

改革开放 40 年的保险监管

郑伟

摘要：改革开放 40 年来，伴随着中国保险业的发展，保险监管经历了三个阶段：1979 至 1998 年的初级阶段、1998 至 2006 年的市场行为监管和偿付能力监管并重阶段、2006 年以来的“三支柱”监管阶段。自从确立“三支柱”监管框架以来，我国现代保险监管体系建设取得了显著成绩，同时也面临诸多新的风险挑战。改革开放 40 年，保险监管有五条基本经验值得关注：在角色定位上，处理好“发展与监管”的关系；在监管边界上，处理好“政府与市场”的关系；在监管内容上，处理好“三支柱”监管相互之间的关系；在监管重心上，坚守“消费者权益保护”；在监管技术上，坚持走“专业化路线”。

关键词：改革开放 保险监管“三支柱”监管

一、改革开放 40 年：保险监管的三个阶段

改革开放 40 年，保险监管可以划分为三个阶段：一是从 1979 至 1998 年的初级阶段；二是从 1998 至 2006 年的市场行为监管和偿付能力监管并重阶段；三是从 2006 年至今的“三支柱”现代保险监管阶段。

（一）1979—1998 年：初级阶段

从 1979 年保险业恢复发展至 1998 年之前，中国的保险监管处于初级阶段。在这一阶段，中国没有独立的保险监管机构，保险监管的职责主要由中国人民银行履行。这一阶段保险监管的主要特征是以市场准入和市场行为监管为主。

1979 年 2 月，中国人民银行全国分行行长会议提出恢复国内保险业务；同年 4 月，国务院作出“逐步恢复国内保险业务”的重大决策；随后，中国人民银行颁布《关于恢复国内保险业务和加强保险机构的通知》，对恢复国内保险业务和设置保险机构作出了具体部署；同年

11 月，中国人民银行召开全国保险工作会议，决定从 1980 年起恢复国内保险业务，同时大力发展涉外保险业务。保险市场的恢复发展对保险监管提出了要求。在当时的环境下，保险监管以市场准入和市场行为监管为主。在这一阶段，诞生了四部重要的法律法规。

一是 1983 年 9 月国务院颁布的《财产保险合同条例》。该条例依据《中华人民共和国合同法》有关财产保险合同的规定制定，对财产保险合同的订立变更转让、投保方的义务、保险方的赔偿责任等作出了规定。

二是 1985 年 3 月国务院颁布的《保险企业管理暂行条例》。该条例对保险企业的设立、中国人民保险公司、偿付能力和保险准备金、再保险等作出了规定。条例虽然对中国人民保险公司给予了特殊政策，但是也给新的保险市场主体的诞生提供了机会。该条例颁布之后，1986 年，新疆生产建设兵团农牧业保险公司成立；1988 年，平安保险公司成立；1991 年，太平洋保险公司成立。新公司的成立，改变了保险市场由中国人民保险公司一

郑伟，教授，博士生导师，北京大学经济学院风险管理与保险学系主任。本研究得到教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国商业养老保险制度体系与运行机制研究”（14JZD027）和国家社会科学基金重大项目“建立社会公平保障体系与维护社会公平正义研究”（13&ZD042）的支持。

家垄断的格局。

三是1992年9月中国人民银行发布的《上海外资保险机构暂行管理办法》。该办法对上海外资保险机构的设立与登记、资本金和业务范围、业务管理、投资、清理与解散、罚则等作出了规定。该办法颁布的一个重要背景是1992年9月美国友邦保险公司获准在上海设立分公司，因此，中国人民银行在印发《上海外资保险机构暂行管理办法》时，要求中国人民银行上海市分行按照此办法对美国国际保险集团（AIG）在上海设立的分公司（即美国友邦保险公司上海分公司）进行日常监督和管理，并要求对实施中的有关问题，随时报告总行。

四是1995年6月全国人大常委会通过的《中华人民共和国保险法》。《保险法》是新中国保险业的第一部基本法，涵盖“保险合同法”和“保险业法”，具体包括保险合同、保险公司、保险经营规则、保险业的监督管理、保险代理人和保险经纪人、法律责任等内容，为中国保险业发展和保险监管提供了基本遵循。比如，《保险法》规定“保险人不得兼营人身保险业务和财产保险业务”，由此产寿险分业经营，中国人民保险公司改制为中国人民保险（集团）公司，下设中保财产保险、中保人寿保险、中保再保险三家公司，1998年人保集团撤销，三家公司成为相互独立的市场主体。

在以上四部保险法规中，《保险法》是基本法，另三部法规分别规范了保险合同（产品）、保险企业（公司）和外资保险机构，为这一阶段的保险监管提供了重要支撑。

（二）1998—2006年：市场行为监管和偿付能力监管并重阶段

1998年之前，保险监管的重点是市场准入和市场行为监管，1998年之后开始强调“偿付能力监管”，提出“市

场行为监管和偿付能力监管并重”，并于2003年初步建立了中国的保险偿付能力监管体系。

1998年11月，国务院批准设立中国保监会，保监会专司保险监管职能，依照法律、法规统一监督管理全国保险市场。保监会成立之后，做了大量建章立制的工作，保险监管的专业性大大增强。在这些工作中，其中重要的一项就是“偿付能力监管”。1999年1月，中国保监会成立后的第一次全国保险系统工作会议上提出，“目前，由于我国保险市场发育不成熟，保险法制还不健全，企业自我约束能力不强，因此，目前保险监管的主要内容必须是市场行为监管和偿付能力监管并重”¹。

2003年，保监会发布《保险公司偿付能力额度及监管指标管理规定》，保险监管逐步从以市场行为监管为主的阶段，过渡到市场行为监管和偿付能力监管并重的阶段。

此外，在这一阶段，保监会在保险公司管理、保险中介管理、再保险、保险投资等方面制定颁布了一系列保险监管的部门规章，并于1999年建立了中国精算师资格考试制度。这些工作，虽然不够完善，但十分重要，它标志着中国保险监管理念逐步与国际接轨，保险监管框架初步搭建成型。

（三）2006年以来：“三支柱”监管阶段

2006年1月，保监会发布《关于规范保险公司治理结构的指导意见》，就强化主要股东义务、加强董事会建设、发挥监事会作用、规范管理层运作、加强关联交易和信息披露管理、治理结构监管等提出要求。以该《指导意见》为指引，保监会明确提出并持续推进保险公司治理结构改革，引导其建立规范高效的公司治理结构。由此，市场行为监管、偿付能力监管和公司治理监管“三支柱”的现代保险监管框架初步形成。

1. 比如，除法律、法规另有规定或经国务院批准者外，下列业务只能由中国人民保险公司经营：（一）法定保险；（二）各种外币保险业务；（三）国营、外资、中外合资、中外合作企业的各种保险业务；但地方国营保险企业可以经营该地区的地方国营企业的各种保险业务；（四）国际再保险业务。

除了“三支柱”保险监管框架之外，保监会还提出了政府监管、企业内控、行业自律和社会监督“四位一体”的风险防范体系，以及风险防范的“五道防线”：以公司治理和内控为基础、以偿付能力监管为核心、以现场检查为重要手段、以资金运用监管为关键环节、以保险保障基金为屏障。

“三支柱”、“四位一体”和“五道防线”的建立标志着—个较为完整的现代保险监管框架初步形成。之后，“三支柱”保险监管工作持续推进，取得了较为明显的成效。

在这一阶段，国家对保险业发展与监管的政策支持明显加强，其中最具标志性的两个文件是 2006 年发布的《国务院关于保险业改革发展的若干意见》，以及 2014 年发布的《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》。“保险是市场经济条件下风险管理的基本手段”，“保险是社会文明水平、经济发达程度、社会治理能力的重要标志”，“立足于服务国家治理体系和治理能力现代化，把发展现代保险服务业放在经济社会工作整体布局中统筹考虑”，两个《若干意见》的这些崭新表述，为保险业发展创造了有利的政策环境，也对保险监管提出了更高的要求。

2018 年 3 月，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，决定将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会的职责整合，组建中国银行保险监督管理委员会。由此，中国的保险监管进入了一个新的时代。

二、“三支柱”保险监管的回顾与评价

在立足中国国情、借鉴国际经验的基础上，经过多年探索，我国保险监管确立了市场行为监管、偿付能力监管和公司治理监管并行的“三支柱”监管框架。三个支柱既各司其职，又相辅相成，共同构成一个完整的

现代保险监管体系。自 2006 年正式提出构建“三支柱”监管框架以来，我国现代保险监管体系建设取得了显著成绩，同时也面临新的风险挑战。

（一）市场行为监管

市场行为监管是保险监管的基础。相对而言，在保险市场发育不够成熟、保险法制还不健全、企业内控机制尚不完善、行业自律仍不成熟的条件下，市场行为监管的重要性更为突出。

国际保险监督官协会在《保险监管新框架：构建偿付能力评估的共同框架和标准》中将市场行为界定为：保险公司开展业务的行为和在市场上的其他各种表现行为。在不同的监管政策环境下，市场行为的内涵和市场行为监管范围的大小不尽相同。在我国，保险市场行为监管主要是指保险监管部门依据《保险法》等法律法规，对保险公司的市场经营和竞争行为等进行规范的活动。

改革开放 40 年来，市场行为监管始终没有中断。2017 年开始至今的新一轮保险监管即属于典型的市场行为监管，其中最具代表性的就是“1+4”系列文件²。“1”反映保险监管工作的“强监管”总体思路，“4”分别针对“防风险、治乱象、补短板、服务实体经济”进行具体部署。

（二）偿付能力监管

偿付能力监管是现代保险监管的核心。保险公司偿付能力是指保险公司偿还债务的能力，偿付能力监管的重心在于防范保险公司无法履行保单责任的风险。

当前，保险业尚未建立全球统一的偿付能力监管规则，历史较长、影响较大的偿付能力监管模式主要有两种：一是欧盟偿付能力体系（偿付能力 I、II），二是美国风险资本制度（RBC），其他国家大都借鉴了欧盟或

2. 2017年4月20日至5月5日，保监会密集出台“1+4”系列文件。“1”是指《关于进一步加强保险监管维护保险业稳定健康发展的通知》，“4”是指四个落实文件，分别为《关于进一步加强保险业风险防控工作的通知》、《关于强化保险监管打击违法违规行为整治市场乱象的通知》、《关于保险业支持实体经济发展的指导意见》、《关于弥补监管短板构建严密有效保险监管体系的通知》。

美国的监管模式。

中国第一代偿付能力监管制度体系建设始于 2003 年（以《保险公司偿付能力额度及监管指标管理规定》为标志），建成于 2008 年（以《保险公司偿付能力管理规定》为标志）。第一代偿付能力监管制度体系对于促进中国保险业健康发展、提升保险监管水平作出了积极的贡献。但是，由于受到时代的局限，它不能为符合中国国情的保险偿付能力监管提供科学支撑，迫切需要改革。

在这一背景下，中国第二代偿付能力监管制度体系（简称“偿二代”）建设工程自 2012 年初正式启动。2012 年 3 月，《中国第二代偿付能力监管制度体系建设规划》发布，提出“用三至五年时间，形成一套既与国际接轨、又与我国保险业发展阶段相适应的偿付能力监管制度”。2013 年 5 月，《中国第二代偿付能力监管制度体系整体框架》发布，明确了体系名称、总体目标、整体框架构成、技术原则等内容。2014 年，偿二代主干技术标准共 17 项监管规则经过至少四轮定量测试（样本测试、方案测试、参数测试、校准测试）。2015 年 2 月，保监会发布《保险公司偿付能力监管规则（1—17 号）》和《关于中国风险导向的偿付能力体系过渡期有关事项的通知》，决定自发文之日起，进入偿二代过渡期。2016 年 1 月，经国务院同意，保监会发布《关于中国风险导向的偿付能力体系正式实施有关事项的通知》，决定结束保险业偿付能力监管体系的过渡期，正式切换为偿二代。2017 年 9 月，保监会发布《偿二代二期工程建设方案》，正式启动偿二代二期工程。

“偿二代”是第一个基于中国国情设计的偿付能力监管体系，它对于中国保险业的改革与发展具有里程碑式的意义。偿二代的实施将进一步增强我国保险业抵御风险的能力，促进保险公司转变发展方式，引导行业转型升级，更好地服务实体经济；将进一步深化保险监管改革，通过管好后端、推动前端进一步放开，为保险业市场化改革、拓宽保险资金运用渠道等改革创新提供制度保障。

（三）公司治理监管

公司治理监管是保险监管的保障。自从 2006 年发布《关于规范保险公司治理结构的指导意见》以来，保监会围绕股东股权监管、董事会建设、内控体系和激励约束机制，开展了几个方面的重点工作，具体包括：强化股东股权监管，主要是按照“关系清晰、资质优良、结构合理、流转有序、行为规范”的标准，对持股比例较大的主要股东和控股股东实施严格监管；加强董事会建设，通过完善董事会架构、强化董事会职能、规范董事会运作，发挥董事会在公司治理中的核心作用；完善内控体系，通过规范公司章程，强化风险管理、合规管理和关联交易管理，加强内部控制和内部审计等多种手段，防范化解治理风险；完善激励约束机制，规范公司薪酬管理，落实监督问责机制。

在这一阶段，《公司法》和《保险法》的修订对保险公司治理监管产生了重要影响。特别是 2009 年《保险法》在第二次修订中新增了对保险公司董事、监事、高级管理人员任职资质等内容的明确规定，强化了保险公司治理监管的法律效力。

经过多年的努力，我国初步构建了具有中国特色的保险公司治理监管制度体系，被世界银行和国际货币基金组织评价为“发展中国家的典范”。需要注意的是，虽然我国保险公司治理监管取得了显著的成绩，但由于这项工作起步较晚，基础薄弱，同时受体制机制等多方面因素制约，我国保险公司治理监管距真正实现保护保险消费者等利益相关人权益和防范风险的目标，还有很长的距离。

三、保险监管的若干基本经验

站在改革开放 40 年的时间节点上，回顾保险监管的过去并展望未来，我们认为，保险监管有五条基本经验值得关注。

第一，在角色定位上，保险监管应当处理好“发展与监管”的关系。从长远看，如果保险监管机构能够更

好扮演“裁判员”的角色，更好维护公平交易、公平竞争的市场环境，那么保险行业的发展也将获得更加持久的动力。因此，保险监管应当坚持“监管姓监”的基本定位。

第二，在监管边界上，保险监管应当处理好“政府与市场”的关系。在明确“监管者”的角色定位之后，保险监管应当处理好政府与市场的关系，即哪些事项应当由政府监管，哪些事项应当由市场决定，应当有一个清晰的边界。政府既不能该管不管、留下“监管真空”，又不能代替市场进行资源配置。也就是说，既要发挥市场在资源配置中的决定性作用，又要更好地发挥政府作用。

第三，在监管内容上，保险监管应当处理好“三支柱监管”相互之间的关系。在保险监管中，偿付能力监管是核心，但是市场行为监管和公司治理监管同样不可忽视。市场行为监管是保险监管的基础，对于目前的保险业来说，市场行为监管显得尤为必要；公司治理监管是保险监管的保障，如果没有良好的公司治理，原本优良的保险公司可能爆发较为严重的问题。因此，“三支柱监管”相互之间既是各司其职，又是相辅相成的。

第四，在监管重心上，保险监管应当坚守“消费者权益保护”。虽然保险消费者与保险公司在民事法律关系上是平等的主体，但是面对财力雄厚的保险公司，消费者是典型的“弱势群体”。因此，作为矫正市场失灵

的保险监管机构，应当代表社会公众对保险公司和保险市场进行监管。改革开放 40 年有一条宝贵经验是“坚持以人民为中心，不断实现人民对美好生活的向往”，具体到保险监管，就是应当坚持“以广大保险消费者权益为监管工作的出发点和落脚点，把保险消费者拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴作为制定政策的依据”。

第五，在监管技术上，保险监管应当坚持走“专业化路线”。保险是一个专业性很强的行业，它既是金融，又不是纯粹的金融；它既具有金融的属性，又具有风险保障的属性，还具有民生保障的属性。对于这么一个专业性很强的行业，保险监管在技术上应当坚持走“专业化路线”，即专业人员采用专业技术进行监管。保险监管既要了解市场，又要超越市场；既要与监管对象保持良好沟通，又不能被供应商牵着走。唯有专业的监管，才能塑造健康的市场。

参考文献：

1. 陈文辉. 我国保险业复业 40 年的改革历程及经验教训. 中国金融四十人看四十年 [C]. 北京：中信出版社，2018。
2. 马永伟. 马永伟文集（保险卷）[C]. 北京：中国金融出版社，2011。
3. 孙祁祥，郑伟等. 保险制度与市场经济——历史、理论与实证考察 [M]. 北京：经济科学出版社，2009。
4. 吴定富. 中国保险业的发展道路 [J]. 中国金融，2011,(13)。
5. Hanson, Samuel G., Anil K Kashyap, and Jeremy C. Stein. A Macroprudential Approach to Financial Regulation [J]. Journal of Economic Perspectives, 2011, 25(1):3-28.