

# 英国保险产品和市场行为监管及其借鉴意义

王向楠 郭金龙

(中国社会科学院 金融研究所 北京 100028)

[摘要] 本文介绍英国在消费者权益保护方面的保险产品和市场行为监管要求,“临时性产品干预准则”对金融保险消费者的保护内容及其出台的前后,提出几点借鉴意义用以完善我国在消费者权益保护方面的保险监管。

[关键词] 英国保险市场;产品监管;市场行为监管;临时性产品干预

[中图分类号]F845.61 [文献标识码]A [文章编号]1673-1360(2016)03-0081-05

[Abstract] The paper studies the insurance products and regulation requirements on the consumer protection in UK. The contents and formulation process of the “temporary product intervention rules” for consumer protection in financial and insurance market are also introduced. Further, some references on improving Chinese insurance supervision in the field of consumer protection are proposed.

[Key words] UK’s Insurance market; Product regulation; Conduct regulation; Temporary product intervention

## 一、英国保险消费者权益保护的监管要求

传统上,英国保险监管关注金融保险企业的偿付能力以及要求企业对产品特性、潜在风险和收费情况等进行详细的信息披露,避免过度监管和直接监管产品。不过,英国对保险消费者权益保护的监管要求却越来越严格和具体,特别是在“次贷”危机之后。

笔者在表1中整理了上世纪80年代以来,英国保险监管在消费者权益保护方面对保险服务提供企业及其人员逐步提出的一系列要求。可见,英国保险监管对消费者权益保护的监管越来越严格和具体。这其中包括了一些似乎有违市场主体意思自治和契约自由的规定,例如,要求企业对高管绩效的考核与企业人员的合规行为相挂钩,禁止金融产品生产者向金融咨询服务提供者支付基于产品销售情况的佣金。

表1 英国在保险消费者权益保护方面的监管要求

序号	监管要求和其他内容	开始的时间
1	保险销售人员需要注册和许可	1980~1985
2	客户需求分析及产品适用性分析报告	1985~1990
3	致客户书	1990~1995
4	强制向客户披露产品的关键信息	1990~1995
6	严格遵守销售人员职责范围	1995~2000
7	披露咨询服务费用情况	1995~2000
8	销售人员需得到监管机构批准	1995~2000
9	金融服务局(FSA)成为保险监管主体	2000~2005
10	强化公正对待保险消费者	2000~2005
11	高管绩效考核与企业的合规行为挂钩	2000~2005
12	强化产品适用性报告以及对消费者权益最大化的保护	2005~2010
13	强化对销售人员的培训要求	2005~2010
14	简化金融产品	2010~2015
15	禁止支付销售佣金	2010~2015
16	建立保险企业行为风险偏好框架	2010~2015

资料来源:作者根据相关文件和文献整理。

作者简介:王向楠(1984-),男,河北保定人,中国社会科学院金融研究所、保险与经济发展研究中心助理研究员,研究方向:金融与保险。

郭金龙(1965-),男,河南上蔡人,中国社会科学院金融研究所保险与社会保障研究室主任、中国社会科学院保险与经济发展研究中心秘书长,研究员,教授,博士生导师,研究方向:金融与保险。

## 二、临时性产品干预准则

在英国“双峰”金融监管机制形成前后,英国出台了一项对金融保险消费者权益保护具有重要影响的政策——“临时性产品干预准则”(temporary product intervention rules, TPIRs)。2000年的金融法(137条)授权FSA(英国金融服务局, Financial Service Authority),为了防范对消费者的侵害,可以对金融产品进行干预。FSA于2011年1月提出了TPIRs的构想,于2012年12月形成TPIRs草案并对外征求意见,2013年3月TPIRs开始实施<sup>①</sup>。TPIRs是对所有金融产品的生产者销售者的一种监管方式,其实施不需要与当事企业商议,最长实施期为12个月。

根据TPIRs,当FCA(金融行为监管局, Financial Conduct Authority)断定消费者已经受到或很可能会受到侵害时,可以进行临时产品干预。这些情形包括:(1)产品被售予了不合适的客户,如复杂或专业化的产品被售予了普通大众消费者;(2)产品有复杂、不透明的收费条款,或者隐藏的收费内容提高了消费者的搜寻、比较、转换成本,妨碍了有效竞争;(3)产品索赔成功的概率明显低于全行业的一般水平;(4)从常识上看,产品没有公正地对待消费者,如产品性价比低;(5)负债管理机构的特定收费项目;(6)打包银行账户;(7)减少或收回了消费者对于某些基本金融产品或服务的获取权,如基本银行账户服务;(8)对金融知识了解不多的消费者而言,产品非常难以理解;(9)企业在特意规避TPIRs的要求,如对已存在的产品增加条款,而增加的条款可能带来威胁。

在考虑进行临时性产品干预时,FCA需要分析如下因素:(1)市场受到威胁的潜在程度,具有更大的现实或潜在消费者的产品更可能被干预;(2)对个人消费者威胁大的产品更需要干预;(3)威胁到某些特定类型的消费者(如某个民族、性别、弱势群体等)的产品更可能被干预;(4)市场环境、信息披露、竞争等市场机制无法很好地发挥保护消费者权益的作用时,更可能被干预;(5)干预可能引起的非本意后果,如,产品干预以及干预的时间选择可能会影响该产品现存消费者权益,影响了监管者本来不打算干预的其他产品,影响了新市

场主体的进入;(6)如果将有些产品视为一个组合来看,是否并不会损害消费者权益。

在实施临时性产品干预时,FCA可以下“禁止令”禁止产品提供者:与所有人或某些特定的人群达成服务协议,或者进行可能会导致达成协议或产生经济利益关系的任何活动。FCA也可以采取“限制特定条款”的措施,如强制修改产品的某些条款、限制产品捆绑销售等、提高对产品销售者的胜任能力的要求等灵活多样的直接干预措施。

FCA进行产品干预时倾向于“尽早出手”;在实施干预时,FCA需设定干预期限,最长为12个月,并且不能展期。FCA可以提前结束产品干预,这些情形包括:FCA出台了相关的永久性规则;欧盟层面出台了新的规则;从业者主动设定了有效的最低标准来消除对消费者权益的威胁;有新的证据显示对消费者权益的威胁已经消失并不会再出现;相关产品的需求或供给不存在了;FCA认为继续实施产品干预对消费者的损害作用超过了保护作用。

由于TPIRs改变了英国保险监管的传统,在TPIRs征询意见过程中以及TPIRs已经正式通过后,行业表达了大量意见和不满的声音。这些意见集中于以下方面:

(1)业界认为,监管者应当详尽列示出实施TPIRs的情形,监管条例不应是原则性的框架而应是清晰具体的。对此,监管者则认为难以列示出所有情形,会在原则性规定的基础上具体问题具体分析。

(2)不少业界人士认为,监管者应当对现实存在的威胁采取行动,而不是根据对产品潜在风险的判断而采取行动,以免矫枉过正。例如,销售不佳或者无效的产品治理结构并不等同于产品会威胁消费者权益。

(3)业界认为,TPIRs是用于保护消费者的,实践中不能因为产品太复杂就采取干预。“简明”(simple)是要求准确、清晰、直白、易于消费者理解,而不是等于“过于简单”(simplistic)。此外,仍有不少业界人士认为,监管者根本就不应当干预金融服务提供者与客户之间自愿达成的协议。

(4)绝大多数企业认为不应对产品进行事前批准,个别企业却认为对某些产品采取事前批准制能够降低问题产品进入市场的概率。对此,监管者

声明不会对产品采取事前批准制。

(5) 业界认为,监管者从调查到宣布采取 TPIRs、从宣布到正式采取干预措施之间应有一定时间的间隔,令当事企业有申辩、证明、改正的机会;并且监管者应当倾听多个利益相关方的意见。对此,监管者认为,很难设定一定的时间间隔,并且一般来说立即采取行动是最佳的;不过,监管者将会在其网站上解释为何采取 TPIRs,并欢迎得到反馈意见。

(6) 业界担心,可能会损害那些已经持有 TPIRs 所干预产品的消费者的利益<sup>②</sup>。对此,监管者认为,这种冲突在现实中很少见,一旦出现将做细致地分析和平衡。

(7) 业界担心,TPIRs 将不利于企业进行产品、商业模式的创新,不利于产品多样化,不利于新企业的进入,不利于新市场和小众市场的开发,不利于消费者福利。对此,监管者强调,保护和欢迎对消费者有利的创新,并声称企业有创新的自由,但应明悉社会对创新失败的容忍度有限。

(8) 业界担心,TPIRs 会影响了企业的进取心,特别是在缺乏国际协调时,影响了本国企业的竞争力。

(9) 其他意想不到的结果。如,一些企业可能将普通保险产品设计为非保险产品从而逃避监管,实现监管套利,使得专门的补偿型保险产品减少。

FCA 坚持在 TPIRs 上的监管自由裁量权,不过,FCA 也公布了实施 TPIRs 的几点原则。这些原则与英国金融服务法案的原则相一致,包括:(1) 需要以最有效、经济的方式使用资源;(2) 全面性,对一个企业或事项施加约束时,需要考虑其积极的一面;(3) 考虑英国经济中长期的增长环境;(4) 消费者一般应当对自身行为负责;(5) 企业的高级管理者对产品设计负有责任;(6) 需要考虑产品特征、产品定位以及目标客户之间的差别;(7) 做为一种通常的监管做法,FCA 将会公布被干预企业或个人的信息,或要求企业或个人自行公布信息;(8) FCA 行使职权必须尽可能透明。

### 三、对我国保险监管的借鉴意义

最后,本文提炼了关于完善我国保险监管来保

护消费者权益时可以考虑借鉴的几点做法。

第一、倡导保险产品简明化。金融保险产品简明化的优点是保护消费者权益不被欺骗或误导,促进市场竞争,减少监管成本;简明化的缺点是不利于产品多样化,可能妨碍了产品创新。金融保险产品简明化已上升到英国政府的战略层面,其目的是将消费者权益放在金融体系的中心位置。2011年英国财政部宣布成立独立的简单金融产品引导小组(simple financial products steering group)来设计和推动简单(simple)金融产品。简单金融产品就要让消费者容易理解、容易比较、容易购买、容易管理,其语言要简明扼要、没有出人意料的风险、不需要去咨询专业机构(甚至“零咨询”)<sup>③</sup>。英国最先推出的简化产品包括存取方便的储蓄账户、30天通知储蓄账户、定期零存储蓄账户、定期寿险<sup>④</sup>,终身寿险被归入了简化产品的以下阶段。

产品提供者有将产品复杂化的倾向<sup>⑤</sup>,而监管者则应当倡导产品简明化。我国监管者已经在推进保单条款的通俗化、简单化、标准化以方便消费者阅读和理解。对于何谓“通俗、简单或标准”,会在实践中逐步给出更为具体的指引和标准以提高政策的可操作性。

第二、加强对已有保险持有人的保护以及对不同类型的保险消费者提供不同程度的保护。一些保险产品的长期性以及退保成本的存在,使得保险企业有牺牲原有客户利益而满足新客户利益的激励,因而,审慎监管和行为监管部门应注意保护已有保单持有人的权益。在英国保险监管中,PRA(审慎监管局,Prudential Regulation Authority)不允许保险企业在处理与新的保单持有人关系时侵犯已有保险持有人的权益,如将已有保险持有人置于不可接受的风险水平;FCA对分红型保险<sup>⑥</sup>的红利计算和分配有很详细的规定以防保险持有人之间的利益冲突;在考虑是否进行产品干预以及选择干预的时间时,监管者需要分析干预对已有消费者权益的影响。

此外,英国保险行为规范中,客户(client)包括两种类型:普通消费者(consumer)和商业客户(commercial customer)。其中,普通消费者指不熟悉金融、个人的、小额投资的群体,是保险交易中的弱势群体。英国很多对保险消费者权益保护的规定都是专门针对普通消费者的,而更多地将商业客

户看成与保险企业平等的市场主体。这既尊重了市场双方自由的原则,也提高了保险消费者权益保护的针对性。

第三、细化对保险企业和中介人的信息披露要求。英国对保险企业或中介人有非常细致、几乎都是强制性的信息披露要求,这使得消费者对保险企业和保单的判断是建立在充分、准确的信息基础上的。例如,如果消费者表现得不重视或故意误报信息,保险企业或中介人应当提醒消费者注意,告知消费者误报和遗漏的后果,并询问消费者对保单有无任何疑问;当保险企业或中介人推介养老金计划时,必须告知客户存在着存托养老金计划(stockholder pension)(一种价格低廉、灵活的养老金计划);当保险企业收到长期保单的个人消费者的退保要求时,如果该保单存在二级市场,那么保险企业在办理退保之前,必须提醒保单持有人,他(她)在二级市场上出售保单可能是财务上有利的。我国保险监管将会逐步细化关于保险企业和中介人对消费者的信息披露要求。

与此同时,可以考虑改善监管方面的信息披露。PRA和FCA将监管要求汇编成了网页版的监管手册(Handbook),该手册根据业务类型或者事项为线索整理列示了监管要求,并制作了原始出处链接和交叉索引。例如,适用于所有金融服务业的“商业行为规范汇编”(COBS)、针对保险业的“保险商业行为规范汇编”(ICOBS)、侧重于内部审查和外部监管的形式规定的Supervision(SUP)。保险服务提供者、消费者及公众都可以非常方便地通过浏览、关键词查找等方式,得到该项业务或事项的几乎所有的监管要求。监管手册还是实时更新的,有新的监管要求出现或已有的监管要求修改或作废,都将会在监管手册的相应位置反映出来。这种全面、集中、及时、高效的监管信息披露,对于提高保险消费者保护自身权益的能力、降低保护成本都很有好处,同时也反映出监管机构的服务理念,所以也是我国保险监管可以参考的。

第四、消费者需求和产品适用性分析。在上世纪80年代,英国保险监管者就要求保险企业为消费者提交需求分析报告和产品适用性报告。保险企业需要基于明显可得的以及从消费者那里进一步获得的信息,对保单适合于消费者需求和需要的情况做出合理的判断,尤其是对于保障水平和成

本、限制和除外责任;向消费者解释其披露重要信息的责任,需要披露信息的内容以及披露失败的后果,包括影响索赔的所有重要事项;告知消费者企业不能满足的要求和需要。

英国的保险企业需要确保保险消费者都是有索赔权益的;对于依赖于其建议进行判断的消费者,保险企业和中介人必须合理细致地确保其建议的适用性。例如,对于零售型寿险产品消费者必须提供产品适用性报告,适用性报告需以耐久性的介质,必须至少包括:(1)明确消费者的需求和需要;(2)解释为什么推荐的服务对于消费者是适用的;(3)向消费者说明交易任何可能的缺点,包括保障覆盖、成本、责任免除、责任限制等。英国保险企业应当根据交易的复杂程度,给消费者提供相应细致的服务。在英国的实践中,这对于杜绝销售误导行为和提高消费者满意度有很大的帮助。

第五,提升消费者权益保护在保险监管目标中的地位。PRA认为,由于保险产品和服务的复杂性、缴费方式的特殊性、部分产品的长期性等特点决定了需要格外的监管措施来保护保险消费者,并且较之银行和大型投资公司,监管保险业更加关注消费者保护目标;FCA市场行为监管的核心目标就是保护消费者。本文在此再次重申这一点。

#### [注释]

- ① FCA于2013年4月1日开始运行,自此负责实施TPIRs。
- ② 如处理某个产品的问题,会打击投资者对该产品所属企业的信心,可能进一步引起该企业出现流动性问题,从而影响该企业的所有客户。
- ③ 有时候,对复杂产品单纯加强信息披露并不能达到保护消费者的目的。现实中可能存在着这种情况:如果金融保险消费者难以鉴别产品的风险,卖方就加大描述的篇幅;如果产品看上去风险很高,卖方就将消费者列入能够承受高风险的人群,以便实现销售。金融保险消费者被建议在各种方框中打勾,表明自己已经阅读并明白条款内容,能够承受高风险,自主进行决定,无需咨询服务。这反映了为什么金融保险产品相关条款的内容不断增加,但大部分消费者并不仔细阅读条款,即使读也不一定读得懂。此外,不难理解,个人寿险产品比个人非寿险产品更需要咨询。
- ④ 不能带有以下条款:指数化给付、保证可保性(GIO)、保费豁免、意外死亡附加给付、递减的或家庭收入给付

(FIB)的保障权、联合死亡、保单转换权、重大疾病附加。

- ⑤ 条款复杂的产品可能反映了产品有实质内容的多样性,也可能仅是企业隐藏信息的需要(Carlin 2009)。
- ⑥ “With-profit”一词起源英国早年的互助社团,它将所有此类保单的保费汇集形成基金,进行分散化投资。它的主要特点是设立红利平滑准备金,对投资收益进行“平滑”,令消费者享受的价值稳步上涨,保单可以设定最低的保证红利积累率。为了防止消费者在市场投资环境不佳时提取基金,分红型寿险设有市场价值抵减条款(market value reduction)或市场价值调整条款(Market value adjustment)。该条款令保单持有人获得的金额有所有减少,以保护其他保单持有人。

#### [参考文献]

- [1] 中国保监会保险消费者权益保护局. 中国保险消费者权益保护报告(2015) [M]. 北京: 中国财政经济出版社 2015.
- [2] 保监会. 关于加强保险消费者权益保护工作的意见, 2014. <http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab5168/info3941866.htm>.
- [3] 王向楠,王锦霞. 英国保险监管和消费者权益保护的启示[J]. 保险职业学院学报 2015(3): 70-74.
- [4] Association of British Insurers. The ABI's response to the government's simple financial products consultation, 2011.
- [5] Association of British Insurers. UK insurance key fact, 2014.
- [6] Bailey, A. The evolution of insurance regulation: A shifting scope and new frontiers. Speech at the Nicholas Barbon Lecture, London, 2013.
- [7] Carlin, B. I. Strategic price complexity in retail financial markets [J]. Journal of Financial Economic, 2009, 91(3): 278-287.
- [8] Financial Service Authority. Retail product development and governance - Structured product review, 2012.
- [9] Financial Service Authority. The FCA's use of temporary product intervention rules, Consultation paper CP12/35, 2012.
- [10] Financial Service Authority. The FCA's use of temporary product intervention rules, Policy statement PS13/3, 2013.
- [11] Financial Conduct Authority. Insurance: Conduct of business sourcebook, 2014.
- [12] Hancock, J., Huber, P. and Koch, P. Value creation in the insurance industry [J]. Risk management and insurance review, 2001 (2): 1-9.
- [13] Prudential Regulation Authority. The prudential regulation authority's approach to insurance supervision, 2013.
- [14] Prudential Regulation Authority. The interim prudential sourcebook for insurers 2014.
- [15] Simple Financial Products Steering Group. Sergeant review of simple products final report, 2013.

(责任编辑:夏雪芬)