



中国社会科学院金融研究所

金融论坛

2007年第10期(总第166期)

2007年3月12日

中国银行保险发展的政策建议（上）^{*}

中国社科院保险与经济发展研究中心 郭金龙 张许颖 王伟

随着我国金融市场改革开放的不断深入发展，银行业和保险业的相互渗透和融合已经成为一种必然的趋势。可以预料，随着银行保险的发展环境不断宽松，银行保险业务将向更深层次拓展。从国际来看，银行保险的发展并无固定模式。任何一国银行保险都是在本土制度环境的基础上发展起来的。中国银行保险的发展必须要从目前的分业经营、分业监管的现实出发，一方面解决中国银行保险市场发展存在的现实问题，另一方面适应未来的综合经营趋势，认真借鉴国际发展经

^{*}本文为“银行保险：国际经验及中国发展研究”课题的部分研究成果。

验和教训，通过市场创新和有效监管，通过一系列的制度安排解决银行保险发展的深层次问题，形成具有中国特色的银行保险市场。在这一思路指导下，我们对中国银行保险的发展提出了如下相关政策建议。

一、规范监管，解决银行保险发展面临的现实问题

1. 目前银行保险发展面临的主要问题

根据前面的分析，目前中国银行保险市场发展存在主要问题是：（1）手续费恶性竞争问题；（2）手续费支付方式不规范问题；（3）部分网点仍然存在销售误导行为问题；（4）从业人员素质有待提高问题；（4）银行保险产品满期给付问题；（5）银行与保险公司合作关系单一、松散、薄弱问题；（6）银行与保险公司合作的可持续性问题；（7）银行保险产品同质、保障程度低问题；（8）人们的保险意识不高，对银行保险产品认识不足问题；（10）商业银行改革，以及中国金融监管制度改革对银行保险发展的影响问题。

上述问题有些属于银行保险市场发展中的亟待解决的现实问题，有些属于银行保险市场发展中的深层次问题。

2. 认真落实关于规范银行代理保险业务的通知

中国银行保险市场发展面临亟待解决的现实问题主要表现在以下三个方面：一是手续费恶性竞争，费率水平超过保险公司可承受范围，银代业务利润微薄甚至无利可图；二是手续费支付方式不规范，存在账外暗中向银行代理机构、网点及其工作人员直接或间接支付各种费用的行为；三是部分网点仍然存在销售误导行为，如片面夸大投资性产品的投资收益水平，不如实告知保险责任、退保费用、现金价值和费用扣除等关键要素等。这不仅影响了银行代理保险业务本身的发展，也加大了保险公司和商业银行的违法违规风险，对行业发展声誉极为不利。

为此，中国保监会和银监会联合下发了《关于规范银行代理保险

业务的通知》，从加强代理机构资格管理、加强代理业务内部管理、规范手续费管理、规范销售人员资格管理、规范产品销售、加强监督检查、加强行业内外沟通与交流等七个方面对银行代理保险业务提出了监管要求。认真落实《关于规范银行代理保险业务的通知》（保监发〔2006〕70号）是解决目前银行保险存在的迫切问题的保障。

3. 强化银行保险监管措施

根据前面关于银行保险市场主体行为分析，解决保险手续费恶性竞争问题、手续费支付方式不规范问题、部分网点仍然存在销售误导行为问题、从业人员素质有待提高问题，必须强化银行保险监管措施，加大违规处罚力度，这样才能改变市场主体行为，从根本上解决手续费恶性竞争问题。如果只有规范性规定和行业自律公约，没有处罚违规经营主体的切实措施，改变主体的收益，在银行保险监管博弈中是不可能改变主体的经济行为的。所以，强化保险监管措施，例如，专项检查保监发〔2006〕70号执行情况，处罚违规主体，完善监管措施。

二、优化发展环境，逐步解决银行保险发展深层次问题

1. 规划出台《银行保险业务管理办法》

凡事预则立，不预则废。在银行保险的发展问题上，如果政府和行业自律组织能够审时度势，总结成功经验和失败教训，对我国银行保险的发展做出富有远见的规划，则将有利于规范银行保险并在此基础上推动银行保险的发展。

从我国现行的有关政策来看，仍然缺乏关于银行保险发展的规划性文件。在这种情况下，银行保险的基本定位、发展趋势等问题，仍然不甚明朗。监管部门所发布的银行保险规章则侧重于通过强制性的管理规定强化管理，体现为强制性的条款多、鼓励性的条款少，没有系统地为银行保险的发展进行规划。我们认为，国家没有对银行保险进行规划，固然不妨碍市场主体的业务创新自由，但在另一方面，缺

乏必要的规划也可能会使银行保险的发展走不必要的弯路。因此，将银行保险现行的成熟做法以及可以预见的发展趋势固定下来，可以为银行保险奠定坚实的发展基础。

在规划银行保险的未来发展中，既要规范目前的业务发展，也要指引未来发展。就规范业务发展而言，中国保监会应当承担更多的责任。就近期目标来说，保监会要重新梳理现行关于银行保险的规章制度，检讨和反思原有制度中的不足，并结合银行保险的发展现状和趋势，整合监管资源，制定《银行保险业务管理办法》，对银行保险业务的发展做出明确系统的规定。

当然，在制定《银行保险业务管理办法》时，必须首先界定《银行保险业务管理办法》所调整的银行保险的范围。目前，“银行保险”一词，主要是学术界根据英语词汇进行的翻译，具有一种典型的学术色彩。从广义上说，银行保险是保险公司或银行采用的一种相互渗透和融合的战略，是将银行和保险等多种金融服务联系在一起，并通过客户资源的整合与销售渠道的共享，提供与保险有关的金融产品服务，以一体化的经营形式来满足客户多元化的金融服务需求。具体而言，银行保险可以从销售方式、组织形式、经营战略、产品等角度进行理解。

在正式的制度层面，我国的相关立法并没有正式使用“银行保险”这一术语。就银行业而言，银行业的监管机关（包括人民银行和中国银监会）在其所发布的有关规范性文件中，更多的是使用“中间业务”这一术语。而在中国保监会所发布的有关管理规定中，也没有使用“银行保险”这一术语，从事代理保险业务的银行被列为“保险兼业代理人”，即在从事本行业主业的基础上，通过与保险公司签订代理协议，兼职从事保险业务的机构。从有关的条款来分析，这一方面表明监管层在分业经营、分业监管的体制下对采纳“银行保险”这一术语尚有保留外，也表明我国银行与保险公司的合作主要是协议合作方式。而

在实践中，“银行保险”的内涵也的确很难加以表述。就银行保险的业务模式来看，大体可以分为两类：一类是以资本联合形式进行的银行保险业务，另一类则是以合同形式确定银行与保险公司业务关系的银行保险业务。从立法技术的角度，监管部门可以对银行保险进行类型化的调整。

鉴于明确银行保险的内涵和外延是解决调整范围的基本前提，如果相关管理办法不解决这一问题，则可能会减损监管的权威和效力。因此，《银行保险业务管理办法》必须首先要对其调整范围作出明确的界定。我们认为，银行与保险公司的资本联合直接涉及到新企业的设立或金融企业的收购问题，总体上看属于金融市场的准入监管，因此，应当由银行和保险监管部门共同对其市场准入问题进行审批，此类问题不应当属于《银行保险业务管理办法》的管辖范围，而应当适用《保险公司管理规定》、《外资保险公司管理条例》等法律文件。

但是，不论是以资本联合形式从事的银行保险还是通过签订业务合作合同从事银行保险业务的市场主体，都必须遵循必要的市场行为准则。因此，《管理办法》主要应当调整从事银行保险业务的任何主体的业务资格、产品开发、市场营销、对违法行为的处理等属于市场行为监管等方面的内容。通过资本联合形式从事银行保险业务的，其经营过程中也同样应当遵守《管理办法》的规定。

此外，行业协会在规划银行保险的发展方面也要有所作为。银行业协会和保险业协会应当在尊重市场创新、加强行业自律的前提下，在金融监管机构的指导和协调下，共同制定和发布相关的规划性文件。由于行业协会属于自律机构，因此其所制定的规划性文件相对比较灵活，既可以强调行业纪律，也可以侧重未来规划。

2. 逐步放松银行保险的资本联合

银行保险是在金融服务融合、金融服务一体化的框架下发展起来的一个概念，银行保险（bancassurance）一词说明银行和保险的融

合才是真正的银行保险。从部分国家的经验来看，通过允许银行业和保险业实行资本的联合和渗透发展银行保险业务，是推动银行保险迅速发展的最重要力量之一。

尽管在全球特别是西方国家放松金融监管、积极推动金融自由化的大趋势推动下，我国金融业正在很多方面向国际标准靠拢。但从根本上说，我国《商业银行法》、《保险法》确认了金融分业经营、分业监管的体制，因此，我国银行业与保险进行资本联合还存在一定的障碍。因此，目前银行与保险公司的合作还主要停留在松散型或战略型的“协议合作”的模式上，其他经营模式如双方成立合资企业、或银行设立自己的保险公司、或保险公司成立下属银行机构、或兼并收购等，在法律上还存有一定的制度障碍。

应当指出的是，我国的金融立法并非完全禁止金融企业尝试进行综合经营。法律授权国务院在必要的时候根据经济发展形势的需要，可以批准金融企业进行综合经营。在这一进程中，金融监管部门应根据金融发展的内在规律和要求，在国务院授权范围内修改和调整相关监管政策，破除阻碍金融发展的制度束缚，不断进行制度创新，营造一个良好的制度环境，从而促进我国银行业与保险业资本联合。当然，考虑到我国金融业并未经过充分发展，银行和保险公司的经营管理水平及风险控制能力与西方发达国家相比有很大差距，目前大规模修改金融法律体系、确立金融综合经营制度的条件还不成熟，因此，我国综合经营的实践将是一个稳步推进的过程。在实践中，随着金融业的快速发展，银行与保险在加速融合，银行和保险公司借助股权方面的深度融合已经有所实践。例如：通过海外金融机构入股对方（例如保险）行业形成资本关系，形成“海外金融资本主导型”的银保联合体。例如工商银行（香港）亚洲分行持有太平保险 24.9% 的实践；平安集团通过其子公司平安信托投资公司收购福建亚洲银行所构造的银保产权联合；此外，保险公司还通过购买银行次级债、参与股份制改

造、购买香港上市发行股票等形式向银行业渗透，如：平安保险经批准购买了交通银行 H 股，中国人寿也经批准购买了在香港上市的建设银行的 H 股。

随着我国金融业综合经营实践的不断深入，通过金融控股公司形态来实现不同金融业务的融合是一种必然的趋势。从现代金融体制的演变来看，金融控股公司是实践中较具一体化特征的金融组织。这种组织形式不仅有助于资本实力的扩大，构筑不同金融服务机构间的利益联系，有利于不同经营资源的整合，同时，金融控股公司也具有相应的风险阻隔功能。

就银行保险而言，通过在一个金融控股公司之下分设银行和保险公司从事银行保险业务也将是一种现实的选择。在银行与保险通过资本联合形式从事银行保险业务的过程中，监管机构应当侧重对其市场准入问题进行监管。此外，作为一种金融企业形态，此类公司还应当按照监管标准，具备相应的偿付能力，建立相应的内控及风险管理机制等等。根据银行和保险公司进行资本联合的特点，对于通过金融控股公司形态从事银行保险业务的，应当逐步放宽要求。

首先，我国应当参考国外立法例，在条件成熟的情况下，由全国人大制定《金融控股公司法》，对成立金融控股公司的基本形态、准入条件、组织架构、风险防范、利益输送、风险阻隔、上市交易、竞争等方面的问题作出全面系统的规定。这样，银行与保险融合类型的金融控股公司，就可以在《金融控股公司法》的框架范围内，由具体的金融监管机关予以规制。

其次，结合保险投资和银保销售联盟发展的需要，可以由监管机关选根据市场准入条件，采取个案审批的办法建立银保型金融控股公司，并且逐步放松银行与保险公司交叉持股的法律规定。同时，考虑到未来银行和保险公司会通过并购的方式实现综合经营，因此，保险监管机关应当会同银行监管机关，制定金融机构并购的相关办法，从

而规范银行与保险业的并购行为。此外，两大监管机关还应当对同一金融集团内的银行和保险公司构筑有效防火墙作出具体要求，并在信息披露、关联交易、人事交流等方面做出规范性要求，防止风险的传染和对公众利益可能的损害。

第三，鼓励组建保险公司主导的金融控股公司。在现代社会中，保险特别是人寿保险是典型的终身储蓄安排机制，在个人资产管理领域占据不可替代的地位。因此，保险监管机构应当通过鼓励经营规模较大、经营稳健规范的保险公司牵头组建保险主导型的金融控股集团。这样，在金融控股公司的架构之下，银业与保险的融合将由保险业务主导，这样就可以为银行保险的发展提供一个更为专业化的平台，促进保险功能的发挥。

3. 实施相应的税收优惠措施

从国外的发展经验来看，税收因素对银行保险的发展具有相当大的影响。银行出售的储蓄及投资产品，由于必须缴纳所得税等税收，因而产品的吸引力被大大削弱。基于税收方面的优惠政策，尤其是具有投资性质的寿险和养老金产品，银行保险的保费和给付则可以得到减税甚至免税的待遇，因而广受投资者的欢迎，银行同样也就对保险产品情有独钟。在银行保险较为发达的欧洲国家，为鼓励民众寻求私人保险并提高储蓄收益，以此提高国民的养老保障水平，国家从税收政策上向保险（特别是寿险）倾斜，是银行保险发展的重要推动力量。

目前，我国保险业的发展缺乏必要的税收支持，银行保险的税收优惠问题也在整个保险业税收安排的大背景之下难以有所突破。因此，监管机关应当继续争取有利于保险业发展的税收政策。同时，银行保险的税收问题也要在整体税收安排的框架下进行考虑。总体来看，涉及银行保险的税收优惠问题至少包括两个方面的内容：

（1）对保险公司从轻征收税收。按照国民待遇原则，首先要争取逐步统一内外资保险企业所得税。在营造了公平的竞争环境后，还

需要进一步调整保险公司的营业税，适当降低营业税率。同时，要按照险种的不同实行区别对待的税收政策，对财产保险和人身保险分别适用税率，对补充团体人寿保险和投资型人寿保险要实行更为优惠的税收政策。这样，就可以为保险公司发展银行保险业务创造更为有利的税收优惠条件。

(2) 对投保人和被保险人实行税收优惠。鉴于我国现行的社会保障制度的保障程度低、覆盖面有限，短期以内国家也很难通过加大财政支出的方式实质性地完善现行的社会保障制度，因此，商业保险应当在强化人民的风险保障方面发挥积极的作用。国家应当鼓励社会成员购买商业保险，从而增强国民的风险保障水平。为此，国家应当对投保人、被保险人实行相应的税收优惠措施，对于社会成员购买寿险、健康险、医疗保险等方面的支出给予适当的税收减免。同时，对于投资性的保险产品，也应当给予一定的税收优惠，这就有利于提高国民的风险保障水平、促进居民投资多元化，促进社会的和谐发展。

三、实施有效的金融监管

1. 对银行保险业务实施分类监管

银行保险存在多种模式，大体可以分为资本联合和合同合作两大类。从欧洲国家的情况来看，由于长期实行金融业的综合经营，加之对银行保险的产品分销和股权投资的限制较少，因此，银行保险模式多以资本联系为纽带。而在美国，在《金融服务现代化法案》通过后，从法律上来讲，金融控股公司可以通过下属的银行、保险或证券子公司从事各种金融业务，因此，在保险产品的承保和分销上并无太多限制。但从实践来看，银行保险业务的融合主要是通过银行与银行缔结合作协议，由银行参与保险分销的方式来进行。

对于这两类银行保险，应该根据不同的情况，参照相应的监管标准进行监管。

(1) 加强资本联合类银行保险的市场准入监管。如前所述，对

于没有金融业混业经营传统的国家和地区，在金融创新的过程中，银行和保险公司一般是通过金融控股公司的方式来实现业务的融合。例如：我国台湾地区原来只允许银行通过开设保险代理公司、收取佣金等方式从事保险营销，但是在《金融机构合并法》和《金融控股公司法》通过后，进一步放宽了对于银行和保险跨业经营的限制，实现了银行和保险的深度融合。

在实践中，银行和保险资本的联合无非是新设或者并购，这就涉及到了金融市场的准入问题。因此，对于资本联合类的银行保险，应当按照市场准入的标准（如：《保险公司管理规定》、《外资保险公司管理条例》等）来加强监管。此外，在银行和保险实现资本联合后，也会涉及到对金融机构的偿付能力监管、内控和风险监管等方面的内容。应当指出的是，对于通过资本联合的建立的渠道从事银行保险业务的金融机构，其经营活动也应当按照银行保险业务的监管标准来从事业务活动，属于市场行为监管的范畴。

（2）加强合同合作类银行保险的市场行为监管。在不存在资本联系的情况下，银行与保险公司开展银行保险业务必须通过签订合同的形式，将双方在合作过程中的权利义务固定下来。通过缔结合同从事银行保险业务，主要就是从银行与保险公司通过签订协议销售对方产品，从而使保险公司的产品得以销售，银行据此获得手续费收入。在银行和保险双方没有资本融合的情况下，通过签订分销协议等方式是银行和保险公司进行合作的一种简便易行、成本低廉的模式。

鉴于目前银行与保险公司进行业务合作已经呈现出新的趋势，即：建立紧密的战略联盟关系保障银保合作生命力的重要途径。所谓战略联盟，就是各个企业在追求长期的竞争优势过程中，为了达到阶段性的企业目标，而与其他一个或多个企业结盟，交换互补性资源，从而有利于合作各方发展的一种合作关系。通常来说，战略联盟是企业之间签订的长期协议，它超越了正常的市场交易范围，但有没有达

到合并的程度，主要是侧重于市场范围、产业范围、等不扩大企业规模的方法。在战略联盟框架下，银行和保险公司更趋向于选择一至两家长期稳定的合作伙伴；合作形式突破目前单层面的协议合作，合作范围也已经涵盖了代销保险产品、代收保费、协议存款、资金汇划、网络结算、联合发卡、保单质押贷款、客户信息共享等方面。这就使得银行和保险公司可以较大规模增加附加投入，对合作项目进行深度开发，优势资源共享，人才交流、信息交流更为密切，联合进行产品创新和服务创新，突出经营差异化和产品品牌化。对于这类银行保险业务，主要是进行市场行为监管。为了鼓励银行保险业务的发展，监管机构应当鼓励银行和保险公司签订长期的合作协议。

(未完待续)

主 办：中国社会科学院金融研究所

主 编：李 扬

副 主 编：王国刚

联 系 人：刘戈平

电 话：010-85195338

电子信箱：ifb@cass.org.cn