

專題研究

論中國大陸商業保險組織之監理

李冠英

摘要

中國大陸保險主管機關長期以來迭經變化，與政府在各個時期主張不同的保險政策有密切關係，保險事業由最初的國家全面負責辦理，之後轉變為以社會保險為主、商業保險為輔的情勢。中國大陸的保險監理制度晚於保險市場之形成，因此監理方式趕不上保險業的迅速發展，再加上監理機構人員不足，導致整個監理體系始終處於被動狀態。本文之研究動機在探求大陸保險市場的發展歷程與現狀，及其加入世界貿易組織後所發生的根本性變革，文章從大陸保險業組織面加以切入，並以保險組織之制度與規範作為研究基石，再由歷史面、現實面及未來面加以作縱向的整理與分析。

關鍵字：中國大陸、保險、監理、保監會、保險組織

壹、前言

改革開放係大陸保險市場之政策基調，其所引領者，乃是保險市場之再重塑與保險法制之再建設，新任大陸保險事業主管機關 - 中國保監會新任主席吳定富於 2002 年 10 月 30 日之「國際金融報」中表示，大陸保險市場之構築係為貫穿「履行加入 WTO 承諾」、「加強對被保險人之保障」、「強化監管」、「支持保險業改革」、「促進保險業與世界接軌」之五大指導思想，並以法制體制之修正新頒作為基石，並進而衍生保險市場之相繼相續的轉變態勢，此種轉變，勢必連動地影響中國政府對大陸商業保險組織之監理模式。本文即以此文研究動機，自保險監理之制度、保險組織之類型及加入 WTO 所產生之衝擊等三方面，加以論述探究，以期能對本篇文章之主題，予以作全面性與深層性之說明與分析。

貳、中國大陸保險監理制度

一、保險政策之變遷

商業保險停滯時期

1949年中共統治中國大陸地區後，逐步實行全面產權公有化，其中社會保障制度成為計畫經濟體制的重要組成部分。國營保險公司被政府接管，私營保險公司相互合併，以國家資本的方式重整中國大陸保險市場。1949年10月20日設立國營的中國人民保險公司，1952年底，外資保險公司全面退出中國大陸保險市場，此時商業保險呈現停滯狀態。

1958年開展的「大躍進」、「人民公社」運動，使中國大陸保險業面臨重大抉擇，同年10月，中國人民保險公司組織全體保險幹部對「人民公社」成立後保險產業之走向展開討論，最後取得一致意見：停辦國內保險業務，只剩下海上保險與再保險等國際性業務。中國人民保險公司降格成為中國人民銀行內所屬的單位，僅留下四億元的責任準備基金，其餘全部上繳國家¹。1958至1965年間，中國大陸保險業務幾乎全面停辦，只有上海與哈爾濱兩市國內保險業務沒有中斷。

1966年「文化大革命」運動發起，在極左思想影響下，保險被認為是資本主義私有經濟的產物，而辦理國際再保險業務是促使帝、修、反（指帝國主義、修正主義和各國反動派）之間利潤的再分配。因此有人提出「砸爛中國保險業」，停辦全部的涉外保險與國際再保險業務。首當其衝的是停辦了交通部的遠洋船舶保險，接著又停辦了汽車保險中的第三者責任險與進出口保險中的罷工暴動險。在停辦國內外保險業務的同時，中國人民保險公司的機構再度精簡，在職幹部下放到農村接受貧下中農再教育（即文革時動員知識青年上山下鄉的運動），只留下九人組成清盤業務小組處理海上保險業務²。

社會保險的補充

直至1978年底中共召開十一屆三中全會，會中決議從1979年起實施改革開放政策，政府允許社會存在多種商業組織形式³，此時私營之商業保險始獲政策支持，醞釀恢復營運。在1993年11月中共第十四屆三中全會通過的「中共中央關於建立社會主義體制若干問題的決定」中（以下簡稱為「決定」），社會主義市場經濟體制

¹ 舒麗，「走馬大陸看保險」，保險大道季刊（第28期，2001年12月），頁93-94。

² 東泰產險通訊編輯小組編，「大陸保險市場簡介」，東泰產險（第3期，2000年7月），頁8。

³ 劉新宜，「間接公有制：法律調控下的社會主義經濟制度」，潛龍網，www.chinaknown.com。

包括五大體系：現代企業制度、市場體系、宏觀調控體系、收入分配與社會保障體系和法律體系。其中社會保障體系由國家、企業及個人分別承擔，形成一個多層次的社會保障網絡。而與社會保險相輔相成的商業保險制度隸屬於現代企業制度中，政策主張逐漸開放商業保險主體加入市場，作為社會保險的補充。

國家重點發展產業

隨著改革開放的逐漸深化，商業保險制度的角色由社會保險的補充，轉變為金融產業的重要主體。中共國務院於 1995 年公布「關於深化企業職工養老保險制度改革的通知」中指出，職工養老保險制度的改革方向將促成社會共濟與自我保障相結合，並兼顧公平與效率。隨後於 1996 年通過「國民經濟和社會發展『九五』計畫和 2010 年遠景目標綱要」，提出「規範和發展金融保險業」、「振興國家財政，發展金融事業」的戰略構想，強調各地區和有關部門應保持政策的穩定性與連續性，創造商業保險的發展條件。

當時規劃商業保險市場的構想，是以中國人民保險公司和幾家全國性、區域性、專業性的保險公司為基礎，建立適度競爭的保險市場，初步發展階段仍以「中國人民保險公司」為主要領導機構，其他各家保險公司在法律許可範圍內一律取得平等地位。中共當局主張為避免新設保險機構過於氾濫，素質良莠不齊，因此於一定時期之內對外國保險公司進駐大陸保險市場採取嚴格限制措施，以扶持民族保險業。

二、保險法制之沿革

中國大陸自 1949 年 10 月成立中國人民保險公司始，陸續於 1951 年 2 月 3 日公布「關於施行國家機關、合作社財產強制保險及旅客強制保險的決定」，同年 4 月 24 日國務院財政經濟委員會公布「財產強制保險條例」、「船舶強制保險條例」、「鐵路車輛強制保險條例」及「輪船、鐵路、飛機三方面旅客意外傷害強制保險條例」等，無論是自願性質或強制性質的保險，都帶有社會主義經濟制度上的「計畫」色彩⁴。後於 1958 年中國人民保險公司完全占領保險市場，保險產業終於從公私營機構並存，過渡到由有獨資保險公司獨占市場，由政府完全掌控全國保險事業。1958 年中國人民保險公司停辦國內保險業務，至文革十年間僅保留少量外國業務⁵。

直至 1978 年中共召開第 11 屆三中全會，鄧小平提出「對內經濟改革，對外經濟開放」政策以降，多樣化的保險保障需求和民眾的保險意識逐漸提升。1981 年 12 月 13 日「第五屆全國人民代表大會」會議頒布了「中華人民共和國經濟合同法」，對財產保險合同作出原則性的規定，儘管只有兩個條文，卻是中共第一個保險法律

⁴ 簡育宗，兩岸保險法比較 - 實務問題篇（臺北：漢興書局，初版，1999 年），頁 5。

⁵ 王緒瑾，「論中國大陸的保險監管」，保險專刊（第 54 輯，1998 年 12 月），頁 26-27。

規範⁶，實深具意義。1982年，國務院核准重新設立中國人民保險公司（原公司於1966年文革時期結束營業），成為經營保險業務之專業公司。1983年9月1日國務院公布「中華人民共和國財產保險合同條例」，作為財產保險合同規定的相關施行細則。1985年3月3日又頒布「保險企業管理暫行條例」，共計六章二十四條，明確規定國家保險監理機構為中國人民銀行，並允許新設保險企業的同時，賦予中國人民保險公司在保險市場上擁有特殊地位⁷。

1992年11月7日，第七屆全國人民代表大會常委會第28次會議通過「中華人民共和國海商法」，共分十五章二百七十八條，內容包括海上保險合同的一般規定、訂立、解除和轉讓、被保險人的義務、保險人的責任、保險標的的損失和委付、保險賠償的支付等，為海上保險提供了相當的法律依據。1995年號稱為中國大陸的「金融改革年」，國務院頒布了「保險法」、「票據法」、「商業銀行法」、「中國人民銀行法」等一系列金融法規，嗣後並陸續制定「保險公司管理暫行規定」等保險業相關法規。

1995年6月30日大陸公布之第一部「保險法」，其歷時三年研擬，並借鑑英、美、日、港、臺等十六個國家及地區保險立法經驗⁸，於中共第八屆全國人民代表大會常務委員會第十四次會議通過，由中共國家主席以五十號令公布，自1995年10月1日起施行。此法主要目的在規範和管理商業保險市場，保護保險契約雙方當事人的合法權益，並維護商業保險公司的經營自主權。大陸「保險法」共分為八章，依序為總則、保險合同、保險公司、保險經營規則、保險業的監督管理、保險代理人 and 保險經紀人、法律責任及附則，僅第二章「保險合同」之下列有專節，即一般規定、財產保險合同、人身保險合同三節，總計一百五十二條條文。

三、保險主管機關之更替

五十年代時期的中國大陸，保險業在計畫經濟體制下呈現由國家壟斷的經營模式，在此種經營模式下，保險並非一項商品或契約，而是政府為實現社會主義、達成社會福利與社會救助目的的一項行政工作。保險經營行為在本質上係政府施政作為，此時保險監理體制屬於「財政型」，即「財政管保險」，由財政部主管國家保險事業。

直到八十年代和九十年代中期，隨著中國大陸經濟體制改革與對外開放，中共當局逐漸建立了社會主義市場經濟體制，此時保險業壟斷經營的模式已不符合社會

⁶ 簡育宗，兩岸保險法比較 - 實務問題篇（臺北：漢興書局，初版，1999年），頁6-7。

⁷ Y. M. Niu, "The development of the Chinese insurance industry: its structure, performance and future", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol.19, no.71 (April 1994), p.216-221.

⁸ 李貴連，「大陸保險法之制定與大陸保險市場之發展」，*風險管理資訊*（第18期，1998年4月），頁18。

環境之需要，1985 年政府頒布了「保險企業管理暫行條例」，此條例從法律上確立了中國保險市場應開放眾多保險機構進行良性競爭，因此交通銀行及平安保險公司開始經營保險業務，打破中共建政後一直由中國人民保險公司獨占的保險市場。此時保險管理體制亦演變為「金融型」，即「銀行管保險」，由中國人民銀行負責對保險業從事監督管理。

當時中國人民銀行下設的保險司具體負責大部分的保險監理工作，保險司設有六處，分別為財產險管理處、壽險管理處、再保險管理處、中介機構管理處、業務檢查處與綜合處。關於外資保險公司和外資保險中介人公司的審查批准，以及有關對外資保險中介人機構的政策方針及相關規則辦法的制定，則由中國人民銀行外資金融機構管理司負責。至於對保險業者的現場檢查則由中國人民銀行稽核司負責。

由於保險業在中國大陸的起步較晚，計畫經濟體制下的投資融資體系亦較為簡單，保險業實際上被定位為銀行的附屬行業，政府主要著眼於壽險業的集資功能。對於人民銀行而言，保險監理相對於銀行監理居於次要的地位，監理工作著重於審批新設保險機構的資格與經營範圍限制，較忽視保險市場的具體情況的管理，如保險條款和法律規定是否符合保險原理與公平原則。中資保險公司（包括國有獨資保險公司和國內股份有限保險公司）過去歸中國人民銀行保險司監管，而外資保險公司歸中國人民銀行外資金融機構管理司管理，此雙重監理體制的監管標準與尺度皆有所不同，造成中資保險公司與外資保險公司（包括中外合資保險公司與外國獨資保險公司）先天上的不公平，這成為中國大陸成立保險監督管理委員會的主要原因之一。

保險、銀行、證券、信託與期貨等各項金融業必須專業經營，專業經營的結果必然導致專業監管的要求，顯然，專業經營與綜合管理存在著專業化分工的矛盾。中國人民銀行的監理人員統籌全國金融產業，由於缺乏完備的專業技術，使得長期以來保險監理力不從心。1997 年起，人民銀行轉為專責監理銀行業，整個金融監理制度有所調整，首先成立證券監督管理委員會，另外為強調保險監理機構的獨立性和權威性，1998 年 11 月 18 日中國保險監督管理委員會於北京成立，簡稱保監會，為國務院直屬事業單位，主管全國商業保險，根據國務院授權履行行政管理職能，依照法律統一監督管理全國保險市場。

參、中國大陸各種保險組織

一、保險股份公司 (Stock insurance company)

「中華人民共和國公司法」規定了有限責任公司與股份有限公司兩種組織形式，保險監理機構考慮到保險業經營的特殊性質，一般的有限責任公司不具備經濟實力從事保險業務，因此採用股份公司之形式設立保險公司。股份有限公司按照大陸中華人民共和國「公司法」第三條第三項之規定，乃全部資本分為等額股份，股東以其認購的股份為限對公司承擔責任，公司以其全部資產對公司的債務承擔責任的企業法人。據此，股份保險公司全部的資本平均分為股份，每一股的金額相等。將公司的資本股份化，有利於公司公開發行股份，募集社會資金，同時也便於確定公司股東的責任與權利。

中國大陸保險市場上的股份制保險公司共計 16 家 (數目持續增加中)，產險公司包括中國太平洋財產保險公司、天安財產保險公司、大眾財產保險公司、華泰財產保險公司、華安財產保險公司、永安財產保險公司、太平財產保險公司等七家。壽險公司則包括中國平安保險公司、中國太平洋人壽保險公司、新華人壽保險公司、泰康人壽保險公司、民生人壽保險公司、東方人壽保險公司、生命人壽保險公司、恆安人壽保險公司、太平人壽保險公司等九家。

二、國有獨資保險公司

國有獨資公司依大陸「公司法」第六十四條之定義，是指國家授權的投資機構，或國家授權的部門單獨投資設立的有限責任公司。與其他有限責任公司不同的是，國有獨資公司的股東只有一個，即為全部股權屬於國家所有，但它仍然是實行獨立核算的企業法人，不能套用行政級別⁹。

國有獨資保險公司最為特出之處，在於此種公司並不設置股東會，完全由國家授權投資之機構或由國家授權之部門，直接授權公司董事會行使股東會之部分職權，並決定公司之重大事項，但為避免董事會專行擅斷有礙公司及國家利益，故關於公司之合併、分立、解散、增減資本即發行公司債券等五方面，則必須由國家授權投資之機構或國家授權之部門予以決定，而非由董事會自行決定，此乃於「中華人民共和國公司法」第六十六條所明定。

中國大陸最大的國有獨資保險公司為 1949 年 10 月 20 日，經國務院批准，在北

⁹ 包相生等主編，最新中華人民共和國公司法實務 (北京：法律出版社，一版一刷，1994 年 2 月)，頁 45。

京成立的中國人民保險公司，過去是中共唯一一家專營國內外各種財產保險、人身保險和再保險業務的保險公司。1996年7月23日，中國人民保險公司根據國務院規定，改組為中保集團，下設中保財產保險有限公司、中保人壽保險有限公司與中保再保險公司三家子公司，實行分業經營¹⁰。1998年10月7日國務院發文，撤銷中保集團，將旗下三家子公司分別更名為中國人民保險公司、中國人壽保險公司與中國再保險公司，使人保公司由「官辦」蛻變為國家獨資商業保險公司。1999年7月7日，中國保監會宣布，中國保險股份有限公司即香港中國保險（集團）有限公司也完成改組，原中保集團的海外資產轉給中國保險股份有限公司，成為原中保集團所有海外營業性機構的控股公司。

至此，始自1998年的中保集團機構改革工作全面完成，原中保集團旗下的中保財產保險公司、中保人壽保險公司、中保再保險有限公司和香港中國保險（集團）有限公司等四大公司分別成為中國人民保險公司、中國人壽保險公司、中國再保險公司、中國保險股份有限公司等四家獨立的國有獨資保險公司，分別代表國家經營財產保險、人壽保險、再保險和海外保險業務¹¹。

長久以來，國有獨資保險公司的產權歸屬不明確，經營理念陳舊封閉，內部組織僵化落後，難以符合現代企業的組成原理與精神，且缺發靈活有效的增資來源，投資管道又較外資及合資保險公司狹窄，整體競爭能力明顯落後於其他合資或外資保險公司，因此近年來出現許多將國有獨資保險公司股份化、甚至上市的聲浪。早在原中國人民保險公司進行體制改革時，人民銀行就在《關於改革中國人民保險公司機構體制的通知》中指出應於條件成熟後，將此三家子公司（即中保財產保險公司、中保人壽保險公司和中保再保險公司）過渡為股份有限公司。

所謂股份化，是將國有獨資公司的資產折合成若干股，留下相對多數的國家股，其餘股可出售給部門、地區、企業或個人，成為國家控股的股份有限公司。各股東按股分紅，共同承擔投資風險和經營風險，企業生產與經營的風險主要掌握在擁有股票數最多之控股股東手中¹²。

三、保險合作社(Cooperative insurance society)

在中國大陸，各商業保險公司主要以營利為目的，其目標市場在各大城市和縣城，當其奮力拓展市場占有率之際，卻無法顧及中國大陸內地廣大的農村與數億農

¹⁰ 「中國人民保險公司簡介」，中華大黃頁，www.chinabig.com.cn。

¹¹ “View from the insurance inside”, *Reinsurance*, vol.32, no.1, (April 2001), p.24-25.

¹² 詹中原，「中國大陸的政府再造—國務院機構與國有企業改革」，國政研究報告（2001年12月25日），<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-071.htm>。

民們保險保障需求。因為農業保險帶有政策性、非營利性的特質，與商業保險經營者的經營目標在某些角度上是不一致甚至是相反的。「保險企業管理條例」中第五條規定，保險企業應支持農民在自願的基礎上集股設立農村互助保險合作社，其業務範圍的管理辦法另行制定。因此近年來中國大陸一些自保或互助性的保險機構正悄然興起，如供銷社內部安全統籌組織以及保險合作社等，而這些統稱為合作保險組織的機構，其業務主要針對各項農業保險。

保險合作社在國際上與其他保險組織相較，其規模與發展相對顯得較為狹隘滯後，但合作社之型態與性質與中國農村的互助倫理最能契合，其非營利、非法人的角色立場也較易在市場經濟上不發達的農業社會推展開來。根據中共十四屆五中全會的精神，於1996年8月22日制定的《國務院關於農村金融體制改革的決定》第五條規定中，就中國大陸農村保險體制改革作出如下決定：「在總結試點經驗的基礎上，逐步在農業比重較大的縣建立農村保險合作社，主要經營種養業保險（即種植業與養殖業）。在發展農村合作保險的基礎上，創造條件成立國家和地方農業保險公司，主要為農村保險合作社辦理分保和再保險業務。國家農業保險公司在中國人民保險（集團）公司原有農業保險機構的基礎上組建。為避免農業保險機構因承保種養業保險造成虧損，國家將在政策上給予適當的扶持。」

例如河北省供銷社於1987年展開合作保險試點的工作，供銷社是中國大陸境內組織最完整、實力最堅強、影響力最大的合作經濟組織，屬於農民所有。供銷社發展多年來自身形成了龐大的組織網絡，儲備了一批熟悉農業資訊與農產運銷經營管理的專業人才，並擁有現成的場地、設施與資金¹³。它經由地方政府的領導，將農民組織起來，創辦了冀州市保險合作社，發展農村保險業務，以抵禦自然災害，降低農業風險。

然而缺乏相應的政策與法規支持大陸農村的保險合作社，是目前存在的主要困難和問題。大陸「保險法」第三章第六十九條明確規定：「保險公司應當採取下列組織形式 股份有限公司 國有獨資公司」。由此可知，中共對保險合作社之組織型態並沒有相應的法源。（僅見於廣州人民政府於1992年12月4日頒布的「廣州市保險企業管理規定」第十一條中規定有關農村互助保險合作社的設置條件）不過保險法第一百四十九條和一百五十條又分別做出以下規定：「國家支持發展為農業生產服務的保險事業，農業保險由法律、行政法另行規定」；「本法規定的保險公司以外的其他性質的保險組織，由法律、行政法規另行規定」。由以上條文可知，農村保險合

¹³ 截至1999年底，中國大陸境內農產供銷社擁有四十八萬五千個的服務站點，其中村級綜合服務站有十二萬五千個，占全國經營站點總數的四分之一，村級服務站可為農民提供生產與生活多方面的服務。

作社乃農業保險相關法規所另行規定之特殊保險組織，不過此項制度目前仍欠缺統一之詳細施行細則或條例。經過六年，至今包括漁業在內的農業保險法規尚未有出臺跡象，雖曾有人大代表及政協委員多次呼籲國務院制定農業保險法規，但是目前仍難覓其蹤。

四、外商保險公司

外商保險公司之組織形式

1992年中國大陸開始對外開放國內保險市場，陸續有多家來自加拿大、瑞士、德國、美國、澳洲、英國等外資保險公司取得營業執照開始營業¹⁴。當前外商保險機構進入中國大陸保險市場之方式有二：一是入股中資保險公司，二是以獨資或合資方式設立分公司，其中又以中外合資保險公司為主要經營模式。

依照國務院於1983年9月20日發布的「中外合資經營企業法實施條例」中第二條明定，合資企業是中國大陸的法人，受中國大陸法律的管轄和保護。因此合資保險公司與中國大陸的其他經濟組織形成國內的法律關係，不適用「涉外經濟合同法」。合資保險公司若於境外設立分支機構，該分支機構具有中國國籍。目前中外合資保險公司皆為壽險公司，包括中宏人壽、太平洋安泰人壽、安聯大眾人壽保險、金盛人壽保險公司、澳大利亞康聯保險、加拿大永明人壽、英國保誠保險、美國恆康相互人壽、義大利忠利保險、荷蘭ING、美國全美人壽保險公司、英國英聯保險公司、法國國家人壽保險公司、中法合資金盛人壽保險公司分公司等十四家。

中國大陸目前非銀行金融機構的資產規模較小，政府雖已逐步取消數量限制，但對國外資本進入仍採取謹慎的態度，目前規定加入世界貿易組織後，允許外國非壽險公司在華設立分公司或合資公司，若為合資公司其股權比例最高可達51%；而外國壽險公司則需以中外合資保險公司之型態於中國大陸境內營業，股份比例不得超過50%。以上限制是為了保護國內保險產業所形成措施，但隨著保險業務逐年增長的趨勢，將會為中外合資保險公司經營的後幾年帶來問題。由於壽險公司的前期經營成本較高，在業務達到一定的規模後，為達到保險法上對償付能力的要求，保險公司必須追加資本金，否則將出現償付能力不足的情況而導致停業。此種追加資本金的情形應會在保險公司開業後幾年內出現，通常還需要持續性的追加。

在此過程中，原本資產規模不大的中方將面臨籌資困難的局面，若能將其股權轉讓予資金雄厚的外方應為一妥適方式，但如此一來將違反外資持股不得超過50%的限制，但若停業又會對保戶和合資雙方帶來極大的損害。保險主管機關應盡速研

¹⁴ 東泰產險通訊編輯小組編，「大陸保險市場簡介」，東泰產險（第3期，2000年7月），頁8。

擬相關措施以確保合資保險公司的股份限制原則，並維持保險公司的正常營運，同時又能兼顧中方資金不足的問題。

外商保險組織之優惠待遇

企業所得稅方面

企業所得稅是對企業淨利潤徵收稅捐，依財政部國家稅務總局於 1994 年 7 月 1 日發布的「關於金融、保險企業有關所得稅問題的通知」第二條規定，中國人民保險公司所得稅稅率為 55%，其它股份制保險企業的所得稅稅率為 33%。至於外商保險公司依照「中華人民共和國外商投資企業和外國企業所得稅法」第七條之規定，設在經濟特區的外商投資企業、在經濟特區設立機構、場所從事生產、經營的外國企業和設在經濟技術開發區的生產性外商投資企業，按 15% 的稅率徵收企業所得稅。並基於經濟特區執行的稅收優惠政策，從註冊登記起第一年免徵所得稅，而第二年和第三年則減半徵收。

其後為了促進各保險企業間的平等競爭，國務院決定調整保險業的稅收政策，於 1997 年 2 月 19 日發布「關於調整金融保險業稅收政策有關問題的通知」，對之前執行 55% 所得稅稅率的金融、保險企業，其所得稅稅率統一降為 33%。

此外，中資與外資保險公司在繳納企業所得稅時，在工資計算、員工福利費用、捐贈支出、業務招待費、利息支出、呆帳損失和固定資產折舊等方面計算的標準都有所不同。此種獨惠外商保險公司造成中外稅負不平衡的情形，長期下來已削弱了本土保險業的競爭能力。

資金運用方面之優惠

保險業在中國大陸屬於稀有的資金技術密集型產業，而保險業的生存發展，主要靠集聚要保人繳付的巨額保險費加以投資運用，因此如何有效運用保險資金可說是保險經營中最重要之課題之一。雖然外資保險公司目前尚不能經營某些保險業務，但與此同時，外資保險公司卻可以經營另外一些本地保險公司不能經營的業務。譬如在資金運用方面，根據「上海外資保險機構暫行管理辦法」，外資保險公司的資金除可以做人民幣和外幣存款、房地產、購買國債和金融債券外，還可以購買企業債券（不超過投資總額的 10%）、境內外匯委託放款以及股權投資（不超過投資總額的 15%）。顯然，中資保險公司保險資金的投資管道則相對狹窄許多，按照「保險管理暫行規定」第三十三條規定保險公司資金運用限於銀行存款¹⁵、買賣政府債券、買

¹⁵ 其中銀行存款包括活期存款、定期存款及協定存款，銀行存款安全性與流動性高但收益偏低，而協定存款使保險公司的可存款銀行由原先規定的四大商業銀行擴展到其他商業銀行，利率等均可由雙方協商確定，且保險公司可以協定存款憑證作為質押物進行融資活動。

賣金融債券¹⁶及國務院規定的其他資金運用形式，例如買賣證券投資基金。目前資金運用率僅達 10%。

事實上，從國有獨資保險公司或國內保險股份有限公司的實際情況來看，有 70% 以上的資金是用來購買國債，保險公司所持有的國債數量之大，甚至已達到可操縱市場的地步。根據歐美國家過去的經驗，一家保險公司國債的持有量不能超過市場的 1%，否則保險公司將面臨到可觀的流動性風險。由於中國大陸目前現有的國債品種較少，保險公司單一種國債的持有比例又過大，若遭遇緊急情況需要變現，則保險公司的資產必然會大幅貶值。但是在中國大陸境內經營的外資保險公司就較少遇到這方面的問題，它們大多是國際著名的跨國綜合金融服務集團，除了相關法規允許其買賣上海 B 股及深圳 B 股，或經營房地產或放款等各項投資，尚可利用跨國公司所特有的集團優勢，在全球範圍內尋求資本支援、轉移利潤和分散成本。例如美國友邦保險公司在上海開業之初，曾經承諾在十年內不將保險資金運用於境外，但實際上保險監理制度和相關法規對其資金流向實難收確實監控之效。

肆、加入世界貿易組織對中國大陸保險業之影響

過去在關稅貿易組織(Genera Agreement On Tariffs And Trade, 簡稱 GATT)與後來關於加入世界貿易組織的談判過程中，中國大陸政府利用「服務貿易總協定」(General Agreement on Trade in Services, 簡稱 GATS)中對開發中國家的特殊條款，對外資保險公司進入中國大陸保險市場採取了一系列限制，這些限制包括了組織形式、業務、地域、投資等方面¹⁷。

至 2001 年 8 月為止，中國大陸共有 40 家保險公司，其中合資及外資保險分公司已達 27 家，壽險占了 13 家而產險占了 14 家，另有 4 家中外合資保險公司、1 家外資保險公司分公司正在籌建中。外資保險公司在數量上已超過中資保險公司，但是無論在營業範圍或是經營區域，卻受到保監會的嚴格控制。目前外資保險公司僅限於上海和廣州兩個區域進行展業，除美國友邦保險公司獲准於廣州、北京、蘇州、東莞與江門等地營業外，其餘外資保險公司多僅能在上海營業，因此，至 1999 年底，外資保險公司在大陸的市場占有率約僅為 1.3% (外資保險公司 1999 年保費總收入

¹⁶ 債券方面包括各種國債、金融債券及 AA+以上級的中央企業債券，其流動性與安全性高，收益亦較銀行存款高，保險公司可進入銀行同業拆借市場進行債券現券交易及回購交易。

¹⁷ 中國保險年鑑編輯委員會編，1999 中國保險年鑑 (北京：中國保險年鑑編輯部出版發行，初版，1999 年 11 月)，頁 1158-1159。

為 18.2 億元)，只有在中國大陸保險業最早開放、競爭較激烈的上海地區，在 2000 年時外資保險公司的市場占有率方有 14.5% 之高¹⁸。

中國大陸已於 2001 年 12 月 11 日正式加入世界貿易組織，臺灣亦於 2002 年 1 月 1 日成為會員國，兩岸經貿市場包括保險業，將呈現開放之勢。深具成長潛力的大陸保險市場，將在入世五年後允許外商成立全資公司，外商與臺灣壽險業莫不引頸期待，全球大約有三百多家保險公司已制定了進入中國大陸保險市場的計畫，其中包括世界規模名列前茅的許多國際保險公司。這些外資保險機構有著悠久的經營歷史與雄厚的資金實力，在保險產品開發、保險技術應用、市場化經營管理、保費運用與風險監控、保險人才培訓教育等許多方面有著非常大的競爭優勢。

大陸外貿部外資司司長胡景巖表示，大陸在加入世界貿易組織後，將取消對外商投資企業的「當地含量」、「外匯平衡」、「外銷比例」三項硬性規定，將修改相關的法律、法規，取消三大政策壁壘。所謂取消「當地含量」、「外匯平衡」、「外銷比例」，是指外商投資企業到大陸投資，不再需要大陸資本占有相當的比例；另外，中共政府將不再對外商投資企業進行使用外匯的限制；同時，不再強制規定外商投資企業產品的外銷比例。在保險業方面，中國大陸加入 WTO 後，外資保險機構在中國大陸設立合資保險公司時，以往繁瑣的申請條件與發放營業許可的數量限制將逐步放寬，設立分支機構的限制也不復存在。外資保險公司將可進入成立非壽險子公司或者合資公司（意即外資壽險公司須選擇中方合資夥伴，外資非壽險公司則可擁有合資保險公司 51% 的股權），入世二年後，將允許外資保險公司設立外資全資子公司，並取消外資保險公司經營財產險與意外險之地域限制，各主要城市將陸續於二至三年內逐漸開放。入世後五年內，外資保險公司的業務範圍將擴展至團體險、健康險和養老保險。另外，再保險市場將取消准入限制，完全開放。

此外，「中華人民共和國外資保險管理條例」目前已於 2002 年 2 月 1 日起先行從上海開始實施，此條例對外資保險公司的資本金或營運資金、准入門檻與籌建期限等作出了具體的規定。其中第 39 條特別說明香港、澳門及臺灣在中國大陸境內設立及營業的保險公司，亦比照適用該條例。入世後對保險公司營業範圍所允諾條件，明訂於該條例第 15 條：外資保險公司經營下列種類的保險業務：財產保險業務，包括財產損失保險、責任保險、信用保險等保險業務；人身保險業務，包括人壽保險、健康保險、意外傷害保險等保險業務。並在核定的範圍內經營大型商業風險保險業務、統括保單保險業務。惟同一外資保險公司不得同時兼營財產保險業務和

¹⁸ 李文瑜，「中國保險業：融入國際化大潮」。中央日報，90 年 10 月 1 日，第 7 版。

人身保險業務（參閱該條例第十六條），係入會承諾未明文規定的灰色地帶。「中華人民共和國外資保險管理條例」是一個適用性更強、與世界貿易組織的相關規則更合致、且效力更高的行政法規，該條例將逐步取消外資保險公司在內地的各項優惠，使之與國內的保險公司作公平競爭，這些優惠包括：

- 減免外資保險公司 15% 的所得稅；
- 五年內免徵外資保險公司的營業稅；
- 外資保險公司收取的保費，可投資於國際市場。

以上這些不符合國民待遇的規定都將在新措施實施後取消。此外並規定外資保險公司必須把資金主要用於國內投資，並通過一定措施確保外國保險公司的償付能力。且為了避免入世後，外資保險業蠶食鯨吞大陸市場，中國大陸將加強國內保險企業的整合步伐，形成若干具有效率和實力的大型保險集團。除了允許保險企業購買證券投資基金和企業債券外，還考慮由保險公司參與發起和組建資產管理公司、基金管理公司等。在保險資金運用管道上，將研究保險企業開展住房抵押貸款、參與基礎設施建設的可行性。

目前外資保險公司經營的業務範圍仍受到嚴格限制，非壽險業務方面，外資公司可設立分支機構，但客戶僅限於外商投資企業，且不能承辦汽車保險業務。而壽險業務方面，外資僅能採取合資方式設立公司，且只能承辦個人壽保險業務。至於再保險業務，非壽險公司須將兩成業務交由中國再保險公司承辦再保險。在中國大陸加入世界貿易組織後，中國大陸政府必須遵循國民待遇原則，因此我們可以預見，隨者保險市場開放程度的提高，外資保險公司對中國大陸保險市場的衝擊亦會逐步上升，進而壓縮中資保險公司生存與發展的空間，保險市場將會重新被分割，各家中資保險公司在市場上也將重新被定位。

中國大陸加入世界貿易組織對保險業的深層意義，在於國內保險事業運行的各個環節都將與國際慣例接軌，這必然衝擊到大陸現行的保險體系。因此就各保險機構而言是憂喜參半，欣喜的是將促進保險產業結構的良性調整，並有利於各保險公司加緊從事保險業專業化之經營，組織營運更符合國際慣例，在外來保險業之帶動下，將保險意識淺移默化地滲入中國大陸廣大城鄉。憂慮的是，中國大陸的保險業至今尚處於初步發展階段，若全面開放保險市場，開放度過大，讓外商保險機構大量湧進國內保險市場，必會使本土保險業者受到極大刺激，甚至導致經營困難，整個保險市場亦將受害；但若市場開放程度太小，又可能使受到保護的本土保險業失去在國際競爭中吸收養分、積累經驗的機會。為提早因應以上可能出現的情形，中國大陸的保險主管機關已陸續開放保險公司的股票公開上市，加快籌資速度以增強

整體實力。在對其本土保險業者施以保護之餘，對外資保險機構進入國內市場設下多道門檻，並限制其經營區域，此外還運用行政干預的手段，使外商保險公司減緩在大陸展業的腳步。

面對加入 WTO 之後，中國大陸保險市場上的競爭主體將不斷增加，其組成成分也越加複雜，對保監會的監督管理將造成一定程度的困難，根據國民待遇原則，在保險市場管理上對中資及外資保險機構必須一視同仁，不得厚此薄彼，不僅業務範圍應一致，監理法規亦須統一。開放保險市場可激勵中國大陸國內保險業的發展，當自由化與國際化的浪潮襲來時，保險主管機關應在公平和公正的前提下，對較為落後的國內保險業者積極予以扶持，避免盲目地開放帶給中國大陸金融體系過大的衝擊，才能促進保險業穩定健全的發展。

伍、結 語

大陸的保險主管機關監管部門長期以來迭經變化，保險業的歸屬問題幾經周折，與政府在各個時期主張不同的保險政策有密切關係，保險事業由最初的國家全面負責辦理，之後轉變為以社會保險為主、商業保險為輔的情勢。中國大陸的保險監理制度晚於保險市場之形成，因此監理方式趕不上保險業的迅速發展，再加上監理機構人員不足，導致整個監理體系始終處於被動狀態。然而經濟體制改革使承擔風險的主體發生了變化，計畫體制下本由政府承擔風險，轉變為企業和個人自己承擔，這不僅使社會保障制度的改革成為必要，也創造出對於商業保險的巨大需求。直至今日，商業保險已憑藉市場經濟的力量能夠獨當一面，為投保人身與財產提供完整的保障。保險主管機關則從開始由中國人民銀行領導，中間改為財政部負責監督，後來又轉歸中國人民銀行統攝管理事宜，最後到了 1998 年國務院才設立保險監理委員會專門監理保險業。

現今中國大陸的國有獨資保險公司、中外合資保險公司與外商獨資保險公司各享有不同的條件及待遇，包括設立條件、營運資金、法人地位、投資管道與稅負等方面。例如對於當前較具爭議的保險稅制問題，雖然中國大陸政府基於財政考量，針對中資保險公司施以高稅收待遇，事實上無法立即大幅調降保險稅率。至於增強保險公司的清償能力與財務狀況，也不可能僅藉由調整稅收制度就可收其成效。此外，中資與外資保險公司在政策的負擔上亦有所差別，外資保險機構對國家政策所承擔的義務遠弱於中資保險公司，其經營方針和決策也較少受到國家宏觀調控政策的約束。

在此同時指出，中資與外資保險公司間存在的不平等待遇並非具有絕對性，中資保險公司也享有一些特殊待遇，諸如許多保險業務領域目前仍只准許中資保險公司經營；或是在再保險安排上，外資保險機構須將其承保的全部業務的 30%向指定的國內保險公司辦理再保險。上述這些情況與世界貿易組織主張的國民待遇原則不相符合，亦須一併檢討改進。中國保監會應從速處理各種優惠政策與國民待遇間相互消長的關係，對於舊有的特殊優惠政策，須隨著中國大陸保險體制改革的發展與保險市場開放進程的加快，逐步予以取消。