

# 我国保险业包容性增长与 保险消费者权益保护关系研究

孙武军\*

【摘要】 保险业包容性增长是均衡、和谐、可持续性和与社会经济发展相统一的增长。而保险消费者权益保护与包容性增长相辅相成、密不可分,其是否得到有效保护是保险业能否实现包容性增长的关键,因而,在包容性增长的每个环节中必须努力保护保险消费者的权益。以我国保险业发展历程与现状为分析背景,梳理出侵害保险消费者权益的种种行为,并深入探讨了我国保险业包容性增长与消费者权益保护的相关关系,得出产生这些行为的深层次原因是监管缺位;通过借鉴金融危机前后欧美金融消费者保护体系建设的经验,从我国保险业实际,提出了促进我国保险业包容性增长的保险消费者权益保护的政策建议。

【关键词】 保险业;包容性增长;权益保护

## 一、保险包容性增长和保险消费者权益保护关系的研究背景

2007年,亚洲开发银行基于经济发展成果未能有效普惠所有地区和所有人群的现实首先提出“包容性增长”这一概念。包容性增长是指社会和经济二者之间的协调发展和可持续发展。包容性增长最基本的含义是公平合理地分享经济增长,倡导一种机会平等的增长,可以表现为绿色增长、均衡增长、正义增长和全面增长等多方面的增长。<sup>①</sup>对我国保险业来讲,包容性增长就是要实现均衡、和谐、可持续和与社会经济发展相统一的增长。而保险消费者的权益是否得到有效保护直接是保险业能否实现包容性增长的关键。

从包容性增长的角度审视我国改革开放30年来保险业发展现状,我国保险业虽然发展迅速,但在保险业高速发展的过程中也存在着诸多问题。其中,最为突出的问题就是保险消费者权益保护没有得到足够重视,主要表现在两个方面。一是保险宣传中存在虚假宣传,片面介绍,回避风险及免责

\* 管理学博士,南京大学商学院副教授,210093。本文为国家自然科学基金项目“双边市场中企业竞争行为的理论与实证研究”(70972032)和国家社科重点项目“我国应对国际金融风险的对策研究”(08AJY029)的阶段性研究成果,并受江苏高校优势学科建设工程项目资助(PAPD)。

① 沈广和、刘祖云:《“包容性增长”的社会关注及其理论拓值》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2012年第1期。

条款,误导消费者,为了促使消费者购买保险产品,对风险和免责条款缺少明确提示,甚至予以回避。造成消费者误解,一旦发生保险事故,纠纷在所难免。二是保险理赔慢、理赔难。保险消费者出于规避风险的需要购买保险产品,在保险事故发生后如果不能得到及时理赔,其权益将受到极大损害。这极大地影响了我国保险业增长的质量和速度,违背了包容性增长的内在要求。因而探讨我国保险业包容性增长与保险消费者权益保护的关联性就变得极为必要。

目前,保险学界对于保险业的包容性增长的概念进行了初步探讨。邵增兵界定了什么是保险业的包容性增长以及如何实现保险业的包容性增长的问题,认为保险业包容性增长是可持续增长、均衡增长、与经济社会相协调的和谐增长。<sup>①</sup>在此基础上,陈浩等认为保险业包容性增长的核心要素为“公平”、“均衡”、“和谐”和“可持续”,探讨了我国保险业包容性增长的必要性和重要性,并针对我国保险业现阶段存在的诸如区域发展不平衡等问题提出了相应的政策建议。<sup>②</sup>在保险消费者权益保护方面,学界的讨论和研究已经较为深入,对于权益保护方面存在的问题和改进方法都有着较为系统的阐释。就国外研究而言,虽然保险的历史很长,但对于保险消费者权益保护制度和法规的研究则相对较晚。相关文献可以追溯到20世纪80年代,如Meier在*The Political Economy of Regulation: The Case of Insurance*一书中,运用经济学的观点,将保险的监管看做是其他行业监管的一种推广,认为相关的监管实际是相关利益方,尤其是政策制定方的相互博弈,因而监管目标也是多方面的,而非仅仅是修正市场失灵。<sup>③</sup>

Klein强调了保险监管的重要性,回顾了20世纪80年代末保险纠纷高发以来保险业所做的一系列举措,包括提高财务标准、提高透明度、增加监管工具以及严格监管措施等,并分析了这一系列举措背后的经济及政治原因以及随之产生的各种争议。<sup>④</sup>Harrington针对自2007年危机之后美国AIG公司等保险机构的表现以及原有的保险监管措施在危机中的不足,在回顾危机产生的原因的基础上,有针对性地提出了在新的经济形势和金融发展趋势下对保险监管措施应注意的问题,并给出了自己的政策建议。<sup>⑤</sup>

就国内研究而言,在对我国保险消费者权益受到侵害的分析基础上,郑伟探讨了消费者权益受侵害的原因以及相应的制度保障,并提出了全面的政策建议。<sup>⑥</sup>耶基盛分析了目前国内保险市场上保险消费者权益主要在保险消费者被误导、被欺诈以及被陷理赔难方面受到侵害,并在分析根源的基础上,从实务和理念两方面提供了解决问题的思路。<sup>⑦</sup>聂勇以100个诉讼案例为样本,从车险理赔难这一现实问题着手,对损害保险消费者权益的诉讼案例的表现形式和原因进行了相关分类和分析,指出条款设计、承保核保、理赔核保和知识普及等原因是造成消费者权益损害的直接原因,并针对实务中存在的种种问题提出了对应的解决方法。<sup>⑧</sup>张领伟在比较分析了英国、美国和澳大利亚等国家的金融消费者保护体系的优缺点之后,从借鉴国外实践经验与我国现实情况的角度,指出我国建立一个低成本高效率的消费者保护制度是一个逐渐培育和完善的过程,需要诸多利益相关者都要进行努力,需要从顶层设计开

①邵增兵:《论保险业的包容性增长》,《中国保险报》2011年11月26日第4版。

②陈浩、殷甜甜、孙武军:《实现保险业包容性增长的相关问题探讨》,《金融纵横》2012年第9期。

③K. J. Meier, *The Political Economy of Regulation: The Case of Insurance*, New York: Suny Press, 1988.

④R. W. Klein, "Insurance regulation in transition", *Journal of Risk and Insurance*, vol. 62, no. 3, 1995, pp. 363-404.

⑤S. E. Harrington, "The financial crisis, systemic risk, and the future of insurance regulation", *Journal of Risk and Insurance*, vol. 76, no. 4, 2009, pp. 785-819.

⑥郑伟:《保险消费者权益保护:机制框架、国际经验与政策建议》,《保险研究》2012年第3期。

⑦耶基盛:《务实与务虚——保护保险消费者权益的思考》,《金融管理与研究》2011年第7期。

⑧聂勇:《基于车险理赔难视角的消费者权益保护机制研究——以100个诉讼案例的实证分析为视角》,《中国保险》2012年第10期。

始。<sup>①</sup>

综上,虽然学术界对于保险包容性增长和保护保险消费者权益都有相关研究,但现有研究明显将二者割裂开来,未能有机结合,从而未能从整个保险业包容性增长这个更高的高度来看保险消费者权益保护问题的重要性。本文将以此为出发点,在讨论我国保险业包容性增长与保险消费者权益保护相关关系的基础上,借鉴国际(或地区)上的先进经验,有针对性地提出我国的在保护保险消费者权益方面的政策建议。

## 二、保险市场发展与 消费者权益保护的关系

保险消费者权益保护是保险业发展之本,也是各国保险监管目标的终极指向。对于任何一个保险市场,没有对消费者权益的切实维护,保险业的发展都将是无源之水,无根之木,都不具有可持续性,更加谈不上包容性的增长。保险业包容性增长的理念将保险消费者权益保护视为核心内容,其原因在于:1. 保险业涉及投保人等消费者,也涉及保险人、保险中介等保险相关人,促进各方面的权益保护本就是保险业包容性增长的应有之意;2. 保险业包容性增长的可持续性要求相关参与者都能够得到平等的对待,使相关利益相关方都能够积极参与进来;3. 保险业作为保险消费者寻求风险管理和控制的市场,能否健康发展直接关系到整个社会对于风险的管理水平,如果不能做到有效保护保险业消费者权益,保险业就难以健康发展,更谈不上与经济社会相协调统一的和谐增长。所以,保险业包容性增长需要以保护消费者权益作为发展之本。同样,保险消费者权益是否得到有效保护也需要保险业包容性增长作为后盾支撑。保险消费者更多的是出于规避风险的需要而进入这一市场,其赔付要求需要保险业的相关资产作为后备支持,而这又依赖保险行业的

健康发展。此外,加强保险消费者权益保护,离不开保险监管制度的不断完善和创新,而保险制度是保险业包容性增长中极为重要的一部分内容。同时,随着经济社会的不断发展,保险消费者对于保险产品将会有更多的需求,需要保险公司和保险中介不断创新产品和服务。这就需要保险业能够包容性的增长,使保险业有足够的能力和动力去满足保险消费者不断出现的新需求。而对于消费者需求的满足,同样是对消费者权益的一种保护。

从实现均衡、和谐、可持续和与社会经济发展相统一的增长而言,保险包容性增长和消费者权益保护二者间的关联性体现在:

1. 包容性增长首先体现在它是与社会经济相统一的增长,即经济增长和保险业发展高度的正相关性。从欧美发达国家保险行业增长的经验来看,保险业的增长与整体经济和人均收入的增长密切相关:当一国的人均收入能够满足基本生活的需要时,就要开始注意对于风险的防范和分散,此时代表人均保费的保险深度将会有较大的增长。目前,从保险行业的发展速度而言,我国正处于保险深度不断增加,保险密度基本稳定,保险行业整体处于快速扩张期(如图1所示)。就保险行业保费收入而言,我国长期稳定的经济增长态势保证了保险行业总承保能力的上升趋势。总体而言,我国的保险业能够承担为服务社会经济发展和保障民生的重要责任,基本能够满足人民群众和经济社会发展的实际需要。

然而,从体现保险业发展质量的角度而言,我国的保险消费者保护并没有随着市场的发展而自动的改善。在这方面,新问题不断出现,其中,一个重要现象就是逐年增长的人身保险退保金额却在不断增加。在2003—2012年,我国诸多人寿保险公司面临退保高峰,有些公司的退保金额甚至接近同期保费收入(见图2)。这表明,我国保险行业面临较大的流动性风险,保险业的增长已经较为明显地受制于我国不完善

<sup>①</sup>张领伟:《消费者权益保护制度的顶层设计》,《中国金融》2012年第7期。

的消费者权益保护现状。

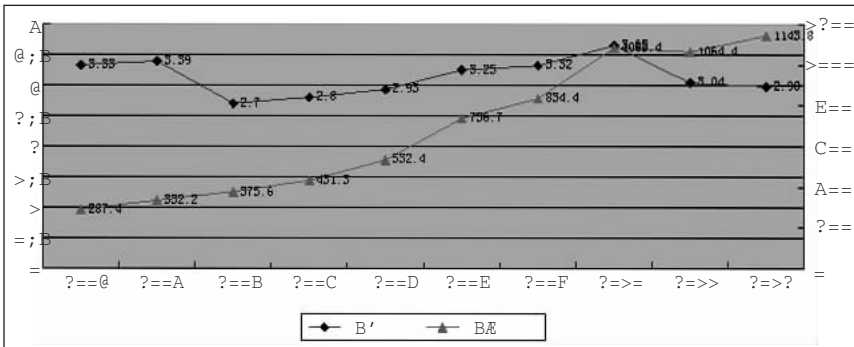


图 1 2003—2012 年我国保险密度与保险深度变化趋势图

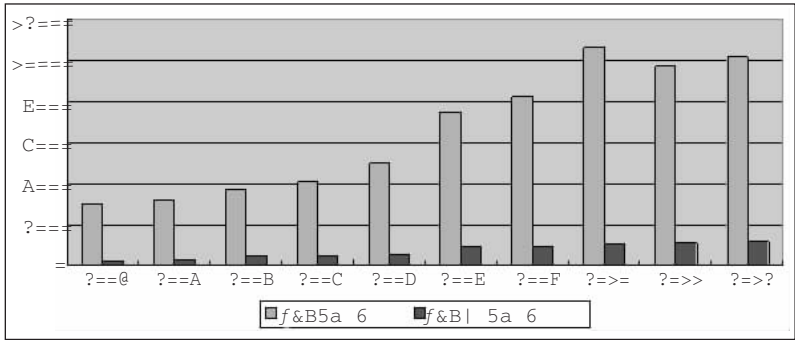


图 2 2003—2012 年我国人身险保费收入与人身险退保额对比图

2. 包容性增长是讲诚信、注重被保险人利益的和谐增长。和谐增长最为首要的要求就是注重各方利益保护,减少增长过程中的摩擦,降低增长内耗,重视保险消费者利益。然而,由于在我国长期以来的保险销售制度和渠道中,保险销售员的收入直接与销售金额相关,兼之整个保险监管体系构建不完善、监管行为存在疏漏,不能有效控制保险从业者的销售行为,因而,在销售过程中广泛存在着虚假宣传、片面介绍、甚至欺诈的问题,所以诚信问题突出,各种短期行为并没有自然消失,反而随着保险业规模扩张而越演越烈。根据最新数据,2012 年全年保监会共接收保险消费者有效投诉件 16087 件,同比增长 205.78%,反映有效投诉事项共 17365 个,同比增长 195.98%。其中信件投诉 2159 件,网络投诉 1079 件,来访投诉 977 件,电话投诉 11872 件,几乎涉及市场上所有的保险公司及中介,所反映的问题主要集中在:①(1) 投诉渠道全面畅通,投诉总量显著增加;(2) 产险

公司投诉中违法违规类投诉下降明显,但合同纠纷类投诉大幅上升,理赔纠纷仍是投诉焦点;(3) 人身险公司投诉中违法违规类、合同纠纷类投诉均有较大幅度的增长,销售误导依然突出;(4) 电话销售扰民投诉增加较多,屡禁不止。这种状况,在我国保险业快速发展的过程中必须改变,必须不断提高整个行业的信誉度,营造行业文化,始终把维护被保险人的合法利益放在最重要的位置。只有这样才能赢得广大客户的信心,实现保险业的包容性增长。

3. 保险业包容性增长是一种均衡增长。包容性增长的“均衡”至少体现在两个方面:一是体现在保险业的内部,即各类险种的均衡增长;二是体现在保险业的范围,即各地区之间的均衡增长。从空间范围来看,我国保险业的地区发展差异较大。这一方面体现在区域保险业发展不平衡上,另一方面体现在保费收入上。就保险业地区发展状况而言,我国区域经济发展的不平衡导致区域保险业发展不平衡的问题

①数据来自中国保险学会网站: <http://www.iic.org.cn>。

相当突出,这种不均衡的发展状况不仅对未来保险业的整体健康增长带来了不利影响,而且也为我国有效构建统一的保险消费者机构造成了障碍;就保费收入而言,我国保险业的区域发展不平衡问题也相当突出,2011 年广东省和江苏省的保费收入分别达到 1579 亿元和 1200 亿元,而欠发达地区的保费则相对很低,如海南省保费收入仅为 53.75 亿元。

从对消费者权益保护的力度而言,各地区的保险行业发展差距也较大,其直接表现就是对有关消费者权益侵权的投诉数量上。根据保监会资料,2012 年我国保险消费者投诉地区亿元保费投诉量平均值为 1.04 件/亿元,有 12 个地区高于平均值,依次为:北京(含 12378 所有投诉电话记录)、陕西、山东、福建、河南、广西、辽宁、重庆、新疆、宁夏、黑龙江、海南。

而从投诉机构的数量来看,消费者投诉地区千家机构投诉量平均值为 214.58 件/千家,有 14 个地区高于平均值,依次为:北京(含 12378 所有投诉电话记录)、上海、厦门、深圳、重庆、辽宁、福建、山东、陕西、天津、浙江、河南、广东和

宁夏。

可见,我国各地区的保险业发展无论从区域发展还是从行业发展质量而言,都存在较大程度的差异,长期来看,必将对我国的保险业发展造成不利影响。重视各地区间的差异,促进均衡发展,将是我国保险业包容性增长的重要一环。

4. 包容性增长是注重效益和质量的可持续增长。改革开放以来,我国保险业持续高速增长,无论是财险保费收入还是寿险保费收入,都有较大幅度的提高(如图 3 所示),但从保险行业发展质量而言,还存在诸多现实问题,突出体现在前文所述的保险消费者权益保护方面。保险行业量的增长与质的滞后严重影响了保险业的可持续发展。观察图 2 的我国人身险保费收入,可以看到我国人身险的增长在最近的两年处于徘徊停滞的状态;而同期的保险纠纷投诉率增长则高达 205.78%。可见,保险消费者权益保护是相当不力,这已经严重影响我国保险业的生长,尤其是影响人身保险的可持续增长。而造成中国保险消费者权益侵害问题的原因是

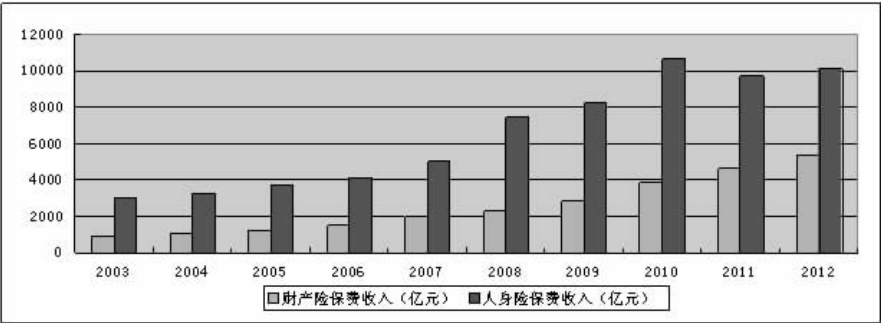


图 3 2003—2012 年我国财产险保费收入与人身险保费收入对比图

多方面的。从整个保险市场来看,其原因可以归结到我国保险市场长期粗放的发展方式:保险业的集约经营和内涵式增长能力不强,部分公司主要靠快速增设机构、铺摊子实现外延式扩张,注重规模和体量,忽视提升保险公司内部管理水平;在产品开发方面,自主创新能力不足,更多的是直接生搬硬套国外产品,忽视国情,使产品脱离市场需求,同时使自身发展受到阻碍;在保险资金的使用和保值方面,我国保险公司还不能有效匹配来源和使用期限,将保险

资金用于短期投资的比例远高于应有的水平。资金来源和运用的不相匹配,严重影响保险资金的良性循环和使用效果。而另一方面,保险人(即保险公司)、消费者和监管方也都存在一定的问题:就保险人(即保险公司)而言,在保险产品提供与保险服务办理方面都存在缺陷,其中保险服务办理方面缺陷尤为突出,在销售环节表现为销售误导、夸大收益、风险提示不足,在核保环节表现为未尽审慎义务,在理赔环节表现为拖延、惜赔、甚至无理拒赔;就保险消费

者而言,问题主要表现为保险消费者对保险重要性、保险产品的类型等以及违背最大诚信原则给自己带来损失的理解和认知不足;就监管方面而言,尽管已经建立起相应的规范和制度,但在实践中仍然存在对消费者保护重视不够、落实不力、监管不到位等问题。

### 三、保险业包容性增长与保险消费者权益保护的政策建议

改革和完善我国保险业包容性增长与保险消费者权益保护的政策和措施,应立足国内,放眼世界。成熟保险市场国家的保险消费者权益保护机制为我国建立具有中国特色的保险消费者权益保护机制和体系提供了丰富的经验和案例。笔者认为,我国的保险消费者权益保护应在促进保险业包容性增长的重要理念下进行改革和完善。

第一,不断完善保险消费者权益保护的法律和制度体系。一个完善的体制是保护保险消费者权益的根本保障。目前,虽然我国保险消费者保护体系已经初步建立起来,但还存在着许多改进的空间和余地。在这一点上,既应该广泛吸收其他国家和地区的经验教训,少走弯路错路,实现快速发展,也应该立足本土,因地制宜地进行制度建设,不能生搬硬套,造成制度设计和现实的脱节。在这方面,金融危机之后的欧美等国家完善本国的金融消费者权益保护体系的举措值得我们借鉴。美国保险业监管和保险消费者权益保护方面最大的变化就是通过《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法》以及此后建立的联邦保险办公室和消费者金融保护局。根据《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法》的第十部分的要求,2010年7月美国设立了消费者金融保护局(CFPB),其改革思路是针对在危机中监管重叠和监管真空并存的问题,保险业的监管开始从机构监管向功能监管的转变。不谋而合,英国也于2010年9月通过的“泛欧金融监管体系”被称为金融监管的里程

碑,其主要内容是成立了“一会三局”的跨境监管机构,确定了分业监管与系统性风险防控的框架。“一会三局”即欧洲系统性风险委员会和银行业监管局、保险业监管局、金融市场交易监管局。

相较于欧美多年以来建立起的一整套保护保险消费者的体系,我国尚有许多方面需要改进,我国要消化与吸收他国的经验教训,充分发挥制度建设的后发优势,不断完善和加强金融消费者权益保护体系。

第二,成立保险消费者保护机构。从目前的国际保险消费者保护趋势来看,设立专门的保险消费者保护机构正在逐渐成为主流。美国设立的消费者金融保护局(CFPB)正是其中的代表。该机构的使命是避免消费者和投资者蒙受金融系统中不公和欺诈行为的损害,拥有与之相应的权力来行使其自身使命。英国也于2010年6月通过了金融监管改革方案决定新设立消费者保护和市场管理局(CPMA),后更名为金融行为准则局(FCA),负责监管所有金融服务行为,保护金融消费者。就我国现实情况而言,由于存在着广泛的侵害保险消费者权益的行为,一个有力的专门保护机构是一个非常迫切的需要。当前,我国对于保险消费者权益的保护政出多门,看似保护严密,但在出现实际问题时,往往监管者相互推诿,职责不明。而一个有力的专门的保险消费者保护机构能够克服监管机构职能局限,消除监管空白和监管惰性,将会成为保险业机构建设的里程碑。

第三,严格执行法律法规和规章制度,引入第三方监督。即使能够建立起理论上完美的法律和制度体系,但如果无法将制度和规范付诸行动,按照法律法规和规章制度行事,保险消费者的权益保护仍然是空中楼阁。实践中,很多侵害保险消费者权益的行为之所以能够长期存在,与监管机构和第三方监督的缺失不无关系。因而,加强监管,引入第三方监督机制,加强信息披露,实现社会舆论监督是非常有必要的。这一方面,英国有较为成功的例子。英国保险监管机构极其重视与保险消费者之间的信息沟

通,通过多种途径发布关于保险消费的权威资讯和研究报告,通过增强消费者的相关知识,来促进保险消费者通过正确路径维护自己的合法权益。英国金融服务局就在其官网上设置专栏,发布权威信息,同时还每年定期公布关于金融消费者的研究报告,设计商业保险交易、信息披露的及时性以及其他应要求披露的信息。

第四,加强行业自律,深化公众教育。在行业自律方面,保险公司应该完善理赔机制,加快保险赔付流程。一方面利用现代技术构筑信息平台,建立远程定损管理系统,提高核保核赔的科学性,同时要加强核赔制度建设,坚持双人查勘定损,提高第一现场查勘率实行岗位轮换制度,防止保险欺诈的发生。另一方面,加快保险赔付流程,对于不存在欺诈行为的保险赔付,减少保险消费者等待理赔的时间,提高保险消费者的满意程度,提高对保险消费者权益的保护。

在公众教育方面,应该普及保险知识,加强大众对于保险业的理解,改善保险业形象。长期以来,由于一些投保人由于种种原因得不到

赔付,并且经常受到推销保险的营销人员的骚扰,保险业一直得不到正面公正的评价。普及保险知识,加强大众对于保险业的理解,改善保险业形象,不仅仅能够使保险消费者减少信息不对称的劣势,更能有效地提高保险业的软环境,有力的推动行业的发展,促进保险业的包容性增长。

综上所述,保险业的包容性增长是均衡、和谐、可持续性和与社会经济发展相统一的生长,保护保险消费者权益是其题中已有之义,是实现保险业包容性增长的关键与重要支撑。目前我国,保险消费者权益受到侵害的现象仍然广泛存在着,而保护保险消费者权益的工作还不是很有效。因此,为有效保护保险消费者权益与促进保险业包容性增长,我国应该采取完善保险消费者保护的法律和制度体系、成立我国保险消费者保护机构、严格执行法律法规和规章制度以及引入第三方监督等方面的措施。

(责任编辑:杨嵘均)

## Insurance Industry's Inclusive Growth and Consumer Rights Protection

SUN Wu-jun

**Abstract:** The inclusive growth of insurance industry refers to a balanced, harmonious and sustainable growth, which is actually a kind of unified growth of social and economic developments. Insurance consumers' rights and interests can be effectively protected when an inclusive growth is achieved in insurance industry. In this paper, we attempt to describe and explain the development of the insurance industry in China and the status of the existing practices against the interests of insurance consumers. We have found that the underlying cause for the infringements of insurance consumers' rights is due to inadequate regulation and supervision over the industry. In the light of foreign experience and the reality of our country's insurance industry, we put forward policy solutions to strengthen the protection of insurance consumers' rights and interests and to promote the inclusive growth of China's insurance industry.

**Key words:** insurance industry; inclusive growth; rights protection