

# 论保险公司的“共同治理”与政府角色的发挥

蔡莉莉, 黄 斌

(武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 蔡莉莉(1970-), 女, 湖北武汉人, 武汉大学经济与管理学院保险与精算系博士生, 主要从事货币金融学、保险经济学研究; 黄 斌(1978-), 男, 湖北阳新人, 武汉大学经济与管理学院保险与精算系博士生, 主要从事保险经济学与风险管理研究。

[摘 要] 投保人需要一个“代理人”, 在保险公司绩效不佳时对其实施有效的外部干预。而政府对保险公司治理问题的介入, 首要的目的正是保护广大的被保险方利益, 也就是为投保人充任“代理人”, 这为投保人对保险企业实施外部干预和有效控制提供了理论依据。对保险公司的干预, 更重要的是能够对保险公司日常的经营产生“硬约束”, 这种硬约束能够影响到对经营者的激励。政府的这样一种地位, 必然要求保险公司摒弃“股东倾向”, 从而接受兼顾债权人利益的“共同治理”理念。

[关键词] 保险公司; 共同治理; 政府角色; 立宪活动

[中图分类号] F840.32 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)02-0175-05

## 一、问题的提出: 保险公司治理中的政府

当前, 我国保险监管者正面临转换政府职能、提高执政能力、规范市场秩序和完善竞争环境的历史考验。在这个进程中, 监管部门日渐认识到, 政府公共政策的有效性, 与作为市场微观主体的保险公司内部治理的改善密不可分。因此, 关于完善保险公司治理的问题受到了保险监管当局的高度重视。

公司治理, 又称做“公司治理机制”、“公司治理结构”、“法人治理结构”, 有狭义与广义之分: 狭义的“公司治理”, 强调解决两权分离情况下股东和经营者之间的代理问题; 广义的“公司治理”, 则关注的是处理公司利益相关者之间的关系。在公司治理结构中, 作为代理人的经营者, 要对作为委托人的股东负有信托责任, 即经营者的行为要从股东利益最大化的角度出发。公司治理理论要解决的问题就是, 如何有效设计委托人与代理人之间的契约关系, 使代理成本达到最小, 股东收益达到最大。

但是, 保险公司的经营特征与一般工商企业相比是有较大差异的, 这使得政府必须在保险公司治理的完善中扮演特殊的角色: (1) 保险公司经营目标的多重性。主流经济学一直假定利润最大化是企业惟一重要的动机。保险公司经济效益的核心内容和本质要求, 当然也是以最小化成本, 取得最大化经济利益, 实现利润最大化, 或企业价值最大化。同时, 保险业的脆弱性又可能引发保险公司的偿付能力危机。这就要求保险公司不仅要实现其自身效益的最大化, 还要追求金融风险的最小化, 保证保险客户的根本利益不受损害。(2) 保险公司经营成本核算的滞后性。制订保险费率所依据的成本是过去发生的历史事件支出的平均成本, 而现时价格又要用来补偿将来不确定事件的发生将会产生的成本。由于风险因

素的不断变动,使其历史成本很难与现时价格完全吻合,更难以与将来成本相一致。因此,保险公司经营成本与保险商品价格的关联度不如其它商品密切。(3)保险公司经营成果确认的不确定性。一般企业只需将出售商品的收入减去成本、税金,剩下的就是利润,而保险公司除了要从当年保费收入中减去当年赔款支出、费用和税金外,还要减去各项责任准备金和未决赔款,因而准备金项和未决赔款项会对保险公司的利润有较大影响。

更进一步,从保险公司的融资角度来看,其特殊性表现在,它的债权主要由投保人持有。投保人往往具有分布广泛、分散和易于“搭便车”的特点,既没有积极性也没有能力去搜集、整理、分析有关保险公司偿付能力的信息,或真正有效地干预保险公司的经营管理及其风险投资行为。因此,作为主要债权人的投保人对保险公司的管理构成的是一种“软约束”。投保人的反应也仅仅限于退保或拒绝续保(即“用脚投票”),这并不是真正干预保险公司的管理。理论上,债权越分散,控制权越容易转移到债务人手中。从监管的角度看,这恰恰是需要加强保险管制的理由。

因此,投保人需要一个“代理人”,在保险公司绩效不佳时对其实施有效的外部干预。而政府对保险公司治理问题的介入,首要的目的正是保护广大的被保险方利益,也就是为投保人充任“监管”,具体到我国保险产业的实践中,发挥这个角色的主体就是中国保险监督管理委员会。当然,政府监管的目的,除保护被保险人的利益之外,还应担负起维护市场秩序、促进保险事业发展等宏观的任务。所以,在微观领域必须有代表投保人利益的组织,这是一种制度,也是一种理念。

然而,当前,政府在保险公司治理中的角色发挥存在一些不容忽视的问题,这突出反映在政府职能的“缺位”、“越位”和“错位”。首先,在政企不分的情况下,国有企业的实际控制权掌握在相关政府机构和官员的手中,后者并非企业股东,其行为通常也不是基于股东价值的最大化,因此存在着事实上的所有者“缺位”问题;其次,国家作为出资人对国有企业经营决策的干预,是通过若干政府职能部门(包括保监会)分别实施的,因此无法避免政府部门利用行政手段超越出资者职能,去直接干预企业的经营决策;最后,国有企业的出资者职能长期由多个政府部门分头负责,结果造成“内部人控制”,即内部人利用所掌握的公司控制权最大限度地牟取私利。

## 二、完善保险公司治理中的政府定位

在保险公司中存在由保险监管者代表的投保人利益,政府监管部门作为这些人的代理人,某种程度上约束了保险公司经营者仅仅追求股东利益最大化的行为。政府作为一种外部治理力量,与来自保险市场的力量不同。保险公司的监管,具体的包括偿付能力监管、市场行为监管及高级管理人员的任职资格审查等几个方面。

在公司治理实践中,股权和债权之间的潜在冲突是始终存在的。一般认为,债权人在公司破产清偿机制中享有优先于股东的索取权。因此,在相对强调股东权利的法律体系中,股东利益居于首位。但是,“债权倾向”日渐明显。鉴于目前我国主要保险公司的国有资本背景,在保险公司治理中强调“股东倾向”可能具有一些负面的影响:(1)按照股东倾向逻辑,所有者是企业治理的主体,在公有制条件下,只能由政府代表国家行使所有者职能。由于政府目标的多元化,由政府实施所有权约束,将强化政企不分。(2)由于经营者在取得保险公司实际控制权方面占据有利地位,一方面是经营者产生机制的行政化,无法保证真正有经营能力的人走上决策岗位;另一方面是作为大股东的政府对保险公司行为监控的行政化,及国有资本的无限责任制度,使得保险公司的约束机制无法硬化。(3)股东倾向逻辑要求委托人把决策权交给经营者行使,并对其行为进行监控,而我国传统的决策机制则是集体决策、集体负责。但是,在实际运作中却是个人决策、集体负责,使得真正的保险公司的风险承担者很难界定。

政府在保险公司治理中发挥作用,其主要目的是维护分散的投保人的利益,它为投保人实施外部干预和有效控制提供了理论依据。对保险公司的干预,更重要的是能够对保险公司日常的经营产生“硬约

束”,使经营层在实施决策的时候顾及到债权人的利益。这种硬约束能够影响到对经营者的激励,把债权人对经营的控制权由破产清算时刻延伸到正常运营中。保险公司是不会主动接受这种理念的,因为从根本上来讲,股东和债权人是一对利益冲突的矛盾体。所以,政府的积极作为是必需的,它必须在实施监管的时候能够影响到保险公司治理的系统改造,使之能够照顾到债权人的利益。

### 三、西方保险公司治理中的政府经验

对于政府在市场中所扮演的角色,西方现代经济学理论中有两种代表性的观点:“公共利益论”认为,政府的职能在于矫正市场的非完备性,技术分析上表现为监管代理人在信息约束下最大化社会福利。政府作为一个特殊的活动主体,其所颁布的法令、制定的政策具有强制性,而公共政策的公共性特征决定了其价值取向是一种公共利益;从另一个角度来说,市场并非万能的,在保证效率的同时,可能会产生经常的缺陷,那么为弥补市场缺陷,或纠正市场失灵,就需要利用政府这只“有形的手”。“利益集团论”注意到了政府行为并非从全民或公共利益出发的现象。奥尔森提出了“集团规模”的命题,即利益集团规模越小,其成员就越有积极性采取某种手段去影响政府的监管。斯蒂格勒的“监管市场”理论认为,所有的监管安排也是由需求和供给决定,并发现政府对产业的监管协调进程往往为少数存在利益相关性的企业所左右的事实。

一些国家的政府,如意大利财政部(1997年《Draghi委员会建议》)、德国联邦司法部(1998年《公司控制和透明度准则》)、俄罗斯(1996年《关于保证股东权利办法的法令》)等,以及一些重要的政府间组织,如经济合作与发展组织(OECD)等,长期以来致力于公司治理方面的实证研究,客观上推进了保险公司治理理念与实践的发展与提升,改善了保险公司治理状况,促进了保险业的可持续发展。

1997年亚洲金融危机爆发,引起世界范围内对公司治理问题的关注。1998年OECD召开部长级会议,呼吁各国政府、有关国际组织及私人部门,共同制定一套公司治理的标准和指导方针。为此,OECD成立了公司治理专门筹划小组,并于1999年出台了《OECD公司治理原则》。2002年OECD又公布了2004年版的公司治理准则。对照两个版本的准则,就会发现在公司治理方面,OECD已经开始从注重公司内部的权利关系的制衡,向注重内外部各种利益相关因素的协调转变;从倾向于公司高层的权术安排,向企业员工和债权人等原来忽略的因素倾斜。就债权人而言,OECD把它提高到债权人在公司治理中扮演着重要的角色,它们能够对公司运作起到外部监管者的作用的高度。

对于“债权人”利益的保护问题,OECD作了进一步说明:公司官员的不道德和违法行为,可能不仅侵害了利益相关者的权利,而且也在财产信誉和增加未来金融责任风险上,对公司和他的股东造成了损害。相对于因违法和不道德行为而被员工或者他们的代表、公司外部的其他人起诉,公司建立一套程序和安全措施将是有益的。尤其在市场化过程中,债权人是利益相关者的关键,公司将主要依靠他们的权利,来提升自己的信用。具有良好公司治理纪录的公司,经常能够比那些有不良记录的、带有不透明市场运作的企业,借到更多数量和更优惠期限的资金。

OECD的经验表明:公平不仅仅应该体现在股东、董事会和管理层的激励与约束方面,更应该体现在对企业的全体利益相关者之间的关系处置和机制安排上。在企业追逐利益的过程中,应当透过形式上的治理结构安排和切实的运作行为,让所有人看得到企业的社会责任和道德伦理之所在。

### 四、我国保险公司治理结构完善过程中的政府作为

#### (一)历史贡献回顾

中国市场经济脱胎于传统的计划经济,政府在公司治理中一方面扮演着“公共职能部门”的角色,另一方面又担当着“国有资产所有者”的角色。历史上,为减少政府的角色冲突、提高国有企业的运行效

率,我国国有资产管理体制一直在不断探索新的途径,对保险公司治理机制的构建发挥过积极的作用:1988年全国人大七届一次会议通过了新中国成立以来国有企业的第一部基本大法《企业法》;1993年中共十四届三中全会提出,要建立“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度;同年12月全国人大通过了《公司法》,提出不同产权主体投资设立公司,其法律地位都是平等的;2002年中共十六大报告确立了国有资产管理体制改革的新方向。新的国有资产管理体制改革,在政府职能转换方面迈出了关键一步,为政府在微观经济运作和公司治理中的准确定位奠定了制度基础。

## (二)现实经济条件

在我国保险公司的公司治理实践之中,对政府在其中如何作为的问题的考察与摸索由来已久,并形成了若干阶段性的经验总结成果。然而,在保险公司治理结构的完善之中政府角色的定位与政府功能的发挥,是在特定的经济环境之中作为一个理论课题正式提出的:(1)2004年底,保监会作出了中国保险市场全面对外开放的承诺,保险市场的对外开放与全面竞争进入了一个新的历史阶段;(2)新的《保险法》通过并开始实施后,我国保险监管体系重点正在加速由市场行为监管向偿付能力监管转变;(3)政府监管部门已经清楚地认识到,保险公共政策的有效性与微观市场主体内部治理的完备性之间的密切联系。因此,我国政府把促进保险公司治理结构的完善,作为从源头上防范、化解风险和监管创新的重要举措,就是顺理成章的。

## (三)“共同治理思想”与“三维行为模式”

理论上,如前所述,在保险公司中存在着由保险监管者代表的被保险人利益,政府作为这些人的代理人,某种程度上约束了保险公司经营者仅仅追求股东利益最大化的行为。保险监管的首要目的是保护被保险方利益,是作为保险公司债权人的“代表”而存在,这样一种地位必然要求保险公司的内部治理机制摒弃“股东倾向”,接受兼顾债权人利益的“共同治理”理念。“共同治理”与“股东倾向”的本质差异在于,共同治理强调企业不仅要重视股东的权益,而且要重视包括债权人等其他利益相关者对公司的监控;不仅强调经营者的权威,还要关注其利益相关者的参与。共同治理提供了一种矩阵型的治理模式,要求公司不仅需要一套完备的内部监控机制,而且需要一系列通过资本市场、产品市场和经理人市场等市场发挥作用的,由监管者、行业自律组织、社会公众等主体参与的外部治理机制。

在实践中,我国政府在保险公司治理结构的完善中,应当积极构建一个“三维行为模式”:

1. 保险公司治理领域的“立法活动”。在建设法治社会进程中,通过国家立法等形式,协商与选择保险公司治理领域的基本游戏规则,其中所包含的要素包括:对保险公司产权进行界定;对保险活动中的“合规性”进行定义;对保险活动收益和成本的计量标准进行定义;对保险违规活动的惩戒标准进行定义;改善保险公司治理方面的司法救助与法律实施机制。在司法救助方面需要尽快引入股东集体诉讼和代表诉讼制度。在完善证券民事赔偿机制的同时,健全投资者保护自身合法权益的其他制度,使当事人双方可以通过协商和庭外和解、向主管机构投诉、仲裁等途径解决纠纷,提高纠纷解决的效率。建立个人破产制度,使民事责任的追究落实到最终责任人。

2. 制定并实施保险公共政策。在既定的保险制度及其它制度安排下,保险公共政策的制定与实施,在很大程度上是不同利益相关者之间的一种策略博弈。政府自上而下地积极倡导构建和完善保险公司的治理机制,可以运用一系列保险公共政策以作为经济干预手段,包括采取促进产品市场、经理人市场竞争的保险市场准入政策;调节保险公司经理报酬的保险税收政策;规范保险市场公司控制权竞争的保险产业政策,等等。政府对于保险公司的干预,必须通过保险市场机制的作用来实现,包括激励约束机制与市场惩戒机制等。在保险产品市场上,为保险消费者提供政策支持,方便他们通过“用脚投票”,来对保险公司的不稳健行为作出反应;在资本市场上,协助保险公司的股东或长期债权人,向保险公司经营者准确传递市场退出的信息;在保险企业家市场上,必须保证导致保险公司失败的经营者的不再为企业家市场和政府监管部门所欢迎,从而约束经营者的道德风险。

3. 实质性推进国有保险公司资产管理体制改革。新国有资产管理体制的建立,为集中政府所有者

职能,塑造真正国有保险公司“老板”,以市场机制代替行政手段奠定了良好的基础。国有保险公司下一步的改革任务仍然非常艰巨。在进一步完善国有资产管理的同时,政府所有者职能与社会公共管理职能必须分离;要充分利用市场机制,减少政府对保险市场与保险公司的行政干预;新的国有资产监管必须做到“卡位”但不“越位”;确保国有保险公司的经营目标商业化,重视资本回报;依靠董事会治理国有保险公司。

### [参 考 文 献]

- [1] [英]多纳德·海,德理克·莫瑞斯. 产业经济学与组织[M]. 钟鸿钧,等译. 北京:经济科学出版社,2001.
- [2] [法]德沃特里庞·泰勒尔. 银行监管[M]. 石磊,等译. 上海:复旦大学出版社,2002.
- [3] [美]小哈罗德·斯凯博. 国际风险与保险:环境——管理分析[M]. 荆涛,等译. 北京:机械工业出版社,1999.
- [4] 魏华林,林宝清. 保险学[M]. 北京:高等教育出版社,1999.
- [5] 胡炳志,黄斌. 论保险公司的目标偏离与控制[J]. 保险研究,2003,(3):5-7.
- [6] 诸艳霞,黄斌. 论保险企业的治理结构与约束机制[J]. 统计与决策,2005,(1):112-113.
- [7] 邱慈孙. 公司治理理论述评[J]. 经济评论,2000,(2):64-67.

(责任编辑 邹惠卿)

## On Joint Governance of Insurance Company & Exertion of Governmental Role

CAI Lili, HUANG Bin

(School of Economics & Management, Wuhan University Wuhan 430072, Hubei, China)

**Biographies:** CAI Lili (1970-), female, Doctoral candidate, School of Economics & Management, Wuhan University, majoring in the finance economics and insurance economics; HUANG Bin (1978-), male, Doctoral candidate, majoring in the insurance economics and the risk management.

**Abstract:** The applicant needs an “agent” exerting a profound role of exterior interference on the related insurance company when it’s performance get worsening. While the utmost goal of the government to intervene in the governance of the insurance company, that is to perform as an agent or regulator of the applicant, is to protect largely the benefits of the insured, which construct the theoretical gist of the applicant’s exterior interference and effective control on the insurance company. The accomplishment of the joint governance and exterior interference lies on the form of the hard constraint conditions on the operation of the insurance company, which offers incentives to the managers of the insurance company. We hold in this paper that the manager of the insurance company should reject the stock holder’s inclination in the regular operation and accept the idea of joint governance.

**Key words:** insurance regulation; stock holder’s inclination; joint governance; public policy; constitutionalism