

我国保险业偿付能力监管制度建设的回顾与展望

中国银保监会财务会计部

改革开放 40 年，我国保险监管伴随着保险业的复业及不断发展，经历了从无到有，初步建立了现代保险监管体系。偿付能力监管作为现代保险监管的核心，也经历了从模仿跟随到自主创新、不断超越的过程。偿付能力监管的资本约束、风险评估、分析检查和信息披露机制，在防控金融风险、引导行业转型升级、促进保险监管国际合作交流等方面发挥着越来越重要的作用。

一、我国偿付能力监管制度的探索和实践

1978-2000 年，引入期。改革开放后保险业复业到 2000 年这段时期，我国保险业主要以行政管理、市场行为监管等传统监管手段为主，同时积极研究偿付能力监管，将偿付能力监管概念和标准引入我国。

中国人民银行主管时期，偿付能力监管的重要性已经得到认识，偿付能力概念被引入保险监管。1985 年，新中国成立以来的首部保险法规《保险企业管理暂行条例》正式颁布，其中第四章“偿付能力和保险准备金”，提出了最低偿付能力、实际资产、实际负债、资本、准备金等概念，并明确未到期责任准备金的提取方法，非寿险以自留保费 50% 的比例计提，长期寿险按保单的全部净值计提。1995 年，我国第一部《保险法》正式颁布，偿付能力方面基本延续了 1985 年的《保险企业管理暂行条例》的表述。

1998 年中国保监会成立，提出“市场行为监管和偿付能力监管并重”，将偿付能力监管标准引入我国。在

学习借鉴欧洲和美国偿付能力监管经验基础上，着手起草我国偿付能力监管相关规定，增强偿付能力监管的可操作性，为偿付能力监管的具体落地做准备。在偿付能力额度计算上，参照欧盟偿付能力 I 的标准。长期人身险业务最低偿付能力为寿险责任准备金的 4%（投资连结类产品为 1%）和风险保额的 0.3% 之和；财产险和短期人身险业务最低偿付能力为以下两者中较大者，自留保费减营业税及附加后一亿元人民币以下部分的 18% 和一亿元人民币以上部分的 16%，或最近三年平均综合赔款金额七千万元人民币以下部分的 26% 和七千万元人民币以上部分的 23%。在认可资产和认可负债的评估上，参照美国 RBC 的标准，建立保险公司资产认可和负债认可标准，保险公司实际偿付能力为认可资产减认可负债的差额。

2001-2011 年，形成期。这段时期，我国开始正式实施偿付能力监管，建立了偿付能力报告制度，不断完善偿付能力监管制度框架，丰富偿付能力监管内容，提升运用偿付能力监管的能力，同时在实践中摸索总结经验，酝酿中国特色偿付能力监管体系的实现路径。

2001 年 1 月，保监会发布《保险公司最低偿付能力及监管指标管理规定》。这是我国第一部专门针对偿付能力监管制定的规范性文件。由于当时主要保险公司面临偿付能力不足问题，保险市场还不具备实施偿付能力监管的基础，偿付能力监管只是试运行，没有正式实施。同时，保

监会积极推进中国人保、中国人寿等国有保险公司进行股份制改革，建立现代企业制度，为正式实施偿付能力监管做准备。到2003年，中国人保、中国人寿等公司通过改制上市成功解决了资本金不足问题，中国太保也成功引入战略投资，实现了股份制改革。我国初步具备了实施偿付能力监管的基础。在总结试运行经验基础上，2003年，保监会修订发布新的《保险公司最低偿付能力及监管指标管理规定》，并正式实施。偿付能力监管迈出了实质性步伐，我国偿付能力监管进入“偿一代”时期。

2003年起，保监会要求保险公司报送季度偿付能力报告，对偿付能力不足或者监管指标严重超标的公司采取监管谈话、提交解释报告等监管措施，偿付能力监管的执行力开始显现。为增强偿付能力报告的科学性、可靠性和统一性，保监会先后发布了16项偿付能力报告编报规则，初步建立起一套比较完整的、具有较高质量的偿付能力报告编报规则及报表体系。此外，为完善保险市场退出和资本补充机制，先后发布实施《保险保障基金管理办法》、《保险公司次级定期债务管理暂行办法》，逐渐形成了以公司内部风险管理、偿付能力报告、财务分析和财务检查、适时监管干预、破产救济为主要内容的“**五维**”偿付能力监管制度体系。2008年，保监会发布《保险公司偿付能力管理规定》，明确要求保险公司建立动态偿付能力风险监测体系，提出对保险公司进行分类监管，并首次在保险行业引入资本充足率的概念，标志着我国偿一代制度体系完全成型。

2008年国际金融危机爆发后，各国都在积极推动包括偿付能力监管在内的保险监管改革，我国保险监管也面临着历史性的战略抉择。一方面，改革开放以来，我国保险业经过快速发展，已经成为全球最重要的新兴保险市场。与此同时，保险行业风险愈发多样和复杂。由于偿一代存在资本要求与风险相关性不高、风险覆盖不全面等问题，偿付能力监管难以适应进一步推进市场化改革的需要。另一方面，从国际格局看，美国风险资本

监管体系（RBC）和欧盟偿付能力II是两种代表性的偿付能力监管模式，但它们都是基于发达保险市场建立的资本监管标准，难以适用于新兴市场。国际保险监督官协会（IAIS）着手推动建立全球统一的偿付能力监管规则，但短期内难以形成一致意见。在这样的背景下，保监会决定建设一套符合我国保险市场实际、以风险为导向、国际可比的偿付能力监管制度。

2012年—至今，开创期。2012年，保监会正式启动第二代偿付能力监管制度（简称“偿二代”）建设，偿二代不再简单模仿发达国家标准，而是坚持立足我国国情，自主创新、自主研发。这是我国偿付能力监管制度建设的重大突破，偿付能力监管翻开了新的一页。

经过3年艰苦卓绝的工作，在保监会全系统、保险业全行业的共同努力下，偿二代全部主干技术标准的研制工作得以完成。2015年初，保监会正式发布偿二代17项监管规则以及过渡期内试运行的方案。保险业自2015年起进入偿二代实施过渡期。经过一年的过渡期，2016年偿二代正式实施。

偿二代采取了国际通行的三支柱框架。第一支柱“定量监管要求”，明确了资本分级标准、资产负债评估标准、最低资本计量标准、偿付能力充足率计算标准和压力测试标准。第二支柱“定性监管要求”，对保险公司总体风险进行综合评价，将定量监管与定性监管有机结合；建立了保险公司偿付能力风险管理能力的监管评估制度，并将保险公司的风险管理能力与最低资本要求挂钩，激励保险公司持续提高风险管理能力；建立了产、寿险统一的流动性风险监管要求和现金流压力测试制度。第三支柱“市场约束机制”，建立了保险公司偿付能力信息公开披露制度，强化外部监管与市场约束。

偿二代主要有四个特点：一是符合中国市场实际，是运用中国的数据自主创新的一套偿付能力风险体系；二是实现从规模导向向风险导向的转变，偿二代风险覆盖更加全面，风险计量更加科学，有助于更好地防控风险；三是

偿二代是一套国际可比的偿付能力监管体系；四是坚持信息公开，实现偿付能力信息的公开披露，成为社会各界评价保险公司的重要参照指标。偿二代发布实施以来，有力推动了保险监管升级换代和保险行业转型升级。

二、我国偿付能力监管制度建设取得的积极成效

改革开放 40 年来，伴随着偿一代、偿二代的建设和实施，偿付能力监管在全系统全行业逐渐深入人心，为推进我国保险监管现代化和行业稳健发展做出了重要贡献。

一是偿付能力监管制度的建设实施，推进了我国保险监管现代化进程。偿付能力监管是现代保险监管的核心。偿付能力制度的建成和实施，标志着我国保险监管的现代化水平大幅提升。偿付能力监管在整合监管资源、统一监管导向方面发挥着重要作用。偿付能力监管制度的建设实施，推动保险监管不断健全和完善整个保险监管制度体系。偿付能力监管以风险为导向，进一步明确了金融监管的天职就是防范风险，促使保险监管中心工作紧紧围绕金融风险，使监管资源更加聚焦重点公司、重点区域、重点风险，有的放矢采取针对性监管措施，促进了监管效率的提升，推进了我国保险监管现代化进程。

二是偿付能力监管制度的建设实施，增强了我国保险监管专业化能力。偿付能力工作专业性强，涉及保险财务、精算、产品、投资、风险管理等多个领域，对人才的综合性专业素质要求极高。偿付能力监管制度的建设实施过程中，坚持以干代训、以老带新、边学边干，为监管部门和行业培养了一大批高素质专业人才，有效提升了保险监管的专业化水平。偿付能力监管丰富了监管识别、计量和防范风险的工具，提升了保险监管管控风险的能力，保险监管专业性得到更充分体现。

三是偿付能力监管制度的建设实施，提升了我国保险监管国际化水平。在保险市场日益国际化、保险业不断加

快对外开放步伐的背景下，保险监管必须与国际接轨。偿付能力监管是各国保险监管的共同语言，偿二代的建成和实施大大提升了我国保险监管的国际化水平。偿二代以风险为导向，具有对风险反应灵敏的特点，符合国际金融监管发展方向，具有国际可比的特征，在国际保险监管交流合作中发挥了积极作用。同时，偿二代充分反映新兴保险市场特点，在国际上引起了强烈反响，对发展中国家建设和改进它们的保险监管体系具有重要的借鉴价值。

四是偿付能力监管制度的建设实施，推动行业树立了资本理念。保险是经营风险的行业，具有高杠杆的特点。资本是用来吸收损失的，对于控制风险和杠杆率具有重要意义。2000 年之前，我国没有开展偿付能力监管，保险公司没有资本约束和资本管理的意识。伴随着偿付能力监管制度的不断完善和实施，保险公司对资本的认识不断深化，逐步树立了“做生意是要本钱的，有多大本钱做多大生意”的资本约束理念。偿二代实施以来，保险公司资本约束和资本管理理念不断深化。偿二代在对风险进行科学分类和准确计量基础上，对保险公司风险管理提出了明确要求，并将公司风险管理能力与资本要求相挂钩，为保险公司建立健全风险管理体系、提升风险防控能力提供了内在激励。在偿二代引导下，保险公司不断完善风险管理体系，强化风险管理意识，强化资本约束，有效提升资本管理效率。

五是偿付能力监管制度的建设实施，推动行业回归保障本源。偿付能力监管通过制度机制设计，能够有效引导保险公司不断优化业务结构，回归保障本源。偿二代实施后，经营稳健、长期保障型产品占比高的保险公司的偿付能力充足率普遍上升；经营粗放、短期投资型产品占比高的保险公司的偿付能力充足率普遍下降。在偿二代的引导下，行业普遍更加重视发挥长期风险管理和保障的功能，一批重保障、重价值的保险公司逐步成长和成熟起来，为行业行稳致远、全面转型升级、回归保障本源打下了坚实基础。

三、我国偿付能力监管制度建设的有益经验

偿付能力监管已经成为保险监管的重要工具和保险公司经营管理的有力抓手，特别是在偿二代建设实施过程中，我们不断深化对保险监管规律的认识和把握，积极进取、开拓创新，努力建立符合我国保险业实际的偿付能力监管体系，积累了弥足珍贵的经验。

一是坚持问题导向、守住风险底线。监管政策对行业发展具有重要的导向作用，偿付能力监管始终坚持问题导向，坚守风险底线，着眼于解决行业突出问题和矛盾，把握发展规模和发展质量、防控风险和服务实体经济的关系，发挥偿付能力监管的统领作用，把识别、计量和防控风险作为工作的主线，压实行业防控风险的主体责任，引导行业向内涵式发展转变。

二是坚持以我为主、兼容并蓄。偿二代始终立足我国保险业实际，牢牢把握我国保险市场发展的阶段性特征，注重制度规则的可操作性和适应性，同时关注风险管理技术、理论前沿，研究欧盟偿付能力Ⅱ、美国RBC、巴塞尔资本协议Ⅲ等在监管框架和风险管理方面的实践，统筹兼顾、综合平衡，做到中国特色和国际可比相统一。

三是坚持与时俱进、包容开放。偿二代建设实施中，我们始终跟踪市场发展变化，持续优化调整制度体系，加强保险监管规则国际交流合作，积极参与国际规则制定，将保险业对外开放政策与偿二代等效评估紧密结合起来，确保整套制度体系的开放性、包容性、前瞻性和可预期性。

四、下一步我国偿付能力监管制度建设的工作重点

当前及今后一段时期，中国银保监会将立足我国保险市场实际，持续完善偿付能力监管制度规则，不断提

高偿付能力监管的针对性和有效性，坚决守住风险底线，打赢防控风险攻坚战。

一是全面推进偿二代二期工程建设，确保偿付能力监管制度体系与时俱进。2017年以来，先后发布《偿二代二期工程建设方案》和《偿二代二期工程建设路线图和时间表》，正式启动偿二代二期工程，围绕完善监管规则、健全执行机制、加强监管合作等重点内容，对偿付能力监管制度和规则进行全面修订，预计于2020年完成偿二代二期工程建设工作。二期工程将更加科学计量风险，全面校准风险因子，反映风险客观状况；更加突出审慎导向，细化投资性房地产、长期股权投资最低资本要求，增加集中度风险因子；更加突出风险导向，对复杂金融工具实行穿透原则，应穿尽穿，揭示真实风险；不断优化制度框架，努力构建开放、立体、多维的风险监测体系。

二是强化偿付能力监管制度的执行力，牢牢守住不发生系统性风险的底线。灵活运用偿付能力监管工具，发挥好偿二代的资本约束和风险导向作用，有效识别、计量和防范行业各类风险，牢牢守住风险底线。加强偿付能力宣传培训，深化监管系统和行业对偿付能力监管制度的理解和认识，不断强化偿付能力监管的刚性约束，提升偿付能力制度执行效果。加强与相关部门的监管合作，增强偿付能力监管与其他金融监管制度的协调配合，切实提高监管效能。

三是积极参与国际监管规则的制定，加强国际监管合作和等效互认。积极参与金融稳定理事会（FSB）、国际保险监督官协会（IAIS）、巴塞尔委员会（BCBS）等国际监管规则制定工作。继续推进我国与欧盟、美国、香港、新加坡等监管部门的偿付能力监管技术合作，建立偿付能力监管等效评估制度。继续通过亚洲偿付能力监管与合作研修班（WASCR）等形式，加强与东南亚及“一带一路”国家和地区的区域监管交流合作，共同提升保险监管水平。