

LIANHE
IDENTIFICATION
EVALUATION

发展重点调整、管理方式细化—《关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》的解读

联合资信 金融评级一部 | 谢冰姝



联合资信评估股份有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



发展重点调整、管理方式细化—《关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》的解读

作者：金融评级一部 谢冰姝

2024 年 9 月，国务院《关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》（以下简称《意见》）发布，该意见是继 2014 年《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》发布以来，国务院再次出台推动保险业发展的国家层面文件。《意见》从总体要求及发展目标，强监管、防风险、促高质量发展具体举措和组织保障三个方面对我国保险业高质量发展作出了全面系统的部署和规划，将保险行业发展重点从“加快发展”向“高质量发展”转变，有利于充分发挥保险业的经济减震器和社会稳定器的功能，进一步提升保险保障能力和服务水平。

一、《意见》重点内容解读

表 1 两次意见主要内容对比

《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（2014 年）	《关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》（2024 年）
总体要求： 坚持市场主导、政策引导；坚持改革创新、扩大开放；坚持完善监管、防范风险	总体要求： 以强监管、防风险、促高质量发展为主线
构筑保险民生保障网，完善多层次社会保障体系： 把商业保险建成社会保障体系的重要支柱、创新养老保险产品服务、发展多样化健康保险服务	严把保险市场准入关： 严格审批保险机构、严格审核管理人员任职资格、严格审查股东资质
发挥保险风险管理功能，完善社会治理体系： 运用保险机制创新公共服务提供方式、发挥责任保险化解矛盾纠纷的功能作用	严格保险机构持续监管： 强化公司治理监管、强化资产负债联动监管、强化分级分类监管、强化保险消费者权益保护
完善保险经济补偿机制，提高灾害救助参与度： 将保险纳入灾害事故防范救助体系、建立巨灾保险制度	严肃整治保险违法违规行为： 紧盯关键领域和薄弱环节、加大市场整治力度、优化行政处罚工作机制
大力发展“三农”保险，创新支农惠农方式： 积极发展农业保险、拓展“三农”保险广度和深度	有力有序有效防范化解保险业风险： 建立以风险监管为本的制度体系；持续防范化解苗头性、倾向性风险隐患；审慎推进风险处置
拓展保险服务功能，促进经济提质增效升级： 充分发挥保险资金长期投资的独特优势；促进保险市场与货币市场、资本市场协调发展；推动保险服务经济结构调整；加大保险业支持企业“走出去”的力度	提升保险业服务民生保障水平： 丰富巨灾保险保障形式、积极发展第三支柱养老保险、提升健康保险服务保障水平、健全普惠保险体系

《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（2014年）	《关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》（2024年）
推进保险业改革开放，全面提升行业发展水平： 深化保险行业改革、提升保险业对外开放水平、鼓励保险产品服务创新、加快发展再保险市场、充分发挥保险中介市场作用	提升保险业服务实体经济质效： 聚焦国家重大战略和重点领域、服务科技创新和现代化产业体系建设、发挥保险资金长期投资优势
加强和改进保险监管，防范化解风险： 推进监管体系和监管能力现代化、加强保险消费者合法权益保护、守住不发生系统性区域性金融风险的底线	深化保险业改革开放： 持续健全保险市场体系、持续深化重点领域改革、持续推进高水平对外开放
加强基础建设，优化保险业发展环境： 全面推进保险业信用体系建设、加强保险业基础设施建设、提升全社会保险意识	增强保险业可持续发展能力： 提升产品定价精准性、提高数智化水平、增强高质量发展内生动力
完善现代保险服务业发展的支持政策： 建立保险监管协调机制、鼓励政府通过多种方式购买保险服务、研究完善加快现代保险服务业发展的税收政策、加强养老产业和健康服务业用地保障、完善对农业保险的财政补贴政策	强化推动保险业高质量发展政策协同： 健全央地协同工作机制，强化宏观政策协同，深化部际协调联动，打造政治过硬、能力过硬、作风过硬的监管铁军

资料来源：中央人民政府网站，联合资信整理

1、强监管、防风险是保险行业高质量发展的基础和保障

与 2014 年国务院出台的《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》相比，《意见》对保险行业要求已从“加快发展”向“高质量发展”转变。通过表 1 我们可以看出，《意见》新增严把保险市场准入、严肃整治保险违法违规行为等多项风险防控相关内容，可见**强监管、防风险是保险行业高质量发展的基础和保障，亦是本次意见的重点内容**。《意见》要求严把保险市场准入关，包含从严审批保险机构、严格审核管理人员任职资格、严格审查股东资质等多项内容，从公司治理、分级分类监管、消费者权益保护等方面持续监管，并严肃政治保险违法违规行为、有效防范化解保险业风险。

公司治理是保险公司稳健运行的基石，管理层则是保险公司经营的核心。由于保险资金具有长期、稳定、规模大等特性，可能存在部分投资者通过直接投资或违规持股方式持有大份额保险公司股份、干预公司经营，或利用关联交易进行利益输送和资产转移的情况，故加强保险机构公司治理监管、规范股东行为一直是保险行业监管重点。《意见》明确要求对股东资质、资金来源和行为穿透式审查，严禁违规跨业经营、杠杆率过高、存在严重失信行为和重大违法违规记录的企业成为保险机构主要股东或实际控制人，同时要求建立股东、实际控制人“黑名单”制度，加大对重大违法违规股东的清退力度；在人员管理方面，《意见》要求健全保险机构董事、监事、高级管理人员任职资格审查机制，强化董事长和总经理履职监管，建立关键人员任职履职负面信息库，加大失职问责力度，防止“带病流动”；同时，《意见》亦从关联交易、

并表管理、对关键人员激励约束机制及长周期考核等方面强化公司治理方面的管理力度。同时,《意见》要求依法建立股东不当所得追回制度和风险责任事后追偿机制,依法严厉打击保险公司股东或实际控制人违规持股、非自有资金出资、违规干预公司经营管理活动、违规占用资金等行为。

2020年7月,由于存在违反《保险法》的经营行为、触发了《保险法》第144条(保险公司有下列情形之一的,国务院保险监督管理机构可以对其实行接管:1、当保险公司偿付能力严重不足的;2、违反保险法规定,损害社会公共利益,可能严重危及或者已经严重危及公司的偿付能力的)规定的接管条件,天安财产保险股份有限公司、华夏人寿保险股份有限公司、天安人寿保险股份有限公司、易安财产保险股份有限公司被原银保监会接管,后续上述保险公司已通过市场化重组、新设机构承接资产负债等方式进行风险化解。为提升保险公司风险抵御能力、增强保险行业稳健性,《意见》对风险处置方案进行了进一步明确,要求制定风险处置规程,健全保险保障基金参与风险处置机制;规范保险产品设计和利益相关方权利义务,研究完善与风险挂钩的保单兑付机制;拓宽风险处置资金来源,支持符合条件的企业参与保险机构改革化险;健全市场退出机制;对风险大、不具备持续经营能力的保险机构,收缴金融许可证,依法进入破产清算程序;落实地方党委和政府风险处置属地责任,强化中央金融管理部门监管责任,协同推进风险处置。

2、健康、可持续的业务模式是保险业自身稳健、长期运行,发挥经济减震器和社会稳定器的功能的前提

《意见》中强化资产负债联动、提升产品定价精准性、提高数智化水平、增强高质量发展内生驱动等几项内容,体现了监管重点从规模向业务模式的可持续性的转变,要求保险公司将保费驱动发展模式转变为资产负债联动的发展模式,以价值和效益为中心,满足人民群众对保险业多层次、多样化需求。

近年来,低利率市场环境及资产荒使得保险公司资产负债管理承压;同时在资本市场波动加剧、部分行业发展承压的背景下,部分保险公司投资业务出现较大规模不良资产并形成大额亏损,造成盈利能力大幅下滑、资本不足、偿付能力不达标等情况;以上情况对保险公司稳健经营造成较大挑战,并反映出部分保险公司资产负债管理能力及风险管控能力有待提升、跨市场跨周期投资管理能力较弱等问题。同时,除销售误导、理赔难等问题外,部分保险公司可能存在隐匿不良、利益输送等重大违法违规行为,严重破坏市场秩序、损害消费者合法权益。在已披露2024年二季度偿付能力报告摘要的保险公司中,共有13家偿付能力未达标,主要为中小保险公司;其中部分保险公司核心及综合偿付能力数据已远低于监管要求,部分保险公司则在操作风险、战略风险、声誉风险和流动性风险管理方面存在问题,稳健经营承压。为适应市场形

势变化、强化资产负债统筹联动、提高人身险公司负债质量，2024年8月，国家金融监督管理总局下发《关于健全人身保险产品定价机制的通知》，将新备案的普通型、分红型和万能型保险产品的预定利率上限分别调整为2.5%、2.0%和1.5%，并建立预定利率与市场利率挂钩及动态调整机制；预定利率下调及动态调整机制有利于缓解低利率市场环境下人身险公司负债端成本管控压力，有利于行业的可持续发展。本次《意见》亦从资产负债管理方面对保险公司提出了更高要求，同时从资金运用、风险管控等方面对保险公司进行了进一步约束，为保险公司审慎经营进一步确立了边界。在负债端管理方面，要求保险公司健全利率传导和负债成本调节机制、健全产品定价机制、推进产品转型升级、支持浮动收益型保险发展、稳步开展境内外币保单业务，同时加强产品费差监管；在资产端，要求保险公司优化资产配置结构、提升跨市场跨周期投资管理能力并加强投资全流程监管，同时依法合规运用金融衍生品，稳慎推进全球资产配置。

3、服务民生保障、服务实体经济是保险行业发展定位

近年来，保险业在保障和改善民生、防灾减灾、服务实体经济等方面发挥了重要作用。根据中央人民政府网站披露数据，截至2024年8月末，我国保险资金运用余额31.8万亿元，同比增长10.4%，保险业通过债权、股权等多种方式为实体经济提供资金支持28.8万亿元，同比增长12.2%；在服务国家重大战略方面，保险资管产品和保险私募基金支持长江经济带发展的登记规模超1.7万亿元，支持京津冀协同发展的规模近7500亿元，支持粤港澳大湾区建设的产品登记规模超过4300亿元；在支持科技创新方面，保险资金通过上市公司股票、直接股权投资、创业投资基金、私募股权基金等方式，向科技类企业投资超过6000亿元；此外，保险资金还持续加大对水利、水运、公路、物流等基础设施项目的融资支持。

为了更好发挥保险业经济减震器和社会稳定器功能，《意见》对保险业提升保险业服务民生保障水平、提升保险业服务实体经济质效进行了进一步明确要求。《意见》明确提出大力发展第三支柱养老保险、健康保险、普惠保险和巨灾保险等人身险及财产险品种，并积极引导保险资金聚焦国家重大战略和重点领域、服务科技创新和现代化产业体系建设；同时发挥保险资金长期投资优势，加大战略性新兴产业、先进制造业、新型基础设施等领域投资力度，引导保险资金为科技创新、创业投资、乡村振兴、绿色低碳产业发展提供支持。另一方面，《意见》要求持续健全保险市场体系，引导中小保险公司特色化专业化经营发展；健全产品定价机制、新能源车险等重点领域改革，推进保险业高水平对外开放。

二、总结及展望

联合资信认为,《意见》作为国务院出台的推动保险业发展的国家层面文件,从总体要求及发展目标,具体举措和组织保障几个方面对我国保险业高质量发展作出了全面系统的部署和规划。《意见》立足于我国保险业发展现状,提出了以强监管、防风险、促高质量发展为主线的总体要求,有利于我国保险业高质量发展,有利于保险资金更好服务实体经济、服务民生保障。

《意见》实施后,防范化解风险、保持保险业稳健运行将持续作为监管工作的重要主题,监管机构将从打造保险业稳健运行微观基础、持续强化风险监测分析等方面对保险公司进行监督管理,并通过现场检查、稽查、行政处罚和监管强制措施,严厉打击违法违规行为。保险公司层面,根据《意见》相关要求,保险公司公司治理和内控合规体系将得到进一步完善,负债端成本有望持续优化,资产负债联动管理能力、资金运用水平将得到提升;同时,社会养老保障需求为保险公司提供的第三支柱产品带来了巨大空间,未来随着保险公司产品转型进程的加快及浮动收益型产品推出,保险公司养老金融、促进银发经济发展方面均有广阔的发展空间。联合资信认为,随着保险行业向“高质量发展”转型,公司治理稳健性、管理人员履职情况、资产负债管理水平、风险管控能力、实体经济支持及民生保障等领域将持续作为行业监管重点,精细化管理程度及处罚力度也将进一步增强,保险公司违法违规成本进一步上升;在“强监管”政策环境下,保险公司也将秉承审慎经营及可持续发展理念,经营稳定性将得到持续提升,偿付能力及财务表现将更为稳健。

联系人

投资人服务 010-85679696-8624 chenjialin@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留向其追究法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。