



# 福建保险

## FUJIAN INSURANCE

# 1

2020年第1期  
(总第79期)

- 福建银保监局：  
出台七大措施 引导银行保险机构进一步贯彻落实支持疫情防控政策
- 突发公共卫生事件管理的保险思考
- 重大风险事件视角下的新冠病毒肺炎疫情防控机制构想
- 基于保险视角谈服务供给侧结构性改革
- 2019中国十大责任保险故事

福建省保险学会 主办

内部资料 免费交流

# 中国人寿集团与福建省人民政府签订战略合作协议



▲签约现场



▲签约现场

2019年12月3日，中国人寿集团与福建省人民政府举行战略合作协议签约仪式。中国人寿集团总裁袁长清和福建省委书记于伟国、省长唐登杰见证了签约仪式，中国人寿集团副总裁盛和泰和福建省副省长郭宁宁代表双方签署了战略合作协议，中国人寿集团副总裁尹兆君和省委常委、省委秘书长郑新聪参加活动。

签约仪式前，双方进行了座谈交流。于伟国书记充分肯定中国人寿的品牌形象和市场影响力，向中国人寿长期以来对福建经济社会发展发挥的积极作用表示感谢。于书记指出，双方在初心、使命和发展理念方面一致，都在紧紧围绕贯彻落实十九大以来中央的部署和四中全会精神，致力于治理体系和治理能力现代化，加快深化改革，促进高质量发展。于书记表示，将大力支持中国人寿在福建的发展，尤其是在康养方面，希望与中国人寿积极对接项目，展开更加深入的合作。

袁长清总裁介绍了中国人寿最新的发展情况，对福建省委省政府多年来的关心支持表示衷心感谢。袁总裁表示，下一步中国人寿将认真贯彻落实十九届四中全会精神，通过双方战略合作协议的签订，进一步在保险保障、服务民生、社会保障、服务实体经济、科技服务等方面紧密合作，助力福建省治理能力和治理体系现代化建设。

（图/文：中国人寿福建省分公司）

## 福建人保财险在京举办全球首堆“华龙一号” 核电机组核保险签约仪式



▲签约现场

2019年12月18日，福建人保财险与中国核工业集团有限公司（以下简称“中核集团”）、福建福清核电有限公司（以下简称“福清核电”）在京举行全球首堆“华龙一号”核电机组核保险签约仪式。人保财险总公司谢一群总裁、冯贤国副总裁及中核集团陈书堂总会计师出席签约仪式并见证签约，福建人保财险骆少鸣总经理、福清核电徐利根董事长分别代表双方企业签订了保险合作协议。

福建人保财险自2007年起与中核集团福清核电经历了长达12年友好合作历程，共同见证了福清核电众多的历史性时刻：2008年福建人保财险与中核集团及福清核电在人民大会堂签订了国内首张核电工程险中文保险单，之后的12年里双方共同开创并践行核工业安全与保险联动机制，2015年福建人保财险再次成为福清核电“华龙一号”核电机组工程建设的首席保险人。如今，在福清核电5-6号机组即将成为全球首个投入运行的“华龙一号”机组的关键时刻，双方再次携手，共同签订“华龙一号”运营期保险协议，共同肩负推动民族核电保险事业的光荣使命，力争进一步健全稳固双方战略合作关系，推动双方合作迈向新台阶。

（图/文：人保财险福建省分公司）



准印证号:(闽)内资准字K第156号

内部资料 免费交流

## 《福建保险》编辑委员会

主任委员: 骆少鸣

编委:

江龙海 刘庆 温怀斌 潘峰 林声霖 陶韬 张毅 刘国钦  
庄才钱 吴大江 史魏 王久 庞亚军 郭岚 杨建 魏志刚  
蔡靖 邱高亮 黄观峰 余文胜 夏晓冬 吴健秋雄 杨光芽 吴长江  
张伟 罗国祥 董彤 杨文 魏源清 陈辉 池德高 刘志刚  
方丹 周峰 李晓光 程宗才 刘新德 黄伟纲 张学锋 曾永明  
张永芳 程读淮 王伯良 张国能 朱前向 叶元钗 洪建文 钟志红  
刘庆辉 李永 江明贤 黄德平 蔡绪正 杨东霖 陈仰新 韩薇  
黄劲松 吴伟文 林辉 丁家裕 李毅文

主管单位: 中国银行保险监督管理委员会福建监管局

主办单位: 福建省保险学会

编辑部电话: 0591-87829737

编辑: 谢圆虹、陈小琳

刊名题字: 林志强

传真: 0591-87875900

地址: 福建省福州市鼓楼区五四路89号置地广场18楼1802A

邮编: 350000

电子邮箱: bxh54233615@163.com

印刷单位: 福州华悦印务有限公司

编印时间: 2020年02月

# 目 录

## 指导文章

- 福建银保监局：出台七大措施 引导银行保险机构进一步贯彻落实支持疫情防控政策 03  
关于推动银行业和保险业高质量发展的指导意见 05

## 和你说保险

- 突发公共卫生事件管理的保险思考 王 和 10

## 理论探索

- 重大风险事件视角下的新冠病毒肺炎疫情防控机制构想 谢志刚 13  
当前中国应急管理工作的困局和对策建议 18

## 产险天地

- 基于保险视角谈服务供给侧结构性改革——以福建人保财险实践为例 骆少鸣 26

## 寿险天地

- 关于人身保险合同纠纷防范机制的几点思考 程伟理 31

## 扶贫园地

- 浅议如何发挥保险业特性助力扶贫 曾焕彬 许宛红 36

## 宣传教育

- 关于保险消费者过度维权问题的探究 王德莹 叶开奎 39

## 保险漫谈与重大活动

- 2019中国十大责任保险故事 王大使 44  
福建保险业2019年下半年重大活动情况 25

### 封二

- 中国人寿集团与福建省人民政府签订战略合作协议 图/文：中国人寿福建省分公司  
在京举办全球首堆“华龙一号”核电机组核保险签约仪式 图/文：人保财险福建省分公司

### 封三

- 福建银保监局领导莅临省保险学会调研指导工作 图/文：福建省保险学会  
福建省保险学会召开学术委员会会议 图/文：福建省保险学会

### 封四

- 心系贫困户 情暖上村村 图/文：福建省保险行业协会

# 福建银保监局： 出台七大措施 引导银行保险机构 进一步贯彻落实支持疫情防控政策

为把党中央、国务院、银保监会和福建省委、省政府对新冠肺炎疫情防控的决策部署抓实、抓细、抓落地，福建银保监局于2月16日出台了《关于辖区银行业保险业进一步贯彻落实支持疫情防控政策措施的通知》，出台七项具体措施，对新冠肺炎疫情防控期间加强银行业保险业金融服务工作进行全面部署。

## 争取资源，确保满足疫情防控融资需求

要求各银行业机构坚守主责主业，争取信贷资源，加强支持紧急情况下的疫情防控需要和实体经济发展。政策性银行要积极向上争取专项再贷款、专项债券资金、专项建设资金份额，满足辖区医疗物资进口、医疗基础设施建设等疫情相关领域和重大工程、重点项目、制造业等重点领域的融资需求；大型银行要发挥“头雁”优势，主动向总行争取信贷规模，满足辖区疫情防控重点骨干企业和实体经济重点领域的融资需求；中小银行要积极倾斜信贷资源，满足地方疫情防控和经济民生领域的融资需求。地方法人机构要进一步调配信贷资源，科学制定全年投放计划，确保普惠型小微企业贷款增速高于各项贷款平均增速。同时，要优化信贷结构，合理设定年度增长目标，努力提高中长期贷款和信用贷款比重。

## 分类施策，支持企业抗击疫情复工复产

优先保障疫情防控物资生产。要求各银行保险机构要认真落实省政府《关于做好福建省疫情防控物资扩产、转产、新建“三个一批”工作的通知》（闽政办〔2020〕5号）要求，对接列入全国重要医用物资和生活物资骨干企业名单的企业，要专设

机制、充分授权、主动对接，提供优惠利率和优质金融服务，支持企业恢复产能和扩大生产。对我省疫情防控重点保障企业2020年的新增贷款，要优化信贷流程，开辟绿色通道，降低融资成本，提供特色产品。

重点支持企业复工复产。要求各银行保险机构要认真落实“六稳”要求，根据各级政府部门复工复产安排，主动加强与重大项目、重点工程以及实体领域复工复产企业的沟通联系，摸清需求，单列计划，提供针对性的金融产品，满足复工复产面临的购买原材料、设备等流动性资金需求，并在支付结算、融资规划、产销支持等更多领域，发挥机构自身优势，提供专业咨询、财务管理、信息科技支持等增值服务。对未裁员企业和扩大用工企业，要实施点对点专人服务，强化复工复产的资金保障。要发挥绩效考核的指挥棒作用，将支持制造业、小微企业、民营企业等重点领域复工复产的情况纳入考核指标体系，或合理调整考核权重，调动基层网点和一线业务人员的积极性。

全面帮扶受困企业。要求各银行业机构要开展存量企业客户风险排查，建立“疫情影响企业分类名单”，提供差异化服务。对因疫情影响暂时出现还款困难的企业，合理采取展期、延期、续贷措施，并主动提供免评估的续贷支持。对因疫情影响暂时出现还息困难的企业，要和企业合理协商付息方式，避免罚息负担；对受疫情影响较大、短期内难以脱困的企业，要综合采取调整还款计划、付息方式等手段，并综合考虑自身财务承受能力和企业损失情况，适当减免小微企业一段时间的贷款利息。保险机构要通过减费让利、适度延后保费缴纳时间等方式，支持受疫情影响较重企业

渡过暂时难关。

努力满足民生领域正常需求。要求各银行业机构要积极创新收费权质押、订单质押、供应链融资、消费分期等信贷产品，努力满足供水、供电、供气、通讯等保障社会运行必需行业以及超市、农贸、食品生产、物流供应等群众生活必需行业的金融服务，帮助相关企业加快启动生产，并支持扩大居民消费，推动服务消费提质扩容，加快释放新型消费潜力。

积极支持春耕春种。针对农村地区疫情防控特点，积极通过线上线下多种方式有效满足农村地区基础金融服务需求。加大涉农贷款投放力度，重点加大农业产业龙头企业、优质化肥、农资和农产品生产企业及家庭农场、种养大户、农民专业合作社等新型经营主体的信贷支持，全力保障农副产品生产和春耕备耕农资供应信贷资金需求。农金机构要建立农产品应急生产资金需求快速响应机制，支持疫情期间农产品保供稳价。保险机构要稳步拓展农业保险品种，大力发展目标价格指数保险、完全成本保险、收入保险和特色农业产业提质增效项目，并扩大农业保险覆盖面，稳定农业种养殖户和农民生产经营预期。

#### 精准对接，优化重点人群金融服务

要求各银行业机构要密切关注本机构客户中新新冠肺炎感染人员、隔离人员、防控工作人员等重点人群，灵活调整住房按揭等个人消费贷款和信用卡的还款安排。对受疫情影响暂时失去收入来源的人群，可根据具体情况，在充分沟通协商的基础上调整还款安排，减轻相关人员生活压力。各保险机构要积极向疫情防控一线医护人员提供针对性强、保障度高的保险产品组合和风险保障方案，为他们安心抗击疫情解除后顾之忧。鼓励向疫情防控一线人员捐赠保险。

#### 多管齐下，降低综合融资成本

要求各银行业机构要积极拓展低成本资金来源，并根据LPR形成机制合理确定普惠型小微企业贷款利率，确保辖区2020年普惠型小微企业贷款利率较上年同期有明显下降。要积极通过自评估、机构承担、减免等方式，减轻普惠型小微企业抵押物评估费、登记费等相关费用负担。银行业机构要

加强再贷款和政策性银行转贷款等低成本资金的运用，有效降低企业贷款利率，争取实现辖区综合融资成本本年度下降目标。

#### 周密安排，发挥保险保障功能

要求各保险机构要提高理赔效率，对受疫情影响受损的出险理赔客户要优先处理，并加强现金流预测管理，加强对急缺医疗物资、疫情防控用品进口企业、新冠肺炎患者预付赔款。要积极争取上级支持，努力将意外险、重疾险等保险责任范围扩展至新冠肺炎等。各财产保险公司要用好疫情防控期间暂不执行车险“见费出单”的政策，尽快做好系统优化和手续对接，适当延期收取保费，努力缓解运输防疫物资、重要生活物资的物流企业资金周转困难。

#### 深入宣传，提升惠企政策效果

要求各银行保险机构要做好疫情防控期间特殊信贷政策、“百行进万企”活动等惠民惠企政策宣传。要积极拓展服务渠道，大力宣传推广线上业务。要采取线上服务、电话访谈、视频连线等“非现场”渠道，迅速了解企业和客户金融服务需求。鼓励开辟小额案件线上报案、索赔及快速理赔通道，做到能赔快赔。各银行保险机构要设立防控疫情金融服务热线，统一受理金融服务需求及政策咨询，并及时处理各类消保投诉案件，对涉及疫情防控、民生金融领域的案件要从快从速办理，切实维护金融消费者合法权益。省银行业协会、省保险行业协会要收集整理本行业防控疫情惠民惠企政策，形成清单对社会公布。

#### 加强指导，齐心协力打好疫情防控总体战

要求各级监管部门要加强指导，督促辖内银行保险机构做好疫情防控和支持社会经济发展工作，积极履行社会责任，充分展示行业良好社会形象。要指导推动落实尽职免责要求，对有充分证据证明小微企业受疫情影响不能还款的，视为不可抗力，免于追究相关人员责任，对受疫情影响严重的分支机构提高不良贷款容忍度，提高敢贷、愿贷的积极性。要指导合理配置信贷资源，有效防范风险。

(摘自公众号“金融街15号”)

# 关于推动银行业和保险业 高质量发展的指导意见

银保监发〔2019〕52号

各银保监局，各政策性银行、大型银行、股份制银行，邮储银行，外资银行，金融资产管理公司，各保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司、保险专业中介机构、外国保险机构驻华代表机构，各会管单位：

党的十九大以来，银行保险机构综合实力进一步增强，服务经济社会发展能力稳步提升，关键领域改革持续深化，防范化解金融风险取得明显成效。随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，金融供给与需求之间不平衡不适应的矛盾日益凸显，银行业和保险业高质量发展面临多重挑战。

为深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署，推动银行业和保险业高质量发展，更好服务现代化经济体系建设，现提出如下意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持党中央对金融工作的集中统一领导，坚持以人民为中心的发展思想，落实“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念，深化金融供给侧结构性改革，扩大金融业开放，健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系，不断提升金融服务实体经济质效，有效防范化解金融风险。

### （二）基本原则

——坚持回归本源。把服务实体经济作为金融发展的出发点和落脚点，实现经济金融良性循环、健康发展。

——坚持优化结构。完善金融机构体系、市

场体系、产品体系，引导更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节，提升金融服务效率。

——坚持强化监管。以防范系统性风险为底线，精准有效防范化解各类风险，确保银行业和保险业稳健发展。

——坚持市场导向。遵循金融发展规律，充分发挥市场在金融资源配置中的决定性作用。

——坚持科技赋能。转变发展方式，为银行保险机构创新发展提供有力支撑。

### （三）发展目标

到2025年，实现金融结构更加优化，形成多层次、广覆盖、有差异的银行保险机构体系。公司治理水平持续提升，基本建立中国特色现代金融企业制度。个性化、差异化、定制化产品开发能力明显增强，形成有效满足市场需求的金融产品体系。信贷市场、保险市场、信托市场、金融租赁市场和不良资产市场进一步健全完善。重点领域金融风险得到有效处置，银行保险监管体系和监管能力现代化建设取得显著成效。

## 二、推动形成多层次、广覆盖、有差异的银行保险机构体系

### （四）优化大中型银行功能定位。

开发性、政策性银行要明确细化业务边界，严格执行交办程序，落实开发性政策性业务和自营性业务分账管理、分类核算要求，强化法规约束、资本约束和市场约束，有效服务国家重大战略和薄弱环节。大型商业银行要在“做强”上下功夫，根据自身发展战略、经营特色和客户需要，理顺管理体制，加强各业务条线、各子公司的服务整合、流程衔接和系统融合，提升综合金融服务水平。借助现

代科技手段发展线上业务，增强普惠金融服务能力。股份制商业银行要坚持差异化市场定位，实现特色化经营，形成具有比较优势的业务模式，不断提升核心竞争力。

#### （五）增强地方中小银行金融服务能力。

城市商业银行要建立审慎经营文化，合理确定经营半径，服务地方经济、小微企业和城乡居民。农村中小银行要坚持支农支小市场定位，增强县域服务功能，支持乡村振兴战略，助力打赢精准脱贫攻坚战。在保持县域法人地位总体稳定的前提下，因地制宜对农村信用联社和农村合作银行实施股份制改造。优化社区金融服务，鼓励银行机构采用线上线下多种形式延伸服务网络，为社区企业居民提供方便快捷的金融服务。继续推动符合条件的民营银行发起设立。稳妥推进投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点。

#### （六）强化保险机构风险保障功能。

保险机构要回归风险保障本源，发挥经济“减震器”和社会“稳定器”作用，更好地为经济社会发展提供风险保障和长期稳定资金。支持发展相互保险、健康和养老保险等机构。推动构建新型保险中介市场体系。完善农业保险大灾风险分散机制，加快设立中国农业再保险公司。增强出口信用保险市场供给能力，推进再保险市场建设，扩大巨灾保险试点范围。保险机构要提升风险定价、精细化管理、防灾防损、资产负债管理等方面的专业能力，精准高效满足人民群众各领域的保险需求。

#### （七）积极推动外资银行保险机构发展。

外资银行保险机构要发挥境外母公司在产品研发、人才和技术等方面的优势，创新业务模式，丰富金融服务供给，提升市场活力和竞争力。鼓励外资银行加强与母行联动，发展贸易融资、中小企业融资、大宗商品融资、财富管理等特色业务，积极服务对外贸易和投资。外资银行保险机构要优化网点布局，合理增设中西部和东北地区分支机构。

#### （八）培育非银行金融机构特色优势。

支持符合条件的商业银行设立理财子公司，推动理财业务规范转型，促进理财资金以合法、规范形式进入实体经济。信托公司要回归“受人之托、代人理财”的职能定位，积极发展服务信托、财富管理信托、慈善信托等本源业务。金融资产管理公司要做强不良资产处置主业，合理拓展与企业结构

调整相关的兼并重组、破产重整、夹层投资、过桥融资、阶段性持股等投资银行业务。鼓励企业集团财务公司加强集团资金集中管理，提高集团资金使用效率。鼓励金融租赁公司拓展租赁物的广度和深度，优化金融租赁服务。

（九）发挥银行保险机构在优化融资结构中的重要作用。

银行保险机构要健全与直接融资发展相适应的服务体系，运用多种方式为直接融资提供配套支持，提高直接融资比重。有效发挥理财、保险、信托等产品的直接融资功能，培育价值投资和长期投资理念，改善资本市场投资者结构。大力发展企业年金、职业年金、各类健康和养老保险业务，多渠道促进居民储蓄有效转化为资本市场长期资金。鼓励各类合格投资机构参与市场化法治化债转股。

### 三、完善服务实体经济和人民群众生活需要的金融产品体系

（十）积极开发支持战略性新兴产业、先进制造业和科技创新的金融产品。

加大金融支持力度，为提升产业基础能力和产业链水平提供优质金融服务。扩大对战略性新兴产业、先进制造业的中长期贷款投放。鼓励保险资金通过市场化方式投资产业基金，加大对战略性新兴产业、先进制造业的支持力度。充分发挥中国保险投资基金作用，大力支持国家战略。鼓励银行业金融机构结合科技企业特点，发展科技金融业务，稳妥开展外部投贷联动。支持银行业金融机构向科技企业发放以知识产权为质押的中长期技术研发贷款，试点为入选国家人才计划的高端人才创新创业提供中长期信用贷款。鼓励保险机构创新发展科技保险，推进首台（套）重大技术装备保险和新材料首批次应用保险补偿机制试点。支持保险资金、符合条件的资产管理产品投资面向科技企业的创业投资基金、股权投资基金等，拓宽科技企业融资渠道。

（十一）加大民营企业和小微企业金融产品创新。

银行保险机构要按照竞争中性原则，一视同仁、公平对待各类所有制企业。加大对符合产业发展方向、主业相对集中于实体经济、技术先进、产品有市场但暂时遇到困难的民营企业的支持力度。

鼓励银行业金融机构通过单列信贷计划、实行内部资金转移定价优惠等形式，强化服务民营企业和小微企业的资源保障。加大对民营企业和小微企业的续贷支持力度，提高信用贷款和中长期贷款比重。积极稳妥发展供应链金融服务。探索金融科技在客户信用评价、授信准入、风险管理等环节的应用，有效提升金融服务覆盖面。在风险可控的前提下，发展民营企业和小微企业贷款保证保险。支持银行与国家融资担保基金、国家农业信贷担保联盟开展合作，明确风险分担比例，降低担保费用和企业融资成本。

**(十二) 优化“三农”金融产品供给。**

鼓励银行业金融机构加大对“三农”领域的信贷投放。拓宽农村抵质押品范围，研究推广农村承包土地的经营权抵押贷款业务，积极稳妥推进农民住房财产权、集体经营性建设用地使用权抵押贷款试点。结合农业生产的季节特点和生产周期，创新“三农”小额贷款产品，满足不同类型和规模的农业经营主体融资需求，积极支持农业特色化、精品化、生态化发展。完善大型农机具、农业生产设施和加工设备融资租赁服务。持续推进农业保险扩面、增品、提标，推进稻谷、小麦、玉米等重要农产品完全成本保险和收入保险试点。

**(十三) 大力发展绿色金融。**

银行业金融机构要建立健全环境与社会风险管理体系，将环境、社会、治理要求纳入授信全流程，强化环境、社会、治理信息披露和与利益相关者的交流互动。鼓励银行业金融机构通过设立绿色金融事业部、绿色分（支）行等方式，提升绿色金融专业服务能力和风险防控能力。积极发展能效信贷、绿色债券和绿色信贷资产证券化，稳妥开展环境权益、生态补偿抵质押融资，依法合规设立绿色发展基金，探索碳金融、气候债券、蓝色债券、环境污染责任保险、气候保险等创新型绿色金融产品，支持绿色、低碳、循环经济发展，坚决打好污染防治攻坚战。

**(十四) 丰富社会民生领域金融产品供给。**

加强养老保险第三支柱建设，鼓励保险机构发展满足消费者终身、长期领取需求的多样化养老保险产品，支持银行、信托等开发养老型储蓄和理财产品。鼓励保险机构提供包括医疗、疾病、康复、照护、生育等，覆盖群众生命周期、满足

不同收入群体需要的健康保险产品。支持银行保险机构针对家政、托幼、教育、文化、旅游、体育等领域消费需求，开发专属信贷和保险产品。加快发展医疗卫生、安全生产、食品安全等领域责任保险。推动车险综合改革，完善车险条款和费率形成机制。

**(十五) 增强金融产品创新的科技支撑。**

银行保险机构要夯实信息科技基础，建立适应金融科技发展的组织架构、激励机制、运营模式，做好相关技术、数据和人才储备。充分运用人工智能、大数据、云计算、区块链、生物识别等新兴技术，改进服务质量，降低服务成本，强化业务管理。大力发展移动互联网终端业务，探索构建互联网金融服务平台。加强网络安全建设，强化客户信息安全保护，提升突发事件应急处置和灾备水平。

**四、精准有效防范化解银行保险体系各类风险**

**(十六) 积极稳妥推进问题金融机构处置。**

注重统筹规划、协调推进，压实金融机构、地方政府和金融管理部门责任。推动制定并实施恢复与处置计划，把握强化市场纪律、防范道德风险和维持金融稳定之间的平衡。对不同机构，必须分类施策，遵循市场规律，在充分评估潜在影响的基础上稳妥实施，严防出现处置风险的风险。多措并举深化高风险中小机构改革和风险化解，采取不良资产处置、直接注资重组、同业收购合并、设立处置基金、设立过桥银行、引进新投资者以及市场退出等方式。加大资产清收力度，维护机构合法债权，最大限度减少损失。推动建立审慎文化，增强风险意识和合规意识，提升制度约束力和执行力。

**(十七) 有序化解影子银行风险。**

银行保险机构要落实规范金融机构资产管理业务的指导意见，推动业务平稳过渡、规范转型。逐步清理压缩不合规的表外理财非标资产投资、表内特定目的载体投资、同业理财等业务规模，严控银信类通道业务。按照业务实质实施一致性、穿透式、全覆盖风险管理，严格适用相应的风险分类、资本占用和拨备计提等要求。保险机构要继续清理多层嵌套投资、关联交易加杠杆等违规行为。

**(十八) 加强重点领域风险防控。**

银行保险机构要落实“房住不炒”的定位，严格执行房地产金融监管要求，防止资金违规流入房

房地产市场，抑制居民杠杆率过快增长，推动房地产市场健康稳定发展。继续做好地方政府隐性债务风险化解，依法明确存量债务偿债责任，规范支持地方政府债券发行和配套融资，严禁违法违规提供新增融资。加大对脱离主业盲目扩张、高负债经营企业风险的排查监测。稳妥化解集团客户信用风险，有序退出“僵尸企业”，推动企业部门结构性去杠杆。

(十九) 大力整治违法违规金融活动。

坚决清理和取缔未经批准从事金融业务的机构和活动。坚持打防结合、标本兼治的原则，推动建立健全对非法金融活动全产业链、全生态链的防控打击体系。加强监测预警，着力打早打小，指导地方做好非法集资案件处置工作，坚决遏制增量风险，稳妥化解存量风险。有效发挥大数据、人工智能等技术在打击非法集资、反洗钱、反欺诈等方面的积极作用。深入开展互联网金融风险专项整治，推动不合规网络借贷机构良性退出。筑牢风险“防火墙”，严防非法金融活动风险向银行保险机构传染渗透。

(二十) 增强抵御风险能力。

银行业金融机构要树立审慎经营理念，加强内控合规建设和全面风险管理，准确划分资产风险类别，提足拨备。银行保险机构要制定中长期资本规划，多渠道补充资本，依法合规创新资本补充工具，同时加强资本管理，发挥资本对资产扩张约束和资源配置优化的作用。对于出险机构，原有股权要采取缩股、未来收益抵扣等方式依法合理分担损失，其他具有损失吸收功能的特定债权应减记或转股，高管人员和相关责任人延迟支付的薪酬和奖金要依法依责减扣。全球系统重要性银行要前瞻性做好资本补充安排，增强总损失吸收能力。

## 五、建立健全中国特色现代金融企业制度

(二十一) 全面加强党的领导。

国有及国有控股银行保险机构要坚持“两个一以贯之”的基本原则，将党的领导融入公司治理各环节，参照公司治理国际良好实践，努力探索有中国特色的最优公司治理经验。党的领导要严格实行民主集中制，坚持集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则。要把党的领导与现代企业制度有机结合起来，完善双向进入、交叉任职领导体

制，坚持将党组织研究讨论作为重大问题决策的前置程序，不断完善权责对等、运转协调、相互支持、有效制衡的决策执行监督机制。

(二十二) 严格规范股权管理。

银行保险机构要按照资质优良、公开透明原则，动态优化股权结构。严格审查股东资质，强化对股东和实际控制人的穿透管理。规范股东行为，依法整治非法获取银行股权、股权代持、隐形股东以及违规开展关联交易套取、占用银行资金。对于问题股东，必须依法采取惩处措施，包括限制股东权利、责令转让股权、没收违法所得等。要强化股权管理，确定合理的质押比例，股权质押情况要向董事会、监事会和机构内部披露通报。银行保险机构要加强对股东股权的监督管理，推动集中登记、托管，规范股权质押、变更和增资等行为。

(二十三) 加强“三会一层”建设。

银行保险机构要有效发挥股东（大）会的权力机构作用，持续推动完善公司治理机制。在依法保护股东合法权益的基础上，严防大股东和一致行动人操纵机构经营管理。优化董事会规模和结构，健全董事选聘机制，限制股东既提名股权董事，又提名独立董事，确保独立董事真正“独立”，依法履职。增强董事会下设各专门委员会的专业性和履职能力。做实监事会功能，提高专职监事占比，提升外部监事效能，改进监督方式，充分借助内外审计力量开展监督检查。规范高管层遴选，增加选聘手段和渠道，完善机构内部相互制衡机制，强化市场约束，严防内部人控制。完善对董事会、监事会和高管层履职能力的考核评价、监督检查及专业培训，加强对失职或不当履职的责任追究。

(二十四) 优化激励约束机制。

银行保险机构要建立市场化的中长期激励约束机制，优化薪酬结构，完善薪酬延期支付、追索扣回等管理制度，健全问责体系。依法依规开展员工持股试点。全面及时真实披露“三会一层”履职行为及公司重大经营情况，确保财务数据在法定范围内公开透明。建立健全利益相关者申诉回应机制，接受投资者等利益相关者的监督约束。

(二十五) 强化金融消费者合法权益保护。

银行保险机构要主动履行社会责任，夯实消费

者权益保护主体责任，推动董事会层面设立消费者权益保护委员会，明确履行消费者权益保护职责的具体部门，建立和完善消费者权益保护有关工作机制、考核机制和监督机制。持续优化消费者投诉处理流程，积极参与金融纠纷多元化解工作。健全销售行为可回溯制度，充分披露金融产品和服务信息。加强对金融消费者的宣传教育，提升消费者金融素养和风险意识。完善对第三方合作机构的准入、监督和评价机制。

## 六、实现更高水平的对外开放

(二十六) 深化银行业和保险业对外开放。

坚持以开放促改革、促发展，落实金融业对外开放重大举措，实施准入前国民待遇和负面清单管理模式，按照内外一致原则，公平对待境内各主体，放宽外资银行保险机构市场准入条件和业务范围。

(二十七) 引进先进国际专业机构。

吸引财富管理、不良资产处置、专业保理、消费金融、养老保险、健康保险等领域的外资金融机构进入境内市场。鼓励境外金融机构参与设立、投资入股商业银行理财子公司，允许境外资产管理机构与中资银行或保险公司的子公司合资设立由外方控股的理财公司。支持外资银行保险机构根据业务需求合理布设子行、分行、子公司等分支机构，拓宽业务范围。

(二十八) 支持银行保险机构“走出去”。

支持符合条件的银行保险机构在境外中资企业集中地有序发展，围绕“一带一路”倡议，提升金融服务水平和国际竞争力。借鉴采纳国际准则，支持企业绿色、低碳“走出去”，推动构建人类命运共同体。进一步健全境外风险管理机制和国别风险监测预警体系，加强对反洗钱、反恐怖融资、反逃税、反腐败等重点领域的合规管理。

## 七、加强金融监管和廉洁金融建设

(二十九) 严格依法依规监管。

加快推进监管制度建设，坚持实质重于形式、同类业务同样标准的原则，及时完善监管制度，弥补监管短板。研究制定金融科技监管制度，加强新兴金融业务和业态监管。充分运用现代科技丰富监管手段，加强资金流向监测，提升跨行业、跨市场、跨境交叉性金融风险的识别、防控和化解能力。深化简政放权，提升行政审批的规范化、便利化水平。强化依法监管、依法行政，严肃查处银行保险机构违法违规行为，加强问责和处罚信息披露力度，切实解决金融领域违法违规成本过低问题。加强金融监管协调，突出监管重点，把握好力度和节奏，加强与宏观审慎政策的协调配合，实现宏观审慎管理与微观审慎监管的有机结合，逐步完善中央和地方金融监管机制，形成监管合力。

(三十) 全面推进廉洁金融建设。

完善廉洁从业规范，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐机制体制建设。巩固拓展落实中央八项规定精神成果，深化作风建设，坚决整治形式主义、官僚主义。倡导廉洁金融文化，严格执行公私分开、履职回避、非公务交往报告等纪律要求，做到与监管对象“零物质往来”，构建良好“亲清”监管关系。以强监督推动强监管，紧盯关键岗位和重要人员，做实做细日常监督，严肃查处各类违法违规案件。切实提高治理能力，培养造就忠诚干净担当的高素质专业化监管队伍。

各级监管部门和各银行保险机构要高度重视推动银行业和保险业高质量发展工作，明确任务分工，落实工作责任，确保本意见确定的各项重点工作有序开展、取得实效。

(摘自“金融监管研究院”)

# 突发公共卫生事件管理的保险思考

● 王 和

2019年岁末，一场突如其来的疫情，让整个中国，乃至世界陷入了一种猝不及防的“应急状态”。我国保险业面对疫情，以高度的社会责任感和专业精神，积极响应，迅速行动，不仅短短的几天时间就捐款捐物2亿多元，更是为一线的医务工作者、武警官兵、政府人员和媒体记者提供了超过万亿元保障的专项保险，同时，保险行业在第一时间推出了许多特别举措，包括取消理赔医院和等待期限制，开展医疗费用预付和垫付，开设“无接触”理赔绿色通道等。随着疫情的发展，疫情对社会和经济产生的损失和影响问题，逐渐引起各界的高度关注，初步的研究显示，本次疫情可能导致的社会经济损失高达数万亿，于是，社会也将目光聚焦到了保险，思考保险如何在突发公共卫生事件中发挥更大的作用。

## 一、保险与突发公共卫生事件管理

从公共风险管理的视角看，此次“新型冠状病毒感染肺炎”属于“突发公共卫生事件”。突发公共卫生事件的管理，通常可以分为应急管理和风险管理两个部分，前者的关键词是“应急”，是一个相对具体和阶段性的概念，是指在突发公共卫生事件发生后，有效预防、及时控制和消除突发公共卫生事件的危害，保障公众身体健康与生命安全，维护正常的社会秩序。后者的关键词是“管理”，是一个相对系统、全面和长期的概念，是指为了预防、控制和消除公共卫生事件，如传染病的发生与流行，保障人体健康和公共卫生，稳定社会秩序和经济活动，而采取的一系列制度和能力建设活动。

从风险管理的视角看，突发公共卫生事件的风险管理可以分为三个阶段，即事前、事中和事后。保险作为现代社会风险管理的制度安排，通常可

以提供全过程和全方位的风险管理服务，但就突发公共卫生事件而言，按照三个阶段的划分，事前阶段，通常属于公共卫生管理职能部门的工作范畴，就传染病而言，我国《传染病防治法》就明确了相关职责与分工。事中阶段，通常属于应急管理范畴，按照我国《突发公共卫生事件应急条例》的规定，主要是由各级政府和相关职能部门负责。事后阶段，主要关注突发公共卫生事件对社会和经济，包括企业和家庭可能造成的不利影响，即后果影响。在突发公共卫生事件的管理过程中，保险行业应当有所侧重，更多地将工作重点聚焦在“事后阶段”，即解决社会、经济、企业和家庭的补偿、稳定和持续问题，尤其是“可持续发展”问题。

## 二、保险与可持续发展

在2012年国际保险学会48届年会上，“保险与可持续发展”成为了重要议题，国际保险学会与联合国环境规划署共同发布了《保险业促进可持续发展原则》，将“可持续发展”作为保险业发展的重要任务，提出保险是一个可加强全社会可持续发展意识和实现经济可持续发展的强有力的中介。联合国也期待与保险业开展更多的合作，以促进整个社会对可持续发展的认同，并对相关决策者和产业界积极进行产业结构调整施加影响。因此，在保险服务突发公共卫生安全事件风险管理过程中，应当将“可持续发展”作为核心诉求、工作重点和基本原则，推动保险理论、模式、技术和服务的创新。从社会管理的视角看，保险服务可持续发展，可以分为三类主体，包括政府、企业和家庭。

就政府而言，分为稳定财政预算和稳定经济与社会发展两个方面，前者是从政府稳定财政预算的需求出发，通过安排相关保险，转移可能产生的“预算外开支”。如近年来一些地方政府就通过“农

房保险”、“自然灾害公共责任保险”和“政府扶贫救助保险”的方式，解决了因各种灾害可能产生的转移、救助和灾后重建的财政压力。面向未来，在有条件的地方，也可以尝试开展“突发公共卫生事件公共责任保险”，解决因突发公共卫生事件可能产生的财政压力，平滑财政预算。后者是从稳定经济与社会角度出发，通过宣传教育和政策引导，围绕可持续发展问题，强化全社会的风险意识，解决供给和需求的制度和能力建设，尤其是要引导保险业，高度关注可持续发展领域的产品和服务创新，增加有效供给，提升服务社会和经济的能

力。就企业而言，分为宏观和微观两个层面。从宏观层面看，主要是强调并推广“商业可持续计划(BCP)”，亦称“业务连续性”，是指通过全面的流程管理，识别威胁企业的潜在影响，提供可以增强业务复原能力和有效反应能力的框架，强化企业管理的韧性，保护企业关键利益相关者的利益、机构的声誉、品牌和价值创造活动。同时，将保险作为一种风险管理工具，全面融入商业可持续计划。从微观层面看，可持续保险主要是指营业中断保险(利润损失保险)和取消保险。传统财产保险主要是针对因各种风险导致的企业财产直接损失，但并不包括企业在损失恢复期间，可能面临的因营业中断导致的间接损失，营业中断保险则是针对这类间接损失的。取消保险主要是针对旅游相关行业、大型赛事、大型活动的举办方因气候、突发公共事件和各种意外事件导致营业减少和活动取消导致的损失。如今年春节各地庙会的举办方可能面临的损失。再如在这次突发疫情中，中国太保就在第一时间处理近4万件旅行取消保险。

就家庭而言，分为宏观和微观两个层面。从宏观层面看，主要是强调并推广“生活方式保护保险(Lifestyle Protection)”，该保险承保被保险人由于意外事故、疾病、失能和非自愿失业而不能工作，可能导致其生活方式，或生活水平改变的风险。从微观层面看，主要是家庭成员的人身保险，尤其是健康保险，一方面是为可能产生的医疗费用提供保障，解决农民和低收入家庭的“因病返贫”问题。另一方面是为因家庭主要劳动力意外事故和疾病丧失工作能力，导致家庭收入减少，或中断，降低生活水准，还可能导致还贷困难。

### 三、保险与突发公共卫生事件的风险管理

可以肯定的是：无论是2003年的SARS，还是这次的“新型冠状病毒感染肺炎”，乃至许多突发性公共安全事件中，保险能够发挥的作用十分有限，与作为现代社会风险管理制度的社会要求相比，存在较大的差距。同时，在我国社会和经济发展的过程中，国家层面提出了治理体系和治理能力现代化的目标，更明确了要发挥市场在资源配置中的决定性作用。保险无疑是社会治理，特别是公共安全管理的重要组成部分，保险也是一种市场制度安排，因此，面向未来，保险应当在我国的安全治理，也包括突发公共卫生事件管理中发挥更大的作用，为此，提出建议如下：

1、保险业应将“可持续发展”作为服务社会和经济发展的出发点和落脚点，提供针对突发公共卫生事件的，更加全面、专业和系统的产品和服务。在此基础上，高度关注可能影响可持续发展的新型风险，也包括各类新型传染性疾

病风险，将其纳入“可保风险”范畴，同时，强化产业链思维，将“供应商”和“主要客户”纳入保障范围，减少风险的传染。从风险识别和风险量化两个角度入手，破解经营管理的难题，解决保险责任与费率确定的理论和技术基础，为科学经营夯实基础，提供支持和保障。

2、保险业应从全面服务高质量发展出发，将突发公共卫生安全事件可能对家庭经济稳定和企业持续发展的负面影响作为管理的重点，一方面是将“各类法定传染病”作为承保风险，将营业中断保险和取消保险作为重点产品加以推广；另一方面是围绕与突发公共卫生安全事件风险高度相关的行业和企业作为重点，有针对性地开发和完善产品、技术和服务体系。同时，针对产业的链化和金融化发展趋势，强化相关利益方之间的制衡与约束机制。

3、保险业应进一步完善人身保险，尤其是健康保险产品体系，将各类传染病以及相关各类风险规范化地纳入保险范畴，解决好科学定价问题。如泰康人寿设立了“公共卫生及流行病防治基金”，开展相关基础领域的研究。同时，要进一步整合行业的力量，加强与医疗和卫生科研机构合作，开展疾病，特别是新型传染病风险识别和管理的研究。此外，可借鉴国外“生活方式保护保险”的推广模

式，与银行的个人信贷产品结合，由银行在开展相关业务的过程中，要求借款人办理，以解决贷款人因重大疾病、意外事故和失业导致无力偿还贷款的风险，也可以有效化解家庭可能面临的突发公共卫生事件产生的负面影响。

4、保险业应将企业作为突发公共卫生事件风险管理服务的重点，全面改造和完善产品、技术和服务体系，加强专业人才培养。首先，要突破传统的理论和技术框架，开发专门针对突发公共卫生事件（传染病）的营业中断保险和取消保险产品。其次，要针对生产性和服务性企业，分门别类地开发产品。生产性企业，要特别关注营业中断和合同（订单）风险。服务性企业，要特别关注宾馆、餐饮、娱乐、交通、旅行社、零售企业、金融企业、小型企业等，建立相应的技术和服务规范体系，为科学经营和风险管理服务奠定基础。第三，银行可以将营业中断保险和取消保险作为服务性企业融资的基本条件，强化信贷风险管理，促进服务性企业的金融供给。第四，无论是突发公共卫生事件，还是营业中断保险和取消保险，均涉及大量专门技术，特别是营业中断保险，不仅需要相关的保险知识，还需要企业经营和管理会计知识，因此，需要相应的技术储备和专门人才培养。

5、保险业应“举一反三”，认真总结和反思农业养殖保险中各类疫情保险出现的问题，特别是要结合2019年的“非洲猪瘟”事件，从保险责任到赔偿范围，从技术标准到损失确定，尤其是要关注在“扑杀”过程中可能面临的各种问题，如“无害化处理”等。同时，配合政府相关管理部门，将动物防疫纳入养殖保险的防灾防损范畴，积极发挥风险管理的专业知识、能力和作用。从更好地服务社会的角度出发，进一步完善产品、技术和服务体系，在构建公共卫生风险治理体系，保障人民群众食品安全的过程中发挥更大作用。

6、保险业应结合车险综合改革，提供更加科学的定价体系，如利用车联网技术开展“按里程付

费”和“按行驶付费”的定价模式。一旦遇到突发公共卫生事件，对于停驶的车辆就可以减少保费支出，继而降低运输企业的成本支出。即使在传统汽车保险体系下，也可以通过“申报停驶”的方式，对运输企业进行“停驶退费”，以减少这些企业因公共卫生事件导致生产中断，可能产生的经营压力。如人保财险启动了疫情期间的车险保费“顺延”政策，同时，监管部门也明确了湖北地区以及相关运输和出租车行业的车险支持政策。

7、保险业应进一步加强横向合作，发挥保险在公共安全和突发公共卫生事件中的作用。2015年我国颁布了国标《公共安全业务连续性管理体系要求》，同时，在一些涉及公共安全和利益的领域，政府相关部门也制定了一系列的法律法规，明确了相关企业在突发公共卫生事件管理过程中的责任。保险业要加强与政府相关职能部门和相关行业协会的合作，积极宣导保险的风险管理作用，借鉴“旅行社责任保险”模式，通过“统保”方式，提供更加全面和专业的保障与服务。

8、保险业应发挥自身的专业优势，在突发公共卫生事件的管理中，也包括在事前和事中，发挥更大的作用。从事前的角度看，保险业可以通过开展业务，宣传和普及公共安全事件管理，特别是应急管理知识，树立和增强企业和居民的公共风险防范意识，力求做到“应而不急”。从事中的角度看，近年来，保险业利用互联网医疗技术，通过“保险+”模式，积极参与全社会的健康管理和疾病问诊治疗，取得了很好的效果，如在这次“抗疫情”的过程中，一些保险机构就利用自身的“互联网医疗平台”，为广大患者提供了“轻问诊”服务，不仅提高了效率，还缓解了医疗资源紧张的矛盾，得到了客户和社会的充分肯定。

（作者单位：仁和研究院）

责任编辑：谢圆虹

责任校对：陈小琳

# 重大风险事件视角下的 新冠病毒肺炎疫情防控机制构想

● 谢志刚

## 一、引言

人类进化史，是一部驯化和驾驭风险与不确定性的历史，包括应对各种天灾与人祸的历史。

每一次重大风险事件的发生，都是一次学习和提升我的认知能力、实践并总结应对方法的珍贵机会。因此，必须珍惜这场发生于2020庚子年跨年后的新型冠状病毒肺炎（2019-nCoV）疫情突发事件，无论对中国乃至对全世界来说，都是一次重大风险事件，都值得全社会认真总结和思考，切实提升我们对风险与不确定性的认知和应对能力。

保险行业是最早研究和经营风险的行业，保险业中的精算师是专门应用量化方法处理风险的职业人士，当然有责任从自身的专业特点出发，积极参与到抗击疫情的伟大斗争中。

但是，回顾历年来我国发生过的重大风险事件以及保险业在其中所发挥的作用，比如保险业在2002/2003年的非典（SARS）、2008年的汶川地震、包括在目前这场形势严峻的抗击新冠病毒肺炎疫情中的表现，或许并没有留给社会公众多么深刻的印象。

以当前的情况为例，笔者注意到，一方面是保险相关企业和人员都在积极参与，典型参与方式是向奋战在抗疫前线医护人员赠送风险保障产品，或是企业和个人直接捐款捐物，众多企业员工以志愿者身份参与一些力所能及的服务工作，个别有医疗检验能力或医疗研究合作伙伴的保险企业则通过合作伙伴提供较为专业的技术支持，行业监管部门则调整费率规则，降低保险产品价格，等等。另一方面，从总体看来，保险企业与其在

之前历次重大风险事件处置过程中的表现一样，其所发挥的作用，似乎与老百姓对“保险”二字的理解和期待有较大差异，估计仍然难以让社会公众和各级政府感到十分满意。

笔者作为保险与精算的教育和研究工作者，最近一直闭门在家自我隔离，每天只能通过网络和电视等通讯工具关注疫情进展，唯一能做的，或许只是从教育和研究立场，从重大风险事件的形成与演变机制视角出发，着眼于重大风险事件的导因管控与后果处置方法，进行一番思考，并将其整理成文与同仁们分享，或许对制定公共卫生突发事件的响应机制及实施措施等相关制度建设有一定参考作用。

## 二、重大风险事件与突发公共事件

### 2.1 重大风险事件

本文中的“重大风险事件”，意指国务院《国家突发公共事件总体应急预案》（2006，以下简称“总体预案”）中“特别重大（Ⅰ级）”和“重大（Ⅱ级）”的“突发公共事件”。该总体预案将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件4类，并按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素分成4级，前两级属于“重大”。

但本文实际上只针对“突发公共卫生事件”，亦即国务院《突发公共卫生事件应急条例》（国务院令376号，2003）第2条中定义的“突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。”

毫无疑问，2019年12月1日发现首例肺炎患

者<sup>①</sup>，12月26日由武汉中西医结合医院张继先医生接诊一对夫妻患者（加上其儿子）和南海鲜市场一商户患者并于次日（27日）通过医院上报江汉区疾控中心、12月29日下午又连同近两天收治的另外3位患者情况再次上报江汉区和武汉市疾控中心<sup>②</sup>、2020年1月9日经中国卫生专家组确认为“新型冠状病毒”、2020年1月30日被世界卫生组织界定为“国际公共卫生紧急事件(Public Health Emergency of International Concern, 简称PHE-IC)”、2020年2月8日被中国卫生健康委员会确认其英文名为“Novel coronavirus pneumonia”（简称NCP），肯定属于“重大公共卫生突发事件”。

由于笔者自己的背景并非医疗卫生领域，而是属于金融保险业中的风险管理领域，因此采用“重大风险事件”来描述同一事件，并希望风险管理中的思路和方法能够用于进一步完善包括上述国务院关于《国家突发公共事件总体应急预案》、《突发公共卫生事件应急条例》以及具体的应急响应机制与措施，至少可以提供一些参考。

## 2.2 系统性风险

在金融保险领域，“重大风险事件”是一种比较含糊的表述，缺乏严谨定义。针对“新型冠状病毒肺炎”这一“重大公共卫生突发事件”，更为恰当的对应表述是“系统性风险(systemic risk)”，以金融系统(financial system)为例，2007/08年美国发生次贷危机及其所引发的“金融海啸(financial tsunami)”之后，世界各国都高度重视系统性风险事件。为此，国际货币基金组织(IMF)、金融稳定理事会(FSB)和国际清算银行(BIS)于2009年10月联合向G20集团提交了一份著名报告(IFM, FSB & BIS, 2009)，其中给出了(金融)系统性风险的定义如下：

(金融)系统性风险是指由系统内部部件故障(称为系统性重大事故)导致的、可能对整个经济体系产生严重负面影响的(金融)系统运行的风险。(The risk of disruption to the flow of fi-

nancial services that is (i) caused by an impairment of all or parts of the financial system; and (ii) has the potential to have serious negative consequences for the real economy.)

严格地说，IFM, FSB & BIS (2009)对金融系统性风险的定义更像是一种直观描述而非严谨定义，尤其是对风险导因的概括比较笼统，而这正是系统性风险的复杂之处。但该定义还是明确指出了系统性风险的一个主要特征，亦即从系统内部的某一部件损害开始逐渐放大，不仅导致整个系统的运行故障，而且进一步扩散，影响实体经济。笔者曾经撰文(谢志刚，2016)分析IFM, FSB & BIS (2009)关于金融系统性风险的定义并指出，对于某一特定“系统”的“系统性风险”，不能武断地认为风险的形成和演变路径一定是“由内而外”的，也可能“由外而内”然后再向系统外部扩散。还有，要定义系统性风险，必须先明确“参照系统”的边界以及该系统的运行目标。笔者在同文中还重新给出了“系统性风险”的定义，抄录如下：

系统性风险是指，相对于某一参照系统及其既定的系统运行目标而言，一个由系统外部原因与系统内部原因共同起作用，导致系统实际运行状态严重偏离预期运行目标的故障效应并传导至更大范围的动态过程。

对某一特定参照系统而言，比如以“中国保险行业”作为参照系统，该系统发生“系统性风险”是指：

由行业外部的不确定因素与行业内部各行为主体的判断、选择及实际行为的相互作用，导致运行结果严重偏离系统既定的运行目标，并将其负面效应传导至更大的金融和实体经济的动态过程。

## 三、将“重大公共卫生突发事件”作为系统性风险

### 3.1 参照系统及其运行目标与公共卫生突发事件相对应的“参照系统”进行比较，金融系统相对

①确认首例患者的时间点非常敏感、重要，这里应用了由武汉金银潭医院等多家机构共29名研究人员共同署名于2020年1月24日发表于《柳叶刀》论文中的结论，原文表述是“The symptom onset date of the first patient identified was Dec 1, 2019”。

②这个有很多详细报道，包括武汉市奖励张继先医生的事迹报道。较早详细报道的还有纽约华人资讯网2020年2月1日标题为“武汉肺炎罗生门：谁说了真话？谁又在撒谎？”的报道。

简单，一个国家、区域或者全世界的金融系统，其构成元素主要是金融机构和组织，具体说就是其中的钱和人。但公共卫生突发事件所对应的参照系统，是某一特定区域内人与环境形成的关系总和，亦即“社会”。这个区域可大可小，可以直接按行政区划区域来划分，比如最小可以从城市里的居民小区或者农村里最小的村民组织“社”或“村民小组”（相当于计划经济时期的生产队），然后到乡（镇）、县、市、省、国家等等，直到全世界（地球村），都可以用来划分参照系统及其边界。

将某个“社会”作为参照系统并考察其内部构成元素，以往往往强调人及其相互间的关系，但对于公共卫生事件来说，同样重要的还有“环境”，亦即，人们赖以生存的空间及其可以直接或间接影响人类生活与发展的各种自然因素，除了山川河流土地空气之外，还有动物、植物、以及可能附着其上的各种微生物，系统内的人与这些自然因素之间的关系也是参照系统的构成元素。

无论是动物还是植物，又可以区分为“已驯化”和“野生”两类，人与它们各自的关系差别很大，广受关注。

伴随着科技的不断进步，每一个系统都不再封闭而是越来越开放和动态，系统内部元素之间、内部元素与外部元素之间的交流活动越来越频繁，包括人、动植物和微生物都如此。

如果将参照系统的运行目标概括为“和谐社会”，包括人与人之间、人与各种自然因素之间都处于和谐状态，至于如何界定或量化什么是“和谐”，这里不必展开。

但我们不难理解什么是“和谐”的反面，不和谐，就是参照系统发生严重运行故障，而目前发生的新型冠状病毒肺炎（2019-nCoV）疫情正是这样，整个系统已经发生严重运行故障，而且已经向系统外部蔓延。

站在风险控制的立场和视角，重要的不是结果而是原因，不是治疗患者而是控制疫情蔓延。

### 3.2 内部与外部导因

由于社会系统的构成远比金融系统复杂，至少需要通过两个参照或维度来区分系统的“内”和“外”，一个是参照系统的地域边界，另一个则是人与环境因素的边界。

第一个参照，比如以武汉市的行政辖区为边

界，辖区内的每一个居民、动植物、山川河流土地以及其上的所有微生物，都属于“内部因素”，而武汉市行政区域以外与其相对应的人和物则属于外部因素。

第二个参照，以人为主体，人的主观行为是内因，其它环境因素都是外因。

按照“外因通过内因起作用”的基本原理（假设），风险事件的发生，包括重大公共卫生突发事件，都是外部环境因素与人的主观行为相互作用的结果。

比如这次2019-nCoV病毒肺炎疫情，可能按照这样的逻辑路线演变：某种病毒从其寄生的野生动物比如蝙蝠或是鸟类（病原体宿主）从武汉外部经自然迁徙或是经人为进入武汉区域，传染给当地的野生动物比如穿山甲或者家畜或是鸟类（中间宿主），进一步与当地人的捕杀、售卖以及烹饪食用甚至个人科学实验等行为相互作用，然后突变并偶然传染给人（终末宿主），进一步人传人并不断扩散，向更大的人群和区域传播，不仅导致武汉这个社会系统发生严重运行故障，还扩散到并影响更大系统的正常运行。

当然，这只是一种猜测，可能还有更多和更复杂的形成和演变路径，但无论如何变化，如何复杂，我们确实需要一种理论假设，这就是“外因通过内因起作用”，这就需要建立区分“内”与“外”的两个参照系，一个是地域边界，另一个是人与自然环境的边界。概括而言就是人与自然的关系，人与自然的和谐，也是社会系统的理想运行目标。

从管控系统性风险的视角来看待公共卫生突发事件，最重要的是管控风险导因，出发点和基础是对其进行分类与识别：以地域边界和人作为参照，进而将各种可能导因区分为“外因”和“内因”，有助于识别风险源，进而对其进行控制。

总之，将重大公共卫生突发事件作为系统性风险看待，可以先以行政辖区作为地域边界，区分系统内部与系统外部的人与自然环境因素，然后再将人作为内因，自然因素作为外因，这些人与自然因素相互作用的后果，就是导致事件发生的内因和外因。

### 3.3 系统性风险的综合效应

一旦发生重大公共卫生突发事件，或者说发生系统性风险事件，对其后果或损失的描述已经无需多言，我们正在见证，每天数十条生命消逝，大量

家庭生死离别，无数企业停工停产，等等，既有身体和生命伤亡，也有精神和心理重创，既有当前损失，也有潜在影响，确实很难计算，也不必计算。

需要强调的是，必须将“事件发生之前”和“事件发生之后”区分为两个不同阶段的重要问题，前者叫疫情防控或风险管理，后者称之为医疗救治或风险处置，或者又叫应急响应或危机处理；前者是防，是未雨绸缪，针对事件的导因；后者是治，事后应对，针对事件的后果。

最忌讳的做法是，事件发生之前忘乎所以，任性妄为，事件发生之后的紧急处置过程中却大谈原因和责任，拖延最佳处置良机，继续犯错。因此，必须建立事前防控和事后处置的管理机制，推动社会治理体系的建设水平和提升治理能力。

本文重点关注事前防控体系的完善。

#### 四、事前防控与事后处置

武汉新冠病毒疫情发生以来，党中央和各级政府高度重视疫情防控和处置工作，总书记亲自指挥，全国上下各行各业男女老少都全面投入到阻击疫情蔓延的战斗中，包括海外友好人士和组织也在积极支持，解放军部队和全国各地医疗机构派出的医疗救护人员、汇同武汉市及湖北其它城市的医疗医护人员，日夜奋战在武汉和湖北抗疫前线，全国各地有组织的后援支持和服务保障，更加强了众志成城、全面抗战的制度优势和危机处置动员能力。

尽管在这次疫情阻击过程中也暴露出这样那样的问题，但暴露出的问题也正好成为我们总结经验，成为帮助我们不断完善和提高的宝贵经验。实际上，现在的许多做法正是从上一次抗击“非典”疫情中获得的，比如政府及时宣布对确诊患者的医疗免费，又比如仿照当年的“小汤山”新建“雷神山”与“火神山”两座医院，以及及时隔离疑似患者人群，等等。

但所有这些都属于重大公共卫生突发事件发生之后的应急处置过程，这是世界各国都高度重视的事项，也是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。其中需要进一步总结、建设和完善的内容还有很多，除了医疗救治本身之外，还有财政、金融、交通等方方面面的协同配合。

另一方面，从风险管理、尤其是从防范和化解系统性风险的视角看，如何避免或尽量减少重大公

共卫生突发事件的发生，如何防范于未然，是更为重要的议题，尽管它与事后处置是同一问题的两个方面，彼此密切关联。

对此议题，党和政府同样高度重视。2020年2月5日下午，习近平总书记主持召开了中央全面依法治国委员会第三次会议，审议通过了《中央全面依法治国委员会关于依法防控新型冠状病毒感染肺炎疫情、切实保障人民群众生命健康安全的意见》等文件，要求完善疫情防控相关立法，加强配套制度建设，完善处罚程序，强化公共安全保障，构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。

实际上，早在2002/2003年的“非典”疫情之后，我国便于2004年12月1日起开始实施《传染病防治法》，2013年6月又进一步做过修订，该法第二条明确了我国“对传染病防治实行预防为主方针”，而且，《传染病防治法》第二章的内容就是“传染病预防”。

笔者也正是出于以上考虑，才选择借鉴风险管理的逻辑原理，针对事前防控的相关制度建设目标，做出以上分析和以下梳理。

#### 五、结论与建议

管控系统性风险事件的理念和方法，可以借鉴并应用于完善对重大公共卫生突发事件的防控与处置的制度建设，因为两者的逻辑内涵是一致的，两者都需要进行事前积极防控和事后有序处置，两者都强调重在事前防控。

事前防控针对导致风险事件发生的原因，而事件导因又可以区分为“内因”与“外因”并服从“外因通过内因起作用”的原理。为了区分“内”与“外”，进而更准确地识别主要导因，本文将重大公共卫生突发事件视为（社会）系统性风险，并选择两个维度作为参照，一个是各级政府管辖的行政辖区边界，另一个是人与其所处的自然环境。比如以中华人民共和国的主权范围作为系统边界，系统内每一个中国公民（自然人）和组织（法人）的主观行为，包括其判断、预期目标、选择和实际行动都是内因，而他们所不知道的系统内、外部环境因素以及系统外部其他人的行为，则属于外因。

按照上述原理，发生重大公共卫生突发事件的机制是：系统内部的人和组织，基于对外部因素的了解、判断及预测，为了实现自己的某一预期目

标,进而主动选择某种行为并付诸实施,这些行为与外部因素相互作用后导致某种违背原预期的后果,而且后果具有严重危害性和传染性特征,不断快速扩散并导致系统发生严重运行故障,进而向系统外部扩散。

防控重大公共卫生突发事件的原理,应该与其形成与演变机制一脉相承,亦即,首先明确系统的边界及其防控行为主体,进而按照“外因通过内因起作用”的原理,建立相应的风险识别与分类、风险评估、风险监测和风险报告制度。

1) 系统边界是一个相对概念,对于防控重大公共卫生突发事件的目标而言,最大的系统是“中国社会”,亦即中华人民共和国的主权范围,而各省、直辖市和自治区则属于子系统,还有若干与这些子系统交叉的其它子系统,比如制药、交通运输、电力等行业系统,这些子系统又有下一级和更下级的子系统,总之,这是非常复杂的社会系统。

2) 每一级系统的运行目标,简单概括为人与自然环境的和谐,系统内的每一个自然人和法人组织的行为,都是系统的构成元素之一,但系统运行规则的制定者,必须承担起防控重大公共卫生突发事件的主要责任,亦即,系统性风险的防控行为主体,正如我国《传染病防治法》第5条要求“各级人民政府领导传染病防治工作”。

3) “各级人民政府”作为防控主体,不仅需要“依法”防控,明确防控“对象”。虽然我国已发布并实施《传染病防治法》多年,但借鉴金融保险业中将普通风险管理 with 系统性风险区别对待的经验,应将《传染病防治法》第3条中甲类和部分乙类传染病危害相当的、类似于“非典”和“新冠”这样的疫病单独进行立法防控。而且,按照风险管控原理,《传染病防治法》第3条中所罗列的甲、乙、丙三类传染病,都是已知疾病,但重大公共卫生事件往往是由未知新病毒引发,属于“黑天鹅”或是“未知的未知(unknown unknowns)”。

4) 各层级系统内的防控主体,牵头制定和实施对重大公共卫生突发事件导因的识别、评估、监测和报告制度。本文特别提出要基于两个维度的参照区分外部导因和内部导因,识别外因主要在于识别自然环境因素中的“病原体”,包括寄生于原宿主和中端宿主身上的病原体,而识别内因则针对系统内部每一个自然人和法人组织的行为,包括识别“易感染人群”及其“传播途径”。

5) 识别外因是十分专业的事业,从上到下有一套完整的制度体系,相当于建立一套风险(病毒)数据库,对系统外部和内部自然环境因素中已经发现并确认的病毒建立资料库,而系统外部相关的专业人员资料也属于需要识别外因的范畴,这是一个防控主体探索未知世界的过程,从未知到已知,从黑到灰再到白,永无止境。

6) 识别内因的工作,更多是通过教育与宣传来改善系统内部自然人和法人组织的行为,这在我国《传染病防治法》中有较多的涉及,不仅包括专业人士和行政管理者的职业行为,也包括培养防疫意识和卫生习惯,等等。

7) 如何基于对重大公共卫生突发事件外部和内部导因的识别及分类工作,进而建立一套系统的评估、监测和报告制度,同样是十分专业的事业,但金融保险业中关于系统性风险管控研究和实践中的相应做法确实可以借鉴,比如风险报告制度中的定期报告和临时报告制度,又比如政府决策部门与专业研究机构、包括与新闻发布机构之间的协调机制等等,不再此展开。

8) 最后想强调的三点。第一,关于防控主体,结合中国的实际尤其结合近些年来多次重大风险事件的处置经验,觉得可以将防控主体“各级人民政府”分解为相互独立、各有择重、彼此配合、目标一致的两条防控线,一条线是各级政府直接领导,另一条则由中央军委直接领导的军队线。第二,如前所述,将“事前防控”与“事后处置”的制度建设与完善先分别进行,从法律法规到具体操作与实施细则,然后再协同管理,因为各自的内容都很庞大和复杂。第三,需要将“重大疫情”与“普通传染疫情”分别对待,正如将系统性风险与普通风险区别对待一样。

#### 参考文献

[1]FSB, IMF and BIS (2009), Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations, FSB Background Paper.

[2]谢志刚: 系统性风险与系统重要性——共识和方向,《保险研究》2016年第7期,总第339期

(作者单位: 上海财经大学)

责任编辑: 谢圆虹

责任校对: 陈小琳

# 当前中国应急管理工作的 困局和对策建议

2018年3月，中共中央印发了《关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》，对党和国家机构进行改革，力图实现国家治理体系和治理能力现代化变革。为此，国家对应急管理机构进行了改革，整合了原国家安全生产监督管理总局的安全监管、国务院应急办的应急管理等多项职责，组建了新的应急管理部门。按照统一安排，到2019年3月，各级应急管理部门均已组建。2007年出台的《突发事件应对法》将突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类。按照《深化党和国家机构改革方案》，应急管理部门要用一套公共安全管理体制来处理自然灾害、事故灾难两类突发事件。组建1年来，应急管理部门陆续整合分散在各部门的职责，按照“边组建、边应急”的工作要求，成功地处置金沙江堰塞湖等重大灾害事件，发挥了较好作用，得到了广泛好评。

## 一、当前中国应急管理工作的困局

但是，由于主客观条件的不具备，在实践中，应急管理工作也面临观念滞后、应急体系不健全等诸多困局。如果不能很好地解决，将会影响中国应急管理工作发展，无法实现国家治理体系和治理能力现代化变革的要求。当前中国应急管理工作的困局主要如下：

### （一）被动防御理念在应急管理系统占主流

**1. 应急管理工作面对的是公共安全问题。**过去，我们习惯于按“条”将各类事故分门别类，比如交通事故、生产安全事故、消防事故、特种设备安全事故等等。但是，随着城市化加速、信息传播速度加快，很多事故存在“外溢”现象，比如“3·21”江苏响水天嘉宜化工有限公司爆炸事故，不仅摧毁了自己公司，也对周边企业、学

校、民居造成了强烈破坏。事故就已经由生产安全事故演变成了影响公众安全的事故。还有，很多事故也好、风险也好，在自媒体高度发达的今天，会对公众产生不良影响，甚至造成恐慌，这些都可以归为影响公众安全的问题。例如，10年前，谣传天嘉宜公司所在的陈家港化工园区会发生爆炸，周边居民纷纷连夜拖家带口逃离家园。

习近平总书记在党的“十九大”报告中指出，要“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，提升防灾减灾救灾能力。”所谓公共安全有很多解释，最简单的字面意思就是公众的安全。另一种理解就是指某类问题除了特定人、特定空间以外，还会威胁到公共空间范围内不特定人群的安全，这类安全就是公共安全。显然，在全社会对生命安全越来越重视的现在与未来，安全生产也好、自然灾害也好，都将被看作公共安全问题。因此，我们要建立的是一个公共安全体系，而不是一个安全生产体系加上一个自然灾害救援体系。

**2. 公共安全体系强调对事故和灾害的全过程治理。**事故和灾害有一个生命周期，经历孕育、发展、爆发和消亡等多个过程。全过程治理就是指对事故和灾害各个环节都要进行干预和治理，而不只是在事故和灾害爆发后才进行处置。公共安全管理思想强调对事故和灾害的全过程治理，建立公共安全体系。公共安全体系是指以公共安全为目标，以事故防范和灾害治理为主要工作形式，围绕着生产安全事故和自然灾害的全生命周期进行干预，坚持主动防灾减灾救灾，实施包括风险识别与评估、预防和准备、预警和预测、应急和处置、灾害评估与恢复在内的全过程治理。简单来说，就是对事故和灾害进行“源头治理、动态管理、应急处置”。

**3.被动防御理念在应急管理系统占主流。**目前应急管理机构还停留在机构的简单归类与合并上,相当一部分领导和工作人员还是传统的安全生产和应急管理理念。传统的安全生产理念注重的是隐患排查和事故处置,而传统的应急管理则把主要工作放在突发事件的紧急控制和处理上。对比于事故与灾害的全过程治理,安全生产只关注预防和事故处置两个环节,而应急管理更是只重点关注应急处置一个环节,是一种看天吃饭的被动防御理念。被动防御理念下,生产安全事故、自然灾害事故此起彼伏,感觉防不胜防,其根本原因就是触角没有延伸到事故和灾难孕育初期,风险得不到识别和控制,预防没有方向和针对性,预警没有设备和途径,所以才感觉今天这里出事、明天那里出事。党和国家应急管理机构改革的目的是建立公共安全体系,实现应急管理系统的流程再造和整体能力提升。而这一点,在当前的应急管理系统很难得到认同。由于这是一项基础工作,所需要整合的资源太多、需要的时间太长、难度太大,在有限的任期内很难看到成绩,所以几乎各级应急管理部的领导都不愿意在上面投入资源,而是把主要工作放在更容易立功受奖的抢险救援上。

综上所述,公共安全体系适应国家治理体系和治理能力现代化变革要求,符合应急管理机构改革方向。但是,由于被动防御理念的广泛存在,要在短时期内构建公共安全体系非常困难。

## (二) 常态无序是当前应急管理工作主旋律

**1.应急管理领域有无限的追责压力。**原安全监管领域长期混淆政府、企业安全生产责任边界,政府及其安全监管部门实施“保姆式”监管,把督促企业落实安全生产主体责任变成代替企业开展安全隐患排查治理工作,把到企业检查安全生产工作、纠正企业违章违规当成自己的主要工作。因此,企业出事故,政府及其安全监管部门工作人员承担责任成为了常态。新的应急管理部门依托原安全监管部门成立,无限的追责压力在应急管理部门有增无减。现在还出现了一个新情况,在自然灾害应急救援领域也开始强调追责,各级应急管理部门,尤其是基层应急管理工作人员感到压力巨大。由于这种追责随意性很大,每个人都担心自己成为“背锅侠”,工作以应付、过关为主要目的。

**2.“运动式”监管和应急成为常态。**在安全监

管时代,“别人得病,我们吃药”模式盛行,一旦发生事故,就“一刀切”开展专项安全生产大检查和整治。但是,事故此起彼伏,这个整治刚刚开始,那个事故又发生了,又开启了新一轮“横向到边、纵向到底”的整治。而且,这种整治是层层加码,到了基层数不清到底有多少整治,一线人员疲于应付。在应急管理时代,“运动式”趋势愈演愈烈,比如巴黎圣母院发生火灾,应急管理部门立即对中国所有的博物馆开展全方位大整治。应急工作也是如此,只要有风吹草动,就通过政治行政体系加强值班,宁愿“十值九空”,通过“人海战术”“疲劳战术”加强值班,一个部门甚至一天安排三四个局领导值班,“节前开会部署、节中开会抽检、节后开会总结”。每个假期、周末、重大事件前后都风声鹤唳,完全没有时间去思考、部署和落实基础工作。

**3.常态无序源于“职责同构”。**县级及以下基层政府是社会治理的主要实施层级。但是,由于存在上下级“职责同构”现象,各级应急管理部门“三定”方案内容一致、业务基本一样。但是,由于上级业务主管部门无法像县级及以下基层开展诸如“一个企业一个监管主体”这样实打实的监管,也无法通过具体的工程推进基础建设,所以唯有通过诸如督查、检查、考核、值班点名来推动业务。更甚的是,上级业务主管部门按“条条”分了很多内设机构,每个内设机构都通过诸如督查的方式来推动工作,导致督查、检查、考核满天飞。而且,上级都希望下级部门成为自己的“腿”,把下级当成自己的分局,并不希望下级根据自己情况自主工作。可是,由于工作考核权掌握在上级手里,县级及以下基层应急管理部门只能对上级亦步亦趋,主要工作就是应付上级指示和要求,导致该做的规划没有做、该做的基础工作没有做。长此以往,欠账越来越多。

综上所述,应急管理部门继承了安全监管部门无限追责的高压作风,加上“职责同构”,常态无序成为当前日常应急管理工作的主旋律。

## (三) 应急救援力量难以汇聚

**1.地方应急管理部门与国家综合性消防救援队伍互不隶属。**机构改革后,公安消防部队、武警森林部队退出现役,成建制划归应急管理部后组建成立国家综合性消防救援队伍,继续承担相关火灾防范、火灾扑救、抢险救援等工作。但是,国家综合

性消防救援队伍属于垂直管理，消防救援局、森林消防局从由公安部管理改为由应急管理部管理，省消防总队以下实施垂直管理。也就是说，从省消防总队到市支队、县大队乃至中队，消防系统自成一统，和地方政府及其应急管理部门没有任何隶属关系。如果涉及到应急救援事务，各级应急管理部门还不能直接指挥，需要与同级综合性消防救援队伍进行协商。国家综合性消防救援队伍是我国救援队伍的常规军、主力军，在当前没有其他队伍可以用的前提下，地方政府及其应急管理部门却无法调动和指挥，在关键时候就可能面临非常尴尬的境地。

**2.地方应急管理部门无自有应急救援队伍。**除了综合性消防救援队伍，大多数地方（包括省、市、县各级政府），都没有自有专业救援队伍。应急管理部门虽然名义上负有区域应急救援指挥权，实际上“没有枪、没有炮，只有一杆冲锋号”，无消防、危险化学品、“三防”、森林等救火专业队伍。一旦遇到大型灾难，更多的是靠嘴协调。综合性消防救援队伍在城市火灾、常规抢险救援经验独到，但是在地下密闭空间、危险化学品、粉尘涉爆等领域还是存在一些短板，难以发挥作用。在面对这些领域救援时，地方政府及其应急管理部门就可能没有队伍可以使用，茫然无措。

**3.社会救援力量分散。**不少大中型企业建立了自己的专兼职应急救援队伍，平时也参与企业内部的抢险救援，具备了一定的抢险救援能力。在保持自身安全的同时，这些队伍可以参与社会应急救援。还有一些行业部门通过政府购买服务等方式组建了一些社会抢险救援队伍。这些社会应急救援队伍存在力量分散、装备不良、训练不足、素质参差不齐等问题，应急管理部门对这些队伍的优势、能力、特长也不了解。由于应急管理部门对这些队伍缺乏规划、引导和联合训练，战时很难把这些队伍凝聚起来、统一指挥，战斗力难以保证。

综上所述，由于综合性消防救援队伍实施垂直管理、地方没有应急救援队伍、社会救援力量分散等原因，应急救援队伍力量难以汇聚。

#### （四）公共安全体系远未形成

**1.应急管理部门消防安全监管职责不清。**应急管理部“三定方案”显示其“负责消防工作，指导地方消防监督、火灾预防、火灾扑救等工作。”正如上文所阐述的，到了地方则是“县级以上地方人

民政府应急管理部门对本行政区域内的消防工作实施监督管理，并由本级人民政府消防救援机构负责实施。”实际上负责消防监督的是消防救援机构。在省市县三级没有问题，到了乡镇街，消防监督就没有队伍。可是，95%以上的火灾发生在基层的乡镇街、社区，基层最需要消防监督，却反而出现了监管真空。未来，消防机构估计会以类似“责任状”的形式移到乡镇街。那么这将是一个奇怪的监督体系，最顶层应急管理部管理消防救援局，但是省、市、县三级消防机构和当地政府及其主管安全的应急管理部门没有任何关系，互不隶属，但是到了最后却又推到地方政府的乡镇街。个中关系纠缠不清，责任难以界定。

**2.“救”与“防”部门之间存在职责不清和沟通协调问题。**应急救援的最高境界就是“无急可应”，要实现“无急可应”，关键是做好安全生产和自然灾害的防治工作。在安全生产方面，应急管理部门是综合监督管理部门，如何履行综合监管“统”的职责？“统”怎么才能有权威？如何确定行业、专业监管部门监管职责和范围？如何处理行业监管与专业监管重叠的情况？综合监管“督”的职责到底是什么？“督”的手段为什么不能发挥作用？在自然灾害方面，应急管理部门司“救”，其他部门攻“防”，应急管理部门有什么权威去指导其他部门做好相应的防治工作？二者应该建立怎样的沟通协调机制？

**3.公共安全体系存在诸多问题。**公共安全体系从横向来说，就是要围绕事故和自然灾害的生命周期，建立完善风险识别与评估、预防和准备、预警和预测、应急和处置、灾害评估与恢复等五个子体系。目前五个子体系尚未构建或者还不健全。

一是风险识别与评估。风险识别是公共安全体系构建的基础。当前应急、水务、自然资源、街镇等单位建立了以监管人员、地质灾害信息员、网格员为主体的信息员队伍，初步掌握诸如危险源、地质灾害点、内涝点等显而易见的情况，但远远没有覆盖全部区域，大量风险未被识别。而且，科技应用程度很低，还没有采用视频监控、卫星、专用监测设备等载体，没有应用人工智能、大数据等技术开展风险识别与评估。

二是预防与准备。安全监管还停留在政府“运动式”的隐患排查阶段，效果很差；企业主动落实

安全生产主体责任能力和主动工作程度还不够，安全预防针对性不足。自然灾害预防工作还停留在被动应付阶段，缺乏主动治理措施。应急队伍和资源的准备、调动、供给都存在不足，战时容易混乱。

三是预警和预测。安全生产预警预测主要是凭经验，预警预测方向性、精确性都存在不足。自然灾害预警目前用得最多的是气象预警，也只是泛泛地提醒滑坡、火灾等注意事项，针对性还不够。由于缺乏大数据基础，预测暂时还是一片空白。

四是应急和处置。遇到较大及以上事故和灾难时容易手忙脚乱。原因是分级处置机制不清晰，预案过于复杂、内容不具体、可执行性不够，部门间联系、演练不够，各类资源准备不足、征用调用机制不健全等。

五是灾害评估与恢复。灾害评估一般是指对自然灾害损失的评估，并据此开展救济。没有对灾害相关的规划、政策、救济标准等进行深层次评估，不能为防灾抗灾救灾指明改进方向。

从纵向来说，目前的体系沿用了安全监管体系，从国家到区县，再到街镇。而公共安全涉及到的范围更广，需要从街镇再延伸到村（社区）、自然村（经济社）、小区，还要延伸到家庭。目前，公共安全体系到街镇就戛然而止了。没了基层、基础，公共安全体系就是空中楼阁。

而且，公共安全信息化程度很低，没有通过信息系统从横向、纵向串联起整个体系，各个层级应急管理部门之间没有互联互通，“信息孤岛”信息非常突出。

综上所述，目前应急管理部门内部职责不清、“救”“防”部门间沟通协调机制不畅、公共安全体系横向和纵向都存在诸多问题，公共安全体系远未形成。

#### （五）社会动员仍然停留在初级阶段

**1.群众安全意识和避险技能弱。**全社会对灾害预防工作认识还严重不足。例如，2018年台风“山竹”即将袭击珠三角前，政府不断发出预告、预警，各级政府及其“三防”办公室也不停地发文、开会，要求各部门、企业、群众等做好预防工作，加强物资储备等等。即使当广州已经进入了7级风圈，不少群众还顶着强风暴雨上街，在朋友圈里居然流传用暴雨洗头的视频，可以说是无知者无畏。大部分普通群众认为安全是自然的、是天生的。一旦遇险，

立即埋怨政府没有教育、及时救助，而不是反思自己平时如何抵触安全技能学习的。

**2.基层缺乏安全学习的组织载体。**随着经济市场化的推进、“单位人”的消失，社区居委会行政化趋势越来越明显，人的“社会化”趋势越来越明显，居民缺乏归属感。基层很难组织包括安全学习教育在内的各种活动，有的居民连自己小区组织的消防演练都伸手要钱。在基层，缺乏群众参与的平台、载体，难以凝聚群众。而且，当前安全学习和辅导大多是政府主导下开展的，多为形式单一的发放传单、课堂式教学，“填鸭式”教育效果较差。

**3.主要依靠政治体系进行社会动员。**新中国建国以来，面对大量危机事件，主要是依靠政治体系，通过政治动员方式来动员社会，远的如1998年“抗洪”，近的如2008年汶川大地震。这与我国长期是国家一单位一个人的一元化社会体系密切相关，国家是资源的垄断者，没有社会，只有国家。随着市场经济的发展，社会主体和利益均呈现多元化现象，在党委政府资源、职能、权力、能力有限的情况下，显然不能把控制和战胜危机的希望单纯寄托于党委政府。而且，政治动员手段激烈，容易对社会造成长远的伤害，频繁使用效果会直线下降。

综上所述，群众安全意识和技能薄弱、基层缺乏安全学习平台、主要依靠政治动员等特点显示，我们还处在社会动员的初级阶段。

## 二、国家治理体系和治理能力现代化

国家“治理”与“管理”一字之差，涵义却相去甚远。管理是指管理主体组织并利用其各个要素（人、财、物、信息和时空），借助手段，完成该组织目标的过程。过去，国家对社会和经济事务的管理，坚持国家的一元化主导。而国家治理则是强调各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，更加注重统领执政党、政府、企业、非政府组织、公民都参与到公共事务管理中来，提倡主体多元化。

国家治理体系是由治理主体、客体、目标、方式、评估等一系列要素构成，包括思想、职责、制度、运营等诸多子体系。治理不是对问题“头痛医头脚痛医脚”的“刺激—反应”思路，而是如中医一样，实施整体调节与辨证施治，强调问题解决的

整体性、系统性和协调性。国家治理体系现代化就是适应时代要求，改革创新各种制度、体制、机制，实现治理主体的多元化和多层次，治理制度的规范化和法制化，治理结构的分权化和网络化。

治理能力现代化是把治理体系的体制和机制转化为一种能力，通过系统性、时代化、科学化、规范化的治理措施，发挥治理体系功能，提高公共治理能力。新加坡南洋理工大学陈绍祥教授创立了“网络经济学”系列理论，对治理体系建设非常有帮助。

其中一个“八爪鱼”理论，八爪鱼是无脊椎动物，但是却拥有5亿个神经细胞。相比而言，蜜蜂有100万个神经细胞、家鼠8000万个神经细胞，而人类也只有86亿个神经细胞，可以说章鱼是无脊椎动物里面的灵长类。不仅如此，章鱼还拥有两个记忆系统。其中一个是大脑记忆系统，另一个记忆系统包含8个附脑，分别位于八根腕足，直接与吸盘相连。

人类要想完成比较复杂的动作，还得靠大脑控制并实施具体的操作与步骤，比如晚上拍个蚊子啥的先得征得大脑同意。反观章鱼就比人要高级的多，它的八条触手都有独立的神经单元。大脑只要对腕足下达一个抽象的命令，章鱼的八条腿就能自己“思考”，独立完成任务。而且，每个腕足能够相互协作，实行多线程同时作业，独自感知环境，快速做出反应，根本不需要大脑给予具体的指令。

“八爪鱼”理论在管理体系中的应用就是组织不能只是简单地分为决策层和执行层，执行层不是机械地执行，还必须要有独立思考能力，能够领会领导层意图，有足够的权限自主决策，并发挥最大潜力完成任务。

另一个是“天地网资源配置理论”。他认为，目前整个世界就是两张网，一张天网，就是互联网（物联网）；一张地网，就是交通网。天网是“信息网”，好比指挥系统；地网是人流、物流、资金流，地网是“资源网”。“资源网”囊括了所有要素，要让资源发挥好，就要发挥“信息网”的资源配置功能，实现资源的最佳配置，推进社会和经济的发展。

### 三、应急管理工作对策建议

（一）转变思想是当务之急。应急管理关系到

群众生命安全，经验教训告诉我们，治标能够在短时间内处理好浅层次的问题，但是却掩盖了深层次问题，长期必将受到惩罚。应急管理一定要坚持标本兼治的理念。“上下同心，其利断金”，要治本，首先是要解决思想上的问题，要在应急管理系统乃至党委政府形成共同的价值观。应急管理工作的价值观就是坚持主动防御治理的思想，以公共安全为目标，建立公共安全体系，强调对事故和灾害的全过程治理，围绕着生产安全事故和自然灾害进行全生命周期干预。

国家治理体系和治理能力现代化是改革的方向，应急管理工作和别的工作一样，都要朝着这个目标努力推进。在应急管理工作中，要坚持多中心治理思想，实现治理主体的多元化和多层次，形成多要素体系，通过新技术、新手段来配置资源，实现应急管理工作质的飞跃。

中国这样的大国要保持国家稳定发展，必须坚持中央集权制。而要推动应急管理工作价值观的形成，不能自下而上地缓步试验、推广，而必须自上而下地快速推进。要根据习近平新时代中国特色社会主义思想，进一步阐述应急管理工作的主要思想，提出“源头治理、动态管理、应急处置”的应急管理工作方略。组织党委、政府及应急管理部门系统学习、落实贯彻，形成共同的价值观，摆脱原来安全监管系统“保姆式”监管和“运动式”监管的做法，改变原应急管理系统被动的应急管理模式，主动防御、主动治理、主动备战。

（二）用“八爪鱼”理论统领应急管理工作。首先是要为安全生产和应急管理工作“责任追究”正名，要按照“责权对等”原则进行追责，“有多大的权力，负多少的责任”，进一步明确各级党政领导干部权力清单、责任清单，坚持按照《地方党政领导干部安全生产责任制》第二十三条要求，“对职责范围内发生生产安全事故，经查实已经全面履行了本规定第二章所规定职责、法律法规规定有关职责，并全面落实了党委和政府有关工作部署的，不予追究地方有关党政领导干部的领导责任。彻底解决无限追责、随意追责、为追责而追责的问题。

其次，理清层级关系。我们这样一个地域广阔、层级较多的国家，如果不能理顺层级关系，势必带来混乱。“职责同构”带来了政令统一，同时

也导致同一件事情不同层级政府共同管理，而所有的事情在各级政府层级都得不到有效的管理。要正确面对“职责同构”带来的负面现象，按照“八爪鱼”理论明晰上下级之间的关系。

如果将章鱼的大脑记忆系统比作上级应急管理部门，那么下级部门就是具有独立思考能力的腕足。建立分级监管和应急处置规则，明确上下级的管理范围。通过分工明确工作规则、工作范围、工作标准。对于应急处置，同样规定在某种条件下，由下级处置，比如县在某种条件下自行处置，并将信息及时反馈到市；在达到某种条件、满足某种要求后则由市牵头进行处置，县退为执行者，与相关单位配合共同完成处置工作。对于每一对上下级应急管理部门，下级是常规战斗的主力军，强调常规装备配备、常规技能培育强调反应快速高效；而上级则强调专业干预，重点培育专业技能，着力在“专”上下功夫。

一句话，按照“八爪鱼”理论，落实分层治理要求，推行分级监管、分级指挥原则，区分并明确不同层级应急管理部门的职责，改变“上级都管，上级又都不管”的局面，避免“权力往上收、责任往下推”的局面，既实施上下号令统一，又促进地方自主发展。

（三）整合应急救援资源。省级及以下地方人民政府及其应急管理部门要充分利用国家综合性消防救援队伍资源。地方政府要在队伍招聘、经费、装备上发挥作用，保障队伍具备战斗力。同时，要建立不同层面的应急指挥协调机制，落实《消防法》第四十六条要求，“国家综合性消防救援队（公安消防队）、专职消防队参加火灾以外的其他重大灾害事故的应急救援工作，由县级以上人民政府统一领导。”

要与消防队伍错位发展，可以在省市县或相关工业区、功能区建立针对危险化学品、地下密闭空间、建筑坍塌、核辐射等在内的地方专职应急救援队，与消防救援队伍一起，构成专业和地域覆盖全面的应急救援队伍。

统筹社会救援力量，通过以下四种模式建立完善各类应急救援队伍：

**1.依托企事业单位建立专业、半专业的专兼职专项抢险救援队伍，通过合作或者购买服务的方式实现关键时刻的应急抢险。**切实通过培训、联合演

练提高队伍的应急反应速度、处置能力和联合作战能力。

**2.依靠基层的护林员、治安员、网格员组成兼职抢险救援队伍。**正确处理防与救的关系，将日常参与防治的队伍整合成战时的多支抢险救援队。平时是巡查队，执行的是森林巡查、防火、协助治安等工作，接受林业部门、公安、街镇领导；战时是应急队，遇到应急事件时接受应急管理部门统一指挥，组成森林火灾救援队、地质灾害抢险队、“三防”抢险队等参与抢险救援。

**3.通过武装部门把民兵纳入抢险救援队伍。**加强民兵抢险救援技能训练，每年按照一定要求培训逃生、抢险、堵漏等通用应急抢险技能，加强演练，关键时刻能够冲上去。

**4.加强应急支援志愿者队伍建设。**通过团委建立志愿者应急保障机制和雇主补偿机制，扩大志愿服务者范围，把一些有特长的志愿者组织起来，分门别类开展应急志愿服务，比如急救、心理辅导、科普、协同救援和灾害服务等。

（四）构建公共安全体系。首先要解决消防的问题，理想的办法就是把消防监督和火灾扑救分开，消防监督交由应急管理部门，火灾扑救赋予各级消防救援队伍。要突出加强综合监管“统”的职责，“统”有权威，进一步明确行业、专业监管部门监管职责和范围，分清责任田，列出行业、专业监管清单。行业监管与专业监管重叠的，行业监管负主要监管责任。没有行业监管部门的，专业监管部门承担主要监管职责。要突出加强综合监管“督”的职责，“督”有手段，将督促行业、专业监管与属地监管工作作为综合监管工作的主要职责和任务，把督促考核情况与履职结果划等号，出台《党政领导干部安全生产责任制实施细则》和《综合监督管理工作实施细则》等规范性文件，用制度落实责任。

应急管理工作是一项主动工作，构建公共安全体系就是要通过识别、消除、控制风险，实现“无急可应”的最高境界。建立公共安全体系就是要围绕事故和自然灾害的生命周期，建立完善五个子体系。

一是风险识别与评估。当前，主要是通过加大人工评估工作力度，指导各部门建立行业专业评估机制，发挥安全监管人员、地质灾害信息员、网格

员等的作用，摸清楚诸如危险源、地质灾害点、内涝点等的具体情况。落实群众路线，给群众发挥的平台，推动群众参与治理和监督，建立社区安全风险识别与评估机制。未来要通过视频监控、卫星等工具，依靠人工智能、大数据等技术，协同建立各个领域的风险自动识别评估系统。

二是预防与准备。安全预防要从运动式监管过渡到分类推进企业落实安全生产主体责任清单，让企业作为主体知道怎么做，能落实、会落实主体责任。应急管理部门要提出综合防灾减灾规划，拟定、分解工作目标，将工作分解到各个部门，加强灾害防范能力建设。准备就是为事故与灾难所做的人员、物资、机制等方面的准备。

三是预警和预测。要加大规划和投入，布局监测设备，开展点对点的预警，预警能够落实到具体位置。预测要坚持大数据积累，加大大数据分析的应用，利用人工智能，提高预测准确度。

四是应急和处置。化繁为简，简化各类总体预案，制定清晰明了的应急处置方案、机制，加强部门间联合指挥、演练。应急管理部门要建立与同级国家综合性救援队伍的联合和联合作战机制。要通过市场化运作，建立和使用好专业、半专业和业余抢险救援队伍。

五是灾害评估与恢复。根据灾害的特点，对规划、政策、救济标准等进行评估，为防灾抗灾救灾指明改进方向。灾害恢复不是简单重建，要加大规划、建设等部门参与力度，提升抗击更大灾害的能力。

除了横向外，还需要从纵向建立公共安全体系。安全监管体系从国家到区县，再到街镇即可。而公共安全涉及到的范围更广，因此，公共安全体系要从国家延伸到街镇，再延伸到村（社区）、自然村（经济社）、小区，还要延伸到家庭，构成九级公共安全体系。因此，在街镇要继续保持安全监管队伍外，还要进一步整合包括护林员、网格员、协管员在内的人员建成日常森林消防、三防、地质灾害等防救一体的队伍。自然村（经济社）要加强对民兵队伍、治安队伍的整合，构筑一线防救体系。小区要加强对保安、业主的训练，建立包括消防为主的互救体系。推进安全、应急技能进家庭，提升家庭应急处置能力，建立自救体系。

公共安全体系是具体的“资源网”，还需要

“信息网”的串联与支撑，实现资源配置。信息网要满足以下功能：

**1.互联互通、数据畅通。**由国家制定政府信息化标准，作为不同信息管理系统之间数据交换和互操作的基础，实现不同层级应急管理部门，同级地方政府各相关部门的互联互通，彻底消除“信息孤岛”。

**2.全面覆盖、平战结合。**信息系统要覆盖辖区各类资源，链接区域外专业应急资源，让应急处置和救援成为有备之战。

**3.预警预测、未卜先知。**应急管理信息系统要建成大数据系统，让数据流永不停顿。要为信息系统设置神经末梢，依托气象卫星、地质卫星技术，通过大数据分析，摸清森林火灾发生规律，提前预防，作出预测、发出预警。

**4.自动处置、智能干预。**信息系统要走向智能化，能够对灾害形势进行自动分析、判断，并自动作出科学处置。

**5.信息交互、社会动员。**对传统媒体网络版、新闻媒体网站、网络社区、微信、微博、播客等各类平台的可见信息实施24小时不间断采集，第一时间抓取辖区与公共安全、灾害事故相关的事件或问题，追踪传播源头，及时处置相关公共安全事件。

**6.永不消逝、坚不可摧。**信息网是大脑，不能失能，要把信息系统建设成为“永不消逝的电波”。

（五）建立社会动员机制。联合国儿童基金会认为，社会动员是一项人民群众广泛参与，依靠自己的力量，实现特定社会发展目标的群众性运动。在危机时刻，要播种希望、传递信心，关键就是要有强有力的社会动员机制，迅速形成共识、凝聚力量，迸发出想象不到的能量，进而摆脱危机。

法律是社会动员机制的制度基础。当一个国家或者一个地区灾难来临，这就是法律上的紧急状态了。紧急状态下，一切社会管理和生产、生活秩序，就必须按特定的法律行事。我国对危机管理领域的立法做得还远远不够，目前的紧急状态法体系还不完善。我国目前没有专门的《紧急状态法》，2007年出台的《突发事件应对法》操作性不强。例如，在紧急状态下对公民基本权利的限制（即征收、征用）缺乏可操作性的规定。急需出台《紧急状态法》来构筑危机状态下全社会动员机制

的制度基础。不尽如此，对危机、灾害不只是应急和处置，还包括风险识别与评估、预防与准备、预警与监测、灾害评估和恢复等诸多环节，因此，还要配套出台《公共安全法》以构筑公共安全体系制度基础。

从“对社会的动员”到“由社会进行动员”。新中国建国以来，面对大量危机事件，主要是由政治体系通过政治动员方式来动员社会。随着市场经济的发展，社会主体和利益均呈现多元化现象。所以，一定要把市场、社会资源整合进来。党委政府是主导力量，市场、社会与广大民众则是主体力量，对社会的动员则是使两支力量协同作战、形成合力。要建立制度，让体制外的企业、社会组织、非政府组织以及公民个人有序参与到整个社会动员机制中来。特别是要发挥这些组织与群众紧密联系、机制

灵活、专业性强的特点，释放其社会动员能力。

社会动员需要有渠道保证。信息交互渠道畅通是社会动员的前提。紧急状态时，在电、水、气、网络等生命线可能被摧毁的状态下，实现自上而下的信息传递和自下而上的互动，给群众保留希望的火种、让受困群众保持战胜危机的信心至关重要。目前，我们的应急体系在生命线畅通时，仍存在信息“最后一公里”没有打通的问题。既要发挥现有电视、广播等传统媒体作用，还要善用5G、互联网、物联网等技术，凸显新媒体的作用；既要实现党委政府指令和信息的传播，更要保证群众信息的反馈交互。

(摘自公众号“谷林一言堂”)

责任编辑：陈小琳

责任校对：谢圆虹

## 福建保险业2019年下半年重大活动情况

1.7月8日，福建保险业围绕“爱国爱家，从一份保障开始”统筹部署、省市联动火热开展“7·8全国保险公众宣传日”。

2.7月10日，福建银保监局联合福建省高院、省公安厅、省金融办、省工商联在福州举办实体经济金融服务经验现场交流会暨构建福建银保企命运共同体行动启动仪式，并共同发布“构建福建银保企命运共同体 助力实体经济发展”行动宣言。

3.9月19日，由福建银保监局举办的“不忘初心、牢记使命”福建银行业保险业消费者权益保护工作推进会暨全省消费者权益保护服务中心成立大会在福州召开。

4.9月24日，福建省保险学会举办的“‘数说’70年 追梦新时代——庆祝新中国成立70周年福建保险业风采展示活动”在福州隆重举行。福建银保监局、省社科联、省保险学会、省保险行业协会、省银行业协会领导及300余名各保险业主体观摩代表观看了风采展示节目。

5.10月19日，福建省社科联举办社会科学普及宣传周活动。福建省省委常委、宣传部长、省社科联主席梁建勇，福建省政府副省长郭宁宁，福建省政协副主席杜源生出席活动。福建省保险学会组织人

保财险福建省分公司、中国人寿福建省分公司、太平洋产险福建分公司参加开幕式。

6.11月27日，中国信保与福建省政府签署深化合作协议。福建省委书记于伟国、省长唐登杰在福州会见中国出口信用保险公司董事长宋曙光一行。

7.12月3日，中国人寿集团公司与福建省人民政府举行战略合作协议签约仪式，中国人寿集团公司总裁袁长清和福建省委书记于伟国、省长唐登杰出席签约仪式。

8.12月18日，人保财险福建省分公司与中国核工业集团有限公司、福建福清核电有限公司在京举行全球首堆“华龙一号”核电机组核保险签约仪式。

9.12月19日，由福建金融工会举办的福建金融系统“不忘初心、牢记使命”共学张富清先进事迹报告会在福州召开。福建银保监局党委书记、局长丛林出席报告会并讲话。

10.12月26日，平安产险福建分公司连续4年成功申报工信部首台（套）重大技术装备综合保险，为企业10台（套）重大装备提供总保额高达6.6亿的风险保障，切实服务实体经济。

11.福建保险业各经营主体积极组织教育扶贫、帮助孤寡老人、慰问贫困户等活动。

# 基于保险视角谈服务供给侧结构性改革

## ——以福建人保财险实践为例

● 骆少鸣

**【摘要】** 推进供给侧结构性改革是引领经济高质量发展的必然要求，也是建设现代化经济体系的主线。供给侧结构性改革涉及面广、复杂程度前所未有，必然会产生各种风险，保险作为现代经济防范化解风险的重要手段，须承担起保障改革风险、助力改革举措落地的历史使命。本文拟从保险业视角，基于福建人保财险实践，分析保险服务供给侧结构性改革发展现状、面临的机遇与挑战，并提出深化服务的思考建议。

**【关键词】** 供给侧结构性改革；保险；福建人保财险；思考

供给侧结构性改革是党中央针对我国经济新常态中供需关系结构现状作出的重大战略部署，要求通过落实“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大重点任务，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，实现经济社会高质量转型发展。作为金融供给侧结构性改革的重要参与者，保险具有经济补偿、资金融通、社会管理三大功能，具有其他行业难以替代的优势。本文以中国人保财险福建省分公司（以下简称“福建人保财险”）为例，分析保险服务供给侧结构性改革的主要实践、面临的机遇与挑战，并结合实际提出深化服务的路径，为保险业更好地服务供给侧结构性改革提供参考。

### 一、保险服务供给侧结构性改革的探索与实践

作为主流金融业态之一，在福建银保监局的指导下，福建保险业主动融入区域供给侧结构性改革大局，发挥保险机制作用，护航服务供给侧结构性改革。福建人保财险作为国有骨干保险企业，亦紧紧围绕服务供给侧结构性改革主线，主动对接国家战略、经济发展和社会需求的重点、难点和热点，不断提升风险保障能力，在服务实体经济、民生保障、社会治理等领域积极实践，

为服务好供给侧结构性改革贡献应有力量，2018年累计服务客户229.4万个，提供风险保障13.5万亿元。

（一）聚焦服务实体经济。坚持以提高实体经济的供给质量为着力点，深入优化保险产业链，主动对接经济社会转型催生新的保险需求，不断提升服务区域实体经济能力。重点发展科技保险、专利保险、首台套和新材料保险，服务大型装备制造、进出口贸易和国家“双创”战略，推进重大装备、短期出口贸易、专利执行、建设履约保证等重点险种落地；积极开办关税保证保险，已累计为56家企业海关税款提供风险保障26.73亿元。重点发展面向小微企业、涉农经济体的“无抵押、少担保”的直接融资，探索“政融保”融资模式，着力解决“融资难、融资贵”问题。如在国内首创“仓单质押”宁德模式，已累计为近200个/次农业经营实体提供融资本金逾2.5亿元。重点服务国家“一带一路”战略，支持省属企业“走出去”，提供工程险、企财险、人身意外等保险保障服务，护航闽企国际化进程。重点推进中国人保集团与省政府战略框架合作协议，在地方基础设施建设等领域先后争取投入50多亿保险资金，较好地支持了地方经济建设和人民生活环境改善。

(二) 聚焦服务民生保障。坚持深化金融供给侧结构性改革以服务人民为本原则,着力补齐社会保障短板,主动对接服务乡村振兴、脱贫攻坚和健康中国等国家战略,通过制度化设计、产品和服务创新,打造多元化、全方位的民生保障需求体系。一是积极服务乡村振兴战略。立足服务农业供给侧结构性改革,以政策性农险为着力点,持续推进“提标增品扩面”,围绕地方农业特色深入开展“一县一品”,积极推动创新型农险加快发展,2018年累计提供涉农保险风险保障超3100亿元。仅2019年1-10月,公司涉农保险赔付超6.6亿元。此外,为提升三农保障服务能力,延伸服务触角,目前已在省内设立三农营销服务部(点、站)超3000个,“警保联动”车驾管服务站和交通安全劝导站超140个,构建了具有福建人保特色的基层服务体系。二是积极服务脱贫攻坚战略。主动响应党委政府号召,把保险扶贫作为重要支点,通过投入资金、捐赠物资、选派干部等方式积极参与定点扶贫,并与政府部门联合扩大保险扶贫覆盖面,打造精准扶贫新局面,健康扶贫保险“上杭模式”、仓单质押“宁德模式”等项目备受各界肯定,2018年累计为省内85.58万建档立卡贫困户对象提供风险保障740多亿元。同时,针对全省建档立卡贫困人口从事的各项农业产业项目,推出“产业扶贫保险”,目前已提供风险保障金额1.3亿元。三是积极服务健康中国战略。主动参与全省医疗保障体系建设,逐步打造形成“大病保险+补充医疗+医保经办+社保意外伤害+医疗救助+护理保险+精准扶贫”的全方位、一体化服务格局,各类健康医疗保险项目累计服务群众超过2800万人,2019年1-9月已支付赔款近6亿元,极大体现了保险的普惠性。

(三) 聚焦服务社会治理。坚持从供给侧结构性改革角度服务社会治理精细化,创新服务供给方式,着力降低社会管理成本,积极承接公共服务转移,在安全生产、环境污染、政府救助、医疗责任、社会治安、建筑质量、电梯安全、居家养老等与公众利益密切相关的领域,大力拓展责任保险,累计提供风险保障近2.5万亿元。比如在绿色保险方面,环境污染责任保险覆盖面不断扩大,并提倡共建共享绿色金融大数据平台,通过环保数据交互,建立企业环境风险指标体系;养老机构责任险

在全省8个地市试点推开,2019年上半年累计承保养老机构83家,累计提供风险保障2.12亿元。积极参与平安福建建设,自2008年起,主动融入地方社会治安综合治理组织体系和运行机制,探索开展广覆盖、全方位的社会综合治安保险,累计提供风险保障超过5000亿元。其中:仅综治家财险就覆盖全省6个地市342万户群众,累计提供保险保障708亿元。积极参与灾害预防与救助体系建设,快速高效提供有序的防灾和灾后理赔服务,降低政府救援和灾后重建成本,2019年1-9月已支付赔款达到52.6亿元,同比增长23.1%,风险保障能力显著提升。同时,认真落实相关要求,积极探索研究和推动覆盖洪水、台风等多灾因巨灾保险,提高保险参与灾害应对能力。

## 二、深刻认识保险服务供给侧结构性改革的意义与挑战

保险作为一种市场化风险转移机制,与经济社会发展呈正相关关系。供给侧结构性改革催生的各类保险新需求,既需要保险业提高站位、把握机遇,深刻认识服务供给侧结构性改革的重大意义,又要深刻认识行业自身发展、服务供给与政策和人民群众需求存在的差距,以强烈的责任感和使命感提升整体服务能力,在服务大局中实现行业和自身的转型升级。

### (一) 深刻认识保险服务供给侧结构性改革的重要意义

一是保险服务供给侧结构性改革,是融入经济社会发展大局的现实需要。2015年11月,中央提出,在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革。2016年1月27日,中央召开财经领导小组第十二次会议,研究定调“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的供给侧结构性改革方案,强调使供给体系更好适应需求结构变化。随着供给侧结构性改革的深入推进,保险机制已逐步被纳入供给侧结构性改革有关顶层设计,是典型的“绿箱”机制,已成为中央推动供给侧结构性改革的重要政策工具。比如近年来中央在产业政策、三农扶贫、资源环境、民生保障、医疗卫生等领域,相继出台的《关于金融服务乡村振兴的指导意见》、《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》、《关于进一步深入首台(套)重大技术装备保险补偿试

点工作的通知》、《关于深化改革加强食品安全工作的意见》、《国务院关于实施健康中国行动的意见》等一系列与保险有关的政策文件，为保险业加快发展创造了更好的政策环境，需要保险业融入区域供给侧结构性改革大局，通过提高站位、主动作为，深度把握福建“多区叠加”、精准脱贫、数字经济、海洋经济、健康福建、现代农业“五千工程”等政策催生的保险新需求，提升整体服务和风险保障能力。

二是保险服务供给侧结构性改革，是保险业转型升级、提升社会地位的必然选择。“新国十条”提出：“到2020年，要基本建成保障全面、功能完善、安全稳健、诚信规范，具有较强服务能力、创新能力和国际竞争力，与我国经济社会发展需求相适应的现代保险服务业，努力由保险大国向保险强国转变”。实现这一目标，需要保险业围绕供给侧结构性改革主线，特别是在新经济、新业态、新模式等领域，持续创新服务供给和需求供给，才能更好地发挥保险机制对经济社会的保障能力、对经济发展的支持能力和对社会管理的参与能力，从而实现行业稳健可持续发展。因此，服务供给侧结构性改革，是推动保险业转型升级、扩大行业社会影响力的重要契机。

三是保险服务供给侧结构性改革，是保险企业实现高质量发展转型的内在需求。根据国际比较成熟的市场经验，车险与非车险业务结构比例为4:6。短期看，车险仍是当家险种、吃饭险种，长远看势必要与国际接轨。特别是在商业车险费改持续深化、新车销售持续低迷的大背景下，如何实现保险企业高质量可持续发展，业务转型、动力切换势在必行，而服务供给侧结构性改革与险企自身寻求结构优化、质量提升、体制转变的发展路径不谋而合，能够为保险企业高质量发展转型提供方向、路径和指引。因此，在服务供给侧结构性改革中，保险企业需要通过丰富服务供给，主动对接新领域、新业态、新需求来实现自身业务结构的有效调整，以实现高质量转型发展。

(二) 深刻认识保险服务供给侧结构性改革的短板

在服务供给侧结构性改革的探索实践中，保险业做了很多有益的探索实践，成效也比较显著，但

也存在一些痛点、难点问题，特别是在观念转变、服务供给、创新驱动、资金运用等领域，与经济新常态下多元化的保险需求仍有一定差距。一是观念转变不够充分。供给侧结构性改革是一项深刻复杂的体制机制变革，保险企业在理解、研究、对接服务供给侧结构性改革的认识不够统一、步调不尽一致，特别是在如何服务消费升级、服务生产要素和供给条件变化、服务新经济、新模式、新业态等领域仍停留在传统思维层面，需要亟待转变观念。二是服务供给不够充分。在服务供给侧结构性改革的实践中，保险服务供给比较单一、趋于同质化。比如在服务制造业供给侧改革，仍以企财险、工程险等传统险种为主，需要大力发展产业链、供应链保险，更好服务产业转型升级。又如在服务农业供给侧改革，保障程度、服务模式和运营模式都亟待升级，需要推动从保成本、保产量向保收入升级，从提供损失补偿向链接整个农业社会化服务体系延伸。再比如，如何为大数据、云计算、无人机、人工智能等新技术、新应用提供风险保障服务等等也亟待研究。三是创新动力不够充分。创新是供给侧结构性改革的重要驱动力，亦是保险业发展提质增效的核心要素。在服务供给侧结构性改革的实践中，一方面，科技赋能水平有待提升，特别是在数据共享、平台建设、风险评估、精准定价、客户服务等方面，与银行业、证券业以及发达国家保险业相比有一定差距；另一方面，创新人才储备有待强化，比如IT、精算、商业非车险、医疗健康、普惠金融等专业队伍，尚不能完全满足服务供给侧结构性改革需要，跨学科、跨领域的复合型人才储备亟待加强。四是险资运用不够充分。保险资金能够为供给侧结构性改革提供有效的资金支持和融资增信优势。从局目前实践看，各主体在险资直投、科技保险、专利保险、首台套装备保险等领域取得一些成效，但仍有较大空间，特别是在险资投资基础设施建设、高端装备制造、人工智能、新材料等战略新兴产业，以及国企改革、支持小微企业融资等方面，需要保险业运用好保险机制积极参与、主动作为。

### 三、深化保险服务供给侧结构性改革的思考与设想

习近平总书记在中央政治局第十三次集体学习

时强调，深化金融供给侧结构性改革必须贯彻落实新发展理念，强化金融服务功能，找准金融服务重点，以服务实体经济、服务人民生活为本。保险业作为主流金融业态，在推进行业和企业自身供给侧结构性改革的同时，必须深化对保险本质和规律的认识，回归本源，为实体经济发展和人民生活改善提供更高质、更高效服务。就福建人保财险而言，未来将继续围绕供给侧结构性改革，持续提升服务供给能力，在服务社会治理、乡村振兴、实体经济、科技创新、一带一路和经济转型升级等领域体现新作为，为深化服务供给侧结构性改革贡献“人保力量”。

（一）服务社会治理，在发展责任保险上体现新作为。责任保险具有参与社会多元共治、服务社会治理的特点，政府高度重视运用保险机制来落实主体责任、防范事故风险、化解社会矛盾、保障群众权益。在对接服务供给侧结构性改革中，要更加主动承接政府职能转变和购买社会化服务需求，扩大食品安全类、司法救助类、环境保护类、医疗教育类、建筑类、疫苗类等与公众密切相关责任保险覆盖，助力化解社会矛盾。要引入风险减量管理思维，加快推动责任保险从单纯产品输出向社会管理模式输出转变，在电梯安全、环境污染、城房综合保险等领域，探索实践“保险+风控+科技+服务”的新模式和社会管理模式。要以绿色金融为框架，在新能源、环保设备、绿色建筑、绿色信贷、低排放交通工具等产业链，增加保险服务产品供给，积极参与并推动绿色保险发展。此外，要促进与数字化建设结合，依托大数据、云计算，以大数据、平台信息交互管理的理念推动责任保险商业模式变革。

（二）服务乡村振兴，在发展农业保险上体现新作为。围绕服务农业供给侧结构性改革，应通过升级保障程度、服务模式、运营模式，服务农业、农村现代化，助力农业保险高质量发展。一要升级保障程度。在传统成本保险的基础上，既要通过“提标增品扩面”升级保障广度，又要推进保险供给结构从“保成本、保生产环节、保自然风险”向“保收入、保全产业链、保市场风险”的一揽子保障方案转变，通过创新发展农业全产业链保险、指数保险、收入保险、设施农业保险、育种保险、规模主体保险、订单+保险+期货等其他产业保险，

着力解决农业生产中保险供需不平衡问题。二要升级服务模式。应从提供损失补偿向链接整个农业社会化服务体系延伸，鼓励保险企业在为特色产业提供成本价格损失保险等保障的同时，与银行机构密切联系，链接农业金融服务，优化农户信用水平，降低农户融资成本。同时，要做好农村市场政策性业务和商业性业务融合，以农网建设和农电联合、“警保联动”、农村“两站两员”等为依托，延伸服务触角，推动服务模式升级。三要升级运营模式。新一轮科技革命浪潮方兴未艾，应积极顺应科技变革，主动引入新技术、新应用，包括大数据、云计算、无人机、人工智能等，以农险综合信息平台、移动终端系统、地理信息数据库、无人机和卫星遥感应用为主要工具，深入推进“天空地”一体化服务体系建设，以科技创新为农险服务插上“翅膀”，提升农业保险现代化、信息化、智能化水平。

（三）服务实体经济，在发展普惠金融上体现新作为。普惠金融是打通实体经济金融血脉的重要举措。保险有降风险、投融资、增信用的特点，在服务民营与小微企业、支农支小等方面的作用不可替代。要进一步创新普惠金融服务方式，在扩大企业财产保险、出口信用险、内贸信用险等覆盖面的同时，继续推动科技贷、青创贷、助保贷等险种发展，为小微企业、民营企业、个体工商户、龙头企业等融资提供有力支持，助力缓解“融资难、融资贵”问题。要进一步拓宽抵质押物范围和风险缓释渠道，以仓单质押“宁德模式”为样本，探索开展圈舍和活体畜禽、养殖场、乡村景区企业经营权等区域特色抵质押融资业务，用足用好涉农信贷额度。要进一步加大精准扶贫力度，重点针对农业企业、小微企业、低收入人群及残疾人等特殊群体开发普惠性强的保险产品，创造有利于“造血式”扶贫的金融环境。要进一步推动行业协作共赢发展，促进保险与政府、企业及各大银行、农信社、担保等机构的交流合作，推动普惠金融业务向更广范围、更大规模、更高层次迈进。

（四）服务科技创新，在发展科技保险上体现新作为。科技创新是供给侧结构性改革的重要内容。新技术的研发、孵化和推广使用具有高投入、高风险的特征，需要保险提供更具有针对性、个性化的保障。针对产业园、工业园、科技园等，除了

提供传统的“一揽子”风险保障服务外，要重在对接服务并加快发展首台套、新材料、首版次、知识产权、人工智能、机器人、区块链等符合国家创新战略需求的新险种，降低研发单位的“试错成本”，提升使用单位的购买信心，助力科技创新成果产业化。要重在创新服务方式，探索发展网络安全保险、科技型中小微企业贷款保证保险、科技企业转让技术成果质量保证险等，为科技创新资金需求提供增信服务。此外，要重在建立数字化营销模式，依托互联网、大数据和云计算，积极向大数据、区块链、物联网、车联网等新技术靠拢，更好对接移动互联网用户和科技企业场景化、碎片化、定制化需求。

(五) 服务一带一路，在发展海外保险上体现新作为。福建是“21世纪海上丝绸之路核心区”，随着“一带一路”战略的推进，正走向对外开放的“快车道”，闽企“走出去”正在提速。保险主体应紧跟国家战略，利用好保险这一市场化的风险管理手段，参与服务“一带一路”建设和闽企“走出去”。要加大保险产品供给，重点关注建设工程类、战略新兴产业和自主知识产权企业的国际业务领域，在财产一切险、海外工程险、营运责任险、人员意外险、货运险和信用保证保险等领域，丰富产品储备，量身定做风险保障方案。要加大平台业务探索力度，积极促进与自贸区、国际贸易单一窗口等对接，在企业关税申报、跨境结算、个人跨境旅

行、健康医疗、应急救援等方面，提供综合保险保障服务。同时，要加大专业能力建设，促进产学研结合，加强国际化人才储备、专营团队建设和信息共享互通，提升整体服务能力。

(六) 服务经济转型，在保险资金运用上体现新作为。保险资金具有规模大、期限长、来源稳定等优势。运用好保险资金，既是供给侧结构性改革优化融资结构的内在要求，也是保险服务经济结构转型的重要体现。各保险主体应积极争取集团或总部资金支持，立足福建区域，通过积极响应“去产能、去库存”号召，推动保险资金投放在民生保障类、高新技术类以及服务于国家战略的产业结构转型企业，为低碳绿色环保、具有高附加值和国际竞争力产业中的优质企业提供资金支持。通过积极把握“去杠杆、降成本”政策红利，重点在互联网、高端装备制造、生物科技、新材料等战略新兴产业和国企改革领域，加大股权投资力度，为实体经济发展注入流动性。通过积极对接福建省落实赶超“十项行动”，围绕“海丝核心区”等多区建设，以及省内重点项目、基础设施建设等领域需求，通过股权、债权等方式引入险资助力地方经济社会发展。

(作者单位：人保财险福建省分公司)

责任编辑：谢圆虹

责任校对：陈小琳

(上接第38页)

### 参考文献

- [1] 扶贫开发成就举世瞩目 脱贫攻坚取得决定性进展——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之五. 国家统计局. 2018
- [2] 保险业2018年上半年扶贫覆盖面持续扩大. 中国保险报网. 2018
- [3] 论我国农村保险的现状与发展对策[J]. 罗皓, 郭

红卫. 乡镇经济, 2006 (3): 23—25.

[4] 一文带你读懂“期货+保险”服务模式 推进精准扶贫. 美尔雅期货. 2018

(作者单位：平安人寿泉州中心支公司)

责任编辑：陈小琳

责任校对：谢圆虹

# 关于人身保险合同纠纷 防范机制的几点思考

● 程伟理

**【摘要】**近年来,随着寿险业内部结构和外部环境的深刻变化,寿险业呈现蓬勃发展的趋势,其重要价值日益显现,保险业的发展日新月异,然而繁荣的背后也存在隐忧,人身保险合同纠纷数量不断上升,成为制约保险业健康发展的重要因素之一。本文首先阐述了我国人身保险合同纠纷的基本类型,指出我国人身保险合同纠纷的特点,进而分析我国人身保险合同纠纷的主要成因,并据此从微观、中观和宏观三个层次出发,尝试构建相互联系、彼此支持的人身保险合同纠纷防范机制。

**【关键词】** 保险法;人身保险合同纠纷;防范机制

人身保险合同纠纷是当事人之间的利益抗争,其广泛存在不利于双方关系的维护,对寿险行业的健康发展产生不良影响。由于委托--代理问题、投保人、被保险人或受益人缺乏保险知识等原因,我国人身保险合同纠纷频繁发生,并且多数为小额纠纷。针对纠纷产生的原因进行剖析,进而建立相应的人身保险合同纠纷防范机制,减少纠纷对寿险业的负面影响,可以在保护投保人、被保险人或受益人等利益的同时,保证寿险业的高速、绿色、可持续发展。

## 一、我国人身保险合同纠纷概述

在研究人身保险合同纠纷防范机制之前,对人身保险合同纠纷进行定义,明确纠纷所指的范围,阐述纠纷类型和特点,对于有针对性地构建其防范机制至关重要。

### (一) 人身保险合同纠纷的定义

纠纷是一种包含着明确的、可通过法庭裁判的争议。人身保险合同纠纷是指在人身保险合同的签订和履行过程中,一方或双方违反法律规定或合法的合同条款的约定,不履行或不完全履行合同约定的义务,损害他方利益,从而引起的权利义务争议。人身保险合同纠纷主要是由一方或

双方不履行或不完全履行义务而产生的争议。

### (二) 人身保险合同纠纷的基本类型

按照不同标准,人身保险合同纠纷可以分为不同的类型。在人身保险合同的不同阶段,纠纷的表现形式也各不相同。本文把人身保险合同的整个过程分为缔约、履约、解除合同三个阶段,并列举出现较为频繁的纠纷。

#### 1、人身保险合同纠纷的基本类型: 缔约阶段

(1) 投保人缴费义务履行不当引发的纠纷。投保人的缴费义务履行不当,会影响保险合同的成立及其效力。保险人已经签发保险单,但投保人尚未缴纳保费,并在此期间发生保险事故的案例中,双方经常就合同成立及是否生效发生纠纷。

(2) 投保人或被保险人告知义务履行不当引发的纠纷。法律规定投保人或被保险人在投保时具有如实告知的义务。投保人或者被保险人隐瞒有关信息,或对信息作虚假陈述,保险人可以拒绝赔付。在实务中,双方就有关保险标的信息的重要性、投保人是否履行告知义务等问题产生争议。

(3) 保险人说明义务履行不当引发的纠纷。我国《保险法》规定,以格式条款订立的保险合同,要在投保单、保险单或其他保险凭证上对免除保险人责任的条款“作出足以引起投保人注意的提示,

并对该条款的内容以书面或者口头形式向投保人作出明确说明”，否则该条款不产生效力。

(4) 投保单代签名引发的纠纷。投保单代签名问题产生的纠纷主要有两类，一类是展业人员代替投保人在投保单上签名引发的纠纷；另一类是展业人员或投保人代替被保险人签名引发的纠纷。

2002年2月23日，常某通过某保险公司的营销员张某的介绍，为其女儿石某投保了该保险公司的终身女性重大疾病保险以及鸿利两全保险。2005年5月，常某向保险监管机构投诉称，当时买保险时石某在外地上学，不能签名，但保险公司代理人张某告诉其别人可以代签，因此常某便购买了上述保险。保险监管机构通过调查了解，常某投诉情况属实，两份投保单上的签名均不是石某所签。后保险公司与常某通过协商，对该保险合同做了协议解除处理。

### 2、人身保险合同纠纷的基本类型：履约阶段

(1) 投保人义务履行不当引发的纠纷。人身保险合同成立后，投保人的主要义务包括缴纳保费、通知义务、提供单证等。缴纳保费是投保人的义务，在合同进入履约阶段，仍可能产生纠纷。在采取分期交费时，由于投保人延迟缴纳当期保费，可能造成保险合同效力中止，但是中止之前有一个宽限期，双方容易就保险合同中止及宽限期问题产生纠纷。

(2) 保险人义务履行不当引发的纠纷。合同成立以后保险人的主要义务包括赔偿或给付义务、及时签发单证义务和保密义务。由于保险人的赔偿或给付义务履行不当而产生的纠纷在现实中数量最为庞大，这类纠纷主要是围绕保险责任范围产生的。

### 3、人身保险合同纠纷的基本类型：合同解除

一般情况下，投保人可以解除保险合同，而保险人除法律规定或合同约定的情况外，不得解除保险合同。对于投保人解除合同引发纠纷主要集中在以下两个方面：一方面拥有解除权的究竟是仅限于投保人还是应承认被保险人解除合同的权利；另一方面投保人解除合同对于保险人仅退还保单现金价值而不是全部保费存在争议。对于保险人解除合同产生的纠纷，主要集中在弃权和禁止反言。《保险法》虽然赋予保险人在特殊情况下解除合同的权利，但是这种权利却依然要受到限制。对于基于如

实告知义务及年龄误告产生的合同解除权，自保险人知道有解除事由之日起，超过三十日不行使而消灭；自合同成立之日起超过两年的，保险人不得解除合同；发生保险事故的，保险人应当承担赔偿或者给付保险金的责任。

### (三) 人身保险合同纠纷的特点

#### 1、人身保险合同纠纷具有较强的专业性

人身保险合同既具有一般合同的性质，又有其自身的特殊性。人身保险公司的经营管理是建立在大多数法则基础上，保险人在推出保险产品、拟定保险费率及保险条款时都会围绕这个法则进行。然而普通消费者并不具有如此专业的知识，人身保险的专业性决定了人身保险合同的专业性和复杂性。

#### 2、人身保险合同纠纷具有经常性、多发性和复杂性

随着保险的不断发展和其已融入生活的各个方面，涉及的领域也日益广泛。保险双方的利益基本处在对立状态，在赔与不赔及多赔与少赔之间难以妥协让步，因此人身保险合同纠纷出现的频率较高，具有经常性和多发性。人身保险合同纠纷因为投保人、被保险人或受益人的个性不同，成因多种多样，总体来看具有一定的复杂性。

#### 3、人身保险合同纠纷具有双方当事人地位不同的特性

虽然在法律地位上保险人和投保人之间是平等的，但是保险人在许多方面处于优势地位，例如保险人拥有更多关于保险方面的专业知识，通常情况下是人身保险合同的起草方，同时保险人与投保人相比拥有更多的人力、物力、财力，这些方面投保人是无法与之相比的。

### 二、人身保险合同纠纷的主要成因

保险及保险关系的复杂性决定了人身保险合同纠纷产生的原因具有多样性，总体来讲，既有保险人、投保人及保险中介在内的微观层面的原因，也有保险行业协会的中观层面的原因，还有国家法律及保险监管机构等宏观层面的原因。

#### (一) 人身保险合同纠纷的微观成因

##### 1、保险人的原因

(1) 保险代理人展业不规范。保险代理人在进行展业时对消费者进行诱导、误导甚至欺骗是引发纠纷的重要原因。一些代理人为了个人私利，误

导欺诈,展业时随意夸大保险责任范围,不明确告知投保人责任免除和赔偿处理等相关内容,诱导客户投保,向客户宣传保险时说好不说坏,说利不说弊,说优不说劣,有意误导投保人,急功近利不择手段地大肆招揽业务,甚至侵占、挪用或携保费潜逃。

(2) 保险公司经营管理存在漏洞。保险公司在经营管理上的缺陷容易导致保险合同纠纷,并且问题主要集中在承保和理赔两个环节上。如保险公司重业务、轻承保,业务人员素质参差不齐;在理赔过程中,保险公司理赔不主动、不及时,随意性强,“错赔、烂赔、惜赔、不合理拒赔”的现象时有发生,成为人身保险合同纠纷最集中体现的环节,给寿险业的健康发展带来不利影响。

(3) 保险合同条款设计存在缺陷。保险合同是由当事人双方根据合意性拟定的,通常情况下,是由保险人事先准备的附和合同。但凡人为设计的程序,难免存在缺陷,任何保险合同的条款都不可能包罗万象,条款中存在未约定事项,约定不明确事项,存在不同的解释事项,甚至相互矛盾的条款都在所难免。

## 2、投保人的原因

(1) 投保人缺少保险及法律知识。保险具有极强的专业性及技术性,一般保险消费者很难全面理解合同的全部内容,有些消费者因自身缺乏保险及法律知识,对保险合同的内容理解不到位,在申请理赔时容易与保险人发生争议。

(2) 投保人缺乏诚信。投保人缺乏诚信是引发保险合同纠纷的重要原因。信息不对称的另一面体现为投保人具有信息优势,可分为隐藏信息和隐藏行动两方面。一方面隐藏信息体现为投保时明知不符合标准或为了按照较低标准缴纳保费而未履行如实告知义务;另一方面隐藏行动体现为没有发生保险事故谎称发生保险事故,伪造证明材料,篡改有关证明、资料或者其他证据,编造虚假的事故原因或夸大事故,故意制造保险事故等。

## 3、保险中介的原因

由于委托--代理问题,保险代理人、保险经纪人等保险中介的最大化目标与保险人和投保人的最大化目标不一致。在辅助双方当事人签订保险合同、协助被保险人或受益人进行索赔时,保险代理人及保险经纪人等可能出于自身利益的考虑,采取

机会主义行为,损害保险人或投保人的利益,造成双方当事人理赔时产生纠纷。

### (二)人身保险合同纠纷的中观成因

人身保险合同纠纷的产生不仅与人身保险合同当事人有关,与整个保险行业协会也有一定的关系。虽然每例纠纷都是个案,但某些原因引起的纠纷出现频率过高,一定有其共性。保险行业协会应当归纳纠纷高发的案例,对这些问题进行分类与分析,引起整个行业重视,依靠行业协会的力量避免纠纷的重复发生。

### (三)人身保险合同纠纷的宏观成因

人身保险合同纠纷的存在与法律法规及行业监管等宏观因素也有一定的关系。法律条文不能穷尽现实中所有可能引起纠纷的情况,法律所需要的稳定性及连续性也决定了不可能因为某种纠纷而随时调整《保险法》,但是法律法规未作出明确规定,或者法律法规过于原则、缺乏可操作性会使当事人双方争执不下。保险监管机构对于保险人制作的条款缺乏正确引导,对于违规操作的保险公司惩罚力度不足都会导致纠纷数量居高不下。

## 三、构建我国人身保险合同纠纷防范机制的意见及建议

在人身保险合同纠纷防范机制的重构过程中,政府应通过法律及行政手段为纠纷防范机制营造良好的制度环境,督促保险行业协会和保险公司参与纠纷防范机制的重构过程;保险行业协会应通过推进保险合同条款的完善,推动行业信息化建设,进行自律监管、促进公众教育及对外交流等方式发挥自身作用;保险公司应强化对代理人的培训管理,努力提升经营管理水平,推进信息化建设,重视客户服务活动。

### (一)政府对人身保险合同纠纷防范机制的重构

#### 1、建立保险信用体系

保险信用体系的建设有助于解决保险合同主体因信息不对称造成的逆向选择和道德风险问题,既可以直接减少由于信息问题引发的人身保险合同纠纷,又可以通过增加失信成本而抑制机会主义行为,收到间接防范人身保险合同纠纷的效果。保险信用体系的建设包括信用法律法规的建立健全,信用服务行业的发展,信用数据的开放以及信用意识的培育等。

## 2、规范保险代理人行为

建立和完善激励约束机制是规范保险代理人行为的保障。保险代理人的违规行为是其追求个人利益最大化的必然选择，有效的激励约束机制应使代理人的违规成本高于违规收益，从根本上消除其机会主义行为的动机。约束机制可以提高代理人的违规成本，但属于事后管理机制。要从根本上抑制其违规机会主义行为，应致力于减少其违规收益，建立适当的激励机制。政府可以通过法律及行政手段进行适当干预，对保险代理人提取佣金的比例、年限及对保险代理人的考核等进行相应规定。

## 3、探索惩罚性赔偿制度

按照传统合同法理论，保险人违反诚信原则时，被保险人只能请求其承担违约责任，但是通常情况下违约责任的赔偿范围有限。在保险合同纠纷案件中，即使投保人胜诉也只能获得全额赔偿和预付的诉讼费。根据《合同法》的诚信原则及《保险法》的最大诚信原则，善意履行保险合同是保险人应尽的义务。在保险人恶意违反诚信原则时，保险消费者的合理期待无法得到有效保障，被保险人或受益人本应获得正常的赔偿，却由于保险人的恶意而不得不采取法律手段取得，在这种情况下仅判决保险人承担违约责任，支付赔偿款及诉讼费用，不利于保险消费者合法权益的保护。引入惩罚性赔偿制度，很大程度上增加了保险人违反诚信原则的成本，使其失信行为的收益减少甚至消失，达到抑制其机会主义行为的目的，有利于从根本上防范人身保险合同纠纷的产生。

## 4、加强公众教育

在加强公众教育方面，政府应适当增加资金投入，并通过保险监管机构提供广播电视等媒体支持，进一步推进保险公众教育。除了互联网宣传保险常识以外，保险监管机构应拓宽其推广宣传保险知识的途径，通过广播电视及出版物等方式推进保险公众教育力度。

(二) 行业协会对人身保险合同纠纷防范机制的重构

### 1、完善保险合同条款

人身保险合同纠纷的产生很大程度上根源在于保险合同的瑕疵，保险合同条款是人为设计的规范，难以预见所有可能出现的情况。保险行业协会可以通过对业内由于人身保险合同瑕疵而引发的纠

纷进行汇总分类和分析，针对发生频率较高的问题设计严密完善的条款，推行人身保险合同条款的标准化，达到减少保险合同纠纷的目的。

### 2、推进行业信息收集

保险行业协会应致力于推动行业信息化建设，运用现代信息技术手段实现保险公司及保险中介机构之间的信息共享、保险行业与政府部门之间的信息合作。保险公司和保险中介机构之间的信息共享有利于提高保险行业整体管理水平，降低整个保险行业的成本，为保险公司风险评估提供准确的数据资料，使保险公司有效控制风险，提高业务效率，防范投保人的失信行为带来的合同纠纷。通过保险行业信息化建设，保险行业可以实现与政府部门的合作，例如在与行政执法机构合作打击保险诈骗方面，通过数据库可以在短时间内提供全面信息，实现精准打击。

### 3、强化行业自律监管

在制定自律公约方面，保险行业协会应以保险法律法规为依据，围绕关键环节和重点问题协商制定并签订自律公约，既要有倡导性条款，也要有禁止性条款，更要有惩戒性条款。政府不能面面俱到，更不能过多干预市场，因此保险行业协会应发挥其自身作用，在制定自律公约时，通过对各会员公司在实践中遇到的问题进行研究，共同制定具体的细则，以切实防范人身保险合同纠纷。

### 4、促进行业对外交流

保险行业协会应促进行业对外交流，致力于开拓多种交流渠道，定期举办各种公众活动，通过活动与保险消费者代表等团体及组织进行交流，吸收有益的意见及建议，提高管理、改进服务，树立行业良好形象，减少由于部分保险消费者先入为主对保险人存有偏见而引发的纠纷。

(三) 保险公司对人身保险合同纠纷防范机制的重构

### 1、设计合理的经理人激励约束机制

保险公司经理人激励机制存在短期化的问题，由于委托—代理问题，保险公司经理人追求的是个人效用最大化而不是股东价值最大化，其行为受激励约束机制的限制。由于我国保险公司经理人的薪酬结构单一化，采取年薪制或基本工资加效益工资的形式，激励机制过于强调公司短期业绩，使保险公司经理人缺乏治理违规行为及违规展业、承

保、理赔的动力。经理人过分追求短期利益，忽视公司长期发展，甚至以牺牲公司长期发展为代价换取短期目标的实现。因此建立合理有效的经理人激励机制，可以降低人身保险合同纠纷的产生。

## 2、强化保险代理人的培训与管理

在保险代理人培训过程中过分强调销售技巧，忽视对保险原理及职业道德的培训，是导致保险代理人违规操作的重要原因之一。保险公司应重点强化对保险代理人销售误导的防范，在培训时加大对合规展业的培训力度，组织代理人学习监管政策，针对法律法规中的禁止性行为做重点提示。在培训过程中，帮助保险代理人树立诚信观念；在培训结束时，设立考核环节，把合规风控的考核纳入进去。

## 3、努力提升保险公司经营管理水平

提升保险公司的经营管理水平，应聚焦承保和理赔两个重要环节。在承保环节应严格履行承保程序，严格审查投保单，重视投保前的审核、调查及风险评估，通过核保程序的严格审查，及时发现容易引起纠纷的问题，例如投保人是否具有保险利益，投保人是否尽了如实告知义务，保险代理人是否尽了明确说明义务，投保单是否有代签名等。保险公司的理赔服务应注重专业化和标准化，保证理赔的公平、合理和准确。在理赔过程中，应增加核赔的公平、公正、公开，对客户提出的疑义进行耐心解释，以良好的服务态度防范客户因不满情绪引发的不必要纠纷。在理赔流程设计上，应换位思考，充分考虑客户的需要，本着内繁外简的原则制定理赔流程，同时在营业场所设置醒目的服务标识牌，对服务内容、流程及监督电话等进行明确公示。

## 4、重视客户服务

良好的客户服务有助于促进与客户之间的良性互动，改变客户对保险公司的负面评价，减少客户因不满公司服务而产生的纠纷。首先保险公司的客服热线应24小时提供咨询、申诉和回访工作，必要时在客服大厅设置一站式服务的“大堂经理”，

让客户的需求可以一站式得到解决。为保证客服人员的态度端正，应对回访电话进行录音，同时对“大堂经理”的服务进行评价，减少由于工作人员的态度恶劣引起保险消费者不满而引发的纠纷。其次保险公司网站应对保险知识进行普及，对实务中出现频繁的纠纷细节提醒保险消费者特别注意，同时设置在线咨询及投诉，与保险消费者进行零距离沟通，防范因缺乏沟通而导致的纠纷。最后应完善定期回访和催告制度。回访制度可以及时发现展业过程中存在的问题，防患于未然，以减少日后处理纠纷的成本，建立良好的客户关系。对于约定分期交费的人身保险合同，应根据投保人的需要设置缴费提示。在保险合同效力中止前，及时通知投保人，必要时上门拜访，请客户当面签收，同时告知保险合同效力中止的后果以及保险合同效力恢复的方式，避免因保单效力问题产生的纠纷。

人身保险合同纠纷防范机制是一个开放性和实践性课题，随着我国保险业的健康发展，保险监管制度日趋完善，保险信用体系逐步健全，保险知识宣传逐步深入，保险公司经营管理水平逐步提升，人身保险合同纠纷防范机制及多元化纠纷处理机制日趋成熟，保险消费者权益将得到全面保障。

## 参考文献

- [1]安凤德，保险合同纠纷诉讼指引与实务解答，法律出版社2013年版。
- [2]李炎杰，中国保险合同纠纷防范及处理机制研究，中国社会科学出版社2014年版。
- [3]牛丽，法律专家教您如何打保险纠纷官司，吉林文史出版社2015年版。
- [4]人身保险合同纠纷司法观点与办案规范，人民法院出版社法信编辑部2017年版。

(作者单位：新华保险龙岩中心支公司)

责任编辑：陈小琳

责任校对：谢圆虹

# 浅议如何发挥保险业特性助力扶贫

● 曾焕彬 许宛红

**【摘要】** 保险所具有的特性是十分契合着精准扶贫的理念，而且保险业目前也在扶贫上发挥重大贡献。但无论再大的企业，再多的资金，力量终究有限，如何发挥保险业的特性，实现全民扶贫，才是重中之重。本文基于精准扶贫背景下，探究如何发挥保险业特性精准扶贫，提出保险业创新型精准扶贫的建议。

**【关键词】** 保险业特性；精准扶贫；创新

改革开放以来，我国实施大规模扶贫开发，使7亿多农村人口摆脱贫困，特别是党的十八大以来，国家把扶贫开发工作纳入“四个全面”战略布局，大力实施精准扶贫，开创了扶贫事业新局面。在新形势下，各家保险公司抓住机遇，积极利用保险职能的天然属性和独特优势，探索精准扶贫工作，以实际行动诠释“保险让生活更美好”理念。但是，仅靠保险公司，力量终究有限，因此，研究如何发挥保险业特性，让更多群众投入到精准扶贫的队伍中，提出更多创新型的精准扶贫建议，不仅能使我国扶贫事业更加稳固发展，而且对我国的金融业的发展也具有重大意义。

## 一、目前我国扶贫攻坚的现状

按现行贫困标准，2013年至2017年我国农村减贫人数分别为1650万、1232万、1442万、1240万、1289万人，不仅每年减贫人数均在1000万以上，而且打破了以往新标准实施后脱贫人数逐年递减的格局。五年来，农村累计减贫6853万人，减贫幅度接近70%，年均减贫1370万人；贫困发生率也从2012年末的10.2%下降到2017年末的3.1%，其中有17个省份贫困发生率已下降到3%以下<sup>①</sup>。取得如此举世瞩目的成绩，但不得不注意的是，扶贫攻坚越往后，难度越大，如何精准扶贫，就显得尤为重要。

目前扶贫工作模式上，一般是“输血式”和“造血式”两种，自习近平总书记倡导精准扶贫以来，“造血式”的扶贫方式受到各地政府及企业的推崇。确实，在扶贫攻坚的道路上，纯粹“输血式”扶贫是治标不治本，极易让已经摘帽的贫困县、贫困村、贫困户再次返贫，所以增强“造血”功能显得尤为重要。但“造血”也不是盲目“造血”，需要因地制宜，守住生态红线；同时，针对特殊情况，适当进行“输血式”扶贫，才能打赢脱贫攻坚战。

1、“输血式”扶贫，不能单纯地理解为扶贫金的输入，还应该包含应急物资的输入、教育资源的输入和医疗资源的输入等。“输血式”扶贫最大的特点就是立竿见影，解决贫困地区最紧急的问题。但“输血式”也要讲究精准扶贫，正如输血前要进行血型配对，“输血”扶贫也要按需进行，否则容易造成像日本泥石流灾民断水断粮却收到堆积成山的千纸鹤，根本起不到扶贫的作用。

2、“造血式”扶贫，俗语说，“授人以鱼，三餐之需；授人以渔，终生之用。”纯粹“输血式”扶贫除了不能长久之外，还极易造成受帮扶人员养成好逸恶劳的情况，而“造血式”扶贫，才能“授人以渔”，帮助贫困户找到致富的路子。但是必须建立健全稳定脱贫长效机制，坚决制止扶贫工作中的形式主义，杜绝虚假及浪费，同时必须严守生态

红线,保证可持续发展,否则就不是在“造血”而是在“抽血”。

## 二、保险业助力扶贫攻坚的意义及存在的问题

### (一) 保险业助力扶贫攻坚的意义

精准扶贫是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况,运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。实践证明,保险作为市场经济条件下风险管理的重要手段,具有经济补偿、社会管理、资金融通及增信等机制功能,在助力扶贫攻坚方面具有不可替代的地位作用。

**1、保险扶贫的“输血”功能。**保险的基本职能是分散危险和组织经济补偿,在助力精准扶贫中具有“兜底”保障作用。贫困群众抵御风险能力差,容易因病因灾而雪上加霜。通过引入保险机制,因地制宜推出创新型扶贫保险产品,精准对接多元化保险需求,扩大特色产业保险保障范围,不断改进大病及医疗保险服务,可以保障贫困地区、贫困人口在灾病来临时,及时“输血”,避免出现致贫返贫风险。

**2、保险扶贫的“造血”功能。**保险扶贫作为金融扶贫的重要组成部分,除了基本职能外,还具派生职能,如防灾防损、融资增信等职能作用。通过引入保险机制,积极推广“政银保”模式,以险资直投方式对小微企业融资予以支持,为农业大户、家庭农场、专业合作社和农业企业提供了全面的保险保障,实现扶贫“造血”的转变,缓解了当地农业经营者们融资难、融资贵的苦恼,同时普及防灾防损风险意识,增强“血管”韧性,为“造血”保驾护航。

### (二) 保险业助力扶贫攻坚现状

党的十八大以来,保险业积极响应国家脱贫攻坚战略,充分发挥保险机制功能作用,保险覆盖面和保障能力不断提升,保险扶贫取得了阶段性成效。以福建保险业为例,一是农险扶贫领域对接农业保障需求,2018年上半年,农业保险共计提供风险保障约2500亿元,支付赔款约1.4亿元。二是健康保险扶贫着力缓解因病致贫返贫,2018年上半年,健康医疗保险(含大病保险)覆盖贫困人口52万人次,提供保障1265.5亿元,为全省4559人次贫困人口报销各类医疗费用1457.2万元。三是保

险增信和险资投入增强扶贫造血能力,2018年上半年,福建保险业小贷险新增支持小额贷款增信11619万元,通过国家助学贷款信用保证保险支持10513名贫困学生获得助学贷款7666万元。四是民生保险扶贫增强兜底保障能力,2018年上半年,福建意外伤害险等民生保险共计为贫困人口提供风险保障272.3亿元,共计向6717人次贫困人口支付赔款539.8万元。五是政保合作扶贫覆盖面持续扩大。2018年上半年,莆田市、连城县、平和县、永安市、将乐县、泰宁县、蒲城县等7市县扶贫部门相继与保险业签订保险扶贫协议。<sup>[2]</sup>

### (三) 保险业助力扶贫攻坚的问题

**1、贫困群众的保险意识还有待进一步提高。**贫困地区群众,受传统文化和经济条件的影响,绝大多数的人还是习惯性地自己承担风险,同时受经济因素影响,更不愿意为还未发生的风险买单。并且,他们容易认为买了保险似乎在诅咒自己发生灾害,这是件不吉利的事。受这些思想的影响,大部分人投保意愿不高,对保险的认可度不强,特别是在有些贫困地区,保险行业只能通过与政府合作才能勉强让贫困户投保,但往往这种类型的保险赔款力度也不大。因此,贫困群众总的保险意识不强是保险业加大支持力度的阻碍因素<sup>[3]</sup>。

**2、贫困地区地域问题。**贫困地区大多数因地理位置偏僻、交通落后、自然条件恶劣和劳力资源外流等因素导致贫困,“保险扶贫”受限于金融基础设施不健全、保险规模不高,以及设立保险服务机构难度大、服务成本高等问题导致部分方案无法落实。同时,要实现贫困地区和贫困人口“造血”能力,需要较长时间和较多资金等投入,而且短期内主要依靠政府政策和公司自补,实际运作仍需要监管部门的统筹领导,才能避免腐败滋生,影响基层风气。

**3、参与扶贫攻坚的队伍不够壮大。**虽然多家参与保险扶贫的保险公司往往经济实力较为强大,在扶贫方面的人力、物力方面的投入做出巨大贡献,但目前保险业在扶贫攻坚方面,主要是靠保险公司及政府单方面出力,这样扶贫的力量终究有限。其实保险业在扶贫攻坚方面还有一个很大的优势没有利用起来,那就是保险业庞大的客户群体,如果能动员保险业的客户群体加入扶贫队伍当中,那扶贫攻坚的推进速度将大大提高。

### 三、保险业助力扶贫攻坚的对策与建议

新时代，我国保险业要打赢扶贫攻坚战，就必须坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，充分发挥保险特性，为精准扶贫提供有力的保险支持。围绕保险业助力扶贫攻坚现状、存在问题，主要提出以下对策建议。

(一) 创新“保险+”联动机制，让保险更深入人心。上文提到，贫困群众的保险意识还有待进一步提高，甚至对保险有一定的抵触，而早期的“保险+融资”，也就是“政银保”模式，可以淡化群众对保险的抵触意识。而且实践证明，“保险+融资”的金融扶贫方式，极大促进贫困地区的“造血”能力。而2016年，国家“十三五”规划纲要和中央“一号文件”分别提出要“稳步扩大‘保险+期货’试点”的内容以后，2017年中央的“一号文件”再次强调要以“保险+期货”为工具服务“三农”，推进精准扶贫。“保险+期货”的服务模式，保障的不再是天灾，而是市场价格波动，很大程度上弥补单一农业保险产品保障方面的缺失。“保险+期货”模式改变了传统期货公司和保险公司各自为战的不足，将期货公司对冲价格波动风险的专业能力与保险公司丰富的保险产品研发经验和保险客户基础优势相结合，既发挥了期货公司的专业能力，为服务“三农”、服务实体经济寻找到了新的途径，又丰富了保险产品的种类，最终实现农户、保险公司、期货公司三方共赢，从而稳定农户收益<sup>[4]</sup>。以上的两个“保险+”联动机制的成功，是否可以再创造出更多的“保险+”模式，比如“保险+信托”、“保险+股票”、“保险+基本”等多种金融联动模式。

(二) 协助打通产品销售渠道，为贫困地区“心脏”搭桥。部分贫困地区虽然存在地理位置偏僻等问题，但往往这些地区的农产品给人的印象是“绿色”和“健康”，导致其贫困或返贫的主要因素是产品滞销问题。如果能为这些地区打通产品销售渠道，那贫困自然能远离这些地区。而保险公司有着天然的优势，能够为这些地区打通销售渠道。一是保险公司有着强大的科技平台，可以为贫困地区搭建专门的电商平台，将给贫困地区打开一扇致富之门，让农产品在网络上和用户直接见面，再通过现代物流直接送到用户手中，

减少中间环节，降低交易成本，有效解决贫困地区特色农产品“养在深闺人未识”的问题。二是保险公司有贫困地区产品的需求客户，正如上面提到的，有些贫困地区的农产品给人的印象是“绿色”和“健康”，而保险公司的寿险客户、健康险客户群体，往往是对自身健康等问题十分重视，对“绿色”和“健康”的农产品往往需求量大，但却不知道购买渠道，而保险公司如果能协助打通这些产品的销售渠道，为保险客户与贫困地区“搭桥”，不仅能帮助贫困地区解决产品滞销问题，还能增加保险公司与客户之间的黏度，实现双赢。三是保险公司有着庞大的代理人队伍，完全可以为贫困地区的农产品“打广告”，增加其知名度，让贫困地区的特色农产品有更高的知名度。

(三) 联动客户群体优势，助推人人参与扶贫。保险公司投入再多的精力和资源去扶贫，力量终究有限，联动保险公司的客户群体优势，助推人人参与扶贫，才能真正实现对贫困地区的帮扶。一是共享型经济扶贫，让社会资源更有效地利用起来。以幕天捐书为例，将很多客户闲置在家中的书籍，寄送到贫困地区的孩子手中，不但这些孩子能够有书看，更是资源的优化，充分将客户手中的旧书最大化地利用起来，而不是最终只能当废纸卖掉或丢掉。而今后应该多往共享型经济的扶贫方式上面创新，那才能让社会资源更有效地利用起来。二是产品上面的创新，让更多参与扶贫的客户获利。像中国平安人寿的平安run活动，可以说开创了一个保险产品的先河，让客户通过健步行获得健康的同时，拥有更多的保障，那是否能够创新扶贫保险，客户通过购买该保险，便参与到扶贫项目当中呢？三是在客户群体中寻找贫困地区合伙人，鼓励优质客户参与扶贫合作。保险的客户庞大，客户类型也多种多样，其中不乏有客户群体对贫困地区的农产品销售有合作意向，各大保险公司不妨搭建一个合作平台，鼓励大资产客户参与到农产品销售的合作中，带动贫困地区的发展。如果能够充分发挥保险业的特性，更大程度上进行创新，同时利用保险平台优势，联动更多的客户群体加入到扶贫攻坚队伍当中，才能更加有效地实现“造血”扶贫，打赢扶贫的攻坚战。

(下转第30页)

# 关于保险消费者过度维权问题的探究

● 王德莹 叶开奎

**【摘要】** 保险消费者的保护既关系着消费者个人权益，也关系着整个行业的稳定与健康发展。伴随着保险业的繁荣发展，保险纠纷数量呈连续增长的态势，同时社会开始出现过度维权产业化的趋势，恶意投诉不断出现，过度维权也屡见不鲜，如何对消费者权益进行合理保护，并应对层出不穷的过度维权，对于各个利益相关者都有极其重要的意义，本文就针对当前保险消费者过度维权的问题以及如何应对过度维权的问题进行探究。

**【关键词】** 保险；消费者权益；过度维权；恶意投诉

据中国银保监会网站通报显示，2019年前三季度，中国银保监会及其派出机构共接收涉及保险公司的保险消费投诉71990件，同比增长3.40%。其中，保险合同纠纷投诉69589件，同比增长2.04%，占投诉总量的96.66%；涉嫌违法违规投诉2401件，同比增长68.02%。

这个数据一方面显示了近两年来整体投诉量平稳，合同纠纷类投诉略有增长，而另一方面涉嫌违法违规的投诉件整体占比不高，但增量放大明显。近一两年金融业“强监管”持续升级，对于违法违规行为的惩罚力度也在不断加大，公开数据显示，2019年前三季度，银保监会系统共做出行政处罚决定2912件，处罚银行保险机构1575家次，处罚责任人员2091人次，罚没金额7.75亿元。与此同时市场上的恶意投诉却在抬头，经监管部门调查，2019年的仅仅前8个月，深圳的“恶意投诉”案件就比去年同期翻了一番，并且数量还在急剧上升。广东、江苏、北京等发达地区，更是“恶意投诉”的重灾区。

快速增长的恶意投诉，也体现了我国目前保险消费者还不够成熟，过于依赖于通过监管部门投诉解决纠纷，甚至通过此途径投诉牟利的情形，也反映出目前行业存在过度维权的现象，亟需全行业共同关注。

本文希望通过探讨保险消费者出现的过度维权

现象，分析原因，并对如何应对保险消费者过度维权提出建议，共同维护保险行业的形象，促进行业健康稳健的发展。

## 一、保险消费者过度维权现象分析

什么是过度维权，过度维权一般是指行为人在权益受到侵犯之后，采取手段过激或要价过高的维权方式，索要相对方财物的行为。当前消费行业各个领域都存在过度维权的现象，同样，在保险领域，也存在消费者过度维权的现象。从社会发展来看，保险消费者积极维护自身权益既是整个保险行业进步的表现，也是有效监督各个保险公司经营行为的手段。但是，如果消费者诉求超出合同约定及服务范围，或者故意歪曲事实，以损害整个行业形象为手段的“恶意投诉”现象，则伤害了保险业和消费者双方的共同利益。

目前保险消费者过度维权的主要现象有以下方面：

### 1、恶意投诉模板化、产业化

近一两年，以某某保网为典型的维权机构在互联网上到处宣传代理保险消费者维权，多个互联网平台频繁出现“退保代理”、“全额退保”的广告，这些广告宣称，能够帮助保险消费者退回全部所交保费，商家会让客户填写问卷调查，了解客户保费情况，一旦确定了需求，商家就会需要客户详细描述业

务员销售保险的整个过程，比如投保过程是否合规，有没有合同以外利益，是否有告知保险的相关责任等等，从营销员入手，是这些机构的第一选择。接着会要求客户支付一定的定金签订协议，然后退保中介商家会安排客户给营销员打电话，用“钓鱼”的方式诱导营销员说出一些“擦边球”的文字。

这些退保中介商家一般都有律师参与，会提前对客户进行“话术”辅导，然后将钓鱼取证的资料，采取一样的书面格式，向监管部门行政投诉，指控保险公司违反监管规定，并要求对保险公司进行行政处罚，以此要挟保险公司全额退保。

整个“退保流程”已经形成了产业化，不仅仅某宝上、各种自媒体都成为招揽业务的平台，这些“退保机构”已经大大扰乱了正常的保险市场。

## 2、从业人员知法犯法，扰乱行业市场

从业营销员离开原公司后为了签署新单，通过唆使、指导客户向保险公司提出全额退保。客户本人以莫须有的销售误导或服务瑕疵为由，提出全额退保或理赔等无理诉求。

## 3、“钓鱼”式取证，令人防不胜防

客户为了达到“全额退保”或者获取理赔，采用诱导的方式引导在职或原营销员做出不利陈述，并以录音、微信截屏等方式“钓鱼”取证等。然后对保险公司施压，要求满足要求。

以上这些过度维权的行为为了满足诉求，都会采取不正当的方式给保险机构施压，这些不正当的退保要求及过度维权已经大大扰乱了正常的保险市场，严重影响了保险业的健康发展，是行业发展的毒瘤，导致监管机构和险企投诉处理成本加大，保险的最大诚信原则进一步缺失。

## 二、产生过度维权的原因

### 1、有利可图是过度维权的主要原因

近些年来，为了进行消费者利益的保护，监管部门采取的“有投诉必处理”做法，的确帮助保险消费者解决了在保险消费过程中遇到的各种权益损害问题，但是也让一些不法分子看到了牟利机会，因此催生了上述的“恶意投诉全额退保代理”行为。

根据上海证券报记者的调查，“恶意投诉”盈利模式，先是向客户收取20%以上的退保服务费，接着还可以继续向客户推销新保单，再赚取佣金。

如果是同业离职的恶意投诉，利益链条大致如下：在A公司担任保险营销员期间，成功销售一份

重疾险，享受常规销售佣金；后跳槽至B公司，营销员通过对比、利诱等方式怂恿客户全额退保，并收取代理费，再推荐客户购买一份B公司等额的保险产品，又再度获取保费销售提成，利益最大化，保险公司成为最终的受害者。

有利可图，是目前恶意投诉产业化，越来越多人来分一杯羹的主要原因。

### 2、投诉成本极低，无任何风险及约束

12378被戏称为最有效的消费者维权途径，由此可知监管力度大，投诉成本低，一个电话无论有无证据，均可进行投诉，相应的就是监管部门对保险公司的投诉考核，保险公司投鼠忌器，面对投诉，十分被动，在平时行业交流中，都能感觉到，各家公司都觉得现在保险公司是弱势群体，需要行业关爱。

投诉人就算毫无道理，需要花费的就是打打电话的时间，而对于保险公司则需要全体动员应对，与我们目前信用体系不健全有关系，恶意投诉人可以全身而退，留下的则是围着他转的所有保险人。

消费者不理性，为了眼前利益很容易受到不法机构的鼓动，参与过度维权，就算失败对其也不会造成任何伤害，这个和整个社会信用体系不健全有一定关系。

### 3、打铁还需自身硬，保险业自身的问题

为什么“恶意投诉”愈演愈烈呢？其中很重要的一个因素在于保险人面对可能的恶意投诉时，并没有做好准备工作，进而导致后期的被动，导致被社会公众、监管机构误解。

保险业长期以来的销售误导问题也是保险公司容易被抓住把柄的原因，不少恶意投诉的来源就是原保险公司的从业人员，他们对保险公司的情况了解，“苍蝇不叮无缝的蛋”，保险公司被抓住把柄，面对监管压力，无力反抗，面对恶意投诉不得不妥协。

### 4、消费者维权渠道有限

除开保险公司违法违规通过监管部门处理，另一大类属于合同类纠纷，特别是对条款认知、理解的问题，这些正常处理需要走司法诉讼途径。

但诉讼成本高，时间长，近年来保险消费者逐渐形成了“诉讼不如投诉”的观念，导致保险消费者依赖监管投诉过度维权、恶意投诉屡见不鲜。用以要挟保险机构给予额外补偿而从中牟利。

行业协会的调解目前公信力还不够。消费者认

为协会还是偏向于保险公司，行业协会在调解纠纷的独立性也不容易让消费者采信，所以很多消费者不接受协会的调解。今年以来随着监管更加重视行业协会的协调，各地逐步建立消保中心，并在监管投诉前加入调解，期待这一渠道可以发挥更好的作用。

另外保险行业协会的调解渠道的宣传力度远远小于监管投诉热线，这也从一定程度上影响了行业协会的调解机会。仲裁委员会的仲裁能发挥的力量有限。在实践中，大多数保险消费者对仲裁的功能还是十分陌生的，也想不到采取仲裁的方式，甚至许多处理投诉的保险公司人员也不知道仲裁的渠道。

### 三、避免过度维权的意义

这些恶意投诉人为造成了市场的不公平，对于整个保险行业的发展影响巨大，恶意投诉、骗保等行为如果没有得到控制，保险公司则是直接受害者，保险公司将通过提高保险费率的方式转嫁到新客户身上，最终受损的还是消费者。所以对于减少过度维权，畅通消费者正常维权渠道，对于行业发展至少有以下意义：

1、对监管部门来说，减少消费者的过度维权，可以提高监管资源的效率，既对保险业的害群之马进行及时监督，也不过多介入，用行政权力要求保险公司处理纠纷，提高全行业的综合效能。

2、对保险公司来说，减少工作花在恶意投诉处理及沟通上，大大提高投诉处理效率，可以为普通消费者提供更具价值及更高效的服务。

3、对消费者来说，减少盲目消费造成的过度维权，应当树立科学的保险消费理念，正确认识保险产品主要功能是提供风险保障，保险消费者就保单问题需咨询反映情况的，应由保险消费者本人或其合法授权人进行保险消费投诉，不要被不法分子利用从中牟利，而非非理性消费后无理投诉，逐渐在全社会行为信用文化，对自己的行为负责，对不合理的消费行为说不。

### 四、如何应对过度维权的建议

在保险消费者保护需求日益增长的今天，如何能够平衡保险消费者权益及保险公司权益的合理保护，需要我们监管、保险公司以及各个相关组织的共同努力。通过上述目前消费者过度维权的现象及原因分析、以及避免过度维权的意义，结合我国的

保险业现状，提出以下方面的应对建议：

#### 1、完善法律、法规对过度维权的规定

对于过度维权的问题，如果客户确实因为销售误导等违规行为要求退保，这也是正常的权利，即便极端到找退保中介，我们都无可厚非。但是，一些“恶意投诉退保”的退保人因为产品更新迭代，或被一些代理人怂恿等等因素选择退保，但又不愿意承担退保损失，便选择了“恶意投诉”的做法。如果客户确实是因为被销售误导等违规行为想要退保，这是保险代理人自己的问题，不论因为“恶意投诉”造成什么样的处罚，都是应该承担的后果。但如果不是违规，只是退保人自己想避免退保损失，那么采取“恶意投诉”，钓鱼取证，虚构事实的做法，就是诬陷，是违背人道和法律的，必须要受到约束。

《保险消费投诉处理管理办法》第十八条也规定：“保险消费者提出保险消费投诉，应当客观真实，对其所提供材料内容的真实性负责，不得提供虚假信息或者捏造、歪曲事实，不得诬告、陷害他人。”<sup>①</sup>国务院施行的《信访条例》，其中第十九条规定：“信访人提出信访事项，应当客观真实，对其所提供材料内容的真实性负责，不得捏造、歪曲事实，不得诬告、陷害他人。”以上规定对保险消费者的投诉或信访提出对真实性负责的要求，但是对恶意投诉的概念没有进行界定，也没有对恶意投诉相应的法律后果进行说明，导致目前监管机构对恶意投诉行为的处置没有处理依据。

我们保护保险消费者的正当权利，并不意味着对过度维权的行爲姑息纵容，而是要保护合法维权，避免过度维权，对严重过度维权的行爲进行打击和责任追究。因此，建议监管机构应考虑对现有保险消费投诉的法规进行修订，增加对恶意投诉行爲描述、法律后果、处理建议的规定，以便监管机构有法可依，并结合司法机关加大对保险欺诈、非法牟利的行爲打击力度，最终引导保险消费者合理维权。

#### 2、监管指导，协助组织，行业自律，保险公司加强自身管理

对于过度维权的现象，监管部门的指导意见及方向对于保险公司具有方向性的指向作用，今年8月上海证券报记者调查“恶意投诉”产业链的情

<sup>①</sup> 《保险消费投诉处理管理办法》第18条规定。

况，已经引起监管部门高度关注。银保监会已于9月向人身险公司下发《关于报送恶意投诉相关信息的函》，摸底相关情况，各地银保监局也开始收集当地恶意投诉的信息，建议后续监管能够定期了解恶意投诉情况，通过行业协会、消保中心了解当地恶意投诉产业化的情况，行业信息互通，以及保险公司对消费者恶意维权的判断边界，统一行业共识，获得监管支持，知己知彼才能更好地应对。

对于恶意投诉普遍投诉的问题点，各公司也不能一味抱怨，也应积极面对，正视问题，要展开恶意投诉风险点自查，及时补缺补漏；对于恶意投诉存在的钓鱼取证现象，要通过合规渠道加强一线队伍的宣传，避免被钓鱼取证，有两个简单的动作可能辅助保险人做好相关的前置取证，一个是用音频或视频做好与疑似恶意投诉人交涉实际情况证据保留，一个是采取有效措施遏制恶意投诉人的诉请或行为。从源头减少问题的产生，身正不怕影子斜，打铁还需自身硬。

福建监管消保部门在多年前已经开始重视恶意投诉的行业问题，引入“恶意投诉剔除机制”维护消费者维权公平、公正性，在行业内对恶意投诉起到了较大的约束作用，但在处理消费者维权纠纷时，由于对于恶意投诉举证困难，所以在实际操作层面还是有较大的阻力。

我司总部也已下发“恶意投诉，全额退保”处理指引，指导各地分公司有效应对恶意投诉，并积极与监管取得沟通争取支持，今年8月江苏分公司通过与消费者积极沟通，营销员的积极配合，销售过程的详细取证，并取得监管部门支持，成功化解格式化恶意投诉件，对于我司全国各地应对恶意投诉具有积极的指导作用。

### 3、加强保险纠纷诉讼与调解对接

过度维权产生的一个原因就是消费者维权渠道有限，对维权渠道认知不足，才会取信于第三方专业机构。

如果能通过司法调解与保险行业调解的共同发力，建立多方位的保险纠纷解决渠道。一定程度上这样的处理途径解决了司法调解的不足与单纯的行业调解。

借鉴英日两国保险纠纷诉讼外调处机制，建立低成本、简易、快速的专业解决机制，对增进保险公司与消费者之间的相互信任具有很好的作用。在

这一方面，我国现有保险纠纷调处机制还存在不足的地方，保险纠纷存在复杂性，即便是保险监管机构工作人员也往往很难确认孰是孰非，更不容易判断是否构成恶意投诉。

因此建议监管部门应当建立诉讼纠纷解决引导机制，将复杂的、不易定性的投诉案件引导分流至协会调解、法院或仲裁机构，强化协会调解力量及公信力，鼓励消费者投诉先经过行业协会的调解及判断。

福建银保监局2019年9月19日成立省级的消费者权益保护服务中心，构建“大消保”工作格局，建立银行业保险业消费纠纷非诉讼解决机制，建设富有公益性和专业性、公信力和执行力的第三方调解组织，依法合规、公平合理、便利高效地预防和化解银行业保险业消费纠纷，切实维护银行保险消费者的合法权益。期待消保中心能为消费者及保险公司提供解决纠纷更好的路径。

调解等非诉讼纠纷解决机制对保险业健康发展的好处不言而喻，正确引导保险消费者在合法合理的限度内维权，是全行业都应当直面的一项工作。

### 4、从严规范从业人员及建立失信名单

营销员的良莠不齐是目前恶意投诉高发的一个因素，不少恶意投诉就来自于公司的原营销员，从监管层面来看，一是建立行业失信机制，对保险从业人员及恶意投诉行为重点关注，并将投诉和违规情况纳入监督范围，根据情节严重性划分可以划分为终身禁入、限期禁入和审慎录用等情形予以一定的限制；二是事后追责，因为投诉调查发现从业人员存在违法违规行为的，虽然当事人已经离职也应当追究其相应责任，让其放弃侥幸心理，并可以对其他从业者起到警示的作用；三是数据共享，在行业内定期通报，保险公司招聘从业人员及高管从业资格都与此挂钩，实现信息共享。四是如果可能，与国家信用体系及全国保险行业失信惩戒机制对接，实现数据共连，从保险从业人员到恶意失信的保险消费者，都建立起一套信用体系，提高失信的代价。

### 5、从严规范展业过程，建立过程控制

古语有云“口说无凭，立字为证”，2019年来消费各个领域已经建立不少全流程监控的保护体系，就是为了避免在风险及问题出现时，无法核查原因或公说公有理婆说婆有理，导致问题无法界定。保险业2017年11月开始执行的《保险销售行

为可回溯管理暂行办法》，既可以解决销售欺骗误导、保护消费者利益的客观问题，同时也可以提高监管处理消费投诉的工作效率。

2019年3.15期间北京保监局出了一期风险提示，消费者不重视保险销售可回溯导致无法保障自身权益的典型案列，就给消费者做了很好的风险提示，消费者要正确认识销售实施的双录要求，切实维护自身权益。可回溯制度既能促使销售人员如实告知消费者保险产品信息，减少销售误导，又便于在后期发生纠纷时及时查明事实，降低消费者维权成本。

短期内，销售行为可回溯制度的实施，可能会给保险公司带来技术成本增加、第三方渠道不配合、销售难度加大、客户不配合等一系列问题，而且在实际操作中也存在一定难度，对一些保险公司来说，一定程度上会影响销售业绩。但从长期来看，对于保险业诚信体系的建立，以及提升行业的公众形象和声誉，都是很有帮助的。

目前在全国大部分区域的个险渠道还仅针对60周岁以上的人群，条件允许，建议逐步探索扩大可回溯管理暂行办法所涵盖的险种(人群)范围，可回溯环节无论对于前期的销售环节以及后期的投诉处理环节，都是一个很好可以取证的证据。短期的保费规模牺牲，换来的将是公司、行业基业常青的牢固基石。

### 6、加强消费者教育，远离“恶意投诉”人，维护自己的正当权益

我们要提醒消费者在购买保险前，要树立正确的保险消费理念，充分了解产品信息，通过正规渠道了解保险责任、除外责任、退保等重要信息。同时，消费者还应树立依法维权意识，对于保险“恶意投诉”等方式不仅违背诚信原则，消费者应坚决抵制，要通过合法途径，理性维护自己的合法权益，不相信不明身份人员介绍的退保“捷径”。遭遇“恶意投诉”骗局后及时向公安部门举报，维护自身合法权益。

以保险消费者教育为核心定位的微信公众平台“保监微课堂”，由于内容的实用及贴近生活，广受消费者欢迎，在平台上可以发布消费者权益的风险提示，现在自媒体的传播速度远胜于网站。组织

开展好“3.15保险消费者权益保护系列活动”、“7.8全国保险公众宣传日”、“保险消费者权益保护月”等主题活动，及时向全社会发布披露典型案例。塑造全社会共同关心、共同监督的良好氛围。

总体而言，应对保险消费者过度维权的问题，需要监管、行业自律、保险公司强化自身以及消费者多方的共同努力。在维护保险消费者合法权益同时，做好保险公司的有效监管，逐步实现“保险让生活更美好”，形成一个多赢的局面，还任重而道远，但随着全国银保监会监管力度的下沉，不断下发的监管指导及风险提示，以及对恶意投诉的信息收集，相信通过从上到下的共同努力，通过共同构建保护消费者权益的合理保护框架，建立长效机制，我们的保险消费者权益保护也会越来越合理合法，消费者维权也会更加理性，保险公司敢于直面“恶意投诉”，消费者对保险业的信心也会越来越强。

### 参考文献:

- [1]郭旭红. 中国保险报·中保网.论保险消费的特殊性与保险消费者权益保护,[EB/OL].[http://pl.sinoin.com/2018-12/04/content\\_278010.htm](http://pl.sinoin.com/2018-12/04/content_278010.htm)
- [2]林斌.保监会网站《英日两国保险纠纷诉讼外调处机制对我国保险消费者权益保护的启示》,[EB/OL]. <http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab5249/info3915623.htm> 2014年05月14日
- [3]韩宋辉.上海证券报.《小心,保险圈惊现“恶意投诉”产业链!》,[EB/OL].<https://mp.weixin.qq.com/s/LP3rJKPsrMNW0PpQ6WDStw>2019年08月18日
- [4]罗葛妹.国际金融报.《起底“恶意投诉”利益链:保险中介从业人员、离职代理人是主力》,[EB/OL].<http://www.ifnews.com/18/detail-42572.html> 2019年08月07日
- [5]王宝敏,谢瑾.保险研究.《保险消费维权中权利滥用现象分析及应对》2014年第8期

(作者单位:中宏人寿保险有限公司福建分公司)

责任编辑:谢圆虹

责任校对:陈小琳

# 2019中国十大责任保险故事

● 王大使

回顾刚刚过去的2019年，中国财险市场继续保持了稳健的发展态势，尤其是与社会治理密切相关的责任保险继续保持较快增长，全年增长30%以上，远高于同期财险业务的整体增速，责任险更加深入地参与了社会治理并促进了法治建设进程。

与此同时，2019年发生了很多值得总结回味的与责任保险相关的故事，还是老规矩，我总结出自己心中的“2019中国十大责任保险故事”，排名不分先后，一家之言，供大家品鉴。

——王大使

## No.1: 江苏响水“3·21”特大爆炸事故

关键词：安责险

2019年3月21日14时48分许，位于江苏省盐城市响水县生态化工园区的天嘉宜化工有限公司发生特别重大爆炸事故，造成78人死亡、76人重伤，640人住院治疗，直接经济损失19.86亿元。

国务院事故调查组查明，事故的直接原因是天嘉宜公司旧固废库内长期违法贮存的硝化废料持续积热升温导致自燃，燃烧引发爆炸。事故调查组认定，天嘉宜公司无视国家环境保护和安全生产法律法规，刻意瞒报、违法贮存、违法处置硝化废料，安全环保管理混乱，日常检查弄虚作假，固废仓库等工程未批先建。相关环评、安评等中介服务机构严重违法违规，出具虚假失实评价报告。

“3·21”特别重大爆炸事故发生后，应急管理部门有关负责人在一次会议上曾指出，“保险业在参与企业安全生产方面不足，没能参与到企业治理、特别是风险高的企业的治理当中来。”保险业参与不足，主要指的是安责险的保障存在缺口。

此次事故中，肇事企业天嘉宜化工有限公司曾投保了企业财产保险、安责险和公众责任保险。其中企业财产保险保额3.22亿元，但安责险中雇主责任保险保额仅为4940万元，公众责任保险保额更少，仅为1350万元。此外，天嘉宜化工有限公司共有职工198人，但在安责险中仅有158人投保，

并没有达到全员投保的要求。

在天嘉宜化工有限公司所处的响水县陈家港化工园区内，投资亿元以上企业有68家，但投保了安责险的企业只有34家，仅占企业数量的一半。

从本次特别重大爆炸事故来看，未来应加大安责险推广力度，进一步发挥安责险的事前预防与事后补偿的双重功能作用。

## No.2: 视觉中国黑洞事件

关键词：知识产权保险

2019年4月10日晚，人类首张黑洞照片“冲洗”完成，多国科学家在比利时布鲁塞尔、智利圣地亚哥、中国上海和台北、日本东京、美国华盛顿6个地方同步发布。

4月11日中午，有网友发现，在视觉中国网站上，黑洞图片被列入视觉中国的“编辑图片”，并且标明：此图片是编辑图片，如用于商业用途，请致电或咨询客服代表。随后，视觉中国创始人柴继军在微信朋友圈中表示，“黑洞”照片属于EventHorizonTelescope组织（EHT），视觉中国通过合作伙伴获得编辑类使用授权。相关质疑声开始出现，舆情热度开始升温。

12日上午，因为天津网信办连夜依法约谈视觉中国网站，国家版权局发布公告称“图片版权保护将纳入专项行动”等，使话题热度再起。人民日报、新华社等主流媒体纷纷发声，深层次的讨论和反思增多。

从之前随便侵权、盗用图片，摄影师欲哭无泪，到如今全民吐槽视觉中国的“过激”经营方式，这说明中国保护知识产权的环境有了很大改善，同时对于知识产权保险的讨论在行业内外也日益增多。

2019年8月20日，中国银保监会、国家知识产权局、国家版权局发布《关于进一步加强知识产权融资质押工作的通知》（以下简称《通知》）。《通知》要求，鼓励保险机构在风险可控前提下，开展与知识产权质押融资相关的保证保险业务；鼓励保险机构开展

知识产权被侵权损失保险、侵权责任保险等保险业务，为知识产权驱动创新发展提供保险服务。

近年来国家在知识产权保险鼓励政策上频频发力，保险行业内对于知识产权保险的前景普遍看好，有观点认为知识产权保险是中国保险市场的下一个“千亿级”蓝海领域。但也有些观点认为，知识产权保险的风险较大，如何进行知识产权保险的风险控制对于保险公司而言是一个难题。

那么，知识产权保险的春天真的来到了吗？

### **No.3: 上海特斯拉自燃事件**

**关键词：产品责任险**

2019年4月21日晚八点半左右，上海一小区内，一辆停在车库内的特斯拉轿车底盘突然冒出白烟，短短五秒内，白烟越来越大，随即发生爆燃并蹿升明火，火势猛烈。停放在旁边的奥迪和雷克萨斯两辆轿车也遭到不同程度烧毁。

事故发生后，十余辆消防车赶赴现场处置，由于地下车库散发出刺鼻气味，消防员一度无法进入车库，只能通过朝车库内灌水进行扑救，所幸事故无人员伤亡。

4月22日下午2点多，火灾调查人员进入现场进行勘察，并对车主询问。针对网上流传，特斯拉车主有私拉电线充电的情况，车主予以否认。

据有关媒体报道，这并不是特斯拉第一次出现自燃现象，近几年来类似新能源汽车自燃事件在国内已经发生过多起，例如蔚来汽车在2019年就发生过多起自燃事件，纯电动车电池安全性日益受到消费者质疑。

很显然，这都是因为锂电池导致的。这是纯电动车都有的一种潜在风险：锂电池失控风险。

从产品责任保险的角度来看，目前保险人对于承保纯电动汽车及其电池的产品责任风险是十分谨慎的，因为电动车自燃与爆炸风险很高。

2019年初，由中国汽车工业协会等部门发布的《电动汽车安全指南》中指出，目前我国新能源汽车产业总体上对安全性认识不足，产品设计的安全性累积不够，全链条中安全交互机制没有形成，导致电动汽车安全事故频发，多起电动汽车起火事故，对产业发展造成负面影响。

新能源汽车行业及其保险人将面临新兴风险的挑战，随着我国新能源技术的不断提升，希望电池安全问题早日得到解决。

### **No.4: 阿里巴巴在美证券集体诉讼最终和解**

**关键词：招股说明书保险，POSI**

“虽心有不甘，又无心恋战。”

这恐怕是对阿里巴巴应对美国两起集体诉讼心态的最佳写照。

2019年4月29日，就阿里巴巴上市之初在美国纽约南区法院遭遇的一起“集体诉讼”，阿里巴巴选择支付2.5亿美元作为和解条件，阿里巴巴回应称，双方已经对该诉讼达成一致，此诉讼所依据案例，跟阿里巴巴信息披露准确性和管理透明度毫无关系。

事实上，早在2018年12月底，因同样原因而在加利福尼亚州法院遭遇的另外一起“集体诉讼”，阿里巴巴也选择了和解，当时的和解金额为7500万美元。

虽然这两起诉讼分别发生在纽约和加利福尼亚州，但是，这两起案件或纠纷都指向了同一事实或行为，即：阿里巴巴上市前夕的一次行政指导工作。

当时的背景是，2015年1月28日，原国家工商总局在官网刊登了题为《关于对阿里巴巴集团进行行政指导工作情况的白皮书》的文章。

在加州与纽约州的原告都诉称，阿里巴巴应该在IPO招股说明书中披露2014年7月与原国家工商总局及国内若干区域性地方监管机构的会面。阿里巴巴及其高管违反了美国1934年颁布的证券交易法案，对重要事实做不实陈述，或省略重要事实，使得在当时情况下产生误导。

据了解，在阿里巴巴证券集体诉讼案中保险人至少支付近亿元美金抗辩费用与和解金！

这可能也是阿里巴巴当年在美上市购买的首次公开发行证券保险POSI的全部保单限额，涉及到很多国内外保险人与再保人。

这个故事再次告诉我们：美股招股说明书保险与董责险绝对不能怀着侥幸的心态承保，不是超赔层就一定安全。

### **No.5: 疫苗强制责任保险正式确立**

**关键词：疫苗责任险**

历经最高立法机关三次审议，十三届全国人大常委会第十一次会议2019年6月29日表决通过了《疫苗管理法》，自2019年12月1日起施行。这是我国对疫苗管理进行的专门立法，将对疫苗实行最严格的管理制度，坚持安全第一、风险管理、全程管

控、科学监管、社会共治。

在实行“最严格”的管理制度，对违法者施以最严厉处罚的同时，建立疫苗责任强制保险制度也成为《疫苗管理法》的亮点。

2016年山东疫苗事件及2018年发生的长生生物疫苗事件，令国产疫苗的安全性问题成为公众关注的焦点。在业内人士看来，《疫苗管理法》的正式出台，首次将疫苗管理上升到国家法律层面，有望推动行业进入规范化健康发展阶段。

值得关注的是，《疫苗管理法》明确“国家实行疫苗责任强制保险制度”，疫苗上市许可持有人(依法取得疫苗药品注册证书和药品生产许可证的企业)应当按照规定投保疫苗责任强制保险，因疫苗质量问题造成受种者损害的，保险公司在承保的责任限额内予以赔付。

值得一提的是，除强制保险外，《疫苗管理法》还提出，国家鼓励通过商业保险等多种形式对预防接种异常反应受种者予以补偿。

总的来说，针对一系列疫苗相关的险种设计、运作，保险业还需进一步的探索和研究。

#### **No.6:《安责险事故预防技术服务规范》出台**

**关键词: 安责险**

自2018年1月1日起《安全生产责任保险实施办法》施行以来，安责险保费保持了快速发展，目前绝大部分省、直辖市和自治区已在相关高危行业开展了强制安责险的统保。

2019年8月，应急管理部正式出台《安全生产责任保险事故预防技术服务规范》。应急管理部规划财务司一级巡视员王士杰表示，制定实施《规范》主要基于3个方面的考虑：一是贯彻党中央、国务院决策部署的需要。二是发挥安责险事故预防功能的需要。安责险的首要功能是事故预防，即要突出一个“安”字，充分发挥安责险防控风险的作用，实现安保互动，有效防范和减少生产安全事故，这是实施安责险制度的根本目的。三是提高保险机构事故预防技术服务能力水平的需要。

王士杰介绍，近些年，北京、山东、广东、湖南、湖北等地区在推进实施安责险、建立完善规章制度、规范事故预防服务、建立安保互动机制等方面，取得了积极进展，积累了很多成功经验。特别是在强化事故预防服务方面，探索形成了财政补贴推动的“山东模式”、实现行业领域全覆盖的“北京

模式”、政府组织实施的“湖南模式”、部门合力推动的“湖北模式”、安责险+科技+服务的“浙江嘉兴模式”、为企业提供第三方贴心技术服务的“广东佛山模式”等等，并为企业提供千倍以上的风险保障。

“但各地区、各保险公司之间发展不平衡，有的缺乏制度设计，将安责险简单地理解为一般意义上的保险，预防服务的功能发挥不充分；有的注重收取保费，在开展风险评估和聘请技术机构为企业服务方面办法不多，甚至基本没有服务；有的不知如何开展、怎样开展预防服务，对安全生产的推动作用不强等。因此，急需对保险机构开展事故预防技术服务工作进行规范引导，提高服务企业的能力和水平，确保安责险制度发挥应有作用。”王士杰说。

应急管理部政策法规司副司长邬燕云表示，这次颁布的《安全生产责任保险事故预防技术服务规范》就是安全生产行业强制性标准，目的是指导保险机构如何开展事故预防技术服务，进行制度上、程序性的规范，保证建立一种机制和体系，最终解决有章可循、有据可依的问题。目前重点解决的是保险机构在事故预防服务当中不作为、不规范、效果不明显等问题，另一方面保证投保单位交了钱，就能够得到合理合规的服务来达到预防事故的目的。

#### **No.7:《消费品召回管理暂行规定》出台**

**关键词: 产品召回**

近日，国家市场监督管理总局以第19号令的形式公布了《消费品召回管理暂行规定》(以下简称“《召回规定》”)，并于2020年1月1日起施行。这让“缺陷产品召回”再度成为关注的热点。

我国缺陷产品召回制度建立始于2004年。最早是汽车领域，逐步扩大到儿童玩具、食品等。2015年，原国家质量监督检验检疫总局质检总局发布了《缺陷消费品召回管理办法》，于2016年1月1日起施行，填补了我国消费品召回的空白。其后，随着社会经济不断发展，人民群众对生活质量要求逐渐提高，政府对产品质量安全更加重视，全社会的“召回”意识不断加强，消费品召回呼唤更全面、更有力的制度保障。

与《缺陷消费品召回管理办法》相比，新的《召回规定》对缺陷的定义有所变化，取消了目录管理，细化了生产者、职能部门的责任，对生产者和其他经营者的报告义务、召回时限、召回计划、信息公开等各环节操作作出了具体要求，鼓励生产

者和其他经营者建立消费品可追溯制度等，可以说覆盖更全面、保障更有力。

此外，从召回制度的权威性来看，2015年《召回办法》属于部门规范性文件，法律效力层级较低，仅在实践中起到指导规范作用，但在强制力方面有所欠缺。新的《召回规定》以市场监督管理总局令的形式公布，属于部门规章，根据《行政处罚法》的相关规定可以在一定范围内设定警告或者国务院确定限额内的罚款。这为消费品召回装上了必要的“牙齿”，有利于落实生产者和其他经营者的召回义务和责任，加强召回制度的权威性和有效性。

产品召回保险在我国的发展一直不温不火，比较常见于出口汽车配件、家用电器、食品等产品海外买家的采购合同要求中，生产商与销售商主动购买召回保险的意愿不强。随着《召回规定》自2020年1月1日起正式施行，生产商因召回导致的责任风险大大上升，产品召回保险的法律基础进一步加强，其发展空间未来可期。

#### **No.8: 华为前员工被拘251天时间**

**关键词：雇佣行为责任险，EPLI**

2018年3月，华为前员工李洪元过去所在部门的秘书，通过私人账户向其转账304742.98元（税后金额，交易摘要为“离职金额补偿”）。

同年12月16日，李洪元因涉嫌敲诈勒索罪被深圳市公安局刑事拘留，并于次年1月22日被逮捕。举报其敲诈勒索的系华为公司部门主管。

2019年8月23日，李洪元在被羁押251天后重获自由。深圳市龙岗区人民检察院认为，犯罪事实不清、证据不足，不符合起诉条件，决定对李洪元不起诉。

10月24日，李洪元以“批捕后证据不足被终止追究刑事责任”为由，要求龙岗区检察院为其消除影响、恢复名誉、赔礼道歉，同时赔偿人身自由损害赔偿金78985元、精神损害抚慰金5万元。

11月25日，龙岗区检察院决定对李洪元予以国家赔偿，其中人身自由损害赔偿金79300.94元、精神损害抚慰金27755元，并向李洪元原工作单位（华为技术有限公司）、其父所在工作单位发函，为其消除影响、恢复名誉。

如果李洪元决定起诉华为，要求华为承担因涉嫌诬告而依法应负有关民事赔偿责任，如果法院支

持李洪元的诉讼请求，是否有可能导致相应的保险赔偿责任呢？如果有，那是什么险种呢？答案是：非常有可能启动“雇佣行为责任保险”（如果有）。

雇佣行为责任保险，英文为Employment-PracticeLiabilityInsurance，简称EPLI，它起源并主要发展在美国保险市场，现在几乎是每一家美国大公司的标配保险保障。EPLI可以单独购买，也可以包含在董监高责任保险（D&O）中。

据了解，EPLI早在十几年前就被外资保险公司引入了中国市场，但一直没有被市场广泛接受并认可，我认为其主要原因是与中国劳动合同纠纷处理机制与雇员的维权意识总体比较低有关。

随着我国劳动者维权意识的加强，与雇佣行为有关的劳动纠纷也会越来越多，企业面临的雇佣责任风险不断上升，EPLI这个在海外已经很成熟的责任保险产品或许能迎来发展良机。

#### **No.9: 新版《证券法》3月1日起施行**

**关键词：董责险，D&O**

2019年12月28日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了新修订的《中华人民共和国〈证券法〉》（以下简称《证券法》）。新《证券法》将于3月1日起施行。

此次修改是第2次修订，修订后的《证券法》条文226条，比2005年版《证券法》的240条少14条，增加了“信息披露”和“投资者保护”两章，修改变动的条文在100条以上。算得上是一次“大修改”。

纵览修订后的《证券法》，核心亮点表现为：

相对扩大了证券的定义；全面推行注册制；提高了投资者保护水平；加重了对违法行为的惩处力度。其中，修订后的《证券法》新设“投资者保护”专章，大幅度提高投资者保护水平，最大亮点是证券代表人诉讼制度。

新《证券法》第95条规定：

“投资者提起虚假陈述等证券民事赔偿诉讼时，诉讼标的是同一种类，且当事人一方人数众多的，可以依法推选代表人进行诉讼。”

对按照前款规定提起的诉讼，可能存在有相同诉讼请求的其他众多投资者的，人民法院可以发出公告，说明该诉讼请求的案件情况，通知投资者在一定期间向人民法院登记。人民法院作出的判决、裁定，对参加登记的投资者发生法律效力。

投资者保护机构受五十名以上投资者委托，可

以作为代表人参加诉讼，并为经证券登记结算机构确认的权利人依照前款规定向人民法院登记，但投资者明确表示不愿意参加该诉讼的除外。”

第95条规定是本法最为“激进”的条款。虚假陈述证券民事赔偿诉讼的困难就在于受害投资者人数众多，单个受损金额又很少，因此需要有一个便利诉讼方式将所有受害投资者组织起来参与诉讼。实践中，最高人民法院于2003年发布虚假陈述证券赔偿诉讼的司法解释，虽然采用了因果关系推定的方式解决了实体法问题，但并没有解决诉讼方式的问题。该司法解释明确此类诉讼只能采用单独或者共同诉讼，不能采用人数不确定的代表人诉讼。此次第95条的规定，明确了证券民事赔偿诉讼可以采用人数不确定的代表人诉讼，由法院发出公告征集受害投资者登记。该种诉讼方式其实在我国《民事诉讼法》第54条早有规定。

最重要的是第95条第三款的规定，在该条规定下，投资者保护机构受50名投资者委托，就可以作为代表人参加诉讼，更为重要的是，在法院公告登记的情况下，可以为经证券登记结算机构确认的权利人直接在法院登记，除非投资者明确表示不愿意参加该诉讼，这就是所谓的“默示加入明示退出”的美国集团诉讼的中国版本。

美国集团诉讼所以会发挥巨大的遏制违法行为的效果，就是因为默示加入明示退出的制度安排下，不需要众多受害投资者主动加入诉讼，而是由“代表性原告”代替他们向违法公司求偿。这也是美股上市公司都会购买D&O保险的重要原因。当然，美国证券集团诉讼也有种种弊端，例如律师主导导致滥诉、过早和解导致投资者无法获得足够赔偿等。

但第95条第三款设计的“中国版证券集团诉讼”则极为精巧：首先，该条设计的诉讼方式并没有突破中国《民事诉讼法》的规定，而只是借用了人数不确定的代表人诉讼的躯壳；其次，由投资者保护机构代替律师来主导诉讼，很大程度上减少了滥诉和过早和解的可能。当然，这样做也有一些限制，包括该机制的启动依赖于法院发出公告，以及投资者保护机构的激励机制可能出现等问题等。这都需要今后在落实该条款中进一步完善相关规则。

可以预见的是，新《证券法》大幅加强了对中小投资者的保护，随着中国版证券集团诉讼的确立，上市公司因虚假陈述而需承担的证券民事赔偿

责任风险大大上升。这将激发上市公司及其高管购买董监高责任保险（D&O）以转移其责任风险的需求，A股董责险的购买率有望逐步上升。

#### **No.10: 诉讼财产保全责任保险危机四伏**

**关键词：诉责险，LPPL**

这几年我与诉责险结下了不解之缘，从确立诉责险的官方英文名词（LitigationPropertyPreservationLiability，简称LPPL）与合约再保险的市场标准承保条款，到成为国内最早承保诉责险业务的再保人之一，写了不少有关诉责险的中英文文章，做了很多有关诉责险的培训和演讲。对诉责险的研究和实践让我学习到了很多新知识，认识到了很多新朋友，同时也对其风险越来越敬畏。

回顾过去的一年，随着市场不断爆出大额保险索赔案件，前几年认为诉责险是所谓“利润险种”的声音变得越来越弱，诉责险的长尾特性在这一年表现得淋漓尽致，很多保险索赔案件都是两三年前承保的案件，有些甚至更久。

这一年，我收到或听说的诉责险索赔金额与判决金额越来越高，千万级赔案已经非常常见，过亿级赔案也有若干。有保险人在一周内因收到若干大额索赔开庭通知而赶紧加强诉责险的风险管控，可是几年前已经出具的保函不会因此受到任何影响，之前因风控不到位而承保的问题案件就像是一颗颗埋下的地雷随时都有可能爆炸，这都是诉责险作为中国特色法律保险的特性所致。

作为承保人，只有敬畏风险才能理解风险，才知道有所为有所不为。要承保好诉责险，需要扎实的法学功底与丰富的司法实践经验，才能避开那些隐藏的陷阱。我非常赞同大家财险法律合规负责人崔律师的一句话：诉责险是法律人玩的险种。诉责险的全流程法律风险管理离不开法律专业人员的参与。

随着诉责险保险赔案不断涌现，考验保险人的新问题出现了，即保险人基于保险法与保险合同约定的向诉责险被保险人追偿的权利是否能够得到法院的支持还有待司法实践的检验。保险人因出具保函而“买单”后能否减损，还是个很大的未知数。

2020，我们一起只争朝夕，不负韶华。

（摘自公众号“CPCU国际大使”）

责任编辑：谢圆虹

责任校对：陈小琳

# 福建银保监局领导莅临省保险学会调研指导工作



2020年1月3日，福建银保监局一级巡视员王斌、办公室副主任林勇生一行莅临学会调研。福建省保险学会监事长潘峰、副会长温怀斌、秘书长林声霖及学会工作人员参加调研。

会上，王斌巡视员对福建省保险学会在工作中表现出的专业性、事业性、激情性给予了充分肯定，对学会换届后的发展和成绩表示赞赏。王斌巡视员强调指出：学会要重视预防“小金库”现象，认清形势，严抓落实，高度重视，杜绝出现经济问题。他对福建省保险学会今后工作提出了希望和要求：一是立足于以学办会，结合热点、难点、焦点保险问题，切合福建保险市场需要，突出学术研究重点，提高文章质量；二是强化党建引领，政治上有高度，紧紧围绕党中央精神开展各项活动；三是财务工作要遵守“八项规定”和财经纪律要求，健全财务制度，节俭办会，操作规范，合理预算；四是加强对各项会议文件精神的学习。

与会同志一致表示，在今后工作中会严格执行党中央和银保监局工作要求，凝聚学会队伍，更好地服务学会会员。

（图/文：福建省保险学会）

## 福建省保险学会召开学术委员会会议



2020年1月17日，福建省保险学会在榕召开学术委员会会议。学术委员李毅文、许莉、阙小冬、张小芹、林秀清、李玉水、谢东梅、张莉出席会议。

会上，委员们就新一年学术研究方向和课题进行了初步讨论，对保险重点、热点、难点问题及发展形势提出建议。温怀斌副会长向委员们通报了2019年学会学术工作情况，同时希望学术委员会委员们在新的一年里一如既往地在学术研究和学术规范中发挥建设性作用，为推动学会更好更快发展献计献策。

（图/文：福建省保险学会）

# 心系贫困户 情暖上村村



▲慰问人员及物资



▲进村慰问



▲王斌一级巡视员实地查看上村村基础设施建设

2020年1月19日，福建金融工会主任、福建银保监局一级巡视员王斌、省保险行业协会会长江龙海、监事长刘国钦等一行前往宁德市福安穆云乡上村村开展新春慰问活动，福建省保险行业协会组织部分产、寿和中介公司一同参与活动。

当天，福建保险业为上村村困难群众带去了米、面、冬被等新春慰问品，沉甸甸的物品把村委会摆得满满当当，红红火火的慰问品温暖了群众的心。现场，王斌主任与驻村书记邱玉春、村委主任李立存亲切交谈，详细了解上村村扶贫情况，并充分肯定了扶贫工作所取得的成效。当谈到产业扶贫时，王斌主任强调，产业扶贫项目发展了，还必须重视产业风险，要善于运用保险机制来抵御风险，提升扶贫项目的防风险能力，避免因灾返贫。

王斌主任一行深入上村村扶贫产业基地，深入了解产业扶贫进展情况。王斌主任要求，脱贫不脱钩把贫困户扶上马还需送一程，持续有效增收确保不返贫；扶贫项目要因地制宜，精准发力，建立脱贫致富的长效机制，实现“造血式”扶贫。

(图/文：福建省保险行业协会)