



聚焦《保险法》修订草案征求意见

从185条扩容到214条
《保险法》大修筑牢保险业监管治理体系

证券时报记者 刘敬元 邓雄鹰

9月4日,《中华人民共和国保险法(修订草案征求意见稿)》(下称“修订草案”)对外发布,正式向社会公开征求意见。这也是《保险法》施行三十余年来最彻底的一次体系化大修。

《保险法》自1995年施行至今,历经2002年、2009年、2014年、2015年四次局部修正,见证了我国保险业从小到大实现跨越式发展。本次修订草案条文由185条增至214条,制度设计贯穿股东穿透监管、审慎监管、风险处置、消费者权益保护等核心领域。

此次修订体现的一个原则,是坚持问题导向,致力于解决保险业发展及监管面临的突出问题,维护保险业持续稳健运行,有助于更好发挥法治对保险业发展的引领、规范和保障作用。

《保险法》本轮修订主要看点一览

①

征求意见稿将保险机构股东、实际控制人纳入监管范围,明确股东出资、关联交易报告和信息披露义务,禁止股权代持及以不当方式干预机构经营。同时增加针对股东和实际控制人的监管强制措施与专门罚则,使监管能够识别并约束名义股东背后的实际控制关系,防范资本被抽逃或机构资产遭侵占。

②

征求意见稿完善审慎监管制度,从公司治理、风险管理、内部控制、偿付能力、资产负债管理及保险资金运用等方面强化要求。保险机构需建立常态化资产负债管理机制,统筹负债成本、久期结构、流动性与投资收益。征求意见稿还拓宽保险资金运用范围,丰富资产配置和风险管理工具,推动保险资金发挥长期资金和耐心资本作用。

③

征求意见稿健全风险处置和市场退出机制,推动早期纠正、接管重组、撤销及破产清算等制度有序衔接,丰富风险处置工具,并发挥保险保障基金在风险化解和保单持有人权益保护中的作用,提高风险识别、干预和处置效率。

④

征求意见稿加强保险消费者保护,完善保险合同规则和保险机构禁止性行为,优化格式合同、提示说明、保险责任及责任免除等制度,并将犹豫期等成熟实践上升为法律制度,为投保人提供冷静决策和合同退出安排,回应误导销售、信息不对称及退保损失等问题。

⑤

征求意见稿提高违法违规成本,扩大法律责任覆盖范围,并根据涉案金额、违法所得和造成的损失等因素提高罚款幅度。此次修法以机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管和持续监管为主线,着力消除监管空白、完善监管授权。金融监管总局将研究各方反馈,修改完善相关条文,推动《保险法》尽快修订出台。



资料来源:平安证券研究所 图片来源:AI生成

明确了接管组的职责:“自接管开始之日起,由接管组行使被接管保险公司的经营管理权,接管组负责人行使被接管保险公司法定代表人职权。被接管保险公司的

股东会、董事会、监事会停止履行职责。”

同时,还规定“国务院保险监督管理机构,省、自治区、直辖市人民政府按照职责分工负责保险公司风险处置工作”。

3 从罚机构到“人与机构”双罚,提高违法违规成本

本次修订的另一个主要内容,是提高违法违规成本。

起草说明对此提到,落实严监管强监管要求,坚持过罚相当、罚没并举、宽严相济,结合保险市场发展情况,扩大法律责任覆盖面,适度提高罚款幅度,提高违法成本,切实扭转“罚不及损”“罚不及得”等情况。

清华大学五道口金融学院中国保险与养老金研究中心原研究负责人朱俊生教授表示,本轮修法的法律责任部分,加大了对保险机构违法违规行为的处罚力度,更重要的是,强化了对董事、监事、高级管理人员以及其他直接责任人员的责任追究。

证券时报记者注意到,修订草案针对违反审慎经营规则保险公司的监管措施

中,在原有的针对公司“责令增加资本金”“限制业务范围”“限制分配红利”之外,新增针对“董监高”的监管举措:责令调整董监高和其他直接责任人员,限制其权利,或者退回一定期限内的薪酬;责令对直接责任人员给予处分等。

朱俊生认为,与现行《保险法》相比,责任追究对象明显从“机构主体”向“机构与个人并重”转变。特别是在公司治理、资金运用、关联交易、消费者保护等领域,监管部门可以直接追究相关决策者和责任人的法律责任,而不再仅仅停留于对机构罚款的层面。其核心目标,是通过强化个人责任约束,倒逼治理责任落实,减少“机构买单、个人免责”的道德风险。

1 从“管机构”到“管资本”,股东穿透监管强化

■ 保险业的风险案例证明,公司治理失灵是破坏性最大的风险源头。此次修订将股东和实际控制人纳入监管范围,强化资质审核,严把准入关,并明确股权代持、循环注资、不当干预经营等禁止行为,把监管触角延伸到控制链条的源头。

持续监管”为主线,以消除监管空白、明确监管授权为着力点。其核心价值在于,把近年来风险处置中积累的成熟实践上升为法律制度,为有效监管提供更完备的法律工具,更好发挥保险业的经济“减震器”、社会“稳定器”功能,为行业高质量发展提供法治保障。

修订草案主要内容之一,是加强股东穿透监管。这正是近年保险监管的工作主线。

此次修订草案将保险机构股东、实际控制人纳入监管范围,强化对主要股东、实际控制人的资质审核,严把准入关口。明确股东出资义务、关联交易报告义务和信息披露义务,对股权代持、以不当手段干预公司经营管理等行为作出禁止性规定。增加针对股东、实际控制人的监管强制措施和专门罚则,加大对股东和实际控制人的管控力度。

“加强股东穿透监管,抓住了保险业风险源头。”周瑾表示,保险业的风险案例证明,公司治理失灵是破坏性最大的风险源头。此次修订将股东和实际控制人纳入监管范围,强化资质审核,严把准入关,并明确股权代持、循环注资、不当干预经营等禁止行为,把监管触角延伸到控制链条的源头。同时,将注册资本门槛由2亿元提升至10亿元,严把股东的准入关。

2 从“防风险”到“早识别”,健全风险处置机制

本次修订草案的另一重点,是健全风险处置机制。起草说明称,修订草案积极总结近年来风险处置实践经验,吸收有关法律最新立法成果,进一步完善风险处置及市场退出规则;加强风险源头防范;完善早期纠正制度,强化对风险早识别、早预警、早暴露、早处置。

新增规定方面,如“保险监督管理机构应当对保险公司的业务活动及其风险状况进行现场监管、现场检查,建立监督管理评级体系和风险预警机制”。

多位专家表示,相关修订增强了监管部门在风险暴露早期采取措施的法律依据。

同时,修订草案还丰富了监管工具箱,增加风险处置措施,明确接管组职责,为风险处置提供制度依据。完善保险保障基金制度,充分发挥各方合力,增强处置工作前瞻性、及时性和有效性。

一位关注保险风险处置的行业人士向证券时报记者表示,近年来,监管部门通过“一企一策”方式推进问题机构的风险处置工作,探索创新处置模式,总体上守住了不发生系统性风险的底线。同时,在处置风险过程中也遇到一些新问题,比如多方合力处置时存在相关方责任模糊的情况。

对此,此次修订草案有所明确。比如,

二大保险市场,在世界保险史上书写了波澜壮阔的中国奇迹。截至2026年6月末,我国保险行业总资产已超43万亿元。

行业快速发展的同时,各类深层次问题与风险隐患亦逐步显现。保险市场竞争日趋激烈,部分机构粗放经营,违法经营行为时有发生,规模导向的旧模式难以维系,行业转型势在必行。

与此同时,外部环境复杂多变,利率周期波动、资本市场震荡、市场需求变化等多重因素交织叠加,对保险业资产负债管理和稳健经营带来持续挑战。更为关键的是,在我国加快推进中国式现代化建设的征程中,保险行业需要担负起更大的使命和担当,更好发挥经济“减震器”和社会“稳定器”功能。

证券时报记者 邓雄鹰 刘敬元

在本次《保险法》修订草案征求意见稿中,“审慎”理念贯穿全文,落于多个核心条款,审慎经营规则更是首次上升至法律层面。解决行业发展及监管面临的突出问题,维护保险业持续稳健运行,正是本轮修法最鲜明、最核心的主线之一。

保险是历史悠久的风险管理行业。历经时代更迭与市场变迁,保险行业从最初简单的风险互助,逐步发展为现代金融体系的重要支柱,风险经营始终是行业的核心本质,“审慎”更是行业存续发展的立身之本。

回望我国保险行业发展之路,短短数十年完成了由弱到强的跨越,跃居全球第

“审慎经营规则”入法,护航保险业高质量发展

模、交易对象,责令停止接受新业务等十五项监管措施。

此次修法,审慎经营要求被写入修订草案,既是对保险行业风险经营本源的回归,也是适配行业转型升级的制度革新,将助力保险业告别粗放扩张,迈入合规稳健、提质增效的高质量发展新阶段。通过系统优化法律制度框架,进一步扎紧制度“铁篱笆”,有助于更好发挥法治对保险业发展的引领、规范和保障作用。

修订草案明确,保险公司违反审慎经营规则的,保险监督管理机构应当责令限期改正;逾期未改正的,或者其行为严重危及该保险公司的稳健运行,损害投保人、被保险人、受益人合法权益的,可以根据具体情况采取限制业务范围、业务规

近段时间以来,长期美债收益率高位震荡,美元指数却在低位徘徊。这两条背离的曲线,指向了同一个信号——美债的“安全资产”共识正在动摇。

“美元储备资产过去‘可随时、大规模变现’的流动性优势开始受到约束。”近日,中金公司资深董事总经理、首席经济学家缪延亮在接受证券时报记者专访时表示,全球储备资产日渐趋向多元化,为人民币国际化和人民币资产配置打开了一扇窗。

国际货币秩序
重构进程加快

早在2025年6月的中金公司中期策略会上,缪延亮就提出,国际货币秩序重构正朝着碎片化和加速多元化两大方向发展。碎片化意味着资本配置越来越受到国家安全、贸易关系和产业链布局等影响,资金的本土偏好明显增强;多元化则是全球资金开始重新审视过去高度集中于美元资产的配置模式。

站在当下回头看,这一判断正在被验证。过去一年来,美元走弱屡次引发市场热议,全球资金大幅增配无主权信用风险的黄金,并增加对欧元、人民币等替代货币的资产配置。

“过去,国际货币秩序的很多变化需要十年甚至更长时间才能观察到,2025年以来却开始密集地反映在资产价格和资金流中。变化的集中体现,是美债作为全球安全资产的地位开始松动。”缪延亮以美国特朗普政府推出所谓“对等关税”带来冲击期间美国出现的“股债汇三杀”为例,指出过去美国发生风险,资金往往流入美元和美债,但现在美国自身也可能成为风险来源。

据缪延亮判断,只要美债“安全资产”共识继续动摇,而债务供给扩张、“终极买家”不足的问题没有得到解决,全球储备多元化和“去美元化”就会继续推进,美元长期贬值趋势难以逆转。

不过,他也坦言,碎片化走得更快,真正的多元化则仍处于早期阶段。全球主动型股票基金对美国市场的配置比例在55%左右,对中国市场的配置比例仍不足2%。这说明,全球资产配置的集中度仍然很高,但也意味着未来再配置的空间依然很大。

经济实力转化为货币地位
取决于改革

全球储备多元化的推进,为人民币国际化和人民币资产配置打开了更大的空间。缪延亮表示,这既源于美债安全资产地位下降带来的多元化配置需求,也得益于贸易和产业链区域化为人民币计价结算提供了更多真实场景。与此同时,美元进入贬值周期,为增强人民币汇率弹性、提升资本项目开放水平创造了相对有利的条件。

不过,他也强调,外部变化只是打开了一扇窗,能否把经济实力转化为货币地位,最终取决于改革。

据缪延亮介绍,全球金融危机以来,随着中国经济不断发展和相关政策持续推进,人民币的储备货币地位稳步上升。不过,放眼全球,人民币在外汇储备中的占比只有2%左右,相对中国经济体量和贸易份额而言仍有较大差距。

在他看来,提升人民币储备地位的直接瓶颈在于人民币贸易计价结算占比明显低于中国的贸易份额,更深层的短板则是金融市场发展和开放仍有待提升。

对此,缪延亮提出“三驾马车”框架——重点促进人民币跨境贸易结算、推动金融市场发展和开放、以区域化为抓手推动储备地位持续提升。

“贸易让人民币用起来,金融市场让人民币留下来,区域网络让人民币的使用范围扩大。”缪延亮表示,“三驾马车”共同发力,人民币才能从支付工具进一步演变成可以持有和配置的资产。

香港市场发挥“试验田”和“缓冲带”作用

在推动人民币国际化的进程中,缪延亮认为要统筹在岸与离岸市场,使香港成为人民币在境外的流动性管理、资产配置、风险对冲和价格发现中心。在他看来,香港既连接内地又面向全球,可以在渐进开放过程中发挥“试验田”和“缓冲带”作用。

日前,全球首个离岸5年期中国国债期货产品在港交所正式挂牌上市。缪延亮表示,这补上了离岸人民币市场的一个重要短板,未来要进一步做大离岸人民币资产池。

“货币国际化不能只看跨境收付的流量,更要看境外主体持有人民币资产的存量。如果缺少规模足够大、流动性良好的资产,贸易结算形成的人民币又会转手被换成其他货币。”他说。

按照国际清算银行的可比口径,截至2026年一季度,以人民币计价的国际债券余额约3200亿美元,折合人民币2万多亿元,在全球市场中仅占1%,远低于美元的46%、欧元的40%和英镑的8%。

缪延亮认为,下一步要增加主权及其他高等级人民币资产的供给,也要提高发行的稳定性和连续性。资产池足够深,人民币才更容易从结算货币走向投资和储备货币。

债券发出来也只是第一步,还要形成覆盖不同期限的收益率曲线。缪延亮认为,要进一步丰富离岸人民币资产类型,完善定价机制。其中,短端可以依托货币市场和流动性安排形成有代表性的资金价格;中长期依靠关键期限债券的连续发行和活跃交易,形成有效的市场定价。在此基础上,再进一步丰富回购、期货和利率互换等工具,使投资者能够围绕人民币资产进行融资和风险管理。

他表示,从“有资产”进一步走向“能定价、能融资、能对冲”,香港作为离岸人民币资产定价和风险管理中心的作用,才能真正发挥出来。

美债「安全资产」共识松动 人民币国际化迎来窗口期

中金公司首席经济学家缪延亮:

证券时报记者 马静

券商中国
ID:quanshangcn