

保险机构治理专题（二）——解读《银行保险机构公司治理准则》

引言

2021年6月2日，在向社会公开征求意见近半年后，中国银行保险监督管理委员会（以下简称“银保监会”）正式发布并实施《银行保险机构公司治理准则》（银保监发[2021]14号）（以下简称“《准则》”）。《准则》全面系统地对保险机构治理主体以及相关机制设置进行了规范，不仅吸纳整合了以往各项监管文件中的相关规定，还有很多值得注意的新要求。本文专门对《准则》的重点内容进行梳理，帮助相关机构快速找到下一步完善自身治理机制的切入点。

一、差异化监管和适用范围

银保监会在《健全银行业保险业公司治理三年行动方案（2020-2022年）》中明确提出要适时研究制定或完善适用不同类型机构的公司治理监管细则，加强差异化监管。《准则》很好地反映了此项理念。差异化不仅体现在银行和保险机构之间，不同类别的保险机构在《准则》的适用方面也存在差异。

（一）按组织形式划分

按照组织形式的不同，当前我国市场上主要存在四类保险机构，即，股份有限公司制保险机构、有限责任公司制保险机构、相互保险社和外国保险公司在华分公司。

（1）股份有限公司是保险机构最常见的组织形式，自1980年恢复国内保险业务以来，我国市场上长期仅存在国有独资企业、股份有限公司和外国保险公司分公司三类保险机构。直至2002年，经过第一次修订的《保险法》还规定保险公司应当

采取股份有限公司或国有独资公司两种形式之一¹。本世纪初，随着国有企业改革在保险业的深入开展，全体国有独资保险公司均完成了股份制改造。至此，市场上大部分保险机构均以股份有限公司的形式开展业务。

根据《准则》第2条²和第114条第一款³的规定，《准则》直接的适用对象是组织形式为股份有限公司的保险机构。也就是说，一般而言采取股份有限公司形式的保险机构必须依照《准则》的规定设置自身的组织治理架构，除非《准则》的相关部分规定了除外情形。

（2）作为另一类重要的公司组织形式，有限责任公司却并不是保险公司的主要形式。目前大体而言主要有两类保险公司登记为有限责任公司，一类是处于外资监管序列⁴的保险公司，其中一部分系由外国保险公司分公司改建的外资独资保险公司，另一部分为中外合资保险公司；第二类则主要是保险集团（控股）公司全资持股的保险子公司。此外，亦有少量内资保险公司或保险集团公司为有限责任公司。市场上绝大部分有限责任公司形式的保险公司属于第一类情形。

¹ 中华人民共和国保险法(2002修正)，第七十条。

² 《准则》第2条：本准则所称银行保险机构，是指在中华人民共和国境内依法设立的股份有限公司形式的商业银行、保险公司。

³ 《准则》第114条第一款：本准则所称“商业银行、保险公司”“银行保险机构”，是指股份有限公司形式的国有大型商业银行、全国性股份制商业银行、城市商业银行、民营银行、农村商业银行、外资银行、保险集团（控股）公司、财产保险公司、再保险公司、人身保险公司。

⁴ 即外资持股比例合计等于或超过25%的保险公司。

从《准则》第 115 条第一款⁵可以得知，采取有限责任公司形式的保险机构基本上仍要适用《准则》的各项规定，除非上位法（例如，公司法）有专门适用于有限责任公司治理的、与《准则》冲突的规定。

（3）相互保险社是一类特殊的保险机构，自 2016 年试点开始以来，目前市场上只有三家相互保险社。相互保险社的主要特点在于其保单持有人享有相互保险社的治理权和分配权；从组织形式上看，相互保险社最符合社会团体法人的定义，而根据《民法典》，此类法人机构的治理结构与公司等营利法人不同。

《准则》第 115 条第三款⁶要求相互保险社可以结合机构自身的特殊性，参照适用《准则》，法律法规及监管制度另有规定的从其规定。原保监会于 2015 年发布的《相互保险组织监管试行办法》专门就相互保险组织的治理结构进行了规范，并且规定“相互保险组织的董（理）事会、监事会适用《中华人民共和国公司法》关于股份有限公司董事会、监事会的规定”⁷。因此，相互保险社的治理应兼顾《公司法》、《准则》和《相互保险组织监管试行办法》的相关规定。

（4）外国保险公司最初仅以分公司的形式在中国境内开展保险业务。2004 年，原保监会发布关于外国财产保险分公司改建为独资财产保险公司有关问题的通知，此后所有外国财险公司在华分公司均改建为有限责任公司形式的外资独资公司。当前市场上仅存在数家外国再保险公司的分公司，其治理结构自然与法人形式的公司不同，应结合自身结

构特点参照适用《准则》的相关规定。⁸

（二）按机构类型划分

从《准则》第 114 条和第 115 条来看，除一般的保险公司、保险集团（控股）公司和再保险公司以外，《准则》还可能适用于以下几类保险机构：

（1）银保监会负责监管的其他金融机构。对于包括保险资产管理公司在内的其他受银保监会监管的金融机构，如果有专门的监管规定（例如《保险资产管理公司管理暂行规定》）与《准则》有冲突，则原则上以专门规定为准。

（2）相互保险社。前已述及，《准则》专门提到相互保险社参照适用，兹不赘论。

（3）自保公司。自保公司是指经银保监会（或原保监会批准），由一家母公司单独出资或母公司与其控股子公司共同出资，且只为母公司及其控股子公司提供财产保险、短期健康保险和短期意外伤害保险的保险公司⁹。自保公司具有特殊性，因而仅参照适用《准则》，并且优先适用专门性的法律法规及监管制度。我们理解，自保公司的专门性监管制度主要指《中国保险监督管理委员会关于自保公司监管有关问题的通知》；自保公司的特殊性主要体现在其股权结构和关联交易方面，因而在治理机制上可能可以参照独资银行保险机构处理。

（三）按资本结构划分

资本结构主要包含资本成分和资本来源两个维度。资本成分方面，外资股东出资额或者持股占保险机构注册资本或股本总额 25%以上的保险机构为外资保险机构，《准则》规定外资保险机构另有规定的从其规定。根据我们的理解，从法律法规层面很少有专门针对外资保险机构治理机制的规定，且实

⁵ 《准则》第 115 条第一款：公司组织形式为有限责任公司的银行保险机构，参照适用本准则，公司法等法律法规及监管制度另有规定的从其规定。

⁶ 《准则》第 115 条第一款：公司组织形式为有限责任公司的银行保险机构，参照适用本准则，公司法等法律法规及监管制度另有规定的从其规定。

⁷ 《相互保险组织监管试行办法》第 22 条第二款。

⁸ 《准则》第 115 条第五款规定，法律法规及监管制度对外资银行保险机构另有规定的从其规定。我们理解，作为外资保险公司的一种，外国保险公司分公司的治理应适用与之组织形式相适应的特殊规定。

⁹ 《中国保险监督管理委员会关于自保公司监管有关问题的通知》第一条。

践中的监管趋势也是内外资逐渐趋同。我们理解外资保险机构的特殊之处主要还是体现在其组织形式并非股份有限公司，而是以有限责任公司为主，还有部分是以外国公司分公司的形式存在，因此在治理机制上应遵守相关组织形式的特殊规定。

资本来源方面，《准则》第 115 条第四款规定，独资银行保险机构可以不适用本准则关于董事长、副董事长、董事（包括独立董事）提名和选举、监事提名选举、监事会人数及构成、监事会主席等相关规定。因此单一股东的保险机构可以根据自身情况搭建更为简单的治理结构。

二、对股东行为的规范

我们在本系列的第一篇文章[《保险机构治理专题（一）——问题与新规》](#)中已经介绍，股东可能利用其对公司

的控制和影响侵害公司和其他股东的利益以及利益相关者的合法权益，这也是很多保险机构发生治理乱象的根源。《准则》第三章对股东行为进行了全面规范，在已有规则的基础上新增了多项股东义务。值得注意的是，《准则》在“控股股东”之外新提出“主要股东”的概念，门槛低至 5%，涵盖了除财务 I 类投资人以外的全部股东¹⁰。《准则》对于保险机构主要股东的特殊要求主要体现在补充资本的长期承诺方面。

《准则》对于股东行为的规范主要体现了四项基本原则，一是强调股东应具有法定资质和长期投资意愿；二是要维护股权结构稳定；三是防止股东（特别是控股股东）不当干预公司经营；四是防止股东滥用权力对外输送利益。围绕着上述原则，股东各类行为的监管重点总结如下：

¹⁰ 《准则》第 114 条第二款规定，本准则所称“主要股东”，是指持有或控制银行保险机构百分之五以上股份或表决权，或持有资本总额或股份总额不足百分之五但对银行保险机构经营管理有重大影响的股东。我们注意到 2014 版的《保险公司股权管理办法》曾规定主要股东为“持有保险公司股权 15%以上，或者不足 15%但直接或者间接控制该保险公司的”股东，该定义在 2018 年修订后的《保险公司股权管理办法》未再出现。

股东行为	监管重点	备注
持股行为	1、 使用来源合法的自有资金入股	-
	2、 对公司资本的长期支持	首次规定保险机构“应当在公司章程中规定，主要股东应当以书面形式向保险公司作出在必要时向其补充资本的长期承诺，作为保险公司资本规划的一部分”，对主要股东施加补充资本的合同义务。
	3、 禁止代持	-
	4、 充分披露信息	需要向保险机构告知财务信息、股权结构、入股资金来源、控股股东、实际控制人、关联方、投资其他金融机构、重大事项变化、所持股份涉及诉讼或处于其他不稳定状态等信息。
治理行为	1、 不得滥用权力损害公司、其他股东的利益和利益相关者的合法权益	-
	2、 不得干预董事会和高级管理层的决策权和管理权	有关股东不当干预的具体情形，可以参考《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》中的相关条款。
	3、 不得越过董事会、高级管理层直接干预公司经营管理（例如越过董事会直接任免高级管理人员）	应当注意避免股东和保险公司之间的条线汇报，减少交叉履职等情形。
交易行为	1、 转让、质押保险机构股权时不得损害其他股东和保险机构的利益	首次规定转让保险机构股权时不得损害其他股东和保险机构的利益
	2、 合规开展关联交易，不得损害其他股东和保险公司的利益	有关不当关联交易的具体情形，可以参考《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》
保护中小股东	1、 股东大会特别表决事项	《准则》规定的特别表决事项与《保险公司章程指引》中的规定有重合但不完全一致。在修改章程时建议综合各项监管规定中的相关内容。
	2、 股东之间建立沟通机制	-
	3、 股东和保险公司之间建立沟通机制，保障中小股东知情权、监督权	-

三、对董事会的规范

董事会是公司治理各参与方之间发生关联的枢纽，在现代公司中扮演核心角色。《准则》第四章大篇幅、全方位对董事、董事会和董事会专门委员会进行了规范，其中部分内容源自已有之各类监管规定中的要求，如《关于规范保险公司治理结构的指导意见（试行）》、《保险公司董事会运作指引》、《保险公司章程指引》等，囿于篇幅，本文不予详论，而是着墨于《准则》中新出现的各项规定，这些也将是各保险机构将来调整其治理架构的主要关注点。

（一）董事会构成

关于董事会构成方面的新规进一步限缩了大股东对董事会实施控制的能力，这主要体现在以下两点：

1、董事提名权

除独资保险公司外，《准则》对董事提名权的规定为：

（1）单独或者合计持有银行保险机构有表决权股份总数百分之三以上的股东、董事会提名委员会有权提出非独立董事候选人。单独或者合计持有银行保险机构有表决权股份总数百分之三以上股东、董事会提名委员会、监事会可以提出独立董事候选人；

（2）同一股东及其关联方提名的董事原则上不得超过董事会成员总数的三分之一。已经提名非独立董事的股东及其关联方不得再提名独立董事。

根据第（1）项，则持股比例偏少的中小股东有法定权利提出董事候选人，第（2）项则限制了大股东在董事会的席位总数以及对独立董事的影响。值得注意的是，《准则》虽未明确“提名”一词的定义，但结合前后文似乎可以理解为“提出候选人”，如果以上理解正确，这既包括正式提出可直接进入选举程序的候选人，也包括向其他有提名权的机关推荐候选人的情形，也就是说同一股东很难通过推荐候选人等打擦边球的形式规避上述监

管规定——这种理解虽然导致的结果较为严苛，但理论上说是符合监管逻辑的。

2、独立董事人数

《准则》规定独立董事人数原则上不低于董事会成员总数的三分之一。结合前文同一股东最多控制董事会三分之一席位的规定，这将进一步降低大股东控制董事会的风险。

（二）董事会职权

《准则》整合散见于各项监管规定中的规定，明确了董事会的法定职权事项。此前，《保险公司章程指引》已经列举了《公司法》以外的董事会职权事项，《准则》在此基础上又扩张了董事会的职权，强化董事会对于重大经营事项的决策权，使之真正成为公司的治理主体。

（三）董事会表决机制

《准则》首次规定了董事会的特别表决机制，要求董事会职权中的若干重大事项须经三分之二以上董事表决通过，并且这些事项均不得采取书面传签方式表决，相对此前《保险公司章程指引》等规定中不得传签的事项也有增多，体现监管防止董事会议事程序流于形式的用心。

（四）独立董事

《准则》进一步强化了独立董事的独立性和监督功能。除了前面提到的独立董事提名规则和席位比例外，还有以下几点值得注意的新规定：

（1）一名自然人最多同时担任独立董事的境内外企业数由四家增加至五家，但要求相关机构之间不存在利益冲突且不具有关联关系。此项变化在兼顾独立性的同时增加了独立董事候选人的“供给”。

（2）一名自然人不得同时在经营同类业务的保险机构担任独立董事。较此前规定，新规不在强调经营同类“主营”业务，进一步减少了独董因兼职行为发生利益冲突的风险。

（3）向股东大会或董事会发表意见的事项新

增“聘用或解聘为公司财务报告进行定期法定审计的会计师事务所”。

(4) 强化独立董事在董事会专门委员会中的角色。此前监管规定仅强调独立董事在审计委员会和提名与薪酬委员会中的角色，包括席位占比和担任主任委员。新规定则要求独立董事占比不低于三分之一的委员会新增风险管理委员会和关联交易控制委员会，由独立董事担任主任委员或负责人的委员会新增关联交易控制委员会。

四、对监事会监督功能的强化

为了让监事会真正有效发挥监督职能，《准则》在监事与监事会一章有多项制度创新。

1、新增一类监事，即外部监事，人数占比不低于监事会成员的三分之一¹¹。外部监事是指在银行保险机构不担任除监事以外的其他职务，并且与银行保险机构及其股东、实际控制人不存在可能影响其独立客观判断关系的监事，其角色有些类似于董事会中的独立董事。外部监事的存在使得监事会在维护股东利益的同时也兼顾利益相关者的权益。此次保险机构治理引入外部监事这一角色也是与商业银行长期以来的监管要求接轨，因而商业银行中外部监事的履职情况对于保险机构具有很多借鉴意义。

2、规定已经提名董事的股东及其关联方不得再提名监事¹²。一般大股东都会尽可能多地争取董事会席位，以求在公司重大经营事项上保持话语权。在此前提下如果监事会成员中也有大股东的代表，则监事会不能真正起到监督董事会的作用。可见此项要求也是为了强化监事会的监督作用，保护中小股东的利益。

3、规定作为个体的监事“有权依法进行独立调查、取证，实事求是提出问题和监督意见”¹³，

这项规定有利于外部监事和职工监事发挥其特殊监督作用。

4、增加监事会的职权，确保监事会拥有实质性地监督权力，例如，监事会对公司发展战略的科学性、合理性和稳健性进行评估，形成评估报告；对本机构董事监事履职评价工作承担最终责任，监事会形成最终评价结果并向股东大会提出工作建议或处理意见；监事会可下设提名委员会、监督委员会等专门委员会¹⁴。

5、增加监事会会议召开频次，要求每年度至少召开4次会议¹⁵，与董事会会议频次相同。

五、保护利益相关者权益的其他措施

一方面，《准则》强调保险机构应建立完善各类相关制度，包括员工权益保护制度、金融消费者权益保护制度和环境保护制度等；另一方面，《准则》还加强了对保险机构的信息披露要求，规定保险机构应定期向公众披露社会责任报告，并扩展了保险机构所需披露的公司治理信息的范围¹⁶，使得利益相关者能够更好地了解与自身利益相关的信息。

结语

《准则》正式生效的时间不长，其各项具体措施如何落实以及监管采取何种执法口径尚待观察，但各机构应尽快梳理自身治理机制并修订完善章程和其他组织性文件。我们将在本系列的后续文章中从董事、监事、高级管理人员的履职角度继续讨论保险机构的治理规范，敬请关注。

¹⁴ 《准则》第六十五条、第六十九条。

¹⁵ 《准则》第七十条。

¹⁶ 根据《准则》第九十二条，新增的信息披露要求主要包括：独立董事、外部监事工作情况；董事会和监事会各自职责、人员构成及其工作情况；薪酬制度及当年董事、监事和高级管理人员薪酬；保险公司对本公司治理情况的整体评价。

¹¹ 《准则》第六十七条。

¹² 《准则》第六十一条。

¹³ 《准则》第六十三条。

邓梁
李澍

合伙人
律 师

电话：86 10 85191276
电话：86 10 85537823

邮箱地址：dengl@junhe.com
邮箱地址：lishu@junhe.com



本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多
讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE Legal Updates”。