

中国保监会关于全面推进保险法治建设的指导意见

发布时间：2016-01-27

分享到：

【字体：大 中 小】

保监发〔2016〕7号

机关各部门，培训中心，各保监局，中国保险行业协会、中国保险学会、中国精算师协会、中国保险资产管理业协会，中国保险保障基金有限责任公司、中国保险信息技术管理有限责任公司，各保险公司、保险资产管理公司：

为深入贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》和《国务院关于加强发展现代保险服务业的若干意见》，更好发挥法治对保险业发展的引领、规范和推动作用，促进保险监管机构依法监管和保险行业依法经营水平迈上新台阶，现就全面推进保险法治建设提出如下指导意见。

一、全面推进保险法治建设的重要性紧迫性和总体要求

（一）全面推进保险法治建设的重要性紧迫性。党的十八届四中全会提出，必须全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。落实依法治国基本方略，全面推进保险法治建设是保险业科学发展的重要基础。特别是，当前保险业正面临前所未有的发展机遇，迫切需要良好的法治环境和坚实的法治保障。长期以来，保监会深入推进保险法治建设，保险法律制度体系初步形成，依法监管水平不断提高，行业依法合规意识明显增强。但保险法治建设还存在许多不适应、不符合保险市场发展的问

阅读排行 周排行 | 月排行

- 1 中国保监会召开老年人住房...
- 2 中国保监会发布《中国保监...
- 3 中国保监会启用保险机构董...
- 4 项俊波：坚决贯彻落实中央...
- 5 陈新权：认真履行党的纪律...
- 6 中国保监会发布《中国保险...
- 7 2016年全国保险监管工作会...
- 8 2015年我国保险业发展势头...
- 9 “十二五”时期我国保险业...
- 10 项俊波：2015年保险监管改...

命感，把保险法治建设作为一项长期性、基础性、全局性工作抓紧抓好，不断提高保险工作的法治化水平。

（二）总体要求。当前和今后一个时期，要深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚持深化改革和法治建设共同推进，逐步形成完备的保险法律规范体系、高效的保险法治实施体系、严格的保险法治监督体系、有力的保险法治保障体系，积极营造良好的保险法治环境，努力实现科学立法、严格执法、行业守法，为保险业深化改革、加快发展提供有力法治保障。

二、坚持立法先行，不断完善保险法律制度体系

（三）构建多层次的保险法律制度体系。保险法是保险法律制度体系的核心，是保险业发展和保险监管的根本制度基础。要深化论证研究，主动适应行业发展的新常态，大力推动保险法不断完善，进一步规范保险市场活动，释放行业发展活力，丰富保险监管手段，保障保险消费者合法权益，使保险法体现时代性、把握规律性、富于前瞻性，为形成内容科学、协调统一、运行有效的保险法律制度体系奠定坚实框架。保险行政法规是保险法律制度体系的主干，要加大工作力度，推动加快相关行政法规的立法进程，将实践中成熟的监管规则上升为行政法规，提升监管规则的权威性。规章、规范性文件是保险法律制度体系的重要组成部分，要充分发挥其对完善监管规则的积极作用。

（四）加快重点领域立法。坚持改革决策和立法决策统筹衔接，做好相关法律法规的立改废释，确保改革于法有据。按照政府审批制度改革的要求，及时修订相关制度规范。抓紧健全市场主体经营活动规则，着眼于各类保险市场主体的全流程监管，逐步完善对保险集团、相互保险组织、自保公司等组织业态的监管规则，加强在保险公司准入退出、公司治理、偿付能力、风险处置等方面的制度建设。坚持鼓励创新发展与有效管控风险相结合，加强在保险产品创新、互联网保险业务、保险资金运用、保险基础设施等方面的制度建设。着眼于保险服务国家治理现代化，加强在巨灾保险、农业保险、责任保险、信用保证保险、大病保险、养老保险、健康保险等方面的制度建设。依法保护保险消费者合法权益，努力构建权利义务明确、救济渠道畅通的保险消费者权益保护制度。

（五）提高制度建设质量。深入推进科学立法、民主立法、依法立法，努力使保险立法适应实际情况、反映人民意愿、符合发展规律。完善立法项目征集和论证制度。加强和改进立法调研工作，增强调研的针对性和实效性。有序拓宽公民参与立法途径，健全法规草案公开征求意见机制，广泛凝聚社会共识。起草与保险公司经营活动密切相关的法规草案，注意听取保险公司和行业组织、保险消费者、专家学者及相关单位的意见。着眼于增强法律制度的协调性和可操作性，加强立法后评估。加强对国际保险规则制度的研究，使保险法律制度既符合国际惯例，又体现我国特色。

（六）加强规范性文件管理。严格贯彻落实规范性文件制定管理办法，充分发挥法制部门在规范性文件制定管理中

的法律审核作用，确保规范性文件的合法性。保监会机关相关部门和派出机构制定规范性文件，应当遵循精简高效的原则，充分征求各界意见，同时及时了解本部门本机构所制定的规范性文件实施情况，定期进行分析、评估，并在此基础上修改、完善，提高规范性文件的合理性和协调性。逐步建立定期清理与专项清理相结合的机制，由起草部门对规范性文件每隔2年进行一次清理，并按法制部门要求报送规范性文件名录。同时，结合法律法规和政策变化，及时对相关规范性文件进行专项清理。

三、落实依法行政，推进严格规范公正监管

（七）严格依法行使监管职权。坚持法定职责必须为、法无授权不可为，坚决纠正不作为、乱作为。禁止法外设定监管权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。深化行政审批制度改革，进一步规范行政许可，优化行政审批流程，推进政府职能转变和管理方式创新，加强事中事后监管。探索保险监管权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。进一步明确保监会和派出机构之间事权的划分，理顺监管体制，形成监管合力。

（八）积极推进依法决策。完善重大监管决策程序，将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等纳入监管决策过程。建立内部重大决策合法性审查机制，未经合法审查或经审查不合法的，不得提交讨论。积极推行法律顾问制度，发挥法律顾问在决策重大监管事项、推进依法监管中的积极作用。逐步建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

（九）完善监管执法程序。强化程序意识，严格按法定程序执法。加强程序制度建设，不断完善行政审批、现场检查、行政处罚、消费投诉处理、违法举报处理等监管执法程序，细化执法流程，明确执法环节和步骤，保障程序公正。探索建立现场检查启动机制，以风险为导向确定检查对象范围，采用随机抽取方式选择检查对象。健全行政执法调查规则，规范取证活动。严格执行重大监管执法法制审核制度。规范执法文书格式，逐步统一执法文书标准。严格按程序规定做好政府信息依申请公开工作。

（十）提高行政处罚工作质量。依法惩处各类保险违法行为，加大关系保险消费者合法权益、影响行业持续发展的重点领域执法力度。完善行政处罚裁量标准，进一步规范行政处罚裁量权，逐步推进行政处罚裁量工作的规范化和科学化，提升监管执法水平和公信力。加强处罚实践问题研究，出台相关指导意见。

四、加强监督制约，切实提高依法监管水平

（十一）切实增强执法监督指导。加强对贯彻执行法律法规情况的监督检查，重点监督制约行政许可、行政处罚、

行政强制中的立案销案、自由裁量权行使等关键环节，减少行政执法的随意性。加强对派出机构执法行为的监督，探索执法监督通知书、执法监督意见书等制度。充分利用信息化手段开展执法案卷评查、质量考核等工作，加强执法评议考核。完善行政复议、行政处罚、行政诉讼通报制度，加强执法工作指导。全面落实行政执法责任制，加大对违法违规执法案件的行政执法责任和过错责任追究力度。

（十二）充分发挥复议的内部监督作用。加强行政复议工作，提高行政复议办案质量，注重听取行政法律关系双方当事人的意见，注重对第三人程序权利和实体权利的保护。严格依法审理行政复议案件，审查标准逐步向司法裁判标准靠拢，对于存在法律瑕疵的监管执法行为绝不护短、绝不姑息，坚决依法予以纠正。采取后续跟进、定期督办、发送行政复议意见书等措施，强化硬性约束。完善复议工作制度，推进设有分局的保监局承担复议办理职责。做好行政复议与行政诉讼的衔接。

（十三）做好行政应诉工作。主动接受司法监督，对人民法院受理的行政案件，依法积极应诉，按规定向人民法院提交作出行政行为的依据、证据和其他相关材料。健全行政应诉工作机制，强化被诉行政行为承办部门或者机构的应诉责任，发挥法制工作部门的组织、协调和指导作用，形成共同应诉的合力。认真查找行政诉讼案件中反映的问题，及时总结反馈、提示风险。对于因不履行法定程序、违法使用行政权力造成的行政败诉案件，要追究有关部门和人员的责任。完善派出机构行政诉讼报告制度。

五、增强法治观念，提升保险业依法经营水平

（十四）充分树立合规导向。加强保险监管，依法规范保险公司的经营行为和从业人员行为，严厉打击保险违法违规行为。不断丰富监管手段和方式，将保险机构的合规建设水平作为各类监管评价的重要指标，规范和引导保险公司合规经营、公平竞争，遵守和执行法律法规和监管制度。开展对保险公司及分支机构合规管理工作的监督检查，适时通报保险公司的合规情况。完善合规工作报告制度。

（十五）提高保险业法治意识。保险公司要坚持依法治企、依章办事，深入学法守法用法，自觉把法律要求作为行动准则，真正树立合规创造价值的观念，在社会上塑造守法诚信、合规经营的良好形象。大力倡导和培育合规文化，形成高管重视、合规人人有责的合规文化。保险行业协会及其他行业组织要积极发挥行业自律和专业服务等功能，搭建法律合规工作交流平台。

（十六）加强合规能力建设。保险公司要按照监管要求完善合规管理制度体系，明确合规管理组织框架和管理职能，强化合规工作的独立性，充实合规工作力量，积极开展合规培训。合规负责人全面负责本机构的合规管理工作，保

险公司要为合规负责人履行工作职责提供保障。发挥保险公司的法律合规部门在依法合规经营、法律审核把关、维护合法权益等方面的积极作用。

六、注重多措并举，积极营造良好保险法治环境

（十七）强化法治宣传教育培训。深入开展法治宣传教育，积极开展各种法律法规培训。结合国家普法规划，科学制定保险业的普法规划，组织开展形式多样、内容丰富的法治宣传教育活动，在全社会大力普及保险法律知识。完善学法用法制度，将法律法规列入党委中心组学习内容，列为党校培训、公务员初任培训的必修课；列为保险公司高管任职资格考试和培训班的重要内容。编制保险法律合规教材、知识读本。大力弘扬保险监管核心价值、保险行业核心价值，以此滋养法治精神，强化支撑作用。

（十八）健全依法维权和化解纠纷机制。强化法律法规在维护保险消费者合法权益、化解矛盾纠纷中的权威地位，引导和支持保险消费者理性表达诉求、依法维护权益。健全保险消费纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、民事诉讼、行政复议、行政诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。进一步强化保险机构在消费投诉处理工作中的主体责任，妥善处理纠纷，维护消费者合法权益。

（十九）加强法治工作沟通与联系。密切立法工作联系，积极协调立法部门，推进相关法律法规的制定和修改。加强与其他经济管理、金融监管部门的工作交流，优化保险法治环境。积极与司法部门沟通联系，配合做好相关司法解释的废、改、立工作，共同做好保险纠纷的诉讼与调解对接工作。与高等院校法律院系、学术团体加强合作，支持开展保险法治基础理论研究。

七、加大保障力度，确保保险法治建设取得实效

（二十）健全组织领导。全面推进保险法治建设是依法治国方略在保险业的具体实现。各单位主要负责人要履行本单位推进保险法治建设第一责任人职责，加强对保险法治工作的领导部署和统筹协调，定期听取保险法治建设专题汇报，定期研究部署推进保险法治建设的具体任务措施，及时解决遇到的突出问题。对各项任务，要做到有布置、有督促、有检查，确保不折不扣完成。

（二十一）强化考核评估。各单位要坚持业务工作与法治工作两手抓，两手硬，时刻绷紧依法办事这根弦。将法治工作情况纳入保险监管和保险业发展目标责任考核，探索建立法治考核量化评价标准，把法治工作成效作为衡量保监会派出机构领导班子和领导干部工作实绩的重要内容。探索建立法治工作报告制度。

（二十二）提升信息化水平。借助信息化手段，实现保险法治资源的合理配置和整合增效。研究开发保险法治工作信息平台管理系统，逐步实现对保险监管法律法规、行政处罚、行政复议、行政诉讼案件的系统化、信息化管理，为保监会各部门和保监局提供法治工作监管平台、法治信息共享平台和法治研究学习平台。通过官网、微博、微信等多种方式丰富保险法治宣传内容，拓展保险法治宣传范围。

（二十三）夯实工作基础。推进执法队伍建设，提升依法行政能力。加强保险法制工作队伍建设，着力培养一支讲政治、懂法律、熟业务的保险法制工作队伍，建立健全法制重点人才库。探索设立公职律师和公司律师、公司总法律顾问制度，有条件的地区或公司可以先行试点，促进依法办事，防范法律风险。加强行业法律人才建设。加大经费保障力度，保证立法调研、行政复议、法治教育培训以及聘请法律顾问和律师等方面的经费需求。

中国保监会

2016年1月18

日

