

# 中国保险业发展成果的经验与问题的反思

江生忠

我国四十年的改革开放发展过程中，出现诸多跨越发展的行业，保险业就是一个。本文就我国保险业四十年取得巨大成就的经验及需要讨论的问题提出我们的看法。

## 一、坚持按社会主义市场经济理论不断推进改革是保险业快速发展的决定性动力

在计划经济体制下，多种灾害损失都可以由国家经济和集体经济包下来，保险业难有作为。1979年随着我国实施经济体制改革，不仅迅速恢复国内保险业务，而且积极探索保险体制改革。1985年国务院颁布了《保险企业管理暂行条例》，这是我国打破保险垄断经营体制的第一个规章制度。1986年新疆建设兵团农牧业生产保险公司成立，1988年批准在深圳成立平安保险公司，1991年批准成立中国太平洋保险公司。保险市场主体的开放，极大推进保险业的市场化改革，同时也使保险业得到快速发展。1980年我国保险保费收入只有4.6亿元，而1991年达到136.83亿元，仅11年，增长30倍。随着改革不断深入，1996年根据《保险法》分业经营的要求，对市场经营体制进行改革，中国人民保险公司改组为中国人民保险（集团）公司，下设3个子公司，即中保财、中保寿、中保再。此外市场上成立了天安、大众、新华、泰康、华泰等专业保险公司。1998年进行保险市场管理体制的改革，根据金融体制改革要求，实行分业经营分业管理，成立中国保监会，统一监管中国保险

市场，这对进一步完善保险市场机制具有重要意义。为改革国有保险公司的治理结构和经营机制，建立现代企业制度，提升国际竞争力，在2000年启动了股改上市，2003年人保财险和中国人寿先后在香港和上交所成功上市。2001年我国正式成为世贸组织成员后，保险市场进入全面开放时代。2016年随着“偿二代”全面实施，机构监管和功能监管相结合、微观审慎和宏观审慎监管相结合的现代保险监管制度不断完善。四十年来，在改革推动下，保险业务快速发展，保费规模占世界排名从改革之初的第40位提升到了2017年的第2位，保险市场的管理体制也趋于成熟。

## 二、坚持发挥政府与市场两种手段，创新我国保险业的发展模式

纵观诸多市场经济体制国家，政府对行业的作用主要体现在保护被保险人利益的职责。当市场过度竞争导致市场失灵时政府进行干预，或监管保险公司的偿付能力防止他们无力承担保险责任，在市场监管范式上也倾向于放松监管。而依据社会主义市场经济理论，不仅充分肯定市场机制作用，充分肯定市场监管的必要性，而且主张在行业发展上要发挥政府的主导作用。就保险而言，政府的主导作用不仅体现在从制度层面，确定保险监督管理体制，确立商业保险的性质、地位与任务等，而且也体现在出台的各项保险发展的产业政策上，如推出健康保险的税优政策、农业

江生忠，南开大学风险管理和保险学系教授、博士生导师。

保险的财政补贴政策等，并确定保险业的长期发展规划。2006年国务院颁布的《关于保险业改革发展的若干意见》提出发展农业保险、养老保险、责任保险等业务，2014年国务院印发的《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》则明确提出保险是现代经济的重要产业和风险管理的基本手段，提出了我国商业保险业新的地位和要求。在政策支持方面，最突出的莫过于体现在农业保险上。自2004年以来中央连续发出的15个指导“三农”工作的一号文件都涉及农业保险，既有政策性规定，又有实际举措。2007年中央财政启动农业保险保费补贴试点以来，我国农业保险完成了发达国家几十年甚至上百走过历程。实践证明，通过发挥政府主导作用推动保险业发展具有重要意义。

当然，并不排斥市场机制发挥的空间。一是明确提出保险业属竞争性行业。我国2009年实施的《保险法》第115条规定“保险公司开展业务，应当遵循公平竞争的原则”。2014年国务院印发的《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》也明确提出：“对商业化运作的保险业务，营造公平竞争的市场环境，使市场在资源配置中起决定性作用；对具有社会公益性、关系国计民生的保险业务，创造低成本的政策环境，给予必要的扶持；对服务经济提质增效升级具有积极作用但目前基础薄弱的保险业务，更好发挥政府的引导作用”。二是将保险业定位为非限制进入行业，容许国有资本以外的资金投入保险市场，设立新的经营主体。该项规定增加保险市场的供给能力，也利于为消费者提供更好的服务。保险机构从1988年的3家，到2003年底61家，再到2017年底221家。三是探索改革保险产品和费率管理制度，鼓励保险公司差异化经营并容许保险公司进行适度竞争。同时发挥政府与市场的积极作用，走出一条中国特色的发展模式。党的十九大报告明确提出要着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，这也是我国保险业的目标体制。

### 三、坚持保险市场稳步对外开放，着力提高国内保险竞争力，并争得保险市场“话语权”和保护国家金融安全

在对外开放这一基本国策要求下，作为具有较强国际化特征的保险业，在多年停办和封闭后，通过对外开放提高国内保险业发展水平无疑具有积极意义。但开放市场也存在诸多挑战：如国内保险业务恢复不久，中资保险业还比较弱小，能否经受外资的冲击；在开放的市场下如何学习外资技术，同时防止市场丢失过多，出现国际上的“拉美现象”（所谓“拉美现象”就是部分拉美国家在上世纪末出现的保险市场上外资保险公司有着超常的市场份额而被外资控制），保持本国对市场的“话语权”；如何防止外资的保险资金外流，保护国家金融安全。为此，我们采取了许多行之有效的政策。一是选择保险市场相对成熟的上海，作为对外开放的试点地区。二是选择市场相对空白领域进行开发，避免在市场受到正面冲击，如选择寿险领域，引进寿险个人营销体制。三是充分利用世贸协定的过度保护期的规则，限制外资经营领域，如限制外资经营强制保险业务。四是在公司组织形式上，选择中外合资形式并规定外资资本不能超过50%，放慢了外资进入的步伐。五是加快中资尤其是国有公司建立现代企业制度，提高竞争力。

从实践看，随着2001年我国加入世贸组织后，保险业全面开放，保险业严格遵守加入世贸组织对外开放承诺，逐步放宽保险经营领域、业务范围、公司组织形式及取消法定分保，保险行业稳步发展，部分中资公司的竞争力明显增强，市场开放取得了良好的效果：一是通过对外开放，中资保险公司在产品开发、风险控制、经营管理及服务创新等方面的水平得到很大的提高。二是推进了我国保险市场国际化，为中资保险走向世界积累经验。截止2018年8月共有12家中资保险公司在境外设立了38家保险类营业机构，包括6家寿险公司、14家产险（再保险）、11家资产管理公司、5家中介公司、2家控股公司。三是在保险市

场开放的推动下，监管部门加强国际交流，我国保险监管水平不断提高，我国建设的“偿二代”得到国际上的认可。四是多年来保持外资保费的市场份额在一个比较合理的水平。据统计从2002年到2017年，外资财险保费收入占全国财险保费收入的比例各年大约均在2%—2.6%区间内，外资寿险保费收入占全国寿险保费收入的比例各年大约均在4%—7%区间内。而在绝大多数拉美国家，资料显示，从1990年到2000年这十年间，外资保险公司的市场份额从不到5%快速增长到令人瞠目结舌的程度。在非寿险领域，外资公司在巴西的市场份额一度为30%，在智利的市场份额则一度高达70%以上；在寿险领域外资的市场份额在哥伦比亚一度达到30%左右，在阿根廷却超过了80%。这是拉美国家“外资主导型”发展道路在保险领域的体现。这种发展道路虽带来保费阶段性增长，但也带来诸多问题。本国已经丧失了对本国保险产业和资源的控制能力，只能任由国际追逐利润的资本将大量利润带出本国，从而行业出现保险增长而不发展的现象。

#### 四、正确处理风险防范与行业发展的关系，保证行业健康发展

保险业是以风险为经营对象的特殊行业。保险公司若无力承担保险责任而出现经营风险，会给社会带来很大的负面影响，而完全依靠保险公司自身去防范和处置其经营风险是不可行的。因此，首先要建立现代保险监管体系。从1998年市场行为监管为主，到2003年开始偿付能力和市场行为监管并重，及在2006年提出的市场行为、偿付能力、公司治理三支柱监管框架，基本完成现代保险监管体系的建设。此外，还根据我国的情况建立了防范化解保险风险的五道防线，即以公司治理和内控为基础、以偿付能力监管为核心、以现场检查为手段、以资金运用监管为关键环节、以保障基金为屏障，并从事前防范、事中控制和事后化

解三个环节，形成了防范化解风险的长效机制。由于“偿一代”无法支撑保险行业的持续发展和市场化改革，在2015年实施符合中国实际的以风险为导向的偿付能力体系，即“偿二代”。2013年，为防范系统性风险，国际组织金融风险稳定理事会公布9家全球性重要保险机构。2017年，保监会出台系统重要性保险机构监管制度，确定首批国内系统重要性保险机构名单。上述不断完善的制度建设对行业健康发展具有重要意义。其次，为稳定市场，我们选择了垄断竞争的市场结构模式，其特点是既能保持市场的稳定性，又能保持市场适度竞争。在2006年到2017年期间，我国财险行业前四家保险公司市场集中度始终保持在70%到60%之间，寿险行业前四家保险公司市场集中度始终保持在60%到50%之间。这一市场结构对平抑市场波动，防范风险同样具有一定意义。

四十年保险改革发展也出现一些问题，如销售误导和理赔难以及保险保障功能被异化的行为等，其原因是非常复杂的。保险是社会化产业，高度依赖外部环境而深受其影响。还有一些管理体制上的缺陷导致不能有效约束个体行为等等。本文就此提出几点我们的看法：

**一是对保险属性认识的偏差。**保险是现代金融体系的重要组成部分，在社会保障体系中具有重要地位。实践中也将保险公司视为非银行金融机构，其理论依据是寿险业务具有金融属性。此外，即使寿险业务的融资功能也是建立在保障功能之上，保障收入水平不受财务风险的影响。“保险是社会的精巧的稳定器”的意义就在于保险的保障功能。保险的保障性是保险公司与其他金融机构本质上的区别。无论监管者还是市场主体过分强调金融属性忽视保障性，会影响行业和公司的方向性，推出的保险产品的保障功能被不断弱化。前几年，有一种认识是简单将保费与银行存款进行比较或将保险资产与银行资产进行比较，从而得出

保险业地位高低的判断或结论，并为提高保险在金融中的地位，而过分渲染保费和资产规模的重要性。在这种指导思想下，难免一些公司积极推崇资产主导发展模式，其最终结果无疑是行业出现本不该发生的乱象。二是对保险业属性认识的偏差。保险是竞争性行业但不是充分竞争性行业。由于其具有特殊的保障功能，为被保险人管理长期的保障资金，保险交易还有射幸性，所以保险市场应在政府有效监管下，开展适度的竞争。在某种意义上，保险行业合作与自律的意义要大于竞争。此外，我们不能过分依赖市场竞争来解决市场问题，若简单以发挥市场竞争机制为由，而对市场问题不干预不处置也容易导致市场竞争无序而出现乱象。

**二是对增加市场主体作用认识的偏差。**我国保险体制改革是从打破垄断经营体制，引进新的市场主体为切入点。如前所述，这一改革是行之有效的，但是完全期望通过不断增加市场主体拉动行业发展，并形成有效竞争机制提高消费者福利或公司经营水平，则可能产生问题。过快增加市场主体不仅导致资本投资效用递减，或出现亏损，也并不利于行业健康发展。理论上说，市场主体的增加不能影响市场效率，应当保持一定数量的保险公司进入市场以满足消费者的服务需求。我国 2009 年实施的《保险法》第 67 条规定“国务院保险监督管理机关审查保险公司的设立申请时，应当考虑保险业的发展和公平竞争的需要”。此外，从我国市场表现来看，过快引进市场主体在表面上保费总量在增加，但会发现市场集中度并没有下降，新增主体取得的保费非常有限。根据相关资料，我们简单测算，1994 年-1998 年的 5 年间，新设保险公司 11 家，因新设公司缘故而使市场保费增加大约 72 亿元，平均每家新设公司对市场保费的贡献率为 0.16%，而在 2004 年-2018 年的 5 年间，新设保险公司达到 68 家，市场保费增加大约 2020 亿元，但平均每家新设公司对市场保费的贡献率下降为 0.09%。同

时，新设保险公司的增加也加剧了市场上中小保险公司生存困难。据统计 2018 年第一季度 162 家产寿险公司中，有 72 家中小公司出现亏损。

**三是对保险市场需求及基本原理认识的偏差。**由于保险合同具有射幸性特点，除非法律制度强制规定，消费者一般不会主动购买保险。理论上通常将保险视为奢侈品而非必需品，或者说中产阶层具有保险需求和购买能力。此外，保险需求也有由下而上的梯次性特点。商业保险起源于海上保险，后出现寿险及责任保险。在寿险中先产生保障性需求，再有储蓄性和投资性需求。保险需求的产生受多种因素的影响。所以，与一般商品销售不同，即使增加或扩大保险供给，或者降低价格也不一定有效拉动或刺激保险需求。如“投连险风波”，其产生的主要原因就是我们对保险真实需求认识把握不准，把保险产品卖给不需要的消费者。还有，一些中小公司为快速发展无谓降低价格进行竞争，其结果并不能增加更多的保费和客户，从社会看保险消费者也没有得到廉价的福利。

**四是市场发展过快导致监管出现空白和短板。**由于多年以来保险业务及创新发展过快，导致在有些期间、有的领域监管无力紧跟市场发展，保险监管制度的建设落后于市场业务的发展出现空白，或因业务交叉及业务不断创新而形成监管空白，或者在工作流程等方面不规范不统一出现监管短板。此外，在市场主体监管上，我们的监管理念上有一定的保护主义色彩，重进入宽退出，如何建立有序的市场退出机制依然是一个需要研究的课题。