

中国保险业的发展与改革思考

郑功成

在市场经济条件下,保险业不仅是市场经济的重要组成部分,而且也是社会、经济乃至家庭、个人健康发展的维系机制。中国保险业的现状如何?如何改革并得到进一步的发展?是值得中国政府与理论界高度重视的一个重要问题。

一、中国保险业的发展成就与原因分析

自1980年恢复国内保险业务以来,中国的保险业经过10余年的高速发展,从无到有、从小规模、小范围到逐渐壮大,已经发生了深刻的变化。中国保险业的发展成就在于:

1. 保险机构及从业人员迅速发展、壮大。在1980年,全国仅有保险机构300余个,并依附于人民银行,只有一支不足千人的从业队伍;此后,随着中国人民保险公司于1984年被定为国务院直属局级经济实体,各地保险机构先后从银行中独立出来,并迅速向全国城乡扩展,从业队伍不断壮大。到目前为止,不仅各省、自治区、直辖市及地市州盟、县、区普遍建立了保险机构,部分地区还向街道、乡镇延伸,一些地区已出现多家保险机构竟办保险业务的局面,全国共有保险机构4000多个,较1980年增长15倍;保险从业人员达30多万人,其中保险公司正式员工12万余人,增长100多倍,另有专职、兼职保险代理人员20余万人。

2. 险种迅速增加,业务范围扩大。刚恢复开办保险业务时,全国仅开办企财险、货运险、汽车险等少数险种,保险业务范围局限于部分国有企业的财产保险。现在,全国开办的保险业务种类达400多种,不仅开办有一般险种,而且开办了海洋石油开发系列保险、卫星发射保险、核电站保险等各种高、新技术保险服务,险种结构正在向世界水平看齐,保险业务范围已扩大到包括各种财产物资、责任、信用、利益及人身保险等在内的与生产、生活、人

身安全有关的各个方面。

3. 服务领域与服务手段发生了巨大变化。一方面,各种财产保险在城市得到全面发展的同时,正在向广大农村扩展,保险服务对象由部分国有企业走向其他各种企事业单位和千家万户,各种人身保险业务已占全部业务的半壁江山;另一方面,保险业的经营技术与手段正在走向现代化,如办公用房从租借办公发展到成为各地引人注目的一流建筑,交通工具走向机动化,数据处理实现微机化,查定损走向程序化和科学化等,体现了中国保险业的实力增长很快。

4. 业务量大幅上升。以保费收入为例,1980年全国收入保费仅2.9亿元,1993年,全国保险业务收入上升到530多亿元(人保、太保、平保、兵保等各家保险公司之和),其中保费收入达280多亿元,保险储金240多亿元,10余年间增长100多倍;再以投保率为例,企业投保率达60%以上,机动车辆投保率达80%以上,投保各种人身保险者达3亿人次。

5. 保险市场格局已露雏形。随着社会经济的发展和市场经济体制的确立,长期以来独家垄断中国保险市场的局面已被打破。目前,除中国人民保险公司外,中国太平洋保险公司、中国平安保险公司、新疆兵团保险公司、上海天安保险公司以及一些地方性人寿保险公司、农村保险合作社等均活跃在中国的保险市场上,香港民安保险公司、美国友邦保险公司等先后在海南、广东、上海等开设了分支机构,人保、太保及平保正在筹建中外合资保险公司等。

上述成就表明中国的保险业已初具规模,并正在向着主体多元化、经营商业化、业务市场化的方向发展。中国保险业的迅速发展,主要是以下多种因素综合促成的结果:其一,中国保险业自1959年全国停办后,一停22年,1980年是在全国风险保障空白的基础上恢复业务的,这一客观事实必然带来

过去10余年的超常规发展；其二，国家鼓励发展保险业，政府干预性强，促进作用大，如国家财政就曾扮演着中国人民保险公司经济后盾的角色，过去10余年承担着超赔付率30%以上的补亏责任；其二，中国经济在近10年间得到了迅速发展，人民生活水平不断提高，不仅促进了人们对安全保障的需求增长，而且使投保者具备了日益增强的交费承受能力，从而为保险业的发展奠定了较好的经济基础；其四，经济体制改革要求保险提供配套服务，如市场经济使企业成为自主经营者，财政不再核销灾害损失，迫使企业必须自担风险，进而使利用保险来转嫁风险成为必然；其五，对外开放需要保险，如进出口贸易中没有保险的产品就缺乏市场竞争力，引进外资中保险服务是否完备亦是重要的环境因素等等；其六，中国具有世界上潜力最大的保险市场，如人口达11亿多，占世界1/4，从而是世界最大的人身保险市场，中国又是一个正在迅速发展中的大国，亦为各种财产、责任、信用保险等的发展提供着巨大的现实的市场。因此，社会、经济、人口、改革、开放的发展，均对中国保险业的发展起了巨大的促进作用，中国保险业作为改革开放的产物，又为改革的深化提供服务，并反过来促进着整个社会经济的稳定发展。

二、中国保险业的地位与缺陷

尽管中国的保险业在超常规发展，但因其基础薄弱和内部机制存在着严重缺陷等原因，在国际、国内的地位却极低。以1991年为例，中国的保险费收入为33.48亿美元，仅占世界保险费总收入的0.24%，还在印度之后，仅及台湾省的40%，这一数值表明中国的保险业在国际上处于极端弱势地位；同年，中国的保费收入占国民生产总值的0.9%，而英国、韩国、南非等国均达10%以上，美、日、德、法、澳等国均在7—9%之间，印度为1.7%，埃及为1%，台湾省达4.5%，这一数值表明中国的保险业在国民经济中的极端弱势地位；在人均保费方面，该年度日本人均保费达2484美元，瑞士为2100多美元，美国、英国等发达国家为1900多美元，埃及为5.3美元，印度为4.7美元，而中国仅为2.7美元，这一数值表明保险在中国国民生活中尚未占有应有的地位。到1993年，中国保险业总收入虽有较增大长，但因货币贬值，按折合美元计，其占国际保险业的比重与人均保费指标还低于1991年的水

平，在国内生产总值中亦仅占1%左右。由此可见，中国保险业仍然处于十分落后的局面，是国民经济中十分幼稚的行业。

中国保险业极端落后的现实既源于历史，亦源于保险业的内在缺陷。这些缺陷包括：

1. 观念僵化。由于中国保险市场不是停办就是长期独家垄断，保险业带有比其他行业更浓厚的计划经济色彩，其观念僵化表现在于：一是一提保持国有保险企业的主渠道地位就是保持人保公司的主渠道地位，排斥或限制其他国有保险企业或其他形式的保险机构的成立与发展；二是一提保险业是特殊行业，就不仅不能对外开放，国内市场也不能多家经办；三是一提社会主义保险业就不能追求经济效益，并以此作为保险公司经营社会保险等的依据。在这种观念指导下，中国保险业的经营主体形式单一、效益低下，对设立新的保险公司限制过高，从而造成堪称世界最大保险市场的中国保险市场暮气沉沉，既与市场经济的发展要求不相适应，更与国民经济其他行业的蓬勃发展形成鲜明反差。

2. 独家垄断局面仍未改变。在国内保险市场上，虽然已有太保、平安、兵保等几家独立的保险公司参与角逐，但就其实力而言，由于与人保相差过于悬殊，中国的保险业事实上仍是独家垄断。以1993年为例，全国共有保险机构（总、分、分支机构）4000多个，人保约占其中的95%；在从业人员中，人保约占97%，其它公司合计才占3%；在保险业务总收入中，人保收入498亿元，占全国的94%，其它公司合计才33亿元左右，约占6%；全国绝大部分地区还是人保公司独家垄断。由此可见，中国保险业独家垄断的局面并未真正打破，它客观上阻滞了保险业的商业化和市场化，不利于保险业的进一步发展。

3. 体制陈旧。作为中国保险市场最主要的经营主体的人保公司迄今仍是政企不分，成为似企业而非企业的经济组织。一方面，人保公司被定为国务院直属局级经济实体，其不仅可以与国家许多职能部门联合行文、发号施令，而且对内对外亦扮演着中国保险业经营者与管理者合二为一的角色，地方各级公司上行下效，被列为政府序列并定为厅级、局级、科级，甚至取代了人民银行、劳动、民政部门的一部分职能，如人保公司评选全国先进保险县、开办社会保险等实质上就是自充政府职能部门的行为，而政府也承认这种行为，把保险看成半官方机构，在税赋

上不尊重保险业经营的特殊性而课以重税，在融资方面严格限制，政府与人保如同“父子”关系。另一方面，在保险公司内部，仍是高度的指令性计划管理，并集中体现在保费指标上，每年均由总公司确定增长幅度与保费指标，然后层层分解，造成片面追求保费增长而忽略经济效益的习惯积重难返。如1992年某省人保分公司收入保费逾30亿元，实现利润却只有200多万元，令人百思不得其解。此外，保险机构设置划地为牢，管理机关化，经营行政化，发展唯上化，机构臃肿，人浮于事，等等。均严重地削弱了中国保险业的竞争实力。

4. 管理不力。一是缺乏健全的保险管理制度，如迄今仍无保险法，人身保险、责任保险、信用保险等连行政法规也没有，全国的保险基本上处于无法可依的局面；二是中国人民银行作为国家保险管理机关，其职责长期由人保公司代行，至今因机构不全、人员严重匮乏而造成管理上的力不从心，仅仅承担了审批新的保险企业的职责而无力兼顾其他；三是人行地方分行无论在形式上还是事实上均没有履行其对保险市场的监督管理职责。管理的不力，造成了保险市场的混乱。如铁道部门将“保价运输”变成“强制保险”，一些地方的有关职能部门变相办理保险，保险公司与政府“竞办”社会保险等，不仅不符合保险业经营的内在规律和国际惯例，也严重地影响了保险经营的规范化，人保公司对于管理机关而言已尾大不掉。

5. 缺乏中介人。在发达国家，保险代理人、经纪人是保险市场上开展业务的主体力量，其他各种保险中介人如检验所、审计所、公估行、理赔或业务咨询机构等已构成一个有份量的阶层；而在中国，保险公司开展业务却是千方百计地寻求党政部门及有关领导干部的支持，对权力有着无法剪断的依附性；即使是现有各种保险代理人，也多是某种权力的附属物，如居委会、公安部门、铁路部门、民航售票站、单位财务部门以及乡镇机关的代理行为，均离不开一定的行政权力的介入。这种缺乏纯商业意义上的中介人的保险市场，市场竞争必然演变为“权力竞争”，客观上造成保险业的无序发展，阻碍了真正的保险市场的建立。

6. 商业保险与社会保险的政策界限不清。例如，人保公司强调自己是国家保险公司（尽管这并不能改变其作为一个企业的身份），1984年中央财经领导小组曾授权其经办社会养老保险（那时是计

划经济时代，保险业也是纯粹的独家垄断）等，不仅开办各种商业保险，而且争办社会保险；而一些政府职能部门也借开办社会保险之名而行开办商业保险之实，随意扩大保障范围。目前，保险公司（主要是人保）与劳动、民政、医疗卫生等部门在社会养老保险、工伤保险、医疗社会保险等方面利用各种手段在一些地区相互较劲，既给社会保险造成了极大的损害，也必然损及商业保险的正常发展，如果不尽快改变这一现状，商业保险与社会保险均将为此付出高昂代价。

三、中国保险业的改革思考

中国保险业的前述缺陷，已经构成了对中国保险业走向市场化、商业化的严重桎梏，改革迫在眉睫。笔者认为，中国保险业的改革应着重从变革观念、强化管理、健全法制、改组人保等方面进行。

1. 彻底摒弃传统观念，树立保险业专业化、商品化、市场化的指导思想。换言之，决策层、保险企业及广大保护均应形成“大保险市场”的共识。其一，中国的保险业不是人保一家公司的事情而是整个市场经济不可分割的重要组成部分，其改革与发展的成败关系的不是某个企业而是整个社会经济大局，从而应该与市场经济的改革同步发展；其二，任何保险公司均是平等的企业，政府须以企业的标准来规范各保险企业的行为，彻底消除保险企业身上的行政色彩，各保险企业均以平等的身份进入保险市场，以便形成公平的市场竞争环境；其三，遵守保险业经营的内在规律，用专营公司取代兼营公司，即使是已经存在的人保、太保、平保等综合性公司，也应按寿险、非寿险业务分别建立独立的子公司，促进保险业经营的专业化和规范化，以利各企业竞争实力的增强和政府的监督管理；其四，改变保险公司越少越有利于国家的错误观念，尽快增加保险市场上的经营主体，如美国有6000多家保险公司，日本有80余家保险公司，香港亦有230多家保险公司，而中国大陆仅有数家保险公司和三家外资分公司。可见，中国的保险经营主体太少，国家应该尽快批准一批符合条件的保险公司申办者开业，同时倡导公平竞争，促进中国“大保险市场”的形成。中国的保险业并不具有独立于市场经济之外的特殊性，我们没有任何理由和权力来维持其落后现状而使其丧失发展的大好机遇。

2. 建立有力的国家保险管理机关，对保险业实

行自上至下的行业管理。在现有条件下,宜先在中国人民银行保险管理处的基础上设置保险业管理与监督司,以保持政策的连续性;随后再向由总行代管的保险管理局发展,最终建立直属国务院的国家保险管理局专司管理全国保险业之职责;在各省、直辖市、自治区、计划单列市以及大城市,可先在人民银行地方分行设立保险业管理与监督处,然后再设立独立的直属国家保险管理局的地方分局;在地市州盟等只设立一般性的办事处作为分局的派出机构。这样,国家对保险业的管理就不再是形同虚设,而是走向有力的集中的行业管理,国家保险管理机关最终将成为国家利益、保户利益和保险市场公平竞争秩序的维护者。当然,由于历史的原因与管理人才的匮乏,要建立有力的有序的管理体系尚非易事,但必须克服困难尽早建立,国家可以聘任资深的保险从业人员、保险专家及海外保险人才来协同管理。此外,还应建立保险同业公会,加强同业自律。

3. 建立健全的保险法规制度。当务之急在于:一是按公平原则制定保险业法,既使其他部门或行业或企业有参与保险市场角逐(通过设立保险公司)的可能,又使各保险公司平等竞争有法可依;二是完善单行法规,如修订过去颁发的《财产保险合同条例》,制定《人身保险合同条例》、《责任保险合同条例》、《农业保险条例》、《信用保险条例》等一批急需的单行法规,使保险企业在业务经营方面有可供操作的法律依据;三是建立保险条款、费率规章报批制度,以维护广大保户的权益。世界保险业经历300多年的发展过程和发达国家保险法制健全的经验,以及保险业务的国际性表明,中国的保险法制建设既不缺乏国际经验,又不缺乏国内实践经验和教训,其没有滞后于保险业发展实践的理由。

4. 将中国人民保险公司改组并实行地方化。其理由在于:一是人保公司在旧体制中成长起来,并长期独家垄断全国保险市场,如继续保持其尾大不掉现状,既不利于其自身发展,也不利于中国保险业市场化,因为保险业的改革必然要触及人保的既得利益,而人保又绝不会自动舍弃其既得利益,从而会成为阻碍保险业进一步发展的因素;二是占国内保险市场96%的人保不愿走向市场,中国的保

险业近阶段就不可能形成真正的市场;三是人保公司作为国家财政统收统支时期设立的保险公司,实质上包括了地方财政的份额,在财政体制改革后,其利税自1986年以来一直采取中央与地方“五五”分成制,加之实行的又是二级法人制,省级分公司已是一级独立法人组织,故将人保分公司地方化属水到渠成;四是许多地方要求参与本地乃至全国保险市场的角逐,而人保公司按行政区划设置分支机构,划地为牢,不仅束缚了下级公司的活力,而且已招致了下级公司和地方的不满。因此,国家应将人保公司改组。笔者主张,在中国人民保险公司基础上分别组建专业化的中国再保险公司、中国国际保险公司、中国农业保险公司、中国人寿保险公司、中国信用保险公司等并行的独立的保险子公司;同时,将省级人保分公司全部下放给地方,让其成为可以参与全国保险市场竞争的完全独立自主的保险人。这样,人保公司在形式上消除了尾大不掉的缺陷,而各地分公司却会活力倍增,全国保险市场经营主体更是成倍增长,从而有利于尽快建立公平的全国保险市场,这将是保险业大发展的最好途径。

5. 明确社会保险与商业保险的政策界限。根据宪法原则,享受包括社会保险在内的各种社会保障是中华人民共和国国民的一项基本权利,政府应该承担起这项宪法赋予的重要职责,而《保险企业管理暂行条例》亦明确规定其不适用于社会保险;可见,社会保险作为政府职责,商业保险作为企业行为,两者的界限在法律、法规上已经泾渭分明。从理论上讲,社会保险是国家社会政策的核心内容,商业保险则是市场经济的组成部分,两者既不能混同,亦不是互补关系。目前,需要的是给予具体而明确的政策,笔者主张:一是必须确定社会保险统一由政府管理、事业单位经办的体制;二是禁止任何保险企业经办任何社会保险业务,过去已经办理的业务也必须转归政府授权的社会保险专门机构,以确保适应市场经济发展的内在要求而建立起没有壁垒的社会保障制度;三是政府部门也不得依靠权力冲击商业保险市场。这样,各商业保险公司可以集中力量开拓商业保险市场,提高其在国内外的竞争实力,促进保险市场规范化,政府的社会保险亦可得到健康发展。

(责任编辑 向运华)