

论保险中介产业政策

刘京生

产业政策这一经济学概念最早是由日本人提出来的,50 年代初日本为第二次世界大战后的经济恢复和发展而提出并制定实施产业政策。50 年代后期,一些西欧国家不同程度上接受产业政策理论并在经济生活中采用产业政策。迄今,产业政策已为世界各国普遍加以研究,并在国民经济各领域广泛运用。日本东京大学经济学教授小宫隆太郎对产业政策最早作了如下表述:“政府为改变产业间的资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策。换句话说,它是促进某种产业的生产、投资、研究开发、现代化和产业改组而抑制其他产业同类活动的政策。”我国理论界在借鉴和吸收国外关于产业政策理论中有益成分的基础上,也对我国产业政策解释为“国家实现产业结构合理化,促进经济发展所采取的宏观管理政策和措施。”而且明确指出,产业政策的内容主要包括:产业结构政策、产业组织政策、地区产业结构政策、产业技术政策和产业保障政策。

一、研究保险中介产业政策的意义

中国国内保险业自 1979 年恢复以来,随着改革开放的不断深入,国民经济的持续增长,我国保险业实现了快速发展。1998 年实现保费收入 1247 亿元,全国各保险公司共有 15 万职工,保险在保障社会生产、社会安定方面发挥了重要作用。在社会主义市场经济条件下保险产业政策在克服市场失灵、保持规模经济效益、引入竞争性产业组织、合理配置保险资源、促进行业内外协调关系、完善保险业监管、保护和扶植民族保险业等诸方面愈来愈显示出积极的政策效应。

相对于保险产业政策,我国保险理论界对保险中介产业政策的理论研究还相当滞后。保险中介市场的现状是全国共有各类保险中介服务网点 23 万多家,各类保险中介从业人员近百万人,其中:农村保险代办站(所)7 万多个,从业人员近 20 万人;兼业代理网点 15 万多个,从业人员愈 30 万人,寿险个人营销员超过 47 万人。以 1998 年为例,全国财产险保费收入 499 亿

元,其中 40% 以上的业务来自保险中介机构和个人代理人;寿险公司保费收入 683 亿元,其中 80% 以上的业务来自个人营销员;航空人身意外险和其他意外险业务几乎全部来自兼业代理机构。面对如此广阔市场和快速发展的增幅,保险中介产业政策在协调同保险行业关系、合理配置保险中介资源,调整保险中介产业结构,促进产业竞争,优先扶植适应保险业发展的产业组织制度,确保保险中介业务在低成本、高效益的运用机制下发展,保护保险中介市场健康发展,规范保险中介市场行为等方面还远未发挥应有的作用。

保险中介产业政策同保险产业政策不论是从发展目标、规模效益、组织制度、竞争原则、保护政策、金融政策、价格政策,还是从法律法规、经营模式、经营目标、监管指标、监管内容、产业技术政策等都有着许多本质上的区别。因此,研究在市场经济条件下保险中介产业政策的发展理论和实践措施,对保险业保持可持续发展具有重大的开拓和创新意义。

二、保险中介产业组织政策是研究的核心

研究产业政策的核心是研究产业组织及产业组织结构,而研究产业组织的目的就是研究市场运作。保险中介产业组织架构到底是适应“粗放型”发展模式,还是“集约型”的发展模式,如何才能促进这两个转变,是保险中介产业政策首先应解决的问题,也是保险人和监管人共同考虑的现实理论问题。依据《保险代理人管理规定(试行)》和《保险经纪人管理规定(试行)》的规定,有限责任公司是保险中介法人组织形式,意指股东以其出资额为限对公司承担责任,公司以其全部资产对公司的债务承担责任的一种公司形式。

国外的中介机构包括保险中介机构多采用合伙人制,比如:律师事务所、会计事务所、保险经纪公司、保险公估公司等。所谓合伙人制是指两人或两人以上共同投资并分享剩余,共同监督和管理企业,其特点是负无限责任,更能适应技术性强或专业性高的经营活动,以中小企业居多。在我国保险中介组织

制度中能否引入合伙人制度将是保险中介产业政策中一个需要深入研究的领域。

目前国内产寿险市场上的代理组织形式多为个人代理人,其归属于产险公司的代办站(所)或寿险公司的营销部(单位)。从企业产权结构理论研究出发,当小市场加上简单技术时,合适的组织形式是传统—手工模式。这种产权组织形式的环境变量为:小规模本地需求、简单技术(展业)、部分标准化服务;产权结构特征为:集权,但作业自立、少量企业管理人员、自上而下或自下而上双向通讯、正规与非正规控制的混合。其绩效为:根据地方需求变化灵活调整、容易启动、低管理成本。其弱点为:劳动生产率低、成本高、无发展战略。我们不难看出,传统—手工模式的特征是规模小、决策多出自个人判断。在目前这种代理组织模式下,一旦保险公司放松核保、核赔制度的管理,放松对个人代理人的培训,保险监管机关放松从业资格的认定和监管,其危害是显而易见的。这种保险中介组织模式到底能否适合保险业长期发展规划很值得商榷。

笔者认为:保险中介产业组织政策应向专业化、职业化、产业化方向发展,在产业政策取向上应向专业公司倾斜,走集约化、规模经济、规模效益的发展之路。

三、保险中介资源应合理配置

产业政策在国民经济发展中发挥着至关重要的作用。产业政策影响着现有资源的利用和新资源的开发,有助于确定本行业的技术结构和产业结构。在市场经济条件下,由于市场失灵和信息的不对称性,政府为促进经济发展,有意识地建立所希望的产业往往需要利用行政手段直接干预产业间的资源分配或产业内的产业组织,达到政府既定的政策目标,干预的手段可以是直接的,既通过行政审批、放宽或限制市场准入条件、配额制等方式;也可以是间接的,既通过金融、财政、税收、补贴等政策,使该产业所处的环境条件发生变化。

保险中介产业政策的制定要在各个方面具有连贯性(法规、税收、手续费标准等),要能够利用政策工具来相互补充。当产业政策调整时要能保证廉价地将部分资源引导到优先发展的部门,还应该有能力 and 措施使这些优先发展的部门实现产业政策调整要达到的既定目标。保险中介资源的合理配置和结构调整是保险中介产业政策研究的问题。保险中介产业结构应根据市场需求、业务发展保持大体均衡。可目前实际情况是个人、兼业代理人快速超常发展,而专业代理人却因政策原因举步维艰,全国还没有批准一家专业代理公司开业,其结果是大量兼业代理人变成了彻头彻尾的专业代理人。优秀的个人代理人也无法向专业代理公司分流。保险中介资源的配置出现了结构上

的失衡,自然产生了大量兼业代理人违规经营的行为,既扰乱了保险市场,又给保险中介产业带来灾难性的后果。

在制定保险业发展战略规划中经常遇到的抉择有:是优先发展产险还是优先发展寿险,是优先发展全国性保险公司还是优先发展区域性保险公司,在保险业对外开放中是优先发展外商独资公司还是优先发展中外合资公司等等都是保险产业政策的具体体现。在发展保险中介机构上也有保护、扶植、优先发展、适当限制的政策抉择。无产业目标和规模的发展是对资源的巨大浪费,因为稀缺是社会资源的基本特征。

四、保险中介产业政策的取向

保险中介产业的基本职能是供给职能,既最大限度地满足保险业的发展需求。随着政企分开的经济体制改革的不断深入,在市场经济条件下,中介产业将会有快速发展,这之中有两层意义,一个是业务增长,既提高保险中介产业的利润和收入水平,另一个意义是业务发展,既改变和扩大保险中介产业的供应能力,进而在客观上满足保险业的快速增长,最大限度地开发保险承保资源。因此,保险业能否保持可持续发展在很大程度上依赖于保险中介产业的发展。

保险中介产业政策是政府为促进保险中介产业资源有效配置,实现产业结构总体均衡,为保险业发展增加供给所采取的宏观管理政策和措施。我国保险中介产业政策的内容主要包括:

1. 保险中介产业结构政策是在宏观上应维持产业结构的合理比例,避免市场在合理分配资源方面出现失灵,弥补市场机制的缺陷,保护和扶植产业内优先发展的部门,尽可能达到规模效益,促进保险业实现既定的发展目标。在微观上应及时调整结构比例,增加供给,提高效益,排除垄断,增强竞争能力,为实施产业政策制定相应的管理政策和实施措施。

2. 保险中介产业组织政策是构建适应保险中介产业发展的各类组织形式,引入产业竞争机制,打破单一的产业组织形式,研究设立股份制公司和合伙制企业的法律环境和设立条件。市场经济是一种开放性的经济,在公平竞争和法律许可的限度内,产权主体以追求潜在收益为目标的制度创新活动不受人为的空间限制。这种以成本与收益比较为原则的组织制度创新将会是保险中介产业组织发展的目标,建立政企分开、产权明晰的企业将大大提高保险中介产权结构的效率,也是研究保险中介产业政策的核心问题。

保险中介机构的改革虽然不如国有企业改革那么困难和复杂,但因涉及到产权改革和既得利益格局和权力结构较大幅度的调整,因此,只有深化保险企业制度改革,才可能为实现保

险中介产权明晰化目标创造出必要的条件,促进保险中介制度变迁方式和体制模式的双重转换,培育出适合保险业发展的专业化、职业化、产业化的保险中介产业组织。

要适时研究保险中介市场开放问题,引进外资保险中介机构。在对外开放中坚持的原则应是以市场换技术,以市场换人才,加速培养我国保险中介的经营人才和管理人才,在宏观上要把握好保护民族保险中介产业的政策目标,使保险中介产业这一幼稚产业的发展得到政府必要的保护和扶植。

3. 地区产业结构政策的核心是合理配置保险中介产业的布局,使地区产业结构能适应该地区保险业的发展。比如:在经济发达、保险业基础好、当地中外资企业有需求的地区,适当引进保险经纪人制度,批设保险经纪公司以满足地区经济、保险发展的需要。保险公估人的业务地域范围也可考虑扩大,以适合保险公估业本身运作的规律。在保险中介机构合理配置方面应充分考虑到地区经济、政治、法律、市场技术、习俗等诸方面的因素,在政策上应予以适当倾斜,不搞一刀切。

4. 保险中介产业技术政策是尽可能利用现代科技手段、信息技术、电脑软件开发、经营咨询等高度知识密集型尖端技术,为保险中介产业技术政策服务。相比较国内银行金融服务业,保险业的服务手段单一化,保险中介展业、理赔手段更显不足。

21世纪是知识经济时代,单靠目前这种“人海战术”的展业方式,如何应付知识经济和世界经济一体化的到来?当今,国外保险中介产业有向风险评估、风险管理方向发展的趋势,这一走向对保险中介产业要求的技术含量会更高,单靠我们习以为常的展业手段、营销方式根本无法应对21世纪保险业的挑战。因此,保险中介产业应向高技术产业的方向转移,以此带动整个保险中介产业结构的合理化和高级化的重大调整,进而促进保险中介产业在高起点、高技术含量的水平上向前发展。

5. 保险中介产业保险政策是为保证实现产业政策总目标所采取的各种经济的、法律的和必要的行政措施等一整套政策,其中主要有价格政策、税收政策、金融政策、劳动工资政策等。保险中介产业作为保险业中一个新兴产业应尽量争取相关政策的支持,创造一种较宽松的发展环境,使保险中介产业能够更加健康发展。

综上所述,保险中介产业政策是一门全新的产业政策,需要经济理论界和保险理论界开展深入的研究,为保险中介产业的实践创新完成所必不可少的理论创新。

(作者单位:中国保险监督管理委员会 北京 100034)

(责任编辑:曾国安)

(上接第93页)人员增加的一个重要原因是相当一部分企业经营效益不好,高额负债难以偿还,企业不得不停产或破产,使职工被迫失业,如果这部分企业能够被收购或兼并,在资产重组中获得新生,尽管停息或减息的货币政策会导致银行的直接损失,但从发展来看,货币政策对企业转制和再就业工程的支持,有利于优化企业结构,提高企业经营效益,拓宽发展前景,缓解失业率的上升,因而完全具有可行性。

5. 有针对性地设置再就业贷款项目,为自谋生路的下岗人员提供贷款资金和贷款条件上的优惠,鼓励并扶持下岗人员、失业人员自谋出路,自主就业,合伙就业。在企业转换经营机制的过程中,市场竞争规则、讲究效率的规则必然淘汰计划经济体制下的就业制度,改革的深入还会使一部分人从现在的岗位上分离出来,这部分人大多没有专业技能,文化水平偏低,难以适应新型产业部门的需要,很难通过竞争进入其他岗位,更多地应通过自身的劳动向社会提供有效的服务确定其职业,设置再就业贷款可以帮助这些人发挥主观创造性,尽快走上适应自己的岗位。这种贷款项目业务分散,每笔业务金额小,不便于管理,但它有利于再就业工程的实施,能够在短期内促使人人有工作,因此在加强管理的前提下,应逐步实施并推广。

6. 加大对中小企业的信贷支持,加大对第三产业的信贷支持,因为这些部门的发展有利于吸纳更多的劳动力,同时政府

举办相关的职业培训班,帮助下岗职工掌握新的职业技能,以适应劳动力市场的需要。

三

最后需要简单说明的几个问题:

1. 尽管我国当前货币政策和就业政策的配合是一个比较困难的问题,但仍然存在着二者相配合的可能性和可行性。在实施以结构性货币政策与就业政策相配合的过程中,菲力普斯曲线所描述的通货膨胀与就业率此消彼长的矛盾现象在我国当前出现的可能性很小,因为货币政策对就业的支持主要的不是通过增加货币供给总量来推动,而是通过政策手段对货币供给的结构和方向加以调节。

2. 我国经济已成功实现“软着陆”,政府控制通货膨胀的技术手段有了较大的提高,加上我国城市消费热点已明显转向房地产、汽车等耐用消费品,就业的增加和收入的提高,不会对消费市场形成大的冲击,因此当前我国在实现充分就业中货币政策和就业政策的配合,完全可以在币值稳定的前提下进行。

(作者单位:武汉大学保险系 武汉 430072)

(责任编辑:向运华)