

论保险费率市场化

刘京生

一、保险管制阻碍保险创新

本世纪30年代之前,西方各主要资本主义国家都信奉自由竞争、自动调节、自由放任、自由发展,政府只充当“守夜人”的经济原则,让市场力量自由调控经济达到资本主义经济均衡。1929—1933年,资本主义世界爆发了特大经济危机,从而宣告西方传统的“自动均衡”的经济理论彻底破产。凯恩斯提出了国家干预经济的经济政策,强调政府调节和稳定经济的重要性。根据这一理论西方各国进入全面的金融管制阶段。其后,现代西方各国经济体制中的宏观调控理论的形成和发展都是渊源于凯恩斯的经济思想。

西方各国推行保险管制的首要任务是建立相关的法律体系,以法律作为政府实施管制的基本依据。管制的主要内容:一是明确规定银行、保险、证券分业经营。二是对保险机构市场准入进行了严格的限制。三是对保险公司资金流动性管制。四是对保险资金运用的限制。五是对保险产品的价格—费率的管制。六是由不同监管机构分业监督管理。在保险管制中,各国更加强调政府干预,只是在实施的形式上,存在程度不同、方式不一、手段有别、侧重点各异的特点。保险费率管制在西方各国被普遍采用。但随着凯恩斯主义的影响力下降,市场竞争的加剧和保险创新理论和实践的不断深入,西方各国保险费率管制体系在70年代末普遍解体,普遍转入对保险公司偿付能力的监管。

保险创新与保险管制是一对矛盾,保险创新是保险经营主体为了追求利润或逃避管制而进行的创造性变革,其结果加剧了保险业的竞争。保险管制则是保险监督管理部门为保证保险体系的安全和稳定而颁布的法规和采取的各种措施,其目的是为了防止过度竞争。从理论和实践上看,保险管制是保险创新的障碍,但从保险创新的历史实践看,保险管制又是保险创新的诱发因素。可以说,任何国家的保险监管当局都是围绕维持和保证保险体系的稳定这一核心而进行的。稳定性、公平性和效率性是保险管制的核心和生命。中国保险业进入90年代后,由于市场主体的增加,为了扩大市场份额,保险市场进入了无

序竞争、自杀性竞争的阶段。同时,保险组织创新、保险展业创新和保险理论创新,导致了保险市场管制的放松,推动了市场开放、保险组织形式的多元化等。此时通过行政手段——费率管制可以达到保险市场上的低效率的稳定,但相伴于低效率稳定的结果是保险市场产险份额萎缩、增幅减缓和寿险经营管理上的失误加剧。保险公司分支机构在—没有费率预测,二没有费率精算的情况下,盲目开发条款和报批费率,但亏损的责任应由谁来承担却不明晰。可以说,这才是保险微观基础不稳定的真正原因。可见保险管制的稳定性、公平性和效率性三者之间既有统一的一面,也有矛盾的一面。同样,保险创新与保险管制之间也是矛盾的统一体,这也是保险创新与保险管制既相互矛盾、又相互促进的理论依据。

进入80年代,随着经济一体化和金融自由化的进程加快,世界各国政府不约而同地采取措施加强对保险业的监管,其主要原因是伴随着市场管制放松,保险创新如火如荼,保险资金运用组合方式日新月异,竞争和跨行业兼并、重组大行其道,保险业自身出现了新的不稳定因素。在此情况下,各国政府必然要进一步完善保险管制,以维持保险市场的稳定。但完善并不等于恢复原有的管制,更不是简单地回归到保险费率管制上来,而是在放松保险管制的大背景下,加强对保险公司偿付能力的保险监管,保护被保险人的利益。保险管制和保险监管不是相同的概念,前者指通过指令计划、行政手段和措施直接规定和干预保险业的运行,后者则是通过经济手段和法律手段间接监督和管理保险业。因此,保险监管不是保险管制的简单复归,而是螺旋式的上升,更高层次的监督管理。

二、保险费率管制的弊端

保险费率市场化实际上就是让保险产品的价格发挥市场调节作用。保险费率是保险供给和保险需求之间交易的价格。保险费率市场化能提高保险交易的效率。回顾我国保险费率管制的历程,大体可分成两个阶段,即指导性限制和严格限制阶段。70年代末至80年代末,由于保险市场经营主体仅为一,国家对其费率管制是通过指导性限制实现的,也就是说,保险

公司可以在其总公司制定的(官方)费率基础上,上下浮动30%,保险公司在一定程度上和范围内自主享有费率浮动权。进入90年代以来,随着保险经营主体的增加,竞争加剧,主要体现在费率上的竞争,费率大战蔓延开来,个别主要险种甚至出现全行业亏损的局面。保险监管部门对保险费率的管制也就进入了第二阶段,严格管制阶段。保险监管机关的费率管制更随着《保险法》的公布而得以强化,不但规定保险条款和费率必须报经保险监管部门批准,而且个别险种还严令执行全国统一颁布的条款和费率,不许浮动。保险费率也就成为保险管制的重点。

随着社会主义市场经济的发展,这种费率严格管制的弊端日渐显露。其主要弊端是:

1. 全国统颁保险费率难以适应保险业实际发展的需要。我国幅员辽阔,各地经济发展不平衡,物价水平不同,保险意识也不同,保险损失概率差异明显。投保人的保险需求也存在差异,且不断变化。如中西部保户不愿保10万元的责任险保额,而东部却觉得保额不足。又如车险费率一刀切使得部分保户只保责任险,不保物质损失,造成保险公司保额上升,保费下降,业务结构失衡,亏损面增加。

2. 费率一刀切不可能真正反映市场供求关系。由于我国保险费率受到严格管制,费率作为保险产品的价格是扭曲的,费率受到长期压抑,不能起到应有的经济杠杆作用,保险公司亏损和赢利均不能自主调价。在这种体制下,保险费率传递给保险人的信息是错误的,破坏了最基本的价格规律。

3. 由于保险业务发展不均衡的原因,涉外业务和国内业务形成了实际上的保险费率双轨制。虽然保险监管部门和保险公司试图统一保险费率,但实际上财产险等险种均有两种费率,造成有的财产险费率大大低于批准费率,万分之几的财产险费率在市场上已不是奇谈。这种事实上的费率双轨制,破坏了保险监管的权威,成为恶性竞争的根源。

4. 费率管制使保险公司不关注自己产品的价格,不关注承保环节,不关注承保的质量,不关注培养自己的承保人队伍。因为经营亏损是政府定价的结果,对保险公司没有激励—约束机制,保险公司也很难对最终的效益负责,因为非经保险监管部门的调整费率不能调整。

5. 扼杀了保险经纪公司的中介功能作用。保险中介机构中最高层次的组织形式为保险经纪公司,它以其高素质、高技术、高智能从事着为保险客户服务的职业功能,而其所以能发展的一个根本原因在于保险经纪公司能为客户设计保险条款和费率。在费率管制的情况下,保险经纪公司将难以发挥自身的特有功能,难以保护被保险人的利益,甚至生存都将成为问题。

6. 费率的传导机制完全失灵。保险费率的实际预测基于赔付资金的供求。预计供大于求将导致较低的费率预测,而求大

于供将导致较高的费率预测。作为保险产品价格的保险费率像其他价格一样,随着供求的变动而上升或下降。在费率管制的情况下,保险人无法预测哪个险种更赚钱,应多供给,哪个险种亏损,应限制供给。

7. 保险市场开放对费率管制形成新的冲击。随着保险市场和保险中介市场的对外开放,保险产品、营销战略、经营机制、组织形式的创新的不断深化,保险费率管制体系迟早要被打破。保险监管机关是采取主动行为还是被动行为,完全是个观念的问题。

三、发挥保险中介组织监管保险费率的作用

由保险监管部门制定各险种费率同在计划经济条件下政府为各类产品制定价格并无本质上的差别。我国价格体制改革已经走过了十几年的历程,政府已经将价格制定权放给企业,由企业根据市场情况,通过市场机制、价格机制自行确定。在金融领域,1996年国债正式引入价格竞争的招标方式来发行,表明国债利率已市场化。同年,银行同业拆借利率完全放开,实现了市场化。银行在利率市场化改革方面已迈出了坚实的步伐,而保险费率管制却在趋于强化。

在社会主义市场经济条件下,政府的职能应包括:制定经济发展战略和长远规划;制定产业发展及相关的财政、金融等经济政策;制定法律、法规,把市场运作纳入法制化、规范化的轨道;协调经济、社会各方面的关系,创造良好的经济发展环境,实施可持续发展战略。政府的管理也应由直接管理向间接管理转变,实现政企分开、宏观调控的目标。

健全的市场体系及市场运作,离不开市场中介组织。这种组织作为政府、企业、市场之间联系的纽带和桥梁,既是企业走向市场的向导,也是企业权益和社会经济秩序的维护者,它具有政府行政管理不可替代的服务、沟通、协调、自律、监管的作用。一种放松管制的保险中介市场体系,同政府控制的保险企业相比较,前者的主要社会优势来自于它能利用市场的价格信号和利润动机以及各种传导机制,而不是靠政府的行政干预,去拓展保险市场。

正如政府不可能为企业全部产品制定价格一样,保险监管机关也不应为各类险种“开价”,而应将“开价”的职能交由保险同业协会这一中介组织。保险同业协会是保险公司自愿加入组建的保险中介组织,它的主要职能是维护会员公司的合法权益,提供保险经济信息、市场预测、技术指导、法律咨询、人员培训等方面的服务,并依据协会的章程,实行集体自律,反对不公平竞争,对违反协会章程的公司进行查处。保险同业协会按照市场的供求关系和对市场的预测,参照市场的平均利润率,随行就市制定反映保险行业市场供需的费率,在保险公司自律的

基础上, 监督保险公司严格执行。

保险同业协会制定的费率可以是指导性或限制性的费率。由于协会费率是保险同业协会费率制定技术委员会制定的, 因此能大体反映市场的供求关系, 能及时反映市场变化, 防止由于费率修改滞后可能造成的损失。保险公司在同业协会中可以互相交流信息和数据, 研究市场面临的共性问题, 提出解决的办法, 因此较少盲目性。费率的传导机制将更加灵活, 可以反映市场对保险的实际需求。保险监管部门通过宏观调控手段对保险同业协会制定的费率进行调控, 将产业政策和调控效果传导出去, 防止保险公司的费率垄断, 保护被保险人的利益。

四、政策建议

保险费率市场化不可一蹴而就, 必须分阶段、分步骤精心组织、循序渐进、协调配套、逐步到位进行改革。

由于我国长期以来对保险费率进行管制, 不重视市场机制的作用, 过多地进行行政干预, 强行规定费率水平, 导致其不能真正反映市场费率的均衡水平, 甚至不能接近于机会成本; 同时, 保险中介市场经营主体缺位, 保险公司既从事展业活动又经营承保业务, 遏制了市场竞争机制的建立, 实行的费率也不能真正反映保险市场的供求关系。因此, 必须对现行的保险费率管理体制进行改革。

1. 保险监管部门应该有实现保险费率市场化的明确目标。

首先, 凡具备能放开费率的险种, 尽量随行就市放权给保险同业协会和保险公司。其次, 费率管不住的险种, 其中必有违背市场规律的原因, 也应放开。近几年在航意险上保险人、代理人、监管人之间的“博弈”好不热闹。究其原因, 只因高额利润, 而高额利润的产生是因为垄断价格, 而垄断价格却正好是政府一手造成的。我们不应再学着以往政府给企业产品定价的作法, 为保险各险种“开价”。最后, 对于必须管住的费率, 如车险, 也应逐步由保险同业协会取而代之。

2. 保险监管部门不应有意无意制造新的垄断。

我认为长期计划经济形成的行政垄断会随着改革的不断深入, 政府转变职能而改变, 或者说可利用行政手段打破垄断。但“市场垄断”一旦形成会比行政垄断更不易打破, 而其危害要比行政垄断对市场经济的危害更大。因为这里所指的“市场垄断”不是真正意义上的市场垄断。费率管制就是在保护市场垄断, 使新、小公司在市场竞争中所具有的机制新、服务好、包袱轻的优势丧失殆尽。费率管制到头来实际上只是保护了市场垄断。

3. 强化保险同业协会职能, 促其尽早进入角色。

由于全国保险同业协会尚未正式批准成立, 在指导各地同业协会工作方面还很难到位, 再加上各地同业协会以往忙于代理人考试组织工作, 因此, 应起的互通信息、协调自律、沟通政

府的作用尚未很好发挥。借鉴国外同业协会成功的经验, 保险同业协会应提高自身素质, 树立权威; 应成立相关的技术委员会服务于市场; 应在费率制定、费率精算、信息汇总等方面发挥专业作用; 应在严格自律的基础上, 向政府反映本行业的要求; 应协助保险监管部门监督费率执行和保险公司经营行为的合法性、合规性。

4. 保险费率市场化不是保险费率自由化。

所谓市场化是要按价格规律, 根据市场供求关系, 由保险同业协会随行就市制定费率, 监督保险公司执行, 而决不是由保险公司在市场均衡价格上或高或低自行制定费率。保险监管机关仍是市场的监管者, 但政府的费率政策不是直接在市场上反映, 而是通过中介机构——保险同业协会传导给市场, 市场主体对传导的信息应能产生积极的反响。

5. 应循序渐进地推进保险费率的市场化步骤。

笔者认为, 保险费率的市场化应按以下步骤进行:

(1) 费率的约束期。

将我国现行保险费率严格管制的体制向比较宽松的费率约束转变。可对一些险种费率设置上限, 如财产险、建安工险、水险; 对一些险种费率设置上下限, 如车险。设置下限的目的是避免保险公司因过度竞争形成自杀性费率, 适用的范围可宽可窄, 根据市场竞争情况而定。上下限的调整都应根据市场的变化而灵活变动, 变动的幅度可以多次、小幅, 以引导保险公司对费率敏感度的提高。

在这一阶段, 要尽快制定相应的法律法规, 建立适度的调控机制, 提高保险同业协会的素质, 设置相应的技术委员会, 收集各保险公司的信息数据, 研究市场的变化, 为将费率制定权由政府职能转换到保险同业协会做准备。

(2) 费率指导期。

保险同业协会根据市场供求制定指导性费率, 各保险公司严格执行。政府还可以对某些险种费率进行干预, 但险种比重应逐步缩小。

(3) 费率市场化期。

随着管制性费率逐步减少, 指导性费率比重上升, 最终实现费率全部由保险同业协会制定和监督。

当然, 由于我国刚刚从社会主义计划经济体制转入社会主义市场经济体制, 市场机制不够健全, 经营主体的市场意识、法制观念不够强, 因此, 市场机制对经营主体还缺乏制约力, 再加上保险业结构和保险中介产业结构不够合理, 竞争的格局还未真正形成, 因此, 保险费率市场化只能是循序渐进, 有计划、有步骤地进行, 稳步把费率市场化改革推向深入。

(作者单位: 中国保险监督管理委员会 北京 100034)

(责任编辑: 金萍)