

保险产业政策的国际比较及其启示

李开斌 魏华林

摘要: 论文对美国等保险发达国家和地区及日本、香港等新兴保险市场的保险产业政策进行了比较,并对中国保险产业政策作了反思,在此基础上总结了保险产业政策的内在规定性对我国的启示。

关键词: 保险 产业政策 比较 启示

无论何种类型的保险产业政策,都是针对特定的保险业发展环境所制定的,保险产业政策要想取得良好的政策效果,必须遵循保险产业政策的规律性并结合本国的国情。本文试图沿着保险产业政策制定的背景分析、政策实施、效果反馈这一逻辑,通过保险产业政策的国际比较,从实证的角度研究保险产业政策的内在规定性对处于初级发展阶段的中国保险业发展的启示。

一、美国、英国、欧盟等保险发达国家的保险产业政策

(一)美国的保险产业政策

美国是目前世界上最大的保险市场,无论是公司数量、业务种类、业务量和资产规模均是世界上首屈一指的,同时它还是世界上的六大再保中心(美国、百慕大、英国、德国、瑞士、法国)之一。尽管美国的保险业十分发达,但是其发展历史却不长,真正发展是在第二次世界大战之后。美国的保险产业政策对其保险业的发展起了很大的作用。其保险产业政策包括以下主要内容:

1. 实行充分的对外开放

表1 OECD 国家外资保险公司的情况(1996年)

	外资保险公司的数量比例 (%)	外资保险公司的市场份额 (%)	外资保险公司的寿险市场份额 (%)	外资保险公司的产险市场份额 (%)
葡萄牙	78.9 (95/75)	13.62	12.11	14.94
日本	46.20 (117/54)	3.68	3.81	3.33
卢森堡	21.60 (334/72)	83.30	91.70	36.03
英国	19.20 (814/156)	4.53	21.50	NA
荷兰	18.20 (407/74)	20.86	20.77	20.96
意大利	17.30 (271/47)	3.33	NA	NA
德国	9.60 (690/66)	11.39	8.48	13.08
美国	8.30 (5162/429)	12.16	14.34	10.73
法国	4.10 (507/21)	1.11	NA	NA

说明: NA 表示无数据。

括号内数据表示: 保险公司总数/外资保险公司数量。

资料来源: OECD, 1998, Insurance Statistics Yearbook (1989—1996), OECD.

传统上美国属于内向型的保险市场,保险业的对外扩张是在第二次世界大战以后。一方面由于美国的自然灾害较多,使得美国迫切需要与世界再保市场及承保技术发达的英

国劳合社市场保持良好的合作关系;另一方面第二次世界大战后由于美国在政治、经济和军事上称雄,希望成为世界再保中心,加上保险资本希望随实业资本和金融资本对外扩张,于是美国采用了充分的对外开放政策,使它可依据对等原则要求别国尽可能开放本国保险市场,以利于美国跨国公司实现资本扩张时能获得东道国的国民待遇,从而凭其核心竞争力获得国际比较利益,而别国又不可能在强大的美国保险业面前获得比较大的好处,如截至1996年,外资保险公司在美国市场的产寿险份额仅分别为10.73%和14.34%(见表1),但美国的承保人则通过设立跨国公司、独资公司或分支机构来争取海外业务,并且凭借其雄厚的实力收买外国的经纪公司和保险公司,这种趋势在90年代愈演愈烈,如美国的通用再保险公司在90年代后期斥巨资收购了世界排名第五位的德国科隆再保险公司,一跃成为世界第三大再保公司。

2. 既注重保险市场体系的建设和组织形式的不断完善,又注重竞争机制的培育和保险业三大功能的发挥

美国十分注重保险市场体系的建设,既建立了健全的商业保险体系,又建立了政策性保险体系,并且还是世界六大再保中心之一,其保单和费率设计服务机构 ISO (Insurance Service Office) 和保险评级机构 A. M. Best, Duff Phelps, Moody's, Standard & Poor's, Weiss 及证券评级机构 Morning Star, T. Rowe Price Investment Service 等闻名全球;同时还建立了美国保险监督官协会 (NAIC) (成立于1871年,是个非赢利的由50个州的保险监督官组成的私营机构)、州保险监督机构、保险协会、中介协会、消费者协会和保险法规等严密的保险监管网络。在政策保险方面,由于美国属洪水和地震多发地区,美国政府还建立了政府洪水保险制度和加利福尼亚州的地震保险制度。

表2 1992年三大基金规模对比

	日本	英国	美国
养老基金(亿美元)	1 919	6 705	33 343(38%)
人寿保险公司(亿美元)	12 148	5 747	16 245(33%)
非人寿保险公司(亿美元)	2 185	956	6 287(10%)
投资基金(亿美元)	3 469	912	15 954(19%)
保险基金占比 (%)	72.7	46.8	31.4

说明: 美国栏括号内数据为美国该项基金在全部基金总额中所占比重。

资料来源: 国际货币基金组织:《国际资本市场发展前景和政策》,中文版,北京,中国金融出版社,1996。

在保险组织的类型上,美国允许股份保险公司、相互保险公司、保险交易所、劳合社型协会和健康费用协会及专业自保公司等6种保险组织形式充分地以最低成本满足社会

保障对保险业的需求,并缓解了社会保障给政府带来的沉重压力。为了适应社会经济环境的变化和加强保险业的竞争力,美国允许并鼓励保险组织形式的转化,如相互保险公司的股份化。

表3 1975-1992年保险业收益情况一览表(%)

	承保盈亏率	投资收益	综合盈亏率
美国	- 8.02	14.44	5.8
日本	0.33	8.48	4.56
英国	- 8.72	13.29	4.57

资料来源:范恒山:《中国保险市场》,武汉,湖北人民出版社,1999;美国保险信息研究所:《美国产险市场报告》,15页,北京,中国金融出版社,1998。

作为一个开放的保险市场,美国十分注重竞争机制的培育。激烈的竞争加速了保险业的兼并重组,提高了保险业的竞争力,一方面保险供给主体不断成立,另一方面由于被购并或破产等原因退出保险市场的案例不断。从1945年到1985年,寿险公司从473家增加到2536家,产险公司从3400家增加到3473家,主要的健康保险组织也从开始的几家增加到358家,但到1996年,寿险公司减少到1490家,到1999年产险公司减少到约1100家。A. M. Best的调查结果显示,1999年保险集团减少了8%到10%,并且它认为在2005年前余下的这些集团中有1/3将丧失独立经营资格。

美国在注重市场机制完善的同时,还注重了保险业三大功能即风险保障功能、金融功能和服务功能的充分发挥,以迎接国际金融一体化和社会保障私有化的挑战,其表现在:

(1)从20世纪40年代末起,美国对于既具有损失补偿特点又具有人身险特点的意外伤害和健康保险业务(即第三保险领域),允许产寿险公司兼营;(2)由于《格拉斯·斯蒂格尔法》法案对银行、证券和保险业分离并不彻底,并没禁止银行代理保险销售和银行通过其集团或集团的控股公司直接或间接控股保险公司,因此在银行业于60年代通过购并介入保险业的背景下,为了使保险业能与银行业有效竞争,加上保险业内部的竞争不断激烈,部分州就允许产、寿险公司通过附属控股公司的形式去经营寿险或产险业务;(3)注重保险资金应用。尽管在20世纪50年代以前,美国各州均严禁保险公司投资普通股,以利于控制风险和防止它们过深地介入普通股而影响被持股的普通股公司的经营,但作为经济发达的老工业国,随着金融市场的发展,保险公司投资普通股的禁令被解除,到1997年投资于证券市场的比例已接近总资产的80%,股票投资成为寿险资金第二大投资项目,占总资产的23.2%,仅次于占41.1%的公司债券。为了保证投资的安全,美国对保险资金应用也有限制性规定,如对较低投资级别的垃圾债券只能投入较少资金,限制寿险公司对衍生市场的参与;(4)极为重视现代保险业的生命线即资产管理业务。在美国,人寿保险业务在20世纪60-70年代显著收缩,主要原因就是私人退休金计划的兴起,社会大众不再觉得需要用人寿保险作储蓄工具,改而购买定期寿险加退休金计划。1974年,政府通过了《雇员退休收入保障法》(ERISA),退休基金倾向于将基金管理权交给寿险公司处理,于是美国的寿险公司改组业务,成为退休基金的资产管理人。寿险公司管理的资产,超过半数退休基金而不是寿险业务资产。寿险资产总额在1996年达23000亿美元,占金融资产总额的比例,自1980年起不断上升,到1996年已达10.8%。1992年美国保险基金就占本国资本市场的31.4%,位居保险基金、养老基金、投资基金这传统的三大基金类机构投资者第二(见表2),同时美国保险业的投资收益率在1975-1992年平均达到14.44%,弥补了承保亏损8.12%后还剩5.8%,既有力地发挥了保险业的风险保障功能,又壮大了保险业的实力(见表3);(5)为了增强本国金融机构在国际金融一体化的

世界金融市场上的竞争力和对外扩张能力,《金融服务法》在1999年11月4日获美国参众两院通过,彻底结束了银行、证券、保险分业经营与分业监管的局面,允许银行、证券公司和保险公司以控股公司的方式进行业务渗透;银行自身从事保险业务,允许保留现有业务范围的既得经营权;允许金融控股公司在达到一定的自有资本比率以及相应的有关资格的基础上,可在没事先向美联储申请的情况下,进入新的金融业务领域,从而建立在专业化分工基础上的混业经营,促进了金融控股公司和金融集团的发展,充分发挥了保险业的三大功能。

3. 按市场化、法制化和国际化的方式实现严格监管

表面上看美国的保险监管政策经历了一个从严格到逐步放松的过程,如对保险公司的监管已从对费率、保单内容、保险资金应用较严格的限制以及禁止混业经营转向对偿付能力和金融集团的监管,但它是建立在市场机制完善的基础上,是适应市场变化的按市场化、法制化和国际化的方式对保险业进行更高层次的监管,它既提高了监管效率,又有力地促进了市场主体的创新能力及保险业的规范化发展。如对于混业经营的监督,《金融服务法》规定应从旧体系的“纵向个别立法”转向“横向综合立法”,从“金融机构的分类监管”转向新的“按金融服务功能的分类”进行管理,充分体现了监管的高质高效;又如20世纪70年代中期,由于消费者意识的抬头,对侵权责任的判决越来越偏向于受害者,保险公司不堪重负而大幅提高费率,产生了工商业是否付得起保费和传统保险市场是否愿意提供保障的问题,因此美国于1981年制订了《风险自留法案》,并于1986年10月修订该法,将适用的对象扩大到营利和非营利团体,将承保范围扩大到除劳工补偿、强制汽车责任险及个人责任险以外的责任保险,从而为自保公司的发展提供了法律保障,如今世界500强中的美国大公司基本均有自保公司;再如由于相互保险公司既不利于融资,也不能购并其他非相互保险公司来壮大实力和提高盈利能力,又不利于期权和股票等激励制度的实施,更不能以股权交换这种国际上通用的简便方式进行购并,因此美国允许了相互保险公司的股份化。

4. 联邦政府对保险市场实行有力的调控和联邦政府与州政府对保险业的监管进行有效协调

州和联邦政府由于经济和政治利益之争而对保险业监管权的争夺一直比较激烈。尽管1868年美国法院确认了各州而不是联邦政府对保险业的管理权,但在1944年东南保险人案中(Southeastern Underwriters Case in 1944),美国最高法院判决美国宪法的商业条款适用于保险业,保险业适用于联邦反垄断法。接着在各州的共同努力下,在1945年的McCarran-Ferguson Act案中保险业又被裁决归各州管理,只有联邦法中具体列明的超越州法的地方可例外。尽管州政府坚持公众对联邦政府不信任(如20世纪80年代银行业危机这一不良记录),自己监管效率更高,利于创新和保护本州的消费者,但仍产生了诸多的问题:如跨州监管费用高昂,各州立法的不同所致的保险公司不平等竞争,又如巨灾风险的不断和各州监管标准的过于宽松使保险公司的倒闭事件增多,倒闭数量从1976年到1984年间每年20家上升到1984到1993年间每年大约70家,保险公司倒闭的数量大约占保险公司总数的1%,而积累的保险保障基金却不到总保费的3%,从而产生了保险业信用危机,在消费者权益至上的浪潮下导致了联邦政府对保险业的干预。

联邦政府希望干预保险业的原因还有:第一,保险业在国民经济中扮演了重要角色,尤其是巨大的投资基金流出银行体系;第二,保险业影响了跨州商业行为和部分公共政策;第三,考虑到保险业的庞大资源,政客们希望联邦政府予以

干预以获取政治利益。

为了有力地调控保险市场并与州政府有效协调, 联邦政府在以下方面对保险监管进行了干预: 一是把部分保险市场从州保险监管权限中予以剥夺, 如美国和外国公司可在非注册基础上以被列入NAIC的形式开展业务而不受州保险监督部门的管理, NAIC通过偿付能力和要求这些独立承保人在美国设立信托基金来监管他们; 二是《金融服务法》以专章规定了包括州保险监管、互助保险人的住址变更、全国注册代理人 and 经纪人协会、汽车租赁部门保险业务的法规, 使美国在历史上第一次有了正式的联邦保险法和联邦保险监督机构; 三是联邦政府建立了保险纲要和立法标准及相关政策, 对各州的立法产生了巨大的影响, 如风险自留团体、雇主援助健康计划、医疗补充保险、农业保险、洪水保险、相互保险公司的股份化、反垄断法、对国外保险人和再保险人的规定、对保险商拒保的控制、财务再保险的规定、利用金融市场和政策倾斜对自然巨灾风险的处理、保险税收及混业经营的规定等; 四是NAIC在信息交换、最低偿付能力的制订、财务

评价制度、各种技术和法律援助、对重大问题统一法律的制订及在跨州保险公司的监管协调中发挥了巨大的作用。如NAIC在70年代初期推行了保险监管信息系统(RIS)和保险保障基金计划, 支持建立消费者投诉机构; 在1989年要求再保险分入公司在美国设立信托基金, 或在美国一州内注册且要超过2000万美元资产; 在1991年调整保险资金应用比例; 在1992年推行资产定价准备金(AVR)和利率产品定价准备金(MR)制度; 1992年在寿险中推广基于风险资本的偿付能力要求; 1993年在产险中推广使用法定会计原则(SAP)取消一般会计原则(GAAP); 在1991年到1998年分别禁止溢额再保险和前卫公司业务的同时防止控股公司与子公司之间的关联交易。

5. 对保险实行税收优惠政策

美国对保险业尤其是对个人寿险的税收优惠是比较明显的, 并体现了效率和公平并重(见表4和表5), 充分地发挥了保险税收这一财政杠杆的作用, 有力地促进了保险业的发展, 并促使美国的自保公司从境外低税率国家回流本国。

表4 美国、英国和日本对保险公司的税收政策

税种	美国	英国	日本
营业税	(1) 州保费税。各州政府对保险公司在本州境内取得的保费分险种征收保费税, 平均税率财产险2%~3%, 寿险、意外险、健康险1%~4%, 劳工赔偿6%。税基不包含分入业务(有的州还不包含意外险和健康险保费); 保费红利免税; 为保证寿险业与银行和其他储蓄机构平等竞争, 绝大部分州规定合格的年金保险计划免保费税。 (2) 联邦特别销售税。对保险公司在境外取得的再保收入和保费收入分别征1%和4%保费销售税。	按毛保费的4%交纳, 1996年11月新税法规定寿险、养老险、健康险、水险、航空险、国际货运险、出口信用险免营业税。	(1) 法人住民税(地税), 按资本金分档计收。 (2) 事业税(地税), 按1.5%纳税, 寿险公司的个人保险、储金保险、团体保险、团体年金保险分别按其保费收入24%、7%、16%、5%为税基, 船舶保险、运输保险、汽车第三者保险、地震险、其他财产保险分别按各自保费的15%、45%、10%、20%、40%为税基。
所得税	15%~45%, 对相互保险公司减免所得税	根据公司的性质和规模为25%~35%	资本1亿日元以下28%, 1亿日元以上37.5%

资料来源: Harold D. Skipper, Jr 等著:《国际风险与保险——环境管理分析》, 中文版, 210~211页, 北京, 机械工业出版社, 1990; 朱铭来:《美国寿险业税收制度及其启示》, 载《中国保险管理干部学院学报》, 1996(1); 马明哲:《繁荣与危机——论中国保险体系改革与发展》, 95~96页, 华光报业有限公司, 1998; 裴光:《中国保险业监管研究》, 446~447页, 北京, 中国金融出版社, 1999。

表5 美国对保户的税收优惠政策

产险	对单位	全部保险费均可进成本, 但赔款是否冲减保费各州的规定不同
	对个人	投保职业责任险的保费可扣减所得税; 个人赔款所得一般不用缴税
寿险	对单位	为雇员投保的定期团体人寿保险保费及为雇员提供的或与雇员共同缴费投保的符合税法的养老年金保费可进成本
	对个人	寿险死亡给付金免个人所得税, 但分期付款的利息除外; 生存者利益给付如保单红利、退保金和各种储蓄性质的保险的满期给付, 在减税或税收延迟上有优惠; 投保国税局认可的个人养老保险可在规定的数额内扣除所得税

资料来源: 同表4。

6. 保险保障基金制度

在美国, 各州至少有两个独立的保证基金, 一个是寿险保证基金, 另一个是非寿险保证基金, 基金之间不能互相资助, 但可以借贷, 政府不对这些基金提供任何担保。美国保险公司的破产比例平均每年为0.5%到1%, 对每个保险公司征收的费用一般不超过其保费的2%, 截至1999年, 从财产/意外事故保险公司累计收取的净费用为45.86亿美元, 从人寿/健康保险公司收取的净费用为20.92亿美元, 除纽约州的基金是以预先收费的方式筹集资金外, 其余各州是以事后收费的方式筹集资金的。有些州还允许保险公司将支付给这些基金的费用从他们的保费税中扣除。

几乎所有州的保证基金都同时适用于企业和个人, 无论破产公司是在哪个州注册, 只要被保险人或索赔人(第三者责任险)是本州居民, 他们就可以从本州的基金中领取补偿。大多数州的基金规定了少量的免赔额, 同时规定支付给损失索赔的金额不得超过10万美元。

破产的保险公司如被别的公司收购, 则不参加重建计划而退保的被保险人会被大比例削减退保金, 一般削减比例在20%~30%之间。保险保障基金制度既保护了被保险人的权

益, 降低了市场退出壁垒, 同时这种保护又是适度的保护, 有效地调动了被保险人的自我保护意识, 有效地约束了保险市场各主体, 促进了保险业的发展。

(二) 英国的保险产业政策

18世纪开始的英国资产阶级革命, 使物质财富迅速增加, 保险业得到迅速的发展, 从而在第二次世界大战之前, 英国是世界上最发达的保险大国之一。第二次世界大战之后, 由于美、日等国保险业的迅速发展, 英国在世界保险市场的地位有所下降, 这是与其经济实力的变化密切相关的, 但英国目前仍为世界保险市场的巨头, 而且是世界六大再保险中心之一, 其中英国的保险产业政策对其保险业的发展起了重要的作用。

1. 对劳合社发展的扶持和对外开放的保险产业政策, 使英国成为世界再保中心

1720年“南海欺诈案”后, 议会通过立法特许了皇家保险交易所和伦敦保险公司经营保险业务的垄断权, 但以自身资产作担保开展业务的劳合社并不在限制之列。由于上述两家公司并不重视海上保险业务, 使得劳合社逐步发展壮大, 在世界海上保险市场居举足轻重的地位。为了促进劳合社的规

范发展并扶持其成为世界再保中心, 1871 年议会通过法案, 劳合社从此受议会的全权委托制定有关的单行法规, 1906 年《海上保险法》标志着其海上保险市场的基本成熟和世界海上再保险中心地位的确立。

为了劳合社的声誉, 也为了使它发展成包括水险和非水险在内的世界再保险中心, 劳合社一直对会员实行无限责任制度并仅吸收声誉卓著的个人会员, 并对保费、盈余、利润提取有相应的规定, 使承保人具有充分的偿付能力。

20 世纪 90 年代中期, 由于在日本地震险业务和美国的石棉责任险业务中遭受巨大损失, 劳合社的偿付能力受到了威胁。为了保持其声誉, 从 1995 年开始, 劳合社在政府支持下打破常规, 实施了重组和更新计划, 分出了一个单独的公司 Equitas 负责劳合社的未了责任, 并吸收了仅负有限责任的部分法人会员以提高劳合社的实力。到 1998 年, 法人会员占劳合社承保能力的 15%, 有效地化解了劳合社的财务危机, 稳定了劳合社的世界再保中心地位。

为了保持劳合社卓越的专业性, 英国规定只有合格的特许经纪人才能与劳合社联系业务, 促进了英国经纪业的发展。英国的注册经纪人在 1983 年即达到 15 300 人, 他们控制的业务占英国保险市场的 60%。

为了扶持英国成为世界再保中心, 也为了实现英国保险业的对外扩张, 作为老牌工业国的英国的保险业同美国一样, 实行了充分对外开放的政策。截至 1996 年, 外资公司在英国保险市场的数量占比为 19.2%, 但市场份额仅占 4.53% (见表 1), 而英国在世界市场上的对外扩张却是效果显著。

为了在新世纪进一步巩固劳合社的世界再保中心地位, 劳合社还宣布自 2001 年起, 在遵守监管条例和符合更高的要求的新客户服务标准的前提下, 英国及海外的保险经纪人可以获得直接进入劳合社市场的机会。

2. 注重市场机制的培育和保险法规的建设及偿付能力监管

英国早期的经济思想是重商主义, 之后亚当·密斯和大卫·李嘉图的绝对利益理论和比较利益理论占主导地位, 因此英国政府对贸易是尽力不干预的, 并极为注重市场机制的培育和法制建设, 这种思想也反映在保险业上。尽管英国推行的是公示主义这种形式上宽松的监管政策, 但与美国一样十分注重偿付能力的监管, 并实行基于赔款和保费的双重偿付能力监管, 注重了监管的高质高效。

为了健全市场机制, 规范竞争, 作为不成文法国家的英国, 却有不少成文的保险法, 如 1774 年的《人寿保险法》、《1906 年海上保险法》、1923 年的《简易保险法》、1969 年的《公司法》、1977 年的《保险经纪人注册法》、1958 年制订其后又在 1974 年、1980 年、1981 年修订的《保险公司法》、1982 年的《劳合社法案》、1986 年的《道路交通安全法》和《金融服务法》等等。

3. 实行保险保障基金制度

英国保险公司平均破产的比例大致为 0.5%, 在 1992 年达到 2%。为确保被保险人的利益, 1975 年通过的《保单持有人保护法》为破产保险公司的保单持有人提供了一个补偿系统, 它规定保单持有人保护委员会有权每年对所有在英国开展业务的保险公司收取不超过当年纯保费 1% 的费用并利用其收取费用的权力为担保进行举债以完成其职责, 但政府对此不提供任何担保。寿险公司只在 1975 年被收取过一次费用, 费率为 0.25%; 产险公司在 1988、1990、1991、1992 年分别被征收过四次费用, 费率分别为 0.008%、0.25%、0.5% 和 1%。

对财产/意外事故保险单, 如果是强制性保险, 保单持有人可以获得 100% 的补偿, 其余的可以获得 90% 的补偿; 对人寿保险, 对所有在清算前提出的索赔提供 90% 的补偿, 在其他情况下保单持有人保护委员会必须首先保护保单的延续性, 从而使其 90% 的未来利益受到保护, 否则保单持有人有权领取相当于保单价值 90% 的余额。

保险保障基金对被保险人的保护有利于从制度上降低保险市场的退出壁垒, 但这种保护的适度性又有利于投保人加强对保险人的约束力, 从而促进了保险市场的健康发展。

4. 对混业经营给予鼓励和注重保险业金融功能的发挥

英国保险业历史悠久, 具有良好的自我约束能力, 保险市场一直偏好于自我管理, 反对政府过多地干预, 混业经营在 1980 年以前是允许的, 并且这种兼营可通过子公司的方式进行。直至为了执行欧共体法令, 英国 1982 年的《保险公司法》才禁止了混业经营, 但是对于已混业经营的公司仍准许继续开展业务, 只是规定产寿险业务在会计和资产上必须予以分离; 现在英国又根据欧共体法令, 允许建立在专业化基础之上的混业经营, 这些都增强了保险业的国际竞争力。

表 6 1993- 1996 年英国保险资金应用情况表

		1993		1994		1995		1996	
		数额 (百万英镑)	比重(%)	数额 (百万英镑)	比重(%)	数额 (百万英镑)	比重(%)	数额 (百万英镑)	比重(%)
国内	债券	85 269	17.4	78 533	17.0	96 317	17.0	109 631	17.1
	股票	213 735	43.7	201 439	43.7	251 452	44.4	278 976	43.5
国外	债券	14 189	2.9	11 935	2.6	15 304	2.7	17 100	2.7
	股票	53 250	10.9	51 773	11.2	64 327	11.4	67 450	10.5
共同基金		37 818	7.7	29 907	6.5	38 527	6.8	43 436	6.8
其他投资		48 782	10.0	51 128	11.1	49 103	8.7	51 026	7.9
现金		18 708	3.8	18 129	3.9	24 481	4.3	32 266	5.0
其他资产		17 243	3.5	18 581	4.0	26 313	4.7	41 408	6.5
总资产		489 003	100.0	461 479	100.0	565 869	100.0	641 023	100.0

资料来源: 杜墨:《英国保险资金的运用、监管及其借鉴》, 载《保险研究》, 1999(4)。

英国在注重混业经营的同时, 也十分注重保险业金融功能的充分发挥。由于英国市场经济程度较高, 资本市场比较成熟, 保险业可自行决定其投资范围, 保险资金投资股市的比重也很高, 只要保险人具有充足的偿付能力, 并依法将营业报告、资产负债表、损益表呈交工贸部, 同时按期公布即可。保险资金投资股票的比重由 20 世纪 60 年代前的 20% 上升到 60 年代以后的 25% 以上, 股票成为保险资金第一大投

资项目, 1982 年的《保险公司法》还规定投资股市的资金可高达总资产的 48%; 20 世纪 90 年代以后, 这一比重越来越大, 投资于国内和国外普通股的比重一直分别在 43% 和 10% 以上 (见表 6), 保险基金在资本市场上占机构投资者的比重也高达 46.8% (见表 2)。

英国保险业良好的自律能力和完善的市场经济体制及保险监管制度, 使保险资金应用比较成功。1975 年到 1992 年

保险业的投资收益率平均高达 13.29%，除弥补了负的承保收益率 8.72% 外，综合收益率达 4.57%，既有力地促进了英国保险业的发展，又促进了资本市场和保险市场的良性互动。

5. 保险实施税收优惠政策

英国的保险税收总体而言比较优惠(见表 4)，营业税和所得税税率都较低，免税项目也比较多，既有力地拉动了保险需求，又减轻了保险市场主体的负担，促进了保险业的发展。

(三) 欧盟的保险产业政策

欧盟是全球第三大保险市场，1996 年占全球保费的 25.4%，仅次于美国(占 30.8%) 和日本(占 30%)，欧盟保险业的发展与其保险产业政策的关系极为密切。

1. 注重区内单一保险市场平台的形成和鼓励竞争，注重混业经营

欧盟从 90 年代开始，区内金融市场开放步伐加大，推动了区内经济一体化进程，与之相适应，保险市场做出了两项重大改革：第一，不再限制银行和保险公司之间的相互渗透和交叉业务；第二，允许区内各国的保险经纪人和代理人自由进入，对保险机构实行母国控制的单一执照自由进出各国的制度，推动了区内保险市场一体化的形成。如 1990 年欧共体第 2 号非寿险法令生效，放宽了涉及海洋货运、航空、一般运输、信用保证等占全部非寿险保费 20% 收入的保险业务的跨境经营；1992 年 11 月，欧盟关于汽车责任保险法令的颁布，设立了对占全部非寿险保费 33%、也是最大业务份额的汽车保险放宽跨境经营的准则；1999 年 7 月实施的第三号寿险及非寿险法令，则明确提出了产险和寿险两种由母国控制的保险单一护照概念，废除了对所有的保险费及保单条件事先批准的要求。

欧盟的统一保险市场平台使得市场竞争更为激烈，为追求企业的核心竞争力，一方面保险业的创新不断，如在现代寿险和健康险的发展中，汉诺威再保集团推出了财务再保险业务；另一方面推动了欧盟内的保险集团在区内及区外的收购、兼并和重组，壮大了实力。如 1997 年 10 月瑞士苏黎士集团与英美烟草实业公司下属的金融服务公司合并，成立苏黎士金融服务集团；另外银行保险在欧盟也十分盛行，在过去的 10 年中银行保险(bankassurance) 的保费收入已占总保费收入的 15%。

2. 注重区内立法的统一性和对偿付能力的监管

欧盟第三号法令使得其成员国在保险立法方面获得一致成为可能，立法的统一性既减少了保险市场交易费用，又促进了统一保险市场平台的形成。

为了保证第三号法令的通过，由各成员国保险监管机构的代表组成的欧盟保险委员会设立了一套工作班子专门处理不执行欧盟法令的事件，同时委员会还与部分成员国评估汽车保险服务法令(90/6180/EEC) 中关于未保险的受害者和驾驶员逃逸案的保险基金立法的一致性；1997 年 7 月还提出了偿付能力模型要求各成员国执行，与此同时，要求各成员国特别注意对举债经营的资本关联交易的监管，以提高对保单持有者的保险程度。

3. 对外实行有限度的开放，对内实行充分的开放

在统一保险平台建立之前，欧盟采取了对外有限度的开放和对内充分开放的策略，如对外在 WTO 的“特定承诺表”中规定，强制保险只能由欧共体内的公司承保，对内放开了对保险业和银行业的相互渗透和业务交叉的限制，实行了由母国控制的单一执照政策，建立统一保险市场平台，逐步实行统一化的偿付能力监管标准和立法标准的一致化，这种策略促进了保险业的发展，如英国、葡萄牙、卢森堡、荷兰、德

国、意大利的保险市场外资公司的比例均较高，1996 年的占比分别为 19.2%、78.9%、21.6%、18.2%、9.6% 和 17.3%，外资所占的市场份额分别为 4.53%、13.26%、83.3%、20.96%、11.39%、3.33% (见表 1)，但这些外资多是欧盟内其他国家的保险资本。

二、日本、香港、台湾等新兴保险市场的保险产业政策

(一) 日本的保险产业政策

由于日本在第二次世界大战中失败，经济陷入困境，日本经济得到快速发展，从而带动了 this 新兴保险市场的发展，如今它已是世界第二大保险市场，也是世界六大再保中心之一。1998 年日本的产险、寿险和再保险分别占世界市场份额的 10.3%、28.6% 和 6%。但到了 2000 年前后，日本保险业又发生了倒闭潮，日本的保险产业政策对其保险业的发展影响非常明显。

1. 地震保险制度促进了保险业的发展

日本是地震多发地区，于 1996 年开始实施地震保险制度，由政府与商业保险公司共同构成地震保险体，但由于财力有限限承保居民的地震险，且住户地震险的保额限定为火灾保险保额的 30% 到 50%，并设定了每次地震的总支付限额；对企业的地震险则由商业保险业按自愿的原则办理。关于再保安排，先由各公司根据费率算定会确定的费率承保(不含利润因素，但含保险公司的费用因素)，然后全部回分给由日本各保险公司参股成立的地震再保险公司，该公司除自留一部分外，按各公司的市场份额回分给各保险公司，超出限额的部分由国家承担最终赔付责任。根据 2000 年办法，750 亿日元以下的由民营保险公司承担，750 亿日元至 8 186 亿日元的部分由民营和政府各承担 50%，8 186 亿日元 41 000 亿日元的部分由政府承担 95% 民间承担 5%，其中 4 100 亿日元这一限额的确定是按如果发生 1995 年阪神那样的大地震时在 1999 年将达到损失额；同时日本采用了分保和巨灾风险准备金两条脚走路的方法，从 1999 年到 1999 年 3 月日本巨灾风险准备金的提存比例已高达净保费的 3.5% 以上，累计的巨灾准备金民间部分达 426 亿日元，政府部分达 6 337 亿日元。日本地震保险制度的根本目的是小巨灾由保险业承担，大的巨灾由保险业和政府共同承担，既能减少对境外的再保依靠，保持国内费率的稳定，减轻保户压力，又能有效地建立其风险保障体系，发挥保险业的社会效益并扩大其社会影响，从而促进了保险业的发展。

2. 对民族保险业的过度保护、过于宽松的保险资金应用政策及长期缺乏偿付能力监管的保险产业政策，促进了保险业的粗放式发展，引发了保险业的信用危机

日本保险业的对外开放基本上是十分保守的，外资在日本第二次世界大战战败后就进入日本，截至 1996 年虽然外资保险公司在日本达 54 家，占比为 46.2%，但外资市场份额仅为 3.68% (见表 1)。虽然这种状况与日本的民族主义精神不无关系，但也与国内保险资本实力雄厚并不过分依靠国外再保市场以及其地震多发使国际市场遭受重挫并对日本保险市场有些害怕有关，但日本保护本国保险业发展的产业政策无疑起到了很大的作用。如长期以来，对外资采用开业认可制，不允许兼营第三领域保险业务，实行算定会费率制度，禁止保险经纪商的存在等等，直到 1996 年在外部压力下才放开这些限制。尽管 1996 年的《保险法》关于费率和条款的报备制度为经纪人的成长提供空间，但为了使民族代理人行业少受国外擅长的经纪人制度的冲击，日本又规定经纪人的中介费不能超过现行代理人的佣金水平，并受保险监管机构严格管理。

日本第二次世界大战失败后，为了重振经济，鼓励保险

资金应用,初期带来了保险投资的高盈利。当经济发展到一定阶段,金融市场逐步完善后,保险投资由贷款及投资不动产转向向有价证券投资为主,1986年投资有价证券的比例首次超过贷款,达到41%,然后这一比例一直上升到1996年的50.7%(见表7)。

随着保险市场竞争的激烈以及保险业与金融业之间的竞争,宽松的保险资金应用政策以及缺乏对保险业偿付能力的监管(实际上仅注重行为监管),使保险资产迅速膨胀,寿险资产占金融资产的比重在20世纪90年代均在10%左右,但这种发展是缺乏偿付能力作支撑的粗放式发展,在东南亚金融危机中导致了日本保险业的信用危机。如首先是1997年4月日产生命保险公司倒闭,其根本原因在于为了与其他金融产业竞争推出了高利率产品而不得不在缺乏风险控制基础上的高风险投资且投资失败;接着1999年总资产达50980亿日元,排名日本第10位的东邦生命保险公司因高风险投资失败而走向破产;然后创建于1949年排名日本第16位的第一海上火灾保险公司,由于经营5至10年期高利率储蓄型产险业务,在投资失败后于2000年倒闭;随后第百生命、大正生命保险公司也于2000年相继破产;2000年10月9日,拥有1996年历史排名第12位的千代田保险公司因负债近3万亿日元无法偿还而宣告破产,酿成日本战后规模最大的企业破产案;11天之后,这一纪录再度被刷新,在日本保险界排名第11位的协荣生命保险公司也因负债4.5万亿日元而宣告破产。四年来,日本破产的寿险公司已上升至7家,形成了保险史上罕见的“多米诺骨牌效应”。

表7 日本寿险公司各项投资占总资产的比重(%)

年度末	存款	有价证券	贷款	不动产	其他
1975	1.2	21.7	67.9	7.9	1.4
1980	1.7	30.4	59.8	6.3	1.6
1985	11.7	35.2	45.3	5.9	1.9
1990	5.6	44.7	37.9	5.5	6.3
1996	3.5	50.7	34.6	5.2	6.0

资料来源:马明哲:《挑战竞争》,85~88页,北京,商务印书馆,1999。

3. 对保险业偿付能力和资金应用的监管及保险保障基金制度等亡羊补牢政策,防止了日本保险业倒闭潮的蔓延

为防止倒闭潮的蔓延和再次发生,1998年4月1日修订的《保险业法》加强了对保险资金应用的风险控制和对偿付能力的监管,一方面改革保险公司有价证券的评价方法并提取价格变动准备金,另一方面规定保险公司只能以相互保险公司或股份公司的形式存在并且将资金或发起基金由3000万提高到不得少于10亿日元,规定保险公司指定的首席精算师必须将承保准备金的计提是否符合稳健的精算基础向董事会和财政部报告,当保险公司准备更改经营方法或一般保险条件和保费及承保准备金时,必须事先获得财险部的同意。

鉴于日产生命倒闭时由于累计负债达到3000亿日元而无人愿意接管的教训,日本于1998年3月通过了设置“付款保证机构”的相关法案,规定当保险公司需要破产清算时,如果有愿意救助该保险公司的公司,则由“契约保护者基金”对收购保险公司提供财务援助;如果没有,日本大藏省将设立一家付款保证机构以“过渡保险人”的身份来负责承接破产保险公司的保险契约和保险支付,同时“契约保护者基金”对承担失败的保险公司保单责任的过渡保险公司、接收过渡保险公司的新保险公司、接收由“契约保护者基金”设立的保户保险公司转让的保单的保险公司提供财务支持,“契约保护者基金”的资金由保险业界负担。新的《保险业法》还规

定了保单持有人的特别保护措施,赋予了保险监管机构和“契约保护者基金”更大的权力,以维护投保人对保险业的信心,防止退保潮的发生。金融机构重组的特殊法中规定,在股份保险公司和相互保险公司的特别重组程序和破产程序中,由“契约保护者基金”充当保险监管部门的代理人,允许保险保障基金公司对原保单在合同条件方面做出降低保额、调整费率和预定利率、降低退保金等规定,同时承诺永久性对寿险保险基金提供贷款,最高贷款金额由1999年的5000亿日元提高到9600亿日元,保险同业的分缴金额由1999年的4600亿日元提高到5600亿日元,并授权日本精算协会制订和检查保单准备金提存事宜。总之,日本对保险业偿付能力和保险资金应用的监管及保险保障基金制度等亡羊补牢政策,防止了日本保险业倒闭潮的蔓延。

4. 金融大爆炸法案,既是对日本过去粗放式发展的否定,又是保险业可持续发展的必由之路

在国内经济不景气、社会保险负担日益沉重、保险业发展停滞不前以及世界经济一体化的压力下,为了提高日本金融业的竞争和活力,也为了利用外资及其技术力量为民族保险业注入兴奋剂,挽救部分资产质量恶化的保险公司,1996年10月日本提出了“金融大爆炸”设想,即金融改革向自由化、公正化、国际化的方向发展。在自由化方面,银行、保险、证券可相互参与,促进商品开发和定价的自由化;在公正性方面,公开信息披露,保护竞争;在国际化方面,整备立法制度,使制度和国际标准靠拢,建立国际化的监督协作体系。“金融大爆炸”改革,即是对过去粗放式发展的否定,也是保险业可持续发展的必由之路,这种改革思想充分地反映在日本新的《保险法》和其他的相关法规中。

此外,保险税收优惠政策也促进了日本保险业的发展。日本的保险税收政策比较优惠,不光是营业税和所得税的税率低,而且营业税税基有较大的折扣(见表4)同时对寿险尤其是年金保险的税收政策十分优惠,这些都有效地促进了保险业的发展。

(二) 香港地区的保险产业政策

从20世纪50年代起,转口贸易的兴旺和制造业的起步带动了香港经济的起飞,70年代后随着香港服务业的日渐成长和结构的转变,逐步发展成国际自由贸易港口和金融中心区,也使这个新兴保险市场令人瞩目。1998年的香港保险密度为1072.8美元/人,保险深度为4.38%,分别排名世界第17和第28位,且这个弹丸之地却拥有200多家保险公司,世界各大再保公司均在此设立了分支机构或成立了区域中心,其中香港的保险产业政策对其保险业的发展起了很大的作用。

1. 市场化和国际化的基本原则

香港长期在英国的殖民统治下,没有可能在政府的保护伞下面发展民族保险业。英资为了自己的利益,再加上作为英国殖民地的香港必然要执行英国的自由贸易政策和宽松的贸易、金融、服务监管策略,使香港逐步发展成亚洲金融中心。香港为了维护这种地位,对保险业也采取了“不干预”政策,允许各种资本的自由发展。香港回归后,为了保持其繁荣稳定和继续保持其金融中心地位,香港仍对保险业采用公示主义的监管方式,推广市场化、国际化的政策,实行开放式的市场进出制度。尽管香港的原保险市场的集中度也很高,寿险中友邦、国卫、宏利三家的份额就达75%,产险中香港民安占统治地位,但这是在充分竞争中形成的结果,并不存在行

政垄断的问题。

为了迎合世界自保业日益壮大的趋势,香港政府还极力创造各种便利条件,以政府“最大的支持和最小的干预”为口号,实行低税率和地源概念的税收政策,试图将香港建立成为世界自保中心,同时1997年5月1日生效的《保险公司条例》修正案在保险监管框架中也增加了自保的内容,在最低资本限制、年管理费、偿付能力最低标准规定上均十分优惠,还豁免自保公司在以下行动前向保险监管机构说明情况:第一,运行模式的变化;第二,不再做“出单”公司;第三,管理和运营独立于母公司。

2. 注重对保险业偿付能力的监管和对保单持有人的保护

尽管香港的市场经济成熟,保险消费者也比较成熟,政府对保险业也实行公示主义的监管政策,但是保险监管当局仍十分注重对偿付能力监管和对保单持有人的保护,这些都促进了保险业的发展。首先是1999年7月23日生效的《保险公司条例》对1982年的《保险公司条例》增加了以下内容:第一,考虑到劳合社在日本地震险和美国石棉案中严重受挫和在香港的业务种类,增加了对劳合社的立法,使之类同于一般保险公司的地位接受监管;第二,对一般业务的财务报告从财务年度后的6个月提前到4个月递交,以便于监管机构尽早发现问题,防止保险公司资产恶化;将需提交的理赔统计资料时限从8年提升到12年,利于保险监管机构评估保险人的未决赔款情况;第三,对合格的保险公司控权人资格作了明确的规定;第四,禁止洗钱的行为;第五,各保险公司必须将在港业务的未了责任加偿付能力边界的80%数额的相应资产留在香港以保护保单持有人的利益(25C(1)条也允许用银行信用证或其他可以用作维持本地资产的代替品替代)。接着2000年5月2日生效的《保险公司管理条例》又进一步规定:第一,授权保险监管部门为了维护保单持有人利益,可披露保险人和劳合社承保人的财务和统计信息;第二,在香港或从香港获取长期业务的保险人必须指定精算师,并根据香港精算师协会的专业标准PSI或保险监管部门认可的其他标准提出精算报告。

3. 注重市场体系的健全、市场机制的完善和市场主体的良好自律行为

香港比较宽松的保险监管政策和保险业的繁荣依赖于健全的市场体系、完善的市场机制、良好的法治环境及保险业的严格自律行为,香港保险业中各种专业协会如承保人协会、经纪人和代理人协会等比较发达,自律政策的效果良好,消费者投诉机构的作用也比较大,使保险供给主体、中介主体、消费主体和监管主体之间形成了有效的沟通和相互约束机制,促进了保险业的发展。

(三)中国台湾地区的保险产业政策

台湾地区保险业的发展主要在1960年后,1998年台湾地区保费收入169亿美元,保险密度774.6美元/人,保险深度6.46%,在世界排名分别为24位和16位,成为世界新兴保险市场之一。自20世纪90年代起,保险业在金融业中的地位不断提升,仅寿险资产占整个金融资产的比重就由1990年4.1%上升到1993年的7.2%,台湾地区的保险产业政策有力地促进了保险业的发展。

1. 逐步对外开放保险市场,注重对保险市场的有效调控和对保单持有人的保护

1960年台湾当局为了提高保险业为经济建设服务的能

力,对内开放了保险市场,而对外则在严格控制自由化进程速度的基础上,在美国的压力和为了将台湾建成亚太金融中心才于1986年实行了充分开放保险市场的模式。1968年台湾地区成立了由政府出资51%和保险业出资49%的中央再保险公司。《中央再保险公司条例》规定,每家公司所办理的国内保险业务的10%必须向中央再分保,由于对保险市场的有效调控,直至1996年,外资占台湾地区保险市场的份额产险仅为1.4%,寿险仅为6%。

为了保护保单持有人,台湾还建立了保险业安定基金,该基金向有困难的保险人贷款及协助安排保险公司因经营不善转换组织或被接管,并提供相应的财务援助。另外,为了保护无辜的受害者,发挥保险业的社会效益,扩大保险业的影响,1996年12月27日实施的汽车责任险法案还引入了无过错严格责任制度。

2. 注重保险业金融功能的发挥和偿付能力的监管及对保险经营失败者的严惩

随着经济的发展,台湾地区对保险资金应用在控制投资比例和总额的基础上采取了逐步放开的策略,有力地发挥了保险业的金融功能。如台湾地区产险业有价证券投资的比例从1991年的17.36%上升到1997年的31.74%,其中股票的比例上升最快,从7%上升到19.45%;寿险业从1986年至1997年,投资有价证券的比重从17.76%上升到22.72%,这些都有力地促进了保险业的发展。

1997年的《保险法》第153条规定,对违规经营而致资产不足清偿债务时,董事长、董事、监察人、总经理和负责决定该项业务的经理负无限连带责任,这种对保险经营失败者予以严惩的保险产业政策,从制度上促进了保险业的规范发展。

三、对中国大陆保险产业政策的反思

(一)中国保险业的发展阶段

中国保险业的历史,大体可以分为四个阶段。第一阶段从中华人民共和国建立之初到1957年,为保险业的创建期;第二阶段从1958年到1978年,为保险业的逐步停办期;第三阶段从1979年到1991年,为保险业的恢复发展期;第四阶段从1992年至今,为保险业的对外开放和发展期。目前中国保险业仍处于初级发展阶段,仍比较落后,这种状况与中国保险产业政策的长期不尽合理有十分紧密的关系。

在第一阶段,生产力水平极为低下,国家财力十分薄弱,加之盲目仿效苏联,一方面以计划经济的方式大力扶持保险业的发展,另一方面保险与财政功能严重错位,又阻碍了保险业的发展,表现为:第一,人保的独家经营和官定高费率形成保险业高额垄断利润,同时对它以高税率和宽税基课税,使其高额垄断利润成为财政的重要收入来源;第二,保险业严重替代财政的社会保险的功能,如政策性保险和保险业无力承担的巨灾风险(如地震和洪水)也由保险业承担较大部分;第三,财政对保险业信用兜底。

由于过分强调生产关系和否认商品经济的存在,保险业在1958年到1978年被逐步停办,使得在第一阶段建立起来的保险基础丧失殆尽。

在第三阶段,国家实行有计划的商品经济政策,保险业获得恢复性发展。但在此阶段,由于国家财政实力薄弱,弱财政强金融的格局比较明显。国家为了有效地通过强金融弥补弱财政的不足,在宏观调控能力不足和资本市场极不完善的背景下,一方面严重地扭曲和压抑了保险业的金融属性,如

保险业的资金应用基本仅限于银行存款, 保险产品的开发基本仅限于风险保障的类型, 没有包含投资的因素; 另一方面保险与财政的关系基本上又恢复到第一阶段的状况; 同时长期的垄断经营、不完善的市场体系和仅实行有计划的商品经济, 使得保险市场机制极不完善。

在第四阶段中, 中国实行市场经济体制改革和对外开放, 有力地促进了保险业的发展。首先是保险业的风险保障功能得到有力地发挥, 保险业的商业化运作、市场体系的建立与完善、对保险业的风险控制提到了议事日程。如 1995 年颁布的《保险法》规定产险公司要提取保险保障基金并可依法倒闭; 1996 年成立了中再保这一国家再保公司; 1998 年成立了中国保监会并实行分业经营; 2000 年还实行了央行、证监会及保监会的联席会议制度; 2001 年初基本健全了原保险市场、再保险市场及中介市场, 保险市场主体多元化基本实现, 政策性保险业务基本收缩完毕。其次, 随着市场经济体制改革的不断深化、资本市场的不断发展和国家宏观调控能力的不断增强, 保险业的金融功能逐步得到发挥。如保险资金应用从 1993 年的模糊规定到 1995 年《保险法》的明确规定, 再发展到允许保险资金最高以总资产的 15% 和投资连接产品专户资金的 100% 通过证券投资基金间接进入股市, 现还正酝酿成立保险基金进入股市, 同时 2001 年保险资金进入股市的资金已达 123 亿元, 收益率也达 12%。

(二) 中国保险产业政策存在的问题

1. 不注重市场化、国际化发展方向, 不注重大经济中保障小保险和大经济中金融小保险

从中国保险业的四个发展阶段可以明显看出, 长期以来, 中国保险产业政策既没注重向市场化和国际化的方向发展, 也没注重大经济、中保障、小保险和大经济、中金融、小保险这种保险业发展规律对保险业的风险保障功能、金融功能及服务功能有效发挥的要求, 从而严重抑制了中国保险业的发展, 使保险资产在金融资产中比例严重偏低, 金融结构严重失衡。1997 年中国金融资产总额为 210 519.22 亿元人民币, 其中银行资产占 83%, 证券资产占 12.5%, 而保险资产不足 2 000 亿元, 所占比例不到 1%, 直到 2000 年, 中国保险资产才 3 373.9 亿元, 保费收入才 1 595 亿元。尽管国家也强调保险业的发展的重要性并采取了一些举措, 但对于保险业发展中出现的市场秩序在一定程度上的混乱, 没有从经济体制的完善和市场体系的健全、市场机制的培育、良好的产业政策导向和对保险业客观规律的尊重等根源上着手解决问

题, 经常发生一管就死, 一放就乱的局面, 而且对治理整顿的强调超过对发展的强调, 缺乏用发展尤其是可持续发展作为解决前进中问题的主基调的思路, 缺乏用市场化手段解决市场发展中出现的问题, 从根本上影响了保险业的发展。应该说直到保险业发展的第四阶段, 尤其是到保监会成立后, 保险产业政策才基本找到了准确的发展方向, 但是由于国家财政实力的薄弱和资本市场的不完善及市场经济体制改革的不深入, 保险业的风险保障功能、金融功能及服务功能都得不到有效的发挥。

2. 未注重保险产业政策的动态博弈性

长期以来, 中国保险产业政策过多地考虑了国家效用而忽视了其他投资者、消费者的效用, 没注重市场经济条件下保险产业政策的动态博弈性, 尽管满足了特定条件下的国家需求, 也促进了生产力和保险业的暂时发展, 但对保险业的可持续发展造成较大的障碍。

3. 不注重保险产业政策的协调性和创新性

产业政策是由一系列的制度和导向性信号所构成, 国民经济是一个有机的整体, 保险业只是其中的一份子, 脱离了保险业的发展环境, 违背保险产业政策的内在规定性, 保险产业政策不可能取得好的效果。保险产业政策必须要有协调性, 这种协调性不光是体现在保险业内, 更重要的是体现在整个社会经济背景中, 只有这样它才能与国家的其他产业政策形成合力, 产生整体之和大于部分的功能, 否则保险市场、社会保障市场和金融市场就难以互动, 保险市场内部原保险、再保险和保险中介之间就难以互动, 保险业的社会保障功能、金融功能和服务功能之间就难以互动。

保险产业政策从根本上讲是一种短期的制度安排, 由于制度是针对实际中的经济状况制定的, 因此具有一定的滞后性, 而在新经济和世界经济一体化的背景下, 创新能力就成为企业核心竞争力的根本; 同样国家创新能力也成为一国经济发展的根本保证, 因此保险产业政策必须创新, 并在此基础上具有适度超前性。2000 年中国才颁布了第一部由中国保监会制定的保险产业政策《中国保险业第十个五年规划》, 在此之前的保险产业政策, 总体而言是一种潜意识的东西或者是一种局部的头痛治头、脚痛治脚的对症下药式的处方, 谈不上系统性、协调性和创新性, 无法从制度层面上引导保险业的良性发展。

4. 对保险业的高税赋政策抑制了保险业的发展

表 8 中国对保险公司的税收政策一览表

年份	税种	产险	寿险	备注
1980- 1982	出于要对恢复国内保险业务积累一笔总准备金的需要, 该时期保险业免一切税
1983- 1986	所得税 调节税 营业税	55% 20% 5% 另调节税以毛利润为税基, 从 1985 年起改为 15%, 所得税和调节税交中央, 营业税交地方	长期寿险业务(含长期健康险)免一切税	按总保费(储金业务折保费)及贷款利息收入和手续费收入之和交营业税(国外分入业务、农险业务、出口信用险和出口货运险业务免营业税)
1987- 1993	同 1983-	1986 年, 只是所得税和调节税由中央和地方共享, 重大灾害发生时保险企业与国家财政之间“收益共享, 风险共担”		
1994- 1996	所得税 营业税	人保 55%, 外资 15% (第一年全免, 第二、三年减半, 特区内的外资 5 年全免), 特区 15%, 其他 33% 5% 缴纳地方税		同 1983- 1986 年
1997- 至今		除营业税税率由 5% 改为 8% (5% 为地税, 3% 为国税), 附加税内资按 5% 交地税, 外资免, 其他同 1983- 1986 年。另财政部规定, 自 2001 年起上调的 3% 的营业税分 3 年调整完, 即 2001 年为 7%, 2002 年为 6%, 2003 年为 5%。		

资料来源: 根据《中国保险年鉴》各期整理。

表 9

中国对保户的税收政策一览表

		对单位保户	对个人保户
1980- 1996 年	产险	车险和企财险保费进成本	不得扣减所得税
	寿险	无	
1997- 至今	产险	同 1980- 1996 年	
	寿险	为雇员购买的补充养老保险保费以工资总额的 5% 为上限可进成本	

资料来源: 同表 8。

中国不光是对保险市场供给主体实行了高税赋的政策, 其税率之高、税基之宽, 非国际同业平均水平和国内其他金融业可比(见表 8 和表 4), 同时对保户也基本谈不上税收优惠政策(见表 9 和表 5)。显然这种保险税收政策既没有考虑保险业三大功能发挥的外部正效应, 又没有创造条件让保险业与金融业之间、民族保险业与外资之间公平竞争, 从而抑制了保险业尤其是民族保险业的发展。另外在国家保险税收总量很高的情况下偷漏税又很严重, 抑制了有利于保险业发展的保险税收制度改革。

四、保险产业政策国际比较的启示

1. 发展尤其是可持续发展是保险产业政策永久的主题。无论是保险发达国家或地区还是新兴保险市场, 无论是在保险业发展的初级阶段抑或是民族保险业颇具国际竞争力的时候, 从总体上看, 发展尤其是可持续发展是保险产业政策永久的主题, 粗放式发展的最终结果必然是带来保险业的巨大调整。

2. 对外开放不可避免, 对民族保险业的保护要适度, 应在尊重保险业发展规律的基础上培育民族保险业的国际竞争力, 市场化和国际化是保险产业政策的发展方向。纵览世界保险史, 保险市场的发展演变模式基本上是随经济、政治条件的变化和国际环境的影响经历了社会化市场、本国化市场、保护化市场、自由化市场和自由竞争市场这五个阶段。在世界经济一体化的大潮下, 对外开放不可避免, 只是开放的步伐应结合本国的实际和国际环境, 过慢或过快都不利于民族保险业的发展。对民族保险业的保护要适度, 过度的保护只能是适得其反。应尊重保险业的发展规律, 在大经济中保障小保险和大经济中金融小保险的逻辑下发挥保险业的风险保障功能、金融功能和服务功能, 并注意培育民族保险业的国际竞争力。保险产业政策必须与政治经济环境一致, 与经济基础相适应, 市场化和国际化是保险产业政策发展的趋势, 这既是国际经济一体化的结果, 也是保险业走向高级阶段的必然要求。

3. 健全保险组织体系、市场体系、监管体系和调控体系, 完善各种保险组织, 并适时向有竞争力的方向转化, 既是对保险产业政策提出的基本要求, 又是保险产业政策有效实施的微观基础。马克思提出, 物质资料的生产达到一定的水平, 在社会有剩余产品后, 保险业就随着社会经济的发展不可避免地产生了。在保险业发展的初始阶段, 即使是类似保险组织也会获得很大的发展, 为了迎合国际金融一体化, 保险组织形式的多样化和合理转换是不可避免的, 因此对保险组织形式的规定在经济、社会、法治和国际环境发生变化时应有不同的策略, 并适时促进了向有竞争力的方向转化。保险发达国家和新兴保险市场的实践证明, 没有健全的保险组织体系、市场体系、监管体系和调控体系, 没有完善的保险组织并适时向有竞争力的方向转化, 保险产业政策也难以实施。

4. 良好的市场主体和保险监管的高质高效, 是保险产业政策有效运作的组织保障, 也是保险产业政策创新的基础。离开了良好的保险市场主体和保险监管的高质高效, 根本就不可能产生良好的保险产业政策, 因为开放市场经济条件下必然产生协调型和功能型的保险产业政策模式, 这样保险市

场主体和监管部门都是保险产业政策的重要主体, 也是保险产业政策的作用客体之一。值得注意的是, 高素质的市场主体和保险监管的高质高效, 可以极大程度地诱发保险业的创新能力和保险监管者的适应甚至是超前的反应能力, 反过来又可以促进保险产业政策本身的优化和创新。

5. 资产管理、混业经营和利用资本市场融资, 是现代保险业提高竞争力的根本手段, 也是保险产业政策鼓励的方向。保险业的发展尤为强调保险业自身的造血功能和发展的良性循环, 在国际金融一体化的今天, 建立在良好的资金应用能力和风险控制能力基础上的资产管理业务是现代保险业的支柱和生命线, 建立在专业化分工基础上的混业经营和利用资本市场融资功能发展自我也是现代保险业提高国际竞争力的根本手段, 它们都是保险产业政策鼓励的方向。

6. 动态博弈是保险产业政策的一般要求, 政策协调是保险产业政策有效运行的本质要求。无论是从美国联邦政府与州政府之间对保险市场调控的协调, 还是从英国为培育劳合社为世界再保中心而对劳合社各种政策的调整; 无论是从美国的《金融服务法》中规定按“职能”监管且各机构之间保持良好的合作及专章规定了保险法, 还是欧盟为建立保险市场统一平台而采取的各种措施; 无论是从各国对保险税收的优惠, 还是对保单持有人的有限度的保护, 都说明了保险产业政策的有效运行必须得到各种政策有力、低成本的一致性认可, 即政策协调是保险产业政策有效运行的本质要求。

事实上, 无论从美国联邦政府和州政府对保险监管的争夺, 还是从美国在 20 世纪 40 年代起允许在第三保险领域的混业经营到《格拉斯·斯蒂格尔法》中禁止混业经营而又不彻底使得从 20 世纪 60 年代开始部分州即允许产寿险公司通过附属控股公司的形式去经营寿险或产险业务, 或者是从美国 1999 年的《金融服务法》允许银行、证券、保险混业经营但又有些限制条件; 也无论是从英国对劳合社从最开始的放任自流顺其发展到大力扶持直到改组劳合社而保持其世界再保中心地位, 还是从日本对保险资金应用和保险监管的过于宽松到逐步趋严; 不论是从大部分国家不断开始建立保险保障基金, 还是从对外开放态度的转变, 都说明了一个问题: 这些变化都是因为市场经济条件下保险产业政策的各主体之间随环境变化的动态博弈导致的, 保险产业政策的运行过程中蕴含着动态博弈这种内在规定性。

7. 巨灾风险和政策性风险保障体系的建立及对保户的保护, 是保险产业政策调控保险市场的重要表现。无论是日本建立的地震保险制度, 还是美国建立的洪水保险、地震保险和农作物保险制度, 以及各国建立的保险保障基金制度, 政府在其中都起到了巨大的作用, 它既促进了保险业的发展, 又是保险产业政策调控保险市场的重要表现。

(作者单位: 武汉大学商学院博士生 武汉 430072

华安财产保险公司深圳营业总部 深圳 518080

武汉大学保险与精算学系 武汉 430072)

(责任编辑: 金萍)