

BAOXIANYE ZAI GUOJIA ZHILI TIXI ZHONG DE
DINGWEI JI FAZHANYANJIU

保险业在国家治理体系中的 定位及发展研究

李江宁 殷晓松 主编

南开大学 出版社

保险业在国家治理体系中的 定位及发展研究

李江宁 殷晓松 主编

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

保险业在国家治理体系中的定位及发展研究 / 李江宁, 殷晓松主编. —天津: 南开大学出版社, 2016.12
ISBN 978-7-310-05302-5

I. ①保… II. ①李… ②殷… III. ①保险业—研究—中国 IV. ①F842

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 307008 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 刘立松

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

北京楠海印刷厂印刷
全国各地新华书店经销

*

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
230×160 毫米 16 开本 11.625 印张 2 插页 166 千字
定价: 38.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换。



序

作为金融行业的支柱产业，保险业在社会经济发展中发挥着越来越重要的作用，在国家治理现代化的进程中也占据着重要地位。通过市场化的经营行为和管理机制，保险业可以在承接政府经济治理领域中的部分职能、完善社会保障体系、有效化解社会矛盾和纠纷、平稳释放和管理社会风险、维护金融行业和资本市场的稳定性和安全性等方面发挥应有作用。尤其是近年来，国家对保险行业更加重视，出台了“新国十条”、“税优健康险”等一系列的政策措施，鼓励保险行业快速健康发展。保险业在社会保障管理、社会风险管理、社会关系管理和社会信用管理等方面也一直发挥着重要作用，可以说保险业是完善国家治理体系的重要一环。现代国家治理体系包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党建六个方面，国家治理能力是运用上述六方面制度管理各项事务的水平与绩效。从这一角度而言，保险业在经济治理、文化治理、社会治理和生态文明治理的进程中占有重要的、不可或缺的地位。

《保险业在国家治理体系中的定位及发展研究》是2014年度中国保监会部级重点研究课题，由时任德华安顾人寿保险有限公司董事长李江宁和总经理殷晓松任课题组组长。课题研究结题报告于2015年12月获得保监会评审通过。本书是在研究报告的基础上修改完成的。作者既有体制改革领域的专家，也有资深的保险学者，也有保险行业资深的管理人员。本书的主要创新是跳出保险看保险，从国家治理的最高层面看保险的定位。我们认为从国家治理的角度看，商业保险可以在很多领域发挥作用，但最重要的是在社会保障（养老保障和医疗保障）中的作用。本书的主要创新点有三个方面，一是明确商业保险和社会保险之间是竞争融合、共同发展的关系，商业保险应做好与社

保竞争的准备；二是国家应建立商业保险机构承接政府职能转移作用的客观评价机制；三是国家和监管机构应鼓励发展自律维权型、研究教育型、纠纷调解型、公众服务型等保险行业组织。

本书具有以下三个特点：一是在内容上，既注重基本理论的研究，也注意吸收国内外国家治理和保险行业最新研究成果与应用技术，充分考虑我国保险行业近期的新发展，注意将最新的行业发展情况融合到本书内容中。二是在结构上，采用板块式体系，从国家治理体系的概况到国内外保险业发展的概况，从保险在金融业中的地位、保险在国家社会保障体系中的作用到保险在国家治理体系中的地位，结构完整清晰。三是在研究方法上，采取了文献分析与实证研究相结合的方法，注意定性和定量分析相结合，理论与实务兼备，论证清晰易懂。

本书由李江宁、殷晓松主编，课题组成员包括董广驰、腾焕钦、李康昱、袁怀锋、王莹、倪海涛、霍康、王艳玲、王洪涛。具体编写分工是：第一章、第五章、第六章和第十章由袁怀锋执笔，第二章由倪海涛执笔，第三章由王莹执笔，第四章由李康昱执笔，第七章、第八章由霍康执笔，第九章由王艳玲执笔。本书由李江宁、殷晓松提出撰写提纲，组织讨论修改并统稿。研究和撰写过程中，山东省人力资源和社会保障厅巡视员董广驰先生给了很多指导和建议，山东保险监督管理局滕焕钦处长也在各方面给予了很多帮助。另外，南开大学出版社的各位同仁也为本书的顺利出版付出了大量的心血。我们在此一并表示感谢。

因水平及时间所限，本书难免存在不足和疏漏之处，欢迎各位专家和读者批评指正。

李江宁 殷晓松

2016年6月于济南

摘 要

随着全球治理思潮的兴起和国家治理理念的形成,保险业(商业保险)在国家治理体系中应居于何等位置、应发挥什么作用,就成了一个非常值得研究和思考的问题。多年来,我国保险业不断发展成长,在国家经济社会生活中发挥了重要的作用。但不可否认的是,保险业在国家经济社会生活中的地位还不高,影响力还不大。2014年中国保险密度只有237.2美元,低于美国的3979美元,也低于世界平均水平;保险深度3.2%,更低于世界平均水平。寿险领域的销售误导、财险领域的理赔难等问题一直长期存在。保险在公众中的形象与我们的期望仍然有很大差距。因此我国在推进、完善国家治理体系和提升治理能力现代化的过程中,需要保险业积极参与,发挥出更大的作用。

我们的研究得益于党的十八届三中全会确定的“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”的方针,也得益于全球治理和国家治理思潮的兴起。本书旨在从国家治理的最高层面,研究保险的改革发展问题,研究保险业的定位问题,研究保险业如何更好地服务国家治理、服务国家治理能力现代化,研究如何增强保险业在国家治理体系中的话语权,为保险业更快发展提供理论基础支持。目前,国内外关于保险业在国家整个治理体系中的定位研究还比较少,现有的研究多是从保险与社会保障或社会保险的关系的角度切入。在保险业的发展实践中,保险业在国家治理体系中也存在错位、缺位等问题。为提升保险业在国家治理体系中的话语权和影响力,在国家治理的决策层面找准行业发展的着力点和方向对人寿险行业的长远发展是至关重要的。因此,本书在研究中试图做到跳出保险看保险,避免为研究而研究,避免只面向少数业内人士,也避免受到行业的惯性思维和从业者的视角的影响。

本书的主要创新是跳出保险看保险，从国家治理的最高层面看保险的定位。我们认为，从国家治理的角度看，商业保险可以在很多领域发挥作用，但最重要的是在社会保障（养老保障和医疗保障）中的作用。主要创新点，一是明确商业保险和社会保险之间是竞争融合、共同发展的关系，商业保险应做好与社保竞争的准备；二是国家应建立商业保险机构承接政府职能转移作用的客观评价机制；三是国家和监管机构应鼓励发展自律维权型、研究教育型、纠纷调解型、公众服务型等保险行业组织。

本书第1章从国内外全球治理和国家治理的研究情况入手，分析了全球治理思潮的产生、扩散和影响，并对我国治理理论的研究进行了归纳，发现我国学者对治理理论的研究已经从单纯的引介评论阶段，过渡到了视角各异、“洋为中用”的深入研究阶段。本书除关注全球治理和国家治理的研究情况外，还从保险的保障属性、金融属性和社会属性三个方面回顾了保险的职能定位研究，梳理了我国学术界对保险职能的再认识、再定位，并对商业保险在社会保障体系中的定位和保险具体经营领域的定位研究情况进行了分析。书中还结合我国保险业的最新实践，对“新国十条”“健康险国五条”和保险业关于保险定位的主要观点进行了归纳总结。

第2章对国家治理的相关概念进行了界定，分析了现代国家治理体系具有治理主体多层多元化、治理结构分权网络化、治理制度理性化、治理方式民主法治化、治理手段文明化、治理技术现代化等特点，并论述了国家治理现代化过程中面临着对政府治理路径的依赖、市场治理机制不完善、社会多元治理基础薄弱、个体的自觉自律不到位等一系列的挑战，指出要从培育和创新现代国家治理理念、建立健全现代国家制度体系、创新国家治理的方式方法、发挥多元治理主体的作用等方面推进国家治理现代化，最后从国家治理需要嵌入保险机制、保险功能提升和完善国家治理几个方面论述了保险与国家治理的关系，体现把保险纳入现代国家治理体系的必要性和重要性。

本书第3章和第4章从社会保险与商业保险的起源、国外社会保险制度的发展、社会保险的主要模式、社会保险发展的启示和我国社

会保险体系的主要内容及作用、社会保险体系的发展及趋势等方面梳理了国内外社会保险的发展历程，并从险种的角度回顾了国外商业保险的发展历史，从时间的维度回顾了我国保险业的发展历程。这种回顾总结特别注意突出保险在不同历史时期的地位和作用。

本书第5章和第6章是研究的中心。第5章从一般分类角度对商业保险在各个领域的地位作用做了比较全面的论述，包括一般财产保险、大病保险、责任险、信用保险、农业保险、巨灾保险等，论证了商业保险在促进经济发展、稳定生产和人民生活、化解矛盾纠纷、贯彻国家政策和落实治理意图等方面所发挥的重要作用。第6章是本书研究最重要的部分。首先对传统的职能定位，即保险的经济补偿、资金融通和社会管理职能进行了回顾，同时又从我国保险业实践的角度，对行业定位进行了梳理，得出我国保险业定位经历了一个从无到有、从被动定位到主动定位、从行业定位到国家定位的过程。其次分析了我国养老保险体系现状，并介绍了美国的养老保险体系，最后得出我国养老保险体系发展不均衡，应大力发展企业年金和个人商业养老保险的结论。本章还研究了商业保险怎样更多地经办各种医疗保险的问题，论述了商业、医疗保险分别在促进我国经济增长方式转变、优化我国金融市场结构、完善市场经济体制、促进卫生体制改革、拉动消费、提高居民生活质量等方面所具有的作用。我们的结论是，商业养老保险和医疗保险目前所发挥的作用仍然是社会保障的补充，但从未来发展和商业保险应发挥的作用角度看，应该大大提高其地位，成为国家治理体系的重要组成部分。

第7章和第8章论述了保险业在金融业的地位作用以及与资本市场的关系。保险业是金融业的重要组成部分，保险业本身就是金融治理的重要一环。因此，我们对保险业与金融业的发展进行了研究，通过大量的数据分析，说明了金融和保险在现代经济中具有的重要地位和作用，从混业经营对保险业的影响入手，分析了保险业在金融行业的地位和未来趋势，最后结合大资管的时代背景，指出了我国保险业的未来趋势。另外，本章还重点分析了保险业与资本市场发展的关系及对其的影响，保险业可以为资本市场提供长期稳定的资金来源，促

进资本市场规模的扩大,同时有利于改善资本市场机构投资者的格局,并以实证分析的方法,介绍了美国、欧盟和日本保险业与资本市场的发展及其相互影响情况,最后介绍了我国保险业资本运作的基本情况以及在资本市场发挥的作用,并对未来我国保险业在资本市场所能发挥的作用进行了展望。

第9章论述了在国家治理定位背景下,保险企业和保险市场的发展趋势。保险业在国家治理体系中发挥积极作用,是通过具体的保险企业的市场化经营行为,以灵活的市场机制实现的,未来的发展趋势也会反过来促进和影响保险业服务国家治理体系的能力。本书通过对我国保险企业股权结构情况、保险业发展基本情况以及互联网保险业务发展情况的分析,梳理了我国保险企业的发展现状。同时从国内外经济发展环境对保险市场的影响,以及保险市场实现强势发展、进入行业发展关键期等角度,对我国保险市场的发展现状进行了梳理和分析。在本章的最后给出了我国保险业及保险市场发展趋势研判,一是全面深化改革将对保险业产生巨大的影响,现代保险服务业将在国民经济及社会发展中承担更大责任;二是公司治理监管进一步加强,保险公司法人治理结构进一步完善,保险公司现代化管理能力进一步提升;三是服务于国家经济发展战略及全面深化改革目标,保险组织集团化、国际化发展成为必然趋势;四是保险市场公平竞争秩序逐渐形成,市场退出机制逐步建立、完善,行业自律度逐渐提升,保险信用体系逐步建立;五是逐渐实现从分业经营到产业融合、从粗放型到集约型发展方式的转变;六是新科技为保险业发展带来新的机遇,“互联网+”将成为新常态。

基于如何发挥保险业服务国家治理体系,如何更好地防范风险以及如何促进保险业发展的思路,本书第10章给出了相应的适应国家治理体系的监管建议。首先,应把商业保险作为国家治理体系的重要内容进行统筹规划,不断强化保险业在国家治理体系中的定位及其重要作用。一是应充分认识到我国老龄化问题的紧迫性和改善、稳定金融市场的重要性,加快发展养老保障体系的第二、第三支柱。二是国家治理的最高层应不断调整社会保险和商业保险的定位和边界,充分发

挥二者作用，平衡二者的关系，为商业保险的发展打开空间。三是监管部门和保险行业组织应积极在国家治理的不同层面为保险行业争取各种扶持政策，不断释放政策红利。其次，监管机构应积极支持保险公司承接政府职能的转移。一是保险业自身应不断加强管理，积极承接政府职能转移，在与社保机构合作中积累经验。二是保险公司可以成为政府采购领域的供应商，提升政府治理的有效性，同时积极开拓扩大政府委托经办领域，在政府委托经办领域成为社保机构的竞争者和合作者。三是保险公司应充分挖掘和利用自身优势，以长期稳定的保险资金积极参与 PPP 项目。四是国家应建立健全商业保险机构承接政府职能转移作用的客观评价机制，定期评估保险机构承接政府职能转移的有效性，避免凭具体治理领域的决策部门和决策人的主观感受来评价的情况。最后，国家和监管机构在落实治理的过程中，应鼓励发展多层次、多类别的行业组织作为“缓冲垫”和“传感器”，以提高承接各层级、各行业的国家治理工作的有效性。具体地说，可以重点扶持自律维权型组织、研究教育型行业组织、纠纷调解型组织和公众服务型组织等几类行业组织。

通过对上述内容的分析和研究，本书结论是：从建立社会主义市场经济和吸取希腊过度国家福利教训的角度出发，我国应该提高商业保险的地位作用，大力发展第二、第三支柱，改变目前“一柱独大”的局面。要改变这一局面，只靠保险业自身努力是不够的，必须得到国家最高决策者和重要决策部门的认同和积极响应。从这个角度出发，保监会目前不仅是行业的监管者，同时还应该是行业发展的领导者、推动者。另外，通过与发达市场经济国家对比，我们认为，保险业在金融业的地位作用还应该进一步提高，保险资产作为长期投资者可以大大改善中国资本市场的资金来源和上市公司的治理结构。

本书采取了文献分析与实证研究相结合的方法，在研究过程中搜集了大量的关于国家治理、保险业定位、金融和资本市场、保险企业和保险市场等方面的文献和数据，对文献和数据进行了梳理、分析和加工，并在搜集文献和数据的基础上，对商业保险在社会保障体系中的定位和作用、国内外金融市场和资本市场等方面进行了比较分析。

此外，在研究过程中还采用了实证分析的方法，以大量的数据和事例，具体介绍、分析了我国养老保险体系与美国的差距，分析了美国、欧盟和日本保险业在资本市场发展中所发挥的作用及其相互影响。

目 录

第 1 章 引 言	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目的	3
1.3 国内外研究概况	5
1.4 主要研究内容	17
第 2 章 建立现代国家治理体系的基本要求	20
2.1 国家治理的相关概念	21
2.2 现代国家治理体系的特点	23
2.3 国家治理体系现代化建设面临的挑战	25
2.4 推进国家治理体系现代化的应对策略	28
2.5 保险与国家治理的关系	30
第 3 章 国内外社会保险发展历程	32
3.1 国外社会保险发展及启示	32
3.2 我国社会保险的发展及趋势	41
第 4 章 国内外商业保险发展历程	50
4.1 国外保险业发展历史	50
4.2 中国保险业发展历史	57
第 5 章 商业保险在国家治理体系中的基本作用	65
5.1 保险的三大基本职能	65
5.2 保险业在国家治理体系中的主要作用	67
第 6 章 提高商业保险在社会保障中的地位和作用	83
6.1 商业养老保险是我国养老保障体系的重要支柱	83

保险业在国家治理体系中的定位及发展研究

6.2 商业医疗保险可以发挥更大作用	91
第7章 保险业在金融业中的地位与作用	94
7.1 保险的金融属性	94
7.2 金融及保险在现代经济体系中的地位和作用	95
7.3 金融混业经营及其对保险业的影响	98
7.4 保险业在金融行业的地位和未来趋势	102
7.5 大资管时代下的保险业	106
第8章 保险业与资本市场的发展	113
8.1 保险业与资本市场的关系及相互作用	113
8.2 美国保险业与资本市场的发展及其相互影响	115
8.3 欧盟保险业与资本市场的发展及其影响	120
8.4 日本保险业与资本市场	122
8.5 中国保险业与资本市场的关系和未来展望	126
第9章 保险企业及保险市场发展趋势	131
9.1 保险企业发展现状及分析	131
9.2 保险市场发展现状及分析	136
9.3 保险业及保险市场发展趋势研判	138
第10章 适应国家治理体系的监管思路建议	149
10.1 把商业保险作为国家治理体系的重要内容进行 统筹规划	149
10.2 支持保险公司积极承接政府职能的转移	152
10.3 鼓励发展多层次、多类别的行业组织	154
附录	158
国务院关于加强发展现代保险服务业的若干意见	158
国务院办公厅关于加强发展商业健康保险的若干意见	167
参考文献	173

第 1 章

引 言

1.1 研究背景

本书是由中国保监会于 2014 年 6 月立项的课题结项成果,旨在研究保险业如何更好地服务国家治理,服务国家治理能力现代化。课题立项时,“新国十条”尚未颁布,因此本书有部分观点与“新国十条”一致,为保证表述的严谨性,该类观点基本上沿用了“新国十条”中的表述内容。此外,本书的研究得益于全球治理和国家治理思潮的兴起,同时,国家在推进治理能力现代化的过程中也离不开保险业的参与和贡献,目前我国保险业在国家治理体系中的话语权和影响力也不足。因此,上述情况都成为本书研究的背景。

1.1.1 全球治理思潮方兴未艾,国家治理理念逐渐形成

全球治理理论是顺应世界多极化趋势而提出的,旨在对全球政治事务进行共同管理的理论。时至今日,该理论已不仅仅限于全球政治事务,也扩展到了经济、外交、全球气候变化、恐怖威胁等其他领域。该理论最初由社会党国际前主席、国际发展委员会主席勃兰特于 1990

年在德国提出。1992年,28位国际知名人士发起成立了“全球治理委员会”(Commission on Global Governance),并由卡尔松和兰法尔任主席,该委员会于1995年发表了《天涯成比邻》(Our Global Neighborhood)的研究报告,较为系统地阐述了全球治理的概念、价值以及全球治理同全球安全、经济全球化、改革联合国和加强全世界法治的关系。后经国内外多名专家学者的研究和推动,全球治理思潮大行其道,不仅在国际组织、区域性组织和社团中被广泛接受和关注,世界许多国家政府也都非常重视全球治理理论的研究和应用,以期在全球治理的进程中获得主导权,发挥影响力,在全球治理的不同层面抢夺话语权。我国也非常重视全球治理理论的研究,积极参与全球治理进程,并在目前的全球治理事务中获得了一定话语权。同时,我国也涌现了一批知名学者,为我国在全球治理体系中夺得一席之地发挥了积极作用。

随着全球化时代的来临,人类的政治生活发生重大的变革,其中最引人注目的变化之一便是人类政治过程的重心正在从统治走向治理,从善政走向善治,从政府的统治走向没有政府的治理,从民族国家的政府统治走向全球治理^①。从一定的意义上说,全球治理是国家层面的治理和善治在国际层面的延伸。国家治理可以从全球治理中吸收有益的成分和经验,两者可以在发展中相得益彰。党的十八届三中全会指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。习近平同志在2014年2月17日召开的“省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班”上对我国国家治理的重要内涵做了系统阐述,标志着我国国家治理理念的初步形成。目前,我国正处于改革开放的关键期和经济社会发展的转型期,落实国家治理的内在要求,对我国改革开放事业和经济社会发展具有深远的战略意义。

① 俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实(双月刊),2002,(1):20.

1.1.2 完善国家治理体系需要保险业发挥其独特的作用

习近平同志指出,“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”。国家治理体系内容包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党建六个方面制度,而国家治理能力就是运用上述六方面制度管理各项事务的水平与绩效。从这一角度而言,经济治理无疑是国家治理不可或缺的重要组成部分,包括经济治理体系与治理能力两方面^①。在推进经济治理现代化进程中,如何处理政府与市场的关系是问题的关键。处理好政府与市场的关系,就可以更好地优化资源配置,提高资源有效性,使效率与公平得到适当平衡。作为金融行业的支柱产业,保险业在经济治理现代化的进程中可以发挥出独特的积极作用,通过保险企业市场化的经营行为和管理机制,可以在承接政府在经济治理领域中的部分职能、完善社会保障体系、有效化解社会矛盾和纠纷、平稳释放和管理社会风险、维护金融行业和资本市场的稳定性和安全性等方面发挥应有作用。因此,在完善国家治理体系的过程中,应充分重视保险业在社会保障管理、社会风险管理、社会关系管理和社会信用管理等方面的作用,发挥保险具有的独特机制。

1.2 研究目的

1.2.1 为保险业更快发展提供理论支持

根据国内外传统的保险职能理论,保险具有经济补偿、资金融通

^① 许正中. 国家治理现代化中的经济治理创新[J]. 国家治理, 2015, (4): 28.

和社会管理的职能，因此在国家治理不同层面和领域的决策中也往往从这三个方面出发。但上述职能定位和决策应用，只是侧重于保险的保障属性、金融属性和社会属性，更多是基于保险业内部管理的视角，并没有在更高的层面对保险的治理属性进行研究和决策应用。保险的治理属性在本质上要求研究者要跳出保险看保险，在国家治理体系的顶层设计中给保险业找准定位，因此对保险的研究应有理论上的突破，对保险业在国家治理中定位也要进一步明确。本书研究的首要目的就是要从国家治理的高度研究保险，为保险业的更快发展提供理论支持。

1.2.2 增强保险行业在国家治理体系中的话语权和影响力

保险的发展离不开国家治理体系中各层次和各领域决策部门的支持和协助，如果仅仅是保险行业自己为自己摇旗呐喊，恐怕效果会大打折扣，并有隔靴搔痒之感。比如在争取健康险和养老险税收优惠政策等方面，虽然保监会和保险行业已经呼吁、争取、沟通多次，而且国家对于健康险税优政策也于 2015 年 5 月 6 日破冰，但也还不能满足我国健康险发展需要的税优需求，对健康险发展的推动效果如何仍需观察和实践总结。其症结所在，正是保险业在国家治理体系中占据何种位置、具备多大话语权的问题。正如前文所述，目前保险业在整个国家治理体系中的话语权和影响力还不小，国家治理的各层面和各具体领域也没有足够的话语权和影响力。从国家治理的高度研究保险业的定位和应发挥的作用，将有助于保险业在国家治理的决策层面获得更多的支持和关注，可以增强保险业在国家不同治理领域的话语权和影响力，对行业的长远发展起到积极作用。因此，立足于提升保险业在国家治理体系中的话语权和影响力是本书研究的又一目的。

1.2.3 明确保险业在国家治理体系中的定位

保险业话语权和影响力不大与保险业定位有关，特别是与在国家治理体系中的定位密切相关。但截至目前，国内外关于保险业在国家