



Insurance Mechanism Serving the Modernization of State Governance

保险机制服务国家 治理现代化

——建设保险型社会助推全面深化改革

连锦泉 等著

商务印书馆
The Commercial Press

中国保监会部级研究课题

保险机制服务国家 治理现代化

——建设保险型社会助推全面深化改革

连锦泉 等著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2018年·北京

图书在版编目(CIP)数据

保险机制服务国家治理现代化;建设保险型社会助推
全面深化改革/连锦泉等著.—北京:商务印书馆,2018
ISBN 978-7-100-15703-2

I.①保… II.①连… III.①保险制度—研究—中国
IV.①F842.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第319703号

权利保留,侵权必究。

保险机制服务国家治理现代化

建设保险型社会助推全面深化改革

* 藏 连锦泉 等著 *

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京新华印刷有限公司印刷

ISBN 978-7-100-15703-2

2018年3月第1版

开本 880×1240 1/32

2018年3月北京第1次印刷

印张 8 1/2 插页 1

定价:42.00元

连锦泉，高级经济师，经济学博士，
现任人保财险首席经济学家，在保险学
理论研究和经营实践领域均有深厚积淀
和丰富成果，并持续关注保险业在宏观
经济发展和改革开放大局下的定位与发
展，在宏观经济与保险业发展研究领域
具有较深造诣。

目 录

序言	1
第一章 国家治理现代化的核心是降低社会运行成本	4
第一节 国家治理现代化的内涵	3
第二节 国家治理现代化的目标	13
第三节 国家治理现代化的路径	19
第二章 保险机制服务国家治理现代化具有独特比较 优势	25
第一节 保险机制服务国家治理现代化的理论分析	25
第二节 保险机制服务国家治理现代化的比较优势	37
第三节 保险机制服务国家治理现代化的实证分析 ——基于保险发展与国家治理体系演进的 历史考察视角	44
第三章 保险型社会以全面保险制度供给推进国家治理 现代化	55
第一节 保险型社会及相关研究综述	55
第二节 保险型社会概念、成因与表象	62
第三节 保险型社会推进国家治理现代化的理论 机制	78

第四章 建设保险型社会服务国家治理现代化的国际	
经验与启示	89
第一节 建设保险型社会服务国家治理现代化的	
国际实践	89
第二节 建设保险型社会服务国家治理转型的历史	
实践——以美国贯穿于进步时代和黄金时代的国家治理转型为借鉴	112
第三节 国际实践对我国推进国家治理现代化的	
启示	134
第五章 建设保险型社会助推中央全面深化改革与服务	
国家治理现代化	137
第一节 全面深化改革推进国家治理现代化	137
第二节 我国保险业与国家治理互动发展关系	148
第三节 建设保险型社会是全面深化改革的历史	
选择与现实路径	162
第六章 建设保险型社会服务国家治理现代化的路线图	173
第一节 保险助推建立有效有序市场和有限有为政府	173
第二节 保险机制支持法治中国建设,助推政治体制	
改革	201
第三节 保险弘扬社会主义核心价值观,助推文化体制改革	207
第四节 保险服务社会管理创新,助推社会治理体系	
建设	213
第五节 保险服务建设美丽中国,推动建立生态文明	
制度	225

第七章 建设保险型社会服务国家治理现代化的内外部	
驱动	230
第一节 外部驱动:在国家层面建立从顶层设计到	
实施细则的政策支持体系	230
第二节 内部驱动:监管部门和保险行业合力升级	
保险供给,加快发展现代保险服务业	238
参考文献	242
后记	258

序言

保险作为市场经济的基础性制度和风险管理的基本手段,在保障经济社会稳定运行方面发挥着重要作用。我国正处在全面深化改革和国家治理转型的关键期,面临的矛盾和问题更加复杂而艰巨,迫切需要稳定、全面、有效的制度供给来降低转型所带来的大量不确定性,以支持转型的顺利进行。

十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,标志着我国进入全面深化改革的历史新阶段。从保险的性质、功能、作用及发展历程来看,保险在降低经济社会各领域不确定性、服务国家治理现代化方面具有比较优势,如何深刻认识并充分发挥保险对经济社会不可替代的作用,更好地服务国家治理现代化,做大做强行业自身,是摆在我们面前的重大课题。

然而纵观保险领域的既有研究,大多只是从保险的基本功能出发来阐述保险在经济社会某一特定领域的作用和影响,系统论证保险在整个经济社会中所发挥的宏观作用的研究还较为有限,特别是在保险是否能够基于微观管理功能形成宏观治理能力,并在国家治理层面产生重大影响的研究领域,基本上处于空白状态。因此,本书致力于填补国家治理现代化与保险宏观治理能力方面的研究空白,从学术角度对保险在服务国家治理现代化方面的作用进行系统论证。

本书综合采用了经济学、政治学、社会学、哲学、法学等多种学科的理论研究方法,并重点引入新制度经济学的分析范式进行深入分析。一方面尝试对国家治理现代化的内涵、目标、路径、制度需求等方面进行系统论证,从经济学视角来解释国家治理现代化的核心是降低社会运行成本;另一方面尝试全面深入地分析保险对整个经济社会的重大影响,系统论证保险机制在服务国家治理现代化方面的比较优势,并对保险形成宏观治理能力的原理进行详细推演,在借鉴前人研究的基础上,创造性地提出“建设保险型社会服务国家治理现代化”的论断,形成研究的核心观点。

同时,鉴于在保险服务国家治理方面历史研究与实证研究的空白,本书一方面对保险发展和国家治理体系演进的内在互动关系进行历史考察,详细论证了我国国家治理体系的演进推动了保险业的发展而保险业的发展又反过来推动了国家治理体系的完善这一互动关系;另一方面对保险机制服务国家治理现代化的国际实践进行实证研究,并系统总结美国建设保险型社会服务国家治理现代化的经验教训,从而实现理论和实践的相互可验证性。

在以上理论和实证研究的基础上,本书以我国“五位一体”的改革总体布局为主要脉络,详细描绘出保险助推全面深化改革、服务国家治理现代化的路线图,并提出相应的政策建议,以期为我国建设保险型社会服务国家治理现代化的顶层设计、系统推进及落地实施提供参考和借鉴。

本书的主要理论创新可以归纳为四个方面:一是基于新制度经济学的分析框架,提出国家治理现代化的核心是降低社会运行成本;二是从保险的不确定性管理功能和全面制度供给能力以及培育现代治理文化三大方面,论证保险机制服务国家治理现代化

的比较优势;三是在法国埃瓦尔德等学者的研究的基础上,创新性地论述了保险型社会概念,系统推演在保险型社会,保险从发挥微观管理功能到形成宏观治理能力的原理,提出建设保险型社会服务国家治理现代化的观点;四是基于理论与实践研究以及当代中国经济社会发展现状,提出建设保险型社会是当代中国的必然抉择。

建设保险型社会服务国家治理现代化是一个崭新的命题,也是一个意义重大的命题,涉及多项研究领域,本书虽尽力予以深入研究,仍感与期望存在不小差距,惟期抛砖引玉,推动更多专家学者对这一领域开展研究,为做大做强保险业、更好服务国家治理现代化添砖加瓦。

第一章 国家治理现代化的核心是降低社会运行成本

本章首先对国家治理、国家治理体系及国家治理现代化等定义内涵进行界定,然后从历史和全球视角研究国家治理发展演变规律,并用新制度经济学和交易成本理论对国家治理现代化进行经济学分析,提出国家治理现代化的核心是降低社会运行成本,即通过建立科学完备的制度体系有效降低政治、经济、社会等领域的运行不确定性,进而微观上有效降低交易成本、宏观上有效降低社会运行成本,最终推动国家治理现代化的实现。

第一节 国家治理现代化的内涵

中国共产党第十八次全国代表大会做出了全面深化改革的战略部署。为贯彻落实这一战略部署,中国共产党十八届三中全会研究通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。《决定》提出,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。这是中国共产党在中央文件中首次提出国家治理体系和治理能力现代化目标,标志着中国共产党对现代化的认识进入了一

个全新的境界^①,我国的社会主义现代化建设进入了新的阶段,这也是中国共产党对社会政治发展规律新的认识和马克思主义国家理论的重要创新。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(以下简称十三五规划纲要)中再次指出,十三五发展目标之一就是“各方面制度更加成熟更加定型。国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展,各领域基础性制度体系基本形成。”可见国家治理现代化是我国经济社会建设的高阶目标,是中国特色社会主义制度在国家层面的集中体现。因此,对治理、国家治理以及国家治理现代化的内涵的理解具有重大意义。

一、治理及国家治理

英语中,治理一词早已有之,原意是控制、引导和操纵之意。但是自20世纪90年代以来,西方政治学家和经济学家赋予了治理(Governance)一词以新的含义,使它不再只局限于政治学领域,而是被广泛应用于经济社会领域。特别是西方政治学家和社会学家,按照各自关注研究的侧重,对治理一词给出了大量新的界定。

在内涵、外延各异的“治理”定义中,对人们活动的管理,以及治理的制度、规则内涵是被权威研究机构所强调的两方面内容。如全球治理委员会提出,治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的综合,是一个调和不同利益和冲突的持续过程,它包括各种正式和非正式的制度和规则^②;联合国开发计划

① 许海清:《国家治理体系和治理能力现代化》,中共中央党校出版社2013年版,第11页。

② 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第2页。

署认为,治理是通过市民社会和私人部门之间的互动,一个社会管理其经济、政治和社会事务所依靠的价值、政策和制度体系,它是为个人、组织和公司设定界限和提供机理的规则、制度和实践^①。因此概括而言,政治学、社会学视角下,治理的基本含义是一种管理社会事务的方式方法,制度或规则是其中的重要内容。

根据治理的不同层次,可以对治理概念进行划分,包括全球治理(超国家)、国家治理、社会治理(次国家)、机构治理(法人)四个不同的层次^②。按此划分,国家治理即国家层次的治理,或国家范围的治理,是对一国国内经济、政治、文化、社会、人与自然关系,以及国际关系等事务和活动的治理。在这里,国家很大程度上仅仅是治理幅域的一个限定语。

国家治理是一个开放性和系统性的概念,可以从多角度分析,例如从横向上可分为经济治理、政治治理、社会治理、文化治理和生态治理,且每一个领域还可继续细分,如经济治理又包括市场治理、企业治理等。从纵向上看,可以把国家治理分为基层社会的治理、地方的治理和全国性的治理等。

国家治理涉及三个基本的问题,即谁治理、如何治理,治理成效,也即治理主体、治理机制和治理效果。简单而言,国家治理的主体可以包括:政府、市场和社会。治理的方式可以是经济、政治、法律、民主、合作等方式。治理成效则是治理主体和治理机制相互作用后的结果体现^③。

① 张小劲、于晓虹:《推进国家治理体系和治理能力现代化六讲》,人民出版社2014年版,第32页。

② 同上书,第13页。

③ 虽然治理成效受到治理外部环境和本身治理传统等内外部多种因素的影响,但起决定因素的仍然是治理主体和治理机制,也就是说,有什么样的治理主体和治理机制,很大程度决定了有什么样的治理成效。只有治理主体和治理机制相适应,才可能产生最佳的治理成效。

二、国家治理体系与治理能力

国家治理体系和治理能力是国家治理的两大基本要素,相互联系又相互区别,并统一于国家治理。国家治理体系是国家治理能力孕育的基础,国家治理能力是国家治理体系功能的彰显。国家治理体系更完善,国家治理能力就会提高;国家治理能力提高,国家治理体系才可能更好地发挥作用。国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成。

1. 国家治理体系

基于国内外学者对治理、国家治理概念的研究和共识,我们认为,国家治理体系是一国经济社会管理的制度体系^①,或者说是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序。这一系列制度和程序的目的是规范社会权力运行,其中既包括政府等公共机构的权力运行,也包括其他非公共机构的权力运行,最终是维护公共秩序。这一系列制度和程序包括规范行政行为、市场行为和社会行为三方面的制度程序。在现代社会中,由于政府治理、市场治理和社会治理最为突出,政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系^②。

2. 国家治理能力

就基本概念而言,国家治理能力是一国运用其制度体系管理社会各方面事务的能力。就本质而言,国家治理能力是一种干预,即有

① 编写组:《党的十八届三中全会决定学习辅导百问》,党建读物出版社、学习出版社 2013 年版,第 15 页。

② 俞可平:《国家治理的现代化之路》,《中国青年报》,2013 年 12 月 4 日。

目的的、直接的社会政治互动形式^①。相对于国家治理体系,国家治理能力相对抽象。它并非一种实体,而是对国家治理体系中各主体的角色定位和彼此间的联系和相互作用的反映。同时,国家治理能力也是复杂的。由于国家治理是动态的、复杂的和多样的,国家治理能力就不可能是政府单方面的能力,也不是静态的、孤立的能力,而是多个主体、多层次、多样化互动所形成的动态“合力”。现代社会,国家治理能力面临的重要挑战是,它必须要满足现代社会子系统日益多样化、复杂化、动态化的现实。或者说,国家治理能力唯有更加有效,更加合理,才能适应现代社会的演进。

三、国家治理的历史演进

1. 国家治理演进的四个历史阶段

从历史维度考察,国家治理的一般历史演进历程可以分为四个阶段,即无治理主体的“前治理”时期,政府绝对主导的单元治理时期,政府—市场二元主导治理时期,以及政府—市场—社会主导的三元治理时期^②。

第一,无治理主体的“前治理”时期。在“前治理”时期,统治者的活动范围往往较窄,甚至无法满足国民的一般政治和经济要求,更谈不上选择余地。政府对经济的促进作用非常有限,也较少地参与到社会经济的具体建设过程中,更多的是以统治者的姿态出

① [美]库伊曼:《治理和治理能力:利用复杂性、动态性和多样性》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 234 页。

② 景维民等:《经济转型深化中的国家治理模式重构》,经济管理出版社 2013 年版,第 33 页。

现。政府将统治集团的私利凌驾于所有社会经济主体的利益之上,其行为的核心目的更多的是在于维持其统治。在西方,只有到了16世纪,随着可支配政治权力的增加,人们才开始更多关注政府应当做什么及其正当职能是什么,此时作为治理主体的政府才开始真正出现(奥坎肖特,1962)。因为只有政府通过自身的优势手段来有意识地参与并实现国家财富和公共利益最大化时,作为一个治理主体的政府才出现。

第二,政府绝对主导的单元治理时期。随着物质和精神文化的繁荣丰富,社会阶层的逐渐出现,维护秩序、控制社会必然需要一个作为统治者的治理主体。在政府绝对主导的单元治理模式中,政府作为事实唯一的治理主体对社会经济发展起着绝对主导作用,而市场则处于从属的地位,独立的社会治理此时基本不存在。政府凭借其在国家权力中的垄断地位,使其成为一个凌驾于市场和社会之上的公共秩序治理主体。此时政府在一般社会经济发展过程中可以任意决定和支配各个社会发展要素之间的关系,在社会信息传递方式上则是自上而下的单维传导,其核心表现是命令与控制。

第三,政府—市场二元治理时期。随着经济社会,特别是市场经济的发展,社会中产生了一个占有大量财富资源并具有一定自治能力的私人部门——市场。这一壮大的私人部门为了继续扩大化其利益,在国家治理体系中发出自己的有力声音,它有摆脱政府干涉和压制的强烈冲动。它开始抗衡和制约政府的权力,进而冲击以政府为绝对主导的一元治理模式。由此,市场不断壮大而国家治理能力不相适应造成的阶层对立、社会摩擦不断加剧。在双方历经一番博弈之后,壮大的市场逐步成为商品经济社会实施管

理的重要途径和主要手段,成功从国家治理后台走到前台;政府则逐渐从经济发展的直接参与和主导者,转变为市场机制的维护者。由此,政府—市场二元治理模式逐渐取代了政府占绝对主导的单元治理模式。

第四,政府—市场—社会三元治理时期。政府—市场—社会这种三元国家治理,是随着社会发展的不断演进,社会结构日益复杂,独立于政府和市场的公共社会领域不断扩展、社会力量不断壮大而发展起来的。虽然政府和市场在各自的领域中具有独特的治理优势,但是由于二元治理框架总体限定了社会力量参与国家治理通道和可能,不断壮大的社会力量无法在国家治理体系中占有一席之地,利益诉求和建议声音无法有效反映至国家治理层面,导致“政府失灵”和“市场失灵”日益频繁。政府和市场治理下难以有效解决的各类社会问题以社会矛盾、群体性事件、阶层分化等形式不断涌现,经济社会运行成本不断上升,社会不稳定因素不断积聚。面对社会活动领域的拓展和社会系统的复杂化,一个“专职”于该领域治理的主体成为时代的急需,这就是国家治理中的“社会”主体。依赖于政府、市场对社会治理主体的需要和培育,以及社会治理主体自身的壮大成长,当社会这一治理主体加入到原先的政府—市场二元治理模式中后,大量为政府、市场所无法解决的社会治理问题得以妥善解决。

2. 从统治,到管理,再到治理的背后逻辑^①

第一,统治:“前治理”时期与单元治理时期。国家治理的历史演

^① 张小劲、于晓虹:《推进国家治理体系和治理能力现代化六讲》,人民出版社2014年版,第78页。