



中国保险保障基金
制度研究与实践丛书

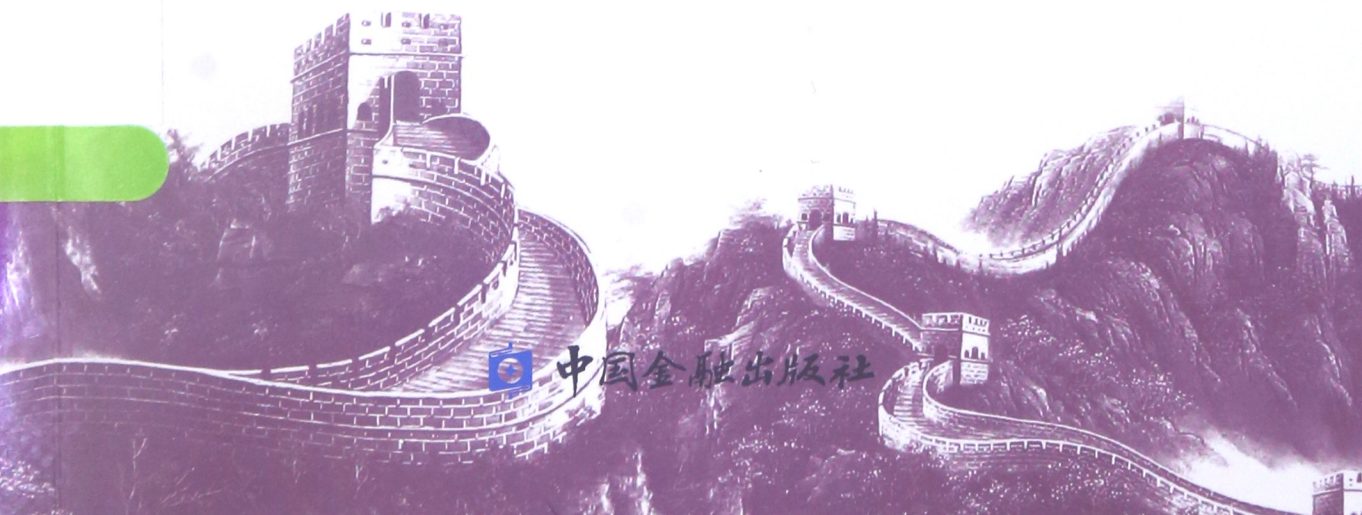
ZHONGGUO BAOXIAN BAOZHANG JIJIN
ZHIDU YANJIU YU SHIJIAN CONGSHU

我国保险行业保障风险及 保障基金制度比较研究

WOGUO BAOXIAN HANGYE BAOZHANG FENGXIAN JI
BAOZHANG JIJIN ZHIDU BIJIAO YANJIU

主编◎任建国

CISF





CISF

ZHIDU YANJIU YU SHIJIAN CONGSHU

我国保险行业保障风险及 保障基金制度比较研究

WOGUO BAOXIAN HANGYE BAOZHANG FENGXIAN JI
BAOZHANG JIJIN ZHIDU BIJIAO YANJIU

主 编◎任建国

副主编◎陈志理 聂永泰

 中国金融出版社

责任编辑：张 铁
责任校对：张志文
责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

我国保险行业保障风险及保障基金制度比较研究 (Woguo Baoxian
Hangye Baozhang Fengxian ji Baozhang Jijin Zhidu Bijiao Yanjiu) /任建国
主编. —北京: 中国金融出版社, 2014. 8
(中国保险保障基金制度研究与实践丛书)
ISBN 978 - 7 - 5049 - 7626 - 0

I. ①我… II. ①任…②陈…③聂… III. ①保险业—风险管理—研究—中国②社会保险基金—基金制度—研究—中国③社会保障基金—基金制度—研究—中国 IV. ①F842②D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 192492 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 12.75

字数 186 千

版次 2014 年 8 月第 1 版

印次 2014 年 8 月第 1 次印刷

定价 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7626 - 0/F. 7186

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序

保险保障基金制度是保险行业防范化解风险，保护保险消费者合法权益的一种重要的市场化救助制度。20世纪30年代美国率先建立保险保障基金制度后，世界上很多国家相继建立了这类制度。经过几十年的发展，保险保障基金制度在全球范围不断发展和完善，发挥着越来越重要的作用。

1995年，我国《保险法》首次对保险保障基金制度进行了原则性规定，保险业率先在我国金融行业建立了市场化的风险自救机制。从概念和功能上看，我国的保险保障基金是指按照《保险法》和《保险保障基金管理办法》规定，由保险公司缴纳，全行业集中管理，在保险公司发生重大风险，可能严重危及社会公众利益和金融稳定的情形下，统筹使用于救助保单持有人、保单受让公司或者处置保险业风险的行业风险救助基金。从发展历程上看，我国保险保障基金制度先后经历了“单独提取、专户存储”的企业留存阶段，“专户缴入、加强监管”的集中管理阶段和“借鉴经验、积极改制”的公司化运作阶段。2008年9月，经国务院批准，保监会、财政部、中国人民银行三部门共同颁布了新的《保险保障基金管理办法》，设立了保险保障基金有限责任公司（以下简称保险保障基金公司），依法负责保险保障基金的筹集、管理和使用。目前，我国保险保障基金制度已成为加强保险业风险管理的重要制度安排和防范化解行业风险的有效工具。随着金融改革的全面深化，保险业发展的市场化程度将越来越高，市场竞争将越来越激烈，保险公司优胜劣汰将成为一种常态。面对市场在资源配置中起决定性作用的新形势，保险保障基金制度如何才能经得住市场和实践的检验，成为摆在我们面前的重大课题。



近年来，保险保障基金公司做了不少富有成效的工作，基金管理不断优化，规模突破 500 亿元，保值增值能力不断提高；风险处置平台日趋完善，初步积累了符合保险业市场化发展实际、成功处置行业风险的若干经验；风险监测工作扎实推进，逐步建立了有保险保障基金公司特色的风险监测和预警指标体系。中国保险保障基金制度研究与实践丛书的出版，既是对公司过去几年实践的梳理和总结，又是对保险保障基金事业未来发展的再探索，对我国保险保障基金制度的完善和发展具有积极的意义。可以说，只有在实践中不断总结经验、积极探索，充分学习借鉴先进国家和地区的成功做法，才能集各家之长，形成符合中国保险业市场化发展实际，能够有效防范化解行业风险的保险保障基金管理模式和风险监测与处置体系，筑牢保险行业风险屏障。

我国的保险保障基金制度还很年轻，需要进一步探索和解决的问题还很多。希望本丛书的出版能够起到“抛砖引玉”的作用，唤起业界、学界对保险保障基金事业的更多关注和对保险保障基金制度的研究热情；也希望这些研究成果能够为有志于从事保险保障基金理论研究和实践的各位学者、专家提供一定的帮助。

項保波

二〇一四年七月

前 言

金融业的发展，风险与机遇并存。作为投资者或消费者，人们往往只注重收益，而忽视对可能产生的金融风险的防范。后果就是，风险积少成多，最终可能爆发全球性的金融危机，甚至是经济危机。2008年金融危机的爆发，给世界各国的金融监管部门敲响了警钟。近年来，世界各国，特别是各主要资本主义国家，都将完善金融监管制度，加强金融监管力度提到了空前高度，纷纷采取各种措施提振本国金融投资者和消费者的信心，维护金融业的健康发展。在加强政府监管的同时，如何以市场手段，通过建立和完善市场退出和风险处置的制度机制，对行业风险进行管控和处置，也成为国际金融界普遍关注的热点问题。

保险业作为金融行业的重要组成部分，本身就是经营风险的行业。因此，如何防范化解自身发展中的风险，自然成为实现保险行业健康发展的首要问题。为了维护保险消费者的保单利益，促进保险行业健康发展，美国于20世纪30年代率先建立了保险保障基金制度。保险保障基金制度是一个国家（或地区）为了保障保单持有人合法权益，促进保险业健康发展，维护金融稳定，通过规范保险保障基金的筹集、管理和使用，救助保单持有人、保单受让公司或者处置保险业风险的一种制度安排。随着保险业在世界范围内的不断发展，英国、日本、中国台湾等国家和地区也都以立法形式建立了类似制度，将其作为保险业防范化解风险的又一道防线。特别是金融危机以后，随着政府、保险市场参与者对金融风险的认知程度不断提高，以及保险业与银行业、证券业等其他金融行业之间的融合不断加深，再加上存款保险等相关制度的不断完善，全球范围内形成了一种建立和更新保险保障基金制度的需求和趋势。事实表明，上述国家和地区的



保障基金制度是符合市场经济发展规律的，其风险处置目标是较为明确的，经验和做法也是较为有效的，值得我们在充分比较和研究的基础上学习借鉴。

我国的保险保障基金制度自 1995 年《保险法》首次进行原则性规定至今，已经历了整整 20 个年头。这些年来，我国保险保障基金制度不断发展完善，基金管理模式不断革新，市场化、专业化水平不断提高。但是，我们必须认识到，我国的保险保障基金制度还很年轻，需要进一步发展和完善的地方还很多。特别是，随着我国金融改革的不断深入和保险业市场化进程的不断加快，保险保障基金的作用必然会愈发重要。我们的制度要与时俱进，首先必须认清所要面临的保障风险及其特征，明确制度层面有待改进和完善之处，通过有针对性地学习借鉴发达国家和地区的先进经验和成熟做法，使之具备中国特色，最终能够有效管用。这也是本书中“我国保险行业保障风险研究”和“保险保障基金制度比较研究”两项课题的根本出发点和落脚点。

其中，课题“我国保险行业保障风险研究”，通过对保险行业保障风险以及保障基金制度进行研究，深入剖析保险保障基金面临的风险矛盾及其成因，同时通过学习借鉴先进国家和地区的成功经验，结合我国保险保障基金制度自身发展实际，提出切实可行的政策建议。课题“保险保障基金制度比较研究”，着重以美国、英国、日本、加拿大和中国台湾等国家和地区为研究对象。通过对这些国家和地区的保险保障基金制度进行客观分析，比较各种制度设计的特点和优劣势，找出可资借鉴的经验和做法，最后提出兼具针对性和可行性的政策建议，为我国保险保障基金事业的发展提供理论支持和经验借鉴。

从内容编排上看，由于我国保险保障基金制度还处于起步发展阶段，现有对保险保障基金制度的研究也大都停留在理论分析层面。因此，本书中的两篇研究成果在对保险保障基金制度进行理论分析的基础上，本着理论联系实际的原则，通过对我国保险行业面临的保障风险以及主要国家和地区的保障基金制度进行专门研究，侧重于从实践层面分析保险行业保障风险以及保障基金制度面临的风险矛盾，比较各种制度设计的优势和不

足，并通过介绍各国（地区）的成功经验做法，提出具有可操作性的意见建议。

从结构层次上看，课题“我国保险行业保障风险研究”，按照层层递进的逻辑顺序分为五个部分：第一部分通过对保障风险的含义、性质等进行界定，明确保险保障基金制度的主要任务；第二部分详细介绍保险保障基金制度的性质、作用、职能、定位等基本理论；第三部分深入分析保险保障基金面临的风险矛盾以及发达国家和地区可供学习和研究之处；第四部分着重对几个保险保障基金制度较为完善的国家和地区进行比较分析；第五部分从实践层面提出可资借鉴的经验做法。而课题“保险保障基金制度比较研究”，在充分考虑保险保障基金制度框架构成要素的基础上，根据各要素间互相影响、互相制约的内在逻辑关系分为七个部分：第一部分对保险保障基金制度概念和与其相关的一系列制度作系统介绍，明确保险保障基金制度的内涵及其发挥作用的制度环境；第二部分至第六部分分别从保险保障基金的管理模式、筹集管理、资金运用、风险监测和风险处置五个方面进行比较分析，深度挖掘各先进国家和地区的成功经验、成熟做法及其给我们的启示；第七部分结合我国保险保障基金制度体系构建的基本模式和成熟做法，以及各国（地区）制度的比较优势，提出切实可行的政策建议。

在课题研究过程中，课题组成员始终坚持科学严谨、务实高效的工作态度，通过我们的研究成果，真实客观地分析我国保险行业保障风险，全面而有侧重地展示世界范围内保险保障基金制度的发展情况，系统而深入地比较研究各先进国家和地区保险保障基金制度的特征与运行模式，科学而审慎地提出有针对性的、切实可行的政策建议。在课题报告起草过程中，我们力求做到观点思路明晰、结构布局合理、论据论证充分、成果引用规范、建议提法得当。通篇来看，本书的两篇课题报告具备了一定的科学性、系统性和创新性，希望能够给有志于进行相关理论研究的学者以启发，给从事保险保障基金工作的同仁以借鉴。希望我们的研究成果，能够在理论界、业界产生抛砖引玉的效果，希望各界共同努力为我国保险保障基金制度的发展完善建言献策。

目 录

我国保险行业保障风险研究

一、保险行业保障风险研究	3
(一) 保险行业保障风险的含义界定	3
(二) 保险行业保障风险的特殊性	5
(三) 保障风险与保险行业风险的关系	10
(四) 保障风险的范围：保险行业风险视角的分析	11
(五) 保险保障制度的发展历程	15
二、保险保障基金理论分析	16
(一) 保险保障基金的性质	17
(二) 保险保障基金的职能	18
(三) 保险保障基金的作用	20
(四) 保险保障基金的定位	21
(五) 保险保障基金的运作分析	28
三、我国保险保障基金面临的风险和矛盾及其他国家（地区） 经验借鉴	36
(一) 我国保险保障基金面临的风险和矛盾	36
(二) 成因分析	44
(三) 其他国家（地区）经验借鉴	49
四、保险保障制度研究	60
(一) 美国	60
(二) 英国	67
(三) 日本	68
(四) 中国台湾地区	71

(五) 各国(地区) 实践的差异性分析	74
(六) 其他国家(地区) 经验借鉴	81
五、结论与建议	82
(一) 基本结论	82
(二) 政策建议	85
案例一 美、日保险保障基金作用的比较分析	103
(一) 美国保险保障基金与保险公司破产的处理	103
(二) 日本投保人保护机构与保险公司破产的处理	107
(三) 美日破产保险公司处理方式的比较分析	111
案例二 美国财政部和美联储救助美国国际集团	114
(一) 美国财政部和美联储救助 AIG 的理由	114
(二) 美国财政部和美联储救助 AIG 的具体实施方案	115
(三) 有关 AIG 救助行动的新动态	116

保险保障基金制度比较研究

引言	119
一、保险保障基金制度概论	119
(一) 保险保障基金制度的概念	119
(二) 保险保障基金制度的主要内容	120
(三) 保险保障基金的相关制度体系	123
(四) 其他国家(地区) 保险保障基金制度概况	125
二、保险保障基金管理模式比较研究	126
(一) 各国(地区) 保险保障基金管理模式及其实践	126
(二) 各国(地区) 基金管理模式的共性与差异比较	139
(三) 有关基金管理模式的借鉴与启示	142
三、保险保障基金筹集管理比较研究	146
(一) 各国(地区) 基金筹集管理实践	147
(二) 各国(地区) 基金筹集管理比较	150
(三) 有关基金筹集管理的借鉴与启示	151

四、保险保障基金资金运用比较研究	155
(一) 同类资金运用实践	156
(二) 同类资金运用的比较分析	161
(三) 关于资金运用的借鉴与启示	162
五、保险保障基金实施风险监测比较研究	164
(一) 各国(地区) 保险保障基金制度实施风险监测的法规和 实践	165
(二) 各国(地区) 保险保障基金制度实施风险监测的比较 分析	178
(三) 有关保障基金风险监测的借鉴与启示	179
六、保险保障基金参与风险处置比较研究	183
(一) 发达国家(地区) 的情况介绍	183
(二) 发达国家(地区) 的经验借鉴	184
七、主要结论和建议	184
(一) 关于管理模式	184
(二) 关于筹集管理	184
(三) 关于资金运用	185
(四) 关于风险监测	185
(五) 关于风险处置	186
参考文献	187
后记	190

我国保险行业保障风险研究

近年来，美国国际集团（AIG）等一些国际知名的保险机构深陷国际金融危机，或接受政府救助，或在后危机时期艰难前行。尽管由于多种原因我国没有爆发金融危机，但受到了国际金融危机的巨大外部冲击，加上自身周期性下行等因素的影响，国民经济进一步回升的基础还不稳固、不确定，这些都使我国保险业面临非常严峻的挑战，更需要高度重视解决我国保险业存在的风险，其中密切关注保险行业保障风险，采取切实措施有效防范和化解具有非常重要意义。鉴于此，本报告对我国保险行业保障风险与保险保障制度等问题进行专门研究。

一、保险行业保障风险研究

保险行业保障风险是一个新提法，至今尚未发现有文献对其内涵进行过界定。由于理论界对于风险已有比较清晰的定义，这里首先从风险的概念出发，侧重于风险的宏观层面，对保险行业保障风险内涵进行界定，并对相关理论问题进行分析探讨。

（一）保险行业保障风险的含义界定

风险是指在特定环境和特定时间段发生损失，即预期目标与实际结果之间出现差距的可能性。从广义来看，风险既表现为结果的不确定性，即风险产生的结果可能是损失、获利或是无损失也无获利。从狭义来理解，风险表现为损失的不确定性，即强调风险产生的损失，没有从风险中获利的可能性。对于不同的经济主体而言，往往会侧重狭义风险和广义风险中的某一方面。例如，在金融领域，不同经济主体基于不同的行为动机和目标追求在微观和宏观层面对于风险的考虑出现明显差异。在微观层面，金融机构会受经济人动机的驱使，更多地强调风险结果的不确定性，追求的风险和收益的平衡，即高风险—高收益以及低风险—低收益。但受经济人动机驱使的众多单个金融机构的理性活动，并不一定会在宏观层面产生合理的结果，甚至微观风险的汇总可能会形成宏观层面的系统性风险，即风险的“合成谬误”。因此，在宏观层面，如政府或行业监管或风险处置机构等主体，则侧重从行业或公共利益出发，更注重风险产生的损失大小，努力防范和化解风险，维护行业的稳定和健康发展。



由于保险行业保险保障制度是基于整个保险行业的，这里按照宏观层面的思路，即从狭义的侧重损失不确定性的角度出发，来进一步类推和界定保险行业保障风险。另一方面，建立保险保障制度的目标是为了保障保单持有人的合法权益和维护保险业的稳定。结合这两个方面可以初步得出，保险行业保障风险是指保险公司出现经营危机或偿付能力严重不足时，保险保障基金或公司保障保单持有人权益以及维护保险业稳定的不确定性或风险。因此，从保险保障制度的功能和目标来看，保险行业保障风险又可以直接界定为：保险保障基金或公司^①作为保险行业的最后安全网，存在的保障保单持有人合法权益和维护保险业安全的能力不足、功能减弱或丧失的不确定性或风险。

近年来，我国形成了以公司内控为基础，以偿付能力监管为核心，以资金运用监管为关键环节，以现场检查为重要手段，以保险保障基金为屏障的保险业风险防范的五道“防线”，其中保险保障基金是保险行业内部^②防范化解风险的最后安全屏障。从风险形成过程看，经过公司内控、偿付能力监管、资金运用监管和现场检查前四道防线后，仍可能存在不能规避、化解和消除，并最终需由保险保障基金承担和面对的行业风险。因此，结合我国保险行业风险的形成链条和防范机制看，保障风险又可以进一步理解为：保险保障基金或公司对于经由公司内控、偿付能力监管、资金运用监管和现场检查前四道防线未能有效防控的行业风险，存在的保障保单持有人合法权益和保险业安全能力不足、功能减弱或丧失的不确定性或风险。简言之，保险行业保障风险是保险保障基金或公司在处置前四道“防线”不能有效防控的行业风险过程中，存在的保障保单持有人合法权益和保险业安全能力不足、功能减弱或丧失的不确定性或风险。

① 在不存在委托—代理问题的情况下，基金与其运作机构——公司或非营利组织可以视为一体，为清晰起见，本文在定义中将二者抽象化为一体。同时，考虑到现实中法人治理机制不完善可能导致二者的行为目标出现差异，后文在保险保障基金制度研究、比较研究和政策建议等部分适当考虑基金治理机制。

② 需要说明的是，保险行业风险突破保险保障基金这一安全屏障后，即转化为公共风险的一部分，由政府直接面对，具体分析详见后文。

（二）保险行业保障风险的特殊性

1. 保障风险的直接承担主体是保险保障基金

从产生过程来看，保险保障基金制度与保险公司经营的特殊性和经营环境的不确定性以及保险业的脆弱性和外部性密切相关。

首先，保险业的脆弱性和外部性需要政府为其提供担保。作为企业，保险公司同样会倒闭、清算。同一般行业的企业相比，保险公司作为进行风险定价及集合与分散风险的专业机构，在经营方面面临着特殊的风险，而且较一般企业的经营更具有风险性，甚至倒闭的可能性更大。更重要的问题是，保险业本身具有脆弱性，而且保险公司的倒闭会产生更大的负面影响或负外部性。一方面，保险市场是一个典型的信息不对称市场，逆向选择和道德风险产生的不利影响不仅造成保险市场失灵，降低保险市场运行效率，而且潜在投保人被挤出市场等使得保险市场更加脆弱。另一方面，个别保险公司的危机可能引发连锁反应导致更多的保险公司破产。个别高风险保险公司面临解散和破产，会打击保单持有人的信心，甚至产生严重的恐慌心理，出现“羊群效应”，导致众多的投保人退保，保险市场的这种传染效应使更多的保险公司出现偿付能力危机或面临倒闭，甚至对整个行业产生巨大的冲击。而且，保险公司的偿付能力危机会损害保单持有人的合法权益，导致保险功能丧失，引发一系列风险出现，甚至是社会动荡。保险市场的脆弱性和外部性使保险市场出现失灵，难以有效运作和实现保险业的健康发展。在这种条件下，需要政府介入加以解决^①。尤其是在经济、金融全球化深入发展的条件下，保险公司破产产生脆弱性和外部性的可能更大，需要政府发挥更大的作用。大体来看，政府除了在事前、事中通过保险监管等进行风险防范外，还需要对事后的风险，即经营失败提供担保，以妥善处置和化解风险。在保险公司出现偿付能力危机、面临倒闭和破产清算的情况下，无论是隐性还是显性的保险保障制度，都有助于减轻乃至消除保单持有

^① 需要说明的是，尽管保险公司可以通过再保险的方式分散风险，但再保险并不能解决保险公司在经营中可能出现的波动，因而是远远不够的。要实现保险业的稳健经营，政府除要求保险公司必须有足够的责任准备金外，还应必须建立保险保障制度，要求按规定提取保险保障基金。



人恐慌心理，避免恐慌情绪在保险市场的蔓延和传染，防止“羊群效应”的出现，从而起到稳定市场的作用。

其次，显性的保险保障制度优于国家无限兜底的隐性担保，这促使国家或政府成为保险保障基金制度的供给方。尽管隐性担保制度和显性保险保障制度都具有稳定市场的作用，但作用程度和面临的风险存在差异。在没有实施保险保障基金制度，即在实行政府隐性担保的情况下，尽管没有明确的担保合约存在，但政府与被保险人之间、政府与保险公司之间存在着一种隐性担保关系。针对保险公司偿付能力严重不足无力赔付的情况，政府往往会采取其他措施进行干预，以保护被保险人的利益，极力通过阻止保险公司破产来维护保险市场的稳定。显然，在政府隐性担保的制度条件下，保险公司不用过多顾忌后果而更倾向于从事高风险的经营活动，从而产生明显的逆向激励和更大的道德风险。如果保险公司又为国家所有，政府同为所有者和隐性担保主体，那么所产生的逆向激励和道德风险可能更大。与政府隐性担保相比，保险保障基金制度作为显性的、明确的保险制度则具有明显的优势。一是由于明确了保障的范围、程度、方式和时间，实现了保单持有人权益保护的确定性和预见性，有助于增强社会公众信心和避免市场恐慌，防止保单持有人大规模退保的发生，维护保险市场稳定。二是根据保险公司和保险业务的风险状况科学设计的差异化的保险保障基金费率结构以及对保单持有人的适度合理赔偿，有助于减轻保险市场客观存在的道德风险，提高保险市场效率。三是由于保险保障基金制度建立了较为完善的破产救济制度，在保障保单持有人合法权益的同时可以使偿付能力严重不足的保险公司按照市场原则平稳退出市场，有效减轻保险公司市场退出给保单持有人造成的损失和社会震荡，有效化解保险业风险和促进保险业的平稳健康发展。四是运用保险保障基金对退出市场的保险公司按照法定的标准进行清算，有助于实现清算成本的最小化。正因为如此，政府通常会选择保险保障基金制度作为显性的制度安排，政府也成为保险保障基金制度的主要供给方，推动该项制度的建立、发展和不断完善。截至 2000 年底，OECD 国家中至少有 21 个国家设有保险保障基金。在亚洲，泰国、