


中国保险业

制度变迁与绩效研究

ZHONGGUO BAOXIANYE

ZHIDU BIANQIAN YU JIXIAO YANJIU

朱文胜 著

 中国金融出版社

中国保险业制度变迁与绩效研究

朱文胜 著



中国金融出版社

责任编辑：张智慧

责任校对：孙蕊

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

中国保险业制度变迁与绩效研究 (Zhongguo Baoxianye Zhidu Bianqian yu Jixiao Yanjiu) /朱文胜著. —北京：中国金融出版社，2005.1

ISBN 7 - 5049 - 3632 - 4

I. 中…

II. 朱…

III. 保险业—规章制度—研究—中国

IV. F842

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 005815 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804(传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010)63286832, 63365686(传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京东方七星印刷厂

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 8.5

字数 190 千

版次 2005 年 6 月第 1 版

印次 2005 年 6 月第 1 次印刷

定价 25.00 元

如出现印装错误本社负责调换

序

金融是现代经济的核心。新中国保险业自创建以来，经过 50 余年的发展，已成为我国金融业的三大支柱之一，在保障国民经济的正常运行、促进金融体系的健康发展、保持人民生活和社会的稳定等方面发挥着越来越重要的作用。作为经营风险的特殊行业，保险业有其独特的发展规律，然而，到目前为止，国内对我国保险业发展史及其规律的相关研究还十分薄弱和欠缺，朱文胜博士所著《中国保险业制度变迁与绩效研究》一书，首次从制度变迁的角度对中国保险史进行了深入系统的研究，较为全面地评价了中国保险业在不同制度安排下的绩效，揭示了中国保险业创建、停办、恢复和高速发展所隐含的经济规律，此书对于解读我国保险业的发展历史、探求我国保险业未来的发展方向和在新的历史条件下我国保险业选择恰当的制度安排具有一定的理论和现实意义。

作者运用新制度经济学的相关理论，从产权结构、国家行为、意识形态三个方面对中国保险业制度变迁的过程进行了实证研究。作者在产权制度上，详细描述了我国保险业产权安排由垄断性国有产权向多种产权形式混合并存的发展过程，指出国有产权内生的矛盾发展所导致的低效率是我国保险业产权安排发生演变的根本原因；在国家行为的分析上，以国家理论为基础构建了一个国家效用函数，通过对不同历史时期国家效用及其实现环境和条件

的研究，揭示了国家改变保险业的产权结构并相应修改和调整博弈规则的内在原因；在意识形态方面，通过对我国保险思想的发展、社会公众保险意识的变化、社会对公有制和保险业非国有产权认识的变化的描述，分析了我国意识形态的变化对保险业制度变迁所产生的积极作用。这样，作者就运用制度变迁理论的分析框架，对中国保险发展史进行了合理的解释，阐明了中国保险业发展的内在规律。在此基础上，作者结合产业经济学的研究方法，以详实的数据从多方面比较和评价了中国保险业制度变迁的绩效，使人们对保险业的历史和现状及未来的发展趋势有更加深刻的了解和认识。可以说，此书是近年来运用制度变迁和产业经济学理论对具体行业进行实证分析的一本力作。

朱文胜博士在保险业工作多年，具有丰富的保险专业知识和从业经验，不仅善于研究解决具体的保险问题，而且勤于理论思考，他对中国保险业改革和发展所具有的强烈的使命感和责任感，是他在繁忙的工作之余潜心钻研、不断创新的重要原因。朱文胜在攻读博士学位期间，在学术探究领域孜孜以求锲而不舍，运用经济学理论研究中国保险业的实际问题，因此，这本由博士论文修改而成的专著，作为其对中国保险业改革与发展高度关注和不断探索过程中形成的学术成果，值得保险理论界和保险业界人士阅读和借鉴。

暨南大学副校长

博士生导师

胡 军

2005年3月10日

目 录

第一章 研究背景与分析框架	(1)
第一节 研究背景	(1)
一、问题的提出	(1)
二、中国保险业发展简史	(4)
第二节 研究方法与分析框架	(28)
一、研究方法	(28)
二、分析框架	(29)
第三节 文献综述	(30)
一、制度变迁理论简述	(30)
二、我国行业制度变迁研究文献综述	(37)
三、我国保险业制度变迁研究文献综述	(42)
第二章 中国保险业产权制度及其变迁	(44)
第一节 我国保险业产权安排的历史演进	(44)
一、1949~1978年我国保险业的产权安排	(44)
二、我国保险业恢复重建期的产权安排	(45)
三、我国保险业全面发展期的产权安排	(46)
第二节 我国保险业产权制度变迁的含义	(49)
一、垄断性国有产权	(49)
二、多家竞争的公有产权	(57)

三、排他性的私有产权	(64)
四、从垄断性国有产权到混合产权	(66)
第三章 国家在保险业制度变迁中的地位和作用	(88)
第一节 国家理论：一些基本观点	(88)
一、国家的性质	(88)
二、国家理论与产权理论	(90)
第二节 国家效用函数	(92)
第三节 政府主导型的中国保险业制度变迁	(95)
一、1949~1978年：以国家垄断产权为特征的制度 安排	(96)
二、1979年以后：以国家在产权边界上逐步退让为 特征的制度变迁	(107)
三、国家在保险业博弈规则上的调整和重建	(118)
第四章 意识形态对保险业制度变迁的影响	(127)
第一节 意识形态对制度及其变迁的作用	(127)
第二节 保险思想对我国保险业制度变迁的影响	(130)
一、我国保险思想的历史演进	(130)
二、社会公众保险意识的变化	(135)
三、社会对公有制和保险业非国有产权认识的变化	(141)
第五章 保险业制度变迁的绩效分析	(146)
第一节 制度变迁绩效的衡量	(146)
一、制度变迁与经济绩效	(146)
二、保险业制度变迁绩效的衡量	(149)
第二节 市场运行绩效	(150)

一、保险业的市場结构及其变化趋势·····	(150)
二、保险业的发展规模·····	(164)
三、保险业的资源配置效率·····	(176)
四、保险业的技术进步·····	(196)
五、保险业的偿付能力·····	(211)
第三节 宏观经济绩效·····	(222)
一、减轻了财政负担·····	(223)
二、促进了改革的顺利进行·····	(225)
三、扩大了就业范围·····	(227)
四、完善了金融体系·····	(229)
第六章 研究的结论和局限·····	(243)
一、中国保险业的制度变迁·····	(243)
二、绩效·····	(247)
三、研究的局限·····	(248)
参考文献·····	(250)
后 记·····	(262)

第一章 研究背景与分析框架

第一节 研究背景

一、问题的提出

新中国成立 50 多年来，我国保险业几经波折，历经磨难，其发展历程充满坎坷。1949 年全国解放后，中央政府在迅速接管各地官僚资本保险公司的基础上，于 1949 年 10 月 20 日成立了中国人民保险公司，作为国有保险企业经营各类保险业务，创建了新中国的保险事业。与此同时，中央政府加强了对私营保险公司和外资保险公司的管理和改造，并最终使外资保险公司和私营保险公司分别于 1952 年和 1956 年先后退出国内保险市场，中国人民保险公司代表国家垄断经营国内外所有保险业务。1958 年 10 月，中央在西安召开全国财贸工作会议，通过《关于农村人民公社财政管理问题的意见》，提出：“人民公社化后，保险工作的作用已经消失，除涉外保险业务必须继续办理外，国内保险业务应立即停办。”同年 12 月，在武汉召开的全国财政会议正式作出了“立即停办国内保险业务”的决定，中国人民保险公司从此停办了国内保险业务，仅保留必要的涉外保险业务。保险业因此在国内消失了

20年。

1978年12月中共十一届三中全会决定，从1979年开始把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来，中国从此进入到对内改革、对外开放的新的历史时期，开始由一个高度集中的计划经济体制逐步向市场经济体制转型。为适应经济改革和发展的需要，1979年11月，中国人民银行召开全国保险工作会议，决定从1980年起恢复停办20年的国内保险业务，同时大力发展涉外业务，国内保险业务开始全面恢复并获得迅猛发展。在此之后，我国保险业的发展呈现出明显的阶段性。1980年到1986年，中国人民保险公司仍独家垄断经营各项保险业务。1986年到1991年，国家先后批准新疆生产建设兵团农牧业生产保险公司以及深圳平安保险公司、中国太平洋保险公司等股份制保险公司进入保险市场，打破了中国人民保险公司垄断经营保险业务的局面，并使保险业出现了新的产权形式。1992年以后，中国保险市场逐步对外开放，外资保险公司纷纷进入中国市场，国内专业性的股份制保险公司也相继设立。同时，政府对相应的保险管理体制进行了重大改革，1998年11月成立了中国保险监督管理委员会，取代中国人民银行行使对保险市场的监督管理职能。2001年11月我国加入世界贸易组织后，国有独资保险公司加快了产权改革的步伐。2002年底，国务院先后批准了中国人民保险公司、中国人寿保险公司和中国再保险公司三家国内主要国有独资保险公司的股改上市方案。2003年底，中国人民财产保险股份有限公司在香港上市，中国人寿保险股份有限公司在香港和纽约同时上市。中国保险市场进入了经营主体和产权形式多元化、运行机制

市场化、政府监管法制化、行业发展国际化的新阶段。中国保险业已成为我国国民经济的重要组成部分，成为金融业的三大支柱之一，在促进改革、稳定社会、保障经济等方面发挥着越来越重要的作用。

与西方现代保险业相比，中国保险业的发展和变革有着极其鲜明的特点，也正因为如此，中国保险业的发展为研究我国市场化转轨过程提供了一个十分有益的素材。纵观新中国保险业 50 余年来发展历程，其市场结构、管理体制、产权制度、经济绩效及在社会经济中的地位和作用等方面都发生了巨大的变化，包含着中国保险业极其丰富的制度变迁内涵。例如，新中国保险业创立后私营保险公司和外资保险公司的退出、国内保险业在经营 10 年后被停办并因此而消失了 20 年、改革开放后中国保险业的恢复和重建、股份制保险公司和外资保险公司的相继进入及国有独资公司的改制上市、《中华人民共和国保险法》（以下简称《保险法》）的制定和实施、中国保险监督委员会的成立、中国加入世界贸易组织后保险业的相应调整等，为研究者提出了一个非常有意思的关于行业制度变迁的研究课题。

我国目前正在进行的经济体制改革，是一个巨大而深刻的由计划经济体制向市场经济体制转变的制度变迁和社会转型过程。在这一进程中，不同行业制度变迁的内涵不同，既有相同的共性，也有显著的差异。通过对某个具体行业的实证分析，不仅可以获得总量研究所无法得到的重要信息，而且对其他行业的转制改革会有一定的借鉴作用，同时对理解我国市场化转轨过程有着重要意义。本文将以前制度经济学的制度变迁理论为基本分析框架，

结合产业经济学和转轨经济学的相关理论,通过对我国保险业制度变迁的过程和绩效的实证分析和研究,探讨产权制度、政府行为、意识形态等因素在中国保险业制度变迁中的作用以及这些因素之间的相互关系,同时揭示中国保险业在不同制度结构下的绩效状况。

二、中国保险业发展简史

为了更好地了解本论文的研究背景,有必要对新中国 50 多年来保险业的发展历程进行简要的回顾。从历史上看,我国早在古代就有各种赈济和养恤制度为代表的原始形态的保险形式,19 世纪中叶西方列强入侵中国后,现代保险业才开始在中国出现,其总体发展十分缓慢。新中国成立后,我国保险业可分为创建发展期、国内保险业务停办期、恢复重建期、全面发展期等几个阶段^①。

(一) 1949 ~ 1958 年的创建发展期

1949 年下半年,人民解放战争在全国取得了决定性胜利,新中国政权的建立和统一新中国的财政经济并使财政经济状况得到基本好转,已成为建立新中国的一项重要任务。在财政经济方面,当时的中心工作是彻底改变因战争而造成的经济上分散管理和各自为政的状况,实现财政经济工作的统一管理和统一领导。为适应这一中心任务,更好地发挥保险在经济补偿、促进进出口贸易、

^① 参见中国保险学会、《中国保险史》编审委员会:《中国保险史》,中国金融出版社,1998。

积累财政资金等方面的作用，中央政府决定建立统一的国家保险机构，实行对全国保险业的统一领导和管理。

1949年8月，由陈云同志主持召开的上海财经会议通过了建立中国人民保险公司的议案。经中共中央批准，由中国人民银行总行召开的第一次全国保险工作会议于1949年9月25日至10月6日在北京举行，会议明确了中国人民保险公司的性质，工作的基本方针，对私营、公私合营和外国保险公司的基本政策等问题，通过了《中国人民保险公司条例草案》和《中国人民保险公司组织规程草案》。根据第一次全国保险工作会议精神，1949年10月20日，中国人民保险公司在北京成立，宣告了新中国统一的国家保险机构的诞生，其工作方针和任务是“发展生产繁荣经济，保护国家及社会财产，保障劳动人民之福利”。中国人民保险公司成立以后，依靠政府的有力支持迅速在全国建立起广泛的分支机构，以国营公司的雄厚实力开展各种保险业务，并接受私营华商公司的溢额分保，结束了外资保险公司操纵、垄断中国保险市场的局面，担负起了领导全国保险业的任务。至1950年6月，中国人民保险公司已下设区公司5个，分公司31个，支公司8个，办事处75个，营业部及派驻所4个，代理处564个。从1949年10月至1950年5月，全国保险公司收入保费的比例为，中国人民保险公司占70%，私营保险公司占8%，外资保险公司占22%。

在1950~1952年国民经济恢复时期，中国人民保险公司配合国民经济恢复开展各种国内外保险业务。其一是对国营企业、县以上供销合作社及国家机关财产和铁路、轮船、飞机的旅客实行强制保险。1951年2月3日，政务院作出了《关于实行国家机关、

国营企业、合作社财产强制保险及旅客强制保险的决定》，规定“国家机关、国营企业及合作社因保险而支出之费用，准予编入预算报销，或列入成本计算。”同时“指定中国人民保险公司为办理强制保险的法定机关”，要求中国人民保险公司“除照章收费补偿外，应积极进行防灾措施，负责对投保单位进行防灾设备的检查与指导，并提取保险费收入之一部，有重点地协助改善城市的公共消防设备与交通上的公共安全设备。”同年4月24日，政务院财经委员会发出了《关于颁布财产强制保险等条例的命令》，核准公布实施了中国人民保险公司拟定的《财产强制保险条例》、《船舶强制保险条例》、《铁路车辆强制保险条例》、《轮船旅客意外伤害强制保险条例》、《铁路旅客意外伤害强制保险条例》和《飞机旅客意外伤害强制保险条例》。在条例公布之后，中国人民保险公司各地分支机构迅速行动起来，在党政部门的支持下开始有计划有步骤地开展承保工作。至1952年底，全国国营企业、县以上供销合作社的财产已全部投保，县以上国家机关财产的绝大部分也都投保，财产及运输工具的强制保险收入保费达7700亿元（旧人民币^①，下同），付出赔款1200亿元。委托交通运输部门代办的铁路、轮船和飞机旅客意外伤害强制保险在全国各地都已普遍办理。其二是对农村保险业务采取了自愿投保的方式，承保对象是集体所有和个人所有的生产资料和生活资料。在三年国民经济恢复期间，中国人民保险公司在农村主要开展了牲畜保险业务，并试办了农作物保险。从1950年到1952年，农业保险共收入保费4800多亿

^① 指1948年12月中国人民银行成立之后发行的第一套人民币。

元，付出赔款 1800 多亿元。其三是开展城市自愿保险，开办了火灾保险、物资运输保险、运输工具保险和人身自愿保险等业务，为私营工商业和城市居民提供相应的保障。三年国民经济恢复时期，中国人民保险公司火灾保险保费收入 4300 多亿元，付出赔款 289 亿元；人身自愿保险收入保费 881 亿元，付出赔款 185 亿元。其四是大力发展国外保险业务，主要包括为保障国家进出口贸易货物的运输安全开办的海洋物资运输保险及附加险业务，为分散风险、减少外汇支出而进行的国际分保业务，为吸收外汇而在东南亚地区设立我国海外保险机构经营的各种保险业务。对国外保险业务，一开始就明确了由国家经营的原则，作为国家保险机构的中国人民保险公司开办的国外业务，最初是由其所属的专营外币业务的专业性公司——中国保险公司开办的，同时，通过香港民安保险公司^①和公私合营太平保险公司的海外机构承做少部分进出口物资的保险业务。从 1950 年起，中国人民保险公司开始直接承做国外保险业务，至 1952 年 11 月，中国人民保险公司国外业务的直接业务部分的保费收入为 8325.6 亿元（旧人民币），分保业务收入 344 亿元；其直属专业机构中国保险公司直接业务的保费收入为 2772.8 亿元，分保业务收入 722.2 亿元。国外保险业务的巨大发展在配合国家进行反封锁、反禁运斗争中发挥了积极的作用。

与此同时，为贯彻中央政府关于对私营工商业（包括私营保险业）在社会主义改造中利用、限制、改造的政策，加强了对私营

^① 香港民安保险公司是完全由国家投资的机构，解放前在香港独立注册，解放后先由中央办公厅领导，1953 年后划归中国人民保险公司领导。

保险公司的管理，如制定管理法规、重新清产核资等。并从当时国民经济的需要和私营保险公司的现状出发，制定了相应的政策，即“对基础较好的华商公司是团结改造，对资金薄弱、投机倒把的华商公司是任其淘汰。”1951年下半年，上海和天津的28家私营保险公司分别组成“太平保险公司”和“新丰保险公司”，由中国人民保险公司投入一半以上的资金，走上了公私合营的国家资本主义的道路。1956年8月，太平保险公司与新丰保险公司合并，保留太平保险公司名义，新公司停办国内业务，在中国人民保险公司统一领导下专责发展海外业务，继续为侨胞服务和为国家积累外汇资金。

建国初期我国政府对外国在华保险公司实行限制政策，失去了政治特权的外资保险公司在我国国家保险机构业务迅速发展的冲击下，加上外国在华工商企业的收缩、转让和停业，不仅失去了大部分的分保收入，而且直接业务来源也越来越少，保险业务迅速萎缩，其在中国的保费收入从1949年占全国保费收入的62%降低到1952年的0.1%，实际上完全被排斥了。因此，到1952年底，外国在华保险公司都陆续申请停业，自动退出中国保险市场。

1952年底，我国基本完成恢复国民经济的任务，从1953年起，进入有计划的社会主义建设时期。在这一时期，我国在保险体制方面进行了新的探索，1952年6月，中国人民保险公司从中国人民银行划归财政部领导。1953年3月，财政部在北京召开第三次全国保险会议。中国人民保险公司根据当时的情况，提出今后保险工作的方针为“通过国家保险业务，组织分散的社会资金，促进国家和社会财产的安全互助，提高人民福利，同时为国家积累

资金。”会议根据“整理城市业务，停办农村业务，整顿机构，在巩固的基础上稳步前进”的精神，部署了1953年的工作。对于城市业务，会议认为由于国家机关和基本建设强制保险因保费是由国家预算支付，故应当停办，这样可以避免财政资金不必要的回转。国营企业（包括合作社）的强制保险仍应继续办理。其他业务则按对生产有无积极作用、群众是否需要与自愿、是否符合经济核算三条原则，分为巩固、收缩和停办三类进行整顿。对于农村业务，由于当时农业技术落后，农作物很容易遭受自然灾害，农业保险赔付率很高，加之大多数农民对保险无认识，保险公司赔了钱，农民反而认为交保费是负担，因此会议决定立即停办并非迫切需要的农村保险业务。对于保险机构，会议认为当时盲目发展机构，开支大量增加，而业务没有相应增加，故应紧缩编制，精简机构。

1953年和1954年，我国保险业务是在整顿中发展的。1953年国内保险业务保费收入18567亿元，国外保险业务保费收入2469.8亿元，为国家积累资金10870亿元。1954年保费总收入24327亿元，其中国内业务收入占80.88%，国外业务收入占9.69%，其他占9.43%，为国家积累资金8206亿元。到1954年底，国内保险机构从1953年整顿前的1783个缩减到1057个，保险从业人员由5.1万人缩减到3.2万人。

经过近两年的实践，快速发展的国内形势使人们对第三次全国保险会议制定的整顿收缩方针进行了重新认识。1953年12月，中共中央通过了《关于发展农业生产合作社的决议》，农业合作化步伐加快，组织起来的农民对农业保险产生了较强的需求，同时