

博士



中国保险保障基金 制度研究

*Zhongguo Baoxian Baozhang Jijin
Zhidu Yanjiu*

江先学 著



西南财经大学出版社
SOUTHWESTERN UNIVERSITY OF FINANCE & ECONOMICS PRESS

文庫

博士



中国保险保障基金 制度研究

*Zhongguo Baoxian Baozhang Jijin
Zhidu Yanjiu*

江先学 ■ 著

文庫



西南财经大学出版社
SOUTHWESTERN UNIVERSITY OF FINANCE & ECONOMICS PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国保险保障基金制度研究/江先学著. —成都:西南财经大学出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 81138 - 573 - 1

I. 中… II. 江… III. 社会保险—专用基金—资金管理—中国
IV. F842. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 200196 号

中国保险保障基金制度研究

江先学 著

责任编辑:刘佳庆

封面设计:大 涛

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	6. 75
字 数	160 千字
版 次	2009 年 11 月第 1 版
印 次	2009 年 11 月第 1 次印刷
印 数	1—1000 册
书 号	ISBN 978 - 7 - 81138 - 573 - 1
定 价	18. 80 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

序一

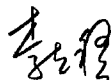
胡锦涛总书记在十七大报告中指出：“要加强和改进金融监管，防范和化解金融风险”。当前，保险业改革发展已站在新起点、进入新阶段，我们必须以科学发展观为统领，全面贯彻十七大精神，建立健全监管制度体系，改进监管方式、方法，提高监管能力和水平，切实防范化解风险，努力实现保险业又好又快发展。

从国际保险监管的实践经验看，建立对被保险人保护的保险保障基金制度，既是保险监管制度的重要组成部分，也是实现保险业科学发展的前提和基础。当前，建立健全符合我国保险业发展实际的保险保障基金制度具有十分重要的现实意义。第一，建立保险保障基金制度，有利于减轻政府财政负担，解决过去往往金融保险机构破产，财政掏钱“买单”的局面；第二，建立保险保障基金制度，有利于深化我国保险体制改革，建立“优胜劣汰、充满活力，优化配置保险资源”的保险竞争机制；第三，建立保险保障基金制度，有利于保护被保险人利

益，促进社会和谐；第四，建立保险保障基金制度，有利于提高社会大众对保险业的信心，防范保险业系统性风险，维护保险业乃至经济和金融业的稳定、健康发展；第五，建立保险保障基金制度，有利于增强被保险人和社会大众对保险机构的风险识别与市场约束，防范保险机构人为的“道德风险”。

保险保障基金制度在我国尚属新生事物。江先学同志从保险理论与实践、国际与国内两个层面对我国保险保障基金制度进行了深入的研究，为我国保险保障基金制度的建立与完善进行了有意义的探索，既是对保险保障基金制度的理论和实践的系统总结，也是对我国保险保障基金制度建设与完善的创新。

新形势下如何完善我国保险保障基金制度，如何加强对保险保障基金的管理，如何充分发挥保险保障基金制度的功能作用，是一项长期性的工作，需要与时俱进，在实践中不断创新与完善，希望此书的出版对我国保险监管和保险保障基金制度建设提供借鉴与帮助。



中国保险监督管理委员会副主席

2009年8月18日

序二

伴随中国改革开放三十年，保险业从恢复到发展取得了举世瞩目的成就，为其长远发展奠定了良好的基础。然而，三十年乃历史长河的一瞬间，保险业的成就代表着昔日的辉煌，面向未来，结合行业的走势和理论的推测，保险业将从初级阶段逐步走向中高级阶段，从成长逐步走向成熟，从弱小走向强大。

在我国社会经济建设与发展中，保险业将日益发挥其重要的作用，这是行业发展的基本态势，也是市场经济的必然要求，对此，我深信无疑并充满信心。当然，这样的信任不等于掩盖它现存的问题，更非狂妄地预示其未来的发展坦途，具有一帆风顺般马到成功的必然性。当前，与我国社会主义市场经济体制的发展要求以及广大消费者日益增长的需求等相比，保险业在和谐社会建设、金融业中的地位与经济的关系等方面，还有不少的差距，其功能作用也还有很大的发挥空间。进一步，保险业自身固有的公共信托性和风险保障性等特质，又决定和赋予了它对被保险人的责任和担当。保险业要实现其本质、发

挥其功效并整体提升其服务经济社会和被保险人的能力，回归价值、理性经营、可持续健康发展等观念和思想，将成为保险业的基本认同和普遍共识，也只有这样的回归，才能逐步规范保险业中竞争的秩序和分辨出主体的强弱与优劣，届时，保险企业退出市场将不再是天方夜谭，忽视被保险人的切身根本利益的保险企业，其可持续经营将成为陈旧之观念和反常的现象。健康的保险业将以保护被保险人利益为终极目标，而被保险人利益的保护和兑现，既是保险业微观主体的应尽义务，又是保险监管的一项重要内容。在这种环境与语境下，着力研究保护被保险人利益的专项资金及其相应的制度与机制，对中国保险业尤其是监管制度的健全完善意义重大且深远。

《中国保险保障基金制度研究》正是紧扣上述时代背景并抓住行业研究的薄弱环节和实际发展所迫切，结合自身工作经历，运用积累的理论素养，开展分析研究形成的成果。我认为它的贡献或亮点集中表现在如下几点：

1. 学术上的意义

由于我国保险业发展滞后的历史原因，现有文献对我国保险保障基金制度的研究显得较为贫乏，理论成果不多，实践累积也十分有限；另一方面，实践的发展和理论的要求又呼唤保险保障基金成果的出现。为此，著作以新制度经济学、保险学等理论为基础工具，以规范与实证分析为基本方法，初步构建了我国保险保障基金制度框架，并对其开展了较为系统的理论分析和研究，同时，基于现有数据的实证研究，为我国保险保障基金制度提供了经验佐证。中国保险保障基金制度研究，在选题、内容、框架、制度与机制等多方面，进行了不少新探索与新尝试，在一定程度上补充和丰富了我国保险保障基金制度研究已有的内容和观点，为进一步推进和完善中国特色的保险保障基金制度的理论建设奠定了一定的基础。

2. 监管上的价值

本书参考国际保险监督官协会“三支柱”理论的监管模式，结合我国保险业发展实际，中国保险监督管理委员会构筑了“以公司内控为基础、以偿付能力监管为核心、以现场检查为重要手段、以资金运用监管为关键环节、以保险保障基金为屏障”的监管和防范风险防线，简称保险监管的“五道防线”。“五道防线”中，把保险保障基金作为风险防范的最后屏障，足见保险保障基金在监管和防范风险中的重要性；同时，将保险保障基金与其他四道防线有机联系，并成为不可缺少的重要一环，既是新时期保险监管防风险的新理念和新举措，更是通过保险保障基金制度建立和健全使被保险人利益得到保护。然而，要真正维护被保险人的切身利益不受侵犯，实务中壮大保险保障基金规模并有效进行管理，理论上从监管角度深入开展研究，未雨绸缪，昭示出一定的紧迫性。作者为我国保险保障基金制度建立的见证者和制度设计的参与者，借鉴国外先进的理论和建设中的经验教训，紧紧抓住我国保险保障基金在风险防范中作为最后屏障的主线，所展开的分析与讨论是对第五道防线的进一步深化、细化和具体化，从这种意义上，其分析与内容对保险保障基金监管有一定的指导价值。

3. 法律上的深化

我国《保险法》第九十六条规定：“为了保障被保险人利益，支持保险公司稳健经营，保险公司应当按照保险监管机构的规定提存保险保障基金。保险保障基金应当集中管理，统筹使用。”2002年10月28日修订后的《保险法》，将原来的第九十六条改为第九十七条，并在原有内容的基础上增加一款，即“保险保障基金的管理使用的具体办法由保险监管机构制定。”根据《保险法》的有关规定，中国保险监督管理委员会于2004年12月30日颁布了《保险保障基金管理办法》。该办法第一次

明确了保险保障基金的征收、管理和使用等内容，并于2005年初全面收取了过去保险公司提取的保险保障基金，使保险保障基金的管理走上了基本规范的管理轨道。2008年9月11日，中国保险监督管理委员会、中华人民共和国财政部、中国人民银行共同制定了新的《保险保障基金管理办法》。虽然我国在法律、规定等制度层面对保险保障基金制度做了规范，但是保险保障基金制度的理论溯源，保险保障基金制度的功能定位，中国特色的保险保障基金制度构建等基础问题，法律法规的规定并没有予以回答，而该著作从法律环境和法理等角度进行的探讨和分析，既是对法律法规条款的解读，更是对法律法规留下空间的构想与探索，给人以启迪并引导后续研究者的进一步探索。

4. 政策上的主张

著作比较分析了美国等发达国家与地区的保险保障基金制度；从系统性和整体性高度对基金管理和费率两个核心问题进行了细致深入的研究，运用制度分析法初步设计了我国保险保障基金制度框架，提出了建立保险保障基金制度的评价体系；保险保障基金制度的多维监管机制；保险保障基金制度安排与实施的政策与措施建议等三个层面的观点和主张，具有针对性的政策意义。

鉴于我对该著作亮点的认识，在《中国保险保障基金制度研究》付梓之际，我欣然应允，命笔作序，以表贺忱，并衷心希望在著作基础上，作者本人和广大关心中国保险业发展的人士，围绕中国保险保障基金制度建设，研究出更多的新成果。

西南财经大学
卓志

2009年9月于成都

内容摘要

伴随着我国对外开放和对内改革的不断深入，我国保险业自 1980 年全面恢复以来，经过三十年的发展，取得了举世瞩目的成就。

其成就集中表现在以下几个方面：

首先，保险市场体系初步形成。目前，保险市场经营主体按法人统计，已达 110 家，而且形成了从简单的国有独资到包括股份有限公司在内的多种组织形式；保险经营业务所涉及的风险也不断扩大；保险产品的定价克服了过去简单的主观化定价模式，建立和发展了与风险责任、成本效益等综合因素相联系的、以市场为导向且在一定约束条件下的精算价格机制。

其次，保险业风险管理得到重视和应用。保险公司建立了初步的内部控制制度；风险管理理念逐步并正在得到全面树立，不少公司开始将风险管理提升到企业生死存亡的战略高度来认识；风险管理正在得到加强。

再次，保险监管体系不断完善。一系列法律法规条文规定

了保险企业的经营规则，并对保险企业进行直接监管；初步实现了从最初的条款费率监管到机构设置监管和市场行为监管、再到偿付能力监管与市场行为监管并重，最后到目前的以偿付能力监管为重点的监管方式转变；初步建立了以偿付能力监管为核心的风险管理的五道防线；改进与建立了产、寿险产品的审批制度；出台了保险公司分支机构经营区域的管理办法，扩大了分支机构经营区域范围；建立了保险精算与财务等制度。

最后，建立健全了保险行业自律组织。保险行业自律组织的建立健全，对于维护公平竞争的市场秩序、协调行业内外部的纠纷和矛盾、提供信息服务、开展国际交流与合作、推动中国保险业参与国际竞争等方面，发挥着政府或监管者与市场之间的桥梁作用。

在保险业取得成就的同时，我们应当清醒地看到，我国保险市场体系还不完善；保险业风险管理还需要不断加强和不断实践；保险监管制度也需要不断完善和创新；一些保险公司面临偿付能力不足的危险；保险业受经济波动和金融危机的影响不可忽视；保险公司随着竞争与发展的加剧，主客观上存在财务危机甚至破产的可能性。

一方面，保险作为现代经济社会发展重要、有效的风险处理机制之一，是保障经济发展和社会稳定不可或缺的制度安排，是需要大力发展的一项伟大事业；另一方面，在保险业自身发展与功能作用不断发挥的同时，涉及不同行业的被保企业、单位和千家万户的被保险人的切身利益。所以，保险公司经营成果的好坏、服务质量的高低、风险防范和管理能力的大小等因素都十分重要。保险公司破产时如何减少社会的经济动荡，减少被保险人的损失，自然是保险业及监管者需要持续关注的重要课题。

保险理论与实践告诉我们，保险业是经营风险的行业，作为经营风险的主体——保险公司，不仅存在风险，还存在破产

的可能性。无论是在国外还是在解放前的国内，都不乏保险公司破产的先例。同时，社会经济组织和个人又普遍通过保险方式规避和管理风险。因此，保障保险公司的持续经营既保障了被保险人的根本利益，又是保险业存在和持续发展的根本要求。现有的保险理论对保险公司存续期间的有关问题开展了不少卓有成效的研究，然而，对保险公司可能的危机和破产防范，以及破产后被保险人的利益维护等方面的研究成果相对较少。存在着研究不够系统，方法过于简单，国外介绍偏多，结合中国实际的 analysis 有待深入。鉴于此，选择保险企业破产防范和破产后的处理制度作为主题，探索我国保险保障基金制度的建立、实施和运作体系，不仅是被保险人的诉求，也是完善我国保险监管制度的重要实践要求，对于我国保险理论研究具有现实的、迫切的、深远的理论价值。

本书所谓的保险保障基金制度，专指保险行业的一项专门制度，其涵义是：在保险企业破产时，保证保单持有人利益能最大限度地得到保障，稳定和增强消费者信心；防范破产保险企业风险在同行业甚至跨行业传递，维护保险业甚至金融业持续、稳定和健康发展。围绕保险保障基金制度的本质，本书以新制度经济学等理论为基石，沿着制度分析的基本框架，遵循比较制度分析的基本原理，运用实证分析与规范分析、比较分析、模型分析、归纳与演绎、局部分分析与整体分析等方法，展开我国保险保障基金制度的研究。

本书研究思路如下：首先，从理论上分析保险保障基金制度产生的渊源，为保险保障基金制度的研究夯实理论基础；其次，深入分析和研究国外保险保障基金制度的发展历程及现状，总结其实践经验、成功做法，做到取其精华、去其糟粕，为我国保险保障基金制度的建立和完善提供有益的借鉴；再次，构建我国保险保障基金制度的整体框架，并从系统和整体的高度

开展全面的研究，同时，着力对保险保障基金管理模式和费率两个核心问题，进行细致与深入的分析，以增强文章结论的说服力；最后，从理论和实践两个方面，提出优化我国保险保障基金制度的政策主张、实施内容与步骤等。

本书由绪论与七章内容组成，各章的基本内容概括如下：

绪论就本书的研究背景和意义、研究范围与概念界定、理论工具与研究方法、架构与主要内容，主要创新与不足等方面进行了概括。

第一章，保险保障基金制度的理论基础。基于制度分析的基本框架，主要界定和理清了保险保障基金与保险保障基金制度及其相关概念；挖掘了保险保障基金制度产生的理论溯源；阐明了建立保险保障基金制度的必要性与意义，为保险保障基金制度奠定了理论上的基础。

第二章，保险保障基金制度的比较研究。本章对美国、英国、加拿大和我国台湾地区的保险保障基金制度的内容、功能作用、组织管理和运行等几方面进行综述，分析与提炼了这些国家与地区保险保障基金制度建设的本质内容与基本特点，为我国保险保障基金制度建设提供有益借鉴和参考。

第三章，我国保险保障基金制度的环境分析。本章着重就保险保障基金制度建立和发展的环境问题进行分析。首先，分析了我国保险业面临的国内外发展环境、法制环境等，审视了我国保险业面临的机遇与挑战，提出在保险业发展良好的形势下，仍要“居安思危，防患于未然”。其次，基于我国保险业发展的内外部环境，分析研究了环境变化对我国保险保障基金制度建设的影响。

第四章，我国保险保障基金制度的现实考量。本章分析和揭示了伴随我国保险业的恢复与发展，我国保险保障基金制度从“隐性”到“显性”的发展历程；进而从保险保障基金的征

收方式、比例, 保险保障基金的功能定位, 保险保障基金制度的管理与使用, 以及保险保障基金制度与保险监管协调作用等方面, 论述了保险保障基金制度的主体内容。

第五章, 我国保险保障基金费率的实证分析。首先, 提出了保险保障基金风险费率确定的理论方法; 其次, 结合保险监管的有关指标, 运用我国保险公司有关数据, 在风险费率理论方法基础上建立数学模型, 检测了我国保险公司按风险费率计算保险保障基金的规模。进而, 按保险公司风险大小计算征收保险保障基金, 完善我国保险保障基金制度进行了有益的探索。

第六章, 保险保障基金的管理与营运(公司治理角度)。结合前述我国保险保障基金制度建设的有关分析并作为保险保障基金制度体系建设的内容之一, 提出设立保险保障基金公司并进行基金管理与运作的建议, 进一步从理论上讨论了保险保障基金公司法人治理的有关问题并对保险保障基金公司法人治理意义做出了现实思考, 以期我国保险保障基金公司对保险保障基金更加有效地管理。

第七章, 完善我国保险保障基金制度的政策建议。首先, 分析了我国保险保障基金制度功效, 提出了完善我国现行保险保障基金制度未来的发展框架。本章所提出的政策建议包括: 建立保险保障基金制度的评价体系; 构建保险保障基金制度的多维监管机制; 保险保障基金制度安排和实施的政策与措施建议三个层面的内容。

本书基于制度分析的基本框架, 系统研究我国保险保障基金制度及其评价体系、多维监管机制、公司治理维系等内容, 其创新和贡献集中体现如下:

第一, 对保险保障基金制度进行了系统的理论分析。我国保险保障基金制度无论是在时间上还是在制度成熟度上而言都属于一项新生事物, 现有理论研究薄弱, 表现在文献贫乏, 实

实践经验积累不足,成果不多且分散零碎,尚未见系统性的研究成果;另一方面,保险业发展的实践和理论探索呼唤保险保障基金的研究和成果的指导性。为此,本书以新制度经济学为理论基石,以制度分析作为基本分析工具,对我国保险保障基金制度进行较为系统全面的研究。该研究具有开拓性和创新探索性,是对我国保险业救助和保险公司破产理论研究的有益尝试,其研究内容、方法和思路等本身就是对保险理论的贡献。

第二,对保险保障基金制度运用了比较制度分析和实证分析等方法。恰当的方法运用于恰当的对象,可以使分析和结论的说服力与针对性增强。为此,笔者结合保险保障基金制度的对象,运用比较制度分析法,系统地介绍、比较和总结了一些发达国家与地区的保险保障基金制度的框架、管理和运行的特点以及功能作用等内容,为我国保险保障基金制度的建立和健全提供了有益借鉴和参考。基于现有监管指标和保险公司的数据所进行的有关实证研究,成为本书方法上的又一贡献,尤其是对保险保障基金规模建立的按照风险费率的方法和模型,搭建了以风险费率为基础的计算保险保障基金规模的框架,所提供的经验为实际工作提供了新的思路。

第三,对我国保险保障基金制度建设的框架设计和政策主张具有一定的学术价值。本书从建立保险保障基金制度的评价体系、保险保障基金制度的多维监管机制、保险保障基金制度安排与实施的政策与措施建议三个层面,提供了保险保障基金制度设计的依据。每个层面的内容和三个层面的整体内容与观点,既是一种分析方法的首次尝试,也是理论上大胆的创新,体现出一定的新颖性、前瞻性和学术性,为建立和完善适合我国国情的保险保障基金制度提供了重要的、有价值的决策上的参考。

关键词: 保险保障基金 破产 制度分析 保险监管
公司治理

Abstract

With the deepening of the reform and opening up, China insurance industry resumed in 1980, developed greatly in the thirty years and has made significant achievements. Firstly, insurance market is initially shaped. Until now, there are over 110 insurance firms in the terms of legal entity, while the organizational forms ranged from simple state ownership to corporation. The risks involved in insurance business are expanding. And the pricing of insurance products has adopted market - oriented actuarial mechanism other than simple subjective style used before, which is under certain restraint and related with combinations of factors such as risks, responsibilities, cost and effectiveness. Secondly, principles of risk management is emphasized and applied in the business. Primary internal control system has been established in the insurance firms. The doctrine of risk management is being built up in the business, as a lot of firms take risk management as a crucial role at strategic level for the business continuity, leading

to the strengthening of risk management in the business. Thirdly, the insurance regulatory system is constantly improved. The industry is directly supervised under a series of laws and regulations about operation rules. And the regulation experienced the change of initially terms and rate regulation to institution establishment and market conduct regulation, and then both solvency and market conduct regulation, and now focusing on the solvency regulation. The regulation authorities has built up five lines of defenses which focus on solvency regulation, has set up and improved the administrative approval system of property and life insurance products, has enacted the regulation on the branch establishment of insurance firms which helps the expanding of regional scope of the operating subsidiaries, and has set the standard actuarial and financial system for the whole industry. Finally, the insurance self - regulatory organization was established, which helps the maintaining of a sound competitive market order, the coordination of internal and external trade disputes and conflicts, the provision of information services, and to carry out international communication and cooperation and promote China insurance industry to participate in international competition, playing as a bridge between government and regulation authorities and the business.

Despite the great achievements, it should be noted clearly that China insurance market system still needs improvements, risk management needs be emphasized and applied into practice further, regulation system must be improved and innovated further, some insurance firms are exposed to the risk of inadequate solvency and even of financial crisis and bankruptcy, and the industry is influenced by the economic fluctuation and financial crises.

As one of the important effective risk management mechanism in