



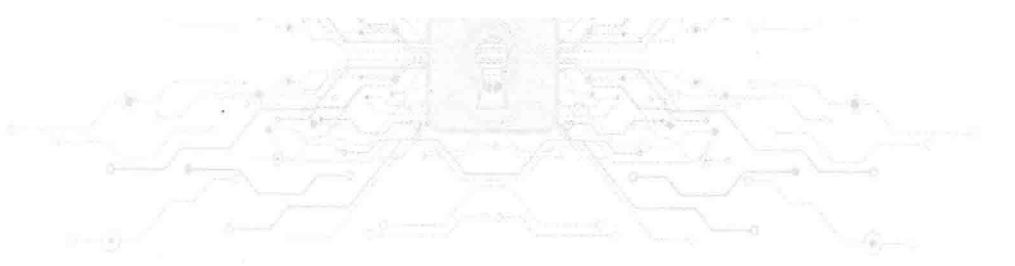
强制保险的国际比较研究

International comparative study on
compulsory insurance

■ 主编 汪立志 副主编 李霞



 中国金融出版社



强制保险的国际比较研究

International comparative study on
compulsory insurance

主 编 汪立志
副主编 李 霞
编 委 吴志方 韩 瑞 卢 峥
武冬铃 肖 军

 中国金融出版社

责任编辑：王效端 张 超

责任校对：张志文

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

强制保险的国际比较研究 (Qiangzhi Baoxian de Guoji Bijiao Yanjiu) / 汪立志主编. —北京：中国金融出版社，2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8564 - 4

I. ①强… II. ①汪… III. ①保险制度—对比研究—世界 IV. ①F840. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 119974 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 北京市松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 19.5

字数 342 千

版次 2016 年 9 月第 1 版

印次 2016 年 9 月第 1 次印刷

定价 49.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8564 - 4/F. 8124

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

编辑部邮箱: jiaocaiyibu@126.com

序 言

2006年7月1日，我国第一个由国家立法强制实施的保险制度——机动车交通事故责任强制保险（简称交强险）正式实施，在我国法律强制保险史上画下了浓墨重彩的一笔。但遗憾的是，十年来对于内涵丰富、作用特殊的强制保险制度，我们的理论与实践总结则局限在某一具体领域或具体方面，缺乏对强制保险的系统性研究和全面性总结。与一般商业保险不同的是，强制保险因为法律、法规的支持而具有强制性，在保障社会公共安全、维护社会公平等方面具有特殊的作用。随着市场经济的发展，这种带有强制性的风险保障机制还会在更多高发风险领域推广。如何发挥强制保险在社会管理中应有的作用，早已成为监管部门和保险学界共同关注的话题。

2014年，国务院保险“新国十条”正式颁布。通过顶层设计的形式出台保险新政，明确了现代保险服务业在经济社会发展全局中的定位，确立了保险业在社会保障体系建设和社会治理体系中的地位和任务，为保险业的发展提供了新的契机。在这样的背景下，汪立志先生组织研究团队，决定从强制保险入手，研究保险在国民经济发展中的作用，编写《强制保险的国际比较研究》一书，我以为这是一个很好的选题，当即给予了充分的肯定和必要的支持。

之后，在长达两年多的研究和编写过程中，我有幸多次参与编写组的会议，进行专业上的沟通和交流，目睹了研究人员在编写过程中克服重重困难，攻克道道难题，为获取国内外有关资料、弄清实践中的来龙去脉而付出的艰辛与努力。其间，研究团队通过梳理10个国家和地区中41个具有代表性的强制保险产品，研究其运行机制、运行效果和社会效应，不仅掌握了国际上强制保险的产生历史、发展现状和运作规律，而且为本书的成功写作打下了坚实的基础。

作者在书中结合实际，提出的“引入法律强制保险的方法论”和“两阶段推进论”等主张，提出的国内强制保险的发展目标和推进策略等建议，无不具有独到之处。这些对于完善国内强制保险市场，促进强制保险发展，具有重要的理论意义和可贵的应用价值。

本书是一部比较详细的总结强制保险历史、展望强制保险未来的专业著

作，内容丰富，资料翔实，表达清晰，既可为强制保险的发展规划提供借鉴，又可供院校师生和保险业界人士专业阅读。本书出版的现实意义在于，促进社会各界对国内强制保险发展的广泛关注和深入研究，让越来越多的人了解强制保险在促进社会公平、保障受害者合法权益方面所发挥的社会作用，让越来越多的社会大众分享强制保险在降低社会成本、推动社会和谐发展方面所带来的成果。

魏华林
2016.3

摘要

随着我国经济的高速发展,除洪水、台风、地震等固有的自然灾害风险外,环境污染、生产安全、食品安全等社会问题也日益突出,严重威胁着经济的可持续发展和社会的和谐、稳定。保险作为风险管理的基本手段,理应在保障社会稳定运行、提升社会安全感、提高人民群众生活质量等方面发挥重要作用。但在现实中,通过供需双方完全的市场自主行为达成商业保险的运作机制在上述领域却往往失灵。从保险发达国家经验可知,这种特定领域的市场失灵有其必然性,而以法律、法规或行政规定为基础,具有强制性的法律强制保险恰恰是解决此类市场失灵、改善社会福利的有效手段。本书力图通过比较研究,全面展现发达国家(地区)典型法律强制保险出现的历史、经济和社会环境,分析其机制设计方法和政策目的,检视其实施步骤、经营结果及对社会的影响,力争为推动我国法律强制保险的稳步、有效发展提供切实可行的实施依据和建议,进而促进法律强制保险为我国经济发展、社会稳定发挥更大的作用。

本书由四个部分构成:第一部分(第1、第2章),介绍了研究目的、研究方法和基本框架安排,并对法律强制保险的定义和相关概念进行了区分和界定。第二部分(第3章),逐一梳理了各国(地区)典型法律强制保险的开办背景、实施办法、运作模式、定价方法及配套措施等。第三部分(第4章),回顾和总结了我国法律强制保险的历史和现状,并对其运行中面临的主要问题进行了分析。第四部分(第5、第6章),以前三部分为基础,通过总结、归纳,提炼出国际法律强制保险成功的共性经验,并对我国强制保险体系建设及强制保险在具体领域的推动提出决策依据和政策建议。

在本书撰写过程中,编写组广泛采集、梳理现有文献,重点对美国、英国、德国、日本等强制保险发展最为成熟的10个国家和地区的四十余个典型法律强制保险项目进行了归纳和分析。总体来看,在这些国家和地区,法律强制保险主要集中在巨灾保险、责任保险和农业保险三大领域,其中巨灾和农险的范围相对集中,责任保险则广泛覆盖了机动车第三者强制责任保险、环境污染责任保险(含船舶油污责任保险)、公共场所责任保险(含公共场所火灾责

任保险、公共意外责任保险等)、产品责任保险(食品安全责任保险、产品责任保险等)、员工赔偿责任保险(员工赔偿保险、雇主责任保险等)、职业责任保险、核设施责任保险等险种,内涵最为丰富。深入分析各国(地区)法律强制保险的背景、历史沿革、运营模式、社会成效及存在问题可以发现,所有法律强制保险的发展都与当时、当地经济发展水平高度相关。此外,立法、实施、补充立法、政策配套的能力是其能够有效实施的重要支柱,而实施强制保险的终极目标是解决突出的社会矛盾、维护社会的稳定与和谐。

近30年来,我国保险业的发展已取得显著成就,但与保险发达国家相比依然差距巨大。同比各国保费收入、保险密度和深度、国际竞争力、居民金融资产结构中保险占比等指标可以看出,我国国民支付能力和保险意识仍处较低水平,保险业发挥的风险保障作用仍相对较弱。在法律强制保险领域,无论是强制保险的立法还是实际保障种类、覆盖面都严重落后于保险发达国家和地区,国际上常见的巨灾保险、污染责任及特定职业责任保险等强制保险项目在国内仍未能实现强制投保。长期以来,国内关于法律强制保险的基本理论研究也十分单薄,虽然有部分针对具体险种(比如交强险)的研究,但鲜见对法律强制保险制度本身的深入研究。

本书从法律强制保险这个基本概念出发,通过使用比较研究法、逻辑分析法,对比主要国家、地区法律强制保险实施情况,特别是实施范围、发展路径、运行模式、配套政策等,归纳、梳理出了成功的法律强制保险的共性特点与路径:

1. 法律强制保险是解决市场失灵的有效手段。法律强制保险的出现和发展路径呈现出相对统一的规律:自然变迁、经济结构转型或发展深化——经济社会中的结构性问题产生,市场自我调节无效——相关立法条件成熟、保险深度到达一定程度——立法保障法律强制保险合法性——险种设计推广并配套后续法规的保障。通过这一系列政府和市场协作,逐步建立、健全法律强制保险机制。国际经验表明,某种风险或活动纳入强制范畴后,为避免道德风险及风险逆选择,维护法律强制保险的公平及可持续发展,相关政府管理部门对其运作机制、运作效果均保持高度关注和监管监视,会持续完善与修订相关的法律法规及配套实施措施,以不断提高法律强制保险的运作效率,达到优化整体社会资源配置、提高社会总福利的目标。

2. 市场经济深化和社会发展变革是法律强制保险形成的客观基础。作为市场化的社会互助机制和风险管理机制,伴随着经济发展和社会变革,保险的内涵与外延逐步丰富、扩大,服务经济社会的范围和功能也不断发展。法律强

制保险作为保险的一种类型,也经历了同样的发展历程。纵观各国历史不难看出,伴随着经济社会的发展,法律强制保险的实施领域将逐步扩大,保障的责任范围和保障程度也将逐步提升。

3. 立法是成功实施法律强制保险的保障,法律的可操作性是成功的关键。各国法律强制保险的立法普遍经历了“由无到有、由浅到深”的过程。国际法律强制保险立法主要包括四个方面的内容:一是强制建立保险关系的表述,强制符合条件的人必须投保,符合条件的保险人或者依法建立的专门机构必须承保,这是法律强制保险的核心。二是明确规定保险关系的具体内容,包括哪些是保险关系的相关方,规定相关方的具体权利和义务,对保险产品条款、保障范围和保障额度等进行规范,并明确监管方面的内容。三是制定严格的惩戒规则,规定不遵守法律后果。四是以法律形式规定各类配套的标准、计算方法等,规定法律强制保险运作的法定程序,如风险管理程序、承保理赔程序等。总之,立法的核心应始终聚焦于解决市场失灵,为完成这个目标,需有很强的可操作性。

4. 分类管理是法律强制保险运营的有效模式。各国(地区)在开办法律强制保险时采取了差异化的运作模式,如公办还是私营、强制供给还是强制需求、是否有兜底机制、是否有补贴政策等。归纳可以发现,在进行模式设计时,重点考量的因素主要有三:一是该类风险因素对国民经济的影响程度;二是相应的风险影响面和风险属性;三是市场失灵的主要环节在供给端还是需求端。对国民经济、社会稳定有较大影响的风险,如农险、巨灾等,政府往往参与度较高,多采取公办或配套的政府兜底、再保险支持、税收优惠等举措。反之,如该风险仅限某一专业活动或特定行业,相应的法律强制保险则多采用商业化运作模式,强制性要求更多地体现在需求端,而且在费率拟定中强调发挥保险对风险管理的杠杆约束作用,对相关投保方的风险管理加大正激励并降低道德风险。

5. 先进的定价技术是法律强制保险实施的关键成功因素。无论是研究风险发生的频率和单个风险/聚合风险的大小,还是研究潜在客户的投保率,或是考虑自然环境、社会环境对理赔成本的影响,最终都要归到定价技术上来。法律强制保险的定价有三个层面的内容:一是定价权的归属;二是定价的基本原则;三是定价是如何被应用的。定价权的归属需与各国的法律强制保险机制统一,如果法律强制保险由政府设立专门的机构来运营,定价权归属于该机构;如果由商业保险机构运营,定价权大多归属于商业保险机构,但国家主管部门对其定价实施监管。定价的基本原则可以归纳为费率稳定性原则、精算公

平原则、不盈不亏原则、易懂易操作原则共四个原则，这些原则在各国实践中被普遍运用。此外，各国经验还表明，建立与法律强制保险险种配套的历史风险数据库是一个重要的技术手段。

6. 完善配套保障措施是法律强制保险有效实施的重要保证。从各国法律强制保险实践经验可以看出，在推进过程中，需针对具体险种特点制定财政补贴、税收优惠、专项再保险、设立救助基金等具有针对性的配套措施。因为法律强制保险的配套取决于经济、社会、法制、技术等相关因素的发展，实施必须根据本国法律强制保险的经营状况和特点进行配套，以最大限度地发挥社会稳定器的作用。

本书还以上述经验为基础，结合我国经济、法律、社会状况及现有强制保险实施情况等，研究了国内法律强制保险的未来发展路径，并提出相关政策建议：

一是循序渐进填补我国法律强制保险领域的不足。在地震保险、食品安全责任保险、环境污染责任保险、安全生产责任保险、公共安全责任保险、职业责任保险等现实矛盾突出的领域，不是要不要开办的问题，而是如何在中短期内开办的问题。为此，可根据各地发展差异，相应地在不同地区推动不同险种的隐性法律强制保险，逐步由点及面、由地区试点到全国铺开。

二是积极推动强制保险立法，为强制保险的长期发展提供法律保证。国际经验显示，当经济社会发展所产生的新风险威胁公众利益达到一定程度时，受威胁的公众群体越来越多，强制保险逐步成为社会主流意识，进而推动立法实现。这是自然发生的并不以人的意志为转移的客观发展规律。对照我国当前情况，本书所建议的六类法律强制保险，其问题严重性甚至已超过国际上已推行此类法律强制保险的国家，具有很强的现实性和紧迫性。隐性法律强制保险虽可作为短期应对之策，但一是力度不足，二是不确定性因素较多，将严重弱化实施效果。所以，立法是推行强制保险不可或缺的一环，是确立强制保险制度的基础之一，强制保险必须具备法律基础方能有效融入市场。

三是建立强制保险全国统一数据平台，提高风险定价核心能力。统一的数据平台为产品设计、费率厘定，以及监管部门的高效监管提供了依据。我国目前已经建立了交强险全国统一数据平台，但在其他可能实施强制保险的领域尚未建立统一数据平台。在各险种试点过程中，应同步建立地区性、行业性统一数据平台，为全国的逐步推广、产品与机制改进、推进立法等提供强有力的数据支持。同时，应与政府相关主管部门沟通，不断完善与消防、地震、环境、医疗等行业风险数据库的平台对接与数据共享。

四是坚持由地方政府主导推进隐性法律强制保险，积极、谨慎分阶段实施。受制于立法等因素限制，中短期内，我国隐性法律强制保险只能依靠地方政府主导推动。由保险监管部门牵头，对推进隐性法律强制保险的领域、区域等进行顶层设计，加强与相应政府管理部门的沟通、协调，共同营造推进隐性法律强制保险的有利政策环境。引导保险机构共同分析各地经济发展、风险分布、保险业经营技术储备等实际情况，客观评估风险程度及企业、民众支付能力和意愿，制定开办隐性法律强制保险的方案。为此，保险行业应做好相应培训、宣传工作，并在试点开办后，主动与政府有关部门沟通，汇报进展、反映问题，协助制定问题解决方案。

此外，本书对巨灾保险，环境污染责任保险，食品安全责任保险和火灾公众责任保险等当前需求最为迫切的部分具体险种也从立法、运作模式、定价、监管等方面提出了政策和实施建议。

目 录

1 引言	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 研究框架与主要研究方法	2
2 法律强制保险基本概念	3
2.1 强制保险相关定义	3
2.1.1 非自愿保险的定义	3
2.1.2 强制保险、法律强制保险的定义	4
2.2 法律强制保险产生的原因	7
2.2.1 国内已有的研究成果	7
2.2.2 自愿保险市场失灵是引入法律强制保险的根本原因	8
2.2.3 判断是否在自愿保险领域引入法律强制保险的方法论	15
2.3 法律强制保险的特征	16
2.3.1 法律强制保险与其他保险的差异	16
2.3.2 法律强制保险的基本特征	18
3 国际法律强制保险综述	20
3.1 美国的法律强制保险	20
3.1.1 农作物保险	20
3.1.2 员工赔偿与雇主责任险	26
3.1.3 洪水保险	29
3.1.4 环境责任保险	35
3.1.5 船舶油污责任保险	36
3.1.6 医疗责任保险	38
3.1.7 机动车第三者强制责任保险	45

3.1.8	加州地震保险	54
3.2	欧洲的法律强制保险	58
3.2.1	法国的法律强制保险	58
3.2.2	德国的法律强制保险	67
3.2.3	英国的法律强制保险	77
3.3	日本的法律强制保险	85
3.3.1	机动车强制责任保险	85
3.3.2	核设施责任法律强制保险	91
3.3.3	船舶油污责任法律强制保险	94
3.3.4	农作物保险	95
3.3.5	家畜保险	115
3.3.6	地震保险	126
3.3.7	经验总结	131
3.4	土耳其、韩国、新加坡的法律强制保险	131
3.4.1	土耳其的法律强制保险	131
3.4.2	韩国的法律强制保险	134
3.4.3	新加坡的法律强制保险	141
4	中国法律强制保险发展现状	145
4.1	中国内地法律强制保险发展现状	145
4.1.1	机动车交通事故责任强制保险	145
4.1.2	承运人责任保险	154
4.1.3	旅行社责任保险	159
4.1.4	安全生产责任保险	162
4.1.5	环境污染责任保险	167
4.2	中国台湾和香港地区法律强制保险发展现状	173
4.2.1	中国台湾地区的法律强制保险	173
4.2.2	中国香港地区的法律强制保险	196
5	国际发达保险市场法律强制保险发展背景及特征	212
5.1	国际发达保险市场法律强制保险背景	212

5.1.1	市场经济深化和社会发展变革是法律强制保险形成的 客观基础	212
5.1.2	法律强制保险是解决市场失灵的有效手段	214
5.2	国际发达保险市场法律强制保险的特征	216
5.2.1	立法是成功实施强制保险的保障,法律的可操作性是 成功的关键	216
5.2.2	发达市场普遍开办法律强制保险的领域相对集中	218
5.2.3	国际发达保险市场对法律强制保险运营采取了分类 管理的模式	219
5.2.4	先进的定价技术是法律强制保险实施的关键成功因素	220
5.2.5	成熟保险市场均对法律强制保险制定了相对完善的 配套保障措施	225
6	国际法律强制保险比较研究启示及政策建议	228
6.1	对比研究对我国法律强制保险发展的启示	228
6.1.1	循序渐进填补我国强制保险领域的不足	228
6.1.2	开展地方政府、行业主管部门主导推进隐性强制保险的有益尝试, 积极谨慎分阶段实施	229
6.1.3	积极推动强制保险立法,为强制保险的长期发展提供 法律保障	231
6.1.4	建立健全强制保险全国统一数据平台,提高风险定价 核心技术能力	232
6.1.5	完善多部门监管机制,保障强制保险的公平和效率	233
6.2	我国法律强制保险的不足与挑战	234
6.2.1	我国法律强制保险开办领域不足	234
6.2.2	我国强制保险法律环境不完善	235
6.2.3	我国强制保险经营管理技术不强	236
6.2.4	我国地方立法强制保险的执行力度弱	237
6.3	强制保险推进路径图与发展展望	237
6.3.1	路径图设计	237
6.3.2	发展展望	239

6.4 完善部分保险险种的具体实施建议	253
6.4.1 机动车交通事故责任强制保险	253
6.4.2 巨灾保险	256
6.4.3 环境污染责任保险	262
6.4.4 食品安全责任保险	270
6.4.5 火灾公众责任强制保险	273
7 结语	277
8 附录	279
参考文献	292

1

引言

1.1 研究背景及意义

随着国民经济的高速发展、人民生活水平的普遍提高及法律制度的逐步完善，全社会对风险保障的需求将会大幅增加，保险日益成为公众、企业、政府日常工作和生活中必不可少的组成部分。2014年8月，国务院总理李克强主持召开第54次国务院常务会议，审议通过《国务院关于加强发展现代保险服务业的若干意见》（以下简称《意见》），通过顶层设计将对保险业的发展要求提高到了一个新的高度。《意见》进一步明确了现代保险服务业在经济社会发展全局中的定位，围绕把商业保险建成社会保障体系的重要支柱、将保险纳入灾害事故防范救助体系、通过保险推进产业升级、运用保险机制创新公共服务、深化保险业改革开放等五个方面，部署加快发展现代保险服务业。

保险作为现代经济的重要产业和风险管理的的基本手段，是体现社会文明程度、经济发达程度、社会治理能力的重要标志。《意见》把加快发展现代保险服务业融入了新时期的国家发展战略，保险业的地位和作用得到了进一步升华。但从实践来看，与国际保险成熟市场相比，我国的保险深度和保险密度还较低，制度创新、技术创新能力还有待进一步提升。这其中，强制保险是促进保险业整体发展的重要一环。区别于自愿商业保险，强制保险以法律、法规为依托，具有强制性，在保障社会公共安全、维护社会公平、促进和谐社会建设等方面具有重要作用。现阶段，立足于本国实践，对比研究发达国家和地区的成功经验，对建立、健全我国法律强制保险体系进行基础理论研究是非常必要和迫切的。

1.2 研究框架与主要研究方法

本书的研究体系包括理论界定和实践归纳两个部分。在理论界定方面,为了弄清法律强制保险的概念和内涵,需要对保险进行分类,并区分各类别的功能和特征。保险实务中,经常使用商业保险、强制保险、政策保险、法律强制保险等多个概念,为了明确研究范畴,本书对各类保险及其定义进行了界定和规范,按照保险人和被保险人交易是否存在环境压力划分,将非自愿保险认定为强制保险。在实践归纳方面,本书对欧洲、美国、日本、韩国等10个发达国家和地区的强制保险进行了梳理和归纳,重点描述了各险种的历史沿革、法律体系、强制保险制度设计及具体操作方式等。考虑到研究的内容与社会体制、文化有很大的关联性,本书在国家和地区选取上综合考虑了英美法系、大陆法系的平衡,西方文化和东亚文化的平衡,以及相关国家的非寿险保费占全球市场比重等,以保证研究结论具有代表性及强制保险成功经验总结的科学性。

本书的研究方法主要包括比较研究和实证研究。根据比较研究法,本书从宏观经济和社会发展阶段角度对比分析了我国现阶段与国外推行法律强制保险阶段经济发展状况的异同点。此外,还分析了我国法律强制保险机制设计与国外机制设计的差异,包括具体险种的设计、运行机制的设计等较详细的技术细节,也分析了相似国家强制保险的建立与完善的主要原因和路径,并提出了我国法律强制保险设计、运行、改进的方法。此外,本书还对比了国内、国外法律强制保险的监管实践,归纳提炼监管指标、经验与技术,为行业监管提供参考。作为定性研究的补充,本书还运用定量研究方法对我国强制责任保险的市场规模进行了预测分析。

本书引用的资料多为市场一手资料,部分国家和地区的相关内容,由于资料收集困难,引用了二手资料或者空缺。书中的规律总结、政策建议由长期从事保险理论研究、保险经营管理工作的研究人员归纳、总结和提炼,涵盖了保险理论和实务,拟为政策制定、制度设计和保险经营提供参考。

2

法律强制保险基本概念

研究人员常根据面对的问题将研究对象的分类进行裁剪，以适合自己的研究目的，比如在不同的保险研究项目中会将保险分为社会保险与商业保险、人身保险与财产保险等。本书要厘清法律强制保险的概念和内涵，即需要以相应维度对保险进行分类，并逐一区分其功能和特征。

2.1 强制保险相关定义

2.1.1 非自愿保险的定义

保险实务中，经常使用商业保险、强制保险、政策保险、法律强制保险等多个概念，为明确界定本书研究范畴，首先在此对各类保险及其定义进行规范。

以经营环境中是否存在政策干预为维度，可将保险分为两大类：自愿保险与非自愿保险。

自愿保险：指投保人与保险人在建立保险合同的过程中，未受到任何政府相关法律、行政法规、成文的规章制度、政策的激励或压力影响，完全自愿地签订保险合同。

非自愿保险：指在保险合同建立过程中，投保人或保险人任何一方受到了政府相关法律、行政法规、成文的规章制度、政策的激励或压力影响，无论这些制度、政策是与保险直接相关还是间接相关，也无无论这种影响是直接的还是间接的。

根据上述定义，社会保险是典型的非自愿保险。但鉴于我国社会保险制度归属于劳动与社会保障学科，社会保险受《中华人民共和国社会保险法》调