

中国商业保险的发展与社会保障制度建设

王 琬

(中国人民大学 中国社会保障研究中心, 北京 100872)

摘要: 本文从制度变迁的视角对中国商业保险参与社会保障制度建设的发展历程进行了全面回顾, 肯定了中国商业保险在行业实力提升和服务能力建设方面所取得的巨大成就。同时也指出, 由于缺乏对社会保障的正确认识, 中国商业保险仍然存在着市场开拓不足、职能定位不清、与社会保障体系缺乏有效协调等诸多问题。

关键词: 商业保险; 社会保障; 发展历程; 制度评估

中图分类号: F840 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2010) 06-0054-05

Development of China's Commercial Insurance and Social Security

WANG Wan

(Social Security Research Center of China, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: This paper comprehensively reviewed the process of commercial insurance's participation in social security system in China, from the perspective of institutional change, which affirmed the great achievements of China's commercial insurance in the enhance of industry strength and service capacity. However, due to lack of proper understanding of social security, there were still some issues to be discussed, such as the lack of market development, the uncertainty of functional status and the ineffective co-ordination with social security system.

Keywords: commercial insurance; social security; history; evaluation

新中国成立以来, 商业保险的发展与我国经济社会的发展联系紧密。商业保险经历了曲折的发展历程, 逐渐成为关系国计民生的重要行业, 为社会保障制度提供了有力补充, 并与其一同构成了保障社会安定和人民生活水平的国民生活保障体系。本文将从制度变迁的视角出发, 对中国商业保险参与社会保障制度建设的发展历程进行全面回顾, 总结成就, 吸取教训。

一、中国商业保险参与社会保障制度建设的发展历程

改革开放之前, 中国保险业作为计划经济的产物, 一直充当着国家财政的附属品, 并不是真正意义上的商业保险, 难以在社会保障体系中发挥作用。改革开放以后, 随着市场经济体制的完善, 多元竞争的商业保险市场体系初步形成, 商业保险才开始真正参与到中国社会保障体系的建

收稿日期: 2009-12-15; 修订日期: 2010-04-12

作者简介: 王琬(1984-), 女, 湖北荆州人, 中国人民大学中国社会保障研究中心博士研究生, 研究方向为社会保障与商业保险。

设中来。中国商业保险从最初的二元分离，到参与社会保障制度建设，再到成为社会保障体系的重要补充机制并发挥相应作用，“在认识上有一个逐步澄清的过程，在实践中走了一条积极探索、大胆尝试的道路”^[1]。总体而言，可以概括为如下三个发展阶段。

（一）起步阶段（1980~1993年）

第一阶段是从1980年保险业恢复至1993年党的十四届三中全会召开以前。该阶段，中国社会保障体制改革作为经济体制改革的配套措施开始启动，建立社会保障体系的总体思路还未完全确定；而保险业自身也尚处于从国有垄断到多元竞争的恢复发展期，保险市场体系还很不健全。正是在这种政策模糊、业务混乱的情况下，中国保险业开始了参与社会保障制度建设的初次尝试。1984年，中央财经领导小组作出决定，由中国人民保险公司经营集体所有制职工养老保险。这一决定混淆了社会保险与商业保险性质和功能的本质区别，所以经营过程中一直问题重重。中国人民保险公司在耗费了大量人力、物力和财力后最终放弃了该项业务，导致大量集体企业退休职工无法领取养老金。类似的情况也曾经出现在20世纪80年代中后期中国农村养老保险的试点过程中，结果同样令人失望。保险业的角色错位严重影响了社会保障体系的改革进程，也对自身的发展带来了很大的负面影响。

但应当肯定的是，在国民经济迅速恢复的十多年里，中国商业保险在灾害救助、防灾防损方面发挥了巨大的作用，尤其是在农村经济发展中承担了重要的社会责任。1982~1988年期间，中国农业保险的总保费收入为3.84亿元，赔款支出为3.91亿元，平均赔付率为111.9%，有很强的政策性保险色彩^[2]。从这个意义上看，中国保险业已经成为社会保障体系的一个有机组成部分，并发挥了一定的作用。

（二）探索阶段（1993~2003年）

第二阶段是从1993年党的十四届三中全会至2003年党的十六届三中全会召开以前。十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》确定了建立多层次社会保障体系的战略方针，并明确提出发展商业保险作为社会保障的补充。这标志着商业保险被正式纳入中国社会保障体系的整体建设进程之中。此后，国务院相继发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》、《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》和《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》等一系列养老和医疗保险制度改革的重要文件，鼓励发展企业补充养老保险和补充医疗保险，并对企业补充保险的实施主体与条件、基金运营、税收优惠等作出了明确规定。这一阶段，中国社会保障体系的多支柱框架初步确立，商业保险在社会保障体系中的作用日益显现。

在这个阶段中，人们对保险业在社会保障体系中所处地位的认识也逐步澄清，越来越多的人开始通过商业保险获得养老和医疗等方面的保障，中国商业保险开始进入快速发展时期。

（三）发展阶段（2003年至今）

第三阶段是从2003年党的十六届三中全会召开至今。十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制的决定》明确提出，“鼓励有条件的企业建立补充保险，积极发展商业养老、医疗保险”，确立了商业保险业在构建中国社会保障体系中的重要地位。2006年，《国务院关于保险业改革发展的若干意见》指出，“保险具有经济补偿、资金融通和社会管理功能，是市场经济条件下风险管理的基本手段，是金融体系和社会保障体系的重要组成部分”，对商业保险在社会保障体系中的功能和作用进行了阐释。2007年，党的十七大报告进一步指出，“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系”，商业保险开始全面地参与中国社会保障体系的建设，并发挥出越来越重要的作用。

保险业通过发展商业健康保险与养老保险等业务，促进多层次、多支柱社会保障体系的建设。截至 2008 年底，保险业为人民群众未来养老和医疗积累准备金 2.3 亿元，提供的养老健康保险产品超过 1000 多种^[3]。保险业还积极支持国家医疗体制改革，在河南新乡、江苏江阴等地的试点工作中积累了有益的经验。

保险业充分发挥政策性保险对农业发展的支持作用，促进国家支农惠农政策的落实。截至 2008 年底，农业保险保费收入达到 110.7 亿元，农业保险责任金额达到 2397.4 亿元，市场上开展的农业保险险种达 160 多个，基本涵盖了种植业和养殖业的各个领域^[4]。可见，作为社会保障制度的有力补充，商业保险正逐步成为服务民生、改善民生和保障民生的重要手段，在自身成长壮大的同时，也为完善中国社会保障体系发挥了积极的作用。

二、中国商业保险参与社会保障制度建设的成就与教训

中国商业保险随着我国经济社会的快速发展，在行业面貌和服务经济社会的能力等方面都发生了深刻变化，取得了令人瞩目的发展成就。然而，由于缺乏对商业保险和社会保障相互关系的正确认识，这一过程也历经曲折，不仅阻碍了保险业自身的市场拓展，也在一定程度上对中国社会保障体制的改革进程造成了负面影响，其中的教训需要总结。

(一) 中国商业保险的发展成就

1. 保险行业实力显著增强

新中国成立以来，尤其是改革开放至今，中国保险业一直呈快速发展趋势，资产规模不断壮大，市场体系日益完善。

(1) 业务发展迅速。1979 年保险业恢复经营以来，中国保费收入年均增长超过 20%，成为国民经济中发展最快的行业之一。2008 年实现原保费收入 9784 亿元，超过 1980~1999 年 20 年间的保费收入总和，跃居世界排名第 6 位^[5]，30 多年来，中国已逐步成为新兴的保险大国（见图 1）。

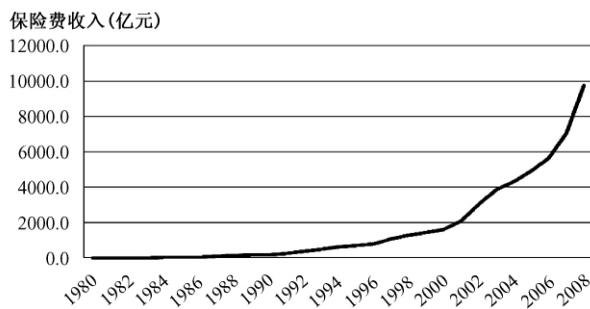


图 1 1980~2008 年保费收入状况

资料来源：1980~1999 年数据来自吴定富《中国保险业发展改革报告（1979-2003）》[M]. 北京：经济出版社，2004；2000~2008 年数据来自中国保险监督管理委员会网站，<http://www.circ.gov.cn/Portal0/default61.htm>，2009-10-28。

(2) 资产规模不断壮大。1949 年人民保险公司成立之初，仅有资本金约 200 万元。截至 2009 年 8 月，全国保险公司总资产已经达到

3.7 万亿元（见表 1）。保险业积累第一个 1 万亿用了 55 年，第二个 1 万亿用了 3 年，第三个 1 万亿仅用 1 年多一点的时间。

表 1 2000~2008 年保险业总资产变化

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
总资产	3374	4591	6494	9123	11854	15226	19731	29004	33418

资料来源：中国保险监督管理委员会网站，统计信息，<http://www.circ.gov.cn/Portal0/default61.htm>，2009-10-28。

(3) 市场体系日益完善。中国保险业经过 60 年的改革发展，初步形成了多种组织形式和所有制形式并存，公平竞争、共同发展的保险市场体系。从类别看，有综合性保险公司、专业性保险公司、保险资产管理公司，还有许多专业性中介公司。从所有制形式看，有国有独资、国有控股、民用资本控股、中外合资和外商独资等形式。从组织形式看，有股份制、相互制等形式。保

险公司数量由初期的 1 家发展到 120 家，其中有 6 家公司在境内外上市。截至 2007 年底，全国共有保险从业人员近 257.43 万人，其中营销员 206.81 万人^[6]。

2. 服务经济社会的能力显著提升

随着保险业的服务领域不断拓宽，保险功能逐步得到充分发挥，保险业服务经济社会的能力显著提高，有力地保障了经济社会的平稳运行和发展。

(1) 保障经济平稳运行。保险业能够通过为企业、居民提供市场化的风险管理服务，有效弥补灾害事故导致的风险损失。2000 年以来，中国保险业累计赔付保险金额达 1.2 万亿元，在应对台风、洪水、地震等自然灾害和重大事故方面发挥了积极作用。其中，仅 2008 年应对雨雪冰冻和汶川地震赔付就超过 100 多亿元。此外，政策性的出口信用保险通过为出口和投资提供收汇保障，较好地发挥了对外贸易的作用。截至 2008 年底，中国保险业累计支持出口贸易和境外投资 1749 亿美元；2009 年，为国内企业出口提供担保和风险保障 800 多亿美元^[7]。

(2) 服务改善民生。通过发展商业健康保险与养老保险，积极参加多层次社会保障体系的建设，商业养老保险取得新的突破。截至 2007 年底，仅平安养老和太平养老两家保险公司就与 3000 多家企业签订了企业年金受托管理合同，业务总量达到 250 多亿元。长江养老保险公司承接上海市原由社保机构经办的 7000 多家企业近 180 亿元的企业年金业务。养老保险公司占企业年金市场全部受托业务的 90%^[8]。商业健康保险稳步发展，不断开发个性化产品，提供优质服务，满足多样化的医疗保障需求，拓宽服务领域。近年来，保险业还积极参与新农合、城镇职工补充养老保险等社保经办业务，并在健康管理和健康服务模式方面进行了积极探索和创新。

(3) 服务新农村建设。通过发展“三农”保险，为广大农民提供风险保障。近年来，农业保险的地域范围和保障范围不断扩大，在农村经济社会发展中的“稳定器”和“助推器”作用日益突出。截至 2008 年底，政策性农业保险试点由 6 个省份扩展到 16 个省份和新疆生产建设兵团。此外，保险业还积极探索农房保险、小额信贷保险、被征地农民养老保险和外出务工农民保险等其他涉农保险，取得了良好的效果。

(4) 辅助社会管理。通过推动发展煤矿和高危行业雇主责任保险、机动车交通事故责任强制保险、校园责任保险、医疗责任保险以及火灾公众责任保险等责任保险，进一步提高了全社会的风险意识和风险防控水平，有利于化解民事纠纷，缓解社会矛盾，维护社会稳定。截至 2007 年底，保险业为社会提供的各类责任保险的累计责任限额为 31.7 万亿元^[9]。保险业的直接参与，减轻了政府的社会管理压力，提高了政府的管理效能。

(二) 中国商业保险的教训总结

1. 商业保险非市场化导致保险市场开拓不足

中国保险业的开拓不足主要表现为保险产业发展滞后于国民经济发展，难以满足国民的保险保障需求。保险深度与保险密度是衡量一国保险业发展水平和国民风险保障程度的主要指标。2008 年，中国保费总收入占国内生产总值的比例仅为 3.3%，远低于 7.07% 的全球平均水平。较低的保险深度表明，中国保险业在国民经济中的地位和作用还有待提高。从保险密度来看，2008 年中国人均保费支出仅为 105.4 美元，与 633.9 美元的全世界平均水平相距甚远（见表 2）。这一指标说明，当前中国国民的风险保障水平还普遍较低，保险保障需求难以得到有效满足。

之所以形成这种局面，主要原因在于中国商业保险多年以来实行的非市场化发展战略。计划经济时期，国有产权完全垄断了保险资源，中国保险业成为国家财政的附属形式，其分散风险、弥补损失的基本功能逐渐弱化。这一时期，保险业消除了市场竞争，保险费率也不受市场供求的影响，保险业自然也就没有了拓展市场的动力。改革开放后，随着国有垄断产权逐渐退出，私营和外资保险公司逐渐进入保险市场，中国保险业多元竞争的市场机制逐渐形成。但由于受长期以

来所形成的非市场化发展模式影响，中国商业保险依然具有很强的政治色彩，缺少自主创新动力，市场拓展能力也十分有限。新中国保险业半个多世纪的发展历程表明，商业保险的发展必须尊重市场经济的基本规律，以竞争机制为基础。

表 2 2008 年世界各地区保险深度与保险密度比较

地区	中国	全球	美洲	欧洲	亚洲	大洋洲	非洲	工业化国家	新兴市场
保险深度 (%)	3.3	7.07	7.29	7.46	5.95	7.02	3.57	8.81	2.72
保险密度 (美元/人)	105.4	633.9	1552.7	2043.9	234.3	2271.9	55.6	3655.4	89.4

资料来源：瑞士再保险。2008 年度世界保险业：工业化国家寿险保费收入下降，新兴经济体增长强劲 [R]。Sigama, 2009, (3)。

2. 商业保险盲目介入影响社会保障改革进程

商业保险虽然可以作为社会保障体系的有效补充部分，但盲目地介入社会保障体系建设，会对社会保障改革进程带来不利影响。20 世纪 80 年代中期，商业保险曾一度积极介入城镇集体所有制职工、合同制职工的社会养老保险业务。但因劳动力市场一体化必然要求社会保险一体化，加之保险公司经营实践中普遍暴露出因效益不良而影响其竞争力的弊端，保险公司不得不将该项社会保险业务转移给社会保险部门。这一经历既使保险公司耗费了不必要的人力、物力和财力，也影响了社会保险的统筹发展，对社会保险改革带来了极大的负面影响。

当然，这一问题的产生与当时特殊的时代背景有关。改革开放初期，经济体制改革还处于“摸着石头过河”的阶段，社会保障制度改革也刚刚起步，在效率优先的时代背景下，商业保险直接介入社会保障建设，成为一个“合情合理”的选择。重新反思这段历史，可以看到，商业保险对社会保障改革的盲目介入有着深层次的制度原因，即对于商业保险和社会保障在性质和功能上的差异认识不清，没有从政策和法规上划清二者的界限，导致了商业保险职能错位。商业保险虽然具有分散风险、补偿损失的客观功能，在一定程度上有助于社会稳定发展，但这种功能的发挥是以保险合同的责任范围为限制的，商业保险的本质是实现利润的最大化。在任何时代，商业保险均不可能代替政府承担起社会保障的责任。在中国社会保障制度改革中，必须对商业保险的补充性地位进行明确界定，以避免重蹈改革进程受阻的覆辙。

3. 商业保险与社会保障缺乏协调，参与不够

商业保险的发展与社会保障体系之间缺乏有效的协调，影响了其应有作用的发挥。作为社会保障制度的主要支柱之一，补充保险市场的发展一直是社会保险部门和商业保险公司关注的重点，也是矛盾最突出的地方。由于缺少有效的协调机制，商业保险和社会保险在这一市场更多地表现为相互间的竞争而非合作关系，长期的内耗不仅不利于双方自身的发展，而且导致中国补充保险长期以来一直停滞不前，损害了广大国民的根本利益。

商业保险市场的开拓不足影响了多层次社会保障体系的建立。例如，作为养老保障制度重要支柱之一的企业年金制度一直发展滞后，近几年才受到有关方面的重视。在医疗保障方面，商业健康保险的发展重点长期局限于重疾险、住院津贴等少数险种，难以满足多层次、个性化医疗保障的需求。从这个角度而言，商业保险在社会保障体系中的参与程度显然是不足的，还处于一种缺位状态。

国际经验证明，商业保险的参与能够改善社会保障的运行效率，提高社会保障的整体水平，丰富社会保障的体系层次。中国商业保险在发展过程中也应当进一步重视与社会保障制度的协调发展。例如，对工伤保险的不足，可以开办雇主责任保险和人身意外伤害保险等业务；对基本养老保险的不足，可以开办多种形式的人寿保险；对医疗社会保险的不足，可以开办商业健康保险；对政府救灾的不足，可以开办各种个人财产保险、农业保险。此外，商业保险还可以探索

(下转第 65 页)

小。制度改革应该特别重视这两点。

第二，个人账户效率较低。38号文延长了该部分的计发月数（但仍只占实际生命余岁的一半），但降低了这部分替代率，且人们在退休后的后半段时间内没有个人账户保障。既然选择了个人账户，就必须做实，进而市场化运营，努力提高其收益率^[13]，这既是累积制的优势所在，更是保护老年人的重要举措。在收益率未能得到有效保障的时候，不应急于将其他群体（如务农农民、农民工等）纳入基本养老保险制度中，以免使更多人的利益受损。

第三，复杂的养老金计发办法，不规范的零星调整，加剧了信息不对称，不利于人们形成正确、稳定的养老预期，从而不利于人们的养老安排和提高制度的吸引力。因此，一方面，需要进一步完善计发办法，规范调整机制，使人们看得懂以便做到“心中有数”；另一方面，需加大宣传，提高透明度，既提高人们对于养老安排和制度的认识，也是尊重民众知情权的重要体现。

第四，基本养老保险替代率的下滑、保障不足等问题需要从“内因”出发，深入分析现行制度的自身缺陷，对症下药解决问题。需历史地、辩证地看待不同群体之间的养老水平，一味“看齐”、“不患寡而患不均”只会模糊焦点、避重就轻。只有一个好的制度才是吸引或要求其他人加入的理由，也才是务实、负责的做法，否则草草统一只能招致“一损俱损”。

参考文献：

- [1] 张莉. 论养老保险的替代率 [J]. 现代经济探讨, 2002, (4).
- [2] 王永康. 试论我国养老金工资替代率的适度水平 [J]. 运城学院学报, 2004, (5).
- [3] 李珍, 王海东. 基本养老保险个人账户收益率与替代率关系定量分析 [J]. 公共管理学报, 2009, (10).
- [4] 褚福灵. 养老保险替代率研究 [J]. 北京市计划劳动管理干部学院学报, 2004, (3).
- [5] 褚福灵. 论养老保险的缴费替代率与待遇替代率 [J]. 北京市计划劳动管理干部学院学报, 2006, (1).
- [6] 董克用. 我国社会保险制度改革的背景环境和模式选择 [J]. 管理世界, 1995, (4).
- [7] 张永清. 正确认识当前企业基本养老保险费率和工资替代率 [J]. 中国劳动, 2000, (12).
- [8] 董克用. 有关养老保险新政策的分析与评价 [J]. 人口与经济, 2001, (3).
- [9] 贾洪波, 高倚云. 基于帕累托优化的基本养老金替代率测算 [J]. 市场与人口分析, 2007, (1).
- [10] 汪泽英, 何平. 我国社会保障制度改革 30 年成就与发展 [N]. 工人日报, 2008-11-11.
- [11] 李铁映. 建立具有中国特色的社会保障制度 [J], 求是杂志, 1995, (19).
- [12] 李珍. 个人账户运营所面临的挑战和机遇 [J]. 中国社会保障, 2006, (12).
- [13] 李珍. 论建立基本养老保险个人账户基金市场化运营管理制度 [J]. 中国软科学, 2007, (5).

[责任编辑 王树新]



(上接第 59 页)

为社会保障提供风险管理、基金运营等服务的方式，参与到社会保障制度建设中来。

60 年来，中国商业保险经历了曲折的发展历程，在行业实力和服务能力等方面都取得了巨大的成就。虽然在中国商业保险的发展过程中，仍然存在着市场开拓不足、职能定位不清、与社会保障体系缺乏有效协调等诸多问题，但不可否认的是，中国商业保险正在逐渐向多元、竞争和开放的现代保险业转型，并日益成为中国特色社会保障体系中的重要补充机制。

参考文献：

- [1] 北京大学中国保险与社会保障研究中心. 经济发展与社会和谐：保险与社会保障的角色 [M]. 北京：北京大学出版社，2005. 15-20.
- [2] 中国保险学会，《中国保险史》编审委员会. 中国保险史 [M]. 北京：中国金融出版社，1998. 460-461.
- [3] 吴定富. 在创新中成长壮大的中国保险业 [J]. 中国金融，2009, (10).
- [4] 同 [3].
- [5] 同 [3].
- [6] 中国保险年鉴编辑部. 2008 年中国保险年鉴 [M]. 北京：中国统计出版社，2008.
- [7] 吴定富. 保险业发展波澜壮阔 60 年 [N]. 中国保险报，2009-09-29.
- [8] 同 [6].
- [9] 同 [6].

[责任编辑 王树新]