

保险体制改革理论问题评述

邓先宏 何小培

保险是国民经济中的一个不可或缺的重要环节，我国自1980年恢复国内保险以来，获得了迅速发展，截止1985年底，6年中保险公司国内外业务累计收入保费85亿元，支付赔款33亿元，向国家上交税利18.8亿元，提留各种保险准备金28亿元，承担了7000多亿元的财产责任保险，在稳定企业生产经营、安定人民生活、增进社会福利、支持财政信贷、防止灾害损失方面，起了十分重要的作用。但是，我国的保险体制基本是按高度集权的管理模式建立起来的，随着经济体制改革的全面推进，如何进一步改革保险体制，建立起适合我国特点的社会补偿制度，以适应有计划的商品经济发展的要求，已提到议事日程。去年10月13日至16日，由中国保险学会、中国人民保险公司保险研究所主办了“全国保险理论研讨会”。现将大会讨论中有关保险体制改革问题争鸣的情况及我们的一些看法，综述如下。

一、关于我国保险体制的模式问题

我国应建立什么样的保险体制模式呢？与会者对这一问题的争鸣，集中在一家还是多家办保险的问题上，主要有两种意见。

一种意见认为，应以中国人民保险公司（以下简称“人保”）为主，采取多家办保险的形式，其理由：（1）符合改革的方向，有利于打破目前人保公司一家垄断经营的局面。垄断的最大坏处就是容易产业停滞，只有多家办保险才能形成竞争的格局，开拓和深化保险市场，提高服务质量，降低成本费用，扩大保险业务。（2）目前客观上已出现了多家办保险的局面。假如：1958年停办国内保险业务时交由铁道部、交通部、民航总局办理的旅客意外伤害保险，仍由这几个部门办理；劳动人事部设立社会养老金保险机构，专门办理合同制工人的养老金保险和待业保险业务；石化总公司系统自筹安全基金，实际上是自保；铁路、水电、邮电、粮食等部门的财产不参加保险；广东和福建已有省办的保险机构；深圳等特区允许外资企业向外投保；有些财力雄厚的单位宣布自保，等等。因此，应该承认多家办保险的现实。（3）多家办保险可以充分调动各部门、各地区的积极性，得到多方的支持和协作，有利于形成纵横交错、网络型的社会主义保险体系，不能把中国保险事业的概念，混淆为中国人民保险公司的一家事业。

另一种意见认为，多家办保险只是未来的发展趋势，目前还不具备条件，主张只能一家办保险。其理由是：（1）自1979年恢复国内保险以来，只有6年时间，人保公司的基础还未稳固，目前仍是打基础的时期。（2）一家办保险准备基金尚不够，多家办会使准备金更分散，更难应付重大的自然灾害和意外事故的赔偿责任，而且，扩大成本费用。（3）目前

人保公司人员素质差、缺口大，尚跟不上业务发展的需要，而保险是知识密集型单位，要求高层次的决策、管理和技术人才，如果再分设其他保险公司，这些困难更难解决。何况社会主义保险的竞争，不能象资本主义国家单线追逐利润，而主要是为了提高社会效益，及时提供保险的配套服务。（4）一家办保险易于集中资金，调剂盈虚，共同对付重大的灾情。而多家办保险就难以调拨资金，兵力分散，现有的保险能力也难以发挥，更不利于保险业务的开拓。有些人主张，人保公司还应把停办国内保险业务时移交给交通部、铁道部、民航总局的旅客意外伤害保险收回续办。主张这一观点的人还认为，目前关键问题不在于是否多家办保险，而是如何搞活人保内部，加强各级公司的责任制问题。

二、关于保险的领导体制问题

多数与会者反映，目前人保内部政企不分，中国人民银行虽为人保的管理机构，但银行忙于管理其他专业银行，难以分出精力来管理保险公司。有些地方分支公司反映，银行基层分支行基本不管它们。因此，与会者普遍提出政府应设立国家保险管理局专门机构，来加强对保险事业的领导和管理。但对国家保险管理局的隶属问题，有三种不同看法。

一种认为，保险管理局仍设在中国人民银行内。目前银行虽责成金管司负责管理保险，但只是其附带性的工作。如果专门成立一个管理机构，就会改变目前对保险公司管理不力的状况。保险管理局可从人保内抽调部分人搞，还应有一个副行长负责。

第二种认为，保险管理局应设在财政部，人保应由财政部来管理。其理由是：（1）人保的总准备金，实际接近于财政的后备基金。目前人保的总准备金与承保的巨额资产相差悬殊，如果碰上特大灾害或事故，人保无法赔偿时，仍要财政部接济；（2）苏联、东欧等国家的保险事业均由财政部统一管理；（3）人保与财政部业务联系多。此外，保险公司恢复时间不久，元气未复，需要财政扶助，尤其是人保职工的住房十分困难，更需得到财政部的帮助。

第三种认为，保险有自己的特点，保费收入既不同于银行的存款，也不同于财政的积累资金。如果保险公司由银行领导，会使银行把保险费视作信贷资金的来源，影响保险准备金的正当使用，即真正用于预防和补偿损失；如果由财政部来管理，会使财政部把保费收入视作积累资金使用，同样使保险基金得不到正当使用。要理顺保险事业的体制，就应把它从目前的金融系统中划分出来，保险实际上从事的是社会福利和保障服务，应独成一体。把它归入金融系统或财政系统，都是与其承担的义务和职责不相称的。因此，保险管理局不应设在银行或财政部，应作为国务院直属机构，独立领导和管理保险事业。如南斯拉夫、美国、英国等国的保险事业，就独立于银行和财政之外，自成一个系统。

三、关于人保内部体制改革问题

（一）关于人保是集中办还是专业办的问题

一种意见认为，鉴于目前人保政企不分、独家垄断、业务多而杂的状况，应在设立国家保险管理局的前提下，把人保分为四个专业公司：（1）中国人民保险公司，主要负责企业

财产、机动车辆和各种法定保险业务；（2）中国人寿保险公司，主要负责各种养老金、人身责任保险等社会保险方面的业务；（3）中国农业保险公司，主要负责农村种植、养殖业方面的保险，同时可以在农村成立农村保险互助合作社，它可与农业保险公司采取分保形式；（4）中国保险公司，主要负责涉外保险业务，其中包括各种进出口贸易、货物运输、远洋船舶、国际航空、出口劳务人身等方面的保险。这四个公司都实行独立核算。这样可以促进专业化管理和宏观控制，有利于不断扩大业务面。而且按专业设公司并不违背而是加强“大数法则”的原则。专业公司之间可以实行分保再保。

另一种意见认为，人保一分为四，会使本来就很少的装备金分散，干部职工队伍、技术力量都跟不上，还远远不具备条件，主张目前还是集中办。有人还认为，4个公司专业化后，仍然没有打破垄断的局面，业务上并不产生竞争，没有实质意义。

有人还提出，为了提高保险公司的经济效益，使它成为一个名符其实的经济实体，应单独设立投资机构，改变目前保险投资需要通过信贷渠道，卡得太死的状况。保险投资是一种特殊的金融投资，具有保障性、补偿性、增殖性和返还性，而银行信贷资金只有增殖性和返还性，两者不能等同起来。因此，保险投资应与银行划开，专项用于与保险事业有关的、经济效益好的中短期投资。但另一种意见认为，保险公司目前还没有力量单独设立投资公司，如果投资不能按期收回，就会影响补偿。

（二）关于人保放权问题

一种意见认为，人保的省和中心城市分公司应下放给地方办，独立核算，按块管理。总公司集中管理国内大型保险业务和国外保险业务（亦可由各地分公司代理），接受各分公司业务分保和组织相互再保公司，以调动地方办保险的积极性。

另一种意见认为，上述放权的办法不妥，其理由：（1）地方分公司如果碰到重大自然灾害或意外事故，现有的准备金远远不够，还是要总公司或国家财政负亏。而且分公司会因碰上一次大的灾害几年难以恢复元气；（2）业务上会受地方行政干预，当前国家银根紧缩，地方资金短缺，势必会动用当地保险准备基金；（3）人事安排方面，地方政府会把不合适的人塞到保险公司内。这种情况，如果是条条领导，可以拒受，倘若块块领导，就难以推辞。正因为有这些弊端，总公司原定的武汉、重庆、沈阳等几个下放试点对象，都不愿意试点，不愿脱离总公司。

（三）关于如何增强内部活力问题

多数与会者认为，要增强内部活力，宏观上要政企分开，减轻税赋；微观上要实行保险单位企业化，缩小核算单位，层层放权。但在如何确定核算单位方面有不同的看法。

仍旧保持目前总、分公司两级核算的状况，巩固现有的阵地，发展已有的业务，健全机构，为以后打下良好的基础。而且这样便于宏观控制和集中调剂准备金，便于培训干部职工队伍。同时，对基层公司，实行经济责任制，完善管理。

有人主张，应确定总、分、支公司三级核算单位。认为两级核算单位只停留在管理机构，没有深入到基层支公司，不利于调动支公司的积极性。要增强企业活力，关键是调动县级支公司的积极性。要建立经理目标责任制，对支公司要建立保险经济效益考核指标，改变目前有责无权、有权无责的不正常现象。要下放业务经营权、财务费用权、人事调配权、利

益分配权，最起码要允许各级经理对奖励基金、福利基金拥有分配权。

还有人提出，应建立总、省、地（市）、县公司等“四级核算”单位，层层分工负责，内部建立系统的、宝塔式的“特种分保制”或称“分成制”。

四、关于保险体制改革的环境问题

与会者一致认为，保险体制改革必须与银行、财政及其他体制改革配套进行。保险体制改革要有宽松的环境，集中解决现在税负过重的状况。目前财政对保险的税收：所得税55%、调节税15%，营业税5%，还有其他方面的税收和附加，约占保费收入的75%，而保险准备金仅占保费收入的6%。这种收税办法，在理论上说不通，因为保费是保险单位对投保人的负债，如同银行的信贷资金一样，是不应该作为征税对象的。在实践上也是有害的，一是保险准备金减少，无法抵偿巨大灾害和重大事故的损失，到头来仍要财政接济，而财政收支当年已平衡，这样一方面保险与财政职责没有分开，另一方使财政不稳定；二是挫伤地方投保的积极性，因为地方原来已向财政纳税，现又通过交纳保费，上交中央财政，等于又交一次税；三是影响保险公司内部的改革和开拓业务，影响对保费的调整。但在如何减免税收上有不同意见。

一种意见认为，保费既然是保险人对投保人的负债，就应该与信贷资金一样不能征税，如东欧许多国家对保险企业没有上缴利润和纳税的政策规定，所有结余充实保险基金、责任准备金和特别基金。

另一种意见认为，保险公司作为企业化经营，应向财政缴纳税收，但它是特殊企业，因此要酌情收税。保费作为保险公司的负债不应该收税。应取消调节税，减免所得税，改为对运用保险基金投资后增殖部分征所得税。

还有一种意见认为，考虑到目前国家财政困难，可暂时采取减免调节税的办法，以增加总准备金的积累。另外，有人主张，应照第二步利改税以前规定的保险公司总准备金未达50亿元，财政不对保费征税，待准备金达到50亿元后，再酌情征税。

五、我们的一些看法

保险在国民经济中具有维系平衡和调节经济发展的积极作用。我们认为，保险体制的改革应适应社会主义商品经济发展的要求，应根据我国经济多层次的特点和保险事业的特点，建立起多形式、多层次、多功能，既相互竞争，又相互分保的开放式网络型的社会补偿体系。因此，要逐渐打破目前一家办保险的垄断局面，形成相互竞争的多家办保险的格局。把目前人保分为四个专业公司来达到多家办保险的办法不妥，这会重复中国人民银行分解为几个专业银行后仍未打破垄断局面的老路。要打破一家办保险的垄断局面，形成竞争的保险市场，最好采取：（1）创办与人保公司竞争业务的保险股份公司；（2）根据自愿原则，一些省和中心城市的分公司下放到地方办，与总公司脱离行政关系，只保技术业务关系，下放的省公司，可以跨省设立支公司或办事处；（3）允许其他行业自办保险。多家办保险，不应等到人保完全恢复和强大的时候再搞，那样更难打破垄断。现在倒是多家办保险的有利时机，通过各家竞争，来开拓业务，提高服务质量和经济效益，提高干部职工的素质，锤炼

一批有觉悟的、懂业务的保险经营家队伍。分散保险，是保险事业经营科学化的主要手段之一。因此，在形成多家竞争的同时，应以人保为中心，与各家（包括地方）保险公司横向沟通，建立分保和组织再保，从而建立起广泛而又稳定的社会补偿体系。

根据目前中国人民银行对保险公司领导力量不够的情况，有必要设立国家保险事业管理局。这个管理局不应设在财政部，不能再搬用苏联、东欧把保险附在财政的体制，相反，那种体制正是我们要打破的，也不应象美国、英国、南斯拉夫那样，把保险独立于中央银行之外，这样不利于金融系统的宏观控制。保险虽与银行有别，但它与银行、信托一样，同属于金融系统的范畴。中央银行是管理金融、制定货币政策的政府机构，保险应纳入金融的大系统之内，保险管理局应设在中国人民银行内，这才有利于中央银行货币政策的制定和监督，才能符合“七五”计划提出的建立宏观间接控制和调节体系的要求。

人保内部体制的改革，关键是真正实行基层公司企业化经营。要做到这一点，首先应实行政企分家，简政放权。在成立保险管理局后，原来人保总公司制定保险政策、法令，监督指导保险等行政职能应收归管理局。总公司主要经营国内重大保险项目和国外保险业务，成为全国再保险中心，以及保险信息、咨询、培训和研究中心。要层层简政放权，要改变目前省分公司对基层支公司统得过多，管理过死的弊病，要下放干部管理权、业务经营权、财务管理权，目前最迫切的是下放福利金、奖金分配权到县级基层公司，充分调动其积极性。其次，应从目前的总、分公司“二级核算”，过渡到“三级核算”，支公司自主经营，独立核算，自负盈亏，使权、责、利很好地结合起来。对条件不成熟的基层公司可实行业务和费用包干。再则是实行各级经理目标责任制，并建立和健全各级干部和职工的岗位责任制。

要理顺保险与财政和银行的关系。在理顺保险与财政的关系方面，突出的是税收方法问题。保费收入是保险者对投保人的负债，本应与银行信贷资金一样，不应列为征税对象，但考虑目前财政偏紧以及对特大灾害保险公司准备基金无法赔偿还需财政接济的现状，现行税收办法一时难以改变，目前首先应取消向保险企业征收的调节税，保险企业将减税后收入转作准备金。以后逐渐过渡到只对当年到期结余保险准备金和保费运用增殖部分收税，对当年未到期结余准备金免税。同时，财政应积极扶植保险事业的发展，在理顺保险与银行的关系方面，各级人民银行应加强对保险的领导和监督工作。为了加强保险公司经济效益管理，要给予保险公司投资自主权，允许保险公司组建投资机构，以加速保险基金的积累。

作者工作单位：国家体制改革委员会

责任编辑：张力之