



您的位置：首页 - 文章选登

进一步完善保险业四大政策支持体系(课题组；8月23日)

文章作者：

### 1、努力完善以公共财政为基础的财政政策支持体系

公共财政是与社会主义市场经济相适应的财政，是我国经济转轨和现代化过程中财政转型的基本导向，建立与社会主义市场经济相适应的公共财政是我国财政改革与发展的重要目标。作为我国经济转轨和现代化过程中财政转型的基本导向，公共财政也是完善我国“十五”期间促进保险业发展的财政政策支持体系所应遵循的基本原则。从支持方式和内容来看，财政政策应注重支持体制创新与机制完善，从政策上多支持、少干预，形成有利于保险业发展的财税环境，减少保险业发展对财政直接资金支持的依赖。根据公共财政的基本特性，支持保险业发展的财政政策应主要包括以下方面的内容。

第一，考虑支持由于保险市场缺陷不能有效供给而又具有明显正外部效应的险种，如各种政策性保险业务、巨灾险等的发展。从国际经验来看，政府对巨灾风险和政策性保险的支持都是促进保险业发展的重要因素。例如，日本建立了以政府为主体的地震保险制度、美国建立了洪水、地震保险和农作物保险制度，这些都对保险业的发展起到了非常重要的推动作用。在我国短期内建立新的国有政策性保险机构、直接提供政策性险种还不太成熟的条件下，可考虑以税收优惠、财政补贴等方式支持包括农业保险在内的各种政策性保险业务的发展。

第二，进一步支持各种商业保险的发展。以科学的发展观为指导，根据保险行业特性以及我国保险发展所处的宏观背景，通过各种财税政策手段，进一步支持各种商业保险的发展。

第三，从所有者身份出发，弥补国有保险机构的资本金不足，支持国有保险公司建立现代企业制度和健全公司治理。作为国有保险机构的所有者，政府财政的一项基本职能是通过一定的资本金投入来实现保险机构的正常经营，并以此获取所有者收益，同时承担因经营不善产生的亏损。在经济转轨过程中，公共财政为推动国有保险机构进行股份制改造和建立现代企业制度，还需要考虑国有保险公司的资产状况，一方面为国有保险机构的股份制改造提供必需的资本金，另一方面要切实强化所有者在健全公司治理方面的重要作用。截止到目前，我国已有中国人民财产保险股份有限公司、中国人寿保险股份有限公司以及平安保险集团等在海外上市，而且其他一些保险公司也在积极筹备改制和上市。在这一过程中，财政部门提供了重要的资金支持，核销了一部分不良资产，直接弥补了国有保险机构的资本金不足，改善了资产质量，为国有保险机构建立现代企业制度提供了大力支持。在“十一五”期间，财政需要进一步强化对这一领域的支持。但财政作为国有保险机构的所有者进行的资金支持，也要考虑到客观上可能产生的负面效应，简单的资金支持可能使保险公司产生依赖心理，以致产生道德风险。对于国有保险机构以往产生的问题，需要分清责任，在此基础上再由财政从所有者身份出发进行必要的支持。

### 2、进一步完善保险税收和财务政策

作为税收政策的重要组成部分，我国保险税收政策的完善和调整，一方面要立足于整个税收制度，在保持税收制度总体稳定的基础上适应我国税收政策的总体取向，另一方面也要考虑保险行业自身的特性和发展需要，兼顾总体税收政策取向和保险业发展的客观要求。根据我国保险业税收政策存在的问题，适当借鉴国外保险税收制度，我们提出以下关于完善我国保险税收政策的总体思路：按照公平税负、合理扣除和适当优惠的原则，调整现行保险业税收政策，细化税制设计，完善和充实政策内容，充分发挥税收政策对保险业发展的宏观调控和政策导向功能，支持我国保险业做大做强。而完善我国保险税收政策的着力点有以下几个方面。

第一，公平内外资保险企业税负。我国加入WTO以后，统一内外资企业所得税已成为税收政策调整所要考虑的一项重要内容。根据现行税法的规定，中资与外资保险公司在适用的税种、同一税种适用的税率以及准予扣除项目等方面并不完全一致。总体上看，外资保险的税收政策明显优惠于中资保险。这一税收政策的形成和实施，是与我国改革开放和吸引外资的政策相一致的。但随着我国加入WTO后保险市场对外开放速度的加快，外资保险在中国纷纷设立机构和积极拓展市场，中资保险面临着巨大的竞争压力。在目前中资保险公司与外资保险在适用税种、税率以及扣除尚不统一的条件下，为促进我国保险业的发展，应以统一内外资企业所得税为契机，统一中、外资保险企业所得税和其它适用税种，在此基础上对中外资保险公司适用税种中的各个扣除项目以及资产和财务的处理办法进行统一的规定，为内外资保险公司创造公平竞争的税收环境。

第二，根据保险市场竞争状况与市场结构的变化以及保费的市场化程度，适时适度下调营业税税率以及调整和优化营业税税基。为支持保险业发展，提高保险公司的自我积累能力，我国营业税税率从2001年起连续3年每年下调1个百分点，前两年营业税税率已降到5%，但与国外2%至3%的营业税税率水平相比，我国保险企业的税负仍然偏重。另一方面，我国的营业税是以总保费收入计税，而保费收入中有一部分并不是保险公司的收入，而是对投保人的负债，过宽的营业税税基加重了保险企业的税负。因此，根据保险市场的竞争状况、市场结构的变化以及保费的市场化程度，适时下调营业税税率以及调整和优化营业税税基是非常必要的。就营业税税基来看，可考虑在现有免税规定之外，以保险机构取得的全部保费收入扣除已决定赔款部分作为营业税应税保费；当发生储金返还和退费时，则由保险公司作为扣缴义务人扣缴有关税款。另外，由于寿险、财险公司运营机制上各有特点，对经济发展的促进作用和对社会保障的重要性以及与国计民生的关系程度也不同。所以，可考虑选择适当时机分险种实行差别税率，以更好地体现寿险与财险的差别，贯彻税收公平原则。

第三，调整准备金计提标准和优化所得税扣除项目。保险准备金的计提标准参照中国保监会的研究成果。我国目前尚未开征资本利得税(如果开征资本利得税，需要在确定其公司所得税税基时，将公司收到的股利和再保险分出业务获得的股利等从中扣除)，在这种条件

下，保险企业所得税可在对各种准备金制定合理提取的前提下，允许应纳税年度的合同项下的赔款支出（符合规定条件的留存保险准备金、营业损失、其他赔偿责任人支付的赔偿金等项目据实予以扣除），尤其是对保险保障基金、巨灾保险、财务再保险和非比例再保险等保险准备金的提取进行严格的规定。通过保险企业所得税扣除项目的优化和调整，一方面促进保险业税源的培育，另一方面推动保险业的持续快速发展。

第四，适当扩大免税险种范围，并参照国际惯例对小规模保险公司予以必要的所得税优惠。目前，我国已对农业险、返还性人身保险和出口信用保险业务实行免税。除现行免税规定外，可考虑对其他政策性、非盈利性保险以及利润水平低但对社会稳定有重要作用的半政策性保险，包括国内实力难以承担的险种和部分再保险业务，如地震险、洪水险等实行适当税收减免，以充分体现国家的政策导向，发挥保险税收政策的社会保障杠杆作用。另外，由于小型保险公司相对大公司而言，资本实力相对较弱，保费收入较低且业务不稳定，所以纳税能力也相对较低，可参照国际上的通行做法（如英国、美国等），考虑根据小型保险公司的应税收入或资产规模，对限额以下的公司按照优惠税率纳税。

第五，根据保险资金运用政策的变化，适时调整投资收益税收政策，引导保险公司权衡风险-收益和选择投资组合。2004年10月24日，中国保监会和中国证监会联合发布了《保险机构投资者股票投资管理暂行办法》，保险资金获准直接进入市。保险资金直接进入市大大拓宽了保险资金的运用范围，国家需要根据这一政策变化对保险公司的投资收益税收政策进行相应调整。从美国的情况来看，保险公司出于获得稳定回报的考虑，在资金运用上主要投向了固定收益项目。因此，可根据保险基金的性质和特点，通过税收政策引导保险公司权衡投资风险与收益，慎重考虑其投资组合。除对保险公司投资政府债券等固定收益类项目免税外，条件成熟时允许保险机构扣除股票等风险性投资支出一定比例的投资损失准备金或对投资收益课税。

第六，完善针对投保人和被保险人的税收制度。扩大保费支出的应纳税所得额扣除，鼓励个人在社会保障之外建立个人商业保险保障，努力建立起鼓励居民购买商业保险，尤其是对购买寿险、健康险、医疗险等险种的适当税收优惠制度，如允许企业购买补充医疗保险费在工资总额一定比例内可直接列入成本，居民个人购买上述保险的支出从个人所得税应纳税所得额中扣除或延期纳税。当个人因购买保险受益时，再进行适当征税。

### 3、进一步健全金融领域的相关政策支持

（1）不断完善和强化保险监管。应加强和完善保险监管工作，培育良好的保险发展环境。要逐步从市场行为和偿付能力并重的监管模式走向以偿付能力为主的监管模式。在这个过程中，适应金融混业趋势和加强协调监管等要求，积极培育良好的保险发展环境，促进保险业可持续发展。”十一五”期间，要努力改进保险业监管方式和手段。

一是进一步突出对保险公司偿付能力的监管。要在坚持市场行为监管与偿付能力监管并重的同时，通过综合运用最低资本充足率制度、资产负债评价制度、保险保障基金制度等手段，完善偿付能力监测指标体系，逐步使严格的偿付能力监管成为保险业监管的核心，维护保险行业稳定，切实保护被保险人的合法权益。

二是推进保险业信息化建设，建立和完善保险业监管信息系统。要制定和完善全行业信息化建设规划和具体信息标准，构建开放型的中国保险业信息网以及完善的保险监管信息系统，及时披露保险机构的业务经营情况和风险状况。要建立和完善保险风险预警指标体系，做到有严密的风险控制、经常的风险监测、及时的风险报告、审慎的风险评估，并按不同的监管责任，提出防范和化解保险业风险的预备方案，妥善处置保险业风险。

三是根据国际审慎监管原则，严格保险机构市场准入，优化保险机构体系，严格掌握外资公司市场准入标准，合理把握外资保险机构的发展规模和发展速度；同时要建立严格的市场退出机制，坚决淘汰偿付能力严重不足的公司，防止行业性风险的集聚和爆发。

四是把道德风险的防范提升到应有的水平，突出对保险机构高级管理人员职责行为和职业道德操守的监管，严把保险机构高级管理人员准入关，建立保险机构高级管理人员退出机制，建立对保险机构高级管理人员任职期间的谈话与诫免制度、业绩监测与考评的指标体系等，防止发生道德风险。

同时，保险业监管需要实现向法治化监管、政策导向型监管、市场化监管、专业化监管和技术型监管转变。

（2）加快保险信用体系建设。信用是市场经济正常运转的基石，是保险业发展的生命。信息不对称问题在保险合同、保险业务处理中表现得十分典型，因此信用问题对保险来说尤其重要。在我国保险业发展过程中，出现过很多保险公司及保险代理人、保险经纪人隐瞒与保险合同有关的重要情况，误导甚至恶意欺骗消费者的事件；也出现过投保人在投保前和出险后不履行如实告知义务，甚至制造各种保险欺诈、骗赔事件。

为此，要加快全社会信用体系建设，加强信用信息持有机构的合作与配合，建立起社会化的社会信用信息共享机制，保障守信者的合法权益，提高失信者的失信成本和处罚力度，形成全社会良好的社会风气和信用环境。同时，大力发展信用评级机构、信用纪录系统、信用担保体系等，促进全国统一社会信用体系的形成。

（3）进一步完善其他相关金融政策支持。不断完善保险产业发展政策，努力形成市场化、自由化、公平化、透明化和国际化的保险产业政策；努力在分业经营体制专业化分工基础上为某些领域适当混业经营创造条件，如允许银行通过其集团或集团控股公司直接或间接控股保险公司，通过控股公司经营保险业务等；进一步完善保险资金运用政策，拓宽保险资金运用渠道，强化保险资金运用中的风险控制；积极开展保险资产证券化提供必要政策支持，大力支持金融创新。

### 4、进一步健全我国保险法律、法规

从1995年《保险法》颁布实施以来，我国保险业法制建设不断加快，为保险业的规范、稳健发展奠定了法律基础。加入世贸组织至今，国家监管部门已制定了大量保险规章和规范性文件。这些规章和规范性文件对各类保险机构的市场准入和经营管理制订标准，如《保险经纪机构管理规定》、《保险资产管理公司管理暂行规定》等；或为保险资金使用确立原则，如《保险公司投资企业债券管理暂行办法》、《保险资金运用风险控制指引（试行）》等；或对各种保险产品的精算、销售和信息披露进行规范，如《人身保险新型产品信息披露管理暂行办法》等。于2004年6月15日施行新修订的《保险公司管理规定》，系统地保险机构、保险经营、保险条款和费率、保险资金和保险公司偿付能力及5个主要监管领域进行了规定。

目前还有一批保险规章正在制订和修订之中，包括《保险违法行为处罚办法》、《保险许可证管理办法》、《保险公司信息披露管理规定》等。另外，根据2004年年初《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策意见》，需要加紧研究建立符合中国国情的农业保险制度。

“十一五”期间，要根据我国国情和保险业现状，放眼于国际保险市场的变化和保险业未来发展趋势，制定保险业行为规范准则；尽快颁布与《保险法》相配套的关于保险业平等竞争、外资与中外合资保险企业管理、经纪人管理、再保险的实施、资金运用等一系列的法律规范。

### 我国保险业政策支持体系的基本目标

1、推动我国保险业加快发展和做大做强。按照入世协议的规定，我国保险市场正逐步实现对外开放。WTO框架下的中国保险市场对外开放，势必加剧外资与中资保险机构之间的竞争。虽然我国保险业经过改革开放以来20多年的发展，已经在一定程度上具备了与外资保险相抗衡的能力，但也不可否认，我国保险业总体上还是一个幼稚产业，与国外发达保险业之间仍然存在着较大的差距，如保险业整体规模较小、费率总水平偏高、管理手段落后、创新能力不足等问题。相比之下，外资保险机构则具有悠久的发展历史，在资本实力、管理经验、产品开发和市场营销等方面都具有明显的优势。因此，在国内保险市场对外开放加快，市场竞争日益激烈的条件下，一个科学、完善、有效的保险业政策支持体系，要考虑支持处于发展初期的我国民族保险业与“百年老店”、“深资巨富”、“高科技含量”的外国保险公司开展竞争，促进民族保险业的快速发展。

2、推动保险业“走出去”和实施全球化战略。随着经济全球化进程的加快和各国金融自由化的不断推进以及信息技术的迅猛发展，金融全球化也在深入发展。而金融全球化一个非常重要的特征是金融机构的跨国经营和金融业务的国际化等。在这种条件下，支持本国保险公司等金融机构实现跨国经营，推动其实现全球发展，成为各国促进本国金融业发展，提高本国金融竞争力的重要内容。以欧盟为例，1994年7月生效的第三代保险指令，在推进欧洲保险市场一体化的同时，也促进了欧盟保险公司的对外扩张。因此，在金融全球化大背景下，完善我国保险业政策支持体系，需要采取有效政策措施在支持民族保险业发展壮大的同时不断走出国门，促进中资保险机构实现全球化发展战略和跨国经营。

3、推动保险业发展体制支撑力的形成和强化。在金融全球化进程中，传统分业经营的体制逐步被打破，银行、证券、保险混业经营的趋势也越来越明显。就单一金融机构而言，能否提供多样化的金融增值服务，成为是否具有竞争优势的重要条件。在这种情况下，各国为推动本国金融业的发展以及促进其更好地参与国际竞争，也都采取了一系列措施以适应金融全球化和综合经营的趋势。例如，一向实行严格分业经营的美国也于1999年颁布了《现代金融服务法案》，实行了混业经营。因此，适应金融混业经营的全球发展趋势，从发展的角度积极为我国保险、银行、证券等混业经营创造有利条件，逐步形成有利于我国保险业发展的宏观体制，是完善我国保险业政策支持体系的重要内容之一。另一方面，我国正处于经济转轨的过程中，经济体制正在进行着深刻的变革，其中国有保险机构建立现代企业制度的努力已取得了一定的成效，在此基础上通过适当的政策进一步推动国有保险公司的股份制改造、不断完善其公司治理，在微观上形成有利于保险业发展的体制优势是保险业政策支持体系的重要内容。因此，在经济转轨和金融发展的过程中，通过系统化和强有力的政策促进国有保险公司建立现代企业制度以及形成有利于保险业发展的宏观体制，是保险政策支持体系的一项重要目标。

### 链接：全球金融与保险业发展趋势

#### 1、金融一体化趋势增强，保险业的购并潮加剧

从世界保险业发展趋势看，保险全球化和金融一体化趋势日益明显。为了培育民族保险业的核心竞争力，尽快地在全球竞争中对外扩张，欧盟首先打破了分业经营的界限，接着美国也已于1999年年末通过了《金融服务现代化法》允许混业经营，日本新的《保险业法》也实施了“金融大爆炸”构想，这些都使得保险业内部、保险业与金融业之间的购并加剧，购并不仅突破了国界的限制，而且朝购并额巨型化发展。这种发展态势对我国保险业有何影响，值得关注。

#### 2、风险管理和资产管理成为保险业最大的利润增长点

全球多层次社会保障模式的确立和社会私有化的改革路径，均在深度和广度上拉动了企业补充保险和商业人寿保险对保险业的强烈内在需求，保险业将发挥重要的社会保障功能。与此同时，世界保险业面临的风险日趋严峻：一方面生态环境的继续恶化使自然灾害导致的巨灾损失成为困扰保险业的大敌；另一方面，20世纪90年代以来保险业的购并潮使极少数最大的跨国保险巨头控制着超巨额的保险资产，全球的可保风险日益集中在极少数最大的保险和再保险集团身上；同时恐怖活动的威胁有增无减，因此，风险管理将成为贯穿保险业传统业务和众多新业务的中轴。

事实上，风险管理创新将成为保险业经济增长的主要力量，ART(Alternative Risk Transfer)技术的有效应用和寿险投资连接产品的成功推广就是明证。ART包括自保、限额保险、应急资本、巨灾债券、巨灾期货交易、财务再保险等，其实质是传统的风险转移方式的变化，即利用金融市场来分散、吸收和消化风险，如1999年全球资本市场总值为62万亿美元，而保费仅为2.1亿美元，风险转移方式的变化使保险业的承保能力大大增强。

与传统的保险业相区别，现代保险业在资产管理上扮演着十分重要的角色，资产管理业务已成为保险业最大的利润增长点，即使拿世界保险业最发达的美国为例，尽管其寿险业务本身的资产也十分庞大，但仍不及它管理的非寿险资产。目前美国寿险业在资本市场的机构投资者中占第二位，保险业的利润基本来源于自身资产的投资收益和非自身资产的管理收入。

#### 3、保险业组织结构面临变革

日趋激烈的竞争环境、高新技术的广泛应用和风险管理技术的不断发展，使保险组织结构正经历着深刻的制度变革：一是专业自保公司的异军突起；二是收购和兼并风险加剧，保险组织结构变得不稳定；三是保险集团、相互持股公司、相互保险公司的股份化、保险公司的上市逐步成为保险组织结构的亮点。

#### 4、高质高效的保险监管越来越受到重视

随着世界金融一体化以及国际竞争的不断加剧，为了促进本国保险业核心竞争力的提高，保护本国保险消费者和维护国际金融安全，各国保险监管的侧重点发生了一致性变化：一是注重对保险公司的偿付能力及信息披露的监管；二是在逐步放松混业经营限制的同时，注重对金融集团的监管；三是尽管混业经营及购并战的不断加剧培育了金融寡头，但保险监管机构仍致力于培育保险市场的可竞争性。

保险监管的三个变化，产生了世界保险监管有逐步放松的趋势，实际上无论是保险发达国家或新兴保险市场，保险监管并未放松。再保险监管形式放松的背后，隐藏着对保险业更加严格监管的实质。因为现行的监管政策更加注重高质高效，既注重保险公司偿付能力的监管，又注重保险市场主体创新能力的培育和核心竞争力的提高。尽管在现代保险市场中，各国均有不少保险公司倒闭，但并未对保险市场构成大的冲击，反而再保险供给能力、产品种类、交易费用的节省方面大大优于历史上的任何一个时期。(课题组组长：贾康；课题组成员：阎坤、杨元杰、郑新华、刘军民)

文章出处：《上海证券报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载请经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所