

# 充分发挥保险业在构建我国社会保障体系中的重要作用

——吴定富主席在“北大赛瑟论坛·2004”上的讲话

(2004年6月26日)

各位嘉宾、朋友们：

大家好！

很高兴再次来到北京大学与各位专家和师生们见面。中国保险与社会保障研究中心成立以来，立足我国实际，站在保险与社会保障研究的前沿，积极开展理论研究，取得了较好的成绩。在此，我代表中国保监会表示祝贺！

本次论坛以“经济发展与社会和谐：保险与社会保障的角色”为主题，邀请国内外专家学者进行交流研讨，对于推动保险业发展和社会保障体系的完善，促进经济社会协调发展，具有十分重要的意义。下面，我就保险业在社会保障体系中的作用谈几点意见，与大家探讨。

## 一、保险业参与构建社会保障体系的国际经验

综观世界各国社会保障体系的发展历程，尽管受经济社会

发展水平、社会保障制度模式以及保险业发展阶段等因素的影响，保险业在社会保障体系中发挥作用的方式不尽相同，但都有一个共同的特点，就是保险业在建立和完善社会保障体系方面具有重要地位，发挥着重要作用。主要表现在以下几个方面：

### **（一）将市场机制引入社会基本保险管理，提高社会保障体系的运行效率**

一般来讲，社会基本保险主要由政府或公营机构进行管理和经营。这虽然有利于维护社会基本保险的公平性，但也逐渐暴露出一些问题，主要是运行效率低、缺乏监督约束机制等。因此，许多国家在社会基本保险的运作特别是基本养老保险基金的管理中引入了市场机制。

在基本养老保险基金的管理中引入市场机制，主要途径就是在国家监督之下采用“基金经理人”制度，通过确立基金经理人的选择条件、行为准则和投资方针，选择私营公司管理基本养老保险基金，政府通过投资限制、绩效评估等办法对其进行监管。保险公司尤其是寿险公司由于其产品特征、资产结构、稳健持续经营、对长期资本投资管理的丰富经验等，成为基金经理人的首选目标。在美国，许多著名的保险公司，如美国国际管理集团、大都会人寿保险公司、普天寿保险公司等，都是公立养老保险计划的主要基金管理人。在智利，保险公司作为养老金管理公司，积极参与管理和运营职工个人账户的基金。

职工在退休时，还可以将个人账户中的积累全部取出，向人寿保险公司购买终生年金保险。近年来，南美和欧洲一些国家借鉴智利模式进行了养老制度改革，保险公司在管理和运营养老保险基金方面发挥着越来越重要的作用。

实践证明，由保险公司或基金管理公司等私营机构管理基本养老保险基金，运作效率比政府或公营机构有较大幅度提高，在确保基金安全性的同时获得了较高的投资收益。上世纪90年代，智利和阿根廷由保险公司等私营机构管理的养老基金收益率分别为11%和13%左右，而同期许多国家由政府管理的养老基金收益率一般在10%以下。

此外，保险公司在工伤保险中也发挥着重要作用。在美国，有22个州的工伤保险完全由保险公司经营，有23个州的工伤保险可以由保险公司和州政府进行竞争。在新加坡、香港、葡萄牙、摩洛哥等国家和地区，通过保险公司提供强制性雇主责任保险建立工伤保险制度。保险公司参与工伤保险，既减轻了政府的财政和事务性负担，又提高了工伤保险制度的运行效率。

## **（二）作为补充性养老保险的主导力量，提高社会保障的整体水平**

上世纪80年代以来，世界各国都在进行养老保险制度改革。一个共同的趋势就是用多支柱的养老保险体系来代替原来的基本养老保险制度，引导和鼓励自愿性职业年金计划、企业

养老金计划等各类补充性养老保险计划的发展，不断提高社会保障的整体水平。补充性养老保险计划被雇主视为增强企业凝聚力和<sub>提高劳动生产率的重要手段。在美国有 70%左右的职工参与了补充性养老保险计划。</sub>

保险公司在数理计算、资产运用、缴费记录管理、养老金支付等方面具有专长，在补充性养老保险领域发挥着重要作用。在美国，职业年金计划最初是由人寿保险公司提供全过程服务。在普及到一定程度时，信托和银行等机构才开始参与。目前，由人寿保险公司承担的职业养老保险计划，占美国职业养老计划资产的四分之一。如信安保险集团是美国最大的 401(k) 计划经营者，拥有个人和团体客户超过 1000 万。日本在企业养老金制度运行的初期，也采取了由人寿保险公司和信托银行提供全过程服务的方式。在很长的一段时间里，日本的企业养老金业务主要由人寿保险公司和信托银行经营。

### **（三）提供多样化的商业养老与健康保险产品和服务，丰富社会保障体系层次**

基本的社会保险只能是低水平的，即满足社会保障最基本的需求。同时，补充性养老保险计划提供的保障水平也是有限的。据统计，在大多数国家，二者的累积替代率一般在 70%左右。随着经济发展和人们收入的增长，社会成员对退休后生活水平要求不断提高，较低的社会保障标准越来越难以满足社会的

需求。人寿保险可以弥补社会保障供给上的不足，有利于建立一个多层次的社会保障安全网。

在养老保险方面，经合组织等国际机构的研究表明，个人购买商业寿险可以替代政府在社会保障方面提供的福利，减轻国家在社会保障方面的压力。通过对 10 个经合组织国家的研究发现，政府在社会保障方面的支出和寿险保费之间存在反比关系。由于社会基本保险制度面临着越来越严重的财务困境，寿险公司在减轻社会基本保险负担方面发挥着日益重要的作用。同时，人寿保险公司可以提供包括固定年金、变额年金、开放式养老金账户在内的丰富多彩的养老金产品，满足社会多样化和不同层次的社会保障需求。

在医疗保障方面，商业健康保险也处于非常重要的地位。在美国，由商业健康保险提供保障的人群占全国总人口的 60% 以上，其医疗费用支出超过全国医疗费用总支出的 50%。在法国，80% 以上的家庭拥有由商业保险公司等机构提供的健康保险计划。在瑞士，商业保险负担了大多数人的医疗服务费用。在欧洲其他一些国家，由于面临着人口老龄化和政府福利的巨额支出等问题，商业健康保险的作用也越来越突出。

## 二、我国保险业在社会保障体系中发挥作用的基本情况

保险业在构建我国社会保障体系中确立应有地位并发挥相应作用，在认识上有一个逐步澄清的过程，在实践上走了一条

积极探索、大胆尝试的道路，大体可以分为三个阶段。

**第一阶段**是从 1980 年保险业恢复发展至 1993 年党的十四届三中全会召开以前。在这个阶段，一方面，作为经济体制改革配套措施的社会保障体制改革刚刚开始启动，建立社会保障体系的总体思路还未完全确定，商业保险在社会保障体系中的作用未受到重视。另一方面，由于保险业自身尚处于恢复发展期，保险市场体系还很不健全，人身保险业的发展也相对滞后，保险业在社会保障方面的作用十分有限。

**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性保险业务作为社会保险的补充。这标志着保险业被正式纳入我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，我国多支柱的社会保障体系框架初步确立。在这个过程中，人们对保险业在社会保障体系中所处地位的认识逐步澄清。同时，在这个阶段保险业得到了快速发展，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，保险业在社会保障体系中的作用日益显现。

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”，确立了保险业在构建我国社会保障体系中的重要地位。保险业开始全面地参与我国社会保障体系建设并发挥着越来越重要的作用。目前，各保险公司经营的养老保险产品 110 多个，健康保险产品 300 多个。2003 年，商业性养老保险业务保费收入 430 亿元，健康险保费收入 240 亿元。

为推进保险业参与构建我国社会保障体系，充分发挥保险业在社会保障体系中的作用，保监会主要做了以下几个方面的工作。

一是加强舆论引导和理论研究。2003 年，保监会把推动商业养老保险和健康保险业务发展作为工作重点，整合行业力量对养老和健康保险的经营模式、组织管理等方面进行探索研究。通过举办现代保险功能研讨会、企业年金与保险发展论坛、中国健康保险发展论坛、健康管理和健康保险研讨会等形式，加强宣传，为保险业积极参与构建社会保障体系创造良好的舆论环境，打下了扎实的理论基础。

二是加快完善保险市场体系，推动养老和健康保险业务的专业化发展。去年，批准在养老保险方面有专长的瑞典斯堪的亚公共保险公司进入我国保险市场。最近，保监会又批准成立

了中国人民健康保险股份有限公司、太平养老保险股份有限公司、中国平安养老保险公司等专业性公司，促进养老和健康保险的专业化经营。

三是鼓励和支持保险公司积极参与社会保障体制改革试点工作。各寿险公司积极参与我国企业年金和补充医疗保险改革试点。如辽宁省将社会保障部门经办的企业年金业务逐步交给太平人寿保险公司管理。此外，一些保险公司还参与了天津、厦门等地的补充医疗保险试点。

四是加强沟通协调，创造良好政策环境。保监会积极同社会保障、卫生、财政和税务等部门进行沟通协调，争取相关政策支持。出台了加快健康保险发展的指导意见，与有关部门联合制定了《企业年金基金管理试行办法》。

尽管保险业在参与构建我国社会保障体系方面进行了积极探索，做了大量工作，也取得了一定成绩，但总的来说，保险业在社会保障体系中的作用发挥得还很不够。同时，在实践中还存在一些障碍因素。一是缺少财政、税收等方面的政策支持。二是医疗卫生和社会保障的体制改革没有完全到位，运行机制有待进一步完善。三是保险公司在商业性养老和医疗保险业务领域的经营水平有待提高。

### 三、保险业参与构建我国社会保障体系的基本思路

目前，我国社会保障体系还很不完善，社会保障的覆盖面



和保障水平都很低。在国家没有更多资金投入的情况下，健全我国社会保障体系必须走多元化的发展道路，需要全社会的共同努力，需要相应的行业 and 部门承担起应有的责任。保险的功能决定了保险业在构建我国社会保障体系中具有不可替代的重要作用。这既是保险业必须承担的社会责任，也是保险业加快发展、做大做强的历史机遇。

### **（一）发挥保险业在构建我国社会保障体系中的作用，要处理好几个方面的关系**

一是要处理好政府与市场的关系。在保险业参与构建我国社会保障体系的过程中，必须把政府推动和市场机制有机结合起来，充分调动政府和市场两方面积极因素。一方面，要积极争取国家政策支持，另一方面，保险业要尊重市场规律，充分发挥市场机制的作用，通过提供适应市场需求的产品和优质的服务，满足人民群众的保障需求，不断提高保险业在社会保障体系中的地位。

二是处理好社会保险和商业保险的关系。社会保险和商业保险都是国家社会保障体系的重要组成部分，二者相互促进、互为补充，不可偏废。在当前我国经济发展水平总体较低的情况下，社会保险只能提供基本保障，具有低水平、广覆盖和社会化的特点。而商业保险具有专业化、多元化和市场化的特点，可以根据我国经济社会发展不均衡的实际，针对不同地区、不

同收入水平居民的保障需求，形成多层次的社会保障体系。

三是要处理好经济效益和社会效益的关系。有的同志认为，商业保险的营利性质与社会保障的公共服务性质是矛盾的，两者不可兼得。实际上，两者完全可以统一起来。在市场经济国家，依靠商业组织提供公共产品和服务的情况非常普遍。在参与社会保障事业的过程中，保险公司要把为人民提供高质量的社会保障服务与提高经营效益有机结合起来，达到双赢的效果。

## **（二）发挥保险业在构建我国社会保障体系中的作用，要重点在三个领域下功夫**

一是在养老保险领域。中国不仅是世界上人口数量最多的国家，也是老年人口数量最多的国家。目前，中国已经进入老龄化社会，65岁以上的老年人口已经占总人口的7%左右。与其他国家相比，我国的老年人口绝对数增长较快，人口老龄化超前于经济发展水平。在这种情况下，建立多支柱的养老保险体系十分迫切。企业年金作为养老保险体系的重要组成部分，是我国社会保障体制改革由现收现付制向基金积累制逐步转变的重要形式之一。大力发展企业年金，可以有效缓解政府在养老保障支出方面的财政压力。这是完善我国社会保障体系的现实选择。今后，保险公司要在试点的基础上，全面参与企业年金发展。

二是在医疗保险领域。随着人民群众生活水平的不断提高

和社会医疗保险制度改革不断深化，社会对健康保险的需求越来越大。据调查，医疗保险是人们意向购买的主要人身保险产品之一。近几年来，我国健康保险发展很快，但相对于完善社会保障体系的要求来说，还有相当大的差距。主要表现在健康保险承保面窄、服务水平低、专业化程度不高、风险控制能力弱等。下一步，保险业要积极配合我国医疗卫生体制改革，努力提高健康保险的专业化经营水平，提供更多更好的健康保险产品与服务，切实提高人民群众的医疗保障水平。

三是在农村保险领域。改革开放以来，农村不仅没有像城镇一样确立新型的社会保障制度，而且原有的农村合作医疗制度也不复存在，农民和农村的社会保障几乎是空白。从中国农村的现实情况出发，探索建立农村新型养老和医疗保障体系已成为一种迫切需要。近年来，保险业配合农村合作医疗改革试点，积累了一些成功的经验，下一步，保险业要大力开发农村保险市场，为建立农村社会保障体系做出应有贡献。

### **（三）发挥保险业在构建我国社会保障体系中的作用，要打好扎实基础**

改革开放以来，保险业不断发展壮大，保险公司的经营管理水平逐步提高，为进一步发挥在构建社会保障体系中的作用打下了一定基础。要继续夯实基础，充分发挥自身优势，为更深入和更广泛地参与社会保障体系建设创造条件。一是坚持市

场化的运作机制。二是强化精算技术支持。三是健全偿付能力管理。四是加强资产负债管理和账户管理。五是提供“一揽子”的配套服务。六是充分发挥综合营销能力。

#### **（四）发挥保险业在构建我国社会保障体系中的作用，要积极争取政策支持**

从国际经验看，政府通常会给予社会保障性业务的经办者和参保人以特殊政策，鼓励企业和个人依靠自身力量为养老和健康保障作出安排，减轻公共财政的负担。从我国的实际情况出发，加快养老、健康保险的发展，同样离不开财政、税收、投资、卫生等方面的政策支持。要借鉴国外做法，争取把税收优惠作为鼓励商业保险参与社会保障事务的重要手段。要深化投资、社会保障管理、医疗卫生等领域的体制改革，鼓励保险公司与医疗服务机构建立包括股权合作在内的多种方式的合作，探索保险公司参与社保基金管理、社会保障金发放的多种途径，为保险公司参与社会保障体系建设创造良好的体制环境。

同志们，完善我国社会保障体系是经济社会协调发展的客观需要，也是全面建设小康社会的必然要求。保险业一定要充分认识自己所应肩负的责任，积极参与到这个伟大的、系统的工程中来，为完善我国社会保障体系做出应有的贡献。

预祝论坛取得圆满成功，谢谢大家。