

# 保险费率监管研究

——兼论中国保险费率监管的悖论

魏华林 蔡秋杰\*

(武汉大学商学院保险与精算系, 武汉, 430072)

**内容摘要:** 保险费率监管的“公共利益理论”与费率监管实践是相吻合的, 即费率监管之所以产生, 其目的在于通过监管来纠正恶性价格竞争这一市场失灵现象。然而, 保险费率监管以保护公共利益为借口, 实质上保护的是保险人的利益。问题是, 保险人并没有自觉遵守这种以维护其利益为目标的监管。这就产生了保险费率监管的悖论。本文探讨了保险费率监管悖论的理论根源和市场结构方面的成因, 并在此基础上, 提出了解决这一悖论的选择: 逐步放松保险费率监管。

**关键词:** 保险费率 监管悖论 市场结构

## On Insurance Rate Regulation: Some Points on China's Insurance Rate Regulation Paradox

Wei Hualin Cai Qiujie

(Dep. of Insurance and Actuary Science, Business School, Wuhan University, Wuhan, 430072)

**Abstract:** The “public interest theory” of insurance rate regulation is in correspondence with the practice of it, that is to say, rate regulation came into shape just for the sake of rectifying the market failure phenomena caused by malignant price competition. However, in the disguise of public interest protection, what rate regulation protects is the insurers' interest instead. Now the problem is that insurers would not like to comply with the regulation voluntarily, which is in their own interests. Hence, the paradox of rate regulation arises. This paper mainly studies the causes of this paradox both in theoretical origin and market structure and then puts forward the solution to the paradox: deregulation of insurance rate step by step.

**Key words:** Insurance Rate; Paradox of Regulation; Market Structure

### 一、引言

自从 2001 年 10 月 1 日, 保监会决定在广东进行机动车辆保险费率市场化的

---

\* [作者简介] 魏华林 (1949.4-), 男, 湖北襄樊人, 教授, 博士生导师。现任武汉大学商学院保险与精算系系主任。

蔡秋杰 (1979.8-), 男, 山东单县人, 现为武汉大学商学院保险与精算系 2004 级博士研究生, 研究方向为保险经济学。

试点改革以来，关于放松对中国保险条款和费率的监管的讨论非常热烈，可以分为两个阶段：第一阶段从 2001 年到 2002 年保监会决定在全国推行车险费率市场化改革之前，人们争论的焦点在于是否应该进行保险费率市场化，市场化的条件是否具备等。如刘子操等（2001）<sup>[1]</sup>、刘京生（2001）<sup>[2]</sup>、梁涛（2001）<sup>[3]</sup>等。第二阶段从 2002 年至今。保监会大刀阔斧地推进保险费率市场化改革，市场客观现实走到了理论争论的前面，在此背景下，理论研究也开始转向怎样进行费率市场化，探讨费率市场化的风险防范、目的以及监管的难点等。如覃广华（2002）<sup>[4]</sup>和余祖典（2003）<sup>[5]</sup>等。

但是，这些研究成果多停留在实务层面，对为什么一开始要监管保险费率，现在为什么又要放松对保险费率的监管等问题缺乏理论上的探讨，特别是缺乏理论和实践的对比分析，以至于人们对保险费率的监管很难形成一个清晰的认识。就国外的研究状况而言，虽然对这一问题有所涉及，如 Joskow(1973)<sup>[6]</sup>认为财产责任保险市场是竞争型的市场，在这一市场上保险费率监管的基础并不存在；Tennyson, Weiss & Regan (2002)<sup>[7]</sup>, Worrall (2002)<sup>[8]</sup>, Grace, Klein & Phillips (2002)<sup>[9]</sup>, Jaffee & Russell (2002)<sup>[10]</sup>和 D'arcy (2002)<sup>[11]</sup>分别对麻萨诸塞、新泽西、南卡罗莱纳、加利福尼亚和伊利诺斯州的费率监管情况进行了实证分析，验证了费率监管所带来的效率损失；但是，这些研究又偏重于理论分析，仍然没有将费率监管的理论和现实结合起来。

本文就是在这—基础上，探讨起初为什么要监管保险费率，其理论依据和现实选择，并在此基础上提出了保险费率监管的悖论（本文的第二部分）；文章的第三部分探讨保险费率监管悖论的理论根源，第四部分则分析了费率监管悖论的市场结构方面的成因；在此基础上，文章的第五部分提出解决这一悖论的选择：逐步放松保险费率监管。

## 二、保险费率监管的理论依据和现实选择：费率监管悖论的产生

### （一）保险费率监管的理论依据

同其它行业一样，最早关于保险费率监管的争论也着眼于监管对纠正市场失灵的重要作用。这被称为费率监管的“公众利益理论”，即费率监管能通过纠正保险市场失灵达到保护公共利益（主要是广大保险消费者）的目的。该理论认为，保险市场上有两类主要的市场失灵，一是保险公司广泛的价格战，它导致严重的偿付能力不足；二是保险公司的串谋，它导致费率过高，给保险公司带来超额利润。此外，保险市场上信息不对称问题严重，交易成本较高，消费者难以比较不同的保险条款和费率，这都会损害广大保险消费者的利益，因而有必要对保险费

率进行监管。

另一个有关保险费率监管的理论是“利益集团理论”，该理论认为，费率监管是不同利益集团借以影响经济租金分配的机制，保险费率监管是否存在以及监管程度的变化，归根结底是由保险消费者集团、保险人集团、保险中介集团等诸多利益集团的政治影响力的变化而决定的。保险监管者权衡各集团的相对影响力及其成本和收益，以使总的效用最大化。例如，如果某一时期保险消费者对保险业的影响占据主导地位，监管者就会顺应消费者的意志和要求进行保险监管（如对费率的上升进行控制）；但如果保险人的影响超过了保险消费者，监管者就被保险人所“捕获”（例如维持较高的费率），保险人就能获得更多的经济租金。

费率监管的“政治家理论”认为，监管者为了获取政治支持和考虑到自己将来的政治前途，往往关注公众对特定市场结果的不满情绪，并采用一些政治程序来使公众表达他们的政策倾向。如美国加州“103提案”就是政治选民活动的结果，选民们要求费率削减20%并进行冻结，从而使加州由竞争型费率转向费率的严格监管。该理论着重从消费者的角度来考虑费率监管的问题。

此外，还有理论认为费率监管是为了平衡保险人与保险消费者在保险费率水平高低上的冲突，使费率既充分，又能让消费者接受，即费率监管的“减小冲突论”。<sup>[12]</sup>还有理论认为保险消费者力量分散，处于相对不利地位且“搭便车”问题严重，迫切需要寻找代表其利益的代理人。保险监管机关就是其利益代表，它代表保险消费者的利益来进行费率监管。这就是费率监管的“代表假说”。

## （二）保险费率监管的现实选择：安全性目标的维护

在实践层面上，保险费率一开始并不受到监管。在以亚当·斯密为代表的古典主义者那里，价格就被看作调节商品供求的“无形的手”，价格的自由竞争能自动引导资源配置的和谐与完美。受此影响，保险业也崇尚价格自由，保险公司自主定价，自由竞争。保险费率的自由竞争在美国维持了相当长一段时间。然而，在保险市场规模扩张的初期，很多保险公司过分注重价格竞争的作用，恶性价格战使得保险公司的破产风险大大增加。1835年纽约大火使得该州26个火灾保险公司中有23个破产，1870年代芝加哥和波士顿大火又使全国75%的火灾保险公司破产。<sup>[11]</sup>这一系列沉痛的教训使人们深刻认识到保险费率恶性竞争的危害，开始寻求对保险费率进行某种程度的控制。

对此首先做出反映的当然是保险公司自身，他们试图通过联合定价的协议来保证费率的充分性。然而这种协议并不具有强制性，竞争的压力以及保险公司的逐利本性决定了联合定价难以有效维持。1906年弗朗西斯科的大火又导致了大量保险公司破产悲剧的重演，费率的自由竞争遭到了强烈的批评。费率局在此背

景下应运而生，它开始为其成员制定统一的费率。强烈的呼声（如 Merrit 委员会的报告）要求各州对费率局的行为进行监管，甚至要求所有保险公司都必须加入费率局。到 1944 年，已有 18 个州对火灾保险费率进行了监管。可以看出，对保险费率的监管一开始就具有应对保险公司破产危机，维护保险经营安全性的强烈色彩。1945 年麦卡伦—弗格森（McCarran-Ferguson）法案的通过使得保险费率监管进入了全盛时期。

尽管中国保险业产生和发展的历史较短，但同美国的情形一样，中国对保险费率的监管一开始也具有遏制恶性价格竞争，维护保险经营安全性的特点。事实上，由于 1980 年全国全面恢复办理保险业务时，只有中国人民保险公司一家，根本没有竞争，当时的条款和费率全部由人保公司制定和使用，并未受到监管。1985 年的《保险企业管理暂行条例》才开启了中国保险费率监管的先河，该条例第四条规定：国家保险管理机关是中国人民银行，其职责之一是审定基本保险条款和费率。但是，当时的费率监管仍具有事先审批的性质，相对较为宽松。之后，随着新疆兵团保险公司、平安保险公司以及太平洋保险公司的相继成立，保险市场的竞争由局部逐步过渡到全国，保险公司之间的竞争日趋激烈。然而，保险公司的竞争主要表现为费率上的竞争，费率大战蔓延开来，个别险种甚至出现了全行业的亏损。中国人民银行于 1991 年 4 月下发了《关于对保险业务和机构进一步清理整顿和加强管理的通知》（银发[1991]92 号），1993 年 4 月又颁发了《关于下发全国性保险条款及费率（国内保险部分）的通知》，试图以监管机关统一制定的条款和费率来限制恶性费率竞争。中国对保险费率的监管也就从此进入了严格监管的阶段。这种对费率的严格监管在起初确实发挥了一定的作用，但事实上，随着我国保险市场主体的增多，变相的价格竞争屡禁不止，“高手续费、高返还、低费率”等种种不规范的市场行为仍层出不穷。

可见，中国保险费率监管的初衷也在于防止恶性费率竞争，维护保险经营的安全性，但这种费率监管在市场竞争的压力下显得越来越力不从心。

### （三）保险费率监管理论和实践的结合：一个悖论

从上述对保险费率监管的理论和实践的分析可以看出，保险费率监管的“公众利益理论”与费率监管实践是相吻合的，即费率监管之所以产生，其目的在于通过监管来纠正恶性价格竞争这一市场失灵现象。这种监管的特点在于监管机关将费率提到比监管之前更高的水平上，以维护费率的充分性和保险经营的安全性。

初看起来，保险费率监管是为了保护公众（主要是广大保险消费者）的利益，使其免受恶性价格竞争后果的侵害；然而，仔细分析，这种费率监管又不是以保

护广大保险消费者的利益为其直接目的。事实上，从国内外的实践来看，保险费率监管的直接目的在于维护保险人的市场生存，防止恶性价格竞争导致的保险人利润下降，偿付能力不足等问题。尽管从长期来看，这对保险消费者有利，但很难说费率监管在起初是直接为了保护消费者的利益。我们知道，在保险人财务状况健康的前提下，费率越低对消费者越有利。从美国保险费率监管的发展过程来看，如果说保险消费者有费率监管的要求，其要求也是限制费率的上升而不是维持较高的费率。<sup>①</sup>美国学者 Kenneth J. Meier在他的以保险业为主要案例的《政府监管的政治经济》一书中介绍了以乔治·斯蒂格勒(George Stigler)为代表的政府监管的经济学批判。他认为，政府监管的实质就是一种以保护公共利益为借口，应行业的要求，保护行业利益的有计划的操作。他用大量的数据说明，有监管、有牌照管理的行业的收入要高于其他的行业。<sup>[13]</sup> 保险人能够不断地影响监管政策，因而保险费率监管以保护公众利益为借口，实质上保护的却是保险人的利益。

在中国，费率监管也存在着类似的情形，即更多考虑到的是保险人的利益。特别是在中国保险市场发展初期，这种意在保护和培育市场的监管措施更是常见。也就是说，实际上，监管者在很大程度上被保险人所“捕获”，其费率监管措施在于提供对保险人的保护，促进其发展初期的资金积累和快速发展壮大。然而，在这种费率监管体制下，费率整体水平往往偏高，保险企业倾向于变相降低费率进行价格战，反而进一步加重了保险市场的不规范现象。例如，保险公司缺乏成本和效益观念，片面追求业务规模的增长，导致市场上出现高手续费、高返还、低费率等不正常现象和混乱局面，代理手续费高达 40—60%，鸳鸯保单、鸳鸯收据、假保单、撕单、埋单等充斥市场。

这就提出了一个悖论：既然保险费率监管的目的在于通过监管来纠正恶性价格竞争这一市场失灵现象，它实质上保护的是保险人的利益；为什么保险人不去自觉遵守这种以维护其利益为目标的费率监管，而以变相降价的方式进行价格战呢？为什么恶性价格竞争不仅没有得到有效遏制，反而有愈演愈烈之势？

我们试图从理论和现实两个层面来探索这一悖论的根源。

### 三、保险费率监管悖论的理论根源

如前所述，保险费率监管的实践验证了费率监管的“公共利益理论”，然而，以这一理论为依据主张进行保险费率监管要涉及到三个问题（Harrington,2000）：

---

<sup>①</sup>如美国加利福尼亚州的 103 提案就对保险费率的上升做出限制。美国许多实行费率监管的州主要是限制费率随损失成本的上升而不断的上升，费率抑制现象较为明显。

首先是要有明显的保险市场失灵存在；其次，要有证据表明监管能较好地解决这些市场失灵问题，即其收益要大于其直接和间接的成本；最后，有效的监管往往还意味着要用适当的监管工具来解决特定的市场失灵问题。<sup>[14]</sup>

首先，我们看保险市场是否存在明显的市场失灵。

许多学者认为，保险市场是一个竞争型的市场。Joskow(1973)<sup>[6]</sup>通过市场结构—市场行为—市场绩效的分析，认为财产责任保险市场是竞争型的市场，政府监管保险费率的基础并不存在；他认为费率监管限制了保险企业的价格竞争行为，起着价格卡特尔的作用。根据美国学者贝恩对市场结构的分类方法<sup>②</sup>，保险市场发达的国家（如美国）的产险市场基本上属于竞争型的市场结构。如表 1 所示，美国产险业市场集中度（以 CR<sub>4</sub> 为例）小于 30%，属于市场结构类型中的竞争型市场。

表 1：美国产险业的市场集中度

年份	美国产险业		美国汽车险市场		美国房主险市场	
	CR <sub>4</sub>	CR <sub>10</sub>	CR <sub>4</sub>	CR <sub>10</sub>	CR <sub>4</sub>	CR <sub>10</sub>
1992 年	25.5%	40.7%	38.4%	49.1%	43.0%	55.0%
1993 年	25.7%	40.3%	38.6%	48.5%	43.8%	55.8%
1994 年	25.9%	39.9%	38.4%	49.5%	44.4%	56.4%

资料来源：美国保险信息研究所编，袁力译，《美国产险市场报告（1996 年）》，中国金融出版社 1998 年版。本表根据书中市场份额等资料换算得出。

众所周知，在一个竞争型的市场上，所有市场主体都是价格的被动接受者，价格机制能以较低的成本集合所有的市场信息且具有充分的弹性，能及时根据市场供给和需求的变化而不断调整，从而保持市场的均衡状态。Cummins（2002）认为在一个充分竞争、较为成熟的保险市场上，各个保险企业都是市场价格的被动接受者，没有证据表明保险企业会进行恶性价格战，也无证据表明保险企业会串谋，即明显的市场失灵现象并不存在。<sup>[15]</sup>当然，完全竞争的市场只是一种理想，但市场的竞争程度越高，价格机制也就越能发挥其调节作用，市场失灵现象也就越少。

由此可见，竞争型保险市场上并不存在明显的市场失灵现象，即使存在市场失灵，费率监管也未必是恰当的解决方式。也就是说，如果保险费率监管是为了防止恶性价格竞争，维护保险经营的安全性，那么加强偿付能力监管对达到这一目标似乎更为有效。此外，没有证据表明保险费率监管的收益大于其成本，恰恰

<sup>②</sup>贝恩以绝对集中度指标为依据提出了市场结构的分类方法，绝对集中度指标一般以产业中最大的 n 家企业（通常取 n=4 或 8）所占的市场份额的累计数（如 CR<sub>4</sub> 或 CR<sub>8</sub>）来表示。他将 CR<sub>4</sub> 的值位于（-∞,30%）、[30%,35%）、[35%,50%）、[50%,65%）、[65%,75%）和 [75%,+∞) 的市场结构分别命名为竞争型、寡占 V 型、寡占 IV 型、寡占 III 型、寡占 II 型和寡占 I 型。

相反，保险费率监管的效率损失却是非常明显的。Joskow(1973)在分析市场绩效时认为，费率监管导致了销售制度的低效率、供给短缺与生产过剩并存等。<sup>[6]</sup>Tennyson, Weiss & Regan (2002)对麻萨诸塞州费率监管的效果进行了实证分析，认为费率监管导致交叉补贴非常严重。<sup>[7]</sup>Harrington (2000)用丰富的资料说明费率监管要花费大量成本，会导致剩余市场份额较大，交叉补贴严重，激励机制扭曲，市场吸引力下降，等等。<sup>[14]</sup>

为了具体说明竞争型保险上费率监管的后果，我们引入保险供求分析。一般而言，保险市场的供给（ $S$ ）和需求（ $D$ ）可以分别表示为：

$$S = Q_s(P, C, M)$$

$$D = Q_d(P, W, P_s, A)$$

其中， $P$ 为保险费率， $C$ 为保险人的资本及偿付能力状况， $M$ 代表当前保险市场的结构， $W, A$ 分别为投保人的财富水平和风险态度， $P_s$ 是保险替代品的价格。保险市场的均衡，就是要求得 $P^*$ ，使下式成立：

$$Q_d(P^*, W, P_s, A) = Q_s(P^*, C, M) \quad (1)$$

当（1）式中的 $M$ 为竞争型市场结构时，均衡保险费率 $P^*$ 可以用图1表示出来，即由需求曲线 $D$ 和供给曲线 $S$ 的交点所给出。如前所述，在这种情况下，保险费率能及时根据市场供给和需求的变化而不断调整，从而保持市场的均衡状态。

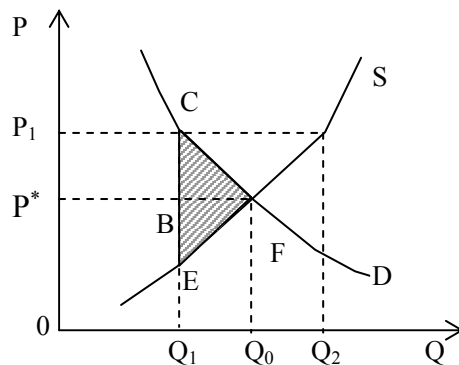


图 1：保险费率监管的社会福利损失

如果政府对保险费率进行严格监管，比如说将费率限定在 $P_1$ （见图1），不允许下调，此时保险需求为 $Q_1$ ，保险意愿供给为 $Q_2$ ， $Q_2 > Q_1$ 。这时，保险供给资源闲置，保险公司就有降低保险费率，扩大实际保险供给的内在要求。由于费率受到政府的监管，不能及时进行调整，因而保险市场的不均衡也将长期存在。就保险供求双方而言，费率监管使消费者剩余减少 $P_1CFP^*$ 的面积，生产者剩余

增加  $P_1CBP^*$  的面积, 但减少 BEF 的面积, 图 1 中阴影部分为净的社会福利损失。一定意义上讲, 费率严格监管制度下保险公司变相降低 (或提高) 保险费率虽然扰乱了市场秩序, 但却可以最大限度的增加社会福利。

综上所述, 依据公众利益理论进行的保险费率监管既不具备市场基础, 也不符合效率原则。严格的保险费率监管以不恰当的方式限制了保险费率的竞争, 使得费率不能根据保险市场的供求变化进行及时的调整从而达到均衡状态, 而这种不均衡性正是保险公司试图变相降低 (或提高) 保险费率的内在驱动力。在这种情况下出现保险费率监管的悖论也就很正常了。

目前, 中国保险市场结构正处于向竞争型市场的转型时期 (见本文的下一部分), 随着保险市场竞争的日趋激烈和完善, 保险价格机制日益具备了发挥其调节作用的市场基础, 保险费率监管所依据的市场失灵理论也显得越来越没有说服力。

#### 四、中国保险市场结构向竞争型市场的转型：费率监管悖论的市场成因

##### (一) 中国保险市场的高集中度及其特殊性

人们通常使用绝对集中度指标来衡量市场集中度, 它有贝恩指数 (Bain Index) 和赫芬道尔指数 (Herfindahl Index) 两种。贝恩指数 ( $CR_n$ ) 和赫芬道尔指数 (H.I) 可以分别表示为:

$$CR_n = \sum_{i=1}^n X_i \quad H.I = \sum_{i=1}^N (X_i)^2$$

其中,  $X_i$  为市场中排名第  $i$  位的保险公司市场份额 ( $i = 1, 2, \dots, n$ ),  $n$  通常取 4 或 8。考虑到中国保险市场的集中度可能较高, 我们采用  $CR_1$  和  $CR_4$  指数。 $N$  代表保险市场中所有的保险公司数量。贝恩指数能够形象地反映市场的集中程度, 而赫芬道尔指数对企业之间市场份额的非均等分布比较敏感。

从整体上来看, 目前中国保险市场的集中度仍然偏高。截至 2004 年底, 财产保险市场上最大的 4 家公司的市场份额为 86.94%, 人身险市场上最大的 4 家公司的市场份额为 83.15% (见表 2)。而从国外看, 1998 年, 日本前 5 家非寿险公司占有市场份额为 53.6%, 寿险公司为 60.4%; 韩国前 5 家非寿险公司为 71.5%, 寿险公司为 78.7%; 马来西亚前 5 家非寿险公司为 27.9%, 寿险公司为 70.7%。<sup>[16]</sup>无论财产保险市场还是人身保险市场的集中度, 我国的指标均明显高于其他国家。



表 2：1980—2004 年中国财产保险和人身保险市场集中度

年份	财产保险市场集中度			人身保险市场集中度		
	CR <sub>1</sub>	CR <sub>4</sub>	H.I	CR <sub>1</sub>	CR <sub>4</sub>	H.I
1980	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
1981	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
1982	0.9961	1.0000	0.9961	1.0000	1.0000	1.0000
1983	0.9977	1.0000	0.9954	1.0000	1.0000	1.0000
1984	0.9974	1.0000	0.9948	1.0000	1.0000	1.0000
1985	0.9972	1.0000	0.9944	1.0000	1.0000	1.0000
1986	0.9971	1.0000	0.9942	1.0000	1.0000	1.0000
1987	0.9951	1.0000	0.9903	1.0000	1.0000	1.0000
1988	0.9944	1.0000	0.9888	1.0000	1.0000	1.0000
1989	0.9920	1.0000	0.9841	0.9997	1.0000	0.9994
1990	0.9909	1.0000	0.9819	0.9995	1.0000	0.9991
1991	0.9694	0.9985	0.9401	0.9919	1.0000	0.9838
1992	0.9365	0.9982	0.8791	0.9838	1.0000	0.9680
1993	0.9206	0.9984	0.8508	0.9749	0.9992	0.9506
1994	0.8784	0.9980	0.7791	0.9450	0.9935	0.8942
1995	0.8284	0.9942	0.7006	0.8486	0.9983	0.7291
1996	0.7735	0.9846	0.6211	0.6401	0.9751	0.4702
1997	0.7830	0.9829	0.6330	0.6187	0.9751	0.4443
1998	0.7903	0.9820	0.6427	0.7058	0.9800	0.5361
1999	0.7935	0.9810	0.6462	0.6863	0.9755	0.5179
2000	0.7705	0.9703	0.6128	0.6512	0.9744	0.4818
2001	0.7407	0.9680	0.5731	0.5720	0.9683	0.4158
2002	0.7088	0.9577	0.5316	0.5660	0.9458	0.3899
2003	0.6753	0.9212	0.4824	0.3735	0.9076	0.2649
2004	0.5894	0.8694	0.3788	0.4687	0.8315	0.2750

数据来源：根据 1996-2004 年《中国保险年鉴》和 1986-2004 年《中国金融年鉴》整理计算得到。2004 年前友邦、美亚、民安按分公司计算，因而 2004 年的 H.I 比此前变化大。

尽管中国财产险市场和人身险市场的集中度较高，但却呈现出明显的下降趋势。人保公司在财险市场的份额（左栏 CR<sub>1</sub>）一直在 50% 以上，但呈现出逐年下降的趋势，从 80 年代的接近 100% 下降到 2004 年的 58.9%。财产险市场 CR<sub>4</sub> 指标由 80 年代和 90 年代的接近 100%，下降为 2003 年的 92.12%，2004 年的 86.94%；H.I 则由 80 年代的接近 10000 点下降到 2004 年的 3788 点，下降趋势明显。在人身险市场上，近年来中国人寿的市场份额（右栏 CR<sub>1</sub>）在 60% 左右，也呈现出逐年下降的趋势，从 96 年的 64.01% 下降到 2002 年的 56.60%，再到 2003 年的 37.35% 和 2004 年的 46.87%。人身险市场的 CR<sub>4</sub> 指标也呈现出了下降趋势，但表现最明显的还是 H.I 指数，由 90 年代初期的接近 10000 点下降到 2004 年的

2750 点。

我们必须指出的是，与其他国家某产业内的高集中度不同，中国保险市场这种高集中度的形成并不是市场竞争优胜劣汰的结果，而是有着深刻的历史原因。只有正确认识中国保险市场高集中度的特殊性，才能准确把握现阶段中国保险市场的特征。

众所周知，1986 年以前中国保险市场由中国人民保险公司一家独占，占有 100% 的市场份额，然而人保公司是国家投资、属于国务院的大型国有企业，其遍布全国各地的分支机构和业务网点都是在政府“有形之手”的有力操纵之下建立起来的，公司内部机构的设置和管理行政化，干部、人事、分配制度几乎与政府机关如出一辙，明显缺乏市场观念和市场竞争意识。随着新疆兵团保险公司、太平洋保险公司和平安保险公司在 1986、1991 和 1992 年的相继成立，市场竞争逐渐激烈，其他保险公司在国有大公司的市场份额占绝对优势的环境下求生存、求发展。一般而言，凡是成立较早的保险公司，其市场份额也就相对较大，随着保险市场主体的增多，市场份额越来越平均化。成立最早的人保公司和中国人寿的市场份额的不断下降以及保险市场集中度的不断下降就说明了这一点。

也就是说，现在我国保险市场的高集中度只是一个阶段性的特征，它呈现出了逐年下降的趋势，并不是一种均衡状态。而且，随着我国经济的发展和改革的深化，这种下降趋势还会进一步增强。这是因为：

第一，我国保险业还处于发展的初级阶段，快速发展是其重要的特征。由于时间太短，很多新成立的公司的优势还没有发挥出来，难以在短期内对老公司构成威胁。而且从第一部《保险法》颁布、保险市场开始走上规范化的发展轨道到现在才仅仅有 10 年的时间。这就决定了较高的市场集中度是与现在保险业发展所处的历史阶段相适应的，是暂时的。

第二，市场份额较大的保险公司的资本实力仍然较弱，因为其资本并不是在规模经营或资源集中过程中形成的，因而，其市场势力必将因为其资本规模的有限而受到限制。此外，市场份额较大的保险公司并没有经过市场竞争优胜劣汰机制的洗礼，高市场集中度并不是以保险公司劳动生产率水平的高低和市场竞争力的强弱为边界的，并没有真正体现出保险公司的市场渗透力和经济辐射力，因而必然不是一种市场均衡状态。

只要中国经济体制改革不断深化，只要保险业的扩大开放和深化改革在不断进行，保险业的市场竞争就会不断加剧，保险企业的市场占有率就会越来越平均，现有的保险市场集中度逐年下降的趋势就会不断强化。正是从这个意义上，我们说，现阶段中国保险市场结构处于向竞争型市场转型时期。

## （二）中国保险市场结构的转型与费率监管悖论

在中国保险市场结构的转型过程中，一方面保险企业所面临的竞争压力越来越大，另一方面保险市场的竞争又不十分成熟，竞争的空间和层次还很有限，因而，诉诸价格策略，开展对抗型的价格竞争就成为保险企业的必然选择。这时，保险企业的真正利益所在并不是要求监管者严格监管费率，他们倾向于寻求灵活制定保险费率、运用价格策略的自主权。在这种情况下，对保险费率进行监管必然处于十分被动的局面，会陷入“监管——逃避监管（变相降价）——加强监管——进一步变相降价”的恶性循环，花费巨大的监管成本，而且还会导致市场秩序的混乱，保险费率监管的悖论也就会必然存在。这种悖论内生于保险市场的结构，是由当前我国保险市场结构向竞争型市场转型所内在决定的。

值得一提的是，保险企业运用价格策略进行竞争只是暂时的，随着市场机制的逐步完善和竞争的日趋激烈，保险企业的竞争手段也在不断丰富。在一个充分竞争、较为成熟的保险市场上，保险企业并不会诉诸价格进行恶性价格战，也无证据表明保险企业会串谋，即明显的市场失灵现象并不存在。保险费率监管并不存在一个对应的市场基础。

所以，保险费率监管无论在理论上还是在现实市场中都缺乏必要的基础，保险费率监管悖论的解决必然要依赖于放松对保险费率的监管。这既是保险市场结构的特点所决定的，也反映了保险企业的愿望和要求。但是，目前中国保险市场尚处于向竞争型市场过渡的转型期，放松费率监管必然要与市场转型过程相适应，是一个分步骤、逐步实施的过程。

## 五、适应保险市场的结构的变化，逐步放松保险费率监管

如前所述，放松保险费率监管是必然的趋势，但要与中国保险市场结构的转型相适应，逐步实施。尽管目前中国已实行了保险费率市场化的改革，但这种改革很大程度上只是由政府制定保险条款和费率转向了由保险公司制定，很多险种的条款和费率仍需要监管机关进行事先审批，属于较为严格的费率监管类型。<sup>⑤</sup>美国有 14 个州的私人汽车保险并不需要事先批准，而且一些实行事先批准的州也在逐步走向自由竞争的费率。

我们认为，中国保险费率市场化改革的方向也应该是要实现无事先批准要求的宽松监管模式，甚至可以在条件成熟时采用自由竞争的市场费率。然而，这种改革必须逐步推进，必须与中国保险市场结构的变化相适应，而且还需要其他监管措施（如加强偿付能力监管）的配套实施。首先，要在当前实行的事先审批制

---

<sup>⑤</sup> 一般而言，事先审批属于严格的监管类型，有条件的事先审批（包括浮动费率制度）是较严的监管，而无需事先审批（包括即报即用，先使用再上报以及无需上报等）属于宽松的监管。见 Harrington, Scott E. 2000. Insurance Deregulation and the Public Interest. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. P12.

中逐步实施事实上的宽松监管，即较少使用否决权和修改权，缩短审批时限，可考虑尽快过渡到报批后一定时间内不否决即可自动执行的监管模式；其次，在事先审批制实行一段时间，保险公司的技术水平得以提高、市场规范和理性之后，即可放弃事先审批，只要求新费率使用前进行上报备案；最后，条件成熟时，可考虑采用先使用再上报，或者完全自由化的费率监管模式。

此外，在放松保险费率监管的过程中，也要注意把握保险费率监管的安全与效率之间的平衡。严格的费率监管的初衷在于维护保险经营的安全性，但这种对安全的过分强调是以损失效率为代价的，往往被批评为过于保守，导致价格信号失灵及其激励机制的扭曲。因而，放松保险费率监管的过程实质上就是安全与效率从失衡走向平衡的过程。由于保险的负债性、保障性、广泛性以及保险产品的复杂性，保险与其他金融部门一样，面临的问题不是要不要加以监管，而是监管的“度”的把握，是在保险市场运行的“安全”与“效率”之间的平衡。当安全性对效率造成的损失较大时，就要考虑增进效率的措施；而当安全成为突出问题时，应该考虑加强监管，包括加强费率监管来恢复二者之间的平衡。例如，保险监管史上最初加强保险监管的主要目的就是强调了安全性，但随着安全性问题不再突出，而效率的损失越来越大，放松保险费率监管也就成为必然选择。

## 参考文献

- [1] 刘子操, 陶阳. 近期内不宜实行保险费率市场化[J]. 保险研究, 2001(1).
- [2] 刘京生. 再谈保险费率市场化[J]. 北京金融, 2001(1).
- [3] 梁涛. 论加快保险费率市场化的步伐[J]. 保险研究, 2001(8).
- [4] 覃广华. 产险费率风险的分析及防范[J]. 保险研究, 2002(6).
- [5] 余祖典. 车险条款费率改革后保险监管难点分析[J]. 保险研究, 2003(4).
- [6] Joskow, Paul L. 1973. *Cartels, Competition and Regulation in the Property-liability Insurance Industry*. In *Foundations of Insurance Economics — Readings in Economics and Finance*, edited by Georges Dionne & Scott E. Harrington. Kluwer Academic Publishers. 2002, P<sub>468-520</sub>.
- [7] Tennyson Sharon, Weiss Mary A., and Regan Lauren. *Automobile Insurance Regulation: The Massachusetts Experience*. In *Deregulating Property-liability Insurance*, edited by J. David Cummins. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. 2002, P<sub>25-80</sub>.
- [8] Worrall John D. 2002. *Private Passenger Auto Insurance in New Jersey: A Three-Decade Advertisement for Reform*. In *Deregulating Property-liability Insurance*, edited by J. David Cummins. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. P<sub>81-134</sub>.
- [9] Grace Martin F., Klein Robert W. and Phillips Richard D. 2002. *Auto Insurance Reform: Salvation in South Carolina*. In *Deregulating Property-liability Insurance*, edited by J.

- David Cummins. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. P<sub>148-194</sub>.
- [10] Jaffee Dwight and Russell Thomas. 2002. *Regulation of Automobile Insurance in California*. In *Deregulating Property-liability Insurance*, edited by J. David Cummins. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. P<sub>195-236</sub>.
- [11] D'arcy, Stephen P. 2002. *Insurance Price Deregulation: The Illinois Experience*. In *Deregulating Property-liability Insurance*, edited by J. David Cummins. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. P<sub>248-284</sub>.
- [12] 裴光. 中国保险业监管研究[M]. 北京: 中国金融出版社. 1999. 第 15 页.
- [13] 曾于瑾. 美国保险监管体系的基本框架及其借鉴意义 —— 关于中国保险产业与监管现代化问题的思考[N]. 中国保险报. 2003-3-27.
- [14] Harrington, Scott E. 2000. *Insurance Deregulation and the Public Interest*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. P<sub>13</sub>.
- [15] Cummins, J. David. 2002. *Property-Liability Insurance Price Deregulation: The Last Bastion?* In *Deregulating Property-liability Insurance*, edited by J. David Cummins. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. P<sub>6-7</sub>.
- [16] 裴光. 中国保险业竞争力研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 第 73 页.