宏观观察

充分发挥保险在服务国家治理中的作用

□项俊波

党的十八大以来，习近平总书记在许多重要会议、重要活动、重要场合发表了一系列重要讲话，提出了许多新思想、新观点、新论断、新要求。特别是在十八届三中全会上发出了全面深化改革动员令，强调要完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。对于保险业而言，学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，关键是要深化保险市场改革和监管改革，发挥保险业在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用。

今年7月9日，国务院第54次常务会议研究部署加快发展现代保险服务业，8月10日，国务院印发《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》。加快发展现代保险服务业，是党中央国务院站在历史和时代的高度，深刻把握治国理政和市场经济规律，着眼于经济社会发展全局作出的重要战略部署，是贯彻落实十八届三中全会精神、将保险业纳入经济社会发展全局统筹谋划的重大战略举措，对于保险业改革发展和服务全局都具有里程碑意义。加快发展现代保险服务业，立足点就是服务国家治理体系和治理能力现代化。

保险业服务国家治理体系建设大有可为

保险是现代经济的重要产业和风险管理的基本手段。保险的本质内涵决定了保险业在服务国家治理体系和治理能力现代化方面可以大有作为，能够发挥重要作用。

保险业要成为经济提质增效升级的重要动力，为提升国家经济治理水平服务

*提高金融系统资源配置效率。*金融是现代经济的核心，金融结构优化了、效率提升了，对经济提质增效升级是大有裨益的。对比研究发达国家和中国金融体系，可以发现一些有趣现象。在美国，保险资产和养老金资产是17.6万亿美元，而银行资产是13.4万亿美元。保险公司控股银行在发达国家司空见惯。在全球最大金融集团中，保险集团占有明显的优势。现在我国保险业总资产9万亿元，不到银行业总资产的6%。同时，保险业是金融市场重要的机构投资者。在美国，21.4%的公司股票、32%的共同基金、10.4%的国债，由保险公司和养老基金持有。

*促进经济结构优化升级。*在美国，保险业增加值在金融业中的占比为33%，银行为47%，保险业占GDP的比重为2.8%，银行业为4%。在我国，保险业增加值在金融业中的占比约为7%，保险业增加值占GDP的比重约为0.4%。如果我国保险业的这些比率达到美国的水平，就能够为经济发展做更大的贡献。2013年，我国保险业增加值名义增长率为11.8%，比我国GDP名义增长率高2.3个百分点。同时，保险业发展对养老、健康、法律、咨询、审计、评估、会计、汽车等高端服务业发展具有明显的带动作用。

*为城镇化建设提供长期稳定的资金。*如果未来20年保险资产规模年均增长15%，按20%可以投资于基础设施和不动产的比例，保险业可以直接为基础设施和不动产累计提供资金24万亿元，加上以债券等方式的投资，共可以为城镇化提供资金约80万亿元。

*促进科技创新。*国际上保险业支持科技企业发展主要有两种途径：一种是进行产业投资，直接注入资金。另一种是通过保险产品和服务，转移企业经营风险。近年来我们放开保险资金投资产业基金、创投基金，推进科技保险试点，今年初放开保险资金投资创业板股票，也就是要从促进科技创新方面发力。

保险业要成为改善民生保障的有力支撑，为提升国家社会治理水平服务

推进国家治理体系和治理能力现代化，立足点和落脚点都在民生保障上，而保险可以成为改善民生保障的有力支撑。

*带动就业。*在发达国家保险是吸纳就业的重要行业。2013年保险业就业人数占其人口总数的比重，美国为0.7%，德国为0.7%，英国为0.5%，我国仅为0.27%。在美国，保险业是金融业中就业人数最多的行业。如果未来十年，我国保险业就业人口比重上升到美、德、英的平均水平，可以新吸纳就业约500万人。此外，保险通过促进养老、医疗、汽车修理等关联产业发展，还可间接带动可观就业。

*填补社会保障缺口。*近年来，特别是金融危机以后，国际社会保障制度改革的大趋势是，充分调动国家、企业、个人等多方面力量分担养老和健康保障责任，建设多支柱的社会保障体系。其中政府提供第一支柱保障，主要是满足群众基本保障需求；企业提供第二支柱保障，适当提高保障水平；商业保险、个人储蓄等提供第三支柱保障，主要是满足人民群众多样化、多层次的保障需求。

*保障人民生产生活。*农业保险方面，发展势头很好，2013年我国农业保险保费收入306.6亿元，同比增长27.4%；向3177万受灾农户支付赔款208.6亿元，同比增长41%；提供风险保障突破1万亿元。但与“三农”事业发展的需要相比，还有很大的增长空间和潜力。巨灾保险方面，每次重大灾害事故发生后，保险业全力以赴，开展抗灾救灾、保险理赔，为缓解灾区人民的生产生活困难和促进当地社会稳定作出了积极贡献。但从全球范围看，重大灾害事故中保险赔付占灾害损失的比重平均在30%左右，我国这一比例不到5%。今后，要通过保险机制将灾害事故损失在全国乃至于全世界范围内分摊，提高我国应对重大灾害事故冲击的能力。

保险业要成为转变政府职能的有效抓手，为提升政府治理水平服务

去年，中央启动新一轮的机构改革和政府职能转变工作，并将之作为新一届政府“开门首件大事”。转变政府职能，总结起来就是“管”和“放”二字，既要把该放的权力放开放到位，又要把该管的事务管住管好。保险作为市场化的风险管理手段，可以从两方面成为政府转变职能的有效抓手。

*辅助社会管理，帮助政府“管到位”。*通过在食品药品安全、安全生产、环境污染等社会风险管理中引入保险机制，可以及时实施对受害者的经济补偿、矛盾调处和权益保障，有效预防和化解社会矛盾，减缓社会冲突，增进社会和谐。而且，通过保险的防灾减损机制和保险价格的风险调节机制，还能改变企业和居民的风险行为，降低社会风险总水平。在发达国家，政府非常重视保险在社会治理中的作用。在一些特殊风险领域，许多国家推行强制责任保险，以更好地保护潜在受害人的权益，维护社会公共利益。

*承接公共事务，帮助政府“放到位”。*发达国家保险业承担了很多在我国由政府承担的职能。运用市场机制，发达国家成功地把一部分社会养老、医疗保障、灾害救助等责任转由保险业承担。比如说，在发达国家，铁路出轨发生重大伤亡后，大部分赔偿和善后处理工作都是由保险公司来完成，而在我国，铁路事故善后的责任主要在政府。总体上看，保险业参与社会管理，在降低政府管理成本、减轻政府管理压力、提高政府运行效率等方面都可以发挥重要作用。

构建保险业服务国家治理体系建设工作格局

保险业在服务国家治理体系中要想发挥好积极作用，必须着力解决“三个问题”，努力形成“三大格局”。

解决保险意识问题，推动形成全社会学保险、懂保险、用保险的保险文化格局

为解决保险意识问题，这两年我们花了很大力气，开展“全国保险公众宣传日”活动、制作形象宣传片和公益广告等，现在看来效果不错。保险意识问题具有长期性，不可能一蹴而就地加以解决，必须持之以恒、长抓不懈。今后一段时期，要充分发挥政府、行业和公司三者的宣传力量，认真抓好保险知识的普及工作，努力形成全社会学保险、懂保险、用保险的保险文化格局。

*对党政机关的宣传。*现有体制下，各级党政机关的保险意识，对提升政府运用保险工具解决经济社会发展问题能力至关重要。到保监会后这几年，我在地方调研时，都在充当“保险推销员”，明显感到地方党政机关领导的保险意识在不断增强，对保险的重视程度也越来越高，但是在运用保险工具解决社会管理问题方面还有很大空间。这说明我们对保险的宣传推介工作做得还不够到位。

*对在校学生的宣传。*在校学生是未来保险消费的主力军，他们的价值观尚处在定型中，占领这块“思想阵地”，事关长远。在发达国家，保险业都非常重视在校学生的保险教育。例如，意大利保险协会组建了一个非营利基金会，其中有个保险教育项目叫“我和风险”，面向中学生，由老师面对面授课10个学时，还要期末考试，目前该项目已基本覆盖意大利全境。英国保险协会支持建立了一个教育慈善组织叫做“个人金融教育组”，为4~19岁的学生提供包括保险在内的综合金融教育。“保险进学校”我们提了很多年，做了很多努力，取得了一定成效。下一步，还要继续加强与教育部门的沟通协调，力争将保险教育纳入基础教育体系。

*对社会公众的宣传。*这方面，近年来我们做了大量工作，成效也很好，要在总结经验的基础上继续加大推进力度。同时，要适应国民信息消费习惯的转变，充分利用手机、网络等新兴媒体，善用善管微博、微信等自媒体，加强正面宣传和引导，进一步提高公众宣传的精准度。

解决保险价格问题，推动形成老百姓愿意买、企业愿意用、政府愿意推的保险消费格局

瑞士再保险公司曾经在全球多个地区作消费者调查发现，在美国、欧洲、拉丁美洲和亚太新兴市场，人们不购买寿险的最主要原因均是价格太高，可见保险产品的需求价格弹性确实比较大，价格高必然抑制保险消费。事实上，不仅个人消费者，企业和政府在购买保险服务时，价格同样是首要考虑的因素。如何让保险更加价廉物美，从而赢得消费者、企业和政府的青睐，这是我们努力的方向。

*形成科学合理的定价机制。*近年来我们稳步推进费率市场化改革，核心是要建立符合市场经济规律的费率形成机制，让价格反映供求，创造一个公平的交易环境。要继续深化费率形成机制改革，在总结经验的基础上，扩大范围，启动分红险、万能险费率市场化改革，力争年底前实现寿险费率形成机制的全面市场化。产险领域，重点是深化商业车险条款费率管理制度改革，完善市场化的商业车险条款费率形成机制。

*倡导高效率的商业模式。*保险经营成本高，与现有商业模式效率低下有很大关系。例如，现在有的公司主打理财产品，与基金、信托等金融同业有很高的雷同性，却是按照传统保障型产品配备机构、人员、系统等软硬件，经营成本居高不下。还有，现在行业对渠道掌控能力偏弱，议价能力偏低。要降低经营成本，就必须加快推进商业模式创新。

*营造低成本的政策环境。*从税负看，与主要发达国家相比较，我国保险业税率偏高、税收优惠政策偏窄。继续加大与财税部门的沟通协调力度，争取从税收上为行业减负。

解决保险服务问题，推动形成政府引导、政策支持、市场参与的保险服务格局

近年来，我们通过推动立法、部际协调、省部战略合作等多措并举，使保险业政策环境空前优化，大家普遍感觉保险服务的天地更加广阔了。这两年农业保险、大病保险、一些重点领域责任保险等政策性保险业务发展十分迅速，成为行业发展的重要引擎之一。除此之外，也要看到，今后随着政府职能加快转变，政府通过购买服务方式委托社会力量开展事务性管理将成为主流趋势。因此，要突破对保险服务的传统认识，真正树立起现代保险服务理念，努力提升保险服务能力，推动形成政府引导、政策支持、市场参与的大保险服务格局。

*坚持经济效益和社会效益并重。*政府购买公共服务，目标非常明确，就是要降低公共服务运行成本，以最少的投入获得最多最好的产品和服务，最终实现公共福利最大化。相较政府，企业追求自身利益最大化，往往容易偏离服务目标。例如，近年来政策性农业保险运作过程中暴露出来的封顶赔付、平均赔付、虚假理赔等违法违规问题，既损害了国家和农民利益，也严重破坏了政保和谐关系。因此，对公共领域的保险服务，必须坚持经济效益和社会效益并重，从严监管。

*坚持发挥政府调控作用和市场机制作用相结合。*在保险服务过程中，要注重发挥政府制定规则、创造环境、控制风险的作用，加快创新保险产品，拓展服务领域，提供更好更多更细的保险服务。

*坚持自身发展和善做善成相统一。*在国家治理体系定位上，党中央、国务院对保险业寄予了很大期望，对保险监管提出了很高要求。在一些重要领域保险业务发展中，国家给予了高度重视，政策支持力度也很大。保险业一定要牢固树立责任意识、使命意识，抢抓发展机遇，全面深化改革，加快自身发展，尽快做大做强，努力提升服务能力，做到善始善终、善做善成、久久为功。

经济学家

扩消费应多管齐下

□王东京

我曾撰文说，拉动经济并无三驾马车，消费与投资合起来其实就一驾：消费是马；投资是车。这是说，投资要以消费为牵引，拉动经济最终还得靠扩消费。若消费不振，仅加大投资是饮鸩止渴，对原本过剩的产能无疑会火上浇油。这方面以往我们有教训，痛定思痛，所以这里我不去谈投资，而专说怎样扩消费。

思来想去，此问题的难点我认为是消费不同于投资，政府掌握着财政大权，一言九鼎，扩投资可谓易过借火；但扩消费不同，消费是个人行为，老百姓自己挣钱过日子，怎样消费怎会听政府招呼？政府总不至于搞强迫命令吧？不过换个角度想，政府虽不能直接干预个人消费，但却可通过一定的制度安排去予以引导。关键在于，这样的制度安排是什么？或者说要怎样设计才对？

事实上，中央早就提出要建立扩大消费的长效机制。所谓长效机制我理解重点有二：一是稳定的收入增长机制。收入决定消费，收入增长消费自然水涨船高；二是适度通胀的机制。大众消费买涨不买跌，若今天不买日后更贵，当然也会刺激消费。除了这两条，另外我还想到一点，就是清理抑制消费的相关政策，不然政策相互掣肘，扩消费也难以施展，不会有大作为。

以上三条，理论上应当无懈可击，可一旦进入到实际操作却有诸多难题。比如“收入增长”，中央说要保持居民收入与GDP增长同步，这个目标当然好，也是人心所向。然而居民收入（工资）决定于企业的初次分配，工资到底增多少政府说了怕是不算。我们知道，企业初次分配有三块：工资、利润与税收。要是不减税，政府强逼企业提薪，那样工资必挤占利润，利润被挤企业投资会减少，失业增多则工资反而会降低。

绝非是在下拍脑袋，有前车之鉴：2007年底出台新劳动法，言明要提高最低工资，由于当时没减税，结果工资普遍地挤了利润；碰巧2008年又赶上美国金融危机，内忧外困，当年就有近9万家企业停产，2000万农民工失业返乡。别误会，举这个例不是说新劳动法不该提最低工资；我想说的是，提最低工资可以，但应该先减税，不然政府只请客不买单，加重了企业负担后果更糟糕。

关于“适度通胀”之前我写过多篇文章，重复的话不再说。这里只指出两点：第一，通胀并非洪水猛兽，高通胀对经济有害，但适度通胀对经济却有益，至少它能刺激消费。第二，何为适度通胀？按世行的解释，是指通胀率不高于GDP（或财政收入）增速。这解释没错，我同意。不过前提是居民收入得跟上GDP增长，否则即便通胀适度，居民实际收入也可能下降。鉴于此，与其将通胀率绑定GDP，还不如直接绑定居民收入。只要通胀率不高于居民收入增长，则为“适度通胀”。

难题是怎样防高通胀？弗里德曼说，通胀始终是货币现象，只要投放货币不过多，通胀绝不会发生。从这个角度看，防高通胀关键在控货币，所谓“成本推动通胀”的说法是错的，“结构性通胀”的说法也是错的。国内学界有一观点，认为我们前几年通胀是由农产品涨价推动，于是主张政府打压农产品价格。其实，农产品涨价是因为供不应求，限价只会事与愿违，令供应更短缺。再说，出现高通胀原本是央行的错，去责罚农民算咋回事？

转谈政策吧。是的，当下某些政策确实抑制了消费，最典型的要数“限购”。前几年国内房价上涨，为控房价政府推出“房产限购”政策；无独有偶，为缓解交通压力不少城市又出台了“汽车限购”政策。不必怀疑政府这样做的初衷，但限购无疑也压制了消费。如果说十多年前国人消费热点是家电，而今天的热点则是买房购车，若这两项皆被“限购”又何以提振消费？并非扣帽子，近年来经济下行原因虽多，但“限购”恐怕难辞其咎。

我不主张限购，可房价高了低收入者买不起房怎么办？难道政府就坐视不管？当然不是。居者有其屋，照顾穷人住房政府责无旁贷。但住房与买房是两回事，帮助穷人居住政府可提供廉租房，大可不必打压房价。可以肯定，即便目前房价跌一半，穷人还是买不起。而房价大跌极可能使今天的有房者变成“无产者”，甚至有人因还不起房贷而拖累银行而酿成金融危机。

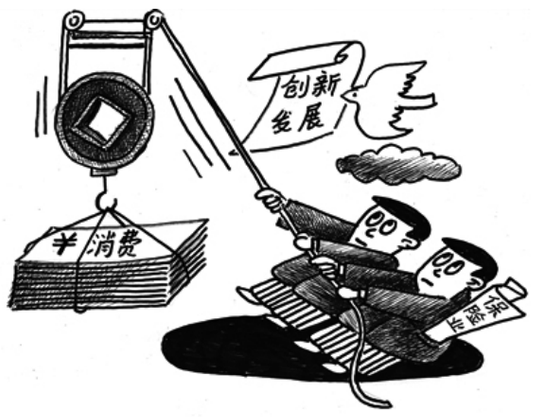
有人说住房是特殊商品，但无论它怎样特殊终归还是商品。是商品，价格就要由供求定。如果我们相信供求定律，就绝不会相信房价只涨不跌的神话。八年前我写文章说“房产升值不是铁律”，并断言十年内国内房价必降无疑。现在看是说中了，可我那并不是望天打卦、碰运气，而是基于对房地产供求分析所得的判断。眼下房价正在回落，据说不少城市房地产“限购”已开始解禁，是好消息，能早解禁就早解禁吧。

我有预感，解禁汽车“限购”也是迟早的事。对交通拥堵政府当然要管，而且必须管，但不一定非得“限购”不可。你想，企业有汽车要卖，工人要就业，各地都限购汽车厂家岂不要关门？所以从扩消费的角度看，可取之策是“限用”而非“限购”。人们想买车尽管买，多多益善，但用车要限制。比如“限号出行”或“提高停车收费”同样可缓解交通拥堵，国外经验也证明行之有效，既如此我们又何必去限制消费呢？

经济体制

现代经济的助推器

□李旭章



越是市场经济越需要保险，保险是市场经济的基础性制度安排，是现代经济发展的“助推器”。在现代社会，不管是哪种模式，只要是搞市场经济都要有相应的保险服务与之配套。党的十八届三中全会确定了市场在资源配置中起决定性作用，就是最终选择了打破各种行政藩篱走真正的市场化道路，加快现代保险服务业就是题中之义。保险制度可以减缓市场竞争给社会带来的震动，使市场经济在相对平稳的轨道上运行。疾病保险1883年出现在德国，1911年出现在英国；工业事故保险1884年在德国立法，1887年和1906年在英国立法；养老金制度1889年为德国所采纳，1908年英国采纳；健康保险1880年产生于德国，1946年英国战后工党政府引入著名的国民健康服务体系NHS，美国在第二次世界大战后建立了社会保险制度。现代市场经济国家除了政府主导的社会保险体系，还建立了市场主导的商业保险体系。即使是在世界闻名的英国“公费医疗”体系下，也还是有与之竞争的商业医疗保险。

自我国1992年确定社会主义市场经济体制改革方向之后，保险业从无到有，取得长足进步，尤其是最近8年可谓突飞猛进。我们正在编织世界最大的社保安全网，新农合实现全覆盖，新农保稳步推进。商业保险也在发挥越来越大的作用：一是市场规模不断扩大，保费收入从2006年的5641.4亿元增加到去年的1.7万亿元，年均增长17.3%，成为全球第四大保险市场；二是市场体系快速发育，保险机构数量大幅度增加，从2006年107家，发展到178家；三是服务能力稳步增强，农业保险规模已经居亚洲第一、全球第二。截至今年6月底，保险业总资产达到9.4万亿元。

但是，我国保险业总体整体实力不够强、服务水平不够高、作用发挥不够充分。2013年我国保险深度、保险密度和保险赔付占重大灾害损失的比重远低于世界平均水平。国际社会普遍将基本保障、企业年金（补充养老保险）、商业保险作为养老保障体系的三大支柱，分别由政府、企业、个人承担。截至2013年底，第一支柱即政府主导的城镇职工及城乡居民基本养老保险基金累计结存31275亿元；第二支柱的企业年金基金累计结存6035亿元，仅惠及少数效益好的大型企业；第三支柱的商业保险目前还很薄弱。

国务院在《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》中要求，把商业保险建成社会保障体系的重要支柱。政府可以通过向商业保险公司购买服务等方式，在公共服务领域充分运用市场化机制，提升社会管理效率。强化政府引导、市场运作、立法保障的责任保险发展模式。用经济杠杆和多样化的责任保险产品化解民事责任纠纷。对于商业保险机构运营效率更高的公共服务，政府可以委托保险机构经办，也可以直接购买保险产品和服务；对于具有较强公益性，但市场化运作无法实现盈亏平衡的保险服务，可以由政府给予一定支持。

对风险的态度和制度设计，最终决定了不同的市场经济模式及其相应的市场效率。社会主义市场经济鼓励有序竞争，从制度上保证市场参与者能够承担相应风险：社会保险政府主导、社会参与，商业保险市场主导、政策支持，社会保险与商业保险有效对接。政府支持、社会参与、企业运作、个人受益的保险体系正在形成。

当前我国正处于结构转型的关键时期，现代保险服务业任重而道远。13亿人的消费不能仅靠短期刺激，更需要制度安排；现代保险服务既是一种制度，也是一种消费，同时又为扩消费保驾护航。