



发展普惠保险的政策建议

◎执笔人：尹振涛 中国社科院金融所法与金融室副主任，国家金融与发展实验室金融监管研究基地秘书长
王向楠 中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地研究员

保险业被认为是实现世界可持续发展的重要内容，在联合国 2030 年可持续发展议程（Agenda for Sustainable Development 2030）提出的 17 项目标中，保险与其中 6 项有直接联系——反贫困、食品安全、就业促进、农村和城市发展、灾害救助和基础设施投资，与其中至少 5 项有间接相关（GIZ，2017）。当前，中国政府正在逐步把保险业及其保险机制做为促进经济发展、完善社会治理和管理、保障改善民生的重要抓手之一。在扶贫攻坚战的背景下，保险扶贫工作也已经取得了很多成功的案例和经验（中国保险行业协会，2018）。

普惠金融，即一个能有效地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系，其原则是以可负担的成本，为所有社会主体特别是传统金融长期以来忽视的欠发达地区和低收入人群提供相对平等的金融服务（尹振涛等，2016）。为了解决人民日益增长的保险服务需求和保险供给不平衡不充分之间的矛盾，在大力发展普惠金融的背景下，中国需要以商业可持续的原则，为社会大众（不限于贫困人群）提供获得适当程度的保险产品服务的平等机会，这都需要普惠保险的发展。

一、完善公私合作机制设计

普惠保险产业的发展不能仅仅依靠政府的推动，而是更应该突出商业可持续原则，更大程度的发挥社会资本和私人部门的积极作用。各级政府在制定精准扶贫、改善收入分配、区域均衡发展、扶持弱势产业等方面的政策时，应当考虑引入保险机制和工具做为常规制度性安排。中国推动普惠保险需要完善公私合作机制（public-private partnership, PPP），这应当注意以下几点：

（1）PPP 保险既要符合法规政策，又要有灵活性的战略组合。无论是采用委托经办还是直接购买保险产品服务，均需要先清晰地定义出目标受益群体，有针对性地设计保险产品服务。（2）

政府应当在税收减免、财政补贴、信息共享、宣传推广等方面为普惠保险业务提供必要的支持。

(3) 保险计划要与政府的其他政策区别开，形成互补而不是竞争的关系。(4) 发展初期，普惠保险应强调政策性作用，即要保证产品的“普惠”属性，也要考虑商业可持续，因此应避免过多的经营者同时进入同一市场。由于市场数据和经营经验不足，普惠保险市场的竞争有可能导致保险机构在定价、营销、理赔等方面的不理性行为，破坏市场秩序。(5) 各保险机构应当向产品创新、定价、再保险、营销和科技上的最佳实践者看齐，必要时需要监管部门设计专门的指标体系进行绩效评估。

二、改善普惠保险产品服务

基于全球普惠保险的运行经验，普惠保险产品服务设计应有别于一般的保险产品，其设计理念应注意以下几个点：

(1) 从提供简单、单一产品开始。(Matul 和 Dalal, 2014)。信贷人寿保险、现金型医疗险、丧葬和火灾保险等产品提供“单一风险”保障，比提供多重风险保障的产品更容易被消费者理解和购买。如果一开始就推荐复杂的保险产品服务，会让消费者难以管理、难以获得积极的消费体验，从而不利于建立信任。在发展简单产品的基础上，可以持续不断地关注消费者需求，基于其财务能力和意识来提升产品服务。(2) 从提供部分保障的、有强制性的保险开始。“部分保障”产品能提高产品的可负担性，降低道德风险，而“强制性”投保能迅速扩大市场规模，减少逆向选择。(3) 提供补充性的解决方案。保险是风险管理的一种工具，保险要与居民享有的其他正式的或非正式的风险管理工具形成互补关系，而不是替代关系。这在世界各地及中国发展农业保险的过程中有明显体现，例如主要保险与储蓄服务的组合，前者主要应对低频高损的风险，后者主要应对高频的、相对不严重的风险。此外，借助储蓄性金融机构，增强消费者对保险的信任，能解决保险消费者支付保费时的流动性约束。(4) 提高保险的可及性。减少各种消费障碍，减少繁杂的文件，给予消费者更多的增值服务和询问机会，可以使客户有更强的保险服务体验。(5) 提高理赔效率。很多场合下，理赔速度对于保险消费者的重要性超过了放款速度对于借款人的重要性，所以提高理赔的处理效率、及时支付赔款非常重要。因此，理赔过程应当简化、高效和透明，从而增强消费者对保险机构的信任。

为了鼓励和支持普惠金融发展，大型商业银行纷纷设立了普惠金融事业部/服务中心，且在

董事会及管理层新设专门委员会或指定现有委员会，负责指导全行普惠金融业务发展和经营管理，明确董事会、高管层在普惠金融业务发展中应承担的职责（银保监会，2018）。根据银保监会的统计，在商业银行设立普惠金融事业部后，新发放普惠金融贷款 422 万余笔、提供 3.41 万亿元信贷支持（银保监会，2018）。目前，中国大多数财产保险公司早已成立了农业保险部门，提升了农业保险的发展质量和速度。目前也有个别大型保险公司成立了普惠保险事业部，应鼓励其他公司学习和效仿。对于保险公司而言，成立普惠金融事业部有利于：（1）这是公司履行社会责任的展示，能提升声誉价值；（2）对口监管，便于产品设计、数据统计工作的开展；（3）帮助公司积累大量客户，促进公司的长远发展。

三、采用合适的服务渠道

对于发展普惠保险，不同的服务渠道有各自的优点和缺点（见表 1）。

表 1 不同发展渠道的优缺点

	销售规模	帮助消费者理解普惠保险	销售成本	产品多样化	提供增值服务	理赔报告	理赔评估	理赔支付	保险在渠道中的地位	提升保险机构品牌信誉	渠道合作的稳定性
营销员	★	★★★★	★	★★★★	★★	★★★★	★★	★★★★	★★★★	★★	★★★★
雇主	★★	★★★★	★★★★	★★★★	★	★★★★	★★★★	★★★★	★★	★★★★	★★★★
（非保险） 金融机构	★★★★	★★	★★	★★★★	★★	★★★★	★	★★★★	★	★★	★
邮局	★★	★	★★	★★	★	★★★★	★	★★★★	★	★★	★★
连锁商店	★★★★	★	★★★★	★	★★	★★★★	★	★★★★	★	★★★★	★★
电信运营商	★★★★	★	★★★★	★	★★★★	★★★★	★	★★	★★	★★★★	★
公共事业公司	★★★★	★	★★	★★	★★	★★★★	★	★★	★	★★★★	★
社区型组织	★★	★★★★	★★	★★★★	★★★★	★★	★★	★	★★★★	★★★★	★★
健康服务提供商	★★	★★★★	★★	★	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★	★★	★★	★★★★

注：★、★★和★★★★分别表示效果差、效果一般和效果好。

资料来源：9 个渠道中 6 个渠道的分析来自 Merry、Prashad 和 Hoffarth（2014）。

（1）营销员。保险机构能通过自身业务员或代理人队伍进行一对一的推销，提供专业化的服务。该渠道适合几乎所有的保险产品，更有利于推广普惠保险时为客户提供面对面的服务。（2）雇主。保险可以做为企业或其他团体提升员工福利和加强员工管理的一种工具。该渠道更适合发展提供综合性保障的人身保险或其他小额保险产品。（3）（非保险）金融机构。落后地区的各类

金融机构在日常运营中会接触大量低收入人群。该渠道更适合发展强制性保险、寿险、健康险等。

(4) 邮局。邮局的分布机构网络广泛，特别是在落后地区有优势，且它们信誉较高。全球每年有 15 亿人通过邮政系统获得金融服务 (Suedekum, 2016)，印度的邮政系统在 2013 年给 2900 万人销售了保险 (Merry、Prashad 和 Hoffarth, 2014)。从全球来看，保险与邮政部门的合作主要有 3 种模式 (见表 2)。

表 2 保险与邮政合作的三种模式

	含义	在发展中国家中的占比	在发达国家中的占比	代表性国家
初级代理合作	邮政系统主要负责帮一家或多家保险机构收取保费、发放保单和赔付金。	67%	15%	哈萨克斯坦、布基纳法索、肯尼亚
全程合作	邮政人员经过保险机构的专门培训，提供全流程的保险服务，包括产品设计和协助理赔。	31%	74%	摩洛哥、赞比亚
自有保险机构	邮政部门拥有自己的保险机构。	9%	19%	中国、印度

资料来源：Merry、Prashad 和 Hoffarth (2014)。Universal Postal Union (UPU, 2015)。

(5) 连锁商店。包括综合超市、服装店、农林用品点、五金店等。这些渠道能促进普惠保险产品的销售，但难以提供综合咨询服务，更适合发展强制性保险、寿险和农业保险。(6) 电信运营商。电信运营商有大量客户，它们能通过主动型方式 (如将保险纳入客户奖励计划、推送保险产品服务信息) 或被动型方式 (如允许用手机做为投保工具、获取标的定位信息) 来营销保险。该渠道适合发展简单型产品。(7) 公共事业公司。它们提供水、电、天然气、汽油等服务，有巨大的客户基础。该渠道更适合发展强制性保险和简单型产品。(8) 社区型组织。包括扎根于社区的居民委员会、工会、宗教性组织等。该渠道聚集了某些特征的人群，但不同组织在规模和成员忠诚度上的差异较大。该渠道适合发展特定类型的产品。(9) 健康服务提供商。保险公司能为客户提供各类预防性和治疗性的医疗保险服务，所以健康服务提供商愿意与保险公司合作。该渠道能较好地克服道德风险，非常适合发展普惠性健康保险产品。

四、发挥金融科技的作用

科技对经济、金融和保险的运行有深远影响，发展普惠保险应强调科技赋能的作用。

(1) 降低交易成本。传统保险较为依赖物理网点和人与人之间的面对面接触，而移动通信

技术、互联网、移动支付等能跨越物理隔阂进行营销、支付和后续服务等。同时，便捷性和即时性是低收入人群尤其关心的问题。因此大力发展保险领域的金融科技应用，为更广泛的人群提供低价、质优的保险产品服务，对助力普惠保险尤为重要。

(2) 创造保险场景。即期保险 (on demand) 是一种新型商业模式，它专注于承保特定时刻或场景中的风险，如旅行保险、退货保险等。中国保险市场上各家公司的产品同质化程度一直较高，对不同消费者群体的需求考虑不充分，而扩大保险的应用场景能有效推动保险产品服务的差异化。

(3) 提升消费者知识。消费者通过互联网能低成本地获得保险产品服务的信息，从而选择合适的保险。从保险理论及国内外实践看，保险知识的提升会降低保险的营销成本，减少厂商之间价格的离散性，进而降低保险产品价格，提高市场的运行效率。

(4) 改善运营。第一，大数据技术能改善保险产品的设计，让更多原本“风险过高”的群体可以获得适合的保险服务。第二，基于更充分的风险信用信息，保险公司能提高产品设计的针对性和费率公平性。如基于使用保险 (usage-insurance) 能通过被保险人的行为习惯来判断其风险状况，进而确定保单价格和其他条款。第三，打击道德风险。遥感、无人机、生物工程等技术在农业保险的承保和理赔中发挥了重要作用，在普惠型人身保险中也将越来越重要。

五、推进保险教育

保险是让消费者通过事先支付少量保费换取在遭受约定的意外损失时获得财务保障的产品。由于具有不同于储蓄、股票等金融产品的一些特点，保险更难以被公众理解 (王向楠，2017)，所以开展中国居民的保险教育具有重要意义。

普惠保险教育培养大众 (尤其是低收入人群) 关于风险管理和保险的知识和技能，从而让大众懂得如何使用保险进行风险管理。普惠保险教育可以由政府部门、保险机构、公益性组织或其他部门实施。综合多个国家的实践经验，除进行专业的内容设计、利用多种传播媒介和进行持续性教育之外，有效的普惠保险教育应当具有以下要素：(1) 专注于风险管理和保险，而不是泛化于其他经济金融概念；(2) 基于消费者已有知识，联系其所处的风险暴露状况；(3) 将教育与保险产品服务联系起来，提高其运用保险工具管理风险的能力；(4) 与基层社会组织、熟悉当地的

金融机构、公共事业机构等合作，争取被纳入各类社会培训计划、消费者保护计划、金融知识普及及计划等。例如，中国社会科学院保险与经济发展研究中心与英国保诚集团于 2006 年开始合作推动的“中国中学保险教育项目”以普及风险管理意识和保险知识为出发点，提升中学生认知和利用保险机制规划人生的综合素质。又如，在印度，CARE 组织（反贫困和社会排斥的非政府组织）与 Bajaj Allianz 寿险公司设计了综合性的保险教育计划，包括风险教育、保险基本知识教育、产品教育、产品逻辑和实践 4 个方面（Burns 和 Dalal，2010）。

由于保险教育和知识普及的公益性、影响的长远性，它需要多类机构的参与。（1）政府部门应当将风险管理和保险做为居民基本知识的一部分，将其整合入相应的活动中，促进全民“学保险、懂保险、用保险”。（2）保险机构应当承担起重要工作。如在南非，保险机构要支付税前利润的 0.2% 做为推动保险教育的基金。中国的保险公司对类似的支出应当理解，多支持保险教育的各类实践项目和研讨活动。（3）保险学会、保险行业协会等组织应当注意将知识技能普及与保险产品服务结合起来。（4）社会公益性组织、基金会等应当更加关注风险管理和保险教育。国内外的一些普惠性的保险教育项目见表 3。

表 3 国内外有普惠性的保险教育项目

名称	成立时间，总部地	主要目的	主要支持者
中学生保险教育项目	2007 年，中国北京	推动保险教育进中学，提升中学生自我认知和利用保险机制规划人生的综合素质。	中国社会科学院保险与经济发展研究中心、英国保诚集团
中国保险教育论坛	2003 年，中国	探讨保险教育、人才培养和保险业发展热点、焦点和难点问题，举办双年会和其他论坛。	中国保险学会、中国保险教育论坛组织的高校和相关机构、台湾人寿保险公司和个别大陆的保险公司
小额保险学院 (Microinsurance Academy)	2007 年，印度新德里	向农民和非正式就业的人员推广保险、社会保护、金融和风险管理方面的知识，以提高被教育者的保险素养和保险需求；为关注这些群体的企业提供战略咨询。	Sarvajan Unnati Bodhini (SUB) 慈善信托
小额保险创新项目 (Microinsurance Innovation Facility)	2008 年，瑞士日内瓦	提高发展中国家低收入家庭的保险可及性和质量，以帮助他们对抗风险和跨越贫困。	国际劳工组织社会金融项目、比尔及梅琳达·盖茨基金会
小额保险网络组织 (Microinsurance Network)	2002 年初创、2009 年正式成立，卢森堡	搜集、整理和提炼关于世界各地小额保险的教育、知识普及和其他实践的先进经验，并向全世界推广。	由来自 40 个国家的 80 个组织的 300 多名专家构成。经费来自慈善机构、跨国代理机构、非政府组织、私人保险公司和其他利益相关者。

资料来源：作者整理。

六、从普惠角度衡量保险运行

衡量一个地区的保险运行状况传统上主要使用保险深度（保费收入/GDP）和保险密度（保费

收入/人口数)这两个基于保险市场规模——保费收入的指标;但是对于普惠保险,更多应从消费者价值角度考虑。这是因为:(1)发展普惠保险的初衷就是为了在保险产品设计、销售、理赔等环节中为社会大众尤其是低收入者创造价值,而这在保险深度和保险密度指标中没有明显体现;(2)采用保险深度指标和保险密度指标容易会让人们忽视普惠保险的重要性。以普惠保险的代表——小额保险为例,亚太地区(2012年)、非洲(2014年)和拉丁美洲(2013年)的小额保险深度分别仅为0.01%、0.03%和0.011%,小额保险密度分别仅为0.21美元、0.66美元和1.39美元,数值非常小,也严重低于这三个地区的保险深度和保险密度。

对于保险人而言,重视消费者价值也有好处:(1)推动改进保险产品服务,提高消费者留存率;(2)改善信息不对称,从而降低经营成本;(3)提高自身声誉;(4)增加在发展潜力大、竞争程度低的保险市场中的份额。

从普惠角度设计保险运行的衡量指标要考虑供需双方(保险消费者和保险人),我们根据指标的可测性(数据的可获得性),将这些指标划分为3个阶段(见表4)。中国金融管理部门在推动普惠保险发展时可以关注这些指标。

表4 从普惠角度衡量保险运行指标

	较容易统计	统计难度适中	较难统计
消费者角度	赔付率(+)、保费支出/保险金额(-)、续保率(-)	理赔速度(+)、保费支出/可支配收入(-)、单位风险的保费支出(-)、成年人购买健康保险的比重(+)、农业劳动者购买农业保险的比重(+)	被承保的风险/风险成本(+)、产品多样化(+)
保险人角度	营业费用率(-)、增长率(+)	普惠保险保费收入占总保费收入的比重(+)、目标消费者覆盖率(+)、投资中社会公益性投资的占比(+)	单位风险的经营成本(-)、市场竞争程度(+)

注:参考 Appui au Développement Autonome (2013)、IAIS-A2ii (2017)、世界银行的 Global Findex Core Indicators 等资料的基础由作者编制。括号中的“+”和“-”分别表示指标值越大越好和越小越好。

1. 消费者角度。(1)较容易统计的指标。①赔付率。它是消费者获得的保险赔付与支出的保费之比,其倒数可以做为衡量保险价格的一个指标。②保费支出/保险金额。它是衡量保险价格的另一个指标,但需要所考察产品的承保责任相似。③续保率(retention ratio)。它反映可持续保消费者(剔除因死亡、老龄或其他原因而无法继续投保的人群)继续投保的比率。(2)统计难度适中的指标。①理赔速度。当保险事故发生后,消费者往往陷入困境,期待及时获得支付,监管当局应当根据不同产品的特点和具体经营环境对保险赔付做出时间要求。②保费支出/可支配

收入。它衡量消费者对保险的承担能力。③单位风险的保费支出。如一个人、一亩地的保费支出。该指标需要产品的承保责任相似。④成年人购买健康保险的比例。它衡量健康风险——这一严重影响人们福利状况的风险被承保的程度。⑤农业劳动者购买农业保险比率的比重。它关注农业生产者这一弱势群体。(3) 较难统计的指标。①被承保的风险/风险成本。它反映保险人对于特定大小的风险承保了多少，衡量保险供给程度。②产品多样化。它衡量保险人满足消费者多样性需求的能力。

2. 保险人角度。(1) 较容易统计的指标。①营业费用率。它是保险人收取的保费中没有用于赔付支出的部分，是反向反映保险人的经营效率的指标。②增长率。它可以分为总客户数目的增长率、赔付的增长率等。(2) 统计难度适中的指标。①普惠保险保费收入占总保费收入的比重。统计的困难在于如何界定普惠保险。②目标消费者覆盖率。它衡量保险的吸引力和消费者认可度，统计的困难在于界定目标消费者。③投资中社会公益性投资的占比。它是衡量投资基金等行业社会责任的一个指标，统计的困难在于如何界定社会公益性投资。(3) 较难统计的指标。①单位风险的经营成本。它是与“单位风险的保费支出”相对应的，是多个国家保险监管或普惠保险监管中关注反映市场运行效率的指标。从保险人角度界定单位风险的难度比从消费者角度界定更大。②市场竞争程度。市场竞争一般会改善消费者福利状况。

中国的金融监管部门已经从业务发展角度对保险扶贫工作设立了多个统计指标（保监会，2017），今后可以健全从消费者价值角度制定衡量普惠保险发展的指标体系。然后，可以定期对各地区、各保险机构的普惠保险运行状况进行考评，将考评结果纳入市场准入、高管资格、差异化监管等行政管理内容的依据。

声 明

《金融监管评论 (Financial Regulation and Supervision Review)》为内部交流刊物，报告中所引用的信息均来源于公开资料，中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地（以下简称“研究基地”）对所引用信息的准确性和完整性不作任何保证。文中的观点、内容、结论仅供参考，研究基地不承担因使用本信息材料而产生的任何责任。本刊物的文字内容归研究基地所有，任何单位及个人未经许可，不得擅自转载使用。

中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地是由中国社会科学院批准设立的院级非实体性研究单位，是首批国家高端智库——国家金融与发展实验室下属的研究机构，专门从事金融法律、金融监管及金融政策等领域的重要理论和实务问题研究。

地址：中国北京朝阳区曙光西里 28 号中冶大厦 11 层 1101 室

邮编：100028

网址：<http://www.flr-cass.org>

电话：+(8610)59868205

E-mail：flr-cass@cass.org.cn