

联邦保险局与监管的最初几十年

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),
Solicitor (England & Wales)

受托执行该法的机构是 Eidgenössisches Versicherungsamt，即联邦保险局，于 1886 年在伯尔尼开始工作。它最初隶属于内政部，后来隶属于贸易、工业和农业部。1896 年，它转入联邦司法和警察部，并在那里存续了一个多世纪。¹ 隶属于司法部门这一点意义重大。它表明，保险监管被视为法律秩序和私权保护的问题，与其说接近狭义的经济政策，不如说更接近对基金会或商业登记的监管。

该局的首任局长是 Johann Jakob Kummer（1828–1913），他曾于 1873 年至 1886 年领导联邦统计局。Kummer 属于 19 世纪 70 年代和 80 年代批评互助会在缺乏适当精算基础的情况下运作的统计学家群体。在他看来，引导这些协会走上正确道路是统计学和统计学家的任务。从 1891 年起，该局聘用 Christian Moser（1861–1935）担任第一位联邦精算师。Moser 后来在 1912 年拒绝出任新成立的联邦社会保险局局长一职。² 这些名字反映了早期该局的特点：其工作人员是将保险视为一门应用概率科学的数学家和统计学家，这也是瑞士监管机构自始便形成了深厚精算传统的原因。

1886 年之后的几十年里，该局的日常工作包括审查许可申请、审核获许可企业的年度报告和账目，以及越来越多地审查保险公司拟使用的保费费率和一般条款。该法本身对保费水平着墨不多，但该局的实践逐渐发展为后来所称的实质性监管（materielle

联邦保险局与监管的最初几十年

Aufsicht)，即在产品、费率和条款投放市场之前对其进行预防性审查。³在其历史的大部分时间里，瑞士保险监管既是对企业的监管，也同样是对产品的监管。该局对费率和条款的批准保护了投保人免受不公平条款的侵害，同时也稳定了价格，这正合一个以协会和卡特尔形式组织起来的行业的心意。

与此同时，该行业也组织了起来。1900年12月，二十一家瑞士保险公司成立了一个协会，该协会后来定名为 Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften，并自1978年起更名为 Schweizerischer Versicherungsverband，即瑞士保险协会（SVV）。该协会与联邦保险局保持着密切联系，并关注外国保险公司的许可事宜。它还参与了卡特尔协议的制定，特别是关于保费水平的协议。⁴因此，20世纪的瑞士保险市场是由一个三角关系塑造的：一个拥有预防性权力的联邦机构，一个总部设在苏黎世的强大协会，以及少数几家大型本国公司，这些公司的管理人员往返于协会的各委员会与苏黎世和巴塞尔主要集团的董事会之间。

在这一框架下，市场增长相当可观。国内保费总额从1891年的3040万瑞士法郎增长到2010年的565亿瑞士法郎。⁵尽管这些数字未经通胀调整，但它们反映了瑞士从一个由外国保险机构主导的市场，转变为世界上保险密度最高的国家之一，其本国公司已成为保险服务的主要出口者。早期的监管制度促成了这一转变。通过筛除弱小的外国竞争者并要求为瑞士业务持有准备金，它创造了一个受保护的空間，使本国公司得以积累资本和声誉。批评者后来认为，正是这种保护使瑞士市场价格昂贵、创新迟缓，这一批评导致了20世纪90年代的放松管制。

1 注释

1. 瑞士保险协会（SVV），“Rückblick auf 140 Jahre Versicherungsregulierung”（前引）。SVV 的记述将联邦保险局开始运作的时间定为 1886 年，将其转入联邦司法和警察部的时间定为 1896 年。
2. Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz, “Kalkulationsdebatten um 1900”, <https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/zahlen/kalkulationsdebatten-um-1900>。该页面介绍了 Kummer 先担任联邦统计局局长（1873–1886）、后担任联邦保险局局长的经历，以及 Moser 于 1891 年被任命为第一位联邦精算师。
3. 瑞士文献中使用 materielle Staatsaufsicht（实质性国家监管）一词，指直至 20 世纪 90 年代一直是瑞士保险监管特征的对费率和条款的预防性批准。联邦委员会 2003 年 5 月 9 日关于《保险监管法》（VAG）的咨文（《联邦公报》（BBl）2003 年第 3789 页，前引）使用了这一术语，并提议放弃系统性的预防性费率控制（“Verzicht auf systematische, präventive Tarifkontrollen”）。关于早期实践，Walter Stämpfli, “Die schweizerische Staatsaufsicht über das private Versicherungswesen und ihre Tätigkeit”, Zeitschrift für schweizerische Statistik 1907, vol. I, <https://www.sses.swiss/journal/archive/pdf/1907/1907-I-38.pdf>, 描述了 Versicherungsamt 审查章程和保险条款的权利和义务，章程和条款的修改须经联邦委员会批准后方可生效。
4. 《瑞士历史辞典》（HLS），Matthieu Leimgruber, “Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)”, 2025 年 9 月 23 日版本, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/062282/2025-09-23/>。该文提到 SVV 总部设在苏黎世、与联邦保险局联系密切，以及其在保费协议中的作用。

联邦保险局与监管的最初几十年

5. HLS, “Versicherungen” (前引), 关于保费总额发展的章节。

仅供一般参考。本文不构成法律或税务意见，不能替代针对个案的专业意见，亦不建立律师与客户关系。本文反映截至2026年9月的法律状况。

在线版本：cn.helveticaregister.com/zurich-the-federal-insurance-office-and-the-first-decades-of-supervision