

聯邦保險局與監管的最初幾十年

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

受託執行該法的機構是 Eidgenössisches Versicherungsamt，即聯邦保險局，於 1886 年在伯爾尼開始工作。它最初隸屬於內政部，後來隸屬於貿易、工業和農業部。1896 年，它轉入聯邦司法和警察部，並在那裡存續了一個多世紀。¹隸屬於司法部門這一點意義重大。它表明，保險監管被視為法律秩序和私權保護的問題，與其說接近狹義的經濟政策，不如說更接近對基金會或商業登記的監管。

該局的首任局長是 Johann Jakob Kummer（1828–1913），他曾於 1873 年至 1886 年領導聯邦統計局。Kummer 屬於 19 世紀 70 年代和 80 年代批評互助會在缺乏適當精算基礎的情況下運作的統計學家群體。在他看來，引導這些協會走上正確道路是統計學和統計學家的任務。從 1891 年起，該局聘用 Christian Moser（1861–1935）擔任第一位聯邦精算師。Moser 後來在 1912 年拒絕出任新成立的聯邦社會保險局局長一職。²這些名字反映了早期該局的特點：其工作人員是將保險視為一門應用概率科學的數學家和統計學家，這也是瑞士監管機構自始便形成了深厚精算傳統的原因。

1886 年之後的幾十年里，該局的日常工作包括審查許可申請、審核獲許可企業的年度報告和賬目，以及越來越多地審查保險公司擬使用的保費費率和一般條款。該法本身對保費水平著墨不多，但該局的實踐逐漸發展為後來所稱的實質性監管（materielle

聯邦保險局與監管的最初幾十年

Aufsicht)，即在產品、費率和條款投放市場之前對其進行預防性審查。³在其歷史的大部分時間裡，瑞士保險監管既是對企業的監管，也同樣是對產品的監管。該局對費率和條款的批准保護了投保人免受不公平條款的侵害，同時也穩定了價格，這正合一個以協會和卡特爾形式組織起來的行業的心意。

與此同時，該行業也組織了起來。1900年12月，二十一家瑞士保險公司成立了一個協會，該協會後來定名為 Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften，並自1978年起更名為 Schweizerischer Versicherungsverband，即瑞士保險協會（SVV）。該協會與聯邦保險局保持著密切聯繫，並關注外國保險公司的許可事宜。它還參與了卡特爾協議的制定，特別是關於保費水平的協議。⁴因此，20世紀的瑞士保險市場是由一個三角關係塑造的：一個擁有預防性權力的聯邦機構，一個總部設在蘇黎世的強大協會，以及少數幾家大型本國公司，這些公司的管理人員往返於協會的各委員會與蘇黎世和巴塞爾主要集團的董事會之間。

在這一框架下，市場增長相當可觀。國內保費總額從1891年的3040萬瑞士法郎增長到2010年的565億瑞士法郎。⁵儘管這些數字未經通脹調整，但它們反映了瑞士從一個由外國保險機構主導的市場，轉變為世界上保險密度最高的國家之一，其本國公司已成為保險服務的主要出口者。早期的監管制度促成了這一轉變。通過篩除弱小的外國競爭者並要求為瑞士業務持有準備金，它創造了一個受保護的空間，使本國公司得以積累資本和聲譽。批評者後來認為，正是這種保護使瑞士市場價格昂貴、創新遲緩，這一批評導致了20世紀90年代的放松管制。

1 註釋

1. 瑞士保險協會（SVV），“Rückblick auf 140 Jahre Versicherungsregulierung”（前引）。SVV 的記述將聯邦保險局開始運作的時間定為 1886 年，將其轉入聯邦司法和警察部的時間定為 1896 年。
2. Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz, “Kalkulationsdebatten um 1900”, <https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/zahlen/kalkulationsdebatten-um-1900>。該頁面介紹了 Kummer 先擔任聯邦統計局局長（1873–1886）、後擔任聯邦保險局局長的經歷，以及 Moser 於 1891 年被任命為第一位聯邦精算師。
3. 瑞士文獻中使用 materielle Staatsaufsicht（實質性國家監管）一詞，指直至 20 世紀 90 年代一直是瑞士保險監管特徵的對費率和條款的預防性批准。聯邦委員會 2003 年 5 月 9 日關於《保險監管法》（VAG）的諮文（《聯邦公報》（BBl）2003 年第 3789 頁，前引）使用了這一術語，並提議放棄系統性的預防性費率控制（“Verzicht auf systematische, präventive Tarifkontrollen”）。關於早期實踐，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 審查章程和保險條款的權利和義務，章程和條款的修改須經聯邦委員會批准後方可生效。
4. 《瑞士歷史辭典》（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/>。該文提到 SVV 總部設在蘇黎世、與聯邦保險局聯繫密切，以及其在保費協議中的作用。

聯邦保險局與監管的最初幾十年

5. HLS, “Versicherungen” (前引) , 關於保費總額發展的章節。

僅供一般參考。本文不構成法律或稅務意見，不能取代針對個別情況的專業意見，亦不建立律師與客戶關係。本文反映截至 2026 年 9 月的法律狀況。

網上版本：hk.helveticaregister.com/zurich-the-federal-insurance-office-and-the-first-decades-of-supervision