



# 在中国建立巨灾保险制度

## 背景介绍

中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，全国各地都受到各种巨灾风险的威胁。中国大部分人口都集中在东部和南部，这些地区每年都遭受洪水的侵袭，同时东南部沿海地区每年都受到台风的影响，而中国的西部和北部地区则处于地震多发地带。近十年来，这些自然灾害平均每年造成的直接财产损失在 1000 亿元以上，而包括生产中断、救灾救济在内的经济损失就更为巨大。

中国的保险业和其他经济部门一样，正在经历高速增长。从 2001 年以来，其年复合增长率为 25%。但是，财产保险市场的发展仍不充分。2007 年中国财产险保费收入约为 2000 亿元，而仅汶川地震的直接经济损失就很可能超过 5000 亿元。据估计，中国只有不到 5% 的财产投了保，而且其中大多数是商业和工业财产，私人住宅投保自然灾害保险的据估计仅不到 1%。显然，中国目前的财产保险市场不能满足国民的巨灾风险保障需求。而且，就当前的保险深度水平而言，中国保险市场还难以凭自身的力量发展出覆盖广泛的巨灾保险体系。

## 中国的巨灾保险目标

为了应对巨灾可能带来的巨大经济损失、不利的社会经济后果、以及财政风险，中国需要在政府的支持下建立一个国家巨灾保险体系，把灾害风险保险以及减灾和降低风险的努力结合起来。这个体系可能有许多可选的模式，但是最终都应当实现下面这些目标：

- 1) 向居民和中小企业提供负担得起的巨灾保险产品，降低自然灾害给他们带来的经济风险；
- 2) 通过给私人财产提供巨灾保险，由私人保险市场分担过去完全由政府承担的灾后补偿责任，从而降低自然灾害给政府带来的财政风险；
- 3) 通过基于风险设计的保险条款和与保险配合的灾害风险管理计划，鼓励居民和中小企业积极采取减灾措施，提高居民房屋和中小企业建筑抵御自然灾害的能力；
- 4) 为地方政府提供紧急灾后资金支持，用于救助受灾贫困人口和支持关键基础设施的灾后重建；

除了实现以上这些目标外，建立这个体系客观上还可以帮助促进国内保险产业的发展。

## 中国巨灾保险政策

既然中国对于灾害保险的需求明显存在，而商业保险市场凭自身的能力不足以建立这样一个体系，中国政府可以考虑建立一个国家巨灾保险方案——中国巨灾保险共保基金。建立这个共保基金的技术细节还需要根据中国的实际情况具体分析，但是现在可以先描绘出他的整体政策轮廓：



## 基本原则

1. 中国巨灾保险共保基金将通过直接提供巨灾保险，或者作为强制性巨灾再保公司，为所有私人住房所有者和中小企业提供针对主要自然灾害的保险，并收取保费。这一类的模式已经在许多国家和地区实践并取得成功（如土耳其、美国加利福尼亚州、日本、新西兰、法国等）。中国巨灾保险共保基金的建立原则包括：
  - 1) 巨灾共保基金应当是一个由独立的理事会管理的公共公司，理事会成员应当具备金融保险领域的专业知识和经验，人员由来自政府部门、保险公司和学术界的代表和专家组成；
  - 2) 巨灾共保基金从市场融资并且应能实现商业可持续，共保基金的管理和决策建立在健全的风险精算基础上，同时遵守政府的保险监管规定<sup>1</sup>；
  - 3) 巨灾保险制度的设计应有效促进个人和社区的事前风险管理和减灾投入；
  - 4) 根据国务院设定的时间表，有计划有步骤建设巨灾共保基金及相关的巨灾保险制度。

## 具体方案

1. 承保对象：巨灾保险体系覆盖所有登记住房所有权的房屋所有者和中小企业，为了避免逆向选择问题，应当通过立法实行强制保险。对于不执行强制保险的，应当有可操作的惩罚措施。并且要确保在灾害发生后，不对遭受损失但是拒不参加巨灾保险的个人和企业进行赔付。执行强制保险以及收取保费的最佳机制则需要进一步探讨。
2. 覆盖的灾害种类：为了能尽快启动巨灾保险体系，最实际的是一开始仅包括地震保险（包括由地震引发的山崩、海啸和火灾）。洪水、风暴以及其他自然灾害可以随着风险数据的完善和技术的发展，在日后逐步加入。政府可以对各种灾害的加入时间设定时间表。特别要说明的是，由于洪水灾害的特殊性，洪水保险往往需要完整的洪水风险管理和减灾体系相配合，所以洪水保险虽然可以纳入整个共保基金，但是可能需要单独管理。
3. 保险条款：巨灾保险将覆盖私人住房的因灾损失，并可能包括室内物品损失，还将覆盖中小企业建筑的因灾损失。关于具体的条款可以有多种选择：
  - （1）类似于传统保险，保险限额将由投保人提出，由承保人确认；
  - （2）对于所有的投保人都会有一个统一的最小限额（譬如 10 万人民币），但是投保人可以自己选择更高的限额；
  - （3）根据每个参与省份的参保财产价值中位数设定保险限额（或者根据一个统一的公式）。最佳的选择需要在设计具体方案时进一步研究。
4. 风险评级：保险定价应当基于科学的风险估计和精算，每个房屋所有人的保费水平将根据房屋的位置、大小和建筑质量等因素分别计算。基于风险的差

---

<sup>1</sup> 由于巨灾保险的性质与普通的财产保险不同，因此需要建立专门的巨灾保险监管框架，以及实施这一框架的专业监管者队伍。



别定价可以防止逆向选择，激励被保险人采取减灾措施。同时，基于科学的巨灾风险数据和模型制定保险价格，也是巨灾保险体系可持续发展的基础。

5. **保险经营和风险承担**：强制巨灾保险保单将由参与的保险公司销售，保单风险由巨灾共保基金承担。巨灾共保基金将设立为一个特别保险法人，来承保住宅巨灾保险。巨灾共保基金通过在全国销售强制性住宅保险保单成为一个国家巨灾风险共同体。巨灾共保基金的所有管理和保险经营都交给商业机构进行。巨灾共保基金将通过公开招标，聘请专业的保险服务公司管理。
6. **保险赔付**：灾后的财产损失情况将由参与的保险公司公估。为了保证灾后财产损失评估的一致性，保险公估师须接受到特别的培训。
7. **政府的角色**：政府的主要工作包括制定巨灾保险法，立法并保证强制保险的执行，以及保证在发生极端自然灾害，保险损失超过巨灾共保基金偿付能力的时候，作为最后保险人有条件的提供资金支持。
8. **风险融资**：巨灾共保基金的风险赔付将主要依靠再保险公司和自己的巨灾风险储备金，这些储备金将通过共保基金的保费收入逐步积累起来。只有在发生极端的自然灾害，保险损失超过巨灾共保基金偿付能力的情况下，才需要政府提供有条件的资金支持。
9. **减灾激励**：为了鼓励个人和社区参与减灾和风险控制，每个地方政府都需要制定和实施一个灾害风险管理计划。保险费率将反映各个社区执行他们的风险管理项目的进展情况。
10. **补贴**：根据世界银行在各国从事巨灾保险的经验，补贴如果应用不当，非常容易对巨灾保险的有效性和效率产生不良的影响。如果一定要采取某种形式的补贴，那么应该避免直接补贴保费，保费水平应当反映投保人实际的巨灾风险，并且应当保证补贴面向的是真正需要的群体。

### 关于公共部门的巨灾风险转移方案

根据国际经验，这里所说的巨灾保险共保基金应当只是面向私人部门的保险安排，不包括公共部门的房屋和基础设施，这部分的巨灾风险融资需求可以由其他的方案解决。国际上已经采取的方式包括使用巨灾债券等金融工具（墨西哥、埃塞俄比亚、马拉维）和地区主权巨灾保险架构（加勒比巨灾风险基金）。公共部门的巨灾风险融资需要特别的立法，设计另一个风险融资框架来解决。

### 关于下一步工作的建议

在中国已经存在切实的巨灾保险需求的情况下，政府可以考虑立即着手制定巨灾保险法，在其中明确中国建立巨灾保险制度的目标和基本原则。同时政府可以建立一个巨灾保险制度建设工作组，其中包括主要的相关部委、私人保险机构和技术专家，负责设计中国巨灾保险制度和巨灾保险共保基金方案。