

以保险为重要内容的我国巨灾风险管理体系探讨^{*}

王新新

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘 要: 我国是世界上自然灾害最严重的国家之一。如何对巨灾风险进行有效的管理是世界范围内的难题和重大的问题, 也是各国政府面临的严峻挑战。在讨论了国内外巨灾风险管理体系的基础上, 探讨了建立以保险为重要内容的我国巨灾风险管理体系的重要性和举措。

关键词: 自然灾害; 保险; 巨灾风险; 管理体系

中图分类号: X4; F840.64 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-811X(2009)04-0138-05

0 引言

巨灾风险通常指可能造成巨大财产损失和重大人员伤亡的风险, 包括地震、洪水、飓风等自然灾害现象和恐怖主义等人为灾害。目前, 世界各国对巨灾风险并没有一个统一和明确的定义, 大都是根据本国实际情况对巨灾风险进行定义, 如美国保险服务局按照 1998 年的价格水平, 将巨灾风险定义为: 导致财产直接损失超过 2 500 万美元并影响到大范围保险人和被保险人的事件。还有的国家把巨灾风险定义为: 财产损失超过该国国民收入的 1%, 受灾人口超过该国总人口的 1%。据全球最大的再保险公司之一的瑞士再保险公司于 2006 年 2 月 24 日发布的 Sigma 统计数据的研究报告称, 2005 年全年全球共发生约 400 起巨灾, 损失超过 2 300 亿美元^[1]。

巨灾风险的基本特点主要表现在: ①突发性强, 巨灾风险发生的频率可能是几十年甚至百年不遇, 在发生的时间和地点上具有偶然性和不可预测性; ②风险结构复杂, 一种极端的自然灾害往往引发一系列的次生灾害, 同时不同地区之间联系与依赖的加深, 增强了风险的传播, 增加了风险管理的难度; ③损失程度大, 以四川省汶川发生的 8.0 级特大地震灾害为例, 短短 80 s, 数百万生命被推到生死边缘。这是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最大的一次地震, 地震造成

的经济损失达 8 451 亿元。同时, 随着社会财富的积累和总量不断的增大, 巨灾风险的扩大效应和反馈效应将日趋明显, 一次巨灾往往使广泛区域内人民群众生命财产受到重大损失, 并产生巨大的社会影响。

1 我国巨灾风险管理体系

我国目前实行的是由国家财政支持的中央政府主导型巨灾风险管理模式。2003 年“SARS”危机爆发后, 国务院成立了突发事件应急预案工作小组, 把建立突发事件应急预案的工作作为国务院工作的一个重点。国务院所属部门和省市自治区均建立了突发事件应急组织, 在国家综合防灾减灾规划的指导下, 许多大学和研究机构长期以来也对灾害预防、灾害救助、灾害经济、应急管理、风险管理等相关问题进行了研究。2004 年 12 月印尼海啸以后, 我国政府开始致力于建立及时高效的地震、洪水等自然灾害信息系统和早期预警体系, 并逐步完善防灾防损方面的法律法规。随着对巨灾风险认识的不断深入, 社会对建立成熟、完备、科学的巨灾风险管理体系的需求也不断提高。

从 2008 年我国两次重大自然灾害事件来看, 在重大自然灾害应急方面政府已有充分的预案准备, 并且准确、及时地采取了救灾措施, 使灾后人员伤亡和财产损失降低到很低的程度。但事实上政府成为了巨灾风险的第一承担者, 这样将会使国民经济发展成果的相当部分变为救灾支出,

^{*} 收稿日期: 2009-04-15

作者简介: 王新新 (1956-), 北京市人, 高级工程师, 主要从事科技政策、产业政策、技术转移等研究工作。

E-mail: Wangxx688381@sina.com

因而使整个国民经济发展处于不平衡的状态。目前，我国巨灾风险管理体系仍然存在一些亟待解决的问题。

1.1 巨灾保险的投保率低

由于我国法律法规对投保地震、风暴、洪水、火灾等巨灾保险缺乏必要的强制要求，仅靠保险公司以商业运作方式开展巨灾保险业务难以扩大承保面，制约了巨灾保险业务规模的扩大和巨灾保险作用的发挥。例如 2008 年我国南方低温雨雪冰冻灾害，保险业赔付款额超过了 40 亿元，但和 1 516 亿元直接经济损失相比，保险赔付不足此次灾害损失的 3%。2008 年我国四川省汶川发生 8.0 级特大地震灾害，直接经济损失 8 451 亿元，由于地震险未全面开展，保险赔付不足 100 亿，保险业赔付比例是近年巨灾中最少的。相比之下，西方一些经济发达国家的保险业应对巨灾发挥了巨大的作用。美国在 2001 年“9·11”事件中损失近 1 000 亿美元，保险业支付了约 420 亿美元的保险补偿金，大大超过了联邦政府 200 亿美元的拨款。又如 2004 年的“法兰西斯”强台风造成经济损失约 600 亿美元，保险赔付 220 亿美元，占损失的 37%。

1.2 保险公司的规模、经营项目、技术、服务水平还不能适应经营巨灾保险的需要

目前，我国保险公司在风险管理中相对粗放落后，由于资金、规模、经营管理等诸多问题的限制，保险覆盖面还较小，险种不全，保障程度不足，资产投保价值偏低。同时，巨灾保险涉及地质、地理、气象、土木工程等多学科的专业技术知识，技术门槛和投入成本相对较高。勘察定损技术力量的不足，也给巨灾保险带来了技术上的障碍。

1.3 民众的风险防范和保险意识不强

我国目前采取的是灾后损失以国家财政和社会捐赠为主导的救济方式，这与中国的传统观念和目前国家的相关体制有关。首先，中国传统观念是以储蓄应对大灾大难，人们在一般情况下认为巨灾风险的发生率总是偏低的且对风险的态度层次分明。其次，人们都有一种依靠心理，在重大灾害发生时希望靠政府和外界的力量帮助克服，较少依靠保险分担损失。

2 国外巨灾风险管理体系

从世界范围看，巨灾风险管理的模式主要有

二种：一种是完全由政府筹集资金并进行管理的巨灾风险管理体系；另一种是政府和保险公司共同合作的管理体系。从发展趋势看，政府和保险合作进行巨灾风险管理的体系更符合发展需求，包括欧美以及许多发展中国家均选择这一体系。

美国通过相关的立法，由政府支持建立政策性的洪水保险和农业保险，在美国的巨灾保险中，政府是唯一承保人；在对巨灾保险经营管理方面，美国建立了洪水保险社区强制参加制度以及保险销售代理制度。在美国的洪水保险体系中，国家认定的洪水风险区域的社区必须要参加国家洪水保险计划，否则，将受到联邦政府的惩罚。在洪水保险销售方面，由于美国的洪水保险是由政府直接经营和管理，而政府的销售网络较少，因此，为了弥补此方面的缺陷，政府推出了保险公司协助销售的 WYO 计划。根据该计划，保险公司与联邦洪水保险管理机构签署协议成为 WYO 公司。WYO 公司主要职责是帮助联邦政府销售洪水保险，并在洪灾发生时及时办理有关赔偿手续和垫付赔偿资金^[2]。

日本的巨灾保险体系是政府主导和财政支持。日本是地震多发的国家，1966 年，日本建立了地震保险体制并颁布了相关法律。1966 年颁布地震保险法，要求住宅必须对地震、火山爆发、海啸等自然风险投保保险，并逐步建立政府和商业保险公司共同合作的地震保险制度。在该体系结构中，日本的政府为地震保险提供后备保证金和政府再保险，降低了保险公司承担的风险，为抢险救灾和恢复建设提供了有力的支持。

新西兰地震保险制度被誉为全球现行运作最成功的灾害保险制度之一，地震风险的应对体系包括三部分：地震委员会、保险公司和保险协会。地震委员会负责法定保险的损失赔偿，保险公司依据保险合同负责超出法定保险责任部分的损失赔偿；保险协会负责启动应急计划。其中，地震委员会积累的巨灾风险基金主要来源于强制征收的保险费以及基金在市场投资中获得的收益。除建立巨灾风险基金外，地震委员会还利用三个层次的国际再保险市场进行风险分散。如果地震委员会支付的 2 亿新元难以弥补损失，则启动再保险方案；如果损失额超过 20.5 亿新元，则由巨灾风险基金支付至耗尽；仍不足时，由政府负担剩余理赔支付。

3 建立以保险为重要内容的巨灾风险管理体系的重要意义

改革开放 30 年来,我国经济得到了长足的发展,面对巨灾风险的抵御能力显著增强。国家相继颁发和修订的法律、政策都围绕着可持续发展这个目标。国务院《关于保险业改革发展的若干意见》明确指出要建立国家财政支持的以保险为重要内容巨灾风险保障体系。

3.1 建立巨灾风险保险制度是保障和服务民生、促进和谐社会建设的迫切要求

保险作为一种市场化的风险转移机制,社会互助机制和社会管理机制与和谐社会建设的目标具有内在的一致性。通过建立巨灾保险制度,使广大人民群众遭受巨灾损失后能够及时得到经济补偿,保障社会正常的生产生活秩序不被重大意外和风险事件破坏和打断,这既是保险业重视和保障民生的本质要求,也是促进和谐社会建设的迫切要求。

3.2 建立以保险为重要内容的巨灾风险管理体系是最现实的选择

我国人口众多,灾害发生频繁,据民政部统计,常年受灾人口达到 2 亿多人次。同时,随着我国经济和社会的快速发展和城市化进程的加快,财富集中程度的上升,灾害事故造成的经济损失呈现出逐年增长的趋势,巨灾风险防范、巨灾补偿等问题已成为我国经济社会发展过程中必须特别关注的重大问题。单一的灾后财政支持和社会捐助方式无论是在广度还是在深度上都有一定的局限性,不足以弥补巨灾损失。保险是市场经济条件下风险管理的重要手段,具有其他金融工具不可替代的功能^[3]。充分发挥保险的功能和作用,使之贯穿于灾前、灾中、灾后的各个环节,建立起市场化的补偿机制,有利于提高巨灾风险管理水平,分担政府财政支出的压力,有利于充分发挥财政投入的放大效应,扩大灾后补偿覆盖面,从而满足快速恢复生产、生活的资金需求,起到了事半功倍的效果,可大幅度提高全社会的救灾效率。

3.3 巨灾保险有助于维护国家财政稳定和金融安全

巨灾具有突发性和不确定性,灾害发生以后往往需要财政拨巨款进行救助,这必然会影响到当年和未来几年的财政收支平衡,影响到财政预

算的计划性和连续性。而运用保险机制可以有效的转移灾害造成的损失,减少对财政稳定的冲击^[3]。同时,保险能够在风险管理的各个环节发挥作用,从而有效的提高全社会风险预警意识,风险防范意识,完善巨灾补偿机制。

4 建立以保险为重要内容的巨灾风险管理体系的举措

吸收国际减灾体系的经验,着眼于我国综合减灾存在的薄弱环节,我们应加快优化建设巨灾风险防范体系,即从减轻灾害调整为减轻灾害风险,全面构建灾害风险的转移机制,大力倡导开展灾害保险、再保险和利用各种金融手段,提高灾害风险的转移能力,从而实现从减轻灾害损失到减轻灾害造成对可持续发展的影响。

4.1 建立市场经济条件下的政府为主 市场为辅 合理利用社会资源的运行机制

瑞士再保险公司根据主要经济数据、政府统计数据以及保险市场研究,对各种自然灾害情形下给中国造成的潜在损失进行了测算,地震、台风以及洪水等重大灾害可能导致远超过 1 000 亿元的财产损失,而一场特大灾害可能造成超过 10 000 亿元的经济损失。而在上述潜在损失中,目前仅有极少部分有保险保障^[4]。到目前为止,因特大自然灾害而获得保险赔偿仅占很少的一部分,绝大部分由个人和企业承担,并最终由政府承担。

因巨灾而导致的突发性巨额财政支出,一方面会大量消耗国民经济发展的成果,另一方面也有悖于政府提倡的可持续发展的目标。在市场经济条件下,政府作为巨灾风险管理的引导者和公共服务的提供者,一方面要建立巨灾风险管理体系必要的减灾、保险、税收等方面法律框架,并提供危机处理、拨款赈灾、紧急救援等服务;另一方面,则要确立市场化运作机制在巨灾风险管理中的重要作用,充分有效地发挥各种社会资源的作用,

在巨灾保险体系中,政府在承担主要风险之前,可以采用分流的措施,第一是由公民自身承担、消化风险;第二是风险转嫁机制,通过财税政策支持等手段鼓励有条件的企业和个人把超过他们承受能力的风险,通过参加保险的形式转嫁给保险公司,保险公司通过境内、境外的再保险公司将超过其风险承受能力的部分转保出去;第三是建立广泛的依靠国内外社会救济、慈善捐助

等服务系统。当分流措施用尽时，最终由政府承担超出部分的责任。

4.2 建立政府推动、政策支持的强制性巨灾保险制度

我国是社会主义国家，由于拥有充足的社会资源和强制力，在危机管理方面可调动各方面的力量。以举国之力救灾的作为在今年我国四川省汶川特大地震灾害中得到了世界各国各界人士的广泛赞誉和肯定。这个体制让整个国家把危机共同承担，风险共享。但随着经济社会的发展，这种依靠政府财政救济转移巨灾风险的模式也显现出其弊端，一是按计划制定的财政预算和巨灾风险的随机性之间存在冲突，难以应对日益严重的巨灾风险。二是国家的财力毕竟有限，发达国家通过高税收方式把巨灾对政府投资项目的风险分散给每一个纳税人，达到风险转移目的。但我国还是发展中国家，高税收无疑会超越民众的支付能力。同时，巨灾风险属于不可保风险的范畴，需要运用不断创新的风险手段把市场化的风险管理、风险转移、风险分散和损失补偿手段引入到巨灾风险管理体系当中，以形成有效的巨灾风险转移补偿机制和体系。

政府推动、政策支持，是保险业参与巨灾风险管理的重要保证。巨灾风险发生频率较低，群众投保商业险的意愿不强，同时巨灾造成的损失程度大，保险公司往往很难独立的承担。因此建立强制性巨灾保险制度，政府推动和政策支持是必要的条件。这也是从国际国内政策性保险发展实践得出的重要结论。

从国外经验看，通过立法，实行强制性巨灾保险制度，是建立切实有效的巨灾保障体系的基础和保证。我国应当在相关法律法规中，对住宅所有人或管理人投保巨灾保险提出明确的要求。并结合地方法律法规，根据地理、地质、气象和行业特点制定相应的强制性的保险要求。

有关专家认为：在巨灾保险制度的实施过程中，应本着以点带面、循序渐进，逐步推进原则。目前 80% 城镇居民住宅已经商品化，可根据对民生危害最大的地震、洪水风险作为主要对象和突破口，逐步完善，适度拓展承保范围，使巨灾保险赔偿有一个积累过程。

4.3 建立巨灾保险基金

巨灾风险具有危害性强、影响面广以及损失金额巨大的特点，商业保险公司无法独立承保巨灾风险。因此，有必要建立巨灾保险基金，由所

有保险公司共同参与，分摊巨灾赔款。巨灾保险基金实行统一管理、统一运作。一般情况下基金主要来源于：①保费收入，即保险公司取得的巨灾保险的年度经营收入中按一定比例提取的资金；②政府财政拨款的预算资金；③采用巨灾风险证券化方式从证券市场获得的资金；④其他渠道的资金^[5]。巨灾基金的管理可以成立专业公司或者委托某家再保险公司对巨灾基金进行管理。基金的管理和运作不以营利为目的，并实行单独建账、单独管理。政府应给予巨灾保险基金一定的财政、税收、金融政策支持，如财政拨款部分启动资金、基金不足以应对巨灾损失时由财政担保、巨灾保费减免营业税以及发行巨灾债券相关的政策支持等。目前，全球有十几个国家和地区建立了巨灾保险基金，大都由政府 and 保险监管机构牵头，由国家再保险公司实施管理，实行政府、保险公司合作分担巨灾风险的机制。巨灾保险基金作为对保险池的补充，对各保险公司赔偿限额以外的部分给予赔偿。比如，美国等国政府专门就巨灾保险建立了专项保险基金以实现及时、充分的补偿，并为当地保险公司提供再保险，在减轻保险公司支付压力、分担其赔偿风险的同时，也提高了保险公司参与巨灾保险理赔的积极性。

4.4 实行商业再保险和国家再保险结合的分保结构

为确保巨灾基金的安全和稳健，应当安排再保险方案。国内外商业再保险公司作为主要的再保主体，对超过基金赔付额度的损失承担赔偿责任。对于超过再保险公司承保能力以上部分由政府或者其他国际组织（如世界银行）给予财政担保或者再保。当发生巨灾时，可按照如下顺序进行赔偿：①境内直保公司承担由市场份额确定的赔偿额度进行赔偿；②国内外再保险公司对超过直保公司赔偿限额以上部分进行赔偿；③超过再保险公司赔偿限额以上部分由国家或者国际组织给予赔偿^[2]。

有关专家从国际保险再保险联合会资料和世界银行巨灾风险特别报告获得的数据表明，2001 - 2005 年内巨灾风险保险再保险经营状况是良好的，美、日、中南美、瑞士慕尼黑再保各大公司承保深度和密度呈均衡性持续发展，他们的经营效果为我们提供了巨灾保险再保险有效的案例和丰富的经验。

4.5 巨灾保险证券化

1 000 亿的巨灾发生对任何一家保险公司和其

再保险伙伴都是难以承受的,但对于金融证券市场来说损失只能用百分之几形容。正是为了寻找传统再保险的替代品或补充方式,达到扩大保险资金来源、转移和分散巨灾风险目的,引发了一场传统再保险经营方式的变革,资本市场上一种基于保险风险的金融创新工具应运而生,称之为保险风险证券化。

目前,巨灾保险证券化主要包括:巨灾债券,又称风险关联债券。是指其收益与指定的巨灾损失相联结的债券。通过发行巨灾债券,保险公司可以将部分巨灾风险转移给债券投资者。巨灾期权,这是一种在交易所交易的标准化的期权合约,在合约规定的期间里发生的巨灾损失超过一定的标准时,该合约使得其购买者有权利得到一定现金支付,保险公司用这种形式的证券化产品来对冲巨灾风险。

随着巨灾风险债券日趋国际化,主要发达国家资本市场都已具备发展巨灾保险证券化的前提与条件。同时,经济全球化以及银行、保险公司经营网络的国际化,也为保险与资本市场相互融合提供了重要的客观条件,目前我国金融证券市场已具有一定的规模,我们要借鉴国际上的先进做法,探索建立适合我国国情的巨灾保险证券化模式。

5 结语

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,

灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重,我们要深刻认识这一基本国情。经过近几年的重大自然灾害,尤其是2008年的南方雨雪冰冻灾害和四川省汶川特大地震灾害,各级政府及有关部门对巨灾风险的认识逐步深化,人民群众的风险意识普遍增强,为建立科学的、完善的巨灾风险管理体系奠定了比较好的基础。我们要坚定不移地走科学发展道路,要兴利除害结合、防灾减灾并重、治标治本兼顾、政府社会协同,全面提高全社会对自然灾害的综合防范和抵御能力。我们最终的目的是从防范、预警、救灾、重建等诸多环节入手,建立国家、社会、民众上下一体的,通过制度化共同参与的,符合我国国情的以保险为重要内容的巨灾风险管理体系。

参考文献:

- [1] 赵立戎. 论巨灾保险制度在我国的发展[J]. 淮南职业技术学院学报, 2007, (3): 56-59.
- [2] 单浙明. 论建立我国巨灾保险保障体系[J]. 保险研究, 2006, (4): 48-49.
- [3] 吴定富. 建立巨灾风险体系推动和谐社会建设[EB/OL]. 中财网, 第二届中国风险管理论坛 <http://www1.cfi.net.cn/2008-04-12>.
- [4] 柴化敏. 国外巨灾保险体系及其对中国的启示[J]. 经济与管理, 2008, (6): 77-80.
- [5] 左维. 多舛之年 巨灾保险基金恰逢其时[EB/OL]. 财经时报, <http://business.sohu.com/20080530/n257175804.shtml> 2008-05-30.

Discussion on Catastrophic Risk Management System with Insurance as Its Important Content in China

Wang Xinxin

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038, China)

Abstract: China is one of the countries prone to serious natural disasters. Effective management of catastrophic risk is a tough difficulty as well as a significant issue in the world. Significance and measures of the establishment of catastrophic risk management system with insurance as its important content in China are discussed on the basis of catastrophic risk management systems at home and abroad.

Key words: natural disasters; insurance; catastrophe risk; management system