

日本巨灾保险之进程与启示^{*}

何 霖

(四川文理学院 学报编辑部, 四川 达州 635000)

摘 要: 作为巨灾多发国的日本, 在经历多次巨型灾害后, 从 19 世纪便开始尝试引入巨灾保险制度, 经过几十年的探索与革新, 积累了丰富的立法经验, 最终建立起较为完善的巨灾保险体系, 该体系在多次巨灾中发挥了重要的救济作用。对日本巨灾保险制度之探索、确立及革新加以介绍分析, 以期能对我国巨灾保险法律制度之建立能有所裨益。

关键词: 日本; 巨灾风险; 地震保险; 农业保险

中图分类号: F840.65; X43 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2013)02-0127-04

日本地处板块交接处, 属环太平洋地震带, 是一个多地震、火山、台风等巨灾的岛国。自 18 世纪以来, 已发生过 1707 年 8.4 级宝永地震, 1923 年 7.9 级关东大地震, 等数十起巨型自然灾害。而 2011 年 3 月 11 日发生的 9.0 级地震, 其所引发的海啸、火灾、核泄露事故, 不仅造成了巨大人员伤亡和财产损失, 更是让全球保险业“如坠冰窟”。

依托较为完善的巨灾保险体系, 日本保险业在 2011 年 3 月 11 日日本 9.0 级大地震救济中发挥了极其重要的作用。日本金融厅 2011 年 7 月 19 日表示, “东日本大地震的普通保险金和互助保险金合计实际赔付金额已达到 1.8 万亿日元(约合人民币 1 473 亿元)。预计赔付额约为 2.7 万亿日元, 其中, 地震保险为 1.05 万亿日元(截至 7 月 7 日), 超过了财险业界最初预计的 4 000 亿日元以及后来估算的 9 700 亿日元”^[1]。

我国也是一个巨灾多发国, 每年地震、飓风、洪水等自然灾害所造成的损失远超日本, 但保险业在救灾中所发挥的作用却极为有限^[2]。这既有民众保险意识不强的限制, 更多的是由于巨灾保险制度的不健全。为此, 我们有必要对日本巨灾保险制度确立及革新过程加以分析, 以期对我国相关制度建设有所启示。

1 日本巨灾保险制度之探索

1868 年明治政府成立后, 日本开始了对大陆法系法律制度的移植与日本社会的近代化, 逐渐建立起资本主义法律体系。在此过程中, 已经引入损害赔偿制度的日本开始思考长久以来频繁发

生的巨型灾害的救济措施, 由家庭财产巨灾保险(以地震保险为核心)与农业保险两部分构成的巨灾风险管理制度应运而生。

家庭财产巨灾保险方面。德国人 Paul Mayet 于 1875 年提出, 日本应该借鉴德国之公营保险, 建立火灾保险, 以应付火灾、地震灾害、暴风、洪水、战争对房屋造成的巨额损害。由此提出但于 1882 年被最终否决的《房屋保险法案》, 可谓日本巨灾保险尝试之肇始。日本朝野开始接触巨灾保险并有所了解。1923 年关东 7.9 级大地震, 死亡人数高达 14 万, 财产损失无数, 促使日本重新审视地震保险, 加强了资料的收集与研究。此后, 日本于 1934 年制定《地震保险制度纲要》, 提出地震保险国营化, 将地震保险契约强制附加于火灾保险之上; 1944 年由于战争逼近本土, 在应急状态下制定《战时特殊损害保险法》, 将巨灾保险与战争联系起来, 可谓日本强制地震保险之开端; 1948 年福井 7.1 级地震后, 大藏省银行局保险课完成《地震保险法纲要案》, 提出设立地震保险基金的设想, 但未通过内阁的决议; 1952 年, 日本损害保险协会组建暴风、水灾、地震保险特别委员会, 专注于对巨灾保险的研究, 并于 1953 年颁布《地震保险实施纲要》^[3]。日本通过以上法案, 多次对地震保险制度进行探讨和尝试, 但除《战时特殊损害保险法》施行 1 年有余外, 其余均由于各种原因未能真正实施。

农业保险方面。日本对农业巨灾保险的探索, 最早可见于 1923 年斋藤宇一郎针对日本东北地区严重的冻灾所提出制定的《小作保险法》^[4]。随后, 日本政府于 1929 年、1938 年分别制定《家畜保险法》、《农业保险法》, 逐步尝试建立农业巨灾保险制度。

^{*} 收稿日期: 2012-08-20 修回日期: 2012-10-12

基金项目: 国家社会科学基金西部项目“我国巨灾保险法律制度研究”(12XFX028); 教育部人文社会科学研究青年基金项目“我国巨灾保险法律制度构建研究”(10YJC820039)

作者简介: 何霖(1982-), 男, 四川宣汉人, 硕士, 副研究员, 主要从事民商法学研究. E-mail: 26390042@qq.com

2 日本巨灾保险制度之确立

频发的巨灾促进了巨灾保险制度的飞跃发展。被称为“昭和三大台风”的1934年室户台风、1945年枕崎台风、1959年伊势湾台风，给日本带来了惨重损失。受此影响，日本商业保险公司的财产保险不断调整危险责任范围，将之前并不承保的风灾、雹灾、雪灾、水灾等自然灾害风险逐步纳入。1947年，日本部分保险公司开始经营水灾保险。1956年，《暴风水灾危险承保特别约定》正式施行。

1964年6月16日的新泻7.4级地震，成为日本地震保险发展史上的重要转折点。以此次地震为契机，日本加紧开展地震保险的可操作性研究及立法工作，于1965年提出《对建立地震保险法律制度的正式答复》，确立了地震保险“国家承担超额损害再保险、限制保险金给付额、强制附加于火灾保险”这三大核心内容。以此为基础，日本于1966年6月1日颁布《地震保险法》和《地震再保险特别会计法》，保险公司开始经营地震保险业务^[5]，官民一体的地震保险制度在日本初步建立。此后，日本多次修改地震保险法律法规，不断完善地震保险体系。尤以1978年宫城地震、1995年阪神大地震之后的优化革新为典型。

农业巨灾保险方面。1947年，日本将《家畜保险法》、《农业保险法》合并，并于当年12月颁布《农业灾害补偿法》，1952年制定《农业共济基金法》，进一步完善了农业灾害补偿机制，基本建立起由各级农业共济组合来具体实施，强制保险与自愿保险相结合的农业巨灾保险体系。政府每年进行必要的财政补贴并提供再保险支持。几十年来，日本政府不断对相关法规进行修订和调整，确保了日本农业保险的持续稳定发展。仅《农业灾害补偿法》就已修订过23次，最新版本为2009年所定^[5]。

3 日本巨灾保险之启示

日本巨灾保险制度无疑具有其成功之处，对于正在健全巨灾风险管理机制的我国而言，尤其值得关注。

3.1 理论研究是先导

理论研究先于实践。没有成熟的理论基础，巨灾保险就不可能具有可操作性。德国人 Paul Mayet 数年的努力虽然归于失败，但其将巨灾保险的理念带入了日本，具有重要的启蒙作用^[5]。此后，学者们对巨灾保险的合理性及可操作性进行了全方位的探讨。在此基础上，借着数次大地震、台风等巨型灾害的契机，日本政府和学术界特别针对巨灾进行了大量的资料收集和研究，并于1934年开始了地震保险的立法尝试。

我国巨灾保险方面的研究始于1980年代，前20年研究成果并不多，直到2008年南方冰雪灾害及汶川8.0级地震后方进入井喷期，巨灾保险、地震保险研究成为一时之热。笔者在中国知网(www.cnki.net)，以“巨灾保险”为主题，进行精确匹配检索，文献数为1435篇，基金论文数109篇，可谓成果不少。但从整体来看，重复性研究较多，研究点散乱，可操作性不强。对此，我国应强化巨灾保险的专项研究，加强研究队伍与保险公司等实践部门的联系合作，把研究工作落实到数据收集分析、模型建构等细节上去，为随后的巨灾保险立法奠定坚实的理论基础。

3.2 立法活动是基础

日本之巨灾保险制度，主要是通过立法予以建立并逐步完善的。其所颁布实施的《农业灾害补偿法》、《地震保险法》等法律，将巨灾保险的基本框架、运作模式、保障范围、风险控制等以法律的形式加以明确，从而为巨灾保险的顺利推行奠定了坚实的基础。

我国巨灾风险管理立法起步较晚，但由于巨灾频发，自1998《防洪法》颁布始，至今已有20余部自然灾害防治、应急相关的法规，虽过于分散，难以形成合力，且忽视市场力量，基本上没涉及巨灾保险，对我国巨灾风险管理体系没有起到应有的促进作用。而对于巨灾保险立法模式，学界也各有选择^[6]。目前，各国的巨灾保险立法主要有分别立法与合并立法两种类型。日本采用的是分别立法模式。本文认为，由于我国理论探索与立法实践都起步较晚，要在短时间内制定出较为成熟的、专门的巨灾保险法不太现实；且由于巨灾保险实践较为欠缺，故可先补充立法^[4]，如通过修订《保险法》、《防洪法》和《防震减灾法》等方式在相关法律中补充巨灾保险内容，将一部分巨灾风险较大的地区，如地震频发、台风影响大、洪涝灾害严重的省份作为试点，逐步建立和规范巨灾保险制度。在理论和实践逐渐成熟的基础上，再进行分别立法。最终以合并立法的方式形成统一立法。也就是说，我国相关立法可分三步走：补充立法——分别立法——综合立法。

3.3 家庭财产是主体

从各国巨灾保险立法来看，大多将家庭财产与企业财产加以区别。由于企业财产赔付额度往往较大，通常意义上的巨灾保险都将住宅及家庭财产作为其保障的重点。在日本，企业财产的巨灾保险是商业性保险，承保主体为民间保险公司，承担有限赔偿责任，政府仅仅只起监管作用^[7]；而《地震保险法》针对家庭财产地震保险而制定，家庭财产地震保险是日本最具特色和代表性的巨灾保险，承保住宅及家庭财产因地震、火山喷发及由此引发的海啸而造成的火灾、损坏、掩埋和

流失,主要还是限于地震、火山喷发。家庭财产地震保险由官民共同经营,政策性和公益性很强,保险公司不能从中盈利,政府承担兜底责任,且不能单独投保,原则上自动附加于家庭财产险。

由于家庭财产和住宅对于居民灾后生活保障的关键性,我国宜采用日本之法例,企业巨灾保险完全商业化运作,仅将家庭财产纳入政府财政支持的巨灾保险范围。这既是人本主义的体现,也是由我国现实国情所决定^[8]。当前,我国经济发展水平和财政收入水平还比较低,用于巨灾保险的财政支持毕竟有限,因此,有必要将这一部分资金集中使用到受灾民众最为急需的家庭财产损失赔偿上。

3.4 分散风险是核心

分散风险是巨灾风险管理的核心,也是各国巨灾保险制度的重要内容。日本在地震保险中设置了一定比例的免赔率和免赔额,由投保者承担一定损失;采用超额再保险模式,由承保的商业保险公司、再保险公司及政府分层次承担地震风险;发行地震保险证券,将风险分散到资本市场;设立责任准备金等,以有效地分散巨灾风险^[5]。

在我国,保险市场缺乏风险分散途径,再保险市场还不成熟。巨灾风险管理仅仅依靠以工程预防为主导的灾前管理和“政府财政救济为主、民间捐助为辅”的灾后救济模式,市场参与少,巨灾保险缺位,再保险制度更是无从谈起。因此,在我国巨灾保险制度设计中,要充分考量本国国情,最终建立一个政府、社会、资本市场共同参与的多元化的巨灾风险分散体系。要加紧发展、推广巨灾保险,重点发展再保险市场,积极利用国际再保险市场。同时,也要尝试建立巨灾风险基金,推行巨灾保险证券化,充分利用国内国际资本市场,在更大范围内分散巨灾风险。

3.5 政府支持是关键

在日本,政府对农业保险实行必要的财政补贴,并提供再保险支持;政府提供财政支持和税收优惠,鼓励商业保险公司开展地震保险业务,并参与到地震保险的再保险体系之中,与保险公司、再保险公司共同分担家庭财产的地震风险,并由政府承担地震保险最终赔付责任。

2006年,我国在《关于保险业改革发展的若干意见》中明确提出,要建立起国家财政支持的巨灾风险保险体系。这也阐明了在我国巨灾保险制度构建过程中,政府财政支持的关键性^[9]。除了需要政府对先期理论研究进行倡导和支持\以法律条文的形式规范确定巨灾保险制度及其运作\对巨灾保险的运行进行技术指导和业务监管\引导民众接受并积极参与巨灾保险外,巨灾保险市场还需要政府的财政支持和对再保险市场的参与。毕竟,巨灾保险始终具有政策性和公益性,单靠

商业保险公司也无力承担巨额赔偿责任。只有政府提供必要的财政支持,如限额提取巨灾保险基金,参与再保险,通过税收等手段刺激市场热情等,巨灾保险才具有可操作性。

3.6 商业运作是方向

在日本地震保险制度的发展过程中,地震保险的保险方式经历了从《地震保险法》制定时的自愿附加即强制保险,到现行的原则附加即任意保险的变化^[5]。目前,日本地震保险经过几十年的发展、完善,正逐步走向商业产品,是较为成功的商业化个例。

同样,国家财政的有限以及巨灾损失的不确定性,决定了我国巨灾保险既不能由政府完全主导,也不能全交给商业保险公司承担。因此,我国宜选择由政府与商业保险公司共同合作经营的巨灾保险运作模式。同时,巨灾保险应遵循以下原则:①商业模式原则。即以商业保险方式为主体,走强制保险与自愿保险相结合的道路^[9]。②政府扶持原则。作为新生事物,在巨灾保险制度建立的初期,需要政府对巨灾保险给予全方位的支持,引导和推动巨灾保险市场克服其自身存在的各种问题。如将巨灾保险列为强制性保险^[10]、协调各方力量共同参与、对低收入居民适当补贴、提供财政支持和税收优惠等。

总之,半个世纪以来,日本运用巨灾保险等风险管理制度,积极发挥其灾前避险和灾后分散风险的功能,成功化解了多次巨灾所带来的危机,形成了具有自己特色的巨灾风险管理体系。其成功经验和所受挫折,值得我们深思与借鉴。

参考文献:

- [1] 中国新闻网. 日本地震保险实际赔付额已达 1473 亿元人民币 [EB/OL]. [2011-07-21] <http://www.chinanews.com/gj/2011/07-19/3193166.shtml>.
- [2] 左斐. 中国财产保险业巨灾损害赔偿能力实证研究[J]. 灾害学, 2012, 27(1): 116-120.
- [3] 隋祎宁. 日本地震保险法律制度研究[D]. 长春: 吉林大学, 2010: 23.
- [4] 何霖. 我国巨灾保险法律制度研究现状及展望[J]. 四川文理学院学报, 2012, 22(4): 53.
- [5] 王德迅. 巨灾风险管理: 日本经验及其借鉴[J]. 国际经济评论, 2010, 29(5): 133-143.
- [6] 潘国臣. 我国巨灾风险管理法规建设的现状与立法[J]. 四川理工学院学报: 社会科学版, 2012, 30(1): 73-76.
- [7] 史本叶, 孙黎. 日本地震保险制度及其借鉴[J]. 商业研究, 2011, 23(9): 40.
- [8] 何霖. 我国构建巨灾保险法律制度的可行性分析[J]. 四川文理学院学报, 2010, 20(6): 12.
- [9] 张祯, 王建军, 陈虹. 从大震救援分析国家地震应急预案存在的问题[J]. 灾害学, 2011, 26(4): 139-142.
- [10] 吴凡, 汪明, 刘宁. 美国地震风险评估中灾害模型的探讨[J]. 灾害学, 2012, 27(2): 109-113.

The Development Process and Inspiration of Catastrophe Risk Management System in Japan

He Lin

(*Editorial Department of Journal of Sichuan University of Arts and Science, Dazhou 635000, China*)

Abstract: As a country frequently suffered from giant disasters, Japan began to introduce the catastrophe risk management system from the nineteenth century after having gone through a number of catastrophe. Through decades of exploration and innovation, a comprehensive catastrophe risk management system was established with a wealth of legislative experience and played an important role in relief for a few catastrophes. In order to benefit the establishment of the legal system of catastrophe insurance in China, the exploration, establishment and innovation of Japan's catastrophe risk management system are introduced and analyzed.

Key words: Japan; catastrophe insurance; earthquake insurance; agricultural insurance

.....
(上接第 119 页)

Summary of Risk Assessment Methods of Main Crops Meteorological Disasters in North China

Wang Lianxi^{1,2}, Xiao Weiyu^{1,2}, Li Qi^{1,2}, Meng Dan^{1,2} and Kong Jianwen^{1,2}

(1. *Jiangsu Key Laboratory of Atmospheric Environmental Monitoring and Pollution Control, NUIST, Nanjing 210044, China*; 2. *School of Environmental Science and Engineering, NUIST, Nanjing 210044, China*)

Abstract: Agro-meteorological disasters are the direct and indirect losses of agricultural production and crops caused by adverse weather conditions produced by atmospheric changes. Due to the inferiority of the agriculture of the North China, and as the climate change become more evident in recent years, the frequency and the intensity of the agro-meteorological disasters increased obviously in the North China, and that became increasingly serious threat to food security. According to three major disasters of drought, chilling damage and frost injury, which suffered by three major crops of wheat, corn and potatoes in North China, advantages and disadvantages as well as the application scope of the risk assessment methods of are summarized, and the problems and research directions of the disaster risk assessment study were discussed, in order to provide reference for the agriculture risk assessment studies and potent theoretical basis for agricultural production in the North China.

Key words: risk assessment; drought; chilling damage; frost injury; North China