

国外巨灾保险发展模式的比较及其借鉴

张雪梅

[内容摘要] 我国巨灾风险形势十分严峻,一年之内连续发生南方雨雪冰冻灾害和汶川大地震两次巨灾,造成了惨痛的人员伤亡和重大的财产损失。本文拟通过分析美国、日本、新西兰及欧盟主要成员国等的巨灾保险发展模式,并从承保主体和范围、巨灾风险控制和制度建设等方面进行几种模式的比较,从而借鉴国外的成功之处,提出构建我国和谐社会下的巨灾保险体系的对策建议。

[关键词] 巨灾保险;发展模式;借鉴

一、我国巨灾风险形势严峻

我国是世界上自然灾害最严重的少数国家之一,灾害种类多、发生频率高、分布地域广、造成损失大。根据民政部的民政事业发展统计报告,近十年来我国每年因灾难所带来的经济损失基本维持在2000亿元左右。2006年,全国农作物受灾面积达到4109.1万公顷,比上年增加5.9%。其中,绝收面积540.9万公顷,比上年增加17.7%;因灾死亡3186人,比上年增长28.7%;倒塌房屋193.3万间,比上年减少33.1万间;直接经济损失2528.1亿元,比上年增长23.8%,是1998年特大洪涝灾害以来的第二个重灾年。而2008年无疑是继2006年后的又一个重灾年,年初的一场特大雨雪冰冻灾害直接造成经济损失达1516.5亿元。据中国保险监管委员会的最新数字显示,目前保险公司支付赔款47.6亿元,尽管保险业积极主动赔付,但赔偿金额尚不足损失总额的4%,低于全球平均水平36%。就在雨雪冰冻灾害之后的短短几个月,5月12日四川汶川发生8.0级特大地震。此次大地震是新中国建国以来最严重的灾难,其地震强度和烈度超过1976年的唐山大地震,受灾面积超过10万平方公里,主要涉及四川、甘肃、陕西、重庆等省市。截止5月25日,汶川大地震造成的直接经济损失已超过雪灾,仅四川一省的经济损失已超过2000亿元,甘肃、陕西的直接经济损失分别为500

作者简介:张雪梅(1977—),女,兰州理工大学经济管理学院(兰州,730050),博士生。研究方向:区域金融。

亿元和 62 亿元。截至 6 月 2 日,地震已致 69019 人遇难, 373573 人受伤, 18627 人失踪, 累计受灾人数 4555.2965 万人。受灾地区交通、电力、通讯、供水、供气等基础设施均受损毁, 损失惨重, 而且仍不断有次生灾害的发生。中国保监会要求“特事特办”, 各保险公司纷纷建立绿色通道, 第一时间处理灾区保险理赔事宜, 但参与赔付的保险公司多是寿险公司, 它们将会对地震造成的人身意外进行正常赔付, 然而由于地震在大多数财险险种中属于除外责任, 企业财产保险和家庭财产保险通常不对地震造成的损失进行赔付, 即使运用通融赔付原则, 赔偿金额相对巨额损失仍是十分有限。

由此可见, 我国巨灾风险形势严峻, 而保险业所承载的损失补偿和社会管理功能尚未充分发挥, 进一步凸显了加快发展我国巨灾保险制度的迫切性。目前, 美国、日本、新西兰以及欧盟的主要成员国等均建立了较为完善的巨灾保险制度, 其巨灾保险发展模式的成功之处可供借鉴。

二、国外巨灾保险发展模式及其比较

(一) 美国模式

1. 政府主导推出巨灾保险计划。美国具有和中国类似的自然环境状况, 而且作为世界上最发达的资本主义国家, 时常遭受着人为巨灾方面的威胁, 因此, 对于巨灾损失的分担, 政府往往采取积极的态度, 就主要自然灾害和人为巨灾推出各种保险计划。

1956 年美国国会通过了《联邦洪水保险法》, 并据此法令创设了联邦洪水保险制度。1968 年美国国会通过《全国洪水保险法》, 为落实该法案, 又制定了《国家洪水保险计划》(NFIP), 建立了国家洪水保险基金。1973 年颁布的《洪水灾害保护法案》以及在 1994 年和 2004 年两次出台的《洪水保险改革法案》, 分别促进了洪水保险的进一步发展。特别值得一提的是, 美国政府为了推动国家洪水保险计划, 还专门成立了洪水保险经营和管理的联邦机构——联邦保险管理局, 该局在“9.11”后与其他部门合并为联邦保险和减灾局并直接隶属于国土安全部。

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 NFIP, 否则, 将受到联邦政府的惩罚。^{[1](49-51)}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, 于是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, 而政府承担巨灾保险的保险风险和承保责任。NFIP 由于受到联邦财政政策的支持, 享受联邦政府的免税

待遇，所以具备较强的灾后偿付能力。NFIP 不仅没有给商业保险增加负担，又通过 WYO 计划使得商业保险公司能够参与其中且不承担风险，从而提高了 NFIP 对投保人的服务质量。此外，NFIP 还鼓励社区和个人的减灾行为；对实施特定减灾措施的社区提供财政援助。

2. 巨灾风险与资本市场相结合。巨灾保险比普通保险的风险大得多，一般可以通过再保险把巨灾保险风险分散出去。然而，在美国巨灾再保险供给不足，而市场需求不断提高，导致价格急剧上升的情况下，于是保险公司开始借助美国强大的资本市场分散巨灾风险。1992 年芝加哥期权交易所首次发行了巨灾期权。随后，市场上出现了许多保险衍生商品，如巨灾债券、巨灾期货、巨灾互换等。一种新的巨灾风险分散机制即巨灾风险证券化形成了，该机制将保险市场的巨灾风险打包转化为能在资本市场上流通的金融工具，在资本市场上筹集保险资本，解决巨灾发生时保险市场上资金不足的难题。在美国，这种巨灾风险与资本市场的结合，不仅将保险市场上的风险向资本市场转移，同时也融通了资金，推动了资本市场的发展。

(二) 欧盟主要成员国的巨灾保险体系

欧盟各主要成员国的保险政策不尽相同，面对巨灾风险主要建立了强制性和非强制性两种巨灾保险体系。

1. 强制性巨灾保险体系。欧盟现有的 27 个成员国中，法国、挪威、西班牙、瑞典和土耳其五国建立了强制性巨灾保险体系，通过立法手段要求符合某类条件的投保人必须购买。^{[2](36-37)} 实行强制性巨灾保险的国家具有共同的一些特点：(1) 都是以法律的形式来明确巨灾保险的强制性；(2) 对巨灾保险责任进行严格界定；(3) 通过扩展基本险保险责任的方式销售；(4) 通过建立巨灾保险基金进行多渠道风险分散。

2. 非强制性巨灾保险体系。以英国为代表的其他国家大都实行非强制性巨灾保险，即市场上销售的商业保险的保险责任中已经涵盖了巨灾风险责任，投保人可自行选择时机购买。英国具备发达的保险市场，以洪水保险为例来看其如何通过保险有效地分担巨灾损失。

英国的洪水保险不同于美国的模式，其保险的供给方全部为保险公司，私营保险业自愿地将洪水风险纳入标准家庭及小企业财产保单的责任范围之内，业主可以自愿在市场上选择保险公司投保。而政府不参与洪水保险的经营管理，也不承担保险风险，政府的主要职责在于投资防洪工程并建立有效的防洪体系，并向保险公司提供洪灾风险评估、灾害预警、气象研究资料等相关公共品。只有在政府履行了这些职责的地区，保险公司才提供巨灾保险。英国政府与私营保险业的这种建设性伙伴关系，使得洪水风险在英国具有可保性。同时，英国政府还特别

注意加强与行业协会的合作。此外，由于英国再保险市场是世界第三大非寿险再保险市场，其再保险市场非常发达和完善，所以政府并不对巨灾保险提供再保险方面的支持，而是商业保险公司在提供洪水保险时，直接通过再保险市场将风险分散出去。因此，尽管近几年英国洪水发生的频率和损失都在增加，一些地区的保费水平也随之上升，但是英国家庭财产保险市场仍然保持了高度的竞争性，对消费者而言依然是成本较低的，2002年的洪水保险参保率已达到80%左右，这正是英国洪水保险体制的最大成功之处。

(三) 日本模式

日本是个地震频发的国家，而且人多地少，所以日本的巨灾保险研究主要集中在地震和农业巨灾损失分担方面，并且形成了独特的巨灾保险发展模式。

1. 地震保险。日本地震保险体制源自1966年通过的《地震保险法》，该法律规定商业保险公司和政府共同建立地震保险体系。日本地震保险将企业财产与家庭财产分开，对前者因地震而发生的损失，在承保限额内由商业保险公司单独承担赔偿责任；对后者因地震而发生的损失，在规定限额内由商业保险公司和政府共同承担赔偿责任。

日本家庭财产地震保险在具体实施过程中采用超额再保险方式承保：初级巨灾损失（750亿日元以下）100%由参与该保险机制的保险人与再保险人承担；中级巨灾损失（750亿~10774亿日元）由参与该机制的保险人与再保险人承担50%，政府承担50%；高级巨灾损失（10774亿~41000亿日元）由政府承担95%，被保险人承担5%。^{[3](19-21)}如果单个地震巨灾造成的损失超过了规定的总限额，巨灾保险可以按照总限额与实际应付赔款总额之比进行比例赔付。

在巨灾保险的风险控制方面，日本创造了一种由政府 and 民间再保险公司共同分担的二级再保险模式，即保险公司在收取保险费后，向日本地震再保险公司全额投保（“A特别签约”），日本再保险公司再将部分再保险分出，向各保险公司购买的再再保险叫“B特别签约”，向政府购买的再再保险叫“C特别签约”。

2. 农业保险。日本农业建立在分散的、个体农户小规模经营的基础之上，农业保险是日本政府为了应付自然灾害给农业带来的后果，以保障农业再生产的经营稳定，使之适应国民经济的高速发展而采取的一种重要的支持形式。日本现行的农业保险始于1948年《农业灾害补偿法》，由此开辟了依法强制参加农业保险和以合作组织为基本组织形式的农业保险制度的先河。

日本农业保险的组织架构很有特色，分为三个层次：村一级农业共济组合（the agricultural mutual relief association），府、县一级农业共济组织联合会（the federations mutual relief association），设在农林水产省的农业共济再保险特别会计处（the federations mutual relief reinsurance special account）。^{[4](33-36)}除了这三个层次外，

还建立了农业共济基金会 (the federations mutual relief fund), 作为联合会贷款的机构。日本依托这种农业共济组织选择了以政策性保险为主的农业保险制度: 农户参加保险, 仅承担很小部分保费, 大部分由政府承担, 政府用于农业保险的财政支出占农林水产省总支出的 4%—6%, 保费补贴比例依费率不同而高低有别, 通常将保费补贴与农业信贷、价格保护、农业灾害救济、生产调整等捆绑起来实施, 以增强农民投保的积极性。日本这种民间非盈利团体经营、政府补贴和再保险相扶持的模式在世界农业保险模式中可谓独树一帜, 别具一格。

(四) 新西兰模式

新西兰位于环太平洋火山地震带上, 也是地震多发国家, 平均每年发生地震近 3000 次。为了帮助人们在巨灾过后能够顺利重建家园、恢复生产, 新西兰成功建立了地震保险制度。

新西兰地震巨灾险主要提供包括地震、山体塌方、火山爆发、海啸和地热活动等承保责任范围。巨灾风险的应对体系由地震委员会、保险公司和保险协会等三方组成。其中地震委员会由国家财政部全资组建, 现已积累近 50 亿新元的巨灾风险基金。基金主要源自强制性保费及其在市场投资中所获的收益。居民向保险公司购买房屋或房内财产保险时, 会被强制征收地震巨灾险和火灾险保费。一旦灾害发生, 地震委员会将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赔偿; 而保险协会则负责启动应急计划。

新西兰地震委员会为了控制分散巨灾风险, 主要是利用国际再保险市场进行分保。当巨灾损失金额超过一定额度或标准时, 将启动再保险方案, 而再保险方案又作了分层安排。政府将发挥托底的作用, 在最后一层承担无限赔偿责任, 地震委员会每年则须向政府支付一定的保证金。

(五) 几种模式的比较分析

上述国外巨灾保险的几种发展模式都是依据各自国情建立的, 在承保主体和承保范围、巨灾保险的风险控制以及巨灾保险中的制度保障等方面既有不同点又有相同点。

1. 承保主体和承保范围。美国、新西兰和欧盟内实行强制性巨灾保险体系的国家在以政府为主导推出的各种巨灾保险计划中, 承保主体基本都是政府, 由政府机构建立巨灾保险基金, 承担保险法定责任, 凡是国家认定的巨灾风险区域的社区一般都在其承保范围内。欧盟内实行非强制性巨灾保险体系的国家, 其承保主体和承保范围与美国模式大不相同。以英国为例, 承保主体是商业保险公司, 政府并不参与其中, 但需要建立有效防洪体系和提供与巨灾风险相关的公共品, 只有某地区有达到特定标准的防御工程措施或积极推进防御工程改进计划, 各商业保险公司才会在该地区的家庭财产保险和小企业保单中包含洪水保障。日

本在承保方面则采用的是商业保险公司与政府合作、民间经营与政府补贴相扶持的方式。

2. 巨灾保险的风险控制。巨灾保险的风险控制对于巨灾保险的顺利实施具有非常重要的作用。传统风险控制的手段主要有两种：一是投资建立防灾防损工程体系；二是利用再保险市场分散风险。

美国的巨灾保险一般由政府提供，而没有设立专门的再保险公司，所以巨灾保险的风险基本上全部由政府承担。根据美国相关法案，当国家洪水保险基金不足的时候，可以要求国家财政拨款。然而，随着巨灾频率的增加、损失的增大，巨灾保险的风险也在加剧，为了更好地控制风险，美国开始利用强大的资本市场来分散风险，在资本市场上推出了一系列诸如巨灾期权、巨灾债券、巨灾期货、巨灾互换等的保险衍生商品，形成了新的巨灾保险风险控制方式——巨灾风险证券化。而日本、新西兰、欧盟的一些主要成员国更多是依靠其发达的再保险市场来分散巨灾风险。不过，根据 sigma 的最新研究报告，2007 年欧洲的财产保险损失最为严重。因此，最近欧洲保险业发起了建立欧洲灾害损失风险指数的倡议，旨在美国境外研发具透明度的指数，实现将巨灾风险转移到资本市场的目标。

3. 巨灾保险中的制度保障。美国、日本、新西兰和欧盟内实行强制性巨灾保险体系的国家为了推动本国巨灾保险的发展，均适时制定了相关法律法规加以明确其强制性和规范其经营管理。英国则依靠其发达的保险市场，在建立非强制性巨灾保险体系过程中，更强调发挥保险行业协会的作用。保险行业协会作为民间机构，与政府签订洪水保险方面的合作协议，以此明确双方的职责与义务，为本国巨灾保险的成功运行提供保证。值得一提的是，新西兰的巨灾保险体系虽然是强制性的，但仍十分注重发挥保险行业协会的应急辅助职能。

通过几种模式的比较分析，可以看出由于巨灾风险的特殊性，这些国家的政府都直接介入或间接支持，积极发挥国家的信用作用，制定有效的公共政策，重视工程性防损减灾措施的实施。各国都是立足本国国情，针对主要的巨灾风险进行单独的有效经营管理，注重传统和新型的巨灾风险控制手段的运用，构建全国性或区域性的保障体系。随着经济全球化、金融市场一体化和金融创新步伐的加快，现在各国都逐渐把本国的巨灾损失通过跨国的（再）保险公司和全球的资本市场转移出国门，在国际范围进行损失的分担，从而减轻本国的财政和经济压力。

综上所述，国外在发展巨灾保险的过程中，政府、保险业、民间相关机构和资本市场都在不同层次、不同力度上发挥着重要作用，从而建立满足本国巨灾风险需求的巨灾保险体系以实现社会福利的最大化。

三、借鉴国外经验，构建我国和谐社会下的巨灾保险体系

我国的巨灾保险才刚刚起步，规模较小、保障面窄，而且社会对巨灾保险的认知程度不高。透过南方发生的冰冻雪灾和汶川大地震可以看出，保险业在我国巨灾风险应急管理中的作用比较有限，远未得到充分发挥。因此，借鉴国外巨灾保险发展模式的成功之处，研究我国巨灾风险的损失分担机制、构建和谐社会下的巨灾保险体系迫在眉睫。

（一）合理定位政府角色，重视市场力量

2007年8月30日中国全国人大通过的《突发事件应对法》规定，我国将建立国家财政支持的巨灾风险保险体系，并鼓励单位和公民参加保险。政府财政支持将是我国巨灾保险的基本特征。所以，借鉴国外经验，合理定位政府角色至关重要。政府必须慎重控制其承担巨灾风险的程度，避免在重灾年份由于大量救济而严重削弱国民经济。我国政府的支持作用更多地应该体现在以下几个方面：做好工程性防灾防损措施等公共品的提供工作；对遭受特大灾害的社会成员以无偿援助形式提供必要的、适当的、部分的救济；对部分巨灾风险如洪水、地震等实行强制性保险，或由政府充当再保险人，商业保险公司具体承保；建立并公布自然灾害风险景气指数，指导保险公司科学承保；利用国家财税优惠政策鼓励投保、奖励防灾，提高公众的保险意识等。在积极发挥政府作用的同时，更要重视市场的力量，尤其是资本市场与保险市场在巨灾风险管理中的作用。商业保险公司是市场的主体，为了提高其承保巨灾风险的积极性，政府可以和保险公司合作建立巨灾保险基金，并指定专门机构进行保值、增值运作，以应对巨灾风险带来的巨额赔付，增强保险公司和国家共同分担巨灾风险损失的能力。

（二）建立巨灾风险分散机制，重点发展再保险市场

从国外巨灾保险的实践经验来看，风险分散机制是整个保险体系中不容忽视的一环，除了投资防灾工程和再保险等传统的风险控制手段外，发达国家出现了巨灾风险证券化的趋势，利用其成熟的资本市场开发了一系列保险衍生产品，增强了保险公司的风险管理能力。因此，我国也必将随着资本市场的完善和金融改革的深化，建立起多层次的巨灾风险分散机制。然而现阶段，入世的“过渡期”刚刚结束，我国再保险的法定分保比例自2003年起逐年递减5%，已降至到零，而国际知名的瑞士再保险公司、慕尼黑再保险公司等也已纷纷进入中国保险市场，中国再保险公司面临机遇和挑战。在尚未建立起多层次的风险分散机制之前，有必要先重点发展我国的再保险市场，扩大国内再保险规模，培育再保险联合体，鼓励利用国际再保险市场在更大的范围内分散巨灾风险。

（三）开展国际交流合作，增强保险技术支撑

我国发展巨灾保险还需要相关的保险技术作支撑,合理地制定巨灾保险的费率。从国外巨灾保险衍生品的发展演变来看,一个公正客观的巨灾损失指数可以成为开发出标准化巨灾保险产品的数理基础。但目前在没有足够的历史数据,又缺乏足够精算人才的情况下,要想精确制定我国巨灾保险费率比较困难,如地震保险主要由于地震精算技术有限以及保险公司的费率制定权限不够,无法对风险较高的地震险种制定和执行合理费率,所以大多数财险公司没有将其列入承保的基本责任范围。因此,今后一方面需要和相关机构调查、搜集全国各地各种巨灾的发生频率、密度、历年财产损失及分布情况,建立各种自然灾害的巨灾数据库;另一方面需要开展国际交流合作,学习国外先进的产品开发技术和管理经验,引入专业的保险公司参与到我国巨灾保险体系建设中来,如地震模型管理公司、农业保险公司、再保险经纪公司等等。

(四) 建立健全相关法律制度,提高公众认知程度

从国外的发展模式来看,相关法律法规是发展巨灾保险的重要制度保障,因此,我国也应尽快制定与各种巨灾风险有关的保险法律法规,以保证我国巨灾保险的顺利开展。在建立健全法律制度的同时,还应在今年两次巨灾过后重建家园、恢复生产的过程中,积极开展各种宣传活动来提高公众对巨灾保险的认知程度,调动公众投保积极性,扩大保险的覆盖面。☆

主要参考文献:

- [1] 胡辉君·国外有关洪水保险的实践及对我国的启示 [J]·中国水利, 2005 (19)。
- [2] 王 祺·欧盟巨灾保险体系建设及对我国的启示 [J]·上海保险, 2005 (2)。
- [3] 赵苑达·日本地震保险: 制度设计、评析与借鉴 [J]·东北财经大学学报, 2003 (2)。
- [4] 刘从军, 马丽华, 宋雅楠·日本农业保险模式及其在中国的实现条件 [J]·日本问题研究, 2006 (1)。

The comparison of foreign catastrophe insurance patterns and experiences for China

Zhang Xuemei

Abstract: In China, catastrophe risks become severe. In a year, two catastrophes, South-China snow rainfall disaster and Wenchuan earthquake have caused great casualties and property loss. The article analyzes the foreign developing mode of catastrophe insurance in the United States, Japan, New Zealand and EU countries, and compares among them from the insured liability, covered scope, risk control and system aspects. Then it can benefit China to develop the catastrophe insurance system in a harmonious society from some successful experiences of foreign countries.

Key words: Catastrophe insurance; Developing patterns; Experiences

[收稿日期: 2008.6.5 责任编辑: 潘德平]

[中图分类号] F843/847 [文献标识码] A [文章编号] 1000-8306 (2008) 07-0040-08