

內地巨災後的保險制度設計

內地今年巨型自然災害不斷，最近的「五一二」四川汶川特大地震，截至6月12日，死亡人數共六萬九千一百七十人，受災人數達數千萬人，初步估計的直接經濟損失也達千億元以上。此前，春節期間在內地南方發生的雨雪災害，也對數個省份的生產生活造成了巨大損害；而近日，南方數個地區又發生嚴重的洪水災害。中國作為一個自然災害頻發的國家，在整體經濟轉軌的背景下，也需要考慮一種現代化、市場化的災害應對機制，其中巨災保險制度應成為基本元素之一。

內地的巨災風險管理

內地目前實行的是由國家財政支持、中央政府主導的巨災風險管理模式，這一模式應該說與中國文化的發展互相始終。標誌着中華文明起源的大禹治水，就可以看作是中國應對巨大自然災害的第一個事例。其後，各朝各代，政府主導的基本模式卻從無改變。歷代政府也將救災治民，作為一項基本職責，而這項職責的疏忽，則難以為民眾所原諒。因此，史書上因災生變，飢民揭竿而起的故事也就屢見不鮮。

目前，內地負責應對巨災風險及緊急事件的是民政部，是將救災和救濟混合在一起，這一體系對於災後應急處理尚可，但是對於災前的風險分擔機制及保險制度設計



內地未建立完備的巨災保險體系

(彭博圖片)

，則不無缺失。

由於整體認識的局限，目前內地還未建立完備的巨災保險體系，保險在巨災風險管理中的作用還未得到重視。保險公司經營巨災保險完全是依據市場法則，是單純的商業經營。由於受到經營管理、產品技術設計開發，以及償付能力限制等因素的制約，巨災保險呈現出產品少、保障面窄、保障程度低、發展尚不充分的現狀。尤其是由於內

地對投保地震、洪水等巨災保險沒有法定強制要求，僅靠保險公司以商業運作方式開展，難以發揮保險保障作用。另外，以國家財政和社會捐贈為主導的救濟方式，也使人自發購買保險的意識和意願不強烈。

外國巨災保險操作實例

從世界範圍看，巨災管理模式主要有兩種：一是完全由國家政府籌集資金並進行管理的巨災風險管理體系，即內地目前的模式基本一致，主要為發展中國家採用；二是政府和保險公司共同合作的管理模式，這一模式一般為經濟發達國家採用。但從發展趨勢看，政府和保險公司合作進行巨災風險管理的模式更符合巨災管理的內在要求。從內地正在進行的經濟轉軌而言，逐步過渡到政府和保險公司合作模式，應該是一個合理的制度目標。這本身即是內地政府的一個職能轉化，也為商業保險發展創造合理空間。

至於巨災保險的具體操作，有兩個實例可以參考。一是美國的洪水保險，該模式根據美國國會1968年的法案建立。根據該法案，社區只要在特定洪水風險區範圍內採納和執行洪泛區管理條例，就可與聯邦政府簽訂協議，為該社區提供洪水保險。通過社區、保險業和貸款業的共同參與，每年減少洪災損失大約8億美元。二是日本的地震保險，於1966年根據地震保險法確立，該法要求住宅必須對地震、火山爆發

、海嘯等自然風險投保保險，並逐步建立起政府和商業保險公司共同合作的地震保險制度，其核心是政府對家庭財產地震保險提供後備保證金和政府再保險的政策支持。

對內地設巨災保險的建議

從歷史傳統和現有商業發展水平出發，內地建立巨災保險制度須要克服一些社會意識性障礙。比如社會已經形成的、對於國家救助和財政資助的慣性依賴，大眾難以立刻接受自我投保、自我保險的概念。還有商業保險風險計算和承受能力有限，短期內難以承擔起巨災的保險運作。所以內地在巨災保險制度設計上，須要循序漸進，逐步過渡。但是，在整體方向上則不容繼續模糊迴避，應當採用商業化運作與政府支持相結合的模式，在具體制度設計中積極吸收和借助其他國家和國際組織的經驗和力量。

在具體制度方案中，首先是強制性的巨災保險的制度基礎，通過立法，對住宅所有人或管理人投保巨災保險提出明確的要求。第二，為確保巨災基金的安全和穩健，應當安排再保險方案，對於超過再保險公司承保能力以上部分，由政府或者其他國際組織（如世界銀行）給予財政擔保或者再保。第三，由政府主導成立巨災保險基金，由所有保險公司共同參與，分攤巨災賠款。巨災保險基金實行統一管理、統一運作。基金主要來源於保費收入和財政劃撥的啟動資金。至於巨災基金的管理，可以成立專業公司或者委託某家再保險公司對巨災基金進行管理。基金的管理和運作不以盈利為目的，並實行單獨建賬、單獨管理。

何順文 浸會大學工商管理學院院長兼教授
李元莎 浸會大學工商管理學院博士研究生

