

对巨灾风险保障实际操作的几点思考

周红雨 闫石

据民政部统计，近十年来，我国每年因自然灾害造成的经济损失为 2000 亿—3000 亿元，常年受灾人口达 2 亿多人次。然而，具有“减震器”作用的保险业承担的平均赔付不到每年总损失的 2%，巨灾的频发呼唤着我国巨灾保险制度的建立。本文尝试从巨灾风险保障实际操作的角度进行思考，为我国巨灾保险制度的建立提出一些建议。

我国在巨灾风险保障方面进行的探索

近年来，我国在巨灾风险保障方面进行了多方面的积极探索，主要包括：

一是出台相关法律和文件，支持巨灾保险发展。2006 年，国务院出台的《关于保险业改革发展的若干意见》提出，要“完善多层次的农业巨灾风险转移分担机制”。保监会 2006 年出台的《中国保险业发展“十一五”规划纲要》提出，要“建立国家政策支持农业再保险体系和巨灾风险再保险体系”。2007 年出台的《中国再保险市场发展规划》提出，要“加快建立巨灾风险保险体系和农业再保险体系”。2007 年发布的《关于做好保险业应对全球变暖引发极端天气气候事件有关事项的通知》提出，要“建立健全巨灾风险防范机制，提高巨灾风险管理水平”。2009 年发布的《巨灾保险数据采集规范》，规范了巨灾保险数据的采集标准。

二是对农业巨灾风险准备金实施税收优惠。财政部和国家税务总局于 2009 年 8 月下发了《关于保险公司提取农业巨灾风险准备金企业所得税税前扣除问题的通知》规定，对保险公司经营中央财政和地方财政保费补贴的种植业险种，按不超过补贴险种当年保费收入 25% 的比例计提的巨灾风险准备金，在企业所得税前据实扣除。

三是积极探索农业巨灾风险分散机制。近年来，我国保险业积极探索了多种形式的巨灾风险分散机制。例如：北京市政府于 2009 年 7 月与瑞士再保险签订了相关农产品再保险协议，明确赔付率在 160%-300% 的超额风险由再保险解决，超过 300% 以上的风险由政府按照每年农业增加值 1% 提取的农业巨灾风险准备金解决。海南省财政从 2009 年起，每年按不低于试点险种年度预计保费收入总额 30% 的比例，从上年省农业保险发展资金专户余额中提取政府农业保险巨灾风险准备金，实行专项管理、分账核算。

巨灾风险保障实际操作中仍存在的一些问题

尽管已经进行了积极的探索，但有效的巨灾风险保障体系在我国尚未真正形成：

一是巨灾保险相关法律不尽完善。据了解，目前我国已制定了 20 多部有关自然灾害应急的法律、法规和部门规章，初步建立起了自然灾害应急法律制度，但专门涉及巨灾保险的法律几乎还是空白，这就导致巨灾保险在操作过程中的一些实际问题缺乏法律依据。

二是巨灾保险的有效供给不足。巨灾保险“高风险、高损失、高赔付”的特征与商业保险公司盈利目的相背离，因而保险公司大都不愿开展商业巨灾保险，市场上相关产品供给不足。目前在国内保险市场上，虽然地震、台风等自然灾害在寿险中基本不属于免责条款，而在财产险中却大多属于“除外”责任。

三是巨灾风险分散机制不完善。巨灾风险涉及面广，需要包括再保险市场在内的多层次的巨灾风险分散机制。但是我国目前的再保险市场并不发达，尚未形成有效的巨灾风险再保险分散机制。



四是巨灾保险有效需求不足。巨灾风险发生频率低，损失程度大。发生频率低导致人们容易产生侥幸心理，损失程度大导致保险公司在承保时收取高额的保险费，因此，如果没有保费补贴政策，对巨灾保险的潜在需求难以真正转化为有效需求。

建立健全巨灾风险保障体系的相关建议

一是加强巨灾保险立法。通过出台专门的巨灾保险法来明确巨灾风险保障机制如何运作。比如规定由什么部门负责巨灾风险的调查和评估；规定财政对巨灾保险的补贴额度及监督机制；规定巨灾保险必须购买再保险，并明确其比例；规定在再保险和巨灾保险基金都不够负担的情况下，如何进行赔偿。

二是建立巨灾保险基金。巨灾保险基金可以设立成国家和省级两个层次。基金的主要来源包括：中央和省级财政的前期注资，每年从国家和省级财政预算中提取一定的比例，投保人缴纳保险费的一定比例，巨灾保险基金在市场投资中获得的收益，由法律规定减免的税金等。巨灾保险基金的管理、投资、运作由专门的职能部门负责。

三是明确政府和保险公司的定位与职责。政府的责任主要包括：提供立法支持，明确巨灾保险的运作机制；提供政策支持，如税收优惠政策；提供资金支持，如对巨灾保险费进行财政补贴；承担“兜底”补偿，对超过一定额度的损失承担责任。保险公司的职责：由原保险公司负责承保工作，并将承保的巨灾风险进行再保险转移。巨灾发生后，由原保险公司负责承担具体赔付工作，并从再保险公司获得补偿，超过再保险赔偿限额的，由巨灾风险基金承担。

四是采取强制附加投保方式。通过法律规定巨灾保险采取强制附加投保的方式，能够扩大风险分散面，积累巨灾保险基金，并防止出现逆选择。可以效仿法国的“自然灾害保险补偿制度”，在居民和商业财产火灾保险的基础上，对每一张保单强制收取巨灾保险附加保费。

五是确定合理的保险费率。我国幅员辽阔，各地自然灾害的类型和程度相差较大，可根据各地域的风险级别状况，实施不同的巨灾保险费率。

六是建立巨灾保险数据库。目前，《巨灾保险数据采集规范》已为巨灾保险数据的采集奠定了基础。下一步，可进一步组织相关部门共同进行研究，推动巨灾保险数据的采集、数据库的建立，为巨灾保险模型的设计提供技术支撑。

