

台湾地区政策性地震保险制度构建经验之启示

——写在大陆拟制定《地震巨灾保险条例》之际

张力毅

【摘要】自 9·21 大地震后,为了尽可能地分散地震这一巨灾可能导致的巨大财产损害,中国台湾地区从 2002 年起就尝试构建政策性住宅地震保险制度。在政策性保险的理论框架下,台湾地区住宅地震保险制度在规则体系的构建、投保方式的采行、损害补偿范围的确定、费率模式的划定,乃至危险分散方式的建立上,都有一定的特色。如今中国大陆正尝试构建地震巨灾保险制度,可以结合实际情况,充分借鉴台湾地区的成熟经验并吸取可能的教训,争取早日将住宅地震保险纳入政策性保险的范畴,并在普及地震保险、确立其充分的保险保障范围,以及合理分散巨灾风险等方面设计妥适的规则。

【关键词】住宅地震保险;政策性保险;商业保险;危险分散机制;地震巨灾保险条例

【中图分类号】F840.65 【文献标识码】A 【文章编号】1004-3306(2018)09-0108-11

DOI: 10.13497/j.cnki.is.2018.09.010

一、问题的提出

地震灾害因其短期内会造成民众人身以及财产的巨大伤害往往被视为最主要的巨灾风险之一。我国又是一个地震频发的国家,仅近 10 年来,就发生了诸如汶川、玉树、九寨沟这样的重特大地震,给国家的防震救灾工作带来了巨大挑战。尤其在“十三五”期间(2016~2020 年),据预测我国西部地区仍然处于 7 级以上强震的活跃时段(例如在 2017 年 8 月发生了九寨沟地震),东部地区也存在发生 6 级以上地震的可能。^①因此除了加强对地震本身的监测和前期的防震工作之外,也有必要思索在地震发生后如何通过合理的风险转移手段来分散风险,给受灾群众提供较为及时的救济,让其尽快从灾害的阴霾中摆脱出来。特别是考虑到在世界范围内,发达国家和地区(诸如美国、日本、新西兰和我国台湾地区)都往往通过地震保险的推行来尽可能地分散地震巨灾的风险,以确保民众的部分损害(主要是财产损害)可以在灾后获得充分而又及时的填补。毕竟相对于保险人的快速给付,巨额的国家财政救助往往会对国家财政平衡造成较大的影响,而社会捐赠的不确定性较强加之筹款也耗时日久,故时效性难以确保,因此都存在一定的桎梏。

长期以来,由于缺乏专门的法律规定以及在一段时间内完全放任由商业保险公司经营相关业务,中国大陆地震保险在灾后重建方面所发挥的作用可谓微乎其微,典型如在汶川大地震后,保险公司的赔付所占的救灾比率甚至不足 0.1%(许闲 2011)⁶⁶。因此法规制定者一直在筹划出台《地震巨灾保险条例》,希望以此特别立法的施行为契机重构中国大陆的地震保险制度。根据 2014 年保险业新“国十条”的精神^②和巨灾保险制度“三步走”的方案(陈永强 2014),《地震巨灾保险条例》原拟最迟在 2017 年底出台。为此,自 2016 年起《建立城乡居民住宅地震巨灾保险制度实施方案》(以下简称《地震巨灾保险实施方案》)与《城乡居民住宅地震巨灾保险专项准备金管理办法》(以下简称《专项准备金管理办法》)先后公布,系统的地震保险制度在中国大陆的构建可谓呼之欲出。

【作者简介】 张力毅,法学博士,南京大学法学院助理研究员,研究方向:保险法、破产法。

将视野转换至我国台湾地区,出于汲取1999年9·21大地震中保险危险分散功能发挥严重不足的教训,^③台湾当局在灾后于现行“保险法”中特别增订138-1条,规定“财产保险业应承保住宅地震危险,以主管机关建立之危险分散机制为之”,同时设立财团法人住宅地震保险基金(以下简称“地震保险基金”),并于2002年起正式实施住宅地震保险制度,至今已有逾15年的时间。而据台湾地震保险基金的统计数据显示,截至2018年3月31日止台湾地区住宅地震险有效保单件数为293.3万件左右,平均投保率为34.10%(依据台湾地区住宅户数860多万户计算)。^④其投保率已超过日本实施40余年之地震保险制度的20%(郑守东等2009)^⑤,由此可见近年来地震保险制度在台湾地区确实获得了较为快速的发展。考虑到两岸同文同种,民商事法律制度相近,因此中国大陆在构建自己的地震巨灾保险制度时,完全可以考虑汲取台湾地区的成熟经验和可能的教训,以减少《地震巨灾保险条例》的立法成本。本文也正是出于此目的而撰写,在第一部分提出问题的基础上,第二部分首先探讨两岸学界对地震保险制度的可能体系定位,源于此为具体规则设计展开的前提;第三部分继续深入研究台湾地区在地震保险制度构建上的特色制度设计和实践中出现的问题;第四部分则在汲取台湾经验的基础上,结合中国大陆的具体情况,对未来《地震巨灾保险条例》构建过程中所可能遭遇的难题予以进一步的分析;最后是文章的结论部分。

二、两岸对地震保险的体系定位

在对地震保险的具体规则设计加以讨论之前,实有必要先对地震保险的性质予以确定,因为人们在谈及地震保险时,总会突出其政策性保险的特征。那么何为政策性保险,其与传统的商业保险以及社会保险又有怎样的差别,是否需要把所有的地震保险都改造为政策性保险,两岸的法律规则制定者针对地震保险的政策性保险特性又是如何进行立法规划等问题也就都有了深入研究的必要。

(一) 住宅地震保险的政策性保险属性

在传统保险法理论下,如以保险主办目的为区分标准,商业保险与社会保险的二分法常被论及,^⑥二者在举办目的、经营主体、法律关系的定性、保费来源等诸多方面都有着显著的差异。随着国家为推行特定的政策目的更多地介入部分商业保险领域,^⑦原有的商业保险与社会保险的传统二分法也不再如楚河汉界般清晰,政策性保险的概念随之产生。

政策性保险,按照台湾著名保险法学者江朝国先生之理解,“系指政府为实现某种政策目的,强制或鼓励受有特殊风险之族群投保,而保险人不得拒保之保险”(江朝国2012)。以此概念观之,一方面,政策性保险不同于商业保险,其有特殊的政策目的追求,且立法者往往会对保险合同双方的缔约自由做出限制(例如强制投保或强制承保的要求),甚至也会对合同内容进行一定的介入。^⑧另一方面,政策性保险也不同于社会

① 参见2016年11月国家发展改革委、中国地震局关于印发《防震减灾规划(2016~2020年)》的通知(发改地区(2016)2449号)。

② 《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》(国发〔2014〕29号)明确提出要制定巨灾保险法规。

③ 据统计,9·21大地震前台湾地区地震险投保比例仅为0.04%,参见陈威荣、黄健柏《台湾住宅地震保险制度研究》,《保险经营与制度》第11卷第1期(2012年3月),第45页。

④ 网络来源: http://www.treif.org.tw/contents/B_financial/B1.aspx,最后访问日期:2018年6月28日。

⑤ 参见张国键《商事法论(保险法)》,三民书局1985年版,第20页;郑玉波《保险法论》,刘宗荣修订,三民书局2012年版,第4-5页。当然台湾地区对于商业保险更多地使用营业保险的论述。

⑥ 施文森先生在其20世纪90年代初的著作中就提到过,除了社会保险外,民主法治国家亦会基于特定之政策,强令人民投保某些保险,以分散特定意外事故之风险,并保护不幸之受害人,参见施文森《保险法总论》,三民书局总经销,1990年版,第15页,此可谓政策性保险之先声。

⑦ 这一点江朝国先生的定义中并没有提及,但在政策性保险的典型示例的强制汽车责任保险与农业保险中,立法者对保险合同的介入是广泛存在的。

保险,因为社会保险往往被认为是一种法定保险,保险关系的存在以及给付条件的成立完全有赖于法律的明确规定,不再依托于保险合同这一概念(郑玉波,2012),且由政府机构进行经营,但政策性保险却仍往往由商业保险公司进行运营,并特别强调保险合同的订立与履行,更“无财富重分配之功能”(叶启洲,2013),二者的差异较为明显。因此可以认为政策性保险更多地处于商业保险与社会保险的中间地带,国家出于贯彻特定政策之目的对传统商业保险进行了相当程度的干预,但也没有将其完全改造成社会保险,使得政策性保险成为了商业保险与社会保险间的骑墙保险,从一定程度而言会兼具商业保险与社会保险的部分特征。

现阶段较为典型的政策性保险主要有强制汽车责任保险(在中国大陆为“交强险”)以及农业保险,但两岸理论界的共识是也有必要将部分地震保险改造成政策性保险,以实现地震保险所欲实现的特殊政策目的。^①之所以进行这样的改造主要缘于地震风险具有预测难度较高、风险关联性很强以及损失程度特别大等特点(张祖荣,2010)³²⁻³³,因此商业保险公司在费率厘定方面存在一定的困难,一旦保险事故发生更有几率会遭遇天价赔偿,极有可能陷入财务危机甚至濒临破产,民众也基于较高的保险费率以及侥幸和依赖心理不愿意投保相应的保险。^②两岸都曾做过地震保险完全商业化的尝试,但结果是民众投保率普遍极低,使得商业地震保险根本无法在灾后重建中发挥应有的作用。国外经验亦是如此,在美国的加利福尼亚州,在没有任何立法干预的情况下,直到1976年也只有5%不到的住户购买了地震保险(此时地震保险的推出已经有近60年了),正是基于这一情况加上加州地震频发,1985年新生效的州法要求保险人必须明确告知投保人有附加的地震保险可供其选择并提供相应的保障。^③因此两岸理论界与实务界也认识到公权力实有必要对部分地震保险进行一定的介入,介入的手段诸如强制或鼓励民众购买相应的地震保险、为使地震保险推广提供一定的保费补贴、为地震保险构建合理的费率机制以及巨灾风险分散机制等,从而使得地震保险的缔约规则、经营模式乃至风险分散方式都不同于一般的商业保险,却也并没有完全将其纳入社会保障计划。特别是保险合同仍作为确定合同双方权利义务的重要基础而存在,并仍由商业保险公司经营,故可谓部分地震保险为政策性保险的典型代表。

当然这样的介入主要是针对居民住宅地震保险,而不囊括非住宅建筑物地震保险。^④这样的安排缘于商事主体以及公共服务部门抗风险能力较强,财力也较为雄厚,因此对于他们所有的建筑物直接通过商业化的地震保险予以分散风险即可,而居民作为一个个体,无论是承受巨灾风险的能力,还是支付保费的能力均相对较弱,因此,需要从政府层面干预,建立一个具有公共和互助性质的体系(王和,2008a)¹⁶。在此理念下,地震保险中的居民住宅地震保险就被定位为政策性保险(从原有的商业保险体系中独立),且不同于一般商

① 在台湾地区,住宅地震保险被视为典型的政策性保险,具体可参见江朝国《保险法逐条释义(第一卷总则)》,元照出版有限公司2012年版,第54页;汪信君《巨灾风险与社会风险管理——以地震灾害与保险机制为例》,《月旦法学杂志》第258期(2016年11月),第72页;在大陆也有较为类似的观点,可见罗忠敏《建立积极的国家巨灾风险管理体系》,《中国金融》2011年第9期,第55页。

② 对于上述问题可进一步参见张宗军《我国地震保险的商业化困境与选择》,《河南金融管理干部学院学报》2008年第5期,第136页;邱剑《财产保险公司对地震保险的承保管控和风险控制分析》,《保险研究》2012年第1期,第82页;夏庆锋《地震保险制度之立法模式选择》,《天津大学学报(社会科学版)》2015年第1期,第62页。

③ See Howard Kunreuther, Neil Doherty, Anne Kleffner, Should Society Deal with the Earthquake Problem, Regulation, Vol. 15, no.1 (1992), p. 62; Jeffrey B. Hare, Earthquake Insurance: A Proposal for Compulsory Coverage, Santa Clara Law Review, Vol. 24, no. 4 (1984), p. 971.

④ 这样的区分在比较法上以日本为典型示例,日本的政策性的地震保险主要针对家庭财产地震保险,至于企业财产地震保险完全实行纯粹商业化的经营模式,具体可参见王德迅《巨灾风险管理:日本经验及其借鉴》,《国际经济评论》2010年第5期,第141页;刘瑞《日本地震保险经验》,《中国金融》2016年第23期,第83页。

业保险主要侧重于被保险人的风险转移,居民住宅地震保险所追求的政策目的主要为“安定灾民生活”,^①并如下文所述在法律规则构建层面逐渐开始了特别法制化的进程。^②

(二) 两岸对于政策性住宅地震保险特别立法的具体实践

正是基于住宅地震保险政策性保险的特殊定位,考虑到如果将单纯以商业保险为主要规制对象的《保险法》作为其主要的法律渊源,一般认为是无法体现住宅地震保险的政策性保险特性的。恰如学者所总结的“现行保险法适用于商业保险,巨灾保险作为准公共产品,从保险性质上来说主要属于政策性保险,很难用现行法律对其进行调整规范”(王杰秀等 2017)⁵⁰。因此两岸都旨在为贯彻住宅地震保险的特殊政策目的而为其量身打造特别的法律规则。

台湾地区固然是在“保险法”增订条文中(138-1条)对住宅地震保险做了较为概括的规定,但也在之后出台了诸如《财团法人住宅地震保险基金管理办法》、《住宅地震保险危险分散机制实施办法》、《住宅地震保险承保理赔作业处理要点》等特别规定,从而形成了较为完整的规范体系。与其相比,大陆早就将统一的《地震巨灾保险条例》的制定纳入了立法规划。此外保监会、财政部会同相关部门还在2016年制定了《地震巨灾保险实施方案》,希望在《地震巨灾保险条例》出台之前,以住宅这一城乡居民最重要的财产为保障对象,尝试先行建立较为系统的城乡居民住宅地震巨灾保险制度,并确立了“政府推动、市场运作、保障民生”的实施原则。^③由此可见,在既有的保险法体系下,两岸在对地震保险制度进行构建时都是主要针对住宅地震保险,并致力于通过特别的规则设计(依靠公权力的特别介入)将其打造为政策性保险,以达到安定灾民生活,加快灾后重建之政策目的,对于非住宅地震保险则更多地让其回归纯粹商业保险的范畴,政府不做特别的干预,可谓同途同归。考虑到商业保险性质的非住宅地震保险合同的订立与履行更多地遵从意思自治原则,并有既有的保险法作为合同缔结和内容解释适用的基础,因此本文针对两岸地震保险的探讨也将主要集中于政策性的住宅地震保险。

三、台湾地区关于政策性住宅地震保险的特色制度设计及可能存在的问题

为了避免传统纯粹商业保险运作模式所可能产生的弊病以及实现住宅地震保险所欲追求的“安定灾民生活”的政策目的,台湾地区政策性住宅地震保险制度有着许多较有特色的制度设计,可以作为比较法上加以借鉴的示例,但相应的在运行过程中也存在着一一定的问题,值得我们警惕,下文将对此予以详述。

(一) “强制”纳入火灾保险的住宅地震保险

根据台湾地区“保险法”第138-1条的规定,由于其仅规定“财产保险业应承保住宅地震危险”,因此并非如同为政策性保险的强制汽车责任保险般强制要求所有适格之人都必须投保汽车责任保险,却只要求保险业者有必须承保相应的地震风险的义务。换句话说,即认为保险业者没有拒绝承保的权利,但投保人享有是否投保的自由。

在实务中,为提高住宅地震保险的投保比例,各保险公司都直接将地震保险与火灾保险相结合,一般不单纯采取附加保险的方式,例如台湾地区出台了统一的《住宅火灾及地震基本保险条款》(以下简称《基本条款》)。^④故而恰如江朝国老师所总结的那样“住宅地震保险已沾染上社会保险之色彩而具有一定之强制性,包括现行住宅火灾保险单直接涵盖住宅地震基本保险,使被保险人在投保住宅火灾保险时

^① 地震保险安定灾民生活的目的具体可参见李文中、张玉红《论建立中国地震保险制度》,《首都经济贸易大学学报》2008年第4期,第58页。

^② 虽然政策性保险仍由商业保险公司进行经营,并且按照现行《保险法》第2条仍属于《保险法》的适用范畴,但鉴于政策性保险有自己特殊的政策目的追求,这在《保险法》的条文中往往是无法体现的,因此笔者主张对于较为成熟的政策性保险应该在《保险法》外进行特别立法,该特别立法与《保险法》是特别法与一般法的关系。

^③ 参见《地震巨灾保险实施方案》有关于立法目的和实施原则的规定。

^④ 台湾地区2011年12月12日“行政院金融监督管理委员会”金管保策字第1000256-7320号函核准修正发布全文64条,并自2012年1月1日起实施。

一并投保地震保险”(江朝国 2015)。当然这样做的好处是由于银行在提供房屋抵押贷款时,为充分保障其债权未来可以实现,大多会在贷款合同及相应的抵押合同中要求债务人于申请贷款时为其担保物(即房屋)投保相应的住宅火灾保险,而又由于住宅火灾保险自动涵盖地震保险,因而使得地震保险的投保比例大大提高了。

(二) 承保事故范围的合理界定

考虑到地震常伴随其他次生灾害,共同引发巨大损害,故为尽可能实现“安定灾民生活”的政策目的,台湾地区住宅地震保险的承保事故范围较为广泛,除了地震震动本身,尚包括地震引发的一些二次灾害(火灾、山崩、海啸等)所造成住宅建筑物的承保损失。^①基于上述的承保范围约定中存在着一些内涵外延较为模糊的概念,因此《基本条款》第56条又对何为地震、何为住宅建筑物、何为承保损失进行进一步的解释。其中地震主要是指台湾地区以及其他国家和地区观测主管机关观测并记录之自然地震情况;住宅建筑物则指作为建筑物本身的不动产,建筑物内的动产并不包含在内。此外出于节约定损与理赔的时间和成本,从而达到可以通过最快速度的保险给付来安定受灾群众生活的政策目的之需要,台湾地区住宅地震保险采全损理赔基础,亦即只有住宅建筑物直接因地震所致之全损才构成承保损失,并被具体区分为以下两种情形:(1)经政府机关确定有予以拆除的必要;(2)经鉴定机关认定为不能居住导致必须拆除重建、或非经修复不适居住且修复费用到达一定比例(为危险事故发生时之重置成本百分之五十以上)。^②还需要特别予以说明的是,因为地震常伴随余震,故在理赔时常产生地震发生次数具体为多少的争议,因此《基本条款》第60条明确规定地震灾害于连续一百六十八小时内发生二次以上时,视为同一次地震事故。

综上,我们可以认为台湾地区住宅地震保险的承保范围主要限于被保险人所有的住宅建筑物本身因为地震以及地震引起的部分二次灾害所导致建筑物全损而遭受的财产损失。特别需要强调的是,为使保险事故和损害尽快确定,进而使被保险人可以迅速获得保险赔偿,台湾地区还培育了一批专门的住宅地震保险合格评估人员。^③毕竟住宅地震保险之定损与理赔的效率会直接影响到该保险预定的政策目的可否顺利实现,故也需特别谨慎加以对待。

(三) 较为完善的损害补偿范围

台湾地区住宅地震保险的损害补偿范围主要包括两个方面,一为填补住宅建筑物因为地震灾害导致全损而产生的被保险人的实际财产损失(积极保险),另一为补偿被保险人因住宅无法使用而可能花费的临时住宿费用(消极保险)。总体而言给与了被保险人较为充分的保护,但也存在着一定的问题,接下来就将对予以深入分析。

先论及地震保险对被保险人所有住宅实际损失填补所可能涉及的给付额度确定以及多元主体利益保护问题。在财产保险的保险金给付额度确定过程中,所涉及的核心概念主要包括保险金额与保险价值,前者可谓保险合同所约定的标的物因保险事故遭到损害时保险人所负的保险金最高赔偿限额,后者则从防止被保险人不当得利的角度以标的物的实际价值减损程度为限,作为法定的保险人所负的保险金最高赔偿限额。以此作为讨论的起点,台湾地区住宅地震保险的最高赔付金额(保险金额)为150万元新台币,对于保险事故发生后住宅房屋保险价值的计算则主要以重置成本为估值基础而不将折旧予以扣除。之所以采取重置成本的计算标准主要是考虑到由于标的物折旧的原因,如果保险人以标的物的重置成本扣除折旧之剩余价值作为保险价值之测算基准,全损之后被保险人所得之保险金往往不能回复同一种类、功能乃至价值之物。^④故为实际填补被保险人的损害,住宅地震保险当然以重置成本作为保险价值的衡量基准,同时需要强调的是按照

① 此种做法也在相当程度上符合灾害管理统计与近因原则的要求。

② 关于台湾地区住宅地震保险承保事故范围及具体解释可一并参见《基本条款》54、56条的规定。

③ 具体可参见台湾地区《住宅地震保险合格评估人员管理要点》。

④ 对于在财险中为何以重置成本作为保险价值之测算基础可进一步参见叶启洲《保险法实例研习》,元照出版有限公司2013年版,第299页。

现行规定重置成本亦为台湾地区住宅地震保险投保时保险金额之约定基础(当重置成本超过150万元则保险金额以150万元为限)。^①由于在实践中重置成本之计算标准具有固定性(参照《台湾地区住宅类建筑造价参考表》),其从投保时到保险事故发生时基本不会有变化,因此可以认为该保险已经无限趋近于定值保险。此外,考虑到在社会生活中住房抵押贷款的广泛存在,为了兼顾抵押权人与所有权人的利益平衡,顺利实现住宅地震保险“安定灾民生活”的政策目的,在相应的抵押权附加条款中也约定保险人要将临时住宿费用之外应给付之地震保险保险金,以最高60%的额度为限,在债权范围内优先清偿抵押权人之抵押债权,并由保险人直接向抵押权人予以给付。^②试举一例予以说明,债务人在购买价值400万元新台币的房屋时向银行债权人借款200万元且在该房屋上设立抵押权,并投保相应的住宅火灾及地震基本保险,而后因地震发生全损,此时按照抵押权附加条款,保险人会将150万元的保险金的60%即90万元先行支付给银行,其他60万元的保险金再支付给被保险人,以免抵押权人的利益过分受损。这样的处理模式已经比在火灾保险中主要顾及抵押权人利益保护的做法为优,即便如此,学界仍认为,在住宅地震保险这样具有浓厚政策因素的保险中,是否仍需如此兼顾抵押权人的利益,在法政策上不无检讨之余地,尤其债权人(主要是银行)在地震发生后本身就往往出于人道主义的精神对债务人债务的还款期限甚至利息进行展期和优惠。^③

接下来再讨论临时住宿费用的给付目的、方式和对象问题。首先,“临时住宿费用之目的应是为迅速解决地震灾难发生后,被保险人的居住问题”(汪信君等2015),亦即考虑到住宅建筑物全损之后,被保险人可能额外花费一笔住宿费用,故通过地震保险将此部分支出予以填补,可谓充分顾及灾民生活保障之良善制度设计。其次,就《基本条款》第55条之规定而言,临时住宿费用直接采取定额给付之方式,只要约定的保险事故发生,保险人就支付给被保险人每一住宅建筑物为20万元新台币的临时住宿费用保险金,因而被保险人无需再举证证明所花费的实际费用。最后,就给付对象而言,临时住宿费用仍是支付给被保险人,即一般是住宅房屋的所有权人,且明定抵押权人不对其享有优先获得清偿的权利。但由于在实践中房屋所有权人可能并不一定会有临时住宿费用的支出,典型如房屋所有权人和使用权人不一致的时候(诸如租赁、使用借贷),因此有可能发生实际的费用支出者无法获得保险保障的难题,故而亦有部分学者对临时住宿费用的给付对象仅仅局限于房屋所有权人的做法之合理性表示质疑。^④

(四) 特别的费率计算方式

就政策性保险而言,虽有特殊政策目的之追求,但在经营模式的确定上,仍往往由商业保险公司进行经营,无非可能会对其盈利进行一定的限制,因此仍有大数法则之应用,对价平衡原则之贯彻,是故在具体费率的计算上,仍应根据个体危险之不同计算出不同之保险费。故而对于住宅地震保险,保险费其实也应根据住宅所处之地区以及其防震级别进行计算,但台湾地区住宅地震保险却采全台单一费率的特别费率计算方式,并不做特别的区分(陈彩稚2006)。“目前每户每年新台币1350元”(董钢2013)¹⁵⁷,如此统一的特别费率计算方式确令人诧异。就台湾地区地震保险基金的官方回复而言,主要是考虑到活动断层遍布全岛,以现有之技术手段根本无法对危险进行相应的分类进而收取不同的保险费,此外台湾地区所有保单采单一费率也“可简化投保手续,节约签单费用以降低保险费,让人人负担得起,进而提高投保普及率,以达普遍提供社会大众地震基本保险之政策目的”。^⑤

① 参见台湾地区《住宅地震保险危险分散机制实施办法》第7条。

② 参见《住宅火灾及地震基本保险、住宅火灾保险附加地震基本保险抵押权附加条款》第2条之规定,2008年12月30日台湾地区“行政院金融监督管理委员会”金管保四字第09702564290号函核准修正发布。

③ 参见汪信君《巨灾风险与社会风险管理——以地震灾害与保险机制为例》,《月旦法学杂志》第258期(2016年11月),第72页;江朝国《保险法逐条释义(第三卷 财产保险)》,元照出版有限公司2015年版,第50页。

④ 参见汪信君、廖世昌《保险法理论与实务》,元照出版有限公司2015年版,第224-226页;汪信君《巨灾风险与社会风险管理——以地震灾害与保险机制为例》,《月旦法学杂志》第258期(2016年11月),第72-73页。

⑤ 可进一步参见台湾地区地震保险基金对此问题的官方回复, http://www.treif.org.tw/contents/H_service/H1.aspx?id=2,最后访问日期:2018年6月28日。

(五) 成熟的巨灾分散模式

地震灾害最为显著的特点就是可以在很短的时间内于广阔的空间里给每一个个体存在(尤其是不动产)都造成巨大的损害。毋庸置疑,地震保险虽然每一张保单都设有赔偿额度的上限,但如果受灾单位过多,保险公司也会遭遇巨额的索赔请求进而面临不能支付的风险,以致给既有的金融秩序带来极大的破坏。为此每一个国家(地区)在构建地震保险时,也会建立起相应的巨灾风险分散机制,以免给保险业带来灭顶之灾。正是基于此原因,台湾地区于2002年正式成立了财团法人住宅地震保险基金。该基金设立的主要目的即为“承担与分散财产保险业承保之住宅地震危险,并负责管理目的事业主管机关建立之危险分散机制”。^①从下文的分析中可知,台湾地区较为成熟的地震巨灾风险的转移机制也确实是以地震保险基金的运作为核心。

地震保险基金成立之后,保险业所强制承保的住宅地震危险全数都向地震保险基金做再保险;而地震保险基金以新台币700亿元为限再通过以下3个层级进行危险的继续分散。即一次地震灾害所造成限额新台币30亿元以下的损害由共保组织(一般由办理住宅火灾保险业务之财产保险公司组成)承担(第一层),30~560亿元的部分由地震保险基金视业务需要及市场成本状况,安排于境内、外再保险市场或资本市场分散或自留(第二层),560~700亿元的部分由台湾地区的政府承担(第三层);如果一次地震事故所产生的损失超过700亿元时,则属于损害超过保险给付所能承担的绝对限额的情形,故也只能按比例减少每一被保险人所能获得之保险金;此外如地震保险基金累计金额不足,也可以要求台湾地区财政提供可能的担保,以取得必要之资金来源。^②在这样的风险分散模式下,台湾地区也特别注重通过发行巨灾证券的方式将此类风险在国际金融市场上予以转移,典型如在2003年台湾即在国际市场上发行了金额为一亿美元,为期三年的巨灾证券(苏文斌等,2008)。

(六) 可能的问题总结

固然如本部分所析,台湾地区对于住宅地震保险的具体规则设计进行了许多有益的探索,近年来地震保险也确实在灾后重建过程中发挥了一定的作用。例如2016年2月所发生的高雄美浓地震(6.6级),灾后第二天就有受灾民众得到了首笔临时住宿费用的赔付,灾后第八天第一批保险理赔金也已经到位,截至2017年7月此次地震中所赔付的保险金及理赔处理费用可达新台币1.66亿元。^③对于2018年2月发生的花莲大地震(最大震级6.5级),据初步统计也有74户符合全损理赔标准,且产险公司在震后首日就支付30笔临时住宿费用。^④

然而台湾地区在制度的实际运行过程中也存在一定的问题,并集中体现为以下三点。一是规则体系仍缺乏系统性,台湾地区对于住宅地震保险则主要由“保险法”做基本规定,之后再由主管机关颁布各类繁复的行政规章,并由行业公会出台基本条款,这样固然可以节约立法成本,但也会在一定程度上削弱法律的统一性与权威性,并引发规则间的冲突。典型如为提高投保率,《基本条款》所推行的半强制的投保方式,由于缺乏特别法的规则依据并与“保险法”之原则规定不符,一直受到此种做法是否构成违法搭售的质疑(罗俊玮等,2007)。因此对于台湾地区而言,其实将地震巨灾保险如强制汽车责任保险般出台特别立法(“强制汽车责任保险法”)是最好的出路,现有的立法体例可谓并不足取。二是在“安定灾民生活”的政策导向下,住宅地震保险所提供的保险保障其实涉及多方主体的利益平衡(诸如所有权人、抵押权人、房屋使用权人),在规则设计层面本需要进行一定的利益衡量,但台湾地区的法规制定者对这一问题并未很好地加以考量,很

① 参见台湾地区《财团法人住宅地震保险基金捐助章程》第2条的规定。

② 参见台湾地区《住宅地震保险危险分散机制实施办法》第3-6条之规定。

③ 参见台湾地区地震保险基金2016年年报, http://www.treif.org.tw/contents/G_news/G5.aspx?id=4, 最后访问日期:2018年6月28日。

④ 参见“花莲大地震理赔专区最新消息”, http://www.treif.org.tw/contents/G_news/G1-2.aspx?id=413, 最后访问日期:2018年6月28日。

多情况下存在着他方主体利益保护的失衡。例如前文所论及的住宅地震保险在房屋财产损害的弥补上过于偏重抵押权人的利益,在临时住宿费用的给付上又完全忽略了房屋使用权人的利益,故而较易激发社会矛盾。三是民众对该保险的投保热情仍然不高,从近几年的数据来看,由于缺乏制度激励加之并未采取强制投保的方式,台湾地区住宅地震保险的民众投保率始终在30%左右徘徊。因而如果再发生重特大地震,其实仍有大量民众游离在保险保障之外,而风险共同体的成员不足也会在相当程度上影响台湾地区住宅地震保险的长期稳定发展。

四、基于大陆现实状况对台湾经验的借鉴与反思

由前部分的分析可知,在逾15年的施行过程中,台湾地区已经构建了独具特色的地震保险制度。由于两岸私法体系相近,中国大陆在构建地震巨灾保险制度时可以汲取台湾地区的成熟经验,当然也要注意对其可能存在问题的制度设计进行批判性的借鉴,此外还需对自己的特殊性加以考量。

中国大陆的立法者已经考虑到地震巨灾保险的政策性保险特性。在《保险法》之外拟另行出台特别法(《地震巨灾保险条例》)的大背景下,笔者认为中国大陆地震巨灾保险的具体规则设计在以下四个方面都有特别需要注意的地方。不过略有遗憾的是,中国保监会办公厅虽在2015年初对《地震巨灾保险条例(初稿)》在保险行业内部征求意见,之后相关部门却并未向社会公众进一步公布征求意见稿。这在一定程度上意味着《地震巨灾保险条例》的立法进程似有所迟延。但为了解决过渡期内可能存在的问题,如前文所述,中国保监会、财政部、中国保险行业协会自2016年起先后出台了《地震巨灾保险实施方案》《中国保险行业协会城乡居民住宅地震巨灾保险示范条款(试用版)》(以下简称《地震巨灾保险示范条款(试用版)》)《专项准备金管理办法》,从中亦可管窥未来《地震巨灾保险条例》的构建方向。故本文在结合台湾经验对大陆地震巨灾保险的具体制度进行评述时会更多地结合既有的法律文件以及示范条款。

(一) 强制与自愿相结合的住宅地震保险制度

一方面住宅地震保险在投保时投保人的“逆选择”现象特别严重,往往地震高发区的居民乐于投保,而大的地震灾难发生之后民众投保率也一般较高,但随着时间的推移,其投保热情则逐渐下降(李文中、张玉红 2008)⁵⁸,另一方面,中国大陆民众的巨灾保险意识总体而言仍较为淡薄,大家总觉得地震灾难离自己较远,此外“面临风险的人们总是试图从社会、朋友、慈善组织或政府紧急援助计划中得到捐款来弥补损失,这是我国地震保险购买力长期低下、业务拓展乏力的重要原因”(苏亚拉图 2008)¹²⁴,故而如果让民众自由决定是否投保可能并不会自动形成有序、由不同风险族群组成的住宅地震保险市场。正是鉴于此,台湾地区虽然立法仅规定保险人有不得拒保的义务,但在实践中却通过将住宅地震保险强行纳入火灾保险的范畴提高投保比例,也取得了相当大的成效。中国大陆未来在构建地震巨灾保险时也可以在相当程度上借鉴台湾地区的这一做法,在规定保险人强制缔约义务以贯彻政策性保险特性的基础上,直接将住宅地震保险纳入火灾保险的范畴或作为火灾保险的强制附加保险,特别是与现有的房屋抵押贷款保险相结合(银行在办理抵押贷款时往往要求债务人购买),这样住宅地震保险的投保率才会大幅提高。此外也可以出台专门的住宅地震保险,为没有购买火灾保险意愿的投保人提供另外的选择机会。甚至可以在某些面临较大地震风险的区域强制推行,据国外学者论述,类似于汽车无过失保险的第一方的强制性地震保险的构建在提高保险覆盖比例、减少保险事故认定争议、通过强制保险强化建筑物防灾能力方面具有极大的优势(Jeffrey B. Hare, 1984)。现有的《地震巨灾保险实施方案》仅将地震巨灾保险单独作为主险或作为普通家财险的附加险,并不具备任何的强制性(无论针对投保人还是保险人)。此种做法可能既无法突出地震巨灾保险政策性保险的特征,也不利于其进一步推广。

(二) 根据地域、城乡不同状况推行住宅地震保险

与台湾地区不同,中国大陆的地域极其广阔,城乡之间差距也很大,故而设置统一的保险金额与保险费率可能并不合理,也不适合政策性住宅地震保险的推广,因此实有必要根据地域、城乡不同状况设置不同的

保险费率,规划不同的保险金额,采取不同的鼓励手段。2016年《地震巨灾保险示范条款(试用版)》第9条就规定了地震巨灾保险的保险费计算方式(年保险费=保险金额×年基准费率×区域调整因子×建筑结构调整因子),也就是说在基准保险费率一定的基础上,保险金额(示范条款规定城乡有不同的最低限额,并都以100万元为最高限额)、区域因子(主要参酌该区域灾害发生可能性)、建筑结构因子(主要参酌建筑抗震程度)都会影响地震保险保险费的计算。这样的区分大致能反映中国大陆现阶段复杂的城乡、地域差别,且可以在一定程度上鼓励建筑物防灾抗震工作的展开。但笔者认为区分层级(主要针对区域因子和建筑结构因子)不宜过多,否则会造成核保的成本过大,而如台湾地区般建立专门的定损与理赔保险专业人才队伍亦是十分有必要的。

《地震巨灾保险实施方案》固然已经贯彻了按城乡有别确定保险金额的原则,另需特别加以注意的是,鉴于当下城乡居民收入的较大差距以及住房对于农民生产生活的重要作用,在农民对农村宅基地上的住房投保时由国家给与部分保费补贴是合理的。云南省现有的农房地震保险试点就采取了保费全部由地方财政(省、州、县三级)予以完全承担的模式(曹光中,2016)⁷¹。由于《地震巨灾保险实施方案》对此问题并无涉及,未来可以考虑在立法中进一步明确中央财政的资助责任,可避免给市县财政带来较大压力(王翔等,2015)⁹⁶。同时也可以考虑通过立法一方面对保险公司经营住宅地震保险的盈利进行限制,另一方面也对其经营地震保险业务所缴纳的税费进行减免,从而既能避免保险业从该政策性保险的经营中获得不合理的利润,也可以在相当程度上鼓励保险业涉足这一业务。

(三) 确立住宅地震保险的合理保险保障范围

参酌台湾地区的施行经验,立法者仍需就住宅地震保险中住宅建筑物相关财产损害的具体保险保障范围和保险给付对象的划定进行斟酌。一则有鉴于屋内财产和装修价值的差异化程度较高,核保、估损也较为困难,因此可以汲取台湾经验在政策性保险的保额内将保险标的只局限于房屋本身。二是笔者不认为台湾地区一刀切的全损理赔标准适合于中国大陆,这样保险事故的范围太过于狭隘,对此可以考虑设置较为动态化的保险事故发生标准,诸如全损、半损和部分损害(袁力等,2013)。由此看来,现行《地震巨灾保险实施方案》和《地震巨灾保险示范条款(试用版)》将保险标的主要限于建筑物本身及室内附属设施,并确定了全损和半损的给付标准是较为妥适的。此外就给付对象而言,法规制定者也必须在抵押权人和所有权人间进行一定的利益平衡。基于住宅地震保险政策性保险的特性,显然不能如一般的火灾保险般完全偏向于抵押权人的利益实现,否则住房所有权人的利益难以得到有效的保障,住宅地震保险安定灾民生活的政策目的也难以体现。可以考虑的做法是如台湾地区般通过规范性文件(最好是立法)明确对抵押权人可以获得直接赔付的最高比例予以限制,但现有规定并未考虑到这一问题,略有些遗憾。

台湾地区住宅地震保险所涵盖的临时住宿费用给付,在房屋因地震无法使用时可以给与灾民居住环境较长时间的充分保障,可谓有利于民生以及灾后重建的善举。中国大陆在构建住宅地震保险时也可以予以充分借鉴,毕竟现行的《地震巨灾保险实施方案》和《地震巨灾保险示范条款(试用版)》都未将临时住宿费用纳入相应的保险给付范畴。当然未来在将被保险人的临时住宿费用支出纳入住宅地震保险的保障范围后,也要考虑当房屋所有人和使用人不一致时究竟谁的利益保护为先(台湾地区现行规则其实并未予以妥善的处理),笔者认为借由立法进行一定的比例划分可能是较为折中的做法。

(四) 构建相应的巨灾风险分散机制

地震巨灾容易引发系统性风险,财产保险公司如果管理不善将面临破产的命运(邱剑,2012)⁸⁴,是故地震这一巨灾风险其实也有可能给保险业带来巨大的冲击,因此公权力有必要进行适当的介入,努力构建多层次的巨灾风险分散机制。故而如台湾地区般构建专门的组织——地震保险基金来履行这一职能是必要的。

在中国大陆未来多层次的巨灾风险分散机制的构建中,除被保险人自负部分损害之外,保险公司显然应承担第一层次的损失,当然保险人本身也可以通过再保险的方式将自己的部分风险予以转移。在保险公司

以及可能的再保险之外,地震保险基金应以国家财政初始投入和历年从保费中提取的准备金为基础承担第二层次的损失,当然在这一层次的风险分散中地震保险基金可以充分考虑运用国内外的资本市场发行相应的巨灾证券。最后,如果上述主体的给付还是难以覆盖地震巨灾事故发生后所要支付的保险金,国家财政可以考虑在一定程度上充当最后的贷款人角色并致力于构建可能的回调机制,即设置一次事故的最高的赔偿限额,“按照总偿付能力与总损失的比例,进行比例赔偿”(王和 2008b)²⁹,以免对金融业以及国家财政带来过重的负担。只有构建这样的多层次且有最高限额的危险分散与承担机制,商业保险公司经营政策性地震保险才会免除相应的后顾之忧,使住宅地震保险得到较为顺畅的运营。

《地震巨灾保险实施方案》以及《专项准备金管理办法》之规定,在多层次危险分散模式的构建上大致遵循了上述思路,^①但现有立法最大的问题在于并未一并建立起地震巨灾基金公司,只是提及了住宅地震共同体以及地震巨灾保险专项准备金。鉴于地震基金在危险分散、信息共享、保险培训以及教育普及等领域所发挥的不可替代的作用,未来实有必要借由《地震巨灾保险条例》的出台来成立专门的地震巨灾基金公司。

五、结 语

保险因其在安定社会、改善民生、繁荣经济上所发挥的重要作用,被学者赞誉为“人类有史以来用以弥补各种损失所创设最完善之制度”(江朝国 2009)。对于困扰两岸已久的地震巨灾风险,当然可以利用保险这一成熟的风险转移途径,以达到安定灾民生活的法政策期待,为此两岸皆将住宅地震保险作为政策性保险的典型,致力于为其构建特殊的规则体系。鉴于台湾地区政策性住宅地震保险行之有年且取得了较好的成绩,中国大陆在构建相应的制度时自然可以在充分考量自己实际情况的基础上借鉴台湾地区的成熟经验,从而努力解决以下四大核心难题:政策性地震保险如何与现有商业保险法律体系相协调、如何尽可能地提高地震保险的投保比例、如何构建完善的地震保险保障范围和相应的巨灾风险分散机制。这也是中国大陆建立富有自己特色的政策性地震保险制度之基础。通过本文的分析可知,对于上述诸多问题的解决,台湾地区之实践其实都提供了有益的样本和可值借鉴的经验或教训。当然除了地震之外,在现代社会,诸如洪水、冰雹、海啸等巨灾风险也不可避免,因此两岸在政策性地震保险实施较为成熟的基础上,也可以考虑进一步拓展巨灾保险之范畴,从而建立系统的巨灾保险制度,更好地增加两岸人民的福祉。

【参考文献】

- [1] 陈彩稚. 财产与责任保险[M]. 台北: 智胜文化事业有限公司 2006: 108.
- [2] 陈永强. “三步走”勾勒巨灾保险路线图[N]. 云南经济日报 2014-10-23(D03).
- [3] 曹光中. 地震保险试点调查[J]. 中国金融 2016(17): 70-71.
- [4] 董 钢. 我国台湾地区住宅地震保险制度研究[J]. 兰州学刊 2013(6): 155-162.
- [5] 江朝国. 保险法基础理论[M]. 台北: 瑞兴图书股份有限公司 2009: 23.
- [6] 江朝国. 保险法逐条释义(第一卷 总则)[M]. 台北: 元照出版有限公司 2012: 54.
- [7] 江朝国. 保险法逐条释义(第三卷 财产保险)[M]. 台北: 元照出版有限公司 2015: 43.
- [8] 罗俊玮, 廖家宏. 论住宅火灾保险附加地震基本保险合并贩售是否为违法之搭售[J]. 公平交易季刊, 2007, 15(3): 67-104.
- [9] 李文中, 张玉红. 论建立中国地震保险制度[J]. 首都经济贸易大学学报 2008(4): 56-60.
- [10] 邱 剑. 财产保险公司对地震保险的承保管控和风险控制分析[J]. 保险研究 2012(1): 78-85.
- [11] 苏文斌, 林宏诚. 财产保险——理论与实务[M]. 台北: 华立图书股份有限公司 2008: 126.
- [12] 苏亚拉图. 建立我国地震保险制度的难点与对策[J]. 前沿 2008(12): 123-125.

^① 对此可主要参见《地震巨灾保险实施方案》运行模式中有关于损失分层的规定。

- [13] 王 和. 我国地震保险方案研究[J]. 保险研究 2008 (6): 15 - 18.
- [14] 王 和. 我国地震保险制度建设路线图[J]. 中国金融 2008 (13): 28 - 32.
- [15] 王 翔, 李云仙, 李 幸. 农房地震保险费率厘定研究——以云南省为例[J]. 保险研究 2015 (8): 88 - 97.
- [16] 汪信君, 廖世昌. 保险法理论与实务[M]. 台北: 元照出版有限公司 2015: 224.
- [17] 王杰秀, 谈志林, 张 静. 巨灾保险试点现状、问题与对策[J]. 中国民政 2017 (8): 49 - 51.
- [18] 许 闲. 保险业参与灾害管理的国际模式[J]. 中国金融 2011 (9): 66 - 67.
- [19] 叶启洲. 保险法实例研习[M]. 台北: 元照出版有限公司 2013: 20.
- [20] 袁 力, 王 和. 地震保险制度研究[M]. 北京: 中国经济出版社 2013: 132 - 133.
- [21] 郑守东, 江启汉. 从四川大地震论台湾地区住宅地震保险制度——台湾地震损失早期评估系统的应用[J]. 保险专刊 2009 25(1): 25 - 46.
- [22] 张祖荣. 我国地震保险制度建设探讨[J]. 现代财经 2010 (3): 32 - 38.
- [23] 郑玉波. 保险法论[M]. 刘宗荣修订, 台北: 三民书局 2012: 185.
- [24] Jeffrey B. Hare. Earthquake Insurance: A Proposal for Compulsory Coverage[J]. Santa Clara Law Review, 1984 24(4): 971 - 998.

Learning from Taiwan's Experience on the Construction of Policy Earthquake Insurance

— At the time of the formulation of the Regulation on Earthquake Catastrophe Insurance in Mainland China

ZHANG Liyi

Abstract: After the earthquake happened on September 21st in 1999, the Taiwan authorities tried to construct the model of policy residential earthquake insurance to spread the huge risk brought by earthquake ever since 2002. According to the theory of policy insurance, Taiwan's policy earthquake insurance is unique in lots of aspects such as the applicable rules, form of application, insurance coverage, ratemaking model and risk dispersing method. Now Mainland China is trying to build up its system of earthquake catastrophe insurance, so it is important for us to combine the reality of Mainland China with the mature experiences of Taiwan and avoid past lessons. What is more, we should strive to integrate residential earthquake insurance into policy earthquake insurance and make study on applicable ways for popularizing earthquake insurance, perfecting its insurance coverage and dispersing catastrophe risks as far as possible.

Key words: residential earthquake insurance; policy insurance; commercial insurance; risk dispersing mechanism; The Regulation on Earthquake Catastrophe Insurance

[编辑: 孟慧新]