

中国气候灾害保险的发展及其风险控制

■ 何志扬, 庞亚威

中国是世界上受自然灾害影响最大的国家之一,在全球气候加剧变化的背景下,近年来,我国气候灾害的频率和强度不断增加,致灾原因交错而复杂,引致的受灾人口规模不断扩大,伴随的经济社会问题日益突出。气候灾害保险对分散气候风险和弥补灾害损失具有特殊作用,但存在险种开发少、赔付率低、政策限制多等不足与困难,其困境与该项保险存在承保风险、再保险风险、责任分担风险等多种风险因素有关。为此,我国需要明确气候灾害保险的政策性保险定位并及时纳入政策性保险体系、科学界定气候灾害保险承保内容并扩大业务覆盖面、重视再保险业务并完善风险再分散机制,以有效控制风险并推动我国气候灾害保险的健康发展。

[关键词] 气候灾害;气候移民;灾害保险;风险控制

[中图分类号] F840.64

[文献标识码] A

[文章编号] 1006-169X(2015)06-0073-05

基金项目: 国家社科基金课题《极端气候影响下的人口迁移安置政策研究》(编号:11CRK002)的阶段性成果之一。

何志扬, 河海大学, 讲师, 经济学博士, 研究方向为人口迁移流动与城镇化、非自愿移民安置; 庞亚威, 河海大学, 硕士研究生, 研究方向为人口社会学。(江苏南京 210098)

近年来,随着全球气候变暖,海平面上升、台风、干旱、暴雨、暴雪、冰冻等气候事件频发,在局部地区往往会引起具有危险性、破坏性的气候灾害。因此,有效防范和控制气候灾害的负面影响是各级政府面临的重要课题之一。灾害保险作为一种金融工具,具有分散风险的功能,能够在一定程度上弥补受影响居民的经济损失和人身损害,在应对气候灾害中有着重要的作用。但目前我国对相关领域的研究主要集中于巨灾保险制度、自然灾害保险制度的构建与完善,并未充分考虑气候灾害保险的特殊性,将其从多样的灾害形式中剥离出来进行研究。另外,在实践层面,我国针对气候风险的灾害保险尚处于试点探索阶段,较之于一些发达国家,仍有巨大的发展空间。因此对气候灾害保险这一运用市场化手段缓解气候灾害影响的保险险种进行研究具有重要的理论和现实意义。

一、我国气候灾害与灾害保险的发展

(一)我国气候灾害特征与趋势

我国是世界上遭受自然灾害最多和最为严重的国家之一,自古就有“无灾不成家”的俗语,这其中由

于气候变化所导致的气候灾害是自然灾害的重要组成部分。随着气候条件的变化,台风、干旱、强降雨、暴雨、冰冻等气候现象不断转变为气候灾害,在局部地区引起重大财产损失甚至人员伤亡。

1. 气候灾害频率和强度不断增加

我国幅员辽阔,是世界上极端气候事件和灾害种类最多、范围最广、频率最高和强度最大的区域之一。在全球变暖的背景下,我国近年来频频遭受极端气候事件的侵袭,应对气候灾害逐渐成为全社会普遍面临的问题。根据我国历年发布的《国民经济和社会发展统计公报》,自2007年起,台风登陆我国的次数均在6个以上,且近两年数量不断增加,多于常年的7.2个。此外,2007年~2013年,我国农作物受灾面积和绝收面积呈现出先降后升的趋势,且平均受灾面积在3700万公顷以上,平均绝收面积在400万公顷以上,农业灾害多由气候灾害引起,排除我国防灾减灾水平日渐提高的因素,这说明我国农业遭受气候灾害的强度和频率均在增加。同时,2008年低温雨雪冰冻灾害、2013年南方罕见的高温热浪天气等极端气候事件的发生不断刷新我国气

候方面的历史记录,极端气候事件频发造成了巨大的破坏性影响。

2. 致灾原因交错而复杂

气候灾害的致灾原因往往交错而复杂。首先,从自然因素上看,气候环境变化导致极端天气频发,往往引起旱灾、涝灾、风灾等气象灾害的产生,是造成经济损失和人身损害的直接因素;如果受影响区域生态环境脆弱,泥石流、山体滑坡等次生地质灾害发生的概率会显著增加,在气候条件和地质条件的综合作用下产生的灾害更具破坏性。其次,从社会因素上考虑,防灾减灾意识薄弱、缺乏科学预防手段、气候风险管理体系不健全等是致使灾害风险加剧和损失扩大的重要因素。滥砍滥伐、过垦过牧等人类破坏行为也增加了气候灾害发生的可能性。

我国地域辽阔,各地气候条件差异显著,不同区域面临的气候灾害往往有明显的差异性,进一步增加了气候灾害的复杂性。从旱涝灾害来看,我国自古就有“南涝北旱”的特点,但近年来我国西南地区旱灾频发,持续干旱已经严重影响了当地居民的生产生活;从气候灾害引发的地质灾害来看,我国西北、西南、东南地区遭受强降雨的危害严重;东南沿海地区的台风、华北地区的沙尘暴、南方的低温雨雪冰冻天气、东部沿海海平面上升的趋势均有明显的地域性。另外,受到季节变化和各地自然条件差异的影响,各地发生同一气候灾害的时点和强度有所不同,比如我国春季发生的“倒春寒”现象,由于农作物播种时间的不同,南北方遭受这一灾害的时点不同,同一时间点造成的农业损失也有差异。

3. 引致的受灾人口规模不断扩大

在全球气候变化的影响下,我国近年来气候灾害数量不断增加,直接导致了受灾人口规模的不断扩大。根据发展与救援 NGO 组织——香港乐施会 2009 年 4 月的报告,在 1998~2007 年间,全球每年受气候灾害影响的人数为 2.43 亿人;2015 年后将达到 3.75 亿人以上;到 2050 年,全球估计将有 2 亿人沦为“气候难民”。中国受气候灾害影响的人口数量也非常庞大,2013 年中国受洪涝灾害影响的人口达 1.2 亿人,受旱灾影响发生临时饮水困难的人口达 2241 万人。可见,随着全球气候变化日益显著,各地发生极端气候事件的概率大幅增加,由此引起的受灾人口规模庞大,且呈现逐渐增长之势。

4. 伴随的经济社会问题突出

近年来,由极端气候事件引发的气象灾害及其衍生灾害所造成的损失在不断增加。据统计,2001 年至 2011 年间,我国平均每年因气象灾害造成的直接经济损失超过 2000 亿元,并呈现出长期增加的趋势,这给我国人民群众的生命财产安全和经济社会的可持续发展带来极大影响。根据《2013 年国民经济和社会发展统计公报》,我国在 2013 年全年农作物受灾面积 3135 万公顷,其中绝收 384 万公顷;全年因洪涝地质灾害造成直接经济损失 1884 亿元,因旱灾造成直接经济损失 905 亿元,因低温冷冻和雪灾造成直接经济损失 260 亿元,因海洋灾害造成直接经济损失 165 亿元。

气候灾害造成的影响往往会引起连锁反应,极端天气所导致的原生灾害通常情况下会造成次生灾害的产生,比如强降雨的发生容易引发泥石流、山体滑坡等地质灾害的侵袭。另外,极端天气所造成的损失不仅包含人员伤亡、农作物受灾等直接经济损失,还涵盖基础设施破坏、生产中断等间接经济损失。同时,气候灾害还会导致许多社会问题的产生与恶化,比如灾区教育质量下降、住房重建困难、贫困与返贫现象、社会不稳定因素增加等情形的出现,这些社会问题通常会造成长远而深刻的影响,需要较长时间才能解决。

(二)我国气候灾害保险的发展及其主要问题

1. 灾害保险及其作用

灾害保险是指由于自然或人为原因,对人们的生命或财产产生破坏性影响,以此为保险标的的保险险种。作为针对灾害风险的一种金融工具,灾害保险是人类在与自然灾害长期的斗争过程中探索出来的,是防灾减灾经验的总结,有其特有的作用。首先,灾害保险最直接的作用在于分散风险,降低受灾者的损失。保险公司以投保人缴纳的保险费为基础建立赔付基金,当具有不可抗性和破坏性的灾害发生后,保险公司对保险标的的损失进行评估,从赔付基金中提取资金对投保人进行经济补偿,从而弥补灾害对投保人造成的损失和伤害。其次,灾害保险作为一种市场手段能够弥补现有防灾减灾和灾害救助体系的不足,提升风险管理和灾后救助的水平,分担政府财政压力。我国目前主要采取财政拨款、行政指导的方式开展防灾减灾和灾后救助工作,这种行政化的方式不仅加重了各级财政的负担,而且效率普遍偏低。引入灾害保险后,保险公司

可以通过合同设计、风险评估等市场手段加强风险管理,出险后及时弥补灾害损失,减轻财政压力,同时提高救灾效率。另外,灾害保险的实施也有助于推进我国市场金融体系的建设。

2. 气候灾害保险发展概况

根据灾害发生原因、发生区位和发生机理的不同,灾害保险可以分成不同的类别,其中以气候风险为管理对象,承保由于气候灾害造成损失事件的灾害保险是气候灾害保险。这类保险在应对气候风险方面发挥着不可估量的作用,然而我国气候灾害保险的发展经历了曲折的历程,1979年国务院决定逐步恢复国内保险业务后,我国许多财产保险的保障范围起初包含了各类气候灾害风险,农业保险得到发展,初步建立了气候灾害保险体系。之后,由于保监会政策的限制,气候灾害保险业务难以满足大数法则的要求等,保险公司多将洪水、台风、低温雨雪冰冻等具有不可抗性质的气候灾害列入免责条款。2013年3月1日开始正式实施的《农业保险条例》打开了我国农业保险市场,承保部分农作物由于冻害、雹灾等气候灾害造成的损失。目前我国并无专门针对气候风险的保险险种,但随着极端气候灾害的不断出现,其发展日益受到重视,一方面,部分保险公司承保的家庭财产险、意外伤害险已经将部分气候风险造成的损失列入理赔范围;另一方面,我国的巨灾保险已经开始试点,深圳、云南、宁波三地成为保监会批准的试点地区,其中深圳采取“政府主导、商业保险参与运作”的方式实施的巨灾救助保险包含了台风、内涝等气候风险的分散,宁波也初步计划开展洪水、暴雨和台风等极端气候灾害的保险业务,广东、无锡等地已经开始实施自然灾害公众责任险,各地开展的农业保险也在一定程度上分散了气候风险,这些对气候灾害保险的发展无疑具有巨大的推动作用。

3. 我国气候灾害保险的主要问题

(1)气候灾害保险已开发险种较少。气候灾害的频率和强度在一定程度上难以预测,气候风险的分散需要特定的地域条件和市场环境,这些使气候灾害保险的盈亏具有明显的不确定性,政府部门、保险公司对其开发采取较为谨慎的态度,在险种开发上明显不足。新实施的《农业保险条例》明确将农民在农业生产因极端气候事件等自然灾害发生造成的财产损失纳入保险范围,规定了税收优惠、保险费

补贴、大灾风险分散等政策支持,为保险公司开展涉农气候灾害保险提供了政策依据,然而受制于农民有效需求不足和许多保险公司不愿涉足该领域的现状,农业保险的供给仍然不足。目前,家庭财产险、意外伤害险中对台风、暴雨、雷击等部分极端气候事件造成的保险标的损失进行赔付,除洪水保险外,并无专门针对某一气候灾害或全部气候灾害的保险险种。这些客观上造成了气候灾害保险覆盖面小、投保率低的情况。

(2)气候灾害保险赔付率较低。该类保险不仅险种较少,而且已实施的险种实际效果不太理想,最突出的问题在于对气候灾害的赔付率较低。在全球有关灾害损失补偿的统计中,来自保险公司的赔款要占到整个灾害损失的36%以上,发达国家这一指标甚至高达80%以上,而在我国,许多自然灾害保险公司所承担的比重甚至不足1%。据相关数据显示,2008年初造成直接经济损失1516.5亿元的南方冰冻雨雪灾害,仅获得了保险业3%左右的赔付。这表明我国气候灾害保险的风险分散和经济补偿功能远未得到充分发挥,此类保险业务的发展尚有巨大的提升空间。

(3)气候灾害保险的推行仍面临诸多困难。随着我国自然灾害的频发和造成损失的不断加剧,巨灾发生的可能性也不断增加,巨灾保险的建立和完善开始提上议事日程。在2009年的全国“两会”上,巨灾保险成为保险业代表委员热议的话题之一,多人呼吁建立巨灾保险制度。金融业“十二五”规划也提出要“逐步建立国家政策支持巨灾保险体系,完善巨灾风险分散转移和补偿机制”。十八届三中全会也明确提出“完善保险经济补偿机制,建立巨灾保险制度”。这些都反映了建立和完善灾害保险的必要性和迫切性,气候灾害保险作为灾害保险的重要组成部分也备受关注。然而从现实情况来看,由于保险公司承保能力有限、金融市场建设不足,以及政府具体政策的支持与指导尚未出台等原因,此类保险尚未有实质性推进。

二、我国气候灾害保险的风险及其控制

(一)气候灾害保险所面临的主要风险

1. 承保风险。根据保险理论,可保性风险是保险公司能够承保的风险,此类风险除了必须具备偶然性、意外性、经济性、损害性、可保利益等原则外,还必须满足大数法则,即某一风险必须是大量标的

均有遭受损失的可能性(不确定性),但实际出险的标的是少数(确定性),只有这样才能计算出合理的保险费率,让投保人付得起保费的同时,保险人能建立相应的赔付基金。这一原则要求有助于规避保险公司的经营风险,也表明保险公司需要利用气候灾害发生地点和时点的不同,扩大承保地域范围、提高参保率才能在更广的范围内实现风险转移,分散经营风险,从而实现盈利,这对保险公司的实力提出了很高的要求。地方性保险公司可能无法承保气候灾害保险,一旦发生灾害往往因赔付困难而经营失败,将加剧保险公司的承保风险。

2. 再保险风险。再保险机制是保险公司将自身承保的风险转移给其他保险公司或再保险公司,以及通过风险基金管理提高赔付能力的风险控制手段。气候灾害保险针对的气候风险与破坏性极强的巨灾相关联,原保险人往往难以独自承担巨灾的赔付,更需要发挥再保险机制的作用。目前部分发达国家的再保险体系已经比较健全,为气候灾害保险的发展提供了良好的后备基础。而我国再保险公司数量少、业务有限、财力薄弱,保险公司之间的风险分担机制尚未形成,加之我国金融市场发育不足,难以以为保险基金保值增值创造良好空间,气候灾害造成的巨额损失同样可能牵累再保险机制的形成。在这些因素的综合作用下,气候灾害保险的再保险机制面临着巨大的风险。

3. 责任分担风险。在我国目前的实践中,气候灾害保险的推行需要政府、市场、投保人三者共同努力,各自发挥作用,然而现有政策体系尚不健全,政府定位仍不明确,保险业务的开展无疑要承担政策限制、变动或调整带来的风险。前文所述保险人和再保险人面临的现实困境也制约着灾害保险效能的发挥。另外,气候灾害保险的实施首先需要投保人缴纳保险费,以此作为享受保险赔付的前提条件。对于气候灾害,我国历来实行的是以财政拨款为主的无偿性灾害救助,气候灾害保险的有偿性救助是否会降低居民的投保积极性,需要保险公司对这一险种进行合理设计。以上因素导致我国气候灾害保险各相关主体之间存在责任分担的不确定性风险。

(二)气候灾害保险的风险控制措施

1. 明确气候灾害保险的政策性保险定位并及时纳入政策性保险体系。对气候灾害保险的定位是

发展此类险种的出发点,不同的定位意味着不同的责任分担机制,也会产生不同的责任分担风险。现今我国灾害保险整体上处于探索阶段,已经开展的包括气候风险在内的农业保险采取委托保险公司运作、政府予以补贴的形式进行,尚未形成成熟的责任分担机制。另外,受影响居民更习惯于接受国家救助的方式,从长远上看不利于新的责任分担机制的形成。一方面,根据我国实际情况必须尽快明确气候灾害保险的政策性保险性质,建立政府、保险公司与再保险公司、投保居民之间的责任分担机制,政府提供政策引导与支持,承担保底责任,弥补巨灾风险造成的损失;保险公司作为保险业务的提供者,承担基本风险控制和损失补偿责任,再保险公司作为风险的再分担者发挥辅助作用;投保人承担缴费义务,并享有获得赔付的权利。另一方面,政府应在税收、财政等方面给予保险公司优惠与支持,积极引导保险公司运用先进技术,提升风险管理能力,为气候灾害保险的发展营造良好的政策环境。此外,政府应制定保险费补贴政策,减轻居民缴费负担,并加大宣传力度,提高居民的投保积极性。

2. 科学界定承保内容并扩大业务覆盖面。目前我国的气候灾害保险已开发险种较少,并且存在政策和市场的双重限制,从而极大地阻碍了气候灾害保险的发展,限制了保险作用的发挥,不利于现有气候风险防范与灾害救助体系的改进。首先,要放开我国的灾害保险市场,创建有利于承保气候灾害风险的市场环境,改变传统的预防与救助以行政力量为主导的局面。其次,针对气候灾害及其衍生灾害造成损失的严重性,可以采用成数承保方式,即保险机构在承保时,对投保人的投保不予足额承保,而是承保一定的比例,以此达到督促被保险人加强危险管理、减少零星索赔的目的,并使道德危险得到适当控制,同时一定程度上降低保险机构因为巨灾发生而赔付过高的风险。第三,必须加强保险公司自身的能力建设,扩大气候灾害保险业务的覆盖面,使气候风险在更广泛的区域内得到分散和转移,更具可保性,从而降低承保风险,为保险公司提供盈利的可能。

3. 重视再保险业务并完善风险再分散机制。再保险业务是保险人将自己承保的一部分危险和责任转嫁给其他保险人的市场行为,是再保险机制的重要组成部分。此外,金融市场中的(下转第44页)

[参考文献]

- [1]Beck,T.,Demirguc-Kunt,A.,and Martinez,P.M.S. Reaching out:Access to and Use of Banking Services Across Countries [J].Journal of Financial Economics, 2007(1):234~266.
- [2]Imboden,K.Building Inclusive Financial Sectors:The Road to Growth and Poverty Reduction [J].Journal of International Affairs,2005(58):65~86.
- [3]Nourse T.H. The missing parts of microfinance: Services for consumption and insurance [J].SAIS Review,2001(1):61~69.
- [4]Sarma,M.,and Pais,J. Financial Inclusion and Development [J].Journal of International Development, 2010(4):659~673.
- [5]董晓林,徐虹.中国农村金融排斥影响因素的实证分析——基于县域金融机构网点分布的视角[J].金融研究,2012,(9):115~126.
- [6]杜晓山.小额信贷的发展与普惠性金融体系框架[J].中国农村经济,2006,(8):70~78.
- [7]何光辉,杨咸月.手机银行模式与监管:金融包容与中国的战略转移[J].财贸经济,2011,(4):46~54.
- [8]焦瑾璞.构建普惠金融体系的重要性[J].中国

金融,2010,(10):12~13.

- [9]孔凡斌.主成分分析法的中国林业市场化水平评价——基于中国15省(区)2002~2006年相关统计数据[J].中国农村经济,2010,(10):43~56.
- [10]梁骞,朱博文.普惠金融的国外研究现状与启示——基于小额信贷的视角[J].中央财经大学学报, 2014,(6):38~44.
- [11]娄飞鹏.金融互联网发展普惠金融的路径选择[J].金融与经济,2014,(4):33~36.
- [12]田杰,刘勇,刘蓉.信息通信技术、金融包容与农村经济增长[J].中南财经政法大学学报,2014,(2): 112~118.
- [13]田霖.金融普惠、金融包容与中小企业融资模式创新[J].金融理论与实践,2013,(6):17~20.
- [14]王婧,胡国晖.中国普惠金融的发展评价及影响因素分析[J].金融论坛,2013,(6):31~36.
- [15]王颖,陆磊.普惠制金融体系与金融稳定[J].金融发展研究,2012,(1):4~10.
- [16]肖翔,张韶华,赵大伟.金融包容指标体系的国际经验与启示[J].上海金融,2013,(8):28~31.
- [17]徐敏,张小林.普惠制金融对城乡居民收入差距的影响[J].金融论坛,2014,(9):9~15.

(上接第76页)银行业、期货业、证券业均可以为保险业提供再保险服务。然而目前我国再保险市场和金融市场的发展均不成熟,针对保险风险分散的业务和产品较少,不利于降低气候灾害保险的再保险风险,也不利于保险市场的成熟和完善。首先,要重视再保险业务的开发,鼓励和引导各保险公司建立合作关系,共同分担气候灾害风险,并积极向国外再保险公司投保,利用国际市场的巨大空间,借鉴经验,提高抗风险能力。其次,努力开发气候灾害金融创新产品,引导银行为气候灾害保险的赔付提供贷款优惠,支持灾害期货和证券化的发展,更好地分散市场风险。第三,气候灾害保险是有利于国计民生的保险产品,国家应为此类保险业务的开展提供税收优惠或财政补贴,针对气候灾害造成的重大损失,政府应承担保底责任,通过财政拨款,弥补保险公司和再保险公司的不足,分担最后的市场风险。

[参考文献]

- [1]李继锋.被迫迁徙的气候难民[N].南都周刊, 2009-12-14.
- [2]张志彤.关于2013年防汛抗旱工作的报告[J].中国防汛抗旱,2014,24(1):7~11.
- [3]贾敏,魏超.《中国极端气候事件和灾害风险管理及适应国家评估报告》为气象灾害风险评估提供科技支撑[N].中国气象报,2013-08-15:(003).
- [4]刘敬元.全球灾害保险赔付36%以上国内赔付比重不足1%[N].证券日报,2013-12-19(B03).
- [5]刘强,滕渊.构建与完善我国巨灾保险体系研究[J].工程地质学报,2012,(20):579~583.
- [6]石兴.自然灾害风险可保性研究[J].保险研究, 2008,(2):49~54.
- [7]张洪涛,郑功成.保险学(第三版)[M].北京:中国人民大学出版社,2008:258.