

中国洪涝灾害保险：现状、困境与优化

何小伟 童金林 刘怡鑫 崔子航

[摘要] 我国是世界上洪涝灾害最严重的国家之一，如何构建符合我国国情的洪涝灾害保险制度，不仅必要，而且迫切。目前我国洪涝灾害保险产品包括商业保险产品、政策性农业和农房保险、政府发起的灾害保险计划三类。从实践来看，我国洪涝灾害保险制度的主要问题是大量社会财产缺乏保险保障，其背后是供求共同约束的结果。文章提出了在更大范围凝聚社会共识、优先弥补民生领域的财产保障缺口、确保一定的保险覆盖率、强化政府职责、开展风险减量服务等建议。

[关键词] 韧性社会；洪涝灾害；保险机制；保障缺口

[中图分类号] F842.64 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2097-1680 (2023) 11-0015-16

[作者简介] 何小伟，对外经济贸易大学保险学院教授；童金林，中华联合保险集团股份有限公司战略规划部总经理；刘怡鑫，对外经济贸易大学保险学院研究生；崔子航，对外经济贸易大学保险学院研究生。

[基金项目] 教育部人文社科基金规划项目“费率市场化、监管约束与保险公司的风险承担研究”(21YJA790020)；北京市社科基金规划一般项目：韧性城市视角下北京市公共巨灾保险制度构建研究(21GLB016)。

一、引言

我国是世界上洪涝灾害^①最严重的国家之一，约三分之二的国土面临着洪涝灾害的威胁。根据《中国水旱灾害防御公报 2020》，1991—2020 年，我国年均因洪涝灾害死亡或失踪的人口达 2020 人，总计逾 6 万人死亡，年均直接经济损失 1604 亿元。不仅如此，近年来我国因极端天气引发的严重洪涝灾害事件呈增加态势，2012 年北京“7·21”特大暴雨、2021 年河南郑州“7·20”特大暴雨、2023 年 7—8 月的京津冀特大暴雨，给人民群众生命财产安全带来了极大威胁，引起全社会的高度关注。

面对形势日渐严峻的洪涝灾害，我国提出了构建有效覆盖防灾减灾救灾全过程的自然灾害防治

^① 一般认为，洪涝灾害主要分为洪水和涝害。其中，前者是指大雨、暴雨、冰雪等引起的水道急流、山洪暴发、河水泛滥等，会对农业、房屋、设施、环境产生毁坏，而后者常指特定区域积水过多进而对农业、居住环境形成的灾害。

体系，不断增强社会抵御灾害的韧性。这里的韧性，其基本含义是社会对自然灾害冲击的抵御、适应和恢复能力（周利敏，2016；赵瑞东等，2020）。^{[1][2]} 社会的韧性越强，表明其对自然灾害的抵御、适应和恢复能力就越强。尽管国内外研究者们对灾害抵御韧性的评价体系存在着差异（邵亦文和徐江，2015；陈玉梅和李康晨，2017），^{[3][4]} 但一个社会对受灾者的损失补偿能力显然是韧性的重要刻画指标。面对洪涝灾害会造成的人身伤亡和财产损失，受灾者想尽快恢复正常的生产和生活状态，就必须从外界获取一定的资金和物资补偿作为保障，外界提供的补偿越充分，他们在灾害发生后的恢复能力就越强。在上述逻辑下，建立适合我国国情的洪涝灾害保险制度，不仅必要，而且十分迫切。

从已有研究来看，近年来国内学者已经围绕着洪水保险、巨灾保险等话题展开了比较深入的探讨（杨霞，2012；解伟等，2012；姜付仁等，2014；李琛，2017；王和，2020；刘玮和孙双琳，2022；曹斯蔚，2022），^{[5]-[11]} 这些研究深化了大家对相关问题的认识，对我国洪涝灾害保险的发展起到了积极的推动作用。然而，现有研究也存在有待拓展之处。第一，对洪涝灾害保险研究的针对性不足。一些研究将洪涝灾害保险视作一般意义的巨灾保险，将各种灾害等同看待，未能注意到洪涝灾害的具体特征和特殊机理，对洪涝灾害保险的研究不够具体和深入。第二，对洪涝灾害保险性质的理解存在偏差。一些研究参考了英美等发达国家洪水保险的分析框架，按照商业保险的发展思路讨论如何构建我国的洪涝灾害保险，未能注意到我国商业保险市场、洪涝风险、政府角色等方面与国外有着明显不同，也没有将近年来我国政府所参与或发起的政策性保险纳入分析框架。第三，未能将农业损失纳入洪涝灾害保险的补偿范畴。农业领域一直是我国洪涝灾害的重灾区，但不少研究仅关注洪涝灾害所导致的房屋和财产损失，忽略了农业损失，割裂了洪涝灾害保险与农业保险的关联性，最终也导致对洪涝灾害保险的制度设计存在片面性。

基于以上原因，本文立足于近年来我国洪涝灾害损失的主要特征，分析为什么我国需要加快发展洪涝灾害保险，在此基础上，对当前我国与洪涝灾害相关的商业保险产品、政策性保险、政府发起的灾害保险计划进行梳理，总结实践中面临的主要问题，揭示其产生原因，最后就如何完善我国洪涝灾害保险提出针对性建议。

二、我国洪涝灾害的损失特征分析

（一）洪涝受灾体数量总体呈下降趋势，但影响面仍然十分广泛

近些年来，我国每年因洪涝灾害所致的受灾体数量出现明显下降趋势。其中，因洪涝灾害所致的农作物受灾面积从1990—1999年的年均1609万公顷降至2000—2009年的年均1124万公顷，再降至2010—2020年的年均879万公顷（详见图1）；因洪涝灾害所致的年均房屋倒塌数量从1990—1999年的293万间降至2000—2009年的年均112万间，再降至2010—2020年间的年均52万间（详见图2）；因洪涝灾害所致的人口死亡数量从1990—1999年的年均3909人降至2000—2009年的年均1488人，再降至2010—2020年的年均995人（详见图3）。这些无疑是值得肯定的巨大成绩。

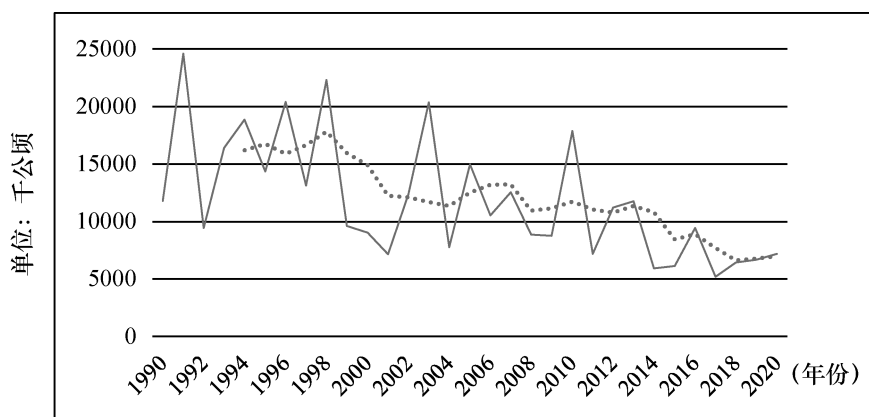


图1 1990—2020年洪涝所致农作物受灾面积

注：数据来自于《中国水旱灾害防御公报 2020》；图中虚线为5年移动平均趋势线。下同。

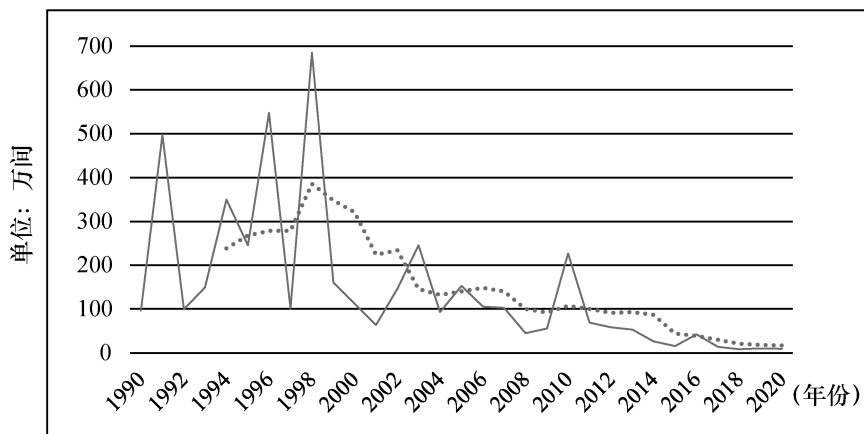


图2 1990—2020年洪涝所致房屋倒塌数量

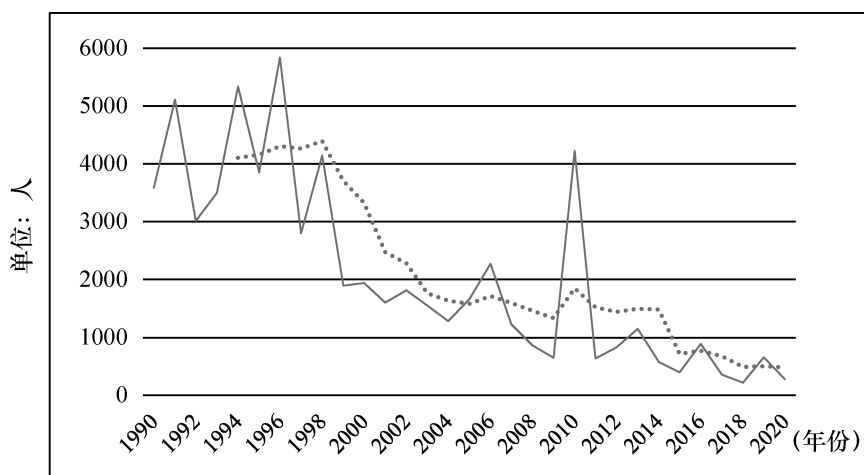


图3 1990—2020年洪涝所致死亡人数

尽管洪涝灾害的受灾体数量呈下降趋势，但是由于洪涝灾害具有多发性、突发性，其对我国的农业生产、工矿商贸、交通通讯、居民生命与财产等诸多领域仍然有着很大的破坏性影响。

（二）洪涝灾害所致经济损失呈上升趋势，平均损失规模高居第一

在 20 世纪 90 年代，我国洪涝灾害所致年均直接经济损失为 1214 亿元，到 21 世纪初下降为 1010 亿元，但是到了 21 世纪 10 年代，却迅速攀升至 2344 亿元。其中，2010 年、2013 年、2016 年、2020 年等年份洪涝所造成的直接经济损失都超过了 2500 亿元（详见图 4）。原因在于工业化、城镇化的快速发展使社会财富和资源不断向城市集中，单次洪涝灾害的经济损失比以前更为严重。

与此同时，我国洪涝所致直接经济损失占全部自然灾害损失的比例也呈上升之势（图 5）。2001—2020 年，我国洪涝灾害所致经济损失占全部自然灾害损失的平均比例超过 50%。除了少数年份（比如发生汶川地震的 2008 年），洪涝灾害在正常年份都是我国“最贵的”自然灾害。不仅如此，在 2010 年、2016 年、2017 年、2020 年，洪涝灾害所致损失超过了全部自然灾害所致损失的 70%。

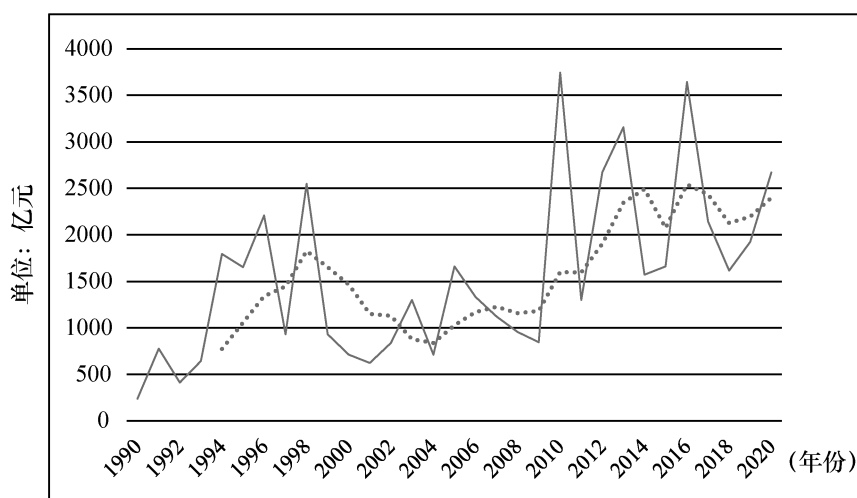


图 4 1990—2020 年洪涝灾害所致直接经济损失

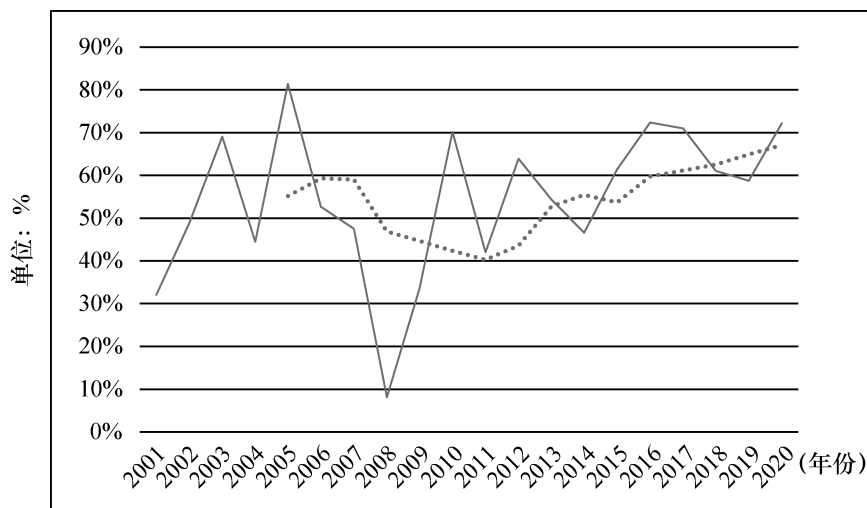


图 5 1990—2020 年洪涝灾害所致经济损失占全部自然灾害损失之比

（三）洪涝灾害的空间差异比较明显，南涝北旱格局正在改变

我国的季风气候特点十分显著，降水的时空分布很不均匀。从时间来看，全年降水量大部分集

中在夏季，其中，中东部大部地区 6—9 月的降雨量占全年降水量的一半以上，华北地区、东北地区等地降水量则集中在 7—8 月。从空间来看，洪涝灾害总体呈现“南多北少、东多西少”的特征。比如，西北大部地区一年的总降水量不足 400 毫米，而南方地区年降水量普遍能达到 800 毫米以上。从洪涝灾害每年所致的综合灾情来看，四川、湖南、湖北、安徽、浙江、江西、广东、黑龙江、广西等地相对比较严重，而西北区域相对较轻。

需要注意的是，近年来我国华北多地遭遇极端强降雨而发生洪涝灾害，传统印象中的南涝北旱格局正在发生变化（详见表 1）。

表 1 近年来北方比较严重的洪涝灾害事件

洪涝灾害事件	灾情与损失
2023 年 7-8 月 京津冀特大暴雨	北京市：造成 51 人死亡（含失踪），129 万人受灾，5.9 万间房屋倒塌，农作物受灾面积 1.5 万公顷（2023 年 8 月 9 日数据）。 河北省：造成 388.86 万人遭受洪涝灾害，农作物受灾面积约 32 万公顷，倒塌房屋 4.09 万间，直接经济损失 958.11 亿元（2023 年 8 月 11 日数据）
2021 年河南郑州 “7·20”特大暴雨	造成全省 1478.6 万人受灾，398 人死亡（含失踪），3.9 万间房屋倒塌，农作物受灾面积 108 万公顷，直接经济损失达 1200.6 亿元
2021 年 7 月 山西暴雨洪涝灾害	造成 35 人死亡（含失踪），2.1 万间房屋倒塌，农作物受灾面积 5.1 万公顷，直接经济损失 82.8 亿元
2018 年 8 月 山东寿光洪灾	造成 16 人死亡（含失踪），1 万余间房屋倒塌，20 多万个大棚受损，农作物受灾面积约 17 万公顷，直接经济损失达 92 亿元
2016 年 7 月 河北暴雨洪涝灾害	造成 225 人死亡（含失踪），5.29 万间房屋倒塌，农作物受灾面积约 72 万公顷，直接经济损失达 163.68 亿元
2012 年北京 “7·21”特大暴雨	造成 79 人死亡，1.07 万间房屋倒塌，160.2 万人受灾，直接经济损失 116.4 亿元

数据来源：根据公开资料整理。

注：天津市损失数据没有公布。

（四）城市洪涝灾害的形势愈发严峻，灾害链效应日渐突出

随着我国城市化进程的不断推进，城市洪涝灾害不断增加，“逢雨必涝”“城市看海”“城市泡汤”“水漫金山”的现象已成为困扰我国大中城市可持续发展的重要问题之一。从灾害学的角度来看，这种情形是多方面因素共同作用的结果（张建云等，2016；徐宗学等，2020）。^{[12][13]} 从致灾因子来看，气候变化和城市化是城市洪涝灾害最主要的驱动要素。从孕灾环境来看，城市区域透水面及水域面积大范围萎缩，城市区域蓄水能力和排水能力下降，城市区域下凹式立交桥、停车场、商场等微地形有利于雨水积聚和洪涝的形成，一些河道、沟渠被填平或被改造，城市流域蓄水能力和过流能力大大降低，内涝风险增加。从承灾体来看，城市化改变了江河湖库等众多地表水体的原始连通关系，也改变了地表水和地下水的转化路径，大部分天然河湖泄水通道被城市排水管网所替代，城市区域水循环路径发生巨大改变。此外，排水管网和天然河湖的衔接不够合理、管网系统的设计标准偏低、城市河道治理混乱等加剧了城市排水系统的脆弱性。

不仅如此，城市洪涝灾害所产生的灾害链效应也越来越明显。城市的正常运转依赖于其各类基

基础设施与生命线子系统，如交通、通信、互联网、供水、供电、供气、垃圾处理、污水处理与排水治涝防洪等，一旦这些子系统因洪涝而遭受损害，系统之间形成连锁反应，导致灾情外溢，使得受灾范围远远超出实际受淹范围，间接损失也远超直接损失（李超超等，2019）。^[14]

三、加快发展我国洪涝灾害保险的现实依据

（一）可以减轻政府因救灾所导致的财政风险

在我国传统救灾体制下，各级政府一直承担着防灾、救灾、抗灾的相关职责，会通过财政拨款对受灾地区和人员进行补偿。社会公众也认同政府提供灾后救助的做法，并且对政府的救助抱有较高的期待。然而，随着极端天气事件的不断增加，洪涝灾害所导致的损失越来越大，这也给各级政府的财政救助带来较大的压力，甚至造成了一定的财政风险。

表 2 反映了近年来我国的洪涝灾害损失对当地财政所产生的财政冲击。可以看出，这些洪涝灾害所导致的单次损失规模，高达所在省（市）年度灾害防治及应急管理预算支出总额的数倍至几十倍。这也意味着，在这些洪涝灾害发生之后，如果没有来自中央财政的转移支付，灾害救助以及恢复重建将成为这些受灾地区的难以承受之重。在这种背景下，我国迫切需要在财政救助这一传统手段之外，发挥保险这种市场机制的功能，建立民间灾害损失补偿储备，形成更为充分的损失缓冲带。

表 2 近年来我国洪涝灾害损失所造成的财政冲击

洪涝灾害	直接损失 (亿元)	该省当年灾害防治及应急管理 支出(亿元)	直接损失/预算支出 (倍)
2023 年 7—8 月京津冀特大暴雨(河北省)	958.11	58.92	16.26
2021 年河南郑州“7·20”特大暴雨	1200.6	42.42	28.30
2021 年 7 月山西暴雨洪涝灾害	82.8	55.55	1.49
2016 年 7 月河北暴雨洪涝灾害	163.68	46.89	3.49
2013 年浙江宁波水灾	333	54.04	6.16
2012 年北京“7·21”特大暴雨	116.4	40.47	2.88

资料来源：《中国统计年鉴》、《中国气象灾害年鉴》等。

注：后面三项参考了 2019 年各省的“灾害防治及应急管理支出”数值，因为 2019 年之前国家统计局并未公布该指标。

（二）利用保险机制分散洪涝灾害损失是发达国家的普遍经验

从国际视野来看，利用保险机制分散洪涝灾害损失是发达国家的普遍经验。根据瑞士再保险公司 2022 年的统计，2021 年是全球自然灾害十分严重的一年，直接经济损失高达 2700 亿美元。其中，洪水导致的经济损失远超其他自然灾害，排名第一。然而，全球主要区域洪涝损失的保险补偿率存在较大的差异。其中，北美洲、欧洲洪涝灾害的保险补偿率分别为 36% 和 32%，亚洲为 11%。2021 年 7 月中下旬，德国西部和中国河南省均遭遇了严重的洪涝灾害，分别造成了 400 亿美元和 1200.6 亿元人民币的经济损失，但是二者的保险补偿率分别为 33.5% 和 10.3%。这表明与发达国家相比，

我国洪涝灾害还有很大的风险保障缺口。

表 3 2021 年全球主要区域自然灾害及洪涝灾害的保险补偿情况

区域	洪涝灾害保险补偿率	自然灾害保险补偿率
北美洲	36%	55%
欧洲	32%	37%
亚洲	11%	16%
全球平均	25%	42%

资料来源：瑞士再保险《Sigma》2022 年第 1 期。

四、当前我国洪涝灾害保险的主要产品（计划）

识别我国现行所有的洪涝灾害保险产品（计划），在此基础上进行合理的分类，是准确评估我国洪涝灾害保险发展现状的基础。目前，保险公司推出的各类商业财产保险产品，政府参与提供的政策性保险计划和部分地方政府发起设立的危害保险计划，共同构成我国洪涝灾害保险产品体系。

（一）普通商业性财产保险产品

纵观我国目前的商业财产保险市场，虽无专门的洪涝灾害保险，但常见的财产保险产品的责任都包含洪涝灾害风险，下面以目前我国财产险市场上的主流保险产品进行说明。

机动车辆损失险（简称“车损险”）是目前我国财险业保费占比最高的业务，其责任范围一直是各界关注的焦点。在 2020 年我国商业车险综合改革之后，车损险的承保责任扩展为“因自然灾害、意外事故造成被保险机动车直接损失，包括雷击、火灾、暴风、暴雨、暴雪、地震及次生灾害等。”但是，机动车辆的车轮因洪涝灾害所导致的损失，一直属于除外责任。

在企业财产保险（简称“企财险”）领域，基本险产品只承保火灾、雷击、爆炸以及飞行物坠落等风险，但投保人可通过投保附加险、综合险及一切险的方式获得保障。值得一提的是，营业中断保险与企财险的保险责任相重合，投保人还可以通过投保营业中断保险，来保障因洪涝灾害所导致的毛利润、营业费用等间接损失风险。

家庭财产保险（简称“家财险”）与企财险领域类似，虽然基本险产品的保险责任不涵盖洪涝风险，但是投保人同样可通过投保综合险和附加险来扩展保障洪涝风险。

在工程保险中，物质损失部分的保险责任通常包括列举式和概括式两种方式，其中后者更为常见。对于洪涝等自然灾害所导致的保险标的损失，一般均属于工程保险的责任范围。

在货物运输保险领域，无论是海洋货物运输保险还是国内货物运输保险，暴雨、洪水等自然灾害所导致的货物损失也都属于基本险的责任范围。

在航空保险领域，飞机机身保险的保险责任为“飞机在飞行或滑行中以及在地面上，不论任何原因（不包括除外责任）造成的飞机及其附件的意外损失或损坏”，也即涵盖洪涝等各种自然灾害。

综上所述，目前我国常见的商业财产保险的保险责任均涵盖暴雨、洪水等洪涝灾害。这也意味着，普通家庭或者企业能够通过正常途径获得洪涝灾害的保险保障，洪涝灾害保险具有“可及性”。

（二）政策性农业保险及农房保险

由于“三农”问题的基础性和高风险性，近年来中央和地方政府加大了对“三农”保险的支持力度，并以政策性保险的方式进行推广。在运作方式上，“三农”保险一般采取“政府引导、市场运作、自主自愿和协同推进”的原则，即政府出台相关政策文件，鼓励和引导农民积极投保，包括提供保费补贴、税收优惠等政策，保险公司则按照商业化原则开展经营，农户自行向保险公司购买，同时承担一定比例的保费。

1. 政策性农业保险

农业是国民经济的基础产业，农业生产具有弱质性特征，容易受到洪涝等灾害的影响。因此，每当发生严重的自然灾害，农业的风险保障问题广受各界关注。在改革开放后很长的一段时间里，我国农业保险曾由保险公司按照商业化原则经营，但是最终以失败而告终。2007年后，我国中央及地方财政开始对农业保险提供70%~80%的保费补贴（剩余保费由农户承担），由此开启了农业保险的政策化经营阶段。从目前来看，无论是种植业保险，还是养殖业保险，其责任范围都包括因洪涝等自然灾害所导致的农业损失。2007年以来，我国农业保险的保障品种和覆盖率逐年增加，保费收入规模目前已经高居全球第一。

2. 政策性农房保险

在广大的农村地区，洪涝灾害是对农民住房的极大威胁，我国每年都有大量的农房被洪涝冲毁或严重损坏。由于农村房屋的建设质量标准较低，受损风险较高，同时由于农村居民的投保意识和能力较低，农房保险的发展并不顺利。为增强农民抗风险能力，一些地方探索实施了政策性农村住房保险。该保险产品由保险公司提供，农民自愿投保，政府提供一定比例的保费补贴，保险责任为因遭受自然灾害（地震灾害除外）和意外事故所造成的农村住房、农户室内财产损失，代表地区包括广东、浙江、河北、贵州、陕西等。

（三）地方政府发起的灾害保险计划

近年来我国各地还探索开展了不同形式的灾害保险计划。这类计划的主要特征表现在：地方政府作为投保人向保险公司或“共保体”承担，保费完全由地方政府动用公共财政资金投保，公众无须支付保费，当发生保险损失后，保险金将被直接或间接赔付给受灾人员。这类计划又可以分为如下三类形式：

1. 城市普惠性巨灾保险计划

由城市政府部门利用财政资金为灾害发生时城市所有自然人（包括常住人口、游客等）购买的灾害保障，主要责任包括因各类自然灾害（包括洪涝、台风、地震）所导致的人身伤亡、房屋及财产损失、紧急转移安置费用等，代表地区包括宁波、深圳、厦门等城市。

2. 巨灾指数保险计划

由地方政府作为投保人和被保险人，购买巨灾指数保险（灾害因子涵盖台风、降雨、地震等）。赔付触发机制参考气象部门公布的灾害等级。当灾害的参数达到阈值时，保险公司直接赔付地方政

府，再由政府统一安排救灾，有利于节省救灾时间，提高救灾效率，代表地区包括黑龙江、广东等地。

3. 民生综合或社会治安保险计划

由地方政府相关部门（如应急管理厅、局）作为投保人，为辖区居民提供包括洪水、台风、低温冷冻等自然灾害以及触电、一氧化碳中毒、溺水、爆炸、火灾等意外事故甚至第三者责任在内的保险保障。这类产品的责任范围很广，保额不高，同时有着很强的地域特色，代表地区包括江苏、山东、广西、河南、福建等地。

五、我国洪涝灾害保险的主要问题及成因审视

（一）我国洪涝灾害保险的主要问题及表现

尽管目前我国商业保险产品普遍涵盖了洪涝风险，并且各地政府也在积极推出各类灾害保险计划，然而，与近年来日益严重的洪涝灾害损失相比，洪涝灾害保险补偿机制暴露出的核心问题始终是“大量的社会财产缺乏保险保障”，尤其是城乡居民房屋及室内财产、农产品与涉农财产、公共基础设施等易受洪涝灾害影响的财产。具体可以从如下四个方面来理解我国社会财产所存在的保险保障缺口。

1. 财产保险业的整体发展水平与发达国家差距明显

表4反映了2022年主要发达国家和中国大陆的财产保险深度（财产保险保费/GDP）与财产保险密度（财产保险保费/人口规模），这两个指标也是用于衡量一国（地区）保险业发展水平的常用指标。可以看到，2022年，无论是财产保险的深度，还是财产保险的密度，我国与美国、荷兰、德国、法国等发达国家都有着很大的差距。

表4 2022年国内外财产保险深度和密度比较

国家/地区	财产保险深度（%）	财产保险密度（美元）
美国	9.0	6868
荷兰	7.3	4074
德国	3.5	1699
法国	3.3	1339
英国	2.4	1111
日本	2.3	748
韩国	5.8	1836
中国大陆	1.9	234

资料来源：瑞士再保险《sigma》2023年第3期。

注：这里的财产保险业务实际是指非寿险业务，包括传统财产保险、健康险和意外险。

2. 商业财产保险业务的结构很不合理

表5反映了2022年我国财产保险业各类业务的保费收入占比。可以看出，在财产全部保费

中，车险业务的保费收入占比超过五成，而以其他物质财产为保险对象的财产险（包括企财险、家财险、货运险、工程险等）的保费收入占比合计尚不足一成，农险业务也不足一成，明显存在失衡。2021年河南郑州“7·20”特大暴雨就提供了很好的例证。数据显示，河南全省损失1200亿元，但保险赔偿仅为124亿元，保险损失补偿率仅为10.3%，其中车险理赔金额占比超过60%。特别地，大量的企业财产损失、居民房屋及室内财产损失、农业生产损失都不能得到保险补偿，给政府财政带来很大的救助压力。

表5 2022年我国财产保险业各类业务保费收入及占比

业务名称	保费收入（亿元）	占比（%）
车险	8315	55.4
健康险	1584	10.5
农险	1219	8.1
财产险	1184	7.9
责任险	1161	7.7
信保险	789	5.3
意外险	579	3.9

资料来源：笔者整理。

3. 政策性农业及农房保险的覆盖率仍然不高

虽然近年来我国政策性农业保险的保费规模实现了高速增长，并且三大主粮作物的保险覆盖率达到了70%，但是由于中央财政仅对十余种大宗农产品提供保费补贴，而地方财政囿于财力，只能选择数量有限的特色农产品进行补贴，因此，很多非主粮作物的保险覆盖率仍处于较低的水平，保障水平也有待提高。与此同时，由于农房所面临的灾害风险相对较高，并且需要农民承担一定比例的保费，对政府的财政投入和动员能力提出较高要求，这些也制约了政策性农房保险的普及。

4. 地方灾害保险计划的保额较低且区域有限

表6汇总了部分地方政府发起的灾害保险计划的保险责任及保额。可以看到，以宁波、深圳等地为代表的城市巨灾保险计划，虽然保险责任类别较多，但是绝对保额并不高，具有鲜明的普惠性、基础性和兜底性。相比之下，一些地方所推出的民生综合险保额次之，而社会治安保险的保额则更低。需要强调的是，这类保险计划对地方政府的财力提出了一定的要求，从目前来看，开展民生综合保险和社会治安保险的省份并不多，而开展城市巨灾保险计划的城市数量更是有限，只有深圳、宁波等。

表6 地方灾害保险计划的保险责任及保额

计划名称	保险责任及保额
深圳巨灾救助保险	因自然灾害导致的人身伤亡救助每人35万元，应急救助每人每次2500元，紧急转移安置补偿费用每人每天50元（最多3天），灾后人员生活救助费用每人每天100元（最多90天），住房安置补偿费用每人每天150元（最多90天）

续表

计划名称	保险责任及保额
宁波公共巨灾保险	保险责任包括自然灾害、突发公共安全事件（事故）、见义勇为、突发公共卫生事件。人身伤亡抚恤每人最高 20 万元（年度赔付限额 2 亿元），住房倒损每户年度累计赔付最高 6000 元，住房进水每户年度累计赔付最高 5000 元（家庭财产损失救助年度累计赔付限额 3 亿元）等
山东省灾害民生综合保险	保险责任为因自然灾害及溺水、煤气中毒、触电等特定意外事故造成人身伤亡和财产损失。人身伤亡救助金限额 15 万元，每户房屋救助金限额 5 万元，每户居民基本生活用品（衣被、口粮、厨具）救助金限额 600 元。全年累计赔付限额为保费总额的 15~18 倍
河南省社会治安综合保险	主险为因自然灾害和意外事故导致的室内财产损失（限额 5000 元）与附加盗窃险（限额 4000 元），以及电动车盗抢险（限额 2000 元）

资料来源：根据公开资料整理。

（二）我国洪涝灾害保险的问题成因

1. 影响洪涝灾害保险需求的主要因素

（1）依赖政府财政救助的传统观念。“一方有难，八方支援”，是中华民族优良传统。同时，在我国这样一个疆域辽阔、人口众多的国家，每当地方遭遇严重的自然灾害或意外事故，中央财政有义务对受灾区域进行救助，并且也能基本实现对重大灾害的“内部消化”。比如，尽管 2008 年四川汶川地震的损失高达 8451 亿元，并且保险补偿率不足 1%，但是在中央财政的转移支付以及众多省份的对口援助之下，灾区的救灾和恢复重建工作取得了积极的成效。在这种互助文化熏陶和举国救灾体制的影响下，政府和公众也形成了“小灾靠自救，大灾靠国家”的观念，全社会对政府财政救助有着非常强的认同感。虽然近年来洪涝等各种灾害的损失越来越严重，一些人也开始意识到建立巨灾保险的必要性，但是要改变全社会根深蒂固的观念，可能需要一个较长的时间。

（2）全社会对洪涝灾害的低估。行为心理学的大量研究表明（完颜瑞云和锁凌燕，2016；郭振华等，2022），^{[15][16]} 在自然灾害发生之前，人们习惯于低估灾害发生的危害，抱有一定的侥幸心理。当自然灾害发生之后，人们会在一段时间里对灾害管理给予重视，但是随着时间的推移，再次低估自然灾害的危害。此外，相比于高频低损的风险（比如汽车风险），人们更习惯于低估低频高损风险的危害（比如地震、严重洪涝），也缺乏积极的风险管理态度。概言之，人们总是低估灾害风险尤其是巨灾风险，这也是人性的弱点。受此影响，在缺乏具有约束力的外部干预下（比如强制保险），人们通常是缺乏购买保险进而分散风险的积极意愿。需要指出的是，政府的行为会影响公众的风险态度，如果政府也低估或忽视灾害风险，那么，这会进一步强化公众对灾害的低估态度。

（3）政府对保险机制的认识偏差。保险是市场经济条件下一种常见的风险管理工具，它以大数法则为理论依据，通过汇集众多投保人的保费，实现多数人对少数人的补偿。保险机制不仅可以被企业、家庭和个人运用，同样也可以被政府部门运用。近年来，随着我国政府职能转变和“放管服”改革的深入，各级政府越来越多地运用保险等市场化机制来完善社会治理体系。然而，一些政府部门却认为，如果政府运用财政资金来投保，如果不能获得赔偿或赔偿过少，保险公司将会因此获得一定的商业利润，而这将造成财政资金的流失。因此，不少政府部门一直抵触利用财政资金来购买保险的做法，或者即使同意购买，也会对保险公司的最低赔偿比例提出或明或暗的要求（魏钢，

2018)。^[17] 需要指出的是，政府作为投保人与保险公司所达成的仍然是一种对价合同，即政府要想获得一定的风险保障，就必须付出一定的保费成本作为代价，二者之间是平等关系。政府投保的是低频高损的巨灾风险，如果保险公司没有收取足够的风险保费，那么，它是不可能弥补大灾年份的损失，实现以丰补歉的平滑效果。

2. 影响洪涝灾害保险供给的主要因素

(1) 洪涝灾害并非理想的可保风险。根据传统的可保风险理论，理想的可保风险条件包括：属于纯粹风险、可预测性、大量同质性、具有意外险和偶然性、损失规模适中等。在商业财产保险经营实务中，以暴雨、洪水为代表的洪涝灾害通常属于保险责任范围，似乎不存在保险公司“不能保”“不敢保”的问题。然而，近年来我国洪涝灾害的诸多事实表明，我们不能在传统的商业保险框架下探讨洪涝灾害可保性问题，而是应该从洪涝灾害给全社会所导致的损失这一框架来考察。具体来说，像城市居民的房屋及室内财产、企业财产、安装和施工工程等的确有着较强的可保性，但是像农业生产相关的财产、农村居民的房屋及室内财产，由于存在着大范围以及较大规模损失的可能，可保性却比较差，保险公司一般并不愿意承保，相关保险产品的供给也严重不足。也正是这个原因，我国农业保险和农房保险的发展一直比较滞后，直到后来政府提供保费补贴、采取政策化运作之后，才开始步入快速发展的轨道（农房保险仍然相对滞后）。另外需要指出的是，可保性本身是一个相对的概念，在近年来洪涝灾害愈发严重的背景下，保险公司可能会出现保费上涨、降低保额、控制承保范围等行为，这同样也会降低洪涝灾害保险的供给。

(2) 政府对灾害保险机制的支持力度不足。一般来说，洪涝灾害保险产品是由商业保险公司开展和经营的，但是这绝不是说所有领域的洪涝灾害保险产品都应该由商业保险市场提供。事实上，对于像农业保险、农房保险以及地震保险等容易产生巨大损失的保险业务，完全依靠商业保险市场是不可能实现持续发展的。这一点很容易从发达国家政府对农业保险和巨灾保险的政策支持中得到验证（张跃华等，2016；庹国柱，2021）。^{[18][19]} 正因为如此，近些年来我国提出了在农业保险、农房保险等领域采取了“政府引导、市场运作”的原则。比如，在农业保险领域，目前政府主要负责提供保费补贴、组织推动、政策宣传、业务监管等工作，而市场则主要负责产品开发、承保、理赔等业务经办工作。实践表明，这种模式有效地推动了农业保险的发展，但是也暴露出一些深层次的问题，比如，政府与市场的边界并不清晰、中央和地方政府的事权尚有待明确、主管部门与监管部门的职责划分模糊等，这些也都制约了农业保险向更高质量的发展（何小伟等，2022）。^[20] 另外，相比而言，在农房保险乃至地震保险领域，政府到底应该扮演什么角色，从目前已有的讨论来看，各方离达成共识相距甚远。

六、完善我国洪涝灾害保险的建议

（一）整体推进灾害保险制度落地

在我国这样一个自然灾害十分严重的国家，建立灾害保险制度的提议由来已久，尤其是在 2008 年汶川地震发生之后。党中央、国务院也在重要文件中进行了部署，如 2006 年国务院出台的《关于

保险业改革发展的若干意见》、2013年，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、2021年通过的国家“十四五”规划等都明确提出要发展巨灾保险。在这种背景下，原中国保监会、中国银保监会也一直在推动巨灾保险制度的建立。但遗憾的是，灾害保险制度始终处于“只闻楼梯响、不见人下来”的状态。过去这些经验一再表明，灾害保险制度绝非保险业单兵突进就能实现的。而要破解我国灾害保险制度一次又一次从长计议的尴尬局面，就必须尽快在全社会范围内就建立灾害保险制度凝聚共识，尤其要加强金融监管总局、财政部、应急管理部、农业农村部、住房和城乡建设部等部委及更高层面的统筹协调，克服部门利益掣肘的陷阱，整体推进灾害保险制度落地。

（二）以弥补民生领域的财产保障缺口为优先目标

洪涝等自然灾害所导致的损失通常包括城乡居民房屋及非住宅损失，城乡居民家庭财产损失，农业、工业与服务业三次产业的损失，基础设施（如交通、通信、能源、市政）损失，以及公共服务损失（如教育、医疗、体育、科技）等。理论上，如果这些损失都有保险保障，那么全社会的损失恢复能力会得到明显的提升。然而，任何保险保障的获得都需要支付一定的成本，包括基本保费支出以及为实现一定的覆盖率目标而付出的额外代价。因此，在政府财力和居民家庭财力相对有限的前提下，从维护社会稳定大局、保障和改善民生的角度来看，国家应该重点专注于弥补城市及农村居民的房屋及室内财产、农业生产等领域的保险保障缺口，确保居民及农业生产者在灾后维持基本的生产和生活标准。在此基础上，再综合评估企业、机关和事业单位的财产保障缺口，以及为弥补这些保障缺口所能够采取的措施和成本，进而结合行业、地区为其投保灾害保险提出指导意见。

（三）采取多种措施确保一定的保险覆盖率

财产保险的覆盖率直接决定着保险业对全社会灾害损失的补偿率。尽管各国的社会公众都会低估灾害风险并抱有侥幸心理，但是各国很少直接强制公众必须投保灾害保险。最常见的激励和约束方式主要有两类：一是采取经济上的手段吸引公众投保（如保费补贴），从而降低公众的保费成本；二是出台半强制的投保要求，将投保灾害保险与公众可能享有的部分权利挂钩，比如，规定不投保洪水保险不能申请房屋按揭贷款，或者不能获得政府的部分灾后救助。就我国而言，结合近年来我国城乡居民房屋保险以及农业保险的发展实践，可针对不同的保险业务采取差异化的措施。首先，对于有着较强商业属性的城市家财险业务，建议引导和鼓励保险公司加大产品创新力度，不断提升产品吸引力，比如，可借鉴“惠民保”的模式，发展以“保险保障+维修服务+互联网”为特色的普惠性家财险。其次，对于政策性农业保险业务，可以在现行“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”的指导原则下，继续做好“提标、扩面、增品”的工作，同时探索由中央财政为全国粮食作物提供普惠性的保险保障，无须种植者支付保费。再次，对于各地农房保险，建议借鉴政策性农业保险的发展思路，由中央财政、地方财政提供较高比例的保费补贴，农户承担部分保费，并加大地方政府的组织和宣传力度。最后，各地政府部门也可以结合本地的灾害实际，利用财政资金为辖区居民提供覆盖人身、家庭财产、农业等领域损失的普惠性保险，变事后的财政救助为事前的主动投保。

（四）强化政府在灾害保险制度中的职责

这些年的经验表明，如果继续在传统商业保险的经营框架下讨论提升洪涝灾害损失的补偿率，

是不可能实现突破的，尤其是在城乡居民房屋保险、农业保险等存在市场失灵的领域。因此，在我国灾害保险制度的建设中，必须更好发挥政府的作用，纠正市场失灵。具体来说，政府的职责至少包括如下方面。首先，推动建立政策性城乡居民房屋自然灾害保险制度，发挥市场机制的作用，明确各级政府的保费补贴、组织推动、宣传引导等职责，尽快实现房屋灾害保险领域的破冰。其次，持续完善政策性农业保险制度，推动“提标、扩面、增品”，并解决好农业大灾风险分散、优化央地责任分担、规范农险市场竞争、增强农民投保的获得感等问题。再次，积极运用保险补偿机制，转变灾害治理观念，尤其是要加大对普惠性财产保险的支持和运用力度，完善相关规则，提升财政资金的救灾效率。从次，以更好满足人民群众对财产保障的需求为目标，持续激发市场主体活力，引导和鼓励保险机构开展产品和服务创新，降低保费成本，不断增强保险产品的吸引力，同时加快发展再保险市场，探索推进巨灾风险证券化。最后，加大对社会公众的灾害风险教育和保险知识普及教育，改变公众对救灾资金“等、靠、要”的不合理预期，引导公众加强自我风险管理。

（五）积极发挥财产保险业的风险减量功能

所谓风险减量服务，也即财产保险公司在发挥风险分散、损失补偿这一基本功能的同时，积极协助投保人减少风险隐患、降低重大风险损害发生。作为以财产损失补偿为主要功能的专业中介机构，财产保险公司有条件也有动力开展风险减量工作。2023年1月，中国银保监会发布了《关于财产保险业积极开展风险减量服务的意见》，得到了各财产保险公司的积极响应。通过采用防灾减损的措施手段，保险公司可以降低保险标的出险概率或减轻出险后标的的损失程度，进而实现多方共赢的局面：客户降低了风险暴露，保险公司减少了赔付支出，应急管理部门的防灾减灾压力得到了缓解。从已有的实践来看，风险减量服务在企财险、家财险、车险、农险、工程险等领域都有很大的拓展空间。这也意味着，在政策性农业保险、农房保险以及政府出资购买的普惠性保险领域，政府有必要将保险公司的风险减量服务作为对保险公司评价和考核的重要内容，进而充分调动其防灾减灾的积极性。

参考文献

- [1] 赵瑞东, 方创琳, 刘海猛. 城市韧性研究进展与展望 [J]. 地理科学进展, 2020, 39 (10): 1717-1731.
- [2] 周利敏. 韧性城市：风险治理及指标建构——兼论国际案例 [J]. 北京行政学院学报, 2016, (02): 13-20.
- [3] 邵亦文, 徐江. 城市韧性：基于国际文献综述的概念解析 [J]. 国际城市规划, 2015, 30 (02): 48-54.
- [4] 陈玉梅, 李康晨. 国外公共管理视角下韧性城市研究进展与实践探析 [J]. 中国行政管理, 2017 (01): 137-143.
- [5] 杨霞. 洪水保险制度比较：国际经验与中国“双低困境” [J]. 经济问题探索, 2012, (02): 182-186.
- [6] 解伟, 李宁, 杨娟, 吉中会, 吴吉东, 刘雪琴, 张鹏. 灾害风险科学视角的救灾保险制度探讨 [J]. 北京师范大学学报 (自然科学版), 2012, 48 (04): 406-410.
- [7] 姜付仁, 王建平, 廖四辉. 美国洪水保险制度运行效果及启示 [J]. 中国防汛抗旱, 2014, 24 (04): 73-78.
- [8] 李琛. 我国巨灾保险发展回顾与立法前瞻 [J]. 理论月刊, 2017, (01): 109-115+134.
- [9] 王和. 我国巨灾保险的定位、创新与路径 [J]. 保险研究, 2020, (06): 29-40.
- [10] 刘玮, 孙双琳. 巨灾保险嵌入应急管理体系：角色、功能与路径 [J]. 中国应急管理科学, 2022, (07): 39-50.
- [11] 曹斯蔚. 中国洪水保险制度建设研究 [J]. 保险理论与实践, 2022, (05): 86-98.

- [12] 张建云,王银堂,贺瑞敏,胡庆芳,宋晓猛.中国城市洪涝问题及成因分析[J].水科学进展,2016,27(04):485-491.
- [13] 徐宗学,陈浩,任梅芳,程涛.中国城市洪涝致灾机理与风险评估研究进展[J].水科学进展,2020,31(05):713-724.
- [14] 李超超,程晓陶,申若竹,刘祺超.城市化背景下洪涝灾害新特点及其形成机理[J].灾害学,2019,34(02):57-62.
- [15] 完颜瑞云,锁凌燕.保险消费决策行为分析——一个行为保险学的研究框架[J].保险研究,2016,(01):15-29.
- [16] 郭振华,朱少杰,倪红霞.国外行为保险经济学研究脉络梳理和简评[J].保险研究,2022,(09):10-26.
- [17] 魏钢.从财务和财政科学的视角重新认知灾害和保险[J].农经,2018,(12):24-29.
- [18] 张跃华,庾国柱,符厚胜.市场失灵、政府干预与政策性农业保险理论——分歧与讨论[J].保险研究,2016,(07):3-10.
- [19] 庾国柱.论地方政府在农业保险中的职责和权力[J].农村金融研究,2021,(03):12-17.
- [20] 何小伟,王京虹,朱俊生.农业保险市场违法违规行为的特征及其治理——基于法院判决及监管处罚案例的分析[J].保险研究,2022,(02):33-47.

责任编辑：郑姗姗

Flood Insurance in China: Current Situation, Dilemma, and Optimization

He Xiaowei Tong Jinlin Liu Yixin Cui Zihang

[Abstract] China is one of the countries with the most severe flood disasters in the world. It is not only necessary but also urgent to establish a flood insurance system that is in line with China's national conditions. At present, China's flood insurance products include three categories: commercial insurance products, policy based agricultural and rural housing insurance, and government initiated disaster insurance plans. From a practical perspective, the main problem with China's flood insurance system is the coverage rate is too low, which is due to both demand and supply factors. Finally, this article proposes several suggestions for improving flood insurance in China, including consolidating social consensus on a larger scale, prioritizing the filling of insurance coverage gaps in the field of livelihood, ensuring a certain insurance coverage rate, strengthening government responsibilities, and carrying out risk reduction services by insurance industry.

[Keywords] Resilient Society; Flood Disasters; Insurance Mechanism; Insurance Coverage Gap