

日本与中国地震灾害损失补偿机制研究

齐超, 陈方正

(同济大学经济与管理学院, 上海 200092)

摘要:地震灾害是造成人员伤亡和经济损失最严重的灾害之一。在国外,地震保险已成为地震灾害损失补偿的重要途径,其中日本的地震保险运行模式独具特色。在我国,地震保险作为社会化的风险损失承担机制还远未发挥出作用。本文简介了日本的地震灾害补偿机制和地震保险模式,分析了我国现行地震灾害补偿机制,提出建立符合我国国情的地震灾害补偿体系的政策建议。

关键词:地震灾害;地震保险;风险分散;损失补偿;日本模式

中图分类号: F840.64 文献标识码: A 文章编号: 1000-0844(2010)03-0248-05

Analysis on Earthquake Loss Compensation Systems in Japan and China

QI Chao, CHEN Fang-zheng

(College of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: Earthquake disaster is one of the most serious disasters, which may result in heavy casualty and economic loss. Earthquake insurance has become the important way to manage significant disastrous risk in developed countries. Among them, the manage model of earthquake insurance in Japan has its distinguishing feature. But in China, as a socialized system for disaster loss allocation, insurance has not played its constructive role. In this paper, the allocation mechanism of earthquake disaster loss and earthquake insurance model in Japan are introduced. The current allocation mechanism of earthquake disaster loss in China is analyzed also. Learning Japan's experience as reference, the suggestion for constructing China's earthquake risks transfer mode is presented, it should include the role of government, the development of insurance market and the idea of calamity-stricken people.

Key words: Earthquake disaster; Earthquake insurance; Risk diversification; Loss compensation; Japan model

0 引言

我国地处环太平洋地震带和地中海喜马拉雅地震带上,地震活动频繁。随着我国城市化进程的深入,人口聚集度不断增加,多数城市基础设施建设及安全防范技术滞后于经济社会发展的现实需要,加剧了地震灾害损失。尤其是2008年5月12日发生在四川汶川的大地震,直接经济损失超过8000亿元人民币,直接严重受灾地区达10万km²。而我国的重大灾害保险研究和发展与发达国家相比仍很薄弱,重大灾害损失保障体系尚未有效建立。

在国外,除了政府补偿及国际援助外,地震保险

已成为各国地震灾害损失补偿的又一重要途径。岛国日本受地理环境的影响,地震灾害频繁发生。日本政府建立了一套相对完善的地震应急管理体制,其中针对地震灾害财产损失补偿模式独具特色,值得我们借鉴。本文概要介绍日本的地震保险运行模式,通过汶川地震分析我国的地震损失补偿机制,并对今后建立我国的地震灾害保险体系提出建议。

1 日本地震灾害损失补偿机制借鉴

依据日本“灾害对策基本法”,日本灾害管理主体包括中央政府、都道府县政府、市町村政府、指定

公共机关和公共事业,如与灾害应对有关的运输、电力、煤气、宣传等机构^[1]。

日本中央政府负责拟定及实施灾害应对基本计划,综合调整地方自治团体与公共机关灾害应对事务的推进,合理分配灾害对策经费负担,监督地方自治团体进行地区防灾计划的拟定与实施。“都道府县”这一层次的地方自治团体负责拟定并实施该地区灾害应对计划。“市町村”作为最接近地方居民的基础自治团体,负责实施防灾活动。各层级明确,且多元化合作。当需要进行跨区域协调时,由两个以上都道府县或市町村辖区联合成立“防灾委员会协调会”^[2]。地震灾害发生后,日本对于受灾区域经济恢复及地区重建、灾区损失补偿体系主要包括两个层次:政府灾后恢复重建对策及地震保险体系。

1.1 日本政府灾后救济补偿对策

地震灾害发生后,日本由政府实施的灾害恢复措施主要包括:灾害恢复项目即受灾的公共基础设施、教育设施、福利设施和农林渔业设施的恢复或者由中央政府直接执行,或者由中央政府提供补贴给地方政府,由地方政府执行;对于遭受损失的从事农业、林业或渔业生产者,中小企业主和低收入者均有资格以相对宽松的申请条件从政府获得低息的灾害救济贷款;对于从事农业、林业或渔业经营者可获得来自政府的灾害损失补偿,以及地震保险赔付;对受灾者采取减免税及延缓缴纳收入税和财产税的政策;对于受灾的地方政府,采取诸如转移特别税收分配等措施,并允许发行地方债,必要时政府对地方政府提供援助;通过灾害吊唁金、灾害慰问金、受灾者生计恢复支持金以及灾害救济金和民生福利金等贷款,为受灾者提供生计恢复援助^[3]。此外,在日本政府部门中,国际援助事业团(JICA)、国际援助银行(JBIC),以及外务省在灾后的技术援助和资金援助方面也扮演重要的角色。日本红十字会为首的民间团体也会在灾害发生后提供各种紧急援助^[4]。

1.2 日本地震保险体系

1966年日本“地震保险法”的制定通过标志着由政府 and 私人财产保险公司共同经营的地震保险制度的产生。该法规定日本地震灾害保险体系分为家庭保险和企业保险。对于住宅与家庭财产的地震保险,由保险公司和政府共同运营,并对保险合同的标的免赔额和保险金额等均作了一定的限制^[5]。企业地震保险则由商业保险公司独立经营,政府并不参与。

日本地震灾害保险对象为能获得赔偿的损害,

指直接遭受地震、火山、海啸以及由此引起的火灾、损坏、掩埋或流失等造成的房屋建筑及财产的损害,损害程度包括全部毁坏、半毁和部分损坏。按照日本地震保险法的规定,日本的地震灾害保险期限分成3种类型:短期保险、1年期保险和长期保险(通常指2至5年)。日本地震保险的责任范围包括地震所造成的保险对象的直接损害、埋没、火灾和冲毁所造成的保险财产的损失。但诸如属于蓄意破坏或由于严重疏忽或违反国际法而造成的损失和破坏、由于战争或叛乱而引起的损失和破坏、地震发生10天以后而发生的损失和破坏、保险标的物的遗失或被盗等情况则不属于地震灾害保险责任范围。日本地震保险费由日本非寿险费率组织根据相关非寿险组织法计算得出。在日本,地震保险是以承保住宅和家庭财产的火灾保险的可选附加险的形式存在,不能单独投保。按照日本地震保险法的规定,地震保险赔付金额在火灾保险总金额的30%~50%之间,最高赔付限额为房屋5000万日元,家产1000万日元^[6]。

此外,日本政府在2006年的税制修订中建立了新的所得税抵用地震保险费用的体制^[7]。规定承保地震保险的纳税人可以从总收入中分别扣除5万日元作为个人所得税的应纳税所得额,扣除25万日元作为地方居民税的应纳税所得额。以此支持民众通过自助努力预防地震灾害。

根据日本地震保险法的规定,其家庭财产地震保险的承保主体包括各保险公司、再保险公司和政府三方。具体操作模式为,保险公司先直接承保家庭财产的地震保险业务,然后全额分给各保险公司参股成立的地震再保险公司(JER)。地震再保险公司自留一部分后,原保险公司再根据各自的地震风险准备金、地震险保费市场份额和资本金额三个因素,按一定比例进行分配,对于超出地震再保险公司和直接承保限额的部分则由国家承担(图1)。各保险公司的再保险费和运用收益均被寄存在地震再保险公司。其赔付流程与投保流程基本相似,资金的流向则相反。

按照日本地震保险法的规定,地震灾后各方视损失情况确定具体的赔付责任。根据2008年4月最新调整的赔付标准,具体比例为:如果总损失金额在100亿日元以下,属于初级灾害损失,由再保险公司全额赔付;如果总损失超过100亿日元,且低于17300亿日元,属于中级灾害损失,超过100亿元部分由再保险公司和原承保公司承担50%,政府

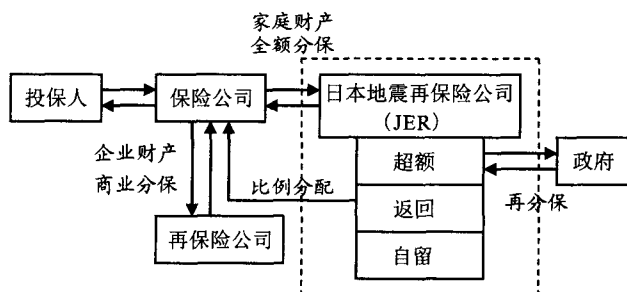


图1 日本地震保险运行模式

Fig. 1 Earthquake insurance model in Japan.

承担50%；如果总损失超过17 300亿日元，则属于高级灾害损失，超过17 300亿日元部分由政府承担95%，保险公司和原承保公司承担5%；最高赔付总额为55 000亿日元，政府承担的最高责任为43 915亿日元损失赔付，日本再保险公司与原保险公司共同承担的最高责任为11 085亿日元损失赔付^[8]。可见，在这种制度设计中，从直接承保的保险公司、再保险公司到政府承担的责任都是有限的。

地震风险准备金由保险公司在保费收入中扣除所支付的保险赔偿金和经营费用后全部提存。同时规定地震风险准备金只能投资债券等风险小、流动性强的金融品种。

2 从汶川地震看我国现行地震灾害损失补偿机制

从我国目前情况来看，地震等重大灾害发生后经济恢复及损失弥补主要依靠国家财政补偿和民间捐助，和极少量的商业保险赔付。

(1) 政府财政补偿为主体。2003年3月十届全国人大通过的国务院机构改革方案明确规定全国救灾业务由民政部承担。对重大救灾决策由中央直接部署，政府各部门按照统一决策和职能分工负责，密切配合，组织实施。地方政府按照行政区域，由区域行政首长负责统一指挥救灾工作，对于救援物资在区域内实行统一调动和分配。灾后损失补偿模式上实行由国家财政支持为主的中央政府主导型。财政部门负责管理财政预算的救灾款项预算、决算、拨付并监督执行，并会同税务部门制定和落实灾区免税等优惠政策。

汶川地震后，根据国务院决定，民政部、财政部、住房和城乡建设部等部门研究制定了中央临时生活救助、后续生活救助、倒塌房屋恢复重建等政策。中央财政对因灾无房可住、无生产资料和无收入来源的困难群众，按每人每天补助10元钱和1斤成品

粮，孤儿、孤老、孤残人员每人每月补助600元的标准给予补助，补助期限为三个月。据民政部、财政部统计资料显示，截至2008年底，中央财政共下达汶川地震受灾群众生活救助资金417.94亿元，共救助受灾困难群众922.44万人。

(2) 非政府组织等民间捐助成为灾后损失补偿的重要组成部分。在我国主要包括社团及公益性组织，如中国红十字会、中华慈善基金会、中国青少年发展基金会等一些大型的非政府组织，以及来自企业、社会公众和国际组织的捐助。汶川地震后，据统计截至2008年9月25日12时，全国共接收国内外社会各界捐赠款物总计594.68亿元，实际到账款物594.08亿元，其中国家电网、荣程钢铁、台塑集团、恒基地产和中国石油等各家企业捐助金额均超过1亿元人民币。同时，国际社会也提供了各种形式的支持和援助，截至2008年7月18日，外交部及中国各驻外使领馆、团共收到来自外国政府、国际和地区组织、外国驻华外交机构和人员、外国民间团体、企业、各界人士以及华侨华人、海外留学生和中资机构等捐资共计17.11亿元人民币。

(3) 商业保险赔付在承担灾害损失方面严重缺失。根据《国家汶川地震灾后恢复重建总体规划》提供的数据表明，汶川地震造成直接经济损失8437.7亿元人民币，其中工业企业直接经济损失961.8亿元，农业直接经济损失404.2亿元，而恢复重建资金总需求约为1万亿元人民币。截至2008年底的统计数据显示，仅获得来自保险业的赔付18.06亿元，占比仅为0.2%。虽然在地震理赔中保险公司基本上都给予应赔尽赔、启动快速理赔绿色通道等服务，但由于灾区投保率比较低，2007年四川全省保费仅211.91亿元，财产险和人身险的保险深度分别为0.89%和2.3%，低于全国水平。对于汶川地震灾后损失补偿来说保险业赔付仍是杯水车薪。

从国际上看，2007年全球保险业承担了40%的重大灾害损失。我国2007年全年保险业保费收入7035.76亿元，年底保险资金运用余额达到2.7万亿元，接近2008年灾后恢复重建资金需求的3倍。可见，我国保险业的重大灾害损失保障水平不仅与国际平均水平相差甚远，而且低于国内保险业的损失保障能力。

(4) 灾害风险仍主要由受灾民众自担。政府对重大灾害的灾后补偿机制，过多的强调系统整体的公平性，而忽视了个体的自主选择。民众的收入水

平与教育程度直接决定其灾害认知,而对于灾害的风险程度判断进一步决定其减灾意愿与行为决策^[9]。在面临灾害风险时受灾群众主要依赖政府的拨款、社会捐助而缺乏灾前对风险的分散意识。财政支出的有限性又决定了受灾群众最终仍然要自己承担损失的主要部分。由表1可以看出,从2001

年到2006年灾民自担损失所占比例一直高达90%左右。地震灾害多发地区经济基础的薄弱和自然条件的严酷为灾后恢复重建工作带来极大的难度^[10]。高额的风险自担不但减缓了受灾地区的经济恢复,而且使受灾群众灾后返贫几率大幅增加。

表1 近年中国灾害损失分担情况(单位:亿元)

种类	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
各类自然灾害直接经济损失	1 942.2	1 500	1 886	1 600	2 042.1	2 528.1
国家救灾财政支出	89.99	141.63	217.69	266.58	324.22	345.89
灾民自担损失	1 852.01	1 358.37	1 668.31	1 333.42	1 717.88	2 182.21
灾民自担损失所占比例	95%	90%	88%	83%	84%	86%

3 启示及对策:建立中国地震灾害损失补偿系统机制

建立地震灾害损失补偿体系,应当改变传统模式的政府灾后救助为主,政府财政负担沉重,保险赔付严重不足的格局。本文提出一种由政府主导、多方参与、充分发挥地震保险、再保险公司作用的损失补偿机制(图2)。

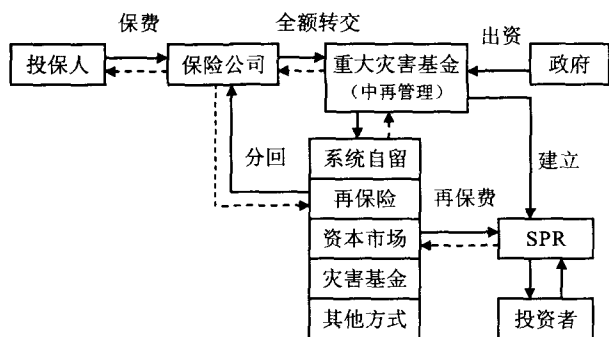


图2 中国地震灾害保险补偿体系模式

Fig. 2 Earthquake insurance model in China.

(1) 实现政府主导的多方参与,改变管理模式单一现状

在日本的灾后补偿体系中,政府更多的扮演政策导向和财税补贴的角色。而我国现行的地震灾害单一政府补偿模式作为一种非契约性补偿存在滞后性和失效性。救灾资金只能占有限的政府财政收入预算支出的较小比例。表1显示,巨额的损失金额中政府的救灾财政补偿仅占10%左右。此外,救灾资金存在的多头管理现象^[11]加剧了财政补偿模式中的腐败问题。灾害发生后地方政府往往夸大受灾程度虚报救助或将救灾款项截留他用,据报道2003年7月在云南楚雄彝族自治州大姚县境内发生里氏6.2级地震,造成50多万人受灾,中央财政下拨1.2

亿元特大自然灾害救济补助费,但国家审计署发现其中有5 174万元滞留在大姚县级财政,有4 111万元救灾资金被挪用,用于平衡预算、兴建楼堂馆所及招待费开支等,真正救灾款项利用不足3 000万元。

实施多层次、多渠道的地震灾害保障模式,包括资金注入、优惠贷款、保费补贴等多种方式。政府和保险公司对重大灾害风险的合作管理模式下,选用各类新型金融工具作为重要补充。可以选择对民生影响重大的家庭固定财产保险进行试点。通过再保险的方式建立全国统一的重大灾害保险基金,一旦发生地震等重大灾害,有助于实现资金流的高度集中和大范围内的统一协调使用,充分发挥国内国际资本市场与保险市场应对灾后巨额赔付的能力。

(2) 建立和完善重大灾害补偿制度体系,再保模式下寻求新突破

除了政府必要的政策倾斜和财税补贴之外,地震保险是日本灾后补偿资金的关键来源。但在我国鉴于保险业实际承保能力与技术限制,国家在20世纪90年代分别对地震等重大灾害风险采取了停保或严格限制承保政策,以规避经营风险。我国保险业普遍存在商业保险公司资本金规模小、盈利水平低,对于重大灾害风险损失的财务承受能力有限,缺乏充实初始资本金的融资渠道。一旦重大灾害发生,保险公司的惜赔现象也比较突出。另外,我国的再保险市场与国际再保险市场衔接不畅,再保险的国际分保渠道缺乏。

建立和规范地震灾害保险,需要为满足不同投资者的需求而按照利率期限结构、本金和利息的重新安排或风险的重新分配等进行对现金流进行重组,并成立具有独立法人资格的特设再保险人SPR。此外,还需确立相关法律法规,有效保障有关重大灾害保险的制度化运作;建设行业专需人才的接续性梯队结构;以完善的财税制度,解决重大灾害保险证

券化过程中的合法性、盈利性和流动性问题,降低重大灾害保险证券化的融资成本。

(3) 减小市场挤出效应,增强民众自主防灾能力

根据风险偏好原理,地震等重大灾害风险因其发生概率小、损失幅度大的特点,人们在对购买保险存在侥幸心理。此外,来自政府和社会力量的主导性救助也纵容了公众的防御意识薄弱。政府财政救济金额的有限容易导致受灾民众受益不均,从而加深民众对重大灾害保险的“挤出效应”,降低市场对重大灾害保险的需求。而在日本,由于所得税抵扣等一系列优惠政策的出台促使地震保险的参保率和覆盖面都很高。

总之在地震灾害损失补偿系统机制中,从政府角度,在对受灾群众进行适当补偿的同时更加关注对商业保险公司的鼓励和扶持,进行积极的政策导向,推动保险市场的广泛参与。从保险公司角度,一方面向国内或国外商业再保险公司实施传统的分保模式,降低自留风险,另一方面积极参与资本市场流通,实现资本市场的风险证券化。从群众角度,需要提高风险事前防范意识,培养自主防灾减灾观念。通过三方联动体系的系统运作,有效实现地震灾害风险的社会分散效应及灾后损失补偿。

[参考文献]

- [1] 姚国章. 日本灾害管理体系:研究与借鉴[M]. 北京:北京大学出版社,2009.
- [2] Government of Japan. National Report of Japan on Disaster Reduction for the World Conference on Disaster Reduction[EB/OL]. [2005-01-18]. <http://www.unisdr.org/eng/mdgs-drr/national-reports/Japan-report.pdf>.
- [3] Government of Japan. Disaster Countermeasures in Japan, a publication of the Cabinet Office[R]. 2005.
- [4] Early Warning Sub-Committee of the Inter-Ministerial Committee on International Cooperation for Disaster Reduction. Japan's Natural Disaster Early Warning Systems and International Cooperative Efforts[R]. 2006.
- [5] 滕五晓,加藤孝明. 日本地震灾害保险体制的形成及其问题[J]. 自然灾害学报,2003(12):93-99.
- [6] Hiroaki Tsubokawa. Japan's Earthquake Insurance System[J]. Journal of Japan Association for Earthquake Engineering, 2004, (4):3-5.
- [7] Cabinet Office, Government of Japan. Disaster Management in Japan[EB/OL]. [2008-06-15]. <http://www.bousai.go.jp/panf/saigaipanf.pdf>.
- [8] 滕五晓,加藤孝明,小出治. 日本灾害对策体制[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2003.
- [9] 苏筠,尹衍雨,高立龙,等. 影响公众震灾风险认知的因素分析——以新疆喀什-乌鲁木齐地区为例[J]. 西北地震学报,2009,31(1):51-56.
- [10] 石玉成,卢育霞. 汶川8.0级地震甘肃灾区震害特点及恢复重建对策[J]. 西北地震学报,2009,31(1):1-7.
- [11] 赵要军,陈安. 公共财政应急支持体系构建——以云南大姚地震为例[J]. 西北地震学报,2008,30(2):113-116.