

全国保险专业学位研究生教育
指导委员会推荐阅读书目

王 和 ◎ 著

保险的逻辑

(下册)

LOGIC OF
INSURANCE

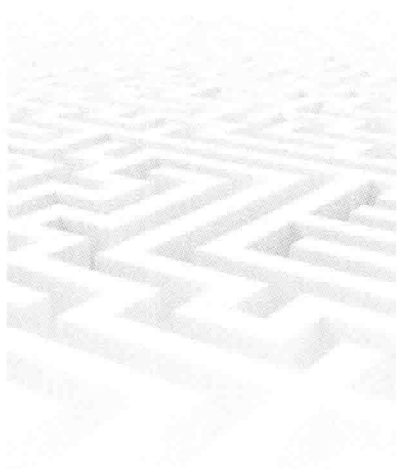
 中国金融出版社

保险的逻辑

(下册)

王 和◎著

 中国金融出版社



下 册
VOLUME TWO

I. 巨灾保险

巨灾保险制度建设，并没有许多人想象的那么难。

应赋予“举国体制”以新的内涵。举国，不再仅是举政府和财政之力。

逐步实现“藏救灾能力于市场，藏灾后重建能力于民”的新举国体制。

巨灾保险在现代社会风险管理中具有重要作用。

政府主导固然需要一定的财政资源投入，但政策引导更重要。

前期的政府主导和投入，目的是起到一个“引子”的作用，是为了最终的退出。

风险是客观存在的，风险的存在固然可怕，但漠视风险的存在更可怕。

居安思危，更不应当仅仅是一句口号！

对建立我国巨灾保险制度的思考

2004年12月26日印度洋发生惊天大海啸，海啸由印度洋海底盆地的地震引起，以800公里的时速，横扫南亚的印度尼西亚、斯里兰卡、马来西亚、印度、泰国、马尔代夫，直到非洲东岸。海啸造成的人身伤亡和财产损失震惊世界！截至2月5日，在印度洋海啸中罹难者总数已逾30万人，受伤人数已超过百万，有数百万计的人流离失所，此外，海啸造成的各种经济损失更是难以估量。

随着海啸余波的渐渐平息，灾区人们心中的伤痛也将慢慢抚平，但印度洋地震海啸给世人的警示不应当被忽视和忘却。世人，尤其是正在建设一个富裕和文明社会的中国人更应当通过这次事件引发一些积极的思考，其中一个重要的课题就是如何建立一个符合国情的巨灾保障体系。

一、我国面临着严峻的巨灾风险

（一）我国属于巨灾风险高发国家

巨灾风险一般是指可能给人类社会造成巨大经济损失和严重人员伤亡的风险，通常包括地震、洪水、热带气旋等破坏力强大的自然灾害现象。各国对巨灾风险并没有一个统一和明确的定义，大都是根据本国实际情况对巨灾风险进行定义。如美国的保险服务局（ISO）按照1998年的价格水平，将巨灾风险定义为：导致财产直接保险损失超过2500万美元并影响到大范围保险人和被保险人的事件。

我国因幅员辽阔，气候多变，自然环境及地质构造复杂，因而是世界上自然灾害最严重的少数几个国家之一。据联合国有关统计资料显示，20世纪全世界54次最严重的自然灾害中，发生在我国的就有8次，其中地震、洪

水、台风带来的损失最为惨重。仅以地震为例，20世纪我国共发生六级以上的破坏性地震650多次，造成数亿人受伤，59万人死亡，1000余万间房屋被毁，经济损失达数千亿元。其中1976年7月发生在唐山的里氏7.8级大地震，更是造成24.3万人死亡，超过100亿元人民币的直接经济损失。根据我国的《减灾规划》，一般年份，全国受灾害影响的人口约2亿人，其中死亡数千人，需转移安置约300万人，农作物受灾面积4000多万公顷，倒塌房屋300万间左右。随着国民经济持续高速发展、生产规模扩大和社会财富的积累，同时，由于减灾建设不能满足经济快速发展的需要，自然灾害损失呈上升趋势。按1990年不变价格计算，自然灾害造成的年均直接经济损失为：50年代480亿元，60年代570亿元，70年代590亿元，80年代690亿元，进入90年代以后，年均已经超过1000亿元。可见我国的巨灾风险的特点是：一方面灾害种类多，发生频率高，分布地域广；另一方面人们风险意识弱，灾害防御体系差，抵御灾害能力弱，因此，巨灾风险形势严峻。

（二）随着人类社会的进步与发展，巨灾风险不仅没有降低，反而增加

人类社会发展的历史，也是一个与巨灾风险抗争的历史。人们总是希望通过各种形式的努力，包括应用各种先进技术来减少、甚至消灭巨灾风险。但科学技术的发展和人类社会的进步给我们带来的不是风险的减少，而是增加，同时，风险事故可能造成的损失越来越大。究其原因，一是尽管人们一直在与风险做不懈的斗争，结果是既有的风险在一定程度上减少了，而新的风险又产生了。二是在人类社会的发展过程中，特别是由于人为因素对自然生态环境的破坏，巨灾风险不仅没有降低，反而增加了。例如，地球的温室效应导致洪水和热带气旋的发生概率增加；又如，一些大型水电站的兴建，使水库成为一个新的地震诱发原因。三是随着社会现代化和城市化进程，人口和社会财富的不断增加和集中，巨灾可能带来的经济损失将越来越大。以唐山为例，1976年大地震造成的死亡人数为24.3万，占当年人口总数540万的4.5%左右，而2003年唐山市的人口已经达到了706万，如果按同样的死亡率计算，则地震的死亡人数可能达到32万。另外，大地震导致的经济损失为100亿元左右，是1975年唐山市GDP（21.6亿元）的大约5倍，而2003年唐山市的GDP已经达到了1295亿元，按照等比推测，如果大地震发生在今天，经济损失则可能达到6500亿元。我们还可以以另外一个事例为佐证：在地震防御体系十分完善的日本，1995年1月发生的阪神地区大地震，还是造成了高

达1000亿美元以上的经济损失，虽然其地震的强度（里氏7.2级）与唐山地震相当，但经济损失却是唐山地震损失的80倍。

二、我国巨灾保险制度建设的现状与问题

（一）我国巨灾保险制度的历史

我国巨灾保险制度的建设与发展大致可以分为两个阶段：第一阶段是巨灾保险试水时期。在新中国成立之后，1951年中央人民政府政务院作出了《关于实行国家机关、国营企业、合作社财产强制保险及旅客强制保险的决定》，在中国人民保险公司的具体推动下，到1952年底，国家机关、国营企业、合作社的绝大多数财产都办理了保险，而这些保险的责任范围已包括了地震等巨灾风险。同时，为了保障农业生产安全，我国的一些省份还开展了以大牲畜和农作物为对象的农业保险，为农业生产提供巨灾风险保障。但是，由于历史原因，1959年我国全面停办了国内保险业务，刚刚建立起来的我国巨灾保险制度就这样夭折了。第二阶段是巨灾保险恢复时期。改革开放以来，1979年国务院决定逐步恢复国内保险业务，1980—1995年是我国巨灾保险的恢复时期。在这个时期，针对我国企事业单位的财产保险、机动车辆保险、船舶保险、货物运输保险的责任范围均包含了洪水、地震等巨灾风险。同时，居民家庭财产保险的保障范围中包括了各类巨灾风险。另外，在这个时期，我国的农业保险也得到了快速发展，为农业生产的巨灾风险提供了保障。因此，从这个时期的保险供给看，巨灾保险的体系建设已经初步完善。但从1995年开始，我国保险行业监督管理机构从控制和防范保险公司经营风险的角度出发，要求保险公司停办地震保险，因此，我国保险业提供的各类企业财产保险和家庭财产保险中均将地震风险列为除外责任，巨灾保险制度的建设遭遇新的危机。

（二）我国巨灾保险制度的现状与存在的问题

目前，我国巨灾保险制度的建设虽然遇到了一些困难和波折，但也并不像有些学者批评的那样，“我国巨灾保险产品供给属于一片空白”。笔者认为，这种说法是不全面的。从产品的角度看，在我国保险行业提供的大多数保险产品的责任范围中是包括了地震等巨灾风险的，如工程保险、船舶保险、飞机保险、货物运输保险以及各类人身保险。而其他巨灾风险，如洪水、台风等一直是各类保险产品的承保风险。目前，存在的问题一是针对企

业各类财产的保险和针对居民家庭财产的保险不能提供地震保障；二是针对巨灾风险的农业保险处于不断萎缩的状态。我国巨灾保险制度建设的一个关键问题是解决全社会的保险意识问题，即自觉接受保险制度，主动购买保险。通过对1998年长江特大洪水的损失情况分析，我们就不难看出这方面存在的问题：当年水灾造成的损失为2484亿元，但保险公司的赔偿仅为30亿元，大约是社会总损失的1%。可见问题的关键是投保财产的比例过低，使得绝大多数财产损失得不到保险赔偿。

三、建立我国巨灾保险制度的建议

（一）明确我国建立巨灾保险制度的基本思路、原则和政策

作为巨灾保障体系的重要组成部分，我国巨灾保险制度的建设一直处于研究和讨论阶段，迟迟未能全面启动的一个重要原因是关于建立巨灾保险制度的基本原则和指导思想不明确，其核心是在巨灾保险体系的建设中政府职能的定位问题。在我国经济体制的改革和完善过程中，特别是在进一步转变政府职能、推动公共财政制度的过程中，一些人片面地认为政府就应当简单地退出。在这种思想影响下，巨灾保险制度的建设似乎就成了商业保险公司的事。从市场经济制度的原理看，社会的巨灾保险属于公共或准公共产品范畴，这种产品的供给需要公共资源的配给，而政府是掌握和控制公共资源的主体，离开了政府，或缺乏政府的实质和有效推动，巨灾保险制度的建设就是一句空话。为此，笔者认为，首先，应当明确政府主导的基本思路，国家应当设立专门的机构，协调和推动我国巨灾保险制度建设工作；其次，应当投入和配给一定的公共资源，这种资源包括了资金和政策，各级财政均应当对巨灾保险制度的建设予以一定的资金投入，建立巨灾保险的后备基金，同时，对于经营巨灾保险的单位予以税收减免政策，引导和鼓励社会力量参与巨灾保险制度建设。

（二）加快研究确定我国巨灾保险制度建设规划

巨灾保险制度的建设是一个系统和复杂的工程，而绝不仅仅是一个巨灾保险产品的开发和推出。从国外的经验看，巨灾保险制度的内涵十分宽广，它既涉及经济领域，也涉及法律领域；既包含了强制保险，也包含商业保险；既需要政府部门的引导和推动，也要有税收政策的鼓励；既需要商业保

险公司的积极参与，也需要财政资金的支持；不仅涉及保险市场领域，还涉及资本市场领域。这些内涵既相互独立，又相互交错、相互影响。因此，国家需要尽快研究确定我国巨灾保险制度建设的整体规划，通过规划明确制度建设的总体框架，包括指导思想、基本原则、总体要求、体系结构和内容、各个子体系之间的关系以及推进的步骤、措施与安排等。通过建设规划能够进一步明确职责，协调各个方面的力量，确保巨灾保险制度的建设有序、协同推进。

就地震风险而言，笔者认为，应当根据我国的国情，建立不同层次、形式多样的风险化解机制。所谓不同层次是指地震风险的化解应当建立国家、个人、保险公司三个层面的化解机制。国家通过制定《地震保险法》、建立地震基金的方式，为社会提供一种基础性的保障，这种保障的特点是“广覆盖、低保障”。国家基础性保障之外的风险剩余由个人自行安排，其可以采用自留的方式，包括积极的自留和消极的自留，也可以采用转移给保险公司的方式。所谓形式多样是指可以采用强制保险，也可以采用商业保险；除了采用传统保险形式外，还可以采用巨灾风险证券化技术；既可以利用国内市场，也可以考虑利用国际市场。

国家提供的强制性和基础性的地震保险可以委托保险公司代办，这样有利于地震商业保险的推广和普及。国家应制定《强制地震保险实施细则》，明确强制地震保险经营的原则、基本条款、费率、税收、准备金、代理费等，各家保险公司在统一规则下代办强制地震保险。强制地震保险的关键问题是准备金的提取与管理，笔者建议采用虚拟集中的方式进行管理，即国家建立一个虚拟性质的准备金总账户，各家保险公司设立专门的分账户，日常的资金管理由各家保险公司根据严格的规则，在分账户内进行，一旦发生地震巨灾损失，国家可以在总账户内进行资金调剂。这样一方面能够减少资金管理的成本，另一方面有利于调动保险公司的积极性。

（三）加大政府对于巨灾保险制度的投入和参与

巨灾保险制度的建设离不开政府的投入和参与，而投入并不仅仅局限于财政资金，更多的应当是一些非资金形式的公共资源。长期以来，由于计划经济体制的影响，人们对于巨灾风险及其损失的处理，存在一种对政府的依赖惯性，“一切找政府”的思想根深蒂固。因此，制约我国巨灾保险制度建设的最重要因素之一是人们的风险意识淡薄和依赖思想。政府除了要加大

风险意识教育和宣传力度外，更需要通过一定的行政手段推动巨灾保险的推广与普及。具体讲，对于一些财政资金项目，国有资产应当强制要求办理巨灾保险；对于银行贷款项目，应当在贷款合同中明确巨灾风险管理问题；对于高风险区域，应制定更加具体的巨灾风险管理办法。同时，巨灾保险制度的建设需要法律保证，因此要加快我国的巨灾保险法律体系的建设，尽快制定颁布《地震保险法》《洪水保险法》等。另外，解决巨灾风险的一个核心问题是资金，政府应统筹解决资金问题，一方面可以通过强制巨灾保险和商业保险等方式聚集资金，另一方面应当在各级财政中，按照一定的比例和规则，逐步建立巨灾保险基金。

（四）保险公司应当在巨灾保险制度建设中发挥应有的作用

在我国保险业改革不断深入的形势下，在保险公司参与巨灾保险制度建设问题上出现了一些模糊、甚至是错误的认识，其中最为典型的是简单地认为保险公司是普通的市场主体，尤其是在实行了股份制改造之后，公司应当以追求盈利为主要目标，以股东利益最大化为经营宗旨。在这些认识的影响下，一些保险公司对于巨灾保险制度的建设持消极和观望态度，不愿意投入，更不想承担风险。笔者认为，出现这些现象的根本原因是缺乏对于现代保险公司职能的深入研究和认识，更多的是用传统和狭隘的思维去理解和认识保险公司的职能和责任。此外，更重要的是如何认识在市场经济环境下，企业的社会责任问题。

我国的保险公司应当在一个更高的高度去理解和认识巨灾保险问题，应当认识到保险公司作为社会的一分子，无论从社会分工的角度，还是从社会成员的性质看，均应当积极地参与巨灾保险制度建设。从社会分工的角度看，保险公司具有风险管理的专业优势，能够也应当在巨灾保险方面有所作为，而巨灾保险市场对保险公司而言也是一个潜力巨大的业务领域。从社会成员的角度看，现代企业应当正确地认识企业的社会责任，认识到企业自身利益与企业社会责任之间的关系，尤其是在构建和谐社会的总体思路下，保险公司在巨灾保险制度建设过程中应当承担的责任。

（五）加快金融体制改革，为巨灾保险制度建设创造条件

在我国的巨灾保险制度建设过程中，存在的一个突出问题是巨大的需求与有限的供给之间的矛盾。从国外的经验看，巨灾风险证券化是解决这一矛盾的有效手段。国际资本市场的规模高达60兆美元，远远高于保险市场，

因此,20世纪90年代人们就开始利用巨灾风险证券化技术,通过资本市场化解巨灾风险,并取得了良好的效果。我国也应当学习和借鉴这些先进的技术和经验。笔者认为,第一步可以政府的巨灾保险基金为载体,发行国家地震债券,将巨灾风险转移到资本市场,实现更大范围的风险分散,解决巨灾风险化解过程中的资金制约问题。另一方面,推出巨灾债券,对于完善资本市场的产品结构、实现投资风险管理提供了途径和可能。目前我国资本市场存在的一个重要风险是系统风险,而与自然灾害风险关联的巨灾债券,能够实现与传统资本市场系统风险的对冲,为投资组合技术的实施提供了产品环境。目前,国家有关部门应当研究和解决金融监管体制的改革与创新问题,只有解决了制度和环境方面的制约因素,巨灾保险的创新与发展才有基础和保证。

(六) 加强巨灾保险的国际交流与合作

巨灾风险和巨灾保险的性质决定了人们应当学会在更大的范围内思考 and 解决巨灾风险管理问题,笔者认为,这种“更大范围”应体现在技术和经济两个方面。技术层面主要是巨灾风险成因研究以及预警系统建设方面,需要更大范围的国际合作,需要各国政府和科学研究工作者的合作。例如国际减灾十年的活动,就是通过这一活动推动国际间的交流与合作;又如在印度洋大海啸之后,今年1月,联合国、东盟各国以及美国等相关国家的专家在北京召开了“海啸预警研讨会”,会议决定进一步加强在海啸预警方面的合作,并在2006年之前建成“印度洋海啸预警系统”。同时,各国的保险业人士也应当加强在巨灾风险化解方面的研究与合作,特别是交流在巨灾保险制度建设方面的经验和技术。经济层面则是巨灾风险的化解最终还是体现为资金。保险经营的经济学基础是大数法则,因此,化解巨灾风险不能仅仅局限于一个国家的范围,应当在一个更大的范围内实现一种风险的分散与平衡。首先,应当充分利用国际再保险机制,通过与国际再保险业的交流与合作,利用国际再保险渠道实现更大范围的风险分散。其次,应当注意利用国际资本市场,通过巨灾风险证券化技术,将我国的巨灾风险向国际资本市场转移,实现更广领域的风险分散。

我国地震保险方案研究

我国是一个地震多发国家，因此，作为国家地震灾害保障体系重要组成的地震保险问题一直是人们关注的焦点，特别是近年来，随着社会和经济的发展，国家更加重视地震保险制度建设问题。1997年颁布的《中华人民共和国防震减灾法》规定：“国家鼓励单位和个人参加地震保险”。温家宝总理在2003年就明确指示：深入研究地震保险方案，加快推进震灾保险体系建设。在2006年国务院颁发的《关于保险业改革发展的若干意见》中要求：建立市场化的灾害、事故补偿机制，对完善灾害防范和救助体系，增强全社会抵御风险的能力，促进经济又好又快发展，具有不可替代的重要作用。国家相关部门一直致力于我国地震保险制度建设方面的研究，特别是中国保监会成立之后，开展了更加深入和系统的研究，并提出了建设性的方案。但由于我国的幅员辽阔，差异很大，且情况复杂，加上地震保险制度的建设涉及方方面面的问题较多，协调难度较大，所以，地震保险制度迟迟未能付诸实施。

这次四川汶川大地震再一次给我们敲响了警钟，同时也提示我们：地震风险，包括大地震风险是客观存在的，而地震灾害将给人民的生产和生活造成严重破坏，甚至导致人们因灾返贫，并给国家的经济造成系统性的影响。战胜灾害，我们除了要有信心和勇气外，还要有坚实的物质基础，需要有经济储备与保证，因此，地震保险制度建设已刻不容缓。长期以来，在我国的地震和巨灾保险制度建设过程中，存在的突出问题是“三多三少”，即务虚多，务实少；研究国外多，结合国情少；建议想法多，方案行动少。为此，笔者希望从我国现阶段的实际情况出发，从实际操作层面着手，就我国地震保险制度，特别是城市居民住宅地震保险制度的建设，提出一个具体方案。

一、确定几个基本方针

（一）国家主导，市场运作

从全世界的实践情况看，各个国家的地震保险制度的建设均是由政府主导推动的，其中最重要的原因是政府是地震损失的“最终承担者”，政府要使自己这个“最终承担者”的责任和压力降低，就必须在其承担责任之前，构筑起多道防线，构筑起一个“安全网”，地震保险制度无疑是这个“安全网”的重要内容。同时，一个国家的地震保险制度的建设涉及国家管理的方方面面，必须，也只有政府才能够进行协调和干预。此外，在具体的制度建设和运行过程中，应当更多地采用市场机制。从大多数国家的实践看，采用政府机构直接运行和管理的效果往往不好，相对效率低，最终也都采用向“民营”的方式转轨。在我国政府行政体制改革的大背景下，特别是在推行公共财政理念的过程中，应当考虑将政府的救灾功能“外包”，通过市场化的运作模式，或者是在政府辅助下的市场化运作模式来建设我国的地震保险制度。

（二）统一规划，先分后统

一个国家地震保险制度的建设是一个系统工程，涉及众多领域和方面，因此，需要有一个完善的整体规划。这个整体规划的作用是：（1）明确方向。地震保险制度建设涉及许多方向性的问题，包括模式的选择等，通过这个规划，能够勾勒出我国地震保险制度的总体蓝图，使得涉及制度建设的各个方面有一个清晰的工作方向和目标。（2）形成合力。地震保险制度建设涉及的部门众多，工作繁杂，通过这个规划，能够明确各自的地位和职责，齐心协力，共同推动，使制度建设工作更高效。（3）确保系统性。国家地震保险制度是一个系统工程，系统性是其重要特征，通过这个规划，能够确保各个部门在开展工作中相互协调，最大限度地降低相互冲突和重复建设。在整体规划的基础上，根据我国的实际情况，可以采用“先分后统”的方法，即有条件的领域、部门和地区可以先行建设，形成各自的“子体系”，待时机成熟的时候，再逐步地进行统一。

（三）先易后难，逐步推进

由于我国的地区之间情况差异较大，部门的情况也存在不同，从过去工作的实践看，如果简单地强调全面参与，统一建设和同步推进，其结果是协调的时间成本巨大，严重影响工作效率。而且，有些方面的问题又

涉及其他的相关领域，这种错综复杂，相互关联，相互影响的工作环境，使得问题解决和制度建设的难度越来越大，结果就只能是久议不决和长期搁置。在新一轮的制度建设过程中，应当在整体规划的基础上，采用先易后难的方法，逐步地推进各项工作，即需求迫切，有条件和有积极性的地区和部门可以先行，逐步带动其他地区和工作；地震保险需要立法支持，但全国层面的立法难度大，周期长，能否采用地方立法和部门立法先行，等条件成熟的时候再推动全国立法；地震保险固然需要财政资源投入，但能够采用商业的模式解决的，先采用商业的模式解决，逐步推动，或者加大财政资源的投入。

（四）相对完善，尽快启动

一个国家的地震保险制度的建设是一项系统工程，尤其是放到中国这个大背景下更是如此，所以，如果要想把所有人的认识都统一，所有的问题都解决，所有的关系都协调，所有的条件都具备，那么，地震保险制度的建设势必是在不断讨论、协调、争议，甚至是扯皮中拖下去。从过去的实践看，任何一个国家的地震保险制度均不可能是尽善尽美和一步到位的，均存在着一个不断完善的过程，我们现在的突出矛盾是尽快启动制度建设，特别是这次四川汶川大地震，再一次给我们以警示：我国的地震保险制度的建设已经到了刻不容缓的地步，我们没有更多的时间做务虚的研究和讨论，而应当以更加务实的态度，立足中国的实际国情特点，在学习和借鉴国外先进经验的基础上，制定我国的地震保险方案，抓紧启动，并在启动和建设过程中不断地加以完善。

二、明确几个基本原则

（一）区分住宅与非住宅建筑物

我国的地震保险制度应仅针对个人，包括城市居民和农村农民所有的住宅，而不包括其他非住宅建筑物。从大多数国家的实践看，地震保险均仅针对住宅，基本的理由是居民作为一个个体，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，确保他们的基本生活条件能够得到保障，继而维护社会的稳定。非住宅建筑物主要是指企事业单位所有的建筑物以及公共设施等，这些建筑物的地震风险问题应通过市场化的方式解决，包括商业地震保险方案。

（二）区分城市居民住宅与农村农民住房

分别建立城市居民住宅地震保险体系和农村农民住房保险体系。从建立地震保险的角度看，我国城市居民住宅与农村农民住房具有很大的差异性，包括产权类型、建筑物特点、单位价值、支付能力等，因此，不应当，也难以将两者纳入同一个体系内，而应当分别建立。相对而言，城市居民住宅地震保险体系应当更市场化，公共资源的投入更多地体现为行政资源，体现为通过政府的协调和引导，推动制度和体系的建设；而农村农民住房地震保险体系的建立则需要更多的财政资源的直接投入，尤其是在一些经济欠发达地区。

（三）以省为单位建立地震保险体系

从我国的实际情况看，在地震保险体系建设过程中面临的难题之一是地区差异大：（1）幅员辽阔，地震风险程度差异大；（2）经济发达程度不同，经济价值分布情况差异大；（3）个人的风险承受和保费支付能力差异大；（4）经济总量不同，财政收入和承担能力差异大。因此，要想建立一个全国的地震保险体系存在基础性的障碍。同时，从国外的实践看，大多数国家虽然是以全国为“单位”建立地震保险体系，但这些国家均相对较小，就地震保险体系建设而言，与我国均存在不可比性。另外，美国地震保险体系也是以州为“单位”的，最有代表性的是加州地震保险制度。因此，就目前的情况而言，应当先推行以省为单位的地震保险体系，待条件成熟时，再建立全国统一的地震保险体系。

三、解决几个基本问题

（一）模式问题

在各国地震保险制度的建设过程中面临的首要问题就是模式选择，即采用什么样的模式建设国家的地震保险制度，即是官办，还是民办？还是官民结合？如果是官民结合，那么应当采用什么样的结合方式？是法定，还是自愿，还是“半法定”的方式？因此，在我国建设地震保险制度时，也首先要回答这个问题。从各国的实践情况看，官办肯定不是一个好的选择，或者说不是潮流和方向，但完全民办的方式也难以适应地震保险的性质和特点，所以，大多数国家均采用了官民结合的方式。但关键是回答如何结合，或者是采用什么样的方式进行结合。这个问题没有标准答案，不同的国家和地区，甚至是不同的时期，面临的环境、情况和条件均存在很

大的不同，应当在把握根本的基础上，结合实际，创造性地研究和制定解决方案。从我国的实践看，“政府主导，市场运作”是一种较好的模式。关于是否采用法定模式的问题，从大多数国家的情况看，更多的采用“半法定”的模式，即对所有投保普通家庭财产保险的，保险公司应当自动为其办理地震保险，或者说地震保险对普通家庭财产保险的投保人具有强制的约束力。但从我国的情况看，普通家庭财产保险的普及率较低，更重要的是大多数家庭对普通家庭财产保险缺乏内在需求，普遍认为就现在的住宅情况而言，基本上不存在除地震以外的其他风险威胁，如火灾、洪水、暴雨等，因此，在我国如果采用“自动附加”的方式可能行不通。但如果采用完全自愿，或者商业的模式，恐怕也难以在短时间内建立起我国的地震保险体系。笔者建议：我国的城市居民住宅地震保险的“半法定”，可以采用“法定基本，商业补充”的模式，实现“两个确保”，即对基本保障采用法定的形式，确保“基本保障广泛覆盖”目标的实现，确保社会的基本保障与稳定；在此之上根据不同地区，不同主体的需求和支付能力，采用商业的形式，确保满足差异化的需求，确保不断提升社会的总体保障程度。在此之上，可以根据实际情况和需要，建立“有限兜底”制度，即根据财政支付能力，通过发行政府地震债券等方式，形成一定的超额保障能力，在有限程度内，增强法定和商业体系经营的稳定性。

（二）承保能力问题

在各国地震保险制度的建设过程中面对的一个共同的问题就是承保能力，或者偿付能力问题。由于地震灾害的特点是损失巨大，特别是社会和经济日益发展的今天，一次巨灾可能导致的经济损失往往是巨大的，是一般的经济体，甚至是国家难以承受的。社会需要地震保险，而地震保险制度的设计者需要解决的问题是：如何确保切实、有效地承担责任。因此，在各国地震保险制度的建设过程中，需要面对的一个重点问题就是偿付能力的解决方案。从国外的实践看，分层技术是解决偿付能力的主要选择，即将可能面临的地震风险损失划分为若干“层”，不同的层，采用不同的解决方案，同时在各层内部还可以采用“横纵结合”的模式。从方式上看，可以采用共保、再保的模式；再保可以采用比例，或者非比例的模式；可以采用传统的再保，也可以采用非传统的模式；可以采用保险的模式，还可以采用金融创新的模式。从承担主体上看，可以是保险市场上的保险公司和再保险公司，也