

*China's Legal System
of Catastrophe Insurance*

任自力◎著

中国巨灾保险
法律制度研究



中国政法大学出版社

*China's Legal System
of Catastrophe Insurance*

任自力◎著

中国巨灾保险
法律制度研究



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

中国巨灾保险法律制度研究/任自力著. —北京：中国政法大学出版社，
2015. 5
ISBN 978-7-5620-6015-4

I. ①中… II. ①任… III. ①灾害保险—保险法—研究—中国
IV. ①D922. 284. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第086447号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	10.75
字 数	280 千字
版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
定 价	38.00 元

■ 序 ■

中国是世界上自然灾害最严重的国家之一，自然灾害种类多、分布地域广、发生频率高、破坏强度大、损失严重。随着巨灾的频发，中国长期以来坚持的政府主导灾后救助模式正面临越来越大的压力。巨灾保险制度因之具有的可有效分散巨灾风险，并有助于平滑政府财政支出、减轻政府救灾压力、提升救灾效率等优点而逐步为社会各界所重视，尤其是在四川汶川（2008）、青海玉树（2010）、四川雅安（2013）等系列严重地震以及洪水、干旱、霜冻、台风等巨灾发生之后。

巨灾保险制度的真正构建与落实必须以立法为先导与保证。在此方面，学界的呼声已经为国家高层所关注。比如，2013年中共十八届三中全会明确提出要“完善保险经济补偿机制，建立巨灾保险制度”；2014年国务院发布的《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（国发〔2014〕29号）则对巨灾保险法律制度的构建提出了进一步的要求。2014年以来，国内部分地区，如深圳、宁波、云南楚雄等地的巨灾保险方案已相继落地。但这些地方性实践均是在法律缺位的情况下进行的，相关探索亦均缺乏法律制度的保障，相关方案本身的可持续性及其后果也均存在较大不确定性。这一现状急需改变。

任自力教授现执教于北京航空航天大学法学院，是我和杨振山教授共同指导的中国政法大学的博士生。他作为主要组织者和发起人之一，于2011年申请设立了中国保险法学研究会，并将推进中

国保险法学研究作为自己的人生努力方向。现今付印出版的《中国巨灾保险法律制度研究》是他近年来的研究重点之一，也是他承担的几个重要法学研究课题的最终成果。本书内容具有重大理论价值和现实意义，本书的出版将有助于推动我国巨灾保险立法的进程及我国巨灾保险立法本身科学性的提升。故欣然作序。



2015年3月13日

■ 引 言 ■

巨灾，包括自然巨灾和人为巨灾。前者如地震、洪水、干旱、泥石流、飓风等由自然规律作用和变异为主因所引起的^{〔1〕}人类无法抗拒并无法避免的人员伤亡、财产损失。后者是指由人类的故意或过失行为所引发的人身伤亡与财产损失，如恐怖主义事件、海洋油污事件等。^{〔2〕}据统计，^{〔3〕}1980~2011年间，全球发生重大自然灾害（造成500人以上死亡，或经济损失6.5亿美元以上）约800起，总共导致200万人丧生，2.88万亿美元的经济损失和7000亿美元的保险损失。同样，自20世纪80年代以来，全球重大自然灾害发生的次数有明显上升趋势。其中，由地震、海啸、火山喷发等造成的地质灾害基本保持在一个稳定的水平上，自然灾害的增多基本是由气象灾害的增多造成的。

中国是世界上自然灾害最严重的国家之一。据联合国统计，^{〔4〕}20世纪全球54个最严重的自然灾害中，有8个发生在中国。根据英国风险评估公司梅普尔克罗夫将（Maplecroft）基于1980~2010

〔1〕 参见石兴：《巨灾风险可保性与巨灾保险研究》，中国金融出版社2010年版，第4页。

〔2〕 除非另有说明，本书研究的巨灾限于自然巨灾，本研究中的巨灾保险指的也主要是自然巨灾保险。

〔3〕 参见郭树人：“直面中小城镇气象灾害”，载《北京日报》2013年8月26日，第17版。

〔4〕 参见胡梅娟、李舒、张洪河：“应对严重灾情，看国外巨灾保险经验”，载《新华社每日电讯》2007年6月30日，第6版。

年间全球各种自然巨灾发生情况公布的自然灾害风险指数排名,在全球 229 个国家中,有 15 个国家位列极度风险级别,中国位列第 12 名。^[1]根据 2009 年 5 月国务院新闻办发布的《中国减灾行动》白皮书,^[2]我国面临的自然灾害具有种类多、分布广、频率高、损失重等特点;我国 70% 以上的城市、50% 以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害严重的地区;在 1990~2008 年的 19 年间,中国年均因各类自然灾害造成约 3 亿人次受灾,紧急转移安置人口 900 多万人次,直接经济损失 2000 多亿元人民币。尤其是近几年,地震、洪水、干旱、泥石流、霜冻等巨灾发生的频率和损失程度呈不断上升趋势。^[3]据统计,^[4]近 10 年来,我国每年平均因自然灾害

[1] 根据该排名,排在中国前面的国家依次是:孟加拉国、印尼、伊朗、巴基斯坦、埃塞俄比亚、苏丹、莫桑比克、海地、菲律宾、哥伦比亚、印度。参见“‘自然灾害风险指数’全球排名 中国列 12 位”,载欧洲时报网、中国新闻网, <http://data.icxo.com/htmlnews/2010/06/07/1413897.htm>。

[2] 参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国减灾行动》白皮书,第 3~5 页,2009 年,北京。

[3] 如我国 2012 年发生的自然灾害使 2.9 亿人次受灾,因灾死亡失踪 1530 人,倒塌房屋 90.6 万间,严重损坏房屋 145.5 万间,因灾直接经济损失 4185.5 亿元。参见民政部 2013 年 6 月 19 日发布的《2012 年社会服务发展统计公报》。另据国家防总办公室主任张志彤 2013 年 1 月 5 日在北京召开的全国防汛抗旱工作会议上公开的数据,2012 年全国旱涝灾害直接经济损失超 3200 亿元,其中因涝损失 2675 亿元,因旱损失 533 亿元。2012 年全国各省(区、市)均发生了不同程度的洪涝灾害,长江上游、黄河中上游、海河北系发生了多年不遇的大洪水,全国 420 多条河流发生超警戒水位的洪水,40 多条河流发生超历史实测洪水。农作物受灾 1.7 亿亩、成灾 8807 万亩,受灾人口 1.2 亿,因灾死亡 673 人、失踪 159 人,倒塌房屋 59 万间,有 184 座县级以上城市受淹,直接经济损失 2675 亿元。但与常年相比,仍属于受灾较小的年份,为新中国成立后第四少,仅多于 2011 年、2009 年和 2008 年。在旱灾方面,2012 年全国作物累计受旱面积 3.1 亿亩、受灾面积 1.4 亿亩、成灾 5263 万亩、绝收 561 万亩,直接经济损失 533 亿元,全年共有 1637 万人、848 万头大牲畜因旱发生临时饮水困难。相比以往,仍属于受灾总体偏轻的年份。参见“2012 年全国旱涝灾害直接经济损失超 3200 亿”,载《中国保险报》2013 年 1 月 7 日,第 1 版。

[4] 参见徐徐:“谁为发达国家巨灾风险埋单”,载 <http://www.sina.com.cn>, 2008 年 8 月 14 日。

造成的经济损失占 GDP 的 3%，占新增 GDP 的 42%。巨灾的频发，已严重影响了社会民众的正常生活和中国国民经济的健康发展。目前，在国际上，巨灾保险已成为一种分散巨灾损失的长效机制。据统计，保险补偿占巨灾损失的全球平均比例已达 36%，在一些发达国家更是高达 60%~70%。^[1]而在中国，巨灾保险的覆盖范围很小、保险赔付占巨灾损失的比例很低，灾后恢复重建主要是靠国家财政，保险业所具有的分散风险、社会管理等基本功能远未发挥作用。^[2]这一现状与中国巨灾保险理论研究及立法的滞后是分不开的。

在国外，有关巨灾保险的理论研究始于 20 世纪初期，巨灾保险的实践尝试始于 20 世纪 30 年代，大规模的巨灾保险特别是巨灾保险的证券化开始于 20 世纪 90 年代。相关研究最早可追溯至拉尔夫·H. 布兰查德（Ralph H. Blanchard）的《巨灾风险的保险》^[3]一文，该文认为不存在标准的保险人应对巨灾风险的保障形式，相关决策依赖于对企业和承保业务规模与特征的考虑。之后的诸多研究主要围绕巨灾的定义、巨灾的可保性、巨灾模型构建、巨灾风险补偿模式、巨灾保险产品定价、巨灾保险证券化等巨灾保险制度问题而展开。作为相关理论研究的结晶，不少国家或地区出台了自己的巨灾保险法律，如美国 1968 年的《国家洪水保险法》、法国 1982 年的《自然灾害损失补偿法》、日本 1966 年的《地震保险法》、新西兰 1994 年的

[1] 参见李文富：“中国巨灾风险保障机制运作模式探析”，载《中国保险》2008 年第 3 期。

[2] 以 2008 年汶川大地震为例，直接经济损失逾 8450 亿元，中央财政投入灾后救助资金近 700 亿元，社会捐赠款物 767.12 亿元，而保险赔付仅有 16.6 亿元，保险赔付不足地震直接损失的 0.2%。参见高航：“亚太地区巨灾和再保险市场的启示”，载《中国保险报》2013 年 5 月 6 日，第 5 版；黄俊玲：“又过了 5 年 巨灾保险离我们还有多远”，载《每日经济新闻》2013 年 4 月 22 日，第 5 版。

[3] Ralph H. Blanchard, “Insurance of the Catastrophe Hazard”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1917, <http://ann.sagepub.com/content/70/1/220.citation>.

《巨灾保险法》、冰岛 1972 的《巨灾保险法及其修正案》、西班牙 1954 年的《巨灾保险法》、中国台湾地区 2001 年的地震保险立法等,其他如瑞士、挪威、德国、英国、意大利、澳大利亚、土耳其等也都出台有自己的巨灾保险立法或巨灾保险制度。加勒比海地区近 20 个国家则联合设立有加勒比巨灾风险保险基金 (CCRIF) 等跨国性巨灾保险制度。

在中国大陆,有关巨灾保险的研究始于 20 世纪末,现有成果多是从保险学、经济学、风险管理等角度探讨巨灾风险的管理、巨灾保险的证券化等,主要关注点包括巨灾的定义、巨灾保险的必要性、巨灾的可保性;巨灾保险制度的模式选择;是否强制投保;巨灾保险基金;巨灾保险证券化;以及专门针对地震保险、洪水保险的探讨等。真正从法律制度角度入手进行研究的很少,目前可查阅到的论述仅有几十篇,且相关研究的重复性较高,系统性、深层次的成果较少,大多数研究仍集中于对国外做法或制度的介绍与学习,且主要是侧重于对巨灾保险具体制度或机制的理论研究,缺乏对作为国外巨灾保险制度选择基础的历史或社会背景的分析,缺乏对相关制度的理念、价值与目标的研究,缺乏对巨灾发生后保险产品、政府救助、社会慈善救济等不同救助方式间替代关系的探讨,缺乏对既有灾害性数据的基础性、系统性研究,尤其是缺乏针对中国巨灾保险立法与实践现状的系统分析,对于发达国家巨灾保险制度的最新立法及实践动态也缺乏及时的了解与把握。此一研究现状导致围绕中国巨灾保险法律制度的构建存在三多三少现象: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。^[1]这些理论方面准备的不足直接影响着中国巨灾保险制度的构建,并导致中国巨灾保险的发展远远滞后于现实生活的迫

[1] 参见欧阳晓红:“财经委酝酿巨灾险建议稿”,载《经济观察报》, <http://finance.sina.com.cn/china/hgjj/20080629/04415034435.shtml>, 2008 年 6 月 29 日。

切需要。^{〔1〕}因此,如何更系统地研究、分析国外巨灾保险制度的构建与运行情况,更深入地剖析其他国家或地区的巨灾保险制度在中国的适用性,在借鉴已有经验或做法的基础上,创设出合乎中国实际国情的巨灾保险制度,对于有效缓解巨灾频发情形下中国政府的财政压力及赋予受灾群众更多的自由和制度选项,就显得尤为迫切和重要。

本书是作者近年来的研究重点之一,也是作者承担的多个法学研究课题的最终成果。相关课题包括教育部 2010 年度新世纪优秀人才资助项目、中国法学会 2012 年度部级法学研究项目〔编号 CLS (2012) C51〕、中国博士后科学基金 2011 年面上资助项目(编号 20110490490)、中国博士后科学基金 2013 年特别资助项目(编号 2013T60208),以及中央高校基础科研业务费 2013 年资助项目。

北京航空航天大学法学院教授 任自力

2014 年 12 月 25 日

〔1〕这一状况也是中国保险制度研究现状的真实反映,并直接影响着相关法律制度的构建或改进。如中国《保险法》2009 年完成第二次修订之前,与中国同属大陆法系的日本、德国的保险法已经完成了其法律实施百年后的首次大规模修订,世界保险法发源地的英国立法者也在酝酿对其保险法的修订,而中国的学界和立法者在修订保险法时对该等最新变革了解甚少,导致中国新修订后的保险法生效之始即存在诸多本可以避免的局限。

■ 内容摘要 ■

巨灾是各类自然或人为灾害中级别最高或接近最高级别的灾害。中国是世界上自然灾害最严重的国家之一，自然灾害种类多，分布范围广，发生频率高，破坏强度大，灾损情况严重。频发的巨灾严重影响着广大民众的正常生活和国民经济的健康发展。目前，在国际上，巨灾保险已成为一种分散巨灾损失的长效机制。保险补偿占巨灾损失的全球平均比例已达 36%，部分发达国家甚至高达 60%~70%。而在中国，巨灾保险的覆盖范围很小、保险赔付占巨灾损失的比例很低，灾后恢复重建主要是靠国家财政，保险业所具有的分散风险、社会管理等基本功能远未发挥作用。因此，中国急需出台巨灾保险立法，建立巨灾保险制度，实现巨灾风险的社会化分散与分担。

本书共分为五章，各章的主要内容、观点、创新点、解决的问题或所提出的主要对策建议依次如下：

第一章，巨灾保险的理论基础与价值。本章在介绍巨灾定义与分类的基础上，重点探讨了巨灾可保性与保险大数法则原理，巨灾保险的经济学基础，以及中国建立巨灾保险制度的必要性与可行性。本书认为，可保性本身是一个发展的概念，巨灾风险由不可保到可保，实为大数法则运用适应现代社会科技进步之必然趋势，也是大数法则科学适用（包括逆向适用）的内在要求；巨灾保险作为一种准公共物品，私营保险业无法独立承担其供给任务，而必须依赖政府的适度介入，否则，市场必然走向失灵；相对于政府救助和

民间捐助,巨灾保险作为一种有偿机制,更利于形成市场主体之间权利义务关系的良性循环,更利于受害人养成主动的减灾防损习惯;市场失灵与政府干预理论、准公共物品理论、博弈论与信息经济学理论分别从不同角度为巨灾保险的发展提供了经济学理论支撑;中国长期以来采取的国家财政灾后救助模式存在明显局限且不具有持续性,故急需推行巨灾保险,以建立一种分散巨灾损失的长效机制;中国整体国力与保险市场的快速发展已为巨灾保险制度的建立提供了基本条件。

第二章,中国巨灾保险的发展现状与立法不足。首先,本章运用实证分析方法,阐述了中国面临的主要巨灾风险,包括地震、洪水、干旱、台风、霜冻、泥石流、滑坡、沙尘暴等。其中地震、洪水、干旱是全国性的巨灾,台风等则多是区域性的巨灾。其次,本章对中国巨灾保险的发展现状、存在问题,以及中国巨灾保险的立法现状进行了系统深入的分析。研究指出,巨灾保险在中国已有数十年的实践,其发展经历了初创与停办(1951~1979年)、缓慢恢复与政策反复(1979~2001年)、有限承保与进一步摸索(2002~2011年),以及积极拓展与试点(2012年至今)等四个阶段。2013年3月1日《农业保险条例》生效后,国内农业与非农业巨灾保险的实践进入了一个快速发展期。2014年8月,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)则从保险市场顶层设计层面提出了建立巨灾保险制度的明确目标。本章同时指出,我国的巨灾保险立法明显滞后,包括巨灾保险基本法律缺位、既有相关规定过于原则且部门立法色彩明显、现有立法效力等级较低制约了巨灾保险制度的推行等。

第三章,国际巨灾保险立法经验及其对中国的借鉴。从全球范围来看,巨灾保险的立法模式主要可分为单一型立法(专项立法)和混合型立法(综合立法)两种模式,这两种模式各有优劣。分析国外巨灾保险制度的经营模式及其在中国的适用性,避免保险参

与巨灾风险管理不足与过度等正负两方面的经验,结合我国巨灾风险发生和保险业的发展情况,建立符合中国国情的巨灾保险经营模式,并分析其运行机制,是本书重点之一。本章就此问题的探讨分为两部分:第一,对国际上主要的巨灾保险法律制度的系统分析。现有的巨灾保险法律制度包括单一型与混合型两种模式,前者主要是指美国、日本等国的专项洪水保险法律制度、地震保险法律制度、飓风或其他专项巨灾保险法律制度,后者则主要是指法国、挪威、瑞士、冰岛等的综合性巨灾保险制度以及加勒比海地区国家的混合型巨灾保险法律制度。第二,在前述分析基础上,对国外巨灾保险立法的主要模式及其各自优劣进行了较深入的分析,进而提出了国际经验对中国巨灾保险立法构建的五点启示:①应确立保险补偿优于政府救助的巨灾损失补偿理念;②应将巨灾保险界定为一种带有政策性因素的准强制型商业保险;③应采用专项立法模式,先行出台专门的地震保险法和洪水保险法;④应确立公私合作的经营模式,明确市场的主导作用与政府的引导、支持者角色;⑤应将巨灾保险的保障对象限定为居民的自用性财产(住宅及室内财产),以更好地发挥其风险保障作用。

第四章,中国巨灾保险若干核心法律制度的设计。为确保巨灾保险制度充足的偿付能力和高效运行,本部分对巨灾保险的资金归集、理赔、巨灾保险基金的设立与运行、巨灾保险管理机构的设置等进行了研究。本书认为,在巨灾保险的资金归集方面,主要应从五个方面入手:一是应借鉴国际经验,推行准强制性投保机制;二是应合理确定巨灾保险产品的价格,使得投保人能买得起;三是应建立合理的责任限额机制,实现巨灾风险的社会化分担;四是应提供一套激励保险人乐意承保、投保人乐意投保巨灾保险的机制;五是应建立全国或地方性的巨灾保险基金或巨灾保险共同体机制,防患于未然。在理赔制度设计方面,核心是要建立一套能鼓励公众参与巨灾保险的激励约束机制,以减少或避免投保人与保险人双方的

道德风险或逆向选择问题。如应实行差异化的保险费率，应设计有合理的免赔额规则，应关注国内外实践中既有的逆向选择等问题的解决等。在巨灾保险基金的设立与运行机制方面，首先应设立国家级的专项巨灾保险基金，其次应借鉴中国投资有限责任公司等的运营模式，建立巨灾保险基金的资产保增值机制，并应进行积极的巨灾保险产品创新，研究巨灾保险的证券化路径及其适度监管，以实现巨灾风险在更大范围内的有效分散与分担。在巨灾保险的管理机构方面，本章在分析既有巨灾救助机构设置及运营缺陷的基础上，创新性地提出，应设立一个全国性的巨灾保险管理机构（可设一个国家应急管理保险分局），以打破行业与部门间的利益壁垒、建立相关行业或主管部门间有效的沟通机制和信息共享机制，实现相关资源、信息的统一调配和巨灾救济的统一行动、统一规则。

第五章，中国巨灾保险的立法建议稿。本章就中国巨灾保险法立法建议稿的草拟问题进行了说明，并拟出了中国《地震保险法》的学者建议稿，共5章35条，各章依次为总则、地震保险业务经营、地震保险基金、法律责任、附则，并含有逐条的立法理由说明。这是本书的创新点之一。

最后，附录。包括建立有巨灾保险法律制度的三个代表性国家的巨灾保险法中文译本[美国1968年《洪水保险法》（2012年修订版）、澳大利亚1984年《保险合同法》（2012年修正案）、法国的自然灾害保险法律（2008年修订版）]，以及我国台湾地区的地震保险法。其中，美国、澳大利亚、法国三国的立法译文均系国内首个中文译本。这些前沿性立法可为中国大陆巨灾保险法的制定提供一些直接借鉴。

■ CONTENTS ■

目 录

序 / 1

引 言 / 3

内容摘要 / 8

第一章 巨灾保险的理论基础与价值

第一节 巨灾的定义与分类 / 1

一、巨灾的定义 / 1

二、巨灾的分类与特点 / 15

第二节 巨灾的可保性与保险大数法则原理 / 17

一、巨灾的可保性 / 17

二、保险大数法则原理及其对巨灾的适用性 / 19

第三节 巨灾保险的经济学基础 / 22

一、市场失灵与政府干预理论 / 22

二、准公共物品理论 / 24

三、博弈论与信息经济学理论 / 25

第四节 中国建立巨灾保险制度的必要性与可行性 / 27

一、中国建立巨灾保险制度的必要性 / 27

二、中国建立巨灾保险制度的可行性 / 33

第二章 中国巨灾保险的发展现状与立法不足

第一节 中国面临的主要巨灾风险 / 36

一、地震 / 40

二、洪水 / 45

三、干旱 / 49

四、台风 / 53

五、其他巨灾 / 54

第二节 中国巨灾保险及其立法的发展、现状与不足 / 57

一、中国巨灾保险及其立法的主要发展历程 / 57

二、中国巨灾保险立法的不足及探索 / 70

第三章 国际巨灾保险立法经验及其对中国的借鉴

第一节 国际上主要的巨灾保险法律制度 / 77

一、单一型巨灾保险法律制度 / 77

二、混合型巨灾保险法律制度 / 113

第二节 国际巨灾保险立法经验及其对中国的启示 / 122

一、国际巨灾保险立法特点及其各自优劣分析 / 122

二、国际经验对中国巨灾保险立法构建的启示 / 129

第四章 中国巨灾保险若干核心法律制度的设计

第一节 巨灾保险的资金归集制度 / 151

一、应推行准强制型投保机制 / 151

二、应合理确定巨灾保险产品的费率和价格 / 155

三、应建立合理的责任分担机制 / 158	
四、应建立一套有效的激励约束配套机制 / 162	
五、应建立政府、保险业、投保人 多方参与的巨灾保险基金 / 164	
第二节 巨灾保险基金的设立与管理制度 / 164	
一、巨灾保险基金的性质与设立模式 / 164	
二、巨灾保险基金的资金规模与资金来源 / 167	
三、巨灾保险基金的管理 / 170	
第三节 巨灾保险的理赔制度 / 173	
一、巨灾保险的赔付限额 / 174	
二、巨灾保险的赔付条件与标准 / 175	
三、自保与免赔额规定 / 176	
四、巨灾发生后的特殊理赔情形 / 177	
五、巨灾保险损失赔付纠纷的解决方式 / 178	
第四节 巨灾风险的证券化及其监管 / 179	
一、巨灾风险转移与巨灾风险证券化 / 179	
二、巨灾风险证券化的主要类型 / 183	
三、巨灾风险证券化的监管 / 189	
第五节 巨灾保险管理机构 / 191	
一、中国巨灾保险管理机构设置现状及其缺陷分析 / 191	
二、部分发达国家巨灾保险管理机构的 设置经验及其对中国的借鉴 / 197	

第五章 中国巨灾保险法的立法建议

第一节 中国巨灾保险法立法建议及草拟说明 / 201
