

中国巨灾保险制度丛书

ZHONGGUO JUZAI BAOXIAN ZHIDU CONGSHU

主编 王银成

RESEARCH ON
CATASTROPHE RISK
SHARING ARRANGEMENTS

巨灾风险分担机制研究

CATA RISK

 中国金融出版社

中国巨灾保险制度丛书

ZHONGGUO JUZAI BAOXIAN ZHIDU CONGSHU

主编 王银成

RESEARCH ON
CATASTROPHE RISK
SHARING ARRANGEMENTS

巨灾风险分担机制研究

王和 何华 吴成丕 著

CATA RISK

 中国金融出版社

责任编辑：赵天朗 郭芮言

责任校对：潘 洁

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

巨灾风险分担机制研究 (Juzai Fengxian Fendan Jizhi Yanjiu) / 王和, 何华, 吴成丕著. —北京: 中国金融出版社, 2013. 9

(中国巨灾保险制度丛书/王银成主编)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6802 - 9

I. ①巨… II. ①王…②何…③吴… III. ①灾害保险—保险机制—研究—中国 IV. ①F842. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 033857 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 170 毫米×240 毫米

印张 13.75

字数 198 千

版次 2013 年 9 月第 1 版

印次 2013 年 9 月第 1 次印刷

定价 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6802 - 9/F. 6362

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

中国巨灾保险制度丛书

ZHONGGUO JUZAI BAOXIAN ZHIDU CONGSHU

编 委 会

主 编 王银成

副 主 编 王 和

编委会委员 王 俊 刘 宁 王 平
吴成丕 何 华 郭 清
梁 旭 刘 婧

学 术 顾 问 魏华林 史培军 郑功成
卓 志 虞国柱 陈秉正
王 稳 郑 伟 田 玲
张 琳

中国巨灾保险制度丛书

ZHONGGUO JUZAI BAOXIAN ZHIDU CONGSHU

中国巨灾保险制度丛书课题组成员

《巨灾保险制度研究》课题组

组 长 王 和

成 员 王 平 吴成丕 郭 清 王 浩 何 飞 张纯芳
安 平 段彦炜 王季薇

《国际巨灾保险制度比较研究》课题组

组 长 王 和

成 员 吴成丕 梁 旭 闫 超 陈苏阳 薛静雅

《中国地震保险研究》课题组

组 长 王 和

成 员 王 平 何 飞 陈苏阳 安 平

《中国洪水保险研究》课题组

组 长 王 和

成 员 王 平 安 平 薛静雅 葛立元 曹健琳

《中国农业保险巨灾风险管理体系研究》课题组

组 长 王 和

成 员 王 俊 刘 婧 姚殿莉 张 苗 林鸿杰
聂建亮 陈灵锐

《巨灾风险分担机制研究》课题组

组 长 王 和

成 员 何 华 吴成丕 王泽温 张俊岭 王 浩

序

经济越发展，社会越进步，保险越重要。从本质上讲，保险是一种市场化的风险转移机制，是一种市场化的社会互助机制，是一种用市场手段有效应对各类灾害事故和突发事件、妥善安排人的生老病死的社会管理机制。改革开放以来，我国保险业顺应时代潮流，抢抓发展机遇，实现了长足发展，我国已经成为世界最重要的新兴保险大国。

党的十八大确定了全面建成小康社会的宏伟目标，习近平总书记提出了实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。立足新的时代背景，保险业必须以更宽阔的视野、更长远的眼光，找准行业战略定位，把握内在发展规律，充分发挥“社会稳定器”和“经济助推器”功能，更好地服务经济社会大局。展望未来，保险业在惠及更广大人民群众、实现“保险让生活更美好”的征程中潜力巨大，大有可为。

巨灾风险对一国经济社会发展的影响重大，如何更好地应对巨灾风险，是世界各国面对的共同难题。近年来，全球自然灾害频发，巨灾风险形势严峻。2012年全球因自然灾害造成的经济损失达1,600亿美元，是20世纪60年代平均年损失的4倍。我国是世界上受自然灾害影响最严重的国家之一。2008年，四川汶川发生8.0级地震，造成重大生命财产损失。2013年，四川芦山发生7.0级地震。在积极恢复生产、重建家园的同时，尽快建立健全巨灾风险分散机制，再次引起社会各界的高度重视。

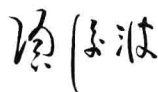
在当前形势下，探索建立巨灾保险制度，显得尤为必要和紧迫。巨灾保险制度对于会聚全社会力量、从容应对重大自然灾害和突发事件、维护灾区群众生产生活稳定、促进灾后重建具有重要意义。从全球范围

看，市场经济发达国家普遍建立了巨灾保险制度，重大灾害事故中保险赔付占灾害损失的比重一般在 30% 左右。近年来，我国保险业在应对重大灾害事故方面发挥了积极作用，但整体发展水平仍滞后于现实需求。目前我国保险赔付占重大灾害损失的比例不到 5%，2008 年汶川地震后，保险业赔付 18 亿元，仅占直接经济损失的 0.2%。

建立巨灾保险制度是一篇大文章。目前，各国并没有整齐划一的标准模式。我国自然灾害种类繁多，地区间差异较大，巨灾保险模式不可能实行“一刀切”。我国建立巨灾保险制度，应结合自身国情和各地巨灾风险特点，坚持政府主导、市场运作的基本原则，做好顶层设计，在充分总结试点经验的基础上，稳步推广，充分发挥保险在促进防灾减灾、有效分散灾害风险、有力提供灾后损失补偿等方面的功能和作用，为经济社会发展筑牢坚固防线。

建立巨灾保险制度也是一项宏伟工程，需要群策群力。中国人民财产保险股份有限公司作为国有骨干金融企业，积极履行社会责任，在探索建立巨灾保险制度方面进行了有益探索。此次中国人民财产保险股份有限公司结合长期积累经验，发挥专业风险管理机构的优势，会聚业界与学界的研究力量，共同编写了这套中国巨灾保险制度丛书。丛书结合前沿风险管理理论，借鉴国际经验，系统研究了我国建立巨灾保险制度的总体思路和实施方案、巨灾风险分担机制设计，以及建立洪水保险、地震保险、农业保险制度等一系列重大问题，理论性和实践性都很强，具有较高的参考价值。希望这套丛书的出版，能够进一步加快我国巨灾保险制度建设的步伐，为维护经济社会平稳健康发展发挥积极作用。

中国保险监督管理委员会主席



2013 年 5 月

我国巨灾保险制度建设刻不容缓

（前言）

2008年5月12日，对于所有中国人而言，无疑是一个刻骨铭心的日子。这一天让人们再一次体会到，在巨灾面前人类是多么渺小和脆弱。与此同时，这一天也告诉我们：人们除了要对自然存有一份敬畏心，学会尊重规律、保护环境外，更要认识自然、管理风险、未雨绸缪。我国在汶川大地震之后，又遭受了舟曲泥石流、玉树地震等巨灾。2011年3月11日，日本又发生了9.0级特大地震，引发大规模海啸和福岛核电站核泄漏事故，造成的社会损失超过16.9万亿日元，死亡人数超过1.5万人。就在不久前，2013年4月20日，我国四川省芦山地区再次发生了7.0级强地震，并造成了巨大的人身伤亡和财产损失。这一切均表明，全球特别是我国仍面临着巨灾风险的威胁，巨灾风险管理是我们面对的一个非常现实和严峻的问题，巨灾保险制度建设刻不容缓。

建立一个完善的巨灾风险管理体系是确保国泰民安、长治久安和科学发展的关键。纵观全球，大多数国家均在一次大地震或大洪水之后的两年内就建立起了国家级的巨灾保险制度。汶川大地震之后，虽然国家高度重视巨灾保险制度建设，国务院和相关部委均开展了课题研究，但时至今日，五年的时间过去了，我国地震保险制度建设仍处在研究规划阶段。为此，笔者再次呼吁加快我国巨灾保险制度建设，希望引起政府相关部门和全体国民的高度重视。

一、我国巨灾风险形势依然严峻

人们往往容易产生一种认识的误区，认为随着科技的发展、社会的

进步、管理的提升，巨灾风险的暴露会逐步降低，可能给社会造成的损失就会减少，人们的生产和生活是越来越安全了，继而就可以高枕无忧了。事实是人们在巨灾风险管理方面的进步，固然能够在一定程度上改善和提升巨灾风险管理水平。但从根本上讲，人类在面对大自然特别是巨灾风险的时候仍然是渺小和有限的，更重要的是，人类对于自身发展模式的误读，破坏了自然界的平衡，使得巨灾风险暴露水平不断提高而非降低。与此同时，随着社会财富的积累、生活方式的改变，巨灾可能造成损失的绝对额不断加大，这一点从近年来的巨灾事件中均能够得到印证。

从总体趋势看，我国巨灾风险的形势依然十分严峻。一是从发展趋势看，我国的巨灾发生的频率呈现不断上升的趋势。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。20 世纪 50 年代，我国灾害发生频率为 12.5%，60 年代升至 42.9%，80 年代高达 70%，而进入 21 世纪，几乎年年均发生巨灾事件。二是从损失情况看，我国的巨灾导致的人身伤亡和财产损失越来越大，最为突出的是 2008 年的汶川大地震，造成死亡和失踪人数超过 8 万人，直接经济损失 8,451 亿元人民币。之后 2010 年的玉树地震和舟曲泥石流、大面积旱灾和冰冻雨雪灾害等都造成了重大人员伤亡和财产损失。根据统计，1990—2009 年的近 20 年间，我国因灾直接经济损失占国内生产总值的 2.48%，平均每年约有五分之一的国内生产总值增长率因自然灾害损失而抵消。三是从影响范围看，我国的巨灾对国民经济的影响是全面和深刻的。2011 年我国各类自然灾害直接经济损失达 3,096.4 亿元（不含港澳台地区），农作物受灾面积 3,247.1 万公顷，其中绝收 289.2 万公顷，房屋倒塌 93.5 万间，损坏 331.1 万间，造成全国 4.3 亿人次受灾，1,126 人死亡，939.4 万人次紧急转移安置。

此外，从 2012 年的情况看，我国灾害呈现以下特点：一是灾害分

布点多面广，局部地区受灾严重。全国 31 个省（自治区、直辖市）的 2,600 余个县（区、市）受到不同程度的灾害，占全国县（区、市）总数的 90% 以上；二是南方春汛夏汛明显，北方洪涝异常偏重。南方多省春汛提前，其中浙江、江西、广东等省发生 1998 年以来最早的大范围春汛；三是台风频繁密集登陆，影响范围跨度较大。我国大陆地区先后受到 10 个台风影响，其中 7 个台风在我国沿海登陆，登陆时间集中，强度较大；四是风雹灾害局地较重，干旱灾情明显偏轻。局地风雹灾害强度大、灾情较重。其中，华北、江南因风雹灾害发生密集，损失较为突出，其死亡失踪人口、倒塌房屋间数、直接经济损失之和占到全国受灾损失的五成以上；五是西部地震频繁发生，低温雪灾连袭北方。我国大陆地区共发生 5 级以上地震 16 次，全部集中在西部地区，其中，新疆地震活动尤其活跃，共发生 11 次 5 级以上地震；六是贫困地区灾频灾重，灾贫叠加效应显著。全年全国九成以上的集中连片困难县不同程度遭受自然灾害影响，其中秦巴山区、燕山—太行山区的集中连片困难县全部受灾。除自然灾害外，近年来大规模污染事件、食品安全、突发公共卫生事件、恐怖主义等非传统巨灾风险不断凸显。如 2010 年的大亚湾核电站泄漏事件、紫金矿业污染事件，2011 年的渤海湾油田溢油事故、云南曲靖铬渣污染，2013 年的 H7N9 禽流感等。综上所述，我国巨灾风险形势不容乐观，经济社会发展受巨灾影响点多面广，人员伤亡重，财产损失大，社会安全事故风险增多，而全社会风险意识普遍不高，抵御巨灾能力有待进一步增强，巨灾风险防御体系有待完善，灾后重建压力越来越大，巨灾风险管理工作任重道远。

二、我国巨灾风险管理体制现状及思考

目前，我国巨灾风险管理带有“举国体制”特征，即以政府为主体、以财政为支撑的巨灾风险管理体制。“举国”更多地体现在政府和财政。“政府主体”是指我国巨灾风险管理，特别是抢险救灾方面，更多的是以各级政府为主体，以军队、武警和民兵为突击力量，采用自上

而下的纵向模式的灾害管理体制。“财政支撑”是指无论是在抢险救灾的过程中，还是在灾后重建的过程中，均以财政资源作为主要资金来源。在强调政府和财政作用的同时，也辅之以社会力量，主要来自一些非政府组织、社会捐助、慈善、公益等。而以保险为主要形式的市场化解决手段发挥的作用甚微，在历次巨灾损失中，商业保险的补偿比例均不足2%。

从历史的角度看，巨灾管理的“举国体制”符合我国国情。其最大优势在于集中力量办大事，高效、快速、大规模地调动社会资源和力量，特别是军队和武装警察的力量抢险救灾，最大限度地减少伤亡，加速灾后重建和生产生活恢复。1998年大洪水、2008年汶川地震以及2013年芦山地震的灾后救援和恢复重建充分印证了“举国体制”的优越性。

随着社会的发展与进步，我国巨灾风险管理体制面临着新的问题和挑战。毋庸置疑，我国巨灾风险管理的“举国体制”曾作出过独特和积极的历史贡献，功不可没。但新一届政府明确将“有所为有所不为”作为深化行政体制改革的基本原则，提出要处理好政府、市场和社会的关系，减少政府对微观事务的管理，把那些能够交给市场管理的职能剥离出去，努力做到不越位、不错位、不缺位。因此，面向未来，我们需要对传统的“举国体制”作系统性反思和进一步完善。

一是我国政府和财政“瘦身”的需要。“小政府，大社会”是现代发展的基本取向，即合理界定政府职责，原则上能够由市场实现的社会管理职能不应由政府承担。特别是在公共财政管理的框架下，其基本诉求是最低、确定和稳定。政府过多地承担巨灾风险管理职能，特别是灾后重建的职能，势必给财政带来巨大压力，一方面是在受灾年份及恢复重建期内，财政支出急剧增加，预算难以实现和稳定，另一方面由于重建的资金压力，不得不挪用本应拨给其他部门的资金，将影响社会经济健康发展，使经济持续增长受到阻碍，财政收入减少。

二是救灾救济的行政效率和行政成本。由行政机构负责灾后重建工作，更多的是采用救灾与救济的模式，这种模式面临的突出问题是行政效率问题。各级政府为了履行巨灾风险管理，特别是灾后重建工作，势必增加机构、人员和资金投入，带来行政成本的巨大压力。另外，在行政层级体系下开展这些工作，存在的一个突出问题是缺乏一种内生性制约机制，该机制往往效率不高，同时，还容易出现舞弊和腐败问题。

三是灾害救助的公平问题。我国灾害救助的一个重要形式是“对口支援”，相当于地区间财富转移支付。财政资金来源于居民、企业纳税，财政资金转移支付实际上体现了国民财富的再分配。汶川地震 19 个对口支援省市共投入对口支援资金 843.8 亿元，完成了对口支援项目 4,121 个。灾后，无论是北川、绵竹，还是映秀的恢复重建情况均大大优于山东、江苏和广东的一些地区，特别偏远地区的现状，这无疑存在着不公平情况。其次，灾民之间可能存在不公平。财政救助往往有广覆盖、“一刀切”的特点，这导致无法根据个体受灾情况实行差异化的救助安排。

四是公民意识的培养问题。作为社会进步的一个重要标志是公民风险意识和行为习惯的养成，要实现这一目标，除了需要进行教育和普及知识外，还需要相应的制度安排。我国的“举国体制”面临的一个突出问题是无形中淡化了国民的风险意识，自觉不自觉地产生和助长了依赖思想，容易产生“等、靠、要”的现象。一项调查显示，大多数受访者承认自身存在巨灾风险，但却很少有通过购买保险的方式转移这种风险的意愿，甚至有些受访者明确表示希望依赖政府救助。

五是风险管理理念转变问题。我国现行的灾害管理存在一定的误区，具体表现为：（1）重灾后抢救重建，轻灾前防灾减灾。由于灾前的防灾减灾缺乏紧迫性和成效性，故长期以来防灾减灾工作得不到真正重视，或流于形式。（2）重工程手段，轻非工程手段。社会资源更多地投入各种防御工程，提高抵御灾害能力，而对于立法、教育和保险等

非工程手段重视和投入不足。(3) 重政府和财政,轻市场和分散。从发达国家的先进实践看,除了要发挥政府和财政的作用外,很重要的一条是发挥市场的力量,通过市场机制,分散巨灾损失风险,稳定社会和经济。

从我国建设有中国特色的社会主义市场经济的大方向看,这种具有很强阶段性特点的巨灾风险管理体制显然不能适应未来发展的需要,我们必须面向未来,从我国社会管理体制改革和完善以及政府职能转变的视角去思考和规划我国巨灾风险管理的新架构。

三、建立我国巨灾风险管理的新架构

我国巨灾风险管理新架构的核心是“新举国体制”,即在我国新的发展时期,特别是在科学发展观的基本框架下,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,而要通过体制和机制创新,举市场之力,举全民之力。我国当前的巨灾风险管理架构是科学和有效的,但存在的问题是政府和财政负担过重,未能通过制度化的安排,调动各个方面的积极性。因此,新架构的基本思路是在政府的主导、引导和推动下,逐步利用市场机制,进行适度 and 有效替换,最终实现一种全社会共同参与、共同管理、共同分散的巨灾风险管理新体制,而最佳的实现手段是巨灾保险制度。

巨灾保险制度的建设能够很好地发挥市场机制的作用,并逐步将以巨灾保险为代表的市场机制“投影”并渗透到综合减灾的各个领域,实现一种合作、分担和接替。具体来看,安全建设方面,通过保险定价等机制,提升我国各类建筑物的设防水平。应急管理方面,发挥保险网络优势,联合政府、各行业建立灾情预报和紧急应对协作网。救灾救济方面,发挥保险业务优势,做好灾后理赔,通过经济补偿帮助灾后恢复和重建,协助政府做好灾后安置、灾情统计等工作。风险防范方面,发

挥保险专业优势，全面参与国家综合灾害风险研究、风险技术研发、风险管理体系建设等。

建立巨灾风险管理新架构已经刻不容缓。首先，建立“新举国体制”是社会救灾减灾资源优化配置之诉求。历史经验表明，一个社会资源优化配置需要“政府有形之手”和“市场无形之手”协调配合，在社会救灾减灾资源配置方面，应建立政府、市场和企业形成合力的资源配置新机制和结合方式，克服局部“政府失灵”问题。如充分发挥保险功能，解决各类重大灾害保障不足的问题，提供人身、意外、财产安全等方面的风险保障，增加国家层面的防灾减灾公共服务供给。其次，建立“新举国体制”是我国政府职能转变之诉求。《关于深化行政管理体制改革的意见》指出加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，把不该由政府管理的事项转移出去，把该由政府管理的事项切实管住管好，从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用，更加有效地提供公共产品。《国家综合防灾减灾“十二五”规划》指出应增强保险在灾害风险管理中的作用，明显提高自然灾害保险赔款占自然灾害损失的比例，建立健全灾害保险制度，充分发挥保险在灾害风险补偿中的作用，拓宽灾害风险转移渠道，完善财税、金融等方面的政策和具体配套措施，加强社会参与防灾减灾的管理，推动建立政府和社会协同的灾害风险分担机制。最后，建立“新举国体制”是效率和公平之诉求。充分发挥巨灾保险等市场机制作用，可以有效促进我国公共财政效率与公平，促使财政投入产生乘数放大效应，利用经济契约关系解决救灾减灾资源分配不公问题，利用保险等市场主体的业务优势、专业优势等解决道德风险和不对称等问题，推动社会风险意识普及与提高。同时，投保人的自主参与能够在一定程度上体现风险管理成本和损失补偿的个体匹配，普及并提升居民自我风险管理意识。

建立巨灾风险管理新架构，将有利于建立市场化的运行机制，规范

和完善社会积累的长效机制，最大限度地实现“藏救灾能力于市场”，“藏重建能力于民”，培育国民的风险意识。巨灾保险是实现“新举国体制”的重要载体，应将其纳入国家巨灾风险管理的整体战略，并成为重要组成部分。通过建立健全巨灾保险制度，充分发挥保险在巨灾风险补偿中的作用，拓宽灾害风险转移渠道，完善财税、金融等方面的政策和具体配套措施，加强社会参与防灾减灾的管理，推动建立政府和社会协同的灾害风险分担机制。在巨灾保险制度的建设过程中，应充分发挥其正外部性特征，实现有限的财政资源的乘数放大，配合社会管理模式改革与创新，实现行政的精简和效率提升，逐渐完成对“政府失灵”领域的接替和承担，逐步实现从政府和财政完全负责到政府提供“兜底”负责，再到全社会共同负责。

四、建立我国巨灾保险制度的建议

从国外巨灾保险制度建设的实践经验看，建立我国巨灾保障制度一方面存在“水到渠成”的问题，即需要一个与之相适应的经济和社会环境，另一方面也存在“逐步完善”的问题，即任何一个国家和地区的巨灾保险制度一开始均不可能是尽善尽美的，也不可能是一步到位的，它总是在发展的过程中不断地加以完善。从我国经济和社会发展的现实情况看，已经基本具备了发展巨灾保险的条件，特别是在汶川地震之后，完善并创新社会管理的时代要求决定了我国需要建立巨灾保险制度，特别是在东日本大地震和芦山强地震之后，经验教训再次启示我们要加快巨灾保险制度建设。

一是加快整体战略与制度安排。从全球实践看，国家层面的重视和推动是巨灾保险制度建设的关键，巨灾保险应纳入国家的整体战略。国务院发布《建立我国巨灾保险制度指导意见》，明确国家对建立巨灾保险制度的指导思想、基本原则、基本架构、总体规划、运行方式、管理模式、实施步骤、组织保障、基金性质、制度建设、法制保障、政策支

持、保障措施、试点条件等。由于巨灾保险制度具有公共产品特征，涉及国家基础制度建设，特别是涉及行政管理和财政预算的问题，涉及多个部委的协调工作，因此必须在国家层面进行协调，需要一个高阶平台，建议成立国务院巨灾保险制度领导小组及其办公室。在条件成熟的时候，成立全国巨灾保险基金理事会作为国家巨灾保险制度和基金建设与管理的常设机构。同时加快我国巨灾保险相关法律法规的制定和出台，尽快制定颁布《地震保险法》、《洪水保险法》等。

二是制定符合我国国情的实施方案。在巨灾保险制度建设过程中面临的突出问题是“差异性”：其一是幅员辽阔，不同地区面临的巨灾风险不同；其二是发展水平，不同地区的负担能力和保障需求也不尽相同；其三是城乡差异，城市，特别是大中城市与广大农村地区无论是在财产结构方面，还是在保险需求方面都存在很大差异；其四是财政差异，不同地区和层级的财政收入不同，负担能力也不同，转移支付的诉求也不同。面对这些“差异性”，切忌采用“一刀切”的方式，而应尽可能地“求同存异”。总体上应采用“因地制宜，统分结合”的方式，即以省为单位建立巨灾保险基金，同时，辅之以“全国统筹，中央支持”。在灾因选择上，有条件的地区可以采用综合巨灾保险的模式，此外，还可以采用单一巨灾风险的模式。在偿付能力解决方面，原则上采用“以收定支”，并辅之以“财政有限兜底”模式。另外，要充分调动各级政府和财政的积极性，实现巨灾风险管理职能的有序和逐步社会化。

三是积极支持培育巨灾保险发展。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，应当投入和配给一定的公共资源，这种资源包括资金和政策，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。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，例如减免经办保险公司的税负、改革住房维修公积金管理模式、批准发行巨灾债券、批准发行巨灾彩票、提供紧急融资担保、为巨灾风险证券化创造条件等，同样能够为巨灾保险制度的建设创造良好的条件。同时，对一些财政预算压力较大的地区，还可以采用“授信”的方式解决资金配套问题。

四是实质性推动巨灾保险实践操作。当前我国的巨灾保险制度建设仍存在“四多四少”的现象：即务虚多，务实少；研究国外多，结合国情少；讲问题困难多，讲解决思路少；建议想法多，方案行动少。建议从五个方面着手实质性推动巨灾保险开展：采用政府主导、市场运作的巨灾保险经营方式，解决模式选择问题；建立风险击穿和兜底机制，辅之以分层处理技术，打通资本市场通道，解决承保能力问题；建立多渠道的基金归集机制，解决基金规模和归集效率问题；明细责任与限额，解决保费充足度和可能性问题；建立保险与防灾减灾互动机制，通过保险定价、承保理赔、精算等业务优势和专业优势发挥正外部性，服务经济和社会发展。

五是加快试点实现巨灾保险突破。巨灾保险制度建设面临许多困难，但我们不能总是等到巨灾发生之后再再来讨论巨灾保险制度建设问题。从国外的经验看，一般均是在一次“大灾难”之后的两年就建立起本国的巨灾保险制度。汶川地震已过去五年了，因此，我国的巨灾保险制度建设应当抓紧推进。巨灾保险制度建立涉及大量的管理和技术问题，这些问题可以留给专家和技术人员去解决。同时，解放思想、创新思维是解决难题的法宝。目前，国家正积极酝酿在部分地震多发区建立省级范围的地震保险制度，通过政府主导、市场运作的模式，先行建立起“基本保障、广泛覆盖”的城市和农村居民的住房地震保险体系。同时，中国人保等保险公司近年来已经取得如浙江农房保险、广西农房保险等成功经验，为我国的巨灾保险制度建设进行了积极的探索。