

云南启动我国首个地震保险试点

——对大理巨灾保险制度试点的调研

本报记者 江帆 姚进

调查手记

用

阅读提示

历时3年半的准备,全国首个地震保险专项试点终于在云南启动了。作为我国巨灾保险制度建立的突破口,地震保险的进展情况一直吸引着各方关注。为什么要选在云南试点?除了保险机构外,还有哪些力量参与其中?试点推行中克服了哪些难题?又将面临怎样的挑战?我国巨灾保险建设将何去何从?日前,记者随中国保监会来到云南省大理白族自治州,一一寻找答案。



灾后整体搬迁重建的云南洱源县炼铁乡振兴村。

1 云南省大理州洱源县副县长孔明的身上总揣着一份地震应急预案。这在2013年3月3日和4月17日洱源连续遭遇5.5级和5.0级两次地震后,显得尤为必要。

地震保险试点

由于地处印度洋板块和欧亚板块碰撞带的东南侧,云南省是我国地震最多、震灾最重的省份之一。最新统计显示,1992年至2014年的23年间,云南共发生5级以上破坏性地震78次,造成直接经济损失635.41亿元(其中民房直接经济损失367.4亿元)。而大理州地区历史地震活动频率高、震级大、全境分布,是云南省地震活动较活跃的地区之一。

这也是云南被选为首批巨灾保险试点地区的原因。历时3年半的准备,2015年8月20日,全国首个政策型农房地震保险试点在大理州正式启动,由大理州人民政府与诚泰财险、人保财险、平安财险、大地财险、中华联合、中再产险等6家公司签署战略合作协议和农房地震保险试点协议;诚泰财险、人保财险、平安财险、大地财险、中华联合5家公司签订试点共保协议。

为何选择云南

与深圳、宁波以抗击台风为主的巨灾保险试点不同,云南的巨灾保险以保地震农房损失为主。“云南约50%以上的农房为土木结构,往往小震大灾、大震巨灾,农村、农民是最需要地震保险保障的地区和群体。”诚泰财产保险股份有限公司总经理助理李年生向记者表示,试点方案从风险最高、损失最大的农房地震灾害着手,既保障财产损失又保障人员伤亡,在3年的试点期限内,为大理州所辖12县(市)82.43万户农村房屋及356.92万大理州居民提供风险保障。

显然,试点期间的保险标的不仅是农房,还涵盖大理州的每一位居民。同时,保费也是由省、州、县三级政府财政全额承担的,省级财政60%、州县级财政40%(其中州级承担40%、县市承担60%),保费纳入财政预算,全年总金额为3215万元,户均39元。

“接到通知后,我们马上就交齐了2015年洱源县级财政应承担的64万元保费。”段孔明告诉记者,因为对地震造成的损失有切身经历,深感受是早些年有地震保险就好了。如果按照这个保险方案,5级地震可获2800万元赔偿,5.5级地震可获5000万元赔偿,那么2013年洱源的两次地震总共可从保险公司获得赔偿7800万元。

2015年8月7日,大理州民政局与诚泰财产保险股份有限公司大理中心支公司签订保单,一次性支付了3215万元保费,赔偿标准是农村房屋累计保险赔偿限额为每年4.2亿元,居民累计保险死亡赔偿限额为每年8000万元(每人保险死亡赔偿限额为10万元),这意味着,赔偿最高可达每年5亿元。

4 长期以来,我国对于巨灾所造成的巨大财产损失和严重人员伤亡,一直采用以国家财政救济和社会捐款救助为主的方式,保险未在灾害事故防范救助中发挥应有的作用。据统计,国际上,巨灾保险赔款一般占到灾害损失的30%至40%,我国的比例尚不到3%。

建立巨灾保险制度是一项复杂的系统工程。“建立巨灾保险制度的呼声由来已久,其重要意义不言而喻,且已达成共识。汶川地震之后,建立巨灾保险制度的呼声更为普遍,日益成为社会舆论关注的焦点,虽经多方努力,但一直是‘只闻楼梯响,不见人下来’。”保监会主席项俊波表示,党的十八届三中全会明确提出建立巨灾保险制度这一重点改革任务,由于涉及

部门多、利益主体广、制度建立要横跨多个领域,可以说是一块难啃的“硬骨头”。为贯彻落实这一改革任务要求,保监会会同相关部门研究制定工作方案,拟“三步走”建立我国巨灾保险制度。所谓“三步走”,第一步,做好制度的顶层设计,完成建立巨灾保险制度课题研究,提出我国巨灾保险制度的总体思路和框架体系,鼓励有条件的地区先行先试;第二步,做好巨灾保险立法工作,计划以居民住宅地震保险作为我国巨灾保险制度的突破口,通过出台《地震巨灾保险条例》,完善法律保障来实现;第三步,在住宅地震保险的基础上,推进多灾种的巨灾保险制度。计划用6年时间完成“三步走”的构想。

部门多、利益主体广、制度建立要横跨多个领域,可以说是一块难啃的“硬骨头”。为贯彻落实这一改革任务要求,保监会会同相关部门研究制定工作方案,拟“三步走”建立我国巨灾保险制度。所谓“三步走”,第一步,做好制度的顶层设计,完成建立巨灾保险制度课题研究,提出我国巨灾保险制度的总体思路和框架体系,鼓励有条件的地区先行先试;第二步,做好巨灾保险立法工作,计划以居民住宅地震保险作为我国巨灾保险制度的突破口,通过出台《地震巨灾保险条例》,完善法律保障来实现;第三步,在住宅地震保险的基础上,推进多灾种的巨灾保险制度。计划用6年时间完成“三步走”的构想。

部门多、利益主体广、制度建立要横跨多个领域,可以说是一块难啃的“硬骨头”。为贯彻落实这一改革任务要求,保监会会同相关部门研究制定工作方案,拟“三步走”建立我国巨灾保险制度。所谓“三步走”,第一步,做好制度的顶层设计,完成建立巨灾保险制度课题研究,提出我国巨灾保险制度的总体思路和框架体系,鼓励有条件的地区先行先试;第二步,做好巨灾保险立法工作,计划以居民住宅地震保险作为我国巨灾保险制度的突破口,通过出台《地震巨灾保险条例》,完善法律保障来实现;第三步,在住宅地震保险的基础上,推进多灾种的巨灾保险制度。计划用6年时间完成“三步走”的构想。

2 走进大山深处的洱源县炼铁乡炼铁村委会高罗溪村民小组,气温似乎从秋季走入了冬季。在炼铁村党总支副书记杨灿锋的家里,记者看到了加固过的屋顶。“2013年那场相隔仅45天的地震,全村220人54户人家都受到了不同程度的灾害损失,最严重的有8户,房屋全部倒塌又重建了,其中有3户是特困。”杨灿锋说,当时政府给这8户每户3万元的补贴,特困户再加8000元;房屋没有倒塌的只做加固,政府补贴每户平均4000元。

3 在3间重建的房屋前,记者见到了58岁的特困村民杨合雄。由于前年地震家里的土房子全部倒塌,重新修建的砖混房花了15万多元,除了政府补贴的3.8万元和多年的积蓄,杨合雄家还举债四五万元。为此,孩

子们都去绍兴打工了,留下他一人经营着一间小卖部,收入也有限。

如果按照试点方案,农房保险赔偿平均可达到地震民房恢复重建政府补助总金额的34.07%,以杨合雄家为例,可以再从保险公司拿到约1.3万元的补偿,那么他家的债务负担会再轻一些。

当听说政府为他们投保了地震保险后,村民闻定中非常高兴,“这是件好事儿,我愿意自己也交点钱,来投保这个地震保险”。这户5口人家在2013年地震后共拿到了5000多元的政府补助,全家人的生活靠种地、养牛为主,运气好的年份也有约1万元的年收入。

再往下走是洱源县炼铁乡前甸村委会振兴村民小组,这也是前年地震受灾最严重的地方。当时山体滑

坡,整个村子45户187人整体搬迁,后更名为振兴村。村民龚向彬家当时房子全部被毁,现在盖了栋上下6间的独立小洋楼,外墙刷成了白色,与全村风格统一,并装饰了当地民族特色的图案。他告诉记者,自己花38万元重新修建的这栋楼,除了政府补助的3万元和银行贷款外,还找亲戚借了20多万元。“如果能额外的一笔保险赔偿金,会减轻我们的一些压力。”

炼铁乡党委书记李伟琛算了笔账,两次地震给全乡共造成4亿多元的直接经济损失,6234户房屋受损,其中1662户需要重建,4529户需要加固,所需费用粗算为4.2亿元,中央、省、州、县财政补贴了7200万元后,仍有3.5亿元的重大缺口。“真可惜2013年还没有地震保险。”李伟琛说。

就在陷入僵局之际,2014年8月12日,大理州政府主动联系诚泰财险,会商开展地震保险事宜。2014年8月12日至11月12日期间,在保险监管部门的领导和中再产险的支持下,诚泰财险与大理州政府、金融办、民政局、地震局、财政局、住建局、农业局、法制办等部门,在大理州进行了九轮面对面沟通和八次方案修改,最终就大理州农房地震保险方案达成一致。

农房地震保险由大理州民政局统一办理投保和理赔,试点期限暂定3年。大理州民政局副局长吕锡培解释,一旦发生地震,保险公司将在州民政局提交索赔材料后的5个工作日内,将赔款划到民政局的指定账户中,在完成查勘、核灾及公示后,民政

局将具体负责赔款到户。

“巨灾保险很有必要,但是由于巨灾本身的风险波动性大的特性,比如发生概率极低、损失极大,以及地方财政和经济实力、老百姓的保险意识和经济能力等制约,在推行过程中会有很多困难。”李年生表示。为此,他建议尽快出台国家巨灾保险体系的顶层设计,在充分发挥和利用保险专业技术力量的基础上,举全社会之力在更高的层次上整合各方专业力量和技术资源,包括地震、住建、国土、地质、气象、水文等专业技术和灾害数据,为巨灾保险产品开发和精确厘定费率做支撑。

同时,整合利用现有体系资源,将保险服务融入国家抗震救灾体系中,降低资源重复投入成本,最大限度地发挥社会资源效用。李年生认为,巨灾保险也要考虑资本金成本和税收成本影响,特别是巨灾准备金政策出台前的税收成本,建议在合理范围内对政策性巨灾保险业务实行专门的税收政策和税收优惠。

目前,相关部门、各级政府以及行业主体从落实中央深化改革要求和保险业创新发展的角度,对巨灾保险进行了积极探索,并取得良好效果。据了解,越来越多的地区愿意因地制宜,开展巨灾保险先行先试,四川、广东、河北、重庆等地巨灾保险试点都在积极推进。

时,不能忽视地方在巨灾保险制度中的重要性。我国自然灾害分布广泛,地区差异显著,巨灾保险制度在实际运行中必须充分结合地区特点,在统一的框架体系下,积极开展地方试点。一方面充分满足各地差异化的巨灾风险保障需求,切实提高巨灾保险保障水平;另一方面为全国巨灾保险制度积累实践经验。”项俊波表示。

目前,相关部门、各级政府以及行业主体从落实中央深化改革要求和保险业创新发展的角度,对巨灾保险进行了积极探索,并取得良好效果。据了解,越来越多的地区愿意因地制宜,开展巨灾保险先行先试,四川、广东、河北、重庆等地巨灾保险试点都在积极推进。

农房+居民:政府出资保障民生

放大资金杠杆:多部门联手克服难题

展地震保险试点工作。8月17日,保监会主席项俊波到云南调研,专题听取了关于云南省政策性民房地震保险试点工作情况汇报。但由于方案涉及的各方意见难以达成一致,地震保险一度搁浅。

就在陷入僵局之际,2014年8月12日,大理州政府主动联系诚泰财险,会商开展地震保险事宜。2014年8月12日至11月12日期间,在保险监管部门的领导和中再产险的支持下,诚泰财险与大理州政府、金融办、民政局、地震局、财政局、住建局、农业局、法制办等部门,在大理州进行了九轮面对面沟通和八次方案修改,最终就大理州农房地震保险方案达成一致。

农房地震保险由大理州民政局统一办理投保和理赔,试点期限暂定3年。大理州民政局副局长吕锡培解释,一旦发生地震,保险公司将在州民政局提交索赔材料后的5个工作日内,将赔款划到民政局的指定账户中,在完成查勘、核灾及公示后,民政

局将具体负责赔款到户。

“巨灾保险很有必要,但是由于巨灾本身的风险波动性大的特性,比如发生概率极低、损失极大,以及地方财政和经济实力、老百姓的保险意识和经济能力等制约,在推行过程中会有很多困难。”李年生表示。为此,他建议尽快出台国家巨灾保险体系的顶层设计,在充分发挥和利用保险专业技术力量的基础上,举全社会之力在更高的层次上整合各方专业力量和技术资源,包括地震、住建、国土、地质、气象、水文等专业技术和灾害数据,为巨灾保险产品开发和精确厘定费率做支撑。

同时,整合利用现有体系资源,将保险服务融入国家抗震救灾体系中,降低资源重复投入成本,最大限度地发挥社会资源效用。李年生认为,巨灾保险也要考虑资本金成本和税收成本影响,特别是巨灾准备金政策出台前的税收成本,建议在合理范围内对政策性巨灾保险业务实行专门的税收政策和税收优惠。

目前,相关部门、各级政府以及行业主体从落实中央深化改革要求和保险业创新发展的角度,对巨灾保险进行了积极探索,并取得良好效果。据了解,越来越多的地区愿意因地制宜,开展巨灾保险先行先试,四川、广东、河北、重庆等地巨灾保险试点都在积极推进。

近期,我国首个地震保险专项试点在云南省大理白族自治州启动,标志着我国巨灾保险制度建立有了新的进展。

我国自然灾害多发,经济社会发展受巨灾影响点多面广,进一步增强对巨灾的抵御能力,建立起整体的风险防御体系已是刻不容缓。从国外巨灾保险制度建设的实践看,任何一个国家和地区巨灾保险制度一开始都不可能尽善尽美的,都需要在发展的过程中不断完善,而眼下各地的试点正是在推进这一过程。

建立巨灾保险从各地因地制宜的试点方式开始,这符合我国经济发展的实际情况和实际需要。我国地大物博,不仅经济发展呈现出平衡的特点,而且各地的巨灾风险也有不同特色,比如深圳和宁波针对台风、洪涝等自然灾害设计巨灾保险,而云南则针对地震给广大农村造成的房屋损失风险设计巨灾保险,这都是与当地的巨灾风险现状相匹配的。可以肯定,随着时间的推移和经验的成熟,各地的巨灾保险试点将给我国最终建立统一的巨灾保险制度,提供宝贵的实践经验。

对于加快推进巨灾保险制度建立,除了各地的创新试点外,笔者认为还应该关注三个方面:

一是加快整体战略与制度安排。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,需要多个部委的协同推进,因此要在国家层面建立一个高阶平台,进行统一协调。所幸的是,当前巨灾保险制度建立已经纳入到国家的工作重点层面。从顶层设计看,党的十八届三中全会明确提出了建立巨灾保险制度这一改革任务,新“国十条”也明确了该项工作的目标和方向。在建立高阶协调平台的同时,还应加快制定和出台巨灾保险相关法律法规。

二是政府积极支持培育巨灾保险发展,应当投入和配给一定的公共资源,包括资金和政策等。比如减免巨灾保险经办保险公司的税费、批准发行巨灾债券、巨灾彩票。各级财政均应对巨灾保险制度的建设投入一定的资金支持,建立巨灾保险后备基金,引导和鼓励各方社会力量参与巨灾保险制度建设。

最后,建立巨灾保险制度在我国是一个全新的领域,面对这片从未开垦过的处女地,惟有创新才能完成。从目前实践看,已经有越来越多的地区在用创新思维开展巨灾保险的先行先试,除了已经推行的深圳、宁波、云南外,四川、广东、河北、重庆等地的巨灾保险试点也在积极推进。虽然这种局部的试点目前还有很多困难,还很不成熟,但只要坚持创新,局部的成功就会成为燎原之火,那时,我国巨灾保险体系的建立也就水到渠成了。



在云南省巨灾风险管理研究中心,用于抗震能力实验的模拟民居。



在灾后加固的农房里生活着的洱源县炼铁乡高罗溪村村民。

本版图片均由本报记者 姚进摄
本版编辑 许跃芝 张虎
电子邮箱 jrbxyc@163.com