

美国水灾救济和水患保险的作法及其启示

○ 路和平

一、美国是如何进行特大自然灾害救济的

在美国,最经常发生的自然灾害是水灾。这类自然灾害在总统宣布的特大灾情中占80%,在未列入总统级的灾情中占50%。水患区占国土面积5%以上,大约25%的人口居住在水患区或水患区附近。

(一)救灾程序

负责特大自然灾害救济工作的主要部门是联邦紧急事务管理署。当灾害程度超过州和地方政府的救助能力时,联邦政府要给予紧急救灾援助。程序是:州政府通过联邦紧急事务管理署向总统提出救灾援助要求,该署派代表赴实地勘察,如果情况确实严重,则由该署负责人向总统提出建议,由总统宣布灾情并批准联邦援助。

(二)援助方式

一旦宣布了总统级的灾情,联邦就向受灾的州和地方政府及一些私人非营利组织提供援助。包括:1.为灾民提供房屋、短期食宿及给死者有限的紧急补偿金。为此,联邦紧急事务管理署设立了一个免费电话受理援助申请。2.通过小企业局为小企业未保险的财产损失提供低息贷款援助。3.由联邦紧急事务管理署代表政府接受捐赠并将捐款提供给灾民。4.由联邦紧急事务管理署委托三家专业公司负责制定损失标准并进行灾害评估,为保险公司理赔提供依据。5.提供与灾害相关的失业救济和对因灾死亡者的法律援助。

对于总统级的灾情,联邦可以根据应急计划采取行动。一般来说,在总统

发布灾害公告后,联邦紧急事务管理署便同其它联邦部门和机构协调,支持州和地方政府执行应急计划。联邦政府根据损失程度向州和地方政府提供必要的人力、技术、设备和其它财力。这些财力是由27个联邦部和机构以及美国红十字会提供的,并分成12种紧急救助功能(但前提是,被救济对象必须购买水患保险)。

应急期间过后,就开始进入恢复重建阶段。为了保证恢复重建工作进行,联邦紧急事务管理署向州政府提供75%的费用,州政府则承担另外的25%,专门用于水患区居民的搬迁。仍然住在水患区的人和得到联邦救济的人必须购买由联邦紧急事务管理署管理的水患保险。否则,在再次遇到灾害侵袭时,将不能得到联邦的救济和其它的人道主义援助。

二、美国是如何实行水患保险的

(一)原因

为了减轻洪涝灾害的损失,60年代以前,美国采取的主要措施是通过建造水坝防洪蓄洪。后来,人们发现仅靠这一措施并不能完全解决防灾减灾问题:一是发生特大洪涝灾害时,水坝决口导致的损失比不建水坝更大。二是由于有了水坝,又容易使人们产生错觉,似乎建造水坝就可以高枕无忧。三是水坝还减弱了滞洪区的自然功能,甚至影响了下游环境的生态。为此,国会于1968年通过了《国家水患保险法案》,要求联邦政府出面实行水患保险,以及社区必须按照联邦紧急事务管理署的要求制定水患区管理规则。为了使这两

条措施切实付诸实施,该法案已经修改了好几次。

(二)内容

主要包括:1.对象。地方政府或公众在水患区购置产权归于地方政府的楼房、私人民宅、小型商用楼等不动产,必须购买水患保险。否则,在发生洪涝灾害时,就不能得到联邦政府提供的救灾援助。2.性质。水患保险是一个由联邦政府提供补贴的政策性险种,当赔付金额超过了保险支付能力时,可以从财政部借款,但为了避免联邦政府承担风险过大,不实行再保险。3.经办。由于水患保险承担的风险很大,为了防止因此而使普通人购买保险的费用过高,法律规定这一灾害保险不由私营保险公司经办,而由联邦紧急事务管理署负责。

按照水患保险和水患区管理规则的要求,水患区的建筑必须符合抵御洪水的标准,为此,联邦紧急事务管理署建立了社区评估系统,凡按标准实行水患区管理的社区,其居民购买水患保险时可降低保费率。在实际操作时,为了避免将政府部门的大量精力投放到具体事务之中,保单都是通过保险代理机构销售的。联邦政府选择了92个保险公司执行一项被称为“Write your own program”的计划,93%的保单以这种方式销售,另外7%的保单由其它保险机构销售。政府向保险代理商支付手续费(6美元/单)和代理费(1.5%/单)。保险公司每月将收到的保费集中交到联邦紧急事务管理署,形成全国水患保险基金。该基金一部分作为向财政部归还借款的资金来源,其余作为理赔基

金。基金入不敷出时,仍可向财政部借款。保险公司受理赔付时,向联邦政府报销。

由于这种保险承担的风险很大,大数法则在这里不起作用,因此,政府并不鼓励保单越多越好的作法。为实行防灾减灾,联邦政府每年向州和地方政府拨付2 000万美元左右的款项,为产权属于政府的建筑物购买水患保险或实行疏通水道、管道排水等灾前预防措施。

(三)效果

尽管国会1968年就通过了水患保险法案,但最初,许多地方并未购买保险。1972年密西西比河地区巨大洪灾后,国会修改了法案,要求接受联邦救灾援助的地区必须购买水患保险。在未筹足保费之前,联邦政府设立了一笔水患保险基金,推动实行这项措施。

30多年过去了,总体而言,水患保险是成功的。目前全美国有19 000个社区实行了水患区管理规定,根据水患保险规定标准建造的房屋,在新的洪涝灾害中比未按标准建造的房屋损失小得多。此外,在一些发生洪涝灾害的地方,由于水患保险搞得较好,也减少了联邦救灾款支出。因为这样一来,总统就没必要宣布灾情和损失,也就避免了增加财政部的支出。

三、几点启示

我国也是一个洪涝灾害十分频繁的国家,由于国情不同,我们的自然灾害救济方式与美国大相径庭。美国的救灾方式,政府重点抓两个环节:一是应急,二是搬迁,而就地重建的灾害损失补偿等事项,则更多地依靠保险机制来解决。

我国的自然灾害救济是以政府为主进行与农业生产紧密联系在一起。具体来说,是通过财政预算直接支出或通过各级政府民政部门组织捐赠救灾款物。救济方式分为“三荒(春荒、夏荒、冬令)”和“新灾(水灾、台风、地震)”两种。每年救灾款支出中,前者约占

65%左右,后者约占35%左右。以“三荒”为主的救灾办法缺陷很多。一是很容易形成救灾款分配中的基数法,主管部门往往以上年拨款额的大小与财政部门讨价还价。二是在遇到紧急情况时,往往使人感到财力拮据,力不从心。三是不利于充分发挥分级负责制的作用,地方政府往往不愿为防灾事先留出必要准备金,遇到“刮风下雨”就向上级申请救助。这种状况客观上加剧了救灾款的供需矛盾,使得上级部门只能一方面压低救济标准,另一方面在资金分配上又采取“头带三尺帽,拦腰砍一刀”的作法。这样的机制往往造成“会哭的孩子有奶吃”。因此,夸大事实、渲染灾情、尽其所能多要财政资助已成了司空见惯的现象。例如,有的地方上报的受灾人口数字明显偏大;有的地方上报的倒房数比受灾人口还要多;有的地方一种灾情反复报告,等等。为了解决上述问题,民政部门也曾试图进行改革。一是建立救灾周转金,试图通过有偿使用的办法,提高救灾款的使用效益。但结果却事与愿违,许多地方从救灾款中提取的周转金被挪用去搞房地产、炒股票、搞小集体福利,等等,国务院已要求停止实行这种作法。二是举办救灾保险,然而,实践表明,在大灾面前,救灾保险却未发挥应有的作用。个中原因虽然很多,但最主要的原因恐怕一是这种保险以农作物为对象,风险过大;二是政府色彩过浓,缺乏有效的管理机制。为了适应防灾减灾任务的要求,我国的救灾管理办法必须改进。

(一)在我国农业已连续十几年丰收的情况下,救灾方式不能总是沿袭以“三荒”为主的固定套路,而应逐步向应急救灾方式转变,加大政府对灾害发生后在灾民转移安置方面的作用,更好地体现党和政府对灾民生活的关怀,以利于稳定民心、维护经济社会秩序。同时,要制定切实可行的特大自然灾害标准,划清中央政府和地方政府在自然灾害救济方面的事权,使地方政府承担一般局部性灾害救济的责任。

(二)根据救灾任务,改进资金分配办法。从应急救助的角度而言,救灾过程中主要是解决好灾民转移安置,保证基本的吃、穿、住、医。因此需要提供必要的食品、帐篷、衣被和药品。这些物资,有些通过捐赠机制就可以解决(如衣被和部分食品等),有些则难以依靠捐赠解决(如帐篷和部分药品等),后者必须由政府提供相应的支持。为了使政府有限的救灾资金最大限度地发挥效益,保证专款专用,应当将现行的救灾资金分配转变为救灾物资支援。例如,在去年的大水灾中,如果我们有足够的帐篷可供灾民使用,无疑可进一步发挥政府在救灾过程中的作用。为此,有必要通过政府采购,建立救灾物资储备机制(当前主要应解决帐篷问题),把钱花在“刀刃”上。

(三)积极探索政府救助与保险机制相结合的救灾防灾思路。从客观角度讲,由于我国的水患区大都在农村,在农民收入普遍不高的情况下,既不能完全照搬发达国家搞保险的作法,也不宜把农作物保险做为防灾减灾的起步措施。但这并不意味着我们对此无所作为。我们看到,在去年的大水灾中,尽管保险公司承担了一部分赔款,但与水灾造成的经济损失和各级政府的投入相比,保险公司的赔款无异于杯水车薪。原因一是农民、个体户的财产大多未投保,二是已投保的企业未保全资产或未交足保费、保足险种,三是财产保险的险种过少,四是保险公司怕承担巨额风险,不愿开办风险大的险种,等等。因此,可以考虑借鉴美国等发达国家成功的经验,从城市入手,从公立机构(如政府机关、学校、医院、社会福利院等)入手,逐步实行政府资助的水患保险,促进多渠道救灾防灾和重建工作机制的形成。

当然,改进现行救灾管理办法是一个渐进的过程,不可能一蹴而就,但社会是在改革中前进和发展的,只要经过论证,各方面认识统一,就应当去努力。

(作者单位:财政部社会保障司)