美国巨灾保险：政府与市场的合力供给逻辑

王少康

2005年的卡特里娜飓风酿成了史无前例的悲剧，这让美国重申了分析政府提供巨灾保险产品及服务时恰当角色的必要性和迫切性。早在卡特里娜飓风之前，《2002年恐怖主义风险保险法案》（TRIA）即将到期时，美国就已对政府角色这一议题开展积极讨论，该法案让联邦政府成为某些特定恐怖主义风险的临时再保险人，同时美国学界就是否应该持续扩展这一新角色，也各执己见。本文聚焦两个方面：一是重新探讨巨灾保险作为特殊险种有何特征，让商业保险公司认定巨灾保险不可保，但实际上巨灾保险在私营市场上可保，这一可行性也得到论证。二是明确商业保险市场自身无法单独提供大型低频事件风险保障的同时，考察能提供最有益的风险管理激励机制的政府和社会资本合作模式。

商业保险市场提供巨灾保险具有可行性

巨灾风险通常具备两个特征：一是损失分布厚尾性，包括洪水、地震、飓风等在内的许多自然巨灾呈现出该特点。“厚尾”损失分布是指事故发生概率要比事故严重程度下降得慢，意味着保费要远高于预计损失，因为保险公司必须提供一大笔资金以防巨灾事故的发生。二是损失空间互联性，即各种损失在空间上是相互关联的，一旦发生巨灾事故，大量建筑物及其周边其他财产同时深受影响。巨灾风险的这两个特征使它难以被提供保险，整体上讲，难以估算巨灾风险的损失分布，即所谓的低频率高损失风险。因此，保险公司需要更高的风险溢价，才能保证总保费远高于预计损失。可见，巨灾风险对保险公司而言代价极大，许多保单都会包含使承保人或保险公司免受巨灾风险损失的条款。

从精算学来看，商业保险市场在巨灾保险中不可或缺。例如，“百年一遇”大洪水，在不计算国外再保险公司额外承受力的情况下，也完全在美国国内财产保险行业承受力范围内。可见，若商业保险市场失灵，那巨灾保险制度就有倾塌风险。美国公民以往能低价轻易购得巨灾保险，证明“巨灾风险是商业可保的”。但在一些巨灾事故之后，如针对1927年密西西比河洪水的洪水保险、1992年安德鲁飓风的飓风保险、1994年加州北岭地震的地震保险等，美国的保险市场就会突然崩塌。这一事前事后的模式，即损失前保险的轻易可购性，损失后无法得到应有保险赔付，反映出公众的恐慌。不过保险公司认为，他们在巨灾事故发生前就已误判损失的潜在等级，即使巨灾损失远超过预计体量，但这些增量损失仍然必须乘以极低概率，并通过上调保费足以维持盈利性，这使得保险公司继续在部分程度上承保该风险。随着巨灾保险损失模型越发复杂，应直接根据修改的预计损失估值向监管部门证明保费上涨的合理性。

巨灾保险是一项价格合理的盈利业务，因此，外部的金融市场可以来补充资本存量，在这一补充过程中存在几个难点：一是资金提供方担忧他们的资本将用来偿付现有的保费。二是根据美国现行法律，即便准备金利

石头过河，多部门协同配合，从细节入手，着眼条例制定、责任分配到监督运行等，寻找解决问题突破口。通过资产集中、资本聚集、资源集约、资金集成，推动政务无人机管理新模式的成功运作，为带动资产盘活提供了新方法新模式。

三是夯实发展之基，推有力、落有声。绩效评价是推行政务无人机管理新模式的“压舱石”。通过建立政务无人机管理绩效评价制度，科学设立绩效评价指标体系，对报废、报损及其他处置严格审批办理流程、全过程监控，避免国有资产流失。该模式实行以来，市公安局等部门将“无人机+”模式作为着力点，多领域探索政务无人机实战应用，在森林防火、重点水域巡查等领域发挥显著作用，聚力打造出集“察、打、管、控、救、通、传”等多功能于一体的“空中战鹰”队伍，让政务无人机资产管理更加专业、更有效率。

（作者单位：山东省日照市财政局）

责任编辑 李艳芝

息有望用来支付保险理赔，仍会被征税。但这些困难可以克服，事实证明，巨灾债券已经能为地震、台风和恐怖主义风险提供资金。然而，巨灾风险模型和巨灾金融工程的日益复杂性，使得大多数保险公司不愿意对巨灾风险进行承保。一场巨灾事故会引起任何季度收入的重大损失，并且会计准则也阻碍了对该损失的平滑。

对承保巨灾风险的保险公司而言，某些季度收入下降符合预期，问题在于金融市场是否明确这些损失的临时性和特异性，并为这些公司设定股票市场价格。一方面，有研究发现，地震巨灾对财产责任险保险公司的市值有正向影响，因为市场投资者期待未来更稳定的保费水平。例如，1989年的洛马·普雷塔大地震对保险公司市值和股票价格有正向影响；财产责任险保险公司在北岭地震发生后，做出了明显的正向反应。另一方面，研究表明，受地震影响的保险公司保持住市值，而没受地震影响的公司则在地震后出现了市值下降的情况。此外，“9·11事件”对保险公司并没产生明显的负面冲击，即灾后的保险公司股价立即整体下滑。相反的是，灾后一周内，财务实力评级强劲的保险公司股价反弹，而财务实力偏弱的公司则没有出现股价回升，为“安全投资转移假说”提供了支撑。因此，当巨灾风险可以自由定价以创造合理利润，并且假设有创造力的金融工程师能找到募集资金损失所必需的资本时，商业保险市场就应该具备提供保险产品和服务的能力。

政府设计巨灾保险计划应遵循的原则

一是政府支持但不取代市场。恐怖主义风险保险法案是美国联邦政府恐怖主义再保险计划，再保险设施的供给是免费的，必然会对商业性恐怖主义再保险市场中相应的利益集团产生挤出效应。设计临时的旨在支持私营市场的巨灾援助计划可行性很高。私营市场面临的诸多问题源于巨灾事故造成的资本突然损失，政府可以提供临时贷款来补充资本，使得商业保险公司有缓冲期以获得资本来源。类似于银行业，美联储会在临时的困难期将存款准备金借贷给银行，使得私有银行体系在面临银行挤兑巨灾风险时保持繁荣兴盛，这也适用于商业保险公司，联邦政府以市场费率为困境中的保险公司提供贷款，这些贷款被视为合格的准备金，除非被外部资本代替，这一制度安排并不需要政府从事巨灾保险业务，而仅仅是将银行业现有的“最后贷款人制度”扩展到保险业。商业保险公司在损失后能够补充准备金，有助于提高保险公司承保巨灾风险业务时的积极性。

二是政府借助市场机制进行干预。当上述制度安排仍不足以弥补巨灾风险保险机制的缺陷、商业保险公司仍拒绝承保巨灾风险时，需要构建一种公共备选方案，以体现巨灾保险的准公共性，同时有必要在设计公共巨灾保险计划时指出该计划达不到的效果：如无法排除实际伤亡以及有形资产的损失，且通过降低私营部门自我预防潜在损失的动机，可能会造成实际损失的增加；在支持永久延长相关法案时，受到补贴的恐怖主义保险对增加就业很有必要，而利益集团则认为有补贴的公共巨灾保险计划未必能保证充分就业，因为受补贴的公民一定程度上会有依赖惯性，从而产生不愿工作的惰性，而稳就业目标可以通过财政政策和货币政策来实现。在通融赔付由州和地方救济部门、联邦应急管理局及其他公共机构、私有部门来管理后，应以公共巨灾保险计划来替代这些高成本的另类方案。同时，该计划必须以市场模式来推进研发产品、精算定价、承保理赔、储备资金等机制安排，让有为政府和有效市场各司其职、协同互促。

研究结论及启示

公共财政承担主要救助责任时面临财力限制、公权约束、预算对接等多方面因素的制约，虽然可以财政补贴或拨款来推进政府保险计划，但往往救助成本过高，还会很大程度上鼓励个体将他们自身及其财产置于潜在损失风险中，降低被救助者的风险防范意识。

因此，公共保险计划的实施必须效仿私营市场的运营模式，安排一个政府和社会资本合作介入型方案，即在资本规模不足以应对巨灾损失的情况下，政府需要直接干预，在巨灾损失的事前事后提供或补充临时性资本，政府保险必须要有能反映潜在风险的保费，并以准备金的策略模式来运行，通过市场运作的方式实现资本保值增值，有效缓解国家财政在应急管理上的预算和转移支付压力。在政府主导、政策支撑的基础上，构建政府、市场和社会齐心协力、齐抓共管、优势互补、分工合作的机制。同时，公共巨灾保险计划必须具备两个特征：以精算公平水平来定价产品，即建立精算定价模型；以标准保险原则来储备资金，即建立准备金制度。

（作者单位：中国再保险（集团）股份有限公司博士后科研工作站）

责任编辑 陈璐萌