

# 我国巨灾风险管理法规建设的现状与立法

潘国臣,李雪霜,王志生

(武汉大学 经济与管理学院,武汉 430072)

**摘要:**我国尚未建立完善的巨灾风险管理制度,其中的重要原因在于相关法规建设滞后。巨灾风险管理法规建设应基于风险管理的基本理论和立法的规律,以使所建立的法规既具有科学性,又具有可操作性。我国的巨灾风险管理立法在立法思路上应该加快以巨灾保险为中心的非工程性措施的相关法规建设,并以非工程性措施为主导来构建巨灾风险管理体系。在模式上应采取国家巨灾风险管理上位法之下的各种自然风险单独立法的方式,逐步推进针对特定风险的立法。

**关键词:**巨灾风险;巨灾保险;风险管理

**中图分类号:**DF438.4;F842

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2012)01-0073-04

我国是个自然灾害多发的国家。以地震为例,据联合国的统计,在全球历史上发生的 20 次重大破坏性地震灾害中,发生在我国境内的地震就多达 11 次。然而,就是在这样一个自然灾害多发的国家里,至今没有建立起有效的巨灾风险管理制度。2008 年的冰冻雨雪灾害和汶川大地震、2009 年的甘肃舟曲泥石流等事件显示了我国现行巨灾风险管理的不足。很多学者将巨灾风险管理发展缓慢的原因归因于相关法律法规建设的滞后。而从立法者的角度来看,巨灾风险管理立法又存在着重重障碍,甚至归因于巨灾风险管理实践没有提供充分的支持。本文分析巨灾风险管理实践发展和法规建设的关系,试图根据巨灾风险管理的基本规律提出巨灾风险管理法规建设的一个新思路。

## 一、加强巨灾风险管理法规建设的必要性

法律法规以国家的强制力为后盾,对所涉及的相关各方的行为进行规范和引导。在巨灾风险管理领域,法律法规建设具有其必要性。

### (一)巨灾风险损害关乎国计民生

巨灾事件是指那些给某一地区人民带来难以承受的财产损失和人身伤亡的自然灾害事件。这些灾难事件不仅仅会广泛地影响到当地居民的生产和生活,而且往往会对一个国家的财政造成巨大冲击,影响一国经济发展以及社会稳定,如流域洪水灾害。因此,对于这个关乎国计民生的问题,作为基础设施的一部分,法制建设必须跟上,有必要通过立法对巨灾风险管理进行指引、评价、教育等。

### (二)巨灾风险管理的涉及面广

巨灾风险管理是个十分复杂的事业,不以一定的具有权威性的规范来协调各方就难以取得满意的效果。巨灾风险管理的复杂性表现在以下几个方面:第一,巨灾风险种类多,凡是能够给居民造成巨大财产损失或人身伤亡的自然灾害都属于巨灾风险管理的范畴,包括洪水、地震、台风、泥石流、冰雹、龙卷风、霜冻、干旱等,而这些自然灾害又各具特性;第二,巨灾风险管理需要采纳众多的方式,如工程预防、灾后急

收稿日期:2011-10-26

基金项目:教育部人文社会科学重大攻关项目课题(09JZD0028)

作者简介:潘国臣(1973-),男,云南丽江人,副教授,博士,硕士生导师,研究方向:风险管理与保险。

网络出版时间:2012-2-1 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120201.2129.001.html>

救、灾后补偿等,因而需要考虑每一种措施的效果以及综合作用的效果;第三,巨灾损害往往跨区域存在,影响范围广,影响人数多;第四,巨灾风险管理的实施不可避免地要涉及不同层级政府的协调、不同部门的协同以及政府部门与非政府组织的合作等。在这样的复杂性之下,如果没有明晰的规则对各方的行为进行调整,那么巨灾风险管理就会是一个缺乏效率的乱局。

### (三)巨灾风险管理具有正外部性

巨灾损失的负外部性以及巨灾风险管理的正外部性决定了对巨灾风险管理予以立法支持的必要性。巨灾损失会导致社会生产的中断。随着社会生产分工的细化,受灾地区的生产损失影响将迅速蔓延到其他地区以及各行各业。2011年日本大地震及海啸导致索尼、丰田等一些大企业生产受损,其影响波及众多的国内外企业。巨灾风险管理不仅保护了潜在灾害区域居民的生产和生活,也对其他地区的社会经济秩序有维护作用,因此具有正外部性效果。对于这样的具有正外部性效果的事业,政府进行立法干预和管理以保证其实施效果是必要的。

### (四)解决市场失灵

市场可以在巨灾风险管理的很多领域发挥作用,但是由于交易费用、信息不对称以及上述的外部性等原因,市场失灵现象广泛存在<sup>[1]</sup>。为了解决市场失灵问题,政府不仅应着力于减少造成市场失灵的因素,而且在必要时需要实行强制措施应对市场失灵问题。而这些问题的解决,尤其是采取强制性措施(如强制参保等)的实施,都需要有法可依。

## 二、巨灾风险管理领域法规建设存在的问题及原因分析

### (一)现行巨灾风险管理法规建设存在的不足

经过长期以来各种大灾大难的洗礼,我国已经在部分自然灾害管理方面积累了一定的经验,并结合实践需求建立了一系列法规,为巨灾风险管理提供了一定的基础。

到目前为止,我国已陆续制定了《防洪法》(1998)、《海洋环境保护法》(1999)、《气象法》(2000)、《海洋环境预报与海洋灾害预警报发布管理规定》(2005)、《国家海上搜救应急预案》(2006)、《防震减灾法》(2008)、《森林防火条例》(2008)、《抗旱条例》(2009)等20多部有关自然灾害预防和应急的法律、法规和部门规章,对不同领域自然灾害风险的预报、预防、救灾、重

建等方面作出了相应的规定,在一定程度上对各类自然风险损失的管理奠定了基础。然而在现行的法规下,巨灾风险管理尚未获得理想的效果,凸显了法规建设的不足。

1.现有法规未有效促进巨灾风险管理体系的完善。截至目前为止,我国在巨灾风险管理中投入最多的还是在工程预防方面。但是由于人类对大自然的了解和防御能力还十分有限,预防无法在根本上消除灾难事件发生的可能性。2003年SARS事件以后,国家各部委、各级政府注重制订应急预案,如自然灾害救助应急预案、防汛抗旱应急预案、地震应急预案、突发地质灾害应急预案等。预案及相应的应急措施固然有其价值,但在一些重大自然灾害面前,这些措施仍然无法阻挡居民的人身安全和财产遭受重创。在遭受损失的情况下,灾后补偿能够帮助人们尽快恢复到正常的生产和生活中去,但一个规范的灾后补偿制度却还没有建立起来。除此以外,土地利用、风险图描绘等非工程性措施在防灾减灾中的作用没有得到重视和发展。总体而言,巨灾风险管理体系还缺乏完整性。

2.现有的巨灾相关法规不够注重市场在巨灾风险管理中的作用。以灾后补偿为例,一旦自然灾害造成损失,主要依赖政府财政进行损失补偿<sup>[2]</sup>,此外主要依靠社会捐助,来自于市场的灾后补偿则几乎微不足道。从西方国家的经验来看,利用市场机制进行灾后补偿是最有效的方式,在巨灾事件中,来自于市场的补偿份额约为30%~60%。而我国的巨灾保险市场一直未得到发展,2008年的汶川大地震,保险补偿仅仅占总损失的3%左右。因此,在灾后补偿领域,应当建立一定的法制规范,明确各种灾后补偿方式的作用和地位,并使每种补偿方式能够有效发挥作用<sup>[3]</sup>。

3.现有的法规未能将巨灾风险损失的预防、应急、灾后补偿等环节联系起来,难以取得最佳的巨灾风险管理效果。现有的法规是分散的和彼此割裂的,而且多强调于巨灾风险管理的某一方面,因此难以使巨灾风险管理达到“成本最小,保障最大”的总体效果。

### (二)原因分析

1.法规建设滞后是导致现行法规不能满足巨灾风险管理需求的直接原因。巨灾风险管理是个复杂的系统工程,涉及多方利益和众多人口,尤其需要通过法规来使不同的措施相互衔接,明确各方的权利和责任,并激励当事人能够积极进行防灾防损。法规不完善使得各种防灾减损措施、补偿措施等不能有效实施,而且这种“碎片化”的风险管理方式无法通过相互协调达到最

佳效果<sup>[4]</sup>。因此,加快法规的建设和整合是巨灾风险管理发展的必由之路。

2.巨灾风险管理理念、理论以及实践的落后是制约法规建设,并导致法规不能适应巨灾风险管理发展的深层次原因。巨灾风险管理理念上,仍然没有走出在巨灾问题上政府主导、政府兜底的落后思路,政府仍然存有包办一切的“父爱主义”情怀,没有充分发挥法规的促进、激励、引导的作用,也没有重视市场在巨灾风险管理中的作用;在巨灾风险管理理论研究上,我国起步较晚,没有能够提出一套能够充分指导实践并为立法提供支持的理论;在实践方面,我国在风险承保、应急救助等方面的实践能力较为落后,也难以以为立法提供充分的支持。在此条件下,有必要充分认识巨灾风险管理法规建设的必要性和迫切性,深入研讨巨灾风险管理技术和理论,并以此为出发点推进相关法规建设。

### 三、巨灾风险管理法规建设的立法探讨

巨灾风险管理法规建设应同时考虑巨灾风险管理的内在规律和立法的可行性。从巨灾风险管理的内在规律来看,巨灾风险管理的最终目的就是要以最小的成本获得最佳的风险管理效果。从立法可行性的角度来看,立法难度不应过大,而且立法以后法规具有较强的可操作性,能够达到预期目的。

#### (一)基于最佳风险管理效果的立法

从总体上来看,巨灾风险管理的着眼点在3个方面,即“防灾、减灾、补偿”。要取得最佳的巨灾风险管理效果,需要把这三者有机地结合起来。在我国以往的立法实践中,工程防损一直是巨灾风险管理的核心。已经出台的法规中,侧重于工程防损的《防洪法》、《地震法》等不仅立法相对较早,而且由于缺乏风险管理相关的其他法律,这些法律一直是相关领域中风险管理的标尺和指引。尽管立法者在立法过程中,也在一定程度上考虑到了工程预防方式和其他方式的对接问题,但是这种以工程预防为主的指导思想下的设计却未获得理想的效果。以《防震减灾法》(1998)为例,这部法律侧重于从工程的角度进行风险的防范,尽管其中有“国家鼓励单位和个人参加地震保险”的条款,但这些设想都未能落到实处。实际上,1996年7月,中国人民银行发文,禁止中资保险公司大范围开展地震保险工作,地震保险业务仅以个案特别审查批准的形式开展。2000年以后,保监会开始放宽对保险公司开展地震保险业务的限制,然而由于地震的风险性高,很

多保险公司在实际运营中并不愿意承保地震风险<sup>[5-6]</sup>。2008年的汶川大地震在很大程度上暴露出地震保险的薄弱。从我国的经验来看,以工程防损为主导来推进应急救灾和灾后补偿的巨灾风险管理并未取得令人满意的效果。

而在美、英等国,则在一定程度上采取了以非工程性措施为主导的巨灾风险管理思路。1968年,美国通过立法建立“国家洪水保险计划”(NFIP),确立了非工程措施在未来的美国洪泛区管理政策中的中心地位。美国NFIP将灾害区域的管理与风险图的绘制作为其体制本身的组成部分,并规定,只有社区采取并实施旨在减轻未来洪水灾害的洪泛区管理措施,才可以加入NFIP。由于NFIP还对未购买洪水保险的建筑采取一定的惩罚性措施,所以NFIP对当地政府、企业、个人均形成防损减灾以及进行灾后财务安排的激励。在英国,国家虽然未强制购买洪水保险,但只有某地区有达到特定标准的防御工程措施或积极推进防御工程改进计划,各商业保险公司才会在该地区的家庭财产保险和小企业保单中包含洪水保障<sup>[7]</sup>。

相较于我国以工程预防为主导的风险管理策略,美英等国以非工程性措施为主导的风险管理策略取得了更好的综合效果。因此,建议我国的巨灾风险管理思路做适当的调整,加快以商业保险为核心的非工程性措施的发展,并以巨灾保险为主导对巨灾风险管理的各个环节进行整合。

#### (二)基于可操作性的立法

巨灾风险管理是一个复杂的系统工程,由于风险的种类众多,而且仍有很多未知的自然规律有待人类探索,因此订立符合实际并且具有可操作性的法规是一个挑战。

从世界各国巨灾风险管理立法的经验来看,有的国家采用综合性立法的方式,即在1部法律中包括所有的自然灾害风险的管理,如法国于1982年建立的《自然灾害保险补偿制度》。其他多数国家均采取对不同的自然风险单独立法的方式,如美国、日本、新西兰等等。从立法的难度上来看,由于不同的自然风险有着不同的特性,将所有风险都包括进来的综合性立法必然导致所订法律法规是粗线条的,实际操作起来会有很多的问题。加之目前仍有很多的风险特性未得到人类的充分认识,在风险定价等方面也存在困难,因此这种立法方式并不可取。

我国在过去一些年已经对某些特定风险类型的某些风险管理环节分别出台了一些法律,比较合理的选

择是在修订这些法规的基础上,对不同类型的风险单独立法。考虑到对不同风险单独立法可能出现法律体系零散,彼此难以协调的弊端,有必要在单独立法的基础上制定一部国家巨灾风险管理的上位法,该上位法经宪法确认,对各种应付不同风险的下位法具有优先权并对其中出现的冲突进行协调<sup>8)</sup>。

#### 四、结 语

相对于巨灾风险管理的实践和需求,我国相关法规的建设已经严重滞后,其建设应考虑巨灾风险管理内在规律以及立法的可行性。我国应改变传统上以工程预防为中心的巨灾风险管理思路,加快以巨灾保险为主要内容的非工程措施的立法,以非工程措施为主导来整合巨灾风险管理,而且当前的巨灾立法模式应该采取在一个上位法之下各种自然风险单独立法的模式。

#### 参考文献:

- [1] 张琳.我国巨灾保险立法研究[D].重庆大学,2010.
- [2] 何霖,李红梅.我国构建巨灾保险法律制度的必要性探讨[J].四川文理学院学报,2009,(6):46-47.
- [3] 彭晨游.我国亟待制定巨灾保险法[J].中国保险,2009,(7):30-35.
- [4] 何薇.论城市法制化建设与民主参与[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(2):6-9.
- [5] 洗青华.论我国巨灾保险立法的历程、现状与改进[J].重庆理工大学学报:社会科学版,2010,(2):71-75.
- [6] 胡焕,宋伟.中国巨灾保险法律制度的构建[J].四川理工学院学报:社会科学版,2009,(2):62-64.
- [7] 孙祁祥,锁凌燕.英美洪水保险体制比较[N].中国保险报,2004-07-09(4).
- [8] 曾文革,张琳.我国巨灾保险立法模式探讨[J].上海金融学院学报,2009,(4):50-56.

责任编辑:陈于后

## On the Present Situation of the Law-making of Catastrophe Risk Management in China and Proposals for the Making

PAN Guochen, LI Xueshuang, WANG Zhisheng

(Economics and Management School, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** An effective catastrophe risk management system in China has not been set up yet, one of the most important factors is that the legal system did not develop quickly and failed to support catastrophe risk management efficiently. Law making on catastrophe risk management should be based on two points, which are the risk management theories and the rules of law making, so that the law can be scientific and practical. The guideline of law making on catastrophe risk management should aim to promote the development of non-engineering facilities, such as catastrophe insurance, and take non-engineering facilities as the leading measure to build the catastrophe risk management system. The mode of law making could be several separated natural disaster laws which need to be improved step by step under an upper-layer general national catastrophe risk management law.

**Key words:** catastrophe risk; catastrophe insurance; risk management