

从政府机构的视角构建我国海洋与渔业灾害风险防范体系*

杜 军^{1,2}，鄢 波¹

(1. 广东海洋大学经济管理学院 湛江 524088; 2. 广东海洋大学海洋经济与管理研究中心 湛江 524088)

摘 要：在我国，因海洋与渔业灾害导致每年损失过百亿元人民币，海洋渔业灾害破坏力强，给整个海洋经济带来巨大的损失，对我国经济社会发展和人民生命财产安全也会造成极大的危害，所以我国急需建立海洋与渔业灾害防范和救助体系。政府在海洋灾害风险防范与救助体系中作用巨大，文章主要从政府机构的视角探讨了构建我国海洋与渔业灾害风险防范体系的问题。分别从法律制度建设、保险体系构建、组织机构保障、约束激励机制和基础建设投入等方面阐述了政府机构应当采取的行动，进一步明确了现阶段我国政府机构在海洋与渔业灾害风险防范体系构建中扮演的角色和重要地位。

关 键 词：海洋与渔业灾害；政府机构；风险防范；保险

根据国家海洋局 2009—2013 年发布的《历年中国海洋灾害公报》显示：从 2008 年到 2012 年 5 年期间，平均每年我国都会发生风暴潮、海浪、赤潮、海冰或其他海洋灾害共上百余次，由此每年海洋灾害造成直接经济损失都超过上百亿元人民币。由此可知，我国海洋渔业的发展与资源、环境的矛盾日益加剧，海洋渔业应对海洋自然和人为灾害的形势非常严峻。但目前我国的海洋渔业灾害保险体系尚未建立，政府救助、社会捐赠、民间自救等形式承担了我国海洋渔业灾害损失的绝大部分，保险赔付覆盖率不到 5%，远低于全球 36% 的平均水平。因而推动了我国海洋与渔业灾害风险防范的保险体系建设，增强了我国应对海洋与渔业灾害风险的能力，已成为一个意义重大且亟待解决的问题。它是当前加强公共安全与危机管理、防范灾害风险的需要，也是我国发展海洋经济、减少海洋经济损失、减轻政府负担、提高抗灾防灾救灾能力需要解决的问题之一。

在我国，海洋与渔业灾害属于巨灾的类别，

其一旦发生，基本上依靠国家财政拨款和民间捐助来对其进行补偿，专业的商业保险依然是处于起步探索的阶段。由保险公司承担的灾害保险的赔偿仅占每年总损失的 1%。而海洋与渔业灾害发生一般都是发生在海洋附近，其破坏力大，如果仅仅依靠政府和民间的力量来进行救助而找不到一个更好的风险分担机制，是很难使灾区人民摆脱困境的。由此可见，我国现有的体系不能起到基本的保障作用，灾害保险供给缺口很大，一边是多灾多害；而另一边却又是没有完善的灾害保险体系。

目前，我国主要采用以中央政府主导、地方政府配合的国家财政救济为主和社会捐助为辅的事后补偿模式。以政府救助为主导的模式加重了财政负担、增大了财政支出的波动性，容易导致资金使用效率低下和财政资源的分配不公，以此为基础展开的灾害救助工作也难以及时到位，损失补偿程度相对较低。政府机构作为灾害风险防范与救助的主导者，地位相当重要，然而，如何发挥好政府的主导作用呢？

* 基金项目：中国海洋发展研究中心资助项目——我国海洋渔业灾害风险防范的保险体系构建（AOCQN201206）；广东省哲学社会科学“十二五”规划项目（GD13CYJ14）；广东省普通高校人文社会科学研究项目（2013WYXM0054）；广东海洋大学人文社会科学研究资助项目——我国南海资源价值与开发战略研究（1312078），涉海上市公司价值评估方法及价值驱动因素研究（1312088）。

本文主要从基于政府机构的视角构建我国海洋与渔业灾害风险防范体系, 从该角度来开展海洋与渔业风险分散工作, 对我国的经济发展和社会的稳定具有极其重要的意义。从政府机构的角度, 政府应协调各方力量, 合理利用各种社会资源, 建立和完善海洋与渔业灾害保险制度。本文将从法律制度建设、保险体系构建、组织机构保障、约束激励机制和基础建设投入等方面展开论述。

1 建立和完善国家海洋与渔业灾害保险相关法律制度

美国、日本和欧盟等国家为了促进本国的巨灾保险的发展, 都颁布了相关的法律, 作为灾害保险的制度基础。例如, 美国在发展洪水保险时, 颁布了《联邦洪水保险法》, 并以此为法律依据设立了美国联邦洪水保险制度。此后, 美国还不断完善了相关的法律, 又接着颁布了《全国洪水保险法》和《洪水灾害防御法》等法规。美国所有的洪水保险制度, 基本上都依照上述法律条令实施。日本为了促进地震保险制度的建立, 也制定了相关的法律, 于 1966 年通过了《地震保险法》, 后来又相继颁布了《地震保险相关法律》和《有关地震保险法律施行令》等法律文件。这些法律的通过, 成为日本地震保险制度的基础, 促进了地震保险的不断发展, 鼓励了居民投保地震险^[1]。欧盟成员国中, 挪威、法国、西班牙、瑞典等国建立了强制性巨灾保险体系。土耳其政府也通过立法要求所有登记的住宅必须投保强制性地震保险, 且强制性地震保险条款全国统一, 并建立国家巨灾准备金。1982 年 7 月 13 日, 法国颁布了《The French Nat System》法, 建立了自然灾害保障体系, 规定任何购买包括火险、营业中断险、机动车辆险等财产险保单的投保人被强制要求购买自然灾害附加险^[2]。

目前, 我国已有 20 多部有关自然灾害应急的法律、法规和部门规章, 如《防洪法》《气象法》《防震减灾法》和《地震灾害防治管理条例》等, 初步建立起了自然灾害应急法律制度, 但专门涉及巨灾保险的法律法规几乎还是空白,

专门针对海洋和渔业灾害保险的规章制度也没有建立^[3]。

法律制度是海洋与渔业灾害保险体系构建的基础和保证, 我国应当尽快制定相关的海洋与渔业灾害保险的法律、行政法规或部门规章。建议政府组织制定相关的法律和条例, 明确规定海洋和渔业保险的种类、性质、承保主体、巨灾保险的筹资管理运行、险种设计、保险人和投保人的权利义务、保额和费率厘定依据、理赔规则、补贴和税收优惠、再保险要求等内容。通过界定和明确海洋与渔业灾害保险相关的基本问题, 从而确立海洋与渔业灾害保险的政策性地位, 明确海洋与渔业灾害保险的政策性保险地位和海洋与渔业灾害保险的强制性, 确立政府主导、市场参与、社会中介协助的发展模式。通过立法促使政府和风险管理体系中的各个部门、各种职能的相互协调。

2 构建政府主导的海洋与渔业灾害保险体系

我国已建立了国家财政支持的巨灾风险保险体系, 同时鼓励单位和公民参加保险^[4]。表明政府在巨灾保险体系的构建上已经落实到具体行动中了。海洋和渔业灾害保险体系的构建也迫在眉睫, 政府主导、财政支持应该我国海洋和渔业灾害保险体系的基本特征, 我国应当尽快建立政府主导的海洋与渔业灾害保险管理体系, 其组织结构如图 1 所示。

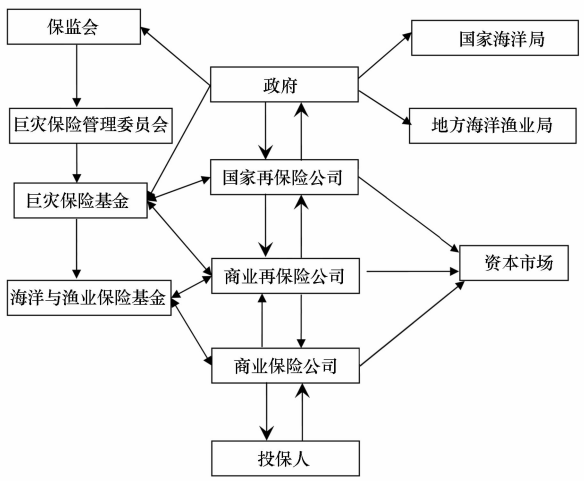


图 1 政府主导海洋与渔业灾害保险管理组织结构

2.1 确立保险体系的政府主导地位

政府主导地位是由海洋和渔业灾害的特征和我国保险市场发育现状所客观决定的。由于海洋与渔业灾害主要是一些自然灾害（如台风、海冰、赤潮、海啸等），其破坏力度强、造成的损失巨大，所以，对于这一类灾害保险公司缺乏积极性。其次，由于我国保险市场起步晚，发展相对落后，商业保险市场发育不成熟，也无力承担海洋和渔业自然灾害带来的巨大损失。我国在没有成熟的保险市场和再保险市场的情况下，对于风险巨大的海洋和渔业灾害保险，单独依靠商业保险公司，无法将其巨大的风险分散出去。所以，目前应该由政府主导进行。

2.2 建立财政支持的保险基金

巨灾保险基金，是国外抵御巨灾损失、保证灾害重建资金、分化巨灾风险的一个重要渠道。目前，我国的巨灾发生后，救灾和灾后赔偿主要是由政府财政支付，给国民经济的稳定发展带来很大的不稳定风险。

国家可以通过立法的形式成立海洋与渔业保险政府基金，建议基金下设两个子基金：巨灾保险投保补偿基金和巨灾保险再保险基金。巨灾保险投保补偿基金主要用于对居民投保进行资金补偿；巨灾保险再保险基金主要用于对商业保险公司的巨灾保险进行再保险。基金来源途径：一是各级地方财政预算中，按照国民生产总值的比例上交一部分；二是从强制购买海洋与渔业保险保费收入补充进来；三是通过资本市场，发行巨灾风险证券和相关衍生金融产品获得。海洋与渔业保险基金的建立，可以分散海洋与渔业突发灾害带来的巨大风险，有效解决在巨灾过后保险赔偿和灾后重建所需要的资金问题，缓解巨灾对财政预算和国民经济发展的负面影响。

2.3 培育政府主导，市场补充的再保险市场

海洋与渔业灾害保险不同于一般的保险，其危险存在方式与正常灾害保险的危险存在方式不同，其承保业务总量越大，面临的危险也越大，存在着扩大承保面和降低风险之间的矛盾，因此，巨灾保险的经营必须要采用多元化的风险分散途径。再保险市场就是国外（如英

国、日本）采用的一种分散巨灾保险风险的主要形式^[5]。这种形式使得政府只作为再保险市场中的一员，只承担超额风险的部分，从而将各类巨灾保险的风险分散出去。

目前，国内办理再保险业务的专业再保险公司只有中国再保险（集团）公司，且所承保的再保险业务主要是根据《保险法》的规定由各保险公司必须分给它的部分，超出范围的再保险业务并不多，涉足巨灾保险再保险的业务更是少之又少。

鉴于我国保险市场发展还处于起步阶段，再保险市场更是薄弱，保险公司的承保能力有限，承包人参保意识不强，参保率低。同时，在我国现阶段下，各种类似于海洋与渔业重大灾害确实急需保险和再保险市场来分担政府风险，担当一部分重任，因此，我国应该尽快建立适合我国国情的再保险市场体系，建议目前构建政府主导、市场补充的再保险市场，构建多层次、多主体的海洋与渔业灾害风险防范体系。并且由于海洋与渔业灾害保险存在高风险、高损失、高赔偿的可能性，还需要构建起国内和国际两个风险再保险市场。与此同时，充分学习和借鉴、利用国外巨灾风险再保险市场运作的成功经验和做法模式。为了更好地分散海洋与渔业灾害保险的风险，减轻政府的压力，我国应当积极培育国内再保险市场，健全再保险中介组织，活跃再保险市场。

2.4 通过巨灾保险证券化来降低灾害风险

利用资本市场上的众多投资者分散海洋与渔业灾害风险，将灾害保险风险转移到资本市场中，提高保险机构的承保能力，进一步分散了保险供给的巨大风险。主要的巨灾保险证券包括：巨灾债券、巨灾期权、巨灾期货等^[6]。而目前，我国资本市场的发展还很不完善，为了进一步做好海洋与渔业灾害保险证券化工作，我国还需进一步完善资本市场，建立健全金融市场相关的法律法规，建立各类灾害数据库，做好资信评估工作等。总之，我国要不断发展和完善金融市场，特别是资本市场建设和规范化运作机制，大力推进海洋与渔业灾害保险证券化健康而快速地发展。

3 加强海洋与渔业保险机制的组织保障

目前,我国海洋与渔业的巨灾风险没有统一的具体管理部门,相关灾害的预测、减灾、救灾和应急等灾害风险管理的职能,被分散到了民政部、海洋局、农业部和财政部等各行政相关职能部门,管理上带来困难,行动上难以统一协调。故而,我国在巨灾保险和相关自然灾害保险的组织机构建设上需要进一步加强。如图 1 所示,建议在保监会下成立巨灾保险管理委员会,专门负责管理巨灾保险相关事宜,将海洋与渔业灾害保险纳入其管理范围,制定相关的规章制度,并管理相关巨灾保险基金。在沿海各省、市、自治区设立海洋与渔业保险基金管理委员会,负责沿海省、市、自治区的海洋与渔业灾害防御,保险基金的支付,完善巨灾数据收集等工作。

4 建立完善的市场激励与约束机制

市场机制是实现最优化资源配置的最好方式,但是在保险市场中,特别是巨灾保险和农业保险的市场中,是典型的信息不对称、市场不完善的非有效市场,仅靠市场机制会存在严重的市场失灵的现象。特别是我国的海洋与渔业灾害具有风险模糊不可保性的特点,完全竞争巨灾保险市场不存在等诸多难题,使得我国的海洋与渔业灾害保险和相关的农业保险供给非常有限而且需求不足。所以,在我国当前条件下,还必须依赖政府行政手段的干预来进一步促进海洋与渔业保险市场的完善。

4.1 制定一系列优惠政策,鼓励商业保险机构开展海洋与渔业灾害保险业务

政府要在税收优惠政策、建立海洋与渔业灾害保险与再保险市场支持平台、资金扶持与奖励等方面给予支持和鼓励,让商业保险机构发展成为承担海洋与渔业灾害保险的主要力量,鼓励商业保险机构开展形式多样的海洋与渔业灾害保险业务,从而改变我国目前主要由政府承担大部分风险的情况,减轻政府压力,充分发挥保险机构、保险中介、金融市场的作用,丰富和完善我国海洋与渔业灾害保险市场。

4.2 提高沿海民众的风险保险意识,建立海洋与渔业灾害强制投保制度

在我国,公民还没有真正理解保险化解风险,保持社会经济稳定发展的原理;另外,由于我国保险市场的不完善,出现了小灾自己消化,巨灾发生后习惯性的都是由政府财政与社会捐赠来进行补偿,公民由此产生对政府与社会的救灾功能过度依赖,制约了保险的发展。提高风险意识与保险意识是风险管理的重要内容,居民投保意识不强已经成为我国建设巨灾保险制度的障碍。政府应该加强对保险知识的市场推广与宣传,强化公众保险意识,提供补贴鼓励投保,推动巨灾保险规模的扩大。

从目前我国公民投保意识还很弱的特点来看,在巨灾保险制度运行的初期,采取强制性的模式可能更有利于制度的推行和完善。由于海洋与渔业灾害风险分布的地域性差异很大,我们可以选择部分沿海省、市、自治区先行试点,将海洋与渔业灾害风险保险作为强制性保险要求公民必须购买。根据各地经济发展水平和居民可支配的收入水平,强制投保海洋与渔业灾害风险,并从财政收入中提供一定的保费补贴。

4.3 给予一定的保费补贴,促进海洋与渔业保险需求

由于巨灾风险所致的高赔付率使保险公司提高保费,从而会降低保险供给水平,抑制了投保人对保险的需求,导致巨灾保险市场失衡。世界上很多国家在推行这样的保险过程中,采用了保费补贴形式,来促进保险产品的需求。邢慧茹等^[7]证明了政府提供保险补贴时农业保险市场的均衡情况,政府保费补贴在农业保险中起到了重要作用。根据历年统计年鉴数据,1993—2004 年农业保险由于缺乏巨灾风险分散机制和国家财政政策扶持呈现持续萎缩。从 2005 年实行农业保险补贴以来,我国农业保费收入出现了快速的生长,说明补贴的大小直接关系到保险的需求。较高的保费补贴有助于消除保险市场的失衡。

海洋与渔业灾害的保险标的和发生的地区都比较集中,使得保险不具有可保性,因而在推行过程中,应该考虑在推广的初期给予形式

多样的补贴，如管理费补贴、保费补贴、再保险补贴和对保险公司的税收优惠等。保费补贴可以促使保险需求曲线移动，增加保险的有效需求，商业化运作，发展互助保险和渔民共保体保险补贴^[8]。但补贴的力度受各级政府财政收入的制约，因此各级政府应该根据各自所辖行政区域范围内海洋与渔业灾害发生的频率、受损情况、保险赔款的支付额度等，计算模拟补贴的力度，采取最有效率的补贴方式和恰当的补贴额度，从而达到我国海洋与渔业保险市场中最优的资源配置。

5 加大科技与抗灾工程建设投入

研究各种灾害之间的联系及分布规律与发生条件，提高灾害监测、预测、预报水平；开展全国灾害风险调查，进行风险评估；建立并不断完善灾害预警、防御体系。加大政府在海洋与渔业巨灾保险研究上的科技投入，加大力度建设各级各类抗灾工程项目，加强巨灾保险的宣传和扶持，建立海洋与渔业灾害数据库。海洋与渔业灾害保险体系的建立，需要对海洋与渔业灾害进行深入研究，搜集海洋与渔业灾害带来的损失、影响大小、风险分布等资料。只有掌握翔实的数据资料才能对风险预测、风险评估、保费拟定，从而关系到保险基金的建立，保险补贴的方式和力度等具体制度和方案

的拟定。制定海洋与渔业灾害保险数据采集规范，加快相关部门共同研究采集，推动海洋与渔业灾害数据库的建立，绘制巨灾风险地图，为海洋与渔业灾害保险模型的设计提供技术支撑。

参考文献

[1] 米建华,龙艳. 发达国家巨灾保险研究:基于英、美、日三国的经验[J]. 安徽农业科学,2007,21: 6609—6610.

[2] 人民银行成都分行办公室课题组,刘异. 国外巨灾保险制度及借鉴[J]. 西南金融,2009(2):52—54.

[3] 陈华,赵俊燕. 巨灾保险体系构建研究:一个国际比较的视角[J]. 金融理论与实践,2008(9): 76—81.

[4] 张雪梅. 国外巨灾保险发展模式的比较及其借鉴[J]. 财经科学,2008(7):40—47.

[5] 王彤,王永生. 巨灾保险机制的国际经验和对中国的启示[J]. 开放导报,2011(1):109—112.

[6] 卓志,段胜. 巨灾保险市场机制与政府干预:一个综述[J]. 经济学家,2010(12):88—97.

[7] 邢慧茹,陶建平. 巨灾风险、保费补贴与我国农业保险市场失衡分析[J]. 中国软科学,2009(7): 42—47.

[8] 李喜梅. 中国巨灾保险制度探讨[J]. 山东社会科学,2009(9):69—72.