

我国巨灾保险的实践探索与发展模式

刘新立 胡廷育

摘要：保险是巨灾风险管理体系中的重要手段。近年来，在政策的引导下，我国巨灾保险不断探索，升级完善，形成了独具特色的承保模式与运行机制。本文全面梳理了政策支持下的巨灾保险探索路径，将各地巨灾保险试点的承保责任，归纳为灾害责任型、全面责任型与聚焦责任型，从投资模式与理赔模式两个角度分析了巨灾保险的运行机制特点，并对实践中的挑战与未来发展进行了分析与展望。

关键词：巨灾保险；承保责任；运行机制

中图分类号：F842.4

文献标识码：A

近年来，随着全球变暖趋势日渐明显，极端天气导致的巨灾发生频率明显增高。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。据应急管理部统计，2025年上半年，我国各种自然灾害共造成2503.7万人次不同程度受灾，直接经济损失541.1亿元。巨灾不仅造成巨额损失，更对国家财政稳健、社会治理稳定及产业链安全构成了深刻挑战。长期以来，我国应对巨灾风险形成了以“政府财政救助、社会捐赠补位、保险补偿辅助”为特征的模式。然而，随着我国经济总量的持续增长和城镇化进程的加速，单一依赖灾后救助的模式面临巨大压力。一方面，财政拨付不仅造成财政资金的巨幅波动，而且受财政预算限制，政府的灾后补偿难以及时、充分地覆盖居民灾后恢复需要；另一方面，保险作为国际通行的市场化风险分散手段，在我国巨灾损失补偿中的占比长期处于较低水平，与发达国家约30%至40%的赔付贡献率相比，存在显著的保障缺口。因此，建立健全一个深度嵌入国家应急管理体系、具备中国特色的巨灾保险保障体系，已不再是行业内部的微观选择，而是国家治理现代化的宏观必然。

一、政策支持下的巨灾保险探索路径

（一）试点与创新

2008年汶川地震之后，巨灾保险的模式设置受到广泛关注。2008年9月，全国人大财经委员会《关于加

快建立我国巨灾保险制度的意见和建议》提出建立巨灾保险制度的总体思路为“政府扶持，市场运作；保障基本，责任共担；突出重点，区域有别”。

2013年，原中国保监会批复同意深圳作为全国巨灾保险首批试点地区。2014年6月1日，深圳市巨灾保险正式实施。深圳的巨灾保险方案在设计上进行了大胆突破和创新，涵盖了包括政府巨灾救助保险、巨灾基金和个人巨灾保险在内的三部分。政府巨灾救助保险，是由深圳市政府出资向商业保险公司购买，用于巨灾发生时对所有在深人员的人身伤亡救助和核应急救助；巨灾基金，是由深圳市政府拨付一定资金建立，主要用于承担在政府巨灾救助保险赔付限额之上的赔付，且具有开放性，可广泛吸收企业、个人等社会捐助；个人巨灾保险，是由商业保险公司提供的相关巨灾保险产品，居民自愿购买，主要满足居民更高层次、个性化的巨灾保险需求。由深圳巨灾保险的制度模式可以看出，我国区域性巨灾保险具有一定特色，如其中的政府巨灾救助保险是一个多灾种的综合保障方案，涵盖了一般性巨灾及特殊核风险，又如，其除了把人伤作为主要保障内容，还附加了政府在巨灾发生时对于居民的转移、安置费用。

2014年3月，原中国保监会批复同意宁波开展巨灾保险试点。11月，受宁波市政府委托，宁波市民政局与人保财险宁波市公司签署了公共巨灾保险合同。宁波市的公共巨灾保险形成了以自然灾害为主要保障，叠加

作者简介：刘新立，北京大学经济学院风险管理与保险学系教授；胡廷育，北京大学经济学院风险管理与保险学系。

突发公共安全事故，突发公共卫生事件，见义勇为相关保险的1+3综合保险保障方案。深圳市巨灾保险和宁波市公共巨灾保险作为我国巨灾保险的先行试点，验证了“政府出资、市场运作”模式的可行性，并提出了“指数化触发”这一解决巨灾理赔慢的核心技术工具，为后续的其他地方的试点打开了思路。

除地方性的综合巨灾保险试点外，对于大地震这类非常极端的灾害事件，某一家或几家保险公司很难进行承保，针对“能不能保”的能力问题，2016年5月，《建立城乡居民住宅地震巨灾保险制度实施方案》印发，为探索单一极端巨灾风险保险进行了制度创新。这是国家层面的首个巨灾保险制度，《方案》明确，按照“政府推动、市场运作、保障民生”的原则，由45家财险公司发起成立的住宅地震共同体，以住宅这一城乡居民最重要的财产为保障对象，采取“整合承保能力、准备金逐年滚存、损失合理分层”的运行模式。随后，推出了首款全国性巨灾保险产品——城乡居民住宅地震巨灾保险，城镇住房的保额为5-100万元/户，农村住房保额为2-100万元/户，呈现了“保基本”的标准化产品形态。同时为保证可持续性，建立了风险分层分担机制，对于不同水平的损失，分别由保险公司、再保险公司、巨灾保险准备金、财政进行风险分担。

（二）推进与升级

2014年8月，国务院发布了《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》，提出“以制度建设为基础，以商业保险为平台，以多层次风险分担为保障，建立巨灾保险制度”“逐步形成财政支持下的多层次巨灾风险分散机制。鼓励各地根据风险特点，探索对台风、地震、滑坡、泥石流、洪水、森林火灾等灾害的有效保障模式”。

在政策引导下，我国巨灾保险进入了系统化推进的阶段，继深圳、宁波之后，各地政府结合当地灾害风险特点、社会经济情况和防灾减灾水平，积极推动巨灾保险试点工作，具有地方特点的区域性巨灾保险制度试点创新持续深化，保险行业也结合地区的风险特征，因地制宜设计一地一策的保险方案。截至2024年，已有15个省份74个地市开展了不同形式的综合性巨灾保险试

点，各类创新产品形式不断涌现，保障范围不断扩展，试点初具规模。

随着实践中试点逐步推行，政策对巨灾保险也提出了新要求。2024年5月，国家金融监督管理总局发布《关于银行业保险业做好金融“五篇大文章”的指导意见》提出，“推动巨灾保险发展，发挥好保险在防灾减灾救灾中的作用。”2024年9月，《国务院关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》提出，“丰富巨灾保险保障形式。坚持政府推动、市场运作原则，探索建立多渠道多层次巨灾保险保障机制。拓展巨灾保险保障范围。扩大综合巨灾保险试点。”

2024年2月，金融监管总局和财政部联合印发了《关于扩大城乡居民住宅巨灾保险保障范围 进一步完善巨灾保险制度的通知》，巨灾保险制度逐步从单一保险产品的设计，向系统性制度建设转变。在现有地震灾因的基础上，将洪水、暴雨、台风等自然灾害纳入保障范围，基本实现中国全域常见自然灾害的全覆盖，并将金融保险金额翻倍，进一步提高了保障程度。

2024年3月，由省级财政出资，河北签出全国首单全灾种、广覆盖、长周期的综合巨灾保险保单，为全省2635万户7400多万群众提供“住房+财产+人身”三层保障。河北综合巨灾保险在多个方面具有突出特点：一是全灾种，涵盖了地震、台风、暴雨、洪水、暴雪等多种主要自然灾害及其引发的次生灾害；二是广覆盖，采取省级统筹投保方式，一张保单对城乡居民实现保险保障全覆盖；三是保基本，突出普惠性，聚焦对受灾群众影响最大的住房、室内财产及人员死亡；四是长周期，根据巨灾“低频高损”特点，保险协议期设定为5年，长周期储备巨灾风险应对能力；五是共同体，由中国人民财产保险股份有限公司作为首席承保单位和执行机构，国内26家直保公司和多家再保险公司共同承接；六是新模式，从“以赔付为主”转到“防赔结合”，合同明确设立防灾减损费，与省应急厅共建风险减量服务联合实验室，将服务延伸至灾前预防、灾中救助和灾后重建各环节。这标志着我国巨灾保险正从“小众、单一”向“普惠、综合”演进，初步构建起一个覆盖广泛、多层联动的中国特色保障框架。

2025年2月,《国家突发事件总体应急预案》发布,其中提到,“积极发挥商业保险作用,健全保险体系,发展巨灾保险。”同月,国家金融监管总局发布的《银行业保险业绿色金融高质量发展实施方案》提出,“保险公司要优化巨灾保险等业务。”巨灾保险作为现代应急管理体系的重要组成部分,在完善社会灾害风险管理体系建设、服务国家防灾减灾战略、保障社会经济稳定发展方面发挥着越来越重要的作用。

二、巨灾保险的承保责任

承保责任是巨灾保险保障的重要方面,各试点地区的巨灾保险方案整体具有一定相似性,但在承保责任这一核心维度存在着一定的差异性。综合来看,各试点地区的承保责任可分为三类模式:第一,灾害责任型,如贵州、山东、河北等,这类方案聚焦自然灾害风险,实现“全灾种、全过程”的保障;第二,全面责任型,如宁波、厦门、重庆等,这类方案的承保责任除了自然灾害风险外,还扩展至公共安全、公共卫生等多元风险,适合小范围精细化覆盖;第三,聚焦责任型,如湖南、湖北的农业设施保障,广西、海南的贫困群体保障,四川、河南的地震洪涝专项等,这类方案针对区域核心风险精准投放资源。

(一) 灾害责任型

灾害责任型通过单方案实现了“全灾种、全过程”的保障,适于区域内风险种类复杂的情况。例如,深圳市作为全国最早确立巨灾保险制度的城市,将15种自然灾害及其次生灾害造成的人身伤害、房屋损失补偿等纳入保障范围,为其他地区开展全灾种、全过程的综合巨灾保险试点提供了“深圳蓝本”。

山东省巨灾保险则在广泛吸收借鉴各地经验的基础上,通过单方案将洪涝、干旱等水旱灾害;台风、风雹、低温冷冻、雪灾、沙尘暴等气象灾害;地震,崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害;风暴潮、海啸等海洋灾害;森林草原火灾和生物灾害及特定意外事故纳入统一责任框架,结合抢险救灾人员特殊保障、政府紧急救助补偿等机制,构建覆盖人身伤亡、住房损失、生活救助的自然灾害保障体系。该模式不仅通过分层赔付限额标

准(如人身伤亡30万元限额、抢险救灾40万元专项保障、房屋损失每户6万元限额)实现精细化保障,还对责任范围进行了明确划分,排除了生产经营事故、违章建筑、无人居住房屋及生产商业性质房屋等情形。这种设计既契合了山东自然灾害频发、风险类型复杂的现实需求,又兼顾了保障能力的实际水平,同时通过清晰的责任界定有效减少了理赔争议。此外,山东省创新性地采用动态化、阶段性赔付机制,对因旱灾导致饮水困难的群众按月发放救助金,对紧急转移安置人员按日计发生活补助。这些举措有效解决了传统保险方案中保障碎片化、响应滞后的问题,显著提升了灾害保障的实际效果。

(二) 全面责任型

全面责任型覆盖了区域内自然灾害、公共安全、公共卫生、抢险救灾等多维风险,进一步扩展灾害责任型的保障范围,保障全面,更适于区域范围较小的情况。

例如,重庆市巨灾保险工作方案中,在明确了对自然灾害的基本保障责任外,还鼓励各区县将火灾、爆炸、拥挤踩踏、传染病传播以及因自然灾害造成的农作物损失等纳入保障范围。在基础保障层面,方案明确将洪涝、干旱、大风、雷击等气象灾害,地震、山体崩塌、滑坡等地壳活动灾害,以及森林火灾、水库溃坝等次生灾害纳入保障范围。这种设计充分考虑了重庆作为长江与嘉陵江交汇的丘陵山地城市的地貌特征,通过将地陷、泥石流等山地特有灾害纳入保障,实现了对该区域自然风险谱系的完整覆盖,基础保障责任完善。此外,方案还创新性地鼓励各区县将火灾、爆炸、拥挤踩踏等公共安全事件与传染病等公共卫生事件纳入保障范围。这与重庆作为3000万人口超大型城市的风险特征密切相关。据统计,重庆主城区年均发生火灾事故约1200起,轨道交通日客流量超400万人次,公共安全风险与公共卫生风险也是该市面临的巨大挑战。通过建立“基础保障+多领域扩展”机制,各区县可根据辖区商业综合体密度、大型活动频率等参数,进一步促进城市全面风险管理。

(三) 聚焦责任型

聚焦责任型会结合区域特点,在基本保障的基础上

对特定灾害、特定人群、特定损失进行重点保障，该模式将有限资源精准投放，有助于重点解决区域核心风险。例如，湖南省作为全国重要的粮食生产基地和农业大省，其2025年开始推行的综合巨灾保险体系在基础的人身和住房保障的基础上，特别强化对农业相关风险的保障力度，构建了“全灾种、有重点”的灾害防护网。

该模式针对湖南省农业大省特征，专项设置设施农业、高标准农田等农业保险责任，其中巨灾大棚保险覆盖育秧、蔬菜标准钢架大棚等农业生产设施，通过财政补贴降低农户参保门槛，重点防范暴雨、冰雹等自然灾害导致的农业设施损毁风险，设置2亿元专项赔偿限额；高标准农田保险则聚焦粮食生产核心区，对因灾损毁的农田基础设施进行修复保障，同样设置2亿元赔偿限额，有效守护“粮袋子”安全。这种农业风险保障的精准投放，既弥补了传统农业保险的保障缺口，又通过灾后快速理赔机制，显著提升了农业生产的抗灾韧性，为乡村振兴提供了坚实的风险保障支撑。

三、巨灾保险的运行机制

除承保责任这一核心差异外，各省市在筹资模式、准备金制度与理赔模式等运行机制方面也存在差异。筹资模式主要可以分为财政全额负担（湖南、宁波）、财政分级分担（湖北按比例、广西三级分摊）和个人财政共担（贵州、四川）；准备金制度则主要有通过保费固定比例计提（河北、宁波）、盈余计提（湖北、湖南）或分档动态计提（厦门）三种模式实现资金积累；理赔模式则涵盖统一启动（湖北、河南由县市级申请）、个案申报（宁波、山东由受灾者申报）及混合模式（贵州按灾情灵活选择）等不同模式。

（一）筹资模式

在筹资模式上，保费全部由省级财政或市级财政负担的情况较为少见，大部分试点省市根据当地财政实际情况制定了省市县三级的分担比例，且通常会针对贫困县降低分担比例。此外，部分省份如贵州、四川与广西还包含了个人分担机制。

例如，广西壮族自治区按每户9.6元、每人0.5元

合计测算保费，自治区级、市级、县级财政按照6:2:2比例分担保费。在此基础上，居民自愿缴纳3元保费的，房屋因灾倒损赔偿限额可以再增加2万元，家庭财产（电视机、冰箱、洗衣机）赔偿限额可以再增加1500元。总体而言，以广西巨灾民生综合保险为代表的个人财政共担的筹资机制的设计，体现了“财政主导、个人自愿、激励相容”的筹资原则，其核心在于通过财政补贴与个人缴费的联动，有利于构建可持续的保费放大机制，但同时需关注个人收费的边际成本与公平性问题。

在广西的试点方案中，个人自愿缴纳的3元保费可触发保险责任的显著提升：房屋倒损赔偿限额增幅约30.8%，家庭财产赔偿限额增幅30%。这种设计实现了财政资金的杠杆效应。以房屋倒塌赔偿为例，理论上每1元个人缴费可对应约2.8万元的保障。这种机制既放大了财政资金的使用效能，也通过激励引导居民购买保险增强风险意识，形成“财政补贴+个人参与”的共担模式。

然而值得注意的是个人缴费带来的成本与逆向选择问题。面向全省人口的零星收费涉及宣传、登记、资金归集等环节，可能产生较高的边际管理成本。若该管理成本超过个人缴费总额，则个人缴费实际效益被稀释。此外，自愿缴费机制还可能导致高风险群体更倾向于参保，而低风险群体退出，从而影响保险池的稳定性。

（二）理赔模式

通过科学设计起赔条件与优化理赔流程，试点省份的巨灾保险在保障灾民利益与提升资金使用效率之间实现了良好平衡。

在起赔条件方面，各省市都结合当地风险特点，以政府应急响应级别或灾情统计指标为基础，设计了独特的理赔触发条件。以湖北省为例，其采用的“双触发机制”既考虑了区域性大范围灾害，又兼顾了局部重灾场景，体现了风险分级管理的科学性。该机制针对跨区域灾害设定“2个以上县（市、区）一次灾害中死亡失踪 ≥ 5 人，紧急转移安置和需紧急生活救助3万人，或倒塌房屋 ≥ 3000 间”的触发标准，同时对单一区域设置“1个县死亡失踪 ≥ 3 人，紧急转移安置和需紧急生活救助8000人，或倒塌房屋 ≥ 1000 间”的差异化条

件，这一方案既兼顾了衡量损失大小的多个指标，又通过引入两个县损失合计的指标来考虑区域性大范围灾害的情况，增强了起赔条件的科学性。此外，湖北省还将“政府启动自然灾害救助应急响应”直接作为农业设施保险的起赔条件，实现了行政资源与保险机制的有效联动，确保保险赔付能够精准匹配实际灾害程度，避免保障不足或资源浪费。

在理赔流程优化方面，各试点省份普遍规定了“申报受理－查勘定损－赔付公示－支付赔款”的流程，以及特殊情况可先赔付后公示的原则。在赔案申报方面，大部分省份如湖北省、河南省、湖南省采取了由受灾县（市、区）统一提出理赔申请的方案，有利于避免零星报案的管理成本，确保资源集中于重大灾害；而宁波市、山东省则由受灾者家人、近亲属或村社联络员提出理赔申请，有利于快速响应分散性灾情。

在查勘定损时效性方面，各试点省市均强调查看效率与赔付的及时到位，部分省份还对各环节的最长响应时间做出了明确规定，进一步确保了赔款支付与保障功能发挥的及时性。例如贵州省遵义市要求“一般赔案原则上应在24小时内赶赴现场进行查勘，并于3个工作日完成现场查勘、损失核定等工作，在公示无异议的情况下，应在7日内将赔款一次性直接支付给被保险人；重特大自然灾害和事故灾难查勘定损工作完成时限延长为10个工作日”。

此外，宁波市建立的“基层上报－行政核实－保险对接”三级协作体系具有显著示范意义。其规定人身伤亡理赔除允许亲属外，还允许村（社区）或乡镇（街道）代为报案，同时要求政府部门提供事故确认证明，形成了权责明晰的协作链条。在查勘定损方面，宁波市还针对家庭财产损失理赔的创新性规定“当报案户数超过100户时，可委托村（社区）协助查勘”，并结合远程定损系统的应用，有效解决了大规模灾害中传统查勘模式效率低下的问题。这种分层处理模式既保障了单个案件的精准定损，又确保了大面积灾害的快速响应，实现了理赔效率与服务质量的双重提升。

综合来看，各试点省市均努力通过量化指标与行政协调相结合的方式实现精准起赔，同时借助基层网络与

科技手段提升服务效能，为建立更加完善的自然灾害风险防范体系提供了重要支撑。

四、挑战与展望

除传统的损失补偿型保险外，广东省以及湖北省武汉市等一些省市还对指数型巨灾保险进行了试点。指数保险是根据预先设定的客观灾害指数（如地震震级、台风等级、降雨量等）进行赔付，而不直接评估实际损失，具有流程简单快速的特点，但也面临在特定情况下基差风险较为明显的挑战。基差风险来自于实际损失和物理指数之间在多数情况下并非完美相关，当实际损失和物理指数之间的相关程度越高，则基差风险越小，反之，基差风险越大。就广东省台风巨灾指数保险而言，尽管台风中心附近最大风速能较好地反映台风本身的强度，但该指标与台风造成的风雨和影响程度、实际影响范围之间的关联并非完全对应。例如2023年台风“苏拉”尽管在汕尾、惠州等地市的最高强度达到58 m/s（17级），但其8级风圈直径只有400千米，与2018年近海强度48m/s（15级）台风“山竹”的900千米相差甚远，造成的灾害影响也较为轻微，出现了明显的基差风险。类似的问题在湖北省武汉市的试点中也有所表现，武汉市在首轮试点结束后的评估中提出，指数模式存在数据采集来源单一、基差风险高、赔付不精准等问题，未来将在新一轮巨灾保险中采取与全省一致的传统模式。

由于各地巨灾保险尚在试点中探索，基于更长时间维度的大灾准备金启用还需进一步积累经验。大灾准备金的主要功能在于增强保险公司应对巨额赔付的能力，平滑风险波动；保障偿付能力，维持财务稳定性和可持续性；支持灾害赔偿的及时支付；并为风险分担机制的优化提供空间。大灾准备金启用的最直接场景是部分用于维持保险人当年的收支平衡，即当损失超过当年的保费收入后，可动用大灾准备金填补保障缺口。这类情况与发挥好大灾准备金维持保险人财务状况稳定的功能密切相关，但需慎重考虑的是，必须对于可用于弥补亏损的额度做出明确规定，不能突破维持收支平衡的限度与准备金充足性的限度。此外，还可探索大灾准备金与其

他风险分担机制的结合路径。例如，可以在巨灾证券化中作为债券发行的底层资产，或为债券提供信用增级，提升投资者信心，以降低巨灾债券的发行成本；还可以利用巨灾准备金加大巨灾保险分保力度。在成本合理的前提下，更好融入风险分担机制可以减少对极端条件下对大灾准备金需求，从而在整体上维持保障能力。虽然目前这些风险分担机制的实践尚不成熟，但是与进行大灾准备金的积累并不矛盾，只有积累了足够的大灾准备金，才能在探索与其他风险分担机制的结合路径中有更多的空间。

构建中国特色巨灾保险保障体系，既是一场应对自然挑战的“持久战”，也是一场关乎治理智慧的“攻坚战”。在政策引导与实践探索的推进下，我国巨灾保险试点已经形成了多种特色。展望未来，巨灾保险已不仅是风险对冲工具，更演变为维护社会稳定、提升国家韧性的核心制度安排。□

参考文献

- [1] 《国务院关于加强加快发展现代保险服务业的若干意见》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/13/content_8977.htm，2014年8月。
- [2] 《国家金融监督管理总局 财政部关于扩大城乡居民住宅巨灾保险保障范围进一步完善巨灾保险制度的通知》，https://m.mof.gov.cn/czxw/202403/t20240326_3931572.htm，2024年2月。
- [3] 《国务院关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202409/content_6973835.htm，2024年9月。
- [4] 欧阳晓红. 巨灾保险制度或近期提请审议 [N]，经济观察网，https://www.eeo.com.cn/eobserve/Politics/beijing_news/2008/10/27/117850.html。
- [5] 王和. 我国巨灾保险的定位、创新与路径 [J]，保险研究，2020，(6):29-40。
- [6] 卓志. 改革开放40年巨灾保险发展与制度创新 [J]，保险研究，2018，(12):78-83。
- [7] 许闲. 中国巨灾保险研究：内容特征与理论视角 [J]，财经理论与实践，2018，(6):36-43。

Practical Exploration and Development Model of China's Catastrophe Insurance

Liu Xinli and Hu Tingyu
(School of Economics, Peking University)

Abstract: Insurance is an important means in the catastrophe risk management system. In recent years, under policy guidance, China's catastrophe insurance has continuously explored, upgraded and improved, forming a unique underwriting model and operation mechanism. This paper comprehensively sorts out the exploration path of catastrophe insurance under policy support, classifies the underwriting liabilities of local catastrophe insurance pilots into three types: disaster liability type, comprehensive liability type and focused liability type. It analyzes the characteristics of the operation mechanism of catastrophe insurance from two perspectives: investment model and claims settlement model, and discusses the challenges in practice as well as the prospects for future development.

Keywords: catastrophe insurance; underwriting liabilities; operation mechanism