

我国巨灾保险制度的建构

李建人*

内容提要 巨灾风险管理是国家治理的重要课题。巨灾保险是当代国际社会用来分散巨灾损失的主要制度,我国应当基于公有制经济基础和自然灾害直接经济损失严重等基本国情,秉持新型举国体制,借鉴吸收域外巨灾商业保险立法的成功经验,探寻建构适合我国国情的巨灾社会保险制度。巨灾保险的学理基础应当是公共安全理论,不是公共产品理论;制度属性应当是社会保险,不是商业保险。我国巨灾保险制度的构建应以《社会保险法》为基本法,各级政府应当承担主要责任,实行综合的巨灾保险和强制保险模式。抗灾预备费是建构巨灾社会保险制度的财政基础。政府应当按照《预算法》的规定,足额提取抗灾预备费。同时,合理确定央地政府之间、政府与居民之间巨灾损失的分担责任和比例,探索改革抗灾预备费管理制度,强化巨灾保险赔付能力和水平。

关键词 巨灾保险制度 公共安全 社会保险 抗灾预备费

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2026.02.011

目次

- 一、巨灾保险制度的学理基础
- 二、巨灾保险制度的属性定位
- 三、巨灾保险制度的模式选择
- 四、巨灾保险制度的政府责任
- 五、巨灾保险制度的财政基础
- 六、结语

* 南开大学法学院副教授,法学博士。

巨灾风险管理是国家治理的重要课题。2014年,习近平总书记首次提出“总体国家安全观”^①的治国理政思想。巨灾风险管理属于公共安全,而公共安全属于社会安全范畴,是国家安全体系的重要组成部分。因此,保障公共安全必须防范和控制巨灾风险。“保险具有经济补偿、资金融通和社会管理的功能,是市场经济条件下风险管理的基本手段”^②。基于总体国家安全观,在借鉴吸收域外巨灾保险制度成功经验的基础上,探索建构我国巨灾保险自主法律制度,强化和夯实公共安全,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。

一、巨灾保险制度的学理基础

关于巨灾并没有一个通用的定义。出于研究的需要,保险法上可以将巨灾定义为低概率自然或人为的重大灾害性事件。这类事件会对现有的社会、经济、环境框架产生巨大冲击,并具有造成极大的人员和财务损失的可能性。巨灾保险的一般领域包括财产和意外保险、责任险、营业中断险、劳工保险、寿险和健康险。^③目前,我国并未出台巨灾保险专项法律和行政法规,制度建设主要依赖中央政策文件和部门规章推动,操作性规则多散见于保险行业内部规范和部分地方试点方案。而对相关制度的完善,在理论和实务上都存在一些争议,需要深入探讨,以期有助于进一步建构我国的巨灾保险制度。

就巨灾保险制度建构的学理基础而言,一般会从公共产品理论出发,证明政府应当承担巨灾风险保障责任。公共产品理论源自西方经济学,西方经济学家以非竞争性和非排他性这两个指标作为标准,对产品或服务作了基本分类:如果某一项产品或服务同时具备非竞争性和非排他性这两个性质,就属于公共产品,如空气、航标灯、国防、外交、治安等;如果一项产品或服务同时具有竞争性和排他性,就属于私人产品,如住宅、食品等。^④追本溯源,西方经济学家是为了研究在资源稀缺的客观条件下,如何更高效合理配置有限的资源,进而为西方市场自发调节机制的正当性给予理论辩护。据此可以得出的结论是:公共产品应当由政府供给,私人产品则应当由市场供给。^⑤

然而,如果按照上述西方经济学理论分析,巨灾保险的公共产品属性恰恰较难成立。一方面,面对客观有限的政府抗灾救灾资金或社会资本组建的商业保险,受保障的群体数量越大,个体享受的保障水平就越低,这不符合公共产品的非竞争性特征。另一方面,

① 参见习近平:《坚持总体国家安全观,走中国特色国家安全道路》(2014年4月15日),载《习近平谈治国理政》(第1卷),外文出版社2018年版,第200-201页。

② 《国务院关于保险业改革发展的若干意见》(国发〔2006〕23号)。

③ 参见〔美〕埃瑞克·班克斯:《巨灾保险》,杜墨、任建畅译,中国金融出版社2011年版,第131页。

④ 非竞争性,是指当一个人消费某些产品或服务时,并不对其他人同时消费这种产品或服务构成任何影响,非排他性,是指无法阻止人们对于某一项产品或服务的消费,或者说,要阻止人们对某一项产品或服务的消费所要耗费的成本是无限大的。参见储敏伟、杨君昌主编:《财政学》,高等教育出版社2000年版,第14页。

⑤ 参见〔美〕保罗·A.萨缪尔森、威廉·D.诺德豪斯:《经济学》(第12版),高鸿业等译,中国发展出版社1992年版,第1193-1196页。

政府或保险公司完全可以通过立法或合同（如巨灾保险赔付限额制度或条款）控制受益群体可以享受的赔付水平，这也不符合公共产品的非排他性特征。概言之，巨灾保险的竞争性和排他性同时存在，在理论上应属于私人产品。因此，以等价有偿机制为基础的商业保险才应当是巨灾保险制度设计的逻辑起点，这一点和西方发达国家普遍奉行的商业巨灾保险制度模式是吻合的。

建构我国巨灾保险制度的学理基础不应当是西方经济学公共产品理论，否则我们将陷入两难悖论。试想，如果巨灾保险是公共产品，政府就应当像举办国防、外交事务一样，承担全权供给责任，那么我们势必又要回到计划经济时代，由中央政府对巨灾大包大揽的传统体制，而且还可能进一步诱发部分地方政府和灾区群众“等靠要”“搭便车”等救灾投机行为副产品，将抗灾救灾责任不当转嫁中央政府。但如果巨灾保险是私人产品，我国巨灾保险势必又将陷入西方商业保险的制度范式。2008年汶川地震以来，我国商业巨灾保险事业发展迟缓的客观事实充分证明此路不通。而且，将巨灾保险视为私人产品有可能会削弱巨灾保险在国家治理中应有的底线保障作用，不利于践行和夯实总体国家安全观。部分学者注意到了西方经济学公共产品理论难以准确解释我国巨灾保险制度建构的正当性，于是提出了“准公共产品”的理论方案。例如，有学者认为，从属性上讲，巨灾保险是准公共产品。^⑥也有学者认为，“巨灾风险治理属于公共管理领域，相关服务属于公共和准公共产品范畴”^⑦。应当说，上述观点注意到了巨灾保险与商业性一般灾害保险的本质区别，也注意到了巨灾保险和典型公共产品的显著差异，但是其对巨灾保险蕴含的公共性的阐释没能跳出西方经济学公共产品理论的解释范式。事实上，即使在西方发达国家，亦无按照公共产品理论政府全额担责的立法例。例如，英国洪水保险奉行典型的私人产品供给模式，政府不给予财政支持，灾害损失由私营保险公司和居民协商分担；在美国、日本等国的地震、飓风等巨灾保险中，政府虽然给予一定的财政支持，但是普遍以商业保险为前提，以私人参保为基础，明显是以私人产品作为制度设计的逻辑起点。^⑧究其实质，西方国家以私有制为经济基础，巨灾保险制度必然要服从、服务和受制于此，其制度建构也必然倚重商业化路径。

明确巨灾保险制度的学理基础至关重要，这既是前提，更是方向。平心而论，巨灾保险确实关系到一定区域内的不特定群体，具有一定的公共性特征。但是，公共产品的公共性属于稀缺资源的定价配置范畴，巨灾保险的公共性则属于公共安全在国家治理范畴，二者不宜混淆。我国巨灾保险制度的学理基础应当是总体国家安全观下的公共安全理论。纵观国家治理的历史经验教训，面对极端自然灾害，如果统治者能够将其提升到公共安全的高度，善意地积极抗灾救灾，政治统治就可能得以延续，否则一场巨灾极有可能成为压垮统治的“最后一根稻草”。^⑨当代中国国家治理应当以史为鉴，面对个体遭遇

⑥ 参见刘玮、孙双琳：《巨灾保险嵌入应急管理体系：角色、功能与路径》，载《中国应急管理科学》2022年第2期，第41页。

⑦ 王和：《“新型举国体制”下巨灾保险新出发》，载《清华金融评论》2020年第5期，第86页。

⑧ 参见余伯明：《国外巨灾保险模式分析与我国巨灾保险体系构建》，载《生产力研究》2009年第13期，第135-136页。

⑨ 参见孔祥成、刘芳：《灾荒视角下的国民政府合法性危机及其应对》，载《党史研究与教学》2014年第6期，第84页。

的一般自然灾害,可以主要采取商业保险(包括人身保险和财产保险)的市场化解决方案,例如,家庭财产综合险、机动车损失险、企业财产综合险、人身意外伤害保险等。然而,面对群体遭遇的极端自然灾害,如1976年唐山地震、1998年长江洪水、2008年汶川地震等,巨灾损失将完全突破个体和家庭的承受极限以及商业保险的理赔能力。为了社会稳定和落实人民至上的理念,我国政府应当将管理巨灾风险这项工作上升到国家治理的公共安全的高度,以公共财政为物质基础,建构由政府主体担责的巨灾保险制度。

《“十四五”国家综合防灾减灾规划》(国减发〔2022〕1号)明确提出,“全面贯彻落实总体国家安全观为防灾减灾救灾工作提供了重大契机,防灾减灾救灾工作迈入高质量发展新阶段”。实践中,部分地方政府尝试以公共安全为立法宗旨,探索自主建构我国巨灾保险制度,如《宁波市公共巨灾保险工作实施方案(2024—2026年)》。笔者认为,建构巨灾保险制度应当以公共安全为学理基础,站在国家治理的公共安全高度,跳出西方国家私人产品的商业化思维。各级政府承担主要保障责任,巨灾保险标的亦应与时俱进、推陈出新,不仅要关注由于自然灾害导致的传统巨灾风险类型,还应当根据公共安全新形势的发展变化,引入新型公共风险类型,如重大公共生产安全事故、重大公共交通运输事故、重大公共卫生事件、重大危险化学品安全事故、恐怖主义袭击事件等,用巨灾保险制度夯实全天候、立体化的公共安全保障机制。

二、巨灾保险制度的属性定位

我国高度关切巨灾保险的制度建设,党中央和国务院颁布了一系列宏观政策指导文件,政策指向愈发清晰具体。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要完善保险经济补偿机制,建立巨灾保险制度。《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》(国发〔2014〕29号)提出建立巨灾保险制度。《国务院办公厅关于印发国家综合防灾减灾规划(2016—2020年)的通知》(国办发〔2016〕104号)提出加快建立巨灾保险制度。2016年《中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》提出:“加快巨灾保险制度建设,逐步形成财政支持下的多层次巨灾风险分散机制。统筹考虑现实需要和长远规划,建立健全城乡居民住宅地震巨灾保险制度。鼓励各地结合灾害风险特点,探索巨灾风险有效保障模式。积极推进农业保险和农村住房保险工作,健全各级财政补贴、农户自愿参加、保费合理分担的机制。”《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》(国发〔2024〕21号)提出坚持政府推动、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。

但是,相对而言,我国国家层面的巨灾保险立法进程较为迟缓,其中的一个重要原因是对制度属性的定位认识不清。目前,我国保险法律体系包括社会保险制度和商业保险制度。《社会保险法》颁布于2010年,该法第2条明确列举规定了调整对象是基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险的五大传统社会保险类型。《保险法》

颁布于1995年,后几经修订。但该法第3条仍规定了宽泛的调整对象,即“保险活动”,实则是商业保险。《保险法》第104条规定:“保险公司对危险单位的划分方法和巨灾风险安排方案,应当报国务院保险监督管理机构备案。”上述规定似乎意在表明,巨灾保险应当属于《保险法》的调整范围。然而,巨灾保险的制度属性与《保险法》的立法宗旨之间差异较大,巨灾保险无法成为《保险法》的调整对象。

就商业保险业务而言,其遵循大数法则,即保险业可以通过大量保单将个体风险转化为确定概率。这就像是抛硬币时,只要抛的次数足够多,硬币正面朝上的概率会无限接近50%。然而,巨灾风险具有损失分布厚尾性和损失空间互联性的双重特点,即巨灾的极值损失比一般风险损失概率更高,随着损失的增长,巨灾概率降低得比较缓慢,而巨灾一旦发生,极易引发次生灾害,损失会被急剧放大。^⑩这两个特点决定了巨灾风险具有一定的不可保持性。国际和国内巨灾保险实务中都出现过一次巨灾损失就导致保险公司破产的极端案例。因此,《保险法》自1995年颁布以来,虽然历经三次修正和一次修订,却始终没有正面接纳巨灾保险制度,而是按照私法自治原则,把它交给商业保险公司自行处置。为了确保保险公司稳健经营,保险行业管理机构甚至出台过明确排除地震保险的“防火墙”规则。^⑪

巨灾风险的显著特征是“低频高损”,如果采取商业保险的市场机制思维进行风险管理,商业保险公司必须克服一个棘手难题,即每年均匀收取的保费如何应对某一年突如其来的巨额赔付。这不仅要求保险公司在保单有效期内必须时刻准备巨额赔款资金,而且一次巨灾保险赔款(尤其是在承保初期年份)极有可能导致保险公司倾家荡产。如1994年美国加州北岭地震造成125亿美元的损失,损失金额比加州过去80年累计收取的地震保险费总和还要高,商业保险公司因无力偿付巨灾损失而选择减少承保范围或完全退出该州。^⑫由此可见,商业巨灾保险背离大数法则,与商业保险运营规律相悖。实践表明,在我国试点地区,如果缺乏政府公共财政的持续强力扶持,出于自身利益最大化的考量,居民必然会拒绝参保或者选择性参保,商业保险公司也会设置赔偿限额。^⑬而不足的投保率和赔付率又最终导致商业巨灾保险要么无法落地,要么名存实亡。综合考察国际国内巨灾保险的典型案例,从本质上讲,西方的商业巨灾保险模式是一个伪命题。当然,这并非全盘决然否定西方发达国家巨灾保险制度的某些创新举措,如再保险制度、保险责任分层制度等。^⑭但是,西方国家的私有制经济基础恰恰决定了其巨灾保险制度

^⑩ 参见卓志、王伟哲:《巨灾风险厚尾分布: POT模型及其应用》,载《保险研究》2011年第8期,第13-14页。

^⑪ 如《中国人民银行关于印发〈财产保险基本险〉和〈财产保险综合险〉条款、费率及条款解释的通知》(银发〔1996〕187号,已废止)明确规定,地震造成保险标的的损失,保险人不负责赔偿。随后,《中国保险监督管理委员会关于企业财产保险业务不得扩展承保地震风险的通知》(保监发〔2000〕8号,已废止)亦强调“鉴于地震风险属于巨灾风险,而我国尚未建立相应的风险控制制度”“为有效防范保险公司经营风险”“未经保监会同意,任何保险公司不得随意扩大保险责任,承保地震风险”。

^⑫ 参见吴茜:《御“风”于未然: 巨灾债券的政府运用与中国定价模拟》,载《金融市场研究》2026年第1期,第71页。

^⑬ 参见前注⑦,王和文,第86-87页。

^⑭ 参见前注③,埃瑞克·班克斯书,第126页。

只能以商业化为基石,只能在商业化的路径上发展,巨灾保险社会绩效追求相对保守。而这并不符合我国的国情。

2008年汶川地震之后,学术界对巨灾保险制度的关注聚焦于地震保险,大部分研究集中在介绍国外模式,通过分析和对比不同制度的特点,提出了我国发展地震巨灾保险的建议。^⑮2016年,我国商业地震巨灾保险最终“如愿”落地。然而,对西方商业巨灾保险模式的“器官移植”立刻在我国体制肌体中呈现出明显的“排异反应”。各地试点往往是任务驱动、简单推动,希望将难题交给保险行业。但已高度市场化的保险行业心有余而力不足,最终陷入讨价还价博弈,导致巨灾保险制度先天不足和后天畸形发展。一旦巨灾发生,商业保险能够发挥的补偿作用有限,使得既有制度建设处于尴尬境地。^⑯

不过,《防震减灾法》和《突发事件应对法》却对巨灾保险制度给予了持续关注。1997年颁布的《防震减灾法》第25条规定:“国家鼓励单位和个人参加地震灾害保险”。2008年该法修订,第45条进一步规定:“国家发展有财政支持的地震灾害保险事业,鼓励单位和个人参加地震灾害保险”。2007年颁布的《突发事件应对法》第35条规定:“国家发展保险事业,建立国家财政支持的巨灾风险保险体系,并鼓励单位和公民参加保险”。2024年该法修订,第55条也进一步规定:“国家发展保险事业,建立政府支持、社会力量参与、市场化运作的巨灾风险保险体系,并鼓励单位和个人参加保险”。清晰可见,这两部巨灾保险相关法都提出了财政支持、共建共治的巨灾保险立法安排,对推动巨灾保险制度安排发挥了重要作用。但是,从法律位阶上讲,二者地位平等,都属于巨灾保险领域的特别法,无力担当巨灾保险基本法的重任。

社会保险是现代国家最重要的社会安全措施。我国《宪法》第45条第1款既明确确认了公民在极端情况下有获得国家物质帮助的宪法权利,又明确规定了国家负有建构“为公民享受这些权利所需要的社会保险”的宪法义务。公民权利和国家义务的双重视角为我国巨灾社会保险制度预留了充分的立法空间。从根本上讲,巨灾风险“低频高损”的不可保特征决定了其不宜实行商业保险制度,商业保险的逐利本质也不符合管理巨灾风险追求的公共安全目标宗旨。而依托公共财政实行巨灾社会保险可以有效对冲巨灾风险的“低频高损”特点,更有助于实现国家长治久安。所以,根据《宪法》第45条,我国自主建构的巨灾保险的制度属性应当是社会保险,不是商业保险,应当将其纳入《社会保险法》的调整对象。

社会保险制度起源于1883年的德国《疾病保险法》,其立法目的是保障德国工人阶级的基本生存条件,缓和日益尖锐的阶级矛盾。^⑰事实证明,社会保险制度已经成为当今世界各国托底国内公共安全的重要法律制度。然而,由于私有制经济基础所限,西方国家对社会保险的覆盖范围长期持保守态度,仅仅局限于保障工人阶级生存底线的疾病、

^⑮ 参见熊政辉、曲哲等:《我国地震巨灾保险试点实践对比研究》,载《灾害学》2025年第1期,第51-52页。

^⑯ 参见王和:《我国巨灾保险的定位、创新与路径》,载《保险研究》2020年第6期,第31页。

^⑰ 参见黎建飞:《社会保险立法的时机、模式与难点》,载《中国法学》2009年第6期,第139页。

养老、工伤、失业、生育这五大领域。面对20世纪兴起的巨灾损失分散治理课题,西方国家集体选择商业保险的立法态度,试图把巨灾损失通过市场机制分散给广大社会公众,政府则主要承担基础设施维护责任或间接财政支持责任。而我国商业保险的市场化水平较低,无法参照西方国家的商业保险模式,因此需挖掘和激发公有制经济基础的制度潜力,发挥优势,补齐短板,在社会保险制度框架下为公共安全提供更加强大的巨灾风险保障能力。

三、巨灾保险制度的模式选择

巨灾风险的保障范围、投保人和保险人的责任范围是巨灾保险制度建构的两个重要问题。西方国家奉行商业保险思维,立法模式普遍控制保障范围,强化投保人和保险人责任。而我国在借鉴域外经验基础上,基于自身国情和试点实践,正在逐步形成具有中国特色的立法模式共识。

(一) 单项巨灾保险模式 VS. 综合巨灾保险模式

就域外立法例而言,巨灾保险中鲜有综合性巨灾保险,普遍实行单项巨灾保险模式。例如,英国的洪水保险,美国的飓风保险、洪水保险、地震保险,日本的地震保险,土耳其的地震保险等,保障范围主要限制为巨灾住宅保险和巨灾人身意外医疗保险。^⑮

有观点认为,鉴于我国既没有发达的再保险市场,又没有足够强大的财政支持,建议参照美国单项立法模式。^⑯也有观点认为,单项巨灾保险恐怕难以满足市场需求,应当推行综合巨灾保险立法模式。^⑰2016年,保监会、财政部曾以地震巨灾保险为突破口,开发城乡居民住宅地震巨灾保险产品,成立“中国城乡居民住宅地震巨灾保险共同体”;^⑱2024年,更名为“中国城乡居民住宅巨灾保险共同体”,保险责任由破坏性地震扩展增加台风及其引起的风暴潮等次生灾害,以及洪水、暴雨、泥石流、滑坡等多类地质灾害,^⑲这意味着其在事实上已经转型为综合巨灾保险产品。

我国幅员辽阔,地质地貌、气候类型多样,自然灾害种类复杂多变,地震只是巨灾类型之一。然而,由于地震的“低频高损”特点,公众舆论多将其与巨灾画等号。但是,如果查阅国家统计局历年发布的《国民经济和社会发展统计公报》,可以发现每年“高频高损”的自然灾害类型有洪涝和地质灾害、旱灾、低温冷冻和雪灾、海洋灾害等多种类型。2016年《中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》亦明确指出“从应对单一灾种向综合减灾转变”。实践中,2014年以来,深圳、厦门、湖南、海南、湖北

^⑮ 参见石兴:《确立巨灾保险实施路径 推动普惠保险高质量发展》,载《国际金融》2024年第11期,第63页。

^⑯ 参见郭超群:《论我国巨灾保险制度的构建——域外立法经验及其借鉴》,载《法商研究》2015年第2期,第181页。

^⑰ 参见李恩多、荣幸:《构建巨灾保险保障体系的理论与实践》,载《中国保险》2024年第8期,第27页。

^⑱ 参见《建立城乡居民住宅地震巨灾保险制度实施方案》(保监发〔2016〕39号)。

^⑲ 参见国家金融监督管理总局、财政部印发的《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》(金规〔2024〕2号)。

等地均已试点实行综合巨灾保险模式。因此,应当采用综合巨灾保险模式为宜,既覆盖各种类型的自然灾害,也将对公共安全构成风险挑战的各种人为灾祸纳入其中。各地方政府都可以根据地域特点,因地制宜地进行单项巨灾保险补充立法。

(二) 自愿保险模式 VS. 强制保险模式

与普通商业保险相比,巨灾保险呈现出以下特点:第一,巨灾发生概率低且损失不确定,导致投保人普遍存在侥幸心理,投保积极性不高;第二,巨灾“低频高损”的特点导致保险人面临巨大的经营风险,保险人往往望而生畏;第三,政府救灾行为可能诱发“慈善风险”,^{②③}助长投保人和地方政府滋生依赖思想。因此,若仅依靠单一的市场机制,巨灾保险业务很难独立发展壮大。

域外巨灾保险的成功经验之一就是强制居民投保。数据表明,即使在巨灾保险实务发达的西方国家,社会公众自愿投保的积极性也不高,美国加州地震保险自愿参保的平均覆盖率仅为 10% 左右,日本地震保险自愿参保的平均覆盖率也不超过 30%。^{②④}为了有效控制巨灾风险所带来的消极影响,西方国家推行两项强制巨灾保险规则。第一,投保人强制投保。法国巨灾保险制度规定,居民投保一般财产保险时,必须额外支付保费的 12% 用于投保巨灾保险;投保汽车保险或者盗窃险时,必须额外支付保费的 6% 用于投保巨灾保险;根据美国洪水保险制度,国家认定的洪水风险区域内的社区必须参加国家洪水保险,否则将受到联邦政府的惩罚。^{②⑤}第二,保险人强制承保。^{②⑥}在英国和德国,政府要求商业保险机构将巨灾风险纳入居民房屋财产保险的责任范围;在日本、挪威和新西兰,地震保险是火险必带附加险,投保火险时自动附加地震保险;在美国加州,保险公司出售房屋财产保险时,必须搭配出售地震保险;^{②⑦}在法国,凡是可投保火险或火险之外全险的动产或不动产均在自然灾害保险承保范围之内。^{②⑧}

我国地震巨灾保险的自愿投保率也较低。如 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日,四川地震巨灾保险累计承保 164.3 万户,但普通参保人群为 29.03 万户,占比仅为 12.7%。^{②⑨}基于城乡居民住宅地震的巨灾保险实践,有学者测算认为:如果自愿投保且政府不补贴,地震巨灾保险的覆盖率为 10%;如果自愿投保且政府按照四川方案补贴 60% 保费,保险覆盖率则为 30%;如果强制参保,保险覆盖率将达到 90%。^{③⑩}

由此可见,采取强制保险的方式是域外巨灾保险事业顺利发展的成功经验,是建构巨灾保险制度的必由之路。我国应当坚持《防震减灾法》第 72 条规定的“政府主导、社会参与和市场运作相结合的原则”,明确社会力量(即居民和保险公司)参与巨灾保

^{②③} 参见刘水杏、王国军:《巨灾保险发展的国际经验》,载《中国金融》2021 年第 1 期,第 56-58 页。

^{②④} 参见刘玮、孙双琳:《PPP 地震巨灾保险风险分配模式的比较与选择》,载《保险研究》2023 年第 1 期,第 31 页。

^{②⑤} 参见何小伟、代宝:《强制巨灾保险制度的国际经验及其借鉴》,载《金融与经济》2010 年第 1 期,第 62-64 页。

^{②⑥} 参见王燕云、吕娟等:《国内外水旱巨灾保险制度及推行模式研究》,载《中国防汛抗旱》2025 年第 12 期,第 72-74 页。

^{②⑦} 参见前注^{②⑥},李恩多、荣幸文,第 21-25 页。

^{②⑧} 参见郑岩:《巨灾保险的国际经验及对我国的启示》,载《黑龙江金融》2019 年第 10 期,第 50 页。

^{②⑨} 参见前注^{②⑤},熊政辉等文,第 52 页。

^{③⑩} 参见前注^{②④},刘玮、孙双琳文,第 31 页。

险是其应尽的法律义务,综合借鉴域外“强制投保+强制承保”的双重强制保险立法模式。唯有如此,才能夯实和扩大巨灾保险的社会参与基础,加快推动形成共建共治共享的巨灾风险管理的法治新格局。

四、巨灾保险制度的政府责任

由于深受传统计划经济体制的影响,我国抵御巨灾风险长期依赖传统举国体制,中央政府往往成为第一责任人,救灾重建资金主要来自中央财政收入,对口援建成为中央包揽灾区重建负担的兜底措施。例如,汶川地震发生后,从2008年5月12日至8月25日,四川省地方财政累计投入抗震救灾资金72.32亿元,而中央财政投入高达598.02亿元。^①随后,中央政府又按照“一省帮一重灾县”的原则,组织启动对口援建。客观地说,传统举国体制能够高效、快速、大规模地调动全国公共资源和社会力量,是社会主义制度优越性的显著体现。^②当然,传统举国体制也存在着不足。面对我国巨灾损失从“低频高损”到“高频高损”的发展演变,中央政府财政负担日趋沉重,传统举国体制难以为继,输血式救灾不仅有悖市场经济的等价有偿法则,还可能诱发灾区群众的消极待援和灾区政府推诿责任的现象。

我国建构巨灾保险制度,在理念上应当践行从传统举国体制到新型举国体制的转变。新型举国体制是以国家安全和国家发展为目标,通过统筹资源配置与跨领域协同攻关,集中力量突破关键核心技术和重大治理课题的国家战略组织模式。党的十九届四中全会明确提出新型举国体制,党的二十届三中全会再次提出健全新型举国体制,“十五五”规划建议进一步提出完善新型举国体制。有学者呼吁,巨灾风险治理也应当重视新型举国体制建设,^③充分发挥政府力量和市场力量协同发力的作用。

抵御巨灾风险的传统举国体制的本质是计划调控,核心是中央财政输血救灾,非灾区无偿援建,这符合“一方有难,八方支援”的社会主义价值观,但是没体现社会主义市场经济体制的内在法则。因此,应当探索建构新型举国体制下的巨灾保险制度,明确和强化政府责任,真正实现有效市场和有为政府,发挥市场机制在救灾资源配置中的决定性作用,公平合理配置央地政府之间、地方政府之间、政府与居民之间在巨灾保险中的责权利,全面充分调动社会力量参与巨灾保险制度建设,实现共建共治共享,显著增强全社会抵御巨灾风险的承压能力。

在域外,政府抵御巨灾风险主要体现在商业巨灾保险制度中,一般将政府责任主要分为四个梯度,遍布巨灾保险业务的各个环节,这值得我国研究并借鉴。第一梯度是巨灾风险预防责任。例如,英国和德国政府将自己定位为“风险的清道夫”,通过提高基础

^① 参见《四川汶川地震救灾进展情况:投入救灾金670.34亿》,载中国新闻网, <https://www.chinanews.com.cn/gn/news/2008/08-25/1360293.shtml>, 2026年2月6日访问。

^② 参见前注⑦,王和文,第86页。

^③ 参见前注⑩,王和文,第32页。

设施和建筑物的防灾抗灾等级,间接支持商业巨灾保险市场的创建和发展。第二梯度是建立强制保险制度。一般要求保险公司将一部分巨灾风险列为普通财产保险单的承保责任,要求居民依法参加相关巨灾保险,通过强制保险制度分散巨灾损失。第三梯度是承担保险人责任。例如,在美国的洪水保险,新西兰及法国和土耳其的地震保险中,政府均作为保险人从事巨灾保险业务,承受一定的巨灾经济损失。第四梯度是承担再保险人责任。例如,通过美国佛罗里达州飓风巨灾基金、日本地震再保险公司,政府运用财政资金支持实施巨灾损失再保险业务,从而缓解商业保险公司的理赔压力。^{③④}值得注意的是,这些商业巨灾保险中,只有美国政府对国家洪水保险计划承担损失兜底责任,其他国家政府均不承担巨灾保险项目的兜底责任,例如,英国洪水保险、日本地震保险等。

2016年,依据《建立城乡居住地震巨灾保险制度实施方案》(保监发〔2016〕39号)文件,我国保监会、财政部在全国范围开始推广“城乡居住地震巨灾保险”,实行“风险共担、分级负担”原则,设计了风险损失六层分担机制:投保人→保险公司→再保险公司→地震巨灾保险专项准备金→财政支持或巨灾债券等紧急资金→国务院保险监督管理机构。在上述方案中,作为市场机制主体,投保人和保险公司被设计承受巨灾风险的前两层损失,政府责任则被显著后置,主要从第三层再保险开始。该制度设计没有凸显政府在巨灾保险事务中应当承担的首要 and 主要的法律责任。正如有学者所言,在大规模灾后重建中,民法等私法制度的支撑必不可少,受灾群众的自救努力也不可或缺,但是国家主导的重建规划和手段却是重建成功的重要保障。^{③⑤}

实践中,面对商业巨灾保险,由于普通投保人不愿或无力承担高额的商业保费,自愿投保的积极性不高。为了控制商业风险,保险公司要么不愿承接巨灾保险业务,要么采用限额赔付这一“简单粗暴”的自保理赔方式,^{③⑥}依据市场机制理论应当发挥的资源配置功能也在事实上陷入失灵。^{③⑦}即使是在巨灾保险制度落地的样板地区,基本经验也是地方政府运用财政资金作为公共投保人购买商业保险,填补公众投保人的缺位。但是囿于地方政府财力有限,很多地方试点勉强维持、难以为继,甚至无疾而终,试点缺乏探索意义和复制价值。^{③⑧}此外,由于地方政府投保的财政资金有限,保险公司能够对价给付的

^{③④} 参见前注^{②③},刘水杏、王国军文,第57-58页。

^{③⑤} 参见周江洪:《区分所有建筑物的灾后重建》,载《中国社会科学》2008年第5期,第85-86页。

^{③⑥} 参见张卓群、付彦琪:《促进我国巨灾保险发展对策建议》,载《中国金融》2023年第8期,第54页。

^{③⑦} 2015年8月,大理州指数型巨灾保险试点落地。第一个三年试点期内,地震指数保险赔款占民房损失比例达22.80%,后期保障额度调低,整体比例骤然降至4.16%。参见汪小亚、李年生、周俊华:《巨灾保险大理模式的发展经验》,载《中国金融》2024年第23期,第89页。

^{③⑧} 2017年10月13日,云南玉溪市农房地震保险试点工作正式启动。然而,试点仅一年就停止了。云南省政府当时的态度是:“如玉溪市仍要继续开展政策性农房地震保险试点工作,可根据玉溪市自有财力情况自行组织开展。”2021年玉溪市应急管理局对市政协金志林委员《关于继续开展政策性农房地震保险的建议》(0236号)提议的回应是:“玉溪市当前市、县两级财政收支矛盾突出,许多刚性支出均难以保障。”参见《玉溪市应急管理局对市政协五届四次会议第0236号提案的答复》,载玉溪市人民政府官方网站, <https://www.yuxi.gov.cn/yxszfxxgk/yxsqscjdgjljjyyatabl/jg/20210915/1394931.html>, 2026年2月10日访问。

保障水平亦相应较低,^{③⑨}难以达到有效对冲巨灾损失的制度设计初衷。^{④⑩}2008年汶川地震以来,我国屡屡遭受巨灾损失,而巨灾保险制度整体发展却异常迟缓。商业巨灾保险赔付率长期处于国际极低水平,^{④⑪}商业巨灾保险市场整体处于失灵状态。

在现代社会,救助灾民不仅是政府的道德责任,更是政府应当承担的法律义务。^{④⑫}我国巨灾保险事业发展迟缓的表象是市场失灵,实则是政府缺位,政府承担积极的、必要的法律责任是打破巨灾保险制度建构僵局的唯一出路。因此,有必要将社会保险的先进理念延伸到巨灾保险领域,央地政府应当全程跟进巨灾风险分担的六个层次,地方政府应当主要关注投保人、地震巨灾保险专项准备金这两个层次,中央政府应当在所有六个层次中都发挥支柱作用,力求建构补偿能力和保障水平更高的巨灾保险制度。

地方政府是抗灾救灾的第一责任人,应当承担抗灾救灾的基础责任。地方政府应当依据《突发事件应对法》和《自然灾害救助条例》等相关法律、行政法规的规定,积极履行灾害风险预防责任,强化抗灾基础设施建设,对地方天然和人工设施承灾抗压极限给予韧性赋能,教育和培训地方群众掌握必要的避灾求生技能和生产自救能力。地方政府应当探索运用公共财政举办公益的、普惠性质的巨灾保险业务,对参保群众依法给予财政补贴支持,并依法办理再保险业务。如果巨灾损失达到法定标准,地方政府在承担原保险人责任后,可以依法向中央政府寻求援助。

中央政府是抗灾救灾的综合责任人,应当承担抗灾救灾的兜底责任。中央政府代表全国人民的共同意志,中央财政收入属于全国人民的公共财产。基于共同共有的法权基础,中央政府应当依法承担巨灾保险的再保险人责任,并给予均等的无差别的财政补贴支持,组织成立和依托央企性质的巨灾再保险公司,依法承接巨灾再保险业务,从传统的“第一责任人”转变为“最后保障人”,这也有助于强化地方政府第一责任人的主体意识,增强居民的投保积极性,形成抵御巨灾风险的新型举国体制。^{④⑬}如果巨灾损失特别巨大,符合法定标准,中央政府应当基于国家安全的考量,依法承担损失的兜底责任,可以采取预算调整、发行特别国债、组织对口援建等特别措施,协调国内和国际力量进行救援和重建。

^{③⑨} 如2017年3月27日,云南大理州漾濞县发生5.1级地震,赔款额2800万元,直接经济损失2.021亿元,赔付比仅为14%。参见陈亚男、薄涛等:《超大城市推进地震巨灾保险工作的若干建议——以首都北京为例》,载《地震科学进展》2021年第5期,第211页。2021年5月21日,漾濞县再次发生6.4级地震,保险赔付4000万元,而民房实际损失约20亿元,保险赔付只占实际损失的1.94%。参见前注^{③⑦},汪小亚等文,第89页。

^{④⑩} 如2014年8月3日,云南鲁甸发生6.5级地震,615人死亡、114人失踪、3143人受伤,产寿险公司合计给付190万元左右,人均赔偿约490元。参见前注^{④⑧},石兴文,第63页。深圳是全国首批巨灾保险试点城市,2014—2022年累计支出保险赔款近4200万元,累计救助17.8万人次。参见唐金成、揭宗康:《总体国家安全观下中国巨灾保险制度创新发展研究》,载《上海保险》2024年第8期,第32页。

^{④⑪} 就巨灾损失保险赔付占比而言,欧洲和南美洲约40%,大洋洲和北美洲约60%,亚洲约27%,非洲约15%,中国当前尚不到10%。参见前注^{④③},刘水杏、王国军文,第56页。

^{④⑫} 参见刘翠霄:《抗震救灾与救灾救济制度》,载《环球法律评论》2008年第4期,第121-122页。

^{④⑬} 参见张节松、孙云飞:《考虑再保险的巨灾保险参与主体演化博弈分析》,载《青海师范大学学报(自然科学版)》2025年第1期,第90-91页。

五、巨灾保险制度的财政基础

商业保险公司难以承受不确定的巨额资金赔付是国际国内建构商业巨灾保险制度的核心难题。西方国家实行生产资料私有制,分散巨灾损失主要依赖市场机制筹集资金,政府公共财政只能发挥基础和辅助作用,大力培育商业巨灾保险实属“箭在弦上,不得不发”的无奈之举。因此,即使是美国政府,也仅对洪水保险损失进行公共财政兜底。我国商业保险行业整体发展水平低,地方政府财政出资投保有限且持续性不够,商业巨灾保险在众多试点中要么举步维艰、难以为继,要么赔付水平极低、杯水车薪。笔者认为,构建适合我国国情的巨灾保险制度,应当站在公共安全在国家治理高度,利用新型举国体制来挖掘和释放公共财政的潜力和能力。决定巨灾保险制度建构的物质杠杆应当是政府财政,而不是市场资金。

早在 2005 年,国际专家就认为,发生一起威力巨大、对社会和国民经济乃至全球经济产生巨大冲击的巨灾事件可能只是时间问题,应对一场金额高达 1000 亿美元以上的灾害事件的概率随着时间的流逝而逐渐增加,中国是处于风险中的国家之一,开发一个应对金额达 1000 亿美元以上的巨灾事件的一般危机管理框架,是国家层面需要优先推动的事项。^④最近 20 年,我国经受了 2008 年汶川地震和 2020 年新冠疫情两次万亿级别的巨灾损失考验,其中诸多经验教训值得我们认真反思总结。面向未来不确定的巨灾风险,建立强大、持久的巨灾风险融资机制是应当优先考虑的课题。回顾 2008 年汶川地震抗灾重建的经验教训,《预算法》规定的“预备费”具有巨大的抗灾重建制度潜力。^⑤当前,我国建构巨灾保险制度正处于十字路口的瓶颈期,预备费依然是打破立法僵局的“定海神针”。

《预算法》第 40 条规定:“各级一般公共预算应当按照本级一般公共预算支出额的百分之一至百分之三设置预备费,用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出及其他难以预见的开支。”就法律性质而言,预备费是最基本、最重要的应急经费来源,是一种制度性的财政风险准备金,能够解决应急治理环境下财政机制零散化和碎片化问题。^⑥如果各级政府依法足额提取预备费,必将汇总形成一笔数额巨大的应急资金,彻底打破巨灾保险制度建构的资金瓶颈。根据国家统计局历年公布的《国民经济和社会发展统计公报》和全国人大历年通过的中央和地方预算执行情况的报告,笔者绘表分析如下:

^④ 参见前注③,埃瑞克·班克斯书,第 243 页。

^⑤ 参见李建人:《抗灾预备费管理制度亟待改革》,载《中国行政管理》2018 年第 1 期,第 125 页。

^⑥ 参见王蕴波、景宏军:《财政治理现代化视角下地方政府预备费管理机制的优化研究——基于新冠肺炎疫情的反思》,载《当代财经》2020 年第 10 期,第 29 页。

表 1 2008—2023 年全国预备费（1%）与自然灾害直接经济损失^{④7}比较表

单位：亿元

年份	全国财政支出或 一般公共预算支 出总量	全国预备费 （1%）可筹集资 金规模	全国各类自然灾 害直接经济损失	预备费（1%）与 各类自然灾害直 接经济损失缺口
2008	62427.03	624.27	11752	-11127.73
2009	75873.64	758.74	2524	-1765.26
2010	89575.38	895.75	5340	-4444.25
2011	108929.67	1089.30	3096	-2006.70
2012	125712.25	1257.12	1704	-446.88
2013	139744.26	1397.44	4209	-2811.56
2014	151661.54	1516.62	2487	-970.38
2015	175767.78	1757.68	1747	10.68
2016	187841.14	1878.41	3848	-1969.59
2017	203330.03	2033.30	2510	-476.70
2018	220906.07	2209.06	1828	381.06
2019	238874.02	2388.74	2584	-195.26
2020	245588.03	2455.88	5339.9	-2884.02
2021	246321.50	2463.22	2948	-484.78
2022	260609.17	2606.09	2189	417.09
2023	274573.81	2745.74	2884	-138.26

如果全国预备费按照 1% 的法定下限比例提取，2008—2023 年，全国预备费总量和各类自然灾害直接经济损失的对比关系如下图所示：

^{④7} 需要说明的是，这里的自然灾害直接经济损失并不包括新冠疫情，如果将其纳入，2020—2023 年预备费补偿缺口无疑将急剧放大。为了应对新冠疫情造成的经济损失，2023 年预算执行过程中，经十四届全国人大常委会第六次会议审查批准，在第四季度增发国债 10000 亿元支持地方灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力，其中 2023 年预算安排 5000 亿元，其余 5000 亿元结转 2024 年使用，相应地年初预算安排作了调整。参见财政部：《关于 2023 年中央和地方预算执行情况与 2024 年中央和地方预算草案的报告（摘要）》，载中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6936792.htm，2026 年 2 月 6 日访问。

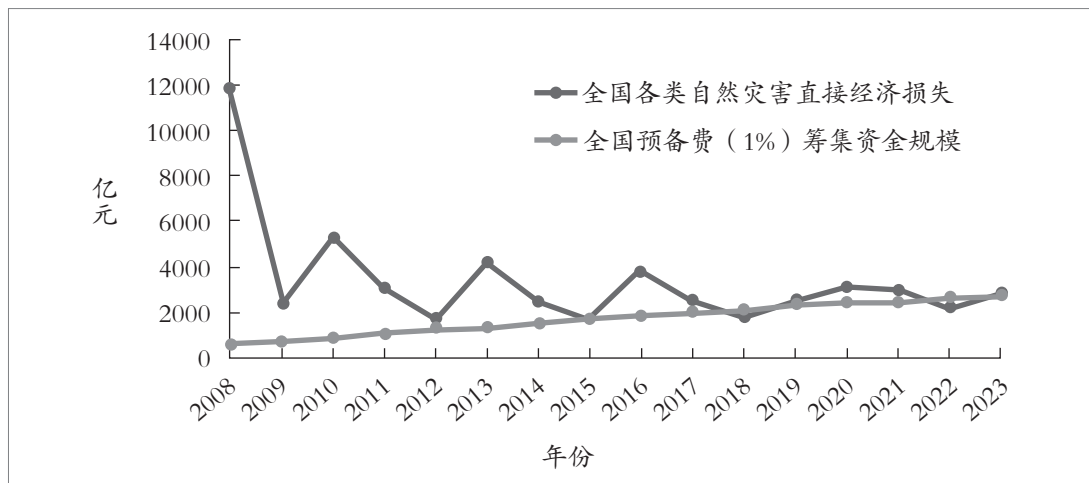


图1 2008—2023年全国预备费（1%）与自然灾害直接经济损失比较图

观察上图可以发现，2009年以来，大约每3年就会出现一次常规大灾的小波峰。如果从1998年长江特大洪水灾害起算，大约每10年就会爆发一次举国巨灾——2008年汶川地震、2020—2023年新冠疫情。因此，一个必须直面的基本国情是：未来我国抗灾救灾形势异常严峻，存在着巨大的不确定性因素，亟待在国家层面对巨灾保险立法作出方向决断。因此，我国应当将巨灾保险纳入社会保险体系，借鉴社会保险“政府+企业+个人”的三方付费模式，将巨灾保险制度改造为“中央政府+地方政府+个人”的三方付费制度。

央地政府之间抗灾救灾事权的责任比例应当以财权为基础，即参照二者的预备费来决定提取比例。2024年，中央和地方一般公共预算支出分别是141117.34亿元和243892.07亿元，二者占全国一般公共预算支出的比例分别为36.7%和63.3%。^{④8}据此，央地政府之间巨灾保险事权的责任比例大体亦应确定为4:6。中央政府应当依法提取适当比例的抗灾预备费，给予全体国民一定的无差别的参保补贴，依法依托央企性质的再保险公司承担再保险人责任，协调地方政府抗灾救灾行动，兜底巨灾损失。抗灾救灾事务具有强烈的地域性，地方政府是第一责任人。因此，地方政府应当依法提取抗灾预备费，主要承担原保险人责任，对地方人民群众参加巨灾保险给予必要的财政补贴，对缺乏投保经济能力的人民群众承担兜底投保责任。

强制投保是社会保险制度的基本原则，我国《社会保险法》亦然。巨灾保险与个人福祉息息相关，依法履行投保责任是人民群众应尽的法律义务，居民依法参保可以有效增强巨灾保险的赔付能力。观察表1可以得知，2008年以来，只有2015年、2018年、2022年（不考虑新冠疫情因素）这三年的1%预备费略大于自然灾害直接经济损失。为了缩小抗灾预备费和直接经济损失之间的缺口，广大人民群众应当依法参加强制性的巨

^{④8} 参见前注④7，《关于2024年中央和地方预算执行情况与2025年中央和地方预算草案的报告（摘要）》。

灾保险,这符合社会主义市场经济体制的客观要求。作为全国巨灾保险的“先行者”和“排头兵”,2015年,四川地震保险初始资金由财政拨付(省财政和试点地区各50%),共2000万元,作为投保人的居民需要自行缴纳保费。针对最低档的保额,普通城乡居民承担40%的保费支出,其余由省市县三级财政按照3:1.5:1.5的比例补贴。农村散居五保户、城乡低保对象和贫困残疾人100%参保,保费由财政全额承担,省市县三级财政按照5:2.5:2.5的比例分摊。这种居民投保、政府补贴和财政兜底模式可以参考推广。^{④⑨}

预备费是政府组织人民群众抗灾救灾的“保命钱”和“救命钱”,各级政府理应依法足额提取,合规管理。然而,在实践中,预备费管理存在的一个突出问题是:用于自然灾害的占比明显偏低,大部分预备费被用于弥补省级短收或补充预算稳定调节基金。^{⑤⑩}一旦发生自然灾害,地方民政与财政机关在逐级会商上报的过程中又可能合谋套利,将抗灾救灾责任转嫁给中央政府。^⑪针对抗灾预备费资金短缺问题,有学者指出,美国、日本等国家的灾害准备金提取比例占GDP总额的6%—9%,相比之下,我国预备费提取比例则明显偏低。^⑫在我国,预备费没有发挥应有的抗灾救灾预期作用,原因不是法定提取比例偏低,而是抗灾预备费实际提取比例偏低和管理制度落后。基于图1所示,从理论上讲,如果各级政府能够依法按照1%的法定比例下限足额提取抗灾预备费,将与历年自然灾害直接经济损失大体持平;如果居民个人能够依法适当参保,我国将完全有可能实现巨灾损失的全额赔付,这将是巨灾风险管理世界难题的中国解法和中国创新。故此,建议《预算法》明确规定:各级政府抗灾预备费提取比例应当不低于当年一般公共预算支出的1%。这是我国可以兜底正常年份自然灾害直接经济损失的财政底线和底气。

为了确保抗灾预备费在建构巨灾社会保险制度中能够发挥应有的财政保障作用,我国应当强化和改革抗灾预备费管理制度。首先,应当对抗灾预备费设置财政专户,进行封闭管理,杜绝抗灾预备费被挪作他用。其次,应当对抗灾预备费实行滚动预算管理,打破年度预算管理惯例,以对抗巨灾风险“低频高损”的不确定特点。再次,应当借鉴社保基金的成功管理经验,对抗灾预备费实行基金式管理,实现资金保值增值,进而夯实其巨灾赔付能力。最后,应当研究建立抗灾预备费统筹调剂制度,在各个巨灾社会保险统筹地区之间协调调度抗灾预备费,克服各自为政和对口援建的传统管理制度缺陷。

六、结 语

巨灾风险是国家治理必须直面的“达摩克利斯之剑”。域外国家在商业巨灾保险的路径下展开了积极探索,诸多成功经验值得我国关注借鉴,例如,再保险制度、强制保险制度等。

^{④⑨} 参见前注^⑮,熊政辉等文,第51页。

^{⑤⑩} 参见朱俊杰:《论我国应急财政的问题及改进对策——基于预备费视角》,载《财政监督》2019年第2期,第94页。

^⑪ 参见黄君洁:《应急财政能否减少自然灾害损失?——基于预备费视角》,载《学习与实践》2021年第9期,第59页。

^⑫ 参见吴崇:《应急财政资金来源法治化不足问题探析——以新冠肺炎疫情为例》,载《财政监督》2022年第7期,第86页。

自然灾害损失异常严重是我国的基本国情之一,既有“低频高损”的地震,又有“高频高损”的洪涝和地质灾害、旱灾、低温冷冻雪灾、海洋灾害等。管理巨灾风险,既应当关注借鉴域外行之有效的成功经验,也应当根据自身特殊国情和形势发展变化,努力探索建构巨灾风险管理的自主理论体系和自主法律体系。商业巨灾保险有悖于市场经济的价值规律,难以有效实现分散风险的治理目标,不适合我国基本国情,可以成为巨灾社会保险制度的有益补充,但是不宜设定为管理巨灾风险的基本制度。应将巨灾风险管理提升到总体国家安全观的高度,秉持极限思维意识和底线思维意识,通过自主制度创新,切实强化我国抵御和分散巨灾损失的国家能力。巨灾风险的本质是对公共安全秩序的挑战与破坏,公共安全理念与社会保障制度一脉相承,巨灾社会保险是打破巨灾商业保险围城困局的必由之路。建构巨灾社会保险制度的核心难题是赔付能力和赔付水平,政府财政应当切实担负起公共财政的应尽职能。《预算法》第40条规定的预备费制度可以且应当成为建构巨灾社会保险制度的财政基石。

Abstract: Catastrophe risk management is an important topic in national governance. Catastrophe insurance is the main system for sharing catastrophe losses in contemporary international society. Based on the basic national conditions, such as the economic foundation of public ownership and the severe direct economic losses caused by natural disasters, we should adhere to the new national system, draw on the successful experience of legislation on commercial catastrophe insurance in the world, and explore the construction of a catastrophe social insurance system suitable for China's national conditions. The theoretical basis of catastrophe insurance should be public security theory, not public goods theory. Its institutional attribute should be social insurance, not commercial insurance. The construction of the Chinese catastrophe insurance system should be based on the *Social Insurance Law* as the basic law, and governments at all levels should bear the main responsibility. A comprehensive catastrophe insurance and compulsory insurance model should be implemented. The disaster reserve funds are the financial basis for the construction of a catastrophe social insurance system. Governments should extract the disaster reserve funds in full according to the *Budget Law*, reasonably determine the responsibility and proportion of sharing catastrophe losses between the central and local governments and between the government and residents, explore the reform of the management system of the disaster reserve funds, and enhance the compensation capacity and level of catastrophe insurance.

(责任编辑:王莉萍)