

# 淮河行蓄洪区洪水保险及其启示

张道荣

(安徽省水文局,安徽 合肥 230022)

[摘要] 洪水保险是现代社会中发展起来的一种分担洪水风险的模式,是洪水管理的重要组成部分,是人与自然和谐共处的有效实现形式。当前我国加快完善社会主义市场经济体制,建设小康社会,应当积极创造条件,开办洪水保险事业,根据淮河行蓄洪区洪水保险试点经验,探讨可能采取的洪水保险模式。

[关键词] 防洪减灾;洪水保险;保险模式

[中图分类号] F407.9

[文献标识码] B

[文章编号] 1003-9511(2004)03-0026-02

## 1 洪水保险可行性分析

保险是以积累起来的基金,用于补偿保险人因自然灾害或意外事故所造成的经济损失,这种经济形式已经成为社会经济发展的一种不可缺少的保障。洪水是一种自然灾害,实行洪水保险是完全符合保险的基本概念的,世界上已有许多国家实行。根据中国洪水灾害面积广等特点,应制定适合中国基本国情的洪水保险制度。<sup>[1]</sup>其可行性分析如下。

### 1.1 依据

中国历史上很早就有社会互助合作的先例,如春秋时期的“常平仓制”,宋代有“社仓制”,新中国成立初期南方还有“义仓”。近年来,国家已经开始探讨将洪水保险作为加强洪水风险管理的一种手段,《防洪法》第47条中明确规定:“国家鼓励、扶持开展洪水保险”。中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出“加大国家对农业的支持保护,增加各级财政对农业和农村的投入”,并要求“探索建立政策性农业保险制度”。

### 1.2 具有一定的防洪工程基础

当前各地域防洪工程体系已基本形成,可以按照防洪标准和致灾原因划分不同风险区。如在此基础上进一步做好调查,纳入淹没程度、资产存量、地理信息,可以为洪水保险测算提供一定的依据。

### 1.3 社会保障意识增强

随着社会主义市场经济的完善,人们改变了在计划经济范畴下一切依赖国家的思想,逐渐树立了自我保障的意识,为实行洪水保险奠定了基础。

### 1.4 已取得试点经验

20世纪80年代曾在淮河流域开展了行蓄洪区

洪水保险试点工作,试点情况如下。

(1)采用的模式。①建立防洪基金。防洪基金的来源由中央和地方按1:2承担,地方配套基金的筹集方式是在淮河堤圈保护范围内征收,并成立基金会。<sup>[2]</sup>②对低标准的行蓄洪区实行防洪保险,保费由投保户承担20%~30%,防洪基金承担70%~80%,保费每年一次交付。③投保种类为农作物,在投保期内,若行蓄洪使赔偿金额超过保费,超过的部分由保险公司承担,如不发生理赔或赔偿节余,按节余额70%返还给基金会使用。

(2)试点情况。淮河行蓄洪区防洪保险试点分为两个阶段。第一阶段:1986~1988年,期限为3年。保险范围为淮河干流南润段行洪区,区内共有农户4056户,耕地1067.3 hm<sup>2</sup>。保险对象为夏、秋两季农作物。当淮河水位达到或超过漫堤行洪水位(26.28 m)时,按规定漫堤行洪时造成农作物直接受淹的损失给予赔偿,保险金额按单位产量和国家收购价核算。夏季作物保险费率为11%,秋季作物保险费率为36.67%。第二阶段:通过第一阶段的试点,取得了不少经验。但由于行洪区内经济落后,单靠自身投保,保费筹集困难。为此,1988年安徽省政府出台《淮河行蓄洪区防洪基金征收、使用和管理办法》,开始对淮河堤防保护范围内的企业和农户征收防洪基金。此阶段防洪保险试点的保险范围扩大到6个行蓄洪区,共有耕地面积28600 hm<sup>2</sup>。保险期限自1992~1996年,为期5年。保险责任为承担按调度方案行蓄洪后造成秋季农作物的直接损失。年保费规定由农户交纳20%,防洪基金补助80%。

(3)实际理赔情况。1996年7月20日,董峰湖漫堤行洪,保住了其他行蓄洪区。董峰湖行洪受淹

后根据保险协议赔付,解决了农民灾后补种资金和生活困难。同时,根据地方要求,对其他3个未行洪的行蓄洪区也给予了防洪损失适当补偿。

(4)防洪保险试点的收获。①对运用保险方式补偿行蓄洪损失进行了有效实践,为进一步地推行洪水保险制度积累了经验。②在行蓄洪区开办保险,使农民的损失得到部分赔偿,对保障行蓄洪区及时有效运用,减少矛盾具有重要意义,同时也减轻了行蓄洪区运用后国家对恢复灾区生产、生活及重建家园的救助压力。③洪水保险业务的开办,使农民加深了对水患意识的理解,增强了洪灾风险防范意识,也增加了对保险业的理解。

## 2 洪水保险模式的探讨

### 2.1 洪水保险模式

中国自20世纪80年代以来,对洪水保险进行了多种形式的尝试。如中国人民保险公司商业性的财产保险和水利工程保险,由国家补贴的淮行蓄洪区保险,以及民政部政策性的农村救灾保险等。根据中国现阶段基本国情和洪水灾害频率高、范围广的特点,同时鉴于洪水保险具有商品经济范畴的复杂性,开始启动难度比较大,启动洪水保险要稳妥有序地逐步建立。所以,现阶段洪水保险应采取政策性保险,实施低保费、低限额,群众自筹与政府补贴相结合的模式。洪水保险在实施之初,初级的洪水保险甚至可以与具体的资产挂钩,以减少清产核灾的工作量。其主要缘由:①由于洪水灾害带有广泛的社会性和防御手段的整体性,只有实行政策性的强制保险,才能达到分散风险的目的。另外,因洪水保险赔付量大,一般商业保险很难承担,所以只能采取非商业性的政策性保险。②当前洪水保险的对象是以农业和一定限额下的中小企业为主,这部分经济的自保能力较低,灾后难以保证全面恢复,应采取低保额、低保费,做到基本保障恢复生产。所以,有必要限制保额。③为支持农业发展和抵御自然灾害,国家财政应对农业采取扶持政策。当前农

民承担保险费的能力还很有限,国家财政补贴一定比例的保费,是非常必要的。明确补贴比例,改暗补为明补,同时在初始阶段,国家财政还应考虑一定的启动资金,作为保险的基本金。

### 2.2 建立洪涝灾害风险评价与核灾体制

洪涝灾害的风险评价,是合理确定保费的基础。开展保险的基础工作主要包括:完成不同洪水机遇的洪涝灾害区划,开展洪涝灾害分区的农业产值、资产存量和损失率调查,进行有关保险数据的测算评估等。<sup>[3]</sup>综合平衡确定不同地区保险责任的洪水机遇、保险对象、保险金额、保险费率以及国家补贴的比例。

保险费率必须与灾害的风险挂钩。保险费率的确定可以采用两条途径:①通过科学的分析和计算,绘制出洪水风险图,作为确定保险费率的依据,同时可以供核灾参考;②在初始阶段先统一采用标准的费率,在实际运用中根据灾情轻重逐年调整。

核灾工作需要提高科技含量,将遥感、GIS、洪水仿真与损失评估等技术结合起来,建立一套宏观的核灾方法。

## 3 结语

洪水保险是分担洪水风险的一种方式,目前处于探索阶段,尚未全面推行。随着国家社会经济的发展与改革的不断深入,洪水保险的推广实施条件将日趋成熟。在未来防洪体系的构筑中,洪水保险可以作为国家推进防洪减灾战略的有力手段。

### [参考文献]

- [1]夏成宁.我国开展洪水保险需要研究的几个问题[J].治淮,2004(3):19~21.
- [2]王家先.对行蓄洪区防洪保险的思考[J].中国水利,2004(3):42~43.
- [3]张西霞.关于洪水灾害保险模式[J].安徽水利科技,2004(1):14~17.

(收稿日期 2004-01-12 编辑 徐广生)

· 简讯 ·

## 完善科学民主决策机制

### 国务院南水北调工程建设委员会专家委员会全体会议召开

2004年4月21日,国务院南水北调工程建设委员会专家委员会全体会议在北京召开。国务院南水北调办公室主任张基尧出席会议并为专家委员会专家颁发聘书。两院资深院士张光斗、潘家铮出席会议。国务院南水北调办公室副主任孟学泉、李铁军、宁远出席会议。

张基尧在会上强调,国务院南水北调工程建设委员会专家委员会的正式成立,是南水北调工程建设中的具有重要意义和深远影响的一件大事。

专家委员会主任潘家铮代表专家们表示,将认识到自己肩上的责任,竭尽全力,贡献力量,为搞好南水北调工程做出努力。

会上讨论通过了专家委员会章程(草案)及专家委员会专业组负责人,专家委员会秘书长张国良介绍了南水北调工程建设进展情况。

(本刊编辑部 供稿)