

# 洪水巨灾保险现状分析及对策建议

王燕云<sup>1</sup>, 周俊华<sup>2</sup>, 吕娟<sup>1</sup>

(1. 中国水利水电科学研究院, 100038, 北京; 2. 中国财产再保险有限责任公司, 100033, 北京)

**摘要:**洪水巨灾保险作为市场化的风险转移机制是防洪非工程措施中重要的经济风险分散手段, 对于维护灾区群众生产生活稳定、促进灾后重建具有重要意义。洪水巨灾保险不同于普通商业保险, 不具有现实可测性, 且洪水灾害一旦发生大多数保险对象将同时发生损失, 对保险公司而言有着较大的冲击影响。由于洪水巨灾保险制度建设尚处于初级阶段, 加之洪水保险技术不够完善和大众保险意识不强等多方面原因, 保险在应对洪水巨灾中分散风险、消纳灾害损失的作用未充分发挥出来。目前我国洪水巨灾保险存在法律法规保障不够系统、市场发育不够充分、风险分散体系不健全、保险渗透率有待提升、保险技术开发应用有待提高、大众洪水风险意识薄弱和购买保险意识不强等问题, 亟待从立法、政策、风险减量、供给侧结构性改革以及洪水巨灾保险普及等方面, 推进洪水巨灾保险与国家灾害治理深度融合。

**关键词:**洪水巨灾保险; 风险分散; 长效机制; 巨灾模型

**Analysis on the current status and countermeasures of flood catastrophe insurance//WANG Yanyun, ZHOU Junhua, LYU Juan**

**Abstract:** As a market-oriented risk transfer mechanism, flood catastrophe insurance is an important economic risk dispersion tool among non-engineering flood control measures.. It plays a significant role in maintaining the stability of production and life in disaster areas and facilitating post-disaster reconstruction. Unlike ordinary commercial insurance, insurance for disastrous floods is not realistically measurable, and once a flood disaster occurs, most insured objects will suffer losses simultaneously that impose great impact on insurance companies. Due to the facts that the insurance mechanism is still in its infancy, lacking of technology and awareness of the public, the role of insurance in risk diversification and loss compensation has not been fully played. Currently, a number of issues exist in China, such as lacking of a systematic legal and regulatory system, a mature market and a perfect risk diversification system. It is necessary to popularize the insurance, strengthen technology development and application, raise public awareness and willingness of purchasing insurance. It is also urgent to deepen integration of insurance for disastrous floods with national policies for disaster reduction through reinforcement of legislation, policy making, risk mitigation, supply-side structural reform and popularization of insurance for disastrous floods.

**Keywords:** insurance for disastrous floods; risk diversification; long-term mechanism; disastrous flood model

中图分类号: TV122+F842 文献标识码: B 文章编号: 1000-1123(2025)12-0052-05

DOI: 10.3969/j.issn.1000-1123.2025.12.008

收稿日期: 2024-12-10 修回日期: 2025-03-24

作者简介: 王燕云, 工程师, 主要从事防洪抗旱减灾、水旱灾害保险、水资源配置等研究。

通信作者: 吕娟, 水利部防洪抗旱减灾工程技术研究中心(防御中心)原副主任, 正高级工程师, 主要从事防洪抗旱减灾和水利史研究。E-mail: lujuan@iwhr.com

基金项目: 国家重点研发计划项目(2023YFC306604); 中国保险学会2023年度研究课题(ISCKT2023-N-1-20)。

全球约有10亿人(占总人口的1/8)生活在洪泛平原上。以农业经济为主的发展中国家在很大程度上依赖其洪泛平原实现粮食安全和生计。然而由于大规模城市化、洪水易发地区人口增长、土地利用变化、气候变化和海平面上升,预计易受毁灭性洪水影响的人数将增加。近年来全球变暖趋势加剧导致水文气象要素剧烈变化,进而推升了全球洪水灾害的发生频率和强度,对国家安全和经济社会稳定造成了强烈冲击。2021年全球范围内共发生了50多起严重洪水事件,造成的经济损失达820亿美元,居所有灾害之首。2023年我国洪涝灾害导致的直接经济损失达2445.75亿元,其中北京、河北、黑龙江、河南4个省(直辖市)因灾损失达1864.72亿元,占全国的76.2%。极端降水仍是全球人类生存发展面临的巨大威胁,水安全仍将是未来数十年持续而深刻的全球危机。

洪水巨灾保险作为防范化解灾害风险的市场化机制至关重要,然而其制度体系尚未成熟完备。洪水巨灾保险的对于国家和地区未来的发展、定位以及维护群众生产生活稳定、提升幸福指数意义重大。同时,从防灾减灾救灾的角度看,以政府救助和捐款为主的救灾模式难以调动各方面积极性,必须研究布局洪水巨灾保险,形成全社会共同参与、共同治理、共同分散的洪水巨灾风险管理体制。

## 一、政策背景

20世纪80年代以来,我国开始重视洪水灾害非工程防御措施。防洪非工程措施虽不能直接改变洪水灾害存在的客观状态,但可以预防和减轻洪水灾害侵袭,更好地发挥防洪工程效益,减轻洪水灾害损失。洪水巨灾保险作为市场化的风险转移机制,是非工程措施中重要的经济风险分散手段,对于维护灾区群众生产生活稳定、促进灾后重建具有重要意义。

我国洪水保险的政策基础源于1998年施行的《中华人民共和国防洪法》第四十七条对洪水保险的鼓励性条款。2013年党的十八届三中全会决议首次在中央文件中要求建立巨灾保险制度,2014年国务院印发的《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》进一步细化该制度框架,提出通过巨灾基金、再保险及财政支持构建多层次风险分散机制;鼓励各地根据风险特点开展巨灾保险试点,深圳、宁波、广东等地相继开展试点工作(均包含洪水责任),并取得了初步成效。同年水利部印发《水利部关于深化水利改革的指导意见》,从水

利综合治理角度提出“探索建立洪涝干旱灾害保险制度”。此后,国家层面对巨灾风险分散机制的顶层设计逐步深化:2016年出台的《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》将“加快巨灾保险制度建设”纳入救灾体系改革框架;2019年财政部等四部委联合印发的《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》进一步要求“完善大灾风险分散机制”,强化保险对系统性风险的应对能力;2022年国家减灾委员会印发的《“十四五”国家综合防灾减灾规划》中,强调通过完善居民住房灾害保险与商业财产保险制度,强化保险在灾害损失补偿中的市场化功能;2024年金融监管总局、财政部发布的《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》,明确巨灾保险责任由单一地震扩展至洪水、台风等多灾因,“中国城乡居民住宅地震巨灾保险共同体”正式更名为“中国城乡居民住宅巨灾保险共同体”,进一步完善了巨灾保险制度,扩展了巨灾保险责任(包含洪水责任),提升了基本保险金额,推进了巨灾保险发展。然而,我国洪水巨灾保险的发展目前面临三重瓶颈:一是顶层设计缺位,缺乏全国性风险管理规划;二是实践层面仍停留于小范围试点阶段,尚未构建规模化制度体系;三是保险赔付对洪灾损失的分担能力薄弱,难以支撑灾后重建需求,政府财政压力较大。在当前形势下,探索建立符合我国国情的洪水巨灾保险尤为必要和紧迫。

## 二、我国洪水巨灾保险现状

### 1. 我国洪水巨灾保险概况

我国洪水巨灾保险大体经历了三个阶段:一是1949—1982年的时停时办阶段;二是1982—2003年的市场经营逐步萎缩阶段;三是2003年以来政府干预下的探索发展阶段。自2014年国务院发布《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》以来,多地陆续开展了巨灾保险试点工作。在试点地区的巨灾保险制度中,洪水灾害风险管理和洪水巨灾保险责任均占据了重要位置,但巨灾试点的范围和保险额度不大,建立全国性的洪水巨灾保险制度,充分发挥保险业在防洪减灾救灾体系中的作用仍是一项非常重要且紧迫的工作。目前,业界和学术界都在积极探索洪水灾害的巨灾保险模式,政府担保对洪水巨灾保险制度的重要性得到一致认可。

### 2. 我国洪水巨灾保险试点梳理

目前我国巨灾保险试点工作取得明显成效,广东

深圳、云南、浙江宁波等地的区域性巨灾保险项目(含洪水责任)相继落地,各类创新产品形式不断涌现,社会洪水风险管理意识得到有效强化。系统梳理我国包含洪水保障的巨灾保险试点,总体情况如表1所示。

### 三、当前洪水巨灾保险存在的问题

#### 1. 缺乏系统性的法律法规保障和政策支持

洪水风险管理是全球性难题,而保险立法是建立多层次洪水巨灾保险机制的重要保障。1998年实施的《中华人民共和国防洪法》第四十七条标志着我国洪水巨灾保险法律地位的确立,但至今仍缺乏高层次的顶层设计和法律保障,导致洪水巨灾保险推广存在覆盖率低、承保能力未充分释放、保障措施不完备等问题。目前试点地区缺乏统筹安排和长效机制,各方对洪水巨灾保险认识不一致,可能因长期无灾导致政府对保

险模式产生疑虑,阻碍续保。因此立法对于确保洪水巨灾保险长期健康发展至关重要。

#### 2. 洪水巨灾保险供需双向不足,市场发育不充分

居民和企业集体在是否购买洪水巨灾保险这一选择中,大都抱侥幸心理,尤其是一些企业出于短期经济利益的考虑,对洪水巨灾风险的防范和转移重视程度不够。同时,我国以往发生灾害后,救援主要依靠政府和社会力量开展,长此以往,受灾的企业和居民从心理上产生路径依赖,进一步加剧了洪水巨灾保险需求不足的程度。首先,洪水巨灾保险对保险公司财务稳定性和资本占用的双重影响使得商业保险公司对承保洪水巨灾保险持谨慎态度,增加了市场供给不足的风险。其次,洪水巨灾保险产品需要足够多的投保人进行风险分散,但由于我国幅员辽阔、区域间洪水风险与经济发展水平差异大,吸引足够多的投保人成为难题,

表1 我国现行巨灾保险(含洪水巨灾责任)试点情况

| 开始时间  | 地区   | 投保人  | 产品类型                                 | 保障范围  |
|-------|------|--|--------------------------------------|---|
| 2014年 | 广东深圳 | 深圳市财政出资向商业保险公司投保;政府在巨灾保险基础上,财政拨款3000万元,同时吸收社会捐赠资金建立巨灾风险基金,提供超额风险保障;鼓励居民投保商业巨灾保险                            | 损失补偿型保险产品                            | 暴风、暴雨、崖崩、雷击、洪水、龙卷风、飑线、台风、海啸、泥石流、滑坡、地陷、冰雹、内涝、主震震级4.5级及以上的地震造成的人身伤亡、转移安置、灾后人员生活、住房安置等   |
| 2014年 | 浙江宁波 | 宁波市政府作为统一投保人,每年拿出不超过4100万元财政资金   | 损失补偿型保险产品                            | 台风、暴雨、洪水等自然灾害造成的居民人身伤亡及家庭财产损失,以及重大安全生产事故和暴乱等突发公共安全风险保障  |
| 2015年 | 广东   | 省政府作为投保人,地级市政府作为被保险人   | 政府财政巨灾风险(指数保险)                       | 干旱、强风、降雨、高温、低温指数险等  |
| 2017年 | 湖南   | 人身死亡巨灾保险保费由省级财政全额承担;农业巨灾保险保费、农房巨灾保险保费由省级财政和市县财政各承担50%  | 损失补偿型保险产品                            | 暴雨、洪水自然灾害及其引起的突发性滑坡、泥石流、水库溃坝等次生灾害造成的大宗农产品绝收或死亡、居民人身死亡和农村住房倒塌  |
| 2017年 | 海南   | 由文昌、琼海2个市县开展巨灾保险试点,人身伤亡抚恤保险保费由省级财政100%补贴;家庭财产保险保费由省级财政补贴50%,市县财政补贴50%。省级财政承担的保险费补贴由省级财政下达到市县的农业保险保费补贴资金中支付 | 损失补偿型保险产品                            | 台风、海啸、强热带风暴、龙卷风、暴雨、洪水、地震、突发性滑坡、泥石流、水库溃坝及其引起的次生灾害造成的居民人身伤亡抚恤、家庭财产(室内财产,不含住宅及附属设备)及巨灾期间抢险救灾人员人身伤亡抚恤费用   |
| 2018年 | 上海   | 黄浦区政府作为巨灾保险的投保人,由区政府以财政支付方式缴纳巨灾保险保费  | 损失补偿型保险产品                            | 台风、暴雨、洪水导致黄浦区行政区域内居民住房及其室内家庭财产发生损失,以及因上述自然灾害和突发事件导致身处黄浦区行政区域内的自然人死亡   |
| 2019年 | 湖北   | 根据各地财力状况,十堰市、黄冈市和恩施土家族苗族自治州的贫困县市区保费由省级财政、县级财政按6:4比例分担;非贫困县市区按5:5比例分担。在武汉市,省、市财政按3:7比例分担                    | 传统模式在十堰市、黄冈市和恩施土家族苗族自治州试点,指数模式在武汉市试点 | 因暴雨、洪涝灾害造成的人身伤亡(失踪)、农房倒塌、大宗农产品绝收或死亡,以及政府可能面临的巨额财政支出   |
| 2022年 | 山东烟台 | 政府投保   | 灾害民生综合保险(附加巨灾保险责任)                   | (1)台风、龙卷风、山体崩塌、滑坡、泥石流、风暴潮、地震、海啸等8种自然灾害造成的居民住房倒塌或损坏及施救费用,以及居民基本生活用品的损毁<br>(2)暴风、暴雨、洪涝、干旱、龙卷风、台风、冰雹、低温冷冻、雪灾、雷击、地震、山体崩塌、滑坡、泥石流、风暴潮、海啸、森林草原火灾等17种自然灾害引发核事故造成的居民转移安置费用 |
| 2022年 | 河南   | 郑州、安阳、新乡、鹤壁、周口、信阳6个市先后开办巨灾保险试点   | 损失补偿型保险产品                            | 因暴雨、洪涝以及由此引发的突发性滑坡、泥石流等地质灾害,水库溃坝、内涝(含蓄水)等次生灾害,造成人身死亡(失踪)或住房倒塌   |

进而影响了洪水巨灾保险产品的可操作性。综上所述,洪水巨灾保险市场供需双向不足是多种因素综合作用的结果,需要综合考虑并采取有效解决措施。

### 3. 洪水巨灾保险风险分散体系不健全

当前我国洪水巨灾保险风险虽实现部分分散,但保险公司与再保险公司仍是核心风险承担主体,整体上缺乏多层次保障体系,面对严重洪水,保险业承保能力有限,这也是世界性难题。深圳等试点地区进一步尝试建立了巨灾基金,但整体来看仍缺乏多层次的保障体系。目前洪水风险的转移分散主要集中在保险层面,洪水巨灾基金和债券等风险转移机制发展相对滞后,使得整个风险分担体系缺少放大资金支持。

### 4. 洪水巨灾保险渗透率有待提升

洪水风险不属于理想的可保风险,完全依靠商业保险公司通过市场机制推广洪水巨灾保险存在现实困难。我国地域辽阔,洪涝灾害多发频发,尽管包含洪水风险的巨灾保险试点工作取得了一定成效和进展,巨灾风险行业累积快速增长,然而,我国目前没有统一、规范的模式,尚未形成规模化体系,洪水巨灾保险渗透率仍较低。

### 5. 洪水巨灾保险技术开发应用不充分

洪水巨灾保险的技术能力也是制约巨灾保险发展的因素。洪水巨灾具有“低频高损”的特点,因此保险产品的开发对数据的前期积累和系统化建设依赖度高。同时,对承灾体信息的收集和加工亦是风险识别和灾后定损的关键。目前水利部、应急管理部与保险行业尚未实现承灾体基础数据和历史洪水灾害数据的流动与共享,洪水巨灾风险与保险产品的结合度低,复合型专业人才缺乏,客观上限制了保险业防洪抗灾救灾的能力。

### 6. 大众洪水风险意识和购买保险意识不强

在我国目前灾害救助“举国体制”下,社会公众过于依赖政府,洪水风险意识和购买保险意识不强。一方面民众对洪水灾害的风险认知普遍不足,常存有侥幸心理,低估其发生可能性和潜在破坏力。同时,洪水巨灾保险的相关推广工作力度有限,未能有效普及相关知识,导致公众参保积极性普遍较低。另一方面,我国长期实施的以政府为主导、自上而下的灾害应对机制,使得社会公众在灾后救助方面形成对政府救济和社会慈善的过度依赖,进而对洪水巨灾保险这类市场化风险分散工具缺乏足够重视。总体来看,现阶段我国社会公众的洪水风险意识薄弱,购买洪水保险的意识不强。

## 四、推动洪水巨灾保险建设的对策建议

### 1. 深化洪水巨灾保险立法和政策支持

在洪水巨灾保险建设中,法律制度至关重要。很多国家已建立相关法律,如美国、新西兰和法国的洪水巨灾保险法。我国应加快立法进程,将洪水巨灾保险纳入国家法律体系,以促进其更有效、广泛、长远发展。同时,通过财税政策激励洪水巨灾保险发展,解决市场供需双向不足问题,提高保障水平。同时,建议研究洪水巨灾保险税收优惠政策,并探索中央和地方财政保费补贴机制。将洪水风险管理纳入财政预算考虑,结合市场承保能力确定损失补偿预算规模,建立中长期绩效考核机制,确保损失补偿稳定、持续、公平。

### 2. 推进洪水巨灾保险与国家灾害治理深度融合

保险机构应与国家洪涝灾害预警系统对接,将预警纳入保险方案、运营管理和理赔服务,形成统一的灾害管理体系。建立综合防洪减灾数据库,为制定防灾工程和救灾资金预算提供决策支持。政府可为保险行业提供灾害数据,支持洪水巨灾保险方案制定和费率确定。保险行业通过数据挖掘,制定与保险标的抗灾能力相关的洪水巨灾保险承保标准,间接提升建筑和防洪设施质量。同时,建立会商机制,共同制定风险地图,发布洪水风险评估报告,为实施自然灾害工程防御措施和制定财政救灾资金预算提供基础。

### 3. 强化洪水风险管理与供给侧改革

在极端天气频现、城镇化水平持续提升、资产密度和价值不断提高的情况下,洪涝灾害造成的损失日益加剧。为此,需要加深对洪水形成机理和致灾条件的科学研究,促进科研成果向保险应用转化。同时,我国地区风险差异显著,基本保障不一定满足所有地区的风险要求。因此,应进一步丰富洪水巨灾保险层次和梯度,完善多层次风险分散机制。一方面,在政策性和商业性洪水巨灾保险方面提供不同的保障产品和服务,形成并行发展态势;另一方面,推进共保体、政保合作、洪水债券等保险机制建设,提升风险管理能力,优化风险防范体系,增强社会保障能力。

### 4. 加强科技赋能与风险减量服务水平

当前,我国保险业已涵盖家财险、企财险、工程险和责任险中的洪水风险,但对于洪水巨灾风险的理解尚不充分,评估手段和量化工具有限,洪水巨灾模型应用仍有待加强。传统的历史数据定价法在洪水风险评估中存在不足,包括费率不足、经营质量差等问题。因

此, 保险行业应更加重视各类业务中存在的洪水风险, 并逐步建立科学合理的定价机制和风险管理手段。同时, 需要持续迭代洪水巨灾模型, 增强计算能力, 利用科技手段如大数据、区块链和云服务等, 提升数字化和精细化的风险管理水平。


洪水灾害的突发性和高损失集中度对保险公司的服务体系、服务效率和服务质量提出了多重挑战。因此, 参与洪水风险管理的保险机构需要建立和完善灾害应对机制, 包括做好服务人员的培训、组织和调度工作。同时, 应该充分发挥保险机构的专业和资源优势, 创新商业模式, 丰富服务内涵, 将洪水巨灾保险服务渗透到灾前、灾中、灾后的整个灾害管理流程中, 提升民众和政府对于洪水巨灾保险的认可度和使用率, 真正发挥出保险参与国家洪水灾害管理的职能和作用。

### 5. 普及洪水风险社会管理理念

在我国目前灾害救助“举国体制”下, 民众的洪水风险意识薄弱, 购买保险的意识不强。提升社会对洪水风险管理和巨灾保险的认知是一项需要多部门协同参与的长期任务。政府、水利、应急管理等部门应依托其公信力和组织优势, 主导开展权威性的宣传教育活动, 确保公众对洪水巨灾保险机制形成系统、深入的理解。保险公司则需利用其在专业渠道、服务网络及风险管理经验方面的专长, 与政府防灾减灾部门紧密合作, 共同设计并实施有效的推广策略。在推进保险业务市场化进程的同时, 还应针对不同群体的差异化需求, 开展精准化、分层次的宣传教育, 逐步培育全社会的风险防范文化, 深化公众对洪水风险及其保险保障的认知, 全面提升应对洪涝灾害的韧性。

### 五、结语

洪水是全球人类生存发展面临的巨大威胁, 加之气候变化的影响, 水安全将是未来数十年持续而深刻的全球危机。洪水巨灾保险作为市场化的风险转移机制, 是非工程措施中重要的经济风险分散手段, 对于维护灾区群众生产生活稳定、促进灾后重建具有重要意义。然而, 我国洪水巨灾保险起步晚, 目前多以试点形式开展, 且仍存在缺乏系统性的法律法规保障和政策支持、供需双向不足、市场发育不充分、风险分散体系不健全、渗透率有待提升、洪水巨灾保险技术开发应

用有待提高、大众洪水风险意识和购买保险意识不强等问题。针对我国洪水巨灾保险存在的问题, 从立法、制度、灾害治理、风险管理、科技赋能及洪水巨灾保险普及等方面提出了相应的建议, 为推进洪水巨灾保险与国家灾害治理深度融合等提供参考。

### 参考文献:

- [1] SWISS RE INSTITUTE. Natural catastrophes in 2021 : the floodgates are open[J]. sigma, 2022(1).
- [2] 周维伟, 李春龙, 陈飞, 等. 洪水保险的国际比较与借鉴[J]. 中国水利, 2019(4):20-24.
- [3] MUNICH RE GROUP. Flooding and insurance[R]. 1997.
- [4] AFFELETRANGER B. Public participation in the design of local strategies for flood mitigation and control[M]. Paris: UNESCO, 2001.
- [5] CUI S B, WANG J Q, HU S R, et al. Reducing flood insurance costs by employing geographic risk complementarity[J]. Water Resources Research, 61(4), e2024WR038128.
- [6] 张士辰, 侯文昂, 黄健峰. 我国水库保险制度初探[J]. 中国水利, 2024(19):43-51.
- [7] 王燕云, 周俊华. 重视水旱灾害风险新趋势 加快弥补巨灾保险保障缺口[J]. 上海保险, 2024(4):45-47.
- [8] 孙婧, 杨研, 关思思, 等. 典型国家洪水保险制度实施情况与经验启示[J]. 水利发展研究, 2024, 24(8):14-20.
- [9] 曹斯蔚. 中国洪水保险制度建设研究[J]. 保险理论与实践, 2022(5):86-98.
- [10] 何小伟, 姚梦洁, 张文春. 我国灾害损失的演变特征与补偿机制研究[J]. 保险理论与实践, 2022(4):8-29.
- [11] 王燕云, 吕娟, 周俊华, 等. 国内外水旱灾害巨灾保险制度及推行模式研究[J/OL]. 中国防汛抗旱, 1-13[2025-03-22]. <https://doi.org/10.16867/j.issn.1673-9264.2024469>.
- [12] 张士辰, 侯文昂, 黄健峰. 我国水库保险制度初探[J]. 中国水利, 2024(19):43-51.
- [13] 李鸿敏, 贾子易. 我国灾害民生综合保险的实践模式及推广[J]. 中国保险, 2024(8):28-32.

责任编辑 熊 璠