

通过政府与市场合作保险 计划应对扩大的保障缺口 研究摘要 | 2026年2月

Hélène Schernberg, 日内瓦协会 公共政策与监管 研究总监

灾害保障缺口——即自然灾害与人为灾难造成的经济损失中未投保的那部分——正在扩大。1980至2024年间，自然灾害造成的财产损失估计达6.9万亿美元，其中三分之二未投保。未投保损失会阻碍经济增长，并迫使政府在灾后提供缓慢、不可预测，且会扰乱预算稳定性的救助。

投资于风险减量——即预防或减轻损失并支持复苏与适应的措施——往往比灾后重建更具成本效益。此外，保险可以分摊剩余损失，并提供快速、预先安排的流动性，从而使企业保持运营、保住就业，并减少对事后财政支持的需求。

然而，在某些地区以及针对某些风险类型，商业市场机制无法产生足够的风险减量投入或保险保障。政府干预可以帮助将灾害保障缺口缩小到有效率且在社会层面可接受的水平。

保障缺口的成因

三种市场摩擦导致了保障缺口：

- A. **损失增加：**气候变化与技术进步加剧了灾害风险，而城市集中与数字化提高了风险暴露度。基础设施老化、建筑规范薄弱，以及对风险减量投入不足，进一步提升了脆弱性。
- B. **需求不足：**个人会低估罕见事件发生的概率，或预期政府会救助，从而降低对保险必要性的认知。对低收入群体而言，保费可能高得难以承受。此外，金融素养不足以及对保险公司的信任缺失也会压低需求。
- C. **供给不确定性：**高度相关的损失以及显著的不确定性或模糊性会提高监管资本要求，迫使保险公司提高保费或拒绝继续承保。通胀与价格管制进一步侵蚀盈利能力与供给可得性。

三支柱策略

本报告提出一项积极主动的三支柱策略，以缩小灾害保障缺口：

1. **支柱 1：投资于风险减量。**政府既可以投资基础设施，也可以通过土地利用规划或建筑规范等方式建立风险减量激励，同时提供财政支持与信息。
2. **支柱 2：强化商业保险市场。**有针对性的政策行动（如宣传提升意识、强制投保要求或支持性监管）可以在不扭曲市场的情况下支持商业承保能力，并促进需求增长。
3. **支柱 3：发展政府与市场风险分担机制。**在某些地区以及针对某些风险类型，保险/再保险业与公共部门之间的合作——通常以政府与市场合作保险计划（Public-Private Insurance Programme, PPIP）的形式落地——可以实现更高效的风险分担。

图 1：积极主动的策略——政府依靠三个支柱来降低并分担风险



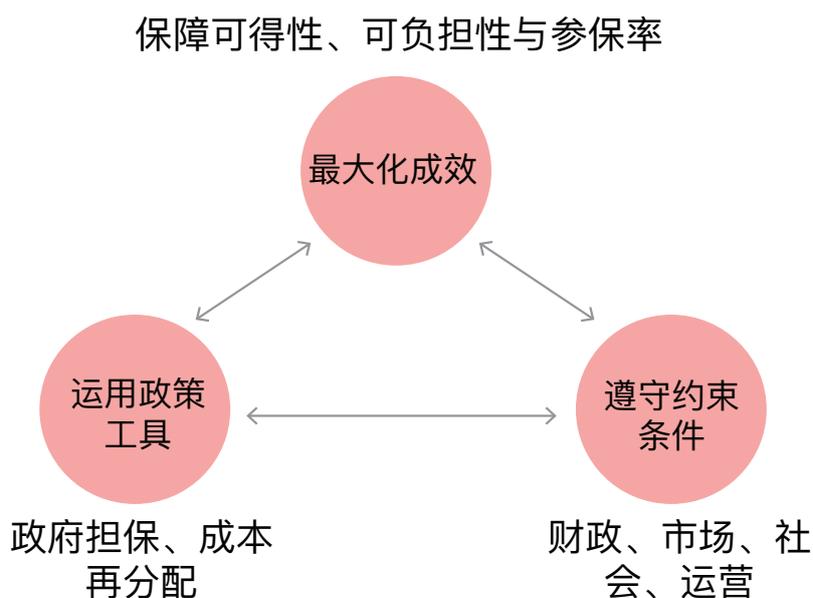
来源：日内瓦协会，根据苏黎世保险集团资料改编

政府与市场合作保险计划（PPIP）：概念框架

PPIP 旨在改善三项结果：保障可得性、可负担性以及参保率。政策制定者主要依靠两类工具：通过政府担保来提升供给（可得性）；以及通过成本再分配——包括强制投保与共同体定价——来支持需求（可负担性/参保率）。四道“约束”指导政策制定者如何使用这些工具：

- **财政约束**旨在限制公共财政的大额、长期负担。
- **市场约束**旨在避免挤出商业承保能力，或抑制竞争与创新。
- **社会约束**确保弱势群体能够负担得起，并以可接受的成本获得保障。
- **运营约束**要求具备快速理赔支付能力，并能适应不断变化的风险与市场环境。

图 2：设计 PPIP 是一个优化问题



来源：日内瓦协会

政策工具可能会收紧一条或多条约束，从而可能需要复杂的政策权衡。通过共同体定价来强化社会约束可以提高可负担性与参保率，但也可能削弱风险信号，从而对市场约束构成挑战。随着时间推移，若风险未得到缓解，财政约束可能承压。同样，政府担保也可能挤出商业保险/再保险公司，从而抑制市场约束所期望的创新与竞争。

PPIP 的原型：为保障缺口量身定制解决方案

本报告分析了 14 个既有 PPIP 项目，覆盖自然风险与人为风险类型（恐怖主义）。它们以两种原型方式平衡政策权衡：

- **市场稳定器**侧重供给。它们通过政府担保在极端不确定性下恢复或维持商业市场承保能力。通过补足缺失的承保能力，它们鼓励商业保险公司继续留在市场中。例子包括美国加州地震管理局（California Earthquake Authority）与恐怖主义风险保险计划（Terrorism Risk Insurance Program, TRIP），以及英国 Pool Re。
- **保障扩展器**侧重于保障缺口的需求端。它们通常将政府担保与成本再分配相结合，在创造承保能力的同时降低高风险地区的价格。例子包括法国 CCR、西班牙 CCS、英国 Flood Re，以及新西兰 NHC。

成功经验与挑战

尽管市场稳定器能够提供保障可得性与价格稳定性，但它们依赖自愿参与与风险定价。显著的保障缺口仍可能存在：例如，英国小企业中只有 4% 拥有恐怖主义保障。此外，一些 PPIP 并未覆盖当今的风险，例如网络威胁或无形资产损失。

保障扩展器将强制参与和共同体定价结合起来，可使参保率达到 90%–95%，例如在法国与西班牙。自愿性项目则不那么成功，这一点可从美国国家洪水保险计划（National Flood Insurance Program, NFIP）的退出率（opt-out rates）看出。

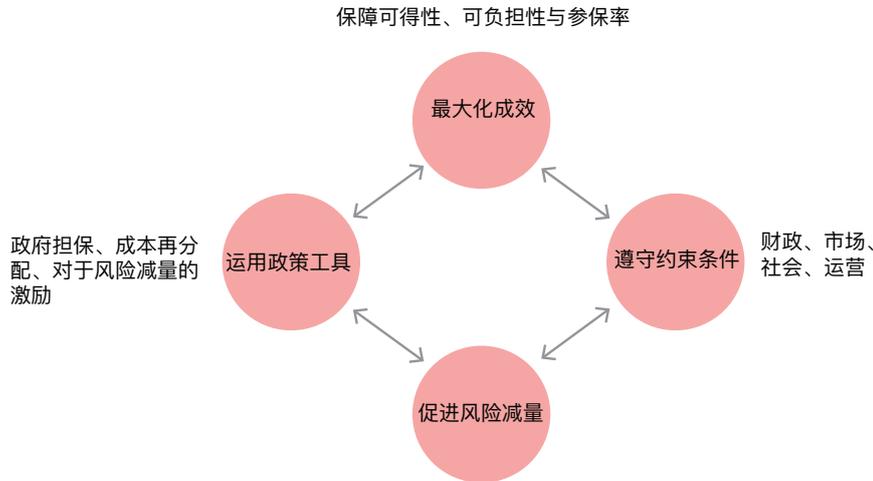
许多 PPIP 会拉紧一条或多条约束。一些项目承受严重的财政压力，包括法国 CCR 在近期干旱之后的压力、美国 NFIP 巨额债务负担，以及新西兰自然灾害委员会（Natural Hazard Commission, NHC）在多次地震之后的压力。当 PPIP 挤出商业承保能力时（如法国），就会出现市场扭曲。统一费率可能偏向风险暴露地区中更富裕的家庭；而在 NFIP（美国）中，风险定价方案则引发了政治反弹。一些机制还面临较高的运营赔付率，澳大利亚的龙卷风再保险池（Cyclone Reinsurance Pool）最近就出现了这种情况。

从分担风险到支持风险减量

支柱 3（PPIP）的干预经常先于或取代支柱 1（风险减量）策略。英国洪水再保险（Flood Re）被批评使政府得以推迟防洪措施；而美国 NFIP 的洪水保险补贴则促使人口在高风险地区增长。

政策制定者应将 PPIP 视为更广泛韧性战略的一部分，而不是孤立的金融机制。PPIP 不仅应分担灾后损失，还应支持——而非削弱——公共与商业部门降低暴露度与脆弱性的努力。尽管 PPIP 可以激励个体行为，但政府行为（如基础设施投资）具有最大的风险减量收益，这也强调了政府与 PPIP 开展对话的必要性。

图 3：PPIP 不仅必须最大化保障成效（支柱 3），还必须确保 PPIP 的设计促进个体与公共部门的风险减量努力（支柱 1）。



来源：日内瓦协会

决策流程与设计原则

PPIP 成本高且复杂。以下四步流程可用于评估是否需要 PPIP 以及 PPIP 可能发挥的作用：

1. 确定保障缺口及其在风险、供给与需求侧的根本驱动因素。
2. 优先采用不扭曲市场的措施来降低风险（支柱 1）并强化商业保险市场（支柱 2）。
3. 就 PPIP 应覆盖的风险类型与暴露范围达成一致，确保剩余保障缺口在社会层面可接受。
4. 为政府干预提出清晰且有说服力的财政依据。

若干关键原则为设计或改革 PPIP 提供空间，使其能够保持在财政、市场、社会与运营约束之内并提升韧性。这些原则涉及：

- **战略一致性与治理：**将 PPIP 嵌入国家风险减量战略；明确目标与约束；确保有效的多方治理；投资风险数据与建模；并规划适应调整。
- **金融机制与市场纪律：**保持国家作为“最后再保险人”，仅保障商业市场无法承受的损失；将政府担保结构化为“引入”而非“挤出”商业承保能力；并战略性使用强制措施，主要用于需要提高参保率的场景。
- **定价与激励：**以风险定价为默认方案来传递风险信号并鼓励减灾；通过有针对性、透明的补贴来解决可负担性问题，而不是广泛的价格管制；并利用产品特征与理赔实践来奖励风险减量。

新兴风险：网络安全风险与疫情相关的营业中断

将上述框架应用于两类新兴风险（建立针对性的 PPIP 的呼声正在上升）可以揭示重要考量：

- **网络安全风险。**尽管可以加强网络安全（支柱 1）与商业网络保险（支柱 2），但保障峰值网络安全风险仍然具有挑战。由国家支持的 PPIP（支柱 3）可以提升承保能力，同时考虑尾部网络安全风险的不确定性（模糊性），并避免突破财政与市场约束。
- **疫情相关的营业中断风险。**PPIP 可以为中小企业（SMEs）提供由国家支持的流动性工具，并对支持的持续时间与金额设置上限。保险公司将作为分销方与管理方，仅承担很小一部分风险。此类 PPIP 无法替代财政支持以及更广泛的经济韧性战略。

结论

PPIP 往往是维持灾害风险可保性的关键工具，其制度设计与运行应纳入积极主动的风险管理战略之中。政府必须在风险减量方面发挥主导作用。PPIP 应当（重新）设计为对风险减量形成补充并提供激励，而不是对风险暴露进行补贴。能否取得进展，关键在于将各方激励集中到“前瞻性打造韧性社会”这一共同目标上。