

Kai-Uwe Schanz, 日内瓦保险协会

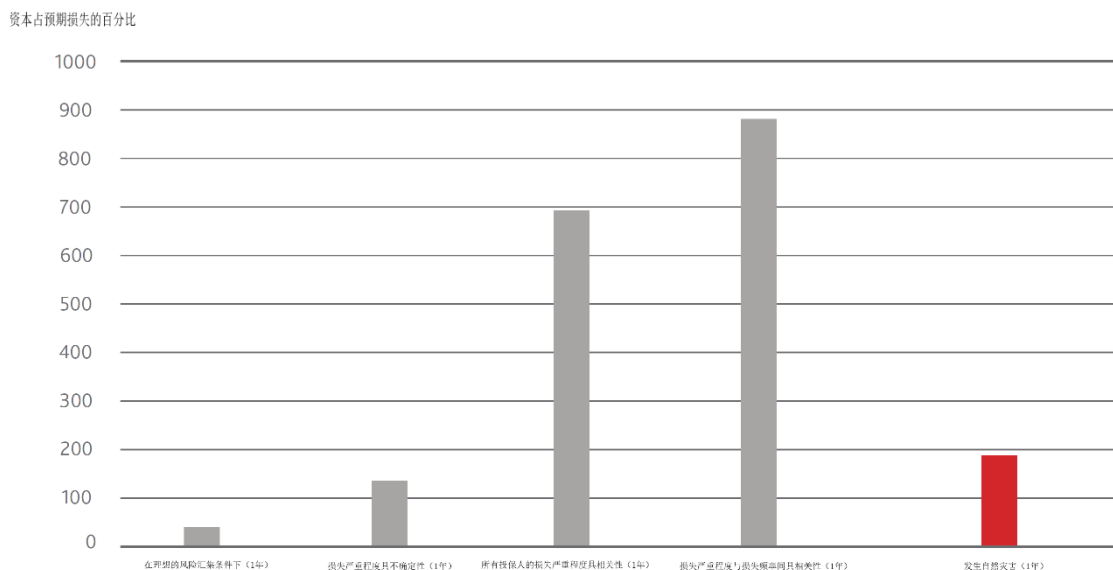
许多政府为遏制COVID-19而采取的封锁措施使全球经济陷入了二战以来最严重的衰退。这种负面影响也暴露了业务连续性风险领域的巨大保障缺口。在2020年全球因新冠大流行遭受的GDP损失估计值4.5万亿美元中，仅有不到1%的部分可能有保险保障，这反映了疫情之前大流行风险往往属除外责任或有严格的保障限制，以及业务中断（BI）保险的小众特征，其在全球财产和意外伤害保险市场的份额低于2%。¹

商业保险公司一直试图通过开发创新和可行途径来突破可保性的界限，以应对新出现的重大风险，如自然灾害或赔偿责任制度的改变，例如，通过另类风险转移（ART）解决方案。

通常，私营保险市场根本不可能也没有意愿承保大流行病业务连续性风险。

尽管有上述努力，私营部门通常还是不可能去承担大流行病业务连续性风险，也无承担这种风险的意愿。在某种程度上，这反映了需求方面的原因，例如流行病的发病频率和严重程度都被低估了。然而，供应短缺的主因是内含风险很高。由于大流行病业务中断损失的频率与严重程度之间独特的关联性，需要相当高的资本来支撑可靠的保险承诺。由于资本要求过高，私营保险市场还是无法对大流行病业务连续性风险提供切实有效的保障。

图1：各种假设下的资本要求（以预期损失的百分比表示）



来源：日内瓦保险协会，数据引自 Hartwig 等，2020

¹日内瓦保险协会 2020，作者：Kai-Uwe Schanz.

政府需要作为“最终的保险人”参与进来。通过与保险公司或独立机构建立伙伴关系，政府可以采用多种方法来促进和支持大流行风险的分担。公共部门应评估保险公司对大流行病防范和抵御能力建设的潜在的非风险承担方面的贡献（例如，风险评估、风险缓解和理赔管理），并发挥自身独特的能力，通过税收和借贷逐步推行经济上可行的风险转移。

在这种背景下，可以将公共部门参与大流行风险方案分为四种“原型”模式：

1) 由政府提供并由私营保险公司管理的强制性或自愿性直接保险

政府主导的保险公司不仅可以收取保费，还可以在支出超过累积保费的情况下借入资金。它们可以直接向被保险人推销保单（这将需要建立一个专有的分销渠道，或通过现有的政府实体如应急管理机构），或通过第三方，如银行、保险公司和中介机构。对于理赔和付款，也可以使用相同的基本选项。²

2) 政府对私营部门提供的强制性或自愿性风险保障给予再保险支持

政府可以向在大流行事件发生前已将相关保险出售给企业的保险公司提供再保险。如果损失超过一定的阈值并在某个限额之内，再保险覆盖范围将会生效。至于直接保险选项，一场大流行病可能会要求各国政府通过借贷筹集资金，以及征税以偿还债务。

政府需要作为“最终的保险人”参与进来，并发挥其独特的能力，通过税收和借贷逐步推行经济上可行的风险转移。

3) 强制性社会保险

社会保险的显著特点是强制性参与。此外，它涉及到更高层次的共同利益体和更加统一和适当的无风险费率。在大流行风险的背景下，参与者被要求在事前付款，例如通过一项特别税或征费。鉴于社会保险为民众提供适度保障的典型目标，这一方案的收益将被限制在相对适度的潜在损失水平。

4) 灾后的财政救济（无任何事前相关举措的情况下）

在这种方案下，政府为受大流行影响者提供一个临时的安全保障。既没有事前的融资，也没有关于如何分配资金的约定。这些资金是借贷来的，其成本负担被转嫁到当前和未来的纳税人身上。大多数政府都采用了这种事后保障措施来应对 COVID-19。³

保险业在大流行病风险计划中可以扮演重要的角色——即作为有限风险的吸纳者、专业分销商和理赔管理人员以及风险评估、风险减缓和防范方面的专家。

² Hartwig 等，2020；Paudel，2012。

³ Alpert 2020。

表 1：对政府参与大流行风险融资的四种典型类别的比较评估⁴

政策目标/政府参与的类型	直接保险	再保险	社会保险	灾后的保障
保障范围	低至中 (强制性的除外)	低 (取决于保险公司在销售和定价过程中的参与程度)	高 (但补偿水平相对适中)	中至高 (视分配渠道的有效性而定)
公共风险敞口	中至高 (公共部门将承担所有未被保费覆盖的损失)	中至高 (公共部门将承担所有超出保险公司免赔额的损失)	中 (公共部门将承担所有税收或供款无法弥补的损失)	高 (公共部门将承担所有的损失)
资金与需求匹配	中 (如果是集中设计的, 则保障范围的选项有限)	高 (自愿性的私人保险受公共再保险的保护)	低 (特别是那些遭受巨大损失的企业)	低 (由于其临时性特点, 设计时有时间压力)
降低风险的激励措施	中 (承保考虑可能会受到政治目标的影响)	高 (基于承保机制)	低 (由于价格和获益无差别的缘故)	低 (如果企业期望“纾困”)
风险转移的成本效率	中至高 (取决于风险汇集规模的大小)	中 (取决于风险汇集规模的大小)	高 (由于风险汇集的规模较大)	低 (风险被转移出市场)
运营效率	低 (分销成本)	中 (与私营保险公司打交道的成本)	高 (利用现有的政府行政结构)	中 (但不确定)
宏观经济效益	中 (由于接受率不确定)	中 (由于接受率不确定)	高 (由于覆盖范围广)	中 (由于其临时性特征)
私营保险公司的角色	发行和销售保单 支付索赔 支持制定费率(如果适用)	承担有限的较低层风险 设定基于风险的费率 制定降低风险的激励措施	无	在分配资金并使其与需求匹配方面发挥补充作用

来源：日内瓦保险协会，根据引用的资料来源汇编及评估

- 政策目标实现程度高
- 政策目标实现程度适中
- 政策目标实现水平低

⁴ 评估标准的权重不同。例如，总体而言，可论证的宏观经济利益和降低风险的激励措施比成本和运营效率更为重要。

我们可以根据它们在实现七个具体公共政策目标方面的相对优势和弱点来判断上述参与方案：1)覆盖范围最大化、2)有限的公共风险敞口、3)资金与需求匹配、4)对降低风险的激励措施、5)风险转移的成本效率、6)运营效率、7)宏观经济效益。事后发放现金补助可能是成效最低的，因为它放弃了事前的缓解风险和备灾措施所带来的任何益处。

这种通用的制度视角可以辅之以更加细化的风险导向角度，重点是如何实际处理大流行风险。世界各地的公私合作伙伴关系（PPP）主要强调要么将灾难性风险转移出（商业）市场，要么将其重新分布到所有保单持有人。在移除风险的情况下，保险公司会接受被保险人交纳的保费，以确保可以继续签发保单并提供服务。然而，它们并不自留任何风险。这类例子包括美国国家洪水保险计划和加州地震计划。风险的重新分布，则是指承担一个相对较小的高风险敞口群体的损失风险，并通过征费的方式将其分布至更广泛的可变风险群体的投保人。

在政府参与的所有可能的选项中，一个关键的考虑因素是保险应该是强制性的还是自愿性的。这将决定风险汇集的规模，从而决定公平的风险再分配的范围。政府将为那些已经购买大流行保险的人提供基础性支持，但它也将不得不支持那些未买保险的“搭便车者”。对于大流行的系统性风险，其承保范围需要政府提供全面担保，在此情况下，企业的强制性参与可能是最恰当的。除灾后救济选项之外，每一种方案都表明，保险业作为有限风险的吸纳者、专业分销商和理赔管理人员以及风险评估、风险缓解和防范方面的专家，能发挥宝贵的作用。

参考文献

Alpert, G. 2020. Here's What Countries are Doing to Provide Stimulus and Relief. Updated 16 January 2021. <https://www.investopedia.com/government-stimulus-efforts-to-fight-the-covid-19-crisis-4799723#germany>

Hartwig, R., Niehaus, G. and J. Qiu. 2020. Insurance for Economic Losses Caused by Pandemics. *The Geneva Risk and Insurance Review* 45: 134–170.

Paudel, Y. 2012. A Comparative Study of Public—Private Catastrophe Insurance Systems: Lessons from current practices. *The Geneva Papers on Risk and Insurance—Issues and Practice* 37: 257–285.

The Geneva Association. 2020. *An Investigation into the Insurability of Pandemic Risk*. Author: Kai-Uwe Schanz. October.