

确立巨灾保险实施路径 推动普惠保险高质量发展

◎石兴

摘要：自普惠金融、普惠保险引入我国至今，其概念、产品属性及其内涵的界定尚不够清晰。为此，本文重点研究了普惠保险的最新定义、产品属性、发展基本规律等，并对比研究普惠保险与巨灾保险的概念、发展规律和实施路径，明确了巨灾保险属于普惠保险范畴。发展巨灾保险是向社会提供准公共风险管理产品，有助于弱势群体实现风险转移和优化配置，化解政府财政压力；有助于提高灾后恢复力，促进灾后重建与和谐社会的建设，推进社会各阶层共同富裕，进一步促进乡村振兴战略的实施；有助于提升国家风险安全管理水平，维护社会安定团结。发展巨灾保险就是推动普惠保险高质量发展，正外部性十分明显。

关键词：普惠金融；普惠保险；自然灾害；巨灾风险；巨灾保险

中图分类号：F832

文献标识码：A

一、普惠金融的由来

普惠保险是普惠金融的一部分，因此，研究普惠保险应介绍普惠金融的由来。

普惠金融源于英文 Inclusive Financial System，意即普遍惠及的金融。2005 年联合国宣传推广小额信贷时首次提出这一概念，后被联合国和世界银行大力推行。普惠金融产生的原因在于“金融排斥”，这一概念是指社会中的某些群体没有能力或者因条件限制而难以进入金融体系获取必要的、常规的金融服务。“金融排斥”产生的主要原因是普遍存在的“二八定律”^①，金融机构将金融产品、优质资源、增值服务等倾斜投向 20% 的富人，兼顾中产阶级，以争取这些客户为其创造价值。普惠金融的提出旨在扩大金融产品的覆盖面，为弱势群体提供常规金融服务；否则后者只能依靠高利贷或者高息揽储的

作者简介：石兴，太平金融运营有限公司，北京师范大学理学博士。

^① 二八定律由意大利经济学家帕累托提出，他认为世界上较多现象存在二八定律，即 20% 是关键，80% 是一般。典型表现有三方面，自然人群中 20% 是中产阶级以上，80% 是中产阶级以下；20% 的人掌握了 80% 的财富；20% 的客户为企业创造了 80% 的财富。

机构，乃至非法机构及其产品，导致风险陡增，引发金融脆弱和系统性风险，破坏实体经济，甚至引起政治和社会不稳定。

2005年，联合国开发计划署与中国人民银行、商务部、国家开发银行合作，开展“建设中国普惠金融体系”项目。中国小额信贷联盟最早引进并推广了普惠金融服务，参考国际小额信贷发展经验和规律，积极探索为贫困、低收入人群和微型企业提供小额信贷服务，并逐步拓展包括储蓄、汇款和保险在内的金融服务，旨在开展农村金融领域的实践，支持公益小额信贷机构的发展，促进支持小额信贷与普惠金融发展的金融政策与监管框架的改进。2013年，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，正式提出“发展普惠金融。鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品”。

普惠金融的由来表明，其业务范围应主要包括银行和保险两大领域，较少涉及证券、信托、租赁、理财等金融服务。

二、普惠保险的概念

自提出至今，普惠金融还没有准确统一的概念。由于不同国家和机构的专家学者所处的地域环境、行业监管等存在差异，普惠金融的理论研究不断发展，实践不断深入，内涵不断延伸，因此至今没有一个权威、完整、普适的定义。普惠保险也是如此。

2024年5月，国家金融监督管理总局发布的《关于推进普惠保险高质量发展的指导意见》第三（十）条是关于健全普惠保险管理机制，明确提出保险公司要将开展普惠保险、履行社会责任纳入经营绩效考核，大型保险公司普惠保险考核权重原则上不低于5%。要确保经营行为依法合规、业务财务数据真实。2024年9月，国务院发布的《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）指出要健全普惠保险体系；实现基础保险服务扩面提质；扩大保险服务区域、领域和群体，努力为人民群众提供覆盖广泛、公平可得、保费合理、保障有效的保险服务；

更好满足农民、城镇低收入者等群体保险需求；优化新业态、新市民等保险保障供给；大力推广意外伤害保险；鼓励发展专属普惠保险；完善普惠保险评价指标。因此，须尽快研究确立十分清晰的普惠保险定义和范畴，建立统一、正确、可操作的普惠保险数据统计标准和考核指标，以确保上述两个文件落到实处，这是监督管理、数据统计和绩效考核的现实要求。

根据普惠金融和普惠保险的由来，结合近年来的实践发展，借鉴国务院、联合国开发计划署、国际保险监督协会（IAIS）对普惠金融、普惠保险的相关定义，本文认为，普惠保险是指保险机构以机会平等和商业可持续发展为原则，为特定弱势群体和行业提供的其难以获得的、可负担的、有效的、常规保险产品和服务的体制机制。

显然，体现上述定义本质的普惠保险往往是政策性保险，商业性普惠保险很少。需要注意的是，不能把全国统颁条款、特定人群购买的普通保险产品混入普惠保险，例如，车险、中小學生平安險（农村地区可以酌情考虑）等。普惠保险的衡量标准是动态且有差异的，因为各国、各地区的贫困线、低收入标准是不同的，弱势群体与非弱势群体也有可能相互转换。举个例子，农田运输耕种的专用车辆保险有时不能算作普惠保险，如果贫困线或者低收入标准提高了，则可酌情考虑。本文根据普惠保险近年的实践经验和理论研究，对其基本发展规律进行如下概括。

第一，普惠保险的基本目的是围绕保障民生、服务社会，公平可得、保费合理、保障有效的基本要求，让更多的人能够享受到保险的保障和服务，进一步提升风险管理水平，促进人类社会经济的稳定和可持续发展。

第二，普惠保险的基本原则：一是坚持政府引导，提升普惠保险的可行性。国内外开展普惠保险的实践证明，没有政府部门的推动、相关法规政策的引导和可操作的体制机制安排，最能体现普惠保险本义的保险方案是较难落地实施的，结果是保险机构望而却步，或进入后选择退出，被保险人可能积极性不高。因此，营造一个商业可持续的政策环境是普惠保险发展的前提。二是坚持市场主导，提

升普惠保险的能效。市场是一个综合的经济机制，市场化可以有效配置资源，提升外部竞争能力，优化内部营运效能，传递反馈信息，改善保险产品和服务，全方位促进降本增效提质，为普惠保险的有效提供创造条件。三是坚持广泛覆盖，提升普惠保险的可及性。坚持以人民为中心的价值取向，贴近市场，不断拓宽普惠保险的“三覆盖”^①，提升服务便利性，确保人民群众“买得到”保险。四是坚持惠民利民，提升保险服务的可负担性。坚持改革创新，改进风险管理和产品定价模型，提升保险业精细化管理水平，加大政策、资源倾斜力度，强化科技赋能，降低运营管理成本，确保人民群众“买得起”保险。五是坚持公平诚信，提升保险产品的保障属性。面向特定弱势群体而定制的保险产品要适销对路，因地制宜，切忌华而不实，晦涩难懂、简单问题复杂化。通过普惠保险提升社会公众保险意识，培育契约精神和诚信文化。切实改进理赔服务质量和效率，推进依法合规“赔得满意”。六是坚持稳健运行，确保保险风险可控性。保险机构要不断探索把握普惠保险经营规律，强化产品定价回溯分析，加大长周期评估考核力度，促进普惠保险永续健康发展。

第三，普惠保险服务对象：根据定义，特定服务群体主要包括中小微企业，农民、农民工、农业，城镇低收入人群、贫困人群，残疾人和老年人等弱势群体。需要注意的是，普惠保险开展过程中，也有可能存在“搭便车”现象。

第四，普惠保险产品价格：为特定弱势群体所提供的产品，其侧重不在于产品创新，而在于合理、简单、通俗、标准、价廉物美、适销对路。此外，应结合实际风险保障需要，考虑增加一些保障内容，主要包括养老保险、人寿保险、健康保险、财产保险、意外险、信用保证保险和责任保险等七类。普惠保险产品费率必须是保险主要当事人都能接受的、可承担的，所以保险机构要创新精算模型，扩大承保样本量至足够多，确保损失能够在保险标的数量范围内分担，以实现普惠保险的商业可持

续性。

第五，普惠保险营业机构：普惠保险的定义说明，没有法规或政策的支持，该类保险往往会存在市场失灵，商业可持续性发展原则必须要有政府干预。因此，普惠保险一般由专门的保险机构、保险机构组成的共保体或国有大型保险机构来提供（当然其他商业保险机构愿意，经政府监管部门批准也可提供）。本文倾向于由保险机构组成的共保体（政府部门指导、第三方审计监督）提供普惠保险。

第六，普惠保险产品属性：根据公共经济学理论，纯公共产品是指那些在消费上同时具有非排他性和非竞争性特征的产品。如果产品既有竞争性，又同时具有排他性，则属于纯私人产品。在纯私人产品与纯公共产品之间，还有两类产品，一是具有竞争性，但不具有排他性的产品；二是不具有竞争性，但可以排他的产品，这两者称之为准公共产品。前者为公共资源，后者为俱乐部产品（Club Products）。产品公共性纯度越高，政府责任越大，公共财政的支付越多；公共性的纯度越低，私人投资进入的范围越大。俱乐部产品是指在某一范围内由个体或集体出资，并在此范围内的所有成员通过免费或者有偿使用的方式获得利益的产品，是介于纯私人产品和纯公共产品之间的特定产品，虽然具有私人产品的基本特点，但相关属性却不十分强烈，且在一定程度上又具有准公共产品的特征，然其受益范围较小或有特殊的规定。对比分析普惠保险和俱乐部产品的概念，本文认为，普惠保险兼具一定的政策性和商业性成分，是具有准公共产品属性的俱乐部产品。

三、巨灾保险属于普惠保险范畴

自然灾害巨灾保险属于普惠保险范畴这一命题的研究确立，需要从巨灾保险概念说起。

（一）巨灾风险可保性

从保险角度讲，自然灾害风险可分为一般风险

^① 三覆盖是指保险机构的网点、产品和服务要面向服务对象进行延伸覆盖。

和巨灾风险。巨灾风险指因自然规律作用和变异引起的,造成大范围、大面积、大量风险单位同时受损的重大经济损失和人员伤亡,受灾地区往往自身无法解决,需要跨地区乃至国际援助的不利情景。不符合这一定义,都是自然灾害一般风险。自然灾害巨灾风险主要有地震、台风和洪水及其造成的次生灾害,根据风险可保性“经典定义”,显然是不可保的。而自然灾害一般风险完全符合可保性风险“经典定义”及其特征,应该由商业保险解决。

风险可保性的“现代定义”是指:凡是符合法律法规的,与风险转移相关的保险方案为保险双方所接受,保险交易发生并成功实现风险由被保险人转移至保险人,并使各方从风险转移中获得效用改进,那么该风险就是可保的(石兴,2010),这一概念有效解决了巨灾风险可保性的理论问题。

(二) 巨灾保险概念界定

巨灾保险分为两大类:第一类是政策性巨灾保险^①,主要为关乎国计民生的行业、人群和标的提供巨灾风险保障(以下简称“巨灾保险”,除非相关段落明确指明是商业性巨灾保险);第二类是商业性巨灾保险,主要为企事业单位所面临巨灾风险提供保障。商业性巨灾保险在实践中已经较为完善,主要是通过保险、再保险和资本市场来分散保险人所承保的巨灾风险,实现其可保性。

解决了巨灾风险可保性的理论问题,不等于解决了巨灾保险发展的商业可持续性。由此本文将巨灾保险定义为,依据巨灾保险法规和制度所建立巨灾风险共保体,在确定的自然灾害巨灾保险区划范围内,以某一专项(或类似)及其相关的次生灾害之巨灾保险条款为基础,以保险当事方都可接受的价格,对特定的被保险人和保险标的(关乎国计民生之标的或行业,如住宅、农业和人的生命等),实行强制保险,以触发约定标准的巨灾风险等级为启动保险赔偿的标志,为该巨灾风险提供保障,并对该巨灾保险作出完整的制度性安排(石兴,2010)。

世界上极少有包含各巨灾风险种类的综合性巨灾保险。最为典型的巨灾保险有两类:一是巨灾住宅保险,即自然灾害(台风/地震/洪水)巨灾家庭财产保险;二是巨灾人身意外医疗保险,即自然灾害(台风/地震/洪水)巨灾人身意外医疗保险。对照政策性保险的概念及其分类,将前者归类于经济政策性保险为宜。建议突破监管政策障碍,将巨灾意外医疗保险列入社会政策性保险,以便如“惠民保”一样,保费能从社保卡中列支。

(三) 巨灾保险的失灵与干预

我国是世界上巨灾风险较高、巨灾事件多发的国家之一。每当发生巨灾事件,都会造成重大或巨大的财产损失和人员伤亡。根据民政部救灾司统计,近年来自然灾害造成的直接经济损失年均均在1000亿元以上,常年受灾人口在2亿元左右,但巨灾保险赔偿微乎其微。以2014年8月3日云南鲁甸发生的6.5级地震所致的人身伤亡为例:615人死亡,114人失踪,3143人受伤,据当时的云南保监局不完全统计,产寿险公司合计给付190万元左右,人均得到赔偿约为490元,这从一个侧面说明巨灾保险市场是失灵的。巨灾保险市场失灵是指由于巨灾风险的系统性和不规律性等特点导致市场机制不能有效运转,无法实现风险最优分配的现象。本文对具体原因分析如下。

第一,巨灾风险属于国家安全风险。巨灾风险破坏力强,往往会引起次生灾害或灾害链,在同一时间或时段内带来大范围、大面积、大量保险标的正相关的群体损失,造成重大人员伤亡,累计损失巨大,导致社会和经济停滞甚至倒退。

第二,保险人对巨灾风险的经济行为。首先,保险机构通常有“模糊厌恶”的核保心理,即厌恶不精确性,使得保险人更多地选择规避巨灾风险;其次,在短时间内猛烈冲击保险公司和保险市场,引起大量、连锁、集中理赔,易导致保险机构破产,分摊损失的职能丧失,巨灾保险市场失灵。

第三,投保人的有效需求不足。巨灾事件一般

^① 政策性保险又可细分为经济政策性保险和社会政策性保险。

发生在农村和小城镇地区，绝大部分人口是低收入群体，购买力普遍较低。另外投保人对待巨灾风险的心理也值得分析：第一是存在侥幸心理。很多业主往往认为频率低、或然性较大的巨灾不会发生在自己身上。第二是部分巨灾有一定可预测性，人们往往有心理准备，认为自身可以承受。第三，大量证据表明人类对遥远的事件较即将来临的事件，往往轻视或短视，丢在一边。第四是随着时间遗忘。日本是对地震最敏感的国家之一，但调查数据显示，地震险投保率的变化和地震意外发生的时间存在密切的联系，地震之后投保率一般会在30%左右，随着时间的推移，投保率会逐渐下降到13%左右。第五是依赖心理。即使发生巨灾，业主也想等待政府、社会组织或他人的救济与援助，他们认为巨灾是一种公共风险，个人和企业已经向国家交了税，那么巨灾损失补偿就应该属于国家公共项目支出，而由个人和企业另行购买巨灾保险属于交纳双重“税”。第六是“慈善危害”。面临巨灾风险的人们试图以朋友、社区、非营利机构或者政府等多方面的紧急援助和捐款来弥补损失，进而改变了他们对巨灾保险的态度。第七是逆向选择心态。在高风险区域，由于巨灾风险比较高，居民对巨灾的担忧要高于一般民众，因而投保的积极性较高。甚至在巨灾风险即将来临或有预感时，投保人/被保险人投保的积极性骤然高涨，从而形成逆选择，这为保险经营之大敌。第八是喜好与博弈心理。研究表明巨灾风险的存在对低收入群体来说可能未必是一件坏事，这种风险态度类似于人们对博彩的态度，微薄的财产相当于赌资，政府补助和对原有基础设施的改造与投资则是他们的收益。

市场失灵就需要政府政策的干预。前述巨灾保险的概念，充分体现了这一经济学基本原理。被保险人是被划定在巨灾保险区划内的特定对象，消费者具有排他性，由于实行强制保险，消费者不存在竞争性，所以巨灾保险具有准公共产品的属性，也是俱乐部产品。

对比分析普惠保险与巨灾保险的概念及其内涵，两类产品在营业机构、特定的服务对象、产品属性与价格、市场失灵与政府干预、发展的初心与基本目标等诸方面基本重合，据此可以推断，巨灾

保险属于普惠保险范畴。

查阅相关文件和文献资料发现，巨灾保险普遍没有被列入普惠保险的范畴，也许是没有列尽，也许错误地认为不属普惠保险。上述研究结果表明，巨灾保险不仅是普惠保险的重要内容，还是普惠金融的一部分，更是普惠金融的重要经济保障。因此，开展巨灾保险一举多得，是发展普惠保险的有效载体。

四、巨灾保险实施路径

若完全按照商业巨灾保险经营，没有根据巨灾保险的概念、发展规律和经济政策性保险的特点制定相关的巨灾保险法规和制度，必然存在市场失灵。这也给巨灾保险项目设计与实施提出了一个重要现实问题：如何对待巨灾风险之低收入群体。如前所述，巨灾保险的失灵需要干预，首先要立法，制定巨灾保险法规，这是最为关键的第一步。其次，制定巨灾保险制度。巨灾保险发展的基本路径是“有法可依、政府主导、巨灾共保、强制保险、立足防灾”。本文对该路径中的关键步骤依次诠释如下。

第一，制定巨灾保险法规。保险主管部门应联合国务院其他部门制定巨灾保险法规，包括强制保险，税收优惠，准备金提存，财政补贴，财政应急机制，以及政府部门及其基层组织或有庞大网络机构的邮政、银行等兼业代理的代办规定等政策引导元素，以实现政府背书增信，普及推广开展巨灾保险。

第二，制定巨灾保险项目制度。为了使巨灾保险法规具有可操作性，应围绕确定的巨灾保险项目，制定相应的专项巨灾保险制度。其具体要素通常包括：巨灾保险供应商及其定位和性质、巨灾保险区划、承保的单一巨灾风险、保险责任范围、巨灾触发标准、被保险人、保险金额、损失保障程度、赔偿限额、免赔额、条款适用、费率标准、被保险人自保比例、承保手续、可能的再保安排、合同解除、理赔程序、理赔所需资料、巨灾保障基金设立、准备金管理、灾前的防灾防损工作等细则。但是在巨灾保险中，不建议运用免赔额和自保比例。

第三，建立巨灾保险供应商。通常有三种选择：

一是政府与相关保险机构共同出资组建保险机构，且政府财政是最后的财务风险承担者，并与相关方一起组成经营管理层，或委托持股最多的保险机构经营管理；二是相关保险机构组成共保体，由持股最多的保险机构经营管理，但须明确什么条件下，政府财政是最后的财务风险承担者；三是政府出资、相关投资者参股，成立专门的全国性自然灾害保险公司来经营巨灾保险。本文更倾向于第二种方式。

第四，设立巨灾保险区划。以某一巨灾风险的区域特征为基础，并以此为风险保障对象，以特定保险标的群所面临该类巨灾风险在不同乡镇的易损度^①为精算基础，建立巨灾保险项目区划。结合我国实际，通常以省级或地级行政区域来设立。巨灾保险区划设立考虑的主要因素是拟设立的区划内风险单位中绝大多数要有同质风险的转移需求；且要考虑区划内有足够多的风险单位，形成有效的风险共同体，能建立保险分摊机制，使巨灾事件导致的损失能在区划内所承保标的之间分摊，即所收取的保费能够支付所遭受的损失和相关运营费用。面对政府背书增信、推行建立的巨灾保险区划，区划内风险较低区域的人群一般都能接受，所以巨灾保险区划较易建立。

第五，确立巨灾保险触发机制。巨灾保险理赔特点决定了需要对保险补偿机制有所创新，确保保险责任判定透明、公正，让公民有知情权，消除歧义。该机制确立了保险人是否赔偿，完全基于自然灾害风险是否触发事先设定的巨灾风险量化标准。如果是，则由保险人承担；反之，即使被保险人有损失，也不予赔偿。这与保险补偿机制是不一样的。触发机制下赔偿模式主要运用于巨灾保险、利润损失险和农业保险等。

第六，设计标准化的巨灾保险产品。巨灾风险易发区域大多是中等、欠发达和不发达地区，受制于居民收入、受教育程度、保险素养等限制因素，必须设计合理、简单、标准、价廉物美且统一的专

属巨灾保险产品，满足实际保障需要。如有附加条款，也应是统一的。

第七，巨灾保险责任范围选择。我国巨灾风险主要包括地震、台风、洪水等。设计单项巨灾保险，还是集当地所有巨灾风险为保险责任的综合巨灾保险，一直有争论。根据我国的实际情况，以单项巨灾风险作为保险责任为宜；当然该巨灾风险所产生的直接的，且在时间条款^②调整范围内的次生灾害，应该包含在该巨灾保险责任范围内；至于灾害链中介入的外部因素不应列入巨灾保险责任范围。

第八，巨灾风险的保障程度。巨灾保险的性质决定了其保障程度的特点，即“基本保障、广泛覆盖”。巨灾保险一般保障的是直接损失，有时包含一些与直接损失紧密相关的费用，主要有建筑物毁坏后的清理费用、临时过渡费用、转移费用等。至于间接损失和无形损失等一般不包含在内。

第九，实行强制保险。巨灾保险的失灵说明强制保险是巨灾保险法规和巨灾保险制度的最重要内容之一，也是实现巨灾保险可持续健康发展的重要途径。强制性保险有利于提高保险市场的运营效率，具有公共产品典型的标准化大量产品等特点。这不仅可以克服在保险市场上信息不对称情况下的逆向选择和道德风险问题，也可以克服保险公司之间竞争所产生的外在风险。强制保险扩大了投保人的范围，形成足够大的巨灾风险共同体，达到建立巨灾保险基金的目的。强制保险也更容易为富人所接受，因为他们一定程度上具有利他主义特性。我国巨灾保险开展的环境与美国类似，美国尚且如此，我国更应实施强制保险。

第十，建立巨灾保险精算模型，确保巨灾保险分摊机制安全营运。巨灾风险的定义与特征说明不能按照传统的精算原理或模型来厘定巨灾保险费率，必须从巨灾风险的特点和巨灾保险概念出发，另行研究建立合适的精算模型，才能测定合理的、

^① 易损度是指一个地区范围内，年度某一自然灾害巨灾某类标的群损失金额合计与该类标的约定价值或市场价值之比。该指标可为区划设定与费率精算提供参考。

^② 时间条款指保险标的在约定的时段（如连续 72 小时内）遭受暴风雨、台风、洪水或地震所致的损失应视为一单独事件，被保险人可自行决定该时间段的起始时间。

保险当事方都能接受的巨灾保险费率。

针对确定的巨灾保险项目，我国各级民政局都有相关巨灾所造成的财产和人员伤亡的历史数据或易损度指标，在确保承保样本量较为可靠的基础上，就可以确定每一危险单位的纯风险平均费率是多少；在此基础上考虑相应的费用、安全系数、通胀系数、巨灾风险回归周期等即可推算出巨灾保险费率。

第十一，保费支付方面，为了巨灾保险支付简便、易承担，减少被保险人的现金支出，建议非寿险方面的巨灾保险保费可在政府给农民的种田补助中支付。巨灾人身意外医疗保险可由社保卡支付。政府视财政情况，可以补贴一部分，但不能超过保费的一半。因为政府承担全部或大部分保费支出，对开展巨灾保险会产生挤出效应，所以不能有“免费的午餐”。不买巨灾保险的不能享受财政补贴。

第十二，保险服务方面，保险服务最重要的方面是理赔，巨灾保险的特性需要理赔服务方案简便易行、能处理紧急情况。如巨灾人身意外医疗不能有定点医院条款；巨灾家庭财产保险最好不要有免赔额和被保险人自负的共保比例；赔付手续和理赔资料要简便，发生的巨灾事件就是最明显的理赔证据，不能再要求被保险人提供天气预报、自然灾害等级证明等贻笑大方的证明材料。根据巨灾保险法规和制度，可由政府相关部门、基层组织、邮政和银行等广泛机构网点，兼职代理普惠保险的宣传销售和理赔服务。

五、面临的问题与发展对策

（一）主要问题

当前普惠保险和巨灾保险发展面临的主要问题有六个方面：一是定位不清晰。社会各界对于普惠保险的认知仍停留在“政策保险和普惠保险二分法”的阶段，对介于政策保险和商业保险之间、兼具一定的公益性和市场性的保险新业态，缺乏清晰的制度定位，也导致部分险企员工将开展普惠保险视为单纯的政治性任务，积极性不高。二是客户需求激发难度大。普惠保险的重点服务对象为弱势群体，其普遍存在金融保险素养低、风险意识淡薄的问题，保障意识的缺位导致市场活力激发难度大。三是机

构和保险服务覆盖难度较大。普惠保险的客户大多身处较为偏远且分散，农村情况尤其突出，当下主流的代理人渠道无法有效触达，少有机会为他们提供保险服务，限制了需求端的打开。四是持续盈利性不足。普惠保险对弱势群体的倾向性使其对其余客群的吸引力度有限。以惠民保为例，年轻的健康人因得不到赔付而续保动力不足，带病非标体则积极续保，导致赔付率攀升。五是政府对普惠保险的支持度不高，口号喊得多、具体举措少。国内外普惠保险的实践证明，没有政策支持与引导，普惠保险很难成功开展。六是我国目前常见的、真正意义上的普惠保险产品较少，最需要的是巨灾人身意外医疗保险、巨灾家庭财产保险方面的普惠保险。综上，普惠（巨灾）保险的可及性、可负担性和商业的可持续性面临较大挑战。

上述问题的根源还是对普惠（巨灾）保险的定义及其发展基本规律理解不清、把握不准。如果不按照政策性保险来推动，不按普惠保险的基本路径与发展规律来开展，结果可能是无功而返。

（二）主要对策

根据普惠（巨灾）保险发展基本规律或发展路径，针对产品特点、面临的问题，依据相关文件，还应重点抓好以下三方面的工作。

第一，政府部门要建立干预机制，保险机构要开发适销对路的普惠（巨灾）保险产品，两者须紧密合作，才能实现其可及性、可负担性和商业的可持续性。普惠（巨灾）保险并不是面向低收入人群的公益活动，更不是慈善和救助，而是为了帮助受益群体提升风险管理能力和自我造血功能。普惠（巨灾）保险既要满足特定弱势群体的保险服务需求，也要让供给方合理受益。所以，普惠（巨灾）保险要充分体现公平性、保障性、政策性和市场性的特殊机制，有效解决当前发展面临的问题，实现普惠（巨灾）保险可持续、高质量发展。

第二，科技赋能助力普惠（巨灾）保险创新发展。互联网、物联网、北斗定位、大数据、云计算、人工智能、区块链、无人机等新质生产力的科技赋能，有助于经营管理创新，推广简便易行的新业态。互联网、物联网等技术使保险人可脱离对传

统代理渠道的依赖，构建扁平化、灵活高效的营销管理和理赔服务新模式，提升服务的触达性；智能合约、时间戳等技术支持将极大简化保险业务处理流程；区块链技术提供基于算法的“刚性”信任，助力保险实现从“前信任”到“后信任”模式的过渡；北斗定位、无人机和远程查勘系统可以有效提升偏远地区保险服务，尤其是理赔事故的查勘定损的质量和效率；等等。需要注意的是，这些新质生产力是面向保险机构的，不是面对弱势客户群体的，不能让“数字鸿沟”挡住客户。客户端的所有操作必须是简便易行的，不为难被保险人是保险服务的基本要求。

第三，建立普惠保险统计口径与考核指标。普惠保险业务的数据统计依据应主要以普惠保险的服务对象，加上保障内容（风险责任）、实施方式等元素进行甄别分析，确保其数据统计准确无误。例如，将中小企业财产保险、机动车辆保险列入普惠保险是不合理的。普惠保险的数据统计要区分存量和增量，建议以考核期内新增的普惠保险业务量为考核依据。普惠保险要单独核算，建立回溯期分析机制，对盈利状况、保险服务进行分析，及时改进保险产品和定价机制，积累形成专门数据库。“三农”普惠保险更应如此。

六、结论与启示

政府发展巨灾意外医疗险和巨灾家庭财产保险，等于向社会提供公共风险管理产品，有助于弱势群体实现风险转移和优化配置，化解政府财政压力；有助于提高灾后恢复力，促进灾后重建与和谐社会建设；有助于提升国家风险安全管理水平，维护社会安定团结局面；有助于提高保险意识，促进保险业的健康发展。保险机构要坚持以客户为中心，履行社会责任，大力发展巨灾保险，推进社会各阶层的共同富裕。

我国农村人口数量庞大，根据国家统计局数据，2023年年末我国人口140967万，农村人口占比33.84%。巨灾保险关乎农民的切身利益。党的十九大提出了乡村振兴战略总要求，党的十九届五中全会提出了实施乡村建设行动方案，应着力推进保

险服务的覆盖面和可及性，充分发挥巨灾保险功能，为我国乡村振兴战略的实施保驾护航。

诺贝尔奖获得者、美国经济学家西奥多·舒尔茨指出：“世界上大多数人是贫穷的，所以如果我们懂得了穷人经济学，也就懂得了许多真正重要的经济学原理。”应充分发挥社会主义体制的优越性，以人为本，从构建和谐社角度会出发，尽快制定我国的巨灾保险法规，推进相关省、自治区、直辖市制定相应的巨灾保险项目制度。

如前所述，巨灾保险面广量大，具有广阔的发展空间。当前，国务院及相关部委连续下发了两个文件，指导推动发展普惠保险和巨灾保险，随着普惠保险、巨灾保险定义内涵及其发展规律得到确立并付诸有效实施，以及统计口径与考核指标的出台、相关政策的落实到位，可以预见，巨灾保险将展现广阔的前景，进而推动普惠保险高质量发展。

参考文献：

- [1] 国家金融监督管理总局. 国家金融监督管理总局关于推进普惠保险高质量发展的指导意见: 金发〔2024〕13号 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6955980.htm
- [2] 焦瑾璞. 普惠金融导论 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2019
- [3] 石兴. 巨灾风险可保性与巨灾保险研究 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2010
- [4] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 (2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过) [J]. 求是, 2013 (22): 3-18
- [5] 中华人民共和国国务院. 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 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/content/202409/content_6973834.htm
- [6] 中华人民共和国国务院. 国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见: 国发〔2023〕15号 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content_6908495.htm
- [7] 周玲. 开启普惠保险高质量发展的新阶段 [N]. 中国银行保险报: 2024-6-13

(责任编辑: 冯天真)