

青岛保险智库动态

2021 年第 2 期（总第 20 期）

青岛银保监局 青岛市保险学会

2020 年 10 月 12 日

编者按：青岛保险业专家智库是青岛银保监局、青岛市保险学会成立的全国首家地方保险业智库，旨在建立青岛保险业的智囊和参谋，发挥决策支持和政策宣导的作用。《青岛保险智库动态》作为该智库刊物，主要报告专家智库的活动与成果，传递智库专家的观点和声音，并摘编保险业领导和专家的讲话和论述，供关心保险业发展的领导、专家、学者参考使用。

研究报告

为切实解决保险公司关注，使保险理论研究更加贴近实际需求，学会积极推动重点研究课题。由学会组织的智库专家牵头，琴岛律师事务所及人保财险、太平洋财险、平安财险参与的《保险参与疫情治理体系研究——以协助政府救助为视角》课题于去年 11 月获市社科联“双百调研工程”立项，今年 9 月结题。现将该报告刊登如下，供领导、专家参考。

保险参与疫情治理体系研究

——以保险协助政府救助为视角

摘要：在本次抗疫进程中，保险行业积极响应，推出多项服务举措，但其社会管理的职能并未得以充分发挥，凸显出其技术准备不足、现有险种难以应对社会需求等问题。此外，还存在国家应对此类风险的经济准备不足、个人缺乏传染病风险认知等问题。本文通过分析保险介入政府救助的实务模式以及参与疫情治理中的实际情况，认为可在政保合作模式下，构建多层次的风险分担机制；注重科技赋能与可持续发展；借鉴现有巨灾保险范式，明确筹资渠道与筹资责任；可借助保险资金加大医疗领域投资，共同应对公共卫生安全领域中的挑战。

一、保险参与疫情治理的基础问题

（一）研究背景与研究现状

2019 年底，一场始料未及的新冠肺炎疫情迅速蔓延，中央提起了高度重视，启动应急机制全力控制疫情。在此次疫情防控的过程中，我国保险行业也积极响应，在捐款捐物的同时，还为一线医护人员提供了大额的保险保障。但是在客观上，保险行业在社会风险管理方面发挥的作用仍然有限。捐款捐物是任何行业或者个人都可以做的事情，但是通过市场化手段为受灾者提供补偿和支援，协助政府进行风险管理，则是保险行业的独特作用。因此，如何突出保险在社会治理体系中的作用，如何更好地发挥保险在疫情防控中的风险管理职能，是保险行业乃至全社会都需要思考的问题。

在疫情发生之前，商业保险协同政府的社会救助机制就曾有过制度上和理论上的探索。在国家制度层面，我国在 2014 年颁布了《社会救助暂行办法》，其中规定社会救助主要包括最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助等内容，从制度上力争做到应保尽保。与此同时，国务院发布了《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意

见》，提出了将保险作为政府改进公共服务、加强社会管理的有效工具。中央制度层面对商业保险参与政府社会救助给予了充分的肯定。在理论层面，有学者认为，传统的中国社会保障体系中，社会救助是民生保障的基础，对于维护社会稳定和保障社会公正具有兜底性的作用，但是由于社会中弱势群体的需求具有多元性，政府在救助弱势群体时面临财政资金有限、风险频发的问题，商业保险参与社会治理则能够起到调动社会资源、协同社会救助的作用。^①有学者进一步指出，在社会救助中，政府应当是第一责任主体，^②但是由于财力有限，单纯的政府救助存在很多盲点，因此需要引进非政府力量。^③同时，很多研究已经表明，商业保险参与社会保障具有重要意义，改传统模式为商业保险和社会救济相结合的模式能够有效利用保障资金。

在疫情发生之后，学术界对于保险参与疫情治理有了初步的探索。如杜晓宇主张，在商业保险中引入公共部门和私人部门合作的PPP模式，该模式既是一种项目融资模式，又是一种管理运行模式，在政府的主导下，通过私人资本提供公共服务或引入私人部门的管理运作机制，带动社会组织和公民个人参与，通过多元协作形成监督制约机制，从而形成健全的国家公共卫生应急管理体系。^④刘轶和董敏梳理了保险行业参与疫情防控的系统任务需求，包括建立事前的常态化风险管理与防范机制，并向公众传播应急知识，提高公众的防范意识；在事中注意根据具体方案和相关配套机制化解和处

① 马福云：《地方政府以商业保险协同社会救助机制研究》，载《北京科技大学学报（社会科学版）》2016年第4期，第112-113页。

② 高梦滔、顾昕：《社会安全网与经济社会协调发展——福建农村最低生活保障制度筹资与发展战略》，载《贵州师范大学学报（社科版）》2006年第5期，第18-23页。

③ 吴腾、孙霞、韩冰冰：《中国非营利组织参与社会救助的意义》，载《湖南广播电视大学学报》2008年第3期，第89-91页。

④ 杜晓宇：《探索保险应对疫情的PPP模式》，载《中国银行保险报》2020年12月11日，第7版。

置风险；在事后则侧重于损失补偿与创伤修复，对突发事件进行总结和完善。^①皮立波总结了在疫情期间保险产品做出的创新性改变，并进一步提出了保险行业参与创新公共卫生治理体系的建议，如将商业保险作为公共卫生安全经济补偿体系的第二支柱、拓展公共卫生安全类保险产品的供给边界以及创新公共卫生安全保险业务的管理模式等方式，在企业履行社会责任的同时，也推动了国家创新公共卫生安全治理的进一步发展。^②

（二）课题研究需要解决的问题

在我国的社会保障体系中，社会救助是法定制度安排，是政府对民众基本生活的单向保障，而商业保险属于非法定制度安排，是基于盈利目的而设定的契约，强调权利和义务的双向对等。在疫情发生之前，在使得商业保险与社会救助产生协同关系的探索中，很多研究强调非政府力量在社会救助中的必要性，特别是在分担政府救助压力、弥补政府工作不足等方面，但是多数研究仅限于对地方的个案进行报道，缺少对商业保险参与社会救助的机制与问题的深入分析。在疫情发生之后，现有研究对保险参与疫情防控治理的研究或是从理论的应然角度入手，或是从实然的具体的个案角度出发，但是缺少对现有国家相关政策的系统梳理与实践模式的类别化归纳，也缺少对保险协助政府进行多层次救助进行分析。为补足现有的研究缺陷，本文将对以上所涉及的问题作进一步的分析归纳，并针对性地提出推动商业保险协助政府疫情治理的建议和对策。

另外，通过前期文献搜索发现，从功能角度看应急类的保险与

① 刘轶、董敏：《重大疫情风险治理中的保险路径及其法律供给》，载《现代经济探讨》2020年第6期，第100页。

② 皮立波：《从保险产品创新视角看我国公共卫生安全治理体系和能力建设》，载《中国保险》2020年第3期，第23-26页。

救助类的保险在总体上不属于同一研究范畴，前者主要涉及特定条件下（自然灾害、重大事故或事件）的普遍人群，后者则主要涉及一定立法或其他制度有效周期内的特定领域。考虑到本课题研究的目的在于通过保险介入政府社会救助，缓解政府财政压力，尤其2020年初全球范围内爆发的新冠疫情也给政府提出了诸多新的问题，因此，本次课题不按照保险的“应急类”和“救助类”区分和讨论，而是着重分析保险对于政府救助的补充和支持作用，并结合现状提出意见和建议。鉴于此，我们将重点论述以下两点：第一，有关“多层次”，系由政府主导，政府、承保人（保险公司）、其他参与人（投保人、受益人）等各方参与；第二，有关“救助”，以现存巨灾险模式为蓝本，结合政府救助现状，着重研究自然灾害、重大群体性事故、重大安全卫生事件（如本次疫情）等情况中保险对政府救助的支撑。

二、保险参与疫情治理的实证研究

（一）保险介入政府社会救助的实务操作模式

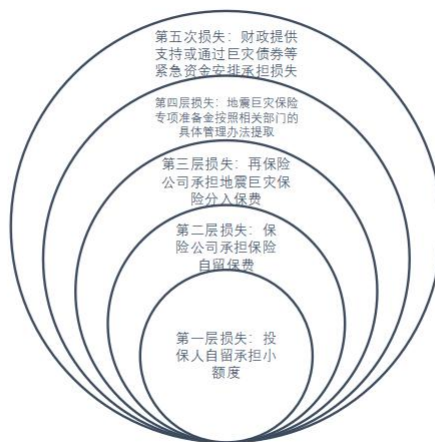
基于中央政策对保险参与社会治理的充分肯定，为创新政府风险管理的保障机制，进一步完善政府救助体系，各地区实施了不同的保险模式，诸如巨灾保险、政府救助综合责任险和政府公众责任险等。

1. 巨灾保险

巨灾险是指针对地震、海啸等导致损失巨大，不使用大数法则的偶发风险而设计的保险制度。^①我国目前已经形成了三种基本的巨灾保险模式。

^① 唐金成、李美华：《重大疫情、经济金融危机与保险业的应对研究》，载《西南金融》2020年第12期，第57页。

一是以居民自主投保、各级财政补贴、赔付到户的“住宅地震型”四川模式，由投保人、保险公司、再保险公司、地震巨灾保险专项准备金、财政支持等构成分担主体，形成五层损失分担机制，如下图所示。^①具体在四川省城乡居民住房地震保险试点工作中，地震保险基金主要由政府拨款、保险费计提、社会捐助等组成，并实行地震保险基金单独立账、专项管理，当年度赔付款超过直接保险和再保险公司规定的损失赔偿限额时，启动基金赔付程序。^②通过建立“直接保险-再保险-地震保险基金-政府紧急预案”的多层次风险分担机制，使得多方共同参与分散地震巨灾风险，能够在最大程度上分散风险，缓解赔偿压力，稳定社会秩序。



二是以政府统一购买的财产和人身伤亡相结合的公共巨灾保险，以宁波模式为典型。作为全国首批巨灾保险试点城市之一，宁波市政府在试点首年就出资 3800 万元向投保机构投保了总保险额为 6 亿元的自然灾害险，之后逐年增加。保险范围基本涵盖自然灾

① 《治愈巨灾之殇：巨灾保险的三个试点样本》，载搜狐网，https://www.sohu.com/a/321527201_100188312，2021 年 4 月 17 日访问。

② 《四川省财政厅关于印发<四川省城乡居民住房地震保险基金管理暂行办法>的通知》，载中国政府网，<http://www.sc.gov.cn/10462/11555/11564/2015/12/28/10363522.shtml>，2021 年 4 月 17 日访问。

害和公共安全事故，在全国率先建立起财产损失和人身伤亡相结合的公共巨灾保险制度，居民因自然灾害受损的，可以获得 500 元至 2000 元不等的救助赔款，如造成人员伤亡，则可获得 1 万元至 20 万元的赔偿。^①在疫情发生后，宁波还将参与疫情防控的医务人员、志愿者以及基层工作人员列入公共巨灾保险增补抚恤的范围内。宁波的巨灾保险使得受灾民众普遍受益，并且得到了社会各界的充分肯定。

三是以云南地区为代表的指数型巨灾保险。同样是由政府财政承担保费，但是不同之处在于，巨灾指数保险赔付的触发机制基于气象、地震等部门的降雨量、台风等级、地震震级为触发条件。

2. 政府救助综合责任保险

渭南市政府为当地居民投保了“政府救助综合责任保险”，救助范围主要包括自然灾害、见义勇为、火灾爆炸、拥挤踩踏、传染病、恐怖活动、精神病人伤人、重大恶性案件、高空坠物伤人、建档立卡的贫困人口交通事故、安置费用等事故损失。^②与此类似，安康政府为当地户籍人口和暂住人口每人缴纳 1.5 元保险费，保险范围基本涵盖自然灾害和意外事故，并根据死亡、医疗、伤残等不同的后果划定赔偿限额。

3. 公众责任险

与其他类别的保险相比，公众责任险采用统一化的管理方式、组合式的责任范围，由政府财政部门支付保费。北京市西城区政府设定了政府机构公众责任保险在辖区内进行保险试点，被保险人为

① 《治愈巨灾之殇：巨灾保险的三个试点样本》，载搜狐网，https://www.sohu.com/a/321527201_100188312，2021 年 4 月 17 日访问。

② 《渭南市人民政府关于实施政府救助综合责任保险的通告》，载渭南市人民政府网，<http://www.weinan.gov.cn/news/gqgg/643666.htm>，2021 年 4 月 17 日访问。

西城区所属的政府机构和行政事业单位，在保险期间，如果被保险人在保险责任区域内因管理活动发生意外事故，导致第三者人身或财产受到损害，则由保险公司对此进行相应的赔偿。与此类似，上海也进行了“社区综合保险”的实践探索，基层政府作为投保人，保险范围包括财产保险、责任保险和意外伤害保险的组合式保险，并且在2014年上海外滩跨年群体性踩踏事件中得到了运用。湖北襄阳市政府也曾与保险公司合作制定“一元民生保险”，政府财政部门作为投保人，利用财政预算集中购买当地的政府责任公众险，年度保费标准为每人一元，形成了政府机构公众责任保险和保障性民生服务的组合模式，以及部分地区保费由襄阳市财政局支付，部分地区保费由当地财政部门支付的分类支付模式。

（二）保险参与疫情治理的实证分析

1. 保险参与疫情治理的现状

新型冠状病毒感染的肺炎疫情爆发后，各相关国家部委、省市级人民政府先后发布了一系列保险方面的通知文件，部分梳理如下：

时间	发布机构	文件名称	相关内容	具体情况
2020 年 1 月 23 日	人社部、财政部、国家卫健委	《关于因履行工作职责感染新型冠状病毒肺炎的医护及相关工作人员有关保障问题的通知》	医护人员在抗击疫情过程中，因履行职务或工作职责感染 COVID-19 病毒的应依法享受工伤保险待遇。	如：泰康养老北京分公司为 8.5 万北京一线医务工作者提供 171 亿元的风险保障。 ^①
2020 年 1 月 27 日	国家医疗保障局办公室、财	《关于做好新型冠状病毒感染肺炎疫情影响	对于卫生健康部门诊疗方案确定的疑似患者医疗费用，在基本	

^① 《北京保险业多举措抗击疫情》，载北京保险行业协会，http://www.biabii.org.cn/bjita_webmap/bjita_xhyw/2020/02/10/6326bb8d21e1420f9c6ffd1191cfe359.html，2021 年 4 月 15 日访问。

	政部办公厅、国家卫生健康委办公厅	医疗保障工作的补充通知》	医保、大病保险、医疗救助等按规定支付后，个人负担部分由就医地提供相关补助。	
2020 年 2 月 3 日	中国银保监会人身险部	《关于做好新型冠状病毒感染肺炎疫情防控人身保险服务工作的通知》	支持各人身保险公司在风险可控的前提下，针对感染 COVID-19 病毒的客户取消等待期（观察期）、免赔额、定点医院等限制；支持将意外险、疾病险等产品的保险责任范围扩展至新型冠状病毒感染肺炎等。	如：太平洋人寿北分、中信保诚北分、大都会人寿北分、昆仑健康北分等 100 余家公司不同程度取消就诊定点医院、观察期、免赔额等限制。 ^① 截至 2020 年 2 月 15 日，全国已有 56 家保险公司将理赔范围扩展至新冠肺炎。 ^②
2020 年 2 月 15 日	中国银保监会办公厅	《关于进一步做好疫情防控金融服务的通知》	鼓励保险机构通过减费让利、适度延后保费缴纳时间；加大企业财产保险、安全生产责任保险、出口信用保险等业务拓展力度，为小微企业生产经营提供更多保障；加强科技应用，探索发展远程核保等方式，做到应赔尽赔快赔。	如：华安保险在已有的雇主责任保险产品基础上，增加新冠肺炎事故怎附加险； ^③ 中国人保 2020 年先后推出企业安全生产责任险“十项举措”；泰康人手开通线上服务，线上自助理赔方式达 97%。 ^④
2020 年 2 月 20 日	商务部	《关于做好 2020 年短期出口信用保险相关工作 全力支	建立快速反应机制，尽力应保尽保；开辟理赔绿色通道，加强订单被取消的风险保	如：中国出口信用保险公司开发和推广了出运前风险保险，以化解由于新

① 《北京保险业多措并举抗击新冠疫情》，载北京保险行业协会，

http://www.biabii.org.cn/bjita_webmap/bjita_xhyw/2020/02/10/6326bb8d21e1420f9c6ffd1191cfe359.html，2021 年 4 月 15 日访问。

② 《2 月 15 日四大证券报精华摘要：56 家险企扩充保险责任 将新冠肺炎纳入保障范围》，载证券日报网，<http://www.zqrb.cn/meiribidu/sidazhengquanbaotoutiao/2020-02-15/A1581722986254.html>，2021 年 4 月 15 日访问。

③ 《华安保险雇主责任险助力疫情防控，护航企业复工》，载搜狐网，https://www.sohu.com/a/376199128_470339，2021 年 4 月 16 日访问。

④ 《服务不打烊，泰康人寿开通线上专属服务，足不出户办理业务》，载泰康集团官网，<http://www.taikang.com/news/local/2020/03/03/3229.html>，2021 年 4 月 16 日访问。

		持外贸企业应对新冠肺炎疫情影响的通知》	障，能赔快赔；简化程序等	冠疫情带来的订单取消或拒收风险。
2020 年 3 月 16 日	北京市人民政府办公厅	《关于全力做好疫情防控工作保障企业有序复工复产的若干措施》	支持保险公司推出北京市复工复产企业疫情防控综合保险，将承接本市重大工程、重点项目的企业因疫情导致停工停产的损失纳入保障范围，市财政在疫情期间对保费给予 50% 补贴，保险期限不超过 3 个月。	如：太平洋财产保险股份有限公司，针对中关村科技型企业特点开发的保险产品，保障内容包括新冠肺炎保障和营业中断损失保障两部分内容，有对应保险需求的中关村企业可在自愿购买综合保险后享受相关服务。 ^①

从上表中分析可知，在本次抗击疫情的过程中，保险行业作为现代风险管理制度中的重要一环，以高度的社会责任感积极响应各级政府号召，推出多项服务举措。具体包括开发应对疫情的新型保险、拓展原有险种理赔范围、简化管理理赔手续等内容，保障范围涵盖普通居民、防疫抗疫人员、受新冠疫情影响的众多企业等。在此过程中，“政保合作模式”“公私伙伴关系”的实际运用在助力企业复工复产、保障个人健康权益方面发挥了重要作用。如在人身保险方面，青岛城阳区 2020 年度为全区常住居民投保政府救助责任保险，并扩展至疫情一线防控人员责任险，最高额度 30 万；2020 年 2 月，中国太保在给江苏、甘肃等地签发政府救助责任保险时，附加了传染病救助责任，保障对象覆盖当地众多防疫人员；2020 年 3 月中国人保与湖南省永州市新田县卫生健康局联合，由县财政出资为辖区内 40 万人民投保公共卫生事件应急救助保险。在企业复工复产方面，各地具体保险方案有所不同，且保费差异较大。如江西

① 《关于提供中关村复工复产疫情防控综合保险服务的通知》，载北京市科学技术委员会、中关村科技园区管理委员会，<http://zgcbw.beijing.gov.cn/zgc/zwgk/tzgg/1709648/index.html>，2021 年 4 月 17 日访问。

赣江、福建莆田复工复产保险由财政全额拨付；贵州和宁波复工复产保险费用由企业和财政共同负担，各占比 50%；江苏徐州和海南则由企业承担 30%，其余由财政统一负担。^①

2. 保险参与疫情治理存在的问题

但客观地看，在抗击疫情、维持社会稳定方面，保险更多的是采取应急性措施，且所发挥的风险保障与经济补偿作用较为有限。第一，保险在应对巨灾风险管理时技术准备不足，缺乏相关损失数据、再保能力及理赔经验、无法确定重疾发生率等难题。第二，现有保险种类难以应对社会需求，应急性的条款设计无法就风险管理等问题作出正确回应。此外，保险业缺乏将传染病风险进一步分散的有效机制。第三，从政府、企业到个人，社会普遍缺乏保险参与传染病风险管理的认知，影响保险功能的发挥。

由此，医疗保险与国家财政超负荷。国家应对传染病风险的经济准备不足，根据我国《传染病防治法》及相关政策文件^②，县级以上地方人民政府负责应急设施、设备、救治药品等物资和技术的储备与调用，^③以及传染病预防、控制、监督工作的日常经费。此外如北京市针对“应检尽检”人群，其新型冠状病毒核酸检测费用在按医保政策报销后，个人自费部分继续由政府财政负担。^④为阻断疫情传播渠道，青岛、大连、牡丹江等地在政府财政支持下，先后开展全民核酸检测工作。如此庞大且不可预测的费用，给社会医疗保险体系及中央和地方财政带来了沉重压力。

因此，在重构公共安全和公共卫生管理体系的背景下，更应该

① 参见皮立波：《从保险产品创新视角看我国公共卫生安全治理体系和能力建设》，载《中国保险》2020 年第 3 期，第 27 页。

② 如 2020 年 1 月 23 日，国家医保局和财政部下发了《关于做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情医疗保障的通知》。

③ 参见《中华人民共和国传染病防治法》第二十条。

④ 参见京医保发〔2020〕19 号。

用“社会”解决“范围”问题，用“市场”解决“效率”问题，着手建立常态化和规范化的管理机制。^①在政府与保险业的互补互动中，发挥保险放大和平滑财政资源的作用，充分借鉴保险业与政府在安全生产、食品安全、旅游安全等方面的积极经验。

三、关于保险参与疫情治理的几点建议

（一）保险参与疫情治理的基本思路

在此次疫情防控中，作为应急管理机制，国家医保和财政的全额兜底保障了此次疫情治理的医疗费用，在极大程度上缓解了医患双方的经济负担。长久以来，国人面对突发性公共卫生安全事件偏爱用财政手段应对危机，而较少依靠保险来弥补损失。但是从长远的角度考虑，为了形成常态化的重大疫情防控机制，为了形成真正的市场主导型经济，需要从顶层设计的角度统筹安排，完善风险管理的长效机制，建立集医疗保险、健康管理、公共卫生应急保障于一体的风险治理体系，进一步强化商业保险在协助政府救助以及参与重大疫情风险治理中的职能，完善保险法律和监管政策。

在设计多层次风险分担机制时，应当从把握几个要点：首先，应当以社会救济价值、风险分散价值以及效率价值作为保险参与疫情治理的价值基础；其次，在设计相关保险制度过程中，应当坚持国家主导原则、市场运作原则、偏重社会利益原则以及强制保险原则这几大基本原则；再次，具体构建保险参与疫情治理的立法模式时，要在制定统一法律制度的基础上，针对重大疫情安全事故制定专门的保险法；同时，作为保险参与疫情治理的具体法律制度，应当包含投保主体与方式、承保主体和范围、保险费率、保险责任、政策支持等内容；最后，应当采用政府监管与市场运作相结合的方法。

^① 王和：《保险业抗击新冠肺炎疫情的回顾、反思与启迪》，载《保险研究》2020年第3期，第5页。

式作为保险参与疫情治理的具体运作模式。

为突出多层次风险分担中的政府补偿与商业保险的互动，应当建立长效政保合作机制。由专职人员与保险公司对接承保及后续理赔工作，提高项目运行规范化程度，定期了解该政保项目的实施效果、存在问题，在合作中不断优化合同条款，增强项目运营可持续性。针对实际保障效果较好的项目，政府可以财政补贴或其他方式引导、鼓励社会公众积极投保。相反，针对运行较差的项目，实行淘汰机制，以提高资金利用效率。

（二）保险多层次参与疫情治理的具体构建

如前面实证研究的典型案例所述，在应对巨型灾难时，四川形成了“住宅地震型”的多层次风险分担机制，即“直接保险-再保险-地震保险基金-政府紧急预案”的应急体系。该体系在最大程度上整合了公众资源，形成了民众、企业和政府多方联动的风险共担机制。在完善疫情治理体系之时，我们也可以扩展前述模式的承保范围，将其运用到传染病救助和疫情防控的领域。具体而言，居民个人作为投保人，承担小额度的第一层级的损害，保险公司承担第二层级的损失，再保险公司承担对应的第三层损失，巨灾保险形成的专项保险基金承担第四层次损失，当发生重大疫情导致的损失超过前四层级的分担额度之时，由财政提供支持或者通过巨灾债券等紧急资金安排来形成第五层级的损失填补。

其中，在第二层级保险公司作为风险治理主体的层面，保险公司的风险防控职能不仅局限于事后的损失补偿和修复，而是应当突出其参与疫情治理的全流程。在事前，构建疫情防控的管理机制和风险防范预案，并通过传统的业务渠道向公众宣传疫情防控的相关

知识；在事中，运用具体的方案和配套的机制化解和处理突发的疫情，在最大程度上协助政府进行风险管理与受灾救助；在事后，通过启动保险赔付程序，对符合标准的投保者进行经济补偿和损失修复。通过构建事前、事中和事后全程风险疏导机制，真正发挥保险的社会价值，协助政府做好社会救助的工作，妥善偿还公众认知风险这笔债、妥善解决保险配置这笔钱，消除重大风险给社会秩序和经济发展带来的不确定危害。

再保险制度是保险市场内部转嫁风险的一种方式，该环节的加入可提升保险公司的承保能力，实现风险的二次分散，缓解保险公司压力。在本次疫情的倒逼之下，我国保险和再保险行业一定程度上实现了科技端与产业端的转型升级。^①第一，再保险可以在协助政府主管单位加强传染病数据平台和医疗信息服务建设方面发挥更多作用。第二，再保险可通过加强服务能力建设等方式，为直保公司和代理人提供更多形式的培训机会，助力行业转型。第三，在风险转嫁方面，有学者指出可通过开发巨灾债券等非传统风险转移产品，将风险转移到资本市场、海外市场。^②

此外，就四层级的保险基金具体构建方面，可以参照四川省地震保险基金的管理办法，在此基础上扩展范围至重大传染病的领域。保险基金应遵循实行统一建立、分级筹集、统筹使用、有限分担的原则，即由省级统一建立疫情防控的专项基金，委托专户统一管理；由政府拨款充实基金，省市县三级财政共同筹集基金；并将基金统一归集到省级专户，发生重大疫情之时，由保险基金统一支

① 参见官兵、李非：《再保险再寿险行业应对新冠疫情中的作用与展望》，载《清华金融评论》2020年第6期，第84页。

② 盛和泰：《以保险功能有效发挥助力突发疫情应对》，载《清华金融评论》2020年第5期，第47页。

出；并且损失的分担应当以保险基金的当期余额为限。^①

（三）注重科技赋能与可持续发展

科技应用是保险协助政府救助、服务国家治理能力的重要方向。在疫情挑战下，各保险行业积极利用云计算、人工智能等技术手段提供理赔服务，创新保险产品管理模式，简化流程，提高效率。

“保险+”模式将是未来保险发展的一大战略趋势，在“政保合作”的公私伙伴关系之下，发挥政府顶层制度设计、协调社会各方力量的优势，解决保险创新发展中存在的路径难题。而保险业则可发挥其独有的专业知识与相关经验，减轻政府在社会救助中存在的财政压力，为政府和社会提供健康和疾病管理的智力支持与政策建议。政府可与保险行业联合起来，如通过设立专项基金等方式，助力保险行业精算与统计专业人才通过大数据分析、高科技技术手段，重点关注公共卫生、流行病学等领域的研究，将保险融入到流行病等突发公共卫生事件的应急响应机制中。此外，科技赋能从根本上改变了人类对风险的认知条件与认知可能性，一定程度上弥补了保险业针对巨灾风险事件管理在数据、经验方面的不足，数据的实时共享，也为保险产品开发和技术服务营造良好的基础。风险数据库的建立，也成为保险业提高风险管理、服务公共卫生安全的必经之路。利用大数据精算，针对不同企业、地域在一定标准的基础上，制定符合实际情形的责任保险方案，做到“因地制宜”“因企制宜”。值得重视的是，可通过科技赋帮助企业加强风险管控，推动风险防控向前推进。如此次疫情防控中，人保财险通过物联网、远程监控等手段，强化对复工复产企业的风险管理服务，如身份查询、疫情

^① 《四川省财政厅关于印发〈四川省城乡居民住房地震保险基金管理暂行办法〉的通知》
<http://www.sc.gov.cn/10462/11555/11564/2015/12/28/10363522.shtml>，2021年4月17日访问。

监控等内容。

保险行业应积极深度布局公共卫生领域的产业链。一方面，在国家《“健康中国 2030”规划纲要》中强调要“健全重特大疾病医疗保险和救助制度”，加之“后疫情时代”背景下，应充分考量新冠病毒对普通民众及患者未来生活所产生的持续性影响，将疫情期间各类应急性措施进行规范化、常态化沉淀。通过保险产品创新，注重将“后果损失”风险纳入保险经营范围，完善保险“事前预防”机制，降低后续赔付压力。另一方面，保险行业作为一种可加强全社会可持续发展意识和实现经济可持续发展的重要力量，可以此次疫情为契机，向民众推广、宣传可持续发展理念。此外，针对企业，可尝试以是否投保“营业中断险”“安全生产责任险”等作为信贷考量、风险评估环节的重要因素，引导市场经营主体提高风险意识，增强风险抵御能力。

（四）保险资金的筹集与运用

1. 筹资方式

以四川模式为代表的巨灾保险，其保险基金的构成主要为政府拨款、保险费计提和社会捐助。财政拨款作为首期启动资金，之后每年都由财政视情况安排一定数额的资金转入，并按照居民实收保费的 20% 计提资金转入保险基金，当年度赔款超过直保公司和再保险公司按规定承担的损失赔偿限额时，基金启动赔付程序；^①以云南模式为代表的指数型巨灾保险则是以政府财政承担全部保费，其中，省级财政承担 60%，州县级财政承担 40%；^②以安康模式为代表

① 《四川省财政厅关于印发<四川省城乡居民住房地震保险基金管理暂行办法>的通知》

<http://www.sc.gov.cn/10462/11555/11564/2015/12/28/10363522.shtml>，2021 年 4 月 17 日访问。

② 《治愈巨灾之殇：巨灾保险的三个试点样本》，https://www.sohu.com/a/321527201_100188312，2021 年 4 月 17 日访问。

的政府救助综合责任险主要由市财政局和县财政局按照一比九的比例分担。^①

根据实务中的经验，我们可以总结出多层次风险分担的筹资渠道与相关主体的筹资责任。

就筹资渠道而言，一是来源于一般税收，主要表现为政府拨款的资金；二是来源于特定的保险费，根据不同保险的保费收取模式不同，承担保费的主体也不同；三是来源于保险基金的投资运用产生的收益，得益于对基金的有效管理和运营；四是来源于社会各界的捐赠，需要遵循“合法、合规、合情、合理”的基本原则。就相关主体的筹资责任而言，主要分为政府、企业单位和个人的筹资责任。一是政府的筹资责任。政府在疫情或其他类似的灾害面前，政府应当承担制度建设、相关立法、组织管理调控以及财政等方面的责任，对于公共风险必须出资给付，对于非公共风险则应当通过调动企业单位和个体的力量来共同筹资；二是企业单位的筹资责任。作为市场中最重要主体，企业需要承担起自身的社会责任，如保险机构一类的企业需要将自身的业务与国家社会的发展紧密联系起来，成为政府治理危机的得力助手；三是个人的筹资责任。个人对自我的保障是化解风险最直接、最根本、最原始的手段，人们需要对自己可能遇到的风险承担一定的责任，利用各种方法实现自我保障，并在力所能及的范围内加入社会风险分担的行列。^②

总而言之，在面临重大社会风险的过程中，充分调动和利用社会各阶层的力量，形成多层次的风险化解机制与多渠道的资金筹集机制。

① 安康市财政局：《安康市政府救助综合责任保险启动实施》，<http://czj.ankang.gov.cn/Content-232745.html>，2021年4月17日访问。

② 焦津强：《中国养老保险筹资机制改革研究》，中国社会科学院研究生院2017年博士生论文，第16-17页。

2. 加强保险资金在医疗领域的运用

在保险资金的实际运用方面，本次抗击疫情中，由泰康保险集团股份有限公司全额出资、华中科技大学同济医学院附属同济医院合作管理的武汉泰康医院提前开业收治病患，极大地缓解了医疗资源紧缺的状况。其实我国“支持保险资金投资医疗领域”已进入持续健康发展阶段。^①如 2019 年多家保险企业在医疗投资领域有所行动，发展模式更加多样，第一，与医疗机构或者健康管理机构签订战略合作协议，较为常见；第二，保险公司自建或参股医疗机构，如前海人寿全资兴建综合医院；第三，布局互联网医院和移动医疗平台，如众安（海南）互联网医院有限公司成立。^②

疫情爆发后，中共中央、国务院发布的《关于深化医疗保障制度改革的意见》中明确指出“要加快发展社会办医”；中国保险资产管理协会发布《全力支持疫情防控倡议书》，鼓励保险行业加强对社会民生重点领域的金融支持，积极满足公共卫生基础设施等方面的合理融资需求。此类规范或倡导性文件的出台进一步助推保险行业利用资金投资基础医疗建设。如泰康保险与武汉同济医院将继续开展战略合作，共同促进国家重大公共卫生事件医学中心建设，提高突发公共卫生事件应急处理能力等。^③该类实践为我国探索“政府借助保险资金加大建设医疗设施”提供有益借鉴。政府可通过系列措施，如减税降费、降低医疗用地出让费用、提供便利条件等方式，引导有投资意向且资金来源充足的保险公司，积极助推医疗卫生领域建设发展。在此过程中，保险公司可依托医疗平台掌握相关

① 参见曹德云：《支持保险资金服务实体经济发展》，载《中国银行保险报》2020 年 7 月 20 日第 2 版。

② 《险资跨界投资子公司达 541 家，投资医疗机构三种模式点式开花》，载证券日报，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1648203068529028419&wfr=spider&for=pc>，2021 年 4 月 24 日访问。

③ 《泰康与武汉同济医院达成战略合作 探索保险医疗新模式》，载腾讯网，<https://new.qq.com/omn/20201113/20201113A03OZD00.html>，2021 年 4 月 24 日访问。

数据，了解市场需求；保险集团也可为医疗机构赋能，实现政府、保险公司、医疗机构的三方共赢。

课题组组长：

王思成 山东琴岛律师事务所

课题组成员：

洪蜀亮 山东琴岛律师事务所

蓝斐 山东琴岛律师事务所

秦雪梅 中国人民保险集团股份有限公司青岛分公司

李涛 中国太平洋财产保险股份有限公司青岛分公司

王娜 中国平安财产保险股份有限公司青岛分公司