治理现代化视角下的住房灾害损失补偿制度改革研究

徐　璨

[摘　要] 住房灾害损失补偿制度是满足受灾群众需求、保障和改善民生的重要制度安排。党的十八大以来，我国住房灾害损失补偿制度基本形成了政府救助和市场保险两条腿走路的体系，但仍然存在制度统筹协调不够、制度化水平不高、制度公平性和有效性不足、巨灾损失补偿制度安排不足等问题，根源在于灾害治理现代化需求与现实灾害管理制度供给的矛盾。面对“十四五”时期治理现代化要求，要坚持底线思维和系统观念，不断完善政府损失补偿制度、重塑市场损失补偿制度、增强科技支撑能力、提高基础建设水平，推进适应中国式现代化进程的住房灾害损失补偿制度建设。

[关键词] 治理现代化；居民住房；灾害；损失补偿
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）04-0048-12

一、前言

实现“住有所居”是当前人民日益增长的美好生活需要，加强居民住房安全基本保障具有重要意义。灾害是冲击居民住房安全的主要因素之一。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，在全球气候变化和风险社会背景下，我国极端天气气候事件明显增多，多灾种集聚和灾害链特征日益显现，灾害风险复杂性持续加剧，次生衍生灾害风险更加突出，巨灾风险应对压力较大。目前，我国居民住房灾害安全保障不容乐观，农村地区防灾减灾救灾能力较为薄弱，面对灾害基本处于低设防的状态，叠加空心化趋势，使得村民遭受灾害损失后容易出现因灾返贫、灾贫叠加的现象；我国城市分布与自然灾害多发地区高度重叠，达到 70% 以上，快速的城市化和工业化进程导致灾害损失更加严重，同时我国城市设防水平仍然偏低，根据史培军等的研究，目前我国部分城市防台风和防洪涝能力、抗震能力尚难以抵御重大灾害。[1]2022 年，我国因灾倒塌房屋 4.7 万间，

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“全面小康视角下中国农村可持续性扶贫机制研究”（18BSH051）。
[作者简介] 徐璨，应急管理部国家减灾中心副研究员。

不同程度损坏 79.6 万间。①因灾倒损民房损失补偿，仍然是受灾群众的主要需求。[2]

党的十八大以来，贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，落实“两个坚持、三个转变”重要理念，应急管理和防灾减灾救灾体制机制改革深入推进，自然灾害防治能力不断提升，我国居民住房灾害损失补偿制度建设也基本形成了政府补助和市场保险两条腿走路的体系，取得了突破性进展。党的二十大对国家安全体系和能力现代化作出了重大战略部署，对提高公共安全治理水平提出了重要要求，强调建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型，提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力。[3]《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》对健全受灾人员专项救助制度和发展巨灾保险作出了安排，②应急体系专项规划提出健全灾害救助机制，强化保险等市场机制在损失补偿等方面的积极作用。③可以看到，治理现代化的要求贯穿“十四五”时期应急管理和防灾减灾救灾事业发展。面对新的任务要求、灾害形势和群众需求，要坚持底线思维和系统观念，将灾害治理纳入国家治理的框架，不断强化制度体系和能力建设，通过治理更好实现居民住房灾害损失补偿。

损失补偿，本意是抵消损失，是比救助和赔偿范围更大、内涵更丰富的概念。本文将居民住房灾害损失补偿制度定义为，通过多主体多工具多层次制度对居民住房因灾害造成的直接经济损失进行评估并给予经济补偿，进而维持基本居住权利，促进生产生活恢复。其中，制度主要指正式制度，灾害主要指自然灾害。我国学者对于灾害损失补偿的集中关注始自汶川地震的发生，经过多年讨论，多元化灾害损失补偿在国内学术界已基本达成共识。郑功成提出，灾害问题的实质即是经济问题，并将灾害损失与经济补偿作为灾害经济学的重要内容之一，结合我国实际，对几种代表性观点，实践和发展趋势，以及灾害损失补偿结构进行了阐释，提出了保险补偿∶政府补偿∶自我补偿∶互助补偿等 =5:2:2:1 的理想补偿组合，为灾害损失补偿的进一步分析奠定了理论和框架基础。[4]钟开斌、冯俏彬、皮曙初、文永辉等学者分别从应急财政、保险、法律等角度提出多元合作框架。[5][6][7][8] 在实践中，卢晶亮、李明等学者提出民房重建中存在的资金缺口大、市场化程度低等问题，[9][10] 徐晓军等学者分析了住房损失补偿中存在的公平问题。[11] 一些文献关注几种补偿方式之间的关系，比如许闲等通过模型分析发现政府购买保险能够平滑财政救灾支出的波动性风险。[12] 此外，还有更多的文献单独关注政府救助、保险和其他市场化补偿方式和工具。

通过梳理可以发现，马克思政治经济学、福利经济学、社会保障学等基本理论及在灾害补偿问题上的应用，辨明了灾害损失补偿的扩大生产和再分配双重性质，国家和个人双重来源，政府、市场、社会、个人多元主体，为进一步研究住房的灾害损失补偿制度奠定了理论基础。而对于政府灾害救助和保险等市场性补

①数据来源：应急管理部.应急管理部发布2022年全国自然灾害基本情况[EB/OL].https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202301/t20230113_440478.shtml.2023-01-13.

②资料来源：全国人大财政经济委员会,国家发展和改革委员会.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》释义[M].北京:中国计量出版社,2021:96,104。

③资料来源：中国政府网.国务院关于印发“十四五”国家应急体系规划的通知[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content_5673424.htm.2022-2-14。

偿工具的系列研究，为进一步研究住房灾害损失补偿制度提供了工具基础。然而，当下的相关文献研究存在以下几个问题：关注总体灾害损失补偿的文献多，关注居民住房等特定领域灾害损失补偿文献少；关注某种损失补偿工具多，关注包括多种补偿工具在内的整体制度少；理论模型推导和定性研究多，基于实践经验数据的现状分析和制度改革建议少。鉴于以上几个问题，本文以我国居民住房灾害损失补偿制度为研究对象，基于2018年以来的多次专题调研，对制度实施现状和问题进行分析，并提出进一步改革的方向和建议。

二、我国住房灾害损失补偿制度现状

目前，我国居民住房灾害损失补偿制度主要包括政府补偿和保险补偿两部分。其中，政府补偿主要包括自然灾害生活救助财政补助的明确制度安排和遇到重大灾害后的其他财政预算调整两个部分；保险补偿主要包括政策性农村住房保险及各种演化险种，针对巨灾的城乡居民住宅巨灾保险，附着在商业家庭财产险之上的住房商业保险（见图1）。

（一）政府补偿制度现状

我国建立了相对制度化和标准化的居民住房灾害损失政府补偿制度，主要从救助标准和资金来源两个方面进行了规范，但没有建立动态调整机制。从政府补助的标准看，目前实行的中央政府因灾倒房补助标准是2017年经国务院常务会议通过的标准，即倒塌房屋按照2万元/户或2.8万元/户进行补助，一般损坏房屋按照2000元或2800元/户进行补助。在此基础上，北京等18个省（自治区、直辖市）出台了省级政府因灾倒房补助标准，其中北京、天津等省份在中央制定标准的基础上有所提高。在政府补助的对象上，北京市和湖南省明确针对农村居民，其他省份不区分城乡居民。从政府补助的资金来源看，中央政府因灾倒房补助

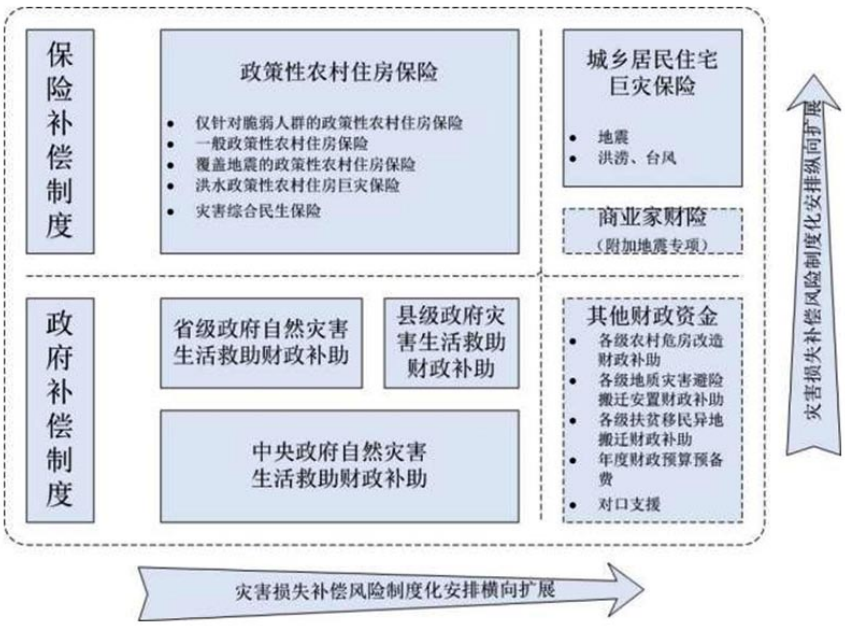


图1　我国居民住房自然灾害损失补偿制度安排现状
资料来源：作者整理

曾基于2011年出台的救灾资金管理办法，分成三类区域分别按照7:3、6:4、5:5在中央和省级政府之间分担资金。但2020年印发的新救灾资金管理暂行办法将启动国家救灾应急响应的重大自然灾害救灾作为中央—地方共同财政事权，去掉了中央和省级政府资金分担的比例设置，规定补助资金按照倒损住房数量及国务院批准的补助标准核定，并设置了救灾资金政策实施的8年期限。全国31个省（自治区、直辖市）出台了省级政府救助资金管理办法，23个省（自治区、直辖市）明确了省级政府与市县政府财政资金分担比例。从政府补助资金的上下级合作看，普遍规定下级不安排补助资金预算或者不先进行应急补助的，上级不给予补助安排，下级要积极争取上级资金的支持，同时上级对下级的资金使用安排进行绩效考核。

（二）保险补偿制度现状

我国住房灾害损失保险补偿制度形成了政策性农房保险和城乡居民住宅巨灾保险“两条腿”走路的格局，加上部分地区自行探索的政策性保险“变种”，而商业保险的路子基本可以忽略不计。

政策性农房保险制度从属于地方性社会政策。全国大多数省份开展了政策性农房保险制度的探索，北京等20个省份采用了省级推进的开办模式，其中14个省份从保额、费率、保费来源等方面实现了制度的省级统一。从保障对象看，仍有一小部分地区停留在仅针对传统的民政救济四类对象，通常使用财政统保的形式，但由于高风险、小范围，面临着财政支持难以持续、省级层面无力统筹的问题，并不符合保险设计和运行的规律，如果不进行改革，未来将逐渐消失。其他地区主要针对所有农村居民。一部分地区从农村居民扩展到城市居民，保险标的也从住房拓展至家庭财产和人身安全，如山东、宁波、兰州等地。从保障范围看，传统上以不包括地震在内的自然灾害和火灾爆炸等灾难事故为主。部分地区扩展至地震范围，或在省级方案中一开始就将地震包括在内，从而增加了政策性农房保险的巨灾保险属性。一些地区则主要针对暴雨洪涝开展巨灾保险或相应试点。从运营模式看，有以安徽等地为代表的政府财政统保模式，有以广西等地为代表的“政府财政保基本、农户参保保增量”混合型模式，有以浙江等地为代表的“农户自愿参保、政府财政补助”市场模式，有以宁夏等地为代表的农户自愿参保模式。从保险金额和保费看，全国各地也存在着相当大的差异，最高的安徽省以16元/户的保费承保35万元/户的风险，而陕西省则以26元/户的保费承保1.5万元/户的风险。

城乡居民住宅巨灾保险制度从属于全国性经济政策。在国家总体方案规定的保险对象、责任范围和保额的基础上，各地根据不同的地震灾害风险状况计算保费，计算指标包括基准保额、基准费率、区域调整因子、房屋结构因子。全国各地保费差别较大，最高的西北某地保费是最低的西南某地保费的7.5倍。同时，一般由居民自行购买保险，并与保险公司商定保费。目前，河北省张家口市通过省级推动市级试点方案推进财政统保模式购买基础巨灾保险，四川省通过省级试点方案推进“政府财政补助、农户自愿参保”模式，建立“直接保险—再保险—地震保险基金—政府紧急预案”四层分担机制，开展基础巨灾保险。2020年4月，第二款针对台风和洪水灾害的城乡居民住宅巨灾保险产品上市。可以看到，城乡居民住宅巨灾保险费率相对于政策性农房保险费率偏高，但费率本身远低于国际水平。截至2022年3月，地震巨灾保险覆盖1674万户城乡居民家庭，保险金额达6424亿元，累计支付赔款7037万元。[①]

三、我国住房灾害损失补偿制度存在的问题

我国住房灾害损失补偿制度存在制度缺失、软约束等问题，主要表现为三个不足，其根源在于灾害治理现代化需求与现实居民住房灾害损失补偿制度供给的矛盾。

（一）制度化水平有待提升

从制度内部看，政府补偿制度和保险补偿制度所形成的损失补偿水平并没有被系统考虑，普遍存在制度化水平还不够高、与外部制度衔接不畅的问题。

一是政府补偿制度化有待提高。主要表现在三个方面：第一，补偿标准制定缺乏正式文件依据。目前政府补偿标准主要根据国务院常务会议决定或者部委会议决定，并没有出台相关正式文件。2010年出台的《自然灾害救助条例》进行了原则性的规定，在补偿水平、结构和主体等方面有待其他法律法规进一步细化。地方各级政府在制定补偿标准时缺乏依据，因而部分省份还没有明确补助标准。第二，有待形成更科学的制定方法和动态调整机制。补偿标准制定本身主要依据实践经验，缺少定量化的指标体系和动态锚定机制。随着居民住房造价的提高，原有的制度损失补偿水平将逐年下降至较低的水平。第三，存在预算软约束和灵活提高标准的现象。通过政策性文件明确的政府制度损失补偿水平并不高，但在实践中，部分省份要求利用农村危房改造资金、移民搬迁避险资金、地质灾害避让资金等其他项目资金，统筹推动倒房重建，有的地区还会视情况使用年度财政预算预备费。同时，各级政府根据受灾地区的经济发展水平、财政状况、灾情等因素进行资金划拨的调整，适当上浮资金总额，并进行整体打包下拨，2020年，四川省政府对于建档立卡贫困户、三年因灾住房再次重建户及“三州”地区受灾户因灾倒损民房，给予每户平均6万元的补助，对于其他受灾户因灾倒损居民住房的，给予每户平均3.5万元的补助②。

二是保险补偿制度有待重构。我国住房灾害保险制度尚未正式确定，碎片化程度较高，法律依据不明确，主要政策性保险互相挤出且不能实现自我实施，没有很好地形成互补。主要表现在三个方面：第一，政策性农房保险制度承受赔付率过高、可持续经营存疑问题。政策性农房保险制度基本以市县统筹为主，统筹层次低，没有完全适应根据大数定律进行大规模转移灾害风险的要求，存在着地方政府与当地保险公司的博弈，有的地区保险公司不得不以较低的设定的费率而不是依托技术精算的费率进行承保，导致这项制度不是“自我实施”（self-enforcing）的，保险的偿付能力存在被击穿的风险。保险作为一种工具的成本比较高，当政府财力增长有限时，对于政策性保险的支持就会下降，甚至完全退出，出现财政在政策性金融领域的悖论[13]。第二，城乡居民住房巨灾保险制度存在参保率不高、覆盖面不广、赔付水平不高的问题。该保险自身由于小概率高损失事件属性和自愿性，加上市场型一级团体推动乏力，同样不是自我实施的。第三，两项保险制度没有被置于一个系统中进行统筹考虑安排。政策性农房保险和城乡居民住宅巨灾保险在政策属性、实施层次、风险范围等方面都存在着明显差别，从2016年开始，两者“双轨”运行，既存在制度竞争，又存在演化融合。政策性农房保险通过扩展地震保险责任、扩展保障对象、扩展居民缴费、提高补偿水平向巨

①数据来源：肖扬.巨灾保险体系建设亟待加强[N].金融时报,2022-08-24。

②资料来源：四川省应急管理厅.以人为本 践行使命 扎实做好受灾群众基本生活保障[J].中国减灾,2021(1)。

灾保险靠拢，演化出包括地震在内的政策性农房巨灾保险、灾害民生综合保险、洪水巨灾保险等形式，另外也演化出了以各级地方政府为对象的政府救助巨灾保险。而城乡居民住宅巨灾保险通过推动政府财政投入向政策性金融进一步靠近，尽量能够降低保险费率，提升居民参与的吸引力，提高制度覆盖率，减轻逆向选择问题。显然，前者比后者步子迈得更快一些。在地震风险上，扩展的政策性农房保险有的针对所有级别的地震，有的针对一定级别以上的地震，均与地震巨灾保险产生了竞争。城乡居民住宅台风洪水保险产品的推出，在给了居民更多风险制度化选择外，也在保险对象、范围和标的上与政策性农房保险形成重叠，由于价格较高，与灾害综合民生保险等社会政策类保险难以竞争。因此，实际上政策性农房保险对城乡居民住房保险形成了一定的挤出，但这种挤出效应不是功能互补的良性挤出，而是以制度可持续性为代价。

三是与外部制度衔接不足。住房灾害损失补偿制度没有很好地与慈善、社会保障、政策性金融等外部制度进行系统衔接。主要表现在以下三个方面：第一，在慈善制度方面，慈善资源分配具有个性化、灵活性的特点，但也会进一步加剧灾害周期各环节的资金不均衡问题，以及居民住房损失补偿的公平性问题。如何能够更好地引导社会力量参与居民住房自然灾害损失补偿和恢复重建，已经成为一个亟需解决的问题。第二，在社会保障方面，一方面是缺少符合条件的受灾居民及时纳入低保户、五保户并得到相应社会救助和住房保障的制度衔接，另一方面是缺少大规模城市居民住房倒塌损失补偿与相应住房保障制度的衔接。如果按照销售价格计算城市住房价值，那么制度提供的损失补偿相对房屋价值而言功能较为有限，受灾的城市居民将承受较大的自我损失补偿压力，最终也可能导致政府财政兜底的较大风险和压力。[14] 第三，在政策性金融方面，居民住房灾后恢复重建贴息贷款机制尚未正式建立，居民住房贷款灾害风险问题存在制度安排空白。

（二）制度公平性和有效性有待提升

一是制度公平性不足。由于补偿标准和政策工具的差异，我国居民住房灾害损失补偿制度内部所能提供的补偿水平存在较大的差异。同样是遭受自然灾害后住房倒塌，分属不同区域、不同人群、不同灾情级别的居民，得到损失补偿的水平不尽相同，而他们为损失补偿所需要支付的代价也不同。建立住房灾害损失制度补偿率（RC）指标，①用以衡量损失补偿水平，利用国家统计局相关数据进行测算可以发现，全国各省的居民住房灾害制度损失补偿率存在一定差别。在灾情不足以启动省级救灾响应、受灾居民是普通城市居民时，如果没有主动参加城乡居民住宅巨灾保险或商业家财险，制度损失补偿将为零。在灾情足以启动国家救灾响应，个别地方农村居民灾后有时最高可得到 700% 以上的制度补偿。可以看到，有的地区没有做到“量力而行”，一定程度存在过度制度补偿和财务韧性问题，有些地区主要考虑可能的资金峰值需求的满足，没有做到“尽力而为”，存在制度补偿不足的问题，而部分地区并没有将政府补助和市场保险两种补偿制度水平

①注：住房灾害损失制度补偿率（RC）的计算方式为制度损失补偿金额（LC）与因灾损毁居民住房重建标准价值（RV）之比，LC代表着政府补助和市场保险制度的供给，RV代表着受灾群众对于制度的需求，两者之比的数值变化能够比较好地反映趋势。使用居民住房重建标准价值，而不是倒损住房原有价值，可以比较巧妙地规避不同住房本身价值的制度补偿比例问题，一方面体现了再分配公平正义的内涵，另一方面也使不同时期不同地区的居民住房灾害损失制度补偿率可以进行比较。

进行统筹考虑。尽管政策工具可以是“权变”的，但制度结果也就是制度补偿水平应当是平等的。从灾害损失制度补偿率这个指标来看，制度的公平性可进一步提高。

二是制度效率不足。在灵活抉择程度高的情况下，政府财政预算存在“软约束”问题，居民难以形成明确的住房灾害损失补偿预期，从而导致对政府的依赖性增强，“等、靠、要”思想较严重，形成典型的“撒玛利亚人”困境，可能挤占灾前阶段灾害风险转移工具存在的空间，并导致前期政府和居民的风险控制努力变得更少，进而影响了整体的制度成本和效率。凯德兰和普雷斯科特将洪泛区定居作为例子，指出在目前情况下可能是最优的相机抉择政策，不一定会在较长时期内形成社会最优的政策。[15]2005 年 4 月，卡特里娜飓风重创新奥尔良，造成大量房屋损毁，一个重要原因就在于大量人群定居在洪涝台风高风险地带，而美国陆军工程兵团由于成本过高、技术问题、环境问题、法律问题和当地反对意见引起的设计变更，并没有充分建设堤坝，大多数人也没有购买洪水保险。[16] 显然，过度相机抉择导致了美国灾后民房重建资金的严重短缺，各主体承担资金压力也较大，我国也需要重视这一问题。

（三）巨灾损失补偿制度安排有待加强

当前，我国住房灾害补偿制度存在从普通灾害损失向巨灾损失规模扩展的途径。从横向上来看，政府补偿可以在固有的自然灾害生活救助项目预算资金基础上，叠加多项涉灾风险控制项目资金、扶贫和社会救助项目资金，还可使用年度财政预算预备费等财政资金，发生巨灾时，还可启动各种形式的“对口支援”；保险补偿从一般的农村居民住房保险拓展至城乡居民住宅巨灾保险。从纵向上来看，政府补偿为基础，叠加保险补偿。从外部来看，还可叠加社会捐赠资金和特殊党费。总的来看，针对巨灾居民住房毁损风险的制度安排仍然存在不足。纵向上，没有根据风险分层，采用更多的工具进行风险分散。横向上，事后工具使用过多，巨灾保险覆盖有限，城市居民缺乏保障。外部上，风险控制工具多主体投入较为欠缺。这正在成为我国系统性“黑天鹅”风险治理的突出短板。巨灾是典型 VUCAC（易变性、不确定性、复杂性、模糊性）环境下的事件，巨灾风险高度复杂而非线性，是风险社会中一类典型而直观的风险。[17] 人类在巨灾风险面前有时远视不足，我国发生巨灾后相应政策制定窗口期在 6 个月左右。[18] 在此期间，一些关于巨灾的长期政策安排能够得到共识并快速推出实施，政策窗口期过后，巨灾政策实施起来存在较大难度。对于巨灾风险的感知主要依靠巨灾的真实发生，而不是依靠灾害历史记忆，不发生一次巨灾，人们就不能明确地感受到制度的失衡。巨灾通常为一百年一遇甚至五百年一遇，我国自 2008 年以来，已有十余年未发生过巨灾。从“十一五”到“十四五”时期，我国已持续十余年要求推动以巨灾保险为主体的巨灾损失补偿制度建设，但推广依然举步维艰。目前，对于巨灾损失补偿制度的健全和完善，并没有处在政策窗口期，在设计上也没有坚持系统观念，在建设中较难推进。

四、住房灾害损失补偿制度改革：目标与措施

治理与管理相比，展现出多元合作、系统推动、动态发展的特征。[19] 灾害损失补偿从属于公共安全治理领域，治理现代化对灾害损失补偿的要求主要体现为：一是从事后动员向事前预防转型，统筹协调灾害救助和风险治理，开展全周期治理；二是从分割管理到系统治理转型，形成多元合作和系统韧性；[①]三是从事

后分配向全过程分配转型，实现保障和改善民生的公平正义。[②]经过以上分析，可以提出住房灾害损失补偿制度改革的三个操作性目标：一是针对不同程度的自然灾害，所有受灾居民家庭的一套基本水平住房的制度损失补偿率达到70%以上；二是有足够的制度子系统支撑居民住房分层灾害损失风险治理，系统结构分层合理，满足住房灾害损失补偿的时效性、精准性，融资成本相对较低，对外部制度留有接口；三是满足每年度特别重大自然灾害的住房损失补偿所需资金，并留有安全冗余。这三个操作性目标为进一步的制度改革提出了实践标准，建议从以下四个方面进行一定的改进。

（一）完善政府灾害损失补偿制度

政府补偿始终是住房自然灾害损失补偿最基本、最有效的系统，需要在原有基础上进一步完善，并增加部分补偿工具。

一是提高政府灾害生活救助财政补助项目制度化水平。第一，健全财政分权。明确特别重大自然灾害、重大自然灾害居民住房灾害损失补偿为中央—地方共同事权，一般自然灾害为地方事权，使事权—财权—支出责任得到匹配，明确各级财政支出比例，改变“一事一议”的做法。推动市县一级政府根据精算结果，将项目纳入每年财政预算。第二，完善补偿标准。以公开文件形式出台政府制度补偿标准，从上至下，从政府到群众，明确政府损失补偿预期。中央层面出台最低补助标准，地方层面根据自身灾害风险等情况基于中央标准进行上调。建立动态调整机制，将每年通过该项目可获得的基本制度损失补偿率维持在20% ~ 30%之间。根据现实情况，在每平方米住房造价增长率、CPI、GDP增长率、居民收入增长率之间选择一个变量盯住或者构建综合性变量，对标准进行动态调整，可每两年公布一次新标准。第三，明确补偿对象。即拥有的一套住房受到自然灾害冲击后倒塌或严重损坏需要进行恢复重建的每户居民家庭，如果同一家庭多处倒房，只针对一处住房进行补偿。不再局限于特殊困难群体，针对所有居民家庭。与社会救助制度建立衔接机制，针对因灾致贫、因灾返贫的一套住房困难家庭，提高政府损失补偿率至40% ~ 50%。

二是构建特别重大自然灾害居民住房损失补偿财政预算再调整机制和预案。进行特别重大自然灾害财政压力测试，测算资金缺口，明确各级政府财政预算调整科目。规范对口支援机制，在各省市开展对口支援时，针对居民住房重建，选择提供财政资金、物力人力的方式，引导社区居民作为主体参与重建，减少集体外部重建的方式，避免出现过度重建、资源浪费的现象。建立与

①注：我们寻求一个特定领域的解决方案时，发现系统韧性是一个非常有利的目标。住房灾害损失补偿制度可以看成是一个系统，具有一定的层次结构，具备自组织、他组织、复杂适应性和涌现性。这个系统要实现当前及未来居民损失补偿、保障民生、维护社会稳定等功能，一个重要的系统性能是韧性。因此，住房灾害损失补偿制度的重要工具目标，是实现系统韧性，体现为财务韧性和统筹发展。与此同时，从实践上考虑设定系统韧性的目标，就避免了传统的“规则”与“相机抉择”的理论二分法取舍，也摈弃了“绝对主义”与“相对主义”的哲学争论，达成了制度目标的一致。

②注：住房灾害损失补偿制度有三层涵义：一是作为由政府、市场、社会等多个主体提供的准公共品；二是作为保障受灾群众基本生活需要的一项制度安排；三是在分配方式上作为二次收入分配的一种方式。因此，住房灾害损失补偿制度作为正式制度，其定位首先应当是民生制度，适用分配正义理念和程序公平要求，公平正义是住房自然灾害损失补偿的价值目标。其次，住房自然灾害损失补偿制度是深刻嵌入在现实世界中的，尤其是在当前“中等收入陷阱”跨越期，以卡尔多改进为主而非帕雷多改进的情况下，应当回应公平正义的主流诉求，并将其作为价值理念的首要属性，避免制度选择和执行在博弈中分歧并南辕北辙。

住房保障制度的衔接机制，提供公租房、共有产权住房等实物补偿的选择。

三是建立巨灾储备基金和或有债务机制。从我国年度中央和地方财政预算支出中抽取十万分之一，建立巨灾储备基金，并进行逐年积累，专门用于弥补特别重大自然灾害损失补偿等政府补偿资金缺口，开展日常增值运营和管理。构建灾害财政风险矩阵，明确特别重大自然灾害发生后，在政府灾害生活救助财政补助项目、财政预算再调整、巨灾储备基金都不能够满足融资需求时，或有负债承担起的责任。对银行部门的巨灾风险敞口进行摸底，并进行一定的压力测试，建立灾后贴息贷款机制。

四是完善社会捐赠资金引导机制。建立突发事件慈善资金引导机制，明确主管部门，与居民住房损失补偿相衔接。构建突发事件慈善资源引导平台，利用区块链等新技术整合受灾地区民房损失补偿需求并面向社会公布，与社会组织管理平台进行对接，接入社会组织慈善资源信息，并实时公布需求资源匹配情况，提高慈善资金的使用效率和公平性。

（二）重塑市场灾害损失补偿制度

市场是提供主要损失补偿资金来源并实现多方合作的重要系统，重点在于利用政策性保险基于重建价值需求提供基本保障。

一是推动政策性居民住房灾害保险扩面增效。针对重大灾害和一般灾害，在原有政策性农房保险的基础上，建立统一的政策性居民住房灾害保险。明确该项目主管部门和地方事权及财政补贴的支出责任。在现有基础上，推动四个拓展：一是将保险标的从农村居民住房拓展至城乡居民住房，减少逆向选择，并明确每户家庭只能为一处产权住房投保；二是将保障对象从特殊人群扩展至所有拥有住房的城乡居民，进一步减少逆向选择，降低工具成本；三是将保险责任从除地震以外的自然灾害扩展至所有自然灾害和火灾，并将地震、洪涝、台风灾害限制在特别重大灾害以下，与巨灾保险形成分区，提高项目可持续性；四是从财政统保的运营模式向“财政保基础 + 居民保增益”的混合型模式拓展，逐渐达到财政与居民缴费比例在 1:1 以上，对于困难居民家庭实行保费全额补贴，提高居民参与程度。同时，以省份为单位实现省级统筹，制定缴费标准、风险保障金额、赔付工作流程等。通过以上举措，基于重置价值，进一步提高保费和保额，通过保险工具实现基本 40%—50% 的损失补偿率。建立保费与保额动态调整机制，保证基本水平的损失补偿率不下降。此外，与灾害风险防治相结合，借鉴广西壮族自治区推出的“减灾准备认证”，将社区和居民住房脆弱性、减灾能力等与保费、保额挂钩，进一步提高制度可持续性。

二是推动城乡居民住房政策性巨灾保险制度定型。推动地震、洪涝、台风三个灾种的巨灾保险立法，通过立法形成各级政府、保险公司和居民的共识，进一步将巨灾保险制度建设纳入各级政府“十四五”发展规划，明确实施方案。明确建立城乡居民住房政策性巨灾保险制度的中央—地方事权，匹配各级政府事权—财权—支出责任，与政策性居民住房灾害保险进行统筹设计，解决保险公司、政府业务部门和群众，中央政府与地方政府等各方在博弈中存在的动力不足、难以执行的问题。建立统一的全国巨灾保险基金，由中央和地方政府、每年保险结余出资筹建，逐年累积，以国有保险企业为核心完善巨灾保险共同体。建立政府业务部门和国有保险公司在基础风险数据、模型技术、损失评价标准等方面共享共研共用的机制，引入第三方专家学者监督机制。针对地震、台风、洪涝三个灾种推出城乡居民住房政策性巨灾保险产品，仅针对每户居民家庭的一套住房提供风险保障，财政补贴个人缴费，出台相

应税收优惠政策。采用市场化运营方式，原来运用财政统保方式的地区应尽快转变方式，提高居民参与程度。在设计产品时，明晰巨灾保险定位，明确针对特别重大自然灾害，降低产品成本，不与政策性居民住房灾害保险形成重叠和竞争。充分利用国内国际两个市场，通过再保险、债券、证券化等方式进一步分散风险，加强金融风险监管。坚持差异化、选择性原则，在各地分灾种风险调查评估基础上，在高风险地区强制性推行单灾种巨灾保险，在中风险地区由各省份自行选择是否开展。尽快结束各地市县层级的试点，实现省级层面的统筹，从而推动制度的定型，为下一步不断积累知识、经验、信息和技术从而走向成熟奠定基础。

（三）增强科技支撑能力

一是利用新技术提高公共服务水平。住房灾害损失补偿制度的一个重要实现途径是提供公共服务。随着高新技术和数字经济的发展，网络协同向着更加智能化的方向发展，“公共服务 + 智慧”成为重要发展趋势。[20] 一个现实路径是，利用区块链技术，叠加云计算、人工智能、大数据技术，对国家自然灾害灾情管理系统进行智能化升级。在管理系统中增加恢复重建资金申请和使用统计模块，从村居社区、街道乡镇级开始利用手机 APP 报送倒房灾情及资金补助申请和使用情况。构建底层分布式自然灾害数据共享平台，由基层灾害信息员进行基础性灾情信息收集并上报。在此之上构建信息集成平台，利用深度学习等技术将上报信息转换为可用于决策的倒房数量、倒房类型、倒房评估损失等各类有效信息。利用无人机遥感技术进行抽查审核，通过大数据技术抓取网络舆情进一步对比分析。同时，实现政府部门之间、上下之间、条块之间，以及政府与市场之间的信息共享、互联互通，降低信息搜集使用成本。进一步构建智能决策平台，纳入各级政府相关政策规则，利用平台总结的相关知识和经验，接入保险公司相关数据信息，供一般灾害、重大灾害、特别重大灾害发生后各类主要用户迅速进行决策并提供损失补偿所需的资金。通过以上系统改造升级，改变过去基层申报公示、各级层层审核、不同部门博弈的繁琐流程，缓解地方应急管理工作人员不足和知识不足的问题，从而提高公共服务的科学性、时效性、精准度。

二是通过新技术降低市场工具成本。借助新技术、保险等市场工具可不断降低运营成本，提高偿付能力，并提供更好的服务。利用交易自动化技术，对保险交易全流程进行信息化、电子化改造，并结合机器学习和人工智能等新技术，实现无缝预测和动态核保，应用面向客户的智能咨询等自然语言技术，降低交易成本。通过区块链的应用，推动保险系统统一与共享，降低保险中间成本，在无中介的情况下实现数据记录、智能合约等功能，提高数据信息安全性，并提高理赔效率和透明度。利用无人机技术、大数据图像等开展按图承保和理赔，降低交易成本，提高业务效率。[21] 利用人工智能技术挖掘隐藏数据价值，利用机器学习技术支持服务，提高保费制定准确性和可持续性。通过 VR 技术降低理赔员培训成本，提高理赔准确性。

（四）提高基础建设水平

一是统筹开展自然灾害防治与住房损失补偿。当前灾害影响复杂、复合、链生、不确定，自然与人为因素交织，传统和新型风险并存，风险可以分类，但风险治理不能“部门化”，需要对于包括风险控制和风险转移等工具在内的灾害风险治理进行整体统筹考虑。灾害风险防治是在经济社会发展基础上进行的“帕累托”改进，与损失补偿并不是互相竞争的关系。进入“全景式公共政策的综合理性时代”，[22] 需

要在国家层面上统筹指导设计自然灾害防治与损失补偿体系，整合自然灾害防治九项重点工程与灾害损失补偿。2020年6月，自然灾害综合风险普查正式在全国开展，这项工作的初衷是为开展自然灾害防治、建设工程项目和设计区域发展规划提供基础信息，但同样可在其中整合自然灾害损失补偿风险信息需求。充分利用灾害风险调查评估结果，计算风险基础价格，明确融资成本和收益，开展充分的灾害风险告知，克服主体行为偏差，在不同的风险类别上使用不同比例的风险控制和风险转移工具，提高成本—收益比率和可持续性，从整体上动态地提高居民住房灾害损失补偿水平。

二是增强金融部门灾害韧性。金融机构本身需要在技术上进行大量投资，利用充分高质量数据信息构建灾害损失概率模型，通过精算设定适当的保险费率和赔付额度，并在联合平台上通过共保、再保险、债券等方式分散风险，确保面对巨灾不形成系统性金融风险。同时，加强灾备管理，使用业务连续性管理（BCM）工具，确保灾后能够“付得出”。[23] 针对灾害保险和信贷，金融监管部门通过设定资本充足率和流动性要求、压力测试、理赔监测等进行监管，确保机构是稳健的和韧性的，灾后具备充分及时的偿付能力，并确保偿付是公平有效的。

三是加强减灾文化建设。以灾害可视化为目标，开展灾害风险告知，紧跟媒体融合发展趋势，运用视频、VR/AR、直播、游戏等不同的传播渠道和形式，提供形象生动的产品服务，实现分众化、精细化推送，增强灾害风险意识，提高居民对灾害财务影响的认识以及灾害财务准备的需求，促进个人灾害损失补偿的资源投入。[24] 推动多元主体参与，加强统筹协同，在明确政府部门作为减灾文化培育出资人的角色定位并给予预算支持之外，充分发挥引导社会力量向风险管理投入更多资源，发挥保险企业灾害风险减量的职能。重视知识积累和传递，一方面，需要加强居民住房灾害损失补偿等相关制度的综合性历史性研究，留住“历史记忆”，增强多学科专门知识和科技知识，对各级工作人员加强知识培训；另一方面，需要加强对地方性本土化知识的传递，[25] 这也是综合减灾示范社区创建作为一项倡导性公共政策工具的重要意义，将从根本上提高系统韧性。

总之，国家治理体系和治理能力现代化正在加速推进，公共安全治理制度也进入了整体建设的关键时期。持续推进居民住房灾害损失补偿制度建设，是一项以人民安全为宗旨、保障受灾群众生命财产安全、维护国家安全和社会稳定的基础性工作，应当坚持系统观念，加大统筹力度，采取得力举措，深入推进转型。

[参考文献]

[1]史培军,王季薇,张钢锋,等.透视中国自然灾害区域分异规律与区划研究[J].地理研究,2017(8).

[2]陈升,孟庆国,胡鞍钢.汶川地震受灾群众主要需求及相关特征实证研究[J].学术界,2009(5).

[3]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:52-54.

[4]郑功成.灾害经济学[M].北京:商务印书馆,2010:271-290.

[5]钟开斌.突发公共事件中的应急财力保障与多元责任分担[J].改革,2008(7).

[6]冯俏彬.应急财政——基于自然灾害的资金保障体系研究[M].北京:经济科学出版社,2012.

[7]皮曙初.重构中国特色灾害损失补偿体系探讨[J].保险研究,2013(9).

[8]文永辉,杨洪,魏维.我国地震灾害损失补偿法律机制的构建——发展权视域下的思考[J].贵州大学学报(社会科学版),2017(6).

[9]卢晶亮,冯帅章,艾春荣.自然灾害及政府救助对农户收入与消费的影响:来自汶川大地震的经验[J].经济学

(季刊),2014(2).
[10]李明.我国特重大灾害灾后恢复重建财政事权与支出责任变迁[J].经济研究参考,2017(40).
[11]徐晓军.震后贫困村住房重建中的财富分配与流动——以四川省为例[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2009(4).
[12]许闲,张涵博,陈卓苗.财政波动风险与保险平滑机制:以地震灾害救助为例[J].财经研究,2016(5).
[13]贾康,孟艳.政策性金融何去何从:必要性、困难与出路[J].财政研究,2009(3).
[14]曹斯蔚.城乡居民住宅地震巨灾保险制度研究[D].广西大学,2018.
[15]Prescott K E C.Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans[J].Journal of Political Economy,1977(3).
[16]Kunreuther H ,Pauly M.Rules rather than discretion: Lessons from Hurricane Katrina[J].Journal of Risk & Uncertainty,2006(1/2).
[17]Bennett N , Lemoine G J .What VUCA really means for you[J].Harvard business review,2014(1/2).
[18]钟开斌.应急管理十二讲[M].北京:人民出版社,2020:30.
[19]郑功成.从灾害管理走向灾害治理[J].中国减灾,2017(13).
[20]王青兰,王喆,曲强.新型国家公共卫生信息系统建设:提高系统韧性的思考[J].改革,2020(4).
[21]王和.我国巨灾保险的定位、创新与路径[J].保险研究,2020(6).
[22]蓝志勇.全景式综合理性与公共政策制定[J].中国行政管理,2017(2).
[23]曲海慧.从业务连续性管理角度看银行系统灾备[J].中国减灾,2019(3).
[24]徐璨.城市居民防灾减灾宣传教育:双重失灵与长效供给[J].灾害学,2019(2).
[25]Shaw R.Thirty Years of Science, Technology, and Academia in Disaster Risk Reduction and Emerging Responsibilities[J].International Journal of Disaster Risk Science,2020.

责任编辑:陈 偲

Research on the Reform of Housing Disaster Loss Compensation System from the Perspective of Governance Modernization

Xu Can

[**Abstract**] The compensation system for residential disaster losses is an important institutional arrangement to meet the needs of the affected population, ensure and improve people's livelihoods. Since the 18th National Congress of the CPC, the compensation system for housing disaster losses in China has basically formed a "two-legged" system of government assistance and market insurance. However, there are still problems such as insufficient coordination and institutionalization of the system, excessive discretion, insufficient fairness and effectiveness of the system, and insufficient arrangement of the compensation system for catastrophic losses. The root cause lies in the contradiction between the modern demand for disaster management and the supply of practical disaster management systems. In the face of the requirements of governance modernization of the 14th Five Year Plan, we should approach our work with worst-case scenarios and systems thinking in mind. We also need to constantly improve the government compensation system for losses, reshape the market compensation system for losses, enhance the scientific and technological support ability, and improve the level of infrastructure construction, so as to promote the construction of the housing disaster loss compensation system adapted to Chinese path to modernization.

[**Key Words**] Governance Modernization; Residential Housing, Disasters; Compensation for Losses