

中国洪水保险制度发展与对策建议

崔世博¹, 赵建世^{1*}, 王燕云^{2,3}, 杜晓鹤^{2,3}, 张云霞⁴, 周旭东⁵, 刘臻晨⁶, 王潇潇⁷, 张安宇⁷, 张东⁷

(1. 清华大学水利水电工程系, 100084, 北京; 2. 中国水利水电科学研究院, 100038, 北京;
3. 水利部防洪抗旱减灾技术创新中心(水旱灾害防御中心), 100038, 北京; 4. 应急管理部国家减灾中心, 100124, 北京;
5. 宁波大学水利与海洋工程研究院, 315211, 宁波; 6. 河海大学水文水资源学院, 210024, 南京;
7. 中再巨灾风险管理股份有限公司, 100081, 北京)

摘要: 洪涝灾害是我国最突出的自然灾害之一, 随着气候变化和经济社会的快速发展, 近几十年来我国洪涝灾害造成的直接经济损失呈上升趋势。洪水保险具有风险转移、风险减量和风险治理三项核心功能, 是完善我国洪水风险管理体系的重要非工程措施之一。新中国成立以来, 我国洪水保险制度发展经历了行政主导、初步探索、间接发展、多元试点和加快推广五个阶段, 当前已初步构建包含政府投保、政府补贴与纯市场投保三种模式的洪水保险体系。然而, 在近年特大洪涝灾害中, 我国保险总赔付覆盖直接经济总损失的比例仅约10%, 呈现“产品类型丰富、保障程度不足”的特征。建议进一步完善洪水保险风险分散机制, 依托更大空间范围和资本市场分散洪水风险; 提高洪涝灾害损失评估水平, 健全基础数据库与共享机制, 科学量化气候变化与人类活动对洪灾损失的影响; 突出洪水保险风险治理功能, 加强洪水保险在促进洪水高风险区经济社会高质量发展和优化防洪调度中的作用。

关键词: 洪涝灾害; 洪水保险; 防洪非工程措施; 风险转移; 风险减量; 风险治理

Development and policy recommendations of China's flood insurance system

CUI Shibo¹, ZHAO Jianshi^{1*}, WANG Yanyun^{2,3}, DU Xiaohu^{2,3}, ZHANG Yunxia⁴, ZHOU Xudong⁵,
LIU Zhenchen⁶, WANG Xiaoxiao⁷, ZHANG Anyu⁷, ZHANG Dong⁷

(1. Department of Hydraulic Engineering, Tsinghua University, Beijing 100084, China; 2. China Institute of Water Resources and Hydropower Research, Beijing 100038, China; 3. Technology Innovation Center for Flood & Drought Disaster Prevention and Reduction (Flood and Drought Disaster Prevention Center), Ministry of Water Resources, Beijing 100038, China; 4. National Disaster Reduction Center, Ministry of Emergency Management of China, Beijing 100124, China; 5. Institute of Hydraulic and Ocean Engineering, Ningbo University, Ningbo 315211, China; 6. College of Hydrology and Water Resources, Hohai University, Nanjing 210024, China; 7. China Re Catastrophe Risk Management Company Ltd, Beijing 100081, China)

Abstract: Flood disasters are among the most prominent natural disasters in China. With climate change and rapid socio-economic development, direct economic losses caused by flood disasters in China have shown an upward trend in recent decades. As a crucial non-structural measure for improving the national flood risk management system, flood insurance serves three core functions: risk transfer, risk reduction, and risk governance. Since the founding of the People's Republic of China, the development of China's flood insurance system has progressed through five stages: government-led administration, initial exploration, indirect development, diversified piloting, and accelerated

收稿日期: 2026-04-08 修回日期: 2026-05-05

作者简介: 崔世博, 博士研究生, 主要从事洪水风险管理、水资源经济学等研究。

通信作者: 赵建世, 教授, 主要从事流域人-水耦合系统演化机理与规律、水资源风险对冲调度理论方法、变化环境下的流域综合治理等研究。E-mail: zhaojianshi@tsinghua.edu.cn

基金项目: 国家重点研发计划项目(2023YFF0804901); 国家自然科学基金项目(52539001)。

promotion. Currently, China has initially established a flood insurance system comprising government-purchased, government-subsidized, and purely market-driven modes. However, during recent severe flood events, total insurance payouts cover only about 10% of direct economic losses, presenting a characteristic of “abundant product types but insufficient protection adequacy”. Therefore, it is recommended that China further refine its flood insurance risk diversification mechanisms by leveraging broader spatial scopes and capital markets to spread flood risk; enhance the level of flood disaster loss assessment, establish fundamental databases and sharing mechanisms, and scientifically quantify the impacts of climate change and human activities on flood losses; it is also necessary to emphasize the risk governance function of flood insurance and strengthen its role in promoting the high-quality socio-economic development of high-risk flood areas and in optimizing flood operation.

Keywords: flood disaster; flood insurance; non-structural measure for flood prevention; risk transfer; risk reduction; risk governance

中图分类号: TV877 文献标识码: A 文章编号: 1000-1123(2026)11-0057-08

DOI: 10.3969/j.issn.1000-1123.2026.11.007

一、引言

我国通过完善防洪体系有效减少了洪涝灾害死亡人数与受灾人口,但受气候变化和经济社会快速发展等因素影响,洪涝灾害对我国造成的直接经济损失整体仍呈上升趋势,体现了洪水风险的不可消除性。根据《中国水旱灾害防御公报》和《中国统计年鉴》,1990—2024年我国洪涝灾害造成的年均直接经济损失为2238亿元(2024年不变价格),占自然灾害直接经济总损失的52.3%;洪涝灾害直接经济损失平均上升速率为13.3亿元/a,2000—2024年平均上升速率达44.2亿元/a(见图1)。因此,如何进一步提升我国洪水风险管理能力,提高应对重大洪涝灾害的韧性,值得深入探究。

我国财政资金有限且实行严格的预算管理,政府救灾资金主要用于保障灾后民众的基本生活,难以补偿所有损失。洪水保险具有“经济减震器”和“社会稳定器”作用,是洪水风险管理中的一项重要非工程措施。洪水保险制度在我国经历了几十年的发展。1997年,《中华人民共和国防洪法》规定,国家鼓励、扶持开展洪水保

险。2013年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,完善保险经济补偿机制,建立巨灾保险制度。2014年,《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》指出,鼓励各地根据风险特点,探索对台风、地震、滑坡、泥石流、洪水、森林火灾等灾害的有效保障模式。2025年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于全面推进江河保护治理的意见》提出,以洪水高风险区为重点逐步推行洪水保险制度。2026年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》提出,健全巨灾风

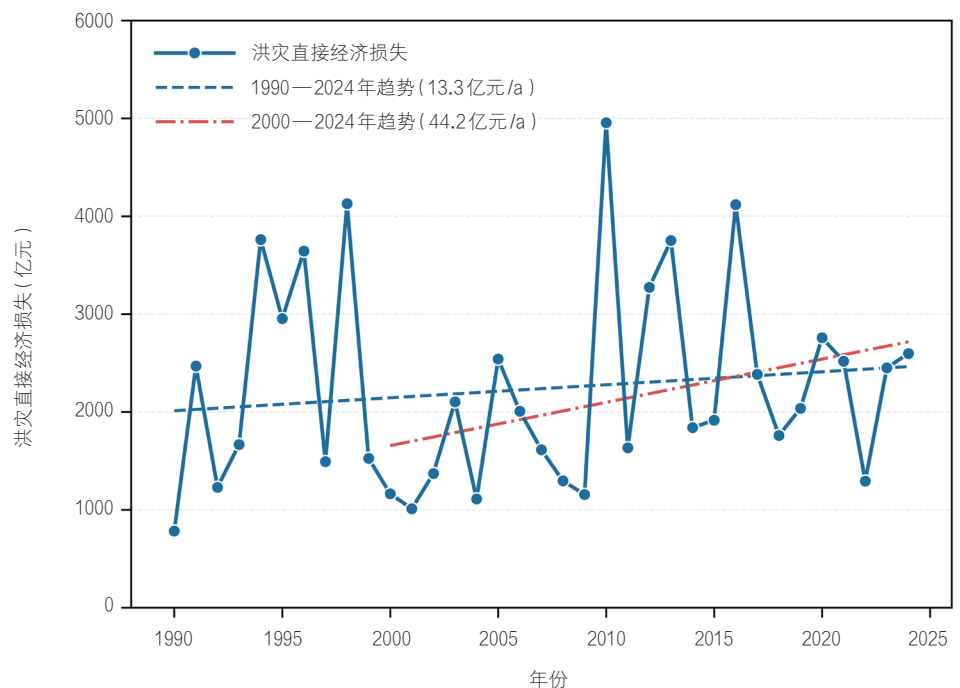


图1 1990—2024年我国洪涝灾害造成的直接经济损失(2024年不变价格)

险保障体系和风险分担机制。

然而,目前我国洪水保险市场发展仍不充分,保险赔付仅覆盖洪灾直接经济损失的10%左右,未能充分发挥洪水保险的风险管理功能。因此,研究如何完善我国洪水保险制度具有重要理论和现实意义。

二、洪水保险的主要功能

1. 风险转移功能

洪水保险的基本功能是风险转移。投保人在平时向保险公司支付保费,在洪灾发生后由保险公司为投保人提供确定性的经济赔偿,平滑洪灾给投保人带来的经济成本波动,提升投保人的期望效用,使洪水风险在不同投保人之间进行制度化分担。

2. 风险减量功能

洪水保险能够通过经济激励和传导机制,发挥风险减量功能。第一,保险公司具有丰富的资金、人力和服务网络等资源,具有在个人和企业等微观层面开展风险减量服务的优势。例如,保险公司可以通过在洪灾前积极帮助客户转移财产或加强防护措施等,实现投保人降低洪灾直接经济损失和保险公司减少赔付的“双赢”。第二,已有研究表明,由于生产中断和产业链传导等导致的洪灾间接经济损失可能会超出直接经济损失,企业财产保险、营业中断保险等在灾后可以为企业快速提供恢复资金,从而降低洪涝灾害导致的间接经济损失。

3. 风险治理功能

洪水保险能够与水利行业的洪水风险管理目标结合,发挥风险治理功能。第一,通过基于实际洪水风险水平设置差异化费率的机制,洪水保险可以激励投保主体主动提升防洪水平,引导洪水高脆弱性产业转移至洪水风险更低的区域,促进洪水高风险区经济社会高质量发展。第二,防洪调度涉及上下游、左右岸、干支流等不同利益主体,例如对于蓄滞洪区及其下游防洪保护区,洪水保险能够作为一种常态化利益补偿的手段,一定程度上缓解防洪调度“电车难题”式的权衡困境。第三,洪水资源具有供水、发电等经济效益,但在储存洪水资源时面临一定的洪水风险,洪水保险可以平衡不同经济目标的风险,促进洪水资源的利用。

三、洪水保险制度的发展历程

1. 1949—1979年:行政主导阶段

1949年10月中国人民保险公司成立,其在新中国成立初期提供的农业保险、家庭财产保险和企业财产

保险等产品中都涵盖了暴雨、洪水等灾害造成损失的赔偿责任,并在1954年长江洪水中发挥了一定的经济保障作用。但随着计划经济体制和人民公社化的推行,我国的保险业务在1958年后逐渐停办。

2. 1980—2003年:初步探索阶段

1979年4月,中国人民银行发布了《关于恢复国内保险业务和加强保险机构的通知》,中国人民保险公司从1980年开始恢复包括洪水责任在内的一般性财产保险等业务。此后我国一些地区探索了政府直接作为投保人或提供保费补贴的政策性洪水保险制度,例如安徽省淮河流域蓄洪区保险(1986—2001年)、浙江省海塘保险(1992—2002年)和江西省农房保险(1992—1998年)等。1998年长江发生特大洪水,导致一些地区的洪水保险业务出现了大量亏损,阻碍了洪水保险的进一步发展。

3. 2004—2012年:间接发展阶段

2004年中央一号文件要求加快建立政策性农业保险制度;2006年浙江省和福建省开始探索由政府财政提供保费补贴的政策性农村住房保险制度,后逐步推广到全国;2007年财政部发布《中央财政农业保险保费补贴试点管理办法》,推动了涵盖洪水风险的政策性农业保险快速发展;2010年中央一号文件鼓励各地对特色农业、农房等保险进行保费补贴。2006年我国发布了《机动车交通事故责任强制保险条例》,是我国首个由国家法律规定实行的强制保险制度,超过六成的车主在购买机动车交通事故责任强制保险的同时,还会购买部分涵盖洪水责任的机动车损失保险(简称车损险)。涵盖洪水赔偿责任的农业保险、农房保险和车损险的快速发展,间接促进了我国洪水保险市场的发展。

4. 2013—2023年:多元试点阶段

这个时期,我国很多地方政府都开展了以政府直接投保或提供保费补贴为特征的巨灾保险试点工作。例如,广东省推行了以降水量等气象指数为赔付触发依据的巨灾指数保险。

除了巨灾保险外,各地还探索了多种与水利工程和防洪调度有关的保险产品。在堤防保险方面,2017年福建省率先开展了江海堤防保险工作。在水库保险方面,2023年山东省开展了小型水库保险制度的探索工作。在农村水利工程保险方面,河南省在2016年组建了农田水利设施保险项目共保体,浙江省温州市在2022年发布了农村饮水设施灾害及管养综合保险方

案。在防洪调度保险方面,2019年浙江省开展了水库防洪超蓄救助保险的探索工作,2022年安徽省开展了行蓄洪区农业补充保险的试点工作。

5.2024年至今:加快推广阶段

在巨灾保险方面,2024年2月,国家金融监督管理总局、财政部印发了《关于扩大城乡居民住宅巨灾保险保障范围、进一步完善巨灾保险制度的通知》,明确保险责任由现有的破坏性地震,扩展增加台风及其引起的风暴潮等次生灾害,洪水,暴雨,泥石流、滑坡等地质灾害,将中国城乡居民住宅地震巨灾保险共同体更名为中国城乡居民住宅巨灾保险共同体,我国巨灾保险制度进入了加快推广的2.0阶段。例如,四川省将原有巨灾保险灾种由地震扩展至洪水、暴雨等灾害;湖北省将巨灾保险方案由试点推广至全省;河北省政府购买了全国首单全灾种、广覆盖、长周期的综合巨灾保险,年保费为2亿元,省、市、县按照1:1:1的比例分担保费。

在洪水保险方面,2025年6月国务院发布的《蓄滞洪区运用补偿办法》提出,国家鼓励、支持在蓄滞洪区推行洪水保险制度,鼓励保险机构根据蓄滞洪区运用后损失情况,开展洪水保险快速理赔和灾害应急预付赔款服务。2025年,浙江省相关部门联合印发《关于开展农村水利全生态服务综合保险试点工作的通知》,将农村饮水设施、水利堤防及附属设施的保险进

行了高度整合。2025年12月,山东省在东平湖蓄滞洪区推行了全国首单专门面向政府主动运用蓄滞洪区导致损失的洪水救助责任保险产品。

目前我国与洪水风险相关的保险产品,按照投保主体可分为政府投保、政府补贴和纯市场投保三种模式,涵盖家庭财产、企业财产、机动车辆、农业、水利工程等多类标的,基本情况如表1所示。

四、洪水保险体系存在的主要问题

目前,我国涵盖洪灾损失赔偿责任的保险产品类型非常丰富。然而,保险赔偿在洪涝灾害损失中覆盖比例仍然较低。例如,2021年7月中下旬河南特大暴雨灾害直接经济损失为1200.6亿元,保险业赔付约123.3亿元,仅覆盖直接经济损失的10.3%;从全球范围来看,瑞士再保险公司2025年报告显示保险赔偿了全球约49%的自然灾害损失,赔付主要集中在发达国家。我国洪水保险市场呈现“产品类型丰富、保障程度不足”的特征,反映我国洪水保险体系仍存在一些亟待解决的深层次问题。

1.洪水保险风险分散程度不够充分

第一,洪水风险具有空间聚集特征,在小区域推行洪水保险容易被极端事件冲击,影响洪水保险的可持续性,因此建立完善的洪水保险风险分散机制是国外较成熟洪水保险市场普遍采取的做法。然而,虽然我

表1 中国洪水保险相关产品情况

类型	推行情况或典型产品	投保模式
巨灾保险	已有20多个省份开展巨灾保险试点工作,2024年我国各省份已为6439万户次居民提供了22.36万亿元巨灾风险保障	政府投保、政府补贴
水利工程保险	福建省江海堤防保险;山东省小型水库保险;浙江省农村水利全生态服务综合保险;河南省农田水利设施保险	政府投保
防洪调度保险	浙江省水库防洪超蓄救助保险;山东省东平湖蓄滞洪区洪水救助责任保险	政府投保
	安徽省行蓄洪区农业补充保险	政府补贴
农业保险	市场规模全球第一;2024年保费收入约1483.7亿元,为1.48亿户次农户提供5.22万亿元风险保障	政府补贴、纯市场投保
农房保险	目前我国所有省份都开展了农房保险工作	政府补贴
机动车辆保险	市场规模全球第二;2024年保费收入约9136.7亿元	纯市场投保
企业财产保险	市场规模较小;2024年保费收入约627.6亿元	纯市场投保
家庭财产保险	市场规模较小;2024年保费收入约285.6亿元	纯市场投保
工程保险	市场规模较小;2024年保费收入约142.1亿元	纯市场投保

注:保费数据来自《中国统计年鉴》和《中国保险业发展报告》。

国已有20多个省份开展了以政府投保为主的巨灾保险试点工作,但目前各试点的风险主要集中在省份或地市内。例如,湖北省和湖南省的巨灾保险实施方案都规定,每年计提的巨灾保险准备金由各自省政府专项管理或监督。因此,涵盖大量洪水赔付责任的巨灾保险尚未充分在全国范围分散风险。

第二,水利工程是防御洪水的**关键基础设施**,其自身也会遭受严重损失。根据《中国水利年鉴》,1998—2024年我国因洪涝灾害导致的水利工程设施直接经济损失为1.07万亿元(2024年不变价格),占同期全国洪灾总损失的17.7%,且近年来的水利工程设施直接经济损失和其占全国洪灾总损失的比例都呈显著增加趋势($p<0.01$),如图2所示。目前我国一些省份正在探索推行的水利工程保险主要在试点地区局部运行,尚未大范围推广并进行风险分散。

第三,自然灾害风险与资本市场的周期性不完全正相关,二者之间可形成一定的风险对冲效应。我国保险公司已经陆续发布了多只与地震和台风相关的巨灾债券,但尚未发布以洪涝为主体的巨灾债券;上海期货交易所已经发布了长三角气温指数,并在开发相关期货金融衍生品,但我国尚无以降水和洪水为指数的金融衍生品。因此,我国洪水保险风险尚未在资本市场中充分分散。

2. 洪涝灾害损失评估水平不够精准

第一,准确的洪涝灾害损失评估模型需要历史洪灾损失、气象、水文、防洪排涝工程与调度方案、地形、资产分布及脆弱性等多类数据的支撑。目前这些数据分散在应急、气象、水利、住建、交通、自然资源等政府部门和保险公司中,不同单位间尚未形成有效数据共享机制,导致缺乏构建洪涝灾害损失评估模型所需的系统数据库。

第二,我国已形成世界上规模最大的水利基础设施体系,并在国家水网建设的大背景下不断提高洪涝灾害防御标准;与此同时,我国也在不

断提升气象和水文预报能力,优化防洪调度方案。如何更科学精细地量化各项防洪措施对洪灾损失的影响,是当前我国乃至全球洪涝灾害损失评估模型发展亟需解决的关键问题。

第三,气候内部变率(如厄尔尼诺、太阳黑子活动、太平洋年代际振荡等)和人为外部强迫(如温室气体和气溶胶排放等),正在共同改变着我国不同区域洪涝灾害风险的频率、强度和空间相关性。如何科学量化气候内部变率和人为外部强迫对不同区域洪涝灾害损失和洪水保险的影响,仍需进一步研究。

3. 洪水保险风险治理功能不够突出

第一,目前我国洪水保险相关产品通常是按照行政区域、标的类型等设置区域统一费率,而尚未根据各资产面临的洪水风险水平实行差异化费率,这使得洪水保险在引导洪水高风险区产业优化布局的杠杆作用未能凸显。

第二,尽管部分地区已探索推出蓄滞洪区保险及水库超蓄保险等创新产品,利用保险机制有效促进了防洪调度的顺利实施,但这些防洪调度保险多局限于行政单元。例如,山东省梁山县东平湖蓄滞洪区保险由梁山县水务局投保,其下游防洪保护区未提供保费补偿。因此,以流域为单元的上下游、左右岸、干支流风险共担的防洪调度保险制度仍需进一步完善。

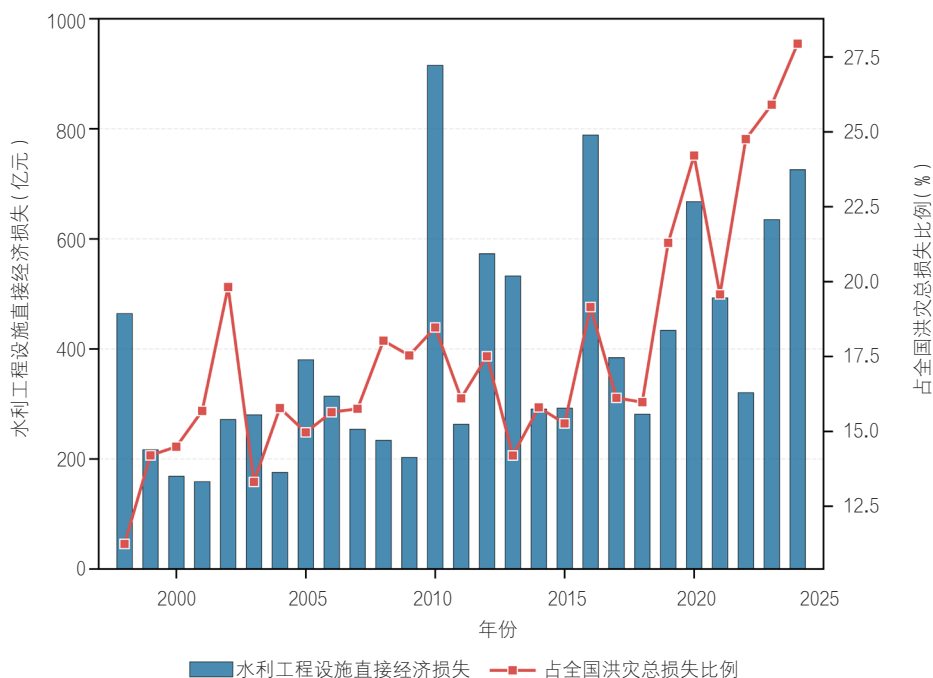


图2 1998—2024年我国水利工程设施直接经济损失情况

第三,随着洪水资源化利用在我国洪水风险管理中的战略地位日益提升,统筹水灾害防治与水资源利用已成为重要课题。然而,如何利用洪水保险机制更好地平衡不同区域和时段的防洪、发电与供水等多重目标,在我国目前的洪水保险实践中基本空白,服务洪水资源化利用的洪水保险产品仍有待开发。

五、完善洪水保险体系的对策建议

1.完善洪水保险风险分散机制

第一,建议我国在更大空间范围分散洪水风险。团队研究发现,过去40年我国大部分省份之间和大部分流域之间的洪涝灾害损失呈现不显著的正相关性或负相关性,空间互补性较好。图3显示了1984—2023年我国相关流域洪灾直接经济损失的皮尔逊相关系数。团队进一步评估发现,相比各省份目前单独推行洪水保险的模式,建立全国洪水保险制度理论上能够减少13.7%的保费和60.8%的风险准备金,降低洪水保险体系的运行风险与成本。

因此,建议我国在各地区单独推行洪水保险的基础上,进一步结合不同地区间的洪水风险互补性,建立全国洪水保险基金,将洪水风险在全国范围内分散,提高洪水保险的可持续性。同时,建议成立由国家金融监督管理总局、水利部、应急管理部等单位组

成的中国洪水保险制度起草小组,在保险法、防洪法等上位法的基础上,制定中国洪水保险条例,具体规定全国洪水保险基金的收支方式、各级政府和个人的保费支出比例、不同洪水风险等级区域洪水保险的强制程度等内容。

第二,目前我国部分具有自然垄断属性的行业成立了专业化保险公司,在全国范围内分散核心资产面临的风险,例如国家电网成立的英大泰和财产保险公司主要提供电力相关的保险服务,国铁集团成立的中国铁路保险公司主要提供铁路领域的保险服务,中石油专属财产保险公司主要为中石油集团及其关联企业提供保险服务。建议充分借鉴电力、交通、油气等行业的财产保险经验及部分省份水利工程保险的试点成效,由水利部牵头探索建立全国水利工程保险制度。建议可首先为容易受到洪水冲击的堤防、小型水库、农村供水设施等水利工程投保,由中央政府和地方政府按照一定比例分摊保费,平滑水毁工程修复的财政支出波动性。随着国家水网持续建设和水利行业进一步市场化改革,建议在未来成立专业化的中国水利工程财产保险公司,通过保险机制提升水利基础设施灾后恢复能力和运行韧性,服务国家水安全战略。

第三,建议加强水利部门和金融部门的合作,参考我国已经发行的地震、台风巨灾债券和长三角气温指数,推动以洪涝灾害为主体的巨灾债券、以降水和洪水为指数的期货金融衍生品的研究、开发与落地,进一步利用资本市场分散洪水风险,提升我国抵御极端洪涝灾害的经济韧性。

2.提高洪涝灾害损失评估水平

第一,建议政府部门和保险公司从洪涝灾害损失评估模型需求出发,制定洪涝灾害损失评估模型数据需求清单与统计标准,共同构建洪涝灾害损失评估基础数据库。同时,建立各单位间的信息共享机制,进一步挖掘已有数据的应用价值,例如可将已经制定的多轮全国洪水风险图、第一次全国自然灾害综合风险普查成果等用于洪涝灾害损失评估模型的构建、验证与完善。

第二,建议在系统收集防洪工程调度方案与历史调度数据的基础上,研究我国不同流域、不同类型防洪工程的调度规律,在洪涝灾害损失评估模型中科学设置水库、堤防、蓄滞洪区、泵站、排水管网等模块,提高洪涝灾害损失评估模型的精准性。例如,有的研究提出,在全球平均气温升高3℃、经济同步发展和保持

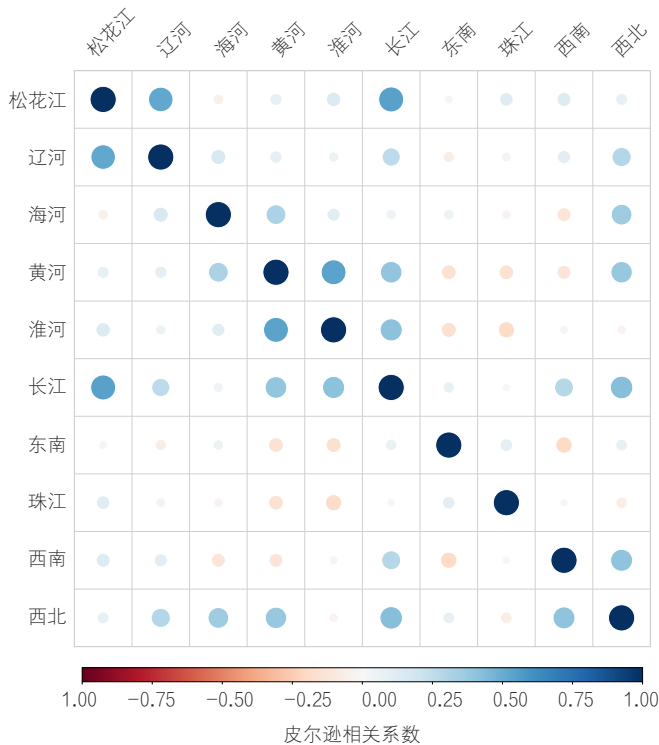


图3 各流域洪涝灾害直接经济损失的皮尔逊相关系数

当前防洪能力的情景下,我国洪涝灾害年均损失预计将达到上万亿元,但是相关研究没有考虑我国防洪能力继续提升的情景,可能导致对洪涝灾害损失的高估。建议利用耦合防洪模块的高时空分辨率洪涝灾害损失评估模型,结合我国最新制定的各流域防洪规划,对洪涝灾害损失做出更合理的预估。

第三,建议水利、住建等部门和保险机构加强合作,编制高空间分辨率洪水风险图,包含不同洪涝灾害重现期下的静态淹没范围、受灾人口、农作物受灾面积和经济损失等指标,并开发洪水风险图的动态预报产品。考虑到全国尺度的计算成本问题,建议全国洪水风险图的空间分辨率应至少达到国际保险行业领先水平(10米级),精确到居民小区、产业园、医院、学校、养老院等;未来可进一步提高空间分辨率至米级或亚米级,精确到具体的城乡居民建筑、企业厂房、基础设施等。同时应将我国洪涝灾害损失评估结果向社会公布,增强社会整体的洪水风险认知与防灾减灾意识。

第四,建议我国在洪水指数保险和巨灾债券等产品设计中,利用高分辨率洪涝灾害损失评估模型的结果,将触发指数从以降水为主扩展至包含洪水流量与水位等水文数据,以更加符合洪水的流域属性,降低产品指数触发与实际损失发生之间的基差风险。

第五,建议加强保险公司与气候、水利等领域高校及科研院所的合作,在洪涝灾害损失评估模型的气候压力测试中,综合考虑气候系统内部变率和人为外部强迫对我国不同区域中短期与长期极端降水和洪涝灾害风险变化的影响,为以年际为时间尺度的洪水保险合同制定与更长期的洪水风险管理提供前瞻性指导。

3. 突出洪水保险风险治理功能

第一,建议根据各地区实际洪水风险水平和资产类型对洪水保险进行差异化定价,减少洪水低风险区对洪水高风险区的隐性保费补贴,发挥洪水保险在优化国土空间布局中的杠杆作用。在洪水高风险区推行城乡居民住宅补充型洪水保险制度,由政府提供适当补贴,鼓励民众购买涵盖巨灾保险以外更高保额的洪水保险产品,降低洪灾对民众的经济冲击;在洪水高风险区推行企业财产洪水保险制度,尤其是针对洪水脆弱性较高的产业要探索引入半强制投保机制,政府可对小微企业或特定行业提供适当保费补贴,保险公司也应根据企业采取防洪措施的效果适当降低保费,推动洪水高风险区建立与洪水风险相适应的韧性经济系统。

第二,建议充分总结历史和现有防洪调度保险的经验,综合考虑流域上下游、左右岸、干支流的洪水风险利益关系,开发以流域为投保单元的水库超蓄和蓄滞洪区保险产品。在精细化水库超蓄和蓄滞洪区运用对防洪保护区减灾效益的基础上,由防洪受益区为水库超蓄区或蓄滞洪区内民众购买洪水保险或提供常态化补偿。

第三,建议进一步研究洪水保险服务洪水资源化利用的机制,推动水电公司、原水公司和保险公司等企业联合开发洪水资源利用创新型保险产品。例如,可以将淹没损失较少的区域作为洪水资源化利用的风险缓冲区,由水电公司、原水公司为风险缓冲区内民众购买洪水保险并提供常态化补偿,并由政府和企业需要运用风险缓冲区前及时转移人员,平衡防洪、发电、供水等经济风险,发挥保险在洪水资源化利用方面的作用。

六、结语

洪水保险是洪水风险管理体系中的一项重要非工程措施,具有风险转移、风险减量和风险治理三项核心功能。新中国成立以来,我国洪水保险制度经历了行政主导、初步探索、间接发展、多元试点和加快推广五个阶段,已经初步构建包括政府投保、政府补贴和纯市场投保三种模式的保险产品体系,涵盖家庭财产、企业财产、机动车辆、农业、水利工程等多种标的。然而,我国洪水保险市场呈现“产品类型丰富、保障程度不足”的特征。建议我国进一步完善洪水保险风险分散机制,依托更大空间范围和资本市场分散洪水风险;提高洪涝灾害损失评估水平,健全基础数据库与共享机制,科学量化气候变化与人类活动对洪灾损失的影响;突出洪水保险风险治理功能,发挥洪水保险在促进洪水高风险区经济社会高质量发展和优化防洪调度中的作用。

参考文献:

- [1] 曹斯蔚. 中国洪水保险制度建设研究[J]. 保险理论与实践, 2022(5): 86-98.
- [2] 杜越, 潘炎希, 马腾飞, 等. 巨灾模型发展与巨灾风险保障体系建设[J]. 保险理论与实践, 2023(12): 18-31.
- [3] 付湘, 刘宁, 纪昌明. 我国蓄滞洪区洪水保险模式研究[J]. 人民长江, 2005(8): 72-74.
- [4] 付湘, 王放, 王丽萍, 等. 洪水保险研究现状与发展趋势分析[J]. 武汉大学学报(工学版), 2003(1): 24-28.

- [5] 甘小艳, 敖跃飞, 黄浩智, 等. 江西省堤防保险机制的探索与思考[J]. 江西水利科技, 2023, 49(1):71-74.
- [6] 高强, 朱晓二. 关于开展安徽省淮河流域蓄滞洪区运用农业保险的思考和议[J]. 治淮, 2021(1):62-63.
- [7] 郭朔彤, 张旭. 新时期建立我国洪水保险制度的探索与思考[J]. 海河水利, 2024(S2):43-46.
- [8] 韩丽, 邓捷铭. 海河“23·7”流域性特大洪水下水利工程保险制度建设的思考——以北京市为例[J]. 中国水利, 2024(1):23-27.
- [9] 何小伟, 童金林, 刘怡鑫, 等. 中国洪涝灾害保险: 现状、困境与优化[J]. 中国应急管理科学, 2023(11):15-30.
- [10] 孙祁祥, 锁凌燕. 论我国洪水保险的模式选择与机制设计[J]. 保险研究, 2004(3):33-36+44.
- [11] 孙婧, 杨研, 关思思, 等. 典型国家洪水保险制度实施情况与经验启示[J]. 水利发展研究, 2024, 24(8):14-20.
- [12] 孙艳. 洪水保险制度的国际模式、运行绩效及其启示[J]. 世界农业, 2017(12):112-117.
- [13] 度国柱. 我国农业保险发展的政策脉络——基于20年来中央“一号文件”中有关指导意见的学习[J]. 保险理论与实践, 2023(3):1-13.
- [14] 王浩, 刘家宏, 梅超, 等. 国家水网视角下的洪水资源化利用探讨[J]. 中国水利, 2026(5):13-17.
- [15] 王本德, 于义彬. 洪水保险的理论分析与研究[J]. 水科学进展, 2004(1):117-122.
- [16] 王燕云, 周俊华, 吕娟. 洪水巨灾保险现状分析及对策建议[J]. 中国水利, 2025(12):52-56.
- [17] 王文刚. 巨灾保险创新的河北经验[J]. 中国金融, 2024(21):36-37.
- [18] 张道明, 胡巍, 郭清, 等. 农业保险风险减量服务机制研究[J]. 开发性金融研究, 2024(3):15-24.
- [19] 张琳, 邵月琴. 我国洪水保险设立模式探讨[J]. 保险研究, 2010(8):68-73.
- [20] 张琪, 江会昌. 安华水库超蓄淹没洪水保险补偿机制研究初探[J]. 地方水利技术的应用与实践, 2024(1):9-12.
- [21] 张士辰, 侯文昂, 黄健峰. 我国水库保险制度初探[J]. 中国水利, 2024(19):43-51.
- [22] 周维伟, 李春龙, 陈飞, 等. 洪水保险的国际比较与借鉴[J]. 中国水利, 2019(4):20-24.
- [23] 卓志. 改革开放40年巨灾保险发展与制度创新[J]. 保险研究, 2018(12):78-83.
- [24] 邹龙. 我国洪灾保险的现状与发展建议[J]. 上海保险, 2025(8):33-37.
- [25] DING M, LIN P R, GAO S, et al. Reversal of the levee effect towards sustainable floodplain management[J]. Nature Sustainability, 2023, 6(12):1578-1586.
- [26] DOTTORI F, SZEWCZYK W, CISCAR J C, et al. Increased human and economic losses from river flooding with anthropogenic warming[J]. Nature Climate Change, 2018, 8(9):781-786.
- [27] JIANG T, SU B D, HUANG J L, et al. Each 0.5 °C of Warming Increases Annual Flood Losses in China by More than US\$60 Billion[J]. Bulletin of the American Meteorological Society, 2020, 101(8):1464-1474.
- [28] SURMINSKI S, THIEKEN A H. Promoting flood risk reduction: The role of insurance in Germany and England[J]. Earth's Future, 2017, 5(10):979-1001.
- [29] TESSELAAR M, BOTZEN WJW, TIGGELOVEN T, et al. Flood insurance is a driver of population growth in European floodplains[J]. Nature communications, 2023, 14(1):7483-7488.

责任编辑 杨文杰