

应对恐怖主义的保险机制研究

周学峰*

摘要: 政府需要制定应对大规模恐怖袭击的损失补偿机制。由于商业保险市场无力承担大规模恐怖袭击风险,因此需要政府的介入。政府可通过公共财政对商业保险公司承保恐怖袭击风险进行支持,并建立起商业保险公司、恐怖风险再保险公司和公共财政多层次的共同分担赔付责任的保险体制。

关键词: 恐怖主义 保险 恐怖风险保险

恐怖主义,目前已成为世界上许多国家共同面临的威胁。美国在2001年的“9·11”事件发生后经历了长达10多年的反恐斗争,时至今日,恐怖主义的阴影仍然挥之不去。⁽¹⁾ 中国亦面临着恐怖主义的威胁,近年来已发生多起恐怖暴力犯罪事件。⁽²⁾ 恐怖袭击通常会造成严重的人身伤亡或财产损失,如果说对于恐怖袭击的发生防不胜防,那么如何有效地对受害人进行救济,便是我们必须解决的问题。本文所关注的是:对于恐怖袭击所造成的损害,可否可以通过保险的机制来进行补偿。

一、中国保险业对待恐怖袭击风险的现状与问题

从保险合同条款来看,就人寿保险和年金保险而言,中国的许多保险公司都未将恐怖袭击所造成的人身损害或死亡列入责任免除的范围,这意味着,被保险人因遭受恐怖袭击而死亡的风险,属于保险公司的承保范围。⁽³⁾ 就人身意外伤害保险而言,各保险公司的保险条款存在差异。例如,中国人寿保险股份有限公司的个人人身意外伤害保险条款并未将恐怖袭击风险从承保范围内排除,但是其发售的“建筑施工人员团体意外伤害保险”的保险条款却明确地将恐怖袭击风险排除在承保范围之外;中国平安保险公司发售的个人意外伤害保险和团体意外伤害保险的保险条款均将恐怖袭击所造成的伤亡列入责任免除的范围。就财产保险合同而言,包括家庭财产保险和企业财产保险,许多保险公司都将“恐怖袭击”或“恐怖活动”所造成的损失列入责任免除的范围,只有极少数的保险公司明确

* 北京航空航天大学法学院副教授,法学博士。本文系教育部人文社科研究青年基金项目“灾难性损害补偿制度研究”(项目编号:10YJC820180)的阶段性研究成果。

(1) 例如,2013年4月,美国波士顿又发生了一起涉嫌恐怖活动的爆炸事件。参见潘寅茹“波士顿爆炸案震惊全美,美国反恐战略或受影响”,载《第一财经日报》2013年4月17日。

(2) 例如,2013年在中国新疆巴楚县发生的恐怖暴力犯罪事件。参见何军、于涛“警方披露巴楚暴力恐怖案详情”,载《新华每日电讯》2013年4月30日。又如,2014年3月1日发生在昆明火车站的恐怖暴力犯罪事件。

(3) 参见中国人寿保险股份有限公司的“国寿祥福定期寿险”合同条款、生命人寿保险股份有限公司的“生命富贵花年金保险”(2011年9月版、“生命红上红A款两全保险”的合同条款。

宣称其愿意提供恐怖袭击财产保险。⁽⁴⁾

基于上述观察,我们需要思考以下问题:保险公司为何要将恐怖袭击的风险排除在其承保范围之外;恐怖袭击的风险与其他风险相比有无特殊之处,其本身是否具有可保性。由于恐怖袭击的风险并不是中国保险业所单独面临的风险,而是世界上许多国家所共同面临的问题,并且有一些国家已经建立起专门针对恐怖袭击风险的保险机制。因此,本文将对此进行相关比较法研究,以期对理解和解决我国保险业所面临的问题有所裨益。⁽⁵⁾

二、主要西方国家的恐怖风险保险制度

(一) 美国

在2001年“9·11”恐怖袭击事件发生之前,美国也曾遭受过恐怖袭击,如1993年世界贸易中心爆炸案、1995年俄克拉荷马城爆炸案,以及1996年亚特兰大奥林匹克公园爆炸案,由于这些恐怖活动所造成的损失非常有限,美国保险业对于恐怖袭击风险基本上是不予重视或特别考虑的,虽然财产保单通常会将战争所造成的损失排除在承保范围之外,但大多数公司的保单都未明确提及恐怖袭击风险。从保险合同解释的角度来看,这意味着被保险人遭受恐怖袭击所造成的损失应属于保险范围之内。

2001年的“9·11”事件彻底改变了美国保险业对恐怖袭击风险的看法。在“9·11”事件中,纽约世界贸易中心的两幢摩天大楼遭到被恐怖分子劫持的民航客机的撞击而倒塌,从而造成巨额损失,这在此前几乎是无法想象的。⁽⁶⁾ 据保险业估计,“9·11”事件造成的财产损失在300亿到600亿美元之间,超过美国历史上经历的任何一次灾难性事件。1992年安德鲁飓风被认为是史上最严重的自然

(4) 例如,中国平安保险公司和中国人寿财产保险公司的“家庭财产保险”合同条款,中国人寿财产保险公司的“企业财产一切险”、“营业中断险”合同条款,中国人保财险公司的“企业财产一切险”、“建筑安装工程一切险”合同条款,均将“恐怖袭击”或“恐怖活动”造成的损失列为责任免除事项。值得注意的是,中国人保财险公司的“国内公众责任险”合同条款并未将恐怖袭击风险明确排除,但其提供的“涉外公众责任险”却予以明确排除。在中国营业的保险公司中,公开宣称其能够为恐怖袭击风险提供财产保险的非常少见。一家外资保险公司,即美亚财产保险有限公司,在其网站显著位置发布了有关承保“恐怖袭击财产保险”的信息(网址: http://www.aiginsurance.com.cn/terrorism_2092_378680.html,访问时间:2013年5月3日)。另外,据报道,人保财险中山市分公司作为主承保商承保上海金茂大厦,恐怖袭击责任险作为附加险被纳入保险范围中。参见丁保权、关楚虹“中国第一高楼上海金茂大厦投保‘恐怖主义险’”,载《南方都市报》2004年5月12日。

(5) 需要指出的是,在2001年美国“9·11”事件发生之前,中国的保险合同条款中罕有明确将恐怖袭击或恐怖活动的风险排除在外的。例如,中国人民银行在1996年发布的“《财产保险基本险》和《财产保险综合险》条款、费率及条款解释”中没有一字提及恐怖袭击或恐怖活动风险。实际上,正是发生在国外的恐怖袭击事件引起了中国保险业的警觉,促使其将恐怖袭击的风险排除在承保范围之外。

(6) 在投保时,纽约世界贸易中心的产权人曾对世界贸易中心可能遭受的损失作过估计:“1993年恐怖分子以炸弹攻击世界贸易中心,造成可预测的最大财产损失。1号塔关闭6周,2号塔关闭4周……虽然爆炸如此强烈,对建筑结构造成的破坏却微不足道。损害只限于地下停车场水泥地面需换新,水泥震裂爆露出加固用钢筋需要修理,和非承重墙壁需要重修。”预测报告的确考虑过飞机撞楼的可能,“这种设想有其可能,但是极难发生”。“双塔的结构设计师公开宣称,如发生飞机冲撞双塔,飞机燃油会一直洒到小区地面,造成建筑物表面燃烧损坏,需要纽约市消防局来灭火。建筑物表面换新费用估计是整个建筑物损失费用的35%,即大约4亿2千万美元,这样的损坏导致一年租金损失约1亿5千万美元,两项合计不到6亿美元”。事实证明,上述估计是过于乐观的,“9·11”事件实际造成的损失远远超过最初的估计。参见周启博“‘9·11’保险理赔案陪审见闻”,网址: http://www.iic.org.cn/D_infoZL/infoZL_read.php?id=3581&page=1,访问时间:2013年5月7日。

灾害,所造成的损失也不过200亿美元。⁽⁷⁾“9·11”事件发生后,虽然保险公司按保险合同约定进行了赔付,但是随后便纷纷宣布退出恐怖风险保险市场。⁽⁸⁾此次撤离首先从再保险公司开始,许多再保险公司在2002年签订再保险合同时,明确将恐怖风险排除在再保险的承保范围之外。在失去再保险保障的情况下,许多原保险公司亦随之修改保险合同条款,将恐怖袭击造成重大损失的风险排除在保险范围之外。⁽⁹⁾由于再保险业务具有国际性,相当大份额的业务是由国外再保险公司承保的,并且再保险合同一向遵循契约自由的原则,所受监管非常宽松,因此尽管美国民众和各州的保险监管机构对此不满,但也无能为力。尽管原保险合同的条款与费率受美国各州保险监管机构的监管,但是绝大多数州的保险监管机构都对保险公司排除恐怖风险的做法予以了批准。⁽¹⁰⁾这是因为,再保险的存在对于原保险业务意义重大。例如,在“9·11”事件的保险赔付中,大约2/3的赔付实际上是由再保险公司承担的,因此,一旦保险公司无法就其承保的恐怖风险进行再保险,那么,其面临的风险就会过大,从而有可能危及其偿付能力,而确保保险公司的偿付能力一向是保险监管的核心目标之一,因为这事关其他广大的被保险人的利益。对于那些少数的依然承保恐怖风险的保险公司而言,也都大幅调高了保险费,其数额之高足以令大多数被保险人都难以承受,特别是一些大城市的地标性建筑的保费激增,例如,有的大厦的保费在“9·11”之后增长了十倍。⁽¹¹⁾

保险在美国经济生活中占据着举足轻重的地位,人们一旦无法获取保险,不仅会影响到商业社会的正常运行,而且会影响到普通人的就业与经济的恢复。正如时任总统布什在向美国国会解释时所称:进行工程建设可以解决许多人的就业问题和促进经济发展,但其通常需要融资,如果无法获取涵盖恐怖风险的保险,就没有哪家银行或投资机构愿意向其提供资金,这将阻碍经济的恢复与发展,更无力承受第二次恐怖袭击。⁽¹²⁾在市场无法自发地提供针对恐怖风险的保险,而民众又迫切需要的情况下,为了应对“9·11”事件给美国社会所造成的恐慌,保障美国经济的持续发展,美国国会于2002年11月颁布了《2002年恐怖主义风险保险法案》,从而建立起联邦政府扶持下的恐怖主义风险保险(以下简称“恐怖风险保险”)制度。立法者原本并未想将该制度确立为永久性制度,因此,在2002年法案中规定其有效期截止为2005年12月31日,到期后该项保险计划自动终止。但是,在2005年国会又通过法令将其有效期延长了两年,2007年时又颁布了《2007年恐怖主义风险保险计划再授权法案》,从而将恐怖风险保险计划延展至2014年12月31日。2015年1月,新一届美国国会成立之后便

(7) Andrew S. Neuwelt, *The Impact of September 11 on Terrorism Insurance: Comparing Senate Bill 2600, House of Representatives Bill 3210, and the United Kingdom's Pool Re.*, 9 ILSA J. Int'l & Comp. L. 473, 474 (2003).

(8) 在“9·11”事件发生之后,尽管当时的美国总统布什宣称“这是针对我们国家的一次有预谋的和致命的攻击,它不仅仅是恐怖行为,而是战争行为。”并且美国随后发动了针对基地组织的战争,但是,从保险合同解释的角度来看,恐怖行为并不属于保险合同所定义的“战争”的范围,因此,保险公司不得基于保险单中所规定的“战争”免责条款来拒绝对恐怖袭击所造成的损失进行赔付。另外,“9·11”事件之后,保险公司面临着巨大的政治压力和社会压力,亦使其未敢提出恐怖袭击属于保险单中所规定的“战争”免责的范围,以免触发众怒。See Neuwelt, *supra* note 7, at 478.

(9) 美国大多数保险公司的财产保单都参照了“保险服务局”(insurance service office,即ISO)起草的标准保单条款。在“9·11”事件发生后,ISO专门制定了有关排除恐怖主义风险的标准条款,对于恐怖袭击所造成的在72小时内超过2500万美元的损失,被明确排除在保险赔付范围之外。See Irene S. Kaptzis, *Looking beyond the Sunset: International Perspectives on the Terrorism Risk Insurance Act of 2002 and the Issue of Its Renewal*, 29 Brooklyn J. Int'l L. 827 (2004).

(10) 仅有纽约州、加利福尼亚州、佐治亚州、佛罗里达州等少数州对保单的修改未予批准。See Irene S. Kaptzis, *Looking Beyond the Sunset: International Perspectives on the Terrorism Risk Insurance Act of 2002 and the Issue of its Renewal*, 29 Brooklyn J. Int'l L. 827 (2004).

(11) Neuwelt, *supra* note 7, at 492.

(12) Bill Sammon, *Bush Says Senate Should Federalize Terror Insurance*, Wash. Times, Apr. 9, 2002, at I.

迅速通过了《2015年恐怖主义风险保险计划再授权法案》,将恐怖风险保险计划再次延展至2020年12月31日,并对相关条款进行了修改。

美国的恐怖风险保险制度主要包括以下内容:

第一,强制承保,自愿投保。所有从事商业财产与意外险的保险人都必须参与该项保险计划,都必须向投保人提供恐怖风险保险,保险人签发的保险单中有关排除恐怖主义风险的条款无效,但是,投保人可自由决定是否投保。基于法案规定,从事联邦农业保险、国家洪水保险、私人抵押保险、健康保险、人寿保险(包括团体人寿保险)的公司,以及再保险公司,不在该保险计划的适用范围内。参加该保险计划的保险人无需向联邦政府缴纳保费,但是,在一定条件下,联邦政府可请求保险人返回一部分费用。

第二,政府资助,风险共担。在联邦政府机构中,具体由财政部来负责恐怖风险保险事宜。依据2002年法案,如果一起被认定为恐怖主义的行为造成的损失超过了500万美元,将启动恐怖风险保险赔付。2005年法案修订时,损失门槛金额从500万美元提升至5000万美元;2007年法案修订时,又被提升至1亿美元。依据新修订的2015年法案,损失门槛金额将自2016年起,每年度提高0.2亿美元,至2020年时提升至2亿美元。

在进行保险赔付时,各承保的保险人须首先向被保险人赔付一定的金额,即“扣除额”。对于超出扣除额部分的损失,联邦政府承担90%,保险人承担10%;依2007年修订法案,联邦政府承担85%,保险人承担15%。依据2015年的修订法案,自2016年1月1日起,政府承担的部分每年降低1%,直到降至80%。恐怖风险保险赔付的最高限额,即封顶额在2002年的法案中规定为1000亿美元。

依2002年法案规定,需要由保险人承担的扣除额部分是连年递增的,2002年为前一年度直接收取保费收入的1%,2003年为保费收入的7%,2004年升为保费收入的10%,2005年为保费收入的15%,2005年法案将其提升至保费收入的17.5%,2007年法案又将其增至保费收入的20%。

第三,严格界定适用对象。基于恐怖风险保险的目的,将一项行为认定为恐怖主义行为,需经美国财政部、国防部和司法部共同决定。2002年法案将“恐怖主义行为”界定为:代表外国人或外国利益的一些个人所从事的暴力行为或危及人的生命、财产或基础设施的行为,其意在对美国民众产生强制,或通过强制对美国政府的政策或行为产生影响,并且已经在美国境内或美国的船舶、航空器或使馆内造成了损害。⁽¹³⁾ 2007年的修订法案删除了对“外国人或外国利益”的要求,这意味着,无论是本国的还是外国的恐怖主义行为,均属恐怖风险保险计划的涵盖范围。

第四,保险范围是受到限制的。恐怖风险保险并不是承保一切恐怖主义风险,而是存在许多例外,例如,核损害或放射性物质污染、生物或化学武器攻击等通常都被排除在财产保单的保障范围之外,亦不属于恐怖风险的保险范围。

第五,项目的临时性。联邦政府最初在制定该项保险计划时,是将其作为一项临时性措施来对待的,目的在于稳定保险市场、帮助保险人度过难关,并非要设立一项永久性的恐怖风险保险计划,因此,该保险计划是存在有效期的,尽管其一再被延长。另外,从法案对损失门槛值、扣除额以及政府承担赔付的比例等事项的规定可以看出,联邦政府的赔付责任份额在连年降低,而商业保险公司的责任则越来越重,由此可见,联邦政府有意最终退出该保险计划或淡化政府的责任,而逐步由商业保险公

(13) Terrorism Risk Insurance Act of 2002, Sec. 102 (1).

司发挥主导作用。

由于在恐怖风险保险制度推出后,保险费并没有出现像立法者最初设想的那样大幅下降的情形,加上恐怖风险的阴影始终未从美国社会消失,恐怖风险保险计划被一再延展,因此,在今后的一段时间内,联邦政府将难以从恐怖风险保险计划中脱身。

(二) 英国

英国在北爱尔兰地区和大不列颠地区都建立了恐怖风险保险制度,但两地制度差异很大,其分别代表了两种不同的保险模式。

1. 北爱尔兰地区

由于历史、政治和宗教因素的影响,长期以来,英国的北爱尔兰地区动乱、暴力事件不断,当地的保险公司通常都将恐怖风险排除在承保范围之外。为了维护当地社会的稳定,英国政府在20世纪70年代先后制定了《1971年刑事财产损失(补偿)法案》和《1977年刑事损失(补偿)命令》,从而建立起独具特色的“政府保险”制度,即由政府直接对恐怖袭击受害人所遭受的财产损失进行补偿。⁽¹⁴⁾在“政府保险”模式下,财产所有人无需事先缴纳保费,在遭受损失后,首先从警察局获得一份证明,以证实其所遭受的损失是因恐怖袭击所造成的,然后便可向政府提出索赔。在这种模式下,补偿资金是由英国政府承担的,这意味着,北爱尔兰地区的恐怖袭击风险由全英国的纳税人共同承担。⁽¹⁵⁾

2. 大不列颠地区

在英国除了北爱尔兰以外的其他地区,保险业对待恐怖风险的态度与美国非常相似,最初并不重视,直至1992年爱尔兰共和军在英国伦敦的金融中心地区制造了一起爆炸事件,造成的损失高达3亿多英镑,英国的保险业与民众都陷入了恐慌,先是再保险公司,然后是直接承保的原保险公司纷纷将恐怖风险从保单的承保范围中排除,以至于人们无法从市场上购买到涵盖恐怖风险的商业保险。⁽¹⁶⁾英国政府在巨大的政治压力下,通过与英国保险业协会协商,最终建立起颇具英国特色的“再保险集合”(Pool Re)计划。在该计划中,由英国政府担当最终的再保险人,从而给私人保险市场以支持。

“再保险集合”在性质上属于互助(mutual)保险公司,由英国本地的保险公司、劳埃德保险辛迪加、海外的保险公司和自保公司自愿加入而组成。⁽¹⁷⁾凡加入“再保险集合”的保险公司将依照其规则提供恐怖风险保险,而不得在市场上另行提供其他同类保险。“再保险集合”可向英国政府投保再保险。保险公司在向公众提供保险时,通常是将恐怖风险作为附加险来提供,并单独收取保险费,投保人不得仅就其特定的财产单独投保恐怖风险保险。对于恐怖风险造成的财产损失,原保险人在留存额度内负责,对于超出留存额的损失,可向“再保险集合”提出主张。“再保险集合”可用其累积的利润来支付赔付款,如果不足,可向参加该保险计划的成员保险公司征收不超过保费10%的资金;如果仍然不足,可提取以往的投资收益来支付赔付款。如果“再保险集合”仍无力赔付,则由英国政府承担最

(14) Criminal Injuries to Property (Compensation) Act, N. Ir. Stat., ch. 38 (1971); Criminal Damage (Compensation) Order, N. Ir. Stat., No. 1247 (1977).

(15) William B. Bice, *British Government Reinsurance and Acts of Terrorism: The Problems of Pool Re*, 15 U. Pa. J. Int'l Bus. L. 441, 463 (1994).

(16) *Id.* at 446.

(17) Alan J. Fleming, *Terrorism Coverage in the United Kingdom*, 网址: http://www.drj.com/special/wtc/w3_065.htm, 访问时间: 2013年5月10日。

终的无限额的赔付责任,但是,“再保险集合”在其保费收入达到一定数额后,须向政府偿还由政府承担的赔付金额。

根据英国《1993年再保险(恐怖主义)法案》的规定,所谓恐怖主义行为“是指作为一定组织的代表或与该组织有关联的人的行为,其通过使用武力或暴力,实施旨在推翻或影响英国政府或其他法律上的或事实上的政府机构的行为”。⁽¹⁸⁾“再保险集合”所承保的恐怖风险,主要针对的是商业财产保险,包括营业中断的风险,不包括人寿保险、人身损害保险或私人财产保险,但是其适用于私人住宅保险。⁽¹⁹⁾

恐怖风险的保险费率主要受两项因素的影响:一是地理位置,二是被保险资产的价值。最初,英国被划分为两类地区,一类地区主要是伦敦、曼彻斯特之类的大城市区域,除此以外的其他地区被确定为二类地区。后来,“再保险集合”采用了新的分类方法,划分了四类地区:其中A类地区是指伦敦市中心;B类地区包括伦敦市中心以外的地区和其他城市;D类地区是指康沃尔和苏格兰的大部分地区;除上述地区以外的不列颠岛上的其他地区均属于C类。⁽²⁰⁾

2011年发生在美国的“9·11”事件亦对英国的恐怖风险保险制度产生了重要影响。例如,对于原保险人留存额度,最初规定是10万英镑,在“9·11”事件发生后,英国修改了原来的规定,重新规定了“每起事件”的留存额度和“年度”总留存额度,并且规定留存额度的数额将每年递增。恐怖风险的保险范围亦得到了进一步的扩展,生化污染、飞行器撞击、水岸堤坝被毁等灾难损失亦被包括在内。⁽²¹⁾

(三) 以色列

在各国恐怖主义损害补偿机制中,以色列的制度非常具有典型性和研究价值。以色列的恐怖主义损害补偿制度脱胎于战争损害补偿制度。由于受历史和宗教等因素的影响,以色列自1948年独立建国之初,便与周边的阿拉伯国家保持着紧张状态,曾经发生过多次战争,并且经常遭受恐怖袭击,致使许多无辜的平民受害。于是,以色列政府将先前制定的用以补偿战争受害人的政府补偿机制扩大适用于恐怖袭击受害人,其立法的基本指导思想在于:无论是战争损失还是恐怖袭击造成的损失,都不应由某一个特定的受害人承担,而应由全民分担,通过政府补偿机制来实现。以色列政府的补偿机制区分人身损害与财产损失,分述如下。

1. 对人身损害的政府补偿

为了救济因战争而伤害的士兵、平民及其家庭,以色列先后制定了多部法律,如1956年的《边境受害人(权益)法》、1970年的《敌对行为受害人(抚恤金)法》(VHAPL)。⁽²²⁾法案所称的“敌对行为”(hostile act),既包括战争行为,亦包括恐怖行为。一起事件若要被认定为适用政府补偿的“敌对行为”,须经国防部批准,但是,对于国防部的决定不服的,当事人可以向法院起诉,申请司法审查。由于在实践中,普通刑事犯罪行为与敌对行为的界限并不十分清晰,为了减轻受害人的举证责任,法律采

(18) Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993, § 2(2).

(19) Kaptzis, *supra* note 10, at 855.

(20) Alan J. Fleming, *Terrorism Coverage in the United Kingdom*, 网址: http://www.drj.com/special/wtc/w3_065.htm, 访问时间:2013年5月10日。

(21) Kaptzis, *supra* note 10, at 858.

(22) Border Victims (Benefits) Law, 1956, 11 L. S. I. 19, (1956-1957); Victims of Hostile Action (Pensions) Law, 24 L. S. I. 131, (1969-1970).

取了推定的方式,即“依照受害情形,有合理根据相信其所受损害是由敌对行为导致的,可以推定其损害属于敌对行为所致,有相反证据的除外”。⁽²³⁾ 实践中,法院在认定某一损害是否属于敌对行为所致时,通常采取比较宽松的态度。

受保障的人群,既包括以色列人,也包括在以色列境内遭受恐怖袭击的外国人;既包括因与以色列政府或组织有联系而成为恐怖袭击对象的外国人,也包括普通外国游客。在境外工作的以色列政府的雇员如果遭受到了反以色列的恐怖袭击,亦属于有权获得保障的人群。

恐怖袭击受害人有权获得的补偿包括医疗费用、治疗期间的生活补助、残疾补偿金、康复费用以及其他补助津贴。补偿金的发放是由以色列的社会保障机构“国家保险局”负责的。

如果受害人既可以依据《敌对行为受害人(抚恤金)法》请求国家保险局支付补偿金,亦可依据其他法律,如依侵权法主张人身损害赔偿,那么,受害人必须在两种请求权中选择其一行使,而不能获得双重补偿。如果当事人选择了政府补偿,就不得再提起民事索赔诉讼。⁽²⁴⁾

2. 对财产损失的政府补偿

对因战争而遭受财产损失的受害人给予补偿的制度,早在以色列独立建国之前就已存在。以色列在建国之前受英国统治期间,依英国法律建立起了对战争财产损失的强制保险制度。以色列建国前夕,当地一些犹太人商会自愿组建了一个保险联合体,对因战争而遭受的平民财产损失进行保险。⁽²⁵⁾ 以色列建国以后,于1951年颁布了《战争损失补偿税法》,通过向经营者和财产所有者征税的方法,设立了一个补偿基金,用于补偿那些因战争而实际遭受损失的财产所有者,这实际上是一种通过税法来实施的在全体纳税人之间分担战争损失的强制保险机制。⁽²⁶⁾ 1961年,以色列制定了《财产税与补偿基金法》,正式将财产税与补偿基金合并立法。尽管财产税和补偿基金在法案初通过时有密切关联,但是后来两者的关联越来越弱,事实上,通过财产税所征收的资金中只有一小部分归入了补偿基金,并且作为财产税征收对象的财产与受补偿基金保障的财产是不一致的,后来财产税亦因其他原因而被废止,但补偿基金仍保留了下来,并且由于历史原因,依然由税务部门负责管理。

与人身损害赔偿非常类似,依照以色列的法律,财产补偿基金适用于因战争或其他敌对行为导致的损失,基于此,恐怖袭击被认为属于“其他敌对行为”,从而可适用该基金。财产补偿基金的补偿范围,主要是因战争或恐怖袭击而遭受的直接损失。对于营业中断、收入损失之类的间接损失,在2001年之前通常得不到补偿。2001年,以色列政府对原有法律进行了修订,规定在满足特定条件的情况下,可以对因战争或恐怖袭击等敌对行为造成的间接财产损失进行补偿,但是,加害行为必须是经国防部认定的敌对行为,并且,损失发生在财政部宣布的受敌对行为损害的地区内。⁽²⁷⁾

与人身损害赔偿制度不同之处在于,在认定敌对行为时不适用推定规则,而是要求提出补偿请求的当事人证明该事件属敌对行为。当事人不仅要证明有破坏行为或损失的发生,还要证明其具有敌对的动机,需要证明其是对以色列政府的报复行为,或有意恐吓以色列平民的行为,或旨在影响以色列

(23) VHAPL, 24 L. S. I. 131, (1969-1970).

(24) Hillel Sommer, *Proving Compensation for Harm Caused by Terrorism: Lessons Learned in the Israeli Experience*, 36 Ind. L. Rev. 335, 351 (2003).

(25) *Id.* at 353.

(26) War Damages Compensation Tax Law, 1951, 5 L. S. I. 33, (1950-1951).

(27) Sommer, *supra* note 24, at 357.

列未来行动的行为,要证明其财产损失与其以色列的身份属性具有关联性。⁽²⁸⁾

(四) 其他西方国家的恐怖风险保险制度

1. 澳大利亚

2003年,澳大利亚通过了《恐怖主义保险法案》,组建了“澳大利亚再保险集合公司”(Australian Reinsurance Pool Corporation,简称ARPC),为保险公司承保恐怖风险保险提供再保险支持,其保险范围包括由政府确认的恐怖主义行为所造成的商业财产损失和相关的营业中断损失,包括生物或化学攻击所造成的损失,但将核损害排除在外。法案通过后,保险单中有关恐怖主义风险免责的条款归于无效,承保恐怖风险的保险公司可向澳大利亚再保险集合公司投保再保险。澳大利亚的恐怖主义保险项目与英国的制度非常类似,存在多重保障机制。当发生恐怖袭击事件并造成财产损失时,首先由原保险人在责任留存份额内承担赔偿责任,若有超出,则由澳大利亚再保险集合公司承担,并有2.75亿澳大利亚元的转分保项目(retrocession program)基金提供支持,若仍不足以赔付,则由政府设立的最高额达10亿澳大利亚元的联邦担保基金承担赔偿责任。⁽²⁹⁾

2. 奥地利

奥地利在2002年10月开始建立“恐怖风险保险集合计划”(Österreichischer Versicherungspool zur Deckung von Terrorrisiken),为保险公司承保恐怖风险提供再保险。该保险计划于2003年1月开始实施。奥地利的“恐怖风险保险集合”是由奥地利的保险业协会发起组建的,性质属于承担共同保险和再保险业务的私营机构,其最高保险赔付限额为2亿欧元,不存在政府担保。虽然加入该保险集合并无强制性规定,但是,奥地利保险业协会下99%的保险公司均自愿加入。

3. 比利时

比利时于2007年通过《恐怖主义保险法》,该法于2008年1月生效。根据该法,比利时的保险公司、再保险公司、政府和保险业的其他组织共同组建“恐怖主义再保险与保险集合”,在性质上属于非营利性机构。该项保险计划的最高赔付限额为10亿欧元。

4. 丹麦

丹麦于2008年颁布《恐怖主义保险法案》,该法案于2010年生效。根据该法案,丹麦创设了“非人寿险恐怖主义保险集合”(TIPNLI),它是一个由政府支持的保险与再保险集合机构,负责安排承保建筑物、火车、汽车、船舶因遭受原子能、生化攻击所导致的损失风险,其中政府承担的最高赔付责任限额为150亿丹麦克朗。

5. 法国

法国自1986年开始,便强制将恐怖风险纳入到财产保单的保险范围内,但是建立专门针对恐怖风险保险的机制则始于2001年。“恐怖风险保险与再保险管理机构”(GAREAT)在2001年成立,于2002年开始运作。GAREAT既非保险机构,亦非再保险机构,而是一个由私营保险公司、国际再保险公司和CCR共同组建的保险合作机构,负责对恐怖风险承保和再保险进行管理和安排,其性质属于非营利性机构。⁽³⁰⁾其中,CCR为法国政府出资并提供担保的再保险公司,以为巨灾保险提供再保险而著称。恐怖风险被分为两类:保险金额在2千万欧元以上的恐怖风险,为大规模风险;低于2千万

(28) *Id.* at 356.

(29) 关于澳大利亚恐怖主义保险的更多信息,可查阅澳大利亚再保险集合公司的官方网站(<http://arpc.gov.au>)。

(30) 关于CCR的详细情况,可参见该公司的网站,网址:<http://www.ccr.fr/index.do?fid=1557851382829023419>。

欧元的恐怖风险,为中小型风险。恐怖风险的保险机制为层级机制,承保恐怖风险的保险公司可向CCR投再保险,当恐怖袭击造成的损失超出一定限额时,则由法国政府承担最终的无限责任。

6. 德国

美国“9·11”事件对德国保险业亦产生了影响,许多保险公司在2002年续签保险合同时纷纷将恐怖风险排除在外,对此,德国联邦政府与保险业展开谈判,最终双方同意建立合作机制,于2002年成立Extremus保险公司(Extremus Versicherungs-AG),它是由德国的16家保险公司和再保险公司发起设立的,专门从事恐怖风险的保险业务,并由联邦政府提供担保。Extremus可以直接承保恐怖风险,其他商业保险公司可将其承保的恐怖风险分保给Extremus,Extremus再将其承保的风险业务分保给其股东、德国的其他保险公司和再保险公司、国际再保险公司。在发生恐怖袭击损失时,先由Extremus和德国的保险公司、再保险公司进行赔付,再由国际再保险公司进行赔付,这些私营的保险机构的赔付限额为20亿欧元,若损失超出这一限额,则由德国联邦政府在80亿欧元的限额内承担赔偿责任。需要指出的是,德国的恐怖风险的保险范围仅限于发生在德国境内的恐怖袭击,并且将生物、化学和核攻击造成的损失都排除在赔付范围外,并且,保险公司加入恐怖风险保险计划是自愿的,而非强制的。

7. 荷兰

荷兰保险业协会于2003年发起设立“荷兰恐怖主义损失再保险公司”(Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden N.V.,简称“NHT”),专门从事对保险公司承保的恐怖风险保险进行再保险的业务。虽然是自愿加入,但实际上绝大多数在荷兰营业的保险公司都已加入该保险计划。荷兰恐怖风险保险的最大特点在于,其针对的具体险种不限于财产保险,人身保险亦被包括进来,包括人寿保险、健康保险和殡葬保险,但要求人寿保险和殡葬保险的保单持有人须在荷兰境内有住所。NHT是一家再保险公司,因此,其与被保险人并无直接关系,而是负责与保险公司就恐怖风险保险索赔事项进行处理,并对保险公司的理赔进行协调和监督。就财产保险而言,在进行理赔时,保险公司的责任限额最高为7500万欧元,即对每位被保险人在每处被保险地点的财产损失的最高赔偿额为7500万欧元,而不论被保险人持有保单的数量,当损失超过这一限额时,则由NHT负责。⁽³¹⁾

8. 西班牙

恐怖袭击风险,在西班牙是由CCS(Consortio de Compensación de Seguros)负责承保的。CCS的前身是设立于1941年的补偿管理机构,原本负责管理对西班牙内战所导致的损失进行补偿,于1954年被确立为永久性的组织,后来发展成为国际上著名的巨灾保险机构,负责对大型自然灾害或人为灾害所导致的人身损害、财产损失和营业中断损失风险进行承保和赔付。

CCS是一个由私人负责运营管理、由政府提供支持和担保的保险机构。将恐怖风险纳入到CCS的承保范围内,在西班牙是有现实意义的。西班牙的恐怖活动,原来主要是由国内的一些分裂分子从事的,曾在国内持续了几十年。2004年,伊斯兰极端组织在马德里制造了一起火车爆炸案,造成190多人死亡,1500多人受伤,从而再次拉近了西班牙人与恐怖袭击风险的距离。依照西班牙的法律,保险公司在其签发的财产保单和人身保单的承保范围中都必须含有恐怖风险。针对恐怖风险的保险费

(31) 参见荷兰NHT公司的官方网站对NHT以及荷兰恐怖风险保险的介绍,网址: <http://www.terrorisneverzekerd.nl/Website.aspx?xml=1&artikel=100060&parentartikel=100060&parentnieuws=100060&img1=EAAF86EA450547F4B1F663151C62A1B2>。访问时间:2013年6月3日。

由各保险公司收取,然后转交给 CCS,在发生恐怖袭击事件后,由 CCS 负责组织理赔。因此,在承保恐怖风险时,CCS 并不是作为再保险机构出现的,而是直接担当了保险人的职责。西班牙政府为 CCS 提供担保,在 CCS 无力承担赔偿责任时,由政府承担无限额的赔付责任,但是,到目前为止,西班牙政府尚未实际进行过赔付。⁽³²⁾

三、恐怖风险保险问题探析与解决路径的选择

(一) 对恐怖风险保险问题的再认识

从前面的论述中可以看出,大多数国家的恐怖风险保险都是在 2001 年的“9·11”恐怖袭击事件之后建立起来的,并且都存在某种形式的政府介入。⁽³³⁾ 其实,早在“9·11”事件发生之前,恐怖袭击事件早已发生过多起,只不过其所造成的损失规模较小,基本上未引起商业保险公司的重视,这也说明了对于小规模恐怖袭击风险,商业保险市场是完全可以应付的。事实上,即使在“9·11”事件发生之后,美国的保险业也并未将恐怖袭击造成的损失完全排除在承保范围之外,而是进行了限定,对于遭受恐怖袭击所发生的金额较小的财产损失,仍可获得保险方面的保障。由此可见,恐怖袭击风险保险之所以会成为一个问题,其主要是针对大规模恐怖袭击风险保险而言的。

“9·11”事件之后,国际再保险公司纷纷宣布退出恐怖风险保险市场,由于再保险业具有全球性、国际性,因此,不仅是美国,世界上其他国家的恐怖风险保险市场亦深受影响。在缺乏再保险保障的情况下,许多国家的商业保险公司也随之宣布拒绝承保恐怖风险。如何看待这一现象,在学术界观点不一。尽管在多数人看来,这意味着商业保险市场在处理恐怖风险时的无能,是市场失败的表现。但是,亦有一种观点认为,这样一种“保险危机”,只是暂时性的,而非长久性的,此类事件在历史上也曾出现过,例如,美国在 20 世纪 80 年代曾出现过“责任保险危机”,许多公司曾一度无法买到责任保险或无力承担费用激增的保费,但是后来保险市场逐渐恢复平稳,责任保险依然被留在商业保险市场上,并未变成政府保险或受政府资助的保险。⁽³⁴⁾ 在这种观点看来,“9·11”之后之所以会出现恐怖风险保险的短缺,是因为“9·11”事件所造成的损失金额特别巨大,许多保险公司因支出了巨额赔付而消耗了公司的大量资产,其财务结构以及保险法关于保险公司清偿能力的要求使其无力继续承保恐怖风险保险。另外,“9·11”事件之后,保险公司更新了对恐怖风险的风险评估模型,依照新的评估模型,保险公司在承保恐怖风险时需要提取更大比例的责任准备金,从而使得保险公司的财务结构进一步恶化,但是这种短缺应该是临时性的,是可以由市场自我纠正的,因此无需政府干预。⁽³⁵⁾ 然而,事实证明,后一种观点是过于乐观的。例如,美国在“9·11 事件”发生后制定了《恐怖主义风险保险法案》,希望通过政府的短期干预来解决商业保险市场上的恐怖风险保险短缺和保费高昂的问题。美国政府原本是希望在商业保险市场恢复正常后便退出,然而时至今日,政府仍难以从恐怖风险保险机制中退出,因为在法案通过后,恐怖袭击风险的保费曾出现过小幅下跌,但不久又进入上升通路,一些大

(32) Tara Zager, *Terrorism Coverage and the United States Insurance Industry: An International Inquiry in Search of a Long-term Solution*, 53 Drake L. Rev. 545 (2005).

(33) 少数国家是在“9·11”事件之前建立起来的,其情况都比较特殊。例如,以色列和英国北爱尔兰地区由于长期遭受恐怖袭击,所以,其恐怖风险保险制度建立得比较早,并且,都采取了政府保险的模式,恐怖风险保险已成为其社会保障制度的一部分。英国的恐怖风险保险制度是在 1992 年的一起严重的恐怖袭击事件之后建立起来的,当时情形与美国在“9·11”事件之后非常类似。

(34) Anne Gron & Alan O. Sykes, *Terrorism and Insurance Markets: A Role for the Government as Insurer?* 36 Ind. L. Rev. 447 (2003).

(35) *Id.*

城市的地标性建筑仍难以获得恐怖风险保险,其保费依然高昂。一项研究表明,如果政府从恐怖风险保险计划中退出,那么70%至80%的商业保险公司将会重新退出这一市场。⁽³⁶⁾

如果我们承认仅仅依赖商业保险市场自身的力量,的确难以解决恐怖风险保险的问题,那么我们需要探究为何会如此,恐怖风险与其他风险具有哪些区别,其是否具有可保性。对于这一问题的回答将会影响到我们接下来需要探讨的问题,即是否需要政府干预,以及政府应采取何种介入方式。

从保险学的角度来看,保险人承保的是风险,但并不是所有的风险均具有可保性。可保风险需要满足以下条件:

首先,可保风险需具有可评估性。保险是以风险存在为前提的。风险,即意味着不确定性,对于单个风险单位而言,损失的发生以及损失金额的多少是不确定的。但是,对于风险集合而言,从整体上看,需要具有相对的可确定性,即对于损失发生的概率与损失的金额是可以预先评估的,因为如果对此无法评估,那么保险人便无法确定保险费率,也无法确定应为其承保的风险提取多少责任准备金。

其次,必须存在大量的、同质的且相互独立的风险单位。保险,意味着风险从被保险人处转移至保险人处,然而保险并不是万能的。保险人之所以愿意承保,在于它能够较好地实现风险的分散,但是,只有其能够集中足够多的同质且相互独立的风险,才能使“好”的风险与“坏”的风险处于均衡状态,才可运用大数法规则,真正实现风险的分散。对于可保风险而言,其损失的发生往往是随机的,并且在每一时间,通常只有小部分风险发生损失,因此保险人可以实现风险的分散。

第三,对于保险人而言,承保此类风险须具有商业上的可行性。保险公司,作为营利性商业机构,逐利是其本性。只有当一项业务具有可获利性时,它才会从事。现实中,对于某些保险业务,有时保险人虽然可以对被保险人的风险水平进行准确地评估,但是由此计算出的保费数额有可能非常高,以至于无法吸引到足够多的投保人,从而使得保险人无利可图,在这种条件下,承保虽然在技术上可行,但在商业上实际是不可行的。

如果我们参照以上标准来考察大规模恐怖袭击风险,可以发现,最起码在目前阶段,并不具有纯粹商业上的可保性:

首先,迄今为止,对于大多数国家和地区而言,遭受大规模恐怖袭击的次数依然很少,保险人在对恐怖袭击风险进行评估时,缺乏足够的相关数据资料,无法运用大数法规则对未来的预期损失进行准确的估计,既无法预测遭受恐怖袭击的频率,亦无法预期损失的数额,甚至最坏的情形是什么都无法确定。事实上,预测恐怖袭击造成的损失比预测地震等自然灾害更为困难,因为对于后者,保险公司毕竟还有一些资料可以依赖。另外,与自然灾害不同,恐怖袭击的发生不是随机的,而是精心策划的,是蓄意行为,因此更加难以预测。如果保险人无法预测损失发生的频率及损失数额,那就无从确定保险费率 and 责任准备金,对保险公司资本金的要求和偿付能力的要求是否需要进行调整,亦无从解决。⁽³⁷⁾

其次,恐怖袭击所造成的损失往往非常集中,从而使得保险人难以进行风险的分散。恐怖分子为了达到目的,往往喜欢选取经济发达的或具有政治影响力的大城市或具有标志性的建筑、人群进行袭击,因此愿意投保的人,往往是风险程度非常高的、最有可能提出索赔的人,因而在自愿投保的情况

(36) Jeffrey Manns, *Insuring Against Terror?* 112 Yale L. J. 2509 (2003); Insurance Information Institute, *Terrorism Risk and Insurance*, 网址: <http://www.iii.org/media/hottopics/insurance/terrorism>, 访问时间: 2013年6月3日。

(37) Michelle E. Boardman, *Known Unknowns: The Illusion of Terrorism Insurance*, 93 Geo. L. J. 783 (2005).

下,容易诱发逆向选择,亦使得保险人承保的风险难以分散。

第三,大规模恐怖袭击所造成的损失往往非常巨大,保险公司在承保时往往非常谨慎。现实中,恐怖风险保险突出的问题是,一些大城市的摩天大楼或具有标志性的建筑,难以获得保险,即使美国在颁布《恐怖主义风险保险法案》后,该问题亦未完全消失,因为这些建筑遭受恐怖袭击的风险往往都比较高,保险公司不愿承保,或保险费非常高,这也从侧面反映了对于保险人而言恐怖风险保险缺乏可获利性。

(二) 关于政府介入恐怖风险保险的争论与选择

在确定纯粹的商业保险市场自身无力解决大规模恐怖袭击风险后,接下来要回答的问题是,我们应该怎么办?从理论上讲,断定商业市场的失败,并不必然意味着政府干预是必要的或合理的,因为政府干预亦不是万能的,而且,政府干预亦存在成本问题。因此在理论界,对于政府是否应该介入恐怖风险保险,存在许多争议。

支持政府介入恐怖风险保险市场的观点认为,除了保险市场失败的理由外,政府介入的另一个理由在于,政府来承担或介入恐怖风险保险,是一种有效率的机制安排。因为恐怖袭击的发生往往与政府的内政和外交政策密切相关,政府对于恐怖袭击风险的产生至少应负部分责任;另外,政府花费了大量的人力物力收集与恐怖袭击有关的信息,但这些信息可能因国家安全的原因不宜向私人保险公司披露,但政府可将其用于政府保险计划中,从而可以更准确地估计恐怖袭击风险,因此在预防或减少恐怖袭击方面,较之私人保险机构,政府处于更有利的位置。⁽³⁸⁾

反对政府介入恐怖风险保险的学者则认为,尽管政府拥有强大的情报收集能力,但是以往的经验表明,政府在风险定价和经营保险业务方面远不如商业保险公司做得好。⁽³⁹⁾还有学者进一步指出,以政府保险来替代私营商业保险,会产生许多问题,会干扰正常的市场信号传递机制,例如政府在确定保险费率时,如果迫于政治压力而将保费设置得比较低,那就有可能产生鼓励人们采取冒险行为的后果,从而有可能造成更大的损失,并加重全体纳税人的负担。有时人们在保险市场上买不到某种保险,并不必然是一个需要纠正的问题,而有可能是一种风险警示,例如,有些建筑物买不到保险,可能是因为它毗邻核电厂或超出了工程设计的高度。⁽⁴⁰⁾

在笔者看来,政府介入恐怖风险保险的成本,是与其介入方式密切相关的,因而不可一概而论。事实上,如果政府事先不介入恐怖风险保险,那么当大规模恐怖袭击发生后,单凭私人保险业的承保范围和偿付能力,将很难完全消化掉大规模损失,在这种情况下,对于任何一个国家的政府而言,出于政治责任的考虑,都会采取某种事后救济措施。因此,对于政府而言,对恐怖袭击损失补偿不予考虑是不现实的,其必然要采取某种介入方式。从宏观视角来看,政府面临两种方式选择:一种方式是,事先不做计划、不确立常规性制度,而是事后采取临时性的、针对个案的救济措施;⁽⁴¹⁾另一种方式是,事先确立一项明确的、可预期的补偿制度,并预先做好准备与安排。⁽⁴²⁾前一种方式具有一定的投机性,并且灵活机动,看似可以节约资源和管理成本,但是其缺点亦是显而易见的,即民众事先对于自己能

(38) Jeffrey Manns, *Insuring Against Terror?* 112 Yale L. J. 2509 (2003).

(39) Gron & Sykes, *supra* note 34, at 447.

(40) Robert H. Jerry, II, *Insurance, Terrorism, and 9/11: Reflections on Three Threshold Questions*, 9 Conn. Ins. L. J. 95 (2002).

(41) 例如,在“9·11”事件发生后,美国联邦政府拨款设立了“9/11 受害人补偿基金”,对因纽约世贸大楼遭受恐怖分子袭击而受到人身损害或死亡的受害人进行补偿。由联邦政府直接对受害人进行大规模的补偿,这在美国历史上是少有的,尽管先前美国也曾遭受过恐怖袭击。

(42) 例如,制定恐怖风险保险制度。

否得到救济以及得到多少补偿是不明确的、缺乏预期的。在这种情况下,一旦发生恐怖袭击,民众很容易陷入到恐惧与不安之中,这恰恰符合恐怖主义分子的预期。另外,在缺乏规则指引的情况下,对于依何种标准进行补偿很容易产生争议,从而影响实施补偿的效率。在后一种方式下,虽然政府需要为常规性补偿机制的运行支付管理成本,但是民众对于损失补偿可以产生信赖和明确的预期,即使真的遭遇了恐怖袭击事件,亦不会因此而陷入恐慌之中,而且对补偿的分配可依事先确定的标准和程序有条不紊地进行。基于利弊权衡,笔者赞同确立一项事先的恐怖袭击损失补偿机制。

对于一国政府而言,通过借助已有的保险制度来实现对恐怖袭击损失的补偿,是最为节约成本的。政府介入恐怖风险保险亦存在多种方式可供选择,如提供保费补贴、提供担保、提供借款、担当再保险人以及政府保险等多种模式。一国政府具体采取何种模式,不仅取决于国内各种利益集团之间的政治协商与博弈,亦与对恐怖风险保险的认识有关。

如果我们认为,恐怖风险从保险精算的技术角度具有可保性,只是因为风险水平过高而不得不将保费设定在很高的水平,从而使其丧失商业上的可行性,那么最直接的解决办法就是,由政府提供保费补贴,从而将保费水平降下来,这样既可以吸引投保人投保,亦可使保险人获得一定的利润。⁽⁴³⁾然而,目前多数观点仍认为,恐怖风险保险最大的问题在于损失的集中以及损失数额的巨大,这有可能使保险公司陷入清偿不能的境地,正如在“9·11”事件之后一些再保险公司所声称的那样,“不可能用有限的资本来承保无限的风险”。由政府来担当再保险人的角色或担当最终责任人、担保人、借款人,都可以起到分散保险人承保风险的作用,并且可以为保险公司提供流动性支持。⁽⁴⁴⁾特别是在再保险公司纷纷撤离的情况下,政府来担当再保险人可以起到稳定保险市场的作用。而政府保险,则是一种更为极端的国家介入方式,它是由政府机构直接承担对受害人的补偿责任,从而替代了商业保险市场。世界上,只有以色列和英国的北爱尔兰等少数地区采取这一政策,这些国家和地区的共同特点在于:遭受恐怖袭击频繁,国土面积和人口有限,而社会保障机制非常发达。实际上,无论采取哪一种政府介入方式,都会存在国家财政对恐怖风险保险的补贴,只是补贴程度不同而已。现实中,真正具有较高的遭受恐怖袭击风险的财产,往往集中于那些大都市的具有标志性的建筑,而广大乡村地区遭受恐怖袭击的风险则比较低。因此,由国家财政支持的恐怖风险保险制度会涉及到财富转移的问题,其需要解决的一个基础问题是:恐怖袭击的风险应当由谁来承担,是全体纳税人,还是高风险财产的所有者?

四、对中国恐怖风险保险的再思考

中国境内虽然发生过多起恐怖暴力事件,但中国目前尚无专门的恐怖损失补偿法案或恐怖风险保险制度。如前所述,中国已有一些保险公司在其人身保单与财产保单中将恐怖袭击所造成的损失列为免责事项,对此值得关注。从国外的经验来看,商业保险公司通常只是在财产保险的承保范围中将恐怖袭击风险排除在外,一般不会涉及人身保险,而且即使是在财产保险中,对于小规模恐怖袭

(43) 例如,我国对农业保险采取的就是国家财政补贴的模式。参见《农业保险条例》(2013年3月)。

(44) 具体的政府介入方式往往存在多种形式,例如,政府在担当再保险作用时,可以直接由政府机构扮演再保险人的角色,更多的时候由政府发起设立再保险机构,由该机构从事再保险业务,政府可为该机构提供担保,或建立政府、再保险机构、商业保险公司等多层责任分担机制。在政府提供支持的情况下,例如,政府担当再保险人,有的国家实行免费政策,有的国家则要向私营保险公司征收再保险的保费。

击损失风险亦包括在承保范围内,因此,真正被商业保险公司排除在外的、需要专门机制来解决的,实际上仅限于大规模恐怖袭击所造成的风险。因此国内有些保险公司在其保单条款中不加区别地将恐怖风险一概排除在外的做法,实际上是一种反应过度的做法。

在中国目前这种环境下,一旦发生大规模的恐怖袭击事件,其结果很可能是政府针对个案采取临时性的政府救济或补偿措施。如前所述,采取这样一种方式,具有许多弊端,因此笔者建议,我们应借鉴国外经验,未雨绸缪,建立起可预期的、常规性的恐怖袭击损失补偿机制,即恐怖风险保险机制。

中国政府可以借鉴英美国家的做法,建立起商业保险公司、再保险公司和国家财政多层次分担的保险机制。针对恐怖风险保险中保险人的风险难以分散的难题,可以由保险业协会或者政府发起设立恐怖风险再保险公司,为商业保险公司提供再保险。签发保单、收取保费和确定保险费率可由商业保险公司负责,其承保后可向恐怖风险再保险公司进行再保险。恐怖风险再保险公司可以按市场化运作向国内和国外的商业再保险公司进行分保。当发生恐怖袭击并造成损失时,可由承担原保险业务的商业保险公司承担第一层的赔付;当损失超出一定金额时,可由恐怖风险再保险公司承担第二层的赔付;如果损失特别巨大,超出再保险限额时,可由政府对超出部分承担赔付责任。这样一种制度设计的优点在于:一方面,再保险机制和政府承担最终赔付责任的安排,可以解决商业保险公司所面临的偿付能力的难题;另一方面,可以将政府对保险市场的干预程度保持在比较低的限度内,例如,对于原保险的费率,仍由商业保险公司依市场化机制来确定,从而可以依据保险费率的變化来向被保险人传递风险评估的信号。

最后,需要说明的是,政府介入恐怖风险保险的路径选择并非永久性的或一成不变的。因为恐怖风险保险之所以会成为一个难题,主要原因在于有关恐怖袭击的数据资料过少,以致于难以对恐怖风险进行准确的评估和计算。因此,随着相关数据和保险经验的积累,不排除在条件成熟时,可逐步减轻政府的介入程度,淡化其政策性保险的色彩。

Terrorism Risk Insurance

Zhou Xuefeng

Abstract: The government should establish compensation system for the loss caused by large scale terrorism attack. In view of the inability of the private insurance market, the government should intervene in the terrorism risk insurance market. The government could support the private insurer to insure the terrorism risk through the public finance, and establish co-pay insurance system with multiple layers coverage among the private insurer, terrorism risk reinsurer and public finance.

Keywords: terrorism; insurance; terrorism risk insurance

(责任编辑:倪鑫煜)