

專 題 論 述

談地震保險基金之政策功能

林建智

行政院金融監督管理委員會專任委員

1999 年集集大地震發生後，政府便積極著手規劃住宅地震保險制度，並於 2001 年通過法律修訂，將住宅地震保險之危險承擔機制納入保險法，成為我國住宅地震保險制度之法源依據。2002 年，筆者受當時財政部保險司沈臨龍司長之託，擔任財團法人住宅地震保險基金（以下簡稱地震保險基金）之創始董事，協助規劃地震保險之規章法制與風險管理等事宜。

興辦之始，筆路藍縷，幸賴中央再保險公司之全力支援協助，使業務推展得以順利進行。當時，國際再保險市場常以 TREIP（Taiwan Residential Earthquake Insurance Pool），作為我國住宅地震保險制度之代稱，加上中央再保險公司與地震保險基金之角色與權責劃分未明確，常使各界產生誤解。筆者發現，若依照本制度原先規劃設計之架構，於經營主體與法律關係方面將衍生爭議。按 Pool 一詞，於學理上可解釋為共同保險或風險集合之概念，固無疑問，但仍非法人組織，故無法成為再保險承受分出或風險分散之主體。此將造成法律關係與當事人界定之模糊，顯有未盡之處。經多次專家會議研商後進行法令修訂，地震保險基金終於自 2006 年 7 月起取得法源依據而正式獨立運作；其地位已由單純的風險承擔與分散，轉換成為制度管理之中樞組織，擔負起地震保險業務經營、危險分散機制及相關研究發展等政策性任務。此後，地震保險基金所採 TREIF（Taiwan Residential Earthquake Insurance Fund）之名稱，成為臺灣住宅地震保險制度之代名詞。

地震保險基金成立至今，已屆十年。在主管機關、相關單位與全體同仁的努力下，持續結合國內外產官學界之專業，檢討改善其承保、理賠及危險分散等實務運作，以求能夠符合社會各界之期待。未來，如何使地震保險基金更積極扮演其政策性保險制度之樞紐與推動者，尤其是在全球

氣候變遷及天然災害頻傳的今日，將是刻不容緩之政策方針。鑑於其他國家成例與經驗，未來地震保險基金應發揮更重要的政策功能，筆者建議如下：

### 一、協助政府進行天災風險管理

近年來全球氣候變遷，巨型天災接踵而來，如印尼海嘯、中國大陸、智利、海地、紐西蘭及日本之地震，及冰島之火山爆發等，影響國計民生與國家安全甚鉅。若無事前消化損失之安排，除國力雄厚者外，勢必仰賴國際組織之救難與援助，甚或導致一國政府之財政困窘與經濟衰退。臺灣因地理位置特殊，經常面臨各種類型之天然災害，尤其以颱風、洪水、地震為甚，此等天災損失常嚴重破壞地方建設並影響公共財政安全。因此，如何有效管理天災風險，已成為不容忽視的課題。

長久以來，各級政府有許多的公共建設與民生效用事業，如道路、橋樑、建築、水利、電信等，缺乏有效的風險管理。雖然歷年來政府積極進行災害防治等「風險控制」（risk control）措施，但就「風險理財」（risk finance）而言，卻稍嫌不足。檢視我國現行天災風險管理機制中，政府所擁有與管理之財產，幾乎都採取「自留」（retention）方式處理。面對巨大天災損失，缺乏事前規劃的前瞻性，往往僅能動用預備金或緊急預算予以支應，甚至會排擠正常財政運作。理論上，自留屬於自我承擔風險，故風險並未移轉；若重大天災影響政府財政健全，其最終成本將轉嫁由全民負擔。因此，若政府未能積極管理自身風險，又缺乏財政預算之法律制約或紀律，將導致嚴重的財政惡化，使國家全體蒙受損失。其結果，此種由「天然巨災」（natural catastrophes）之損失，將可能轉化成為「人為巨災」（human made catastrophes），若以日本 2011 年大地震引發核能安全為殷鑑，其影響之深，應戒慎因應。

於相關研究報告與學術研討會中，筆者曾建議政府應就公部門財產進行有效的風險管理，其主要方向有二：一為擴大投保商業保險以降低損失；另一則為成立專責執行機構或組織，有效運用各種風險管理工具分散風險。需要強調者，就政府天災風險管理計畫之貫徹而言，政府應與保險與風險管理產業密切合作，尋求民間企業的支持，做好事前的財源籌措，以保護政府財政安全，進而防治可能衍生的「財政土石流」。地震保險基金成立至今，於再保險安排、危險分散機制、財源籌措、基金管理、風險評估模型及國際合作等領域，業已累積相當的專業技術與實務經驗，可扮演政府天災風險管理之重要智庫，相關單位應善加利用。

## 二、規劃推動全民天災保險

2009 年莫拉克風災後，曾有立委提案針對地震、颱風、洪水及土石流等天災，比照強制汽車責任保險模式，要求主管機關進行可行性研議。贊成者主張，若能將住宅地震保險擴大成為政策性天災保險，將可提供民眾完整的天災保障，符合民眾對於天災保險之需求，自可提高民眾之投保意願。相對地，反對者多認為颱風、洪水、土石流等天災之特性與地震不同，逆選擇非常嚴重，若無強制性，將會形成嚴重的逆選擇現象。若強制投保，又會形成低風險地區貼補高風險地區之現象；若以公務預算補貼，更是對政府財政雪上加霜。

筆者以為，若能以新思維審視未來天災保險的政策方針，重新調整法規制度與商品設計，上述反對質疑將可迎刃而解。首先，現行住宅地震保險之所以無法普及，在於許多民眾認為其住宅抗震性高，但礙於辦理銀行貸款而被迫購買，根本沒有購買保險的實益。在重視消費者權益的今日，此種模式有無違反「認識客戶」（know your customer, KYC）的基本原則，頗耐人尋味。正本清源者，在於當保險市場無法滿足民眾基本保障需求時，政府必須適度介入，以確保該等保障之「可取得性」（availability）及「可負擔性」（affordability），此乃興辦政策性保險之目的。眾所皆

知，臺灣經常遭受颱風、洪水、土石流、地震等天災肆虐，除住宅地震保險外，並無其他政策性天災保險提供民眾基本天災保障。雖然，市場上確實存有相關保險商品，卻因保費過高或保障不足而乏人問津。

將住宅地震保險擴大成為全民天災保險，其優點如下：首先，除提供民眾完整的基本天災保障外，亦可緩和不同地域因天然環境差異而產生之逆選擇，例如山地區域或許沒有颱風洪水之威脅，卻有可能遭受地震、土石流或地層滑動之威脅，透過提供「全險式」(all risks)的保障，可增加民眾投保的意願。其次，就保險事故鑑定與理賠方面而言，若僅止於承保單一業務項目，可能會因天災交錯而無法判定主力近因，而造成理賠上的爭議。例如，以現行住宅地震保險為例，颱風與地震同時侵襲後發生地層滑動，究竟是地震(承保事故)或颱風(不保事故)所引起？將會影響支付保險金與否。此種基本天災保障上的缺漏，不僅會衍生事故鑑定上之爭議，亦不符合民眾的合理期待與需求。再者，就業務經營安全性而言，藉由不同天災風險混合承保，讓不同業務之間自動產生「中和」(hedge)與自然避險之效果，亦可協助達成穩健經營與財務安全之目標。

筆者以為，若欲將現行住宅地震保險擴大成為全民天災保險，體制上必須做到以下調整：

### (一) 理賠鑑定改採客觀數據為基礎

現行住宅地震保險制度飽受抨擊之處，莫過於理賠僅限於全部損失，部分損失不予理賠。按現行規定，所謂「全損」必須符合下列情事之一者：「一、經政府機關通知拆除、命令拆除、或逕予拆除。二、經本保險合格評估人員評定、或經建築師公會或結構、土木、大地等技師公會鑑定為不堪居住必須拆除重建、或非經修復不適居住且修復費用為危險發生時之重置成本百分之五十以上。」凡此諸多的人為判定或鑑定，實務運作時或多或

少會產生偏差，在現實的社會環境下，要求專業技師必須面對各方壓力，又能維持其專業客觀的判斷，稍嫌牽強。其次，當損失等級介於理賠與否之臨界點時，可能導致民眾自行加重損害，或給予保險黃牛教唆造假的機會，進而誘發道德風險，更是違背保險制度的本旨。再者，一旦大型地震來臨，勢必要具備足夠專業技師及理賠人員，方能因應迅速理賠之需求，此等人力資源之儲備，對於主事單位而言，亦是重要挑戰。如果參考其他國家成例或市場實務，以客觀公正的數據作為「啟動關鍵」(trigger)，如地震級數、雨量多寡、淹水高度、風速等，或許是解決上述爭議之可行方案。換言之，當天災發生時，保險業依照客觀數據之高低多寡，推定天災損失嚴重程度，進而決定保險理賠之級距。例如，訂定洪水保險給付比例表，按各地淹水高度給予不同程度之給付，既可達成分損理賠的目標，亦能符合損害填補原則。其結果，理賠鑑定時間將因而縮短，便能迅速地將保險金支付給受災民眾，支應其災後所需緊急費用，發揮基本天災保險應有的政策功能。

## (二) 保險標的改採費用損失為主軸

現行住宅地震基本保險之承保標的，主要是住宅建築本體損失，若住宅地震損失經鑑定為全部損失時，每戶之保險金最高為新臺幣 150 萬元。此外，地震保險雖提供新臺幣 20 萬元的臨時住宿費用，但其支付仍以該受損住宅建築本體達「不堪居住」之等級為前提，因此仍須由合格評估人員鑑定，方能確定。若能改變本制度損失填補之基礎，將其保險標的之主軸，由財產本體之積極損失，改為受災者額外費用之消極損失（即天災所致之生活不便費用），將能達成全民天災保險之政策目標。例如，某鄉鎮淹水及胸，居住在公寓二樓以上的民眾，其居家財產不會受到任何損害，若僅購買住宅財產損失保險，對其並無任何幫助，但

是颱風洪水侵襲時，不論樓層高低，一旦水電供給出現問題，其出入行動與日常生活將大受影響，甚至必須支付費用修復其他公共設施（如電梯、抽水馬達等），此種天災所衍生之額外費用損失，目前多由民眾自行承擔或政府救濟，少見政策性保險之著墨。若能以此為基礎規劃全民天災保險之主軸，輔以現行傳統財產本體之保險，較能符合民眾需求與期待，達成天災保險制度之政策目標。未來，若能掌握足夠的民意基礎，甚至可參照強制汽車責任保險或全民健康保險的模式，建構具有強制性的全民天災保險制度，成為我國社會安全制度的重要一環。

天然災害雖然巨大，若能預先準備，並不可怕。可怕的是，人類無知與健忘。希望相關單位能記取經驗與教訓，善用既有的資源與優勢，確實執行天災風險管理。