

## 實施績效

### 住宅地震保險實施績效

楊清榮

富邦產險保險公司資深副總經理  
中華民國產物保險商業同業公會火險委員會前主任委員

#### 一、前言

於 2011 年 3 月 11 日 周五下午時日本發生規模 9.0 大地震，甚至估計海嘯可能將於 17 點 32 分影響到臺灣，令人憶起臺灣 921 地震那一幕幕怵目驚心的畫面。海嘯雖然沒有嚴重影響臺灣，但這場日本東北海域的超級地震所引發的地震災害、土壤液化、海嘯與核安危機，卻對日本人民留下了無法抹滅的傷口與遺憾，也讓全球各國開始沉重省思並投入更多資源研究發展地震防災技術及緊急應變措施。若再往前回顧 2008 年 5 月 12 日下午 2 點 28 分的四川省汶川發生規模 8.0 大地震，人員傷亡約 44 萬人，房屋倒塌超過 778 萬戶，災情也相當嚴重，而當時中國大陸雖也展現高效率的緊急救援能力，但也由於缺乏統一災情資訊平台、整合災區氣象、傷亡名冊、基礎設施受損情形等完整的緊急應變計劃及地震保險制度的規劃，因此也造成了各項災後重建工作整合上的困難及居民重大的財務損失。

然而再進一步回顧，同屬亞洲地區的我們也曾在 1999 年 9 月 21 日凌晨 1 時 47 分歷經了百年來臺灣最大規模 7.3 地震的切身之痛，當時造成約 1.4 萬人傷亡，房屋全倒 51,712 戶，半倒 53,768 戶，有形的直接損失 3,600 億<sup>註 1</sup>，無形損失更是難以估計，包括社會動盪、銀行金融體系混亂、投資信心潰散等都留下深遠的影響。雖然當時政府與民間都很努力救災，但因為經驗缺乏，各項政策制訂、單位協調都有值得檢討之處。而當時的 921 地震的慘痛教訓也讓政府及國人痛定思痛，在短時間內就迅速發展及積極投入各項地震科學與防災科技的發展，包括強震預警網、災害應變資訊系統、緊急應變規劃與演練、耐震設計規範等，皆獲得顯著的進步。同時，921 地震對保險業也產生巨大衝擊，根據產壽險公會統計，當時產險業共理賠 170 億，其中大部分為商業保險，住火附加地震險因投保率低，僅理賠 3,940 萬，壽險業則理賠 27 億。由此數據可見，國民

註 1：資料來源：台灣九二一大地震的集體記憶

的保障嚴重不足，尤其是一般住宅幾乎沒有保險。有鑑於此，仿效紐西蘭、日本與美國加州建立符合國內民眾需求的住宅地震保險制度，已刻不容緩。

住宅地震保險制度，係政府為能使國人獲得地震災害保障，使受災民眾得以迅速獲得基本經濟支援及儘速重建家園，因此考量我國現況及參考國外住宅地震保險制度，在地震後不到三年內即完成籌備，於 2002 年 4 月 1 日正式實施住宅地震基本保險，並成立財團法人住宅地震保險基金中樞機構負責住宅地震保險之運作及推動。實施的 10 年中，在主管機關、地震保險基金、銀行及保險業者的合作倡導下，國人住宅地震保險的投保率從過去 921 地震前僅 0.2% 已提升到 29.27 % (2011 年 12 月底)，國人受保障的住宅戶數也從過去的 13,000 戶增加至現今已有 239 萬戶住宅，同時每戶也能擁有最高 150 萬的地震保險及 20 萬元的臨時住宿費用給付。重新回想過去本制度未建立前，政府因應 921 災民生活所需提供的房屋慰問金全倒每戶僅補助 20 萬元及半倒 10 萬元、銀行需承受受損建物貸款餘額等面臨各種財源困境之問題；如今透過地震保險制度不但可以協助政府增加災害的財務籌措來源、解決銀行房貸遭受担保品損失的財務缺口，同時也能使房屋全倒及半倒之受災戶自過去僅能領取的 10 萬、20 萬的救助金提高至 170 萬的保險金，以安定災後及重建的生活所需。

## 二、住宅地震保險的實施績效回顧

過去 10 年來，住宅地震保險基金成立危險分散與費率分組、承保理賠與法制分組、資訊統計與教育推廣分組等，並定期邀請金管會保險局專門委員、保險學者、專家、內政部營建署、建築師公會、銀行業、保險業者等共同不斷進行討論、改進及修正制度內的各實施細則，旨在整

合產物保險等相關行業之資源，提供國人更即時完整的保障、更方便快速的理賠服務。茲就實施的績效說明如下：

### (一) 建立完整地震保險制度

在 921 地震前，我國並無政策性地震保險制度，而民眾大部份住宅的保障僅有來自於因應房屋貸款投保的住宅火險，因此必須另行選擇附加地震險才能獲得地震災害的保障，但由人民自由選擇性的附加不但成效不佳，也使得全國 800 萬戶的住戶高達九成以上仍面臨了無地震保險的風險；也因此過去 921 地震有鑑於快速推動全國住宅地震保險制度及參考各國政策機制，因此採用住宅火險同時涵蓋地震保險的政策性保險制度實施，使高達七成以上國人於購屋貸款時，可同時獲得住宅火險及地震險保障，而未貸款民眾也得於購買住宅火險時立即自動獲得地震險保障，藉由簡便、快速的地震險投保方式，使得我國在地震保險實施短短 10 年內，增加近 230 萬戶住宅能有地震保險的保障、而民眾地震險投保率 10 年來已達到 29.27 % 較過去成長了近 145 倍。

近 10 年住宅地震推動概況如下：

單位：新臺幣仟元

年	簽單保費	賠款		有效件數	住宅總戶數	投保率%
		件數	金額			
2003	1,242,788	2	2,849	859,213	7,600,000	11.31
2004	1,702,959	1	283	1,173,082	7,600,000	15.44
2005	2,101,527	0	0	1,447,545	7,600,000	19.05
2006	2,425,076	0	0	1,672,043	7,600,000	22.00
2007	2,722,298	0	0	1,872,195	7,600,000	24.63
2008	2,947,698	0	0	2,029,369	7,800,000	26.02
2009	2,951,981	0	0	2,168,528	7,900,000	27.45
2010	3,057,969	4	3,088	2,294,738	8,077,482	28.41
2011	3,193,562	0	0	2,390,202	8,166,245	29.27

資料來源：財團法人住宅地震保險基金

現在回顧住宅地震保險制度的建立，享受住宅地震保險的成果，或許覺得是理所當然，但若瞭解其創建過程的艱難，檢視目前的表現，與鄰近高地震風險國家相比，將發現這是極為不凡的成就，值得國人肯定。

## (二) 持續研究擴大地震保險保障

2002 年住宅地震保險開辦時，主要保障住宅建築物因地震震動，地震引起之火災、爆炸，地震引起之地層下陷、滑動、開裂、決口所致的損失。地震保險基金為增進保戶權益，近年來持續調整保障範圍，包括：(1) 於 2006 年因應 2004 年南亞大地震的發生進行承保事故之檢討修正，增加承保事故包含地震引起之海嘯及海潮高漲；(2) 於 2009 年將全國同一次地震事故賠償總額自 500 億提昇至 700 億，增加對全國承保住宅地震保險的總保障額度；(3) 於 2012 年更擴大承保每戶住宅地震保額由 120 萬上限增加至 150 萬上限、臨時住宿費用補償也由 18 萬提高至 20 萬賠付，而民眾的保費負擔則毋需增加；(4) 主管機關也要求期許地震保險基金及保險業者、專家學者等能更致力於如何提供民眾更完整的地震險保障，因此也已陸續著手研究地震分損理賠及地震災害衍生其它費用保障等、耐震建築物減費等之可行性，期能使民眾獲得更大的保障權益。

## (三) 保費調降減輕民眾負擔

為使民眾能有公平合理的負擔，地震保險基金所成立的危險分散與費率小組，不斷進行風險費率適合度之評估，並邀請國際保險經紀公司進行風險評估模型研究報告，於 2009 年 4 月 1 日將原實施全國單一費率：1.216 ‰ 調降至 1.125 ‰ (降幅約 7.47%)，並再於 2012 年調降費率至 0.9 ‰ (降幅約 20%)，亦即保額 150 萬的地震險，一年保費也僅新臺幣 1,350 元，使民眾能降低保費負擔。

相較於早已建制住宅地震保險制度的日本、紐西蘭及土耳

其，臺灣一開始就比照紐西蘭採全國單一費率設計，不若日本及土耳其仍需以地區別及結構別的複雜計算方式，而在費率水準上也較日本及土耳其低出許多；同時若以臺灣住宅地震保險保額 150 萬元的保費負擔 1,350 元相對於臺灣國民生產毛額約新臺幣 64.7 萬來看，其保費支出亦僅占 0.21%，因此如何使國人能以最經濟的保費負擔達成國人住宅地震基本保障目的，也是住宅地震保險制度實施的一項重要目標。

#### （四）強化管理機制及服務效率

為使住宅地震保險於地震發生後能簡明、迅速及公平處理住宅地震保險理賠事宜，地震保險基金制定「住宅地震保險理賠作業處理程序」、「住宅地震保險合格評估人員統一協調調度標準作業程序」與「住宅地震保險災區聯合理賠服務中心標準作業程序」等理賠作業處理程序，並於震後依據前述各項作業程序，成立住宅地震保險理賠中樞小組及災區聯合理賠服務中心，以期快速處理受災保戶的理賠案件，同時，定期地培訓住宅地震保險合格評估人員與災區聯合理賠服務中心進駐人員並每年舉辦模擬演練，以提升及加強相關人員專業水準及災後能迅速執行各項作業。保險業者亦全力配合培訓調度全省人員進行受訓，截至目前已共計 1,126 名合格評估人員可進行理賠評定作業，及 128 名進駐人員進駐災區聯合理賠服務中心可於災區有效協助受災保戶。地震保險基金也積極向國外取經，在紐西蘭與日本大地震發生後，探討震災後動員方式、理賠人力配置等問題，以國外實際經驗作為現有制度調整參考。

#### （五）宣導住宅地震保險機制

有鑑於多數民眾地震風險及地震保險觀念仍然欠缺，故地震保險基金、保險業者及銀行業者於過去 10 年亦不斷協力教育推廣地震保險觀念，地震保險基金更舉辦了許多宣導活動，包含報章雜誌及電視廣播媒體宣導、銀行業者宣導、社區宣導、校園宣導、更結合消防署宣導活動等，以 2011 年為例，地震保險基金共舉辦 69 場宣導活動。這些活動有效教育國人地震保險觀念，並增加國

人住宅地震保障覆蓋率及加速提昇地震保險投保率及資金累積，達到「全民皆投保，人人有保障」之政策性目的。

### 三、住宅地震保險實施績效的正向影響

#### (一) 對保險業者

政策性住宅地震保險歷經筆路藍縷的創建，才能有今天的豐盛成果，而這個成果，除了造福社會大眾外，保險業者的經營版圖及保費市場規模也能加以擴大。過去保險業者無法大量承擔的地震風險，也得以透過住宅地震保險危險分散機制實施辦法參與地震保險的共保組織及再保分進。對產險公司而言，雖然承作住宅地震保險之手續費收入並不高，但因同時與住宅火險保單組合，對於費率自由化實施後，住宅火險市場規模持續縮減注入新的生產動能，以維持住宅火險市場穩定發展。地震保險基金創新的危險分散架構，以及嚴謹審視風險累積的作法，亦帶給產險業界示範的作用。地震保險基金積極投入天災風險管理的研究，並與國家地震工程研究中心合作，開發專屬住宅地震保險風險評估模型 (TREIF-ERA)，堪稱為國內天災風險管理研究的領頭羊，更值得業界效尤。

此外，政策性住宅地震保險也是一個引子，具有刺激需求的效果，如同經濟學家凱恩斯 (John Maynard Keynes) 所提出的乘數效應 (Multiplier Effect)，可帶動其他天災保險及天災相關商機，而產險業者就是供給與需求的平台，與地震保險基金一起創造市場，共享繁榮。以過去 10 年為例，產險業住宅地震保險的投保率從 0.2% 提升到去年的 29%，相較於與臺灣同處地震高頻率帶的日本，臺灣採行的政策也使得我們的住宅地震險投保率能高於日本近 5% (以 2011 年比較)，相信與主管機關於制訂地震保險的政策方針有絕對正相關，同時也是地震保險基金與產險業者共同努力的成果。

#### (二) 對銀行業者

由於銀行針對房屋貸款時以房屋作為主要抵押擔保品，過去

僅有住宅火險的保障並無地震保險的保障，也因此 921 地震發生時許多銀行的房屋抵押擔保品發生毀損滅失亦無法進行求償，造成銀行財務上極大的衝擊。而自住宅地震保險制度實施並配合抵押權條款的規範，地震基本保險可於抵押權人(銀行)與被保險人債權債務範圍內優先給付抵押權人，但也為使被保險人(受災戶)能獲基本經濟生活保障，因此銀行僅能以保險金之百分之六十優先請求給付(不含臨時住宿費用)，但相較於過去完全無地震巨災保障的房屋擔保品，本制度的實施對銀行業者具有相當幫助並得以彌補其巨災風險所帶來的擔保品損失填補。

### (三) 社會貢獻

地震保險基金成立 10 年，在各項制度及政策的持續推動下，不但使臺灣能符合國際趨勢為國人提供地震災害保險制度，更帶動社會大眾對保險意識之重視。過去由於地震的不確定性高，損失範圍大，地震險保費通常不便宜，民眾或因負擔不起，或因地區費率計算複雜，或對自負額、賠償條件等保險對價關係不瞭解等，造成地震險投保率偏低，有鑑於此，住宅地震保險制度創辦初期即明確的將保單設計原則定為基本保障、合理費用、簡易理賠，藉由政府的支持、地震保險基金的規劃與產險業者的協助，得以運用簡單易懂的保險條件，採用全國不分區費率，計算出民眾可負擔的合理保費，提供了社會大眾地震風險基本保障。與其他地震高風險國家相比，臺灣的費率不高（以電腦模型計算合理保費），承保條件比日本簡單（日本依地區、建物結構種類而異），理賠程序比紐西蘭容易快速（紐西蘭採實損理賠），相當適合國內民情。雖然臺灣的天然條件讓我們無法避免地震威脅，但令人欣慰的是，有了政策性住宅地震保險當後盾，相信未來社會大眾在天災威脅下將更有保障。

天災風險的防護並不能只靠保險，從事先的準備、事發的應變到事後的救災，應該要有全程備戰的觀念。地震保險基金 10 年來大力推廣地震風險管理的觀念，包括介紹地震科學、地震減災、

防護、逃生以及保險等議題。地震保險基金除在網路上建置地震百科外，更與保險業者合作舉辦多場座談會，提供民眾全方位的地震資訊，對天災風險管理觀念的推動，貢獻良多。

#### 四、結語

地震保險基金除了在制度建立與業務推廣繳出漂亮成績單外，歷任管理階層及同仁勇於任事，與保險局、學術界及產險業界合作，積極投入研發。包括保障範圍、保費、危險分散架構、再保架構等調整，均與時俱進，以民眾福祉為優先。地震保險基金亦投入其他天災議題的研究，包括政策性洪水保險等題目，均帶動相關議題研究風氣。細數過去 10 年地震保險基金的表現，除值得社會大眾肯定外，並已為政策性保險及政府基金樹立模範。

檢視國外地震以及臺灣 921 的經驗，金融保險體系的穩定對救災工作相當重要，更是重建能否成功的關鍵。政策性地震保險除了肩負維持國人基本經濟生活以穩固社會安定外，同時也恰如其分地穩定了金融保險體系，以保險來支援銀行體系，以金融來穩定社會秩序，有助於重建計畫的推動，並保留國家持續發展的契機。這是政府、保險業者、銀行業者以及全體國民共同努力的成果，以及共享的成就。

大地無情，個人於 2009 年曾參與 2008 年四川地震的研討會與考察，看著現場滿目瘡痍，百廢待舉，百姓流離失所，生命財產一夕之間喪失，真令人不勝唏噓。回顧 921 地震後的 12 年，臺灣在防災科技與救災能力有了長足的進步；而政策性住宅地震保險制度的建立，更讓人民財產有保障，值得肯定。面對大地震的風險，現今臺灣的建築物耐震能力已大幅提昇，政府的救災能力也已強化；而住宅地震保險的制度，將可快速的提供民眾財產保障，協助社會恢復秩序，這是值得欣慰的事。最後，我們一方面期待大地震永遠不再來，一方面也期勉地震保險基金能百尺竿頭，更進一步，作全體國民的後盾，繼續努力。