

关于尽快启动我国“灾害金融”问题研究的思考*

何孝星 邱杨茜 张 宁 黄雪霞

内容提要:我国是世界上受自然灾害影响最为严重的国家之一,目前所使用的防灾减灾金融手段大多具有明显的行政应急色彩,且后续负效应较大,难以作为一种应对自然灾害的长期措施而加以广泛应用。笔者认为,我国应尽快启动“灾害金融”问题研究,以填补我国在该领域的研究空白;同时,通过对灾害金融工具、灾害金融运行机制、灾害金融效应评估等问题的研究,构建中国灾害金融的理论研究与运行体系,为我国灾后急救与重建提供高效、有序的金融支持。

关键词:灾害金融 灾害金融工具 运行机制 效应评估

一、“灾害金融”的涵义

“灾害金融”一词,目前在国内外金融理论与实务界尚无此定义。西方国家的学者往往偏向研究“灾害金融”的某一方面,如巨灾保险、灾后重建基金等。我国学者关于类似“灾害金融”的相关研究起步较晚,我国著名经济学家于光远先生曾率先提出开展“灾害经济学”^①(于光远,1986)的研究,但该研究目前还仅停留在灾害与经济关系的理论和实证框架内,并没有提出全局性的有效的防灾减灾措施,特别是针对金融领域在自然灾害事件中应发挥的重要作用的系统性研究尚属空白。

笔者认为,“灾害金融”是一个具有特定内涵的金融概念,它是在不影响国家金融市场正常运行的情况下,根据本国特殊经济金融、政治体制与自然条件,专门针对本国所发生的自然灾害事件采取的事前预防、事后急救与恢复重建的金融措施的总称。“灾害金融”是相对于未发生自然灾害事件时的正常金融而言的,是对正常金融的一种补充。对于重大灾害频发的我国,开展灾害金融研究具有非常重要的意义,但我国的灾害金融研究不能盲目照搬照抄国外经验,应当根据我国社会主义市场经济体制与金融制度的相应特性,建立具有现实指导意义的理论研究框架和运行体系。

二、“灾害金融”研究的必要性

1. 我国是一个灾害频发的国家,且受灾程度严

重。我国幅员辽阔,地理气候条件复杂,各种自然灾害分布广泛,活动频繁;同时,由于历史原因以及新中国成立后长期实行的粗放型经济增长方式,致使我国环境承载力显著下降,脆弱的生态环境带来很多新型灾害。据不完全统计,1949年至2007年间,我国最常发生的灾害有洪涝、干旱、地震、台风和滑坡泥石流等5种,平均每年因自然灾害造成的直接经济损失达到1000亿元人民币以上,农作物受害面积年均超过4000万公顷,受灾人口年均超过2亿。进入2008年,我国自然灾害更加频繁,1月中旬到2月上旬,我国南方地区连续遭受四次低温雨雪冰冻极端天气过程袭击,因灾直接经济损失高达1516.5亿元;5月,我国四川汶川发生8级地震,据中国科学院专家估计,此次地震造成的直接经济损失也将高达1500亿元以上。

2. 生产型和消费型相结合的财政支出结构,将使我国以财政为主的救灾措施面临巨大压力。我国处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情以及社会主义公有制经济的主体地位,决定了我国现阶段的财政支出必须采取生产型和消费型相结合的结构体系。在这种结构体系中,国家既承担着发展工业、增加农业收入、扩大基础设施等建设重任,又承担着国家行政、国防、社会福利等社会公共消费支出。近年来,虽然我国经济建设费用占国家财政支出^②的比例呈逐步下降的趋势,但其在国家财政支出结构中仍保持着较高的比例(见图1)。

* 本文系教育部人文社会科学一般项目成果,项目批准号:07JA790032。

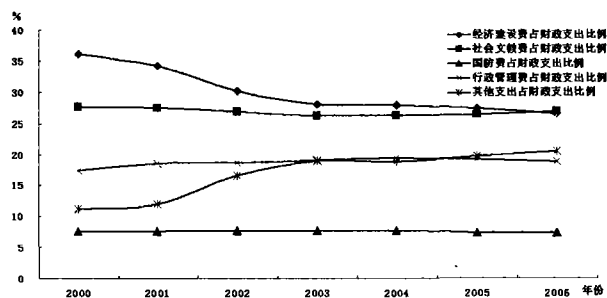


图1 2000-2006年我国国家财政支出结构比例图
数据来源:《中国统计年鉴》(2007年)。

我国财政支出的上述双重职能使得在面临重大灾害时单纯依靠财政拨款将会给整个国家财政带来巨大压力:自然灾害发生的高度不确定性、造成的经济损失难以预测以及自然灾害发生后资金需求的紧迫性等都会对财政支出的正常运行计划产生巨大冲击;而国家针对自然灾害的“临时性”或“紧急性”的特殊救助必然会导致国家压缩在其他方面的财政支出或增加中央财政债务。近年来,我国中央财政债务依存度一直超过国际警戒线 25% 的水平,见图 2,从而容易引起经济波动。

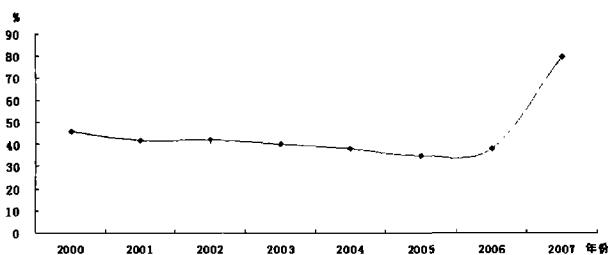


图2 2000-2007年我国中央财政债务依存度
数据来源:《中国统计年鉴》(2007年)。

备注:2007年,我国中央财政债务依存度大幅提高主要是由于国家该年度内发行了15500亿元特别国债购买外汇所致。

3. 我国现有金融救灾措施不可持续使用,亟需建立相应灾害金融体系。在我国目前尚缺乏灾害金融应急体系的情况下,正常金融工具无法针对自然灾害事件发挥有效作用,表现在自然灾害发生前没有建立相应的风险分担机制,自然灾害发生后应急措施的实质性作用有待验证,灾后重建过分依赖于国家财政拨款,没能有效发挥金融市场的功能。在“只要符合灾区人民的有效需求,符合科学的规划和重建家园的资金支持,符合商业的可持续原则,政策性支持的原则”的前提下,我国一些金融机构纷

纷推出了不同的救灾措施^③,支持灾后重建工作,在缺乏统一协调管理的情况下,如何保证金融救灾的系统性、科学性、高效性值得商榷。因此,笔者认为,针对各种不同的自然灾害事件,必须要有相应的应对措施,而“灾害金融”正是从这个意义上补充和完善我国金融市场支持经济建设和发展的功能。

4. 灾害金融具有举足轻重的作用和意义。(1) 灾害金融对金融市场和经济发展的作用和意义。灾害金融立足于金融行业本身,但又和社会经济紧密联系着。首先,灾害金融需要与国家的正常金融有序结合,即在国家金融市场正常运行的情况下,灾害金融不能对其运行产生较大的负面影响。其次,灾害金融的功能还主要体现在发挥对经济运行的支持和保障功能上。在经济与金融日益相互渗透融合的现代社会中,社会经济活动对金融的依赖程度日益提高,在重大自然灾害发生后,经济活动对金融的依赖性将体现的更加明显。因此,灾害金融对金融市场和经济发展具有非常重要的作用和意义。(2) 灾害金融能够使救灾行政手段向市场手段实现有效转化。在自然灾害发生初期,行政手段是必须且非常有效的救灾措施,它能够迅速、有序、高效地集合必需的人力、物力、财力对受灾地区实施紧急救助,同时也有利于平抑价格波动、稳定灾区的金融秩序。但从长期来看,针对自然灾害事件的行政手段具有明显的应急色彩,往往缺乏比较严谨的论证研究。此外,行政手段作为校正突发事件所带来的破坏性后果的一种措施,能够为经济或政策调整赢得时间,但绝不能代替经济手段来影响市场经济主体的市场行为,更难以替代市场经济主体的长期发展。因此,行政手段不能作为国家处理自然灾害事件的长期措施而加以广泛应用,必须在自然灾害事件发生后的适宜阶段向市场手段过渡,而这正是灾害金融的研究领域之一。

三、“灾害金融”研究的范畴

如前所述,灾害金融是一个具有特定内涵的金融概念,作为对正常金融的一种补充,其涉及内容较为丰富和复杂,笔者以为,就其核心内容而言,灾害金融工具(或手段)、灾害金融运行机制、灾害金融效应评估等无疑应该是灾害金融研究的核心内容,由此构成灾害金融体系的主要组成部分(见图3)。因此,为了充分发挥我国金融市场在应对灾害事件中的积极作用,建立健全我国灾害金融体系,提高我国经济的整体抗风险能力,笔者认为应该加强对上

述三方面内容的研究。

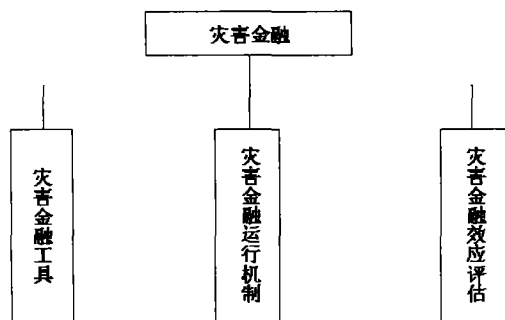


图3 灾害金融体系

1. 灾害金融工具的研究。灾害金融工具是指专门针对重大自然灾害事件的金融调控工具或手段,主要包括债券、保险、基金、衍生品等四大类,具体如下:

(1) 债券类工具。债券类工具主要包括发行政府特别债券(中央和地方)、企业特别债券、金融特别债券^④等。通过发行债券可以筹集到灾害应急和恢复重建所需要的巨额资金,从而弥补财政资金和社会救助资金的不足。我国国家开发银行在2003年曾发行一年期固定利率抗“非典”特别金融债券200亿元,以援助贷款方式,支持受“非典”影响较大的企业及“非典”医院建设,这是我国首次为抗击特定灾难事件而发行的特别金融债券(但这只特别金融债券除了在特定资金用途上与国家开发银行发行的其他债券不同外,其他条件均无差异)。为了提高我国通过发行债券筹集资金以应付自然灾害带来的巨大破坏影响,我国亟需在借鉴国内外相关债券发行经验的基础上,进一步研究上述各种债券的发行与管理机制,尤其是债券发行主体、债券正常发行与应急发行的周期与频率、债券募集资金的使用与管理、债券优惠利率的厘定、各种债券之间的数量配比关系等内容,以完善我国灾害金融中的债券救助机制。

(2) 保险类工具。保险类工具主要包括巨灾保险、巨灾保险的再保险、财产保险、农业和农村保险等。从我国保险以往在灾害中的赔偿结果来看,我国保险覆盖面较小、救助能力严重不足,保险赔偿占灾害事件损失的比例为5%~8%,远低于发达国家30%~40%的比例水平,这主要是我国保险业起步较晚、投保面不宽、适合中小企业特点的保险产品缺乏等原因有关。

我国保险在灾害赔偿中的比例过低将会给整个金融体系带来较大的风险。如我国银监会今年5月23日下发的银行业呆账贷款核销工作紧急通知要求,对于借款人因四川汶川地震造成巨大损失且不能获得保险补偿或者以保险赔偿、担保追偿后仍不能偿还的债务应认定为呆账并及时予以核销。此要求在我国目前保险赔偿比例过低的情况下,意味着我国银行系统将承担着较大的经济损失,从而进一步增加了我国金融体系的系统性风险。

为了提高我国保险在自然灾害中的承保能力和赔偿能力,减轻灾后重建过程中财政资金的压力,我国必须尽快建立健全保险市场,尤其是面对灾害的巨灾保险和巨灾保险的再保险机制^⑤的建立,无疑将提升我国金融系统和国家抗击灾害的整体能力。

(3) 基金类工具。基金类工具主要是指恢复灾区基础设施而发起设立的灾后恢复重建基金。如日本1995年阪神大地震发生后,日本神户建立了两类重建基金,^⑥一类是政府投入的基本基金,主要是建设基础设施和基本的公共设施项目;一类是商业机构投入的投资基金,主要是投资商业性项目,这两种基金在重建过程中相互结合发挥作用。灾后恢复重建基金实质上是集国家财力、社会捐助及商业投资三者之力为灾后恢复重建提供资金支持。四川汶川大地震发生后,我国中央财政今年先安排700亿元建立灾后恢复重建基金,明后年继续作相应安排。这是我国灾后恢复重建基金的有益尝试,但如何保障重建基金的有效运行、行政与市场手段有效衔接等问题需要理论界与实务界进一步研究探讨。此外,上述基金均属于应急类基金,如何针对我国灾害频发的特殊性,建立起常态化灾害急救与重建基金的发行、管理、监督与评价运行机制,应当是灾害金融基金类工具研究的重要方面。

(4) 衍生品工具。目前发达国家多利用衍生品市场转移风险的市场机制来应对自然灾害事件,例如美国早在1996年就开发了应用于一般性气候灾害的避险期货,以及专门针对保险机构分散巨灾保险和再保险风险的系列衍生产品,包括巨灾债券、巨灾期货、巨灾互换以及巨灾掉期产品。由于我国目前的资本市场还处在新兴加转轨阶段,尚不具备推出这类产品的条件,但随着我国市场机制的不断完善,衍生品工具必然会成为我国灾害金融工具中的一个重要组成部分。

在目前灾害金融工具明显缺失的情况下,我国在应对自然灾害时只能采取一些常用的政策工具,如差异化的存款准备金政策、优惠贷款政策等,但这些政策只是对灾害金融工具的一种临时替代,其作用并不明显。因此,我国必须启动对上述灾害金融衍生品市场工具的研究,加强我国金融体系在应对自然灾害过程中的应变能力和抗风险能力。

2. 灾害金融运行机制的研究。建立灾害金融运行机制是提高我国金融业救灾效率和效益的基础。我国作为世界自然灾害影响最为严重的国家之一,建立科学的灾害金融运行机制,显得尤为迫切和必要。我们认为,灾害金融运行机制主要包括内、外部两个方面:

(1) 灾害金融内部运行机制。按照我们的观点,第一,灾害金融与正常金融应同属于我国金融运行体制内部的有机组成部分,保障经济、金融系统平稳运行是二者的共同目标,二者之间本质上是互补的。灾害金融与正常金融的区别在于,前者的功能主要倾向于灾害应急救助与重建,后者则倾向于保障经济的正常运行;前者的资金来自于常态化的筹措,一次性的应急投入;后者则在年度预算的基础上实施常态化筹集与投入。由此,灾害金融体系必然分流一部份社会资金。为此,灾害金融与正常金融之间在社会信用总量中的数量界定及其配比就成为将来研究的重要内容;第二,灾害金融内部运行机制还主要涉及到金融系统内部各行为主体在自然灾害发生前后的职能分工以及各行为主体之间内部关系的统一协调;同时也包括如风险分担机制的建立、资金(如基金)的筹措与管理等核心问题研究。笔者以为,只有灾害金融内部运行机制的顺畅,才能够有效地发挥金融救灾主体的积极作用,节约救灾成本,降低金融救灾的次生灾害,避免因金融救灾而引发金融紊乱。

(2) 灾害金融外部运行机制。灾害金融本质上是一国金融政策在救灾问题上的体现。虽然灾害金融在灾害救助中将起到重大且不可替代的作用,但若没有与其他政策(如财政政策、税收政策、产业政策等)的有效配合,其实施过程和效果将可能会大打折扣。因此,加强灾害金融与国家灾害救助其他政策的有机结合,避免不必要的政策冲突,显得尤为重要。

笔者还认为,在研究我国灾害金融运行机制时,

需要结合我国的实际情况,全面衡量政府主管部门、金融监管部门(三会)、金融机构等主体在灾害救助中的职能和作用,结合中国宏观调控的体制优势,有效协调灾害金融运行体系与行政应急金融救助(如倾向性利率、准备金政策和信贷政策等)的关系,以此建立一套适合我国现有管理体制下的灾害金融救助的科学、系统、有序、高效的运行机制。

3. 灾害金融效应评估的研究。灾害金融效应评估主要是针对灾害金融在重大自然灾害事件中所带来的内部和外部效应进行事前预估、事中跟踪评估与事后总结评估,及时为灾害金融主管部门以及政府完善灾害金融体系、调整灾害金融工具提供参考性意见。我们认为,灾害金融效应评估主要包括以下内容:

(1) 灾害金融对金融系统内部的影响评估。灾害金融以重大自然灾害发生为触发条件,灾害金融触发后的一系列行为势必给原有正常金融运行产生一定的正面或负面冲击。因此,全面评估灾害金融对金融系统内部的影响,有助于提升金融系统在面对重大自然灾害时的整体调控能力,把自然灾害给我国带来的直接损失和间接损失降到最低限度。

(2) 灾害金融对金融系统外部的影响评估。第一,灾害金融的宏观影响评估包括两个方面:一是灾害金融对国家宏观经济政策的影响评估。笔者在上文中提到,灾害金融需要与财政政策、税收政策、产业政策等宏观经济政策积极配合才能充分发挥有效作用,若搭配而不协调,则将可能带来较为严重的后果,如加剧金融系统的大量呆坏账、引发汇率水平剧烈波动等等。因此,必须加强灾害金融对国家宏观经济政策的影响评估,为有关主管部门正确制定灾害金融措施打下坚实的理论与实务基础。二是灾害金融对国家宏观经济的影响评估。国外学者^⑦从理论和实证中均证明,受自然灾害引起的损失与储蓄率是正相关的,居民出于自我保障意识,为应对不可抗拒的灾害损失而增加储蓄,特别是当法律政策或是保险市场不能提供足够的应对巨灾的安全感时,未来储蓄的增加是一种趋势。当储蓄增加时,金融机构能否有效地将储蓄转化为投资,进而带动国家宏观经济增长,关系着金融市场能否有效发挥其资源配置功能,而金融市场的这一功能正是通过灾害金融发挥并体现出来的。因此,开展灾害金融对国家宏观经济的影响评估,能够为整个金融市场充分

发挥资源配置功能、提高资金使用效率提供一定的参考意见。

第二,灾害金融的微观影响评估也包括两方面:一是灾害金融对生产企业的影响评估。对于因为灾害事件而遭受重大损失的企业而言,金融支持是其恢复生产能力必不可少的关键要素。目前,生产企业可以通过获得银行特别信贷支持、发行债券和通过资本市场其他融资手段等方式来筹集资金。因而,通过对企业所获得金融支持的评估,可以规范资金使用,提高资金使用效率,避免道德风险,从而更好地发挥灾害金融的功能。二是,灾害金融对居民个人的影响评估。通过使用不同的金融工具,灾害金融体系同样可以支持居民个人重建家园。不同于企业,个人的受灾损失较难评估,个人信用较难获知,个人未来的还款能力无法把握,这些都给依靠纯市场化方式支持灾后重建带来阻碍。目前,只能通过国家强制力来帮助受灾个人,尽管如此,诸如灾后重建基金等灾害金融工具的使用仍然需要受到管理监督和影响评估,以保证重建过程中的公平和效率。

综上,我们对“灾害金融”的思考,是在借鉴国外灾害经济与金融操作实践的基础上,针对我国特殊的经济、政治体制与自然国情而提出的一项重要研究课题。笔者以为,尽快启动对“灾害金融”体系的理论与运行系统建立的研究,是由我国特殊的经济、政治体制、自然条件以及经济发展所处的阶段所决定的,是一项把中国宏观调控的体制优势与微观市场机制高度有机结合以期建立中国特定的金融救灾运行系统的极其重要的工作。“灾害金融”研究是一项复杂的系统工程,其研究的深远意义在于不仅能够提高我国经济、金融抵御风险的能力,而且还能有效地补充我国财政税收政策的不足,同时更重要的是能够保证我国经济的可持续发展和平稳运行,兼顾社会的公平与效率。目前,我国在该领域的研究基本处于空白状态。因此,笔者呼吁,借此次四川汶川大地震重建之机,理论界和实务界紧密配合,尽快启动关于“灾害金融”问题的研究,以填补我国在该领域的研究空白。谨以此文,抛砖引玉,以期引起学界共鸣。

注:

- ①灾害经济学是从经济角度研究灾害发生和对经济的影响规律、抵御灾害风险和降低灾害损失的经济措施等问题的一门“负经济学”或“消极经济学”,其研究对象是自然灾害对经济产生的负面影响。
- ②自1994年起,我国国家财政支出中不再包含国内外债务还本付息支出和利用国外借款安排的基本建设支出。
- ③我国中国银行、建设银行、农业银行、工商银行以及其他金融机构分别在对灾区企业的授信额度、灾区借款人的还款期限、贷款利率、贷款减免或核销等方面出台了相应的措施。
- ④其中包括各类商业银行、政策性银行发行的债券,以及保险机构的巨灾风险信用融资工具
- ⑤从国际经验看,巨灾保险是由政府牵头,有关部门参与设立,商业保险机构承担管理职能,其通过再保险渠道在全球保险市场进行风险分散的一种体制。中国的巨灾保险制度建设的目标应当是建立以政府为主导,商业保险体系为框架,国家财政提供支持,全球再保险市场分散风险的多层次、多方位的保障体系。
- ⑥1995年,日本阪神地震重建基金主要用于:(1)协助地震灾民建立稳定的生活,促进其健康与福利;(2)房屋重建的支持项目(包括为地震灾民重建住宅);(3)促进工业恢复与重建(包括受损中小企业的补贴);(4)援助教育和文化复苏(帮助重建学校);(5)使受灾地区迅速恢复的其他活动(包括纪念地震的活动等)。
- ⑦Mark Skidmore(2001), "Risk, natural disasters and household savings in a life cycle model", *Japan and the World Economy* 13(1):15-34.

参考文献:

- 王晓欣,2008:《面对灾害:金融业应该如何应对》,《金融时报》5月31日。
- 王艳,2008:《建立我国巨灾保险基金》,《中国保险报》6月11日。
- 朱凤岚,2008:《日本的地震灾后重建经验》,《华夏时报》5月24日。
- 谢晓冬,2008:《金融机构纷纷推出有力举措支持灾后重建》,《上海证券报》5月28日。
- 高伟,2008:《以巨灾债券分散巨灾风险》,《第一财经日报》6月4日。

(作者单位:厦门大学经济学院)

(责任编辑:吴语)