



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2003/11
25 August 2003
CHINESE
Original: ENGLISH

附属履行机构

第十九届会议

2003年12月1日至9日，米兰

临时议程项目 7(a)

《公约》第四条第 8 和第 9 款的执行情况

执行第四条第 8 款的进展情况

关于《框架公约》保险问题研讨会的报告

附属履行机构主席的说明

概 要

2003年5月在德国波恩举办了两次研讨会，一个研讨会讨论气候变化和极端天气事件方面的保险和风险评估问题，另一个研讨会讨论解决发展中国家缔约方因气候变化的不利影响和执行应对措施的影响而产生的具体需要和关注方面与保险有关的行动。

研讨会上讨论了与私营保险人在管理自然灾害和气候变化风险中的作用有关的一般性问题和管理和承保这种风险的国家和国际努力，以及一些具体问题，涉及现有风险管理办法、风险评估方法及不确定性、气候变化的不利影响和执行应对措施的影响方面的风险转移手段。与会者还确定了供今后审议的可能领域。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、任务.....	1 - 2	3
二、会议记录摘要.....	3 - 7	3
A. 气候变化和极端天气事件方面的保险和风险评估问题研讨会.....	3 - 4	3
B. 解决发展中国家缔约方因天气变化的不利影响和执行应对措施的影响而产生的具体需要和关注方面与保险有关的行动问题研讨会.....	5 - 7	4
三、讨论情况概述.....	8 - 49	4
A. 气候变化和极端天气事件方面的保险和风险评估.....	8 - 31	4
B. 解决发展中国家缔约方因气候变化的不利影响和执行应对措施的影响而产生的具体需要和关注方面与保险有关的行动.....	32 - 49	8
四、两个研讨会提出的供今后审议的问题.....	50 - 57	11

一、任 务

1. 缔约方会议在第 5/CP.7 号决定中请秘书处组织两次研讨会，讨论气候变化和极端天气事件方面的保险和风险评估问题，并讨论解决发展中国家缔约方因气候变化的不利影响和执行应对措施的影响而产生的具体需要和关注方面与保险有关的行动(FCCC/CP/2001/13/Add.1)。

2. 这两次研讨会于 2003 年 5 月 12 日至 15 日在德国波恩举办。气候变化和极端天气事件方面的保险和风险评估问题研讨会于 2003 年 5 月 12 日和 13 日举办，由附属履行机构(履行机构)主席 Daniela Stoycheva 女士主持。另一个是关于解决发展中国家缔约方因气候变化的不利影响和执行应对措施的影响而产生的具体需要和关注方面与保险有关的行动的研讨会，于 2003 年 5 月 14 日和 15 日举办，由 Stoycheva 女士和附属科学技术咨询机构(科技咨询机构)主席 Halldor Thorgeirsson 先生共同主持。

二、会议记录摘要

A. 气候变化和极端天气事件方面的 保险和风险评估问题研讨会

3. 参加研讨会的有 41 位代表缔约方、国际组织、研究机构和私营保险公司的保险、风险评估和气候变化方面的专家，研讨会着重讨论了以下主要问题：

- (a) 气候变化和极端天气事件方面的保险和风险评估回顾；
- (b) 政府间气候变化专门委员会(气专委)第三次评估报告提出的关于风险评估方法的意见；
- (c) 保险业展望；
- (d) 自然灾害风险管理和保险的国家和国际办法；
- (e) 公共与私营的伙伴关系；
- (f) 保险和对气候变化的适应/适应不良。

4. 讨论和交流信息涵盖以下其他方面：自然灾害保险的办法和挑战；气专委对气候变化及其对发展中国家今后气候方面的风险的影响的预测；私营保险业在管

理自然灾害和气候变化风险方面的前景和这一方面的一些可能的困难；公共和私营部门在保险和其他风险管理办法方面的伙伴关系；微观保险；保险的道德风险；将气候变化和减灾因素纳入发展规划战略。

B. 解决发展中国家缔约方因气候变化的不利影响和执行应对措施的影响而产生的具体需要和关注方面与保险有关的行动问题研讨会

5. 多数与会者参加了这个研讨会和另一个研讨会，与会者中包括来自因气候变化和执行应对措施的影响而就自然灾害展开了活动的国家和机构的专家。

6. 这个研讨会着重讨论以下主要问题：

- (a) 管理因气候变化的不利影响和执行应对措施的影响而产生的风险的挑战；
- (b) 气候变化的不利影响和执行应对措施的影响的风险管理办法；
- (c) 现有数据的局限性和问题；
- (d) 针对潜在经济损失的可能的避险机制的国家和国际举措。

7. 讨论和信息交流着眼于以下其他方面：将气候变化问题纳入风险评估和模型的挑战；气候变化引起的灾害的数据搜集和报告方法标准化；教育和公众意识与能力建设的作用；针对可能的经济损失的现行避险机制；保险作为各国更广泛的适应战略的一个要素。

三、讨论情况概述

A. 气候变化和极端天气事件方面的保险和风险评估

8. 一项综述介绍了为应付自然灾害和环境风险而实行的各种与保险有关的机制，包括灾难保险和其他避险手段，以及公共和私营部门为了协助转移自然灾害引起的风险而结成的伙伴关系。

9. 与会者回顾说，保险理念是小岛屿国家联盟在 1991 年《框架公约》政府间谈判委员会第三届会议上气候变化谈判中第一次提出的，¹ 会上小岛屿国家联盟建议建立一个基金，以便“在以下情况下补偿发展中国家：(1) 选定对气候最不敏感的发展办法会增加开支(的情况)，以及(2) 对气候变化造成的损害不具备保险(的情况)”。

10. 最近几十年里，自然灾害引起的保险损失和总体经济损失急剧上升。这些损失由于人类社区和经济资产日益集中在高风险地区等社会经济因素而加剧。1990 年代，灾害对全世界带来的损失至少达 6,000 亿美元；三分之二的这些损失是极端天气事件造成的，其余三分之一是地震活动造成的。

11. 损失加剧的主要原因是土地利用形态和人口形态的变化和增长。尽管工业化国家蒙受了多数保险损失，但极端天气事件给发展中国家带来了过分沉重的经济代价，然而发展中国家灾害保险的覆盖程度比发达国家低得多；发展中国家相对于国内生产总值的人均成本至少比发达国家高 20 倍。灾害造成的死亡率特别惊人，在自然灾害造成的死亡中，发展中国家占 95%。

12. 目前存在对洪水、暴风雨、地震、干旱和野火等各种自然灾害的政府保险方案。然而，政府由于财政拮据而越来越难以承担这些费用，因此希望将更多的费用转移给私营市场。尽管评估极端天气风险的方法越来越先进，但不确定性仍然很大，因此私营灾难保险收费很高。这种情况加剧了这样一个基本问题，即贫穷的高危险国家的公民付不起极端损失的风险或共同公摊办法的费用。

13. 保险公司的代表指出，世界上只有一小部分人口受益于保险办法，而新的市场发展非常缓慢。再保险公司赔付 50% 以上的自然灾害损失，有时赔付率高达 99%。

14. 私营保险人在扩大与气候有关的自然灾害风险的承保范围时也遇到了严重的困难。2001 年，美国遭到恐怖主义袭击，发生了一系列严重的自然灾害，股票市场的衰弱影响到保险业资产，此后这些困难特别严重。保险业代表指出，总的来说，该行业的财务状况仍然很脆弱，因此不愿意开拓新的领域并将资源投入新的活动。

¹ (A/AC.237/Misc.1/Add.3)。小岛屿国家联盟还于 1991 年 12 月在政府间谈判委员会第四届会议上就建立一个“国际保险联营”提出了一项提案(A/AC.237/15)。

15. 多数保险公司的代表和一些与会者提出，私营保险人本身可能不足以应付自然灾害造成的日益严重的损失。保险人补充说，即使在有些风险具有依存(或共变)性质的情况下，他们历来采取谨慎的作法，通过多样化和再保险广泛地分散其灾难承保。

16. 保险业关注的另一个问题是不确定性。不确定性是保险合同的一个内在和重要的条件，但必须将两种不确定性区别开来。第一种是时间和空间不确定性；意外事件何时和何地发生？第二种与对精心计算的风险估计的信托的程度有关，即对今后可能损失的估计的可靠性。估计气候变化影响的风险涉及的不确定性很高，因此，严重制约了建立一个有效的气候变化保险机制以及为在易受灾国家里展开与保险有关的活动制订框架。

17. 在讨论与保险有关的联营如何和是否可以作为脆弱和贫穷的社区和国家所利用，以及私营保险人是否对承保微观一级的灾害损失感兴趣时，有人提到微观保险可能是一个可行的办法，因为有可能在国家和国际一级采取相关的措施。

18. 在这一方面，有人指出，当前的事后恢复机制对于预防突如其来的损失没有任何补偿的性质；而只能起到缓解的作用，对于贫困者意味着只能一切从头开始。针对这种情况，孟加拉国等国的一些非政府组织发起了规模极小的微观保险，着眼于寿险和信贷险，而健康保险范围很有限；但主要差别在于资产承保和收入基础。贫困者要么依靠自己的存款，要么依靠小额贷款。

19. 目前微观保险的需求无法得到满足，因为贫困者付不起保险费。许多发展中国家政府也是如此，因为它们的财政已经拮据，包括反复提供事后灾害支助。

20. 关于扩大国内风险联营规模的问题，有人提到以下重要的因素：由政府筹集资源；在非政府组织之间提供相互保险，而不是当前的自我保险模式；私营保险人和非政府组织结成伙伴关系，由前者承担风险，而后者从事营销和分配；自愿基础上的交叉补贴，即富裕的农村家庭作为受益人向社区保险基金缴款，而他们的赔付率为零；以及政策性交叉补贴，即采取各种鼓励办法推销政府发行的灾难债券。

21. 有人强调指出，没有政府的补贴，任何旨在承保贫困者由于气候危险而蒙受的财产损失的保险方案都是不可行的，尤其是在最不发达国家里，因为正如小岛屿国家联盟原先提议的那样，这些国家应该有理由通过国际保险联营在国际上均分负担和转移风险。

22. 研讨会上提出并简短地讨论了许多其他类型的与保险有关的手段和制度。其他风险转移手段包括灾难债券、气候套头交易和灾前基金。为了分担自然灾害和环境灾难的风险而设立的此类形形色色的办法包括洪水保险计划(例如美国的计划)、法国的国民保险制度、土耳其的灾难保险联营、暴风雨保险和赔付损失者的其他政府行动。

23. 许多这种制度涉及到公共与私营部门的伙伴关系。这种针对自然灾害所作的努力通常涉及许多部门——非政府组织、政府和私营部门，尤其重要的是，私营保险人和政府之间的公共——私营部门伙伴关系特别有利于在政府掌管的保险办法中引入私营保险的效率。

24. 有人提到，土耳其灾难保险联营是得到国际支持的国内公共与私营部门的一种合作，是发展中国家第一个此类灾难基金。土耳其极易受地震活动之害，但多数土耳其公民无力投保这个险种。土耳其灾难保险联营的资金来自财产所有人必须缴纳的费用，如果灾害费用超过联营收集的资金或就该资金商定的上限，世界银行则保证以再保险形式提供资助。大部分额外风险转移到全球再保险市场上，而由世界银行提供额外的援助。世界银行承保总额不到 1 亿美元，而私营部门承保额大约为 10 亿美元。与墨西哥等其他国家的灾难基金不同，土耳其灾难保险联营的资金不是来自纳税人，其收入完全来自财产所有者。此外，对每一个财产拥有人评定的金额不同，视所采取的风险减少措施和危险区而定，因此提供了预防灾害的鼓励措施。

25. 一些保险办法产生了“道德风险”的问题。这是指意外后果，即因为有了保险，人们可能反而因此而不去恰当设法适应自然灾害风险，例如选择在高危险的泛洪平原地区建房。与会者建议，必须将保险办法中的道德风险降低到最低程度，以便减少自然灾害今后引起的经济损失。政府的保险方案由于不愿激起受影响居民的对政府的不满，通常在最大限度地减少道德风险方面不如私营保险人那样行之有效。

26. 研讨会上对若干多边组织和金融机构当前展开的工作取得了深入的了解，例如联合国环境规划署(环境署)资金倡议、联合国开发计划署(开发署)、国际减灾战略和世界银行。所有这些机构都在设法将风险资金引入其发展方案，这通常作为灾害风险管理方面的一个重要步骤而受到鼓励。

27. 研讨会参加者承认，保险是各种灾害风险管理办法之一，并建议，灾难风险管理应该成为国家政府和多边捐助者一级的发展规划的一个有机组成部分。有人指出，将资源用于减少自然灾害的危险通常比灾后抗灾更具成本效益，因此灾难风险管理应该纳入发展规划。

28. 在这一方面，气专委得出结论说，尽管存在不确定性，但据预测，由于平均气候变化和/或变异性，干旱、洪水、热浪、雪崩和风暴等一些极端事件的频率和/或严重性会加剧。至今为止，人们不甚理解这种预报对当今和近期内发生的与气候有关的灾害意味着什么，关于将变化的气候产生的影响纳入风险评估模型的讨论只是一个开端。

29. 最近的气候损失在多大程度上可以归咎于气候变化这一问题仍然没有答案。人们通常认为，关于自然灾害事件的现有数据有局限性并有问题，原因是国家一级和保险行业内部的报告不一致而且往往不准确。因此，几个与会者促请各国更加注意数据收集和方法的改进和标准化，特别是发展中国家这方面的工作，但并不限于这些国家。

30. 还有人指出，风险管理办法也可能会因文化和区域情况而有所不同。在经常发生自然灾害的区域，例如经常发生干旱的区域，保险不是一个可行的风险管理办法，因为缺乏保险的重要因素——不确定性。为此原因，应该进一步研究哪些是可以满足承保气候变化引起的损害或损失的需要的最佳手段或制度。

31. 有人建议，作为第一步，应该支持发展中国家，特别是最不发达国家展开量化经济风险评估、技能发展和认识提高的能力建设，以便利用保险和微观保险来解决气候变化的不利影响。可以请最不发达国家专家组来解决这一问题。作为一个全新的领域，可以就这一问题展开全面的研究，以便制定切实有效的机制并开发合适的创新的产品。

**B. 解决发展中国家由于气候变化的不利影响和
执行应对措施的影响而产生的具体需要和
关注方面与保险有关的行动**

32. 这个研讨会的第一部分着眼于讨论极端天气事件可能对脆弱的小岛屿国家产生的灾难性影响，以及对这些国家特别是在面临着多变气候的情况下的灾害风

险管理和应对措施的特别挑战。重大的挑战是将气候变化关注纳入风险评估和建模。特别是，开始制定一个针对与气候有关的事件的基于赔付责任的保险办法时，区别气候变化和气候变异性的任务特别艰巨。

33. 根据气专委的第三次评估报告，变化的气候所产生的影响已经在体现出来，气专委关于未来气候变化的预测表明，自然灾害风险和随之产生的社会经济损失将继续加剧。

34. 预计的气候变化的不利影响有可能对许多发展中国家产生极大的影响。低洼小岛屿国家和热带国家特别容易受影响。许多发展中国家，特别是最不发达国家严重依赖农业而且相对缺乏多样化，因此，更加易受害于气候变化和极端天气事件。这加剧了这样一个基本问题，即发展中国家公民无力购买对于这些日益加剧的风险的私营保险。

35. 会上指出，金融部门和保险业对于气候变化的威胁及其对其经营的潜在影响仍然缺乏认识，因此，有人建议，应该更多地注意执行《框架公约》关于气候变化的教育和公众意识的第六条。然而，有些与会者怀疑这种对气候变化不感兴趣的态度是否是一种知情的合理的应对，而不是反映没有向公众提供充分的资料。

36. 将气候变化问题纳入保险办法方面的一个挑战是，保险合同的短期性(通常为一年)和可能跨越几十年或几代人的灾害管理和适应气候变化的规划时线之间不对称。

37. 突然发生的极端天气事件和海平面上升等缓慢发生的事件这两者之间是有区别的，因为前者比较容易取得保险。至今所取得的经验以及着眼于分散与气候有关的灾难的风险并分担损失的保险和其他风险转移手段所具有的潜力，可以作为确定国际社会可以如何促进地方、国家和全球各级的风险转移和损失分担的一个有益的出发点。保险和其他灾前风险转移手段具有一定的潜力，可以协助各国适应气候灾难并推动鼓励减少损失。但有人指出，这些手段的成本可能大大超过历来由国家支持的分担损失的资金机制的成本。然而，遭灾严重的非常贫穷的国家可能没有这种传统机制，因此在这种情况下，除了国家和地方当局制定的一套措施以外，在灾前投入使用的风险转移手段也可以发挥很重要的作用，但成本也很高。

38. 可以采取一些比较有希望的办法，例如支持风险很大和易受害的国家的公共部门的风险转移，促进公共与私营部门的伙伴关系，以此向家庭和企业提供保险，

国际社会可以支持这些伙伴关系。有人提出，尽管至今为止微观保险的结果好坏参半，但有可能推动达成一种解决办法。

39. 有人强调指出，在就洪水等问题向地方规划者提供咨询、推广严格的建筑法规并对建筑立法施加影响以达到易受灾地区的多变的要求的方面，政府的积极参与可以发挥关键的作用。政府还可以推动各大学和机构对有关问题的切实研究，并可采取必要的行动，鼓励更有效的土地使用规划，同时劝阻适应不良的作法。

40. 联合国系统是通过其专门从事不同领域工作的多边机构提供广泛应急支助的一个重要来源，但有人指出，灾后恢复和重建的资源有限。

41. 会上有人提到，联合国的一个重要的举措是联合呼吁程序。自 1992 年以来，联合国筹措了价值 9.04 亿美元的现金和实物捐助，并直接通过联合呼吁程序为应付自然灾害输送了 3,700 万美元。它还通过其中央应急循环基金向发展中国家提供了 400 万美元的现金捐款。世界银行也对一个旨在摩洛哥实行气候避险的气候风险管理项目投资了 1,000 万美元。

42. 另外还有一些值得注意的国家风险转移机制，例如百慕大商品交易所根据 Guy Carpenter 灾难指数提出了期货和选择权合同；芝加哥贸易委员会根据所报告的灾难损失开始了季度期货和选择权合同交易；灾难风险交易所早在 1996 年初就建立，经营企业对企业在网上交流所有各种保险合同和有关风险管理产品；CAT 债券，又称为天灾债券，首次于 1996 年发行；孟加拉国与 Grameen 银行发起了小额贷款办法，并扩大到其他一些体制模式不同的国家。

43. 几个与会者强调指出，如果我们要想能够在今后适应气候变化，就必须发展应付当今的自然灾害事件并将减灾纳入可持续发展政策和行动计划的系统和能力。

44. 在研讨会的第二部分，一些与会者指出，执行应对措施产生了一些影响，例如对贸易条件、国际资本流动和发展努力产生了影响，这种影响分布不匀而且难以从数量上界定，执行应对措施可能会产生积极的影响，也可能产生消极的影响，因此，必须评估对特定经济体的净影响。拥有矿物燃料密集型工业的国家或制造产品严重依赖矿物燃料的国家特别容易受到应对措施的任何可能不利的影

45. 减少执行应对措施所引起的损失的手段还没有得到深入研究，而正规的保险办法在这一方面发挥的作用也可能很有限，因为合同期限短加上保险费计算方法

复杂，而且因为没有最后确定计算这种损失严重程度的模型。保险业的一位代表还告诫说，商业保险人通常不承保纯粹的经济损失，也不承保政府的行为，即政府规章的影响或对违约的罚款。他还指出，对私营部门保险广泛延伸的一个严重障碍是有些政府对外国保险人设置市场准入的壁垒。

46. 研讨会还研究了减轻潜在的经济损失的各种可能的办法，包括针对执行应对措施可能引起的损失的避险机制(用于能源产品的金融衍生工具(约定购买权、互换交易、商品债券)等)以及旨在避险的其他非正式保险，例如石油基金、储蓄与稳定基金以及储蓄/稳定综合基金。

47. 依靠石油、煤和天然气等可耗尽资源取得大量出口和财政收入国家的决策者，试图通过储蓄办法或稳定基金之一或通过两者，减缓初级商品价格和收入剧烈和不可预测的变化对其国内经济的冲击。会上提到的事例包括阿塞拜疆、智利、哈萨克斯坦、科威特、挪威、阿曼、卡塔尔、阿拉伯联合酋长国(阿布扎比酋长国)、美利坚合众国(阿拉斯加州永久基金)和委内瑞拉。

48. 设立这些基金是为了确保几代人之间的公平、加强需求管理、保持竞争性并使开支较少受到短期收入的驱使，但至今为止，这些基金的结果好坏参半，其部分原因是缺乏透明和适当的储蓄和取款规则和一个中期财政框架。有人指出，这些基金无法取代健全的财政管理。有些与会者强调指出，必须探讨是否有可能设立一个国际稳定基金，作为一种保险机制来协助解决执行应对措施所引起的损失问题。

49. 有人提到，从长期来看，经济多样化是防止出口商品可能由于执行气候变化应对措施而蒙受收入损失的最佳办法。这种多样化的事例包括制订固碳战略，这种战略如果以低成本和可靠的方式付诸实施，就有可能缓解或减少降低矿物燃料消耗的需要，因此不失为最大限度地降低应对措施可能影响的一种办法。推广可再生能源也可以促成能源多样化，从而实现经济多样化。有人还指出，有些石油出口国缺乏经济多样化，因此容易受制于这一关键出口商品的需求和价格的变化。

四、两个研讨会提出的供今后审议的问题

50. 《公约》第四条第8款吁请缔约方“考虑”采取行动，包括与保险有关的行动，以解决发展中国家因气候变化的不利影响和执行应对措施的影响而产生的具

体需要和关注。但《公约》或缔约方会议的任何决定中都没有界定“保险”这一词，因此，这一词不是指任何特定的风险转移或集体损失分担手段。

51. 各国要能够适应未来气候的变化，就需要发展应付当今极端天气事件并将减灾纳入可持续发展政策和行动计划的制度和能力。

52. 保险仅是应付气候变化风险的一种可能的手段。政府资助的机制可能会助长适应不良，为此原因，除了风险分散以外，应该特别注意适应和预防损失。与此同时，必须通过公共和私营部门的伙伴关系来吸收私营部门参与，确保各国的目标是在探讨适当的气候减灾的办法时确定抗灾措施。

53. 风险评估是应付气候变化不利影响的一个重要和必不可少的工具。针对气候变化引起的气候事件的风险的今后程度的现有风险评估模型仍然具有许多局限性。是否可以切实地将与气候有关的压力和风险同其他社会经济压力区别开来，这一点也有疑问。目前估计气候变化引起的损失的风险方面的不确定性太大，因此保险公司无法对在这种情况下该行业的发展进行可靠的评估。为了解决这种局限性，各保险公司、气候科学家和决策者之间应该进行技术合作，包括进行对话。

54. 气候机制和救灾工作各界之间的合作可能有很大的余地，在这一方面应该探讨各联合国机构之间的协同作用，以便确保更切实可行的救灾和防灾，并更有效地使用现有资金。

55. 发展中国家可以展开能力建设活动，发展与气候有关的灾害和其他灾害的风险评估，以便提高这些风险的可保性并改进风险管理。然而风险评估可行需要大量的资源。保险人制订灾难模型可能会耗资几十万美元，乃至几百万美元。

56. 为了减少人类和社会脆弱性而可以采取的措施包括风险评估、教育和信息管理、土地利用规划、环境管理、保护关键的设施以及在所有领域应用科学技术，包括预警。

57. 稳定基金和国内储蓄基金是各国用来缓解石油价格和收入剧烈和不可预测的变化对其国内经济的冲击的重要举措。使这种基金延伸到区域或国际一级，这可能是可以进一步加以考虑的一个可行的办法。