

**Phát triển bảo hiểm thiên tai nhằm ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai**

# **Kinh nghiệm của Trung Quốc và Đài Loan**

**V**iệt Nam là một trong những nước chịu ảnh hưởng và tác động nặng nề nhất của thiên tai và biến đổi khí hậu. Nhu cầu chi cho phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai ngày một tăng, trong khi ngân sách eo hẹp đặt ra yêu cầu phải phát triển sản phẩm bảo hiểm thiên tai trong dài hạn, nhằm chuyển đổi từ cơ chế tài chính thụ động sang chủ động để nâng cao hiệu quả công tác khắc phục hậu quả.

## **1. Nguồn lực tài chính hỗ trợ khắc phục thiên tai ở Việt Nam**

Những năm gần đây, trung bình mỗi năm, thiên tai làm chết và mất tích trên 300 người, thiệt hại về kinh tế từ 1 - 1,5% GDP (tương đương 1,3 tỷ USD). Theo Ban chỉ đạo Trung ương về



Phòng chống thiên tai, năm 2017 là năm kỷ lục của thiên tai với sự xuất hiện của 16 cơn bão, lũ lịch sử trái với quy luật. Thiên tai ngày càng khốc liệt, trái quy luật và ở mức độ, cường độ ngày càng lớn hơn, liên tục hơn. Bão lũ không chỉ xảy ra tại miền Trung, vùng Bắc Trung bộ, mà đã lan xuống Nam Trung Bộ, ngược lên các tỉnh miền núi phía Bắc và gây ra những thiệt hại nặng nề. Thiên tai đã làm 385 người chết, mất tích và 664 người bị thương; 49.622 ngôi nhà bị ngập, sập đổ, hư hỏng; gần 75.600 ha cây nông nghiệp bị ngập, hư hỏng; tổng giá trị thiệt hại khoảng 60.000 tỷ đồng.

Trong những năm qua, nhiều chủ trương, chính sách liên quan đến phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, lũ lụt đã được ban hành, góp phần giảm bớt thiệt hại và giải quyết khó khăn cho người dân.

*Chính sách tài khóa có vai trò đặc biệt quan trọng, trong đó:*

(i) Chính sách thu NSNN chủ yếu là miễn, giảm thuế đối với các tổ chức, doanh nghiệp và cá nhân khi gặp thiên tai. Chính sách thu ngân sách hiện hành liên quan đến giảm nhẹ và khắc phục hậu quả thiên tai được quy định trong các văn bản pháp lý đối với từng loại thuế (như thuế thu nhập doanh nghiệp; thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế sử dụng đất nông nghiệp).

(ii) Chính sách chi NSNN cho công tác khắc phục hậu quả thiên tai khá đa dạng, bao phủ nhiều lĩnh vực và tập trung chủ yếu vào chính sách hỗ trợ trực tiếp (tiền mặt, hiện vật) và gián tiếp (thông qua chính sách tín dụng nhà nước): hỗ trợ về đời sống; công cụ, tư liệu sản xuất; hỗ trợ về vốn sản xuất; hỗ trợ nhà ở... Chính sách chi NSNN cho giảm nhẹ hậu quả thiên tai tiêu biểu như chính sách hỗ trợ hộ nghèo xây dựng nhà ở phòng tránh bão,

lục khu vực miền Trung; chương trình xây dựng cụm, tuyến dân cư và nhà ở vùng ngập lũ đồng bằng sông Cửu Long...

*Chính sách bảo hiểm:* Việt Nam hiện nay chưa có các sản phẩm bảo hiểm rủi ro thiên tai riêng biệt. Rủi ro thiên tai được các doanh nghiệp bảo hiểm triển khai như một nội dung rủi ro mở rộng trong các nghiệp vụ bảo hiểm tài sản (bảo hiểm cháy và rủi ro đặc biệt, bảo hiểm rủi ro công nghiệp, bảo hiểm mọi rủi ro tài sản...), bảo hiểm con người hoặc bảo hiểm nông nghiệp (cây trồng, vật nuôi).

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp (BHNN) theo Quyết định số 315/QĐ-TTg ngày 01/3/2011 (năm 2011 - 2013) nhằm hạn chế thiệt hại của ngân sách nhà nước thông qua việc chuyển dịch một phần nghĩa vụ hỗ trợ thiệt hại cho các doanh nghiệp bảo hiểm, trong đó có rủi ro thiên tai. Tuy nhiên, chương trình này được thực hiện với quy mô hạn chế tại 20 tỉnh, thành phố (bao gồm 65 huyện và 748 xã), cần tiếp tục được đánh giá, bổ sung, điều chỉnh trước khi có thể trở thành một cơ chế lâu dài, ổn định và triển khai áp dụng rộng rãi.

*Chính sách tín dụng:* Được quy định tại Quyết định số 50/2010/QĐ-TTg về cơ chế xử lý nợ rủi ro tại Ngân hàng Chính sách xã hội. Theo đó, trong trường hợp bị thiên tai dịch họa (được quy định đối với các tổ chức, cá nhân vay vốn từ Ngân hàng Chính sách xã hội) làm thiệt hại trực tiếp đến vốn, tài sản sẽ được xem xét xử lý nợ thông qua việc gia hạn nợ, khoan nợ, xóa nợ.

*Chính sách chi từ quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách:* Hiện có 3 quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách có các hoạt động liên quan đến công tác phòng, chống, khắc phục hậu quả

của thiên tai (Quỹ phòng, chống thiên tai<sup>1</sup>; Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam<sup>2</sup> và Quỹ bảo trì đường bộ<sup>3</sup>).

*Chính sách tài chính đối ngoại:* Là chính sách liên quan đến việc Nhà nước huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn vốn từ các đối tác nước ngoài (chính phủ các nước, Liên Hợp quốc và các tổ chức phi chính phủ, Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển châu Á - ADB) để phát triển kinh tế và cải thiện các điều kiện xã hội. Mặc dù chính sách hiện hành vẫn đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ chi khắc phục thiên tai, song nguồn kinh phí từ NSNN mới chỉ đáp ứng được một phần tổng thiệt hại hằng năm<sup>4</sup>. Phần lớn thiệt hại của khu vực doanh nghiệp và dân cư không được NSNN tài trợ mà phải tự chi trả hoặc thông qua cơ

- 
- 1 Quỹ phòng, chống thiên tai chỉ cho hoạt động cứu trợ, hỗ trợ khắc phục hậu quả thiên tai; hỗ trợ các hoạt động ứng phó thiên tai; hỗ trợ các hoạt động phòng ngừa thiên tai...
  - 2 Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam Hỗ trợ tài chính cho các hoạt động bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu; cho vay vốn với lãi suất ưu đãi đối với các dự án bảo vệ môi trường...
  - 3 Quỹ bảo trì đường bộ chia hai cấp: (i) Quỹ trung ương được sử dụng cho công tác bảo trì, quản lý hệ thống quốc lộ; (ii) Quỹ địa phương được sử dụng cho công tác bảo trì, quản lý hệ thống đường bộ địa phương, do địa phương chịu trách nhiệm bảo trì, quản lý theo phân cấp của hội đồng nhân dân cấp tỉnh.
  - 4 Thống kê cho thấy, giá trị thiệt hại bình quân từ thiên tai tại Việt Nam ước tính khoảng 40.000 tỷ đồng/năm (chiếm 0,94% GDP). Trong đó, NSNN chi khoảng 10.000 tỷ đồng/năm (25% tổng giá trị thiệt hại) để khắc phục hậu quả, các chi phí còn lại (75%) được huy động từ các nguồn khác.

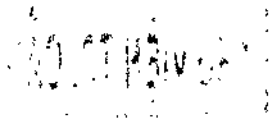


chế chuyển giao rủi ro. Bên cạnh đó, NSNN mới chỉ đảm bảo được các chính sách cứu trợ khẩn cấp sau thiên tai và khắc phục hậu quả thiên tai, ổn định cuộc sống và sản xuất - kinh doanh. Ngân sách dành cho đầu tư phát triển sau thiên tai, thảm họa (công tác tái thiết) vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế. Trong điều kiện thiên tai xảy ra với tần suất và mức độ ngày càng lớn và trên diện rộng, NSNN sẽ gặp khó khăn khi xảy ra các thiên tai lớn (cả hỗ trợ khẩn cấp và tái đầu tư phục hồi cơ sở hạ tầng). Do đó, cần xây dựng và phát triển các công cụ tài chính để ứng phó rủi ro thiên tai như bảo hiểm rủi ro thiên tai, trái phiếu rủi ro thiên tai... nhằm chia sẻ rủi ro, đồng thời đa dạng hóa các nguồn lực phòng chống, khắc phục rủi ro, giảm áp lực cho NSNN.

## **2. Kinh nghiệm phát triển bảo hiểm thiên tai của Trung Quốc và Đài Loan**

Các nước trên thế giới có xu hướng chuyển dịch từ cơ chế tài chính thụ động sang chủ động trong việc giải quyết các hậu quả của thiên tai, thảm họa. Do đó xét về dài hạn, cần phát triển thị trường bảo hiểm thiên tai trong nước để chia sẻ rủi ro với Chính phủ. Trung Quốc và Đài Loan có nhiều đặc điểm kinh tế - xã hội và loại hình thiên tai tương tự như Việt Nam, do đó kinh nghiệm triển khai bảo hiểm thiên tai của họ có giá trị tham khảo cho Việt Nam trong việc hoạch định chính sách phát triển bảo hiểm thiên tai.

*Phạm vi bảo hiểm thiên tai:* Trung Quốc áp dụng chính sách bảo hiểm với nhiều loại hình thiên tai. Ví dụ, thành phố Thẩm Quyển thực hiện bảo hiểm thiên tai đối với 15 loại hình thiên tai (bao gồm động đất, gió, bão, mưa bão, lũ lụt, sóng thần, sạt lở đất, sạt lở núi, sấm sét, cuồng phong, ngập úng, lốc xoáy, mưa đá, lũ ống mang theo đất đá, lún sụt) và các rủi ro sự cố hạt nhân do



15 loại thiên tai này gây ra. Bên cạnh đó, Trung Quốc cũng có những chương trình riêng cho một nhóm đối tượng cụ thể, như bảo hiểm nông nghiệp, theo đó chú trọng việc quản lý rủi ro thiên tai cũng như cơ chế phân tán rủi ro thiên tai. Điều lệ bảo hiểm nông nghiệp có hiệu lực từ ngày 01/3/2013 quy định cụ thể về hỗ trợ tài chính, ưu đãi thuế, cơ chế phân tán rủi ro thiên tai và các vấn đề liên quan tới bảo hiểm nông nghiệp. Điều lệ này đã chính thức hình thành cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo hiểm nông nghiệp Trung Quốc.

Đài Loan áp dụng chính sách bảo hiểm cho một loại hình thiên tai. Cụ thể như bảo hiểm thiên tai mang tính chất chính sách (được Chính phủ hỗ trợ bồi thường thiệt hại) là “bảo hiểm nhà ở trường hợp động đất”, chỉ thực hiện khi xảy ra động đất.

*Đối tượng bảo hiểm thiên tai:* Thường là tài sản, người, cây trồng và vật nuôi chịu ảnh hưởng từ thiên tai. Tại Trung Quốc, chương trình bảo hiểm thiên tai có thể bao trùm tất cả các đối tượng, chẳng hạn bảo hiểm thiên tai tại huyện Văn Xuyên, tỉnh Tứ Xuyên chi trả bảo hiểm cho tất cả các đối tượng có hộ khẩu, hoặc đang kinh doanh, làm việc, học tập có giấy chứng nhận tạm thời thường trú tại Văn Xuyên.

Trong khi đó, đối tượng bảo hiểm của chương trình bảo hiểm động đất tại Đài Loan chỉ bảo hiểm nhà ở của người dân, không bao gồm nhà của các doanh nghiệp dùng để kinh doanh, các công trình kiến trúc công cộng. Nhà ở của người dân chỉ được hưởng bảo hiểm trong trường hợp bị hư hỏng hoàn toàn do động đất dẫn tới cháy, nổ và do núi lở sạt, nền đất lún hoặc nứt, ngập lụt.

*Hình thức bảo hiểm thiên tai:* Trung Quốc áp dụng hình thức bảo hiểm thương mại do Chính phủ hỗ trợ mua, theo đó Chính phủ sẽ dùng một phần ngân sách mua bảo hiểm thương mại tại

các công ty bảo hiểm để hỗ trợ trong trường hợp thiên tai phát sinh; một phần chi phí còn lại sẽ do những người tham gia bảo hiểm đóng góp, qua đó giúp giảm bớt gánh nặng chi phí bảo hiểm với cả người dân và Chính phủ.

Khác với Trung Quốc, bảo hiểm thiên tai tại Đài Loan áp dụng hình thức bảo hiểm thương mại thông thường do công ty bảo hiểm cung cấp. Bảo hiểm nhà ở động đất do Chính phủ (thông qua quỹ bảo hiểm động đất) và công ty kinh doanh bảo hiểm tài sản cùng thực hiện. Các công ty kinh doanh bảo hiểm tài sản sau khi chấp nhận bảo hiểm nhà ở động đất sẽ phải chuyển toàn bộ phần phí bảo hiểm thu được cho quỹ bảo hiểm động đất thực hiện tái bảo hiểm. Mô hình này có thể cung cấp một hệ thống sản phẩm bảo hiểm thiên tai đa dạng, phù hợp nhu cầu của hộ gia đình, sản xuất - kinh doanh, nhưng có thể kéo theo chi phí bảo hiểm cao, khó tiếp cận với những đối tượng khó khăn.

Bảo hiểm nhà ở động đất tại Đài Loan gần như mang tính bắt buộc. Khi vay ngân hàng để mua nhà, người dân bắt buộc phải mua bảo hiểm nhà ở hỏa hoạn, trong đó bao gồm bảo hiểm nhà ở động đất. Ngoài ra, người dân có thể mua thêm bảo hiểm động đất mang tính thương mại với phạm vi bảo hiểm rộng hơn (trang thiết bị liên quan tới ngôi nhà, đồ gia dụng...).

*Cơ chế bồi thường:* Cả Trung Quốc và Đài Loan đều sử dụng hình thức bảo hiểm thiên tai qua công ty bảo hiểm, hoặc quỹ bảo hiểm dưới dạng sản phẩm truyền thống. Tiền bồi thường sẽ được quy định trước và chi trả bằng tiền mặt hoặc qua tài khoản. Tuy nhiên, trong trường hợp các công ty bảo hiểm tham gia vào hoạt động cung cấp bảo hiểm thiên tai thảm họa cho địa phương, mà không có khả năng chi trả toàn bộ số tiền bồi thường thì Chính phủ sẽ xem xét hỗ trợ phần còn thiếu.

Đối với bảo hiểm nhà ở động đất ở Đài Loan, tổng mức bồi thường tối đa trong một trận động đất<sup>5</sup> là 70 tỷ Đài tệ, trong đó 3 tỷ Đài tệ do các công ty bảo hiểm nhận bảo hiểm nhà ở động đất chịu trách nhiệm bồi thường, 67 tỷ Đài tệ còn lại do Quỹ bảo hiểm động đất chịu trách nhiệm. Phần bồi thường 67 tỷ Đài tệ của Quỹ bảo hiểm động đất chia thành 2 phần: (i) Tiền bồi thường dưới 53 tỷ Đài tệ được tính là chi phí nghiệp vụ của Quỹ, (ii) Tiền bồi thường từ 53 - 67 tỷ Đài Tệ do Chính phủ đảm nhiệm. Trong trường hợp trận động đất lớn gây nhiều thiệt hại, tiền tích lũy của Quỹ bảo hiểm động đất không đủ để ứng phó bồi thường, cơ quan quản lý và Bộ Tài chính đề xuất Viện Hành chính cho phép Kho bạc đứng ra bảo lãnh để Quỹ huy động nguồn vốn từ bên ngoài.

*Nguồn tài chính:* Trung Quốc và Đài Loan áp dụng chương trình bảo hiểm Chính phủ và tư nhân cùng góp vốn nhằm giảm nhẹ gánh nặng cho ngân sách và đẩy mạnh xã hội hóa lĩnh vực bảo hiểm thiên tai. Cụ thể, Cục Dân chính huyện Văn Xuyên, Trung Quốc tập trung mua bảo hiểm thiên tai cho cả huyện. Mỗi cá nhân sẽ mua bảo hiểm 5 NDT/năm, tổng mức bảo hiểm của cả huyện là 600.000 NDT/năm. Theo chương trình đối với bảo hiểm nhà ở động đất tại Đài Loan, mỗi căn hộ được mua 1 hợp đồng bảo hiểm nhà ở hỏa hoạn (bao gồm bảo hiểm nhà ở động đất) với một mức phí thống nhất, trong đó phí bảo hiểm chiếm 85%, các phụ phí chiếm 15%. Trong trường hợp trận động đất gây nhiều thiệt hại vượt quá khả năng bồi thường của doanh nghiệp bảo

---

5 Sau khi động đất diễn ra, trong vòng 168 tiếng lần động đất tiếp theo vẫn được tính là một trận động đất.



hiểm và Quỹ bảo hiểm động đất, Chính phủ sẽ xem xét cấp nguồn tài chính chi trả bồi thường bảo hiểm.

### **3. Hàm ý chính sách cho Việt Nam**

Kinh nghiệm của Trung Quốc và Đài Loan cho thấy, trong số các giải pháp tài chính giảm nhẹ tác động của thiên tai, bảo hiểm được coi là công cụ chuyển giao rủi ro có hiệu quả, giảm gánh nặng cho NSNN, đồng thời bù đắp thiệt hại về tài chính sát với thực tế trên cơ sở đóng phí bảo hiểm.

Chính phủ đã thực thi một số chính sách nhằm hỗ trợ giảm nhẹ và khắc phục thiên tai. Tuy nhiên, cũng giống như các nước khác, vấn đề Việt Nam đang gặp phải là cần xác định được các nguồn tài chính hỗ trợ phòng chống thiên tai. Hiện các khoản ngân sách dành cho giảm nhẹ và khắc phục hậu quả thiên tai thường được sử dụng theo cơ chế giải quyết hậu quả là chính, chưa có một chiến lược tài chính lâu dài. Điều này cho thấy, cần phải phát triển sản phẩm bảo hiểm thiên tai trong dài hạn, nhằm chuyển đổi từ cơ chế tài chính thụ động (tài trợ sau khi thiên tai xảy ra) sang chủ động (tài trợ trước khi thiên tai xảy ra). Tuy nhiên, phát triển sản phẩm bảo hiểm thiên tai riêng biệt trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam sẽ cần một lộ trình dài hạn. Bởi trên thực tế, thị trường bảo hiểm Việt Nam hiện chưa có các sản phẩm bảo hiểm rủi ro thiên tai riêng biệt.

**ThS. Đinh Ngọc Linh**



## Tài liệu tham khảo

- 1 Bộ Tài chính Trung Quốc, Thông báo về việc tài chính trung ương hỗ trợ phí bảo hiểm nông nghiệp.
- 2 Bộ Tài chính Trung Quốc, Thông báo số 129/2013 của Bộ Tài chính về biện pháp quản lý dự phòng bắt buộc phòng rủi ro thiên tai đối với bảo hiểm nông nghiệp.
- 3 Nhật báo Tài chính Trung Quốc, *Mô hình bảo hiểm thiên tai cấp huyện tại Vân Xuyên.*
- 4 Báo Bảo hiểm Trung Quốc, *Tình hình thí điểm bảo hiểm thiên tai của các địa phương tại Trung Quốc.*
- 5 Thông tin quản lý bảo hiểm Trung Quốc, *Thực trạng và sự phát triển của bảo hiểm thiên tai Trung Quốc.*
- 6 Lê Thị Thùy Vân (2017), *Nguồn lực tài chính hỗ trợ khắc phục thiên tai ở Việt Nam và một số vấn đề đặt ra.*
- 7 Xuân Tuyền, Nhật Bắc (10/2017), *Tăng cường hợp tác quốc tế để phòng chống thiên tai hiệu quả hơn*, Báo điện tử Chính phủ.