

国家“十五”重点图书

国家自然科学基金资助项目

国家社会科学基金资助项目

农业部软科学委员会资助项目

北京市社会科学理论著作出版基金资助项目

中国 农业保险与农村 社会保障制度研究

◎ 庹国柱 王国军 著



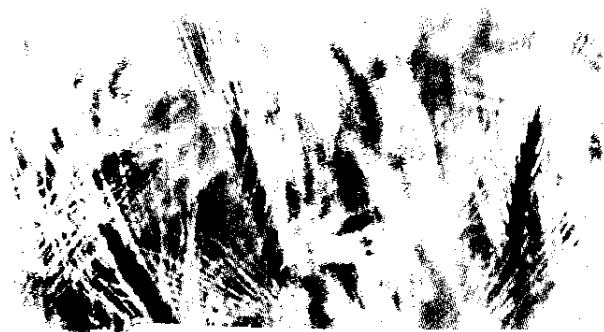
 首都经济贸易大学出版社

CAPITAL UNIVERSITY OF ECONOMICS AND BUSINESS PRESS

T-842.66
Tf8

中国农业保险与 农村社会保障制度 研究

庹国柱 王国军 著



首都经济贸易大学出版社

·北京·

图书在版编目(CIP)数据

中国农业保险与农村社会保障制度研究/庾国柱,王国军著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2002.12

ISBN 7-5638-0995-3

I. 中… II. ①庾… ②王… III. ①农业-保险-研究-中国 ②农村-社会保障-福利制度-研究-中国
IV. ①F842.66 ②F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 078567 号

中国农业保险与农村社会保障制度研究

ZHONGGUO NONGYE BAOXIAN YU NONGCUN

SHEHUIBAOZHANG ZHIDU YANJIU

庾国柱 王国军 著

出版发行	首都经济贸易大学出版社
地 址	北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话	(010)65976483 65065761 65071505(传真)
E-mail	publish @ cueb. edu. cn
经 销	全国新华书店
照 排	首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷	北京怀柔师范学校印刷厂
开 本	880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数	452 千字
印 张	17.25
版 次	2002 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1~3 000
书 号	ISBN 7-5638-0995-3/F·562
定 价	28.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

序

2002 年新年的钟声刚刚响过,余音耳际萦回,接到首都经济贸易大学庾国柱教授打来的电话,嘱我为他和王国军教授合著的《中国农业保险与农村社会保障制度研究》一书写篇序言,随后又送来了近 40 万字的书稿。

2001 年 3 月 15 日第九届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》指出:“完善的社会保障制度是社会主义市场经济体制的重要支柱,关系改革、发展稳定的全局,‘十五’期间要基本建成独立于企业事业单位之外,资金来源多元化,保障制度规范化,管理服务社会化的社会保障体系。”庾国柱和王国军两位教授合著的《中国农业保险与农村社会保障制度研究》一书,正是抓住了这一重要课题,从探讨和研究我国农业保险的发展入手,进而研究我国农村社会保障制度的有关理论,回顾我国农村社会保障制度的几度变迁,最后提出我国农村社会保障制度的改革思路:即城乡社会保障制度的衔接和农村社会保险、政策性保险与商业保险的协调与整合。

我国是一个 70% 人口为农民、90% 以上的土地属农村的农业大国。我国已经加入世界贸易组织,“入世”给我国农业创造了新的发展机遇,也带来了严峻的挑战。可以认为,我国农业正处在一

个发展的关键时刻。做好新时期的“三农”(农村、农业、农民)工作,关心农民,支援农业,加强农业基础,增加农民收入,不仅关系到农村经济的发展和农村社会的稳定,而且还关系到我国国民经济和社会发展的全局。庹国柱和王国军两位教授此时撰写专著,纵论我国农业保险发展和农村社会保障制度健全的有关理论和实践问题,是非常适时的。特别是在目前我国农村社会保障制度十分脆弱,远远落后于我国农村经济发展的情况下,作者及时地就健全和完善我国农村社会保障体系问题进行专题探讨和论述,提出改革农村社会保障制度的思路 and 模式,对于政府主管部门和经济学界进一步研究这一关系到我国经济和社会发展全局的重大课题,尽快完善我国的社会保障体系,将会有所助益。

随着我国经济从计划经济体制向市场经济体制转轨,中国农村社会保障制度几经变迁,目前尚未建成一个同农村经济发展和农业生产经营体系相适应的农村社会保障制度,突出表现在中国城乡二元化经济带来的城乡二元化社会保障制度有失公允,其结果是扩大了城乡差别,拉开了城乡人民生活水平的差距,无助于城乡经济的协调发展,不利于农村社会的稳定,导致人力资源、物质资源和资金资源的配置无效率。有鉴于此,作者根据我国从二元化经济逐步转变为三元化(城市、乡村、乡镇)经济的现实,提出从二元到三维,从城乡社会保障制度分割到两者相互衔接的我国社会保障制度的改革框架。我以为,这种三维框架,既顺应了当前世界不少国家推行的“三个支柱”(three pillars)的社会保障制度的模式,又考虑到我国(特别是农村)社会保障的水平,是一个切实可行的改革思路,具有较强的可操作性。

《中国农业保险与农村社会保障制度研究》的作者既把农业保

险作为一个相对独立的问题进行研究,又把它作为农村社会保障制度中的一个重要组成部分进行综合考察。这不仅是作者为了便于把农业保险同作为狭义的社会保障制度的组成部分的社会保险相比较,而且体现了作者长期以来对农业保险的理论 and 实践进行调查研究和上下求索的执著精神。作者用大量篇幅介绍了国外农业保险的发展历史和现状、立法及其依据,调查和分析了我国商业保险公司经营农业保险的模式、成败及其原因,指出了农业保险面临风险的特殊性和农产品交易的特殊性,进而给出了农产品属于准公共物品的界定。同时,作者借鉴国外的经验,作出农业保险应当属政策性保险的论断,并相应地提出农业保险经营模式和政府立法等建议。这是作者经过长期的调查研究,总结国内外农业保险经营的经验教训,探索出的一条适合我国国情的农业保险的经营之路,值得我们认真思考和研究。

通读庹国柱、王国军两位教授的《中国农业保险与农村社会保障制度研究》一书,深感调查材料和数据的丰富翔实,论证的雄辩有据,分析的透彻细腻,显示了作者理论功底之深厚、视野之广阔、治学之严谨,以及他们对我国农业保险发展和农村社会保障制度健全这一关系国家整体利益的重大课题的深切关注。

收到书稿后,因为琐事缠身,时断时续的阅读全书,未及领略其中的精髓,以上诸点只是读后偶得的一些肤浅的理解和体会,现在写出来权充做序言,其初衷一是就教于方家,二是诚望各界专家、学者广开思路、抒发宏论,继续为健全和完善我国农村的社会保障体系出谋献策。

庹国柱

前 言

(一)

或许是因为都来自农村,或许是因为都出身“农门”,对农业、农民和农村有着深厚的情感,在从事保险学的教学和研究过程中,我们始终对农村经济和社会的风险保障问题十分关注并有着特殊兴趣。在过去的 10 多年中,我们与中国人民保险公司(简称人保)和政府有关部门的同行们在这个领域做过不少调查,共同翻译了不少国外的有关文献,也写过一些文章,还到加拿大、芬兰、韩国等国和我国台湾省对农业保险和农村社会保险做过专门考察,曾先后在农业部、国家自然科学基金和国家社会科学基金的资助下做了几项有关研究,与美国、加拿大等国朋友联合举办过有关农业保险发展的国际学术研讨会。我们之所以考虑将我们的调研结果正式出版,其目的在于想引起更多的人对农村风险管理制度建设的关注和重视,希望有更多的同仁和朋友共同来研究和讨论这个不仅关系到居住着 8 亿农村人口的农村的经济和社会的繁荣与安定,而且关系到整个国家持续、快速、协调发展的全局性问题。因为教学和其他研究工作不时打断写作,使本书延宕了一年多时间才定稿。不过这个整理和写作的过程,实际上也是一个进一步研

究的过程,其间,我国农业保险、农村社会保险和商业保险都发生了一些新的变化,也有一些新的有关专著出版,许多挚友和同事又帮助我们收集整理了不少国家这方面最新的发展变化资料,由此也使我们产生了一些新的思考,做了一些新的计算,提出了一些新的方案,使本书在原来所做研究的基础上得到进一步充实和提高。

这本书取名为《中国农业保险与农村社会保障制度研究》,字面上似乎有点别扭或者不那么协调,因为按照我国政府的界定,农村社会保障制度(广义社会保障)应该涵盖农业保险。在对有关课题做鉴定的时候也有同仁这么说。但最后我们还是这样决定了。一来,即使后者涵盖前者,为突出前者拿出来并列也未尝不可,二来,本书事实上主要内容讨论的还是农业保险和农村社会保险问题,为此,这里的社会保障也可以作为狭义的概念来理解。

(二)

我们最初进入农业保险和农村社会保险这个研究领域纯属偶然。那是1984年,中国人民保险公司陕西省分公司的朋友焦玉杰处长和孙胜元高级经济师找到我们,说总公司提出要开展农业保险(简称农险)业务,但分公司里没有人搞过农险,邀请我们一起研究农业保险及其经营中的一些问题。当时,我们对农业保险也是一无所知,进了这个门才发现,这实在是一块充满吸引力的既有研究价值又具实践意义的广阔领域,引起了我们的极大兴趣。但直到1986年,我们才写出第一篇有关农业保险的论文《关于农作物综合保险及其费率计算方法的初步研究》。这篇文章主要讨论了农业保险不同于一般财产保险的若干特点以及在险种设计和费率厘定方法上应注意的问题。论文同年在北京举行的中国保险学会

年会上做了发言,引起了保险界一些老专家的关注和共鸣,这是我们未曾料到的,也使我们受到极大鼓舞。正是在这次会议上,从20世纪40年代就参与了我国农业保险试验的资深保险专家郭晓航教授发表了具有里程碑性质的《论农业政策性保险》的论文。郭教授关于农业保险是政策性保险的论点当时并没有引起保险业界和政府的足够重视。在此后的近10年中,人保经营的受到政府某些优惠的农业保险却经历了连续的经营亏损和艰难的改革探索。这段时间,国外农业保险发展的一些情况被陆续介绍到我国,我们的研究也随着对国内外实践的了解增多而走向深入,沿着郭晓航教授的思路走了过来。

直到1995年10月1日《中华人民共和国保险法》颁布施行,政府也没有明确农业保险就是政策性保险,只是承认其特殊,所以才有该法的第一百四十九条:“国家支持发展为农业生产服务的保险事业,农业保险由法律、行政法规另行规定。”随着人保向商业化转轨步伐的加快,农业保险日益成为人保追求经济效益和城市市场份额的一大“包袱”,但作为国有保险公司,也不能随便甩掉这个“包袱”。有人说农险成了“鸡肋”,所谓欲罢不能,欲兴亦不能,只能把管理机构和业务尽可能缩小。与此同时,随着我国加入世界贸易组织,在世界贸易组织框架下的农业保护与发展则成为一个更加紧迫的课题。1991年10月到1993年4月,我在加拿大做了一年多的农业保险研究,详细考察了加拿大的农业保险制度。那时候,加拿大政府已经在多轮学术研究的基础上,制定了在世界贸易组织框架下的农业保护与发展的对策,其中之一就是在政府举办30多年的政策性农作物保险经验的基础上,进一步设计和制定

了农户收入保险计划^①,使本国农民在政府的补贴下积极参与农业保险,保障农户不仅免受自然灾害给其农业带来的产量损失,而且不受国际农产品市场价格变动带来的收入损失,从而有效保护了本国农业、提高了本国农业在世界市场上的竞争力和减小农业收入的波动。加拿大政府这种极富远见的举措使我们很受触动,也深受启发。回国后我和我的研究生们加强了对农业保险和农村保险的研究,希望为我国政府关于农业保险今后的决策提供一些理论依据。

从1994年之后,我们先后主持了有关农业保险、农村社会保险和农村社会保障的农业部软科学课题及国家自然科学基金课题、国家社会科学基金课题的研究,使我们的视野从农业保险逐步扩展到农村的商业保险甚至社会保障。在各地农村的调查中,我们深深感受到了改革开放以来农村令人喜悦的巨大变化,也为在这个大变革的过程中农村风险保障制度建设滞后所带来的不良后果而担忧,农业生产和农村居民生活风险保障制度的倒退和极不健全,在很大程度上影响着农村的稳定和进一步发展,而我国经济发展水平和财政能力似乎又难以支撑13亿人口的社会保障之重担。我们的任务就是在这些约束条件下,寻求解决上述问题的具体方案和途径。

在本书中,我们用较多篇幅讨论了农业保险的理论问题,在总结国内外实践经验的基础上,从农业的特点、农业保险产品的特点和农业保险的经营特点三个层面论证了农业保险的准公共物品的性质,为其商业性经营的失败做出了理论说明,也为其政策性经营

^① 20世纪90年代中期以后,美国也学习加拿大的经验,逐步开发出多种农场收入保险或作物收入保险险种。

提供了理论依据。

世界农业保险的发展实践是非常丰富的,其发展模式也是多种多样的。那么,我们国家的农业保险应当走什么样的发展道路呢?1989年我们在承担中国保险学会主持的国家社会科学基金项目《保险业发展研究》的子课题研究时,曾将这些实践概括成四种发展模式,被课题组采纳,并被写进《中国保险业的发展》一书。在本书中,我们在原有研究的基础上,结合近10年研究中的新认识,进一步将外国的发展模式或经营模式概括成五种,并借鉴这些不同的经验,根据我国的国情,为我国的农业保险的发展提出了可供选择的四种模式(其中有一些也参考了国内同仁的研究成果),比较了他们各自的利弊。当然,相比之下,第一种即政府主办,政府组织经营的模式和第四种政府主导下的商业保险公司经营的模式在我们看来利多弊少,相对其他模式操作难度要小一些。

对农村社会保障制度的研究,在本书中实际上侧重于三个方面,即农村社会养老保险、农村社会医疗保险的制度模式和农村商业保险的需求状况。从总的思路上,我们主张建立城乡一体的社会保障制度。特别提出将现在的城乡二元社会保障制度改造成“三维”社会保障制度,这样,既解决了长期困惑政府的农村社会保障制度缺位带来的一系列经济和社会发展的问題,也实事求是地考虑了城乡之间、不同地区之间经济和社会发展的差异。

在具体论证上,如果说本书还有什么新意的話,那就是根据对世界上一些国家建立农村社会养老保险制度的经济和社会条件的实证分析,并通过对我国国情的论证和保险精算结果,提出了在建立统一农村社会保险制度的前提下,从我国东部到西部逐步推移的制度建设设想;针对农村医疗制度改革的困境,主张把正在试点

的农村合作医疗改造成农村社会医疗保险制度,当然,这种制度的经营主体可以下放到县,保障水平也可以因地制宜。为了解决各地在因地制宜确定社会医疗保险保障水平方面存在的实际困难和问题,我们还特地构造了一个确定保障水平的经济计量模型。在该模型外生变量的选择过程中,我们采用了主分量分析方法,从37个变量中筛选出5个,从而大大节省了设计和计算成本。我们还收集了不同地区的42个县的 actual 资料,对模型进行了实际应用演示和检验。我们认为,这个模型具有一定的实用价值。在社会医疗保险管理制度方面,尽管1997年以后,我国政府将所有社会保险项目都统一归劳动与社会保障部管理(说起来对这个问题似乎没有讨论的必要),但通过对医疗保险的特点和国外经验的分析,我们发现,对于医疗保险来说还是由卫生主管部门管理利多弊少。提出了与现行管理体制相左的观点,或许不大合乎时宜,但作为学术讨论我们想也许并无大碍。

农村的商业保险业务目前十分薄弱。一般来说,尽管农户的收入水平与城市居民相差较大,但农村对商业保险仍然存在一定的消费需求,而目前农村商业保险的供给显然不足。我们花力量在福建和陕西做了一些调查,得到的信息能说明一些问题,也有一定的参考价值。我们希望保险业不要忽视这个广阔的保险市场,通过产品创新、制度创新来改善农村保险供给不足的问题。

(三)

尽管我们做出了最大的努力,但对于中国农业保险和农村社会保障制度研究这样一项重大的课题来讲,总觉得很多地方还缺乏提炼和概括,有些话还没说到点子上,有的论证还不完整,即使

笔墨较多的论题,其讨论也远远谈不上深入。还有一些问题,例如,不同地区土地保障制度的有效性问题、农业保险和农村社会保险的财政可行性问题等,还需要今后更深入地调查、研究和论证。现在这本书就算呈现给读者了,这个“丑媳妇”既已出嫁,其“德”其“行”就由“公公婆婆”们来评价了。丑陋的地方自然企盼读者的指正。

在这本拙著出版的时候,我们衷心感谢中国保险监督管理委员会北京保监办主任刘京生博士、国务院发展研究中心农村部部长韩俊博士、中国人民保险公司农险部原副总经理李军高级经济师、首都经济贸易大学原副校长张六璜教授、首都经济贸易大学副校长郑海航教授、副校长曲德森教授、副书记文魁教授、首都经济贸易大学财金学院院长贾墨月教授、首都经济贸易大学劳动经济学院院长杨河清教授、首都经济贸易大学金融系郭晓航教授、首都经济贸易大学出版社周嘉硕总编和陈文冰副总编、对外经济贸易大学保险学系主任黄华民教授、西北农林科技大学经济管理学院魏正果教授,他们给予了我们的研究和写作多方关心、支持和真诚的帮助。还要感谢这些年来一直与我们共同从事这项课题研究的朋友和同事:中国人民保险公司的王亚明处长、罗帅民副处长、王大军副处长、林长青副主任、郭永利高级经济师,以及丁少群副教授、杨翠迎博士、皮立波博士、王锋硕士、许朝霞硕士、段家喜硕士、李傲铁硕士等,书中许多观点的形成、内容和资料的充实无疑包含着他们的心血和贡献。热情严谨、认真细心的责任编辑乔剑女士,不仅是这个选题的积极支持者,而且对于写作大纲的拟定、写作内容的安排和某些章节切入点的选择,都提出了不少令作者颇受启发的建议,我们自然也应当在这里表示由衷的谢意。

我们也十分感谢中国保险学会德高望重、学验俱佳的副会长潘履孚教授,他在百忙之中仔细审读了书稿,并为本书作序,我们感到十分荣幸。

当然,庾国柱的妻子张爱习副教授和王国军的妻子刘水杏博士对本书的贡献也是不可忽略的,事实上她们与我们共同经历了研究和写作的艰辛,没有她们的全力支持、合作和参与,这本书的出版同样是不可能的。

庾国柱 王国军

2002年1月于北京

导 言

2001 年 11 月 10 日,中国历史性地跨进了 WTO 的门槛,成为 WTO 的第 143 个成员。

加入 WTO 对中国意味着什么?

意味着自豪、兴奋和欢喜;

意味着一个时代的结束和另一个时代的开始;

意味着各个产业的再一次大洗牌;

意味着体制与机制的转型;

意味着新的振兴和希望;

.....

加入 WTO 还意味着更多的不确定性和更大的风险!对每一个家庭,每一个地域和每一个产业都是如此,特别是对占我国近 70%人口的农民,占 90%以上地域的农村,以及供应我们 13 亿人口食物、穿着、若干轻工业原料和提供我国现代化经济体系赖以建立和发展的原始积累的农业更是如此,这是谁都无法回避的现实。

事实上,我国政府在 20 多年的改革中,一直在做着两件事:一件是把自己怀里的和新建的企业之船推向市场的海洋;另一件就是建造一艘巨大的后援船,援救和帮助在风浪中落水和无助的那些船员、水手和乘客,或者说是为他们编织一张安全网。这艘“后

援船”或安全网就是我们市场经济不可缺少的现代风险管理制度,也就是我们的社会保障制度。

令人不安的是,中国农民、农业和农村无论是在改革前的计划经济体制下,还是在改革后已初见端倪的市场经济体制下,一直都和现代风险管理制度没有结下多少缘。人们在为迈进 WTO 门槛而庆贺的时候,我国农民、农业和农村一面陷入了更大的风险之中,一面却在某种程度上逐步退回到了最原始的风险管理制度之下。虽然政府也为农民和农业的安全、农村的发展作出了不懈的努力,但相比之下,这个被称为“第一”的产业却是我们社会主义经济大厦中最无助的产业,在他们面前还没有哪怕是一艘“后援船”的设计草图。这就是我们不得不面对的事实,也是我国的农民、农业和农村当前以及今后一个时期面对的和需要研究解决的最紧迫的问题之一。

有一位学者说:“农民虽然有享受社会保障权利的平等,但可惜没有机会的平等,也就更不可能有结果的平等。”我们不敢完全苟同这种观点。从最一般意义上说,一个国家 70% 居住在农村的人口没有享受社会保障的机会和结果,不能认为是公正的和公平的,从特殊意义上说,我们的以工农联盟为基础的人民共和国,是在最广大的农民群众参与和支持下赢得全民族解放后建立起来的,而今天门类齐全的现代工业体系和经济繁荣,在很大意义上也是在过去几十年间由农民勒紧裤腰带提供原始积累的结果,而这些农民却一直没有享受社会保障的机会和结果,也不能认为是理所当然的。如果说在过去的年月我们没有条件为农民提供这种机会和结果的话,那么,在新中国建国 50 多年和改革开放 20 多年后的今天,我们有没有必要、有没有可能为农民、农业和农村提供创

造平等的机会和平等的结果呢？本书就是我们对这一重大课题某些方面的肤浅思考。