

# 中国救灾 保险通论

● 郑功成

献给联合国  
“国际减灾十年”活动



湖南出版社



〔湘〕新登字001号

责任编辑：胡如虹

**中国救灾保险通论**

郑 功 成

\*

湖南出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路67号)

湖南省新华书店经销 湖南省新华印刷一厂印刷

\*

1994年6月第1版第1次印刷

开本, 860×1168 1/32 印张, 14.125 字数, 323,000

ISBN7—5438—0821—8

F·130 定价: 12.40 元

---

谨以此书

献给联合国“国际减灾十年”活动

献给遭遇各种灾害事故的亿万不幸者

献给所有关心中国灾害问题的读者



---

## 前言

救灾保险或称灾害社会保险，是经国务院批准，由国家救灾职能部门领导的对我国传统救灾体制进行的一项重大改革。

1986年，我曾在湘、鄂两省进行农村灾害与风险保障调查。1989~1990年，我先后两次组织武汉大学保险学专业部分学生，利用假期进行农村灾害与风险保障调查，调查对象主要是各级农村干部与当地人民保险公司。结论是：我国农村灾情十分严重，风险极大，农民经济承受能力有限，绝大多数地区的风险保障尤其是农业灾害保险尚不具备走商业保险道路的条件。农民因灾害造成的生存危机仍依靠国家救济来解决，而政府救济水平极端低下，中央政府的压力日趋加重。这一切又与农村改革的发展越来越不适应。1991年，我和部分同事及学生再次到湘、鄂、赣、苏、浙等省及部分市、县开展调查，调查对象主要是政府救灾职能部门——各级民政部门及救灾保险互济会或联合会。来自实践的大量资料告诉我，救灾保险改革虽有待完善之处甚多，但确实具有灾害社会保险的特征，其社会化集资手段、强制实施方式及普遍保障等，对于我国政府解决农村灾害社会保障问题有着特殊的意义，以救灾保险为表现形式的灾害社会保险应当成为我国灾害保障体系及整个社会保障体系中的重要组成部分。1993年7~8月，我在应邀赴疆讲学、考察的同时，对祖国大西北的灾情亦进行了调查。

事实表明,在我国发展灾害社会保险事业,走传统救灾、灾害社会保险、商业保险三者相结合的三维救灾机制道路不仅必要,而且十分迫切。

在近几年的时间内,我的调查与研究工作得到了多方面的关注和国家民政部的资助。张德江(原民政部常务副部长、现吉林省委副书记)、陈虹(原民政部副部长兼国家减灾委秘书长、现国家民委副主任)、尧绍裕(原民政部救灾救济司司长、现中国抗灾救灾协会秘书长)、姜力(民政部救灾救济司司长)、贺同兴(民政部行政司副司长)等多位领导给予了指导和支持;张兴国、詹学农、孔建国等多位同志,自始至终给予了无私的帮助,他们提供多种资料,提出了许多宝贵意见;河北省民政厅、湖南省民政厅、福建省民政厅、江苏省民政厅、浙江省民政厅、安徽省民政厅、黑龙江省民政厅均给予了有力的帮助;福建省三明市、沙县民政局及救灾保险互济会,江西省永丰、吉水县民政局及救灾保险互济会,湖北省天门市民政局,以及湘、鄂、赣、苏、浙等省的一些保险公司为我及我的同事、学生的调查提供了极大的方便;国家减灾委办公室、国家统计局农调总队、湖南省救灾保险总站、河北省民政厅救灾保险处、湖北省民政厅农救处等馈赠了宝贵的资料;《人民保险报》曾于1991年9~11月开设专栏,约请我撰写中国灾害问题系列文章;《中国民政》在1992年2~8期特约刊发了我对救灾保险问题研究的部分成果;《管理世界》、《世界农业》、《灾害学》、《经济评论》等多家有影响的刊物在近年亦发表了我的与灾害保障有关联的多篇论文;在本书脱稿后,民政部救灾救济司、武汉大学社会科学研究处对该书的公开出版给予了支持;在学术著作出版难的今天,湖南出版社将该书列入重点选题予以出版,其胆识与气魄令人钦佩。在本书正式付梓之际,我谨

对上述部门及个人表示最诚挚的谢意。

需要指出的是，救灾保险作为一项新型社会保障事业，是关系到国家稳定大局的大事，在改革中必然涉及到中央与地方、部门与部门、政府与灾民之间利益重新分配的问题，从而不可能一帆风顺。但笔者坚信，这项将保险手段引入救灾机制，并集各级政府和社会各方之力来解除全体灾民生存危机的改革事业，无论在今后以何种形式出现，终将是我国政府救灾体制摆脱日益严重的财政危机、保障不足、利益失衡问题的根本出路。我国未来的新型救灾体制作为一种社会稳定机制，必将是包括国家紧急救济、灾害社会保险（或互助合作保障）、灾害商业保险和互助合作保障在内的、相互协调的三维机制。本书的公开出版，就是笔者在这种信念的激励下对救灾保险进行理论研究的结果。

当然，本书作为我国第一部研究灾害社会保险问题的专门著述，理论上无先例可资借鉴，救灾保险实践又由于多种原因处于波折发展之中，因此，尽管得到这么多单位和个人难以计算的帮助，但书中的缺陷及疏漏之处一定不少。从完善我国政府救灾体制、促进救灾保险事业健康发展的目的出发，我诚恳地希望除已经得到的帮助外，还将有更多的部门、领导及读者对这项研究工作给予支持和帮助；同时，我国的灾情之频、灾情之重又决定了研究政府救灾、灾害保障是一个事关全局的重大课题，必然需要更多的理论工作者投身到这一领域的研究工作中去，因此，笔者很希望本书的出版能起到抛砖引玉的作用。

郑功成

1993年9月

## 目 录

|                              |             |
|------------------------------|-------------|
| <b>第一章 绪 论 .....</b>         | <b>(1)</b>  |
| 一 引 言.....                   | (1)         |
| 二 救灾保险学的研究对象.....            | (2)         |
| 三 救灾保险学的研究任务.....            | (4)         |
| 四 救灾保险学的研究内容.....            | (7)         |
| 五 救灾保险学的研究方法 .....           | (12)        |
| 六 救灾保险学的研究意义 .....           | (15)        |
| <b>第二章 政府救灾的历史渊源 .....</b>   | <b>(16)</b> |
| 一 我国历史上的灾情概述 .....           | (16)        |
| 二 我国历史上灾害对社会经济的影响 .....      | (18)        |
| 三 我国历史上政府救灾的措施及内容 .....      | (21)        |
| 四 我国历史上政府对救灾事务的管理 .....      | (25)        |
| 五 我国历史上政府救灾的特点 .....         | (26)        |
| <b>第三章 传统救灾体制与救灾保险 .....</b> | <b>(28)</b> |
| 一 传统救灾体制概述 .....             | (28)        |
| 二 传统救灾体制的特征及缺陷 .....         | (39)        |
| 三 救灾保险的兴起 .....              | (46)        |
| <b>第四章 救灾保险的本质 .....</b>     | <b>(58)</b> |

---

|            |                               |              |
|------------|-------------------------------|--------------|
| 一          | 救灾保险的业务范围和追求目标 .....          | (58)         |
| 二          | 救灾保险的本质属性 .....               | (64)         |
| 三          | 救灾保险的改革性 .....                | (72)         |
| 四          | 救灾保险所体现的关系 .....              | (77)         |
| <b>第五章</b> | <b>救灾保险的原则和特征 .....</b>       | <b>(82)</b>  |
| 一          | 救灾保险的原则 .....                 | (82)         |
| 二          | 救灾保险的特征 .....                 | (96)         |
| <b>第六章</b> | <b>救灾保险的地位和功能 .....</b>       | <b>(103)</b> |
| 一          | 救灾保险的地位 .....                 | (103)        |
| 二          | 救灾保险的功能 .....                 | (112)        |
| <b>第七章</b> | <b>救灾保险基金 .....</b>           | <b>(122)</b> |
| 一          | 后备基金的一般理论 .....               | (122)        |
| 二          | 救灾保险基金及其运动 .....              | (129)        |
| 三          | 救灾保险基金的运用 .....               | (135)        |
| <b>第八章</b> | <b>救灾保险与社会保障及农村商业保险 .....</b> | <b>(145)</b> |
| 一          | 救灾保险与社会保障 .....               | (145)        |
| 二          | 救灾保险与灾害救济 .....               | (154)        |
| 三          | 救灾保险与农村商业保险 .....             | (159)        |
| <b>第九章</b> | <b>救灾保险法律制度 .....</b>         | <b>(168)</b> |
| 一          | 救灾保险立法 .....                  | (168)        |
| 二          | 救灾保险法律制度的基本内容 .....           | (178)        |
| 三          | 对我国救灾保险法律制度的构思 .....          | (189)        |
| <b>第十章</b> | <b>救灾保险与农村灾害 .....</b>        | <b>(197)</b> |
| 一          | 农村灾害与救灾保险 .....               | (197)        |

---

|             |                          |              |
|-------------|--------------------------|--------------|
| 二           | 救灾保险保障的主要灾害·····         | (208)        |
| 三           | 救灾保险的灾情指标·····           | (228)        |
| 四           | 救灾保险与农村减灾工作·····         | (234)        |
| <b>第十一章</b> | <b>救灾保险工作的基本内容</b> ····· | <b>(240)</b> |
| 一           | 救灾保险与农村调查·····           | (240)        |
| 二           | 社会费率与互济费率·····           | (246)        |
| 三           | 救灾保险的工作程序及内容·····        | (251)        |
| 四           | 救灾保险的责任分担·····           | (258)        |
| 五           | 救灾保险的灾后救助·····           | (263)        |
| <b>第十二章</b> | <b>农作物救灾保险</b> ·····     | <b>(272)</b> |
| 一           | 农作物生产与农作物救灾保险·····       | (272)        |
| 二           | 农作物救灾保险的内容·····          | (279)        |
| 三           | 农作物生产的减灾工作·····          | (287)        |
| 四           | 农作物灾后定损与救助·····          | (294)        |
| 五           | 农作物救灾保险的实践·····          | (300)        |
| <b>第十三章</b> | <b>养殖业救灾保险</b> ·····     | <b>(310)</b> |
| 一           | 养殖业生产与养殖业救灾保险·····       | (310)        |
| 二           | 养殖业救灾保险的内容·····          | (317)        |
| 三           | 养殖业生产的减灾工作·····          | (324)        |
| 四           | 养殖业灾后定损与救助·····          | (330)        |
| 五           | 役畜保险·····                | (333)        |
| <b>第十四章</b> | <b>农民家庭财产救灾保险</b> ·····  | <b>(337)</b> |
| 一           | 农民家庭财产及其救灾保险·····        | (337)        |
| 二           | 农民家庭财产救灾保险的内容·····       | (343)        |
| 三           | 农民家庭财产的减灾工作·····         | (349)        |

---

---

|             |                         |       |
|-------------|-------------------------|-------|
| 四           | 农民家庭财产灾后定损与救助·····      | (354) |
| <b>第十五章</b> | <b>劳动力意外伤害保险</b> ·····  | (362) |
| 一           | 劳动力及其意外伤害风险·····        | (362) |
| 二           | 劳动力意外伤害保险的内容·····       | (370) |
| 三           | 劳动力意外伤害的救助·····         | (378) |
| <b>第十六章</b> | <b>救灾保险管理概论</b> ·····   | (382) |
| 一           | 救灾保险管理及其职能·····         | (382) |
| 二           | 救灾保险机构的设置与系统管理·····     | (387) |
| 三           | 救灾保险组织的微观管理·····        | (394) |
| 四           | 救灾保险事业的国家管理与监督·····     | (399) |
| <b>第十七章</b> | <b>救灾保险业务工作管理</b> ····· | (404) |
| 一           | 救灾保险业务工作管理的一般意义·····    | (404) |
| 二           | 救灾保险业务计划与统计管理·····      | (408) |
| 三           | 救灾保险业务组织管理·····         | (414) |
| 四           | 救灾保险灾后救助管理·····         | (421) |
| <b>第十八章</b> | <b>救灾保险财务工作管理</b> ····· | (427) |
| 一           | 救灾保险财务工作管理的一般意义·····    | (427) |
| 二           | 救灾保险财务工作特点及管理原则·····    | (430) |
| 三           | 救灾保险财务工作管理体制·····       | (433) |
| 四           | 救灾保险财务管理的基本内容·····      | (436) |

---

## 第一章 绪 论

### 一 引 言

救灾保险或称为灾害社会保险,是指由政府出面组织,以政府财政供款和社会筹资作经济后盾,为灾民提供灾后生活的基本保障并维持其简单再生产的灾害社会保障制度。它是政府救灾职能部门适应我国社会经济改革发展的需要和中国的具体国情国力而将现代保险机制引入传统救灾体制的重大改革措施,其目的是贯彻国家的救灾政策和社会保障政策,稳定灾后社会秩序,实现政府救灾工作社会化,促进我国灾区社会文明和经济建设的发展<sup>①</sup>。

由于救灾保险既不同于传统社会保险,又不同于传统救灾和商业保险,社会各界对这项新事物的认识尚未统一,救灾保险的理论研究至今仍是空白;而救灾保险经国务院批准开展试点以来,已取得了一定的社会效果,其顽强的生命活力和已体现出来的本质特色,充分表明了它是我国政府救灾体制改革的必由之路。改革实践的发展为我们提出了一系列富有价值的研究课题,救灾保

---

<sup>①</sup> 参见郑功成《救灾保险是救灾改革的必由之路》,《中国民政》1992年第2期。

险理论的滞后又势必影响改革实践的进一步发展，因此，我们有必要尽快将救灾保险或灾害社会保险作为一门专门学科来加以研究，以满足改革实践对理论指导的迫切需要。

根据马克思主义的观点，任何一门科学的存在，都是特定的社会实践在理论上的总结和反映，因而在客观上都有其自身的研究对象和内容。正确认识这一点，是建立一门新兴学科的首要前提，救灾保险学科亦不能例外。因此，在救灾保险学的理论研究中，首要的问题就是要探讨救灾保险的研究对象、研究任务、研究内容、研究方法和意义，并在此基础上建立科学的救灾保险理论体系，用以指导我国灾害社会保险的改革实践。

## 二 救灾保险学的研究对象

将救灾保险作为一门独立的学科来研究，不仅是救灾保险实践发展的需要和思想认识发展的必然结果，而且，从学科研究的范畴来看，也是由于它的研究对象属于一个特定的理论范畴并且有特殊的矛盾性。马克思主义认为，一门学科区别于另一门学科，是由其本身所具有的特殊的矛盾性质来决定的。毛泽东也曾经指出“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象”<sup>①</sup>。

从救灾保险的实践来看，它以农村各种天灾人祸的客观存在和农民对灾害社会保障的特殊需要为前提和基础；它要解决的是灾祸引发的社会问题，即不可避免的各种天灾人祸对社会经济发

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第1卷第309页，人民出版社1991年版。

展的严重危害与社会必须稳定发展之间的特殊矛盾；它所运用的主要是根据国家救灾政策和社会保障法律制度产生的，且符合经济发展规律的经济手段；它所要达到的是社会保障的目标，即保障灾民的基本生活和维持其灾后的简单再生产，并进而达到稳定灾后社会秩序、促进灾后经济恢复和发展的目标；它所体现的是机会公平、权利平等的特殊社会分配关系。

研究救灾保险所特有的社会经济关系，必须从救灾保险的产生、发展与我国整个社会经济的改革发展相结合上来研究，并将其置身于我国整个社会保障制度的改革发展中。一方面，经济体制改革尤其是农村承包责任制的推行和国家财政体制的改革直接催化了救灾保险的产生与发展；另一方面，传统的灾害救济制度作为我国社会保障制度中的重要项目和内容，又必须适应社会经济的发展 and 人们生活水平的提高对灾害保障社会化、全面化、适度水平化的需要。众所周知，人类社会的基本需求是以社会成员的个人需求为基础的。个人的需求包括生活上的需求和生产上的需求，同时也表现为个别性需求和社会性需求，个人的社会性需求正是人类组成社会的纽带。当意外的天灾人祸威胁到整个社会或大部分社会成员时，社会成员单靠个体的力量是无法自救或补偿的，只有依靠社会的力量，积累雄厚的后备基金，通过社会再分配的手段来维持灾后社会成员的基本生活条件，并帮助其生产自救，才能解决灾祸可能带来的破坏性社会行为，使社会沿着正常的轨道稳定发展。救灾保险正是基于我国农村社会成员对灾害保障的社会性需求而产生的，这种需求在过去因为体制原因、物质条件薄弱原因等等，未能得到有效满足，现在随着社会经济的发展则到了应该满足的阶段。因此，救灾保险的产生，实质上是传统的灾害社会救济向现代化的灾害社会保险发展的结果。

由此可见，救灾保险学的研究对象，是在经济改革引起需求社会化的条件下，为满足农村社会成员对灾祸保障的社会性需求而建立起来的特殊社会分配关系。救灾保险学是一门独立的、融洽了多学科内容的、应用性较强的社会保障经济学科，同时也是一门新的边缘社会科学。

值得指出的是，救灾保险学作为一门独立的学科，有它自己相对的、独立的科学体系，在研究中不应当把它当成是解决我国灾害救济问题的权宜之计，更不能把它当作商业保险问题研究。同时，由于救灾保险本身涉及到经济学、社会学、社会保障学、灾害学、统计学、商业保险学等诸多方面的问题，我们在理论研究中也应充分汲取其他有关学科的研究成果，以丰富、充实和提高本学科的研究内容，把这门新的边缘学科研究好、研究透。

### 三 救灾保险学的研究任务

救灾保险学是一门独立的学科，不仅以其研究对象的特殊矛盾性区别于其他学科，而且其特殊的研究目的和任务也是其他学科所无法替代的。例如，商业保险学虽研究了各种灾害风险的分散措施，但它作为商业经济学的一个分支，只是从保险企业的角度出发，不是站在社会或政府的角度，从而不可能完成灾害社会保障的研究任务。灾害学研究了各种天灾人祸的分布、特点、发生规律及防御措施，却不能替代救灾保险学所承担的如何救助灾民、消除灾后社会问题的研究。社会保险学研究了社会成员在特殊事件中所需要的社会保障，但它侧重于原理及对劳动者的生、老、病、死、养的社会保障研究，亦无法承担对灾害社会保险的研究任务，这是救灾保险学属于社会保障经济学又别于社会保险

学的原因所在。救灾保险学的研究任务，可以概括为以下几点。

### **(一)为建立与生产力发展水平相适应的灾害社会保障制度提供理论依据**

在现阶段乃至相当长的时期，我国社会经济发展中面临的一个艰巨的任务就是深化经济体制的改革，努力提高生产力水平，促进社会进步和经济发展的双重目标的实现，使生产关系和生产力水平发展相适应。由于我国各种灾害的频繁性、严重性，加之国家财力的有限性和传统救灾体制的缺陷性，改革救灾体制和实行灾害社会保险就成了其他经济改革尤其是财政体制、物价体制及农村经济改革的一个必不可少的重要的配套条件。同时，改革需要社会稳定，而灾害则是破坏社会秩序的重要致因，如果不能建立适合国情国力的灾害社会保险体系，我国的经济改革和社会发展就可能失去稳定的基础。可见，对灾害实行社会保险即救灾保险改革的成败在一定程度上将直接影响到整个经济体制改革的进行和深化。这一历史阶段发展的需要向救灾保险的理论研究提出了一个义不容辞的重要任务，就是要为我国的经济改革和社会发展服务，为建立适应改革发展需要的灾害社会保险制度服务。为此，救灾保险学的首要任务就是要研究灾害社会保险改革与发展的客观规律，即从理论上探讨和揭示救灾保险产生与发展的必然性、本质属性和一般规律，在此基础上确定我国灾害社会保险制度改革的目标和建立新的制度的原则，以及与其他经济改革的配套关系，与社会保障、商业保险的关系，为建立与生产力发展水平相适应的灾害社会保障制度提供理论依据。

### **(二)建立科学的救灾保险理论体系，为系统研究和运用救灾保险理论服务**

救灾保险作为一项灾害社会保险事业，不仅是我国救灾体制

改革的创举，而且也是国际上一项崭新的事物。因为在国内没有先例，在国际上，发达国家虽然也有政策性灾害保险和合作性灾害保险等措施，但更多的是凭借其发达的经济和国民高水平的经济承受能力而走商业保险道路，发展中国家对灾害问题的解决一般仍停留在我国过去那种有限的、无偿的社会救济水平上。可见，救灾保险是有别于上述方法，汲取了多方成功经验而创造的新型社会保障制度，因此，救灾保险学不似其他学科那样在理论上有现成的借鉴，许多名词需要重新确定并赋予其特定的含义。现阶段对救灾保险的理论研究就是要建立科学的救灾保险理论体系，并保证其与救灾保险的改革实践相适应，为满足未来对救灾保险理论的系统研究和改革实践对多方面理论成果的需要提供基础条件。

### **（三）研究国情，为保证救灾保险沿着符合中国国情的社会保险道路发展服务**

社会保险是政府实施社会政策的工具和手段，社会政策的实施又是与各国具体国情分不开的。我国灾害社会保险制度的产生与发展不仅要遵循一定的客观经济规律和国家的救灾政策及社会保障政策，而且必须符合我国的国情才会取得良好的社会效果，达到预期的社会目标。从救灾保险理论研究的角度出发，需要研究的国情主要包括国家的社会政策、政府的财力、人民的生活水平和经济承受能力、灾情的分布与周期、灾害的危害后果及影响、农民对灾害保障的社会性需求及社会现有的满足程度、各项改革事业的关系及其发展趋势等。只有在了解国情的基础上，才会产生对救灾保险的正确认识；只有在了解并研究国情的基础上，才能形成对实践有真正指导意义的理论成果，才能保证灾害社会保险改革的成功。

#### **(四) 研究救灾保险的具体运行规律和业务组织技巧,为直接指导灾害社会保险的改革实践服务**

唯物辩证法认为,理论来源于实践,又反过来指导实践,前者强调了理论不能与社会实践脱节,后者则阐述了理论研究中的重要任务。因此我们要注重调查研究,认真探讨救灾保险改革实践中的具体问题,寻找其运行规律,提供科学的业务组织技巧,用以指导各级救灾保险组织科学、高效地开展灾害社会保险工作。

#### **(五) 总结救灾保险改革实践及其发展中的成功经验和失败教训**

历史的经验表明,改革不可能一帆风顺,挫折和失败总是难以避免的,救灾保险作为改革大潮中涌现出来的新事物,在还未取得社会共识的情况下尤其如此。因此,救灾保险理论研究中的一个重要任务就是要善于通过社会调查,总结各地区救灾保险改革实践的经验教训,广泛宣传和推广行之有效的成功经验,努力避免失误,少走弯路,以此促进我国灾害社会保险事业的健康发展。

### **四 救灾保险学的研究内容**

救灾保险学的研究内容与研究对象是既有联系又有区别的两个概念。二者之间的联系在于,救灾保险学的研究内容是由其研究对象决定的,而救灾保险学的研究对象又是通过其研究内容来体现的;二者之间的区别在于,救灾保险的研究对象只有一个,但所涉及的研究内容却是多方面的。前已述及,救灾保险学科的研究对象是救灾保险实践中所体现出来的特殊的社会分配关系。为研究这种特殊的社会分配关系,救灾保险学需要涉及一般经济学