



农村救灾 合作保险

赵一善 甄登泉 编

农业出版社

农村救灾合作保险

赵勇 陈登泉 编

责任编辑: 胡海清

*

湖南科学技术出版社出版发行

(长沙市展览馆路3号)

湖南省新华书店经销 湖南省新华印刷厂印刷

*

1988年1月第1版第1次印刷

开本: 787×1092毫米1/32 印张: 6.75 字数: 151,000

印数: 1——15,000

ISBN7-5357-0517-0

F·45 定价: 2.70元

地科88-22

序

建国初期，在党和政府的领导下，根据当时的财力和农村的实际情况，建立了一套农村救灾工作体系。依靠这套体系，基本保障了灾民的生活，促进了农业生产的恢复和发展，取得了很大成绩。

农村救灾作为保护生产力、促进农业生产的一种手段，是与一定的生产水平、一定的经济水平相联系、相适应的。与其它工作一样，救灾也必须随着客观条件的变化而变化，进行改革，以适应新的形势。自党的十一届三中全会以来，我国农村发生了极其深刻的变化，抗灾与自救能力显著增强。随着农村经济条件的改善，农民生活水平的提高，原来以解决吃、穿、住、治为核心的救灾方法，已不能满足群众的需要。

因此在新的客观条件下，改革原有的救灾方法已成为当务之急。如果继续沿袭五、六十年代形成的救灾方法，不仅不能满足农民发展生产、重建家园的需要，而且国家的负担会越来越重，难以承受。随着时间的推移，原有体制的弊病已暴露得很清楚：国家出钱救灾，助长依赖思想；经费不足，满足不了农民的要求；依靠行政手段逐级上报灾情和逐级下发救灾费，不仅周期长，

而且工作粗糙，出現粗估冒算、平均主义、优亲厚友等问题。

改革救灾工作是客观形势发展的必然，需要积极探索，逐步形成新的、科学的救灾方法和工作体系。但是我国各地区经济发展很不平衡。改革救灾工作必须从实际出发，采取不同的模式，分步骤进行。

在富裕地区应改变国家包下来的做法，逐步发展农村救灾合作保险，世界各国大体都走这条路子。救灾合作保险属于低层次的社会保险，采取的是国家、集体、个人合作的方式筹集保险资金。农民根据生产和生活的需要，交纳保险费。这样做的优点显而易见，它改变了救灾渠道单一的状况，增辟了救灾费的来源；发挥了经济杠杆的作用，投保多，受灾后，所得赔偿也多，反之则少；底数清楚，查灾容易，提高了工作效率和工作的科学性；同时可以避免“平均主义”、“优亲厚友”等弊端。从一些国家实践情况看，实行自然灾害保险后，国家还要继续承担紧急抢救和防治瘟疫等项工作。对无力投保的贫困户，也应把救灾和救济结合起来，进行整体安排。救灾合作保险体现了农民从只享受保障权利向权利与义务对等的过渡，从完全依靠国家救济向国家、集体、个人三者合理分担的过渡。

从长远看，我们的努力方向是逐步建立起具有中国特色的多级救灾体制，这种体制能够充分发挥各级防灾救灾的积极性。小灾由群众互相调剂解决，中灾运用合作保险的方式解决，大灾国家才出面解决。

救灾改革是一项有重要意义的探索，既需要我们大胆实践的勇气，又需要严肃科学的态度，因此，理论上、政策上的研究是必不可少的。湖南省民政厅的同志，在初步实践的基础上，编著了《农村救灾合作保险》一书，这将有助于推动农村救灾合作保险工作的进展，我认为是一办了一件好事。

崔乃夫

1988年4月

前 言

农村救灾合作保险是改革传统救灾工作的必由之路，是农村经济体制改革的配套工程，是农村基层社会保障的重要组成部分，是一项深受广大农民拥护的具有光辉前景的事业。

合作保险在国外已有一百多年的历史，但在我国还是近两年的事。当前，广大民政干部、从事合作保险的专业人员及农村基层干部迫切需要掌握农村救灾合作保险的基本知识。但至今还没有一本介绍合作保险的专门书。本书是在这样一个背景下编写的。目的是尽快推动农村救灾合作保险向纵深发展。

本书共分三大部分：第一部分，基础理论；第二部分，国内外实践；第三部分，政策、法规、评论。全书比较系统地介绍了农村救灾合作保险产生的必要性、特征，开展农村救灾合作保险的条件，农村救灾合作保险的经营方法，国内外经验教训，以及与之相关的政策、法规，对以后的发展趋势也作了展望。该书是广大民政干部和农村基层干部开展农村救灾合作保险工作不可缺少的工具书，也可以作为合作保险专业人员的培训教材。理论性、实用性兼容。

民政部长崔乃夫同志为本书作了序。在本书的编写过程中，得到了湖南省民政厅厅长赵锦、副厅长邓耀祥、巡视员李启昌和民政部农教司贺同兴、张兴国等同志的指导和帮助，中国人民银行湖南省分行金融处的同志，湖南财经学院金融系教授王世

英和讲师祝炳奎等同志为该书审了稿；临澧县民政局和农村救灾合作保险基金会的钟朝来、卜功元、鄢文剑等同志和福建省沙县农村救灾合作保险基金会为本书提供了大量实践资料；张育民同志为本书编写了《农村救灾合作保险会计》一章；湖南省民政厅社会处全体同志通力协作，付出了辛勤的劳动，在此一并致以衷心地感谢！

在编写过程中，参考了国内外大量书刊资料，谨在此致谢！

我们出于对农村救灾合作保险的满腔热情，匆匆编写了此书，由于我们理论水平有限，实践也不多，错误难免，不当之处，敬请专家学者、同行予以指正。

编 者

1988年6月2日

目 录

前言	(1)
第一部分 基础理论	(1)
合作保险概论	(1)
农村救灾合作保险	(4)
开展农村救灾合作保险的基本原则	(11)
开展农村救灾合作保险的基本条件	(13)
农村救灾合作保险的范围和内容	(16)
一 房屋保险	(16)
二 大牲畜保险	(21)
三 农作物保险	(24)
四 农村劳动力意外伤害保险	(29)
五 家畜家禽保险	(31)
农村救灾合作保险方案的制定与调整	(40)
农村救灾合作保险合同	(44)
一 农村救灾合作保险合同的定义、分类	(44)
二 农村救灾合作保险合同的性质和特点	(48)
三 农村救灾合作保险合同的三要素	(50)
四 农村救灾合作保险合同的标准化	(67)
五 农村救灾合作保险合同的订立、变更、转让和终止	(73)
六 农村救灾合作保险合同的解释原则与争议处理	(78)

农村救灾合作保险的业务经营·····	(90)
一 宣传发动 ·····	(90)
二 组织投保 ·····	(92)
三 防损·····	(93)
四 理赔·····	(95)
再保险与共同保险·····	(105)
农村救灾合作保险会计·····	(112)
第二部分 国内外实践 ·····	(151)
国外合作保险·····	(151)
国内合作保险·····	(176)
第三部分 政策、法规、评论 ·····	(249)
李鹏总理关于农村救灾合作保险的批示·····	(249)
保险企业管理暂行条例·····	(251)
中共中央〔1987〕5 号文件摘要·····	(255)
第七个五年计划摘要·····	(255)
《人民日报》评论·····	(256)
附录：名词解释 ·····	(258)

第一部分 基础理论

合作保险概论

保险是人类用来驾驭他们所面临的风险或可能遭受的损失的一种手段,是为保障社会经济的健康发展和人们生活的安定,集中可能面临同一危险的多数单位或个人交纳的保险费,建立保险基金,实行互助互济,并进行再分配的一种经济制度。用通俗的话讲,保险就是“千家万户帮一家”,“一万帮万一”。中国有句老话:“积谷防饥,有备无患”。这话包含着朴素的保险思想。世界上最初的保险行业形成于十四世纪的欧洲。当时欧洲的海上贸易比较发达,由于海上风浪很大,船舶在航行中一遇到风浪袭击,船、货一起沉没,损失惨重,于是就有人实行一种应付风浪造成损失的办法,称之为船舶货物抵押借款,即由放债人借给海运商一笔钱,海运商以船、货作抵押。在借款合同中规定,如果运输途中船、货遇风浪受到损失,放债人就放弃索还借款的权利。这种抵押借款的利率,高达30%,其中除了正常的利息外,还包括补偿风浪损失的代价,这就是最初的一种保险形式。后来发展为海上保险。随着资本主义商品经济的发展,为适应人们的需要,保险的办法不断完善,范围越来越广,参加的人越来越多,从事保险行业的人越来越多,理论也不断丰富,现在已形成经济学的一个分支科学——保险学。纵观保

险发展史，我们可以清楚地看到，保险依赖于自然灾害和意外事故的客观存在而存在，随着商品生产的发展而发展，在我国，一方面是各种自然灾害和意外事故无法完全避免；另一方面商品生产的发展，激烈的市场竞争，人为的危险因素不断增加，靠一个人、一个家庭、一个单位，或少数几个单位已无法承担风险，于是就要求发展保险，再一方面，是人们摆脱自然经济状态之后，逐步具备了交纳保险费的条件。

按照保险的性质，保险可分为社会保险、商业保险。

一 社会保险

社会保险是国家和社会为保障社会成员的基本生活而提供的各种物资帮助措施的总称，一般由政府立法强制推行。我国目前的社会保险有公费医疗、退职、退休、离休以及对死者遗属实行生活补助、待业保险、就业保险等。从总体上讲，我国目前的社会保险范围窄、水平低，满足不了群众的需要。尤其在农村基本还是一块空白。

二 商业保险

商业保险是一种合同行为，或叫契约行为，以危险分担的方式和大数法则的原理集合多数，对同等危险有取得保障需要的人建立集中的专用基金，对约定的灾害事故所导致的经济损失进行赔偿或给付，一般是自愿的，不是法定的。通俗地讲，就是谁交保费，谁就有权按规定获取赔偿或给付。

三 合作保险

合作保险是在政府的指导和支持下，以民间合作的方式组织的社区型保险。合作保险又可分为社会保险性质的合作保险和商业保险性质的合作保险，具有独特的优势和灵活性。合作保险机构有不同的名称，有的称“保险合作社”，也有的称为“合作保险基金会”，还有的称作“合作保险公司”等。

四 合作保险在我国农村出现的历史必然性

我国农村合作保险的出现，有其深刻的社会经济根源。在我们系统地研究这个问题以前，一些富裕地区就已经自发地实行了某种方式的养老补贴、医疗补贴和灾害补贴，萌发了农村合作保险的原生制度。这突出说明，农村实行合作保险不是某些人的主观愿望，而是农村社会经济发展的必然产物。

(一)从人口构成因素看，由于生活水平的提高，平均寿命延长，特别是有计划地节制生育，导致农村老年人口迅速增长，劳动人口负担系数出现上升趋势，这对养老合作保险变得日益紧迫。

据人口预测，我国的社会老龄化过程，将大体经历三个阶段：从现在起到2000年，60岁以上老年人口比重，将由1982年的7.7%，上升到10.7%，开始进入老年型社会，从2000年到2020年，老年人口的比重将由10.77%上升到17%，提前进入西方经济发达国家80年代的老化水平，从2020年到2040年，老年人口的比重将由17%上升到27%，老龄化程度跃居世界的前列。值得注意的是2020年左右，将普遍出现一对夫妇供养4个老人，2个小孩的局面，也就是一个劳动人口要负担3口人，因此建立健全社会保险制度，及时作好必要的储备是十分必要的。

(二)商品经济的发展，广大农民在竞争中的风险相对增多，随着农村产业结构的调整，农村劳力部分离开耕地转向乡镇企业或第三产业，而乡镇企业受到城市工业企业越来越严峻的挑战，不可避免地或多或少会遇到经济风险，一大批专业户、重点户同样面临类似问题，他们渴望能在疾病、年老、企业破产以及遭遇到意外事故和各种不测时，得到相应的社会保障。

(三)在农业生产上很难完全避免自然灾害的袭击，在很长一个时期内，我国只能是大量劳力在农村，大量劳力搞农业，

他们赖以生存的农业生产基础，只要因自然灾害袭击而受到严重损害，部分人的生活就可能面临困境，据统计，全国每年约有2.5亿灾民，其中陷入贫困的约占20%左右。广大农民对保险的需求是强烈的。

(四)有一些特殊的社会成员因为身体障碍，所处的特殊环境，正常年景也难得温饱，比如，残疾人、长年贫困户等，要求社会提供保障。

(五)农村生产力发展不平衡，不同经济发展水平的地区，群众的需求不一样，经济承受能力也不一样，因此，必然要求发展标准不同、项目有别的社区型保险，即合作保险，完全靠人民保险公司，一统天下则无法满足群众的要求。

即使有些项目的保险是大多数人的共同需求，但投保标的难以确定，查勘、理赔复杂，国家统一管理难度大，最优办法是调动基层积极性，交给基层社区办。比如许多国家的农业保险就是合作保险。

1987年中共中央五号文件明确指出：“积极发展农村社会保障事业，有条件的地方可以试办合作保险。”这是完全符合中国国情的战略决策。

农村救灾合作保险

农村救灾合作保险是以救灾为目的的社区型合作保险。

一 开展农村救灾合作保险的必要性

经过近两年的实践，农村救灾合作保险已初露端倪。我们可以清楚地看到它的产生不是偶然的，它的产生和发展符合经济体制改革的要求，符合中央关于发展合作保险的精神，符合生产力发展的客观实际，符合救灾工作改革的方向，在充分认

识其产生的必然性之后，具体可以从四个方面来分析它的必要性：

（一）农村救灾合作保险是促进农村经济改革持续稳定发展的一项配套措施

农村经济是在与大自然的不断斗争中发展起来的，从原始社会到今天，没有任何时候能完全避免自然灾害和意外事故对农业的危害。以近几年为例，全国每年约有2.5亿人遭受自然灾害的袭击，经济损失约350亿元，有百分之十左右的灾民因为灾害滑向贫困，这无疑对农村经济体制改革和八亿农民共同富裕不利。如果防灾救灾问题不解决好，就有可能导致贫富悬殊越拉越大，从而影响社会安定。新中国成立以来，我国对灾后群众生活的保障和生产的发展制定过一系列的政策措施，这些措施曾起过积极的作用，但都是不规范的、低水平的。救灾合作保险的开展，一方面，保护了生产力的发展，另一方面而保险基金即是保障基金，同时又是生产基金，直接促进了农村生产力的发展。因为合作保险经营的节余，不上交国家，对地方社会经济的促进是显而易见的。

（二）救灾合作保险是救灾工作改革的必由之路

现在的救灾工作体系基本上是50年代建立起来的，过去这套体系对保障灾民的基本生活，恢复灾区农业生产，发挥了积极的作用。但是随着农村商品经济的发展和农民生产方式的改革，这套制度已经暴露出许多靠自身调节难以解决的问题。突出表现在五个方面：一是救灾水平低。按现行的标准，每人每天救济口粮一斤，每间房屋倒塌救济65元，按全国救济人口4000万计算，人均只有22元，这种低水平的救济难以维持灾民的温饱，更难以避免沦为贫困。二是救灾经费渠道单一，无论富裕地区还是贫困地区，都要国家救济，助长了一些地方和一

部分人的依赖心理。三是救灾款发放周期长，从村报到中央，再从中央拨款到灾民手中，一般要几个月时间，难以及时帮助灾民解决问题。四是单纯依靠行政手段发放救灾款，优亲厚友、平均发放的现象难以杜绝。五是查灾、计灾、报灾没有科学的方法和切实可行的措施从而影响了这些工作的准确性，拨款很难照顾重点。因此，这种传统的救灾体制到了非改革不可的时候了。我们综合近几年实践的情况，借鉴国外的经验，感到改革的出路就是开展救灾合作保险，因为它既符合我国农村生产力发展不平衡的客观实际，又能克服传统救灾的种种弊端。

（三）救灾合作保险是农村基层社会保障体制的重要组成部分

为适应对内搞活经济、对外实行开放的新情况，我国国民经济和社会发展的第七个五年计划，明确要求，在“七·五”期间内逐步建立起新的社会保障制度的雏形，包括社会保险、社会福利、社会救济和优抚安置。“七·五”计划颁布以来，全国各地民政部门作了许多积极的探索，初步摸到了一条以社会保险为主体、社会福利、社会救济、优抚安置作补充，建立农村基层社会保障体制的道路。为什么要以社会保险为主体呢？从保障对象上看，保险面向全体公民，服务于全体公民，其中包括福利、救济、优抚的对象；从保障的内容上看，保险涉及的内容十分广泛，对公民年老、疾病、死亡、灾害等多方面提供保障，势必包含一部分福利、救济的内容；从资金筹集方式上看，保险本着国家、集体、个人三者合理分担的原则筹集保险基金，有一套制度和规范，比福利、救济等资金的来源更科学合理，更广泛，更稳定；从保障手段上看，保险按条款进行补偿，对一些细节都作了明确规定，保障对象有很强的安全感。因此社会保险在社会保障体系中的主体地位是其它任何形式所

不能代替的。因此，大力发展农村救灾合作保险是建立农村基层社会保障体制的战略措施。

(四)开展农村救灾合作保险是加强农村精神文明建设的一个具体表现。我国素有“礼仪之邦”的美称，扶危济贫是中华民族的传统美德。农村救灾合作保险正是扎根于这种良好传统人际关系的土壤之中，并在改革开放的新形势下有所发展。广大群众踊跃投保，拥护农村合作保险，就说明它具有广泛的社会基础和思想基础。

二 农村救灾合作保险的本质特征

提到保险，人们就很自然地想到人民保险公司的保险，很容易错误地将农村合作保险归为人民保险公司的保险一类。为了科学地把握农村救灾合作保险的本质，我们必须弄清楚农村救灾合作保险属于什么性质的保险，和人民保险公司的保险有什么区别和联系。

农村救灾合作保险是以救灾为目的的福利性保险，显然不属于商业保险，它已具备了一些社会保险的特征：①全民性。作为基层社会保障的一部分，农村救灾合作保险是—定社区内全体公民的一项权利，同时又是一项义务，要求社区公民都参加。②强制性。救灾合作保险既是互助互济的一种形式，又是国民收入再分配的一种形式，要求在一个社区普遍推行，否则，村民对风险大的险种就投保，对风险小或无风险的就不投保，势必造成一种逆选择，逆选择的结果是大量亏损，最后导致这项制度的失败。③保障性，农村救灾合作保险以保障灾民的基本生活，维持简单再生产为目标，没有为国家积累资金的任务。④一切活动的目的，在于落实党和国家的救灾政策，属于政策性保险的范畴。⑤保险基金只能用于救灾，专款专用。但是它又不完全同于社会保险，

主要区别在于：农村救灾合作保险是在政府指导下，以基层社区为基本核算单位开办的“民办公助”的保险，具有社区性。而完全意义上的社会保险是国家通过立法普遍推行的；因此，农村救灾合作保险属于特殊形态的社会保险，与商业保险有明显差别：一是出发点不同。农村救灾合作保险以保障灾民灾后的基本生活、维持简单再生产为出发点，体现权利与义务的统一，体现公平，是一定社区的农民之间实行互助互济的福利性事业。而商业保险则以满足不同层次群众的需求、同时为国家集体积累资金为目标，保险人与被保险人之间纯粹是订立和履行一种经济合同。二是对象不一样。农村救灾合作保险的对象是一定社区的全体公民，而商业保险的对象是一部分村民，且往往是一部分中等和富裕程度的村民。三是手段不一样，农村救灾合作保险具有强制性，而商业保险一般是自愿的。四是保费构成不一样，农村救灾合作保险在一定程度上体现了国家和社会的责任，保费一般是国家、集体、个人合理分担的，国家除在税收方面给与优惠外，还拿出部分救灾款作后盾，乡、村还从集体收入中适当补贴。而商业保险则主要是被保险人交纳保费。五是保障的层次不一样，农村救灾合作保险不象商业保险那样，可以多投多保，满足不同层次，特别是较高层次的保障需求，而是严格地保障社区成员基本生活。

这两者谁也不能取代谁，只能互为补充，互相促进，共同发展。一般来说，涉及基本生活以外的保险业务由商业保险承担，在保障基本生活之后，还有较高层次保险需求的社区成员，也可投保商业保险。

三 农村救灾合作保险的职能和作用

农村救灾合作保险的职能是由其本质特征决定的。在社会主义初级阶段，它的职能主要表现在三个方面，一是对被保险