

救灾改革的理论蓝图

——评介《中国救灾保险通论》*

田增蕴

最近,我有幸拜读了由湖南出版社出版、郑功成先生撰著的《中国救灾保险通论》一书,深觉这部共计18章、30余万字的著作是一部有着很高学术价值的救灾改革理论拓荒之作。我是经历过六十年代初期全国大饥荒的人,对灾害造成的生存危机可谓刻骨铭心,虽然此后几十年我国再未发生过如此大规模的饥荒,但灾情日益严重和国家救灾能力日显薄弱的矛盾,却在近十年来随着人民公社的解体和财政体制等的改革而日趋尖锐化,救灾问题早已成为我国现阶段社会、经济发展和国民生活中的重大现实问题。然而,对于这样一个事关亿万灾民切身利益的问题,我国理论界却存在着不应有的忽略,也许是孤陋寡闻,我在此前确未曾见过一本系统研究中国救灾改革问题的著作,而政府的救灾工作又困难重重,经费严重短缺,募捐亦难以为继,救灾工作迫切需要有符合我国国情的救灾改革理论的指导。诚如郑功成先生在前言中所言,“我国的灾害之频、灾情之重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”,正是在这种观念的指导下,郑先生从“1986……至1993……”先后到许多省、市、区做调查,在详细占有第一手

材料的基础上,写出《中国救灾保险通论》这一理论专著,充分表明了作者脚踏实地、不尚清谈的强烈社会责任感和严谨治学的精神。

《中国救灾保险通论》的第一个理论贡献,是揭示了我国传统救灾体制的深层缺陷,提出了改革必要论。作者指出,我国“传统救灾体制,是在中央财政统收统支和农村集体经济的内在保障功能基础上建立和发展起来的”,其具有“单纯的中央预算型体制”、“以农村集体经济保障为基础”、“贯彻无偿救济的分配政策”、“采用层层报灾、级级审批的基本工作程序”、“实现的是低水平的有限救济”等特征。在新的历史条件下,传统救灾体制日益暴露出难以弥补的缺陷,并集中表现在“六个不适应”上:一是“与灾害发生的不平衡性不相适应”,因为救灾经费“预算是有计划的,必须受国家财力制约,而灾情却是无法事先预料的,在地域间、年度间亦具不平衡性……单纯的财政预算型只有转变为后备基金型,才能适应灾害的不平衡发生规律,避免灾害对国家财政造成直接的负影响”;二是“与财政体制改革不相适应”,因为

* 郑功成著:《中国救灾保险通论》,湖南出版社1994年出版。

财政体制改革后,“中央已不再统一组织全国的财政收支,而是贯彻分级负责的原则,使地方各级政府获得了相应的、独立的财权”,而现行救灾体制仍是国家大包大揽,地方财政不将救灾支出列入预算,一旦灾害发生,仍然是灾民找政府,全国找中央;三是“与农村经济改革不相适应”,因为农村承包责任制取代了人民公社时期的集体核算制,“使过去那种集体风险保障已经丧失,农民与农民之间失去了内在的联系和风险分散机制……每一农户均有可能成为政府救灾的对象”;四是“与社会保障的改革不相适应”,因为“社会保障社会化”迫切要求“资金来源多渠道化,强调受保障者应尽一定的缴费义务,以达到减轻政府财政压力、扩充经费来源、提高保障水平、强化自我保障意识的目标”,而现行救灾体制却是“丰收归自己,遭灾找国家”,无法实现救灾工作社会化;五是“与农民对灾害保障的社会性需求不相适应”,因为“随着农村社会经济的发展,农民对灾害保障的社会性需求日显突出,从而对传统救灾体制下低水平的有限救济造成巨大冲击”,农户作为独立的生产经营单位,不仅需要一般的生存保障,而且还需要有简单再生产条件的保障;六是“与市场经济的发展不相适应”,传统救灾体制缺乏自我调节和自我平衡的机制,被当成一项纯粹的国家福利,其刚性结构显然与市场经济条件下所要求的弹性救灾结构背道而驰;此外,作者还分析了传统救灾体制下难以治愈的痼疾等。在客观分析的基础上,作者得出了令人信服的结论,“我国的传统救灾体制已失去了全国统收统支的财政基础和农村集体所有制提供的风险保障基础,与社会经济的发展和体制的改革很不相适应,因此,必须加以改革,并根据新时期的新情况建立符合我国国情与国力的新型救灾体制。”

《中国救灾保险通论》的第二个理论贡献,是揭示了灾害与救灾及社会、经济发展的内在联系,提出了政府救灾职责论。作者从对我国历史上的灾情分析出发,将频繁而严重的各种灾害对社会经济的影响概括为

“造成人口死亡和流移”、“制造饥荒,加深贫困”、“造成社会动乱,危及统治秩序”、“直接制约农业生产发展,造成经济衰落”等方面,认为“旧中国长期处于贫穷落后的状况,与愈来愈严重的各种自然灾害袭击不可分割”;同时,作者从西周厉王时期的农奴起义直至清末洪秀全起义等历史事实中,分析了“旧中国历次发生的农民起义,无论其范围的大小或时间的久暂,实际上无一不以灾荒为背景,无一不以饥饿、抢米、分粮为前奏”,总结出了“灾害造成饥荒,饥荒直接导致农民起义,直至朝代更迭”的历史公例。这些独到的见解,对我们长期以来把旧中国的贫困和农民起义仅仅归结为阶级剥削所至的片面观点,显然是一种有力的、科学的修正,从而亦有益于我们正视当代中国的灾害及其负面影响。正是“由于灾害造成的后果十分严重,尤其易使社会失控,救灾就成为政府的一项职责而存在”。救灾得力,灾民安居,社会有序,经济的恢复发展亦很快;救灾不力,灾民存危,社会失控,国无宁日,动乱与贫困便阻滞着社会发展。因此,作者认为,救灾是政府的一项历史性职责,在新的历史条件下,很有必要加强政府救灾工作,但它又不应该只是中央政府一级的职责,而是要适应财政分级负责制的改革,成为“多级政府共同的职责”,等等。作者采用这种以史为鉴、以史为镜来研究当代中国的灾害与救灾问题的研究方法,在理论界习洋之风一边倒的今天尤其难能可贵。

《中国救灾保险通论》的第三个理论贡献,是揭示了我国政府救灾工作改革发展的方向,提出了三维救灾机制论。作者在前言中指出,其多次调查的“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,而政府救济水平又极端低下,中央政府的压力日趋加重。”既然传统救灾体制难以为继,“那种主张完全用商业保险来代替救灾保险并使之成为我国农村灾害保障制度

的目标模式的观点”又“行不通”，那么，中国未来的救灾工作作为一种至关重要的最基本的社会稳定机制，应该走一条什么样的道路呢？作者对此提出了自己的改革主张，这就是建立“包括国家紧急救济、灾害社会保险（或互助合作保障）、灾害商业保险在内的、相互协调的三维救灾机制”。按照作者的构想，国家紧急救济是由国家负责的无偿救助的临灾应急之策，它只对大灾、特大灾害负责，可以在现行（传统）的国家救灾体制基础上作适度改进即可；灾害社会保险则是集各级政府、农村居民及社会各方财力建立起来的常备救灾之策，它应该是一项能克服现行救灾体制诸般缺陷的强制性的全民保障，是新型救灾体制的核心内容；而商业保险则是自愿性质的高水平保障。在此，地方政府显然取代了中央政府而成为灾后救助的直接责任主体，国家则扮演着最后出场的角色，再加上作为企业的保险公司开办的保险，即构成一个完备的稳定灾区社会的安全系统。这一理论的提出，极大地开阔了我们的视野，对我国政府救灾工作的改革具有着特殊的理论价值和现实指导意义。

《中国救灾保险通论》的第四个理论贡献，是初步勾画了救灾保险即灾害社会保险的宏观理论体系。作者将灾害社会保险定义为“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”。作者强调指出，“救灾保

险学是一门独立的、融汇了多学科内容的、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”，“在研究中不应当把它当作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来研究”。这些高屋建瓴的观点，赋予了我国救灾改革理论建设全新的、丰富的内涵。作者还初步勾画出了救灾保险学科的具体轮廓，它“由基础理论、专业理论和应用理论”三个层次组成，其基础理论包括经济学理论、社会保障学理论、灾害学理论、统计学理论和商业保险学理论，专业理论包括救灾保险若干基本原理、农村灾害学、救灾保险法制理论、业务经营理论、管理理论、发展理论以及国外农村灾害保险制度等，应用理论则包括农村调查理论、农民家财救灾保险理论、农作物救灾保险理论、养殖业救灾保险理论、劳动力意外伤害保险理论、救灾保险综合管理理论、业务管理与财务管理理论、会计核算理论、计划与统计理论、责任分担理论、资金运用理论、协调发展理论、区域特征理论等。这一宏观体系的勾画，其规模之宏、气魄之大，一扫以往救灾理论研究“小儿科”的现象，确实能与灾害和救灾作为我国当代社会经济发展中的重大现实问题的地位相称，从而表明了该书的理论层次性，是该书的又一精华所在。

《中国救灾保险通论》的第五个理论贡献，是对救灾保险作了深刻的理论探讨，提出了许多真知灼见。例如，在第四章中，作者分析救灾保险的本质时即指出，“救灾保险体现的是政府及社会对灾民的救助关系和农民之间的互助共济关系”，其改革性在于将传统政府救灾由“政府施舍型转换为权益保障型”、“中央职责型转换为职责分担型”、“财政预算型转换成持续后备型”、“国家救济型转换成社会保险型”、“政府保障观念转换为自我保障观念”等；在第五章中，作者将救灾保险的理论原则概括为不赢利、政策性、多方集资、权利与义务相结合、权利平等与待遇差别相结合、统一性与多样性相结合、现收现支与积累后备相结合、社会效益与经济效

益相结合、基金独立与自主融资相结合等原则,强调救灾保险的特征在于普遍性、互济性、基本保障性、社会性和按灾分配;在第六章中,作者分析了救灾保险作为我国按劳分配制度的重要补充和农村社会保障制度及整个社会经济稳定机制的有机组成部分,在社会再生产过程和农村灾害补偿体系中的重要地位,提出了救灾保险所具有的保障灾民基本生活、稳定社会秩序、恢复简单再生产、促进社会发展、组织收入再分配、分担灾害损失等多重功能论;在第七章中,作者探讨了救灾保险基金作为我国后备基金的一种特殊形态所具有的独特性质及运行规律;在第八章中,作者剖析了救灾保险与社会保障及农村商业保险的关系,否定了用商业保险取代政府救灾的观点,强调救灾保险是国家职责的体现,目的在于维护灾区社会秩序的稳定和发展,而农村商业保险则是企业行为的体现,其目的在于谋求经营利润,两者虽“同属农村灾害安全保障机制,但它们不能相互替代,只能并存发展”;在第九章中,作者针对我国救灾立法极端落后的现状,提出了救灾保险立法应“逐步由地方立法向全国立法、分散立法向集中立法、行政立法向人大立法的方向发展,最终适应并满足救灾保险事业发展的客观需要,形成健全、完备的救灾保险法律制度”的主张,并对其作了理论上的构思;在第十章中,作者用详实的资料论证了“各种灾害是危及农村社会安定和农民生存的首要危害因素”,对农村灾害的发生规律、特征及减灾工作等作了深刻的理论探讨,指出“政府和社会在发展救灾保险事业中必须正视农村各种灾害,既要保证避免农民因灾陷入生存困境,又要考虑筹集的资金和积聚的后备承担灾后救助支付的能力”;在第十一章中,作者首次提出并阐述了“社会费率”与“互济费率”两个崭新的理论概念,对救灾保险工作的基本程序及内容进行了理

论上的阐述;在第十二至十八章中,则探讨了农村救灾保险工作的具体实务,从而不仅为我国救灾保险的改革提供了理论依据,而且也提供了可供操作的实践依据。历史、现在和未来联为一体,理论与实践熔于一炉,使《中国救灾保险通论》克服了纯理论著述的一些常见缺陷。

此外,《中国救灾保险通论》每章开篇均用100—200字的篇幅提纲挈领地概括全章的内容及观点,极大地方便了读者阅读;加上庄朴大方的封面和优良的印刷质量,均显示了该书作为一种学术著作的品位,这在学术著作出版难的今天亦殊为难得。

总之,灾害是客观的难以避免的自然社会现象,灾民的生存危机,即是社区的危机、社会的危机。在新的历史条件下,国民需要有解决其灾后生存危机的灾害社会保障措施,而国家和社会也有责任建立起新的能够解除亿万灾民生存危机的灾后保障机制。尽管作者在《中国救灾保险通论》中坦陈,“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关系,从而不可能一帆风顺”,其在现阶段的“实践亦会处于波折发展之中”,但读完该书后,读者却与作者产生了同感:“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”。因此,《中国救灾保险通论》的出版,显然为我国救灾改革指出了一条可能成功的道路。

(责任编辑 王冰)