

doi:10.16779/j.cnki.1003-5508.2018.03.029

森林保险现状与困境解决

王庆辉, 周长虹

(四川省凉山州冕宁县林业局, 四川 冕宁 615600)

摘要:森林保险是我国农业保险体系中的重要组成部分。本文基于森林保险发展困境,提出系列解决对策,优化资金拨付流程,建立赔付资金划拨制度等方面措施。

关键词:森林保险;困境;对策

中图分类号:F842.6 文献标识码:A 文章编号:1003-5508(2018)03-0134-03

The Present Situation of Forest Insurance and the Solution to the Predicament

WANG Qing-hui CHOU Chang-hong

(Forestry Bureau of Mianning County, Liangshan Prefecture, Sichuan Province, Mianning 615600, China)

Abstract: Forest insurance was an important part of China's agricultural insurance system. Based on the predicament of forest insurance development, A series of solutions were put forward in this paper, including optimizing capital appropriation process and establishing compensation fund allocation system, etc.

Key words: Forest insurance, Dilemma, Countermeasures

1 引言

森林保险是指森林经营者(被保险人)按照一定的标准缴纳保险费以获得保险企业(保险人)在森林遭受灾害时提供经济补偿的行为。这种行为以契约形式固定下来,并受到法律的保护。林业是国民经济重要产业,同时又是个充满风险的“露天”产业,受自然气候条件影响很大,易因自然灾害遭受巨大损失。森林保险作为增强林业风险抵御能力的重要机制,不仅有利于林业生产经营者在灾后迅速恢复生产,降低政府救灾投入,保护森林资源和促进林农增收致富。而且可以减少林业投融资的风险,有利于改善林业投融资环境,促进林业持续经营和现

代林业发展。但目前森林保险相关主体之一林农存在逆向选择行为和道德风险,森林保险保护森林资源初衷出现负效应。

林业是一项重要的公益事业和基础产业,在建设生态文明中起着不可替代的重要作用,森林保险是林业可持续发展的必要保障。从世界范围来看,日本、北欧和美国的森林保险体系经过长期的发展演变,已经形成了一套完善有效的制度,而我国森林保险体系建设仍处于很不成熟的阶段。一方面是由于林业的准公共产品性质和信息不对称原因;另一方面是由于森林保险存在正、负双重外部性,在推广过程中出现了“需求不足”和“供给有限”情况。政策性森林保险作为一种政策性保险,在我国需求潜力很大,从整体上来看森林保险基本能实现盈亏平

收稿日期:2018-04-02

作者简介:王庆辉(1980-),男,林业工程师,从事集体公益林生态效益补偿方面工作。

衡甚至获得额外收益,具有较高的可行性。中央及地方财政支持对保费的补贴可以降低林农的负担率,政策性森林保险仍具备较大的市场空间;目前的政策性森林保险市场失灵现象并非保险费率过高所致。目前农户对森林保险的需求意愿不强,主要是由于森林保险产品和保费补贴的政策设计不合理,尤其是保险金额过低和保险责任不全,制约了农户对森林保险的需求,最终导致农户森林保险的参保率偏低。目前林业企业整体上对森林保险有强烈的需求,但是由于森林保险产品和补贴政策设计不合理,尤其是保障水平过低,保险服务无法令投保人满意,导致林业企业投保意愿不强烈。森林保险政策存在逆向选择行为和道德风险,本研究森林保险政策机制改善部分,并提出森林保险发展困境和解决对策。

2 森林保险执行情况

森林保险的保险标的是公益林和商品林,投保主体为林权所有者,保险责任涵盖火灾、暴雨、旱灾、洪水、泥石流、冰雹、病虫害等主要灾害,保险期限为一年。森林经营是一项长期工程,具有初始投入大,资金周转速度慢的特点,因此在营林过程中尤其是初期需要大量的资金支持,同时又由于其“外部性”的存在,需要政府外部介入予以外部效益内部化,这也是林业财政补贴项目实施的理论基石。2009 年全国开始试点财政补贴森林保险,通过森林保险保费补贴来促进森林参保率和覆盖面,提升农户投保积极性。

对于森林保险给予财政补贴资金支持,希望通过借助中央财政资金杠杆调动林农对于投保积极性,提升森林生态效益,由中央“牵头”带动地方财政对于森林保护管理的重视和投入,即依赖中央和地方两级财政资金扶持林业发展,拓宽项目的覆盖面,让林农得到更大实惠。

四川省 2017 年森林保险保费补贴标准为公益林保险金额为 $500 \text{ 元} \cdot 0.0667 \text{ hm}^{-2}$,费率为 0.13%,保费为 $0.65 \text{ 元} \cdot 0.0667 \text{ hm}^{-2}$;商品林保险金额为 $750 \text{ 元} \cdot 0.0667 \text{ hm}^{-2}$,费率为 0.16%,保费为 $1.2 \text{ 元} \cdot 0.0667 \text{ hm}^{-2}$ 。因费率调低不再执行森林保险“无赔款优待”政策。补贴方式:公益林保费财政补贴 90% (中央 50%、省 25%、市县 15%)、单位及个人 10%;商品林保费财政补贴 75% (中央

30%、省 25%、市县 20%)、单位及个人 25%。

3 森林保险发展困境

3.1 森林保险保费及赔付额度不合理,开展商业性保险困难重重

由于政策性森林保险的保费补贴试点工作尚处于起步阶段,浙江、湖南、四川等地的生态公益林保费都由中央和地方各级财政承担,农户零负担。由于政策性保险的性质导致农户保费承担比例小,再加上政府对于森林保险的宣传仍然不到位,直接导致农户对于森林保险业务认知程度低。

其次,目前农户承担商品林的保费比例偏高。对商品林,中央财政的保费补贴比例为 30%,农户承担比例在 25%~45% 之间。森林经营周期长,见效慢,农户承担商品保费比例偏高,无论在观念上还是经济承受力上都比较难以接受。

最后,森林保险的业务特点与商业保险经营的目标冲突,导致基层保险公司对森林保险业务的积极性不高。商业机构的经营目标是在风险可控的前提下追求利润最大化,需要优先发展投入少、盈利多的业务。而森林保险的一些业务特点有悖于商业机构的经营目标。一是保费低。目前实施的森林保险费率低于科学测算的风险最低区域的费率,较大程度地损害了保险经营机构的商业利益和积极性。二是经营费用高。由于林区往往地处偏僻,山高地广,交通困难,开展宣传和收取保费等都很困难,收取的保费有的还不够油钱路费。三是技术复杂。由于林地状况、树种、林龄等情况复杂,森林保险的承保、查勘、定损技术难度大,逆向选择和道德风险都比较严重,需要专业的技术人员,但森林保险业务的低营利性使得保险经营机构没有招募和保有专业技术人员的积极性。

3.2 森林保险政策存在逆向选择行为和道德风险

目前森林保险政策存在逆向选择行为,容易引发道德风险。按照现行的赔付机制,农户受保的森林发生自然灾害经勘察、定损后均能拿到一笔可观的赔付款,这笔款项金额大于森林完好时的收益,这就在客观上导致农户对森林的管护不严,也会有骗保等不法现象发生,一定程度上违背了森林保险政策护林、惠农的初衷。

3.3 森林保险赔付费用归属、管理不明确,理赔程序不完善

目前的政策要求将受灾森林的保费全额赔付给

农户,但是大多数农户不愿重新造林,造成受损林地无法尽快修复,最终仍由地方林业局出资恢复植被,森林保险的政策性目的没有体现出来。且森林保险保费90%由政府出资,受灾森林赔付金额却全由农户领取,一定程度上造成地方林业部门工作资金短缺。地方林业部门提出新观点是将受灾森林的赔付金额拿出一部分用于受灾森林的造林和管护,剩余部分发给农户。发生森林灾害进行索赔程序后,涉及受灾森林的勘察、定损工作,保险公司把这一工作交由当地林业部门负责,对于协助定损的报酬,目前尚无明确规定,林业部门也并无定损人员编制。由于林业部门为政府职能单位,且其经费、时间、技术有限,考虑到保险定损的公平、公正原则,勘察、定损环节需要委托第三方进行。

4 解决对策

4.1 加强森林保险宣传,加大违法惩处力度

政府层面需要加强对森林保险政策的宣传和引导,提高林农森林保险投保的积极性,同时对森林保护重要性和违法严重性进行宣传。一是对林农加强宣传森林保险政策目的、保障范围、理赔程序、潜在收益等方面;二是加强对森林资源生态价值、社会价值重要性进行宣传;三是简化森林保险理赔程序,勘察、定损、赔付等环节做到公开、公平、公正,接受社会监督。需要政府加大对森林火灾违法行为的惩处力度,防止林农骗保行为,使得违法成本高于保费补偿,使保费补偿标准应接近于或高于受灾林地造林、抚育成本。这样在保护森林资源的同时,强化森林保险政策的无额外获利机会和可保障性。

4.2 提高保险费率和赔偿额度

为更好保证受灾森林资源修复,需要提高补偿额度。由于各地区、受灾林地立地条件不同,各地区人工、苗林、农资等造林成本差异较大,造成补偿额度不足以按量按质完成森林修复工作,并且后期需要管护、抚育等工作。这就需要因地制宜,制定各层级森林保险赔偿标准。提高森林保险费率,可以降低森林火灾发生概率。

4.3 优化资金拨付流程,建立赔付资金划拨制度

为规范政策性森林保险财政保费补贴资金管理,有效保障补贴资金安全,提高资金流转效率,从

制度上对财政补贴资金的拨付流程和拨付时点进行规范。资金拨付宜通过转移支付的方式下拨至市县财政,缩短划拨周期,提高资金安全。另外,由林业部门设立保险赔付资金专户,并接受财政部门的监管。保险公司将赔付资金存入林业部门的专户,不直接拨付给林农。林业部门待林农在受灾林地上完成更新造林并达到一定的成活率后,再将赔付资金拨付给林农。如受灾林农不更新造林,则由林业部门组织专业队伍用受灾赔付金代行造林,林权归林农所有。这样既可以确保保险赔款用于森林的再植补种,又可以有效防范个别林农为获取赔偿而故意纵火的投机行为。

4.4 针对社会保险营业机构提供多种政策性保险补贴方式

对森林保险补贴不能一味地提高保费补贴比例,可在适当的时候增加多种补贴方式。如对森林保险经营机构给以经营费用补贴,对提供宣传和技术支持的林业基层部门和工作人员给以协办费用补贴,对森林保险业务给予税收优惠。通过对经营森林保险的公司提供一定的经营费用补贴,以及对基层林业部门和工作人员给以一定的协办费用补贴,激发基层保险公司和基层林业部门的积极性。同时通过税收优惠,降低森林保险的经营成本,降低保费水平,最终使林农受益。但也要注意可能会导致保险公司淡化责任、保险工作效率不高等问题,需合理测定不同地区的政策性森林保险业务的费用率,根据费用情况的差异,实行差别费用补贴比例。

参考文献:

- [1] 马菁蕴,王珺,宋逢明. 国外森林保险制度综述及对我国的启示[J]. 林业经济,2007,(11):73~76.
- [2] 冷慧卿,王珺,高峰. 发展森林保险的政策研究[J]. 保险研究,2009,(3):66~70.
- [3] 崔文迁,王珺,马菁蕴. 我国森林保险的市场失灵与政策建议——基于福建省森林保险工作的研究[J]. 林业经济,2008,(11):17~20.
- [4] 石焱,夏自谦,田芸. 我国森林保险发展缓慢的深层次原因及对策分析[J]. 林业经济,2008,(12):69~73.
- [5] 李彧挥,颜哲,王雨濛. 政策性森林保险市场供需研究[J]. 中国人口·资源与环境,2014,24(3):138~144.
- [7] 秦涛,顾雪松,邓晶,等. 林业企业的森林保险参与意愿与决策行为研究[J]. 农业经济问题,2014,(10):95~112.