

doi:10.16779/j.cnki.1003-5508.2018.04.029

四川省森林保险发展现状与对策思考

沈丹舟

(四川省林业工作站,四川 成都 610081)

摘要:森林保险是我国农业保险体系中的重要组成部分,具有降低受灾损失和为林业改革、发展及林业产业提供保险保障两方面的作用。本文基于对四川省森林保险发展现状的总结,分析了四川省森林保险发展中暴露的主要问题,并提出了(1)创新保险模式,健全保险机制;(2)优化保险政策,增补保险新品种;(3)科学设计保险产品等对策建议。

关键词:森林保险;现状;对策;四川省

中图分类号:F326.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5508(2018)04-0121-05

Current Status and Countermeasures of Forest Insurance Development in Sichuan

SHEN Dan-zhou

(Forestry Workstation of Sichuan Province, Chengdu 610081, China)

Abstract: Forest insurance has been an important part of agriculture insurance system. It can help to resist risks and offer an insurance cover for the sustainable development of forestry. Based on the status of forestry insurance in Sichuan, in this paper, the major problems were analyzed, and some suggestions were put forward on how to develop forest insurance.

Key words: Forest insurance, Status, Suggestions, Sustainable development

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,而森林保险是林业可持续发展的必要保障。森林保险对于减少森林风险发生,分散风险,促进灾后重建具有积极的作用。探讨四川森林保险问题,对于保障林业再生产顺利进行,推动林业的可持续发展具有重要的意义。目前四川省境内开展的森林保险可分为3类:一是享受中央财政补贴的政策性森林保险(简称政策性保险);二是享受省及省以下地方政府财政补贴的森林保险

(简称地方特色保险);三是不享受政府财政补贴的森林保险。

四川省森林保险发展过程中,暴露出了农户参保意愿低、保险赔付率低、保险产品与市场需求脱节等问题,本文主要针对政策性森林保险和地方特色森林保险的发展情况进行了梳理总结,并提出了对策建议,以期在今后的研究与实践中得以借鉴。

1 研究方法

就检索到的文献来看,国外学者针对森林保险的研究集中在森林保险的经营实务方面。例如,如何提高森林保险的投保率、有效解决道德风险和逆

收稿日期:2018-04-10

作者简介:沈丹舟(1980-),男,工程师,主要从事政策性森林保险管理工作。

向选择问题、政府补贴的额度与林农参与率的关系、政府补贴的成本和效果等。基本方法是通过对某个国家或地区的实地调查,运用实证研究的方法开展研究。国内相关研究主要集中在森林保险的性质、需求分析、制度模式等宏观问题。对森林保险的组织形式、费率及调控、险种开发等微观问题报道较少^[1]。

总体上看,国外针对森林保险的研究,具有较强的地域性和时效性,研究结论不一定符合四川的现实情况,但其研究方法值得借鉴。而国内研究是以定性研究为主,研究框架主要是以外部性理论、公共物品理论、消费者剩余理论或者公共财政理论为基础,开展局部均衡分析,回答为什么要开办政策性森林保险、应当如何开展的问题;或者结合某个省份森林保险实践进行分析研究^[2]。

本文遵循提出问题—分析问题—解决问题的总体逻辑框架。通过实地调查和全省森林保险数据分析,对四川省森林保险实践中存在的主要问题进行了总结归纳和分析,最后提出了完善四川森林保险的对策与建议。

2 四川森林保险发展现状

1984年,我国开始试点森林保险,四川是参与省份之一。但试点效果不理想,森林保险业务范围不断减少,没有形成政策促进发展的良性循环^[3]。2011年,四川加入第二批政策性森林保险试点,政府实行财政补贴减轻投保人负担,承保机构利用政府组织机构扩大参保范围,提升保险服务水平。表1依年度记录了四川省森林保险发展中的重要事件。

表1 四川省森林保险发展大事记

年度	重要事件	备注
1984	森林保险试点。	试点失败。
2011	政策性森林保险试点。	(1)公益林保额为5997.0元·hm ⁻² ,保费为11.99元·hm ⁻² ;商品林保额7496.25元·hm ⁻² ,保费为22.49元·hm ⁻² (2)授权承保企业4家:中国人民财产保险股份有限公司四川省公司、中华联合财产保险股份有限公司四川分公司、中航安盟财产保险有限公司、锦泰财产保险股份有限公司
2012	全省推广政策性森林保险。	开展“无赔款优待”政策(首年缴纳保费未出险,次年可免缴农户负担部分保费)
2013	1.调整政策性保险保额、费率 2.启动四川地方特色森林保险。	(1)取消政策性保险起赔点设置,实现有灾必赔 (2)公益林保额为7496.25元·hm ⁻² ,保费为9.75元·hm ⁻² ;商品林保额11244.38元·hm ⁻² ,保费为17.99元·hm ⁻²
2014	发布《四川省森林保险实施规程(试行)》(川保监发[2014]152号)	(1)将赔付依据由“树木死亡”改为实际受损情况 (2)明确基层林业主管部门为灾损认定机构,成为四川森林保险实行的重要规范文件
2015	放开森林保险经营许可审批权限。	(1)由各县(区、市)通过采购、比选、综合评定、招投标等方式自行选择辖区内森林保险承保商 (2)中国平安财产保险股份有限公司四川分公司进入政策性森林保险市场 (3)取消“无赔款优待”政策。
2016		安华农业保险股份有限公司四川分公司进入政策性森林保险市场
2017	出台了《四川省农业保险保险费补贴管理办法》(川财金[2017]12号)	规定对符合林业产业政策、适应当地林业产业发展需求的涉林保险给予一定的保险费补贴
2018	调整政策性保险保额、费率。	公益林保额为8245.88元·hm ⁻² ,保费为9.75元·hm ⁻² ;商品林保额11994.00元·hm ⁻² ,保费为17.99元·hm ⁻²

四川省规定,由四川省财政厅、保监局、林业厅三部门负责全省森林保险主要工作。其中,省财政厅负责制定森林保险保费补贴政策;省保监局负责对保险机构经营森林保险业务实施监督管理;省林业厅负责宣传森林保险政策,为森林保险查勘定损工作提供技术支持。

2012年,政策性森林保险在全川推开,2013年即已实现省境内全覆盖,基本达到了“公益林应保尽保,商品林愿保尽保”。与其他省份相比,四川省公益林、商品林参保率均高于全国平均水平^[3]。

2011年以来,政策性森林保险主要经营数据如表2所示。

2013年,四川省林业厅提出应开展地方特色森林保险的研发、试点、推广工作。各级地方政府也积极推动适宜本地特色的森林保险产品开发上市。如凉山州政府在2016年专门印发了地方农业特色保险试点方案,试点保险对象包括核桃、花椒、水果、中药材等涉林产业。

四川省地方特色森林保险主要由承保企业与地方政府协同商定保险条款,在地方林业部门协同下

开展宣传、推广工作,基本上做到一地一品,体现地方特色,服务地方林业产业发展。据统计,至 2017 年末,四川省已有 5 大类,20 余个不同类型的地方

特色森林保险产品上市。主要地方特色森林保险产品简介见表 3。

表 2 四川省政策性森林保险经营概况

年度	参保面积 (万 hm ²)	实际赔付金额 (万元)	保险金额 (亿元)	保费总额 (万元)	参保率 (%)	简单赔付率(%)	
						四川	全国
2012	1621.11015	1171.45	1025.42	23170.16	67.28	5.06	14.90
2013	2113.544244	4469.64	1775.16	30692.20	87.71	14.56	17.10
2014	2668.116058	7007.64	1747.57	24923.51	111.37	28.12	20.82
2015	1849.464937	2981.43	1520.98	20971.90	76.75	14.22	33.42
2016	1856.411742	10224.35	1526.93	21067.88	77.49	48.53	36.06
2017	1829.246166	3728.16	1498.34	19519.73	76.35	19.10	—
合计	11937.8933	29582.67	9094.40	140345.38	—	—	—

表 3 四川省主要地方特色森林保险产品简介

序号	保险种类	主要保险对象	说明
1	经济林木保险	核桃、花椒、油橄榄、柠檬、茶叶、柑桔、芒果等	以林木价值保险为主,涉及多个市(州)
2	涉林种养殖险	林下家禽养殖、食用菌种植、药材种植等	以价值保险为主涉及多个市(州)
3	野生动物肇事责任险	在参保行政区划内,受到野生动物伤害的公民及其财产、社会财产	在广元市青川县试点 2 年,尚无赔付记录
4	人工饲养大熊猫迁移时的特殊安全保险	需要进行迁移的人工饲养大熊猫	
5	价格指数保险	芒果	仅在攀枝花市试点

3 四川森林保险发展中的问题与分析

3.1 农户参保意愿不强

全省参保数据分析表明,商品林参保率紧随公益林参保率而变化。如在 N 县,全县公益林和商品林参保率分别为 97.63%、99.58%;而在推广力度略低的 Y 县,其公益林参保率为 76.44%,商品林参保率仅为 34.15%。考虑到实践中林业部门重点着力于对公益林参保工作的推广,这一现象表明,农户自主参保的积极性较低,参保与否受林业部门工作力度影响较大。

这与调研中发现各地普遍存在农户参保意愿不强的现象是相符的。分析认为,这是因为农户风险意识较差,且家庭收入多不以林业相关收入为主,认为灾害造成的损失对家庭影响较小,不愿增加保险支出。相对来说,林业大户、专合组织、林业企业参保意识较强,但对现有的保险产品不满意,认为政策性保险保障不足,地方特色保险保费负担重,因而不愿参保。

3.2 赔付率低

3.2.1 赔付率低

从表 2 可以看出,除 2016 年外,四川省政策性森林保险年简单赔付率均没有超过 30%。相比之

下,2017 年上半年全国财险业赔付率为 59.90%,车险业赔付率为 58.90%,大农险的赔付率为 77.9%,可见四川森林保险赔付率在保险产品中处于偏低的水平。

在开办森林保险较早,发展较好的其他国家,如芬兰和瑞典,森林保险年平均赔付率分别为 68%、40%。相比之下,四川近 6 年来,约 20.80% 的年平均赔付率明显偏低。

赔付率低,表明相关财政投入效率不高,保险工作绩效较差。从保险经营角度分析,过低的赔付率破坏了保险精算的合理性以及保费收取的道义合法性,证明保险业务质量不高,影响森林保险的可持续发展。

3.2.2 赔付率调节手段有限

调节保险产品赔付率的基本手段是调整保额、费率。但四川省政策性森林保险的保额、费率调整空间已极为有限。如表 1 所示,经过几次调整后,四川省政策性森林保险现行保额已较为贴近实际林地再植成本,进一步提高保险保额的余地较为有限。调研显示,8 年期的四川高山松平均再植成本约 1.22 万元·hm⁻²,8 年期云杉平均再植成本约 1.17 万元·hm⁻²,与现行约 12 000 元·hm⁻²(商品林)的保额大体相当。进一步提高保额,不但会提高参保人的道德风险,也会加大各级财政负担,影响保险

可持续发展。其次,四川林业经营以小规模、分散化为主,在许多地区,农户负担部分的保费已低于承保企业的收取成本。以雅安市为例,公益林林权主需负担 $9.75 \text{ 元} \cdot \text{hm}^{-2}$ 的保费,而承保企业收取保费的成本约合 $40.48 \text{ 元} \cdot \text{hm}^{-2}$ 。进一步降低费率,容易出现企业为农户垫资参保,农户“被保险”的情况,从而导致保险市场混乱。

从四川森林保险实际情况分析,要有效调节森林保险赔付率,较为可行的办法一是推动承保企业投入林业防灾减灾建设,以提高企业综合费用率的方式提升财政投入效率;二是加入新保险产品,强化政策调控能力,使森林保险整体赔付率趋于合理。

3.3 保险产品不能满足市场需要

四川政策性森林保险中,将所有商品林简单归为一类,对林业产业发展帮助有限。商品林保额按照再植成本设计,没有考虑到农户生产中的人力、物力成本。对农户在受灾后重新发展林业产业帮助有限。

2015年以来,四川各地先后试点过多种地方特色保险产品,这些保险产品多为价值保险,保额和保费较高,林农难以全额负担。地方政府财力有限,不能长期、大规模补贴。以四川省内重要经济林木核桃为例, 1 hm^2 核桃林保额通常在 15 万元至 18 万元,保险费率约 4%,即 $6000 \text{ 元} \cdot \text{hm}^{-2}$ 。2016年,四川全省核桃种植面积 $82 \text{ 万} \text{ hm}^2$,如果政府补贴 25% 的保费,就需要 $12.3 \text{ 亿元} \cdot \text{a}^{-1}$,约为核桃产业总产值的 9.96%。显然,这一比例已超出正常范围,也超出政府负担能力。即使如此,农户仍需负担 $4500 \text{ 元} \cdot \text{hm}^{-2}$ 的费用,超出多数经营者的负担能力。不切合市场实际需求的产品造成了农户想买买不起,政府愿补补不起,企业产品卖不出现象。

3.4 保险政策需进一步完善

3.4.1 缺乏对公益林赔付款项的管理办法

根据保险法和相关财政规范,受灾林地赔付款项直接支付给林权主。林业部门只能“要求”、“督促”林权主开展灾后再植,恢复植被。现行管理办法没有体现出公益林的特殊属性,公益林的再植重建得不到有效保证。

3.4.2 缺乏激励机制

一是缺乏激励林权主积极参保的机制。2012年,四川曾在政策性森林保险工作中执行“无赔款优待”政策,对提高林地参保率、赔付率,提升农户参保积极性起到了显著的积极作用。2015年,省财政厅发文取消该政策,但没有推出替代的激励政策。

限制企业推出的激励性措施,对企业正常营销手段进行限制,违背了森林保险“市场运作”的原则。

二是缺乏激励非保险公司全体员工积极协助开展森林保险工作的机制。基层林业部门,特别是乡镇林业站为政策性森林保险中的承保、定损、理赔等重要环节提供技术服务,是不可或缺的部分。受财政纪律限制,基层林业部门及其工作人员不但不能从这些服务中获得经费补偿,甚至还要由单位和个人贴补部分费用。客观上,这限制了基层林业部门的工作积极性和服务能力。

3.4.3 保险定价机制不完善

四川省国土面积 $48.6 \text{ 万} \text{ km}^2$,全省 21 个市(州)的地形、地貌、气候等自然条件区域表现差异显著,不同区间自然条件、林分组成、主要灾害类型、风险程度等有较大的差异。虽然国家规定“保险费率应综合保险责任、林木多年平均损失情况、地区风险水平等多种因素科学厘定”,但实际上全省政策性保险仍执行统一的保额、费率,没有体现不同区域林分组成、灾害风险水平的不同。

理论上,应根据全省范围森林灾害的发生规律及时空分布、地理位置、自然环境、气候条件、防灾减灾体系建设情况等条件综合考量,制定出各种森林灾害风险的指标体系并进行风险区划。通过森林保险的风险区划,进行费率分区,决定不同的保险定价政策。但目前四川森林灾害、森林保险的研究水平还不能满足要求。

4 四川省森林保险发展的对策建议

要保证四川省森林保险能实现可持续发展,为建设长江上游生态屏障和大规模绿化全川提供有效保障,首先要坚持政府在森林保险事业发展的过程中的主导作用以及政府的政策支持^[8]。其次,要依靠市场作用的影响,发挥企业的主观能动性。

4.1 创新保险模式,健全保险机制

4.1.1 加强农村保险宣传,调动参保积极性

要依靠市场化手段发展森林保险,必须重视宣传工作,特别是直接针对林权主的农村保险宣传工作。依靠农村现有的基层林业工作网点、文宣设施设备,开展农村保险文化建设,培训懂林业,懂科学,会经营的现代农民,让林农了解森林保险,主动参加森林保险。通过强化宣传,让林农了解保险,配合能满足林农需求的保险产品,才能真正调动起林农参保的积极性。

4.1.2 创新保险模式,推广新理念

允许公益林采取区域统保统赔的参保理赔模式。鉴于公益林的特殊属性,应取消对林农的缴费要求,逐步降低市县财政补贴比例。允许承保企业将赔付款直接支付给林业部门,并由林业部门统一组织安排造林,确保赔付款专项用于受灾公益林的再植重建^[5]。

推行地方特色保险的“政策险+特色性”参保模式。出台政策明确地方特色森林保险可以以政策性森林保险为基本险,从而形成政策性保险(基本型)+地方特色保险(附加险)的保险模式。缓减地方特色保险推行中遇到的林农和地方财政承受能力不足的问题。

积极推广“变灾后赔付为灾前预防”的保险理念,引导保险企业参与林业防灾减灾工作。可以为企业塑造良好形象,能帮助林业部门更好更快地建设防灾减灾体系,降低林权主的风险,实现林业一险企—林权主三方共赢,对提高财政资金使用效率也有积极作用。

4.1.3 健全保险机制,规范保险运作

不论是政策性保险还是地方特色森林保险都要遵循“市场运作”的原则。各类激励办法是市场运作中常见的手段,应及时出台规定予以规范化。建议四川省财政、保监等管理机构及时出台相关管理办法,重点是关于保险工作中基层林业部门技术服务的工作经费的收取、管理、支付和使用等的管理办法^[7];对保险企业采取的参保激励办法等竞争手段的要求与限制等两种。

4.2 多措并举,提高财政资金效益

4.2.1 优化政策,提升赔付率

出台将保险期限由1年延长至多年的政策,配合类似“无赔优”政策的参保激励办法,即可反映出林业生产经营、灾害影响、生态效益的长周期特征,同时还能降低企业承保成本,降低全省保费总额,提升赔付率。

将地震及其次生灾害造成的损失纳入政策性森林保险责任范围。既可以进一步突出政策性森林保险的公益属性,也能提升保险赔付率,提高财政资金使用绩效。

优化费率设置,可以使保险赔付率趋于合理化。四川地理地貌多样,全省可分为四川盆地、川西高山高原区、川西北丘状高原山地区、川西南山地区、米仓山大巴山中山区5大地区,各地林分组成自成特色,经济发展程度差异显著,各地森林面对的风险种类、风险程度也有较大差异。应学习美国、瑞典、日

本、芬兰等国家将全国森林划分为多个片区,实行级差费率的先进经验^[3],开展相关的科研工作,进而针对不同地区、不同风险程度的森林实行不同费率,逐步建立科学的费率厘定机制。

4.2.2 增补新产品,强化政策调节能力

将具有较强的公益属性,能发挥政策性森林保险对重点林业产业的保障作用的保险产品纳入政策性森林保险范围。品种选择上,建议选择风险单位数量偏少,保险风险分散难度大的品种,便于通过调节保额、费率、参保范围等保险基本要素,比较方便地影响到保险产品的赔付率,进而调节政策性森林保险的总赔付率。

建议学习青海省将林木种苗纳入政策性森林保险范围的经验,选择一种或几种符合四川省或市(州)林业产业发展规划的经济林木,设计相关保险产品并纳入政策性森林保险范围。此外,可以将一些公益性的涉林保险纳入政策性森林保险范畴,如野生动物肇事责任保险等。

4.3 从实际出发,科学设计保险产品

地方特色森林保险产品设计上,应强调符合地区社会经济水平,符合地区产业发展实际需求,合理地设计保险产品。根据调研成果,提出3条建议:(1)根据林木的不同生长阶段的需求,分别设计具体条款,由参保人自行选择组合;(2)地方林业部门根据本地产业发展情况,对林木的不同生长阶段予以不同的保费补贴;(3)不依据林木实际价值设置保额,保额设置略高于实际生产成本,保证农户受灾后能重新开展生产活动即可。

合理的保险产品设计与政策性森林保险形成联动,才能进一步降低地方财政压力,有利于地方特色森林保险持续、成规模的发展,形成政府补得起,农户买得起,受灾后稳得起的保险产品。

参考文献:

- [1] 张长达. 完善我国政策性森林保险制度研究[D]. 北京:北京林业大学,2012.06:1~5.
- [2] 王华丽. 基于风险区划的中国森林保险区域化发展研究[D]. 北京:北京林业大学,2011.06:2~12.
- [3] 张长达,高岚. 我国政策性森林保险的制度探讨——基于福建?江西?湖南森林保险工作的实证研究[J]. 农村经济. 2011,(5):83~86.
- [4] 吴希熙,刘颖. 森林保险市场供求失衡的经济学分析[J]. 保险研究. 2011(2):48~56.
- [5] 秦涛,等. 我国森林保险保费构成机制与财政补贴方式选择[J]. 东南学术. 2016(4):101~110.
- [6] 秦涛,田治威,潘焕学. 我国森林保险保费补贴政策执行效果?存在的主要问题与建议[J]. 经济纵横. 2017(1):105~110.