

秦涛,邓玉娇. 江西省森林保险保费补贴政策实施效果评价[J]. 江苏农业科学,2015,43(3):417-419.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.03.133

# 江西省森林保险保费补贴政策实施效果评价

秦涛,邓玉娇

(北京林业大学经济管理学院,北京 100083)

**摘要:**通过对江西省森林保险实施情况分析,指出江西省在实施森林保险过程中存在林农有效需求不足、森林保险产品单一、地方配套资金压力过大、巨灾风险分散机制不完善、费率厘定不合理等问题。为使森林保险持续稳定发展,建议要提高不同类型林农的有效需求,建立森林保险与林业信贷互动机制,提高保险公司服务质量,创新森林保险产品种类,拓宽林业融资渠道,建立健全巨灾风险分散机制,分区域厘定费率等。

**关键词:**森林保险;巨灾风险;保险费率;保费补贴

**中图分类号:** F840.66 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)03-0417-03

林业是抵御自然灾害能力差的弱质产业,相对于其他行业来讲,林业资金需求大、周转慢、效率低、经营生产周期长、容易受自然灾害影响<sup>[1]</sup>。而我国自然灾害发生频率高,灾害损失大,并且国内没有完善的减灾机制。林农资金来源有限,经济实力弱,经营规模小,没有能力承受自然灾害带来的损失,需要依靠政府财政支持。但是过多的财政补贴会给地方政府造成沉重负担。因此,为了增强林农抵抗风险能力,保证林业生产经营的有序进行,2009年开始在全国范围内开展森林保险试点工作。我国森林保险研究始于20世纪80年代,从最初对森林保险理论初步探讨与试点实践,到挖掘森林保

险发展过程中的功能及问题分析,从以市场角度研究森林保险市场机制构建与体系完善,再到对森林保险发展制约因素及解决方法进行深度剖析,森林保险研究至今共经历了4个阶段<sup>[2]</sup>。在政府政策支持下,无论是农业保险还是林业保险都有了较大发展。许多学者针对全国范围内政策性农业保险试点进行了大量研究,而对森林保险效果评价研究相对较少。本研究针对江西省森林保险实施具体情况,在分析江西省森林保险模式与运行机制的基础上,总结江西省在实施森林保险过程中存在的问题,并就江西省森林保险工作如何更好地开展提出相关建议。

收稿日期:2014-04-19

基金项目:中央高校基本科研业务费专项(编号:JGTD2014-02);教育部哲学社会科学研究后期资助项目(编号:13JHQ047);北京高等学校“青年英才计划”(编号:YETP0778);北京林业大学大学生创新创业训练项目(编号:201310022073)。

作者简介:秦涛(1982—),男,黑龙江密山人,博士,副教授,从事林业金融与森林保险研究。E-mail:qintao415@126.com。

通信作者:邓玉娇。E-mail:eunice\_deng@163.com。

系建设和研发条件改善<sup>[10]</sup>。拓展融资渠道,建立促进生物农业发展的投融资机制,以政府投入为引导,利用小额贷款、统贷、转贷等方式,对优质的生物农业项目、生物农业产业园基础设施建设等提供信贷支持,运作好生物农业创业投资基金,积极引导、支持企业和社会资金更多投向生物农业产业领域,参与生物农业科技成果转化。逐步使企业成为生物农业研究开发及产业化投入的主体、建立多元化投资机制,大力发展跨地区、跨行业、跨所有制的股份制和股份合作的生物农业企业,优先支持符合条件的生物农业企业上市融资和发行企业债券,广泛集聚资金<sup>[11]</sup>。

## 参考文献:

- [1] 洪绶曾,刘荣志,李厥桐,等. 生物农业引领绿色发展[J]. 农学报,2011(8):1-4.
- [2] 李江苏,骆华松. 对云南发展生物经济的探析[J]. 商场现代化,2007(36):207-208.

## 1 江西省森林保险发展历程

江西省于2004年开始实行林业产权制度改革,并将森林保险作为配套改革实施。到2007年底,以明晰产权、确权发证为主要内容的集体林权制度主体改革基本完成<sup>[3]</sup>。2007年10月,江西省在26个县开展政策性森林火灾保险试点工作,启动森林保险保费财政补贴试点;2008年9月,林木火灾保险试点扩大到全省;2009年4月,江西省成为首批被列入

- [3] 南京市农业委员会. 南京市生物农业中长期发展规划(2013—2020年)[R]. 南京:南京市农业委员会,2013.
- [4] 韩春清,王志章. 全球生物产业发展趋势分析[J]. 中国商界:下半月,2008(8):104.
- [5] 薛爱红,孙国庆,王友华. 农业生物技术促进我国生物农业发展[J]. 中国科技投资,2012(7):23-25.
- [6] 杨新泉,吕淑梅,陈兆波,等. 基金层面分析我国生物产业相关基础研究的发展方向[J]. 中国农业科技导报,2012,14(3):1-10.
- [7] 谢昌民,郭丹. 问计专家:山西如何发展生物产业[N]. 江西日报,2010-07-15.
- [8] 国务院. 国务院关于印发生物产业发展规划的通知[J]. 辽宁省人民政府公报,2013(4):35-48.
- [9] 李慎宁. 生物产业激活“生物经济”[J]. 中国农村科技,2013(2):48-49.
- [10] 王筱. 生物农业升温[J]. 农经,2013(4):14-17.
- [11] 聂晓萌,乔宏. 我国农业生物技术产业融资现状[J]. 合作经济与科技,2013(8):58-60.

中央财政森林保险保费补贴的 3 个试点省份之一,全省公益林实行森林火灾险统保,部分县市开始以乡为单位进行商品林火灾综合险的有益探索。在江西省的 100 个县(市、区)中,有 70 个是重点林业县。随着集体林权制度改革的深入开展,山定权、树定根、人定心,社会投资造林的积极性被极大地调动起来,森林面积和质量都有大幅度提高<sup>[3]</sup>。

## 2 江西省森林保险发展模式与运行机制

江西省森林保险工作由省政府金融办、省财政厅、省林业厅与江西保监局、人保财险江西省分公司共同组织实施,以“政府引导、政策扶持、市场运作、协同推进”为原则,积极稳妥地推进。财政部门负责保费补贴资金的预算、筹集、拨付、监督管理、结算等工作,并对资金使用情况进行监督检查;林业部门为森林保险的实施提供技术支持,与保险公司共同制订森林保险政策,并提供必要的专业鉴定作为理赔依据,建立联合工作机制;保险监管部门对森林保险工作进行监管;保险公司提供森林保险业务的宣传、承保、防灾、防损、查勘定损、理赔等专业化服务<sup>[4]</sup>。江西省现行森林保险试点方案主要内容如表 1 所示。

表 1 江西省现行森林保险试点方案主要内容

| 林地类型 | 保险费率                          | 保险金额<br>(元/hm <sup>2</sup> ) | 保费来源   |
|------|-------------------------------|------------------------------|--|
| 商品林  | 林木火灾险<br>0.15%、林木<br>综合险 0.4% | 视树种、树龄情况<br>按不超过 12 000      | 中央财政 30%、省<br>级财政 25%、县级<br>财政 5%、林农自<br>交 40% |
| 公益林  | 林木综合险<br>0.2%                 | 7 500                        | 中央财政 50%、省<br>级财政 50%                          |

与 2010 年以前相比,目前施行的《方案》有以下变化:一是保险责任范围扩大,国家和省级公益林由实行林木火灾险变为实行林木综合险;二是调整保险费率,公益林由保险费率为 0.1% 的林木火灾险调整为保险费率为 0.2% 的林木综合险;三是对财政保费补贴比例进行调整,国家和省级公益林补贴由中央财政与省级财政各承担 50%。

从 2009 年至 2012 年,江西省森林保险参保面积有了显著的增长。截至 2010 年底,江西省共参保林地面积 572.097 239 万 hm<sup>2</sup>,其中公益林 340.17 万 hm<sup>2</sup>(公益林已全部参保),商品林 231.927 239 万 hm<sup>2</sup>,承保面积占全省有林地面积的 65.47%,参保面积位列全国第一。到 2011 年底,参保总面积达 864.432 万 hm<sup>2</sup>,其中公益林全省统保 340.17 万 hm<sup>2</sup>,商品林大幅增长至 524.262 万 hm<sup>2</sup>。

表 2 江西省 2009—2011 年森林保险参保面积情况

| 年份   | 参保面积(万 hm <sup>2</sup> ) |        |             |
|------|--------------------------|--------|-------------|
|      | 总面积                      | 公益林    | 商品林         |
| 2009 | 388.594 2                | 340.17 | 48.424 2    |
| 2010 | 572.097 239              | 340.17 | 231.927 239 |
| 2011 | 864.432                  | 340.17 | 524.262     |

## 3 江西省森林保险试点中存在的问题

近几年来,江西省森林保险有较快发展,参保面积、保费收入和保险赔款都有显著提高,但随着试点范围不断扩大,试点中也暴露出一些问题。

### 3.1 林农有效需求不足

林改后形成的小规模土地经营客观上弱化了森林保险的经济保障功能,降低了林农对林地的预期收益<sup>[5]</sup>。在作物保险市场中,政府支持是平衡保险供给与需求的桥梁与纽带,是调节市场供需不平衡的重要力量<sup>[6]</sup>。但是江西省中央财政、省级财政及县级财政保费补贴总比例只占 60%,林农承担 40%,相对于低预期收益,保费成本较大,林农不愿参保;免赔率与起赔点高,以泰和县为例,泰和县保险公司确定免赔率 10%,免赔面积 10 hm<sup>2</sup>,低于 10 hm<sup>2</sup> 的按照 10% 免赔。林权改革后实行分林到户,因而林农经营的林地规模小,林地面积基本上都在免赔率以下,如果发生自然灾害,损失得不到赔偿,势必会降低林农参保积极性。保险市场的信息不对称易导致逆向选择问题,再加上道德风险的存在,保险公司想持续盈利就必须提高保费水平,而保费增加会抑制林农对森林保险的需求。

### 3.2 森林保险产品单一

江西省目前 3 类森林保险产品——林木火灾险、林木综合险、公益林综合险都是以自然灾害类型为依据确定的,并没有将投保标的物具体生长情况作为参考;不同地区的林木种类存在差别,林地的经营风险也有较大差异,林农在保险产品保障水平需求上也各不相同,保险产品制定“一刀切”的做法既没有考虑区域差异性,也没有考虑林农需求多样化与差异化<sup>[5,7]</sup>。

### 3.3 地方配套资金压力大

江西省公益林实行全省统保,保费补贴由国家财政与省级财政各承担 50%。国家财政对商品林补贴 30%,地方财政承担 70%(其中省级财政占 25%,县级财政占 5%,林农自己缴纳 40%),这样对省县级政府与林农经济实力要求较高。地方配套资金压力大也是由于过度依赖国家财政支持,没有拓宽其他林业资金来源渠道,也没有充分发挥出林业或农业专业经济组织分担地方资金压力的作用。

### 3.4 巨灾风险分散机制不完善

我国保险业务起步晚,分保能力不足、市场主体单一、市场规模小,国内再保险市场与国际再保险市场联合不紧密,再保险市场分保能力有限。江西省当前还没有比较完善的巨灾风险分散机制,只是从保险公司保费收入里面计提一定比例的巨灾风险准备金,并且巨灾保险产品种类少,覆盖面窄,巨灾造成的损失主要依靠政府与保险公司补偿。依据国际经验,单纯依靠政府或保险公司根本无法达到分散风险的目的,有效的巨灾风险分散机制应该是由政府、公众、保险机构及再保险机构多方参与来分散巨灾风险损失压力<sup>[8]</sup>。

### 3.5 费率厘定不合理

我国地域辽阔,地形与气候都复杂多样,即使是在同一省份内,不同区域灾害风险也有区别。而目前江西省在全省范围内采用同一费率,不能科学体现地域之间风险差异。与科学厘定费率相比,我国试点省份现阶段实行费率低于科学厘定费率最低水平<sup>[8]</sup>。而且我国现行森林保险费率厘定没有以科学的费率区划为依据,受人为因素影响较大<sup>[9]</sup>。

## 4 政策建议

### 4.1 提高不同类型林农的有效需求

主要有以下 2 类林农可以形成有效需求:一是有参保意

愿但无参保能力的林农,二是无参保意愿但有参保能力的林农。第1类林农无能力参保主要是因为投保成本较大,自缴保费相对较多。针对这类林农,政府一方面可以通过增加林农可支配收入来提高其参保能力;另一方面,也可通过加大政府财政补贴比例来降低林农自付保费负担。第2类林农不愿参保主要是由于对森林保险认知程度不够,没有参保意识,针对这类林农,政府及保险公司应该加大宣传力度,使林农了解森林灾害损失严重性与森林保险重要性,普及参保能够享受到的政府各项优惠政策<sup>[10]</sup>。

#### 4.2 建立森林保险与林权抵押贷款互动机制

政策及制度的实施并不是独立的,而是相辅相成、互相影响的。因此,可以尝试将森林保险政策与林权抵押贷款政策相结合,通过林权抵押贷款的优惠政策来刺激林农森林保险需求,同时通过对林地投保来分担信贷风险。具体来说,对于参保的林农,以政府信用作为担保,在贷款优先权、贷款金额及还款时限等方面享受优惠。这样既利于提高林农参保积极性,又通过贷款方式盘活林农经营资金,在提高林农支付能力的同时也分散了信贷风险<sup>[1]</sup>。

#### 4.3 创新森林保险产品种类

供给影响需求,保险公司保险产品过少会降低林农对森林保险的需求。林农的风险偏好也是影响林农需求的重要因素。在保险产品的制定过程中应该充分考虑林农需求差异,依据地区灾害发生规律、树种、树龄、灾害损失程度等因素设计多种森林保险产品,实行差别化的森林保险产品组合,以供林农选择。由于林地规模、林地质量及家庭经济状况等因素的影响,林农购买森林保险的偏好存在差异。而目前江西省实行的森林保险保障水平单一,林农不能依据自身风险偏好做出选择,这会在很大程度上抑制林农参保积极性,降低保险需求;单一保障水平的森林保险政策也容易导致逆向选择与道德风险,严重阻碍森林保险有效发挥保障作用。提供多种保障水平,并对不同保障水平的林地进行差别补贴,有利于满足不同风险偏好类型林农需求,减少逆向选择和道德风险,促进森林保险良性发展<sup>[11]</sup>。

#### 4.4 拓宽林业融资渠道

拓宽林业融资渠道是增加林业投资、解决林业建设资金不足、促进林业发展的关键<sup>[12]</sup>。因此,森林保险工作的开展除了需要依靠国家财政支持,拓宽林业融资渠道也至关重要。江西省商品林的主要融资机构为商业银行、政策性银行及各类信用社。对于具有商业营利性质的商品林,可以通过资本市场,吸收民间资本,吸收保险基金,加大信贷扶持,创新信贷模式融资,并合理利用外资。与商品林相比,公益林具有较强的正外部性,更应该以国家财政为主进行投资经营。可以通过政府发行国债、征收森林生态效益税或能源税、利用碳税和碳汇等新型市场工具融资<sup>[13]</sup>。

#### 4.5 建立健全巨灾风险分散机制

农业已经建立政府财政支持、封顶赔付、购买再保险等巨灾风险分散模式,有部分省市已经形成比较规范的农业巨灾风险准备金制度。江西省可以在借鉴农业巨灾风险分散模式的基础上,从运行机制和政策环境两方面完善当前实施的巨灾风险准备金制度。从运行机制来看,江西省首先要建立畅

通且多样化的巨灾风险准备金筹资渠道;其次要科学使用巨灾风险准备金,依据省内不同区域灾害发生规律及损失程度来计提及使用巨灾风险准备金;最后要由市财政对巨灾风险准备金实行专户管理,进行科学管理。从政策环境来看,江西省可以通过出台相关规范性意见,为巨灾风险准备金制度提供法律保障;建立运行监管机制,在巨灾风险准备金制度运行过程中,对巨灾风险准备金的规模和使用进行监督检查<sup>[14]</sup>。除了完善巨灾风险准备金制度,还可以借鉴国外建立林业巨灾风险分散机制的经验,通过资产证券化分散林业巨灾风险,把林业保险市场风险转移到资本市场上<sup>[15]</sup>。

#### 4.6 分区域厘定费率

正确的费率厘定应该建立在对全国林业巨灾风险区划之上。林业风险区划既是正确确定保险责任、科学厘定保险费率的先决条件,又是实行区域费率、均衡负担、充分发挥森林保险保障林业生产的必然要求,更是国家科学管理林业风险的需要<sup>[16]</sup>。在林业巨灾风险区划的基础上,依据各个区域的灾害发生率及损失、林地质量、林农风险偏好等因素,实行差异化费率<sup>[9]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 刘 圻,褚四文,高 跃,等. 林权抵押贷款:银行惜贷现状与证券化模式研究[J]. 农业经济问题,2013(5):70-76.
- [2] 廖文梅,彭泰中,曹建华. 农户参与森林保险意愿的实证分析[J]. 林业科学,2011,47(5):117-123.
- [3] 石 焱,夏自谦,方怀龙. 江西省开展政策性森林保险工作的实践与思考[J]. 江西林业科技,2009(1):47-51,54.
- [4] 江西省林业工作站. 江西省森林保险总结[R]. 南昌:江西省林业工作站,2010.
- [5] 何 玥,秦 涛,王雪平. 基于江西省铜鼓县森林保险研究报告[J]. 林业经济,2010(10):34-37.
- [6] 王志刚,黄圣男,钱成济. 纯收入、保费补贴与逆向选择对农户参与作物保险决策的影响研究[J]. 中国软科学,2013(6):30-38.
- [7] 邓 晶,潘焕学,田治威,等. 我国农业保险与森林保险财政补贴政策比较[J]. 江苏农业科学,2013,41(12):426-428.
- [8] 张长达,高 岚. 我国政策性森林保险的制度探讨[J]. 农村社会保障,2011(5):83-86.
- [9] 冷慧卿,王珂君. 我国森林保险费率的区域差异化——省级层面的森林火灾实证研究[J]. 管理世界,2011(11):49-54.
- [10] 宋晓梅,陈 荆,潘焕学. 森林保险财政补贴研究[J]. 江苏农业科学,2013,41(12):437-439.
- [11] 王尔大,于 洋. 农户多保障水平下的作物保险支付意愿分析[J]. 农业经济问题,2010(7):61-69.
- [12] 徐 燕,张彩虹. 我国林业可持续发展融资渠道研究[J]. 北京林业大学学报:社会科学版,2006,5(1):59-63.
- [13] 沈义力. 江西林业投融资现状、存在问题及对策分析[J]. 江西社会科学,2012(6):79-83.
- [14] 王德宝,国 柱. 政策性农业保险巨灾风险准备金制度研究——以北京为例[J]. 金融纵横,2010(8):19-23.
- [15] 王红珠. 论我国农业保险巨灾风险分散机制的建立[J]. 江西财经大学学报,2010(2):43-47.
- [16] 周 延,郭建林. 农业巨灾保险风险区划及费率厘定问题探讨[J]. 现代财经,2011(10):32-43.