

浙江省森林保险的构想与框架

陈学群 戴广翠 文彩云

(国家林业局经济发展研究中心 北京 100714)

【摘要】介绍了浙江省森林保险的发展历程,对丽水市森林保险做法进行了案例剖析,在此基础上提出了浙江省森林保险的制度构想与基本框架,包括运作机制、保险对象、保险责任、保险金额、保费分担、核损理赔等主要内容。丽水市把森林火灾保险工作作为深化林权制度改革的重要内容,力争做到“全覆盖”。目前全市森林参保面积达 84.4 万 hm^2 , 占全市森林面积的 14.4%。

【关键词】浙江; 森林保险; 丽水; 发展构想

【中图分类号】F840.66

【文献标识码】A

【文章编号】1673—338X(2009)04—0041—03

1 森林保险灾害与赔付现状

1.1 浙江省森林自然灾害风险情况

浙江是“七山一水二分田”的省份。据 2004 年森林资源连续清查资料,林地总面积 667.97 万 hm^2 , 森林面积 584.42 万 hm^2 。其中:乔木林面积 420.18 万 hm^2 , 竹林面积 78.29 万 hm^2 , 国家特别规定灌木林面积 85.95 万 hm^2 ; 按林种分,用材林 305.26 万 hm^2 , 经济林 112.52 万 hm^2 , 防护林 158.26 万 hm^2 , 特种用途林 8.38 万 hm^2 。活立木总蓄积 1.94 亿 m^3 , 森林蓄积 1.72 亿 m^3 ; 毛竹总株数 16.61 亿株。森林覆盖率为 60.5%。

浙江省森林资源丰富,素有我国“东南植物宝库”之称,但一直受到各种自然灾害威胁,主要包括火灾、气象灾害(台风、暴雪等)。火灾是威胁森林安全的主要灾害之一,1989 年至 2007 年,根据森林防火办统计,累计发生 13841 起,年均发生 728 起,发生率平均为 15 次/10 万 hm^2 , 受灾面积年均 3358 hm^2 , 平均受害率约为 6.5%。

台风、暴雪、冻雨、暴雪等气象灾害在不同季节发生,使森林业遭受重大损失。据 2005、2006 年统计,年均经济林受灾面积 2.07 万 hm^2 , 损失 21595 万元;防护林毁损 337 km^2 , 损失 2412 万元;其他林木(毛竹等)吹倒或折断 9104 万株,损失 10329 万元。2008 年特大暴雪冻雨灾害,造成雪压、折断、倒伏、冰冻死亡等受灾的竹子面积 50.07 万 hm^2 , 损失 26 亿元;经济林面积 13.31 万 hm^2 , 损失 9 亿元;用材林和公益林面积 80.91 万 hm^2 , 损失 3.9 亿元。

1.2 浙江省森林保险赔付情况

森林火灾保险是浙江三个商业性农业保险品种(生猪、水稻、林木保险)之一。2006 年以前,与另外两种商业性农业保险的发展趋势相一样,保费规模和承保范围逐年缩小。从 2007 年起,在中央三农精神的指引下,相关政府机关、金融机构加大了支农、扶农力度,森林火灾保险承保数量恶化保险金额开始回升。根据浙江安吉县商业性森林火灾保险数据,近 8 年平均保额

收稿日期: 2009-03-11

作者简介: 陈学群, 国家林业局经济发展研究中心副研究员, 博士后。 研究方向: 森林生态学与环境经济学。

为 171 元/ (1/15hm²), 平均费率为 3.1%, 赔付率为 67%, 具体情况见表 1。

表 1 2000~2007 年安吉县森林火灾保险承保理赔情况一览

年份	承保数量 (万 hm ²)	保险金额 (万元)	保险费 (万元)	赔案件数 (个)	赔款金额 (万元)	赔付率 (%)
2000	7.17	10249.0	59.6	100	90.9	152.5
2001	9.02	14969.0	56.9	30	20.4	35.9
2002	9.59	19170.0	64.3	27	21.8	34.0
2003	3.07	10354.0	42.8	29	21.1	49.3
2004	3.68	12479.0	34.7	28	58.1	167.4
2005	3.35	11107.8	32.5	17	7.5	23.1
2006	3.87	12755.8	36.7	16	13.4	36.5
2007	4.30	19382.6	59.1	24	25.6	43.3
合计	44.05	113167.2	386.6	271	258.8	67.0

2006 年浙江省开展政策性农业保险试点, 森林火灾险列为试点品种, 由于条款沿用了商业条款的责任, 林农参保积极性受到一定影响, 承保规模较小。2006 年浙江只有德清承保, 2007 年也只有瑞安、德清、上虞、遂昌 4 个县承保。森林火灾保险两年赔付率为 14.8%, 其中 2006 年赔付率为 0, 2007 年赔付率为 21% (见表 2)。

表 2 政策性森林火灾保险业务情况

年度	参保情况			理赔情况			
	户数(个)	数量(hm ²)	保险金额(万元)	保险费(元)	户数(个)	赔款总额(元)	简单赔付率(%)
2006	9453	11004.4	3577.66	107329.8	0	0	0
2007	293	44621.2	24340.00	243999	3	51980	21.3

2 丽水市森林保险案例剖析

2.1 丽水森林保险历史回顾

丽水地处浙江南部, 受地理条件、林地环境和社会因素的影响, 是森林火灾的多发区。森林火灾的突发性、破坏性给森林资源保护和林业生态可持续发展造成严重危害。据统计, 2001~2007 年丽水全市共发生森林火灾 934 起, 烧毁森林 6332.4hm², 烧毁林木 17 万 m³, 幼树 628 万株。年均发生森林火灾 134 起, 受害森林面积 904.6hm²。

上世纪 90 年代末, 丽水市部分县开展了森林火灾保险业务, 投保对象主要集中在国营林场, 由于分散投保, 理赔操作困难, 各商业保险公司在 2004 年停止了该项业务。

2007 年, 丽水市在遂昌县开展森林火灾政策性保险试点工作, 共有 3 家国有林场参加了保险, 面积 2600hm²。在试点过程中, 由于林农同地分散、面积过小和没有实行打包联保等原因, 没有把这项惠民政策真正落实到位。

2008 年, 丽水市把森林火灾保险工作作为深化林权制度改革的重要内容来抓, 力争做到“全覆盖”, 即覆盖全市有林地, 使这项惠民工作真正落实的实处, 为该市森林撑起“保护伞”。2008 年 6 月, 景宁县率先在全市实行森林火灾联保, 松阳、莲都、

庆元也已经先后签订了协议，到目前为止，丽水市森林火灾保险面积已达 84.4 万 hm^2 ；云和县生态公益林 2.7 万 hm^2 火灾保险已在审批中；松阳、庆元等已与保险公司谈妥，保险公司正在上报审批之中。

2.2 联保制度的方式和程序

丽水市按照《浙江省政策性农业保险共保体森林火灾保险条款》的规定，本着“政府主导、财政扶持、市场运作”的指导思想，以“低保费、低保额、保成本”的原则，采取了由林业部门牵头进行联保方式进行保险。其联保方式和程序如下。

（1）以县（市、区）林业主管部门为承保单位，按照《浙江省政策性农业保险共保体森林火灾保险条款》要求，根据森林二类资源调查数据为基数，将生长和管理正常的生态公益林、商品林、疏林和灌木林作为保险标的。

（2）根据《条款》确定保险金额，各县（市、区）可选择保险金额每 1/15 hm^2 林地 200~800 元，按照统一的基础保险费率由林业主管部门统一收取保费，统一与联保体中的商业保险公司签订保险协议。

（3）森林火灾发生并造成损失的，由县（市、区）林业主管部门向保险公司请求赔偿，并出具损失情况说明、有关部门的认定书和有关其他证明材料，经保险公司认定后，统一理赔。

（4）林业主管部门收到保险公司理赔款后，按照首先支付植被恢复所需费用，其次支付林权所有者损失的原则，根据林权所有者的损失情况和植被恢复情况分户结算理赔。

3 浙江省森林保险发展构想

为大力推广森林保险，配合林权抵押贷款工作的推进，落实国家支农、扶农政策，浙江省有关部门、公司对发展森林保险作了深入思考。我们在调研中在与相关机构调研座谈后，提出其森林保险发展构想主要内容如下。

3.1 森林保险总体思路

坚持以科学发展观为指导，以确保投保人灾后能迅速恢复生产、稳定林农收益、保险公司可持续经营为目标，按照“农户需求、政府引导、市场运作、循序渐进”的原则，实行共保经营、互保等多种方式，积极稳妥地推进保险业务，为山区社会主义新农村建设提供重要保障。

3.2 森林保险经营原则

坚持“农户需求、政府引导、市场运作、循序渐进”的基本原则。在承保中坚持保障适度、林农承担保费低廉、广覆盖的原则。在现代阶段，以林木死亡保障为保险责任，重点林业市、县试点先行的原则。

3.3 森林保险基本框架

农户需求与保险供给相匹配，市场运作与政策支持相呼应，共保经营与互保合作相结合，省级统筹与县级核算相联结，有限风险与责任分层相统一。

（1）运作机制：农户需求与保险供给相匹配、市场运作与政策支持相呼应。政府实行政策支持、保险公司实施市场化运作、林农开展互助合作，各方有机结合，调动各方积极性。

(2) 实施主体：共保经营与互保合作。实行“政府引导+共保经营”方式，兼顾“政府引导+互保合作”。

(3) 筹资管理：全省统筹与县级核算。建立省、县（市、区）政策性森林保险筹资分担机制，强化资金筹措和管理。

(4) 风险责任：有限风险与责任分层。积极应对和化解巨灾风险，建立多层次，多元化分担机制，确保政策性森林保险可持续发展。

3.4 森林保险主要内容

(1) 保险对象。保险对象包括生态公益林、用材林、主要经济林材种和毛竹。在承保方式上，以行政村为单位统一投保，经营面积在 6.7hm²(100 亩)以上的林业大户，国有、集体等林业生产经营主体，可以单独投保。以行政村为单位投保的，投保森林面积应在符合参保条件面积的 80%以上。

(2) 保险责任。考虑历史因素，可以将火灾责任设为基本责任，则可只选择基本责任投保。

综合险责任包括由于火灾以及由此采取的合理必要的施救行为造成保险林木死亡和由于台风、暴雨、龙卷风、洪水、泥石流、冰雹、霜冻、暴雪、雨淞造成保险林木的流失、掩埋、主干折断、倒伏或者死亡。

投保人可选择投保基本险或综合险。但对于投保人、被保险人及其家庭成员的故意或重大过失行为；政府行政行为或执法行为原因导致林木的损失，保险人不负责赔偿。

由于干旱和病虫害损失可以通过人为防治等手段较好地控制解决，列入保险责任不利于投保人积极施救，且会大幅度提高保险费率，因此在目前阶段不宜列入责任范围。对于林农意外责任和林道受灾损失责任，部分地区和农户有较强烈的需求，如临山的山核桃采摘人员意外、安吉的竹林道损失等，由于具有一定的区域性，可鼓励地方政府予以一定的财政补贴，列入涉农险的范围由当地保险公司开办，暂不列入全省森林保险方案。今后如有全省性的需求，如林农人身意外和森林专职消防人员意外等，可列入全省性的涉农险保险范围。

对于如山核桃、香榧等经济林果实收益减产损失，在目前阶段暂不宜开办。今后重点突破操作上的困难，开展如团体受益保险的尝试，由各地自行试点探索。

(3) 保险金额。林保险金额的确定遵循“基本保障、广覆盖”的原则，以避免增加林农的经济负担，防范农户的道德风险。考虑到林产品品种和地域的差异，应对不同林产品的单位保险金额设定合理区间，由承保单位选择执行。在当前阶段，考虑到保险公司的承受能力和控制道德风险的需要，保险金额不宜订得过高。浙江省历史上商业性森林火灾保险金额一般为 200 元/(1/15hm²)，政策性森林火灾保险为 200~800 元/(1/15hm²) 等，参照历史数据，按照投保树种的 50%~60%再植成本确定保险金额。建议各种树木保险金额具体见表 3。

(4) 保险费率。森林火灾险，统计数据显示浙江的森林火灾平均受害率约 6.5%，但缺乏严谨的数据支持。政策性森林火灾保险费率确定应参照保险公司以往经验，在满足大数定律和保险精算的原则下，尽量照顾林农利益，降低保费水平。此外，森林综合保险的保险责任范围较广，森林综合保险损失率年度间波动较大，且一旦发生巨灾，赔偿金额巨大，费率测算要包含巨灾因素，应进行严谨的测算。

(5) 赔偿处理。被保险森林发生保险责任内的损失为全部损失时，根据保险金额赔付；发生部分损失时，根据损失程度的比例赔偿。为了提高林业种植户、国有和集体等林业生产经营主体防灾意识和责任意识，减少小额赔付、降低理赔成本，体现

保大灾的原则，宜对每次事故设定一定比例的免赔额。

表 3 各种森林保险金额

林种	品种	生长期	保险金额
公益林			100-300 元/(1/15hm ²)
用材林			200-800 元/(1/15hm ²)
竹林			500-800 元/(1/15hm ²)
经济林	香榧	10 年生以下幼树	5-50 元/株
		10 年生以上挂果树	100-1000 元/株
	山核桃、银杏	20 年以下幼中树	3-50 元/株
		20 年生以上盛果期树	100-200 元/株
	杨梅	10 年生以下中幼树	100-400 元/(1/15hm ²)
		10 年以上挂果树	25-400 元/株
	油茶、板栗		100-400 元/(1/15hm ²)
	其它经济林	5 年以下幼树	100-400 元/(1/15hm ²)
		5 年生以上挂果树	10-30 元/株

(6) 保费分担。由于森林经营的产出效益对较低，保险费率也较低，因此须加强财政的支持力度，承担较大的保费补贴比例。公益林，属于公共产品，在当前采用低标准的生态补偿制度的条件下，其直接生产经营者的利益牺牲高于利益所得，因此其保费应主要由政府财政负担。

(7) 超赔责任。森林综合保险具有正常年景损失率低，但一旦发生巨灾赔款金额巨大的特点（如今年初的雪灾），在正常年景若保费有盈利，则应单独积累，以备巨灾之年所用，而不能与其他农业保险一并核算，贴补其它农产品。为避免森林巨灾风险造成毁灭性打击，出现保险公司无法支付的情况，除了对森林保险实行单独核算，赔责任限制（可考虑实行超额五倍封顶）和分摊办法处，还应针对森林保险设立单独的巨灾风险准备金。参照财政部《中央财政种植业保险保费财政补贴管理办法》的规定和发达国家的做法，每年按保费的 25%计提巨灾风险准备金，逐年滚存，一旦发生巨灾导致大的亏损，则启动森林综合保险巨灾风险准备金予以解决。

(8) 核损理赔。要更多地依托农村基层载体，充分发挥乡镇基层组织的作用，利用基层林业技术队伍的网络优势和技术优势，协同代办理赔和防灾防损预防工作。有条件的可依托乡镇建立专门的政策性森林保险理赔专家小组。

3.5 实施步骤

由于森林综合保险无论在条款设计、实务操作上均无可供借鉴的先例，因此凭着积极稳妥的原则先从林业重点区域启动试点。也可采用市县申报制，逐步推广至全省。

此处，为有效推进政策性森林保险工作，各级政府还应建立和健全必要的配套措施，如：落实以险养险办法、建立多部门互相协作机制等。