

# 农户视角的“打包联保”制度发展困境及对策

## —以浙江丽水市云和、庆元两县 120 户林农为例

王业晨，张舰，谢屹

(北京林业大学 经济管理学院，北京 100083)

**【摘要】**森林保险的“打包联保”制度已成为我国浙江等部分林业大省推广森林保险的重要手段。基于对浙江省丽水市云和、庆元两县 120 户林农的实地调研，通过问卷调查和座谈访问，运用统计学方法对一二手数据进行分析，以探究丽水市森林保险“打包联保”制度的推广现状及存在问题，并进一步对“打包联保”模式的森林保险发展困境提出合理化建议，主要包括：投保环节忽视了农民的主观能动性，出资方式过于单一，理赔方式不够直接，执行不够严格。建议在政策上加大宣传的广度和深度、实施差别性政策、拓展出资渠道、加强执行监控等。

**【关键词】**森林保险；浙江；打包联保；发展困境；对策建议

**【中图分类号】**F326.27

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1009-2463(2011)05-0012-04

丽水市地处浙江省西南部，下属 9 县(市、区)，土地总面积 173 万公顷，其中林业用地面积 146.24 万公顷，集体林 140.8 万公顷，占 96.3%，是典型的南方集体林区。丽水市在林权改革工作中一直处于全国领先地位，在推广森林保险时另辟蹊径，采取了“打包联保”的独特模式——在丽水全市以县为单位，将全县有林地统一打包与商业保险公司签订保单，统一联保、统一理赔。由地方财政出资，农户在整个过程中出资为零。现已基本实现了森林保险全覆盖。

“打包联保”的理念曾在浙江开展农业保险时运用的“共保经营、互保合作”的方式中得到体现<sup>[1]</sup>，现又将其运用于森林保险工作中，值得思考和借鉴。学者陈学群等对丽水市森林保险做法进行了案例剖析，指出丽水的森林保险模式中，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连接，有限风险与责任分层相统一<sup>[2]</sup>。“打包联保”模式在江西等省市也得到采用，如全国林权抵押贷款开办第一县德兴市。德兴市在推广林权抵押贷款时，为了破解林农和银行参与积极性不高的难题，而创新保险管理机制，运用了“打包联保”模式<sup>[3]</sup>。江西泰和县在运用“打包联保”模式时不拘泥于以县为单位统一保险，只要集中林地面积在 500 亩以上就可参保，林农可自主联合参保<sup>[4]</sup>。但回顾已有的研究成果，对“打包联保”模式的分析还只是停留在简单的介绍层面，缺乏从农户视角对其制度合理性进行深入分析。

本次调研主要在浙江省丽水市云和、庆元两县范围内，从林业局和农户两个层面展开调研。在云和、庆元两县分别随机抽取 6 个村，每村随机抽取 10 个农户样本，最终共形成 120 份有效问卷。

### 一、云和、庆元两县“打包联保”森林保险发展现状

收稿日期:2011-05-23

作者简介:王业晨(1990-),女,安徽芜湖人,北京林业大学经济管理学院硕士研究生。

张舰(1989-),男,山东青岛人,北京林业大学经济管理学院硕士研究生。

谢屹(1977-),男,江西广昌人,北京林业大学经济管理学院副教授,博士。

丽水市从 2008 年开始积极推行“打包联保”的森林保险方式，云和、庆元两县分别从 2008 年和 2009 年展开这一方式，由地方财政出资将全县有林地一次性与商业保险公司签订保单，实行统一保险、统一理赔。2009 年，丽水市委、市政府又把森林保险作为集体林权制度改革的重要内容之一，纳入市政府对各县(市、区)政府的考核之中，并签订了责任状，有效推进了森林保险工作。2009 年全年，云和县为全县 84.86% 的林业用地进行了林木火灾保险，共支付保费 62.5 万元；庆元县 2009 年全年为全县 95.95% 的林业用地进行了林木火灾保险，投保覆盖了 2.3 万户农户的林地，共支付保费 135.56 万元。

**表 1 丽水市云和、庆元两县投保林地情况**

县名	2009 年国土面积(亩)	2009 年全县投保林地面积(亩)	2009 年全县林业用地面积(亩)	投保林地面积占总林业用地面积的比例
云和县	1476000	1250000	1473058	84.858%
庆元县	2846638.3	2336000	2434701	95.946%

## 二、云和、庆元两县农户对“打包联保”制度的认识与参与情况

### (一) 农户对森林保险的认知

关于前期宣传，17% 的受调查农户表示 2009 年曾经接受过森林保险的相关宣传，而表示 2009 年没有获得森林保险宣传的占到被访总数的 68%，这组数字表明当地森林保险的宣传推广工作在深度和广度上均仍有待于挖掘和扩大。云和、庆元两县受调查农户中表示比较了解的只占总数的 18%，30% 的农户不太了解，而完全不了解森林保险的农户占到受调查农户的 52%，这是森林保险宣传推广工作不到位的直接体现。

此外，当被问及“是否知道自己的林地已经投保”这一问题时，受访两县农户中只有 34% 的人知道自己的林地已经受保，另外 66% 的农户完全不知道自己的林地已参与全县统一投保，这也是森林保险宣传推广工作不到位的另一方面体现。

### (二) 农户对森林保险的评价

在森林保险的评价方面，表示满意的只占总受访农户的 23%，11% 的农户认为目前的森林保险很一般，有 2% 的农户表示对森林保险不满意，另有高达 64% 的受访农户表示自己不清楚具体什么是森林保险，另一方面，当被问及森林保险必要性的问题时，34% 的农户认为森林保险有必要，剩下的超过七成的受调查农户则认为森林保险没有必要。根据以上数据可以看出，虽然丽水市按照“打包联保”的方式，已经为当地有林地全面投保，但从调查结果中反映出农户对这一政策实施的效果反响并不理想。

### (三) 森林保险认知情况对农户评价的影响

从受调查农户的回答来看，农户对于森林保险的认知情况直接影响了农户对这一政策的满意度。全部被访农户中表示满意森林保险政策的仅占总数的 23%，而在占总体 18% 的已经比较了解森林保险的农户群体中，对当地森林保险政策感到满意的农户所占比例上升到了 76%；此外，在已经明确知道自己林地受保的农户群体中，对森林保险表示满意的农户所占比例上升到了 66%，表示不满意的农户所占比例下降到了 22%，12% 的农户认为森林保险一般。

由以上数据可以看出，对于森林保险的认知程度会影响到农户对于森林保险的评价，比较了解森林保险的农户对森林保险的评价明显高于不了解森林保险的农户。而要促进农户对于森林保险的了解，加大宣传推广力度是必不可少的。

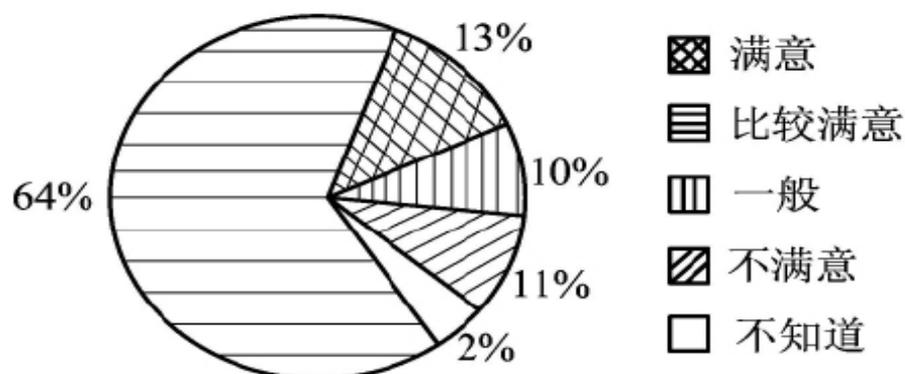


图 1 样本农户对森林保险的满意度

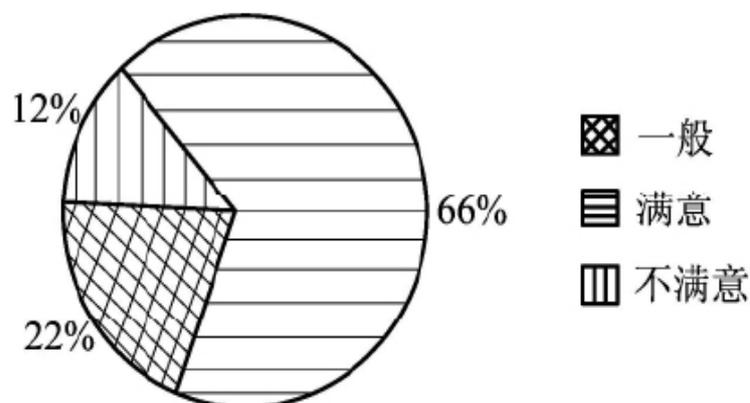


图 2 已知自己林地受保的样本农户对森林保险的满意情况

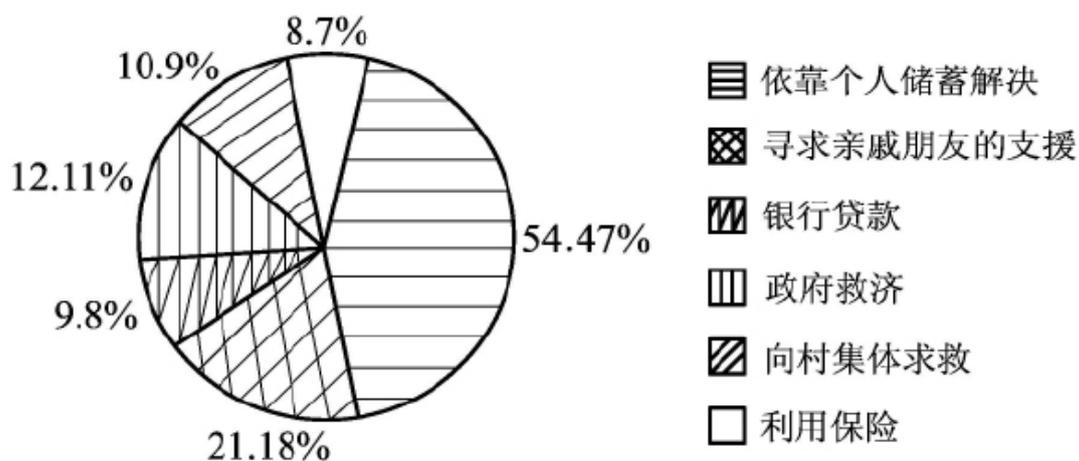


图 3 样本农户山林遇到自然灾害时采取的措施

### 三、农户视角的“打包联保”制度发展困境及成因分析

通过调查发现,虽然“打包联保”制度简化了森林保险操作过程中的多种复杂程序,保证了当地森林保险达到“全覆盖”,但是对于直接利益相关方的当地农户来说,并没有切实感到自身利益的提升,没有做出相应的积极反馈。目前丽水市的森林保险发展陷入了一个政府主动、农户被动的困境,分析成因如下:

#### (一)当地人文社会原因

受到农村教育落后的特点的影响,农户作为森林保险产品的潜在消费者对风险防范的意识相应较低。在此次调查中81.67%的被访者学历在初中以下,受教育程度的局限一定程度上使得农户对森林保险的作用和意义理解不深,重视程度不够。另外当地的文化传统较为保守,导致当地农户的思想观念上存在一些陈旧、落后的成分。并且在应对灾害时,75.65%的农户选择依靠个人储蓄或向亲戚朋友求助的方式度过难关,很少有主动寻求金融帮助的。这样的现状也反映出了政府相关工作人员在推广森林保险时,宣传力度不够、效果不佳,没有让农民充分认识到森林保险的作用和意义。

#### (二)当地营林生产特点

丽水市与浙江其他城市相比,森林资源优势明显,但是将山林明晰产权均分到户之后,每个农户拥有的林地面积小且分散,不便于管理。并且由于林业生产周期长,收入不稳定,很多农户的家庭主要经济来源靠外出打工或者自家办厂。据当地林业局统计,2009年,丽水市农村居民人均林业总收入3335元,人均林业纯收入2116元,仅占农村居民人均纯收入的37.1%。较低的营林生产收益,让农户在考虑再拿出费用为林地购买保险时,表现出了一定的抵触心理。调查发现,农户在林改后分得的林地类型与其参与保险的态度有重要关联。例如云和县农户分的林地多为公益林,而庆元多为经济效益较高的竹林,结果在询问农户认为森林保险是否有必要的问题上,得到了差异较大的结果:云和被访林农中,仅1/6的人认为有必要,绝大多数认为没有必要;而在庆元的调查结果显示,超过一半的被访者认为有必要。林农认为公益林不会给自身带来任何经济收益,因此不愿意为其投保,但是可以接受由政府全部出资为公益林购买保险。

#### (三)“打包联保”制度本身的原因

丽水市采取的“打包联保”制度,由于其本身还存在着设计不合理等问题,使得农户的参与受到各种限制。

1. 在投保环节中,忽视了农户的主观能动性。“打包联保”模式的最大特点在于以县为单位统一完成投保活动,而不需要通过农户自主申报。这一做法的优点在于操作简单、效率高、投保范围广、不易遗漏。而其缺点在于:整个投保过程几乎完全越过农户,限制了农户主观能动性的发挥,使林农对自己参与的森林保险所知甚少,以至于出现了云和、庆元的大多数农户不知道自己的林地已经投保的状况。

2. 在出资环节中,农户没有机会参与。浙江全省现行的“打包联保”制度完全依靠财政出资,虽然减轻了农户的负担也避免了农户不愿意承担保费的麻烦,但是这一做法使农户失去了在出资阶段了解和参与森林保险的机会,并且现有的出资方式过于单一,从长远的发展趋势来看,森林保险必须走上正常的市场化的运营轨道,建立可持续运行的发展机制,完全依靠财政出资只能是短期过渡方案。

3. 在理赔环节中,农户得不到直接的补偿。目前浙江实行的“打包联保”制度在理赔环节同样使农户处于被动地位。灾害发生后的赔偿请求由县(市、区)林业主管部门代农户向保险公司提出,并且在实际结算中,灾后理赔金基本上全部用于恢复植被,农民拿不到对于自身经济损失的实际性补偿,表示不满。在理赔执行上,政府部门的追究力度不够,本次调查访问中,农户对森林保险未来发展最大的担忧即“投保容易理赔难”,从当地林业部门获得的二手数据中也可以看到,当地森林灾害发生

后保险理赔不到位的现象大量存在，严重影响到各地区续保的积极性。

## 四、对策建议

### (一) 进一步加大宣传的广度和深度

积极宣传是森林保险工作顺利开展的首要前提，并且在宣传时不能只停留于对少数村干部的讲解，需要让所有参与森林保险活动的农户都明确当地的这一惠民政策；本次调查结果显示，在已知自己林地受保的农户中，对森林保险的满意度(64%)大大高于整体受访农户的满意度(23%)。由此看出加大宣传、让农户了解森林保险并明确自己受保对于改善农户对于森林保险的消极态度、提高农户对森林保险的积极性是有明显作用的。经调查当地农户对森林保险信息的获得，79%是通过村里的政策宣传，一方面体现了以村为单位进行政策宣传的良好效果，另一方面也反映了农户接受森林保险信息渠道较少；因此，要继续深入宣传森林保险的作用和意义，使信息传播渠道多元化，维护农户参保的知情权，培养农户利用森林保险应对风险的意识，让农户认识到参加森林保险对林业生产的切实保障，从而增加农户的积极性。

### (二) 实施差别性森林保险政策

在险种选择上，考虑到浙江丽水部分林区多发水灾、病虫害等自然灾害，建议结合农户需要有针对性选择的保险品种或推广综合险，给予林农及森林资源更全面的保障。在统一投保环节，可以考虑将投保的范围缩小至以乡或村为单位统一投保。对林地规模不同的农户区别对待：林地面积大且集中的农户可单独投保，面积小且林地分散的农户可自由联合投保。在保费支付方面，本次调查结果显示，云和、庆元两县被访者可以接受的最高保费均值为9.48元/亩。据此可以考虑在农户的可接受范围之内，让其自主缴纳保费。解决保费出资渠道单一的问题，保证政策的持续性。由于不同种类森林的经济效益存在很大差异，保费补贴对于不同种类森林的边际效用不同，政府应制定差别保费补贴政策<sup>[5]</sup>。可区分林地类型，采用公益林政府出资投保、经济林农户自主投保的方式。

### (三) 加强对森林保险执行各环节的监控

好的政策必须有好的执行方能显示出效果，好的执行又要有严格的监督作为保障。森林保险工作从投保到理赔的一系列过程中每个环节都必须严格把关，做到投保时明细条款、付款时交付及时、理赔时迅速到位，才能真正发挥出森林保险的最大功效，使林农和生态环境达到双赢。还可以制订若干奖励措施，对工作突出的乡(镇)或个人给予一定的奖励<sup>[6]</sup>。在政策实施后，要经常听取农户的反馈意见，并根据农户的需求及时对政策作出相应的调整。

## 参考文献：

- [1] 佚名. 浙江开展以水稻必选统保的农业政策性保险试点 [J]. 中国稻米, 2006(3):3.
- [2] 陈学群, 戴广翠, 文彩云. 浙江省森林保险的构想与框架 [J]. 林业经济, 2009(4):41-43.
- [3] 江国珍. 破解四道难题促成五大效益——德兴市林权贷款“政府推动、银林合作”的做法 [J]. 武汉金融, 2010(2):69-70.
- [4] 夏强. 是“鸡肋”还是“鸡腿”——江西省泰和县政策性森林保险试点的启示 [J]. 中国林业, 2010(20):36.
- [5] 战立强. 构建差别性森林保险体系的思考 [J]. 保险研究, 2010(2):94-97.

---

[6] 詹志伟. 走统保之路加快农村保险体制改革 [J]. 浙江金融, 1992 (8): 41-42.