

对国内森林保险财政补贴问题的若干思考

——以湖南省为例

黄彪 朱阳生¹

(湖南人文科技学院 商学院, 湖南 娄底 417000)

【摘要】: 森林资源极度宝贵, 无可替代。森林保险属于金融工具, 又具有政策性的显著特点, 是保证森林资源可持续发展的重要手段。简述了北欧、日本、澳大利亚和美国等发达国家的森林保险制度, 分析了我国政策性森林保险研究现状与存在的问题并提出, 对于全国来说, 加强森林保险立法是森林保险市场健康发展的重要保障; 林改后对现行“面积”森林保险制度的适度调整完善成为需要; 湖南省扩大其森林保险的财政补贴规模有一定的现实基础。

【关键词】: 森林保险 政策性 财政补贴 保险费用补贴

【中图分类号】 F842. 66 **【文献标识码】** A

从生态文明建设的角度来看, 森林资源是公认的地球上最珍贵的资源之一, 既具有无比的美学价值, 也具有极为基础的生态环保价值。然而, “天育物有时, 地生财有限”, 生态环境对人类来说没有替代品, 在地球环境污染日益加重的情况下, 森林资源的发展与保护显得极为迫切。促进人与自然和谐共生、保证森林资源可持续发展是生态文明建设的重要内容, 而森林保险正是保证森林资源可持续发展的重要手段之一。

从另一个角度来看, 农业保险是农业发展的四大支柱之一, 而森林保险是农业保险重要组成部分。作为一种常见而有力的金融工具, 森林保险本身所具有的分散风险作用、稳定生产能力以及保证农户(特别是林农)收入的经济效用已经得到学界的广泛认同, 森林保险市场的组成者主要包括各级政府、保险的供给方(一般为保险公司)和保险的需求方(通常为从事林业生产经营者或森林的所有者)。可以认为, 森林保险是指林业生产经营者或者森林的所有者按照和保险公司以合同形式约定好的保险费率缴纳保费, 当受保的森林资源在保险有效期内受到自然灾害或者不可抗拒的意外伤害(常见的有病虫害鼠害、水火旱冻灾之类)从而产生一定程度的损失时, 可以按照合同的约定获得保险公司的经济赔偿。

1 国外森林保险制度研究现状

全球有许多国家和地区开展了森林保险, 其中, 美国、欧洲、日本等一些国家和地区经过长时间的发展, 森林保险体系相当完善, 其发展经验可供我国吸收借鉴。

1.1 北欧的森林保险制度简述

¹**作者简介:** 黄彪(1988-), 男, 湖南益阳人, 助教, 硕士研究生, 研究方向: 森林保险。朱阳生(1967-), 女, 湖南双峰人, 硕士, 教授。

基金项目: 湖南省研究生科研创新项目资助, 一般项目, 项目编号(CX20190954)。

世界上最早开展森林保险的国家是芬兰，芬兰的森林保险具有显著的政策性，其险种主要分为火灾险、附加险和综合险，芬兰对森林的全部损失进行足额赔偿。该国的《森林改良法》要求政府在保险赔付上为森林保险提供一定量的基金补贴，芬兰的保险分区制度成熟有效，并在国内划分了十余个保险林区，对于不同的林区，其保险费率差异显著，有的林区对于重大损失险还有费率优惠。

瑞典的森林保险市场成熟，具有完善的风险区划机制，其森林保险以“保价值”为主，以活立木举例，发生森林火灾或风暴灾害，保险赔付资金将用于救援、作业、弥补木材经济损失、补偿母树林经济损失。瑞典另一特色是其《森林法》每 4 年进行一次评估以适应林业发展，该法规定政府要免费提供林业信息、无偿提供技术服务等，为瑞典森林保险发展奠定了重要基础。

1.2 日本的森林保险体系简述

日本国内设立有森林火灾保险特别会，政府在森林保险领域也以立法作为基础，其《森林火灾国营保险法》运行至今已有 80 多年的历史，并且仍在完善。主要的险种有火险、气象险和喷火险。得益于日本林野厅的档案、技术和服务支持，日本森林保险的投保及索赔手续十分便利快捷。其林业制度与森林保险制度互相支持，政府为林业金融提供必要的发展资金，促进了森林保险的发展。保险金的管理则是由日本林野厅收取保险金，最后上缴总务省金融厅，按偿付需求再划回林野厅。

1.3 澳大利亚的森林保险体系简述

澳大利亚保险制度健全，所有保险均按市场规律运作，并且只有私有商品林投保森林保险，国有林、州有林、生态公益林均不参保（出租给私人组织经营的国有林除外）。数据显示其 90%以上的保费能转化为赔偿支付，澳大利亚的森林保险具有明显的“保价值”特点，它的保额并非固定不变，而是随着树种和林区的不同而制定相应的等级，另外，政府也不提供任何森林保险补贴（除新南威尔士州对投保者有 40%的个人所得税优惠外）。

1.4 美国的森林保险体系简述

美国森林保险始于 1924 年通过的 Clarke-McNary 法案，在此之前，市场上的保险公司对森林保险毫无兴趣，而林场主同样也对保险公司高额的保险费率缺乏积极性。Clarke-McNary 法案出台以后，政府必须承担森林所有者的诸如森林保险等大部分保护措施的成本，这一法案使得美国森林保险市场充分发展，而政府对林业支持力度的提高也促进了森林保险市场化的竞争性发展。林场主通过保险使森林资产增值，增值后的森林资产十分容易成为贷款抵押物被金融机构接受，这种转弯式的融资操作从侧面又促进了美国金融市场的发展。

2 我国政策性森林保险研究现状与存在的问题

政策性森林保险一般是从财政角度出发，通过财政补贴政策在各级政府的扶持下提供经济补偿的一种保险制度，主要补偿森林生产经营过程中遭受一定程度自然灾害、意外伤害等造成的经济损失。政策性森林保险制度是国家林业支持保护体系的重要组成部分，是市场经济条件下发展现代林业的必然选择。

2.1 我国森林保险保险费补贴状况

当前我国森林保险费补贴工作的主要原则是政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进，对已基本完成林权制度改革、产权明晰、生产和管理正常的公益林和商品林进行保险费补贴。保费补贴分为四级，目前中央财政占最主要部分，财政对公益林和商品林的保费补贴比例差异巨大。

2.2 森林保险费补贴的特点

学界认为，森林保险与其它农业保险一样，具有系统性风险、信息不对称、正外部性这些基本特点，政府对森林保险的保费补贴是一种纠正森林保险正外部效应的转移支付。由于保险放大效应的存在，对森林保险进行财政补贴比灾后政府救助更具成本优势。现有理论认为，在保额越高、保障水平越高的条件下，林业生产经营者参保的积极性随之越高，即保险金额对农户购买森林保险具有正影响；也有学者研究认为，在当前保费水平下，若政府提高财政补贴的比例，则林业生产经营者或者森林所有者购买保险的机率同时提高，即财政补贴对保险需求同样具有正影响。另外，森林保险补贴能弥补保险公司合理利润，调动保险公司的积极性，也能减少保费，调动林农积极性，总体而言，森林保险费补贴起到了促进林业生产经营、保障森林资源的重要作用。

2.3 当前森林保险存在的问题

现行“面积森林保险制度”设计存在缺陷，使得国内森林保险在一定程度上面临着诸如林农投保积极性不高、保险公司供给不足、产品设计与实际需求不符、保额费率厘定不合理等问题，学者呼吁，建立“以林木资产价值作为森林保险金额的计算基础”为核心内容的政策性森林保险制度显得势在必行。我们也有必要从法律法规、保险设计、参与意愿、保险费率等方面分析研究制约我国森林保险发展的一些因素，从供需双方和政府的视角提出了相应的政策建议，借鉴国外发达国家经验进行框架设计和制度规范，定量与定性相结合设计有差异的保险费率和保险产品，制定合理的补贴政策，并且要根据不同的保险金额设定合理的保费补贴比率。

公益林与商品林补贴比例差距较大引起了当前学界的广泛讨论，有学者认为森林保费补贴过多地补给了公益林，而在实际当中商品林的自然灾害发生概率甚至更高于公益林，而在公益林和商品林同等保险责任、保险金额、保险费率、保费的情况下，保险公司对公益林的赔付率和赔付金额远低于商品林，最终各级政府补给公益林的 90% 以上保费补贴的结果是保险公司在完成了较高森林保险覆盖率任务后，继续投入到商品林保险中的动力不足，这并不能提升财政资金的使用效率，更难以起到城市对农村转移支付的作用。也有学者认为商品林在销售之前，承担了公益林相同的生态价值，但保费压力却更大，有必要提升商品林的财政补贴。而无论从哪个角度来看，保费补贴政策给地方财政带来的巨大压力是无可置疑的。

3 启示与思考

3.1 加强森林保险立法是重要保障

国外森林保险的经验显示，立法与否对森林保险市场发展具有很强的影响。美国、日本、瑞典、芬兰均有森林保险领域的法律予以保障，这对其森林保险市场的发展与繁荣有重要激励作用，并且立法越早，保障越早，森林保险市场就越发达。我国目前在保险领域仅有一部《保险法》，在农业保险领域只有一部《农业保险条例》，还没有《农业保险法》，更谈不上《森林保险法》，如能加快出台一部符合中国自身发展特色与形势的《森林保险法》，则对于我国森林保险市场的推动作用无疑是巨大的。

3.2 现行“面积”森林保险制度应当适度调整

从目前市场上保险公司的森林保险条款内容来看，受损森林面积没有达到 0.667hm^2 （含）或者灾害的损失程度没有达到 10%（含）以上的，较大一部分保险公司不负责赔偿，这一免赔原则实际对分类经营和针对性原则有弱化趋向。从农户群体来看，对不同林种保险金额、赔付标准和具体理赔应该区别对待、适度调整，特别是集体林权制度改革后，一部分林农分到户的森林面积已经低于 0.667hm^2 ，却在受灾后得不到理赔，在调查反馈中，这对林农参保的积极性和主动性有了影响，因此，现行“面积”森林保险制度可以适度调整并加以完善，以适应林改的发展需要。

3.3 扩大财政补贴规模有现实需求

国外森林保险市场初期,政府一般都给予扶助支持,有政策优待的,也有成立公司直接参与或引导的。对国内而言,虽然立法有所缺失,但财政补贴却一直在实施。一方面,改革开放以来,湖南省财政收入保持 30 多年的高速增长,1978—2015 年,全省财政收入年均增长 14.4%,财力的增长为政府加大森林保险补贴规模提供了一定的现实基础。另一方面,湖南省是中国林区重点省,却也是森林火灾频发的大省,虽然湖南近年来积极封山育林,增加林地面积,森林的生态功能不断强化,但林下枯木积叶、干燥的地被物等导致的森林火灾发生仍然频繁,2018 年湖南发生森林火灾次数居全国第一,火场总面积居全国第六。由于森林保险对森林受灾后的重大作用已经得到证明,森林保险财政补贴的规模进一步加大是有现实需要的。

4 结语

“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山”——随着“两山论”成为学界共识,人与自然和谐共生的内涵得到进一步丰富,森林资源是“两山论”中不可或缺的构成因素,森林保险对森林资源的重要作用愈加体现,应当充分吸收国外森林保险市场的发展经验,充分结合当前国内森林保险市场发展实际,优化湖南省森林保险补贴政策。

参考文献:

- [1]宋焯,彭红军.我国森林保险市场发展现状及制约因素与对策研究综述[J].世界林业研究,2019,32(02):71-77.
- [2]陈曦,曹芳萍.瑞典森林保险发展历程与现状分析[J].世界林业研究,2018,31(06):60-64.
- [3]张博,贺艳.国内外森林保险法律保护的差距及建议[J].学术交流,2013(11):56-59.
- [4]汤晓文,吴今,张德成,等.澳大利亚森林保险运行机制及经验借鉴[J].林业经济,2015,37(07):20-24.
- [5]秦涛,王源,顾雪松.森林保险需求影响因素研究进展[J].广东农业科学,2014,41(19):199-202+219.
- [6]高播,张英,赵荣,等.政策性森林保险制度设计创新研究[J].林业经济,2016,38(02):27-32.
- [7]彭东生,温常青.森林保险制度经济后果比较分析与路径选择——以江西省为例[J].林业经济,2016,38(04):70-73+96.
- [8]蒋凡,王永富,秦涛,等.福建省森林保险的现实困境及化解途径[J].林业经济,2018,40(07):93-99.