

# 内蒙古森林保险的现实困境及化解途径

徐玮

**摘要：**开展森林保险对保护森林资源、促进林农增收、化解林业生产风险具有重要的意义，森林保险是一项利国、惠林、惠民的政策性保险。本文基于内蒙古政策性森林保险开展背景，系统剖析发展过程中存在的险种单一、费率厘定不科学、理赔资金到账晚等现实困境，提出应从创新保险产品供给方式、构建林业生产风险地图、设置灾前预防联动机制等对策进一步化解内蒙古政策性森林保险存在现实问题的有效途径。

**关键词：**森林保险 存在问题 内蒙古

## 一、内蒙古森林保险发展的总体情况

内蒙古政策性森林保险始于2013年，以“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”为原则，探索建立防范和化解林业风险的保障机制，增强抵御风险和可持续发展能力，促进林业生态安全体系建设。试点初期，通过招标形式确定森林保险机构，全区12个盟市分东西两个标段，东6盟市和内蒙古自治区森工为第一标段由人保财险内蒙古自治区分公司承保，包括呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市、锡林郭勒盟和乌兰察布市这6个盟（市）下辖的62个旗（县、区）以及内蒙古自治区森工集团所管辖区域的全部公益林和商品林承保权，承保份额超过80%；西6盟市为第二标段由中华保险内蒙古自治区分公司承保，包含阿拉善盟、乌海市、巴彦淖尔市、鄂尔多斯市、包头市

和呼和浩特市，其他少数地区由太平洋保险和大地保险承保。

在承保方面，森林保险实行以旗县区林业主管部门和国有林业局作为代理投保人，统一投保、统一理赔、统一灾后治理和植被恢复的操作管理模式。全区各级林业主管部门在森林保险组织管理上，全部建立起以林业站体系为核心的协调管理架构，全区四级林业站全面参与、直接负责森林保险各项管理工作。在保险标的方面，公益林以旗县区为单位统一投保，商品林由森林经营者自主决定自愿投保。凡从事林业生产的林农、林业专业合作组织、林业企业均可作为被保险人。

内蒙古政策性森林保险实施以来，在化解林业生产风险和保障林农收入取得了显著成效。截至2020年底，全区累计投保森林面积30.83亿亩，年均投保面积3.85亿亩；实现了全区公益林和国有商品林保险的

全覆盖；2020年实现保费收入达6.61亿元，与上一年度持平，占比全国森林保险保费收入比重为18.90%，保险总额达2642.51亿元，比2019年减少了1.68亿元；2020年完成灾害理赔总赔付金额达2.13亿元，简单赔付率达32%；各级财政投入政策性保费补贴累计达40.22亿元，2019年达6.03亿元；森林参保面积和保费补贴总量均居全国前列。

## 二、内蒙古森林保险发展面临现实困境

（一）保险产品供给不足，不能满足林农多元化的风险需求

森林保险作为化解林业生产风险的重要工具，其目标是保障林业的可持续经营和减少林业生产经营者的损失。随着林业生产经营对风险保障需求的日益增长，保险机构缺乏多元化的产品供给制约着林业生产经营者参

**基金项目：**本文为内蒙古哲学社会科学规划项目：内蒙古森林保险风险区划与保险定价研究（编号：2020NDC060）的阶段性成果。

与森林保险的意愿。具体来看，目前内蒙古森林保险主要险种包括森林综合险和森林火灾险，就林业生产风险发生概率来说，森林综合险和森林火灾险的保障范围能够基本涵盖林业生产面临的大部分风险造成的损失，但基于林业生产的“露天”属性，林业生产受气候条件影响很大，因此针对于气候条件开展的“天气指数保险”险种目前还未得到有效开展；另一方面，当前政策性森林保险的财政补贴范围主要以公益林为主，2016年开始商品林纳入财政补贴的范围，而公益林的投保主体多是地方林业主管部门或者国有林业局，商品林由于有30%的保费林农自己承担导致其参保意愿不强。除此之外，以林农为经营主体的经济林目前尚未纳入财政补贴范围，大大降低了林农参与森林保险的意愿。据不完全统计，目前内蒙古有173万亩以果树为主的乔木经济林，这些经济林每年不同程度受到风、雹、冻、虫、旱等自然灾害侵扰，致使林农每年平均经济损失率在30%左右，大大降低了农民的收入（王建和，2018）。

（二）保险费率厘定不尽科学，缺乏风险等级划分

林业生产风险受自然、气候、经济等因素影响，其不同区域所处的风险等级并不相同。从气候条件看，内蒙古地区从西向东依次包含干旱区、半干旱区和湿润半湿润区域；按森林资源分

布来看，呈现东多西少的特征，因此，林业生产风险等级由西向东呈现逐渐递减趋势，森林保险费率水平应差异厘定。然而，实践中内蒙古保险费率厘定水平处于较为单一的状态，2013年政策性保险试点初期其保险费率水平为4‰，2016年以后经过调整森林保险费率水平为2.5‰，保险费率水平厘定缺少差异化。纵观全国范围内森林保险的发展历程，普遍存在着缺少风险区划、费率厘定单一的问题，其主要原因，一是森林是一种公共物品，同时具有灾害发生低频率高损失的特征，保险机构在追求经济利益的前提下，对于创新森林保险费率厘定缺乏动力；二是结合风险等级科学厘定保险费率，需要具有林业专业背景的技术人员支撑，同时需要森林保险业务的经营数据及林业生产的历年灾害、气候及地理信息等数据，特别是需要《森林资源数据》和《森林清查数据》，这一类数据在内蒙古地区甚至全国范围内均属于非公开类数据，数据的可获得性制约了森林保险费率差异化厘定的步伐。

（三）保险机构查勘定损时间长，理赔资金到账晚

林业生产相对较为复杂，一旦发生森林灾害事件，涉及林业主管部门、财政部门、保险公司等多部门共同协作才能快速实现保险事故的查勘、定损和理赔等过程。由于林业生产的特殊

性，多数属于集中连片的区域，一旦发生森林灾害，如得不到及时控制或采取相应措施较晚，将会导致林业受损的面积不断扩大，造成更大的损失。目前，保险公司采取的理赔原则是“大灾大赔、小灾小赔、无灾不赔”。而实际发生森林保险责任时，由于保险公司报灾确定手续环节较多，报灾后还需要持续跟进才能使灾害受理推进下去，大部分赔款要等到灾后很长时间才能到位。当发生森林火灾时，如果保险公司能够拿出一定比例资金用于灾前预防或发生火灾时及时拨付一定的垫付资金，能够及时有效的控制火灾的蔓延，减少林业生产的损失率。当森林资源遭遇虫害时，森林虫害发生的历期很短，幼虫阶段有十几只，不等赔偿资金到账就已经变成蛹落地或变成成虫飞走，虫害只能第二年治理。因此，如果保险公司能及时预支部分药剂款，当年就可以取得治理虫害的效果，减少林业生产的损失。

（四）政府政策支持与监管力度存在一定缺陷

2019年10月，财政部、农业农村部、银保监会和林草局联合印发《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》（以下简称《指导意见》），《指导意见》明确了政府引导的地位，因此，政府在森林保险业务开展中有着提供政策支持、做好组织协调及规范市场秩序的作用。同时，森林具有

保持水土流失、巩固生态功能以及公共物品的属性，给予政府职能很大的发挥空间。目前，内蒙古森林保险业务在实际开展过程中，存在着基层政府与保险公司间政策衔接不畅通的现象，主要体现在县级政府的财政补贴存在较大困难，特别是贫困山区财政补贴更是加大了县级财政压力，进而导致县级政府不主动无能力推动森林保险业务发展，这与配套绩效制度不完善存在很大的关系。另外，政府对于保险机构的考核评价工作存在不及时现象，如内蒙古政策性森林保险业务主要由中国人保公司、中华联合保险、大地保险和太平洋保险公司四家公司承保。政府对保险公司的考核方式遵照《内蒙古自治区农业保险绩效考核管理办法》定期对保险公司的业务进行评价，而在实际中，政府对保险公司的考核期限由于多种原因存在滞后现象，不能及时对保险公司做出考核评价，虽然已出台相应的考核办法，但在实际执行中并没有真正落实到位，使得保险公司在业务开办上的效率有所降低。

### 三、内蒙古森林保险现实困境化解途径

(一) 创新产品供给形式，开展多品种、多年期森林保险业务

多样化的产品创新供给是决定产品科学性高低的另一关键因素，产品创新可以根据地区受

灾的特征不同而具体实施。第一，针对保险标的来说，可以适度开展以经济林树种为标的的保险产品，以满足广大林业经营者的保险需求。具体可借鉴福建（蒋凡，2018）、浙江（王天会，2017）等南方地区的经济林险种开展方式，丰富本地区的森林保险供给。第二，结合内蒙古地区拥有丰富的森林资源概况，辖区内林木主要树种有落叶松、白桦、栎类、杨树、黑桦、榆树、樟子松、油松等乔木和锦鸡儿、白刺、山杏、柠条、沙柳、梭梭、杨柴、沙棘等灌木。可根据不同树种、林龄开展多年期森林保险产品（叶涛等，2016），创新森林保险产品供给。第三，由于森林资源是一个“露天”产业，林木的生长及生产风险受自然条件影响较大，针对受气候条件影响对林业生产造成的损失，可开展天气指数保险，进一步保障林业生产的有序发展。

(二) 构建森林保险风险地图，科学分区厘定费率

依据风险水平的高低对相应区域进行风险分区是合理厘定保险费率的重要前提（刘东，2014）。差别化的分区保险费率，是森林保险向着专业化和精细化方向发展的重要途径。同时，《指导意见》对构建农业风险地图，建立科学动态的费率调整机制给予了明确的方向。因此，基于内蒙古森林保险实施中

缺乏风险等级划分，缺少差异费率厘定，针对这一产品科学性缺陷，建议采取的措施是对内蒙古不同区域的森林风险等级进行评估，并在此基础上进行风险区域划分，构建森林保险风险地图，并在此基础上拟定差异的保险费率。具体可借鉴张英等（2018）对辽宁火灾进行风险区划；王珺等（2014）对浙江省4个县区区的风险区划等；秦涛（2015）、王华丽（2011）、冷慧卿（2011）等对全国范围内进行了森林保险风险区划研究方法与思路。实施风险区划的意义在于可以使林业生产经营者的投保价格更加贴近受灾规律，使出现频率低、赔付少的林农享受更优惠的价格。

(三) 鼓励保险机构建立灾前预防联动机制

由于林木具有生长周期长和可再生性，如果林木遭受损失能够得到及时的防治将会大大降低林木的损失率，降低森林生产经营风险。对于森林火灾，每年都要整修防火路、开辟防火道，进行大量的设备、人力集结等灾前预防工作，如果投入及时，可大大减小火灾发生后的损失（王建和，2018）；另据实地调研了解，如果对林木病虫害加强灾害监测、预报，及时采取灭杀措施，会大大减少灾害的蔓延和损失。因此，为避免林木遭受更大的损失，保险公司可由“大灾大赔、小灾小赔、无灾不赔”的赔付方式向“灾前预防、灾时施

救、因灾赔付前置”赔付方式转变。具体应加大灾前预防投入和增加灾害预防经费,目前,中国人保财险公司在赔付款的拨付上已经进行了改革。灾前赔付资金的设置,能够使因灾受损的损失率降低。鼓励其他承保公司也要加大设置灾前预防资金、人力、监管等力度。

(四)充分发挥政府引导地位,做好统筹协调工作

《指导意见》明确了政府与市场的边界,森林保险业务开展涉及林业部门、财政部门、保险机构等多个部门的共同协作,因此,政府应该充分发挥其组织监管职能,为森林保险业务开展提供良好的市场环境。同时,依托风险区位科学设定差别费率,及结合不同树种、林龄产品的创新设计,都需要“森林资源数据”和“森林资源清查数据”等,由于这一类数据普遍具有非公开性,保险公司在实际创新产品设计中由于缺少林业基础数据的支持而使得创新产品受阻。政府应建立森林保险发展数据共享平台,为保险产品的设计、风险区划及差异厘定费率提供一定的数据支撑;同时政府应对保险公司的绩效考核制度真正落到实处,对保险公司受理、查勘、决策、赔付等各环节实际工作进行打分,对打分偏低的保险公司执行“能者上、不能者退出”制度。使日常工作中保险公司能够有效配合林业部门工作,推进森林保

险工作健康持续发展。

(五)加大政策扶持力度,多角度提升承保投保积极性

森林保险的发展离不开政策的大力支持,财政补贴是森林保险得以有效开展的强有力支撑。政府政策支持主要体现在对林农、保险机构的扶持力度。在林农层面,由于当前内蒙古森林保险中经济林未能有效开展导致林农的参与率较低,而商品林林农参保的意愿不强,其原因是林农对于风险意识不强,觉得参与森林保险的作用不大;林农缴纳保险费用存在一定的困难,针对林农层面存在的问题,应加大宣传教育,提高林农的风险意识与保险意识,鼓励林农积极主动参保;加大对投保林农的财政补贴力度,特别是对家庭经济存在一定困难的林农,财政应进一步加大补贴力度;在保险机构方面,对于保险机构怠于创新产品及森林保险经营成本高等现实问题,政府应制定完善的激励与退出制度。对于积极开展创新产品的保险机构,给予一定的税收优惠等激励政策。■

#### 参考文献:

- [1] 王博,王姍,秦涛,李昊. 内蒙古自治区森林保险优化策略[J]. 林业经济问题,2021,41(2).
- [2] 王建和. 内蒙古自治区政策性森林保险综述[J]. 内蒙古林业,2018,(6).
- [3] 张英,刁钢,陈绍志,赵荣. 森林保险区划研究——以辽宁省为例[J]. 林业经济问题,2018,38(2).
- [4] 叶涛,吴吉东,王尧,李懿珈,

史培军. 多年期森林火灾保险产品设计方案研究——以浙江省丽水市为例[J]. 保险研究,2016,(2).

[5] 秦涛,周慧昕,邓晶. 基于聚类分析的我国森林火灾风险区划[J]. 资源开发与市场,2015,31(12).

[6] 王珺,冷慧卿. 基于公顷网格尺度的森林火灾风险区划与保险定价研究[J]. 管理世界,2014,(9).

[7] 王华丽. 我国森林火灾保险的风险评估与区划[J]. 保险研究,2011,(11).

[8] 冷慧卿. 我国森林火灾风险评估与保险费率厘定研究[D]. 清华大学,2011.

[9] 蒋凡,王永富,秦涛,田治威. 福建省森林保险的现实困境及化解途径[J]. 林业经济,2018,40(7).

[10] 冯文丽,苏晓鹏. 我国农业保险高质量发展的实现路径[J]. 中国保险,2020,(1).

[11] 张海军. 我国农业保险高质量发展的内涵与推进路径[J]. 保险研究,2019,(12).

[12] 农业保险向高质量发展转型 四部门联合印发《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》[J]. 中国合作经济,2019,(10).

[13] 闫慧,关瑞峰,王胜兴. 森林保险灾后治理及植被恢复在森林保护中的作用[J]. 内蒙古林业调查设计,2018,41(3).

(作者单位:内蒙古农业大学经济管理学院)

责任编辑:康伟