

政府介入模式下的森林保险研究

于海龙,张效莉

(上海海洋大学 经济管理学院,上海 201306)

摘要:政府的介入对森林保险的发展有着重要的影响,通过对比中国部分地区森林保险政府介入模式的不同以及一些发达国家的政府介入模式,得出中国适合有限的政府介入模式配合保险技术发展,以解决森林保险的相关问题。

关键词:政府介入;森林保险;森林保险模式;有限的

中图分类号:F307.2

文献标识码:A

文章编号:1002-2767(2011)05-0106-03

林业生产是一个对气候条件极为敏感的产业,各种恶劣的自然灾害对林业的影响极大,例如1998年中国发生的特大洪水,2007年的希腊森林大火,2010年中国1/4的地区持续干旱,都对林业生产产生了严重的影响,所以说一个国家想要可持续地发展林业产业,那森林保险就应作为一个不可或缺的保障机制。森林保险的应用可以有效降低因为自然灾害对于我国林业产业的损害,林业产业不会因为偶然因素而无法稳定持续的经营。但另一方面,森林保险不同于其它的保险,其投保风险高,技术难度大,相关公司在缺乏国家政策的支持下对于林业保险的参保没有积极性,这就造成了我国森林保险发展程度不高的现状。相关数据也表明我国森林保险发展严重滞后,保险深度、密度相对世界平均水平都有一定的差距,这已经成为我国林业产业发展的一个瓶颈因素。为此,研究如何快速发展森林保险产业成为当务之急,森林保险风险高,技术难度大的特点也决定了政府介入是必要的,而政府如何介入森林保险产业和以何种模式管理成为森林保险能否快速发展的决定因素。

1 森林保险政府介入模式的现状分析

目前,森林保险政府介入的模式主要有4种,即以中国人民保险公司为主林业部门辅助的模式、林业部门与中国人民保险公司共同参与的模式、林业部门自己参与的模式以及农村林木保险合作模式^[1]。

1.1 以中国人民保险公司为主林业部门辅助的模式

这种模式是我国森林保险政府介入的主要模

式,以内蒙古的牙克石、广西的桂林、湖南的会同为代表。这种模式在各地运作模式的不同又分为不同的情况,像内蒙古的牙克石是地方政府规定林业要统一参加保险;而湖南实行政府引导林农和企业参加保险,实施的是市场化的模式^[2];广西桂林实行由相关企业牵头自主投保的做法;浙江的丽水是政府进行财政扶持^[3]。政府对于林业的扶持主要体现在:一方面对于保险公司营业税的减免,另一方面也体现在对于保户投保的相应财政补贴,这对于保险双方都是一种有效的激励,且保险公司会通过商业运作的方式进行专业化的管理,也提高了保险的效率,使消费者和保险公司的利益都实现最大化,不会出现强买强卖的情况。但这种模式需要地方政府依靠地方雄厚的税收作为基础来支持林业的发展,这就需要该地区的林业在地区的发展中具有重要的、特殊的作用,才值得政府投入。另一方面,地方政府还必须努力宣传森林保险的重要性,使潜在参保人意识到投保的必要性而积极参保,才能够加速当地森林保险的发展。

1.2 林业部门与中国人民保险公司共同参与的模式

在共同参与模式下,林业部门不再像第一种模式中简单地实施一些政策和给予一定的财政补贴,而是和中国人民保险公司一起参与到森林保险市场中,保险仍以中国人民保险公司的名义开展,林业部门负责办理具体的承保手续,相应的保费收入和赔偿按照一定的比例分摊。福建的一些地方采用这种模式。该模式的经营由于有了林业部门的加入,使得赔偿的风险得到了分摊,保险的信誉得到了提升,同时也使得在赔偿的时候避免保险公司资金的周转不灵,可以说是极大地提高了中国人民保险公司参保的积极性,但由于金融行业系统性风险的存在,保险公司虽然可以通过

收稿日期:2011-03-03

第一作者简介:于海龙(1985-),男,内蒙古自治区海拉尔区人,在读硕士,从事产业经济研究。E-mail: yituoshi1985@126.com。

多样性降低森林保险本身存在的高风险,但地方政府由于保险的局限性却无法规避系统性风险。因此,除非地方政府财力雄厚,否则一旦发生理赔恐怕无力承担巨大的赔偿责任。

1.3 林业部门自己参与的模式

从第二种模式的相关描述中可知,林业部门自己参与森林保险的模式会导致风险过大,因为自然灾害往往都是大面积相关地区发生,这也就意味着林业部门一旦面临赔偿问题就有可能是覆盖自己管辖范围的大部分或全部森林,虽然这种模式更能激发林业部门加强相关管理,而且也更能使林业相关部门利用自身行政和技术的优势,但风险太大,一次事故就会导致政府入不敷出,所以现在还没有地方在运用该模式。

1.4 农村林木保险合作模式

农村林木保险合作是在政府相关部门的指导下乡镇一级的林业生产者自愿组织起来的民间组织。这种自发组织的民间组织的特点是以乡或村为单位,相关地区的林业生产者组织起来,共同承担风险,同时该组织也类似于行业工会,可以分享信息,共同扶持,加强组织成员的合作。相比前3种模式,该模式投保方式比较灵活,也可针对对不同地区的不同特点灵活设立相关险种,且保险人本身也是被保险人所以不会出现道德风险问题,被保险人会更加积极地去应对潜在的风险。但值得注意的是该种模式存在一个较大的缺点,那就是由于自然灾害地域的广泛性,往往都是整个村子或整个乡镇发生灾害,这样投保人往往都是受灾对象,一旦灾害发生,无法做到风险的分摊,更无法分散风险,后果就是该组织形同虚设,最后只能自己承担自己的风险,且保险险种的设计、费率的计算都要相关的专业人才,所以该模式无法在我国农村持续稳定地发展。

以上4种模式中只有第一种还有一定的应用价值,第二种和第三种由于林业部门的风险过大而无法实施,第四种虽然表面上看风险得到了规避,经济学中也确实承认行业从业人员联合起来规避行业风险的可能性,但由于自然灾害面积的广泛性决定了农村林木合作模式只能是空想。

2 中国政府介入森林保险模式的选择

2.1 一些发达国家政府介入模式的特点

由于森林保险高风险、高赔偿的特点,以盈利为导向的商业保险公司没有动力进入该领域,而森林保险的重要性和强大的溢出效应使得想持续发展的发达国家在森林保险领域投入了大量的财力以及政策的支持。有关发达国家的做法大体可

分为两类:第一类是直接建立政策性的保险公司处理森林保险,该保险公司为国有公司,每年国家提供大量的财政补贴。第二类是让其它金融机构经营森林保险,政府提供相应的政策支持和财政补贴。

例如日本采取的是国营保险机构参与森林保险,使得日本成为林业发展首屈一指的国家。日本早在1937年就通过了《森林火灾国营保险法》,并设立了森林火灾保险特别会对全国的森林保险进行监管^[4]。日本还设立了统一的林木赔偿标准,这就减少了相关保险的纠纷,也使得投保人更有信心参保。

美国和芬兰采取的都是给予私人保险机构财政补贴的模式。芬兰设立了森林保险补助基金,一旦发生森林灾害,保险公司负责赔偿费用的1/3,政府补助基金负责赔偿剩下的2/3,虽然政府的负担很重,但却极好地发展了芬兰的林业,这个千湖之国不仅湖泊众多,森林覆盖率也处于世界领先水平。美国和芬兰采取相似的办法,政府向私人森林保险机构提供30%的林业保险补助^[5]。

一些西欧国家则像林业经营者提供补助,如德国和奥地利都是通过补助林业经营者而使其增强投保的积极性,这样保险公司可以相应增加保费不至于亏损,而林业生产者也可接受,其实道理和美国、芬兰的一样^[6]。

从国外发达国家森林保险的发展来看,要想发展好森林保险,建立公有林业保险机构,或让私有保险机构代理,国家都应有大量的财政补贴和政策支持,单靠商业保险公司森林保险是发展不起来的。

2.2 中国森林保险政府介入模式的设想

可以说政府介入的模式已经被发达国家森林保险的实践证明是有效的,但对于中国的国情来说,政府不论是通过建立政策性保险机构的方式直接补助还是通过对商业性保险机构提供间接补助,所需承担的财政压力都是巨大的,鉴于中国的国情,无法做到发达国家的高水平政府补助,所以,中国森林保险的介入模式应该为有限的介入,以本身的财政水平为参考,有限地支持森林保险的发展,这就要求森林保险能够高效率的发展,运用有限的资金来保护中国的生态环境并产生巨大的外部正效应。

有限支持型政府介入模式要求政府更多地以政策性支持为主,通过一套有效的激励和管理体制来加快森林保险的发展。通过制度创新和技术创新,使得政府仅负担小部分的补贴就可以提高

林业生产者的投保积极性,从而形成保险公司和林业生产者都愿意参与的新局面。

2.2.1 森林保险的制度创新 制度创新的基本目标是增强林业生产者的投保热情,同时还能够加强保险公司在低补助情况下对森林保险的经营积极性。基本设想为建立一个集体产权的保险基金,这个保险基金的运作类似于普通基金公司的相关基金,这些基金可以被保险公司投资于股票市场、证券市场或房地产等获得收益,在获得的这些收益中,保险公司和投保人再按照一定的比例进行分配,且投保人对于这笔基金有相应的知情权,且在未来退保时可以拿回部分本金。保险公司每年会抽取一部分的本金作为风险承担的补偿,每年基金获益后也有义务向类似于投资者的投保人分配一定比例的红利,有些类似于人身保险中万能险的机制。通过这种激励机制,林业经营者不会付出巨大的保险费而只是相当于拿出一部分资金来进行投资,每年还能够获得相应的红利,可以极大地提高林业经营者的保险积极性。而保险公司虽然只拥有一部分保费的所有权,但却可以吸收大量的资金来进行投资,扩充了自己的资金链,其保险风险也可从扣除的本金中得到补偿。

2.2.2 森林保险技术创新 森林保险的技术创新是采用国际上较多利用的非传统风险转移方式(Alternative Risk Transfer,简称 ART)分散巨灾风险,弥补传统保险风险转移方式的供给不足。ART 是通过资本市场进一步分散风险,具有较高的成本效率优势,但它相比传统的再保险具有技术上的复杂性^[7]。

ART 的发展最初是一些自保险公司为了保障自身面临的一些发生频率高而损失低的业务,而后发展成为对于某些传统市场无法投保的大型

的低频率但一旦发生损失惨重的行业,例如森林保险。它通过把相应的风险证券化分散给广大的资本市场,由资本市场的投资者承担,从而提高了保险公司的积极性。相对传统保险产品,成本、风险低、市场效率高是其优势。保险风险证券化产品由于资本市场强大的融资能力,也会比传统保险产品的价格波动小。相对于再保险来说,保险风险证券化可利用期货或期权在到期日之前快速结束其所持有风险投资,而再保险虽然也可随时终止合同但却有较高的成本。另外,保险风险证券化中再保险本身所产生的续约成本也将减少,这样也能够解决森林保险有效需求不足的现状。

3 结论

由于森林保险所具有的高风险和正外部效应,政府介入是必然的,而且一个国家经济越发达往往在森林保险发展中的作用也就越大。参照中国目前的国情,政府承担沉重的森林保险财政补贴显然是不现实的,对于中国来说,只有通过森林保险制度和保险技术的创新才能够使我国森林保险健康快速地发展。

参考文献:

- [1] 潘家坪.我国森林灾害与保险问题研究[D].南京:南京林业大学,1998.
- [2] 石焱.我国南方集体林区森林保险事业发展对策研究[D].北京:北京林业大学,2009.
- [3] 王丹.我国森林保险理论及实证分析[D].沈阳:沈阳农业大学,2005.
- [4] 穆叶久.日本的森林保险[J].世界林业研究,2003,16(2):62-63.
- [5] 成晓星.美国农业政策和农业现代化探析[J].青海社会科学,2007(4):20-24.
- [6] 李丹,曹玉昆.国外森林保险发展现状及启示[J].世界林业研究,2008(4):6-10.
- [7] World Band. World development indicators [R]. Washington D C: World Band, 2007.

Research on the Government Intervention Model of Forestry Insurance

YU Hai-long, ZHANG Xiao-li

(Economics and Management College of Shanghai Ocean University, Shanghai 201306)

Abstract: The government intervention to forestry insurance has important influence to forestry insurance development. Comparing with the difference of government intervention models of forestry insurance in some areas in China and some government intervention models in some developed countries, it conclude that it suited limited government intervention model of forestry insurance combining with insurance technology development in China to solve some related question.

Key words: government intervention; forestry insurance; forestry insurance business model; limit