

臺灣實施農業保險之回顧與展望

楊明憲¹

農業經營為高風險產業，農民經常面臨天災與市場波動之風險。國外多數國家早已實施農業保險，但我國卻遲遲沒有開辦，反而以傳統補貼與天災救助方式彌補農民損失。但因政府財力有限，如今氣候變遷與經貿自由化趨勢愈加明顯，政府終於在民國104年底開始試辦農作物保險，並在民國105年之後陸續擴大試辦農業保險品項與不同險種，以及在民國109年通過農業保險法與民國110年設置財團法人農業保險基金，宣告我國農業保險時代之來臨。如今在農業保險熱烈展開之際，本文即回顧臺灣實施農業保險之波折過程，除要珍惜得之不易的農業保險之外，更期盼未來能擴大辦理並行之久遠，故一併檢討實施現況，包括需要不斷推廣保險觀念、保單設計精進符合需求、建立農業保險危險分散及管理機制，以及進一步整合傳統補貼政策與天災救助，以建立農業所得安全網，充分保障農民所得，則臺灣農業的永續發展可期。

(圖片來源：財團法人豐年社)

壹、前言

由於氣候變遷與天氣異常愈來愈明顯，對於農業生產的威脅與風險加劇，近年來有關農業保險之討論也愈來愈普遍。雖然在國外大多數國家多已實施農業保險，但是在臺灣卻因許多因素考慮而遲遲沒有付諸行動。直到民國104年底才開始試辦高接梨保險，並在民國106年起積極地擴大試辦品項及險種，截至目前已有38張保單，涵蓋25品項。而且也在民國109年5月通過農業保險法，以及在民國110年7月成立財團法人農業保險基金。顯然的，臺灣已正式步入農業保險的時代，也建立相關制度及法規。

為使後人瞭解臺灣實施農業保險的歷程與種種考量，珍惜今日得之不易的農業保險；同時，也希望認識目前農業保險實施現況與問題，以為持續檢討改進，策勵臺灣農業保險之永續發展。因此，本文研究目的在於回顧臺灣實施農業保險之歷程，以及檢討目前實施現況與問題，並評估未來農業保險之展望。全文分為五節，除第一節前言之外，第二節為回顧臺灣農業保險之研議過程，第三節為分析農業保險實施現況，第四節為評估未來臺灣農業保險之展望，以及最後一節為結語與建議。

貳、發展歷程

依農業涵蓋農林漁牧產業而言，各有不同產業特性與風險，故農業保險也應包括農作物保險、林業保險、畜牧保險，以及漁業保險。茲分別介紹如下，但主要仍以農作物保險為主：

一、家畜保險

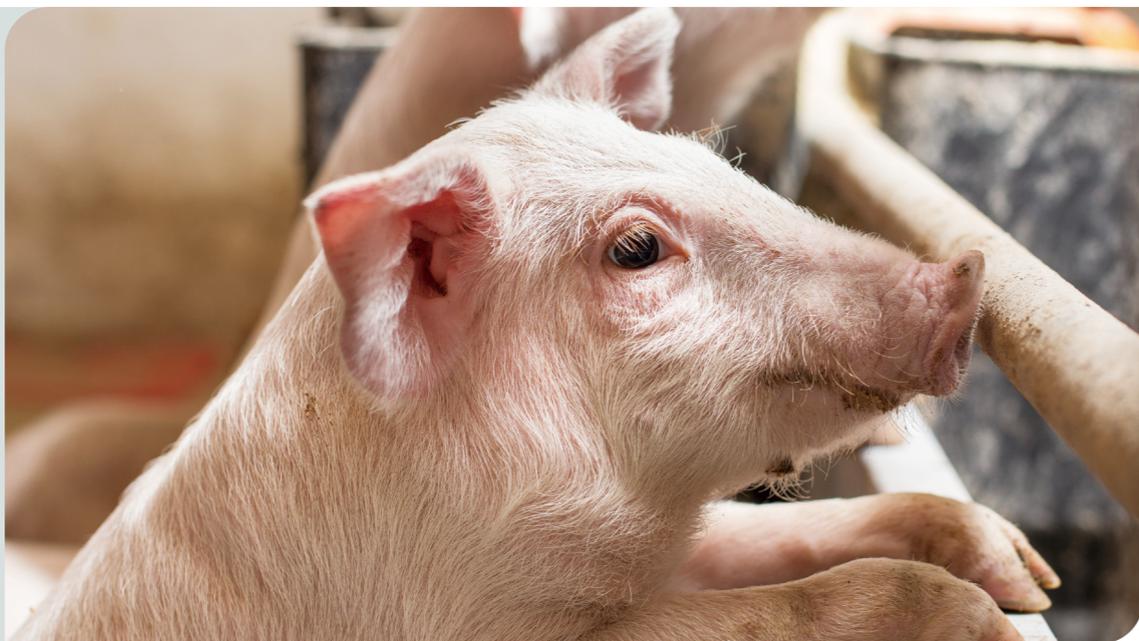
我國早在民國43年屏東縣九如鄉等5鄉鎮即以家畜保健互助於農村互惠經營（即為家畜保險業務之前身），民國49年政府頒布「農會辦理家畜保險管理準則」（施佳宏，2020）。之後，在民國52年頒布「臺灣省各級農會家畜保險管理規則」，正式開辦家畜保險業務。

經濟部依農業發展條例第58條第二項規定，於民國65年發布「家畜保險辦法」，隨後因家畜保險業務移撥至行政院農業委員會（以下簡稱農委會），並



(圖片來源：財團法人豐年社)

註1：逢甲大學國際經營與貿易學系



(圖片來源：123RF)

為家畜保險之中央主管機關，故曾於民國74年之後陸續修法。而有關辦理家畜保險所需管理費及保險費之補助，因為家畜保險自開辦以來，保險人之基層農會均由信用部盈餘提撥支援家畜保險之人事及業務等費用，後因信用部受經濟景氣、農地價格之變動以及政府開放民營銀行競爭等因素之影響，營運萎縮，加以政府家畜保險之管理費及業務費用等補助未明訂標準且為數不多，致使農會對辦理家畜保險業務之意願低落，尤其受金融重建之農會已停辦家畜保險業務，影響農民權益甚鉅（李秀菊，2002）。因此，農委會曾召

開三次「研討家畜保險辦法補充規定」會議討論，直到民國91年才訂定「家畜保險管理費及保險費補助要點」之法源。

早期家畜保險包括死亡、運輸傷亡、疾病等多項險種，隨著農業政策調整及參酌農民投保意願，近年推行之家畜保險種類分為死亡保險及運輸死亡保險兩大類，包括乳牛死亡保險、豬隻死亡保險及豬隻運輸死亡保險三項險種。家畜保險主要目的為保障養畜安全及防止斃死豬外流，尤以豬隻死亡保險自民國94年開辦迄今，納保範圍已順利擴大至全國各直轄市及縣市（汪玉貞，2012）。

二、漁船保險

政府也於民國43年頒布「臺灣省獎勵動力漁船保險辦法」辦理漁船保險，指定省營的臺灣產物保險公司辦理20噸以下的漁船保險。為兼具商業產物保險性質的漁船保險，目的為保障小規模漁民財產安全。早期漁船保險組織型態，分為以營利為目的之一般商業保險公司與非營利的政策保險合作社。民國63年3月經全省漁民團體積極推動籌備，於民國68年核准成立「臺灣省漁船產物保險合作社」（簡稱漁保社），為我國唯一以互助保險為營運模式的農業保險。漁保社在民國78年增資至1億元之後，進一步拓展160噸以上漁船承保業務，並為鼓勵經營100噸以下動力漁船（含漁筏）所有人參加漁船保險，於民國79年10月發布「臺灣地區動力漁船所有人獎勵保險要點」。民國90年配合省府精省，漁保社更名為「有限責任臺灣區漁船產物保險合作社」迄今（施佳宏，2020）。

漁船（筏）不只是漁民的生財工具，也是漁民的財產，為保障自身財產安全，漁船主從事漁業宜投保漁船保險，以維護漁船經營穩定。政府同時亦有補助100噸以下漁船之部分保費，以鼓勵漁民踴躍投保。對於未滿100噸的動力漁船所



(圖片來源：123RF)

有人，投保漁船保險之後，可以依照漁船總噸位級別，分為未滿20噸、20到50噸、或者是50到100噸，補助4千元、6千元、或者是8千元保險費。不過，無動力漁筏（舢舨）並不列入保險範圍。

漁船保險為漁船船體險，另附加火險，但對於漁筏翻覆或船上機具損壞者，因屬可修復，故產險公司認定為無法理賠。

三、漁產保險

不同於漁船保險為漁船船體險，漁民養殖的魚蝦貝類更關係到家計收入的來源，但漁產保險卻遲至民國106年才開辦。主要是因近年氣候變遷，天然災害頻傳，在民國106年1月發生霸王級寒流造成寒害影響漁民生計甚劇，經農委會評估損失達42億以上，農委會漁業署與地方政府等相關單位遂針對具備產業規模之養殖種



(圖片來源：Shutterstock)

類，研議先作保險示範補助推廣，並分別與產險公司合作開發養殖漁業氣象指數型保單（黃慶輝，2017）。

在民國106年度即由屏東縣政府及高雄市政府與臺灣產險公司完成開發地區型降水量指數型保單，漁業署基於輔導漁民投保，藉由保費部分補助，以鼓勵養殖業者投保，其保費由中央、地方及合法養殖業者各部分負擔之原則。即由漁業署補助基準為全年保險費三分之一，每公頃補助上限9萬元，每戶補助上限13萬5千元；並要求受補助者之魚塢應具養殖登記證，並向養殖所在地公所申報當年度放養資料。同年，富邦產物也開辦溫度參數石

斑魚保險，主要是針對石斑魚（龍膽、青斑、龍虎斑）為保險標的，承保區域包括嘉義縣、臺南市、高雄市、屏東縣之陸上養殖為限。

四、農作物保險

上述雖已有家畜保險、漁船保險及漁產保險，但對於廣大農民最需要的農作物保險卻歷經許多波折，故本節主要著重農作物保險說明。

臺灣對於農作物天災保險早已有所討論並研議。最早在民國45年間，臺灣省農會即曾擬定「農作物收穫保險及家畜保險綱要」，合作金庫也曾向臺灣省政府

要求組織農業保險公司；在民國50年間，臺灣產物保險公司也爭取過開辦農產品保險；臺灣省農會又根據農民反映，擬定過「農作物收穫保險法草案」，送請臺灣省政府農林廳核辦，農林廳亦為此草案擬「臺灣省農業保險研究策劃委員會設置辦法」；隨後執政的國民黨社工會亦召集會議推動，其間歷經社會處、財政廳、省農會、合作金庫、臺灣產物保險公司、糧食局及農林廳等有關機關及單位研議多年，但均未有具體發展。

民國51年5月，臺灣省政府曾對於農業保險進行討論，當時決議「農業保險可依需要，分別緩急辦理，而農作物收穫保險在本省氣候與地理環境下，因作物易受重大災害，如無龐大基金，確難舉辦，就目前財力而言，水稻方面以暫緩舉辦為宜」。後因各級農民團體及民意機關不斷反映要求，省議會歷屆大會亦以書面或口頭質詢及提案建議實施，農林廳遂於民國52年9月試擬「臺灣省各級農會農業保險辦理草案」，邀請中央暨省有關單位及專家學者研擬討論。中國國民黨中央農業運銷小組亦曾於民國55年6月及56年5月兩度邀請專家學者開會研討，國民黨社工會於會中亦主張農業保險亟有研辦之必要性，其結論為建議由省府先行成立規劃機構。

民國59年3月，農林廳亦曾草擬「臺

灣省農業保險規劃委員會設置辦法」，邀請中央有關機關代表與專家學者研究選擇若干農作物試辦之可能性，該案經送會省有關單位時，財政廳人事處、社會處等廳處認為「該項基金為數龐大，衡度政府目前財政實難負荷，在基金來源未確定前，規劃委員會似無先行成立之必要」，致使各方多年來研究辦理農業保險之努力再度受到挫折，擬設立規劃機構亦告擱置。

民國62年9月，蔣總統經國先生公布「農業發展條例」，其中第58條規定「為安定農民收入，促進農業資源之充分利用，應舉辦農業保險，在農業保險法未制定前，得由中央農業主管機關訂定辦法，分區、分類、分期試辦農業保險，由區內經營同類業務之全體農民參加，並得委託農民團體辦理。農民團體辦理之農業保險，政府應予獎勵或協助」。民國63年6月，總統公布修正農會法第4條農會之任務，包括「接受委託辦理農業保險事業」、「接受委託協助農民保險事業」。因此，農會舉辦有關農業保險已有法源，但民國64年10月中央頒行的農業發展條例施行細則內，並無舉辦農業保險細節的規定，農林廳乃請省府函請行政院制定舉辦農業保險的相關辦法，並由中央統籌施行。

後經行政院交付經濟部於民國65年

1月邀請中央各部、會、署、司、組及省市府有關銀行及省農會代表暨專家學者召開「訂定舉辦農業及農民健康保險之商討會議」。經研討後有關農作物保險方面的結論為：（一）依據政策立場，宜選擇地區、種類、分期試辦為原則；（二）經費龐大，籌措須待商榷，宜先組織小組研究。由上可知：農業保險的實施，若政府決定補助純保險費的一部分和全部管理費用時，則政府將有龐大經費的財政負擔，財政負擔實為農業保險遲遲未能見諸實施之最關鍵因素。民國67年經濟部農業司（為農業局前身）邀請國民黨社會會、財政部、農發會、臺北市建設局、臺北市農會、臺灣省農林廳、臺灣省農會、臺灣省糧食局、及臺灣土地銀行等有關機關代表，於該年9月間籌組成立「經濟部臺灣農作物保險研究策劃小組」，但此小組隨著經濟部農業局併入農委會而在民國73年5月裁撤，自此之後即未再有政府機關研議農業保險（楊明憲，2015）。

即使學術界仍持續農業保險相關研究，但是我國農作物保險仍遲遲未邁入開辦的第一步。時隔20餘年之後，為強化農民災害風險分散觀念，農委會再度於民國96年起委託進行三年臺灣農業保險之研究，結論認為現階段恐尚非推動農業保險適當時機（林尚平，2009）。羅元鴻

（2010）也指出我國實施農業保險的限制因素：（一）農業風險單位過大，會使其在一個縣、省或更大範圍的空間內難以得到有效分散，無法符合大數法則之運用；（二）農作物保險在操作上有較高的技術要求，例如保險費率擬定、損失查勘及理賠鑑定等，保險業者缺少相關專業人員；（三）農作物災害因季節、地區不同，所發生的頻率與損失程度有很大的差異，而由於資料不足與缺失，保險費率難以客觀公平擬定；（四）政府現有財政狀況負擔農民保費補貼及行政費用，無法確知是否足夠及可能形成更大的財政黑洞；（五）無完善的危險分散機制以因應巨災發生時的經營風險；（六）農民的保險知識與觀念不足，易產生道德風險及逆選擇。

由上可知：過去有關在臺灣實施農業保險的研究一直都有，而農業發展條例亦早有要求「政府應舉辦農業保險」之法源，但直到民國104年仍只有家畜保險及漁船保險，而對於許多農民最關心的農作物保險及漁產保險卻仍付之闕如。由上述歷程可知在臺灣要推動農業保險真是困難重重。

五、克服與實施

政府的政策態度應是面對問題及解決問題，上述困難應該可以在保險設計與



（圖片來源：財團法人豐年社）

整合補貼加以克服，例如藉由多元保單開發、自負額或保險金額之設計、投保資格條件，以及建立共保、再保危險分擔機制，解決風險問題；另在天災救助、要素補貼或產品價格支持、產銷失衡處理等支出，整合為保險費補助及建立天災救助與農業保險之雙層保障機制，亦可使農民獲得更完整保障與有效運用財政補貼。

在氣候變遷與經貿自由化之趨勢之下，農民面對外來的風險或衝擊已不同於已往，農業政策更應思索如何有新的政策工具加以因應。而過去賴以對抗天災的現金救助並不足以保障農民災損，傳統的境內支持措施也受到世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）農業協定之規範與節制。事實上，農民長期依賴補助政

策與政府財政有限，畢竟無法使農民獲得完全的保障，則自助人助的保險精神有必要導入在農業政策中。更何況相較於其他國家在農業保險之發展，我國已落後許多，美國甚至已在2014年起將農業保險作為農業政策的主要支柱；韓國2001年起也實施農業保險；日本早在1938年即已實施農業保險，並在2019年起推動農場收入保險；中國大陸也在2007年起大力積極鼓勵農業保險。近年來亞洲各國如孟加拉、柬埔寨、印度、印尼、菲律賓、泰國及越南，都由公或私部門在2011年起開始試辦農業保險（黃有才、吳昶清，2016），臺灣實無理由不能實施農業保險。

其實，保險與金融商品不斷創新，傳統保險基於實損實賠的觀念，已在

1990年代隨著指數型保險的推廣而有所改變，依氣象參數或依區域產量而作為理賠的基礎，各國已有發展的趨勢，並配合地理資訊系統、衛星定位及遙測等科技，可以降低現場勘災的時間、成本及爭議，也可以避免道德風險及逆選擇的問題，故之前無法開辦的障礙可因而消除。同時，有關風險分散的作法，也應善用再保及共保方式機制。因此，過去研究開辦農業保險的種種限制因素，應有機會在新的金融和科技環境下獲得開展。當然，農業保險的推動，政府大力支持是必要的根本，舉世皆然，不論是在補助保費、補助管理成本、提供再保、協助資訊建立，以及農業保險立法方面等公共支持都是非常重要的。

參、現況分析

一、展開各項保險

即使推動農作物保險困難重重，農委會仍努力協助國內產物保險公司開發農作物保險商品，終於在民國104年9月由富邦產物保險公司所開發之高接梨天然災害保險，並分為實損實賠型與政府災助連結型兩種，通過金管會保險局審查，並於11月正式開賣。該項高接梨保險商品採商業保險模式推動，保費由投保農民負擔，農委會補助三分之一保費，以減輕梨農保費負擔，該項保險之試辦，即開啟農作物天然災害保險新紀元；之後，國泰產物保險公司亦於民國105年11月推出芒果區域收穫型保險。

由於民國105年7月尼伯特颱風肆虐，造成臺東縣釋迦災損慘重，農委會趁機規劃並於民國106年5月由農會試辦釋迦收入保險；富邦產物保險公司亦於民國106年第二期作開辦水稻區域收穫型保險。同時，因為民國105年1月發生霸王級寒流，造成全國養殖漁業嚴重災損，故於民國106年10月推出溫度參數石斑魚養殖水產保險（富邦產物），以及高雄地區降水量參數養殖水產保險（臺灣產物）、屏東降水量參數養殖水產保險（臺灣產物）。

自此臺灣農業保險在農委會積極推動之下，保險品項及種類即愈趨多元化，包括在民國107年的家禽禽流感保險（明台產物）、一期水稻區域收穫型保險（富邦產物）、屏東地區颱風風速及降水量參數蓮霧保險（臺灣產物）、風速及降雨量參數木瓜保險（華南產物）、農業設施颱風洪水保險（強固型溫網室）（富邦產物）、溫度參數虱目魚養殖水產保險（富邦產物）、屏東沿海地區降水量參數養殖水產保險（龍膽石斑、龍虎斑、青斑、黃臘、赤鰭笛鯛、午仔魚）（臺灣產物）、屏東內陸地區降水量參數養殖水產保險（臺灣產物）；民國108年的颱風風速、降水量及溫度參數型梨保險（富邦產物）、鳳梨區域收穫型保險（新光產物）、風速參

數文旦柚保險（明台產物）、臺中地區颱風風速及降水量參數甜柿保險（兆豐產物）、溫度及降水量參數型荔枝保險（華南產物）、溫度參數鱸魚養殖水產保險（富邦產物）、溫度參數吳郭魚養殖水產保險（富邦產物）；民國109年的棗天氣參數保險（旺旺友聯產物）、風速參數桶柑保險（明台產物）、香蕉收入保險（農會）；民國110年的溫度及降水量參數型養蜂產業保險（明台產物）、颱風風速及降雨量參數型番石榴保險（國泰產物）、風速參數柑橘保險（明台產物）、降水量參數西瓜保險（富邦產物），再加上原有已有實施的家畜保險與漁船保險，截至民國110年農業保險總共已涵蓋25品項，不同險種的保單達38張。

隨著各項保險之展開試辦及推廣，為使農業保險長期推動與建立制度，農委會並於民國107年9月所舉辦的第六次全國農業會議中，達成訂定「農業保險法」專法之決議，之後在民國108年7月18日於行政院通過「農業保險法」草案，並於民國109年5月12日經立法院三讀通過。「農業保險法」制定重點，包括：（1）擴大保障範圍：除了天然災害外，疫病、蟲害等也納入保障範圍；（2）補助農民保險費：原則上以60%為上限，前5年上



（圖片來源：123RF）

限提高到75%；(3) 成立財團法人農業保險基金：逐年編列基金規模至100億元，以建立危險分散機制，健全農業保險體系；(4) 由保險業或農漁會擔任保險人：善用保險業之經營效率，並善用農漁會貼近農漁民之優點；(5) 提供保險人獎勵及賦稅減免等措施：鼓勵保險業及農漁會積極辦理農業保險業務，提供保險人獎勵及賦稅減免等措施。因此，蔡英文總統於民國109年5月27日公布「農業保險法」，農漁民多年盼望的農業保險終於確定全面長期展開。

民國110年7月1日亦依法成立財團法人農業保險基金，負責執行保險人移轉之危險。基金的法定任務，包括：(1) 農業保險之再保險、危險承擔及分散事宜；(2) 基金收入及資金運用事宜；(3) 農業保險資料庫之建置及維護；(4) 勘



(圖片來源：123RF)

損人員教育訓練與人才資料庫之建立及管理，並得接受保險人委託辦理勘損事宜；(5) 農業保險之教育推廣及宣導；(6) 農業保險之要保人、被保險人協助、諮詢及申訴之管道建立；(7) 其他農業保險業務相關事項之推動。

二、保單說明

農業保險主管機關為農業金融局，依農業金融局農業保險專區網站所揭露訊息：目前已開辦實損實賠型（梨、香蕉植株）、政府災助連結型（梨及芒果）、收入保障型（釋迦、香蕉）、區域收穫型（鳳梨、水稻及芒果）、氣象參數型（蓮霧、木瓜、文旦柚、甜柿、番石榴、梨、荔枝、棗、桶柑、養殖水產、石斑魚、虱目魚、鱸魚、吳郭魚、養蜂產業及西瓜）、撲殺補償型（雞、火雞、鴨、鵝禽流感）及農業設施等保單，另自民國110年1月1日起，依「家畜死亡保險實施及保險費補助辦法」，將乳牛死亡保險及豬隻運輸死亡保險納入農業保險範疇，此外，自民國110年5月1日起，依「豬隻死亡保險強制投保及保險費補助辦法」實施豬隻死亡強制保險，加強宣導推廣，提供農漁民選擇投保，分散經營風險。

相關保單說明如下：

(一) 實損實賠型

梨保險，視颱風、豪雨實際損害情形理賠；香蕉植株保險，以無人機空拍影像判定颱風造成香蕉植株折斷或倒伏面積比例，超過約定之比例時即可理賠。

(二) 災助連結型

梨及芒果保單，因颱風、豪雨、寒害等導致保險標的受損害達獲得政府現金救助之標準，即可獲得保險理賠及現金災害救助雙重保障。

(三) 收入保障型

釋迦保險係因應105年臺東縣釋迦因風災受損嚴重，針對臺東縣所規劃之收入保障型保單；香蕉收入保險係為協助蕉農因應天災或市場因素所致收入不穩定而辦理之收入保障型保單，依低於基準收入部分予以理賠。

(四) 區域收穫型

鳳梨、水稻及芒果保險，事故涵蓋天然災害及病蟲害，以收穫量短缺計算理賠，當鄉鎮市區實際收穫量低於保證收穫量時，即可理賠，不需要對個別農民勘損。

(五) 氣象參數型

依照各保單約定氣象數據（颱風風速、降水量、溫度）達一定條件即啟動理賠，不須進行勘損：

1. 颱風風速或降水量：蓮霧、木瓜、文旦柚、甜柿、番石榴、棗、桶柑、屏



(圖片來源：123RF)

東及高雄地區養殖水產、臺南地區石斑魚、虱目魚、鱸魚、吳郭魚、養蜂產業及西瓜等。

2. 氣溫：梨、荔枝、石斑魚、虱目魚、鱸魚、吳郭魚及養蜂產業等。

(六) 撲殺補償型

家禽禽流感保險（簡稱禽流感保險），係配合政府防疫制度結合撲殺補償機制並鼓勵農民主動通報，承保事故為禽流感病毒感染所造成白肉雞、蛋雞、土雞、火雞、鴨、鵝之損失；禽隻被撲殺後，除可獲得政府60%撲殺補償金，農民還可依約定之投保比例（最高25%）獲得理賠金，有效降低農民損失。

(七) 農業設施保險

承保標的為結構型鋼骨溫網室，事故涵蓋颱風及洪水災害，當被保險農業設施損失時，依該被保險農業設施損毀滅失

時之實際現金價值為基礎計算賠償金額，於賠償限額範圍內賠付農民。

(八) 乳牛死亡保險

保險標的為領有畜牧場登記證書之畜牧場或畜禽飼養登記證之飼養場出生滿一年以上在養乳牛。保障內容為保險標的於保險期間內，因疾病、難產、雷擊、溺水、火燒、摔跌、其他意外傷害致死、依保險契約約定淘汰死亡或依法撲殺之保險事故，保險人負擔保險金給付義務。

(九) 豬隻運輸死亡保險

保險標的為領有畜牧場登記證書之畜牧場或畜禽飼養登記證之飼養場運輸豬隻。保障內容為被保險豬隻於保險期間

內，於運輸期間死亡或發生緊急屠宰之保險事故，保險人負擔保險金給付義務。

(十) 豬隻死亡強制保險

保險對象為豬隻飼養戶，包括領有畜牧場登記證書之畜牧場或畜禽飼養登記證之飼養場（含政府及國營事業畜牧場或飼養場）及未（不須）申辦畜牧場登記之飼養戶。保障內容為保險標的在保險期間內，因疾病、難產、雷擊、溺水、火燒、摔跌、其他意外傷害致死或依法撲殺之保險事故，保險人負擔保險金給付義務。

三、投保情形

臺灣農業保險從民國104年試辦以來，由於農民對於保險觀念仍待推廣，傳統依賴全部補助改為繳交部分保費方式之心態亦需調整，故投保率偏低，投保情形仍需要時間發酵提升（表1）。

截至民國110年9月的投保情形如表1所示，投保率多呈持續提高趨勢，其中，農作物保險投保率較高為區域收穫型水稻保險，民國110年一期、二期水稻投保率分別達11.81%及17.53%，其餘作物保險則偏低，例如：文旦柚（5.93%）、鳳梨（4.43%）、香蕉收入保險（3.37%），其他作物投保率則更低在2%以下；漁產保險平均投保率則未超過3%；畜禽保險中的豬隻死亡保險為100%、乳牛保險為30.49%，然因禽流感保險只4.91%，故依總飼養頭數

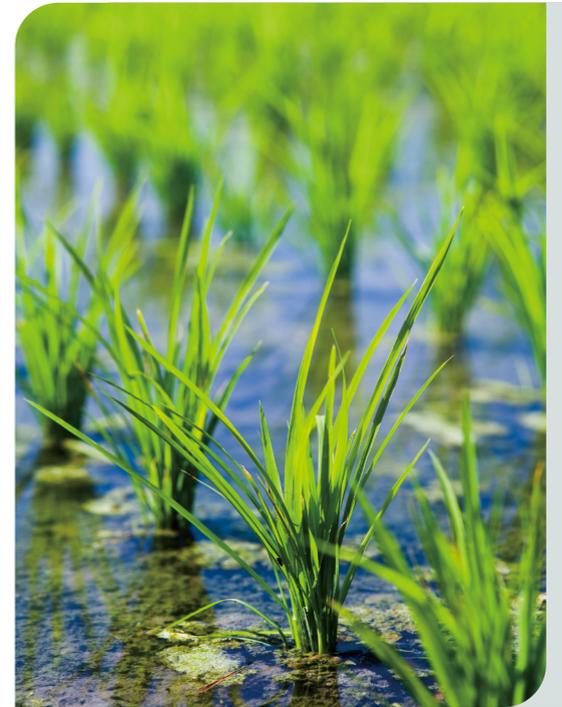
計算之平均投保率僅9.52%；養蜂保險則開始只有0.65%投保率；具有固定基礎與結構型鋼骨溫網室的農業設施保險，因為高價值設施，亦符合財產保險觀念，較易為農民所理解，故投保率相對較高。

肆、未來展望

目前農業保險雖已通過專法並設置基金，也涵蓋25品項及不同險種的38張保單，但整體投保率仍有待加強，且在政策上亦要朝整合補貼與擴大保障範圍加以推進。配合氣候變遷與經貿自由化的趨勢，農民對農業保險一直有所需求和期待，但農業保險規劃與保單設計仍應持續檢討精進。茲提出未來展望看法如下：

一、導入水稻收入保險

水稻為我國重要的糧食作物，產值與種植面積在所有作物中皆為最高，且水稻政策在農業政策亦具有馬首是瞻之作用，因此，未來農業保險之突破關鍵即在對於水稻是否有完整的保障規劃。同時，有關天災救助與農業保險之間的競合關係也有必要釐清，以免一直形成阻礙因素。參酌日本對於重要糧食作物均納入強制農業保險之想法，故畢其功於一役，農委會已將於民國111年第一期水稻開始實施「水稻收入保險」，也就是將天災救助



（圖片來源：財團法人豐年社）

改為基本型保險，為底層的基本保障，上層為依產量減損程度啟動的加強型收入保險，形成基本與加強的完整收入保障，而且基本型保險的保費完全由政府補助，但農民若不投保，則無法獲得基本型理賠，類似具有強制保險的作法，而加強型保險則為任意險，由農民負擔不到一半保費，可視農民需求與負擔決定是否投保（楊明憲，2021）。

由於農民對於天災救助亦有反映救助金額過低、災損程度勘災爭議，以及政府也關切災損程度勘災與實際產量之關

表 1、臺灣農業保險投保情形

單位：%

年	農作物保險	漁產保險	畜禽保險	養蜂保險	農業設施保險
104年	0.93				
105年	0.68				
106年	5.94	1.39			
107年	6.45	2.49	0.7		11.16
108年	9.79	1.92	2.44		25.24
109年	10.16	0.87	3.47		37.64
110年	11.82	1.04	4.91	0.65	16.15

註1：畜禽保險在民國107-109年均指禽流感保險，民國110年起則將豬及乳牛家畜保險納入統計。

註2：民國110年投保情形統計至民國110年9月底。（資料來源：行政院農業委員會農業金融局，2021）

係、天災救助與農業保險是否有重覆補助情形，因此嘗試將天災救助納入農業保險範疇，並改為保險機制運作。由於兼具強制保險性質，預期未來水稻保險將可大幅提高，預期全年兩個期作的基本型保費收入約為3億元，假設加強型保險投保率為20%，則保費收入也預估約有3億元，而且水稻收入保險被定位為政策性保險，將由基層農會擔任保險人辦理，因此，將活化農會保險部在辦理農業保險之法定任務。

如果水稻收入保險在整合天災救助為保險模式能順利進展，預期其餘作物保障也將朝此方向改革；同時，因農民在投保基本型保險時，有機會接觸到農業保險各種商品，可進而考量加購農業保險商品以獲得更高保障，故有助於農業保險市場擴大與投保率提高。



(圖片來源：123RF)

二、建立農業所得安全網

農業所得安全網 (farm income safety net) 又稱農業安全網 (farm safety net)，是政府對於農業風險造成農業所得損害所採取穩定農業所得並支持農業所得之相關政策措施，以安定農家經濟生活。由於農業經營始終面臨各種風險考驗，包括颱風、豪雨、低溫、冰雹、乾旱、洪澇等天然災害或病蟲害對於產量影響的生產風險，也包括市場價格波動或崩跌對於收入影響的價格風險，在在影響農民所得與農業發展，因此，經常可見各國政府對於農民實施產品價格支持、生產要素補貼、限制進口、直接給付、天災救助、農業保險等方式協助農民，這些方式均可視為農業所得安全網的環節，其中如何因應農業風險為重要特色。

美國2008年農業法案即明確勾勒農業所得安全網的內容，包括：

(一) 農產品計畫 (commodity program)

即提供所得支持，並試圖可因應某些特定作物的價格或所得風險。

(二) 風險管理 (risk management)

主要為農作物保險 (crop insurance)，提供生產者作為解決作物產量與收入損失的風險管理工具。

(三) 補充性災害協助計畫 (supplemental disaster assistance)

即提供大部分農畜產品在無其他計畫保護下因氣候相關因素所造成損失的協助。美國並在2014年農業法案中加重農業保險預算及政策支柱地位，即圍繞增加農場收入和促進市場化兩大主軸，並對農業所得安全網的內容和結構進行調整，試圖建構各支持計畫之間有效組合、注重農業補貼效率和強化風險管理的新農業所得安全網 (楊明憲，2013)。

未來隨著我國農業保險的推展，亦必須面對農業保險與既有補貼政策之整合問題，其背後應具有農業所得的安全網之架構，以檢視對於農業所得的保障是否完整、重覆或缺漏，則將使補貼政策之效能 (effectiveness) 與效率 (efficiency) 提高。

三、整體農業收入或所得保險

農業保險之險種已日趨多元化，並越為靠近農業政策提高農民所得的目標，此即農業保險不再只停留在傳統的天災實損實賠，而更重視農業收入或所得之保障。當農業收入保險已成為主要農業保險國家如美日中韓的保險趨勢，則進一步的考慮收入扣除成本之後的所得保險已漸受到政策上的重視。

加拿大從1976年的《西部穀物穩定法》(Western Grain Stabilization Act, WGSA) 即開始針對所得風險有所規劃，目前已整合為《商業風險管理》(Business Risk Management, BRM) 機制，以保護農民所得。BRM有四個計畫，包括：

(一) AgriInvest

由政府對等提撥的儲蓄帳戶，旨在解決農場淨收入的「淺減少」(shallow reductions)，以幫助生產者保護其利潤率免受小幅下降。

(二) AgriStability

是一項基於利潤的整體農場計畫，可以防止比AgriInvest更大的收入損失，即「深度保護」(deep protection)。

(三) AgriRecovery

可在發生災害時提供救助，使政府能夠填補其他政府計畫未涵蓋的風險空白。

(四) AgriInsurance

農業保險可為農民提供保護，使其免受特定危險的生產損失 (van Kooten, 2018)。類似的，以災害協助為主的加拿大農場所得計畫 (Canadian Farm Income Program, CFIP)，係針對農民遭遇較歷史收入低30%以上的重大損失時，保障農民能獲得70%的歷史收入，農民在一年間須有6個月持續農業活動始有資格參加。

有關國外農業收入保障政策制度之

經驗，日本可能是最值得我國瞭解的一個國家，不僅因為農業條件類似，更重要的是，日本在1998年廢止稻穀保價收購政策以來，即不斷的提出「稻作經營安定對策」（1998）、「稻米政策改革大綱」（2002）、「經營所得安定政策大綱」（2007）、「農戶別所得補償制度」（2010）等政策改革，這些政策均強調經營及所得安定的重要性，並在2019年實施農場收入保險。其在政策規劃及政策脈絡或有一貫的思維及精進，可作為我國在收入保障政策更完整的考量。日本實施的農場收入保險，目的在於補償收入損失，不僅是自然災害，而且還補償包含由於價格下降所帶來的損失。補貼係基於個別農戶的總收入，涵蓋所有作物，而不再是單一作物。

日本農業政策改革已從單一作物的價格支持改為所得支持，再轉為以農場整體的收入保障為主要目標，且在政策手段亦不是以直接補貼方式，而是逐漸轉向保險機制。尤其，農業收入保險制度不受農產品品項框架限制，屬於保障農業經營者整體經營收入的綜合保險制度，針對價格下跌造成的收入減少給予保險理賠，涵蓋所有的農業經營品項，並以農業經營者為參與單位；同時，結合報稅及稅務相關文件進行確認，以正確掌握個別農業經營者

收入，成為此制度推動的重要基礎（楊明憲、周孟嫻，2017）。

由於對於農家農業收入的綜合保障，符合農民在實務上輪作、裡作，及多元種植，以分散風險與平衡現金流之想法，故農場收入保險已較單一作物的作物收入保險更進一步。此項具有啟發意義，不局限於個別作物收入得失，而是著眼於農場全年種植的收入保障。避免只對單一作物保障之鼓勵及不公平的問題，且因保險涵蓋所有作物，各個作物各有不同生產期間與空間分布，故保險本身具有分散風險之內在功能，可達降低保費與有效覆蓋農民收入不穩定之風險。然因考量成本可能具有刻意購買昂貴機械等人為控制因素，難以確認其合理性，因此選擇不以「所得」、而是以「收入」為保障範圍。

美國也在2015年開始試辦「農場整體收入保護保險」（Whole Farm Revenue Protection, WFRP），該政策可以滿足特種作物、有機作物、生產多樣化農場的多種保險需求，具有農場生產或收入歷史資料以及五年納稅記錄的農場可以參加此項目。

四、專農業家收入或所得保險

未來農業保險之發展，不僅要研議整體農場收入保險，更要以專業農為投保

資格。此在農業政策具有專業農與兼業農差別待遇之意義，至於是否要藉由對專業農農業收入保險之保費補助與支持，替代或整併既有的補貼政策措施，則將涉及政策改革及農業所得安全網的建置，將是農業保險所衍生的龐大政策改革工程。

然而如何定義專業農，恐怕又是另一挑戰。因為我國目前尚無「專業農民」或「專業農家」之定義，我國對於農家的定義為「經營農地面積0.05公頃或生產價值2萬元以上」，然實務上農家之營農型態差異性極大，農業從業戶的身份、質與量為進一步定義專業農與農業收入（或所得）之關鍵因素。

以日本經驗而言，日本曾在2005年進行農業政策改革，包括制定「經營所得安定對策」等大綱，希望藉此引導農業生產結構的改變，並明訂「核心農家」為施政對象，其所謂「核心農家」係指「經營一定規模以上之農家或農民組織」，例如在都府縣的農家為4公頃、北海道為10公頃、農民組織為20公頃，以確保與非農業有相當的所得，並為效率且穩定的農業經營者。

我國既然強調提高農家農業所得之政策目標，以為長期發展根基，建議施政對象可用「核心農家」名稱表示之。楊明憲（2019）依農業普查資料進行不同



（圖片來源：123RF）

農業所得之模擬分析，發現：農業所得為50萬元以上之農家計有3萬4,650家，其平均農業所得為100.57萬元，可達平均農家農業所得百萬元之政策目標要求。由於農業所得易受天災與市場價格之影響，以及各類作物利用土地之不同特性，故再依各類作物篩選符合農業所得大於50萬元之農家，其平均面積即可視為達成該類作物農業所得的最低規模。依此所導出稻作、雜糧、特用作物、蔬菜、果樹、食用菇蕈、花卉、其他農作物之最低規模分別為7.87公頃、8.33公頃、3.28公頃、2.40公頃、2.40公頃、0.77公頃、1.18公頃、2.76公頃，故以各作物別的面積門檻定義「核心農家」，並作為農業收入或所得保險之優先投保對象。



(圖片來源：財團法人豐年社)

考量政府農業施政資源有限下，農業施政應優先鎖定在以農維生且為農業產出主要貢獻者之專業農民，為專業農定義之基本思維，故專業農要有相當的經營面積及收入才可以農維生，甚至專業農民或農家要達到一般非農民或非農家所得（或薪資）水準，才可吸引勞動（人才）願意專心從事農業生產經營，上述「核心農家」即為農業發展的主幹，更應受到政策上的重視，故需要運用保險方式來確保其農業生產無後顧之憂，從而達到長期投資與穩定經營之目的。

伍、結語與建議

由於農業生產原具有不可抗力的天災風險，農業一直被稱為「靠天吃飯」的產業，農民有沒有飯吃，還得看老天爺的臉色，此種無奈及宿命的心情經常映照在農民無助的臉龐上。農民雖可藉由調節產期、輪作、雜異化經營、契作、設施農業、生產管理等方式來分散風險，但政府卻經常以補助及天災救助方式彌補農民的部分損失。政府財力畢竟有限，所能彌補損失也有限，因此，要求實施農業保險之呼聲始終存在。

臺灣實施農業保險之過程可謂好事多磨、得之不易，尤其是農作物保險，從民國45年臺灣省農會及合作金庫即相繼提出農作物收穫保險規劃或組織農業保險公司之議，由下而上反應，才使得農林廳在民國50年代有所回應研擬，但最後仍因財力考量無疾而終。直至民國104年底，或許因隔年總統大選的政治考量，故試辦第一張農作物高接梨保單，前後時間相距60年。之後政黨輪替，剛好在民國105年相繼發生霸王級寒流及尼伯特颱風、莫蘭蒂颱風、梅姬颱風，極端天氣與氣候變遷愈加明顯，農委會順勢開辦漁產、芒果與釋迦保險，之後並陸續推出養殖水產、禽流感、水稻、蓮霧、木瓜、農業設施、鳳梨、文旦柚、甜柿、荔枝、石斑魚、虱目魚、鱸魚、吳郭魚、棗、桶柑、香蕉、養蜂、番石榴、西瓜等保險，至今共涵蓋25品項，不同險種的保單達38張。不只是保險開辦，政府同時也在民國109年立法通過農業保險法，及在民國110年設置財團法人農業保險基金，宣告農業保險時代的來臨。

惟因目前農民投保率仍偏低，保險市場的供需仍存在差距，表示農民對於保險觀念仍待加強，如何由傳統的依賴補貼轉換為繳納部分保費之自助人助方式，以及保單在保費與理賠設計如何符合農民需求，均要不斷調整改善。但總算是踏

出臺灣實施農業保險的第一步，未來如何擴大辦理並能持之以恆，也需要持續檢討精進，包括農業保險危險分散及管理機制建立、再保安排、勘損人員培訓、資料庫建置與充實、農業保險之推廣與教育。更重要的是，因為農業保險之實施，評估農民所得是否獲得保障，從而改變農業經營與投資觀念，以及進一步整合農業補貼政策與天災救助制度，以建立農業所得安全網，則臺灣農業的蓬勃發展前景可期。

參考文獻

- 李秀菊（2002），「家畜保險管理費及保險費補助要點簡介」，農政與農情 118。
- 汪玉貞（2012），「家畜保險管理費及保險費補助要點修正簡介」，農政與農情 238。
- 林尚平（2009），農民福利制度規劃之研究-臺灣農業保險之研究，行政院農業委員會科技計畫研究報告。
- 施佳宏（2020），臺灣家畜保險一甲子，中華民國農會出版。
- 黃有才、吳昶清（2016），「東南亞各國農業保險概況」，農政與農情 293。Futoshi Okada1原著。
- 黃慶輝（2017），「養殖漁業天然災害保險試辦補助要點簡介」，農政與農情 303。
- 楊明憲（2013），我國農民所得安全網之研究，計畫補助單位：財團法人農村發展基金會。
- 楊明憲（2015），因應氣候變遷推行我國農作物保險之研究，行政院農業委員會委託研究計畫。
- 楊明憲、周孟嫻（2017），「日本農業收入保險規劃之探討與分析」，農政與農情 300。
- 楊明憲（2019），「政策目標導向之農家對象、政策涵義與資料分析」，農政與農情 321: 45-49。
- 楊明憲（2021），穩定農業所得先驅性策略規劃研究，行政院農業委員會委託研究計畫。
- Van Kooten, G. Cornelis (2018), "Farm Programs and Agricultural Support in Canada", <http://web.uvic.ca/~kooten/Agriculture/CanadaChapter.pdf>