



攝影：吳尚鴻

## 逢甲大學國際經營與貿易學系 專任教授楊明憲

# 汲取國外農業保險經驗 因地制宜貼近農民需求

文／蔡宛蓁 財團法人豐年社特約記者

「相較其他國家，臺灣辦理農業保險雖然起步較晚，但也因此可以掌握到各國農業保險發展的趨勢。」長年投入農業

保險推廣與規劃的逢甲大學國際經營與貿易學系專任教授楊明憲指出，目前美國、中國大陸等農業大國都是以收入保險為

主，而和臺灣條件相近的日本、韓國，也都積極推展收入保險，這些國家的發展經驗都值得臺灣參考。

### 日本農場收入保險 精準掌握農戶收入為最大挑戰

以日本為例，日本實施農業保險歷史悠久，從1939年即開辦農作物保險至今。楊明憲曾多次拜訪東京大學教授和農林水產省官員，並參訪實施農業保險的農業共濟組合，咸認過去針對單一作物、實損實賠型保險只能涵蓋生產風險，無法應對其他如價格波動等因素對收入帶來的風險，而農民最在意的還是收入，因此，日本在2019年開始推出收入保險的險種。但為避免變相鼓勵農民種植特定農作物，扭曲市場機制，日本的收入保險並非保障單一特定品項，而是農場收入保險，也就是不管農民耕種什麼作物，以農場整體從事農業所得總收入作為保障標的。

楊明憲指出，日本之所以可以推出農場收入保險，主要關鍵即是日本的農民原本就需要報稅；日本的報稅系統分為兩種，一是稱為白色申報的簡易型，另一是內容符合會計準則，包含資產、負債、損益等資料較完整的藍色申報。辦理農場收入保險需要精準掌握農戶收入，因此

目前只開放藍色申報的農戶才有投保資格，保險需要的資料都可以由農戶報稅內容勾稽。農場收入保險可提供農民更多收入上的保障，但臺灣自力耕作的農民不需報稅，故而目前難以實施，不過，報稅不等於要繳稅，制度上可以透過免稅額的設計，低於免稅額的農民只需報稅，無須繳稅，如此一來，政府可以透過報稅資料了解農民的收入狀況，以開辦更多能保障收入的險種。

### 學習韓國彈性做法 用市場批發價與個別產量推估

另一個值得借鏡的是韓國，韓國在2001年開始實施農業保險，2015年導入針對農作物的收入保險，納入品項從一開始的5項、7項，至今已達9項。韓國和臺灣相同之處在於，韓國農民不用報稅，農保相關單位同樣認為只有辦理收入保險，才能直接保障農民收入。既然無法透過報稅資料掌握農民的實際收入，所以韓國使用的是間接資料，也就是用市場批發價格及農民個別產量來推估農民的收入；為了調查個別農場產量以及勘損，更培訓超過1萬名以上人員。

臺灣因為無法得知農民的個別產量，使用的是農糧署農情調查發布的當地

鄉鎮區域產量來推估農民的收入。楊明憲強調，臺灣使用區域產量有其優點，因為是公部門發布的數字，故有一定的公信力，也可以避免有心人為了獲得理賠而產生道德危險。但農情調查只是用來概估各鄉鎮農作物生產的狀況，並非為了保險，不涉及金錢利益，問題不大；一旦和保險掛勾，常有農民對調查結果提出質疑，認

為區域產量無法反映出個人損失而無法獲得理賠。

關於個人產量和區域產量之間的落差帶來的基差風險，楊明憲建議，未來農情調查應擴大調查的樣本數及代表性，可能需要涵蓋到鄉鎮不同的地段、區域，以及栽培管理模式，包括慣行、有機、友善的耕種方式；或者也可以讓農民額外加保

個人產量的附加險，只有加保附加險的農民才調查其個別產量，在人力需求上相對也較低。但無論採用何種保險，避免道德危險、提高個別產量調查的正確性、減少基差風險的爭議，是在實施保險的過程中需持續努力，因此，從長期發展的角度，勢必要積極培訓大量人才。

### 由農會集資成立產險公司 彈性應對農民需求

楊明憲提出另一個值得探討的課題，為商業保險與政策保險的選擇。臺灣目前是商業保險與政策型保險雙軌並行，但日韓都不是採取商業保險，日本由農業共濟協會辦理農業保險，韓國則是由農協成立了農協產險公司。比起商業保險公司，農協產險公司更能貼近農民需求，以臺灣目前的經驗，農民常會反映商業型保險的保單比較沒有彈性，起賠標準和賠付率常常不如期望，也較少聽取農民意見進行調整。現行的政策型保單則會逐年檢討、進行滾動式修正精進，有些農作物目前沒有保險或只有商業型保險，農民也期待政府開辦政策型保險。因此，集結農會成立農金產險公司可能是最有效的方式。

成立產險公司也可以賦予農會更完



楊明憲指出，由農會集資成立產險公司，可賦予農會更完整的保險人角色。攝影：吳尚鴻

整的保險人角色。楊明憲進一步說明，目前政策型保單雖然由政府主導，農會擔任保險人，但農會多半只做到代辦的角色。一般保險的保險人會有自留風險，有可能虧損，但也有可能獲利，為了獲利與避免虧損，在保險的推動與核保確認都會比較積極且詳實，但目前的情況是風險由政府或農險基金承擔，農會也只收取少許的業務費用，雖然有些農會熱心推廣，辦理說明會等，畢竟不可能比照商業保險業務員會主動、一一拜訪客戶。

「由農會集資成立產險公司，就會是完整的保險人角色，承擔自留風險，就會更有動力推廣農業保險。」楊明憲



資料來源：Shutterstock



資料來源：Shutterstock

指出，成立產險公司只需要新臺幣20億元資本，門檻比成立銀行的200億元來得低，具可行性。若全國農業金庫成立農金產險公司，農業金庫就不僅是銀行的角色，而是金控集團，產險公司是屬於農業金庫集團的一環；成為金控集團後，可以辦理的就不只是農業保險，還包括意外險、車險、火險都能辦理，韓國農協不只成立產險公司，也成立壽險公司，甚至還有證券部門，完全是以商業模式在運作。再加上農會也比民間保險公司更願意配合政府的政策，精進調

整各項保險，能夠更有彈性應對農民的需求。

### 將農業保險視為政策工具 而非單純的金錢補償

參考國外經驗固然有幫助，但實施農業保險更重要的是因地制宜、與時俱進。舉例來說，歐洲實施農業保險歷史悠久，從18世紀開始至今已有200年，但都只有實施冰雹險的單一險。楊明憲在113年4月時拜訪德國，剛好遇到冰雹，親眼見到冰雹對農作物的威脅，印象非常深刻。近年因氣候變遷日益加劇，歐洲也開始開辦其他險種，如暴雨險、乾旱險，農民可以選擇是否加購這些保險組合。臺灣同樣也面臨氣候變遷的挑戰，過去主要的災害是颱風，但這幾年的乾旱、暴雨，也都造成農損災情，都是需要積極規劃因應的課題。

對於臺灣農業保險未來發展，楊明憲認為不管是政府或農民，都應該改變想法，比如保險和天災救助之間常存在著競爭關係，有些人可能覺得有天災救助就不需要保險。各國政府都希望照顧農民，要如何在影響農民權益的情況下，調整既有的政策，值得各界一起努力。

楊明憲建議，政府應該將農業保險視為政策工具，而非單純的金錢補償，這部分或可參考日韓做法，例如開辦農場收入保險，可仿效日本要求農民報稅，有了農民申報的資料，政府可以有效掌握農民收入狀況，日後任何對於農民的補貼政策就能夠更精確，施政更有效率，避免支出重複，也可減輕政府的財政負擔；又或者執行農情調查時希望擴大樣本的數量和代表性，這些資料也

可以作為產銷調節及政策制定的依據。

面對未來更多樣化的天災與市場波動，農民也應了解可能面臨的風險，主動採取因應措施，除了栽培管理方法的改變，也要投保，投保就跟購買肥料、資材一樣，是必要的成本。楊明憲再次強調，「保險不能只被看成保險，更是一種政策工具，讓保險與其他政策相結合，才能面對各種風險，保障從事農業的穩定收入。」



小檔案

## 楊明憲

現職：逢甲大學國際經營與貿易學系專任教授

學歷：國立臺灣大學農業經濟研究所博士

經歷：曾任彰化縣政府農業局局長、臺灣農村經濟學會理事長、逢甲大學主任秘書（秘書長）、美國賓州州立大學及日本早稻田大學訪問學者。超過百篇研究論文在國內外學術期刊上發表。

攝影：吳尚鴻