

逢甲大學楊明憲教授 推動農業保險 讓農民無後顧之憂

文／蔡宛蓁

從2017年釋迦收入保險試辦開始，農業收入保險在臺灣推動已有五年。作為農業安全網的一部分，農業保險能補足現行天災救助的不足，也是臺灣農業永續發展的關鍵一步。

但初扎根的農險幼苗，在推動上也面臨了一些難解的課題與挑戰。長期研究農業保險，並全程參與農險推動、試辦、立法的逢甲大學楊明憲教授認為，除了農民觀念須轉變外，保險制度的設計也需要調整，但整體目標仍應擴大保險覆蓋率，讓農業保險能成為農民生產後盾，使農民無後顧之憂。以下為專訪紀要：

問：為何我們必須重視農業保險？

答：農業是國家重要的基礎產業，但也是高風險產業，經常面臨天災與市場變化的影響。

一般想像高風險應該帶來高報酬，但在農業並非如此，農業平均所得、農民的家庭收入常常比非農業部門來得低。在收入相對偏低、風險又偏高的情況下，很難吸引其他人投入農業生產。

天災救助只能補27%災損 農業永續，不能忽略穩定性

要如何確保農業持續，過去政府也窮盡了很多方法，例如保價收購，或肥料、用電這些農業要素的補貼。但政府財力有限。以天災為例，過去救助金額大概只占農業災損27%左右，剩下73%損失還是必須由農民自己面對。

綜合這些情況，農業的長期發展令人擔心。我們現在常常談永續發展，多站在環境、資源、保育的角度，忽略農業的永續發展需要有「人」持續投入經營，必須要讓「人」看到農業生產能帶來報酬，以及收入穩定性。如果這些方面無法和非農業部門比較，農業就不可能有未來，甚至會萎縮。

所以在了解國外一些做法後，發現很多國家都已經實施農業保險，我們沒



圖片來源：Shutterstock

理由不能推動。尤其這幾年氣候變遷越來越明顯，災損會更嚴重，加上農民逐年老化，農業生產總是要有人接班。我們應該面對這個趨勢及現實的問題，引進新的風險管理工具，因此呼籲政府應該要著手辦理農業保險。

問：區域型收入保險的原始設計構想是什麼？

答：政府這幾年積極推動農業保險，目前已經有27個品項、42張不同險種的保單。政策目的是希望能以農業保險支持農民所得的穩定性，而在這當中，收入保險剛好呼應到政策目標。

收入保險的特性就是可以同時涵蓋生產與價格風險。以生產風險來說，過去針對的就是天災，如颱風、豪雨、乾旱、低溫所造成的產量減損。2017年7月，尼

伯特颱風造成臺東釋迦嚴重災損，政府就適時推動釋迦收入保險，這是第一張開辦的政策型保單。

但生產風險不只有這些，這幾年因為氣候變遷造成病蟲害增加，譬如稻熱病，過去政府不會因此啟動天災救助機制，但有了水稻收入保險，如果因為稻熱病造成明顯的產量減損，農民就有機會獲得理賠。

另外，傳統農業保險，天災發生後需要派人勘災，判斷災損程度才能理賠，而且理賠僅限於天災，但是到現場勘災成本不低，勘災結果也常有爭議。例如有些

遲發性災損無法馬上勘查出來，但因為農民要盡快整地復耕，不可能一直保持原狀等候勘災。所以到底什麼時間去勘災？勘災技術怎麼認定？爭議很多。（但收入保險）採用平均區域產量是否減少來認定，就可以解決這些問題，同時也能避免個人修改資料的道德風險。

價格風險部分，去年九月中國禁止臺灣釋迦輸入，原本鳳梨釋迦有七成都是外銷，其中又有九成五銷往中國，如果全部回到內銷市場，可以想像會對價格造成嚴重衝擊。因此，除了開發其他外銷管道，政府也立刻推出一個成本型的收入保



圖片來源：Shutterstock

險，保障農民至少不要賠本。

當時這張保單很受歡迎，差不多有六成可投保面積都投保了。今年五月我們結算這些理賠，幾乎保45萬（保額）的都得到理賠，這也印證了收入保險不只能對抗生產風險，還能兼具價格風險，這些都是相對於傳統農業保險有所突破的地方。

問：目前收入保險主要由政府推動，能否談談其特點。

答：有別於一般產險公司推出的商業型保單，政策型保單是由政府主導開發，透過農會推廣，可以跟農民有比較多溝通，所以保單也能逐年修正，越來越符合農民的需求。

譬如香蕉收入保險，一開始是依鄉鎮的生產特性與風險機率訂定保費，但很多農民不理解為什麼緊鄰的鄉鎮保費會有差異？後來我們就把各個鄉鎮的保費，按其面積加權平均，成為該縣市的單一保費。同一個縣市都繳一樣的保費，但是理賠還是依據各鄉鎮的生產資料，進行各自的理賠結算。

之所以會有這樣的改變，是因為政策性保險也具有社會保險性質，如同全民健保，每個人繳的保費都相同，不因年老、年輕有所差別。這樣的修改因為包含了社會保險的意涵，更符合政策精神。



圖片來源：Shutterstock

保險應該是必要成本 人助自助，農民觀念還需轉換

問：這幾年實施過程中，農民對農業保險的反應如何？

答：目前有些農民的觀念還需要轉換，比如過去天災救助不需要花錢，但農業保險要負擔一點保費，他們可能覺得要多花錢。但如同我們買一般的產險、車險，都要花錢，農業保險也應該要有一般性。考慮到農民的負擔，各級政府都有保費補助，多花一點錢可以得到比以前更多的保障，應該引導農民建立這種自助人助的觀念，以及對保險的理解。

第二，有些農民把保險當成短期投資，投保一、二年沒有得到理賠就不想投保。但保險是根據長期風險機率計算，如果連續兩年沒有理賠，表示接下來風險機

率會比較高，反而應該要繼續投保。

針對這些現象，保險設計也有做一些努力，例如保費補貼、保費折抵，都是為了減輕農民的負擔。但農民觀念也要慢慢轉變，不是只有僱工或買農藥、肥料這些開銷才是成本，面臨氣候變遷等風險，買保險也應該被認為是一個必要成本。

有些農民開始慢慢有這些認知，還有滿多人，因為有得到理賠，開始對保險有了信心。例如去年推出的鳳梨釋迦保成本型保單，有將近六成投保者獲得理賠，今年再開賣，投保率比過去提高很多，這也反映農民開始對這個保險有興趣、有信心了。

所以保單設計也許要有階段性考量，比如初期主要目標是讓農民對保險有

感，設計上要「保小不保大」。雖然這有點違反保險原則，因為保險的概念應該是小型損失個人可以承擔不需要保險，只有個人無法承受、比較大的損失才需要保險，但現階段可能先讓農民覺得投保可以拿到理賠，即使不是很多，但（讓他）對保險產生信心，願意投保，擴大保險覆蓋率後再逐步調整，比如說減少保費補助，或調整保障比例，往真正「保大不保小」的保險制度邁進。這些是在初期推廣階段可以考慮的策略。

建構資料當公共財 農業保險，應作為政策工具使用

問：農業保險在臺灣才剛起步，你認為農保未來會為農業發展發揮什麼功能？

答：我們要把保險視為是政策工具，不要只針對保險來談保險。

過去沒有農業保險這項政策工具，導致補貼只能不斷加重，很多問題無法解決。比如說過去無法掌握農民個別生產資料，未來可以設計一套系統，農民投保時，除了填寫種植面積等基本資料，農民如果覺得地區平均產量不能反映他的產量，可以讓他根據實際情況選擇生產係數，或是他採用不同銷售管道，可以選擇不同的價格係數。資料填寫完畢，系統計算出他的保費，除了方便投保，政府也掌



圖片來源：Shutterstock

握到這些投保者個別的生產資料，能進一步了解生產的整體狀況，政府可以有更多的運用，比如對農民進行輔導、避免產銷失衡等等。

資料建構完整後都是公共財，大家都可以運用，比如說有許多商業保險公司也對農業保險有興趣，有了這些資料，他們也可以用來設計保單、計算保費，這會是新的市場。或者說如果政府認為專業農是農業發展的主幹，也可以透過投保資格、保費設計、理賠條件等，加強對專業

農的重視。其他例如想要獎勵某些農作物發展之類的，這些都是保險可以作為政策工具利用的地方。

這幾年我們很高興看到政府建立農業保險基金，將農保法制化，這意味我們的農業發展走到一個新的里程碑，未來農業永續發展有了基本保障。但有了這個基礎，未來還是需要有更多資料，培育更多勘災、研究、推廣方面的人才，才能更配合農民的需求，更加精進。



小檔案

楊明憲

學歷：臺灣大學第一位農業經濟學博士、
美國賓州州立大學訪問學者、
日本早稻田大學訪問學者

現任：逢甲大學國貿系教授、
全國農業金庫獨立董事、
農業保險基金董事

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