

日本農業收入保險之發展與課題

曾耀鋒¹

圖片來源：Shutterstock

壹、前言

穩定農業經營者的收入一直是我國農政單位所關心的重要議題之一。藉由保險技術的妥善運用，可有助於達成此一階段性目標。日本在大量參考外國的收入保險制度後，以美國的調整式總收入保險

(Adjusted Gross Revenue, AGR) 為雛型²，提出自身的農業收入保險制度。正所謂他山之石，可以攻錯。本文的目的在於透過介紹日本農業收入保險的發展經驗，提供我國作物收入保險參考，祈使完善我國農業經營者的所得安全網，使得農業經營者

得以利用保險技術，降低生產及價格風險對於農民所得之衝擊，達成穩定提高農民所得的目標。

貳、農業經營者的所得安全網

民以食為天，在人類發展歷史上，談填飽肚子的問題乃係天經地義，甚至是民安國富的根本。雖然農業是人類歷史最早發展的產業，但由於農業生產面臨著各項天災人禍的威脅，因此經常面臨收入不穩定的情況。

被稱為經濟學之父的亞當·斯密(Adam Smith)，在1776年出版的《國富論》提出勞工、商人／資本家、地主等三種社會階級的觀念。亞當·斯密認為商品價格係由勞動工資、資本利潤、土地地租所組成，認為「分工」乃係勞動生產力的改善原因，也是社會進步的原動力。

在「分工論」的發展定律之下，自耕農由於「反分工」的身分，似乎註定了其發展緩慢的宿命。為求解決自耕農的困境，需要協助農民逐步扮演好商人／資本家的角色。「農業經營者」的概念應運而生，身為農業經營者的農民，不僅僅是提

供己身勞動力的勞工，也是需要能夠掌握市場脈動，懂得分配產品的商人／資本家。農業經營者不僅可以獲得勞動工資，更可以賺得資本利潤，對於改善農民收入更具有直接助益。

經營事業難免會遇到營收波動的時候，農業經營者的概念下，如何解決營收波動所造成的收入減少乃是一項急需面對的難題。因此建構一套能夠保障農業經營者最低收入的安全網體系，實乃極具意義之事。誠如全程參與我國農業保險之推動、試辦、立法的楊明憲(2018)教授所言，「農民所得安全網之目的在於全面保障農民所得，降低生產及價格風險對於農民所得之衝擊，並在系統整合架構下，避免出現重覆給付或給付缺口，可使有限的政府農業預算有效的提高農民所得。」

觀察農業經營的營收之所以會有變動，乃係產量與價格可能發生變化所致。為避免「穀賤傷農，穀貴傷民」，自古以來便採行所謂的平準制度，在產量過剩時施行農產品保證價格的收購，在產量不足時，則採行各式各樣的鼓勵生產措施。農政單位以「看得見的手」的方式，扮演著

註2：日本農林水產省曾於2014年委託日本全國農業共濟協會對美國收入保險制度進行調查研究。田中榮嗣(2016)以及吉井邦恒(2016)的研究，皆指出日本農業收入保險係模仿美國AGR制度所創。

註1：國立臺中科技大學保險金融管理系副教授



圖片來源：Shutterstock

調控市場供給與需求的重責大任。但市場調控成效往往是力有未逮，因此即便是行之有年的制度，卻也常常在新聞媒體上聽聞某農產品價格大漲，或是產地價格崩盤的情況。甚至是原本預期銷售至海外的農產品，因故滯銷無法出口，農政單位只得不斷呼籲鼓勵民眾加緊購買；抑或是匯率變動，造成農產品出口之後，反而入不敷出的窘境。凡此種種都不斷提醒著我們，農業經營不是沒有風險，而正是這些風險造成了農業經營者收入不穩定，甚至影響到許多人經營農業的信心與決心。農業經營本身便是一項風險行為，風險行為可能帶來利得，也可能帶來淨損。從風險管理的角度而言，並非維持一個無風險的環境，因為無風險意味著風險規避，也就是避免從事此項風險行為，如此一來將使得我國農業發展一蹶不振，亦非實際之策。

風險管理的目的乃係運用風險管理工具，將風險所導致的成本最小化，而使得事業可以永續經營。

參、美國AGR制度的借鏡

自然環境下，養育作物生長的農業，受氣象因素影響造成生產量的變化甚大。更有甚者，占農作物大半用途的食物，由於屬於生活必需品，其需求的價格彈性低，此外農作物生產期間依存於作物、家畜的生理因素，其供給與工業製品相比，較不具備彈性。因此收穫量變動以及價格變動，此兩項因素導致農業收入的不穩定性。農業收入的變動風險，乃是憑藉個別農業經營者的努力，依舊無法完全克服的風險，且其所造成的收入減少，亦可能導致從事者陷入無法永續經營的困境。此時若能透過保險技術建構一套和緩

收入減少衝擊的制度，將對農業經營者具有莫大助益。

因應農業經營所面對的收穫量變動以及價格變動等兩大風險，美國的農業保險發展出收穫量保險以及收入保險等兩大類型。其中收入保險又可再細分成承保對象僅限單一作物的保單類型，以及承保所有農作物並以農家為經營單位進行補償的保單類型。後者以AGR及WFRP（Whole-Farm Revenue Protection）為代表。依美國農業部（2021）的資料顯示，AGR自1999年開始銷售，2003年新增銷售較低保證上限的AGR-Lite，因應《農業法》的修正，2015年出現整合AGR及AGR-Lite的WFRP。根據AGR保單條款第九條之規定，保障對象係為保險期間所致無法避免的自然災害，抑或是市場價格變動所導致的收入減少。但因要保人之過失、農場管理上的疏失、廢棄所致的收入減少等則不在承保範圍內。此外根據AGR保單第五條之規定，須提供過去五年份的農業所得

稅申報書資料。投保AGR時需要決定保證水準與給付水準，保證水準意謂將接受多少程度的補償，要保人可選擇65%、75%、80%等保證水準，政府則提供分別為59%、55%、48%等的相對應保險費補助。給付水準則從75%、90%做選擇，扣除給付水準的部分即屬於自負額。

值得注意的是，農業所得稅申報書所登錄的農業收入項目，並非全部皆屬AGR的認定農業收入。AGR所認定的農業收入僅限要保人所生產之農產品、動物銷售額等部分的收入項目。例如農業保險金、政府的補貼款項、基於包裝加工等生產後所增加價值的收入等皆不屬於AGR的認定農業收入。此外AGR的保險期間與保險金申請存在若干時間上的落差。由於須待申報農業所得稅後，使得確定該年度的農業收入，因此AGR的保險金給付會落在投保次年度的所得稅申報開始日之後（如圖1）。計算收入金額的步驟如下，先從該保險年度的農業所得稅申報書求得對象

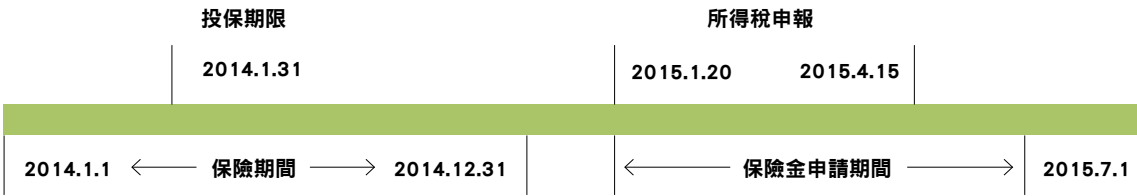


圖 1、AGR 保險期間與保險金申請時間示意圖

收入，接著進行庫存等相關調整，最後再加計非承保事由的對象收入損失部分。

肆、農業共濟與緩和收入變動制度的基礎

日本與臺灣同屬自然災害頻發的國度，長期以來在農業發展上，面臨許多相同的挑戰。在農業相關的保險制度上，日本自1947年制定《農業災害補償法》之後，開始實施農業共濟制度。

清水徹朗（2016）指出關於農業共濟事業的實行機構，係設置以農家作為組合成員的農業共濟組合，該組合負責農業共濟的推展、損害評估、共濟金支付等業務，至於組合的理監事選舉抑或是年度計

畫、決算審核等事務則由農家代表所組成的總代會負責決議。日本農業共濟的一大特徵在於農家自身以組合成員的身分參與組合的各項事務運作，具體而言，各村落選出共濟部長，共濟部長負責投保申請、徵收共濟費用、分發支付通知書等工作，擔任組合與組合成員之間的溝通角色。日本全國的共濟部長約有17萬人（每15位組合成員一位），當災害發生之際，進行損害評估的損害評估員則由12.6萬人（2021年度）中選出，其中半數由共濟部長兼任。然而共濟部長的報酬並不高，幾乎是以志工的方式在推行共濟業務。以村落為基礎的農業共濟制度，其組織基礎係建構於傳統的日本農村社會之上，在此

一組織基礎下，由於農家感覺自己參與組建農業共濟，因此較能有助於防阻道德危險的發生，對於推廣費用亦能較為節省。

農業共濟係以特定農作物為對象的收穫量保險，但價格下滑所導致的收入減少則在保證對象以外。然而農業收入等於收穫量乘以銷售單位價格，因此農業共濟的第一個侷限之處，便在於僅填補因自然災害所導致的收穫量下滑，亦即僅補償收入變動的單一要素。此外農業共濟的第二項侷限之處，在於其限制特定品項項目（如表1）。由於僅補償特定項目的農作

物，因此對於從事特定項目以外農作物的農業經營者而言，並無法享受其所帶來的便利好處。

現今日本農業共濟制度包含六項共濟事業（農作物、家畜、果樹、田間作物、園藝設施等），每年都給付相當金額的共濟金，對於穩定農業經營者的收入產生一定功效。以2021年度為例，日本農業共濟合計給付約3兆8,000億日圓。如圖2所示，其中農作物共濟約占五分之一的金額，家畜共濟則占接近半數金額的程度。由於園藝設施共濟自2015年導入修

表 1、日本農業共濟的對象品目

共濟事業	對象品目
農作物共濟	水稻、旱稻、小麥
家畜共濟	牛、馬、豬
果樹共濟	蘋果、葡萄、梨、桃子、甜菜、枇杷、牡蠣、栗子、李子、梅子、猴桃、鳳梨等
田間作物共濟	馬鈴薯、大豆、紅豆、豆類、甜菜、甘蔗、茶葉、蕎麥、甜玉米、洋蔥、南瓜、蠶繭等
園藝設施共濟	特定園藝設施

資料來源：整理自日本全國農業共濟組合聯合會網頁
(http://www.nosai.or.jp/nosai_kasou/kyousai_jigyou.html)

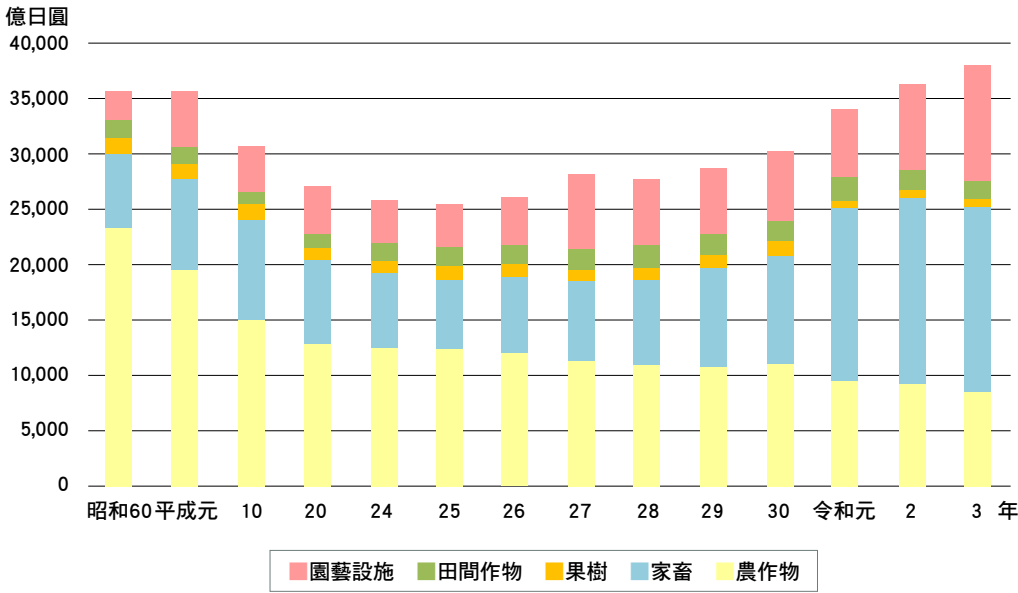


圖 2、日本農業共濟歷年給付金額之變化

資料來源：農林水產省（2022）「農業共濟制度の概要」

復費用特約，家畜共濟則受到近年牛隻價格上漲，以及2019年起的家畜估價修正之影響，因此這兩項事業的給付金額呈現顯著增加的情況。

在投保率方面，從2021年度來看，農作物共濟及家畜共濟的投保率較高，園藝設施共濟則是逐年增加，約達70%的比率。除此之外，田間作物共濟的投保率為67%，果樹共濟最低僅有23%的投保率（如表2）。

有鑑於政府對稻米生產的干預程度

降低，以及廢止田間作物的保證價格制度，作為價格變動的相對應方略，2007年開始日本進一步推動安定農業經營所得的政策，亦即導入被稱為「緩和收入變動」的制度，簡稱「ナラシ 策」。該制度的對象品目包含稻米，以及為了減少生產條件落差的四項田間作物，補償金額以減收金額的90%為上限，在準備金範圍內給付（如表3）。緩和收入變動制度並無自負額的設定，即便減收比率低亦可獲得補償。由於未滿10%的減收比率亦可

表 2、2021 年日本農業共濟投保情況

對象品項		投保件數	投保面積／公頃、頭（棟）數	投保率		
				2019年	2020年	2021年
水稻		82.4萬件	97.5萬公頃	83%	83%	83%
小麥		2.6萬件	20.5萬公頃	96%	97%	96%
乳牛	死殘	1.2萬件	186.1萬頭	92%	92%	92%
	疾病傷害		123.9萬頭			
肉牛	死殘	3.7萬件	321.6萬頭	91%	92%	92%
	疾病傷害		160.7萬頭			
果樹共濟		3.6萬件	2.0萬公頃	21%	22%	23%
田間作物共濟		5.0萬件	22.9萬公頃	59%	64%	67%
園藝設施共濟		15.3萬件	61.1萬棟	60%	66%	70%

註：農作物共濟投保率係以面積，家畜共濟、園藝設施共濟則是以頭數／棟數為基礎計算
資料來源：農林水產省（2022）「農業共濟制度の概要」



圖片來源：Shutterstock

獲得補償，因此對於加入該制度的成員而言，相當於提供了接近標準收入的安全網保證。此外農業共濟的保險費屬於無退還的類型，而緩和收入變動制度的準備金，當年度未使用的部分則可結轉至次一年

度，此點與農業共濟亦有所差異。然而緩和收入變動制度仍有其限制，例如以須先加入農業共濟作為條件，且僅受限於極少數的對象品目。總體而言，緩和收入變動制度最主要的保障對象乃係稻作農家，從

表 3、日本緩和收入變動制度概要

項目	內容
對象品目	稻米、小麥、大豆、甜菜、作為澱粉原物料的馬鈴薯
對象要因	因自然災害所造成的收穫量減少，以及因價格下滑所導致的收入減少。
填補方式	個別對象品目的地區當年度銷售收入與標準收入之差額，合計相抵之後的減收金額90%，在準備金範圍內填補之。
準備金	以政府75%、生產者25%的比例提撥（政府提撥金額為生產者三倍），提撥金額為相當於個別對象品目基準期間平均收入減收20%的金額。
與農業共濟之關聯	須先加入最高補償比例90%的農業共濟

資料來源：整理自松木靖（2018）

歷年情況來看，目前稻米的制度覆蓋率已穩定超過半數（如表4）。日本緩和收入變動制度歷年給付情況如圖3。

然而即便有著農業共濟以及緩和收入變動等兩項制度，但仍然沒有完全解決農業經營者對於收入變動的疑慮。德井和久（2019）便指出，日本全國農業共濟協會曾針對農業經營者所擔心的風險，分別在2001年及2009年實施大規模的問卷調查，2001年的調查結果發現在諸多列

舉的風險項目中，回答者擔心的第一位風險為「收穫量減少」，第二位風險為「價格急劇波動」，第三位風險則是「價格的持續下滑」。相對於此，2009年的調查結果第一位與第二位的風險項目與2001年相同，但第三位風險則變成為「費用的高漲」。

伍、日本農業收入保險制度的創設與挑戰

針對現行農業共濟以及緩和收入變動制度所存在的問題，日本農林水產省在反覆聽取現場的意見之後，提出制定農業收入保險制度的方針，並在2016年6月獲日本內閣決議納入「日本再興策略2016」之中。為謀求養成暨確保提高生產效能的經營個體，將其定位為提供給「穩健經營管理的農業生產者之安全網」。歷經小規模進行試辦活動之後，終

於在2019年開始正式實施。

過往農業共濟乃係以《農業災害補償法》作為法源依據。為推動保障農業整體經營收入的農業收入保險，日本政府送交參眾議院修正《農業災害補償法》，並將《農業災害補償法》更名為《農業保險法》。日本的《農業保險法》現有條文230餘條，第三章「農業共濟事業等」規範農業共濟的制度運作，第四章「農業經營收入保

表 4、日本緩和收入變動制度歷年加入情況

年度	申請加入總件數 (萬件)	稻米申請加入件數 (萬件)	稻米申請加入面積 (萬公頃)	稻米制度覆蓋率 (%)
2011	7.5	6.3	43.9	46.3
2012	7.1	6.0	43.1	43.5
2013	6.8	5.7	42.8	42.2
2014	7.1	6.0	45.0	43.4
2015	11.2	10.1	55.0	56.2
2016	11.0	9.8	55.3	56.9
2017	10.6	9.5	55.7	58.5
2018	10.1	9.1	57.1	61.2
2019	8.8	7.8	49.9	51.4
2020	7.8	6.8	46.4	--

註：稻米制度覆蓋率係以申請加入數量（申請加入面積乘以每單位平均收成量）作為分子，稻米的農產品檢查數量作為分母，計算該比率。
資料來源：日本農林水產省網頁
(<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/210729/attach/pdf/index-30.pdf>)

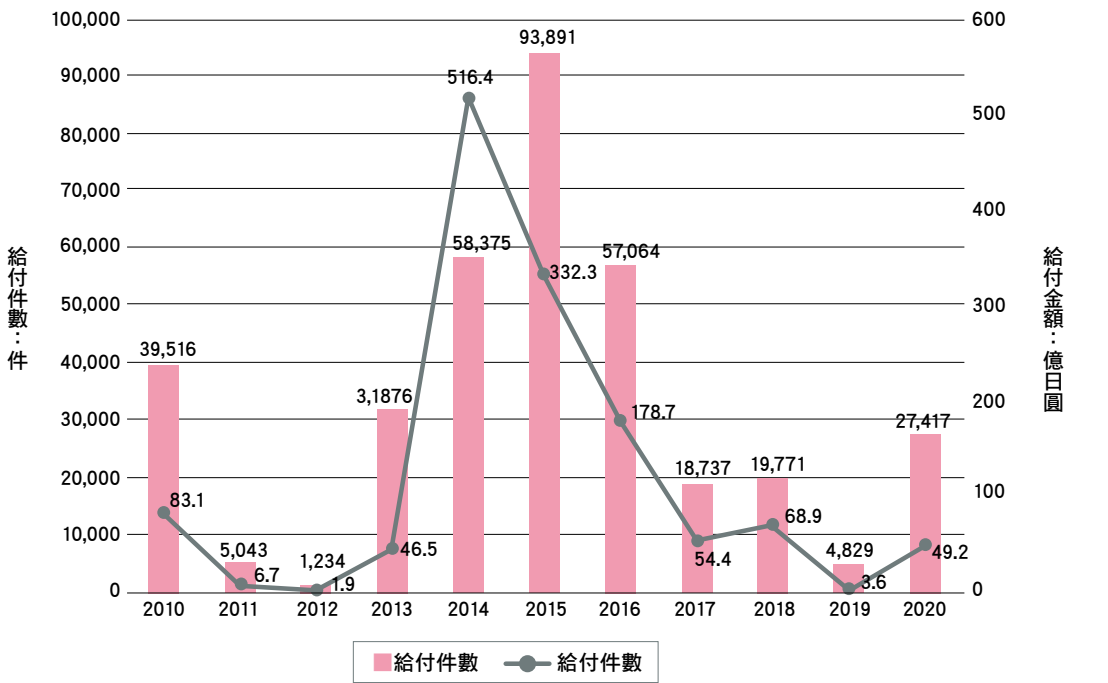


圖 3、日本緩和收入變動制度歷年給付情況

資料來源：根據日本農林水產省資料製圖
(https://www.maff.go.jp/j/seisaku_tokatu/antei/r3_jisseki_narasi.html)

險事業」為新制定部分，亦是農業收入保險制度法源依據，第五章則為「政府再保險事業等」，規定日本政府擔任農業共濟以及農業收入保險的再保險人。

日本《農業保險法》第一條首先規定為謀求農業經營之安定，確立農業保險制度係以有助於農業健全發展為目的。填補因災害或其他不可抗力事故所致損失的共濟事業，以及緩和因農產品供需所致農業收入減少對農業經營影響的保險事業，乃係其主要兩大支柱。由農業共濟組合或農業共濟組合聯合會所運作的農業共濟事業，抑或是農業收入保險事業及政府所為之相關再保險

事業，皆屬於農業保險範疇（同法第二條第一項）。為促進農業保險的投保，日本政府須致力提供農業經營者有助於適當選擇的資訊（同法第二條第二項）。

日本農業收入保險制度建立以農業經營者為單位的保險保障體系，使得農業收入保險不再侷限於特定品目，而是針對農業經營者所有農業經營的項目進行保障。將市場風險納入保障範圍，包含補償因農作物價格滑落所導致的收入減少。農業收入保險制度將生產風險和經營風險都包含在內，補償內容涉及因自然災害帶來的產量減少，以及因為供給需求變化所導

致的價格滑落，農業經營者在積極應對後也無法避免的收入減少。但放棄耕作亦或是蓄意以低價銷售等所造成的損失，由於係屬故意行為，因此不屬於保險的承保範圍。總體而言，農業收入保險制度的承保內容主要為農業經營者，因為自然災害和市場價格下滑所導致的合理收入減少。對於種植單一作物的農業經營者而言，若所種植的單一作物原本便不屬於緩和收入變動制度的作物範圍內，對農業收入保險將具有更積極的投保誘因。

農業收入保險制度的補償辦法具有特別性，參考美國AGR制度，要保人的收入亦採用過去五年的所得稅申報內容為基礎計算。收集農業經營者過去五年的收入，並根據農業經營者五年的經營規劃試算出平均收入，作為收入保險的基準收入。在保險期間，如果農業經營者的收入低於基準收入，則根據收入減少的程度進行不同比例的補償。如果保險期間的收入降低到基準收入的90%以下，所減少金額將由保險方式的保險金，以及自我提存方式的準備金兩個部分進行補償。保險金的補償最高為收入減少的80%，剩餘的10%部分將由準備金補償。此外森剛一（2017）提及為避免政府預算的雙重補貼情況發生，由於農業收入保險與其他具

有填補收入減少機能的類似制度性質相近，因此以加入農業共濟及緩和收入變動制度的農業經營者，將排除在農業收入保險的投保對象之外。

農林水產省進一步說明，此舉限制措施乃係為避免國家預算的雙重補助，因此要求農業經營者僅能在「農業收入保險」與「農業共濟+緩和收入變動制度」之間選擇其中一項。但針對「蔬菜價格安定制度」的使用者則另有特別規定，其初次參加農業收入保險時，兩年間得同時加入農業收入保險與蔬菜價格安定制度。同時加入的前提是繳交農業收入保險的保險費，以及蔬菜價格安定制度的負擔費用，但損失發生時，農業收入保險的填補金額須扣除蔬菜價格安定制度的補助金。

依農林水產省（2020）之說明，農業收入保險的實施主體為全國農業共濟組合聯合會（以下簡稱全國聯）。全國聯可將農業收入保險的投保申請、保險金給付等相關業務委託給其他單位辦理。2020年4月時，計有77個加盟全國聯的各地農業共濟組合成為受託單位，辦理農業收入保險的相關業務。此外全國聯與民間產險公司有技術性合作，有東京海上日動產險公司派遣職員進駐全國聯。根據日本《農業保險法》之規定，日本政府為農業收入



圖片來源：Shutterstock

保險的再保險人（同法第204條），關於農業收入保險，日本政府與全國聯之間具有再保險關係（同法第205條）。

根據日本農林水產省³的試算說明，以基準收入1,000萬日圓的農業經營者為例，選擇補償限度90%，其中保險負擔80%，準備金負擔10%，給付率為90%的條件情況，若透過農業收入保險制度，實際上可保證八成以上的收入（如表5）。試算說明係設定填補限度為80%，保險費為保險金額的1.08%，保險費的50%由國庫負擔。以情況二為例，當保險期間的收入由1,000萬日圓減少至700

萬日圓時，保險方式的填補金額為90萬日圓⁴，準備金方式的填補金額亦為90萬日圓⁵，合計180萬日圓。而首年度負擔金額約32.5萬日圓，其中包含無法退還的保險費7.8萬日圓，可結轉至次一年度的準備金22.5萬日圓，以及行政費用2.2萬日圓。次年度若前一年度未有損失，則因無須提撥準備金之緣故，僅需負擔保險費以及行政費用，合計約10萬日圓的金額。

依日本《農業保險法》第182條第一項之規定，農業收入保險的被保險人在全國聯提存準備金，以減輕農業收入減少對其農業經營的影響。關於準備金，依據農

表 5、農業收入保險制度補償金額試算說明

收入減少程度 （保險期間收入）	保險方式填補金額 （保險金）	準備金方式 填補金額 （特約補償金）	填補金額合計	保險期間包含 填補金額的收入 （對比基準收入）
20% （800萬日圓）	0萬日圓	90萬日圓	90萬日圓	890萬日圓 （89%）
30% （700萬日圓）	90萬日圓	90萬日圓	180萬日圓	880萬日圓 （88%）
50% （500萬日圓）	270萬日圓	90萬日圓	360萬日圓	860萬日圓 （86%）
100% （0萬日圓）	720萬日圓	90萬日圓	810萬日圓	810萬日圓 （81%）

資料來源：整理自日本農林水產省網頁
(https://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/syu_kyosai.html)

註 3：農林水產省網頁 (<https://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/syunyuhoken/syousai.html>)
註 4：[(1,000×80%)- 700] × 90% = 90
註 5：1000 × 90% × 10% = 90

林水產省所頒布的「農業經營收入保險特約補填金造成費交付金交付要綱」之規定，係由農林水產省的預算撥付，以及被保險人的提存共同組成基金。全國聯對該筆基金負有善良管理人之注意義務（要綱第18條），需公布基金金額⁶（要綱第13條），每年向農林水產大臣報告基金運用情形（要綱第14條）。至於基金之運

用，可存款於農林中央金庫或銀行，除此之外的運用方式須經農林水產省同意始得為之（要綱第18條）。2022年8月底準備金的基金餘額為347.5億日圓。

農業收入保險屬於日本重要的政策性保險，如表6所示，2022年度日本政府投入約184億日圓的預算用於維持此一政策性保險的運作。由於預算編列科目調整

表 6、日本政府投入農業收入保險的相關預算金額 單位：百萬日圓

項目	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
保險費國庫負擔	--	--	--	--	2,915	2,660	4,179	9,701	15,887
農業收入保險特約補償金提存	--	--	--	--	21,780	16,326	15,089	6,129	--
農業收入保險營業費用負擔	--	--	--	--	1,283	1,623	1,246	1,472	1,855
農業收入保險制度調查費用	--	--	--	114	101	--	--	--	--
農業收入保險制度檢討費用	321	456	216	--	--	--	--	--	--
農業收入保險普及推廣費用	--	--	--	102	--	--	--	--	--
補貼農業收入保險投保	--	--	--	--	--	--	360	393	676
農業收入保險資訊系統開發費用	--	--	--	149	317	--	--	--	--
補貼申請系統整合費用	--	--	--	--	--	--	230	330	--
合計	321	456	216	365	26,396	20,609	21,104	18,025	18,418

資料來源：根據農林水產省（2020）「收入保險關係參考資料」，以及農林水產省令和3年度至令和4年度收入保險制度相關預算概要資料 (<https://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/yosan.html>)

註 6：全國聯「特約補填金造成費」(<https://nosai-zenkokuren.or.jp/pdf/2022-2ridersubsidy.pdf>)

之緣故，2022年將保險費國庫負擔及特約補償金提存，兩科目合而為一項。各執行項目中，預算金額最高者仍然是相關保險費的國庫負擔，約有158.9億日圓；其次則是用於補貼農業收入保險的營業費用，約有18.6億日圓。

根據日本農林水產省（2020）所公布的資料顯示，2019年開辦第一年日本全國約有22,812位農業經營者投保農業收入保險，其中個人型態經營者有20,302位，以法人型態經營者則有2,510位。以平均的基準收入來看，2020年個人型態經營者的平均值為1,300萬日圓，法人型態經營者的平均值則為4,000萬日圓。22,000多位的投保人數約占農業所得者藍

色申告總人數46萬人的4.8%。雖然開辦初期投保情形並不普遍，但近年無論是個人或是以法人型態的農業經營者皆有大幅增加的趨勢，以2022年為例，投保總數已達78,868位（如圖4），約莫是開辦首年度的3.5倍。

由於日本農業收入保險的給付係以所得稅申報內容為準，舉例而言，2019年度的損失情形，須待農業經營者於2020年申報時，方能確定需要的填補金額，因此會有若干時間落差，此情況與AGR相同。2020年及2021年的理賠情形如表7所示，在理賠件數方面2021年較前一年增加16,961件；在給付金額方面2021年的各項給付總額達到736.7億日

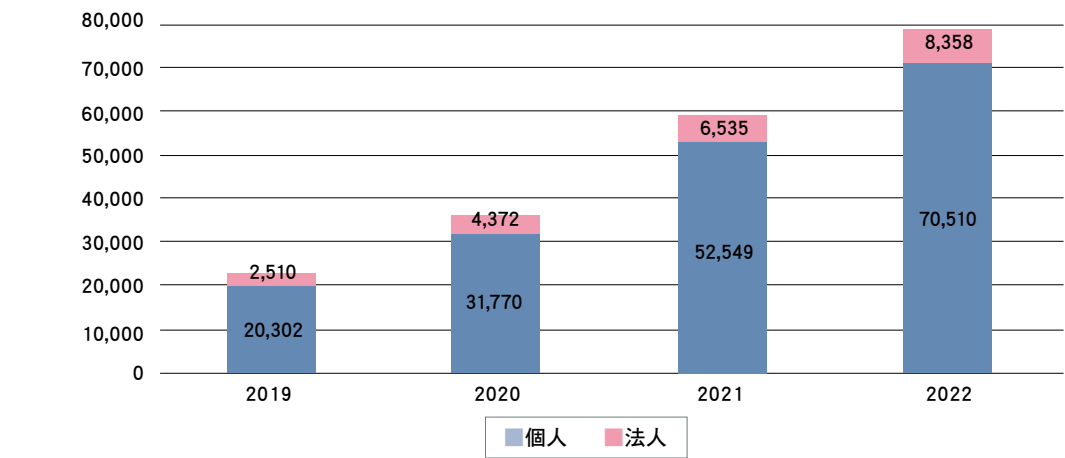


圖 4、日本農業收入保險歷年投保情形

資料來源：根據農林水產省經營局保險課「收入保險データ集（令和5年1月末時点）」製圖

圓，約為2020年給付總額的2.1倍。

然而日本的農業收入保險雖然立意良善，依舊面臨許多挑戰，試舉兩點如下。

首先是制度設計的問題。以美國AGR為例，其與個別農作物的收入保險或是收穫量保險相比，最大特徵在於收入增加的農作物與收入減少的農作物同時存在時，由於農作物間收入增減相抵的緣故，將導致AGR的保險金給付機率較個別農作物的收入保險或是收穫量保險來得更低。日本既然模仿美國的AGR制度，建構其農業收入保險，則AGR制度的先天缺陷所導致的問題亦將難以避免。此項疑慮在2010年日本全國農業共濟協會的問卷調查得到進一步的證實。在農業收入保險開辦前，針對稻作農家所實施的問卷結果顯示，對該制度無興趣的第一位原因乃係「個別作物的收入增加或減少所導致的相抵情形，將使得保險金給付機率降低」。回答該選項



圖片來源：Shutterstock

者達27.1%，遠高於第二位原因「特定作物的收入占比極大，較希望個別作物的補償方式」選項的19.0%。但是以公平保費（Fair Premium）原理來看，預期損失成本較低，通常意味著較低的保險費，因此若是法人型態的大規模農業經營者，將可能較個人型態的農業經營者對保險費有更強烈的關心。

其次則是稅務申報的疑慮與時間差。農業收入保險以農場為經營單位，仿

表 7、日本農業收入保險理賠情形

年	保險金給付件數（件）			保險金等給付金額（百萬日圓）				
				保險方式填補		準備金方式填補		金額合計
	個人	法人	件數合計	個人	法人	個人	法人	
2020	11,821	1,799	13,620	11,157	6,370	11,458	6,046	35,031
2021	27,263	3,318	30,581	25,476	9,437	27,751	11,008	73,672

資料來源：根據農林水產省經營局保險課「收入保險データ集（令和5年1月末時点）」製表



圖片來源：Shutterstock

效美國AGR皆採用稅務申報的資料，此時實務上的最大疑慮便為是否已經妥適地申報稅務。有意見認為應當對於稅務機關的申報資料全面性地採信，但作為制度核心架構而言，仍須全面性地把握保險期間的農業生產活動相關收入，並對其進行核實。承保之際，保險人應當確認農業經營者的藍色申告書是否正確記載，並以此進行核保作業。理賠之際，保險人須待保險年度的隔年申報之後，始得對損失金額進行衡量並給付保險金。因此建構一套農業收入保險的損失評估系統，將有助於縮短保險金給付的時間差。此外承保及理賠相關聯的農業收入認定範圍亦須明確界定，由於以藍色申告書申報農業所得時，收入金額包含農作物品項、耕作面積、收穫量、期初期末存貨、銷售金額、雜項收入等各種項目，農業收入的認定範圍應當兼

顧保險人的行政負擔，以及農業經營者對農業收入的普遍認知。

陸、結語

臺灣在2017年開始試辦農業保險，並在2021年施行《農業保險法》。《農業保險法》第一條將農業保險制度定位為「填補天然災害或其他事故對農、林、漁、牧業之損失，提高農業經營保障，安定農民收入」，其他事故被認為包含市場變動。在此基礎下，目前實務上除了銷售以填補因天然災害所造成收穫量損失的保險商品之外，根據農委會推動農業保險政策，關於收入保險已訂定「高粱收入保險試辦及保險費補助辦法」、「香蕉收入保險試辦及保險費補助辦法」、「釋迦收入保險實施及保險費補助辦法」、「水稻收入保險實施及保險費補助辦法」等相關措施。與日本相關制度相比，

具有幾項不同，首先是保險人方面，臺灣制度的保險人為民間保險公司，日本制度的保險人則以共濟組合為主。以風險管理的角度而言，前者屬於風險外部移轉，後則屬於風險內部自留的性質。其次則是保險對象的不同，臺灣以個別農作物為主，較接近日本的緩和收入變動制度，臺灣制度與以農場經營為單位的日本農業收入保險並不相同。以農場經營單位來看，農作物間可能出現收入增減相抵的緣故，此一現象將可能使的農場經營單位收入保險的保險金給付機率，較個別農作物收入保險的保險金給付機率來得更低。

穩定農業經營者的收入一直是我國農政單位所關心的重要議題之一。日本在大量參考外國的收入保險制度後，以美國的AGR制度為雛型，提出自身的農業收入保險制度。此一制度具有「自助」、「共助」、「公助」的三項特點。首先在自助方面，由於制度上包含農業經營者自提的準備金，因此屬於一項自己幫助自己的自助制度。其次在共助方面，由於單一農業經營者的能力有限，因此藉由眾多農業經營者的共同參與，達成了風險分散的目標，屬於一項眾人共同合作的制度。最後則是政府透過以公務預算編列的方式，負擔部分保險費，並擔任該制度的再保險人，承擔最終損失，從

中反映出國家協助的面向。未來在完善我國收入保險制度之際，除參考日本制度的運作經驗之外，更需針對其所面臨之課題提早準備以為因應。

參考文獻

- 田中栄嗣（2016）。わが国農業保険の今後と諸外国の農業保険におけるICTの活用事例。損保総研レポート，114，19-45。
- 吉井邦恒（2016）。セーフティネットとしての農業保険制度：アメリカ・カナダの農業経営安定対策の事例研究。保険学雑誌，634，137-157。
- 松木靖（2018）。農業の市場原理強化と経営安定対策：収入保険制度の検討。北海道武蔵女子短期大学紀要，50，115-132。
- 清水徹朗（2016）。農業共済の現状と収入保険導入の課題。農林金融，69(10)，526-544。
- 堂目卓生（2008）。アダム・スミス「道徳感情論」と「国富論」の世界。中央公論新社。
- 森剛一（2017）。収入保険制度の意義と課題。農村と都市をむすぶ，67(7)，7-16。
- 楊明憲（2018）。確保農民收益與建立農業所得安全網之策略規劃。https://agritech-foresight.atr.org.tw/
- 德井和久（2019）。農業経営リスクの変化と農業保険での対応。保険学雑誌，645，79-92。
- 農林水産省（2020）。収入保険の実施状況等について。https://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/kisya_syunyu-2.pdf
- 農林水産省（2020）。収入保険関係参考資料。https://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/attach/pdf/kisya_syunyu-2.pdf
- United States Department of Agriculture (2021). Whole-farm Revenue Protection Pilot Handbook. https://www.rma.usda.gov/-/media/RMA/Handbooks/Coverage-Plans---18000/Whole-Farm-Revenue-Protection---18160/2022-18160A-WFRP-Pilot-Handbook.ashx?la=en