

# 行政院農業委員會 農業金融局副局長周妙芳 透過保險機制 建構更具韌性的農業

文／蔡宛蓁

一直以來，農業常給人相對脆弱的刻板印象，總會因面臨不同型態的災害，使農民蒙受損失。為了突破農民看天吃飯的困境，推出由政府 and 農民一起承擔農民生產風險的農業保險，雖無法避免天災影響農業的收成，但可以藉由農業保險，穩定農民的收入，使我國農業體質更加堅韌。

自民國106年擴大推動以來，農業保險按部就班完成各項里程碑，本刊特別邀請農業金融局（以下簡稱農金局）副局長周妙芳接受訪問，分享推動農業保險的心得，盤點至今累積的成果、面對的課題與挑戰、以及對未來目標的展望和期許。

我國推動農業保險主要成果首推《農業保險法》的制定。《農業保險法》借鏡了各國實際推行的經驗，並參考我國的國情與農業環境之後，於109年5月制定《農業保險法》，並順利在110年1月1日正式施行。有了專法，農業保險的體系、架構、保險的運作模式，都能夠有穩定的法源依據。截至111年底，也持續多面向訂定各項子法，以及推動相關的配套措施，逐步完善農業保險運作的機制與法規結構。

其次是依據《農業保險法》設立財團法人農業保險基金（以下簡稱農險基金）。在109年12月28日登記設立農業保險基金，經過半年的籌備，於110年7月1日正式運作。農金局副局長周妙芳指出，農險基金肩負四項主要任務，首先是執行農業保險危險分散機制的落實；其次為逐步建制農業保險資料庫，作為後續政策制定的參考依據；第三是建立合格勘損人員資料庫，辦理勘損人員的培訓等教育課程；最後則是農業保險的宣導與推廣，這四項都是要建構永續經營的農業保險制度所不可或缺。

有了專法的依據與專責機構，農業保險至目前為止已開辦27種品項、42張保單。周妙芳提及，106年擴大試辦前，整體投保的覆蓋率不到1%，直到110年



圖片來源：Shutterstock

正式施行，為了加強食安，推動豬隻死亡保險強制納保，將覆蓋率提升到26%。再到110年推出水稻收入保險，整體覆蓋率達到52%的新高。自農業保險推行以來，從制定專法、設置機構、逐年穩定提升保險覆蓋率，每一項都是農業保險推動的重要里程碑。

## 強化風險管理意識與保費補助雙管齊下 提升農民投保意願

在實際推廣的過程中，也面臨到許多課題與挑戰，需要一一面對與克服。周妙芳指出，首先是臺灣農業的先天條件，農產品樣多量少，農業天然災害發生頻率高，因此保險成本相對較高，連帶保費也跟著提高。雖然政府提供保費補助，但對收入相對弱勢的農民來說，保費支出仍是一筆負擔，而影響農民投保意願。另外，

由於這幾年沒有颱風直接侵襲臺灣，農民投保相關氣候參數型的保單，出險理賠較少。農民若當年沒有獲得理賠，接下來要續保或投保的意願通常也會減低。

為了提升農民投保意願，農委會持續提供保費補助，以三分之一至二分之一為原則。但因應政策推行也會有些例外，例如：水稻收入保險的基本型是從天然災害現金救助機制轉換過來，為了鼓勵農民全面納保，保費由政府全額補助，農民不必繳交任何保費。除了中央政府補助之外，通常地方政府也會再加碼，減輕農

民財務負擔。除了保費補助以外，扣合產業輔導及管理措施，或者使用農業金融工具，例如，農民可以到各地農漁會信用部或農業金庫申請農業保險免息貸款。如果農民少付保費，或者繳交少許保費，遇到災害時又可得到理賠，相信投保意願就會提高。

周妙芳強調，要提升農民投保意願的前提，必須讓農民有保險與風險管理的觀念。過去政府只提供天然災害救助作為救濟工具，協助農民面對天災造成的農損，農民也習慣了不用付錢就能有救助的

方式。但過去補助金額通常只有損失的20%，遠遠不足以填補農民的損失，推動農業保險，才能讓農民在損失時可以得到更適當的補償。不過農業保險上路不久，農民對保險的觀念相對陌生，因此須再擴大辦理農業保險的教育訓練及推廣等工作，加強宣導。

### 開發新品項保單 建立農業保險危險分散機制

推行農業保險還有一個課題是，常常有農民反映希望能開辦新品項的保單，但受到全球氣候變遷以及近年國內部分農業保險損失率高、防疫保單鉅額理賠，以及國際金融市場波動等因素，目前產險公司在開發新保單的意願較為保守，需要投入更多時間與產險公司溝通協調。周妙芳強調，這方面會藉由農險基金的協助，蒐集相關資料，邀請農漁產業單位、農試所、農改場、地方政府、農民團體及代表等召開專家會議，釐清相關的致災因子，提供農情資料，促成產險公司開發保單。同時為了降低產險公司承保風險，積極建立農業保險危險分散機制，透過國內共保及國外轉再保，協助產險業者有效分散風險。

「農業保險範疇相當廣泛，光是字面上的『農業』加上『保險』，就是跨領域的專業結合。」周妙芳指出，保單的開



攝影：吳尚鴻

發需要協調整合，涉及產業橫跨農、漁、畜牧，單位涵蓋中央到地方各級政府，還有農漁會、產險公司，甚至要到地方與農民交流。無論哪一個領域，都需要持續的對話溝通，才能讓農業保險業務運作推展更加順暢。

### 確保糧食安全及加速產業升級 推出基本型與加強型保險 引導農民種植高品質稻米

水稻是我國種植面積最廣、種植人數最多，也是最重要的主食作物，但因飲食與消費習慣、人口結構的改變，稻米的消費量也跟著減少。為了調整水稻產業結構，確保糧食安全，政府推出水稻收入保險，輔導水稻生產朝向更高品質、更有競爭力的方向發展。

周妙芳指出，水稻收入保險除了從



攝影：吳尚鴻

天然災害救助轉換過來的基本型，若不繳交公糧的農民，可以選擇投保加強型保險，引導農民種植高品質稻米。對於從事有機農業、友善耕作、產銷履歷、或參加集團產區的農民，選擇投保優質加強型保險可以得到更高的保障。此外，為提升產業競爭力，也結合一些政策的調整，例如：取消稻作直接給付，將之結合設計到理賠價格。

透過農業保險的機制，檢視現有的一些措施，進行調整結合，讓整個運作機制、架構更完整。盤點目前執行成果，111年一期與二期稻作，投保率總計達到八成，理賠率也有126%，主要是一期作稻熱病造成農民減產，由於稻熱病這類病蟲害造成的損失，並非過去天災救助涵蓋的範圍，相較之下，農業保險提供農民的



圖片來源：Shutterstock

保障範圍更廣泛也更實質。

### 持續滾動檢討與改進 運用科技提升效率讓農民有感

「推動農業保險最主要的目的，就是希望化解農民看天吃飯的困境，擁有穩定的收入，以保障農村經濟，進而確保國家糧食安全。」周妙芳指出，當然農委會有各種政策來協助農、漁、畜產業的發展。以農金局的角色，就是提供農業保險分散風險的財務工具，協助產業發展與輔導，讓產業的生產能夠更穩定。未來除了持續提升農業保險的投保覆蓋率，目標為提高至70%，涵蓋更多農民與作物品項；並將持續開發與精進保單，以及加強對農民的推廣，提升農業保險的觀念。

周妙芳坦言，其實不只是農民，即使是一般民眾，面對新保險的推出，都會抱持觀望態度，等到慢慢熟悉之後，或是自己感受到時，才會開始接受。農業保險同樣需要透過推廣、個別保單的宣導活動，逐步建立農民風險意識與成本概念。她在這幾年的推廣過程中，發現年輕農民與專業農民對於農業保險的接受度較高，因此也會將這類客群作為優先推廣的對象，提供更為簡便的投保方式，帶動整體投保率。

針對農民的回饋意見，農金局也持



攝影：吳尚鴻

續進行溝通與改進，舉例來說，現行商業型保單雖然農委會與部分地方政府有提供保費補助，但保險公司須見費出單。也就是農民投保需要先繳納全額保費，再向政府申請補助，審核通過之後，補助保費再退回給農民，程序繁複不便。周妙芳指出，目前農金局已與產險公司、地方政府及相關單位共同協商，建立一致性的新作業流程，包括核對帳務、追蹤歸墊及資金調度，預計在2023年下半年開始推動。對農民來說，既可減輕一次繳清全額保費的負擔，也提高保費補助作業的效率，讓農民有感，建立對農業保險的信心。

再者，傳統實損實賠型保險通常需

要大量勘災人力，也常有災損認定爭議的問題發生，農金局未來將積極引進科技勘損技術，降低基差風險。例如目前香蕉植株保險，就是利用無人機空拍與影像判釋技術，作為勘損理賠依據，而且不只實損實賠型保單，也可擴大運用於其他農業保險的理賠設計。周妙芳進一步說明，開發保單時，都會邀請中央氣象局一同參與，並合作增設農業氣象站，作為氣象參數型保單的理賠依據。氣象站設置愈多，愈能反映不同產區當地的真實狀況，運用科技，提供更客觀可信的災損認定，能讓農民覺得自己受到的損害確實得到補償，也更符合保險有效填補損失的精神。



圖片來源：Shutterstock

### 從農險基金到各地農漁會 持續深耕建立農業價值

農業保險的最終目標，是要打造農業安全網，建構更具韌性的農業。讓農民透過農業保險機制的協助，使農業經營更穩定，不會受到氣候或是各種因素而影響收入，如此才能永續發展。

周妙芳感性地說，「在推動農業保險的過程中，從上到下、所有單位全力合作，建立緊密的夥伴關係，雖然不敢說已經做到最好，但一步一腳印，盡力做到瞭解農民的需求，確實保障農民收入。」其中作為執行農業保險危險分散機制的中樞

機構農險基金，在推動農業保險上扮演重要的角色。農險基金自創立以來承接許多業務，雖然人手不多，仍戮力完成階段性成果，成效有目共睹。周妙芳凝視前方，回想起「從無到有」，一手催生創設，找經費、找人才、找地點，建立典章制度，點滴心頭，如今已日益茁壯，她也期許農險基金，未來繼續作為農業保險推動支柱，協助產險公司開發保單，提升保險覆蓋率，以及跟各機關、跨單位的溝通協調等工作。最重要的是，打造農業保險的大水庫，蓄積承保能量，發揮調節資金水位的功能，並完善保險資訊系統，便利投保及加速理賠，讓農業保險業務更順暢。

對於在地第一線農漁會，周妙芳指出，整個農業保險的推動非常仰賴農漁會的協助，包括受理農民投保，辦理核保、理賠等事宜。尤其是2022年實施水稻收入保險，量體非常大，也沒有太多作業時間，全都仰賴農會投入許多人力，才能順利完成。為了鼓勵農漁會夥伴積極參與，農委會將辦理農業保險業務列入農漁會考核項目，並於「農金獎」增設農業保險貢獻獎，透過公開表揚的獎勵方式，鼓勵農漁會一起投入，發揮農漁會服務在地農民

的最大價值。

臺灣的農民種植多樣、優質又健康安全的農產品，不只滿足國人需求，甚至外銷，在國際上建立一定口碑，尤其這幾年面臨氣候變遷、疫情及俄烏戰爭等影響，更感受到糧食自主的重要性。周妙芳強調，「對於農民為糧食安全所做的努力及貢獻十分感謝，相對的，也應該保障農民的穩定收入，才能讓他們願意留在這個產業繼續深耕，建立農業價值及帶動產業升級，讓我國農業發展得以永續，農業體質更為強韌。」



## 周妙芳

小檔案

現職：農業金融局副局長

學經歷：畢業於台大農經所，民國 79 年進入當時的台灣省政府糧食局，82 年起長期在農委會的企劃處、國際處任職，109 年 3 月服務於農業金融局迄今。

專長：農業經濟、農業金融、農業政策與農產貿易、糧食安全、氣候變遷等議題。

攝影：吳尚鴻