

法國天災救助 與保險政策研析

圖片來源：Shutterstock

文／陳雯 怡安亞洲私人公司再保解決方案亞太區農險負責人
向青 中怡保險經紀有限責任公司再保險部總監

壹、前言

根據法國農業部及歐盟共同農業政策（CAP）的相關報告，法國作為歐盟最大的農業生產國，其產值約占全歐洲農業

總產量的18%，擁有約41.6萬個農業經營體，耕地面積達2,690萬公頃，占其本土面積的52%。在國際市場中，法國農業競爭力突出，小麥產量位居全球第5，牛肉



及甜菜產量長期處於歐洲領先地位。

法國的農業保障體系通過政府的支持和行業自身的發展，已經形成了一個較為成熟和全面的保障體系。其保障範圍既包括種植險、養殖險和森林保險等與農業生產直接相關的險種，也包括農場財產險、責任險和農民人身險等農業相關保險。此外，為扶持農業產業發展，法國政府對農

險實行低費率和高補貼，以及稅費減免優惠政策措施。

然而，近年來氣候變遷導致的極端天氣頻率與強度持續提升，對法國農業生產構成嚴峻挑戰。2021年春季霜凍與2022年乾旱等災害事件，使得運行近60年的農業災害補償機制的局限性愈發凸顯，暴露了舊有保障體系覆蓋率低的缺陷。在此背景下，法國議會於2022年3月通過專項法律，並於2023年1月1日正式推行農業3級風險保障體系制度改革。此次改革的核心目標是構建由國家、保險公司與農戶三方協同參與的3級風險分擔保障體系，以提升農業生產的氣候韌性。

儘管改革短期內使保險行業面臨顯著賠付壓力，2024年全法農作物保險的理賠支出增加102.8%達到6.11億歐元，但同時也為農業風險管理升級與技術革新提供了重要契機。通過實施最高70%的保費補貼、推行「單一視窗」理賠簡化流程，以及建立強制性聯合再保險池等舉措，法國正嘗試在氣候風險衝擊下強化農業防護屏障，進而鞏固其在全球農業市場的領導地位。

貳、2023年改革前：雙軌並行的法國農業保障體系

2023年改革實施之前，法國農業風

險保障體系採用雙軌並行結構，由商業化的多重災害保險產品（Multi Peril Crop Insurance, MPC I）與政府主導的國家農業災害基金（National Calamities Fund）構成（如表1）。

然而，法國農業風險保障的雙軌制模式在實踐中逐漸顯現出其局限性。隨著氣候風險的加劇，該體系在提升保障覆蓋等方面面臨的挑戰日益突出，推動其從制度到實踐的改革顯得尤為必要。國家農業災害補償基金作為政府主導的保障管道，主要覆蓋果園、草場等特定作物。而作為法國農業經濟命脈的大田作物和葡萄園，則分別在2009年和2011年被排除在保障

範圍之外。

為了擴大保障覆蓋度，法國政府自2005年起引入了受歐盟共同農業政策支持的MPCI作為補充，其保費補貼維持在45%至65%之間，保險責任涵蓋了17種氣象風險，覆蓋洪水、乾旱、霜凍、雪災、高溫、雹災、暴雨、病蟲害等多災因，保險產品覆蓋大田作物、葡萄、蔬菜、園藝作物和草地等。保險賠付根據農戶作物的實際產量低於保證產量的程度決定。

長期以來，法國農業保險的保障範圍不斷調整，導致雙軌制下部分險種出現重疊，互補的賠付抑制了農民的投保積極

表 1、法國農業保障體系

特徵	國家農業災害基金 (National Calamities Fund)	多重災害保險 (Multi Peril Crop Insurance, MPC I)
功能定位	政府主導的最後安全網	由歐盟支持的補充保障
覆蓋對象	主要針對草地和水果 (不含大田作物和葡萄園)	所有作物類型 (大田、葡萄、果蔬、草地)
評估方式	行政區劃委員會進行集體評估	保險公司進行個體損失評估
理賠依據	基於理論產量和受災區域的官方認定損失	基於被保險人實際產量與歷史產量 (5年平均) 差值認定損失
體系關係	公共補償，與MPCI互補	私營保險，政府提供45%或65%的保費補貼

資料來源：依據法國保險協會、法國農業與食物主權部公開資料整理



圖片來源：Shutterstock

性。對於草地和水果，由於始終同時被包含在MPCI和國家農業災害基金保障範圍內，互補的賠付限制了商業保險的發展，導致這兩類作物的覆蓋率難以提升。以草地為例，其在歷史上因產量衡量困難曾被視為不可保風險而由國家基金保障，但隨著衛星遙感技術的突破，草地通過植被指數實現了商業可保性，從而同時被MPCI包括在保障範圍內。然而，農戶一旦投保MPCI，便無法申領國家農業災害基金補償，互補機制下農民仍傾向於免費的國家救濟，嚴重抑制了購買商業保險的積極性。對於大田作物和葡萄園，儘管先後被

剔除出國家農業災害基金的保障範圍，但極端災害發生時，政府常破例實施臨時性干預，導致其並未迅速轉向商業保險，實際投保覆蓋率長期保持在30%左右，增長緩慢。以2021年4月嚴重霜凍造成的葡萄巨額損失為例，政府重啟國家救濟管道，這種不確定的公共救助預期，削弱了農戶購買商業保險的動力。

一方面，政府補償機制的存在催生了普遍的道德風險，部分農戶選擇不投保，而是預期在大災後獲得國家援助。另一方面，保險市場則陷入逆向選擇的困境：在高額補貼下，投保率仍長期低迷，

導致保險池風險集中，賠付率高，可持續性差。資料顯示，到2022年，法國農業生產總面積的保險滲透率僅為17%。

此外，法國農業受乾旱和霜凍等自然災害影響大，多重災害導致種植險在2019年至2021年賠付率較差，截至2023年MPCI累計賠付率達100%。為調動農民參保積極性，提高農業保險滲透率，法國政府在2023年對農業保險進行了創新改革，轉向「國家、保險、農戶」3級風險分擔新體系，並以2012年作為基準點（指數100）（2012年至2020年農業災

害計畫支出水平如圖1）。

參、2023年改革後：3級風險保障體系的建立

2023年啟動的改革摒棄了舊有的雙軌制，建立了3級風險保障體系，旨在通過結構化的風險分層，明確界定農戶、保險機構和國家在應對不同強度氣候災害時的責任邊界，從而構建一個更具韌性的風險共擔生態系統（3級風險分擔模型的具體層次與運作機制如圖2）。

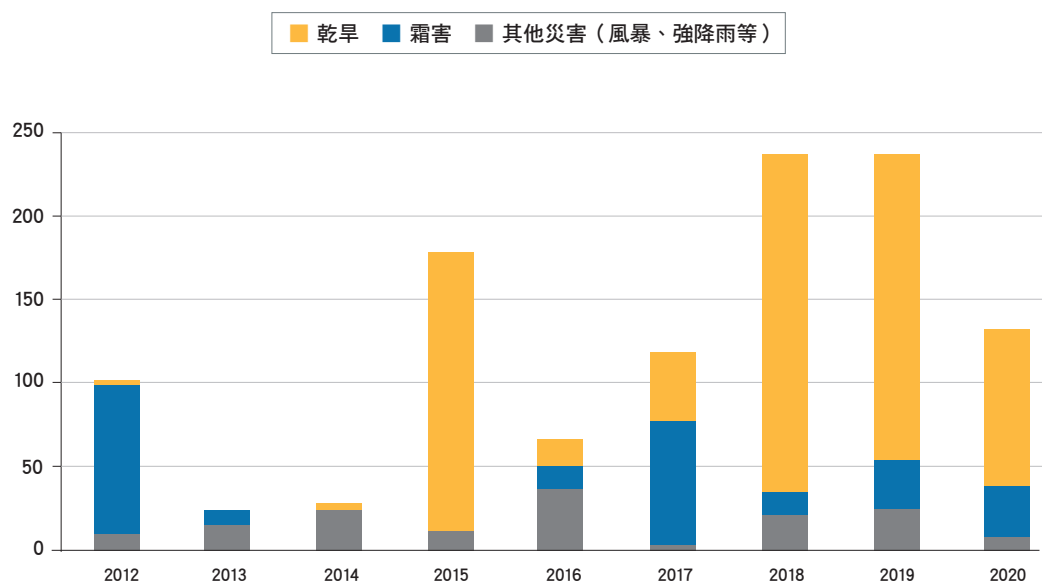


圖 1、2012 年至 2020 年農業災害計畫支出水平——以 2012 年作為基準點（指數 100）

資料來源：法國農業與食品主權部（2023 年農險改革報告）

第1層：農戶自擔風險

農戶需自行承擔一定額度的損失，通常自負額設定在產值的20%至25%之間，其中產值定義為承保標的在正常年份下的預期貨幣價值，即承保面積×歷史平均產量×監管機構統一制定的價格。這一層級覆蓋那些低強度、高頻率的損失事件，旨在引導農戶強化田間風險管理，主動採取防災減損措施。

第2層：保險機構承保風險

當作物損失超過農戶自擔的自負

額，但未達到國家巨災介入門檻時，損失由保險機構通過MPCI進行賠付。改革後的MPCI所覆蓋的災害風險類型和作物險種類型均與改革前基本相同，由紮根鄉村的基層農業互助社與其他商業保險公司共同擔任承保主體（以下統稱保險機構）。其中農業互助保險社又占據主導地位，自1900年7月4日農業互助保險法首次明確其合法地位、權益及承保範圍以來，這些互助社保持著民間性、非營利性的組織形態，其成員集所有者、投保人與服務物件三重身分於一身，實現互助共濟。新政基

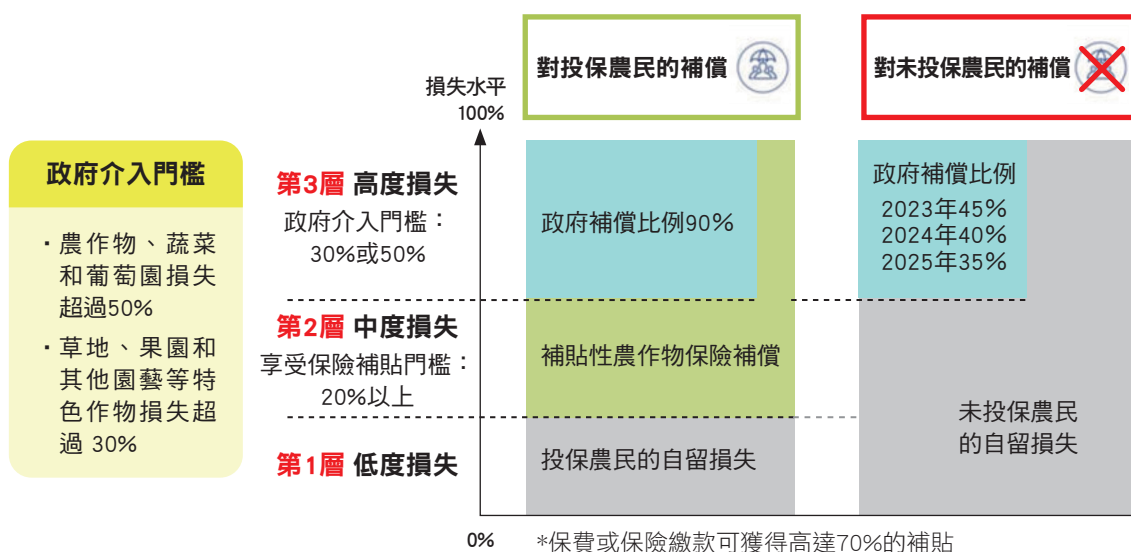


圖 2、2023 年實施的農作物保險改革方案

資料來源：法國農業與食品主權部（2023年農險改革報告）



圖片來源：Shutterstock

於作物差異，對政府賠付門檻實施差異化設計：大田作物、蔬菜和酒用葡萄的門檻為產值的50%；草地、果園和園藝作物的門檻為產值的30%。為提升農戶參與積極性，政府將保費補貼率進一步提升至70%，顯著降低了農戶的參保成本。

需要明確的是，MPCI僅保障產量損失，不涵蓋市場價格波動的風險。針對市場價格波動風險，法國主要通過非補貼性商業保險、金融市場工具以及歐盟共同農業政策的手段進行保障。

第3層：FSN基金國家保障

當損失程度超過設定的巨災觸發水

準時，由法國政府設立的FSN基金（Fonds de Solidarité Nationale）介入提供補償。其資金來源於由法國中央再保險公司（CCR）管理的FNGRA基金，但已從舊有國家農業災害基金與保險互補的獨立補償，轉型為與商業保險銜接的第3層巨災保障。在補償物件上，FSN不再局限於草地、果園等，實現了對大田、葡萄等全品種的覆蓋。同時，為強力推動保險普及，新政對已投保農戶與未投保農戶實施了顯著的差異化補償：對於已投保農戶，國家為其超過巨災門檻的損失部分提供90%的補償，剩餘10%由保險機構承擔；對於未投保農戶，國家補償比例則顯著降低

（如2025年為35%）。

此外，法國農業保險改革通過設立指定單一視窗的核准聯絡人機制，顯著簡化了農民的理賠手續，即投保農民只需有保險機構這一個對接方。在發生第3層巨災損失時，保險機構先向農民支付全部理賠款（含商業部分和FSN部分），隨後再由國家通過服務支付機構（ASP）向保險機構進行結算。

這種3級風險分擔新架構有效緩解了原雙軌制模式下的矛盾，通過提高保費補貼比例與實施差異化的巨災補償政策，鼓勵農民積極參保。同時，加大了政府在農

業保險尤其是巨災保障的參與度，巨災事件發生時降低了保險機構的尾部風險，提升法國農業應對極端氣候的整體韌性。

肆、農業再保險安排

在應對巨災風險方面，法國一直以來依託金字塔型3層再保險架構（如圖3）。該體系的根基是直接紮根於鄉村、面向廣大農戶提供保險服務的基層農業互助保險社。這些基層互助社通過向其上層的大區級保險公司分保，將自身承擔的風險進行轉移和分散；大區級公司則在全國範圍內獨立開展經營活動，起到承上啟下

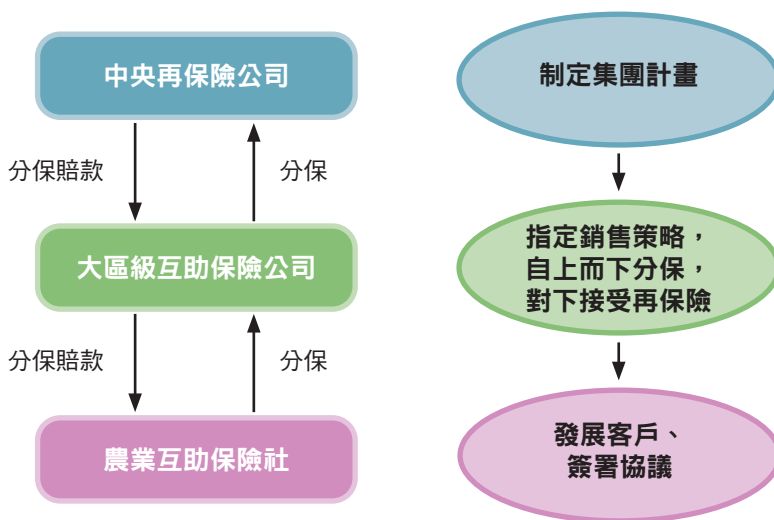


圖 3、法國農業保險經營體系

資料來源：鄭軍、付琦玥（2018）

的樞紐作用。最終，風險被傳遞至位於金字塔頂端的法國中央再保險公司，它作為整個體系的最終決策者和風險承擔者，實現了農業巨災風險在地區、大區和國家層面的3級分擔。此外，大區級保險公司還可根據自身風險管理需要，向商業再保險市場購買額外保障，以進一步分散風險。

2023年改革後，為確保3級風險分擔模型，特別是第2層保險機構的穩定性和可持續性，法國引入了一項關鍵創新——建立強制性聯合再保險池。該項目已獲得監管批准，並正式成立了名為GIE France Agriculmat的法律實體，目前尚未運行，正

處於監管合規完善的落地階段。其核心目標是通過全行業的風險共擔與資料共用，解決農業巨災風險集中、精算定價困難等難題。根據法律規定，任何提供享受政府補貼MPCI產品的保險機構，按規定比例（65%）將保險責任放入池中進行共同再保險，以此在行業層面分散個體面臨的巨災風險。各保險機構對剩餘的35%份額擁有自主權，可根據自身的財務狀況決定自留，或者通過金字塔結構和外部再保險進行傳統的分保安排。對於隸屬於同一保險集團的成員，由總部代表參與機構決策。

該再保險池強制要求所有成員機構，



圖片來源：Shutterstock

通過獨立協力廠商平台提交理賠資料。這些資料經過嚴格的匿名化聚合處理後，形成統一的行業資料庫，為科學、透明的技術保費測算提供實證基礎，推動農業保險市場的良性競爭。此外，再保險池將通過彙集全行業的曝險，實現低風險業務對高風險業務的補償，依託規模化優勢，顯著提升在國際再保險市場的議價能力，有效降低行業整體再保險成本，平滑極端災害事件引發的財務波動，成為銜接各大保險機構與國家再保險之間的全行業水準互助層。

伍、結語

2023年作為法律改革實施的第1年，法國農業保險市場呈現出強勁的增長勢頭。資料顯示，2023年法國農作物保險保費規模顯著增長31.1%，其中MPCI保費收入較2022年同比增長49.3%。然而，儘管2023年取得了初步成功，2024年農作物保費規模微降0.6%，反映出制度推廣仍面臨深層挑戰。雖然，2023年的改革成功構建了國家補償與商業保險的聯動機制，通過高額補貼和差異化補償率成功吸引了大量農戶。然而，面對2024年極端氣候年份，如何降低保險費率壓力，並實現國家設定的2030年覆蓋60%農業面積的目標，仍是法國政府和保險行業亟待解決的核心課題。

總體而言，法國農業巨災風險保障體系的特點在於政府實施「低費率+高補貼」政策，互助性和普惠性強，保險金額高，確保農民能夠以較低的成本獲得高保險保障。特別是在2023年種植險改革後，政府建立3級風險保障體系，涵蓋所有種植險種，降低了保險公司的尾部風險，政府對於農業巨災的保障功能更加凸顯。

參考文獻

- 鄭軍、付琦玥（2018）。農業保險反貧窮的「四重維度」：中法比較及啟示[J]。電子科技大學學報社科版。20(5): 58-68. DOI: 10.14071/j.108-18508
- Autorité de la concurrence。 (2025)。 Avis n  25-A-10 du 4 septembre 2025。 https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2025-09/25a10.pdf
- France Assureurs。 (2023, 2024)。 L'assurance agricole en 2024/2023。 <https://www.franceassureurs.fr/nos-chiffres-cles/assurance-de-dommages-et-responsabilite/>
- Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (DGPE)。 (2023)。 Congrès International de l'Assurance Agricole 2023。 https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/enesa/090_publicaciones/otra-documentacion-de-interes/documentos/congresos/7_francia.pdf
- Préfecture de la Vienne Direction départementale des territoires de la Vienne。 (2023)。 DDT 86, AGRInfo n  64 février 2023。 https://www.vienne.gouv.fr/contenu/telechargement/35110/224875/file/AgrinfoDDT86_n64_fevrier+2023.pdf