

# 「日本農業收入保險專題演講暨研討會」後記

文圖 | 企劃處 蔡靜瑩・林秀喬



日本中嶋康博教授（左3）、日本鈴木直常務理事（左2）、本會胡忠一主任秘書（右4）。

## 一、前言

近年來，全球氣候嚴峻變化，使農業生產風險增加，且經貿自由化及國際間區域經濟整合之趨勢，揆之國外之經驗，無論先進或開發中國家，多以各種農業保險機制來彌補救濟制度之不足並穩定農民之收入，我國近幾年亦積極推動農業保險措施，並自106年起實施釋迦收入保險試辦。

日本為減緩加入TPP對農業的衝擊，結合農業政策改革與既有農業保險之基礎，提出「農業收入保險」，確保農民整體農場收入，自2014年開始進行農業收入保險規劃，預計2018年接受農民投保，並於2019年正式實施。

為瞭解日本制度規劃及政策思維，本會於106年10月23日與臺灣綜合研究院共同舉辦「日本農業收入保險專題演講暨研討會」，邀請日本東京大學農業經濟學者中嶋康博教授及日本全國農業共濟協會鈴木直常務理事來臺分享寶貴經驗，中嶋教授現任「農林水產省糧食・農業・農村政策審議會」會長，鈴木直常務理事則實質參與農業災害補償法之修訂，並推廣農業共濟或收

入保險，深度參與日本農業保險政策。本次研討會並邀請臺灣產官學界農業保險相關代表與專家進行與談及參與，透過雙向交流，提供寶貴建議與經驗分享，共約 80 位各界人員代表參加。

## 二、本次國際研討會摘要

此次日本農業收入保險專題演講暨研討會，邀請到東京大學中嶋康博教授與全國農業共濟協會鈴木直常務理事，分別就「日本農業政策與收入保險改革歷程與展望」及「日本農業收入保險制度內容規劃介紹」進行專題演講。日本農業政策過去主要以價格支持與農業災害保險兩大支柱並行方式來穩定農民所得。但為因應 WTO 須削減境內補貼之壓力，及貿易自由化衝擊，日本政府啟動一系列農業政策改革，並自 2014 年起規劃推動農業收入保險，以保險方式確保農家整體農業收入。日本農業收入保險係針對日本國內農產品價格下跌造成的收入減少提供保險理賠，以所有的農業經營品項為涵蓋對象，確保農民的收入可以達到近 5 年平均收入的 9 成；而日本農民的報稅資料正是此制度最重要的基礎。茲將本次研討會專家分享報告摘要如下：

### （一）日本農業收入保險制度規劃要點簡介

#### 1. 法源依據

現行農業災害補償制度（即農業保險制度）以「農業災害補償法」為法源依據，為推動保障農業整體經營收入的收入保險，日本政府預計在今（2017）年底前國會將修正「農業災害補償法」，並將該法更名為「農業保險法」。

#### 2. 實施對象

農業收入保險制度目的係為填補個別農業經營者所減少之收入，而為了確保制度能適當地運作，必須正確掌握個別農業經營者之收入，故以提出青色申報，並適當從事經營管理之農業經營者（個人、法人）為實施對象。

#### 3. 收入認定

以農業經營者自行生產之農產品銷售收入為制度對象，與稅務制度採相同計算方式，補助金則不列入計算。農產品銷售收入計算方式為：

農產品銷售收入 = 農產品銷售金額 + 生產自留消費金額 + (期末庫存金額 - 期初庫存金額)

#### 4. 理賠給付方式

收入保險制度給付方式係以農業經營者過去 5 年簡單平均收入為基準收入。若當年收入低於基準收入的 9 成水準時，則將給予收入減少金額 9 成的保險給付。理賠給付金來源包含儲蓄金與保險金兩部分，以儲蓄方式所繳納的保險費用，可將轉為經營者自有的儲蓄金，不會無法退還；但以保險方式繳納保險費用，有可能因收入穩定而無法領回所繳納保險金。藉由巧妙結合儲蓄金與保險金兩種制度基礎，除可避免保險費對農業經營造成過度負擔外，同時亦能提高制度效率。

## 5. 實施主體

目前日本全國農業保險協會現正籌備全國性農業保險組合，且為了活用民間的技能知識、提升對農業經營者提供的服務，實施主體亦應與民間保險公司積極地進行技術合作。

## 6. 類似制度間的選擇

為避免重複給付，包括農業保險、收入減少影響緩和對策、蔬菜價格安定制度或加工原料乳生產者經營安定對策等現行制度與收入保險制度之間，農業經營者必須擇一加入。

## 7. 農家整體收入作保障

係以農家整體農業收入為對象，有別於單一作物收入保險，此就保險理論而言，因保單涵蓋多種產品，可因不同產品量價變動而緩和收入變化，本身即具有分散風險之意義。

## （二）與談專家建議摘要

### 1. 整合現有補助措施移轉至農業保險：

臺灣農民所得安全網有 3 大支柱，包括產品補貼政策（含稻米保價收購、休耕給付）、農業保險及天災救助，但現階段仍以補貼政策及天災救助為主。而農業保險自 104 年起陸續試辦高接梨災害保險、芒果災害保險、釋迦收入保險、水產養殖指數型保險及水稻產量保險等，已逐步推展中。為強化農業保險在農業所得安全網之地位，建議政府應將產品補貼政策轉移至農業保險，並將天災救助及農業保險整併，以充分保障農民所得，進而掌握農民生產及收入等資料，將有助於農業現代化之發展及因應氣候變遷與貿易自由化。

### 2. 持續灌輸農民保險觀念分散風險：

臺灣每年農業損失約 142 億元新臺幣，現金救助 36 億元，表示每年農民有 106 億元損失無法獲得補償，且救助金額僅占生產成本 25%，尚有 75% 缺口缺乏避險機制，導致農民收入不穩定。因此，政府開始規劃農業保險。從 2015 年開始試辦梨、芒果、釋迦、水稻、石斑魚與農業設施保險，其保單性質分別為實損實賠型、災助連結型、收入保險型、區域產量型及低溫指數型。而試辦農業保險迄今，農民對於農業保險的期待是「高、低、快」，意思是保障高、保費低、理賠快，也因此政府必須投入農業保險，才能達到農民期許，提高投保意願。

### 3. 建立保險資料庫與開發資訊化系統以利投保作業：

日本已有一套完善規劃，對臺灣而言，日本對於農業收入保險嚴謹的規劃是值得學習，當然過程必定需要大量的時程與規劃，建議政府精進區域產量與公信價格資料，以及訊息揭露機制彌補農場記帳不足性。另臺灣農業收入保險可建立保險資料庫與開發資訊化系統，以便利進行投保作業，以及累積保險資料以改進保險內容，也可引進智能化保險契約，減少保

險爭議、加速理賠速度、降低作業成本，利用區塊鏈現成架構技術開發無中心之「零頭保」（用零錢即可投保），引進保險資金與資源。

#### 4. 農業保險制度設計應考慮周詳：

以農民收入作為保險標的，保險制度及保單設計應考量以下問題，包括：（1）需要年度申報（報稅或生產）資料，臺灣農民不一定會進行申報，（2）農民收入之認定可參考日本收入標準之鑑定法，（3）實損實賠型保單無法立即得知實際損失，可能涉及農民道德風險，出現資訊不對稱狀況（4）災助連結型保單只要受到天然災害損失，即應進行理賠，會產生政治風險，進而使理賠金攀升。

#### 5. 建立辦理農業保險專門機構：

臺灣試辦農業保險之投保率低，主因為農民對於保險不甚瞭解，且無專責處裡農業保險之政府機構及法律，農民對於商業保險公司之信賴亦尚須建立。且商業保險公司無足夠數量之具公信力災損鑑定人員，損失發生時無法即時認定損失。農民習於政府提供災害救助金，對於自付保險之接受度仍低，更擔心排擠政府補助。建議未來應建立農業保險專門機構，有效管理農業保險事宜並建立完善農業保險資料庫；並應加速立法規範農業保險事宜，以完善配套措施引導農民參加保險。

### 三、結語

我國農業保險起步較晚，仍處於試辦階段，106 年首度在臺東地區試辦釋迦收入保險，屬單一作物收入保險之設計，與日本即將推出以整體農家收入保障之保險方式有所不同，主要是因為臺灣農民免申報綜合所得稅，因此需以其他客觀統計數據進行相關設算，規劃制度時雖參考各國作法，但仍會依據國情調整。

農業保險為農業政策之重要施政項目之一，此次邀請到 2 位日本專家來臺分享日本規劃農業收入保險的寶貴經驗，讓關切此議題的產官學界對其內容及政策形成過程有了進一步瞭解，對未來臺灣推動農業保險深具參考價值。

農業收入保險具有保障經營農業者收益、減少勘災人力之優點，但因其保險內容較全面性，複雜度高，因此，為有效避免不當人為操縱及道德風險，長期而言，其制度設計須結合報稅制度及詳盡稅務資料，將相關資訊公開化，才能建立一套完善制度。未來臺灣農業保險規劃持續推動，將採 3 階段辦理。第 1 階段將持續擴大試辦品項，在保險概念下導入農業思維規劃保單，提供多元化保單供農民選擇；第 2 階段為提高投保意願，持續加強宣導正確保險概念，保單設計須提高農民投保誘因；第 3 階段則是依據所試辦經驗取得之數據分析，擬定農業保險專法內容，建立永續法源依據。