

精進農業保險，建構經濟安全網

## 完善保險運作機制 營造農業永續發展

黃立夫<sup>1</sup>



### 壹、前言

農產物是辛勤耕耘的收穫，更是心血的結晶，農漁民總是不分寒暑悉心照顧，並殷切地期盼，在認真踏實工作後能有好的收成。然而，近年來極端氣候加劇，颱風、豪雨及寒害

等事故頻傳，往往帶來嚴重的農業損失，行政院農業委會（簡稱農委會）為了照顧農漁民福祉，於106年擴大推動農業保險，並推動制定農業保險專法，在朝野高度共識下，「農業保險法」於109年5月12日經立法院三讀通過，5月27日經總統公布，110

| 註1：行政院農業委員會農業金融局。

年1月1日正式施行上路，同日成立財團法人農業保險基金，為我國農業保險發展樹立重要的里程碑，為農漁民營造安心從農好環境。

## 貳、農業保險推動背景

臺灣四面環海，地處熱帶、亞熱帶，由於其特殊的地理位置關係，氣候型態複雜多變且易受颱風侵襲，又近年全球氣候變遷日趨嚴重，極端天氣發生的頻率及強度增加，依據統計我國近15年農業損失平均每年124億元，該期間並有3次損失規模較大的災害年度，分別是94年海棠、泰利、龍王等3個強烈颱風造成農業損失212億元、98年莫拉克風災農業損失291億元，以及105年的霸王級寒流，農業損失高達383億元，觀察分析災損趨勢，每3~5年就會發生一次嚴重的天災事故，且有愈來愈嚴重的趨勢。為協助農漁民復耕、復建

及復養，政府辦理天然災害現金救助平均每年挹注32億元（約占總體損失25%），然而農漁民仍須自行承擔75%以上災害損失（圖1）。

為了穩定營農收益，協助農、林、漁、牧業者分散農業經營風險，農委會積極推動農業保險，將保險之功能導入農業體系，促使農漁民建立起風險分攤與管理概念的同時，幫助農漁民獲得比政府現金救助更高的損害賠償。此外，由於農業保險標的不限於天然災害，亦可包括疫病、蟲害等約定事項，其涵蓋範圍及保障程度均較現金救助廣，更能有效保障農民所面臨風險。

## 參、農業保險推動情形

### 一、保險品項多樣化

農委會自104年起推出第一張高接梨保單，並於106年起擴大試辦農業保險，保險範圍涵蓋農、漁、畜產業，

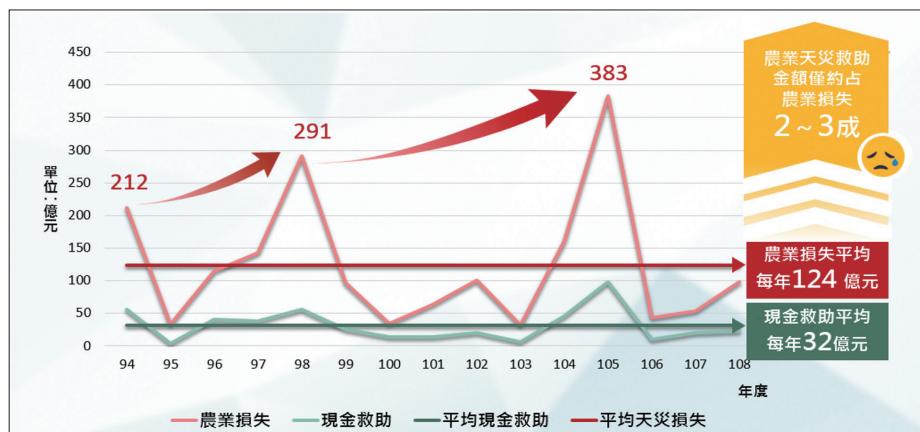


圖1. 近15年農業損失及現金救助趨勢圖。

表1. 農業保險開發及規劃保險品項表

年度	開發狀態	保險品項
104	已開發	高接梨
105	已開發	梨、芒果
106	已開發	釋迦、養殖水產、水稻、石斑魚及家禽禽流感
107	已開發	農業設施、虱目魚、蓮霧、木瓜
108	已開發	鳳梨、香蕉、文旦柚、甜柿、番石榴、鱸魚、吳郭魚、荔枝
109	已開發	棗、柑橘
110	已開發 開發中	養蜂產業、豬、乳牛、西瓜 茶葉、葡萄、落花生、水蜜桃等

資料來源：本研究整理。

截至110年6月已陸續開辦梨、芒果、釋迦、水稻、蓮霧、木瓜、鳳梨、柚類、香蕉、甜柿、番石榴、荔枝、棗、柑橘、西瓜、養殖水產、石斑魚、虱目魚、鱸魚、吳郭魚、乳牛、豬、養蜂產業、家禽禽流感及農業設施等25種品項、38張保單（表1）。

## 二、保單型態多元化

因應不同地區保險需求及農產物生長特性，農委會開發多元型態保單

供農漁民選擇，其類型包括實損實賠型、政府連結型、區域收穫型、氣象參數型及收入保障型等5種（圖2），簡要說明如次：

### （一）實損實賠型

天然災害發生後，由保險人邀集勘災小組至現場實際鑑定損失，並依據被保險標的所在位置之實際損失程度進行理賠。例如：梨保險，視颱風、豪雨實際損害情形理賠；香蕉

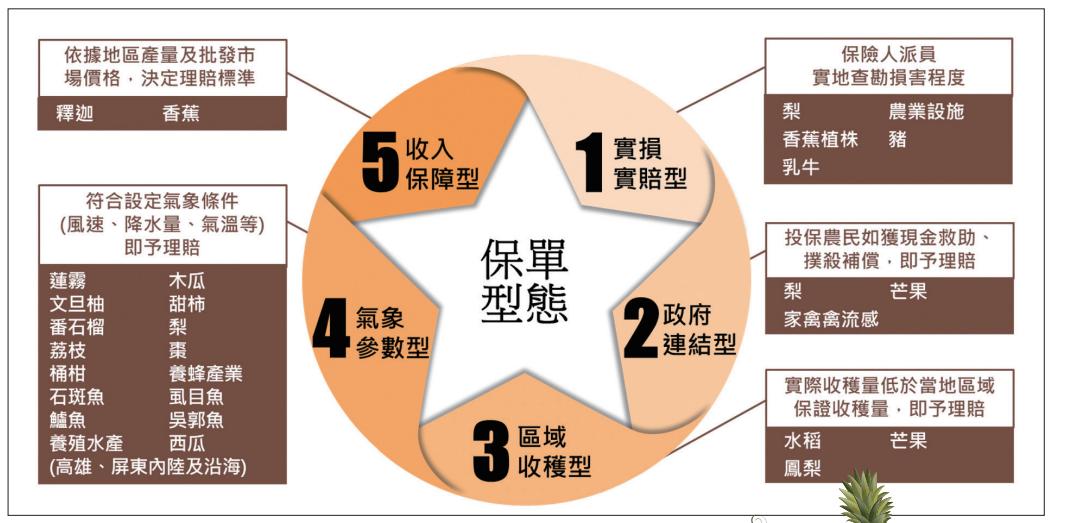


圖2. 保單型態說明圖。



植株保險，以無人機空拍影像判定颱風造成香蕉植株折斷或倒伏面積比例，超過約定之比例時即可理賠。

#### (二) 政府連結型

政府連結型係將保險結合政府政策，依政府核發證明文件作為保險理賠參據，主要分為災助連結型及撲殺連結型兩種：

1. 災助連結型：被保險標的依「農業天然災害救助辦法」之規定核定現金救助時，由保險人依農民投保之保險金額進行理賠。例如：梨及芒果保單，因颱風、豪雨、寒害等事故，導致保險標的受損害達獲得政府現金救助之標準，即可獲得保險理賠及現金災害救助雙重保障。
2. 撲殺連結型：配合政府防疫制度結合撲殺補償機制並鼓勵農民主動通報，承保事故為禽流感病毒感染所造成白肉雞、蛋雞、土雞、火雞、鴨、鵝之損失；禽隻被撲殺後，除可獲得政府60%撲殺補償金，農民還可依約定之投保比例（最高25%）獲得理賠金，有效降低農民損失。

#### (三) 區域收穫型

為降低產量減損對農民收入之影響，推出區域收穫型保險，當鄉鎮市區實際收穫量低

於保證收穫量時，即可理賠，不需要對個別農民勘損，例如：水稻、鳳梨及芒果保險，事故涵蓋天然災害及病蟲害，以收穫量短缺計算理賠。

#### (四) 氣象參數型

以中央氣象局公布數據（例如風速、雨量、溫度等）作為啟動保險契約賠付判斷（表2），不需個別勘損。例如：以降水量或颱風風速為理賠條件之保險商品品項包括：屏東及高雄地區養殖水產、臺南地區石斑魚、虱目魚、鱸魚、吳郭魚、文旦柚、蓮霧、木瓜、甜柿、番石榴、棗、桶柑；以氣溫為理賠條件的則包括：石斑魚、虱目魚、鱸魚、吳郭魚、梨、荔枝等。

#### (五) 收入保障型

收入型保險是不管產量減損或價格波動都可獲得保障（景氣、出口、市場供需及天然災害風險等），當被保險標的所在



表2. 氣象參數型保單理賠啟動標準表

保險品項	理賠條件																							
養殖水產	屏東內陸：連續48小時累積降雨量520毫米以上。 屏東沿海：連續48小時累積降雨量500毫米以上。																							
	高雄：連續48小時累積降雨量520毫米以上。																							
	石斑魚、虱目魚 鱸魚、吳郭魚 溫度：氣溫低於10度持續10小時以上。 降水量：約定氣象觀測站連續48小時累積降水量達520毫米（含）以上起賠，上限至820毫米。																							
木瓜	風速：颱風期間測得最大陣風達蒲福風級10級以上。 降雨：連續5日之累積降雨量超過400毫米。																							
蓮霧	風速：颱風近中心最大風速達每秒24.7公尺以上（10級風）。 降雨：連續5日之累積降雨量超過450毫米。 溫度：1. 屏北：日報表之最低氣溫低於攝氏9度。 2. 屏南：日報表之最低氣溫低於攝氏10度。																							
文旦柚	風速：颱風期間測得最大陣風達蒲福風級8級以上。																							
風速：颱風近中心平均風速達每秒32.7公尺以上。 降雨：連續5日之累積降雨量超過400毫米。 (附加險) 強降雨：單日0~24時累積達200毫米。 (附加險) 乾旱：連續無降雨天數超過10日。																								
番石榴	風速：颱風期間測得最大陣風達蒲福風級10級以上。 (附加險) 降雨：連續5日之累積降雨量超過300毫米。																							
梨	風速：颱風平均風速大於每秒24.5公尺。 降雨：1. 1日累積200毫米或3日累積360毫米。 2. 連續20日未測得雨量。 溫度：氣溫低於9度持續24小時以上。 (附加險) 少雨量：約定氣象站連續20日以上未測得雨量。																							
荔枝	溫度：氣溫低於約定溫度之日數（玉荷包16度、黑葉及糯米糍15.5度），未達5日。 降雨：連續12日內任7日降水量大於0毫米。																							
棗	風速：颱風近中心10分鐘平均風速達每秒28.5公尺（蒲福風級11級）。																							
桶柑	風速：颱風期間測得最大陣風達蒲福風級9級以上。																							
養蜂產業	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>地區／項目</th> <th>平均溫度 (低溫日數達17日以上)</th> <th>降水量 (降水日數達17日以上)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>臺中市</td> <td>17.5</td> <td>3毫米</td> </tr> <tr> <td>嘉義縣</td> <td>17.5</td> <td>2毫米</td> </tr> <tr> <td>高雄市</td> <td>17.5</td> <td>0毫米</td> </tr> <tr> <td>彰化縣</td> <td>17</td> <td>1毫米</td> </tr> <tr> <td>南投縣</td> <td>17</td> <td>3毫米</td> </tr> <tr> <td>臺南市</td> <td>18.5</td> <td>0毫米</td> </tr> </tbody> </table>			地區／項目	平均溫度 (低溫日數達17日以上)	降水量 (降水日數達17日以上)	臺中市	17.5	3毫米	嘉義縣	17.5	2毫米	高雄市	17.5	0毫米	彰化縣	17	1毫米	南投縣	17	3毫米	臺南市	18.5	0毫米
地區／項目	平均溫度 (低溫日數達17日以上)	降水量 (降水日數達17日以上)																						
臺中市	17.5	3毫米																						
嘉義縣	17.5	2毫米																						
高雄市	17.5	0毫米																						
彰化縣	17	1毫米																						
南投縣	17	3毫米																						
臺南市	18.5	0毫米																						
降水量起賠點：依下列二情形約定之降雨量，擇優理賠。 1. 每日降雨量達50毫米並連續3日（含）以上，累計達301毫米。 2. 單日累積降雨量達201毫米。																								

資料來源：本研究整理。

區域之實際收入低於該區域之基準收入時即予理賠。其中，釋迦保險係因應105年臺東地區釋迦因風災受損嚴重，為穩定農民收入，針對臺東地區所規劃之收入保障型保單；另香蕉收入保險係為協助蕉農因應

天災或市場因素所致收入不穩定而辦理之收入保障型保單，依低於基準收入部分予以理賠。

### 三、投保實績逐年增長

截至110年6月，已開辦25種品項、38張保單，除農作物之外，也

陸續涵蓋養殖漁業及畜禽業，累計投保件數7.7萬件、總投保面積11.4萬公頃、總投保金額255億元，覆蓋率由106年時5.79%，至109年提升為9.63%，在110年5月推動豬隻死亡保險強制投保後為22.98%，顯見農民風險管理觀念日增，投保績效日漸成長（圖3）。

#### 四、提高農業經營保障

在保險理賠方面，自政府推動農業保險至110年6月止，累計理賠金額達4.37億元，理賠率約64%。以近年辦理經驗來說，農業保險確實可有效彌補農民漁遭受之損失，增強其面臨颱風、豪雨、低溫、乾旱及疫

病蟲害等事故造成農損的風險承擔能力，有效提高農業經營保障。

##### (一) 填補颱風、豪雨等天災造成之鉅損

106年7月尼莎及海棠颱風造成屏東養殖漁業者嚴重災損，12戶投保漁民獲得全額理賠計1,990萬元；又107年「0823熱帶低壓水災」，造成農業損失，高雄及屏東地區降水量參數養殖水產及蓮霧保險，達雨量賠付門檻，理賠近3,300萬元。

##### (二) 降低低溫、乾旱損失造成的衝擊

109年一期水稻因面臨低溫、缺水等氣候異常因素，發

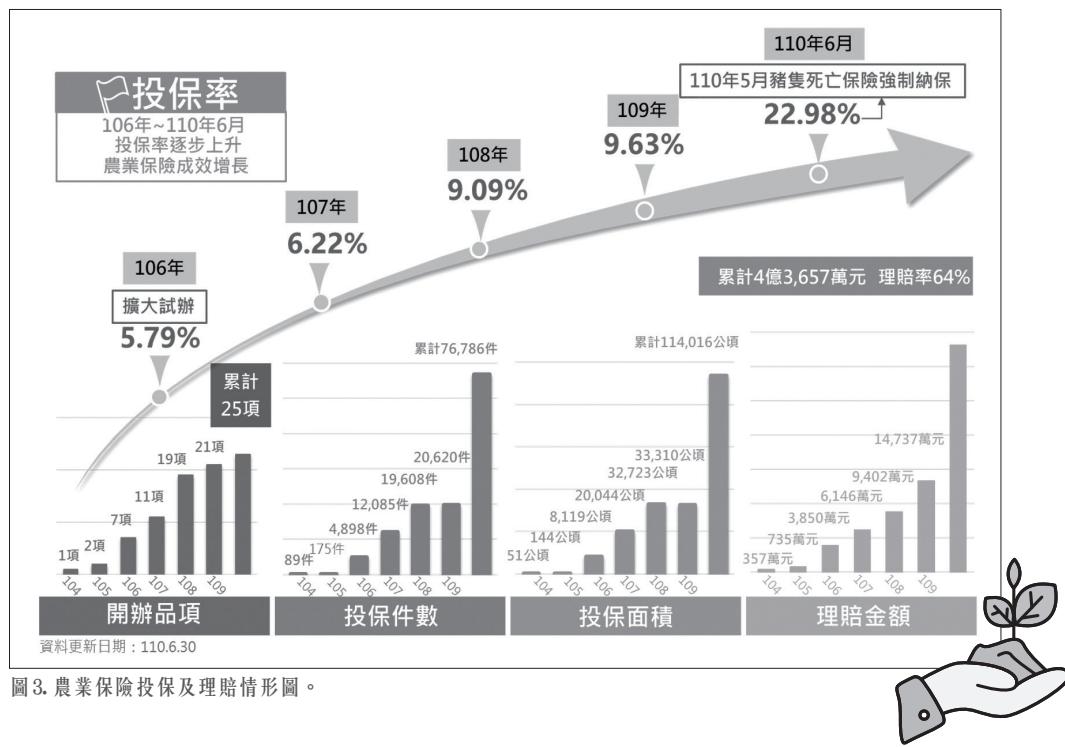


圖3. 農業保險投保及理賠情形圖。

生稻穗不稔實「空包彈」，致稻農收穫量減少發生損失，計有7縣市、29鄉鎮符合保險理賠條件，理賠件數4,204件，理賠金額達1億餘元。

又就低溫寒害部分，於109年底跨至110年初，連續兩波寒流來襲，造成中南部農、漁業嚴重損失，有梨及虱目魚、石斑魚、鱸魚、吳郭魚等氣象參數型保單達理賠標準，理賠金額共2,400萬元。

### (三) 彌補疫病蟲害造成之損失

108年彰化、雲林等地區爆發高病原性禽流感，投保家禽禽流感保險之業者獲得理賠2,613萬元；同年，一期水稻部分感染稻熱病菌等，致產量減少，受損農民獲得約3,980萬元保險理賠。

## 肆、訂定發布農業保險專法

為完善農業保險制度，農委會蒐集整合各國制度規章，借鏡國際經驗，擷取國內試辦成果，考量我國農業環境，研擬農業保險法草案，歷經4年的立法過程，「農業保險法」於109年5月27日公布，並於110年1月1日正式施行。透過專法的訂定，將農業保險的保障範圍、運作制度、補助及獎勵措施等，均予以法制化，藉由法律明確賦予農業保險之法定地

位，擴大農業保險的執行成效。此外，並訂定發布12項農業保險法相關子法，包括保險費補助、農漁會擔任保險人及農業保險基金管理辦法等，以架構完整的農業保險運作機制。謹就以下4個面向加以說明：

### 一、擴大保障範圍

保險事故不以天然災害為限，疫病、蟲害、市場價格波動造成收入的不確定等因素亦可納入保障範圍，保險範圍除生產風險外，亦涵蓋農業設施、設備及農業收入等，未來將持續開發保單，讓更多的農民朋友可以來參加農業保險。

### 二、建置雙軌保險人運作機制

依產業特性及政策需要，由保險業或經主管機關許可之農會、漁會擔任保險人，以善用保險業經營效率及農漁會貼近農漁民之在地優勢，商業保險市場機制無法開發的保單，或是政策關聯度高的品項，將由農漁會來擔任保險人，協助政府來宣導推廣，給農民參加投保。

### 三、提供長期穩定的保險費補助

為提高投保意願，農業保險法明定政府應提供農民保險費補助，有了專法當依據，可以穩定提供保費補助，減輕農民財務負擔，讓農民不用擔心政府會不會補助，可以更有投保信心及意願。

#### 四、成立財團法人農業保險基金

農業保險之危險難以測定，損失頻率高、幅度大，如連年遭遇損失產生虧損，保險人只能提高保險費率以維持保單機制之運作，長期下，若無政府再保險支持，甚至會導致再保人、產險公司退出農業保險市場；另一方面，保險人依出險率提高保險費率，亦影響農民投保意願，不利農業保險推動。

因此，我國參考美、韓等國及住宅地震保險基金作法，由政府成立農業保險基金，將農民繳的保費交給基金專責機構運用管理，可提升資金運用的效率，在理賠較少年度將保費滾存基金，因應大災年資金需求蓄積能量，使資金水位回升，發揮水位調整功能，作為基金永續經營之基礎。

且由於農業保險基金為各項農業保單的第一層再保險人，其所累積之保單規模相對單一產險公司較大，

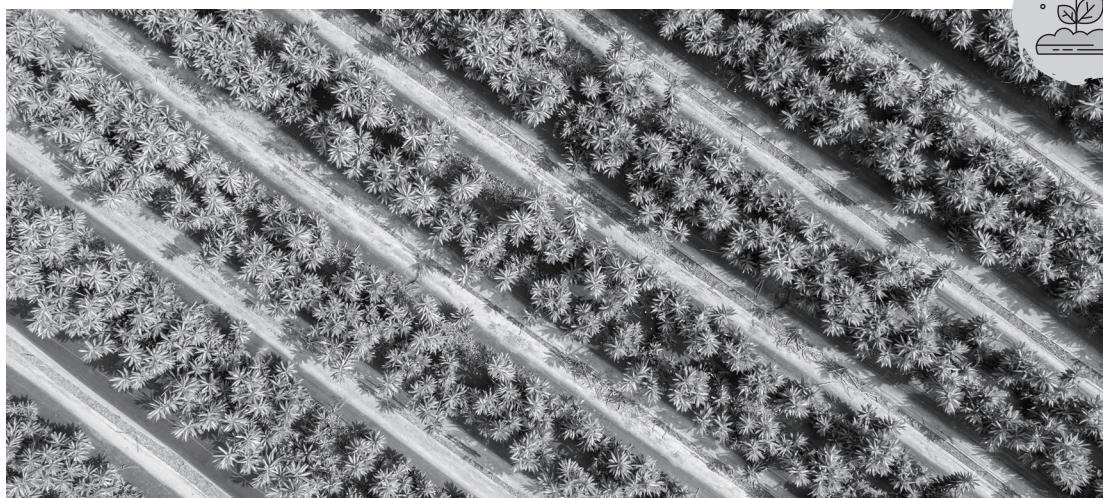
較具有向國際再保險人議價之能力，更能適當配置及分散風險，並透過國際再保的安排，將理賠的風險分散到國外，故可使農業保險保單內容（費率、理賠條件）更為合理、更有彈性，在減輕農民負擔的同時，並可降低政府保費補助支出。

此外，農業保險基金除了執行危險分散等法定任務，並同時辦理勘損人員培訓，以建立實損實賠型保險商品勘損之公信力，以及肩負教育推廣宣導及資料庫建置等任務，使農業保險制度更趨完善及穩定。

#### 伍、推動農業保險精進作為

##### 一、強化農民風險管理觀念

為強化農民風險管理觀念，利用各種集會場合向相關農民團體及農民溝通說明，並深入至農會產銷班班



會，直接對農民宣導農業保險觀念及保單內容，協助農民解決投保相關問題，並透過農會電子看板、農委會網頁、傳單等管道辦理宣導，讓農民瞭解保單內容，提升投保意願。

## 二、滾動檢討精進保單內容

除綜合考量作物特性、災損統計資料及損失關聯性等，並針對主要事故風險及致災關鍵，洽詢專家及農民之專業及實務意見，透過不斷回饋對話機制，開發符合農民需求之保單，此外，並定期檢視保單內容之合理性，包括承保地區、承保事故、保險費率及理賠條件等，持續滾動檢討並精進保單內容。

## 三、長期穩定保費補助

政府賡續提供三分之一～二分之一保費補助，減輕農漁民負擔，以水稻保單為例，農委會補助二分之一保費，地方政府視財政狀況再提供部分補助，例如雲林縣政府及臺中市政府皆提供40%補助，農民最低僅需自付10%保費。

## 四、運用農業金融相關政策工具

### (一) 專案農貸協助

配合政策引導農民提升農業防災能力，輔導申請家禽產業等專案農貸之農民，投保相關農業保險，如家禽禽流感保險，協助農民分散經營風險。

### (二) 農業信用保證基金協助

對於專案農貸借款人有投保與其經營項目對應之農業保險，於投保期間，該專案農貸保證手續費8折優惠。

## 陸、結語

農業面臨的災害型態多變，為協助農民分散經營風險，政府將戮力推動農業保險，因應氣候變遷及農民需求，賡續擴大農業保險項目，提高保險覆蓋率，並偕同產、官、學各界精進保單內容、完善農業保險運作機制，使得農業經營更具韌性，以營造臺灣農業永續發展，達成幸福農民、安全農業、富裕農村之全民農業新願景。

