發佈：2024-03-01, 週五 15:58
點擊數：1003

農業是與自然競爭的高風險產業，和一般的製造業有極大的差異。除了生產過程本身常常受到外在環境的影響而受到衝擊外，操作人員本身的安危也常常暴露在高風險之下。除了高溫、低溫、強風、豪雨、雷擊等天然風險之外，機械傷害、高處墜落、農藥中毒、化學藥劑傷害、強光、灼傷等農業操作所可能帶來的傷害，也都伴隨著農業操作成為農人工作上的不定時炸彈。

一、農民保險的相關沿革與歷史

相較於1950

Phoca PDF

年代就已經開辦的勞工保險，與

農民相關的保險進展相當遲滯，1985

年開始才有關於人身安全的農民健康保險試辦，1989

年才正式實施，雖然因應我國農業人口老化，且許多農民在七十歲以上的高齡仍在持續工作，農保的納保範圍並未嚴格限制年齡的上限

。農保的實施，和1988年的520

運動關係甚大，當時台灣正值經貿起飛時期，打算加強和美國與世界各國的經貿往來，以往的鎖國保護政策勢必要作出調整。當時甫接任總統的李登輝先生打算開放美國農產品進口，引發農民極度的不安，農民團體對於當時的農業環境有許多建言，由林國華、蕭裕珍等人率領農民北上至立法院抗議，遂引發重大的流血衝突，當中農民團體所提出的八大訴求之一，便是推動全面農民保險。

1989

年雖然通過「農民健康保險條例」，所提供的保障範圍與勞保相比仍有一定程度的落差，當時的農民健康保險之保險事故分為傷害

、疾病、生育、殘廢及死亡5

(殘障)

及喪

葬津貼。

由於農保的投保薪

Phoca PDF

資基數通常較低，相同的風險承擔能

力因應上略有不足，在1995

年全民健保開辦之後，醫療部分的給付轉由健保局處理，農保除了給付項目之外，成為鑑別農民身分的工具之一，也因此在同年開始的

老年農民福利津貼(老農津貼/年金)

制度內，是否持有農保，成為能否請領老農津貼的重要判斷依據。由於法規伊始時僅規定了投保六個月就具備請領資格，投保農保的資格又相當寬鬆，政府嘉惠農民的美意被有心人利用而造成許多非從事農業耕作的人也來請領農保與老農津貼，造成資源的排擠，每年農委會的預算有相當大一部分必須用於支付這些社福支出，依據農

業部2023年度預算書的資料，農民福利津貼444.89

億元，占農業部全年歲出預算1,064.04億元的41.81%

，其他農業政策的推動因此受到影響，也常常引來社會議論。

基於請領資格的浮濫造成社會不公平以及預算的壓力，政策推出後又針對請領資格做出諸多規範，除了限制農保持續投保的年資須達到15

年以上才能請領之外，對於農保的投保也做出限制，增加排富條款跟排除請領其他年金的身分等改革措施。在選票的壓力下，老農津貼每次大選都會被拿上檯面作為政策牛肉，但現行的法源位階仍僅是暫行條例，未來在國家年金制度的通盤思考下，相關法規應要有所因應，以健全相關制度的運作。

農民健康保險在農民的工作安全上具備一定的效用，另一方面，海上作業的漁工已被納入勞保範圍，但對於不是農會正會員、實際耕作但沒有土地所有權、臨時性從事農業工作的零工族，農業

Phoca PDF

工作所帶來的風險一樣存在，可是並沒有任何可以做為風險承擔的工具，為了補足這一塊缺口，農業部調整農保制度，開辦農民職業災害保險，將因農業工作而造成的風險覆蓋，也讓實際從事農業工作的非農民能享有保障。

二、農業產業保險

農業的收入受到外在因素的影響很大，並不是收成之後就能保證有一定的收益，因農業產品許多均有易腐性，不易長久保存，某些產品雖可保存，但銷售價值可能會隨著時間遞延而減少。僅仰賴農業作為唯一收入來源時，風險比起其他行業明顯高上許多。

以往產業受到天災而影響農作物品質與產量時，政府有編列一筆天然災害救助預算用於緊急救助，依照「農業天然災害救助辦法」，在透過一定的行政程序，以及確認實際耕作收到損害之後才能領到救助資金。這樣的流程就行政預算的使用邏輯上並沒有錯，可是農業災後復興的時刻就是跟時間賽跑，對於一年只有一到兩季收成的作物而言，受災意味著農業收入大幅減少。在認定災損上，又因為是使用預算的緣故，手續繁複且公務人力不足，常有災後數月仍未勘災完畢的情況產生，農民可能在受災之後還要面對許多行政手續，災後許久才請領到災損補助，對於農業復原跟農民生計的保障也有緩不濟急的現象。農業災損的判斷本身也需要技術專業，地方公務人員並非農業專業，無法為勘災內容背書，於是這些判斷災損比例的重擔便落在各區農業改良場研究員的身上，原本應該做的試驗推廣研究工作遇到災損也只能擱在一旁，在資源已經大幅縮水的情況下，更形同雪上加霜，對於農業科技的進步、新品種的研發等農業軟實力形成嚴重的傷害。

將天災作為風險因子，導入農民的收入形成商業保險產品，是首任農業部部長陳吉仲長期的構想

Phoca PDF

之一，依照財團法人農業保險基金董事楊明憲教授指出，農業的產業保險基本上可分為三大類型：災害填補型、收入保障型、指數賠償型。災害填補型可用於取代政府的相關補償政策，將制度簡化並提供保險公司再保險的風險攤平機制。收入型保險則可以細分為產量保障跟收入保障，以推動農業產業保險最成熟的美國而言，大宗期貨作物如米、麥、黃豆、玉米等，農戶會比較傾向投保產量保險，因為這部分產業會有履約交貨壓力，若因為產量降低無法完整履約，面臨的違約風險可能會較收入減少更大。規模較小的農戶則較喜愛收入保障保險，以維持他們日常農場運作的穩定。

國內投入農業收入保險目前仍以大宗與高經濟作物為兩大方向，由於台灣仍有公糧收購制度，公糧的收購價格形成一般稻米市價的

天花板，在稻米自給率超過100%

的情況下，仍持續收購公糧的目的一部分是戰略用途，更大一部分則是尾大不掉，政府系統無法面對貿然停收

公糧對於國內稻米產業的嚴

重衝擊，連帶造成政治風暴。在台灣加入WTO

之後，收購公糧政策屢次被其他會員國指謫為直接價格補貼，違反自由貿易協定，除了仍以國安作為理由之外，如何積極尋找新的境內支持方案是迫在眉睫之事。農業收入保險即是解決方案之一環，現今台灣相關農業收入保險仍以自願性參加為主，並未有強制納保規範，惟政府方提供保費直接補貼及其他補助之門檻要求，正逐步建立農民對於此制度的信賴，希望在照顧農業生產之餘，對於減輕行政負擔，降低相關公帑支出，健全相關保險市場都能有正面的發展。

美國政府在1994

Phoca PDF

年通過聯邦作物保險改革法案，將農業保險納入聯邦法令，由農業部直接進行規劃與監管之後，由於相

關的農業補貼

都將投保農業保險列為主要

資格之一，使得農民開始轉換投保意願，2016

年時，全美投保農業保險的耕地面積已

達全國耕地面積的90%

，是十分驚人的數字。保險公司所面臨的挑戰包括對於天氣風險的預估、病蟲害盛行的評估都需要有專人協助，美國農業部因此成立風險管理局(Risk Management

Agency)

協助相關的風險評估與農民教育。而加入保險也不僅僅只是繳保費等理賠而已，美國農業部希望透過保險與補貼的機制，引領農民對環境與生產環節進行盤點與風險評估的思考，並藉由大量的專家輔導機制，讓農業生產能夠更加強化韌性與符合近來聯合國所倡議的永續發展目標(SDGs, Sustainable Development

Goals)。減輕農民在生產上的負荷，也能夠增加國內相關產業的競爭力。

日本的農業保險以稻作為主，原本日本稻農和台灣類似，均受到政府政策的保護，在對外貿易談判上，日本政府也多以「聖域」來描

述國內的稻米產業。在WTO多輪談判當中，日本最終仍在1998

年放棄稻穀

保價收購的政策，取而

代之的是各項環境補貼及產業強化等措施，在

Phoca PDF

進入TPP

的談判過程中，日本政府意識到更大的開放措施對於國內稻米產業產生的衝擊無法避免，為了減緩相關的衝擊，在2014年開始研擬農場收入保險的政策，2019年1

月正式上路施行，相關進程和我國差距不遠。日本農業經營和台灣最大的不同點在於，台灣農業經營原則上為免稅，第一級產業的農戶直接免除相關稅賦而不需要對政府申報任何資訊，造成了台灣農業統計上的困難之處，常要透過地方公所進行農情調查，以及十年才進行一次的農林漁牧業普查工作；日

本的農業經營者需要向政府申報

所得稅，申報方式分為白色申告(簡易申報)以及青色申告(詳細申報)

兩種。白色申告手續簡便，也不要求詳細記帳，但不提供許多的稅賦減免及抵用措施，青色申告才能在生產費用中扣除免稅收入、財產折舊等扣除額，對於減免稅金有相當大的助益。日本政府藉由賦稅申報手段，將一定程度的統計責任賦予農家，可取得相當即時的統計資料，有助於政府把握現在真實的農業生產狀況，在研擬對應的政策上也有很大的幫助，同時，因為青色申告需要的記帳能力跟經營管理能力相對較強，也鼓勵日本農業經營者採取合作經營的模式，以降低管理成本和提高競爭力。由於日本的農業收入保險亦為自由選擇加入的任意險類型，青色申告成為保險用來評估負險能力的重要資料，制度之設計上，僅有採取青色申告的農戶才能投保農業收入保險。

日本的農業收入保險採取五年平衡制度，以前五年的收入平均值作為當年度理賠的基準，特別的是採取分段理賠措施，當年度收入若低於理

賠基準的80%

則啟動第一層理賠，由保險本身給付，若收入

Phoca PDF

高於80%，所繳交的保費就不返還；80%至90%

為第二層理賠，由業者本身預繳的儲蓄金做為理賠，也就是說即便本年度的收入優於平均時，此部分的儲蓄金也會滾動到次期作為理賠的來源，此兩段式設計加強了農民對於保險制度的信心。

三、保險思考與農業競爭力

保險可以用於解決農業生產與人力經營在生產風險上的問題，相較於直接給予終端商品補貼來說，或許對國內的生產者而言較為不受歡

迎。在我國已加入WTO，並且要洽談加入CPTPP

的時期來說，對於產業的支持若僅止於直接補貼，也就是白話說的「發現金」，在自由貿易框架下非常重要的「國民待遇」和「最惠國待遇」兩項原則就會讓發現金這件事成為重大的貿易障礙。也因此各國紛紛都結束對於本國產品的保價收購政策，台灣在某些農產品大量產出而產銷失衡價崩時，也只能用低於市場行情的價格收購進行去化，無法跟進用較優的價格收購，實有貿易制度上的困難。

舉例來說，假設菲律賓香蕉生產成本一公斤三元，運銷來台灣的成本是兩元，這樣菲律賓香蕉在台灣的進口成本在零關稅前提下是五元，台灣香蕉生產成本假設為一公斤八元，菲律賓香蕉在台灣市場上就享有三元的成本價格優勢。市場可能因為台灣香蕉品質較佳或是消費習性問題，台灣香蕉仍可以在市場上以十二塊的平均價格販售，當香蕉突然生產過剩，市場無法消化時，政府若用八元的成本價收購，可能就會引發菲律賓的抗議，必須以五元或以下的價格收購。這樣農民生產入不敷出又不能靠保價補貼時，就是保險上場的時候，因為保險措施屬於境內非直接支持，是被自由貿易框架所允許的。

Phoca PDF

保險為了降低理賠時的損失，會要求投保業者符合一定的要求，在美日的保險制度中，都可以看到導入良好農業規範(Good Agricultural Practice)的要求，良好農業規範源自於歐洲，原本用於規範農產品的跨國貿易，由歐洲零售商協會所共同創設，作為歐陸各國採購生鮮農產品的共通要求。隨著貿易規模擴大，相關的作業精神擴及到全世界，迄今已有超過二十個以上的國家或貿易體訂定良好農業規範。

規範要求生產者必須分析農業生產的相關風險，並依此訂定相對應的風險管理措施，藉以提高生產者對抗風險的能力，以及降低最終生產產品的風險。依據規範所訂定的農場管理規則，由生產者經PDCA管理循環不斷優化，逐步降低風險產生的機率，並且提高農場對抗風險的能力。這種將降低風險納入生產過程的精神，能夠強化農場本身的生產水準，也逐步提升競爭力，遵循規範生產的農產品，若需要被市場辨識，可透過申請相關的驗證手續經由第三方驗證單位的查驗稽核後取得證明。

全球食品安全倡議(Global Food Safety Initiative, GFSI)是在國際食品相關貿易上負責溝通協調的對話框架組織，在農產品範疇中，GlobalGAP, AsiaGAP, CanadaGAP等良好農業規範驗證制度，均被GFSI視為可代表農產品安全貿易的證明，美國最新的食品安全現代化法案(Food Safety Modernization Act, FSMA)

Phoca PDF

當中，也規定農產品的生產必須符合良好農業規範為基礎的管理措施。顯見對於風險管理的思考，已經是最新的食品安全以及糧食安全的產業思考方向，透過農業保險要求產業進行相對應的升級，也是政策之必然。

四、結語

農業生產所要面臨的種種風險，包括人員、土地、生產、銷售等，比起其他產業的不確定性因素高出很多，若要完全迴避風險所投注的資本可能不符實際生產成本所需，在傳統層面上農民或農場對於投保也常存在猶豫心理。在政策上鼓勵農業相關保險的成立及保費的補貼，對於生產者及保險公司來說，都是能夠積極面對風險的一種方式。將風險管理由事後的補償改為事前的評估與納保，對於政府管理而言會是更積極的管理方式，也更能妥善配置珍貴的公共資源。藉由納保以及保費管理鼓勵業者主動採取避險措施和強化對抗風險的能力，可創造提升產業競爭力和改善農業就業環境的願景，使國家的農業生產更加穩定，健全糧食生產體系，也同時促進社會及物價的平衡發展。

Phoca PDF

發佈：2024-03-01, 週五 15:58
點擊數：1003

作者　林弘仁　為社團法人臺灣良好農業規範發展協會理事長

Phoca PDF