主要國家實施農作物保險模式之探討(下)

楊明憲　編譯

逢甲大學國際貿易學系教授暨臺灣農村經濟學會理事長

摘要

本文即摘譯整理開發中國家及中國大陸有關農作物保險的大量文獻，特別是有關保險模式之探討，並加以整理比較，以作為我國未來在實施農作物保險之參考。概述如下：

一、 以承保範圍而言：斯里蘭卡提供全險，印度、斯里蘭卡及泰國係以氣象災害為主，中國大陸及印度還包括病蟲害。

二、 以作物別而言：中國大陸提供所有農作物保險，印度、斯里蘭卡及泰國則是以主要作物為標的，如：水稻、棉花或小麥等。

三、 以強制性而言：中國大陸及斯里蘭卡是強制保險，印度及泰國則是半強制。

四、 以保費來源而言：各國情況相同，除農民自費外，政府均提供保費補貼。

關鍵字：農業保險(agricultural insurance)、農作物保險(crop insurance)、公私夥伴關係(public-private partnership)

主要國家實施農作物保險模式之探討(下)

伍、亞洲開發中國家與中國大陸農作物保險模式

一、亞洲開發中國家的農作物保險

在這些國家，由於小農經濟佔主導地位，農村商品經濟不夠發達，農作物保險也比較落後。

(一)基本特徵

1. 開辦農作物保險的歷史較短，一般只有 40~50 年。
2. 農村保險大多處於試辦階段，經驗欠缺。
3. 農作物保險開辦的險種少、試辦的範圍小。主要是小麥、水稻、棉花、家畜保險等險種。
4. 農作物保險多採用與政府、銀行等機構合作經營辦理的方式。
5. 經營農作物保險的國家優惠政策與費用補貼較少。

(二)實施方式

亞洲開發中國家的農作物保險以強制或半強制方式實施居多，少數國家實施自願保險方式。斯里蘭卡對水稻均實行強制保險。而半強制方式是指保險與農業貸款強制聯繫，即所有從政府的農貸機構或商業銀行獲得短期農作物貸款的農戶必須投保農作物保險，並從貸款中直接扣減保險費，但未貸款者，則採取自願方式參加保險，印度、菲律賓、泰國等即實施農貸信用保證保險，孟加拉國則實施農作物自願保險。

(三)保險標的

各國大多以水稻、小麥、玉米、豆類等糧食作物為保險標的。一般來說，各國承保的保險標的是主要糧食作物和經濟作物，例如：斯里蘭卡、孟加拉、菲律賓等國普遍辦理水稻保險；印度則以小麥保險為主，並開辦水稻和棉花保險；泰國也是以水稻及棉花保險為主。

(四)承保範圍

農作物保險的保險責任範圍主要是危害農作物的各種氣象災害，在實行農作物全險的國家裡，也承保病蟲害造成的損失。承保農作物全險的國家有斯里蘭卡、印度及菲律賓等國，而在泰國、巴基斯坦、孟加拉國等國

只保氣象災害，不保病蟲害風險。

(五)保險費率

在亞洲各開發中國家，由於農作物保險尚處於試辦階段，缺乏各種數據及經驗，因而釐訂的保險費率不夠準確，在使用中應根據實際情況及時加以修正。以水稻保險為例，印度和斯里蘭卡的保險費率都是從 4%到 15%不等，並依據地區和灌溉條件而定；孟加拉國的保險費率為 3%~5%；菲律賓則全國統一為 8%。

(六)問題

亞洲開發中的國家，由於農作物保險起步晚，至今仍面臨許多困難：

1. 農民經濟負擔能力差、沒有保險意識。
2. 國家財力有限，無法大量補貼農作物保險的相關費用。
3. 缺乏農作物保險的專業人員。
4. 缺乏長期的損失資料，保費釐訂困難。

二、中國大陸

(一)過去(2004 年之前)

中國大陸曾在 1958 年至 1979 年全面停辦保險，直至 1980 年代才恢復農作物保險。其發展的情況可由保險的險種增加、保險面積增加、保費收入的增長看出。農作物保險的險種增加，包含：種植險(作物)及養殖險(動物)。保費收入由 1982 年僅 23 萬元，不到當年度全國保費總收入的 0.1%，至 1991 年時已增長至人民幣 4.55 億，為當年度全國保費總收入的 2.1%。但自 1996 年後中國人民保險公司轉向民營化及農業生產組織的改變，使農作物保險持續萎縮，保費收入由 1999 年 6.3 億元占總保費的 0.44%，下滑至 2001 年僅剩 3 億元占總保費的 0.14%。且險種數量也從原先 130 餘種，減少至不足 30 種。

2004 年以前，由中國人保及中華聯合兩間商業保險公司經營農作物保險。由於經營農作物保險的簡單理賠率高達 87%，超過一般商業保險公司認為 70%理賠率的臨界點，故高風險地區急於投保，低風險地區因為保費過高而不願投保，造成風險過度集中，而無法發揮保險大數法則的作用。

因農作物保險有高風險、高成本、高理賠的特性，故使商業保險公司不願進入農作物保險市場經營此業務;同時,政府也缺乏有力的公共支持作法，包括補貼、監管與規範等，故在市場經濟自由運作下，農作物保險逐漸走向萎縮。

(二)現在(2004 年之後)

但在 2003 年時，中共第 16 屆中央委員會第 3 次全會通過的《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》明確提出「探索建立政策性農作物保險制度」。隨後中央又自 2004 年起至 2014 年，以「中央一號文件」下達對於農作物保險工作的具體要求，並因各級行政部門的持續推動，才構建完成中國大陸的政策性農作物保險體制。

2004 年開始，中國保監會及其派出機構會同各級地方政府在全國展開農作物保險試點工作。保監會提出，該試點工作，不能完全仰賴政府補貼，且不能走單一主體經營的方式，應配合各地區具備的條件及市場特性來開辦農作物保險試點。農作物保險試點的經營原則為「政府扶持，商業運作」。

在進行試點後，2005 年之保費收入比 2004 年同期增長 84.26%，占財產保費收入的 0.59%；農作物保險賠款 5.58 億元，同比增長 94.29%。可見試點工作初步改善了自 1994 年以來農作物保險萎縮的情況。中國保監會也積極促使推動農作物保險立法工作，並建立農業救災保險基金。

農作物保險因試點工作的啟動，在保費收入、承保範圍、救災保險基金、賠款金額等方面都持續成長。直至在 2008 年初遭遇百年大雪、五月又遇四川汶川大地震及其他地區旱澇等自然災害，農業遭受巨大損失，承保農作物保險的保險公司也面臨巨大賠款。但經過 2008 年多項天然災害的考驗後，也使得農作物保險相對得到發展。

2008 年中國大陸國農作物保險的保費收入 110.7 億元，比 2007 年增長 112.5%；農作物保險賠款 69 億元，增長 1.1 倍，受益農戶 1,098.7 萬戶次，農作物保險已成為財產保險領域的第三大險種。2008 年農作物保險發展取得新突破，財政支持的農作物保險試點由 6 省區擴展到 16 省區和新疆生產建設兵團。全年種植業保險共承保農作物和林木 5.3 億畝，養殖業保險承保大小家畜 8,385.9 萬頭，農作物保險參保農戶共計 9,015.9 萬戶次。

2007~2011 年中國農作物保險五年累計保費收入超過 600 億元，年均增速達到 85%，農作物保險共計向 7 千多萬農戶支付保險賠款超過 400 億元。2011 年中國農作物保險保費收入達 173.8 億元，同比增長 28.1%，為 1.69 億戶次農戶提供風險保障 6,523 億元，開辦區域已覆蓋了全國 31 個省、自治區、直轄市。

2011 年，農作物保險共承保農作物及林木 17.19 億畝，比 2010 年同期增長 48.3%，其中，其中水稻、小麥玉米大豆棉花等主要農作物承保面積 7.87 億畝，增長 49.2%，占當年種植總面積的 40%左右；承保家畜 7.3 億頭，比 2010 年增長 15.3%；參保農戶 1.69 億戶次，比 2010 年分別增長 20.2%；支付保險賠款人民幣 89 億元，受益農戶 2,283 萬戶次。2012 年，大陸地區農作物保險共承保農作物及林木 20.8 億畝，承保家畜 8.9 億頭，保費規模達到人民幣 240 億元，參保農戶 1.8 億戶次，受益農戶 2,670.9 萬戶次。至 2013 年，農作物保險開辦區域已覆蓋大陸地區所有省份，承保農作物品種達 90 多個，其中在水稻、玉米、小麥三大糧食作物的保險覆蓋率分別達 64.9%、67.3%和 61.8%。保險金額達到 1.39 萬億元，參保農戶達到 2.14 億戶次，保險賠款達到 208.6 億元。

2013年，大陸地區農作物保險業務規模已經躍居世界第2位，僅次於農產品出口大國的美國。迄今，大陸地區經中央財政部許可之財政補貼險種，計有水稻、玉米、小麥、油料作物、棉花、馬鈴薯、糖料作物、青稞、天然橡膠、能繁母豬[1]、乳牛、育肥豬、氂牛、藏羊及森林(含公益林及經濟林兩類，公益林採強制參加農作物保險制)等15種納入保費補貼範圍。

大陸地區農作物保險制度係以「政府引導、市場運作」作為政策原則，透過各級政府高達80%之財政補貼保費(中央財政補貼40~45%保費，其餘部分由省級以下各級政府分攤)，以吸引農民參與投保。專業大戶農民因已進行投資大量農業資材，並依靠農業的收入為主要收入，故較能積極參與農作物保險，以確保遭受災損時得以賠償，以降低農業經營風險；然而小(散)戶農民因耕作農地面積狹小，或非以農業生產為其主要經濟收入等因素，往往為節省保費支出而參保意願低落。

[1] 能繁母豬係指以產過一胎仔豬，能夠繼續正常繁殖的母豬，不含後備母豬。

在確保農戶的保險權益方面，大陸中央政府對於保險業者要求落實「簽單到村、明細到戶」之政策，考量投保農業區域廣大且加保人口分散，因此農作物保險之契約到村(里)辦公廳進行公布，以表公平、公正，而保險費率、給付等明細內容應送至農保戶，以供民眾確認。另保險業者除於各省、縣級自治區域設置分支機構外，結合由地方村里農業幹部擔任協保員，以進行簽約時確認及災損時的查勘定損等工作。發生災害之後，投保農戶撥打報案電話通知保險公司，並保護好現場，等待保險公司工作人員(或協保員)現場查勘災情，保險公司將會同農戶核定受損情況，並獲得受災農戶的簽字確認。惟農民與保險業者對於受損認定等有契約爭議時，回歸保險法相關規定由商業仲裁方式辦理。顯見，大陸地區農作物保險仍屬保險業務之一環，業務運作方式依附商業機制，以求市場之衡平。

表 4 中國大陸農業保險統計

年	保費 (億人民幣)	賠償金額 (億人民幣)	賠付率 (%)
2005	7.29	5.58	76.54
2006	8.46	5.84	69.03
2007	51.84	32.83	63.33
2008	110.68	69.00	62.34
2009	133.90	102.00	76.18
2010	135.68	100.69	74.21
2011	173.80	89.00	51.21
2012	240.13	148.00	61.63
2013	306.07	208.60	68.01

資料來源：瑞士再保險公司北京分公司。

(三)經營模式

在歷經了二十多年各界探索和各地實踐的基礎上，中國大陸保監會於2003 年底提出了農作物保險的五種具體經營模式：(1)與地方政府簽訂協定，由商業保險公司代辦農作物保險，如：上海安信農作物保險股份有限公司；(2)在經營農作物保險基礎較好的地區設立專業性農作物保險公司，如：吉林安華農作物保險公司；(3)設立農業相互保險公司，如：黑龍江陽光農作

物保險公司；(4)在地方財力允許的情況下，嘗試設立由地方財政支持成立政策性農作物保險公司，如：法國安盟保險公司成都分公司；(5)引進外資或合資保險公司，如：引進法國安盟保險公司。

目前中國農作物保險服務網絡已初具規模，形成了以中國人保、中華聯合兩家全國性保險公司，以及黑龍江陽光、吉林安華、上海安信和安徽國元等四家專業性農險公司為主體的政策性農作物保險經營體系；探索了政府與保險公司共擔風險的聯辦模式，政府承擔風險、保險公司代為經營的代辦模式，以及政府政策支持下的保險公司自營等多種農作物保險的經營模式。

(四)各地農作物保險發展及各家保險公司經營模式

中國保監會於 2004 年批准三間專業性農作物保險公司，在蘇州、四川、遼寧、新疆展開農作物保險試點，2005 年又在安徽、內蒙古、四川、湖北、重慶等 9 個省份展開和深化了農作物保險試點。自 1950 年代起，大陸農作物保險經歷了一連串的農作物保險經營試驗，不斷的尋求更好的經營模式，以符合農作物保險之特殊性，並減少商業保險的虧損。

1.上海市農作物保險發展與安信農作物保險公司

上海安信農作物保險公司於 2004 年 3 月組建，由上海市、區(縣)11 家國有資產管理公司共同募集資金發起，在中國人保上海分公司農作物保險業務的基礎上組建，公司註冊資金主要係為 1991~2003 年所結餘的農作物保險風險基金 2 億元人民幣。前公司註冊資本金為 5 億元人民幣，股東由上海國際集團有限公司等 13 家市、區(縣)國有資產管理公司組成。其經營險種包含種植業與養殖業等政策性保險，也經營農村建房、涉農財產、農民短期人身意外傷害和健康等商業性保險。保監會規定種植業與養殖業之政策性保險占全部保費收入不得低於 60%。目前公司採取「政府財政補貼推動、商業化運作」之經營模式。

上海農作物保險的基本特點可以歸納有四：(1)「基本險+補充險」的保險機制；(2)「以險養險」的經營模式；(3)「政策支持+資金補貼」的扶持方式；(4)迅速快捷的理賠服務。

安信農作物保險公司開辦的農業險種有 30 多個，攸關國計民生的水

稻、毛豬、乳牛、家禽四大項實行基本保險，補貼保費 35%；對蔬菜、瓜果、小麥、油菜等實行補充保險，補貼保費 30%。2005 年，上海市的家禽基本保險投保率達 100%，水稻保險的投保率達 95%，乳牛保險為 90%，毛豬保險為 60%。

有關符合上海農業發展導向的種植業與養殖業保險，根據各區(縣)財政情況，對政府可承擔的補貼實行分類補貼辦法，市財政承擔 50%~80%的補貼，其餘由區(縣)承擔。公司經營之涉農財產、責任保險等其他業務則以商業化經營，以彌補種植險及養殖險的虧損，實行「以險養險」。遇到特殊巨大災害，公司透過巨災再保險仍無法承擔保險責任時，上海市政府通過特殊救災政策給予支持。

上海市政府充分發揮政府力量，動員各方面支持農作物保險的發展。在政策上，多次下發推進農作物保險工作的文件，要求各級政府部門對農作物保險工作給予支持；在稅收政策上，對農作物保險經營免徵營業稅和所得稅；在業務拓展上，農作物保險可以委託鄉鎮政府、基層農業技術中心、畜牧及水產辦公室等拓展業務；在保費籌措上，實行政府支持與農民自負部分，既能透過政府財政補貼政策減輕農民保費負擔，亦能有助於引導農民參加補充保險。

2007 年上海市政府對農作物保險擴大了財政補貼範圍，提高補貼比例，廣大農民因有了農作物保險全面保障而提升了農業生產的抗風險能力。2007 年 9-10 月，上海相繼受到兩個颱風侵襲，對農業生產造成重大損害。安信農作物保險公司在兩次颱風中，積極配合各級政府部門進行災後理賠工作，並創新啟動颱風預付賠款系統，有效地保障農民的利益。同年，上海安信農作物保險公司保費收入共 2.77 億元，同比增長 69.20%。其中種植業 8,401 萬元；養殖業 6,606 萬元；商業險 8,807 萬元。

2.吉林省農作物保險發展與安華農作物保險公司

安華農作物保險股份有限公司於 2004 年底由吉林糧食集團等省內 7 家企業發起成立，是一間商業性保險公司，註冊資本為 4.1 億元。按照中國保監會准許之營業範圍包含農作物保險、財產損失保險、責任保險、法定責任保險、信用保險、短期健康保險、意外傷害險及上述業務之再保險。

同時規定，農作物保險不得低於總營業額之 40%。2005 年公司保險費收入約 5,500 萬元人民幣；2006 年保費收入達到 24,750 萬元，增幅達 350%。2007 年，公司得到國家和政府支持，並參與政策性農作物保險試點，全年保費收入超過 14 億元。

安華農作物保險公司於 2006 年開發了六大種類的政策性農作物保險試辦，包括：玉米、菸葉、草莓、肉雞、毛豬、乳牛的保險，總保險金額 7.58 億元，保費共計 2,740 萬元。保費結構中，除了省財政補貼 700 萬元(約 25.5%)外，另有市、縣、鄉鎮財政補貼 507 萬元(約 18.5%)，龍頭企業補貼 452 萬元(約 16.5%)，農民實際繳交保費 1,081 萬元。承保 10.02 萬農戶；農戶平均保險金額約 7,500 元；每戶平均應繳交保費約 270 元；每戶實際繳交保費約 100 元，約為應繳交保費的 37%。

過去農作物保險失敗的主因約略可歸類為以下三點：(1)農民投保能力較低，沒有足夠的資金投保農作物保險；(2)農民對保險的知識不足，為保險公司帶來成本高、理賠困難等問題；(3)農作物保險服務水平低，從事農作物保險的機構較少、人員不足及管理費用高，造成定損、理賠服務等不能滿足農民的要求。

安華農作物保險公司的經營模式，如圖 8 所示：

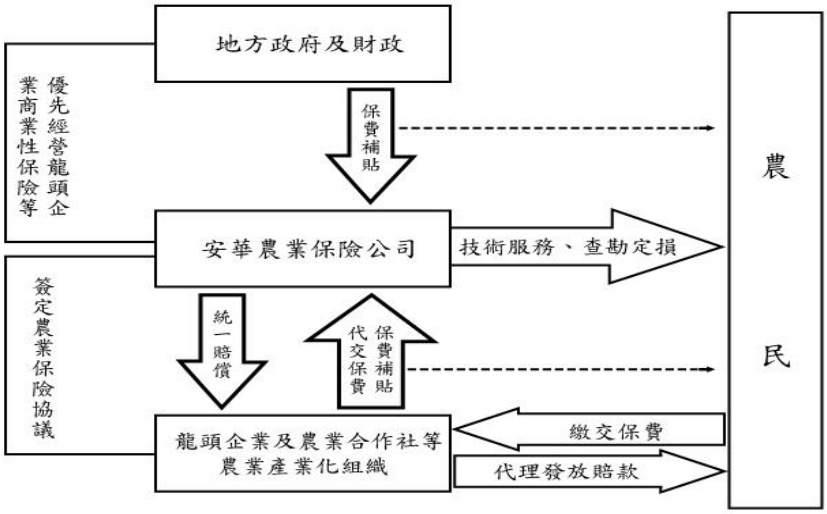

圖 8 安華農作物保險公司試點經營模式

資料來源：黃英君(2009)，《中國農業保險發展機制研究：經驗借鑒與框架設計》，中國金融出版社。。

安華公司在農作物保險資金財務管理的具體做法是：(1)對農作物保險涉立單獨的資金帳戶，封閉運行；(2)對農作物保險的保費收入不另提列準備金，支出只用於理賠和經辦費用；(3)農作物保險的經辦費用約為25%-35%，據實列之；(4)農作物保險當年結餘轉入農業風險基金，作為巨災發生時，保費收入不足支付賠款時的資金來源。

在 2006 年試辦過程中，安華農作物保險公司以龍頭企業、農民合作社等農業產業化組織為主，藉由統一簽訂保險協議，以組織為單位，承保該企業帶動的種植業、養殖業等農戶，為農民提供保險服務。透過農業企業化組織統一承保和理賠的方式有 3 大優點：(1)保險公司不需要直接面對廣大的農民，而由龍頭企業、農民合作社把分散的農民組織起來，解決面對多數個體戶所帶來的高營運成本問題；(2)產業化組織對其帶動的農戶，管理上相對一般農戶比較有規範，也提供其技術上的指導，因此農戶種(養)植的出險機率較低；(3)出險後，產業化組織可以協助保險公司進行查勘、定損和理賠，減少農作物保險公司事後查勘之人力及費用。

安華農保公司自成立時就確立以「服務」貫穿農作物保險業務的理念，要求保險商品的研發、承保、定損、理賠各階段都必須要表現服務的精神，也因此最易產生糾紛的理賠階段，實行「先行賠付、後做賠案」的理賠原則，實現定損查勘、理賠服務零投訴案之優質結果。

安華農作物保險公司雖為吉林省農作物保險發展上帶來許多突破性的發展，但長遠來看仍有 3 個問題需要進一步探討：(1)農作物保險配套的支持政策，在財政上應確立農民保費補貼比例及給保險公司經營費用補貼比例，如何建立農業巨災風險基金及農業再保險補貼等；在稅收政策上，目前農作物保險雖免徵營業稅，但未擬定農作物保險所得稅減免之政策，可以再探究實施之必要；(2)如何合理的確定保險金額及費率，這直接關係到農民投保的積極性和保險公司的可持續經營。2006 年的保費雖建立在精算的基礎上，並與龍頭企業、保險合作社、農民協商後而確定保費，但投保菸葉險的農民認為，每公頃的保險金額過低無法保障每公頃的投入成本，投保乳牛養殖險的農民認為每頭乳牛的保費 800 元過高，幾乎佔年度純收入的 30%；(3)由於試點的規模小，因此有些問題可能在擴大試點範圍後才會顯現，要在多大的範圍進行試點工作及其流程則尚未規劃。

3.安徽省農作物保險發展與國元農作物保險公司

國元農作物保險股份有限公司是 2008 年經中國保險監督管理委員會批准成立總部設在安徽的第一家財產保險公司。公司由安徽省金融資產規模最大的國有大型金融控股企業安徽國元控股(集團)有限責任公司等23家國有企業共同設立。註冊資本 10 億元人民幣。

國元農作物保險公司經營農作物保險業務和財產保險業務並存發展的模式，經營範圍包括「種植業保險」、「養殖業保險」、「農房保險」、「農民工意外傷害保險」、「森林火災保險」等農作物保險業務；亦包括財產損失保險、責任保險、法定責任保險、信用保險和保證保險、短期健康保險和意外傷害保險，以及上述保險業務的再保險等財產保險業務。

國元農作物保險公司在安徽省之試點工作，其主要貢獻表現在四個方面：(1)穩定農民的生活水平：政策性農作物保險按「低保障、廣覆蓋」原則提供保障。農戶投保後，預期收入得到保障，不因災損成本影響基本生活水平；(2)促進農業和農村經濟發展；(3)擴大財政補貼資金效應：自 2007 年安徽省保費 2.15 億，承保農作物面積 1,088.3 萬畝，保險金額達 52 億；(4)填補農村金融服務的缺口：開展政策性農作物保險解決農戶多年來投保困難的問題；同時，分散和移轉了金融機構貸款風險及推動金融機構在農村地區的發展。

安徽省農作物保險試辦工作仍有一定成效，該成效主要可歸納有四點：(1)政府政策的支持；(2)政府和企業對農作物保險的認知提升，進而致力於推動農作物保險工作；(3)建立農作物保險運行機制、設立可負擔之保費、政府部門共同參與、分工協辦承保、理賠工作機制及考核措施上工作目標的達成；(4)由地區政府和有關部門協力配合外，核保、理賠工作由具經驗之保險機構來承辦。

4.黑龍江省農墾農作物保險發展與陽光農業相互保險公司

2005 年經國務院同意、中國保監會批准設立的中國大陸唯一一家相互制農作物保險公司。目前，公司開辦的保險之險種有：種植業保險、養殖業保險、責任保險、機動車輛保險、交強險[2]和其它涉農保險等主險產品

[2] 類似於臺灣的汽機車強制責任保險。

100 餘種。2005-2009 年共承保糧食作物面積 1.9 億畝，累計支付農作物保險賠款 23 億元，使 91 萬受災農戶得到及時賠付，佔投保總戶數的 5 成多，每戶平均得到賠償近 3,000 元，保障了農民的生產和生活穩定，發揮農作物保險惠民、安民、富民的作用。農民投保的保費，由國家財政補貼 20%，地方財政(暫由黑龍江農墾總局)補貼 15%，參保戶數 65%，財政補貼的 35%直接補給參保農戶。

相互制保險公司的特點：(1)組織形式不同：要保人根據公司章程的規定，透過購買保險後，繳納保險費並成為會員，會員與保險公司是一體的。當保險合約效力消滅後，會員與公司的關係亦消失；(2)資本要求不同：目前股份制保險公司的註冊最低資本為 2 億元，但對相互制保險公司並無最低資本要求；(3)經營目標不同：相互制保險公司為會員制，公司不以營利為目的，追求會員利益最大化，保費收入在支付賠款和經營費用後，盈餘部分完全由會員共享，用於會員分紅及轉入風險準備金。

2008 年該公司全年保費總收入達 12.6 億元，同比增長 259%，成為承保全國農作物保險收入最多的專業農作物保險公司。公司經營的農作物保險包括：種植業保險、養殖業保險及其他涉農保險，其中政策性保險僅限於墾區內主要農作物：大豆、水稻、玉米、麥等四種作物，承保範圍包括旱、澇、風、冰雹、凍、病、蟲七種自然災害，並根據目前的農業生產水平和承受風險能力，採取「保障適度、保費低廉」和「保障生產成本」的原則，保險金額按生產成本訂定。

相互制保險公司具有經營靈活、成本低及適用於道德風險較高的保險業務等優點。其經營不以營利為目的，因此沒有利潤壓力，保險費率可適當調整，維持公司正常營運，達損益兩平即可。會員之間互相監督，有效避免道德風險。但因公司資金來自於會員繳納之保險費，公司不能募集社會資本，因此相較一般股份制保險公司，其承保能量較弱。

陽光農業相互保險公司建立以公司統一經營為主導，以保險社互助經營為基礎的雙層經營管理制度，保險社與公司 50%分保，並按保費收入的 10%提存巨災準備金。為進一步分散風險，公司與 7 家國內由於在黑龍江墾區開展農作物保險互助的工作已有十多年，並累積了相當的經驗。原墾區既有的組織系統完善，保險分社的工作人員基本上由各農場的作業管理

區的人員兼職，因此推動相互農作物保險公司的設立相較一般地區容易。農作物保險時間短，理賠定損工作量大，且定損難度高、道德風險高、逆選擇嚴重，需要有效的組織形式及經營機制，相互保險公司是國際公認為適合農作物保險行業特點的組織形式，由陽光農業相互保險公司試辦之結果，可作為建立相互保險公司之良好示範。

5.四川省農作物保險發展與法國安盟保險公司

法國安盟集團為一百多年前由農民互助形式組織創建，2011 年農作物保險保費收入為 8.86 億歐元，在農作物保險經營的領域內一直具有領導性的地位。2003 年進入中國保險業市場，2004 年中國保監會批准成立成都分公司。2009 年 10 月與西南財經大學共同創立中國首家農作物保險與農村保險研究中心。2010 年後與中國航空工業集團簽約，認購並持有 50%股份。2012 年 3 月 5 號正式更名為「中航安盟財產保險有限公司」。

中航安盟財產保險有限公司希望將原在母公司「誠信、透明、穩健、負責」之經營理念及特有的企業文化帶入中國大陸。2006 年法國安盟保險公司在四川省所有農村推出 34 種糧食作物的種植業農作物收成冰雹和暴風雨保險。經營農作物保險不太容易獲利，而政府又不可能給予外資公司財政上補貼，所以外資公司進入中國保險市場的原因最有可能是將農作物保險視為是敲門磚，其主要目的仍是占有市場。

(五)小結

大陸地區耕地面積遼闊，農業相關人口眾多，為安定農村和經濟發展及確保農民的收入，中國大陸以農作物保險作為重要的農業支持政策，並於2012年11月12日公佈農作物保險條例，該條例自2013年3月1日起施行，在農作物保險費部分採高補貼之財政政策，由各級政府補貼約80%之保費。

大陸地區農作物保險業務，係採低保障、高補貼及大覆蓋的方式進行，顯示農作物保險無法以市場機制進行運作；另對保險公司承作農作物保險業務給予稅賦減免等財政措施，並建立巨災風險分散機制，規範保險業者提列巨災風險準備金及辦理農作物保險之再保險業務，以分散保險賠償給付及減少行政部門之財政負擔。

大陸地區保險業者雇用地方基層村里幹部擔任該公司之協保員，在發生農業災損事故時，執行勘災定損作業。另為保障農民權益，中國大陸要求農作物保險業者之服務模式為「五公開、三到戶」，確保惠農政策公開、承保情況公開、理賠結果公開、服務標準公開、監管要求公開和承保到戶、定損到戶、理賠到戶等措施，以保障農民權益。

陸、各國實施農作物保險模式之比較

一、實施模式彙總

(一)政府壟斷模式

政府設立專門經營農作物保險的機構，採取由國有保險公司經辦，對全國農作物保險實行壟斷性經營，例如：前蘇聯和東歐部分國家。

(二)美加模式

美國和加拿大採用的是政府主辦發展模式，即政府直接建立專門的保險公司並直接經營政策性農作物保險。這種政府主導參與型模式就是以國家專業保險機構為主導，對政策性農作物保險進行宏觀管理或進行直接或間接經營，重點以農作物為主，並逐漸向養殖業方向擴展，實行這種模式的國家以美國和加拿大為代表。這種模式有健全的、完善的農作物保險的法律法規為基礎，建立由政府主辦的農作物保險公司來提供農作物的直接保險和再保險。這種經營是政策性的，但農民是自願投保，對投保的農作物僅支付純保費的一部分，其餘部分由政府補貼。政府認購農作物保險公司一定數額的資本股份，並負擔一切經營管理費用，對資本存款收入和財產免徵一切稅賦。除政府主辦的農作物保險公司以外，其他私營、聯合股份有限公司、保險互助會等也都可以在政府農作物保險的框架下經營農作物保險。這種農作物保險就是使農作物保險服務與商業性保險公司分離，建立由政府直接領導、不以營利為目的之政策性的國家和地方農作物保險機構，在這種模式中，政府角色非常重要。

(三)日本模式

日本採用的是政府支持下的合作互助模式，即民營共濟團體模式。農作物保險由基層民間不以營利為目的之保險相互會社承擔，中央政府進行

監督和指導，並由官方和非官方機構提供再保險，同時給予農作物保險保費補貼和管理費補貼。政府支持相互會社進行投保與理賠，透過立法對農作物和家畜執行法定保險。

其特點主要是：(1)首先，國家通過對關係國民生計的和對農民收入影響較大的主要農作物(水稻、小麥等)和飼養動物實行法定強制保險，其他實行任意保險；(2)其次，農作物保險結構層次主要分為三級，最基層的為村級的農業共濟組織，由參與農業共濟組織的農民組成，主要負責經營本地的農作物保險，同時依法向上一級的農業共濟組織聯合會分保，府縣級的農業共濟組織聯合會則接受下級共計組織的分保，並提供防災防損的指導工作，同時在中央政府級設立農業共濟組織再保險特別會計處，接受下一級的再保險，並接受政府的緊急援助資金、保險補貼和管理補貼。政府的主要職責不是經營保險而是監督和指導。在日本，商業保險不介入農業災害補償制度建置，政府委託農協、農業共濟組合，發揮合作組織的作用。通過共濟(風險互助)，開展農業災害補償制度建置，制定政策法規，並給予必要的資金協助。

(四)西歐模式

這種模式是一些西歐的已開發國家如德國、法國、西班牙、荷蘭等採用的模式。主要特點是，全國沒有統一的農作物保險制度和體系，政府一般不經營農作物保險。農作物保險主要由私營保險公司、保險相互公司或保險合作社經營承辦農作物保險，政府不直接參與農作物保險的經營。投保是任意的，農民自己支付保費，有的國家也支持私營保險公司舉辦農作物保險，同時為減輕參加農作物保險的農民負擔，也給予一定的保費補貼。

(五)亞洲部分國家模式

亞洲部分國家採用的是重點選擇性扶植模式。農作物保險主要由政府農業專門擔保機構或國家綜合保險公司提供，主要承保糧食作物，確保糧食作物生產和價格的穩定。政府重點選擇性扶持模式以一些亞洲的開發中國家，如泰國、菲律賓、孟加拉國等為代表。這種農作物保險發展模式的特點主要表現在：(1)大多數國家的農作物保險主要由農作物保險專門機構或國家保險公司提供；(2)由於多是試驗性的，主要承保的標的是農作物而

很少承保飼養動物。農作物也得選擇多為該國的主要糧食作物，目的是確保農業經濟的穩定；(3)參與保險形式大多數是強制保險，並且這些強制保險一般都與農業生產貸款結合。

二、各國模式異同

依上述各國農作物保險的實施模式，綜合整理比較其異同如下：

(一)相同之處

1.國家重視，政府支持，地方配合

為發展農業經濟與農作物保險，各國普遍制定有專門法律予以扶持，在經濟上給予優惠、行政上予以保護和支持。國外農作物保險的發展具有一定程度的強制性，具有立法保障、較為健全的法律保障。各國的農作物保險都有財政補貼、稅收優惠政策，並由政府提供一定比例的保費補貼。政府發揮了積極的作用，包括對農作物保險提供再保險支持。各國政府均將支持農作物保險作為保護農業的重要手段。

2.收支平衡是主要的經營目標

世界各國農作物保險的發展目標，都是為了保護農戶的合法權益。從社會效益的角度來考慮，維護社會的穩定，又不能完全忽略經濟效益的作用。因此，國外農作物保險大多以收支平衡為主要經營目標，既保障農戶的合法權益，又使得農作物保險得以健康、持續地發展。

3.大部分國家都建立了一定程度風險分攤機制

農作物保險在很多情況下屬於巨災風險之列，農作物保險的風險分攤機制較商業保險更值得關注。國外農作物保險的發展一般都有一定的風險分攤機制來保障，必要時還建構農業再保險體系。

(二)相異之處

各國農作物保險在承保範圍、業務種類、經營機構，以及保險方式等方面仍有些不同，如下表 5：

表 5 各國農作物保險之比較

國家	承保範圍	業務種類	經營機構	保險方式	保費來源
美國	全險或指定險 作物多重災害保險(MPCI)、單位面積產量保護保險(YP)、作物冰雹保險(CHI)	農作物、畜產品	公、民營保險公司	任意	自費、政府補貼
西班牙	冰雹保險或全險	農作物、畜產品	由政府與農業組織形成共同保險體制	任意	自費、政府補貼
英國、比利時、荷蘭	冰雹保險或單一作物保險	農作物、畜產品		任意	自費、政府補貼
奧地利、法國、義大利、盧森堡	全險	農作物、畜產品	政府並沒有提供任何的公共支持	任意	自費
日本	風、水、寒、雪、地震、火山爆發	稻米、 小麥、 大麥、 家畜、 果樹、 牧草、 桑蠶及溫室	互助共濟、三級共保 農業互助保險組合、農業互助保險組合連合會、中央政府提供再保險	糧食作物為強制保險、其他為任意保險	自費、政府負擔
韓國	全險或指定險	果樹、花卉、稻米、蔬菜	公民營合辦，並有政府大力支持。農協中央會承保、民營保險公司再保	任意	自費、政府負擔
中國大陸	旱、澇、風、冰雹、凍、病、蟲	農作物	商業保險公司	強制	自費、政府補貼
印度	乾旱、洪水、冰雹、颶風、火災、病蟲害	小麥、水稻、棉花	公營保險公司	半強制	自費、政府補貼
斯里蘭卡	全險	水稻為主	政府農業部	強制	自費、政府負擔
泰國	氣象災害	水稻、棉花為主	政府農業部	半強制	自費、政府補貼

註：半強制方式是指保險與農業貸款強制聯繫，即所有從政府的農貸機構或商業銀行獲得短期農作物貸款的農戶必須投保農作物保險，並從貸款中直接扣減保險費，但未貸款者，則採取自願方式參加保險。

資料來源：董淑娟(2001)與本文自行整理

柒、結語

農作物保險是風險管理的重要工具之一，目前臺灣農民面對風險的態度兩極化：完全放任不作為，或完全依賴政府救助，鮮少保險產品可供避險或保障其基本收入。政府所謂的農民所得支持政策主要仍以價格支持措施為主，遇有產銷失衡的價格風險，政府則採緊急收購、冷藏、加工、外銷，或啟動九五機制；另若碰上颱風、焚風、豪雨、霪雨、冰雹、寒流或地震等天災所造成的生產風險，政府則視農業損失嚴重程度，公告救助地區、農產品項目、生產設施及救助額度，採取辦理現金救助及低利貸款方式協助農民所得損失。

當我國在加入 WTO 的同時，國內農業部門應已有面對市場競爭的準備，且各項農業政策及農民決策也應與市場機制連結，因此，過去扭曲市場價格的價格支持措施必需檢討其存廢，而趨向於以所得直接給付方式來替代；同樣的，農民所面對的價格風險及生產風險也須有相應的保險產品設計，以改善其風險管理能力。

臺灣農作物保險推動不易，主要是因為小農及產區集中的特性，不易達到分散生產風險的目的，遑論要進一步結合價格風險，以實施收入保險或農業所得保險。其實，農作物保險在現代保險商品不斷創新、國際再保普及、保險業者共保組織的形成，均可有效分散風險，以及運用科技方式降低勘災成本等，都可以使實施農作物保險的可行性大為提高。

農作物保險是我國必須正視的課題與挑戰，其間所涉及的天災機率、價格機率分布、作物及生畜農情調查、農民及地區生產資料記錄、保險產品設計、涵蓋範圍和排除條件、損失理賠或保障程度、農民保費精算、保險管理成本、政府補助及財政負擔等等，均有待建立資訊及推估；同時，亦可評估實施農作物保險之後，對於農業生產效率、農民生產及投資決策，以及農家所得之影響，結合農民所得安全網(income safety net)的機制，將可使我國農業發展可長可久。