



# 日本農業災害補償制度檢討與改革

周孟嫻、黃德秀

財團法人農業科技研究院農業政策研究中心 副研究員、研究員 編譯

## 摘要

在農業人口減少與高齡化、保險需求多元化等時代變遷下，日本農林水產省為了提升對農家服務品質、提升業務執行效率以減輕農家負擔等觀點，於 2016 年針對農業災害補償制度進行檢討與改革。

| 類型  |                | 現行規劃式作法                              | 現行制度主要問題                                                                                                                                                                                                          | 改革要點                                                                                                                                                                                                               |
|-----|----------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 農作物 | 強制投保制之檢討       | 強制投保制                                | 農業經營結構改變且收入保險制度及各種經營穩定對策皆為任意投保制                                                                                                                                                                                   | 改採任意投保制，以提供農家多元選擇。                                                                                                                                                                                                 |
|     | 農作物收成共濟之承保方式   | 有一筆法(果園單位法)、半抵法、全抵法、災害收入共濟法，其中一筆法最普遍 | <p>一筆法有以下缺點：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 農業人口減少及老化，實地勘察日益困難</li> <li>• 實地調查將增加成本</li> <li>• 補助範疇無法涵蓋到農家整體經營減產損失</li> <li>• 但農民需自行定損及進行「坪割」調查</li> <li>• 果樹共濟採取實地調查，導致行政事務成本高，且無補償比例可選</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 將於 2021 年產季後廢除一筆法</li> <li>• 全抵法及半抵法將讓減產在 50% 以上的農場無需「坪割」調查，即可領取相當於 50% 減產量之保險理賠金</li> <li>• 須於 2021 年產季後廢止果樹共濟的特定危險法</li> <li>• 早作共濟及果樹共濟之補償比例，在一定的上限內設置多重選項。</li> </ul> |
| 家畜  | 家畜共濟之承保事務      | 「死廢事故」與「傷病事故」合併補償                    | 農民無法選擇死廢事故與傷病事故個別的補償比例                                                                                                                                                                                            | 將死廢共濟與傷病共濟分離，讓農民可選擇其中一方投保及各自的理賠比例                                                                                                                                                                                  |
|     | 死廢事故時家畜之資產價值評鑑 | 家畜以共濟保費期間(一年內)首期之資產價值設定理賠金額          | 當存貨資產性家畜在共濟保費期間內死亡時，自期初起所增加的資產價值將無法列入補償                                                                                                                                                                           | 理賠金額改以應以事故當時的資產價值為評鑑基準，而非投保期初的價值                                                                                                                                                                                   |



|    |             |                                                       |                                                                                                  |                                                                     |
|----|-------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 家畜 | 總括共濟事務之精簡化  | 各類家畜須全數投保(包括共濟)                                       | 申報或確認作業上須耗費龐大                                                                                    | 改採期初申報全年的飼養計畫、期末以調整保險費                                              |
|    | 再保險之給付方式    | 農業共濟採政府再保險機制，以如期提撥共濟金予農家                              | 家畜共濟則採每 1 件共濟事故中，5 成補助金由政府給付再保險金之機制，導致每 1 件共濟事故，就有再保險金申請與給付事務(一年約 300 萬件)，造成了農業共濟團體以及政府的負擔過高。    | 家畜共濟將比照其他共濟制度，當補助金額超過農業共濟團體全年給付範圍的一定水準時，再由政府給付再保險金                  |
|    | 降低家畜事故之獎勵方案 | 傷病意外事故之補助(診療費補助)機制為初診費由農家自行負擔；初診費以外之費用，在給付額度內由共濟金全額補助 | 對於降低事故發生之成效不彰。                                                                                   | 自 2020 年 1 月起，包含初診費在內的部分診療費將改由保戶自行負擔，且自行負擔比例將比照現行的自行負擔總額，相當於診療費之一成。 |
|    | 延宕期的處理      | 實意外事故係在家畜引進後發生的情況下，才可以請領保險金                           | 因許多家畜疾病之發生原因及時間點在技術上難以判定，故家畜引進後兩周內發生之意外事故，原則上無法請領共濟金(延宕期間)。然而農家多半對於如可佐證該意外事故發生之時間點，則可請領共濟金一事沒有認知 | 家畜共濟於延宕期間內，也可請領保險金之意外事故(外傷等)，而在買賣雙方皆投保家畜共濟之情況下，當家畜發生意外之際，將一律開放申請理賠。 |
|    | 牛白血病的處理     | 家畜共濟的農家出貨不為保險理賠標的                                     | 牛白血病多半在牧場或宰殺解體後才被診斷出，家畜商向投保家畜共濟的農家買進的牛隻，因共濟關係已終止，不列入保險金之理賠對象，而導致投保共濟的農家可能遭家畜商索賠而損失慘重             | 當家畜商自投保共濟的農家買進的牛隻，於牧場被診斷出有牛白血病時，應比照農家自行出貨的狀況，也列為保險金理賠對象             |



|            |                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                          |                                            |
|------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 園藝         | 園藝設施共濟之短期投保                                                          | 園藝設施設置期間內須投保，惟農家亦可選擇僅設設施搭建中的覆蓋期間的短期投保                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 近年來的災害中發生多起園藝設施於非投保期間，因水災、雪害而受損之案例                                                                                       | 基於農家難以預知未來風險及全面性理賠等觀點，僅覆蓋期間內的短期園藝設施共濟將予以廢止 |
| 保險費        | 計算方式                                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• 農業共濟會中，各投保品項及承保方式採同一保險費率</li><li>• 農家過去領取的共濟金，低於保費一定額度時，農業共濟會可自行判斷是否退還部分共濟費予農家(無事故退款)。</li></ul>                                                                                                                                                                                              | 無論保險理賠金請領多寡，農民保險費負擔皆同保險費退還機制可降低保戶受損的感受，但當農業共濟會無準備金將無法執行，即便有準備金之前提下，亦須視農業共濟會判斷是否實施，因此無法有效促進農家防範意外事故；且無事故退款金額之計算需花費額外的事務成本 | 所有的農業共濟會皆須採行危險層級別共濟費率；且「無事故退款」機制將於2021年廢止。 |
| 農業共濟團體組織改革 | 農業共濟係由各地的農業共濟會(或市町村)負責營運，其與轄區內的農家簽訂共濟契約，徵收共濟費，且提撥理賠保險金予受災農家、藉由公會分散風險 | <ul style="list-style-type: none"><li>• 因農業人口持續減少，保戶數難充分保障。</li><li>• 311 東日本大地震等災情慘重、且影響所及區域廣大等危險因子持續增加，無法有效分散風險。</li><li>• 隨著農業人口遞減，賦課金收入也跟著減少。</li><li>• 共濟的理賠項目係由各公會自行設定，因此不同的區域理賠項目可能相異，導致有農家雖栽種共濟對象項目，但無法投保也無法請領理賠的情況。</li><li>• 農業共濟團體間未進行內部統一，導致統籌管理之不足。</li><li>• 目前在農業共濟團體之營運上，已投入大量的政府經費及會員賦課金，因此有必要提升事務效率化與合理化。</li></ul> | 基於上述困難，未來農業共濟團體需改善組織效率及治理，並接受政府稽查，善盡收入保險事業執行之保密義務。                                                                       |                                            |



有鑑於農業型態多元，又加上農業保險執行複雜度高而試辦經驗尚不足，為求制度周延，未來我國仍應持續擴大試辦品項及增加試辦模式，以累積試辦經驗及建置基礎資料，建立適合我國國情之農業保險制度。我國推動農業保險之經驗與方向，雖與日本共濟制度有所差異，但仍可藉由日本現所發佈之農業保險政策改革思維與方向，作為我國農業保險推動之檢討及調整參考。



## 日本農業災害補償制度檢討與改革

在農業人口減少與高齡化、保險需求多元化等時代變遷下，日本農林水產省為了提升對農家服務品質、提升業務執行效率以減輕農家負擔等觀點，於 2016 年針對農業災害補償制度進行檢討與改革。

### 一、農作物共濟強制投保制之檢討

過去農作物共濟屬強制投保制，對於日本米、麥之生產者而言，凡其耕種達一定規模者，皆須履行農作物共濟投保義務。然而，隨著農業內外部環境轉換，以及其他經營穩定措施之制度轉型，未來農作物共濟之強制投保制也必須予以檢討與改革。

表 1、2016 年農作物共濟之投保狀況

|        | 投保戶數     | 投保面積      |
|--------|----------|-----------|
| 米      | 約 144 萬戶 | 約 146 萬公頃 |
| 麥      | 約 4 萬戶   | 約 27 萬公頃  |
| 農業共濟合計 | 約 149 萬戶 | 約 173 萬公頃 |

尤其，近年來米、麥的生產、流通與消費環境皆已有相當程度之轉型。就生產而言，隨著稻米生產人口遞減，稻米產值和 1984 年的全盛時期相比約減少 4 成；而稻米佔農業總產值的比例亦從 34% 下跌至 17%；麥產值相較 1985 年亦約減至 1/4，而麥佔農業總產值的比例亦從 1.7% 下跌至 0.5%。此外，就生產及流通機制而言，自 1995 年日本糧食管理法廢除後，在現今糧食法規定下，農家及農民團體可自由進行米、麥買賣交易。此外，未來自 2018 年起，稻米生產可無須依從行政所制訂的生產數量目標分配，而是根據政府發布的供需預估數據，由生產者或集貨業者與團體彈性視市場需求進行生產。

此外，為了讓農家在經營上能充分依據其經營需求，選擇適合其經營方式的所得安全網，各種收入減少影響緩和對策、肉牛育肥經營穩定特別





對策事業、養豬經營穩定對策事業、肉用小牛生產者補助金制度、肉牛繁殖經營支援制度、雞蛋生產者經營穩定對策、加工原料乳品生產者經營穩定對策、蔬菜價格穩定制度、森林保險、漁業共濟保險、漁船保險，甚至是即將上路的收入保險制度等經營穩定對策皆改為任意投保制。

承上所述，基於日本糧食管理法廢除後，日本農業經營結構已產生變化，再加上收入保險制度及各種經營穩定對策皆為任意投保制，為了提供農家多元選擇，應比照其他政策，現行採行強制投保制的農作物共濟，有必要改採任意投保制。

表 2、1947 年與現行之糧食政策之比較

| 1947 年                                                                                                                         | 現在                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 根據糧食管理法之規定，由政府進行主要糧食之全量管理。 <ul style="list-style-type: none"><li>• 由政府壟斷稻米</li><li>• 流通管制嚴格</li><li>• 由政府制定進貨價格及買賣價格</li></ul> | 根據糧食法之規定，原則上由農家及農民團體自由買賣。 <ul style="list-style-type: none"><li>• 政府買入貯備營運上所需之稻米</li><li>• 廢除流通管制</li><li>• 市場制價</li></ul> |

## 二、收成共濟之承保方式

目前日本農作物共濟、旱作共濟及果樹共濟等收成共濟，依不同的補償單位及損失評估方式分為一筆法(果園單位法)、半抵法、全抵法、災害收入共濟法等不同承保方式，農家可自行選擇。其中，一筆法(果園單位法)當單筆農地的減產量超過一定比例，即提撥共濟金。半抵法為當農戶的受災農地總計減產量超過一定比例，即提撥共濟金。全抵法當農戶的總產量減少超過一定比例，即提撥共濟金。災害收入共濟法則當農戶的收穫量減少且總生產金額減少超過一定比例時，即提撥共濟金。

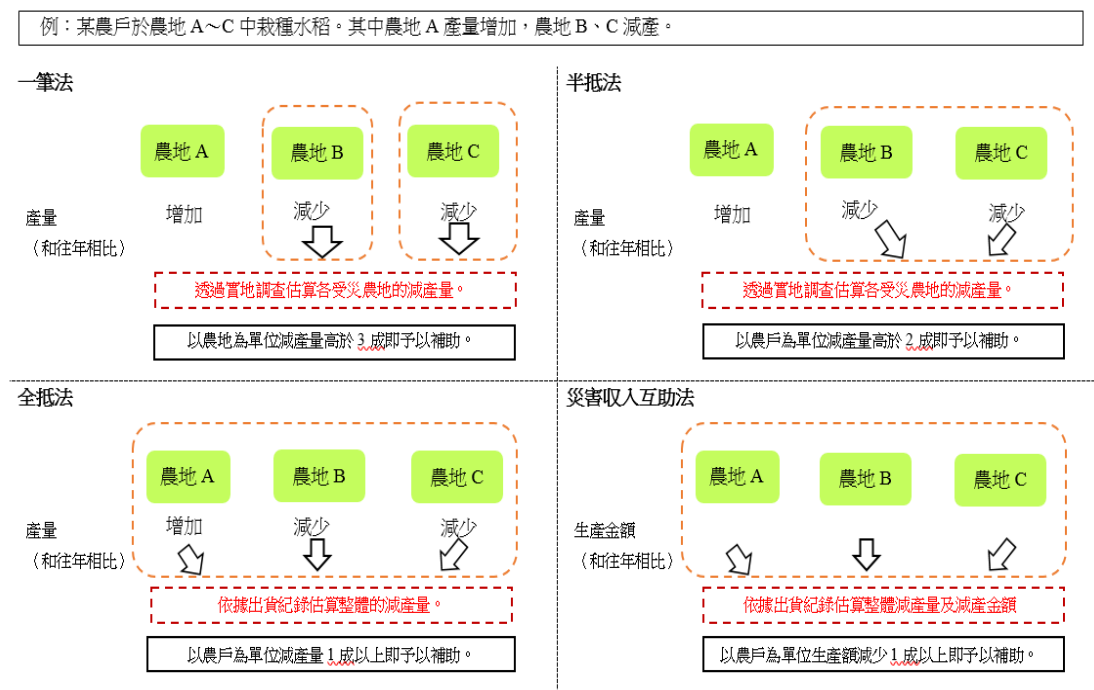


圖 1、日本農業共濟承保方式示意圖

表 3、日本農業共濟承保方式比較

| 承保方式           | 給付基準            | 補償單位 | 損害評估方式 | 給付特色                              |
|----------------|-----------------|------|--------|-----------------------------------|
| 一筆法<br>(果園單位法) | 產量減少            | 農地   | 實地調查   | 當單筆農地的減產量超過一定比例，即提撥共濟金。           |
| 半抵法            | 產量減少            | 農家   | 實地調查   | 當農戶的受災農地總計減產量超過一定比例，即提撥共濟金。       |
| 全抵法            | 產量減少            | 農家   | 出貨紀錄   | 當農戶的總產量減少超過一定比例，即提撥共濟金。           |
| 災害收入<br>共濟法    | 產量減少且<br>生產金額減少 | 農家   | 出貨紀錄   | 當農戶的收穫量減少、且總生產金額減少超過一定比例時，即提撥共濟金。 |

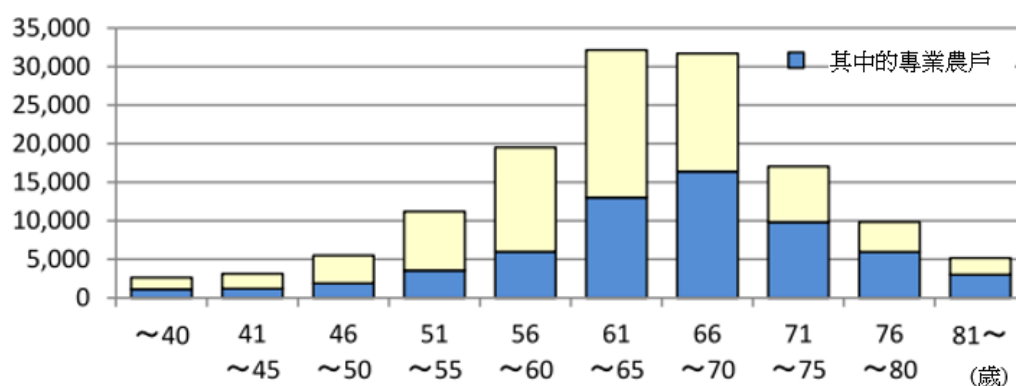


表 4、2015 年日本農業共濟投保面積比例

|        | 一筆法<br>果園單位法 |                       | 半抵法 |                       | 全抵法 | 災害收入<br>共濟法 |
|--------|--------------|-----------------------|-----|-----------------------|-----|-------------|
|        |              | 其 中 的<br>特 定 危<br>險 法 |     | 其 中 的<br>特 定 危<br>險 法 |     |             |
| 水稻     | 79%          |                       | 9%  |                       | 9%  | 3%          |
| 麥      | 7%           |                       | 0%  |                       | 10% | 84%         |
| 大豆     | 15%          |                       | 3%  |                       | 83% | 0%          |
| 旱作合計   | 6%           |                       | 10% |                       | 84% | 0%          |
| 溫州蜜柑   | 0%           | 0%                    | 34% | 1%                    | 0%  | 65%         |
| 蘋果     | 11%          | 10%                   | 89% | 80%                   | 0%  | 0%          |
| 果樹合計   | 10%          | 8%                    | 62% | 30%                   | 2%  | 26%         |
| 農作物(計) | 68%          |                       | 8%  |                       | 9%  | 15%         |

一筆法(果園單位法)為日本目前最普遍的承保方式，以實地的方式來調查所有受災農地的收穫量，其多由農業共濟會中的農家身兼損失評估人員(14.3 萬人)進行勘查，惟農業人口日漸減少及老化，使得此調查形式在執行上益加困難。此外，實地調查將增加行政事務成本，導致農家所需負擔的行政事物費用高於共濟費用。再者，由於一筆法及果園單位法係以農地為補償單位，補助範疇無法涵蓋到農家整體經營上減產損失，在穩定經營之保障功效上略顯不足。相對來說，收入減少緩和對策或美國的產量保險則採用區域的統計單位產量等客觀性指標，因而無須實地調查，而能使損失評估能有效地進行。

(人)



註：專業農家約佔損失評價人員之 45%

圖 2、2016 年損失評價人員的年齡結構





此外，果樹共濟的理賠範圍僅限暴風雨、雹害、凍霜害等特定天災所造成的損害，其採取特定危險法，保險費較低。惟其損失評估上需判斷產量減少是否因天災所致，故僅收成期間內會採取特定危險法以外之實地調查，且災害發生時及收成期間內會採取特定危險法之實地調查，因而導致行政事務成本高。此外，近年來在氣候變遷下，史無前例的各種天災頻傳，導致暴風雨、雹害、凍霜害等特定天災以外的天災如水災等損害案例漸增，而無法確實保障農民經營所得安全。另一方面，在米、麥農業共濟制度中，農家可在評估保險費後，自行選擇補償比例；然而，對於旱作共濟及果樹共濟而言，農民則僅有一種補償比例可以選擇。

有鑑於此，現行收成共濟將針對承保方式與補償比例進行調整。首先，承保方式方面，雖然一筆法及果園單位法為現階段普及的制度，但農民需自行定損及進行「坪割」調查，難以繼續施行。因此，將於 2021 年產季後(如遇重大災害將順延 1 年或 2 年)廢除此制度，以提升事業效率並減輕農民負擔。

另外，農業共濟的全抵法及半抵法將設立新機制，讓減產在 50%以上的農場不需要經過「坪割」調查，即可領取相當於 50%減產量之保險理賠金(又稱為一筆半損特例)，並讓以往一筆法之保戶能順利移轉。此外，新制度將可利用統計數據做為保險金理賠依據(區域索引法)。此外，由於農民無法預估未來可能遭遇之風險，故須於 2021 年產季後廢止果樹共濟制度的特定危險法。旱作共濟及果樹共濟之補償比例，則比照農業共濟，在一定的上限內設置多重選項，讓農家可視保險費額度自行選擇補償內容。

### 三、家畜共濟之承保事務

#### (一) 家畜死廢事故及傷病事故之承保事務

為提升家畜共濟之承保事務效率，「死廢事故」與「傷病事故」將合併予以補償，其中「死廢事故」為當家畜死亡或殘廢時，補助金額相當於家畜一頭之資產價值，「傷病事故」為當家畜生病或受傷時，將補助診療費用。

然而，如果共濟對於死廢事故(資產損失)及傷病事故(費用)兩者性質迥異的損害進行合併補償的話，農家無法僅選擇其中一種理賠方式。尤



其，儘管現行制度中，可選擇將傷病事故除外，而僅理賠死廢事故事件，但實際上此形式幾乎未被使用。此外，死廢事故與傷病事故之補償金額，係將資產價值乘上一定比率後作為設定比例，故農民無法選擇死廢事故與傷病事故個別的補償比例，導致農民需求無法獲得滿足。基於上述觀點，家畜共濟中應將死廢共濟與傷病共濟分離，讓農民可選擇其中一方投保及各自的理賠比例，以提供農家更完善的服務。

表 5、2015 年家畜共濟實際績效

|              | 乳牛    | 肉牛    | 馬     | 種豬    | 肉豬    |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 投保戶數(千戶)     | 15    | 45    | 2     | 0.8   | 0.6   |
| 投保頭數(千頭)     | 2,156 | 2,185 | 21    | 201   | 1,825 |
| 投保率          | 92.5% | 67.1% | 60.2% | 24.4% | 24.6% |
| 死廢事故保險金(億日圓) | 186   | 74    | 5     | 2     | 15    |
| 傷病事故保險金(億日圓) | 172   | 99    | 2     | 0.5   | —     |

而在補助金額選項分為兩種，一為死廢事故之補助，另一為傷病事故之補助，補助金額分別為：

1. 死廢事故之補助金額為：資產價值 $\times$ (2~8 成：由農家自選)
2. 傷病事故之補助金額為：死廢事故補助金額 $\times$ 傷病共計給付額度率(由各區自行設定)。

舉例來說，即便農家希望提高傷病事故之補助金額、降低死廢事故之補助金額，然而一旦傷病事故補助金提高，死廢事故之補助金亦會隨之提高。



|      |                                     |         |
|------|-------------------------------------|---------|
| 資產價值 | 40 萬日圓                              |         |
| 補助金額 | <div>【死廢事故】</div> <div>【傷病事故】</div> |         |
| 8 成  | 32 萬日圓                              | 3.2 萬日圓 |
| 7 成  | 28 萬日圓                              | 2.8 萬日圓 |
| ⋮    | ⋮                                   |         |
| 3 成  | 12 日圓                               | 1.2 日圓  |
| 2 成  | 8 日圓                                | 0.8 日圓  |

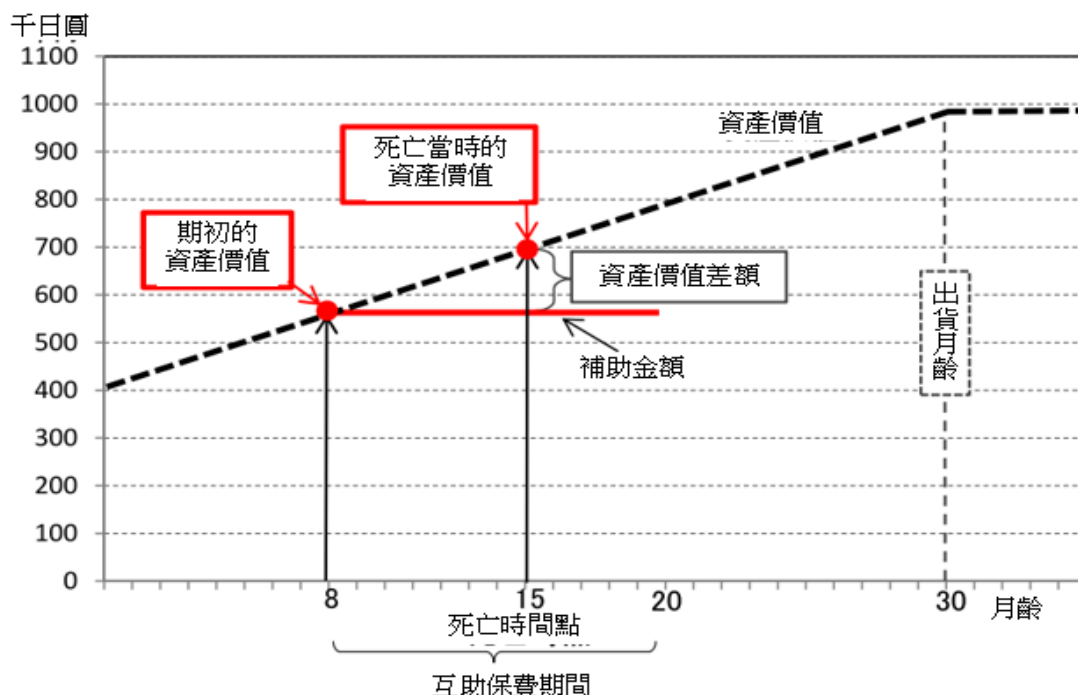
圖 3、補助金額選項示意圖

## (二)死廢事故時家畜之資產價值評鑑

依資產分類，家畜可略分為價值會隨著時間經過遞增的育肥牛等存貨資產性家畜、及價值會隨時間經過而遞減的乳牛或種牛等固定資產性家畜。家畜共濟之理賠金額，無論存貨性家畜或是固定資產性家畜，皆以共濟保費期間(一年內)首期之資產價值為設定依據，家畜共濟之理賠金額，無論存貨資產性家畜或固定資產性家畜，皆以共濟保費期間(一年內)首期之資產價值為設定依據。因此，當存貨資產性家畜在共濟保費期間內死亡時，自期初起所增加的資產價值將無法列入補償。但鑒於育肥牛等存貨資產性家畜之價值與日俱增，死廢事故的理賠金額應以事故當時的資產價值為評鑑基準，而非投保期初的價值。

表 6、存貨資產性家畜與固定資產性家畜之分類

|   | 存貨資產性家畜                                                                                                          | 固定資產性家畜                                                                                  |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 牛 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 成為乳牛前之母牛</li> <li>• 成為種牛前之母牛</li> <li>• 育肥牛</li> <li>• 小牛、牛胎</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 乳牛</li> <li>• 繁殖用母牛</li> <li>• 繁殖用公牛</li> </ul> |
| 馬 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 成為種馬前之母馬</li> <li>• 育肥馬</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 繁殖用母馬</li> <li>• 繁殖用公馬</li> </ul>               |
| 豬 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 育肥豬</li> </ul>                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 繁殖用母豬</li> <li>• 繁殖用公豬</li> </ul>               |



註：以共濟保費期間內，期初月齡 8 個月齡大的牛隻於 15 個月齡大時死亡時為例。

圖 4、存貨資產性家畜(肥育牛)之資產價值評鑑基準(示意圖)

### (三)總括共濟事務之精簡化

家畜共濟規定，各類家畜須全數投保(包括共濟)，以避免保戶為領取保險金而故意選擇易發生事故之家畜投保。因此牛、馬、種豬若有任何異動，農家須向農業共濟會申報，農業共濟會需確認家畜異動，並變更共濟價格(家畜合計資產價值)。為簡化共濟費催繳及退費程序，每當共濟價額增減之際，應自動調整保費支付比例(共濟費相對於共濟價額之繳納比例)。現行制度中，當共濟價額增加或明顯減少時，可藉由催繳或退還共濟費之方式增減共濟金額，但實際執行之比例極低。

然而，總括共濟事務將會造成兩個負面的效果：(1)農家或農業共濟會在申報或確認作業上須耗費龐大的勞力及承受重大負擔、(2)因家畜有任何異動之際，投保比例亦隨之變更，故同樣價值的家畜可能因死廢事故時間點不同，而產生共濟金支付金額上有所差異。另一方面，現行的家畜共濟制度下，會依農家每月所申報的肉豬預定飼養頭數，制定各月的共濟價額，簡省了一有異動就必須再度申報、確認或變更共濟價額之各項事務。此外，在共濟費分期繳之機制下，當共濟價額增減時，無須立即催繳或退



還保險費，僅事後調整保險費即可。

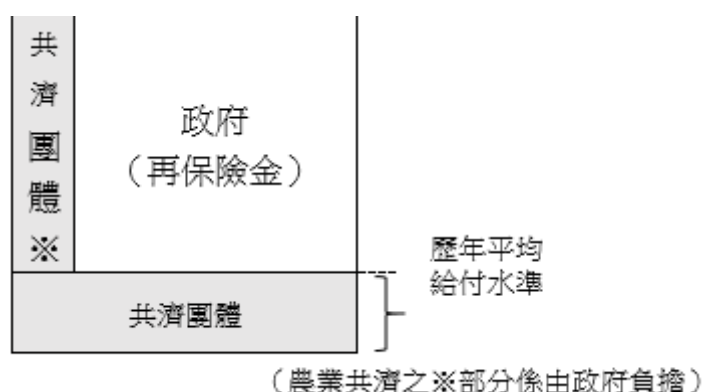
有鑑於此，總括共濟須廢除現行家畜異動時，農家就須重新申報之形式，而改採期初申報全年的飼養計畫、期末調整保險費之方式，以簡化流程、提升事業執行效率，進而減輕農家負擔。

#### (四)再保險之給付方式

農業共濟採政府再保險機制，以如期提撥共濟金予農家。關於農作物共濟、旱作共濟、果樹共濟、園藝設施共濟，已事先訂定農業共濟團體與政府的責任分際。當發生重大災害之際，補助金額超過農業共濟團體全年的給付責任範圍時，則由政府給付再保險金。

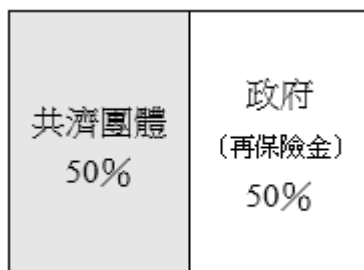
另一方面，家畜共濟則採每 1 件共濟事故中，5 成補助金由政府給付再保險金之機制。因此，在即便農業共濟團體的給付財源並沒有達到不足的等級，仍然給付再保險金的情況下，會導致每 1 件共濟事故，就有再保險金申請與給付事務(一年約 300 萬件)的發生，造成了農業共濟團體以及政府的負擔。

有鑑於此，為了改善業務執行效率及減輕農家負擔，家畜共濟將比照其他共濟制度，當補助金額超過農業共濟團體全年給付範圍的一定水準時，再由政府給付再保險金。圖 5 與圖 6 分別為農作物共濟、旱作共濟、果樹共濟、園藝設施共濟之責任分際圖與家畜共濟之責任分際圖。



附註：當各品項或各承保方式之保險金總額超出歷年平均給付水準時，由政府給付再保險金。

圖 5、農業共濟、旱作共濟、果樹共濟、園藝設施共濟之責任分際圖



附註：每件共濟意外事故皆由再保險金給付。

圖 6、家畜共濟之責任分際圖

### (五)降低家畜事故之獎勵方案

現行家畜共濟中，傷病意外事故之補助(診療費補助)機制為初診費由農家自行負擔；初診費以外之醫療費用，在一定的給付額度內由共濟金全額補助。而家畜發生傷病意外事故之比例依農家而異、且呈現持平趨勢(如圖 7)，故須採取相關措施降低該比例。且當家畜傷病意外事故減少，不僅可使農家所得增加、經營上獲益，保險制度營運上亦能降低共濟金支出，並減輕國庫負擔。相對於人類傷病進行保險給付的健康保險，包含初診費在內的整體診療費用中，固定比例(原則上 3 成)係由民眾自行負擔，故診療費用可控制在一定範圍內。

有鑑於此，由於現行的家畜傷病補助金，初診費以外之診療費全額補助，在降低事故發生上成效不彰。故自 2020 年 1 月起，包含初診費在內的部分診療費將改由保戶自行負擔，且自行負擔比例將比照現行的自行負擔總額，相當於診療費之一成。

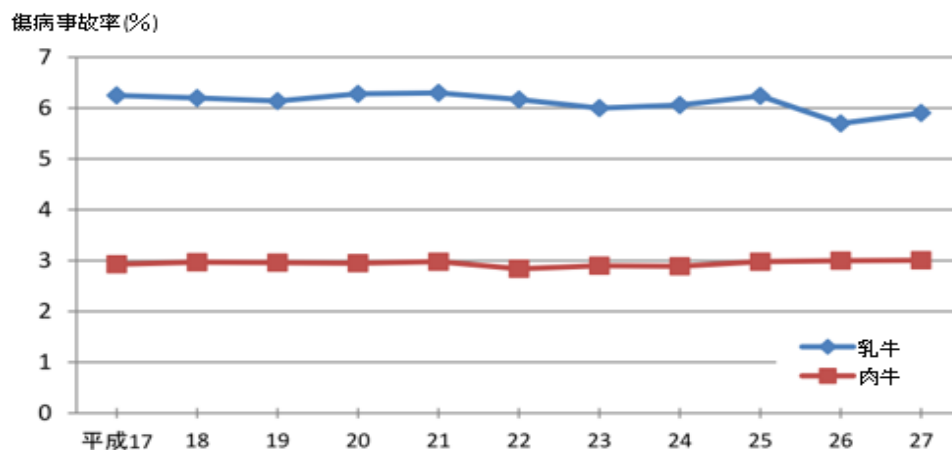


圖 7、乳牛與肉牛歷年傷病事故率





## (六) 延宕期間的處置

目前規定為在證實意外事故係在家畜引進後發生的情況下，才可以請領保險金，但因許多家畜疾病之發生原因及時間點在技術上難以判定，故家畜引進後兩周內發生之意外事故，原則上無法請領共濟金(延宕期間)。然而農家多半對於如可佐證該意外事故發生之時間點，則可請領共濟金一事沒有認知。此外，如買賣雙方皆投保共濟，則在引進家畜前，農業共濟會會事先確認飼養狀況，因此也無設置延宕期間之必要。有鑑於此，未來將進一步宣導，家畜共濟於延宕期間內，也可請領保險金之意外事故(外傷等)，而在買賣雙方皆投保家畜共濟之情況下，當家畜發生意外之際，將一律開放申請理賠。

另外，在意外事件發生當下，須請獸醫開立診斷書(檢案書)，則延宕期間中亦可請領保險金之意外事故包括：

- (1) 外傷(割傷、挫傷、骨折、脫臼、燒死、壓死、溺死等)。
- (2) 急性疾病(誤嚥性肺炎、腸扭轉、中毒等)。
- (3) 分娩引發之疾病(難產、乳熱、子宮脫垂、胎盤滯留、新生兒之感染性腹瀉等)。

## (七) 牛白血病的處置

牛白血病多半在牧場或宰殺解體後才被診斷出，因此投保家畜共濟的農家出貨後，或於牧場中診斷出罹患牛白血病的牛隻亦列為保險理賠標的。另一方面，家畜商向投保家畜共濟的農家買進的牛隻，若於牧場診斷出罹患牛白血病時，因共濟關係已終止，故不列入保險金之理賠對象，而導致投保共濟的農家可能遭家畜商索賠而損失慘重。有鑑於此，當家畜商自投保共濟的農家買進的牛隻，於牧場被診斷出有牛白血病時，應比照農家自行出貨的狀況，也列為保險金理賠對象。

## 四、園藝設施共濟之短期投保

一般而言，園藝設施設置期間內即須投保園藝設施共濟，惟農家亦可選擇僅設施搭建中的覆蓋期間的短期投保，但近年來的災害中，曾發生多起園藝設施於非投保期間，因水災、雪害而受損之案例。有鑑於此，基於農家難以預知未來風險及全面性理賠等觀點，僅覆蓋期間內的短期園藝設施共濟將予以廢止。



## 五、保險費的計算方式

農業共濟會中，各投品項及承保方式原則上採同一保險費率；惟農業共濟會亦可視各農家的受災狀況，自行設定保險費率(危險層級別共濟費率)。圖 8 與表 7 為危險階段別之共濟費率與農家個別之危險之層級別共濟費率之設定狀況。

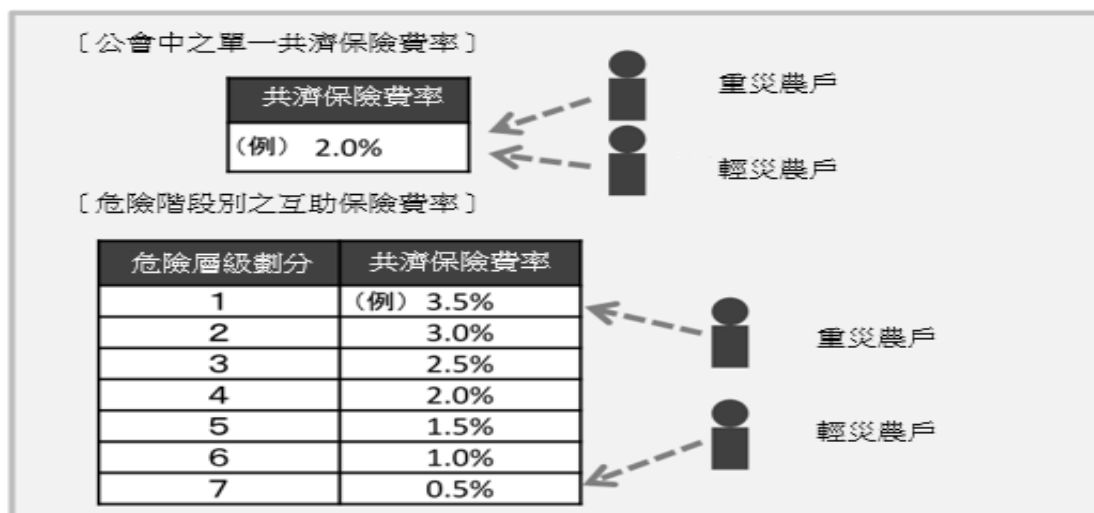


圖 8、危險階段別之共濟費率

表 7、2015 年農家個別之危險層級別共濟費

|        | 採用危險層級別保險費率之公會比例 |
|--------|------------------|
| 農作物共濟  | 30%              |
| 水稻     | 25%              |
| 家畜共濟   | 26%              |
| 乳牛     | 81%              |
| 果樹共濟   | 29%              |
| 溫州柑橘   | 22%              |
| 旱作共濟   | 23%              |
| 甘蔗     | 75%              |
| 園藝設施共濟 | 4%               |
| 全體     | 19%              |

在單一保險費率制度下，無論保險理賠金請領多寡，農民保險費負擔皆同，公平性待商榷。特別是致力降低災害發生機率的農家仍須負擔相同



## 六、營運組織改造

農業共濟係由各地的農業共濟會(或市町村)負責營運，其與轄區內的農家簽訂共濟契約，徵收共濟費，且提撥理賠保險金予受災農家、藉由公會分散風險。有鑑於重大災害發生時，公會需負擔龐大的理賠保險金，故各都道府縣設有農業共濟會聯合總會及政府實施保險與再保險之機制，農業共濟之營運體制如圖 10。以往的農業共濟會基於一同分散風險以維持經營穩定、提升業務效率以刪減營運成本等考量，而持續進行整併。目前有以數個郡為單位的公會、及以都道府縣為單位(一縣一公會<sup>1</sup>)之公會(現行制度中，公會範圍可擴及到整個都道府縣)。

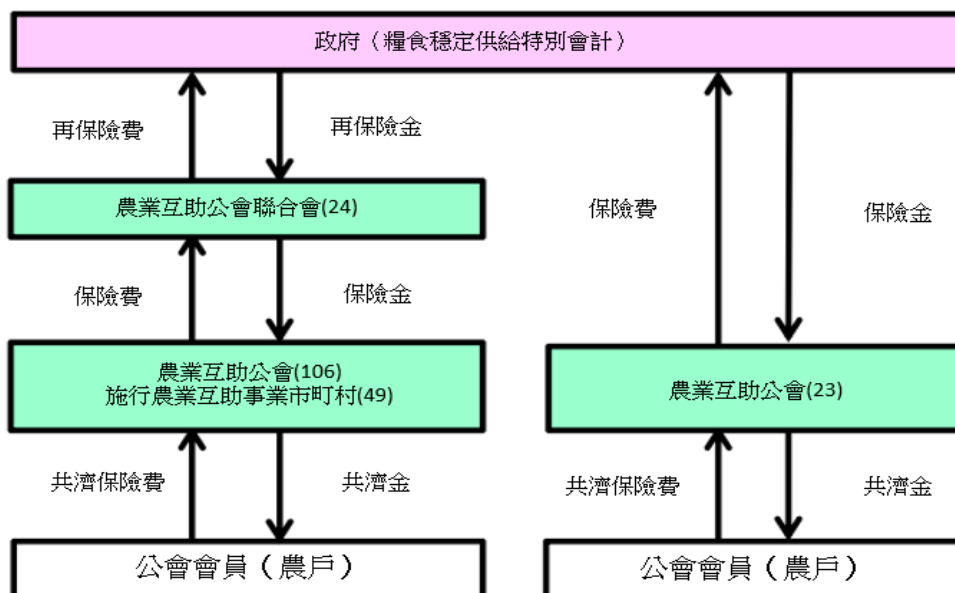


圖 10、農業共濟之經營體制

但在此經營體制下，農業共濟面臨到以下的困境：

- (1) 因農業人口持續減少，保戶數難以獲得充分保障。圖 11 為農業共濟投保戶數趨勢圖，表 9 為投保戶數前五名及後五名之公會之投保戶數驟減率。

<sup>1</sup> 目前共計有 23 個組織，分別為岩手縣、宮城縣、福島縣、群馬縣、東京都、神奈川縣、富山縣、石川縣、福井縣、山梨縣、愛知縣、滋賀縣、京都府、鳥取縣、廣島縣、山口縣、德島縣、香川縣、愛媛縣、高知縣、熊本縣、大分縣、沖繩縣。

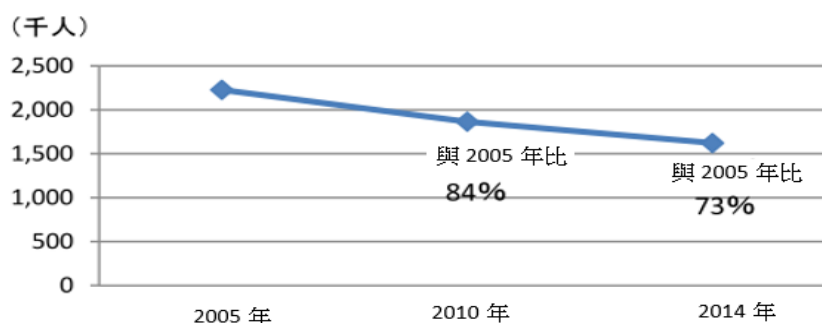


圖 11、農業共濟投保戶數

表 9、投保戶數前五名及後五名公會之投保戶數驟減率

|     |            | 2005 年 | 2014   | 驟減幅度 |
|-----|------------|--------|--------|------|
| 前五名 | 岩手縣農業共濟會   | 7.4 萬人 | 5.9 萬人 | 79%  |
|     | 福島縣農業共濟會   | 8.7 萬人 | 5.8 萬人 | 66%  |
|     | 宮城縣農業共濟會   | 7.5 萬人 | 5.5 萬人 | 74%  |
|     | 愛知縣農業共濟會   | 6.0 萬人 | 4.2 萬人 | 71%  |
|     | 熊本縣農業共濟會   | 5.7 萬人 | 4.1 萬人 | 73%  |
| 後五名 | 伊丹市(兵庫縣)   | 80 人   | 247 人  | 309% |
|     | 西宮市(兵庫縣)   | 243 人  | 198 人  | 81%  |
|     | 尼崎市(兵庫縣)   | 237 人  | 160 人  | 68%  |
|     | 新庄村(岡山縣)   | 186 人  | 140 人  | 75%  |
|     | 新上五島町(長崎縣) | 25 人   | 29 人   | 116% |

- (2) 311 東日本大地震或平成 26 年雪災等災情慘重、且影響所及區域廣大等危險因子持續增加。當發生此類災害時，公會全區皆可能受災，無法有效分散風險。
- (3) 隨著農業人口遞減，賦課金收入也跟著減少，導致保險事業在營運上面臨嚴峻的考驗，圖 12 為歷年農業共濟團體之賦課金收入趨勢圖，表 10 為各工會之賦課金收入驟減幅度。

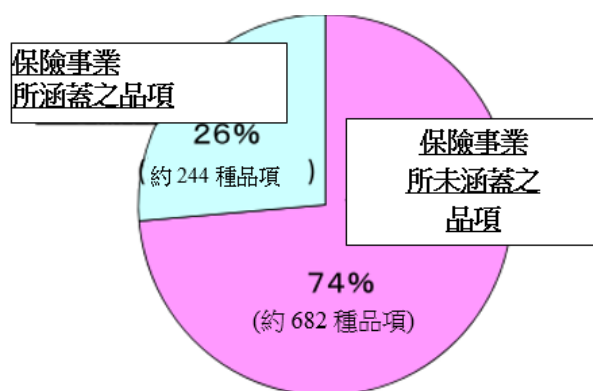


圖 12、歷年農業共濟團體之賦課金收入趨勢圖

表 10、各公會之賦課金收入驟減幅度

|              | 平成 17 年     | 26 年        | 驟減幅度 |
|--------------|-------------|-------------|------|
| 全國總計         | 14,792 百萬日圓 | 12,802 百萬日圓 | 87%  |
| 香取農業共濟會(千葉縣) | 158 百萬日圓    | 83 百萬日圓     | 52%  |
| 和歌山北部農業共濟會   | 44 百萬日圓     | 23 百萬日圓     | 52%  |
| 桑員農業共濟會(三重縣) | 20 百萬日圓     | 13 百萬日圓     | 63%  |
| 由利農業共濟會(秋田縣) | 71 百萬日圓     | 46 百萬日圓     | 65%  |
| 房總農業共濟會(千葉縣) | 154 百萬日圓    | 101 百萬日圓    | 65%  |

- (1) 共濟的理賠項目係由各公會自行設定，因此不同的區域理賠項目可能相異，導致有農家雖栽種共濟對象項目，但無法投保也無法請領理賠的情況。



註：1. 「保險事業所涵蓋之品項」係指該都道府縣內有種植的作物中，任何一間公會之保險有涵蓋該品項者，即列入計算。2. 強制投保之農業共濟及家畜共濟未計入。

圖 13、旱作作物及果樹共濟所涵蓋品項之比例





- (2) 農業共濟團體間未進行內部統一，導致統籌管理之不足。尤其，近年來農業共濟團體醜聞事件頻出，有必要對共濟團體加強監管。

表 11、農業共濟團體近年主要醜聞

| 揭發年度   | 醜聞內容                                                                         |
|--------|------------------------------------------------------------------------------|
| 2009 年 | 某獸醫診療及診斷書造假，並非法向公會請領共濟金。而共濟團體因審查機制出現漏洞，給付共濟金。                                |
| 2009 年 | 多次利用準備金投資國債短期買賣等投資交易，造成原屬公會人員儲蓄資產出現鉅額虧損後，又以違法的會計處理隱蔽事實。                      |
| 2010 年 | 幫資格不符者進行承保，並於政府例行性稽查時，於檢察官要求的稽查文件中記載不實，企圖隱蔽事實，逃過稽查。                          |
| 2014 年 | 在未經理事會、總會之審議下，非法取得共濟事業實施上所不需要之固定資產。                                          |
| 2014 年 | 實地調查時意圖性地減少水稻收穫量，以非法獲得較高額的共濟金給付。此外，竄改業務日誌中，原非國庫負擔對象業務內容，使得國庫補助經費增加，且不當領取事務費。 |

- (3) 目前在農業共濟團體之營運上，已投入大量的政府經費及會員賦課金，因此有必要使事務成本更加效率化與合理化。

基於上述困難，未來農業共濟團體需改善組織效率及治理，並接受政府稽查，善盡收入保險事業執行上之保密義務。

## 七、結論與建議

因應全球氣候變遷，極端天氣發生頻率增加，農業經營風險加大，以政府預算辦理救助或補貼，尚不足以保障農民基本收益或彌補損失；透過農業保險，可進一步保障農業收入。農委會於 2015 年起陸續推動不同品項保單，並以不同機制試辦。目前已銷售保單品項包括梨、芒果及釋迦，並籌辦包括水稻、石斑魚、鳳梨、葡萄、桶柑、文旦柚、甜柿等農業保險，以擴大試辦經驗。

在農業人口減少與高齡化、保險需求多元化等時代變遷下，日本農林水產省分別針對農作物共濟之強制投保制度、收成共濟之承保方式、家畜共濟之承保事務、園藝設施共濟之短期投保、保險費的計算方式、營運組織改造等農業災害補償制度進行檢討與提出改革建議，以提升農家服務品



質、提升業務執行效率以減輕農家負擔。

有鑑於農業型態多元，又加上農業保險執行複雜度高而試辦經驗尚不足，為求制度周延，未來我國仍應持續擴大試辦品項及增加試辦模式，以累積試辦經驗及建置基礎資料，建立適合我國國情之農業保險制度。我國推動農業保險之經驗與方向，雖與日本共濟制度有所差異，但仍可藉由日本現所發佈之農業保險政策改革思維與方向，作為我國農業保險推動之檢討及調整參考。

## 八、參考文獻

農林水產省經營局，平成 28 年 10 月，農業災害補償制度の現状と問題点について。