

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國109年5月6日印發

院總第 956 號 委員提案第 24264 號

案由：本院委員蘇治芬、莊瑞雄、羅美玲、蔡易餘等 18 人，鑑於農業生產乃受天然災害影響最大的產業，台灣位居氣候多變之亞熱帶季風區，每年農業生產遭受颱風、水災等天災侵襲，估計損失金額動輒數十億元或百億元以上，1996 年受賀伯颱風重創，農業災害損失金額高達 252 億餘元；2009 年發生之八八水災（莫拉克風災），農業災損金額更攀升至 291 億餘元。按農業發展條例於 1973 年制定時，第三十八條（現為第五十八條）即明定政府應舉辦農業保險，冀能安定農民收入及穩定農村。惟迄今政府尚未建構完善的農業保險制度，行政院農業委員會雖自 1991 年訂定農業天然災害救助辦法，依據天然災害對各縣市造成之農業損失嚴重程度，公告救助地區、農產品項目、生產設施及救助額度，提供現金救（補）助或低利貸款等措施，確具減輕農民損失與加速恢復農業生產之機能。然近十年（2009 年至 2018 年）現金救助金額佔農業災害損失金額執行情形，平均每年救助比率僅 26.5%，亦即 73.5% 災害損失必須由農民自行承擔，故影響農民所得及農村經濟發展至鉅。其次，天然災害造成農林漁牧業產物估計損失，又以農作物損失佔最大宗，平均每年損失金額達 90 億餘元，比重將近七成。綜上，為減輕農民因不確定風險蒙受難以承受之損失，進而穩定農林漁牧業生產與提高所得，爰擬具「農業天然災害保險法草案」，俾建立有效可行之農業災害風險管理機制。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、台灣因受地理環境及氣候因素影響，每年不同季節均會發生寒流、颱風、豪雨，甚至地震、焚風、冰雹等無法預測自然災害，造成農、林、漁、牧業之重大損失。依據行政院農業委員會（下稱農委會）統計資料顯示，2009 年至 2018 年 10 年期間，每年平均高達 126 億元的農業損失，包括農林漁牧業產物及設施損失，其中又以 2016 年災損金額達 383.34 億元為最高（表一參照）。以每年平均損失金額高低及比重而言，農作物損失 90.38 億元及占 71.7% 最嚴重，依序為設施、漁產、林產、畜產。足見農作物之承受天然災害能力最為薄弱，農業經營風險遠高於其他產業，由於農民所得相對偏低，一旦遭受重大天災侵襲，往往嚴重影響所得及家庭生計。
- 二、查農業發展條例於 1973 年制訂時，條例第三十八條（現為第五十八條）即明定政府應舉辦農業保險，以安定農民收入，穩定農村經濟。回顧政府實行政策性農業保險沿革，溯自 1963 年台灣省政府公布「台灣省各級農會家畜保險管理規則」並正式開辦家畜保險，隨後根據農業發展條例陸續修訂家畜保險辦法及相關法規，由政府輔導各級農會辦理，並透過相關產業團體協助，鼓勵農民投保家畜保險，目前推行之險種包括乳牛死亡保險、豬隻運輸死亡保險、豬隻死亡保險，分別由農委會補助 70%、50%、70% 之保險費，藉以分擔畜牧經營事業風險，並防杜斃死家畜非法流用。嗣後農委會僅再於 2015 年 10 月 22 日頒訂「農作物天然災害保險試辦補助要點」，鼓勵農民投保農作物天然災害保險，並於同年 11 月 12 日公告補助農民投保 3 項高接梨天然災害保險商品之保險費用，由富邦產險公司承保，每公頃最高補助 3 萬元保費，但僅有 16 位農民投保，成效尚待積極推動提升。

上開措施以外，農委會迄未舉辦農作物、漁、畜禽因天然災害或病蟲害致農產損失之農業保險。雖自 1991 年 8 月 31 日即發布「農業天然災害救助辦法」，針對遭受天然災害損失之農林漁牧產業辦理現金救（補）助與低利貸款，俾減輕農民損失並協助儘速恢復生產。另於 2004 年訂定「收購天然災害稻穀作業要點」及「輔導蔬菜災害緊急復耕計畫」，以減輕稻穀受天然災害致發芽或稔實不良之損失，以及輔導菜農儘速整地復耕生產。然農業天然災害救助辦法實施至今，平均每年核定救助金額為 31.18 億元（表 2 參照），僅占總體損失之 26.5%，亦即農民必須自行承擔 74.5% 以上之災害損失。其次，現行救助制度實務上，常引發目標對象不明、救助金過高或不足等爭議，無法普及照顧全體受災戶，或無法充分反映個別農民的投資成本及風險，顯示依賴政府預算支應之天然災害救助辦法，實不足以保障農民之收益及財產安全，故審計部於 2011 年度中央政府總決算審核報告中，建請行政院允宜借鏡世界各國之農業保險制度，積極規劃分區、分類、漸進式舉辦農業保險，期能藉由參加保險之農民共同分攤農業生產風險，並輔以農業天然災害救助，安定農民收

入，促進農業資源充分利用。

三、根據農業保險政策發展良善國家經驗顯示，法制健全乃農業保險制度有效運行之基礎。世界銀行於 2009 年針對 65 個國家農業保險政策調查，分別有 51% 及 31% 國家已經實施農作物及牲畜保險立法，例如美國國會於 1938 年通過聯邦作物保險法、2000 年通過農業風險保護法；加拿大於 1959 年制訂聯邦農作物保險法。歐盟於 2000 年發布國家支援農業準則，允許盟員國最高可以提供農業天然災害損失險 8 成保費補助。日本則於 1929 年頒佈牲畜保險法、1937 年實施全國森林保險法、1938 年針對稻米、麥類作物訂定農業保險法，保費由政府負擔二分之一。

雖然農委會委託國內學術機構研究結論指出，從保險成效之原理與實務、政經社會環境對政策性保險認知與風險、政府財政負擔與行政成本等面向考量，現階段恐尚非推動農業保險適當時機。但農業保險是台灣農業長久發展必須正視的課題與挑戰，更是政府無法迴避之責任，而制定農業天然災害保險法，乃建構完備農業保險體制首要工作，行政與立法部門不能繼續蹉跎，應該開始進行法制化工程。

鑒於農業保險的特殊性與複雜性，各國政府在保險法令中的基本角色包括提供再保險分散風險、補助保險費、補貼保險管理成本、租稅優惠、保險產品研發、保險教育及資料庫建立等，本草案條文即依據上述原則擬具，共計分為八章，條文內容要點如下：

- (一)第一章 總則（第一條至第十條）。
- (二)第二章 危險分散（第十一條至第十五條）。
- (三)第三章 保險基金（第十六條至第十八條）。
- (四)第四章 保險及補助（第十九條至第二十六條）。
- (五)第五章 災害勘損（第二十七條至第二十八條）。
- (六)第六章 租稅減免及優惠（第二十九條至第三十一條）。
- (七)第七章 保險爭議處理（第三十二條至第三十五條）。
- (八)第八章 附則（第三十六條至第三十七條）。

提案人：	蘇治芬	莊瑞雄	羅美玲	蔡易餘	
連署人：	蘇震清	何志偉	陳明文	林岱樺	林宜瑾
	鄭運鵬	陳亭妃	賴惠員	吳玉琴	賴瑞隆
	黃秀芳	余天	李昆澤	黃國書	

表 1：農業災害產物估計損失表（2009-2018 年）

單位：新臺幣千元

年度/災害別	農作物	畜產	漁產	林產	民間設施損失	合計
2009	10,893,704	1,556,337	4,969,907	3,107,569	8,604,828	29,132,345
2010	8,069,760	192,430	817,612	34,860	623,420	9,738,082
2011	3,146,149	3,171	269,381	5,458	15,529	3,439,688
2012	5,545,099	17,667	142,941	44,924	595,959	6,346,590
2013	9,481,411	82,765	97,934	37,812	436,498	10,136,420
2014	3,084,320	4,801	20,847	14,595	90,343	3,214,906
2015	14,432,167	25,969	246,936	60,093	1,285,233	16,050,399
2016	27,283,608	79,367	6,738,245	1,408,743	2,829,703	38,339,665
2017	3,973,372	24,234	188,660	5,284	121,932	4,313,482
2018	4,471,521	179,582	590,633	1,488	151,199	5,394,423
近 10 年 農業損失 合計數	53,244,988	313,953	7,785,321	1,490,202	4,478,411	67,312,875

資料來源：行政院農業委員會「農業統計年報」

表 2：農業天然災害現金救助統計表（2009-2018 年）

單位：戶/千元/百分比

年度/災害別	救助農戶數	農業災害產物損失 (A)	核定救助金額 (B)	B/A (%)
2009	215,056	29,132,345	5,627,035	19.3%
2010	98,219	9,738,082	2,574,462	26.4%
2011	68,918	3,439,688	1,407,378	40.9%
2012	56,753	6,346,590	1,358,033	21.4%
2013	81,918	10,136,420	2,041,077	20.1%
2014	15,978	3,214,906	673,884	21.0%
2015	200,818	16,050,399	4,576,630	28.5%
2016	317,194	38,339,665	9,867,583	25.7%
2017	44,194	4,313,482	998,358	23.1%
2018	56,908	5,394,423	2,055,601	38.1%
總計	1,155,956	67,312,875	31,180,042	-
平均	115,596	12,610,600	3,118,004	平均 26.5%

資料來源：行政院農業委員會「農業統計年報」

農業天然災害保險法草案

條	文	說	明
	第一章 總 則	本章名稱	
第一條	為建立農業天然災害保險制度，填補農民天然災害所受損失，保障農民收益，穩定農村經濟，並促進農業資源之充分利用，特制定本法。	揭示本法立法宗旨。	
第二條	農業天然災害保險（以下簡稱本保險）依本法之規定，本法未規定者，適用保險法及其他法律之規定。	第一項明定本法及其他法律適用關係。	
第三條	本保險商品之審查、監督、管理及理賠爭議處理等事項，其主管機關為行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金融主管機關）。	明定本保險商品之審查、監督及理賠爭議處理等事項主管機關。	
第四條	本保險政策法令之擬定、規劃、執行及督導等事項主管機關，在中央為行政院農業委員會（以下簡稱農業主管機關），在地方為直轄市政府及縣（市）政府。 為應前項業務需要，得設農業保險局，其組織另以法律定之。	明定本保險政策法令擬定、規劃、執行及督導等事項主管機關。	
第五條	本保險標的包括農林漁牧業產物及其生產設施、設備。 前項保險標的之種類、項目及名稱，由農業主管機關依據保險市場及保險業者承保意願等因素核定公告之。	明定本保險之保險標的範圍及核定公告程序。	
第六條	本保險指經農業主管機關及金融主管機關，就核定保險標的之審查通過並公告之國內合法保險商品。	明定本保險商品應經農業及金融主管機關審查通過並公告之程序。	
第七條	本法所稱天然災害，指颱風、焚風、龍捲風、豪雨、霪雨、海水倒灌、冰雹、寒流、乾旱、地震、山洪、土石流等不可抗力災害。	明定天然災害之種類。	
第八條	本法所稱保險人，指經金融主管機關許可，得經營本保險之保險業。 前項保險業申請許可應具備之資格條件、應檢附文件、廢止許可事由及其他應遵行事項之辦法，由金融主管機關定之。 各級農會、漁會信用部得經營本保險，或與保險人辦理合作推廣本保險業務，不受	明定合法經營辦理本保險業務之資格條件，包括農漁會信用部，亦得直接經營或採合作推廣方式辦理本保險。	

立法院第 10 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書

<p>第一項之限制。</p>	
<p>第九條 本法所稱要保人，指對保險標的具有保險利益，向保險人申請訂立保險契約，並負有交付保險費義務之人。 本法所稱被保險人，指於保險事故發生受有損害時，享有賠償請求權之人。</p>	<p>明定要保人及被保險人定義。</p>
<p>第十條 保險人應於保險期間屆滿三十日前通知要保人延長續保，其怠於通知而於原保險期間屆滿後三十日內發生保險事故者，如要保人辦妥延保手續，並將其始期追溯自原保險期間屆滿之時，保險人仍應負擔理賠給付責任。 前項延保期間及保險費率適用規則，由金融主管機關與農業主管機關共同定之。</p>	<p>鑒於氣候變化之不確定性，明定保險人應於契約屆滿三十日前主動通知要保人是否延長續保。</p>
<p>第二章 危險分散</p>	<p>本章名稱</p>
<p>第十一條 財產保險業應承保農業天然災害危險，其所承保之本保險應全數向保險基金為再保險，並以農業主管機關及金融主管機關建立之危險分散機制為之，其實施辦法另定之。 前項危險分散機制，應成立財團法人農業天然災害保險基金（以下簡稱保險基金）負責管理，就超過財產保險業共保承擔限額部分，由保險基金承擔，向國內外為再保險，以主管機關指定之方式為之，或由政府承受。 第一項再保險之作業規範，由保險基金會商中華民國產物保險商業同業公會（下稱產險公會）訂定，報經金融主管機關核定後實施，修正時亦同。</p>	<p>明定國內產險業者應承作農作物天然災害保險，並建立再保險等多重分散危險機制。</p>
<p>第十二條 有關危險分散機制之共保組織、承擔限額、保險金額、保險費率、各種準備金之提存及其他應遵行事項之辦法，由金融主管機關定之。</p>	<p>明定主管機關應制定經營本保險業者危險分散機制相關遵行辦法。</p>
<p>第十三條 保險基金所承受之危險，應依下列機制分散： 一、第一層限額新臺幣五十億元以上，移轉由本保險共保組織承擔之。 二、第二層限額新臺幣三百億元以上，由保險基金承擔及分散之。 前項各層危險承擔限額另定之，均以每</p>	<p>明定保險基金之危險分散機制。</p>

立法院第 10 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書

<p>一次災害事故保險損失金額為計算基礎。所稱保險損失係指承保損失及理賠作業所生之費用。</p>	
<p>第十四條 本保險同一次天然災害事故合計應賠付之保險損失總額超過各層危險承擔限額之合計總額時，按比例削減給付被保險人之賠款金額。 前項削減給付之比例，由保險基金報經主管機關核定後公告之。</p>	<p>明定災害保險損失總金額超過各層危險承擔總額時，應按比例削減給付被保險人理賠金額。</p>
<p>第十五條 因發生重大天然災害，致保險基金累積之金額，不足支付應行攤付之理賠金時，得經農業主管機關會同財政部報請行政院核定後，由國庫提供擔保，以取得必要之資金來源。</p>	<p>明定保險基金不足支付理賠金額時，得由國庫提供擔保，藉以取得必要之資金來源。</p>
<p>第三章 保險基金</p>	<p>本章名稱</p>
<p>第十六條 保險基金為財團法人，其捐助章程、業務範圍、資金運用及其他管理事項之辦法，由農業主管機關定之。</p>	<p>明定保險基金之成立及管理主管機關。</p>
<p>第十七條 保險基金之來源如下： 一、創立時政府一次撥付新台幣五十億元。 二、農業天然災害保險人當年度保險費收入與保險給付支出之結餘。 三、基金孳息。 四、基金運用之收益。 五、捐贈。 六、其他收入。 前項第二款結餘提撥基金辦法，由農業主管機關及產險公會商定。 第一項第五款捐贈，經主管機關出具證明，依所得稅法規定，免予計入當年度所得，課徵所得稅，或列為當年費用。</p>	<p>明定農業天然災害保險基金之來源。</p>
<p>第十八條 為充實保險基金之規模，得對下列國內交易或銷售金額，開徵農業天然災害保險捐： 一、果菜批發市場。 二、農用機械。 三、農用資材及生產設備。 四、農產加工品。 前項開徵辦法，由農業主管機關會同其他機關定之。</p>	<p>明定主管機關得開徵農作物天然災害保險捐，藉以擴充豐實保險基金之財務規模。</p>
<p>第四章 保險及補助</p>	<p>本章名稱</p>

立法院第 10 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書

<p>第十九條 保險業者應依金融主管機關與產險公會商訂之農業天然災保險承保理賠規範，辦理承保理賠作業。</p>	<p>明定主管機關應與產險公會商訂保險承保理賠遵行規範，俾為業者承保理賠之依循。</p>
<p>第二十條 保險業者為規劃本保險商品，得向中央氣象局、農業主管機關及其所屬機關、縣市政府農業局、市鄉鎮區公所、各級農會及其他與本保險相關之機關（構），請求提供有關資料，受請求者不得拒絕。</p>	<p>明定本保險相關機關（構）應義務提供保險業者規劃保險商品所需要資料，以利客觀精算釐定各種商品保險費率及理賠金額等事項。</p>
<p>第二十一條 本保險得採強制及任意投保擇一或併行方式為之。 強制投保方式，得由農業主管機關訂定辦法，採分區、分類、分期方式實施之。 前項保險費補助辦法另定之。 為擴大保險市場規模，農業主管機關應積極輔導農民建立正確保險觀念，增加投保人數。</p>	<p>明定本保險得採強制及任意投保方式。 日本農業保險制度採取自願及強制投保兩種方式，前者包括牲畜、果樹、牧草、桑蠶及溫室作物，後者計有稻米、小麥及大麥等作物。</p>
<p>第二十二條 保險人於本保險契約成立後，應將載有保險條款之文書、保險單證交付予要保人。 保險人應於本保險契約成立後七日內，將承保資料傳輸至本法主管機關。 前項傳輸辦法，由主管機關另定之。</p>	<p>明定保險人應交付保險文書及單證予被保險人，並將承保資料傳輸至主管機關。</p>
<p>第二十三條 本保險契約得約定一次或分期支付保險費。 前項一次支付保險費之期限，得約定於作物收成之後。</p>	<p>明定保險費得以一次或分期方式繳納。</p>
<p>第二十四條 本保險之保險費用，由保險基金補助之，如有不足，再由農業主管機關、直轄市及縣（市）政府共同補助之。 保險費補助比率及金額上限，得按農業產物及設施種類、名稱、項目、種植地區、保險商品等分別定之。 每一契約保險費補助比率，自本法施行日期起五年內，不得低於百分之六十。 第一項保險費補助分攤辦法，由農業主管機關邀集地方政府會商定之。</p>	<p>明定保險費應由中央及地方政府共同補助及其比率下限。</p>
<p>第二十五條 保險費補助請領辦法，由農業主管機關定之。</p>	<p>明定保險費補助請領辦法，由主管機關頒布。</p>
<p>第二十六條 保險標的於保險期間接受政府農業天然災害現金救助，且獲得保險理賠金者，其救助金及保險補助費得予核減之。</p>	<p>明定同時領取政府天然災害救助金及保險理賠金者，得核減其救助金及保險補助費，以利撙節政府預算及維持保險基金規模。</p>

立法院第 10 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書

前項核減辦法，由農業主管機關定之。	
第五章 災害勘損	本章名稱
第二十七條 農業主管機關應協助保險人編訂保險標的天然災害勘損作業手冊，並提供災害鑑定技術及損害勘查教育訓練課程。 前項教育訓練課程實施辦法，由農業主管機關定之。	農業產物保險標的為具有生命有機性產品，且國內作物制度雜異性高，致保險事故認定及損失程度之判定易生爭議，爰明定主管機關應協助編定災害勘損作業手冊，並提供保險業者相關教育訓練課程。
第二十八條 農業主管機關應協助保險業辦理本保險承保及損失理賠認定之相關作業事項。 前項作業包括核保及災害勘認，協助辦法由農業主管機關邀集產險公會、各級農漁會及地方政府會商定之。	鑒於保險業者欠缺足夠辦理核保及災害勘損之人力，爰明定主管機關應予協助。
第六章 租稅減免及獎勵	本章名稱
第二十九條 承辦本保險收取之保險費及再保分出保險費，免徵營業稅及其他稅捐，其他保險業務收益，亦同。 前項免徵稅捐辦法，由金融主管機關會同其他機關定之。	鑒於多數國家均對農業保險實施租稅優惠政策，爰明定承辦本保險之業務收益免予課徵營業稅。
第三十條 保險業者承辦本保險之帳冊、單據、文書、憑證及財產，其稅捐得減免之。 前項稅捐減免辦法，由金融主管機關會同其他機關定之。	鑒於多數國家均對農業保險實施租稅優惠政策，爰明定本保險之帳冊單據及財產等減免課徵稅捐。
第三十一條 本保險業者支出之經營管理費，得向政府申請補助或獎勵。 前項補助獎勵申請辦法，由農業主管機關會同其他機關定之。	鑒於多數實施農業保險政策國家，均由政府協助負擔保險業者之經營管理費用，爰明定業者得向政府申請補助或獎勵。
第七章 保險爭議處理	本章名稱
第三十二條 本保險理賠爭議事項，由政府機關代表、農民代表、保險業代表及學者專家各佔四分之一原則，組成農業天然災害保險爭議審議委員會（以下簡稱審議委員會）調處。 審議委員會至多十六人，由金融主管機關聘任，任期二年，期滿得續聘之。 審議委員會組織規程，由農業主管機關定之。 本保險理賠爭議審議辦法，由農業主管機關定之。	明定本保險理賠爭議事件，由農作物保險爭議審議委員會審理。
第三十三條 審議委員會應於受理後三個月內	明定保險爭議審議委員會之受理時限、審議結

立法院第 10 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書

<p>，作成審定結果書及調處建議書，必要時得延長一次。</p> <p>保險人及被保險人同意審定結果或調處建議者，應據以作成和解書。</p> <p>保險人及被保險人未達成和解者，應循其他法律途徑解決之。</p>	<p>果及調處建議之效力。</p>
<p>第三十四條 審議委員會開會時，得通知申請人及其他有關人員到場陳述意見，但說明完畢後，應即行離場。</p>	<p>明定理賠爭議事件申請人得請求到場陳述意見。</p>
<p>第三十五條 保險爭議事件依其性質需要，得送請專家審查或鑑定，並通知列席說明之。</p> <p>前項審查鑑定得酌收費用，其標準及收費辦法，由審議委員會定之。</p>	<p>明定審議本保險爭議事件必要時，得送請專家審查或鑑定，以供審議委員會參考。</p>
<p>第八章 附 則</p>	<p>本章名稱</p>
<p>第三十六條 本法施行細則，由農業主管機關及金融主管機關共同定之。</p>	<p>明定本法施行細則制定機關。</p>
<p>第三十七條 本法施行日期，由農業主管機關報請行政院核定後，另行發布之。</p>	<p>本法施行日期，授權主管機關依據國內農業天然災害保險市場成熟度，另行決定發布。</p>