



審計部專案審計報告

我國農業保險體系建構與政策推動情形



行政院農業委員會
COUNCIL OF AGRICULTURE, EXECUTIVE YUAN

全新政策

香蕉收入保險 農民收入有保障!!

40-60萬元不同保障額度
農委會補助**5成**保費囉

投保資格

- ▶ 種植面積0.1公頃以上
- ▶ 用地須符合規定
 - 自有：所有權文件
 - 非自有：租約、土地使用同意、實耕人證明文件
- ▶ 植株密度符合慣行栽培，無間作混作
- ▶ 投保時植株100公分以上未抽穗且在保險期間採收

即日起到109年3月31日
24處試辦地區蕉農
可到農會申請投保!

民國 109 年 7 月

審計部



中華民國審計部及其所屬機關 109 年度審計人力計有 740 人（預算員額），隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關 107 年審計結果可量化財務效益約 219 億餘元，平均每花費政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 16.38 元。

本專案審計報告揭露農業保險體系建構與政策推動情形，核有農業保險專法尚未制定發布，農業保險基金亦待捐助設立；豬隻死亡保險業務計畫之規劃及執行間有欠周；宜參酌豬隻死亡保險辦理經驗，加速農業保險業務之推動；農業保險之開辦品項未與易受災作物連結；個別保險品項覆蓋率仍低；以農會為試辦農業收入保險之保險人，缺乏再保險機制，曝險程度難以有效評估；農業保險基礎資料闕如或不具代表性等情事，經審計機關促請行政院及農委會等相關機關研謀改善，行政院已制定農業保險法案送經立法院審議通過，並經總統於 109 年 5 月 27 日公布，該法案明定成立財團法人農業保險基金；訂定多項農業保險試辦及補助辦法或要點，辦理保險費補助；已開辦 18 種農業保險保單；及籌建「農業保險資訊管理系統」與「農業保險專區」等具體改善措施。



更多有關審計部之資訊，請參閱
審計部全球資訊網
(<https://www.audit.gov.tw>)



目 錄

壹、總述	1
一、調查原委	1
二、調查範圍	2
三、調查方法及限制	2
四、主要調查發現	3
五、調查意見處理情形	4
貳、專案調查辦理情形	4
一、前言	4
二、調查重點及發現	6
三、調查意見及建議	9
參、行政機關回應情形	17
肆、後續改善及整體效益情形	19
伍、結語	20

圖 目 錄

圖 1	政府審計系統化流程簡圖	3
圖 2	102 至 106 年度農業天然災害作物（設施）別現金救助金額圖像化分析圖	8
圖 3	102 至 106 年度農業天然災害作物（設施）別現金救助比率圖像化分析圖	8
圖 4	102 至 106 年度農業天然災害現金救助作物（設施）別大數據圖像化分析圖	14

表 目 錄

表 1	農業天然災害救助基金預算編列與執行情形表	7
表 2	農業保險理賠情形表	10
表 3	豬隻死亡保險理賠與化製場處理頭數統計表	11
表 4	豬隻死亡保險納保情形表	12
表 5	農業天然災害估計損失與實際救助金額情形表	14
表 6	102 至 106 年度前 10 大主要救助作物獲核定救助情形表	14
表 7	農業保險覆蓋率情形表	16



我國農業保險體系建構與政策推動情形

壹、總述

一、調查原委

臺灣夏秋季颱風、豪雨頻繁，冬季常有低溫，致農業經營承受天然災害風險高於其他產業，又近年來由於全球環境變遷，天然災害發生的頻率與規模均有增加趨勢，災害性天氣變化加劇，危及生存環境、資源生態、民生安全及農產業發展。農民遭受天然災害後，政府為協助復耕（養），依據農業發展條例第 60 條第 1 項規定，辦理農業生產因天然災害受損之現金救助、補助或低利貸款；惟因受近年來天然災害發生頻率與強度遽增之影響，政府對農業天然災害救助金額有逐年增加之趨勢，爰行政院農業委員會（下稱農委會）依據農業發展條例第 58 條¹規定，自 104 年度起擴

大試辦農業保險，輔導農民投保各種農產業品項之保險及補助保險費用，以降低天災對農漁業造成損失之經營風險，期達成穩定農業經營與促進農業永續發展及確保糧食安全之目標。

依審計法第 2 條、第 65 條及第 67 條規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其效能之程度。鑑於農業保險體系之建構與政策推動成效之良窳，已成為我國永續發展農業之關鍵性重要議題，審計部就我國農業保險體系之建構情形，於 101 年度向行政院提出相關之增進財務效能與減少不經濟支出之建議，以作為其決定未來年度施

¹ 農業發展條例第 58 條：為安定農民收入，穩定農村社會，促進農業資源之充分利用，政府應舉辦農業保險。在農業保險法未制定前，得由中央主管機關訂定辦法，分區、分類、分期試辦農業保險，由區內經營同類業務之全體農民參加，並得委託農民團體辦理。農民團體辦理之農業保險，政府應予獎勵與協助。

政方針之參考；另為持續追蹤評核農委會對我國農業保險政策之推動情形，於 105 及 107 年間辦理財務收支抽查及專案調查，期能就相關機關之制度規章及執行情形，發掘問題，並促請改善，以協助提升施政效能，善盡審計職責。

二、調查範圍

本案調查範圍為我國 101 至 107 年度農業保險體系建構與政策推動情形。

三、調查方法及限制

（一）調查方法

1. 文獻分析：藉由蒐集國內、外相關書籍、期刊、碩博士論文、政府研究計畫與報告、審計機關查核報告等資料，探討我國農業天然災害救助制度與農業保險體系建構與政策推動情形。
2. 運用國家發展委員會之「公共政策網路參與平臺」：廣泛蒐集公民對本議題之多元觀點或意見，藉由納入公民參與之

概念，深化審計之公民參與效果，進而強化調查意見之查核深度與立論基礎。

3. 諮詢學者專家：為使調查重點更臻嚴謹周延，暨落實公民參與精神，教育農林審計處依審計法第 9 條：審計機關對於審計上涉及特殊技術及監視、鑑定等事項，得諮詢其他機關、團體或專門技術人員，或委託辦理規定，邀請國內研究農業保險領域之產、官、學專家蒞處提供諮詢，瞭解渠等對於我國建構農業保險政策及推動情形之看法與建議，蒐整可學習參採之國外農業保險政策發展策略及經驗，據以規劃查核重點。
4. 比較分析：運用團隊腦力激盪與規劃矩陣議題分析方式，聚焦開辦農業保險欲解決之關鍵問題、評量標準及保險基礎資訊來源等，蒐集相關計畫、法規及報章媒體報導資訊，並導

入地理資訊系統（GIS）與 Power BI 大數據分析方法，以對照分析農業天然災害救助情形與農業保險開辦品項之關聯性及對農民之保障情形，據以評核農業保險政策推動情形。政府審計系統化流程簡圖如圖 1。

（二）調查限制

囿於查核人力與時間限制等因素，調查對象以我國農業保險之主管機關農委會及所屬農糧署，依據各年度規劃之財務收支及決算抽查重點項目或專案調查計畫辦理查核，並就查核發現及審計證據研提適切之審計意見。

四、主要調查發現

本案經教育農林審計處綜整

查核結果，發現近年來我國在農業保險體系建構與政策推動情形，核有下列情事：

（一）農委會已擴大試辦農業保險，惟多項農業保險品項之理賠金額占保險費用比率超出100%，為利農業保險體系之健全發展，允宜於制定農業保險專法時，妥為精算政府捐助成立農業保險基金之可行性，以有效評估全面推動農業保險之未來財務效益與經營風險。

（二）農委會為分擔農民養豬風險與強化防杜斃死豬非法流供食用，賡續辦理豬隻死亡保險業務計畫，惟計畫之規劃及執行間有欠周，允宜審慎檢討因應。

（三）農委會推動農作物天然災害保險，並補助農民保險費用，協

圖 1 政府審計系統化流程簡圖



助分擔經營風險，惟農業保險推動時程有待精進，允宜參酌豬隻死亡保險辦理經驗，加速農業保險業務之推動。

(四)政府辦理農業天然災害現金救助不足以彌補農民損失及恢復生產所需，且農業保險之開辦品項未與易受災作物連結，允宜積極研議辦理易受災作物之農業保險品項，以安定農民收入，穩定農村經濟。

(五)農業保險投保件數雖逐年增加，惟個別保險品項覆蓋率仍低，尚難以保險大數法則趨避農業經營風險，允宜強化農民分散風險觀念，提高農民投保意願。

(六)規劃試辦農業收入保險，以三星鄉、五結鄉及美濃區農會為保險人，惟缺乏再保險機制，且農產物收入認定不易，各試辦農會曝險程度難以有效評估，增加其財務風險，允宜審慎考量以再保險方式因應之可行性，以達充分保障農民收入，並利農會之永續經營。

(七)農委會自107年度開始建置農業保險管理系統，惟因現行農業保險基礎資料闕如、涵蓋期間過短或數據資料不具代表性，影響農業保險制度之規劃與發展，允宜落實建置與蒐集完整保險基礎資料，以利農業保險費率之精算及保險體系之財務發展。

五、調查意見處理情形

本案查核發現，分別經教育農林審計處陳報審計部建請行政院研議辦理或函請農委會檢討改善。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一) 政策緣起

近年來由於全球環境變遷，天然災害發生的頻率與規模均有增加趨勢，極端氣候危及生存環境、資源生態、民生安全及農產業發展。政府依據農業發展條例第 58 條規定，應舉辦農業保險，以安定農民收入，穩定農村社會，促進農業資源之充分利用。因此，建立農業保

險體系以強化農產業遭遇天然災害之風險管理能力，減少農民因氣候變遷遭受之損失，乃政府穩定農村經濟，保障農民收入，建立完善農業共助體制之關鍵議題之一，農委會已持續建構農業保險體系及推動各項農產業保險政策。

（二）農業保險體系建構情形

農業保險係基於互助共濟之原則，集合多數人所繳之保險費，透過危險分攤方式，幫助少數人於發生特定保險事故時，提供保險給付，確保農民收益；而農業天然災害救助之宗旨，主要係提供受災農民復耕（養）經費之救助。據農委會統計，農業天然災害救助基金自90年度成立，至100年度止，合計發放農業天然災害現金救助262億餘元，且單次災害救助金額有逐年增加之趨勢，並屢生受災農民、地方政府與中央機關對救助標準認定之爭議。我國雖於農業發展條例第58條規定，為安定農民收入，穩定農村社會，促進農業資源之充分利用，政府應舉辦農業保險，惟該條

例自62年9月3日公布施行至100年度止，除補助臺灣省農會辦理豬隻死亡保險、豬隻及乳牛運輸死亡保險等保險計畫外，迄未舉辦其他農作物、漁、畜禽因天然災害或病、蟲害致農產損失之農業保險。按農委會於99年度補助臺灣省農會1億餘元辦理豬隻死亡保險，使3,042

戶養豬戶畜養之937萬餘頭豬隻獲得保險理賠保障，並有效降低斃死豬非法流供食用之經濟動機。又政府以農業保險政策之實施尚未建置完善之農業資料及著手研擬農業保險法為由，迄未積極分區、分類、漸進式辦理農業保險。經審計部於101年度向行政院提出「農產品屢因天然災害及病蟲害致影響收益，威脅農民生計，允宜積極研擬農業保險法，分區、分類、漸進式舉辦農業保險，安定農民收入，促進農業資源之充分利用」之增進財務效能與減少不經濟支出之建議後，農委會始於104年間公告試辦農作物天然災害保險，並補助農民投保農業保險費用，逐步分區、分類、漸進

式舉辦農業保險，期能藉由參與保險之農民共同分攤農業生產風險，並輔以農業天然災害之救助，安定農民收入，促進農業資源之充分利用。

（三）農業保險政策之發展概況

農委會為因應氣候變遷，強化產業調適及農業生態系統韌性，加強辦理農業天然災害現金救助或補助，及推動農業天然災害低利貸款，給予利息差額補貼，以期減少農民因氣候變遷遭受之損失，協助農民迅速恢復生產。又為提高農業經營風險管理能力，行政院參採審計部之建議，依據農業發展條例規劃推動農業天然災害保險，包括：

1. 初期先擇定部分作物試辦，累積經驗再逐步擴大；
2. 農民支付保險費，災害發生時得到生產成本一定成數之理賠，政府補貼農民部分保險費，減輕農民負擔；
3. 寬籌農業天然災害保險所需預算經費。

嗣經農委會評估擇選高接梨、芒果等作物列入試辦農產業天然災害保險品項，並於 103 年 10 月間函請產物保

險商業公會轉知其會員產物保險公司，鼓勵開發農產業天然災害保險保單，移轉農業經營風險。該會嗣於 104 年 10 月 22 日訂定「農作物天然災害保險試辦補助要點」（105 年 12 月 12 日修正為「農產業天然災害保險試辦補助要點」；106 年 8 月 4 日再修正為「農產業保險試辦補助要點」），11 月 12 日公告首波高接梨作物天然災害保險商品，以協助農民分擔經營風險。截至 106 年底止，農委會已編列預算 2,418 萬餘元，累計執行數 1,898 萬餘元，開發高接梨、梨類、芒果、釋迦、水稻、養殖水產、石斑魚及家禽流感等農產業保險保單，並補助及鼓勵農民投保，且將農業保險政策之推動列為 106 至 109 年度中程施政計畫重點，每年補助農民投保農業保險費用、建置保險費補助系統及辦理農產業保險之相關研究。

二、調查重點及發現

教育農林審計處陳報審計部於 101 年間依據審計法第 70 條及預算

法第 28 條規定，向行政院提出「農產品屢因天然災害及病蟲害致影響收益，威脅農民生計，允宜積極研擬農業保險法，分區、分類、漸進式舉辦農業保險，安定農民收入，促進農業資源之充分利用」之建議，作為決定 102 年度施政方針之參考，並於 103 至 107 年度將我國農業保險體系之建構及政策推動情形，列為財務收支及決算抽查重點項目，或規劃專案調查計畫派員辦理查核。茲綜整查核之發現分述如次：

(一) 農業保險體系建構情形

農委會於 104 年 10 月訂定「農作物天然災害保險試辦補助要點」，並於 104 年 11 月公告首波高接梨保險商品，以協助農民分擔經營風險。截至 107 年 8 月底止，已開發高接梨等 10 種農產業保險品項，補助農民投保保費 5,305 萬餘元。為了解我國農產業保險品項推動情形，經導入 Power BI 大數據圖像化技術，分析 102 至 106 年度農業天然災害現金救助清冊，發現受災作物與農

業設施種類高達 257 種，且有大數據圖像集中化現象（圖 2、圖 3）。

另 102 至 107 年度合計編列農業天然災害救助基金預算數 65.04 億元，累計執行數 209.34 億元，6 年來實際天然災害救助金額較預算數超支 144.29 億元，約 221.83%，計畫經費年年編列不足（表 1），超支併決算辦理已成為常態。為兼顧穩定政府財政及提高保險人參與意願，政府允宜制定專法全面推動農產業保險，及規劃捐助成立農業保險基金，以穩定農民收入及政府財政支出。

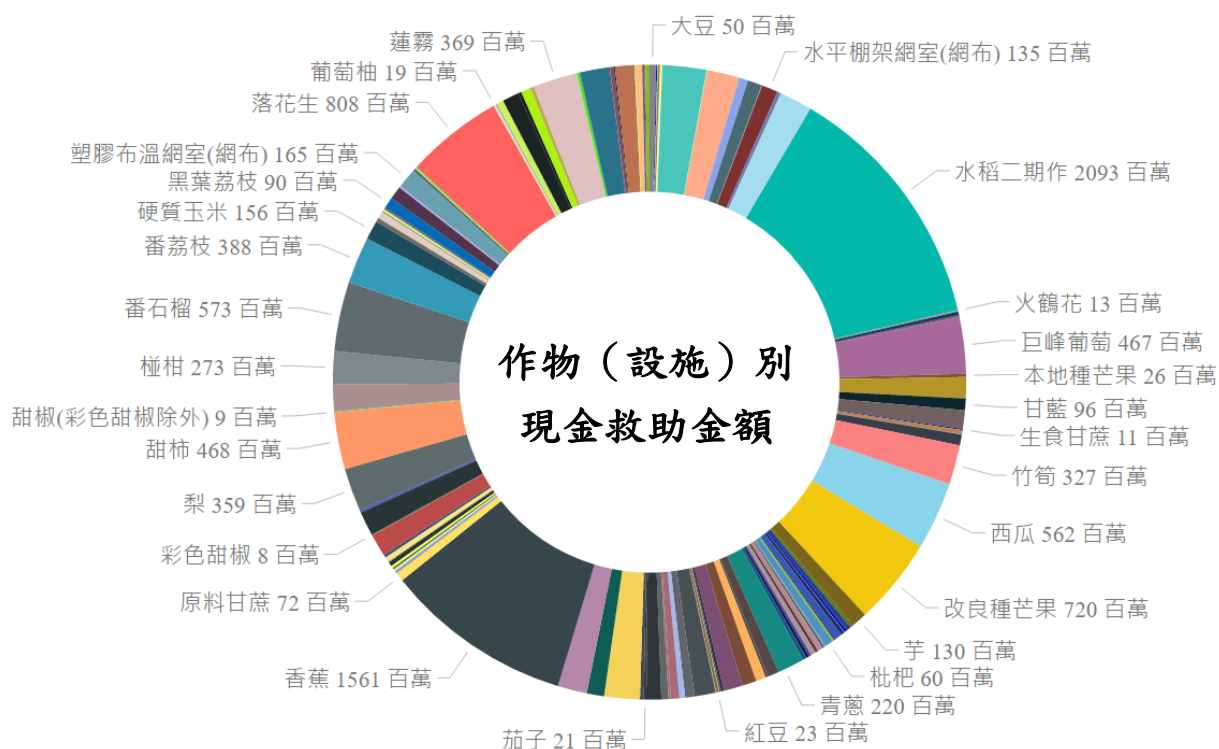
表 1 農業天然災害救助基金預算編列與執行情形表

單位：新臺幣千元

年度	預算數	執行數	比較增減	
			金額	%
合計	6,504,668	20,934,019	14,429,351	221.83
102	1,085,778	1,968,963	883,185	81.34
103	1,085,778	1,096,546	10,768	0.99
104	1,075,778	3,310,184	2,234,406	207.70
105	1,085,778	8,812,239	7,726,461	711.61
106	1,085,778	3,823,879	2,738,101	252.18
107	1,085,778	1,922,206	836,428	77.03

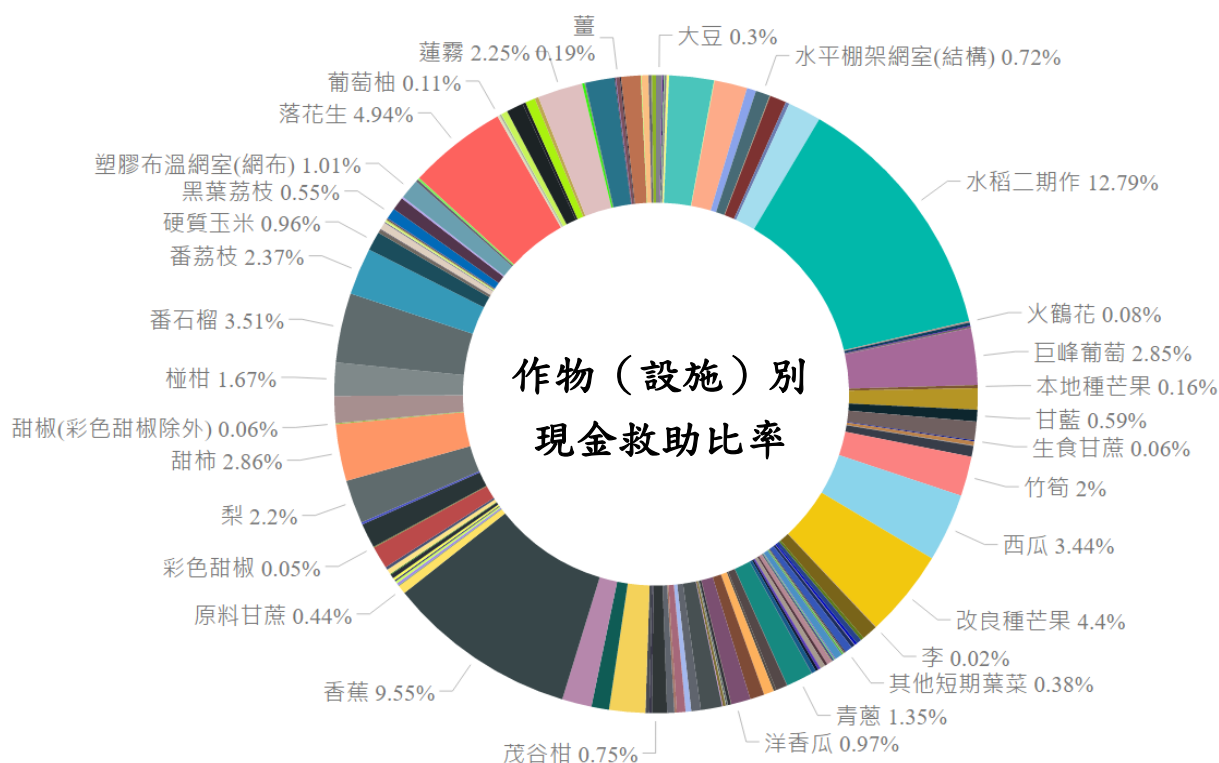
資料來源：整理自農委會提供資料。

圖 2 102 至 106 年度農業天然災害作物（設施）別現金救助金額圖像化分析圖



資料來源：整理自農糧署提供資料。

圖 3 102 至 106 年度農業天然災害作物（設施）別現金救助比率圖像化分析圖



資料來源：整理自農糧署提供資料。

（二）農業保險政策推動情形

農委會推動農業收入保險，以期有效減低經營風險，惟辦理結果尚有若干缺失，包括：規劃試辦農業收入保險，以三星鄉、五結鄉及美濃區農會為保險人，惟缺乏再保險機制；我國各項農產物之收入認定不易，難以有效評估各試辦農會曝險程度，恐增加農會財務風險；農產業保險投保件數雖逐年增加，惟個別保險品項覆蓋率仍低，尚難以保險大數法則趨避農業經營風險；試辦之農業保險覆蓋率均未及1成，農業保險試辦成效尚待加強；農委會雖於107年開始建置農業保險管理系統，惟仍未建置與蒐集完整保險基礎資料，亟待落實系統之建置與管理，以充分蒐集農業保險之長期性基礎資料等情事，推動及輔導農民投保農產業保險之成效仍有待提升。

三、調查意見及建議

前述調查發現，經審計部或教育農林審計處函請行政院、農委會暨所

屬農糧署妥適處理，並分別於105、106及107年度中央政府總決算審核報告揭露。茲將調查意見分述如次：

（一）農委會已擴大試辦農業保險，惟多項農業保險品項之理賠金額占保險費用比率超出100%，為利農業保險體系之健全發展，允宜於制定農業保險專法時，妥為精算政府捐助成立農業保險基金之可行性，以有效評估全面推動農業保險之未來財務效益與經營風險：農委會擴大試辦農業保險，104至107年度辦理高接梨等14種農業保險品項，合計投保1.71萬件保單，保險金額33.86億元，應負擔之保險費用1.67億元，實際發生理賠850件，理賠金額8,252萬餘元，理賠金額占保險費用之比率為49.28%（表2），其中超過100%者，包括104年高接梨（145.30%）、105年梨（151.54%）、106年屏東養殖水產（925.18%）、石斑魚（

166.00%)、107年高雄養殖水產(311.11%)、屏東養殖水產(477.62%)。該會以農業經營易受天然氣候及市場波動影響，尤其重大天災往往造成農、林、漁、牧業者嚴重損失，農業保險具有損失發生頻率高、災害集中、高賠付率、經營不易等特性，研議制定農業保險專法及規劃由主管機關捐助50億元設立農業保險基金，專責辦理農業保險。惟因農業保險基金欠缺詳細評估國庫未來將持續挹注之金額、基金財務規劃及天災理賠風險等數據資料，未能精準預估基金未來之財務收支狀況。允宜積極推動農業保險專法之制定，並審慎評估成立基金之適宜性，以緊密結合農業經營風險，穩定政府財政支出及農民收入。

(二)農委會為分擔農民養豬風險與強化防杜斃死豬非法流供食用，賡續辦理豬隻死亡保險業務計畫，惟計畫之規劃及執行間

表 2 農業保險理賠情形表

單位：件、新臺幣千元、%

年度	保險品項	投保件數	保險費用(A)	理賠件數	理賠金額(B)	比率(B/A×100)
合計		17,112	167,449	850	82,526	49.28
104	高接梨	89	2,460	35	3,574	145.30
105	小計	175	5,062	177	7,346	145.14
	梨	169	4,848	177	7,346	151.54
	芒果	6	214	—	—	—
106	小計	4,898	41,070	444	38,203	93.02
	釋迦	92	2,571	11	1,280	49.80
	高雄養殖水產	20	1,800	—	—	—
	屏東養殖水產	24	2,151	12	19,904	925.18
	二期水稻	4,367	20,742	264	6,327	30.51
	石斑魚	18	3,028	14	5,027	166.00
	梨	230	7,553	71	3,065	40.59
	芒果	147	3,223	72	2,597	80.58
	小計	11,950	118,856	194	33,401	28.10
107	釋迦	71	2,019	—	—	—
	高雄養殖水產	19	1,503	19	4,678	311.11
	屏東養殖水產	55	5,775	43	27,585	477.62
	一期水稻	6,379	33,659	65	434	1.29
	二期水稻	4,352	24,808	—	—	—
	農業設施	206	2,376	—	—	—
	蓮霧	114	3,544	67	702	19.83
	家禽流感	25	891	—	—	—
	梨	137	3,845	—	—	—
	芒果	372	5,741	—	—	—
	木瓜	22	898	—	—	—
	石斑魚	87	17,077	—	—	—
	虱目魚	111	16,714	—	—	—

資料來源：整理自農業金融局提供資料。

有欠周，尚待審慎檢討因應：

農委會自94年7月起委託中華民國農會辦理豬隻死亡保險，以基層農會為承保單位，省及縣市農會為再保單位，共同分擔風險，並補助養豬戶保險費及提供承保農會行政事務費補助，及藉由此項保險之理賠方式，強制養豬農民經由集（清）運業者將斃死豬回收至化製場（掩埋場、焚化場）妥善處理，強化防杜斃死豬非法流用問題。101至105年度累計編列預算數8.83億元，累計執行數8.81億元，執行率99.72%，已辦理豬隻死亡保險3,780.86萬頭，豬隻運輸死亡保險767.07萬頭，惟豬隻死亡保險理賠金額未隨同毛豬平均價格大幅上漲而滾動調升。另據該會統計，101至105年度理賠斃死豬頭數105.74萬頭，較化製場處理斃死豬頭數167.15萬頭，減少61.41萬頭，約36.74%（表3）

，顯示仍有為數眾多之斃死豬隻未納入保險計畫。復因「豬隻死亡保險資訊管理系統」與「畜牧場登記管理系統」並未整合，致承保農會難以即時確認符合資格養豬戶及控管投保頭數上限，影響保險成效。農委會允宜評估豬隻飼養成本及市價，適時滾動調整保險金額，以防範斃死豬私下處理或轉賣供非法屠宰流為食用。

表3 豬隻死亡保險理賠與化製場處理頭數統計表

單位：頭、%

年度	保險理賠頭數			化製場處理頭數	比率
	合計	死亡保險	運輸死亡保險		
合計	1,057,456	1,049,393	8,063	1,671,563	63.26
101	212,441	210,441	2,000	375,030	56.65
102	200,094	198,289	1,805	337,554	59.28
103	196,135	194,723	1,412	299,550	65.48
104	218,561	217,176	1,385	318,330	68.66
105	230,225	228,764	1,461	341,099	67.50

資料來源：整理自農委會動植物防疫檢疫局統計資料網及農委會提供資料。

（三）農委會推動農作物天然災害保險，並補助農民保險費用，協助分擔經營風險，惟投保高接梨保險之比率仍低，允宜參酌豬隻死

亡保險辦理經驗，加速農業保險業務之推動：農委會於103年參採審計部「依農業發展條例規定，分區、分類、漸進式開辦各類農業保險」之建議，評估擇選高接梨、芒果等10項作物列入試辦農業保險品項，並於103年10月間函請產物保險商業公會轉知其會員產物保險公司鼓勵開發農作物天然災害保險保單。農委會嗣於104年10月22日訂定「農作物天然災害保險試辦補助要點」，同年11月12日公告首波高接梨作物之3項天然災害保險商品，得依據上開補助要點申請三分之一保險費補助，最高補助額度3萬元，以協助農民分擔經營風險。截至105年底止，累計編列預算數1,500萬元，累計執行數346萬餘元，執行率23.09%，已開辦所有梨類及芒果之天然災害保險，協助農民投保農作物天然災害保險金額2,792萬餘元。惟其中104年投保高接梨農業

天然災害保險金額為1,312萬餘元，占政府現金救助高接梨天然災害救助金額3,683萬餘元之35.64%；105年度保險金額雖增至1,437萬餘元，卻僅占當年度政府現金救助高接梨天然災害金額1.71億元之8.37%。相較於101至105年度豬隻死亡保險平均納保率為66.81%（表4），平均死亡理賠頭數約在20萬頭，成為分擔畜牧經營事業風險，並有效防範斃死豬遭非法流用之重要政策，農委會允宜參酌豬隻死亡保險辦理之經驗，持續規劃加強辦理各項農作物之天然災害保險業務，以保障農民生計，並加速農業保險制度之推動。

表4 豬隻死亡保險納保情形表

單位：頭、%

年度	投保頭數	納保率
平均	7,561,725	66.81
101	7,050,000	58.70
102	7,043,000	60.65
103	7,092,777	63.96
104	8,408,073	76.49
105	8,214,776	75.47

資料來源：整理自農委會提供資料。

(四)政府辦理農業天然災害現金救助不足以彌補農民損失及恢復生產所需，且農業保險之開辦品項未與易受災作物連結，允宜積極研議辦理易受損作物農業保險之可行性，以安定農民收入，穩定農村經濟：據農委會統計102至106年度農產品受天然災害估計損失，以103年度之32.14億元最低，105年度之383.39億元最高，約為103年度之11.93倍。且102至106年度農業天然災害損失估計達720.54億元，惟該會農業天然災害救助基金實際動支之救助金額僅181.69億元，5年平均救助比率為25.22%（表5），顯示農委會之現金救助資源不足以彌補農民因遭受天災之農產業損失，難以達到穩定農民生活，協助農民迅速恢復生產之目標。復因近年來全球環境變遷，極端氣候變化加劇，天然災害發生之頻率與規模均有增加趨勢，危及生存環境、資源生

態及產業發展。102至106年度補助農業天然災害現金救助之217.76萬筆核定資料中，受災作物與農業設施種類高達257種，惟經教育農林審計處運用Power BI大數據圖像化技術分析，所呈現之圖像態樣中較大區塊之作物中，似有集中化之現象（圖4）。另經篩選圖像中較大區塊之前10大天然災害現金救助農作物，分別為水稻等10種，核定救助金額合計80.08億元，占上開10大作物估計受損總金額（231.83億元）之34.54%；又其個別作物之救助金額占受損金額比率，介於15.37%（柿）至62.35%（落花生）之間（表6），其中以水稻、香蕉、落花生等3種作物之核定救助金額合計44.61億元，占核定救助總金額之55.71%，屬高風險作物，惟僅水稻、芒果、番荔枝（釋迦）等3種作物開辦農業保險。政府允宜因應極端氣候發生頻率增

加，考量各農作物之氣候風險，
滾動檢討規劃開辦易受損作物
農業保險之可行性。

表 5 農業天然災害估計損失與實際救助金額情形表

單位：新臺幣千元、%

年度	農業災害 實際救助金額	農業災害 估計損失金額	救助比率
合計	18,169,720	72,054,872	25.22
102	2,041,080	10,136,420	20.14
103	673,880	3,214,906	20.96
104	4,576,630	16,050,399	28.51
105	9,879,780	38,339,665	25.77
106	998,350	4,313,482	23.14

資料來源：整理自農委會提供資料。

表 6 102 至 106 年度前 10 大主要救助作物獲核定救助情形表

單位：新臺幣千元、%

項次	作物別	農業災害實 際救助金額	農業災害估 計損失金額	救助 比率
	合計	8,008,657	23,183,547	34.54
1	落花生	807,941	1,295,724	62.35
2	番荔枝	387,967	756,823	51.26
3	水稻	2,092,574	4,157,043	50.34
4	芒果	720,065	1,569,484	45.88
5	西瓜	561,954	1,540,800	36.47
6	蓮霧	368,815	1,111,401	33.18
7	番石榴	573,384	1,869,730	30.67
8	香蕉	1,561,446	5,667,749	27.55
9	葡萄	466,802	2,172,757	21.48
10	柿	467,709	3,042,036	15.37

註：1. 番荔枝為釋迦學名。

2. 資料來源：整理自農委會提供資料。

圖 4 102 至 106 年度農業天然災害現金救助作物（設施）別大數據圖像化分析圖



資料來源：整理自農糧署提供資料。

(五)農業保險投保件數雖逐年增加，惟個別保險品項覆蓋率仍低，尚難以保險大數法則趨避農業經營風險，允宜強化農民分散風險觀念，提高農民投保意願：截至107年底止，農委會已開發高接梨、梨、芒果、釋迦、水稻（含一、二期）、蓮霧、木瓜、養殖水產（含高雄、屏東）、石斑魚、及虱目魚、家禽流感、農業設施等14種農業保險保單，104至107年度農民投保件數與投保金額分別為89件（246萬餘元）、175件（506萬餘元）、4,898件（4,107萬餘元）、11,950件（1.18億元），投保件數及金額均有逐年增加趨勢。惟分析同期間各項保險品項覆蓋率僅介於0.03%至8.25%之間（表7），各作物別之保險覆蓋率偏低，不符保險以多數人投保來分攤少數人風險或損

失之大數法則。鑑於農委會為調整農業人力結構及擴大農業經營規模，促進農業轉型升級，自98年5月27日起已推動「小地主大佃農」政策（104年度更名為小地主大專業農政策），提供農地租用改善補貼、大專業農轉（契）作補貼、企業化經營輔導、租金無息及經營資金低利貸款等措施，截至106年底止，參與大專業農政策者有2,278人，輔導大專業農整體經營面積達1.94萬公頃，平均每一大專業農經營規模為8.53公頃，為國內農戶平均每戶耕地面積1.02公頃之8.36倍。為提升農業保險之投保覆蓋率，以分散農業經營風險，進而保障農民所得，農委會允宜加強輔導大專業農投保農業保險，以提升農業保險覆蓋率，強化農民分散風險觀念。

表 7 農業保險覆蓋率情形表

單位：公頃（萬隻）、%

年度	品項	投保面積 或數量	可投保 面積或 數量	覆蓋率
104	高接梨	51	5,465	0.93
105	梨	139	5,396	2.58
	芒果	5	15,683	0.03
106	釋迦	51	5,104	1.00
	高雄養殖 水產	37	1,989	1.86
	屏東養殖 水產	6	929	0.65
	二期水稻	7,717	104,299	7.40
	石斑魚	18	1,486	1.21
	梨	206	5,320	3.87
	芒果	86	16,050	0.54
107	釋迦	40	5,104	0.78
	高雄養殖 水產	31	1,085	2.86
	屏東養殖 水產	33	400	8.25
	一期水稻	10,693	169,789	6.30
	二期水稻	8,367	103,084	8.12
	農業設施	45	2,000	2.25
	蓮霧	59	2,518	2.34
	家禽流感 ^{註1}	71	10,179	0.70
	梨	119	5,320	2.24
	芒果	154	16,050	0.96
	木瓜	13	1,195	1.09
	石斑魚	99	1,522	6.50
	虱目魚	298	15,593	1.91

註：1. 家禽流感數量以萬隻計。

2. 資料來源：整理自農業金融局提供資料。

(六) 規劃試辦農業收入保險，以三星鄉、五結鄉及美濃區農會為保險人，惟缺乏再保險機制，且農產物收入認定不易，各試辦農會曝險程度難以有效評估，增加其財務風險，允宜審慎考量以再保

險方式因應之可行性，以達充分保障農民收入，並利農會之永續經營：農委會規劃於宜蘭縣五結鄉、三星鄉及高雄市美濃區試辦農業收入保險，以避免農民遭受天然災害或產銷失衡時造成收入減少，保障農民所得。104至107年度試辦農業保險之理賠情形，據農委會統計，已發生保險理賠案件計有高接梨等10種保險保單，理賠件數850件、理賠金額8,252萬餘元，各項保險理賠金額占保險費用之比率介於1.29%至925.18%之間（同表2），差距頗大；復因我國農業基礎資料尚在建置起步階段，承保機構之保險曝險機率難以有效評估，該會以宜蘭縣五結鄉、三星鄉及高雄市美濃區等農會作為農業收入保險之試辦單位，倘發生農業巨災曝險時，承保農會將承擔鉅額之保險理賠金，若無再保險機制，恐將引發承保農會之經營危機；另保險費率之計算

，涉及天然災害之機率、投保人之收入分布、作物農情調查、農民及地區生產資料，我國因農業收入免稅，政府倘無有效對應或掌握個別農業經營者之農產物收入之基礎資訊，各試辦農會尚難以有效評估收入保險之保費費率及曝險程度，致其財務風險未能精準評估。農委會允宜妥為研謀以再保險方式因應之可行性，以達充分保障農民收入，並利農會之永續經營。

(七)農委會自107年度開始建置農業保險管理系統，惟因現行農業保險基礎資料闕如、涵蓋期間過短或數據資料不具代表性，影響農業保險制度之規劃與發展，亟待落實建置與蒐集完整保險基礎資料，以利農業保險費率之精算及保險體系之財務發展：農委會自104年試辦農業保險以來，仍未逐步蒐集與建置或掌握農業保險相關資料，迨至107年度始由農業金融局委外開發設計

「農業保險管理系統」，供財團法人農業保險基金成立後，進行大數據分析及精算運用。又該會已規劃臺東地區釋迦收入保險之政策性保險，由農糧署負責推動，於106年度補助中華民國農會辦理保險資訊系統開發及行政管理。惟迄107年度止，農委會對於農業保險基礎資料之蒐整，仍欠缺完整之配套與匯流機制，致各項農業保險之費率制定及財務規劃，均欠缺以往基礎資料作為精算參考，允宜積極研謀改善，以利農業保險費率之精算及保險體系之財務發展。

參、行政機關回應情形

前述調查意見及建議，經農委會函復檢討改善情形，茲將其研擬改進措施綜整摘述如次：

一、已於 108 年度辦理「農業保險財務與危險分散之評估與規劃」委託研究計畫，透過保險精算及財務分析之專業團隊，深入探討及評估分析，包含基

金應有之危險承擔能量及最適資金規模，建立基金危險分散及管理機制，以及基金營運模式等；並擬具農業保險法草案，明定基金成立之時機，由主管機關視承保能量編列預算捐助之，以建立適宜之農業保險運作機制。

二、為適時反映斃死豬殘餘價值，自 106 年度起第 1 級及第 2 級之出險理賠金額，已由 1,200 元及 600 元提高為 1,500 元及 750 元，以強化防範斃死豬流供食用之執行績效；另已完成「豬隻死亡保險資訊管理系統」與「畜牧場登記管理系統」之介接功能，承保農會於辦理豬隻死亡保險業務時，可即時掌握畜牧場資料。

三、為加速農業保險制度推動，已規劃開發區域定損、指數型等不同類型保單；及參考韓國推動農業保險經驗，擇定作物主要產區開發保單，並由商業保險業者或農民團體擔任保險人，建立適合

我國國情之農業保險制度。

四、開發中農業保險品項，有文旦柚、棗、甜柿及番石榴等，將以農業思維扣合農民面臨之風險，並洽詢專家及農民之實務意見，透過不斷回饋對話機制，持續評估開發其他品項、不同型態保單之可行性，以增加試辦範圍，擴大農業保險普及程度。

五、已以稻米產銷契作集團產區及大專業農為優先鼓勵投保對象，自 108 年度起將稻作集團產區納入強制保險；未來並將參採產區納保情形，檢討配搭水稻補貼及大專業農政策強制納保之可行性，且配合大專業農申請相關產銷設施審查，以提高農民保險意願。

六、農業收入保險規劃以農會三級體系之模式運作，部分理賠損失風險轉由上層之市縣級與全國農會承擔，俟農業保險法制定通過後，將適時規劃成立農業保險基金，辦理農業保險之危險管理與分散。

七、落實建置農業保險管理系統，期經由試辦逐步累積農業保險基礎數據；並將與中央氣象局交流合作，有效整合農情資料與農業氣象等資訊，以作為未來保單開發及建置農業保險管理體制之參據。



農民簽約投保高接梨農作物保險
(農委會提供)

肆、後續改善及整體效益情形

本案經教育農林審計處持續追蹤農委會所研提改善措施之後續執行情形，分述如次：

一、農委會擬具之農業保險法草案業經行政院核轉立法院於 109 年 5 月 12 日審議三讀通過，並經總統於同年月 27 日公布，明定由政府逐年編列預算至 100 億元成立財團法人農業保險基金，以執行危險分散及管理機制。

二、107 年度辦理豬隻死亡保險核保 840 萬頭、豬隻運輸死亡保險核保 145 萬頭，保費總收入 3.18 億元，發生死亡理賠總計 2.28 億元，有效分擔畜牧經營事業風險。

三、農委會自 104 年 11 月起首波公告試辦高接梨作物天然災害保險，其後又陸續推動試辦多項農業保險品項，截至 107 年底止，已核准試辦高接梨、梨、芒果、釋迦、高雄養殖水產、屏東養殖水產、二期水稻、石斑魚、一期水稻、農業設施、蓮霧、禽流感、木瓜、虱目魚等 14 種農業保險保單；另為使易受災作物與開辦之農業保險品項產生連結，截至 109 年 5 月 12 日止，再新增香蕉植株、鳳梨、甜柿、文旦柚、番石榴、荔枝、棗等保險品項；及規劃開發桶柑、葡萄、茶等保險品項。

四、農糧署依農委會推動農業保險之試辦政策，於 104 年 10 月 22 日訂定「農作物天然災害保險

試辦補助要點」(106 年 8 月 4 日修正為「農產業保險試辦補助要點」)、106 年 2 月 13 日公布施行「釋迦收入保險試辦及補助辦法」及 108 年 9 月 30 日公布施行「香蕉收入保險試辦及補助辦法」,就農委會審查通過並公告之保險商品辦理保險費補助,以提高農民投保意願。

五、農委會在擴大試辦期間,已籌建「農業保險資訊管理系統」,蒐集農民所投保及理賠的不同品項、地區及規模(如保險費、保險金額、投保件數)等資訊,以利檢視政策方向、保單費率、資源配置等措施;並由農業金融局建置「農業保險專區」,串聯農民生產、財政補貼、土地資訊、災害資訊、損失程度、保險賠償等資訊,以健全農業保險業務之推展。

Supreme Audit Institutions , INTOSAI)於 1977 年利瑪宣言(Lima Declaration)指出,政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環,審計本身並非最終目的,而是為了及早發現違反法令規定,及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事,俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施,或至少降低發生的可能性。

我國有關農業保險體系建構與政策推動情形,存有政府迄未依據農業發展條例第 58 條規定積極研擬分區、分類、漸進式舉辦農業保險,以安定農民收入,促進農業資源之充分利用;農業保險專法及農業保險基金迄未制定發布;豬隻死亡保險業務計畫之規劃及執行間有欠周;農業保險推動時程有待精進;易受災作物未與農業保險之開辦品項連結;個別保險品項覆蓋率仍低;以農會為試辦農業收入保險之保險人,缺乏再保險機制,曝險程度難以有效評估;農業保險基礎資料闕如或不具代表性等情,仍有待

伍、結語

國際最高審計機關組織
(International Organization of

改進之處。經審計機關查核揭露，並賡續追蹤結果，農委會已擬具農業保險法草案經行政院核轉立法院於109年5月12日審議三讀通過，且經總統於同年月27日公布，施行日期由行政院定之。該法案明定由政府逐年編列預算至100億元成立財團法人農業保險基金，以執行危險分散及管理機制；持續辦理豬隻死亡保險，有效分擔畜牧經營事業風險；訂定多項農業保險試辦及補助辦法或要點，辦理保險費補助，以提高農民投保意願；截至109年5月12日止，已開辦實損實賠型、政府災助連結型、收入保障型、區域收穫型、天氣參數型、撲殺補償型及農業設施等保單，提供農漁民選擇投保，分散經營風險；籌建「農業保險資訊管理系統」，及建置「農業保險專區」，串聯農民生產、財政補貼、土地資訊、災害資訊、損失程度、保險賠償等資訊，以健全農業保險業務之推展。

未來，審計機關除將持續追蹤本案辦理成效外，對於政府其他重

要施政工作，亦將持續發揮監督（oversight）、洞察（insight）及前瞻（foresight）功能，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟、效率及效能（果）性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」及「促進政府廉能，增益人民福祉」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「踐行優質審計服務，創造最大審計價值」與「強化政府良善治理，實現國家永續發展」之願景，及對人民生活產生正面影響之目標。



審計部專案審計報告

我國農業保險體系建構與政策推動情形

編 者：審計部

發行人：陳瑞敏

查核團隊：審計部教育農林審計處李香美、莊韻樺、林育珊

出版者：審計部

地 址：10058 臺北市中正區杭州北路 1 號

電 話：(02) 2397-1366

網 址：<https://www.audit.gov.tw>

印刷者：柏采實業有限公司

地 址：22244 新北市深坑區北深路三段 111 號

電 話：(02) 2662-6535

經銷處：五南文化廣場

地 址：40042 臺中市中山區中山路 6 號

電 話：(04) 2226-0330

國家書店松江門市

地 址：10485 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓

電 話：(02) 2518-0207

出版年月：中華民國 109 年 7 月初版

定 價：新臺幣 100 元整

GPN：1010900935

ISBN：978-986-5454-18-0

著作權管理訊息：

著作權人：審計部

*欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權



審計機關之使命、願景及核心價值

使命 (Mission)

善盡審計職責
發揮監察功能

促進政府廉能
增益人民福祉

願景 (Vision)

踐行優質審計服務
創造最大審計價值

強化政府良善治理
實現國家永續發展

核心價值 (Core Value)



審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫線上回饋單。請參閱審計部全球資訊網\審計報告\專案審計報告專區，或掃描封底 QR Code，點選本專案審計報告說明網頁即可填答。



獨立・廉正・專業・創新



GPN : 1010900935
定價：新臺幣 100 元
NAO-109-5