

日本農民收入保險制度概要

Fumihito KABUTA, Ph.D.

Professor, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), Japan

BK studios 陳昱先 亞太糧食肥料技術中心研究助理 盧佩渝 合譯

以下內容翻譯自「農業競爭力強化計畫」(Agriculture Competitiveness Reinforcement Program)第7節；此項計畫在2016年11月29日由安倍首相帶領的內閣單位農林水產省之農林水產業、地域活力創造本部(Agriculture, Forestry and Fisheries and Regions Vitalization Creation Headquarters)審核通過。原始文件連結如下：
http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/attach/pdf/index-1.pdf (16-24 頁)。

農民收入保險制度概要

日本農民收入保險制度基本概念

現行農業災害補償制度並不構成一個涵蓋所有農業管理風險的安全網。給付範圍僅止於天然災害造成的產量損失而非價格損失，且標的作物的種類有限，並沒有涵蓋到整體的農業管理。另一方面，為輔助農業成長，我們必須培養具有自主管理判斷能力進行經營管理的農業管理者。以安全網的角度而言，農民收入保險制度應不分品項、全面納入所有農業經營者的收入。農民收入保險制度的具體措施如附錄1。

農民收入保險制度與類似制度之間的關係

農民收入保險制度與類似制度的關係而言，個別制度的標的農民和補償內容會有所差異，避免造成政府經費重複補貼，且將採取選擇性納保，讓農民可依據各自的管理風格適用不同的安全網。然而，已受到收入減少和成本提升之特定制度(Marukin)承保的牛肉、豬肉、雞蛋不適用於農民收入保險。當綜合管理以上這些品項和其他品項時，只有其他品項可獲得收入保險的承保。(註)目前稻米生產量正依據需求實行稻田充分利用、適度供需資訊的提供等；這些措施也會持續實行。

農業災害補貼制度基本概念的回顧

為因應農民減少、高齡化及保險需求多樣化等，我們透過有效業務管理改善農民服務和降低農民負擔。我們從這樣的觀點來回顧農業災害補償制度，內容如附錄2所示。

推廣納保和穩定轉變的措施

為建立一個「具萬全準備、不須擔心」的農業生產系統，我們將鼓勵農民加入收入保險或農業災害補償制度。尤其因收入保險是一個必須在導入初期達到足夠規模的制度，我們將與農協和農業委員會等相關組織進行精準地推廣。此外，為確保加入農業災害補償制度的農民可順利納保新的收入保險，我們將採取以下措施：

- 申請時符合「藍色申報」資格滿一年者可納保收入保險。
- 許多稻農所採用一筆單位投保；此制度廢除前必須設立轉換期。農民在此期間可考慮申請「藍色申報」或是分析其他核保方式的利弊。

收入保險施行機構和農業共濟組織最佳運作方式

收入保險施行機構必須符合下列四個要素：

- 必須擁有遍及全國的營運範圍，才能建立足夠的規模。
- 不可涉及農產品的訂價、銷售過程，才能公平經營保險制度。
- 必須具有保險業相關認知
- 需取得農業知識

從這個觀點來看，我們應該與全國新成立的農業共濟組織合作，擬出相關法案。施行機構將積極與私有保險公司建立技術合作關係，利用私部門的資源提升農民服務。此外，對於農業共濟組織而言，為改善農業共濟組織的效率和強化其治理，我們將採取官方查核、要求經手收入保險業務過程遵守保密義務等措施。

其他

基於以上基本政策，我們將在下一次中常會說明相關細節和承報必要法案。本制度將定期檢核，且檢核過程中亦納入未來行動的準備程序。

附錄一、農民收入保險制度的具體措施

納保對象

為精準掌握個別農民和農企業的收入，我們將收入保險的對象定為符合「藍色申報」且採取合適經營管理作法者。

標準收入的計算方式以過去五年持續「藍色申報」(含簡易申報)農民的平均收入作為基礎。然而，新納保者在申請時僅需符合「藍色申報」資格滿一年。因此，考量到新進農民與具有五年申報資格農民之間的差異，本制度在初期將逐漸提高補償額度，直到該農民藍色申報資格滿五年為止。農民可自行決定是否納保(自願參加)。

收入估算方式

農民應繳交自我證明藍色申報稅務文件以及呈列農產品售價或是將「藍色申報」項目依據農產品銷售數量分類的輔助申請文件。施行機構將會檢查文件內容。

承保收入

若以利潤(收入-費用)做為標的就必須要準確估計費用；但因費用可能受到個人因素的影響，因此很難確認費用的合理性。因此，除利潤之外，我們將農民生產的農產品總銷售收入做為標的。

農產品銷售收入的計算方法如下：

- 以加工品而言，農產品以外的其他原物料不應納入銷售收入中。然而，依稅法納為農業收入的產品(如碾米、粗茶、鹹梅、榻榻米墊等)應列入農產品中。此外，如同稅法的規定，當農產品進行加工時，農產品作為原物料的數量應納入農產品銷售收入的計算。另外，同於稅務的作法，存貨也應列為農產品的銷售收入。
- 補貼金額將依政策修訂或廢除，且不適合承保，因此不應納入銷售收入。然而，由於旱田作物的直接給付和製糖作物的數量給付依據虧損額給予補償，這些將會與銷售收入一同計算。因此這些都需納入銷售收入。

1 (譯者註)在收入保險制度中，「收入」指的是農民農產品的總銷售額，也就是一般人所認知的「營收」。

標的因子

標的因子

本制度的目的為補償天災之外農民無法透過管理控制的收入減少，如價格下跌。然而，為了確保理賠的公平性，粗心生產和蓄意降價出售行為應被排除。

避免不公平保險給付的措施

為避免不公平的保險給付，農民應在天災等意外發生時通報施行機構；若有需要，施行機構應進行現場調查。

此外，若是有不公義的情形發生，保險將不予給付，且若是不公義情節重大，該農民隔年將被禁止納保。

保險補償條件

標準收入

以標準收入作為補償依據的考量如下：

- 由於我們使用個別農民的收入作為基礎，我們基本上是將平均營收(過去 5 年中的平均)作為參考收入值，避免低估收入。
- 然而，若過去一年有拓展耕作面積或是過去營收紀錄呈現上升趨勢等情形下，標準收入將可上修至當前耕作計畫的預估收入。
- 若當前耕作計畫的預估收入低於過去五年的平均收入，此預估收入應定為標準收入。

補償上限和支付比率

- 若是標準收入出現微幅下降時就需給予補償，行政費用將會增加，而保費也應增加。因此，若有過去五年以上的「藍色申報」資料，我們在年收入低於標準收入 90% 時給予補償。
- 此外，為避免農民發現年收入低於補償門檻時放棄管理的情形出現，我們將支付率設為補償門檻之下的 90%。
- 為讓農民依據保費選擇補償條件，我們將在一定的上限內設置不同補償限額和支付率的多重選項。

補償方式

為避免保費成為農場管理者過大的負擔，保費的計算基本上會依據定期保險和壽險的合併方式計算。另外，我們也會讓農民選擇補償的方式。

保費和儲備金

保費和儲備金將由所有農民共同負擔。為降低農民保費負擔，保費應依據各風險階段訂定，且獲得較少理賠金者應逐漸調降保費。政府將會補貼 50% 的保費和 75% 的儲備金。為降低農民負擔和推廣納保，我們會考慮建立一個如同現有農災補償制度的稅務優惠措施。

繳費和給付時間

為避免添加農民的麻煩和費用，我們將繳費和給付時程定為很簡單、與稅制一致的制度，如下所述：

- 收入計算期間對於個人而言是 1 月到 12 月，對於企業而言則以會計年度做計算。
- 一般而言，農民應在收入計算期開始前申請納保，並支付保費和儲備金。
- 補償額將在稅務和收入計算期後給付；對於個人而言，這將會是隔年的 3 月到 6 月。

然而，考慮到損失發生後和補償給付中間的現金流問題，我們將會開放具審核程序簡單的貸款流程。

政府再保險

政府應再次確保農民即使在非常情形下也可獲得補償。

其他

制度施行後，我們將持續累積數據和觀察改善幅度，以理解農民需求，並決定如何處理巨大損失。

附錄二、農業災害補償制度

農作物共濟制度強制加入規定的處理

基於制度本身在變動的前提下(如糧食管理法(Food Management Act)的廢除)，且所有穩定管理相關措施(如收入保險制度)都為自願制度，農作物共濟制度也將從強制加入改為自願加入。

農產品收穫共濟制度(含旱田作物和果樹共濟)的處理

核保方式

- 雖然一筆法和和果樹單位法是目前最普遍的制度，未來很難持續進行農民損失評估與「坪割」。因此，從降低農民負擔的觀點來說，我們應施行一個有效的制度，而舊有制度應在必要轉換期施行後進行廢止。制度轉換期間將會建立一項措施，讓減產在 50% 以上的農場無需「坪割」即可在全抵法與半抵法下即可領取相當於 50% 減產量之保險理賠金。這樣的措施讓曾經採用一筆法的農民可以順利轉換到新制。此外，我們將建立一個不需支付費用的新區域指數措施，依據統計數據支付保險理賠額。
- 因農民很難預測未來風險，果樹共濟的特定危險法將在必要轉換期施行後進行廢止。基於同樣的原因，短期、僅涵蓋園藝設施的共濟制度也將在必要轉換期施行後進行廢止。

補償比率

為確保農民如同農產品共濟制度將補償條件納入保費負擔的考量，我們將在一定的上限內設置旱田作物和果樹共濟的多重選項。

家畜共濟制度的處理

為改善農民服務和降低農民負擔建立有效保險制度的觀點來說，以下家畜共濟制度應被重新檢視：

- 將死廢共濟與傷病共濟分離，讓農民可選擇獲取其中一方的補償，且雙方可採取不同補償比率；
- 死廢事故的理賠金額改以事故當時的資產價值作計算，而非納保時的價值；部分家畜(如牛隻)可能每天增加價值。
- 我們將廢除現行農民家畜每次出現改變時都須申報的制度，將制度簡化成，僅須在期初提出年度飼養計畫，並在期末調整保費即可；
- 政府再保險補償成為補償各個共濟事故的機制。然而，我們會將此一制度做修改和其他共濟制度一致，當補助金額超過農業共濟給年度付範圍一定水準時再給付保險金；
- 目前傷病意外事故之補助給付初診費以外的所有費用，對於降低事故的成效不彰。因此，經過提倡新制的必要轉換期後，制度將改為農民自行負擔所有醫療費用(含初診費)。
- 原則上家畜引進後兩周內發生之意外事故無法請領共濟金，但我們會詳細說明可申請理賠的案件(傷病等)。此外，由於家畜之飼養情形在引進前將由共濟會檢測，因此買賣雙方皆投保家畜共濟之情況下可申請理賠。
- 當家畜商自投保共濟的農家買進的牛隻於牧場診斷出牛白血病時，應比照農家自行

出貨的狀況理賠。

保險保費處理方式

以保費而言，為降低農民負擔，所有共濟會將推出一個依據風險階段訂定保費的制度；此制度在部分共濟會已經在實行。

我們將在必要轉換期施行後廢止無事故退款機制；此制度由共濟會決定實施，但是無法有效促進意外事故的防範。轉換期間若提出無事故退款申請時，農民和政府都可退還部分共濟金，如同漁業共濟的作法。