

行政院農業委員會

**106 年度「農業保險法(草案)之稅式支出評估研究」  
報告**



## 目 錄

目 錄.....	I
壹、法案內容.....	1
一、背景說明 .....	1
二、法案內容 .....	3
三、具體願景 .....	3
貳、整體評估 .....	5
一、環境分析 .....	5
二、國際作法 .....	8
三、我國作法 .....	14
四、預期效益 .....	17
參、採行稅式支出措施之理由 .....	18
一、必要性 .....	18
二、衡平性 .....	19
三、執行性 .....	21
四、關聯性 .....	24
肆、稅式支出評估 .....	26
一、評估資料之內容及範圍 .....	27
二、稅收影響數之評估 .....	35
伍、財源籌措方式 .....	46
陸、稅式支出績效評估機制 .....	48
一、評估指標及其評量標準 .....	48
二、評估期間及週期 .....	48
三、績效評估應予公開 .....	49

柒、總結.....	50
附錄一 期中報告審查委員意見及處理情形.....	51
附錄二 期末報告審查委員意見及處理情形.....	53
附錄三 專家座談會 會議紀錄.....	55

本報告參考之國內外資料，已於內容或註腳處敘明其文獻或網站來源，敬請卓參。

## 表目錄

表 2-1	近年天然災害農業損失統計 .....	6
表 2-2	農業天然災害現金救助之農戶數與金額 .....	7
表 2-3	各國農業保險租稅優惠之比較 .....	13
表 2-4	各國農業保險非租稅優惠之比較 .....	13
表 2-5	租稅獎勵與非租稅獎勵之優缺點比較 .....	14
表 3-1	我國營業稅實徵淨額與徵課費用 .....	22
表 3-2	我國印花稅實徵淨額與徵課費用 .....	23
表 4-1	富邦產險自留賠款占保費收入比例 .....	27
表 4-2	國泰產險自留賠款占保費收入比例 .....	28
表 4-3	富邦產險再保險佣金收入與再保險支出占保費收入比例 .....	28
表 4-4	國泰產險再保險佣金收入與再保險支出占保費收入比例 .....	29
表 4-5	富邦產險利潤率計算 .....	31
表 4-6	國泰產險利潤率計算 .....	31
表 4-7	財產保險業受僱員工平均每月薪資 .....	32
表 4-8	綜合所得稅邊際稅率 .....	32
表 4-9	104 年股利所得適用稅率級距 .....	33
表 4-10	富邦產險盈餘分配比例計算 .....	34
表 4-11	國泰產險盈餘分配比例計算 .....	34
表 4-12	營業稅與印花稅之稅式支出預估 .....	37
表 4-13	農業保險基金營業稅與印花稅之稅式支出預估 .....	39
表 4-14	營利事業所得稅之稅收預估 .....	40
表 4-15	分配盈餘數 .....	42
表 4-16	分配盈餘稅收 .....	42
表 4-17	綜合所得稅之稅收預估 .....	44



# 壹、法案內容

## 一、背景說明

近年，各種農作物的農業相關經營易受氣候等自然環境的影響，尤其是天災（例如：颱風、寒害、乾旱等）因素，導致農作物收成常常存在風險，使得農民收益易受波動且不確定性高。面對全球暖化、氣候變遷及重大天災等異常氣候發生機率的上升，不但造成農業經營成本及不確定風險增加，對於臺灣整體農業發展以及農民生活穩定都將成為威脅。

此外，臺灣政府過去往往是藉由國家資源，將災害現金救助或援助直接補貼給因天災遭受農業損失的農民，但卻也連帶提高政府的財政負擔與不確定性，甚至造成政府相關單位的預算壓力及資金運用，長久下來相當不利於政府官僚體系之運作。

為了提高我國經營農、林、漁、牧業的民眾收益穩定、分散經營風險，提高農業經營保障，減緩天然災害對農民、政府農業資源及相關單位帶來的嚴重衝擊，達到穩定農村社會之目標，行政院農業委員會（簡稱農委會）自 104 年起陸續推動農業保險試辦計畫，希望藉由相關保險品項累積辦理經驗，作為未來全面建立農業保險制度正式立法之基礎。

在農業保險試辦期間，政府除了提供農民部分的保費補貼，也積極協助產險業者設計保險商品，作為協助業者具備經營農業保險的基本險種，並將《農業保險法》正式施行後即可快速開展承保範圍，列為主要發展目標。

另一方面，由於天然災害對農業來說，是一種系統性風險，不僅影響期間及損失規模相較於其他產業大，在傳統的保險互助精神下，更可能導致在一定的相同期間內，有爆量要保人同時提出理賠申請，威脅到承攬保險的公司機構須面臨清償能力挑戰的局面。這對於國內過去無承保農業保險經驗的一般商業保險公司來說，加上受限農業勘災專門人員的缺乏，也降低對農業保險的產品開發與業務拓展意願。

因此，為使我國農業保險相關措施有完備之法源基礎，農委會根據其他國家發展農業保險之經驗，並參酌農業保險制度之基本角色，完成研擬《農業保險法》（草案），內容包括：補貼農民保險費、建立危險分散機制、租稅優惠、協助勘損等共八章計二十九條，以期能藉此達到提高農業經營保障、風險分散、勘災人力訓練及建立農業資料庫等目標。

另一方面，為鼓勵保險機構辦理農業保險，吸引民間資金投入，《農業保險法》（草案）第十五條與第十六條亦擬定，提供個人與企業捐贈予財團法人農業保險基金、保險機構（保險人），及財團法人農業保險基金辦理農業保險相關業務之租稅優惠<sup>1</sup>，以期能達到健全我國農業發展與分散農業經營風險之目標。

---

<sup>1</sup> 財團法人農業保險基金主要負責建立危險分散與管理機制，相關業務項目包括：辦理農業保險之再保險、風險承擔及分散；基金收入及資金運用事宜；農業保險資料庫之建置及維護；勘損人員教育訓練與人才資料庫之建立及管理；農業保險之教育推廣及宣導；以及其他農業保險業務相關事項推動等業務。請參考《農業保險法》（草案）第十一條及第十二條之規定。



## 二、法案內容

有關《農業保險法》(草案)第十五條及第十六條，明定之農業保險相關租稅優惠條文內容如下：

- 1.第十五條：對於《農業保險法》(草案)第十三條第一項第五款之捐贈，經財團法人農業保險基金出具證明，得依所得稅法第十七條及第三十六條規定列舉扣除或列為當年度費用。
- 2.第十六條：保險人依本法辦理之農業保險，免徵營業稅及印花稅。財團法人農業保險基金依本法辦理農業保險之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。

## 三、具體願景

未來，若能妥善立法《農業保險法》並且有效實施的情況下，《農業保險法》將不僅能創造對社會正外部性的特質，分散農、林、漁、牧業者的經營風險、穩定農業收益，減緩天然災害帶來的衝擊，有利我國農業發展之外，透過農業保險基金、保險機構、營利事業與個人相關的租稅優惠，將能提高民間投入農業保險之誘因，以期結合政府與民間的力量，共同創造完善的農業環境，提高農業經營之保障。預期將能達到以下之具體願景，包括：

- 第一，快速布建服務資源，增進農業安全及農民收益等需求；
- 第二，建立完善國內生態系統，促進農業保險市場蓬勃發展；
- 第三，提升服務品質與效率，滿足「互助共濟、保險分攤、降低風險」的精神，朝向全民自助互助的目標；

第四，幫助少數農民面對天災而發生特定事故時，提供保險給付，維持其基本經濟生活之安定；

第五，提供穩定、簡政、財政負擔小，建構能永續經營、健全生態與國際潮流的農業保險機制。

## 貳、整體評估

### 一、環境分析

根據行政院農委會《農業統計年報》資料指出<sup>2</sup>，臺灣近二十年平均每年約有新臺幣 117 億元之農業天然災害損失<sup>3</sup>；其中，在 100 年至 104 年的五年期間，共發生 84 次的農業災害，造成農業損失（包括：產物損失及民間設施損失）總計約達新臺幣 392.12 億元，亦即平均每年農業損失約為新臺幣 78.42 億元。這些有關農業災害損失的數據，不但反映出天然災害對我國農業造成的損害程度高、為農民收益帶來極不確定的情況之外，也催生出社會對於農業風險管理與經營保障的需求。有關臺灣近年各項農業損失情況，請參考表 2-1。

另一方面，根據行政院農委會網站公布的數據顯示<sup>4</sup>，由於天然災害使農業生產風險增加，影響農民生計財產甚鉅，農委會鑑於農業天然災害動輒造成嚴重災情，自 79 年起開始辦理農業天然災害救助，截至 104 年的救助金額已超過 420 億元，顯示政府提供的農業受災救助，在補貼及預算編列方面已產生不小的財政負擔。根據 104 年《農業統計年報》的資料發現，在 100 年至 104 年的五年期間，農業天然災害現金救助農戶數共 424,378 戶，救助金額約新臺幣 100.56 億元；也就是說，政府平均每年發予之救助金達新臺幣 20.11 億元。有關近年我國天然災害農業損失之相關統計資料，請參考表 2-2。

---

<sup>2</sup> 行政院農委會，《農業統計年報》，取自  
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>。

<sup>3</sup> 資料來源：《農業保險法》（草案）之總說明。

<sup>4</sup> 行政院農委會（2017），「推動試辦農作物天然災害保險」，取自  
<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2504021>。

表 2-1 近年天然災害農業損失統計

單位：新臺幣千元

時 間	合 計	產物損失					民間設施損失				
		小 計	農作物	畜 產	漁 產	林 產	小 計	農田 損失	農業設 施損失	畜禽設 施損失	漁業設 施損失
100	3,439,688	3,424,159	3,146,149	3,171	269,381	5,458	15,529	12,384	595	--	2,550
101	6,346,590	5,750,631	5,545,099	17,667	142,941	44,924	595,959	495,228	42,492	13,038	45,201
102	10,136,420	9,699,922	9,481,411	82,765	97,934	37,812	436,498	279,340	117,355	13,865	25,938
103	3,214,906	3,124,563	3,084,320	4,801	20,847	14,595	90,343	18,684	30,890	4,553	36,216
104	16,050,399	14,765,165	14,432,167	25,969	246,936	60,093	1,285,233	21,567	499,317	118,193	646,156
總計	39,188,003	36,764,440	35,689,146	134,373	778,039	162,882	2,423,562	827,203	690,649	149,649	756,061

註：受到 102 年 7 月蘇力颱風（損失金額為新臺幣 3,724,786 千元）、102 年 8 月潭美及康芮颱風（損失金額為新臺幣 2,937,911 千元），以及 104 年 8 月蘇迪勒颱風（損失金額為 11,061,171 千元）的影響，導致 102 年與 104 年度的天然災害農業損失金額較高於其他年度。

資料來源：行政院農委會《農業統計年報》。

表 2-2 農業天然災害現金救助之農戶數與金額

單位：戶；新臺幣千元

時 間	救助農戶數	核定救助金額
100	68,918	1,407,378
101	56,753	1,358,033
102	81,918	2,041,077
103	15,978	673,884
104	200,811	4,575,945
總 計	424,378	10,056,317

資料來源：行政院農委會《農業統計年報》。

從表 2-1 和表 2-2 可發現，不同年度的農業災害損失與救助金額的變異相當大。以災害損失來說，104 年災害損失約新臺幣 160 億元，103 年僅約新臺幣 32 億元，兩年之間的差異高達新臺幣 128 億元；以救助金額而言，103 年約在新臺幣 6.7 億元左右，但 104 年卻高達約新臺幣 45.7 億元，兩年之間的救助金額差異達新臺幣 39 億元。這樣的數據表示，農業損失及政府災害救助支出受到各年度天災狀況的不同而波動相當大，不但影響政府預算控管、傷及國家財政穩定，對於農業經營者而言，難以預測的天災損失更增加其經營的困難性。

未來，如何透過導入風險管理概念的農業保險，參考國外經營農業保險的相關經驗，平抑天然災害造成農業收益的不穩定，有效分散農業經營風險及減少政府財政負擔，已成為現階段政府相關單位亟需努力的目標。由於農業保險的性質較其他種類保險特殊，需要負擔較高的管理成本，並培養專業的農業勘災人才，加上天然災害對於農業的損失規模和影響範圍相較其他產業大，嚴重影響保險機構的經營能力。因此，行政院農委會參考其他國家作法，希望建構一套能夠吸引民間力量加入的誘因機制，提供自然人與法人相關的租稅優惠，以結合民間資源、建立完善農業保險制度。

## 二、國際作法

早期歐美國家對農作物遭受天災損失的方法，往往是為了補償農民損失，多數採取降低土地租金、降低租稅、延期償付、減（免）除其累積之借債款，或直接由國家提供救助金等措施。然而，這些往往必須受制於政府政策及預算資源，連帶造成政府財政極大的負擔。因此，美國便於1930年代開始藉由農作物保險制度取代農業補貼措施；以下僅將以美國、加拿大、日本、法國及中國大陸等國家之農業保險制度有關租稅優惠及非租稅優惠內容，進行國際作法之整理與比較。

### （一）美國

根據美國農業部風險管理署（Risk Management Agency）官方公布的資料顯示<sup>5</sup>，美國於1938年通過《聯邦農作物保險法案》（Federal Crop Insurance Act），立法目的在於協助農業經營者處理天然災害所造成農產品與設施之損害，以建立完善的農村經濟安全網；但因為投保人數偏低與農業保險經營成本過高等問題，初期成效並不佳。1980年雖然導入公私夥伴關係（Public Private Partnership），也就是結合民間資金與經營效率以提供公共服務或建設，試圖減少農民納保負擔並擴大保險種類，進而提高農民參與投保意願，但結果仍低於國會預期（林嘉蓉，2013）<sup>6</sup>。直至1994年推動《聯邦農作物保險改革法案》（Federal Crop Insurance Reform Act），進行農業保險的結構性再造之後，才開始讓參與投保的狀況顯著改善。舉例來說，1998年總計超過1.8億英畝（約7,284萬公頃）農地加入農業保險，超過1988年投保面積三倍以上，且超過1993年投保面積二倍以上。

---

<sup>5</sup> 楊明憲（2011），「國外實施各類型農業保險經驗之探究」，《主要國家農業政策法規與經濟動態》。

<sup>6</sup> 林嘉蓉（2013），「推動公私夥伴關係 PPP 之迷思」，《當代財政》，第36期，頁72-79。

美國農業保險主要是由農業部風險管理署負責，開放讓農民自由參與；聯邦政府為了提高農民投保而提供保費補貼，保險業務則是由一般民間的商業保險公司進行承保。有關美國農業保險的政策推動方式，大致上可分為政策補貼及政策優惠兩部分。

在政策補貼方面，包括：保費補貼及業務費用補貼，以減少要保人和私人保險機構的財務負擔（葉高陞，2002）<sup>7</sup>。前者是提供一套隨着農民選擇產出保險範圍提高，聯邦政府的補貼比例逐漸下降，亦即補貼比例與投保產出比重呈反比關係的補貼原則；而後者則是由美國聯邦農作物保險公司<sup>8</sup>向承辦聯邦農作物保險項目的私營保險公司，提供一定比例的管理與運營費用補貼。美國聯邦農作物保險在 2011 年一共提供農民 207 萬份保單，補貼成本高達 68 億美元。<sup>9</sup>

在政策優惠方面，美國政府對一般民營私人保險公司在政策上的協助，包括：(1)通過聯邦農作物保險公司向私人保險公司提供再保險；(2)提供聯邦政府、州政府及其他地方政府對農業保險得免徵一切稅賦的租稅優惠<sup>10</sup>；(3)聯邦政府通過法律鼓勵各州政府提供保費補貼，以進一步減輕農民負擔，提高農業保險吸引力。對於農民個人部分，美國政府則無提供租稅優惠，僅規定在部分情況下可遞延申報農業保險收益（proceeds）。

---

<sup>7</sup> 葉高陞（2002），《論養殖漁業保險》，國立政治大學經營管理碩士論文。

<sup>8</sup> 聯邦農作物保險公司負責管理美國農業保險，為政府完全持有之公司。

<sup>9</sup> 中國新聞網（2013），「美國農業直接補貼間接補貼齊全」。資料來源：  
<http://finance.sina.com/bg/economy/chinanews/20130528/2235778413.html>。

<sup>10</sup> 根據《聯邦農作物保險法案》第 511 條規定“The Corporation, including its franchise, its capital, reserves, and surplus, and its income and property, shall be exempt from all taxation on or after February 16, 1938, imposed by the United States or by any Territory, dependency, or possession thereof, or by any State, county, municipality, or local taxing authority...”。

## （二）加拿大

加拿大於 1959 年通過《聯邦農作物保險法》(Crop Insurance Act)，以直接補貼方式保障農民所得的穩定性，並協助農民承擔天然災害所產生的風險。中央政府設立聯邦農業保險公司，分攤各省農作物保險的保費、管理費與再保險費，並制定援助各省的農業保險計畫；而各省則分別設立自己的農業保險公司，負責開辦和管理農作物保險計畫。比較兩者的權責歸屬，中央政府扮演協助與支持的角色；地方政府則主導農業保險的營運與管理（黃琮琪與王惠正，2011）<sup>11</sup>。

加拿大提供不同層面的農業保障方式，目前除了農業保險計畫（AgriInsurance）之外，另有農業投資計畫（AgriInvest）與農業穩定計畫（AgriStability）；前者係建立生產者的儲蓄帳戶，讓生產者得將部分比例的可承認銷售淨額（Allowable Net Sales）存入帳戶<sup>12</sup>，同時政府也存入相同金額於該帳戶，生產者可提領該帳戶用於農業投資與平抑農業收入的不穩定；而後者則保障農戶的實際所得低於特定標準時，依照損失程度給予補貼。在租稅優惠部分，加拿大針對聯邦農業保險公司及分支機構之所得和財產免課一切租稅（葉高陞，2002）<sup>13</sup>；租稅優惠類型與美國相似。

## （三）日本

日本的農業保險分成三級運作架構，層級由低到高分別為農業互助（共濟）保險組合（由各地市、町與村的農業協同組合依農民保費而個別形成的基金，發生災害時該基金補貼部分損失）、農業互助保險組合連合會與中央政府（提供再保險），使得農業經營的風險由農

---

<sup>11</sup> 黃琮琪與王惠正（2011），「加拿大農業保險概要」，《主要國家農業政策法規與經濟動態》。

<sup>12</sup> 可承認銷售淨額係指可承認的農作物銷售收入減農業相關支出。

<sup>13</sup> 葉高陞（2002），《論養殖漁業保險》，國立政治大學經營管理碩士論文。



戶、地方政府與中央政府共同承擔，減少天然災害對於農戶的損害(楊明憲，2011；王惠正等，2014)<sup>14</sup>。

日本政府對於農業保險的支持主要分為再保險、補貼與租稅。再保險是為了分攤地方政府與農戶面對的風險，而補貼則包括農業互助保險組合與農業互助保險組合聯合會的業務費補貼；除此之外，由於農業保險的風險較高，投保保費高於一般保險，因此政府依照作物種類補貼不同比例的保險費。有關農業保險的租稅優惠，日本《農業災害補償法》第十一條規定，農業災害補償的文件免納印花稅。相較於美國與加拿大，日本農業保險的租稅優惠規模較小。

#### (四) 法國

根據王俊豪與黃秋蓮(2009)與蘭虹(2015)的資料發現<sup>15</sup>，法國於1900年通過《農業互助保險法》，其農業保險以民營為主。由於民營保險提供的商品有限，政府除了針對民營保險不願保障的天然災害提供直接救助與優惠利率貸款等災害救助，也協助保險機構進行再保險，並祭出保費補貼等政策措施，以建立公私混合的自然災害救助系統。在租稅優惠方面，為提高民營保險業者加入農業保險機制，法國《農業互助保險法》也規定保險機構之所得與財產免徵一切租稅。

---

<sup>14</sup> 楊明憲(2011)，「國外實施各類型農業保險經驗之探究」，《主要國家農業政策法規與經濟動態》；王惠正、林明哲與黃琮琪(2014)，「先進國家實施農業保險之經驗」，《主要國家農業政策法規與經濟動態》。

<sup>15</sup> 王俊豪與黃秋蓮(2009)，「歐盟農業保險體系之比較」，《主要國家農業政策法規與經濟動態》；蘭虹(2015)，《財產與責任保險》，臺北：元華文創股份有限公司。

## （五）中國大陸

由於中國大陸幅員遼闊，各地面對的天然災害不同，需要多元的農業保險經營模式，故自 2004 年起，在中國大陸境內各地開始進行試點、推動農業保險，以適應各地的自然環境與市場特性；除此之外，中國大陸農業保險採行「政府引導、市場運作」原則，由各級政府補貼保費，並委由商業保險公司代辦農業保險業務，提供民間保險機構的發展基礎（葉高陞，2002；楊明憲，2016）<sup>16</sup>。

有關中國大陸推動農業保險所提供的租稅優惠，在其《農業保險條例》第九條提到，保險機構經營農業保險業務依法享受租稅優惠，其優惠包括：《營業稅暫行條例》第八條規定，農業保險相關業務免納營業稅；《國家稅務局關於對保險公司徵收印花稅有關問題的通知》（國稅地字 37 號）第二條規定農業保險文件免徵印花稅；以及《關於保險公司農業巨災風險準備金企業所得稅稅前扣除政策的通知》（財稅 23 號）對於巨災保險準備金給予所得稅稅基扣除等。<sup>17</sup>

## （六）政策比較

美國、加拿大、日本、法國與中國大陸的農業保險制度，皆有提供相關的租稅優惠或非租稅補貼。以非租稅補貼來說，大部分皆透過補貼保險費或保險機構營運費用的方式，減少要保人與保險人的財務負擔。而在租稅優惠部分，各國作法不一；美國提供承辦聯邦農作物保險公司的民營保險公司免徵一切稅賦；加拿大則是針對聯邦農業保險公司及其分支機構的所得及財產免納一切租稅；法國的民間保險機

---

<sup>16</sup> 葉高陞(2002),《論養殖漁業保險》,國立政治大學經營管理碩士論文;楊明憲(2016),「主要國家實施農作物保險模式之探討(下)」,《主要國家農業政策法規與經濟動態》。

<sup>17</sup> 財稅 23 號已於 2015 年 12 月 31 日結束。目前《關於保險公司準備金支出企業所得稅稅前扣除有關政策問題的通知》(財稅 114 號)有類似的準備金抵稅優惠。

構辦理農業保險免納一切租稅。日本與中國大陸的租稅優惠範圍較小；前者提供印花稅免稅，而後者則針對準備金、印花稅與營業稅皆有租稅優惠。有關各國對於租稅優惠與非租稅優惠提供農業保險誘因的國際作法整理，請參考表 2-3 與 2-4。

**表 2-3 各國農業保險租稅優惠之比較**

國家	租稅優惠
美國	承辦聯邦農作物保險公司的民營保險公司免徵一切稅賦
加拿大	聯邦農業保險公司及分支機構之所得和財產免課一切租稅
日本	農業災害補償相關文件免印花稅
法國	保險機構之所得與財產免除一切稅收
中國大陸	農業保險業務免納營業稅與印花稅 針對農業巨災風險準備金給予所得稅稅基扣除

資料來源：本研究自行整理。

**表 2-4 各國農業保險非租稅優惠之比較**

國家	非租稅優惠	
	法人	個人
美國	補貼保險業者營運成本，並提供再保險	補貼保費
加拿大	補貼保險業者的管理費與再保險費，並制定援助各省農業保險的計畫	補貼保費
日本	提供農業互助保險組合與農業互助保險組合連合會的業務費補貼及再保險	補貼保費
法國	提供再保險，且針對民營業者不願保障項目給予災害救助或優惠利率貸款	補貼保費
中國大陸	無	補貼保費

資料來源：本研究自行整理。

### 三、我國作法

#### (一) 租稅減免及非租稅獎勵工具之優缺點分析

租稅減免及非租稅獎勵的政策工具需要考量不同面向(例如：政策目標、功能優缺點等)，才能達到發揮政策效益、提升人民福祉等目標。有關實施農業保險的租稅減免及非租稅獎勵之優缺點，請參考表 2-5。

相較於租稅獎勵工具，非租稅獎勵措施較能使資源聚焦在政策目標，藉由政府資源直接引導受補貼對象投入政策規劃的方向發展；另一方面，非租稅措施的支出需要行政單位編列預算支應，優點是可明確顯示支出規模；但缺點在於，不僅受到政府預算編列限制，也為民意機關審議程序所監督，加上非租稅獎勵措施容易擴大政府行政單位的裁量權，容易使預算補貼與經費規模的不確定性相對提高。此外，受到政府預算資源有限的情況，常常受限於僅能優先挑選部份案件進行補貼，使得範圍極易受到侷限而無法全面普及；若針對特定案件補貼經費予以提高，更容易產生排擠效果，甚至出現利益團體等疑慮。

表 2-5 租稅獎勵與非租稅獎勵之優缺點比較

政策工具	優 點	缺 點
租稅獎勵	只要符合條件規範皆一體適用，較具有政策之確定性與普遍性；相較於預算編列，較無須受民意機關預算審查，能產生較高的政策穩定性。	往往會造成政府稅收減少，且稅式支出不需編列預算支應，造成因政策優惠所產生的隱形支出規模更難以衡量。
非租稅獎勵 (如:預算編列)	有利使資源聚焦在政策目標，引導相關企業或對象往政策規劃之方向發展，並將在預算書上明確顯示支出規模。	政策支出需編列預算，然受到總預算規模限制及民意機關監督之影響，預算補貼的經費規模往往產生較高的不確定性；同時，由於資源有限也易產生排擠效果。

資料來源：修正自黃勢璋與蔡鳳凰(2016)，「長照保險法稅式支出評估報告」，衛福部委託研究計畫。

然而，租稅獎勵是只要符合政府規範條件皆可適用，不僅較具有國家政策之目標確定，對於企業或目標對象從事獎勵行為也能較具普遍功能，讓各類企業或團體多能適用，更具有政策時效性。此外，租稅獎勵可避免非租稅獎勵工具因資金流轉的時間差異，產生政策效果遞延滯後的現象，可即時穩定地達到政策之目的，減少政府管理成本，受財政收支及資源有限的影響較小；然而，租稅獎勵無須因財政狀況而逐年接受民意機關審查調整，優勢在於政策穩定性較高，但因為租稅獎勵所造成的稅收減少，不須編列預算支應，使得政策的支出規模難以衡量，隱藏在預算編列之中，故在缺乏民意機關的監督下，財政收入的穩定性恐將連帶受到影響。

## （二）綜整各種措施之優勢

過去，農業災害損失往往依賴政府的直接救助或低利貸款等補貼方式，此舉不但對政府財政造成壓力，亦無助於農業長期發展。根據行政院農委會官方資料顯示<sup>18</sup>，自 79 年起開始辦理農業天然災害救助，截至 104 年的救助金額已超過 420 億元。

農委會針對我國農業保險的可行方式，自 96 年已委託學術單位進行研究，並於 104 年起決定試辦三年<sup>19</sup>，以協助保險公司設計保單及辦理災損理賠，累積相關經驗以利於全國推廣。目前試辦項目包括梨、芒果、水稻、釋迦、養殖水產、石斑魚與家禽禽流感共 7 種；以梨為例，目前共有 112 件投保保單，投保面積約 89.11 公頃；以芒果來說，目前共有 6 件投保保單，投保面積約 4.91 公頃<sup>20,21</sup>。

---

<sup>18</sup> 行政院農業委員會（2017），「推動試辦農作物天然災害保險」，取自 <http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2504021>。

<sup>19</sup> 於試辦農作物保險之前，農委會已先行辦理家畜保險及補貼農民動力漁船保險之保險費。

<sup>20</sup> 釋迦保險於 106 年 4 月 1 日開始試辦，因此目前尚無統計資料。

<sup>21</sup> 大紀元（2017），「台農委會：農業保險試辦擴大，年底檢討」，取自

此外，根據我國的《農業保險法》(草案)，政府除了提供保險費補貼，亦針對保險機構及農業保險基金提供租稅優惠，結合非租稅補貼與租稅優惠，不但符合國際趨勢，對於農業保險的推廣給予強而有力的支持。

儘管非租稅工具及租稅優惠各有其功能特性，但為兼顧農業保險與財政收支，政府宜搭配運用多元化政策工具，包括：租稅優惠、補貼及輔導，預期不僅能讓有農業保險需求的民眾得到適時、適當、適切照顧，也可提高國內一般商業保險公司進入農業保險的意願，提升我國農業發展之競爭力及公平參與，健全臺灣農業的社會保障體系，達到維護弱勢族群的基本安全與權益之願景。

#### 四、預期效益

在質化效益方面，政府若能成功推動農業保險，將可協助農民承擔天然災害的損失，提供農業經營的保障，此舉有助於我國農業發展與農民收益穩定，並減少政府以預算支應的災害救助支出，舒緩我國財政壓力。另一方面，目前天然災害救助的補貼程度較低，透過農業保險較能完善彌補農業損失，進而減少農業經營不確定性。藉由《農業保險法》（草案）所列農業保險的租稅優惠，期待能有效結合政府與民間的力量，使得農業保險的發展更為完善，健全我國農業體系。

另一方面，對於社會經濟的產業發展來說，更將提高與帶動農、林、漁、牧業資源的相關產業發展，有助打造多元完整且全方位的農業服務生態體系，提升我國農業經營者的工作保障及收益安全，並且解決政府長期以來囿於公務預算而難以支撐農業天災損失的救助需求服務體系。

因此，未來若能儘早建立具備「自助互助、共同分擔風險」的《農業保險法》，創造兼具社會正外部性、財源穩定充足、財務獨立，提供民間企業投入多元保險商品的創新研發投入機制，以及基本普及服務的農業保險制度，將可分散農、林、漁、牧業者的經營風險、穩定農業收益、減輕農業經營者及政府相關單位的財務負擔，透過農業保險基金、保險機構、營利事業與個人相關的租稅優惠，更能提高民間投入農業保險之誘因，創造完善妥適的農業生態環境。

## 參、採行稅式支出措施之理由

### 一、必要性

農業保險的建構有助於農業發展與政府財政。以政府來說，農業保險能夠減少天災救助的財政負擔，保障農民收益安全、促進我國農業發展；農業保險也可減少農業經營的風險，使農民收益趨於穩定。對於政府與農民而言，農業保險的利益較為直接。另一方面，對於保險機構來說，農業保險的獲利則相對有限。這是由於天然災害對農業的損害程度大，且影響範圍廣，一般商業保險機構難以負擔理賠支出，使得多數的一般業者較不願意發展農業保險業務，故草案於第十六條第一項規劃，透過非租稅補貼與租稅優惠減少其經營負擔，吸引保險機構投入農業保險領域將有其必要。

除此之外，根據《農業保險法》（草案）第十一與十二條規定，政府應成立農業保險基金負責辦理再保險、危險承擔及分散等事宜，以提高保險人之承保能力。由於財團法人農業保險基金係政府單位（行政院農委會）成立，故草案於第十六條第二項針對其帳冊、單據及業務收支免課稅捐，期能減少基金本身的租稅負擔，也可降低不必要的稽徵成本。

根據《農業保險法》（草案）第十三條規定，農業保險基金的資金來源，包括：政府捐助、資金孳息與捐贈等，由於農業保險基金所需資金，將隨農業保險品項與再保險責任增加而提升，資金需求將於農業保險開辦後逐漸增加。因此，在草案第十五條規定，為了鼓勵個人或營利事業捐贈以減少政府補貼的財政負擔，提供其捐贈金額於所得稅分別給予列舉扣除或費用認列的租稅優惠。



## 二、衡平性

採行租稅優惠時，須考量其稅務上帶來的效益以及不公平的現象，可從「水平公平」及「垂直公平」兩層面探究之。水平公平係指經濟能力相同之二人，其租稅負擔應相同；垂直公平則是指經濟能力高之個人，相較經濟能力低之個人，應負擔較多的租稅。

首先探討個人或營利事業捐贈農業保險基金的租稅優惠（農業保險法草案第十五條）。在水平公平方面，如果以所得作為經濟能力衡量的指標，兩個所得相同的經濟個體，所得稅租稅負擔應相同。納稅義務人捐贈農業保險基金，雖然使其擁有的經濟資源減少，但可透過列舉扣除額或認列費用減少應納稅額，使得所得稅的租稅負擔反映捐贈後的經濟狀況，因此無違反水平公平。

再者，以垂直公平而言，高所得經濟個體其租稅負擔應較低所得經濟個體高。但高所得者可藉由捐贈減少租稅負擔。根據財政部財政資訊中心公布 103 年度《綜合所得稅申報初步核定統計專冊》<sup>22</sup>，綜合所得稅申報現金捐贈的列舉扣除額總計新臺幣 44,212,426,000 元；其中，第十分位所得者申報現金捐贈扣除額為新臺幣 20,283,682,000 元<sup>23</sup>，占比約達 46% 的水準。由此可見，現金捐贈主要以高所得家庭為主，提供捐贈扣除額恐有違反垂直公平之疑慮。

不過，由於農業保險基金的捐贈租稅優惠，係參考農業發展基金而訂，故參考農業發展基金的捐贈情形評估對垂直公平影響後發現，根據行政院農委會農業金融局的資料顯示，近年並無農業發展基金之

---

<sup>22</sup> 財政部財政資訊中心（2016），《103 年度綜合所得稅申報初步核定統計專冊》，取自 <http://www.fia.gov.tw/ct.asp?xItem=3451&ctNode=236&mp=1>。

<sup>23</sup> 第十分位係指將家戶申報所得由低到高分成十等分，第一分位為所得最低的分位；第十分位則為所得最高分位。

相關捐贈記錄，故推測草案第十五條提供農業保險基金的捐贈扣除額應不致於對垂直公平有顯著的影響。

再者，以保險人免納營業稅與印花稅之規定來說（農業保險法草案第十六條第一項），由於辦理其他類型的保險需納營業稅與印花稅，恐有違反水平公平之疑慮。但是，由於農業保險性質特殊，其獲利易受天然災害發生的頻率及損害作物的程度影響，一般商業保險機構並不願意開發農業保險的業務。因此，即使有水平公平地疑慮，但對廣大農民安定收益及農業穩定發展來說，農業保險仍有推動之必要性。此外，農業保險也可減少農民的收益不穩定性，對於我國農業成長具有社會的正向外部利益，故對於農業保險供給者，亦即給予保險機構租稅優惠將有助於農業體系效率提升。

另一方面，以垂直公平而言，若以保險機構的銷售額作為經濟能力的衡量標準；如果銷售額高的保險機構之收入大部分來自農業保險業務，其租稅負擔低，就有違反垂直公平的疑慮。但是，現階段農業保險在我國仍為起步階段，保險機構需要投入許多資源開發農業保險業務，短期內銷售額難以大幅成長，垂直公平的影響較小；同時，政府針對農業保險提供保險費補貼，如果農業保險市場規模成長迅速，使得租稅優惠對垂直公平的傷害提高，政府可透過減少保險費補貼彌補垂直公平的損害。

最後，以農業保險基金相關的免稅規定來說（農業保險法草案第十六條第二項），由於過去已有不少公部門成立保險而享相關租稅優惠之案例，故由行政院農委會成立財團法人農業保險基金之免稅優惠，並無違反垂直公平與水平公平之情事。<sup>24</sup>

總結上述，農業保險之租稅優惠並無嚴重違反垂直公平及水平公平之情事，且對於農民、保險機構與政府來說皆有益處。以農民來說，農業保險有效減緩農業收益不確定性，提高農業經營保障；對於保險機構而言，藉由租稅優惠減少保險機構之經營負擔，吸引業者投入農業保險，促使我國農業保險健全發展；對於政府來說，以往遇到天災，政府須透過現金救助或低利貸款等方式補貼農民災害損失，提高政府財政負擔與不確定性，而農業保險可增加財政穩定性，減少政府於天然災害的救助支出。因此，就整體經濟及農業發展環境面向來看，農業保險法的第十五條及第十六條租稅優惠，應無嚴重的衡平性問題。

### 三、執行性

以個人或營利事業捐贈農業保險基金的租稅優惠來說，根據《農業保險法》（草案）第十五條規定，若納稅義務人捐贈予農業保險基金時，該基金須開具受贈證明供納稅義務人，且據此申報所得稅列舉扣除額或費用，將產生稽徵機關核定案件的成本。

以保險人免納營業稅與印花稅之租稅優惠來說，如果保險人專營農業保險，即使營業稅及印花稅免徵，稽徵單位仍須如同其他保險業務般，核定保險人申報的銷項與進項記錄，甚至花費更多對稅捐稽徵人員的教育訓練及納稅義務人的宣導成本。除此之外，對於兼營農業

---

<sup>24</sup>目前我國其他相關法規訂定類似「針對單據、帳冊與業務收支免稅」的條文內容，包括：公教人員保險法第44條、軍人保險條例第22條、勞工保險條例第3條、農民健康保險條例第49條、全民健康保險法第97條，以及國民年金法第57條等。

保險及其他應稅保險業務的保險人來說，申報營業稅時須計算進項稅額可扣抵比例<sup>25</sup>，其計算過程較繁複，且稽徵機關須分辨加值型、非加值型與免稅的收支，不但增加核定稅額的成本，也容易造成徵納雙方的意見不一致，徒增時間與人力成本。另一方面，保險機構免徵印花稅使業者不須另外購買印花稅票，減少租稅成本。

根據財政部 104 年《財政統計年報》的資料顯示<sup>26</sup>，104 年營業稅的實徵淨額約新臺幣 3,608.99 億元<sup>27</sup>，徵課費用約新臺幣 42.7 億元，占實徵淨額之比重約為 1.18%；意即每徵收新臺幣 1,000 元稅收，須負擔新臺幣 11.8 元的徵課費用。此外，近五年來平均每年實徵淨額約為新臺幣 3,327.59 億元，平均每年徵課費用約為新臺幣 44.66 億元，占平均實徵淨額之比重約為 1.34%，意即每徵收新臺幣 1,000 元稅收，須負擔新臺幣 13.4 元的徵課費用（見表 3-1）。

**表 3-1 我國營業稅實徵淨額與徵課費用**

單位：新臺幣千元

時 間	實徵淨額	徵 課 費 用		
		合 計	直接費用	間接費用
100	307,690,759	4,628,111	3,407,773	1,220,338
101	306,537,199	4,828,400	3,373,756	1,454,644
102	327,971,096	4,413,147	3,225,029	1,188,118
103	360,697,761	4,189,720	3,144,443	1,045,277
104	360,898,524	4,270,250	3,166,234	1,104,016
總 計	1,663,795,339	22,329,628	16,317,235	6,012,393

資料來源：財政部《財政統計年報》。

<sup>25</sup> 詳見《兼營營業人營業稅額計算辦法》第二條。

<sup>26</sup> 財政部統計處（2017），《104 年財政統計年報》，取自 <https://www.mof.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=285&pid=70924>。

<sup>27</sup> 實徵淨額為稽徵機關徵起本年度稅款及補徵以前年度欠稅的加總，減本年度全部退稅金額。

藉由表 3-1 可發現，在非加值型營業稅率為 5% 且假設保險人須繳納營業稅之下，農業保險的銷售額每增加新臺幣 1 元，徵課費用提高 0.00067 元(以近五年內平均徵課費用占平均實徵淨額之比例推估)，然而，新法上路後須針對稽徵人員提供教育訓練，且對於納稅義務人也需要額外宣導及協助，因此本文針對稽徵成本僅為保守之估計。另一方面，如果保險人兼營其他應稅保險業務，為了區分應稅及免稅業務，增加徵納雙方的行政成本，但農業保險的規模較一般保險業務小，即使因為兼營業務提升稽徵成本，其增加幅度應不致嚴重。

表 3-2 為印花稅實徵淨額及徵課費用，近 5 年來徵課費用占實徵淨額的比例約為 3.16%，意即每徵收新臺幣 1,000 元稅收，其徵課費用為新臺幣 31.6 元。以農業保險來說，印花稅為保費收入 0.4%，如果某農業保險機構的保費收入為新臺幣 1,000 元，印花稅稅額為新臺幣 4 元，徵課費用為新臺幣 0.1264 元。

**表 3-2 我國印花稅實徵淨額與徵課費用**

單位：新臺幣千元

時 間	實徵淨額	徵課費用		
		合 計	直接費用	間接費用
100	9,397,243	344,857	257,277	87,580
101	10,009,459	330,109	243,266	86,843
102	10,376,985	324,689	241,845	82,844
103	10,643,617	316,792	235,085	81,707
104	11,285,336	318,188	235,044	83,144
總計	51,712,640	1,634,635	1,212,517	422,118

資料來源：財政部《財政統計年報》。

總結上述，農業保險稅式支出之稽徵成本雖不致嚴重，但本文僅針對稽徵成本做保守的評估，新法實施之後，需針對稽徵單位及納稅義務人提供教育訓練及宣導的成本；另一方面，如果保險人兼營其他

應稅業務，稽徵單位需區分應稅及免稅業務，增加稽徵成本，但目前臺灣農業保險業務規模較小，新增的成本應不高。另外，稅式支出方案得藉由媒體報導、網路宣傳以及舉辦說明會等方式，讓納稅義務人知悉、了解、詢問有關農業保險的相關內容（如：保費補貼、租稅優惠等）。此外，主管機關也可在官方網站或各地農會設立詢問窗口，如果納稅義務人對於稅式支出方案有疑慮，都能在第一時間透過便民的窗口得到即時答覆。

#### 四、關聯性

根據《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。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...」。這內容表示政府舉辦農業保險的必要性，以及農業保險相關法條推動前政府應進行之項目，也是行政院農委會試辦農作物天然災害保險，累積相關經驗作為《農業保險法》正式上路的基石。

除此之外，政府近年陸續推動「五加二產業創新計畫」，包括：亞洲矽谷、生技醫療、綠能科技、智慧機械及國防航太產業，加上新農業及循環經濟。其中，新農業係指「新農業創新推動方案」<sup>28</sup>，就是期望透過建立農業新典範、農業安全體系及提升農業行銷能力，推動新世代的農業發展；而全國性的農業保險實施更是成為主要的政策之一。因此，對於《農業保險法》（草案）第十五條及第十六條的租稅優惠方案，預期不但可促進我國農業保險體制健全，提供農業經營的保障，也將成為目前政府推動產業創新政策的重要依據。

---

<sup>28</sup> 行政院（2016），「強本革新—新農業創新推動方案」，取自 [http://www.ey.gov.tw/hot\\_topic.aspx?n=31569b60bb3c3878&sms=14d2637cbc4aaec2](http://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=31569b60bb3c3878&sms=14d2637cbc4aaec2)。

另一方面，農委會在目前的《農業保險法》（草案）裡，規劃提供租稅優惠以吸引民間力量投入農業保險業務；而目前對於保障農業災害損失的相關法規，主要以《農業天然災害救助辦法》為主<sup>29</sup>，該法係利用現金救助、補貼與低利貸款，針對天然災害所造成的農業損失予以援助。但在《農業天然災害救助辦法》的條文中，並無提供農業保險相關的租稅優惠，僅在第十四條提到，農民投保農業天然災害保險或農業收入保險，主管機關得補貼保險費。因此，《農業保險法》（草案）第十五條及第十六條的租稅優惠，與現行《農業天然災害救助辦法》的設計規劃，並沒有資源重覆的問題。

總結來說，農業保險是我國農業發展的重要一環，以保障農民之收益穩定、減少財政負擔。礙因於舉辦農業保險的成本高且業者缺乏專業人才，一般商業保險機構並不願意拓展農業保險業務，適度給予租稅優惠能吸引民間力量投入，以期健全我國農業保險體系，建立完善的農業安全網。

---

<sup>29</sup> 過去我國天然災害救助的法源依據為《農業天然災害救助項目及額度》，但農委會已於106年5月11日廢止該項行政命令，並將相關規定納入《農業天然災害救助辦法》。

## 肆、稅式支出評估

為避免政府租稅減免與相關優惠過於浮濫，以致損及國家財政，政府要求各個業務主管機關，針對減免稅捐的措施或法案，均應參照《稅式支出評估作業應注意事項》第 3 點、第 4 點及第 6 點，《稅捐稽徵法》第 11-4 條，《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》第 3 點第 6 款與臺財稅字第 10204661510 號函所檢送之「稅式支出評估基本規範格式」等規定，研擬稅式支出評估報告。

本文針對《農業保險法》（草案）第十五條與第十六條的租稅優惠，包括捐贈農業保險基金之金額得申報列舉扣除額或費用減除；農業保險人免徵營業稅與印花稅；以及農業保險基金業務收支、帳冊與單據免納一切稅捐，評估上述租稅優惠的稅式支出，以協助政府作為政策規劃的衡量參考。因此，本文參酌財政部「稅式支出評估基本規範」之內容，透過「最初收入損失法」、「最終收入損失法」，以及「等額支出法」三種方法，衡量《農業保險法》（草案）在第十五條與第十六條的稅收影響數；有關上述三種評估方法之簡要說明如下：

- 1.最初收入損失法：在經濟行為與減稅方案外之其他租稅收入維持不變之下，採行減稅方案之稅收影響數。
- 2.最終收入損失法：考量採行減稅方案之後，改變經濟行為模式和其他租稅收入所造成之稅收影響數。
- 3.等額支出法：為了達成相同的稅後利益，須以多少稅前金額的補貼或移轉支出取代稅式支出方案的進行。



## 一、評估資料之內容及範圍

依行政院農委會官方網站等相關部會揭露資料，以及與農業保險業者的訪談結果，透過上述三種計算方式估計稅式支出。本報告所需假設、數據與資料來源，說明如下：

1. 非加值型營業稅稅率：根據《加值型及非加值型營業稅法》第十一條第一項第二款之規定，農業保險適用非加值型營業稅稅率（5%），再保險保費收入稅率為 1%。

2. 農業保險自留賠款占保費收入比例：根據財政部 103 年 9 月 4 日台財稅字第 10300597490 號令，產險業計算營業稅應納稅額時得扣除自留賠款。自留賠款的設算參考金融監督管理委員會保險局的保險業公開資訊觀測站，揭露目前開辦農業保險業務的兩家保險公司（富邦產物保險股份有限公司及國泰世紀產物保險股份有限公司）<sup>30</sup>，103 年度至 105 年度產險保費收入及自留賠款總額，以計算自留賠款占保費收入比例。兩間保險公司各年度自留賠款占保費收入比例的平均值為 43.11%<sup>31</sup>。計算結果見表 4-1 及 4-2。

表 4-1 富邦產險自留賠款占保費收入比例

單位：新臺幣元

年度	105	104	103
保費收入（A）	35,519,664,630	32,606,299,251	30,498,128,278
自留賠款（B）	14,934,069,553	13,193,846,450	13,293,937,499
比例（B/A）	42.04%	40.46%	43.59%

註：比例四捨五入至小數點第二位。

資料來源：保險業公開資訊觀測站。

<sup>30</sup> 以下分別簡稱富邦產險及國泰產險。

<sup>31</sup> 計算過程為： $(42.04\% + 40.46\% + 43.59\% + 43.32\% + 42.87\% + 46.40\%) \div 6 = 43.11\%$

表 4-2 國泰產險自留賠款占保費收入比例

單位：新臺幣元

年度	105	104	103
保費收入 (A)	20,666,045,671	18,983,530,278	18,454,198,087
自留賠款 (B)	8,952,988,089	8,138,503,748	8,563,087,396
比例 (B/A)	43.32%	42.87%	46.40%

註：比例四捨五入至小數點第二位。

資料來源：保險業公開資訊觀測站。

3. 農業保險再保險佣金收入與再保險支出占保費收入比例：財政部 75 年 6 月 25 台財稅第 7547901 號函、財政部 101 年 1 月 2 日台財稅字第 10000614270 號令及 103 年 8 月 5 日台財稅字第 10304597050 號令，產險業計算營業稅應納稅額時，需加計再保險佣金收入、減計再保險支出，故本研究利用富邦產險與國泰產險之財務資料，計算 103 年度至 105 年度再保險佣金收入與再保險支出占保費收入比例，取其平均值分別為 2.42% 與 24.82%<sup>32</sup>。計算結果請見表 4-3 與 4-4。

表 4-3 富邦產險再保險佣金收入與再保險支出占保費收入比例

單位：新臺幣元

年度	105	104	103
保費收入 (A)	35,519,664,630	32,606,299,251	30,498,128,278
再保險佣金收入 (B)	1,017,897,482	859,512,898	828,916,796
再保險支出 (C)	9,286,833,855	8,342,658,239	7,519,693,471
再保險佣金收入比例 (B/A)	2.87%	2.64%	2.72%
再保險支出比例 (C/A)	26.15%	25.59%	24.66%

註：比例四捨五入至小數點第二位。

資料來源：保險業公開資訊觀測站。

<sup>32</sup> 再保險佣金收入占保費收入比例：

$$(2.87\% + 2.64\% + 2.72\% + 2.10\% + 2.06\% + 2.12\%) \div 6 = 2.42\%$$

再保險支出占保費收入比例：

$$(26.15\% + 25.59\% + 24.66\% + 24.32\% + 25.10\% + 23.08\%) \div 6 = 24.82\%$$

表 4-4 國泰產險再保險佣金收入與再保險支出占保費收入比例

單位：新臺幣元

年度	105	104	103
保費收入（A）	20,666,045,671	18,983,530,278	18,454,198,087
再保險佣金收入（B）	434,618,680	390,640,431	391,020,145
再保險支出（C）	5,025,585,573	4,764,450,268	4,258,678,128
再保險佣金收入比例（B/A）	2.10%	2.06%	2.12%
再保險支出比例（C/A）	24.32%	25.10%	23.08%

註：比例四捨五入至小數點第二位。

資料來源：保險業公開資訊觀測站。

4.潛在市場的平均保費收入：根據農委會提供農業保險保費收入相關資料，統計 104 年至 106 年平均各項險種之保費收入約為新臺幣 446 萬元<sup>33</sup>。對於保費收入明顯低於目前天災損失水準的原因在於，臺灣天災事件發生頻率高，農漁產物種類少量多樣，風險較難分散，又農業保險具有危險集中、損失頻率及損失程度高的特性，致保險費較一般商業產險高；而農民因習慣接受現金救助，對購買保險分散經營風險的觀念尚不足，且農民收入相對弱勢，對高額保費負擔沈重，致投保意願不高，保費收入尚無法大幅提升。因此，短期內農業保險之理賠範圍，尚不足以涵蓋近年平均每年之農業天災損失。

儘管上述農業保險暫屬試辦初期，其規模有限，但預期未來《農業保險法》正式上路，在市場推廣及多數農民普遍接受之後，預期潛在市場的保費收入將有所提升，故對於農業保險市場的潛在平均保費收入將假設為新臺幣 500 萬元（假設現行

<sup>33</sup> 其計算公式為： $(246+485+340+21+334+2085+258+215+180+303) \div 10 = 446.7$ ，其計算農業保險類別包含梨、芒果、水稻、釋迦、養殖水產與石斑魚。從上述計算式發現各險種之保費收入差異相當大，因此僅以平均數估計難以代表各險種之稅收損失。然而，本文無法精確預期未來新開辦項目之保費收入及申請情形，因此在現有資料限制之下，僅能以平均數作為估計標準，雖然計算結果無法代表個別險種之稅收變動，但應能反映所有險種之稅收總變動情形。

平均保費收入 446 萬元微幅成長後之數值) 及 1,000 萬元 (保守預估農業保險的推廣及發展使得保費收入成長一倍)。

5. 農業保險預期總開辦項目：根據農委會農業金融局提供的資料顯示，開辦至今的農業保險項目，除了：梨、芒果、水稻、釋迦、養殖水產、石斑魚與家禽禽流感等 7 種之外，預估後續在 107 至 109 年將分別新增 7、8 與 3 種的農業保險項目。因此，針對未來《農業保險法》正式上路後，107 年至 109 年預期的總開辦項目將分別為：14 (7+7) 種、22 種 (7+7+8) 及 25 種 (7+7+8+3) 險種，作為評估依據<sup>34</sup>。

6. 印花稅稅率：根據《印花稅法》第七條之規定，銀錢收據每件按金額課徵 0.4% 印花稅。

7. 農業保險人利潤率：本文依據利潤率的計算公式 (亦即稅前純益占營業收入比例)，針對目前試辦農業保險的富邦產險與國泰產險之市場公開財務資料，推估出農業保險人的利潤率。藉由保險業公開資訊觀測站資料，計算兩家產險公司 103 年至 105 年利潤率之後，得到平均利潤率為 9.39%<sup>35</sup>；然而，由於農業保險為起步階段，其利潤率短期內雖難達到現有保險業的獲利水準，但仍宜將此訂為短期目標，故本文以 103 年國泰產險之最低市場利潤率 4.80% 為推估基礎，在保守評估之計算假設下，取其一半作為農業保險法通過後市場利潤率初期目標為

---

<sup>34</sup> 農業保險試辦期間，農委會依據農漁產物「具高經濟價值」、「產業面積達一定規模」、「天然災害受損頻率高及災損嚴重者」等因素，評估揀擇優先試辦品項。農委會考量目前產險公司保單開發能量、各保單開發之困難度及金管會核准銷售之時間不一，為有效管控保單開發效率與品質，於 107 年 3 月 5 日推動農業保險第 13 次會議，決議規劃 107 年至 109 年新品項之開發或銷售時程如下：

107 年度：香蕉、文旦柚、甜柿、鳳梨、木瓜、農業設施、虱目魚。

108 年度：蓮霧、桶柑、葡萄、棗、荔枝、鱸魚、鴨及鵝禽流感。

109 年度：紅龍果、番石榴、吳郭魚。

<sup>35</sup> 計算過程為： $(9.67\% + 11.11\% + 10.65\% + 14.26\% + 5.83\% + 4.80\%) \div 6 = 9.39\%$

2.40%，。有關富邦產險與國泰產險的利潤率計算，請見表 4-5 與表 4-6<sup>36</sup>。

**表 4-5 富邦產險利潤率計算**

單位：新臺幣千元；%

	105 年	104 年	103 年
營業收入 (A)	33,771,859	31,245,332	28,233,041
稅前純益 (損) (B)	3,266,315	3,472,122	3,007,316
利潤率 (B) / (A)	9.67	11.11	10.65

註：利潤率四捨五入至小數點第二位。

資料來源：保險業公開資訊觀測站。

**表 4-6 國泰產險利潤率計算**

單位：新臺幣千元；%

	105 年	104 年	103 年
營業收入 (A)	19,865,794	18,721,189	17,279,192
稅前純益 (損) (B)	2,833,200	1,091,002	830,230
利潤率 (B) / (A)	14.26	5.83	4.80

註：利潤率四捨五入至小數點第二位。

資料來源：保險業公開資訊觀測站。

8.財產保險業受僱員工平均每月薪資：表 4-7 為根據行政院主計總處 102 年至 105 年《薪資與生產力統計年報》，統計財產保險業受僱員工平均每月薪資。102 年至 105 年財產保險業平均月薪為新臺幣 60,911 元。

<sup>36</sup> 根據農委會提供資料發現，截至 2017 年底，雖目前農業保險開辦項目之利潤率均為 0，但假設未來《農業保險法》正式上路，在市場推廣及多數農民普遍接受之後，潛在投保規模能至少在一穩定水準之上，故參考現行產險市場資料並擇以現行最低的市場利潤率（2.40%）作為設定評估基礎。

表 4-7 財產保險業受僱員工平均每月薪資

單位：新臺幣元

	105 年	104 年	103 年	102 年	平均
平均月薪	63,095	61,738	60,708	58,104	60,911

註：平均值四捨五入至整數位。

資料來源：行政院主計總處《薪資與生產力統計年報》。

9.綜合所得稅適用稅率、免稅額與扣除額：表 4-8 為 107 年度綜合所得稅邊際稅率級距；107 年綜合所得稅的免稅額為新臺幣 88,000 元；扣除額部分假設納稅義務人申報標準扣除額，其 107 年額度為新臺幣 120,000 元；薪資特別扣除額 107 年為新臺幣 200,000 元。

表 4-8 綜合所得稅邊際稅率

級距	邊際稅率
0-540,000	5%
540,001-1,210,000	12%
1,210,001-2,420,000	20%
2,420,001-4,530,000	30%
4,530,001-	40%

資料來源：財政部。

10.分配盈餘課稅：由於個人的分配盈餘課稅新制為合併至綜合所得課稅與分離課稅二擇一，亦即可分為：方案一為將股利所得併入綜合所得總額課稅，並提供 8.5%可抵減稅額（申報上限 8 萬元）；方案二為 28%分開計稅。本文預期原綜合所得稅邊際稅率為 40%以上者將會選擇方案二，其原因在於考慮方案一之可抵減稅額，邊際稅率須高於 36.5%（28+8.5），方

案二的租稅才比較輕<sup>37</sup>。反之，則選擇方案一。因此，本文利用 104 年《綜合所得稅申報核定統計專冊》之中各稅率別股利所得申報金額占比（見表 4-9），推估約有 63.41%（7.56+15.88+14.19+14.58+11.20）的納稅單位使用方案一，約 36.59%（9.75+26.84）有誘因申報方案二。

**表 4-9 104 年股利所得適用稅率級距**

單位：新臺幣千元；%

稅率	股利所得申報金額	占比
未納稅	51,990,654	7.56
5%	109,222,421	15.88
12%	97,575,679	14.19
20%	100,249,900	14.58
30%	77,008,220	11.20
40%	67,018,376	9.75
45%	184,582,923	26.84
總計	687,648,172	100

資料來源：104 年度《綜合所得稅申報核定統計專冊》表 16-2。

11.盈餘分配比例：本文以富邦產險及國泰產險的盈餘分配推算農業保險業者之盈餘分配比例。表 4-10 及 4-11 分別列出富邦及國泰產險近年的盈餘分配比例，平均來說，每年分配比例為 62.08%。

12.自然人持股比例：由於富邦產險及國泰產險皆分別由富邦金控及國泰金控 100%持有，故本文以富邦金控及國泰金控的公開資料，推算農業保險業者之盈餘分配比例。在富邦金控於 2016 年至 2018 年本國自然人持股比例分別為 25.10%、22.58%

<sup>37</sup> 由於目前無法清楚掌握農業保險自然人股東之所得申報情形，故本文假設在邊際稅率給定的情況下，作為推估股利所得的基礎。

及 21.53%，以及國泰金控為 25.15%、21.85%及 19.93%的情況下，以平均值 22.69%作為自然人持股比例的推估基礎。

**表 4-10 富邦產險盈餘分配比例計算**

單位：新臺幣千元；%

	106 年	105 年	104 年
分配盈餘數 (A)	2,416,089	2,092,215	2,352,555
稅前純益 (損) (B)	3,746,840	3,266,315	3,472,122
盈餘分配率 (A) / (B)	64.48	64.05	67.76

註：利潤率四捨五入至小數點第二位。

資料來源：保險業公開資訊觀測站。

**表 4-11 國泰產險盈餘分配比例計算**

單位：新臺幣千元；%

	106 年	105 年
分配盈餘數 (A)	1,354,833	1,451,036
稅前純益 (損) (B)	2,154,812	2,833,200
盈餘分配率 (A) / (B)	62.87	51.22

註：

1. 利潤率四捨五入至小數點第二位。

2. 104 年分配盈餘數為 87,350 千元，稅前純益為 1,091,002 千元，占比為 8.01%，其比例明顯低於其他年度，為了避免極端值影響結果，因此僅列出 105 年及 106 年的結果。

資料來源：保險業公開資訊觀測站。



## 二、稅收影響數之評估

以下將依據前述假設和資料，利用最初收入損失法、最終收入損失法與等額支出法估計《農業保險法》（草案）第十五條與第十六條之稅收損失。

### （一）最初收入損失法

#### 捐贈農業保險基金可申報列舉扣除額或費用（草案第十五條）：

有關草案第 15 條的捐贈稅式支出，經查國內有關農業相關之基金（農業特別收入基金與農業作業基金）近年來預算資訊，均無揭露受贈收入之記錄，故捐贈農業保險基金的稅收損失估計為 0<sup>38</sup>；除此之外，捐贈得申報所得稅列舉扣除額或以費用扣除之規定已於現行《所得稅法》第 17 條與第 36 條規範，故無須再評估草案第 15 條的捐贈稅式支出。

#### 農業保險人免納營業稅與印花稅（草案第十六條第一項）：

根據「財政部 103 年 9 月 4 日台財稅字第 10300597490 號令」，農業保險人之營業稅應納稅額計算方式係由本業銷售額（包括保費收入與再保險佣金收入）減自留賠款及再保險支出之後，再乘營業稅稅率（5%），故以下將透過不同情境模擬進行分析。

首先，在營業稅的稅式支出估算部分，以平均各險種的預估市場可能收取保費收入（新臺幣 500 萬元與 1,000 萬元）為基礎，加計再保險佣金收入並扣除再保險支出之後（以富邦產險及國泰產險計算的平均再保險佣金收入占保費收入比例為 2.42%；再保險支出占保費收

---

<sup>38</sup> 除此之外，本文欲透過其他保險基金的捐贈情形推估農業保險捐贈的稅式支出，經查保險基金（財團法人保險安定基金與金融重建基金），均無揭露受贈收入之金額。

入比例為 24.82%；自留賠款占保費收入比例為 43.11%)，再扣除自留賠款(以富邦產險及國泰產險計算的平均自留賠款占保費收入比例為 43.11%)，依照未來農業保險開辦作物總數調整稅基，再將估計的稅基乘營業稅稅率，即為試算營業稅的稅收損失。

在印花稅稅式支出方面，則是將預估市場可能收取保費收入依照未來農業保險開辦作物總數調整保費收入，再乘上印花稅稅率 0.4%。

兩種稅目的稅收損失計算公式如下：

營業稅稅式支出

= 預估保費收入  $\times$  (1 + 2.42% - 24.82% - 43.11%)  $\times$  預期開辦項目總數  $\times$  5%

印花稅稅式支出

= 預估保費收入  $\times$  預期開辦項目總數  $\times$  0.4%

表 4-12 是在 107 年至 109 年農業保險預期的總開辦項目(14 種、22 種及 25 種)之下，進行營業稅及印花稅稅式支出金額之估算。

由於本文用以計算的農業保險項目中，保險收入最高者為梨農業保險(105 年收入約 486 萬元)；再者，目前已開辦 7 種農業保險，預期未來投保項目應有明顯增加。因此，綜合最初收入損失法有關第十六條之一的營業稅及印花稅之稅收變化金額，預估潛在市場在收取保費收入 1,000 萬元及預期共 25 種農業保險項目之前提基礎下，本研究估算得到稅損 5,311,250 元；請參考表 4-12。

表 4-12 營業稅與印花稅之稅式支出預估

單位：項；新臺幣元

預估保費收入	預期開辦 項目總數	營業稅 稅式支出	印花稅 稅式支出	總計
5,000,000	14	1,207,150	280,000	1,487,150
	22	1,896,950	440,000	2,336,950
	25	2,155,625	500,000	2,655,625
10,000,000	14	2,414,300	560,000	2,974,300
	22	3,793,900	880,000	4,673,900
	25	4,311,250	1,000,000	5,311,250

註：稅式支出金額皆四捨五入至整數位。

資料來源：本研究自行整理。

#### 農業保險基金一切帳冊、單據及業務收支免納稅捐（草案第十六條第二項）：

由於財團法人農業保險基金並非營利事業，其符合所得稅法第 4 條第 1 項第 13 款及行政院頒訂『教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準』規定者，其銷售貨物或勞務以外之所得，免納所得稅，至其銷售貨物或勞務之所得，仍應依法課徵所得稅。

然而，農業保險具有危險集中、損失頻率及損失程度高的特性，不易獲利，被視為特殊的保險種類，各國政府多訂定制度、以政策強力支持與參與，包括提供相關稅賦減免。農業保險法草案規劃成立的財團法人農業保險基金，負責執行農業保險之危險分散與管理機制，其危險分散運作模式，是由該基金承接保險人移轉之農業保險危險部位（即再保險），除部分自留外，並藉由簽單產險公司共保、安排國內外再保險，以分散危險。農業保險基金在財務規劃方面，係以保險費率自給自足、收支平衡為原則。依過去農業災損情形估算，當發生巨災損失，保險費收入及國內外再保險理賠款不足以支付農民理賠款

之超額部分，須由農業保險基金支應。由於天然災害為系統性風險，影響範圍大，造成同時大量申請理賠情形，因此農業保險具有損失發生頻率高、災害集中及高賠付率等特性，是依前開農業保險特性及災損年度與盈餘年度損益互抵推估，整體而言，農業保險基金辦理農業保險之再保險、危險承擔及分散業務應無所得，尚無須繳納所得稅。

另一方面，在草案第十三條第二項則規範主管機關於基金設立時，應捐助新臺幣五十億元，並應視後續應有之承保能量及損失情形，持續編列預算捐助該基金；再加上草案第十四條亦規定：「財團法人農業保險基金累積之金額，不足支付應行攤付之理賠金，必要時，該基金得請求主管機關會同財政部報請行政院核定後，由國庫提供擔保，以取得資金來源」。這表示農業保險基金初期所需的資金，將因受限於保險產品的種類及規模而受到限制，在草案中明文規範主管機關須確保基金維持應有之承保能量及賠付能力，應持續編列預算挹注資金。

儘管如此，假設農業保險基金負責國內所有保險人再保險，係由該基金完全承擔保險人移轉之風險，並涉及營業稅與印花稅，故其計算方法依照平均各類保險的預估市場可能收取保費收入，並考量未來農業保險預期的總開辦項目調整後，乘上保險人再保險支出占保費收入比例，即為農業保險基金再保險收入。以下分別對應營業稅與印花稅稅率，透過不同情境模擬進行分析，故有關第十六條第二項的農業保險基金之稅式支出為：

營業稅稅式支出

= 預估保費收入 × 預期開辦項目總數 × 24.82% × 1%

印花稅稅式支出

= 預估保費收入 × 預期開辦項目總數 × 24.82% × 0.4%

有關稅支計算結果，請參考表 4-13。本研究在預估保費收入 1,000 萬元以及農業保險預期的總開辦項目 25 種之情況下，估算將稅損新臺幣 868,700 元。

**表 4-13 農業保險基金營業稅與印花稅之稅式支出預估**

單位：項；新臺幣元

預估保費收入	預期開辦 項目總數	營業稅 稅式支出	印花稅 稅式支出	總計
5,000,000	14	173,740	69,496	243,236
	22	273,020	109,208	382,228
	25	310,250	124,100	434,350
10,000,000	14	347,480	138,992	486,472
	22	546,040	218,416	764,456
	25	620,500	248,200	868,700

註：稅式支出金額皆四捨五入至整數位。

資料來源：本研究自行整理。

綜合上述，在預估保費收入為 1,000 萬元且農業保險預期的總開辦項目 25 項之情況下，最初收入損失法之總稅損金額為新臺幣 6,179,950 元（5,311,250+868,700）<sup>39</sup>。

## （二）最終收入損失法

最終收入損失法考慮保險人經營農業保險所衍生營利事業所得稅與綜合所得稅的稅收，故以下針對此二稅目分別探討。

### 營利事業所得稅：

<sup>39</sup> 另一方面，雖然中央政府現行提供農業保險 50% 的保費補助，但農民習於現金救助，試辦初期投保率不高，保險觀念有待提升，為照顧農民，農業保險尚無法完全取代現金救助，現金救助仍有存在必要，故目前採現金救助與農業保險雙軌併存機制。未來，俟品項及保單類型、保障範圍更完備，農民對農業保險之認識與接受度提高，農業保險普及率提升，足以穩定大多數農民的收入後，再行檢討採取二擇一之作法。因此，本文有關最初收入損失法之估算，並不考慮政府提供之保費補助。

以營利事業所得稅來說，保險人經營農業保險而賺取的所得需繳納營利事業所得稅。由於現行農業保險僅由富邦產險及國泰產險試辦，在無法掌握各農業保險收入與成本資料的情況下，故本報告藉由富邦產險與國泰產險在 103 年至 105 年的綜合損益表設算利潤率（稅前純益除營業收入），利用平均各保險的市場可能收取保費收入（新臺幣 500 萬元與 1,000 萬元）及未來農業保險預期的總開辦項目（14 種、22 種及 25 種）等參數調整<sup>40</sup>，乘上利潤率（2.40%）後再乘上營利事業所得稅稅率 20%，即可得到不同情境模擬分析下，計算農業保險所增加的營利事業所得稅稅收；公式如下<sup>41</sup>，其計算結果見表 4-14：

營所稅稅收

= 預估保費收入 × 預期開辦項目總數 × 2.40% × 20%

**表 4-14 營利事業所得稅之稅收預估**

單位：項；新臺幣元

預估保費收入	預期開辦 項目總數	營所稅 稅式支出
5,000,000	14	336,000
	22	528,000
	25	600,000
10,000,000	14	672,000
	22	1,056,000
	25	1,200,000

註：稅式支出金額皆四捨五入至整數位。

資料來源：本研究自行整理。

<sup>40</sup> 目前共 7 種農業保險項目試辦，而最終收入損失法係估計政策通過之後，行為改變之下（也就是新增險種）所產生之稅收變化，因此目前 7 種項目理應不列入最終收入損失法之計算。然而，目前 7 種農業保險項目僅為試辦階段，仍有相當發展潛力，預期《農業保險法》正式上路之後，其規模將會提升至一般合理之正常規模，為了捕捉此部分所新增之稅收，因此最終收入損失法將目前 7 種項目也列入計算。

<sup>41</sup> 營利事業所得稅核定所得與財務報表稅前純益的計算方式不同，利用財務報表的利潤率計算稅法的核定所得可能有偏誤，但礙於資料有限，本文假設兩者計算方法一致。

在預估保費收入 1,000 萬元且農業保險預期的總開辦項目 25 項之情況下，營所稅稅收為新臺幣 1,200,000 元。

### 綜合所得稅：

除了營利事業所得稅之外，在股利所得課稅新制之下，營利事業分配盈餘予自然人股東，股東得就股利所得課稅新制方案一及方案二擇一適用。因此，本文延續前述富邦產險及國泰產險資料，計算方法如下：設算農業保險業者之稅後所得，再乘以盈餘分配率（62.08%）及自然人持股比率（22.69%）。除此之外，若納稅單位適用之稅率小於40%者，偏好使用方案一之股利所得課稅制度；若稅率40%以上者，則偏好使用方案二。因此，有關計算公式<sup>42</sup>，首先定義分配盈餘數：

分配盈餘( $g$ )

= 預估保費收入  $\times$  預期開辦項目總數  $\times 2.40\% \times (1 - 20\%) \times 62.08\% \times 22.69\%$ ,

再者，依照股利所得在各稅率級距之申報金額占比 ( $r$ )，分別計算各級距之股利所得總額，再依照適用稅率 ( $t$ ) 而採用不同方案之申報股利所得方式：

綜所稅稅收

$$= \begin{cases} g \times r \times t - g \times r \times 8.5\%, & \text{if } t = 5\%, 12\%, 20\%, 30\%; \\ g \times r \times 28\%, & \text{if } t = 40\%, 45\%. \end{cases}$$

其分配盈餘計算結果見表 4-15，在預估保費收入 1,000 萬元且農業保險預期的總開辦項目 25 項之情況下，綜所稅分配盈餘數為新臺幣 676,126 元。

---

<sup>42</sup> 此部分仍將現行 7 種試辦項目列入最終收入損失法計算之原因，同附註 41 所述。

表 4-15 分配盈餘數

單位：項；新臺幣元

預估保費收入	預期開辦 項目總數	分配盈餘數
5,000,000	14	189,315
	22	297,495
	25	338,063
10,000,000	14	378,630
	22	594,991
	25	676,126

註：稅式支出金額皆四捨五入至整數位。

資料來源：本研究自行整理。

另外將分配盈餘數分別對應各稅率級距，計算稅收損失。表 4-16 列出計算結果。在預估保費收入 1,000 萬元且農業保險預期的總開辦項目 25 項之情況下，綜所稅分配盈餘稅收為新臺幣 96,488 元。

表 4-16 分配盈餘稅收

單位：項；新臺幣元

預估保費收入	5,000,000			10,000,000		
預期開辦項目總數	14	22	25	14	22	25
5%	-1,052	-1,653	-1,879	-2,104	-3,307	-3,758
12%	940	1,478	1,679	1,880	2,955	3,358
20%	3,174	4,988	5,668	6,348	9,976	11,337
30%	4,559	7,164	8,141	9,117	14,327	16,281
40%	5,168	8,122	9,229	10,337	16,243	18,458
45%	14,227	22,357	25,406	28,455	44,715	50,812
總計	27,017	42,455	48,244	54,033	84,910	96,488

註：

1. 稅式支出金額皆四捨五入至整數位。

2. 5%稅率的稅收均為 0 係因為邊際稅率低於扣抵比例。

資料來源：本研究自行整理。



另一方面，待《農業保險法》正式上路，保險機構為了經營農業保險，亦須僱用專業人員從事農業保險相關業務；而增聘員工所支付的薪資，則將帶動綜合所得稅稅收。根據行政院主計總處《薪資與生產力統計年報》的資料發現（如表 4-7），產業保險從業人員的平均月薪為新臺幣 60,911 元。

此外，以僱用人數來說，《農業保險法》正式上路後，需新增僱用人數的單位主要為各家農業保險人。考量未來我國農業保險法通過之後，產業發展仍為起步階段，故以下將假設產險公司經營農業保險業務需僱用 2 人，並假設農業保險正式上路後，共 5 家、7 家與 10 家產險公司投入農業保險業務<sup>43</sup>。

因此，綜合所得稅稅收計算方式如下：將平均月薪（60,911 元）換算至年薪（假設薪資包含年終獎金共採計 13.5 個月，共計新臺幣 822,298.5 元），並依照所得總額對應綜合所得稅的扣除額（標準扣除額 120,000 元及薪資特別扣除額 200,000 元）、免稅額（88,000 元）與邊際稅率計算應納稅額，公式如下：

$$(822298.5-120000-200000-88000)\times 5\% = 20714.925,$$

再乘以僱用人數，即可計算稅收。請參考表 4-17。本研究針對最終收入損失法所進行的綜所稅之估算，假設保險業者未來僱用的專業員工人數為 2 人及保險機構 7 家的情況下，將為我國綜所稅帶來新臺幣約 290,009 元的稅收。

---

<sup>43</sup> 以 5 家為假設最低投入農業保險業務之產險公司數量的原因在於，目前試辦農業保險之產險公司為富邦產險（梨、水稻與石斑魚）、國泰產險（芒果）、臺灣產物保險（養殖水產）、農會（釋迦）與明台產險（家禽禽流感）。

表 4-17 綜合所得稅之稅收預估

單位：人數；保險業數；新臺幣元

每家僱用員工數	預估保險業數	綜合所得稅稅收
2	5	207,149
2	7	290,009
2	10	414,299

註：稅收金額四捨五入至整數位。

資料來源：本研究自行整理。

綜上所述，在預估保費收入為 1,000 萬元以及農業保險預期的總開辦項目 25 項，並假設每家保險業者未來僱用的專業員工人數為 2 人，以及農業保險機構共為 7 家之情況下，預計將可帶來 1,586,497 元（1,200,000+96,488+290,009）的稅收增益。

最後，綜合本章有關評估稅式支出內容，於預估保費收入 1,000 萬元、農業保險預期的總開辦項目 25 種，以及未來將有 7 家保險業者及每家僱用 2 人之基礎下，以最初收入損失法及最終收入損失法估算稅式支出，將產生租稅淨效益-4,593,453 元（1,586,497－6,179,950）<sup>44</sup>。

### （三）等額支出法

農業保險不但提供農業經營保障，平抑天然災害造成農業收益的波動，也減少政府財政負擔。如果以移轉性支出或補貼方式取代農業保險，代表政府的移轉支出需與農業保險可理賠的農業天然災害損失相同，才能達到農業保險的政策目的。目前雖然有給予天然災害的現金救助，但其金額低於天然災害損失規模。

<sup>44</sup> 然而，本文估計營利事業所得稅稅收增益時，所使用之利潤率（2.8%）係以富邦及國泰產險之資料作為假設基礎。但在現行農業保險試辦業者之利潤率均為 0% 的情況下，如果改以利潤率 0% 估計稅損，營利事業所得稅之稅收增益為 0，最終收入損失法之稅收增益將修正為 386,497 元（96,488+290,009），故最初收入與最終收入損失法合計之總效益為-5,793,453 元（386,497－6,179,950）。

農業保險推動初期，開發之保險品項，尚無法涵括所有農業天然災害現金救助項目，爰現金救助與保費補助有併存之需要；長期目標則為保險取代現金救助，以落實損失填補原則、政府資源合理分配及擴大農民保障程度，惟其過程須循序漸進。試辦初期曾採行保費補助與現金救助二擇一作法，惟農漁民普遍認為，此措施形同削減其救助金額，致投保率低，為提升農漁民投保意願，照顧農漁民，現階段採行現金救助及保費補助兩制度併行方式辦理。規劃俟未來各保險品項之保費補助支出，於達到現金救助金額之一定比率時，始啟動調整機制，調降該品項之現金救助金額。

農業保單開發，需承保品項具有完整產值、災損等統計數據為基礎，並配合政策及農民需要開發保單類型，故每張保單理賠上限之設計，會因農產物品項、種植(養殖)地區差異及災害型態而不盡相同，再加上發生颱風、豪雨等天然災害時，被保險人所遭受災害程度不同，獲得理賠的程度亦不相同，故實務上難以估算理賠金額。因此，本研究僅呈現最初收入損失法及最終收入損失法之估計結果。

## 伍、財源籌措方式

在作物預估保費收入 1,000 萬元、農業保險預期的總開辦項目 25 種，以及未來將有 7 家保險業者及每家僱用 2 人之前提基礎下，對於最初收入損失法及最終收入損失法估算的農業保險法（草案）第十五條及第十六條，預期整體租稅將帶來淨效益-4,593,453 元。即便以不計入最終收入損失法所計算之稅式支出，在預估保費收入 1,000 萬元、農業保險預期的總開辦項目 25 種的前提基礎下，本研究估算的最初收入損失法的租稅損失為 6,179,950 元。

為有效達成政策目標並兼顧政府整體財政，在未來財源籌措的部分，考量推動農業保險政策，不僅可保障農民經營農業收入，且農民領取保險理賠金後，即可迅速投入復耕、復養等農業生產活動，將減少其向金融機構申請政策性農業專案貸款，進而降低政府相關補貼息之支出。

預估 104 年至 109 年累計農業保險理賠金額可達 3 億 8,218 萬元，亦即農民可減少申請政策性農業專案貸款 3 億 8,218 萬元，以該貸款政府補貼息 2% 估算，將可減少補貼息支出 764 萬元，足以彌補農業保險法租稅優惠所帶來整體稅損 459 萬元(詳如下表)。

施行農業保險減少專案農貸利息補貼支出試算表

單位：萬元

年度	保險 品項	理賠 金額 (A)	平均每 項理賠 金額	減少貸款金額		專案農貸 補貼息 2% (D)	減少補貼息 金額 (E)=(C)*(D)
				期初金額 (B)	期末金額 (C)=(A)+(B)		
104	1	357	357	0	357	2%	7.14
105	2	735	368	357	1,092	2%	21.84
106	7	3,820	546	1,092	4,912	2%	98.24
107	14	7,644	546	4,912	12,556	2%	251.12
108	22	12,012	546	12,556	24,568	2%	491.36
109	25	13,650	546	24,568	38,218	2%	764.36

註：1. 104 年至 106 年之理賠金額為實際賠款數，107 年至 109 年理賠金額為預估數。

2. 農民向金融機構申請政策性農業專案貸款之貸款期間具持續性，且災害復耕、復養或復建所需貸款資金多為中、長期性質，故減少之貸款金額將由 104 年至 109 年逐年累積。

另為穩定政府財政支出，農業保險法草案已規劃，主管機關得視保險標的、險種及其保費補助比率，調整農業天然災害現金救助額度。未來將視農業保險推動情形，適時調整各項現金救助金額，以農業保險逐步取代現金救助為長期規劃目標。

## 陸、稅式支出績效評估機制

根據臺財稅字第 1010045484A 號函，業務主管機關應掌握稅式支出之執行情形，並定期檢討政策成效，將相關資料公布於機關網站，故農金局未來將定期掌握預期效益達成情形，並檢討政策實施成效。因此，有關《農業保險法》（草案）第十五條及第十六條租稅優惠之評估機制，農金局未來亦應定期收到財政部彙整有關農業保險稅式支出之相關資料，按年度彙整並通報業務主管機關，以協助掌握適用第十五條及第十六條租稅優惠之相關資訊。

### 一、評估指標及其評量標準

農金局將規劃在官方網站，以資訊透明的方式，在去識別化的前提下，將促進農業保險產業發展的相關資訊資料（例如：每年申請並符合通過農業保險第十五條及第十六條租稅優惠之捐贈件數及金額、保險人免營業稅及印花稅的保費收入、理賠面積、縣市地域等相關資料），以及農業保險推動進度及具體成效，定期公布在官方網站，提供社會大眾查詢。

### 二、評估期間及週期

農金局可規劃以每 5 年一次，10 年共 2 次為週期的方式，設定為租稅效益是否達到預期目標的檢討，透過申請及符合租稅優惠的捐贈件數及金額、保險人免營業稅及印花稅的保費收入、理賠面積、縣市地域，及農業保險的推動成效是否符合政策預期的相關資料，提供相關單位作為後續租稅優惠政策是否需進行調整、落日或續行之參考。

### 三、績效評估應予公開

雖然本研究估算農業保險法（草案）的第十五條及第十六條將出現稅損的情況，但農金局未來仍應定期規劃能掌握稅式支出的實際執行情形，以及農業保險推動成效之相關評估，在適度適當且去識別化的前提下，定期於主管機關網站公開訊息，以作為後續政策檢討及修正的參考。

## 柒、總結

農業保險有效減緩農業經營之不確定性，平抑農民收益的波動，且相較於現金救助，能減少政府財政的負擔，有助於我國農業長期發展，減少相關單位編列預算之壓力。但天然災害對農業造成的損失其影響範圍廣，容易產生同期間大量理賠的現象，導致民營保險業者不願投入農業保險業務。

為了鼓勵民間資金投入農業保險，《農業保險法》（草案）第十五條及第十六條提供租稅優惠，包括：其一，針對個人及營利事業捐贈農業保險基金得申報列舉扣除額或費用；其二，提供保險人經營農業保險免營業稅與印花稅；其三，農業保險基金之帳冊、單據及業務收支免一切稅捐。藉由結合民間與政府力量，促使農業保險穩定發展，建立更為完備的農業體系。除此之外，考慮必要性、衡平性、執行性與關聯性，農業保險之租稅優惠確實有採行之論述基礎。

有關稅式支出部分，根據本研究估計，在預估保費收入 1,000 萬元、農業保險預期的總開辦項目 25 種，以及未來將有 7 家保險業者及每家僱用 2 人之情境模擬下，綜合最初收入損失法及最終收入損失法的估算結果顯示，《農業保險法》（草案）將帶來淨效益-4,593,453 元，明顯低於現行現金救助水準，農業保險確實有其必要性。

綜整來說，期待未來《農業保險法》（草案）第十五條及第十六條提供租稅優惠之內容，在租稅優惠的政策鼓勵下，對於我國農民經濟效益、農業及相關保險產品的產業發展環境，不僅能對於社會帶來正向外部性，減緩天災帶來的衝擊，同時結合政府與民間力量，創造完善的農業環境，滿足「互助共濟、保險分攤、降低風險」全民自助互助的目標。



## 附錄一 期中報告審查委員意見及處理情形

計畫名稱：106 年度農業保險法（草案）之稅式支出評估研究

執行單位：中華經濟研究院

審查會議：☐ 期初報告 ☒ 期中報告 ☐ 期末報告

委員意見	執行情形
(一) 請補充說明財團法人農業保險基金之性質與簡介。	感謝委員意見，相關說明已補充於報告第 2 頁之註腳 1。
(二) 請補充說明我國 102 年及 104 年農業損失金額較大原因。	感謝委員意見，相關說明已補充於報告第 6 頁表 2-1 的附註說明。
(三) 美國「聯邦農作物保險法案」第 511 條，對於聯邦作物保險公司之特許權、準備金等免除聯邦與地方政府一切稅收，請補充說明具體內容為何。	感謝委員意見，有關美國政策補貼及相關優惠，已於報告第 9 頁進行修正調整，並將美國「聯邦農作物保險法案」第 511 條的條文內容，補充於註腳 10。
(四) 法國 1900 年通過「農業互助保險法」對保險機構「收入」(改為所得)免稅，請再查證並釐清現行規定。另請補充說明為何此舉奠定公私合作之基礎。	感謝委員意見，相關文字及「奠定公私合作之基礎」等內容修正，已於報告第 11 頁進行調整。
(五) 中國大陸對於巨災保險準備金給予稅前扣除之優惠，請釐清是稅基還是稅額？	感謝委員意見，有關巨災保險準備金給予稅前扣除之優惠係屬「稅基」的相關內容，已於報告第 12 頁進行修正。
(六) 有關表 2-3 各國農業保險租稅優惠之比較： 1.區分法人與個人。 2.加入補助部分。 3.統一「補貼」與「補助」用詞。 4.注意資料正確性。	感謝委員意見，相關補充及修正內容，請參考報告第 13 頁的表 2-3 及表 2-4。
(七) 租稅獎勵與非租稅獎勵之優缺點比較，應再加強具說服力論述，例如補助之優點可明確顯示預算金額。	感謝委員意見，相關內容補充請參考報告第 14 頁的表 2-5。

委員意見	執行情形
<p>(八) 文字調整部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.第 9 頁，加拿大對保險公司「收入」免稅，建議改為「所得」。</li> <li>2.第 13 頁，針對「農業發展基金」提供租稅優惠，請修正為「農業保險基金」。</li> <li>3.另為避免農業保險法草案採強制性之錯誤概念，報告內採使用社會保險之用詞，易涉及是否強制投保議題，建議文字調整。</li> </ol>	<p>感謝委員意見，相關內容皆已修正調整，請參考報告第 10、16 頁；同時，有關「社會保險」之相關用詞業已修正調整。</p>
<p>(九) 採行稅式支出措施之理由，請依財政部規範格式辦理，包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.衡平性分析：請補充說明稅式支出法案之實際受益者。</li> <li>2.執行性分析：請補充規劃納稅義務人知悉稅式支出運作之宣導措施；另保險人之租稅優惠僅說明營業稅部分，應補充說明印花稅部分。</li> <li>3.關聯性分析：請補充說明稅式支出法案對其他機關施政目標貢獻，及可否與政府其他計畫配合。</li> </ol>	<p>感謝委員意見。有關衡平性的補充，請見報告第 20-21 頁；在執行性方面，請參考報告第 21-24 頁；而關聯性的補充請見報告第 24-25 頁。</p>
<p>(十) 有關稅收影響數之評估，雖非本次期中評核事項，惟依目前報告中所規劃計算公式，以「損失金額/產值」作為風險頻率或機率，並不合理；另僅以最近 5 年之數據計算，其說服力不足。後續期末報告時請注意修正。</p>	<p>感謝委員意見，後續有關第四章稅式支出的估算，將在期末報告進行修正調整。</p>

## 附錄二 期末報告審查委員意見及處理情形

計畫名稱：106 年度農業保險法（草案）之稅式支出評估研究

執行單位：中華經濟研究院

審查會議：☐期初報告☐期中報告☒期末報告

委員意見	執行情形
(一) 計算營業稅應納稅額時，再保險支出應為減項。	感謝委員意見，相關內容已修正於第 28 頁。
(二) 請確認綜合所得稅第二級距所得範圍。	感謝委員意見，相關內容已修正於第 33 頁表 4-10。
(三) 最終收入損失法評估，建議考量投保率、保費收入及股利發放後綜合所得稅之變動情形。	感謝委員意見，雖稅評在靜態與動態方法各有其優劣，但考量實務估算，故本研究仍以靜態方法進行稅支衡量。
(四) 假設條件多，恐影響評估中立性，建議補充模擬情境分析。	感謝委員意見，在現階段僅有試辦計畫而未確切執行農業保險法的前提下，本研究也將藉由中立性假設的模擬情境分析，進行稅評。
(五) 農業保險開辦項目請補充水稻保險。	感謝委員意見，已補充於第 29 頁。
(六) 建議加強論述農業保險人利潤率之假設基礎。	感謝委員意見，雖然根據富邦產險試辦資料發現，目前梨農業保險尚未產生利潤；但本文仍以現行具有參考依據及估算價值的實務利潤率，進行衡量的假設基礎。
(七) 請檢討修正農業保險理賠率計算公式。	感謝委員意見，已修正於第 33 頁。
(八) 請修正開辦農業保險業者最低為 3 家。	感謝委員意見，已修正於第 45 頁。
(九) 等額支出法評估，建議考量農產品統計項目與未來可能開辦保險項目之關聯性。	感謝委員意見，已修正於第 47 頁。
(十) 請再檢視營所稅稅收計算公式，釐清納入預估投保率之關聯性。	感謝委員意見，已針對公式的作物潛在投保規模，進行修正補充。

委員意見	執行情形
(十一) 財源籌措的立論太快，文字說明過於簡單，建議補充說明。	感謝委員意見，有關第五章財源籌措之相關內容，已陳述於該章節，請參考第 49 頁。
(十二) 財源籌措部分，建議補充說明無須財源籌措之理由。	感謝委員意見，無須財源籌措之理由已陳述於第五章之內容，請參考第 49 頁。
(十三) 績效評估機制部分，建議提供評估指標及評量標準之參考資料。	感謝委員意見，已與委辦單位進行討論並做規劃。
(十四) 績效評估機制部分，請檢討評估期間及週期之妥適性。	感謝委員意見，已與委辦單位進行討論並做規劃。
(十五) 總結部分，缺乏充分論述和法理支持之說明，建議補充說明。	感謝委員意見，相關論述與法理支持之說明，均已於報告第七章呈現，請參考第 52 頁。
(十六) 期中報告委員意見（一）、（二）、（四）、（六）、（七）及（十）補充說明不夠充分及完整，建議確實回覆。	感謝委員意見，有關期中報告委員意見，請詳參本報告內文及相關說明。
(十七) 專家座談會相關討論結果，建議納入期末報告作為論述參考。	感謝委員意見，本研究仍將著重在稅式支出的評估分析。

### 附錄三 專家座談會 會議紀錄

#### 「106 年度農業保險法（草案）之稅式支出評估研究」

#### 專家座談會 會議紀錄

時 間：106 年 7 月 19 日（三） 下午 2:00~3:30

地 點：中華經濟研究院二樓 204 會議室

主 席：中華經濟研究院 黃勢璋 副所長  
蔡鳳凰 分析師

出席者：

單位	人員
東華大學會計學系	王肇蘭 副教授
政治大學財政學系	陳國樑 副教授
北商大學財稅學系	羅時萬 副教授
資誠會計師事務所	簡瑩德 協理
財政部賦稅署所得稅組	鄭慧嫻 稽核
財政部賦稅署消費稅組	梁瑋峻 專員
農委會農金局	張澤民 稽核
	劉麗卿 專員
中華經濟研究院	黃勢璋 助研究員兼 代副所長
	蔡鳳凰 分析師
	伍大開 研究助理
	謝 慈 研究助理

## 討論題綱

- 1.就租稅優惠之稅評衡量方式（包括：最初收入損失法、最終收入損失法及等額支出法）、衡量過程及可能變數等，您有何建議與看法？
- 2.針對《農業保險法》稅式支出之財源籌措，若採預算編列或將原先農業保險保費補助予以調整，您有何建議與看法？
- 3.若《農業保險法》立法通過，就您的經驗來看，將對我國農業保險環境帶來何種嶄新現象？（如：農民申辦情形、保費收入、保險聘用、營運規模等）

※主席致詞：(略)

※中華經濟研究院簡報（略）

※座談會討論意見（依發言順序）：

**資誠會計師事務所 簡瑩德 協理**

就產險業者的營業稅部分，保險業雖可簡化為簡報 p.8 公式，但可再考慮「再保費佣金收入及再保費支出。另由於產險各險種的自留賠款率差異較大，利潤率也可能不高，建議委辦單位提供現階段試辦農業保險業者的自留賠款及利潤率相關資料，以利研究團隊估算稅式支出。

**北商大學財稅學系 羅時萬 副教授**

農業保險法（草案）第十五條的農業保險基金捐贈，是屬於教育文化、公益慈善團體或是對政府捐贈？若農業保險具備殊價性，那保費是不是應該讓政府補貼？另保險公司未來需要專業人員（如：勘災人員），建議簡報 p.12 對於執行農業保險的相關人員預估應避免過低；

未來應考量將現行天然災害補貼比重逐漸調降，改以農業保險的模式由政府全額補助，例如：政府應調整老農津貼一年預算（800 多億）。

**農委會農金局 張澤民 稽核**

政府自推出高接梨和芒果保險後，106 年陸續開辦釋迦、水產與水稻保險，每年皆有穩定成長。雖然一開始農民對農業保險的意願不高，但政府透過補助保費的方式，透過不斷宣導，接受度也開始逐漸提升。以保險人來說，104 年只有富邦一家願意開辦農業保險，但由於未來農業保險將朝立法，具長期穩定發展基礎，故目前國內市場已有 7 家業者陸續爭取，國際再保險公司也開始接觸。

另一方面，老農津貼等福利是針對個人的，天然災害現金救助則是恩給的概念，希望受災農民在短期內復耕，並非補貼損失。農民已經習慣政府給予不須任何代價的補助，因此如何將現金救助預算移到農業保險補貼，是未來政府努力的方向。

**政治大學財政學系 陳國樑 副教授**

現金補助是將風險由農民移轉至政府，透過保險將風險聚合一起；但農業保險真有分散風險的功能嗎？以梨來說，由於產地多在台中附近，天災易造成大規模損失；若未來能開辦多種類作物農業保險，才能有效分散風險；此外，建議委辦單位協助提供目前試辦計畫業者的再保險費相關資料，將有助研究團隊估算稅式支出。

**東華大學會計學系 王肇蘭 副教授**

有關捐贈農業保險基金若視為對政府捐贈，人民行為可能因此改變，建議研究單位可考量此部分稅式支出；另外，簡報有關等額支出法是假設 100%的理賠方式，建議應考慮自付比率。

**財政部賦稅署消費稅組 梁瑋峻 專員**

由於農業保險基金並非純粹的政府機關，對於農業保險法(草案)第十六條第二項內容，建議仍須思考其業務範圍，思考印花稅、營業稅或營所稅...等之估算；另有關再保費收支部分，也需適度計算評估。對於簡報 p.10 及 p.13 公式中，有關投保率再除 2.38% 的部分，建議直接計算投保率而無須再除 2.38%；同時提醒研究團隊，若等額支出法估算超過 5,000 萬元，也需提出相關財源籌措方案。

**財政部賦稅署所得稅組 鄭慧嫻 稽核**

有關農業保險法(草案)第十五條，對農業保險基金捐贈視為對一般財團法人捐贈，亦即按照目前的所得稅法規定，並沒有超出現行規範；研究團隊有關稅式支出評估的假設理由與計算公式，皆需說明資料來源。由於農業保險具有集體理賠現象，利潤率假設應考量實務情況；若能取得現行試辦的實際數字會更好。此外，不同農產品保險費率與栽種情形不同，是否考慮依照不同農作物分別計算稅式支出？同時，未來開辦項目宜參考現有項目適當調整。

**資誠會計師事務所 簡瑩德 協理**

農業保險要有所發展，規模經濟是關鍵，由於農業保險並非強制性，未來有必要以公權力強制農民購買，減少初期資金壓力，但農民接受程度仍需考量。

**政治大學財政學系 陳國樑 副教授**

現金救助已經有強制保險的概念，現在概念只是換個軌道，將現金救助的資金轉移至農業保險，但如果現金補助與農業保險的利益相同，農民無選擇農業保險的誘因，建議主管機關可考慮強制採用；若



無法透過強制性，也可增加領取現金補貼的條件，例如：領取現金救助前要先購買農業保險。

#### **農委會農金局 張澤民 稽核**

農業保險的權利義務關係都需要法律規定，未來希望法案盡速通過才能提供政府法源。以水稻來說，許多國家皆是強制性。目前現金救助無增加領取條件的規劃，而將現金救助的資金轉移至農業保險的想法也涉及預算編列的問題。

#### **北商大學財稅學系 羅時萬 副教授**

汽機車責任險較容易計算事故機率，但天然災害機率較難評估，建議政府未來應負起農業保險之運作。另外，梨農業保險的投保率僅2%左右實在太低，未來政府可考慮在一開始提供多補助，讓提供農民利益高於現金救助，待規模發展後將能帶來顯著效益。

#### **東華大學會計學系 王肇蘭 副教授**

如果把現金救助的預算移轉至農業保險，其規模應該可以發展很大。除此之外，農業保險的概念可延伸至其他產業。

#### **中華經濟研究院 黃勢璋 副所長**

謝謝各位專家學者的建議，後續會再跟委辦單位討論是否能夠掌握相關資料。對於估算稅式支出雖可能高估（天花板的概念），但對於政府評估來說卻較為安全；同時，目前農業相關基金並無捐贈收入的相關資料。另一方面，實務上以有效稅率估算綜所稅的方式，相較於以免稅額、扣除額及邊際稅率的方式，要來的清楚。

**※散會**