

我國農業保險及農民退休制度之檢討目錄

	頁次
壹、前言	1
貳、我國農業保險制度發展概況及可行性分析	1
一、我國現行農業保險發展概況	2
二、國外農業保險制度發展及經營概述	7
三、現行天然災害救助及家畜保險機制之相關問題	9
四、我國農業保險之可行性分析	11
參、我國農民退休制度發展概況	15
一、老農津貼審核及發放情形分析	16
二、老農津貼與其他社會福利津貼及各職業老年給付請領之比較	18
三、國外農民退休制度或經濟安全保障概述	22
肆、農業保險及農民退休制度之檢討	24
一、天然災害頻傳，並造成農民巨大損失，農業風險保障機制亟待建置	24
二、假農民議題凸顯老農津貼制度設計未完善	25
三、農委會、內政部及勞保局對於「假農民」防杜欠缺有效作為，引發老農津貼請領資格過於寬鬆質疑	27
伍、結論與建議	29
一、應依農業發展條例規定，積極建置我國農業保險機制	29
二、全面清查假農民，以落實照顧長年務農之年老農民	30
三、老農津貼為現行農民老年經濟安全之唯一保障，在未建立合理公平之農民退休制度或老年給付前，不宜輕易廢止	31

我國農業保險及農民退休制度之檢討

壹、前言

農業是高度取決於自然條件的生產活動，常常會因為季節性或異常的天候因素而遭受損害。特別是台灣因地理位置及地形條件的關係，更易遭受到天然災害侵襲。近年來氣候變遷加劇，所造成損害日趨嚴重。然我國迄今仍未建立一套完整的農業保險制度，僅有個別實施的家畜保險及農業天然災害救助，但家畜保險係以乳牛和豬隻為投保對象，而天然災害救助則有一定條件與限制，實無法保障收入相對偏低農民之經營風險。

另我國老年經濟安全制度係以保障就業者為主，現行我國軍公教人員已有軍公教保險，亦可支領退休金；勞工有勞保老年給付，亦可支領退休金；惟農民參加之農民健康保險（下稱農保）未有老年給付項目，亦無職業退休給付制度，致老農津貼成為現行農民老年經濟安全之唯一保障，然假農民充斥致使老農津貼污名化，更無法落實照顧長年辛苦務農之年老農民。

在氣候變遷天然災害損失加劇及農業勞動力老化情形嚴重下，復以政府推動貿易自由化，現階段台灣農業將面對全球市場激烈競爭，為期提升農業經營管理效率，確保農民經濟安全，實有必要檢討我國農業保險及農民退休制度。

貳、我國農業保險制度發展概況及可行性分析

農業保險是指專為農業生產者在從事種植業與養殖業生產過程中，對遭受自然災害和意外事故所造成之經濟損失提供保障的一種保險。依據農業發展條例第 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。」、「農民團體辦理之農業保險，政府應予獎勵與協助。」有關我國農業保險發展概況，茲說明如下：

一、我國現行農業保險發展概況

(一)家畜保險

家畜保險為我國農業保險中唯一實施之政策性保險，係由政府編列預算補助農民部分保險費¹，並委託農會辦理的常態性、計畫性業務。

現行家畜保險種類分為死亡保險及運輸死亡保險兩大類，包括乳牛死亡保險、豬隻死亡保險及豬隻運輸死亡保險等三項險種，其中有關乳牛死亡保險補助，係編列於公務預算「農業管理-畜牧管理-加強家畜保險業務計畫」項下，承保標的為出生滿1年以上之飼養場在養乳牛。而豬隻死亡保險及豬隻運輸死亡保險，則編列於農業發展基金之「豬隻死亡保險業務計畫」項下，其承保標的分別為飼養場內在養豬隻及飼養場外運輸豬隻。近年來相關預算編列及執行詳如附表1，家畜保險統計資料詳附表2。其中豬隻死亡保險自94年開辦迄今，納保範圍已順利擴大至全國各直轄市及縣市，100年度承保頭數已超過820萬頭。

附表1：91年度至102年度家畜保險預算編列及執行統計表

單位：新臺幣千元

年度	公務預算-農業管理-畜牧管理-辦理家畜保險		農發基金-豬隻死亡保險業務計畫	
	預算數	決算數	預算數	決算數

¹依100年9月8日修訂之「家畜保險保險費及管理費用補助要點」第2點規定：中央主管機關就農民依家畜保險辦法規定投保家畜保險之保險費，依下列基準予以補助：(一)乳牛死亡保險及豬隻死亡保險：補助百分之七十。(二)豬隻運輸死亡保險：補助百分之五十。

91	39,571(13,500)	34,378	0	0
92	33,375(10,000)	33,038	0	0
93	37,038	37,028	0	0
94	29,895	29,816	12,830	10,037
95	33,000	32,993	51,600	51,497
96	34,967	34,132	136,350	135,843
97	40,200	40,196	210,000	206,290
98	40,380	40,292	210,000	182,984
99	37,692	25,992	200,000	198,900
100	26,235	26,235	208,566	204,286
101	20,612	20,612	178,163	178,163
102	20,612	--	178,163	--

※註：1. 資料來源，農委會提供。

2. 91-92 年度「加強家畜保險業務計畫」，係由該會畜牧處編列經費補助，前中部辦公室編列配合款(詳如括號部分)並負責執行，爰上表顯示之 91-92 年度預算，係由該會畜牧處及中部辦公室共同編列。

3. 該會於 94 年 7 月選擇原臺中縣區域及雲林縣試辦「家畜成豬死亡保險業務計畫」，因成效良好，爰逐年擴大推廣至全國各縣市(含離島)。後經行政院 96 年 12 月 25 日以院臺農字第 0960057621 號函同意辦理中程計畫-「豬隻死亡保險業務計畫」，97 年 1 月 31 日又以院臺農字第 0960057621 號函同意計畫經費編列於農業發展基金項下。(94-96 年度公務預算，97 年度移至農發基金)。

4. 99 年度起，豬隻運輸死亡保險自公務預算編列之「家畜保險業務計畫」轉為納入「豬隻死亡保險業務計畫」內合併辦理，以完整涵蓋豬隻投保範圍，全面防杜斃死豬非法流用管道。

附表 2：91 年度至 100 年度家畜保險統計表

單位：頭；新臺幣千元

年度	疾病死亡保險					運輸傷亡保險					
	承保頭數				保費總額	死亡賠償		承保頭數 (豬)	保費總額	死亡賠償	
	乳牛	乳羊	肉豬	合計		頭數	金額			頭數	金額
91	14,193	80	-	14,273	24,867	824	16,504	1,816,358	25,730	4,576	15,208
92	14,504	-	-	14,504	21,217	783	16,839	1,584,908	21,598	3,525	11,344
93	15,229	-	-	15,229	27,056	1,004	21,275	1,509,263	20,256	2,810	9,059
94	13,926	-	619,803	633,729	38,142	9,896	28,664	1,489,526	19,941	2,909	9,490
95	14,063	-	3,150,484	3,164,547	93,384	33,957	55,090	1,504,394	19,683	2,973	9,644
96	14,888	-	5,703,243	5,718,131	211,142	122,499	135,653	1,507,957	19,169	3,420	9,743
97	15,835	-	8,678,229	8,694,064	310,196	206,462	208,513	1,398,148	17,931	2,136	7,014
98	17,711	-	7,610,374	7,628,085	279,696	222,873	224,430	1,461,374	19,108	1,953	6,418
99	19,778	-	7,983,281	8,003,059	295,852	220,168	222,373	1,388,121	17,486	1,694	5,683
100	23,261	-	8,221,385	8,244,646	300,148	223,536	220,716	1,433,782	20,447	1,718	6,042

※註：1. 資料來源，100 年度農業統計年報(101 年 8 月出版)。

(二) 農業天然災害救助

台灣每年均發生颱風豪雨等天然災害，農業災害損失主要為農林漁牧業產物損失，以最近十年農業天然災害損失估計約為 1,066.68 億元（詳表 2），平均每年損失約 106.66 億元，其中農作物天然災害損失占農林漁牧業產物損失比率高達 81.98%(765.98/934.34)。

為協助農民於遭受天然災害後能及早復耕，我國自 80 年發布施行農業天然災害救助辦法，提供現金救助、專案補助及低利貸款利息差額補貼，經費係由農委會每年編預算挹注農業天然災害救助基金用以支應，由 91 年度至 102 年度預算編列及執行情形觀之，除 91 年度、95 年度及 100 年度之決算數小於預算數外，其餘年度均超支，而超支經費依災害防救法由公務預算調整或編列特別預算支應（詳附表 4），臺灣天然災害有愈趨頻繁及嚴重之趨勢。

另從近年來實際發放農業天然災害救助統計資料來看，91 年度至 100 年度救助農戶數累計 131 萬 6,868 戶（詳附表 5），救助金額達 263.82 億元，平均每年救助金額約 26.38 億元，然平均每年農業天然災害損失估計約 106.66 億元，每年政府救助金額平均僅占估計災害損失之 24.73%，亦即十年來農民所受天然災害損失僅有 24.73% 獲得政府救助，農民需自行承擔 75.27% 之天然災害損失。

從農業天然災害救助低利貸款統計資料觀之，91 年度至 101 年度貸款戶數計 7,287 戶，貸款金額合計 67.86 億元（詳附表 6），平均每年貸放金額為 6.16 億元。貸款利率目前（102 年度預算數）為年息 1.25%（補貼至 5.125%，利息差額為 3.875%）。補貼利息金額由 91 年度之 9,044 萬 6 千元，至 101 年度已增加

為 1 億 3,122 萬 2 千元，呈成長趨勢。

附表 3：91 年度至 100 年度農業災害估計損失統計表

單位：新臺幣千元

年度	產物損失					民間設施損失	合計
	農作物	畜產	漁產	林產	小計		
91	1,081,348	3,126	42,127	17,072	1,143,673	63,246	1,206,919
92	3,938,728	50,765	22,357	102,110	4,113,960	134,420	4,248,380
93	5,133,993	185,045	1,383,934	191,061	6,894,033	1,761,614	8,655,647
94	18,000,771	364,190	1,857,258	254,557	20,476,776	582,290	21,059,066
95	3,137,993	27,734	73,100	11,468	3,250,295	117,098	3,367,393
96	10,637,125	104,869	281,278	46,084	11,069,356	459,313	11,528,669
97	12,559,055	117,984	719,862	22,816	13,419,717	872,752	14,292,469
98	10,893,704	1,556,337	4,969,907	3,107,569	20,527,517	8,604,828	29,132,345
99	8,069,760	192,430	817,612	34,860	9,114,662	623,420	9,738,082
100	3,146,149	3,171	269,381	5,458	3,424,159	15,529	3,439,688
合計	76,598,626	2,605,651	10,436,816	3,793,055	93,434,148	13,234,510	106,668,658

※註：1. 資料來源，100 年農業統計年報（101 年 8 月出版）。

2. 農作物損失含病、蟲害損失；損失金額係以農產地價格計算。

附表 4：91 年度至 101 年度農業天然災害救助基金預算編列及執行統計表

單位：新臺幣千元

年度	預算數				決算數			
	辦理農業天然災害現金救助與補助	補助縣市政府辦理農業災損行政經費	低利貸款利息差額補貼	合計	辦理農業天然災害現金救助與補助	補助縣市政府辦理農業災損行政經費	低利貸款利息差額補貼	合計
91	841,500	15,862	127,500	984,862	3,453	0	90,446	93,899
92	801,952	15,286	216,866	1,034,104	987,942	0	67,257	1,055,199
93	890,169	26,735	168,904	1,085,808	1,941,527	0	77,081	2,018,608
94	899,098	26,735	159,975	1,085,808	3,686,831	0	73,307	3,760,138
95	920,140	28,487	137,181	1,085,808	356,482	1,877	74,737	433,096
96	901,180	29,467	155,131	1,085,778	4,125,342	31,876	60,388	4,217,606
97	888,923	28,457	168,398	1,085,778	3,822,964	20,692	53,409	3,897,065

98	750,826	28,457	306,495	1,085,778	5,323,784	57,718	50,695	5,432,197
99	812,325	28,457	430,003	1,270,785	2,396,615	5,321	170,467	2,572,403
100	830,505	28,457	270,282	1,129,244	721,276	19,490	152,877	893,643
101	825,232	17,141	288,790	1,131,163	2,259,316	18,695	131,222	2,409,233
102	843,258	17,141	225,379	1,085,778	-	-	-	-

※註：1. 資料來源，農委會提供。

2. 依農委會說明，各年度決算數超支部分：94 年度依災害防救法(以下同)由公務預算及農業發展基金調整分別支應 9.7 億元及 19.71 億元。96 年度由公務預算調整支應 15.39 億元。97 年度由公務預算調整支應 15 億元。98 年度由莫拉克颱風災後重建特別預算撥入 43.56 億元及公務預算調整支應 2.5 億元。99 年度由公務預算調整支應 16.45 億元。101 年度由公務預算調整支應 7.97 億元。

附表 5：91 年度至 100 年度農業天然災害現金救助統計表

單位：戶；新臺幣千元

年度	農業災害估計損失	農業天然災害救助		農業天然災害救助金額占估計損失百分比
		救助農戶數	核定救助金額	
91	1,206,919	5,135	137,978	11.43%
92	4,248,380	26,923	1,039,412	24.47%
93	8,655,647	90,332	1,689,738	19.52%
94	21,059,066	312,907	5,653,908	26.85%
95	3,367,393	13,222	336,883	10.00%
96	11,528,669	246,692	4,123,321	35.77%
97	14,292,469	239,464	3,792,712	26.54%
98	29,132,345	215,056	5,627,035	19.32%
99	9,738,082	98,219	2,574,462	26.44%
100	3,439,688	68,918	1,407,378	40.92%
合計	106,668,658	1,316,868	26,382,827	24.73%

※註：1. 資料來源，100 年農業統計年報(101 年 8 月出版)，本研究整理。

2. 各年度救(補)助金額係以災害發生年度區分，故與表 5 辦理農業天然災害現金救助與補助決算數有差異。

附表 6：91 年度至 101 年度農業天然災害低利貸款資料統計表

單位：新臺幣千元

年度	補貼利息金額	貸放戶數	貸放金額	貸款利率及利息差額補貼之說明	
				貸款利率	補貼基準(年息)
91	90,446	16	31,400	3%	補貼至 7%

92	67,257	759	355,677	1.50%	補貼至 6%
93	77,081	1,177	917,887	1.50%	補貼至 5.5%
94	73,307	684	612,785	1.50%	補貼至 5.5%
95	74,737	88	52,810	1.50%	補貼至 5.5%
96	60,388	595	358,370	1.50%	補貼至 5.375%
97	53,409	339	292,030	1.50%	補貼至 5.375%
98	50,695	2,511	2,739,960	1.25%	補貼至 5.125%
99	170,467	862	1,217,980	1.25%	補貼至 5.125%
100	152,877	143	124,720	1.25%	補貼至 5.125%
101	131,222	113	82,600	1.25%	補貼至 5.125%
合計	1,001,886	7,287	6,786,219	-	-

※註：1. 資料來源，農委會提供。

2. 各年度補貼利息金額及貸放戶數均含舊貸展延。

二、國外農業保險制度發展及經營概述

在現今以工商業為主之世界經濟，農業生產比重雖不高，但各國都非常重視及保護其農業發展，目前已有 40 多個國家開辦各種形式之農業保險，依其特點和法律制度，主要可分為以下四種模式：

(一)政府主導型（以美國、加拿大為代表）

以國家專業保險機構為主體，對政策性農業保險進行管理和直接或間接經營。保險標的以農作物為主，並逐漸向養殖業方向擴展。此模式有健全農作物保險之法律為依據，例如美國之「聯邦農作物保險法」。農民大都自願投保，僅支付純保費的一部分，其餘部分則由政府補貼。

(二)相互會社模式(以日本為代表)

對攸關國計民生和農民收入影響較大的主要農作物(如水稻、小麥等)與飼養動物實行法定強制保險，其他則實行自願保險，基本上是政策與商業保險結合模式；農業保險結構層次主要分為三級，最基層為村級農業共濟組織，由參與農業共濟組

織的農民組成，主要負責經營當地的農業保險，同時依法向上一級的農業共濟組織聯合會分出保險，府縣級農業共濟組織聯合會則接受下級共濟組織的再保，並提供防災防損的指導工作；中央政府設立農業共濟組織再保險特別會計處，接受府縣級的再保險，並接受政府的緊急援助資金、保費補貼和管理費用補貼。政府的主要職責不是經營保險而是監督和指導。

(三)政府資助的商業保險模式（以西歐國家為主）

此模式特點主要為全國沒有統一的農業保險制度和體系，政府一般不經營農業保險。農業保險主要由民營保險公司、保險相互會社或保險合作社經營。投保是自願，農民自己支付保費，但大部分國家會給予農民一定的保費補貼，以減輕其負擔。採此模式為西歐的已開發國家如德國、法國及西班牙等。

(四)重點選擇性扶持模式（以亞洲發展中國家為主）

此模式特點主要為 1. 農業保險主要由農業保險專門機構或國營保險公司提供。2. 由於多是試驗性質，承保對象都為該國主要糧食農作物，以確保糧食安全。3. 參與保險大都是強制保險且與農業生產貸款作業相連結。採此模式為亞洲發展中國家如泰國、菲律賓等。

由於各國發展歷史、經濟制度、社會制度及立法結構等方面都不盡相同，農業保險發展亦存有差異，但各國政府對經營農作物保險都給予法律上的支持、經濟上的優惠以及行政上的保護，以下謹以制度發展較完善的美國及農業經營環境與我國較類似之日本兩國間農作物保險比較（詳附表 7）作為參考。

附表 7：美國及日本在農作物保險比較表

國家	美國	日本
法規	農作物保險法	農業災害補償法
制度	政府主導農業保險	政府主導農業保險
經營主體	聯邦農作物保險公司、民營商業保險公司	共濟組合組織
保險方式	任意性、半強制性	一定規模以上強制性
承保範圍	主要包括 5 大類：1. 多種風險農作物保險。2. 團體風險保障。3. 收入保險。4. 冰雹險。5. 其他	日本將保險分為農作物保險、果樹保險及早田作物保險
經營主體保險費補貼	補貼 50%-80%	補貼 50%
經營主體管理費補貼	提供 20%-25%的作業費用補貼	日本政府承擔共濟組合聯合會的全部費用和農業共濟組合的部分費用
再保險	聯邦農作物保險公司提供再保險	都、道、府、縣的共濟組合聯合會和中央政府為市、町、村的農業共濟組合提供兩級再保險

※註：1. 資料來源，國立虎尾科技大學學報，第 30 卷第 2 期(2011 年 6 月)，篇名：以保險經營模式與保險費率探討我國實行政策性花卉保險之可行性（黃美玲及王財驛）。

三、現行天然災害救助及家畜保險機制之相關問題

(一)現行天然災害救助及家畜保險對農民損失保障不足

1. 天然災害救助並非有損失即可獲得救助，有一定條件與限制，無法顧及全體受災農戶

按現行天然災害救助，主要係以幫助農民復耕，而非損失填補，不論現金救助、低利貸款或專案補助，均有一定條件與限制，故無法顧及全體受災農戶。例如該辦法第 8 條及第 10 條規定第一級縣市(如臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市及屏東縣等)轄區內天然災害農業損失需達新臺幣 1 億 8,000 萬元以上，中央主管機關才會公告辦理現金救助。以 102 年 5 月豪雨災害為例，農林漁牧業產物估計損失 1 億 4,170 萬元，其中屏東縣損失 8,670 萬元、雲林縣 3,109 萬元、高雄市 2,112 萬元，但因均未達前揭標

準而無法核定辦理天然災害現金救助²。此外，100年度發生農業天然災害（含低溫、乾旱、颱風、豪雨及冰雹等）計有12次，損失計34億3,968萬8千元，然符合救助規範者僅有6次，核定救助金額僅14億0,737萬8千元³。現行天然災害救助並非有損失即可獲得救助，無法顧及全體受災農戶。

2. 每年實際救助金額占農損比重偏低，顯無法補足農民因天災所造成經濟上的損失

由附表5之農業天然災害救助統計資料，91年度至100年度平均每年農業天然災害損失估計約106.66億元，然平均每年救助金額僅約26.38億元，每年政府救助金額平均僅占估計災害損失之24.73%，亦即十年來農民所受天然災害損失僅有24.73%得到政府救助，農民需自行承擔75.27%天然災害損失，天然災害救助顯無法補足農民因天災所造成經濟上的損失。

3. 家畜保險僅針對豬及乳牛，超過半數產值以上之家畜仍未受保障

按農委會統計資料，100年畜產產值約1,592億元，其中毛豬占47.22%、牛為1.14%、家禽為31.42%（雞26.4%、鴨3.5%、鵝1.3%及火雞0.24%）、蛋類（雞及鴨）11.91%、其他畜產占8.31%。然家畜保險對象僅為豬及牛（48.36%），超過半數產值之畜產都未在保險行列。而以98年莫拉克颱風

²² 資料來源，農委會網站/農業新聞/102年5月月豪雨災情報告(102年5月31日)，此次農林漁牧業產物估計損失1億4,170萬元，雖未核定辦理天然災害現金救助，但農委會已於102年5月22日核定屏東縣轄內屏東市等15個鄉（鎮、市）辦理一期作水稻專案補助。5月29日、30日核定雲林縣四湖鄉、臺西鄉及元長鄉、褒忠鄉、古坑鄉辦理毛豆專案補助

²³ 資料來源，100年度農業統計年報(101年8月出版)。

之農業災情損失概況統計，畜產估計損失金額為 14 億 8,730 萬元，其中以雞隻損失最為嚴重，金額高達 7 億 2,171 萬元，然雞隻却未受家畜保險之保障。

(二) 農業天然災害救助基金在預算編列問題

按現行天然災害救助金由政府每年於農業特別收入基金之天然災害救助分基金編列預算支應，受限於政府財政，預算編列無法完全因應重大天災之需（如莫拉克颱風），往往另尋財源支應，除曠日費時，亦排擠政府其他政策推行。而現今氣候異常，災害發生更集中，受災程度更勝以往，政府財政負擔壓力愈來愈大（詳表 3 及表 4）。

(三) 農業天然災害救助執行問題

1. 災害勘查由基層公所辦理，受限人力或鑑定落差易衍生爭議：
依農業天然災害救助辦法規定⁴，災害受理申報、勘查認定均由鄉鎮公所辦理，受限於基層人力之不足，受災後因未落實勘查或因鑑識人員鑑定落差而衍生爭議。或有作物在不同生長階段遭受災害，由於初始災損未及顯現，引發遲發性災損之爭議。
2. 救助經費全數由中央負擔，形同地方請客，中央買單，地方政府首長或民代為爭取選民支持，常要求基層人員從寬認定，衍生爭議。

四、我國農業保險之可行性分析

依農業發展第 58 條規定政府應舉辦農業保險，然我國迄今仍

^{註4} 依該辦法第 12 條規定現金救助程序，係於中央主管機關公告救助地區翌日起 10 日內受理農民申報；各鄉（鎮、市、區）公所應於公告救助地區翌日起 30 日內完成勘查；直轄市或縣（市）主管機關應於接到鄉（鎮、市、區）公所申報翌日起 7 日內完成轄區公所申請案件之抽查；中央主管機關應於接到直轄市或縣（市）主管機關申報救助翌日起 7 日內完成申請案件之審核，並將現金救助款委託農、漁會發放。

未建立一套完整之農業保險制度，只有個別實施的家畜保險、漁船保險、漁民平安保險、農民健康保險等。

臺灣受地理環境及氣候因素影響，天災頻繁，而農業經營是受自然天候條件影響很大的產業，加上農民收入相對偏低，承擔風險能力弱，我國雖自 80 年發布施行農業天然災害救助辦法，然災害救助有一定條件與限制，無法填補農民因天災所造成經濟上的損失。部分學者如蘇文生（1964）、簡宣博（1975, 1991, 1992）黃美玲及王財驛等（2009, 2011）即提出我國辦理農業保險之可行性及相關建議，農委會 96-98 年委外對台灣農業保險之研究亦提出可行性模式之建議（詳附圖 1），茲摘述如下：

(一)保險（災害救助金額改為補貼農民之保險費）、共同保險、農作物保險基金

第一層：針對農民天然災害的風險以農業保險機制來補償，保險人由辦理農作物保險業務之財產保險公司承保，並由政府提出有利誘因，如業務費用補助或租稅優惠，使保險公司有意願承保或共保農作物保險。而為減輕農民保險費負擔，以天然災害救助金之法定預算來補貼農民保費。

第二層：考量保險業者風險承擔能力良莠不齊且農業災害損失龐大，故可透過第二層共同保險機制保障。由辦理農作物保險業務之保險業組成共同保險組織，保險金額之給付以農民實際損失金額的固定比例給付。

第三層：台灣處於亞洲季風氣候地區，對於巨大災害所造成之損失，最後由政府成立農作物保險基金承擔，農作物保險基金得接受分保，將風險透過農作物保險基金承擔及分散災害損失。

(二)災害救助加保險、再保險及農作物保險基金

第一層：其作法為符合農業天然災害救助辦法受災農民適用現行災害救助；對不符合救助條件之受災農民及超過現行災害救助之損失則可透過保險機制來彌補，保險由辦理農作物保險業務之財產保險公司承保。

第二層：超過第一層所給付之保險金額，可透過再保險之方式由再保險公司支付。

第三層：由政府成立農作物保險基金為再保險公司的後盾。

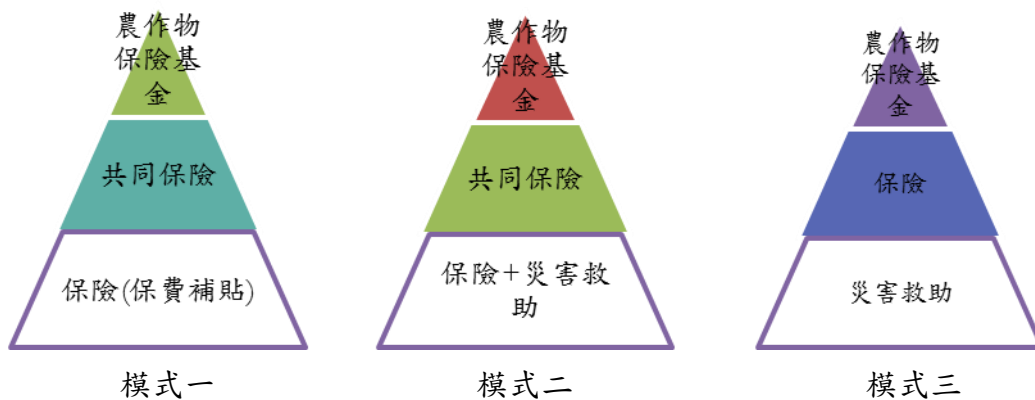
(三)災害救助、保險、農作物保險基金

第一層：此方案乃對於所有受災農民之災害損失，在一定金額內十足給付(有做防災措施者)，沒做防災措施者，則給予固定比例現金救助。

第二層：受災農民透過災害救助可獲得一定之現金救助外，對於超過補助的損失金額，即透過保險機制(超額損失保險)來補償，以超額損失為保險起賠點，農民要負擔之保險費比較少，保險人是由辦理農作物保險之財產保險公司承保。

第三層：與前述二個方案相同，由政府成立農作物保險基金。

附圖 1：我國政策性農業保險可行模式



※資料來源，農委會 98 年度科技計畫委外研究報告-農民福利制度規劃之研究-台灣農業保險之研究（96-98 年），第 60-63 頁。

前述三種模式皆與現行災害救助作整合，並透過保險，共同保險或再保險及農作物保險基金提撥等提供三層保障方式，然實施農業保險需有相關法令及保險經營組織體系等之配套措施：

(一) 農業保險政策及相關法令

我國雖有保險法，然鑒於農業保險之特殊性，規範商業保險的保險法並不適用或不完全適用於農業保險。因此首先需制定農業保險法或農作物保險條例，以確保農業保險體系的順利運作，保障農民切身利益。另主管機關亦應確定政策性保險之作物種類、保險責任，制訂主要政策性農業保險險種的標準條款和參考費率。

(二) 建構政策性農作物保險之組織制度

1. 設立專門政策性農作物保險公司或委託商業保險公司以公辦民營方式經營：由於我國農民平均收入偏低且風險意識普遍不高，因此由政府成立專業農作物政策性保險公司或是委託商業保險公司以公辦民營方式經營來引導農作物保險發展

較切合實際。可依不同經營方式，研議給予適當農作物保險保費或經營管理費用之補貼，及稅收方面之優惠政策。

2. 實行強制保險與自願保險結合方式：對部分攸關國民生計之農作物，實行強制保險，其他作物則實行自願保險，政府對強制保險保費應給予補貼。
3. 建立完善的農作物保險之再保險體系：允許國內外商業保險公司和再保險公司經營農作物保險之再保險，以建立對農作物保險能提供有效支援之再保險體系。
4. 人力資源強化：農業保險在操作上有較高之技術要求，如保險費率擬定及查勘損失評估，可從現有保險機構之人力資源加以訓練強化其農業保險專業知識。

參、我國農民退休制度發展概況

政府為照顧老農生活，於84年制定「老年農民福利津貼暫行條例」（下稱老農津貼暫行條例），同年6月起開辦老年農民福利津貼，年滿65歲且投保農保滿6個月農民，每人每月可領3千元；87年11月起，發放對象擴及已領取社會保險老年給付者之漁會甲類會員，且會員年資合計6個月以上者（不適用已領取社會保險老年給付者，於本條例修正通過後再加入農民健康保險者或加入勞工保險之漁會甲類會員），並刪除申領及核發辦法排除條款（富農條款）；93年1月（核付時間為2月）起每人每月可領金額提高為4千元，95年1月起及96年7月起分別提高至5千元及6千元；101年1月起再調高為7千元；101年度發放人數為67萬4,870人，核發金額為563.6億元。

一、老農津貼審核及發放情形分析

(一)審核程序與項目（詳附圖 2）

1、申請書件審核：

(1)農、漁會初審：

A. 審查申請人年齡、農保加保日期、加保年資、漁會甲類會員入會日期及會員年資等資料。

B. 於 1 個月內完成初審。

C. 造冊連同申請書送勞保局，並將初審名冊報直轄市、縣（市）政府備查。

(2)勞保局複審：

勞保局受理農、漁會所送之申請書件後，即由承辦人員先就申請書上各欄位資料逐項審核，如有錯誤、缺漏而須補正者，函請農、漁會通知申請人或由農、漁會補件。

2、電腦編審作業：

勞保局另透過電腦編審，檢視請領資格，再行比對中央目的事業主管機關、各地方政府及勞保局之各項資料，如經審查合格者，始予核發老農津貼；如不合乎資格者不予發給老農津貼，另以「不合格清冊」、「合格清冊」及當月「核發異動表」通知農會。

(二)歷年老農津貼發放情形分析

老農津貼係由農委會每年編列預算支付，依農委會提供資料，核付人數從 85 年度之 36 萬 6,059 人，逐年增加至 97 年度最高峰之 71 萬 0,301 人，至 101 年減為 67 萬 4,870 人。而核付金額從 85 年度之 124 億餘元，逐年增加，至 101 年已達 563.6 億餘元。此外，各年度老農津貼核付金額占當年度農委會歲出預算數之比率亦呈現逐年成長之趨勢，從 90 年度之 28.74%，逐

年增加至 100 年度最高峰之 71.32%，101 年度雖略微降低，惟其比率仍超過 6 成（詳附表 8）。

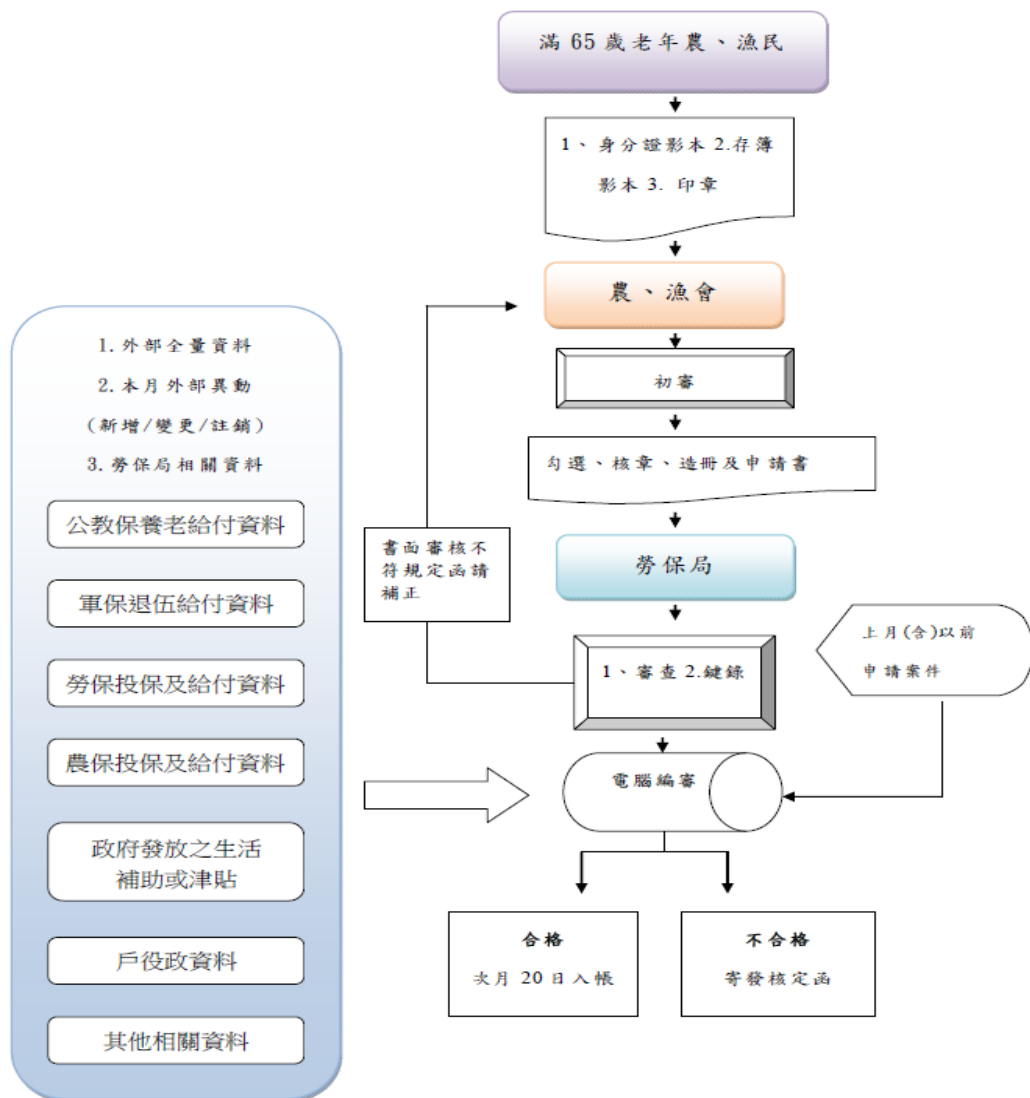
附表 8：85 年度至 100 年度老農津貼核付人數及核付金額統計表

單位：人；億元；%

年度別	核付人數 (當年 12 月底)	核付金額	占當年度農 委會歲出預 算數之比率
85	366,059	124.00	—
86	425,947	142.10	—
87	441,665	157.43	—
88	588,429	243.27	—
89	635,838	231.89	—
90	656,460	232.45	28.74
91	669,779	237.61	30.59
92	677,048	241.30	21.66
93	688,840	321.07	30.02
94	696,808	331.99	32.31
95	703,238	412.16	48.78
96	707,045	457.11	71.20
97	710,301	509.18	67.77
98	706,308	508.43	67.11
99	696,143	505.35	69.74
100	684,637	496.17	71.32
101	674,870	563.60	62.50

※註：1. 資料來源，農委會提供。

附圖 2：老農津貼審核流程圖



※註：1. 資料來源，監察院老農津貼調查報告(101 年 4 月)第 46 頁圖 1。

二、老農津貼與其他社會福利津貼及各職業老年給付請領之比較

我國老年經濟保障制度之體系，包括第零層之社會救助制度（如中低收入老人生活津貼）、第一層法定社會保險制度、第二層法定職業年金，及第三層屬個人意願之私人商業保險、儲蓄、家庭互助等保障體系（詳附表 9）。我國老年經濟安全制度主要依就業身份區分，一般勞工與軍公教人員分別適用不同的辦法，農民則有老農津貼，非就業者則適用國民年金保險，因此給付條件、

方式與額度並不一致。然就同為就業者而言，相較於勞工及軍公教人員，農民所參加之農保並無老年給付，僅於第二層職業年金保障僅有老農津貼，農民老年經濟生活保障相對不足。

附表 9：我國老年經濟保障制度體系

身份保障層次	軍職人員	公教人員			勞工	農民	一般國民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助						
第二層 年金保障	軍職人員 退伍金	公務人員 退撫基金	政務人員 離職儲金	私校教職 員工退撫 基金	勞工 退休 金	約聘僱 人員離 職儲金	
	榮民 就養 給與						老農 津貼
第一層 強制體系	軍保	公教人員保險			勞工保險		農民 健康 保險
第零層 社會救助	中低收入老人生活津貼						

※註：1. 資料來源，經建會網站 <http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0017943>，現行年金制度簡介，本研究整理（查詢日期 102 年 5 月 8 日）。

按老農津貼性質兼含社會福利津貼與職業年金之特性，若從社會福利角度將其請領資格與內政部主管老人社會福利津貼相較（詳附表 10），老農津貼之排富規定遲至 102 年 1 月 1 日起才施行，且領取金額亦高於其他老人社會福利津貼。然若從職業年金角度來看，與各職業別老年給付及退休制度相較（詳附表 11），老農津貼無需繳費或負擔自願提撥金額，且僅需投保農保 6 個月，遠低於各職業年金需投保年資達 15 年以上。但其每月 7 千元津貼則遠低於勞工或軍公教人員之月退休俸。

附表 10：老農津貼與老人社會福利津貼或補助之比較

名稱	法令依據	領取者之資格條件		領取金額
		法令規定	有無排富	
老農津貼	老年農民福利津貼暫行條例	※符合下列規定，得申請發給老農津貼： <ol style="list-style-type: none"> 1. 年滿 65 歲。 2. 申領時參加農保之農民且加保年資合計 6 個月以上者或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計 6 個月以上者。 3. 已領取社會保險老年給付者，於 87 年 11 月 11 日後再加入農保者或加入勞工保險之漁會甲類會員，不適用該條例之規定。 	自 102 年 1 月 1 日起針對新申請者施行排富規定。	自 101 年 1 月起每人每月核發 7 千元。
中低收入老人生活津貼	中低收入老人生活津貼發給辦法	符合下列各款規定之老人，得申請發給生活津貼： <ol style="list-style-type: none"> 1. 年滿 65 歲，並實際居住於戶籍所在地之直轄市、縣（市），且最近一年居住國內超過 183 日。 2. 未接受政府公費收容安置。 3. 家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過中央主管機關或直轄市主管機關當年公布最低生活費標準之 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍。 4. 全家人口存款本金、投資及有價證券按面額計算之合計金額未超過一定數額。 5. 全家人口所有之土地或房屋未逾越合理之居住空間。 	有	※100 年 12 月 27 日「中低收入老人生活津貼發給辦法」修正發布後，該津貼之核發標準如下： <ol style="list-style-type: none"> 1. 未達最低生活費 1.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍者，每月發給 7 千 2 百元。 2. 達最低生活費 1.5 倍以上，未達 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍者，每月發給 3 千 6 百元。
老年基本保證年金(原為敬老福利生活津貼)	國民年金法	國民年金開辦時已年滿 65 歲之國民，在國內設有戶籍，且於最近 3 年每年居住國內超過 183 日，而無下列各款情事之一者，得申請老年基本保證年金： <ol style="list-style-type: none"> 1. 經政府全額補助收容安置。 2. 領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休（職、伍）金。但有下列情形之一者，不在此限：(1)軍人、政務人員、公教人員、公營事業人員領取一次退休（職、伍）金且未辦理政府優惠存款者，未領取公教人員保險養老給付或軍人保險退伍給付，或所領取公教人員保險養老 	有	原為每人每月 3 千元，自 101 年 1 月 1 日起調高為 3,500 元。

		給付、軍人保險退伍給付之總額，自年滿 65 歲當月起以 3 千元按月累計達原領取總額。(2)原住民領取一次退休(職、伍)金。 3. 領取社會福利津貼。 4. 財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計 50 萬元以上。 5. 個人所有之土地及房屋價值合計 500 萬元以上。 6. 入獄服刑、因案羈押或拘禁。		
原住民給付(原為原住民敬老福利生活津貼)	國民年金法	年滿 55 歲之原住民，在國內設有戶籍，且無下列情事者，得請領原住民給付至年滿 65 歲前 1 個月為止： 1. 現職軍公教(職)及公、民營事業人員，但每月工作收入未超過勞工保險投保薪資分級表第一級者，不在此限。 2. 領取政務人員、公教人員、公營事業人員月退休(職)金或軍人退休俸(終身生活補助費)。 3. 已領取身心障礙者生活補助或榮民就養給付。 4. 經政府全額補助收容安置。 5. 財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計 50 萬元以上。 6. 個人所有之土地及房屋價值合計 500 萬元以上。 7. 入獄服刑、因案羈押或拘禁。	有	原為每人每月 3 千元，自 101 年 1 月 1 日起調高為 3,500 元。

※註：1. 資料來源，監察院老農津貼調查報告(101 年 4 月)第 69 頁表 22。

附表 11：老農津貼與各職業別老年給付及退休制度之比較

職業別	名稱	法令依據	繳費與否	投保年資
農民	老農津貼	老農津貼暫行條例	無。老農津貼請領資格以農保年資作為前提要件，農保一般被保險人每月自付保費 78 元(月投保金額固定為 1 萬 0,200 元)，惟農保並無老年給付項目。	農保年資合計 6 個月以上。
勞工	勞工保險老年金給付	勞工保險條例	有，按實際月薪資總額依投保薪資分級表(1 萬 8,780 ~ 4 萬 3,900 元)申報，現行保險費率為(7.5%。如以最低投保薪資 1 萬 8,780 元計算，每月保費為 1,409 元，產業工人每月自付保費 282 元)。	保險年資合計滿 15 年者，請領老年年金給付(未滿 15 年者，則請領老年一次金給付)。
勞工	勞工退休金制度	勞工退休金條例	有，雇主應為適用勞工退休金條例之勞工，按月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶；雇主每月負擔之勞工退休金提繳率，不得低於勞工每月工資 6%；勞工得在其每月工資 6% 範圍內，自願另行提繳退休金。	勞工年滿 60 歲，工作年資滿 15 年以上者，得請領月退休金。但工作年資未滿 15 年者，應請領一次退休金。
公教	公教人員保險養老	公教人員保險法	有，保險費率為被保險人每月保險俸(薪)給(依公務人員及公立學校教職員俸【薪】給法規所定本俸【薪】或年功俸【薪】為準)4.5%至 9%；保險費，按月繳付，由被保險人自付 35%，政府補助 65%。但私立學校教職員	公保被保險人依法退休、資遣者或繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，予以

給付		由政府及學校各補助 32.5%。	一次養老給付。
公教人員退休年金	公務人員退休法、學校教職員退休條例	有，公教人員退休金，應由政府與公教人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支給。共同撥繳費用，公務人員部分，按公務人員本（年功）俸加一倍 12%至 15%之費率，政府撥繳 65%，公務人員繳付 35%；學校教職員部分，按教職員本薪加一倍 8%至 12%之費率，政府撥繳 65%，教職員繳付 35%。	任職滿 15 年以上者，始得選擇支領月退休金。
軍人	軍人保險法	有，保險費率為被保險人每月保險基數金額（每月保險基數金額，依被保險人月支薪俸為準）3%至 8%；保險費，按月繳付，由被保險人自付 35%，政府補助 65%。但義務役士官、士兵之保險費，全額由政府負擔。	被保險人按其保險年資（最低應滿 5 年），予以一次退伍給付。
	軍人退休年金	陸海空軍軍官士官服役條例	有，軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。前項共同撥繳費用之標準，按現役人員本俸加一倍 8%至 12% 之費率，由政府撥付 65%，現役人員繳付 35%。
			常備軍官、常備士官服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終身。

※註：1. 資料來源，監察院老農津貼調查報告(101 年 4 月)第 79 頁表 26。

三、國外農民退休制度或經濟安全保障概述

由世界各國社會福利制度之實施經驗，農民福利在整體社會福利制度之定位，可區分為統一納併、獨立規劃、部分整合等三種規劃模式。歐洲國家之農民社會保險制度發展經驗，不僅歷史悠久，體制亦較健全，諸如法國、奧地利、德國、比利時、希臘、義大利、西班牙以及葡萄牙等，均將農民與農業之特殊情境列入考量，來規劃農民專屬的社會保險制度；相對的，英國、荷蘭及亞洲日本，則以普遍福利制度為主，將農民納入一般性的社會保障體制之中。農民之社會福利應納入一般性的福利體系，還是應該設計一個農民專享之特殊福利制度？僅簡介德國（特殊福利制度）和日本（納入一般性的福利體系）之農民退休制度及經濟安全保障（詳附表 12）作為參考。

(一)德國

德國農民擁有三個不同且獨立的社會安全次體系，包括農民老年安全保障、農民健康保險及農民工作意外保險(含工作意

外、職業傷害與疾病)，而就農民老年安全保障部分包含殘廢年金、老年年金與遺囑年金。其中老年年金之給付要件為年滿 65 歲並最少繳交 15 年的保費後，在放棄其農場經營權後始具有領取年金之資格，年金給付額度會因農民所繳納的保費和年資之增加而予以提高。此外，德國為促進農業勞動力世代交替，擴大農場經營規模與改善農業結構，以促進農業亦制訂離農年金和停產年金。

(二)日本

日本農民老年經濟保障為多層次保障，除納入國民年金之基礎年金外，主要還有農業者年金、高齡者照護制度及農業保險災害補償等。農民為國民年金制度之 1 號加入者，國民年金給付要件為投保繳費 25 年以上者，自 65 歲起受領老年基礎年金。另為促進農場經營規模擴大，改善農業結構，自 1970 年即實施農業者年金制度⁵，對於老年農業經營者提早離農時，給予「經營移讓年金」。

附表 12：德國及日本農民年金保障制度比較

國家	德國	日本
制度定位	特殊年金保障制度	一般年金保障制度
制度架構	老農年金保障制度	國民年金
法規	老農年金保障制度法 (act on old-age protection for farmers)	國民年金法
涵蓋對象	自耕農、協助農作的農民家庭成員、受雇農民(含漁民、蜂農)	年滿 20 歲至 59 歲從事農作者(1 號加入者)
加入方式	強制性質	強制性質
年金請領要件	年滿 65 歲且至少繳交 15 年保費	年滿 65 歲且繳費年資達 25 年以上
財務結構	基金(加入者保費) 30%，稅收	國庫負擔 1/3；1 號加入者月繳

^{註5} 日本農業者年金加入資格要件為：1. 需為國民年金之被保險人且 60 歲前之投保期間在 20 年以上者。2. 經營農地需有一定規模，且移讓給後繼者或第三者，有人數及資格限定，以防農地細分。3. 經營移讓年金給付為 60-64 歲。

國家	德國	日本
	(國庫) 70%	1 萬 4,100 日圓(2007 年)

※註：1. 資料來源，農委會 95 年委外「規劃農漁民福利制度之研究」報告及內政部 97 年委外「德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究」報告，本研究整理。

肆、農業保險及農民退休制度之檢討

一、天然災害頻傳，並造成農民巨大損失，農業風險保障機制亟待建置

臺灣受地理環境及氣候因素影響，天然災害頻傳，常造成農漁民重大損失，隨著氣候變遷加劇，災害集中度及損害程度更勝以往，所造成之農業損害日趨嚴重。國外為穩定其國內農業發展，大多透過實施農業保險來降低農業經營風險所造成損失，進而提供農民所得支持，以維護農業發展及經營環境。

反觀我國迄今仍未建立一套完整的農業保險制度，而所實施天然災害救助及家畜保險對農民因災害所造成之損失保障不足，無法補足農民因天災所造成經濟上之損失。另災害救助經費由政府編列預算支應，隨著氣候變遷加劇，農業損害日趨嚴重，政府財政負擔壓力愈來愈大。

按農發條例第 58 條雖已明定政府應舉辦農業保險，然中央主管機關農委會卻以考量台灣農業經營現況、環境條件特殊，辦理農糧類作物農業天然災害保險確有其困難性為由，故不宜比照美日等國家貿然推行農業保險⁶。惟保險是危險管理與風險轉嫁之重

^{註6} 資料來源，農委會網站/統計與出版品/農政與農情/99 年 5 月(第 215 期)，篇名：農業保險制度之分析，該報告主張臺灣農業保險限制因素如下：1. 農業風險單位過大，會使其在一個縣、省或更大範圍的空間內難以得到有效分散，無法符合大數法則之運用。2. 農作物保險在操作上有較高的技術要求，例如保險費率擬定、損失查勘及理賠鑑定等，保險業者缺少相關專業人員。3. 農作物災害因季節、地區不同，所發生的頻率與損失程度有很大的差異，而由於資料不足與缺失，保險費率難以客觀公平擬定。4. 政府現有財政狀況負擔農民保費補貼及行政費用，無法確知是否足夠及可能形成更大之財政黑洞。5. 無完善之危險承擔機制以因應巨災發生時之經營

要工具，美國在開辦農業保險亦曾遭遇不少推動障礙⁷，然若主管機關以消極不作為為期待問題會自然消失或解決，則農業保險在我國恐無可待實施之期。為因應氣候變遷對農業可能造成巨大災害，世界各國都逐步建立農業災害保險機制，中國大陸亦自 2013 年 3 月實施農業保險條例，農業風險保障機制在我國仍亟待建置。

二、假農民議題凸顯老農津貼制度設計未完善

(一)老農津貼請領資格僅以農保加保年資作為請領要件前提，然農保投保之資格門檻過低，且無年齡限制

按老年農民福利津貼暫行條例第 3 條⁸規定：「本條例所稱老年農民，應符合下列各款資格條件：一、年滿 65 歲。二、申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計 6 個月以上者或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計 6 個月以上者。」老農津貼以農保加保年資作為請領之要件，然請領資格條件過於寬鬆，僅須加保年資合計 6 個月以上即可。而加入農保之資格門檻又過低，僅需持有 0.1 公頃農地，且又沒有投保年齡之上限，形成部分高年齡且無農業經營貢獻者，藉由農保途徑來達到請領老農津貼之目的，導致不乏非實際從事農業工作或經濟條件富裕之「假農民」可輕易經由取得農地後加入農保，進而享有老農津貼之不公情事。

風險。6. 農民之保險知識與觀念不足，易產生道德危險及逆選擇。

^{註7} 依農委會 96-98 年委託國立雲林科技大學研究報告之表 2-2 各國在經營農作物保險之推動障礙與現行措施(第 16 頁)，美國推動障礙包括：1. 因承保範圍太小，受災面積廣泛，風險無法分散民營保險公司因而經營失敗或破產。2. 承保農作物因價格下跌之損失引發被保人(農民)道德危險。3. 承保涵蓋區域並未達到農作物保險預期。4. 精算表現不盡如人意，1981-1993 總損失率超過 150%。然美國仍逐步檢討推展並完備其農業保險制度。

^{註8} 100 年 12 月 20 日之修訂版本，第 3 條有關老年農民之資格條件，於 87 年修正公布後，老農津貼暫行條例雖歷經多次修法，但均未涉及該條文之修訂。

(二)假農民充斥，引發老農津貼未能落實運用在照顧長年從農之老年農民疑慮

依 101 年統計資料顯示⁹，農保被保險人超過 145 萬 4 千人，然行政院主計總處統計之農業就業人口卻僅 54 萬 4 千人，兩者相差近 1.67 倍，顯示「假農民」氾濫。而按農委會提供之勞保局統計資料顯示，91 年度至 101 年度初次申領老農津貼之人數，總計有 34 萬 8,435 人(詳附表 13)，以其參加農保年資觀之，加保年資未滿 1 年者計 1 萬 2,552 人，占總人數 3.60%；而加保年資 25 年以上者僅有 2,089 人，占 0.60%；另加保年資未滿 15 年者合計有 15 萬 6,756 人，比率達 44.99%，顯示自 91 年度以來，新增申領老農津貼者，有約 4 成 5 之務農期間未達 15 年；另從 101 年實際請領人數來看，老農津貼核付之農民¹⁰為 63 萬 1,597 人，其中農保年資未滿 15 年計有 42 萬 8,020 人，占總請領農民之 67.78%，亦引發老農津貼未能真正落實用於照顧長年從農之老年農民疑慮。

附表 13：91 年度至 101 年度初次申領老農津貼農保年資統計表

單位：人；%

申請時農保年資	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	總計	百分比
未滿 1 年	2,257	1,097	896	947	1,417	1,453	1,700	1,152	692	403	538	12,552	3.60%
1-2 年	926	770	561	304	347	367	340	266	225	129	108	4,343	1.25%
2-3 年	852	712	684	412	238	299	279	136	163	199	124	4,098	1.18%
3-4 年	1,021	773	756	658	397	265	260	158	137	157	215	4,797	1.38%
4-5 年	2,401	1,979	1,473	1,252	1,092	693	344	148	126	100	149	9,757	2.80%
5-6 年	1,099	1,050	1,005	721	659	548	343	111	104	91	134	5,865	1.68%

⁹ 資料來源，依勞保局網站之 101 年統計提要，101 年 12 月之農保被保險人人數為 145 萬 4,728 人；而依行政主計總處網站之 101 年人力資源調查統計年報，農、林、漁、牧業就業人口為 54 萬 4 千人。

¹⁰ 依農委會提供資料，101 年度老農津貼核付人數合計 67 萬 4,870 人，其中農民為 63 萬 1,597 人，漁民為 4 萬 3,273 人。

申請時農保年資	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	總計	百分比
6-7年	1,122	739	936	750	546	456	434	155	94	91	107	5,430	1.56%
7-8年	1,461	1,109	887	806	746	464	398	209	156	73	88	6,397	1.84%
8-9年	1,198	1,469	1,407	988	1,040	742	462	205	190	64	93	7,858	2.26%
9-10年	1,667	1,532	2,368	2,223	1,968	1,915	1,163	290	216	132	126	13,600	3.90%
10-11年	1,097	747	827	771	492	405	377	224	158	136	134	5,368	1.54%
11-12年	1,772	876	943	717	684	450	314	298	212	156	151	6,573	1.89%
12-13年	8,591	1,563	1,246	826	738	679	432	306	226	204	166	14,977	4.30%
13-14年	11,151	7,417	2,082	1,160	933	736	670	444	242	276	229	25,340	7.27%
14-15年	4,432	10,206	9,007	1,916	1,155	887	607	666	362	271	292	29,801	8.55%
15-16年	691	4,204	10,986	8,107	1,987	1,067	812	596	533	385	301	29,669	8.51%
16-17年	1,783	628	4,449	9,849	7,498	1,776	1,038	817	557	507	443	29,345	8.42%
17-18年	378	1,690	664	4,165	9,267	6,817	1,814	927	688	468	563	27,441	7.88%
18-19年	0	345	1,882	618	3,647	8,283	6,342	1,587	819	691	581	24,795	7.12%
19-20年	0	0	348	1,575	588	3,195	7,318	5,682	1,382	766	789	21,643	6.21%
20-21年	0	0	0	348	1,421	535	2,795	6,243	4,491	1,332	901	18,066	5.18%
21-22年	0	0	0	0	288	1,242	443	2,334	4,479	4,224	1,422	14,432	4.14%
22-23年	0	0	0	0	0	266	1,086	410	1,754	4,807	4,562	12,885	3.70%
23-24年	0	0	0	0	0	0	233	938	320	1,752	4,994	8,237	2.36%
24-25年	0	0	0	0	0	0	0	185	648	318	1,926	3,077	0.88%
25-26年	0	0	0	0	0	0	0	0	127	655	341	1,123	0.32%
26年以上	0	0	0	0	0	0	0	0	0	141	825	966	0.28%
新申請案件數	43,899	38,906	43,407	39,113	37,148	33,540	30,004	24,487	19,101	18,528	20,302	348,435	100.00%

※註：1. 資料來源，農委會提供勞保局之統計資料。

三、農委會、內政部及勞保局對於「假農民」防杜欠缺有效作為，引發老農津貼請領資格過於寬鬆質疑

現行農民保險之中央主管機關為內政部，業務由勞保局辦理，但農保之農民資格審查與認定標準，卻是由農委會訂定，多頭馬車，事權不一。而農委會又將資格審查交給各地方農會，前端農會審查投保資格過於寬鬆，未確實審核申請者是否真正實際從事農作，且加保後亦未落實異動清查，而勞保局複審時偏重書面審

查，相關單位對於「假農民」防杜欠缺有效作為。監察院亦於 99 年 5 月 7 日就農保及假農民投保之防杜查核機制，未積極檢討改善等違失，糾正內政部及農委會在案。經查：

(一)各基層農會迄未有統一農保被保險人資料庫，導致勾稽核對不易，無法有效防杜投機行為

按實際審查農保之農民資格為各地基層農會，然部分農會因資訊化不足，諸多被保險人資料均為紙本，導致資料蒐集及彙整不易，迄未有統一之農保被保險人資料庫，囿於資訊化不足，農會就農保投保人及老農津貼申請人相關資格條件審查及後續異動追蹤處理之勾稽核對不易，無法有效防杜投機行為。此外，農會與其會員存在特殊關係，能否落實審查，不無疑義。

(二)老農津貼之請領資格審查偏重書面，未與實際從農和長期務農連結，復以後續農地異動清查未落實，易引發投機行為

農會於前端審查投保資格過於寬鬆，有關申請人是否實際從事農業，係由申請人出具切結書，基層農會並未實地查證¹¹。後端勞保局複審時亦偏重書面資格審查（詳附圖 2），老農津貼請領審查程序並未和實際從農與長期務農連結。

此外，農委會及內政部對於農地或承租農地租約異動清查缺乏有效稽核作為，並未落實後續異動清查，加上取得農保之資格門檻過低，且無投保年齡上限，投機者（尤以年齡快屆或已滿 65 歲者）僅需買入 0.1 公頃農地，待加保農保資格 6 個月（每月保費僅需 78 元）後，即可請領老農津貼，後續即便將農地釋出，亦不影響津貼之請領。由於投機成本低，又無其他風險（罰責），隨著津貼金額（投機報酬）提高，投機之假農民亦

¹¹資料來源，監察院老農津貼調查報告(101 年 4 月)第 135 頁-139 頁。

日趨嚴重。

綜上，老農津貼為農民老年給付或退休制度尚未建立前，政府為照顧長期從事農業工作之老年農民過渡措施，惟老農津貼暫行條例施行迄今已逾 17 年，由於政策設計未能與「長期對農業貢獻」連結，請領資格條件過於寬鬆，復以資格審查及異動清查未落實，隨著津貼金額逐年提高，產生道德風險亦趨嚴重，造成假農民充斥，除凸顯制度設計未臻完善外，亦侵蝕有限農業資源，排擠農業發展相關經費，更無法落實照顧老年農民之立法意旨。

伍、結論與建議

一、應依農業發展條例規定，積極建置我國農業保險機制

依據農業發展條例第 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。」由國外推動農作物保險經驗及經營模式，各國政府對經營農作物保險均給予法律上的支持、經濟上的優惠及行政上的保護。爰此：

(一)儘快制定農業保險政策及相關法令

由各國經驗來看，農業保險發展健全的國家，均有相關法律或法規為後盾，使其農業保險可在制度軌道上順利運行。鑒於農業保險之特殊性，國內規範商業保險之保險法並不適用，故應優先制定農業保險法及其施行細則，而主管機關更應確定政策性保險之作物種類、保險責任，制訂主要政策性農業保險險種的標準條款和參考費率。

(二)在現行預算規模下，訂定補貼額度、再保險方式等措施

政府宜參酌現行災害救助金預算支出規模，在不增加政府支出原則下，訂定對政策性農業保險的財政支援額度和方式，及對保險經營機構的營業管理費用補貼，包括確定保險費和經

營管理費用補貼方式，以及提供再保險的方式，並確保保險人、再保險人的風險承擔能力，藉由風險分擔之市場機制來加強對農民之保護，並減輕國庫負擔

(三)建置客觀農業災害損失資料庫

長期客觀的農業損失記錄資料庫是發展農業保險之基礎，宜對全國農業資訊進行統計、調查、整合及分類，以建置各類作物長期之產量、成本及災害相關統計明細資料，將有助農業保險費率釐訂之合理性，並使理賠有所依據，促進農業保險發展。

二、全面清查假農民，以落實照顧長年務農之老年農民

老農津貼為農民老年給付或退休制度尚未建立前，政府為照顧長期從事農業工作之老年農民之過渡措施，然由於制度設計未臻完善，復以農委會、內政部及勞保局等相關機關對於「假農民」防杜欠缺有效作為，假農民充斥，致使老農津貼污名化。

100年12月21日修正公布之老農津貼暫行條例增訂排富規定，並自102年1月1日施行(排新不排舊)，期能有效解決「假農民」問題，然能否有效改善及防堵假農民問題仍待考驗。農委會等相關單位對於「假農民」問題不該卸責，應儘速全面落實清查假農民，除在前端嚴格審核農保投保資格，並求事權能夠統一外，更應加強後端異動之勾稽查核，以防堵投機。此外對於以農保加保年資6個月為請領老農津貼資格，引發過於寬鬆質疑乙節，宜參考各項社會保險及職業年金領取老年年金加保年資，儘速提出老年農民福利津貼暫行條例修正草案與相關配套措施，對於老農津貼申領資格之農保加保年資予以適當延長，並應與實際務農連結，以真正落實照顧長期務農之老年農

民。

三、老農津貼為現行農民老年經濟安全之唯一保障，在未建立合理公平之農民退休制度或老年給付前，不宜輕易廢止

我國老年經濟安全體系之建構是以保障就業者為主的社會安全制度，相較於勞工及軍公教人員有退休金及老年給付保障其老年經濟安全，農民參加之農保未有老年給付項目，亦無職業退休給付制度，致老農津貼成為現行農民老年經濟安全之唯一保障；再者，現階段台灣農業正處於國內外環境快速變遷之際，市場競爭日趨激烈，調整農業結構，將台灣有限之農業資源集中於較具潛力的專業農家經營，以提升農業經營管理效率，為刻不容緩之任務。惟農業勞動力老化情形嚴重，若其年老無所養，恐只能繼續務農，亦無法吸引新農加入，故在未建立合理公平之農民退休制度或老年給付前，老農津貼具有安定農村，鼓勵老農離農、新農加入農業之效果，不宜輕易廢止。

為利永續農業發展，政府應建立農民退休制度，以兼顧老年農民生活照顧、政府財政負擔及資源合理配置為原則，不論係研議將老農津貼納入國民年金或制定農民退休年金制度，完善之農民退休制度不應與其職業及收入水準脫勾，才能吸引專業農民投入，促進農業結構改善與整體農業永續發展。

(分機:1920 廖來第)