發佈：2017-04-21, 週五 13:22
點擊數：14486



壹、前言

台灣社會保險制度的實施，因特殊歷史因素與政策環境，發展出多元的社會保險體制，包含普及式全民保險與綜合式職域保險。有關農民的社會保險保障，即屬於綜合式職域保險之一環，以農民職業人口為對象，提供綜合性的保障。

農民健康保險制度（以下簡稱農保），自1985年開始試辦迄今，已逾三十餘年，原以維護農民健康，增進農民福祉為目的，以提供醫療給付為主要保障項目，自1995年醫療給付整併入全民健康保險之後，剩餘之生育、身障及喪葬津貼等給付項目，並未進一步做調整轉型，而是繼續維持現狀，持續運作至今，已近二十餘年。現制所衍生問題，包括名實不符，雖有農民健康保險之名，而實際上並未提供醫療給付；年輕農民加入者少，人口結構老化，平均年齡高達64歲，其中65歲

Phoca PDF

以上者占52%；40歲至64歲者占42%；15歲至39歲者僅占6%；給付結構不合理，喪葬津貼占總給付支出比例高達57%，身障給付占42%，兩者合計高達99%，生育給付占1%（勞保局，2015）；「低費率、高補助」的政策，導致財務長期失衡，累計虧損高達1,408億餘元（內政部，2015），亟待檢討改善。

農保制度自1989年完成立法實施以來，期間於1992、2000、2002、2008、2010及2013做小幅度修正外，從未檢討修正（陳琇惠，2013），期間在2007年制定「國民年金法」曾將農保及老農福利津貼兩制度，整併入國民年金法，惟當時適逢總統大選，各政黨以農民並非無業者以及整併入國民年金法內，將增加保費負擔，考量農民經濟弱勢及農業職業特性，於2008年7月再修法刪除國民年金法第52條及54條農保制度的銜接與整合規定，將農保制度與國民年金制度脫鉤處理（內政部，2008；宋棋超，2008），農保制度第一次大幅度的改革措施，最後仍是被擱置。嗣後有關農保制度改革之議，限於政治的現實，鮮少再提及。

老農福利津貼制度，自1995年開始實施，發放每人每月3000元普及式津貼，以參加農保滿6個月以上，年滿65歲以上老年農民為對象（勞保局，2015）。

當時立法院在審議「老農福利津貼暫行條例」時，其立法的目的，在補充老年農民經濟生活的不足，並作為農民年金保險制度建立前的暫時性替代制度（立法院，1995；蘇煒翔，2008；黃文照，2005；黃勢璋，2013；張桐銳，2012）。然而，此暫時性替代制度，至1995年實施至今已逾21年，有關農民年金保險制度的規劃，也未正式啟動（行政院農業委員會，2014）。以致，老農福利津貼制度，成為現行唯一以福利津貼形式，提供老年所得保障的制度。

老年農民福利津貼，除照顧老年農民之經濟生活外，卻也淪為複雜政治生態下的政治籌碼，農民相關福利不斷的被擴張，老年農民福利津貼更如無限上綱不斷調漲，導致國家財政負擔越趨沉重，龐大的政治壓力更成為行政部門進行改革的巨大阻礙（黃勢璋，2013；陳琇惠，2013a、2013b）。
老農津貼發給的對象，由原先的農民，擴大到漁民，老農津貼發給的標準，則隨著歷次的選舉，不斷的調高，經過四次的修法，由最初的3,000元提高至目前7,256元（勞保局，2015；行政院農業委員會，2016）。

普及式津貼，一直持續到16年後，才在2011年基於國家資源之有效利用及社會公平正義，以照顧真正經濟弱勢的老年農民，修法新增排富之規定。另為照顧真正對農業長期貢獻之農民生活，再於2014年7月修法將申領老農津貼之年資由6個月延長為15年，並增列須需為我國國民，在國內設有戶籍，且於最近3年內每年居住超過183天為請領津貼之資格條件（行政院農業委員會，2014；勞保局，2015）。至此，老農福利津貼的型態由普及式（Universal）調整為選擇式（Selective）。

根據勞保局（2015）統計，老年農民福利津貼核發之人數與金額，自1995年的31.52萬人及56.2億元，擴大為2015年的63.8萬人及540.7億元，開辦19年來領取人數及政府支出金額，分別成長了110.98%及862.09%之多。再就行政院主計總處（2014）中央政府總預算案資料，老農津貼支出占行政院農業委員會預算的比例，從1995年的16.79%提高至2011年71.32%強，雖然2012年降至62%，2014年更降至51.08%，但仍占超過半數以上的比例（陳琇惠，2014），已顯現出排擠其他農業相關經費之情形。

台灣自2008年10月1日開始實施國民年金保險制度之後，老年所得保障制度，以社會保險制度為主流的保障形式，只有農民老年保障不在其中，其係以福利津貼的形式，提供免繳費制的給付，成為現行唯一以津貼的型式，保障老年所得，相對於其他職業人口，採繳費制的社會保險制度，

Phoca PDF

固然其免繳費制，對經濟相對弱勢的農民而言，免除了繳費的壓力，但是所提供的津貼給付，隨著津貼發給標準的調升，發給對象資格寬鬆，所造成的財務負擔壓力，及公平性的爭議，引致制度永續性問題的討論。自1995年開辦起至2015年底止，累計支出的金額已高達7,420億餘元（勞保局，2015），近年平均每年支出高達530億餘元，財務負擔相當巨大。

近年有關年金改革的議題，討論的重點也多聚焦於勞保及軍公教退撫基金的改革，而每年總支出金額高達650億元以上，而累計支出金額達7,742億元之農保及老農福利津貼制度，如何改革或調整轉型，至為重要，應列為第二階段年金改革的重要工作。

貳、農民社會保障制度國際經驗

關於農民的社會保障體系，需否獨立於其他一般職業者，一直有不同的論點。美國社會安全制度（OASDHI），採全民一體適用制，並未劃分職業別人口而有不同的保障方式。Muntz（1946）研究指出，沒有任何證據顯示，農民與其他一般工業勞動者，對老年、身障、遺屬給付的需求有任何的差異。Baill（1955）也研究指出農民已經從政府獲得各種農業的補助，以維持其生產與收入，有關社會安全的保障，似不需要有專屬的獨立制度。但OECD（2005）則指出農業工作者不同於一般勞動者，其工作領域多在戶外，所面臨的風險與其他勞動者有顯著的不同，而農業工作者包含農場經營者、農業勞動者及幫助農業的家屬，其工作型態、收入狀況、工作地點、工作時間皆有很大的差異，已有不同於其他職業人口的社會保障體系。Muntz（1946）研究指出對於農民社會安全制度設計考量，不宜只考慮到成本費用支出，而應該更寬廣的考慮到政治、經濟及社會層面的意涵。

農民參加社會安全保障的型態，計有兩類，第一類為社會保險體制，以繳納保費及政府補助，獲得所需之老年、醫療、身障、遺屬、職業災害等給付，雖然農民獲得補助較多，且有較高的所得替代率，但均考量到農民所得高低的差距，訂有不同繳費的比例，讓高低所得農民之間，仍有所得重分配的效果。至於，第二類，以稅收制提供社會安全保障者，對農民徵收特殊所得稅作為財源，稅額的比例由政府與農民組織協商而定（Schoukens,2007）。不過以徵稅為社會安全之財源者，其給付項目多在家庭津貼、照顧津貼、職業疾病或意外災害等，並未包括長期需求者，如老年、身障或遺屬給付（Schoukens,2007）。

目前世界上有以特別體系為農民建立社會安全保障制度者，為數相當有限，多數皆為歐洲國家，就農民社會安全體系而言，歐盟國家之實施經驗，及制度類型分為兩大類，第一類為建立專屬農民的單層的社會保障制度，如德國、法國、奧地利，第二類為建立雙層保障的社會保障制度，第一層為全民適用之制度，第二層為專屬農民附加保障的制度，如芬蘭。至於制度的定位，則主要為社會保險制，透過保費收入及政府補助，作為財源。農民保費的金額依其收入不同而有不同的標準，老年年金給付通常會結合離農措施，如德國的農民年金及失能年金均須放棄農場經營權，法國農民老年年金亦復如此至於津貼的範圍多在家庭津貼、失業津貼、照護津貼等屬於短期性需求的給付（ENASP,2010；王俊豪，2011；蔡宗軒，2014）。

叁、農保制度的結構性問題

關於農保制度的結構性問題，將從制度面、承保面、給付面及人口結構面進行探析，在制度結構面，陳琇惠（2013、2014）研究指出，雙主管機關，農保主管機關為內政部，農民資格審查之主管機關為行政院農委會，溝通協調不易，增加作業成本，減低行政效率。行政院組織法修改後，未來將統一由行政院農委會辦理，將可改善此問題（行政院，2012），但目前尚未完成修法。其次，老年給付的保障，並未在農保條例中，而係另訂「老年農民福利津貼暫行條例」，給予65歲

Phoca PDF

以上農保被保險人且參加保險年資滿15年以上者，發給津貼型的老年給付，每人每月7000元。陳琇惠（2015）研究指出，雙軌保障，造成保障方式的紊亂，其請領資格又依附於農保制度，兩者制度連動的關係，讓問題更顯複雜，其津貼標準從最初的3000元提升至7000元，所造成的龐大財政負擔，已排擠到其他農業相關預算，而影響到農業工作的推動（行政院農委會，2013）。

在承保面，台灣地區農業勞動人口逐年減少，而農保被保險人卻不斷增加，顯然，有很多未實際從事農業工作者，以假農民身分參加。農業就業人口約為54萬4千人（行政院農委會，2013），農保被保險人卻高達130萬餘人（勞保局，2014），兩者差距過大。雖然農業就業人口的定義與農保被保險人的定義不盡相同，但從行政院主計總處（2014）農林漁牧業普查報告資料顯示，從農牧戶15歲以上平常主要工作狀況，從事農牧業工作者占24.6%，從事農牧業以外工作者占44.4%，可見，如將農保被保險人界定為真正從事農業工作者，則現行被保險人應有為數不少僅在農忙時間幫忙從事農牧業，而非以農牧業為主要生計者。

在給付面，農保給付結構的不合理，生育給付占總支出比例為1.1%，而身障給付及喪葬津貼之支出比例合計高達98.9%（勞保局，2015），此給付結構問題在於終身加保之制度設計，年輕農民加入者少，被保險人人口結構老化，老化造成身障及死亡風險偏高，也形成「身障給付」的型態，為「老殘」而非「傷殘」或「病殘」，以致高齡者在死亡前，先以「老殘」申領身障給付，再於死亡後申領喪葬津貼，形成給付結構不合理的現象。

在財務面，農保財務長期虧損之主因，在於保險費率偏低，精算費率為6.61%（內政部，2014），但實收費率僅為2.55%，相差4.06%，保費收入當然不足以支應給付之出。其次，在高保費補助政策下，政府補助比例高達70%，每年支付保費補助及虧損撥補的經費占總支出金額的比例高達83%（陳琇惠，2013；勞保局，2014），其福利性已超過保險性。

在人口結構面，自1997年起開始呈現下降的趨勢，平均每年減少兩萬餘人左右，2015年12月底止，被保險人數為130萬餘人，但如從年齡結構分析，則發現15至24歲，25至34歲、35至44歲年齡組，被保險人均呈現減少的趨勢，反而45至54歲、55至64歲以及65歲以上年齡組，均呈現遞增的趨勢，其中65歲以上被保險人所占比例高達52%，如再加上55至64歲被保險人比例，合計高達73%（勞保局，2015）。可見被保險人中，有超過半數以上為65歲以上者，而55歲以上者高達72%，人口結構老化嚴重，這也是導致給付結構中身障給付及喪葬津貼高達99%之主因。如再就平均年齡觀之，從2003年開始，每年提高0.5歲，2015年已高達64.5歲（勞保局，2015），如現制繼續維持，年輕被保險人繼續遞減，而老年被保險人繼續遞增，則人口結構老化將日趨嚴重，而連帶給付支出增加，財務虧損的問題，將更加嚴峻。

肆、老農福利津貼結構性問題

係一種對老年農民所提供的老年給付，其制度型態為福利津貼式。至於，保障對象，在該條例中所指的之「農民」係為農民健康保險之被保險人，並未包括未參加農保之其他農民，因此，其適用對象，並非是以全數農民為主，而僅適用於參加農民健康保險之農民。換言之，老年農民福利津貼係以津貼給付，成為農民健康保險的附加給付，補充其缺乏老年給付之缺失。顯示，老農福利津貼制度，並未具其獨立完整性，而為農民健康保險制度之附屬制度，這兩個制度，只是以不同制度呈現，而實質上，對同一對象農保被保險人，提供互補保障之保險給付與津貼給付。

伍、對農民健康保險與老農福利津貼調整轉型的建議方向

針對上項研究發現，對農保及老農津貼制度調整轉型策略，提出建議如下：

Phoca PDF

一、加強農民資格審查工作，同時，訂定較嚴謹的被保險人資格認定標準

農保制度及財務虧損的主因，多數認為假農民為其問題癥結所在。因此，訂定較嚴謹的被保險人資格認定標準，加強農民資格審查的工作為首要工作。

惟仍屬治標，究其原因在於被保險人資格與農會會員資格聯結之適當性發生疑義，在現行規範下，以農地有無作為認定標準，被保險人僅需0.2公頃的土地即具有加入資格，此認定方式，難以客觀認定有無實際從事農業工作，除了農地之外應有其他足資認定其從事農業工作的標準。

其可行方法包括：計算以農業維生，所需最小土地規模，作為土地的認定標準、根據農民實際務農時間作為判斷，以及提供其生產之農產品，在公開市場銷售的實際收入金額，證明其以農業為主要生計等。

二、改善農保財務短期應反應精算費率以維持收支平衡為主

財務失衡主要來自實收費率與精算費率有相當大差距，現行保費結構不足以給付支出，如僅依嚴格清查假農民問題，作為降低給付支出的手段，成效恐有限。故短期應調整保險費率，才能逐步改善財務。但鑑於以往調整費率屢次遭擱置經驗（內政部，1991，1995，1997，1999，2000，2002，2004，2006，2008），要在既有制度下改善財務有其困難度。若調整轉型為農民職業年金制度，重新設計承保資格、保費結構、政府補助比例、給付項目與請領資格等，或較可能有財務改善的契機。

三、建立農民職業災害保險或使農民可自願加入勞工保險之職業災害保險，以增加農民職業災害相關保障

農民如一般勞動者，雖無固定雇主與薪資，但也是以勞力換取薪資的「勞動」工作，且農民於農作時，亦會遭遇包括中暑、農藥中毒、遭受農業機具傷害等風險及工作途中的意外災害等風險，研究發現（40-64歲年齡組、大學學歷等）認為職業災害給付應優先納入保障給付項目中。

職災給付其制度設計有二，其一為針對農民進行設計，規劃農民職業災害保險，惟其行政成本較大；其二，基於便利性與成本考量，開放勞工保險中之職業災害保險，使農民可自願加入。

四、最適改革方案：農民期待擁有專為農民所設計的特殊獨立制度，在考量制度的永續發展與農民的需求，建立完整的農民職業年金制度，整合農保制度與老農福利津貼為最適的做法

陳琇惠、蔡宗軒（2016）調查發現，農民大多數贊同規劃特殊獨立的整合式農民社會保障制度。農民完整職業年金保險制度，可針對農民的需求重新規劃保障的給付項目，包括老年年金給付、身心障礙年金給付、喪葬津貼、生育給付以及職業災害等，且亦須根據保費結構、給付支出及農民的經濟狀況，精算出適合的保險費率與投保金額，以解決現行制度所衍生的眾多問題，並完善農民的社會保障網。同時，藉此改善農業產業勞動人口年齡結構，以及老農福利津貼整併而落日，農民才能獲得較完整社會風險保障。

陸、結語

臺灣以職業別作為社會保險設立的基準，各職業保險分立之結果，使得不同社會保險被保險人得以選擇對自身最有利的社會保障制度。在此脈絡下，職業的分立、制度的分歧，不同社會保險制

Phoca PDF

度中有高低不同的標準與福利，若要減少職業保障差距，長期目標應規劃全民一體適用的年金制度，才能有效避免此現象的發生。

參考資料：

陳琇惠（2017）。老農福利津貼制度永續性之初探，台大社工學刊 第35期（已接受刊登）。

陳琇惠、蔡宗軒（2016）。農民健康保險制度調整轉型之研究，靜宜人文學報第10卷第2期，191-228。

陳琇惠（2014）。《農民健康保險與老農福利津貼制度調整轉型之研究》。行政院農業委員會農業科技研究報告。

陳琇惠（2013）。《農保與國保或勞保整併之可行性研究》。行政院經濟建設委員會研究報告。

陳琇惠（2013）。下階段年金改革的課題：農民健康保險及老農福利津貼制度的困境與轉型，社區發展季刊，第144期，187-208。

作者 陳琇惠 為 東海大學社會工作學系副教授

Phoca PDF