

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部100年度中央政府總決算審核報告，現行老年農民福利津貼除加重政府財政負擔外，亦與我國社會福利政策綱領相悖，主管機關迄未研擬以社會保險為主之老年農民經濟安全制度，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

依據審計部於100年度中央政府總決算審核報告指出，現行老農津貼除加重政府財政負擔外，亦與我國社會福利政策綱領相悖，主管機關迄未研擬以社會保險為主之老年農民經濟安全制度。有鑑於長年辛苦經營農業之老年農民，為我國經濟發展奠定卓有貢獻，於年老時卻因收入偏低，且缺乏退休給付制度之保障，致使其等經濟生活堪慮。而政府仍持續以發放老農津貼方式照顧老年農民生活，除因資格寬鬆、審核不實造成政府財政負擔外，亦因給付額度過低，不足以保障實際長期從事農業且以農業維生之專業農民老年經濟安全，更導致無法吸引青年投入農業工作，以提升農業競爭力。此均凸顯政府為長期實際從事農業且以農業維生之農民，建立周妥之老年經濟安全保障制度，確有其必要性，本院內政及少數民族委員會爰於101年10月4日會議決議推派委員進行調查。

又本院前調查老年農民福利津貼（以下簡稱老農津貼）案<sup>1</sup>時，針對在我國當前財政困難之際及老農津貼已

---

<sup>1</sup> 本案案由：政府開辦老農津貼，確發揮照顧弱勢老農之功能，惟多年來屢屢調高額度，致發放金額年逾500億元，且有「假農民」問題未予釐清。目前國債高築，財政困窘，老農津貼無排富條款，是否符合資源公平合理配置原則？有無排擠提升農業競爭力之經費？相關權責機關對於津貼請領資格，有無合理規範與妥適審查，社會福利資源有無錯置？均有深入瞭解之必要乙案(派查文號：本院100年10月17日(100)院台調壹字第1000800421號函)；本案調查報告及糾正案，業經101年12月5日本院財政及經濟、內政及少數民族委員會第4屆第82次聯席會議審議通過在案。

排擠其他農業發展預算等情之下，行政院猶未積極督促相關主管機關重行檢討老農津貼之定位，作適當改善，以建立合理之農民退休制度或老年給付，致老農津貼暫行條例施行迄今已逾17年，政府仍以發放津貼方式照顧老年農民生活，此舉不但增加國家財政負擔，亦不足以保障農民老年經濟安全等情，業於101年12月糾正行政院；同時就行政院農業委員會（以下簡稱農委會）明知老農津貼請領資格條件過於寬鬆等問題，卻迄未積極研謀改善，導致非從事農業者竟能享有老農津貼；該會復未妥思如何避免津貼發放浮濫及防杜「假農民」之情事發生，致不論老農經濟生活之貧富狀況、持有農地者有無從事農業及長期從事農業工作之事實，均可領取7千元老農津貼；加以農委會及內政部對於「假農民」投保農民健康保險（以下簡稱農保）之防杜，仍乏有效之改善作為，造成非實際從事農業者或已不符合農保資格者仍可加保，進而領取老農津貼，此完全悖離老農津貼之立法意旨等情，本院亦於101年12月糾正農委會及內政部在案。而經本院糾正後迄今，行政院有無積極規劃研擬老年農民經濟安全制度，農委會及內政部有無積極改善老農津貼發放浮濫及假農民等問題，亦於本案併予調查調查，合先敘明。

案經函請行政院、行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、農委會、內政部提供相關說明及卷證資料，復於102年1月11日辦理諮詢會議，邀請中正大學社會福利學系教授兼社會科學院王院長正、中興大學應用經濟學系黃教授炳文、臺灣大學農業經濟系陸教授雲等專家學者，提供專業諮詢意見。又為瞭解農委會經本院糾正後，對於農保資格審查及平時清查作業之檢討改善情形，以及基層農會對於老年農民經濟安全制度之意見，於102年3月1日及3月4日分赴嘉義縣新港鄉、六腳鄉及

臺南市將軍區、七股區進行實地訪查。最後，本案辦理兩場約詢，第一場約詢為102年3月25日，出席人員包括：行政院農委會陳主任委員保基、行政院經建會吳主任委員明機、行政院勞工委員會(以下簡稱勞委會)郭副主任委員芳煜；行政院勞委會勞工保險局(以下簡稱勞保局)蔡副總經理衷淳；內政部林常務次長慈玲暨相關主管人員。第二場約詢為同年4月30日，出席人員包括：行政院陳秘書長威仁、行政院經建會陳副主任委員小紅、行政院農委會胡副主任委員興華、行政院勞委會郭副主任委員芳煜、內政部蕭政務次長家淇、行政院主計總處鹿副主計長篤瑾暨相關主管人員，該次約詢並請審計部帥審計官兼處長華明率相關主管人員協助說明。

本案調查後發現，行政院就老年農民經濟安全保障制度，迄未規劃相關具體作法，且農委會及內政部就本院前次調查老農津貼案所提出之糾正事項，尚未全面確實改正，仍存有諸多缺失，而相關改進措施亦乏明確實施期程。茲就全案調查結果提出意見如次：

- 一、行政院長期以來怠於規劃建立以專業農民為主之老年農民年金保險制度，僅以發放老農津貼方式充作暫時性替代措施，此舉非但不足以提供老年農民經濟上足夠之保障，更無法吸引年輕人投入農業，以提昇我國農業競爭力，甚已產生諸多不公平及資源配置失衡等情事，進而造成國家嚴竣之財政負擔，而年金制度改革規劃專案小組雖曾於101年12月提報行政院初步老年農民年金改革方向建議，詎該院遲未進一步研議規劃具體作法及擬定辦理期程，處事因循苟且，顯有怠失。

- (一)依據我國憲法、相關法令及政策，均明確揭示政府應規劃以年金保險制度方式取代現行老人津貼之措施，以保障老年所得經濟安全，並避免國家財政

負擔增加：

- 1、按我國憲法第155條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。……。」復按老人福利法第11條規定：「老人經濟安全保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施。前項年金保險之實施，依相關社會保險法律規定辦理。」
  - 2、93年2月13日及101年1月9日行政院修正核定之「社會福利政策綱領」，均揭示政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系，並應明定三者之功能區分與整合，避免發生保障重複、過當、片斷、不公等情事。
  - 3、行政院於97年3月10日核定之「人口政策白皮書」中有關我國高齡化社會之對策，針對提升老年經濟安全保障，提出政策基本理念：「為因應我國老年人口快速成長，爰衍生各項津貼，發放人數不斷增加，使政府財政負擔更加惡化，亟待將津貼整併予以制度化。因此開辦國民年金制度與整合津貼是因應老年經濟安全保障體系的主要規劃理念。」且於2010-2015年重點措施第一項即係：「整合老人福利津貼體系，目前各項老人福利津貼之給付水準不應再提高，避免國家財政負擔增加，俾利於以社會保險老年年金給付漸進取代現行老人津貼。」
- (二)政府迄今仍未規劃以專業農民為主軸之老年農民經濟安全制度，仍藉發放老農津貼方式來照顧老年農民生活，然此舉非但不足以提供足夠之保障，更無法吸引年輕人投入農業，以提昇我國農業競爭力，茲說明如下：

## 1、政府亟應儘速規劃以長期從農之專業農民為主軸之老年農民年金保險制度：

- (1) 本院為瞭解現行制度有無就「專業農民」予以定義，據農委會說明，我國現行針對專業農民缺乏明確定義，依農業發展條例第3條第3款規定，農民指直接從事農業（含農作、森林、水產、畜牧）生產之自然人。另有關農民之統計名詞包括農戶人口、農業就業人口等，因統計標準與使用目的不同各有其定義與範圍，如：農會會員、農保等各有其定義及適用對象。我國農業以家庭農場為經營主體，我國家庭農場專、兼業之分類界定，係以家庭農場人口中有否兼營自家農牧業以外工作及其兼營投入時間或獲取報酬之多寡為依據。專業農民之定義目前尚無規範，另依現行農民參加農保之規定並無區分專業農民或兼業農民。甚至休閒農亦得加保，如僅擁有農地0.1公頃，每年從農1天，即符合資格。職是，如為建立以專業農民為主之社會保險老年農民年金制度，主管機關顯需就專業農民予以定義規範。
- (2) 而農委會前亦建議規劃從農者老年經濟保障制度，期使長期從農之專業農民獲得適足的老年經濟保障，冀能依農民職業屬性，規劃其最適勞動及老年經濟保障制度，期使長期從農之專業農民獲得適足的老年經濟保障，同時可吸引青年投入農業工作，促使農業人力結構年輕化，提升農業競爭力。另本院諮詢專家學者亦認為「以社會福利角度來看，年金制度之建立，是政府目前改革之方向，農民

福利津貼政策一定要改」；「老年農民退休生活保障與農業這個產業的發展是否為欣欣向榮或凋蔽之產業有關，在臺灣農業凋蔽狀況下，要談退休農民之照顧就要靠政府，除非這產業能振興，根本問題在農業政策之錯誤不能再照過去給錢之方式照顧農民。」

(3) 又，本院實地訪查基層農會時，基層農會對於老年農民經濟安全保障問題，亦提出如下建議：現行農民保險僅有生育給付、身心障礙給付及喪葬津貼，未有類似其他社會保險老年年金給付項目，建議比照其他社會保險，將老農退休金制度納入農保中，俾保障老農退休生活；請政府以加強照顧老年農民生活，增進農民福祉為原則，針對老年農民經濟安全之保障，規劃具體政策，落實照顧老年農民生活等建議意見；為老年農民經濟安全更有保障，應朝向老年給付或領取月退休金制度設計規劃，讓更多年輕農友參加農保，增進農民晚年生活保障，又可增加農保財務收入，健全農保財務結構，減輕政府財政負擔等語。綜上，足見建立老年農民經濟安全保障制度之重要性，可見一斑。

2、現今政府仍以發放老農津貼作為照顧老年農民之權宜措施，而該措施對長期實際從農之老年農民保障不足，茲分述如下：

(1) 查政府為保障農民生活及增進其福利，於74年參照勞工保險之前例，先以行政命令試辦農保，選定臺灣省41個鄉鎮市農會所屬會員約10餘萬名農民加入保險。76年擴大試辦，並於試辦結束前進行立法，使全體農民均能

納保。嗣農保條例於78年3月23日公布並自同年7月1日施行，將投保範圍由原基層農會會員擴及於年滿15歲以上從事農業工作之農民，凡參加農保之農民，在遭遇事故時，可享生育、疾病、傷害、殘廢、喪葬津貼等給付項目<sup>2</sup>。惟農保並無老年給付項目，政府鑑於60年代以後，由於工商業快速發展，社會經濟結構急遽轉型，農村青年移往城市或工業區就業，農村勞力日漸缺乏、農業生產成本逐漸提高，農家自農業之收入相對減少，老年農民之經濟安全堪慮，遂在尚未建立農民老年給付或農民年金制度之前，為加強對老年農民之照顧，爰於84年5月31日制定老農津貼暫行條例，核發老農津貼，作為權宜措施。

(2) 復查農保條例第2條規定，農保之保險事故，分為生育、傷害、疾病、身心障礙及死亡5種，並無老年給付項目，致目前農民老年所得保障，僅能依賴政府每個月就年滿65歲，參加農保年資6個月以上，每月發放7千元老農津貼，以補足農保給付項目欠缺老年給付之不足，照顧農民晚年生活。惟從各地區最低生活費以觀，102年臺灣省已達10,244元，臺北市為14,794元、高雄市為11,890元、新北市為11,832元、臺中市為11,066元、臺南市為10,244元，且近5年來各地區最低生活費均超過7千元(詳見下表1)，足見7千元老農津貼對於長期從事農業工作之貧窮老年農民而言

---

<sup>2</sup> 84年時配合全民健康保險法於84年3月1日實施，農保之醫療給付爰劃歸全民健康保險體系。

，即已無法支應每月基本生活費用開支，難以維持合乎尊嚴之基本生活，更遑論能有餘力支付老人失能時之養護及長期照顧費用。政府原欲以老農津貼補足農保給付項目欠缺老年給付不足，並照顧農民晚年生活之目的，顯無法達成，亦無法充分保障老年農民經濟安全。惟以目前政府財政狀況，又難以再提高老農津貼給付水準，為避免政府財政負擔更加惡化，顯然以社會保險老年年金給付取代現行老年津貼，確有其必要性及急迫性。輔以目前諸多先進國家如德國、法國、芬蘭、奧地利及日本等，均已建立農民年金保險，多以年滿65歲以上，開始領取養老給付或退休金，領取額度以保險年資計算。職是，長年辛苦從農之農民對於國家經濟及滿足國民民生基本需求卓有貢獻，政府卻遲未建構完整老年農民經濟安全保障制度，以填補農保欠缺老年給付之缺口，確有怠失。

表1、99至102年各地區最低生活費一覽表

單位：新臺幣元

地區別 年度別	臺灣省	臺北市	高雄市	新北市	臺中市	臺南市	福建省	
							金門縣	連江縣
99	9,829	14,614	11,309	10,792	-----	-----	7,400	
100 (1-6月)	9,829	14,794	10,033	10,792	9,945	9,829	7,920	
100 (7-12月)	10,244	14,794	11,146	11,832	10,303	10,244	8,798	
101	10,244	14,794	11,890	11,832	10,303	10,244	8,798	
102	10,244	14,794	11,890	11,832	11,066	10,244	8,798	

備註：社會救助法第4條第2項原規定：「前項所稱最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地最近一年平均每人消費支出60%定之，…」99年12月29日修正公布為：「最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央

主計機關所公布當地最近一年每人可支配所得中位數60%定之，…。」並自100年7月1日施行。

資料來源：內政部社會司網站。

### 3、因制度面欠缺完善保障，使得年輕人不願意從事農業，致亦無法提昇我國農業競爭力：

從勞保局提供之農保被保險人相關分析資料顯示(詳見下表 2 及圖 1)，我國年輕農業人口正逐漸流失。

- (1) 從年齡層分布來看，90至101年農保被保險人年齡以60歲至74歲級距之人數為最多，約占被保險人總數之33.79%，75歲至89歲次級距次之，約占25.78%；15歲至29歲級距之人數最少，約占被保險人總數之1.11%。又，農保被保險人數逐年遞減，被保險人平均年齡則逐年遞增，從90年之56.76歲，增加至101年之63.49歲。就農保投保人年齡層來看，被保險人平均年齡逐年增高，從90年之56.76歲，至101年已成長至63.49歲，足見農保被保險人年齡層老化，此將造成農保殘廢給付與喪葬津貼給付增加，且因保費低，由政府負擔之保費補助高達7成<sup>3</sup>，復以投保無年齡限制，已偏離一般社會保險給付與權利相對原則，在保費費率維持不變狀況下，農保虧損狀況將持續加劇。

表2、90至101年農保被保險人年齡層統計

單位：歲；人

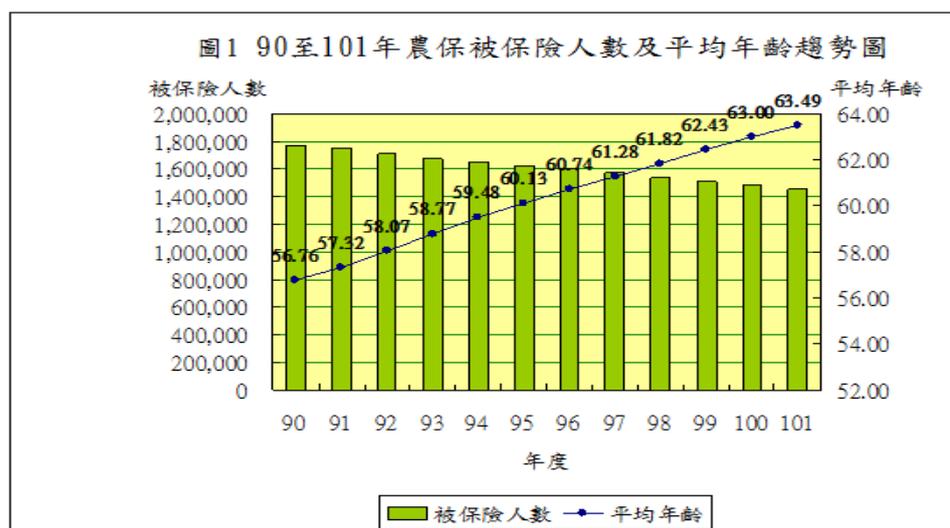
年齡級距	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年
15-19	1,034	813	429	256	160	98	91	75	74	61	53	47

<sup>3</sup> 政府除補助農民農保保費外，亦編列預算補助其健保保費及彌補農保虧損經費，99、100、101年度為補助保費及彌補虧損經費，內政部分別編列247.9億元、244.9億元、272.4億元。

年齡級距	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年
20-24	30,305	26,522	18,936	12,726	9,074	6,717	5,388	4,547	4,245	3,488	3,026	2,859
25-29	72,072	65,947	57,365	50,058	42,562	35,274	29,359	24,468	22,367	18,583	15,435	13,232
30-34	106,920	98,902	88,752	79,129	69,463	62,805	56,666	50,878	46,780	41,832	36,100	31,356
35-39	134,443	128,144	120,455	113,163	104,688	95,833	88,482	80,792	72,319	64,154	58,345	52,801
40-44	134,047	134,817	133,095	130,688	127,031	123,750	118,244	112,637	105,047	97,720	89,131	82,136
45-49	131,542	129,053	128,089	127,661	126,740	126,907	127,408	127,296	124,175	120,726	117,087	111,006
50-54	126,748	132,422	133,146	133,354	134,530	131,486	130,068	131,170	129,289	127,988	127,586	128,868
55-59	134,046	127,901	123,416	122,777	128,659	137,923	143,489	145,795	145,518	145,729	141,841	141,251
60-64	211,235	202,557	191,799	178,924	161,702	147,889	139,658	129,723	129,213	135,704	146,565	155,051
65-69	238,182	238,209	234,015	229,578	225,497	221,404	213,343	203,980	186,795	165,040	147,972	137,325
70-74	204,208	208,186	210,896	214,043	215,715	215,047	216,125	214,404	212,224	209,774	206,695	199,132
75-79	129,109	135,063	143,672	152,265	160,582	167,747	172,793	176,539	180,381	182,716	182,706	183,960
80-84	71,817	75,916	79,276	82,931	87,579	92,987	98,553	105,820	113,199	120,422	126,161	129,964
85-89	30,578	32,286	33,768	35,194	37,508	41,751	45,098	47,431	50,215	53,726	57,527	61,097
90以上	10,568	11,820	13,013	13,803	14,545	15,305	16,645	17,809	19,147	20,621	22,918	24,643
合計	1,766,854	1,748,558	1,710,122	1,676,550	1,646,035	1,622,923	1,601,410	1,573,364	1,540,988	1,508,284	1,479,148	1,454,728
平均年齡	56.76	57.32	58.07	58.77	59.48	60.13	60.74	61.28	61.82	62.43	63.00	63.49

資料來源：勞保局

圖1、90至101年農保被保險人人數及平均年齡趨勢



(2)又從各年齡層投保人口成長比率來看：50歲以下農保被保險人，各年齡層成長趨勢，均呈下滑趨勢，尤以30至34歲及35至39歲之年齡層下滑幅度最大，如以農保投保人，均屬從事農業

農民之前提下，可見年輕農業人口正逐漸流失，新增農民人口並未增加。反觀50至79歲各年齡層，成長維持平緩，並無太大變化，詳如下圖2、3。

圖2、15-49歲年齡層成長趨勢圖

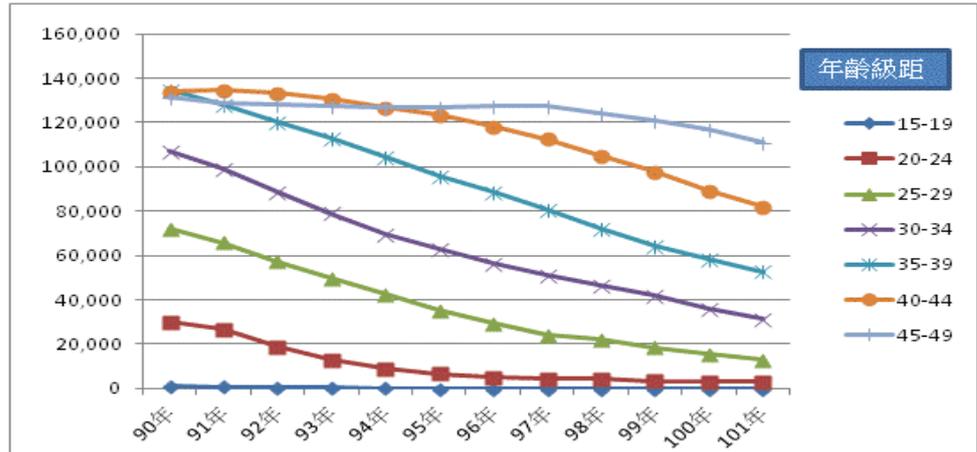
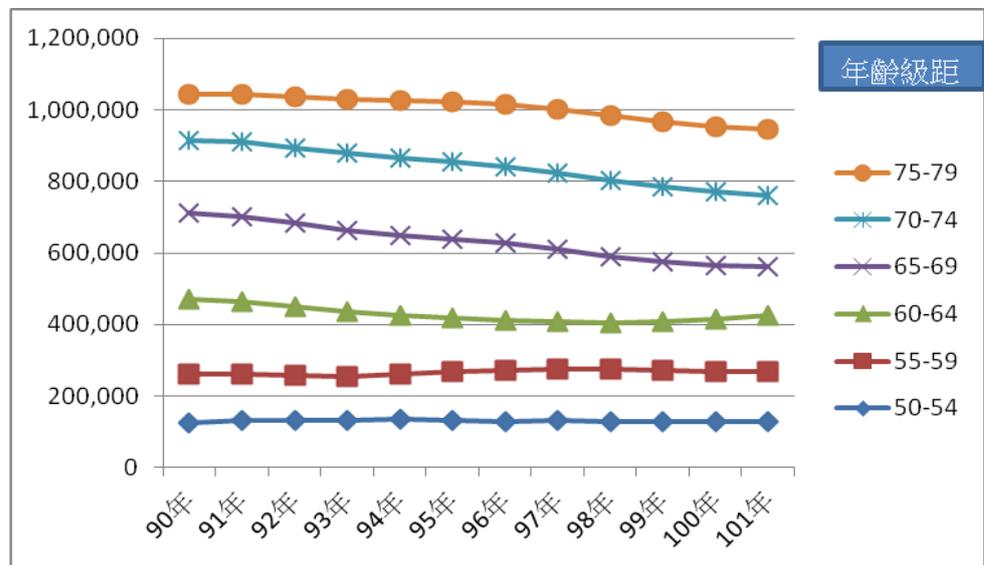


圖3、50-79歲年齡層成長趨勢圖



(3)另查50歲以下係屬人生就業黃金期，然我國農業就業人口在該年齡層以下之比率卻逐年減少，顯見年輕人不願從事農業工作，而面對逐漸老化之農業人口，政府就老年農民經濟安全，迄未規劃年金制度；加以現行農保

制度缺乏老年給付，且農業收入低，完全無法吸引青年投入農業工作，致亦無提昇我國農業競爭力。

(4)又，目前政府對於老年農民之經濟安全保障措施，僅有老農津貼，欠缺為「專業農民」規劃之退休年金制度養老保障，復因目前農民無法完全仰賴農業維生，使得我國農業人口存在大量的兼業農民。故如何將老農津貼與退休年金制度予以整併，透過完善職業年金制度設計及建立以專業農民為主之社會保險老年農民年金制度，始可吸引年輕人從事農業，進而活化我國農業，實為政府刻不容緩之要務。

(三)再者，老農津貼實施迄今已逾18年，因請領資格條件過於寬鬆，僅以農保加保年資作為前提要件，復相關機關對於「假農民」投保農保之防杜，仍然欠缺有效之改善作為，致農會對申請參加農保者資格之審查未盡嚴謹，平時清查又流於形式，造成非實際從事農業者可輕易加入農保，或加保後如將原持以投保之農地釋出，仍可具有加保資格，進而領取老農津貼之不合理及不公平之情事，茲分述如下：

1、短期從農(加保年資僅需6個月)即可請領津貼：按老農津貼暫行條例第3條<sup>4</sup>規定，民眾僅需於年滿64歲又6個月時參加農保6個月(每月農保保費78元，6個月總計繳交468元)，即可於65歲開始申領老農津貼，足見老農津貼請領資格條件相當寬鬆，完全無法區辨老農津貼申領人是否為長期從事

---

<sup>4</sup> 按老農津貼暫行條例第3條規定：「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。」

農業工作之農民。

- 2、**申領津貼時，未查證有無實際從農：**農委會所定之老農津貼申領及核發辦法，申請人申領老農津貼時，僅須檢附申請書及身分證影本，經各基層農、漁會就申請人年齡、農保加保日期、加保年資等資料，進行初審後，再由勞保局檢視申請人是否已年滿65歲、是否農保在保中、年資是否合計6個月以上等情。至於申請人是否仍符合農保資格，則不在審查範圍，故渠等於取得農保資格後，如將原持以投保之農地釋出或不再從事農業工作，均不影響其老農津貼之申領資格。此均導致持有農地者卻未實際從事農業之「假農民」竟也能享有老農津貼之不公情事，坊間亦存在代售農保地之廣告。
- 3、**農保資格過於寬鬆，農會會員僅需持有0.1公頃農地：**老農津貼請領資格僅以農保加保年資作為前提要件，而目前農民申請參加農保之資格條件，係依據「基層農會會員資格審查及認定辦法」（會員部分）及「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」（以下簡稱從事農業工作農民農保資格審查辦法，非會員部分）辦理。惟據前揭2項審查辦法之規定，自耕農（會員部分）以本人、配偶或同戶直系血親所有農地供農、林、漁、牧使用之面積達0.1公頃以上，即可加入農會會員並參加農保<sup>5</sup>；自有農地者（非會員部

---

<sup>5</sup> 依據「基層農會會員資格審查及認定辦法」第2條規定，中華民國國民，年滿20歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業，申請加入基層農會為會員者，依下列規定認定之：(1) 自耕農：以本人、配偶或同戶直系血親所有農地供農、林、漁、牧使用，面積0.1公頃以上，或以依法令核准之室內固定農業設施，面積0.05公頃以上從事農業生產者。(2) 佃農：〈1〉承租三七五減租耕地面積0.2公頃以上，從事農業生產者。〈2〉承租三七五減租耕地以外之其他農地面積0.2公頃以上，從事農業生產連續經營滿1年。〈3〉自有農地面積未達0.1公頃，連同承租三七五減租耕地或其他農地面積合計達0.2公頃以上，從事農業生產者。(3) 公、私立各級農業學校畢業或有經農業主管機關、農業學術機構認定在農業上有利用價值之專著或發明，並現在從事農業推廣工作

分)以本人、配偶、同戶滿一年之直系血親、翁姑或媳婦所有農地、林地平均每人面積達0.2公頃以上，其餘農地平均每人面積達0.1公頃以上，從事農業生產者，即可申請參加農保<sup>6</sup>，足見參加農保之門檻過低。又因加入農保僅需農地面積0.1公頃，致使農民分割農地出售，造成農地零碎化，更加不利於農業之整體發展。

4、非農會會員只須切結每年農業收入超過10,200元，即可參加農保：按從事農業工作農民農保資格審查辦法第2條第1項第5款之申請參加農保資格要件規定略以：「全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額平均每人達月投保金額3倍以上或投入農業生產資材平均每人達月投保金額2倍以上金額者。」準此，申請參加農保時，須檢具「銷售農、林、漁、畜產品或購買農業生產資材之憑證」。惟辦法明定銷售金額僅需月投保金額10,200元之3倍，即30,600元；投入農業生產資材金額僅需月投保金額之2倍，即20,400元，則農民只要切結農業年淨收入10,200元，亦即平均每月淨收入850元，即可參加農保，此金

---

，經有關農業機關、學校、團體出具證明文件者等。(4)服務於依法令登記之公營或私營農場、林場、畜牧場、養蜂場，並實際從事農業工作連續6個月以上之員工，有各該服務場所發給現在實際從事農業工作之員工證明文件及薪資所得證明者。

<sup>6</sup> 依據從事農業工作農民農保資格審查辦法第2條規定，從事農業工作之農民(即非會員)年滿15歲，每年實際從事農業工作時間合計達90日以上，且無農業以外之專任職業，並具備下列各項資格條件者，可申請參加農保：(1)自有或承租農地依法從事農業工作連續經營滿一年，合於下列各目情形之一者：<1>自有農地者：以本人、配偶、同戶滿一年之直系血親、翁姑或媳婦所有農地(包括農、林、漁、牧用地，但三七五減租耕地除外)，林地平均每人面積0.2公頃以上、其餘農地平均每人面積0.1公頃以上，或依法令核准設置之室內固定農業設施平均每人面積0.05公頃以上，從事農業生產者。<2>承租農地者：以本人及其配偶承租農地(包括農、林、漁、牧用地)，符合下列情形之一者：①承租三七五減租耕地平均每人面積0.2公頃以上，從事農業生產者。②承租三七五減租耕地以外之農地，林地平均每人面積0.4公頃以上、其餘農地平均每人面積0.2公頃以上，從事農業生產，訂有租賃契約，經地方法院或民間之公證人公證者。但向政府機關、公立學校或公營事業機構承租農地者，得不經公證。③自有林地面積未達0.2公頃，其餘農地面積未達0.1公頃，但連同承租農地面積合計，林地平均每人面積達0.4公頃以上、其餘農地平均每人面積達0.2公頃以上，從事農業生產者。(2)全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額平均每人達月投保金額3倍以上，或投入農業生產資材平均每人達月投保金額2倍以上金額者。(3)未領有其他社會保險養老給付或老年給付者。

額顯然過於寬鬆。

- 5、**加保時未實地查證，平時亦未確實及有效清查有無實際耕作之事實**：依據前揭2項審查辦法，農民參加農保之資格審查及加保後之平時清查，係由基層農會辦理，而老農津貼之資格條件立基於農保資格，故基層農會能否落實上開審核及清查作業，以防杜「假農民」投保農保進而請領老農津貼，其角色至關重要。惟目前基層農會對於申請參加農保者之資格條件，仍以書面審查為主，並未派員實地查證，且諸多要件係由申請人採切結方式辦理，亦未進行查證；復對被保險人加保後資格條件之異動或喪失等情，仍乏有效之稽核作為，亦未能落實全面性實地清查工作，導致「假農民」投保之問題持續存在，並進而領取老農津貼。
- 6、**初次申請老農津貼者，加保年資過短，未滿1年者即有1萬5千多人，未滿15年者眾多，高達20萬人**：根據勞保局統計90至100年老農津貼申請合格案件農保年資資料(詳後附表一)顯示，90至100年初次申領老農津貼之人數，總計有376,034人，其中申請津貼時加保年資未滿1年者，計有15,202人，占總人數4.04%；加保年資未滿6年者，計有50,639人，占總人數13.47%；加保年資未滿15年之人數為199,685人，超過總人數之半(53.11%)，亦即該期間初次申領老農津貼者當中，有5成者之加保年資未滿15年，此更加凸顯老農津貼請領資格條件完全無法反映該津貼係為照顧長期從事農業工作者之立法目的。
- 7、**基上，民眾在相關要件符合之下，參加農保之**

最低標準僅需持有農地面積達0.1公頃，並於年滿64歲又6個月時開始加保6個月後（保費總計繳交468元），即可於65歲時請領老農津貼，且本院前調查老農津貼案時，確實發現部分老農津貼申領人參加農保之年資未滿1年且持有之農地面積僅達最低標準(0.1公頃)者，足見老農津貼請領資格條件相當寬鬆，完全無法區辨老農津貼申領人是否為長期從事農業工作之農民，導致非實際從事農業之「假農民」及非長期從事農業工作者皆可領取老農津貼之不合理現象，造成老農津貼並未確實用於長期從事農業工作之老年農民；益見政府以發放津貼方式照顧老年農民生活，已產生不論老年農民經濟生活之貧富狀況、持有農地者有無從事農業及長期從事農業工作之事實，均可領取7千元老農津貼等不符公平正義之情事，更難以達成農委會所稱老農津貼係為照顧長期從農者晚年生活之目的。

(四)老農津貼暫行條例原係因應國民年金未開辦前之過渡期法規，惟查：

- 1、內政部曾於84年5月3日送行政院審查之農保條例修正草案，增列老年年金給付項目，行政院並於84年6月29日送請立法院審議，惟因考量是時正值整體規劃國民基礎年金，且老農津貼暫行條例已於84年5月31日制定公布，爰農保條例修正草案退回行政部門再行研議。
- 2、行政院原欲藉由國民年金保險(以下簡稱國保)開辦，將未滿65歲之農保被保險人，均強制改參加國保且自農保退保改參加國保之農民於年滿65歲時，即得請領國保老年年金給付。惟於96年8月8日國民年金法公布後但尚未施行前，各地農民及

農民團體紛紛反對強制退農保改納國保，行政院遂於97年5月28日召開協商會議，並作成結論略以：「有關國民年金制度部分：(一)國民年金制度於97年10月1日順利實施，惟目前國民年金將農民列為納保對象並強制其自農保退保，恐讓農民的既有權益受到影響，對此各地基層農民迭有建議勿強制農民加入國民年金並讓農保及老農津貼繼續維持，立法院也有多位朝野委員提出不同修法版本。……現階段在不影響國民年金開辦時程的前提下，應儘速修正國民年金法，使農民與國民年金脫鉤，讓農民權益不因國民年金之開辦而受到影響。」前揭結論並經該院於同年6月9日函送內政部等相關部會在案。

- 3、內政部為配合行政院前揭「農保與國民年金脫鉤」政策，遂於97年間研提國民年金法修法案，將農民排除於強制納入國民年金保險之範疇，嗣經立法院通過並於97年8月13日總統公布。97年11月26日農保條例並配合修正公布，第6條第1項增列但書規定：「但同時符合國民年金保險加保資格者，得選擇參加該保險，不受國民年金法第7條有關應參加或已參加本保險除外規定之限制；其未參加本保險者，視為選擇參加國民年金保險。」故符合國保加保資格之農保被保險人，仍可自由選擇參加國保。
- 4、上開修正使農保、老農津貼與國保脫鉤，造成老農津貼無法落日，老農津貼暫行條例繼續施行，亦使國民年金原欲整合各項老人福利津貼之立法目的，無從落實。又，農民雖可自由選擇參加國民年金，惟農保保費低，由政府負擔比率高達7成(農保被保險人每月僅需繳納78元保費)

，加以老農津貼請領條件僅以農保加保年資滿6個月作為前提要件，且給付金額(7千元)遠較國保優渥，倘農民欲每月領取7千國保老年年金給付，其國保年資至少為31.16年(約31年又2個月)，且一般保險人每月應繳保費726元。此均導致農民選擇參加國保之誘因不大，但對於未選擇加入國民年金之農民，在農保無老年給付之下，老年時僅能依賴老農津貼維持經濟生活(有關農保及國保之比較詳如後附表二)。

(五)另據本院前調查老農津貼案之結果，政府自84年5月31日開始實施老農津貼暫行條例，核發老農津貼迄今，給付金額不斷提高，從原先每人每月3千元，迄今已為7千元；且每年領取人數逐年成長，核付金額亦逐年增加，致生預算資源配置失衡之問題：

- 1、老農津貼核付人數從84年之315,192人，逐年增加至97年最高峰之710,031人，嗣後逐年減少至101年之674,870人。又，核付金額從84年之124億餘元，逐年增加至97年最高峰509億餘元，至100年略降為496億餘元，惟101年1月1日起老農津貼調增為7千元，實際核發金額激增為563億餘元<sup>7</sup>。又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年之28.74%，逐年增加至96年最高峰之71.20%，嗣後年度則略微降低，惟其比率仍高達將近7成。隨著國人平均餘命延後，老農津貼之財政負荷勢將逐年加重，且每年農委會須將半數以上農業預算用於核發老農津貼，將造成其他農業預算擴

---

<sup>7</sup> 101年老農津貼核發人數及核發金額係依據農委會網站公布之統計資料，網址：<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/common/CommonStatistics.aspx> (包含中央及地方政府之核發金額數)。

充之阻力，不利農業之永續發展。

2、歷年老農津貼占社會福利支出<sup>8</sup>之比率從90年之7.74%，逐年增加至98年最高峰之15.65%，至100年則略微降低為14.15%。又，老農津貼占福利服務支出之比率，從90年之28.44%，逐年增加至99年最高峰之50.90%，100年雖略微降低為47.19%，惟老農津貼所占之比率仍然偏高。且從85至101年度地方政府社會福利支出預算以觀，雖有逐年增加之趨勢，從85年度之927.92億餘元，增加至101年度之1,919.61億餘元，辦理22個縣市轄內所有社會福利事項，包括社會救助、兒童及少年福利服務、婦女福利、身心障礙福利、老人福利、社區發展、志願服務、社會工作、家庭暴力及性侵害防治等等項目；惟僅老農津貼每年核付金額即達500億餘元，相較之下，更加凸顯社會福利資源配置失衡之問題。

(六)再從審計部查復有關我國財政狀況以觀，近年來政府支出規模持續擴大，歲入卻無法同步增加，財政赤字惡化，債務持續攀升，未來可預見，隨著老年人口快速成長，如再提高津貼給付水準，或持續以津貼方式保障老年生活，勢必造成國家嚴峻之財政負擔。該部對於當前我國財政狀況之概述如下：

1、長年產生歲入歲出差短，入不敷出每年高達數千億元，財政狀況未見好轉：

各級政府自91年度以降，為因應921震災災後重建、SARS防治紓困及提振國內經濟景氣等配合法令公布施行之計畫經費，支出持續擴張（歲

---

<sup>8</sup> 依中央政府歲出政事別科目歸類範圍定義，社會福利支出包括：社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等5類支出，而老農津貼係對農民提供福利，故歸屬在福利服務支出之範疇。

出規模自91年度2兆1,449億餘元<sup>9</sup>，擴增至101年度2兆7,742億餘元)，惟稅課收入等歲入雖亦有成長(自91年度1兆7,879億餘元增至101年度2兆4,200億餘元)仍不足以支應政事支出需求。經以91年至100年度各級政府歲入歲出連年產生差短，91至93年度，每年差短數均逾2千億餘元；94至96年度每年差短數降至千億餘元以下，97年度差短數為1,119億餘元，惟98年度在稅收大幅短徵及支出規模持續擴張之情況下，歲入歲出差短急遽攀升至5,572億餘元，差短數為歷年之最；99年度差短數亦高達4,512億餘元；100年度雖因景氣逐漸復甦，所得稅、貨物稅及營業稅等稅課收入超收，惟政府支出亦呈增加趨勢，歲入歲出相抵後仍產生差短3,067億餘元；按101年度法定預算，各級政府歲入共計編列2兆4,200億餘元，歲出編列2兆7,742億餘元，預算歲入歲出差短3,541億餘元。

## 2、政府收支連年差短，公庫調度困難，影響政府付款順暢：

分析91年度起之各級公庫收支狀況，除94年及96年度外，其餘各年度預算內歲入之實際現金收入均不足支應歲出之實際現金支出，收支不足之資金需求，財政當局須設法調度，以維持政府推動政務所需支出。經舉借債務及收回以前年度歲出彌平結果，除94至96年度及99年度為賸餘外，其餘各年度均為短絀，每年金額介於154億餘元至1,471億餘元間（係實際數，以下同）。長期以來收支失衡，造成公庫結存由93至96年度之正成長轉為負成長，且長年為負數，至100年度雖

---

<sup>9</sup> 本篇所引用數據係摘自100年財政統計年報、102年2月財政統計月報，各項數據除特別註明外，91年度為決算審定數，92至100年度為決算數，101年度為預算數。

經舉借債務及歲出收回等支應775億餘元，仍有短絀458億餘元，連同以前年度累計短絀3,283億餘元，合計短絀已達3,741億餘元，顯示公庫動能不足，調度困難。

### 3、債務餘額攀高、潛藏負債龐鉅，財政狀況日趨嚴峻，影響政府投資動能：

#### (1) 各級政府債務餘額持續攀高

近年來各級政府為提振經濟景氣，賡續採行擴大公共支出政策與租稅減免措施，導致稅收成長有限，歲入長年不敷支應年度政事所需，加上特別預算歲入歲出差短，常需仰賴舉借債務支應，致各級政府1年以上非自償性債務餘額，自91年度以降，逐年攀升，至101年12月底止已高達5兆7,664億餘元（占行政院主計總處預估前3年度GNP平均數之42.3%；中央政府約36.9%、地方政府約5.4%），10年來債務累計增加2兆6,009億餘元，公共債務未償餘額迭創歷史新高。如參照國際間未償公共債務餘額之揭露規範，100年度各級政府未償債務餘額約為6兆7,543億元，其占行政院主計總處公布之當年度GDP之比率為49.39%，已高於公共債務法48%之債限比率。

#### (2) 潛藏負債龐鉅

100年度總決算所列各級政府潛藏負債<sup>10</sup>為14兆9,866億元（中央政府未來負擔之支出約為11兆6,563億元、地方政府為3兆3,303億元），較98年度

---

<sup>10</sup> 行政院主計總處鑑於未列入公共債務法債限規範之政府潛藏負債事項，因屬未來社會安全給付事項，可藉由費率調整機制等挹注，與公共債務法管制政府融資行為所舉借之債務不同，故不列入政府債務計算，惟該等事項深受各界關注，爰自98年度起於中央政府總決算總說明中揭露各界關切未列入公共債務法債限規範之政府潛藏負債與非政府潛藏負債事項。

決算所列數13兆7,819億元，增加1兆2,047億元，經據權責機關說明，主要係因現存各類社會保險及退休制度普遍存在費率偏低、投資報酬待提升、計算給付之薪資從優、所得替代率偏高等問題，加上人口結構改變，平均餘命提高，及各類保險之投保人數龐大，在保險費率遠低於最適精算假設之平衡費率下，致潛藏負債快速增加。

4、鑒於中央政府歲入係以稅課收入為大宗，惟近年來各項賦稅措施未能有效發揮並達成財政收支平衡之綜效，致租稅負擔率仍偏低，在稅收增加趨緩，其他歲入來源有限情況下，歲出相關強制性支出，如歷次調升老農津貼之發放金額，已形成中央政府沉重之財政負擔；又以96至101年度為例，中央政府負擔之老農津貼(農委會編列預算支應)，已由96年度之419億3,038萬餘元，增加至100年度之445億2,975萬餘元；101年度復因核發標準提高為每月7千元，致老農津貼再增至509億6,369萬餘元，仍占農委會主管之歲出決算比重達6成以上。隨著國人平均餘命延後，老農津貼之財政負荷將逐年加重，復因每年將半數以上農業預算用於核發老農津貼，將造成其他農業預算擴充之阻力，不利農業之永續發展。

5、又據財政部102年7月7日新聞稿：截至101年12月底止，中央政府1年以上債務未償餘額實際數及短期債務未償餘額合計數為52,245億元，較101年11月增加1,650億元，因年底例行性大額支出致債務略增；平均每位國人負擔債務22.4萬元，較11月增加0.7萬元。

(七)行政院怠於積極研議規劃辦理以長期從農之專業

農民為主之老年農民經濟安全制度：

- 1、基於目前農保並無老年給付之設計，本院前於調查老農津貼案時，針對行政院迄未建立合理之農民退休制度或老年給付，致老農津貼暫行條例施行迄今已逾17年，政府仍以發放津貼方式照顧老年農民生活，不但增加國家財政負擔，亦不足以保障農民老年經濟安全等情，已糾正行政院在案。惟迄本案調查完竣，該院僅就農保欠缺老年給付，亦無職業退休給付制度，致老年所得保障不足部分予以說明，並稱未來農民老年經濟安全保障宜比照其他職業從業者建構更完善之社會保險體系，提供足夠之給付項目，以充分保障老農晚年生活之經濟安全云云，卻無任何具體規劃作為及辦理期程。
- 2、本院就目前老年農民經濟安全制度之規劃辦理情形，另詢據內政部及農委會表示：已研擬相關年金改革方案送經建會整體考量我國相關社會保險之整合與銜接等語。惟據經建會於約詢書面說明中稱以：該會於98年底曾邀集相關部會成立「年金制度改革規劃專案小組」，迄今共計召開6次會議，已初步確立整體年金制度改革架構及原則，後續則由權責機關參採相關建議進一步規劃研議，形成具體政策後，據以推動云云。該會於本院約詢後再函復表示：該會已參採工作小組歷次討論及規劃，就農民老年經濟保障議題進行制度面及政策面之評估研議，於101年11月13日第1次委員會議提出農民未來社會保險保障之整體規劃，經討論後納入該專案小組「年金制度改革規劃報告（草案）」並陳行政院。

- 3、行政院經濟建設委員會年金制度改革規劃專案小組於101年12月19以密字第1010000208號函將完成之「年金制度改革規劃報告」提報行政院。
- 4、本院再詢據行政院表示，略以：有關農保制度之改革議題，應與我國社會保險制度之整合與銜接規劃方向和推動時程互相配合，依「年金制度改革規劃報告」，已初步確立整體年金制度改革架構及原則，並對主要制度提出初步改革方向建議，該院將統籌改革期程，依序分階段處理等語。另行政院就有無將相關結論或建議提供或責成相關權責機關進一步規劃研議及其目前相關機關辦理進度部分，該院則稱：老年農民經濟安全制度之規劃，仍宜深入研析，相關規劃之幕僚單位仍請經建會擔任年金制度改革平台，統合內政部、農委會及相關部會意見，並列入下一階段年金制度改革重點云云。
- 5、另，在政府尚未建立以社會保險為主之老年農民經濟安全制度，而需要持續發放老農津貼之下，農委會對於老農津貼資格條件過於寬鬆，導致不論老農經濟生活之貧富狀況、持有農地者有無從事農業及長期從事農業工作之事實，均可領取7千元老農津貼等問題，雖稱：將徵詢各界意見及參考目前各項社會保險領取老年年金之加保年資後，儘速提出老農津貼暫行條例修正草案，對於老農津貼申領人之農保加保年資予以適度加長云云。惟迄本案調查完竣，該會仍乏具體改善作法及辦理期程，致前揭違失事項迄今仍無改進處理結果。
- 6、由上可見，行政院就老年農民經濟安全保障制度之規劃，僅止於年金制度改革規劃專案小組

所初步規劃改革架構及原則之建議改革方向，該院雖表示將統籌改革期程，依序分階段處理，然迄本案調查完竣，行政院除未積極研議規劃具體作法及辦理期程外，亦未責成相關機關積極研議具體作法。

- (八) 綜上論結，依據憲法及老人福利法規定，為保障老人經濟安全，應規劃實施年金保險制度；又規劃年金制度改革、健全老年經濟安全保障體系，為行政院101年衛生福利之施政方針，此施政方針亦為102年及103年政府之重要施政措施。且鑑於我國人口結構正快速高齡化，益徵老年經濟安全保障制度之重要性。然目前農保缺乏老年給付，政府雖以發放老農津貼方式暫時充作老年農民經濟生活之保障措施，惟隨著國人平均餘命延後、稅收財源不穩定性，除增加政府長期財政負擔外，對長期從農之專業農民老年經濟生活保障亦有所不足。復因農業收入低，農民無法完全仰賴農業維生，使得我國農業人口存在大量兼業農民，年輕人不願從事農業，農業人口日趨老化，更加不利農業發展，足見建構以實際長期從農之專業農民為主的老年農民年金保險制度，提供安全、合宜之生活保障，始可吸引並鼓勵年輕人從事農業，進而促使農業人口年輕化，提昇農業競爭力，此實為政府刻不容緩之要務。惟行政院長期以來怠於研議規劃以長期實際從農之專業農民為主的老年經濟安全保障制度，僅以發放津貼照顧老年農民生活，且老農津貼暫行條例實施迄今已逾18年，此舉不但增加國家財政負擔，亦不足以老年農民經濟上足夠之保障，更無法吸引年輕人投入農業，以提昇我國農業競爭力，甚已產生諸多不公平及資源配置失衡等情事，進而造成國家嚴

竣之財政負擔。而行政院經濟建設委員會年金制度改革規劃專案小組雖曾於101年12月將完成之「年金制度改革規劃報告」提報行政院初步改革方向建議，且本院前業就行政院迄未建立合理之農民退休制度或老年給付，予以糾正在案，詎該院迄今遲未進一步研議規劃具體作法及擬定辦理期程，處事因循苟且，顯有怠失。

二、我國農業已呈萎縮，農民人數持續減少，新增農民數目有限，然近三年每年新增農保人數竟多達3萬、4萬餘人，又經行政院主計總處實際調查統計之農業人口數僅50餘萬人，惟每年農保總投保人數竟仍高達140餘萬人，此均凸顯農保資格寬鬆、審查浮濫，農委會及內政部均未能儘速修改「基層農會會員資格審查及認定辦法」及「從事農業工作農民農保資格審查辦法」，研訂參加農保之合理資格條件，並積極採取有效改善作為，以杜絕假農民投保，洵有怠失；又農委會為中央農業主管機關竟無法掌握每年新增農民人數，顯未善盡本職業務，亦有怠失。

(一)我國農業已呈萎縮，農民人數持續減少，新增農民目人數有限，惟查99年至101年每年新增農保人數竟多達3萬、4萬餘人，顯然嚴重背離現實；又，每年行政院主計總處實際調查統計之農業人口數僅50餘萬人，然農保總投保人數卻高達140餘萬人，每年新增參加農保人數多達3萬、4萬餘人，此均凸顯農保加保資格過於寬鬆、審查浮濫之問題，惟農委會及內政部迄未檢討改進，實有未當：

1、依據勞保局提供之99至101年新增農保被保險人人數及其年齡分布統計資料顯示，99至101年新加入農保人數分別為38,900人、39,712及47,862人，其中以60-69歲者為最多(每年1萬餘

人)，其次為50-59歲者（從99年之8,925人，增加至101年之13,227人），再其次依序為40-49歲者、30-39歲者（從99年之6,725人，降低至101年之5,580人）。70歲以上者每年仍有1,619人、1,853人及1,930人，80歲至89歲以上者每年仍有212人、199人及218人新加入農保，且有逐年增加之趨勢，甚至有90歲以上才開始當農民者，（詳如下表4）。

表4、99至101年新增農保被保險人人數及其年齡分布情形  
單位：人

年度 年齡組	99年	100年	101年	合計
15-19歲	48	37	32	117
20-29歲	5,413	4,788	4,548	14,749
30-39歲	6,725	5,912	5,580	18,217
40-49歲	6,152	5,662	5,767	17,581
50-59歲	8,925	9,296	13,227	31,448
60-69歲	10,018	12,164	16,778	38,960
70-79歲	1,395	1,640	1,701	4,736
80-89歲	212	199	218	629
90歲以上	12	14	11	37
總計	38,900	39,712	47,862	126,474

備註：統計農保資料庫，申報參加農保投遞日期介99/01/01-101/12/31者人數。資料來源：勞保局

2、本院為瞭解我國99至101年每年新增農民之人數，經據農委會說明如下：

(1)為全面提升農業人力素質，鼓勵年輕人轉入農業工作，自95年度起針對一般社會青年，規劃辦理農業漂鳥、園丁體驗營，透過體驗農業、認識農業，引發青年對農業的認同與興趣，進而加入農業行列及創新農業發展。

98年度起進而針對回流青年規劃辦理農業職業訓練，以提供青年學習農業生產技能；100年度起進一步規劃農民學院，建立一個有系統、有效率及全方位的農業技能學習園地，針對有意從農青年及在職專業農民分別辦理農業入門班、初階訓練班、進階訓練班及高階訓練班等農業專業訓練，並強化農場實習，以提供有意從農者及在職農民農業終身學習管道。透過一系列人力培育措施，加強農業後繼者培育，活化農業人力，期為傳統農業注入新活水，加速農業經營的多元與創新發展，自95年至99年調查曾參加前述人力培育措施之青年，投入農業行列人數累計達1,002名。

- (2) 為獎勵有耕作能力且年輕專業的農民承租農地朝向企業化經營，並使老農可以安心享受離農或退休生活，促進農業勞動結構年輕化，以擴大農業經營規模，提高整體農業生產效益與競爭力，該會推動「小地主大佃農」政策，冀能達到農業產業轉型與升級的目標。99年至101年納入輔導之大佃農及小地主人數如下表5。另該會將規劃於農牧業經營概況調查時，增列實際經營者與戶內從事農業工作人口之從農年資問項，並協調行政院主計總處於辦理類似調查時，增列查填問項，以充分掌握新增農民之人數。

表5、99年至101年納入輔導之大佃農及小地主人數表

單位：人

年度	小地主	大佃農	合計
99	8,121	703	8,824

年度	小地主	大佃農	合計
100	13,912	1,002	14,914
101	18,265	1,328	19,593
合計	40,298	3,033	43,331

資料來源：農委會

- 3、另經本院彙整統計農保投保總人數、農業就業總人數等相關數據資料如下表5所示，農業就業總人數僅占農保投保總人數3成多，而每年新增農業人口，以前開農委會提供99年至101年納入輔導之大佃農人數來看，分別為703人、102人及1,328人，3年累計僅3,033人，如再加上95年至99年參加人力培育措施投入農業行列之青年人數1,002名，亦僅達4千餘人，縱加計其他年齡層之新農民，數目亦屬有限。惟99至101年每年新增農保被保險人之人數，經勞保局統計分別為38,900人、39,712人及47,862人，3年總新增人數多達126,474人，顯然每年新增農保之人數遠遠超過新增農民之人數，且農業實際就業總人數又遠低於農保投保總人數，足見存在諸多不合理之處。又，我國農業已呈萎縮，農民人數持續減少，老年農民日漸凋零，新增農民數目有限。然每年新加入農保之人數卻高達3萬、4萬餘人，亦即每年有3-4萬新加入成為農民，顯有違常理。此外，99至101年農保總投保人數，每年動輒多達140餘萬人，而行政院主計總處實際調查統計之農業人口數，每年僅有50餘萬人，兩者存在相當大之落差，顯見龐大之農保被保險人中並非均為真正實際從事農業之農民，更加凸顯農保存在加保資格過於寬鬆、審查浮濫等問題，惟農委會及內政部迄未確實檢討改進，實有未

當。

表5、99至101年農保投保增總人數、新增人數及農業就業人數  
單位：千人

年度	農保投保總人數	每年新增農保人數	農業就業總人數
99	1,508	39	550
100	1,479	40	542
101	1,455	48	544
合計	-	127	-

資料來源：上表係本院就行政院主計總處提供90-101年農業就業總人數、勞保局提供90-101年農保投保總人數及新增人數之資料彙整。

(二)又，民眾在相關要件符合之前提下，參加農保之最低標準僅需持有農地面積達0.1公頃，導致經濟條件富裕或非實際從事農業工作之「假農民」得輕易取得農地後加入農保，進而享有老農津貼之不公情事。另非會員每年農業淨收入只須超過10,200元即可，資格太過寬鬆。本院前已糾正農委會及內政部在案，惟該2機關迄未檢討修正相關認定辦法，以杜絕假農民之情事發生，顯有怠失：

1、按老年農民福利津貼暫行條例（以下簡稱老農津貼暫行條例）第3條規定：「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。」是以，老農津貼請領資格係以農保資格前提要件。惟查：

(1)依據「基層農會會員資格審查及認定辦法」第2條之規定，自耕農以本人、配偶或同戶直系血親所有農地供農、林、漁、牧使用之面積

達0.1公頃以上，或以依法令核准之室內固定農業設施面積達0.05公頃以上從事農業生產者，即可加入農會會員並參加農保。

- (2)再依「從事農業工作農民農保資格審查辦法」第2條規定，則自有農地者以本人、配偶、同戶滿一年之直系血親、翁姑或媳婦所有農地（包括農、林、漁、牧用地，但三七五減租耕地除外），林地平均每人面積達0.2公頃以上、其餘農地平均每人面積達0.1公頃以上，或依法令核准設置之室內固定農業設施平均每人面積達0.05公頃以上，從事農業生產者，即可申請參加農保。
- (3)又本院為瞭解農民維持生計所需耕作面積及平均每月收入，實地訪查基層農會，據某農會表示：依該鄉最大宗種植水稻一年2期為例，灌溉水以曾文水庫之嘉南大圳為主要水源，每公頃收穫約計12萬元，扣除成本每公頃需要8.5萬元，實際收益為3.5萬元，以每期作（6個月時間）平均每月實得6千元，夫妻2人各得3千元，故每天只有佰元收入，如何能維持家計生活。如欲維持全年基本生活，平均每月最低生活費用至少1.5萬元以上，故每位農民如耕作1公頃面積種稻以維持生活開銷，定有困難。是以，農民需要至少3公頃以上農地，始能維持生活開銷。
- (4)又據另1家農會於本院實地訪查時所提供之統計資料顯示，以收益較佳之綠蘆筍及洋香瓜為基準，如耕作面積僅達0.1公頃時，全年收益分別為93,377元(綠蘆筍)及29,352元(洋香瓜)，平均每月收入亦僅有7,781元及2,446

元。

年期	作物名稱	面積 (公頃)	收入 (元)	支出 (元)	收益 (元)
101	綠蘆筍	0.25	375,000	140,637	234,362
101	洋香瓜	1.00	520,800	227,285	293,515
101	胡蘿蔔	0.50	73,000	71,640	1,360
100	芝麻	0.10	26,400	10,085	16,315
98	胡蘿蔔	0.50	126,800	90,270	36,530

資料來源：依據某區農會提供之簡報資料彙整製作。

- (5) 由上可知，民眾在相關要件符合之下，參加農保之最低標準僅需持有農地面積達0.1公頃，然以上開資料顯示，耕作水稻每公頃每月淨收益僅6千元，換算成每0.1公頃收益僅600元；縱使收益較高之經濟作物，0.1公頃面積收益亦僅有2至7千餘元不等，顯見0.1公頃農地之收益根本不足以維持生活開銷，故目前相關規定係以持有0.1公頃農地作為加入農保之要件，顯過於寬鬆，且不符實際，此易導致經濟條件富裕或非實際從事農業工作之「假農民」輕易取得農地後加入農保，進而享有老農津貼之不公情事。
- (6) 非會員每年農業淨收入只須超過10,200元：按從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格辦法第2條規定資格要件，其中第1項第5款規定：「全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額平均每人達月投保金額3倍以上或投入農業生產資材平均每人達月投保金額2倍以上金額者。」依據該規定全年銷售金額僅30,600元、投入生產資材全年

20,400元，即可看出農民只要切結農業淨收入一年10,200元（平均月收入850元）即可參加農保，此切結金額顯過於寬鬆，如為全年收入及成本，應以月投保金額換算成36倍及24倍，而非僅以月投保金額之3倍、2倍計算。另農委會規劃「實際從事農業工作認定原則」條件之一需為無農業以外之專任職業，如兼職者，其所支領之農業外年薪所得應低於勞動基準法所定基本工資之全年總額。然以目前每月基本工資18,780元計算，則農業外年薪高達22萬餘元，為前述切結農業淨收入10,200元之22倍，此亦可申請加入農保，顯然不合理。

2、綜上，前揭民眾加入農保僅需持有0.1公頃農地，非會員只要切結農業淨收入一年10,200元即可參加農保之漏洞，農委會及內政部僅須透過「基層農會會員資格審查及認定辦法」及「從事農業工作農民農保資格審查辦法」，修訂申請參加農保之合理資格條件，即可有效杜絕實際上未從事農業工作而係為投保農保而購買農保地之情事；況且前揭修正並未涉及法律修正，難度較低，惟自本院於101年12月糾正農委會及內政部迄今，該2機關均未研議檢討修正相關規定，核其所為，顯有怠失。

(三)再查，在農業呈現萎縮及農業人口逐漸減少之下，中央主管機關農委會竟仍無法掌握每年新增農民人數，顯未善盡本職業務，亦有怠失：

1、農委會迄今無法掌握每年新增農民人數，農委會職掌係為主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務，此職掌開宗明義訂於該會組織法第1條，

本院就99年至101年每年多少人投入農業，根據該會提供之資料，99至101年大佃農部分共計3,033人，如加上95年至99年參加人力培育措施投入農業行列之青年人數1,002名，亦僅4千餘人。

- 2、而該會身為農業主管機關，對於每年新增農民人數，猶稱：將規劃於農牧業經營概況調查時，增列實際經營者與戶內從事農業工作人口之從農年資問項，並協調行政院主計總處於辦理類似調查時，增列查填問項，以充分掌握新增農民之人數云云。足見該會身為主管機關，竟無法掌握新增農民人數，尚須倚賴行政院主計總處之調查統計，始能掌握新增農民人數。甚至指出專業農民之定義目前尚無規範，另依現行農民參加農保之規定並無區分專業農民或兼業農民，顯見該會就本職業務，未能確實發揮，顯有怠失。

- (四)綜上論結，我國農業已呈萎縮，農民人數持續減少，新增農民數目有限，惟近3年每年新增農保人數竟多達3萬、4萬餘人，又行政院主計總處實際調查統計之農業人口數僅50餘萬人，然每年農保總投保人數仍高達140餘萬人，此均凸顯農保資格寬鬆、審查浮濫，而民眾於符合相關要件之下，參加農保之最低標準僅需持有農地面積達0.1公頃，非會員每年農業淨收入只須超過10,200元，導致經濟條件富裕或非實際從事農業工作之「假農民」輕易取得農地後加入農保，進而享有老農津貼之不公情事，本院前已糾正農委會及內政部在案，惟該二機關迄未修正「基層農會會員資格審查及認定辦法」及「從事農業工作農民農保資格審查辦法」，研訂

參加農保之合理資格條件，又未能未能積極採取有效改善作為，以杜絕實際上未從事農業工作而係為投保農保而購買農保地之情事，顯有怠失。另中央主管機關農委會竟無法掌握每年新增農民人數，未善盡本職業務，亦均有怠失。

三、本院就基層農會對於申請參加農保者之資格條件，係以書面審查為主，並未派員實地查證，且諸多要件係由申請人採切結方式辦理等違失，前已糾正農委會及內政部在案；惟該2機關迄未完成相關改進作為，各地基層農會對於初次申請參加農保者，仍未辦理實地查核，且仍由當事人自行填具切結書取代所應檢具之憑證，導致切結亂象叢生，實有未當。

(一)有關申請參加農保資格、申請要件及審查程序，農會會員及非會員之相關規定如下：

1、農會會員身分：

(1)依據「基層農會會員資格審查及認定辦法」第2條規定，中華民國國民，年滿20歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業，申請加入基層農會為會員者，依下列規定認定之：①自耕農：以本人、配偶或同戶直系血親所有農地供農、林、漁、牧使用，面積0.1公頃以上，或以依法令核准之室內固定農業設施，面積0.05公頃以上從事農業生產者。②佃農：承租三七五減租耕地面積0.2公頃以上，從事農業生產者。承租三七五減租耕地以外之其他農地面積0.2公頃以上，從事農業生產連續經營滿1年。自有農地面積未達0.1公頃，連同承租三七五減租耕地或其他農地面積合計達0.2公頃以上，從事農業生產者。③公、私立各級農業學校畢業或有經農業主管機關、

農業學術機構認定在農業上有利用價值之專著或發明，並現在從事農業推廣工作，經有關農業機關、學校、團體出具證明文件者等。  
④服務於依法令登記之公營或私營農場、林場、畜牧場、養蜂場，並實際從事農業工作連續6個月以上之員工，有各該服務場所發給現在實際從事農業工作之員工證明文件及薪資所得證明者。

(2) 同辦法第3條規定，農會會員之入會申請，應填具申請書，並依各款資格檢附有關之證明文件（如戶口名簿或戶籍謄本、申請10日內請領之土地登記簿謄本或依法令核准之固定農業設施證明文件、租賃契約書、畢業證書或在農業上有利用價值之專著或發明及現在從事農業推廣工作之證明文件、員工證明及薪資證明文件），向戶籍所在地之基層農會申請之。

(3) 同辦法第4條規定，農會會員資格審查，應依下列程序辦理：①會員資格之審查，應由農會會務單位，將會員入會申請或會籍異動書表及證明文件彙整，就法令規定與個案事實條件，先行查核，述明具體意見，並造具審查名冊。必要時，應派員實地查證。②總幹事將會員入會申請或異動審查名冊，提報當次理事會審查，並將有關申請書表及證明文件彙整供理事會審查時查閱。③理事會審查會員資格時，應依法令規定及事實條件個別審查之，審查結果應當場作成紀錄，供農會編造會員名冊。

## 2、非會員部分：

(1) 依據「從事農業工作農民農保資格審查辦法」

第3條規定，非會員申請參加農保所須檢附之文件，包括：國民身分證、全戶戶籍謄本、切結書（每年實際從事農業工作時間合計達90日以上、無農業以外專任職業、未參加其他社會保險、未領有其他社會保險養老給付或老年給付等）、土地登記謄本（10日內）或依法令核准設置之室內固定農業設施證明文件、375減租耕地或農地租賃契約書、銷售產品及購買資材之憑證、其他有關文件。

(2) 同辦法第6條規定，農會審查農民資格，應依下列程序辦理：①農會主辦股部應將申請表及相關證明文件彙齊，並就相關法令規定與個案事實條件，充分查核，述明具體意見，必要時，派員實地查證。②審查小組審查農民資格，應依相關法令及事實條件個別審查之。③審查小組審查農民資格，應將審查結果當場作成記錄。

(二) 據農委會提供之101年1月至12月統計資料顯示（詳如下表6），全國各基層農會對初次加保案件進行實地查核之比率偏低，僅達6.6%（會員部分）及6.7%（非會員部分）；甚至部分縣市基層農會皆未派員進行實地查核，包括：新竹縣、花蓮縣（非會員部分）、基隆市（非會員部分）、新竹市（非會員部分）。

表6、101年1月至12月各縣市基層農會受理申請參加農保及派員實際查證之情形

單位：人；%

縣市別	申請參加農保之個案數		就前揭申請案進行實地查核之個案數		經審查後不予通過之個案數		實地查核之比率		不通過之比率	
	會員	非會員	會員	非會員	會員	非會員	會員	非會員	會員	非會員

縣市別	申請參加農保之個案數		就前揭申請案進行實地查核之個案數		經審查後不予通過之個案數		實地查核之比率		不通過之比率	
	會員	非會員	會員	非會員	會員	非會員	會員	非會員	會員	非會員
臺北市	242	22	151	10	0	3	62.4%	45.5%	0.0%	13.6%
新北市	1,781	206	569	73	21	19	31.9%	35.4%	1.2%	9.2%
臺中市	1,686	1,507	222	125	146	59	13.2%	8.3%	8.7%	3.9%
臺南市	4,364	1,316	267	132	6	6	6.1%	10.0%	0.1%	0.5%
高雄市	2,652	1,128	159	61	107	16	6.0%	5.4%	4.0%	1.4%
桃園縣	2,007	314	124	5	16	5	6.2%	1.6%	0.8%	1.6%
新竹縣	1,455	273	0	0	4	1	0.0%	0.0%	0.3%	0.4%
苗栗縣	4,713	1,698	87	32	7	2	1.8%	1.9%	0.1%	0.1%
南投縣	3,494	1,196	10	12	6	4	0.3%	1.0%	0.2%	0.3%
彰化縣	2,591	2,393	51	138	16	11	2.0%	5.8%	0.6%	0.5%
雲林縣	4,575	1,881	10	2	32	2	0.2%	0.1%	0.7%	0.1%
嘉義縣	1,019	500	168	141	30	2	16.5%	28.2%	2.9%	0.4%
屏東縣	2,173	1,700	486	343	35	27	22.4%	20.2%	1.6%	1.6%
宜蘭縣	2,519	230	12	2	11	1	0.5%	0.9%	0.4%	0.4%
花蓮縣	1,061	329	111	0	8	6	10.5%	0.0%	0.8%	1.8%
臺東縣	1,847	1,781	67	13	23	9	3.6%	0.7%	1.2%	0.5%
基隆市	23	1	23	0	0	0	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
新竹市	105	48	3	0	3	0	2.9%	0.0%	2.9%	0.0%
嘉義市	257	90	2	4	0	2	0.8%	4.4%	0.0%	2.2%
澎湖縣	39	13	39	13	0	0	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%
金門縣	117	20	2	3	1	0	1.7%	15.0%	0.9%	0.0%
連江縣	3	0	3	0	0	0	100.0%	-	0.0%	-
總計	38,723	16,646	2,566	1,109	472	175	6.6%	6.7%	1.2%	1.1%

資料來源：依據農委會提供全國各地基層農會受理申請參加農保之個案數及派員實地查證之個案數資料彙整製作。

(三)又，本院就基層農會對於申請參加農保者之資格條件，仍以書面審查為主，並未派員實地查證，且諸多要件係由申請人採切結方式辦理，亦未進行查證；又對被保險人加保後資格條件之異動或喪失等情，仍乏有效之稽核作為，亦未能落實全面性實地清查工作，致「假農民」投保之問題依舊存在；顯見農委會及內政部對於「假農民」投保之防杜，與基

層農會應如何認真審查被保險人之資格及建立查核機制，均未積極檢討改善，致聽任農保資源之侵蝕等違失事項，前於99年間經本院糾正在案。迄101年本院調查老農津貼乙案發現，農保仍然存在「假農民」投保之問題，造成非實際從事農作者可輕易加入農保，或加保後如將原持以投保之農地釋出，仍可持續加保，進而請領老農津貼；益見在農會無法確實查核及事後持續追蹤農保被保險人有無實際從事農作之下，老農津貼僅以農保年資作為請領資格條件之缺漏及不合理，完全悖離老農津貼之立法意旨，顯見農委會及內政部仍未提出有效之改善作為，未就本院意見確實檢討改善，相關作為未具成效，實有疏失，再於同年12月予以糾正在案。

(四)為瞭解基層農會辦理農保資格審查之實際情形，本院於102年3、4月間實地訪查嘉義縣六腳鄉農會、新港鄉農會、臺南市將軍區農會、七股區農會，並抽查申請加保資料，仍發現下列情形，摘述如下：

1、六腳鄉農會：

(1)2名被保險人均為自行切結現在確實從事「農業」工作（切結書中並未敘明何種農業經營項目），並且均以切結前一年銷售自營農、林、漁、畜產品金額為31,000元。

(2)1名被保險人（36年次）自行切結現在確實從事「農業」工作（切結書中並未敘明何種農業經營項目），並切結前一年銷售自營農、林、漁、畜產品金額為38,000元。

2、新港鄉農會：

(1)以非會員資格參加農保者之全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額，均由其本人自行切結30,600元（僅達月投保金額之3倍【

10,200元\*3】，符合法令規範之最低標準）；投入農業生產資材金額，亦均由本人自行切結20,400元（僅達月投保金額之2倍【10,200元\*2】，符合法令規範之最低標準）。

- (2) 又發現1名被保險人（20年次）係以雇農身分加入農會會員而參加農保，依其所附之僱用證明書所載，雇主農地面積計有0.7175公頃，每月自雇主所領取之薪資為19,000元，其並自行切結從事稻米工作，全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額為30,600元，投入農業生產資材金額為20,400元，亦即全年淨賺10,200元，但雇主給付薪資為22萬餘元（每月基本工資18,780元\*12個月），顯有違常情。
- (3) 部分被保險人雖均種植稻米，惟持有之土地面積不同，而渠等對於全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額，以及投入農業生產資材金額，卻均自行切結91,800元及61,200元。

被保險人代號	種植作物	持有之土地面積（平方公尺）	切結全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額	切結投入農業生產資材金額
A	稻米	3,670	91,800元	61,200元
B	稻米	1,798	91,800元	61,200元
C	稻米	2,900	91,800元	61,200元

- (4) 1名被保險人（76年次）所附之土地登記謄本載明，該地之地目為「旱」（土地面積：3,152平方公尺；登記日期：100年2月9日；登記原因：拍賣；土地所有權人係其配偶），使用分區為「山坡地保育區」，使用地類別為「農牧用地」；其並自行切結從事稻米工作，全年實際出售

自營農、林、漁、畜產品銷售金額為91,800元，投入農業生產資材金額為61,200元；新港鄉農會承辦人員對此坦承審查有所疏失。

### 3、將軍區農會

(1) 1名被保險人(7年次，年齡已94歲)自行切結現在確實從事「自耕農」工作(切結書中並未敘明何種農業經營項目)，並切結前一年投入農業生產資材金額為20,400元(係達月投保金額之2倍【10,200元\*2】，符合法令規範之最低標準)。

(2) 1名被保險人(19年次，年齡已82歲)自行切結現在確實從事「自耕農」工作(切結書中並未敘明何種農業經營項目)，並切結前一年投入農業生產資材金額為20,400元。

(3) 1名被保險人自行切結現在確實從事「自耕農」工作(切結書中並未敘明何種農業經營項目)，並切結前一年投入農業生產資材金額為20,400元。

(4) 1名被保險人自行切結現在確實從事「自耕農」工作(切結書中並未敘明何種農業經營項目)，並切結前一年投入農業生產資材金額為20,400元。

### 4、七股區農會：亦發現有如上之情事。

(五) 另按「基層農會會員資格審查及認定辦法」第2條規定，申請加入基層農會為會員者，需實際從事農業，惟是否真正從事農業，農會均未實地查核。又按「從事農業工作農民農保資格審查辦法」第2條規定，申請人必須實際從事農業，始得參加農保。惟申請人是否實際從事農業，本院於訪查現場檢視初次參加農保之相關文件資料，發現農會仍未進行實地查證，僅由申請人自行填具切結書，切結確實從農即可。

(六) 又按上開辦法第2條第1項第5款之申請參加農保資

格要件規定：「全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額平均每人達月投保金額3倍以上或投入農業生產資材平均每人達月投保金額2倍以上金額者。」準此，申請參加農保時，須檢具「銷售農、林、漁、畜產品或購買農業生產資材之憑證」。惟本院實地訪查基層農會時，於現場抽查檢視初次申請參加農保者所檢附之申請文件資料，發現申請人所應檢具之憑證資料，仍由當事人自行填具切結書切結全年實際出售自營農、林、漁、畜產品金額30,600元(僅符合法令規範之最低標準，即達月投保金額之3倍【10,200元\*3】)，取代所應檢具之憑證。又部分申請人所持有之農地面積不同，惟切結全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額，以及投入農業生產資材金額，卻皆為相同。然基層農會對申請人切結金額及前揭切結內容未盡合理之情事，均未進行任何查證。

(七)綜上論結，本院就基層農會對於申請參加農保者之資格條件，仍以書面審查為主，並未派員實地查證，且諸多要件係由申請人採切結方式辦理，亦未進行查證等違失，前已糾正農委會在案。惟該會迄未完成相關改進作為，各地基層農會對於初次申請參加農保者，仍未辦理實地查證作業，且由申請當事人自行填具切結書取代所應檢具之憑證，導致切結亂象叢生，實有未當。

四、本院前調查老農津貼案時，就農委會及內政部仍無法有效杜絕「假農民」投保農保，且各地基層農會對農保被保險人資格之平時清查作業，流於形式等違失事項，已糾正農委會及內政部在案；惟迄今仍未研定嚴謹之平時清查辦法，以及規範嚴謹之清查程序、項目與實地清查之具體作法，核有未當。

- (一)按「基層農會會員資格審查及認定辦法」第6條規定，農會平時應辦理會員會籍清查及異動登記。復按「從事農業工作農民農保資格審查辦法」第8條規定，被保險人於該辦法所定資格條件異動或喪失時，應向戶籍所在地之基層農會申報。由上開規定可知，農會平時應辦理被保險人資格清查工作。有關農委會及內政部對於「假農民」投保之防杜，與基層農會應如何認真審查被保險人之資格及建立查核機制，均未積極檢討改善，致聽任農保資源之侵蝕等違失事項，前於99年間經本院糾正在案。嗣後本院調查老農津貼案時，仍發現基層農會對被保險人加保後資格條件之異動或喪失等情，仍乏有效之稽核作為，亦未能落實全面性實地清查工作，致「假農民」投保之問題依舊存在，足見農委會及內政部對於「假農民」投保之防杜，迄未提出有效之改善作為，造成非實際從事農作者可輕易加入農保，或加保後如將原持以投保之農地釋出，仍可持續加保，進而領取老農津貼之不合理情事，爰在於101年12月糾正農委會及內政部，合先敘明。
- (二)查農委會原規範基層農會對於農保被保險人資格之平時清查，每年應至少清查4次，每次至少20人。然本院於102年3月4日訪查嘉義縣六腳鄉農會、臺南市將軍區及七股區農會時發現，嘉義縣六腳鄉農會於101年每次清查總人數雖超過農委會之規定（1年至少清查4次，每次清查至少20人），惟該農會係以戶為單位進行清查，即倘一戶中有2人以上參加農保，則該農會僅須清查數戶，即可達到清查20人之規定；以101年5月至7月為例，該次清查人數雖達31人，惟實際上僅對11戶（每戶約2至5人）進行清查。此外，縱農委會稱已修正農會考核辦法

之基層農會考核計分表，將每次清查人數修正提高為30人者，核給8分；未達20人修正為未達30人者，不給分，最高給30分，冀能提高清查比率。然以目前基層農會每年至少辦理4次清查工作，每次清查30人，亦僅能查核120人，所清查之人數相當有限，以六腳鄉農會來看，該農會101年度轄內參加農保之人數為8,923人，倘依前開每次清查人數之標準，則預估需74年始能全面清查完竣，足證該清查比例過低，無法達到清查之目的。

- (三)又，農委會對於基層農會每年辦理平時清查，有無訂定相關清查程序及作業規定，經詢據該會稱，基層農會每年辦理平時清查，應依「基層農會會員資格審查及認定辦法」第4條第1項第1款及「從事農業工作農民農保資格審查辦法」第6條第1款規定之審查程序辦理，並由直轄市、縣（市）主管機關督導基層農會辦理。該會於100年5月31日亦以農輔字第1000050696號函請各地方政府依上開規定輔導督促農會，依相關法令規定覈實辦理農會會員、農保及老農津貼相關業務之審查工作；針對被保險人高齡者或身心障礙或農地產權不明或農地坐落他鄉鎮、偏遠地區情形，派員實地查證並記錄云云。惟查前開規定主係規範農會對於農民申請加入農保時之資格審查程序，非屬平時清查之審查程序。且基層農會於平時清查時是否確有辦理實地查核，本院亦於實地訪查時發現，六腳鄉農會、新港鄉辦理平時清查，均以書面方式為之，由被保險人提供戶籍謄本及土地登記謄本，經農會書面審查後認定是否仍符合農保資格，並未進行實地查核。復據現場該等農會提供之清查資料顯示，清查結果多符合農保資格。又將軍區農會，均被動由被保險人提出地

籍或戶籍異動時，方進行審查，並非主動抽查，且未進行實地清查，僅以書面資料進行審查。

(四)綜上所述，農委會對於基層農會辦理平時清查，僅修正提高每次查核人數為30人，1年清查4次，每年僅達120人，清查比率仍然偏低。又目前基層農會仍被動於被保險人提出地籍或戶籍異動之際，方進行查核，並非主動辦理隨機抽查，且每年僅辦理120位以上會員之清查，加以本院於101年12月糾正後，農委會迄未訂定嚴謹之平時清查辦法，規範清查程序及具體清查項目，包含如何抽查、由第三單位進行審查等，導致農會各行其事，實難達到清查之目的。又平時清查作業皆未進行實地查核，無法確定農保被保險人有無實際從事農作且該農地確實為農業使用，益見清查作業仍流於形式，成效亦難確見。對被保險人加保後資格條件之異動或喪失等情，仍乏有效之稽核作為，亦未能落實全面性實地清查工作，致「假農民」投保之問題依舊存在。顯見農委會及內政部對於「假農民」投保之防杜，迄今仍未提出有效之改善作為，實有疏失。

五、農委會為輔導各地基層農會落實辦理「實際從事農業工作」之認定工作，雖已研議「實際從事農業工作認定原則」，惟該認定原則存有諸多疑義及窒礙難行之處；另該會為強化農會審查加保資格所研議之外部稽核機制，亦有未盡周延之處，均有再深入檢討之必要。

(一)按農保條例第5條規定，農保被保險人分為農會會員與非會員兩種，其中農會會員之資格認定係依「基層農會會員資格審查及認定辦法」，非農會會員則依「從事農業工作農民農保資格審查辦法」，已如前述。依據「基層農會會員資格審查及認定辦法」第2條規定，申請人應具中華民國國民，年滿20

歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業。復據從事農業工作農民農保資格審查辦法規定，從事農業工作之農民申請參加農保，應具備資格條件之一為每年實際從事農業工作時間合計達90日以上。由上開規定可知，不論會員或非會員，其參加農保之前提要件均須「實際從事農業」。

(二)惟本院前調查老農津貼案時，發現申請人如以自耕農身分申請加入農會會員時，僅須以本人、配偶或同戶直系血親所有持有之農地面積達0.1公頃以上者，即可加入農會會員並參加農保，至於申請人有無實際從事農業，基層農會並未進行查證；又，從事農業工作之農民是否實際從事農業，係由申請人自行切結無農業以外之專任職業及每年實際從事農業工作時間合計達90日即可，基層農會亦未進行查證。本院就前揭違失糾正農委會之後，該會僅說明將輔導農會落實「實際從事農業工作」之認定，並規劃「實際從事農業工作認定原則」，該認定原則主要內容如下：

- 1、依農會法施行細則第14條規定，農會法第12條第1項所稱實際從事農業，係指以自有人力、畜力或農用機械操作經營農業生產為主者。其因缺乏勞力委託他人以人力、畜力或農用機械代耕，而自行經營農業生產者，視同實際從事農業。
- 2、每年實際從事農業工作時間合計達90日以上。
- 3、無農業以外之專任職業；如兼職者，其所支領之農業外收入年薪支所得應低於勞動基準法所定基本工資之全年總額。
- 4、全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額平均每人達月投保金額3倍以上或投入農業生產資材平均每人達月投保金額2倍以上金額者。

- 5、未入監服刑者。
- 6、加保農地應為農業使用狀態。
- 7、未受監護宣告者。

(三)迨本案調查完竣，前揭「實際從事農業工作認定原則」除尚未實施外，且該認定原則之主要內容存有諸多疑義及窒礙難行之處，茲列舉如下：

- 1、參加農保之前提為「實際從事農業」，則此處之從農是否包含休閒農及兼業農？
- 2、該認定原則是否適用於會員及非會員？
- 3、依農會法施行細則第14條規定，農會法第12條第1項所稱實際從事農業，係指以自有人力、畜力或農用機械操作經營農業生產為主者。其因缺乏勞力委託他人以人力、畜力或農用機械代耕，而自行經營農業生產者，視同實際從事農業。則農會如何認定「缺乏勞力」？又，如申請人僅持有0.1公頃農地，卻仍全部委託他人代耕，此是否亦屬實際從事農業？
- 4、有關每年實際從事農業工作時間合計達90日以上部分之適用對象，是否亦包括農會會員？
- 5、有關無農業以外之專任職業；如兼職者，其所支領之農業外年薪所得應低於勞動基準法所定基本工資之全年總額一節，以目前每月基本工資18,780元計算，則農業外年薪高達22萬餘元，為前述切結農業淨收入10,200元之22倍，此亦可申請加入農保，顯然不合理。
- 6、有關未入監服刑者乙節，該認定原則有無設定期限？倘1年中僅短短數個月入間服刑，其餘以外時間均從事農業工作，此可否申請加入農保？
- 7、有關加保農地應為農業使用狀態部分，基層農會進行查核之時點及頻率為何？又投保後，農

會是否應持續實地查核該農地使用狀態？

(四)另農委會為強化農會審查加保資格之外部稽核機制，規劃由地方政府、勞工保險局會同農會，針對初次申請加入農保及潛在申領老農津貼者，辦理聯合抽查工作；以及促請地方政府不定期派員列席農會農保審查小組會議。此外，農委會將於業務講習會及研討會、訪查農會或考核業務時，輔導農會加強實地查證，並請農會於農保申請表之「派員實地查證」欄予以勾填。惟查：

- 1、有關地方政府、勞保局會同農會，針對初次申請加入農保及潛在申領老農津貼者辦理聯合抽查工作一節，該會除未明定具體實施時間外，對於抽查方式、內容、比率與程序，以及是否辦理實地查證等，相關規範均付之闕如。
- 2、有關輔導農會加強實地查證，並請農會於農保申請表之「派員實地查證」欄予以勾填乙節，農委會僅以勾填方式要求各地基層農會進行實地查證，卻未於相關表件中研擬各個應查證項目，要求查核人辦理實地查證後逐項勾選及檢附相關勘查照片，並於查核表中簽名，以示負責。足見該會所研擬之前揭改進作為仍流於形式上之文書作業，仍有未盡周延之處。

(五)綜上，農委會為輔導各地基層農會落實辦理「實際從事農業工作」之認定作業，雖已研議「實際從事農業工作認定原則」，惟該會既無明確實施期程，且該認定原則存有諸多疑義及窒礙難行之處。又，農委會為強化農會對於申請參加農保者資格之審查作業，除研議規劃外部稽核機制，由地方政府、勞工保險局會同農會，針對初次申請加入農保及潛在申領老農津貼者辦理聯合抽查工作外，並請農會

於農保申請表之「派員實地查證」欄予以勾填；惟前揭外部稽核機制及加強農會辦理實地查證等措施，亦有未盡周延之處，均有重行檢討改善之必要。

六、內政部對於農保被保險人為長期旅居國外者及加保後持有農地情形之清查工作，仍有闕漏之處；加以農會對於長期旅居國外者實際從農之清查效率不彰，致無法有效杜絕非實際從事農業者亦能享有老農津貼之不公情事，顯見農委會及內政部對於加強農保資格清查之改善作為，仍欠周延完備，殊屬未當。

(一)查目前對於老農津貼請領人在國內所設戶籍辦理遷出登記至國外居留者，並無停發老農津貼之規定，加以現行法令亦無明文規定居留國外者應即取消農保資格。內政部為協助農會對於長期旅居國外之農保被保險人進行查核工作，爰於101年5月18日函請勞保局每年將在保中之農保被保險人資料送請該部入出國及移民署比對長期旅居國外者，並將比對結果函送農會，請各投保農會依農會會員及非會員相關法令規定，就個案事實審查其資格，不符合者即依農保條例第9條規定處理農保資格；另有關該等人員是否實際從事農業之審查，則由農會視個案情形依規定辦理。惟查：

- 1、依據勞保局表示，目前均依內政部前揭101年5月18日函，由該局比對前一年度會員在台居留0日及非會員在台居留未滿90日者，送請農會審查目前是否仍符合農保加保規定，再據以處理農保資格。故勞保局對於會員部分，係以「在台居留0日」者為篩選標準，倘會員在台居留超過1日，即使未實際從事農業工作，亦可不列入清查對象，顯未盡合理。
- 2、依據某基層農會於本院實地訪查時反映：部分農

保被保險人於國內僅需持有0.1公頃土地，卻長期旅居國外(非會員每年居留超過90天、會員居留1日即可)，此類被保險人因持有農地，可參加農保，加保6個月後年滿65歲，即可領取老農津貼等語。目前對於長期旅居國外者之清查，係以居留天數作為是否列為清查對象之標準，而不論有無實際從事農業工作，顯未盡合理。

3、截至本(102)年4月止，100年度長期旅居國外者應清查4,381人，農會已申報退保2,078人，申報合格續保785人，完成清查比率為65.35%，目前仍有1,753人尚未完成清查。目前完成清查比率偏低且進度緩慢，顯然農會執行清查之效能欠佳。

(二)再查，如被保險人為會員，於12月29日入境，隔年1月2日出境，則是否2年度均符合在台居留超過0日之資格？如為是，則此篩選標準讓農保被保險人有規避之空間。其次，所停留在台之時間是否均為從事農業，據內政部表示：有關該等人員是否實際從事農業之審查，則由農會視個案情形依規定辦理云云，惟據本院實地訪查結果，農會對於農保資格之審查及平時清查仍流於書面審查，並未進行實地查核，故農會對於長期旅居國外者在臺居留期間實際從事農業工作情形，能否確實進行審查，不無疑義。此外，不論會員抑或是非會員，長期旅居國外者，僅需持有0.1公頃農地(約1分地)，會員部分每年實際僅需居留1天，非會員僅需居留90天以上，即可因持有農地，參加農保，加保6個月後於年滿65歲時領取老農津貼，顯未盡公平合理。

(三)另為使清查工作更為順遂，內政部於101年2月15日邀集農委會、勞保局、地方政府及農會等相關單位

召開「農保被保險人地籍清查相關問題研商會議」，就地籍資料、清查流程、資料回饋等問題研商，決議未來農保地籍清查每4年辦理一次資料比對工作供農會清查，並請基層農會基於業務權責規劃農保被保險人地籍清查工作期程及進度。惟每4年始進行1次農保地籍清理作業，對照申領老農津貼僅需符合年滿65歲且加保年資合計滿6個月以上等情，該部所規劃之地籍清查期程，顯緩不濟急，難以有效防杜非實際從事農業者加保後如將原持以投保之農地釋出，仍可具有加保資格進而領取老農津貼之不合理情事發生。為避免上開情事，內政部仍應確實檢討妥善研議農地地籍異動資料之清查期程及有效清查方式，以釐正農保投保資格。

(四)綜上，內政部對於長期旅居國外之農保被保險人資格查核，係就前一年度「會員在台居留0日」及「非會員在台居留未滿90日」，作為是否列入清查對象之標準，仍有未盡合理之處。又，長期旅居國外之農保被保險人在臺居留期間實際從事農業工作，係由農會就個案事實認定之，惟基層農會能否確實進行審查，不無疑義；加上農會清查效率不彰，此均無法遏止非實際從事農業者亦能享有老農津貼之不公情事。另內政部對於農保被保險人之地籍清查係每4年始辦理1次，清查期程緩不濟急，難以有效防杜因地籍資料變更而未符農保投保資格者，卻申領老農津貼之溢領情事發生，顯見農委會及內政部對於加強農保資格清查之改善作為仍欠周延，殊屬未當。

調查委員：沈美真

楊美鈴

洪昭男

中 華 民 國 102 年 8 月 20 日  
附件：本院 101 年 10 月 11 日(101)院台調壹字第 1010800388  
號號派查函暨相關案卷。

附表一、90至100年老農津貼申請合格案件農保年資統計表

單位：人；%

申請時農保年資	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	總計	百分比
未滿1年	3,188	2,257	1,097	896	947	1,417	1,453	1,700	1,152	692	403	15,202	4.04%
1~2年	1,110	926	770	561	304	347	367	340	266	225	129	5,345	1.42%
2~3年	1,032	852	712	684	412	238	299	279	136	163	199	5,006	1.33%
3~4年	1,113	1,021	773	756	658	397	265	260	158	137	157	5,695	1.51%
4~5年	2,559	2,401	1,979	1,473	1,252	1,092	693	344	148	126	100	12,167	3.24%
5~6年	1,493	1,099	1,050	1,005	721	659	548	343	111	104	91	7,224	1.92%
6~7年	1,603	1,122	739	936	750	546	456	434	155	94	91	6,926	1.84%
7~8年	1,203	1,461	1,109	887	806	746	464	398	209	156	73	7,512	2.00%
8~9年	1,215	1,198	1,469	1,407	988	1,040	742	462	205	190	64	8,980	2.39%
9~10年	2,027	1,667	1,532	2,368	2,223	1,968	1,915	1,163	290	216	132	15,501	4.12%
10~11年	2,161	1,097	747	827	771	492	405	377	224	158	136	7,395	1.97%
11~12年	9,240	1,772	876	943	717	684	450	314	298	212	156	15,662	4.17%
12~13年	11,922	8,591	1,563	1,246	826	738	679	432	306	226	204	26,733	7.11%
13~14年	5,005	11,151	7,417	2,082	1,160	933	736	670	444	242	276	30,116	8.01%
14~15年	712	4,432	10,206	9,007	1,916	1,155	887	607	666	362	271	30,221	8.04%
15~16年	1,934	691	4,204	10,986	8,107	1,987	1,067	812	596	533	385	31,302	8.32%
16~17年	384	1,783	628	4,449	9,849	7,498	1,776	1,038	817	557	507	29,286	7.79%
17~18年	0	378	1,690	664	4,165	9,267	6,817	1,814	927	688	468	26,878	7.15%
18~19年	0	0	345	1,882	618	3,647	8,283	6,342	1,587	819	691	24,214	6.44%
19~20年	0	0	0	348	1,575	588	3,195	7,318	5,682	1,382	766	20,854	5.55%
20~21年	0	0	0	0	348	1,421	535	2,795	6,243	4,491	1,332	17,165	4.56%
21~22年	0	0	0	0	0	288	1,242	443	2,334	4,479	4,224	13,010	3.46%
22~23年	0	0	0	0	0	0	266	1,086	410	1,754	4,807	8,323	2.21%
23~24年	0	0	0	0	0	0	0	233	938	320	1,752	3,243	0.86%
24~25年	0	0	0	0	0	0	0	0	185	648	318	1,151	0.31%
25~26年	0	0	0	0	0	0	0	0	0	127	655	782	0.21%
26年以上	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	141	141	0.04%
新申請案件總數	47,901	43,899	38,906	43,407	39,113	37,148	33,540	30,004	24,487	19,101	18,528	376,034	100%

資料來源：勞保局

附表二、農保與國民年金之比較

項目		農保	國民年金保險	
納保資資格		1. 農會會員：符合農會法第12條所定之農會會員資格者。 2. 非農會會員：年滿15歲以上，從事農業工作之農民，符合「從事農業工作申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」者。	未滿65歲國民，在國內設有戶籍而有下列情形之一者，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加本保險： 1. 年滿25歲，且未領取相關社會保險老年給付。 2. 本法施行前，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達15年或一次領取之相關社會保險老年給付總額未達50萬元。但所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。 3. 本法施行後15年內，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達15年或一次領取之勞工保險及其他社會保險老年給付總額未達50萬元。但勞工保險年金制度實施前，所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。	
月投保金額		10,200元	1. 為使國民能獲得基本生活保障，國民年金開辦第1年，爰以基本工資作為第1年之月投保金額即17,280元。 2. 第2年起，如消費者物價指數累積成長率達5%時，即依該成長率調整之。	
被保險人及政府負擔比率及金額	全額保險費	每月260元	每月1,210元	
	一般被保險人	農民自付30%（每月78元），政府補助70%（每月182元）	被保險人自付60%（每月726元），政府補助40%（每月484元）	
	低收入戶		被保險人自付0元，政府補助100%，（每月1,210元）	
	所得未達當年度最低生活費1.5倍		被保險人自付30%（每月363元），政府補助70%（每月847元）	
	所得未達最低生活費2倍		被保險人自付45%（每月544元），政府補助55%（每月666元）	
	重度以上身心障礙者		政府補助100%（每月260元）	被保險人自付0元，政府補助100%（每月1,210元）
	中度身心障礙者		農民自付15%（每月39元），政府補助85%（每月221元）	被保險人自付30%（每月363元），政府補助70%（每月847元）
	輕度身心障礙者		農民自付22.5%（每月59元），政府補助77.5%（每月201元）	被保險人自付45%（每月544元），政府補助55%（每月666元）
老年年金給付			無	1. 年滿65歲之被保險人，即可請領

項目		農保	國民年金保險
			老年年金給付 2. 依下列2項公式計算後，擇優發給： 公式1：月投保金額 $\times 0.65\%$ $\times$ 投保年資 $+ 3,000$ 元基本保證年金 公式2：月投保金額 $\times 1.3\%$ $\times$ 保險年資
老農津貼		符合條件者，可依老農民津貼暫行條例之規定，請領每月7千元老農津貼。	(註：如欲每月領取7千元老年年金給付，其國保年資至少為31.16年【約31年又2個月】)。
身心障礙給付	加保前已達重度以上身心障礙且經評估無工作能力者	無工作能力者，即無實際從事農業生產工作能力，無法加農保，故無法領取相關保險給付	於參加國民年金保險後，即得請領身心障礙基本保證年金，每月4,000元，至年滿65歲時，得擇優改領老年年金給付
	加保期間達重度以上身心障礙且經評估無工作能力者	1. 加保期間發生殘廢事故，得申請一次性身心障礙給付。 2. 身心障礙給付標準：分為15等級，金額自10,200元至408,000元 3. 未滿65歲致重殘之被保險人，若無從事農作能力，於請領身心障礙給付後應退農保，且於年滿65歲時，亦無法請領老農津貼。	1. 保險有效期間發生重度以上身心障礙且經評估無工作能力者，得請領身心障礙年金給付。 2. 給付標準：加保年資每滿1年，按其月投保金額發給1.3%之月給付金額，如計算後金額不足4,000元者，按4,000元發給。 3. 年滿65歲時，得擇優改領老年年金給付
喪葬給付/喪葬津貼		被保險人死亡，發給15個月月投保金額(即15萬3,000元)之一次性喪葬津貼	被保險人死亡，發給5個月月投保金額(目前為17,280元 $\times 5=8$ 萬6,400元)一次性喪葬給付
遺屬年金給付		無	1. 國民年金保險被保險人加保期間死亡或領取身障或老年年金給付時死亡，其符合資格之遺屬可領取遺屬年金(包含：配偶、子女、父母及組父母、孫子女、兄弟姊妹) 2. 給付標準依其死亡時間不同，而有2種給付標準： (1) 加保期間死亡：加保年資每滿1年，按其月投保金額發給1.3%之月給付金額。 (2) 領取身心障礙年金給付或老年年金給付期間死亡：按被保險人之身心障礙年金或老年年金金額之半數發給。

項目	農保	國民年金保險
		3. 計算金額不足3,000元者，按3,000元發給；同一順序遺屬有2人以上，每多1人加發遺屬年金給付標準25%，最多計至50%。
生育給付	被保險人或其配偶生育，得請領生育給付，一次發給2個月月投保金額（即2萬400元）。	被保險人分娩或早產，得請領生育給付，其給付標準如下：1、分娩或早產者，按其月投保金額一次發給一個月生育給付。2、分娩或早產為雙生以上者，比例增給。被保險人同時符合相關社會保險生育給付或補助條件者，僅得擇一請領。

資料來源：內政部