

調查意見

本院於民國（下同）91年3月20日經本院內政及少數民族、財政及經濟二委員會第3屆第61次聯席會議審查通過以行政院就農保虧損嚴重問題，遲遲未能針對其根本癥結，謀求具體改善對策或修正相關法令，因循拖延，造成國庫沉重負擔，顯有未當，行政院農業委員會（下稱農委會）及內政部對於農保被保險人有假農民充斥現象，未思修改相關法令以資解決，任令其侵蝕農保財務，誠有失當等由，糾正行政院，請該院督飭所屬積極檢討改善見復在案；嗣因行政院等已從法令面、制度面及執行面針對造成農民保險虧損原因予以通盤檢討改善並修正相關法令，經92年1月7日本院內政及少數民族、財政及經濟委員會第3屆第78次聯席會議決議結案存查在卷。而審計部亦就農保虧損問題，於92、95及96年度多次建請內政部檢討改善，據復將藉由國民年金保險開辦，將農民納入國民年金被保險人，以制度轉換方式解決現存問題。惟查97年8月13日修正公布之國民年金法，業將農保與國民年金脫鉤，現有農保虧損問題，已無法透過國民年金社會保險平均分攤原則之制度設計方式加以解決。凡此，固均為前政府所應負決策與施為上之缺失。惟自97年5月起更替執行團隊後，已歷年餘，行政院等對於本案賡續執行改進情形如何，本院自應就此再予調查，合先敘明。

本案經函請行政院、內政部、審計部、行政院勞工委員會勞工保險局（下稱勞保局）等調閱相關卷證資料，並於99年1月19日，約詢內政部社會司司長黃碧霞、行政院農業委員會（下稱農委會）輔導處處長曹紹徽及勞保局經理黃麗珍等人，另於99年3月8日約請農委會陳主任委員武雄、內政部江部長宜樺到院說明，復於

99年3月31日約請行政院薛政務委員承泰到院說明，經調查完竣，茲臚陳調查意見於后：

一、行政院對於農保持續虧損問題與農保業務之歸屬及統合等項，應儘速研擬具體有效之改善對策，以奏事功：

(一)農保持續虧損部分：

- 1、本院於90年間曾就調查內政部農民健康保險(下稱農保)自75年度試辦迄88年下半年及89年度止，累計虧損已達新台幣(以下同)961億元，迄乏具體改善方案，內政部督導及執行顯有不力等情，予以糾正行政院在案。嗣農保虧損於88年下半年及89年度原高達125億7,498萬餘元，經內政部等相關機關進行改善後，90-92年度之虧損分別減為77億餘元、35億餘元及27億餘元，雖已見成效，然仍無法解決虧絀問題，迄98年底農保累計虧絀仍高達1,264億餘元。顯見自本院糾正行政院後，該院雖已從法令面、制度面及執行面有所改善，然仍無法遏阻虧損之持續發生。
- 2、查為解決農保費率偏低造成虧損之問題，內政部雖自90年至97年間曾多次函報行政院，建請修改農保被保險人之月投保金額、提高保險費率，然該院均以俟國民年金法草案完成立法後，配合國民年金制度之實施檢討相關社會保險制度，據以修正農保條例，並依檢討調整之結果重新精算農保月投保金額與保險費率，或以暫維持現狀答復該部。又該部雖於91年至96年間曾研擬修正草案提報行政院，然修正重點均偏重於農保主管機關之改隸，對於前揭造成農保虧損之因均未研提修正農保條例。惟行政院認為農保條例之修

正，應從政策面就相關問題通盤檢討後，再配合國民年金法及行政院組織改造時程併予處理。

- 3、次查本院前調查農保虧損案糾正行政院時，該院已欲藉國民年金保險開辦，將農民納入國民年金被保險人，以制度轉換方式解決現存問題，然遲至96年8月8日該法始公布，並自97年10月1日起施行，而該法雖已規定年滿15歲未滿65歲且已參加農保之農民均改參加國民年金保險，其農保逕予退保，期能使農保形成封閉式保險，並能自然落日，惟97年8月13日經立委提案修正將農民強制退出農保改參加國民年金保險之規定予以刪除，亦即將國民年金法與農保條例脫鉤處理，行政院原欲藉修法以改善農保虧損已不可行。內政部曾於98年9月22日函報行政院促請農委會儘速提出具體規劃報告，俾利該部進行農保條例之修正，惟迄99年3月底，農委會仍未提出具體檢討改進對策，經建會亦尚乏具體規劃與建議。

(二)農保業務之歸屬及統合部分：

- 1、依農保條例第3條至第6條規定，可知農保之承保對象為農民，加保資格審查係由各基層農會辦理，而農會之主管機關為農委會，然農保之主管機關係內政部並由該部負責農保虧絀之撥補；另保險業務又委託勞保局辦理，並由該局擔任保險人，足見農保業務監督管理機關事權不一。
- 2、經查有關農會會員申請加保之審核，經詢據勞保局稱，農會會員資格之認定係屬農會之職權。至於農會如何處理渠等之會員資格及縣市政府監督部分，係其理事會及縣市政府之職權，因該局非農會主管機關，對於該等機關並無監督之拘束

力，無法得知其詳細情形。又稱由於農保申請加保審查權責係由農會所擁有，而該局非農會之主管機關，對其並無隸屬監督之權源與效果；另因農保主管機關與投保單位主管機關相異，如案件請示遇二個主管機關意見不同時，公文往返耗費時日，執行上偶有困擾。

- 3、又查，針對農保事權不一之問題，經詢據內政部稱因農保被保險人資格認定之相關規定及投保單位之主管機關在中央均為農委會，而農保主管機關為內政部，該部針對農保制度之推展，本須要求農會依法落實執行投保單位應負責之相關業務，然因農會主管機關非為內政部，使得該部因非屬農會上級機關，確實較難督促農會依法嚴格執行投保單位依法應辦理之各項業務。復以農保條例及農民參加農保之資格由不同單位主管，農保相關法令無法即時進行調整。是以，農保主管機關與投保單位之主管機關相異，農保主管機關對投保單位難有監督，主管機關確實較難針對農保執行面進行有效監督。

(三)綜上，自中央政府更替年餘來，行政院對於農保持續虧損與農保業務之歸屬及統合等問題，尚乏具體改善之績效，實難符造福全體農民之期望；惟有發揮指揮監督之功能，劍及履及，全力改善，方足以奏事功，本院亦當繼續克盡依法監察之職責。

- 二、內政部為解決農保長期嚴重虧損問題，歷次修法重點均偏重於農保主管機關改隸議題，未妥思解決虧損之方案；對於農監會之依法召開又不予重視，形成虛應故事，無從發揮應有之功能；又對農保殘障給付延用勞保給付項目已歷 20 餘年後，一仍舊貫，不思因應檢討改進，以符公平原則，均有失當之處：

- (一)內政部為農保條例之主管機關，對於農保原規劃為保障農民健康醫療事宜，無最高投保年齡限制，84年3月全民健保開辦後，農保迄未配合修正，致保險費政府負擔比例過高，被保險人年齡結構偏高，風險過於集中，且喪葬津貼給付率100%，致保險給付金額偏高，也造成已領取公教、勞保老年給付、國民老年年金者，得再參加農保，分享農保福利資源等問題，顯示長期以來，農保實質上係以社會福利形式辦理，不符社會保險權利義務相對原則，保險費、保險費率未精算調整，致保費收入遠不敷保險給付支出。內政部為解決農保長期虧損問題，雖曾前後12次函報行政院，建請修改農保條例相關內容，然均未獲行政院支持。98年之後，內政院所提農保條例修正重點均偏重於農保主管機關之改隸，對於前揭造成農保虧損之因均未研提修正。
- (二)有關農民保險監理業務，係依農保條例第4條規定，組織農民健康保險監理委員會（下稱農監會），辦理農民健康保險監理業務及審議保險爭議事項，以保障農民之保險權益。目前農監會隸屬內政部，置委員15人，其中主任委員1人由內政部政務次長兼任，其餘14位委員包括專家4人（農業、社會保險、醫務及社會福利專家）、農民代表5人（台灣省農會、台北市農會、高雄市農會、彰化縣二林鎮農會及金門縣農會）、機關代表5人（內政部、農委會、勞委會、行政院主計處、台北縣政府代表各1人）。農監會組織規程第9條規定：「以每月開會一次為原則」，第10條規定：「開會須有三分之二以上委員出席，決議事項須經出席委員過半數同意行之」。關於農監會會議召開情形，自93年12月至98年9月所召開之20場會議，核有

：多次會議出席委員人數未達法定人數、會議召開頻率偏低等情，分述如下：

- 1、其中 10 次符合「三分之二以上委員出席」（10 人以上）之規定，另有 10 場會議未達法定應出席人數。據內政部說明略以：「…會議資料事先均已寄送給委員…，農監會委員倘未能親自出席時，均事先請委員提供具體之書面意見及建議資料，或指定代理人出席…對於未能親自出席會議之委員以書面資料代表出席以達開會法定人數之方式，亦均經出席委員表示認同後，才經主席宣布正式開會…農監委員會均在出席委員達法定人數下依法召開」云云，惟僅以提供書面即可視為出席，既未有法令依據，未出席者亦未實際參與議案之討論，與農監會組織規程第 10 條規定顯有不符。
 - 2、依農監會組織規程第 9 條規定原則應每個月開一次，但實際上平均約 3 個月才開一次。據內政部說明略以：「每月開會一次為原則，非屬強制性規定…農監會業務係由該部同仁兼辦，因人力不足，故實務運作約 3 個月召開 1 次」云云，然規定雖非強制每個月應開會一次，但農監會 3 個月才開會一次卻已成為常態，顯與「原則應每個月開一次」之規定不符，內政部以「人力不足」為由，恰顯示該部對相關業務不夠重視，形成虛應故事，無從發揮應有之功能。
- (三)查現行「農民健康保險殘廢給付標準表」係由內政部依據農民健康保險試辦成效，並完全參照勞工保險殘廢給付標準表共計 160 項給付項目，經總統於 78 年 6 月 26 日制定公布並沿用迄今。惟 20 餘年未檢討合宜性，致有若干項目給付標準過於寬鬆，例如：該表第 18 項第 10 等級規定「雙

目視力減退至 0.6 以下者，給付 220 日投保額（即 74,800 元）」，此項規定自 78 年即沿用迄今，最近 3 年（96-98 年）給付件數共計 9,149 件，每件給付 74,800 元，給付金額達 6.84 億餘元（近 3 年每年分別為 2.37 億、2.42 億及 2.05 億餘元）之多。隨著社會變遷、全民健保開辦及醫療水準提高，殘廢給付表部分項目 20 餘年未加檢討修正，其合理性殊堪質疑，詢據江部長亦表示：「將一般近視當成殘廢給付項目，並不合理」。為使農保殘廢給付審定標準能兼顧被保險人權益與合理性，內政部允應儘速徵詢相關單位意見，通盤檢討，以使標準表更為合宜並符公平原則。

（四）綜上，內政部為解決農保長期嚴重虧損問題，歷次修法重點均偏重於農保主管機關改隸議題，未妥思解決虧損之方案；對於農監會之依法召開又不予重視，形成虛應故事，無從發揮其應有之功能；又對農保殘障給付延用勞保給付項目已歷 20 餘年後，一仍舊貫，不思因應檢討改進，以符公平原則，均有失當之處，允應提案糾正，藉以刷新政風。

三、農委會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，均未積極檢討改善辦理，致聽任農保資源之侵蝕，洵有怠忽之失；而該會首長於本院應詢時，對其所主管法規命令之修正相關理由，竟無從置答，亦不足取：

（一）按農保條例第 5 條規定略以：「農保被保險人分為農會會員與非農會會員兩種，並以基層農會為投保單位。」而有關農保被保險人資格之申請、審查及平時清查等機制，農會會員依「基層農會會員資格審查及認定辦法」第 3 條至第 6 條規定，非農會會

員則依「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」（下稱農審辦法）第3條至第8條規定辦理。上開規定即係規範農民參加農保之資格審查及平時資格異動清查應由農會辦理。

(二)查本院於90年間調查農民保險虧損案時，內政部等相關機關已認加保條件寬鬆，資格認定不夠具體明確，農會審查不嚴、致假農民充斥，農會會員加保浮濫等，係造成農保虧損之因，而迄今本院調查本案該等機關仍提出被保險人資格難以認定、農民實際從農認定審查未落實等為肇致農保虧損之因，足見目前所為之規範措施尚無法遏止假農民充斥之弊端。自84年3月1日全民健保實施後，農保之保險費率降為2.55%，投保金額僅為10,200元，農民每人負擔30%，每人每月保費僅需78元。保費偏低農保虧損連連，截至97年12月底止，農保被保險人約為157萬餘人，而根據主計處於94年農業普查結果，真正的農民人口數只有64萬餘人，顯示農保中有將近90餘萬的非農業人口。另詢據勞保局稱，農會審查通過被保險人之農保資格後以書面向該局申報加保，其中農會對會員審查部分，均因球員兼裁判，審核寬鬆，以致以會員參加農保者眾，97年會員佔全體被保險人之比例為47.19%。

(三)次查農審辦法第3條規定，農民申請參加農保應填具申請表並檢具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切結書申辦。申請參加農保者僅自行填具切結書即可，並無具體資料可供農會查證，又雖同辦法

第6條規定農會審查農民資格應就相關法令規定與個案事實條件，先行查核，及派員實地查證。然農會是否均能落實執行，不無疑義。另同辦法第8條規定，被保險人於本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。然負責審查之農會均乏主動覈實之外部稽核機制，自難達成確實審核之目的，且同條規定農會平時應辦理被保險人資格清查工作，以清查被保險人之加保資格，然針對清查工作並未訂定相關查核作為、查核規範及機制以資遵循，成效亦難確見。

(四)末查「農審辦法」係認定農會非會員資格及可否參加農保之依據，農委會為配合97年8月農保條例之修正，與內政部歷經一年多之協商後始於99年1月21日修正放寬非會員資格；本院於99年3月8日詢問農委會主委修正之理由，陳主委卻答以「細節我不太記得」、「不清楚，這條（法令）我現在不記得」，「理由我不記得」等語。按農委會權責職掌與農民權益之維護息息相通，惟對此攸關農民權益甚鉅，甫於不久前才由農委會修正之法規命令，亦即該首長任內修正之法令，竟以「不清楚」答之，此種漫不經心之保守態度，實不足取，更非勵精圖治之新政府應有的表現。

(五)綜上，農委會對於如何防杜假農民之投保，對於基層農會如何覈實辦理農保被保險人資格審查、清查工作，亦乏嚴謹規範及查核機制；均未能積極檢討改進，聽任農保資源侵蝕，洵有怠忽之失；允應提出糾正，以副民望。又該會首長對本院詢及放寬投保資格相關法令修正理由均答以不清楚細節，此種漫不經心之保守態度，亦不足取。