

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、行政院農業委員會、內政部。

貳、案由：行政院農業委員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；又該會及內政部對於「假農民」投保農保之防杜，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；且在我國當前財政困難及老農津貼已排擠其他農業發展預算等情之下，行政院猶未積極督促所屬重行檢討老農津貼之定位並作適當改善，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，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）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、農業生展成本逐漸提高，農家自農業之收入相對減少，老年農民之經濟安全堪慮。政府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，增進農民福祉，爰於84年5月31

日制定老年農民福利津貼暫行條例。由於長年辛苦經營農業的老年農民，為我國經濟發展奠定貢獻，但年老時收入偏低，亦缺乏退休給付制度之保障，確實需要國家提供適當之照顧，尤其經濟弱勢之老年農民，政府更應加強其老年所得保障措施，使其能夠維持合乎尊嚴之基本生活。政府開辦老農津貼迄今，確實發揮照顧弱勢老年農民經濟生活之功能，惟在屢屢調高給付金額之下，老農津貼核付金額已年逾新臺幣（下同）500億元，且有「假農民」之問題未予釐清。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？相關權責機關對於老農津貼請領資格，有無合理規範與妥適審查？本院爰立案進行調查。

案經請行政院農業委員會（以下簡稱農委會）、行政院主計總處、內政部及行政院勞工委員會勞工保險局（以下簡稱勞保局）於100年12月9日就老農津貼相關議題，到院進行簡報暨提供相關書面說明及卷證資料，並於簡報後函請上開機關補充相關說明及資料。嗣於101年3月14日、15日辦理兩場諮詢會議，邀請相關領域之專家學者提供專業意見。此外，為能釐清權責機關辦理農民健康保險（以下簡稱農保）及老農津貼審查作業之情形，以及有無「假農民」領取老農津貼之情事，經函請農委會轉請全國各地基層農會查復目前老農津貼申領人於加入農保時所持有之農地面積及初次申領津貼時之農保年資；並於同年9月14日赴苗栗縣通宵鎮、公館鄉農會實地履勘。最後，於同年月25日約詢農委會陳主任委員保基、行政院主計總處石主計長素梅、內政部曾常務次長中明、勞保局段副總經理繼明暨相關主管人員，業調查竣事。

本案調查發現，農保未有老年給付項目¹，惟老農津貼卻以農保加保年資作為請領老農津貼之前提要件；加以老農津貼請領資格條件過於寬鬆，僅須參加農保年資合計6個月以上，又取得農保資格之門檻過低，且農會對申請參加農保者之資格審查與加保後之異動清查，均未能確實執行²，導致不乏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，此非但侵蝕社會福利資源，亦使政府照顧老年農民之良美善意大打折扣，足見相關權責機關對於老農津貼請領資格之相關規範及審查機制未臻完備、周妥，應即檢討改進。茲將相關機關所涉違失臚列如次。

- 一、由於老農津貼請領資格條件過於寬鬆，僅需參加農保年資合計6個月以上（6個月僅需468元之農保保費）；又取得農保資格之門檻過低，加入農保僅需持有0.1公頃之農地，嗣於請領老農津貼時，申請人是否仍符合農保資格及實際從農情形，均未在審查範圍，此均導致非實際從事農業者竟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；惟農委會明知老農津貼請領條件過於寬鬆之問題，卻迄未積極研謀改善，任令社會福利資源持續遭受侵蝕，核有違失。

- （一）查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

¹ 依據農保條例第2條規定，農保之保險事故，分為生育、傷害、疾病、身心障礙及死亡五種。

² 本院前調查有關農保財務虧損嚴重問題時，就農委會對於假農民投保之防杜，與被保險人資格之審查及查核等相關事項，均未能積極妥適改善，致聽任農保資源繼續遭到侵蝕之違失，於99年5月7日提案糾正農委會在案。

會員，且會員年資合計6個月以上者。」準此，民眾如於年滿64歲又6個月時參加農保，即可於65歲開始申領老農津貼。

(二)復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，同年7月1日實施³。目前農民申請參加農保之資格條件，依農保條例第5條規定，農保被保險人分為農會會員與非會員（係指從事農業工作之農民，以下均同）兩種，分別以其所屬之基層農會（會員部分）及其戶籍所在地（非會員部分）之基層農會為投保單位；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」⁴，非會員則依「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」（以下簡稱從事農業工作農民農保資格審查辦法）辦理，茲分述如下：

1、農會會員部分

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：

³ 84年時配合全民健康保險法施行，農保之醫療給付劃歸全民健康保險體系。

⁴ 依據農保條例第5條規定：農會法第12條所定之農會會員應參加農保為被保險人，以基層農會為投保單位，如此即取得農保資格。復據農會法第12條規定：「凡中華民國國民，年滿20歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業，並合於左列各款之一者，經審查合格後，得加入該組織區域之基層農會為會員：一、自耕農。二、佃農。三、農業學校畢業或有農業專著或發明，現在從事農業推廣工作。四、服務於依法令登記之農、林、牧場員工，實際從事農業工作。前項各款人員申請加入農會會員資格之認定、應備書件、審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。本法修正施行前以雇農身分加入農會之現有會員，繼續從事農業工作者，得繼續為會員。農會會員入會未滿6個月者，無本法所定選舉權及被選舉權。」

- (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，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。

基上，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、農會非會員部分

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。

基上，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。

(三)由上開規定可知，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，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【每月農保保費78元*6個月】)，即可於65歲時請領老農津貼，足見老農津貼請領資格條件相當寬鬆，取得資格之門檻又過低，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。惟農委會對此長久存在之漏洞，迄未積極研謀改善，任令此不合理現象持續侵蝕社會福利資源。而老農津貼給付金額多次調高，從每月3千元，調高為7千元(詳見表1)；且每年領取老農津貼之人數不斷成長，從85年之315,192人，迄今已達70萬人左右；同時核付金額亦逐年增加，從85年之124億餘元，逐年增加至500億餘元，占農委會年度歲出預算數之比率已高達7成(詳見表2)。

表1、歷次老農津貼發放金額之調整情形

單位：新臺幣千元

制(修)定時間	實施時間	發放金額
84年5月31日	84年6月起	3千
92年12月17日	93年1月起	4千
94年12月28日	95年1月起	5千
96年8月8日	96年7月起	6千
100年12月21日	101年1月起	7千

資料來源：依據老農津貼暫行條例之規定彙整製作。

表2、85年至100年老農津貼核付情形及占農委會歲出預算數之比率
單位：人；新臺幣億元；千元；%

年別	核付人數 (當年12月底)	核付金額 (A)	農委會歲出 預算數 (B)	占當年度 農委會歲 出預算數 之比率 (A/B)
85年	366,059	124.00		-
86年	425,947	142.10		-
87年	441,665	157.43		-
88年	588,429	243.27		-
89年	635,838	231.89		-
90年	656,460	232.45	80,876,315	28.74
91年	669,779	237.61	77,668,308	30.59
92年	677,048	241.30	111,393,470	21.66
93年	688,840	321.07	106,956,813	30.02
94年	696,808	331.99	102,751,228	32.31
95年	703,238	412.16	84,496,783	48.78
96年	707,045	457.11	64,199,786	71.20
97年	710,301	509.18	75,139,004	67.77
98年	706,308	508.43	75,759,024	67.11
99年	696,143	505.35	72,463,740	69.74
100年	684,637	496.17	69,571,329	71.32

資料來源：行政院農委會

(四)又，政府為能照顧長年辛苦從農之老年農民，在尚未建立農民退休制度之前，爰採取老農津貼以為過渡措施。惟勞保局所提供之統計資料卻顯示，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90至100年初次申領老農津貼者當中，有5成者之加保年資未滿15年（詳下表3），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，導致政府年逾500億元之老農津貼支出，是否真正運用在長期辛苦從事農業工作之老年農民身上，令人質疑，亦造成老農津貼原係為照顧長年辛苦從農之農民，卻讓「假農民」輕易請領到老農津貼而將老農津貼污名化。

表3、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

(五)又，本院為瞭解目前老農津貼申領人於加入農保時所持有之農地面積及初次申領津貼時之加入農保年資，爰於101年4月間函請農委會轉請全國各基層農會進行查填。從該會查復結果，確實發現部分老農津貼申領人投保年資未滿1年且持有之農地面積僅達最低標準（0.1公頃）者，其結果如下：

- 1、從鄉鎮農會觀之，會員部分以嘉義六腳鄉農會67人居冠、非會員部分則以苗栗縣公館鄉農會59人（農地）、通宵鎮農會44人（林地）居多。

表4、各地基層農會會員及非會員投保年資未滿1年且持有之農地面積 ≤ 0.1 公頃或持有林地面積 ≤ 0.2 公頃之人數（僅列人數達10人以上者）單位：人

農會名稱	會員人數	非會員人數	
	農地 ≤ 0.1 公頃、 投保年資未滿1年	其他農地 ≤ 0.1 公頃、 投保年資未滿1年	林地 ≤ 0.2 公頃、 投保年資未滿1年
嘉義六腳鄉	67	—	36
公館鄉農會	60	59	—
臺中市農會	50	—	—
將軍區農會	43	20	—
七股區農會	39	10	—
土庫鎮農會	39	—	—
頭份鎮農會	37	33	—
通宵鎮農會	34	10	44
中寮鄉農會	27	24	—
大埤鄉農會	23	33	—
高雄市農會	22	—	—
內埔地區農會	22	—	—
樹林區農會	20	—	—
元長鄉農會	19	—	—
萬丹鄉農會	18	39	—
彰化市農會	18	35	—
竹南鎮農會	18	21	—
新店區農會	18	—	—
草屯鎮農會	18	—	—

農會名稱	會員人數	非會員人數	
	農地 ≤ 0.1 公頃、 投保年資未滿1年	其他農地 ≤ 0.1 公頃、 投保年資未滿1年	林地 ≤ 0.2 公頃、 投保年資未滿1年
大溪鎮農會	17	-	-
沙鹿區農會	16	16	-
三峽區農會	16	-	-
大內區農會	16	-	-
竹崎鄉農會	16	-	-
九如鄉農會	15	18	-
官田區農會	15	-	15
埔里鎮農會	14	79	-
湖內區農會	14	-	-
安定區農會	13	-	-
卓蘭鎮農會	13	-	-
埔心鄉農會	13	-	-
潮州鎮農會	12	25	-
平鎮市農會	12	-	-
平溪區農會	12	-	-
麥寮鄉農會	11	23	-
南投市農會	11	-	-
新港鄉農會	10	12	-
善化區農會	10	-	-
三星鄉農會	10	-	-
士林區農會	10	-	-
東勢區農會	-	50	-
鳳榮地區農會	-	31	-
車城地區農會	-	27	18
善化區農會	10	23	-
佳里區農會	-	21	-
秀水鄉農會	-	21	-
觀音鄉農會	-	18	-
大溪鎮農會	-	17	-
福興鄉農會	-	16	-
西湖鄉農會	-	14	-
崙背鄉農會	-	14	-
苑裡鎮農會	-	13	-

農會名稱	會員人數	非會員人數	
	農地 ≤ 0.1 公頃、 投保年資未滿1年	其他農地 ≤ 0.1 公頃、 投保年資未滿1年	林地 ≤ 0.2 公頃、 投保年資未滿1年
南化區農會	-	12	-
二崙鄉農會	-	12	-
虎尾鎮農會	-	11	-
外埔區農會	-	10	-
頭屋鄉農會	-	10	-
大城鄉農會	-	10	-

備註：

1、土庫鎮農會小於0.2公頃、未滿1年共327人。

2、斗南鎮農會資料無建檔、未查填。

資料來源：101年9月24日農委會約詢書面資料。

2、復從縣市別觀之，老農津貼申領人當中，會員部分以苗栗縣195人居冠，其次為雲林縣137人；非會員部分以臺南縣386人居多，其次為雲林縣。

表5、各縣市基層農會農會會員及非會員投保年資未滿1年且持有之農地面積 ≤ 0.1 公頃、或持有林地面積 ≤ 0.2 公頃之人數（僅列人數達10人以上者） 單位：人

縣市名稱	會員人數	非會員人數	
	農地 ≤ 0.1 公頃、投 保年資未滿1年	其他農地 ≤ 0.1 公頃、 投保年資未滿1年	林地 ≤ 0.2 公頃、 投保年資未滿1年
苗栗縣	195	161	-
臺南市	125	386	-
臺中市	122	-	-
雲林縣	137	164	-
新北市	106	-	-
桃園縣	-	105	-
南投縣	-	135	-
屏東縣	-	112	-

備註：臺南市其他農地386人與基層農會資料不符。

資料來源：101年9月24日農委會約詢書面資料。

3、再以全國資料分析：

(1)以會員資格投保且投保年資未滿1年者，計有7,398人，其中屬自耕農且持有農地面積小(或

等) 於0.1公頃，計有1,146人，占年資未滿1年者之比率為15.49%；農地大於0.1公頃且小(或等) 於0.2公頃之人數計有2,804人，占年資未滿1年者之比率為37.90%。顯然年資未滿1年者當中，有超過一半者(53.39%) 持有之農地面積係小(或等) 於0.2公頃(詳表6)。

(2) 以非會員資格投保且投保年資未滿1年者，計有10,799人，其中屬自有農地者所持有林地之面積小(或等) 0.2公頃(217人) 及持有其餘農地之面積小(或等) 於0.1公頃者(1,449人)，計有1,666人，占年資未滿1年者之比率為15.43%；持有其餘農地面積大於0.1公頃且小(或等) 於0.2公頃者，計有2,835人，占年資未滿1年者之比率為26.25%(詳表7)。

表 6、全國目前老農津貼申領人於參加農保時之農地面積及初次申領時之農保年資——會員部分 單位：人；%

投保年資 持有農地面積			未滿1年		1年～未滿3年		3年～未滿6年		6年～未滿10年		10年～未滿15年		15年以上	
			人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率
自耕農	無農業設施者農地	≤0.1公頃	1,146	15.49	1,268	14.40	5,578	19.21	22,143	24.56	17,955	22.22	30,220	28.28
		>0.1公頃≤0.2公頃	2,804	37.90	3,373	38.30	10,449	35.99	28,171	31.25	30,739	38.05	30,446	28.49
		>0.2公頃≤0.5公頃	1,892	25.57	2,516	28.57	7,833	26.98	23,583	26.16	19,474	24.10	27,836	26.05
		>0.5公頃≤1公頃	501	6.77	836	9.49	2,218	7.64	8,220	9.12	5,978	7.40	9,263	8.67
		>1公頃	296	4.00	338	3.84	1,314	4.53	3,592	3.98	2,965	3.67	3,828	3.58
	室內固定農業設施	≤0.05公頃	14	0.19	27	0.31	35	0.12	62	0.07	77	0.10	77	0.07
		>0.05公頃≤0.1公頃	3	0.04	0	0.00	0	0.00	2	0.00	5	0.0	4	0.00
		>0.1公頃≤0.2公頃	0	0.00	1	0.0	1	0.00	10	0.01	6	0.01	5	0.00
		>0.2公頃≤0.5公頃	0	0.00	1	0.01	9	0.03	4	0.00	27	0.03	64	0.06
		>0.5公頃	0	0.00	2	0.02	11	0.04	4	0.0	10	0.01	13	0.01
佃農	≤0.2公頃	176	2.38	80	0.91	360	1.24	1,221	1.35	1,050	1.30	1,751	1.64	
	>0.2公頃≤0.3公頃	152	2.05	96	1.09	285	0.98	707	0.78	714	0.88	963	0.90	
	>0.3公頃≤0.5公頃	126	1.70	68	0.77	276	0.95	833	0.92	545	0.67	748	0.70	
	>0.5公頃≤1公頃	108	1.46	93	1.06	242	0.83	689	0.76	541	0.67	734	0.69	
	>1公頃	180	2.43	107	1.22	421	1.45	918	1.02	707	0.88	902	0.84	
合計			7,398	100.00	8,806	100.00	29,032	100.00	90,159	100.00	80,793	100.00	106,854	100.00

資料來源：101年9月24日農委會約詢書面資料（由農委會彙整全國各地基層農會填覆資料所製）。

表 7、全國目前老農津貼申領人於參加農保時之農地面積及初次申領時之農保年資—非會員部分

單位：人；%

投保年資 持有農地面積			未滿 1 年		1 年～未滿 3 年		3 年～未滿 6 年		6 年～未滿 10 年		10 年～未滿 15 年		15 年以上	
			人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率
自有農地者	林地	≤0.2 公頃	217	2.01%	261	1.93%	1,478	2.00%	1,794	2.27%	1,492	2.39%	2,623	3.17%
		>0.2 公頃≤ 0.3 公頃	271	2.51%	376	2.78%	1,160	1.57%	1,685	2.13%	2,040	3.26%	3,060	3.70%
		>0.3 公頃≤ 0.5 公頃	205	1.90%	478	3.53%	1,045	1.41%	1,472	1.86%	1,975	3.16%	2,540	3.07%
		>0.5 公頃≤ 1 公頃	116	1.07%	237	1.75%	769	1.04%	859	1.09%	1,222	1.96%	1,845	2.23%
		>1 公頃	229	2.12%	466	3.44%	1,370	1.85%	1,268	1.60%	1,383	2.21%	3,314	4.01%
	其餘農地	≤0.1 公頃	1,449	13.42%	1,975	14.59%	12,246	16.55%	13,458	17.02%	9,471	15.15%	10,693	12.92%
		>0.1 公頃≤ 0.2 公頃	2,835	26.25%	3,260	24.08%	19,014	25.69%	21,340	26.99%	16,192	25.91%	19,087	23.07%
		>0.2 公頃≤ 0.5 公頃	2,561	23.72%	2,797	20.66%	16,197	21.89%	17,783	22.49%	12,990	20.78%	15,145	18.30%
		>0.5 公頃≤ 1 公頃	675	6.25%	834	6.16%	4,698	6.35%	5,442	6.88%	4,150	6.64%	10,080	12.18%
		>1 公頃	457	4.23%	423	3.12%	3,326	4.49%	2,239	2.83%	1,711	2.74%	1,958	2.37%
	室內固定農業設施	≤0.05 公頃	3	0.03%	2	0.01%	5	0.01%	8	0.01%	28	0.04%	10	0.01%
		>0.05 公頃≤ 0.1 公頃	3	0.03%	5	0.04%	12	0.02%	17	0.02%	19	0.03%	12	0.01%
		>0.1 公頃≤ 0.2 公頃	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	0.00%	0	0.00%
		>0.2 公頃≤ 0.5 公頃	0	0.00%	0	0.00%	1	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
		>0.5 公頃	11	0.10%	6	0.04%	52	0.07%	34	0.04%	31	0.05%	248	0.30%
承租農地者	375 減租耕地	≤0.2 公頃	32	0.30%	57	0.42%	270	0.36%	262	0.33%	201	0.32%	256	0.31%
		>0.2 公頃≤ 0.3 公頃	45	0.42%	85	0.63%	450	0.61%	326	0.41%	269	0.43%	376	0.45%
		>0.3 公頃≤ 0.5 公頃	37	0.34%	51	0.38%	207	0.28%	239	0.30%	207	0.33%	200	0.24%
		>0.5 公頃≤ 1 公頃	20	0.19%	25	0.18%	154	0.21%	189	0.24%	140	0.22%	157	0.19%
		>1 公頃	7	0.06%	9	0.07%	43	0.06%	53	0.07%	41	0.07%	48	0.06%
	375 減租林地	≤0.4 公頃	33	0.31%	45	0.33%	131	0.18%	202	0.26%	156	0.25%	158	0.19%
		>0.4 公頃≤ 0.5 公頃	38	0.35%	45	0.33%	141	0.19%	149	0.19%	102	0.16%	104	0.13%
		>0.5 公頃≤ 1 公頃	43	0.40%	32	0.24%	135	0.18%	120	0.15%	89	0.14%	97	0.12%

投保年資 持有農地面積				未滿1年		1年～未滿3年		3年～未滿6年		6年～未滿10年		10年～未滿15年		15年以上	
				人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率
以外 耕地 其餘 農地	其 餘 農 地	>1 公頃	48	0.44%	56	0.41%	223	0.30%	194	0.25%	137	0.22%	113	0.14%	
		≤0.2 公頃	80	0.74%	92	0.68%	639	0.86%	706	0.89%	560	0.90%	577	0.70%	
		>0.2 公頃≤ 0.3 公頃	78	0.72%	64	0.47%	328	0.44%	414	0.52%	301	0.48%	303	0.37%	
		>0.3 公頃≤ 0.5 公頃	54	0.50%	64	0.47%	371	0.50%	330	0.42%	302	0.48%	289	0.35%	
		>0.5 公頃≤ 1 公頃	94	0.87%	99	0.73%	522	0.71%	641	0.81%	422	0.68%	516	0.62%	
		>1 公頃	1,158	10.72%	1,696	12.53%	9,016	12.18%	7,831	9.91%	6,866	10.99%	8,928	10.79%	
合計			10,799	100.00%	13,540	100.00%	74,003	100.00%	79,055	100.00%	62,499	100.00%	82,737	100.00%	

資料來源：101年9月24日農委會約詢書面資料（由農委會彙整全國各地基層農會填覆資料所製）。

(六)再據農委會所定之老農津貼申領及核發辦法，以及相關機關查復資料等顯示，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、漁會甲類會員入會日期及會員年資等資料，進行初審後，再由勞保局檢視申請人是否已年滿65歲、請領農民是否農保在保中、年資是否合計6個月以上、漁民是否已領取勞保老年給付等情事。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。且因老農津貼申領之資格條件過於寬鬆，使得部分民眾意為參加農保或領取老農津貼而無意經營農業，僅以持有農地面積之最低標準（0.1公頃），加入農保，此舉更加不利於農業之整體發展，亦使農地不斷遭到分割。

(七)末查，由於目前相關法令規定寬鬆且存有漏洞，民間仲介機構甚至提供代售農保地（詳見下圖），顯見實際上確有部分民眾為投保農保而購買農地，惟實際上卻未從事農業工作，此造成渠等輕易加入農保並取得請領老農津貼之資格。舉兩例廣告：「○○便宜農保地車可達，1分地只要20萬元，就可以加入農保，○○市縣即將合併，先來搶購便宜農保地，加入農保，1年可省1萬多元保費，65歲後又可享受老農津貼，加入農保好處多多，……。」「造林減碳愛地球，農保者最愛哦！此塊地每年可以領5千元造林補助費，可以領5年，沒有路，但可遠望看到這塊地。……。」⁵某廣告甚至強調農保福利（保

⁵ 此兩廣告係引自某仲介網站資料。

費低、給付多，農保福利潛在利益200萬元以上）如下：低保費（每月農保保費78元、健保保費299元）、老農津貼（此津貼可能提高至每月1萬元）、喪葬津貼（15萬3千元）、本人（或配偶）生育給付補助20,400元、眷屬可隨保，享受每月299元之健保保費⁶等。

⁶ 依據現行之全民健康保險法第10條規定，全民健康保險被保險人區分為六類，其中第三類為農會及水利會會員，或年滿15歲以上實際從事農業工作者，以及無一定雇主或自營作業而參加漁會為甲類會員，或年滿15歲以上實際從事漁業工作者。同法第15條規定，第三類被保險人，以其所屬或戶籍所在地之基層農會、水利會或為投保單位。同法第18條規定，第一類至第三類被保險人及其眷屬之保險費，依被保險人之投保金額及保險費率計算之；保險費率，以百分之六為上限。前項眷屬之保險費，由被保險人繳納；超過三口者，以三口計。

您也可以加入農保

農保是政府為照顧農民，而訂定的保險制度，它除了健保的醫療給付外，還包括農保福利，潛在利益約200萬元以上。

如果您僅有健保趕快轉辦農保

◎農保可享受如下福利：

一、低 保 費：農保費78元+健保費287元=月繳365元

二、年金給付：年滿65歲，每月給付6000元老農津貼

三、生育給付：分為本人生育給付，及配偶生育給付兩種

給付標準：分娩、早產、死產均按月投保金額二個月20,400元

雙生以上比例增給流產給付一個月10,200元

四、殘廢給付：給付標準：1~15級最高1200日，40萬8000元

◎中風·乳癌·腎臟病·青光眼·精神疾病·耳朵重聽

上肢下肢·大小便失禁·腹腔內臟機能障礙切除·各

癌症或其他病變等……共160項給付

五、喪葬津貼：計15萬3000元

六、眷屬可隨保，享受每人每月287元的健保費

七、每年農會禮券一張或贈品

八、優良學生獎學金

農保，是農民才有的福利，保費低、給付多，依規定必需持有

農地一分以上，才算農民，我們代售山坡地1分18萬

元，您就可以申請，農會會員享受農保，面積有限。

耕種適合休耕 耕種 農地 已定策用途山



另售農保專用地，歡迎加入農保

農保福利如下 保費低，給付多
農保福利潛在利益200萬以上

1. 低保費：農保費78元 + 健保費299元 = 月繳377元
2. 年金給付：年滿65歲，每月給付6000元
老農津貼(此津貼可能提高至每月一萬元)
3. 喪葬津貼：計15萬3000元
4. 生育給付 ※補助(20,400元)
(1)本人生育給付(2)配偶生育給付
5. 殘廢給付給付標準：
分1~15級最高1,200日，40萬8,000元
6. 眷屬可隨保，享受每人每月299元的低保費
7. 優良學生獎學金 ※最高(10,000元)
8. 農會會員及保戶，可貸30萬元
年息1.5%之優惠貸款

(八)農委會對上開問題亦坦言：目前參加農保之年資僅6個月以上，確實無法反映申領者有長期從事農業工作之事實；又由於加入農保僅需農地面積0.1公

頃，造成農民分割農地出售，農地零碎化，不利機械耕作，無法規模耕作等問題，必須嚴肅面對克服，例如對非以繼承取得的農地參加農保者，應設計較高之審查門檻，並確實核對申請人有無參加其他社會保險及落實實地查證，以避免投機者加入農保並領取老農津貼等語。惟農委會明知老農津貼申領資格條件過於寬鬆，卻迄未積極研謀改善，亦未建立周妥之審查機制，以防杜投機者為請領老農津貼才加入農保，侵蝕政府福利資源之問題，猶稱：我國農業屬小農型態，農民多以自營方式經營，目前在無足夠可資佐證之文件及專責查核單位之情形下，僅能以參加農保與否及加保年資，作為申領老農津貼之資格條件云云，顯見該會處事消極怠惰，確有違失。

- (九)綜上所述，60年代以後，由於工商業快速發展，社會經濟結構急遽轉型，農村勞力日漸缺乏、農業生產成本逐漸提高，長年辛苦經營農業之農民為我國經濟發展奠定貢獻，但年老時收入偏低，亦缺乏退休制度之保障，老年農民之經濟安全堪慮，而政府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。惟因老農津貼申領之資格條件過於寬鬆，僅需參加農保年資合計6個月以上，使得老農津貼未能完全用於照顧長年從事農業工作之老年農民身上，對農業無貢獻或與農業經營無關之老人，亦可領取老農津貼；加以取得農保資格之門檻過低，且申領老農津貼時又毋須審查土地持有之狀況及有無實際從事農業工作之事實，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。然農委會迄未嚴

正面對此漏洞，積極研謀改善以有效防堵，並建立周延之審查機制，任令社會福利資源持續遭受侵蝕，核有違失。

二、老農津貼請領資格僅以農保加保年資作為前提要件，惟農委會及內政部對於「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情事，更加凸顯老農津貼請領資格條件過於寬鬆之漏洞，此完全悖離老農津貼之立法意旨，實有疏失。

(一)有關老農津貼請領之資格條件及申請參加農保之資格條件，已如前述。而有關申請參加農保資格之審查及清查，農會會員及非會員之相關規定如下：

1、農會會員部分

依據「基層農會會員資格審查及認定辦法」第3條至第6條規定如下：

- (1)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。
- (2)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。

- (3) 農會平時應辦理會員會籍清查及異動登記。會員之資格條件變更者，除當事人主動申請，得逕提理事會審查外，應先以書面通知當事人於7日內提出書面意見，送請理事會審查，當事人逾期不提出者，逕送理事會審查。

2、非會員部分

依據從事農業工作農民農保資格審查辦法第3條、第6條及第8條規定如下：

- (1) 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) 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⁷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。

(3)農會平時應辦理被保險人資格清查工作，清查時應以書面通知當事人於通知送達7日內提出相關證明文件或書面意見，逾期不提出者，逕送審查小組審查。

3、由上開規定可知，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。

(二)依據農保條例第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，但不論會員或非會員，其前提要件均須「實際從事農業」。惟查，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。其次，從事農業工作農民農保資格審查辦法規定申請人須實際從事農業，始得參加農保，惟是否實際從事農業，卻由申請人自行填具切結書即可，基層農會亦未進行查證。又，上開兩項辦法雖律定基層農會應審查會員及非會員之資格，惟卻未強制要求基層農會必須逐案進行實

⁷ 依據從事農業工作農民農保資格審查辦法第4條規定，農會審核農民資格，以該農會理事長、常務監事、總幹事、會務股長、推廣股長、供銷部主任及保險部主任等七人組成審查小組為之。

地查證，故各基層農會能否善盡審查職責，不無疑義。本院實地訪查時，某基層農會即坦承從未依據上開規定派員實地查證，而係從書面資料審查申請人是否符合參加農保之資格條件；農會並反映以目前人力欲進行實地查證，恐有困難等語。

(三)復查從事農業工作農民農保資格審查辦法第2條及第3條規定，從事農業工作之農民應符合「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」之資格條件，申請參加農保時，依上開辦法須檢具「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，於現場抽查檢視申領老農津貼者於初次申請參加農保時所檢附之申請文件資料，發現從事農業工作之農民申請參加農保所應檢具之憑證資料，竟均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，而基層農會對此切結金額並未進行任何查證。

(四)有關農保被保險人資格之清查及異動登記，依「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，均規定基層農會平時應辦理清查及異動登記，其異動包含會籍異動、戶籍異動、土地異動，以及以佃農身分投保之土地租約到期異動等情形。而農保被保險人如喪失法令所定之農保資格條件者，即喪失其被保險人資格。惟查：

- 1、依據本院實地訪查結果，基層農會在被保險人未主動向基層農會申報之情形下，難以掌握每位被保險人資格異動情形並有效進行清查；目前內政

部雖將被保險人戶籍異動、遷出、死亡、地籍資料，提供基層農會進行清查，然基層農會是否有足夠人力且能否積極落實清查作業，不無疑義。

2、再就土地異動及租約異動部分，目前中央及地方政府仍乏有效之稽核作為，內政部雖已於101年2月15日召開「農會辦理農保被保險人地籍清查問題」研商會議，並作成決議：「未來配合農會屆次改選，每4年由農保主管機關函請該部地政司協助比對農保被保險人未持有農地名冊，提供基層農會作為清查之依據。」惟以每4年1次之清查頻率，實難以有效防杜「假農民」投保農保進而請領老農津貼之情事。

3、目前基層農會每年至少辦理4次清查工作，惟每次所清查之人數相當有限，以本院實地訪查某基層農會為例，該農會每次清查20人，1年計80人，該農會轄內參加農保之人數為8,137人，則預估10年始能清查完竣；況且基層農會僅係透過被清查者之土地權狀調閱其土地謄本，進行檢視，並未實地查核農保被保險人有無從事農作，顯見清查作業流於形式，成效亦難確見。

(五)另查，內政部基於不少農保被保險人於請領農保給付時，農會受理後發現其已因戶籍遷移、土地變更或喪失等因素，早已不具農保資格而無法請領給付，歸究其因乃係被保險人未依規定於資格變動時向農會申報，而農會亦未建立平日清查機制所致，遂於99年間協調該部戶政司、地政司透過電子媒體資料比對⁸，提供各地方政府轉由農會進行清查。截

⁸ 內政部自99年3月起每月透過該部戶政系統，比對農保被保險人戶籍異動資料，並將戶籍異動資料函轉各縣市政府交由農會據以清查被保險人資格；又，該部於99年5月請勞保局提供具自耕農身分之農保被保險人承保資料，再由該部地政司協助比對該等被保險人中未持有

至101年7月底止，11,740人因戶籍異動或住址變更而不符農保加保資格；2,787人因農地面積不足遭退保；且勞保局於農保被保險人申請給付時，進行資格審核，96年至100年農保被保險人於請領給付時，因不符資格而被取消者共計2,938件，足見確有為數不少之農保被保險人已不具農保資格條件，卻未依規定向農會申報退保，仍持續參加農保。此外，勞保局針對年逾70歲申請加保者、已領有重度以上身心障礙手冊者、已領取勞保失能給付或農保身心障礙給付經逕予退保後再申請加保者，派員進行訪查，如無實際從事農業工作，即不受理加保，96年至100年訪查1,709件，其中489件於加保時已無從農能力，故未受理其加保，其違規比率達28.61%，可見實務上確實存在申請人並無實際從事農作卻意圖加入農保之違規情事，惟農會卻未善盡審查之職責，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從事農作之下，老農津貼僅以農保年資作為請領資格條件，所產生投機者為請領老農津貼才加入農保之問題。

- (六)綜上所述，農保之保險事故未有老年給付項目，老農津貼請領資格卻以農保加保年資作為前提要件。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；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年間經本院糾正後，迄未提出有效之改善作為，至今仍然存在「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，實有疏失。

三、農委會對於老農津貼之定位混淆不明，亦未妥思如何完備法令規定及配套措施，以避免津貼發放浮濫及防杜假農民之情事發生，導致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，此非但不符公平正義原則，亦無法落實保障弱勢老年農民之經濟安全，並造成社會福利資源配置失衡，洵有怠失。

(一)按國民年金制度尚未實施前，我國因缺乏普及式老人年金制度，爰先就處於經濟弱勢之老年國民，發放相關生活津貼，包括中低收入老人生活津貼、敬老福利生活津貼等，以為過渡性措施，協助維持弱勢老人之基本生活。前揭相關津貼為避免福利資源重複配置，並基於社會公平原則及考量政府財政負擔能力，故針對申請者之資格條件，均有排富之相關規定，如敬老福利生活津貼暫行條例（97年9月30日廢止）第3條、中低收入老人生活津貼發給辦法第2條第1項⁹，均訂有明文。嗣國民年金法自97

⁹ 依據現行之「中低收入老人生活津貼發給辦法」第2條第1項規定：「符合下列各款規定之老人，得申請發給生活津貼：一、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10月1日實施，對於未滿65歲國民，在國內設有戶籍者，除應參加或已參加相關社會保險者外，均應參加該保險為被保險人，依規定繳納保險費用，於年滿65歲時，即可請領老年年金給付；惟針對該法施行時已年滿65歲之國民，係核發老年基本保證年金，以維持其老年經濟安全，惟該法就申請者因未曾繳納國民年金保費（係銜接國民年金開辦前之敬老福利生活津貼），故對其請領資格條件仍有排富之相關規定¹⁰。另目前我國所實施之老人生活津貼尚有身心障礙者生活補助及榮民就養給付，亦均有排富之相關規定。

（二）至於老農津貼之性質，依據農委會查復表示，按老農津貼暫行條例之規定，老農津貼為社會福利之一種，屬福利津貼性質¹¹，其目的係照顧老年農民之生活；復該條例立法施行之初，發給老農津貼係基於老農身分而非經濟上之弱勢，其主要目的之一係在補足農保給付項目欠缺老年給付之不足，並照顧農民晚年生活；本質上，與其他濟貧的社會福利津

年居住國內超過183日。二、未接受政府公費收容安置。三、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，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之1.5。四、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。五、全家人口所有之土地或房屋未逾越合理之居住空間。六、未入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。」

¹⁰ 依據國民年金法第31條規定：「本法施行時年滿65歲國民，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過183日，而無下列各款情事之一者，視同本法被保險人，得請領老年基本保證年金，每人每月新臺幣3千元至死亡為止，不適用本章第三節至第五節有關保險給付之規定，亦不受第二章被保險人及保險效力及第三章保險費規定之限制：一、經政府全額補助收容安置。二、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：（一）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給付、軍人保險退伍給付之總額，自年滿65歲當月起以新臺幣3千元按月累計達原領取總額。（二）原住民領取一次退休（職、伍）金。三、領取社會福利津貼。四、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新臺幣50萬元以上。五、個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣5百萬元以上。六、入獄服刑、因案羈押或拘禁。……。」

¹¹ 社會保險、社會津貼及社會救助均屬社會安全之一環，但社會津貼較屬因診斷、補償、人口屬性而取得之給付權利，亦稱「特定人口補助」，係一種非繳保費、非資產調查之事故或類目給付。

貼並不相同云云。惟查：

- 1、行政院於84年間所擬具之老年農民福利金暫行條例草案，對於發放對象即訂有排富條款，其立法意旨係為兼顧社會公平正義原則，並避免福利金之發放產生浮濫。嗣後該條款雖經立法院審議後刪除，惟立法院於84年5月19日三讀完成審查老農津貼暫行條例時，仍作成附帶決議：「本條例之實施目的在照顧需要照顧之老年農民，對不應照顧之富農及假農民，行政院在訂定辦法時，應特別注意防止。」顯然當時老農津貼雖為老農退休制度尚未建立前之過渡措施，惟為避免發放浮濫，爰以需要照顧之老年農民為發放對象，此屬社會救助之性質，並非農委會所言：該條例立法施行之初，發給老農津貼係基於老農身分而非經濟上之弱勢云云。
- 2、嗣農委會依上開附帶決議，於84年6月8日發布施行之老農津貼申領及核發辦法第2條中，訂定排富條款¹²。惟因老農津貼暫行條例並無排富之規定，亦無明確授權訂定，故上開規定逾越法律規定，行政院遂於87年7月9日提出老農津貼暫行條例修正草案，對老年農民因農委會84年6月8日訂定發布施行之老農津貼申領及核發辦法，不能申領津貼者，於該條例修正施行後，得依修正施行前之規定，申請補發。上開修正條文經於87年11月11日修正公布後，農委會並於88年4月30日刪

¹² 依據84年6月8日農委會發布之老農津貼申領及核發辦法第2條規定，老農津貼申領資格條件為年滿65歲，正參加農保，其加保年資合計6個月以上，且無下列情形之一者：1、已領取其他社會保險之老年給付或同一期間內政府發放之生活補助或津貼者。2、具有農業外之專任職業。3、農業用地、農舍以外，其個人土地及房屋價值，合計超過500萬元。土地以依公告地價計算，房屋以評定標準價格計算。4、最近一年度其個人綜合所得總額超過該年全年基本工資。

除老農津貼申領及核發辦法中有關排富之規定。

3、100年值總統大選前，某政黨提案老農津貼增加1千元，農委會認為應與各方多加討論，遂於100年9月20日立法院答以將於1個月內提出調整方案。案經該會蒐集各界意見及評估後，擬具老農津貼暫行條例第4條、第6條修正草案於100年10月20日經行政院會討論通過，並於當日送請立法院審議，該調整之四大原則：(1)老農津貼調整制度化，每4年參考消費者物價指數調整。(2)訂定排富的機制¹³，排新不排舊。(3)擴大照顧老人及弱勢族群。(4)加速農業結構的調整，促進農業經營年輕化。此次老農津貼暫行條例修正草案包括行政院版、立法院相關黨團及立法院委員等提案計11案，經立法院於100年12月2日完成修法三讀程序，並經總統於同年月21日公布，老農津貼調增1千元，並建立每4年參考消費者物價指數(CPI)成長率自動調整機制；另比照其他社會福利津貼訂定排富規定，排富原則為「排新不排舊」，自102年1月1日起實施¹⁴。

(三)由上開過程可知，農委會於老農津貼申領及核發辦法中，原訂有排富及防杜假農民之相關規定，嗣因逾越母法規定而遭刪除。惟85年立法院於三讀完成審查老農津貼暫行條例時，已作成附帶決議：「本

¹³ 依據農委會表示：當時民意調查一般民眾支持老農津貼排富有74.7%，農民亦有46.5%支持排富，顯示排富為社會之共識云云。

¹⁴ 依據100年12月21日新修正公布之老農津貼暫行條例第4條第3項及第4項規定：「經宣導一年後，自中華民國102年1月1日起，始申請領取福利津貼之老年農民，有下列情形之一者不予發給，或停止發給至其原因消失之當月止。但102年1月1日前已領取福利津貼之老年農民，不適用之：一、最近一年度農業所得以外之個人綜合所得總額，合計新臺幣五十萬元以上。二、個人所有土地及房屋價值，合計新臺幣五百萬元以上。前項第二款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。但有下列情形之一者，應扣除之：一、農業用地。二、農舍。三、無農舍者，其個人所有實際居住之唯一房屋，該房屋評定標準價格及其土地公告現值合計未超過新臺幣四百萬元者；超過者，以扣除新臺幣四

條例之實施目的在照顧需要照顧之老年農民，對不應照顧之富農及假農民，行政院在訂定辦法時，應特別注意防止。」嗣後農委會卻未妥思如何完備法令，自86年老農津貼申領及核發辦法有關排富及防杜假農民之規定遭刪除迄今，期間老農津貼暫行條例歷經數次之修正，該會均未積極研謀改善，迄100年間始積極檢討老農津貼請領資格條件，研定相關排富之規定。本案調查時，農委會仍辯稱：該條例立法施行之初，發給老農津貼係基於老農身分而非經濟上之弱勢，其主要目的之一係在補足農保給付項目欠缺老年給付之不足，並照顧農民晚年生活；本質上，與其他濟貧的社會福利津貼並不相同云云。惟老農津貼請領資格條件過於寬鬆，僅須參加農保年資合計6個月以上（6個月僅需468元之農保保費），又無排富之規定，造成持有農地卻未從事農業之「假農民」（經濟狀況較佳者，較有能力購得農地），以及老年農民不論經濟貧富與否，均可領取7千元老農津貼之不合理現象，因而產生發放浮濫之問題，使福利資源未能充分用於照顧經濟弱勢之老年農民，此已違背老農津貼係以兼顧社會公平正義原則並避免發放浮濫之立法初衷。又單純以福利制度濟助老年農民，未從經濟觀點有效利用農地，再次形成欲耕作者無田，有田者無意或無力耕作，浪費臺灣有限土地資源，至為不妥。且老年農民除可請領老農津貼，復有休耕補助，非唯浪費財政資源且未能有效利用農地創造國力，福利民生，亦非所宜。

（四）倘縱如農委會所言老農津貼屬社會津貼之性質，係為補足農保欠缺老年給付項目之過渡措施，惟該會

相關修法，針對「長期從事農業工作之老年農民」，卻未進行檢討並予以合理之定義與規範，俾使老農津貼確實用於長期從事農業工作之老年農民身上，以達到該會所稱老農津貼係為照顧長期從農者晚年生活之目的，反而讓年滿65歲且農保年資合計6個月以上者即可請領老農津貼之不合理規定，持續存在，造成非實際從事農業之「假農民」及非長期從事農業工作者皆可領取老農津貼。足見農委會對於老農津貼之定位混淆不明，亦未妥思如何完備法令規定並積極研擬相關調整或解決措施，以避免發放浮濫及防杜假農民領取老農津貼之情事，卻猶以「老農津貼屬社會津貼之性質」為辯詞，漠視社會福利資源配置失衡問題，洵有怠失。另臺灣有限之土地不斷廢耕、停耕或轉為工業使用，卻又不斷以高價輸入國外農產品，而農委會迄未就該等問題，妥研有利之農業對策，長年以來預算大幅用於福利對策，荒廢輔導農業生產與農業技術之研發，該會猶同農業福利會，顯有虧職守。

- (五)綜上論結，我國相關老人福利津貼為避免福利資源重複配置，並基於社會公平原則及考量政府財政負擔能力，故針對請領者之資格條件，均有排富之相關規定。惟老農津貼請領資格寬鬆，又無排富規定，導致不論老年農民經濟生活之貧富狀況、持有農地者有無實際從事農業或有無長期從事農業工作，均可領取津貼；顯見農委會對於老農津貼之定位混淆不明，亦未妥思如何完備法令規定及配套措施，以避免津貼發放浮濫及防杜假農民之情事發生，此非但不符公平正義原則，亦無法落實保障弱勢老年農民之經濟安全，並造成社會福利資源配置失衡，洵有怠失。

四、在我國當前財政困難之際及老農津貼已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，洵有怠失。

(一)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。」又依據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。再據行政院於97年3月10日核定之「人口政策白皮書」，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。」由上可見，為保障老年所得經濟安全，並避免國家財政負擔增加，政府應以年金保險制度方式取代現行老人津貼之措施。

(二)世界銀行為解決老年所得保障之問題，曾於1994年之「避免老年危機(Averting the Old Age Crisis)」研究報告中，提出三層式保障建構模式(a Three-Pillar Model)。嗣因老年所得保障普遍不足，世界銀行乃重新修訂保障層次之建構模式，於2005年5月間提出「21世紀老年所得維持（支持）」(Old-Age Income Support in the 21st Century)之研究報告，發展多層次老年經濟保障模式，其內容含有五層式保障模式：第零層為非納費性社會救助制度，以提供最低生活；第一層為強制性社會保險制度；第二層為任意性員工退休金制度（私人年金）；第三層為自願性商業保險儲蓄制度（個人年金保險）；第四層為倫理性家庭供養制度（家庭養老）。目前我國老年經濟保障制度體系，主要包括第零層之社會救助制度、第一層法定之社會保險制度、第二層法定之職業年金，以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¹⁵，第一層係採社會保險方式，為事前預防措施，第二層公、私部門與職業相關退休制度，採確定給付及確定提撥方式。且據農委會提供之資料顯示，歐洲國家對於農民之退休保障，係採社會保險方式為之，主要分為兩種方式：農民專屬的社會保險制度，以及將農民納入一般性的社會保險體制。日本也於1970年通過「農民年金基本法」，除提供農民年金之外，另提出經營移轉年金等補貼措施。查目前我國軍公教人員已有軍公保，亦可支領退休金；勞工有勞保老年給付，亦可支領退休金；惟農民不止所參加之農保欠缺老年給付，亦無職業退休給付制度，致老年所得

¹⁵ 引據本院98年「臺灣老人人權與實踐之探討」專案調查研究報告之「老年經濟安全篇」結論與建議。

保障不足。

(三)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，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所得，勢必增加國家財政負擔：

- 1、依據本院前調查「我國中央政府負債餘額及各項潛在債務對我國財政結構之衝擊乙案」¹⁶之結果顯示，近年來政府支出規模持續擴大，歲入因實施各項租稅減免措施，以及經濟景氣低迷，而無法同步增加，財政赤字因而擴增，中央政府歲入長年不足支應年度政事所需，均仰賴舉債支應，致我國中央政府債務餘額屢創新高，財政赤字惡化，債務持續攀升，雖未逾公共債務法之限制，惟國家安全報告及相關數據均顯示，政府債務成長快速、潛藏性負債龐大，財政赤字持續惡化，對國家發展與國家安全形成潛藏之威脅，並糾正行政院在案。復從近10年來中央政府歲入歲出以觀（詳見下表8），多呈現短差之情形，爰須仰賴發行公債支應。

表8、90至100年度中央政府歲入歲出（決算審定數）

單位：億元

年度	歲入	歲出	歲入歲出差短
91	13,047	15,519	-2,472
92	13,209	16,181	-2,972
93	13,682	15,648	-1,966
94	14,645	15,670	-1,025
95	15,464	15,298	166
96	16,355	15,520	835
97	16,409	16,177	232
98	15,537	17,148	-1,611

¹⁶ 本院審議日期99年10月6日，派查字號：0990800262。

年度	歲入	歲出	歲入歲出差短
99	14,974	16,544	-1,570
100	16,713	17,344	-631

資料來源：91至98年度資料，來自本院「我國中央政府負債餘額及各項潛在債務對我國財政結構之衝擊乙案」調查報告；99至100年度資料，來自審計部中央政府總決算審核報告。

2、再據審計部100年度中央政府總決算審核報告載明略以：截至100年度止，中央政府1年以上債務未償餘額實際數4兆6,365億餘元（加計保留數1,320億餘元後，金額為4兆7,685億餘元），較99年底債務餘額實際數4兆4,735億餘元，增加1,630億元，各級政府1年以上非自償性債務未償餘額上升至5兆4,853億餘元，占前3年國民生產毛額(GNP)平均數之比率達41.3%，再創新高，據世界經濟論壇(WEF)發布西元2011-2012年全球競爭力報告，我國在142個受評經濟體中，有關政府財政收支及政府債務等2個分項指標，排名分別較西元2010-2011年下滑22名、5名；另據財政部國庫署估計，101年底各級政府1年以上債務未償餘額將持續上升，占前3年國民生產毛額(GNP)平均數之比率將達42.7%，雖未逾公共債務法規範之債限，惟比率逐年遞增已形成政府財政之隱憂。

(四)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），每年領取人數逐年成長，核付金額亦逐年增加，已造成政府沉重之財政壓力。有關老農津貼占農委會歲出預算及中央政府社會福利之比率，分述如下：

1、依據農委會提供之資料顯示，近3年度（98至100

年度)該會歲出預算數維持在7百餘億元，惟其中老農津貼預算即占相當高之比率。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100年之684,637人。又，核付金額從85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。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，惟其比率仍高達近7成（詳見前表2）。

- 2、依據行政院主計總處查復表示，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，故歸屬福利服務支出之範疇。歷年老農津貼占社會福利支出之比率從90年之7.74%，逐年增加至97年最高峰之17.07%，至100年則略微降低為14.15%（99至101年度中央政府各機關社會福利支出主要編列項目，參閱附表一）。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（詳見表9）。復據行政院主計總處提供之資料顯示，85至101年度地方政府社會福利支出預算數額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已達500億元，相較之下，更加凸顯社會福利資源配置失衡之問題。

表9、90至100年度老農津貼核付金額占社會福利及福利服務支出之比率
單位：千元；%

年度別	老農津貼核付金額	社會福利支出	福利服務支出	老農津貼占社會福利支出之比率	老農津貼占福利服務支出之比率
90	23,244,746	300,285,159	81,729,581	7.74%	28.44%
91	23,761,377	266,997,234	96,486,739	8.90%	24.63%
92	24,129,852	293,523,685	102,658,784	8.22%	23.50%
93	32,107,394	281,919,160	110,269,860	11.39%	29.12%
94	33,198,715	288,167,531	111,975,746	11.52%	29.65%
95	41,215,969	304,202,171	123,240,015	13.55%	33.44%
96	45,710,903	308,625,927	123,486,782	14.81%	37.02%
97	50,918,357	298,317,946	29,890,001	17.07%	39.20%
98	50,843,201	324,786,004	116,894,185	15.65%	43.50%
99	50,535,154	325,128,001	99,275,275	15.54%	50.90%
100	49,616,709	350,648,559	105,134,511	14.15%	47.19%

備註：有關福利服務支出內容，以100年度為例，大致包括：司法院—對財團法人法律扶助基金會捐助；銓敘部—早期退休公教人員生活困難照顧金；內政部—社會行政業務、社會福利服務（兒童福利、少年福利、老人福利、身心障礙福利、婦女福利、社會工作、社區發展、志願服務等）；經濟部—早期退休人員生活困難補助金；行政院退除役官兵輔導委員會—榮民醫療照護、退除役官兵輔導業務、榮民安養及養護；農委會—老農津貼；行政院勞工委員會—勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工安全衛生、勞工檢查等業務；補助直轄市及縣市政府—直轄市及縣市福利服務補助。

資料來源：依據行政院農委會及主計總處提供之資料彙整製作。

- 3、再以100年老農津貼與內政部所主管之社會福利津貼或補助比較為例，100年老農津貼共核發684,637人、496.17億元；其他社會福利津貼及國民年金老年年金給付之申領人數（包含低收入

戶生活補助費、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、老年基本保證年金、身心障礙基本保證年金及原住民給付)係經主管機關資產調查(排富)後,計有1,670,121人,為老農津貼核發人數之2.44倍,惟核發金額638.49億元,卻僅達老農津貼核發金額之1.29倍(詳見表10)。

表10、100年老農津貼與內政部所主管之各項社會福利津貼或補助核發人數與金額比較

單位：人；新臺幣億元

名稱	100 年底 核發人數	全年度 核發金額
老農津貼	684,637	496.17
其他社會福利津貼及國民年金老年年金給付		
低收入戶生活補助費	314,282	72.63
中低收入老人生活津貼	120,251	76.18
身心障礙者生活補助	346,226	168.94
老年基本保證年金	836,706	299.40
身心障礙基本保證年金	23,212	11.18
原住民給付	29,444	10.16
小計	1,670,121	638.49
合計	2,354,758	1,134.66

備註：由於內政部並無統計低收入戶生活補助費之核發人數，故以全年度核發4,154,706人次除以12個月所得人數予以推估。

資料來源：內政部

(五)再查農保條例第2條規定，農保之保險事故，分為生育、傷害、疾病、殘廢及死亡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7千元老農津貼。而從各地區最低生活費以觀，100年(7月1日至12月31日)¹⁷臺灣省已達10,244元，臺北

¹⁷ 社會救助法社會救助法第4條第2項規定：「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區最近一年平均每人消費支出60%定之，…」；99年12月29

市為14,794元、高雄市為11,146元、新北市為11,832元、臺中市為10,303元、臺南市為10,244元，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，難以維持合乎尊嚴之基本生活；惟以目前政府財政狀況，又難以再提高給付水準，則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人津貼，確有其必要性及急迫性。又，農保因保費低，由政府負擔之保費補助高達7成¹⁸，且投保無年齡限制，已偏離一般社會保險給付與權利相對原則。復由於目前之國民年金法，將農民健康保險與國民年金分開，採取農民自由選擇參加國民年金或「農民健康保險」方式辦理，對於未選擇加入國民年金之農民，僅依賴老農津貼維持老年退休生活。隨著人口老化，政府財政壓力將更為沈重，然因農民並無老年給付制度，將造成農民退休權益之損失。況且農保自開辦以來，每年財務均呈虧絀，且其應提存之責任準備數額不明；政府雖發放老農津貼以替代老年給付，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，農民老年經濟安全保障亦有所不足。

(六)且從勞保局提供之統計資料顯示，90至100年初次申領老農津貼之人數，總計有376,034人，從其參加農保年資以觀，90至100年初次申領老農津貼者之加保年資未滿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

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區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。

¹⁸ 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（詳見附表一）。

人數13.47%；加保年資未滿10年者，計有89,558人，占總人數23.81%（詳見前表2）。足見政府年逾500億元之老農津貼支出，是否完全用於照顧長期從事農業工作之老年農民，不無疑義。況且本院諮詢之專家學者亦嚴正表示：老農津貼每次調整均與選舉有關，預算編列於農委會，除排擠農業預算外，尚對農業政策造成影響，導致政府便宜行事，僅辦理簡單之政策，無法深耕長遠政策與規劃，救助措施雖有其必要，但不能成為長期性之措施；又，101年1月起每月老農津貼調高為7千元，估計全年老農津貼支出將達527.9億元，若加上該會其他電費、肥料、農業設施、農業資材等各項農業補貼，全年農業補貼經費支出高達857.2億元，占農委會預算71.7%，將造成其他農業建設被嚴重排擠，定會影響其他農業經費。此外，加碼老農津貼不僅無法對症下藥，反將剝削農業發展的預算，此種炒短線的方式，更讓農民欠缺成本及風險之觀念，亦讓真正受苦的青壯年農民生活雪上加霜，造成世代間排擠問題；在面對國際化、自由化、全球暖化、石油價格高漲，以及糧食安全問題更加嚴峻等情之下，農業部門必須做出重大改革，但在老農年金制度未有重大改革下，農業永續發展之相關改革將很難積極推動，每年將近一半的農業預算用於核發老農津貼，造成其他預算擴充之阻力等語。

（七）此外，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、國民年金經過多年研議後，96年3月2日行政院研商「重新檢討規劃國民年金法草案」會議決議略以：「年滿15歲未滿65歲之農民一律強制納保，並自農保退保。」內政部爰依該決議重新

研擬國民年金草案於96年4月12日送請行政院審議，行政院並於96年5月3日送請立法院審議，經立法院於96年7月20日三讀通過，並經總統於96年8月8日公布。按當時96年8月8日制定公布之國民年金法第31條第3項規定，該法施行時年滿65歲之老年農民，其已領取老農津貼或符合相關資格條件之一者，得請領老年基本保證年金每人每月3千元及差額金每人每月3千元至死亡為止，不再發給老農津貼。

2、然在該法尚未施行（施行日為97年10月1日）前，97年5月28日行政院召開協商會議，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。（二）……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。」前揭結論並經行政院於97年6月9日函送內政部等相關部會在案。

3、嗣內政部為配合行政院「農保與國民年金脫勾」之政策，爰於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，相關修正條文經立法院通過並於97年8月13日總統公布。農保條例並配合修正，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。」前揭修正條文已於97年11月26日公布施行。

- 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。

(八)綜上論結，政府在尚未建立農民老年給付或退休制度之前，爰以老農津貼作為暫時性之過渡措施。惟隨著國人平均餘命延後、稅收財源不穩定性，老農津貼核發金額逐年增加，造成政府長期財政負擔，亦已排擠其他農業發展預算，並間接影響到年輕農民，造成世代間排擠問題；且因農民並無老年給付制度，致農民老年經濟安全保障實有不足。然在我國當前財政困難之際及老農津貼已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善盡權責，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，甚至在國民年金法尚未施行前，決定將農保與國民年金予以脫勾，導致老農津貼暫行條例施行迄今已逾17年之久，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，洵有怠失。

綜上論結，行政院農業委員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，導致非實際從事農業者竟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；該會復未妥思如何完備法令規定及配套措施，以避免津貼發放浮濫及防杜假農民之情事發生，導致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，此非但不符公平正義原則，亦無法落實保障弱勢老年農民之經濟安全；又該會及內政部對於「假農民」投保農保之防杜，仍欠缺有效之改善作為，造成非實際從事農業者或已不符合農保資格者仍可加入農保，進而領取老農津貼之不合理情事，此完全悖離老農津貼之立法意旨；且在我國當前財政困難之際及老農津貼已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並作適當改善，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，均核有疏失，允應澈底檢討改進，爰依監察法第24條提案糾正，函請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

附表一、99 至 101 年度各機關社會福利支出主要編列項目

單位：千元；%

機 關 別	社會福利支出預算數						主 要 編 列 項 目
	99 年 度		100 年 度		101 年 度		
	金 額	占社會福利支出之比率	金 額	占社會福利支出之比率	金 額	占社會福利支出之比率	
合 計	325,128,001	100	350,648,559	100	407,177,146	100	-
青輔會主管	583,030	0.2	570,760	0.2	519,228	0.1	1、辦理青年創業輔導及提升青年就業力等經費99、100、101年度分別為2.5億元、2.5億元、1.8億元。 2、擴大青年公共參與及青年國際志工參與等經費99年至101年度均為1.2億元。 3、辦理青年職業訓練等經費99年至101年度均為0.6億元。
原民會主管	2,150,215	0.7	2,231,243	0.6	2,177,903	0.5	1、補助原住民健保費99、100、101年度分別為5.7億元、6.9億元、6.2億元。 2、老年基本保證年金（原住民給付）99、100、101年度分別為8.7億元、9.3億元、10.1億元。 3、辦理公益彩券回饋金運用及輔導原住民就業經費99、100、101年度分別為5.2億元、4.4億元、3.9億元。
司法院主管	918,827	0.3	906,399	0.3	925,694	0.2	捐助財團法人法律扶助基金會99、100、101年度分別為9.2億元、9.1億元、9.3億元。

機 關 別	社會福利支出預算數						主 要 編 列 項 目
	99 年 度		100 年 度		101 年 度		
	金 額	占社會福 利支出之 比率	金 額	占社會福 利支出之 比率	金 額	占社會福 利支出之 比率	
考試院主管	263, 062	0. 1	252, 933	0. 1	244, 079	0. 1	補助公教人員保險事務經費99、100、101年度分別為2. 6億元、2. 5億元、2. 4億元。
內政部主管	72, 968, 449	22. 4	78, 180, 345	22. 3	95, 174, 422	23. 4	1、辦理我國10年長期照顧計畫99、100、101年度分別為18億元、19. 1億元、21. 9億元。 補助中低收入身心障礙者生活、托育養護及輔助器具經費100、101年分別為9. 1億元、16. 2億元。 2、公益彩券回饋金撥充社會福利基金99、100、101年度分別為11. 7億元、11. 6億元、12. 2億元。 3、補助農民農保保費、健保保費、彌補農保虧損經費99、100、101年度分別為247. 9億元、244. 9億元、272. 4億元。 4、補助低收入戶健保保費99、100、101年度分別為20. 5億元、40. 2億元、61. 9億元。 5、補助中重度身心障礙者及70歲以上中低收入老人參加健保保費99、100、101年度分別為32. 5億元、36. 1億元、40. 2億元。 6、老人基本保證年金及身心障礙基本保證年金經費，99、100、101年度分別為302. 3億元、320億元

機 關 別	社會福利支出預算數						主 要 編 列 項 目
	99年度		100年度		101年度		
	金 額	占社會福利支出之比率	金 額	占社會福利支出之比率	金 額	占社會福利支出之比率	
							、302億元。 7、撥充國民年金保險基金支應國民年金保險中央應負擔款項不足數101年度為82億元。 8、補助兒童及少年醫療經費99、100、101年度分別為18.6億元、20億元、20億元。 9、補助幼兒教育經費99、100、101年度分別為22.4億元、32億元、32.9億元。 10、父母未就業育兒津貼實施計畫101年度為29億元。
財政部主管	13,826,741	4.3	14,447,630	4.1	19,263,637	4.7	補助公教人員保險事務經費99年至101年度均為2.1億元。
教育部主管	145,358	0.0	137,119	0.0	133,519	0.0	國立中國醫藥研究所行政及研究等經費(屬醫療保健支出)99、100、101年度分別為1.5億元、1.4億元、1.3億元。
法務部主管	481,175	0.1	-	0.0	-	0.0	犯罪被害補償金99年度為4.8億元。
經濟部主管	8,802	0.0	7,623	0.0	7,623	0.0	早期退休人員生活困難濟助金99年至101年度均為0.08億元。
退輔會主管	33,616,898	10.3	32,121,827	9.2	32,021,545	7.9	1、就養榮民給與99、100、101年度分別為137.6億元

機 關 別	社會福利支出預算數						主 要 編 列 項 目
	99 年 度		100 年 度		101 年 度		
	金 額	占社會福利支出之比率	金 額	占社會福利支出之比率	金 額	占社會福利支出之比率	
							、127.5億元、118.6億元。 2、補助榮民及榮眷健保費99、100、101年度分別為115.6億元、113.8億元、114億元。 3、榮民醫療照護經費99、100、101年度分別為24億元、22.9億元、22.7億元。 4、榮民及榮眷急難救助慰問及殘障遺孤照護等經費99、100、101年度分別為7.8億元、7.7億元、7.5億元。
農委會主管	50,033,304	15.4	44,581,304	12.7	42,927,450	10.5	發放老農津貼經費（含行政經費）99、100、101年度分別為500.3億元、445.8億元、429.3億元。
勞委會主管	65,940,694	20.3	54,339,455	15.5	89,814,806	22.1	1、補助勞工參加健保及勞保經費99、100、101年度分別為569.4億元、444.3億元、775.4億元。 2、補助勞保局辦理勞保、就保、農保、勞退及職業災害勞工保護業務所需行政事務費99、100、101年度分別為40.2億元、40.1億元、38.5億元。 3、直轄市非設籍勞保欠費繳款專案補助99、100、101年度分別為20億元、20億元、45.8億元。 4、辦理職業訓練業務相關經費99、100、101年度分

機 關 別	社會福利支出預算數						主 要 編 列 項 目
	99 年 度		100 年 度		101 年 度		
	金 額	占社會福 利支出之 比率	金 額	占社會福 利支出之 比率	金 額	占社會福 利支出之 比率	
							別為13.24億元、13億元、12.9億元。 補助貿易自由化就業發展及協助基金100、101年 度分別為10億元、9.4億元。
衛生署主管	55,746,602	17.1	64,602,399	18.4	77,092,663	18.9	1、補助漁民、水利會會員及其他團體健保費99、100 、101年度分別為248.5億元、353.4億元、455.3 億元。 2、直轄市非設籍健保欠費繳款專案補助99、100、101 年度分別為25億元、25億元、59.7億元。 3、辦理防疫業務、醫政業務及預防保健業務等經費 99、100、101年度分別為225.2億元、211.7億元 、200.6億元。 4、中央健康保險局辦理健保行政經費99、100、101 年度分別58.8億元、55.9億元、55.3億元。
補助直轄市及 縣市政府	28,444,844	8.7	58,149,880	16.6	46,874,577	11.5	1、補助各直轄市及縣(市)政府依法應負擔之健保、 勞保及農保等保費補助，99、100、101年度分別 編列27.55億元、260.61億元及145.26億元。 2、補助各直轄市及縣(市)政府中低收入戶老人生活 津貼、低收入戶生活補助等經費，99、100、101

機 關 別	社 會 福 利 支 出 預 算 數						主 要 編 列 項 目
	99 年 度		100 年 度		101 年 度		
	金 額	占社會福利支出之比率	金 額	占社會福利支出之比率	金 額	占社會福利支出之比率	
							年度分別編列61.2億元、72.99億元及63.44億元。 3、補助各直轄市及縣(市)政府推展身心障礙者、兒童、少年、老人與婦女等福利服務經費，99、100、101年度分別編列135.7億元、247.89億元及260.05億元。 4、另為鼓勵台灣省各縣市繳納積欠以前年度全民健康保險費補助經費，99年度新增編列一次性專案補助經費60億元。
調整軍公教人員待遇準備	-	0.0	119,642	0.0	-	0.0	主要係補助衛生署及退輔會所屬醫療機構公務人員舊制年資退休撫卹金等經費，100年度為1.2億元。

備註：本表資料100年度係法定預算數（含追加、減預算），101年度係修正前預算案數。配合老農津貼暫行條例與國民年金法之修正，行政院前於100年12月5日提出101年度中央政府總預算案修正案，增列歲出163.57億元（其中社會福利支出增加156.37億元），並以立法院審議歲出減列數作為財源，至各項政事別增減數須俟法定預算整編完竣後方能確知。

資料來源：行政院主計總處