

老農津貼「暫行條例」宜漸進式落日，朝向「年金化」發展

陳國樑（政治大學財政學系副教授）

黃勢璋（中華經濟研究院助研究員）

立法院已經在年初完成《老年農民福利津貼暫行條例》修正草案初審，若朝野協商能夠順利進行，預計可望在年底前通過，預估每年將替國庫節省約 30.67 億元的預算，累計未來 15 年則可省下 450 億元。

修正案的內容包括：(1) 設定「比照勞保年金滿 15 年的最低請領標準」規定，改善「實際未從農者」藉購買農地且投保農保至少 6 個月就可滿足領取津貼之基本要件，降低現行老農津貼發放浮濫的問題；(2) 規定「未在國內待滿 183 天將停發該年津貼」，作為限制長期旅居外國的「實際未從農者」也能領取津貼的不合理現象。

我們對於政府無視從 1995 年施行至今的老農津貼「暫行條例」而遲遲未能法制化的作法與效率，深感不解與失望；同時，對於修正草案僅運用「提高門檻」或「拉長等待期」等方式做為區別「是否實際從農」的行政作為，也深表惋惜與無奈。

在不嚴重損及農民權益的前提下，對於施行長達 19 年之久的老農津貼「暫行條例」，我們首先建議政府應該提出一個完整的農民社會福利改革方案。在短期方面，讓老農津貼暫行條例朝向「循序漸進式」的落日來規劃，除了顯示政府有肩膀與能力之外，也可避免「一步到位」的政策改革帶來衝擊。在中長期方面，建議政府應思考讓老農津貼朝向「年金化」發展，讓原本只要符合資格便可領取一筆固定金額而屬於社會福利制度的「社會津貼」，回歸至領取者需於事前繳納或負擔費用的「社會保險」。

除可破除各種職業類別之間的「行業不公」外，老農津貼不論是併入國民年金或擴大農保老年給付之範圍，我們預估最高將可省下約 170 億的年度預算規模，減輕農委會逐年升高的津貼發放壓力（以 2001 及 2012 年為例，全臺領取者

為 65.65 及 67.49 萬人，核發金額為 232.4 及 563.6 億元，分別占農委會該年預算 881.8 億及 1,103.1 億元，比重從 26.4% 大幅上升至 51.1%)，藉以避免農委會預算產生排擠效果，連帶使得政府解決農業問題、創造有利環境及農業基礎建設的經費配置受到影響，也可避免未來政府財政之負擔更加惡化。

其次，政府對於「實際未從農者」(根據內政部 2012 年資料顯示，全臺有 146.5 萬人參加農保，但從主計總處的資料卻發現，實際從事農作僅 54.2 萬人) 的抑制作法，除應正本清源將農保的法源依據《農民健康保險》並儘早正名為《農民保險》之外，相較於現行勞保基本工資 19,047 元(即將在 7 月調升至 19,273 元)，每位勞工每月必須負擔 343 元的保費來說，農保自 1989 及 1995 年至今就從未調整過月投保薪資 10,200 元及費率 2.55%，更誘使許多「實際未從農者」每月僅需負擔 78 元的農保保費，即可享有基本的生育、身障與喪葬等項目保障。因此，建議政府宜儘速參考其他社會保險機制，將農保費率及月投保薪資適時調整；同時，搭配低收入戶農民的費率補貼，以保障弱勢農民的保障，提升不同職業社會保險的公平正義。

最後，現行制度缺乏「離農條款」的相關內容，導致年邁的老農為了繼續保有農保與領取老農津貼等資格，而不願意將其保有的土地所有權做適當活化，嚴重影響且延遲農家或農業的繼承、承租與使用等行為，造成農地或農場移轉的可能性受到阻礙。尤其，在現階段政府極力推廣年輕人從事農業的同時，老一輩農民之農地租賃情形多屬短期或以口頭約定方式承租的情況下，年輕承租的「實際從農者」並無法具備農保資格(例如「穀東俱樂部」的賴青松)，更遑論未來「老農津貼」的老年保障，導致租地農民無法享有農保與老農津貼的缺陷，以及「實際未從農者」侵佔社會資源的雙重不公現象。因此，未來農保與老農津貼制度改革，政府宜思考在現金給付的方式之外，搭配其他配套措施以達到輔導老農離農退休，並且促進農地經營權的移轉以協助有志從農的年輕人能得以繼承家業或投入務農行列，提高臺灣農業生產力。