

## 第九章 農民福利政策 ( 作者：高浴新 )

壹、前言

貳、對人部份

參、與產品或生產活動有關的福利或補貼

肆、漁民部份

伍、結語

### 壹、前言

二次世界大戰以後，社會福利政策流行，特別是在歐洲的一些國家，對人民的生、老、病、死都有不同程度的照顧，於是乃有所謂「從搖籃到墳墓」( from the cradle to the grave ) 之說。

社會福利的範圍很廣，一般來說，包括社會保險及救助。社會保險與商業保險不同，具有強制性、補助性、低保費、法定公平及團體投保等特性。

台灣早期的農業政策，比較偏重於產業的發展，但自民國 60 年代中期以後，農民所得有相對偏低的現象，為照顧農民，政府對農民福利也開始予以重視，加惠農民的福利措施成為農業政策中不可或缺的一部份，在每年的農業預算中也占有非常重要的地位。

台灣農民的福利措施，主要包括健康保險、老農年金及災害救助，茲分項檢討於後。

### 貳、對人部份

相關法令：

1. 農民健康保險條例 ( 民國 78 年 7 月 1 日起實施 )
2. 老年農民福利津貼暫行條例 ( 民國 84 年 5 月 31 日起實施 )
3. 農漁民子女就學獎助學金申請作業要點 ( 民國 92 年 8 月 29 日起實施 )

實施情況：

1.農民健康保險

(1) 生育給付：2 個月投保金額 ( 每月投保金額為 10,200 元 ) 。

(2) 身心障礙給付：經確認後，可領 1 至 40 個月之保額。

(3) 喪葬津貼：喪葬費為 15 個月之保額，目前為 15 萬 3 千元。

2.老年農民福利津貼：年滿 65 歲以上，符合請領資格條件者，每人每月 6 千元。( 84 年 6 月開辦實為 3 千元，93 年 1 月起調為 4 千元，95 年 1 月起調為 5 千元，96 年 7 月再調高為 6 千元 )

3.農漁民子女就學獎助學金：符合請領資格條件者，其發放金額：

(1) 高中職

公立：3 千元/學期、人

私立：5 千元/學期、人

(2) 大學

公立：5 千元/學期、人

私立：1 萬元/學期、人

4.疾病醫療給付保險：自民國 84 年 3 月 31 日全民健保實施後，農民健康保險之醫療保險部份已納入全民健保，與其他類別被保險人比較，保費較低，自負 30%。

檢討及建議：

1.從前面敘述可以看出，由於各種福利措施之實施，台灣農民的生、老、病、死已受到不同程度之照顧。再者，若與其他類別之被保險人相比，農民保費的負擔輕少，所以在鄉村地區有很多人民願意以農民身份參加社會保險。

2.現行農業發展條例對農民之定義為：直接從事農業生產之自然人，農民健康保險條例及相關子法規亦以「實際從事農業之自然人」訂定被保險人資格條件，惟因台灣實際從事農業經營者，多為無一定雇主之自營作業者，再加上農業經營型態機動且多元，兼業農家占 78%，致讓外界有農保人數超過農業就業人數之印象，建議本項可修正為：目前以「實際從事農業之自然人」據以訂定農保被保險人資格條件，致非以農業為主要工作或收

- 入來源者均得加入農保，加上農保以社會福利形式辦理，保費收入遠不敷保險給付支出，致造成農保虧損。
- 3.基於從事農業生產經營之型態與時間多元且機動，負責審核之單位與人員人力有限，致資格清查作業難以全面落實。
  - 4.因此建議由地方行政單位邀集農會及社會人士組成專案組，負責農民資格之審核（目前係由農會組成審查小組，似有「球員兼裁判」之嫌）。
  - 5.如前所述，農民疾病保險已納入全民健保，農民健康保險條例中有關疾病保險的部份已失去實質效用，因此建議：應配合相關社會福利措施之變動作適當的修正。
  - 6.政府自民國 97 年 10 月起，開始辦理國民年金保險，勞工保險年金制度亦自 98 年起實施，為簡化及統一國家政策，建議將老農津貼（暫行條例）也一起併入，並從長設計老農年金制度。
  - 7.老農津貼實施之後，政府的財政負擔日益加重，97 年的老農津貼已達 509 億之多，因此老農津貼暫行條例應有排富條款之設置，以符合公平原則。
  - 8.除醫療保險及現金給付外，社會福利還有質的一面，譬如在醫療及教育水準方面，就有城鄉差別，建議政府應設法改進。對學齡前幼童福利也應多加考慮。
  - 9.觀察農民福利的調整，多與選舉有關，亦即多發生在選舉或投票之前。建議成立一個計畫，由政治及經濟系教授合作，研究福利調整與投票行為的關係，如發現兩者關係並不如想像中之明顯，或可打破政治人物在這方面的迷思，把預算作更有效的利用。

### **參、與產品或生產活動有關的福利或補貼**

農業天然災害救助：法令依據為「農業發展條例」及「農業天然災害救助辦法」，目的在協助受災農民復耕、復建及減少損失，救助方式包括現金及貸款。政府現設有「農業天然災害救助基金」，每年編列約十億元。

在農作物保險不易推行的情況下，災害救助是一個很好的辦法，是一個真正能夠救急的措施，在檢討及改進方面，包括：

- 1.寬籌經費，因為天然災害似乎愈來愈多。

2. 隨著資訊及照像技術的進步，加強改善災害程度的認定能力及公平標準。
3. 現在的救災經費均由中央負擔，在查報災情時，難免會有「灌水」的情事，故建議考慮，是否可由地方政府負擔部分經費。至於經費來源，可另行研議。
4. 由於受災之農、漁、畜類產品易於腐敗，且常會造成衛生問題，故建議在救災作業方面（包括農民申請及勘災救助）均應及時辦理，越快越好。
5. 公平、客觀、避免政治干預。
6. 進口損害之救助：法令依據「農業發展條例」及「農產品受進口損害救助辦法」。
7. 因為加入 WTO 及市場開放，部份產業難免會受到進口產品之衝擊，為減輕農民及農業的傷害，此一救助辦法非常必要。目前所採取之救助措施為：（1）事先防範及產業調整；（2）補助及救濟。
8. 在此一救助制度下，設立「農產品受進口損害救助基金」，截至 98 年底，基金預算已編足 1 千億元。農產品因進口而遭受損害或有損害之虞者，經審議後，得依規定予以救助。但自實施以來，對個別產品之救助案例並不很多。

在檢討及建議方面，約可分為以下兩點：

1. 救助範圍應符合 WTO 的規定。
2. 農產品受進口產品之損害時，也反映一種現象，即國內農產品比較不具競爭力。對產品的救濟雖可舒解受害農民的損失，但只是一個救急辦法，長期間仍應協助農民調整農業生產結構，提高農業在國際市場上的競爭力。

## 肆、漁民部份

1. 漁民保險是台灣較早辦理之保險之一，始自民國 43 年，其主要原因是漁民生活辛苦及漁船作業危險較大。但自勞工保險實施後，為簡化組織，漁民保險即併入勞工保險。又如同農民一樣，漁民一般疾病保險部分於全民健保實施後併入健保。勞工保險又分兩類，即普通事故保險及職業災害事故保險，普通事故給付項目包括生育、傷病、失能、老年及死亡等；職業災害事故給付項目包括傷病、職業醫療、失能、失蹤津貼及死亡等。至於

保費部份，又因有雇主與無雇主之不同（即職業公會會員與漁會甲類會員），具有後者身分之漁民，其保費負擔部份均為 20%。

- 2.除全民健保下之疾病保險外，政府為照顧漁民，另設置其他救助辦法。
- 3.台灣地區漁民海上作業保險辦法：由政府負擔保險費，向民間保險公司投資，漁民因海上作業而失蹤、死亡者，可獲得 65 萬元之給付。
- 4.台灣地區海難救助基金：對漁民因從事海上漁撈而失蹤、死亡者，給予 45 萬元救助金。
- 5.漁業署亦制定「台灣地區遭難漁民及漁船筏救助要點」，對在海上作業罹難之漁民及漁船分別予以金錢救助。
- 6.漁船保險：設置獎勵漁船保險辦法，依漁船等級（噸位）分別予以保險費的補助。

檢討及意見：

- 1.漁民生活比較艱苦，海上工作危險性大，故對漁民意外事故及給付應予以特別照顧。
- 2.目前對漁民及漁船之保險或救助辦法不只一種，似可考慮予以簡化，以減少漁民申請之麻煩，亦可減少行政開支。
- 3.改善漁民海上作業安全之基本措施，是淘汰老舊船隻，更新設備及其他安全設施。

## 伍、結語

農民福利範圍很廣，此處所討論的多為社會福利範疇。另與生產活動有關之補助，仍有很多，如稻米保證價格、農田水利會會費補助、肥料運費補貼、漁船用油補貼等.....。多與生產關係較大，故不在此敘述。

福利政策是惠民政策，特別是對經濟弱勢的人民，確有很大幫助，也有助於社會的公平。不過在此也必須指出，福利政策是易放難收，故在實施之前，應予妥善規劃，認真考慮財政負擔。如長期以舉債維持或在財政上產生不良的「排擠」效果，均非所宜，同時也要堅持公平合理的基本原則，減少政治因素的影響。