

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

## 國科會專題研究計畫成果報告撰寫格式說明

### Preparation of NSC Project Reports

計畫編號：NSC 90-2412-H-002-021

執行期限：90年8月1日至91年7月31日

主持人：王俊豪 執行機構及單位名稱：台灣大學農業推廣學系

共同主持人：無 執行機構及單位名稱

計畫參與人員：張東友 執行機構及單位名稱：台灣大學農業推廣學系

#### 一、中文摘要

鑑於國內農業結構持續惡化，農業與工商部門的社會保障相對落差急遽擴大，故選擇歐盟國家農民社會保險制度比較研究，作為建立農民社會保險基礎理論之參考。本研究目的在分析現行歐盟農民社會保險模式，藉由各國制度內容設計比較結果，發展適合農民職業特性的社會保障制度之理論分析架構。本研究計畫預期之學術貢獻，包括強化對於國內社會弱勢族群社會安全保障的基礎性研究；開拓國內社會福利政策相關議題之國際化研究領域；以及有助於建立以農民與農業為本位的社會保險制度理論。

**關鍵詞：**歐盟、農業結構、社會保險、社會安全、跨國研究

#### Abstract

The social welfare gap is increasing between agricultural and industrial sector during economic growth. Although the gap is expanding continuously and farmers still are excluded from social security scheme in Taiwan. The international study attempts to figure out how to construct applicable social security protection for farmers by comparing with different social insurance scheme among European Union (EU) countries. The comparative analysis will focus on not only homogeneity and heterogeneity, but also strength and weakness among social insurance programs in EU. Based on research results of comparison, a general theoretical framework of social insurance for agricultural workers, is expected to development.

**Keywords:** European Union, Agricultural Structure, Social Insurance, Social Security, Cross-national Study

#### 二、緣由與目的

鄉村社會在都市化與工業化政策的發展趨勢下，不僅造成農業社會經濟重要性顯著降低，同時也導致農民社會安全保障缺口擴大。鑑於農民社會保障議題，較少為社會福利學術社群所關注，故希藉由不同國家如何建構農民社會保險制度之探討，來開拓農民社會福利國際化研究領域。

回顧目前國內對於農民社會保險制度之研究而言，多僅侷限於農民對社會保險認知與需求之探討（黃貴美，1996）、或僅針對現有的農民福利政策（張筠，1998；王俊雄，1996；蔡宏進，1996），或特定的農民社會保險制度研究進行分析，諸如農民健康保險（鄭志鵬，1997；黃癸楠，1995；陳聰賢，1993；孫大倫，1993；邱瑜瑩，1988）、農民老年年金制度（張志銘，1993、1998；張貴智，1995）。然而，前述研究缺乏農民經濟安全與基本醫療的完整分析架構，使研究成果僅流於對現有制度的修殘補缺而已。因此，為避免各項農民社會保險保障體系零散探討之分歧，則有必要透過不同國家農民社會保險制度的發展經驗之探討，來建立以農民與農業為本位的專屬社會保險理論。

再觀諸國內對於農民社會福利跨國研究成果，多以單一國家與單一社會保險制度論述分析為主（王俊豪，1998、1999；王俊豪、許碩芬，1998；何明修，1996；李玉君，2000）；或以歐洲部分國家作為比較研究對象者，如德英法三國社會安全制

度比較（胡象賢，1973），則鮮有以歐盟農民社會安全制度作為研究主題。綜合而言，無論是單一國家多項制度或多個國家單一制度的研究方式，均較難突顯出跨國研究在農民整體社會安全的研究價值。

本研究有鑒於多數歐洲國家的農民社會保險制度發展經驗，不僅歷經悠久歷史的檢驗，同時也建構出較為健全的體制，擬以歐盟各國的農民社會保險制度作為分析單位，以作為未來國內相關議題跨國比較之基礎研究。依據前述研究旨趣，本研究目的包括：(1) 分析現行歐盟各國社會保險的發展經驗，探究農民社會保險制度的建構模式。(2) 比較歐盟農民社會保險之制度內容設計，包括農民保險資格認定、投保形式、保險給付項目與給付要件、保險費率釐定與保險財務籌措，以及社會保險組織架構等項目。(3) 根據研究結果，發展出適合農民特性的社會保險制度之理論分析架構。

此外，本研究在分析農民社會保險制度時，擬採取跨國比較研究法，針對不同國家的社會保險制度，進行跨文化與跨時間之比較。並採Eggers的社會安全跨國比較分析程序，先行陳述與解釋個別制度，再進行並排對照與研判分析。

### 三、研究發現

近年來各國的繳費式社會保險制度與非繳費式社會福利措施，有呈現逐漸聚合的趨勢，諸為避免社會安全制度與社會保險兩者概念混合使用，本研究將採取廣義的方式，來界定社會保險的範圍，亦即舉凡以人身特定危險事故為保險標的，而採用非營利性的強制方式，透過政府的介入，以保障國民最低收入安全及基本醫療照顧為目的者，均將納入社會保險的範圍。再者，本研究將農民社會保險制度內容分析擬區分為兩部分來加以進行：首先，從鉅觀的角度來剖析，農民社會保險在整體社會安全制度中，其制度建構與法律位階之定位問題；其次，再由微觀的角度來比較，各國農民社會保險形式（強制或任意）、承保事故（疾病、生育、老年、殘障、意外職業傷害、死亡、遺屬照顧、家庭生計負擔、失業、農業災害與農業生

產風險）、被保險人範疇、給付項目、給付要件、財務規劃與保險組織。

#### 1、社會保險體制建構類型

本研究發現歐盟各國社會保險體制之建構方式，主要可區分為兩種類型：危險事故導向模式與職業類別導向模式，兩者社會保險的建構模式分別代表著不同的規劃理念（如表一所示）。前者的規劃理念，係假定全體國民或勞動者，在面臨不同危險事故的體傷或財損時，應該享有相同的社會保障，亦即遵循最低經濟安全與基本醫療保障的無差別待遇原則，其中包括年金保險、健康保險、職業傷害保險、失業保險與長期照護保險，以分別對抗早死、老年、疾病、傷害、殘障失能、失業與長期照護需求等危險事故所造成的經濟不安全之威脅。

表一、不同社會保險制度建構類型之比較

社會保險建構類型	按職業類別分 (Bismarck Model)	按危險事故分 (Beveridge Model)
適用對象	職業取向	全民取向
立法方式	個別立法；差異化原則	綜合立法；無差別待遇原則
目標	僅特定職業階層，維持其原有的生活水準	最低經濟安全保障與基本醫療照顧
理念	各職業類別的所得水準與危險發生機率不同，故其經濟安全與醫療需求應有所差別	基本經濟安全與醫療需求無差異
優點	1. 可依各職業的特性與需求來加以規劃；2. 配合特定的社經政策目標，達成不同職業類別或產業之資源重分配（如農業與非農業部門之所得重分配）	1. 全民試用相同承保條件與給付標準，可促進全體國民所得重分配效果；2. 被保險人無轉業換保及投保年資相互承認與通算之困擾；3. 可統一事權、提高行政效率，避免行政人力重複設置問題
缺點	1. 農民人數較少，較難發揮社會保險大數法則之危險分擔效果；2. 有轉業換保之困擾；3. 僅為就業人口提供社會保險保障；4. 農業人口日益萎縮，長期將造成特殊保險體制互助效果之遞減	1. 較難配合特定的社經政策目標；2. 無法反映各職業類別的所得與需求之差異；3. 無法針對農民職業特性與的特殊需求，單獨規劃合適的制度
採用國家	德國、奧地利、法國、比利時、義大利、西班牙	英國、瑞士、荷蘭、北歐國家

相對的，職業類別模式主要考量不同職業類別的所得水準、職災發生率、死亡率、產業經營特徵等特殊性的差異性，來加以設計職業專屬的包裹式社會保險體制，諸如軍保、公務人員保險、勞保與農保等相互並存的職業分立制度。此建構模式的規劃理念，則認為各個職業類別的不同社經情況，其對危險事故所造成的體傷或財損因應能力也不同，故需要採取差異式的社會保險，以維持特

定職業階層原有的生活水準，或者是提供弱勢職業團體，如礦工、農民或無固定雇主之職業勞工等，相對優惠的社會保險措施，以落實其社會連帶之資源重分配目標。

## 2、農民社會保障之定位

歐盟農民保險在整體社會保險制度中之定位問題，按各國制度的實施經驗，主要可區分為統一納併、獨立規劃、部分整合三種方式。首先，就統一納併方式而言，係將農民納入全民式的社會保險制度中，農民與其他國民享有相同的保險義務與給付權利。其次，就獨立規劃方式而言，則另行為農民規劃特殊的社會保險制度，農民與其他職業團體享有差異性的保險義務與給付權利，如農民健康保險、農民年金保險、農民職業傷害保險。第三為部分整合方式，即在醫療實物給付為主的社會保險方面，農民與其他國民享有相同的社會保險義務與給付權利，如全民健康保險、社會照護保險；相對的，若以現金給付為主之社會保險，如年金保險與職業傷害保險，則為農民提供專屬的社會保險制度，或者在基本生活需求部分，農民與其他國民享有相同現金給付權利，再於附加經濟安全保障部分，透過差別性的給付項目與給付水準，將農民與其他職業團體作進一步的區隔。

研究發現，採取全民普遍制社會保險的國家，如荷蘭的國民保險、丹麥的居民保險、英國與愛爾蘭的勞動者保險，對於農民職業身份的變更，較不易衍生其他的轉業換保問題，因為農民得以在轉業之後，再行擴充其保險項目，如失業保險與職業傷害保險；或者可在生活基本保障之外，再另行加保其他職業附加年金保險。相對的，採取獨立規劃農民特殊保險體系的國家，如德國將農民社會保險與其他職業保險體系完全區隔的方式，或者義大利、西班牙、葡萄牙等國，將農民納入自雇者（自營作業者）特殊的社會保險體系之中，進行部分整合的方式，兩種模式均將造成農民投保身份認定與農民轉業的行政困擾，如兼業農的社會保險歸屬問題，不同社會保險體系之間保險費率與給付額

度的差異問題，以及農民轉業後，社會保險更換銜接的問題。

## 3、歐盟農民社會保險內容分析

歐盟國家社會保險體系中，對於農民保險資格認定與投保形式、保險給付型態與財源籌措方式與社會保險組織等保險制度內容分析結果發現，凡採農民特殊年金保險制度的國家，農場主均為強制納保對象；但西班牙與葡萄牙兩國，則將農民進一步區別為大農及小農兩類，其中小農納入農民特殊保險中；大農則列入自雇者或自營作業者的特殊保險體系中。至於在健康保險方面，荷蘭的國民保險含蓋健康保險，故所有農業從業者均可參加國民健康保險，惟其保障範圍僅限於重大疾病；比利時的農民與西班牙的大農將納入自雇者或自營業者的健康保險中，其中比利時的自營業者健康保險亦僅承保重大疾病；另外，盧森堡、德國與法國之農民，以及西班牙小農，則有專屬的農民健康保險。再者因歐盟國家中實施長期照護保險者有限，僅有德國與奧地利，故不作深入比較。另在職業傷害保險方面，所有歐盟國家的農業受雇勞工，均可享有農業職業傷害給付，但不一定由社會保險來提供保障，亦可採法定民辦方式，強制由雇主提供商業意外責任險。此外，就自營作業農民而言，只有部分歐盟國家提供農民職業傷害與工作意外保障，如比利時、芬蘭、冰島、愛爾蘭與瑞典等國，即無農民職業傷害保險；丹麥與挪威的自營作業農民以及葡萄牙小農，得以任意加保職業傷害保險；德國、法國、與盧森堡等國，則將自營作業農民、配偶與幫農家屬，納入強制保險對象；而義大利與西班牙農民職業傷害保險的承保資格，則僅限於小農參加保險。

此外，有關農民社會保險給付型態，主要可區分為現金給付與實物給付兩大類，以年金保險制度為例，歐盟各國年金給付係採取單一定額給付或投保薪資相關制，又如年金給付額度應定位於替代退休前所得水準，亦或僅止於維持老年基本經濟安全而已。（詳如表二所示）

表二、歐盟國家年金保險給付型態

國家	給付型態（最高毛替代率）
英國	定額年金及薪資相關年；薪資相關年金以全部

	工作期平均薪資為準(40%)
德國	薪資相關年金,以最25年平均薪資為準(50%)
法國	薪資相關年金,最高25年平均薪資為準(50%)
瑞士	定額年金及薪資相關年金;薪資相關年金以全部工作期間平均薪資為準(60%)。
瑞典	定額年金及薪資相關年金;薪資相關年金以最佳15年平均計算(80%)
荷蘭	定額年金(70%)
丹麥	普遍年金及就業相關年金均為定額。
義大利	薪資相關制,以最後五年平均薪資為準(80%)

最後，就農民社會保險組織而言，採取農民社會保險特殊體制之國家，多設置有專責專屬的社會保險組織；相對的，採取全民普遍式社會保險的國家，則多依社會保險業務責交各社會保險分支機構，來統籌辦理相關業務，諸如國民年金保險、全民健康保險、勞工職業災害保險、長期照護保險與失業保險等業務機構。

#### 四、結論

根據研究發現歐盟各國社會保險體制之建構方式，主要可區分為危險事故與職業類別導向兩種模式，並分別在適用保障對象、立法方式、制度理念與目標上，均有其優缺點，除導致歐盟農民在整體社會保險制度中有不同的定位，進而可區分為統一納併、獨立規劃、部分整合三種方式。換言之，兩類制度類型與三種農民社會保障定位方式，則反映在農民社會保險制度內容的規劃與設計。相較於 Esping-Andersen 從國家與市場關係、社會福利公民權與工會組織的觀點，將資本主義福利國家區分社會民主體制、自由福利體制、保守-組合體制等三類，雖較能釐清各國福利體制在福利意識型態上的差異，但卻難以落實農民社會福利制度之實質規劃。本研究在歐盟國家社會保險體系的比較分析中，則對於農民保險資格認定與投保形式、保險給付型態與財源籌措方式與社會保險組織，可提供有關單位於政策擬定與制度設計重要的參考架構。

#### 五、參考文獻

Akosoy, G. Eraktan, Kuhnen S. Eraktan und Wolfgang Winkler, 1994. *Der soziale Sicherung in der tuerkischen Landbevoelkerung*, Goettingen: Universitaet

Goettingen.

Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung. 1994. *Euro-Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich*, Bonn: Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung.

Eggers, Josef Karl. 1980. *Agrarsoziale Sicherung im EG-Vergleich*, Muenster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag GmbH.

<http://www.coa.gov.tw>

Savy, Robert. 1987. *Social Security in Agriculture*, Geneva: International Labour Office.

Winkler, Wolfgang. 1992. Alterssicherung der Landwirte in der Europaerischen Gemeinschaft, in: *Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft*, Nr. 92/2, 214-248, Kassel: Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen.

內政部，1995，農民老年福利津貼施行條例，台北：內政部。

王俊雄，1996，我國農民福利保障制度規劃整合之研究，台北：農業委員會。

王俊豪，1998，德國農業老年年金制度改革之分析，*台灣經濟*：第253期：69-86，南投中興新村：省政府。

王俊豪，1999，德國農民照護保險制度之分析，*農業金融論叢*，第41輯：349-371，台北：中國農民銀行。

王俊豪、許碩芬，1998，離農條款-農民老年年金基本門檻之探討，*台灣經濟期刊*，第264期：65-75，南投中興新村：台灣省政府。

王俊豪，2000，農民年金制度整合農業結構措施之規範性政策分析，*農業推廣學報*，台北：中國農業推廣學會。

何明修，1996，法國農民老年年金制度之

研究，碩士論文，台北：淡江大學歐洲研究所。

吳凱勳，1994，農民年金開辦殘障年金及遺屬年金之研究，行政院農業委員會研究報告，台北：台灣大學三民主義研究所。

吳凱勳，1998，國民基礎年金中殘障與遺屬給付之研究，國民年金委託研究報告彙編，第二-1至二-75頁，台北：行政院經濟建設委員會。

李玉君，2000，德國健康保險組織體制之探討，歐美研究季刊，第三十卷，第三期，台北：中央研究院歐美所。

邱瑜瑩，1988，農民健康保險生育給付之研究(民國七十四年--七十六年)，台中：逢甲大學保險研究所。

柯木興，1999，社會保險，台北：中國社會保險學會。

柯木興、李安妮，1996，貝佛里奇(Beveridge)會見俾斯麥(Bismarck)-兼論社會保險的模式，保險專刊第45輯：56-62，台北：保險事業發展中心。

胡象賢，1973，德英法三國社會安全制度比較研究，碩士論文，台北：淡江大學歐洲研究所。

孫大倫，1993，我國農民健康保險制度之研究—社會政策導向之系統分析，台北：東吳大學社會學系。

張志銘，1993，農民年金規劃制度之研究 - 農民年金保險立案要點規劃之研究，台北：臺灣大學三民主義研究所。

張志銘，1998，我國國民年金保險法制之研究，內政部委託研究報告，台北：義和公益文教基金會。

張貴智，1995，老年農民年金政策財務預評估---系統動力學之應用，台北：文化大學政治學研究所。

張筠，1998，勞工、農民與軍公教福利政策之比較與檢驗，碩士論文，台北：中國文化大學勞工研究所。

郭明政，1998，國民基礎年金、公教年金與勞動年金配合之研究，國民年金委託研究報告彙編，第七-1至七-21頁，台北：行政院經濟建設委員會。

陳小紅，1998，台灣地區國民年金組織體系芻議，國民年金委託研究報告彙編，第十-1至十-53頁，台北：行政院經濟建設委員會。

陳慧玲譯，1987，歐洲農民的社會安全制度，台北：台閩地區勞工保險局。

陳聰賢，1993，我國實施農民年金保險制度與財務規劃之研究，台中：逢甲大學保險研究所。

費工怡，1994，歐洲共同體老年年金政策之研究，碩士論文，台北：淡江大學歐洲研究所。

黃貴美，1996，農漁家對社會保險認知與需求之研究，台北：農業委員會。

楊佳欣，1996，台灣地區從農家護經濟安全制度之研究，碩士論文，嘉義：中正大學社會福利研究所。

詹火生、楊瑩編譯，1996，各國社會安全制度要覽 - 1993年度，台北：勞工保險局。

鄭文輝，1998，國民年金政府財源籌措之探討，國民年金委託研究報告彙編，第十二-1至十二-58頁，台北：行政院經濟建設委員會。

鄭志鵬，1997，農民健康保險政策的歷史分析(1949-1989)：世界體系、國家機關與民間社會，碩士論文，台北：政治大學社會學研究所。

