

農民退休儲金條例

稅式支出評估報告

行政院農業委員會

中華民國 110 年 6 月

章節目錄

章節目錄.....	I
壹、法規內容.....	1
一、背景說明.....	1
二、法規內容.....	3
三、具體目標.....	4
貳、有害租稅慣例評估及採行稅式支出之理由.....	6
一、未構成有害租稅慣例之評估.....	6
二、必要性分析.....	6
三、成本效益分析.....	10
四、可行性分析.....	13
參、實施期間之合理性.....	15
肆、稅式支出評估.....	16
一、評估資料之內容及範圍.....	17
二、稅收影響數之評估.....	21
伍、財源籌措方式.....	27
陸、稅式支出績效評估機制.....	28
一、評估指標及其評量標準.....	28
二、評估期間及週期.....	28
三、績效評估公開.....	28
柒、總結.....	29
附件一 稅式支出法規是否構成潛在有害租稅慣例檢核表.....	31
附件二 農民退休儲金條例.....	33

壹、法規內容

一、背景說明

有鑒於軍、公、教及勞工，參加軍、公、教或勞工保險等均享有老年給付之保障，而農民參加農民健康保險(下稱農保)卻沒有老年給付項目，為照顧農民晚年生活，民國(下同)84年5月31日制定通過《老年農民福利津貼暫行條例》，自84年6月起開始發放老年農民福利津貼(下稱老農津貼)。惟基於社會福利資源不重複配置原則，明定已領取社會保險老年給付或其他政府發放之生活補助或津貼者不得重複申領老農津貼，以避免產生不公平現象。

然而，現行老農津貼每月 7,550 元對比全台最低生活水準已明顯不足，衛生福利部於 109 年 9 月 29 日公告《110 年臺灣省及福建省最低生活費》分別為 13,288 元及 12,102 元；臺灣省及福建省中低收入戶家庭總收入分配全家人口每人每月限額分別為 19,932 元及 18,153 元等可參照¹。

再者，現行社會保險制度，不論在軍、公、教及勞工均已建立完整之老年給付制度(退休制度)，以確保各職業別之老年人口生活安全、行之有年，唯獨農民部分尚缺乏制度性保障之退休措施。一套具前瞻性、永續性、合乎政府財政及農民需求之退休制度有其現實上迫切性。因此，在 107 年所召開的第 6 次全國農業會議中，產、官、學界對於整合現行農民健康保險、老年農民福利津貼與其他社會保險，並以「老年農民福利津貼」為基礎，在不影響農民權益下，建立農民年金制度達成共識²。

基此，不論從憲法第 7 條平等原則，不同職業別不應是受差別對待之區別標準、憲法第 153 條國家為改良農民之生活應制定保護農民之基本國策等要求來看，國家亟需進一步建構更完善、更全面之農民退休金制度，使有意願儲蓄退休儲金之農民，能與其他行業同樣享有適當生活水準保

1 參照衛生福利部社會救助及社工司官網，網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-530-56282-103.html>，最後瀏覽日期 110 年 1 月 11 日。

2 參照行政院農業委員會，第 6 次全國農業會議總結論，發布日期 107 年 9 月 8 日，https://open6.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=open6_news&id=118，最後瀏覽日期 110 年 1 月 11 日。

障，提供農民有尊嚴的退休生活。

政府遂參考勞工退休金等相關制度，訂定《農民退休儲金條例》（下稱農退條例），於 109 年 6 月 10 日總統令公布，並自 110 年 1 月 1 日施行。藉由設立農民退休儲金個人專戶方式，由農民與政府共同按月提繳至該個人專戶，使農民退休生活保障水準由「老年農民福利津貼」提升為「老年農民福利津貼」加上「農民退休儲金」，構成「雙層式老年農民經濟安全保障」體系；且同時具有「間接促使老農安心退休離農」、「鼓勵年輕人投入農業生產」、「調整農業勞動力結構」及「活絡農地利用」等重大公益目的。

由於農退條例是以「未滿 65 歲之農保被保險人」，且「尚未領取相關社會保險老年給付者」為對象，而採自願方式向農保投保之基層農會申請提繳農民退休儲金。前述農民依規定提繳後，政府將按月提撥相同金額存入農民退休儲金個人專戶中，且擔保農民退休儲金之運用過程，不低於銀行 2 年定期存款利率計算之收益。因農民退休儲金為確定提撥制，當農民每月提繳金額越高，未來領回之可得支配金額也會越多。因此，農民可依其意願在提繳比率 1%至 10%之間選擇，其每月提繳金額為勞工每月基本工資乘以提繳比率，政府再依農民每月提繳金額，共同提繳相同金額，以鼓勵農民自我儲蓄養老。

綜上，109 年 6 月增訂農退條例時，為使農退制度得以順利進行，鼓勵農保被保險人提高提繳意願，於農退條例第 7 條第 4 項、第 30 條分別參考《勞工退休金條例》（下稱勞退條例）第 14 條第 3 項後段、第 44 條規定，增訂免納稅捐之稅式支出依據。

因《納稅者權利保護法》第 6 條略以「稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠…，應舉行公聽會並提出稅式支出評估」，本會遂依據 109 年 2 月 4 日行政院院臺財字第 1090160036 號令訂定發布「稅式支出評估作業辦法」之有關規定提出「農民退休儲金條例稅式支出評估報告」（下稱本報告）。

二、法規內容

依現行農退條例第 3 條：「本條例所定農民退休儲金，由農民及主管機關按月共同提繳。」及其立法理由所明載：「為鼓勵農民自願提繳農民退休儲金」，另依同條例第 7 條第 1、2 項規定：「農民依第三條第一項規定按月共同提繳之款項，依勞動部公告之勞工每月基本工資乘以提繳比率計算。前項提繳比率由農民於百分之十範圍內決定之，並以整數為限。」又依同條例第 10 條：「農民得於每年五月或十一月向農會提出申請調整提繳比率，並由農會於受理申請當月底前通知勞保局，其調整自通知之次月一日起生效。」之規定可知，政府在不影響農民生計之前提下，農退條例透過政府共同對等提繳之措施，促使農民依其意願盡可能在法定 10% 之範圍內，提高每月提繳金額。

（一）所得稅部分

按農退條例實施前，現行法對於農民所得稅之計算方式，乃依所得稅法第 14 條第 1 項第 6 類規定：「自力耕作、漁、牧、林、礦之所得：全年收入減除成本及必要費用後之餘額為所得額。」對照同條同項第 3 類第 5 款有關規定：「薪資所得：凡公、教、軍、警、公私事業職工薪資及提供勞務者之所得：五、依勞工退休金條例規定自願提繳之退休金或年金保險費，合計在每月工資百分之六範圍內，不計入提繳年度薪資收入課稅；年金保險費部分，不適用第十七條有關保險費扣除之規定。」爰依照現行所得稅法之規定，農民每月提繳之農民退休儲金，仍應計入提繳年度自力耕作、漁、牧、林、礦之所得。

另參照 108 年 5 月 15 日修正公布前之勞退條例第 14 條第 3 項規定，勞工得在每月工資百分之六範圍內，自願提繳退休金，其自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。因實際從事勞動之雇主、自營作業者、受委任工作者，其所得可為「薪資所得」或「執行業務所得」，依修正前規定，以「薪資所得」自願提繳退休金始得享有稅賦優惠，而以執行業務所得自願提繳退休金者，則無法享有稅賦優惠。在政府為鼓勵不

適用勞動基準法工作者及早為退休作準備，爰於 108 年 5 月 15 日修正公布之勞退條例第 14 條，增訂第 4 項規定，以每月「執行業務所得」一定比率範圍內自願提繳退休金，並不計入提繳年度執行業務收入課稅，藉此將免納所得稅之部分涵蓋「薪資所得」及「執行業務所得」。

由於農退條例在制度上與前開勞退條例同樣負有照護該類職業別人民之目的外，農退制度更希望透過有效吸引提繳達到「間接促使老農安心退休離農」、「活絡農地利用」、「鼓勵年輕人投入農業生產」及「調整農業勞動力結構」等效用³，故於農退條例中增訂第 7 條第 4 項：「農民每月提繳之農民退休儲金，不計入提繳年度自力耕作、漁、牧、林、礦之所得課稅。」對於農民提繳之退休儲金亦免納所得稅。

（二）一切帳冊、單據及業務收支部分

除鼓勵農民主動提繳外，極大化本退休基金運行效能乃農退條例第 30 條：「勞保局及基金運用局辦理本條例規定業務之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。」採行稅式支出之理由。具體而言免納稅捐之標的於《農民退休儲金條例施行細則》第 30 條：「依本條例第三十條所定免課稅捐如下：一、辦理農民退休儲金所用之帳冊契據，免徵印花稅。二、辦理農民退休儲金所收金額，及因此所承受強制執行標的物之收入、雜項收入及基金運用之收支，免納營業稅及所得稅。」此部分同樣參照勞退條例第 44 條：「勞保局及基金運用局辦理本條例規定業務之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。」相同意旨增訂而來。

三、具體目標

考量我國農業人口結構轉變，並為因應氣候變遷、維護國家糧食安全，政府應健全農民社會安全制度，提高農民年老後之經濟生活保障，以鼓勵年輕人投入農業生產，調整農業勞動力結構；並因退休經濟生活保障程度提高，間接促使老年農民安心退休離農，活絡農地利用，擴大農業經

3 參考行政院農業委員會全球資訊網，重大政策發布，推動農民退休儲金，發布日期 109 年 8 月 1 日。

營規模及提升農業競爭力，爰參考勞退條例所定勞工退休金及學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例所定私立學校教職員退撫等制度，設立農民退休儲金個人專戶，由農民與政府共同提繳農民退休儲金，以供農民未來退休養老使用。

在增訂農退條例過程中，一併增訂農民提繳部分、政府辦理該條例相關業務內容部分免納稅捐之依據。希冀使適格之農民能因稅賦優惠而增加自願提繳金額；並使政府在具有福利政策性質之農退制度中能免除相關賦稅阻礙，以利政策順利推行，最終達成前述保障農民老年生活及促進農業經濟發展之目的。

貳、有害租稅慣例評估及採行稅式支出之理由

一、未構成有害租稅慣例之評估

經檢視本稅式支出法規制度之整體規畫與設計，並依「稅式支出法規是否構成潛在有害租稅慣例檢核表」（詳附件一）逐項評估，並無構成實質有害租稅慣例之虞，採行稅式支出之理由詳參本報告。

二、必要性分析

（一）業務主管政策工具分析

民國 70 年代經濟起飛，非農業之工商部門迅速發展、擴張，臺灣搭上全球化的列車順利在世界產業鏈裡立足，邁向工業化國家。由於農業與非農業部門間的重要性發生顯著變化，現實上使得農、工無論在平均收入及經營模式差距日漸擴大，最終農業成了弱勢產業，國內農業部門出現了許多結構性問題。其中，農業勞動人口老化、農業經營者兼業化、農地細分使得農地規模過小、農村青年留農意願偏低等，均造成我國農業生產效率始終無法提升、農業缺乏競爭力、農民所得與福利水準相對偏低等長期問題⁴。

其實，早於 81 年 1 月，時任行政院長便公開承諾將農民年金改革政策，納為未來施政要項⁵。觀察先進國家發展經驗，當國民生活水準已達一定程度，下一階段應著重於生活保障、生活安全、社會福祉及所得分配正義之問題。針對農民部分，多數國家透過國民社會安全體系的建立，確保農、工部門得以平衡發展，達到消弭社會不安的潛在因素。

另外，無論是軍、公、教及勞工均已享有老年給付以維持老年生活，唯獨農民僅能透過微薄之補貼性質之老農津貼作為退休金制度之替代。不僅月補貼額之新台幣 7,550 元早已不敷使用，尤其，在國家現行各項津貼

4 行政院農業委員會九十三年度科技研究計畫研究報告，建立農民退休制度可行性之研究，計畫主持人：劉欽泉、研究人員：黃萬傳、陳吉仲，93 年，頁 1-2。

5 盧政春，論我國農民年金制度之建構，農業推廣學報，87 年，頁 69-88。

中，老農津貼因發放額度較高，所需經費最多，109 年高達 523 億元⁶，如此是否為照護老年農民成效最好之作法已成問題。畢竟，國家在無完善的退休金建置下，難以單憑福利補貼而達到等同軍、公、教及國民年金等同樣之效果。

參照老農津貼之法源，84 年制訂《老年農民福利津貼暫行條例》之初，在行政院所提之立法總說明中即明確指出⁷，在尚未建立農民老年給付或農民年金制度之前，實有必有加強照顧老年農民之生活，爰擬具該暫行條例。因此，以農民儲金制度作為農民年老時之經濟保障措施不僅必要，實質上已屬刻不容緩。

（二）國際作法

進一步觀察近年西方工業國家在平均餘命持續延長及出生率下降的趨勢下，人口結構出現重大變化。依據 OECD 統計，OECD 國家工作人口和老年人口之比率，從 1980 年平均 5.13（即每 5.13 位工作者扶養 1 位高齡者），至 2012 年降為 3.962，預計 2024 年及 2050 年分別降至 3.06 及 2.08，亦即現實上越來越少的工作人口，必須支應日漸增多的老年人口之福利支出已是事實，各個國家均致力推動年金改革措施⁸。以下各國之年金制度，等同我國職業別退休金制度對國民退休安養之安排。

1. 韓國作法

參照主要國家作法，例如鄰近之韓國，其所建構之多層次年金制度中，包括第一層之基本老年年金、國家年金保險；第二層之企業退休年金；第三層之個人年金計畫。其中自 1988 年起實施之國民年金，即以社會保險方式辦理。其涵蓋對象包含 18 至 59 歲之受僱者與自雇者農民，60 至 64 歲可自願加入，主要投保費率為薪資之 9%，針對部分農民及低收入戶者政府係以直接編列財源補助方式，而非透過租稅優惠措施進行。

6 國家發展委員會資料，統計分析圖表彙編，老年經濟安全，7.歷年老年福利津貼給付金額，https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=7C1A1EE24CC7B6BC，最後瀏覽日期 110 年 5 月 22 日。

7 立法院議案關係文書，院總第 1687 號、政府提案第 5149 號，老年農民福利金暫行條例草案，頁 1。

8 行政院年金改革辦公室，年金制度國際比較，頁 1。

2. 日本作法

參酌日本制度⁹，日本農民年金制度為公設年金，是在國民年金制度（National Pension System）上外加的年金制度，目的在使農民退休後有更好的生活，日本農民年金制度遂於 1971 年依據「農民年金基金法」成立，而現行農民年金制度的結構是依 2001 年大幅修正的「農民年金基金法」而建立。

申言之，日本老年經濟安全制度亦為多層次保障體系，第一層包括全民納保之國民年金，及分別由受僱者及軍公教人員參加之厚生年金及共濟年金，屬附加年金性質；受僱者及軍公教人員另有雇主提供之第二層職業年金。第三層年金制度則為企業提撥型或私人自己提撥型（individual-type Defined Contribution pension plan，簡稱 iDeCo）。其中，針對第一個層次的國民年金部分，自 1960 年起實施後即以社會保險方式辦理，1967 年 6 月日本的「經濟社會發展計畫」中也重申為保障農經者之老年生活，促進農業經營轉讓，必須充實國民年金制度。

基此，對於年滿 20 歲至 59 歲之全體國民均為被保險人，其中「第 1 類被保險人」即包含農民在內。繳納方法為定額繳費制；自 2009 年起國家挹注該國民年金支出之 1/2。另年滿 60 歲至 64 歲之國民，得以自願性方式加入國民年金。關於稅賦優惠部分，農民可扣除所有繳納農民年金制度與國民年金制度的自付款，並且不單是農民本身的自付款，其配偶與小孩的自付款亦可扣除。針對管理農民年的行政機構，基於管理資產所產生的收入部分亦可免稅¹⁰。

由於臺灣歷史上曾受日本殖民，臺灣之農業經濟環境與日本農業經濟環境具有極大相似性，因此具有相當參考性¹¹。

9 同註 8，頁 18。

10 參考《日本農民年金制度》，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2504737>，最後瀏覽日期 2021 年 6 月 5 日。

11 同前註 4，頁 6。

3. 德國作法

參照德國之老年經濟安全保障制度，本質上即依不同職業身分別而適用不同年金制度，與我國相似。由於德國一般年金保險制度（GRV）於 1889 年即開辦，乃全世界第一個老年年金之制度性保障措施，且為強制性之國家社會保險制度。1945 年，西德戰後初期因面臨「農場規模結構零碎」、「相對偏低的資本收入」、「農業勞動人口過多」、「農民所得相對偏低」、「快速發展所產生的農業與農村問題」，西德政府遂針對當時的社會需要與經濟及環境變動程度，於 1957 年便設置「農民年金制度」，德國開辦農民年金制度之目的及所欲解決的問題皆與我國目前所面臨之處境相似。

而後德國自 1989 年元旦起進一步著手推行放棄農業生產年金（Produktionsaufgabe- rente）制度，該獎勵措施係以年金給付作為保障誘因，以鼓勵農民停止農業生產活動為手段，進而達成調控農業產銷結構、農業勞動力年輕化與擴大農場經營規模的政策目標。

所謂「放棄農業生產年金」制度本質上屬於選擇性、免繳費式的福利年金（Nicht- beitragsbezogene Rente）類型。該項年金給付係以放棄農業生產活動作為請領給付的基本要件，亦即年金給付並非以全部農民為對象，而是根據特定政策目標作選擇性的發放。至於，年金給付的財源，則全部由國家稅收提撥，農民不需再額外繳納費用，故具有福利年金的性質，非以租稅誘因方式鼓勵農民提繳，而係以補助方式全額由政府負擔。

綜上，無論是基於各職業種類間之平等原則，不能僅因農民身分而缺乏制度性之年金保障；抑或是基於現行津貼僅屬暫行措施，政府本有意建構完整農民退休體系；又或者從農民年金所可帶來鼓勵老農離農、青年投入農事、增進我國農業整體競爭力及參照國際作法，均應肯認採行農民退休金制度之必要性。

（三）採行本稅式支出之理由及必要性

稅式支出（Tax Expenditure）可作為政府推行具有特殊社會政策目

的時，所為之激勵措施及促進資源有效利用之租稅優惠工具。稅式支出與政府直接性支出不同，老農津貼可視為政府針對照護農民之目的所為之「直接性支出」(Direct Expenditure)。惟老農津貼與農民退休金制度不同，前者無論個人提撥意願與比例，僅以投保時間、達法定年齡、具農保身分亦非排富對象即可獲得相同金額之補貼；後者之退休制度，本質上如農退條例第1條所揭示：「為鼓勵農民儲蓄養老，增進農民退休生活保障，安定農村社會並促進農業經濟發展，特制定本條例。」，除針對農民個人經濟安定外，更蘊含對我國整體農業結構性問題調整之政策目的，亦即「農民也是職業」，應有如同其他職業相仿之退休制度。

因此，農退條例中針對「農民月提繳儲金」及「辦理農退條例業務之一切帳冊、單據及業務收支」等部分均希望藉由稅式支出誘因，促使農保被保險人能在開辦後踴躍參與。唯有農民共同努力，農民退休金制度所欲期待效果才得以實現。故導入與勞退條例相同之稅式支出規定，不僅符合職業間之公平，更因農民退休金所欲達成之公益目的更迫切而更具必要。

三、成本效益分析

因政府之直接性支出均有進行成本效益分析 (Benefit-Cost Analyst)，且經預算審查程序，在稅式支出性質上缺乏直接支出具體數額之情況下，故需權衡稅式支出之「租稅損失」與「所欲達成之政策目的」之間是否為最具效率之作法。因此，為避免因稅式支出之濫用而侵蝕稅基、影響國家財政，乃就稅收面(請詳肆、稅式支出評估)及非稅收面(包括垂直及水平公平、效率、經濟或社會發展等)研析本稅式支出之具體效益及成本。

(一) 租稅公平分析

當代財政學界針對租稅公平原則曾區分為水平公平 (Horizontal Equity) 與垂直公平 (Vertical Equity)，前者是指「不論所得來源如何，凡是所得相同之人，應該對政府繳納相同之稅」；後者則指「所得愈高之

人，應該負擔相對較高的稅，即不同所得之人應負擔不同稅賦」¹²。

農退條例第 7 條第 4 項：「農民每月提繳之農民退休儲金，不計入提繳年度自力耕作、漁、牧、林、礦之所得課稅。」、同條例第 30 條：「勞保局及基金運用局辦理本條例規定業務之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。」目的在使農民退休金每月提繳時都能如同勞退條例般，享有提繳部分不計入所得而免納所得稅；及基金運用上得比照勞退基金，使政府在開辦業務範圍內之一切業務支出等免納稅。其本質均在求取農民於其他職業別間稅賦優惠政策之公平，以下試分析之：

1. 水平公平

從水平公平角度觀察，勞工與農民乃職業選擇之不同，惟均屬於以個人努力換取所得之性質。然而，無論所得高低，當具有相同收入之勞工與農民欲以國家所開辦之退休金制度作為未來老年退休生活準備之時，在現行所得稅法及勞退條例中已為勞工設有提繳金額及開辦業務免稅之規定。

因此，基於水平公平原則，當政府出於照顧國民退休生活之考量，依不同職業別提供不同內容之年金制度政策，並非有意使勞工之提繳不納稅，農民提繳納稅；亦非使勞退之基金運作行政成本不納稅、農退者納稅。相反地，是政府希望能更貼近該職業別之需求，做細緻化、符合政府機關權責之安排。

故本次農退所新增稅式支出之條款，因比照勞退使提繳金額及政府營運收支均免納稅，使各階層收入之農民對比同階層收入之勞工均受相等稅收優惠措施，符合水平公平要求。

2. 垂直公平

我國現行老年經濟安全保障制度，包括第零層之社會救助制度（老年福利津貼）、第一層強制性社會保險制度、第二層強制性職業別退休金制

12 參閱王建煊，水平公平、垂直公平，財政人員進修月刊，第 83 期，78 年 6 月，頁 11；徐育珠，財政學，三民，92 年 9 月，初版，頁 269；王建煊，租稅法，作者自行發行，第 31 版，頁 13；

度，及第三層屬個人自願之私人商業保險、儲蓄、家庭互助等保障，乃多層次老年經濟保障體系¹³。

109 年 12 月數據

身分保障層次	軍職人員	公教人員		勞工	農民	未就業國民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助					
第二層 強制性職業退休金	軍公教人員退撫制度 (DB/年金) (67.2 萬人)	國營事業退撫制度	私校教職員退撫儲金新制 (DC) (4.8 萬人)	勞工退休金 (DC)(新/708.4 萬人) (DB)(舊/70.9 萬人)	農民退休儲金 (DC)(110 年起實施)	
第一層 強制性社會保險	軍人保險 (DB) (21.7 萬人)	公教人員保險 (DB)(59.4 萬人)		勞工保 (DB/年金) (1,055.5 萬人)	農民健康保險 (DB)(104.6 萬人)	國民年金保險 (DB/年金) (310.6 萬人)
第零層 福利津貼	榮民就養給付(3.3 萬人)、中低收入老人生活津貼(17.3 萬人)、老年基本保證年金(49.9 萬人)、原住民給付(4.3 萬人)、老年農民福利津貼(57.8 萬人)					

圖 2-1 我國多層次老年經濟安全保障制度架構

考量現行軍公教及勞工等均已建立完整之退休金制度，而農民所參加之農民健康保險欠缺老年給付，亦無退休金制度，農民老年生活保障尚有不足，爰建立農民退休金制度，俾完善老年農民經濟安全保障制度。本報告所涉及之農退相關稅式支出規定，係參考勞工退休金等相關制度，使各

13 參照國家發展委員會官網，老年經濟安全——我國老年經濟安全制度概況簡介，
https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=81DB8FFA63C8F95A，最後瀏覽日期 110 年 1 月 6 日。

職業類別人員自行提繳退休儲金之租稅待遇相同。

垂直公平係指所得愈高之個人，應該負擔相對較高的租稅，即不同所得之人應負擔不同稅賦之要求。農退提繳制度之設計，是以勞工每月基本工資作為農民按月提繳退休儲金之計算基礎，本質上並不涉及具體個別農民之收入高低，申言之，因農民選擇1~10%提繳比率並非基於其「所得之多寡」而取決於其「提繳意願」。再者，若以每月基本工資作為提繳基礎觀察，則因該「按月共同提繳之款項」（提繳金額之計算基礎）每位農民均相同，故僅存有單一種收入評估態樣，故本質上應無涉垂直公平之判斷。

（二）總體成本效益分析

綜上，基於成本效益考量，農退條例不僅符合公平之要求，又因農退條例第7條第3項規定，政府係依農民提繳之農民退休儲金，提繳相同金額，得以使農民依個人意願隨時調整提繳比例時，政府同步調整支出，使政府每一分錢均能時時用於激勵農民提升提繳比例之上。因其具有即時性及個別性之優點，乃其他政府透過直接支出所不能及，由於實施農退制度後不僅解決過去以老農津貼作為暫時性補助措施所產生的龐大補助成本（有形成本、直接成本），更能達成「鼓勵年輕人投入農業生產」、「調整農業勞動力結構」、「間接促使老農安心退休離農」及「活絡農地利用」之多方面效益（間接、無形效益），故綜合稅收成本效益分析暨考量農退制度實施後所能帶來的經濟、社會總體發展，在所付出成本低、產生效益大之下，本案稅式支出應足以有利於政策目標之達成。

四、可行性分析

政府為因應農民退休生活經濟安全之保障，過去雖有意建立完整農民退休制度，84年所制訂之《老年農民福利津貼暫行條例》亦僅是暫時補足尚未建立農民整體退休規劃前之不足。然而，津貼所關注的是單純社會照護面，屬於社會救助之一環，乃政府之贈與，旨在實現所得重新分配之社會正義目的。

惟自國家發展委員會整理資料可見¹⁴，由於老年福利津貼所需經費均由政府編列預算支應，屬於政府之直接支出，101 年因老農津貼調整給付金額，8 大社福津貼亦併同調高，致 101 年及 102 年津貼給付總額達 1,100 億元以上，可見津貼只能救急。津貼本質上無法隨著個人意願及參與農保之久暫而進行適當之不同分配。老農津貼因發放額度較高，所需經費最多，109 年達 523 億元。倘若要單憑津貼而達完善農民整體退休制度之照護，政府財政負擔勢必將持續大幅增長。因此，農退制度即在與政府既有之老年福利計畫相互配合。

農退條例訂定第 7 條第 4 項、第 30 條及農退條例施行細則第 30 條稅式支出之優惠規定與現行稅式支出政策並無重複，且除經濟功能外，更預期能達成吸引農民提繳而達到「鼓勵年輕人投入農業生產」、「調整農業勞動力結構」、「間接促使老農安心退休離農」及「活絡農地利用」等實質具體貢獻，得補充老農津貼之不足，建構雙層之農民老年生活保障。

自政府負擔面觀之，參酌本報告第肆部分有關稅式支出之分析，無論是最初收入損失法計算，或依照最終收入損失法觀察，政府開辦農退制度後因農民提繳部分不計入提繳年度自力耕作、漁、牧、林、礦之所得課稅、勞保局及基金運用局辦理農民退休儲金所用之帳冊契據免納印花稅等，而因此產生之稅收影響數金額為零；另在等額支出法下，若欲以農民年金保險作為農退制度替代方案，則至少需增加約 31 億元。

基上，本次新增農退條例及相關稅式支出措施，不僅成本低、潛在效益高，更能因基金規劃妥當、農民與政府長期攜手配合，達到增進農作收益及改善農業結構之稅收及非稅收效益。因此，在農退條例第 5 條已將此基金之收支、保管相關業務委由具相當經驗之勞動部勞工保險局辦理之下，未來實施上顯能收本報告之預期成效、顯具可行性。

14 同前揭註 6。

參、實施期間之合理性

農民退休金制度為國家受憲法委託事項，應具長期且永續之規畫。政策推行之初，即藉租稅優惠措施作為農民參加誘因有利政策目標之實現。農退條例係參仿勞工退休金條例設計，俾與其一致，無涉實施期間合理性。

肆、稅式支出評估

鑒於稅式支出係政府犧牲稅收，對特定活動、對象之間接補貼，因政府財政資源有限，稅式支出之採行將對其他公共支出財源產生排擠效果，為健全財政，兼顧整體經濟效益，爰依《納稅者權利保護法》第 6 條「稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度（第一項）。前項租稅優惠之擬訂，應舉行公聽會並提出稅式支出評估（第二項）。」，《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》第 3 點第 6 款「涉及稅式支出者，應依『稅式支出評估作業應注意事項』之規定辦理。」，以及財政部民國 109 年 2 月 4 日行政院院臺財字第 1090160036 號令訂定發布「稅式支出評估作業辦法」辦理本稅式支出評估報告。

本報告針對農退條例第 7 條第 4 項、第 30 條、以及農退條例施行細則第 30 條，依「最初收入損失法」、「最終收入損失法」、「等額支出法」等三項評估方式作稅式支出評估，並分別估算「在經濟行為模式和減稅方案外之其他租稅收入維持不變前提下，採行減稅方案之稅收影響數」、「考量採行減稅方案後，因經濟行為模式或其他租稅收入受影響之稅收影響數」，以及「為達相同之稅後利益，以補貼或移轉支出取代稅式支出，所需支付之稅前金額」。

依農退條例第 7 條第 4 項「農民每月提繳之農民退休儲金，不計入提繳年度自力耕作、漁、牧、林、礦之所得課稅。」、第 30 條「勞保局及基金運用局辦理本條例規定業務之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。」、及農退條例施行細則第 30 條「依本條例第 30 條所定免課稅捐如下：（第 1 款）辦理農民退休儲金所用之帳冊契據，免徵印花稅。（第 2 款）辦理農民退休儲金所收金額，及因此所承受強制執行標的物之收入、雜項收入及基金運用之收支，免納營業稅及所得稅。」，本報告應評估之免課稅捐項目如次：

1. 「農民每月提繳之農民退休儲金」免徵之所得稅。
2. 「勞保局及基金運用局辦理農民退休儲金所用之帳冊契據」免徵之印花稅。
3. 「勞保局及基金運用局辦理農民退休儲金所收金額，及因此所承受強制執行標的物之收入、雜項收入及基金運用之收支」免徵之營業稅。
4. 「勞保局及基金運用局辦理農民退休儲金所收金額，及因此所承受強制執行標的物之收入、雜項收入及基金運用之收支」免徵之所得稅。

一、評估資料之內容及範圍

本報告評估範圍所涉試算資料及其他適用之法規命令如下：

（一）「農民每月提繳之農民退休儲金」所涉所得稅之試算資料

1. 參加人數估算

依農退條例第3條，未滿65歲實際從事農業工作之農民健康保險被保險人，且未領取相關社會保險老年給付者，得參加農退制度。

依勞動部勞工保險局統計資料¹⁵，參加農保人數截至108年12月31日為1,084,030人，其中未滿65歲的參加人員計448,871人。未來新加保人口推估為每年9,075人¹⁶，其中未滿65歲的新加保人口為8,885人。

依本會預估之參加率，110年未滿50歲者參加率為20%、滿50歲至未滿65歲者為10%。故依同時期參加農保人數推估開辦1年後（即110年底），參加農民退休金制度人數為51,433人。參加人數高峰推估為115年底之78,815人，參下表4-1¹⁷。

15 勞動部勞工保險局，開辦起農民健康保險統計概況，<https://events.bli.gov.tw/report/reportY.aspx?y=108&f=h750>，最後瀏覽日期110年1月06日。

16 參採106至109年度「農民健康保險費率精算及財務評估」研究報告，引用報告第二章第三節擬定新加保人口之精算假設中，採用103年至105年平均加保人口實際經驗值，作為未來新加保人口推估數。

17 參採行政院農業委員會109年度農民退休制度方案精算評估計畫，引用報告第參章第三節參加人數推估，參考國保繳費比率（自97年10月開辦，且為強制納保，經11年至108年10月繳費比率為41.92%），所推估自願加保之農民退休儲金之最終參加比率。同時參採農保費率精算及財務評估-108年度未來

表 4-1 農退制度參加人數推估

單位：人

年度 (年底)	農保投保人數(含每年新進人口9,075人)					農民退休制度參加人數(未滿65歲)				
	未滿65歲(含每年新進人口8,885)			滿65歲	合計	參加比率		參加人數推估		
	未滿50歲	滿50~未滿65歲	小計			未滿50歲	滿50~未滿65歲	未滿50歲	滿50~未滿65歲	合計
108	143,441	305,430	448,871	635,159	1,084,030	0.0%	0.0%	本案假設110年1月1日開辦 (預計109年訂定後1年內施行)		
109	129,927	291,633	421,560	618,253	1,039,813	0.0%	0.0%			
110	118,668	276,995	395,662	600,781	996,443	20.0%	10.0%	23,734	27,699	51,433
111	108,440	263,555	371,995	581,994	953,989	25.0%	12.5%	27,110	32,944	60,054
112	99,735	249,473	349,208	563,340	912,548	30.0%	15.0%	29,921	37,421	67,342
113	92,770	234,677	327,447	544,667	872,114	35.0%	17.5%	32,470	41,068	73,538
114	86,828	219,981	306,809	525,999	832,807	40.0%	20.0%	34,731	43,996	78,727
115	81,261	205,826	287,087	507,632	794,719	40.0%	22.5%	32,504	46,311	78,815

資料來源：行政院農業委員會 109 年度農民退休制度方案精算評估計畫。

2. 提繳金額估算

依農退條例第 7 條第 1 項，農民每月提繳之款項依勞動部公告之勞工每月基本工資乘以提繳比率計算。

依 109 年 8 月 18 日勞工審議委員會會議結論，自 110 年 1 月 1 日開始，每月基本工資調整為 24,000 元¹⁸。本案開辦時（110 年 1 月 1 日）之投保薪資為 24,000 元。另依勞工每月基本工資之過去 20 年平均成長率 2.1%¹⁹，作為未來勞工每月基本工資之每年平均成長率假設。

依勞動部勞工保險局 109 年統計資料，農林漁牧業全年平均提繳之勞

或有給付責任書面報告，按照一般公認精算評估準則暨適當合理之精算程序所推估農保未來 50 年投保人數。將未來農保投保人數乘以參加率，得出農民退休儲金之參加人數，如表 4-1，並得出 115 年預估為參加人數高峰。根據勞保局新聞稿公布，統計截至 110 年 2 月 25 日止，農民退休儲金已有 5 萬 7377 人申請開始提繳，占未滿 65 歲農保被保險人的 13.56%，與表 4-1 所推估人數占比約 13%相近。

18 經勞工審議委員會議定 110 年勞工每月基本工資為 24,000 元，故 110 年 1 月 1 日開辦時之薪資為 24,000 元。

19 90 年 1 月 1 日適用之勞工每月基本工資為 15,840 元，110 年 1 月 1 日為 24,000 元，經計算 20 年期間平均成長率為 2.1%。

工退休金提繳率為 5.87%²⁰（法定自行提繳比率範圍為 6%以內²¹），此提繳比率按統計表分布模式可見，當自願提繳時，自願提繳者有高度趨向提繳最高額之現象。因此，基於前述適用勞保之農民，與農退之農民其行為模式可視為相同之前提下，當農退條例法定提繳比率提高為 10%，前述 5.87% 則得依等比例提高至 9.78%，按此提繳率計算 110 年農民參與農退制度之平均每人提繳金額為每月 2,347 元，參下表 4-2。

表 4-2 每月平均提繳金額計算

單位：元

年度	每月基本工資 (年成長率 2.1%)	月提繳金額 (提繳比率按 9.78%計)
110	24,000	2,347
111	24,504	2,396
112	25,019	2,447
113	25,544	2,498
114	26,080	2,551
115	26,628	2,604

3. 綜合所得稅稅率

依所得稅法第 14 條第 1 項第 6 類規定：「自力耕作、漁、牧、林、礦之所得：全年收入減除成本及必要費用後之餘額為所得額。」另依財政部民國 110 年 01 月 19 日台財稅字第 10904682361 號令「一百零九年度自力耕作漁林牧收入成本及必要費用標準：一、有賦額土地：不論種植何種作物，其自力耕作收入，均按賦額計算。成本及必要費用之減除：（一）自耕部分：為收入之百分之一百。…」以及多年財政部核定之成本及必要費用標準可知，農民自力耕作、漁、牧、林、礦之所得實質稅率為零。

20 勞動部勞工保險局，勞工退休金個人提繳人數及平均提繳率—按提繳率等級及行業分，<https://events.bli.gov.tw/report/reportY.aspx?y=108&f=h1070>，最後瀏覽日期 110 年 1 月 06 日。

21 參照勞工退休金條例第 14 條第 3 項規定：「第七條規定之人員，得在其每月工資百分之六範圍內，自願提繳退休金；其自願提繳之退休金，不計入提繳年度薪資所得課稅。」

(二) 「勞保局及基金運用局辦理農民退休儲金所用之帳冊契據」所涉印花稅規範

印花稅法第 6 條第 1 款「左列各種憑證免納印花稅：一、各級政府機關及鄉（鎮、市、區）公所所立或使用在一般應負納稅義務之各種憑證。」

次依財政部 102 年 1 月 9 日台財稅字第 10100717090 號令規定，符合行政程序法第 2 條第 2 項規定之行政機關，以其名義所書立應負納稅義務之各種憑證，可依印花稅法第 6 條第 1 款規定免貼用印花稅票。

(三) 「勞保局及基金運用局辦理農民退休儲金所收金額，及因此所承受強制執行標的物之收入、雜項收入及基金運用之收支」所涉營業稅規範

加值型及非加值型營業稅法（下稱營業稅法）第 2 條第 1 款「營業稅之納稅義務人如下：一、銷售貨物或勞務之營業人。」

營業稅法第 6 條第 2 款「有下列情形之一者，為營業人：二、非以營利為目的之事業、機關、團體、組織，有銷售貨物或勞務。」

財政部 96 年 8 月 20 日台財稅字第 09600210970 號函「有價證券借貸交易，係指出借人同意將有價證券出借，並由借券人以相同種類數量有價證券返還之行為，其法律關係應屬消費借貸，則出借人向借券人收取之借券費用，即為出借人提供有價證券與借券人使用、收益所收取之代價，故屬出借人銷售勞務之行為，應由出借人依法繳納營業稅。」

(四) 「勞保局及基金運用局辦理農民退休儲金所收金額，及因此所承受強制執行標的物之收入、雜項收入及基金運用之收支」所涉所得稅規範

所得稅法第 4 條第 1 項第 18 款「下列各種所得，免納所得稅：十八、各級政府機關之各種所得。」

二、稅收影響數之評估

為評估辦理農民退休儲金之稅式支出對政府整體稅收的影響，本節將分別採用最初收入損失法、最終收入損失法、等額支出法等方法評估。

（一）最初收入損失法

本方法係假設在經濟行為及其他租稅收入均維持不變之前提下，採行本稅式支出之稅收影響數。

本稅式支出評估客體乃就辦理「農民退休儲金制度」採行減免稅捐措施後之稅收影響數。即最初收入損失應以減免稅捐前「農民參加退休儲金制度」之經濟行為及租稅收入作觀察對象：

1. 農退條例第 7 條第 4 項稅收影響數：

以開辦農退制度第一年之推估參加人數計算最初收入損失法下最初綜合

所得稅影響數= 參加農退制度人數 x 每年提繳金額 x 自力耕作漁牧林礦

所得之實質稅率= 51,433 人 x 2,347 元/月 x 12 個月 x 0% = 0 元

2. 農退條例第 30 條、農退條例施行細則第 30 條稅收影響數：

（1）印花稅影響數：

勞動部勞工保險局及勞動部勞動基金運用局為依勞動部組織法、勞動部勞工保險局組織法、勞動部勞動基金運用局組織法授權設立之中央三級行政機關，屬行政程序法第 2 條第 2 項規定之行政機關，依印花稅法第 6 條第 1 款規定及財政部 102 年 1 月 9 日台財稅字第 10100717090 號令免納印花稅，故印花稅影響數為零。

(2) 營業稅影響數為：

依農退條例規定，農民退休儲金所收金額之運用係委託勞保局及基金運用局辦理，假設勞保局及基金運用局係以 100%「轉存金融機構」之方式管理渠等儲金，且預估未來承受強制執行標的物之收入、雜項收入及基金運用之收支發生之機率甚低，尚不致造成稅損，縱使採行稅式支出方案，在經濟行為及儲金管理方式均維持不變之前提下，稅收影響數亦甚微，故不予計入。

(3) 所得稅影響數為：

現行各級政府機關之各種所得依所得稅法第 4 條第 1 項第 18 款規定，免納所得稅，故稅收影響數為零。

(二) 最終收入損失法

本方法係指採行本稅式支出後，經濟行為改變或其他租稅收入受影響之稅收影響數：

1. 農退條例第 7 條第 4 項稅收影響數：

「農民每月提繳之農民退休儲金」所涉個人綜合所得稅影響數：

◆開辦第一年(110 年)

= 參加農退制度人數 x 每年提繳金額 x 自力耕作漁牧林礦所得之實質稅率

= 51,433 人 x 2,347 元/月 x 12 個月 x 0% = 0 元

◆預計參加人數最高峰(115 年)

= 參加農退制度人數 x 每年提繳金額 x 自力耕作漁牧林礦所得之實質稅率

= 78,815 人 x 2,604 元/月 x 12 個月 x 0% = 0 元

◆年平均綜合所得稅影響數(110 至 115 年平均)

= 110 至 115 年綜合所得稅影響合計數 / 6

= 0 元

此外，依所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類規定，退職所得係凡個人領取之退休金、資遣費、退職金、離職金、終身俸、非屬保險給付之養老金及依勞工退休金條例規定辦理年金保險之保險給付等所得。有關勞工退休金之課稅規定，查財政部 94 年 3 月 23 日台財稅字第 09404519790 號令，勞動部勞工保險局依勞工退休金條例第 24 條規定發給一次退休金或月退休金，應分別依所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類第 1 款、第 2 款規定核課所得稅。農民退休儲金與勞工退休金性質相仿，故參加農民退休儲金之農民，於年滿 65 歲或具備一定要件請領農民退休儲金時，應依所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類(退職所得)規定核課所得稅。參酌「110 年度綜合所得稅及所得基本稅額相關免稅額、扣除額及課稅級距金額一覽表」規定退職所得（分期領取者），以全年領取總額，減除 781,000 元後之餘額為所得額。以基本工資 24,000 元（薪資成長 2.1%）、提繳比率 9.78%、提繳 35 年、投資收益 3%等試算條件，月領取農民退休儲金約 26,758 元²²，全年為 321,096 元，尚在退職所得年度扣除額範圍內，對稅收並無影響。

2. 農退條例第 30 條、農退條例施行細則第 30 條稅收影響數：

(1) 印花稅影響數為：

本稅式支出雖就勞保局及基金運用局辦理農民退休儲金所用之帳冊契據，給予免徵印花稅之租稅優惠，惟勞保局及基金運用局屬行政程序法第 2 條第 2 項規定之行政機關，其所立或使用在一般應負納稅義務之各種憑證，可依印花稅法第 6 條第 1 款規定

22 以勞工退休金試算表 (https://calc.mol.gov.tw/trial/personal_account_frame.asp) 試算。

免納印花稅，故本稅式支出之採行對印花稅稅收不生影響。

(2) 營業稅影響數為：

依照最新勞動部勞動基金運用局公布之數據資料顯示²³，目前之農退基金資產配置比重，係以 100%「轉存金融機構」之方式進行，並無借券交易之數額可供參照，未來發生之機率亦甚低且可能產生之稅損甚微，故擬不予計入。

另如發生不符合資格條件之農民需返還機關已提繳金額致發生強制執行拍賣不動產之情形者，於農退條例第 30 條、農退條例施行細則第 30 條施行後亦可能產生營業稅稅損。然截至 110 年 4 月止未曾發生辦理農退制度需強制執行拍賣不動產之情形，未來發生之機率亦甚低且可能產生之稅損甚微，故擬不予計入。

綜上，本報告評估辦理農退制度稅式支出發生營業稅稅損之機率甚低，且縱予以計算其稅損金額亦甚微，故不予計入。

(3) 所得稅影響數為：

按農退條例第 30 條規定「勞保局及基金運用局辦理本條例規定業務之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。」因依所得稅法第 4 條第 1 項第 18 款規定，各級政府機關之各種所得免納所得稅，故稅收影響數為零。

(三) 等額支出法

等額支出法係指政府為達相同之稅後利益，以補貼或移轉支出的方法取代稅式支出所必須付出之稅前金額。農保與其他社會保險不同，並無老年年金給付項目，目前政府以福利津貼方式，發放老農津貼為替代措施。若規劃增設農民年金保險，讓未滿 65 歲農保被保險人自願選擇加保，月

23 勞動部勞工保險局，農民退休金運用情形，<https://www.blf.gov.tw/media/34709/農民退休基金-110年4月.pdf>，最後瀏覽日期 110 年 6 月 30 日。

投保金額為勞工每月基本工資（年成長率 2.1%），保險費率為 21.33%²⁴，農民與政府各自分擔保險費 30%、70%，當被保險人於年滿 65 歲時可請領老年年金之給付項目。老年年金之給付額度參仿勞工保險老年給付規定，為「平均月投保金額 x 年資 x 1.55%」，平均月投保金額為加保期間最高 60 個月之月投保金額平均計算。

假設農民參加農民年金保險，年資 35 年，第 1 年（110 年）月投保金額為 24,000 元，依每月基本工資年成長率 2.1% 計算，第 2 年月投保金額為 24,504 元，依序第 31 年月投保金額為 44,770 元；第 32 年為 45,710 元；第 33 年為 46,670 元；第 34 年為 47,650 元；第 35 年為 48,650 元，平均月投保金額為 46,690 元。經試算老年年金約為每月 25,329 元，與上述提繳農民退休儲金 35 年，月領農民退休儲金 26,758 元之退休保障相當。

因此，若無農民退休儲金制度，採用農民年金保險方式發給老年年金，假設農民自願加保農民年金保險之比率與參加農民退休儲金制度之比率相同，則需增加政府之等額支出金額約 31 億元（參下表 4-3）。

表 4-3 估計開辦農民年金保險之政府等額支出金額

單位：人、元

年度	月投保金額 （年成長率 2.1%） A	政府每月分擔保 險費/人 （月投保金額 A x 21.33% x 70%） B	農民年金保險 參加人數 （估計加保比率與 農民退休儲金制度 參加率相同） C	政府每年支出金額 (B x 12 個月 x C)
110	24,000	3,583	51,433	2,211,413,268
111	24,504	3,659	60,054	2,636,851,032
112	25,019	3,736	67,342	3,019,076,544
113	25,544	3,814	73,538	3,365,687,184

24 參考行政院農業委員會「109 年度農民退休制度方案精算評估計畫」，精算農民年金保險老年給付之平衡費率為 21.33%。

114	26, 080	3, 894	78, 727	3, 678, 755, 256
115	26, 628	3, 976	78, 815	3, 760, 421, 280
110-115 年度平均				3, 112, 034, 094

伍、財源籌措方式

農民退休儲金制度設計係為保障農民老年經濟生活，俾使其退休生活無虞，藉提前儲蓄暨投資規劃減少未來政府財政負擔。同時希冀達成高齡農民安心離農、青年人投入產業發展，活絡土地利用、提升產業競爭力之多項政策目的。衡諸社會安全與國家資源有效分配，並兼顧產業整體發展及國家長遠政策規畫，預計推動效益遠高於損失稅收。

鑒於農民照護本質上屬憲法第 153 條憲法委託事項，農退政策施行刻不容緩且應避免不足。因單憑現行老農津貼已難達完善農民退休最低基本生活需求，如擬以農民年金保險作為農退制度替代方案之「等額支出」金額應增加至少 31 億元以上始能相當。由此觀之，本稅式支出整體而言係為減少財政負擔、節省政府額外籌編鉅額預算。

陸、稅式支出績效評估機制

一、評估指標及其評量標準

本稅式支出配合「農民退休儲金條例」於民國 110 年 1 月 1 日施行，擬藉農民提繳退休儲金金額、政府辦理相關業務收支免納稅捐為誘因，增加農民自願提繳意願，以達農退制度之政策目標。故本報告以農退制度參加人數及提繳金額為評估指標，按勞動部勞工保險局公告資料定期追蹤。

二、評估期間及週期

依農民健康保險專案辦公室提供之資料，本稅式支出自 110 年 1 月 1 日施行，建議評估週期以每 2 至 3 年評估 1 次，並依評估週期定期評估之。

三、績效評估公開

租稅優惠實施成效評估將以農退制度參加人數及提繳金額為統計資料，定期公開於勞動部勞工保險局網站，以利民眾了解政策成效並得作為主管機關定期檢討施政效益之依據。

柒、總結

本報告針對農退條例增訂完整農民退休制度所同步新增之稅式支出條款進行評估。農民屬於我國經濟起飛後收入相對弱勢之一群，因而在制度設計及經濟照護上政府負有更高之照護急迫性、需求性。農退制度建構前所暫時施行之老農津貼，固然多少能帶給農民一定程度上之經濟補貼；然而，不論是單就生活水準觀之，在通貨膨脹及實質購買能力下滑之今日，微薄之津貼已不足以與退休制度所能發揮之功能相提並論。

另外，老農津貼之於退休儲金仍有許多不同，後者除具有對老農保障之經濟功能外，更使作為職業選擇之一之農業得與其他行業相同，享有依照農民職業特色所量身設計之退休制度體系。若運營得當，勢必將使青年人投入意願、老農屆齡退休意願均相對提高，一併解決農業青年勞動力外流、從農人口老化、農地使用效率低落之問題。農退制度之建置乃具公益性，其外溢效果更包含過去農地改革問題，增加社會安定與糧食供給穩定。

參照世界主要國家作法，農民多半納入政府年金體系之中，我國於各領域之職業年金體系竟獨漏農民。基於勞工退休金制度中，關於參加提繳之勞工就提繳金額得免納稅捐之措施暨政府辦理之相關稅捐免納之規定，本報告肯認其效用均有助於使提繳制度之參與者願意按比例提繳至最高額度。因此，在收入相對於勞工團體普遍較低之農民，政府所提供之儲金制度對於農民之重要性有過之而無不及。故如何激勵農民願意從每月所得中，撥付至法定上限而使每位參加者均能享受政府相對提撥之優惠確屬重要。

參考稅式支出之做法特色，因財源無須另行籌措且得因農民提繳多、政府政策達成度高而相對應獲得更多稅式支出之優惠。對比政府支出須另行籌措財源，並須另行規劃人力、時間、費用逐一補貼之曠日廢時，稅式支出顯然是更具彈性、有效之作法。

故農退所比照勞退採行之相關稅式支出政策，在經本報告詳細評估後

認為有採行稅式支出之必要性、符合成本效益且具可行性；且自政府負擔面觀察，無論是最初收入損失法計算，或依照最終收入損失法觀察，政府開辦農退制度後因農民提繳部分不計入提繳年度自力耕作、漁、牧、林、礦之所得課稅、勞保局及基金運用局辦理農民退休儲金所用之帳冊契據免納印花稅，與辦理農民退休儲金所收金額及因此所承受強制執行標的物之收入、雜項收入及基金運用之收支免納營業稅及所得稅，而因此產生之稅收影響數金額為零；另在等額支出法下，若欲以農民年金保險作為農退制度替代方案，則至少需增加 31 億元。

基上，本次新增農退條例及相關稅式支出措施，不僅成本低、潛在效益高，更能因基金規劃妥當、農民與政府長期攜手配合，達到增進農作收益及改善農業結構之稅收及非稅收效益。因此，相關措施不僅未侵蝕政府稅基，且符合租稅正義及最適課稅原則，屬於具可行性、有效性之租稅優惠措施。

附件一 稅式支出法規是否構成潛在有害租稅慣例檢核表

法規名稱	農民退休儲金條例 農民退休儲金條例 施行細則	條次	條例第7條第4項 條例第30條 細則第30條	主管部會 聯絡人	行政院農業委員會
提案委員	(非立法委員提案無需填寫)				
內容摘要	為保障農民退休生活，依農民退休儲金條例第7條第4項、第30條及其施行細則第30條，農民每月提繳之退休儲金不計入提繳年度所得課稅，以及勞保局及基金運用局辦理該條例業務之一切帳冊、單據及業務收支均免課稅捐。				
壹、檢視稅式支出之性質 ☒ 非屬營利事業所得稅優惠範疇。【無須填寫貳、參項目】 ☐ 屬營利事業所得稅優惠範疇： ☐ 符合填表說明壹、一清單所列曾被經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）認屬潛在有害租稅慣例並進行檢視之租稅優惠措施。 ☐ 不符合填表說明壹、一，但符合壹、二「有害租稅慣例論壇（Forum on Harmful Tax Practices, FHTP）工作範圍之租稅優惠措施定義」。					
貳、檢視潛在有害租稅慣例標準【該稅式支出法規有下列情形者，請予勾選（可複選）】 一、關鍵因素 ☐ （一）有效稅率為零或很低。 ☐ （二）具藩籬制度（排除居住者或國內市場適用該租稅優惠）。 ☐ （三）資訊透明度不足。 ☐ （四）訂有保密規定或保護措施，使稅務機關無法進行有效資訊交換。 ☐ （五）不具實質活動。 二、其他因素 ☐ （一）超過政策所需合理必要範圍之減免稅（例如允許免稅收入相關成本費用得自其他應稅收入扣除；允許認列扣除未實際發生之費用等措施）。 ☐ （二）國內移轉訂價制度悖離國際移轉訂價常規交易原則。【由財					

政部評估】

- ☐ (三) 對國外來源所得免稅。
- ☐ (四) 視投資人居住地(稅制)彈性諮商稅率或稅基。
- ☐ (五) 訂有保密規定(例如銀行保密條款、無記名債務工具或票券等規範)或保護措施，使稅務機關無法取得相關資訊。

叁、總評

一、評估風險程度

- ☐ (一) 屬高風險潛在有害租稅慣例【勾選關鍵因素(一)，並勾選關鍵因素(二)～(五)或其他因素(一)～(五)中1項以上者】
- ☐ (二) 屬中風險潛在有害租稅慣例【勾選關鍵因素(二)～(五)或其他因素(一)～(五)中1項以上者】
- ☐ (三) 屬低風險潛在有害租稅慣例【未勾選以上任一因素者】

二、分析評估結果

- ☐ (一) 分析屬高風險潛在有害租稅慣例，經評估極可能構成國際組織發布之標準、準則或指引認定之有害租稅慣例，不提稅式支出法規。
- ☐ (二) 分析屬中風險或低風險潛在有害租稅慣例
 - ☐ 1.經評估，可能構成國際組織發布之標準、準則或指引認定之有害租稅慣例，不提稅式支出法規。
 - ☐ 2.經評估尚無構成國際組織發布之標準、準則或指引認定之有害租稅慣例，研提稅式支出法規。無構成有害租稅慣例之理由說明如下：

三、研提稅式支出法規理由(例如立法目的、必要性、有效性)

肆、財政部意見

附件二 農民退休儲金條例

公布日期：民國 109 年 06 月 10 日

第一章 總則

第 1 條

為鼓勵農民儲蓄養老，增進農民退休生活保障，安定農村社會並促進農業經濟發展，特制定本條例。

第 2 條

本條例之主管機關為行政院農業委員會。

第 3 條

本條例所定農民退休儲金，由農民及主管機關按月共同提繳。

符合下列各款資格條件之農民，得依本條例提繳農民退休儲金：

一、未滿六十五歲實際從事農業工作之農民健康保險（以下簡稱農保）被保險人。

二、未領取相關社會保險老年給付。

前項農民依本條例提繳農民退休儲金期間應持續為農保被保險人。

第 4 條

農民退休儲金收支、保管業務及農民退休基金之運用、經營及管理業務之監理，應聘請政府機關代表、農民代表及專家學者，以農民退休儲金監理會（以下簡稱監理會）行之。

前項監理會之監理事項、程序、人員組成、任期與遴聘及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。

第 5 條

農民退休儲金之收支、保管等業務，由主管機關委託勞動部勞工保險局（以下簡稱勞保局）辦理之。

農民退休基金之運用、經營及管理業務，由主管機關委託勞動部勞動基金運用局（以下簡稱基金運用局）辦理。

第 6 條

依本條例提繳之農民退休儲金，應儲存於勞保局設立之農民退休儲金個人專戶（以下簡稱退休儲金專戶）。

第二章 退休儲金專戶之提繳及請領

第 7 條

農民依第三條第一項規定按月共同提繳之款項，依勞動部公告之勞工每月基本工資乘以提繳比率計算。

前項提繳比率由農民於百分之十範圍內決定之，並以整數為限。

農民依第一項規定提繳農民退休儲金後，主管機關始依農民提繳之農民退

休儲金，按月提繳相同金額。

農民每月提繳之農民退休儲金，不計入提繳年度自力耕作、漁、牧、林、礦之所得課稅。

第 8 條

農民自願開始或停止提繳農民退休儲金，應填具申請書向其農保投保之基層農會提出申請。

農會依前項規定受理申請，應於審查所屬農民符合第三條第二項規定或辦理停止提繳之當日，列表通知勞保局，開始或停止提繳農民退休儲金。

第 9 條

農民退休儲金之提繳，自農民開始提繳之日起至農民年滿六十五歲前一日、停止提繳或農保退保之當日止。

第 10 條

農民得於每年五月或十一月向農會提出申請調整提繳比率，並由農會於受理申請當月底前通知勞保局，其調整自通知之次月一日起生效。

第 11 條

農民退休儲金之提繳，應以勞保局指定之金融機構辦理自動轉帳或以其他指定方式按月繳納。

農民應提繳農民退休儲金之款項，經勞保局連續六個月扣繳未成功者，視同自願停止提繳；農民申請再提繳者，應依第八條規定辦理。

第 12 條

農會應於審查農民喪失農保資格退保之當日，列表通知勞保局停止提繳農民退休儲金。

勞保局應結算農民不符合第三條第二項、第三項所定資格條件之日起已提繳金額，並退還予農民。

第 13 條

勞保局應結算農民不符合第三條第二項、第三項所定資格條件之日起主管機關已提繳金額，自退休儲金專戶扣還之。

前項農民已開始請領農民退休儲金者，由勞保局按其每月得領取金額之三分之一，自退休儲金專戶辦理扣還至足額清償為止。未能扣還或扣還不足者，勞保局應以書面命農民限期返還；屆期未返還者，依法移送行政執行。

前項農民於未足額清償前死亡者，由勞保局自退休儲金專戶一次扣還主管機關。未能扣還或扣還不足者，勞保局應以書面命其法定繼承人於繼承遺產範圍內限期返還；屆期未返還者，依法移送行政執行。

第 14 條

依本條例提繳農民退休儲金之農民，於年滿六十五歲時，得請領該儲金。

第 15 條

農民退休儲金之領取及計算方式為退休儲金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，按月定期發給。

前項農民退休儲金運用收益，不得低於以當地銀行二年定期存款利率計算之收益；有不足者，由國庫補足之。

第一項所定年金生命表、平均餘命、利率及金額之計算，由勞保局依全國、原住民及身心障礙身分，分別擬訂，報請主管機關核定。

第 16 條

農民未滿六十五歲，有下列情形之一者，得請領農民退休儲金：

一、領取農民健康保險條例所定身心障礙給付，經保險人認定不能繼續從事農業工作。

二、領取勞工保險條例所定失能年金給付或失能等級三等以上之一次失能給付。

三、領取國民年金法所定身心障礙年金給付或身心障礙基本保證年金給付。

四、非屬前三款之被保險人，符合前三款所定身心障礙或失能狀態。

依前項規定請領農民退休儲金者，由農民決定請領之年限，並按月定期發給。

依第一項規定請領農民退休儲金且農保退保之農民，因於未滿六十五歲前可繼續從事農業工作而為農保被保險人者，得依本條例申請開始提繳農民退休儲金，其實際提繳期間重新計算。

第 17 條

農民於請領農民退休儲金前死亡者，應由其遺屬或指定請領人一次請領農民退休儲金。

已領取農民退休儲金者，於未屆第十五條第三項所定平均餘命或前條第二項所定請領年限前死亡者，停止發給農民退休儲金。其退休儲金專戶結算賸餘金額，由其遺屬或指定請領人領回。

第 18 條

依前條規定請領農民退休儲金遺屬之順位如下：

一、配偶及子女。

二、父母。

三、祖父母。

四、孫子女。

五、兄弟姊妹。

前項遺屬同一順位有數人時，應共同具領，有未具名之遺屬者，由具領之遺屬負責分配之；有死亡、放棄退休儲金請領權或因法定事由喪失繼承權者，由其餘遺屬請領之。但生前預立遺囑指定請領人者，從其遺囑。

農民死亡後，有下列情形之一者，其退休儲金專戶之本金及累積收益應歸入農民退休基金：

一、無第一項之遺屬或指定請領人。

二、第一項遺屬或指定請領人之農民退休儲金請求權，因時效消滅。

第 19 條

農民或其遺屬或指定請領人請領農民退休儲金時，應填具申請書，並檢附相關文件，交由第八條第一項之農會向勞保局請領；申請書與相關文件之內容及請領程序，由勞保局定之。

請領手續完備，經審查應予發給農民退休儲金者，勞保局應自收到申請書次月底前發給。

第一項農民之遺屬或指定請領人農民退休儲金請求權，自得請領之日起，因十年間不行使而消滅。

第 20 條

農民之農民退休儲金，及農民或其遺屬或指定請領人請領農民退休儲金之權利，不得讓與、扣押、抵銷或供擔保。

農民依本條例規定請領農民退休儲金者，得檢具勞保局出具之證明文件，於金融機構開立專戶，專供存入農民退休儲金之用。

前項專戶內之存款，不得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的。

第 21 條

農會未依第八條第二項、第十條或第十二條第一項規定通知勞保局提繳農民退休儲金、調整提繳比率或停止提繳農民退休儲金，致農民受有損害者，應負賠償責任。

前項請求權，自農民知悉發生損害之日起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。

第 三 章 農民退休基金

第 22 條

農民退休基金之來源如下：

一、退休儲金專戶之農民退休儲金。

二、基金運用之收益。

三、其他收入。

第 23 條

農民退休基金之運用、經營及管理，基金運用局得委託金融機構辦理；其委託運用、經營及管理規定、範圍及經費，由基金運用局擬訂，報請主管機關核定。

第 24 條

農民退休基金除作為給付農民退休儲金及投資運用之用外，不得扣押、供

擔保或移作他用；其管理、運用及盈虧分配之辦法，由主管機關擬訂，報請行政院核定。

第 25 條

勞保局與基金運用局對於農民退休儲金及農民退休基金之財務收支，應分戶立帳，並與其辦理之其他業務分開處理；其相關之會計報告及年度決算，應依有關法令規定辦理，並由基金運用局彙整，報請主管機關備查。

第 26 條

農民退休基金之收支、運用與其積存金額及財務報表，基金運用局應按月報請主管機關備查，主管機關應按年公告之。

第 四 章 監督及經費

第 27 條

依第二十三條規定受委託運用、經營及管理農民退休基金之金融機構，發現有意圖干涉、操縱、指示其運用或其他有損農民利益之情事時，應通知基金運用局。基金運用局認有處置必要者，應即通知主管機關採取必要措施。

第 28 條

主管機關、勞保局、基金運用局、受委託之金融機構及其相關機關、團體所屬人員，不得對外洩漏業務處理上之秘密或謀取非法利益，並應盡善良管理人之注意義務，為基金謀取最大之效益。

第 29 條

勞保局及基金運用局辦理本條例規定行政所需之費用，應編列預算支應。

第 30 條

勞保局及基金運用局辦理本條例規定業務之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。

第 五 章 附則

第 31 條

勞保局為辦理農民退休儲金業務所需必要資料，得請相關機關提供，各該機關無正當理由不得拒絕。

勞保局依前項規定取得之個人資料，其處理、利用應依個人資料保護法之規定為之。

第 32 條

本條例施行細則，由主管機關定之。

第 33 條

本條例施行日期，由行政院定之。