

# 芬蘭農民提前退休制度

王俊豪

## 一、前言

芬蘭的老年農民退休保障制度，奠基於 1970 年實施的農民年金法（Farmers' Pensions Act, Maatalousyrittäjien eläkelaki, MYEL），係將自耕農民視為自雇者（self-employed）身份，採取薪資相關的特殊年金制（earnings-related pension）。進言之，老年農民退休後的社會福利保障，主要包括老年年金、提早退休年金或補助、退休兼業年金（part-time pension，適用於 63-68 歲）、遺屬年金，以及可自願加保的團體壽險等。其中，有關退休後的現金給付，均以放棄農業經營作為給付的前提（Mela, 2005: 2、6）。形式上，芬蘭將農民老年經濟安全保障交由私部門來承辦退休年金保險（Finnish Centre for Pensions, 2005: 66），但農民年金保險的保險人-芬蘭農民社會保險機構（Farmers' Social Insurance Institution, Mela），實質上則是屬於公辦民營的保險機構，因為在保險財務結構上，農民的保費收入僅佔五分之一，而政府經費的挹注比例，則高達三分之二（Mela, 2005: 4），故芬蘭的農民專屬保險，亦可視為準官方主導的強制性社會保險制度。

芬蘭有鑑於農民退休與活化農地流動之關係，單是依賴老年年金給付的離農要件，緩慢的成效過於有限。故於 1974 年首次引進農民提早退休制度來加速農業結構的調整，其主要目標有二：分別為改善家庭農場的經營條件，及提高固定式農業資源（fixed agricultural resources）的移轉，特別是農業勞動力順利的世代交替，可謂是促進土地資源流動與

活化利用的關鍵所在。然而，芬蘭如何透過社會福利的手段，引導老年農民（elderly farmers）將農場或農地的經營權轉交給農場後繼者（farm successors），或是移轉給其他具發展潛力的青年農民或新進農民；又在擴大農場經營規模的政策目標，如何設計其離農退休制度，以及芬蘭的經驗與實施成效，此即本文欲探討的重要議題。

事實上，芬蘭在晉身為歐盟成員之際，相較於其他會員國的農業結構，仍面臨農場經營規模過小與生產成本過高的問題，而以芬蘭的家庭農場為基礎的小農結構，亦導致無法有效利用現代科技來提升其農業競爭力的發展困境。基此，芬蘭透過不同的農民退休或離農措施，在福利津貼的誘導下，已成功地讓農場數量從 1990 年的 129,114 家減少至 2005 年的 69,517 家，降幅達 54% 左右；相對的，其農場平均規模，從 1990 年的 17.34 公頃提高至 2005 年的 33.3 公頃，成長將近兩倍之多（Väre，2007：11）。本文有鑑於芬蘭在推動老農退休與農地移轉的實施成效，相當可觀，故本文擬區分為農民退休制度設計與實施成效兩方面來論述芬蘭的農民提前退休制度。

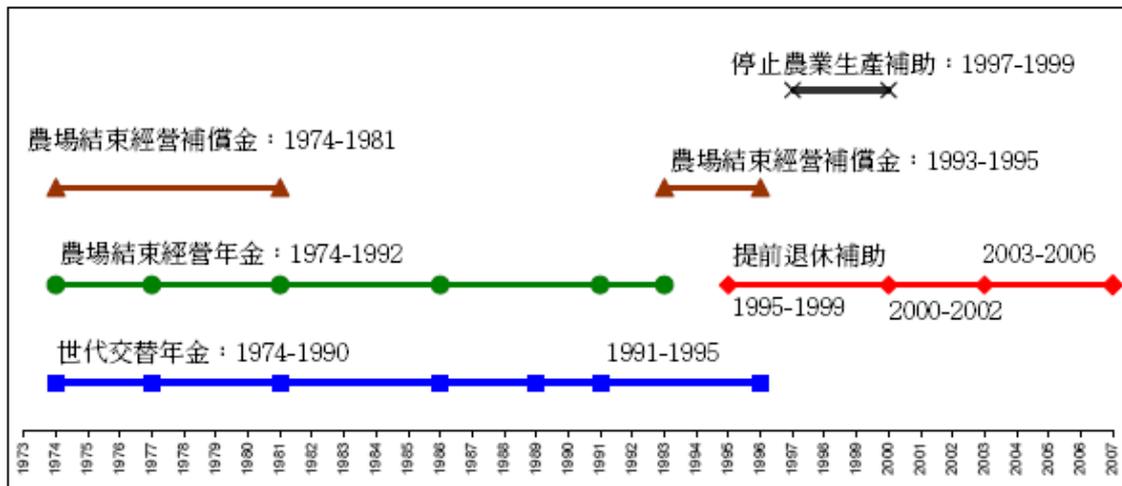
## 二、芬蘭農民提前退休制度之系列計畫

芬蘭的第一個農民提早退休制度（Farmers' Early Retirement System，FERS）始於 1974 年，其制度定位為協助老年農民離農的福利措施。隨後芬蘭即展開一系列暫時性的短期計畫，包含農場結束經營補償（Farm Closure Compensation，FCC）、農場結束經營年金（Farm Closure Pension，FCP）與世代交替年金（Change of Generation Pension，CGP）。其中，早期的世代交替年金與農場結束經營年金兩者，其計畫的基本精神，在針對尚未屆退休年齡的老年農民，協助其提前離農退休。值得注

意的是，不同的離農政策工具之間，儘管均採用現金給付的經濟支持方式，但其改善農業結構的目標，則略有差異。進言之，「農場結束經營補償」的計畫目標，主要在保障農民退休後的經濟生活，並促進農業生產品質較低的農地之順利移轉。相似的，「農場結束經營年金」的計畫目標，在於解決國內生產過剩的問題，鼓勵農民以結束農場經營換取定期的現金給付，以同時達到農業產銷平衡與擴大農場經營規模的目的。至於「世代交替年金」的目標，則在於改善農業勞動力的年齡結構，並增加青年農民繼承家庭農場的可行性（Väre，2007：18-19）。

芬蘭農民提前退休制度，曾分別於不同年代中實施一系列的相關計畫，圖一所示為。以 1974 至 2002 年期間的離農福利措施而言，均以協助與誘導 55 至 64 歲的農民提早退休為主要目標，包括停止農業生產補助計畫，或是將農地出租給鄰近的農場（農場結束經營年金）；或將農地移轉給新進農民（世代交替年金）。然而，在改善農業結構的目標下，退休年金給付並非是無條件取得，芬蘭依據不同的農民退休計畫目標，分別針對農民本身及其配偶、農場經營情況、農場移轉方式，以及農場轉移對象與移轉後的農地利用，提出嚴格的申請條件與限制。芬蘭希藉由不同的退休管道與離農誘因，協助年長的農民提早退休，釋放出農地所有權或經營權，以達到改善農業結構的目標，如休耕協議（lay-land agreement）、農地重新造林（農場結束經營年金和補償金）。茲以芬蘭在 1991-2006 年期間的七種農民提前退休制度（FERS）為例說明如下，並將其制度設計與相關規定之比較結果，整理如附錄一。

圖一、芬蘭農民提前退休制度之系列計畫



資料來源：Väre，2007：19。

### (一) 農場結束經營年金 (Farm Closure Pension, FCP)

1、實施期間：1974至1992年。

2、農民本身的申請資格

(1) 年齡限制：55 至 64 歲。

(2) 務農條件：農民在退休前，必須以農場經營維生。

(3) 所得上限：農民及其配偶的農場外收入，在退休前五年不得超過 13,960 歐元/年。但是在退休後，則無農場外收入的相關限制。其中，農場外收入範圍，包括給薪勞動所得 (wage work)、經營其他企業所得，或是資產所得 (property income) 與退休金。

(4) 年金請領條件：農民必須放棄所有農場經營活動與農場經營權。

(5) 配偶退休年齡限制：當農民符合上開提前退休制度的申請資格時，農民配偶得於滿 45 歲時，提出退休申請。

3、農場的申請資格

(1) 農場的耕地條件：耕作中的農地面積，必須至少達兩公頃以上。

(2) 農場經營時間：申請參加農場結束經營年金的農場，必須在退休

前三年取得。

#### 4、農場移轉方式與限制

- (1) 農地移轉方式：可認定的離農方式，包括將農地出售給政府或是鄰近的農民，農地進行重新造林，或是已簽訂休耕協議 (lay-land agreement)。
- (2) 農地休耕條件：休耕協議必須擁有最少六年的契約效期，而契約期滿時，農場與農地則可以恢復耕作、出售或移轉給新進農民的方式處理。
- (3) 農宅保有權：已辦理提前退休的農民，得保有其農宅 (farm house) 與庭院。
- (4) 售地移轉條件：若農場以售地方式進行移轉時，移出的農場本身，必須維持可正常經營的狀況，同時出售的農地面積，則不得高出家庭農場的平均規模。

#### 5、移轉對象的資格

- (1) 購地者資格：購買農地者必須為鄰近的農民 (neighbouring farmer) 或是農場後繼者，惟售地對象得超過一人以上。
- (2) 移出與轉入農地之關係：經移轉後的農地位置，其與承接者農場間的距離，不會超過 12 公里。

6、年金給付額度：2005年的農場結束經營年金額度，平均為441歐元/月。

### (二) 世代交替年金 (Change of Generation Pension, CGP)

1、實施期間：1974至1995年

2、農民本身的申請資格

- (1) 年齡限制：55 至 64 歲，且當提前退休農民的年齡達到 65 歲，即終止世代交替年金的給負，改請領老年年金。
- (2) 務農年資：農民必須以農場經營維生，且在退休前的農地耕作時間，至少須達五年以上。
- (3) 所得上限：農民及其配偶的農場外收入，在退休前五年不得超過 10,090 歐元/年。至於退休後的農場外收入，則不得超過每個月 340 歐元的上限，同時農民退休後的資產，不得超過 252,282 歐元。
- (4) 配偶退休年齡限制：當農民符合上開提前退休制度的申請資格時，農民配偶年齡為 50 至 54 歲，其屆滿 55 歲即能享有老年年金的請領權。

### 3、農場的申請資格

- (1) 農場的耕作條件：農民本身的耕作面積，至少需佔農地的四分之一以上。
- (2) 農場的所有權條件：農民本身的農地所有權，至少必須達四分之一。
- (3) 農場營運狀況：農地移轉前，必須維持正常使用與可獲利的狀態。

### 4、農場移轉方式與限制

- (1) 農場轉讓條件：整體的農場必須出售給相同的購買者。故當農場為共有時，其他的農場所有權人，必須同時出售其農場持分 (their share of the farm)。
- (2) 農場轉讓規模：不得超過家庭農場的平均規模。

### 5、移轉對象（農場後繼者）的資格

- (1) 年齡資格：不得超過45歲；農場後繼者在農場移轉前，最多僅能擁有該農場的一半所有權。

- (2) 農業經營能力：農場後繼者必須具備能勝任農場工作的相關技能。
- (3) 所得上限：農場後繼者及其配偶的年收入，不得超過 27,751 歐元/年。
- (4) 營農承諾：農場後繼者必須承諾擁有農場與農地耕作的最低期限，至少 5 年以上。
- (5) 居住地與農場之距離：農場後繼者必須居住在農場上，或是距離農場最多 5 公里的範圍內。
- (6) 不得轉租承諾：農場後繼者不得將農地再行出租給他人經營。
- (7) 獲利能力證明：自 1994 年起，所有參與農場世代交替計畫的農民，必須提出可持續獲利生產的能力證明。

6、年金給付額度：2005 年的世代交替年金額度，平均為 710 歐元/月。

### (三) 農場結束經營補償 (Farm Closure Compensation, FCC)

1、實施期間：1993 至 1995 年。

2、農民本身的申請資格

- (1) 年齡限制：55 至 64 歲，且當提前退休農民的年齡達到 65 歲，即停止農場結束經營補償金的發放，改請領老年年金。
- (2) 務農條件：申請退休的農民，必須為專業農 (full-time farmer)。
- (3) 所得上限：農民及其配偶的農場外收入，在退休前五年不得超過 10,680 歐元/年。但是在退休後的收入，則無相關的所得限制。
- (4) 所得損失上限：農場結束經營的所得損失上限，不得超過世代交替年金的給付額度。
- (5) 補償金請領條件：農民必須放棄所有農場經營與畜牧經營活動。
- (6) 配偶退休年齡限制：當農民符合上開提前退休制度的申請資格

時，農民配偶年齡為 50 至 54 歲，其屆滿 55 歲即能享有老年年金的請領權。

### 3、農場的申請資格

(1) 農場的耕作條件：農場在結束經營前五年內，必須維持正常耕種的狀態，且農民本身的耕作面積，至少必須達 3 公頃以上。

(2) 農場的所有權條件：農民在結束經營前，必須擁有三年以上的農場經營權。

(3) 農場的收入：農場的作物與畜牧產品收入，每公頃至少須達 505 歐元以上。

### 4、農場移轉方式與限制

(1) 農民在結束經營後三年內，不得將農場的部分土地出售或是贈與給他人。

(2) 農地得進行重新造林。

5、補償金給付額度：2005 年的農場結束經營補償金額度，平均為 472 歐元/月。

## (四) 第一階段農民提前退休補助 (Early Retirement Aid, ERA)

1、實施期間：1995 至 1999 年。

### 2、農民本身的申請資格

(1) 年齡限制：55 至 64 歲，且當提前退休農民的年齡達到 65 歲，即停止提前退休補助的發放，改請領老年年金。

(2) 務農條件：申請退休農民的務農年資，至少須達十年以上，且農民的農場外工作時數，每年則不得超過 866 小時。

(3) 農業所得下限：農民本身的收入必須來自農場經營的所得，且其

農場或林業經營所得，必須佔總收入的一半以上。

(4) 退休後所得上限：連同退休前的農場外收入，農民在退休後的所得上限，不得超過每個月 398 歐元。

(5) 提前退休補助權益：當農民以農地出租方式離農時，其退休後仍享有提前退休補助的給付權。

(6) 配偶退休年齡限制：當農民符合上開提前退休制度的申請資格時，農民配偶年齡為 50 至 54 歲，其屆滿 55 歲即能享有老年年金的請領權。

3、農場的申請資格：對農場規模與收益狀況，無任何設限條件。

4、農場移轉方式與限制

(1) 農地移轉方式：農民得以出售或出租農地的方式，移轉給新進農民，或由交由其他農民來接手經營。此外，在缺乏農場後繼者時，農地可採取重新造林的方式進行移轉。

(2) 租約條件：農地出租契約 (land lease agreement) 的有效期，至少須達十年上。

5、移轉對象 (農場後繼者) 的資格

(1) 年齡資格：不得超過 45 歲。此外，當後繼經營的農民，以購買農地的方式來擴大農場經營規模時，則其年齡不得超過 55 歲。

(2) 農業經營能力：農場後繼者必須接受過農業教育，或是具備三年以上的務農經驗，並修過十學分以上的農業教育課程。

(3) 擴大規模成效：農場後繼者在承接轉讓的農場後，必須能擴大農場面積 10% 以上，或是至少增加兩公頃以上的農地面積。

(4) 營農承諾：農場後繼者必須承諾在未來 5 年內，以專業農的身份繼續從事農場經營活動。

(5) 居住地與農場之距離：農場後繼者必須居住在農場上，或是距離農場最多 5 公里的範圍內。

6、提前退休補助額度：2005 年的提前退休補助額度，平均為 728 歐元/月。

(五) 停止農業生產補助 (Aid for Termination of Agricultural Production, ATAP)

1、實施期間：1997 至 1999 年。

2、農民本身的申請資格

(1) 年齡限制：50 至 64 歲。

(2) 務農條件：農民在申請停止農業生產補助前十年，必須已從事農業工作。

(3) 補助金請領條件：農民必須放棄畜牧經營。

3、農場的申請資格

(1) 租賃限制：租賃取得的農場 (leased farms) 或是以出租的農地 (leasing land)，不得提出申請。

(2) 區位條件：位於芬蘭南部生產條件較差的地區，如 A 與 B 補助區，得提出申請。

(3) 停止生產條件：提出申請的農場，至少須有三分之二的農地停止農業生產。

4、移轉對象的資格

(1) 售地對象：農地的出售對象，須為擁有 15 公頃以上農地的農民。

(2) 務農承諾：購買農地的農民，必須承諾在未來五年內，維持農地耕作活動。

## 5、停止農業生產補助額度：

- (1) 補助額度：補償金從3,364至33,640歐元不等，亦得採一次給付的核發方式。
- (2) 計算方式：依停止生產的農地面積與家畜數量來計算。
- (3) 補助期限：補助給付期最少十年，或是農民年滿65歲。換言之，當農民已請領失能年金（disability pension）、提早退休年金或老人年金（old-age pension）時，則將喪失停止農業生產的補助權。

## （六）第二階段農民提前退休補助（ERA）

### 1、實施期間：2000至2002年。

### 2、農民本身的申請資格

- (1) 年齡限制：55 至 64 歲。
- (2) 務農條件：農民在申請補助前十年，必須已從事農業工作，但無專業農的相關限制。此外，此項補助亦適用於馴鹿牧場主。
- (3) 社會保險年資：農民在申請補助前五年，必須已加保農民社會保險。
- (4) 退休後所得上限：退休後農民的農場外收入上限，不得超過406 歐元/月。惟當農民配偶年齡為55歲以下時，其配偶則可維持其他收入來源的權利。
- (5) 配偶退休年齡限制：當農民符合上開提前退休制度的申請資格時，農民配偶年齡為 50 至 54 歲，其屆滿 55 歲即能享有老年年金的請領權。

### 3、農場的申請資格

- (1) 農場經營狀況：農場本身需具備正常經營的條件，亦即農場年收

入至少達8,998歐元以上。

(2) 農場財務狀況：當農民以農場繼承方式提前退休時，農場本身必須具備財務上可行的條件。

(3) 農場建築物：農場必須擁有建築物。

4、農場移轉方式與限制：此計畫的補助對象，係以農場繼承與售地移轉為主，故不包含農地出租與休耕協議等移轉方式。

5、移轉對象的資格

(1) 年齡資格：不得超過40歲。此外，當後繼經營的農民，以購買農地的方式來擴大農場經營規模時，則其年齡不得超過55歲。

(2) 馴鹿牧場主資格：當移轉對象為馴鹿牧場主時，必須為新進農民、或是其畜牧規模須達 20 頭馴鹿以上的牧場主。

(3) 農業經營能力：農場後繼者必須接受過農業教育，或是具備三年以上的務農經驗，並修過 20 個農業教育學分。

(4) 所得上限：農場後繼者的農場外收入，在每年不得超過 134,983 歐元/年。但農民配偶的收入，則無特別的限制。

(5) 擴大規模成效：農場後繼者以購買額外農地的方式承接時，必須能擴大農場規模 2 公頃以上。

(6) 營農承諾：農場後繼者在未來五年內，必須履行持續農場耕作的義務。相同的，農地購買者亦必須承諾至少五年的農地耕作時間。

(7) 居住地與農場之距離：農場後繼者必須居住在農場內，或是居住地點與農場的距離必須在可以管控農場工作的範圍內。

6、提前退休補助額度：2005年的提前退休補助額度，平均為728歐元/月。

### (七) 第三階段農民提前退休補助 (ERA)

1、實施期間：2003至2006年。

#### 2、農民本身的申請資格

(1) 年齡限制：依農場的移轉方式與申請時間的不同，而略有差異。

A. 農場繼承移轉：在 2003 至 2004 年申請者，年齡限制為 55 至 64 歲，而在 2005 至 2006 年申請者，其年齡限制為 56 至 64 歲。

B. 出售農地移轉：年齡限制為 57 至 64 歲。

C. 出租農地移轉：在 2004 至 2006 年申請者，其年齡限制是 60 至 64 歲。

(2) 退休後所得上限：農民退休後，其非農場收入不得超過每月 448 歐元。

(3) 提前退休補助權益：當農民以農地出租方式離農時，其退休後仍享有提前退休補助的給付權。

(4) 配偶退休年齡限制：農民配偶本身的年金請求權，其在申請補助時，其年齡必須較上開不同離農年齡限制，低於 5 歲以上。

#### 3、農場的申請資格

(1) 農場經營狀況：農場本身需具備正常經營的條件，亦即農場經營收入每年至少須達到9,000歐元以上。

(2) 農場財務狀況：當農民以農場繼承方式提前退休時，農場本身必須具備財務上可行的條件。

4、農場移轉方式與限制：包括農場繼承、售地與出租農地等移轉方式。

5、移轉對象的資格：農場後繼者的非農場收入，每年不得超過 34,000 歐元。

6、提前退休補助額度：2005年的提前退休補助額度，平均為728歐元/月。

### 三、芬蘭農民提前退休制度之實施成效

一如前述，芬蘭的老年農民退休促進系列方案中，整體可歸納為農場繼承、農場結束經營，售地或出租農地三種獨立的離農方案。以世代交替年金（1993至1995年）或是農民提前退休補助（1995至1998年）計畫而言，農場繼承（farm succession）的移轉方式，為申請離農津貼的要件，主要將農場移轉給新進農民（new entrant）繼續經營，但不限定為家庭內的繼承移轉，也涵蓋家庭外的農地移轉，其重點在於要將農場移轉給青年農民或新進農民經營，以達到農場經營世代交替的目的。再者，農場結束經營補償（1993至1995年）、農民提前退休補助（1995至1999年）與停止農業補助（1997至1999年，適用於芬蘭南部農業生產條件較差的地區）等離農計畫的補助要件，則是以結束農場經營（farm closure）的方式來離農，故可將農地資源出售或出租給其他農民繼續經營，或是以農地休耕協議或重新造林的方式，將農地移轉作為公共用途，均可認定為農民以農場結束經營的方式進行離農。有關芬蘭農民提早退休制度的實施成效，如表一與圖二所示。

表一、芬蘭農民社會保險與農民提早退休制度的參與趨勢：1974至2005年

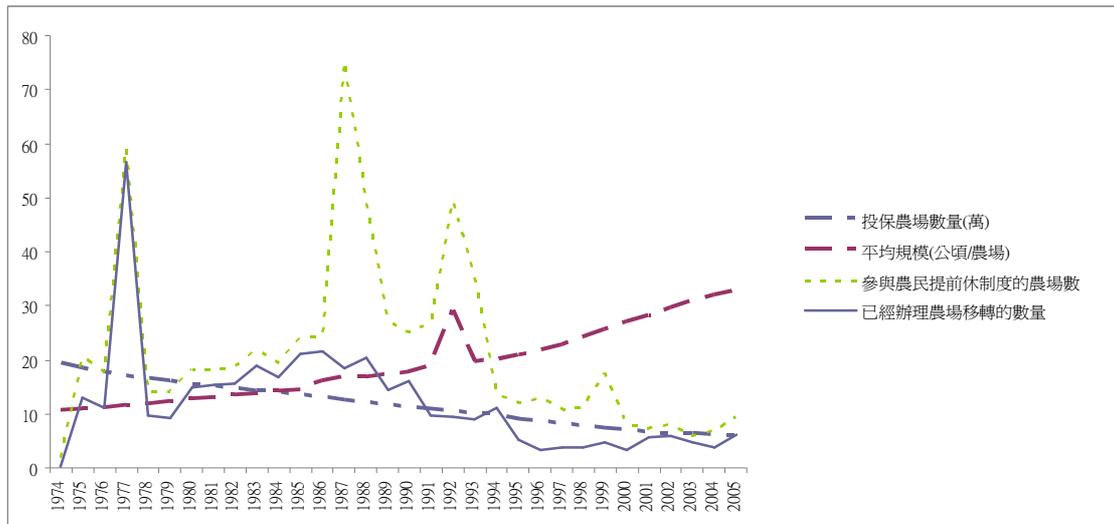
年代	投保農場 (家)*	投保農民 (人)*	農地面積 (百萬公頃)	平均規模 (公頃/農場)	參與提早退休農 場數(家)	完成農場移 轉數量(家)
1974	193,231	303,761	2.06	10.7	194	16
1975	185,550	286,874	2.02	10.9	2,053	1,297
1976	178,296	274,716	1.99	11.2	1,783	1,119
1977	171,535	261,684	1.98	11.5	5,913	5,657
1978	165,272	252,463	1.97	11.9	1,418	970
1979	160,350	244,017	1.96	12.2	1,431	927

年代	投保農場 (家)*	投保農民 (人)*	農地面積 (百萬公頃)	平均規模 (公頃/農場)	參與提早退休農 場數(家)	完成農場移 轉數量(家)
1980	155,563	235,663	1.98	12.7	1,828	1,492
1981	151,590	228,822	1.97	13.0	1,830	1,545
1982	146,461	221,287	1.96	13.4	1,881	1,576
1983	142,276	215,158	1.95	13.7	2,170	1,909
1984	139,615	210,402	1.97	14.1	1,946	1,685
1985	135,436	203,843	1.95	14.4	2,387	2,117
1986	129,865	195,278	1.93	16.0	2,438	2,153
1987	125,262	188,483	1.93	16.7	7,523	1,844
1988	120,986	181,752	1.91	16.9	4,940	2,044
1989	117,296	175,970	1.90	17.3	2,728	1,442
1990	113,109	169,894	1.92	17.7	2,507	1,602
1991	108,649	164,285	1.94	18.9	2,681	989
1992	105,581	159,007	1.90	29.2	4,941	943
1993	102,218	153,358	1.86	19.6	3,586	918
1994	96,205	143,816	1.84	20.2	1,379	1,127
1995	91,374	135,624	1.80	20.8	1,211	516
1996	86,090	126,475	1.77	21.7	1,309	341
1997	82,175	120,372	1.78	22.8	1,086	385
1998	78,172	114,205	1.79	24.2	1,111	376
1999	73,862	107,097	1.79	25.6	1,761	489
2000	70,326	102,244	1.80	27.0	817	345
2001	67,826	98,478	1.82	28.2	745	570
2002	65,746	95,158	1.86	29.6	808	607
2003	63,179	91,191	1.86	31.0	604	487
2004	62,418	89,515	1.88	31.9	688	397
2005	60,924	87,178	1.90	32.9	945	622

\* 說明：指芬蘭農民社會保險機構 (Mela) 所開辦的農民保險，該機構為公辦民營的保險機構，專司農民保險事宜。

資料來源：Väre, 2007: Appendix 1 5/5。

圖一、芬蘭參與農民保險、提早退休計畫的離農成效：1974至2005年



資料來源：本研究。

整體而言，芬蘭農民提前退休計畫實施 30 餘年，總計超過 68,000 家農場參與該計畫。1974 至 1992 年期間總計有超過 39,900 位農民透過「農場結束經營年金」計畫而提前退休，總計約 23,900 家農場、超過 151,600 公頃農地簽署休耕還林協議（non-cultivation agreement and reforestation）；相似的，1974 至 1995 年期間，則有 33,800 家農場透過「世代交替年金」計畫，將農場經營權移轉新進農民（Väre, 2007: 20）。從圖一可看出，不同農民提前退休計畫實施成效，申請離農的農民數量，在 1980 年代後期與 1990 年代初期間，達到最高峰，如 1990 年有 2,507 家農場參與農民提前退休計畫，且有 1,602 家農場移轉為給新進農民；相對的，參與農民提前退休計畫的農場，在 2005 年則下降至 945 家，且成功移轉的農場數僅剩下 622 家。基此，農民提早退休制度的參與數量，對於農場移轉數量有正向的影響效果，而農場移轉的數量與農業勞動力的年輕化，則有負向的相關。當參與農民提早退休制度的農場數量減少時，也將導致青年農民比重的減少，如整體農民的平均年齡，從 1990 年的 44.8 歲，提高至 2000 年的 47.1 歲（Väre, 2007: 11）。

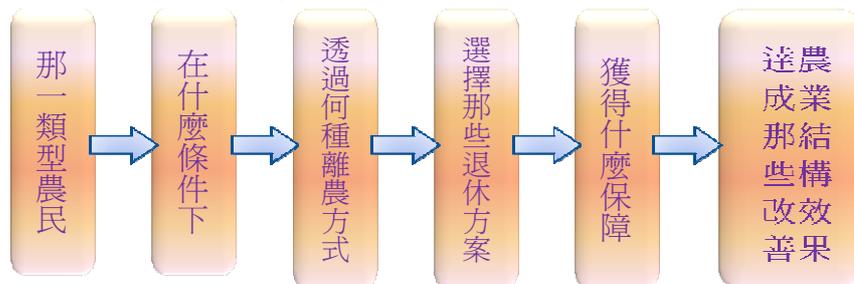
值得特別說明的是，芬蘭農民社會保險機構（Mela）所開辦的農民保險，雖然是屬於公辦民營的農民專屬社會保險，但是強制所有農民必須在農民社會保險機構中購買年金保險，而此一社會保險加保資格則是農民申請提前退休計畫的先決條件，而放棄農場經營（give up farming）或離農（farm exiting）則是請領老年年金或各項提前退休給付的基本門檻。有關離農年金或退休津貼的額度，係根據農民年金保險的加保等級（依農民所得來決定）、務農年資、農地面積與生產規模作為主要的計算標準。換言之，芬蘭的農民年金給付，採取所得相關與務農相關的差異化年金制，退休前的農業所得愈高、務農的時間愈長，其退休年金或離農津貼的給付額度愈高（Mela，2005）。

以 2004 年為例，芬蘭所有退休者的老年年金額度，平均為每月 1,022 歐元。相較之下，老年農民退休年金的額度，僅佔一般年金額度的 43.2% 至 71.25% 不等。進言之，在 2005 年總計有 32,700 位退休農民請領老年年金給付，農民的平均退休年齡為 60.1 歲，較所有勞工的平均退休年齡高一歲。然而，在農民提前退休計畫的制度誘因下，參與計畫的農民平均退休年齡，則降低為 58.2 歲。其中，9,500 位農民係平均支領每月 728 歐元的提前退休補助（ERA），22,000 位農民平均支領每月 441 歐元的農場結束經營年金（FCP）；750 位農民平均領取每月 710 歐元的世代交替年金（CGP），而有 150 位農民平均領取每月 472 歐元的農場結束經營補償（FCC）（Väre，2007：21）。整體而言，芬蘭農民提前退休計畫在 2004 年的總支出經費，在約 1.52 億歐元，佔整體年金保險支出成本的 1%（Finnish Centre for Pensions，2006）。但由於農民老年年金與提前退休給付屬於二擇一的社會福利措施，故參與農民提前退休計畫的增加，則可大幅減少農民社會保險的投保農場與農民數量。

#### 四、結論

借鏡芬蘭的農民社會保險與農民提前退休計畫之制度設計和實施經驗，對於我國農民社會福利與規劃中的「小地主大佃農」制度的重要啟示，在於我國均雖然採取職域取向的農民專屬社會保險，但是我國的老年農民福利津貼給付條件，卻缺乏最重要的「離農條款」之強制性要件，以致於福利年金支出的大幅擴增，卻仍無法收改善農業結構之效。尤其根據農民健康保險監理委員會的統計（2008：33），農保被保險人的平均年齡為 60.8 歲，而 65 歲以上的加保人數超過 76 萬人，此仍具有農場經營權的高齡被保險人，應為首要鼓勵離農的對象。基此，參考芬蘭農民提前退休制度的實施經驗，我國在規劃老農退休制度時，其制度設計的邏輯，應包含老年農民類型劃分、農民福利的請領條件、多元化的離農方式、退休方案與社會保障，以及預計達成的農業結構改善目標等要素來加以規劃。如圖三所示。

圖二、老農退休制度設計邏輯

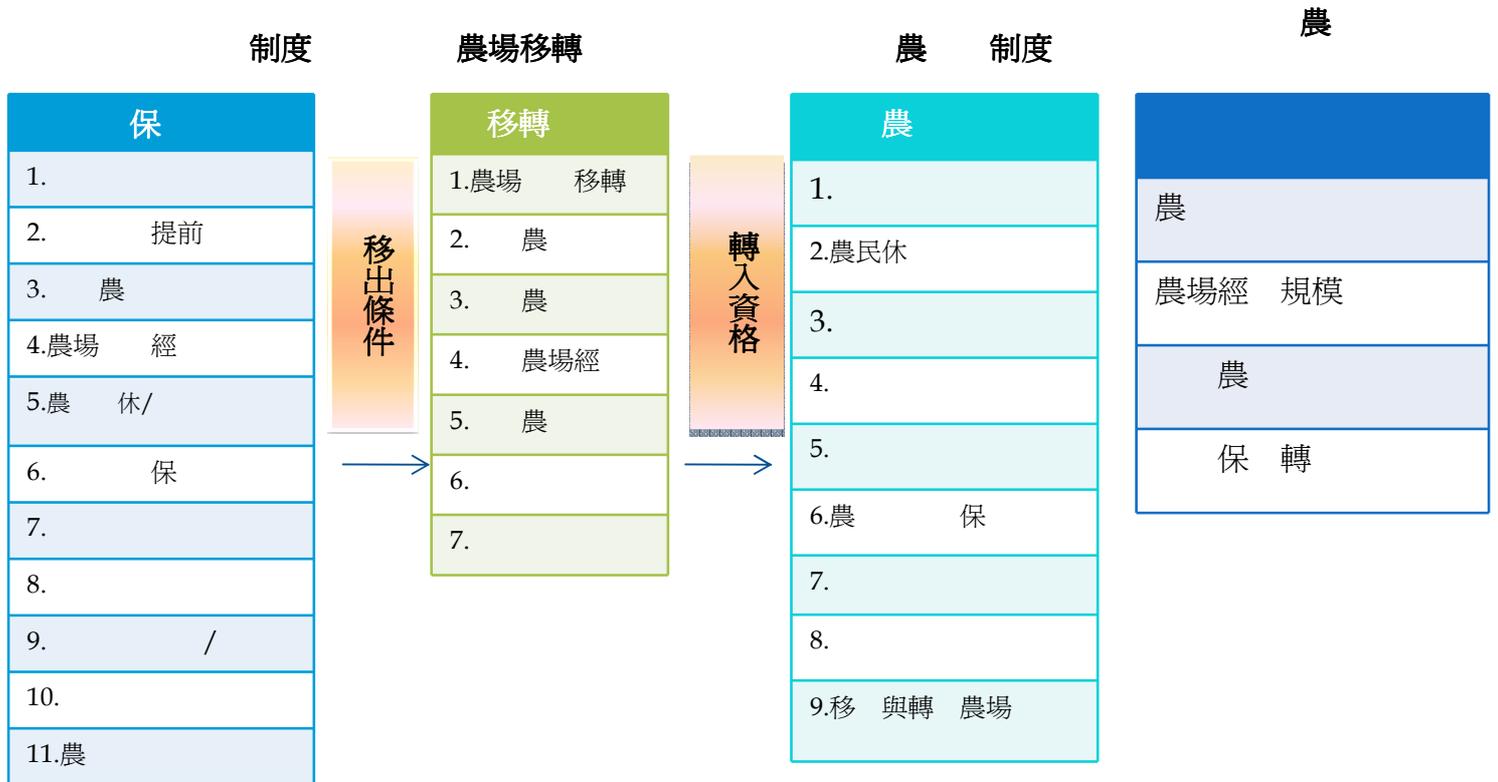


首先，就老年農民或應鼓勵離農的類型劃分上，至少應包括 70 歲以上農民、65-69 歲農民、55-64 歲農民，以及失能或已支領殘障給付的農民。其次，就農民福利的請領條件而言，又可區分為農場/農地的移出或轉讓條件，以及農場/農地的轉入或承受條件兩方面，並宜採用「人-地合一」、「移出-轉入」同時考量的方式來加以設計。前者的移出者要件，

包括資產上限、農場/農地擁有時間、繼承/買賣/租賃/休耕契約、配偶有無、務農年資、農場經營權、農地所有權、移出面積的上下限、專兼業身份，以及農場所得/非農場所得的比例等；相對的，後者的轉入者要件，則涵蓋青年農民、中壯年具發展潛力農民、新進農民、農民團體、農民合作社、產銷班、農企業或是政府託管作為承受對象，則應搭配不同的農場移轉方式，進行農場/農地的轉入條件的設計，包括轉入者的年齡、務農能力證明、務農年資、務農承諾、農場經營計畫、專業農身份，以及非農業所得上限等要件。

綜合而言，小地主大佃農的發展政策，係以改善農業結構來達成農業現代化的目標。無論是農場的移出，或是農地的轉入與承接，均應將未來是否有助於提高農場經營效率與降低經營成本，作為前述農民福利資源投入的重要查核標準。老年農民的釋出農地或農場經營權，僅是「小地主大佃農制度」的起始點，在改善農業經營結構的政策下，必須兼顧擴大農場經營規模與農業勞動力年輕化的雙重目標。因此，除了上述老農退休後的經濟安全保障外，更應強化後端的農地或農場經營權承接面之制度設計，針對青年農民或新進農民的農業經營風險與社會保障，建構出更完善的社會安全網。因此，政府有必要為專業農民規劃出特殊的福利支持措施，以強化青年勞動力投入農業生產行列的意願，未來並可強化的社會福利工具選項，包括增加農業職業災害保險（含職業災害與工作意外保險）、現有的殘障給付轉為失能年金、復健津貼或實物給付、疾病津貼、生病或生育期間的家事照顧服務，以及農民休假替代服務。有關「小地主大佃農」的福利制度架構建議，茲描繪如圖三所示。

圖三、「小地主大佃農」福利制度架構建議



## 參考文獻

- Corsi, Alessandro, 2004, Intra-family succession in Italian farms, paper presented at the SFER Conference, Paris.
- European Economic Community (EEC), 1972, Council Directive 72/160/EEC concerning measures to encourage the cessation of farming and the re-allocation of utilised agricultural area for the purposes of structural improvement, Official Journal of EEC, No L 096, Brussels.
- Finnish Centre for Pensions, 2005, Statistical Yearbook of Pensioners in Finland 2004, Helsinki: Official Statistics of Finland.
- Kimhi, A. and Lopez, R., 1999, A Note on Farmers' Retirement and Succession Considerations: Evidence from a Household Survey, *Journal of Agricultural Economics* 50: 154-162.
- Mela, 2005, Farmers' Social Insurance Institution, Espoo.
- Thomas, Glauben, Tietje Hendrik and Weiss Christoph, 2004, Intergenerational Succession in Farm Households: Evidence from Upper Austria, *Review of Economics of the Household* 2(4): 443-462.
- Väre, Minna, 2007, Determinants of farmer retirement and farm succession in Finland, Helsinki: MTT Agrifood Research Finland.
- 王俊豪, 1998, 德國農民老年安全制度改革之分析, *台灣經濟期刊*, 第 253 期: 69-86, 南投。
- 王俊豪, 2001, 從社會風險與社會保險觀點-探討農民特殊福利體制, *農業推廣學報* 18: 1-32, 台北: 台灣大學農業推廣學系。
- 農民健康保險監理委員會, 2008.3.26, 第 68 次農民健康保險監理委員會會議議程, 台北: 內政部。

芬蘭農民提前退休制度系列彙整表

肆 97.9.2

類別 內容	農場結束經營年 (FCP)	世代交替年金 (CGP)	農場結束經營補償 (FCC)	停止農業生產補助 (ATAP)	第一階段農民提前退 休補助 (ERA)	第二階段農民提前退 休補助 (ERA)	第三階段農民提前退 休補助 (ERA)	
實施期間	1991 至 1992 年	1991 至 1995 年	1974 至 1981 年 1993 至 1995 年	1997 至 1999 年	1995 至 1999 年	2000 至 2002 年	2003 至 2006 年	
農民 本身 申請 資格	年齡限制	55 至 64 歲	55 至 64 歲，且當提前退休農民的年齡達到 65 歲，即終止世代交替年金給付，改請領老年年金。	55 至 64 歲，且當提前退休農民年齡達到 65 歲，即停止農場結束經營補償金的發放，改請領老年年金。	50 至 64 歲	55 至 64 歲	依移轉方式與申請時間的不同而有差異。如農場繼承移轉：在 2003 至 2004 年申請者，年齡限制為 55 至 64 歲，而在 2005 至 2006 年申請者，其年齡限制為 56 至 64 歲。	
	務農條件	農民在退休前，必須以農場經營維生。	農民須以農場經營維生，且在退休前農地耕作時間，至少須達五年以上。	申請退休的農民，必須為專業農。	農民在申請停止農業生產補助前十年，必須已從事農業工作。	務農年資，至少須達十年以上，且農民的農場外工作數，每年則不得超 866 小時。	在申請補助前十年，必須已從事農業工作，但無專業農的相關限制。	
	所得上限	(1) 農民及其配偶農場外收入，退休前五年不得超過 13,960 歐元/年。 (2) 退休後，則無農場外收入的相關限制。	(1) 農民及配偶的農場外收入，退休前五年不得超過 10,090 歐元/年。 (2) 退休後農場外收入，不得超過 340 歐元/月的上限，且退休後資產，不得超過 252,282 歐元。	(1) 農民及其配偶的農場外收入，退休前五年不得超過 10,680 歐元/年。 (2) 退休後收入，則無相關的所得限制。	-	-	-	-
	所得損失 上限	-	-	農場結束經營所得損失上限，不得超過世代交替年金的給付額度。	-	-	-	-
	年金請領 條件	農民須放棄所有農場經營與畜牧經營活動。	-	農民須放棄所有農場經營與畜牧經營活動。	農民須放棄畜牧經營。	-	-	-
	配偶退休 年齡限制	當農民符合上開提前退休制度申請資格，農民配偶得於滿 45 歲時，提出退休申請。	當農民符合提前退休的資格時，其配偶年齡為 50 至 54 歲，其屆滿 55 歲即能領老年年金。	同左	-	當農民符合提前退休的資格時，其配偶年齡為 50 至 54 歲，其屆滿 55 歲即能領老年年金。	同左	農民配偶的年金請求權，在申請補助時，年齡須較上開離農年齡限制，低於 5 歲以上。
	農業所得 下限	-	-	-	-	農民收入必須來自農場經營所得，且須佔總收入的一半以上。	-	-
	退休後所 得上限	-	-	-	-	連同退休前的農場外收入，農民在退休後的所得上限，不得超過每個 398 歐元。	退休後農民農場外收入上限，不得超過 406 歐元/月。	-

類別 內容		農場結束經營年 (FCP)	世代交替年金 (CGP)	農場結束經營補償 (FCC)	停止農業生產補助 (ATAP)	第一階段農民提前退 休補助 (ERA)	第二階段農民提前退 休補助 (ERA)	第三階段農民提前退 休補助 (ERA)
	提前退休 補助權益	-	-	-	-	以農地出租方式離農 時，其退休後仍享有提 前退休補助的給付權。	-	-
	社會保險 年資	-	-	-	-	-	在申請補助前五年，須 已加保農民社會保險。	-
農場申請資格	農場的耕 作條件	耕作中的農地積，必 須至少達兩公頃上。	農民本身的耕作面 積，至少需佔農地的四 分之一以上。	農場在結束經營前五 年內，必須維持正常耕 種的狀態，且耕作面積 必須達3公頃以上。	-	對農場規模與收益，無 任何的設限條件。	-	-
	農場經營 時間	申請此年金的農場，須 在退休前三年取得。	-	-	-	-	-	-
	農場的所 有權條件	-	農民本身的農地所有 權，至少必須達1/4。	在結束經營前，須有三 年以上的農場經營權。	-	-	-	-
	農場營運 狀況	-	農地移轉前，必須維持 正常使用與可獲利的 狀態。	-	-	-	農場本身需具備正常 經營的條件，亦即農場 年收入至少達8,998歐 元以上。	農場本身需具備正常 經營的條件，即農場收 入須達到9,000歐元/ 年以上。
	農場財務 狀況	-	-	農場作物與畜牧產品 收入，每公頃至少須達 505歐元以上。	-	-	當以農場繼承方式提 前退休時，農場必須具 備財務上可行的條件。	當以農場繼承方式提 前退休時，農場必須具 備財務上可行的條件。
	租賃限制	-	-	-	租賃取得的農場或已 出租農地，不得申請。	-	-	-
	區位條件	-	-	-	位於芬蘭南部生產條 件較差的地區。	-	-	-
	停止生產 條件	-	-	-	申請的農場，至少須有 三分之二的農地停止 農業生產。	-	-	-
	農場建築物	-	-	-	-	-	農場須擁有建築物	-
	農場移轉方式與 限制	農地移轉 方式	認定的離農方式，包括 將農地出售給政府或 是鄰近農民，農地進行 重新造林，或是已簽訂 休耕協議。	-	農民在結束經營後三 年內，不得將農場的部分 土地出售或是贈與 給他人。	-	農民得以出售或出租 農地的方式，移轉給新 進農民。若缺乏農場後 繼者時，可採取重新造 林的方式進行移轉。	此計畫的補助對象，係 以農場繼承與售地移 轉為主，故不包含農地 出租與休耕協議等移 轉方式。
農地休耕 條件		休耕協議必須擁有最 少六年的契約效期。	-	農地得進行重新造林。	-	-	-	-
農宅的保 有權		辦理提前退休時，得保 有其農宅與庭院。	-	-	-	-	-	-

類別 內容		農場結束經營年 (FCP)	世代交替年金 (CGP)	農場結束經營補償 (FCC)	停止農業生產補助 (ATAP)	第一階段農民提前退 休補助 (ERA)	第二階段農民提前退 休補助 (ERA)	第三階段農民提前退 休補助 (ERA)
	售地移轉 條件	農場以售地方式進行 移轉時，移出的農場本 身，須維持可正常經營 的狀況，同時出售的農 地面積，則不得高出家 庭農場的平均規模。	-	-	-	-	-	-
	農場轉讓 條件	-	整體農場必須出售給 相同購買者。當農場為 共有時，其他人必須同 時出售其農場持分。	-	-	-	-	-
	農場轉讓 規模	-	不得超過家庭農場的 平均規模。	-	-	-	-	-
	租約條件	-	-	-	-	農地出租契約的有效 期，至少須達十年上。	-	-
	售地對象	-	-	-	農地的出售對象，須為 擁有 15 公頃以上農地 的農民。	-	-	-
	務農承諾	-	-	-	購買農地農民，須承諾 在未來五年內，維持農 地耕作活動。	-	-	-
移轉對象的 資格	購地者的 資格	購買農地者必須為鄰 近的農民或是農場後 繼者。	-	-	-	-	-	-
	移出與轉 入農地之 關係	移轉後的農地位置，其 與承接者農場間的距 離，不得超過 12 公里。	-	-	-	-	-	-
	年齡資格	-	不得超過 45 歲；農場 後繼者在農場移轉 前，最多僅能有該農場 的一半所有權。	-	-	-	不得超過 40 歲。當後 繼經營的農民，以購買 農地的方式來擴大農 場經營規模，則其年齡 不得超過 55 歲。	-
	農業經營 能力	-	農場後繼者須具備能 勝任農場工作的技能。	-	-	-	農場後繼者須接受過 農業教育，或具備三年 以上的務農經驗，並修 過 20 個農業教育學分。	-
	所得上限	-	農場後繼者及其配偶 的年收入，不得超過 27,751 歐元/年。	-	-	-	農場後繼者的農場外 收入，每年不得超過 134,983 歐元/年。	農場後繼者的非農場 收入，每年不得超過 34,000 歐元。

類別 內容	農場結束經營年 (FCP)	世代交替年金 (CGP)	農場結束經營補償 (FCC)	停止農業生產補助 (ATAP)	第一階段農民提前退 休補助 (ERA)	第二階段農民提前退 休補助 (ERA)	第三階段農民提前退 休補助 (ERA)
營農承諾	-	農場後繼者必須承諾擁有農場與農地耕作的最低期限，至少 5 年以上。	-	-	-	農場後繼者在未來五年內，必須履行持續農場耕作的義務。而農地購買者須承諾至少五年的農地耕作時間。	-
居住地與農場距離	-	農場後繼者須居住在農場上，或是距離農場最多 5 公里的範圍內。	-	-	-	農場後繼者必須居住在農場內，或是居住點與農場的距離須在可以管控農場的範圍內。	-
不得轉租承諾	-	農場後繼者不得將農地再出租給他人。	-	-	-	-	-
獲利能力證明	-	1994 年起，參與農場世代交替計畫的農民，須提出可持續獲利生產的能力證明。	-	-	-	-	-
擴大規模成效	-	-	-	-	-	農場後繼者以購買額外農地的方式承接時，必須能擴大農場規模 2 公頃以上。	-
馴鹿牧場主資格	-	-	-	-	-	當移轉對象為馴鹿牧場主時，其必須為新進農民。	-
停止農業生產補助額 度	-	-	-	補償金從 3,364 至 33,640 歐元不等，亦得採一次給付核發方式。	-	-	-
計算方式	-	-	-	依停止生產農地面積與家畜數量來計算。	-	-	-
補助期限	-	-	-	補助給付期最少 10 年，或是農民年滿 65 歲。當農民已請領提早退休年金或老人年金、失能年金時，則將喪失停止農業生產補助權。	-	-	-
年金給付額度	2005 年農場結束經營年金額度，平均 441 歐元/月。	2005 年的世代交替年金額度，平均為 710 歐元/月。	2005 年農場結束經營補償金額度，平均為 472 歐元/月。	-	2005 年的提前退休補助額度，平均為 728 歐元/月。	同左	同左