

德國改善農業勞動結構年金制度之概述

王俊豪

摘要：德國放棄農業生產年金制度開辦於 1989 年，主要法源依據為獎勵放棄農業職業活動法（FELEG），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。FELEG 法案共分為四章 23 條條文，主要法規內容包括年金請領資格、農地休耕認定、農地移轉認定、年金給付項目、額度與方式，與其他農民社會安全體系間的整合，以及行政業務與財務負擔。

首先，就放棄農業生產年金制度的適用對象而言，包括農場經營者、農民鰥寡配偶、幫農家屬與雇農等四類農民身份。其中，中老年農民為是放棄農業生產年金主要的輔導離農的對象，其請領資格要件，包括農民須年滿 55 歲，15 年的農民年金保險年資，且於提出申請前 5 年的保險年資不可中斷，以及農地已辦妥休耕或耕地移轉等手續。

其次，就放棄農業生產的認定標準而言，農民可將其農地所有權或農場經營權、透過耕地出售（農地售價不得低於原來農場負債的總額）、租賃（租賃契約期限最短不得少於 9 年）、休耕，或將私有農地轉作為環境保護、自然生態保護或空間景觀維護等公共用途，均可視為停止農業生產職業活動。此外，耕地移轉對象以農民或農業團體為限，除最少須達 5 年以上的務農時間之外，尚須檢附具農業職業教育訓練與農業經營能力檢覆合格之相關證明文件，以及耕地移轉後的農場經營成效，最少需較原來農場生產收益增加 20% 以上。然而，FELEG 為確保農地移轉後的改善農業結構成效，則限制將農場移轉給農民配偶及其直系親屬，包括農民配偶、農民子女與父母不得成為農地移轉的對象。

最後，就年金給付設計而言，放棄農業生產年金給付分為基礎年金與附加年金兩部份。其中，基礎年金部份係為農民放棄農業生產時的提前退休年金給付額度，而附加年金部份則僅限予以休耕方式或移作造林用地離農者，始能支領之，而附加年金額度則按休耕面積與作物生產指數來加以計算，該給付額度從每年每公頃 150 到 600 馬克不等。

綜合言之，我國推動農業環境措施的必要性，已迫在眉梢，而其成敗的關鍵，除了農業區劃分與農地利用規範之外，則是如何誘導不利耕作地區的農民離農棄產，將資源還歸自然。儘管德國放棄農業生產年金制度

的實施背景，與我國高山農業遭遇百年洪災的棄耕返林急迫性，有明顯的差異。但是，從德國的 FELEG 立法經驗中，則可學習到年金給付的方式，不僅有助於推動調整農業結構，同時對於農民也是一項較具吸引力的施政措施。更重要的啟示是放棄農業生產年金制度的起動機制，除可誘導農民以停止農業生產活動來因應農作物生產過剩、農業自由化衝擊的國內農業經營問題外，更可以進一步鼓勵農民以休耕、造林與山坡地保育的方式，來調整農業生態與自然資源的結構關係，積極推動農業環境措施。

關鍵詞：放棄農業生產年金（Produktionsaufgaberente）、獎勵放棄農業職業活動法（FELEG）、休耕（Flächenstilllegung）、耕地移轉（Landabgabe）

一、前言

德國自 1989 年元旦起，著手推行放棄農業生產年金（Produktionsaufgaberente）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。放棄農業生產年金的主要法源係根據 1988 年歐盟第 1096/88 號章程所制定的「獎勵放棄農業職業活動法」（Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, FELEG），FELEG 法案共分為四章 23 條條文，主要法規內容包括年金請領資格、農地休耕認定、農地移轉認定、年金給付項目、額度與方式，與其他農民社會安全體系間的整合，以及行政業務與財務負擔。基此，本文擬引藉德國獎勵農民放棄農業生產的制度設計，論述如何能兼顧農民福利與農業結構的雙重目標下，一方面誘導農民棄耕停產，另一方面保護山林資源，以供我國借鏡參考。

二、適用對象與請領資格

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。顧名思義，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（社會保險相關用語彙編，1998：96）。進言之，放棄農業生產年金制度的適用對象，包括「農場經營者」、「農民鰥寡配偶」、「幫農家屬」與「雇農」等四類農民身份。其中，農場經營者為農場是否繼續營運的決策者，故為放棄農業生產年金的主要施政對象。然而，有鑑於農場主死亡時，經營權多半則會轉移到農民配偶手裡，此為農業勞動力年齡結構老化的常見現象。此外，幫農家屬則是普遍存在於家庭農場之中，根據一般的農家離農情況而言，通常是無酬的農家勞動力會先行退出農業經營行列，轉業到其他工商部門。類似的，若是農場基於經營成本考量

時，則會先行資遣受僱的農工。因此，德國規劃農民放棄農業生產的獎勵制度時，則將上述四類農民均列為年金發放的對象。茲將各類給付對象的請領資格說明如後：

1. 農場經營者

農場經營者請領放棄農業生產年金的條件，包括（1）農民須年滿 55 歲，或已喪失就業能力者年滿 53 歲即可申請；（2）該農民須參加農民年金保險，且保費年資至少須達 15 年；（3）農民於提出申請前 5 年的保險年資不可中斷；（4）申請年金給付前 5 年，該農場的經營產值不得因售地或租賃而導致產值減少 10% 以上，惟農地移轉有助於改善農業結構者，則不在此限；（5）該農地須已辦妥休耕或耕地移轉等相關手續。從前述農場主的年金請領資格中，可知德國放棄農業生產年金具備強烈改善農業結構的制度屬性，以及整合農民社會福利體系的制度設計。換句話說，放棄農業生產不單純是調控農業市場供需而已，更重要的是，哪些農民應該停止生產勞動並退出農業經營，始能有助於農業勞動力的年輕化，顯然地，年滿 55 歲但未達 65 歲法定退休年齡中老年農民，是放棄農業生產年金主要的輔導離農的對象。此外，為避免真假農民的資格認定紛爭，該制度則以農民年金保險的加保資格，並規定最低保險年資、休耕或耕地移轉證明，作為年金請領要件的判斷依據。

2. 農民鰥寡配偶

一般而言，農民配偶多指農婦居多，但農場經營者也可能是女性農民。由於農民配偶對已故農民的年金給付，具有延伸與繼承支領年金的法定權益。因此，放棄農業生產年金制度亦針對農場主的鰥寡配偶規定相關的請領資格，包括（1）農民配偶必須未滿 45 歲，且於農民身故後未再嫁娶；（2）農民配偶本身須不得具備農業經營者身份，僅能以幫農工作作為其主要職業活動；（3）農民生前須已符合請領放棄農業生產年金之相關規定，始能在農民死亡後，繼續請領該年金給付。

3. 雇農與幫農家屬

雇農與幫農家屬雖為同具農民身份的農業勞動者，然而本身並沒有農場經營決策或處分權力，故僅能被認定為依附農場主的受僱員工。因此，兩者雖可以請領放棄農業生產年金，但是該現金給付即應視同為失業補償津貼，因為當農場停止經營時，將造成雇農與幫農家屬面臨失業與勞動所得中斷情形。故凡符合下列條件的雇農與幫農家屬，則可申請年金給付。包括（1）農業受雇者本身必須具備法定年金保險的被保險人身份；（2）其所屬的農場已經辦理休耕或耕地移轉；（3）當事人提出年金貼給付前 10 年，其主要的職業活動必須具備 7.5 年以上的農業工作年資，且在其所屬農場辦理休耕或地移轉前 2 年，必須在該農場工作滿 1 年以上。

三、放棄農業生產的認定標準

放棄農業生產年金係指德國政府為停止農業生產活動的農民，提供長期性的定期現金給付保障。基此，如何認定放棄農業生產活動可說是該制度的核心價值所在。進言之，農民可將其農地所有權或農場經營權、透過耕地出售、租賃、休耕，或將私有農地轉作為環境保護、自然生態保護或空間景觀維護等公共用途，均可視為停止農業生產職業活動，相關的認定規範詳列於 FELEG §§ 2-4，茲以農地休耕與耕地移轉為例，說明如後：

首先，就農地休耕而言，所謂「休耕」(Flächenstilllegung)係指農地停止耕作後，不得再從事農業生產利用，或其農業生產成果不得進入市場流通稱之。經辦理休耕手續之農地，農民仍得以粗放經營或進行綠化工作，以維護農業環境生態，惟不得再使用化學肥料或農藥。按 FELEG 規定，休耕面積的農業所得損失，將由政府提供補償，其補償費用採定期現金給付方式，依照原農場耕地的生產收益能力來加以認定，其額度從每年每公頃 150 到 600 馬克不等。有關農地休耕的適用範圍，包括該耕地已停止農業生產利用活動；或農地已轉作環境保育使用，如綠化用地；或首次移為造林用地等情況。特別要說明的是，農地休耕必須達到最短休耕期限，亦即自開始休耕至申請人年滿 65 歲止，休耕時間不得少於 5 年。此外，若申請休耕的農地，已參加農地重劃、農地粗放經營或農作物轉作計畫時，則先前已履行廢耕或造林時間，亦可列入休耕時間計算。

其次，就耕地移轉的認定而言，所謂「耕地移轉」(Landabgabe)係指農地所有權售讓予第三人，或是將農場經營權租讓或移轉給第三人，甚至當農民無法自行以售地或租賃農地來達成耕地所有權或經營權移轉時，亦可以放棄農地使用的方式，改委託政府代為規劃私有農地的公共利用。有關農地移轉的認定標準，FELEG 則針對耕地移轉對象、移轉方式與移轉用途作進一步的限制。

1. 農地移轉對象

耕地移轉對象以農民或農業團體為限，除務農時間最少須達 5 年以上之外，尚須檢附具農業職業教育訓練與農業經營能力檢覆合格之相關文件，以證明其自耕能力。相同的，若移轉對象為農民團體或財團法人，則該組織最少需要有五年的營農經驗。然而，FELEG 為確保農地移轉後的改善農業結構成效，則限制將農場移轉給農民配偶及其直系親屬，包括農民配偶、農民子女與父母不得成為農地移轉的對象。此外，農民亦不得將全部或部分耕地，轉換為共同所有的形式，如不得將農地移轉給農業共同經營班所共有，以避免日後的產權或經營權的紛爭。

2. 農地移轉方式

依據 FELEG 所承認的農地移轉方式，包括出售農地與耕地租賃。就售地移轉方式而言，農地售價在扣除行政手續費後，不得低於原來農場所需清償債務之總額，以免將未償債務再轉嫁給購地農民負擔。另就農場租賃移轉方式而言，農場經營權的移轉，必須以簽訂書面契約的方式為之，且農地租賃

契約從租約簽訂日起至當事人滿 65 歲止，約期最短不得少於 9 年。

3. 農地移轉用途

FELEG 的政策目標在於改善農業結構，故無論耕地移轉對象為公私法人團體或農業合作社，耕地移轉後之農地利用，其農場經營成效最少須增加原來農場生產收益的 20% 以上。但是除了經濟效益的認定標準之外，農地移轉若能作為公共效益使用者，亦可視為有效的耕地移轉，諸如該農地可配合環境與自然生態保護、空間景觀維護、公共基礎建設、改善經濟結構，或最為提高國民健康醫療水準之公共用途。

四、放棄農業生產年金給付設計

放棄農業生產年金給付涵蓋「基礎年金」與「附加年金」兩部份。其中，基礎年金部份係為農民放棄農業生產時的提前退休年金給付額度，而附加年金部份則僅限予以休耕方式或移作造林用地離農者，始能支領之。上述兩部分年金計算方式如下：

在基礎年金方面，係依當事人繳納保費的年資與婚姻狀況來加以計算，以已婚並繳納 25 年保費的農民為例，1995 年的基礎年金額度為每月 989.6 馬克。當農民年滿 65 歲時，則將終止該項年金，並改支領農民老年年金給付，以保障其老年生活基本需求。至於，當農民死亡時，則其遺屬配偶得繼續支領該項年金給付額度的 60%。

在附加年金方面，則按休耕面積與作物生產指數來加以計算，該給付額度從每年每公頃 150 到 600 馬克不等。進言之，不同區段農地在不動產地籍登記資料或標準稅務單據中，列有 25 分至 70 分的農地平均生產指數，而附加年金額度則可以農地平均生產指數乘上休耕面積，或是第一次移作造林的農地面積，計算出休耕面積每年補助總額。另外，亦考量到葡萄園及園藝作物等高價值農場的特殊情形，故對於上述農場的附加年金，則一律改採每年每公頃 600 馬克的定額給付方式。（如表一所示）

表一、放棄農業生產的附加年金額度

單位：馬克/公頃、年

農地平均生產指數	休耕面積的附加年金額度	造林面積的附加年金額度
小於 25 分	150	300
30	200	400
35	250	500
40	300	600
45	350	600
50	400	600
55	450	600
60	500	600
65	550	600
大於 70 分	600	600

資料來源：Stellungnahme zum Gesetz zur Foerderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstaetigkeit, 1989: 32.

五、結語

台灣今年（2004）敏督利颱風帶來百年罕見的七二水災，引發高山農業存廢、高山觀光開放限度，以及水土保持生態工法的諸多爭議，亦突顯出農地利用結合環境保護的重要性。進言之，我國推動農業環境措施的必要性，已迫在眉梢，而其成敗的關鍵，除了農業區劃分與農地利用規範之外，如何誘導不利耕作地區的農民離農棄產，將資源還歸自然。

儘管德國放棄農業生產年金制度的實施背景，與我國高山農業遭遇百年洪災的棄耕返林急迫性，有明顯的差距，我國所面臨的問題甚至更為複雜，除高山農業開墾問題之外，尚有棘手的山地農村社會、經濟、環境與原住民文化問題。然而，從德國的 FELEG 立法經驗中，則可學習到年金給付的方式，不僅有助於推動調整農業結構，同時對於農民也是一項較具吸引力的施政措施。因為離農棄牧無異要農民放棄賴以為生的農地，政府必須提供長期、可靠的經濟替代來源，始能兼顧農民生計需求與改善農業結構或是保育山林資源的政策目標。最後，放棄農業生產年金制度的起動機制，除可誘導農民以停止農業生產活動來因應農作物生產過剩、農業自由化衝擊的國內農業經營問題外，更可以進一步鼓勵農民以休耕、造林與山坡地保育的方式，來調整農業生態與自然資源的結構關係，積極推動農業環境措施。

參考文獻

1. Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen （1989）（Hrsg.），
“Produktionsaufgaberente ab 1. Januar 1989”，in: Landwirtschaftliche Soziale
Versicherung Aktuell, Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Jahrgang 1989,
1 – 7, Kassel.
2. Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen （1989）（Hrsg.），
“Stellungnahme zum Gesetz zur Foerderung der Einstellung der
landwirtschaftlichen Erwerbstaetigkeit （FELEG）”，Kassel.
3. 內政部社會司（1998），社會保險相關用語彙編，台北：內政部。