

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文計畫書

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis proposal

福利政策縮減之政策分析：以 2014 年老農津貼改革方案為例

Policy Analysis of Welfare Policy Cutback : A Case Study
of Old-Age Farmers' Welfare Allowance Reform Plan
in 2014

郭姿吟

Tzu-yin Kuo

指導教授：王宏文博士

Advisor : Hong-wung Wang, Ph.D.

中華民國 110 年 3 月

March, 2021

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究問題與目的.....	4
第二章 我國老年農民福利津貼制度.....	5
第一節 老農津貼制度之歷史脈絡.....	5
第二節 「老年農民福利津貼改革方案」案例簡介.....	12
第三節 小結.....	17
第三章 文獻回顧與探討.....	19
第一節 老農津貼制度相關研究.....	19
第二節 財政緊縮與裁減管理.....	23
第三節 多元流理論.....	26
第四節 政策企業家.....	31
第四章 研究設計.....	34
第一節 研究分析架構.....	34
第二節 研究方法.....	36
第三節 預期成果.....	38
參考文獻.....	40
附錄一，《老年農民福利津貼暫行條例》重要條文修法沿革.....	46
附錄二，「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」大事紀.....	52

表目次

表 2-1，歷次老農津貼給付金額之調整情形	6
表 2-2，1996 年至 2014 年老農津貼核付人數、金額及占歲出預算數之 比率.....	10
表 2-3，立法院審議「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」紀要	14
表 3-1，裁減管理之各類策略工具	24
表 3-2，政策企業家策略類型架構	32
表 4-1，本研究之訪談對象	37

圖目次

圖 3-1，多元流理論架構圖	27
圖 4-1，本研究分析架構圖	35

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

由於世界各國的衛生進步與醫療科技提升，人口的平均壽命不斷在延長，加上逐年降低的出生率，高齡化社會（Ageing Society）成為全球的必然趨勢，且廣泛影響了社會、經濟、法律及生活中的各層面，並帶來許多問題，例如經濟安全的保障、醫療保健的制度、居家照護及老人安養的需求等，這都是隨著社會進步與變遷下不可避免的課題。臺灣於 1993 年老年人口占總人口比重達 7.09%，正式進入聯合國世界衛生組織（World Health Organization, WHO）所定義的高齡化社會¹，到了 2018 年更跨越 14% 高齡社會的門檻，依國家發展委員會推估到了 2026 年我國老年人口比率將超過 20%，邁入超高齡社會（行政院主計總處，2019）。因此，老年人口的生活基本照顧逐漸成為各界關注的重要公共議題，近年來我國政府也致力於老人福利照護制度的健全，以落實老人生活的照顧與保障（蘇煒翔，2008；吳宜軒，2013）。

臺灣是以農業立國的社會，隨著工商業快速發展，社會經濟結構急遽轉型，農業人口大量外移流失，造成農業生產成本逐漸提高，農家收入相對減少，經濟不安全感與日俱增，已成為政府不得不面對的問題。是以，政府於 1985 年試辦農民健康保險（以下簡稱農保），並於 1989 年正式立法施行，但僅提供生育給付、醫療給付、身心障礙給付及喪葬津貼等保險項目²，農民仍無法享有老年相關給付。有鑑於此，政府在尚未建立完善的老年農民年金制度前，於 1995 年先行核發老年農民福利津貼（以下簡稱老農津貼）作為暫時性之過渡措施，以落實保障農民生活政策，增進農民福祉，並肯定長期從事農業工作者之貢獻（鄭清風，1995）。

¹ 根據聯合國世界衛生組織定義，當一國家 65 歲以上人口佔全國總人口之比率超過 7% 時，即進入「高齡化社會」；當此比率超過 14% 及 20% 時，分別稱為「高齡社會」及「超高齡社會」。

² 《農民健康保險條例》第 2 條：「農民健康保險之保險事故，分為生育、傷害、疾病、身心障礙及死亡五種；並分別給與生育給付、醫療給付、身心障礙給付及喪葬津貼。」

我國老農津貼制度係基於農業人口老化且為保障老年經濟安全所制定的社會福利政策，然而社會福利議題往往是政黨及政治人物角力競逐的焦點，透過各項福利政策的訴求，爭取選區利益並獲得選民的支持，造成社會福利有不斷擴張的趨勢。從老農津貼制度之建立與發展來看，亦可發現其中所蘊含的政治權力及選舉利益極大，以致歷次修法過程中，充滿各種政治角力與攻防，包含結盟、議價、妥協、競爭、衝突、動員等決策過程（朱鎮明，1996），甚至在每次選舉時，津貼核發金額的調漲更是朝野政黨的搶票攻防戰，使得老農津貼制度逐漸成為錢坑的陷阱（林水波，2016）。根據主管機關行政院農業委員會（以下簡稱農委會）統計，每年老農津貼經費支出約占農委會預算 50%以上³（歷年老農津貼核付人數、金額及占農委會歲出預算數之比率，請見第 10 頁表 2-2），不僅造成政府重大的財政負擔，更是排擠其他農業建設及興革的推展，無法為農民創造有利的產業環境；因申領資格過於寬鬆及假農民請領津貼層出不窮等情事，逐漸引起社會各界的關注，而引發應檢討調整老農津貼制度的聲浪。

為符合公平正義原則，並遏止每逢選舉即漫天喊價的風氣，使有限的國家資源得以合理配置運用，政府自 2011 年開始著手進行老農津貼制度的調整與檢討，包括建立津貼發放數額之調整機制、排富條款、申領資格之限制等（蕭雅倫，2016）。其中，特別值得注意的是，2012 年 2 月 6 日陳保基接掌農委會主任委員一職後，為促進整體農業的發展，及改善老農津貼制度的爭議問題，於 2013 年 11 月 8 日提出「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」（以下簡稱「老農津貼改革方案」），主要針對老農津貼申領之資格做限制，將申領老農津貼之農保年資由 6 個月調高至 15 年，以落實照顧長期從事農業工作者之立法目的，並減輕政府財政鉅大的負擔，為國內少見的福利支出健全改革法案；另外，由於修法內容涉及農民實質請領老農津貼之權益，故在立法院審議法案過程中，引發各界激烈的爭論，歷經 2 個會期審議討論仍無法達成共識，俟 2014 年 6 月 27 日立法院召開臨時會才完成三讀

³ 自 2007 年起，老農津貼經費支出占當年度農委會歲出預算數之比率均超過 50%。

程序⁴，可見其修法之難度甚高。

另外，Krueathep (2013) 曾指出，當政府面臨財政危機的挑戰，對政府的規模、預算或人力資源進行裁減管理並不是一件容易的事。而針對社會福利政策的縮減亦是如此，除了涉及人民的實質權益外，更是政黨政治角力競爭的焦點，因此，在進行改革時將面臨多重困難與挑戰，對於改革策略的評估與運用方式，更應審慎仔細，不容馬虎與隨便。2014 年「老農津貼改革方案」將請領老農津貼資格條件提高，限縮部分農民之福利，除了造成農民及農民團體的反彈外，亦衝擊到政黨及政治人物的選舉利益，尤其是以農業為主的地方縣市，這對執政黨政府而言，以一個主動積極的角色來推動改革，並不常見；故當時政府決定推動改革的契機為何？改革方案是如何制定出來？以及政府是如何推動改革進程？以上種種及其背後原因都是值得去深入研究與討論。

綜觀老農津貼制度修法歷程的決策環境，具有高度複雜性、動態性及模糊性，而 Kingdon (1984) 的「多元流」理論 (Multiple Streams, MS) 提供問題流、政策流及政治流等 3 個面向之分析架構，以解釋公共議題進入政策議程、促使政策變遷發生的過程及其背後更深層的涵義。因此，本研究擬透過 Kingdon 的「多元流」理論，深入探討 2014 年「老農津貼改革方案」之決策過程，並進一步提出主要發現與研究建議。

⁴ 行政院於立法院第 8 屆第 4 會期間 (2013 年 11 月 8 日) 函請立法院審議「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」，並於該會期第 15 次會議決議交付委員會審查。嗣立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次臨時會 (2014 年 6 月 27 日) 三讀通過。

第二節 研究問題與目的

基於上述研究動機，本研究試以 Kingdon (1984) 的「多元流」理論為分析架構，探究政府推動「老農津貼改革方案」之政策決策過程，期能還原整個決策過程之全貌。研究問題與目的分別說明如下。

壹、研究問題

本研究擬探究之核心問題如下：

- 一、我國老農津貼制度之建立與發展沿革為何？
- 二、「老農津貼改革方案」決策過程之問題流、政策流及政治流分別為何？三股量流如何匯集，進而開啟政策窗？
- 三、未來我國政府面臨財政困境，並進行裁減政策規劃時，本案例可提供參考借鏡之處為何？

貳、研究目的

本研究期望在「多元流」理論的架構下，藉由文獻分析法及深度訪談法，釐清上述問題，並達到下列目的：

- 一、從文獻中歸納及分析老農津貼制度之爭議問題，並瞭解該議題受到政府關注而得以進入政策議程之關鍵因素。
- 二、透過「多元流程模式」，瞭解整個「老農津貼改革方案」之決策過程，進一步分析決策過程中的三股量流為何以及如何相互作用。
- 三、協助政府在未來推動重大法案或政策改革時，在問題流、政策流及政治流三種流程上之具體建議與參考。

第二章 我國老年農民福利津貼制度

本文認為要研究分析政府推動「老農津貼改革方案」之政策決策過程，首先必須先瞭解老農津貼制度之歷史脈絡，才能全貌瞭解整個改革過程。本章共分為二個小節，第一節，描述《老農津貼暫行條例》之制定與修正過程，以及施行後相關爭議問題；第二節，則針對 2014 年 6 月 27 日立法院三讀通過之「老農津貼改革方案」，進行案例介紹與說明。

第一節 老農津貼制度之歷史脈絡

壹、立法沿革

1970 年代以後，由於工商業快速發展，社會經濟結構急遽轉型，農村青年移往城市或工業區就業，農村人力趨向高齡化，造成農業生產成本逐漸提高，農家的收入相對減少，老年農民之經濟安全保障問題逐漸浮現。政府為照顧農民健康，增進農民福祉，自 1985 年試辦農民健康保險，並於 1989 年正式立法施行，提供生育給付、醫療給付、身心障礙給付及喪葬津貼等（鄭清風，1995）。

有鑑於軍、公、教及勞工，參加其所屬職業保險均享有老年給付保障，而農民參加農保卻沒有老年給付項目，其退休保障相對薄弱；是以，在尚未建立完善的老年農民年金制度前，政府為落實保障農民生活政策，並肯定老年農民對農業生產之貢獻，爰制訂《老農津貼暫行條例》，以核發老農津貼作為暫時性之過渡措施，於 1995 年 5 月 31 日公布施行，並自同年 6 月起開始辦理老農津貼之發放，每人每月新臺幣（下同）3,000 元。另基於社會福利資源不重複配置原則，明定已領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（勞動部勞工保險局，2020）。

《老農津貼暫行條例》自 1995 年制定公布後，歷經 10 次修法（重要條文修法沿革，詳如附錄一），其修正重點主要是該條例第三條、第四條，有關老農津貼的請領資格條件與核發金額規定。有關重要條文修正內容，彙整說明如下（立法院，2013a；2013b；2014a；2014b；2014c；2014d；2014e）：

一、1998 年 11 月 11 日修正放寬申領老農津貼之資格條件

考量部分農民早期領取微薄社會保險老年給付，卻無法申領老農津貼之問題，以及欲將漁民亦納入照顧範圍，因此，於 1998 年 11 月 11 日修正放寬請領資格條件，如於 1998 年 11 月 12 日前已參加農保或加入勞工保險之漁會甲類會員亦可領取老農津貼；但 1998 年 11 月 13 日以後再加入農保或加入勞工保險之漁會甲類會員，則不能領取老農津貼⁵。

二、自 2003 年 12 月 17 日起逐步調高老農津貼之給付金額

當時由於國民年金制度尚未施行⁶，且老年農民無老年給付或退休撫卹金之經濟保障，農民晚年僅有老農津貼微薄補助，相對於榮民、軍公教人員而言，生活較為清苦，故政府衡酌財政負擔能力，於 2003 年 12 月 17 日首次修法調高發放金額，並自 2004 年 1 月 1 日起為每月 4,000 元，後因應物價調漲，分別於 2006 年、2007 年、2012 年、2016 年及 2020 年，逐步調高給付金額至每月 7,550 元（如表 2-1），以落實政府照顧老年農民之政策目標。

表 2-1，歷次老農津貼給付金額之調整情形

制（修）定時間	實施時間	給付金額
1995 年 5 月 31 日	1995 年 6 月起	3,000
2003 年 12 月 17 日	2004 年 1 月起	4,000

⁵ 2020 年 2 月 17 日後，符合漁會法第 19 條第 4 項規定之漁會甲類會員，因戶籍遷離原漁會組織區域致喪失會員資格，經退出勞工保險，再辦理加保，且於 1998 年 11 月 13 日後未再遷出原漁會組織區域者，不受上述 1998 年 11 月 13 日後再加入勞保之漁會甲類會員之限制。

⁶ 《國民年金法》於 2007 年 8 月 8 日制定公布，並自 2008 年 10 月 1 日施行。

2005 年 12 月 28 日	2006 年 1 月起	5,000
2007 年 8 月 8 日	2007 年 7 月起	6,000
2011 年 12 月 21 日	2012 年 1 月起	7,000
2016 年 1 月 7 日	2016 年 1 月起	7,256
2020 年 1 月 14 日	2020 年 1 月起	7,550

資料來源：《老農津貼暫行條例》、農委會新聞稿及本研究整理。

三、2011 年 12 月 21 日修法建立調整機制及排富條款

老農津貼歷經資格條件之放寬，及津貼給付金額多次調升後，核付人數及金額逐年攀升，已對政府財政造成相當之負擔。農委會為符合社會大眾對公平正義之期待，因此修法建立津貼金額的制度化調整機制⁷，每 4 年應參照消費者物價指數（CPI）成長率調整，以避免老農津貼成為選舉時，各政黨競相喊價加碼的對象，加重政府財政負擔（歷年老農津貼核付人數、金額及占農委會歲出預算數之比率，請見第 10 頁表 2-2）。

另外，基於國家資源之有效利用及社會公平正義，並照顧真正經濟弱勢的老年農民，參照 2011 年 6 月 29 日修正公布《國民年金法》第 31 條規定，增訂排富條款⁸，為使農、漁民及社會大眾充分瞭解調適，特別訂定 1 年的緩衝宣導期，也就是 2013 年 1 月 1 日起新申請領取老農津貼者才開始適用。自此開啟老農津貼制度調整與檢討之序幕。

⁷ 2003 年 12 月 17 日修正《老農津貼暫行條例》時，曾建立老農津貼發放金額制度化調整機制，後於 2005 年 12 月 28 日修法刪除之。嗣 2011 年 12 月 21 日修法時，再度建立調整機制，並於 2016 年及 2020 年 2 次調整至每月 7,550 元；由行政院農業委員會發布新聞稿，未修訂前揭條例。

⁸ 立法院於 1995 年 5 月 19 日三讀通過《老農津貼暫行條例》之附帶決議：「本條例之實施目的在照顧需要照顧之老年農民，對不應照顧之富農或假農民，行政院在訂定辦法時，應特別注意防止。」因此，農委會於訂定「老農津貼申領及核發辦法」時，本訂有排富規範，然此一規定於 1998 年 1 月「老農津貼暫行條例部分條文修正草案」立法院審查時，受到立委質疑為逾越母法規定，故於該次修法中，於第 5 條確認老農津貼之發放並無所得、財產上之限制。

四、2014 年 7 月 16 日修法提高農保年資規定

為落實老農津貼係為照顧長期從事農業工作者之立法目的，並解決購買農地短暫從事農業或長期旅居國外仍請領老農津貼之不合理現象，於 2014 年 7 月 16 日修法將申領老農津貼之農保年資由 6 個月延長為 15 年，並增列須為我國國民，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 天為請領津貼之資格條件。

五、2018 年 6 月 13 日修法放寬排富規定

自 2018 年 1 月 1 日起，已領取老農津貼者，若個人所有土地及房屋沒有新增，卻因公告土地現值或房屋評定標準價格調升而導致土地及房屋價值合計超過 500 萬元，仍可繼續領取老農津貼，以強化老年農民權益之保障。

貳、爭議問題

監察院曾分別於 2010 年 5 月 5 日、2012 年 12 月 5 日及 2013 年 8 月 20 日提出糾正案⁹，包含老農津貼請領資格寬鬆、審查不確實、怠於建立老年農民年金保險制度等問題，要求權責機關澈底檢討並積極改善。而中央研究院亦於 2013 年 2 月 20 日發表「農業政策與科技研究建議書」，認為老農津貼已淪為選舉時之政治籌碼，建議制定《老農津貼暫行條例》落日條款，以完善農業發展政策與法令規章。據此，本研究歸納出下列四項爭議問題¹⁰：

一、老農津貼請領資格條件過於寬鬆，無法反映老農津貼申領者長期從事農業工作之事實

(一) 農保加保年資過短

《老農津貼暫行條例》規定老年農民具農民健康保險加保年資 6 個月以上

⁹ 監察院糾正案分別為：099 內正 0018、101 財正 0049、102 財正 0051。

¹⁰ 係指 2014 年 6 月 27 日立法院三讀通過「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」前，老農津貼制度所面臨之爭議問題。

即可申領老農津貼，造成短暫從事農業者即得申領老農津貼之不合理現象，無法反映該津貼係為照顧長期從事農業工作者之立法目的，且造成農業經費配置失衡，侵蝕政府福利資源。

（二）取得農保資格之門檻過低

老農津貼請領資格條件，僅以農保加保年資作為前提要件，又取得農保資格之門檻過低，加入農保之最低標準僅需持有農地面積達 0.1 公頃，並於年滿 64 歲又 6 個月時開始加保 6 個月後¹¹，即可於 65 歲時請領老農津貼，足見老農津貼請領資格條件相當寬鬆，完全無法區辨老農津貼申領人是否為長期從事農業工作之農民。

（三）對申請參加農保者資格之審查未盡嚴謹，流於形式

農民參加農保之資格審查及加保後之平時清查，係由基層農會辦理，而老農津貼之資格條件立基於農保資格，惟農會對於申請參加農保者之資格審查與加保後之異動清查，均未能確實執行¹²，導致不乏經濟條件富裕或非實際從事農業工作之「假農民」輕易取得農地後加入農保，或加保後如將原持以投保之農地釋出，仍可持續加保，進而享有老農津貼之不公情事，完全悖離老農津貼之立法意旨。

二、長期旅居國外者仍請領老農津貼之不合理現象

老農津貼係為照顧我國老年農民之老年生活，對於已喪失國籍者，不應再予照顧，然《老農津貼暫行條例》對此並未訂有相關規範，例如在國內是否設有戶籍或居住事實等條件，而產生老年農民領取福利津貼後，有長期旅居國外仍領取津貼之不合理情形。

¹¹ 保費總計繳交 468 元（每月農保保費 78 元*6 個月）。

¹² 監察院曾於 2010 年 5 月 7 日提出糾正案，調查有關農保財務虧損嚴重問題時，就農委會對於假農民投保之防杜，與被保險人資格之審查及查核等相關事項，均未能積極妥適改善，致聽任農保資源繼續遭到侵蝕之違失。

三、老農津貼給付金額多次調高，造成政府沉重之財政壓力

政府因應物價調漲，屢次調整老農津貼發放金額，從原先每人每月 3,000 元，至 2014 年已調高為 7,000 元¹³；且每年領取人數逐年成長，核付金額亦逐年增加，而排擠其他農業發展預算，導致社會福利資源配置失衡，並間接影響到年輕農民，造成世代間排擠問題。歷年老農津貼核付人數、金額及占農委會歲出預算數之比率，如表 2-2。

表 2-2，1996 年至 2014 年老農津貼核付人數、金額及占歲出預算數之比率

單位：人；億元；%

年度	核付人數	核付金額	占當年度農委會歲出預算數之比率	備註
1996	366,059	124.00	-	每人每月 3 千元
1997	425,947	142.10	-	
1998	441,665	157.43	-	放寬請領資格
1999	588,429	243.27	-	
2000	635,838	231.89	-	
2001	656,460	232.45	28.74	
2002	669,779	237.61	30.59	
2003	677,048	241.30	21.66	
2004	688,840	321.07	30.02	調高為 4 千元
2005	696,808	331.99	32.31	
2006	703,238	412.16	48.78	調高為 5 千元
2007	707,045	457.11	71.20	調高為 6 千元
2008	710,031	509.18	67.77	

¹³ 係以 2014 年 6 月 27 日立法院三讀通過「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」前之核付金額；現今已達 7,550 元。

2009	706,308	508.43	67.11	
2010	696,143	505.35	69.74	
2011	684,637	496.17	71.32	
2012	674,870	563.60	62.49	調高為 7 千元
2013	664,995	562.61	62.32	適用排富條款
2014	651,482	552.91	56.54	

資料來源：行政院農業委員會。

四、主管機關未積極規劃建立老年農民年金保險制度，致老年農民經濟安全保障實有不足¹⁴

依據我國憲法、相關法令及政策，均明確揭示政府應規劃以年金保險制度方式取代現行老人津貼之措施，以保障老年所得經濟安全；然而，政府迄今仍未積極重行檢討老農津貼之定位，並規劃以專業農民為主軸之老年農民年金保險制度，致《老農津貼暫行條例》施行至今已逾 25 年，仍以發放津貼方式照顧老年農民生活，不但無法提供足夠之保障，更難以吸引年輕人投入農業，進而提昇我國農業競爭力。

¹⁴ 2020 年 5 月 22 日立法院三讀通過《農民退休儲金條例》，並自 2021 年 1 月 1 日施行。農民可申請設立退休儲金個人專戶，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，與老農津貼共同構成老年農民經濟安全保障制度。

第二節 「老年農民福利津貼改革方案」案例簡介

老農津貼制度在歷經資格條件放寬，以及核發金額多次調升後，已造成政府財政巨大負擔，且由於請領資格過於寬鬆及假農民請領津貼等情事，進而引發社會上的檢討聲浪。是以，政府自 2011 年開始進行老農津貼制度之調整與改革，包含建立制度化調整機制、排富條款等，以減輕我國財政負擔，促進農民產業發展（蕭雅倫，2016）。

2012 年 2 月 6 日陳保基接掌農委會主任委員一職，任職期間¹⁵以創新思維整合多項政策，包括推行「小地主大佃農」、「調整耕作制度，活化農地計畫」、「農業公費專班」等政策，鼓勵休耕地活化，並扶植年輕專業農夫，改善農業勞動結構；修正發布《申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法》、《農業天然災害救助辦法》、《農藥管理法》、《糧食管理法》等法案，以因應農業生產、製造、儲存及運銷的價值鏈發展需求，保障農民收益。此外，亦積極拓展國際合作機會，陸續與南非、法國、緬甸、匈牙利等國家簽訂農業相關合作協議或備忘錄，並與紐西蘭、新加坡簽署《臺紐經濟合作協定》（ANZTEC）及《臺星經濟夥伴協定》（ASTEP），為我國農業發展爭取空間與產業發展契機（總統府，2016）。

其中，2014 年 6 月 27 日立法院三讀通過之「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」，更是為國內少見的福利支出健全改革法案。該法案通過後，實施 15 年間可節省國庫 460 多億元，大大減輕我國龐大的財政負擔，並落實照顧長期從事農業之老年農民，符合社會公平正義原則。是以，本節將介紹此改革法案成功之案例，包含修法緣由、重點內容及修法過程紀要，以利後續分析政府推動本次「老農津貼改革方案」之行動策略、動機與政治效應。

¹⁵ 農委會前主委陳保基之任期為 2012 年 2 月 6 日至 2016 年 1 月 31 日。

壹、修法緣由與重點

老農津貼係為照顧我國農民之老年生活，然而現行《老農津貼暫行條例》規定老年農民具農保年資 6 個月以上即可申領該津貼，造成短暫從事農業即可申領老農津貼之不合理現象，無法反映該津貼係為照顧長期從事農業工作者之立法目的，且造成農業經費配置失衡；監察院對此提出糾正案，認為核有違失，要求積極改善。又農民團體經常反映，長期旅居國外，未居住於國內者也可以領取老農津貼，極不合理，農委會因此通盤檢討請領老農津貼之資格條件（行政院農委會，2014b）。

2012 年 2 月 6 日陳保基接任農委會主任委員一職，歷經近兩年的規劃及主動積極徵詢各界意見後，提出「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」，並於 2013 年 11 月 8 日由行政院函請立法院審議。本次修法內容主要係參酌《勞工保險條例》第 58 條第 1 項第 1 款請領勞工保險老年年金給付資格之加保年資規定¹⁶，將農民申領老農津貼之農保年資由 6 個月提高為 15 年以上；另考量已喪失國籍者，不應再發給津貼，且避免有長期旅居國外仍領取津貼之不合理情形，故參考《國民年金法》第 31 條第 1 項規定¹⁷，增列須在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 天為請領津貼之資格條件。其改革要點及相關配套措施如下(立法院,2014a):

- 一、調整申領老農津貼之農保年資及漁會甲類會員年資，由現行之 6 個月提高為 15 年。
- 二、須在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年都居住國內超過 183 日者，始得領取老農津貼。
- 三、修法前，已領取老農津貼者，不受影響。

¹⁶ 《勞工保險條例》第 58 條：「年滿六十歲有保險年資者，得依下列規定請領老年給付：一、保險年資合計滿十五年者，請領老年年金給付。……。」

¹⁷ 《國民年金法》第 31 條第 1 項：「本法施行時年滿六十五歲國民，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過一百八十三日，而無下列各款情事之一者，視同本法被保險人，得請領老年基本保證年金，每人每月新臺幣三千元至死亡為止，……。」

四、修法前，已參加農保且持續加保者，於 65 歲時，農保年資滿 6 個月以上而未滿 15 年者（約 2.6 萬人），得先領取半額津貼 3,500 元，俟農保年資達 15 年，始發放全額津貼 7,000 元，以保障其權益。

本次修正法案將可落實照顧長期從事農業老年農民之立法目的，改善藉購買農地加入農保 6 個月或已長期旅居國外者，可領取老農津貼之不合理現象，並將高齡轉業及短暫從農者之福利經費調整至協助長期從農之專業農民，以提升農民競爭力，修法後 15 年間可節省 460 億元，平均每年 30 億元（立法院，2014a）。

貳、修法過程

根據前述修正重點可知，本次修法內容涉及農民實質請領津貼權益，對部分農民造成立即性之影響，故在推動修正法案過程中，引發社會及朝野立委激烈爭論。尤其是在立法院審議期間，各政黨立委對修正法案的爭執頗多，包括部分國民黨立委及民進黨立委均持反對意見，歷經 2 個會期仍無法達成共識¹⁸，最後在農委會全力的溝通協調、遊說倡議下，以國民黨在國會穩定多數的優勢，通過該修正法案（蕭雅倫，2016）。以下僅就立法院審議該修正法案之過程，重點摘錄如表 2-3。

表 2-3，立法院審議「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」紀要

時間	修法過程紀要
2013.11.07	行政院農業委員會提報「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」，並於 7 日經行政院第 3371 次會議決議：通過，函請立法院審議。院會中江宜樺院長強調，此次修法係為改善老農津貼之不合理現象，請農委會與內政部應持續加強辦理農民參加農保資格之審查工作，使福利經費用在刀口上，確實照顧實際從農者。

¹⁸ 同前註 4。

2013.11.08	行政院函請立法院審議「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」。
2013.12.20	立法院第 8 屆第 4 會期第 15 次會議，決議本案改交社會福利及衛生環境、經濟、內政等三委員會審查。
2014.01.03	立法委員翁重鈞等 18 人提案，認為行政院貿然將申領門檻提高至 15 年，實為不通人情，故提案將原農保加保年資修改為 5 年以上，以減低行政院的顧慮，亦可收實質杜絕外界輿論之效果。
2014.01.08	<p>1、立法院社會福利及衛生環境、經濟、內政等三委員會聯席審查「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」。</p> <p>2、農委會前主委陳保基之報告及回應：</p> <p>(1)就本案進行報告，包含老農津貼辦理現況、修法重點、民調結果、影響評估及修法效益等。</p> <p>(2)於詢答過程中，多次強調本次修法主要是為了改善短暫從農者仍得領取老農津貼之不合理現象，長期務農的農民完全不受影響，節省的經費回饋農業；受影響的農民則訂有配套措施，減少衝擊。</p> <p>3、法案詢答結束後，劉建國委員等人提出臨時提案，要求農委會修法前，應先針對老農津貼之查核狀況，向聯席會進行專案報告，使得進行審查，因不足法定人數，不予處理。全案經主席裁示：保留，送交黨團協商。</p> <p>4、散會後，民進黨高志鵬委員、陳明文委員、劉建國委員、趙天麟委員等 10 人提出復議。</p>
2014.05.26	立法院第 8 屆第 5 會期社會福利及衛生環境、經濟、內政等三委員會第一次聯席會議處理復議案，表決結果，復議案不通過。並檢送審查報告，提報院會公決。
2014.06.27	1、因本案前已協商逾 1 個月，仍無法達成共識，因此依《立法院

	<p>職權行使法》第 71 條之 1 規定¹⁹，由院會定期處理。</p> <p>2、審查報告經立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次臨時會第 4 次會議決議：協商後，提出本次會議討論。並於同日提出討論，在國民黨甲級動員，全力支持修法下，全案以 57 票對 38 票通過²⁰，完成二讀、三讀程序。</p>
2014.07.16	總統公布施行「老農津貼暫行條例第 3 條條文」。

資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書及本研究整理。

¹⁹ 《立法院職權行使法》第 71 條之 1：「議案自交黨團協商逾一個月無法達成共識者，由院會定期處理。」

²⁰ 立法院公報，第 103 卷，第 49 期，院會紀錄，頁 262-265。

第三節 小結

綜上所述，老農津貼制度之建立與發展，乃是政治角力的結果，蘊含高度的政治權力及選舉利益。具體來說，從老農津貼制度的立法到歷次修法過程，都可發現朝野政黨對老農津貼制度定位的爭論與差異，以致每次到了選舉時，就會被政黨及政治人物拿出來大作文章，成為候選人吸引選票與宣傳的工具，淪為政黨政治的操弄對象（張桐銳，2012；李宜儒等人，2012）。因此，老農津貼制度在歷經 8 次修法²¹，包含請領資格條件放寬、發放金額的調升等，造成核付人數及金額逐年攀升，已成為政府財政上的鉅大負擔，並產生相關爭議問題與影響。

農委會為實現公平正義，落實照顧真正長期務農者之權利，以及將節省經費作為後續農業發展之用等目的，於 2013 年提出「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」，將津貼請領資格條件提高，並擬定相關配套措施。經農委會精算統計結果顯示，本次修法對大多數長期務農的農民並無影響，影響的對象範圍有限，但因限縮少部分（約 2.6 萬人）短期務農者的權益，若發生多數溫和的贊成，少數激烈的反對，則可能會影響本次修法之推動（余致力等人，2015）。因此，農委會透過多元傳遞管道，辦理 27 場次宣導座談會，並於修法審議過程中，密集拜訪立法委員、農民團體幹部及農運人士等，及運用多家電視與廣播媒體說明修法之必要性；另為迎合年輕世代語法，製作淺顯易懂的懶人包，張貼於社群網路媒體，以及適時發布新聞稿，刊登文宣資料於報章雜誌或電子報，並於 430 個農漁會電子看板、簡訊等傳播管道強力放送，以化解民眾疑慮及阻力（行政院農委會，2014c）（決策過程大事紀，詳如附錄二）。

從前述修法過程紀要中，可發現不僅在野黨反對修法提高請領資格，連執政的國民黨內部也出現不滿的聲音，且在歷經立法院 2 個會期討論審議仍無法達成共

²¹ 係指 2014 年 6 月 27 日立法院三讀通過「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」前。

識，俟 2014 年 6 月 27 日立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次臨時會才三讀通過²²，可謂一難度甚高的修法工程。農委會在本次「老農津貼改革方案」推動過程之貢獻更是功不可沒，除了主動積極參與整個政策過程，透過發布相關統計數據、民調，及取得部分農民及農會之支持，以佐證其改革之必要性、正確性，更善於利用各種機會與管道進行宣傳與溝通，設法改變民眾對改革法案之認識，獲得各界支持。

據此，農委會在「老農津貼改革方案」推動過程中，係扮演主動積極的重要性角色。目前相關研究文獻及官方資料（指立法院議會文書、農委會新聞稿）對於農委會推動本次改革法案之作為與內容，均已有些許著墨，但大多是基於回應與宣傳而簡單提及，有關其推動改革之行為動機及策略仍有模糊不清之處，因此，本研究擬深入探討本次「老農津貼改革方案」之政策決策過程，期能勾勒整個政策變遷過程之原貌，並提出研究發現與政策建議。

²² 為立法院第 8 屆第 5 會期臨時會唯一通過之法律修正案。

第三章 文獻回顧與探討

文獻檢視之目的，在瞭解過去研究的主題、方法與成果，以利研究者界定或發展新的研究問題，避免不必要的重複研究。本章將依序於第一節彙整分析過去老農津貼制度相關研究；第二節，探討政府因應財政困境時，進行裁減管理之各類策略工具及挑戰；第三節，就多元流理論之意涵及理論予以論述；第四節，則綜整相關文獻，歸納政策企業家之內涵及行動策略，以利本文進行研究分析。

第一節 老農津貼制度相關研究

本文針對老農津貼制度之相關研究文獻進行彙整分析，並予以歸納分為三大類：政策制定過程、制度設計問題及對農民生活之影響。首先，有關老農津貼政策制定過程部分，蕭雅倫（2016）從政治、經濟、社會等面向進行分析，說明老農津貼政策歷次修法之政經發展過程。在政策形成時期（1995-2002），因各行為者偏差動員，陸續放寬申領資格，導致後續假農民及富農領取老農津貼之爭議；政策加碼時期（2002-2011），政治人物競相加碼津貼，老農津貼由 1995 年之 3,000 元，逐次提高至 2012 年之 7,000 元²³，造成政府財政沉重負擔；政策檢討階段（2011-2016），政府開始推動改革，包括建立津貼調整機制、排富條款，及提高申領資格限制等。作為本研究瞭解老農津貼制度歷史脈絡之重要參考資料。

從老農津貼制度之發展歷程中不難發現，它與政黨政治之關係十分密切，蘇煒翔（2008）指出，老農津貼是政治操作的核心議題，各執政黨都把老農津貼政策作為維持政權穩固的策略之一，然而在此種政治妥協或轉折的操作下，使原本具有正義價值的老農津貼政策被磨損，甚至污名化，尤其是每逢選舉時，老農津貼成為各

²³ 2020 年老農津貼核付金額已調整至 7,550 元。

政黨競逐選票極大化的工具。另吳宜軒（2013）亦曾就我國選舉與《老農津貼暫行條例》法案制定之關係進行研究，結果發現老農津貼政策並不能單獨的說是選舉影響的產物，而是多方面因素所形成；且老農津貼政策並未澈底落實公平正義的觀點，但其制定及修改過程，是符合我國民眾的民意及期待。除此之外，余致力等人（2015）從政治溝通之觀點，探討分析 2014 年 6 月 27 日立法院三讀通過「老農津貼改革方案」之成功案例，並提出政策溝通的成功要素有正確的目標與策略、彈性運用各種不同溝通工具，經營良好的夥伴關係等，以提升政府在未來進行政策溝通的成功機率；其研究結果有助於本研究瞭解政府推動「老農津貼改革方案」過程中，與其他機關團體之互動關係。

其次，有學者探討老農津貼制度之設計問題，並提出建議方案。老農津貼制度最常被詬病的就是假農民問題，王智緯（2019）從社會安全制度研究「農民身分認定機制」，並提出四項認定原則：1.以實際從事農業工作為核心、2.以實際從事農業工作行為或產出做為審查要件、3.以實際從事農業工作的貢獻度做為條件門檻、4.為整體政策需要可納入非以判斷實際從事農業工作的審查條件等，以改善假農民之問題。另老農津貼制度是否落日亦是常常被提及討論之議題，黃文照（2006）認為，政府應繼續核發老農津貼，作為農民之福利補助，並參考外國制定農民年金制度之經驗，規劃獨立之農民年金保險制度，以建立老農津貼制度和農民年金保險制度並行且相互配合之老年農民保障體系。李宜儒等人（2012）則認為老農津貼應併入國民年金制度，以及增加農保的老年給付保險項目，以減輕政府財政支出負擔，讓政府預算運用更有效率及前瞻性。是以，趙揚桐（2016）曾就老農津貼若停止發放，如何與國民年金銜接之議題進行研究，並提出替代方案為：籌編給付差額補助，修正《國民年金法》及《農民健康保險條例》相關修文，並制定《農民年金保險條例》，以確保未申領老農津貼者之權益，並解決農民福利保險問題。

老農津貼制度施行後陸續產生各種爭議問題，政府亦進行了多次改革，張桐銳（2012）曾建議老農津貼制度應與農保制度脫鉤，另訂定其請領資格條件，以明確

制度之目的與定位。林水波（2016）則是運用政策復原理論，指出老農津貼制度的諸多赤字問題，並提出政策復原的多元作為，包含射準適格標的、排除投機旅鼠、清查已領標的、防止自行分贓、嚴禁重複領取、落實排富條款、締盟翻轉政策及善用省下預算等策略。而鍾博任（2016）在農保制度二次改革及老農津貼改革後，研究其改革成效發現，農保給付支出與虧損狀況逐漸縮小，但老農津貼的核發人數與金額，短期內下降程度仍然有限，因此，認為農保與老農津貼兩大制度整合仍有問題，需要持續進行改革。

最後，亦有學者針對老農津貼制度施行後對農民生活之影響進行研究，其研究面向大多集中在社會經濟層面，林君翰（2013）運用 1995 年至 2011 年「家庭收支調查」資料分析後發現，老農津貼制度對老夫婦兩人家庭的貧窮率及貧窮深度減輕效果是最強的，且 2003 年、2005 年及 2007 年的三次老農津貼發放金額調整中，以 2007 年的調整對各類老人家庭的貧窮率與貧窮深度減輕效果最為明顯。魏敏芳（2015）亦指出，老農津貼調漲金額的政策效果雖有助於縮短農業家戶所得不均度，但對於未領取津貼與有領取津貼的兩類型農業家戶而言，顯然尚有其他社會經濟因素，使其間存在著顯著的所得差距。而陳宜君（2014）在清查我國農民於不同社會保險之分佈情況時發現，領取老農津貼對家庭之農業、非農業所得，以及排擠其他家庭成員至農場外工作型態均會產生一定程度之影響效果，尤其以農場外服務業工作之效果最為顯著，且對 46 歲至 55 歲家庭成員所造成的排擠效果最大。另外，劉續堯（2020）曾就老年農民的生理及心理層面進行研究分析，對有領取津貼的老年農民來說，其健康狀況、生活滿意度皆無顯著的影響，但在抑鬱指數呈現顯著且負向關係，這表示老農津貼制度能有效降低老年人的心理壓力。

綜合歸納上述相關研究文獻，過去我國有關老農津貼制度之研究大多著重在制度設計問題及對農民生活之影響部分，包含農民身分認定機制之探討、與國民年金銜接之方案、與農保制度整合之問題、以及老年農民的生理、心理與社會經濟層面影響等，並提出相關政策建議，供未來政府調整政策時參考，以建立完善的老年

農民生活保障體系；而少數研究老農津貼政策制定過程之議題，主要關注在歷次修法過程與影響、我國選舉與政策制定關係以及政府政策溝通之過程等。目前國內多數的期刊及論文，對於政府如何促使老農津貼政策變遷之過程尚未有全面且深入之研究，因此，本研究擬以 2014 年 6 月 27 日立法院三讀通過「老農津貼暫行條例第 3 條條文」修正法案的成功案例為研究範圍，探討政府推動改革之動機與目的？改革方案是如何被制定？在推動過程中有那些影響與障礙？而政府採取了何種行動策略改變外界之看法與觀點，促成整個修法進程，進而形成決策？並進一步提出主要發現與研究建議。

第二節 財政緊縮與裁減管理

1930 年全球發生經濟大蕭條，凱因斯經濟學派迅速崛起，該學派強調政府的積極功能與角色，認為在經濟不景氣時期，政府應該增加公共支出，適時投入公共資源，刺激市場經濟復甦，即使舉債也在所不惜。特別是現代民主國家施政目的在於提供公共服務，財源只是實現公共服務的必要條件，但這種「量出為入」的財政觀念，反而造成預算赤字成為國家財政上的一種「常態」(蔡馨芳，2011；黃世鑫、郭建中，2006)。

隨著各國政府規模成長及長期財政失衡，許多西方國家陸續出現財政困境，各國開始重新反思「大政府」存在的必要性，出現主張「小而美」政府的呼聲(林淑馨，2012)。1978 年美國行政學者 Levine 在《公共行政評論》(Public Administration Review) 期刊中，首度提出裁減管理(cutback management)概念，將裁減管理定義為：「組織變革朝向較低水準的資源消費及組織活動的管理方式。」其目的是「如何以最小成本來刪減公共支出及人力，以遂行其政治目的」(Dunsire and Hood, 2010；蔡馨芳，2016)。裁減管理議題隨著新公共管理的風潮，於 1980 年代初期達到高峰後沉寂了 20 多年，嗣 2008 年全球金融危機引發的經濟衰退，造成政府財政困難，裁減管理的研究重新獲得學界關注(Bozeman, 2010)，但其研究焦點與前一時期有別，大多著重在預算過程的支出裁減策略及戰術，且研究議題呈現多元化，逐漸發展出裁減管理的研究理論(蔡馨芳，2016)。

有關裁減管理相關措施或策略，Krueathep (2013) 在探討 2009 年至 2010 年經濟蕭條時期，泰國政府回應財政緊縮之策略類研究中，提出三類裁減管理策略工具，分別為：支出刪減策略(expenditure cutting strategies, ES)、收入充實策略(revenue enhancement strategies, RS)及管理提升策略(management improvement strategies, MIS)，彙整如表 3-1。

表 3-1，裁減管理之各類策略工具

支出刪減策略 (ES)	收入充實策略 (RS)	管理提升策略 (MIS)
1. 降低雜項支出(如:加班費、差旅費、辦公室用品等)	1. 提高稅率或稅基 2. 徵收額外使用者稅費 3. 動用預備金	1. 支出監督 2. 工作流程再造 3. 中程支出刪減及預算平衡目標
2. 人事凍結		
3. 全面性刪減服務方案		4. 公共服務契約外包
4. 刪減最不重要的服務方案		
5. 遞延維護費用及資本投資支出		
6. 刪減資本投資方案		

資料來源：轉引自蔡馨芳 (2016) 及 Krueathep (2013)。

然而，各國政府在財政緊縮時期，所採取的裁減管理相關措施或策略會受到政治考量、經濟環境、資源可用性及財政條件等因素影響，造成執行上的複雜性及困難度提高 (Krueathep, 2013)。在支出節流方面，徐仁輝 (2013) 認為財政摺節會造成總需求減少，加稅又直接減少家戶可支配所得，降低民間消費與投資，因此，如果在經濟景氣衰退時推動財政摺節措施，可能對刺激經濟成長產生負面影響。另外，張四明 (2003) 指出，地方政府面對的財政壓力通常比中央政府嚴峻，但地方首長基於選民服務、政績等政治考量因素，在支出刪減上傾向邊際調整程序，儘量避免大幅度刪減；且支出刪減決策上往往遷就公平原則，較少追求效率或管理目標，造成縮減支出之節流效果有限。

其次，在收入開源方面，Pammer (1990) 及 Wolman (1980) 觀察西方國家之研究結果發現，一般政府官員偏好以增加稅收的方式來維持既定支出水準，卻常因缺乏政治可行性而滯礙難行或成效不彰。而劉志宏、郭乃菱 (2012) 及孫健萍 (2010)

均指出，我國地方財政收入太過依賴單一稅源及補助，造成地方自有財源結構欠佳、稅源分配不均的情況，加上地方政府開拓財務能力低落，可能造成財政收支失衡，而危及歲入結構的穩定性。

最後，在提升管理部分，Krueathep (2013) 發現相較於其他策略類型，政府較少使用管理提升策略工具，且除了工作流程再造外，通常較無意願採取契約外包或中期財政計畫，係因工作流程再造是以內部流程為導向，機關首長或單位主管擁有決定權，不需要與外部合作，故在推動上的要求較低。蔡馨芳 (2016) 在調查國內各級政府運用管理提升策略工具之情形，同樣也發現該策略的採用比例偏低，但其主觀執行成效受到政府官員的肯定。

綜上，自 2008 年全球經濟衰退出現以來，我國政府亦逐漸面臨財政困境，而必須面對財政緊縮帶來的挑戰與因應策略。其中，我國老農津貼制度為社會福利政策，受到政治角力與選舉利益因素之影響，導致老農津貼支出經費逐年攀升，進而成為政府龐大的財政負擔，並引發社會輿論的檢討聲浪，因此，政府自 2011 年開始進行制度的檢討與調整。又 2014 年 6 月 27 日三讀通過「老農津貼暫行條例第 3 條條文」修正法案，係提高津貼請領資格條件，屬前述 Krueathep (2013) 分類中的支出裁減策略；且因限縮農民領取津貼之權益，故在修法過程中，必須面對來自地方首長或民意代表之政治壓力與激烈爭辯。然而，農委會為了實現公平正義與促進農業整體發展，在推動改革過程中，主動積極利用各種機會與管道，設法改變民眾對法案的看法並獲得各界支持，在歷經 2 個會期後，順利通過改革法案，可謂國內少見之福利支出改革成功案例，值得更進一步研究與探討，期望能汲取其成功經驗，提供未來政府在推動相關福利政策重大改革時之參考與借鏡。

第三節 多元流理論

我國老農津貼制度為社會福利政策，是政治角力與妥協下所產生的結果。一般來說，即使面臨財政壓力，政府首長基於政治性考量，往往會遷就公平原則，盡量避免大幅度刪減社會福利政策（張四明，2003）。然而，2014年6月27日三讀通過之「老農津貼暫行條例第3條條文」修正法案，將農民請領津貼資格之條件從6個月提高到15年，大大限縮部分農民的福利，對人民權益產生立即性的影響，其衝擊不僅涉及農民及農會團體，還包括府院、立法委員與政黨等，這對於追求政治與選舉利益的執政黨政府而言，實務上是不可能發生如此重大變革。另外，此改革法案從2013年11月8日行政院函請立法院審議至2014年6月27日立法院三讀通過，期間雖然爭議風波不斷，困難重重，但卻能在8個月內即宣告完成，從過去社會福利政策支出刪減政策的經驗來看，更是不常見。是以，本研究擬梳理此次「老農津貼改革方案」之決策過程，探究其在問題顯現、議程設定及政策規劃上的細部情形，以及能順利通過之因素為何。Kingdon（1984）提出的「多元流」（Multiple Streams, MS）理論適足提供本文分析的理論基礎，探討「老農津貼改革方案」的問題流、政策流及政治流等三個面向，以及政策窗的開啟過程。

由於實際決策環境的模稜兩可與複雜性，加上政策過程通常是動態、非理性和不可預測，使傳統的決策模型無法準確的反映所有政策決策情況（Chow, 2014），因此，Kingdon於1984年《議程、方案與公共政策》（Agendas, Alternatives and Public Policies）著作提出的「多元流」理論，以Cohen、March與Olsen（1972）的垃圾桶決策模式（Garbage Can Model, GCM）為基礎，將該模式的組織決策概念運用到政府決策制定上，逐步修正建構而成（丘昌泰，2013）。多元流理論認為政策過程主要受到三股量流之影響，分別為問題流、政策流及政治流，具有自主運作的生命（Kingdon, 2003）；但在關鍵時刻，政策企業家（policy entrepreneurs）會致力於將三股量流匯合在一起，大幅提升某公共議題受到政策制定者關注的機會，並設法讓

他們所偏好的政策方案通過，Kingdon 稱此關鍵的時間點為政策窗(policy windows)，其開啟時間是相當短暫的，一旦時機過了，將面臨關閉。當政策窗關閉後，政策企業家只能等待下一次政策窗的開啟，可能是數月，可能是數年，也可能永遠不會再一次開啟（Zahariadis, 1999；Jones et al., 2016；Cairney and Jones., 2016；方凱弘等人，2009；吳定，2013）。有關多元流理論之架構如圖 3-1。

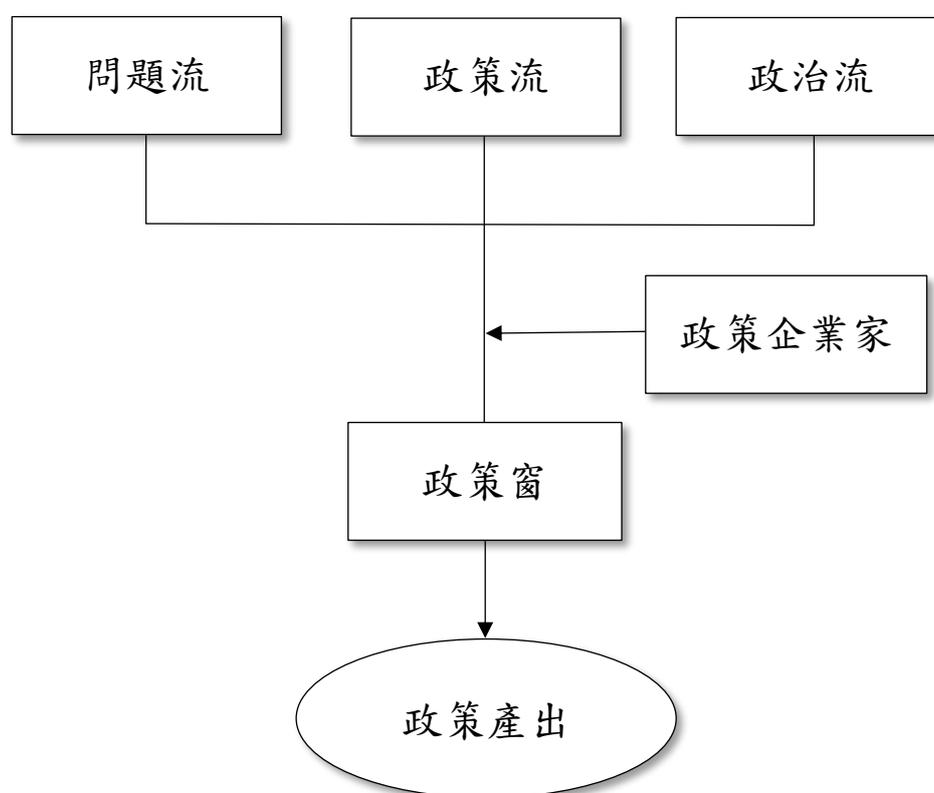


圖 3-1，多元流理論架構圖

資料來源：本研究自繪。

Kingdon (1984, 1995) 的多元流理論，指出政策產出先從三股量流開始，其中的問題流 (problem stream)，係指吸引決策者注意的問題組合，包含指標、焦點事件、現有方案執行情形之回饋訊息及對社會所造成之負荷程度等。而部分公共問題可能會因社會指標改變、民眾已形成習慣、新議題產生或問題已解決，而逐漸消失

(Jones et al., 2016；潘慧玲等人，2019；蕭瓊玉，2016)。政策流 (policy stream) 的主要參與者包含行政人員、專家學者、立法部門及利益團體等，針對問題進行評估分析及研擬解決方案，透過各式各樣的理念交互激盪，產生不同想法與方案，Kingdon 將這些流動的想法與方案描述為「政策原湯」(policy primeval soup)，就像生物學將漂浮的分子稱為「原湯」一樣 (Kingdon, 1995；Jones et al., 2016；潘慧玲等人，2019)。而政治流 (political stream) 牽涉到整體大環境的政治情勢，包含政黨輪替後產生新的民意結構與行政結構、利益團體的需求、政治氣氛的改變等，其參與者有行政首長、民意代表、媒體、政務官、政黨等 (蕭瓊玉，2016)。

在多元流理論中，還有二個重要的中介變數，即政策窗與政策企業家。當公共議題符合問題流、政策流及政治流且時機成熟時，政策窗將會開啟，提供倡導者推動偏好的解決方案之適當時機，但通常開啟的時間不會太久，因此，決策者及各方參與者應把握政策窗開啟的契機，順勢進入政策議程之列 (Kingdon, 1984, 1995；吳定，2013)。Kingdon (2003) 進一步指出，政策窗基本上是從政治流或問題流中出現，從政治流中開啟的原因有新總統上任、政黨輪替、國會政黨席次消長、或民意氛圍改變等；若是從問題流中開啟，其原因可能為某個新的政策議題吸引政府官員或其幕僚的關注。此外，不同流出現的政策窗對政策流的要求也不盡相同，政策窗從政治流中開啟時，政策制定者通常決定要採取一些新的作法，但尚未決定要解決的問題，故會從政策流中尋找符合理念的方案；若政策窗從問題流中開啟時，政策制定者為了解決問題，從政策流中尋求合適的解決方案，並在匯流過程中進行適當調整，使問題和解決方案間合乎一致。不論政策制定者是向政策流尋求可以推動的新方案或是解決問題的替選方案，各方案的倡議者都可以利用此機會，讓政策制定者認為其方案是解決問題的可行方案，或是有助於累積政治聲望與資源的新方案，以進入政策議程並形成政府決策 (方凱弘等人，2009)。

然而，是誰促使三股量流結合，進而開啟政策窗？Kingdon (1984) 指出，通常會有特定或少數人針對議題發聲，並且讓提案的走向符合他們的期待，這些人就

是政策企業家。他們進行倡議的可能原因有增進個人利益、推廣其價值觀或影響公共政策的型態，又或僅是單純樂於倡議。然而，不論基於何種理由，政策企業家都致力於讓三流匯合於一，在問題流中，政策企業家要能洞燭先機，建構有前瞻性問題，爭取社會各界的認同與支持；同時，必須提出政策方案，軟化各界的反對聲浪，並動員社會網絡關係，形成具有主流優勢的政治勢力，以實現他們偏好的政策方案（張世賢，2014）。而 Zahariadis(1999)進一步探究政策企業家所處的地位和戰略，對整個過程的影響，發現政策企業家若具有良好社會關係且堅持努力不懈，在量流匯集時的成功機率較大（魯炳炎，2009a），例如執政黨的國會議員或行政首長，可強化其政治影響力。另外，政策企業家常會採取各種策略，以爭取流程匯集的機會，包含操作政策問題角度、控制議事日程或戰略性投票等，都會影響政策的導向與決策結果。

綜上所述，公共政策的決策過程本質上是複雜多元的，本文的研究個案亦不例外，不論是從老農津貼制度的整個發展歷程，或是單就「老農津貼暫行條例第3條條文」修正法案之改革過程來看，都可發現其決策環境的高度複雜性和政治性，例如：老農津貼制度的爭議問題存在已久，為何陳保基主委上任後會推動改革？本改革法案對政黨的選舉利益影響極大，立法院為何能順利通過？此外，農民、府院高層及立法委員的支持也是關鍵因素，以上種種及其背後意涵都是值得深入探討之問題。而 Kingdon(1984)的多元流理論提供了良好的政策分析架構，透過三股量流來解釋政策變遷及決策過程中更深層的涵義，以及當政策企業家將問題與解決方案予以連結，並透過各種管道與機會呈現出來時，三股量流才會匯流在一起，增加議題進入政策議程的機會；這種概念和隱喻的通用性及靈活性被廣泛的應用於在政策研究與分析上，且實務上可幫助決策者更好的理解和管理決策過程（Chow, 2014；Cairney and Jones, 2016；潘慧玲等人，2019），是以，本研究認為多元流理論很適合用於探討「老農津貼改革方案」決策過程中所呈現的多元面貌。

此外，Jones 等人（2016）認為，雖然多元流理論是研究公共政策非常有用的

分析方法，其研究領域遍及全球，且具豐富多樣性，但其概念運用上仍有侷限性，例如：政治流在任何情況下，是無法擁有相同的維度。Chow（2014）提出，在政策流中，研究者可能無法獲得較機密或敏感性的資料，且根據政府的透明度，也很難確定所分析的政策是否是一項獨立政策，或是屬於一系列更大政策計畫的一部分；另外，多元流理論亦忽略了媒體效應的重要性，因為隨著資訊科技的發達及多元媒體的興起，政策企業家常常透過媒體來影響三股量流的發展，提升政策議題在政府議程的關注度，並強化政策決策者考慮的機會。以上這些限制是本文於個案研究分析時需要特別注意的地方。

第四節 政策企業家

Kingdon (1984) 為首次將「企業家 (entrepreneur)」一詞應用於公部門之學者，並提出「政策企業家 (policy entrepreneurs)」的概念。他透過美國聯邦政府政策議程設定過程的實證研究，將政策企業家界定為「願意投入包括時間、精力、聲譽、以及金錢在內的資源，以推動在可預見未來形諸於物質、意圖、以及團結的倡導者」(魯炳炎，2009a)，認為「政策企業家」具有創新、開創精神，主導政策問題本質的認定，設法讓「問題流」、「政策流」、「政治流」匯合，開啟「政策窗」，促進政策創新與改革(張世賢，2014)，因此，「政策企業家」在政策變遷過程中扮演主動積極的關鍵性角色。

徐幸瑜(2020)認為政策企業家與政策掮客(policy broker)、政策說客(lobbyist)或議程設定者(agenda-setter)等角色有很大的不同，政策企業家強調的是全面且深入的參與政策過程，而不是隨機的參與，並歸納出政策企業家六項特質：具備洞察力與創造力、具備專業知識、具有良好的論述能力、具備領導能力、善於關係經營與結盟、具有堅持不懈的精神等。此外，更提出概念的發起者、方案的倡導者、變遷的領導者及聯盟的組織者等四個特徵，來區別確認政策變遷過程中的政策企業家角色：(一)概念的發起者：政策企業家針對特定問題提出其偏好的解決方案，並建構與重新定義問題，提出新的議題框架或圖像，以尋求群眾的支持；(二)方案的倡導者：政策企業家在提出新的概念或政策後，必須經由倡議宣傳來推銷此概念與改變行動；(三)變遷的領導者：政策企業家必須扮演整個政策變革行動中的決策與領導角色，改變現有的資源配置，有效解決問題與衝突；(四)聯盟的組織者：政策企業家必須能有效建立合作夥伴或形成組織，並妥善管理(Kingdon, 1984; Mintrom, 2000；魯炳炎，2009a；2010)。

由此可知，政策企業家在政策變遷過程中的角色與重要性，而政策企業家如何推動政策變遷，過去學者多從政策變遷相關理論，發展出政策企業家之行動策略。

是以，徐幸瑜（2020）依據既有文獻進行相關的策略分類比較後，發現學者提出的政策企業家策略雖然各有不同，但仍然存在重疊之處，故歸納出一套「政策企業家策略類型架構」，主要為四種策略類型：概念發展、展示與宣傳、建立聯盟及關係管理，如表 3-2。

表 3-2，政策企業家策略類型架構

策略類別 文獻	概念發展	展示與宣傳	建立聯盟	關係管理
Roberts and King (1991)	<ul style="list-style-type: none"> •發展新想法 •問題框架 	<ul style="list-style-type: none"> •示範項目 •行政及評估 •傳播活動 •遊說 •吸引媒體注意及支持 	<ul style="list-style-type: none"> •與高級菁英團體合作 •民選官員支持 	<ul style="list-style-type: none"> •培養官僚體系內部的支持者共同進行倡議
Mintrom (2000)	<ul style="list-style-type: none"> •框架/修辭說服 	<ul style="list-style-type: none"> •示範項目 •吸引注意力至現行案例 •事實和數字的證明 	<ul style="list-style-type: none"> •建立及維持聯盟 	<ul style="list-style-type: none"> •建立關係網絡 •建立信任
Huitema and Meijerink (2010)	<ul style="list-style-type: none"> •發展新想法 •辨識、利用、創造和/或操縱現代社會中的多元轄區 	<ul style="list-style-type: none"> •推銷想法 •辨識並利用機會窗 	<ul style="list-style-type: none"> •建立聯盟 	<ul style="list-style-type: none"> •協調和管理網絡
Brouwer (2015)	<ul style="list-style-type: none"> •場域策略 	<ul style="list-style-type: none"> •獲得注意力及尋求支持 	<ul style="list-style-type: none"> •鏈接策略 	<ul style="list-style-type: none"> •關係管理策略
Verduijn (2015)	<ul style="list-style-type: none"> •以連貫的問題框架及解決方案來發展願景 	<ul style="list-style-type: none"> •網絡動員人群及資源，並尋求對其願景的支持 		
Petridou (2018)	<ul style="list-style-type: none"> •創建願景框架及提供領導 •提供創新想法 •進行場域操縱 •合作並融合不同的利益 	<ul style="list-style-type: none"> •進行遊說以推銷想法 	<ul style="list-style-type: none"> •形成團隊運作 •動員資源 •建立聯盟並利用自己的資源 	<ul style="list-style-type: none"> •發展信任關係並參與關係管理
蘇偉業 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> •產品核心訴求 	<ul style="list-style-type: none"> •政策宣導策略 •產品行銷通路 		

方凱弘、梁綰琪 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 個人形象 • 財經專業 • 議題操作 	<ul style="list-style-type: none"> • 強化府會關係
魯炳炎 (2009b)	<ul style="list-style-type: none"> • 問題框架 • 將問題連結至政策方案 	

資料來源：轉引自徐幸瑜 (2020)。

第四章 研究設計

所謂的研究設計，係指研究者將研究情境與資源做最有效的安排，以相對經濟的方式，依照研究目的取得準確的資料，並做正確的分析（王雲東，2016）。本章將依序說明本研究之分析架構、研究方法及預期成果。

第一節 研究分析架構

本研究蒐集老農津貼政策之相關研究文獻、立法院議案關係文書及新聞報導等資料，整理出老農津貼政策之修法歷程及爭議問題，並以 Kindon（1984）所提出的「多元流」理論為基礎架構，將農委會前主委陳保基當成政策企業家，來探討「老農津貼改革方案」之政策決策過程，以說明當時的問題流、政策流、政治流為何，以及三流程匯集情形，再結合深度訪談法，藉由訪談參與此一法案改革過程之政府官員、立法人員、學者專家、農會及農民團體等利害關係人，深入瞭解政策窗開啟之關鍵契機與影響因素，以瞭解整個推動政策改革歷程之全貌。研究分析架構如圖 4-1。

從本研究的分析架構圖來看，為了瞭解政府推動「老農津貼改革方案」之決策過程，故必須找出當時影響農委會推動改革的重要因素或契機，並彙整相關研究文獻及新聞報導，呈現該政策引起政府注意的爭議問題；同時，對政治環境與氣氛進行論述，以瞭解政治因素如何影響「公共問題變成公共議題」、「公共議題進入政策議程」、「形成政策方案」的過程（彭巧菁，2008）；最後，「老農津貼改革方案」的政策窗是如何開啟，政策企業家如何將自己倡議的政策方案送入立法院審議，進而形成決策。

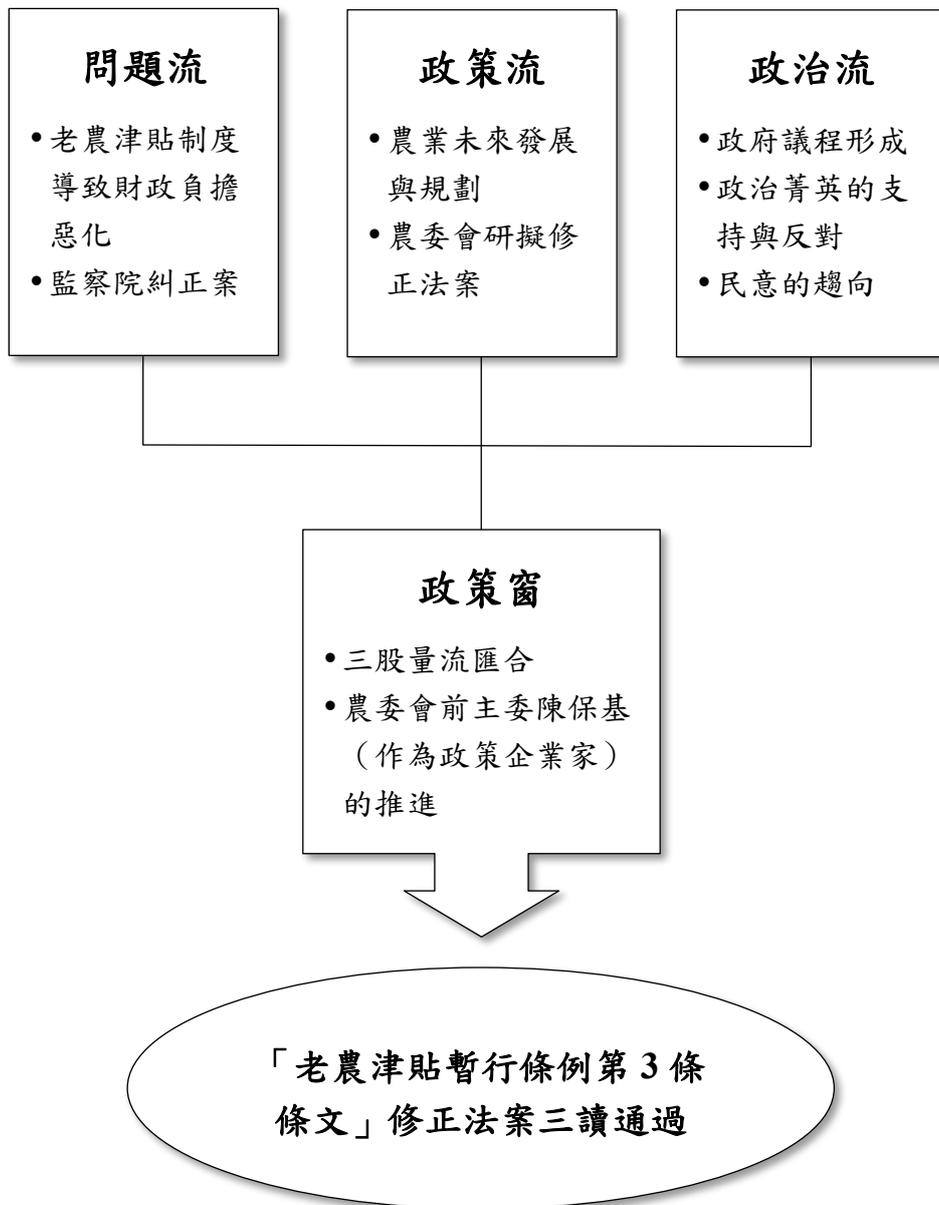


圖 4-1，本研究分析架構圖

資料來源：本研究自繪。

第二節 研究方法

社會科學之研究方法，可分為質化研究途徑與量化研究途徑。質化研究係以非數據資料作邏輯分析之方法，透過互動過程探求事實真相；而量化研究則是以數據資料為基礎，進行相關應用統計分析（王慧鎔，2014）。本文為達到前揭之研究目的，採取質化研究途徑之文獻分析法及深度訪談法，進行資料蒐集與分析，分別闡述如下。

壹、文獻分析法

文獻分析法（Document Analysis）是指「蒐集與某項問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以瞭解問題發生的可能原因，解決過程及可能產生的結果」（吳定，2003）。本研究之文獻探討與理論基礎，主要係以老農津貼制度及多元流理論之相關著作、專文、期刊、學位論文以及官方資料（政府機關資料、業務報告、新聞稿等）等文獻資料作為研究基礎，進行歸納與分析後，以客觀角度探討並提出本研究看法。

貳、深度訪談法

本研究另外採取質化的深度訪談法（in-depth interview method）方式蒐集相關資料，藉由訪談的過程與內容，發覺、分析出受訪者對問題或事件的看法與意見。訪談方式可分為結構式訪談、非結構式訪談及半結構式訪談等三種類型，本研究將採行半結構式訪談，訪問前根據研究的問題與目的，預先擬定訪談大綱，作為訪談的指引方針；在訪談進行過程中，給予受訪者較多意見表達的自由，並適時調整訪

談問題與內容，以利更進一步深入瞭解政府推動老農津貼制度之改革過程與其行為背後的意義（王雲東，2016）。

本研究之訪談對象擬從相關研究文獻、立法院公報及新聞報導中，彙整各領域的參與者名單，包含行政機關、立法機關、學者專家、利害關係人等四大類，如表 4-1。在行政機關部分，規劃訪談負責研擬並推動修法的農委會，以及受內政部委託辦理老農津貼業務的勞工保險局等；在立法機關部分，以參與「老農津貼暫行條例第 3 條條文」三讀立法過程的第 8 屆立法委員為優先；學者專家，以長期關注老農津貼政策的社會福利專家為主；而利害關係人，則是以農會及農民團體之相關重要人士為代表。

表 4-1，本研究之訪談對象

編號	類別	人數
A1~3	行政機關	3
B1~2	立法機關	2
C1~2	學者專家	2
D1~2	利害關係人	2
小 計		9

資料來源：本研究整理。

第三節 預期成果

本研究為了更進一步瞭解與認識 2014 年 6 月 27 日立法院三讀通過「老農津貼暫行條例第 3 條條文」修正法案之決策過程，於 2020 年 12 月間先行訪談農委會負責推動本次「老農津貼改革方案」之關鍵人物，期望藉由此訪問過程，強化本文後續之研究與分析。首先，在推動改革的動機部分，受訪者表示，推動改革不能只從單一面向著手，必須是全面性改革，且要讓「前面的改革成為後面改革的助力！」也就是說，老農津貼改革方案只是一系列農業政策改革的一環：「活化休耕農地→培育青年農民→老農津貼改革→排富規定、農民退休金制度」，因為如果只推動老農津貼改革方案，其效益只是替國家節省經費及解決不公不義的情形，這對整體農業的發展無法產生太大的貢獻。其次，為了強化本次改革法案之依據與合理性，其修法內容參考《勞工保險條例》及《國民年金法》之相關規定²⁴，將領取資格從 6 個月提高至 15 年，並不再發放老農津貼給長期旅居國外者，以符合社會公平正義原則，並促進國家資源之有效利用；此外，2013 年時任監察委員沈美真等人曾就老農津貼制度提出糾正案及調查報告²⁵，透過監察權的準司法權功能，點出該制度之重大問題，更為本次改革提供一大助力。

最後，受訪者對於政府如何推動改革進程之問題，分別就不同階段及對象提出其看法，認為在推動改革法案時，必須能精確的判斷可能引起之影響，並積極設法將阻力降到最低，甚至化解，這比達到政策目標還要重要。因此，農委會於事前先行徵詢府院高層之同意並獲得支持，但指示必須管控改革之影響範圍，尤其是對地方選舉的影響；此外，於擬定改革方案階段，與農會總幹事進行溝通，並適當調整修正法案內容，以降低農民及農民團體的反彈；在立法院審議法案階段，不論立法委員是支持或反對立場，農委會前主委陳保基均一一拜會說明，甚至在該法案歷經

²⁴ 同前註 16、17。

²⁵ 係指 102 財正 0051 糾正案、103 財調 0044 調查報告。

2 個會期間仍無法達成共識時，親自與立法院前院長王金平溝通協調，將該法案列入臨時會第一個優先法案，並在國民黨甲級動員，全力支持修法下，於 2014 年 6 月 27 日立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次臨時會第 4 次會議完成三讀通過。

綜上所述，從初步訪談結果可發現本次「老農津貼改革方案」決策環境的複雜性與多元性，已無法透過傳統的決策模型進行準確的分析與解釋，而 Kindon(1984) 的「多元流」理論，係以三股量流來解釋政策變遷及決策過程中更深層的涵義，適合作為本文分析的理論基礎。據此，本研究擬以 Kindon(1984) 的「多元流」理論為分析架構，並透過文獻分析法及深度訪談參與者及利害關係人，深入探討整個「老農津貼改革方案」之決策過程，以瞭解其過程中問題流、政策流及政治流分別為何，以及如何交互作用，進而開啟政策窗，期盼藉由本研究案例之成功經驗，得出研究發現與結論，提供未來政府推動重大法案或政策改革時之借鏡與參考。

參考文獻

壹、中文部分

中央研究院，2013，《農業政策與科技研究建議書》，中央研究院報告，10。

方凱弘、梁綰琪，2009，〈政策為何變遷？以桃園縣開徵地方稅為例〉，《臺灣民主季刊》，6(3): 125-167。

王智緯，2019，《社會安全制度中農民身分認定機制之探討》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

王雲東，2016，《社會研究方法：量化與質化取向及其應用》，新北市：揚智文化。

王慧鎔，2014，《私立學校教職員退休新制決策過程之研究-政策窗觀點》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文。

丘昌泰，2013，《當代政策科學理論發展之研究》，臺北：巨流。

立法院，2013a，《立法院公報》，102(84)：30。

立法院，2013b，《立法院議案關係文書》，院總第 1687 號政府提案第 14799 號。

立法院，2014a，《立法院公報》，103(11)：143-218。

立法院，2014b，《立法院公報》，103(45)：377-384。

立法院，2014c，《立法院公報》，103(49)：21-28、262-268。

立法院，2014d，《立法院議案關係文書》，院總第 1687 號委員提案第 16041 號。

立法院，2014e，《立法院議案關係文書》，院總第 1687 號政府提案第 14799 號之 1。

朱鎮明，1996，《制度、官僚與政策過程：分析政府運作的概念性架構》，台北：洪葉文化。

行政院主計總處，2019，〈國情統計通報（第 133 號）〉，行政院主計總處網站，

https://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctnode=1481&ctunit=690&basedsd=7&xq_xcat=02，2021/2/7。

行政院農業委員會，2014a，〈老年農民福利津貼改革懶人包宣導資料〉，行政院農

- 業委員會臺中區農業改良場網站，<https://www.tdais.gov.tw/ws.php?id=9579>，2021/1/26。
- 行政院農業委員會，2014b，〈老年農民福利津貼暫行條例第三條條文修正草案說明資料〉，立法院第8屆第4會期社會福利及衛生環境、經濟、內政委員會聯席會議之部會報告，<https://lis.ly.gov.tw/lydbmeet/uploadn/103/1030108/11.pdf>，2021/1/26。
- 行政院農業委員會，2014c，〈調整老年農民福利津貼發放制度及強化農保清查機制〉，《農委會103年年報》，行政院農業委員會網站，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2502936>，2021/1/26。
- 余致力等人，2015，《強化政策溝通之研究》，國家發展委員會委託研究報告。
- 吳定，2003，《政策管理》，台北：聯經出版社。
- 吳定，2013，《公共政策辭典》，台北：五南圖書。
- 吳宜軒，2013，《台灣老農津貼政策制定過程之研究—兼論選舉與社會福利政策之關係》，臺北市立教育大學社會學習領域教學碩士學位學程碩士論文。
- 李宜儒、陳國樑、黃勢璋，2012，〈老農津貼年金化與政府財政負擔〉，《當代財政》，24：44-70。
- 沈美真、李復甸、劉玉山，2012，〈101財正0049糾正案文〉，監察院網站，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=3655>，2021/1/26。
- 沈美真、楊美鈴，2014，〈103財調0044調查報告〉，監察院網站，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=2558>，2021/1/26。
- 沈美真、楊美鈴、洪昭男，2013，〈102財正0051糾正案〉，監察院網站，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=3817>，2021/1/26。
- 林水波，2016，〈政策復原 以老農福利津貼為例〉，《國會季刊》，44(5)：20-34。
- 林君翰，2013，《公共年金的貧窮減輕效果-以老農津貼為例》，中國文化大學社會福利學系碩士論文。
- 林淑馨，2012，《公共管理》，高雄：巨流。

- 孫健萍，2010，〈高雄縣市改制為直轄市後財政收支之研究〉，《工程科技與教育學刊》，7(5)：836-849。
- 徐仁輝，2013，〈從歐債危機看財政撙節爭議〉，《主計月刊》，693：24-29。
- 徐幸瑜，2020，〈社群媒體時代下政策企業家促進政策變遷之策略研析：臺灣的以核養綠公投為例〉，《政治科學論叢》，83：101-148。
- 張世賢，2014，〈政策企業家之探討〉，《中國行政評論》，20：1-18。
- 張四明，2003，〈財政壓力下地方政府的預算決策與調適行為之研究〉，《行政暨政策學報》，36：39-79。
- 張桐銳，2012，〈老年農民福利津貼制度之檢討〉，《世新法學》，5(2)：235-269。
- 陳宜君，2014，《臺灣老年農民福利津貼制度對農家經濟行為之影響》，國立臺灣大學農業經濟學研究所碩士論文。
- 陳健民，2010，〈099 內正 0018 糾正案文〉，監察院網站，
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=3176>，2021/1/26。
- 勞動部勞工保險局，2020，〈老農津貼簡介〉，勞動部勞工保險局網站，
<https://www.bli.gov.tw/0019438.html>，2021/1/26。
- 彭巧菁，2008，《中央健康保險局組織體制改革決策過程之研究》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文。
- 黃文照，2006，《老年農民福利津貼暫行條例之研究》，國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 黃世鑫、郭建中，2006，〈合理改善政府財政結構？權力 vs 理性，價值 vs 科學〉，《研考雙月刊》，30(6)：77-92。
- 趙揚桐，2016，《政府發放老農津貼政策及未來替代方案之探討》，中華大學行政管理學系碩士論文。
- 劉志宏、郭乃菱，2012，〈歲入多元化與歲入穩定之研究：台灣地方財政之實證分析〉，《行政暨政策學報》，54：83-120。
- 劉續堯，2020，《老農津貼政策對健康狀況、生活滿意度和抑鬱程度的影響》，國立

- 中正大學經濟系國際經濟學研究所碩士論文。
- 潘慧玲、劉青雯，2019，〈青年教育與就業儲蓄帳戶方案之形成及實施成效之初探〉，《教育研究與發展期刊》，15(4)：67-96。
- 蔡馨芳，2011，《臺灣預算赤字之政經研究》，世新大學行政管理學研究所博士論文。
- 蔡馨芳，2016，〈財政緊縮時期臺灣各級政府裁減管理策略初探〉，《東吳政治學報》，34(3)：65-120。
- 鄭清風，1995，〈談老年農民福利津貼〉，《勞工之友雜誌》，536：12-14。
- 魯炳炎，2009a，〈政策企業家於政策行銷過程的角色扮演〉，《文官制度季刊》，1(3)：125-158。
- 魯炳炎，2009b，〈從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇〉，《東吳政治學報》，27(4)：171-240。
- 魯炳炎，2010，〈政策企業家化解政策衝突之研究〉，《文官制度季刊》，2(3)：151-181。
- 蕭雅倫，2016，《臺灣老年農民福利津貼政策之政經分析，1995-2016》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 蕭瓊玉，2016，《農保與國民年金保險脫勾政策制定過程之研究—多元流程觀點分析》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文。
- 總統府，2016，〈總統頒授行政院農業委員會前主任委員陳保基「三等景星勳章」及副主任委員沙志一「四等景星勳章」〉新聞稿，總統府網站，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20322>，2021/1/25。
- 鍾博任，2016，《農民福利制度修法成效分析之研究》，國立臺灣大學農業經濟學研究所碩士論文。
- 魏敏芳，2015，《臺灣農家所得及不均度之決定因素：兼論老年農民福利津貼之政策效果》，國立臺灣大學農業經濟學研究所碩士論文。
- 蘇偉業，2007，〈政策行銷：理論重構與實踐〉，《中國行政評論》，16(1)：1-34。

蘇煒翔，2008，《台灣老農津貼政策歷程之研究（1995-2008）》，國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

貳、西文部分

- Bozeman, Barry. 2010. Hard Lessons from Hard Times: Reconsidering and Reorienting the 'Managing Decline' Literature. *Public Administration Review* 70(4): 557-563.
- Brouwer, Stijn. 2015. *Policy Entrepreneurs in Water Governance-strategies for Change*. Switzerland AG: Springer International Publishing.
- Cairney, P. and M. D. Jones. 2016. Kingdon's multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies Journal* 44(1):37-58.
- Chow, Anthony. 2014. Understanding policy change: Multiple streams and national education curriculum policy in Hong Kong. *Journal of Public Administration and Governance* 4(2): 49-64.
- Cohen, M., J. March and J. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.
- Dunsire, A. and C. Hood. 2010. *Cutback Management in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huitema, D. and S. Meijerink. 2010. Realising Water Transitions: the Role of Policy Entrepreneurs in Water Policy Change. *Ecology and Society* 15(2): 1-10.
- Jones, M. D., H. L. Peterson, J. J. Pierce, N. Herweg, A. Bernal, H. L. Raney, and N. Zahariadis. 2016. A river runs through it: A multiple streams meta-review. *The Policy Studies Journal* 44(1): 13-36.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins.

- Kingdon, J. W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. 2nd ed. With New Foreword by James A. Thurber. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Krueathep, Weerasak. 2013. Municipal Responses to Fiscal Austerity: The Thai Case. *International Journal of Public Administration* 36(7): 453-468.
- Levine, Charles H. 1978. Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review* 38(4): 316-325.
- Mintrom, M. 2000. *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington: Georgetown University Press.
- Pammer, William J. 1990. *Managing Fiscal Strain in Major American Cities: Understanding Retrenchment in the Public Sector*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Petridou, Evangelia. 2018. Entrepreneurship in the Swedish Municipal Polis: the Case of Mer [*] Östersund. *Policy Studies* 39(1): 70-89.
- Roberts, N. C. and P. J. King. 1991. Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2: 147-175.
- Verduijn, S. 2015. "Setting the Policy Agenda: A Policy Entrepreneurial Perspective on Urban Development in the Netherlands." In *Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship*, eds. Inga Narbutaitė-Aflaki, Evangelia Petridou, & Lee Miles. Burlington, VT: Ashgate, 55-72.
- Wolman, Harold. 1980. "Local Government Strategies to Cope With Fiscal Pressure." In *Fiscal Stress and Public Policy*, eds. Charles Levine and Irene S. Rubin. Beverly Hills, CA: Sage, 231-248.
- Zahariadis, N. 1999. "Ambiguity, time, and multiple streams." In *Theories of the policy process*. eds. P. A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 73-93.

附錄一，《老年農民福利津貼暫行條例》重要條文修法沿革

公布日期	案由	重要條文修正內容摘要
1995.05.31	1995.05.19 制定 6 條	<p>1、發放對象為年滿 65 歲且參加農民健康保險年資合計 6 個月以上者。</p> <p>2、每月新臺幣 3,000 元。</p> <p>3、立法院於 1995 年 5 月 19 日三讀通過《老農津貼暫行條例》時，作成附帶決議：「本條例之實施目的在照顧需要照顧之老年農民，對不應照顧之富農或假農民，行政院在訂定辦法時，應特別注意防止。」²⁶</p> <p>第 3 條 適用對象為年滿六十五歲且參加農民健康保險年資合計六個月以上者，其福利津貼之發放至本人死亡當月止。</p> <p>第 4 條 符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼，每月新臺幣三千元。但已領取其他社會保險之老年給付或同一期間內政府發放生活補助或津貼者，不得申領福利津貼，已領取者應予退還。</p> <p>前項老年農民福利津貼申領及核發辦法，由中央主管機關定之。</p>
1998.11.11	1998.10.29 修正全文 7 條	<p>1、修正老年農民福利津貼之發放對象，納入實際從事漁業工作者。</p> <p>2、考量部分農民早期領取微薄社會保險老年給付，卻無法申領老農津貼之問題，故修正放寬規定。</p> <p>3、「老年農民福利津貼申領及核發辦法」之排富規定，於 87 年 1 月立法院審查本次修正草案時，受到立委質疑為逾越母法規定，故於本次修法第</p>

²⁶ 農委會依據「老農津貼暫行條例」第 4 條第 6 項之授權訂定《老年農民福利津貼申領及核發辦法》，於 1995 年 6 月 8 日發布施行。並基於立法院對「老農津貼暫行條例」之附帶決議，訂定排富規範：個人綜合所得超過該年度基本工資，且房地產價值超過 500 萬者，即被排除而不得申領老農津貼。

公布日期	案由	重要條文修正內容摘要
		<p>5 條規定，明白確認老農津貼之發放並無所得、財產上之限制。</p> <p>第 3 條 本條例所稱老年農民，應符合下列各款資格條件： 一、年滿六十五歲。 二、申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計六個月以上者或<u>已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計六個月以上者。</u></p> <p>第 4 條 符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼，每月新臺幣三千元，發放至本人死亡當月止。 同一期間兼具前條及政府發放之生活補助或津貼之資格條件者，<u>得擇一申領之。</u> <u>已領取社會保險老年給付者，於本條例修正通過後再加入農民健康保險者或加入勞工保險之漁會甲類會員，不適用本條例之規定。</u> 不符本條例資格而領取福利津貼者，其溢領之福利津貼應由本人或法定繼承人自事實發生之日起三十日內繳還；未繳還者，應依法追訴。 老年農民福利津貼申領及核發辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>第 5 條 <u>老年農民因中央主管機關八十四年六月八日發布施行之老年農民福利津貼申領及核發辦法第二條第一項第二款至第四款規定，不能申領福利津貼者，於本條例修正施行後，得依本條例修正施行前規定，申請補發。</u></p>
2000.06.14	2000.05.26 修正第 2 條	為因應臺灣省政府功能與組織調整，故修正第 2 條，將省主管機關刪除。
2002.06.12	2002.05.21 修正第 4 條	<p>為期老年農民福利津貼申領及核發明確，故增列第 4 條第 2 項。</p> <p>第 4 條 符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼，每月新臺幣三千元，發放至本人死亡當月止。 <u>本津貼之發放，經審查合格後，自受理申請日當月起算。……。</u></p>

公布日期	案由	重要條文修正內容摘要
2003.12.17	2003.12.04 修正第 4、7 條及增訂第 4 之 1 條	<p>1、津貼發放金額調高至每月新臺幣 4,000 元，自 2004 年 1 月 1 日起。</p> <p>2、建立津貼金額之調整機制，每 5 年調整一次。</p> <p>第 4 條 符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼，<u>每月新臺幣四千元</u>，發放至本人死亡當月止。 前項福利津貼之金額，自修正施行第一年起，<u>依據中央主計機關發布之消費者物價指數及實質薪資成長率平均值計算，每五年調整一次</u>，由主管機關報請行政院核定之。 本津貼.....。</p>
2005.12.28	2005.12.13 修正第 4、6、7 條	<p>1、津貼發放金額調高至每月新臺幣 5,000 元，自 2006 年 1 月 1 日起。</p> <p>2、刪除津貼金額之調整機制。</p> <p>第 4 條 符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼，<u>每月新臺幣五千元</u>，發放至本人死亡當月止。 本津貼.....。</p>
2007.08.08	2007.07.20 修正第 4 條	<p>津貼發放金額調高至每月新臺幣 6,000 元，自 2007 年 7 月 1 日起。</p> <p>第 4 條 符合前條資格條件之老年農民，自民國九十六年七月一日起得申請發給福利津貼，<u>每月新臺幣六千元</u>，發放至本人死亡當月止。<u>其增加之經費由中央全額負擔。(附帶決議：由農委會從非營業特種基金之預算支應)</u> 本津貼.....。</p>
2011.12.21	2011.12.02 修正第 4、6 條	<p>1、津貼發放金額調高至每月新臺幣 7,000 元，並建立津貼金額之調整機制，自 2012 年 1 月 1 日起。</p> <p>2、新增排富規定，自 2013 年 1 月 1 日起新申請領取老農津貼者開始適用。</p>

公布日期	案由	重要條文修正內容摘要
		<p>第 4 條 符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼，自中華民國一百零一年一月一日起調整為<u>每月新臺幣七千元</u>，發放至本人死亡當月止；其後每四年調整一次，由中央主管機關參照中央主計機關發布之最近一年消費者物價指數較前次調整之前一年消費者物價指數成長率公告調整之，但成長率為零或負數時，不予調整。</p> <p>本津貼之發放，……。</p> <p>經宣導一年後，自中華民國一百零二年一月一日起，始申請領取福利津貼之老年農民，<u>有下列情形之一者不予發給</u>，或停止發給至其原因消失之當月止。但一百零二年一月一日前已領取福利津貼之老年農民，不適用之：<u>一、最近一年度農業所得以外之個人綜合所得總額，合計新臺幣五十萬元以上。二、個人所有土地及房屋價值，合計新臺幣五百萬元以上。</u></p> <p>前項……。</p>
2014.01.29	2014.01.14 修正第 4 條之 1	<p>明定老農津貼及請領該津貼之權利，不得作扣押、讓與、抵銷供擔保或強制執行之標的。</p>
2014.07.16	2014.06.27 修正第 3 條	<p>1、為照顧真正對農業長期貢獻之農民生活，將申領老農津貼之年資由 6 個月延長為 15 年，並增列須為我國國民，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 天為請領津貼之資格條件。</p> <p>2、增訂第 2、3 項。</p> <p>第 3 條 本條例所稱老年農民，應符合下列各款資格條件： 一、年滿六十五歲國民，<u>在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過一百八十三日者。</u> 二、<u>申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計十五年以上者，或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員且會員年資合計十五年以上者。</u></p> <p>於本條例……。</p>
2016.01.07	農委會新聞稿：老農津貼	<p>1、農委會表示，依《老年農民福利津貼暫行條例》第 4 條規定，老農津貼發放金額每 4 年應依 CPI</p>

公布日期	案由	重要條文修正內容摘要
	自 2016 年 1 月起每月調整為 7,256 元	<p>成長率調整，且調升不調降。</p> <p>2、依行政院主計總處發布資料，2015 年 CPI 較 100 年上漲 3.65%。經計算，老農津貼發放金額應調增 256 元，即每月發放金額調整為 7,256 元，自 2016 年 1 月起實施，並將於 2016 年 2 月發放調整後之金額。</p>
2018.06.13	2018.05.18 修正第 4 條	<p>1、放寬排富規定，自 2018 年 1 月 1 日起，已領取老農津貼者，如果個人所有土地及房屋沒有新增，卻因公告土地現值或房屋評定標準價格調升而導致土地及房屋價值合計超過新臺幣 500 萬元，仍可繼續領取老農津貼，以加強保障老年農民的權益。</p> <p>2、修正可扣除土地價值之計算情形。</p> <p>第 4 條 符合前條資格條件之老年農民，.....。</p> <p>.....之現有道路。</p> <p><u>自中華民國一百零七年一月一日起，第三項本文所定老年農民原已領取福利津貼者，其依前項規定應納入計算之個人所有土地及房屋未新增，於直轄市、縣（市）政府調整公告土地現值或房屋評定標準價格後，仍符合下列規定者，不受第三項第二款規定之限制：</u></p> <p>一、具前條第一項第一款資格條件。</p> <p>二、無第三項第一款規定情形。</p> <p>三、未同時申領政府發放之生活補助或津貼。</p> <p>四、無第七項規定情形。</p> <p>同一期間.....。</p>
2020.01.14	農委會新聞稿：老農津貼自 2020 年 1 月	農委會表示，依《老年農民福利津貼暫行條例》第 4 條規定，老農津貼每 4 年依消費者物價指數(CPI)調整，自 2020 年 1 月起調增 294 元，調整後之金額為

公布日期	案由	重要條文修正內容摘要
	起調整為每月 7,550 元	每月 7,550 元，將於 2020 年 2 月撥款入老農帳戶， 約有 59 萬名老農受惠。

資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書、農委會網站。

附錄二，「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」大事紀

時間	內容
2010.05.05	<p>監察院糾正案（099 內正 0018）。</p> <p>糾正案要旨：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、內政部歷次修法重點均偏重於農保主管機關改隸議題，未妥思解決虧損之方案；對於農監會之依法召開不予重視，又對農保殘障給付延用勞保給付項目已歷 20 餘年，不思因應檢討改進。 2、農委會對於假農民投保之防杜，與基層農會應如何認真審查被保險人之資格及建立查核機制，均未積極檢討改善辦理。
2012.12.05	<p>監察院糾正案（101 財正 0049）。</p> <p>糾正案要旨：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、農委會對於老農津貼請領資格條件過於寬鬆等問題，未積極研謀改善。 2、該會復未完備法令規定及配套措施，以避免津貼發放浮濫及防杜假農民之情事發生。 3、農委會及內政部對於「假農民」投保農保之防杜，仍欠缺有效之改善作為，造成非實際從事農業者或已不符合農保資格者仍可加入農保，進而領取老農津貼之不合理情事。 4、行政院未積極督促相關主管機關重行檢討老農津貼之定位並作適當改善不但增加國家財政負擔，亦不足以保障農民老年經濟安全。
2013.01.08	<p>公視「有話好說」：台灣好多假農民？農保半年領終身！（農委會輔導處前處長曹紹徽出席）</p>
2013.02.20	<p>中研院發表「農業政策與科技研究建議書」，建議制定老農福利暫行條例落日條款。</p>
2013.02.21、 22、26	<p>農委會分別於 21、22 及 26 日發布新聞稿，表示未有完備配套措施前，不會改變老農津貼發放，惟將檢討老農津貼請領資格條件，落實照顧長期從農之農民。</p>
2013.08.20	<p>監察院糾正案（102 財正 0051）。</p> <p>糾正案要旨：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、行政院長期以來怠於規劃建立以專業農民為主之老年農民年金保險制度，以發放老農津貼作為權宜措施，對長期實際從農之老年農民保障不足。 2、老農津貼請領資格寬鬆、審查不確實，造成每年領取人數逐年成長，核付金額亦逐年增加，致生預算資源配置失衡之問題。

時間	內容
	<p>3、農委會及內政部就農保資格寬鬆、審查浮濫，未能儘速修改相關辦法，研訂參加農保之合理資格條件，並積極採取有效改善作為。</p> <p>4、<u>基層農會對於初次申請參加農保者，未辦理實地查核</u>，導致切結亂象叢生等問題。</p>
2013.10	<p>依農委會新聞稿，2013 年 10 月間農委會非正式徵詢農會總幹事中的主要領袖意見，並適當調整草案。</p>
2013.11.07	<p>1、行政院農業委員會提報「老年農民福利津貼暫行條例第 3 條修正草案」，並於 7 日經行政院第 3371 次會議決議：通過，函請立法院審議。院會中江宜樺院長強調，此次修法係為改善老農津貼之不合理現象，請農委會與內政部應持續加強辦理農民參加農保資格之審查工作，使福利經費用在刀口上，確實照顧實際從農者。</p> <p>2、農委會發布新聞稿：該會徵詢各界意見後，提出本項調整方案，並表示將繼續向立法院朝野黨團及各界溝通說明，爭取共識，早日完成立法程序。</p> <p>3、農委會會同內政部修正發布「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」，加強農保資格審查。</p>
2013.11.08	<p>1、行政院函請立法院審議「老年農民福利津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」。</p> <p>2、農委會發布新聞稿：持續加強辦理農民參加農保資格審查工作，確實照顧實際從農者；此外，該會持續加強宣導本次修法草案，並與各界充分溝通，凝聚共識，早日完成修法程序。</p> <p>3、監察院新聞稿：逾百萬「假農民」鑽農保漏洞圖利，加劇政府財政負擔，監委沈美真、楊美鈴自動調查。</p>
2013.12.09	<p>民進黨主席蘇貞昌對老農津貼領取資格修法案認為政府應負責分辨真假農民。</p>

時間	內容
2013.12.10	農委會發布新聞稿：針對 9 日民進黨蘇主席發言，表示提高農保年資是為了改善申領老農津貼不合理現象，真正照顧長期從農之農民。
2013.12.20	立法院第 8 屆第 4 會期第 15 次會議，決議本案改交社會福利及衛生環境、經濟、內政等三委員會審查。
2013.12.27	農委會召開「102 年全國農業行政首長第 2 次座談會」，邀請各直轄市、縣（市）政府農業行政首長參加，共同商討面臨的農業相關問題。
2014.01.03	立法委員翁重鈞等 18 人提案，認為行政院貿然將申領門檻提高至 15 年，實為不通人情，提案將原農保加保年資修改為 5 年以上，以減低行政院的顧慮，亦可收實質杜絕外界輿論之效果。
2014.01.06	農委會發布新聞稿：農委會決心推動老農津貼改革，捍衛長期務農老年農民權益，敬請各界支持。此次老農津貼調整方案，經與各地農會幹部、農民座談或訪談，多認為所提調整方案合理，並可有效根除現存之不合理現象。
2014.01.08	<p>1、立法院社會福利及衛生環境、經濟、內政等三委員會聯席審查「老年農民福利津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」。</p> <p>2、農委會主委陳保基：</p> <p>(1)就本案進行報告，包含老農津貼辦理現況、修法重點、民調結果、影響評估及修法效益等。</p> <p>(2)於詢答過程中，多次強調本次修法主要是為了改善短暫從農者仍得領取老農津貼之不合理現象，長期務農的農民完全不受影響，節省的經費回饋農業；受影響的農民則訂有配套措施，減少衝擊。</p>

時間	內容
	<p>3、法案詢答結束後，劉建國委員等人提出臨時提案，要求農委會修法前，應先針對老農津貼之查核狀況，向聯席會進行專案報告，使得進行審查，因不足法定人數，不予處理。全案經主席裁示：保留，送交黨團協商。</p> <p>4、散會後，民進黨高委員志鵬、陳委員明文、劉委員建國、趙委員天麟等 10 人提出復議。</p>
2014.03	農委會下鄉召開 27 場次宣導座談會，並彙整基層農民所反應相關問題製作問答集，供農會宣導時使用。
2014.04.02	監察院新聞稿：監察院通過監委沈美真、楊美鈴「杜絕假農民加入農保」之調查報告案，籲內政部、農委會、勞保局應積極檢討研修農保相關法令。
2014.05.20	農委會發布新聞稿：農委會籲請立法院儘速審查老農津貼案，共同完成福國利民的改革。
2014.05.23	農委會發布新聞稿：農委會透過多元管道宣導老農津貼改革方案，籲請社會各界共同支持，期盼早日完成修法。
2014.05.26	<p>1、立法院第 8 屆第 5 會期社會福利及衛生環境、經濟、內政等三委員會第 1 次聯席會議處理復議案，表決結果，復議案不通過。並檢送審查報告，提報院會公決。</p> <p>2、農委會發布新聞稿：農委會主委陳保基對於 26 日聯席會決議支持老農津貼修法案表達感謝，並指出該會將持續加強與立法院各立委之溝通，儘早完成老農津貼調整方案修法。</p>
2014.06	配合農委會各區改良場及農糧署各分署召開農民座談會時，與農民進行宣導與溝通。
2014.06.27	1、因本案前已協商逾 1 個月，仍無法達成共識，爰依《立法院職

時間	內容
	<p>權行使法》第 71 條之 1 規定，由院會定期處理。</p> <p>2、審查報告經立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次臨時會第 4 次會議決議：協商後，提出本次會議討論。並於同日提出討論，在國民黨甲級動員，全力支持修法下，全案以 57 票對 38 票通過，完成二讀、三讀程序。</p> <p>農委會發布新聞稿：「老農津貼暫行條例第 3 條條文修正草案」三讀通過，本次改革民意支持度達 6 成 7，農委會特別感謝立法院及各界支持改變不合理的制度，所節省經費將用於農業建設。</p> <p>華視「透早講新聞」：農委會老農津貼(農委會前主委陳保基出席)</p>
2014.06.28	農委會發布新聞稿：政府長期照顧農民的政策並未改變，老農津貼改革不容被誤導為「拿務農的開刀」。
2014.06.30	農委會發布新聞稿：農委會主委陳保基於全國農業行政首長座談會時表示，目前清查工作總計有 6 萬 2,252 人因資格不符遭退保，估計可節省計 117.18 億元，對於直轄市及縣（市）政府所分別負擔農保 30%與 10%之保費補助亦可減輕。另外，農委會已規劃建立農民資料管理系統，目前正陸續擴充該系統功能，未來將與內政部共同合作，以剔除未符合加保資格者。
2014.07.01	農委會發布新聞稿：農委會已修正相關法規積極推動農保資格清查工作，提高老農津貼發放之正確性。
2014.07.16	總統公布修正「老農津貼暫行條例第 3 條條文」。

資料來源：總統府、監察院、農委會、中央研究院等網站，立法院公報，立法院議案關係文書，立法院問政專輯，民主進步黨新聞稿，Youtube 頻道（華視新聞 CTS News、有話好說 PTS TaIK，余致力等人（2015）及本研究整理。