

議題研析

一、題目：農業人力斷層問題之研析

二、議題所涉法律

農業發展條例

三、探討研析

(一) 我國近年來為了解決農業缺工問題，政府於 2017 年 1 月成立農業人力發展辦公室，專責處理農業勞動力相關業務，並積極推動各項「改善農業缺工措施」，於 2018 年共成立 91 團，招募 1,935 位人力，累計上工 27 萬以上人日，服務超過 4 千家農場，惟至 107 年 7 月國內農業勞動力常態性缺工仍有 1.5 萬人次，季節性缺工高達 26.5 萬人次¹。

(二) 根據 2015 年農林漁牧業普查結果顯示，我國從事農林漁牧業之經營管理者，有愈趨高齡化的現象。719,922 家農牧戶(2010 年 720,344 家)農牧戶為例，其經營管理者平均年齡 63.52(2010 年 62.04 歲)，超過 65 歲以上的比例高達 52.19%(2010 年為 44%)。顯見我國農業勞動力，包括農戶家庭人口數逐年下降；農業勞動力高齡化問題將隨著原來從農者之逐漸老化而漸形嚴重，年輕勞動力之減少，從農意願低，老年勞動力比重之增加，使得農業人力出現斷層的情形，將是我國農業永續

¹ 林宜潔，如何活化運用人力紓解農業缺工？產官學齊聚對話謀出路，農傳媒，網址：https://www.agriharvest.tw/theme_data.php?theme=article&sub_theme=article&id=2046，瀏覽日期：2019 年 3 月 15 日。

發展之最大隱憂。

四、建議事項

(一)引進農業外勞、研習生，僅能解決短期缺工問題，不利農業永續經營

我國農業屬於小農經濟的產業結構，尤以農場經營規模偏小，然而聘僱外籍移工須以聘雇本勞的比例換算外勞人數，因此開放農業外勞政策，將可以解決大型農企業短期人力需求，卻無助於多數的農民。

此外，在農村聘請工人不僅須考量成本，還涉及技術、經驗的傳承與累積以及情感的聯結，因此農業不同於工業生產，對於近期農委會與勞動部將試辦酪農及農業外展兩項開放引進農業外勞，學者認為農業外勞只能解決短期的問題，面對長期的缺工、季節性缺工的調節、語言隔閡、長期管理又是另外一個挑戰²。

(二)積極研發或改良農業機具，提高機械化生產，以降低人力需求

行政院農業委員會(以下簡稱農委會)為解決農業勞動力不足，今(2019)年擴大補助農民購置小型農機，總預算高達8億元，補助範圍包含常用來除草或鬆土的中耕管理機、農地搬運車、田間搬運機等16種。

全台油茶栽種面積已達1,348公頃，為解決採收需工問題，茶改場引入咖啡採收機並進一步改良開發為油茶籽採收機，經過田間採收試驗，相較於傳統油茶採收

² 林宜潔，同註1。

1 公頃約需 40 個人工，以機械採收只需 8 個人工，可節省 80%，採收時間也從 20 天縮短到 4 天，有效降低農業勞動力之需求。惟我國目前種植水果僅 20%採機械化，蔬菜則只有 5%，其中機械化生產主要運用於後端選果。

由於部分農作物礙於無適當機具得以機器採收（易損及農作物而影響賣相），只能仰賴人工採收或耕作，造成採收期缺工嚴重，為能解決季節性缺工問題，政府應更積極研發或改良相關農機具，以提高自動化生產比例，將可有效減緩季節性農業勞動力不足的問題。

（三）他山之石，農民人力培育與輔導應法制化

韓國為因應長期農業人力短缺問題，分別於 2009 年頒布農漁業企業促進與支持法及 2012 年訂定韓國國立農漁業大學設置程序辦法以設農業大學、提供免學雜費及住宿費（須留農服務）、提供低利貸款，建立長期性、系統性的青年農民培育計畫³。

農委會曾提出「百大農青」計畫、成立農民學院、培育新農民—開設農業公費及契合式產業人才專班；此外屏東縣有「燕南飛」計畫、高雄「型農計畫」以及台南也提出「新農人計畫」。但就農業人力培育政策而言，現有政策仍屬單一部門、短期性計畫，卻缺乏長期且具前瞻性的政策。學者認為，青年農民將影響我國未來糧食安全，其重要性不可言喻，為確保我國糧食安全並永

³ 王俊豪，韓國農業新進農民培育政策之啟示，農業政策評論(1 卷 2 期)，2015 年 12 月，第 9 頁至第 11 頁。

續農業，農業人才之培育已迫在眉睫，宜儘速於農業發展條例明定並賦予青年農民培育與輔導之法源依據，以利農政機關跨部會共商推動長期農業人力培育相關政策⁴。

撰稿人：林素惠

⁴ 王俊豪，同註 3，第 11 頁。