

農業缺工相關問題研析

撰成日期：106年4月 | 更新日期：106年4月1日 | 資料類別：議題研析 | 作者：陳淑敏 | 編號：R00184

(一) 農業屬生物性產業，受自然環境影響大，生產風險高，農民所得較不穩定。目前困境：在人的部分為農業人力老化及農業經營缺工。依據農委會統計年報資料顯示，農業就業人口從60年的166萬5千人（結構比為35.14%）、70年的125萬7千人（結構比為18.84%）、80年的109萬3千人（結構比為12.95%）、90年的70萬6千人（結構比為7.52%）、104年的55萬5千人（結構比為4.95%），到106年2月的55萬6千人，明顯呈現急速下降趨勢，缺工問題日益嚴重，影響農業生產效率。在土地的部分則為耕地面積細碎化、氣候變遷加劇及自然資源枯竭，加上天災與產銷失調造成農民收益減少及不穩定，不利於農業經營。

(二) 為解決農業缺工問題，政府目前實施之主要措施如下：

1. 農委會為穩定農民收益實施之策略有實施農業保險策略、增加專業農所得及照顧老農福利。對短期缺工及從業人口老化之策略為改善農業缺工及培育新農民，成立農業專業技術團及推動農業勞務團、成立勞動力專責單位處理農業缺工問題、培育新農民、開設農業公費及契合式產業人才專班、提供農業職缺、供勞動部開辦青年教育及就業儲蓄帳戶。目標：農委會成立勞動力專責機構處理農業缺工問題、至109年培育1.2萬個新農民投入農業生產與提供青年教育及就業儲蓄帳戶達3,000個，鼓勵青年投入農業。

2. 農委會為解決國內農業勞動環境條件不佳，缺工情形嚴重，推動農業季節性缺工2.0措施，業已規劃改善農業作業環境與調整產業結構及拓增新勞動力等因應策略：(1) 改善作業環境與產業作業流程，持續推動自動化及機械化省工經營模式，運用科技研發省工設備、設施及作業流程。(2) 拓增新勞動力：訓練並僱用青壯年為農業師傅，並成立農業專業技術團，調派至農場協助高技術農事工作，改善高經濟價值產業缺工情形。透過NGO團體積極擴增新勞動力來源，招募農村婦女、待役中青年、轉業、失業人口及新(原)住民組成農事服務團，並讓農業勞工享有勞、健保等福利。輔助措施：運用外役監受刑人協助改善農業缺工，及招募民眾或企業員工成立假日農夫團，協助提供不具專業技術、無危險疑慮之簡易農事工作。

農委會於今年將在新竹、台中、彰化、南投、雲林、嘉義等縣市試辦「農村勞動力調度計畫」，以在地農會作為類人力銀行的調度平台，有意願當農務雇工人員的人可以向農會登記，由農會面試；農家或農場若需人力，則向農會登記缺工地點、所需人數及需工期間，由農會派遣人力支援。另，勞動部勞動力發展署台灣就業通之「鼓勵國民從事農業工作就業獎勵試辦計畫」，僅有不具農保身份者才得以申請加入計劃，一旦成為農事服務團成員，正式上工後，工作每小時得領有50元補助金，每月補助金上限為8,800元，並由用人單位投保參加就業保險、勞工保險及全民健康保險，依法提繳勞工退休金。

3. 於培育青年方面，農委會106年施政目標之一為整合農業訓練資源，建立系統性農事培育課程及實習場域；輔導青年農民取得農地及資金，提升農業職場人力水準。年度重要計畫之一為青年農民培育與創新農業推廣：(1) 推動青年進鄉從農，成立單一諮詢服務窗口輔導百大青農標竿，從生產精進邁向產銷加工及服務增值。(2) 推動農校生進行職涯探索，縮短學訓用落差，辦理公費專班，精準培育新世代農業工作者，吸引青年學子投入農村。(3) 結合在地農村社區、青年農民及在地生產資源發展，發展在地農村社區創新經濟事業；推動食農教育及市區型學校參與農村體驗。

(三) 問題與建議：

1. 以上林林總總之各項措施皆為解決農業缺工問題之方案，然實施之具體成效是否能達到應有之效果，且不同單位間之橫向聯繫、溝通是否足夠...等，皆是最重要的核心議題；建議宜有嚴謹且完善之管考制度加以檢視，避免多頭馬車。缺工問題會直接影響農地利用，其實要能解決缺工問題，最重要的是要能貼近農民，傾聽且重視其真正之需求與心聲，方能真正幫助農民解決其迫切之缺工問題。地方一直以來都很缺乏短期勞務，惟務農也須有專業且屬高度勞力工作，曾聽聞農民抱怨農事服務團之僱工沒有務農經驗、落跑等情事，造成僱工、僱主摩擦；至於假日農夫團是否可行？其不具備務農技術，真能幫到農民嗎？這些措施之人力不固定，一批剛教會農務或許就會離開，接著換成另一批人，光花在教導其學會農務之時間可能就令農民不勝負荷，所以有農民曾提出請派會務農的人來幫忙之心聲。眾多措施立意雖好，但應該理論與實務相結合，否則永遠無法找出適切解決之道。就如農委會自103年起，補助48家基層農會試辦國內季節性農業人力調度計畫，由農會進行勞動力調度調查，了解該區農場的生產面積、發生缺工之平均生產面積、工作內容與預估人力需求高峰期，同時盤點區域內的農業人力，並且協同專業農民、產銷班及改良場提供專業職前訓練，再由農會媒合有缺工的農場與農村勞動力，協助解決在地的季節缺工問題，也活化農村現有的人力。然至今農業缺工問題依舊，不禁令人質疑上述之人力調度計畫成效為何？有學者反應現有官方之農業統計單位，對於農場人力運用現況與人力短缺問題，缺乏大規模之調查資料，故農委會曾於103年邀集各試驗改良場所進行四大作物產業別的農業人力調查。既已有上述2項措施，為何於105年12月8日農委會仍表示對於目前各項農務實際缺工情況「還要盤點」，承諾在1個月內成立任務型專責辦公室，專門盤點各地、各項作物、各季節月份的實際缺工情況，最快半年內

完成盤點工作。農業缺工為時已久，政府各相關單位早應確實掌握各項農務缺工情形，定期更新資料並加以追蹤，方能真正瞭解問題所在提出解決對策。建議根本解決之道應澈底改變農業型態，讓農業多元化，增加從事農業之誘因，讓農民所得提高使其生活穩定不虞匱乏應為最基本之要求，也才能使青年學子有意願投入農務。

2.近年休閒農業發展蓬勃，係因應我國加入世界貿易組織後適應農業結構調整之重要措施之一，不僅可增加農村就業機會及創造休閒農業產值，亦可吸引年輕人返鄉，於農忙時予以協助，間接可解決季節性缺工問題。依農業發展條例第3條之休閒農業係指利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供國民休閒，增進國民對農業及農村之體驗為目的之農業經營；而休閒農場係指經營休閒農業之場地。農村再生條例第4條推動農村活化再生應遵循原則之一為「實施結合農業生產、產業文化、自然生態及閒置空間再利用，整體規劃建設。」及同法第7條農村再生基金之用途有「推動休閒農業及農村旅遊相關支出」此項目，故結合生產、生活與生態等功能之現代化農業，勢將成為推動農業發展之重要目標。目前休閒農業已迅速成長，政府應積極輔導、加強管制並落實管理，適時檢討修正「休閒農業輔導管理辦法」，且依其辦法第11條規定：「休閒農場之開發利用，涉及都市計畫法、區域計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、建築法、環境影響評估法、發展觀光條例、國家公園法及其他相關法令應辦理之事項，應依各該法令之規定辦理。」，開發休閒農場關係到眾多法令，政府應多加強輔導避免業者違規經營，確實做到休閒農場之管理及監督，以維公共安全及保障消費者權益，且違法違建將對休閒農業之發展有所戕害。

3.解決農業缺工問題非一蹴可幾，因應農業人力短缺之長期策略規劃，最根本之道應為培育農業人力與人才，提供農業技術之教育訓練，使青年學子樂於從事農業，才能有長期、固定與充足之人力，如此才能釜底抽薪地解決農業缺工問題。雖農委會於網路上設立「農民學院」，有訓練課程、農業徵才、農場見習、找通路及找產品...等等，訓練課程分為農糧類、畜產類、休閒類、水產養殖類、經營管理類，皆分有初階、進階、高階訓練及研習活動，立意良善，是與時俱進配合網路世代學習的做法，然建議宜利用媒體廣為宣傳推廣，使年輕一代能獲知訊息並多加利用俾以培育農業人才。另還設有「青年農民創業入口網」，於其網站提到：「農委會為鼓勵年青人加入農業行列，已連續辦理青年農民專案輔導，讓有心從事農業經營之青年，在創業經營初期得以穩健經營，並提供許多創業所需的協助。但是這些資訊大部份都散落在相關主管機關網站，其間關連亦未明確顯現，為改善這一缺點，農委會將加入農業初期所需資訊整合起來，以農糧、漁業、畜牧、休閒4項分類，將創業初期最關心的成功者經驗、產業特性、諮詢服務、技術協助、土地需求、資金需求、交易行情、行銷通路等內容分門別類呈現出來，讓閱覽者易於查找。」可見農委會有心將資訊加以整合，然於網路上發現除了「農民學院」、「青年農民創業入口網」外，尚有「創新農業推廣平台」...等等網站，令初入門或有興趣者不知該從哪一個網站最能夠獲取自己所需之資訊；故為節省民眾上網搜尋之時間，建議農委會宜將數位相關資訊加以整合為一，放置於單一網站上，俾利民眾能於最快時間內上網搜尋利用。