勞動部勞動力發展署委託研究計畫

期末報告

「農業勞動供需情勢研析及勞動力運用評估」

計畫編號：1034002414

主 持 人：許聖章 (國立高雄大學應用經濟系副教授)

共同主持人：陳吉仲 (國立中興大學應用經濟系特聘教授)

執行機關：國立高雄大學

中華民國 104 年 1 月

目　　次

目　　次 ..... 一
表　　次 ..... 三
圖　　次 ..... 五
第一章 前言 1
　第一節 研究動機與背景 1
　第二節 研究目的 4
第二章 世界主要國家農業部門缺工及因應措施 8
　第一節 美國 10
　　一、美國農業部門勞動力概況 10
　　二、美國農業外籍勞動力使用情形 12
　第二節 澳洲與加拿大 14
　　一、澳洲與加拿大農業部門勞動力概況 14
　　二、澳洲與加拿大外籍農業勞動力使用情形 17
　第三節 歐盟 25
　　一、歐盟各國農業部門勞動力概況 25
　　二、歐盟各國外籍農業勞動力使用情形 34
　第四節 日本 36
　　一、日本農業部門勞動力概況 36
　　二、日本外籍農業勞動力使用情形 41
　第五節 韓國 47
　　一、韓國農業部門勞動力概況 47
　　二、韓國外籍農業勞動力使用情形 51
　第六節 小結 56
第三章　台灣農家勞動力與非農業部門勞動市場分析 58
　第一節、農家工作人口年齡分布 58
　第二節 農家勞動力教育程度 68
　第三節、農家成員時間配置 72
　第四節 農家生產過程委外與僱工情形 76
　　一、生產過程委外情形 76
　　二、農家生產過程僱工狀況 81
　第五節 非農業部門勞動市場分析 85
　　一、從事農業工作者之薪資 85
　　二、潛在勞動工作者 89
　　三、失業給付 92
第四章 調查訪談與專家座談 95

第一節、農家勞動力與僱工調查 95
一、調查問卷設計 95
二、調查範圍及對象 96
三、抽樣方法 96
第二節、調查結果分析 100
一、農家成員工作狀況 100
二、農家產委外及僱工情形 105
三、缺工情形及缺工人數 114
四、缺工之僱用條件 119
五、缺工原因、招募方式、及招募遭遇困難原因 129
六、引進農業外勞的意願 140
第三節、深度訪談 145
第四節、專家座談之建議 154
第一場 專家座談：地點—國立中興大學 154
第二場：專家座談：地點—國立高雄大學 157
第五章 引進農業外籍勞工之 SWOT 分析 161
第一節 世界各國之經驗 161
第二節 台灣農家所面臨現況 163
第三節 SWOT 分析 165
第六章 結論與建議 171
第一節 結論 171
第二節 建議 178
參考文獻 184
附錄一：農家勞動力與僱用狀況調查實施計畫 188
附錄二：深入訪談記錄 205
一、深入訪談提綱 205
二、深入訪談結果整理 206
附錄三：專家座談記錄 217
一、第一場：國立中興大學 217
二、第二場：國立高雄大學 224

表　次

表 1-1：調查行業名稱與農產品別 7
表 2-1：加拿大臨時性農業外勞 20
表 2-2：2010 年歐盟 28 國重要農業指標 26
表 2-3：2010 年歐盟 28 國之農業相關指標。 28
表 2-4：2010 年歐盟 28 國農業勞動力 31
表 2-5：2010 年歐盟 28 國農業勞動力使用情形 32
表 2-6：日本農家戶數-依類別 37
表 2-7：日本農家耕地面積 38
表 2-8：日本農家成員年齡分配 40
表 2-9：技術訓練實習生之居留身分類別 44
表 2-10：可引進技能實習生的數量限制 46
表 2-11：韓國農家耕地規模 2010-2013 48
表 2-12：韓國農家專兼業及農場經營者年齡分配：2010-2013 49
表 2-13：韓國 15 歲以上農家人口年齡分配，2010 50
表 2-14：韓國外籍新進入人口數(Incoming Foreigners)：2000-2013 54
表 3-1： 2010 年作物類農家年齡結構 61
表 3-2：2010 年畜牧類農家年齡結構 62
表 3-3： 2010 年作物類農家人力結構及勞動供給 65
表 3-4： 2010 年畜牧類農家人力結構及勞動供給 66
表 3-5：2010 年臺灣農家成員之教育程度 69
表 3-6：2010 年臺灣農家之可耕作地面積 71
表 3-7：2010 年台灣農家成員在不同教育程度下按全年主要工作狀況及從事農場內工作天數分配 73
表 3-8：農家成員之時間配置 75
表 3-9： 2010 年作物類*農家生產階段委外比例 77
表 3-10：2010 年畜牧類*農家生產階段委外比例 78
表 3-11： 2010 年作物類農家僱工人數及類別 82
表 3-12： 2010 年畜牧類農家僱工人數及類別 83
表 3-13 ：從事農牧業工作者*之工作身分別 86
表 3-14：從事農牧業中受私人僱用員工之數量及月收入 88
表 3-15： 15 歲以上潛在勞動供給數量及其保留薪資 90
表 3-16：2013 年失業給付與提早就業獎助津貼給付 93
表 4-1：抽樣調查樣本分配-依產品類別分 98
表 4-2：抽樣調查樣本分配-依農家特性分 99

表 4-3：農家成員工作狀況.....101
表 4-3(續)：農家成員工作狀況.....102
表 4-3(續)：農家成員工作狀況.....103
表 4-4、農家生產階段委外比例.....106
表 4-4(續)、農家生產階段委外比例.....107
表 4-4(續)、農家生產階段委外比例.....108
表 4-5、僱工人次.....110
表 4-5(續)、僱工人數.....111
表 4-5(續)、僱工人數.....112
表 4-6、缺工比率及短缺人數.....115
表 4-6(續)、缺工比率及短缺人次.....116
表 4-6(續)、缺工比率及短缺人次.....117
表 4-7、缺工僱用條件.....120
表 4-7(續)、缺工僱用條件.....121
表 4-7(續)、缺工僱用條件.....122
表 4-8、缺工員工計薪方式.....123
表 4-8(續)、缺工員工計薪方式.....124
表 4-8(續)、缺工員工計薪方式.....125
表 4-9、依產品別及計薪方式區分之缺工人次及天數.....127
表 4-10、短缺員工原因.....130
表 4-10(續)、短缺員工原因.....131
表 4-10(續)、短缺員工原因.....132
表 4-11、尋找員工的方法.....133
表 4-11(續)、尋找員工的方法.....134
表 4-11(續)、尋找員工的方法.....135
表 4-12、招募員工遭遇困難原因.....137
表 4-12(續)、招募員工遭遇困難原因.....138
表 4-12(續)、招募員工遭遇困難原因.....139
表 4-13、引進外籍勞工之意願.....141
表 4-13(續)、引進外籍勞工之意願.....142
表 5-1：農業部門引進農業外勞之 SWOT 分析.....169
表 5-1(續)：農業部門引進農業外勞之 SWOT 分析.....170

圖　次

圖 2-1：日本技能實習生訓練計畫(Technical Intern Training Program)架構圖 42
圖 3-1：2010 年農家成員之年齡分布 59

第一章 前言

第一節 研究動機與背景

臺灣當前的農業發展正面臨諸多的困境，在經濟發展的過程中，隨著一個國家的國內生產毛額(GDP)的增加，大部分歐美國家的經驗顯示當產業開始轉型，農業占 GDP 的比例也隨之下降，農業就業人數也跟著減少，而台灣也不例外。當非農業部門快速發展時，需要大量工作人口，同時非農業部門亦能提供較高的工作報酬，因此大量農業部門的工作人口逐漸移轉至非農業部門，而農業生產之工作環境不佳，且需要大量的體力付出，加上農業生產所得偏低，使一般農家年輕成員從事農業工作的意願降低，衍生出當前農業從業人員數量減少且年齡結構人口老化的現象。若以全部產業就業人數而言，其人數由從 1978 年的 623 萬人，逐步增加至 2012 年的 1086 萬人，但農林漁牧業(以下簡稱農業)就業人數卻由 1978 年的近 160 萬人，縮減至 2012 年的 54 萬人，減少幅度約 65%。所以農業就業人數占整體就業人數的比例也由 1978 年的 13%，下降至 2012 年的 5%。另外農業就業人數中 65 歲以上的人數在近 20 年中呈現增加趨勢，從 1993 年的 6 萬人增加 2012 年的 9 萬人，若以比例而言，同期其占農業就業人數的

比例則由 6.6%增加至 17.1%，提高近 3 倍[1]。

農業從業人口的高度老化部分起因於年輕一代進入農業部門工作意願大幅降低，加上年紀較長的工作者退出速度較慢所至。工作環境不佳及經營規模過小，因此不願且不易以農為生，使最易進入農業部門接手經營的既有農家成員，多不願從事農業生產。而雖然現有相關鼓勵農場經營規模擴大的相關政策，但在過往農業政策影響之下，成效似乎有限。由於光復初期為增加農民生產的誘因，提高農業生產力，政府實施的土地政策，包括三七五減租、公地放領、耕者有其田，雖然使台灣農業生產力曾經大幅提高，但卻也使農地的規模大幅縮小(Chinn, 1979；林國慶, 1994)。隨著台灣經濟的快速發展，非農業部門的薪資大幅增加，在農家農業所得無法提升，及非農業工作機會增多，使農家勞動力逐漸外移至非農業部門。加上農家有土斯有財的的觀念，以及農民擔心失去農民身分而喪失相關的社會福利補助，農家不易透過買賣方式改變經營規模(王俊豪，2008)。此外在過去三七五減租及耕者有其田政策的陰影，一般農家就算退出農業生產，亦不願將農地租與其他農業工作者耕作，導致農家不易透過租賃方式擴大耕地規模 (劉欽泉、蕭景楷，2001)，因此造就農業部門就業人數快速萎縮及就業人口結構高度老化的現象。

[1]資料來源：行政院主計總處，人力資源統計年報 1979-2013

台灣農業勞動市場現今所面臨的問題部分導因於農業工作的特性，工作場所通常需要在戶外，雖少數有室內工作的產業，如菌菇類或畜牧類，其室內溫度亦須適合農產品生產，因此普遍工作環境不如其他行業，且需要大量的體力。另外，農場規模過小與台灣農業生產的高度雜異性，在勞動供給面上，由於小規模的農場經營模式，絕大多數的農場經營者同時兼顧一般企業中，雇主與勞工的雙重角色，而農場工作者也多為農家自身的其他成員，一般專職受雇於農牧工作的比例相當低。在勞動需求面上，台灣農產品的種類繁多，農業生產所需勞動力因農作物、畜產及漁業等產業不同而有所不同，當自家勞動力不足時，才雇用其它的農業工作者。一般農作物生產所需人力具有高度季節性，通常需要在極短時間內完成所需工作，如蔬菜、水果、菌菇、花卉或茶等，其於收成時需要大量的短期人力協助採收，否則農家一年的生產過程可能會毀於一旦，而在某些時段如作物生長期間，則只需農家自身所提供之勞力即可。不過，畜牧業生產，如養豬業或酪農業，他們則需要持續不間斷的人力，且工作時間相當長。

因此在當前環境下似乎不易找到足夠的人力，致使農業勞動力可能產生供需失衡的情況。目前社會各界討論農業勞動力短缺問題時，提出開放農業引進外籍勞工之建議。然而我國引進外籍勞工，主要依據就業服務法相關規定，為保障國民工作權，企業聘僱外國人工作

時，不得妨礙本國人就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。所以在前述不影響本國人就業權益之原則下，我們目前的外籍勞工政策採補充性方式開放，以引進外籍勞工從事製造業、營造業、海洋漁撈、看護工及幫傭等國人較不願從事之特定工作為主，其主要作為基層補充性勞動力。是否開放農業引進外籍勞工，目前各界看法不一，贊成者多認為引進外籍勞工除可降低農企業人力成本外，亦可填補農業短缺人力，分擔雇主從事基層工作之壓力，轉而投入改良及技術研發等領域，提升產業競爭力；反對者則認為農業與工業型態不同，除勞工之間情感聯結因素最為重要外，某些農業如茶葉，其生產過程是須要技術而不是短期可達成，且這些生產和當地文化習習相關，另外農村人口高齡化、缺乏新血問題依舊未解，引進外籍勞工反將壓低農民所得，排擠農民打零工與兼差機會，影響農民就業權益及生計，且如未解決產銷制度與農民及農家所得偏低問題，引進外籍勞工亦無能力管理及提供合法合理之勞動條件。

第二節 研究目的

為深入瞭解我國農業就業市場脈動，協助解決農業勞動力嚴重老化而導致可能的短缺問題，本計畫透過綜觀農業整體勞動力供需情勢、勞動條件與缺工情勢探討、國人投入就業考量因素、他國農業人

力與外勞政策，及倘開放農業引進外籍勞工對相關就業市場與產業發展之影響與效益評估等研究事項，並研擬解決農業勞動力短缺問題之建議作法，以作為吸引新進農民或引進外籍勞工從事農業生產等相關政策研擬之參考。

第三節、研究架構與方法

我們首先藉由蒐集其他國家引進農業外籍勞工的政策背景，並針對管理制度及措施及遭遇問題與未來發展趨勢，進行分析。同時我們將透過 99 年農林漁牧業普查的資料，分析現行台灣農家農業勞動力供給與勞動需求情形。在現行農家生產過程中，是否存在缺工的問題，仍未有適當的資料得以明確回答此問題，所以我們將透過以下三種方法蒐集農家當前在農場內及農場外勞動力使用的狀況，以及是否存在缺工的情形。探討農業各行業之勞動力是否短缺及其可能原因、本國勞工之就業意願之影響因素、農業人力招聘方式、及其遭遇問題及建議因應作法

(一)、針對表 1 所列農業各業別從業人員進行問卷調查，有效問卷約 420 份，問卷內容包括：農場現行營運概況及勞動條件；人力需求、缺工情形與原因及其因應措施；招募方式與管道，及招募所遭遇問題；對於如何改善農業缺工問題、提升國人投入意願及是否開放引進

外籍勞工之看法。

(二)、透過與從事農業生產的雇主與勞工代表進行深度訪談與實地考察，實際了解當前農業生產過程勞動力使用者與提供者，雙方面臨的問題，及其潛在困境。

(三)、舉辦 2 場次焦點座談會，每場次邀請農業、勞工、經濟相關領域之專家學者及相關產業工會團體代表，就農業勞動力情勢進行研析，並對引進外籍勞工之可行性，進行座談會討論及意見交流。

表 1-1：調查行業名稱與農產品別

行業名稱	作物或畜產類別
稻作栽培業	稻米
雜糧栽培業	甘藷
特定作物栽培業	茶
蔬菜栽培業	根菜類、葉菜類
果樹栽培業	梨(含平地及高山地區)、芒果
食用菌菇類栽培業	香菇
花卉栽培業	蘭花
畜牧業	牛飼育業(以生產乳為主)、 豬飼育業(以生產肉為主)

最後，我們將利用農業普查資料分析農家勞動供給，包括勞動供給數量、供給強度及潛在勞動力的多寡，並藉由農家問卷調查資料分析農家在勞動需求面所面臨的可能困境，綜合深入訪談與焦點座談之建議與結果，進而建構農業勞動市場的供需模型，其中考量農產品的多樣性對供給、需求的影響。最後以 SWOT 分析評估開放引進外籍勞工從事農業工作之可行性，及其對相關就業市場發展、本國勞工就業權益、勞動條件、產業發展之衝擊影響及效益分析。

第二章 世界主要國家農業部門缺工及因應措施

如何定義缺工?由經濟學中供給與需求的角度出發，在現行的工資水準下，雇主無法找到願意工作的勞工。如果藉由市場價格機制自由運作，工資將上漲，使農場雇主所需的勞動力減少，而願意提供農業勞力的人也將隨之增加，進而使缺工的現象消失。但工資上漲將推升農場雇主的生產成本，若人力成本占在總成本比例不高，如畜牧產業，則工資上漲對農業雇主利潤的衝擊將較小，但若人力成本占生產成本比例較高，如生產蔬菜、水果、花卉等農場，則工資上漲將使其所生產的農產品售價需要上升較多以維持農場運作，但全球貿易自由化使農產品並須面對來自其他國家農產品的競爭，農產品價格上漲將使其在國際市場上失去競爭力，若無新技術的創新降低生產成本，農場最終將退出市場。對一般產業之廠商而言，因勞動成本上漲而無法經營時，除完全退出市場而不再生產外，其亦可以透過生產基地的移動，轉向勞動成本較低的本國或外國區域生產，而持續待在市場中，就如同台灣在 1980 年代開始的產業外移至大陸，亦或是現在台商將產業由大陸移至東南亞國家。然而農業生產對生態環境提供正的外部性，農業生產需要土地，當農場主退出市場後，土地若荒廢或移轉至非農業部門使用，將對生態環境造成不可逆的負面影響，加上糧食安全的考量，當農業生產面臨勞動生產成本上升時，政府可以採用的措

施將不同於針對一般產業的政策。

農業生產過程本質上極具高度的季節性，如整地、播種、收成，在每一個階段所需要的人力可能遠超過農家成員或其固定僱工所能負擔的範圍，因此農家在某些生產階段可能需要季節性勞工的協助，其中以收成階段最為重要，特別蔬菜或水果的收成過程，通常這些農產品在成熟後具有易腐性且不易以機器取代，又需要在短時間內採收，所以農場經營者通常在短期間需要大量人力，尤其是當農場規模擴大後。然而這樣季節性的勞動需求，通常與一般人的勞動供給行為相左，一般勞動供給者想要的是長期且穩定的工作時間，以維持薪資所得的穩定性。另外這些季節性的工作通常需要大量的體力，且工作環境不佳(需承受日曬或高溫)，又因所需技術門檻低，以至於薪資水準不高，當經濟發展至一定水準後，非農業部門薪資所得提高，所以通常無法吸引到本國的勞動供給者投入，再加上一般非農業部門勞工失業時可以領取失業津貼，而失業津貼與在農業部門工作的薪資差異不大，更加降低非農業部門失業人口，投入農業生產的意願。因此大多數已開發國家，如歐盟各國、美國、加拿大、澳洲及鄰近的日本、韓國，其農業生產皆面臨勞動短缺的現象，而須仰賴外來的勞工以填補人力缺口，然而不同國家基於國情及對農業部門存在的價值不同，但各國採取的政策則不一定相同。

以下我們將分別介紹世界各主要國家農業部門農業勞動力的概況，及其使用農業外籍勞工的情形。以提供台灣在未來是否決定引進農業外籍勞工時，作為制定相關政策之參考。

第一節 美國

一、美國農業部門勞動力概況

在美國方面，其農業部門所需勞力，多依賴外來移民人口，尤其是以加州為首生產水果、蔬菜及花卉等，需要大量人工以應付種植及採收時期工作的地區。然而美國農業部門中所使用的勞力，大部分來自低技術移民人口，一般認為其中超過一半為非法移民，其中又以墨西哥移民為大宗。然而實際農業勞動人口並無明確的估計，不過一般多由不同面向的調查加以推估。2005 年的美國普查資料顯示，在 3 千 7 百萬外國出生的美國居民中，其中 37%為歸化的美國公民，39%為合法移民或非移民(如學生)，而最後 30%則為非法移民，非法移民實際比例可能更高。National Agricultural Worker Survey(NAWS)調查資料顯示，在 2009-2010 年作物類別農場雇用工人中，75%為外國出生之移民，其中 99%為墨西哥出生的移民。美國農業因為仰賴大量低技術的非法移民，使其農業勞動力政策與移民政策存在高度的連動性。近年來針對美國農業部門是否存在缺工的情形，引起諸多討論，

Levine(2009)認為因為宣稱農業缺工的地區，其失業率仍然相當高，農業僱工工資上漲的幅度與非農業部門相較並無顯著的差異，因此推斷農業部門並不存在缺工的問題。但由較新且分類較細的QCEW(Quarterly Census of Employment and Wages)資料顯示，的確在某些郡及某些農產品發現就業人數下降，工資上漲超過 40%，因此提供顯著的證據支持農業面臨缺工的問題(Hertz and Zahniser, 2012)。此外，農業部門的勞動力需求具有季節性與地域性的特性，雖然某些地區仍存在相當高的失業率，但這些失業人口如果要移轉至農業部門需要面臨若干問題，如失業者可能要面臨遷徙成本過高；工作機會的高度季節性所導致的工作不穩定性；農業工作通常需要大量的體力且所需技能不高，以致薪資水準通常較非農業部門低，因此並無法吸引失業人口，尤其是公民或具有合法居留權者，進入農業部門工作(Fisher and Knuton, 2012)。

美國農業部門所使用的勞動力，除農場主及其家庭成員外，有 1/3 來自僱用勞工，但雇用勞工所分擔的實際工作量則占總工作量的 60%(Henderson, 2012; Sommers and Franklin, 2012)，其中大部分的僱工主要來自墨西哥且多為非法移民。美國農業的雇用勞工的使用主要集中在加州、佛羅里達州、德州及華盛頓州等生產水果、蔬菜及花卉大型農場。美國前 5%的大型農場使用 74%雇用勞工，其勞動成本支

出佔全美農場勞動成本支出的 80%(Martin, 2013)。隨著經濟發展，農場工作相對於非農業部門工作因體力需求量大且報酬低，已經無法再吸引足夠的美國國內人力，因此農場主逐漸仰賴移民以從事農產品生產在。

二、美國農業外籍勞動力使用情形

1980 年代美國各界開始關心農業部門雇用大量非法移民的問題，而於 1986 年進行移民政策的修訂[2]，讓當時 270 萬非法移民合法化，其中包含 110 萬的農場工作者(Special Agricultural Workers, SWAs)，以解決農業部門缺工和使用非法移民的問題，同時開始對農場主加諸罰則，若其在知情的情況下雇用非法移民。然而新移民政策實施後，短期內的確解決農業部門缺工及使用非法移民的問題，但隨著美國經濟持續的發展，當初藉由 IRCA 而合法化的農業工作者，有部分開始移轉至非農業部門工作(Martin, 1994; Martin, 2013)，另外因農業工作需要大量體力，隨著年齡增長，工作能力將逐漸降低，1986 年合法化的農業工作者因此隨著時間逐漸退出農業工作。墨西哥非法移民通常會在有工作時移入美國，當無工作時部分會再移出美國，但從 1990 年代開始的強化邊境管制，非但不能降低新非法移民的移入，反而使已經移入的非法移民降低其移出美國的意願(Massey and Pren,

[2] 制定 Immigration Reform and Control Act of 1986。

2012)，也因此美國農業部門當前仍然使用大量的非法移民。目前美國對如何處理農業部門大量雇用非法移民的現象，仍然爭論不休。農業勞工團體認為農場主偏愛使用非法移民，因為他們在薪資與工作條件上的協商能力低於合法勞工，但農場主則認為使用非法移民是不得已的作法，雇用非法移民將使自己面臨政府部門究責的風險，雖然他們很想雇用合法勞工，卻還是用非法移民，隱含農業部門缺工的現象確實存在。另外有人認為農業部門可以透過研發節省勞力的新技術和管理方法，或提高工資以吸引合法勞工進入農業部門工作，以降低對非法移民的依賴。然而農場主則認為對某些農產品而言，機械化是不可行的，而且就算工資提高，亦不會有太多合法勞工願意從事需要面對惡劣氣候、需要大量體力且季節性的工作，另一方面提高工資將使美國農產品失去國際競爭力，當美國農產品失去國際市場，反而將降低整體就業人口。不過，還是有些農業勞動團體認為勞動成本只佔生產成本的一小部分，工資提高並不會對農產品價格造成太大的影響(Levine, 2005)。不管最後美國政府要如何處裡非法移民的問題，其農業部門仍需要依賴墨西哥所提供的勞動力供給，但由於北美貿易自由協議的簽訂，墨西哥國內非農業部門與農業部門的人力需求皆逐漸增加，伴隨著墨西哥經濟的發展，其生育率則逐年下降，所以可以預見的未來，當沒有便宜的墨西哥移民時，美國最終仍須面臨農業部門勞

動力短缺的問題(Taylor et., 2012)。

美國移民政策與農業部門現在正面臨如何取捨的難題，農業部門為維持其競爭力，需要大量廉價的勞動力，而來自墨西哥的非法移民剛好填補此一缺口，非法移民心中的保留工資遠低於合法移民或公民，並因其非法的身份，使非法移民在聘僱關係上處於劣勢，大大提高雇主的支配勞動力的權力。但大量非法移民對社會將造成一定程度的負面影響，因此社會大眾大多贊成強力執行邊界的管制措施，以遏止墨西哥非法移民的進入。所以嚴格執行邊界管制將使農業部門面臨缺工的危機，尤其是加州生產水果、蔬菜及花卉之農場，農場主抱怨水果無人採收的新聞因此時有所聞。若無法解決農場缺工危機，將使農場面臨關閉，新鮮農產品價格可能因此上漲，進而影響消費者的福利，或許會引起更大的反彈。

第二節 澳洲與加拿大

一、澳洲與加拿大農業部門勞動力概況

由澳洲 2011 年農業普查發現，其總共有 13.5 萬家農企業，農業部門受僱員工有 25 萬人[3]，農民有 15.7 萬人，但如果考慮農業相關產業，則就業人數高達 160 萬人(FNN Farm Facts, 2012)。雖然大農場的

[3] 資料來源：T33 Industry of Employment by Sex, 2011 Census of population and housing, Australia Bureau of Statistics.

數量近年有增加的趨勢，但小規模農場的比例仍占大多數，以農牧收入而言，在 2010-2011 年度有 55%的農場收入小於澳幣 100,000 元，但農牧收入超過澳幣 1 百萬元則佔 7%，所以農場的農牧收入變異相當大。若以經營規模而言，大多數規模相對不大，經營面積小於 50 公頃者佔 36%，50~500 公頃者亦佔 36%，有少數約 700 家農場面積超過 50 萬公頃(Australia Bureau of Statistics, 2012)。

澳洲近年來同樣面臨農業人口老化的問題，在 2011 年農民年齡超過 65 歲者占約 23%。澳洲農民年齡的中位數由 1981 年的 44 歲增加至 2011 年的 53 歲，同期間年齡 55 歲以上的農民比例則由 26%增加至 47%，反之年齡 35 歲以下者之比例則由 28%下降為 13%(FNN Farm Facts, 2012)。

加拿大農業業部門的農場數量由 1991 年的 28 萬家減少至 2011 年的 20.5 萬家，農場經營者人數同其亦由 39 萬人減少至 29 萬人，雖然平均農場規模由 598 公頃增加至 778 公頃，但其仍面臨與澳洲相似的人口老化問題。農場經營者年齡在 40 歲以下者所佔比例，由 1991 的 26.5%下降至 2011 年的 9.9%，而農場經營者年齡在 55 歲以上者所佔比例，則由 1991 的 37.7%上升至 2011 年的 55.2% ，年輕農場經營者進入農業部門的速度低於年長者退出的速度(Beaulieu, 2014)。其中

可能的原因在於對年輕農場經營者而言，農場經營並非易事，農場經營者年齡低 35 歲的農場收入平均每年為加幣 20.4 萬元，相較於全體農場年平均收入為加幣 25 萬元，少約 20%。不過，值得注意的是若農場中有農場經營者 35 歲以下，搭配 35 歲以上的農場經營者，則其年平均收入為加幣 45 萬元(Statistics Canada, 2012)，其可能的解釋為農場裡若有年齡較長之經營者能以其過去農業經營經驗協助年輕經營者，則其對農場收入的助益相當大。另外畜牧類農場因其所得較為穩定，農場經營者在 40 歲以下的比例相對較高，其中又以養豬農最高占約 15.7%，因為產業垂直整合，由垂直整合的廠商與養豬戶簽訂生產與銷售契約，也就是說農場只是幫忙養豬，因此其所需負擔的資本投入相對較低風險亦較低(Beaulieu, 2014)。

加拿大農場經營者大多為全職在農場工作，2010 年有在農場外工作者只佔 47%，而農場外工作時間超過 40 小時則只有 18%。一般而言農場經營者主要工作為農場內工作，2010 年平均每週工作時數超過 40 小時者占 40%，而低於 20 小時者只佔 31.5%。不過，農場經營仍須大量的僱工，2010 年總僱工人數為近 30 萬人，其中全年性的有 11.2 萬人，佔 37.6%，而季節性僱工則佔 18.5 萬人，佔 62.4%。季節性僱工所佔比超過 7 成的省分包括 Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick, and British Columbia，主要因為其有較高比例生產水果、

堅果及馬鈴薯等採收時需要較多季節性人力的農場，而有較多畜牧農場的省份則僱用較多全年性的勞工，如 Quebec, Alberta, 及 Manitoba(Statistics Canada, 2012).

二、澳洲與加拿大外籍農業勞動力使用情形

隨著經濟的發展，澳洲農業部門同樣面臨農業勞工短缺的困境，由澳洲農場規模亦相當大，對蔬菜及水果類農場而言，在採收季節通常有大量的季節性人力需求，而其季節性勞力的來源，除了澳洲國內巡迴的農場工、農家成員、地區性的臨時工，學生、退休旅行者外，大多仰賴外國留學學生及利用假期工作者計畫 (Working Holiday Maker, WHM)至澳洲打工的背包客，以上為利用合法的管道工作者(Mares, 2005)。其中外國留學生與背包客在近幾年增加速度很快，在 2014 年 6 月總計有 34 萬名外國留學生(Department of Immigration and Border Protection, 2014)，外國留學生可以於在學期間每周最多工作 20 小時，但於暑假或寒假期間則沒有限制，一般外國留學生的薪資會略低於澳洲學生，職場歧視現象亦是時有所聞(IOM, Australia, 2012)。背包客則利用假期工作者計畫至澳洲打工，其最多可以停留 12 月但得再延長 12 月，在 2014 年 6 月有 15 萬名背包客停留在澳洲，其中來自英國者有 2.9 萬人為最多，而第二則是來自台灣有 2.4 萬人(Department of Immigration and Border Protection, 2014)。

然而澳洲尚有許多來自太平洋小島，東南亞及中國等非法居留的移民，從事季節性的農業工作(Mares, 2005)。農業雇主通常宣稱其使用非法外勞的苦衷，因為農業勞工需求常具急迫性，其工作環境也使雇主不易檢查其身分(DIMIA, 1999 and DIMIA, 2004). 此外雇主亦擔心事先的身分檢查，將嚇跑這些非法的勞工，在沒充裕的勞工得以替代的情況下，只好繼續使用非法外籍勞工。Mares(2005)認為為能確保有穩定來源的農業勞工以應付大量季節性需求，澳洲或許可參考加拿大模式。

加拿大主要以專案方式由特定國家引進農業外籍勞工，並限制居留時間，加上其特殊的地利位置，使其農業外勞政策有不錯的成效，並成為英國及澳大利亞的學習對象。不過因為加拿大的農業外勞政策中，給予雇主相當大裁決權力，不利於外籍勞工工作權的保障，也引起民間工會團體的批評。

在加拿大的移民政策中，將從事農業生產的外籍勞工歸類於”臨時外籍工作者(Temporary Foreign Workers)”，其中依據引進的方式又分為四大類，第一類稱為”季節性農業工作者計畫(Seasonal Agricultural Worker Program, SWAP)” ，SWAP 為加拿大外籍農業勞工的主要來源；第二類稱為”農業分流(Agricultural Stream)”，農業分流

管道才剛於 2011 年開始實施；第三類稱為”低技術職業分流(Stream Lower-skilled Occupations)”； 第四類稱為”高技術職業分流(Stream Higher-skilled Occupations)”。加拿大農業部門依賴農業外勞的程度日漸增加，加拿大在 2005 年總共引進 13,590 名農業外勞，但至 2012 年期人數則快速增加至 39,700，成長約 2 倍，如表 2-1 所示。以 2012 年為例，在 39,700 名農業外勞中，而以 SWAP 引進者有 29,025 名，約佔 73%；以農業分流管道引進者有 7,680 名，約佔 19%；以低技術分流管道引進者有 2,125 名，約佔 5%；以高技術分流管道引進者則只有 865 名，約佔 2%。

表 2-1：加拿大臨時性農業外勞

	季節性農業工作者計畫 (SWAP)	農業分流 (Agricultural Stream)	高技術分流 Higher-skilled	低技術分流 (Lower –skilled)	加總
2005	11,825		425	1,340	13,590
2006	26,610		515	2,810	29,940
2007	25,345		840	4,140	30,320
2008	27,850		785	6,015	34,650
2009	28,785		680	6,740	36,200
2010	27,690		700	6,590	34,980
2011	28,835	2,160	620	5,815	37,425
2012	29,025	7,680	865	2,125	39,700

資料來源：Number of temporary foreign worker positions on positive labour market opinions under the Agricultural Occupations, by location of employment, Labour Market Opinions Statistics, Employment and Social Development Canada.

1、季節性農業工作者計畫(SWAP)

加拿大最早於 1966 年開始與牙買加簽定協儀，現行簽屬的國家有墨西哥及加勒比海國家，其中包括安圭拉(Anguilla)、 安提瓜和巴布達(Antigua and Barbuda)、巴貝多(Barbados)、多明尼克(Dominica)、格瑞那達(Grenada)、牙買加(Jamaica)、蒙特塞拉特(Montserrat)、聖克里斯多福及尼維斯(St. Kitts-Nevis)、聖露西亞(St. Lucia)、聖文森及格瑞那丁(St. Vincent and the Grenadines)、千里達及托巴哥(Trinidad and Tobago)等。加拿大政府規定季節性農業外勞只能從事以下類別農產品的生產過程：蜂蜜、水果、蔬菜、花卉、耶誕樹、草皮、菸草、牛、乳製品、鴨、馬、貂、家禽、綿羊、豬等，而且工作內容只能局限於農業生產的相關工作項目。

參加季節性農業工作者計畫之外籍勞工均以時薪計算工作報酬，其在加拿大的工作時間為每年 1 月 1 日至 12 月 15 日，但最長期間只有 8 個月，但保證至少每 6 週有 240 小時的工作時數。當年度工作結束後，須立即返回其原國家，不可以停留在加拿大，但外籍勞工可以每年重複參加這個計畫。季節性農業工作者計畫為加拿大與外籍勞工來源國所簽署的協議計畫，外籍勞工來源國需要負責招募合適的勞工參與此計畫，並維持一定數量儲備的工作者，以替換因故被遣送

回國的勞工，同時外籍勞工來源國須派員至加拿大協助該國勞工處理相關事宜。

加拿大雇主可以在無法找到加拿大公民或具永久居留權者願意接該工作時，透過這個計畫聘僱外籍勞工，但雇主須遵守以下義務：雇主須先付來往加拿大的交通費，除英屬哥倫比亞省外，其他各省的雇主皆可以將交通費從日後工資中扣除。雇主須提供免費的住宿，而英屬哥倫比亞省的雇主則可以從薪資扣除部分的住宿費，另外雇主須幫外籍勞工投保各省所屬的健康及職業災害保險。雇主須先代墊CIC(Citizenship and Immigration Canada)所要求的工作許可費(加幣155 元)，針對墨西哥的外籍勞工，該費用可以由其薪資中扣除，而加勒比海國家的勞工，雇主則需在農業外勞抵達加拿大 30 天後，經出示外勞薪資證明後，向該國提出申請。在外籍勞工同意下，並經外籍勞工來源國之代表與加拿大主管機關(Employment and Social Development Canada, ESDC 與 Service Canada)事先許可時，雇主將可轉移該外籍勞工至其他雇主。為保障外籍勞工之權益，非經許可之移轉是禁止的。

在相同工作職業下，外籍勞工之薪資須與加拿大公民或具永久居留權者相同，且其薪資水準須不低於加拿大政府依據不同省份、不同

農產品及工作者之技能所公告之時薪標準，以 2013 年為例，農業外籍工作者之時薪介於加幣 10.08 元至 14.68 元。以主要雇用省份，安大略(Ontario)省為例，針對不同農產品，依其工作環境與所需具備之技能，薪資將有所差異，如從事水果、蔬菜、花卉或耶誕樹之工作者時薪為加幣 11 元；從事牛隻生產工作者中，低技術與高技術者時薪分別為加幣 12.37 元與 14.36 元；從事家禽生產工作者中，低技術與高技術者時薪分別為加幣 11 元與 12.34 元；從事豬隻生產工作者中，低技術與高技術者時薪分別為加幣 11 元與 14.36 元。

2、臨時外籍工作者之農業分流(Agricultural Stream)

農業分流與季節性農業工作者計畫的差別，主要在於農業外勞來源國的限制、可停留在加拿大工作的時間及交通與住宿費用的支付比例。農業分流計畫並沒有來源國的限制，農業外勞也可比照其他臨時性外籍工作者，最多可以停留工作 24 個月。與季節性農業工作者計畫相同，雇主所聘僱的農業外勞只能從事特定的農產品生產過程中相關的工作項目，其農產品的類別如同季節性農業工作者計畫中所包含的項目。

雇主必須支付農業外勞來回加拿大的交通費用，不可以變相向農業外勞收取交通費，此外亦須無償提供農場與住宿地點的交通。住宿

費用則依是否住在農場裡及是否為低技術或高技術勞工而有所差異。農場內之住宿，如各省沒有特別規定，每週最高可以由外籍勞工薪資中扣抵加幣 30 元作為住宿費用；農場外之住宿，針對低技術勞工，住宿費最高每週由薪資扣抵加幣 30 元，而高技術勞工則最高不可超過其薪資的 30%。

第三節 歐盟

一、歐盟各國農業部門勞動力概況

我們首先透過 2010 年歐盟的農業普查資料分析歐盟各國農業部門規模及其勞動力的使用概況，如表 2-2 所示，在歐盟 28 國農業部門包含 12.2 百萬家農場，合計有 175.8 百萬公頃的可耕地，並畜養 135.2 百萬個畜產單位(Livestock Unit)，以全職工作者單位(Annual Worker Unit[4], AWU)換算的勞動力，總計有 9.9 百萬全職工作者單位，整體產值為 308,062 百萬歐元。現有歐盟 28 國中農業部門的規模差異相當大，例如以可耕地面積而言，最大為法國 27.8 百萬公頃，其次依序為西班牙(23.8 百萬公頃)、英國(16.8 百萬公頃)、德國(16.7 百萬公頃)、波蘭(14.4 百萬公頃)、羅馬尼亞(13.3 百萬公頃)、義大利(12.9 百萬公頃)等國，而最小的馬耳他(Malta)則只有 0.011 百萬公頃。若以勞動力大小衡量，則以波蘭使用 1897.2 千個全職工作者單位為最高，其次依序為羅馬尼亞(1610.3 千單位)、義大利(953.8 千單位)、西班牙(889 千單位)、法國(779.7 千單位)等，而最小的盧森堡則只有 3.7 千

[4] AWU 主要為方便比較各國在農業部門勞動力投入數量的多寡，因為農場工作高度受農產品生長季節及氣候因素影響，所以每個工作者工作時間變異程度很大，單由就業人數多寡並無法精準衡量各國農業部門勞動投入的多寡，所以歐盟定義若一個工作者在 12 個月期間內，全職工作至少 1800 小時，也就是說每天 8 小時，工作 225 天，則稱為一個全職工作者，全職工作者數量乃由一般就業人數轉換後得之。

表 2-2：2010 年歐盟 28 國重要農業指標

	農場數 (Agricultural Holding) (千家)	可耕地面積 (UAA[1]) (千公頃)	畜產單位 (LSU[2]) (千隻)	勞動力 (AWU[3]) (千人)	標準產出 (SO[4]) (百萬歐元)
Belgium	42.85	1358.02	3798.68	61.55	7247.768
Bulgaria	370.49	4475.53	1149.47	406.52	2536.666
Czech Republic	22.86	3483.5	1722.46	107.99	3852.21
Denmark	42.1	2646.86	4919.4	52.3	8430.809
Germany	299.13	16704.04	17792.56	545.5	41494.1
Estonia	19.61	940.93	306.28	25.12	594.5843
Ireland	139.89	4991.35	5787.4	165.36	4297.716
Greece	723.06	5177.51	2406.52	429.52	6872.835
Spain	989.8	23752.69	14830.94	888.97	34173.07
France	516.1	27837.29	22674.17	779.66	50733.22
Croatia	233.28	1316.01	1020.18	184.48	2114.665
Italy	1620.88	12856.05	9911.52	953.79	49460.33
Cyprus	38.86	118.4	200.75	18.59	458.8885
Latvia	83.39	1796.29	474.63	85.15	777.191
Lithuania	199.91	2742.56	900.08	146.77	1526.277
Luxembourg	2.2	131.11	167.66	3.7	268.5593
Hungary	576.81	4686.34	2483.79	423.49	5241.037
Malta	12.53	11.45	41.65	4.87	95.89013
Netherlands	72.32	1872.35	6711.5	161.69	18929.96
Austria	150.17	2878.17	2517.17	114.27	5879.274
Poland	1506.62	14447.29	10377.22	1897.24	18987.07
Portugal	305.27	3668.15	2205.95	363.4	4639.746
Romania	3859.04	13306.13	5444.18	1610.26	10420.31
Slovenia	74.65	482.65	518.48	76.65	913.194
Slovakia	24.46	1895.5	668.34	56.11	1731.014
Finland	63.87	2290.98	1121.05	59.73	3097.634
Sweden	71.09	3066.32	1751.89	56.85	3733.311
United Kingdom	186.8	16881.69	13308.42	266.28	19554.98

資料來源：Eurostat (online data code: ef_kvftaa)

註：[1]：UAA(Utilised Agricultural Area)代表可耕地面積；[2]：LSU(Livestock Unit)代表以飼養所需飼料換算之畜牧單位，1 隻乳牛或 10 隻綿羊為 1 個畜牧單位；[3]：AWU(Annual Worker Unit)代表全職工作單位人數，全職工作單位代表工作者在 12 個月期間工作 225 天，每天 8 小時；[4]：SO(Standard Output)代表農場所生產的農產品在離開農場時的估算貨幣價值，通常以歐元/公頃或歐元/LSU 為單位。

個全職工作者單位。若以產值大小衡量，則以法國之 50,733.2 百萬歐元為最高，其次依序為義大利(49,460.3 百萬歐元)、德國(41,149.4 百萬歐元)、西班牙(34,173.1 百萬歐元)、英國(19,555.0 百萬歐元)、波蘭(18,987.1 百萬歐元)、荷蘭(18,930.0 百萬歐元)等。

為了解各國農場規模、單位產值、勞動產值及土地與勞動投入相對投入量，我們進一步計算歐盟各國的農業相關指標，如表 2-3 所示。以農場規模而言，以捷克 152.4 公頃最大，其次依序為英國(90.4 公頃)、斯洛伐尼亞(77.5 公頃)、丹麥(62.9 公頃)、盧森堡(59.6 公頃)、德國(55.8 公頃)、法國(53.9 公頃)等，西班牙農場規模為 24.0 公頃，在歐盟國家中屬於中等規模，但有些國家雖然整體耕地面積或勞動力投入相對較大，但其農場規則相對較小，如波蘭(9.6 公頃)、義大利(7.9 公頃)、羅馬尼亞(3.4 公頃)。若以畜產規模而言，以丹麥平均 116.9 畜牧單位(Livestock Unit[5]，LSU)最多，其次依序為荷蘭(92.8 LSU)、比利時(88.7 LSU)、盧森堡(76.2 LSU)、捷克(75.3 LSU)、英國(71.2 LSU)、德國(59.5 LSU)、法國(43.9 LSU)等，但有些整體農業規模大的國家，其畜牧規模則相對較低，如波蘭(9.6 LSU)、義大利(7.9 LSU)，而羅馬尼亞最低只有 1.4 LSU。所以我們可以觀察到除德國、法國、

[5] LSU(Livestock Unit)代表以飼養所需飼料換算之畜牧單位，1 隻乳牛或 10 隻綿羊為 1 個畜牧單位。

表 2-3：2010 年歐盟 28 國之農業相關指標。

	農場規模	畜產規模	產值/農場	產值/AWU**	可耕地面積/AWU
	公頃	畜產單位 (LSU*)	千歐元	千歐元/AWU	公頃/AWU
Belgium	31.69	88.65	169.14	117.75	22.06
Bulgaria	12.08	3.10	6.85	6.24	11.01
Czech Republic	152.38	75.35	168.51	35.67	32.26
Denmark	62.87	116.85	200.26	161.20	50.61
Germany	55.84	59.48	138.72	76.07	30.62
Estonia	47.98	15.62	30.32	23.67	37.46
Ireland	35.68	41.37	30.72	25.99	30.18
Greece	7.16	3.33	9.51	16.00	12.05
Spain	24.00	14.98	34.53	38.44	26.72
France	53.94	43.93	98.30	65.07	35.70
Croatia	5.64	4.37	9.06	11.46	7.13
Italy	7.93	6.11	30.51	51.86	13.48
Cyprus	3.05	5.17	11.81	24.68	6.37
Latvia	21.54	5.69	9.32	9.13	21.10
Lithuania	13.72	4.50	7.63	10.40	18.69
Luxembourg	59.60	76.21	122.07	72.58	35.44
Hungary	8.12	4.31	9.09	12.38	11.07
Malta	0.91	3.32	7.65	19.69	2.35
Netherlands	25.89	92.80	261.75	117.08	11.58
Austria	19.17	16.76	39.15	51.45	25.19
Poland	9.59	6.89	12.60	10.01	7.61
Portugal	12.02	7.23	15.20	12.77	10.09
Romania	3.45	1.41	2.70	6.47	8.26
Slovenia	6.47	6.95	12.23	11.91	6.30
Slovakia	77.49	27.32	70.77	30.85	33.78
Finland	35.87	17.55	48.50	51.86	38.36
Sweden	43.13	24.64	52.52	65.67	53.94
United Kingdom	90.37	71.24	104.68	73.44	63.40

資料來源：Eurostat (online data code: ef_kvftaa)，作者計算。

註： *：LSU(Livestock Unit)代表以飼養所需飼料換算之畜牧單位，1 隻乳牛或 10 隻綿羊為 1 個畜牧單位；**：AWU(Annual Worker Unit)代表全職工作單位人數，全職工作單位代表工作者在 12 個月期間工作 225 天，每天 8 小時。

英國等在各項產品生產規模均較大外，歐盟各國在農產品生產上具有高度的互補性，某些國家專門生產作物類或果樹類農產品，如義大利、羅馬尼亞、波蘭，但某些國家則專門生產畜牧、酪乳類產品，如丹麥、荷蘭、比利時等。由於畜牧及酪乳類產品價值較高，當以平均農場之產值比較時，前五名分別為荷蘭(261.8 千歐元)、丹麥(200 千歐元)、比利時(169.1 千歐元)、捷克(168.5 千歐元)及德國(138.7 千歐元)，而義大利則只有(30.3 千歐元)，羅馬尼亞最低為 2.7 千歐元。這也同樣影響到勞動力投入的單位產值，若以每單位 AWU 之產值比較，前五名分別為丹麥(161.2 千歐元)、比利時(117.8 千歐元)、荷蘭(117.1 千歐元)、德國(76.1 千歐元)及英國(73.4 千歐元)，不過義大利每單位 AWU 之產值並不低，為 51.9 千歐元，保加利亞與羅馬尼亞最低，分別只有 6.5 及 6.2 千歐元。另外歐盟各國要素投入的相對比例亦有很大的差異，以每單位 AWU 可使用之可耕地面積比較，前五名分別為英國(63.4 公頃)、瑞典(53.9 公頃)、丹麥(50.6 公頃)、芬蘭(38.4 公頃)、愛沙尼亞(37.5 公頃)。整體農業規模較大某些國家，其每單位 AWU 可使用之耕地面積並不高，如西班牙與義大利分別為 26.7 公頃及 13.5 公頃，而羅馬尼亞與波蘭則分別只有 8.3 公頃及 7.6 公頃。

由以上觀察我們可歸納出現今歐盟 28 國農業部門其所生產的農產品具有高度互補性，如同國際貿易理論中所強調的比較利益原則，

藉由各國的分工，專業生產其相對具比較利益之農產品，再彼此交易，增進各國之福利。另外由於經濟發展程度不同，農業勞動力的生產效率差異頗大，所得較高之國家因所生產之農產品具較高附加價值，因此平均每單位 AWU 之產值一般而言相對較高。近期加入的東歐國家，則有較低的勞動產值。

我們進一步觀察歐盟各國農業部門的勞動力結構，若以農業部門就業人數而言，歐盟 28 國在 2010 年經常性農業就業人數總共有 25,474.3 千人，其中有 7.74%為經常性非農家成員之雇用勞工。經常性農業就業人數若以全職工作者單位(Annual Work Unit, AWU)計算，則可換算為全職工作者單位 9,183.0 千人，但經常性非農家成員之雇用勞工則可換算為 1,447.1 千人。除經常性僱工外，因為農業生產的某些過程中，如收成時，常需要大量人力，歐盟各國農業部門雇用為數不少的非經常性勞工，若轉換為全職工作者單位，2010 年歐盟非經常性僱工[6]總計有 910.3 千人。若考量經常性與非經常性僱工，則我們可以觀察到歐盟農業部門僱工所承擔的工作量，佔總勞動投入的 23.4%。不過，由各會員國的資料，如表 2-4 及表 2-5 所示，我們可以發現各國農業部門使用僱工的比例差異相當大，先加入歐盟的高

[6] 非經常性僱工包括非經常性非農家工作者與非農家直接雇用之工作者。

表 2-4：2010 年歐盟 28 國農業勞動力

	經常性就業人數		全職工作人數(AWU*)			
	農家	非農家	農家	經常性非農家	非經常非農家	非由農家雇用
Belgium	66510	14440	46170	11260	4120	330
Bulgaria	681470	57430	336770	52340	17410	1840
Czech Republic	42970	89760	24040	80560	3390	830
Denmark	56870	23240	29950	20810	1540	0
Germany	577390	172360	348630	141040	55840	9360
Estonia	39420	12920	13340	11200	570	190
Ireland	255640	16410	152570	9780	3020	3020
Greece	1186510	26260	354440	18330	56760	4450
Spain	1951760	275260	563680	157170	168110	33000
France	568350	446410	340650	351800	87210	12170
Croatia	499350	14330	167560	11730	5200	300
Italy	3229560	163150	758370	84140	111280	5140
Cyprus	77730	4310	12870	3840	1880	320
Latvia	163560	17440	71350	13280	510	720
Lithuania	338170	27920	119860	23960	2950	1450
Luxembourg	4090	880	2790	750	150	30
Hungary	1052820	90680	325050	77920	20520	6900
Malta	17630	870	4390	440	40	30
Netherlands	147920	63710	95550	45860	20280	11030
Austria	319180	27080	97780	13400	3090	710
Poland	3716120	86470	1795630	73790	27810	2020
Portugal	657830	50250	294420	41370	27620	3990
Romania	7051300	105630	1428710	72290	109260	28740
Slovenia	205240	3250	68680	2840	5130	360
Slovakia	46060	44900	15770	38440	1900	1920
Finland	111170	14120	47660	7730	4330	4860
Sweden	119830	21700	38920	14660	3270	930
United Kingdom	319060	99610	180260	66400	19610	12870

資料來源：Eurostat (online data code: ef_lflegaa)

註：* AWU(Annual Worker Unit)代表全職工作者單位人數，全職工作者單位代表工作者在 12 個月期間工作 225 天，每天 8 小時。

表 2-5：2010 年歐盟 28 國農業勞動力使用情形

	農家勞動力使用效率[1]	農家勞動力佔農場勞動力之比例[2]	僱工佔農場勞動力之比例[3]	非經常性僱工佔農場勞動力之比例[4]
Belgium	69.4%	74.6%	25.4%	7.2%
Bulgaria	49.4%	82.5%	17.5%	4.7%
Czech Republic	55.9%	22.1%	77.9%	3.9%
Denmark	52.7%	57.3%	42.7%	2.9%
Germany	60.4%	62.8%	37.2%	11.8%
Estonia	33.8%	52.7%	47.3%	3.0%
Ireland	59.7%	90.6%	9.4%	3.6%
Greece	29.9%	81.7%	18.3%	14.1%
Spain	28.9%	61.1%	38.9%	21.8%
France	59.9%	43.0%	57.0%	12.6%
Croatia	33.6%	90.7%	9.3%	3.0%
Italy	23.5%	79.1%	20.9%	12.1%
Cyprus	16.6%	68.1%	31.9%	11.6%
Latvia	43.6%	83.1%	16.9%	1.4%
Lithuania	35.4%	80.9%	19.1%	3.0%
Luxembourg	68.2%	75.0%	25.0%	4.8%
Hungary	30.9%	75.5%	24.5%	6.4%
Malta	24.9%	89.6%	10.4%	1.4%
Netherlands	64.6%	55.3%	44.7%	18.1%
Austria	30.6%	85.0%	15.0%	3.3%
Poland	48.3%	94.5%	5.5%	1.6%
Portugal	44.8%	80.1%	19.9%	8.6%
Romania	20.3%	87.2%	12.8%	8.4%
Slovenia	33.5%	89.2%	10.8%	7.1%
Slovakia	34.2%	27.2%	72.8%	6.6%
Finland	42.9%	73.8%	26.2%	14.2%
Sweden	32.5%	67.4%	32.6%	7.3%
United Kingdom	56.5%	64.6%	35.4%	11.6%

資料來源：Eurostat (online data code: ef_lflegaa)，作者自行計算所得。

註：[1]：農家勞動力使用效率定義為農家全職工作者單位除以農家就業人數；[2]：農家勞動力佔農場勞動力之比例定義為農家全職工作者單位除以農場所使用之全職工作者單位；[3]：僱工包括經常性非農家、非經常性且非農家及非農家雇用之全職工作者單位；[4]：非經常性僱工包括非經常性且非農家與非農家雇用之全職工作者單位。

所得國家(EU-6[7])，其使用農業僱工的比例相當高，如法國。法國農業經常性就業人數為 1014.8 千人(其中經常性僱工為 446.4 千人)，若以全職工作者單位計算則總勞動投入量為 791.8 千人，其中僱工所換算的全職工作者單位所佔比例為 57%。而在中期加入的國家(EU-15)其使用比例則略微降低，但仍然相當高。以西班牙為例，其農業經常性就業人數為 2,227.1 千人(其中經常性僱工為 275.3 千人)，若以全職工作者單位計算則總勞動投入量為 922 千人，其中雇用勞工所換算的全職工作者單位所佔比例為 38.9%。最近加入的國家(EU-28)則其仰賴僱工的比例較低，如羅馬尼亞，其農業經常性就業人數為 7,156.9 千人(其中經常僱工為 105.6 千人)。若以全職工作者單位計算則總勞動投入量為 1,639.0 千人，其中雇用勞工所換算的全職工作者單位所佔比例為 12.8%。

除了各國農業部門使用僱工的比例具有高度變異外，歐盟各國農家勞動力利用效率亦存在相當大的差異，我們利用農家全職工作者單位人數與就業人數之比，衡量農家勞動力的使用效率，如表 2-5 第 1 欄所示。農家勞動力的使用效率前五名分別為比利時(69.4%)、盧森堡(68.2%)、荷蘭(64.6%)、德國(60.4%)、法國(59.9%)。而西班牙、義大

[7] EU-6 係指於 1957 年簽訂羅馬條約(Treaty of Rome)成立歐盟前身歐洲經濟共同市場(The European Economic Community (EEC), or 'Common Market')的 6 個會員國，比利時(Belgium)、法國(France)、德國(Germany)、義大利(Italy)、盧森堡(Luxembourg) 及荷蘭(the Netherlands)。

利、羅馬利亞等國家，雖然農業部門規模相對較大，但其農家勞動力的使用效率相較之下則明顯偏低，西班牙為 28.9%，義大利為 23.5%，而羅馬利亞則只有 20.3%。

二、歐盟各國外籍農業勞動力使用情形

由前節說明，我們可以發現歐盟各國中，經濟發展較為成熟的國家，其農業部門仰賴僱工的比例相當高，而僱工又多使用於季節性的工作，然而季節性勞工主要來自於非歐盟成員國的外籍勞工，各國對於季節性勞工的管理方式並不盡相同。在有些國家只有在本國勞工無法填補缺工的空缺時，才開放非歐盟的外籍勞工進入從事季節性的農業工作，如德國、奧地利及希臘。有些國家則本國勞工無法滿足缺工需求時，只對特定國家開放，如芬蘭、瑞典及荷蘭，另外比較特別的是比利時並無特別限制(GEOPA Inquiry, 2002)。較早之前在東歐及波羅的海國家還沒加入歐盟之前，這些國家的勞工通常為歐盟農業部門季節性勞動的主要來源國。因地緣上的關係，西班牙及義大利亦引進為數頗多的外籍勞工從事農業工作，但其來源國主要為北非國家。

歐盟農業季節性外勞在大部分國家多由僱主直接招募，除此之外亦可以透過委託農業承包商(Agricultural contractors)利用機械從事採收工作，如台灣稻米生產過程的委外代工，但在某些國家，如英國、

法國、荷蘭及比利時，農業承包商亦可類似人力派遣公司，他們通常負責招募員工並支付其工資，並與農家簽訂契約從事收成採收的工作。另外農家亦可以透過農業人力派遣公司尋找外籍員工，不過其僱用成本一般高於直接僱用之成本，所以農場多不採用此一方式。不過英國存在的”幫主制度”(Gangmasters System[8])即類似人力派遣，只是其以單天的方式僱用員工。

[8] 有關英國 Gangmaters system 之介紹請參考 Brass(2004)及 Pollard(2006)。

第四節 日本

一、日本農業部門勞動力概況

日本農業部門所面臨的問題與台灣相似，同樣是地小人稠，境內又多高山，可用耕地面積相較於人口比例遠低於歐美國家，由表 2-6，我們可以發現商業型農家(commercial farm households)在 2013 年共有 1 百 46 萬戶，其中企業型農家只有 32 萬戶，只占約 22%，而超過半數為副業型農家。若以專兼業別劃分，專業農家共有 41.5 萬戶，仍占約 29%。雖然日本農場規模較台灣大，但相較歐美國家仍然過小，從 1975 年實施農地促進使用計畫後，日本農林省先後於 1993 年提出受認證農民概念，並於 1994 年針對受認證農民提供超低利貸款，以利其透過所有權移轉或租賃方式擴大經營規模(FY2012 Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan)。平均農場規模已逐漸提高，若以商業型農家為例，2010 年平均每戶耕地面積為 1.96 公頃，至 2013 年則上升至平均每戶耕地面積 2.12 公頃，如表 2-7。日本農家耕地面積分配與台灣相似，商業型農家耕地面積小於 1 公頃者在 2013 年占約 55%，但耕地面積在 5 公頃以上者已由 2010 年的 3.65%，增加至 2013 年的 4.73%。另外，經營規模超過 20 公頃的農家所耕作的農地面積佔總耕地面積的比例，也由 1990 年的 16%增加

表 2-6：日本農家戶數-依類別

	2010	2011	2012	2013
依經營型態分				
商業型農家 (Total number of Commercial farm households)	1,631	1,561	1,504	1,455
企業型農家 (Business farm household)	360	356	344	325
準企業型農家 (Semi-business farm household)	389	363	344	333
副業型農家 (Side-business farm household)	883	843	817	798
依專兼業別分				
專業農家 (Full-time farm household)	451	439	423	415
兼業農家 (Part-time farm household)	1,180	1,122	1,081	1,040
第１種兼業農家 (Farm household earned main income from farming)	225	217	222	205
第２種兼業農家 (Farm household earned main income from other jobs)	955	905	859	834

資料來源：The 88th Statistical Yearbook of Ministry of Agricultural, Forestry and Fisheries (2012～2013), Japan.
單位：千戶

表 2-7：日本農家耕地面積

	2010	2011	2012	2013
平均每戶耕地面積				
(公頃)				
商業型農家	1.96	2.02	2.07	2.12
企業型農家	4.88	5.05	5.18	5.38
商業型農家耕地面積				
分配(千戶)				
未滿 1 公頃	897 (56.52)	846 (55.73)	815 (55.75)	784 (55.41)
1～2	413 (26.02)	394 (25.96)	374 (25.58)	357 (25.23)
2～3	134 (8.44)	131 (8.63)	126 (8.62)	122 (8.62)
3～4	56 (3.53)	56 (3.69)	54 (3.69)	55 (3.89)
4～5	30 (1.89)	30 (1.98)	30 (2.05)	31 (2.19)
5 公頃以上	58 (3.65)	62 (4.08)	64 (4.38)	67 (4.73)
合計	1,587 (100)	1,518 (100)	1,462 (100)	1,415 (100)

資料來源：The 88th Statistical Yearbook of Ministry of Agricultural, Forestry and Fisheries (2012～2013), Japan.

註：括弧中數字為百分比。

至 2010 年的 32%，所以日本政府擴大農場經營規模的目的似乎已略見成效(FY2012 Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan)。

雖然日本在農家耕地規模已逐漸擴大，但日本也同樣遭遇農業從業人口減少及農業從業人員年齡老化的問題，其問題似乎比台灣更為嚴重。經過 1970 及 1980 年的快速經濟發展，人口出生率大幅滑落，加上老年人口死亡率較低，由表 2-8，在 2013 年日本農家成員中 65 歲以上比例佔約 37%，75 歲以上者則佔 21%。但若只觀察農業從業人員，則 39 歲以下者只佔 7%，有 62%的農業從業人員年齡高於 65 歲，而高於 75 歲者則高達 33%，其中稻農在 2012 年有 74%年齡高於 65 歲，平均年齡更高達 70 歲。所以日本積極鼓勵新農民加入農場經營，以接續計有高度老化的農業人口，同時以降低農業人口的平均年齡。不過新進農民人數增加速度亦乎有減緩的趨勢，在 2006 年新進農民總共有 81,000 人，而 2011 年則只有 58,100 人(FY2012 Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan)，其中有 13,000~15,000 人，年齡在 39 歲以下。雖然新進農民人數為數不少，但年輕農民在五年內因所得不穩定而退出者亦高達 30%。年輕農民通

表 2-8：日本農家成員年齡分配

	2010	2011	2012	2013
農家成員年齡分配				
39 歲以下	2028	1880	1754	1659
40～49	667	616	565	535
50～59	1032	952	891	832
60～64	545	589	597	565
65～69	458	416	394	415
70～74	511	473	456	426
75 歲以上	1261	1238	1209	1191
合計	6503	6163	5865	5624
農業從業人員年齡分配				
39 歲以下	177	175	190	174
40～49	147	147	133	122
50～59	358	350	317	281
60～64	319	353	357	335
65～69	360	336	310	315
70～74	436	417	397	366
75 歲以上	809	825	810	796
合計	2606	2601	2514	2390

資料來源：The 88th Statistical Yearbook of Ministry of Agricultural, Forestry and Fisheries (2012～2013), Japan.
單位：千人

常會抱怨從事農業工作薪資低，工作場所環境不佳、教育訓練不足、沒有假期及年終獎金等(FY2011 Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan)。由前述的資料可以觀察出所已可看出日本所面臨的農業人口老化遠比台灣嚴重，但在可預見的未來，如果沒有有效的政策支持，台灣農家人口結構將步上日本的後塵。

二、日本外籍農業勞動力使用情形

長期以來雖然日本面臨低階人力短缺的問題，但直到目前日本並無正式的外籍低階勞工的引進機制，不過多數企業利用技能實習生訓練計畫(Technical Intern Training Program)引進外籍低階勞工，技能實習生訓練計畫的實施及規畫主要由日本國際訓練合作組織(Japan International Training Cooperation Organization，JITCO)執行，JITCO為受法務省、厚生省、經濟產業省、外務省、國土交通省所委託成立的法人機構。其功能在於扮演日本企業或接受單位與外國政府或相關組織的溝通橋梁，同時提供訓練所需要的內容及相關訊息，而詳細的技能實習生訓練計畫執行的架構圖，如圖 2-1 所示。技能實習生訓練計畫依接受單位不同，可以分為個別企業型(Individual Enterprise

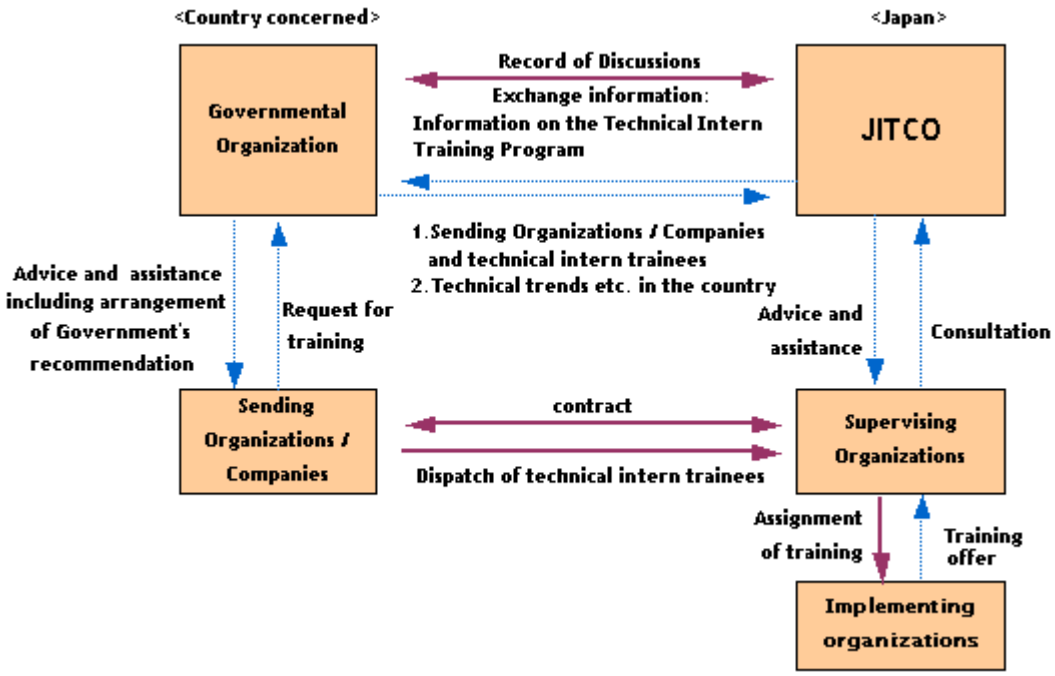

圖 2-1：日本技能實習生訓練計畫(Technical Intern Training Program)架構圖

資料來源：Japan International Training Cooperation Organization(JITCO)

Type)與團體監理型(Supervising Organization Type)，其中監理團體組織包括商業與產業公會、小型企業團體、職業訓練法人、農業或漁業合作社、公益社團法人或基金會、或經法務省認定之監理團體。技能實習生訓練計畫主要設立目的為提供開發中國家勞工至日本工作並學習技能，參與該計畫之外籍實習生最多可在日本停留 3 年，第一年期間為基本技能學習，如語言能力，第二、三年期間則主要針對工作技能的學習。因接受單位型態與實習生停留時間不同，技能實習生的居留身分可分為四大類，如表 2-9 所示(Technical Intern Training Program in Japan, 2014)。

日本在 2011 年總計有 68 萬名外國人，其中 13 萬為技能實習生(Technical intern training) (Annual Health, Labour and Welfare Report 2012-2013)，實習生人數呈現逐年上升的趨勢，在 2006 年日本各產業總共只有有 9 萬名外國實習生(Foreign Trainees)，其中有 4.1 萬人申請轉換為技能實習生(Technical Interns)。日本泛農業部門在 2006 年總共引進為約 2 萬名外籍實習生(有申請技術訓練者有 9 千人)，其中有 1.2 萬人在食品加工部門(Food Industry)，農業部門則約有 8000 名。農家如果想要參加技能實習生訓練計畫，主要以監管組織型為

表 2-9：技術訓練實習生之居留身分類別

	個別企業型	團體監理型
第一年	技術訓練實習生(i)(a) (Technical Intern Training (i) (a))	技術訓練實習生(ii)(a) (Technical Intern Training (ii) (a))
第二、三年	技術訓練實習生(i)(b) (Technical Intern Training (i) (b))	技術訓練實習生(ii)(b) (Technical Intern Training (ii) (b))

資料來源：Japan International Training Cooperation Organization(JITCO)。

主，農家可以透過農業合作社(Agricultural Cooperative)或小型企業協會(Small Business Association)引進外籍訓練實習生(Ando and Horiguchi, 2014)，而執行計畫的組織單位需負責工資的發放、住宿的提供、安全措施如意外保險的提供。依實習實施機關如為個別農家(“個人營農”)，則最多可以引進 2 名技能實習生，其他則依該實施機關所涵蓋員工人數多寡，其可引進的技能實習生數量將有所不同，如表 2-10 所示。

Ando and Horiguchi(2014)認為雖然大規模農場在日本的比例不多，但其在人力需求上依賴外籍技能實習生程度相當高，沒有外籍技能實習生，這些農場的生存將大有問題。外籍技能實習生可視為農場的廉價勞工，因為實習生通常年輕、工態度佳，又只領最低工資，此外實習生在第一年的訓練階段，並不受勞動相關法令保護，所以薪資可能更低。技能實習生在過往遭到日本僱主透過扣押護照限制行動、不發加班費、超長工時、苛扣工資等違反人權的情事時有所聞，所以在 2008 年日本修法正式將外國實習生納入其本國相關勞動法規的保護範圍之內。

表 2-10：可引進技能實習生的數量限制

實習實施機關所屬常態員工總數	技能實習生的數量(人)
300 以上	全職員工的 20 分之一
201~300	15
101~200	10
51~100	6
50 及以下	3

資料來源：Japan International Training Cooperation Organization(JITCO)。

註：技能實習生的數量不可超過全職員工數量，在漁船上實習生人數不可多於本國船員人數。

第五節 韓國

一、韓國農業部門勞動力概況

韓國與日本及台灣的農業部門皆遭遇類似的問題，農業人口的老化與經營規模過小的問題，2010 年韓國農家數有 117 萬戶，農家人口為 306 萬 ，而國農家每戶平均可耕地面積為 1.25 公頃 ，雖平均耕地規模比台灣大，但較日本為小。然而在分布上還是以耕地規模小的農家為主，由表 2-11 所示，2010 年韓國農家耕地面計小於 1 公頃者佔全體農家 65%，而 5 公頃以上者則只佔 3.4%，整體而言農家耕地規模的分配在 2010 年至 2013 年間並無太大的變動。以專兼業別分，2010 年專業農家佔約 53%，其比例在同一段期間亦無太大的變化，如表 2-12 上半部所示。由農場經營者年齡的分配可以發現(表 2-12 下半部)，2012 年農場經營者年齡 65 歲以上之農家約佔整體農家的 61%，但至 2013 年這個比例已增加 67%，而在 2012 年農場經營者年齡 40 歲以下之農家則只佔整體農家的 2.8%，至 2013 年這個比例更降至 1.2%。

另外，我們由 2010 年韓國農業普查資料中的 15 歲以上人口年齡分配觀察到，在表 2-13 中，我們看到韓國 15 歲以上農家人口中，65

表 2-11：韓國農家耕地規模 2010-2013

	2010		2011		2012		2013	
	戶數	%	戶數	%	戶數	%	戶數	%
<0.1 公頃	22657	1.9	9490	0.8	13757	1.2	14585	1.3
0.1~0.2	151202	12.8	158022	13.6	153755	13.4	155737	13.6
0.2~0.3	100082	8.5	104955	9.0	105434	9.2	106593	9.3
0.3~0.5	198716	16.9	205291	17.6	201853	17.5	197675	17.3
0.5~0.7	136586	11.6	134320	11.5	130374	11.3	128756	11.3
0.7~1.0	151109	12.8	146978	12.6	145080	12.6	140716	12.3
1.0~1.5	141501	12.0	136142	11.7	133855	11.6	133359	11.7
1.5~2.0	87039	7.4	82979	7.1	82899	7.2	81266	7.1
2.0~2.5	46612	4.0	44243	3.8	43646	3.8	43751	3.8
2.5~3.0	31628	2.7	31789	2.7	30149	2.6	30708	2.7
4.0~5.0	57039	4.8	55556	4.8	56280	4.9	55387	4.8
5.0~6.0	19066	1.6	19689	1.7	20207	1.8	20693	1.8
7.0~10.0	11140	0.9	11774	1.0	12166	1.1	12115	1.1
>10.0 公頃	9385	0.8	9898	0.9	10148	0.9	10704	0.9
合計	1177318	100.0	1163209	100.0	1151116	100.0	1142029	100.0

資料來源：No. of farm households by type of farming, Survey of Agriculture, Forestry and Fisheries , STATISTICS KOREA, 2010-2013.

表 2-12：韓國農家專兼業及農場經營者年齡分配：2010-2013

	2010		2011		2012		2013	
	戶數	%	戶數	%	戶數	%	戶數	%
專兼業別								
Full-time	627460	53.3	630118	54.2	625376	54.3	607385	53.2
Part-time	549858	46.7	533091	45.8	525740	45.7	534645	46.8
Type1 part-time[1]	193438	16.4	181476	15.6	169272	14.7	172310	15.1
Type2 part-time[2]	356420	30.3	351614	30.2	356468	31.0	362335	31.7
合計	1177318	100.0	1163209	100.0	1151116	100.0	1142029	100.0
農場經營者年齡								
≦24	115	0.0	71	0.0	167	0.0	105	0.0
25~29	1581	0.1	669	0.1	491	0.0	409	0.0
30~34	7354	0.6	3974	0.3	3301	0.3	2714	0.2
35~39	24093	2.0	17563	1.5	13912	1.2	10358	0.9
40~44	50354	4.3	43852	3.8	37767	3.3	31555	2.8
45~49	90125	7.7	77593	6.7	68856	6.0	61340	5.4
50~54	136936	11.6	132416	11.4	121536	10.6	112135	9.8
55~59	150203	12.8	153470	13.2	151370	13.1	155243	13.6
60~64	170809	14.5	168358	14.5	163255	14.2	156720	13.7
65~69	181618	15.4	172969	14.9	173907	15.1	180998	15.8
70~74	193274	16.4	200314	17.2	202321	17.6	190072	16.6
75~79	121129	10.3	139054	12.0	150369	13.1	164326	14.4
≦80	49727	4.2	52906	4.5	63865	5.5	76056	6.7
合計	1177318	100.0	1163209	100.0	1151116	100.0	1142029	100.0

資料來源：No. of farm households by type of farming, Survey of Agriculture, Forestry and Fisheries, STATISTICS KOREA, 2010-2013.

附註：[1]: Type-1 part-time farm households: part-time farm households whose agricultural income is larger than non-agricultural income. [2]: Type-2 part-time farm households part-time farm households whose agricultural income is smaller than non-agricultural income.

表 2-13：韓國 15 歲以上農家人口年齡分配，2010

	15 歲以上農家人口		15 歲以上農家人口中有從事農場工作者		15 歲以上農家人口中以農業為主要工作者	
年齡	人數	%	人數	%	人數	%
15~21	133085	4.77	9277	0.41	2864	0.16
20~24	92961	3.33	18931	0.84	8258	0.45
25~29	119618	4.28	38517	1.70	15215	0.82
30~34	99412	3.56	49255	2.18	24208	1.31
35~39	117809	4.22	82268	3.64	44964	2.44
40~44	151760	5.43	126534	5.60	74864	4.06
45~49	211929	7.59	192805	8.53	126992	6.88
50~54	287296	10.29	272117	12.04	199374	10.80
55~59	299575	10.73	288934	12.78	233446	12.65
60~64	306440	10.97	299439	13.25	267151	14.47
65~69	315180	11.29	308052	13.63	290706	15.75
70~74	318381	11.40	306987	13.58	298123	16.15
75~79	202201	7.24	184442	8.16	180408	9.77
80~84	86030	3.08	63022	2.79	61103	3.31
≦85	50887	1.82	19455	0.86	18286	0.99
合計	2792564	100.00	2260035	100.00	1845962	100.00

資料來源：Farm Household Population (15 years old and over) by Main Occupation and Gender, Census of Agriculture, Forestry and Fisheries, STATISTICS KOREA, 2010.

歲以上所佔的比例約為 35%，而有從事農場工作者中，65 歲以上所佔的比例亦約只有 39%。在以農業工作為主要職業者中，65 歲以上所佔的比例則占約 46%，但若考慮 55 歲以上者，則其所占比例則高達 73%。由以上農家人口年齡及農家經營者年齡結構，我們可以發現雖然韓國農業人口老化的問題台灣與日本為輕，但在未來 10 年韓國，同樣將面臨農業人口快速老化且後繼無人的問題。

二、韓國外籍農業勞動力使用情形

韓國在 1960 及 1970 年代仍是一個勞力輸出的國家，但從 1980 年代隨著經濟發展，韓國開始面臨缺工的情形，1991 年韓國開放海外韓國企業僱用實習生，1993 年則於其國內實施與日本類似的產業實習生制度(Industrial Trainee System)，其主要幫助韓國國內的中小企業，產業實習生在實習一年後，可以以實習生的身份工作兩年，產業實習生主要工作的產業包括製造業、建築業、近海漁業、農牧業。然而產業實習生制度美其名為提供開發中國家勞工至韓國實習的制度，但實際上與日本相似，實為韓國政府為企業解決勞力短缺的方法，產業實習生因不受相關勞動法規的保護，因此經常發生違反產業實習生權利的情事(Seob, 2005)。此外實習生因偷跑因而衍生出大量非法外籍勞工的存在事實，其人數在 2002 年達到高峰，總計有 29 萬人(Yoo, 2005)。

為解決產業實習生及非法外勞的問題，韓國因此在 2003 年通過「外籍工作者就業法案(Act on Foreign Workers' Employment, etc)」，並於 2004 年實施「就業許可系統(Employment Permit System, EPS)」，其實施的主要目的在幫助特定產業之中小企業，而每年可引進的外籍勞工數量由外籍勞動力政策委員會(Foreign Workforce Policy Committee)事先預估，藉由與外國政府簽訂 MOU，決定各國之引進數量，2010 年與韓國簽定 MOU 的 15 個國家主要以亞洲為主，其中包括越南(Vietnam)、菲律賓(the Philippines)、泰國(Thailand)、印尼(Indonesia)、斯里蘭卡(Sri Lanka)、蒙古(Mongolia)、烏茲別克(Uzbekistan)、孟加拉(Bangladesh)、柬埔寨(Cambodia)、巴基斯坦(Pakistan)、吉爾吉斯坦(Kyrgyzstan)、中國(China)、尼泊爾(Nepal)、緬甸(Myanmar)和東帝汶(East Timor)(2010 Employment and Labor Policy in Korea)。當中小企業嘗試但無法於韓國國內找到的本國勞工時，中小企業可以透過「工作中心(Job Center)」申請雇用外籍勞工。而在「就業許可系統(EPS)」實施後，產業實習生制度也在 2007 年被廢除。透過「就業許可系統(EPS)」僱用的外籍勞工主要以低技術勞工為主，但外籍勞工與韓國本地勞工享有相同的法規保護，如勞動標準法、最低工資法、產業安全與健康法等(Seob, 2005)。外籍勞工必須投保回程旅費及意外險，外籍勞工在 3 年工作期間可允許最多 4 次變動工作的機會，而第 4 次更動機會必

須是因為雇主引發的原因所致(Employment and Labor Policy in Korea, 2008)。同時，韓國實施「工作訪問系統(Working Visit System)」，開放在中國及前蘇聯的韓國僑民以訪問的名義在韓國工作。在 2013 年 9 月總共有 42 萬名透過「就業許可系統(EPS)」的外籍勞工在韓國工作，其中 18.7 萬透過一般 EPS(E-9 簽證)，而 23.3 萬則透過工作訪問系統(H-2 簽證)(2013 Employment and Labor Policy in Korea)。

由表 2-14，我們可觀察到韓國 2000-2013 年外籍新進入總人口及產業實習生與低技術勞工人數變化，韓國外籍新進入人口由 2000 年的 17 萬人成長至 2013 年的 37 萬人。產業實習生在 2000 年新進 4.2 萬人，而在「就業許可系統(EPS)」實施後，則逐漸被新進低技術就業人口所取代，在 2013 年外籍新進人口中，低技術就業人口總計有近 6 萬人，若加上一般實習生則，人數將超過 7 萬人。而「訪問工作」類的新進人口在 2005 年後快速增加，2008 年達到最高峰有 11 萬人，在 2013 年仍有 7.6 萬人。

表 2-14：韓國外籍新進入人口數(Incoming Foreigners)：2000-2013

年度	總計	產業實習生 (Industrial Trainees)	一般實習生 (General Trainees)	低技術就業 (Unskilled Employment)	漁工 (Seaman Employment)	訪問工作 (Visit& Employment[1])
2000	173071	42283	1199	0	0	8594
2001	163898	23003	1498	0	0	12123
2002	158941	26942	1423	0	0	9290
2003	168875	48911	1907	1465	0	11337
2004	178530	34061	3516	5849	18	18245
2005	253729	37815	4408	31487	159	51205
2006	302963	43922	8465	28881	194	84401
2007	300360	5870	13573	30213	1846	110940
2008	302174	2276	13599	45894	2274	111163
2009	232844	1032	10895	24047	2328	81092
2010	293070	2005	11849	34862	2942	79373
2011	307249	1989	13337	50113	3474	57226
2012	300177	1706	12214	54545	2688	48489
2013	369267	1602	12457	59536	3783	76336

資料來源：Incoming foreigners by age and status of sojourn, International Migration Statistics, STATISTICS KOREA, 2000-2013.

附註：[1]: Visit& Employment includes two sub-categories visiting& employment and visiting and joining family.

在韓國政府的外勞政策中，農牧業從產業實習生制度時，即已包含在允許使用外勞的範圍內，在 2004 年新實施的「就業許可系統(EPS)」，農牧業亦包含在其中。實際在農牧業工作之外籍勞工人數，在 2012 年之前並必無詳細的統計資料，而在 2012 年後，新的外籍勞動力調查(Foreigner Labour Force Survey)開始實施，唯農牧業外籍勞工就業人數，並無明確在其調查報告中明顯陳列，我們由 2013 年的外籍勞動力調查報告計算，在農牧業工作[9]的外籍勞工應有 4.4 萬人，其相較 2012 年下降約 8 千人(2012、2013 Foreigner Labour Force Survey)。然而由 EPS 每年引進的農業外勞約 4 千多人，如停留時間為 3 年，則在任一時間點，以 EPS 引進的農業外勞人數應為 1 萬多人，亦即表示有為數不少的非法外勞從事農業工作。在韓國目前現有外籍勞工，有為數眾多的非法居留的外籍勞工，其中以越南的外籍勞工情況最為嚴重。他們多是合法居留期間後，繼續留在韓國工作，非法外勞大多從事所謂 3D(Dirty, Difficult, Dangous)的工作，其薪資通常為本國人的一半[10]。

由國際特赦組織(Amensty International, 2014)所發表的報告顯示，韓國外勞工作環境不佳，尤其是農業外籍勞工的工作環境惡劣，

[9] 2013 年韓國外籍受僱員工總計 76 萬人，扣掉在製造業(37.7 萬人)，企業、個人及公共服務業(13.8 萬人)、零售、旅館、餐廳(13.7 萬人)、建築業(6.4 萬人)工作之人數，農牧業工作則計有 4.4 萬人。資料來源：2013 Foreigner Labour Force Survey, STATISTICS KOREA.

[10] 從某些例子中，員工薪資介於每月 940~1,410 美元，有些為每月 1,650~2,356 美元。

工時過長、無休息時間、不付加班費、受雇主虐待、恐嚇、合約詐欺、居住環境狹窄，加上韓國文化上的排外，使農業外籍勞工的處境更加雪上加霜，使 EPS 被國際特赦組織稱為勞力剝削制度(A system of labour exploitation)的同義詞。現有以 EPS 雇用之農業外籍勞工，因規定只能受雇於顛一雇主，且其雇主轉換次數在其同流時間受的限制，使雇主對外籍勞工的控制權力相當大，同時 EPS 規定農業外籍勞工於非農忙時並不被允許至非農業部門工作，並且依據韓國勞動基準法，農業部門雇用之員工可以免除需支付假日加班費的規定。

第六節 小結

世界各國在面對農業部門短缺勞工的情況下，其採取的作法因國情不同及對農業可產生外部性的價值差異，有部分國家其農場的規模較大，如美國與加拿大，為維持新鮮農產品的生產及保有農業生產在國際市場的競爭力，美國與加拿大皆大量的使用外籍的勞工從事農產品的生產，其中包括蔬菜、水果、花卉、畜產等，對於外籍勞工的引進，加拿大與美國因地理環境與國情不同而有不同的政策及方法，美國有大量的移民(合法與非法)從事農業勞力工作，而加拿大則由中南美洲及加勒比海國家，以專案方式引進臨時性外籍勞工。澳洲因地理位置特殊，農場規模相對較大，其主要生產畜牧產品及主要糧食作

物，但其農業部門仍需仰賴季節性勞工，其作法有與美、加不同，澳洲主要利用留學生及度假打工方式獲得年輕勞力，以補充農業部門缺工的問題。

歐盟從成立之後一直處於擴張的狀態，目前歐盟 28 個成員國經濟發展程度差異相當高，各國主要生產的項目具高度互補性，北歐國家主要產畜牧產品，東歐國家則生產糧食作物，南歐國家生產蔬果類產品。加上歐盟各國人力素質差異相當高，所以東歐新進國家的低技術勞工提供發展程度較高國家所需的低階人力。另外歐盟成員國與其外緣他非歐盟成員國文化及地理位置相近，使其可以引進非歐盟成員的低階勞力從事季節性的農業工作。

日本與韓國農業部門與台灣相似，日本目前尚無正式的引進農業外籍勞工從事農業生產工作，而是以一次為期 3 年的方式，利用企業實習生的名義引進東南亞國家勞工，填補農業部門所需勞力。韓國雖然早期採用措施與日本相近以企業實習生的方式已近農業外籍勞工，但近其韓國已以正式管道引進中國、蒙古及東南亞各國勞工從事農業生產工作。

第三章　台灣農家勞動力與非農業部門勞動市場分析

我們首先利用 2010 年農林漁牧普查資料初步分析臺灣農家勞動力得使用狀況，我們主要使用普查資料中針對農牧戶的調查部分。農牧戶調查表包含農家勞動人力的現況，從調查問項中我們可以知道農家人口的結構及其農家成員的農場內與農場外的勞動供給概況，其中包括 15 歲以下人口之人數及 15 歲以上人口之年齡、性別、教育程度及就業狀況，並針對過去一年曾參與農牧業工作者，記錄其全年從事之農牧工作日數。另外在普查資料中，我們可得知農家在生產過程委外的情形，以及農家僱用員工的數量及類別。最終本研究所使用的農牧戶調查資料，包含 780,388 個農家及 2,578,603 個 15 歲以上的農家成員。

第一節、農家工作人口年齡分布

農家成員的年齡資料可讓我們估計出其年齡的分配，從年齡的分配型態，可以讓我們更清楚觀察到農家人口的組成分布。在圖 3-1 中，我們分別畫出農家成員、農家成員中從事農業工作者、農家經營者(農場指揮者)及農家經營者中從事農業工作者之年齡分布。由圖 3-1，我們可以觀察到就全體 15 歲以上之農家成員而言，其年齡分布在 20 至

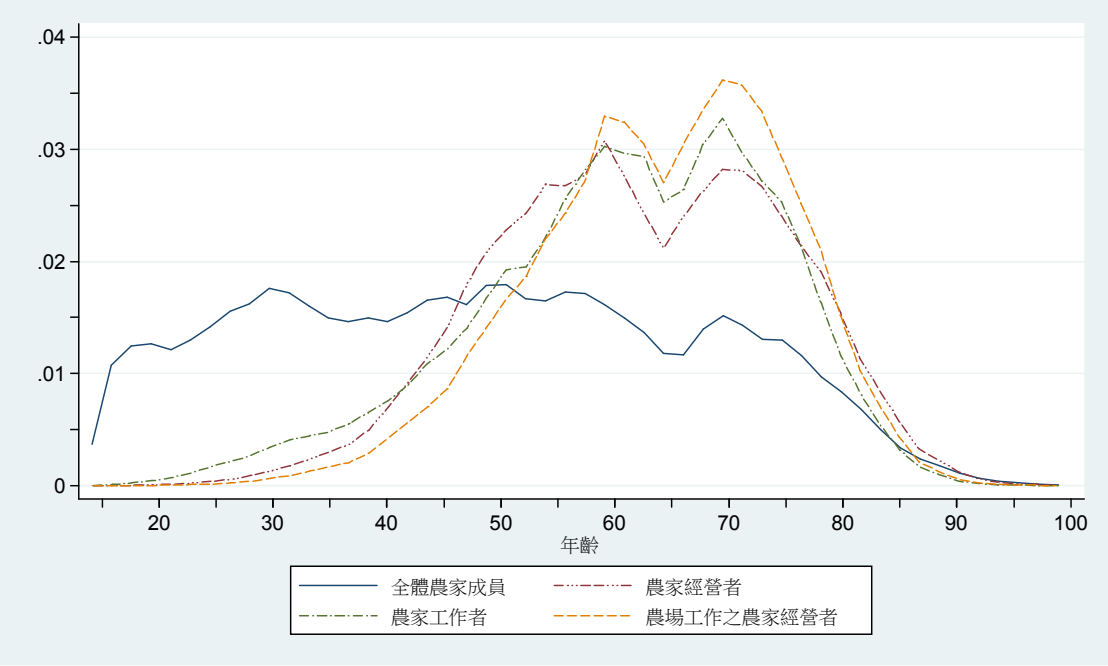

圖 3-1：2010 年農家成員之年齡分布

資料來源：2010 年農林漁牧業普查，行政院主計總處。

70 歲間呈現高原型態，年齡分布相當的平均。農家成員的平均年齡為 48.4 歲，但 65 歲及以上的農家人口卻佔農家 15 歲以上人口的 23.7%，亦即約 61 萬人，遠高於全體人口高齡的比例。若就對事農業工作之農家成員而言，雖其年齡分布則近似常態分配，但平均年齡為 61 歲，明顯偏高，大多數年齡皆大於 50 歲，65 歲及以上者之比例更高達 43%。我們進一步若只觀察農家經營者，發現其年齡分布亦是近似常態分配，且平均年齡更高為 62 歲，65 歲及以上者之比例更高達 44%。然而若觀察農家經營者中從事農業工作者，則其年齡分配雖近似常態但更為集中，且平均年齡更高達 64 歲，65 歲及以上者之比例則為 51%。由此我們可以明顯觀察到不只台灣農業從業人口老化的現象嚴重，以農業為主要工作之農場經營者更有半數以上年齡為 65 歲及以上。在未來的 10 年內，如果政府政策無法有效吸引新的農場經營者進入農業部門，農業部門將面臨快速萎縮，農地嚴重流失的，除了影響糧食安全，農業對環境保護的功能亦可能喪失。

我們進一步依據農家主要經營之農牧種類分類，分別計算各項農牧種類農家其農場經營者及全體農家成員之年齡分配之平均數與各分位數，如表 3-1 及 3-2 所示。由表 3-1 與 3-2 的上半部，我們可以發現各類農家經營者的平均年齡均相當高，介於 56.3 歲~63.4 歲間。

表 3-1： 2010 年作物類農家年齡結構

	稻作	雜糧	特用作物	蔬菜	果樹	食用菌菇類	甘蔗	花卉	其他農作物
農場經營者年齡之平均	63.0	63.4	62.3	61.9	60.9	56.3	62.9	57.5	59.8
第 5 分位數	43.0	43.0	41.0	42.0	41.0	38.0	42.0	39.0	41.0
第 25 分位數	54.0	55.0	52.0	53.0	52.0	48.0	54.0	49.0	51.0
第 50 分位數	63.0	64.0	62.0	62.0	60.0	56.0	63.0	57.0	59.0
第 75 分位數	73.0	73.0	73.0	71.0	70.0	64.0	72.0	66.0	69.0
第 95 分位數	82.0	81.0	82.0	81.0	80.0	76.0	81.0	78.0	80.0
農家成員平均年齡之平均	52.4	54.3	53.8	51.6	51.4	46.2	53.1	47.8	49.8
第 5 分位數	33.0	33.8	32.8	32.8	32.6	31.2	32.8	31.5	32.4
第 25 分位數	42.0	43.6	42.5	41.8	41.5	38.0	42.1	39.0	40.2
第 50 分位數	50.3	53.0	52.0	49.8	49.7	44.7	51.3	46.2	47.6
第 75 分位數	62.0	65.0	64.3	60.5	60.3	52.8	63.3	55.0	57.7
第 95 分位數	77.0	77.5	79.0	75.5	75.0	67.0	77.5	70.0	74.0

資料來源：農牧戶資料，2010 年農林漁牧業普查，行政院主計總處。

表 3-2：2010 年畜牧類農家年齡結構

	牛	豬	其他家畜	雞	鴨	其他家禽	其他畜牧業
農場經營者年齡之平均	58.6	58.9	58.1	57.3	59.0	57.1	57.8
第 5 分位數	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	38.0
第 25 分位數	51.0	51.0	51.0	50.0	51.0	50.0	50.0
第 50 分位數	59.0	59.0	58.0	57.0	59.0	57.0	58.0
第 75 分位數	68.0	68.0	66.0	65.0	68.0	64.0	65.0
第 95 分位數	78.0	77.0	77.0	75.0	76.0	75.0	78.0
農家成員平均年齡之平均	47.3	47.8	48.5	47.3	49.9	48.8	48.0
第 5 分位數	31.2	31.5	31.5	31.3	32.5	31.2	31.0
第 25 分位數	39.3	39.8	40.0	39.0	40.8	40.0	39.5
第 50 分位數	45.0	46.3	46.8	45.7	48.3	47.0	47.3
第 75 分位數	54.0	54.7	56.5	54.5	58.5	57.0	55.7
第 95 分位數	71.0	69.5	70.5	68.5	71.5	71.0	68.5

資料來源：農牧戶資料，2010 年農林漁牧業普查，行政院主計總處。

除食用菇具類與花卉類外，作物類農家的農場經營者年齡普遍較畜牧類農家為高，以稻作類農家為例，農家經營者平均年齡為 63 歲，第 5 分位數為 43 歲，第 25 分位數為 54 歲，中位數與平均數相同為 63 歲，第 75 分位數為 73 歲，而第 95 分位數則高達 82 歲，而養雞農家之經營者平均年齡為 57.3 歲，第 5 分位數為 40 歲，第 25 分位數為 50 歲，中位數與平均數相同為 57 歲，第 75 分位數為 65 歲，而第 95 分位數則為 75 歲。若考量其他農家成員的年齡分配，則由表 3-1 及 3-2 的下半部資料，可發現各項農牧類農家其整體農家成員之平均年齡下降約 10 歲，但同樣的除食用菌菇類與花卉類外，作物類農家的農家成員平均年齡普遍較畜牧類農家成員為高。而食用菌菇類、花卉類及畜牧類農家經營者及農家成員平均而言較為年經，可能因為這幾類農產品在生產過程中，一方面資本投入較大，另一方面經營風險相對較高，加上由於生產過程中的各項工作不易委外，其所需農家本身投入的時間與心力亦相對較大，因此年齡較高之農場經營者相較之下，較不願也較無法從這幾類農產品的生產。

整體而言農家成員中 15 歲以上者平均有 3.3 個[11]，在人口分布上，第 5 分位數為 1 個，第 25 分位數為 2 個，中位數為 3 個，第 75 分位數為 4 個，第 95 分位數為 6 個。農家成員在農場工作時間平均

[11] 在計算全體農家人員結構時，我們只包含在 2010 年有從事農業活動之農家。

為 146 日，在工作時間的分布上，大多數農家從事農業工作時間的時間不多，第 5 分位數為 15 日，第 25 分位數為 30 日，中位數為 90 日，第 75 分位數為 195 日，第 95 分位數為 487.5 日。由於農家成員數量不同，我們因此計算農家 15 歲以上成員平均每人從事農業工作之時間，整體平均從事農業工作時間為每人 51 日，而每人平均從事農業工作之時間分配之第 5 分位數為 3.75 日，第 25 分位數為 15 日，中位數為 30 日，第 75 分位數為 67.5 日，第 95 分位數為 167.5 日。由上述觀察，我們發現其實農家仍保有相當多的可用勞動力，並未被充分的使用。

為了進一步瞭解台灣各項農牧類農家人力的結構及其自身農家的勞動供給行為是否有所差異，我們分別計算作物類及畜牧類農家 15 歲以上的人數分配，從事農場工作日數，平均每個成員從事農場之工作日數，以得知農家的潛在勞動人力的多寡，其結果呈列於表 3-3 及表 3-4。由表 3-3 與表 3-4 中之 A 部分，我們可以發現除食用菌菇類與花卉類外，作物類農家之 15 歲以上人口數平均而言較畜牧類農家為低，這也反映在農家 15 歲以上人口數的分配上，作物類中食用菌菇類與花卉類農家 15 歲以上人口中位數為 4 人，而一般作物類農家如稻作、雜糧、蔬菜、果樹等皆為 3 人，反觀養牛、養豬、養雞

表 3-3： 2010 年作物類農家人力結構及勞動供給

	稻作	雜糧	特用作物	蔬菜	果樹	食用菌菇類	甘蔗	花卉	其他農作物
A. 農家 15 歲以上人數平均	3.4	3.1	3.0	3.4	3.3	3.9	3.2	3.6	3.5
第 5 分位數	1	1	1	1	1	2	1	1	1
第 25 分位數	2	2	2	2	2	3	2	2	2
第 50 分位數	3	3	3	3	3	4	3	4	3
第 75 分位數	5	4	4	4	4	5	4	5	5
第 95 分位數	6	6	6	6	6	7	6	6	6
B. 農家總工作日數平均	89.51	151.53	132.48	182.64	192.38	494.05	150.72	299.75	164.91
第 5 分位數	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	90.0	15.0	30.0	15.0
第 25 分位數	15.0	45.0	15.0	60.0	60.0	260.0	45.0	120.0	45.0
第 50 分位數	45.0	105.0	60.0	120.0	135.0	445.0	90.0	240.0	90.0
第 75 分位數	120.0	210.0	180.0	240.0	270.0	630.0	195.0	427.5	215.0
第 95 分位數	307.5	430.0	505.0	615.0	615.0	1087.5	430.0	720.0	567.5
C. 農家平均每人工作日數平均	31.5	58.3	47.5	62.4	68.5	139.2	55.6	95.0	52.7
第 5 分位數	3.8	7.5	3.8	6.0	7.5	22.5	5.0	11.3	4.3
第 25 分位數	7.5	18.0	10.0	18.0	22.5	75.0	15.0	37.5	15.0
第 50 分位數	15.0	40.0	20.0	41.3	45.0	129.4	35.0	75.0	30.0
第 75 分位數	37.5	75.0	61.4	82.5	90.0	199.5	75.0	130.6	75.0
第 95 分位數	118.1	168.8	167.5	205.0	213.8	307.5	184.5	260.0	165.0

資料來源：2010 年農林漁牧業普查，農牧戶資料。

表 3-4： 2010 年畜牧類農家人力結構及勞動供給

	牛	豬	其他家畜	雞	鴨	其他家禽	其他畜牧業
A. 農家 15 歲以上人數平均	3.9	3.8	3.5	3.6	3.4	3.3	3.6
第 5 分位數	1	1	1	1	1	1	1
第 25 分位數	2	2	2	2	2	2	2
第 50 分位數	4	4	3	4	3	3	4
第 75 分位數	5	5	5	5	4	4	4
第 95 分位數	7	7	6	6	6	6	6
B. 農家總工作日數平均	417.39	372.80	294.09	350.10	270.57	327.54	360.89
第 5 分位數	45.0	75.0	30.0	45.0	45.0	75.0	60.0
第 25 分位數	180.0	210.0	135.0	165.0	120.0	180.0	180.0
第 50 分位數	336.3	322.5	255.0	307.5	240.0	307.5	307.5
第 75 分位數	615.0	522.5	380.0	472.5	365.0	430.0	487.5
第 95 分位數	997.5	795.0	687.5	762.5	620.0	680.0	850.0
C. 農家平均每人工作日數平均	116.6	114.2	99.9	112.7	90.2	113.3	115.0
第 5 分位數	15.0	18.0	11.3	11.3	15.0	20.0	17.5
第 25 分位數	53.4	56.3	40.0	52.0	41.3	60.0	52.5
第 50 分位數	105.0	97.5	77.5	95.0	75.0	102.5	105.0
第 75 分位數	164.6	153.8	145.0	153.8	120.0	153.8	153.8
第 95 分位數	307.5	307.5	307.5	307.5	215.0	307.5	307.5

資料來源：2010 年農林漁牧業普查，農牧戶資料。

及其他畜牧業農家 15 歲以上人口中位數亦為 4 人。農家成員的多寡似乎與農家所生產的農產品有明顯的關聯，農家主要農產品的經濟價值較高，則其農家成員人數似乎相對較高。其可能原因為農家生產經濟價值較高的農產品，將使其農家整體所得較高，較有可能支付農家成員留在農場工作的報酬。另外我們也觀察到為數不少只有 1 個 15 歲人口的農家，其中農家成員只有 1 個且 65 歲以上之農家，總共有 50,238 戶，為總農家戶數的 7%。而農家成員只有 2 個且平均年齡 65 歲以上之農家，總共有 82,725 戶，為總農家戶數的 11.5%，其中農家成員只有 2 個且年齡皆 65 歲及以上之農家，則有 63,959 戶。因此我們可發現在 2010 年所有農家中，其成員只剩下一般所謂的"老農[12]"者有將近 16%。由此初步的觀察，可以更可說明當前臺灣農業就業人數老化的問題相當嚴重，但值得慶幸的是農家成員中仍有相當高比例的青壯人口。雖然這些青壯人口或許沒專職從事農業工作，不過農家成員或多或少皆會參與農家生產活動，若這些青壯人口能有部分移入從事農業工作，則農業從業人員老化的問題將可獲得紓解。

由表 3-3 及 3-4 中 B 部分及 C 部分，我們又觀察到類似的情形，相較於畜牧類農家，作物類農家的總工作日數與平均每人工作日數均較低，除了食用菌菇類與花卉類農家以外。以畜牧類農家中的養豬戶

[12] 老農年金領取的門檻之一，即是農民年齡需滿 65 歲。

為例，農家成員的總工作日數平均為 373 日，其中位數為 323 日，第 5 與第 25 分位數分別為 75 及 210 日，而第 75 與第 95 分位數分別為 523 及 795 日。若計算農家成員每人平均工作日數，則其平均為 114 日，中位數為 56 日，第 5 與第 25 分位數分別為 18 及 56 日，而第 75 與第 95 分位數分別為 98 及 154 日。以稻作農家為例，農家成員的總工作日數平均只有 90 天，其中位數為 45 天，第 5 與第 25 分位數更皆只有 15 天。若計算農家成員每人平均工作日數，則其平均為 32 日，中位數為 15 日，第 5 與第 25 分位數分別為 4 及 8 日，而第 75 與第 95 分位數分別為 38 及 118 日。這反映出，稻作生產期間除不需大量人力照顧外，其生產過程中大多數工作項目均可以委外經營，以至於其農家工作日數遠較畜牧類為低的緣故。

第二節 農家勞動力教育程度

由表 3-5 第一欄，我們可以觀察到 15 歲以上農家成員的教育程度分布，超過半數有至少高中(職)學歷，22%的農家成員學歷至少為大專及以上，因此農家成員之人力資本並不低。然而若觀察其從事農場內工作者，將會發現不同的面貌。在從事農場內工作者中，只有 22%學歷為高中(職)及以上，而有接近五分之三的農場內工作者學歷為小

表 3-5：2010 年臺灣農家成員之教育程度

	全部	從事農場內工作	從事農場外工作*	農家經營者		
				合計	從事農場內工作	從事農場外工作
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
不識字	8.11	9.79	0.33	10.85	10.65	0.98
小學及自修	24.11	48.1	8.33	42.97	52.02	23.09
國(初)中	16.70	19.69	18.54	20.01	18.34	28.93
高中(職)	29.06	17.46	39.87	19.08	14.72	33.13
大專及以上	22.03	4.95	32.94	7.09	4.27	13.88
農家成員數(人)	2,578,603	575,932	1,177,429	780,388	407,231	240,906

附註：單位：%。*：我們將受僱農牧業工作、自營農牧業外工作及受僱農牧業外工作者定義為從事農場外工作。

學及以下。相反的，在農場外工作者卻有 73%學歷為高中(職)及以上。農家在人力的配置上似乎有二分的現象，人力資本較高(學歷較高)者從事農場外工作，而人力資本較低(學歷較低)者從事農場內工作。我們若只觀察農家經營者的教育程度，亦可以發現類似依人力資本高低二分的現象，從事農場內工作之農家經營者有超過六成只有小學及自修學歷或不識字，但從事農場外工作者的比例卻只有不到四分之一。上述觀察到的現象，可能因為人力資本較高的農家經營者，受限於經營規模無法擴大，進而提高其從事農場內工作之報酬，所以人力資本較高者將選擇農場外工作，以獲得較高的薪資報酬。

台灣與鄰國日本同樣面臨農場經營規模過小的問題，而台灣農場規模過小的問題卻更為嚴重，2010 年農場平均可耕作地面積只有 0.7 公頃。由表 3-6，若以中位數而言，則可耕作地面積只有 0.43 公頃，就算是第 90 分位數，也只有 1.42 公頃。若只觀農家經營者主要工作為從事農場內工作之農場，其平均可耕作地面積為 0.86 公頃，較從事農場外工作者之 0.52 公頃高出 67%。從另一個角度觀察，在農家經營者中從事農場外工作者中，其農場可耕作地面積有百分之 68 皆小於 0.5 公頃。這或許可以解釋為什麼人力資本較高的農家經營者有較高

表 3-6：2010 年臺灣農家之可耕作地面積

	全部農家	農家經營者從事農場內工作			農家經營者從事農場外工作
		合計	65 歲以下	65 歲及以上	
平均數	70.31	85.87	93.20	78.78	51.52
分位數					
第 10 分位	16	20	19	20	15
第 25 分位	26	30	31	30	21
第 50 分位	43	55	57	53	34
第 75 分位	81	100	105	97	58
第 90 分位	142	174	194	159	100
農家數	780,388	407,229	200,198	207,031	240,906

附註：單位：公畝，1 公畝=100 平方公尺=1/100 公頃。

的比例從事農場外工作，其可能因為農場可耕作地面積過小，受限於規模無法擴大，使其從農業生產所獲得之教育報酬過低，以至於所得太低，而必須尋找可以獲取更高所得的工作。

第三節、農家成員時間配置

我們首先想由初步資料中，了解教育程度與農家成員在農場內工作天數及農場外全年主要工作狀況之關係。由表 3-7 的上半部，我們可觀察到農家成員全年主要工作狀況以受僱農牧業外工作比例最高，占 38.44%，若加上受僱農牧業工作及自營農牧業外工作，則農場外工作比例約占 45.66%，而從事農場內工作，亦即自營農牧業工作者只占 22.34%。若以教育程度區分，則我們將可明顯觀察到與教育程度高度相關的時間配置選擇，除不識字者(其多為年齡較長者，所以多已退休，退休比例為 56.26%)外，教育程度低者多從事農場內工作或料理家務，但從事農場外之比例則較低，隨教育程度提高，從事農場內工作之比例將隨下降，但從事農場外之比例則隨之提高。例如，教育程度為小學及自修者，從事農場內工作之比例為 44.57%，而從事農場外工作之比例則只有 15.77%，但教育程度為大專及以上者，從事農場內工作之比例則只有 5.02%，而從事農場外工作之比例卻高達 68.27%。所以農家成員的時間配置似乎依據其教育程度高低，而有接

表 3-7：2010 年台灣農家成員在不同教育程度下按全年主要工作狀況及從事農場內工作天數分配

	總計	不識字	小學及自修	國(初)中	高中(職)	大專及以上
A. 全年主要工作狀況						
自營農牧業工作	22.34	26.99	44.57	26.34	13.42	5.02
受僱農牧業工作	0.67	0.25	0.97	1.26	0.56	0.19
自營農牧業外工作	6.55	1.02	4.95	9.18	8.34	5.99
受僱農牧業外工作	38.44	0.61	9.85	40.24	53.73	62.09
料理家務	12.56	14.85	21.93	15.95	9.20	3.32
求學及準備升學	8.62	0.00	0.01	2.43	12.35	20.97
退休	10.02	56.26	17.37	3.71	1.48	0.98
其他	0.81	0.02	0.35	0.89	0.90	1.44
B. 從事農場內工作天數						
0	45.14	43.04	21.56	34.20	52.66	70.08
1~29	22.48	27.26	25.68	24.01	21.23	17.73
30~59	10.88	10.40	15.03	13.51	9.90	5.82
60~89	7.26	7.07	11.74	9.27	5.82	2.80
90~149	4.86	4.97	8.80	6.22	3.43	1.34
150~179	3.42	3.03	6.45	4.52	2.39	0.79
180~249	2.69	2.08	4.94	3.64	2.00	0.62
250 及以上	3.27	2.15	5.80	4.62	2.57	0.81
農家成員數(人)	2,578,603	209,008	621,573	430,581	749,369	568,072

附註：單位：%。

近二元的選擇模式，高教育程度者從事農場外工作；低教育程度者從農場內工作。

雖然農家成員主要從事農場外工作，但在需要時部分農家成員亦會分擔農場內之工作，由表 3-7 下半部，我們進一步觀察教育程度與農家成員在農場內工作天數之關係。除不識字者外，教育程度較低(高)者，其在農場內工作時間越長之比例越高(低)，另外隨著教育程度提高，從事農場內工作天數為 0 之比例亦隨之增加，所以初步的觀察顯示教育程度高低與農場內工作天數呈現反向的關係。

我們進一步觀察農家成員全年主要工作狀況與農場內工作天數之關係，如表 3-8 所示，對自營農牧業工作者而言，其農場內工作天數之分配相當平均，換句話說，並非大部分自營農牧工作者於農場內之工作天數皆很高。若進一步觀察自營農牧業工作者中之農家經營者，對年齡為 65 歲以下者，其在農場內工作天數超過 150 天者約占 47.35%；對年齡為 65 歲及以上者，其比例則只有 30.86%。而農場規模亦會影響自營農牧業工作者農場內工作天數，當農場可耕作地面積低於 0.5 公頃時，自營農牧業工作者在農場內工作天數超過 150 天者

表 3-8：農家成員之時間配置

從事農場內工作天數	自營農牧業工作						受僱農牧業工作	自營農牧業外工作	受僱農牧業外工作	料理家務	求學及準備升學	退休	其他
	全部	農家經營者			可耕作地面積								
		合計	65 歲以下	65 歲及以上	小於 0.5 公頃	大於 1 公頃							
0	0	0	0	0	0	0	15.95	35.54	58.5	49.96	90.26	53.97	93.35
1~29	11.89	13.95	9.82	17.94	17.73	5.08	25.96	31.21	25.38	29.72	8.34	33.42	6.65
30~59	13.27	14.85	12.23	17.38	17.91	7.39	24.38	18.46	10.25	13.24	1.15	8.43	0
60~89	15.02	16.16	14.95	17.33	16.91	11.74	20.63	10.43	4.56	7.08	0.24	4.17	0
90~149	17.81	16.07	15.64	16.48	17.5	17.59	13.09	4.36	1.31	0	0	0	0
150~179	15.33	14.45	16.29	12.68	12.35	18.32	0	0	0	0	0	0	0
180~249	12.03	11.03	13.40	8.74	8.32	17.01	0	0	0	0	0	0	0
250 及以上	14.64	13.48	17.66	9.44	9.28	22.87	0	0	0	0	0	0	0
樣本數(人)	575,932	407,231	200,198	207,033	233,908	165,402	17,284	168,968	991,177	323,817	222,205	258,255	20,965

附註：單位：%。

約只占約 30%；當可耕作地面積大於 1 公頃時，其比例則增加近一倍至 58.2%。我們也觀察到雖然農家成員在農場外工作或沒有工作，但其仍有相當高比例的農家成員，同時兼具農場內及農場外工作，例如受僱農牧業外工作者中，仍有超過四成同時協助農場內工作。

第四節 農家生產過程委外與僱工情形

一、生產過程委外情形

農家除利用自身農家成員所提供的勞力外，其生產過程中有許多步驟需要使用農業機具，如耕耘機、收割機、烘穀機等，或需要有專門的技術，如育種等。由於台灣大多農家因其經營規模過小，大部分農家不願投資大量資金購買農業機具或自己從事育種工作，因為資本投入過高，將因農業收入過低，無法回收以致虧損。由表 3-9 及表 3-10，我們可以發現農家在生產過程中委外的比例，依其所生產的農牧產品不同而有很大的差異作物。在作物類農家中，稻作農家有委外生產的比例高達 97%，幾乎所有稻作農家在生產的某些階段均有委託他人代為從事該項工作，在委託工作項目中需要大型農機具者或專業技能者通常比例較高，其中比例最高的為犁田整地 94%，其次依序為插秧 68%、收穫 65%、育苗 62%。其他不需要大型機具設備的工作

表 3-9： 2010 年作物類*農家生產階段委外比例

	稻作	雜糧	特用作物	蔬菜	果樹	食用菌菇類	甘蔗	花卉	其他農作物
生產階段有委外	0.9666	0.7117	0.6397	0.4121	0.1778	0.1596	0.7886	0.3008	0.2384
作物類									
育苗	0.6219	0.2311	0.0207	0.1415	0.0274	0.0952	0.1305	0.1530	0.0813
犁田整地	0.9390	0.6916	0.4816	0.3778	0.0708	0.0834	0.6814	0.2017	0.1511
插秧(種植、嫁接)	0.6752	0.4099	0.0501	0.1350	0.0343	0.0734	0.2563	0.1177	0.0738
除草、噴藥	0.2109	0.1931	0.0646	0.0746	0.0933	0.0209	0.1916	0.0617	0.0774
施肥	0.1589	0.1588	0.0447	0.0516	0.0488	0.0190	0.1593	0.0459	0.0462
收穫	0.6481	0.5551	0.1643	0.1746	0.0972	0.1034	0.4994	0.1304	0.1027
乾燥	0.1320	0.0863	0.0328	0.0139	0.0035	0.0136	0.0126	0.0064	0.0052
其他	0.0016	0.0023	0.0099	0.0012	0.0031	0.0082	0.0084	0.0035	0.0019
畜禽類									
配種	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0009	0.0000	0.0000	0.0000
孵育	0.0001	0.0001	0.0000	0.0002	0.0001	0.0009	0.0000	0.0002	0.0000
蛋類選洗包裝	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002	0.0000
其他	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

資料來源：2010 年農林漁牧業普查，農牧戶資料。

註：*：依 2010 年全年主要經營之農牧業種類，亦即依全年生產價值最多者。

表 3-10：2010 年畜牧類*農家生產階段委外比例

	牛	豬	其他家畜	雞	鴨	其他家禽	其他畜牧業
生產階段有委外	0.3712	0.4419	0.2636	0.4745	0.5489	0.5366	0.2045
作物類							
育苗	0.0626	0.1603	0.0577	0.1295	0.1555	0.1463	0.0967
犁田整地	0.2077	0.2958	0.1805	0.2679	0.3169	0.3313	0.1413
插秧(種植、嫁接)	0.0719	0.1797	0.0652	0.1498	0.1759	0.1707	0.0855
除草、噴藥	0.0278	0.0646	0.0206	0.0580	0.0595	0.0549	0.0483
施肥	0.0278	0.0398	0.0165	0.0414	0.0408	0.0325	0.0372
收穫	0.0998	0.1906	0.0872	0.1533	0.1852	0.1870	0.1078
乾燥	0.0116	0.0230	0.0165	0.0164	0.0153	0.0020	0.0112
其他	0.0012	0.0007	0.0007	0.0007	0.0009	0.0000	0.0037
畜禽類							
配種	0.1508	0.1501	0.0549	0.0533	0.0450	0.0488	0.0112
孵育	0.0116	0.0255	0.0165	0.1935	0.2991	0.2602	0.0149
蛋類選洗包裝	0.0000	0.0000	0.0000	0.0243	0.0144	0.0041	0.0000
其他	0.0858	0.0128	0.0226	0.0553	0.0161	0.0183	0.0260

資料來源：2010 年農林漁牧業普查，農牧戶資料。
註：*：依 2010 年全年主要經營之農牧業種類，亦即依全年生產價值最多者。

項目則比例相對較低，如除草噴藥 21%、施肥 16%。雖然稻穀乾燥需要大型機器設備，但委外比例不高的原因，在於現行稻穀交易，大多已由過去以乾燥後稻穀交易，改採穀商在產地直接以濕穀進行收購，所以稻作農家對稻穀乾燥的需求因而降低。

其他作物類農家中，雜糧類、特用作物類及甘蔗類農家，在生產過程委外的比例亦相當高，甘蔗類、雜糧類、特用作物類農家有委外的比例分別為 79%、71%及 64%。在細項工作中，甘蔗類農家以犁田整地 68%及收穫 50%相對較高；雜糧類農家則以犁田整地 69%、收穫 56%及種植 41%相對較高；特用作物類農家則只有在以犁田整地 48%，相對於其他項目較高。而生產過程中不易仰賴大型機械協助的農家，如蔬菜類、果樹類及食用菌菇類及花卉類農家等，其在生產過程委外的比例則相對較低。蔬菜類、果樹類、食用菌菇類及花卉類農家生產過程有委外的比例分別為 41%、18%、16%及 30%。在細項工作中，蔬菜類農家以犁田整地 38%、收穫 17%及種植 14%相對較高；果樹類農家則以收穫 10%及除草噴藥 9%相對較高；食用菌菇類農家則以收穫 10%及以犁田整地 8%相對於較高；花卉類農家以犁田整地 20%、育苗 15%、收穫 14%及種植 12%相對較高。

畜牧類農家雖然其主要生產項目為畜牧產品，但部分農家仍會維

持部分農作物生產的混合生產模式，因此我們由表 3-10 可觀察到養牛、養豬、養雞、養鴨類農家，在作物類生產過程的犁田整地、插秧(種植、嫁接)、收穫、育苗等工作項目上，仍有不少比例的農家有生產過程委外的情形。至於在畜禽類農家可以委外的項目中，因飼養種類不同較常需委外的工作項目亦有所差異，養牛與養豬農家各有約15%將配種工作委外，而養雞與養鴨類農家則各只有 5%。相對地，養牛與養豬農家則分別只有 1%及 3%將孵育工作委外，而養雞與養鴨類農家則分別有 19%及 30%。由以上的觀察，我們發現生產過程委外比例與前述農家成員於農場工作時間的多寡有高度的關聯，生產過程委外比例高(低)者，農家成員於農場工作時間一般較少(多)，至於其因果關係為何?則待進一步探究。

在各類農畜產品中，由於稻作生產面積與農家數量均為最大，在生產規模不容易擴大的情況下，在技術進步下，稻作生產進而衍生在若干生產過程委託其他擁有農機具或專門技術者從事的現象，稻作生產因農家數量龐大，進而創造出專門在各階段生產過程中代工的業者。因為生產過程可以大部份委外，台灣個別小規模稻農透過生產過程委外的水平整合，而不需要透過經營規模擴大的方式，得以繼續保持有效率的生產過程，這也可以解釋為何台灣當前農家人口雖已嚴重老化，而稻作農家仍可維持生產的現象。

二、農家生產過程僱工狀況

我們在前節觀察到農家成員勞動力使用於自家農業生產的比例很低，其可能因農業生產報酬遠低在非農業部門工作的薪資，但若單就從事農業工作者而言，其工作時間亦有相當高的比例偏低，某種程度代表農家成員在自身農業生產上有過剩的勞動力，不過這並不代表農家沒僱用員工。由農林漁牧普查資料，我們計算各項農牧類農家有僱用員工的比例及其所僱用員工的類型，並陳列於由表 3-11 及表 3-12。表 3-11 及表 3-12 第一列分別為作物類及畜牧類農家有僱用員工的比例，作物類農家中以食用菌菇類最高，有接近 6 成農家均有僱用員工，而花卉類則有 22%的農家有僱用員工，其他較高比例的作物類農家依次為果樹類(13%)、特用作物類(11%)及其他農作物類(9%)。但若以僱用人數衡量，整體而言台灣農家在 2010 年底僱用員工總計有 15 萬 6 千人，約佔農業從業人口(57 萬 6 千人)的 27%，但其中 93%皆為臨時員工，常僱員工比例相當低。在各類農牧產品中，以果樹類農家僱用員工人數最多為 7 萬 3 千人，其中 97%為臨時員工，其中女性臨時員工占近 2/3。蔬菜類與特用作物類農家分別僱用 2 萬 4 千人及 2 萬 6 千人，臨時員工分別占 93%及 98%。花卉類與食用菌菇類僱用員工人數分別為約 3 千人及 4 千人，但其臨時員工比例較低，分別

表 3-11： 2010 年作物類農家僱工人數及類別

	稻作	雜糧	特用作物	蔬菜	果樹	食用菌菇類	甘蔗	花卉	其他農作物
有僱工比例	0.0199	0.0349	0.1054	0.0620	0.1254	0.5984	0.0958	0.2182	0.0947
僱工人數									
常僱員工[1]	590	138	614	1779	2289	616	19	1259	539
臨時員工[2]	12317	2884	25101	22644	70691	2175	418	2868	1705
常僱員工-男性	439	74	336	659	1381	181	13	399	282
常僱員工-女性	151	64	278	1120	908	435	6	860	257
臨時員工-男性	8066	1228	6704	7593	25938	383	194	785	961
臨時員工-女性	4251	1656	18397	15051	44753	1792	224	2083	744

資料來源：2010 年農林漁牧業普查，農牧戶資料。
註：[1]：常僱員工指經常或預期僱用達 6 個月以上；[2]：臨時員工指僱用未達 6 個月。

表 3-12： 2010 年畜牧類農家僱工人數及類別

	牛	豬	其他家畜	雞	鴨	其他家禽	其他畜牧業
有僱工比例	0.2900	0.1654	0.0776	0.2331	0.1215	0.1504	0.1338
僱工人數							
常僱員工[1]	446	1290	91	1342	161	90	10
臨時員工[2]	173	1052	145	1597	280	88	117
常僱員工-男性	226	888	50	582	91	50	2
常僱員工-女性	220	402	41	760	70	40	8
臨時員工-男性	85	561	79	666	125	38	57
臨時員工-女性	88	491	66	931	155	50	60

資料來源：2010 年農林漁牧業普查，農牧戶資料。
註：[1]：常僱員工指經常或預期僱用達 6 個月以上；[2]：臨時員工指僱用未達 6 個月。

占 78%及 69%。花卉類與食用菌菇類在栽種過程中，需要較為頻繁的照顧，因為食用菌菇類與花卉類產品生長週期較短，成熟階段需要快速採收，因此人力需求較大。雖然稻作類農家僱用 1 萬 3 千員工，其中 95%是臨時員工，數量上不算少數，但對整體稻作農家而言，卻只有 2%的農家有僱用員工。這反映我們先前所觀察到的現象，亦即稻作農家在生產過程中高度仰賴委外，因此自身農家程從事農業工作時間不多下，並不需要太多僱工的協助。

除食用菌菇類、花卉類及果樹類外，畜牧類農家有僱工的比例明顯比作物類農家高，養牛、養豬與養雞類農家有僱工的比例分別為 29%、17%及 23%。雖然畜牧類農家僱用員工總人數相對較少，但是其有相當高的比例為常僱員工，養牛、養豬與養雞類農家常僱員工的比例分別為 72%、55%及 46%。其主要因為動物需要每天較長時間的照顧，所以需要穩定的人力，而作物類農產品則通常在特定階段需要大量人力，所以其人力需求的季節特性較高。

第五節 非農業部門勞動市場分析

為了解農業勞引進對農業部門的既有勞動力的工作權益是否有會影響及對非農業部門失業勞工的就業機會是否可能產生負面的衝擊，在本節中首先我們利用 2008~2012 年人力資源運用調查資料[13]，分析農業部門的勞動供給狀況及其現有工作之勞動條件，因為農業外勞引進有可能取代本國勞工潛在的工作機會，我們因此將探究本國潛在工作者(失業者及非勞動力中願意工作者)的勞動供給情形，其中我們更進一步分析潛在工作者中，願意從事農業工作者的勞動供給及其保留薪資。另外，自 2003 年就業保險實施之後，符合資格的失業勞工將於於失業期間請領失業給付，因此我們亦將探討失業保險給付對失業者進入勞動部門工作之影響。

一、從事農業工作者之薪資

為了解從事農牧業工作者的相關特性，我們首先分析從事農牧工作者的工作身分，因為台灣農業生產的小規模特性，從事農牧業工作者之工作身分與其行業不同將有明顯的差異，由表 3-13 我們可以發現在現有從事農牧業工作者中，工作身分別以自營作業者所佔比例最高，在 2008 至 2012 年間一直維持在 6 成左右，其次為無酬家屬工作

[13] 我們欲藉由觀察較長區間的資料，以避免結論受單一年度樣本差異所影響。

表 3-13 ：從事農牧業工作者*之工作身分別

	2008 年		2009 年		2010 年		2011 年		2012 年	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
雇主	3959	0.82	3746	0.76	8475	1.68	2247	0.48	6210	1.27
自營作業者	294551	60.74	293802	59.85	299456	59.28	283747	60.18	302055	61.88
受政府雇用者	2168	0.45	1962	0.40	1337	0.26	450	0.10	2237	0.46
受私人雇用者	63550	13.11	75940	15.47	65944	13.05	67803	14.38	62858	12.88
無酬家屬工作者	120674	24.89	115478	23.52	129973	25.73	117281	24.87	114743	23.51
總計	484902	100.00	490928	100.00	505185	100.00	471528	100.00	488103	100.00

資料來源：行政院主計總處，人力資源運用調查 2008-2012。

註：作者利用資料原始檔，推估所得；*：從事農牧業工作者係指其主要工作之產業為農牧業者(不包含林業及漁業)。

者，其所佔比例約為 1/4，而受私人僱用者則占約 13%~15%。這反映出台灣農場經營的特點，農場的勞動力供給主要來自農場經營者及其家屬，受僱私人員工所佔比例較低。進一步推估結果顯示，在 2008 至 2012 年間，從事農牧業生產的受私人僱用員工總數約為 6.3 萬人至 7.6 萬人。這些人將最易受農業外勞引進的影響，在沒有任何限制條件下，農業外勞的引進將可能直接衝擊從事農牧業工作的受僱員工的工作條件，部分工作者的工作可能因而被取而代之。

由人力資源運用調查問項中，我們進一步觀察從事農業工作中受私人僱員工的工作型態及工作條件，我們可以區分從事農業工作中受私人僱員工之僱用型態是否為臨時性，由表 3-14 我們可以觀察到，在 2008~2012 年間，臨時性所佔比例約 2~3 成。從事農業工作的受私人僱員工的平均月收入為 2 萬元至 2.2 萬元，其中臨時性受僱者平均每月收入約為 1.6 萬元至 1.8 萬元，非臨時性受僱者其平均每月收入較高，約為 2 萬元至 2.3 萬元。

前述的平均月收入較目前製造業外勞雇用的單位成本略低，在使用農業外勞的成本考量下，目前受私人僱用中月收入高於外勞使用成本[14]者將首先受到影響，然而本地工作者薪資較高者代表其從事生產

[14] 假設以目前每月新台幣 23360 元為比較基準。

表 3-14：從事農牧業中受私人僱用員工之數量及月收入

	人數（單位：人）	%	主要工作月收入(單位：新台幣)	
			平均數	標準差
2008 年				
臨時性	14581	23.8	16928.74	6500.56
非臨時性	46703	76.2	22973.22	10104.47
合計	61284	100.0	21535.08	9720.38
2009 年				
臨時性	18864	26.5	16352.76	8883.12
非臨時性	52384	73.5	20490.84	7647.43
合計	71248	100.0	19395.22	8199.01
2010 年				
臨時性	20413	33.6	18012.98	6411.65
非臨時性	40288	66.4	20477.83	7592.72
合計	60701	100.0	19648.93	7310.44
2011 年				
臨時性	13459	20.9	16302.76	5726.58
非臨時性	50941	79.1	21720.50	8306.81
合計	64400	100.0	20588.24	8141.71
2012 年				
臨時性	19519	31.5	16355.78	4895.34
非臨時性	42470	68.5	21780.41	6855.23
合計	61989	100.0	20072.31	6789.00

資料來源：行政院主計總處，人力資源運用調查 2008-2012。
註：作者利用資料原始檔，推估所得。

的技能相對應較高，因此相對高薪的本地農業工作者與農業外勞的替代性高低仍未確定。所以農業外勞的引進，對目前受私人僱用從事農業工作者的負面影響，將需進一步評估。

二、潛在勞動工作者

除了當前從事農業工作者可能受到農業外勞引進的影響之外，潛在工作者中欲從事農業工作者亦可能受到農業外勞引進的衝擊，因此針對失業者及非勞動力中想要工作者，人力資源運用調查問項提供我們進一步了解這些潛在工作者的希望待遇，亦即其工作之保留薪資。農業外勞的引進是否會阻斷失業者進入農業部門工作的可能性，除了需要了解失業者是否有意願進入農業部門工作，其次亦須觀察使失業者願意接受工作的保留薪資與農業外勞使用成本的相對高低。在現行薪資水準下，若失業者並無意願進入農業部門工作，則引進農業外勞對失業者的就業機會將無太大的影響，反之則不然。此外若失業者有進入農業部門工作，但其保留工資相較外勞使用成本高，則農業外勞的引進將會影響失業者的就業機會。

所以藉由表 3-15，我們可以觀察到在 2008~2012 年間，潛在勞動供給數量及其保留薪資，其中失業者人數因外在因素及景氣影響，呈

表 3-15： 15 歲以上潛在勞動供給數量及其保留薪資

	人數（單位：人）	每月希望待遇（單位：新台幣）	
		平均數	標準差
2008 年			
失業者	415686	28882.5	8484.0
失業且想從事農業工作者	3219	23732.2	6031.9
非勞動力中願意工作者	212198	27350.2	11019.3
非勞動力中願意工作且想從事農業工作者	3028	18220.3	5491.4
2009 年			
失業者	632933	28029.5	8537.2
失業且想從事農業工作者	2907	25564.8	10132.4
非勞動力中願意工作者	314940	26395.6	10803.6
非勞動力中願意工作且想從事農業工作者	4827	18646.8	5141.5
2010 年			
失業者	566983	28604.6	8637.3
失業且想從事農業工作者	5515	23839.2	5739.7
非勞動力中願意工作者	256259	26458.9	10333.9
非勞動力中願意工作且想從事農業工作者	4088	17977.3	4626.5
2011 年			
失業者	476266	28988.5	8202.9
失業且想從事農業工作者	1989	26131.2	5994.0
非勞動力中願意工作者	270100	27416.0	9561.9
非勞動力中願意工作且想從事農業工作者	2625	19971.8	3878.9
2012 年			
失業者	465912	29998.7	8990.3
失業且想從事農業工作者	2637	27859.3	5931.5
非勞動力中願意工作者	256949	27415.2	9691.4
非勞動力中願意工作且想從事農業工作者	1905	20348.0	5470.6

資料來源：行政院主計總處，人力資源運用調查 2008-2012。
註：作者利用資料原始檔，推估所得。

現高度波動的現象，由 2008 年的 42 萬人增加 2009 年的 63 萬人，隨後降至 2010 年的 57 萬人，之後則持續下降至 2012 年的 47 萬人，而失業者的保留薪資則維持在每月 2.9 萬至 3 萬元，明顯高於一般外勞使用成本。但這些失業者並不一定全部願意從事農業生產工作，其中想從事農業工作者比例相當低，在 2008~2012 年間只有 2~6 千人，而其保留薪資雖然低於全體失業者的平均，介於 2.4 萬元至 2.8 萬元，但仍略高於農業勞僱用成本。

除了一般失業者外，我們另外觀察在非勞動力中有意願工作者，在 2008 年至 2012 年間，非勞動力中有意願工作者人數亦呈現高度波動的現象，從 2008 年的 21 萬人增加至 2009 年的 31 萬人，隨後則維持在 26~27 萬人。非勞動力中有意願工作者的保留薪資較失業者為低，不過一直維持在平均每月 2.6~2.7 萬元，其亦明顯高於目前外勞使用成本，所以對保留薪資高單位外勞使用成本者，農業外勞的引進將可能減少其工作之機會。與失業者情況相似，非勞動力中有意願工作者中想要從事農業工作的比例亦相對偏低，就人數而言只有 2~5 千人，其保留薪資則介於每月 1.8 萬元~2 萬元間，低於單位外勞使用成本，所以如果有適當的媒合管道，或許可以使這些潛在勞動力得到充分的利用。

三、失業給付

失業者中想要從事農業工作者的比例偏低，其中除可能因為農業工作多為體力相關工作外，從事農業工作若沒有參加就業保險，則於失業期間並無法領取失業給付。一般勞工自 2003 年就業保險[15]開辦以來，於失業期間可以請領為期 6 個月的失業給付[16]，若勞工願意提早就業，則可以請領未領給付 50%的提早就業獎助津貼，表 3-16 陳列 2013 年各行業勞工失業及提早就業獎助津貼給付之件數及平均每件給付金額。

2013 年失業給付件數總計有 33 萬件，其中農林漁牧業給付件數只有 657 件，所佔比例相當低，主要因為對一般農家而言，參與農業工作者多為自家勞力或臨時工作，其保險多屬農民保險，而非勞工保險，因此鮮少有參加就業保險。另外 2013 年每件失業給付平均給付金額為 21,826 元，各行業中平均給付金額最低為醫療保健及社會工作服務業 18,041 元，最高為金融及保險業 25,058 元，而製造業為 22,473

[15] 現行就業保險投保費率為投保薪資的 1%，其中 20%為被保險人(勞工)負擔、70%為投保單位(雇主)負擔、10%為政府負擔。。

[16]45 歲或領有社政主管機關核發之身心障礙證明者之勞工，最長給付可達 9 個月。失業給付金額為投保薪資的 60%，另外被保險人非自願離職退保後，於請領失業給付期間，有受其扶養之眷屬者，每 1 人按申請人離職辦理本保險退保之當月起前 6 個月平均月投保薪資 10%加給給付，最多計至 20%。勞工於受領失業給付期間另有工作者，其每月工作收入未超過基本工資者，其該月工作收入加上失業給付之總額，超過其平均月投保薪資 80 %部分，需自失業給付中扣除。但總額低於基本工資者，不予扣除。

表 3-16：2013 年失業給付與提早就業獎助津貼給付

單位：件、新台幣元

	失業給付			提早就業獎助津貼		
	件數	金額	平均金額	件數	金額	平均金額
總計	330467	7213048376	21826.8	32122	1445844484	45011.0
農、林、漁、牧業	657	14174377	21574.4	46	2116100	46002.2
礦業及土石採取業	180	4158352	23102.0	8	465330	58166.3
製造業	112144	2520199259	22472.9	11309	518363536	45836.4
電力及燃氣供應業	81	1782652	22008.0	7	374055	53436.4
用水供應及污染整治業	1739	35195291	20238.8	130	5249193	40378.4
營造業	13632	296861002	21776.8	1327	65086422	49047.8
批發及零售業	91277	1951018136	21374.7	8273	360628842	43591.1
運輸及倉儲業	6083	140585005	23111.1	594	26760314	45051.0
住宿及餐飲業	8955	174014002	19432.0	919	37698348	41021.1
資訊及通訊傳播業	18818	446048996	23703.3	1719	80773666	46988.8
金融及保險業	9909	248298514	25057.9	709	32287377	45539.3
不動產業	4642	96045597	20690.6	543	23609266	43479.3
專業、科學及技術服務業	17539	384384453	21916.0	1717	79497985	46300.5
支援服務業	12656	243004535	19200.7	1530	60949661	39836.4
公共行政及國防；強制性社會安全	5175	106009191	20484.9	267	10924806	40916.9
教育服務業	14213	313553689	22061.0	1809	93194800	51517.3
醫療保健及社會工作服務業	6458	116508982	18041.0	742	28937211	38998.9
藝術、娛樂及休閒服務業	1281	23956022	18701.0	102	4009793	39311.7
其他服務業	5028	97250321	19341.8	371	14917779	40209.6

資料來源：表 56 就業保險實計保險給付─按給付種類及行業別分，勞動統計年報，行政院勞動部統計處，2013 年。

元。其與表 3-14 中從事農牧業中受私人僱用員工之薪資已不相上下，甚至高過農業工作者之月薪，因此降低失業者從事農業工作之意願。由表表 3-16 我們也可以發現，2013 年請領提早就業獎助津貼的人數約有 3 萬 2 千人，佔請領失業給付人數的 10.3%，平均每件金額為約 4 萬 5 千元。

第四章 調查訪談與專家座談

第一節、農家勞動力與僱工調查

本調查主要目的在蒐集臺灣地區農牧業各行業農家人口特性、委託代工、僱工情形、是否存在人力短缺，如有短缺下，其缺工之原因、種類、期間、人數及願付薪資等資料。調查資料結果幫助政府明瞭當前農家勞動力現況及其人力需求，農業各行業之勞動力是否短缺及其可能原因，評估影響本國勞工從事農業工作意願之因素，進而作為農業人力招聘政策制定之參考，了解其可能遭遇的問題，提出建議及因應作法。最後，資料結果將提供政府評估開放引進外籍勞工從事農業工作可行性研究參考之用。

一、調查問卷設計

農家勞動力與僱用調查之問卷設計，主要係參考行政院主計總處農林漁牧普查之農牧戶調查表及事業人力僱用狀況調查，針對調查問卷的詳細內容請參見附錄一到查實施計畫中之調查問卷，以下簡述調查內容包括：

1. 農家成員基本資料，其中主要針對農家 15 歲以上成員人口之特性，如性別、年齡、教育程度及工作狀況

2. 農場主要生產農作物或畜牧產品，及其農場規模及農牧業收入

3. 農場委外代工與僱工情形，其中包括經常與臨時僱工人數

4. 農場是否缺工及如有缺工則其缺工情形(缺工種類、缺工時間、人數、及願付薪資等)，員工招募之方法與遭遇之困難。

二、調查範圍及對象

本調查的調查範圍主要依據計畫需求書所擇定之特定作物或畜牧產品，其選擇主要依據我國行業分類標準第 9 次修訂之版本，詳細之行業分類，如表 1-1 所示。由於台灣農家經營規模變異相當大，亦包含相當高比例的以兼業為主的兼業農家，為了解實際經營農場之農家僱工及缺工的狀態，本調查之調查對象將以 2010 年農林漁牧業普查中農牧戶之主力農家(全年農牧業收入在 20 萬元以上且戶內有 65 歲以下從農者)為調查之母體。

因農林漁牧普查之母體，並不包含計畫需求書所擇定的未領有工廠登記證的屠宰業者，所以此行業之調查將透過行政院農業委員會動植物防疫檢疫局提供屠宰業者之相關資料，並與業者進行深入訪談。

三、抽樣方法

本調查的樣本係由 2010 年農林漁牧業普查，臺灣本島農牧戶之主力農家 150,466 家中，採分層隨機抽樣法，以指定行業稻作栽培業、雜糧栽培業、特用作物栽培業、蔬菜栽培業、果樹栽培業、食用菌菇類栽培業、花卉栽培業、畜牧業之家數為副母體，採比例配置各層樣本數，隨機抽取樣本。抽樣的樣本數為 400 家，為避免過多樣本拒絕受訪之情形，對每個相同條件的樣本，抽出 4 個預備樣本，故總共抽出 2,000 個樣本家數。

表 4-1 第 1 欄為依各產品類別隨機抽樣之樣本分配，然而因農家生產主要產品項目自 2010 年農林漁牧普查後可能會有所變動，實際調查結果顯示，部分農家主要農產品的確發生更動的情況。我們將調查後的農家主要生產農產品項目分配置於同表第 2 欄中，其中梨與芒果類農家產品更動幅度最大，而稻作、甘藷及根莖、葉菜類之樣本數亦小幅變動，畜牧減少一戶，其他則沒有更動。農家主要生產農產品的變動，主要集中在農糧作物，其可能因為生產農糧作物之農家，其資本投入較少，轉換作物之機會成本較低，或因其經濟價值較低，而使農家轉種其他作物。表 4-2 則為實際調查樣本的農家經營規模分配情形，如農作地面積，農業收入多寡，及農場經營者的年齡、教育程度與農家 15 歲以上人口數的分配情形。

表 4-1：抽樣調查樣本分配-依產品類別分

單位：份

產品項目	抽樣樣本分配	實際調查樣本分配
稻米	73	80
甘藷	12	8
茶	25	25
根莖、葉菜類	86	80
梨、芒果	161	135
香菇	3	3
蘭花	11	11
畜牧(乳牛、豬)	29	28
其他	0	30
合計	400	400

附註：作者統計整理

表 4-2：抽樣調查樣本分配-依農家特性分

單位：份；%

	樣本戶數	百分比	累計百分比
農作地面積			
未滿 0.5 公頃	125	31.25	31.25
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	146	36.5	67.75
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	53	13.25	81.00
1.5 公頃以上	76	19.00	100.00
合計	400	100.00	
農牧業收入			
未滿 30 萬元	176	44.00	44.00
30 萬元~未滿 50 萬元	62	15.50	59.50
50 萬元~未滿 70 萬元	33	8.25	67.75
70 萬以上	129	32.25	100.00
合計	400	100.00	
專兼業別			
專業農牧戶	185	46.25	46.25
以農牧業為主之兼業農牧戶	112	28.00	74.25
以兼業為主之兼業農牧戶	103	25.75	100.00
合計	400	100.00	
農場經營者年齡			
未滿 45 歲	49	12.25	12.25
45 歲~未滿 55 歲	85	21.25	33.50
55 歲~未滿 65 歲	123	30.75	64.25
65 歲以上	143	35.75	100.00
合計	400	100.00	
農場經營者教育程度			
國(初)中及以下	274	68.50	68.50
高中(職)	101	25.25	93.75
大專及以上	25	6.25	100.00
合計	400	100.00	
農家 15 歲以上之人數			
1 人	24	6.00	6.00
2 人	86	21.50	27.50
3 人	74	18.50	46.00
4 人	86	21.50	67.50
5 人及以上	130	32.50	100.00
合計	400	100.00	

第二節、調查結果分析

本節將針對調查樣本進行分析，我們首先觀察農家成員勞動力的運用狀況、農業生產委外及僱工情形，再進一步分析農家是否缺工，及在缺工狀態下，其缺工數量。

一、農家成員工作狀況

為了解農家成員從事農業工作的狀況，由表 4-1 我們可以觀察到主力農家成員工作狀況，以整體樣本而言，從事自營農牧業工作的比例最高，佔約 54%；受僱農牧業外工作次之，佔約 20%；而自營農牧業外工作則占約 5%。若依農作地面積大小區分，除農作地面積為 0.5 公頃~未滿 1.0 公頃者[17]外，當農作地面積愈高，農家成員從事自營農牧業工作的比例則愈高，同時我們也觀察到隨著農作地面積擴大，農家成員受僱於農牧業外工作的比例亦隨之下降。當以不同農牧業收入劃分農家後，我們亦可以觀察到類似的現象，農牧業收入愈高，農家成員從事自營農牧業工作的比例亦愈高，而受僱於農牧業外工作的比例則愈低。農場經營者年齡愈高，則農家成員從事自營農牧業工作的比例愈高，但受僱於農牧業外工作的比例亦愈高，主要因農場經營者

[17] 主要因為畜牧戶之農作地面積大多落在此一區間的緣故。

表 4-3：農家成員工作狀況

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	自營農牧業工作	受僱農牧業工作	自營農牧業外工作	受僱農牧業外工作	料理家務	求學及準備升學	疾病、退休	其他
全體	100	54.12	0.68	4.77	19.7	4.36	9.34	5.52	1.5
農作地面積									
未滿 0.5 公頃	100	49.04	0.85	4.25	22.93	4.46	10.40	5.52	2.55
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	100	57.61	0.61	5.07	18.05	3.65	7.91	6.29	0.81
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	100	53.17	0.49	1.95	21.95	4.39	12.68	3.90	1.46
1.5 公頃以上	100	57.05	0.67	7.05	15.77	5.37	7.72	5.37	1.01
農牧業收入									
未滿 30 萬元	100	50.16	0.82	4.25	24.67	4.74	7.52	5.56	2.29
30 萬元~未滿 50 萬元	100	52.91	0.90	3.59	25.11	4.48	8.97	3.59	0.45
50 萬元~未滿 70 萬元	100	53.28	0.82	4.92	15.57	5.74	12.30	7.38	0.00
70 萬以上	100	59.61	0.39	5.88	12.35	3.53	10.98	5.88	1.37
專兼業別									
專業農牧戶	100	68.95	0.70	0.53	7.02	2.63	12.11	7.02	1.05
以農牧業為主之兼業農牧戶	100	54.12	1.11	6.46	20.94	4.23	7.13	5.57	0.45
以兼業為主之兼業農牧戶	100	35.27	0.22	8.48	34.60	6.70	8.04	3.57	3.13

表 4-3(續)：農家成員工作狀況

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	自營農牧業工作	受僱農牧業工作	自營農牧業外工作	受僱農牧業外工作	料理家務	求學及準備升學	疾病、退休	其他
全體	100	54.12	0.68	4.77	19.7	4.36	9.34	5.52	1.5
農場經營者年齡									
未滿 45 歲	100	49.21	1.59	3.17	12.70	3.17	17.99	12.17	0.00
45 歲~未滿 55 歲	100	48.01	0.28	4.83	16.48	2.84	17.61	8.52	1.42
55 歲~未滿 65 歲	100	58.81	0.46	6.18	20.14	4.35	4.12	2.97	2.97
65 歲以上	100	56.24	0.82	4.09	24.34	5.93	4.70	3.07	0.82
農場經營者教育程度									
國(初)中及以下	100	56.14	0.51	4.16	22.74	4.37	6.19	4.67	1.22
高中(職)	100	51.83	1.31	4.97	15.18	4.19	14.66	6.02	1.83
大專及以上	100	43.00	0.00	10.00	7.00	5.00	20.00	12.00	3.00
農家 15 歲以上之人數									
1 人	100	95.83	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.17	0.00
2 人	100	85.23	0.00	1.14	8.52	1.70	0.57	2.27	0.57
3 人	100	64.29	2.68	6.25	10.27	1.34	4.91	8.93	1.34
4 人	100	49.56	0.59	3.54	25.07	5.60	10.62	4.72	0.29
5 人及以上	100	43.89	0.28	5.97	23.58	5.54	12.64	5.68	2.41

表 4-3(續)：農家成員工作狀況

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	自營農牧業工作	受僱農牧業工作	自營農牧業外工作	受僱農牧業外工作	料理家務	求學及準備升學	疾病、退休	其他
全體	100	54.12	0.68	4.77	19.7	4.36	9.34	5.52	1.5
農產品類別									
稻米	100	49.15	1.37	3.41	23.21	9.22	7.51	4.10	2.05
甘藷	100	48.72	0.00	17.95	25.64	7.69	0.00	0.00	0.00
蔬菜	100	54.65	0.00	0.00	18.60	4.65	17.44	3.49	1.16
茶	100	61.05	1.12	1.50	19.10	5.62	5.62	4.12	1.87
果樹	100	54.21	0.62	8.83	17.86	1.64	9.45	5.54	1.85
香菇	100	43.75	0.00	0.00	18.75	0.00	18.75	18.75	0.00
蘭花	100	46.67	0.00	2.22	28.89	2.22	8.89	11.11	0.00
畜牧	100	58.82	0.00	0.00	10.08	2.52	15.97	11.76	0.84
其他	100	51.30	0.00	4.35	25.22	2.61	11.30	5.22	0.00

年齡較輕者，其家庭成員中，有較高比例還在求學及準備升學階段，以農場經營者年齡未滿 45 歲者為例，農家成員從事自營農牧業工作者約佔 49%，受僱於農牧業外工作約佔 13%，而求學及準備升學者則佔約 18%；而對農場經營者年齡大於 65 歲者，農家成員從事自營農牧業工作者約佔 56%，受僱於農牧業外工作約佔 24%，而求學及準備升學者則佔約 5%。

農場經營者教育程度高低不同，其農家成員從事自營農牧業工作的比例亦有所差異，農場經營者教育程度為國(初)中及以下者，農家成員從事自營農牧業工作者約佔 56%，受僱於農牧業外工作約佔 23%，而求學及準備升學者則佔約 6%；而對農場經營者教育程度為大專及以上者，農家成員從事自營農牧業工作者約只佔 43%，受僱於農牧業外工作約佔 7%，而求學及準備升學者則高達 20%，另外農家成員退休或生病者亦佔約 12%。依農場經營者年齡與教育程度劃分，所觀察到的差異，主要是因為農場經營者年齡與教育程度呈反向的關係所致，而值得注意的是農場經營者教育程度較高的農家，其成員中相對較高的退休或生病的比例，這可能反映出年輕世代進入農業生產的現象。農家成員 15 歲以上的人口數多寡，亦會影響農家成員工作狀況，15 歲以上人數越多，農家成員從事自營農牧業工作的比例則越低，在經營規規模固定下，農家 15 歲以上成員人數越多，其剩餘的

勞動力則越多，其移轉至農業部門外的比例則越高。若以主要農產品區分，茶類農家從事自營農牧業生產的比例最高為 61%，其次為畜牧類農家 59%。

二、農家產委外及僱工情形

農業生產過程在某些過程中，需要使用機械設備或因季節性因素需要大量勞力協助，前者因為農家可能因規模過小，無法負擔購買機械設備的成本，所以農家在生產過程中，可以將某些工作委託其他有機械設者進行，而後者則可僱用農家以外的人力，補充自家勞動力的不足。

由表 4-4，在農業生產過程委外方面，農家有在生產過程委外的比例為 45%，其中比例較高者有犁田整地階段委外者占約 21%；收穫或乾燥階段委外者各佔約 18%；插秧、種植或嫁接階段委外者占約 17%。農作地面積規模在 1.0 公頃~1.5 公頃間之農家委外的比例最高，約為 58%，反而農作地面積規模 1.5 公頃以上者，43%有委外生產。在農牧業收入方面亦出現類似現象，農牧業收入在 30 萬元~未滿 50 萬元區間者，有委外比例最高，佔約 58%；而農牧業收入在 70 萬元以上者，有委外比例則只佔約 37%。若以專兼業別區分，則專業農家有委外的比例最高，約佔 52%。

表 4-4、農家生產階段委外比例

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	沒有委外	有委外	作物類								畜牧類	
				育苗	犁田整地	插秧（種植、嫁接）	除草、噴藥	施肥	收穫	乾燥	其他	配種	其他
全體	100	55.00	45.00	12.50	21.00	17.25	9.00	6.50	18.00	18.00	3.75	1.25	1.25
農作地面積													
未滿 0.5 公頃	100	70.40	29.60	6.40	9.60	8.00	4.00	2.40	8.00	8.00	1.60	3.20	3.20
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	100	45.89	54.11	16.44	27.40	19.86	10.96	9.59	22.60	21.23	3.42	0.00	0.00
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	100	41.51	58.49	13.21	22.64	22.64	11.32	11.32	28.30	24.53	5.66	0.00	0.00
1.5 公頃以上	100	56.58	43.42	14.47	26.32	23.68	11.84	3.95	18.42	23.68	6.58	1.32	1.32
農牧業收入													
未滿 30 萬元	100	56.25	43.75	13.07	23.86	20.45	10.23	5.11	21.59	22.16	2.27	0.00	0.00
30 萬元~未滿 50 萬元	100	41.94	58.06	17.74	27.42	25.81	8.06	9.68	30.65	22.58	1.61	0.00	0.00
50 萬元~未滿 70 萬元	100	42.42	57.58	12.12	24.24	24.24	6.06	9.09	18.18	15.15	3.03	0.00	0.00
70 萬以上	100	62.79	37.21	9.30	13.18	6.98	8.53	6.20	6.98	10.85	6.98	3.88	3.88
專兼業別													
專業農牧戶	100	48.11	51.89	12.43	20.54	16.22	7.57	7.57	20.00	15.68	3.78	2.16	2.16
以農牧業為主之兼業農牧戶	100	63.39	36.61	11.61	16.96	13.39	10.71	3.57	19.64	16.07	4.46	0.89	0.89
以兼業為主之兼業農牧戶	100	58.25	41.75	13.59	26.21	23.30	9.71	7.77	12.62	24.27	2.91	0.00	0.00

表 4-4(續)、農家生產階段委外比例

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	沒有委外	有委外	作物類								畜牧類	
				育苗	犁田整地	插秧（種植、嫁接）	除草、噴藥	施肥	收穫	乾燥	其他	配種	其他
全體	100	55.00	45.00	12.50	21.00	17.25	9.00	6.50	18.00	18.00	3.75	1.25	1.25
農場經營者年齡													
未滿 45 歲	100	59.18	40.82	8.16	18.37	10.20	8.16	2.04	12.24	14.29	4.08	6.12	4.08
45 歲~未滿 55 歲	100	57.65	42.35	9.41	14.12	5.88	7.06	8.24	11.76	8.24	3.53	1.18	3.53
55 歲~未滿 65 歲	100	60.98	39.02	13.82	17.89	17.89	5.69	4.07	13.82	17.07	3.25	0.00	0.00
65 歲以上	100	46.85	53.15	14.69	28.67	25.87	13.29	9.09	27.27	25.87	4.20	0.70	0.00
農場經營者教育程度													
國(初)中及以下	100	50.00	50.00	12.41	24.82	20.44	10.22	7.66	21.17	21.53	4.74	0.36	0.73
高中(職)	100	69.31	30.69	9.90	10.89	8.91	5.94	3.96	10.89	8.91	0.00	2.97	1.98
大專及以上	100	52.00	48.00	24.00	20.00	16.00	8.00	4.00	12.00	16.00	8.00	4.00	4.00
農家 15 歲以上之人數													
1 人	100	33.33	66.67	8.33	16.67	12.50	8.33	12.50	45.83	25.00	4.17	0.00	4.17
2 人	100	53.49	46.51	12.79	22.09	18.60	10.47	1.16	27.91	12.79	0.00	0.00	0.00
3 人	100	59.46	40.54	8.11	20.27	16.22	4.05	2.70	10.81	13.51	2.70	4.05	2.70
4 人	100	56.98	43.02	11.63	18.60	11.63	12.79	8.14	19.77	16.28	1.16	1.16	1.16
5 人及以上	100	56.15	43.85	16.15	23.08	21.54	8.46	10.00	9.23	23.85	8.46	0.77	0.77

表 4-4(續)、農家生產階段委外比例

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	沒有委外	有委外	作物類								畜牧類	
				育苗	犁田整地	插秧（種植、嫁接）	除草、噴藥	施肥	收穫	乾燥	其他	配種	其他
全體	100	55.00	45.00	12.50	21.00	17.25	9.00	6.50	18.00	18.00	3.75	1.25	1.25
農產品類別													
稻米	100	20.00	80.00	30.00	51.25	46.25	12.50	11.25	45.00	46.25	5.00	0.00	0.00
甘藷	100	62.50	37.50	0.00	12.50	25.00	12.50	0.00	12.50	12.50	0.00	0.00	0.00
蔬菜	100	12.00	88.00	4.00	8.00	0.00	16.00	56.00	4.00	32.00	20.00	0.00	0.00
茶	100	23.75	76.25	21.25	41.25	31.25	20.00	2.50	35.00	30.00	1.25	0.00	0.00
果樹	100	93.33	6.67	2.22	0.74	0.74	2.22	0.00	2.96	0.00	0.00	0.00	0.00
香菇	100	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
蘭花	100	63.64	36.36	27.27	9.09	0.00	9.09	0.00	9.09	0.00	9.09	0.00	0.00
畜牧	100	60.71	39.29	0.00	3.57	3.57	0.00	0.00	0.00	0.00	3.57	17.86	17.86
其他	100	80.00	20.00	6.67	13.33	10.00	3.33	3.33	3.33	6.67	10.00	0.00	0.00

在農場經營者年齡方面，只有農場經營者年齡大於 65 歲的農家其有委外生產的比例較高，約佔 53%，其他年齡則無太大差別。在農場經營者教育程度方面，亦只有教育程度為國(初)中及下者，有委外生產的比例較高，約佔 50%；教育程度為高中(職)與大專及以上者，有委外比例分別為 31%及 48%。在農家成員 15 歲以上人數的分組中，有委外比例差別不大，除了農家成員 15 歲以上人數只有 1 人者外，其有委外生產約為 67%。若就主要農產品區分，蔬菜類、稻米類及茶類農家，在生產過程委外的比例較高，分別為 88%、80%及 76%。其他如畜牧類、蘭花類及果樹類農家則較低，分別為 39%、36%、6%。

除委外生產外，農家於自身勞動力不足時，可以透過僱工方式解決其勞力需求，所以我們將調查對象僱工情形及其僱用人數的統計結果陳列於表 4-5。整體而言，在調查期間，所調查對象之農家於生產過程中有僱工的比例為 64%，其總僱用人數為 43.5 萬人，其中長僱員工有 2.3 萬人，而臨時員工則有 41.2 萬人，也就是說，農家僱工需求主要以臨時性為主。農家僱工需求與其經營規模具有正向的關係，農家的農作地面積越大，其有僱工的比例越高；農家農牧業收入越高，其有僱工比例亦越高；農家專業程度越高，其有僱工比例亦越高。

表 4-5、僱工人次

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人

項　目　別	總計	無僱工	有僱工	合計	常僱員工			臨時員工		
						男性	女性		男性	女性
全體	100	35.75	64.25	435262	23488	13212	10276	411774	202584	208089
農作地面積										
未滿 0.5 公頃	100	51.20	48.80	88814	8074	4037	4037	80740	20185	60555
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	100	32.19	67.81	184601	4404	367	4037	180197	114871	65326
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	100	24.53	75.47	60188	367	367	0	59821	20185	39636
1.5 公頃以上	100	25.00	75.00	101659	10643	8441	2202	91016	47343	42572
農牧業收入										
未滿 30 萬元	100	48.26	51.74	85878	1101	1101	0	84777	43306	40370
30 萬元~未滿 50 萬元	100	35.48	64.52	44407	734	367	367	43673	17616	26057
50 萬元~未滿 70 萬元	100	33.33	66.67	36333	1468	367	1101	34865	6973	27892
70 萬以上	100	19.38	80.62	246257	20185	11377	8808	226072	66427	159645
專兼業別										
專業農牧戶	100	29.19	70.81	273415	14680	8074	6606	258735	122211	136524
以農牧業為主之兼業農牧戶	100	31.25	68.75	115238	8074	4404	3670	107164	57986	49178
以兼業為主之兼業農牧戶	100	52.43	47.57	46609	734	734	0	45875	22387	22387

表 4-5(續)、僱工人數

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人

項　目　別	總計	無僱工	有僱工	合計	常僱員工			臨時員工		
						男性	女性		男性	女性
全體	100	35.75	64.25	435262	23488	13212	10276	411774	202584	208089
農場經營者年齡										
未滿 45 歲	100	22.45	77.55	104962	9175	4404	4771	95787	68262	26424
45 歲~未滿 55 歲	100	30.59	69.41	81841	5505	2569	2936	76336	41104	35232
55 歲~未滿 65 歲	100	32.52	67.48	139827	2202	1835	367	137625	51380	86245
65 歲以上	100	46.15	53.85	108632	6606	4404	2202	102026	41838	60188
農場經營者教育程度										
國(初)中及以下	100	37.96	62.04	299105	7340	4771	2569	291765	151938	138726
高中(職)	100	31.68	68.32	97255	12478	6239	6239	84777	46976	37801
大專及以上	100	28.00	72.00	38902	3670	2202	1468	35232	3670	31562
農家 15 歲以上之人數										
1 人	100	33.33	66.67	23121	734	734	0	22387	20185	2202
2 人	100	37.21	62.79	61289	1835	367	1468	59454	28993	30461
3 人	100	27.03	72.97	107531	3670	1101	2569	103861	19084	84777
4 人	100	33.72	66.28	92851	4037	2569	1468	88814	46609	42205
5 人及以上	100	41.54	58.46	150470	13212	8441	4771	137258	87713	48444

表 4-5(續)、僱工人數

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人

項　目　別	總計	無僱工	有僱工	合計	常僱員工			臨時員工		
						男性	女性		男性	女性
全體	100	35.75	64.25	435262	23488	13212	10276	411774	202584	208089
農產品類別										
稻米	100	46.25	53.75	41471	367	367	0	41104	23855	17249
甘藷	100	50.00	50.00	12111	367	0	367	11744	6973	4771
蔬菜	100	4.00	96.00	107531	0	0	0	107531	81474	26057
茶	100	40.00	60.00	118174	0	0	0	118174	34865	82208
果樹	100	27.41	72.59	120376	12478	8074	4404	107898	49545	58353
香菇	100	0.00	100.00	4771	1101	0	1101	3670	1101	2569
蘭花	100	45.45	54.55	5872	1468	0	1468	4404	1101	3303
畜牧	100	42.86	57.14	7707	7340	4404	2936	367	367	0
其他	100	50.00	50.00	17249	367	367	0	16882	3303	13579

這似乎顯示目前農場經營不再只仰賴農家自身勞動力，經營規模越大，農牧業收入越高，專業程度越高，則其需要僱工的比例亦越高。而從農場經營者年齡觀察，年齡越輕者其有僱工的比例越高且僱用長僱員工的比例亦較高，農場經營者年齡未滿 45 歲之農家有僱工的比例為 78%，其中長僱員工的比例為 9%；年齡超過 65 歲的農家有僱工的比例則只有 54%，而其中長僱員工的比例為 6%。這顯示年輕農場經營者不再只靠自家勞動力從事農場工作，而是從企業經營角度，當自身勞動亦不足時，適時僱用員工協助生產。相似的情形亦可以從農場經營者的教育程度觀察到，教育程度越高其有僱工的比例亦越高。農家成員 15 歲上的人數對僱工的影響則呈現非線性的狀態，農家成員 15 歲以上人數為 3 人者，其有僱工的比例最高，約為 73%，其他人數，有僱工比例則較低。

三、缺工情形及缺工人數

農家缺工情形及缺工人數之推估結果陳列於表 4-6 中，由調查樣本估計主力農家有缺工的比例為 31.5%，短缺人數推估有 28 萬人次[18]，平均短缺天數為 73.5 天，每天工作時數為 8 小時以上者佔約 83%，短缺員工則以男性比例較高。若以農家農作地面積大小劃分，則我們可以觀察到農作地面積規模越大，有缺工比例則越高，農作地面積未滿 0.5 公頃之農家，有缺工的比例為 24.8%，而農作地面積超過 1.5 公頃者，有缺工的比例則高達 56.6%。不過以短缺天數而言，農作地面積未滿 0.5 公頃之農家，平均短缺天數較長為 182 天，而農作地面積超過 1.5 公頃者，平均短缺天數則為 62 天，主要因為農作地面積較小者包含香菇、蘭花等高經濟作物。農家農牧業收入越高，則其有缺工比例亦越高，平均短缺天數亦越長，農牧業收入超過 70 萬的農家，其有缺工的比例為 58%，短缺人次 20.7 萬人，平均短缺天數 93 天；而農牧業收入未超過 30 萬的農家，其有缺工的比例為 15%，短缺人次 4.8 萬人，平均短缺天數 33 天。同樣地，農家專業程度越高，則其有缺工比例亦越高，平均短缺天數亦越長。

[18] 在此以"人次"代替"人數"，主要因為農家缺工的計薪方式多樣，且缺工期間長短不一，有些為長期性，但有些為臨時性。因此計算缺工數量時，我們特別"人次"的概念取代傳統"人數"的說法。

表 4-6、缺工比率及短缺人數

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人；天

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	短缺人次	男性	女性	不拘	每天工作時數			短缺天數
								未滿 4 小時	4~未滿 8 小時	8 小時以上	
全體	100	68.50	31.50	280021	182399	34498	63124	1835	44774	233412	73.5
農作地面積											
未滿 0.5 公頃	100	75.20	24.80	28993	18717	3670	6606	734	4404	23855	182.1
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	100	76.71	23.29	86979	52481	14313	20185	0	30828	56151	51.6
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	100	66.04	33.96	41104	25690	6239	9175	0	1468	39636	17.0
1.5 公頃以上	100	43.42	56.58	122945	85511	10276	27158	1101	8074	113770	62.0
農牧業收入											
未滿 30 萬元	100	84.88	15.12	48444	35232	2202	11010	734	15781	31929	33.4
30 萬元~未滿 50 萬元	100	79.03	20.97	13946	12111	734	1101	0	1468	12478	25.9
50 萬元~未滿 70 萬元	100	69.70	30.30	10276	5872	734	3670	1101	1468	7707	54.7
70 萬以上	100	41.86	58.14	207355	129184	30828	47343	0	26057	181298	93.3
專兼業別											
專業農牧戶	100	62.16	37.84	181665	126248	24589	30828	1835	38535	141295	91.2
以農牧業為主之兼業農牧戶	100	63.39	36.61	82208	44407	8808	28993	0	5138	77070	54.2
以兼業為主之兼業農牧戶	100	85.44	14.56	16148	11744	1101	3303	0	1101	15047	42.6

表 4-6(續)、缺工比率及短缺人次

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人；天

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	短缺人次				每天工作時數			短缺天數
					男性	女性	不拘	未滿 4 小時	4~未滿 8 小時	8 小時以上	
全體	100	68.50	31.50	280021	182399	34498	63124	1835	44774	233412	73.5
農場經營者年齡											
未滿 45 歲	100	44.90	55.10	61289	46242	4037	11010	734	21653	38902	143.9
45 歲~未滿 55 歲	100	63.53	36.47	60555	33764	10276	16515	0	2202	58353	75.4
55 歲~未滿 65 歲	100	69.92	30.08	90649	73400	4037	13212	0	17616	73033	52.4
65 歲以上	100	78.32	21.68	67528	28993	16148	22387	1101	3303	63124	45.5
農場經營者教育程度											
國(初)中及以下	100	71.53	28.47	191207	123679	24222	43306	1835	32296	157076	54.0
高中(職)	100	63.37	36.63	70831	51747	8441	10643	0	12478	58353	84.8
大專及以上	100	56.00	44.00	17983	6973	1835	9175	0	0	17983	154.3
農家 15 歲以上之人次											
1 人	100	79.17	20.83	10643	8808	367	1468	0	7340	3303	32.3
2 人	100	75.58	24.42	42205	35966	1468	4771	1101	1835	39269	82.1
3 人	100	63.51	36.49	52114	38168	2202	11744	0	7707	44407	98.6
4 人	100	66.28	33.72	62390	32296	7340	22754	0	3303	59087	54.9
5 人及以上	100	66.15	33.85	112669	67161	23121	22387	734	24589	87346	73.3

表 4-6(續)、缺工比率及短缺人次

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人；天

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	短缺人次	男性	女性	不拘	每天工作時數			短缺天數
								未滿 4 小時	4~未滿 8 小時	8 小時以上	
全體	100	68.50	31.50	280021	182399	34498	63124	1835	44774	233412	73.5
農產品類別											
稻米	100	86.25	13.75	24589	24222	367	0	1101	0	23488	20.1
甘藷	100	62.50	37.50	6239	6239	0	0	0	0	6239	30.0
蔬菜	100	68.00	32.00	52848	25690	12478	14680	0	19084	33764	28.0
茶	100	71.25	28.75	75969	38902	12845	24222	0	19084	56885	50.2
果樹	100	61.48	38.52	90649	65693	6973	17983	0	4404	86245	54.9
香菇	100	0.00	100.00	2936	1101	0	1835	734	1101	1101	16.7
蘭花	100	72.73	27.27	4404	2202	0	2202	0	0	4404	154.3
畜牧	100	42.86	57.14	11377	9542	367	1468	0	1101	10276	324.4
其他	100	76.67	23.33	11010	8808	1468	734	0	0	11010	17.2

若以農場經營者年齡區分，農場經營者年齡越輕者，有缺工的比例越高且平均短缺天數亦越長，例如農場經營者年小於 45 歲之農家，其有缺工的比例為 55%，而短缺人次 6.1 萬人，平均短缺天數 144 天；而農場經營者年超過 65 歲之農家，其有缺工的比例為 22%，而短缺人次 6.8 萬人，平均短缺天數為 46 天。與農家經營者齡相似，就農家經營者教育程度而言，農場經營者教育程度越高之農家，有缺工的比例越高，其平均短缺天數亦越高。農場經營者教育程度為大專以上之農家，其有缺工的比例為 44%，而短缺人次 1.8 萬，但平均短缺天數 154 天；而農場經營者教育程度為國(初)中及以下之農家，其有缺工的比例為 28%，而短缺人次 19 萬人，平均短缺天數為 54 天。

若以主要農產品種類區分，香菇類、畜牧類、果樹類、甘藷類及蔬菜類之農家有缺工比例較高，皆超過 3 成，其中香菇類因樣本數較少，所以缺工比例為 100%，畜牧類農家有缺工的比例則為 57%，果樹類、甘藷類及蔬菜類之農家有缺工比例，則分別為 38%、37%及 32%。缺工人次則以果樹類、茶類及蔬菜類較多，但平均短缺天數則以畜牧類及蘭花類農家較長，主要因前者之勞動力需求多為季節性，而後者則多為常態性之需求。

四、缺工之僱用條件

此外我們針對農家缺工之僱用條件進行推估，其結果陳列於表 4-7 中，由表 4-7 的統計結果發現，農家對所需勞動力之教育程度及工作經驗皆以不拘居多，並未有特定的限制，顯示農家所欠缺勞動力，大多主要以體力為重要因素之工作，對勞動力所需具備的人力資本要求相當低。另外，在農業生產過程中，工作時間往往無法如製造業工作可以排定，其工作時間需依照農畜產品的生物特性，因此有時需於夜間工作。所以在工作時段上，以香菇類、蘭花類、蔬菜類及畜牧類農家，其需要員工於夜間工作的比例相對較高，分別為 67%、50%、47%及 33%。

在農家缺工的工作型態方面，我們針對有缺工的農家，依其所缺工作項目之計薪方式區分為按月、按日、按時、按件、按次及按產量，推估結果陳列於表 4-8 中。以整體而言，農家缺工項目之計薪方式，以按日計薪工作為主，佔約 75%，其次為按月及按時，分別佔約 10%及 9%，其結果似乎反應前節所述的結果，農家的缺工以季節性工作為大宗，另外，以績效方式(按件、按次、按產量)計酬之工作項目缺工比例不高。然而若以農家特徵區分，則發現農牧業收入越高或專業

表 4-7、缺工僱用條件

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人；%

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	教育程度				工作經驗				夜間工作比例
				小學及自修	國(初)中	高中(職)	不拘	1~未滿3年	3~未滿5年	5年以上	不拘	
全體	100	68.50	31.50	15781	4037	1468	258735	72299	4771	734	202217	0.1106
農作地面積												
未滿 0.5 公頃	100	75.20	24.80	2569	0	0	26424	7707	0	0	21286	0.2222
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	100	76.71	23.29	367	734	1468	84410	18350	0	0	68629	0.0862
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	100	66.04	33.96	0	0	0	41104	6239	0	0	34865	0.0909
1.5 公頃以上	100	43.42	56.58	12845	3303	0	106797	40003	4771	734	77437	0.0833
農牧業收入												
未滿 30 萬元	100	84.88	15.12	0	0	0	48444	8441	0	0	40003	0.1026
30 萬元~未滿 50 萬元	100	79.03	20.97	0	0	0	13946	6239	0	734	6973	0.0000
50 萬元~未滿 70 萬元	100	69.70	30.30	367	0	0	9909	4771	0	0	5505	0.0909
70 萬以上	100	41.86	58.14	15414	4037	1468	186436	52848	4771	0	149736	0.1278
專兼業別												
專業農牧戶	100	62.16	37.84	14313	3303	0	164049	24956	0	0	156709	0.0982
以農牧業為主之兼業農牧戶	100	63.39	36.61	1468	734	0	80006	40737	4771	0	36700	0.1304
以兼業為主之兼業農牧戶	100	85.44	14.56	0	0	1468	14680	6606	0	734	8808	0.1111

表 4-7(續)、缺工僱用條件

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人；%

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	教育程度				工作經驗				夜間工作比例
				小學及自修	國(初)中	高中(職)	不拘	1~未滿3年	3~未滿5年	5年以上	不拘	
全體	100	68.50	31.50	15781	4037	1468	258735	72299	4771	734	202217	0.1106
農場經營者年齡												
未滿45歲	100	44.90	55.10	9175	2936	0	49178	4037	2936	0	54316	0.1714
45歲~未滿55歲	100	63.53	36.47	1101	1101	1468	56885	17983	1835	0	40737	0.1923
55歲~未滿65歲	100	69.92	30.08	5138	0	0	85511	19084	0	734	70831	0.0441
65歲以上	100	78.32	21.68	367	0	0	67161	31195	0	0	36333	0.0682
農場經營者教育程度												
國(初)中及以下	100	71.53	28.47	10276	0	0	180931	51380	1835	734	137258	0.0840
高中(職)	100	63.37	36.63	4771	4037	1468	60555	18350	2936	0	49545	0.1803
大專及以上	100	56.00	44.00	734	0	0	17249	2569	0	0	15414	0.0526
農家15歲以上之人次												
1人	100	79.17	20.83	0	0	0	10643	2936	0	0	7707	0.0000
2人	100	75.58	24.42	3670	2936	0	35599	9542	0	0	32663	0.0370
3人	100	63.51	36.49	4037	0	0	48077	13212	0	0	38902	0.0455
4人	100	66.28	33.72	1468	1101	1468	58353	12845	4771	734	44040	0.1346
5人及以上	100	66.15	33.85	6606	0	0	106063	33764	0	0	78905	0.1714

表 4-7(續)、缺工僱用條件

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人；%

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	教育程度				工作經驗				夜間工作比例
				小學及自修	國(初)中	高中(職)	不拘	1~未滿3年	3~未滿5年	5年以上	不拘	
全體	100	68.50	31.50	15781	4037	1468	258735	72299	4771	734	202217	0.1106
農產品類別												
稻米	100	86.25	13.75	0	0	0	24589	3303	0	0	21286	0.0588
甘藷	100	62.50	37.50	0	0	0	6239	3670	1835	734	0	0.0000
蔬菜	100	68.00	32.00	0	0	0	52848	11744	2936	0	38168	0.4667
茶	100	71.25	28.75	0	0	0	75969	7340	0	0	68629	0.0270
果樹	100	61.48	38.52	12845	4037	0	73767	43673	0	0	46976	0.0319
香菇	100	0.00	100.00	0	0	0	2936	0	0	0	2936	0.6667
蘭花	100	72.73	27.27	0	0	1468	2936	734	0	0	3670	0.5000
畜牧	100	42.86	57.14	2936	0	0	8441	734	0	0	10643	0.3333
其他	100	76.67	23.33	0	0	0	11010	1101	0	0	9909	0.0000

表 4-8、缺工員工計薪方式

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	合計	按月	按日	按時	按件	按次	按產量
全體	100	68.50	31.50	100	10.05	75.38	9.05	0.50	3.02	2.01
農作地面積										
未滿 0.5 公頃	100	75.20	24.80	100	41.67	47.22	8.33	2.78	0.00	0.00
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	100	76.71	23.29	100	3.45	70.69	17.24	0.00	5.17	3.45
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	100	66.04	33.96	100	0.00	84.85	15.15	0.00	0.00	0.00
1.5 公頃以上	100	43.42	56.58	100	4.17	88.89	0.00	0.00	4.17	2.78
農牧業收入										
未滿 30 萬元	100	84.88	15.12	100	2.86	85.71	8.57	2.86	0.00	0.00
30 萬元~未滿 50 萬元	100	79.03	20.97	100	0.00	93.75	6.25	0.00	0.00	0.00
50 萬元~未滿 70 萬元	100	69.70	30.30	100	9.09	63.64	27.27	0.00	0.00	0.00
70 萬以上	100	41.86	58.14	100	13.53	70.68	8.27	0.00	4.51	3.01
專兼業別										
專業農牧戶	100	62.16	37.84	100	13.39	66.96	11.61	0.89	4.46	2.68
以農牧業為主之兼業農牧戶	100	63.39	36.61	100	7.25	88.41	2.90	0.00	1.45	0.00
以兼業為主之兼業農牧戶	100	85.44	14.56	100	0.00	77.78	16.67	0.00	0.00	5.56

表 4-8(續)、缺工員工計薪方式

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	合計	按月	按日	按時	按件	按次	按產量
全體	100	68.50	31.50	100	10.05	75.38	9.05	0.50	3.02	2.01
農場經營者年齡										
未滿 45 歲	100	44.90	55.10	100	25.71	57.14	8.57	0.00	8.57	0.00
45 歲~未滿 55 歲	100	63.53	36.47	100	9.62	73.08	15.38	0.00	1.92	0.00
55 歲~未滿 65 歲	100	69.92	30.08	100	7.35	85.29	2.94	0.00	2.94	1.47
65 歲以上	100	78.32	21.68	100	2.27	77.27	11.36	2.27	0.00	6.82
農場經營者教育程度										
國(初)中及以下	100	71.53	28.47	100	5.04	76.47	10.92	0.84	3.36	3.36
高中(職)	100	63.37	36.63	100	11.48	80.33	6.56	0.00	1.64	0.00
大專及以上	100	56.00	44.00	100	36.84	52.63	5.26	0.00	5.26	0.00
農家 15 歲以上之人數										
1 人	100	79.17	20.83	100	0.00	83.33	0.00	0.00	16.67	0.00
2 人	100	75.58	24.42	100	7.41	70.37	11.11	3.70	3.70	3.70
3 人	100	63.51	36.49	100	18.18	77.27	4.55	0.00	0.00	0.00
4 人	100	66.28	33.72	100	7.69	84.62	5.77	0.00	1.92	0.00
5 人及以上	100	66.15	33.85	100	8.57	68.57	14.29	0.00	4.29	4.29

表 4-8(續)、缺工員工計薪方式

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	合計	按月	按日	按時	按件	按次	按產量
全體	100	68.50	31.50	100	10.05	75.38	9.05	0.50	3.02	2.01
農產品類別										
稻米	100	86.25	13.75	100	0.00	88.24	0.00	0.00	5.88	5.88
甘藷	100	62.50	37.50	100	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
蔬菜	100	68.00	32.00	100	0.00	53.33	20.00	0.00	26.67	0.00
茶	100	71.25	28.75	100	2.70	56.76	27.03	2.70	2.70	8.11
果樹	100	61.48	38.52	100	2.13	97.87	0.00	0.00	0.00	0.00
香菇	100	0.00	100.00	100	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
蘭花	100	72.73	27.27	100	25.00	25.00	50.00	0.00	0.00	0.00
畜牧	100	42.86	57.14	100	88.89	11.11	0.00	0.00	0.00	0.00
其他	100	76.67	23.33	100	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00

程度越高，農家以按月計薪的缺工比例隨之增加，這表示農家經營規模越大時，其將開始需要僱用長期的員工協助其生產。當以農場經營者年齡及教育程度區分後，我們可以觀察到農家經營者年齡越輕或教育程度越高，其缺工計薪方式採按月的比例越高，顯示對年輕及教育程度較高的農場經營者而言，其需要較為固定的勞動力，使其能維持適當規模的生產方式[19]。若以主要農產品區分，蘭花及畜牧業農家對按月方式計酬的員工欠缺的比較高，其他類別欠缺之勞工則多以按日或按時方式計酬之工作。

為了解不同農產品別農家缺工人次多寡情形，我們依計薪方式不同推估其缺工人次，由表 4-9 我們可以觀察到總計農家按月計薪之缺工人次約有 1.6 萬人次，按日計薪缺工計有 18.7 萬人次，按時計薪缺工約有 1.9 萬人次，按產量及按面積計薪缺工則分別約有 4.3 萬及 1.4 萬人次，按次計薪缺工最少約為 1 千人，其主要可能因為按次計酬為績效計酬方式，較易找到員工，由上述可見農家缺工型態多為臨時性以補充自家勞力不足為主。若由表 4-9 中平均缺工天數觀察，亦可以驗證前述結論，其中按日及按時計薪平均短缺天數均約為 47 天，按產量計薪約為 13 天，按面積約為 25 天。

[19] 此農場規模將可以使專業農場經營者維持與其他行業相當或更高的報酬。

表 4-9、依產品別及計薪方式區分之缺工人次及天數

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：人次；天

	總缺工人次						平均缺工天數					
	按月	按日	按時	按次	按產量	按面積	按月	按日	按時	按次	按產量	按面積
總計	16148	186803	19451	1101	42939	13579	315.5	46.9	47.1	100.0	12.6	24.7
農產品別												
稻米	0	23488	0	0	367	734	0.0	14.7	0.0	0.0	60.0	60.0
甘藷	0	6239	0	0	0	0	0.0	30.0	0.0	0.0	0.0	0.0
蔬菜	0	20185	3303	0	29360	0	0.0	48.9	5.0	0.0	3.6	
茶	734	36333	11744	1101	13212	12845	300.0	35.3	59.1	100.0	1.0	7.0
果樹	2936	87713	0	0	0	0	235.0	51.0	0.0	0.0	0.0	0.0
香菇	0	0	2936	0	0	0	0.0	0.0	16.7	0.0	0.0	0.0
蘭花	2202	734	1468	0	0	0	365.0	60.0	96.0	0.0	0.0	0.0
畜牧	10276	1101	0	0	0	0	323.4	332.5	0.0	0.0	0.0	0.0
其他	0	11010	0	0	0	0	0.0	17.2	0.0	0.0	0.0	0.0

附註：香菇因樣本所佔比例很小，其估計結果變異程度較大，資料使用或引用上需特別留意。

若以農產品別區分，我們可以發現畜牧類、果樹類、蘭花類、茶類農家對按月計薪員工有短缺的情形，其中畜牧類對長期僱用短缺數量最多，達近 1 萬人次，果樹類及蘭花類則分別約短缺 3 千及 2 千人次。果樹類、茶類、稻米類及蔬菜類農家缺工則有較多採按日計薪方式，其分別為 8.8 萬、3.6 萬、2.3 萬及 2 萬人次，而其平均短缺天數則分別為 51 天、35 天、18 天及 49 天。不同農產品別農家其缺工型態差異相當大，如茶類農家按月計薪缺工 734 人次、按時計薪缺工 1.2 萬人次，按次計薪缺工 1 千人次、按產量計薪缺工 1.3 萬人次、按面積計薪缺工 1.3 萬人次，平均短缺天數則分別為 300 天、35 天、60 天、100 天、1 天及 7 天。蘭花類以按月、按日及按時為主，畜牧類則以按月及按日為主，並且其短缺天數均相當長，顯示畜牧業因需要照顧活體動物，其農場全年需要有人工作的產業特性。

由於本計畫指定特定中分類農牧產業為調查對象，所以在缺工人數推估上，我們係以這些特定農牧產業作為其各別所屬大分類產業之代表，因此有可能這些特定農牧產業之缺工情形，高於或低於整體大分類產業之缺工狀況，所以在缺工的人數的使用上需考慮前述的限制。

五、缺工原因、招募方式、及招募遭遇困難原因

在本節中我們將探究農家缺工的原因，並了解其招募員工的方法，招募過程中是否遭遇困難及其原因。表 4-10 陳列有缺工農家，其缺工之原因，整體而言有 45%的缺工農家認為季節性勞力需求為造成缺工的主要因素，而有 32%的缺工農家認為農場附近的人力供給不足為其缺工的主要原因，認為工作環境不佳、危險、辛苦(曬太陽、畜養場所氣味不佳)亦有 12%。當以各項農家的特徵區分後，季節性勞力需求與農場附近的人力供給不足為缺工的主要因素，但對蘭花及畜牧類有缺工農家而言，工作環境不佳是其認為缺工的主要因素。因各項農產品的生產過程差異性相當大，其所需勞動力性質因此大不相同，所以未來當要以農業外勞補充農家勞力缺口時，將需對不同性質的勞力需求，設計勞動力多元的使用制度。

接著我們針對農家招募員工方式，以了解是否農家缺工是否導因於缺工訊息無法適時傳達至有需要工作的人。表 4-11 陳列調查表中有尋找員工方式的統計結果，就全體農家而言，有 22%的農家表示不需尋找員工，而有 70%的農家尋找員工的方式是透過評有或親友介紹，透過公立或私立就業服務機構、自身農場網站及報紙廣告者只占約

表 4-10、短缺員工原因

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	合計	工作環境不佳、危險、辛苦(曬太陽、畜養場所氣味不佳)	農場附近人力供給不足	季節性需求	其他
全體	100	68.50	31.50	100	11.56	32.16	45.23	11.06
農作地面積								
未滿 0.5 公頃	100	75.20	24.80	100	30.56	25.00	27.78	16.67
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	100	76.71	23.29	100	6.90	22.41	51.72	18.97
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	100	66.04	33.96	100	0.00	36.36	54.55	9.09
1.5 公頃以上	100	43.42	56.58	100	11.11	41.67	44.44	2.78
農牧業收入								
未滿 30 萬元	100	84.88	15.12	100	5.71	48.57	37.14	8.57
30 萬元~未滿 50 萬元	100	79.03	20.97	100	0.00	43.75	43.75	12.50
50 萬元~未滿 70 萬元	100	69.70	30.30	100	18.18	36.36	45.45	0.00
70 萬以上	100	41.86	58.14	100	14.29	27.07	45.86	12.78
專兼業別								
專業農牧戶	100	62.16	37.84	100	11.61	38.39	35.71	14.29
以農牧業為主之兼業農牧戶	100	63.39	36.61	100	10.14	18.84	69.57	1.45
以兼業為主之兼業農牧戶	100	85.44	14.56	100	16.67	44.44	11.11	27.78

表 4-10(續)、短缺員工原因

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	合計	工作環境不佳、危險、辛苦(曬太陽、畜養場所氣味不佳)	農場附近人力供給不足	季節性需求	其他
全體	100	68.50	31.50	100	11.56	32.16	45.23	11.06
農場經營者年齡								
未滿 45 歲	100	44.90	55.10	100	25.71	25.71	34.29	14.29
45 歲~未滿 55 歲	100	63.53	36.47	100	5.77	30.77	48.08	15.38
55 歲~未滿 65 歲	100	69.92	30.08	100	13.24	33.82	50.00	2.94
65 歲以上	100	78.32	21.68	100	4.55	36.36	43.18	15.91
農場經營者教育程度								
國(初)中及以下	100	71.53	28.47	100	7.56	37.82	43.70	10.92
高中(職)	100	63.37	36.63	100	13.11	27.87	49.18	9.84
大專及以上	100	56.00	44.00	100	31.58	10.53	42.11	15.79
農家 15 歲以上之人數								
1 人	100	79.17	20.83	100	0.00	50.00	16.67	33.33
2 人	100	75.58	24.42	100	11.11	55.56	25.93	7.41
3 人	100	63.51	36.49	100	13.64	34.09	45.45	6.82
4 人	100	66.28	33.72	100	13.46	21.15	61.54	3.85
5 人及以上	100	66.15	33.85	100	10.00	28.57	42.86	18.57

表 4-10(續)、短缺員工原因

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	無缺工	有缺工	合計	工作環境不佳、危險、辛苦(曬太陽、畜養場所氣味不佳)	農場附近人力供給不足	季節性需求	其他
全體	100	68.50	31.50	100	11.56	32.16	45.23	11.06
農產品類別								
稻米	100	86.25	13.75	100	11.76	29.41	47.06	11.76
甘藷	100	62.50	37.50	100	0.00	66.67	33.33	0.00
蔬菜	100	68.00	32.00	100	0.00	26.67	53.33	20.00
茶	100	71.25	28.75	100	2.70	56.76	29.73	10.81
果樹	100	61.48	38.52	100	8.51	24.47	61.70	5.32
香菇	100	0.00	100.00	100	0.00	33.33	66.67	0.00
蘭花	100	72.73	27.27	100	25.00	25.00	0.00	50.00
畜牧	100	42.86	57.14	100	61.11	5.56	0.00	33.33
其他	100	76.67	23.33	100	0.00	75.00	25.00	0.00

表 4-11、尋找員工的方法

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	不需要找員工	朋友或親友介紹	透過私立就業服務機構(含網站)	透過公立就業服務機構(含網站)	自身農場網站	報紙、廣告	其他
全體	22.00	70.00	1.50	1.25	0.25	3.00	9.50
農作地面積							
未滿 0.5 公頃	33.60	60.80	4.00	3.20	0.00	7.20	4.80
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	21.23	69.86	0.00	0.00	0.00	0.68	9.59
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	15.09	79.25	0.00	0.00	0.00	0.00	5.66
1.5 公頃以上	9.21	78.95	1.32	1.32	1.32	2.63	19.74
農牧業收入							
未滿 30 萬元	33.52	60.80	0.00	0.00	0.00	0.57	7.39
30 萬元~未滿 50 萬元	20.97	75.81	0.00	0.00	0.00	0.00	3.23
50 萬元~未滿 70 萬元	9.09	84.85	0.00	0.00	0.00	3.03	6.06
70 萬以上	10.08	75.97	4.65	3.88	0.78	7.75	16.28
專兼業別							
專業農牧戶	16.76	73.51	2.16	2.16	0.00	4.86	9.73
以農牧業為主之兼業農牧戶	20.54	73.21	1.79	0.89	0.89	2.68	8.04
以兼業為主之兼業農牧戶	33.01	60.19	0.00	0.00	0.00	0.00	10.68

表 4-11(續)、尋找員工的方法

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	不需要找員工	朋友或親友介紹	透過私立就業服務機構(含網站)	透過公立就業服務機構(含網站)	自身農場網站	報紙、廣告	其他
全體	22.00	70.00	1.50	1.25	0.25	3.00	9.50
農場經營者年齡							
未滿 45 歲	14.29	73.47	4.08	6.12	0.00	14.29	14.29
45 歲~未滿 55 歲	18.82	69.41	2.35	1.18	0.00	5.88	10.59
55 歲~未滿 65 歲	21.95	72.36	0.81	0.81	0.81	0.00	8.13
65 歲以上	26.57	67.13	0.70	0.00	0.00	0.00	8.39
農場經營者教育程度							
國(初)中及以下	21.53	70.07	0.73	0.36	0.00	1.09	10.58
高中(職)	25.74	69.31	2.97	2.97	0.99	5.94	5.94
大專及以上	12.00	72.00	4.00	4.00	0.00	12.00	12.00
農家 15 歲以上之人數							
1 人	25.00	70.83	4.17	0.00	0.00	0.00	4.17
2 人	20.93	76.74	0.00	0.00	0.00	0.00	2.33
3 人	18.92	72.97	1.35	2.70	0.00	9.46	9.46
4 人	22.09	72.09	2.33	2.33	1.16	2.33	6.98
5 人及以上	23.85	62.31	1.54	0.77	0.00	2.31	16.92

表 4-11(續)、尋找員工的方法

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	不需要找員工	朋友或親友介紹	透過私立就業服務機構(含網站)	透過公立就業服務機構(含網站)	自身農場網站	報紙、廣告	其他
全體	22.00	70.00	1.50	1.25	0.25	3.00	9.50
農產品類別							
稻米	25.00	72.50	0.00	0.00	1.25	0.00	6.25
甘藷	0.00	87.50	12.50	0.00	0.00	0.00	0.00
蔬菜	4.00	64.00	0.00	0.00	0.00	0.00	40.00
茶	28.75	56.25	0.00	0.00	0.00	0.00	16.25
果樹	19.26	78.52	0.00	0.00	0.00	0.74	4.44
香菇	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
蘭花	45.45	54.55	0.00	0.00	0.00	0.00	9.09
畜牧	25.00	64.29	17.86	17.86	0.00	35.71	0.00
其他	20	70	0	0	0	3.33	10

3%，而其他方式佔約 10%。因此目前當農家遇到需要招募員工時，絕大多數採取的方式仍是透過地區性人際網絡尋找，其可能因為農家所需員工多為臨時且具急迫性，另外通常其工作時間不長，透過就業服務機構或廣告，其相對成本較高且無法滿足農業生產的即時性。所以我們可以觀察到，只有需要長時間僱用的畜牧類農家，才會透過就業服務機構或廣告進行招募。

最後，在表 4-12 中我們陳列農家在招募員工時，是否遭遇困難及遭遇困難之原因。整體而言，農家在招募員工時，有 34%遭遇困難，其中招募員工遭遇困難原因，包括非正常上、下班時間(4%)、地點偏遠(3.25%)、工作環境差(2.75%)、及其他(23.25%)。當以農家的特徵區分後，我們可以觀察到農作地面積越大、農牧業收入越高或專業程度越高，則其在招募時遭遇困難的比例也越高。例如農牧業收入未滿 30 萬元的農家在招募時遭遇困難的比例為 18%，而農牧業收入超過 70 萬的農家遭遇困難的比例則為 58%。與缺工比例類似，農場經營者年齡越輕或教育程度越高，則其在招募時認為遭遇到困難的比例也越高。就農家人口結構而言，15 歲以上農家成員為 3 人的農家相對其他農家，認為在招募員工時遭遇困難的比例最高。若以主要農產品別區分，在招募時遭遇困難比例較高者有香菇(100%)、畜牧類(53.36%)、果樹(43%)、茶(43%)及甘藷(37%)等。

表 4-12、招募員工遭遇困難原因

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	沒有遭遇困難	有遭遇困難	工作環境差	待遇不合	地點偏遠	非正常上下班時間	其他	原因不明
全體	100	65.75	34.25	2.75	0.50	3.25	4.00	23.25	0.50
農作地面積									
未滿 0.5 公頃	100	75.20	24.80	1.60	0.00	2.40	8.00	12.80	0.00
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	100	70.55	29.44	2.05	0.00	0.68	1.37	24.66	0.68
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	100	58.49	41.52	0.00	0.00	1.89	1.89	35.85	1.89
1.5 公頃以上	100	46.05	53.95	7.89	2.63	10.53	3.95	28.95	0.00
農牧業收入									
未滿 30 萬元	100	81.98	18.02	0.58	0.00	2.33	1.16	13.95	0.00
30 萬元~未滿 50 萬元	100	75.81	24.19	1.61	0.00	0.00	3.23	19.35	0.00
50 萬元~未滿 70 萬元	100	54.55	45.45	3.03	3.03	0.00	3.03	33.33	3.03
70 萬以上	100	41.86	58.15	6.20	0.78	6.98	8.53	34.88	0.78
專兼業別									
專業農牧戶	100	57.30	42.70	2.70	0.00	5.41	3.78	29.73	1.08
以農牧業為主之兼業農牧戶	100	66.07	33.93	4.46	1.79	1.79	2.68	23.21	0.00
以兼業為主之兼業農牧戶	100	80.58	19.42	0.97	0.00	0.97	5.83	11.65	0.00

表 4-12(續)、招募員工遭遇困難原因

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	沒有遭遇困難	有遭遇困難	工作環境差	待遇不合	地點偏遠	非正常上下班時間	其他	原因不明
全體	100	65.75	34.25	2.75	0.50	3.25	4.00	23.25	0.50
農場經營者年齡									
未滿 45 歲	100	46.94	53.06	8.16	0.00	8.16	14.29	22.45	0.00
45 歲~未滿 55 歲	100	58.82	41.18	4.71	0.00	2.35	1.18	32.94	0.00
55 歲~未滿 65 歲	100	66.67	33.33	2.44	0.81	4.88	2.44	22.76	0.00
65 歲以上	100	75.52	24.48	0.00	0.70	0.70	3.50	18.18	1.40
農場經營者教育程度									
國(初)中及以下	100	69.34	30.65	2.55	0.73	3.65	2.19	20.80	0.73
高中(職)	100	58.42	41.58	2.97	0.00	2.97	6.93	28.71	0.00
大專及以上	100	56.00	44.00	4.00	0.00	0.00	12.00	28.00	0.00
農家 15 歲以上之人數									
1 人	100	79.17	20.83	0.00	0.00	0.00	0.00	20.83	0.00
2 人	100	68.60	31.39	2.33	0.00	5.81	1.16	20.93	1.16
3 人	100	55.41	44.59	4.05	1.35	4.05	5.41	28.38	1.35
4 人	100	60.47	39.53	3.49	0.00	1.16	4.65	30.23	0.00
5 人及以上	100	70.77	29.23	2.31	0.77	3.08	5.38	17.69	0.00

表 4-12(續)、招募員工遭遇困難原因

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	總計	沒有遭遇困難	有遭遇困難	工作環境差	待遇不合	地點偏遠	非正常上下班時間	其他	原因不明
全體	100	65.75	34.25	2.75	0.50	3.25	4.00	23.25	0.50
農產品類別									
稻米	100	82.50	17.50	2.50	0.00	0.00	3.75	11.25	0.00
甘藷	100	62.50	37.50	12.50	0.00	12.50	0.00	12.50	0.00
蔬菜	100	68.00	32.00	0.00	0.00	0.00	4.00	28.00	0.00
茶	100	65.00	35.00	3.75	1.25	3.75	1.25	23.75	1.25
果樹	100	57.04	42.96	1.48	0.74	6.67	0.74	32.59	0.74
香菇	100	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
蘭花	100	81.82	18.18	0.00	0.00	0.00	0.00	18.18	0.00
畜牧	100	46.43	53.56	10.71	0.00	0.00	35.71	7.14	0.00
其他	100	80.00	20.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00

在招募困難原因中，畜牧業以工作為非正常上下班時間為主要因素，而工作環境不佳為其次。果樹、茶、根莖菜、香菇及蘭花類農家的招募困難原因則以其他為主要因素，我們審閱問卷發現，其他因素大致可以分為兩類答案，其一為短期季節性需求，因在同一地區大多種植相同作物，大家在農忙時，如採收時，全部農家在同一期間都需要人力協助，因此造成搶人而招募的困難；其二則認為當地或附近勞動人力不足，原因則為農村人口老化及年輕人流失所致。

六、引進農業外勞的意願

在調查問卷中，我們詢問農家假設在當前科技外勞的每月雇用成本 23360 元，另外加上僱用外勞時其他可能衍生，如登報招募成本、仲介服務費用、外勞膳食住宿及相關管理成本等下，是否願意僱用農業外勞解決其缺工的問題？我們將意願調查所得的結果陳列於表 4-13。

由表 4-13 我們可以觀察到，整體而言願意僱用農業外勞的比例佔整體樣本的 19.25%，若以主要農家 150,466 家推估，願意引進的農家數有約 2.9 萬家。若以農作地面積大小區分，除農作地面積未滿 0.5 公頃者外，農作地規模越大，願意引進農業外勞的比例越高，農作地

表 4-13、引進外籍勞工之意願

103 年 10 月　　單位：%

	目前僱用外籍勞工成本為每人每月 23360 元，再加上其他成本(如登報招募成本、仲介服務費用、外勞膳食住宿及相關管理成本等)，請問您是否願意引進外籍勞工以解決貴農場缺工的問題?		
	總計	不願意	願意
全體	100	80.75	19.25
農作地面積			
未滿 0.5 公頃	100	80.00	20.00
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃	100	87.67	12.33
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃	100	77.36	22.64
1.5 公頃以上	100	71.05	28.95
農牧業收入			
未滿 30 萬元	100	94.19	5.81
30 萬元~未滿 50 萬元	100	93.55	6.45
50 萬元~未滿 70 萬元	100	84.85	15.15
70 萬以上	100	55.04	44.96
專兼業別			
專業農牧戶	100	75.14	24.86
以農牧業為主之兼業農牧戶	100	80.36	19.64
以兼業為主之兼業農牧戶	100	91.26	8.74
農場經營者年齡			
未滿 45 歲	100	63.27	36.73
45 歲~未滿 55 歲	100	68.24	31.76
55 歲~未滿 65 歲	100	82.11	17.89
65 歲以上	100	93.01	6.99

表 4-13(續)、引進外籍勞工之意願

103 年 10 月　　單位：%

	目前僱用外籍勞工成本為每人每月 23360 元，再加上其他成本(如登報招募成本、仲介服務費用、外勞膳食住宿及相關管理成本等)，請問您是否願意引進外籍勞工以解決貴農場缺工的問題?		
	總計	不願意	願意
全體	100	80.75	19.25
農場經營者教育程度			
國(初)中及以下	100	87.59	12.41
高中(職)	100	67.33	32.67
大專及以上	100	60.00	40.00
農家 15 歲以上之人數			
1 人	100	91.67	8.33
2 人	100	83.72	16.28
3 人	100	78.38	21.62
4 人	100	74.42	25.58
5 人及以上	100	82.31	17.69
農產品類別			
稻米	100	98.75	1.25
甘藷	100	87.50	12.50
蔬菜	100	72.00	28.00
茶	100	92.50	7.50
果樹	100	71.85	28.15
香菇	100	66.67	33.33
蘭花	100	72.73	27.27
畜牧	100	32.14	67.86
其他	100	96.67	3.33

面積在 1.5 公頃以上者，其願意引進農業外勞的比例約為 29%。若就農牧業收入區分，農牧業收入越高者，願意引進農業外勞的比例越高，例如農牧業收入未滿 30 萬者，其願意引進農業外勞的比例約為 6%，而農牧業收入在 70 萬以上者，其願意引進農業外勞的比例則高達 45%。若就專兼業別區分，農家專業程度越高，其願意引進農業外勞的比例則越高，例如專業農牧戶願意引進農業外勞的比例約為 25%，但以兼業為主之兼業農牧戶，其願意引進農業外勞的比例約為 9%。

若就農場經營者年齡高低而言，年齡越輕，其引進農業外勞的意願則越高。例如，農場經營者年齡未滿 45 歲之農家，其願意引進農業外勞的比例約為 37%，而農場經營者年齡超過 65 歲之農家，其願意引進農業外勞的比例約為 7%。若就農場經營者教育程度而言，農場經營者教育程度越高的農家，其引進農業外勞的意願則越高。例如，農場經營者教育程度為大專及以上之農家，其願意引進農業外勞的比例約為 40%，而農場經營者教育程度為國(初)中及以下者之農家，其願意引進農業外勞的比例約為 12%。若就農產品的類別區分，畜牧類農家願意引進農業外勞的比例最高，約為 68%；其次為香菇類農家，約為 33%；再其次則為蔬菜、果樹及蘭花，其分別為 28%、28%及 27%。

願意引進農業外勞的農家所持理由，主要外勞可以提供穩定的勞動力，且比較好管理，亦可以減少尋找雇工的時間成本，不過部分農家雖然願意僱用外勞，但仍認為應以僱用本國勞工為優先，擔心外籍勞工無經驗，需要再訓練，有部分只需短期季節性僱用外勞，並表示僱用成本偏高，希望可以降低且由政府負擔管理的工作。

不願僱用外勞之農家主要認為自身農家經營規模不大或農場經營者年事已高，其農家收入過低，農家經營者只能賺工錢(自身勞動報酬)，或可能連支付自身勞動報酬都不夠，因此並不足以支付僱用外勞之薪資成本，另外農家需要僱工期間很短，且多為季節性，有些則表示當地勞動人口即足夠所需，因此不須僱用外籍勞工。

第三節、深度訪談

在本小節中我們將整理各農產品別農家深入訪談的結果，藉由深入訪談，我們可以更深入了解農家是否存在缺工情形及其對使用農業外勞的看法，以下為依農產品類別區分之深入訪談家數：

農產品別	稻米	甘藷	根莖類和葉菜類	茶	果樹	香菇	蘭花	畜牧	屠宰
家數	1	1	2	2	3	1	1	3	2

依據農產品行業別不同，各行業所面臨的缺工情況，亦不盡相同，對引進農業外勞的看法及需求亦不同，連同對本國勞工的衝擊程度想法亦有所差異。以下我們將針對訪談的內容整理摘要如下，訪談之記錄則請件附錄二：

一、在貴產業中，是否存在缺工的現象？	稻米	無，通常以都轉變為代工型式，如有些專門的小型公司，用電話聯繫即可，如 噴農藥、割稻等。
	甘藷	目前存在缺工情況，主要因為工作環境不佳，日曬雨淋，現有勞動者年歲漸長，陸續退休，

		年輕人意願不高，農場附近人力供給不足，又是季節性需求，招募相當不易。
	根莖類和葉菜類	與其說是缺工，不如說是不願意做。因為利潤太低且收入不穩定，必須要靠天吃飯，以致年輕人不願意從事農業。小農居多，大部份時候並不缺工，但在採收期，則需要大量短期工幫忙採收，有缺工現象。
	茶	規模比較小的茶農大部分採同村的互相幫忙，且需要的人力也不多，比較少有缺工的情形，但若當時產量較大或連續幾天下雨導致累積的工作較多，就會缺工的情況。高山茶的部分規模比較大，採收時需要的人力也比較多，所以缺工的情況比較嚴重。
	果樹	高山梨：一直處於常態性缺工狀態，天氣太冷，需要離鄉背井，無法照顧家庭。芒果：小農套袋、採收時需要人力協助搬運、分類、包裝，大規模農家則有常態性的工作需求。
	香菇	無，採收時會請外配，目前都請得到。
	蘭花	規模較大者有缺工，規模較小則無缺工現象
	畜牧	常態性缺工，工人不好請，本國勞工工作意願低
	屠宰業	缺工情形嚴重，因工作特性，不容易找到願意工人。
二、如果有	甘藷	體力工，以勞動力的付出為主。每年的 10 月至

缺工的話，缺工的型態為何?缺工的期間？缺工的期間？缺工時間多長？缺工的數量？		隔年 6 月的收穫季節，需求最大。缺工期間約 9 個月。整體短缺約 10 來位。
	根莖類和葉菜類	缺普通季節性採收工人居多。要看產量的好與壞而定，平均 90 天可採收一次，產量好就會急需工人採收。莖菜類採收每公頃大多缺 2 人左右。葉菜類在採收期也大多是缺 2~4 人左右。
	茶	缺工大多是缺短期季節性的工。茶類大多是缺採春茶的工人和其他季節採收工人，製茶師傅和工人也是很缺。最缺的季節為春季，但其實只要到了採收的季節就會缺工。大茶農表示採茶工人在採收期大多缺 20~30 人，製茶工人在採收期也大多缺 2~4 人。小茶農採收的人約 2 至 3 人，有時甚至到 5 個。
	果樹	高山梨：全年工作皆缺人手，如剪枝、除草、施肥、洗藥、套袋、採果，缺工屬於全年性，在套袋及採收需要大量人手。平地梨：關於農業缺工問題，主要是因為政府不重視國內農業發展。作物價格不穩定導致收入不穩定，漸漸地就越來越少人願意從事農業工作，進而流失農業勞動力。所以失業人口多，缺工問題也很嚴重。因為成本沒有辦法僱用常雇工，所以就會降低勞工的意願。最後就只能以換工的方式去進行工作，導致工作天數拉長。而越晚採收的作物價格通常就越不好，所以還是希望能夠請人來工作，才不用配合大家的時間。芒果：缺工多在夏季採收時期，為其 2 個月，在套袋時每公頃需要 8~10 人在 3 天內套袋完成。每公頃採收時需要 6~10 人。

	畜牧	養豬：較缺長期性的照護豬隻工人、洗豬舍。酪農：需要人負責飼養牛隻、清掃牧場、擠牛奶等工作。缺工為全年性，短缺人數依規模不同將有所差異。
	屠宰業	屠宰流程中各項工作，包括割喉放血、挖內臟、拔毛、清洗。短缺人數約 20~30 人。全年性缺工現象，員工流動性高不穩定，因為大家都缺工，會互相挖角，招募不易以至於產線無法擴張。
三、對引進農業外勞的看法？	稻米	不同意，因為台灣人錢都賺不夠了還開放，而且有些工作是需要有經驗的，也就是需要很有經驗的人不是一兩天就可以學習的。
	甘藷	以雇用本地勞工為優先，但現有勞工年齡已長，每年都有員工退休，招募勞工不順利下，若開放農業外勞，將可舒緩缺工問題。讓農業外勞投入在較辛苦的體力工作上，可以創造更多本勞的工作機會，讓本勞從事農務技術及農場管理工作，可以吸引年輕人投入，讓產能放大，創造更多收益。
	根莖類和葉菜類	大多採取不支持的態度，因為台灣大多為小農，根本沒辦法讓外勞一直有工作可以做，而且還需要花時間去訓練他們，語言有時還會不通，不合乎成本。申請外勞還要遵守一堆規則和限制條件，自己還要花錢去請外勞，政府也沒有補助，自己都吃不飽了，還請什麼外勞。而支付得起外勞的就只有那些財團和大農戶而已，因為他們把持了大部分的利潤，只要他們

		掌握行銷和盤商，他們就有更多的錢可以去支付那些外勞費用，在加上財團和大農戶擁有的耕地面積都比較大，相較起來這項政策只顧慮到財團和大農戶，好處都給了他們，而忘了台灣大多為小農戶的權益。若政府真為農民著想應提高農民收入引進外勞只有財團受益，而大規模種植會壓低價格，使小農民遭受損失。
	茶	因為現在能請到的員工有越來越老化的趨勢，因此也產生了缺工的問題，而且缺工的情況愈加嚴重，引進外勞可以解決短期性缺工的問題，但前提是不需要長期的外勞，且政府應建立完善的管理制度，農民有需要時再向機關登記。
	果樹	高山梨：希望能開放外勞，以解決目前缺工問題，尤其是梨山地區多屬坡地，無法利用機具，只能靠人力。原住民工作態度不佳，常常請假(喝酒後)，勞動力不穩定。有些工作需要體力，如搬運肥料、採果搬運。平地梨：最長只需要20天的時間來完成工作，如果外勞最小的聘僱期為一個月就比較沒有意願。但如果政府能夠以一種集中管理的方式來使用這樣的資源就會比較有意願，一方面能減輕負擔，另一方面也方便管理。 至於工作內容，梨子有嫁接這部分較為技術性的工作，若使用外勞就要承擔嫁接失敗的風險。芒果：套袋及採收時間有黃金期，當大家都需要工人時，會有搶工現象，或套袋時間或採收時間延誤。

	香菇	不需要，附近的村子找一找人手都足夠且當地有外配，其中有類似工頭的人，需要時向他申請就可以了。
	畜牧	傾向支持，因為他們缺的是長期工，每天都有事可以讓他們做，但豬戶認為月薪應該調降而不應當支付他們那麼高的薪水，而且食宿方面他們應當要自己負擔才對。希望政府快點開放農業外勞解決我們缺工的問題，外勞工作比較穩定不會突然辭職走人。
	屠宰業	希望獨立於農業外勞之外，盡快開放外勞，以彌補勞力短缺的情況，可以使勞動力穩定，增加生產線的效率。目前狀況因人手不夠，屠宰線運轉速度太慢，增加既有人力負擔，也增加產線運轉時間，增加水電成本。
四、如果在現有每月2萬多的薪資，外加其他食宿及管理的成本後，是否願意僱用農業外勞？	稻米	不願意
	甘藷	甘藷：願意，但還是以雇用本勞為優先考量，但面臨現有勞工年齡已長，在每年都有員工退休，招募勞工又不順利的情況之下，若法令開放可以雇用農務外勞，是可以舒緩缺工的問題。事實上，讓農業外勞投入在較辛苦的體力工作上，是可以創造更多本勞的工作機會，讓本勞從事農務技術及農場管理工作，可以吸引年輕人投入，讓產能放大，創造更多收益。
	根莖類和葉菜	非常不願意，成本太高，負擔不起，目前從事人員的薪資皆無如此貴。大多農戶只是缺短期工，卻要支付那麼高的薪水，而且還要支付食

	類	宿，這根本痴人說夢話，應該請那些坐在辦公室翹腳喝咖啡吹冷氣的那些人來做個 5 天他們就會清楚了。
	茶	大茶農則表示他們願意支持，因為他們真的很缺工。小茶農則表示不會，因為只需要短期的員工，若一次請就要一個月則不符成本。
	果樹	高山梨：願意，可以解決顯使用非法人力的問題，亦願意負擔食宿成本。芒果：因為包芒果、採收及剪枝都需要技術，所需要有經驗，因此外勞需要培訓及有組織。因為芒果只需要季節性勞力，所以可統整整個地區不同農產品因季節差性，所以透過季節的互補性，解決單一農產品只有季節性的需求的困境。人力可以由農會或人力仲介互相調配。
	香菇	香菇：不會，因為文化上不同，溝通上會有問題，且只需要短期性工人，不需要長期的僱用。
	畜牧	養豬戶：這樣的薪資太高，對農民而言成本太高，應該調降，另外食宿應由外勞自行負責。
	屠宰業	願意。
五、引進外籍勞工後，現有農村中以兼差賺取工	稻米	影響很大，在農村裡很多人都是靠這些農業兼職賺錢，賺這些錢已相當不易，有時還不夠花費，若開放外勞，將對這些人造成很大的衝擊
	甘藷	不會有影響，引進農業外勞，從事粗重的農務工作，反而可以吸引更多新農民從事農業技術

資者是否會有影響？		及農業管理的工作，創造更大的價值鏈。
	根莖類和葉菜類	會有多多少少的影響，畢竟多半的缺工工作都是低技術性，只要熟練上手就可以做，也不需要什麼額外條件，所以還是會抬擠掉一些兼差的工作者的工作權益。
	果樹	高山梨：因該不會，因為現在原住民已經不再想要從事這些工作，本地原住民多已經把自己的地承租出去，有租金收入不願工作，其他地區原住民也不太願來工作，因為政府提供就業輔導的工作，那些工作輕鬆，所以不願做這些辛苦的工作。芒果：多少會有影響，目前勞力多由鄰近鄉鎮人力提供或透過換工。
	畜牧	應該不會，因為這個行業工作時間及環境，一般人都不願意做。
	屠宰業	如果只是補充性質，應該不會，因為一般人不會想要從事這個行業，沒有前景。
	莖菜類和葉菜類、茶類、養豬戶	小農答案很一致都是不滿意的，因為農產品價格波動實在太大，盛產的時候價錢低到送別人別人都把他當垃圾，價錢較高也只有颱風天。所以他們希望農產品較格穩定。而農民也希望農業環境能去比照日本的農業環境，如何保障農民權益和補助農民的制度等等，政府必須要好好去訪查一翻。
六、您對現有工作的條件是否	莖菜類和葉菜	現在農業大多已走向高齡化，倘若引進外勞後，多多少少會抬擠到他們的生計，所以當然會擔心，畢竟本來收入就很少了，丟了工作那

滿意？	類：	要怎麼吃飯?不擔心的只有大農和財團。台灣農業大多為小農，所以大部分的認為農業引進外勞是不好的政策，倘若年輕人到都市打拼丟了工作剛好家裡有小農地可以從事農業，但引進外勞後則喪失了工作權益，這樣一來擁有小農地的子孫也就被間接影響到生計了
七、是否擔心引進農業外勞將使您的生計或收入受到影響？	香菇	會，鄰居之間都有互相到別人的地去兼差補貼生活，所以引進外勞排擠掉他們得兼差的話，生活會受影響。
	果樹	芒果：多數農民認為會受到影響，但有人認為不會，因為是短期工作。

第四節、專家座談之建議

我們針對農業部門是否開放農業外勞進行兩場專家學者座談，其分別於國立中興大學及國立高雄大學舉辦，座談會中專家學者發言踴躍熱烈討論，與會專家學者對於是否開放農業外勞解決農業缺工問題，提出相關的看法及見解，以下為與會專家學者座談之摘要，詳細記錄請見附錄三：

第一場 專家座談：地點—國立中興大學

1. 時間、地點及與會人員

會議時間	103 年 11 月 21 日（星期五）下午二時至四時		
會議地點	國立中興大學劉道元校長紀念室（應用經濟學系一館二樓）		
主持人	國立中興大學 陳吉仲 特聘教授 國立高雄大學 許聖章 副教授	紀錄	林家儀
與談人	逢甲大學 楊明憲 主任秘書 中興大學 應用經濟學系 黃炳文 系主任 生物產業管理研究所所長 陳姿伶 所長 農委會輔導處 張致盛 處長 農委會輔導處推廣科 郭坤峰 科長 北斗農會 張桂連 總幹事		

2. 座談會摘要

(1). 因農村因人口老化,以致勞動力缺乏,將因而使農業萎縮及沒落，就算現有年輕人回鄉，仍面臨勞動力缺乏的問題。除了考慮國內勞工人口中的中高齡及原住民外，仍須思考若仍有缺口時之替代方案。

(2). 農業現行的確有勞力需求，尤其針對花卉及蔬菜等農產品，採收或種植時某些工作相當費工，如要引進外勞，需著重在如何聘雇與管理方面，以因應季節性勞力需求的問題。

(3). 解決農業勞動力短缺的問題，不能只思考短期引進外籍勞工以補充人力不足，此將造成產業無法升級，而需考量農業長期發展，透過增加資本投入及技術進步，提高勞動生產效率。

(4). 農業勞動力供需失衡的現象，應從其在地性、季節性及結構性評估。

(5). 依據要素價格均等化理論，引進外籍勞工造成國際間勞動投入要素的移動，將會縮短兩國工資的差距，台灣農家所得究竟會因此增加，還是減少？

(6). 針對農業勞動力短缺，政府需評估主要是因為技術性或非技術性短缺及季節性或非季節性短缺，引進外籍勞工需做實質性的評估，在兼顧台灣農民主體性下，針對有發展潛力產業優先試行，但長

期應考慮如何培值台灣人力，回歸農民的主體性。實際執行時尚需注意外勞食宿、教育訓練、人力仲介及派遣管理問題。

(7). 探討農業勞動力短缺可以由需求總量的角度出發，在維持台灣農業政策設定的產量與產能下，人力需求數量多寡衡量，推演出人力規劃，檢討農業勞動力的短缺、失衡問題，究竟屬於哪一類型、何種產業、哪一種工作？如何透過本國勞動力的調度解決？如美國利用弱勢者（或服刑人）來補充人力的短缺、日本則是透過產業提攜的概念，讓企業人力介入，將非農業的部分考量進來，可以活化並充實勞動力平台。另外，在如何吸引年輕人的部分，可以把觸角放寬而不侷限於具農業背景者，建立媒合平台，吸引如科技大學、技職體系的學生，或是暑期打工學生，因為他們可能會想去他從未去過的地方，如此便可以解決部分區域性缺工的問題。外勞引進亦是選項之一，但需考量究竟誰是雇主？引進外勞的社會成本是什麼？可能會產生什麼社會與文化議題？因此農業外勞引進必須由產業面向到社會面向進行完整的評估。

第二場：專家座談：地點—國立高雄大學

1. 時間、地點及與會人員

會議時間	103 年 12 月 1 日（星期一）下午二時至四時		
會議地點	國立高雄大學管理學院 111 室		
主持人	國立中興大學 陳吉仲 特聘教授 國立高雄大學 許聖章 副教授	紀錄	曾晏柔
與談人	國立屏東科技大學農企業管理系 陳淑恩 教授 國立嘉義大學應用經濟學系 林億明 副教授 嘉義縣農業處 林良懋 處長 台南市農業局 許漢卿 局長 大樹區農會 張清榮 總幹事 美濃區農會 鍾清輝 總幹事		

2. 座談會摘要

(8). 高雄大樹區農產品主要以果樹類及瓜果類為主，農家多組成產銷班，因後繼無人，以致農民年齡偏高。季節性短期缺工以玉荷包及鳳梨為主，玉荷包於疏花及採收期間缺工情形較為嚴重，鳳梨則是採收工作繁重，各產銷班若有人力需求，現在可以透過外配組成的工作團隊，調配人力。人力短缺的問題可以透過讓高中生或大學生，利用寒、暑假打工體驗農業，政府可以補貼部分工資，

以降低農民生產成本，同時讓學生提早體驗農業，進而從農。另外國內現在存在許多非法外勞，透過法規的鬆綁，讓這些人可以正常工作，將可以解決部分缺工的問題。合法外勞亦希望能於假日兼職工作，政府可以開放以解決部分缺工的問題

(9). 農業生產常需特殊技能，這些技能需長時間培養才能累積經驗，老一輩將會慢慢凋零，因此需要將技術保存傳承，所以農會可成立技術班(例如教導如何催花)，同時政府可以投入資源整合與調查現有農業勞動力的供需狀況，農會很願意協助調動人力，利用地方上的多餘的人力。

(10). 因農村中的雇工多來自附近的其他農家或外配，農家所得中非農業收入佔約 7 成，其中部分為兼業所得，所以當有些農家短期缺工時，將因人力吃緊使工資提高，進而增加從事這些工作農家的所得，所以並不需要引進外勞解決缺工的問題。反而是應提高農產品價格，增加農民收入，才是政府施政的主要目標。此外外勞引進將使有些產業生產者太多，反而不利於農民的收入，因為生產過剩反而會導致產品價格下跌。

(11). 從農村工作人口老化的現象，政府應當思考為何台灣農業長期無法吸引新的參與者？其中原因為第一、太辛苦，第二、沒有資源，第三、不知如何開始。農村必須要有新的進入者，其次要

有賺錢的機會，長期而言農村才能提升。呼籲政府多投資在農機上，透過機械化降低對勞力的依賴，使生產更有效率，增加新農民進入的意願，農業靠引進外勞不是一個健康的方法。目前缺工多為季節性的短期缺工，只有畜牧業，因工作辛苦，較屬於長期性的缺工，因此引進外勞需考量是要解決長期性或短期性的問題。現有外勞，是否可以開放他們於假日打工，此將解決部分缺工的問題。

(12). 我們需思考引進外勞的目為何？什麼樣的農業需要引進外勞？目前農業面臨缺工問題主要是因為對農民而言，從事農業不會賺錢及太辛苦，對個別農產品，是否能透過機械化減低農業生產的勞力負擔，若不能，則需考慮是否需保留此項產業。

(13). 引進外勞是否會導致生產過量，因目前已有很多農地休耕，另外外勞雇用成本可能高於雇用現有勞工的成本

(14). 國內沒有工作的人很多，我們需思考如何利用這些人力，而非只想著引進外勞。目前的小地主大佃農政策，主要為吸引年輕人進入農業，引進外勞是否會與此政策衝突。

(15). 由總要素生產力的研究發現，若把僱用自己的價值換算成薪水後，結果顯示農民將產品賣出去後，所賺的錢並付不出給自己的薪水，在此情況下，農民將如何僱用外勞？從外勞供給面來看，

印尼未來將不出口女性外勞，其他國家也會慢慢限制，引進外勞未必是長久之計；從需求面看，現階段雇用的比例不高且是季節性短期，工作期間短，外勞引進後需考慮人力如何調配及管理由誰負責的問題。

第五章 引進農業外籍勞工之 SWOT 分析

第一節 世界各國之經驗

隨著一個國家的經濟發展所伴隨的產業結構改變，同時國民所得與教育水準亦隨之提高，農業部門產值佔 GDP 的比例及就業人口將逐漸降低，但就多數已開發國家的經驗，其仍然維持農業部門的生產，因為農業部門所扮演的角色不單只是農產品的生產，維持農業持續生產將其可確保糧食安全及耕作地的保存，並對整體生態環境及文化的保存有助益，也就是說農業除農產品生產功能外，尚提供諸多其他功能對整體社會均具有正面的外部效果。但因農業從業人員多數需要大量體力，隨著本國人民教育水準提高，其願意從事農業體力工作之人數將隨之下降，加上農業工作之僱工條件通常不如非農業部門，在工資難以提高的前提下，本國人從事農業體力工作的意願大幅降低。所以各國農業部門大多面臨缺工的現象，但各國在面對農業部門缺工時，所採取的因應措施將因國情及文化差異而有所不同。

如美國與加拿大，因其農場規模大且多數採企業經營方式，作物類產品多已採用大量機械化，但仍有蔬菜、水果、花卉產品因機械化不亦，為維持新鮮農產品的生產及保有農業生產在國際市場的競爭力，美國與加拿大皆大量的使用外籍的勞工從事農產品的生產。但對

於外籍勞工的引進，加拿大與美國因地理環境與國情不同而有不同的政策及方法，美國有大量的移民(合法與非法)從事農業勞力工作，而加拿大則由中南美洲及加勒比海國家，以專案方式引進臨時性外籍勞工。

澳洲則因地理位置特殊，農場規模相對較大，其主要生產畜牧產品及主要糧食作物，但其農業部門仍需仰賴季節性勞工，其作法有與美、加不同，澳洲主要利用留學生及度假打工方式獲得年輕勞力，以補充農業部門缺工的問題。

歐盟則從成立開始一直不斷的擴張，目前歐盟 28 個成員國經濟發展程度差異相當高，各國主要生產的項目具高度互補性，北歐國家主要產畜牧產品，東歐國家則生產糧食作物，南歐國家生產蔬果類產品。加上歐盟各國人力素質差異相當高，所以東歐新進國家的低技術勞工提供發展程度較高國家所需的低階人力。另外歐盟成員國與其外緣他非歐盟成員國文化及地理位置相近，使其可以引進非歐盟成員的低階勞力從事季節性的農業工作。

日本與韓國農業部門所面臨的問題則與台灣相似，兩國都面臨農業從業人口老化及經營規模相對歐美國家過小的問題，但日本與韓國農場經營規模仍遠大於台灣，而兩國對於農業部門缺工所採用的方式

並不相同。日本目前尚無正式的引進農業外籍勞工從事農業生產工作，而是以一次為期 3 年的方式，利用企業實習生的名義引進東南亞國家勞工，填補農業部門所需勞力。韓國雖然早期採用措施與日本相近以企業實習生的方式已近農業外籍勞工，從 2003 年起韓國已正式引進中國、蒙古及東南亞各國勞工從事農業生產工作。

第二節 台灣農家所面臨現況

台灣農業生產與其他產業生產存在相當大的差異，台灣農家一般屬於小規模經營，農場經營者同時扮演經營者與勞力提供者的角色，農家其他成員則為主要勞動力的供給者，當農家勞動力供給不足[20]時，農家將向外僱用勞力，進而衍生出對勞動力的需求。對經營規模不大或農業收入不高的農家而言，其在生產過程中可能會有極短期(一日或數日)的人力需求，因此需長期僱用的農業外勞引進並非其所需要的勞動力提供方式。而針對經營規模較大或農業收入可以達到夠高的農家(主要為生產高經濟價值的農牧產品者)而言，因農產品特性不同，有些農產品(牛、豬、菌菇類)需要長期的人力協助從事農業生產過程中較繁重的體力工作，有些(茶類、水果類、花卉類)則需要於特

[20] 在此所謂的農家自身勞動力供給不足，可能因為農家自身勞動力的欠缺或是因季節性需要大量人力，確實因為農家自身勞動力已經耗盡所造成，但也可能因為農家收入無法提供農家成員勞動力合理的報酬，因此農家成員選擇至非農業部門工作，一但農家勞動力移轉至非農業部門使用，將不一定可以隨時調整其勞動使用時間，進而導致農家在需要勞動力時，自身農家勞動無法提供足夠的人力。

定階段，如採收時期，需要要大量人力的協助。

對一般小型農家而言，農家實際所得收入為農產品的收入減去農業生產過程中相關要素投入的成本，其包含農場經營的經濟利潤、農場經營主經營能力之合理報酬、農家自身勞動力的工資報酬及自家農地地租報酬。因農產品生產易受天然氣候變動影響，產量與價格波動較大，進而使農產品收入不穩定，加上長期農作物產品產地價格不高的情況下，農家實際所得收入可能連農家自身勞動力的工資報酬及自家農地地租報酬都無法支付，更何況僱用長期勞力。除非農家所生產的農產品經濟價值高，收入穩定且面臨天然的風險較低者，始有可能僱用額外的長期勞動力。

雖然農業外勞的引進將可以提供長期較為穩定的勞動力，但對大多農家而言，使用農業外勞的成本仍然偏高，若以製造業外勞雇用成本設算，農業外勞的僱用及管理成本，平均而言將高於現行農家僱工及所願意提供的成本，在農產品價格無法提升的現況下，一般農家將難以僱用農業外勞，另外多數農家的勞力需求皆為短期性質，與需長期僱用之農業外勞性質不相同，且從事農業生產的工作時間，需要較有彈性，無法如製造業有穩定的工作時段，某些生產階段工作時間可能會相當長，可能無法在例假日休假，因此與現行台灣外勞管理制度

相左，需要進一步進行法規的修訂。

然而農業外勞的引進將影響農業整體產業的發展，因此在引進之前需要確認農業部門發展的目標，考量農業部門的發展除了提供本地農產品外，農業的發展尚需考量台灣糧食安全、農村文化的保存及農業對生態及環境的正向外部性。在當前對農業外勞需求的較為殷切的行業別，其主要考量為希望藉由農業外勞引進能提供穩定且年輕的勞動力，但其農產品以高經濟價值者為主。但對目前農業部門所面臨農場經營者及相關從業人員年齡老化及經營規模過小的問題，並未能直接提供緩解的幫助，若未有相關的配套措施，將使農場經營者老化及經營規模過小的現象持續存在。

第三節 SWOT 分析

所以我們綜合前述章節的資料觀察及分析，以下我們將分別針對農業部門是否引進農業外勞進行 SWOT 分析。

一、農業部門引進農業外勞之優勢(Strength)

1. 藉由年輕及穩定勞動力的提供，可以使農業部門中生產具高經濟價值農牧產品之農家，得以持續維持或提升其生產競爭力，促進該行業的發展，進而開拓其國內外市場。

2. 解決年輕、教育程度高或有經驗農場經營者欲擴大農場經營規模時，所面臨的人力短缺現象。

3. 農業外勞引進可以立即解決目前對勞力需求殷切產業的缺工問題，以提供其穩定且年輕勞動力來源。

4. 短期農業外勞引進，可以暫時緩解農場經營者及從業人員高度老化所造成的勞動力不足現象。

二、農業部門引進農業外勞之弱勢(Weakness)

1. 以製造業外勞設算之僱用及管理成本相對較高，在農業收入不穩定及農產品產地價格過低的情形下，使一般農家使用的可能性降低。

2. 農作物所需人力具高度季節性，如採收時期，農家所需要的為短期大量人力，對目前外勞需長期僱用型態之需求並不殷切。

3. 目前單一僱主制度及農家需負擔外勞食宿及管理責任，加上語言溝通上的困難及沒有經驗，使農家引進農業外勞之意願減低。

4. 農業工作大多需要彈性工作時間，無法如製造業每天有固定工作時段，另外有些季節每天所需工時可能較長，有些則較短。

因此農業外勞的管理與使用方式與現行外勞的僱用模式將有所不同，所以未來在施行上將面臨制度設計及管理不易的現象。

三、農業部門引進農業外勞之機會(Opportunity)

1. 利用農業外勞從事農業生產中粗重工作，讓新進農場經營者可以扮演農場管理者的角色，降低其體力工作負擔，提高年輕人口進入農業部門工作的意願，解決農業從業人口老化的問題。

2. 長期下，可以利用農場經營者年齡及經營規模大小作為使用農業外勞之前提條件，搭配農地租賃制度的建立，使從事農場經營者有利可圖，可以間接解決台灣農場經營規模難以提高的困境。

四、農業部門引進農業外勞之威脅(Threat)

1. 農業外勞引進將可能衝擊本國勞工工作機會，尤其是從事農業工作者多為年齡較高、教育程度較低者，或是外籍配偶，其皆屬經濟較為弱勢者，農業外勞引進使本國從事農業工作勞工被取代的可能性相當高。同時，降低非農業部門失業人口及非勞動力人口中有意願從事農業生產者的工作機會。

2. 農場規模較大者將因農業外勞引進，而使其生產更有效率，進

一步可能壓縮小農生存的空間，阻絕失業人口於經濟不景氣時期，回流農業部門工作的機會，同時亦將改變農村傳統文化及既有面貌。

3. 長期而言若沒有適當的農業外勞管理措施，年齡較高的農場經營者，仍可以透過農業外勞所提供之勞動力使其得以繼續經營，因此將使農委會目前鼓勵老農離農的政策效果大打折扣。

4. 農業外勞引進將資源的配置(如土地、資本、人力)引導至目前經濟價值較高的農產品上，在對台灣未來農業發展沒有整體規劃及目標的情況下，引進農業外勞將可能造成資源配置失當，尤其是土地資源的錯誤使用具有不可逆的現象。

最後，我們將前述的分析整理於表 5-1 中。

表 5-1：農業部門引進農業外勞之 SWOT 分析

優勢(Strength)	弱勢(Weakness)
1. 藉由年輕及穩定勞動力的提供,可以使農業部門中生產具高經濟價值農牧產品之農家,得以持續維持或提升其生產競爭力,促進該行業的發展,進而開拓其國內外市場。 2. 解決年輕、教育程度高或有經驗農場經營者欲擴大農場經營規模時,所面臨的人力短缺現象。 3. 農業外勞引進可以立即解決目前對勞力需求殷切產業的缺工問題,以提供其穩定且年輕勞動力來源。 4. 短期農業外勞引進,可以暫時緩解農場經營者及從業人員高度老化所造成的勞動力不足現象。	1. 以製造業外勞設算之僱用及管理成本相對較高，在農業收入不穩定及農產品產地價格過低的情形下，使一般農家使用的可能性降低。 2. 農作物所需人力具高度季節性,如採收時期，農家所需要的為短期大量人力，對目前外勞需長期僱用型態之需求並不殷切。 3. 目前單一僱主制度及農家需負擔外勞食宿及管理責任，加上語言溝通上的困難及沒有經驗，使農家引進農業外勞之意願減低。 4. 農業工作大多需要彈性工作時間，無法如製造業每天有固定工作時段，另外有些季節每天所需工時可能較長，有些則較短。因此農業外勞的管理與使用方式與現行外勞的僱用模式將有所不同同，所以未來在施行上將面臨制度設計及管理不易的現象。

表 5-1(續)：農業部門引進農業外勞之 SWOT 分析

機會(Opportunity)	威脅(Threat)
1. 利用農業外勞從事農業生產中粗重工作,讓新進農場經營者可以扮演農場管理者的角色，降低其體力工作負擔,提高年輕人口進入農業部門工作的意願,解決農業從業人口老化的問題。 2. 長期下,可以利用經營規模大小作為使用農業外勞之前提條件,搭配農地租賃制度的建立,使從事農場經營者有利可圖,可以間接解決台灣農場經營規模難以提高的困境。	1. 農業外勞引進將可能衝擊本國勞工工作機會,尤其是從事農業工作者多為年齡較高、教育程度較低者，或是外籍配偶,其皆屬經濟較為弱勢者，農業外勞引進使本國從事農業工作勞工被取代的可能性相當高。同時,降低非農業部門失業人口及非勞動力人口中有意願從事農業生產者的工作機會。 2. 農場規模較大者將因農業外勞引進,而使其生產更有效率,進一步可能壓縮小農生存的空間,阻絕失業人口於經濟不景氣時期,回流農業部門工作的機會,同時亦將改變農村傳統文化及既有面貌。 3. 長期而言若沒有適當的農業外勞管理措施,年齡較高的農場經營者,仍可以透過農業外勞所提供之勞動力使其得以繼續經營,因此將使農委會目前鼓勵老農離農的政策效果大打折扣。 4. 農業外勞引進將資源的配置(如土地、資本、人力)引導至目前經濟價值較高的農產品上,在對台灣未來農業發展沒有整體規劃及目標的情況下,引進農業外勞將可能造成資源配置失當,尤其是土地資源的錯誤使用具有不可逆的現象。

第六章 結論與建議

第一節　結論

台灣隨著經濟發展，跟隨多數已開發國家的腳步，產業結構產生巨大的變化，由早期以農業為主的經營型態轉變為，現在以服務業為主，製造業為輔的經濟結構，農業部門產值佔 GDP 的比例及就業人口逐年降低，雖然農業從業人員現行只維持 54 萬人，但農家數仍有約 78 萬戶，農家 15 歲以上人口數仍高達 258 萬人。由於農業部門所扮演的角色不單只是農產品的生產，維持農業持續生產將其可確保糧食安全及耕作地的保存，並對整體生態環境及文化的保存有助益，也就是說農業除農產品生產功能外，尚提供諸多其他功能對整體社會均具有正面的外部效果。

但當前台灣農家面臨農業從業人口老化，年輕人口不願投入農業生產，除了農業工作環境不佳外，從事農業生產的教育報酬相較於從事非農業部門工作為低(許聖章與李恒綺，2014)，亦是農業部門無法吸引年輕族群進入的原因之一。農家農業收入過低起因於在耕地面積逐年縮減及耕作地不斷分割的情形下，多數既有農家經營規模過小，以致不易擴大規模以增加農業收入，造成大多農家無法只依靠從事農業生產所得收入為生。另外，農家在農產品市場通常面對大盤商的獨

買，形成對農產品產地價格的抑制，加上農業生產易受天然氣候影響，產量與價格波動大，因此造成農家農業收入不穩定及偏低的現象。然而對部分生產高經濟價值農產品的農家而言，因農產品價格價高(茶)或生產環境較為穩定(蘭花、菌菇類)，若經營得當，透過經營規模的擴張，將使農家整體農業收入提高。

在過去台灣的小農農場經營方式中，勞動力多來自家成員的勞動供給，但隨整體教育水準提升，加上農業工作條件不佳(需要大量體力、工作時間不固定、戶外工作環境)，以致新一代農家自家成員年輕勞動力投入農業生產，不管事擔任經營者或只擔任基層體力工作的意願大幅下降。因而造成現今農家工作者的人口老化，勞動力供給不足，同時部分農家或農企業欲擴大經營規模，伴隨著需要更多人力的投入，進而衍生出農家於農忙時，產生季節性僱工不易的問題。然而部分農產品如稻米，藉由委外代工的逐步演進，自行衍生出新的經營模式，解決農家因規模過小及勞動力不足的困境。由本研究訪談及座談中，部分農家的人力不足所產生的地區性臨時或短期的勞動需求，已經透過地區性勞動市場的自由運作，如由外配所組成的工作組織，創造出勞動供給的模式。農業部門勞動力的短缺主要因為現今多數農家面臨年輕勞動力不足的現象，如何解決年輕世代不願進入農業生產行列，實為政府政策施政的首要目標。

在面臨農業勞動力不足的情形下，引進外國勞動力以填補本國勞動短缺的現象亦為選項之一，由已開發國家經驗，我們發現各國面對其農業部門狀況及考量國情與文化背景，如美國及加拿大，因其農場規模大且多數採企業經營方式，作物類產品多已採用大量機械化，但蔬菜、水果、花卉產品因機械化不易，為維持新鮮農產品的生產及保有農業生產在國際市場的競爭力，美國與加拿大皆使用外籍勞工從事農產品的生產。但對於外籍勞工的引進，加拿大與美國因地理環境與國情不同而有不同的政策及方法，美國有大量的移民(合法與非法)從事農業勞力工作，而加拿大則由中南美洲及加勒比海國家，以專案方式引進臨時性外籍勞工。澳洲則因地理位置特殊，農場規模相對較大，其主要生產畜牧產品及主要糧食作物，雖已大量機械化，但其農業部門仍需仰賴季節性勞工，不過其作法有與美、加不同，澳洲主要利用留學生及度假打工方式獲得年輕勞力，以補充農業部門缺工的問題。歐盟則因從成立開始一直不斷的擴張，所以目前歐盟 28 個成員國經濟發展程度差異相當高，各國主要生產的項目具高度互補性，北歐國家主要產畜牧產品，東歐國家則生產糧食作物，南歐國家生產蔬果類產品。加上歐盟各國人力素質差異相當高，所以東歐新進國家的低技術勞工提供發展程度較高國家所需的低階人力。另外歐盟成員國與其外緣他非歐盟成員國文化及地理位置相近，使其可以引進非歐盟

成員的低階勞力從事季節性的農業工作。

與我們地理與文化相近的日本與韓國，其農業部門所面臨的問題則與台灣相似，兩國都面臨農業從業人口老化及經營規模相對歐美國家過小的問題，但日本與韓國農場經營規模仍遠大於台灣，而兩國對於農業部門缺工所採用的方式並不相同。日本目前尚無正式的引進農業外籍勞工從事農業生產工作，而是以一次為期 3 年的方式，利用企業實習生的名義引進東南亞國家勞工，填補農業部門所需勞力。韓國雖然早期採用措施與日本相近以企業實習生的方式已近農業外籍勞工，從 2003 年起韓國已正式引進中國、蒙古及東南亞各國勞工從事農業生產工作，唯其外籍勞工的工作環境惡劣，在近期遭受國際特赦組織的抨擊。

然而由整體農業普查的資料顯示，多數農家從業人員工作天數並未滿 250 天且部分農家自身成員亦會協助農業生產，由人力資源運用調查資料顯示，目前仍存在 46 萬失業人口及 26 萬潛在勞動力人口，然而由我們的調查資料顯現當前部分農家的確出現雇工不易的現象，其部分原因為勞動供給與需求在地域性與時間上差異所導致的媒合不易。農家工作地點通常較為偏遠，所需要工作時間亦較為臨時及零碎，並不一定可以在適當的時間點找到合適且有意願的工作者。另

外，部分原因為農業工作之勞動條件不佳，大部份工作多需要體力且為臨時性工作，其工作時間多為不確定工時，可工作期間不長，無法提供工作者長期穩定的薪資所得來源，因此無法吸引需要長期工作的工作者，雖然部分工作，如畜牧業，可以提供長期工作，但其工作環境並不佳、工作時間非朝九晚五、所提供薪資並不夠高至可以補償工作者，因其工作條件不佳所造成的損失。在現行勞動條件下，部分農家如畜牧業、蘭花類、果樹類、菌菇類及茶類，因此產生缺工現象，所以希望透過農業外籍勞工的引進，以解決其勞動力供給不穩定的現象。依據本研究調查結果顯示，農家缺工型態雖有以按月型計薪的長期缺工，但仍以按日或按時計薪方式居多，前者短缺期間為全年性質，但後者則為臨時性質為主。

農業外勞的引進確實可以解決生產高經濟價值農產品農家的缺工問題。但卻並非為唯一的解決方式，台灣目前失業人口仍有近 45 萬人，其中部分對農業工作有興趣，另外在非勞動力中亦存在隨時可以工作且對農業生產有興趣者，這些勞動力皆有可能轉化並解決既有農家缺工的問題。同時農家在沒有農業外勞的情況下，現行仍僱用大量的長期性及臨時性員工於農忙時協助工作，如套袋、採收等。這些僱工多為鄰近農家閒置的勞動力亦或是農村的外配人口，多數屬於經濟較為弱勢的族群，兼業收入若為其重要所得收入來源，農業外勞的

引進雖然對使用外勞農家有助益，但將可能部分取代既有從事農業工作人口之工作，因而導致既有農業僱工福利受所損。

因此在農業部門發展方向尚未確定之前，農業外勞的引進需要審慎考慮，因為農業外勞開放將引導資源配置至可以使用農產外勞的產業，若其所生產的農產品無法在國際市場競爭，而將導致國內產量大增，使該產品生產過剩，價格崩盤，使農家投資血本無歸，將引發另一難題。此外，農業外勞的引進短期對目前農業部門所面臨農場經營者及相關從業人員年齡老化及經營規模過小的問題，並非確切的解決之道，若未有相關的配套措施，如農場規模及農場經營者年齡限制，則將使農場經營者老化及經營規模過小的現象持續存在。所以政府相關單位可以思考如何將農業外勞引進，不單只是幫助高經濟價值農產品農家，並同時可以做為農業轉型的政策工具。

雖然農業外勞的引進將可以提供所需農家長期較為穩定的勞動力，但目前農家欲使用農業外勞，仍面臨三大困境，第一、若以製造業外勞雇用成本設算，農業外勞的僱用及管理成本，平均而言將高於現行農家僱工及所願意提供的成本，在農產品價格無法提升的現況下，一般農家將難以僱用農業外勞。第二、台灣地處亞熱帶，氣候多變，因農產品生產易受天然氣候變動影響，產量與價格波動較大，進

而使農產品收入不穩定，而外勞的僱用需支付固定的成本，因此當農家遭遇天然災害後，當其農業收入不佳時，將面臨如何繼續支付農業外勞工資的困境。第三、多數農家的勞力需求皆為短期性質，與需長期僱用之農業外勞性質不相同，並且從事農業生產的工作時間需要較有彈性，無法如製造業有穩定的工作時段，某些生產階段工作時間可能會相當長，可能無法在例假日休假，因此與現行台灣外勞管理制度相左，需要進一步進行法規的修訂。

第二節　建議

依據本研究問卷調查及多次的產官學座談會及深入訪談中，我們發現農業目前有僱工不易或缺工的現象，尤其是針對某些農產品具有短期且季節性的勞動力需求，如茶、菌菇類或果樹類等產業，另外某些農產品則有全年性的勞動力需求，如畜牧業及屠宰場等。同時由普查及人力運用調查資料，我們亦觀察到農村及農村外仍有許多閒置的勞動力，故就國內農村勞動力的供需市場而言，似乎存在勞動供給與需求無法媒合的現象，所以政府的相關政策需先確定國內的勞動力供給是否確實無法滿足某些農家勞動需求，以及考量引進外勞的補充性原則獲得確定之後，最後才考量農業外勞的引進。雖然某些農產品產業對農業外勞需求殷切，但政府不宜忽略大多數農家因農產品價格過低而所面臨的低所得困境，如同經濟學所討論的「鑽石與水的矛盾」，農糧作物產業雖然其產品價格低，如同水一樣，其實給一般消費者帶來極大的社會福利，但其受重視程度卻遠不及高價格農產品產業。

針對當前農業勞動力所面臨的老化及部分農家遭遇勞動力短缺的現象，我們提出幾項政策建議：

1. 長期而言，政府應加強吸引年輕勞動力進入農業生產的制度設計，農委會雖已針對如何活化農地及提升農地使用效率，提出各種解

決方法，如小地主大佃農和農地銀行等措施，以協助年輕農民擴大經營規模。但我們認為政策重點應強調如何讓新進年輕農民有利可圖，使其從事農業生產的報酬高於從事非農業工作所得，唯有如此才可以真正吸引年輕世代加入農業生產的行列，解決農村勞動力短缺的問題。欲使農民有利可圖，提高並穩定農家農業收入成為當務之急，農家農業收入偏低實為現今農業勞動力短缺的最根本原因。農家農業收入偏低使潛在農場經營者不願意進入農業部門，亦使既有農家無法提供合理的勞動條件，以至於僱工不易，甚至造成缺工現象[21]。

2. 現今農業勞動市場的失衡，部分可歸因於農家勞動需求訊息的傳遞不易或過慢，勞動部應與農委會協調，以各鄉鎮農會為單位(因各鄉鎮農產品不同，對勞動需求的特殊性因此有所差異)，事先彙整各鄉鎮全年預估人力短缺的數量及短缺的期間，勞動部則將此訊息透過各項平台或媒體傳遞給鄰近地區失業者或一般勞工，使其隨時可以掌握附近可能產生的勞動力需求，以增進勞動供給與需求媒合機率。

3. 政府政策應持續透過生產過程的機械化及技術進步，藉此提高農

[21] 例如台灣每年有約 2 萬多位年輕且受過高等教育的學生，願意至澳洲打工，其中很多從事農業生產工作，雖然薪資高並非全部原因，但的確是影響年輕族群赴澳洲打工的重要因素。

家既有勞動的生產力，進而提升農家的農業收入，同時亦可降低農家對基礎勞動力的需求及依賴。

4. 為緩解特定產業於採收時間所需的大量臨時人力，各縣市皆有大專院校的設置，勞動部可以透過與農委會及教育部的協調，建立誘因機制，鼓勵大專院校及高職農校學生，平時於學校所在鄰近地區從事農業打工，暑期則可以至農場打工或實習。藉此除可以協助農民於農忙時獲得所需勞動力，亦可藉此機會使年輕世代接觸農業生產的過程，提升其未來進入農業部門的機會。農委會針對協助農業勞動力缺工的措施中，有些仍未全力執行，有些才剛推出相關的措施，如引進大專院校學生寒暑假加入農業生產的行列，實為剛推出的新政策，現約只有一百多人參與，顯見此措施仍有大幅成長的空間。

5. 各地農會很樂意協助農業勞動力的整合，以解決缺工問題，但前題需要政府投入更多資源給予農會,農會才有誘因及動機來執行，此方面亦有成長空間。

6. 依據各國經驗,使用外籍勞動力雖為緩解勞動力短缺的方法之一，然而考量各國國情及文化不同，對外來勞動力的接受程度亦有所差異，其引進型式及方法因此大不相同，不過各國皆堅守外勞工

資的保障[22]。外來年輕的勞動力似乎已為各國農業部門所使用，如澳洲以度假打工型式包裝使用農業外勞的事實，日本則以實習生的型式進行，美國則利用大量的墨西哥非法移民，歐盟各國則因地域上的便利，使用鄰近所得較低國家的人力，加拿大及韓國則以正式方式引進農業外勞。我們因此建議在考量台灣現況下，未來如需引進外籍勞動力協助農業生產，則應擬定符合我們農業勞動市場需求的人力引進方式，因應農糧作物的季節性人力需求，如先期以度假打工模式引進其他國家學生或開放在台外籍學生於農業打工；針對有長期性人力需求的畜牧、屠宰場或高經濟價值農產品產業，則可以如韓國或日本以試行制度(如實習生)先行試行，最後再決定是否正是引進外籍勞工。

7. 引進農業外勞，雖其優點在於解決國內農業部門某些農產品目前缺工的問題，這些農家將是政策實施的獲利者。但政府需考量可能引起其他的問題，其中包括目前農村打工機會將因此減少，進而影響其他農家的所得收入;壓低部分本國農業從業人員的工資；農業外勞引進將產生類似國外農產品進口所產生的替代效果；由於農家人口中有相當多比例從事非農業工作，當遇經濟不景氣，農業部門可以扮演吸納失業人口的功能，所以農業外勞引進將降

[22] 美國可能除外，因其部分使用非法移民。

低農業部門對社會穩定貢獻；農業外勞管理可能衍生的問題，如於農閒時是否可以挪作他用；是否符合外勞引進只能作為補充性勞力問題等。

8. 農業外勞引進若無法滿足所謂補充性要則，則將會降低農家的收入，一般農家所得中，只有三成為農業生產的收入，其餘七成為非農業收入，而其中部分為農家兼差收入，農業外勞引進將減少僱用本國農民，受僱於農業工作者之農家收入將可能因此減少。由人力資源運用調查資料發現，從事農業生產的雇主並不會因僱用農業外勞而降低成本，因此引進農業外勞整體效益可能有限。另外減少僱用本國農民，將會直接造成農業僱工工資降低，進而壓低原本單位產品價格偏低的國內農產品，長期而言對農業的發展不利。更嚴重的是若有缺工問題就直接引進外勞，此開放效果某種程度等同國外農產品的開放，長期而言對台灣農業的永續經營亦會有負面的影響。

9. 引進農業外勞除了對上述農業的生產、農家收入及農業的永續經營有其影響外，農業外勞的管理遠比現有的外勞管理更形複雜，除外勞相關管理辦法，如單一雇主之規定，需要進行修訂外，尚有許多執行面需要考量之處。舉例而言，以茶葉的農業外勞開放為例，其

採收期約四個月，在採收期間若因下雨而無法上工時，此時外勞工資由誰支付將是一問題，農業部門生產過程亦受氣候影響，充滿不確定性，與非農業部門有很大的差異性。另外，在採收期結束後，這些農業外勞如何和其他作物的缺工結合亦是一大難題。

10.目前農政單位需要盤點既有的農業勞動力活化及解決農業生產缺工的各項措施是否已全力執行，若在這些措施或新的措施未全力執行且確切評估其效果前，實應審慎考量引進農業外勞的必要性。

11.若政府要引進農業外勞，需要再次針對所有產業的人力需求進行更全面的調查統計，並針對不同產業之不同需求，如畜牧業需要長期人力，但作物類則需短期人力，能有清楚明確的統計數據作為開放幅度的依據。另外在未開放前，農政單位亦應具體提出開放農業外勞的成本效益分析，亦即引進農業外勞的效益為何?而成本則為前述農家所得收入減少及工資降低等負面影響。在效益未大於成本的前題下，仍不宜開放農業外勞。最後因為台灣農業生產的雜異性，農業外勞的使用及管理方式將與製造業大不相同，若因管理制度的制訂定不易及執行困難而可能產生更大的問題，或違反外勞引進的補充性原則，則勞動部亦可考慮不同意開放農業外勞引進。

參考文獻

王俊豪(2008)，”農民老年經濟安全與農地移轉至度—以德國為例”，農業推廣文彙，第 53 輯，213-224 頁。

林國慶(1994)，”台灣農地政策分析與政策建議”，經社法制論叢，13 期，15-40 頁。

許聖章與李恒綺 (2014)，”台灣農家勞動供給與時間配置”，發表於 The 89th Annual conference of WEAI, Denver, U.S.A.

劉欽泉、蕭景楷(2001)，"促進臺灣農地使用權流動性之研究"，農業經濟半年刊，69 期, 1-29 頁。

Australian Bureau of Statistics (2012), Australian Social Trends-Australian farming and farmers.

Ando, Mitsuyoshi and Kenji Horiguchi, “Japanese Agriculture and Migration-Big Farms deeply depending on the Technical Intern Training Program”, working paper, University of California, Davis.

Beaulieu, Martin S. (2014), “Demographic changes in Canadian Agriculture”, Agriculture Division, Statistics Canada.

Brass, Tom(2004),“’Medieval Working Practices’? British Agriculture and the Return of the Gangmaster”, Journal of Peasant Studies, 31(2), pp.313-340.

Boucher, Stephen R. and J. Edward Taylor (2007), “Policy Shocks and the Supply of Mexican Labor to U.S. Farms”, Choices, 22(1),

pp.37-42.

Chinn, Dennis L. (1979), “Rural Poverty and the Structure of Farm Household Income in Developing Countries: Evidence from Taiwan”, Economic Development and Cultural Change, 27(2), pp. 283-301.

Department of Immigration and Border Protection (DIBP) (2014), “Temporary entrants and New Zealand citizens in Australia as at June 30”, Australia Government.

Department of Immigration and Multicultural Affairs(DIMA) (1999), “Review of illegal workers in Australia: improving migration compliance in the workplace”, Commonwealth of Australia.

Department of Immigration and Multicultural Affairs(DIMA) (2004), “Tax File Number Declaration Form for Use in the Harvest Industry”.

2013 Employment and Labor Policy in Korea, the Ministry of Employment and Labor, Korea.

2010 Employment and Labor Policy in Korea, the Ministry of Employment and Labor, Korea.

Employment and Labor Policy in Korea (2008), the Ministry of Labor, Korea.

Employment Security Department(2013), “The 2012 Agricultural Workforce”, Washington State, U.S.

Fisher, Dennis U. and Ronald D. Knutson (2012), “Uniqueness of Agricultural Labor Markets”, American Journal of Agricultural Economics, 95(2), pp. 463–469.

2012 Foreigner Labour Force Survey, STATISTICS KOREA.

2013 Foreigner Labour Force Survey, STATISTICS KOREA.

GEOPA Inquiry(2002), “Seasonal Workers in European Agriculture”, Geopa-Copa.

International Organization for Migration(IOM) (2012), “Labour Shortages and Migration Policy”, Edited by Anna Platonova and Giuliana Urso.

Hertz, Tom and Steven Zahniser(2012), “Is There a Farm Labor Shortage?”, American Journal of Agricultural Economics, 95(2), pp. 476–481.

Hoggart, Keith and Cristóbal Mendoza(2000), “African immigrant workers in Spanish agriculture”, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, Working Paper 2.

Levine, Linda (2009), ”Farm Labor Shortages and Immigration Policy”, Congressional Research Service.

Mares, Peter(2005), “Seasonal migrant labour: a boon for Australian country towns?”, The 2nd Future of Australia’s Country Towns Conference, Bendigo.

Martin, Philip L.(1990), “Harvest of Confusion: Immigration Reform and California Agriculture”, International Migration Review, 24(1), pp. 69-95.

Martin, Philip(2007), “Immigration Reform, Agriculture, and Rural Communities”, Choices, 22(1), pp.43-47.

Martin Philip and Douglas Jackson-Smith(2013), “Immigration and Farm Labor in the U.S.A.”, Policy Brief, Brief 4.

Ministry of Employment and Labor(2013), “The 2012 Employment and Labor Policy in Korea”, Korea.

NFF Farm Fact (2012), National Farmer’s Federation, Austrulia.

Pollard, Don (2006), “The Gangmaster system in the UK: Perspectives of a trade unionist”, in *Ethical sourcing in the global food system*, edited by Stephanie Barrientos and Catherine Dolan.

Statistics Canada (2012), “Snapshot of Canadian Agriculture”.

Seob, Kwon Gi (2005), “Issues and Prospects of Korea’s Foreign Worker Policy”, Power point Presentation.

Taylor, J. Edward, Diane Charlton, and Antonio Yu´nez-Naude(2012), “The End of Farm Labor Abundance”, Applied Economic Perspectives and Policy, 34(4), pp. 587–598.

Technical Intern Training Program in Japan, Japan International Training Cooperation Organization, 2014.

Tran, Lien H. and Jeffrey M. Perloff (2002), “Turnover in U.S. Agricultural Labor Markets”, American Journal of Agricultural Economics, 84(2), pp. 427-437.

The North-South Institute (2006), “Migrant Workers in Canada: A Review of the Canadian Seasonal Agricultural Workers Program”.

UFCW Canada and the Agriculture Workers Alliance (AWA) (2012), “The 2010-2011 Status of Migrant Farm Workers in Canada”.

Wu, Ximing(2007), “Overview: Immigration, U.S. Agriculture, and Policy Reform”, Choices, 22(1), pp.35-36.

Yoo Kil-Sang(2005), “Foreign Workers in the Republic of Korea”, working paper, Korea Labor Institute.

附錄一：農家勞動力與僱用狀況調查實施計畫

一、調查目的及用途

（一）調查目的：

本調查主要目的在蒐集臺灣地區農牧業各行業農家人口特性、委託代工、僱工情形、是否存在人力短缺，如有短缺下，其缺工之原因、種類、期間、人數及願付薪資等資料。調查資料結果幫助政府明瞭當前農家勞動力現況及其人力需求，農業各行業之勞動力是否短缺及其可能原因，評估影響本國勞工從事農業工作意願之因素，進而作為農業人力招聘政策制定之參考，了解其可能遭遇的問題，提出建議及因應作法。最後，資料結果將提供政府評估開放引進外籍勞工從事農業工作可行性研究參考之用。

（二）調查用途：

1. 了解當前農家勞動力現況及其人力需求及其缺工情形。

2. 作為引導本國勞工從事農業工作政策制定之依據。

3. 提供政府規劃是否引進農業外籍勞工政策之參考。

二、調查範圍及對象

（一）區域範圍：

以臺灣本島地區為調查區域範圍。

（二）行業範圍：

依據我國行業分類標準第 9 次修訂版本中，選擇以下行業分類中之特定作物或畜牧產品。

分類標準編號及行業名稱	擇定行業及作物類別
1　稻作栽培業	稻米
2　雜糧栽培業	甘藷
3　特用作物栽培業	茶
4　蔬菜栽培業	根莖菜類、葉菜類
5　果樹栽培業	梨(含平地及高山地區)、芒果
6　食用菌菇類栽培業	香菇
7　花卉栽培業	蘭花
8　畜牧業	牛飼育業(以產乳為主)、 豬飼育業(以產肉為主)

（三）調查對象：以 99 年農林漁牧業普查中農牧戶之主力農家(全年農牧業收入在 20 萬元以上且戶內有 65 歲以下從農者)為對象。

三、調查項目、調查表式

（一）調查項目：

1. 基本資料：農家 15 歲以上成員人口之特性(性別、年齡、教育程度)及工作狀況、農場主要生產之農作物或畜牧產品、農場規模及農牧業收入。

2. 農場委外代工與僱工情形：包括經常與臨時僱工人數。

3. 農場員工招募之方法及缺工情形(缺工種類、缺工時間、人數、及願付薪資等)。

4. 如有缺工情形下之解決建議。

（二）調查表式：採 A4 表式，詳如附件 1。

四、調查資料時期

（一）靜態資料：以 103 年 10 月 31 日為資料標準日。

（二）動態資料：以 102 年 11 月 1 日至 103 年 10 月 31 日為資料標準期間。

五、調查實施期間及工作進度

（一）調查實施期間：103 年 11 月 15 日至 12 月 10 日。

（一）工作進度：

時間規劃(103 年) / 工作項目	七月	八月	九月	十月	十一月	十二月
• 擬定問卷初稿						
• 小規模預試						
• 修訂問卷						
• 製作調查手冊						
• 辦理訪問員訓練						
• 執行抽樣						
• 實地訪問調查						
• 完成資料處理、撰寫報告						

六、抽樣及推估方法

(一)抽樣方法：

由 99 年農林漁牧業普查中臺灣本島農牧戶之主力農家 150,466 家中，採分層隨機抽樣法，以指定行業之農耕、畜牧類別（稻米、甘藷、茶、根莖菜類、葉菜類、梨、芒果、香菇、蘭花、牛飼育業、豬飼育業）家數為副母體，再以農牧業收入為分層變數，採比例配置各層樣本數，隨機抽取樣本。預計抽樣的樣本數為 400 家，為避免過多樣本拒絕受訪之情形，對每個相同條件的樣本，抽出 5 個預備樣本，故總共需抽出 2,000 個樣本家數。

(二)推估方法：採分層比例推計方式辦理，依行業別推估。

1.第 i 個行業別母體參數之估計

(1) 第 i 個行業母體總數估計

$$\hat{X}_i = N_i \times \hat{\mu}_i = \frac{N_i}{n_i} \sum_{j=1}^{n_i} X_{ij} \qquad i=1,2,\ldots 8 \quad j=1,2,\ldots,n_i$$

式中 $\hat{X}_i$：第 i 個行業某項母體特徵之估計值

$\hat{\mu}_i$：第 i 個行業某項母體特徵平均數之估計值

X_{ij}：第 i 個行業，第 j 個樣本某項特徵觀察值

N_i：第 i 個行業母體數

n_i：第 i 個行業樣本數

(2) 第 i 個行業母體平均數估計

$$\hat{\mu}_i = \frac{1}{n_i} \sum_{j=1}^{n_i} X_{ij} \qquad i=1,2,\ldots,8 \quad j=1,2,\ldots,n_i$$

式中 $\hat{\mu}_i$：第 i 個行業某項母體特徵平均數之估計值

X_{ij}：第 i 個行業，第 j 個樣本某項特徵觀察值

n_i：第 i 個行業樣本數

2.總母體參數之估計

(1)總母體數估計

$$\hat{X} = \sum_{i=1}^{8} \hat{X}_i$$

式中 $\hat{X}$：總母體數估計值

$\hat{X}_i$：第 i 個行業母體數估計值

(2)總母體平均數估計

$$\hat{\mu} = \sum_{i=1}^{8} \hat{\mu}_i \times P_i = \hat{X} / N$$

式中 $\hat{\mu}$：母體平均數估計值

$\hat{\mu}_i$：第 i 個行業母體平均數估計值

P_i：第 i 個行業母體數占總母體數之比例

N：總母體數

$\hat{X}$：總母體數估計值

七、調查方法

本調查採面訪調查法。經訓練之訪問員持調查名冊及必要表件，親自前往受訪農戶之家中，確定填表人之身分，並就調查目的及調查表所列事項，予以必要說明，隨後由受訪者自行填寫調查表或受訪者口述由訪問員代為填報。

八、資料整理方法及結果表式

(一) 農家成員時間配置情形。

(二) 農場委外代工與僱工情形。

(三) 農場缺工情形及缺工僱用條件。

(四) 農場招募員工方式及遭遇之困難，以上各表格請詳見附件 2。

(五) 解決缺工情形之相關建議：依農家所表示意見整理，以其了解不同農產品別農家間是否存在意見差異。

九、主辦機關及受託機關

本調查由勞動部勞動力發展署主辦，經評選審查會議結果由國立高雄大學為受託執行單位。

十、調查經費

調查所需經費由 103 年度就業安定基金預算之「外籍勞工管理/辦理外勞聘僱管理及權益保障等相關事項」計畫項下支應。(經費明細表詳見附件 3)。

(附件 1：調查表)

農家勞動力與僱用狀況調查

資料期間：102 年 11 月 1 日至 103 年 10 月 31 日

問卷編號：_____

訪問員姓名：_____

類　　別：_____

訪問日期：_____年_____月_____日

103 年 11 月

核定機關：	行政院主計總處
核定文號：	主普管字第 1030401073 號
有效期限：	至 103 年 12 月底

《問卷說明》:

您好！這是一份由勞動部勞動力發展署委託國立高雄大學進行的問卷調查，主要目的在於了解農家勞動力的現況，委外代工及僱工情形，以及農家是否有缺工狀況，如有缺工下之缺工情形。調查結果將可幫助勞動力發展署評估未來農業部門，是否需引進農業外籍勞工政策規劃時之重要參考。

您所回答的一切資料都僅供研究分析之用，絕不對外公開或外流，請您放心作答，感謝您的協助與合作!

順頌

時祈

勞動部勞動力發展署

國立高雄大學

敬上

聯絡電話:

勞動力發展署: 02-8995-6179

國立高雄大學:07-591-9182

1. 103 年 10 月底貴戶戶內人口共有幾人?

(1-1)未滿 15 歲：男_____ 人　女_____ 人

(88 年 11 月 1 日以後出生者)

(1-2)滿 15 歲以上：男_____ 人　女_____ 人

(88 年 10 月 31 日以前出生者)

2. 過去一年(102 年 11 月 1 日至 103 年 10 月 31 日)全年戶內人口有無從事自家之農牧業外工作情形？(有人從事自家農牧業外工作係指全年工作日數超過 30 日，或收入超出 2 萬元) (限註記一項)

□ 1.無(戶內無人符合上述兼業條件)

■ 有

□ 2.以農牧業為主之兼業農牧戶

（全年自家農牧業淨收入，大於自家農牧業以外工作淨收入）

□ 3.以兼業為主之兼業農牧戶

（全年自家農牧業淨收入，小於自家農牧業以外工作淨收入）

3. 過去一年(102 年 11 月 1 日至 103 年 10 月 31 日)全年主要經營農畜產品為何?(請按全年生產價值最多者生產註記一項)

□ 1. 稻米　□ 2. 甘藷　□ 3. 茶　□ 4. 根莖菜類　□ 5.葉菜類

□ 6. 梨　□ 7. 芒果　□ 8. 香菇　□ 9. 蘭花

□ 10. 牛飼育業(以產乳為主)　□ 11. 豬飼育業(以產肉為主)

4. 103 年 10 月底有使用權的農作地面積(可耕地及人工鋪面)有多少？（可耕作地係指地面上之土壤能直接栽培農作物，不論其是否實際耕種；人工鋪面係指改建為溫室、菇舍、植物工廠等可從事農作物栽培之設施占地，經鋪設水泥、瀝青等，不易回復為可耕作地者。）

(4-1) 103 年 10 月底農作地面積總面積_____甲_____分

(4-2) 全年(102 年 11 月 1 日至 103 年 10 月 31 日)主要作物類_____，

農作地面積_____甲_____分

1 甲= 10 分= 100 厘=0.97 公頃= 97 公畝

1 公頃= 100 公畝= 3,025 坪= 10,000 平方公尺

1 公畝= 30.25 坪

= 100 平方公尺

1 坪= 0.033 公畝

5. 過去一年全年有無飼養家畜家禽？

□ 無飼養家畜家禽

■ 有,103 年 10 月底畜牧用地面積_____甲_____分

全年飼養情形

項目	畜禽名稱	契約飼養 1.是 2.否	年底飼養數量 （頭、隻）

6. 過去一年全年自家之農牧業於生產階段，委託農事及畜牧服務業者之作業情形？(可複選)

□ 無

■ 有，作物類：□ 1.育苗 □ 2.犁田整地 □ 3.插秧(種植、嫁接) □ 4.施肥乾燥
□ 5.除草噴藥 □ 6.收穫 □ 7.其他_____(說明：)

畜牧類：□ 1.配種 □ 2.其他_(說明：)

7. 過去一年全年從事自家農牧業工作之僱工人數有幾人？（不含業主及自家人工）

□ 無僱用員工

■ 有，

	常僱員工(經常僱用達 6 個月以上)				臨時員工(僱用未達 6 個月)			
工作內容	性別 (1.男 2.女)	人數 (人)	計薪 單位	薪資	性別 (1.男 2.女)	人數 (人)	計薪 單位	薪資

計薪單位代號：1.按月 2.按日 3.按時
4.按件 5.按次 6.按產量

8. 過去一年全年農牧業收入有多少？（不扣除各項成本支出）

(8-1) 自家農畜產品銷售收入_____千元
(8-2) 自行加工農畜產品銷售收入_____千元
(8-3) 委外加工農畜產品銷售收入_____千元
(8-4) 休閒農業服務收入_____千元

9. 戶內滿 15 歲以上人口的特性與工作狀況為何？

	1	2	3	4	5	6
(1).稱謂(與戶長之關係，如父、母、配偶、長子等)	戶長					
(2).性別：1.男 2.女						
(3).出生年次 (民國年)						
(4).教育程度: 1.不識字 2.小學及自修 3.國(初)中 4.高中(職) 5.大專及以上						
(5).農牧業身分: 1.指揮者 2.工作承接者 3.非以上列者						
(6).過去一年從事自家之農牧業工作日數						
(7).過去一年主要工作狀況						

工作狀況代號

1.自營農牧業工作
2.受僱農牧業工作
3.自營農牧業外工作
4.受僱農牧業外工作
5.料理家務
6.求學及準備升學
7.疾病、養老
8.其他

工作日數代號

1.無
2. 1日 ~ 未滿30日
3. 30日 ~未滿60 日
4. 60日 ~未滿90日
5. 90日 ~未滿150 日
6. 150日 ~未滿180 日
7. 180 日~ 未滿250日
8. 250日以上

10. 貴戶過去一年全年有無短缺員工？

□ 無短缺員工 ■ 有，過去一年各項工作短缺員工總人數為_____人，其概況及僱用條件：

工作內容	所需工作時間(天)	每天工作時間(時)	性別(1.不拘 2.男 3.女)	短缺人數(人)	僱用條件			主要短缺原因(請依原因代號擇一填入)	計薪單位(請擇一代號填入)	每單位最低薪資(元)
					教育程度(1.不拘 2.國中 3.高中 4.大專及以上)	工作經驗(年)	是否需要夜間工作(1.是或 2.否)			

短缺原因代號：1. 工作環境不佳、危險、辛苦(曬太陽、畜養場所氣味不佳) 2. 農場附近人力供給不足 3. 季節性需求 4. 經營規模擴大 5. 其他___

計薪單位代號：1.按月 2.按日 3.按時 4.按件 5.按次 6.按產量

11. 貴戶尋找員工的方法？(可複選)

☐ 1. 朋友或親友介紹
☐ 2. 透過私立就業服務機構(含網站)
☐ 3. 透過公立就業服務機構(含網站)
☐ 4. 自身農場網站
☐ 5. 報紙、廣告
☐ 6. 其他(請說明)_____

12. 貴戶招募員工是否曾遭遇困難？

☐ 否，招募員工未曾遭遇困難
■ 是____，主要原因為：(請單選)
  ☐ 1. 工作環境差
  ☐ 2. 待遇不合
  ☐ 3. 地點偏遠
  ☐ 4. 非正常上下班時間工作
  ☐ 5. 其他(請說明)
  ☐ 6.原因不明

13. 請問您對當前臺灣農業缺工問題有何改善建議?

14. 請問您對如何吸引下一代進入農業生產有何具體建議?

15. 目前僱用外籍勞工成本為每人每月 23360 元，再加上其他成本(如登報招募成本、仲介服務費用、外勞膳食住宿及相關管理成本等)，請問您是否願意引進外籍勞工以解決貴農場缺工的問題?

☐ 是，請說明_____

☐ 否，請說明_____

附件 2：結果表式

A. 農作地面積

未滿 0.5 公頃
0.5 公頃~未滿 1.0 公頃
1.0 公頃~未滿 1.5 公頃
1.5 公頃以上

B. 農牧業收入

未滿 30 萬元
30 萬元~未滿 50 萬元
50 萬元~未滿 70 萬元
70 萬以上

C. 專兼業別

專業農牧戶
以農牧業為主之兼業農牧戶
以兼業為主之兼業農牧戶

D. 農場經營者年齡

45 歲以下
45 歲~未滿 55 歲
55 歲~未滿 65 歲
65 歲以上

E. 農家成員 15 歲以上人數

1 人
2 人
3 人
4 人
5 人及以上

F. 農場經營者教育程度

國中及以下
高中(職)
專科以上

G. 農產品類別

稻米
甘藷
蔬菜
茶
果樹
蘭花
香菇
畜牧

H. 從事農場內工作日數

無
1 日~未滿 30 日
30 日~未滿 60 日
60 日~未滿 90 日
90 日~未滿 150 日
150 日~未滿 180 日
180 日~未滿 250 日
250 日及以上

表 1、農家成員時間配置

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	自營農牧業工作	受僱農牧業工作	自營農牧業外工作	受僱農牧業外工作	料理家務	求學及準備升學	退休	其他
A,B,C,D,E F,G,H								

表 2、農家生產階段委外比例

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	沒有委外	有委外	作物類								畜牧類	
			育苗	犁田整地	插秧（種植、嫁接）	除草、噴藥	施肥	收穫	乾燥	其他	配種	其他
A,B,C,D,E F,G												

表 3、僱工人數

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人

項　目　別	無僱工	有僱工	常僱員工			臨時員工		
				男性	女性		男性	女性
A,B,C,D,E F,G								

表 4、缺工比例及短缺人數

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；人；小時；天

項　目　別	無缺工	有缺工	短缺人數				每天工作時數	短缺天數
				男性	女性	不拘		
A,B,C,D,E F,G								

表 5、缺工僱用條件

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%；年；%

項　目　別	無缺工	有缺工	教育程度				工作經驗	夜間工作比例
			不拘	國中及以下	高中	大專		
A,B,C,D,E F,G								

表 6、缺工員工計薪方式

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	無缺工	有缺工	按月	按日	按時	按件	按次	按產量
A,B,C,D,E F,G								

表 7、短缺員工原因

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位： %

項　目　別	無缺工	有缺工	工作環境不佳、危險、辛苦（曬太陽、畜養場所氣味不佳）	農場附近人力供給不足	季節性需求	經營規模擴大	其他
A,B,C,D,E F,G							

表 8、尋找員工的方法

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	朋友或親友介紹	透過私立就業服務機構（含網站）	透過公立就業服務機構（含網站）	自身農場網站	報紙、廣告	其他
A,B,C,D,E F,G						

表 9、招募員工遭遇困難原因

102 年 11 月~ 103 年 10 月　　單位：%

項　目　別	沒有遭遇困難	有遭遇困難	工作環境差	待遇不合	地點偏遠	非正常上下班時間	其他	原因不明
A,B,C,D,E F,G								

附錄二：深入訪談記錄

一、深入訪談提綱

針對農家深入訪談，我們設計以下提綱：

(一)、農業僱主部分：

1. 在貴產業中，是否存在缺工的現象？

2. 缺工的原因為何？(如問卷中的的相關或其他答案)

3. 如果有缺工的話，缺工的型態為何?(哪一種員工)

4. 缺工的期間？(哪一季節)

5. 缺工時間多長？

6. 缺工的數量？(如每甲缺少人)

7. 對引進農業外勞的看法？

8. 是否知道在現行制度下，外勞引進的成本？

9. 如果在現有每月 2 萬多的薪資，外加其他食宿及管理的成本後，是否願意僱用農業外勞？

10. 引進外籍勞工後，現有農村中以兼差賺取工資者是否會有影響？

11. 引進農業外勞是否可以幫助現有農家經營，或吸引各多新農民進入農業部門？

(二)、農業勞工部分：(如有農家中，有人曾經協助其他農家從事農業工作，賺取工資，亦可以視為勞工)

1. 您對現有工作的條件是否滿意？(如 薪資水準、工作環境、工作時間)

2. 是否擔心引進農業外勞將使您的生計或收入受到影響？

二、深入訪談結果整理

我們將訪談結果整理如下：

(一)、農業僱主部分：

1. 在貴產業中，是否存在缺工的現象？

茶：規模比較小的茶農大部分採同村的互相幫忙，且需要的人力也不多，比較少有缺工的情形，但若當時產量較大或連續幾天下雨導致累積的工作較多，就會缺工的情況。高山茶的部分規模比較大，採收時需要的人力也比較多，所以缺工的情況比較嚴重。

根莖類和葉菜類：與其說是缺工，不如說是不願意做。台灣農業並沒有缺工的問題，而是因為利潤太低，並且收入不穩定必須要

靠天吃飯，所以通常大多數台灣年輕人不願意從事農業。台灣大多為小農居多，做不完就隔天再慢慢做，請的人今天沒來就等幾天等他忙完就會來了，所以很少需要大量工人。但採收期時，是需要大量的短期工幫忙採收的，採收期往往是小農缺工的時候。

梨：一直處於常態性缺工狀態，天氣太冷，需要離鄉背井，無法照顧家庭。

香菇：無，採收時會請外配，目前都請得到。

甘藷：目前存在缺工情況，主要因為工作環境不佳，日曬雨淋，現有勞動者年歲漸長，陸續退休，年輕人意願不高，農場附近人力供給不足，又是季節性需求，招募相當不易。

屠宰業：大概缺工 2-3 成，一直招不足，有到求職網登錄或就業博覽會，但亦找不到員工，通常透過認識介紹。一般人認為是殺生產業，工作時間大多於夜間，因要趕赴早上的市場需求，所以就業意願不高，夏天工作環境相當悶熱、氣味不佳。

芒果：小農套袋、採收時需要人力協助搬運、分類、包裝，大規模農家則有常態性的工作需求。

2. 如果有缺工的話，缺工的型態為何?(哪一種員工)

茶：缺工大多是缺短期季節性的工。茶類大多是缺採春茶的工人和其他季節採收工人，製茶師傅和工人也是很缺。

根莖類和葉菜類：缺普通季節性採收工人居多。

養豬戶：較缺長期性的照護豬隻工人、洗豬舍。

養牛戶：需要人負責飼養牛隻、清掃牧場、擠牛奶等工作。

梨：全年工作項目皆缺人手，剪枝、除草、施肥、洗藥、套袋、採果，缺工屬於常態性。

甘藷：體力工，以勞動力的付出為主。

屠宰業：屠宰流程中各項工作，包括割喉放血、挖內臟、拔毛、清洗。

芒果：套袋及採收時期。

3. 缺工的期間？(哪一季節)

茶：最缺的季節為春季，但其實只要到了採收的季節就會缺工。

莖菜類和葉菜類:要看產量的好與壞而定,平均 90 天可採收一次，產量好就會急需工人採收。

養牛戶：全年。

養豬戶：缺長期工。

梨：全年，另外在套袋及採收需要大量人手。

甘藷：每年的 10 月至隔年 6 月的收穫季節，需求最大。

屠宰業：全年性，員工流動性高不穩定，因為大家都缺工，會互相挖角，招募不易以至於產線無法擴張。

芒果：多在夏季採收期。

4. 缺工時間多長？

莖菜類和葉菜類：因為農戶幾乎不會去算缺工時間有多長，通常缺工他們也不會特別去計算，他們通常就是整天努力工作，能做多少算多少，等工人忙完後就會來了。

養牛戶：全年。

養豬戶：全年。

梨：全年。

甘藷：9 個月。

屠宰業：全年。

芒果：2 個月。

5. 缺工的數量？(如缺少人)

茶：大茶農表示採茶工人在採收期大多缺 20~30 人，製茶工人在採收期也大多缺 2~4 人。小茶農採收的人約 2 至 3 人，有時甚至到 5 個。

莖菜類和葉菜類：莖菜類採收大多缺 2 人左右。葉菜類在採收期也大多是缺 2~4 人左右。

養豬戶：缺長期工大致上 2 人，當這 2 個名額補滿將不會有缺工問題。

養牛戶：2-3 人。

梨：一般而言，每公頃大約需要 1~2 個固定人手。

甘藷：整體短缺約 10 來位。

屠宰業：20~30 人。

芒果：套袋每公頃需要 8~10 人在 3 天內套袋完成。每公頃採收時需要 6~10 人。

6. 對引進農業外勞的看法？

莖菜類和葉菜類：大多採取不支持的態度，因為台灣大多為小農，根本沒辦法讓外勞一直有工可以做，而且還需要花時間去訓練他們，語言有時還會不通，根本不合成本。而且申請外勞還要遵守一堆規則和限制條件，自己還要花錢去請外勞，政府也沒有補助，自己都吃不飽了還請什麼外勞。而支付得起外勞的就只有那些財團和大農戶而已，因為他們把持了大部分的利潤，只要他們掌握住行銷和盤商，他們就有更多的錢可以去支付那些外勞費用，在加上財團和大農戶擁有的耕地面積都比較大，相較起來這項政策只顧慮到財團和大農戶，好處都給了他們，而忘了台灣大多為小農戶的權益。若政府真為農民著想應提高農民收入引進外勞只有財團受益，而大規模種植會壓低價格，使小農民遭受損失。

養豬戶：傾向支持，因為他們缺的是長期工，每天都有事可以讓他們做，但豬戶認為月薪應該調降而不應當支付他們那麼高的薪水，而且食宿方面他們應當要自己負擔才對。

梨：希望能開放外勞，以解決目前缺工問題，尤其是梨山地區多屬坡地，無法利用機具，只能靠人力。原住民工作態度不佳，常常請假(喝酒後)，勞動力不穩定。有些工作需要體力，如搬運肥料、採果搬運。

茶：因為現在能請到的員工有越來越老化的趨勢，因此也產生了缺工的問題，而且缺工的情況愈加嚴重，引進外勞可以解決短期性缺工的問題，但前提是不需要長期的外勞，且政府應建立完善的管理制度，農民有需要時再向機關登記。

香菇： 不需要，附近的村子找一找人手都足夠，且當地有一群外配，其中有類似工頭的人，需要時向他申請就可以了。

養牛戶：希望政府快點開放農業外勞解決我們缺工的問題，外勞工作比較穩定不會突然辭職走人，但是不要中國外勞不好管理。

甘藷：同意引進農業外勞。

屠宰業：希望獨立於農業外勞之外，盡快開放外勞，以彌補勞力短缺的情況，可以使勞動力穩定，增加生產線的效率。目前狀況因人手不夠，屠宰線運轉速度太慢，增加既有人力負擔，也增加產線運轉時間，增加水電成本。

芒果：套袋及採收時間有黃金期，當大家都需要工人時，會有搶工現象，或套袋時間或採收時間延誤。

7. 是否知道在現行制度下，外勞引進的成本？

有些知道，但大多不知道，因為都沒有請外勞，請到的很多都是

外籍配偶，而薪水其實就跟制定出來的價格大同小異。

8. 如果在現有每月 2 萬多的薪資，外加其他食宿及管理的成本後，是否願意僱用農業外勞？

莖菜類和葉菜類：非常不願意，成本太高，負擔不起，目前從事人員的薪資皆無如此貴。大多農戶只是缺短期工，卻要支付那麼高的薪水，而且還要支付食宿，這根本痴人說夢話，應該請那些坐在辦公室翹腳喝咖啡吹冷氣的那些人來做個 5 天他們就會清楚了。

茶：大茶農則表示他們願意支持，因為他們真的很缺工。小茶農則表示不會，因為只需要短期的員工，若一次請就要一個月則不符成本。

養豬戶：這樣的薪資太高，對農民而言成本太高，應該調降，另外食宿應由外勞自行負責。

梨:願意,可以解決顯使用非法人力的問題,亦願意負擔食宿成本。

香菇：不會，因為文化上不同，溝通上會有問題，且只需要短期性工人，不需要長期的僱用。

甘藷：願意，但還是以雇用本勞為優先考量，但面臨現有勞工年齡

已長，在每年都有員工退休，招募勞工又不順利的情況之下，若法令開放可以雇用農務外勞，是可以舒緩缺工的問題。事實上，讓農業外勞投入在較辛苦的體力工作上，是可以創造更多本勞的工作機會，讓本勞從事農務技術及農場管理工作，可以吸引年輕人投入，讓產能放大，創造更多收益。

屠宰業：願意，可以並避免員工一直處於短缺的現象，另外現有本國勞工薪資已超過外勞成本。

芒果：因為包芒果、採收及剪枝都需要技術，所需要有經驗，因此外勞需要培訓及有組織。因為芒果只需要季節性勞力，所以可統整整個地區不同農產品因季節差性，所以透過季節的互補性，解決單一農產品只有季節性的需求的困境。人力可以由農會或人力仲介互相調配。

9. 引進外籍勞工後，現有農村中以兼差賺取工資者是否會有影響？

莖菜類和葉菜類：會有多多少少的影響，畢竟多半的缺工工作都是低技術性，只要熟練上手就可以做，也不需要什麼額外條件，所以還是會抬擠掉一些兼差的工作者的工作權益。

養牛戶：養牛都是長期沒有兼差比較不會有這個問題，外勞比較穩定比較佳。

梨：因該不會，因為現在原住民已經不再想要從事這些工作，本地原住民多已經把自己的地承租出去，有租金收入不願工作，其他地區原住民也不太願來工作，因為政府提供就業輔導的工作，那些工作輕鬆，所以不願做這些辛苦的工作。

甘藷：不會有影響，引進農業外勞，從事粗重的農務工作，反而可以吸引更多新農民從事農業技術及農業管理的工作，創造更大的價值鏈。

屠宰業：如果只是補充性質，應該不會，因為一般人不會想要從事這個行業，沒有前景。

芒果：多少會有影響，目前勞力多由鄰近鄉鎮人力提供或透過換工。

(二)、農業勞工部分：(如有農家中，有人曾經協助其他農家從事農業工作，賺取工資，亦可以視為勞工)

1. 您對現有工作的條件是否滿意？(如 薪資水準、工作環境、工作時間)

莖菜類和葉菜類、茶類、養豬戶：小農答案很一致都是不滿意的，因為農產品價格波動實在太大，盛產的時候價錢低到送別人別

人都把他當垃圾，價錢較高也只有颱風天。所以他們希望農產品較格穩定。而農民也希望農業環境能去比照日本的農業環境，如何保障農民權益和補助農民的制度等等，政府必須要好好去訪查一翻。

2. 是否擔心引進農業外勞將使您的生計或收入受到影響？

莖菜類和葉菜類：現在農業大多已走向高齡化，倘若引進外勞後，多多少少會抬擠到他們的生計，所以當然會擔心，畢竟本來收入就很少了，丟了工作那要怎麼吃飯?不擔心的只有大農和財團。台灣農業大多為小農，所以大部分的認為農業引進外勞是不好的政策，倘若年輕人到都市打拼丟了工作剛好家裡有小農地可以從事農業，但引進外勞後則喪失了工作權益，這樣一來擁有小農地的子孫也就被間接影響到生計了。

香菇：會，鄰居之間都有互相到別人的地去兼差補貼生活，所以引進外勞排擠掉他們得兼差的話，生活會受影響。

芒果：多數農民認為會受到影響，但有人認為不會，因為是短期工作。

附錄三：專家座談記錄

我們針對農業部門是否開放農業外勞進行兩場專家學者座談，其分別於國立中興大學及國立高雄大學舉辦，座談會中專家學者發言踴躍熱烈討論，其會議紀錄整理如下：

一、第一場：國立中興大學

會議時間	103 年 11 月 21 日（星期五）下午二時至四時		
會議地點	國立中興大學劉道元校長紀念室（應用經濟學系一館二樓）		
主持人	國立中興大學 陳吉仲 特聘教授兼主任秘書 國立高雄大學 許聖章 副教授	紀錄	林家儀
與談人	逢甲大學 楊明憲 主任秘書 中興大學 應用經濟學系 黃炳文 系主任 生物產業管理研究所所長 陳姿伶　所長 農委會輔導處 張致盛 處長 農委會輔導處推廣科 郭坤峰 科長 北斗農會 張桂連 總幹事		

（一）、研究計畫主持人報告：略

（二）、綜合討論：

1、張致盛 處長：

早在 1995 年，因為農業人口老化，農委會已經開始思考引進勞動力的問題。一個產業若不能解決勞動力的問題，該產業在台灣勢必或萎縮或沒落，而影響雇主及勞動者，農業勞動力在國內有幾個特徵：第一個、中老年；第二個、在地性（農民很少跨縣市，尤其是季

節性的缺工)。另外，關於引進更多年輕人解決勞動力問題，發現與實際有落差，因為這些年輕農民回到鄉下從事其產業，基本上還是缺乏勞動力，如果可以解決這個問題，便可以擴大產業規模並提升競爭力。

目前整個政策的思維，認為確實存在農業勞動力缺乏的問題，然而要解決這個問題，必須將國內勞工，如中老年人、原住民的衝擊納入考量，亦必須兼顧產業發展，因此，我們必須找到此部分的缺口予以彌補，農委會與勞動部的討論著重於─尋找一種方法，突破我們引進其他產業外勞的思維，這是我們目前的思考方向。

2、張桂連 總幹事：

北斗的產業如花卉、蔬菜與稻米，就花而言，較大宗的是洋桔梗、菊花，都有其費工的部分，其實工作機會還蠻多的。我們確實有農業勞工的需求，重點在於如何聘僱，並解決外籍勞工的吃、住管理問題、季節性的問題（如冬天的芹菜)。

3、楊明憲 主任秘書：

我對農業引進外勞的意見，歸納為以下六點給各位參酌：

(1)、解決農業勞動短缺的問題，引進外勞只是一個方案，我們還是

可以藉由其他方式解決，例如：藉由增加資本代替勞動、透過技術進步提高勞動生產效率。若我們僅以引進外勞解決勞動力短缺的問題，產業仍然無法升級。

(2)、勞動市場中，農業有其特殊性，包含在地性、季節性、結構性的失衡，學術界在做勞動供需與應用的評估，可提供學理上的觀點，如利用 Adam Smith 價格機制來解決價格失衡、Keynes 數量機制觀點、Marshall 部分均衡、Walras 全面均衡觀點等。

(3)、引進外籍勞工就是國際要素的移動，依據要素價格均等化理論，將會縮短兩國工資的差距，因此衍伸一個問題，台灣農家所得究竟會增加還是減少？

(4)、引進外勞雖然可以解決短期的問題，但卻會影響長期產業升級的機會。以長期而言，我們在意的是產業升級，應當思索目前產業類別是否應有所取捨？或可以透過技術化、資本化來提高農業的勞動生產力。因此，當我們著手進行引進外勞的相關策略時，應將長期農業發展納入考量。

(5)、談外勞開放的政策，必須對外勞的管理有一套完整措施。

(6)、引進外勞是為了降低雇主的成本、解決勞動短缺的問題，對雇

主而言是獲利的。然而，在顧主與受雇人為同一人的情況下，將發生不同季節受益、受害的情形，致使農民的實質收益正負相抵。因此，我們應該精確量化可能的影響，才能作為政策的參考依據。

4、張致盛 處長：

農委會在看國內農業勞動力有幾種思維，首先是作業環境的改善與產業調整以降低人力需求，因此，農委會長期以來持續給予小型農機補助，以半自動化的方式降低人力需求、並進行農業精緻化以增加農家所得。其次為國內的人力調度，如季節性的調度：透過 48 家農會在不同鄉鎮訓練外配或農家婦女、學生暑期打工、農業徵才平台（勞動部的就業促進措施）等；最後，在不影響本國勞工權益、不以降低成本為目的、有完善的相關管理措施的情形下，才考慮引進農業外勞

而針對產業取捨的部分，農委會引進農業外勞會先進行定點小額試辦，且會限制行業，這部分都有納入產業升級的思維，這個政策是沒有終點的。

5、黃炳文 系主任：

針對該項議題，有兩項論述前提，第一、必須回歸農民的主體性，第二、勞動力失衡是長期存在的，且國內外皆然。我先就實質面向討

論，農業勞動力分為技術性、非技術性、臨時性、季節性等，當然也包含了各種產業，究竟在那個環節失衡？我們必須做實質的評估，針對有發展潛力的產業優先試驗，並兼顧台灣農民的主體性；第二為技術面向，外勞的吃住問題、教育訓練、或是人力仲介、派遣管理等；第三為法規面，勞動部對於引進外勞的規定相當嚴格，因此我們必須清楚描述缺工情況，以顯現對勞動力的迫切需求。

如何去培植台灣的人力，還是要回歸農民的主體性，這是長期的思維。農委會限業限量引進外勞則是短期性的，我並沒有完全反對，而是「限制中的限制」，限制於某一種產業的某個環節，如高附加價值或策略性產業，以上是我對該政策的淺見。

6、陳姿伶 所長

農業勞動力的短缺、失衡問題，究竟為哪一類型、何種產業、哪一種工作？除了學理上時間序列的分析外，若可以提供實務上的資料，如由總量、類型去尋找落差的點及失衡的確實狀況，會更具說服力。

我的想法是，可以由「農業維持目前的產量與產能，需要多少人力」這樣的觀點，以這種實質面的方法，推演出人力規劃方面未來農

業發展的方向。先討論技術類的勞工類型為何？本國勞動力如何調度？如美國利用弱勢者（服刑人）來補充人力的短缺、日本則是透過產業提攜的概念，讓企業人力介入—將非農業的部分考量進來，可以活化並充實勞動力平台。當然，引進外勞也是其中一個選項。

討論到外勞的議題，勞動部的政策相當重要，因此，我們所提出的機制論述要夠強，究竟誰是雇主？引進外勞的社會成本是什麼？產生什麼社會與文化議題？必須由產業面向到社會面向進行完整的評估，才有機會影響政策。

另外，年輕人回籠的部分，我們可以把觸角放寬，而不侷限於農業背景的人，如科技大學、技職體系的學生，或是有部分學生暑期打工，可能會想去他從未去過的地方，便可以打破一部分在地性—這是媒合平台的另一個思考方向。

7、郭坤峰 科長

我們可以給業者誘因，請他開職缺公開招募，其中包含工作環境的認識以及上工前的職業培訓；勞工的部分，可以考慮高中職生畢業後當兵前，或是將農業工作納入學校學程，定位於職涯探索，讓更多年輕人對農業有進一步的認識，也許能夠成為未來的工作選項之一。

然而，在這整個操作過程中有我們難以克服的問題，如交通工具安全性的問題、勞健保規定的問題，因此與勞動部的溝通相當重要，農委會現階段方向如下：

(1)、　必須先解決全年性缺工，才有可能引進外勞，如必須符合單一雇主、單一工作訓練，例如菇類、花卉、畜牧類等，都是我們的考量項目。

(2)、　關於季節性缺工的部分，農委會考慮整合 ABC 三個點，如：大南投地區、大台中地區，結合它的菇類缺工或茶缺工等，並以符合投保單位資格如農會、合作社，或是農民團體來當雇主，再委託人力仲介從事生活管理照顧的工作。

第三、 農委會必須先以示範的方式進行，才能具體評估農民的成本、收益、造成周邊的社會現象等。

8、張致盛 處長

農委會了解農業的現況，勞動部有許多相關的法規與規定、以及促進就業的措施，應該將雙方資源、看法加以融合，如農委會考慮引進勞動部就業 E 網，成立農業專區等。

引進農業外勞必須考慮的面向多且繁雜，農委會必須先做論述，為何這個產業需要引進外勞？為何是選擇該種產業？再考量勞動部現有的政策、引進後的社會成本等…各個面向皆必須考量周全，以強化對勞動部、對大眾說明的說服力，之後會舉行規模更大的相關座談會，還請各位老師不吝給予指教。

（三）、散會

二、第二場：國立高雄大學

會議時間	103 年 12 月 1 日（星期一）下午二時至四時		
會議地點	國立高雄大學管理學院 111 室		
主持人	國立中興大學 陳吉仲 主任秘書 國立高雄大學 許聖章 副教授	紀錄	曾晏柔
與談人	國立屏東科技大學農企業管理系　陳淑恩 教授 國立嘉義大學應用經濟學系　林億明 副教授 嘉義縣農業處　林良懋 處長 台南市農業局　許漢卿 局長 大樹區農會　張清榮 總幹事 美濃區農會　鍾清輝 總幹事		

（一）、研究計畫主持人報告：略

（二）、綜合討論：

1、張清榮 總幹事：

我想針對大樹區的農業狀況提供給各位參考：大樹區最主要的農產品有果樹類及瓜果類。其中玉荷包的種植面積約 2000 公頃，而這幾年因為勞力短缺及產量過剩的問題，有鼓勵縮減面積，所以種植面積剩下 1800 至 1900 公頃。產量第二高的是鳳梨，種植面積約在 1000 公頃左右，如果包括產銷班到屏東種植的大約在 1500 到 1600 公頃。第三高主要是苦瓜。

這三種農作的勞力需求，缺工最嚴重的是玉荷包和鳳梨，大樹區農會的產銷班是高雄市最多的，包括蔬菜班、養蜂班、果樹班約有 40 幾班，年齡上平均五十幾歲到七十幾歲，甚至還有九十幾歲還在從事勞力工作，不能退休的原因大概是後繼無人。缺工嚴重是因為玉荷包荔枝是短期季節性，一年一作的產期，開花的時候面臨到的就是勞力短缺的問題，玉荷包荔枝與其他的荔枝管理上比較不一樣，必須進行疏花的過程，疏花必須一棵一棵進行，比較需要勞力，而到了結果採收期的時候又是一波人力的投入，一個區域 2000 公頃的果樹種植，整個鄉都必須動起來，所以這是短期缺工很嚴重的問題。鳳梨的缺工問題還好，鳳梨的種植期間大約是一年半，農民可調節催花，可以調節一月、二月或三月才採收，所以缺工就不如玉荷包來得嚴重。苦瓜在我們區裡大概兩三百公頃，以家庭勞動力可負擔的面積種植，所以苦瓜缺工的問題比較少。

大概在三、四年前我有向南區的農糧署建議過，是不是可以讓高中生、大學生利用寒、暑假來體驗農業，透過政府補貼及農家來支付體驗的工資，一來降低農民生產成本，二來讓學生提早體驗農業，如果有興趣的話可以提早從事農業，不必往工廠去鑽，這些我有向農糧署建議過，只不過沒看到什麼動靜。觀察區內投入農業的年輕人，年齡大約是三、四十歲，主要是繼承家業或工作不順利而回來從事農業，另外還有一些有興趣有願景的，覺得農業有商機的。

此外，因為缺工問題，有產銷班雇用越南籍外配，累積經驗後，農民也覺得外配做得不錯，後來外配形成兩個組織，若產銷班有勞力需求便能直接向組織的領頭調動人力，我認為外配的組織是一個很好的參考模式。雖然荔枝的生產調動了許多人力，但還是有缺工問題，國內願意從事農業的人很少，所以在不影響國內就業的情況下，我贊成適度地開放外勞。

2、鍾清輝 總幹事：

美濃需要大量人力的作物主要是洗水蓮還有辣椒、敏豆，另一部份是番茄。番茄每年的的實質產期前後大約三個月至五個月，到採收結束約要半年的時間，所以大概是這個時候會缺工。而洗水蓮的話是長期性的。但我覺得今天討論這個問題應該要知道政策的目標在哪

裡，否則我們解決了某些問題也產生了另一些問題。我們希望農家的收入能增加，但農業所得又只占農家收入的百分之三十，百分之七十可能是兼業或做其他的部份，所以我認為不宜貿然引進外勞，因為相關的配套措施不是那麼容易進行，要降低農民的生產成本根本不可能。在美濃，洗水蓮大都是外配在做，他們已經融入當地的文化與生活，我覺得由他們來補足這部分的勞力需求相當合適，因為若以農業生產的狀況來看，有些產業的人太多反而不利於農民的收入，因為生產過剩反而會導致產品價格下跌，所以若存在一點缺工問題經由適當的調節反而是好的，例如缺工提高了外配的薪資，而外配多是源自於農村中收入沒那麼好的家庭。但我比較在乎的是政府是否能提高農產品價格，讓農家支付較高的薪水給雇工，我認為沒什麼不好。整體而言，我們是要解決某個期間勞力短缺的問題，農會很願意扮演勞力調配的角色，但缺工時期就像工廠加班的情況，本來就要多付一點薪水，這對農村來講非常合理。我認為引進外勞對農村的衝擊很大，而農村中外配的比例也很高，這個部分的人力可透過農會的調節善加利用。

3、許漢卿 局長：

農業勞力短缺自古以來就存在，只是現今面臨高齡化的問題，從

業年齡最高平均六十幾歲，從這個面向來檢討，為什麼長期農業無法吸引新的參與者？第一個太辛苦，第二個沒有資源，第三個不知如何開始。賴市長提出「新農業、新農村、新農民」的政策，農村必須要有新的進入者，然後要有賺錢的機會，長期以來農村才能提升。

若從不同產業類型來看，水稻沒有這個問題，針對大型作物，因為要操作機械，年齡層也不會太高，針對這種大規模可用機械來取代人力的產業，基本上不會有缺工問題。在台南這裡的問題是找不到可以大規模使用機器耕作的農田。缺工問題是季節性、短期的，所以引進外勞是解決長期問題還是短期問題？必須思考。而畜牧業缺工問題乃因工作辛苦，所以沒有人願意再進來，若不解決這個問題，只是爭論是否引進外勞也不是辦法，勞動力本身就是一個限制因子，如果今天非常開放，任何人都可以來，那麼長期還是會達到均衡。此外鳳梨的缺工因搬運過程辛苦，應可研究省力的搬運設備，使勞動更有效率。另外，長期以來政府都是將智財權納為第一，這是對小農很大的傷害，今年為什麼聯合國要說這是家庭農業，台灣農業如果要走這個方向，我也沒意見，但我總覺得是否可以研發省力的機器是一個問題點，要不要引進外勞是其次，很多外勞都希望假日也能有兼職工作，為什麼政府要花那麼多的行政資源去取締，既然有缺工問題，農民想僱用外勞還有被罰的可能，政府設的重重關卡會讓農民行不得已。

我認為雇用外勞我們可以把它定位在農畜業，天天都要做的，聽說這部分的勞力安排將由農會來負責，這時農會還要負責相關的法律責任，農會應該不願意。

4、陳淑恩 教授：

我們需思考引進外勞的目的是什麼？什麼樣的農業需要引進外勞？農業缺工問題的主要原因第一個是從事農業不會賺錢，第二個是太辛苦，所以在機械化上能不能改善(例如澳洲鳳梨採收有輸送帶)，若不能我們一定只能做這樣的產業嗎？引進外勞會不會導致生產過量(現在已很多休耕地)？我們必須比較引進外勞的成本與雇用現有勞工的成本，台灣大都是家庭農業，而澳洲是大農場，當一個家庭只需要一、兩個外勞時需要承擔的成本可能高很多。

另外，我在內埔曾遇過有平埔族吃飯還需賒帳的例子，台灣現在還存在這種問題，我們不解決內部問題只想著是否引進外勞。我非常認同許局長的觀點，我們應該深入的了解這個問題。近來，我們有小地主大佃農的政策，吸引年輕人進入農業，那我們現若引進外勞是不是又要把這些政策推翻掉了？

5、林億明 副教授：

農業缺工的問題主要是賺不到錢，而台灣農業僱工的比例不高，我們在做總要素生產力的研究時發現：若把僱用自己的價值換算成薪水後，結果發現產品賣出去賺的錢付不出給自己的薪水，那要如何僱用外勞？台灣的外勞分成產業外勞與社福外勞，在三十年前產業外勞很多，但這幾年一直在減少，而社福外勞卻越來越多，未來將趨近五、六十萬，從外勞供給面來看，印尼未來將不出口女性外勞，其他國家也會慢慢限制；從需求面看，現階段雇用的比例不高且是季節性短期，工作期間短，外勞的人力該如何分配？管理上要由誰負責？

6、張清榮 總幹事：

其實國內現在已存在許多非法外勞，若政府不取締，有這些勞力就夠了。這段期間我經常需要到派出所講情，我們產銷班有些雇主用非法外勞，雇主管控得很好，有提供外勞吃住，但警察有業績壓力，一旦知道哪裡有非法外勞則時常來找麻煩，若鬆綁這部分的法規，勞力不足的部分應可以舒緩。另一方面，農業常需特殊技能，並不是短時間內就能學會，這些技能需長時間培養才能累積經驗，老一輩的會慢慢凋零，需要將技術保存傳承，所以農會可成立技術班(例如教導如何催花)。政府若投入農業資源整合與調查，利用地方上的多餘的人力，農會很願意協助調動人力，但若向外引進外勞則又牽扯到吃、住

的問題，農會恐怕無法承擔。

7、陳淑恩 教授：

調配農業人力的部分，可以企業的形式來經營，而不是由農會，因為需要較專業的能力。

8、許漢卿 局長：

(1)、外勞原來在工廠工作，是否可開放他們在假日也能工作？

(2)、整體上，農業的問題牽涉農業勞動結構的調整，政府需要關注的焦點是怎麼讓新農人進入？但我們不希望有任何扭曲，我們發現有很多不適合農業的人因為補助款而進入農業。台南在吸引新農人這部分不提供任何補貼，而是協助輔導新農人落地生根，這在未來才是一個健康的作法。到目前為止，我們有 428 位新農人，目前農二代、農一代有 68 位收入都達百萬以上，這要告訴大家農業是有前途的，而不是只要求補貼，導致農業越來越沒有競爭力。賴市長不補助新農人，而是請農業局幫忙尋找土地、教導技術、銷路問題。我認為農業靠引進外勞不是一個健康的方法，也呼籲政府多投資在農機上，提高農民的工作效率，讓他們能更省力的工作。今天最重要的是政府要想辦法將台灣的農業帶出去，否則在 WTO 後台灣的從農人口會凋零。