

新冠肺炎衝擊下農業勞動力之穩定策略 下

(本文接續上期)

劉育姍¹ 楊雅婷¹ 王勝平²



三、日本因應新冠肺炎之農業勞動力穩定策略

(一) 日本過去之農業勞動力供應模式

日本近年來亦因農村勞動力的老化與外移等問題，使農業生產所面臨的挑戰日趨嚴峻。為解決勞動力對農業生產的衝擊，日本針對其農業勞動力缺乏的態樣進行探討，經過分析發現若要維持日本農業經營規模，在農業從業人員部分可以透過新進農業從事者以及大規模經營者（組織、法人經營體）的數量擴增，來補充逐漸減少的現存個人經營體。此外，日本之農業勞動力不僅缺乏一般經營的人才，對於收穫期所需的短期勞動力亦有嚴重不足的情形（圖1）。且日本發現該國農業因人才與勞動力的不足，使農業無法有效地經營並擴大規模，故近年來日本積極推動各項的農業勞

動力強化之政策措施，以解決其農業勞動力之問題。

在農業勞動力整體推動對策方面，日本農林水產省於2016年4月推動由日本農業法人協會、JA全中、JA全農、農林中央金庫、JA共濟連、全國農業會議共同設立農業勞動力協議會。該協議會針對「確保農業人才」、「農業人才培養」、「農作業委託」、「外國技能實習制度」、「農業作業安全對策」等議題設置5個專門委員會，針對農業勞動力的現況每年選出議題與對應策略並進行意見及討論（圖2）。

而日本對於基礎勞動力部分，主要措施包括3項：一為成立各地區援農隊，以區域為單位進行日本籍勞動力的調度調整；二為強化技能實習生制度，日本自2000年開始導入技能實習生制度，目前日本技能實習生

註1：財團法人農業科技研究院農業政策研究中心。

註2：行政院農業委員會輔導處農業人力發展辦公室。

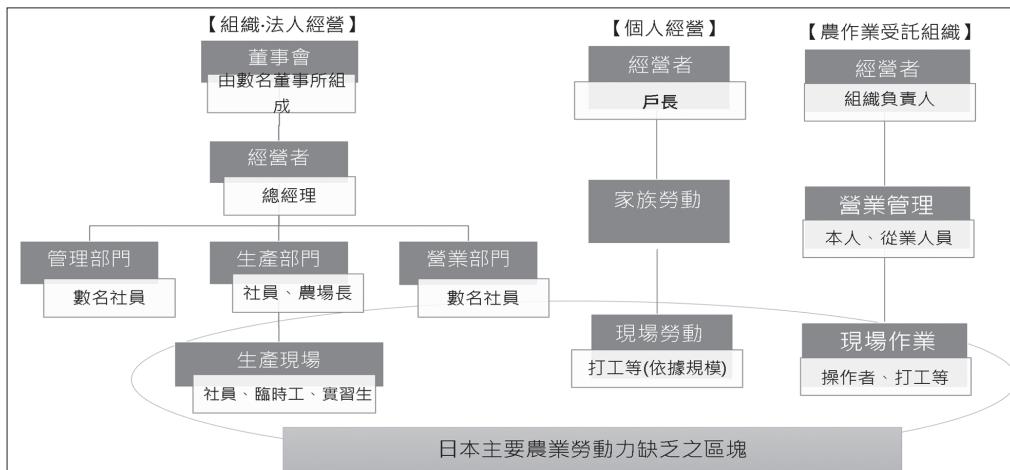


圖1. 日本農業勞動力所缺乏的人才態樣。

資料來源：日本農業勞動力支援協議會年度報告，2017年12月。

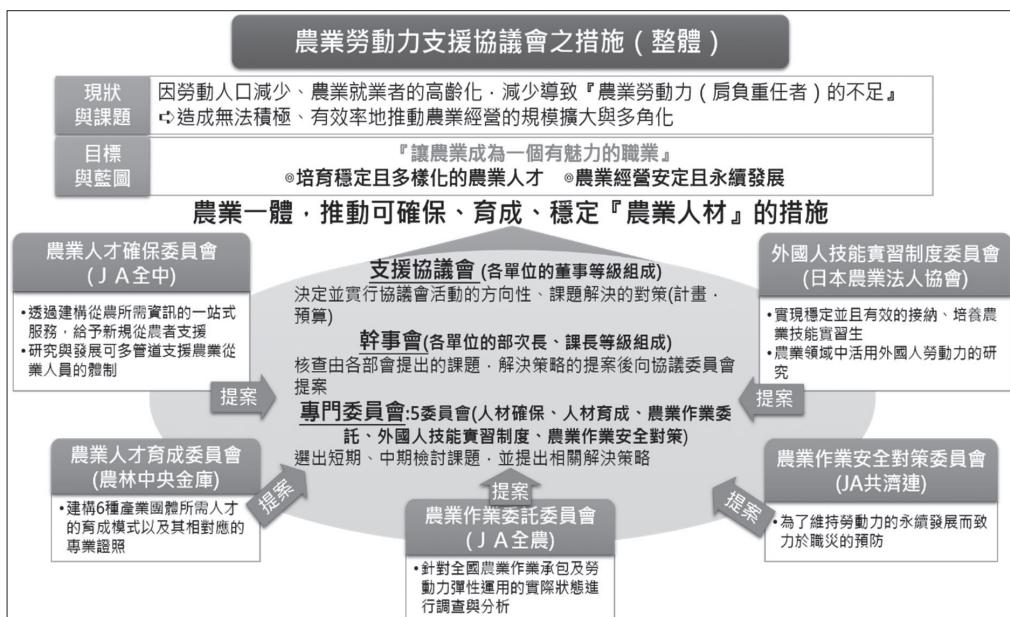


圖2. 農業勞動力支援協議會因應勞動力短缺之整體措施。

資料來源：日本農業勞動力支援協議會年度報告，2017年12月。

總人數約有20餘萬人。³在農業領域則針對「耕種農業（設施園藝、旱田作物、蔬菜、果樹）」與「畜產農業（養雞養豬、酪農）」等2種職業6種

作業別實施外國人技能實習制度，自2000～2016年農業領域的技能實習生累計約有13萬人，其中1號技能實習生（第1年）、2號技能實習生（第

| 註3：平成27年（2015年）底，法務省。

2、3年)估計約有26,000人。若從農業經營體來看，日本農業的常態雇用人數約為22萬人，而技能實習生相當於常態雇用人數的1成以上，成為日本重要的農業勞動力來源；而農業部門之技能實習生近4成來自於越南，3成來自於中國。⁴

第3項措施為採用派遣方式提供勞動力，其中特別受到注目的是透過國家戰略特別區域，引進農業外國人勞動力。國家戰略特別區域，係日本為了強化產業競爭力與形成國際經濟活動的據點，以該區域為據點，緩和規制與稅賦上給予優惠，創造出最適合投資進行的經濟區域。在觀光、教育、農業等11個領域進行改革。在2017年10月為止共指定10個區域為特區。⁵

而在農業部分，日本為引進外國勞動力從事農業工作，確保農業發展上必要的人才，以強化農業的競爭力，在國家戰略特別區域，創設接受農業外國人支援事業(日文原文為「農業支援外國人受入事業」)，在該區域可引進外國勞動力。在2017年9月修正國家戰略特區法與施行令。該事業為了確保在國家戰略特別區域內

外國人才人權保護以及促進其能在區域內順利就業，有必要建立支援的制度。因此設置管理協議會(日文原文為「適正受入管理協議會」)，提供諮詢窗口，讓外國人才有任何疑問皆能夠諮詢。⁶

(二) 日本因應新冠肺炎之農業勞動力穩定措施

日本自本年度1月新冠肺炎於中國爆發之後，由於其許多技能實習生來自於中國等其他國家，導致部分原訂於本年初將抵達日本的技能實習生無法入境，而使日本農業生產面臨勞動力缺乏的問題。如日本全國農業協同組合中央會(JA全中)在2月對主要農業9個生產區域進行調查，結果發現300多位中國之技能實習生因疫情無法入境，而越南之技能實習生部分亦因日本疫情而取消至日本。⁷

日本面臨新冠肺炎疫情針對農業部門已經頒布多項措施，包括擴大提供無息或低利貸款強化農業經營與機械化、延長農業保險的支付期限、對提供學校營養午餐原料之農民進行存貨拓銷。⁸此外，在勞動力部分則針對居留在日本進行其停留時間與理由放寬，以確保在日技能實習生的停留

註4：平成30年(2018年)OTIT外國人實習機構統計資料，https://www.otit.go.jp/gyoumutoukei_2018/。

註5：關於國家戰略特區相關介紹，請參見日本內閣府下列網頁http://www.kantei.go.jp/jp/headline/kokkasenryaku_tokku2013.html(2018年9月6日)。

註6：農林水產省下列網址有制度介紹，<http://www.maff.go.jp/keiei/foreigner/attach/pdf/index-10.pdf>(2018年9月6日)。

註7：中國からの技能実習生、来日できず、新型コロナで入国規制、地方産業は大ダメージ、2020年3月22日，<https://www.zakzak.co.jp/soc/news/200322/dom2003220003-n2.html>。

註8：日本農林水產省網站資料，https://www.maff.go.jp/j/saigai/n_coronavirus/。

時間，並對於必須離境後才能重新申請入境許可者提供解套方案。

然對於因外國技能實習生無法入境所造成的農業勞動力缺乏問題，或者農場主因為感染而無法繼續進行農務操作之情形，日本則由各地區的日本農協（JA）、農業法人小組等共同進行協調，以區域的代耕業者、農事服務提供者之生產服務能量，減少主要農業生產區因疫情而造成的衝擊。⁹

四、我國之農業勞動力穩定策略

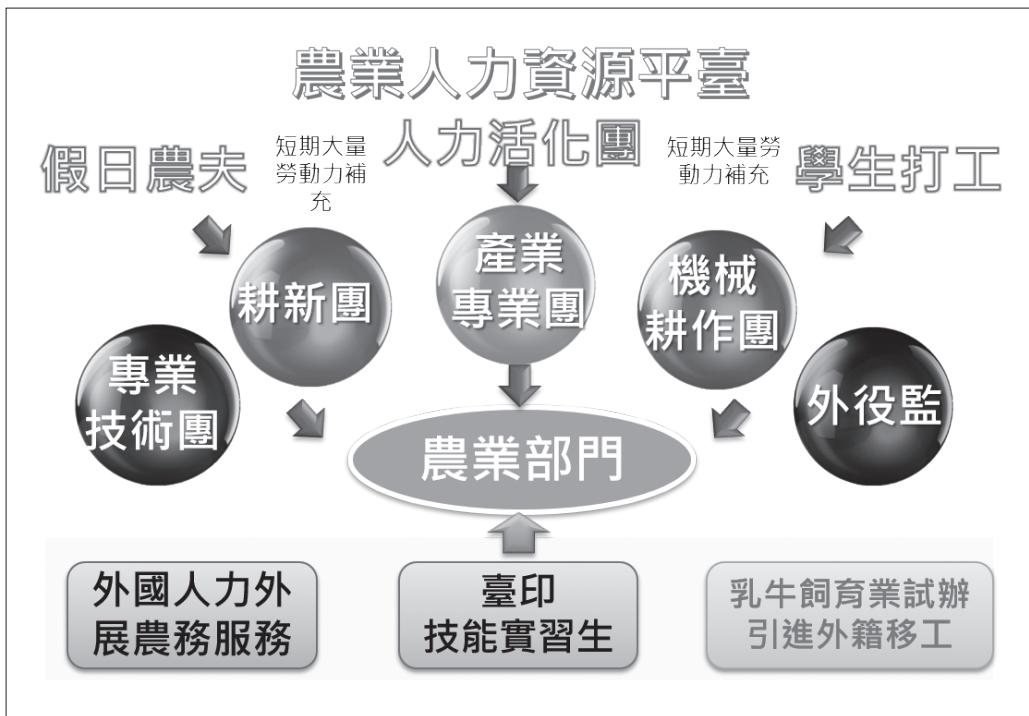
我國因經濟環境之發展，已從農業社會轉型為工業化社會，因而農業之勞動力也隨之轉入工業相關產業中，我國農業之從業人口自 1980 年代之後即大幅下降，從農人口之年齡結構亦有逐漸老化之傾向。若分析我國農業從業人口老化之原因，其主要原因可分為青年投入農業意願低以及老年從農人口退休延遲 2 大因素；其中，青年投入意願低的因素包括農業所得相對較低、我國農地零碎難以規模生產、一般民眾對農業工作之負面觀點等。因此，我國於近年成立農業勞動力專責單位，並針對我國農業勞動力所面臨短缺及老化之問題推動對應措施。

而農業工作形態包括全年性之經常性工作或因農業生產旺季而造成的

季節性工作需求，全年性之經常性工作因為工作較為穩定，然季節性工作則因多為短期工作，對農業從業者而言穩定性較差，也使我國農產業經營者難以即時取得所需人力，故行政院農業委員會（簡稱農委會）於 2017 年底推動改善農業季節性缺工 2.0 措施。該措施則是透過地方農會或 NGO 團體成立農業人力團，以拓展短期農業人力的來源，並藉以活化我國農村人力資源。其所採用的模式包括農業技術團、農業耕新團、產業專業團、機械耕作團、人力活化團等。此外，該措施亦運用外役監受刑人協助進行農業相關工作，並以團進團出方式進行工作安排，以方便進行管理。對於我國農業在部分時期因農事工作大量增加（如採收等），為解決短期大量人力需求，亦開設農村人力活化團、假日農夫、學生打工等項目，以符合我國農業人力需求情形。

而我國農業部分產業其工作形態、工時等因素，較難吸引本國人投入，即便透過農業人力團增加人力供給，仍存有長期性勞動力之需求。因此，農委會亦於 2018 年度試辦引進農業外國勞動力相關措施，包含推動印尼青農在臺技術實習計畫、外籍移工外展農務服務、乳牛飼育業外籍移工等，作為我國勞動力短缺之補充措

註 9：農業者に新型コロナウイルス感染者が発生した時の対応及び事業継続に関する基本的なガイドライン，日本農林水産省網站資料，https://www.maff.go.jp/j/saigai/n_coronavirus/。



我國農業人力媒合與區域調度平臺。

資料來源：108年度改善農業缺工措施辦理情形，農委會農業人力發展辦公室，2019年。

施，其適用產業亦將於 2020 年擴大至蘭花、食用菇蕈、蔬菜栽培、畜牧飼育、養殖漁業、外展農務或農委會指定之農產業行業。¹⁰

首先，印尼青農技術實習計畫是藉由臺印雙邊官方進行人員推薦及農場媒合，透過實習制度提升印尼青農的農業生產技術與管理知能，由農場長期支付實習津貼，於每年度評核其實習成效，以此作為未來實習計畫延續，並透過推動實習制度補充我國農業勞動力之缺口。

其次，我國農業生產形態多為小規模，因此農場經營者較難獨自負擔聘僱外籍移工之人事成本及管理責

任。因此，農委會亦參照我國農業人力團及日本農協之運作模式，規劃外籍移工外展農務服務，透過農會、合作社及 NGO 團體擔任聘僱單位，進行人力調派作業，並負擔外籍移工之管理責任，包含短期訓練、生活照顧及諮詢等。

第三，囿於乳牛飼育業因工作環境及形態較為特殊，且為高勞力密集之產業，國人較不願意投入，造成產業長期人力短缺的現象。即使透過農業人力團之乳牛飼育專業團，藉由就業獎勵及雇用獎勵金等方式，國人投入的意願仍然不高。因此，在 2019 年重新啟動外國人從事乳牛飼育業申

| 註 10：跨國勞動力政策協商諮詢小組第 30 次會議。

請程序，經勞動力跨國勞動力協商諮詢小組第28次會議同意試辦，初期規劃試辦引進人數為470人。

此外，除農業生產推動試辦引進外籍移工相關措施，我國漁業因其勞動條件、工作環境、作業風險及薪資偏低等相關因素，使得本國人漁工不願投入，並逐漸上岸轉業，造就漁業長期勞動力短缺之現象。因此，我國於1992年正式開放境內外聘僱外籍船員，主要來自於印尼、菲律賓、越南及其他國家，截至2020年2月我國共聘僱12,368位外籍船員。¹¹透過長期外國勞動力之引進，穩定我國漁業生產作業之人力需求。

五、結論

在新冠肺炎之疫情衝擊下，全球各國對於糧食安全之意識提高，而各國的農業生產也越趨重要；而勞動力為農業生產要素重中之重，且多數已開發國家因為國內農業勞動力缺乏，必須引進外國勞動力，此一模式也在本次疫情下受到考驗。

從德國與日本對於疫情的農業勞動力因應措施來看，德國之外國勞動力多數仍來自歐洲國家，就地緣上移動方式選擇較多元，然為確保其安全性，德國對於外國勞動力的移入主要採用團進團出且僅能以空中移動方式

入境；此外，德國除了快速對外國季節工進行固定人數的開放之外，其也運用原本即有的MR體制對於國內勞動力進行調度，將其他因疫情而無法營業的產業部門勞動力轉移到農業。同時德國政府也對於勞動法規中相應之規範進行放寬，透過對於短期就業的規範放寬，活化整體勞動力的運用，並減少農業部門因為外國季節工數量減少造成的影響。而日本之農業部門近年來對於技能實習生等外國勞動力的依賴也日益加深，雖然其同時也發展各項勞動力調度模式，然面臨突發性的疫情仍須由日本農協進行區域性的勞動力調度。

我國現行農業勞動力政策以國內區域勞動力調度為主、外國勞動力引進為輔，在各國紛紛進行國境管理之狀況下，可免除因高度仰賴外國勞動力而產生的衝擊。此外，我國現行採用各地區農會擔任調度單位之角色，面臨區域勞動力缺乏可較為即時反應，恰與德、日以區域性農民組織對國內勞動力調度之作法一致。雖然我國現行並未因疫情而產生農業勞動力缺乏之問題，然對於農場主面臨疫情擴散時的隔離風險處理、農場作業之防護措施等仍有可強化空間，並可參考德、日之細部措施，使我國農業生產環境之安全保護更為完善。

註11：產業及社福移工人數——按開放項目及國籍分，勞動部統計處，2020年2月，<https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/212050.htm>。