新冠肺炎衝擊下農業勞動力之穩定策略 上

劉育姍[1] 楊雅婷[1] 王勝平[2]

一、前言

農業勞動力為維繫各國農業穩定生產的要素，過去幾年全球因為人口的老化以及民眾投入農業意願下降，導致於農業勞動力不足與老化的情況日趨嚴重，而各國業紛紛祭出各項方案希望可以改善農業勞動力的困境。除積極輔導國內年輕族群投入農業部門外，針對季節性之勞動力需求，多數國家皆採用增加境外勞動力的引進。由於各國所處地理環境及國情不同，如美國主要採用墨西哥移工，歐盟主要生產國採用東歐季節工，而亞洲國家如日本、南韓則採用技能實習生以及來自其他亞洲國家的外國勞動力。

自去（2019）年12月起新冠肺炎開始自中國向外傳播，原本各國採取較為寬鬆的防疫措施，然隨著疫情日趨嚴峻，開始對於人員移動進行限制，而外籍移工也首當其衝地受到影響，如日本自本年2月開始即有部分中國技能實習生無法入境而產生缺工之問題。[3]而歐洲各國也在3月開始因為疫情快速擴散，導致各國進行邊境管制，由於現正為歐洲農業的主要採收季，季節工的移動受到限制也連帶使農產品的採收面臨困難。[4]

為降低因為缺工問題而帶來的糧食生產風險，部分國家開始推動農業勞動力穩定措施，以下也將針對歐盟中的德國以及亞洲地區的日本進行相關策略的介紹，並針對我國農業勞動力措施進行說明，以從其他國家經驗

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。
註3：武漢肺炎爆，陸人出境難、日農業／建築業恐現缺工潮，陳苓，MoneyDJ新聞，2020年2月14日，https://www.moneydj.com//KMDJ/News/NewsViewer.aspx?a=26d452f9-0ec5-4408-9396-e480212c2720。
註4：Erntehelfer fehlen—Angst vor Versorgungslücken bei Obst，https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/coronakrise-erntehelfer-fehlen-angst-vor-versorgungsluecken-bei-obst/25703102.html?ticket=ST-1182349-HZ9qX5Ob3q4KdM6laZwH-ap6。

探討我國可參考之處，作為調整我國政策措施之參據。

二、德國因應新冠肺炎之農業勞動力穩定策略

（一）德國過去之農業勞動力供應模式

歐盟中經濟發展較為成熟的國家仰賴農業僱工的比例相當高，且僱工多從事季節性的工作。歐盟各國對於季節性勞工的管理方式並不盡相同，部分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。有些國家則在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。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。[5]

歐盟的農業勞動力一般可分為家庭成員、季節工、長期雇工或臨時性短工，而根據德國2019年的統計年報，德國於2016年之農業勞動力共有94.01萬人，其中44.91萬為家庭成員，20.46萬為長期雇工，28.63萬為季節工，亦即德國農業勞動力中約有30%仰賴季節工協助，且在主要收穫季對季節工的需求更高。

除採用季節工之外，德國亦由農民成立機械圈協會（Maschinenring, MR），農民可透過該協會進行農業機械共享並且尋求協助農務的人手，而MR制度亦與德國農業社會安全制度有關。由於德國農業社會安全制度包括農民養老年金制度、農民健康保險制度、照護保險以及農業意外保險，該制度以農、林和園藝業社會保險人（Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, SVLFG）作為聯合承保人。[6]其中農民健康保險制度中對農場經營者因罹病而面臨農場無法運作之風險時，可以提供連續4周的經營輔助和家務協助，而MR即為提供經營輔助和家務協助人力調度之單位。

（二）德國因應新冠肺炎之農業勞動力穩定措施

由於歐盟內新冠肺炎疫情嚴峻，自3月起各國開始進行邊境管制，德國聯邦內政部為了減緩疫情蔓延，發布自2020年3月25日下午5:00後禁止季節工入境。[7]然德國各種農作物的採收季在即，聯邦糧食和農業部長朱莉亞・克洛克納（Julia Klöckner）為使外國季節工可進入德國協助農

註5：劉育姍、黃彥慈、楊雅婷、蘇曉玲、柯承佑、侯岳宏、林穎禎、劉致筠。2018。107年度改善農業缺工專業服務計畫。農委會補助計畫（107農再-1.3.1-1.1-輔-016）期末報告。

註6：於2013年1月1日開始，SVLFG取代原本的農業社會保險（Landwirtschaftliche Sozialversicherung, LSV）的保險人角色。SVLFG為公法上享有權利能力之社團法人，屬於國家間接行政的一部分，其自治權之法源來自《社會法典》第4卷（Sozialgesetzbuch IV）。

註7：德國聯邦內政部網站公布事項，https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2020/03/corona-ein-und-ausreise.html。

務，經過與聯邦內政部協調後，推動對農業季節工之入境限制實行豁免，其豁免項目如下。[8]

1. 4～5月期間每月最多可允許有40,000名季節工進入德國。
2. 預計在4～5月期間每月從德國各類民眾（如失業者、學生、難民、短期工人）中尋求約10,000人的勞動力投入農業，並透過Das Land hilft（https://www.daslandhilft.de/）網路平臺進行調度，該平臺籌組與其工作推動係由德國聯邦糧食和農業部與機械圈聯合會（Bundesverband der Maschinenringe e.V.）共同執行。
3. 僅能以空中運輸方式進出：為了避免季節工在德國境內長距離移動，外國季節工只能搭乘飛機進出德國，且由德國聯邦警察與農民協會共同進行協調，選擇適當的機場並採取團進團出的形態，由農民協會到當地接送季節工。
4. 入境季節工必須進行健康檢查：入境時，由醫務人員按照標準化程序進行由雇主安排的健康檢查，並將檢查結果送到季節工所在地之衛生

註8：節錄翻譯自topagrar 網站報導。Einreise von Erntehelfern unter strengen Auflagen wieder möglich。https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/einreise-von-saisonarbeitskraeften-unter-strengen-auflagen-moeglich-12015427.html?utm_medium=email。

部門進行備查。

5. 必須進行14天的檢疫：新進季節工必須在入境後的14天與其他僱員分開生活與工作，並且不得離開農場，以落實14天的檢疫流程。且季節工在工作時，必須採用小組劃分，每個小組最多5～10位，並且以小組為單位進行住宿和工作環境的切割。
6. 嚴格的工作操作和住宿規則：在工作期間必須遵守最小距離規範，若無法遵守最小距離規範則必須戴口罩、手套或防護眼鏡。此外必須備有以各國語言撰寫的衛生規定，以讓外籍季節工可以瞭解並據以實行。
7. 若疑似感染新冠肺炎則需要進行隔離：如果季節工疑似感染新冠肺炎，則應立即隔離並且與醫生聯繫，以對疑似感染病例進行檢測，並且將整個工作團隊隔離並進行病毒檢測。
8. 到6月需要10萬名季節工：由於蔬果栽種相關產業需要大量勞動力，預計到5月底會需要大約需要10萬名的農業季節工，也因此將延長過去對於季節工入境停留的時間限制。

由於上述對於外國季節工之入境限制豁免主要是為了減少對於農業部門的損害，然為了避免疫情擴散，德國聯邦政府所許可的是最小需求量，亦即其他不足的部分需要透過國內的勞動力調度來供應。由於新冠肺炎疫情對德國之餐飲業、旅遊業、零售業造成較大的衝擊，而該些產業的從業人員亦面臨失業問題，雖然德國聯邦政府已經提出紓困方案，但為引導勞動力可以在短期內進入農業部門，其延長短期就業（Kurzfristige Beschäftigung）[9]之期間定義，將原本每次任職不得超過3個月或是每年不得超過70天的限制，放寬至5個月（截至2020年10月31日之前）或者115天。

由於短期就業的勞動力調度需透過區域組織提供平臺，雖然德國MR長期以來擔任區域農業人力調度的平臺，但其過去主要在於小範圍（以30～50公里為半徑之範圍）的農家人力調度，較少採用原本就職於其他部門工作的人力，因此為擴大其範圍，MR也成立了Das Land hilft網站並與農業相關媒體合作進行廣宣，以吸引上述其他產業的失業人口可快速進入農業，穩定德國農業生產。

（未完待續）

註9：德國規範短期雇員定義為，其在特定單位任職期限一次最多不超過3個月，或者在一個曆年中不得超過70個工作日，且該就業必須是暫時性的，並非雇員的主要收入來源，https://www.personio.de/hr-lexikon/kurzfristige-beschaeftigung/。