發佈：2020-09-28, 週一 11:46
點擊數：17362



新冠肺炎病毒自2020年初開始肆虐全球，除了增加個人罹病與死亡風險，也對各國經濟帶來嚴重的衝擊。臺灣雖未出現大規模傳染，然因歐美各國疫情嚴峻，國內各行各業也遭受程度不一的損害。為了緩解突發的經濟危機，行政院立即提出產業紓困方案，並針對受害勞工與農民直接發給個人生活補貼。然而，政府的美意卻因未能言明「誰」是需要被紓困的對象，導致輿論大肆批評並且引發一波「萬元紓困金之亂」。其中，又以農委會預估將有120萬農民可受惠，更是成為爭議的焦點。

一、誰是農民？

Phoca PDF

發佈：2020-09-28, 週一 11:46
點擊數：17362

隨著戶籍法廢除自耕農登記以及農業發展條例修法放寬農地農有的限制，臺灣的農民人數就成為一個謎。以本次行政院紓困的適用對象而言，符合「農民」身份者，包括「農民健康保險或農民職業災害保險的被保險人」和「非農保或農職保的實際耕作農民」兩大類，由於前者的保險資格與農漁會、農田水利會等農民團體與組織的會員身份或農地所有權有關，而非會員、沒有農地或無法取得土地租約的全職農夫實際上不具農民資格，僅能透過後者具體條列之農業生產、訓練或補助等資料做為個人實際從農的佐證。

除了法規修正造成農民身份不易認定，我國主要農業統計也因資料收集目的、對象、範圍有異，估計的從農人數亦不相同。以每五年辦理一次的農林漁牧普查而言，其本質為基本國勢調查，目的在於蒐集農林漁牧業最新基本資料，做為農業統計校正、分析之用，並據此為農業抽樣調查的母體。由於農牧業多數以家庭農場做為經營主體，凡是符合農場可耕作面積在0.05公頃以上、飼養至少1頭大型動物、3頭中型動物或是100隻小型動物，或者自營農畜產品的生產價值超過2萬元之「農牧戶」即為普查設定的資料收集家戶。對於農牧戶的人力投入，只要在調查年度從事自家農牧業工作1日以上者，即被納入勞動力的估計範疇。

民國104年農林漁牧普查結果顯示，我國總計有780,256家農牧戶，其中59,036戶並未實際從事農牧業。在從事農牧業的家戶當中，計有22%並無農牧業銷售服務的收入。關於農牧戶的人力運用，有投入自家農牧工作的總人數計有139萬9千人，其中主要農牧經營者的平均年齡高達63.5歲。至於

農牧戶外

僱人力的數目，因

受季節性影響，平均每月僱用人力約

Phoca PDF

在12萬人至21萬人之間[1]

。除了農牧戶外，普查亦收集漁業戶、林業戶、農事及畜牧服務業等勞動力資料。

另一個與農業就業人力推估有關的重要資料，則是來自行政院主計總處按月收集之「人力資源調查」。該調查規劃以家庭為對象，透過每月抽取約2萬個樣本戶，蒐集15歲以上人口之勞動力組成、運用與職業分佈狀況等資料。其中對於農業就業人口的定義，係指主要從事農業有酬工作者，或是每週從事15小時以上農業工作之無酬家屬工作者。依據上述標準估計，民國104年臺灣的農業就業人口數為55萬5千人，約占總就業

人口的5%[2]，這也是最常出現在官方文件與農業年報對於農業核心人力的推估數據。

二、農業統計資料的涵蓋層面與限制

前述針對「農民人數」的估計結果

，主要引用行政院主計總處完成的普查以及抽樣調查數據。基於農林漁牧普查對於農地規模、勞力投入、農家所得採行相對寬鬆的認定標準，使用普查的母體資料進行推估，雖可呈現整體農業資源的分佈，描述臺灣主要農產品生產、經營、銷售現況以及各類農家與農業經營者的特性，但卻不易區分專業農戶與兼業農戶，也無法進一步辨識主力農戶並找出農業施政的重點輔導對象。至於人力資源調查，因設定人力運用為調查重點，故可提供較為精確的農業勞動力估計，不過因調查架構並未蒐集農產業相關內容與資料，所以無法利用人力資源調查的結果呈現農產業的現況與特性。

農業統計因資料蒐集對象或設定標準不同，或是對於資料的廣度與深度有特定需求，即會獲得不

Phoca PDF

同特性與類型的調查結果。以「農家

所得」為例，若引用104

年農林漁牧普查的資料，顯示以農牧業為主的家戶平均年收入為42.8萬元，若是根據主計總處家庭收支調查的結果，農戶的平均所得則為102.6萬元。這兩項農戶平均所得為何存在如此顯著的差異？原因就在於普查提供之農牧戶平均所得，包含全年初級農畜產品、加工品銷售或是休閒服務的收入，而104年家庭收支調查推估之102.6萬元平均農家所得，除了得自農業產品銷售或服務的

23

萬元

所得，另

外的79.6萬元則是

來自共同生活人口之薪資、財產、營

業或補助等非農業所得[3]。使用者需明辨資料蒐集方式及其特性，方能做最合適的佐證與運用。

因應農業多元化發展與政策規劃之需，農業

統計涵蓋的範圍與層面亦需隨之擴增。除了吸納最多從業人力的農牧業，林業、近海與遠洋漁業，以及休閒農業都在農產業資料蒐集的範圍內。需要蒐集的項目，涵蓋主要經濟產值、農地、生產資材、農產品運銷、農產貿易、糧食供應、農家人力與所得等各項分類數據。由於需要蒐集的農業資料種類繁多，根據我國現行統計法規與機構的系統規劃，中央層級的主計總處以及農委會、經濟部、交通部、退輔會、環保署（未來的環境資源部）等部會及其轄下地方政府的對應局處，都負有收集特定農業統計資料的職責。

儘管現行制度可藉由部會分工蒐集農業資料，農委會仍是農業統計制度規劃以及統計資料蒐集、

Phoca PDF

彙編的主責部會。我國農業政策的重點在於積極調整農業結構、

提升農業競爭力，期使農家與農民所得能明顯增加

。若能透過農戶細緻化分類、統計不同規模類別的農家生產與所得，不僅可強化相關統計與農業政策之關聯性，亦可利用統計資料評估政策推行效果。據此，農委會自民國103年起辦理「主力農家所得調查」，

調查對象設定為戶內至少有一位65歲以下從事自家農牧工作且初級農產品年銷售額可達20萬元以上之農牧戶，符合標準者即為主力農家[4]

，並視銷售金額多寡，區分為大、中、小型農戶。以農耕產品為例，年銷售額20至未滿70萬元為小型農戶，70至未滿180萬元為中型農戶，180萬元以上為大型農戶。將不同層級的主力農戶，再結合主計總處家庭收支調查之「全以他業為主業農戶」、「微型農戶」、「高齡農戶」，即可呈現最廣義之農家所得統計，並可做為瞭解以農牧業為主業之

不同經營規模農牧戶的家庭收入狀況。

三、對農業統計的想像與期許

過往的農業統計數據大多集中在與產銷有關之經濟面向，因此農業統計資料主要由農林漁牧普查、各類主題的抽樣調查、由地方到中央政府機構層層彙整的統計資料與年報、農業合作社和農業企業報告，產業與國際貿易數據共同組成。但是隨著永續發展與農業多功能性的趨勢興起，農家與農民對於社會經濟安全保障的需求日益增加，農業統計的組成架構也必須加入社會面與環境面的內涵。

針對農業統計的組成，世界銀行與聯合國糧農組織提出如圖一的概念架構，並強調應涵蓋經濟、

Phoca PDF

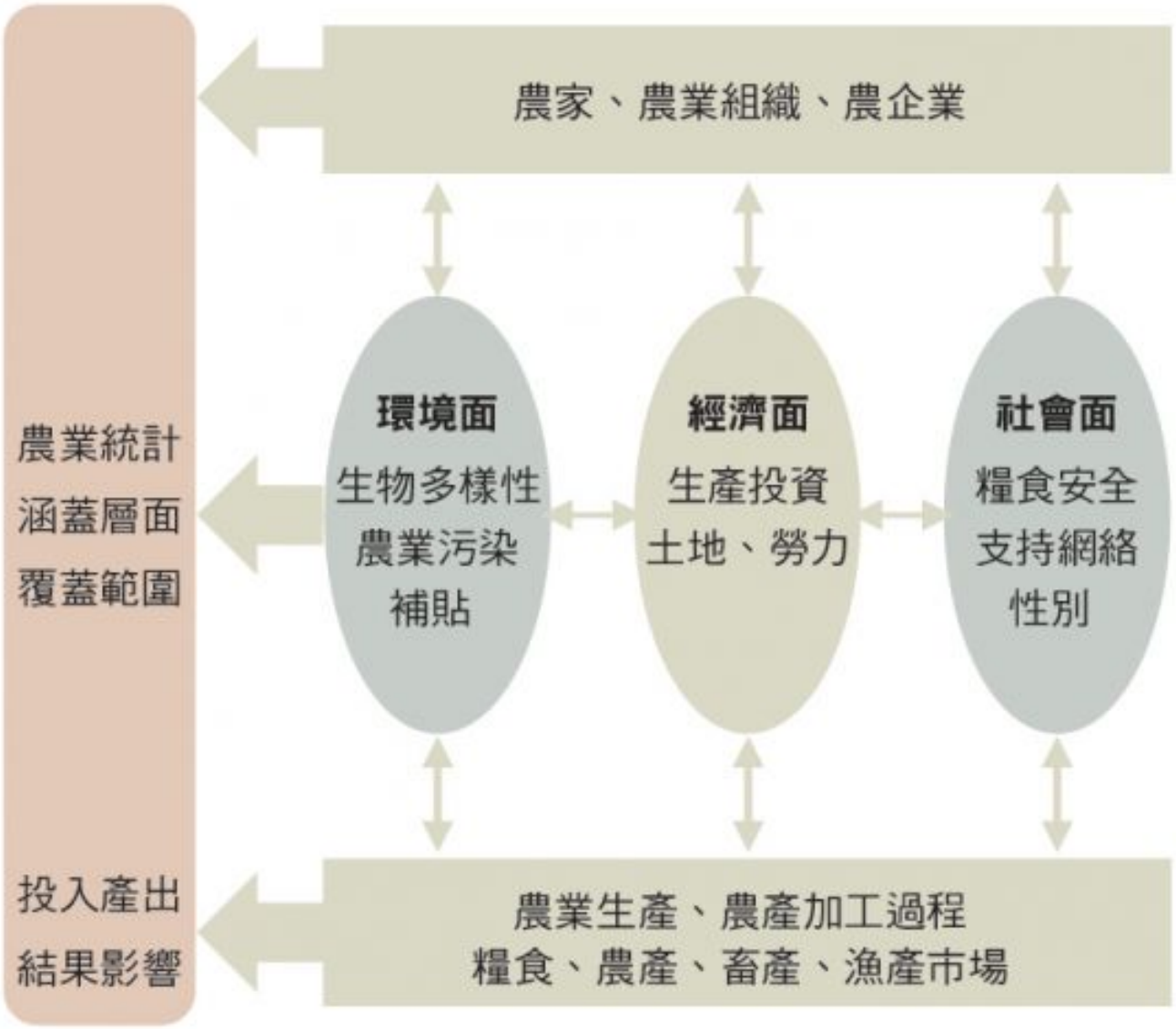
發佈：2020-09-28, 週一 11:46
點擊數：17362

社會與環境三個面向，以符合多元發展的目的與需求。就經濟面而言，為了解與生產投資、土地與勞力投入有關特性，可向農家、農業組織與農企業收集與農業生產、農產加工、各類市場、收入與所得等數據，並藉此歸納整合投入、產出、結果與影響等資料。就社會面而言，由於對降低風險、建置支持網絡與糧食安全的需求大幅增加，以調查為主的深度資料蒐集更顯重要。在環境面部分，評估生物多樣性以及永續指標的建置，以及農業與環境污染暨補貼標準的設定，都是當前農業統計最迫切需要的部分。

圖一：農業統計組成的概念架構

Phoca PDF

發佈：2020-09-28, 週一 11:46
點擊數：17362



來源：Global Strategy to Improve Agricultural and Rural Statistics.

(2011). The World Bank.

透過上述

農業統計組成架構的建置，將有助於確認必要蒐集的關鍵資料內容與類型。接下來，則需確認負

Phoca PDF

發佈：2020-09-28, 週一 11:46
點擊數：17362

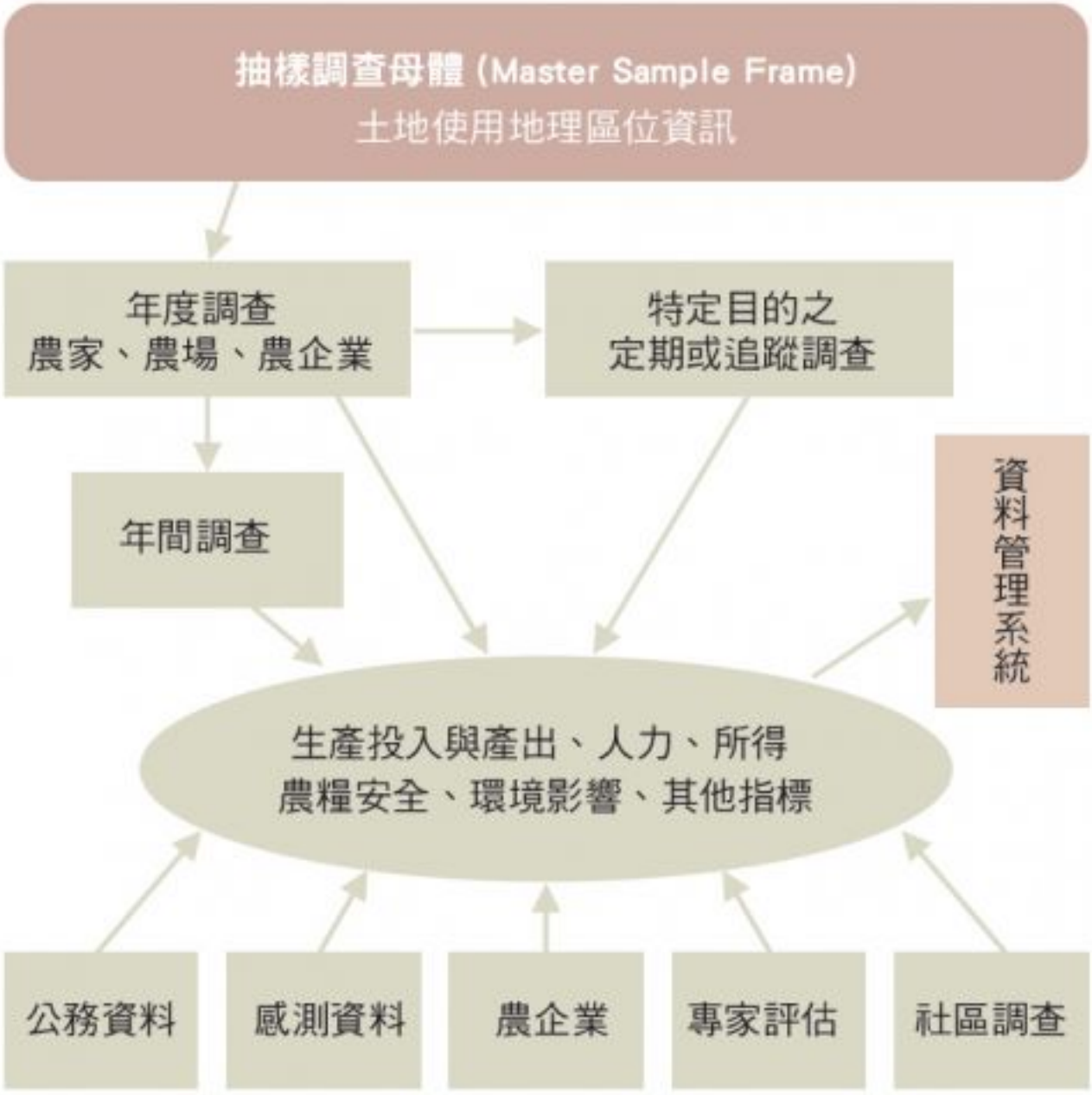
責農業統計資料規劃、收集、彙整與發佈的主責單位。臺灣農業統計資料的蒐集、分析與公佈，目前仍採行跨部會分工方式執行，特別是與農業人力運用、家戶所得有關的資料，仍透過主計總處完成資料收集與發佈。然而，考量整合
農業統計制度規劃以及統計資料蒐集與彙編的重要性，宜由農委會擔任主責部會並統籌相關調查工作事宜。

以美國農業部下屬的農業統計服務中心(National Agricultural Statistics Service)[5]
為例，該中心經過長期發展以及任務擴編，不但負責規劃各類農業統計與調查工作，也引入各式創新調查方法，例如在1988年即使用電腦輔助系統（CAPI）收集農業相關數據，更在1997年起承辦農業普查業務。
為能統
整、完成臺灣
農業統計的規劃與資料收集
任務，農委會統計室可參考美國農業部之農業統計服務中心進行
組織架構與人員配置的重新安排。

圖二：農業調查整合架構

Phoca PDF

發佈：2020-09-28, 週一 11:46
點擊數：17362



來源：Global Strategy to Improve Agricultural and Rural Statistics.

(2011). The World Bank.

農業資料組成內容、主責單位確認後，即需規劃農業調查的整合架構。如圖二所示，農業統計需

Phoca PDF

包含的核心資料大致包括：

生產投入與產出、人力、所得、農糧安全、環境影響、其他相關指標等。這些資料可透過不同型式的調查、固定型式的數據收集方式獲取。利用普查與抽樣調查是最常見的資料收集型式，但是為能滿足調查資料所需的廣度與深度，且能持續、重複進行不同目的、型式的調查規劃，必須提出完整的抽樣調查母體（Master Sample

Frame)

、結合地理

資訊系統的土地使用資

料。有了這些母體基礎資料，即可按年度規劃

施行

農家、農場、農企業調查以及年間調查，或是有特定目的之定期或追蹤調查。至於例行性、固定型式之各級公務資料、農企業與組織相關資料、專家評估都是組成農業資料的重要部分。隨著科技發展，各類田間或設施感測與遙測工具亦能長時期、穩定收集農業相關數據。此外，透過社區調查進行社區層次各類資源的盤點，收集農業生產與經營管理面臨的問題，都是組成農業統計與資料的重要內容。

透過以上針對農業統計組成架構、資料規劃收集主責單位、以及農業調查整合架構的建議與說明，期許臺灣的農業統計與資料庫管理系統能夠完整建置。農業統計系統建置完成，不僅有助於穩定、持續收集農業相關資料，可做為農業議題相關研究分析的素材，其統計結果亦可做為農業政策規劃與評估的參考依據。

[1]
104年農林漁牧普查結果提要分析(

Phoca PDF

https://www.stat.gov.tw/ct.asp?mp=4&xItem=42826&ctNode=554)。

[2]
104年人力資源調查提要分析(
https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/7221154517RLWRM7Z.pdf)。

[3] 104年家庭收支調查報告(https://win.dgbas.gov.tw/fies/doc/result/104.pdf)。

[4]
除了農委會的「主力農家所得調查」，主計總處在二次普查間亦執行對象相同之「主力農家經營概況調查」。

[5]農業統計服務中心 (National Agricultural Statistics Service, NASS)
(https://www.nass.usda.gov/)。

作者　陳玉華　為　國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系副教授

Phoca PDF