

桃園地區基層農會推廣人員異動之研究

楊克仁

摘要

本研究探討桃園地區基層農會推廣人員異動情形及原因，以為規劃農業人力發展及調整臺灣農業推廣體制的參考。研究方法依據農林廳編印之「農業推廣教育工作人員名冊」，計採71、75、79、83年四種版本中所登錄之農會推廣股長及農事、四健、家政指導員名單，計算其短期(四年)、中期(八年)、長期(十二年)間推廣人員之異動率，並比較縣市別、職位別在不同期間內農會推廣人員異動之情形。研究結果顯示，農會推廣人員在短期間異動率為47%，中期為66%，長期為81%。若以縣市別比較，新竹縣基層農會推廣人員異動率最低，短、中、長期異動率分別為29%、42%、58%，臺北、桃園、苗栗三縣差異不大，短期異動率依序為48%、53%、53%，中期異動率依序為70%、71%、71%，長期異動率依序為85%、86%、87%；以職位別比較，家政指導員異動率最低，短、中、長期異動率分別為34%、51%、72%，次為推廣股長(43%、63%、81%)及農事指導員(50%、70%、87%)，四健指導員異動率最高，短、中、長期異動率分別為61%、76%、81%。異動原因歸納為升遷、辭職、退休、調動、新進及其他等因素，農會推廣人員之異動，以研究所得之數據顯示，其異動幅度相當大，最直接的影響是農業推廣工作的推動無法持續及落實，而所得之數據資料，亦提供了政府在農業推廣教育工作上，必須承擔更多責任的證據。

前言

農會組織遍及台灣地區的每一鄉鎮，肩負著政治性、經濟性、教育性、社會性等多種功能，同時也掌握相當龐大的社會資源。一般說來，農會所擁有的三種資源：1.實體資源，如土地、建築、設備。2.財務資源，如現金、存貨。3.人力資源，如員工之知識、技術。管理專家都認為人力資源最重要，人力資源的管理，包括人力規劃、人事聘用、人員訓練、員工福利等等工作，而在不同機構間，人力資源管理制度也會有差異，尤以具有多種功能並為「法人」性質的農會，其人力資源的管理更有別於一般的政府行政機構。何銘樞(1995)在「台灣農會農業推廣制度的優點、困難及其展望」一文中，提列台灣農會辦理農業推廣教育的七項問題，其中有關農會推廣人力的問題就佔三項，包括都市型農會農民少，工作分擔輕，待遇高，鄉村型農會卻相反的「同工不同酬」問題；二為農會推廣人力學歷高低不齊，影響推廣教育作品質的問題；以及農會經營者在金融、經濟業務發展優先的考量下，將表現優秀的推廣人員調至信用、供銷部門的人員異動問題。(1)目前農會推廣人員異動頻仍是眾知之事實，對農業推廣工作影響頗鉅，唯異動的情形與原因，至今尚無一明確的統計分析。本研究即分析桃園地區基層農會推廣人員異動情形及原因，以為規劃農業人力發展及調整台灣農業推廣體制的參考。

實施方法

- 蒐集農林廳編印之「農業推廣教育工作人員名冊」，計有 71年6月、75年7月、79年1月及83年1月四種版本，每種版本間隔期間約四年。
- 登錄各版本桃園地區各基層農會推廣股長及農事、四健、家政指導員名單。
- 計算推廣人員在職率，即比較不同年度間推廣人員未異動之百分比。例如某農會在83年計有四位農事指導，其姓名在79年名冊中只見到三位，即表示此期間(79~83年)在職率75%，若只見到一位的姓名列在75年推廣人員名冊中(此人在79年名冊亦列名)，則表示此期間 (75~83年)在職率25%。再以100%減掉「在職率」即得當期「異動率」。農會人員之異動，有原任推廣股人員，調任其他股部一段時間再回原職工作者，在計算中、長期(71~79年、75~83年、71~83年)在職率時，仍以異動視之。另推廣人員有兼職情形者，如推廣股長兼辦家政推廣教育工作，仍分別列計兩者之在職率。
- 由四種不同年度的名冊，可獲得六種不同的異動率，即71~75年、75~79年、79~83年、71~79年、75~83年、71~83年間農會推廣人員異動之比率。
- 比較縣市別、職位別、時間別(間隔年數)農會推廣人員異動情形並做分析。
- 查訪農會推廣人員異動之原因，並參考人力移轉的學說來探討推廣人員異動之原因。

結果與討論

一、農會推廣人員異動率

農會推廣人員之設置，係依據「台灣省農業推廣實施辦法」所規定最低標準設置，其設置標準有二，一為按農戶數比例編定，另一則按各農會核定用人總員額百分之十二配置，調查71、75、79及83年桃園地區各基層農會推廣人員的總額，分別為322、338、327及335人，顯示農會推廣人員總數在各年間變動不大；唯比較農會農事指導員的人數，各縣稍有差異，以四年平均計算，農會農事指導員以桃園縣平均3.0人最高，最低為台北縣平均1.5人，新竹縣及苗栗縣分別為2.1人及2.2人居中；四健及家政指導員各農會大都以最低設置標準 1 人設置，少部份農會設置 2 人，以一個農會之推廣人員數，包括推廣股長，人數在4~6人之間。

本研究探討農會推廣人員之異動，即在瞭解推廣人員更迭情形，其異動性質應屬「質」的變動，異動百分比低者，表示推廣人員穩定性高，反之百分比高者，即表示農會推廣工作常更換主辦人員。經統計桃園地區基層農會推廣人員異動率如表 1。

表1.桃園地區基層農會推廣人員異動率統計表

Table 1. The changing rates of the extension personnel at low-echelon farmers' associations in Taoyuan district

Year	Unit : %															
	Taipei county				Taoyuan county				Hsinchu county				Miaoli county			
	Chief	A.A.	4-H	H.E.	Chief	A.A.	4-H	H.E.	Chief	A.A.	4-H	H.E.	Chief	A.A.	4-H	H.E.
1982-1986	36	69	57	46	62	56	71	44	36	42	55	9	65	54	62	47
1986-1990	18	43	64	36	62	45	69	22	27	18	27	9	59	44	72	12
1990-1994	41	57	55	50	54	52	77	37	9	32	45	18	53	61	67	29
1982-1990	50	71	82	71	69	91	85	44	45	53	64	18	82	78	78	50
1986-1994	64	71	77	70	77	89	85	44	27	47	45	27	82	71	78	36
1982-1994	77	89	86	90	92	96	85	62	45	68	73	36	100	92	78	71

Chief : chief of extension section

A.A. : worker of Agricultural affairs

4-H : wroker of 4-H activities

H.E. : worker of home economics

爲使統計數據更簡明，將年別資料分短、中、長三期，短期即將71~75，75~79，79~83年資料併計，中期即爲71~79，及75~83年之合併資料，長期即爲71~83年異動率，並以縣市別及職位別分別統計。表2爲縣市別推廣人員異動率，即將每縣股長、農事、四健及家政指導員資料合併計算，由表2數據可知，四縣當中，以新竹縣基層農會推廣人員異動率最低，其他三縣之異動率雖有差異，但都極爲相近。表3爲職位別推廣人員異動率，即將四縣基層農會推廣人員職位相同者併計，由表3數據可知，四種推廣人員中，以家政指導員異動率爲最低，次爲股長及農事指導員，四健指導員之異動率在短期及中期都是最高者，顯示其最常被更動。若以全體推廣人員計算，短期(四年)間農會推廣人員之異動率爲47%，中期(八年)爲66%，長期(十二年)爲81%，換言之，即平均100位基層農會推廣人員中，四年過後，仍繼續在原職工作者有53人；八年後，有34人仍繼續擔任同職務的推廣人員，而12年後，繼續堅守崗位者有19人。

表2.縣市別推廣人員異動率

Table 2. The changing rates of the extension personnel in different counties

Duration	Unit : %				
	Taipei county	Taoyuan county	Hsinchu county	Miaoli county	Total
Short-term (4years)	48	53	29	53	47
Medium-term(8years)	70	70	42	71	66
Long-term(12years)	86	85	58	87	81

表3.職位別推廣人員異動率

Table 3. The changing rates of the extension personnel in different positions

Duration	Unit : %				
	Chief	A.A.	4-H	H.E.	Total
Short-term (4 years)	43	50	61	34	47
Medium-term(8 years)	63	70	76	51	66
Long-term(12 years)	81	87	81	72	81

二? 異動原因探討

有關人力移轉的傳統學說頗多，其中以人類資本投資學說 (the investment in human capital approach)，人口選擇學說 (the selectivity of people approach) 與推力—拉力學說 (the push—pull approach) 等最具代表性(2)。人類資本投資學說較偏重於成本及收益，其認為在個人追求最大利益之理性原則下，必將其人力資本投資於預期報酬最大之處，若該地與原屬地不同，便發生人力資源的移轉。人口選擇學說則偏重於社會因素對潛在移轉者所具有的選擇性，但未能明確指出就業人口的移轉方向。推力—拉力學說則以遷移地的拉力因素與原屬地的推力因素產生雙重影響，造成人力移轉，並可用於解釋鄉村—都市人口遷移的現象。以上三種學說，對於農會推廣人員之異動現象，實難以用任何一種學說做完全之解釋，因其異動牽涉到經濟、社會或個人、他人因素的影響，但學說的論點提供了探討推廣人員異動的思考方向，本研究即以訪問推廣人員及綜合個人工作經驗所得，並參考人力移轉各種學說的論點，將農會推廣人員異動之原因歸納如下：

- 1.升遷：農會推廣人員的升遷，除以年資升等外，另有農會升等考試(七職等晉升六職等)，推廣人員通過考試，就有機會擔任企劃專員、專員、股長、主任、技師、廠長、場長等六職等以上各種職務之機會。
- 2.辭職：農會推廣人員之辭職，最常見者為經濟因素，蓋農會實施單一俸給制，員工薪給以薪點計算，而其用人費則按總收益百分比提撥，因此財務狀況較差的農會，員工常因報酬待遇的問題而辭職他就；其他辭職的因素，則包括農會管理不善、監督不公、派系傾軋、人員之間彼此勾心鬥角、工作環境惡劣等等，也都是致使推廣人員提出辭呈的原因。
- 3.退休：農會員工年滿六十五歲者，限齡退休；而服務農會滿二十五年或年滿六十歲服務農會滿十二年者，得申請退休。
- 4.調動：農會推廣人員之調動，有同部門內人員之調動，如農事指導員與四健指導員工作的互調，或是家政指導員改辦四健推廣工作；也有部門間人員的調動，如推廣人員調至農會供銷、信用、總務等其他部門工作。再者為農會間人員之調動，以居住地遷移的因素居多，但此種調動並不常見。農會推廣人員的調動大都由農會總幹事主導，也牽涉到派系、忠誠、能力、個性等等因素的考量與影響。
- 5.新進：農會推廣人員的聘用，除照「台灣省農業推廣實施辦法」及「農會人事管理辦法」有關規定外，並有畢業科系條件之限制，具備資格者參加農會新進人員考試通過，才有資格擔任推廣人員。

農會推廣人員之異動，除以上所述升遷、辭職、退休、調動、新進等原因外，尚有因案停職、因公死亡、在職病故、因病資遣等案例，唯終究屬少數。

三? 研究檢討

農會推廣人員異動之研究，由農林廳編印之「農業推廣教育工作人員名冊」獲得資料，應有相當之可信度，唯以此項資料做統計，也有諸多值得檢討的地方，茲述如下：

- 1.農會推廣人員異動率之計算，以名冊所列為準，唯此項資料自調查開始至完成名冊編印，亦需經一段相當長之時間，故印製期間內推廣人員之異動無法估算。又名冊印製間隔期間，並非四年整，限於資料，均視為間隔四年。
- 2.本研究以跨年度之資料，統計連續期間內推廣人員的變動，對於短期間(四年以內)之人員異動情形，亦無法估算。

另本研究討論推廣人員異動之原因，雖提列升遷、辭職、退休、調動、新進及其他等原因，唯

對各項原因的影響程度，限於原始資料獲得不易，而未能更深入的提出研究結果，實為本研究不足之處。

結 論

農會推廣人員之異動，以研究所得之數據顯示，其異動幅度相當大，最直接的影響，是農業推廣工作的推動無法持續及落實；因為一個新進的推廣人員，必須經過三五年的磨練，方能進入狀況，推動其業務；而異動頻繁的推廣人事，將使新任的推廣人員必須花很長的時間去認識推廣對象、瞭解工作的內容及熟悉地方的環境。由資料顯示，家政指導員的異動幅度較低，四健指導員異動幅度最高，而一般認為，家政推廣工作做的比較落實，而四健推廣工作則有待加強，是否與推廣人員異動有關，當有待進一步的研究。

推廣人員異動的原因，包括升遷、辭職、退休、調動、新進及其他多種原因，在一般政府機關或私人機構也都有類似之情形，唯在農會裏，人員之異動，似乎與農會四年一次的改選有密切的關連，尤其是新任總幹事上任後，異動人員的幅度更大。此也由農林廳印製「農業推廣教育工作人員名冊」的時間可以得到佐證，因其印製時間的前一年即為農會改選年，選舉過後，推廣人員異動頻繁，因此必須更新名冊以方便工作之連繫。

如何降低農會推廣人員之異動，以免影響農業推廣工作之推動，事實上政府單位也注意到這項事實，因此在「農會考核」裏，也列有「推廣人員異動率」之考核項目，農會推廣人員在全年度非因升遷、離職、退休及考評成績丙等等原因的調動，依其比率扣分，唯其所佔分數，只佔考核總分1000分中的10分而已，因此農會經營者也不甚重視這項分數的得分。基本上，討論農會推廣人員異動的問題，關聯到農會是否應該辦理農業推廣教育工作或農業推廣教育是否應由政府主辦的基本問題，以目前「農業推廣條例」草案研擬的精神而言，加重政府單位，尤其是區農業改良場在農業推廣教育工作扮演的角色，是其立法的重點，而本研究所提出的數據資料，亦提供了政府在農業推廣教育工作上，必須承擔更多責任的證據。惟區農業改良場農業推廣中心人員編制有限，如桃園場僅有10人，要負責98個鄉鎮市區之農業推廣業務，實有力不從心之感，故除增加農推中心編制外，如何減少農會推廣人員之異動率也是貫徹農推工作之要訣。

參考文獻

- 1.何銘樞。1995。台灣農會辦理農業推廣教育制度的優點、困難及其展望。台灣漁業推廣制度研討會論文初稿。中國農村社區發展協進會編印。
 - 2.李朝賢。1980。台灣農業人力資源之需求、儲訓與輔導。中興大學農業經濟研究所研究報告。
-

A Study of the Extension Personnel Changes at Low-echelon Farmers' Associations in Taoyuan District

Ken-Ren Yang

Summary

This study is aimed to inspect the changes and causes of extension personnel at low-echelon farmers' associations in Taoyuan District. It will serve as a reference for the planning and agricultural extension system in Taiwan.

The methodology used in this study was based on the "namelists of agricultural extension workers" published by Taiwan Provincial Department of Agriculture and Forestry (TPDAF). The namelists of extension section chiefs and workers in charge of agricultural affairs, 4-H activities and home economics at farmers' associations, published in 1982, 1986, 1990 and 1994, were used to study the extension personnel changing rates in the short term (4 years), medium term (8 years) and long term (12 years). Data collected were used to compare the changes of extension personnel in positions at farmers' associations in different counties and cities.

As a result, the changing rate of extension personnel for the short term was 47%; for the medium 66%; and for the long term 81%. In terms of county and city, Hsinchu County had the lowest changing rates of extension personnel at low-echelon farmers' associations. Its personnel changing rate in the short term, medium term and long terms was 29%, 42% and 58%, respectively. No difference in the extension personnel changing rates among Taipei, Taoyuan and Miaoli was noted. Their short-term changing rates was 48%, 53% and 53%, respectively; the medium-term 70%, 71% and 71%; and the long-term 85%, 86% and 87%.

In term of position, the lowest changing rates of workers was found in home economics. Their changing rates in the short term, medium term and long term was 34%, 51% and 72%, respectively. Extension section chiefs have shown the second lowest change rates (43%, 63% and 81%). Followed by the workers in agricultural affairs (50%, 70% and 87%). The changing rates of 4-H workers was the highest. (61%, 76% and 81%, respectively).

The causes of the personnel changes may summed up as promotion, resignation, retirement, position transfer, new recruitment may others. Judging from the figures acquired in the study, the changes of extension personnel at farmers' associations are quite great. Such frequent personnel changes will cause a direct impact on the continued implementation of agricultural extension works. The figures can also serve as a proof that the government should assume much more responsibility for the agricultural extension education. However, due to the shortage of manpower in the DAIS's extension center, for example, in Taoyuan DAIS there are only 10 person response to 98 townships' agricultural extension activities. The best solution is to enlarge the center's personnel or to minimize the changing rates of low-echelon at Farmers' Associations.