

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

台灣的農家約七十八萬戶佔全國就業種類 13%，農家人口數約 375 萬人為全台灣地區總人口數 17%，農業就業人口約 74 萬人，佔總就業人口數的百分之八，而台灣之土地面積約有 35,981 平方公里，高山占 33%、山坡與丘陵約佔 38%，其餘 29%為海拔一百公尺以下之平地，也就是主要農業生產地區，耕地面積共計 864,817 公頃，平均每戶耕地面積為 1.1 公頃。台灣所生產之農產品包括農、漁、牧產品等，因地形分佈與氣候差異的影響，雖總經營面積不大但種類繁多。而耕作經營小面積的生產規模，與歐、美或中國大陸等其他國家農業生產模式相比較，是典型的小農經營型態，和鄰近的日、韓兩國最為相似。

近半個世紀以來，在台灣農村與農業生產發展過程中，充分擔當扶助與輔導主要角色者，即為「農會」。台灣農會組織之設置，本係以謀農民利益、發展農業為目的所形成之公益社團，其性質自屬「公益自律法人」，即是由農會之會員代表大會、理事會與監事會負責監督之非營利組織，並具有協助政府執行政策、振興農村與教育農民之使命。與政府之行政機關相比較，在農業政策推動方面，農會藉著社團之獨立法人特性，以其組織結構彈性化與營運靈活化，充分發揮公部門之公信力與私部門之活動力，藉此彌補政府行政力量與資源分配之不足，且藉著各級農會扮演政府與農民間的溝通橋樑，同時達成政府安定農村社會的任務。

因此，為了讓各級農會充分配合政府政策，並接受政府委辦業務，政府對農會之經營管理無論就業務、財務或人事管理，均由農會法或依其授權之行政法規，由政府做相當程度介入的管制與輔導。相對地，特別就農會服務農民之業務收入，在營業稅法中訂定免稅優惠

規定，以收政府政策延伸之功。

台灣農會之源起與發展歷史，從 1900 年迄今已達一百零四年有餘，尤其在近五十年來台灣經濟發展與成長的階段中，實因有穩定的農業發展所累積之資金與財富所奠定的基礎，始足以創造工業發展與科技開發的傲人成就，而成就令人稱奇的台灣經濟奇蹟。就台灣農業發展而言，政府積極推展各項農業措施，對於各級農會之輔導與管理，從農業推廣、農產供銷、農糧收購及農畜保險等，一向強力介入農會各項業務中，此種政府行政權的伸入農會經營，養成各級農會過分依賴政府支援之舊習。

甚者，由於政府藉由經費補助，或依法令強制規範以管制農會業務，使得各級農會淪為政府的施政附庸，農會對業務計劃之訂定或執行因而缺乏獨立性，導致農會常被誤認是政府的行政單位。更遑論在政治角力上，成為執政黨的選舉當然樁角。當然，隨著民主進步與開放後，政黨政治之成熟運作與經濟環境之轉變，法令的完備與競爭的壓力，促使各級農會逐漸掌握其經營之自主性，執政當局再不能全然掌握與操控，政府對於各級農會之管制輔導方式與角色，自應隨環境之轉變而改弦易策，而以積極開放性與引導性之方向調整自屬必然。

台灣農業發展係以政府為主導，透過現有的三級農會體系以非營利組織(Non-Profit Organization)方式服務會員之農業推廣、輔導農民生產經營，達到協助農作物品種改良、增加農業產量、健全農業供銷及教育農民等，促使農民確實收到耕作養殖之合理收益，進而逐漸累積資本增加農作收入，使貧窮之農民與農村得以窮人翻身，讓民國四十年代的農村均貧社會，到七十年代後實現均富的繁榮，如今走遍台灣四處可見富麗農村。

然而在多元化、民主化的社會，因經濟自由化與市場國際化的衝擊，農會組織面臨體質調整和結構轉型的問題。例如：由於工業的發展，形成人口集中都市的現象，鄉村農業人口逐漸流失，當然造成農

會服務對象減少而須加以調整定位；其次，自由貿易的開放與市場經營的自由化，使得農會業務經營不再有獨占的優勢地位，顯然農產品行銷與農業資材提供，必須面對新經濟環境的激烈競爭；再者，講求服務導向的時代，無論農民、會員或一般社會大眾，對農會服務的要求逐漸提高，農會以原有的經營管理模式，實已難以跟上時代腳步了。

民國四十三年農業產值佔全國生產毛額（GDP）比率為 28%，民國五十五年比率仍達 22.5%，至六十七年滑落至 10% 以下，至九十年已降至 1.91%。產值在歷經民國八十年至八十四年間年複合成長率百分之七點六之高速成長後，由八十五年之二千四百五十二億元高峰，至九十年滑落為一千八百二十五億元。尤其台灣地區農會長久以來，縱向之省 - 縣市 - 鄉鎮市區農會系統的連結非常脆弱，橫向之各鄉鎮市區農會間之互助、聯繫更是稀少，一但基層農會財源所依賴之信用事業發展停滯，各農會本身之資本形成必受限制，長此惡性循環下，農會更會成為經營的弱勢團體。

另一方面，在經歷產業變遷與農村勞力外流之下，以稻作為主的台灣農業也明顯地必須轉變為高技術的農產業（例如：花卉園藝、溫室蔬果栽培、有機生技栽培、農業觀光休閒等），農村社會也從純農家轉化為持有農地非農家、農業外上班族與農業者混住之社會，在此環境遞變情形下，農民不再是單純從事農作生產的單一工作而已，兼職農民或農民兼職的增加，或農業相關的擴大經營與農業外的投資，自是多元社會的環境使然。因此，鄉鎮基層農會在資本形成、資訊提供力、市場對應力、農業經營指導力上，對於農民的需求與提供，逐漸顯露出發展的限界性。

惟不可忽視的問題是台灣農業就業人口仍有約七十四萬人，近二、三年間由於農業逐漸走向技術性經營，及都市失業人口回流農村，則有逐漸增加之趨勢，加諸上下游相關加工與銷售產業，則有為數超過百萬人之農業就業人口。農業發展所涉及之層面，不只是單純

的生產價值的問題，還牽涉到糧食安全、農村就業、社會安定、資源利用、生態環境保育與國土維護等關聯性問題。

鑑於我國自 2002 年元月起加入世界貿易組織 (WTO)，面對當前的現實環境，台灣農業勢必要面對農產品之市場開放與自由競爭，以及各國與中國大陸之大量低成本及多樣產品之競爭壓力。今後，如何隨環境之變遷讓台灣農會持續保有一定之競爭力，當然除了政府政策之積極輔導乃責無旁貸外，農會本身是否仍能固守以「非營利組織」之形式繼續存在，而不放棄歷史使命；或仍棄環境之劇變於不顧；或農會組織要如何蛻變轉型讓非營利組織走向產業化，使其轉型為營利與公共部門兼具之機構；或透過與營利組織合作方式，採用企業的管理技巧與系統來改善組織的運作；或將農會之角色、功能重新界定，或究竟要如何繼續發揮與維護既有的功能；或如何持續扮演農業推手的角色，均為重要課題。因此，讓農會之組織經營儘快轉型走向營利導向之企業化經營，則必須把問題的解決提升到策略層次來思考，進一步深入瞭解或檢討台灣農會組織之公益社團地位，以健全之效率管理制度，建構農會組織之經營管理策略模式，確屬有進一步研究之必要。

本研究除歸納、分析當前台灣地區各級農會組織，普遍共同面臨的問題外，主要係以現行實務運作之最上層農會 - 台灣省農會為例，針對其居於統合與推動各級農會業務之地位，探討農會組織經營轉型策略的需要，並進行策略方向之擬定。研究步驟，首先須進行策略分析，在策略分析時，必須分析與瞭解普遍存在各級農會組織體內部之優勢條件與劣勢條件，及面對新的環境中所存在著許多的機會與市場，以農會的現況在新環境中，尋求永續經營的未來，猶待農會的組織變革，以轉型策略之新企業經營方式開發運用。

從上述研究動機，本研究希望達到以下目的：

1. 以台灣省農會為例，檢視現行台灣地區各級農會經營之困

境與發展瓶頸。

2. 建構當前體制的上層農會，即台灣省農會之經營策略模式，藉此提出原則性之思考方向。
3. 提供政府對於台灣各級農會未來經營之輔導模式，並勾畫出農會應發揮之既有功能。
4. 提升台灣各級農會經營轉型之管理效率，建構台灣農業加值體系。
5. 提供建議作為政府擬訂農業政策的方向。

第二節 研究範圍、方法與限制

台灣農會體制目前是以省、縣（市）、鄉鎮市之三層級制組織，主體上個別為獨立之社團法人且不互相隸屬，但卻有源自主管機關分別為中央為行政院農業委員會，與地方為各縣（市）政府之不同層級的管理輔導。此外，實務上因目前沒有全國性組織的最上層農會，且自日本殖民時期迄今，都以台灣省農會為最上層農會，次為縣（市）農會，再為鄉、鎮、市農會構成三層級之經費撥付補助與業務輔導推動體系，顯見在政府政策之輔導管理和農業政策推動上，具有實質之層級關係。就個別之農會而言，其經營之好壞雖係基於其地域環境、自我體質、人員素質、管理模式或領導方針等。因此，本研究以最上層之台灣省農會為例，作分析及策略之提出，並從整體的經營環境、普遍性的共通問題、全面性的經營管理策略與未來政府政策方向之探討做研究。

再者，本研究之重點系著重於經由實證研究與策略分析，提出一套未來的經營管理策略，以作為台灣地區農會組織永續發展之參考，其中提出之策略包括：成長策略、競爭策略、組織策略、管理策略、

產品策略與行銷策略等。

在研究法上有所謂「量的研究」(Quantitative Research)，與「質的研究」(Qualitative Research)，兩個研究方式。量的研究以數字為基礎，質的研究以文字為骨幹，兩者是基於不同的研究模式、或典範的不同，即就世界觀、研究目的或研究方法，均有很大的差異(吳明清，1991)，本研究目的在於探討台灣農會的經營管理策略，經由文獻檢閱與整理後，並以研究者親自參與台灣省農會擔任總幹事職務的實際瞭解，從其組織形成、發展的軌跡、歷史的包袱與使命，以百廢待舉的困厄經營，到極盛時期的熱絡外銷，一直到今天國際農產市場開放的高度競爭，環境變革迫使組織面臨轉型的時期，認為以質的研究較為適合，並藉以說明與反應農會的未來經營方向。

本研究採用下列方法為之：

1. 文獻分析法(Document study)

藉由管理學、策略管理學、非營利組織經營策略專書(中、英文有關農業團體等著作)、國內相關法令、國外立法例、官方或非政府相關文書、中外期刊、各級農會組織的記錄、文件、章程、工作計劃、報紙剪報等資料，藉以瞭解相關問題及可能解決之策略，作為分析的參考資料。

2. 參與觀察法(Participated Observation)

觀察者之角色加入所觀察的活動中，研究者自民國九十年起實際負責總管台灣省農會的業務，平時積極參與農業主管機關政策之擬定與推行、法令研修的落實等活動，指揮與領導下級農會，與各下級農會互動良好且關係密切，故有豐富的實務經驗以及深入瞭解農會經營的機會或面臨之環境或困境等。

3. 比較研究法(Comparative Study)

基於日、韓二國具有與台灣相同之農會組織，蒐集該國等與本研究相關之文獻及資料，加以分析比較並期發現其經營農會（農業組合）之方式，可供我國參考之借鏡。

4. SWOT 分析法

SWOT 一詞係在管理學上以優勢（Strength）、劣勢（Weakness）、機會（Opportunity）與威脅（Threats）四字之字首所組成，為一種策略規劃工具，藉由分析政策之優勢及劣勢，並評估外在環境中之機會與威脅，作簡單之因素分析，協助決策者做客觀之抉擇。

本研究受下列之限制：

1. 台灣各級農會以台灣省農會為最高層級外，其餘分層級合計總共有三、四個農會遍及台澎金馬，個別之農會有因地緣環境、農業產物、地方資源、自體財源、組織體質、人力管理運用與經營策略等差異性的個別因素，各有其不同之發展與盛衰榮枯之績效，故就個別獨立性之特質、地域環境或組織體質，有相當大之差異性，本研究不予探討，而係由共同性所面臨之環境變遷、組織缺陷、經營管理策略模式以台灣省農會為例加以研究。
2. 就農會之中央主管機關行政院農業委員會之形成政策階段而言，縱有感於各級農會面臨應轉型之時機，惟未來究應如何改革，在政策方向未落實或法令未修正確定前，相關討論農會發展的經營管理策略，均將予納入本研究範圍。

第三節 研究流程

本研究於第二章首先蒐集國內農會組織介紹、組織變革與策略轉

型之相關文獻資料，藉以瞭解並分析台灣農會組織之形成、特性與結構，繼而參考與台灣有相同農會組織之日本、韓國等國資料，對於環境轉變中，其組織如何調適、合併之處理方式，引其模式與成果資為台灣地區農會未來組織經營轉型之借鏡。第三章則探討台灣地區農會之現況、組織之功能，與農會組織當前所面臨的處境、發展之瓶頸；第四章繼而就以台灣省農會為例的組織結構與經營業務情形，運用SWOT分析法，從制度組織面、法規面、經濟面及執行面分析比較，提出其以策略經營為轉型之需要性；並提出台灣省農會經營轉型的策略分析，以其作為最上層農會地位之經營策略，如何領導及帶動各級農會，以執行發展農業之任務。最後藉由研究者曾擔任台灣省農會總幹事參與農會的實際經營，從相關會議及蒐集次級資料，以當前農業的新環境，深入瞭解農政主管機關、相關從業人員及學者專家等對本研究探討問題之看法與建議，綜合相關意見與法令規定，予以歸納整理後作成結論，並提出相關政策建議。

茲將本研究之流程以圖 1-1 表示：

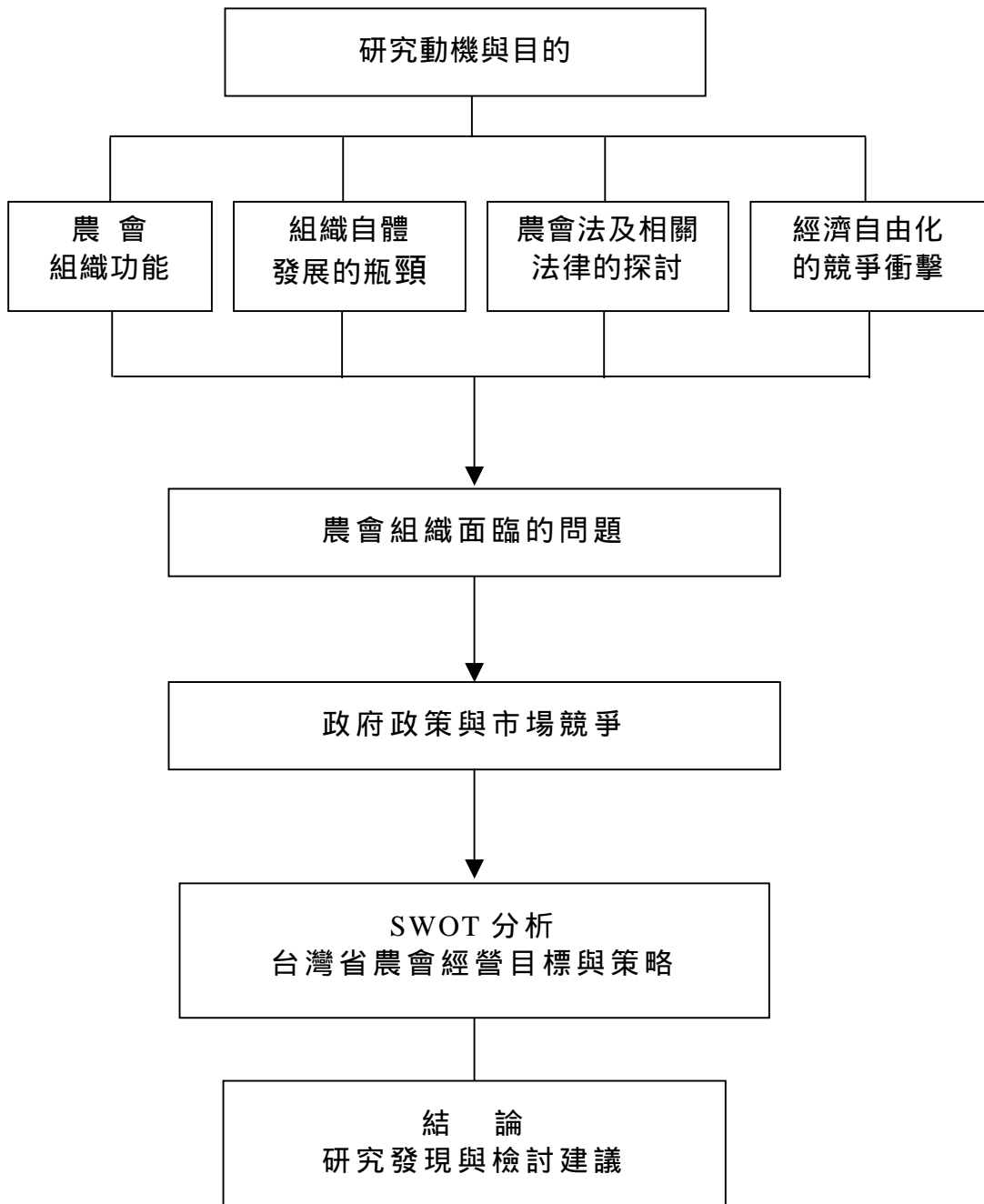


圖 1-1 研究流程圖