

## 花蓮地區農村社區人力活化運用與輔導

### —以光復自強外役監團及吉安耕新團為例<sup>1</sup>

曾崢萌<sup>2</sup>、劉興榮<sup>3</sup>、葉美慧<sup>4</sup>

#### 摘要

行政院農業委員會為鼓勵國民從事農業工作，舒緩季節性農業缺工，補充農業人力，自 106 年起推動改善農業季節性缺工 2.0 措施計畫，成立農業技術團、農業耕新團及外役監團等，提供農業勞動力。本研究目的在探討參與光復自強外役監團及吉安耕新團的農業人力運用、調度之現況，並提出改善建議。為了解不同類型之本研究採用質性研究法，以立意取樣選取花蓮地區 2 位農會人員、2 位農場經營者、2 位受刑人、1 位農耕士、2 位外役監管理人員，運用訪談法收集資料進行二種農業人力運用型態之分析。研究結果發現(1)外役監團適合調度於鄰近監獄的大型農場，在獄方現行管理制度下，受刑人工作認真，受到場主肯定；(2)耕新團的調度則無經營規模之限制，場主透過計畫得到穩定的人力來源，得以擴大經營規模，農耕士除了獲得穩定的薪資，也學到不少經營技巧。本研究建議為(1)外役監團回歸外役監自辦，為鼓勵更生人從農，可提供農業教育訓練或相關工作資訊給受刑人或更生人；(2)耕新團可放寬同一農場連續派工的限制，並持續宣導及鼓勵更多農場來派工，同時建立短期機動調派農耕士的機制。

關鍵詞：農業缺工、農業勞動力、外役監、農業耕新團、質性研究

---

1. 花蓮區農業改良場研究報告第 282 號。  
2. 花蓮區農業改良場農業推廣課副研究員。  
3. 花蓮區農業改良場農業推廣課副研究員兼課長。  
4. 花蓮區農業改良場農業推廣課研究助理。

## 前言

### 一、緒論

我國農業經營型態多屬耕地面積小而分散，不利機械化統一作業，需要大量人力投入田間管理作業，工作環境不佳，如：需忍受高溫、烈日或淋雨等不良條件，但農業所得卻偏低，因此年輕人多選擇從事非農業的工作，農業經營者呈現高齡化的現象。近年媒體不時報導農村缺工的困境，產業因缺工而無法擴大規模，充裕農業人力是當務之急，解決農業勞動力不足的問題刻不容緩。

為走出農業人力不足的困境，民間提出不少開放引進農業外勞的意見，然農作物生產多具有季節性，農忙時需要大量人力，農閒時則只需自家工，此外，引進外勞將可能減少農村裡兼差或打零工的機會，影響現有農業僱工的生計。因此目前我國仍從活化農村閒置人力及鼓勵國人從事農業工作著手，以運用國內勞動力為優先，行政院農業委員會採取多項具體的措施以協助紓解季節性農業人力需求，包括農業人力活化及農業打工、農產業聯合徵才等計畫方案，召募農事服務團辦理季節性農業人力調度，鼓勵農校生及大專生進入農場等（行政院農業委員會 2015），多管齊下以增加農業勞動力之供應。

農委會為進一步紓緩農業季節性缺工情形，拓增新勞動力，實施「推動改善農業季節性缺工 2.0 措施」計畫。為協助改善田間高技術與高經濟價值作物及低技術缺工問題，農委會截至 2018 年 1 月已經成立多個不同性質的人力團，包括 13 個農業技術團、15 個農業耕新團、6 個外役監團、3 個專業團等，整理如表一，其中花蓮區農業改良場轄區包括宜蘭及花蓮縣，該兩縣內有 2 團農業技術團、3 團農業耕新團、1 團外役監團。由於農業技術團著重農業技術人才之養成，年度計畫結束時需辦理結訓考試，以考核農業師傅所具備的知識與技能，同時發給年度務農基金，考量本研究調查時，該年度計畫尚未執行完畢，尚難評估，又囿於研究時間有限，所以僅針對花蓮地區參與光復自強外役監團及吉安耕新團進行調查分析，深入瞭解人力調度改善花蓮轄區農業缺工的情形。故本研究目的是探討人力調度之運用現況、人力調度之限制與相關評估。進而分析花蓮地區外役監團及耕新團運作之方式，提出後續改善與建議，作為改善國內農業勞動力不足之參考依據。

表一、各類農業人力團之比較

Table 1. The comparison of different agricultural labor force corps.

類別	人力來源	參與資格	技術能力	團員人數
技術團	公開徵選	能勝任外勤農業工作、具有機(或汽)車駕照者、通過農業專業訓練考核	具備高經濟價值作物栽培管理所需之採收、剪枝、嫁接等高技術門檻工作能力	30
耕新團	公開徵選	能勝任外勤農業工作、具有機(或汽)車駕照者	具備一般作物栽培管理所需之低技術門檻工作能力	20-30
外役監團	受刑人	能勝任外勤農業工作	具備一般作物栽培管理所需之低技術工作能力	5-15
專業團	公開徵選	能勝任外勤農業工作、具有機(或汽)車駕照者	具有從事乳牛、茶業、番石榴等特定產業所需之栽培管理能力	20

### 二、文獻探討

#### (一) 國內農業勞動力運用現況

農業勞動力環境受制於天候及作物生長期等不利條件，也間接影響農業人力結構的組成與變化。劉（2017）指出我國農業工作勞動條件不佳，造成青年不願投入農業生產的行列。從農者需要付出大量勞力，人力需求呈現季節性及不穩定；需忍受日曬、高溫及雨淋之嚴苛的工作環境，薪資所得低，且需要經驗與技術才能勝任；經營規模小，不利機械化自動作業等。我國小農經營

的型態下，農場主身兼雇主與勞工的兩種身分，農場勞動力主要來自自家成員提供，農忙時才雇用臨時工，常僱員工則更少（劉 2017），當自家年輕的勞動力不願投入農場工作，農場的勞動力便因現有的務農人口老化而產生不足。依據 102 年主力農家經營概況調查結果，經常從農主力農家（係指戶內有 65 歲以下從農者，且其全年從事農牧業工作日數在 90 日以上者），在投入總人日數中，以自家人力為最高佔 83.63%，臨時員工次之佔 11.34%，常僱員工為最少佔 5.03%（行政院主計總處 2014），可見人力來源以自家為主。從事農牧業之經營管理者呈現高齡化現象，104 年農林漁牧業普查結果顯示，從事農牧業之農牧戶家數共計 72 萬 1220 家，經營管理者平均年齡為 63.52 歲，以 45-64 歲為最多佔 33.91%，65 歲（含）以上則佔 25.47%（行政院主計總處 2016）。

### （二）引進國外農業勞動力之考量

綜觀國外多有引進農業外勞的案例，因地理環境、產業與國情有不同的政策與作法，許（2015）指出我國引進外勞可能會排擠現有農業僱工及農民打工兼差的機會，導致其福利受損，又若引進外勞後造成農產品生產過剩，價格低迷，僱用的農民將血本無歸，而且農業部門可以吸納失業人口，引進農業外勞後可能降低農業穩定社會的功能。可知改善國內小農經營人力不足的問題，需要近程及遠程的規劃與執行，以逐步改善農業作業環境及人力結構，而引進農業外勞更需要深入考量我國產業型態、文化民情與可能產生的各項衝擊，審慎評估與試辦。

### （三）國內農業各產業別勞動力需求型態

為深入了解國內農業人力需求現況，近年出現不少探討不同產業間農業缺工問題之研究。我國不同地區的農產業皆具有季節性缺工之問題，確實需要協助引進更多的臨時性勞動力以協助農家缺工之現象。在茶及芒果產業，調查發現在採收、製茶、除草、整枝修剪、疏果套袋等生產階段出現缺工，並伴隨有季節性勞動力需求落差的情況，建議僱用本籍勞工從事較專業技術型之工作，若未來引進外勞則宜從事基層田間勞務型工作（林、彭 2013）；茶產業以 4 月為最缺工，超過半數的茶農希望成立人力仲介服務平台及引進外勞來解決缺工問題（林 2015）；台東地區番荔枝、柑橘及金針等產業，缺工主要發生在 8-9 月，主要缺工項目依序為人工授粉、套袋、除草（吳 2015）；就中部地區梨產業，季節性人力需求明顯，最需要人力工項包括套袋、高接、採收，而經常性需要人力之工項為除草（梁等 2015）；在雲嘉南地區，芒果、鳳梨、文旦等果樹，分別在 5、11、8 月最需套袋、種植及採收人力，結球萵苣、小果番茄、蘆筍等蔬菜，在 10 月至翌年 2 月、12 月至翌年 1 月、4-5 月最需定植、採收及除草人力（李、戴 2016）。

因此，農委會自 2014 年起推動農村農產業人力活化計畫，以補充農業勞動力。當農會成為人力活化計畫擔任調度單位，有助於媒合農業勞動力，紓解部分農忙時的人力缺口。中部地區調查發現農會協助雇主媒合受雇人員成功率 68.36%，有效紓解當地農忙人力缺口約 33.64%，增加 40%受雇人力成功至農場上工（曾、張 2017）。花蓮及宜蘭地區農會幫雇主找到臨時工成功媒合率為 54.2%，有效緩解當地農忙人力缺口約 26%，增加當地人成功到農場上工 44%（曾 2015）。雲嘉南地區農會幫雇主找到臨時工成功媒合率為 84.7%，有效緩解當地農忙人力缺口約 32.5%，增加當地人成功到農場上工 50%（李、戴 2016）。

對於農會協助季節性農業人力調度，雇主、就業人力及農會人員皆感到滿意，雇主及就業人力表示有意願繼續參與農會招募農業人力的計畫，並認為本計畫可朝補助僱用人力的保險、補助交通費用及補助實習農場教學費用等方向進行改善（曾、張 2017；曾 2015；李、戴 2016）。由當地農會招募農村閒置人力及擔任農業人力調度單位，短期可為農村補充部分勞動力。

## 方 法

### 一、半結構問卷設計

因為改善農業季節性缺工之外役監團及農業耕新團的農業勞動力補充是於 106 年才成立的一種新制度，參與的人數仍有限，故本研究採質性研究，以半結構式問卷設計為主，訪談大綱係以文獻探討及在 103-105 年間進行農業人力活化調查經驗與結果為依據，與非花蓮地區改良場之研究人員共同討論，並由農業推廣領域學者及專家提供專家效度，完成半結構式問卷修訂。訪談問卷內容包括基本資料、人力調度之運用現況、人力調度之限制與相關評估及人力調度。

### 二、訪談對象

本研究執行地區為花蓮縣，以參與 106 年度改善農業季節性缺工 2.0 措施計畫中花蓮縣外役監團及耕新團之相關人員為訪談對象。外役監團以光豐地區農會承辦，耕新團則有吉安及壽豐鄉 2 個農會承辦，因研究人力有限，而該兩團運作方式相似，因此擇吉安耕新團為調查對象。

訪談對象包括花蓮縣光豐地區農會及吉安鄉農會二個調度單位之承辦人員 (A、B)、分別向外役監團及耕新團申請派工之場主各 1 位 (C、D)、受調度之受刑人 2 位 (E、F)、農耕士 1 位 (G)、光復自強外役監相關管理人員 2 位 (H、I)。受訪者基本資料整理如表二。

表二、受訪者之基本資料

Table 2. The basic information of the interviewees.

受訪者 編碼	性別	身分別	年資	年齡(歲)	服務產業別/工作內容
A	男	光豐地區農會 農事指導員	6 年	34	水稻、雜糧
B	男	吉安鄉農會 農事指導員	14 年	37	水稻、毛豬
C	男	農場主	從小接觸	53	沉香
D	男	農場主	11 年	36	水稻
E	男	外役監同學	6 個月	37	水稻、沉香、鳳梨、有機作物
F	男	外役監同學	9 個月	29	水稻、沉香、鳳梨、有機作物
G	男	農耕士	6 年	41	水稻、瓜果類、葉菜
H	女	作業導師	4 年	40	外役工作之接洽與調配、勞作金計算
I	男	戒護管理員	25 年	52	於工作現場監管受刑人

### 三、訪談資料蒐集

研究資料之蒐集時間集中於 106 年 8-11 月間進行個案訪談，訪談全程錄音，同時摘記訪談重點，個案訪談日期與時間如表三。

表三、個案訪談日期與時間

Table 3. The date and time of interviews.

受訪者編碼	訪談日期	時間
A	10 月 6 日	55 分
B	9 月 14 日	2 小時 15 分
C	9 月 30 日	1 小時 43 分
D	11 月 22 日	40 分
E	10 月 6 日	25 分
F	10 月 6 日	25 分
G	11 月 13 日	1 小時 25 分
H	8 月 16 日	1 小時 30 分
I	10 月 6 日	20 分

### 四、分析方法

本研究完成個案訪談後，將受訪者之訪問摘要重點進行整理與登錄編碼，並依錄音檔補充資料，按照研究目的之規劃，進行資料分類與歸納，從中選取改善農業季節性缺工 2.0 計畫之行政架構、區域範圍、運作模式、工作內容、派工農場作物及人力需求、人員管理及輔導、工作現況及滿意度、環境限制與相關評估等主題，進行探討及分析。

## 結果與討論

### 一、措施計畫行政架構

花蓮地區推動 106 年度改善農業季節性缺工 2.0 措施計畫，外役監團在行政院農業委員會輔導下於 106 年 7 月簽約成立，目的為紓緩光復鄉及鄰近鄉鎮之農業季節性缺工情形。共有光復外役監團與自強外役監團兩團，皆位於花蓮縣中區的光復鄉，有利於雙方溝通協調及執行計畫查核。由花蓮縣光豐地區農會與法務部矯正署自強外役監獄共同執行，由光豐地區農會擔任調度單位，農委會補助本案執行所需之行政作業經費及受刑人上工時的意外保險費。

吉安農業耕新團在行政院農業委員會花蓮區農業改良場輔導下於 106 年 7 月成立，目的為紓緩吉安鄉、花蓮市及新秀地區之農業季節性缺工情形，一團有 20 位農耕士，由花蓮縣吉安鄉農會負責招募人力及擔任調度單位，農委會補助本案執行所需之行政作業經費、農耕士的就業獎勵金、交通費及勞健保費。

## 二、措施計畫之區域範圍、運作模式與工作內容

### (一) 外役監團

#### 1. 派工範圍及工作模式

由光豐地區農會接受農場主申請派工及通知外役監出工，獄方作業科導師則協調安排其中 1 個外僱組出工，光豐農會主辦人每個月至少訪視 2 次。光復自強外役監團於獄方之管理需要，早上 8 時 20-30 分間出門，最遲於下午 4 時 30 分返回監獄，扣掉中午休息 1 個多小時，實際上工時間為 6 小時，因此派工範圍限光復鄉周邊，北到鳳林、南到瑞穗，以免往返車程過長，影響實際上工時數。光復自強外役監共有 18 個由受刑人組成的作業組，其中包括 2 個外僱組，一組 8 人、另一組 10 人，即配合缺工 2.0 計畫之調度。

外役監團出工時，獄方安排 1 名戒護科管理員隨行，全程看管受刑人，並指揮受刑人工作，由於管理人員有限，無法分組在不同農場上工，因此僅有勞力密集及經營面積夠大之農場才有雇用一組 8-10 個人力之需求。為免受刑人對工作環境不熟悉，影響工作效率，2 個外僱組有分配固定配合的農場，不會任意調動。

工作內容有水稻育苗場，沉香樹農場，鳳梨農場。外役監團在育苗期，派遣人員到達農場到水稻育苗場工作，育苗期結束，便無派工需求。鳳林鎮種植沉香樹之農場，其經營面積達 7.7 公頃，外役監團每周 1-2 天派遣人員到達農場，主要工作為除草及施肥。自 9 月開始，瑞穗鄉果菜合作社加入派工行列，每周申請 1-2 天，僱工至瑞穗鄉富源協助種植鳳梨，其經營面積達 50 公頃，外役監團工作包括除草、定植及補植鳳梨苗。

#### 2. 工資計算

工資採每月結算一次，一天工作 6 小時之工資為 720 元，低於一般工資，此外，每次派工僱主另須外役監出車接送受刑人之車資，長程支付 500 元、短程支付 200 元，亦採月結，一併由光豐農會收齊後轉交外役監。並提供外役監團受刑人 200 萬的意外險保險額度，高於獄方為受刑人提供之 100 萬意外險。作業科導師認為這是計畫優點之一，還有由光豐農會負責向僱主收款，減少獄方行政作業，亦是導師認為的優點。

### (二) 耕新團

#### 1. 派工範圍及工作模式

吉安鄉農會負責受理農場主申請派工、調派農耕士上工，派工範圍以吉安鄉內為主，有 1 個農耕士被派往花蓮市，新秀地區農會曾提出派工需求，但因需工農場位於秀林鄉西寶，車程需 1.5 小時，距離太遠而未派工。截至 11 月底，派工農場有 11 個，依經營規模需求，申請人數從 1 到 4 人不等，經營作物項目多樣化，包括水稻、火龍果、蔬菜、芋頭、苦瓜、有機作物、草莓等，以本研究調查之場主為例，該農場以經營水稻為主，並有經營龍鬚菜、食用玉米及絲瓜，農耕士以協助水稻田間管理如除草、噴藥、施肥等為主，偶而幫忙其他作物的施肥、噴藥工作。

#### 2. 工資計算

吉安鄉農會計畫主辦人每週至各派工農場訪視 1 次，每個月到各農場向收取當月工資。派工場主多為長期僱工，亦有 1 個場主和朋友聯合僱用 1 個農耕士，以其中 1 人的名義向農會申請派工，以補充農場人力之短缺，各農場每周派工 5 天，工作時間由各場主與農耕士自行約定，多在上午 6-11 時、下午 2-5 時。工資與各場主皆約定為最低薪資，一天工作 8 小時之工資為 1,064 元，避免農耕士間比較工資高低而影響調度。

由上可見，兩團皆由農會負責調度及收取工資，派工範圍有距離限制，而外役監團扣除交通時間，一天實際上工時間較耕新團少約 2 小時。相較耕新團以農耕士個別派工，外役監團則需以整團人員一起派到同一地點，因此外役監團僅適合調度至勞力需求量大多的大型農場。

### 三、措施計畫中派工農場作物及人力需求

#### (一) 外役監團

受訪場主 C 為農家子弟，居住於花蓮市，以從事營建業為主，兼經營農業，種植沉香 7.7 公頃及竹筍數分地。經友人推薦及赴大陸及東南亞考察，場主認為沉香亟具保健藥用價值，據說對癌症有療效，市場潛力大，因此於去年底於鳳林種植 2.6 萬株沉香苗木。此外，場主準備種植公頃以上的印加果（亦稱星星果），該果實冷壓榨出的油脂富含 Omega-3 脂肪酸，具有保健價值，市場潛力佳。

場主種植沉香之初，透過友人介紹鳳林在地從事農業的短工，用了 20 多位工人，從事園區設置噴水帶、鋪設抑草蓆及定植苗木等工作，花 1 個多月才全部完成。目前園區的沉香仍在苗木期，主要的農事工作為除草及施肥，為強調該沉香保健效果，園區不施用農藥，因此除草工作量大。預計未來 2 年後可採收葉片，供泡茶之用，4 年後進行植菌讓樹體結香，6 年後可以採收沉香。

該園區長期僱用 1 名在地人協助管理，自己則每隔 1-2 周會到園區巡視。光復自強外役監團成立後場主即向光豐地區農會申請派工，每周需要派工 2 次、每次 8 人左右，外役監團剛到農場時，幫忙撿拾石頭以利作物生長與管理，目前則以除草及施肥為主。場主對於外役監團的表現感到滿意，認為受刑人工作認真、不會偷懶，工作品質及效率優於一般工人，因為一旁有戒護主管在監管，加上受刑人亦希望透過表現良好，爭取提早出獄。

外役監團時薪為 120 元，低於基本工資，場主認為若再加上每次須付給獄方 500 元的車資，實則相去不遠，不過受刑人工作成效較令場主滿意，場主表示若無外役監人力可派遣，應該會長期僱用 2-3 個工人進行除草及施肥的工作。

#### (二) 耕新團

受訪場主 D 亦為農家子弟，居住於吉安鄉，為專業農民，大學畢業後即返鄉從農，經營水稻面積超過 35 公頃，並有種植龍鬚菜 2 公頃、食用玉米 1 公頃及絲瓜 0.5 公頃。場主表示在水稻插秧及收割時需要僱用更多人力，而平時田間的管理大約每 10 公頃需要僱用 1 人協助，僱工的來源主要是村子裡的親朋好友，惟不太好找工人，有搶工的情形，但不考慮從就業服務站找工人，場主認為被社會淘汰的人才需要透過就服站覓職，不適合僱用。

吉安鄉耕新團成立後，場主即派用 3 名農耕士，每周派工 5 天，每天帶著農耕士一起工作，農耕士主要協助水稻田的管理，工作包括修田埂、控制田間水量、施肥、噴藥、除草，偶爾也幫忙碾米及包裝米，以除草為主要工作時間。場主表示有了缺工 2.0 計畫的補助，提高農業薪資，農耕士願意從事農業工作，讓場主得以有穩定的工人來源，因此水稻經營面積也從以前 20 公頃，增加到目前的 35 公頃，惟考量後端銷售量有限，應該不會再擴大太多水稻面積。

場主付給農耕士的工資為 1,064 元/天，農委會另補助 400 元/天，以往自行不定期在村內找工的工資為 1200-1500 元/天，依實際工作內容而定，而且會有臨時找不到工人的窘境，因此場主對本計畫表示 56 肯定。場主與 3 名農耕士年紀相近，彼此溝通無礙，可以比較放心交代工作給農耕士，自己則巡視田間確認工作有完成。

綜上所述，不同作物的管理模式，所需的工作內容及人力配置相去甚遠，因此申請派用不同性質的人力團，而透過農會調度，讓農場獲得穩定的人力供應。外役監團上工時尚有獄方戒護主管監管，表現良好，讓農場主放心交付工作。

#### 四、措施計畫之管理及輔導

##### (一) 外役監團

有關外僱組成員的挑選，獄方會先徵詢受刑人意願，選擇少違規、個性較穩定者，因為需長時間在戶外工作，排除有慢性病者的受刑人。外役監的受刑人，刑期不長，短則數月，長則 2 年，因此成員流動率頗高，期間可以返家探親，不太會利用在監外工作時逃跑，戒護管理員表示，比較需要擔心的是工作時發生意外受傷，不過由於事先篩選工作環境與內容，近年都沒有發生意外。

獄方無特別為外僱組安排訓練課程，而是讓受刑人從做中學學習相關農務技巧，此外，獄方有從外僱組內的受刑人選出小組長，小組長會特別指導新進人員。參加缺工 2.0 計畫後，光豐地區農會有特別安排當地百大青農為外役監團講解雜糧及野菜栽培課程，以備未來上工之需。外役監團剛到新農場上工時，場主會先講解農場環境、安全注意事項、工作技巧及示範操作，獄方安排 1 名戒護科管理員隨行，全程看管受刑人，指導相關工作技巧。

獄方於接獲新的農場派工訊息時，會安排作業組及戒護組人員事共同前往農場勘察場地，確認工作環境的安全性、環境不宜太複雜造成管理不便，和場主約定，不讓受刑人使用重機具及噴施農藥，以免發生危險。場主也必須提供中午休息處所及簡易沖洗設施，讓受刑人中午得以沖澡、緩解疲勞。飲用水及午餐由獄方準備，有專車送達工作地點，僱主無需提供點心，天氣炎熱時，獄方還備有冰塊，避免受刑人中暑。

獄方每月收到場主支付的工資後，會先扣除賠償金、伙食費及行政費用等，剩下才是給受刑人的勞作金及獎金，推算受刑人實際可以領到的勞作金剩不到一半，且必須強制儲蓄。獄方每個月考核各作業組，包括 2 個外僱組在內，評分項目有操作性、作業及教化等 3 項，成績優良者可以獲得當月獎勵金，也有利於放假、縮短刑期或假釋。

##### (二) 耕新團

吉安鄉農會甄選農耕士採書面履歷表審查及面試，並確認應徵者之四肢活動力。現有農耕士中，一半以上有農業工作經驗，幫家裡或是親戚務農，因此大多能適應被派遣之農事工作。

現有申請派工之場主，多是吉安鄉內農友，由農會主動邀請而來，因此，農會熟悉各農場經營項目及工作環境，確認適合派工，若是農場位置太過偏遠、風評不佳或有危險性等不利農耕士上工之情形，農會則不予派工，以確保農耕士的權益。上工後之管理由各場主負責，如派工未到，場主會通知農會處理，或是農耕士主動反映無法適應場主之管理方式，農會則聯繫雙方了解原因、居中協調，如有必要會將農耕士調到其他農場。

為增進農耕士農業技術與知識，吉安鄉農會辦理 3 場次田間訓練，內容包括芋頭、水稻、蔥等之栽培管理解說與實作，並於訓練結束後辦理聚餐，如烤肉、割稻飯等，促進農耕士間之交流。為提升團隊向心力與士氣，農會購置制服上衣發給農耕士，於集會時統一穿著。此外，農會訪視農耕士時，有時會準備點心，慰勞其工作上的辛勞。

由上可知，自強外役監已建立良好之受刑人外僱管理機制，獎勵表現優良者，並且注重受刑人在監獄外的工作安全。而耕新團調度單位亦會篩選適合的申請派工農場，確保農耕士之工作權益，並以聚餐或點心來凝聚農耕士的向心力。



## 五、措施計畫人員工作現況及滿意度

### (一) 外役監團

外役監之外僱組在監獄內即負責種植及管理農作物、養殖家禽及家畜、維護園區環境，因此，受刑人熟悉農事工作。受訪的 2 位受刑人曾經跟外僱組到監外的農場，從事水稻育苗、採收甘蔗及製糖、採收柚子，目前配合農業缺工 2.0 計畫則主要從事場主 C 的沉香園管理，另外配合獄方和鳳榮醫院的合約，每周也會被派到鳳榮醫院整理園區。

對於工作之分配，由於工作項目單純，包括除草及施肥，受刑人都很熟悉，會輪流操作，機具也會輪流使用，如背負式割草機、手推式割草機、除草鐮刀、施肥器具等，受訪之受刑人認為工作項目差別不大，反正都要曬太陽。受訪者表示到不同農場上工，在場主及戒護管理員的指導下，有學到新的知識和技能，並且能應用到工作上。

大多受訪者對於可以參加外役監團感到滿意，相較於監獄中其他工作，更愛外出從事農事。受訪者 E 對於外役農事工作很有意願及感到滿意，因為可以離開監獄，看看外面的世界，心情比較愉快，有益身體健康，即使需要忍受炎熱及日曬。他曾經被分配到監內的炊事組，負責煮食三餐，整天只能在炊場內活動，環境悶熱，而且有被熱油燙傷的危險，所需耗費的體力其實和農事工作差不多。受訪者 F 雖未參與過其他作業組，也對外役農事工作感到滿意，而且，參加外僱組的受刑人可以得到較多的勞作金，也是他們感到滿意的原因之一。

D、E 表示出獄後從農的機會不高，因為沒有農地，如果有機會的話，也要看薪水多少再決定，E 住在漁村，表示如果有機會的話，比較想去跑船。

### (二) 耕新團

受訪之耕新士 G 曾經在貨運行擔任辦事員達 9 年，6 年前回岳父家幫忙農務，岳父家以種植瓜果、玉米及葉菜類為主，面積約 3 公頃。在朋友的介紹下參加農耕士甄選，自 7 月開始與另外 2 位農耕士，跟著場主 D 從事稻田管理，下工後則繼續幫忙岳父，自己也從事小面積友善耕作。

雖然水稻從種植到採收全程多採機械化管理，G 表示仍然有不少工作需要人工，如在插秧機上擺放苗盤、補秧、施肥、噴藥機器無法噴到的死角、田埂除草、收割機無法採收的死角等，即便場主 D 最近引進使用無人植保機，機器的搬運、裝水、填藥也需要有人在旁幫忙。

G 和另 2 名農耕士大多分配到不同田區工作，有時則在一起，各項農事工作都會接觸到，依場主安排而定。場主多以溝通的方式指導農耕士，避免造成農耕士的壓力而待不下去，若場主中午與農耕士一起工作，則場主會準備便當一起用餐。若天氣太熱，場主會讓大家適時休息，若下雨則改到場主的倉庫內工作，如使用小型碾米機進行碾米。

G 與場主相處融洽，對於目前的工作環境與內容相當滿意，他認為場主和農耕士間要互相體諒，老板如果照顧員工，員工則會盡力工作，即使工作辛苦也不會太在意，但是僱主如果總是用罵或唸的方式管理，即使工作輕鬆也難留住人。因此，對於缺工 2.0 計畫要求同一農場不宜連續派工超過 3 個月，表示不太能接受，因為每個場主的個性、習慣、方法、農場環境都不相同，換到其他農場需要重新磨合、適應。G 希望未來能夠獨當一面經營自己的農場，想要累積完整的作物栽培管理方法，目前有跟場主學到一些水稻經營管理的方法，他認為如果短期間在不同農場輪調，可能只能不斷從事低階、沒有技術性的工作，無法學到場主整套的技術與經營技巧，因此建議延長連續派工的期限。

從上述可見，由於受刑人及農耕士皆具備農事經驗，對於調派的農業工作很快便能適應，並感到滿意。對於受刑人來說，外僱工作可以放鬆身心且能獲得較多勞作金，對農耕士來說，遇到合得來的農場主，不但工作勝任愉快，還能藉此精進自己的經營管理技巧。

## 六、措施計畫中環境限制與相關評估

### (一) 外役監團

外僱組配合農業缺工 2.0 計畫的限制，主要在於派工距離。車程時間太長，則會壓縮受刑人的休息及工作時間，因此派工限於鄰近地區。由於獄方長期接受民間申請派工，外僱組在地方有一定知名度，當地民眾知道如有大量人力需求可向獄方提出申請，工作類別不限於農業。獄方希望有冷氣的工廠來派工，受刑人不會中暑，戒護管理員也方便監管受刑人，但是當地沒有這樣的工廠。

對光豐地區農會而言，由於當地及鄰近地區大型農場少，目前只有 2 個農場來要求派工，農會擔心外界可能會質疑圖利特定農場，因此，明年擬不續辦農業缺工 2.0 計畫，建議回歸過去由外役監自行受理派工的模式，如果農友有大量人力需求，農會則會幫忙聯繫引介外役監的人力。對獄方而言，參與農業缺工 2.0 計畫，可以為受刑人提供加倍的意外險，且減少一點行政工作負擔，又能彰顯配合上級法務部矯正署政策之績效，因此仍有意願明年繼續配合執行該計畫。農會與獄方之想法有所差異，政府單位應再思考如何改善措施。

### (二) 耕新團

吉安鄉農會表示轄區主要的韭菜及龍鬚菜產業，所需挑菜及採菜工，場主已有固定配合班底，不會需要農會派工，而且工資採以量計價，新手在初期恐怕很難做到基本薪資的水準。此外，有些農場所能提供之每日工資低於基本薪資，不符合計畫規定，因此，目前實際向農會要求派工的農場僅有 10 個，而且多是農會積極向場主推薦而來要求派工。

為了讓農耕士留在耕新團，農會受訪人 B 認為必須確保農耕士有穩定的工作與收入，因此傾向找有長期人力需求的農場來派工，讓農耕士得以一週工作 5 天，如果多是短期需工的農場來要求派工，而需求數量又不夠多時，恐怕工作來源會斷斷續續，造成農耕士收入不穩定，導致其另謀出路，一有其他工作機會時便會離開耕新團，因此，農會建議取消同一農場連續派工的限制。

綜上，負責調度外役監團的光豐農會因所轄區域內大型農場很少，未免遭質疑圖利特定農場，建議明年擬回歸外役監以往自辦的模式。而負責耕新團的吉安農會，為確保農耕士有穩定的工作來源，則建議取消同一農場連續派工之限制。

## 結果與討論

### 一、透過本研究質性分析的結果得知三項結論如下：

#### (一) 對行政組織架構而言：

整體在運作上是可行的機制，透過農會熟習地方事務的特性，可以協調機構、資源與人力良好運作。在實際運作的情況下，因為路程關係，除了偏遠地區之外，都可以派遣適當人力，並且提供適當的監督與行政支援。

#### (二) 對外役監團而言：

適合調度至外役監當地及鄰近區域的大型農場，受刑人在監獄已有相關農務經驗，對於一般性的除草等工作相當熟悉而上手，在獄方戒護管理員的監管及每月考評制度的激勵下，受刑人工作認真，受到場主肯定，而受刑人亦滿意外役工作帶來環境轉換，對情緒有正向幫助，且勞作金較高，對從事外役工作意願較高，此外，對於調度農會來說，亦可減輕田間訪視與人員訓練之負擔。

#### (三) 對耕新團而言：

需工農場可依人力需求，申請調派不定人數的農耕士，無經營規模之限制，場主受惠於政府補助農耕士薪資，提高國人受僱成為農耕士的誘因，而有穩定的人力來源，得以擴大經營規模，而農耕士除了賺取工資，還可獲得就業獎勵金及交通補助費，若被派到意氣相投的農場主，更可學到不少經營技巧，有利於累積未來從農的資金與經驗，為了學習完整的技術，建議延長連續派工的期限，對於調度農會來說，建議加強宣導耕新團的人力服務，以鼓勵更多農場來派工。

### 二、本研究針對花蓮地區外役監團及耕新團未來運作的改善方向建議如下：

#### (一) 外役監團

光復自強外役監長久以來提供在地農友外僱組的人力服務，運作良好，已建立口碑，由於鄰近地區一次需要 8-10 個人力的大型農場很少，光豐地區農會難以發揮調度的角色與功能，因此建議本區域無需另外成立外役監團，而回歸外役監原來自辦外僱組的模式，持續提供大型農場所需的農業人力。

為鼓勵受刑人出獄後從農，建議可透過獄方及更生保護會提供相關資訊給受刑人及更生人，如農民學院訓練課程、農業徵才、耕新團或技術團招募等資訊，讓有心從農者，出獄後得以持續學習農業技術與知識，或投入農業相關工作，成為農業生力軍。

#### (二) 耕新團

改善農業季節性缺工 2.0 措施計畫要求同一農場不宜連續派工超過 3 個月，本研究建議放寬農耕士在同一農場工作之時間限制，讓農耕士有機會熟悉及學習作物整套生產管理模式，避免淪於在不同農場打雜工的窘境，讓耕新團除了提供農業人力，同時培養未來的農業經營者，有助於提升我國農業競爭力。

調度單位仍應持續對外宣傳耕新團之人力調度服務，鼓勵更多農場主加入派工的行列，讓此項政策的美意讓更多農友受惠，同時建立短期機動調派農耕士的機制，讓農耕士平時到長期派工的農場上工，其他農場有短期人力需求時，再予以調度人力支應，一方面確保農耕士的工作來源與延續學習，一方面有助於解決其他農場短期人力之需求。

## 參考文獻

1. 行政院主計總處 2014 102 年主力農家經營概況調查報告 行政院主計總處編印。
2. 行政院主計總處 2016 104 年農林漁牧普查總報告統計結果提要分析 行政院主計總處編印。
3. 行政院農業委員會 2015 104 年行政院農業委員會年報 行政院農業委員會編印。
4. 李郁淳、戴肇鋒 2016 雲嘉南農村社區人力活化運用之分析 臺南區農業改良場研究彙報 68:89-113。
5. 吳昌祐 2015 因應貿易自由化農業人力培育與活化之策略研究 103 年度農業人力及服務推動小組科技計畫成果發表會會議手冊 台灣農業推廣學會編印 p.80-81。
6. 林豐瑞、彭克仲 2013 農業重點人才需求調查與推估之研究－茶與芒果產業基層人力需求推估及其影響因素之研究期中報告。
7. 林義豪 2015 茶產業人力活化與運用輔導 103 年度農業人力及服務推動小組科技計畫成果發表會會議手冊 台灣農業推廣學會編印 p.82-88。
8. 許聖章 2015 臺灣是否需要農業外籍移工？ 就業安全 14:96-102。
9. 梁燕青、趙筱倩、陳世芳 2015 中部地區梨產業勞動力現況調查之研究 臺中區農業改良場特刊 129:199-211。
10. 曾淨萌 2015 花宜地區農村社區人力於蔬菜及果樹產業活化運用輔導之研究 104 年度農業人力及服務推動小組科技計畫成果發表會會議手冊 台灣農業推廣學會編印 p.238-241。
11. 曾康綺、張惠真 2017 中部地區農業產業人力資源需求及運用之研究 臺中區農業改良場研究彙報 134:29-39。
12. 劉向正 2017 最潮農夫專業技術團成軍，改善農業季節性缺工 農政與農情 299:6-11。