

農會法定推廣經費運用與調適之研究

李 朝 賢

國立中興大學農業經濟學系

緒 論

第一節 研究動機與目的

農業推廣對農業發展一直扮演很重要的角色，農業經營者一農民對其農場經營、產品銷售，以及資源使用等方法的改進，皆有賴農業推廣教育的指引，才能有效地提高其效率。然而農業推廣教育需要投入龐大的經費，台灣的農業推廣工作主要是由農政單位委託農會來辦理，其農會推廣經費除政府專案計畫補助外，大部份由農會來負擔。以民國83年李朝賢教授的研究，依民國83年的資料顯示(民國84年因中壢市農會嚴重虧損達25億9仟萬元，屬不正常年度)，全國農業推廣經費達56億7仟萬元，其中政府專案補助的經費佔36.36%，而農會之上年度盈餘提撥款供農業推廣經費使用者佔53.41%之多，亦即目前農業推廣經費有一半以上是來自農會盈餘之法定提撥款項，而農會之該項提撥是根據農會法之規定，由農會總盈餘中的百分之六十二提撥而來。

農會農業推廣經費依農會法第40條之規定，在農會年度決算後，將各類事業之盈餘，除提撥各類事業公積外，餘應撥充為農會總盈餘。農會總盈餘除彌補虧損外，至少應提撥百分之六十二從事農業推廣、訓練及文化福利事業。依民國85年的全國農會各事業盈餘合計為106億9仟8百萬元，如提撥40%作為事業公積後尚有64億1仟9百萬元可撥充為農會總盈餘，如以百分之六十二的法定提撥額，則提撥為農會之農業推廣經費約可達39億7仟9百萬元。

目前農委會擬大幅度修訂農會法，其中最有關係的是提議農會恢復股金制度，強調農民對農會之財產權，使農會之資產有所歸屬，而得以發揮農會之企業組織功能與健全農會財務結構。如恢復農會股金制度，則勢必影響農會盈餘的分配，其中最重要的當然是(1)減少農業推廣、訓練及文化福利事業經費的提撥，以及(2)增加股息及交易額分配盈餘的額度。如果農會恢復股金制度或農會法中有關農業推廣經費法定提撥比例的若干修訂，都將會改變農業推廣經費在農會總盈餘中的提撥額度，而影響到農業推廣業務的進行。

本研究擬在農會法定農業推廣經費提撥可能改變的情況下，對農會推廣經費運用與調適進行研究。其主要研究目的為：(1)檢討在目前農業推廣體系下，農會農業推廣經費之來源與運用，(2)分析農會盈餘法定提撥額變動對農業推廣經費與業務的可能影響，(3)探討農會盈餘法定提撥額變動對農業推廣經費與業務的調適。

第二節 研究方法與步驟

本研究為農會推廣經費運用之調查研究(民國 84-85 年)之後續研究，旨在探討如果農會盈餘法定提撥額度改變，對農業推廣經費及其業務的可能影響與因應之道。因此在研究方法上亦沿用上年度計畫的一些方法與規範，例如全國的農會依其區位與發展情況分成都市型、都會區型、城鎮型、鄉村型以及山地型等五種類型農會(註)。在研究方法的構想上，本計畫將首先針對在目前農業推廣體系下，農會與政府對農業推廣經費所負擔的額度進行探討，然後探討農會總盈餘法定提撥額度變動後對推廣經費與業務的可能影響，最後探討在農會盈餘之法定提撥額度變更後，農會農業推廣業務與政府對農業推廣經費支援的因應調適措施。其重要工作項目如下：

1. 收集農會為推廣農業推廣工作所需的經費及其運用情況的資料，並加以整理分析。
2. 對基層農會舉行問卷調查，以了解農會對其盈餘提撥百分比降低後對農業推廣經費與業務的可能影響及其可能的調適。
3. 將全國兩個直轄市與台灣省部份290個單位農會，依其座落區位與發展情況，區分成都市型、都會區型、城鎮型、鄉村型及山地型等五種類型，其劃分方法與標準與上年度研究計畫(農會推廣經費運用之調查研究)相同，本研究不另作說明。至於金門與連江二縣農會則未列入本研究範圍內。
4. 舉辦座談會，邀請基層農會與縣市省級農會代表、農政人員以及學者專家等舉行座談交換意見，以探討農會推廣經費之法定提撥比例改變後的因應調適之道。
5. 依農會調查與座談會所獲得的資料，針對研究目的及欲了解的問題進行詳細分析。
6. 撰寫報告

摘要、結論與建議

第一節 摘要

農業推廣在農業發展中扮演很重要的角色，農業經營者—農民對其農場經營、產品銷售，以及資源使用等方法的改進，皆有賴農業推廣教育的指引，才能有效地提高其效率。然而農業推廣教育需要投入相當大的經費與人力，台灣的農業推廣工作主要是由農政單位委託農會來辦理，其農會農業推廣經費除政府專案補助外，大部份由農會盈餘法定提撥來支應。目前行政院農委會擬大幅修正農會法，其中最有關係的是提議農會恢復股金制度，強調農民對農會的財產權，使農會的資產有所歸屬，而得以發揮農會之企業組織功能與健全農會的財務結構。如農會恢復股金制度，則勢必影響到農會盈餘的分配，其中最重要的當然是(1)減少農業推廣、訓練及文化，福利事業的經費提撥，以及(2)增加股息與交易額分配盈餘的額度。如果農會恢復股金制度，或農會法中有關農業推廣經費法定提撥比例的若干修訂，都將會改變農業推廣經費在農會總盈餘中的提撥額度，而影響到農業推廣業務的執行。

目前行政院農委會擬修正的農會法，有關總盈餘分配給農業推廣經費的提撥比例，建議由百分之六十二降為百分之三十二。本研究擬在農會盈餘法定農業推廣經費提撥比例可能降低的情況下，對農會農業推廣經費運用與調適進行研究。其研究目的為：(1)探討目前農業推廣體系下，農會農業推廣經費之來源與運用，(2)分析農會盈餘法定提撥比例降低對農會農業推廣經費與業務的可能影響，以及(3)探討農會盈餘法定提撥比例降低對農業推廣經費與業務的調適。

為能達成上述研究目的，本研究的研究方法與步驟為：(1)收集農業推廣經費來源及其運用情況的資料，並加以整理分析，(2)對基層農會進行問卷調查，以了解其對農會盈餘法定提撥比例降低後對農業推廣經費與業務的可能影響及可能的調適，(3)舉辦座談會，邀請農會代表、農政人員以及學者專家等共同交換意見，以探討農會農業推廣經費在其法定提撥比例下降後的可能因應調適之道，以及(4)最後將農會調查與座談會所獲得的共識與結論資料進行整理與分析，以完成研究報告，現將本研究成果摘要報告如下：

一、當前農業推廣經費來源與運用

農會農業推廣經費來源的法源與規定是依農業推廣規程，農會法及其施行細則，農會財務處理辦法，農會信用業務管理辦法，台灣省農業推廣實施辦法，以及台灣省各級農會農業推廣事業計畫編審要點的有關規定辦理。依農會法第40條的規定，農會在其年度總盈餘中至少應提撥百分之六十二作為農業推廣、訓練及文化、福利事業費，而農會總盈餘是由農會事業盈餘提撥而來。依農會法的規定，農會事業盈餘提撥百分之四十作為公積，其餘應撥充為農會總盈餘。農會總盈餘除彌補虧損外，應至少提撥百分之六十二作為農業推廣、訓練及文化、福利事業。依民國85年的資料顯示，全國農會的事業盈餘達106億9仟8佰萬元，撥充為農會總盈餘達64億 1仟9佰萬元。在農會總盈餘中提撥為農業推廣經費為39億7仟9佰萬元，此一數額佔該年農業推廣經費總所入65億4仟6佰萬元的52.65%。另外，第二大農業推廣經費來源為政府的專案計畫補助佔37.09%。如將農會總盈餘提撥與政府專案計畫補助兩者合計，佔農業推廣經費總所入的89.74%。在各種類型農會如都市型，都會區型，城鎮型，鄉村型以及山地離島型農會間，其農會盈餘法定提撥額與政府專案計畫補助額佔農業推廣經費總所入的比例，均呈現很大的差異性。

在農會農業推廣經費的運用上，亦遵守相關法令：如農會法、農業推廣規程、農會財務處理辦法、台灣省各級農會農業推廣事業計畫編審要點，以及台灣省各級農會推廣經費運用及檢核注意事項等規定。最近四年來農業推廣經費所出均有增加，民國82年為49億5仟萬元，而 85年增加為62億 1 元，增加的幅度很大。民國85年在農業推廣事業總所出中，以專案計畫所出為最多，佔 39.1%，其次為農業推廣業務佔 30.46%，再次為文化福利事業與其他支出，分別佔 16.17%與 10.84%，而訓練講習業務所出僅佔0.10%而已。

當前農會農業推廣經費運用存在幾個問題：(1)在各類農會間平均每農會會員之農業推廣經費差異很大，(2)農業推廣經費運用的規定不能切合當地農會的實際需要，限制太多不能因地制宜，以及經費不足以及(3)未能建立農業推廣預算制度，農業推廣經費來源相當不穩定，使其不能發揮農業推廣教育的功能。

二、農會法定提撥比例降低農會農業推廣經費與業務的影響

農會盈餘法定提撥比例由原來百分之六十二降為百分之三十二，如無政府經費的補助，將會大大影響到農會農業推廣經費及其業務。目前農會盈餘提撥為農業推廣經費為39億7仟9佰萬元，佔農業推廣事業總所入的52.65%。如果農會總盈餘提撥比例降為百分之三十二，則僅能提撥20億5仟4佰萬元作為農業推廣經費，再者相較，則農業推廣經費減少19億2仟5佰萬元。

就維持農業推廣經費來源而言，有76.7%的樣本農會認為農會盈餘法定提撥比例降為百分之三十二為不適當。但如果農會盈餘法定提撥比例一定要降低，51.52%的農會認為農會本身將無法支援農業推廣經費，33.3%的農會認為可由信用部盈餘來支援，至於使用供銷部盈餘及由公積金與公益金來支援者則相當有限。在農業推廣經費不足的情況下，要維持農業推廣業務，那當然是要請求政府的專案補助，在請求政府補助短少的經費佔農業推廣經費的比例，亦因農會類型的不同而異，其中以山地離島型農會要求補助的百分比最高達83%之多，而鄉村型農會為62%，城鎮型農會為43%，都會區型農會為24%，而都市型農會則需要10%的政府補助即可。

農會盈餘法定提撥比例降低對其農業推廣業務影響，農會的反應為，(1) 希望農政單位承擔全部農業推廣業務(佔33%)，(2)減少農業推廣工作(佔31.1%)，以及(3)由政府補助經費，繼續委託農會辦理農業推廣工作(佔30.1%)。如果由於農會盈餘法定提撥比例降低，要減少農會農業推廣工作時，受訪農會認為應在農業推廣工作中優先減少文化福利與農用資材補助等兩項業務。

三、農會法定盈餘提撥比例降低後對農業推廣業務的調適

如果農會恢復股金制度，農會盈餘法定提撥額減少，勢必影響到農業推廣業務的進行。由於多年來大部份的農業推廣業務都委託農會來辦理，在農會無法大力支援農業推廣經費時，82.83%的農會認為農業推廣工作應由農政單位來辦理較為適當，其原因為：(1)農業推廣是農政工作的一環，(2)農會缺乏農業推廣經費，(3)農會推廣人員的工作績效考評不受農政單位的約束與獎懲，(4)農會在農業推廣工作只能扮演配合的角色，而不是主要辦理者，以及(5)農會缺乏農業推廣人才等。因此需要將農業推廣納入農政體系，其經費亦由農政單位來編列，如此才能有效地推展農業推廣工作。

為健全農業推廣業務，農業推廣體系可能朝三個方向來改進，(1)維持目前情況，加強農會辦理農業推廣業務的功能(2)加強農業改良場的推廣系統，使其能完全負責農業推廣工作，以及(3)由農政單位辦理農業推廣業務，在鄉鎮(市)公所設置農業推廣工作站完全負責農業推廣工作。

在加強現有農會農業推廣功能上，農業推廣經費可由農會盈餘法定提撥來支援，其不足額由農政單位編列經費補助。在農業推廣業務的調適上，除增加政府專案補助款，以維持農業推廣業務的順利進行外，應精簡農業推廣工作，以配合推廣經費的減少，以及加強農業推廣人員工作考核，以提昇其工作績效。

在加強農業改良場農業推廣體系上，農業推廣經費可由農會盈餘法定提撥款轉撥給農改場，以及由政府增列經費支援農改場供農業推廣之用。在農業推廣業務調適上，可透過擴大

農改場推廣人員編制，增加農改場農推經費，以及鄉鎮(市)農會配合辦理農業推廣工作來進行。

至於在鄉鎮(市)公所設置農業推廣工作站，完全負責辦理農業推廣工作上，農業推廣經費除可由農會盈餘法定提撥款轉撥給鄉鎮農業推廣工作站外，應由政府編列經費預算來支援。在農業推廣業務調適上，可由當地農會配合辦理農業推廣工作，將鄉鎮(市)農會推廣人員納入農業推廣工作站的人員編制，以及重新規劃農業推廣業務的重點內容等三方面來調適。

為能健全農業推廣制度，以發揮農業推廣教育功能，農業推廣經費應有一穩定的來源，證之於民82年到85年農業推廣經費的兩大主要來源，一為農會總盈餘提撥，二為政府專案計畫補助，此兩項經費來源皆相當不穩定，因此有必要建立農業推廣預算制度。經由農會的調查問卷，所有的農會均認為有必要建立該項制度。而在農業推廣預算制度下，有關政府補助的數額依不同類型農會的差異性，亦應有不同額度的補助。依農會調查的意見，建議政府對農業推廣經費補助佔其總農業推廣經費的百分比，都市型農會為7%，都會區型農會為21%，城鎮型農會為37%，鄉村型農會為57%，以及山地離島型農會為83%。

經由本研究結果，農會恢復股金制度，其盈餘法定提撥比例降低後，勢必對農業推廣經費與業務產生影響。如果農會盈餘法定提撥比例降為百分之三十二，則農業推廣經費將減少19億2仟5佰多萬元。此一數額如無法由農政機關給予補助，則可能曾減少農業推廣業務，其優先減少的農業推廣業務為鄉村文化福利事業與農用資材的補助，此兩項業務均關係到農民的農業經營與鄉村文化活動，農政機關應設法給予補救，以維持農業經營與鄉村文化的發展。

第二節 結 論

經由上節的摘要說明，可將本研究作成結論如下：

- 一、農業推廣對農業發展扮演著相當重要的角色，不論將來農會法修正，農會恢復股金制度，其農會盈餘提撥為農業推廣經費減少，政府對農業推廣工作仍然要繼續扮演積極的角色，不要因農民團體對農業推廣經費支援的能力下降，而影響到農業推廣業務的進行。
- 二、未來農會法修正，如果農會盈餘法定提撥比例由目前的百分之六十二降為百分之三十二，如依民國85年的水準，農業推廣經費將減少19億2仟5佰萬元，此一數額佔農業推廣經費總所入的29.86%，影響相當大，政府應寬籌經費來彌補此一數額。
- 三、農業推廣體系的可能調適，就長期來看，農業推廣工作由農政單位來負責辦理，而不再委託農民團體來辦理，是最基本而有成效的作法。有關這項農業推廣制度的調整，農政單位應及早作深入的規劃研究，並進行可行性評估。在目前的情況下，最可能的方式是維持農政機關委託農民團體來辦理，但要加強農會農業推廣業務的功能以落實農業推廣教育工作。
- 四、在加強現有農會農業推廣業務功能上，農業推廣經費可由農會盈餘法定提撥支援，其不足部份由農政單位編制經費來支應。在農業推廣業務的調整上，應重新調整農業推廣業務的重點內容，以及加強農業推廣人員工作考核，以能確實發揮農業推廣的工作績效。
- 五、在農業推廣經費總所入的主要來源中，農會盈餘法定提撥與政府專案補助等兩項經費不

具穩定性，而使農業推廣業務未能發揮其應有的功能。全部基層農會皆認為應建立農業推廣預算制度，並對不同類型農會給予不同額度的經費補助與能因地制宜經費運用的彈性。

第三節 建議

- 一、農會如果恢復股金制度，則農會總盈餘中提撥為農業推廣經費的比例將隨之降低。其農業推廣經費不足的數額，農政單位應能及早寬籌該項經費，以為因應，如此才能維持農業推廣業務的順利進行。
- 二、當農會恢復股金制度之後，農會將逐漸步上一般性的農民團體，其接受農政單位委託辦理農業推廣工作的績效可能大不如前。農業推廣是一長期而持續性的農民教育工作，應由農政單位來辦理該項工作，農會可能只適合從事配合性的工作。因此農政單位應及早規劃、設計，將農業推廣納入農政體系，由農政機關來辦理農業推廣工作，在鄉鎮(市)公所設置農業推廣工作站來負責辦理農業推廣工作是一最可行的方式。
- 三、為健全農業推廣業務，發揮農業推廣功能，農政單位應能及早建立農業推廣預算制度，以穩定農業推廣經費來源作為推動農業推廣業務的基礎，並對不同地區與類型的農會，在農業推廣經費運用上應能給予因地制宜的彈性規定。
- 四、本研究以及去年的研究，均需要農會提供其農業推廣經費運用的資料，但農會在這方面的配合意願相當不高，而使農會有關業務改進的研究無法落實，希望農會在學術單位進行與農會業務有關的研究時，能積極地配合提供資料。