推廣教育

台灣農業推廣組織之現況與探討

農試所技術服務室
⊙文／廖慶樑

壹、前言

農業推廣是農業發展中重要的一環，與農業研究、教育鼎足而立；以增進農民智識與技能、增加農業生產、發展農村經濟、改良農村社會及改善農民生活爲目的。依據國家經濟建設目標與農民需要，運用組織、規劃與溝通方法組織農民，有系統的將農業學術與試驗研究改良場所之研究成果，農政單位或農民團體等單位之施政措施、產銷資訊介紹給農民，使其充分瞭解政府的施政措施、市場資訊及新的經營與生活管理知能，進而予以採用、仿效以提高產量與品質，增加收入；並培養個人與團體的發展潛力培育農村領導人才，發展農村文化，改善產運銷與生活環境，以加速農業升級，提高生活品質，建立安和樂利的農村社會。

農業推廣業務包羅萬象，舉凡與農林漁牧有關之栽培管理、種苗、農業機械、土壤肥料、植物保護、農藥、農場經營、農產運銷、儲藏、加工、農業金融、四健會、家政、衛生文化、公民訓練、領導人才培育、水土保持、農宅改善、第二專長訓練……均包括在內；而推廣的對象包括成年農民(農事)，青年農民(四健)及農村婦女(家政)；其工作重點則在建立基層農民組織，作爲政府與農民間的橋樑。農業推廣在台灣農業發展過程中，一直扮演著以技術轉移來達成提升農業經營效率的角色；但是隨著社會、經濟、教育、文化等因素的提升，今日的農業推廣工作、已由單純的生產技術指導、逐漸演變的市場開拓、經營管理、青年農民培育、甚至農村社區發展與生活素質的提升等爲主的指導訴求。戰後四十多年來，在台灣的【農業奇蹟】是世人目睹與共讚的事實。使台灣的農產由一個產品種類稀少，產量不足的地區，轉變成一個自給有餘，且具有許多產品大量外銷地區；更由於整個經濟的轉變，農業與農村在經濟結構中所扮演的角色與功能，亦隨之轉變，特別是經貿自由化與國際化之衝擊，對農業與農村問題益形突顯，農業推廣的體制能否切合實際需求，可能面臨的問題以及發展的策略等，均有待加以探討。

貳、台灣農業推廣組織之現況

民國四十一年農復會接受美國康乃爾大學安德森博士的建議，將農會改組，並透過農會以教育手段辦理推廣工作，

首先選擇七個農校與四個鄉鎮辦理農村青年四健教育訓練，以期提升農村青年的素質，是爲台灣農業推廣教育工作的開端。四十四年辦理成年農民的農事推廣教育；四十五年再將農村婦女的家政教育納入，才使農業推廣教育的工作內容趨於完整。六十四年部分漁會加入漁業推廣工作；七十年大專農學海洋院校設置農業推廣教授，相繼加入推廣行列；配合農業試驗改良場所，使得農業推廣、教學與研究相結合，以提供農民的服務。

台灣農業推廣體制是多元化的，辦理農業推廣機構各有其歷史背景，不同的組織任務與經營目的，經費來源和農業連繫的管道。就結構而言，透過個別農民、農事研究班、產銷班基層推廣組織辦理推廣工作，是現階段農業推廣體制下的推廣系統、至於提供推廣服務的機構，除農漁會系統外，由各農業試驗改良場所及農學院校推廣教授組成的技術支援性系統…農業技術諮詢服務小組；民政廳和農林廳配合的山胞農業推廣；目的事業機構如台糖公司、台肥公司、菸酒公賣局則主辦其特作之推廣工作。茲概述如次：

一、農政機構

我國農業推廣主管機關，在中央爲行政院農業委員會，在省爲省政府農林廳，縣市爲縣市政府，鄉鎮公所秉承上級主管機關之決策與地方需要，協助及籌措經費並協同農漁會辦理農業推廣工作。目前台灣農業推廣工作主要委由農、漁會系統辦理，農會部分省農會設推廣組、縣市農會設推廣課、鄉鎮地區農會設推廣股，並分置視導、督導員及指導員，指導農業研究班(成年農民)四健會作業組(青年農民)及家事改進班(農家婦女)班員之各項組訓、農業產銷管理知能，青年農民培育、農家生活改善、灌輸公民教育及提倡正當娛樂與文化福利措施等工作。並加強各組、班與村里農事小組之配合聯繫、以收推廣之效果。漁會部分規模較小，省漁會雖設有推廣組，但區漁會僅於業務股內設漁業推廣員配合漁事及四健推廣工作，家政推廣部分尚待加強。

農業改良場所、農學院校、農業行庫及其他有關機關之推廣人員，則配合農業政策之推行，協助各級農漁會執行推廣工作。茲將各機關之關係列如圖一，以供參考。

二、公民營企業

公民營企業的農業推廣體系，以台灣糖業公司的蔗作推廣及台灣省菸酒公賣局的菸作推廣爲代表，至於過去的鳳梨推廣部分已因產業萎縮鳳梨改進會亦經裁撤，目前已併入一般推廣體系辦理。

(一)蔗作推廣組織：台糖公司爲改進甘蔗之耕作技術、確保原料生產，自設完整的推廣系統，其組織如次：

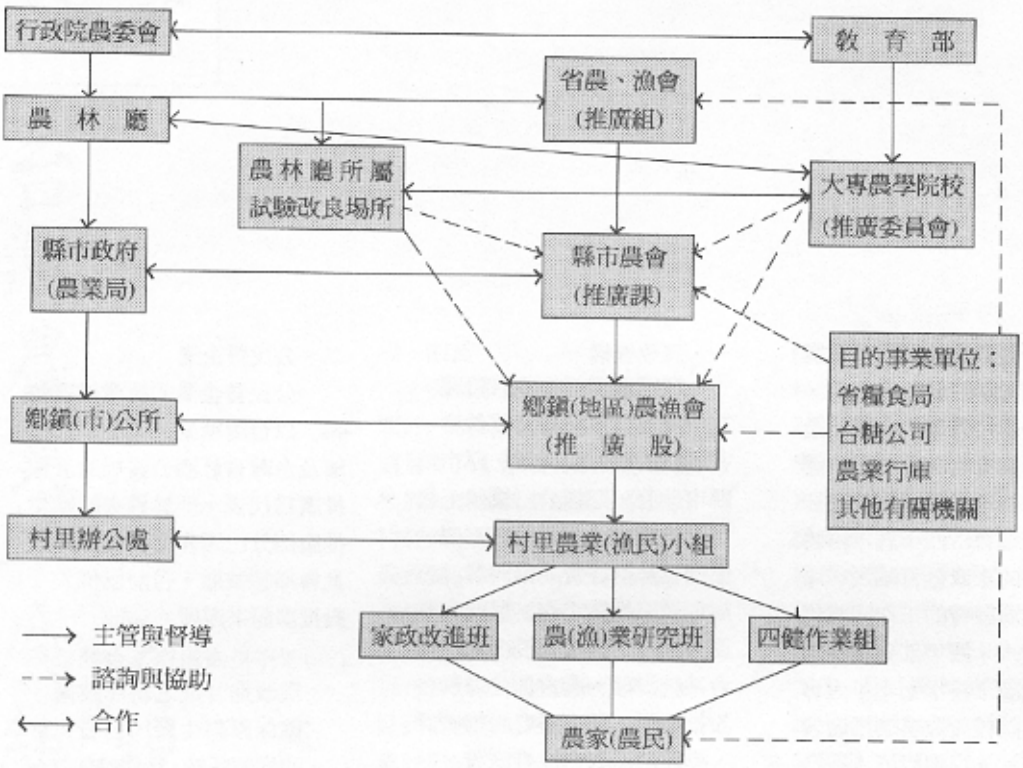
1.執行單位：總公司(農務處)→總廠(農技組)→糖廠(農務課)→原料區→蔗農。

2.試驗研究單位：設有糖業研究所及地區性之蔗作試驗場，提供推廣所需之技術協助。

3.協同單位：設縣市蔗作改進協進委員會，並由各鄉鎮公所與農會作必要的協助。

(二)菸葉推廣組織：菸酒屬於專賣事業，因此公賣局對於菸葉的種植推廣，亦有其一貫獨特的作法。其組織系統如次：

1.執行單位：菸酒公賣局(農務組)→菸葉廠→菸業輔導區→菸農。



圖一　農業機關與農漁會推廣體系關係圖

2.試驗單位：設有菸葉試驗所及各地之種菸技術輔導中心，種菸技術改進社，提供必要之技術資料。

(三)柑桔，香蕉等特作亦由青果社單獨負責契作與推廣輔導工作。

參、當前的問題探討

一、政府施政一切以法爲依據，但我國農業推廣工作，迄未制定農業推廣法，辦理農業推廣單位，事權分歧，工作不無重複之處，不但形成人力、物力的浪費，且各單位推廣目標與方法不盡相同，影響農民對政府施政之觀感與推廣之效果。

二、農漁會辦理農漁業推廣教育工作，僅依據民國十八年所訂的【農業推廣規程】及衍生的【台灣省農業推廣實施辦法】辦理，農會負擔的推廣經費，須視各農會財務狀況來定，若干鄉鎮農會常對於農會經營方式及所持觀念的不正確而重視營利的信用部、供銷部等工作，不重視推廣教育工作，顯然違背了組織農會的宗旨與影響農會業務的發展，目前農會辦理推廣工作，有下列缺點：

(一)農會認爲農業推廣教育爲政府工作，農會僅代爲推動，是一項額外的負擔，缺乏辦理的熱忱與樂趣，因而過份依賴政府補助，如遇農會財務狀況不佳，即申請停辦農業推廣教育工作。

(二)過份重視營利事業，

忽視推廣教育成效，甚至誤認營利事業之盈餘，撥爲推廣經費是不公平之舉，因而隱蔽盈餘，藉以減少農業推廣經費的提撥。

(三)鄉鎮地區農會之盈餘，大部分由信用部營利而來，因此形成一個有趣而不合理的現象；在都市型農會如板橋、新莊、鳳山等農會，農田面積已極有限，但信用部盈餘卻相當多，因而提撥的推廣經費非常充裕，卻苦於無推廣對象，可供推展業務；偏遠地區鄉村型的農會，亟需大量農業推廣經費，卻因年年虧損，而無法提撥推廣經費，甚至推廣人員待遇都無法提升。

三、農業推廣人員素質偏低：農業推廣人員是農業推廣工作的執行者，素質的良窳，攸關工作的成敗，據調查，基層推廣人員中，大專畢業佔極少數，高中職程度者佔三分之二。推廣人員又經常受到職務調動及兼辦其他工作，此種情形在鄉村型農會因財務不佳人手不足，尤爲顯著，據統計推廣人員流動率約15%，而低度都市化地區農會推廣人員員兼辦其他工作者高達72%。據一項調查研究約有三分之二的推廣人員，認爲士氣較其他部門爲低。鄉鎮公所雖有農業人員編制，但平均每鄉鎮少於三人，而擔任的農業行政管理及部分技術工作達23項之多，實有待調整人員編制及其所負之工作。

四、農業推廣之基層農民組織，功能不彰：基層農民班組織爲農業推廣之根本據點；過去農民班組隊組織之設置，乃依據各階段農業發展需要，或依各農建計劃而組成，對農村社會的進步與繁榮，均有其不可磨滅的功績，然而卻未能配合農業發展的需要而隨時有所調整；使得舊的組織繼續存在，而新的組織不斷增加，以致同一農民參加數種班組隊的情形非常普遍，又常因農忙而無法參加組織活動，漸失去興趣與歸屬感。對基層農業推廣人員來說；亦因組織項目繁多，計劃層出不窮，內容又大同小異而名稱互異的班組隊組織活動，疲於應付，無法專心致力於實質業務的推行，而影響整體農業發展之成果。

五、農業推廣經費來源失衡：目前農業推廣經費來源，包括政府預算，農會盈餘提撥，募集收入與農業金融機關純益提撥；政府預算乃審酌農會財務狀況，予以補助；在七十五年農業推廣經費中，政府補助主要爲中央40.33%及省54.20%合計94.53%，其餘5.47%爲縣市政府4.30%及鄉鎮公所1.17%。明顯的地方編列經費偏低。而三級農會盈餘提撥中，基層農會佔91.81%，在整個農業推廣經費中佔66.07%。農業推廣業務，原爲政府應積極辦理之工作，農會接受政府委託代辦，配合經費高達總經費的71.96%，顯屬不合理；在現階段利率自由化及農會負擔農民健康保險部分經費後，農會與金融機關純益提撥經費將日漸減少，政府如不進一步寬籌經費，勢將影響整個農業推廣業務之推展。

肆、台灣農業推廣組織之調適

一、制定農業推廣法、整合農業推廣體系。

農業推廣迄今仍沿用民國十八年發布之行政命令【農業推廣規程】尚無正式的法律可依循，【農業推廣法】的制定問題爲政府及學者多年來所關切，盱衡現階段台灣農業發展，農村建設以及農民之需要，農業推廣法之制定，實有其迫切性，其理由如下：

(一)健全農業推廣體制：目前農業推廣系統包括農漁會、農業改良場所及公民營企業機構三方面，彼此欠缺協調，政府農業行政機構內部職責分工不清，以致彼此競爭推廣項目，導致農民無所適從、亟待設立健全的農業推廣體制，

才能使政策落實到基層。

(二)符合農業發展條例之規定：農業發展條例第五十條：【農業主管機關應加強農業推廣工作，並充實各專責單位，必要時得委託農學院校，農民團體、企業組織或有關機關、團體，辦理農業推廣，並輔導、監督。農業推廣法以法律定之】，該條例於民國六十二年公布施行迄今將近二十年，農業推廣法尚未制定，政府實責有未迨。

(三)過去農會辦理農業推廣工作，雖有成就，但如前面所言，愈需要推廣服務的地方，其農會財務狀況愈差，推廣能力愈單薄，且尚有下列缺失：

1.農會財力狀況差異懸殊，自全面辦理農保之後，財務不佳之農會，已無能力負擔推廣經費之提撥。

2.農會爲法人機構，經費使用完全自主，其依據地方需要辦理之推廣計劃，未必能與政府政策完全配合。

二、教學、試驗研究及農業推廣應互相結合、分工合作。

農業推廣是落實試驗研究成果於農村、與擴大農業建教合作成果的觸媒，三者結合在一起，才能落實生根。三者間要透過農業推廣法的制定，注入眞正的合作精神，以紮實交流的合作管道。

三、確立以農業改良場爲中心的推廣體系架構。

農業推廣體系架構，應以各級政府爲主管機關，配合農業試驗改良場所與農學院校的推廣體系，作爲政府的支援系統。即加强以區農業改良場爲中心的推廣系統，增加人員編制，負責聯絡協調及支援農會及農企業的推廣業務，使推廣工作成效能夠發揮。本項架構目前各改良場成立農業推廣中心，已朝此方向調整。

四、推廣工作的範疇要有前瞻性。

社會的多元化，農民必須對法令規章有充分的瞭解，始能妥善的維護自身的權益；亦必須瞭解社會經濟變化的因素，始能適應現代環境。因此，在調適農業推廣體制的同時，亦應考慮擴大推廣工作的範疇，並涵蓋社會、經濟、文化、生態保育及休閒育樂等諮詢服務，以促進農村整體的均衡發展。

五、整合基層農民班組隊組織。

農業推廣對象初期以農民及農家爲主，其後逐漸走向農民組織如共同經營班，農事研究班，家政研究班等，此種以組織爲對象的推廣成效，較單獨農民或農家爲佳，惟有新的組織成立，舊的組織亦繼續存在，農民重複參加數個班隊組織，卻漸失去興趣及歸屬感之缺點；因此，對於組織功能已不復存在的基層班組隊組織，應隨時設法加以整合，才能使農民樂於參與，使推廣服務的功能，得以眞正落實。

六、增加人員編制與預算經費之寬籌。

農業推廣人員的不足，素質參差及經費欠缺等問題，都必須透過農業推廣法的立法，來加以保障，尤其是區域性農業推廣中心成立以後，若經費與人員問題，無法加以解決，那農業推廣業務的推展，仍是紙上談兵，無法進展。

七、建立農業推廣的考評制度。

健全的農業推廣制度包括策劃、協調、支援、執行和評估；以藉由最後一項的考評制度，激勵推廣人員士氣，而考評制度亦宜由立法加以規範，供推廣人員有所依循。

伍、結語

農業推廣是農村與農業整體建設的工作，也是農業發展措施的重要工作之一，各項農業措施的推行，首重在人；農業推廣就是以人的培育爲始，來建立以人爲主體的農業建設體系。數十年來，台灣農業推廣在大家共同辛勤努力下，對達成發展農業、建設農村，照顧農民之農業建設目標，雖已有相當成就與貢獻；但爲促進農業持續發展，因應經貿國際化，自由化的衝擊，農業推廣在台灣未來農業發展與農村社區建設方面，必然要肩負重大的責任，農業推廣教育工作雖然具有其一脈相承的特質，但在社會經濟結構持續改變的情況下，農業推廣亦必須自我調適，才能切合農村以及農民的需要。

本所多年來致力於農業環境保護的研究工作，正著手編輯“熱帶地區空氣污染農作物徵狀診斷圖鑑”，以提供農業研究及環保人員執行之參考。



⊙圖／林茂盛提供
農化系

▲ 臭氧爲害胡瓜之徵狀



▲ 二氧化碳爲害絲瓜之徵狀

▼ 氟化物爲害相思樹之徵狀



▼ 氮氧化物爲害甘藍之徵狀

