

台灣農業推廣體系中農、漁會推廣系統的定位——以推廣系統的主體性、自主性為探討重點

蔣憲國 *

摘 要

本文從「推廣機構設立屬性」、「推廣機構執行手段」等基準，確立起對各推廣機構的主體性與自主性。其次，更從推廣範圍、推廣對象、推廣內容、推廣過程、推廣方式，更明確地劃分農漁會推廣系統與改良場推廣的職責。

最後再論述各推廣系統緣於其各自主體性、自主性之不同的推廣工作重點，嘗試建構一個具有農民民意基礎的整合性農業推廣制度，並藉以明確在多元推廣系統中，農、漁會推廣系統的定位。

國立中興大學



* 作者為中興大學農業推廣教育研究所副教授。

National Chung Hsing University

台灣農業推廣體系中農、漁會推廣系統的定位——以推廣系統的主體性、自主性為探討重點

蔣憲國*

壹、前言

我國為了拓展政治、外交、經濟的發展空間等因素，於民國79年以「臺澎金馬關稅領域」名稱申請加入關稅暨貿易總協定（以下以GATT（註1）代稱），隨著入「關」時機的迫近，大幅開放國外農產品（包含漁產品等）市場壓力勢必逐漸加重且一波接著一波。尤其，標榜消除農產品國際貿易障礙，將農產品自由化列為首要議題之烏拉圭回合談判經歷七年於民國82年12月達成協議。協議結果顯示全球農產品自由貿易已進入新紀元，亦進一層透露在烏拉圭回合之後要成為GATT一員將被其他會員國所關注，要求農產品自由貿易的條件遠比烏拉圭回合以前的任何一時期還要嚴苛。

尤其，我國是以「已開發國家」名義申請加入GATT，這實意謂著日本透過農業推廣調適40年（日本於1955年加入GATT）下的農業貿易世界自由化的水準，將被比照應用在我國。所以，未來加入GATT/WTO，雖然對國家總體經濟發展可能有利，惟對農（漁）民所經營的農業（註2）勢必帶來很大的衝擊。農（漁）業推廣在農業發展上是重要的一環，在面對加入GATT/WTO所產生急需辦理的推廣工作，各農業推廣機構如何發揮統整的功能，來協助、支

* 作者為中興大學農業推廣教育研究所副教授。

援農民有效因應加入G A T T / W T O之衝擊，實值得吾人深切關注的問題。

另一方面，臺灣的農業推廣體制一直維持多元組織的型態，在實際運作上呈現多頭馬車、功能重疊、對象重覆的現象（吳聰賢、蔡宏進，1980）。鑑此，已一讀通過的「農業推廣條例草案」（以下簡稱草案），則企圖將農業推廣工作之主要執行機構，由現在的鄉鎮農會、區漁會改為區改良場（草案第九條）。然而，漁會系統與改良場系統的推廣機構在推廣業務及推廣工作上所擔任的職責應如何區分？——亦即各（如農、漁會）系統的推廣機構之「自主性」、「主體性」何在？至今在推廣條例及相關文獻中幾無涉及。況且漁會的推廣工作——尤其是漁事推廣，至目前為止在創新技術支援、資訊提供等比起改良場較仰賴水試所及其分所實為不爭事實。亦即，在漁業方面如增設政府推廣員、是否設在水試所及其分所將比設在改良場更為妥當？

此外，一讀通過推廣條例草案內容中亦明文規定：「各級主管機關應設立專責單位，置農業推廣人員。」（草案第八條）亦即依此條文，將來省（市）政府農林廳、縣（市）政府也該設立專責農業推廣人員，辦理農業推廣事業。因此，將來縣市政府的推廣專責單位如何與區改良場農業推廣中心及其所屬推廣站劃分業務與職責，亦是一個值得深思的問題。尤其，現行「農業推廣規程」中明定鄉鎮公所所在鄉鎮秉持上級主管機關的命令，負有協助監督當地鄉鎮所辦理的農業推廣事業（同規程第七條），但在草案中鄉鎮公所農業推廣的職責，地位都被忽視。在此狀況下，各農業推廣主管機關所增設的農業推廣專責單位，在整個推廣體制下的定位更加模糊。因此，如何建立起能充分反應農、漁民需要之「整合性農（漁）業推廣制度」，實為當前重要課題。

貳、農、漁會成爲推廣執行主體經緯及其現存的問題

一、農、漁會成爲推廣執行主體經緯及推廣事業類型

臺灣農會自從民國 46 年接受了當時農復會委託辦理臺灣農業推廣事業，成為臺灣農業推廣執行主體，至今已將近 40 年。以民國 83 年為例，全省農會系統推廣部門的人員約有 1896 名，其用人費約 11 億 9 千萬元，此外透過農會系統的推廣部門所支出推廣經費，約有 51 億 9 千萬元，其中除約 38% 是政府專案補助之外，其餘約 32 億 2 千萬元大都為農會系統所自籌、負擔（84 年版農會年報）。因此，農會系統為農業推廣事業的執行主體應無庸置疑。

在這漫長近 40 年歲月中臺灣農會透過農業推廣事業對臺灣農業之貢獻的確不可磨滅，但是，隨著外界環境、農民需求不斷複雜化——尤其是稻田轉作、農產品貿易國際化——之下，以農會系統內部的有限人力、財力、物力，今日要達成日本總合農業合作社（農協）、農業委員會（農民職業團體）、普及改良所三系統分別擔當的推廣事業，實屬不易。

另一方面，民國 64 年隨著漁會法修正、公佈，省漁會在農復會輔導支助下約雇 20 名推廣員，開始派駐各縣市政府及基層漁會，較有系統地辦理漁業推廣工作，至今已 20 年（陳平基，1994）。在這期間，雖然民國 70 年漁會法經修正、公佈，增列漁會可辦理會員金融事業（廖朝賢，1987），但這都在起步較慢、金融自由競爭下，不能如農會的信用部——尤其是都市型農會——一枝獨秀，因此，依漁會法規規定其盈餘所提撥的推廣經費還相當短絀（註 3）。直自民國 77 年三家行庫（土地銀行、農民銀行、合作金庫）盈餘也提撥當作漁會推廣經費之後，大部分漁會始全面辦理漁事、四健及家政推廣工作（陳平基，1994；莊慶達，1994）。

農業推廣事業內容，隨著農業推廣定義廣狹而不同，不同的國家也執行廣狹不同的推廣事業；而各推廣機構所負責的事業，也依其在整個國家推廣體制上之定位不同而有所差異。

如從光復至今之農業推廣事業，吾人從其事業的重點應可劃分為如下六種事業類型（蔣憲國，1994）：

- (一) 農（漁）民教育推廣工作：
- (二) 農（漁）家所得增加推廣工作（包括營農（漁）推廣工作等）
- (三) 農（漁）村生活環境改善推廣工作

(四)地區發展推廣工作

(五)行政性推廣工作

(六)權益性推廣工作

上述各類型的推廣工作，彼此都有或多或少重疊的部份，同時各推廣工作也都具有其他推廣工作不可替換的意義及重要性。但如以幫助農、漁民去幫助自己（help farmers to help themselves）的推廣理念來論，此六大類推廣事業應以農民教育推廣工作為中心，且與其他推廣工作渾然結合為一體，才能達成推廣的真正持久效果（註4）。

然而，正如上述，農業推廣事業如從其工作內涵而言是非常廣泛而複雜的，在農業推廣規程第三條及草案第十六條亦以廣義性定義來界定農業推廣事業。因此，在論及各農業推廣機構業務分工或功能調整時，也必須確定是界定在何種範圍的事業。

加入WTO，對於吾國農民最直接的衝擊是其經營的農業是否能持續發展。因此，如何輔導、協助農民在激烈國際市場競爭下發展出因應的經營對策等之營農推廣事業的迫切性愈加明顯。此外，透過有系統的育成方案來培育出對農業有強烈抱負且有能力解決自己所遭遇問題的農民，此教育性農業推廣工作之重要性亦無可置疑。還有，在加入WTO之後，有關因應WTO之政府措施的訊息傳遞，凝聚國民大眾重視本國農業之共識，以及有關農民補貼宣導等，若是缺了行政性推廣工作這一環，將直接影響政策的落實。而且，如因農產品貿易開放政策危害農民的利益，如何輔導農民有效的表達意見，理性地爭取其應有權益之權益性推廣工作，亦值得重視。

鑑於農、漁會設立的宗旨原本在協助經濟弱小的會員能夠成為自立的經營體，因此，本文探討各農業推廣機構業務分工或功能調整時，是以營農推廣事業及其較相關的推廣事業，如農民教育、農業行政、農民權益等推廣事業的部份內容為研討的範疇。

國立中興大學

National Chung Hsing University

二、現存推廣事業上的問題

以農、漁會為推廣執行主體的台灣推廣事業的確有其貢獻，但也存在一些問題。在營農（漁）推廣事業上的問題，除了農業推廣經費等問題之外，尚有如下數點主要問題（註5）：

1. 現今仍極端偏重在農業生產技術的指導，經濟性的農業推廣工作雖然逐漸受到重視，但在工作份量上明顯地仍太少。以日本農協營農指導事業的各時代重點事業而言，1945年代是生產技術指導、1955年代是個別經營體經營指導、1965年代是產地形成指導、1975年代以後是地區農業再編指導（全國農業協同組合中央會，1985），而臺灣各推廣機構之營農指導事業至今還停滯在偏重生產技術指導的時期，可見臺灣營農指導事業的內涵實急待充實。
2. 農業推廣人員的在職講習、訓練內容，仍太偏重生產技術。以致即使有心從事經濟性農業經營指導者，也不能透過講習、訓練來提昇此方面能力。
3. 推廣員希望辦理的推廣工作，是推廣員「常辦理」的工作，而不是推廣員認為重要的工作。
4. 各推廣機構分工、分業的原則沒確立，以致產生推廣員多重混淆之角色。以農會推廣員所被標榜的角色來看，不但是農民會員所雇用的協助者，也是農業教育者、農業政策的執行者、農會職員（蔣憲國，1992），各種角色的衝突常會發生。例如，有些農會的推廣員在稻田轉作制度下被差遣去勘查其雇主（農民會員）轉作實況，以斷定此農民是否可領取轉作補助金；在漁會系統方面對於漁民的漁業證照、出海證件的審查，或如農會推廣員對於農會所經營事業的意義，不為其他農會職員所肯定之狀況亦經常發生。

由上可知，現今營農推廣事業的問題，主要並非由於以何種推廣機構為主之推廣體制——即至今推廣的執行主體是農（漁）會，不是區改良場——所造成。而是，各推廣機構沒有分工、分業，所產生農（漁）會推廣員多重混淆之角色，以及推廣員被過度期待去達成超越本身能力、機構性格的營農推廣事業。此外，

針對上述其他問題，今後——尤其是面對加入WTO之後龐大推廣事業，如何整合產、官、學界的力量，針對現況的問題點及今後發展方向，結合理論與實務，擬定多樣化但有系統的農業經營推廣之執行方法、策略來提供農業推廣員參考，亦才是核心問題。

參、有關推廣制度改革方向之前人論點

至今有關推廣制度改革方向的議論如從推廣事業的執行主體而言可大分為三種主張。第一種為主張農、漁會應繼續為執行主體；第二種為主張政府應與農、漁會分工合作共同辦理推廣事業；第三種為主張政府應取代農、漁會為執行主體。以下較詳細分述之。

一、漁會應繼續為執行主體

主張此改革方向者認為現在所存在的很多推廣事業的問題，只要靠著一些改善措施便能解決，所以主張農漁會應繼續為執行主體，推廣事業仍應視為政府委託農、漁會的委託事業。

例如葉氏（葉蒲生，1971）主張農會應繼續為執行主體，對於貧困的農會，政府有責任派遣推廣員並補助推廣經費以協助其辦理推廣工作。而且，葉氏更建言應將省農林廳的農業推廣經費改為推廣員的人事費用，將農會經費變更為推廣業務經費。

其次，邱氏（邱茂英，1975）所建議的第一提案中，主張應確立三階段的農業推廣系統，其推廣員薪支由政府給付，農業推廣業務經費則原則上由農會本身自籌，並建議取消縣市政府及鄉鎮公所的推廣系統。此外，郭氏（郭敏學，1981）認為推廣工作應依政府與農會締結的簽約下進行，政府應負擔包含人事費、業務經費的全部農業推廣經費。而且，郭氏更主張農會的盈餘應依各會員與農會交易量的比率分配。

由上可知，主張此改革方向的議論焦點之一，乃對於是為政府委託事業之推

廣事業，政府應負擔甚麼經費。

二、政府應與農、漁會分工合作共同辦理推廣事業

主張此改革方向者認為應從現在農、漁會所執行的推廣事業中區分出適合農、漁會本身的事業與適合政府的事業，分別為農、漁會與政府來分擔。

例如張氏（張昆崙，1981）即認為純教育性的推廣事業應該由政府來辦理，並主張此可透過區改良場的推廣中心或縣市政府推廣中心之一來執行。

其次，劉氏（劉富善，1985）也主張政府應辦理教育性的推廣事業，農會自身應運用其法定經費主要辦理協助性、經濟性的推廣工作。

此外，蕭氏（蕭崑杉，1986a）認為漁民和漁會沒有能力辦理推廣工作時，理應由政府提供經費來辦理，另外蕭氏（蕭崑杉，1986b）又指出漁會最應該辦理教育性（人力發展）推廣工作，而研究試驗所或政府機構應辦理創新傳播的推廣工作，至於計畫輔導的推廣工作應由政府機構完全負責辦理。

由上可知，主張此改革方向的議論都認為在推廣工作中尚有僅由農、漁會無法辦理的推廣工作，這些推廣工作必須由政府來辦理。而且，接下來議論的要點應為如何區分政府與農、漁會所應分別辦理的推廣工作。

三、政府應取代農、漁會為執行主體

主張此改革方向者主張政府在推廣工作上有其應盡的責任，應該代替農、漁會成為執行主體。例如，邱氏（邱茂英，1975）的第二提案中主張擴大農業改良場使其成為廣域農業推廣教育中心，並為農業推廣執行主體。而且，在此提案中邱氏也主張農會不須設立推廣股，將原先的推廣員歸屬在信用部、供銷部、保險部下，農會不再辦理推廣工作，但須以原來推廣經費辦理文化、社會福利工作。另外，農會也應由年度剩餘金提撥固定比率的經費援助農業改良場。

又如江氏（江榮吉，1988）認為在目前高度競爭時代及複雜環境之下，綜合目標的農會業務如能以單項業務的專業合作社來經營的話應更容易成功。所以，江氏主張現在農會所擔當的推廣工作在政府的農業部成立時應歸屬政府，信用業

務、供銷業務、保險業務歸還合作社或公司，也就是多機能經營方式的農會應被改組為農民政治權益的單機能純政治團體。

總之，主張此改革方向的議論中，農會的性格定位成為議論焦點，江氏主張促使農會成為純政治團體，邱氏則主張促使農會成為類似社會福利公益團體。

上述有關農業推廣執行主體的論點中，第二、三種論點對於政府直接介入農業推廣的執行皆持肯定的立場。但是，政府推廣執行體制是要透過改良場——推廣站或鄉鎮公所；還是要透過縣市政府——推廣站或鄉鎮公所，仍存在不同的看法。此外，在第三種論點之下政府是否真能擔任緣於農、漁會機構性格的推廣事業亦是存疑之處。而且，在第二種論點之中，政府推廣事業與農、漁會推廣事業劃分原則是否已夠明確？在在都值得更進一層探討。

肆、農業推廣條例草案的改革方向及其問題

已一讀通過的農業推廣條例草案（以下簡稱草案）中，雖也將縣市政府列為縣市農業推廣的主管機關（草案第二條），並明文規定各級主管機關應設立專責單位，置農業推廣人員，辦理農業推廣業務（第八條）。此外，草案也規定縣市主管機關應依年度農業推廣計畫及地方農業特性，研訂實施辦法，報經省主管機關核定後，辦理其轄區內之農業推廣業務（第七條）。但是，其應配置怎樣的推廣員（推廣行政人員或專業推廣人員）？應設置在何種單位（農業局或推廣中心）？與其他農業推廣機構如何連繫協調？透過甚麼下屬基層單位來達成任務？在在皆顯示縣市政府在農業推廣上的定位不夠明確。

相對地，為避免現在農業推廣體制常被批評有多頭馬車一功能重疊等問題（註6），因此在草案中雖仍主張多元系統（第十四條），但企圖建立起一個以區域性改良場為中心的農業推廣體制（第六、九條）。同時，為了達成此目的，憑藉定期召開農業推廣聯繫會議與轄區內其他農業推廣機構協調解決有關業務之分工合作事宜。又為了落實實際接觸農民來進行推廣工作，除設置農業推廣中心外，並視實際需要於其轄區內縣（市）或鄉（鎮、市）設置推廣站（第十七條）。

所以，如依草案的規定，「農林廳——區改良場——推廣站」之政府的農業推廣執行系統將為未來台灣農業推廣體制的中心。

在此，值得吾人深思的問題至少有如下數點：

- (一)「以區域性改良場為中心」的推廣體制，其實質的意義為何？漁會的漁事推廣至目前為止在創新技術支援、資訊提供等方面，較之改良場還更較仰賴水試所及其分所，此乃源於水試所及其分所具有產業專門技術的特性，因此，今後在漁事推廣上，改良場可能而且有需要取代其地位嗎？
- (二)區域性改良場以外之各推廣機構，尤其是農、漁會推廣系統，其主體性及自主性為何？難道這些推廣系統僅是配合區改良場的客體而已？更具體而言，農、漁會所辦理的推廣事業重點與政府所辦理的推廣事業重點如何來區分？
- (三)在尚未廢除的農業推廣規程（第十二條）中被列為農業推廣執行機構的縣（市）政府、鄉（鎮）公所，尤其鄉鎮市公所在草案全文裡推廣的地位完全沒被提及，其在整個體制上的定位為何？
- (四)在推廣草案中並沒有將以農民立場為基礎的推廣體制具體化（註7）。

伍、各推廣系統的主體性、自主性

要探討交錯諸問題之前，必須先討論的核心問題應是「多元化系統的推廣體制，應如何建立起分工、分業原則，進而確立其各自推廣系統之主體性及自主性」——尤其以農（漁）民直接接觸的現今各推廣機構——鄉鎮農會的推廣股（區漁會的推廣課或業務課）、區改良場的推廣中心（水試所分所的推廣中心（註8））、鄉鎮公所的農業課（以下各推廣機構簡以農會（漁會）、區改良場（水試所分所）、公所代之——），在農（漁）事推廣重點工作上，如何實際分工。

吾人首先從「推廣機構設立屬性」及「推廣機構執行手段」兩項基準來界定機構類型（古宗耀、李崇尙、蔣憲國，1994），其中「機構設立屬性」可區分為「公意性」——政府推廣機構，「私意性」——農民推廣機構。而「機構執行工作手段」而言，可區分為「經營指導」——包括技術性經營指導、經濟性經營指

導，及「權力實施」——包括公權力的施行與私權力的爭取（圖1）。

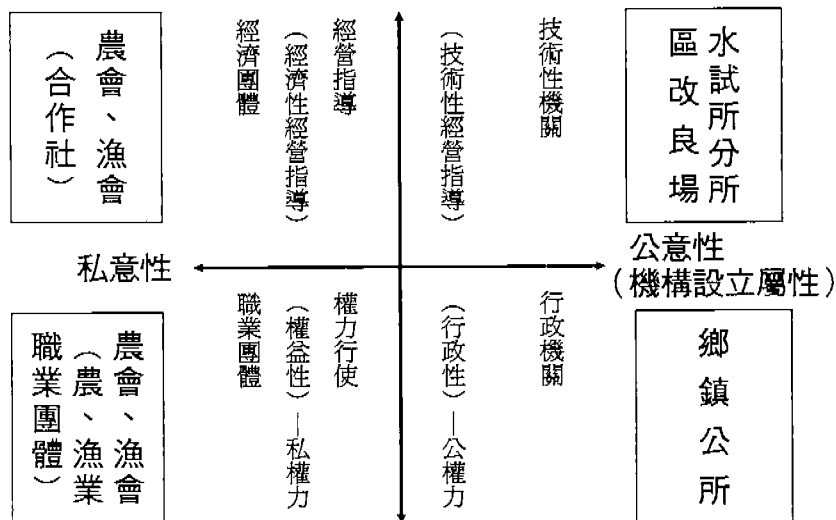


圖 1 基層農業推廣機構類型劃分圖

基於以上的劃分方法，可知具「公意性」、「技術性經營指導」的技術性推廣機構為改良場；具「公意性」、「公權力行使」的行政性推廣機構為鄉鎮公所；具「私意性」、「經濟性經營指導」經濟性團體的推廣機構為農業合作社（農、漁會）；具「私意性」、「私權力的爭取」職業性團體的推廣機構為農、漁會。

因為，改良場、水試所分所與農會、漁會之推廣事業重點較不易分辨，因此再以此兩機構其他性格來探討，茲分述如下（表1）：

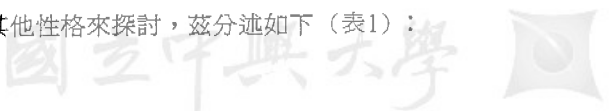


表 1 區改良場、水試所分所與農會、漁會（合作社）
在推廣上之特徵比較表

	區改良場水試所分所	農會（合作社）漁會
推廣範圍	地 區 性 （超越鄉鎮）	當 地 性 （鄉鎮以內） （區漁會超越鄉鎮）
推廣對象	全體農民	組織內成員
推廣內容	高度技術	一般技術（轉移）
推廣過程	地區選定的普及	個人選定的普及
推廣方式	建言、規劃、推薦	參與、執行、落實

(一)推廣範圍：

改良場、水試所分所以區域為推廣範圍，通常涵蓋五～八個縣市及多個鄉鎮，轄區面積廣泛，是以大區域、廣泛視野的推廣工作為主。鄉鎮農會以鄉鎮為推廣範圍，其推廣工作內容以鄉鎮的性質來衡量。區漁會雖亦以區域為推廣範圍，但各漁會範圍相差頗大。

(二)推廣對象：

改良場、水試所分所為政府機構，其推廣對農會、漁會會員的農民來說是外部推廣員，有責任將創新技術公平、公正推廣到每一需要此服務的農民，因此以機構所在地區的全體農民為對象。農會、漁會為農民自主所有的團體，推廣員是農民所聘雇的，為內部推廣員，理應服務會員農民為主要對象。

(三)推廣內容：

改良場、水試所分所為研究改良機關，身兼研究與推廣之責，改良場、

水試所分所推廣員有責任將場內所研發的創新技術公平地推廣至需要的農業經營體，因人力、財力等所限其內容相較地以創新度高，複雜、困難的技術為主。台灣農會、漁會大都沒有實驗場及設施，因此不似改良場是將研究針對所在地的特性地區化之後，推廣出去。相對地，通常轉移改良場技術給農民的角色，其內容以簡易、一般或已開發一段時間的技術為主。

(四)推廣過程：

改良場、水試所分所推廣過程中——尤其是透過人際接觸的推廣活動——較重「地區選定」的普及而農會、漁會重「個體選定」的普及。亦即改良場、水試所分所爲了將場內研發的創新技術於適作、適殖地方「地區化」，就必須選定示範農家來做示範觀摩；相對地農會、漁會爲了大部分會員農民能廣泛地接受此「示範過的技術」，而較重視技術的個人化，使技術容易爲大部分農民所採用。

(五)推廣方式：

改良場、水試所分所就設備及人力素質而言，均較爲專業，但講求公平、平等原則，不介入經濟競爭，應負責建言、規劃、教育訓練及推薦等工作。農會、漁會惟有注重經濟效率性，才能在市場競爭很劇烈情況下生存，推廣員在農民會員意識高漲之下，有時還被要求須分擔活動中部分風險。

以上依農業推廣機構的性格建立起機構的分工原則，雖各分工原則的順位性及周延性、互斥性有待更進一層的研究（註9），但如經以下探討仍可歸納出各推廣機構之主體性及自主性。

1. 農業改良場、水試所分所的主體性及自主性

在因應加入WTO之後，區改良場、水試所分所高層次技術（如生物資訊的解明、農產物品質的高精度化、農業產銷的自動化、生理活性物質的開發與利用、大區塊田圃栽培體系技術的開發、簡易評價技術的研發等），示範性推廣工作，推薦、規畫性推廣工作上應扮演主體的角色。而且，關於大區域性、廣泛視野之推廣工作如地域農業再編之指導、地區發展等工作均需靠改良場、水試所分所專業人才協助規劃與策劃。

此外，改良場、水試所分所本應以轄區內全體農民為推廣對象，但在加入WTO之後，其營農推廣事業應以農業經營體為重點，但生活、環境改善等其他推廣事業，一般自給農家甚至非農民的農村居民也應同樣受到重視。

然而，區改良場、水試所分所畢竟僅是省屬技術研究、推廣單位，對其他推廣相關機構而言，其不具行政指揮與業務督導的責任，而且，各層級自治機關（省（市）、縣（市）政府、鄉鎮公所）轄區內的推廣事業（僅是眾多自治事業之一環）成敗並不由它負責，而是由各自治單位（首長）本身負責。

以因應加入WTO農業經營體育成、地域農業再編等的推廣重點工作而言，從地方自治運作的觀點，這些推廣事業正是地方自治機關發展農業的重要一環，因此，某鄉鎮或縣市要培育何種作物的經營體多少戶，要如何來培育等事業成敗責任總歸屬都應由地方自治行政機關來承擔，所以，有關這些推廣事業區改良場、水試所分所相對地僅是以技術、研究單位的立場，接受地方行政機關委託，協助辦理推廣事業。

因此，草案第十七條中雖規定在區改良場轄區下設置推廣站，並由其召開農業推廣連繫會議，藉此落實以區改良場為中心的推廣體制。然而，基於上述所見此規定有其前提性的限制不可不察。亦即，上述原本各縣（市）政府的推廣事業是否要成為省屬事業需更一層思索。

綜合上述可知，區改良場、水試所分所在因應加入WTO為一個「生產、經營技術體系及產銷資訊的地區整合主體」，同時，它也是負責省屬推廣事業之「公意性」、「技術性營農指導」的推廣機構。

2. 農會、漁會的主體性及自主性

台灣的農會、漁會在法律上是職業團體，但在事業上是經濟性團體，因此是「私意性」、「權益性的爭取」的推廣機構，同時也是「私意性」、「經濟性經營指導」的推廣機構。前者的推廣事業，在因應加入WTO的過程中，如何理性有效地爭取農民權益性推廣工作日益重要。

農會、漁會其經濟性團體的推廣事業在與改良場、水試所分所比較之下，較以「個體選定」的普及為重點（不像改良場較偏「地區選定」的普及為主），而且農會、漁會推廣員並較傾向以團體策動者（較不像改良場的技術專家）立場參與農村現場，來輔導農民從事生產、運銷及經營之相關活動。在技術推廣方面，即使在政府推廣機構增設推廣站之後，仍無法辦理「全部的」技術性推廣工作的情況下，原則上一般性簡易之技術仍應以鄉鎮農會、漁會來辦理為主。

此外，如日本農協管農指導事業是基於農協「社員」意識，為了農協事業之發展，以促使「以謀求技術與經營之提高為目的」的農家採取主體性的行動，發自農協內部及農協全體機能之農家指導事業。今後，吾國農會、漁會推廣事業如站在經濟性團體的立場，似乎也應以會員為服務對象，且其事業須基於農會、漁會本身事業的發展為衡量。

至於權益性爭取之推廣事業，在因應加入WTO的過程中，如何理性有效地爭取農民權益性推廣工作日益重要。但是，農會、漁會畢竟不能沒有經營事業，一旦有經營事業，其運作及重點工作必依經濟團體的運作原理（並非依職業團體的運作原理）而運作，因此將來台灣在各鄉鎮如能普遍成立真正農民職業團體——如日本基層農業委員會、都道府縣農業會議法人、全國農業會議所法人——較偏政治性的權益爭取及喚醒農民自覺、自治的運動等之事業應由此職業團體來擔當。

3. 縣（市）政府、鄉鎮公所的主體性及自主性

在草案中，雖在推廣業務中列有政策宣導工作，卻未將鄉鎮公所明文地列為推廣機構。但是，無論從地方自治的觀點或推廣事業的執行——尤其在因應國際農產品自由貿易時，政府多項因應政策，均有賴基層行政部門之公權力來宣傳、推動，此外，當地農業（未來）經營者之育成等均應由其負成敗之責。鄰國日本大多數市町村役所（鄉鎮區公所）在上述所提事業上不遺餘力，甚至，在績效較差農協的所在地區，還積極地辦理農協所應主動辦理的指導事業。因此，鄉鎮公所應列入農業推廣體制之內、亦即

鄉鎮公所「公意性、公權力行使」的行政性推廣機構性格應被重視。

此外，正如前面所述區改良場對其他農業機構沒有實際行政指揮權或業務主管權，因此，如要藉著召開農業推廣聯繫會議與轄區內其他農業機構協調解決有關業務，尤其是由下而上地區性的發展事業之分工合作事宜，可能有所困難。所以，如果由地方自治行政機關，同時也是農會、漁會縣（市）級業務主管機關之各縣（市）政府、省農林廳召開農業推廣聯繫會議，來協調解決合作事宜可能更有效。

而且，草案雖規定縣（市）政府、省農林廳應設立專責單位位置農業推廣人員，辦理推廣業務。但是，此處所指推廣員可能是指執行一般農業行政的推廣員，而不是與農民接觸來進行行政性推廣業務的推廣員（註10）。果真如此，將來會產生縣（市）政府欲發展其農業，卻沒有自屬可用的推廣員——尤其是能直接到現場指導的推廣員之現象，這會造成縣（市）推廣事業與縣（市）政府行政脫離的困擾。

因此，如果推廣事業不僅被限定在狹義技術、資訊推廣的事項，而被認為落實農業行政的重要一環——尤其是地區所屬選民的農民判斷地方首長行政績效的重要依據，那麼除非省屬機構改良場所辦理的各項推廣事業都能達成各縣（市）自治單位對推廣事業各自期望，否則必會造成區改良場、水試所分所與各縣（市）政府的無窮困擾、紛爭。這在省長民選、中央地方經費改革、罷免擁核立委公投等意謂縣（市）地方自治職權日漸加重之事件下，問題將更顯嚴重。

基於以上所述，在考慮因應加入WTO推廣事業的性質及推廣事業與縣（市）政府行政關係之下，將來縣（市）轄區內的推廣站及各推廣機構之農業推廣聯繫會議或可設置其下。因此，縣（市）轄區內的推廣站是負責縣屬推廣事業之「公意性」、「技術性營農指導」的推廣機構。而且，為防推廣站之農業推廣員能力不足，可藉由改良場與農學院校所舉辦的講習、訓練來提昇其素質。

4. 真正職業團體的推廣機關之主體性及自主性

除以上現存三大推廣系統之分工外，由自立農家的農民所組成之真正農民代表機構——如日本市町村（鄉鎮市）的農業委員會、都道府縣的農業會議法人、全國性的農業會議所法人，其負責所屬地區有關農民或農業之意見、事項的斡旋、建議以及諮詢等——從區域性或全國性農業經營者的意見統合、表達及農民自治以及其功能為其他推廣機構所不能取代的觀點而言，將來實有必要設立，以擔負起農民權益爭取的推廣工作。

因此，建議設立鄉鎮市、縣市、省市農業經營者協議會（如附圖2）以替代農會現在所扮演職業團體的角色，這除可發揮上述功能外，亦可透過農業推廣聯繫會議等的參加，以激促相關其他推廣機構的推廣事業，並提出建議。相反地，各推廣機構所辦理的推廣事業除要能以欲推廣的對象之立場來衡量外，亦因有真正農民職業團體的積極地介入、建議，才能稱得上具有（農）民意基礎的事業。

基於以上分工原則，各推廣機構的主體性及自主性應可確立，但各推廣相關機構如果沒有良好的聯繫、協調，要構築一個「具有（農）民意基礎的整合性農業推廣制度」仍有其限制性。此時，縣（市）政府召開的農業推廣聯繫會議便是協調、整合轄區內其他推廣機構分工、合作的事宜是否成功之重要關鍵。因此，如何提高聯繫會議的協調、整合功能亦是重要課題，將來各縣（市）推廣事業如被當成是與省農林廳合作事業（註11），此協調、整合功能——尤其是與區改良場協調、聯繫必能加強。

如此一來，在各縣（市）推廣事業是與省農林廳合作事業之下，透過各縣（市）政府所召開的農業推廣聯繫會議聯繫、整合，緣於各推廣機構的主體性及自主性之推廣事業——如推廣站系統的技術性營農指導工作、鄉鎮（市）公所系統的行政推廣工作、鄉鎮農會系統的經濟性營農指導工作、鄉鎮農業經營者協議會系統的農民權益爭取推廣工作——都能被協調、整合成整體、整套的推廣活動，提供給基層鄉鎮（市）農民。而且，萬一某個推廣機構的人力、財力、物力資源等有不足之問題時，除了可透過本身系統尋求解決之外，亦可透過農業推廣聯繫會議由當地其他推廣機構的

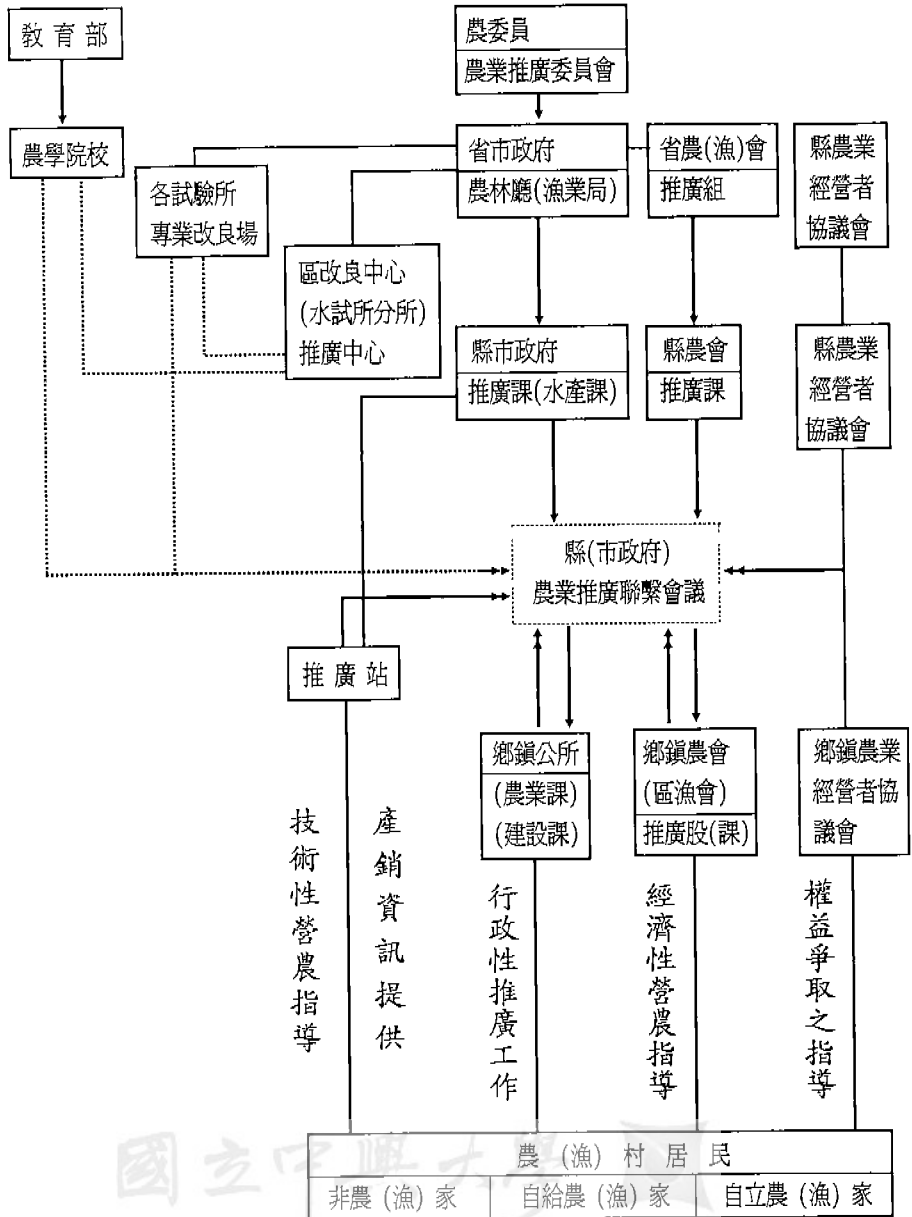


圖 2h 農業推廣體制調整的擬議圖

補強來幫忙解決問題。

此外，各農學院校及各試驗、專一作（動）物改良場為以研究者、研究成果支援各推廣機構之機關，尤其有關經營者中、短期的教育訓練可由區改良場來辦理外，經營者、農業後繼者中、長期教育訓練及推廣員之教育訓練，則應由公立農學院校來辦理。

果真能如此，「具有（農）民意基礎的整合性農業推廣制度」應可望建立。

陸、結 語

本文本著各推廣機構分工、分業原則，從「推廣機構設立屬性」及「推廣機構執行手段」等基準，確立起各推廣機構的主體性及自主性，進而企圖構築一個「具有（農）民意基礎的整合性農業推廣制度」，並藉以突顯身為農業推廣執行主體的農、漁會推廣系統在多元推廣系統中之定位。但是，因限於篇幅等原因，本文僅從營農推廣事業及其較相關推廣事業著論，也未從各推廣機構本身營運、推廣經費來源及運用等觀點來闡述，今後，在這些方面有待更進一層來探討。

〔附註〕

註1：GATT為The General Agreement on Tariffs and Trade之簡稱。

註2：WTO（世界貿易組織）為World Trade Organization之簡稱。此外，本文中農業如無特別註明是指包括農、林、漁、牧廣義的農業。

註3：有關漁會推廣教育經費詳細內容可參照文獻10等。如依省漁會督導工作總報告83年度全省透過漁會系統的推廣部門所支出推廣經費約有4億6千萬元，其中約63%為政府專案補助，其餘約1億7千萬元為漁會系統所負擔。此外，83年度漁會系統推廣部門的人員約有116名，其中由三家行庫提撥的用人費補助約為1378萬元（依省漁會推廣組資料），如以補助推廣員一人一年補

助金額為約15萬元則接受到補助的推廣人員約92名，約占全體推廣人員的80%。如再以每一正會員（漁會甲、乙會員）平均可支用的推廣經費（包括政府專案補助）而論，漁會系統因其正會員約為25萬1千員故約為1千8百元，相對地，農會系統推廣部門所支出推廣經費約有51億9千萬元，但是因其正會員約為102萬2千員故約為5千1百元。亦即，農會系統的每一正會員平均可支用的推廣經費是為漁會系統的2.8倍。可見，漁會系統的推廣經費相當短絀。

註4：農民教育推廣工作如僅界定在強調「知識的啟發」之純教育內涵，其與強調「行動的促進」之營農、營漁推廣事業便有較大的差異存在。較詳細內容可參照文獻14，15等。

註5：詳細內容可參照文獻1，15等。此外，著者訪查數個在推廣事業上風評較佳的漁會亦發現其在營農推廣事業的問題與農會的問題非常類似。

註6：有關臺灣農業推廣體制改革之文獻頗多，最近二年中蕭氏（蕭崑杉，1994）等論文深具參考價值。

註7：詳細內容可參照文獻14，15等。

註8：在草案中雖沒將水試所分所的地位明顯表示出來，但本文認為在漁業其地位猶如在農業農改場的地位。因此，雖目前其推廣人力仍單薄，未來其在推廣上的功能仍不可忽視。

註9：1993年著者等針對全省鄉鎮市推廣股長、縣農會推廣課長及農事督導員、區改良場推廣人員共386名實施調查，回收（率）216人份（56%）。調查對象中認為以此分工原則來劃分各推廣機構的主體性有違機構性格者，各項調查題目最高僅占總回答人數的3.8%，最低則是0.4%，可見此分工應相當可行。詳細內容可參照文獻1，2等。

註10：一般農業行政工作應較偏政策、政令之擬定與監督，相對地，本文所謂的

行政性推廣工作則較偏為政策、政令之宣導與輔導。

註11：從農業推廣事業內容、推廣對象的重疊及經費、推廣人力的限制等考慮，此方式應亦為可行。

參考文獻

1. 古宗耀，「台灣因應加入關貿總協農業推廣功能調整之研究」，中興大學農業推廣教育研究所碩士論文，民國83年。
2. 古宗耀、李崇尙、蔣憲國，「台灣因應加入關貿總協農業推廣功能調整之研究」，合作經濟，民國83年，40:36-47。
3. 全國農業協同組合中央會，「農協事業總論」，中央會，日本東京，民國84年。
4. 江榮吉，「政府與農民組織的關係」，「農民組織制度與功能」研討會專輯，中國農村經濟學會等，民國77年，9-18。
5. 邱茂英「現行農業推廣制度之研究」，農復會出版物，民國64年。
6. 吳聰賢、蔡宏進，「健全農會農業推廣制度強化推廣功能之研究」，台灣省政府研究發展考核委員會委託研究，民國79年。
7. 郭敏學，「台灣農業推廣體制調整問題芻議」，台灣農業，民國70年17:(3)13-16。
8. 張昆崙，「台灣地區農業推廣制度之檢討」台灣農業，民國70年，17:(1)1-6。
9. 陳平基，「現行漁會推廣制度運作與展望」，「漁業推廣制度」研討會論文集，中國農業推廣學會等，民國83年，17-41。
10. 莊慶達，「漁會推廣教育經費來源如何籌措」，「漁業推廣制度」研討會論文集，中國農業推廣學會等，民國83年，42-58。

11. 劉富善，「建立一個整合性的農業推廣制度」，農業金融論叢，民國74年，14: 198-201。
12. 葉蒲生，「台灣省農業推廣教育制度之研究改善」，台灣農業，民國76年，7(4): 33-34。
13. 廖朝賢，「漁會輔導工作之檢討與改進意見」，台灣經濟，民國76年，124: 71-76。
14. 蔣憲國，「台灣における農業推廣事業論」，東京大學農經系博士論文，民國80年。
15. 蔣憲國，「台灣農業推廣體制再檢討----從農會與政府的定位談起」，農訓，民國81年，9(1): 10-13。
16. 蔣憲國，「台灣農業推廣機構功能調整之擬議-----從因應加入關貿總協農業推廣重點事業論起」，農事推廣教育四十週年紀念專輯，省農會，民國84年，173-183。
17. 蕭崑杉，「建立漁業推廣制度的研究（上）」，台灣經濟，民國75年，116: 35-51。
18. 蕭崑杉，「建立漁業推廣制度的研究（下）」，台灣經濟，民國75年，117: 35-52。
19. 蕭崑杉，「從世界農業推廣發展經驗論台灣農業推廣體制的改革」。「農業推廣體制」研討會專輯，中國農業推廣學會等，民國83年，20-38。

The Identity of Extension Systems of Farmer's Association and Fisherman's Association in Taiwan's Agricultural Extension Constitution--Approaching from Autonomy and Subjectivity in Each System of Extension Institutions.

*Shiann — Gwo Jeanz **

Summary

This paper tries to establish the autonomy and subjectivity in each system of extension institutions under the basis of "the establishing attributes" and "the executive means" of extension organizations. Furthermore, this paper tries to distinguish the difference of duties between the extension system of Farmer's/Fisherman's Association and the system of Agriculture Improvement Station by examing "extension proceeding" , and "extension style".

* The author is an associate professor in the Agricultural Extension Education Graduate Institute at the National Chung-Hsing University.

At last, this paper discusses the different main tasks of every extension system from the viewpoint of autonomy and subjectivity, in order to build up an integrated agricultural extension constitution which can fully reflect farmer's/fisherman's opinions. This will be conducive to confirming the identity of Farmer's/Fisherman's Association system in the plural agricultural extension systems.