

韓國農業新進農民培育政策之啟示

張致盛

行政院農業委員會輔導處處長

王俊豪

國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系副教授* (本文之通訊作者)

楊欣佳

行政院農業委員會輔導處農業推廣科技正

林政緯

國立政治大學地政學系研究助理

摘 要

韓國與臺灣均屬家庭農場的小農經營體質，面臨農業人力急速老化與農村青年不願務農的世代交替困境。本文將從韓國農業人力培育體系與政策、農業繼承者培育計畫、農業公費生制度三方面來分析韓國農業人力培育政策的實施成效，以作為我國農政單位研擬青年農民培育制度之參考。韓國早於 1981 年即著手推動農場後繼者與未來農民培育計畫，且為因應農業貿易自由化的衝擊，在 2000 年前後陸續推出農業人力培育政策的創新行政措施，包括在農業部內設置農業人力資源發展科、韓國教育、推廣、食品資訊服務局的專責單位，成立韓國國立農漁業大學的專業大學，據以作為專業青年農民、農業核心人才的培育搖籃。綜合而言，韓國農業人力培育的特色，在於長期性、系統性、動態性的政策規劃與實踐的決心。無論在於培育農業人力施政的廣度、深度和強度，均值得我國參考。

關鍵詞：農業繼承者培育計畫、韓國國立農漁業大學、新進農民、韓國

壹、前言

韓國與臺灣均屬於家庭農場小農制的農業經營體質(Agrarverfassung)，同時面臨農業人力急速老化的問題，相對的，農村青年從農的替補速度，不僅緩不濟急，更有持續流失的現象，此農業人力結構的世代交替危機，正嚴重侵蝕著農業部門的競爭力。以農業部門的社會經濟重要性而言，韓國農業從1970年代開始，已呈現逐漸下滑的趨勢。進言之，農業產值占國民生產毛額的比例，從1970年的26.6%，下降到2010年的2.4%；相同的，農業勞動力占總經濟活動人口的比例，從1970年的48.2%，也下滑至2010年的6.3% (Ma, 2014)。值得注意的是，伴隨著韓國農民數量快速遞減的趨勢，則造成老年農民與青年農民比例失衡的農業人力結構老化問題；換言之，1970年40歲以下的青年農民比例高達57.6%，2010年時則減少至6.4%而已，此亦突顯出韓國農業的未來青年世代，無法有效遞補，進而造成農業勞動生產力低落的发展窘境。相對的，年齡超過60歲以上的老年農業勞動力比例，在1970年只占6.4%，在2010年則升高達至55.9% (Kang, 2010; Ma, 2014)，可見韓國農業勞動力老化的問題相當嚴重，亦即隨著農業部門社經重要性的萎縮，農業勞動力快速老化的問題，則進一步衝擊韓國農業的競爭力。

檢視韓國青年農民培育政策的發展脈絡，韓國自1980年代開始，著手推動一系列的青年農民培育計畫，且不斷地進行動態調整施政目標與內涵，以充分反映視外部社會經濟需求與國際環境變化趨勢，包括1981年的農場後繼者培育計畫、1997年設置國立農業大學、2006年的活化農業教育與扶植重點高農學校計畫，系統性地培育農業新生力軍指標，強化農業人力結構的經營體質，以遏止農民持續高齡化的發展困境。整體而言，韓國為因應農業貿易自由化的衝擊，在2000年前後，在農業人力資源發展政策上，展現出長期性、系統性、動態性規劃與實踐的決心，並大刀闊斧地推出農業教育行政的創新措施，諸如在農業部內設置農業人力資源發展科、韓國教育、推廣、食品資訊服務局的專責單位，活化與振興現有農業教育資源的重點農業學校、開辦農業大師學院等教育機構，據以作為專業青年農民、農業核心人才的培育搖籃。

反觀我國農業發展的情況，小農經濟的產業結構，長久以來不僅農場

經營規模偏小，同時也面臨農民高齡化與專業農戶比例偏低等發展困境。在農業社會經濟重要性的變遷上，農業就業人口的比重，從 1965 年的 45.0%，減少至 2010 年的 5.24%；相似的，農業產值佔國內生產毛額的比例，也從 1966 年的 32.3%，下滑的 2010 年 1.58%。根據 2010 年農林漁牧業普查結果顯示，我國從事農林漁牧業之經營管理者平均年齡，有明顯高齡化的現象。以 72 萬家農戶普查結果為例，其經營管理者平均年齡 62.04 歲，超過 65 歲以上的比例高達 44%，且小學以下教育程度的比例則超過 54%（主計總處，2010）。顯見我國農業勞動力問題日益嚴峻，因為年輕勞動力的從農意願低，老年勞動力比重的增加，將使農業人力發展出現斷層的情形，此為我國農業未來發展之重大隱憂。因此，我國家庭農場的未來發展，如何吸引農村青年返鄉繼承家業，或是如何有效培育新進的農業勞動力，此為農政單位亟需尋謀解決之道的重要課題。事實上，我國農政單位為鼓勵青年從農，已於 2013 年建構出一條龍的青年農民輔導體系，重要的輔導措施，包括遴選百大青農專案輔導、採取 1 對 1 家教式陪伴方式、成立協調平台進行跨單位資源整合、整合 14 個試驗場所成立農民學院提供農業技術訓練課程、透過農地銀行協助取得農地、提供低利率創業貸款、補助農業設施和設備、舉辦創新增值計畫競賽等，及協助農學校院學生職涯探索等，從點、線、面來擴大青年農民之輔導綜效(Kuo, 2014)。

綜合上開問題背景分析說明，本文將從韓國農業人力培育體系與政策、農業繼承者培育計畫、農業公費生制度三方面，來分析韓國農業人力培育政策的實施成效，借鏡他山之玉，故本文希望從韓國農場後繼者培育措施與農業公費生制度之施政經驗，以作為我國農政單位研擬新進農民培育制度之參考。

貳、韓國農業人力培育體系與政策規劃

韓國農糧鄉村事務部（Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, MAFRA，簡稱農業部）為負責農業人力培育政策的中央主管機關，並分別從農業人力培育政策的制度基礎與農業行政基礎上，推動農業人力培育政策的法制化工程。在農業人力培育政策的制度基礎(institutional groundwork)上，農業人力培育政策的法源基礎，主要為 2009 年頒佈實施的

農漁業企業促進與支持法(Act on fostering and supporting agricultural and fisheries enterprises)，並依據上開法源規範，目前韓國推動兩項中長程計畫，包括2011至2013年的農業訓練基本方案、2014年的培育農業勞動力基本方案，主要目標在於重新改組農業推廣教育體系，以作為培育未來農業勞動力的施政依據。

其次，在農業行政基礎(administrative groundwork)上，韓國農業部則分別從農業教育訓練經費的集中，及成立農業人力培育的專責機構來推動農業人力培育政策。在大幅提高農業教育訓練經費方面，韓國從2007年的130億韓元，提高兩倍至2014年的266億韓元（約台幣8億元）。由於農村振興廳屬於農業研究機構，故負責研究人員和農民的農業科技教育，推動農業新科技的創新傳播與新科技商業化。此外，在推動農業教育訓練組織改造方面，韓國於2009年設置農業人力資源發展科；2012年成立韓國教育、推廣、食品資訊服務局(Korea Agency of Education, Promotion and Information Service, EPIS)，系統性地強化對農業教育訓練的投資，以增加農業人力資源培育的成效。

當前韓國專業農業勞動力培育政策，可分為新進農業勞動力、現有農業勞動力兩類的人力培育政策，來加以說明(Lim, 2015)。首先，在新進農業勞動力(new agricultural workforce)方面，包括：(1)高農學校與農業大專院校畢業生：現有措施為鼓勵高農學校與農企業產學合作，提供高農學生農業實務的教育訓練課程，自2016年開始在高農學校與農業大專院校加強推動三明治農業職業教育課程。(2)新世代農業企業家培育計畫：遴選與補助新世代農業企業家從農創業，並於2015年委託辦理新世代農業企業家的實施成效之研究。其次，在現有農業勞動力(existing agricultural workforce)方面，韓國針對現有農業勞動力，分別實施(1)農業專家或農業達人培訓大學(Agricultural Master College)、(2)農業工作場所學習計畫(Work Place Learning, WPL)、(3)農場經營管理諮詢服務、(4)海外實習訓練計畫。自2016年開始推動以提升資訊科技能力為核心的特定農產品教育制度(commodity-specific educational institution)，如表1所示。由於本文主要在探討新進青年農業勞動力的培育與輔導機制上，故後文將進一步介紹韓國的農業後繼者計畫與農業公費生之制度設計與實施成效。

綜合上述，韓國農業人力培育的行政體系與政策規劃上，值得我國參

考之處，主要有二：首先，是農業人力培育政策的法制化，韓國在推動農業人力培育計畫時，除了初期以計畫形式來試驗推行之外，並強調制度的永續發展，故在日後多採取立法的途徑，建立農業人力專責機構、培育經費與實施方案的法源基礎，以確定農業人力培育制度的長期政策定位與法律效力。其次，韓國在農業人力培育的施政對象規劃上，已明確區分為新進農業勞動力、現有農業勞動力兩類，不但能整合與銜接不同時期所推動的農業人力培育計畫，更可分別針對其從農需求與問題，設計出量身訂製的施政措施和輔導計畫，有效達成農業人力的政策目標。

表1、韓國專業農業人力培育政策

施政對象	計畫項目	原有的計畫內容	新辦計畫內容
新進農業勞動力	1. 高農學校與農業大專院校畢業生培育計畫	現有措施為鼓勵高農學校與農企業產學合作，提供高農學生農業實務的教育訓練課程	2016年開始在高農學校與農業大專院校加強推動三明治農業職業教育課程
	2. 新世代農業企業家/農場後繼者培育計畫	遴選與補助新世代農業企業家從農創業	2015年委託辦理新世代農業企業家的實施成效之研究
現有農業勞動力	1. 農業專家或農業達人培訓大學 2. 農業工作場所學習計畫 3. 農場經營管理諮詢服務 4. 海外實習訓練計畫。		自2016年開始推動以提升資訊科技能力為核心的特定農產品教育制度

資料來源：Park, 2015: 8。

參、韓國農業新進農民培育計畫與實施成效

韓國農業部於 1981 年推動農場後繼者培育計畫 (Farm Successor Fostering Program)，此為韓國第一個也是歷史最為悠久的青年農民培育計畫。農場後繼者培育計畫的基本構想，希望透過財務補助的方式，吸引 30 歲以下的農家子女留在村從農。因此，經政府遴選為農場後繼者的農家子女，將可獲得從農創業的財務支持，亦即享有十年期低利貸款才建置新農場，協助其購買農地與農業機械與設施，補助額度最高為 3 億韓元 (約 30

萬美元)。相對的，農場後繼者必須履行 10 年期從事農業的義務，而接受補助的農場後繼者，在財務補助期間內離農時，則需返還補助金。此外，韓國於 2015 年實施的新世代農業企業家培育計畫，其補助對象與條件：(1)「新進青年農民」：18 至 49 歲，且從農年資低於 10 年。(2)經營農業能力證明：高農學校或農業大專院校畢業生，或是完成特定時數的農業教育訓練課程。另外，新世代農業企業家培育計畫的補助項目，從農創業優惠貸款，可用於購買農地、農用設備與設施。低利貸款最高額度 2 億韓元（約台幣 600 萬元），3 年的優惠利率為 2%，可分七期償還。獲選為新世代農業企業家者，亦可接受新進農民家教式陪伴計畫(new farmer's tutoring program)的輔導，亦即新進農民可以在傑出農民與專家業師陪伴下，直接學習農業耕種技術與農場經營實務和技能，藉以降低從農創業初期的失敗機率。

值得注意的是，農場後繼者培育計畫的補助對象，在計畫推動初期的申請年齡上限為 30 歲。但是隨著農村人口的老化問題，日趨嚴重，因此在 1992 年將申請年齡上限提高到 40 歲，而 2004 年又提高到 45 歲。甚至韓國在 2008 年金融危機後，發現返鄉歸農的現象有明顯增加的趨勢，故在 2011 年將農場後繼者的年齡上限，提高到 50 歲，以符合返鄉歸農者的需求。除了從農創業的財務支持外，韓國在 2013 年開始，加碼提供貸款的青年農民，為期 6 個月的農業專業教育與訓練。

有關前述韓國新進農民培育計畫之施政成效，根據韓國農業部的統計，從 1981 至 2015 年的計畫實施成效，總計補助新進青年農民 14 萬人，總補助經費為 2.7 萬億韓元（約台幣 810 億元）。其中約有 89,000 青年農民為 1990 年之後，才進入農業經營行列，可見青年從農創業輔導政策有顯著的實施成效。韓國每年新進農民(farm entrants)的數量，在 1990 至 1991 年間，每年新進農民的人數約為 2,000 人。隨後新進農民的人數則增加到 10,000 人左右，但在 1995 年達到最高峰。然而，新進農民的數量在 1998 年呈現逐漸下降的趨勢，並且在 2004 年農場後繼者的數量急遽地下降到每年 1,000 人左右 (Kang, 2010; Ma, 2015)。深究此農場後繼者人數下降的原因，在於韓國政府為集中資源扶植青年的農場後繼者，故在 2004 年時，將「未來農民」的認定資格，從原本的 40 歲年齡上限調降至 35 歲，故導致符合補助資格的青年新進農民數量大幅降低。

儘管韓國的青年從農創業輔導政策，有效地增加新進農民進入農業經營行列，然而，根據韓國農業部的調查資料，亦顯示有意從事農業的農村青年人數，已從2000年的6,000人下降至2007年1,600人。此結果可窺知現有的青年從農創業輔導政策，尚有進一步的改善空間，特別是針對家庭農場繼承移轉的課題，規劃研提相關的配套措施，始能有效的調控農業人力的世代交替。相對的，根據農業部2010年針對2000至2005年間所培育的新世代青年農民，調查結果顯示，其平均農業年收入為4,900萬韓元（約台幣147萬元），遠高於一般農戶的平均農業年收入1,030萬韓元（約台幣31萬元），從新世代青年農民的農業經營所得為一般農戶的4.8倍成效來看，新進農民確實大幅提高其農業經營的競爭力。

有關韓國家庭農場的發展現況，農場後繼者培育計畫的重點，在於促進代間繼承(inter-generational succession)。根據韓國歷年來的農業普查資料，顯示農場後繼者占有農民的比例，從1990年的16.4%，下降到2000年的11.0%，及2012年的8.9%，呈現下滑的趨勢。再者，農場後繼者的年齡，亦有增加的趨勢。在40歲以下的青年農場後繼者，20歲以下年齡組的比例，則從1990年的3.8%，快速下降到2000年的1.2%，及2012年的0.2%；相對的，30至39歲年齡組的比例，已從1990年的3.6%，上升到2000年的5.9%，及2012年的7.7% (Hwang, 2014)。詳如表2所示。

表2、韓國農場後繼者年齡結構變遷情形

		1990		2000		2012	
		人數	%	人數	%	人數	%
農民總數		1,767,033	100.0	1,383,468	100.0	1,151,116	100.0
農場後繼者人數		289,520	16.4	151,503	11.0	103,039	8.9
後繼者 年齡組	15-19歲	67,389	3.8	16,237	1.2	2,768	0.2
	20-29歲	158,272	9.0	54,386	3.9	12,005	1.0
	30-39歲	63,855	3.6	80,880	5.9	88,266	7.7

資料來源：Hwang, 2014: 92。

整體而言，在補助對象上，半數的經費補助給農校畢業生，其他則分配給務農年資10年以下的新進農民，總計已補助超過13萬青年農民，目前約有90% 仍繼續從事農業，透過此計畫所補助培育的農場後繼者，遍佈全韓國各地，約占有所有農場主的10%。以韓國36,000個農村的分配比例來看，

理論上，每一個農村約有3名農場後繼者，有效地為韓國農村培育出具領導能力的年輕世代。

綜合上述，韓國推動近40年的農場後繼者培育計畫之實施成效，可看出韓國農業人力的結構體質已有大幅改善，並穩健朝向小而強農業的發展道路中邁進。因為韓國40歲以下的青年農民比例，從1990年迄今，已有明顯增加的施政成果，更重要的是，韓國政府所培育出的新世代青年農民，其農業經營的競爭力也反映在農業經營所得之上，遠高於一般農戶的農業收入。因此，韓國農業人力世代交替的成效，確實可作為我國改善農業人力質量結構的重要參考對象。

肆、韓國農業公費生制度設計與實施成效

韓國政府一方面鑑於農業貿易自由化為農業部門所帶來的艱難環境與提高農業部門競爭力的迫切性，另一方面又察覺到正規農業教育中的大專農學院校，其與農業產業發展間的距離越來越遠。故依據農漁發展委員會(Agriculture and Fishery Development Committee)的總統諮詢小組之建議，乃於1997年創立韓國國立農漁業大學(Korea National College of Agriculture & Fishery, KNCAF，以下簡稱韓國農業大學)，原為三年制農業公費生制度，以培養專業青年農民的農業核心人才(core talents)為辦學目標，2010年改為3+1年學制，可授予大學學位文憑。

有關韓國農業大學的公費生制度，經擇優錄取擁有農業背景的農家子弟與高農學校畢業生，所有學雜費、學分費、宿舍費，皆由政府全額補助，且享有免服兵役（但2015年後入學者變更為需服替代役）與優先獲得青年農民培育計畫補助等特殊優惠權利，最高可獲得2億韓元（約台幣600萬元）的創業貸款。相對的，農業公費生畢業後，則需要履行從農義務，該義務年資訂定為領取公費時間的兩倍，如三年後畢業需務農時間至少6年，如未能履行從農義務年資時，則視情況返還部分教育費用。由於農二代繼承家業的風潮，在韓國農村中愈趨盛行，故韓國農業大學的錄取率從2009年的40% (2.5:1)，下降到2014年的21.7% (4.6:1)，顯示有意參加農業公費生制度的競爭，愈加激烈。因此，韓國農業大學2015年招生人數為390人，主要學生來源為農二代（即農家子女）、返鄉歸農者（即有意從農的都市青

年)，或是一般的高中畢業生（即一般考選生），預計2017年將增加招生至600人。另外，韓國農業大學畢業生的從農比例，也呈現逐漸上升的趨勢，由2009年的85.0%，上升到2014年的86.3%。相似的，韓國農業大學畢業生的平均農業年收入為6,814萬韓元（約台幣204萬元），可見韓國農業大學畢業生的競爭力或獲利能力，也高於前述新世代農業企業家培育計畫的新世代青年農民之農業年收入（4,900萬韓元，約台幣147萬元）。最後，就韓國農業大學畢業生從農現況與後續輔導機制而言，韓國農業大學畢業生人數迄今為3,012人，公費學生畢業後的從農比例高達85.1%。其中，因未履行從農義務而償還學費者有230名(占7.6%)；另因死亡、殘障、國家有功者而免除從農義務者有32名。相對的，正處於從農義務履行期者有1,752名，而已完成從農義務者有1,014名，其中有810名（占79.9%）目前仍持續從農中。囿於文章篇幅之限制，有關韓國農業公費生發展背景與制度設計的詳細內容，請詳見附錄一。

綜合上述，從韓國農業大學的辦校規劃與實施成效中，可看出農業公費生制度確實為因應農業正規教育式微的有效解決方案之一。雖然我國近年來已重新啟動中斷多年的農業公費生制度，在不改變現有的農業技職教育體制的前提下，委由嘉義大學重新開辦農業公費生專班。但是無論在公費生的培育規模上，或是公費生的遴選、教學與畢業從農的權責規範上，甚至是畢業後的從農創業輔導機制上，韓國的農業公費生推動經驗，無異提供可資參考借鏡的範本，值得我國持續關注其後續的發展。

伍、結論與政策建議

本文借鏡韓國農業人力政策規劃與具體施政作為，特別聚焦在如何培育青年農民為臺灣農業注入新生力軍，促進農業勞動力的世代交替。茲將回顧整理的韓國農業繼承者培育計畫、農業公費生培育制度之重要啟示，區分為研究結論與政策建議兩部分來加以說明。

一、結論

1. 韓國農業人力培育政策的深、廣、強

韓國農業人力培育的特色，在於長期性、系統性、動態性的政策規劃與實踐的決心，無論在於培育農業人力施政的廣度、深度和強度，均值得

我國參考。就農業人力培育政策的深度而言，韓國政府有鑑於正規農業教育體系式微的問題，及農業人力培育政策法制化的重要性，故分別於 2009 年頒佈農漁業企業促進與支持法、2012 年頒佈韓國國立農漁業大學設置程序辦法，以確保農業人力培育政策的法源依據和制度基礎，並先後規劃實施 2011 至 2013 年的農業訓練基本方案、2014 年的培育農業勞動力基本方案兩項中長程計畫，以作為培育未來農業勞動力的施政依據。另就農業人力培育政策的廣度而言，韓國針對不同的農業人力群體，如農二代公費生、農校畢業青年創業農民、從農年資低於 10 年的新進農民、返鄉歸農者的安居定住、農村多文化家庭的社會融合等，均有量身訂製的具體輔導措施。在韓國農業人才培育政策目標設定上，預定在 2020 年培育出 200,000 名的農業人才，包括 23,000 名正規農業教育的農校畢業生、10,000 名農業大師、100,000 家主力農企業、32,000 名小農、35,000 名區域農業專家，全方位地招募與培訓未來農業發展所需要的基本人力和領導人才。最後，從農業人力培育政策的強度來看，韓國對於青年農民培育工作持續地投入大量經費，並著手整合與集中不同農業教育訓練資源，分別從正規農業教育體系中促進重點農業學校的發展；另一方面，則有農協配合大力推動農業推廣教育。從韓國青年農民培育的施政績效，包括青年農民培育的累積數量，及其農業經營獲利能力的實質成果，可以預見，更年輕、更強的韓國農業青年世代，未來將引領韓國農業投入國際競爭市場中，展露出傲人的成績單。

2. 動態性農業行政創新，回應舊問題與新挑戰

韓國農業公、私部門在農業人力培育課題上，主要聚焦在回應和因應貿易自由化的國際競爭壓力，故多數的創新施政措施，從倡議到實施，推動的時間點上，均在 2000 年前後推陳出新，例如：韓國農業部(MAFRA)在中央層級上，於 2009 年新設置農業人力資源發展科；2012 年成立韓國教育、推廣、食品資訊服務局(EPIS)，系統性地強化對農業教育訓練的投資，以增加農業人力資源培育的成效。另在農業人力培育的教育機構創新上，先於 1997 年成立韓國農業大學(KNCAF)的農業專業大學，據以培養專業青年農民的農業核心人才。其次，在 2006 年推動高農學校與大專農業院校兩個特別計畫，藉以活化與振興現有的農業學校資源，增加青年農民的培育管道。再於 2013 年開辦農業大師學院，作為農業實務教學師資

的培育搖籃。

二、政策建議

1. 強化青年農民培育計畫的法制化基礎

我國在青年農民培育政策上，雖然起步較晚，但是已跳脫以往個別單項式施政思維與作法，並積極推動具創新整合式的一條龍青年農民輔導體系(Kuo, 2014)。然而，從法制化觀點而言，現有的農業人力培育政策，仍屬於單一部門、短期計畫式的青年農民輔導作為，缺乏長期性的前瞻與堅實性的法制基礎，例如在農業法規中，目前僅有 2014 年頒佈「青年從農創業貸款要點」之行政規則，而缺乏農業人力中長程發展的前瞻規劃，及農業人力培育體系建構與運作的法源依據，包括農業人力培育的專責行政單位、農業教育訓練機構、教學模式、師資人事與教育經費、畢業生從農創業後續追蹤輔導，及正規農業職業教育與非正規農業推廣教育資源的整合與分工等。

有鑑於青年農民為糧食生產基礎人力之來源，其重要性涉及社會安定與糧食安全，不言可喻。因此，需要儘速立法確認青年農民培育政策的法制地位，建議未來在現有的農業發展條例內，或是審查中的農業基本法內，增列青年農民培育與輔導的相關條文，或是在農政單位的權責範圍內，研擬農業人力或青年農民培育的相關辦法，以賦予明確的法源依據，始有利於農政機關與其他部會進行跨部門協商，共同正視農業人力短缺問題，協力研擬出具體的解決方案。

2. 農民學院轉型實體化教育機構

目前農委會已整合 14 個試驗改良場所試驗研究，並於 2012 年成立農民學院，藉以集中農業推廣教育訓練資源，及統一青年農民培育事權和建構系統化的農業教育訓練課程。然而，農民學院行政運作的本質上，仍屬於農業教育訓練的虛擬平台或彙整機制，較偏向各農業試驗改良場所的教育課程之溝通協調，並以短期的農業推廣教育訓練為主。但是農業教育資源仍是分散各地，且可能受限於各地區農業試驗改良場所主管的對於農業推廣教育之重視程度，而有所偏頗。因此，農民學院轉型實體化機構，有其必要性。一方面可以落實農業教育資源的統籌規劃與集中事權，建立完整的未來農民培育的搖籃，另一方面，各地區農業試驗改良場則可轉型為

進階專業分院的方式營運，專注在與地區農業的連結強度，負責的特色農產品專門進階教育工作。

3. 擴大辦理農業公費生制度

前述建議的農民學院轉型實體化教育機構，主要考量到農民學院的功能定位和運作模式，均為農政單位可自主決定的權責範圍內，短期內的行政革新可行性較高。但是其缺點則在於僅能限縮在非正規的農業推廣教育訓練的範疇內，畢竟非正規的農業推廣教育，無論是系統性與長期性的農業教育課程規劃，或是農業教學成果或是學員學習成效上，均有其限制，難以將農業人力培育的成效，擴及到正規農業教育體系內。相較於韓國專業農業大學的公費生制度，我國目前僅補助嘉義大學辦理一班 30 人的農業公費生，無論是政策企圖心或是辦學規模，遠低於韓國。推測其原因，可能在於正規農業教育制度的主管單位，仍為教育部的技職司，而農業人力培育的責任與急迫性，則落在農政單位的身上。為因應正規農業教育式微的困境，建議農政單位未來可參考韓國農業大學的專業學校模式，未來應積極進行農政單位與教育主管機關的溝通協調，協力重新建置與恢復農業正規技職教育，制訂農業公費生教育專法，建立獨立營運的農業技職教育機構，作為培育專業未來農民的培育搖籃，始能盡其功。

參考文獻

- 行政院主計總處，2012，99 年農林漁牧業普查初步綜合報告，台北：行政院主計總處。
- Hwang, Jeong-Im, 2014. Succession decision in Korean family farms. FFTC-RDA International seminar on enhanced entry of young generation into farming, October 21-23 2014. Korea: Jeonju. pp. 89-104.
- Kang, Hyoung-Seok, 2010. Understanding farm entry and farm exit in Korea, International Development Department, University of Birmingham. Ph.D. Dissertation, UK: Birmingham.
- Kuo, Kun-Fong, 2014. One-stop Service for Young Farmer in Taiwan. FFTC-RDA International seminar on enhanced entry of young generation into farming, October 21-23 2014. Korea: Jeonju. pp. 163-173.
- Lim, Jong-Gil, 2015. Introduction of agricultural education in Korea, Sejong-si: Korea Agency of Education, Promotion and Information Service (EPIS).

- Ma, Sang-Jin, 2014. How to encourage young generation to engage in farming: Korea's case, FFTC-RDA International seminar on enhanced entry of young generation into farming, October 21-23 2014. Korea: Jeonju. pp. 147-162.
- Ma, Sang-Jin, 2015. Agricultural workforce development in Korea, Jeollanam-do: Korea Rural Economic Institute (KREI).
- Park, Kyung-Hee, 2015. Korea policy for nurturing agricultural workforce, Sejong-si: Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (MAFRA).
- Yang, Joo-Yang, 2015. Introduction of Korea National College of Agriculture and Fisheries, Jeollabuk-do: Korea National College of Agriculture and Fisheries (KNCAF).

附錄一、韓國農業公費生發展背景與制度設計

韓國農業公費生制度的創設背景，緣起於正規農業教育日漸式微的發展問題。因為韓國在1980年代起，已積極參與烏拉圭回合談判協議，並申請加入世界貿易組織，而全球貿易自由化的競爭壓力，也嚴重衝擊韓國農業部門的發展，包括正規農業教育體系在內，也難逃農產品開放市場的負面影響。故韓國農業職業學校與大專農學院校，自1990年代開始進行更改校名、系名與農業教學內容，而轉型更名的結果，造成多數農學院校拋棄傳統的農業名稱，或是選擇隱晦農業產業特質的名稱。以農業職業學校的數量而言，農業學校的數目持續減少當中，1969年韓國農校數目多達133家，但自1972年起，高農學校的數量開始減少，紛紛轉型改制為普通高中或高工職業學校。另就農業職業學校的教學品質而言，隨著農業學校數量的減少，現存的農業職業學校，則採取學校轉型或的改變課程內容方式，逐漸脫離以農業產業發展為主軸的教育內涵，另一方面，傳統農業職業學校的更名後，亦多改採模稜兩可的校名或科系名稱，以避免被歸類為農業類科。

整體而言，傳統高農或農業職業學校，原應為培育年輕世代農業勞動力的重要途徑。但是農業職業學校的正規教育發展，卻與農業的產業發展需求，漸行漸遠，導致農校畢業生投入農業生產的數量也越來越少。近年來，韓國高農畢業生投入農業者不到1%，亦即每年低於100人從事農業工作，而四年制農業專科學院在過去三年中的畢業生數量，平均每年也僅約100人，遠低於韓國農業大學的畢業生人數 (Ma, 2014, 2015)。

進言之，韓國成立公費農業大學的基本理念，在於改變先前以理論與課堂教學為中心的農業教育方式，希望以公費生制度培育韓國農業與農村的現場實務的領導人才，同時也希望強化農業教育成果支援農業政策推展的角色。基此，韓國農業大學在培育農業人才政策中所扮演的角色定位，主要有三：(1) 農業發展願景的提供者(vision provider)：創造符合世界標準的農業教育實務、給予農業從業人員希望種子的專業大學。(2) 農業教育體系的組織者 (system organizer)：成為帶領韓國農業教育體制改革的標竿大學，並作為大學、研究院、企業、政府之間的農業政策溝通橋樑，並在農產品的供應鏈之間，提供有效率的教育支援。(3) 農業專業內涵的供應者 (contents supplier)：促進農業教材標準化、農業教育計畫標準化，及農場

設施標準化等，以培育農業核心人才。

目前韓國農業大學共設有食用作物、特用作物、菇蕈、蔬菜、果樹、花卉、森林(含林業、景觀專攻)、大型家畜(含韓牛專攻、酪農專攻)、中小型家畜(含養豬、養雞專攻)、馬產業、水產養殖等11個科系。有關韓國農業大學的入學資格，三年制農業公費生的報考條件，包括：(1) 無年齡限制，但2013年最高齡錄取者為41歲；(2) 具備至少一年的農業工作經驗，亦可提出農地原簿(指行政主管機關所頒發的農業從業身分證明，資格認定條件為擁有或承租300坪以上農地者)或是農場在職證明；(3) 農地條件：原本限制需本人或直系血親所持有之農地原簿證明，但2014年將資格放寬承租農地者，亦即可提供農業經營體登錄書(即由持有土地者提供給佃農的文件，證明佃農承租其土地，且在該處實際從事農事工作)作為農地證明；(4) 報考人需繳交26萬韓元的保險費用，由保險公司收取，不予退還(Ma, 2014)。有關入學的評分標準，包括高中成績占60%、農家或農場背景占15%，其餘比例為面試成績。

另就農業教學設計而言，韓國農業大學(KNCAF)屬於三年制的農業技職教育，該校採取三明治訓練制度(sandwich training system)的獨特教育方式，亦即第一年在校的課堂課程，學習農業的基本知能與技術，如農業機械的操做原理、農作物品種的基本知識；第二年為國內農場實習教育，學生必須離校到農場，實際體驗農業生產技術與農場管理知識。在為期10個月的農場實習課程上，係由有經營成效的農場經營者擔任業師，而農場業師的來源，則是由地方政府推薦，經過校方的審查與農場現場探勘之後，再進行師資聘任簽約程序，則由校方每年辦理評鑑來決定實習農場業師的適格性。由校方補助實習農場業師每月30萬韓元的材料費，再由業師支付給實習生每月50萬韓元的實習工資。另外，學生可選擇出國實習課程，包括2個月的短期見習參訪課程，及接受為期10個月的國外農場實習，由校方補助機票與提供每月25萬韓元的生活費(約7500元台幣)；第三年學生再回到學校，接受如何解決農場經營問題的進階課程，並在校方的指導下，規劃研擬未來自己農場的經營管理計畫。以該校的390位學生而言，選擇海外農場實習的學生數為50人，其餘340人則選擇留在韓國境內進行農場實習。

一如前述，韓國農業大學(KNCAF)為了提供畢業從農學生的繼續進修

的機會，2010年將原為三年制農業公費生制度，修改為3+1年學制，以提升現職農業從業人員的專業知能為目標，亦即增加自費一年學制的專業深化學程，進修的學生每學期學費為130至150萬韓元，而此自費制度則無強制留農的義務，學生進修後可取得大學學位文憑。有關自費進修學生的申請資格，包括下列條件：(1) 無年齡限制。(2) 需專科學歷或同等學歷，但畢業學科需經課程營運委員會審查決定。(3) 農地條件：本人或直系血親持有之農地，需提出農地原簿及家庭關係證明書，依面積大小計分。若農地條件與申請科目不相符時，則僅採計50%。(4) 務農經驗：具備至少一年農業在職經驗，需經課程營運委員會審查決定，依年資長短計分(Ma, 2015)。另外，有關3+1年自費學制的課程設計方面，總計規劃20至24學分之專業深化學程，大部分課程和期中、期末考試，均採用e-learning的網路教學系統進行，進修學生則需參加每周一日的實體課程，包括農場實作和課程內容複習。目前的必修課程，包括創業seminar、創業論文指導、栽培理論、雜糧實習、水稻實習、作物生理、植物保護、土壤肥料、流通等科目。值得一提的是，韓國農業大學將公費畢業生從農創業到成功安定劃分為自立初期、自立期、安定期、成長期四大階段，並制訂出為期9年的階段性教育、支援情報、聚會等輔導陪伴措施，如下表所示。

附表 1、農業公費生從農創業到成功安定之輔導陪伴措施

階段	自立初期階段	自立階段	安定期	成長階段
時期	<ul style="list-style-type: none"> 農場基礎建設 畢業後 3 年 	<ul style="list-style-type: none"> 畢業後 3~6 年 獨立經營 	<ul style="list-style-type: none"> 畢業後 6~9 年 完成義務從農 	<ul style="list-style-type: none"> 畢業後 9 年以上
教育	<ul style="list-style-type: none"> 栽培技術(依作物別,一年兩次) 衝突管理課程 	<ul style="list-style-type: none"> 栽培技術(依作物別,一年一次) 衝突管理課程 	<ul style="list-style-type: none"> 衝突管理課程 	
支援	<ul style="list-style-type: none"> 顧問制度 加強現場觀摩與諮詢指導 	<ul style="list-style-type: none"> 顧問制度 加強現場觀摩與諮詢指導 提供參加畢業生支援工作的機會 	<ul style="list-style-type: none"> 加強現場觀摩與諮詢指導 提供畢業生支援工作的機會 	<ul style="list-style-type: none"> 加強現場觀摩與諮詢指導 提供參加畢業生支援工作的機會
情報	每季一次,提供最新農業技術、知識情報			
聚會	活化畢業生連結網絡			

資料來源：Yang, 2015: 10。

目前韓國推動的強化公費畢業生從農能量「安定從農」計畫，重要的計

畫措施，已編列 2 億韓元預算，協助發展 8 個「安定從農」課題，例如：(1) 培養地域性特別作物的新技術；(2) 依作物別或課題別，籌組研討小組，招聘農業專家協助、辦理傑出農場觀摩活動，及環保農業技術研討會；(3) 積極開拓中國市場、赴先進國家學習標竿農漁產業、辦理海外農業觀摩活動等；(4) 創造農業知識網絡共同體，培育同門會，如依校區別，辦理 5 次強化畢業生經營能力為目標的研討會；依作物別或地區別，籌組知識交流會(Yang, 2015)。

此外，韓國農業大學目前規劃中的「支援畢業生成功安定從農計畫」，未來將積極推動的公費畢業生從農創業輔導陪伴措施，包括下列各項：

- (1) 新設專職處理畢業生事務單位：負責長期現場實習生管理、畢業生管理；提供畢業生脫離農業的事前防止措施；尋求從農的安定性，以提高畢業生安定從農比率。
- (2) 畢業生履行從農義務的管理系統改革：關於履行義務從農的舉證，改由學生自發性提出。畢業生無法自行舉證的狀況下，學費償還的措施。關於履行從農與否，重新奠定明確的判斷基準。以大三為對象，舉辦「畢業後如何成功從農並安頓」之說明會。
- (3) 確保畢業生生產之農產物的流通管道與銷售支援：透過與大型流通中心之間的業務合作。
- (4) 發掘畢業生成功經營農場的優秀實例，並加強宣傳成效。例如：發掘富具特色的農業經營實例，如智慧農業、技術農業、高科技、經營技巧、高效率等成功案例，並以辦理刊物、廣播、新聞宣傳、課程中宣導等方式，擴大辦理宣傳活動。