

112 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等 別：四等考試
類 科：農業行政
科 目：農業行政概要

文昇老師解題

一、行政院農業委員會配合行政院組織改造，已在民國 112 年 8 月 1 日起改制為農業部，請比較行政院農業委員會與農業部之組織特性並說明改制原因。(25 分)

1.《考題難易》：★★★★★

2.《解題關鍵》：此題為時事題，主要考驗考生是否了解最新組織改革趨勢，以及農業部的相關內部單位與任務

【擬答】：

立法院三讀通過農業部組織法，行政院農業委員會將升格為農業部，下屬三級機關(構)設有 7 署 1 中心 7 試驗機構，不僅回應農業界 1988 年 520 農民運動的訴求，也將因應內外環境挑戰，氣候變遷與區域衝突等相關趨勢，打造韌性農業，讓臺灣農業永續發展。

(一)農業部組織特性

農業部共設有 8 個三級行政機關、7 個三級試驗研究機構，8 個機關包含農糧署、漁業署、動植物防疫檢疫署、林業及自然保育署、農村發展及水土保持署、農田水利署、農業金融署、農業科技園區管理中心；7 個機構包含農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、畜產試驗所、獸醫研究所、農業藥物試驗所與生物多樣性研究所。農業部本部則設有 8 司 6 處，包含綜合規劃司、農民輔導司、畜牧司、農業科技司、國際事務司、資訊司，另新成立資源永續利用司和動物保護司。

(二)行政院農業委員會改制原因

1. 因應氣候變遷加劇、國際環境快速變化，對農業生產和需求產生重大影響，農業部將強化組織功能及衡酌農業整體產業規劃所需，打造韌性農業，讓農業永續發展。
2. 因應 2040 農業淨零目標、健全糧食安全體系、保護農地及利用發展，及實現農業多功能價值，因此成立「資源永續利用司」為專責單位；為確保陸域重要生態系及生物多樣性完整、強化森林及自然碳匯，並永續分享森林生態系服務價值，將林務局改制為「林業及自然保育署」。
3. 為建構永續發展的農業環境與新農村，並因應氣候變遷挑戰，加強推動治山防災與土石流防災應變與監測等業務，因此將水土保持局改制為「農村發展及水土保持署」。
4. 為落實寵物管理制度、強化動物福利，增設「動物保護司」專責辦理動物保護業務；另推動農業資訊整合規劃及資訊安全與服務，以強化農業數位轉型，將資訊中心調整為「資訊司」。

農委會升格農業部後，將致力落實氣候變遷之農業調適及淨零排放政策、增進農村規劃及發展、健全糧食安全儲備機制、推動全民食農教育、強化動物福利及全國自然保育、落實寵物管理、推動農業數位轉型、增進農民福祉措施，全面打造韌性農業、提升農業發展的創新動能。

二、現代化政府行政的主要精神為何？(25 分)

1.《考題難易》：★★

2.《解題關鍵》：此題很基本，主要是論述農業行政特徵

3.《命中特區》：文昇-農業行政講義 14-15

【擬答】：

農業行政與農民之間關係為半組織環境(semi-organized environment)關係，主要係因為政府對於農業存有許多無法掌握狀況，政府也無法給與農民有利增援，所以只好用法規約束農

民方式來推動農業政策。在半組織環境 (semi-organized environment) 中，農民與農業行政兩者呈現不對稱關係，因此如欲修正此種關係，則應學習企業組織以市場機能為核心組織互動關係，將兩者關係修正為對等關係，並營造有利農業發展的組織環境，有效連結研究、農場與市場等面向，發揮農業企業經營效能。以下從經濟、生物與行政三個面向整合觀點探討農業行政特質：

(一) 農業行政多元化，導致分工與整合不容易

農業行政負有發展農業任務職責，糧食增產時代因工作上主要為技術導向，所以在行政運作上比較單純且分工明確；而在市場貿易時代，則需要仰賴經濟部貿易部門參與規劃，以及財政部財務上支援，而組織社會時代來臨，卻未使農民組織回歸到企業化面向發展，且政府又常利用其來掌握政治上資源。

(二) 農業行政在農業與農村發展觀面向上，角色認同不明確

近年來國際農產自由貿易，我國產業近幾年來逐漸解除各種保護措施，在天然資源缺乏下，雖明言要調整生產結構和提升生產力卻充滿不確定性，因此由農業發展轉變為農村發展和利益導向似乎是必然趨勢，但卻會失去農業專業特色。

(三) 農業行政獲得利潤並非僅限農民

1. 農業政策制訂主要為增加農民利潤以及改進農民生活為主，然而實務運作上，農業政策更在乎消費者權益，希望農產品價格可以更為親民、農業原料價格更低廉，藉此來滿足工商業界降低生產成本要求。

2. 農業行政為重視公民需求，更應重視農產品安全與生活環境品質維護面向，如此才能面對日漸複雜關係人與迎合多種對象需求。

(四) 農業行政具有生存性與功能性特質，績效追求不易

農業行政運用政府稅收推動相關方針，但其主要關注於政策是否有效推行，並非關注政府本身是否獲利，但農業行政也要關心農業產業是否可以獲得利益，以及農業產業生存問題，然而兼具生存性與功能性特質農業行政不容易控制，舉例來說：環境維護和汙染防治的觀念，對於農業化學用品限制，將會增加農業生產成本及導致產量降低。

(五) 官僚決策不容易落實基層

行政機關決策往往曠日廢時，基層相關單位不容易落實執行，所以實際上，農產企業應重視市場機能，因市場機能比較偏重於利潤導向，對於農產獲利有直接影響。

(六) 農業資源缺乏移動性不利發展

農地並非一般資源可以相比，主要係因為社會安定不能交由企業掌控，不過要發展農業朝向企業化之途，土地等資源移動則為必要條件之一，但因為移動不容易，進而導致農地價格偏低，所以農民為了擔負社會責任而受限制。

(七) 不易組織農民，對於農業行政推動較為不易

農民組織長期在非志願情況下，政府和農民之間關係不對稱，農民意見不容易往上呈報，行政相關理念也不容易下達，農民也缺乏自主性，不符合企業經營條件。

(八) 少數菁英領導，缺乏社區民眾參與

我國歷經解嚴後，民眾開始可以自由表達自身意見，但施政計畫大都還是由菁英所領導，社區民眾不配合或者上街抗議時有所聞，因此農業行政應開始思考如何有效處理衝突以及增進兩方合作的相關因應策略。

農業行政部門除要負擔成長與穩定功能外，同時也要顧及到公平正義面向，諸如：農工部門間與農民間所得差距、政府為發揮成長任務，幫助農民享受優惠貸款等措施，可能會加深農村所得分配不均現象。

志光 學儒 保成

快速考取 WinWay

五大學習方式 上課超便利



現場面授

名師現場面對面
即時互動解答疑惑



直播教學

即時登入直播跟課
掌握進度免等待



視訊課程

手機APP預約上課
輔導期間 無限重複看課



WIFI看課

專屬WIFI教室
讓你學習時間更彈性



在家學習

使用在家補課點數
即可在家複習上課

以老師授權
科目為主

依各區規劃為主，請洽全國門市

三、我國有許多的農業政策都需要靠地方的鄉鎮市公所或基層農會來執行，請問：

(一)有那些政策分別由鄉鎮市公所或基層農會來執行？（15 分）

(二)鄉鎮市公所或基層農會的執行角色有何異同？（10 分）

1. 《考題難易》：★★★★
2. 《解題關鍵》：針對基層農業特色進行論述
3. 《命中特區》：文昇-農業行政講義 181-184

【擬答】：

有效農業行政業務推動，需要關注各類利害關係人目標與需求，因此農業行政不僅要在行政機關內追求效果，更重要的是要在水平機構間與垂直機構之間，以及與農民關係上面尋求行政效果。本章節主要探究行政機關之間的協調以及行政機構和農民間的互動關係。

(一)基層農業特徵

1. 基層農業遠離政策決策

對於長期存在農業行政機構而言，主要業務在於政策規劃與執行，就政策規劃階段，無論是組織內理性規劃戶或者組織外政治協商，主要皆側重於政策目標建立，反而比較不容易注意到農場階層的實現現況，以及欲突破現況朝向目標努力過程中，農民遭遇困難與限制。

舉例來說：淡水養殖業為土地集約以及技術密集魚類飼養工作，早期養殖規模小，所以政府對於養殖產業並不會禁止，反而鼓勵民眾進行養質，不過此舉容易造成超抽地下水而造成地層下陷問題，因此政府開始加強管制與取締，不過養殖戶在無替代方案情況下仍繼續投入，此種現象就是中央進行政策規劃並未顧及農場經營困境與限制，也並未規劃如何對於農民進行相關協助來解除這些限制，進而導致基層行政機關無法貫徹執行。

2. 不同上級計畫匯集在基層農業行政機構

中央比較不重視作業計畫於基層執行難度，中央各分工部門強調各單位分工專業來解決問題，卻忽略總體計畫效用和農民的意願能力。例如：優良品種作物種植計畫和產品市場消息分別經由基層農業行政機構到達農民身上時，農民一方面沒有總體種植面積和市場價格相關資訊，另一方面也沒有能力將兩種資訊進型聯結並有效應用，判斷自身農場種植面積規模和收穫最佳時期。

3. 基層農業機構間溝通權力基礎不同

農業政策主要依循目標轉換成基層作業計畫來執行，但如果無法克服困難，完整政策也不能落實到農民與農場上。中央行政機構與基層農業發展執行機構間的關係來看，後者雖然分別承受前者不同種類權力影響，但兩者關係不適合用組織內部層級關係處理。

4. 基層農業機構和農民之間多面向性格

主要因為農業和農場特性以及農民屬性關係，須透過各種不同途徑來進行公作業推廣，如此才能將政策計畫推行到農民身上，假設我們從行政組織觀點來看，影響行政效率主要農民屬性為農民自然人身分與政府之間權利義務關係，有關農民組織關係如下：

(1) 公民關係

政府訂立的技術措施、產品價格與保險，可以進一步轉化為職業所得與生活相關行政措施，這些措施可以同時應用到一般人民與農民身上，全國人民可以依樣由政府獲得各種優惠保障和權利，但相對人民需要履行各種義務奉獻國家，此種政府與人民間關係就稱為公民關係。

假設運用公民關係來建立政府農民之間關係，在社會關係單純而政府掌握經濟制度情況最具有效果，舉例來說：農業增產階段中的安全糧食制度對於 1960 年代以前的臺灣社會有重要貢獻，不過在 1970 年代以後，受到民間經濟力量的擴增，政府的保證價格收購措施對產業經濟的影響則降低不少。如果以行政力量由農會出面擔任農民保險的雇主，並無法明顯表現組織和成員間的權利義務關係，所以如果主張所得保障與生活等社會性政策，應放在社會性公民關係運作中探討，而職業性相關議題則放在經濟類專門性組織關係中探究。

(2) 農企業關係

此關係又可稱為農業經營法人，主要透過市場制度運作，並進一步自主決定如何從事獲利的經營性與組合性交易關係。政府採用共同經營與產銷一元化等措施，可以說是以行政科層關係扮演企業關係，主要係因為台灣家庭農場不具備充分的企業經營關係，而不得不由政府以行政力量介入企業領域來發揮作用。

農業經營是一種企業活動，政府以行政來影響農場和市場的關係應回歸到農場和市場的企業組織關係，在農場和市場企業組織關係中，我們主要將探究重點放在農場面組織強化，以下就相關強化原則論述之：

① 水平整合

主要指兩個以上農場，共同決定相同作業之經營與組合，以發揮規模經濟原則，找尋更大的效率與更多利潤，舉例來說：台灣和日本推行多年的共同經營、委託代耕、委託經營等可以實現水平整合效果，根據農業發展條例相關名詞界定：委託代耕：指自行經營之家庭農場，僅將其農場生產過程之部分或全部作業，委託他人代為實施者。

企業經營要素中，自由決策包含組織性決策與作業性決策，組織性決策大都為法律性文件來呈現雙方權利義務關係，包括：生產合約、土地租約、貸款保證等，而操作性決策則包含作物栽培或禽畜飼養作業、勞力配置或日常田間管理，臺灣主要採用共同經營等水平整合，主要側重在作業性決策，並未進入組織性決策，主要原因就是農地所有權與使用權受到土地法和農業發展條例規範而不容易流動。

② 垂直整合

此概念應用到農業企業經營，對於提高經營效率有很大影響，但也削弱農場生產者在整合過程上決策權力。垂直整合內涵包含：為誰進行決策以及整合過程的不同階段進行決策內涵，由這兩個面向可以推演出兩種垂直整合概念：

① 生產導向垂直整合：由農場生產者在生產階段進行決策，稱為農場上決策。

② 消費導向垂直整合：由農場上游和下游業者在生產原料或食品階段進行決策，稱為農場外決策。

(二) 基層農業協調機制——農業推廣體制

1. 基層農業協調體制

(1) 農業基層行政機構多元且自然條件區位具有差異性，加上農場規模小而分散，現代化農業發展會依照農業發展系統概念成立農業推廣體制或地區農業，來支援農場經營。

- (2) 農業發展系統主要具有不同相互依賴的功能系統構成，而將這些農業發展功能在接近農場生產位置，進一步組合成一個規劃與督導單位，便成為農業推廣或地區農業。
- (3) 農業推廣與地區農業主要的重點面向不盡相同，前者主要從農業發展功能提供，著眼於規劃與執行輔導農民計畫；後者主要從農業區位著眼，分析地區農業經營要素結構的地區差異，美國主要採農業推廣概念，而日本也強調普及農業推廣功能。

2. 農業推廣業務導向

世界各國採用不同論點來推廣農業，相關概念說明如下：

- (1) 農業生產導向：提高農場生產能量為中心目標，主要以生產量與生產值的效率為測量指標。
- (2) 人力資源導向：增進農民知識技能為中心目標，通常以農民學習機會、學習成就以及職業能力為衡量指標。
- (3) 社區發展導向：激發農村居民意識，推動農村發展與生活改善為目標，主要以社區居民意願與集體行動為成就衡量指標。

3. 農業推廣機構

農業推廣工作屬於綜合性特質，很少由一個單獨組織來執行，而通常主要由寄存組織內部來推動，以下就相關機構說明之：

(1) 政府推廣機構

主要由縣市政府與鄉鎮公所、農業研究改良場、農業推廣區域農業推廣站。

(2) 學校推廣機構

以青年教育為主要宗旨的大學與職業學校的預算與人力辦理，主要由以下三類人員進行推動：大學專責人員、農業學校教師兼任推廣人員以及大學教授針對校外農業推廣工作進行協助。

(3) 民間社團推廣機構

為保障農民權益、支援農民農場經營，民間社團或人民團體認為辦理農業推廣也是它們的部分責任而採取不同的工作方式，例如：日本二戰前的農業會、戰後的農業協同組合等。

(4) 企業組織推廣機構

因技術快速更新、管理功能專業分工以及人力資源發展重要性提升，顧客需求不斷提升狀況下，企業界開始重視員工的在職訓練與顧客研究，例如：臺灣菸酒公賣局就是用契約方式與農民訂定生產面積與條件的推廣。

(5) 獨立推廣機構

主要以教育推廣訓練農民為宗旨，透過政府、農民組織與農企業合資籌備，採用使用者付費方式針對農企業和農民辦理諮商業務。

志光 學儒 保成

快速考取 WinWay

全方位 智能學習系統

虛實整合
引你入勝

POINT
勝

學習助手最智能

關鍵服務
勝在起跑點

配合學習階段與模式
規劃最符合需求的服務

便利操作實力精進

· 手機APP系統 · 課業諮詢 · 申論批閱

學習檢視時事補充

· 線上模擬考平時測驗 · 歷屆試題
· 國考加分學習資訊網 · 能力指標檢測

立即掃描體驗

考取生激推

依各區規劃為主，請洽全國門市

四、組織結構可分為垂直分化與水平分化，請問垂直分化與水平分化各有何特性及其優缺點為何？（25 分）

1. 《考題難易》：★★★（最難 5 顆★）
2. 《解題關鍵》：前言可以論述組織分化種類，主文針對組織垂直分化與水平分化定義跟優缺點分點論述，結論簡單帶一下組織整合
3. 《命中特區》：文昇-農業行政講義 36-40

【擬答】：

組織分化，是將組織結構系統分割為不同分支系統的態樣，每一分支系統皆與外在環境發生特定的互動關係。通常在組織中，分化表現有二：平行的分化與垂直分化，前者建立了組織的各部門，稱之分部化或部門化；後者又稱之層級節制體系或層級化，因為其建立了組織的層級節制和梯階系統。二者合起來成為組織的正式結構。

(一)組織結構垂直分化

1. 垂直分化以層級節制體系為代表，依據組織的垂直面向進行分化，而其分化的標準是：個人對組織活動所具權力的大小、對組織活動所具責任的程度，以及他所監督或管轄的部屬數目等；
2. 垂直分化是依個人工作的寬廣度而產生，愈高的職位就具有愈大的寬廣度，例如：部長的工作寬廣度最廣，而次長、司長及科長等就相對的減少。
3. 類型：
 - (1)高層管理職位：總目標和有關資源分配政策的釐定。
 - (2)中層管理職位：分目標的制定、完成上級政策、協調下屬計畫實施。
 - (3)基層管理職位：完成高中層決定以及協調和指導基層員工相關活動。
 - (4)基層員工職位：執行工作的所有相關人員。

(二)水平分化

根據學者海曼(Haiman)的看法，水平分化又稱分部化、部門化，指將各式各樣的活動類歸到個別單位之中的過程，使各單位皆有明確的工作範圍，而每一工作範圍的主管皆有管轄的權力和負責的義務。以下就功能分部化意涵與優缺點分述之：

1. 功能分部化意涵

功能分部化主要指將相同或相似業務工作的個人或單位規畫於同一組織單位之下，例如：教育部門、業務部門等。

2. 功能分部化優點

- (1) 功能分部對於問題考慮及業務需要角色較為明確，可以合理安排職務。
- (2) 同一類工作由部門主管負責，工作業務更容易協調。
- (3) 經營上可以對於現有設備、器材與人力進行更經濟運用。
- (4) 將性質相同或相似事務分配給單一單位處理，使事權劃一、責任明確。

3. 功能分部化缺點

- (1) 權責過分集中，容易導致集權而無法適應外環境。
- (2) 功能單位劃分過多會導致協調困難。
- (3) 本位主義濃厚，忽略組織總體目標。
- (4) 培養專業人才較容易，經理人才不容易培育。

傳統組織原則諸如：工作分化、專業化、部門化、層級節制、授權分權等概念皆適用於正式組織結構設計，針對這些概念，近代權變論者提出依情況來決定整體結構之構造，諸如：服務態樣、組織規模或技術複雜度，不過這些主張對於長期存在行政組織顯然並不適用。因此學者米茲伯格（H.Mintzberg）提出型模（configuration）論點，認為組織各部份應有邏輯組合，才能符合內部一致性。

志光 學儒 保成 做你的學習靠山

快速考取班 掌握考取節奏
安心學習無負擔

公職輔考第一品牌 只給你最好的

學費 省很大	課程 最完整	上榜 賺獎金	加選 最超值	公約 有保障
全年課程不間斷，一次繳清學費輔導至考取	完整課程循環，基礎班→正規班→專題課→總複習…等	報名考取班第一年考取同職等考試，頒發獎學金	輔導期間加選其它科目增加考試機會，另享專案優惠	考取班簽訂公約，保障您的權利與義務至考取為止

依各區規劃為主，請洽全國門市