

台灣農民組織採雙軌制之政經分析

— 許文富 —

一、前言

本文所稱之雙軌制係指農會與農業合作社同時存在之制度而言。所謂農民組織或稱農民團體，是農業從業者為促進農業生產，拓展農產品市場，以及維護本身權益為宗旨而組織的自治團體。農民團體通常是代表農民，將某訴求反映給政府當局，或透過民意代表在國會發言，推動對農民有利的施政或某種改革事項，經過溝通、互動，並建立共識之後形成政策，亦即扮演政府與農民間溝通的橋樑角色，有協助政府推動其既定政策與相關政務活動的功能。

台灣的農會在日本佔領台灣期間原為一種農業合作組織 (agricultural cooperative society)，其與目前日本及韓國的農業協同組合或歐美國家的農民聯盟 (farmers' union) 相同，都是依「國際合作原則」組織的經濟團體。但台灣目前除了農業合作社之外，還有農會之組織，亦即採取雙軌制農民組織的國家。既然農會本質上是屬於農業合作組織，何以再需要農業合作社的存在？要回答此問題，似無法單純從經濟功能面來解釋，而必須從經濟面與政治面，以及歷史的淵源等方面去考究方能解釋清楚。



▲ 本文作者 許文富先生

二、台灣農民組織的歷史沿革

台灣在 1895 年被日本佔據成為殖民地。日本統治台灣的政策，是要造成日本工業、台灣農業的發展模式。嗣後於 1903 年頒布「台灣產業組合規則」成立各種組合。所謂組合即目前之合作社之意。當時的組合依業務別分為信用組合、販賣組合、購買組合、利用組合等，除了少數專營的組合外，大多數組合是混合式組合，如信用販賣購買組合、信用購買利用組合等，至 1941 年底全台已有 496 個組合。

1944年，台灣總督府為配合戰時體制，實施統制經濟政策之需要，頒布「台灣農會令」將各種組合與若干同業組合、畜產會等農業團體，合併改組成「農業會」，此農業會已失去一般組合的特質，而是執行部分政府政策的單位。

1945年8月日本戰敗，當時的台灣省政府又將「農業會」恢復為戰前之農會，並與其他各種產業組合共存，在業務分工方面，有關經濟與金融業務方面，由合作社經營，而農業技術及推廣方面則由農會專營。其後一段時間，農會與合作社，隨政府改組，分分合合，直到1950年前農復會邀請美國康奈爾大學農村社會系教授 Dr. Anderson 來台研究台灣的農會組織，於1953年提出研究報告並建議成立三級制的農會，從原本的合作組織系統獨立，這就是農民組織雙軌制的源頭；嗣後「農會法」經過多次修改，業務亦不斷擴充，並取得經營金融業務，演變至今，法律規定凡有農會信用部的鄉鎮，不得設立信用合作社，惟其他合作社之設立則不受限制。

迄2009年止，台灣共有267個有信用部的農會、25個漁會；741個農業合作社（包含農業生產、農產運銷、農業勞動、農業供給與農業利用合作社）。目前的情況是農會會員與合作社社員不衝突，許多農民一方面是農會會員，他方面也是某種合作社之社員。

三、農會與農業合作社的組織與功能

（一）農會(farmers' association)

台灣農會在日據時代是一種農民的合

作組織，雖然在二次大戰期間一時改為農業會，於1945年台灣光復後再恢復為農會名稱，但自1974年「農會法」修正公佈後，農會已不再按「合作原則」組織，而改用農會法組織而成，嗣後會員不認股份，也不分配盈餘，所以在法律上農會已不算是正規的農業合作社，惟實質上是一種多目標的農民的合作團體。

1. 農會的功能

依農會法第一條規定，「農會是以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨」。農會的任務依同法第四條規定，共有20幾項之多，惟歸納起來可以分成四大功能，也可以說是四大事業。

- （1）農業推廣事業：包含農業生產技術之推廣與示範、農民之教育訓練、農業有關資訊之傳播、土地與農田水利之改良…。
- （2）農產品供銷事業：輔導及推行農畜產品之共同運銷、倉儲、加工及市場之經營，農業生產資材之進口、加工、製造與配售、辦理農產品收購及倉儲等。
- （3）農村信用事業：開辦金融業務，辦理會員的存放款業務。
- （4）保險事業：接受政府委託辦理農業保險事業，包含家畜保險與農民健康保險。

2. 農會會員之資格：

農會之會員分為正會員與贊助會員兩種。凡年滿20歲，居住農會組織區域內，

實際從事農業，含自耕農、佃農、雇農，均能加入基層農會為正會員，惟居住農會組織區域內非從事農業者也可加入農會為贊助會員。迄 2009 年止，台灣的農會共有正會員 102 萬餘人，贊助會員 91 萬餘人。正會員與贊助會員之主要差別在於前者有選舉及被選舉權，而後者則無被選舉權。

3. 農會之財務：

農會為法人，也是一種自治團體，營運須獨立自主，原則上政府不介入。台灣的農會因為接受政府之委託，辦理農業推廣教育、代政府收購保價及倉儲稻米、配製化學肥料以及保險事業等，除政府之委託業務補助收入外，其他事業，如供銷事業和信用事業等，都必須自行負擔經營成果。一般說來，過去農會靠信用部之經營，財務情況普遍良好，惟近年來因政府開放商業銀行設立，許多銀行分行深入鄉鎮區營業，奪走農會信用部之金融業務，加上存放款利差縮小，許多信用部現已面臨經營困難之窘境。

(二) 農業合作社 (agricultural cooperative)

依據「合作社法」第一條規定，「合作社是依平等原則在互助組織之基礎上以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善，而其社員人數及股金總額均可變動之團體」。

組織合作社之目的，最重要的考量是經濟上之需要，有如下四點：

1. 增強市場議價力

個別農民的生產規模皆小，在市場與商人交易時，容易被欺騙，其議價力薄弱，處於劣勢地位。若組織合作社，即可擴大

經營規模，不但可增強市場議價力，而且尚可提升經濟效率。

2. 降低成本

組織合作社擴大經營規模之後，一方面可增強市場之議價力，他方面亦可降低營運成本。以農業產銷合作社為例，大量採購農用品，可以較大的折扣購買，因而可降低農事成本；運銷農產品時，其規模愈大，運銷成本愈低。

3. 可獲得無法從別處取得的產品與服務

組織合作社之後，就可透過此管道取得在一般市場上無法取得的產品與服務；例如就早期美國之電力系統來說，在 1930 年代，美國農村中只有十分之一之農場有電力供應，主要原因是農戶分散各處，人口密度又低，商業電力公司在正常電價下，多不願意在農村投資做供電設施，此時只有農民大家合作起來，自設發電廠發電及輸配電設施，以成本價格供應合作社社員。時至今日，在美國農村仍有近一半的電力是屬於合作社的供電系統。

4. 增加所得

合作社之營運，不論是生產性或消費性合作組織，因為可減輕中間費用負擔，並分享部分原由商人所賺取之利潤，形同社員所得增高；事實上，這也是一般家庭成員加入合作社的一個重要經濟誘因。

四、農會與農業合作社在組織上之差異

台灣的農會和農業合作社在本質上雖然都是農民的合作組織，但因組織法源、參與人身份、經營原則以及設置區域之限制等的不同，乃成為不同類的法人。具體

言之，農會與農業合作社組織可從下列各項觀點區別其差異。

- (一) 組織的法源：合作社是依「合作社法」組織，而農會則依「農會法」組織之團體。
- (二) 參與人之身分：農會之正會員必須是農民，而農業合作社之社員，是經濟上有共同需要的人皆可加入，含蓋農民、農企業、以及農產運銷商等。
- (三) 股份認購規定：農業合作社必須認股之後才能成為社員，而農會會員則不必認股。
- (四) 經營目標之單一性及綜合性：農業合作社是以單目標合作社居多，而農會則全為多目標的組織。
- (五) 設置區域之限制：農會之設立，受行政區域之限制，即一鄉鎮只能有一個農會，而農業合作社則無此限制，可視實際需要，一個鄉鎮可以有幾個不同的農業合作社存在，而一個合作社也可跨區域經營。
- (六) 分配盈餘規定：農會會員因為不認股，所以營運結果有盈餘時也不分配給會員，而合作社則必須按社員與合作社之交易額比率分配給社員。

綜合以上之說明，可以瞭解台灣的農會兼具政治性和社會性色彩，而合作社則純為經濟性團體。

五、台灣的農會協助政府扮演的政經角色

台灣農會的事務，已如前述，有農業推廣、農產品供銷、農村信用，以及保險事業等四大項。此四項業務原則上是政府

應辦的業務，只是多年來政府都委由農會辦理，從這一點即可看出，農會的政治角色相當濃厚。誠然在四大事業中，農產品供銷事業、信用事業以及保險事業等三項均屬於商業行為，其經濟面大於政治面，未必非交給農會經營不可。當時的考量可能是讓農會有恆常的委辦業務收入或獨占性業務收入財源，使其能永續經營，而不至於生存不下去。從這一點也可看出農會要靠政府，而政府也需要農會從旁協助，此在台灣經濟步入起飛階段更形重要。台灣自1960年代起，農會替政府執行的政策性業務相當多，具體而言有下列數種。

- (一) 協助政府執行農地改革政策(耕者有其田)相關業務---代收地價穀、辦理稻米倉儲、加工外銷等業務。
- (二) 辦理肥料換稻穀業務(農民用稻穀換取化學肥料)。
- (三) 執行農業推廣教育、農民組訓與政策資訊傳播。
- (四) 承辦農村金融服務(統一農貸)。
- (五) 執行政府稻米保證價格收購與儲藏。
- (六) 代收農地地價稅稻穀(另稱田賦)
- (七) 承辦農民健康保險與家畜保險。
- (八) 代政府發放老農年金。

六、台灣農民團體採雙軌制之利弊探討

世界各國之農民團體不論用何種名稱，都是一種合作組織(co-operative organization)，也可以說是個別農民與農企業的合作自治團體，需自負營運損益，

原則上政府不介入。然究竟農會與農業合作社共存的體制有何優缺點？從經濟觀點而言，缺點多於優點。其最大的缺點就是業務重疊致人力成本增加，如農用品購買與農產品共同運銷業務等，引發經營規模不經濟現象。如果說雙軌制有何優點，似乎只能說兩家競爭可改善服務品質或降低相關手續費的優點而已。

回溯過去的政府創造農民團體雙軌制，確實在政治角色、經濟角色、以及社會角色面上費盡苦思。在政治面，政府當然希望農民團體能協助政府推動一些政策，故希望組織單純，限於農民為主之團體，此乃因為合作社是依國際公認的「合作原則」組織的自治團體，主要內涵是社員對外開放，自由加入自由退出，以及民主管理等。在農村來說，農業相關合作社，除農業生產者可加入為社員外，家庭成員、商販等也都可加入為社員，亦即表示份子複雜，而且成立社數不受限制，也沒有區域的限制不符合政府期望各行政區有一個可以承辦政府相關業務或推動政策的純農民團體宗旨。台灣的農會就在此種理念下，從農業合作社中區隔出來，為達成此理想，農會之設立必須有行政區域的限制，亦即一個鄉鎮只能有一個農會，而合作社則無此限制，只是有農會組織之後，原來鄉鎮地區即不能再成立農村信用合作社而已。此種雙軌制在台灣光復當時實為考量政治與社會安定的政經目的使然，也可以說，其政治動機大於經濟上之需要，推此種雙軌制經過四、五十年的演變與演進，大都相安無事，已成為台灣農民組織的特例。

七、結語

綜合以上之分析，可以瞭解台灣農民組織採取農會與合作社共存的雙軌制，在經濟領域上不僅沒有特殊優點，而且有規模不經濟的不良影響。當時的理念是基於兼顧政治、經濟及社會安定的綜合考量，也就是想在既有農業合作社外，另外組織一個純由基層農民參與而且能承辦政府某些經濟事業及推動農業政策或農林相關政務的農民團體。農會就是在理念下產生的團體，要這樣做，首先必須立法做若干規定與限制(農會法)，使其能與合作組織區隔。其一為其設立有行政區域的限制，即一個鄉鎮只許有一個農會；二為會員資格有嚴格限制，非農民只能加入為贊助會員，以避免非農民霸持農會；三為農會會員不認股金，也不分配年度結餘金。由此可知，台灣的農會已經不是純粹的經濟團體，而是帶有政治任務的農民團體。無可諱言的，台灣的農會在台灣經濟起飛階段曾協助政府推動政務及相關的經濟活動，績效卓著，確實做到其輔助政府推動政策的功能，惟農民組織這種雙軌制在其他國家相當罕見，能否成為制度上之典範，有待評論。

〈本文作者現為中華民國合作事業協會理事長，台灣大學名譽教授〉

