

農會法論

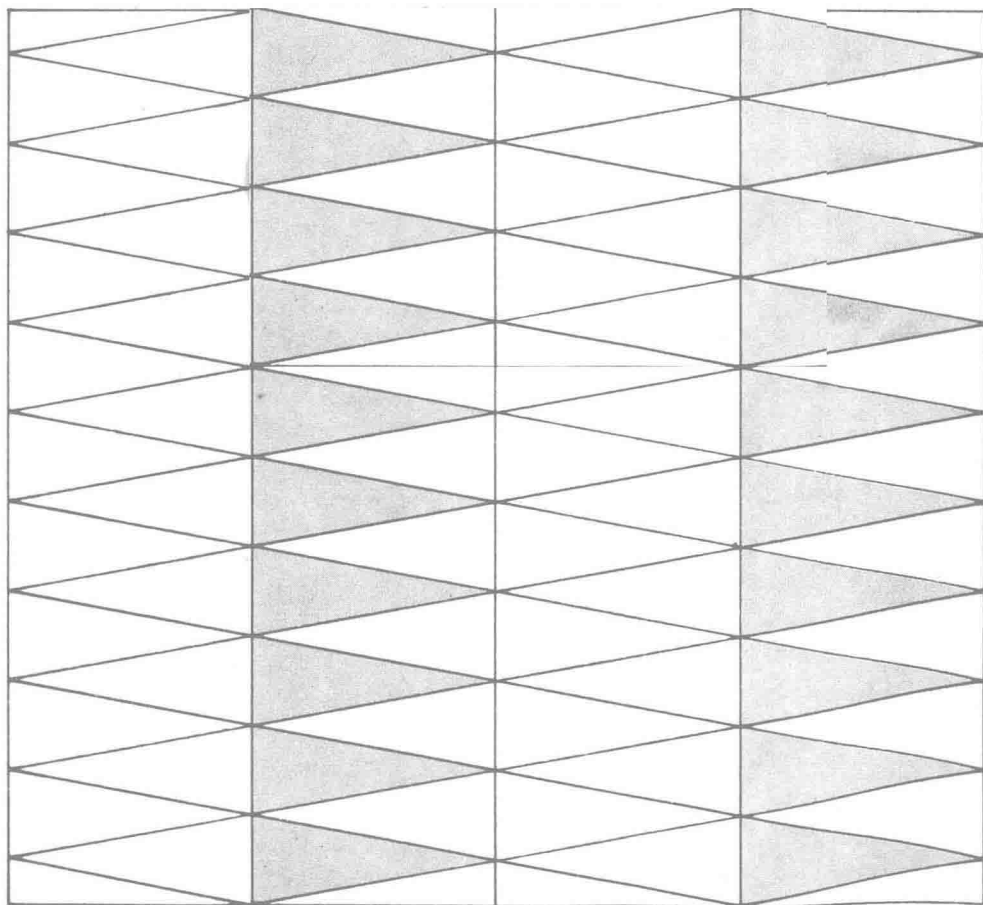
胡盛光 著

大偉書局經銷

修訂版

農會法論

胡盛光 著



版權所有・翻印必究

農會法論

中華民國七十三年六月十二日初版
中華民國七十四年六月十二日修訂版

著作兼
發行人 胡盛光

地址 台北市通化街二〇三巷二號五樓

郵撥 第〇七〇五八四一一二號李梅英帳戶

電話 〇二一七〇八一五一七

總經銷 大偉書局

地址 台南市新樂路五六號

印刷者 山水彩色印刷事業有限公司

地址 台北市長順街一〇七巷廿二號

著作權 執照字第 臺內著字第 二六六四一號

定價六〇〇元正

增訂版序

記得去年六月，冒著酷暑揮汗搖筆的日子似乎仍在眼前。那時候，手中的筆桿猶如那與小白兔賽跑的烏龜，非常辛苦而又很有耐性的爬著那似乎永遠也爬不完的方格子。當筆者精疲力盡地爬完這六十多萬格的時候，心想這下子至少需要封筆三年才得以驅散趕稿的厭倦感。

想不到本書出版後半年，書局就通知準備再版了。讀者們對農會法規的興趣與需要，加速清除了筆者對寫稿的排斥感。今年元月十四日農會法的修正公布以及施行細則等相關法規的配合修正，兼以今年二月十五日次第展開的各級農會改選工作，大量的解釋令陸續頒行適用，爲使本書內容更加充實，益添筆者增訂本書之責。

又本書之增訂，深蒙內政部吳部長伯雄先生鄭次長水枝先生提示重點，得使內容更臻明確，曷勝崇感。由於公務繁忙，本書之修訂與增添仍然是在趕稿的情況下完成，疏漏難免，但請賢達先進繼續惠賜指正。

中華民國七十四年五月十二日

胡盛光

記於內政部社會司農民團體科

蔡序

中國自古以農立國，易經上說：「神農氏作、斲木爲耜，揉木爲耒，耒耨之利，以教天下」。書經舜典上記載：「帝曰：棄，黎民阻飢，汝后稷，播時百穀」。皆可找到當時農業發展的痕跡。五千年來，農業不僅哺餵了無可勝數的生靈口腹，也孕育了以田園爲基調的燦爛文化。中國人一向以「龍的傳人」自詡，事實上，龍便是「農」的化身。

即以台灣而言，台灣光復初期的農業，仍是衆行百業的主色，占有獨霸的地位，一方面增加農作物生產，以應付急速成長的人口需要，一方面並負起培養工業發展的任務，使台灣能向現代化的坦途邁進。其後，由於工商業的勃興，社會結構的急遽轉型，這條五千年的「老龍」彷彿游入了淺灘之中，正面臨了不少的困境。諸如：土地面積狹窄，難以機械耕耘；農村所得偏低造成年青農力的流失；農產品的運銷、儲藏問題；生產資金與技術的問題；稻谷生產過剩的糧價問題……等等，皆有待吾人共同努力突破，而這些基本問題的解決，將使農民所得提高，生活安定，也使年青一代的農村子弟能夠安心居留田園，提供社會安定的基礎，並且締造出一個安和樂利的現代新社會來。

要達成上述的理想，固然有待各種因素的配合、各方條件的聚集，但是，若要找到一支主導的力量，發揮「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」的積極功能，農會於此不僅責無旁貸，而且難被他人所取代。

農會是代表農民利益的職業團體，是協助政府解決農民問題，推行農業政策的社會組織，也是農村各項事業中工作分配和聯繫的中心機構。它是不以營利爲目的的法人，而在活動上有它強大的力量，在事業上有它明顯的目標，在組織上有它完整的體系，其宗旨和任務，充實而適切，影響所及，不僅對全體農民

息息相關，對國家經濟之發展，社會之安定更為密切。農會之重要性已如前述，但要農會健全，發揮功能，最重要的乃是農會法。韓非說：「法者，憲令著於官府，賞罰必於民心，賞存乎慎法，而罰加乎姦令者也」，尤其在此民主時代，依法行政乃是最高的原則，所以要發揮農會的功能，必先對農會所從出之農會法有全盤而深入的把握，才不致造成圓鑿方枘的齟齬現象，我出生於農家，自幼便偏愛那純樸而又富有人情味的農村生活，及長，一直與農會有不解之緣，其後，受全體農友的支持與付託，而得進入立法院，六十年及七十年兩度修正農會法，我不僅有幸躬逢其盛，而且極力維護該法的立法原旨，冀求我數百萬農民所仰仗之母法，能切合實用，而對於該法之沿革、要旨，也因而有膚淺之心得。

但是政府行政日益繁複，母法之外，尚有許多補充性的辦法、細則，形成縱線網絡；即在橫向牽涉之際，任何一個法律，亦難不與他法有所連接。若不能對其所牽涉之全體，得一完整之概念，必然會有茫無所從的感覺。在與廣大的農友接觸之時，常有農友以農會法之疑義相詢，可見編著一本周詳完善的農會法論，使閱者自明，而用者知所遵循，非但有事實上之需要更是當前農業行政上的重要課題。我雖久有此心，但瑣事纏身，常恨不能如願。

今胡君盛光，對法學素有修養，而又加上主管全國農民團體之實際業務經驗，融理論與實際於一爐，而寫成此書，我觀其內容詳實，體用賅備，允為當今最完整之農會法論著，其於農會業務之推行，未來農業之發展，必有實際之助益。付梓之前，丐序於我，我因樂見有人代為完成多年的宿志，又嘉其對農友有不可抹滅之辛勞，爰述個人感想如上，是為序。

葉友士謹識

自序

就公法學發展的觀點言，吾人可以發現國家的任務已有逐漸擴張之趨勢，昔日國家行政的功能是注重秩序的維護，但在今天尚且扮演給付者的角色。此外，過去中央集約制的政治、行政與經濟結構，漸漸地演變成擴散制，而分別由許多單位來執掌。昔日的行政主體，毫無疑問地被認為只有國家而已，可是今天的行政主體，除國家之外，尚包括公共團體，甚至私人團體。公共團體是自治團體，又稱為人民團體，其較完整的概念是：「在國家的監督下，國家賦予其存立之目的，承認它是公的行政主體，並賦予相當的公權力，在公法上使其具有相當獨立自主的法人性格的一種團體」，農會即屬適例。國家以法律賦予農會相當獨立的自主權限，政府主管機關只負責法令的制訂與政策方針的釐定，經由法律的保障、經費的補助、人力的支援、經營的免稅與事業的獨佔等方式，給予農會充分的輔導與協助，並透過嚴密的考核與監督，使農會分擔更多現代政府機關所無法兼顧處理的事務。因此，農會不但具有獨立法人的地位，同時含有間接國家行政主體的性格。

農會是我國目前分布最普遍、組織最龐大、會員人數最多、宣導與執行政令最廣泛的人民團體。政府鑑於農會地位重要，目標功能多元而複雜，同時肩負保障農民權益，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，發展農村經濟的重任，對農村經濟、政治、社會與教育各方面，都有非常深遠的影響。因此，我國遠在民國元年九月二十四日已有「農會暫行規程」的訂頒，民國十九年十二月三十日國民政府參採安徽省和縣烏江鎮農會章程為藍本及各地辦理農會之經驗，制定「農會法」頒行於全國，其間雖因抗戰、行憲、戡亂而作三次修正，惟農會為農民自治團體之精神與具有獨立法人之性格則迄未更迭。民國三十八年政府播遷來台，曾為因應國家局勢而訂頒「改進台灣省各級農會暫行辦法」，惟因時代潮流的進步與社會環境的更迭，又於民國六十三年六月十二日將農會法作大幅修正，七十年再修正部

分條文，是爲現行之農會法。顧自六十三年農會法修正施行，十年來台灣地區各級農會組織日趨健全，業務蓬勃發展，已爲安定農村，發展農業奠定良好的基礎。

筆者早年求學時，即對行政法甚感興趣，進入研究所後，更專注於此，其後於公餘之暇，在大專院校擔任教席，亦以行政法學爲對象。前歲忝職於內政部社會司農民團體科，有幸參與農會之實際輔導，平時之工作即多以農會有關法令之訂修與解釋爲主，其間又常應邀赴中華民國農訓協會，省訓團，基層金融訓練中心及各級農會講述農會基本法規，積實際工作與教學經驗，愈感農會法因其爲農會遵循之基本法律，如從事農會工作者，未能瞭解農會法有關之規定，實難善盡職責勝任愉快。兼以現行農會法修正公布已歷十年，其間雖有農會組織與業務方面之論述問世，惟對於農會基本法的闡述，則尙付闕如，益增筆者撰述本書之意圖。

本書於論述每一重點或釋論各條法文之際，多依下列次序爲之：(一)先敘各條立法之目的及其規定之由來，蓋法律乃社會生活之規範，各種法律均有其立法定制之目的與由來，於解釋各種法律之際，首宜察其所由，審其立法意旨之所在，而後從事於條文之解釋，庶不至買櫝而還珠，農會法之解釋亦復如此。(二)次敘各條文字之涵義。農會法之解釋，固不限于法條本身，然法條文字，爲農會法具體之表現，故本書欲以縝密之方法，解釋法條文字，窮理惟恐其不盡，分析惟恐其不詳。如有需要，當即涉及其他有關之法條，以期正確與周延。(三)又敘述與農會法相關之子法或其他法規，亦爲本書之重點。蓋農會法爲農會有關法規之母法，其與各有關子法間，具有體用之關係，因各種子法之補充更能貫徹農會法之執行。因此，欲釋論農會法各條之規定，尤有顧及各種關係法規之必要。(四)再對農會法上較易引起爭論之問題提出說明。農會法各法條之解釋因涉及實際問題，疑難不免，有關問題恒見仁見智，不一其說，其牽涉較爲廣泛，常易引起爭論者，如農會究應採行權責劃分制抑或權責集中制？總幹事應否有任期限制？總幹事產生之方式如何？會員資格應否從嚴限制？農會是否應恢復股金分紅制等，皆其著者。面對此類問題，均盡其可能引述正反

兩面意見，或轉述學者專家之卓見，並附陳管見，俾供讀者參考。(五)此外，農會法各條立法之得失及施行結果，亦甚重要，當不得遺漏。蓋法律乃人爲之產物，惟人智有限，世事無窮，立法之際，縱令殫精竭慮，兼籌並顧，然因時移勢異，亦往往不能盡如人意，此乃各種法律共有之困難，農會法亦不能免。且農會法因係農會依循之基本法，其所包含者至廣，所影響者至大，方其立法之始，經折衷協調，妥協容讓之結果，時有首尾不相貫通之情形發生，加上社會變遷，農會任務殊異，致缺失難免，亦屬無可諱言。是現行法之規定，苟有不合時宜之處，自應披瀝直陳，無所瞻顧，以盡學子之責。(六)最後就有關主管機關歷年所作之解釋令加以轉述。各級主管機關本於法定職權，對農會負有監督與輔導之責，其基於法律授權或職務上之權力，所作之各項解釋，不但具有補充農會法規之效力，更具有依循遵照之拘束力，無論就學理之研究或實務之執行上，均屬重要不可或缺之參考資料，故本書將歷年來有關農會法規之解釋令，悉加徵引，彙整附錄於每一章節之後，俾供參考。

本書分八章二十三節，約六十餘萬言，倘能增進農會同仁對農會法之研究或對實際工作之參考應用，則感幸甚。惟囿於缺少農會法規之著述可供參考，致章節體系全靠自行摸索構思，字句均須從翻閱檔案資料中點滴摘錄；加以淺學如余者，雖竭盡所能推敲再三於各章節之安排，法令之引述及理論與實際之探討，然掛漏繆誤之處，在所難免，其內容之簡淺與空乏，自在意料之中，尚祈賢達先進及農會同仁不吝珠玉，惠賜指教，俾於來日據以修正。

本書撰寫之際，蒙台灣省政府邱主席創煥先生暨台灣省議會高議長育仁先生時賜鼓勵與關懷，曷勝崇感。復承立法院蔡委員友土先生剴切啓迪並賜序鼓勵；恩師城教授仲模、謝教授瑞智及內政部社會司陳司長聰勝博士之鞭策與教誨，永銘難忘。並承農民團體科郭專員文宏、台灣省農會施總幹事連勝、石專員朝錠、中華民國農訓協會鄭秘書長次雄、陳組長元弼、廖研究員樹宏、中興大學陳副教授守亭、板橋市農會邱總幹事奕茂、台南世一書局莊董事長朝根等諸好友之鼓勵與協助，使本書得以順利付梓，在此謹致由衷

之謝忱。家父母含辛茹苦，養我育我，如海深恩，無以爲報，謹獻此書，藉表寸衷。

胡成光

謹識

中華民國七十三年母親節

於內政部社會司農民團體科

農會法論 目錄

第一章 緒論

第一節 法的基本觀念

壹、法的意義

貳、法的體系

參、法的制定、修正與廢止

第二節 農會的概念

壹、我國歷代農業、農民運動及農民組織的演變

一、上古時期

二、中古時期

三、中世時期

四、近世時期

五、清朝時期

六、民國時期

貳、台灣農會組織的演變

(壹) 台灣光復前的農會組織

(貳) 台灣光復後的農會組織

(參)	結語	六四
參、	農會的意義	六六
(壹)	台灣農會的性質	六七
(貳)	台灣農會的特質	七二
(參)	農會的意義	八二
第三節	農會法的基本觀念	八九
壹、	農會法的意義	八九
貳、	農會法的效力、解釋與適用	九〇
(壹)	農會法的效力	九〇
(貳)	農會法的解釋	九七
(參)	農會法的適用	一〇
第四節	農會法制定的沿革	一六
壹、	大陸時期的農會法	一六
(壹)	農會暫行規程	一六
(貳)	農會法	一八
貳、	台灣地區的農會法	二六
(壹)	台灣光復前的農會法規	二六
(貳)	台灣光復初期的農會法規	二七
(參)	政府遷台改進時期的農會法規	二八
(肆)	現行的農會法規	三〇

一、	六十三年農會法修正的經過	一三〇
二、	其他相關法規的訂定	一四一
三、	七十年農會法修正的經過	一五二
四、	七十四年農會法修正的經過	一八〇

本章附錄

一、	農會暫行規程	一九三
二、	農會規程施行細則	一九五
三、	全國農會聯合會章程	一九六
四、	農會法（民國十九年）	一九七
五、	鄉（區）農會章程準則	二〇一
六、	農會法（民國三十二年）	二〇六
七、	示範農會實施辦法	二一二
八、	改進台灣省各級農會暫行辦法	二一四

第二章 農會的組織

第一節	農會的宗旨與任務	二二九
壹、	農會的基本精神	二二九
貳、	農會的宗旨	二三〇
參、	農會的任務	二三四

一、	任務的種類	二三四
二、	任務的執行與免稅的規定	二三八
三、	任務的檢討	二四一
第二節	農會的設立	二五三
壹、	設立農會的要件	二五三
貳、	組織農會的程序	二五五
叁、	農會的章程	二五七
第三節	農會的組織結構	二六一
壹、	農會的組織體制——外部的組織體系	二六一
一、	農會組織體制的演變	二六一
二、	農會現行的組織體制	二六二
三、	農會的合併	二六五
四、	農會的共同經營機構組織	二六九
五、	農會現行組織體制的檢討	二七三
貳、	農會組織的職能分化——內部的分工	二八二
(壹)	農會的垂直分化——層級組織	二八二
一、	農會垂直分化的意義與法令依據	二八二
二、	農會組織系統圖	二八五
三、	農會的節制範疇	二九二
(貳)	農會的平行分化——部內分工	二九六

本章附錄

一、農會平行分化的意義與法令依據	二九六
二、農會平行分化的原因	二九七
三、現行農會的分工單位及其業務內容	三〇一
四、農會職能分化有關問題之探討	三六九

第三章 農會的會員

一、基層農會章程準則	三八一
二、台灣省各級農會合併方案	三九〇
三、各級農會共同經營機構組織經營辦法	三九一
四、農會信用部業務管理辦法	三九三
第一節 會員的資格	三九九
壹、會員資格的分類	三九九
貳、會員的資格	四〇一
第二節 會員的會籍管理	四二九
壹、會員的入會程序	四二九
貳、會籍的管理	四三八
第三節 會員的權利與義務	四四五
壹、會員的權利與義務	四四五

貳、會員代表……………

四四六

本章附錄

基層農會農事小組選舉選務處理須知……………

四六〇

第四章 農會的職員……………

四六五

第一節 農會的選任職員與選舉……………

四六五

壹、選任職員的名額及其限制……………

四六五

一、選任職員的名額配置……………

四六五

二、有關選任職員名額之其他限制規定……………

四六七

貳、選任職員的資格……………

四六七

一、理監事的資格……………

四六七

二、農事小組長、副組長的資格……………

四六九

三、理事長與常務監事的資格……………

四七〇

參、選任職員的選舉與罷免……………

四七〇

一、選任職員選舉的程序……………

四七〇

二、選任職員之罷免……………

四七五

三、理監事出缺之遞補……………

四七六

肆、農會選舉的探討……………

五〇二

(壹)、選舉靜態作業之探討……………

五〇二

一、會員資格審查問題……………

五〇二

二、會籍總清查問題……………

五〇三

三、選任人員素質問題·····	五〇四
四、選任人員投票方式問題·····	五〇五
(貳)、選舉過程的動態分析·····	五〇五
一、理論基礎·····	五〇六
二、台灣地方派系概述·····	五〇七
三、農會選舉與地方派系介入·····	五〇九
(參)、選舉過程的病態分析·····	五二一
一、賄選與暴力成因·····	五二一
二、農會選舉與金錢、暴力介入·····	五二五
伍、選任職員的任期與兼職的限制·····	五三二
一、選任職員的任期·····	五三三
二、選任職員兼職的限制·····	五三三
陸、選任職員的權利與義務·····	五三五
一、選任職員的權利·····	五三五
二、選任職員的義務·····	五三九
第二節 農會總幹事的遴聘·····	五五七
壹、農會總幹事遴聘制度的沿革·····	五五七
貳、農會總幹事的資格與限制·····	五五九
一、積極資格要件·····	五六〇
二、消極資格要件·····	五六一