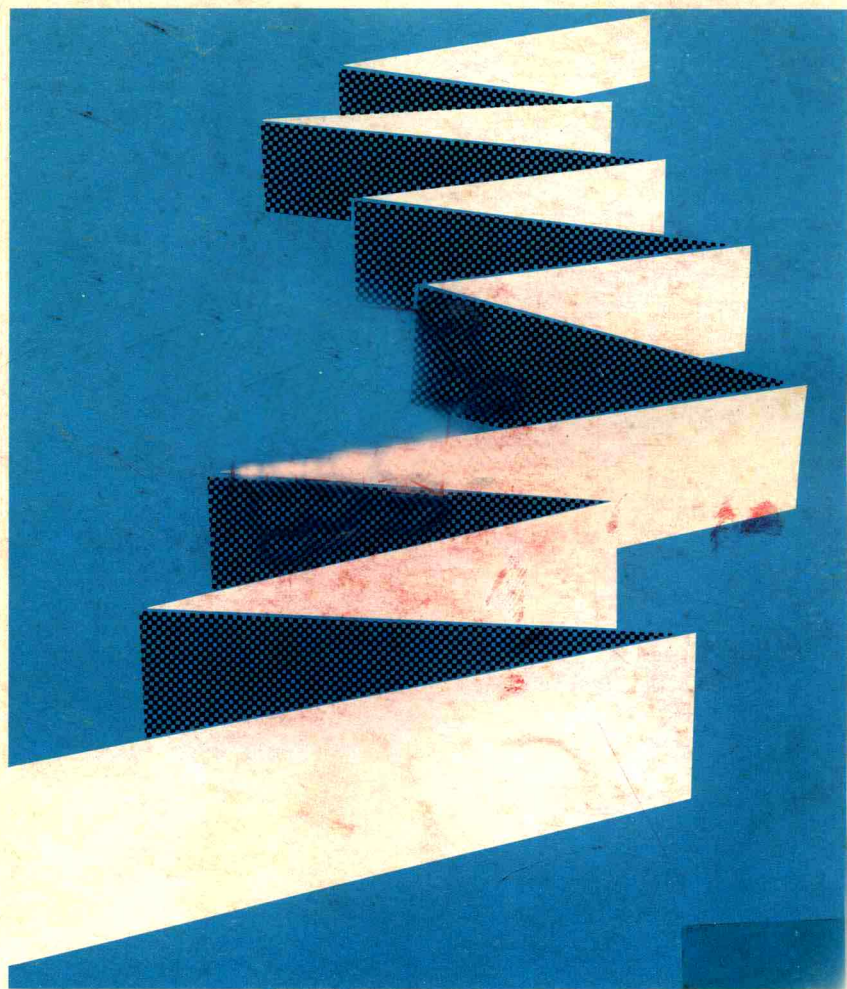


台灣地區農會之組織與職掌



行政院研究發展考核委員會編印

台灣地區農會之組織與職掌

青河余：員人究研
華美莊

行政院政研發展考察核委會編印
中華民國六十七年九月

台灣地區農會之組織與職掌

編印者：

行政院研究發展考核委員會

臺北市忠孝東路一段一號

電話：三四一七八三五

印刷者：

榮民印刷廠

臺北市西園路二段二八一

巷五弄廿四號

電話：三一六四三三

出版時間：

中華民國六十七年九月

序 言

本會爲加強研究發展，推動行政革新，每年度分由一般行政、政治社會、及財政經濟等方面，選定專題進行研究，提出具體建議事項，俾供上級決策或主管機關參考。專題研究之方式分爲委託學者專家研究，本會人員自行研究，以及與學術機構或有關機關合作研究等三種。「台灣地區農會之組織與職掌」係本會六十六年度自行研究之專題，由本會研究發展組余科長河青、莊組員美華組成調查研究小組進行研究。

台灣地區農會在近二、三十年來，已由光復前日據時代以佃農自動團結對付地主之組織，蛻變爲依民主原則結合農民，並依照合作原則經營業務，以促進農業發展加強爲民服務之一種最重要的農民組織。這種組織在政府全力輔導下，已漸趨健全，業務亦已擴大。然而，由於台灣近年來工商業迅速發達，社會經濟結構已有急劇改變，爲配合國家之經濟建設，以及提供農民更多之服務功能，本會認爲檢討當前的農會組織型態及其業務內容，實爲當前之急務。

本研究之目的，即針對農會之組織結構、業務職掌等之現況，作深入探討，並提出具體可行之建議，供有關當局施政之參考，俾使農會名符其實地成爲農業現代化之支柱。

本項研究在進行實地訪問與經由問卷調查後，並就有關法規及文件資料，加以分析研究，完成本項研究報告。

本報告之重要建議包括：(一)農會人事任用，宜依農會法之規定，公開考訓之，其待遇應避免同一農會內員工之差別待遇；(二)爲保障農民利益，提高餘糧增產意願，宜提高收購餘糧數量；(三)農會現存稻穀，請訂定合理儲存量，並縮短處理年限；(四)農會辦理信用業務，宜請准予提繳準備金或另定標準，以利農會信用業務之營運；(五)、政府推廣經費之編列，宜硬性規定各級政府編列推廣經費之比例；(六)、請政府釐訂政策

目次

提 要	一
壹、導 言	五
一、研究目的	五
二、研究過程與方法	五
三、研究範疇	五
貳、現行農會組織型態與人事經費問題之探討	九
一、理事會與總幹事之關係	九
二、三級農會間之指揮監督問題	一〇
三、同級農會間之協調聯繫問題	一
四、農會與其他機關之關係	二
五、人事問題	三
(一)任用方式	三
(二)待遇問題	四
(三)升遷問題	七
(四)素質問題	八
六、經費問題	八

提要

一、主題研究方法及途徑

本研究以整體性及深入性之系統方法，進行大規模而廣泛之調查研究，以「台灣地區農民組織與職掌之檢討專題研究大綱」分函本省各基層農會，並配合人員深入訪問，發掘問題事實，同時廣泛蒐集報章雜誌與論，以及學者專家有關之論著，分別對政府主管機關及農會目的事業機關及各級農會提出改進建議。

二、研究發現

(一)理事會與總幹事之權責劃分，應予強化，藉期發揮高度之行政效率。

(二)三級農會間之指揮監督以及同級農會間之協調聯繫，目前幾均未實施，致嚴重影響農會業務之拓展。

(三)公糧及肥料委託業務，為供銷部門之主要項目，惟近年來由於客觀環境之改變，農會辦理公糧業務，頗有入不敷出之現象，影響所及，大部供銷部門，收支難以平衡。

(四)農業推廣教育工作尚有多項仍另立系統辦理，形成推廣系統上之分歧與業務之重複。

三、建議事項

(一)為使理事會與總幹事之權責能確立權能區分制，宜由主管機關印發理（監）事手冊，將農會會務業務

法規及理事會與總幹事之權責詳爲闡明，或增加理（監）事講習機會，使之充分瞭解本身權責。至於總幹事之去留，宜依業績之表現爲準，以消除地方派系之滲透農會，同時，新進總幹事候聘人應避免遴選一人，俾理事會行使職權及減少無謂紛爭。

(二)農會人事任用，宜依農會法之規定，公開考訓之，其待遇應避免同一農會內員工之差別待遇。目前信用部人員，可獨享員工優待儲蓄存款，而其他部門則不能享受，有失整體性，宜設法改進。至於薪點之換算標準，應儘量縮短組距，以達同工同酬。此外，農會人事管理辦法第五十條規定：農會應在用人費中，按員工每人每年一個月薪給標準，提撥爲退休資遣撫卹準備金額，往往不收使用，宜修改農會人事管理辦法第五十、五十四條兩條，提高每人每年二個月薪給標準，提撥爲準備金。

(三)目前餘糧收購，每公頃規定九七〇公斤，似嫌偏低，且市價與保障價格相差懸殊，政府宜提高收購餘糧數量，以保障農民利益，提高糧食增產意願。

(四)農會現存稻穀有達二年以上者，由於儲存日久，鼠損、蟲咬，不但容易變質，且損耗日增，宜請訂定合理儲存量，以及縮短處理年限。

(五)農會信用部散佈全省鄉鎮各角落，對繁榮農村經濟貢獻至大，目前已成爲名符其實之「農村銀行」，但它並未能與一般商業銀行及信用合作社等處於同等地位，影響業務之推展至鉅，應使其地位合法化，早日納入金融機構體系。

(六)農會辦理信用業務，因受營業區域及對象限制，且其辦理存款業務，因金額少，件數多，成本高，自不宜與一般金融機構採同一標準提繳準備金，宜請准予提繳或另定標準，以利農會信用業務之營運。

(七)政府推廣經費之編列，缺乏有力之法令依據，宜硬性規定各級政府編列推廣經費之比例，換言之，「台灣省農業推廣實施辦法」所訂「各級政府應寬列預算補助農會」之規定，應予以具體化，並設法籌措經

費，增加農業推廣補助款，以配合加速農村建設工作。

(八)目前農業推廣教育，一般而言，只重視知識技能之傳授，對分配與運銷之計劃及農情資料估計則甚貧乏，致生產過剩，穀賤傷農，經營效率低落，宜請政府釐訂政策，推行計劃產銷和保證價格制度，使生產與分配相配合，同時對於農業機械化之推行，宜請政府籌設代耕中心，利用台灣氣候特性，由南而北辦理代耕工作，俾發揮機械化高度利用率。

壹、導言

一、研究目的

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱本會）鑒於二、三十年來，台灣地區農會已由光復前日據時代以佃農自動團結對付地主之組織，蛻變為依民主原則結合農民，並依照合作原則經營業務，以促進農業發展加強為民服務之一種最重要的農民組織。這種組織在政府全力輔導下，雖已漸趨健全，業務也大為擴大。然而，由於台灣近年來工商業迅速發達，社會經濟結構已有急劇改變，為配合國家之經濟建設以及提供農民更多之服務起見，本會認為檢討當前的農會組織型態及其業務內容，實為當前之急務。

本研究之目的，即針對農會之組織結構、業務職掌等之現況，作一深入探討，並提出具體可行之建議，提供有關當局施政之參考，俾使農會名符其實地成為農業現代化之支柱。

二、研究過程與方法

基於上述之目的，本會研究發展組乃責成余科長河青、莊美華小姐組成研究小組，並確定研究題目為「台灣地區農會組織與職掌之研究」。研究小組自六十六年四月成立後，即展開研究工作，迄於完成研究報告，歷時五個月。其研究過程，可分三階段如下：

第一階段 自民國六十六年四月一日至四月卅日止：研擬研究計劃，並着手蒐集有關農會組織及推行業務有關之各項法令及其他資料。本階段除剪輯各大報紙所刊有關農會組織與職掌之報導與專文外，曾承內政部、台灣省政府、省農會、各縣市政府及鄉鎮區農會等提供有關資料，此外，並參照日本之農協組織，

以及各農業主管機關人員出國訪問回國後，所提出之關於各國農會之組織與職掌之資料。

第二階段 自民國六十六年五月一日起至七月初止：此階段主要從事實地訪問及整理資料。曾先後訪問內政部、台灣省政府、花蓮縣及高雄縣政府，省農會及台中縣農會、及鄉鎮區農會多處，並寄發問卷（詳附錄：行政院研考會「台灣地區農會組織與職掌之檢討」專題研究大綱），復根據收回之問卷加以整理分析。

第三階段 自民國六十六年七月中旬至八月底止：此階段研擬報告並作結論，因陸續有新的資料，報告經一再斟酌損益，始克完成。

三、研究範疇

（一）現行農會組織型態與人事經費問題之探討

依據農會法之規定，下級農會應受上級農會之督導與稽核，同時對於農會職員之設置、權責之劃分、經費以及監督等，均有詳細之規定。惟目前之農會，有許多理事會與總幹事間往往不能融洽相處，甚至有些理事會聘任總幹事時，部分理事要求付予代價之情事，而農會人事問題如任用方式、待遇、升遷、素質等以及經費，三級農會間之指揮監督、同級農會間之協調聯繫、農會與其他機關間之關係等，均存在着許多多之問題，而這些問題又直接間接影響着農會業務之推展。因此，本研究首就此方面加以檢討，求得結論，俾供改進農會組織之參考。

（二）現行農會職掌之研析

近二、三十年來，農會之職掌均為辦理供銷、信用及推廣業務為主，然而，由於社會結構的變遷，農

業與工業部門的相對地位起了變化，國內外對於農產品需求又繼續的增加，使農產品商品化之程度愈來愈高，因此，農民投入更多肥料、農藥等新型之生產因素，促使農會之供銷業務更形發達，尤其政府推行土地改革運動後，農村經濟呈現一片繁榮，農民對於農場資本之投入之增加，使得資金更感迫切，於是農會信用業務大為擴展。然而，正因為這種急劇的變動，農會對於供銷、信用、推廣等業務之推展，無法應付或符合農民之需要。因而，本研究乃針對目前農會之供銷、信用及推廣業務之現況，加以檢討，提出改進建議，作為改進農會職掌之參考。至於有關農會其他之職掌，諸如保險業務，因業務量少，且對農會整體業務之影響不大，皆暫不擬研究。

貳、現行農會組織型態與人事經費問題之探討

一 理事會與總幹事之關係

(一) 理事會與總幹事之權責劃分問題

依現行農會法施行細則第六章權責劃分第四十三條及第四十五條，雖已明文訂定理事會與總幹事之職權範圍，惟事實上理事會與總幹事之權責劃分，常有混淆不清情事，一般農會理事會，往往認為對農會負有全責，以為有權管理農會之日常經營，故凡農會之經營事務，偶有干預之意圖，而形成與總幹事產生磨擦之現象發生。因此，如能由省府農林廳印發理（監）事手冊，將農會會務業務法規及理事會與總幹事之權責詳為闡明，或增加理（監）事講習之機會，使之充分瞭解權責，確立權能區分制，將可減少理事會與總幹事彼此發生磨擦現象之發生。

(二) 總幹事聘任之法定人數問題

根據農會法第廿五條規定，農會總幹事之聘任，須經全體理事三分之二以上出席及出席理事三分之二以上決議行之，又規定理事會成立後六十天內未能產生者，得由上級農會逕行遴派合格人員代理，但派代總幹事，往往不易取得理事會之贊同，致對業務之推展影響至鉅。建議農會總幹事聘任未能獲得三分之二同意者，宜比照過去聘任辦法，於第一、二次聘任時，理事會未能獲得三分之二同意，於第三次理事會聘任時，可以過半數之同意聘任之。

(三) 新進總幹事候聘人選問題

本省各級農會係採行權責劃分制，理事會為決策單位，總幹事負責業務之營運，職有專司，理應和睦相處，共謀農會業務之健全發展，惟間有少數單位，或受地方派系影響，或因對總幹事人選問題發生爭執

，造成互相傾軋不良現象，是以對於總幹事的去留，應依業績表現為準，以消除地方派系之滲透農會，同時，新進總幹事候聘人應避免遴選一人，俾使理事會行使職權及減少無謂紛爭。

(四)理事會移交程序問題

農會理事會移交，原任總幹事拒絕不蓋章，致無法辦理移交，影響業務，法無明文規定如何處理。建議由農會主任祕書（祕書）、企劃專員、各課部主管之順序，或由理事會指定人員辦理移交。

二、三級農會間之指揮監督問題

農會之組織是一個民主自治團體，基層農會為着本身之發展，聯繫同級農會，發揮組織之效用，而組織縣級農會再組織省級農會，希望上級農會對下級農會輔導、策劃、聯繫及監督盡責任。經過多次改組演變雖為適應環境而改變，截至目前，農會之形態及功能確已符合社會環境個別發展，似已斷絕上下級農會之直接連繫上級農會無法發揮直接監督權。當今我們農會法第八條規定：下級農會應受上級農會之督導與稽核，顯然立法之時已重視到上下級農會之關係，但是農會法施行細則及農會人事管理辦法，農會財務處理辦法甚至於目前草擬之農會考核辦法，對於上級農會監督與稽核下級農會，權責拉不上關係，給人有一種上氣接不了下氣之感。導致三級農會各自為政，各行其是，農會間不能通力合作，工作不能打成一片，更不能發揮組織之效用，與農會組織之最初意旨背道而行。其嚴重的問題是使三級農會在浪費人力、財力及使農民利益受損，例如農業推廣教育，全省每年用在推廣教育之經費及人力其金額龐大，用人眾多是衆所皆知。至於其是否發揮到最大效果，如何使之發揮更大作用，我們雖然已有關心並不斷在加強其經費及人力，可是其效能仍是值得檢討。再則農產品運銷業務是農會重大業務，目前仍然不能推展，生產者無利可圖，中間商笑口常開，消費者叫苦連天，學者專家，政府官員傷透腦筋，農會則袖手旁觀，農產運銷

困難之結始終打不開，當然農會對此問題該負起責任，因為農會是各行其是不能通力合作。法律也未明確賦予上級農會指揮監督下級農會的職權，也沒有賦予農會打成一片，致使農會無法發揮組織作用，是以建議：

(一)修改農會法施行細則，農會人事管理辦法，農會財務管理辦法，及研擬之農會考核辦法，重視上級農會之監督與稽核職權，使上、下級農會一致連貫，成為真正自治團體。

(二)省縣農會應早日成立信用部，以下級農會為會員，確實負起農會間資金之融通，並調劑基層農會之盈虛，基層農會若發生擠兌提領存款時，省縣農會立即予以支援，如此，下級農會自然樂於接受上級農會之指揮監督，同時，上級農會也才能實際發揮監督職權。

三、同級農會間之協調聯繫問題

依據農會法規定，上級農會對下級農會負有縱的指揮監督的關係，可是却未訂定同級農會間橫的支援系統網，致同級農會間，各行其是，未能互相聯繫或取其長，補己之短，本省各農會業務進步緩慢之原因亦係在此。因而，為使農會構成嚴密的網狀系統，降低營業成本，增加業務範圍，使農會業務欣欣向榮起見建議：

(一)主管機關應速訂定同級農會合併及互相聯繫與協調之辦法。

(二)上述協調聯繫，宜包括下列各項業務：

1. 運銷產品聯繫作為某農會供銷貨品。
2. 聯合舉辦供銷採購加工業務。
3. 市場情報之提供交流。
4. 技術人員之交流。

5. 機械設備之交換使用。
6. 業務人員之相互觀摩。

四、農會與其他機關之關係

農會業務範圍廣泛，關係國計民生尤為密切，故除主管機關之指導監督外，並受目的事業機關之指導監督，因而，與農會遷涉之機關極為繁多，為進一步了解，茲將農會與其他機關之關係略述如下：

(一) 農會與地方黨部之聯繫事項

1. 農會請求黨部協調人事會務糾紛；
2. 農會請求黨部協助解決業務困難問題；
3. 農會透過黨部促進有關扶植農會之政策之制定。

(二) 農會與鄉鎮公所之關係

1. 農會總幹事、理事長得列席公務會議，聯繫有關業務。
2. 農會得邀請鄉鎮長列席農會有關業務。
3. 業務、經費、人員之彼此配合。

(三) 農會與金融機關之關係

1. 資金之融通。
2. 業務之諮商與聯繫。

(四) 農會與農林試驗推廣機關之關係

1. 農會向農林試驗推廣機關請求技術及人員之支援。