

Reform of Farmers' Associations
and Reconstruction of Rural Areas in Taiwan

台灣農會改革
與鄉村重建

蔡宏進 著



台灣農會改革與鄉村重建

Reform of Farmers' Associations and Reconstruction of Rural Areas in Taiwan

蔡宏進 著

唐山出版社

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣農會改革與鄉村重建/ 蔡宏進著. --初版.

-- 臺北市：唐山，2006[民95].

面；公分。

ISBN 978-986-7021-15-1(平裝)

1. 農會－管理 2. 農村－臺灣

431.57

95017612

台灣農會改革與鄉村重建

Reform of Farmers' Associations and Reconstruction of Rural Areas in Taiwan

作 者 蔡宏進

編 輯 羅時清

封面設計 徐佩涵

出版發行 唐山出版社

台北市大安區羅斯福路三段333巷9號B1

電話：(02)2363-3072

傳真：(02)2363-9735

郵政劃撥：0587838-5

戶名：唐山出版社

E-mail：tonsan@ms37.hinet.net

網 址 <http://blog.yam.com/tsbooks>

印 刷 國順印刷公司

出版日期 2006年9月初版一刷

定 價 200元

行政院新聞局局版台業第1832號

如有破損缺頁請寄回更換

ISBN 978-986-7021-15-1

序 言

台灣在工業化、都市化與全球化的過程中本來農為邦本的地位逐漸喪失，農的重要性逐漸被忽視，農民數目減少，農地面積也減少，大學農學院紛紛被改名，國會中農業與農民的代言人也被廢除而逐漸少見。長期為社會國家盡了可貴貢獻的農民、農業、農會與農村，處在社會進化的夾縫裡，問題並不減輕，且變為更加複雜與惡化，卻逐漸少被關注。社會漸失去公平與公義。

筆者長期以來研究農業、農民、農會與農村，胸中乃有所願，希望農業、農村、農民與農會的苦難能為各界的了解與同情，其美意能為大眾認識與欣賞，其努力也能為國人所鼓勵與讚揚，乃於晚近寫成多篇有關農的論述，內容涵蓋三大方面：（一）、有關農會改革者，（二）、有關農業建設者，（三）、有關農村重建者，或許也可盡點為農喉舌的本分，重建農的價值觀，引發拋磚引玉與社會共同關照農本的效果。

本書命名為「台灣農會改革與農村重建」，除了書中的論述都與臺灣的農會改革與農村重建的事務有關，也因農會改革與農村重建具有密切的關連性。農會是台灣農村社會的最重要組織，此種組織的主要功能是在推動農村建設，包括服務農民、發展農業與建設農村。農會組織有弊端必然使其動力衰微，必要經由除弊革新，使其功能再活絡，關心農會與農村的人不能不對農會改革及其相關的各種農業及農村建設問題與目標加以關注。本書印行的目的之一也在能提供關心台灣農會的組織及其功能與目標所維繫的農業與農村建設者之參考。

本書承蒙唐山書局可貴的支持，樂意出版印行，或許可為台灣社會樹立關懷弱勢者的典範，使弱勢者在社會上能發聲並立足。

蔡宏進

謹序於亞洲大學

二〇〇六年九月

目 錄

第一篇 農會改革

誰來為農民喉舌？——農會人參與政治活動的原則與迷惑	3
農會改革的重要目標與方向	9
正視農會選舉的激烈問題及制度上應有的改革	13
農會幹部改選的新情勢與新期待	15
農會新管理團隊的認知、行動與經營績效	19
農事推廣的社會經濟教育與輔導	23
修改農會法對農民權益的影響	27
輔導基層農會合作比推動合併重要	29
農會選舉文化的改造	33
農會制度改革刻不容緩——農會選舉槍聲給社會的啟示	35
農會改革的政治牽連	39
對緩和農會事件激化的建議	41
農會實施股金制度的輔導措施	43
農會忠誠的是「政府」	49
農會及其他農民組織的必要性、危機與轉機	51

第二篇 農業建設

老漁農的津貼與尊嚴	67
農村老人與農會的相互依存關係	71
農民生活與福利	75
兩岸農業的關係與台灣農民的隱憂	81
農業金融補血的喜悅與警惕	85
農業金庫的使命與績效的矛盾與整合	89
政治熱季的冷話題：發展鄉村旅遊	93
由農保虧損問題看農業再活絡的機會	97
口蹄疫引發勞動力轉移問題	99

糧食毒害及官民的防患職責	103
農漁業災害的救助及其落差與改進之道	107
工商企業發展對農業的影響	113
水利會回歸給人民團體	121
農地釋出的綜合規劃原則	125
大陸都市農業發展的觀察	129

第三篇 農村重建

「鄉農再生」的新希望	141
鄉村的特性與本色及其可愛之處	145
鄉村環境污染的整治與防患	151
何不利用廢土填海增地？	155
水的問題與教育	157
農村社區更新如何配合農村產業發展	159
永續農村發展中的社會倫理建設	163
就業的人力與機會失調問題與改進之道	169
當前社會政治意識的分歧與整合	171
參選勝敗不比參與建立健康的選舉文化重要	175
聯合國人口會議的議題在我國人口政策上的定位	177
台灣鄉村社會的人口遷移十論	181

第一篇

農會改革

誰來為農民喉舌？ ——農會人參與政治活動的原則與迷惑

農訓雜誌主編丁文郁先生來電要我寫一篇農會組織與政治關聯的文章，料想他邀此文稿的動機與用意是見到年底立委大選已近，不少農會又開始為此政治節慶熱鬧滾滾。夾在此種政治熱潮中，不少農會人及農會組織也不很明白應該如何自處，才較適當。老實說，我接到此電，想了半天，感到有關政治的文章難寫，曾有拒絕的念頭。但反過來想，遇到困難的事，對自己的腦力與心力是一種挑戰，趁此機會思考一番，或許也可想出一些並說出一些理念與看法供給農會人參考。

一、十字路口的徘徊

回顧過去自從台灣政治民主化以後，各級農會在政治活動上曾扮演了很重要的角色，但在多半的情形下各農會都處在政治夾縫中折騰掙扎，被政治大局左右拉扯，很難完全自立並自作主張，也不易與政治劃清界限。今年年底立委大選期間，各地農會難免又會捲入政治漩渦，搞得滿城風雨，也必然將為農會帶來複雜的影響與後果，有些影響或後果或許能如農會之所願，但也有些後果可能無法如其所願者。

依我看來，當農會人面臨各項政治大選時，很難脫離參與。但因為台灣地方政治派系複雜，立場尖銳對立，農會人參與競選或助選時，有如面臨十字路，很難做出十分明智的選擇，因而會感到迷惑，如果選舉時走向錯誤，途中的遭遇會很慘痛。農會人當發現路子走錯，要回頭也不很簡單與容易。因此在參與的起步必須多加思

索與考量，避免走入歧途。

因為不同的農會及農會人的背景不同、處境不同、條件不同，與政治人物的關係不同，期望也不同，故其參與政治的方向與方式也會不同，在此我無理由也無意思斷定各農會與各農會人應走向哪一黨派，或應幫何種特定候選人參選，只想先點出幾項農會人思考參與政治的重要原則，使其能走往較正確的方向。

二、政治參與的原則

政治參與行為的原理與社會參與行為的原理大同小異。重要的參與行為層面包括參與的活動事項、參與的程度及參與的方式。農會人思考政治參與應走的方向時也應循此三個方面作決策。

三、參與活動事項

農會人與其他的國民相同，基本上有參政的權利與義務。但不是每個農會人與國民對於各種政治活動都非參與不可。對於年底要舉行的立委選舉，多數的農會人所能以及所要參與活動的事項是投票，但有不少人可能也要參與助選。其中說不定還有人要參與候選。投票行為是每個農會人較容易表現者，也是較必要參與者。但助選行為就不是人人非有所表現不可。候選更是極少的農會人所能以及所願參與者。

不論是投票、助選與候選行為，農會人所應把持的重要選擇原則是要對農會尤其是農會主人「農民」的福祉有幫助為最主要考量目標。當為投票者的真正農會人所要思考與觀察並鎖定投注的候選人是，對農民、農產業及農村生活環境的改善最有幫助的人。當為助選員的農會人所應支持的也是最有誠意及最有能力服務農民、農

業及農村的候選人。至於農會人若要假借農會人的名譽參與候選，也應自問有無足夠服務農民、農業及農村的意願與用心，若此意願與用心不足，還是及早退出與讓賢為宜，免得日後選舉失敗，或選上了服務成績太差，被唾棄了，就很不好看。

四、參與程度

農會人參與各種活動，究應參與多深才算合適，原則上是因人而異。過去各基層農會的主要幹部，如總幹事，在地方上常扮演很重要的助選與輔選角色，也是很重要的地方樁腳，影響農會內的員工個個也都脫離不了要幫忙助選，其所要影響的主要投票者是農會會員的農民。

參與助選的農會人有人會出力，有人出力以外還會出錢。如果出的錢是私人所有，也無可厚非，但應以不失之賄選為宜。過去不少農會在助選時，常因政黨的要求，或因領導者的偏頗作風，乃將農會的公款也投入了助選的行列，這可說是大大違反了應守護農民利益的原則。雖然不少農會人認為將農會公款投入助選，如同投資，期待日後能得到更多的回報，但此種不正確的深度參與，寧缺勿濫，實不值得農會人屢次再犯。

觀察過去農會人在參與政治活動時，都偏向投入執政黨的程度較深，連結在野政黨或組織的程度較淺。農會人的此種政治參與特性，有其必然的因素使然，因為農會在資源上必須依賴執政的政府。自從政黨輪替以後，農會人的政治參與關聯結構在原則上不會有太大改變，但在實際上對不同政黨的參與差異，將隨著政治結構的變遷而逐漸在變化之中。農會人固然要能認清政治情勢而適度調整對不同政黨的參與深度，但也寄望不同的政黨能理解與體諒農會在政治結構上的角色難為，而不給其太大的壓力。由農會自行循著

自然的原則進行調整，對不同政黨逐漸作適當程度的參與。

五、參與方式

農會人有三種不同的重要政治參與方式，即是投票選舉、助選與候選。對於每一種參與的主要方式又有不同的細緻參與方式。就以最主要的助選言，不同的細緻方式中有掛牌擔任助選員者，有提供獻金者，有公開發動農民會員投票及選舉者，也有在暗中拉票或投票者。農會人應以何種方式助選為宜，並無一特別的定論。我個人以為從農會人本身的立場考慮，參與方式以力之所能，大益之所至為重要原則。此外也不能不考慮以政府在選罷法中的規定作為參與方式的原則及參考對象，有違選罷法規定的助選方式，都不宜使用在助選的行為活動上。

過去農會最常犯的助選方式是暗中出資助選，此種助選的方式容易陷候選人於賄選的不義，也使農會的盈餘縮水，無形中使會員農民吃虧，損失不少應得的利益，今後絕不可再有發生類似的缺失為原則。

六、迷團中的思索

在政治選舉的過程中全台灣的各級農會在立場上未見有明顯的一致性大聯盟現象。然而農會人若考慮要從選舉中共同獲得較明顯的好處，則在選前進行大聯盟，團結一致推出能為農會及農民謀福利的候選人是有必要的。此種候選人究竟應該如何產生？透過政黨的提名及認可呢？或由農會聯盟獨自推舉？我認為如果農會界能組成一個堅強力量的聯盟組織，就可不必看政黨臉色。可惜台灣的農民組織迄今尚未能發展出強而有力的政治聯盟，故也始終非仰賴政

黨的力量不可，無政黨的相助，農會的政治力量很難生存與使出。面臨此種困境，當前農會界若要推出候選代表，必將面臨另一些迷惑的問題，究竟應投靠執政黨或在野黨？或是兩邊都應有候選人去投靠？如果同時推出多位人選去投靠兩邊的政黨，能否都被接受？歸屬不同政黨的農會界候選人之間會不會產生矛盾與衝突？又若有政黨推舉沾農會鍋邊的候選人，是否能真正代表農會界聯盟？這些問題也都是農會人在這次選舉前需要共同去思考與明辨的問題。

農會改革的重要目標與方向

一、前言

前些日子裡，有關農會改革的消息及議論難得上了多種報紙的重要版面，之後社會上浮現出一個頗有爭論性的議題，即是農會應如何改革才較正確？對於政府強調農會改革，農會界、農民及關心的學者並不反對，但是較有爭論的焦點是，對財政部宣示以金融行庫接管信用部的辦法。被指為保守及反對改革的機關或學者等，事實上也都很贊同改革的基調，唯對如何改革卻認為應有一套較周延的構想，才較合理妥當。

二、改革的前提

農會過去有不少問題，多數的國人都能了解。農會出了問題政府應加以改革，對此主張多數的國人必也都能同意。但是對於究竟應如何改革的問題，恐怕人民的意見就很分歧，不同立場或不同認知的人可能會有不同的看法與想法。本文先論應如何改革的若干前提，再提符合各項前提的若干重要改革目標與方向，以便就教各方諸賢與政府。

農會改革的首要前提是，改革應該能使民眾及國家雙方都能受益，第二，改革應使組織的結構與功能都能變為更健全、更良好。第三，改革係對舊事物做適度的修正與改良，並非對之做革命性的或破壞性的徹底摧毀。基於這三個重要前提，則當前農會改革的重要目標與方向至少應包括下列三項。

三、改革的重要目標與方向

（一）對已發生並存在的呆帳與濫帳應能有效追討

農會信用部產生及存在呆帳與濫帳是引發改革的直接原因。至目前為止，金融主管機關的財政部改革農會呆帳與濫帳的措施是，下令行庫接管信用部，此項措施是否符合前面所指三項改革前提，並不肯定，故備受質疑與爭議。其不一定使國家及民眾都能受益的道理是，信用部由行庫接管後，農會不僅不能再經營信用業務，對於推廣、供銷、保險及福利業務也都很難繼續經營，因此也不能充分服務農民，並使農民滿足，顯然無法使農民受益，反而會使其蒙受害處。由行庫接管信用部，行庫對信用部原已形成的呆帳濫帳，難免要以金融重建基金為之彌補，終究會造成國庫的損失，也會對政府與國家都造成損失。此外也因農民及農會人員對接管的措舉心有不甘，農民對政府會有所怨嘆，國家不但未能受益，反而也會受害。

接管的措施又是否可使原農會組織與功能變為更健全更良好呢？答案也是未必。信用部被接管後，難有再復原的機會，致使農會猶如斷了手腳，形成撇腳的組織。也因缺少信用部的支援，農會的推廣與供銷等業務或功能都不易變為更好。

再說接管信用部是否為最適當的農會改革或修正，也不見得，因對農會的影響已近乎進行了一場革命或摧殘。

至於對農會信用部已存在的呆帳或濫帳最佳的改革目標與方向是，要能有效追討，且設法不使其再繼續產生，不應強調由接管的措施，去填補損失的坑洞與遮掩難看的門面。

(二) 對不正確的農會政治取向應能導正， 使其忠於會員及國家，而不再偏向任何政黨

農會的改革聲中另一重要爭議之處是，其效忠對象究竟應為誰？看來各政黨對農會都有力爭拉攏的跡象，也都有幾分擔心其叛離。農會人本身受到政治力的誘惑與干擾，也都有落入江湖身不由己之感嘆。針對農會政治糾纏問題究應如何改革？如以不同的政治立場考慮，則農會政治性格的改革目標與方向，可能會很不同。但基於前述三個改革前提，則最適當的改革目標與方向應是使農會能忠於會員及國家，而不是偏向任何政黨。

改革農會需使其能忠於民眾及國家，民眾與國家才能雙方受益，這是天經地義的事。如果改革方向不幸偏向任何一個政黨，終非人民與國家之福。可預測在改革後，農會的結構與功能也會有所偏差，終將不易擺脫政治力的拉鋸與糾葛的命運，也將無法發揮自立自強的角色與功能。

過去農會的弊弊端之一是，受制於執政黨，被擺佈的程度很深。如果今後的改革對此一惡習毫無所動，實不成話。但若非將之徹底更動架構不可，以致矯枉過正，喪失原有與政府及其他政治團體之間的良好互動關係，及良好的功能基礎，實也大可不必。

(三) 對於農會選聘人員握權營私的弊端 應能嚴加監督與管理，使其不再犯錯

過去農會的另一重大弊病是選聘人員握權營私，搬運與掏空信用部的資金，導致高逾放比及高呆帳率，今後要改革農會必須能對此弊端做有效的遏阻。改革的途徑約有三項，其一是使品德惡劣的人無法擔任選聘人員及其幹部，其二是使高層選聘人員無機可趁，