

寶爾福著
郭敏學譯

農業發展
叢書

促進農業合作社經營效能



臺灣商務印書館發行

石景宜先生贈書

年 月 日

F306.4

871



S9000854

賓爾福著
郭敏學譯

農業發展叢書

促進農業合作社經營效能

臺灣商務印書館發行

中華民國六十八年八月初版

農業發展叢書

促進農業合作社經營效能 一冊

定價新臺幣六十四元正

原著者 Eberhard Dülfer

譯述者 郭 敏 學

發行者 臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號

印刷及發行所 臺灣商務印書館股份有限公司

登記證：局版臺業字第〇八三六號

版權所有
翻印必究

前言

欲致力於動員開發中國家的鄉村貧苦農民，尤其是初級生產者，使之透過集體行動以增進其本身利益，惟有很清楚的瞭解農業合作社成功的性質、潛在機會及其需要始克達成。本書對於糧農組織在開發中國家對合作社支援的瞭解與其對正在進行中的研究、促進乃至行動計劃的介紹，實係一項重要的貢獻。蓋本書集中焦點於複雜問題的主要基本原理——亦為其相互之間的關係——此項問題在過去數十年來業已成為熱烈討論的主題，但是由於不徹底的概念和不精確的評估標準，而使經常愈辯愈加淆惑。由於本書可使已往設計家、決策製訂者以及實行家根據傳統西方模式而使在許多實例上未能將大部份鄉村民衆納入經濟和社會發展主流者，可有較多機會重新檢討其合作社與其類似組織的方式。

在「結語」中，本書作者特別強調繼續調查和研究的重要性，藉能提供洞察力和一般性指導，以熟悉流行於第三世界物質、經濟、社會、文化、和政治條件的差異；而本研究正好提供了此項領域進一步實施行動導向研究的一種有價值的出發點。

糧農組織切盼寶爾福教授和他的同僚們進一步有成果的合作。相信此種誘因能鼓舞興趣並支援開發中國家的農業合作，而且可能更重要者，對此一重要領域的現行工作將有顯著的貢獻。

柯德爾(H. R. Kotter)

糧農組織人力資源和組織組主任

一九七四年於羅馬

自序

本書——根據作者個人在南歐、非洲、和近東開發中國地區組織和指導合作社並與政府有關部門磋商的经验，以及自一九六一年起在達爾穆史太得 (Darmstadt) 和馬博爾 (Marburg) 兩大學一系列授課之所得——旨在介紹在開發中國家研究和評估合作社活動的一種新的進行方式。鑒於在這些國家對於農業合作社若干失望的经验，作者企圖發現其缺乏成功的原因，探求所需的先決條件，並指出應用於成功經營的適當方法和技術。

本書係應聯合國糧農組織之請，研究農業合作社組織和管理的全盤問題，藉以提出於一九七二年在羅馬舉行的『農業合作社在經濟和社會發展地位世界會議』。在這方面，將有助於各級合作社經理和理事會理事們、有關部門官員、乃至參與國際和雙邊技術協助計劃的合作專家。

本書獲得各同僚們的助益和批評甚多，特別是漢穆教授 (Prof. Dr. W. Hamm)，並獲得開發中國家學會 (ICDC) 各會員以及作者助手們的協助。特別感謝巴基斯坦農業大學阿里克漢教授 (Prof. Dr. Ali Khan) 閱讀本手稿，伊吾博士 (Dr. E. Iwu) 審核英文本。但作者最感激者應為糧農組織紐威格爾博士 (Dr. N. J. Newiger) 對於所遭遇的實際問題諸多重要建議。最後，感謝糧農組織出版此書。

埃卜哈特·寶爾福 (Eberhard Dülfer)

一九七二年九月

目錄

前言	一
自序	一
第一章 基本考慮	一
一、合作效能的意義為何	一
二、合作發展政策的二元論	二
三、本研究的範圍和綱要	四
四、若干基本思想	五
第二章 社會經濟發展指標的效能	四
一、農業發展政策的指標和決策製訂	一四
二、發展指標的圖表說明	一七
三、發展政策製訂觀點的發展指標	二〇
四、合作功能對發展指標和經營目標的導向	二七

五、合作發展有效總體政策的政府需要事項·····	三二
六、由政府發展政策觀點測驗合作社的效能·····	三九
第三章 激勵和組織方面的合作效能·····	四四
一、合作發展個體政策的要素·····	四四
二、政府與合作運動和合作組織的潛在關係·····	四五
三、志願入社問題·····	四七
四、歷史上合作社之前的方式刺激合作社發展嗎？·····	五〇
五、農業合作社的目的體制和經營效能·····	五二
第四章 開發中地區不同型態合作耕作的效能·····	六八
一、兩種基本模式與其差異·····	六八
二、開發中地區合作耕作的若干特殊原因·····	七一
三、生產社效能的條件·····	七一
四、抉擇方案：依合作路線的個別耕作或綜合作社·····	七五
五、歐洲和以色列模式的集體或合作農場·····	七八
六、第三世界的若干實際經驗·····	七九
第五章 不同類型服務和信用合作社的效能·····	一〇一
一、單目標抑或多目標合作社？·····	一〇一

二、單元商品抑或多元商品合作社？	一〇九
三、不同類型的信用合作社和貸款計劃	一一五
四、特殊合作部門的效能問題	一二七
第六章 合作企業的經營管理和資金籌措	一三六
一、如何有效管理合作企業	一三六
二、訊息體制和會計	一三九
三、合作組合利潤說明	一四五
四、測驗合作企業效能問題	一五四
五、充分資金籌措爲合作效能的先決條件	一五七
六、有效運銷問題	一六三
第七章 農業發展計劃內合作效能的先決條件	一七七
一、合作社計劃設計的注意事項	一七八
二、計劃小組組成份子對合作方面的進一步考慮	一八二
三、創設某一計劃合作社籌備工作的必要條件	一八四
四、合作社的創設	一八六
五、開始時期的問題	一八七
六、合作專家的組織推進方式和設計方法	一九〇

第八章 合作社社職員所需的職業訓練·····	一九五
一、效能和訓練的需要·····	一九五
二、組織方面·····	一九七
三、訓練方法和目標·····	一九九
四、對非洲國家若干經驗之談·····	二〇〇

第一章 基本考慮

農業合作社幾已普及於第三世界所有開發中國家，但此種合作社大多數或多或少均屬於政府所倡導的廣博計劃，而和政府的社會和經濟發展政策發生聯繫。自從第一次糧農組織十年發展計劃開始，該組織和世界勞工組織乃至其他國際性組織與夫若干「正統型」合作社國家的雙邊協助計劃，均與特殊農業計劃和全國級層發生聯繫，共同協助合作社的發展。

一、合作效能的意義為何

但是，有關合作社在發展過程中的評估諸多不同。若干評估至為熱衷，其他則表示強烈懷疑。無論在積極和消極名詞上均談到合作社的「效能」，但對於效能的意義是什麼則尚無共同一致的意見。為求闡釋此點，一九六九年在非洲國家所舉行的一項國際合作問題會議時，某一參與者特提出此項問題，即如何測驗合作社的效能——此一問題不僅涉及測驗的技術，並進一步指出品質問題。其意係指何種效能？評估效能的指標係何標準？由合作社所引發的何種發展或影響始得為之良好？

凡此一切問題或多或少均為公開的。在實際上，或許可能依據各社員的情況而測驗或品評合作社的某

種影響力。但是，雖然如此，却發生了對於結果合意與否的問題，尤其涉及到國家全盤發展或有關政府政策的觀點時爲然。對於合作社各種可能的評估，顯然基於不同的發展進行方式，易言之，不同的發展觀念，此種觀念係以不同的指標或經營目標爲條件。但某一指標就此一立場判斷其爲良好者，可能在另一立場認定其爲錯誤。因此之故，效能問題也可能當作得自合作社或經由合作社媒介的一種指標和經營目標的問題。

此種說法引起了更深的問題：即何人決定合作社的指標和經營目標？其標準答案爲「社員」。但此種答案在社員農民包容於一種農業發展必須由主管機關或多或少予以配合或者甚至予以領導的開發中國家亦有效嗎？此種問題係表示開發中國家農業合作社的特殊情況。因之，其合作效能問題亦應針對此種國家的有關事項而討論之。抑有進者，爲了着重其意義，一切結果建議均應導向至實際經營（係在特定條件下並關係共同表達的指標），因特使用「經營效能」（Operational efficiency）這一名詞。當然，此項觀念包含了測驗效能的可行標準。

二、合作發展政策的二元論

在開發中國家，如上所述，合作社牽涉到兩種人：一方面爲合作運動的社員和領導者，另一方面爲該國負責發展政策的主管機關。兩者對於合作社與其實際功能均有某種期望。合作社人士的目的可有多種。但是，無論如何，他們必須追隨理性行動。此乃強調合作社制度上的「功用」特質。顯而易見，社員群眾和其領導者依其目的之獲得，對於合作社及其聯合組織乃至多重組織的發展具有興趣。於是我們可以談及

合作發展的一種個體政策 (micropolicy)。

但是，此種「指標導向」行爲，在開發中經濟的重要社會集團方面，却常被政府發展政策的興趣所限制。在此際關鍵，基於互助原則「行動技術」的合作，遂成爲集合個體以改造鄉村社會，傳播教育性新方法和新技術，經濟溝通新系統組織體制要素的一般要項。

在此種情況下，合作社之存在，特別在鄉村地區，不僅爲發展的歡迎條件，亦且成爲國際和雙邊技術協助計劃以及國家發展計劃的主要考慮之一。於此我們可以談及合作發展的總體政策 (macropolicy)。鑒於此種特殊事實，在開發中地區的合作社，可由地方群眾乃至國家發展計劃所啓發或領導，一種奇特的「二元論」 (dualism) 遂發生於合作發展領域，此可能領導達成或多或少有利於經濟發展的不同情況：

1 經由地方人民所啓發的合作社，經常與地區和全國發展政策相配合，至少在合作活動方面。此乃最良好的情況，如此則地方性合作社的較低層經營目標，可經由導向而達成國家的較高層發展標的。

2 有時或者因爲主管機關方面對於合作的可能性缺乏興趣或實際知識，或者因爲政治原因，致使從事合作活動的地方團體或者甚至地區合作組織，未能從全國性發展政策獲得支持。此種態度對於合作社亦可能對於短期產業發展或透過大型政府財力的農業機械化招致不切實際的觀念。

3 相反的事實亦常爲人所熟知。即負責合作推廣計劃的主管機關，或者因爲和人民傳統不能相容的政治原因，或者缺乏合作學識和實際訓練，以致在民衆之中並未引起合作活動的任何興趣。

在發展情形不同的各大陸和各地區，對於上述三種事實均有無數的實例，顯示合作發展的關鍵，端在

合作群眾的目的須與地區和全國發展指標相互配合，並使合作推廣計劃適應合作社員的實際潛力和活動。依此途徑則所謂二元論的缺點即可予以克服。

一旦指標和經營目標的同質體系予以形成，則合作效能即可透過最適當的經營決策——此即，透過決策製訂的關係——而獲得之。因此，對於開發中國家合作管理觀念的提供，亦為本書研究的目的。

三、本研究的範圍和綱要

根據前述各節，可知本研究必須首先分析合作發展總體政策和個體政策的配合條件，藉對合作效能確定可能推行的標準。所須配合者為標的和目標問題。因之，如屬可能，審核國家發展政策的主要指標，然後探查何種指標或經營目標可能透過合作社的媒介而予以倡導，以及需要何種法律的和政府的先決條件，將至為有用。

進而言之，需要調查政府計劃指標和有關人民真正興趣和目的之間關係的可能性。激勵和有關組織方面的問題亦須予以研究。此外，並將討論一般性合作社的各個方面，此則需要進一步區分不同的組織型態。例如集體耕作計劃、和單目標或多目標合作社效能乃至其他有關競爭和貸款制度各項問題亦均予以考慮。有關特種類型的服務合作社（漁業、運輸、其他）均將予以明確結論。

針對此種詳細背景，管理和財務的一般性問題亦將予以討論。聯繫農業發展計劃的運銷合作社效能問題，例如在此種推行方面若干令人失望的經驗，業已對其他組織方式造成明顯的趨勢者，將特別予以注意。人事因素方面同樣重要的問題——社員和職員的訓練——在此將不予詳細涉及，而為糧農組織另一出版

品的主題。(註一)蓋本書主要將集中於組織和決策製訂方面的諸種問題。

四、若干基本思想

1. 農業合作社

本書研究範圍僅限於「農業合作社」，此乃依照經濟尺度對合作社的習慣分類。(註二)在科學文獻上此項名詞大多應用於農業生產者或工作者的合作社而服務於鄉村地區的農業生產和運銷，並在法律意識上業經登記而被稱作合作社團。此種合作社團可能為初級的、次級的、或三級的，包括聯合社、銀行、和高級層機構乃至其他隸屬組織。

但是，從發展政策的觀點，由於農業發展僅能依據地區完成，這樣一種確定的限制好像不太有用。因此，鄉村區域的發展政策必須考慮一切與農業生產、供給、運銷、加工、信用，而且甚至與消費有關經濟活動的相互依賴。其結果，凡由農民為社員的一切類型的初級合作社均須顧及此點(例如消費合作社)。進而言之，必須承認農業合作社社員並不局限於農民，亦可推及於居住鄉村的其他人民，例如公務員和手工藝者。於此經常在合作名詞上見到所謂「鄉村合作社」。不過，鑒於國際間的慣用名詞，作者寧願使用廣義的「農業合作社」。

2. 法律上的定義

定義的進一步問題牽涉到農業合作社的法定形式。在這方面，不同開發中國家的法律和制度情況大異其趣。在大多數拉丁美洲國家，特殊合作社法使得合作社成為分離型態的社團，與其他型態例如聯合股份

公司完全不同。在此種情況下，合作社法係獨立於公司法。在歐洲，第一種特殊合作社法係一八六九年德國許爾志—戴立滋 (Schulze-Delitzsch) 所草擬，而成爲歐洲其他國家以及近東和拉丁美洲的模範法規。

另一種背景發現於法國和所有受法國法律體制影響的國家。依據其商業法 (Code de Commerce)，在法國的法律制度下，合作社係代表聯合股份公司的修改，或者甚至爲公司或社團的另一型態。合作社的法律性質取決於其獨特的特徵，在一九四七年（及一九五五年）的基本法乃至各種不同的補充法規均有確定。（註三）在此種情況下，其多層的法律體制每不易爲社員所瞭解；但相反地，此種法定組織較之第一種却更具彈性。（註四）

最後，在英國和所有受英國法律觀念所影響的開發中國家，大多數合作社均根據合作社模範法所組成，而由著名的蘇瑞吉—底格拜 (Surridge-Digby)（註五）手冊予以解釋。在此種情況下，其基本法規（工業和儲蓄社法）更具一般性，而以特殊模範辦法詳細規定其差異之處，經常各國均有不同。其主要特質爲將合作社登記使成爲「社團」——經常被稱之爲「英國印度模式」，若干國家即依此而制訂新的合作社法。

爲了經營效能問題，合作社的定義應當不是得自法律體系，或者甚至不是特殊法定模式。蓋合作社的名詞應視爲一種「社會經濟部門」(Socioeconomic category)，而非純粹法律部門。但在若干國家，合作社必須登記藉使在法律觀感上有合作地位。此意指凡未經登記的合作社，因此缺乏適當的法律地位，可能在政府發展政策上無法參與公有合作的促進（此項特殊問題將於第二及第七章討論）。但是，由於本

書主旨在於合作社的組織觀念（包括登記和未登記社團），此處所用的名詞可能甚至包括不稱作合作社，而具有合作體制或者功能的各種社團。在國際慣用的名詞稱此類組織爲「關係組織」（related institutions）。

最近，特別在工業化國家，其在農業上業已發展了新形式的合作社（大多數與家畜生產和農產加工發生關聯），因爲其法律、財務、和組織要素每不爲合作社法所認可，並不稱作合作社。事實上，因舊式法規所形成的困難和阻碍，促成此種特殊形式合作社的發展。除開純粹法律的觀點，此種合作社亦須予以組織上的確定。

3 對合作社不同的科學推進方法

鑒於一方面合作現象的變化多端，他方面法律定義的缺乏效能，由於除非瞭解合作社是什麼，否則其經營效能無法予以證實，於是由社會經濟觀點而確立合作社的基本定義實爲要圖。但是，此點在合作科學上實爲大多數討論問題之一。自從十九世紀新式合作史開端之初，業已有許多觀念提出，作爲合作社的定義或其任務。（註六）

由各種事實，顯示合作社係被視爲透過共同經濟行動，旨在完成某種崇高目的或者更鞏固經營目標的個體群衆。依此項基本體系爲基礎，若干推進方式彼此獨立發展，而且時常經過精心設計使成爲特殊廣泛的合作觀念——若干較具有分析性質有如合作理論，其他則強調實際應用有如合作計劃。經常地，——由合作先驅者最高指標的觀點——制度的、組織的、和社會的要素以及哲學理想與倫理及道德調整予以結合。因之，若干此等觀念可能被視爲一種合作的意識型態。

一般言之，合作係對可能的社員行動一種新的方法，因之某種「教育推進方式」乃一切合作觀念的特徵。此乃著名的合作原則例如羅虛戴爾（Rochdale）和雷發業（Raiffeisen）原則之所以重要的原因。由教育訓練的觀點，原則固很有用；但其切合規範的靜態特質（經常受歷史情況的影響），在適應變化多端的現狀可能缺乏彈性。至於若干原始羅虛戴爾的原則，在歐洲當前的合作社，依然並不強制社員現金交易或亦不按交易額分紅。有很多實例的創始係由「外界」傳來者。最後，在發啓階段，每構成有限期間強制社員資格的實際事實（例如對徙置合作社）。顯然地，在事實上合作社係一種目的的手段，其組織體制之採用需要針對特定情況。

關於經營效能問題，在開發中國家，對其是否密切符合傳統歐洲模式的某種所謂合作形式，並不真正重要。祇須確切瞭解此等形式，在有關環繞於開發中國家的需要事項，是否真正適合於追求有關合作群眾的目的。

4. 合作社的四種特徵

鑒於上述一切，實不值得根據在開發中國家一項農業合作社經營效能的研究，定義一種過度窄狹的理論的或者「基本的」模式。於此，相反地，合作社係被認作一種必須可以詳細審核而且具備獨有特徵和功能的實質現象。但是，為求將我們的主題由其他類似現象（社會團體和社團）予以區分，合作社的四種特徵，由很普通的要求開始繼續到較精密的部份，可留作標準。（註七）

①合作社的第一特徵為集合至少由於一項共同利益而結合的多數個體。此項「合作團體」經如此認定後，與其他社會團體多有共同之點。但是，此項定義係假定對於社員的個體背景和其行動的可能性有某些先