

郭敏學著

臺灣農會發展軌迹

臺灣商務印書館發行

郭敏學著

臺灣農會發展軌迹

臺灣商務印書館發行

中華民國七十三年四月初版

臺灣農會發展軌迹

一冊

基本定價三元二角正

著者 郭 敏 學

發行人 朱 建 民

印刷及
發行所

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
登記證：局版臺業字第〇八三六號

版權所有
翻印必究

校對人：吳惠芳 劉斐娟

自序

臺灣光復後，我政府接手在日據時代業已發展有四十年的農會組織，迄今又復渡過了三十八年的盛衰起伏。在嘗試和錯誤的過程中，經歷過多次的改組、劃分、歸併、挫折、革新、適應和擴張，終於使交接初期支離破碎搖搖欲墜的局面，發展為今日的茁壯滋長蜚聲國際，卓然豎立於東亞，而贏得「臺灣式合作組織」的美譽，並成為當前我國技術援外的主要項目。

民國三十八年夏，臺灣省政府前主席陳誠先生致函由南京疏散在廣州辦公的中國農村復興聯合委員會（簡稱農復會），請其派遣專家，蒞臺調查研究農民組織，並提供改進建議。筆者被派隨同該會自力啓發組組長章之汶先生（前金陵大學農學院院長）抵臺參加研究，提出報告，促成全省區域性合作社和農會的合併，樹立現行多目標功能的農會體制。嗣後章先生即赴羅馬改就聯合國糧農組織職務。民國三十九年冬，農復會邀請美國康奈爾大學鄉村社會學教授安德生博士（Dr. W. A. Anderson，係筆者在美進修時導師）來臺研究農會，其報告中的建議事項，促成民國四十二年的改組計畫，奠定農會為農民自有、自治、自享的民主體制，而激發其邁向組織健全和業務發展的坦途。從此筆者被農復會正式指派，負責與政府有關機關聯繫，運用資金和技術的雙軌途徑，促進臺灣農會作長期改進和發展。歷經二十餘年，曾親嘗失敗的苦果，亦曾體驗成功的歡樂。所幸全省農會同仁，各本其知識和經驗的累積，自我發展，自求進步，羣策

羣力，終於凝結成今日此一農民組織的優良楷模。

筆者在農復會服務期間和期後，或為準備訓練教材，或為撰寫演講底稿，或為提送研究報告，或為發舒一時感懷，先後完成文稿多篇。就其性質，或為影響政策形成的原始構想，或為工作計劃執行後的成果報導，但大部份為闡釋農會的理论、目標，和對國家農業和鄉村發展的影響與貢獻，藉以溝通思想，尋求有關機關的支持與合作，並砥礪農會同仁的自我奮發。迄今讀之，好像均與臺灣農會的演進具有關聯，不啻臺灣農會發展的側面速寫。如依其撰寫順序予以編排，不難窺知臺灣農會的發展軌迹。

閑中整理舊稿，除散失或收入他書（如臺灣商務印書館先後印行的拙著「多目標功能的臺灣農會」和「合作化農會體制」等）出版者外，共存六十一篇。去蕪存菁，留其尚有閱讀價值者，計得二十四篇。就其內容分析，大體言之，民國四十五年以前所撰寫者，多屬挽救當時農會的經濟危機，以鞏固其多目標功能體制。民國四十六年至五十五年間所撰寫者，多屬協助農會業務改進和財務健全，以奠定其發展基礎。民國五十六年以後所撰寫者，多屬促進農會經營企業化和現代化，並培養鄉村領導才能，以配合其業務發展後的進一步需要。

大部文稿均已散見於報章雜誌。惟若干研究報告，如稅捐負擔、配肥成本、經辦稻谷盈虧和會員關係等，當時被列為農復會施政參考文件，並未對外宣佈。迄今重讀，好像多數問題依然存在，並未因時間的消逝而沖淡其參考價值。特照原稿臨時譯出而一併錄入，藉此亦可窺知當時為了謀求農會困難問題的紓解所付出的一點心力。

一點一滴，無非一得之愚，渴望明哲者的教正；而敝帚自珍，私心竊感其重要，棄之似有憾於雞肋。

此正爲不揣譾陋，厚顏覲覬，尋求此冊行梓問世的區區微忱。
是爲序。

郭敏學

民國七十二年四月

臺灣農會發展軌迹 目錄

自序	一
臺灣農會的虧損問題	一
臺灣農會業務經營問題	三〇
臺灣農會稅捐負擔問題	五四
臺灣農會經辦配肥業務的成本研究	七五
臺灣農會經辦稻谷業務問題	九〇
臺灣農會業務虧損及其前途	一一八
臺灣農會與會員關係	一四二
加強農事小組活動與農會業務前途	一六二
臺灣農會業務在改進中	一七八
臺灣農會盈虧消長之轉振點	二〇一
臺灣農會之逾期放款問題	二一九
農業發展與農會	二三一

農民合作組織方式之抉擇	二三五
臺灣農會領導人才的培養	二四二
傳統式農民和現代化農民	二五四
驚濤駭浪中的農會信用部	二六〇
臺灣農會與業務經營企業化	二六六
現代化農業與現代化農會	二八二
縣市農會中心論	二八九
臺灣農會發展之史的檢討	二九二
促進農業現代化與臺灣農會	三一〇
領導才能的培養	三三一
以信用帶動農會其他業務的發展	三五〇
臺灣農會當前問題與其解決途徑	三五七

臺灣農會的虧損問題

一、引言

自民國三十八年經臺灣省政府明令合併後之臺灣各級農會，乃繼承發展五十餘年來之一所省農會，十九所縣市農會，三百零三所鄉鎮區合作社，以及四千九百零三所農業實行組合之一切業務。此種綜合性與全能性之農民組織，已非復原有農會法所規範之農會，乃包括農會與各種合作社不同之業務，而兼具農、工、商、金融四大功能。

在正常情形下，如農會之開支用於促進農民福利，保障農民權益，增加農業生產，改善農民生活，則年終結算之盈虧，絕不足視為判斷農會長短之基礎。但現時之臺灣農會，既兼具農、工、商、金融諸種功能，其經濟性之成份，遠超過其政治性與社會性。換言之，目前臺灣之農會，其存在之價值，基於其本身具有營利行為。一旦無營利收入，或收入不敷支出，立呈動搖或崩潰。在此種情形下，吾人特提出農會之虧損問題而予以分析，藉以蠡測臺灣農會之整個經濟狀況，並提供改進之建議，未始非一比較省力之良好途徑。

日據時代之臺灣農會，無虧損問題發生。蓋日人利用農會為控制臺灣農產品之工具，農會組織亦即其

政治結構之一環。日人一面以專制之強力，脅迫農會達成其預定目標，另一面對農會之經濟來源，多方設法使其充實。除會員會費、政府補貼、低利貸款，以及農會本身工商業務之收入外，農會並得徵收田賦附加及家畜販賣與屠宰等費。以故各級農會均有充足之資金，從事其所有各項工作。目前各級農會中具有日據時代之服務經驗者，莫不念念不忘其在彼時之工作效率及安定生活，其故在此。

臺灣光復後，農會組織遵循民主制度一變而為農民自有之團體，專制強力之脅迫，固已不復存在，但業務之經營，亦失其中心目標，經濟之來源，亦因之而陷於絕境。田賦附加及家畜販賣與屠宰等費，既停止繼續徵收，或勉強徵收而困難重重；政府補貼及低利貸款，亦為數甚微；本身工、商、金融業務，因週轉資金不足而無法開展；經辦政府委託業務，復以手續費過低而不足以維持經辦開支。其唯一可靠之收入，為少許會員會費，但因會員對農會缺乏真正了解與熱烈支持，亦常不易收集。因之目前各級農會負責人，所日夕焦慮者，並非如何開展業務，亦非如何服務會員，而為如何維持職員生活與日常開支。在此種情形下，農會之虧損問題，乃日趨嚴重。

本文以下所述各項數字，乃筆者最近調查全省三一八鄉鎮農會，自三十八年至四十一年四年來年終結算之盈虧數額，並予以分析統計而得。為便於統計，將全省二十二縣市局歸併為十六區域：臺北區包括臺北縣、臺北市、基隆市及陽明山管理局；臺中區包括臺中縣及臺中市；臺南區包括臺南縣及臺南市；高雄區包括高雄縣及高雄市；餘均每縣自成爲一區域。其所以調查過去四年之盈虧數額者，一因三十八年以前，各農會經濟情形尚屬正常，或尚無任何業務經營，並無虧損發生；二因三十八年以前，各農會年終結算，均以舊臺幣爲表示單位，前後數字無法比較。

第一表 民國四十一年臺灣省 318 鄉鎮農會盈虧單位與其百分比

	農會總數	盈餘農會		虧損農會		平衡農會	
		農會數	百分比	農會數	百分比	農會數	百分比
臺北	43	25	58.1	16	37.2	2	4.7
宜蘭	10	6	60.0	4	40.0	-	-
桃園	12	10	83.3	2	16.7	-	-
新竹	13	12	92.3	1	7.7	-	-
苗栗	17	15	88.2	2	11.8	-	-
彰化	27	23	85.2	4	14.8	-	-
南投	26	18	69.2	8	30.8	-	-
雲林	11	6	54.5	5	45.5	-	-
嘉義	20	17	85.0	3	15.0	-	-
臺南	18	15	83.3	2	11.1	1	5.6
高雄	35	32	91.4	3	8.6	-	-
屏東	34	29	85.3	4	11.8	1	2.9
花蓮	25	19	76.0	6	24.0	-	-
澎湖	10	3	30.0	7	70.0	-	-
合計	318	242	76.1	72	22.6	4	1.3

第二表 民國四十一年臺灣省 72 虧損農會地域分佈

		農 會 數	百 分 比
臺 宜 桃 新 苗 臺 彰 南 雲 嘉 臺 高 屏 花 臺 彰	北	16	22.1
	蘭	4	5.6
	園	2	2.8
	竹	1	1.4
	栗	2	2.8
	中	4	5.6
	化	8	11.1
	投	5	6.9
	林	3	4.2
	義	2	2.8
	南	3	4.2
	雄	4	5.6
	東	6	8.3
	蓮	7	9.7
	東	5	6.9
	湖	-	-
合 計 與 百 分 比		72	100.0

臺灣農會發展軌迹

四

根據此次調查所得，四十一年度臺灣各鄉鎮農會之經濟情況，業已達極端嚴重之階段。所惜此項經濟危機，迄未為多數人所了解。用敢不揣譾陋，冒昧從事，揭發此一事實之重要性，冀求拋磚引玉，引起當局之注意。筆者雅不欲故作危言，聳人聽聞。但敢進一言於當局者，就臺灣農會過去四年來虧損數額急劇增加之情形，如不立謀有效補救之道，吾恐三四年之內，整個農會之經濟基礎，殆將完全趨於崩潰。

二、四十一年度虧損農會

(一) 虧損農會數

四十一年度臺灣省各鄉鎮農會經濟情況迅速趨於嚴重之主要原因，係因民國三十八年臺灣農民組織合併時期，將原有合作社內若干非農民併入農會體制內，並當選為合

第三表 民國四十一年臺灣省盈餘農會盈餘總額及每農會平均盈餘額
單位：新臺幣元

	盈餘農會數	盈餘總額	每農會平均盈餘額
臺 北	25	139,959.83	5,598.39
宜 蘭	6	37,088.75	6,181.46
桃 園	10	46,089.48	4,608.95
新 竹	12	48,432.25	4,036.02
苗 栗	15	93,932.84	6,263.19
臺 中	23	178,432.12	7,757.92
彰 化	18	153,276.37	8,515.35
南 投	6	158,481.48	26,413.58
雲 林	17	113,769.35	6,692.32
嘉 義	15	131,408.59	8,760.57
臺 南	32	401,524.33	12,547.64
高 雄	29	417,426.06	14,394.00
屏 東	19	259,391.02	13,652.16
花 蓮	3	26,316.88	8,772.29
臺 東	6	97,602.05	16,267.01
澎 湖	6	91,673.54	15,278.92
合 計	242	2,394,804.94	9,895.89

併後新農會之負責人士。及至『改進臺灣省各級農會暫行辦法』經省府於四十一年八月廿日公佈前後，此輩負責人士鑒於農會依據改進辦法改選以後，彼等原有職位，難於保持，多存五日京兆之心，服務情緒，普遍低落，因此造成若干不良現象。綜計之爲當作之事不作，不當花之錢而花，應作好之事作壞，不應拿之錢而拿。

全省三一八鄉鎮農會，在四十一年度年終結算，二四二或約四分之三農會獲得盈餘，虧損及損益平衡者四分之一。虧損嚴重之區域，爲北部及東部；至中部及南部，除少數區域如彰化及南投外，餘均較佳，尤以嘉義、臺南及高雄等區爲最。全省七二虧損之農會，依其區域之分佈，以臺北區爲最多，其次爲彰化、花蓮及屏東。新竹、桃園、苗栗、嘉義等區最少。（見第一及第二表）

第四表 民國四十一年臺灣省虧損農會虧損總額及每農會平均虧損額

單位：新臺幣元

		虧損農會數	虧損總額	每農會平均虧損額
臺 宜 桃 新 苗 臺 彰 南 雲 嘉 臺 高 屏 花 臺 澎	北	16	1,449,837.90	90,614.87
	蘭	4	609,597.16	152,399.30
	園	2	269,874.83	134,937.42
	竹	1	12,244.08	12,244.08
	栗	2	131,879.35	65,939.68
	中	4	208,981.26	52,245.32
	化	8	344,260.26	43,032.53
	投	5	185,092.57	37,018.51
	林	3	126,968.93	42,322.98
	義	2	64,073.43	32,036.72
	南	3	218,575.60	73,858.53
	雄	4	233,846.01	58,461.50
湖	東	6	286,711.79	47,785.30
	蓮	7	241,287.10	34,469.59
	東	5	101,552.50	20,310.47
合 計		72	4,484,782.79	62,288.65

臺灣農會發展軌迹

(二) 農會盈虧數額

若就四十一年度各農會盈虧之數額觀察，其嚴重情形，更為顯著。此種嚴重之事實，係各農會盈餘數字至為微小，而虧損數字則甚龐大。全省三一八鄉鎮農會，除四農會損益平衡不計外，盈餘之二四二農會，共計盈餘二百三十九萬餘元，平均每農會盈餘不及萬元；但虧損之七二農會，共計虧損達四百四十八萬餘元，平均每農會虧損六萬二千元以上（見第三及第四表）。

各區域農會之盈虧數額及其百分比，以中部及南部農會之盈餘數額較多而虧損數額較少，北部及東部各農會則反之。盈餘數額較多之區域，為高雄及臺南，前者佔全省農會盈餘總額一七·四%，後者佔一六·八%，虧損數額最多者為臺北，佔全省農會虧損總額三三·%，其次為宜蘭，佔一三·六%（

第五表 民國四十一年臺灣省各鄉鎮農會盈餘總額與其地區百分比
單位：新臺幣元

		盈 餘 總 額	百 分 比
臺灣農會的虧損問題	臺 北	139,959.83	5.84
	宜 蘭	37,088.75	1.55
	桃 園	46,089.48	1.92
	新 竹	48,432.25	2.02
	苗 栗	93,932.84	3.92
	臺 中	178,432.12	7.45
	彰 化	153,276.37	6.40
	南 投	158,481.48	6.62
	雲 林	113,769.35	4.75
	嘉 義	131,408.59	5.49
	臺 南	401,524.33	16.77
	高 雄	417,426.06	17.43
	屏 東	259,391.02	10.83
	花 蓮	26,316.88	1.10
	臺 東	97,602.05	4.08
	澎 湖	91,673.54	3.83
合計與百分比		2,394,804.94	100.00

見第五及第六表。

茲再將各農會按其盈虧數額之多寡，分別爲若干組，則可知各農會盈餘數額在二千至五千元之間者爲最多，幾佔總數四分之一，能超過五萬元者不過六農會。但虧損數額在五萬至十萬元之間者爲最多，超過總數四分之一以上，且有二農會虧損數額超過三十萬元。而此二農會，均位居北部，一在臺北，一在宜蘭（見第七及第八表）。

（三）最近四年農會虧損比較

前已言之，在民國三十八年以前，臺灣各農會尙無虧損發生。發生虧損者，係起自三十八年，計二十三農會；次年倍之，四十六農會；四十及四十一年，均爲七十二。四十四年虧損農會數之所以未增加者，係因高雄、屏東、嘉義等區一部分農會，在四十一年經濟好轉，尤以高雄爲最。但臺北、宜蘭

第六表 民國四十一年臺灣省各鄉鎮農會虧損總額與其地區百分比

單位：新臺幣元

		虧 損 總 額	百 分 比
臺北	北	1,449,837.90	32.8
宜蘭	蘭	609,597.18	13.6
桃園	園	269,874.83	6.0
新竹	竹	12,244.08	0.3
苗栗	栗	131,879.35	2.9
臺中	中	208,981.26	4.7
彰化	化	344,260.26	7.7
南投	投	185,092.57	4.1
雲林	林	126,968.93	2.8
嘉義	義	64,073.43	1.4
高雄	南	218,575.60	4.9
屏東	雄	233,846.01	5.2
花蓮	東	286,711.79	6.4
臺東	連	241,287.10	5.4
澎湖	東	101,552.50	2.3
	湖	-	-
合計與百分比		4,484,782.79	100.0

、臺中、南投等區虧損農會則繼續增加，尤以臺北為最（見第九表）。

若以農會歷年累積虧損數額予以比較，則虧損情況，更顯嚴重。至四十一年年終，全省鄉鎮農會之累積虧損總額，達七百三十餘萬元。而更嚴重之事實，則為此項虧損數額，逐年急劇增加。如以三十八年之虧損數額為一百，三十九年則為五百六十二，四十年達二千零二十四，四十一年竟達四千四百七十八之鉅。換言之，四十一年度各農會虧損累積數額達三十八年度虧損額之四四·八倍（見第十表）。今後如仍不謀補救，使農會虧損依然循此比例增加，讀者當可想像筆者上述『三四年之內，整個農會經濟基礎，均將趨於崩潰』，洵非過甚之辭。

查閱各調查表，顯示各農會之年終虧損，除少數能於次年盈餘中予以彌補者外，大

第七表 民國四十一年臺灣省各縣餘農會盈餘數額與其百分比之分組比較

單位：新臺幣元

	組 別										合 計
	100 以 下	101 至 200	201 至 500	501 至 1,000	1,001 至 2,000	2,001 至 5,000	5,001 至 10,000	10,001 至 30,000	30,001 至 50,000	50,000 以 上	
北 蘭	1	2	5	7	2	5		1	1	1	25
宜 桃	1	1		1	3	1		1	2		6
新 苗		1		3	1	4		1			10
園 竹	1		2	4	2	2	2	3	1		12
栗 中			2	2	4	3	4	8	3		15
彰 南			2	2	4	6	2	1	3		23
化 投				2	4	1	1	2	1		18
林 義			1	1	2	7	1	5	1	1	6
南 雄		1	1	5	1	3	1	4	1		17
嘉 東				1	4	7	1	11	3	1	32
高 屏	1	1	1	4	2	10	4	2	4	2	29
東 連				3		3	4	6	1		19
花 東				1	2	1	1	1	2		3
臺 湖				1		1	1	3	1		6
合 計	4	5	15	33	30	56	24	51	18	6	242
百分比	1.7	2.1	6.2	13.6	12.4	23.1	9.9	21.1	7.4	2.5	100.0