

# 台湾地区农会的历史及现状

□ 尹茂祥

台湾地区农会是以当地自耕农为前提建立起来的“共治、共有、共享”的农民组织,以农业为主,并延展至农产品的运销等相关形式的经济、社会、福利、教育等活动,几乎包办农民生产、资金、生活的一切所需。

## 一、历史演变

台湾地区农会历史较为悠久,迄今已有百年历史,可划分为以下几个阶段:

### (一) 日本殖民统治时期(1900-1945年)

一般认为,1900年成立的台北县三角涌农会为台湾地区农会的滥觞。当时成立农会的目的是协助日本殖民当局“征收地租、改良耕地、奖励养猪、养鱼及寻求减租”。<sup>①</sup>1907年2月,日本殖民当局以“18号律令”公布“台湾农会规则”,以“70号府令”公布“台湾农会施行规则”,规定了农会的法律地位、会员、会费的来源、会员的强制加入及会费的强制征收,开始严密控制台湾农会。1908年,“台湾总督府”公布“台湾农会规则”,农会取得法人地位,明确州(厅)一级体制,此为目前县(市)级农会的起源。<sup>②</sup>1913年公布“台湾产业组合规则”,在基层行政区域(市/街/庄)设立产业组合,为当前乡(镇/市/区)级基层农会的前身。1938年3月,在台北州设立全台级的台湾农会,台湾也因此建立“州/厅与全台”两级制农会架构。1943年将“农会、畜产会、产业组合联合会”等合并为农业会,组织形态为“市/街/庄、

州/厅、全台”三级制。

该时期,台湾地区农会主要服从和服务于日本殖民当局“农业台湾、工业日本”的殖民掠夺政策,“扮演提供日本本土粮食及开拓日本农用物质市场的工具角色”,<sup>③</sup>成为日本人榨取台湾农村资源及控制农民的政治工具。<sup>④</sup>

### (二) 光复后的改造整顿期(1945-1974年)

1945年台湾光复后,国民党当局于1946年将“农业会”划分为“农会”与“合作社”两个系统,前者专办农业推广及其他保障农民权益的事业,后者专办经济事业。1949年复又合并,形成现行“省、县市、乡镇市”三级农会组织。<sup>⑤</sup>由于合作社会员不完全是农民,导致合并后的农会中存在大量商人和地方士绅,他们大多掌握农会重要职务,使得农会“成为个人图谋私利与政治活动的中心”。<sup>⑥</sup>1950年合作社与农会二度合并,农会会员分“正、副会员”。“正

①蔡宏进:《台湾农业与农村生活的变迁》,台北:农训协会1997年版,第187页。

②丁文郁、胡忠一:《台湾农会史上册》,台北:农训协会2012年版,第14-16页。

③刘清榕:“台湾农会选举之研究”,南投:“省政研究发展考核委员会”1992年版,第1页。

④王承彬:《土地改革与农会改进》,台北:中国农民服务社1955年版,第21页。

⑤陈珏燕:“农会与政治-以台中县海线二乡镇农会为例”,台湾东海大学硕士论文,2010年,第27页。

⑥丁文郁、胡忠一:《台湾农会史上册》,台湾(台北):农训协会2012年版,第23-25页。

表 1 台湾农会体制变革

时间	体制	备注
1908.12-	一级制：“州厅层级”	农会与产业组合分立时期，1913年2月起产业组合为市街庄层级
1938.8-	二级制：“州厅-全台”	农业会与产业组合分立时期，1942年起产业组合为“市街庄与全台”二级层级
1944.1-	三级制：“街庄-州厅-全岛”	农会与产业组合合并时期
1945.10	三级制：“乡镇市区-县市-省”	
1946.4	三级制：“乡镇市区-县市-省”	农会与合作社分立
1949.10-	三级制：“乡镇市区-县市-省”	农会与合作社合并改组为农会
1954.2-	三级制：“乡镇市区-县市-省”	农有、农治、农享
1974.6-	三级制：“乡镇市区-县市-省”	去合作组织化
2013-今	三级制：“乡镇市区-‘直辖市’与县市-全台”	

资料来源：作者整理

会员”为农民身份，每户一人，具选举权与被选举权；非农民为“副会员”，不具有选举权。1953年再次改组，农会会员分为“会员”及“赞助会员”，前者有充分选举权及被选举权，后者无选举权，“确立农会应回归农民所有，避免介入选举，沦为政治工具”。<sup>①</sup>1954年农会初设信用部。至20世纪60年代，台湾地区农会信用制度逐步完善，农会在地方上的重要性与影响力逐步扩大。

### （三）“农会法”实施期（1974年以来）

1974年，台湾当局颁布施行“农会法”，推动农会企业化经营。同时废除“农会股金”制度，使其不再具有合作组织的特征，转为具有公益社团法人职业团体属性的农民组织。“股金制度”的废除，对农会产生了重大影响，“农会与农民自治团体的原意背道而驰，且主管机关不断以监督之名，慢慢渗透农会组织”<sup>②</sup>，农会逐步成为乡村社会具有庞大资源的政治舞台，扮演了农村资源吸纳、供输及分配的重要任务。

尤其是农会信用部的经营，累积巨大的资金及盈余，农会无形中成为地方金融的代名词，成为地方政治势力争夺权力的重心。

“农会法”及其施行细则历经多次修正、增删，大致于1988年完成规制。20世纪80年代，台湾地区政治社会运动风起云涌。国民党当局为了维持在基层的政治优势，于1991年再次修改“农会法”，开始对农会采取拉拢互惠的行为，逐步放宽涉入政治的限制。<sup>③</sup>2000年民进党当局上台后，为削弱国民党在地方农会的势力，多次对农会进行改革。2002年财政部门进驻并接管29家农会信用部，限制农渔会信用部放款业务，造

①庄姿铃：“农会制度与决策过程之研究—以中部地区四乡镇农会为例”，台湾东海大学硕士论文，2004年，第21页。

②丁文郁、胡忠一：《台湾农会史上册》，台湾（台北）：农训协会2012年版，第28页。

③刘华宗：“台湾农会自主性角色之变迁”，载《通识教育与跨域研究》，2012年2月第13期，第27-50页。

表 2 台湾近十年农会组织资料表

年度	农会数	农会会员数(人)	农会农事小组数(组)	理事
2011	302	1956,886	4797	
2012	302	1934,520	4833	
2013	302	1939051	4817	
2014	302	1909495	4815	
2015	302	1893110	4823	2824
2016	302	1868029	4801	2828
2017	302	1841181	4866	2863
2018	302	1817641	4869	2856
2019	302	1792581	4794	2837
2020	302	1771817	4784	2824

资料来源:作者自制。数据来自于台湾“行政院农业委员会”, <https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>

成农会的恐慌和不满,引发 11 月 23 日大游行, 13.5 万农渔民走上街头抗议,成为台湾地区历史上规模最大的农民运动,直接导致时任“财政部长”和“农委会主委”的下台。2007 年再次修正“农会法”,规定“农会总干事”只要考级甲等即无任期限限制,政党欲掌控的企图更加明显。此外,为解决台湾县市合并升级后辖下的农会组织调整合并问题,2013 年 4 月成立“台湾农会”,以“台湾省农会”为基础,纳入各“直辖市”农会及县市农会。目前,“台湾农会”共分三级,分别为“乡(镇/市/区)农会、县/市农会及‘直辖市’农会、全台性农会”(详见表 1)<sup>①</sup>。

依据“农委会”数据显示,截至 2021 年,全台农会合计 302 家,办理信用业务的办事处或据点共 823 处,会员(含赞助会员)177.1817 万人(具体数据见表 2)。

## 二、农会组织架构及运行机制

台湾地区农会具有严密的组织结构和管理

模式。其中“省农会”为协调单位,在“省农会”之下分别为“县市农会、乡镇农会和农事小组”。各级农会间并无直接隶属关系,而是辅导、引导关系。各级农会的组织结构不尽相同。如乡镇农会设有总务、会计、供销、信用、农业推广及家畜保险 6 个部门。县市农会设总务、会计、供销、农业推广及家畜保险 5 个部门。“省农会”因具有协调功能,共有总务、会计、推广、督导、运销等 10 多个部门。此外,在三级农会中,只有基层的乡镇农会设有信用部门,负责办理存款及放款业务。农会信用部成为地方上唯一的金融机构,掌握了地方上的经济资源。农会信用部名义上是帮助农民解决资金问题,但一旦涉到选举,各方势力介入,很难不与地方派系或私人发生关联,甚至沦为地方派系的“金库”。

<sup>①</sup>“农会法”第 6 条:农会分为三级:“乡(镇/市/区)农会、县/市农会及‘直辖市’农会、全台农会”。全台农会未设立前,县/市农会的上级农会为“省农会”。

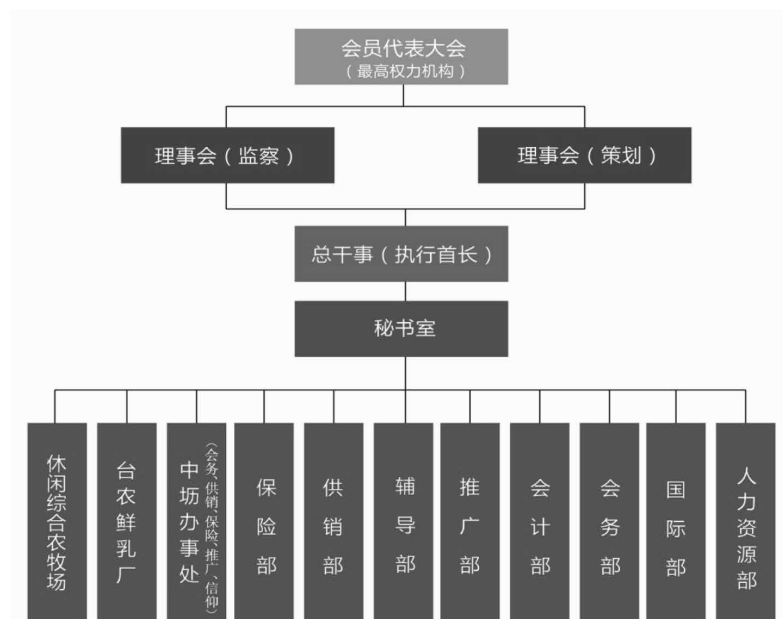


图1 “台湾农会” 组织结构图

资料来源:作者自制。参考自“台湾农会”网站, [http://www.farmer.org.tw/basic\\_farmers.aspx](http://www.farmer.org.tw/basic_farmers.aspx)。

在运作机制上,台湾农会具有一套分工明确、“议行分立”<sup>①</sup>的内部运作流程,“会员、会员代表大会、理监事会、总干事”等共同组成农会的权力机构和办事机构,保证农会的正常运作。“会员代表大会”是农会的最高权力机构,其最重要的功能是每4年一次的理、监事改选。<sup>②</sup>“农事小组组长”的职责是召开小组会议、协助推行农会业务、反映小组会员意见及宣达政令。“总干事”为农会业务的实际执行者,主要职责是执行理事会决议且有聘任、训练、考核员工的权力,如执行理事会的决议,向理事会负责;聘、雇及解聘、雇所属员工;训练、考核、奖惩所属员工等,“成为农会实际权力运行的核心”。<sup>③</sup>农会成员包括“会员、选任人员及聘任人员”3种。农会会员分为“正会员”及“赞助会员”,会员每户以一人为限;选任人员有“农事小组长”、“农事副组长”、“会员代表”及“理事”9人、“监事”3人,皆由选举产生;聘任人员指的是执行业务的一般工作人员,“总干事”由“理事会”遴选聘任,其他职员由“总

干事”就农会统一考试合格人员中聘任。

在农会内部运作结构中,会员按小组选举产生“农事小组长、副组长及会员代表”(每50人选1名),“会员代表大会”选举“理监事”,“理事会”再以记名投票方式聘任“总干事”,形成农会“间接民主”式的倒金字塔型权力网络结构(见图1)。<sup>④</sup>

①有学者认为,台湾农会实行“议行分立”原则,即议事机构为权力部门,主要有“会员代表大会、理事会和监事会”;执行机构即农会的管理和业务部门,“总干事”为行政主管,业务部门一般设有“会务股、会计股、信用部、供销部、保险部、推广部”等。参见于建嵘:“农会组织与建设新农村—基于台湾经验的政策建议”,载《中国农村观察》2006年第2期,第71-80页。

②江富贵:“农会总干事产生方式及理监事会会员直选之研究:桃园县乡镇市为例”,台湾铭传大学硕士论文,2009年,第37页。

③郭玲萍:“农会选举制度改变对农会选举之影响—以宜兰县五结乡农会为例”,台湾佛光大学硕士论文,2014年,第7页。

④郭玲萍:“农会选举制度改变对农会选举之影响—以宜兰县五结乡农会为例”,台湾佛光大学硕士论文,2014年,第7页。