

農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例*

黃德福、劉華宗**

《本文摘要》

農會是農民的自治團體，其成立的宗旨是以服務農民為目的；然而實際情形，農會卻扮演過多的政治角色，使其功能受到嚴重扭曲。在各項公職、民代選舉中，農會為政黨或地方派系候選人積極輔選，成為選舉時的超級樁腳；而農會本身的幹部、職員改選，不同的政治勢力用暴力、賄選介入選舉過程，爭取對農會的主導權，使農會成為政治跳板或鬥爭場所，農民的權益僅成為選舉時的口號。究竟農會的政治角色如何形成？政治勢力介入農會目的何在？農會如何發揮組織動員的力量？以及近年來農會信用部擠兌風波，是否與政治勢力介入相關？這些問題是本文探討的重點。

農會政治角色的形成可追溯到日據時代，殖民政府將農會作為控制農民政治態度及汲取農村資源的工具。國民黨撤退來台後雖進行農會改組，但全時控制農會的態度並未改變。地方派系以支持國民黨政權，獲得區域性壟斷政經利益，農會信用部的豐沛資金則是其一。農會由於有完整的組織動員系統及信用部金融資源，成為政治勢力積極介入的對象。台中縣和高雄縣實證資料說明不論是執政黨或在野黨，以及任何一地方派系，皆積極介入農會人事的改組，爭取對農會的主導權。農會在政治勢力掛帥的情形下，以農民福祉為依歸的功能受到嚴重扭曲，要導正農會角色的發揮，避免基層農會金融風暴的再發生，降低農會的政治角

* 本文初稿曾發表在中國政治學會與聯合報系文化基金會所舉辦的「戰後台灣政治發展」學術研討會，台北國際會議中心，民國84年10月21日、22日。

** 黃德福現為國立政治大學政治學系教授兼選舉研究中心主任。劉華宗現為財團法人國家發展研究文教基金會副研究員。

色和信用部的獨立是兩大改革方向。

關鍵詞：農會、政黨、地方派系、選舉

壹、前言

台灣地區年平均國民所得超過一萬二千美元，外匯存底高居世界第二位，其所創造的經濟奇蹟，引起全球的矚目；政府為追求經濟的持續發展，正積極規劃成為亞太營運中心、金融中心、資訊中心等。但是長期以來威權體制下所追求的政治穩定及發展策略，所採取的權宜措施，導致許多制度遭到扭曲、弊端連連，包括經濟體系、金融制度、社會價值觀的不正常發展，以及地方派系的坐大與失控等，近來所引發的一連串基層金融機構（如信用合作社及農會信用部）擠兌風波即是明證。顯然地，台灣如果要維持旺盛的經濟生命力，便必須徹底改革基層金融體系的弊端，從建立橫向的聯保制度、加強金融檢查制度、健全組織結構等方面著手，有了完善的基層金融制度，穩定、持續的經濟發展才有可能。

民主社會之中，政府權力的取得來自選舉的勝利。政黨及各種政治勢力為了其政治理念得以付諸實行，或追求共同的政治利益，必然積極投入選舉活動，並嘗試透過各種管道、運用各種資源，以贏得政治權位。台灣地區最大的非政治性社團是農會及工會，其中農會不但有完善健全的組織系統，其信用部更有充裕的資金可供運用，因此成為各方政治勢力覬覦的目標。就此而言，近來所發生的農會信用部擠兌風波，就不單純是人謀不臧、組織結構的先天不良或經濟不景氣的連帶關係，而其中可能包含錯綜複雜的政治因素。本文的主旨，在於以台中縣與高雄縣為例，探討農會可能扮演的政治角色為何？政黨與地方派系介入農會的情形如何？以及政黨與地方派系又如何地控制農會？以了解農會與地方政治之間的關係，嘗試從非經濟性的角度，說明近來農會信用部擠兌風波的背後原因及解決之道。

貳、農會的政治角色

台灣地區農會的發展，始於一八九九年台北廳三角湧（今三峽鎮）所創設的第一個農會，翌年四月於新竹增設一處，以後逐年續有設立。在一九〇七年以前，農會純粹是農民自動組織的職業團體，以確保耕作權及減租為基本訴求；之後，日本政府公佈《台

《臺灣農會規則》以為農會組織運作的依據，開始嚴密控制台灣農會。在日本政府的監督控制下，農會的主要活動為代替殖民政府徵收、保管和加工台灣稻穀及其他重要農產品，以支應日本國內糧食的不足，並代替日本開拓產品市場，推銷其國內所生產的肥料和農藥等農用物資；其目的在貫徹「農業台灣，工業日本」的掠奪政策，農會因此成了日本榨取台灣農村資源及控制農民的政治工具（王承彬，1955：6；郭敏學，1977：2-4）。

台灣光復後，全省各級農會由台灣行政長官公署農林處派員接收，次年四月全省鄉鎮農會完成改組，理、監事由官派方式改為民選，經濟與金融業務從各級農會組織內劃出，交由各級合作社經營，農會專辦推廣業務；後來因為農會與合作社的業務重複及工作衝突，乃於民國三十八年底再將農會與合作社合併。由於原本若干被合併機構的會員不限定為農民，因此當農會經過數度合併改組後，其組成份子變得異常複雜，非農民佔據大多數農會重要幹部，並利用職權關係進行各項政治活動或經商謀取私人利益，使真正關係農民的農會業務無法推動；根據研究指出，當時全省340個農會之中，因盜用穀款放高利貸或盜賣倉穀投機做生意發生虧損者，有190個農會之多（林詩旦，1953：33；劉經堂，1970：40）。

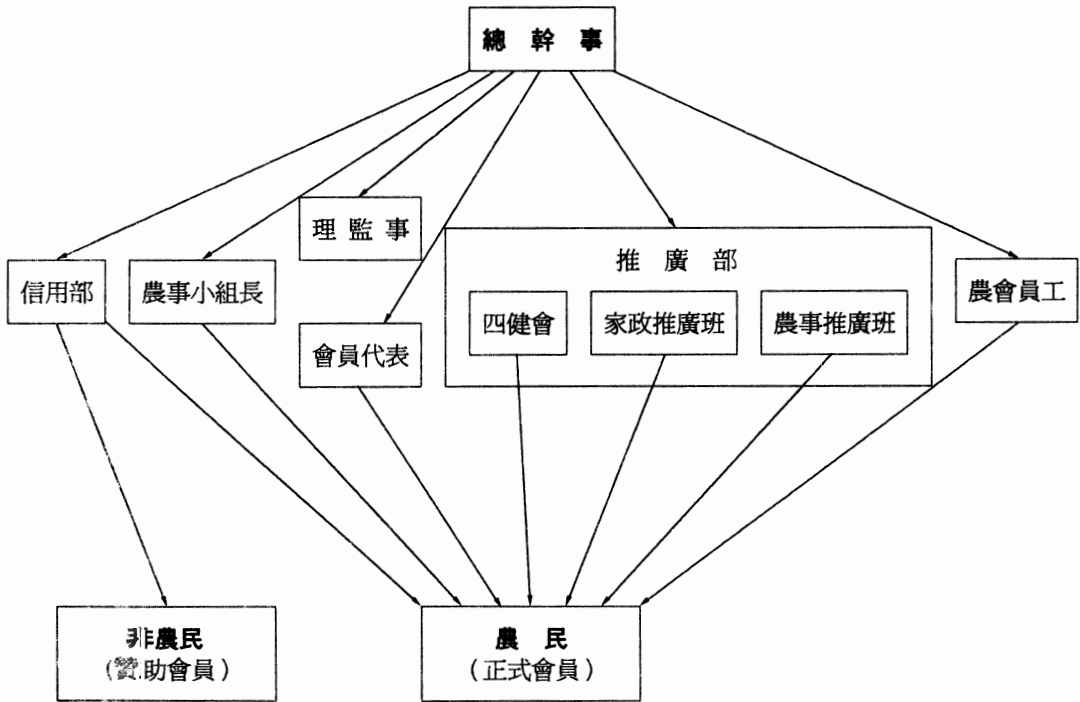
為矯正非農民操縱農會的現象，及貫徹土地改革工作的進行，農復會於民國三十九年委請康乃爾大學安德生博士（W. A. Anderson）來台進行農會考察，並大部分依據其提出的報告進行農會改組。在安德生所提出的十六項建議中，較富爭議性的是第七項農會應避免介入政治活動及政治控制的排除，和第十二項農會得參與農業政策的制定兩項（Shiau, 1986：470）。由於當時國民政府亟待美國的經援與軍援，因此對於美國方面所提的任何改革意見，都必須加以重視；但是如果完全採納美方的建議，賦予農會高度的自主權及自治權，可能重蹈大陸上農民暴亂的悲劇，一發不可收拾。因此經過不斷協調折衝，最後達成民國四十一年行政院所公佈的《改進台灣省各級農會暫行辦法》（以下簡稱《農會暫行辦法》）（Shen, 1970：72-73），在第三十條規定了農會及其職員不得介入選舉活動，但卻未規定農會得參與農業政策的制定。

國民政府雖然在《農會暫行辦法》中妥協，規定農會不得參與選舉及政治活動，但因為甫在大陸遭受農民暴亂的切膚之痛，故而國民黨進行改造之時，蔣介石先生就特別指示：「今後，一定要做到組織深入社會的基層工作，滲透廣大的民眾，在社會鬥爭之中，改造社會，才算能達到此次黨的改造的目的」（許福明，1986：48）。在這種最高指導原則之下，民國四十三年農會改組後的情形，3743位理事，國民黨員有3607人，佔96%；1530位監事，黨員有1503人，佔98%；總幹事則100%都是黨員，可以說國民黨有效的掌握對農會的控制權。而國民黨在取得對農會的主導權之後，不但未信守《農會暫行辦法》的禁止農會介入選舉活動，反而運用農會有效動員農民的支持，使農會成為選

舉的基層組織。

農會會成爲選舉的基層組織，主要是因其有完善的體系得以發揮動員的力量；該動員網絡的運作通常是以農會總幹事爲核心¹，透過各村里的農事小組長、農會的選任系統人員（理、監事、會員代表）、農會推廣部門、農會各部門員工（劉華宗，1995：52-54），以及信用部門的衍生網絡（見圖1），將農會所欲傳達的政治訊息傳遞出去，進而影響選民的政治態度與行爲。在傳統的農業社會裡，人民以務農爲業，農會員工、農事小組長、推廣部門及會員代表們因工作或職務關係，容易與一般農民建立密切深厚的友誼或利害關係；但在逐漸工業化後，農業人口減少、人情觀念淡薄，傳統的動員系統逐漸鬆動，反而因爲工業社會人民需要向農會信用部借貸資金投資，建立起另一種友誼（或利害）關係，農會的觸角也因此不再侷限於農民範圍。

圖1 鄉鎮級基層農會的動員網絡



農會除了有綿密的組織動員網絡外，農會信用部所擁有的鉅額資金，也是使農會具有政治角色的重要原因。依據《銀行法》的規定，農業銀行是指供給農業信用的專業銀行（第九十二條）；爲加強農業信用調節功能，農業銀行得透過農會組織吸收農村資金，供應農業信用及辦理有關農民家計金融業務（第九十三條），於是農會乃成立信用部專門辦理農村的信用及金融業務。又該法規定，中央主管機關得視國內經濟、金融情形，

於一定區域內限制銀行或其分支機構之增設（第二十六條），在這種情形下許多農會的信用部往往成爲該地區的唯一金融機構，而農會所掌握的經濟資源也因此顯得重要，在選舉花費日趨龐大的情況下，更成爲各方政治勢力覬覦的目標，農會的政治化便成爲不可避免了。

參、政黨、地方派系與農會

農會擁有完善的組織系統，得以在選舉時動員爭取選票，其信用部則平時可提供資金以爲各項投資事業運用，選舉時又可被支援選舉資金的週轉，在這些豐沛資源的誘惑之下，爭取執政的政黨及追求利益的地方派系，無不積極運作爭取對於農會的主導權。就組織體系的運作而言，農會的幹部之中，以理事長、常務監事和總幹事三職最爲重要，以下就從台中縣和高雄縣的農會幹部，分析政黨與地方派系介入農會的情形。

表1 八十二年台中縣各級農會幹部地方派系及國民黨當選席次率

職 銜	地方派系	派系當選席次率	國民黨當選席次率
理 事 長	林（紅）	17/22（ 77.2%）	21/22（ 95.4%）
	陳（黑）	5/22（ 22.7%）	
	合 計	22/22（ 100.0%）	
常 務 監 事	林（紅）	16/22（ 72.7%）	22/22（ 100.0%）
	陳（黑）	6/22（ 27.2%）	
	合 計	22/22（ 100.0%）	
總 幹 事	林（紅）	17/22（ 77.2%）	22/22（ 100.0%）
	陳（黑）	5/22（ 22.7%）	
	合 計	22/22（ 100.0%）	

資料來源：（黃德福等，1993）。

根據表1的資料，我們發現八十二年台中縣各級農會改選後，林（紅）派在理事長一職得了十七席，佔全部二十二席的77.2%，陳（黑）派拿下五席理事長，佔全部的22.7%，如果林（紅）派與陳（黑）派合併計算，則地方派系包辦了所有二十二席理事

長的席位；在常務監事方面，林（紅）派得了十六席，佔全部的72.7%，陳（黑）派得了六席，佔全部的27.2%，合併林（紅）派與陳（黑）派的力量，則地方派系掌握了常務監事的所有席位；再看總幹事方面，林（紅）派得了十七席，佔全部的77.2%，陳（黑）派得了五席，佔全部的22.7%，而林（紅）與陳（黑）兩個地方派系也囊括全部的席位。換言之，地方派系瓜分了台中縣所有農會的理事長、常務監事與總幹事的職位。此外，就政黨介入台中縣各級農會的情形來看，由於民進黨在農會系統勢力尚嫌薄弱，未能攻下任何重要幹部職位，因此討論的焦點將置於國民黨方面；同表中的資料顯示，國民黨在理事長一職得了二十一席，佔全部的95.4%，常務監事方面取得全部的二十二席，而總幹事方面也囊括所有的席位。這個現象意味著，國民黨幾乎完全掌控台中縣各級農會幹部，其中除了一席理事長由無黨籍人士當選外，其餘都是國民黨的天下。

接著討論高雄縣的情形，由表2中我們可以發現，就地方派系介入的程度而言，紅

表2 八十二年高雄縣各級農會幹部地方派系及政黨當選席次率

職 銜	地方派系	派系當選席次率	政黨當選席次率	
			國 民 黨	民 進 黨
理 事 長	紅	8/25 (32%)	21/25 (84%)	1/25 (4%)
	白	12/25 (48%)		
	黑	4/25 (16%)		
	合 計	24/25 (96%)	22/25 (88%)	
常 務 監 事	紅	8/25 (32%)	19/25 (76%)	2/25 (8%)
	白	12/25 (48%)		
	黑	4/25 (16%)		
	合 計	24/25 (96%)	21/25 (84%)	
總 幹 事	紅	7/25 (28%)	24/25 (96%)	0/25 (0%)
	白	15/25 (60%)		
	黑	2/25 (8%)		
	合 計	24/25 (96%)	24/25 (96%)	

資料來源：同表1。

派得了八個農會理事長的席位，佔全部二十五席的32%，白派得了十二個理事長席位，佔全部的48%，黑派得了四席，佔全部的16%，三個地方派系合計共佔全部的96%席位；在常務監事一職上，紅派得了八席，佔全部的32%，白派得了十二席，佔全部的48%，黑派得了四席，佔全部的16%，合計三個派系總共也佔了全部席位的96%；在總幹事方面，紅派得了七席，佔全部的28%，白派得了十五席，佔全部的60%，黑派得了兩席，佔全部的8%，合計三個派系共佔了全部總幹事的96%席位。換句話說，地方派系瓜分了高雄縣各鄉鎮市農會三項重要職位的96%席位。再從政黨介入方面來看，國民黨得了二十一席理事長的席位，佔全部二十五席的84%，民進黨得到一席，佔全部的4%，兩個政黨合計佔了全部席位的88%；在常務監事方面，國民黨得了十九席，佔全部的76%，民進黨得了二席，佔全部的8%，合計兩個政黨佔了全部席位的84%；在總幹事方面，國民黨得了二十四席，佔全部的96%，民進黨則未攻下任何席位，合計兩黨則佔了全部席位的96%。由此可見，政黨在農會的三項重要職位上，掌握了八成四至九成六的席位。

由以上的分析中我們發現到，地方派系在台中縣與高雄縣的農會選舉中介入甚深，在理事長、常務監事及總幹事三職中，平均瓜分了96%以上的席位；而政黨介入方面，雖然比率略低些，但平均也在84%以上。這說明了農會所擁有的豐沛資源，引起各方政治勢力的覬覦，不論是政黨或地方派系，其唯一的差別只是勢力的大小、介入的深淺而已。不過值得注意的是，政黨與地方派系的高度介入農會，是其勢力的個別介入？還是政黨透過地方派系加以掌控農會？而農會在面對政黨及地方派系利益衝突時，到底是以誰的利益為優先考量？值得繼續加以探討。

肆、地方派系為動員與掌控農會的樞紐

面對民國三十六年「二二八事件」之後的省籍對立，加上大陸淪陷而全面撤退台灣慘痛經驗，國民黨的領導精英為了緩和台灣內部的政治對立關係，合法化其優勢的統治地位，並博取有影響力的聯盟國家之支持，以提昇國際地位的合法性，地方選舉的繼續舉行，乃成為強化國民黨統治基礎的有效策略。就一個與台灣毫無淵源的外來力量而言，國民黨藉著地方選舉得以深入台灣民間，充分掌控台灣的各個社會勢力。尤其是，「二二八事件」之後，台灣絕大多數的重要地方政治精英，或受逮捕而慘遭殺害，或因恐懼而噤若寒蟬，或感憤怒而離居海外，反對勢力由於過份微弱，根本無法與執政的國民黨相互抗衡；國民黨透過政策禁止與事實限制之交互運用，阻擾新興政黨的出現與發展，輕而易舉地攫取、管制與分配政治與經濟利益，全面緊密掌控了台灣的社會關係（黃德福，1992：138-140）。處此情況之下，唯有充分支持國民黨統治的政權合法性與政治

主宰性，地方政治精英始得以分享地方的政治權力與經濟利益；而地方派系的形成及制度化，即是在不斷的選舉過程中，地方政治精英不斷地動員選民，逐漸形成共同的利害關係，所發展出的一種侍從關係網路。

國民黨與地方派系之間的關係，早期是建立在威權體制內特殊的恩寵系統（patronage system）之上，前者利用國家機關的強制力，以限制經濟活動的競爭性，來創造政策性的獨佔或寡佔經濟部門，作為地方派系對其支持的酬庸；至於非國民黨所扶持或認可的地方派系，不僅不容易取得生存資源，其勢力更是相當有限。然而，民國七十年代以來，台灣快速的社會經濟與政治變遷，促成了國民黨威權體制的弱化，地方派系勢力也隨之坐大，挑戰了國民黨與地方派系的共生關係，地方派系不再需要完全憑藉國民黨的庇護（黃德福，1994：75）。一方面，台灣的政治體制，隨著全球第三波民主化浪潮的衝擊而開始轉型，國民黨的政治影響力逐漸衰退，政治控制力也大為削弱，地方派系乃擁有更大的運作空間，得以較為自由地選擇結盟的對象；另一方面，民進黨等新興的政治勢力，為求快速壯大與發展，也開始尋求與地方派系的合作，國民黨與地方派系之間的關係因之鬆動，地方派系與政黨之間的關係也不再限於過去的單一模式。

從表3的統計資料我們可以發現，台中縣在七十五年、七十九年、八十三年三次縣議員選舉中，地方派系的總當選席次率分別是90.4%、92.7%及89.4%，平均高於政黨的總當選席次率86.5%、80%及75.4%；而在政黨依賴地方派系當選的比率方面，國民黨在這三次選舉中，幾乎全面依賴紅派、黑派、楊系的動員體系，其政黨對地方派系的依賴程度為91.1%、95.3%及97.2%，民進黨在席次率雖迭有增加，但因為與地方派系尚無淵源，因此其對地方派系依賴程度為0%。由此可知，台中縣縣議員的這三次選舉中，地方派系的整體介入力量大於政黨力量，而國民黨候選人的當選又主要依靠地方派系的力量。此外，表4的統計更顯示，在這三次選舉之中，地方派系分別囊括100%、100%及95.2%的席次率，平均略高於政黨的100%、95.2%及71.4%；而在政黨依賴派系程度上，國民黨的候選人是完全地依賴地方派系當選，民進黨的候選人則沒有一位是仰賴地方派系的力量。

再看高雄縣縣議員的部份，表5中地方派系的總當選席次率，於七十五年至八十三年三次選舉中，分別是88.7%、90.6%及88.9%，平均高於政黨的總當選席次率73.5%、62.2%及64.8%；而在地方派系依賴程度上，國民黨對紅派、白派與黑派三個地方派系的總依賴度，三次選舉結果分別為84.2%、84.6%及91.7%，民進黨則三次皆完全的依賴黑派。表6的鄉鎮縣轄市長選舉方面，地方派系總當選席次率為88.8%、85.2%及88.8%，而政黨的總當選席次率為85.1%、92.5%及85.1%，彼此互有高低；但在政黨依賴地方派系程度上，國民黨分別為91.3%、82.6%及84.2%，民進黨則分別為0%、100%及100%。

表3 台中縣縣議員派系、政黨當選席次率及政黨依賴派系程度

年 度	派系	派系當選席次率	政黨當選席次率		政黨依賴派系程度*	
			國 民 黨	民 進 黨	國 民 黨	民 進 黨
七十五年	紅派	27/52 (51.9%)	45/52 (86.5%)	0/52 (0.0%)	24/45 (53.3%)	
	黑派	16/52 (30.8%)			13/45 (28.9%)	
	楊系	4/52 (7.7%)			4/45 (8.9%)	
	合計	47/52 (90.4%)	45/52 (86.5%)	41/45 (91.1%)	0 (0.0%)	
七十九年	紅派	26/55 (47.3%)	43/55 (78.1%)	1/55 (1.8%)	22/43 (51.1%)	
	黑派	17/55 (30.9%)			14/43 (32.6%)	
	楊系	8/55 (14.5%)			5/43 (11.6%)	
	合計	51/55 (92.7%)	44/55 (80%)	41/43 (95.3%)	0/1 (0.0%)	
八十三年	紅派	29/57 (50.9%)	38/57 (66.7%)	5/57 (8.7%)	20/38 (52.6%)	
	黑派	17/57 (29.8%)			12/38 (31.5%)	
	楊系	5/57 (8.7%)			5/38 (13.1%)	
	合計	51/57 (89.4%)	43/57 (75.4%)	37/38 (97.2%)	0/5 (0.0%)	

註：* 政黨依賴派系程度 = 黨籍派系候選人當選席次數 ÷ 政黨當選席次數

資料來源：(黃德福等, 1993) 及筆者調查訪問所得。

表4 台中縣鄉鎮縣轄市長派系、政黨當選席次率及政黨依賴派系程度

年 度	派系	派系當選席次率	政黨當選席次率		政黨依賴派系程度*	
			國 民 黨	民 進 黨	國 民 黨	民 進 黨
七十五年	紅派	11/21 (52.4%)	21/21(100.0%)	0/21 (0.0%)	11/21 (52.4%)	
	黑派	9/21 (42.9%)			9/21 (42.9%)	
	楊系	1/21 (4.8%)			1/21 (4.8%)	
	合計	21/21 (100.0%)			21/21 (100.0%)	0 (0.0%)
七十九年	紅派	8/21 (38.1%)	20/21(95.2%)	0/21 (0.0%)	8/20 (40.0%)	
	黑派	12/21 (57.1%)			11/20 (55.0%)	
	楊系	1/21 (4.8%)			1/20 (5.0%)	
	合計	21/21 (100.0%)			20/20 (100.0%)	0 (0.0%)
八十三年	紅派	8/21 (38.1%)	14/21(66.7%)	1/21 (4.7%)	6/14 (42.9%)	
	黑派	12/21 (57.1%)			8/14 (57.1%)	
	楊系					
	合計	20/21 (95.2%)			15/21 (71.4%)	14/14 (100.0%)

註：* 同表3。

資料來源：同表3。

表5 高雄縣縣議員派系、政黨當選席次率及政黨依賴派系程度

年 度	派系	派系當選席次率	政黨當選席次率		政黨依賴派系程度*	
			國 民 黨	民 進 黨	國 民 黨	民 進 黨
七十五年	紅	14/53 (26.4%)	38/53 (71.7%)	1/53 (1.8%)	12/38 (31.6%)	
	白	22/53 (41.5%)			19/38 (50.0%)	
	黑	11/53 (20.8%)			1/38 (2.6%)	1/1 (100%)
	合計	47/53 (88.7%)			39/38 (84.2%)	1/1 (100%)
七十九年	紅	12/53 (22.6%)	26/53 (49.1%)	7/53 (13.2%)	7/26 (26.9%)	
	白	21/53 (39.6%)			14/26 (53.8%)	
	黑	15/53 (28.3%)			1/26 (3.8%)	7/7 (100%)
	合計	48/53 (90.6%)			33/26 (84.6%)	7/7 (100%)
八十三年	紅	10/54 (18.5%)	24/54 (44.4%)	11/54 (20.4%)	6/24 (25.0%)	
	白	19/54 (35.2%)			16/24 (66.7%)	
	黑	19/54 (35.2%)				11/11 (100%)
	合計	48/54 (88.9%)			35/24 (91.7%)	11/11 (100%)

註：* 同表3。

資料來源：(黃德福等，1993)及(連哲偉，1995)。

表6 高雄縣鄉鎮縣轄市長派系、政黨當選席次率及政黨依賴派系程度

年 度	派系	派系當選席次率	政黨當選席次率		政黨依賴派系程度*	
			國 民 黨	民 進 黨	國 民 黨	民 進 黨
七十五年	紅	13/27 (48.1%)	23/27 (85.1%)	0/27 (0.0%)	13/23 (56.5%)	
	白	7/27 (25.9%)			6/23 (26.1%)	
	黑	4/27 (14.8%)			2/23 (8.7%)	
	合計	24/27 (88.8%)	23/27 (85.1%)		21/23 (91.3%)	0 (0.0%)
七十九年	紅	6/27 (3.7%)	23/27 (85.1%)	2/27 (7.4%)	6/23 (26.1%)	
	白	13/27 (48.1%)			12/23 (52.2%)	
	黑	4/27 (14.8%)			1/23 (4.3%)	2/2 (100%)
	合計	23/27 (85.2%)	25/27 (92.5%)		19/23 (82.6%)	2/2 (100%)
八十三年	紅	5/27 (18.5%)	19/27 (70.3%)	4/27 (14.8%)	5/19 (26.3%)	
	白	13/27 (48.1%)			11/19 (57.9%)	
	黑	6/27 (22.2%)				4/4 (100%)
	合計	24/27 (88.8%)	23/27 (85.1%)		16/19 (84.2%)	4/4 (100%)

註：* 同表3。

資料來源：同表5。

根據上述的分析，我們似乎可以發現，在台中縣與高雄縣的縣議員及鄉鎮縣轄市長的基層選舉中，政黨及地方派系介入甚深，而除了七十九年高雄縣鄉鎮縣轄市長選舉之外，整體而言地方派系又較政黨介入的情形來得嚴重，如果再計算政黨當選席次率對地方派系的依賴度來說，平均更高達八成以上，可以說完全符合「政黨係透過地方派系動員選民」的論點。

更值得重視的是，上一節中我們曾提及八十二年台中縣及高雄縣農會的重要幹部，

皆受到政黨及地方派系的高度介入，地方派系的當選席次率平均超過96%以上，政黨的當選席次率則略遜一籌，但也達到了84%以上。如果我們以待從理論來看待政黨及地方派系的介入農會，亦即政黨如何透過地方派系來動員、掌控農會，則從表7中可以清楚得知，國民黨的介入台中縣各級農會是100%的依靠地方派系，而由表8則可發現國民黨的介入高雄縣各級農會，95%以上也是依靠地方派系，民進黨所獲得的理事長及常務監事職位，則同樣是100%具有地方派系（黑派）背景。換句話說，地方派系才是地方政治的真正樞紐所在，它們不但掌握地方基層選舉，同時掌握了地方基層農會及其所屬金融部門。

表7 八十二年台中縣各級農會幹部派系當選席次率及政黨依賴派系程度

職 銜	派系	派系當選席次率	國民黨依賴派系程度*
理 事 長	紅	17/22 (77.2%)	16/21 (76.1%)
	黑	5/22 (22.7%)	5/21 (23.8%)
	合計	22/22 (100.0%)	21/21 (100.0%)
常 務 監 事	紅	16/22 (72.7%)	16/22 (72.7%)
	黑	6/22 (27.2%)	6/22 (27.2%)
	合計	22/22 (100.0%)	22/22 (100.0%)
總 幹 事	紅	17/22 (77.2%)	17/22 (77.2%)
	黑	5/22 (22.7%)	5/22 (22.7%)
	合計	22/22 (100.0%)	22/22 (100.0%)

註：* 同表3。

資料來源：同表3。

表8 八十二年高雄縣各級農會幹部派系當選席次率及政黨依賴派系程度

職 銜	派系	派系當選席次率	政黨依賴派系程度*	
			國 民 黨	民 進 黨
理 事 長	紅	8/25 (32%)	8/21 (38.1%)	
	白	12/25 (48%)	12/21 (57.1%)	
	黑	4/25 (16%)	1/21 (4.7%)	1/1 (100%)
	合計	24/25 (96%)	21/21 (100.0%)	1/1 (100%)
常 務 監 事	紅	8/25 (32%)	5/20 (25.0%)	
	白	12/25 (48%)	12/20 (60.0%)	
	黑	4/25 (16%)	2/20 (10.0%)	2/2 (100%)
	合計	24/25 (96%)	19/20 (95.0%)	2/2 (100%)
總 幹 事	紅	7/25 (28%)	7/25 (28.0%)	
	白	15/25 (60%)	15/25 (60.0%)	
	黑	2/25 (8%)	2/25 (8.0%)	
	合計	24/25 (96%)	24/25 (96.0%)	0 (0.0%)

註：* 同表3。
資料來源：同表5。

伍、結論：讓農會歸於農民

地方派系掌握農會的主導權，平時既可運用其信用部的資金，發展其政治的勢力及經濟利益，選舉時又可充作資金調度的來源，而農會的組織系統更可有助於動員、支持該派系的候選人當選，進而能夠掌控地方政治。農會既然擁有如此豐厚的資源，地方派系的積極介入自屬當然，而地方派系爲了政經利益及地方政治的操控，則其介入農會也是勢之所趨。當地方派系成爲農會的幕後影武者，農會成爲地方派系的囊中禁臠之時，農會的冒貸、超貸給同派系中人，爲求盈餘超過放款比例，以及理監事與總幹事的沆瀣一氣、違紀亂法，也就成爲無法避免的現象；此時，如果金融檢查制度無法有效發揮，或者主其事的上級長官無法適時妥善處理，惟一旦東窗事發、事跡敗露，就會如燎原般

地造成金融風暴，而未掌握農會的敵對派系，更不會放過將對手拉下馬的機會，於是造謠、鼓勵派系中人前往擠兌，不一而足，其結果是農會成爲地方派系角力的場所。

那麼，到底要如何才能避免農會成爲政治鬥爭的場所，並回歸爲單純以農民福祉爲考量的農民團體呢？首先，農會必須逐漸擺脫政治角色。較爲具體的作法有二：第一，可以考慮採納安德生博士的建議，「任何農會均不得支持任何政治候選人，農會之職員，無論何人，均不得以農會之名義支持某一候選人，農會之職員尤應選擇令人無法猜疑其係利用農會名義之適當時期與適當情形之下進行其個人之政治活動，藉以避免涉及利用農會名義進行政治活動之嫌疑。……並於年會中以通過議案方式規定，農會並非政治機構，亦不能從事政治活動。」（轉引自黃俊傑，1991：216）第二，關於《農會法》第二十七條中僅規定，農會職員如有競選公職，一經當選就職者，視同辭職，應予以解任，但國大代表不在此限；爲了避免農會成爲選舉與政治權力的競逐場所，似可增訂「農會職員如在服務所在地競選公職，一經登記，視同辭職予以解任，以及不得於服務所在地競選國大代表」等內容。

其次，必須立即調整農會信用部的功能。主要的作法大致有兩點：第一，將農會的信用部獨立出來，成立專責的農業銀行提供農業資金貸款、融通，避免人爲等非經濟性因素的操控、干擾；第二，嚴格限定農業信貸的條件及標準，將貸款對象限定於正式會員（農民），貸款範圍限於有關農業投資、農地利用等，而對於贊助會員（非農民）則僅提供存款服務或小額貸款（如一百萬或五十萬以下），以避免資金被變相利用。如果農會能夠因此成爲一個無利可圖，真正爲服務農民而存在的農民組織，相信也就是農會擺脫政治操控的一天，才是步上健全發展軌道的開始。

註 釋

註一：《農會法施行細則》規定總幹事由理事會聘任（第二十八條），理、監事由會員代表選舉產生（第二十七條），會員代表由會員選出（第三十五條）；此種權力制度是間接民權的權能劃分制，亦即由總幹事向會員代表大會及理事會負責。由於總幹事是藉由層層間接選舉產生，因此有心出任總幹事者必得從基層選舉就開始用心經營，掌握會員代表及理事會的多數；加上理事會及會員代表大會會期短，功能不彰；而總幹事卻是總攬一切，大權在握。因此使得總幹事不但不像農會的總管公僕，反而像農會的真正主人翁，操縱著理監事會及會員代表大會。而原本的選任系統，乃成為總幹事動員農民的工具。當然也有些總幹事是專業經理人才，不涉及農會派系恩怨，一切依照理事會決議辦理，理事會乃真正決策核心，不過真正要下達動員令仍得透過農會總幹事。

參考書目

王承彬

1955 **土地改革與農會改進**。台北：中國農民服務社。

林詩旦

1953 「台灣的農會」，**三民主義半月刊**，第九期，頁31-38。

許福明

1986 **中國國民黨的改造（1950-1952）**。台北：正中書局。

郭敏學

1977 **多目標功能的臺灣農會**。台北：臺灣商務印書館。

連哲偉

1995 「民進黨執政縣市之府會關係：新竹縣、彰化縣及高雄縣比較分析」，**政治大學政治研究所碩士論文**。

黃俊傑

1991 **中國農村復興聯合委員會史料彙編**。台北：三民書局。

黃德福

1992 **民主進步黨與台灣地區政治民主化**。台北：時英出版社。

黃德福

1994 「現代化、選舉競爭與地方派系：一九九二年立法委員選舉的分析」，**選舉研究**，第一期，頁75-89。

黃德福等

1993 「六縣市地方派系之研究」。中國國民黨台灣省黨部委託研究計劃，未出版。

劉華宗

1995 「台灣地區農會政治角色之變遷：M鄉農會個案研究」，**政治大學政治研究所碩士論文**。

劉經堂

1970 「臺灣農會組織之研究」，**臺灣農業季刊**，第六卷第二期，頁29-43。

Shen, Tsung-han

1970 *The Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction: Twenty Years of Cooperation for Agricultural Development*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

選舉研究

Shiau, Chyuan-jeng

1986 "The Functions and Development of the Farmers' Associations in the Republic of China," 社會科學論叢，第三十四輯，頁465-487。

Farmers' Associations and Local Politics: The Cases of Taichung County and Kaohsiung County

Teh-fu Huang • Hua-tsung Liu

Abstract

Farmers' Associations are meant to be self-governing associations dedicated to the service of farmers. However, in reality farmers' associations have taken on strong political overtones, and their effectiveness has been affected by this. In elections for all levels of public officials, farmers' associations have actively campaigned for political parties and/or local factions. In elections for officers of the farmers' associations, political forces have used bribery and violence to try to gain control of the associations. This has caused the farmers' associations to become the site of political struggles, and in the process the welfare of farmers has become merely an empty slogan. How have farmers' associations evolved into political bodies? What is the goal of the political forces associated with farmers' associations? How do farmers' associations use their organizations to mobilize support? Have the recent runs on farmers' associations' credit unions been related to politics? These are the main questions that this paper will address.

The political overtones of farmers' associations dates to the Japanese era. The colonial government treated farmers' associations as a tool to control political attitudes and recover capital from farming villages. The post-war KMT government overhauled the system, but the basic idea of controlling farmers through farmers' associations did not change. The KMT used the farmers' associations' credit unions to gain the support of local factions, which gained a local monopoly of politi-

cal and financial resources. These abundant financial resources and the well developed organizational resources the farmers' associations possessed assured that local political forces would compete to participate in the system. The Taichung County and Kaohsiung County examples prove that both pro-KMT and anti-KMT factions strove to gain control of the farmers' associations. However, the involvement of politics in farmers' associations has downgraded the original mission to serve farmers. Rectification of this problem would require a process of depoliticization and the independence of credit unions from the farmers' associations.

Keywords: Farmers' Associations, Political Party, Local Factions, Election