

農會改進： 戰後初期台灣農會體制的建構¹

林寶安

義守大學公共政策與管理學系副教授

農會改進是指發生在國民政府撤退來台之後的一項重大農村政策。因為這場過去少被有效研究解釋的重要事件，不僅確立了台灣農會日後的基本體制(兼具多功能、農村獨佔等)，也是造成農會之所以結合不同制度遺緒的關鍵，包括日據時期遺產、大陸農會法精神、農復會的主張、以及戰後盟軍在日本農村改革的經驗。尤其重要的是，本研究認為由於這場具有社會政治改造、鬥爭意義的政策事件，不僅使得戰後台灣農會演化出不同的權力結構與特徵，也具有維護並擴散土地改革成效的意義。

關鍵字：農會、改進政策、體制、農復會

壹、從「農會是誰的？」談起

2002年11月23日台灣發生了「1123 與農共生」的農民大遊行，共有來自全國各地農會共計十幾萬的農民，因為不滿行政院無預警地實施農會信用

1 本文曾發表於中正大學政治系主辦之「2008 兩岸城市與鄉村治理學術研討會」以及義守大學公共政策與管理學系 Brownbag 讀書會。作者感謝《人文及社會科學集刊》三位匿名審查人之寶貴意見，以及研討會評論人許繼峰教授與義守大學讀書會同仁的指正，惟文責仍由作者自負。

收稿日期：97年6月9日；接受刊登日期：97年8月29日

部「分級措施」，其實是要「消滅農會」(林寶安, 2003)，憤而從台灣各地集結台北遊行抗議。姑不論此次大遊行背後的因素與影響為何，這種爲了捍衛己身所屬人民、職業團體（農會）的存續（甚至是爲了長期以來農業的弱勢、農村的相對落後等問題）而走上街頭，其實已經充分彰顯出戰後台灣社會民主化的重要成就：人民擁有結社自由，並且對結社具有強烈的歸屬感，已經深入基層農村紮根。不過，雖然在今日台灣農村社會的「農會」之中，把農民視之爲當然必定是農會會員，把會員爲了本身所屬職業團體存續起而挺身捍衛的行爲視爲天經地義，這種深入基層農村農民心中對農會的歸屬認知與態度，卻顯然不是歷史上的常態。至少在戰後初期的歷史階段中，曾經一度台灣的農民並不認爲農會是爲農民所有，甚至也不認爲自己是農會的會員！

表 1：農會是誰的？

		農民的或會員的	政府的	大家的	半官半民的	理事長或總幹事的	不知道	合計
民國 41 年	答案數	1	19	1	4	1	32	58
	百分比	1.7	32.8	1.7	6.9	1.7	55.2	100
民國 44 年	答案數	673	135	95	37	12	248	1,200
	百分比	56.1	11.2	7.9	3.1	1.0	20.7	100
民國 48 年	答案數	1,113	70	109	20	10	78	1,400
	百分比	79.5	5.0	7.8	1.4	0.7	5.6	100

資料來源：引自郭敏學 (1984a: 146)，第一表。

說明：三次調查都是作者於農復會任職期間以考察臺灣各地農會之便，以同一份問卷施測完成。第一次共訪問 8 農會 58 名會員。第二次共 60 農會 1200 名會員；第三次以省農會 14 位督導員之督導區域各訪問 100 名會員共計 1400 名會員。參見郭敏學 (1984a: 142-144)。

表 1、表 2 顯示的正是此一狀況。這些資料是光復後任職於中國農村復興聯合委員會（以下簡稱農復會）、並且在康乃爾大學受過農村社會學研究訓練的郭敏學，在先後三次（1952、1955、1959）採用同一份問卷、針對台灣各地農會農民所做的問卷調查結果（郭敏學，1984a: 142-144）。首先從表 1 的資料來看，針對訪問問題：「農會是誰的？」受訪農民在這三個年度調查資

料所呈現的答案顯然令人驚訝！² 在 1952（民國 41）年時，超過一半的農民「不知道」農會究竟誰屬？³ 而卻有 32.8% 的受訪農民認為農會是政府的！而更令人驚異者在於，在短短三年時間內，認為農會是「農民的或會員的」農民受訪者，卻從 1952 年的 1.7% 大幅攀升到 1955 年的 56.1%（雖然此時認為是「政府的」仍有 11.2%，「不知道」的也有 20.7%）。為何如此？為何農民從一種幾乎完全「置身事外」的態度，搖身一變，成為自認「擁有」農會的主體（在四年後的 1959 年，則已經高達 79.5%）？這究竟是如何重大的變遷使然？是否可以說，「農會為農民所有」根本是個人為製造的歷史結果？！否則如何解釋此一在短短幾年內的認知大翻轉？

進一步從表 2 來看，針對「你是農會會員嗎？」的問題，在 1952 年時只有 20.7% 受訪農民認為自己是農會會員，不知道的高達 69.0%，另外，還有 10.3% 受訪農民自認為不是農會會員。而跟表 1 同樣的是，此一問題在 1955 年時出現了完全不同的認知大翻轉，認為自己是農會會員的受訪農民一下子竄升到了 85.6%，自認不是會員的仍有 13.0%，不知道的則只剩下 1.4%。為何如此？身為農民不就天經地義等於是農會會員嗎？為何在 1952 年之際竟有高達近八成農民受訪者不知或否認自身為農會會員？這樣子還可以稱為農會嗎？又為何在短短三年之後的 1955 年，認為自己是會員的比例可以如此戲劇性地上升？

初步整合表 1、表 2 的資料來看，顯然在 1952-55 年的三年時間中，在農會與農民之間關係上曾經發生了極為關鍵性的變化：一方面，做為台灣鄉村社會中最重要、也最具影響力的基層組織，農會的控制權明顯易手，成為由農民主導掌控的機構。另一方面，這樣的改變顯然與農民「自認」成為會員一事直接相關。無論如何，從造成農民認知產生如此劇烈改變的事實來看，

2 事實上，不止農民的答案令人驚訝，郭敏學（1984a: 145）指出，「此一問題常引起人們愕然。……於實際調查訪問時，此項問題常使農民瞠目結舌，推敲良久，其答案亦錯綜複雜，出人意表。」

3 事實上，美籍農村社會學家安德生在 1950-1 年間來台研究後，便指出此一問題。他說當時台灣農會存在三大問題，其中的「第二問題，為如何可使農民心理上能隨時有『農會乃屬於自己之組織』之警覺」（Anderson, 1951: 8）。突顯出當時台灣農民並未認為農會屬農民所有的情形！

表 2：你是農會會員嗎？

		是的	不是	不知	合計
民國 41 年	答案數	12	6	40	58
	百分比	20.7	10.3	69.0	100
民國 44 年	答案數	1,027	156	17	1,200
	百分比	85.6	13.0	1.4	100
民國 48 年	答案數	1,319	62	19	1,400
	百分比	94.2	4.4	1.4	100

資料來源：引自郭敏學（1984a: 147），第二表。

說明：同表 1。

說這是一場巨變或也不為過。因此，本文的目的即在於嘗試釐清，究竟是如何的歷史過程可以造成如此巨大的轉變？是哪些歷史社會因素的作用使然？如果初步看來，此一變局造成農民主導控制了農會，那麼此一改變如何發生？如何可能？當時是否涉及激烈的社會政治鬥爭？而這樣的轉變對於台灣農會日後發展具有如何的意義？有何影響？

在本文看來，上述問題的釐清，對於重新定位臺灣農會的歷史屬性與地位至關重要。過去，有關農會的歷史認識、特別是農會與國家機器的關係，政治學者主要是擺在威權侍從主義的角度進行討論。強調遷台的國民政府在欠缺統治正當性的條件下，以農會（信用部）此一「區域性壟斷經濟」的資源授與地方派系勢力，以交換地方派系勢力對其統治的支持（朱雲漢，1989: 148-152；陳明通、朱雲漢，1992: 77-97）。不過，此一論點受到某些學者的質疑。透過地方派系、特別是在歷史、個案研究的基礎上，這些學者強調地方派系／勢力早自日據時期便握有信用合作社（林寶安，1994: 47-82；蔡明惠、張茂桂，1994: 130-131；蔡明惠，1998: 17-20, 27-71）、農會（任育德，2005: 186-187）、地區運輸業等所謂的「區域聯合獨佔經濟」資源；國民黨政府雖然掌握國家機器，不過顯然是戰後才來台的後來者，並未能夠全盤主導這些資源的分配。尤其前述表格資料蘊含著更深刻、更關鍵的質疑：如果威權侍從關係可以成立，那麼這裡指的究竟是 1952 年前或 1955 年後的農會？

本文從農會的歷史演變過程來看，認為此一爭論之所以產生，一方面是因為疏忽了真正歷史過程、或是不同歷史階段的細微變化，另一方面則是因為諸多學者都並未能真正掌握日據時期到戰後的農會演變。其中最關鍵的是，論者未能注意到國民政府所強力推動實施的「農會改進」運動，對農會組織結構與權力生態所帶來的全面性影響。如同下文將要詳細分析的，正因為「農會改進」運動的推動實施，使得至少在農會體系內產生大幅度的新舊領導階層替換：舊有領導的地主、仕紳、商人階層遭受相當程度的「強制驅離」命運，而由土地改革之後新興的「自耕農」進佔權力地盤。這樣的結果，使得前述二種論點各自取得某種論述的正確性。

一方面，原有自日據時期以來的地主、仕紳、商人階層，在經過二二八事件、土地改革、以及最後的農會改進運動的衝擊下，相當程度被國民黨政權所掌控的黨政國家機器從鄉村社會中驅逐排擠，或是成為「自耕農」的尋常百姓，或是轉而進入／或退回所居住的城鎮、都市中發展。城鎮都市此後成為地主仕紳即使不是唯一、也是最重要的發展空間舞台，並且在日據以來的基礎上，或是投入戰後開啓的地方自治選舉，形成以城鎮為基地的派系勢力（蔡明惠，1998: 49-101）；或是以日據以來的信用合作社為基礎，成為城鎮都市中的重要地方力量（林寶安，1994: 141-227）。而另一方面，曾經在土地改革前泰半只是自耕農、半自耕農、佃農身份的農民，卻隨著黨國機器推動的土地改革與農會改進，而順利地、幾乎毫無努力地便佔據農會此一地區性組織資源（也是原來由地主仕紳所努力耕耘、並為其所掌握的重要組織資源）；甚至隨著臺灣地方自治選舉的實施，在黨國機器深入地方、建立基層的政策下，這些新興掌權的農民開始以農會為大本營而組織、擴張成為地方派系勢力。例如，蔡明惠河口鎮研究中的「山頂派」，基本上便是在此一脈絡下崛起的（蔡明惠，1998: 49-57）。因此至少在戰後農會體系中，是可以看到朱雲漢等人所謂威權侍從體系的建立過程。這一批在「農會改進」之後得以掌控農會的地方新興權力核心，可以說幾乎是拜黨國機器之賜才崛起，也才獲得對農會此一地方重要組織性資源的控制。

如此看來，農會改進不僅直接改變戰後初期農會組成及其權力結構的變化，同時更涉及農民、地主與國家機器三者之間關係的重大變化，對台灣地

方基層農村社會的日後發展影響至鉅。無可諱言，過去針對此一課題的研究，主要是從二二八事件、土地改革等重大歷史事件進行分析，並未注意到農會改進此一重要因素的作用。本文往下的論述將指出，若非農會改進對地主勢力在台灣基層鄉鎮社會的進一步壓制，也就是地主仕紳階層因為農會改進運動而從農會中被驅逐出境，從這個自日據時期以來即為其所領導掌握、並且也是台灣基層農村社會最重要的組織性資源中被「解除兵權」，地主仕紳階層是否會如此快地、或最終不得不離開鄉村轉往都市城鎮發展，恐怕還大有疑問。甚至如下所述，在經歷農會改進而排除地主仕紳對農會此一基層農村社會最重要組織性權力的掌握後，有助於土地改革最重要的「耕者有其田」政策的順利推行。

因此，從今天往回頭看，臺灣農會的主要組織體制建構，包括農會做為「農民所有、所治、所享」的團體，做為兼具政治性、社會性、經濟性、文化性與技術性功能於一身的團體，做為講究權（代表大會、理事會）能（總幹事）區分的團體，做為「一鄉鎮一農會」政策原則下農村唯一合法的農民團體，以及做為農政體系末梢、輔助政府執行政策的團體，幾乎都在「農會改進」政策（1952-4）之後大勢底定；此後，除了1974年修訂農會法取消股金制此一重要變動外，大抵都是以1954年以來體制設計所衍生的問題做為主要的修正重點，例如萬年總幹事、派系問題等，並未變更此一基本的農會體制設計（林寶安，2003；丁文郁，2001: 135-176；賴英照，2000a: 92-108; 2000b: 81-94）。因此從歷史傳承來看，這樣的農會，既不同於國民政府在大陸時期的設計，也不是日據承平時期的農會的翻版；雖然，在農會體制中吾人都可以找到這二大傳承的影子。真要說，這樣的農會體制比較接近日據末期軍閥統治下，為了動員管制農村社會及資源，而強制合併鄉村各種主要團體而產生的「農業會」。不過除此之外，還可以在農會身上看到大陸時期農會法的精神，看到美籍顧問農村社會學博士安德生的影子，以及乍看之下頗奇怪的戰後日本農村改造經驗的影響。這些不同制度遺產的匯聚，都必須從「農會改進」此一重大事件談起，才能清楚整個戰後農會演變的歷史脈絡。

往下的內容，首先在第貳節概論「農會改進」的政策內涵及其定位，特別是執政者對此一政策與土地政策間關係定位的討論。緊接著在第參節分析

「農會改進」政策的執行，如何造成農民掌握農會的結果，特別是透過農民會員身份認定的強制篩選機制，進行排擠非農民的政治工程。第肆節則進一步分析，當時黨國機器為何如此急切地扶持農民、而排擠地主等非農民？一方面將農會問題擺回日據末期直至農會改進的歷史脈絡進行耙梳，一方面將農會問題擺在當時國民政府敗退台灣、爭取美國支持的國際現實，並分析農復會在此一過程中的角色。最後則是第伍節結論，對全文作一總結。

貳、農會改進：政策概觀

本文所謂的「農會改進」，是指行政院在 1952 年 8 月 20 日公布「改進臺灣省各級農會暫行辦法」，1953 年 6 月 19 日由臺灣省政府公佈「改進臺灣省各級農會暫行辦法實施細則」（中間經行政院於同年 8 月 11 日修正、再由臺灣省政府於同年 8 月 27 日公佈），並於 1953 年 10 月 1 日推動實施，最終於 1954 年 2 月 17 日隨著召開省農會代表大會而完成的重大政策。有關此一政策的重要性，當時擔任台灣省主席的俞鴻鈞指出，

改進全省各級農會工作，「是政府配合實施耕者有其田政策的一項重要措施，與健全鄉鎮村里基層組織同為省政府最為重視的兩項中心工作。」（聯合報，1953a: 第 5 版）

政府的重視，直接表現在落實推動農會改進政策的執行過程。首先，特別成立「臺灣省各級農會改組指導委員會」由內政部、經濟部、農復會、農林廳、社會處及省農會高級人員等共十九名委員組成，負責推動農會改進相關工作與步驟（聯合報，1953a: 第 5 版；1953b: 第 5 版）。其次，召集全省各縣市政府主管農林業務人員進行為期一週的講習活動，除了統一定相關法令與辦理時程外，重點在詳細討論改進農會的各項具體步驟；講習結束後，各縣市主管人員則依序在各該縣市及其鄉鎮市召開講習，以期各項規定與實施步驟能由省、縣市到鄉鎮得以貫徹一致。而根據統計，全部接受講習人員高達二千餘人（王承彬，1955: 36）。第三，同時也是具有特殊意義的是，國

民黨在此一政策推行上的積極介入。配合行政體系由省／縣市／鄉鎮的三級執行體系，國民黨則對應地建構出臺灣省分區督導／縣市指導／鄉鎮輔導的三級黨部系統，協助行政體系的推動實施工作。當時擔任台中區督導組長的王承彬說：

黨政雙方密切配合，各派幹員負責督導，將全省劃分為六個督導區，每區設正副組長各一人，由中央及省黨部高級同志擔任組長，省府高級同志擔任副組長，並由省派督導員四十八人配屬六個督導區，長期駐在指定地區切實負責督導，同時黨又飭令縣市黨部成立改進農會指導小組，各鄉鎮區黨部成立輔導小組，配合政府人員共同協力工作，獲得很大成效（王承彬，1955: 36）。

除此之外，同樣具有關鍵地位的還有前述各相關辦法的擬定與實施。整體而言，政府有關農會改進的相關辦法由三大部分組成，也分三波公告實施（詳如表 3）。第一部份是具有母法地位的「改進臺灣省各級農會暫行辦法」，也是最早公布的。第二部分由「暫行辦法實施細則」、「農會會員資格審查規則」、以及「各級農會選舉規則」等三大規則所組成，可以說是攸關農會改進政策施行成敗的關鍵所在；從過程來看，這一部份不僅耗費最多時間進行研擬，也經過最多次的修正，相當程度顯示出農會改進問題的複雜性。第三部分則包括五項配套措施，都是有關改進後之新農會如何訂定其組織章程以及從事日常運作的依據，由政府頒訂後，交付各級農會採納運用。

由以上看來，「農會改進」最大的特色，恐怕就在於整個過程所突顯出的由上而下、政府主導特性。也就是說，農會改進的變革並不是由農會本身或農會會員、農民自己所發動，而是由國民黨政府、行政院與臺灣省政府等黨國機器所推動實施；而國民黨黨務機器的介入，更是令人印象深刻。這樣的特色，不僅定位了「農會改進」的歷史意義，也相當程度決定或至少深刻地影響「改進後」的農會與黨國機器之間的關係。

然而問題在於，農會改進背後究竟存在著如何特殊的歷史因素，必須動員如此廣泛的政府部門層級與黨務系統，並且耗費不可小覷的時間、人力、

表 3：農會改進相關辦法一覽表

時 間	法規名稱
1952/08/20 政院公佈	改進臺灣省各級農會暫行辦法
1953/06/19 省府公佈 1953/08/11 政院修正 1953/08/27 省府公佈	1. 改進臺灣省各級農會暫行辦法實施細則 2. 臺灣省鄉（鎮、區、縣轄市）農會會員資格審查規則 3. 臺灣省各級農會選舉規則
1953/07/03 省府公佈 1953/09/02 省府修正	1. 臺灣省／臺灣省縣（市）農會章程準則 2. 臺灣省縣（市）鄉（鎮、縣轄市）區農會章程準則 3. 臺灣省農會辦事細則準則 4. 臺灣省縣（市）農會辦事細則準則 5. 臺灣省縣（市）鄉（鎮、縣轄市）區農會辦事細則準則

資料來源：筆者整理自民眾日報社（1956: 149-188）。

與物力？⁴事實上，以這種動員的程度，恐怕除了當時也在推動的「土地改革」政策以外，難有其他政策足堪比擬！那麼，這究竟所為何來？

當時總統、也是國民黨總裁的蔣介石，在 1953 年 7 月 22 日國民黨中央常務委員會第四十八次會議上所做的謹慎指示，透露出端倪：

農會改組與實施耕者有其田政策之推行，有密切關係，為使耕者有其田政策順利推行，澈底改組農會自屬必要，過去農會弊端百出，調查屬實者，應予嚴辦。此次農會改組，凡黨員參加工作，臺灣省黨部應先予以組訓……，**如尙無準備寧可暫緩改組**（轉引自王承彬，1955: 10）。（粗黑體為筆者所加）

4 負責推動實施農會改進的省農林廳，在實施前夕召開的記者招待會上指出，除了公務體系的各項支出外，此次農會改進工作的額外經費，「預計一百零二萬四千餘元，除省府動用三十五萬七千餘元外，其餘由農復會補助各縣市使用」（聯合報，1953e: 第 5 版）。

這就將本節開頭省主席俞鴻鈞的說明更往前推了一步，更清楚展示農會改進的政策背景。依據蔣介石的此一指示，農會改進的目的，在使耕者有其田政策能夠順利推行。這有二層可能意義。一方面，農會改進或是他所謂的「澈底改組農會」，意味著具有協助掃除耕者有其田政策的推行障礙，掃除來自地主仕紳抗拒或反彈的意義。另一方面，誠如項際科所指出的，「政府改進農會，即所以謀保持耕者有其田政策之成果」⁵（項際科，1956: 30）。所謂保持耕者有其田政策成果的意義，在於讓佃農擁有土地成為自耕農、讓地主持有土地數量減少等土地改革所完成的土地重分配成果不致被逆轉；因此，這意味著農會改進具有防制地主勢力重新集結、反撲的重要意義。在本文看來，特別將在第肆節詳述的，當時國民黨國政府之所以積極推動農會改進與土地改革的政策作為，相當程度受到大陸國共鬥爭失敗經驗、美國戰後防堵共黨勢力擴張策略主張的影響，也跟撤退來台的危機局勢下如何穩定政局息息相關。尤其國民政府之所以必須改進農會、並進而有效掌控農會，與戰後中共利用農村既有的兒童團、婦女團、農救團滲透農村社會的鬥爭經驗相關（滕傑，1954: 14），其實相當程度具有剷除或防堵農會成為亂源的治理考量。

這樣的意義，在當時擔任重要黨職、並且分別在土地改革與農會改進政策上擔任重要督導工作的王承彬，以其實際經歷撰寫出版的《土地改革與農會改進》一書中（除了書名直接表明作者對二者關係的看法），獲得更進一步的延伸，他說：

改進臺灣省各級農會，是本黨繼實施耕者有其田以後對保護農民利益的又一重大措施，也是本黨農民政策更進一步的推行，改進農會的意義，不僅是單純地解決農民經濟利益問題，實際上也解決了農村社會與政治改造問題，這是黨採取了溫和不流血的偉大革命路線，來推行鄉村建設工作（王承彬，1955：35）（粗黑體為筆者所加）。

5 在農會改進政策實施之後，由臺灣省農會蒐集當時相關人士所撰寫文獻而出版的《農民組織改進論叢》（宋增渠等，1956）一書中，將農會改進與耕者有其田政策予以緊密連結，幾乎是該書的基本看法。

將農會改進賦予農村社會、政治革命的意義，也就將此一政策的時代脈絡予以突顯出來。張寶樹說得更直接：

各級農會的改進，不是形式上的改組，而是實質上的革新，是一件革命性的進步措施，也可以說是一件**不流血的革命**，**要由非農民手中，操縱把持農會的人的手中**，以說服方式，嚴正的態度，民主的辦法，貫徹始終的決心，**把農會交還真正農民自己管理，自己運營，自己享受**，達到所謂「自有、自治、自享」的目的（張寶樹，1956: 26）（粗黑體為筆者所加）。

王承彬、張寶樹都特別強調這是一場「溫和不流血的偉大革命路線」，無疑是在對比中共在大陸所採取更加激進的土地改革與農民鬥爭，也因此擴大了農會改進政策的複雜性。擺回本文一開始引用郭敏學的調查統計資料來看，似乎促使臺灣農民在 1952 年與 1955 年間回答「農會是誰的？」此一問題時，之所以出現認知上的戲劇性轉變，其關鍵就在於此一完成於 1954 年 2 月，具有農村社會、政治革命意義的農會改進！

參、農會改進：農民出頭天!?

這也將我們導入農會改進政策的問題核心。誠如張寶樹所說：

改進各級農會的主要目的，是要使農會的組織由農民自己領導，農會的業務由農民自己管理，農會的利益由農民自己享受，確確實實的實踐本黨總裁：「要使農會成為農民自己的團體，提高農民在農會的領導地位」的訓示（張寶樹，1956: 25）。

按照這句話的意思，顯然在實施農會改進之前，臺灣的農會並不是日後的農民所有、農民所治、農民所享的團體（郭敏學，1984b: 295）。那麼在農會改進之前的農會又是為誰所有、所治、所享？事實上，改進前的農會存在著「會

員份子太複雜，有官農不分，商農不分，工農不分及地主與農民不分的現象（王承彬，1955: 36)」。並且，

各地農會的實權，多操之於智識水準較高的非農民手裏，真正農民，並不能顧問，馴致農會為少數人所把持，專為自己打算，不謀農民福利，甚或違反大眾利益，成為害群之馬（洪瑞堅，1956: 38）。

因此，

改進臺灣農會之主要目標，即為淨化農會，使非農民之會員，不得把持農會（中央委員會秘書處，1952: 285-286）（粗黑體為筆者所加）。

這也就是說，農會改進的目的就在於剪除非農民對農會的控制，而由真正的農民來代替之！這就蘊含著一場對非農民（地主、仕紳）的階級鬥爭，也是農會改進之所以具有社會、政治改造（革命）意義的關鍵所在。

爲了將農會由非農民手中轉交由農民控制治理，爲了達成「淨化會員」的目的，必須進行幾項重大的社會政治改造工程。首先，也是最爲關鍵的，就在於確認會員究竟是農民或非農民的身份。基本上，一旦會員身份無法經由嚴格審查程序加以確定，就存在著非農民混稱農民、並進一步把持農會的可能。其次，經過審查確定並劃分爲農民與非農民二大群體後，必須建立有效的制度性機制，以便於排除非農民對農會繼續把持的機會。同時，最後，此一制度性機制也必須能夠全面地實現由農民所有、所治、所享的目標。

一、資格審查

爲了全面性地重新審查確認農會會員的農民／非農民身份，政府在「改進臺灣省各級農會暫行辦法」對於會員做出如下之規定：

第十八條 凡中華民國人民，居住農會組織區域內，年滿廿歲，合

於農會法第十三條規定資格之一，而其農事從業之所得利益，佔其個人總收入二分之一以上者，經嚴格審查後，得加入鄉（鎮、區、縣轄市）農會為會員，但每戶暫以一人為限，不限於戶長。戶以戶籍登記者為準。

第十九條 凡不合於前條規定之會員資格，而居住農會組織區域內之非農民，得加入農會為贊助會員，每戶以一人為限。贊助會員除在不超過農會監事三分之一的限度內，得當選為監事外，無選舉權及被選舉權，其他應享之權利與會員同。農會現有會員中，不合於前條規定之資格者，於本辦法施行時，一律改為贊助會員。（民眾日報社，1956: 151）

至於所謂「合於農會法第十三條規定資格」，包括自耕農、佃農、僱農、以及其他資格者，則在「改進臺灣省各級農會暫行辦法實施細則」第十二條做出詳細的定義，以便有所遵循。而有關會員資格的認定，則依據「臺灣省鄉（鎮、區、縣轄市）農會會員資格審查規則」，組織「農會會員資格審查委員會」辦理審查工作，其成員如下：

- 一 鄉（鎮、區、縣轄市）長。
- 二 鄉（鎮、區、縣轄市）民代表會主席。
- 三 鄉（鎮、區、縣轄市）農會理事長。
- 四 鄉（鎮、區、縣轄市）農會常務監事。
- 五 鄉（鎮、區、縣轄市）租佃委員會佃農代表。
- 六 主管官署聘派人員。（民眾日報社，1956: 160）。

整體而言，這些規定突顯出幾個重要的特色。第一，明確界定了農會會員的資格條件，包括依據土地所有關係而決定的**基本身份條件**（自耕農、佃農、僱農等），以及依據農業佔總收入比重 1/2 以上的**動態經濟條件**；顯然必須同時符合這二項條件才得以成為農會會員。第二，將所有不符合會員資格

者，再分為不合格會員⁶與贊助會員；除剔除不合格會員不得進入農會外，並規定贊助會員除得當選 1/3 監事外，全面取消其選舉權及被選舉權。這可以說是「淨化農會」的最核心設計。第三，不論會員或贊助會員，均以家戶為單位，每戶限制一人入會為限。這使得臺灣的農會不只是農民的農會，更主要是農家的農會，突顯出農會的行政性格，而壓抑了做為人民團體的性格；並且與「改進辦法」第 12 條造成「一鄉鎮、一農會」的行政區域化規定相呼應。⁷ 第四，會員資格審查委員會的委員組成具有濃厚的「官方」色彩。

然而「徒法不足以自行」，雖然擬定出縝密的規定，真正的關鍵還在於這些規定能否落實。事實上，仔細考察光復後的農會體制演進史將會發現，以上有關會員資格及其審查的相關規定，早就見諸於 1949 年 7 月 20 日頒佈實施的「臺灣省農會及合作社合併辦法實施大綱」，以及隨後在當年連續頒佈的四次「臺灣省政府有關農會及合作社合併事項之補充規定」中（臺灣省政府農林廳，1949: 1-29）；可以說，「農會改進」各項辦法規定，主要便是脫胎於 1949 年有關農會與合作社合併的各項法令規定（以下簡稱合併政策）。不過，比較合併政策與農會改進二者在有關農會會員資格權益方面的規定，除顯示出此種前後的傳承關係，更重要的是也可看出二大差異（參見表 4）。第一，會員資格除了原有合併政策所規定的「基本身分條件」外，在農會改進政策下另外加上「動態經濟條件」；第二，會員與贊助會員權益的消長：從合併政策到農會改進政策，既是贊助會員權益的大縮減，也是農會會員權益的大擴張。

實質說來，造成這些前後差異的原因，顯然是合併政策在實施過程中出了問題，宋增渠指出：

6 除會員、贊助會員外，還有所謂「不合格會員」，也就是不符合前述規定者，如未滿二十歲、遷出、死亡、重複加入等，以及「實施細則」第 13 條特別要求剔除的「現任公務員」。參見民眾日報社（1956: 157）。

7 「改進臺灣省各級農會暫行辦法」第十二條的規定如下：

農會以行政區域、或自治區域為組織區域，並冠以該區域之名稱，在同一區域內，以組織一個農會為限。省縣（市）農會，應設於各該政府所在地，鄉（鎮、區、縣轄市）農會，應設於各該鄉（鎮、區、縣轄市）公所所在地。但有必要時，經呈奉主管官署之核准者，不在此限。農會經會員代表大會之決議，並呈奉主管官署之核准，得於其組織區域內之重要地區，設辦事處。

當時於會員資格的審查，過於忽略，並未做好，以致有許多非自耕農非佃農非雇農混進了自耕農佃農或雇農的行列。法令上的保障和限制，失去作用而落空，合併改組後的農會，類多為合併改組前的原班人馬所控制，因為他們有因勢乘便的機會，較諸真正農民獲得當選的成數為高。其結果，農會仍舊為紳士們所治理（宋增榘，1956: 10）。

此外，王承彬也發現類似的問題：

臺灣農會自卅八年七月與合作社重行合併以後，因為會員份子太複雜，有官農不分，商農不分，工農不分及地主與農民不分的現象，因此農會組織日形坍塌，業務虧損日趨嚴重，而不良份子從中操縱把持，貪污舞弊情事不時發生（王承彬，1955：36）。

換句話說，在合併政策實施以後之所以需要進一步進行農會改進政策，關鍵一方面在於資格審查不實以致造成雞兔同籠的身分混淆問題，一方面也

表 4：兩次農會組織變動的規定比較

	1949 合併政策	1953 農會改進
會員資格	符合農會法第 13 條之規定	1. 符合農會法第 13 條之規定 2. 農業佔總收入 1/2 以上
資格審查	農會會員資格審查委員會	農會會員資格審查委員會
會員劃分	會員 原合作社社員的會員	會員 贊助會員、不合格會員
會員權益	會員代表及理監事名額： 1. 佃農雇農需佔 1/3 以上 2. 不合農會法會員不超過 1/3	贊助會員得當選 1/3 監事外， 無選舉權與被選舉權
會員數限制	一農戶一會員	一農戶一會員

資料來源：筆者自行整理。

因此使得「合併前的原班人馬」，也就是「紳士們」取得繼續掌握農會的機會。這裡涉及二個層次的重要問題。一是資格審查能否確實的問題，一是從合併政策到農會改進的政策目的問題。我們先討論前者。

資格審查能否落實，由於牽涉到如何認定全臺灣每一戶農家以及如何以此為基礎組織各級農會的問題，⁸ 也就是必須從縣市鄉鎮一路深入到各村落的農家之中，顯然必須依靠有效的基礎權力（infrastructural power），而不只是專斷權力（despotic power）（Mann, 1988: 5）。也就是說，任何有效的統治除了必須擁有政權的正當合法性基礎、擁有使用強制權力的基礎外，也必須擁有有效的制度性機制，以遂行、落實政策主張。因此，欲其徹底清查全臺灣每一戶農家、每一位農民的身份，也就必須仰賴有效的行政體系。事實上，近年來有些研究戰後臺灣歷史的文獻開始強調，日本在台殖民所遺留下來的良好、現代行政體系，使得接收的國民政府得以擁有相對優越的基礎權力。雖然如此，不過這些研究也大多同意，此一基礎行政權力並非可以直接而平順地獲得移轉，而是需要重建。理由在於，光復後負責接收臺灣的陳儀行政長官公署，容或擁有統治正當性或是專斷權力，也很難在短期內建立另一套有效的統治機制，以取代原有統治者日人離去所遺留下來的空缺。⁹ 尤其重要的是，因為不同典章制度的緣故，國民政府除了「接收」之外，更必須同時進行「改組」工作。「改組」就等於是一種「換軌」，也就是要將當時整個臺灣社會各種體制轉換軌道，銜接到中華民國的體制之中，並且重新讓它能夠有效的運轉。因此，包括戶政制度的重建（吳勇正，2006）與「地籍總歸戶」清查工作等基礎權力，不僅關係著光復後能否建立有效的糧政體系（劉志偉、柯志明，2002: 162-164），或是順利執行土地改革工作（黃樹仁，2002: 222-223），或是關係國民黨能否深入鄉鎮村里鄰建立系統、滲透基層（龔宜君，1998: 52-70, 133-164），更是影響農會會員資格審查成敗的關鍵所在。

8 1949年合併政策實施後，共得72萬多戶農家，佔當時全台117萬總戶數的66.5%。見臺灣省政府農林廳（1950: 18）。

9 陳明通（1995: 35-82）指出，陳儀政府在接收臺灣後，吸納具有大陸經驗的台籍菁英進入行政長官公署之中，既作為陳儀政府與臺灣社會的橋樑，也是消弭臺灣社會不滿壓力的重要策略，並因此構成後來所謂「半山派」等光復初期全島性派系勢力的源頭。

事實上，1949年實施合併政策之所以出現前述宋增渠等人所批評的問題，與「地籍總歸戶」尚未實施（直到1951年9月才開始進行、完成於1952年4月）息息相關。在欠缺明確清楚的地籍資料下，資格審查也就缺乏客觀的基礎，只能依賴審查委員（會）的自由心證。相對而言，當政府在1953年推動農會改進政策時，便可以在已經完成「地籍總歸戶」的基礎上，審查會員是否符合基本身分條件（符合農會法第13條規定）；同時爲了提高審查的正確性，還另外增加了動態經濟條件（農業佔總收入1/2以上¹⁰）作爲判定能否成爲農會會員之依據。當時臺灣省政府爲求審查會員資格能夠確實而徹底，還特別通令三大原則要求各縣市政府配合辦理，其中第一項原則指稱：

改進農會工作，中央至爲重視，有關單位必須共體斯旨妥相配合俾能順利進行，擴大效果，對於用以審查會員資格之「土地所有權歸戶卡」及四十二年度戶稅調查資料卡，應由主管廳局嚴督各縣市從速趕辦完竣，以資應用，各縣市政府尤須瞭解此項資料作用之重要，督促各級之各該主辦人員，層體旨意，努力以赴，儘於九月底以前分別編造完成，萬不可誤認改進農會，非爲本位主管之事不加關切，隨意違延（轉引自聯合報，1953d: 第5版）（粗黑體爲筆者所加）。

在最新且正確的土地所有權與戶稅資料基礎上，農會會員資格審查委員會便可據以有效認定，受審查者的基本身分條件與動態經濟條件是否符合會員資格。不可否認的是，在基本身份條件之外，另增加動態經濟條件做爲農會會員的必要資格，對於以土地資本轉入工商業發展的地主仕紳無疑形成更嚴格的排擠效應。考察政府之所以慎重其事，並且不厭其煩地精益求精，恐怕背後關鍵就在於會員資格身分的不同，決定了權力與資源的分配，決定了

10 此一規定的最早源頭，是1950年來台研究的美籍農村社會學家安德生，在其《臺灣之農會》一書所提出的建議，不過當時安氏建議的比例更爲嚴苛：「正會員每戶祇限一人，其收入百分之七十以上必須爲來自農業生產」（Anderson, 1951: 20）。顯然後來在國民黨政府採納安氏建言的過程中，源於內部社會政治過程或壓力而被修改成較爲寬鬆的50%，詳見第肆節的論述。

誰可以掌握農會這個組織性資源。如此看來，政府短短幾年內連續推行的合併政策到農會改進，其重要目的之一似乎就在於重新分配此一農會組織性資源的權力歸屬。

二、從合併政策到農會改進背後的主導者

的確，如果不是因為會員資格的認定影響會員權益至鉅，左右著農會組織的控制權歸屬，也無須政府耗費偌大人力、物力投入農會組織的改造。在本文看來，此一過程背後隱含著光復後發生在農會內部的一場重要社會階層排除，一場由國民黨政府所主導、排除非農民的政治改造工程。本文此處並不使用社會階級鬥爭的概念，主要原因是因為這並不是農民階級對非農民階級的鬥爭，而是如下文分析所述，是黨國機器結合美方農復會的力量，在台灣社會內部所進行的一項社會改造工程，目的在掃除原有地主仕紳階層對農會的控制權。也就是說，在此一改造過程中，除了國民政府、國民黨、以及農民、非農民之外，還須特別注意美援團（農復會）、甚至盟軍總部的影響。

事實上，早在 1949 年的合併政策中，政府便對不同會員身分顯露出一邊扶植、一邊打壓的二手策略。臺灣省農林處（1949）在合併後出版的《農會與合作社之合併》一書中指出，合併之目的，「其出發點全在農民立場上，求其自身利益之發展，及自由意志以發揮，既無統制目的，更無官治意思」，尤其特別重要的是，要「以限制當選資格保障佃農僱農之政治性的地位」，該書指出：

合併後之農會，各級會員代表及各級理事監事當選資格，有佃農僱農須佔三分之一以上，及不合農會法規定資格之會員，不得超過三分之一之規定，此一限制，為保障貧苦農民政治性之地位，為健全農會組織所不可少之規定（臺灣省政府農林處，1949: 11）。

這也就是說，不論是會員代表或理監事的選舉，所有符合農會法規定的會員應當選 2/3 以上，其中屬於會員且身分為佃農僱農者被保障應當選 1/3 以上的席次；至於其餘不合農會法規定資格的會員則不得當選超過 1/3。這

樣的設計，全面擴大符合農會會員資格者的權力，同時透過法令的強制力量，去刻意地扶持原屬社會低下階層之佃農僱農的政治機會與地位。不過如前所述，由於當時資格規定未盡完善，且資格審查欠缺有效的基礎權力，以致於成效不彰，農會仍舊為紳士所治理、為非農民所把持。雖然如此，已經突顯出政府政策的特殊傾向。

這個傾向到了到 1953 年的農會改進時更為明顯，也就是政府顯著地擴張有關會員的政治權益，並且更為清楚而嚴格地擠壓非會員的政治權益（參見表 4）。非會員不是被除名（成為不合格會員），就是被降格為贊助會員，除了仍可競選監事 1/3 之外，幾乎完全從農會的權力核心被「掃地出門」！具有掌握農會實質權力的各級農會代表、各級理監事，從此成為會員的禁臠。當選農會改進後首屆省農會理事長的林寶樹曾說，

在台灣農會與合作社前後兩次的分與合的中間，我們可以看出一個明顯的特徵，**即都不是發生於內部的要求或主觀的需要，而是受了外部的壓力，為適應客觀的情勢而實行的**（林寶樹，1951: 12）（粗黑體為筆者所加）。

的確，從合併政策到農會改進的整個過程中，最令人印象深刻之處，恐怕就在於政府這個「外部的壓力」，一直處心積慮地對「非農民」勢力欲除之而後快的政策態度。不過此處必須注意的是，雖然從合併政策到農會改進一脈相承都由國家機器主導，前後卻存在著重大差異：合併政策是由撤退來台之前奉命接任臺灣省主席的陳誠，在農復會的協助下所推行的政策（臺灣省政府農林廳，1950: 11）；農會改進則是受到撤退來台之國民政府中央的支持，也受到歷經改造之國民黨機器的介入督導，而由省政府在農復會的協助下所推動實施。這樣的差異一方面顯示農復會的角色，也就是突顯出美國因素的作用，本文將在下節進一步討論。另一方面也顯示，從合併政策到農會改進，其實是從「臺灣省」的政策轉變為或擴大為「國民政府」的政策；同時，也是從單純的政府政策，轉變為或擴大為接受國民黨指揮督導的政策。這也就是說，從比較多地考量臺灣本地因素的政策，轉變、擴大為必須更多

地考量全中國因素的政策。¹¹

實質說來，爲了打壓非農民在農會的勢力，國家機器不惜動用龐大的國家資源，徹頭徹尾地在臺灣進行全面性的農會資格審查，並以之做爲會員政治權益的依據；之後，在第一次（即 1949 年的合併政策）未竟其功的條件下，很快地發動第二次、而且更全面而徹底的鬥爭（即 1952-4 年的農會改進）。這就令人好奇，爲何當時國民政府必須如此鏗而不捨地對非農民窮追猛打？爲何願意如此費心費力地扶植農民、讓其壯大？而且，從合併政策到農會改進之間爲何會出現如此大幅度的修正？前述美國因素的作用與國民黨改造後黨國體制的影響如何？尤其如果根據研究，國民政府在遷台之前的大陸時期，主要的結盟對象就是既得利益的地主、商人（張景森，1992: 182），也就是此處要從農會中加以排擠的「非農民」時，就更加令人納悶國民黨政府此一階段政策作爲的背後緣由？這也就表明，我們需要將整個農會政策的問題擺回光復後的特殊歷史脈絡進行分析。

肆、「國家」¹²利益 VS. 地主利益： 光復後農會政策的演變

過去有關地主、仕紳階級在戰後臺灣的遭遇與轉變，對於土地資本如何

11 在此一脈絡下，就比較可以理解何以會出現註(10)所示以及第肆節所述，國民政府在農會會員的資格條件上，將動態經濟條件從原來安德生所建議的農業收入佔總收入 70% 的規定，放寬調降爲 50% 的轉變。這就如同黃樹仁（2002: 214-215）針對戰後臺灣土地改革的研究所指出的，在國家存亡危機的大前提下，當時支配內政部、行政院、立法院的外省籍菁英，之所以大幅放寬由臺灣省臨時省議會所規定地主得保留土地的面積，便是考慮到一旦光復大陸美夢成真，在臺灣實施的土地改革政策也將應用到大陸各省的原則下，這些外省菁英（本身大多爲地主階層）爲求日後能保留更多土地，而在中央聯手增加地主保留地。可能出自於類似的考量，而出現放寬農會會員資格的「動態經濟條件」規定，以便於讓更多地主有機會保持會員的資格，而得以因此保留候選爲農會代表、理監事的機會。只是不可否認的是，配合土地改革扶植自耕農、佃農的政策趨勢下，地主勢力之從農會逐步被驅逐，似乎是不可避免的結果。

12 此處「國家」予以括弧強調，是因爲涉及了代表「美國」利益的農復會意見，以及我「中華民國」利益的黨國機器意見。

轉變成為工商業資本，對於地主、仕紳階級從鄉村轉往都市、從農業轉往工業的現象，主要都被擺在以土地改革為核心，配合較早的二二八事件以及後來國民黨威權統治、白色恐怖、地方選舉等過程進行解釋（如柯志明、Selden, 1988: 11-51；王宏仁, 1999: 17-22）。在本文看來，這些都構成對其在日據時期所建立地方化（localized）勢力的嚴重衝擊。¹³ 不過相對而言，因為農會改組對地主、仕紳階級的衝擊，則較少受到關注。¹⁴ 本文認為農會改組對於既有地主、仕紳階級的最大衝擊，在於造成其對農會此一兼具金融、產銷與農業推廣等重要功能的鄉村組織性資源，喪失自日據時期以來所建立的領導支配權。在土地改革與農會改組雙面夾擊之下，地主仕紳階級原有在鄉村社會的經濟、金融、社會、政治基礎受到空前且全面性的打壓，迫使地主仕紳階級離開鄉村轉往都市、轉往非農業部門發展。

事實上，地主仕紳階級並非自始即遭受打壓。仔細觀察戰後初期臺灣歷史，仍可發現前後階段國家機器治理原則的差異。如果由前面的分析顯示，國民黨政府在 1949 合併政策以來在農會政策上採取了擠壓地主仕紳階級的態度，那麼更早期在 1945 光復後來台負責接收的陳儀政府顯然採取了不同的

13 基本上，在日本殖民政府刻意的治理模式下，臺灣既有地方社會領導階層（以地主、仕紳為主）出現權力地方化（localized）的現象。首先，殖民政府雖然進行了土地調查工作，解除了大租權，不過卻也鞏固了小租權地主的地位，不僅確立了地主階層（相對於佃僱農）在鄉村的社會領導地位，也讓其成為殖民政府在台統治期間最重要的盟友（矢內原忠雄，1985: 16-18, 22-28）。其次，則將地方基層的地主、仕紳階級吸納到正式行政體系中，擔任了殖民政府的市街庄長、役員等行政體系末稍職位，如吳文星（1992，第 2-4 章）所說的，將其既有在地方社會的影響力給予「正式化」的收編。第三，在經濟活動上，除了在糖業部門遭受日本會社資本的嚴重擠壓外，仍然得以在米作部門保持本地地主資本的活力（包括經營土壟間及其民間高利貸）（涂照彥，1992: 501；柯志明，2003: 184-188）。第四，開放組合事業（特別是信用組合）給地主、商紳階級經營，以致臺灣鄉村組合事業蓬勃發展，成為凝聚地方人才與民族資本的據點（林寶樹，1986: 55-68；王興安，1999: 97-123），也是臺灣地方社會菁英辦理現代金融事業的開端（林寶安，1994: 25-82）。第五，地主仕紳、特別是擔任市街庄長等中、基層行政官員的地主仕紳，被吸納進入日據時期的半官方農會中扮演著基層幹部（特別是擔任地方委員）的角色，肩負著推動農業政策、執行農業技術推廣等重要工作（李力庸，2004: 61-77）。

14 陳淑莉（1995: 39-60）是少數對光復以後合併政策、農會改進等問題做出不錯分析的著作，可惜陳文並未注意到國共內戰／鬥爭失敗、國民政府撤退來台後，國民黨改造與對台治理策略改變下，對農會政策的影響。

作為。誠如陳明通（1995）的研究所示，陳儀政府爲了接收臺灣、建立有效的統治，採取了與地主、地方派系勢力結盟的策略。而從戰後初次的選舉結果來看，日據時期地方領導階層的影響力顯然獲得延續（吳乃德、陳明通，1993: 303-334）。不過，1947年的二二八事件顯然構成重要的轉折；接續二二八事件之後的清鄉、白色恐怖等，對於地主、仕紳構成相當程度的影響。但是真正對地主仕紳的政治、經濟、社會領導地位帶來嚴重衝擊的，除了過去一再被研究的土地改革外，具有同樣關鍵地位的應是本文研究的農會改進。爲了更加清楚明瞭其中的來龍去脈，有必要對光復後直至合併政策、農會改進的農會政策演進有更詳細的分析。

基本上，在光復初期到合併政策之前，針對日據末期農業會的接收改組事宜，當時負責接收臺灣的陳儀行政長官公署是交由農林處負責的。農林處經過廣徵各地、各界意見後，「咸認農業會的組織，值得保存，惟選舉制度，應採民主方式」¹⁵（臺灣省政府農林廳，1950: 10）。經呈報獲得長官公署同意後，在1945年12月16日組織「全省各級農業會研究整理委員會」，著手改組工作，並於1946年4月改組完成三級農業會。不過在改組完成之際，「省府一部份人士，忽提異議，以爲農會與合作社在我國各有法律根據，且各有其本來任務，可以並行不悖」（馬有岳，1952），於是又重行劃分爲農會與合作社，於1946年12月完成。

不過這樣的劃分，卻造成現實上農會與合作社之間糾葛難分的問題。事實上，造成此一問題的根源在於日據後期的政策。日本軍國主義政府在面對二次大戰局勢吃緊之下，而對台灣開始實施戰爭時期的軍事動員統制（馬若孟，1979: 173-194）。其中，爲了達成對台灣農村社會經濟資源的動員與統制，以投入戰爭之用，日本總督府在1943年頒佈「台灣農業會令」。目的是將當時台灣社會「官方農會、¹⁶民間組合」二元分立發展的各種農村組織（包括

15 如下所述，農業會是日本殖民政府因應戰爭動員需求，而強制一元化統制台灣鄉村組織團體的非常措施，因此主要核心領導大多由各級官員兼任（胡忠一，1997: 74-75）。

16 日據時期的農會是半官方性質，不同於戰後農會的民間屬性。台灣農會雖早自1899年出現，後來在殖民政府防堵與壓制反抗勢力集結的條件下，以及參酌日本本土農會的發展經驗，而將之整編成爲半官方的組織，擔負著推廣農業技術、執行農業政策的角色。爲達此

官方的農會、民間的產業組合、畜產會、山林會、青果同業組合、肥料配給組合及其他農業團體等），一元化地收編在農業會之下，形成全島、州廳、市街庄的三級組織，令其扮演經濟統制政策代行機構的角色（李力庸，2004: 52），或是成爲「日本軍閥控制[台灣]農民的工具」（陳岩松，1983: 367-368）。其結果（如表 5），也就是各類民間的農村社會組織被半官方的「農會」所併吞。具體地說，在全島—州廳—市街庄三級行政體系中，只在市街庄層級發展、卻蓬勃興旺的民間產業組合，被只有全島及州廳二級（而沒有市街庄這一級）的半官方農會所收編，並冠之以市街庄農會之名，合而成爲三級農業會組織（李力庸，2004: 49-54；胡忠一，1997: 73-74）。不過，1944 年合併完成的農業會，卻因爲 1945 年結束殖民統治、1946 年陳儀政府重行劃分爲農會與合作社，而遺留下難解的問題。

其中的理由在於，台灣在結束殖民統治後，一方面原有農業會內部日籍

表 5：日據末期台灣農會與民間團體關係演變

	1943 年前的「官、民分立」		1943 年「台灣農業會令」後的一元化整編
	半官方農會	鄉村民間團體	一條鞭農業會
全台	台灣農會	無	台灣農業會
州廳	州廳農會	無	州廳農業會
市街庄	無	產業組合、青果組合、畜產會、山林會	市街庄農業會

資料來源：作者自行整理。

一目的，殖民政府以農政機關人員爲首擔任中高階職務，吸納台灣地方社會的地主、仕紳進入農會中低階職務（早期擔任評議員、中後期擔任地方委員），借用地主仕紳在地方基層影響力以遂行各種政策與推廣工作之進行。根據李力庸（2004: 67-73）的研究，這些擔任農會地方委員的地主仕紳，一方面清一色均同時擔任殖民政府的街庄長，另一方面也大多同時是地方組合事業的組合長或核心領導，「是地方上有力的產業人士及地主階級」，「農會上至會長下至地方委員都與地方政治組織制度密切搭配。這樣的設計不僅使地方行政與農業團體合而爲一，地方政府能靈活指揮調度殖產事業；還能充分運用地方名望者及產業人士的影響力，讓他們頂著某些榮譽官銜來推動農業政策」（李力庸，2004: 72）。

人員（約佔 90%）遣返，造成人力嚴重萎縮不足（中國農村復興聯合委員會，1951: 3-20），另一方面由於戰亂以及光復後台灣受大陸牽連造成惡性通貨膨脹、幣制紊亂等問題，嚴重影響農會其他經濟性業務的推動。因而使得農會與合作社之間並未能真正分家，必須共同使用人事資源與業務經費，以致造成「制度分立、人事合一」的現象。尤其重要的是，由於合併已經多年，人事、資產、業務早已混合不易還原，遂產生半官方農會與合作社等經濟性組織之間無可避免的紛爭（陳坤煌，2001: 33-34, 63；王益滔，1949: 57；林寶樹，1956: 51；馬有岳，1952）。有鑑於農會與合作社劃分之後時生糾紛，省政府甚至於 1948 年 3 月另行頒佈「農會與合作社聯體運營辦法」，希望能解決劃分之後的問題（王益滔，1949: 57）。不過，並未能發揮功效。因此可以說，光復初期農會與合作社重行劃分之後所產生的諸多問題，構成了必須重新調整農會組織體制的內部壓力。

除此之外，構成推動農會體制進行調整的重要因素，還受到 1948 年以後國民政府在大陸處境吃緊、甚至最終戰敗撤退來台的歷史過程影響，特別是在當時動盪局勢下如何有效穩定台灣社會政治經濟局勢的統治需求影響。首先，農會是戰後國民政府有效榨取台灣農民與農村剩餘（特別是從田賦徵實、公學糧、隨賦徵購、大戶餘糧徵購到肥料換谷等重要糧食統制政策措施）的關鍵性執行機關，是戰後動員台灣農村資源投入大陸內戰（甚至遷台後安頓廣大軍公教糧食需求）與確保國家稅收的重要基石（劉進慶，1992: 58-62, 136-148；劉志偉、柯志明，2002: 134-137）；因此能否有效掌控農會，無疑攸關撤退來台國民政府在當時動盪危機時局下的統治基礎與穩定性。其次，農會也是掌控農村基層金融資源的主要機構，對於因為農村動亂與金融風暴等因素而失去大陸的國民黨政府而言，農會此一角色尤其必須謹慎對待，最好能夠受到黨國體制的有效控制（林寶安，1994: 97-98）。因此第三，戰後中共利用農村既有的兒童團、婦女團、農救會等團體滲透農村社會的鬥爭經驗（滕傑，1954: 14），則構成國民政府必須有效掌控農會、防堵成為亂源的另一要因。第四，雖然農會與合作社存在前述分分合合過程產生的內部組織紛爭，卻不能否認，不論農會或合作社長期以來大多為地主、仕紳、商人階層所領導的事實；這對於當時正進行黨改造的國民黨而言，等於是在落實改造綱領

第四條：「本黨以青年知識份子及以農工生產者等廣大勞動民眾為社會基礎」上的一個重大障礙，或是用龔宜君的話說，「會嚴重影響國民黨政府對農民的滲透與控制」（龔宜君，1998: 156）。

最後，則是國共內戰的動亂局勢下所凸顯的農復會角色。由於國共內戰局勢的逆轉，由於共產黨在鄉村推行土地改革而擴大勢力基礎，都逼使得國民政府必須承諾推行土地改革，重視農村與農會問題，嘗試挽救頹勢。尤其1948年時為了爭取美國繼續對華援助，國民政府在當年初更由行政院長表明實施土地改革的決心。同年10月1日，依據援華法案407款規定而在南京成立的中國農村復興聯合委員會（農復會），更是很快地在1949年起便「指導」國民政府在其尚能掌握的各省實施土地改革，包括福建、臺灣、四川、廣西、貴州等地（中國農村復興聯合委員會，1951: 39-53）。因此，1949年1月5日陳誠應蔣介石總統之命接掌臺灣省政府後，便接受農復會主委蔣夢麟的建議，於2月25日提案經省府委員會通過，開始推動農會與合作社的合併（徐慶鐘，1950:i），掀起前述合併政策以至農會改進的重大農會組織變革；同（1949）年4月陳誠政府才公布「臺灣省私有耕地租用辦法」，亦即後來所謂的「三七五減租」政策，開啓了臺灣土地改革的序幕（黃樹仁，2002: 204）。值得注意的是，農會的組織調整改造與三階段的土地改革政策之間，從此亦步亦趨，直至農會改進與土地改革的分別完成，構成前述對地主仕紳階級的雙面夾擊。而在此一農會組織體制改造的過程中，顯然必須特別注意農復會的指導要求，¹⁷以及為求建立在台統治基礎而經歷黨改造的國民黨政府的影響；這二項因素的作用，顯然又跟國民政府此時面臨的國家危機息息相關。

一、美國的利益：農復會的建議

的確，當國民政府失守大陸、撤退臺灣之際，美國政府並不願意再支持軍事與財政瀕臨崩潰的國民政府。當時在台的美國大使館等美方機構人員其

17 有關農復會對農會改進的影響，除了以下的分析外，當時霜林（1952: 第6版）在一篇評論文章亦指出：「一向為眾所詬病的農會組織問題，這只是立法與行政當局有無決心整頓的問題，但遷延復遷延，直待到農復會請來了美國專家安德遜，由安德遜考察並提出了建議，政府才開始採取行動。」

實大多已經撤除，只剩下繼續運轉的農復會的美方委員，構成此時中美雙方僅存的溝通管道（黃俊傑，1995: 76-78）。學者認為，正是在此風雨飄搖的國家危機存亡之際，使得農復會取得了特殊的政治影響力，在台積極推動、落實土地改革的主張（黃樹仁，2002: 207；黃俊傑，1991: 95-105）。本文認為，具有同等重要性的是，農復會也在此一影響力的地位上，對國民黨政府提出有關農會改革的主張，並幾乎獲得完全的採納，構成前述從合併政策到農會改進政策背後的主要規劃依據。正是在此一背景下，有關何以從合併政策到農會改進的政策過程中，會對於非農民的地主仕紳階級採取步步進逼、封殺其在農會政治權利基礎的作法，便可因此獲得比較明確的瞭解。

經由農復會的管道，美國政府關心的其實是如何透過農村問題的解決，有效地在台灣等亞洲地區圍堵二次戰後急速擴張的全球共黨勢力（王宏仁，1999: 10-11）；而盟軍總部在戰後接管日本時推行土地改革等農村政策，成功地切斷共產黨在農村基礎的經驗，使得土地改革成為美國對外援助的一項重要條件與政策要求（陳淑莉，1995: 40-41）。可以說，美國對華援助要求成立農復會，在台灣要求農會與合作社合併、指導國民政府在各省推行土地改革，都是此一脈絡下的結果。不過，若非 1950 年 6 月 25 日韓戰的爆發，原來隨著國民政府敗退臺灣而即將斷絕的中美關係，將不可能恢復；甚至台灣日益彰顯其在美國全球圍堵政策之下的重要戰略地位，美方軍事、經濟援助隨之大舉投入台灣之事也將難以想像。面對韓戰、面對共黨勢力的步步進逼，美國隨即在 1950 年 9 月透過經合總署中國分署與農復會之邀，派遣農村社會學家安德生¹⁸來台擔任農復會農會組織之顧問，更積極地介入臺灣的農會問題。安氏在台研究之後，撰述出版《臺灣之農會》（1951）一書，正式對國民政府提出改變農會的建議；該書建議經過國民黨政府與臺灣社會的研究折衝後，則構成日後在 1953 年推動農會改進的主要政策依據。

安氏在《臺灣之農會》一書指出，台灣農會存在三大嚴重問題：

18 安德生博士 (Dr. W. A. Anderson) 時為美國康乃爾大學農村社會學系教授（蔣夢麟，1951: i）。

第一問題，為各級之農會組織，是否真能代表農民？……第二問題，為如何可使農民心理上能隨時有「農會乃屬於自己之組織」之警覺。……農民常易採取一種漠不關心之態度，……是以倘欲維持一「由會員所負責，由會員所支持」之有效組織，實無一事更較取得「會員永久之關注」尤為重要。……第三問題，為如何避免使此種本應專為農民而存在之農會為外界人士所利用作為其私人利益活動之工具。農會離開基層會員愈遠，則此一問題即愈益嚴重（Anderson, 1951: 8）。

雖然安氏在該書還就臺灣農會的工作人員、財務、業務、……等諸多問題做出針砭，不過最關鍵的還是此處所指出的農會不能代表農民，甚至為非農民所把持等問題。針對此一問題，安氏提出了以下重要建議：

農會之負責會員，必須限於真正之農民。為達此目的，作者建議，會員應分為二類，即正會員與副會員。**正會員每戶祇限一人，其收入百分之七十以上必須為來自農業生產，並須限於積極耕種者，至其為自耕農、佃農、抑或僱農則不論。正會員可以享有會員之一切權利包括選舉權、被選舉權、出席會議及利用農會各種設施之權利。副會員得有參加集會之權利，對於會務之發言權及利用農會各項設施之權利，一如正會員然。但不得有選舉權與被選舉權，故不得當選為農會理事或代表。對於會員若有如此規定，則可保證臺灣之農會，將成為真正圖謀農民利益之農民自己的組織。蓋如此既可容許一切有興趣於農業者參加農會之各項活動，而同時可以防止非農民會員控制農會**（Anderson, 1951: 20）。（粗黑體為筆者所加）

相對於前述合併政策與農會改進的規定，安德生此處有關會員資格與權益的建議顯然更為嚴苛（如表 6），也由此可看出安德生報告對農會改進政策形成的影響力：除了正副會員名稱改為會員與贊助會員，會員資格的認定標準也在政治現實下做出寬鬆調整之外，他的建議幾乎完全被後來的農會改進

表 6：安德生報告與兩次農會組織變動的規定比較

	1949 合併政策	1951 年安德生報告	1952-4 農會改進
會員資格	符合農會法第 13 條之規定	1. 自耕農、佃農、僱農等積極耕種者 2. 農業佔總收入 70% 以上	1. 符合農會法第 13 條之規定 2. 農業佔總收入 1/2 以上
會員劃分	會員 原合作社社員的會員	正會員 副會員	會員 贊助會員 不合格會員
會員權益	會員代表及理監事名額： 1. 佃農僱農需佔 1/3 以上 2. 不合農會法會員不超過 1/3	副會員完全沒有選舉權與被選舉權	贊助會員得當選 1/3 監事外，無選舉權與被選舉權
會員限制	一農戶一會員	一農戶一會員	一農戶一會員

資料來源：筆者自行整理。

政策所接受。¹⁹

重要的是，安德生報告明白顯示了美方對於如何改變臺灣農會組織體制的立場。這不只可以從邀請安德生來台的單位屬性看出端倪，更重要的是因為，安德生對臺灣農會諸多組織體制的改革建議，其實受到美軍在日本執行農村改造經驗的高度影響。安氏在台研究期間（1950 年 9 月到 1951 年 1 月），特別於 1950 年 11 月撥空前往日本三週，考察戰後盟軍總部所推動之農村改造成果（中國農村復興聯合委員會，1952: 72）。他在回台後所發表的演講中指出：

盟總 [盟軍總部] 佔領日本以後，便在日本推行農業計畫。設法使

19 除此之外，後來被農會改進政策所接受的另一項重大建議，則是建立理事會與總幹事的權能區分制度。安氏在該書的「改組農會之建議」一節說：

作者之建議為：農會會員代表於每年會務大會中，選出與現時人數相近之理事若干人，組織理事會，作為其監督與管制之團體。各理事均不支薪給，僅於集會期間按日支取合理之車馬費。理事會之主要任務為任用總幹事一人，為農會之執行首長，負責處理農會之各種業務（Anderson, 1951: 9）。

非農業人士不能控制農業團體。……至於推進辦法，首先製訂法律，廢除過去政府辦理農會的法令，即農業會法，和控制農會的傳統習慣，使每一個農民有組織符合他們需要的團體的權利。其次，就是改組過去的農業會為農業合作社。……農業合作社擁有兩種社員：一是正社員為每家庭家長，且限於真正經營土地者，可以享受社內一切權利，包括選舉權及被選舉權；一是副社員，資格比社員稍寬，凡對農業有興趣者，均可加入……，但是所受的權利，與正社員稍有不同。就是沒有運用四權的權利（Anderson, 1950: 15）。

美國之所以急於藉由農復會（或學者安德生）之手，將日本戰後在盟軍總部治理下推行的土地改革、農村改革經驗「套用」到臺灣，顯然跟韓戰爆發、臺灣參戰而凸顯台灣在防堵共產黨擴張的重要戰略意義有關。除此之外，另一項重要因素則在於：身為前日本殖民地，臺灣的農會、合作社、農業會等農村組織的組成，根本就是當時殖民統治者依據日本律令做出些微修改而施行於臺灣的結果。這樣的歷史關係使美國認為，臺灣農村的問題可以透過移植盟軍總部在日本改造農村的成功經驗而獲得解決。

二、國民黨政府的考量

那麼面對安德生的報告與建議，國民政府如何回應呢？首先必須注意的是，此時的國民政府是個剛從內戰失利而撤守邊疆基地的政權，因此一切在台的作為，顯然都必須以鞏固此一政權在台統治的穩定性、安全性與合法性做為最優先考量。而在當時動盪不安、且日漸孤立的國際局勢下，國民政府爭取美方對「中華民國」的認同與持續援助，無疑成為政府治理的至高原則。在此一條件下，做為撤退來台前後美國在台最重要機關之一的農復會所提出之任何政策建議，只要不違背國家利益、不影響國家安危，基本上均將被採納成為政策考量上的最優位因素。在此一脈絡下，當初陳誠之所以接受農復會建議，在台積極推行農會合併政策、推行土地改革也就不難理解（除了陳誠本人在大陸時期原就積極推動土地改革）。而基於同樣的邏輯，針對韓戰爆發後被派遣來台研究農會的安德生博士之建議，國民政府幾乎全盤接受也就

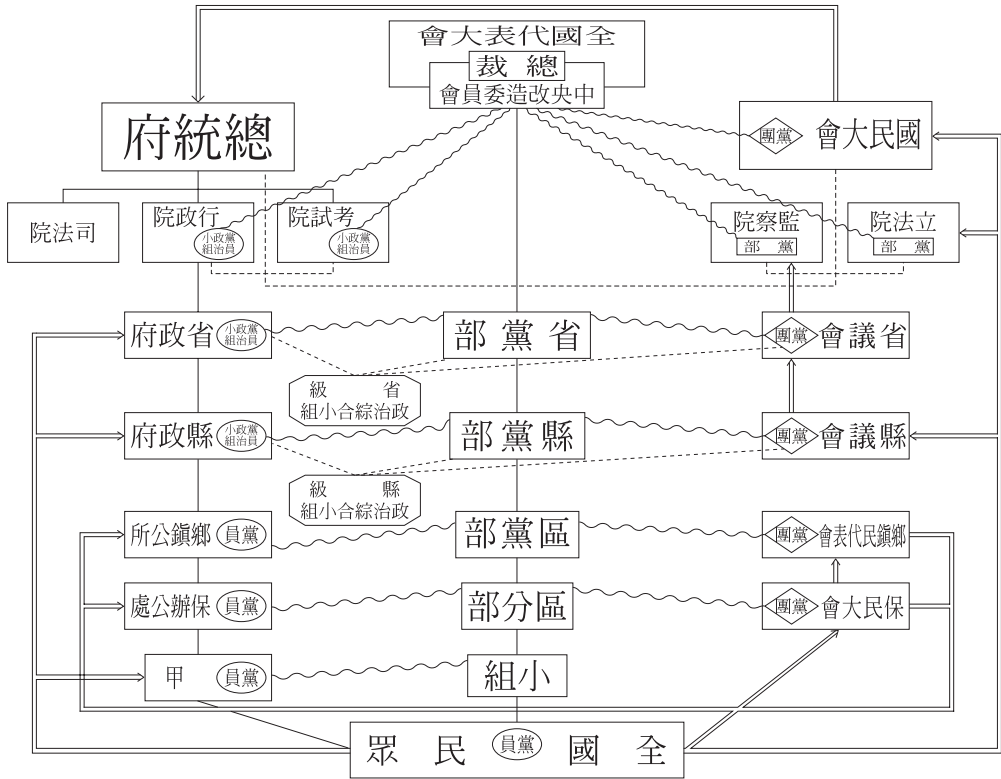
不令人意外了。

另一個重點是，就在安德生來台之際，也是國民黨開始進行黨改造之時（國民黨中央改造委員會第一次會議是在 1950 年 8 月 5 日召開）。這個由蔣介石總統所發動、以大陸失敗經驗為殷鑑的國民黨改造工程，一方面著手整頓中央政府派系問題、臺灣地方政治勢力、派系問題，另一方面則是以國共鬥爭失敗為殷鑑，著手改造國民黨的社會基礎，以爭取臺灣社會的支持、建立其在台灣統治的正當性（陳明通，1995: 83-137），或是如龔宜君所說，建立滲透臺灣社會基礎的組織能力（龔宜君，1998: 43-70）。在此一前提下，為了改變過去在大陸時期以知識份子與中上階層為主要基礎的型態，國民黨在改造綱領第四條提出：「本黨以青年知識份子及以農工生產者等廣大勞動民眾為社會基礎」。做為當時臺灣最重要人口組成的農民，也掌握著當時最重要農村組織性資源的農會，順理成章是國民黨改造過程中必然要爭取的重要對象。因此，合理地接納美方的建議（農復會、安德生報告），並且照顧到前述國民黨政府這個剛被迫撤退來台之「外來政權」在國家治理上的需求，也就成為此時對農會問題的主要政策原則。

除此之外還必須注意的是，國民黨改造過程所確立的「以黨領政」威權政體原則，也直接影響農會改進政策的拍版定案。在「中央改造委員會」第 92 次會議（1951 年 2 月 28 日）所通過的「中國國民黨黨政關係大綱」²⁰ 建構出以總裁主持之「中央改造委員會」，下轄各級政府以及各級黨部的關係（如圖 1）。因此，政府的各種重大決策，都經由「中央改造委員會」（以及解散後接替的「中央常務委員會」）的決議，再交付各級政府辦理。如陳明通（1995: 106-107）所說，國民黨以「總裁蔣介石為主的領導中心，再透過黨機器控制政府機構，如此便完成對整個國家機器的動員與控制。」在本文看來，以下所述農會改進政策的決策過程，就是以黨領政模式一個活生生的範例。在此一背景下，我們可以就國民黨政府如何兼顧自身治理需求、並因應安德生報告建議，以及最後農會改進政策內容的確立等問題進行分析。

20 「中國國民黨黨政關係大綱」共計 24 條，詳細規範了整體的黨政運作原則。參見中央委員會秘書處（1952: 126-130）。

圖係關關機意民及府政與部黨級各



說明

- 1 曲線表示各級黨部之組織管理同級政府及民意機關中之黨員
- 2 虛線表示①總統府與國民大會及各院間相互之聯繫②表示省縣政治綜合小組為聯繫黨政民關係之機構
- 3 雙線表示各級民意代表及各級政務官產生之程序
- 4 單線表示黨政組織系統
- 5 院轄市及省轄市之黨政民關係比照省縣辦理

圖 1：改造時期國民黨「以黨領政」關係之建構

資料出處：中央委員會秘書處 (1952: 128)。

首先，在安德生報告出版後，國民政府立即採取二項重要作為，一方面是根據該書的建議 (Anderson, 1951: 9)，臺灣省政府於 1951 年 1 月 12 日組成「臺灣省農會改進委員會」(由省農林廳、省農會、以及農復會各派三人)，職責在針對安德生報告的諸多建議，「負責擬定改進農會之具體計畫」(中國農村復興聯合委員會, 1952: 72-73)。另一方面，國民黨則透過最高決策的「中

央改造委員會」，在其第 100 次會議（1951 年 3 月 19 日）通過了「中國國民黨現階段農民運動指導方案」。此一「方案」設定了五大指導方針，其中的第二、三項是：

二、發展並健全農會，以農會為農民中心組織；運用農會組織力量貫徹本黨農民政策的有效實施，以樹立黨的社會信仰，擴大黨的社會基礎。

三、實施土地改革，保障現耕農土地使用權，扶植僱農佃農為自耕農，以實現耕者有其田，並推廣農業指導增加生產以發展農村經濟，改善農民生活（中央委員會秘書處，1952: 146）（粗黑體為筆者所加）。²¹

而針對第二項「發展並健全農會，以農會為農民中心組織」此一指導方針所必須進行的工作細項，²² 重點則集中在國民黨黨務系統如何深入農村與農會

21 另外三項方針如下：

- 一、號召全國農民奮起反共抗俄，使其明瞭非反共不能生存，非抗俄不能反共；並激發其民族意識，為爭取國家獨立自由而奮鬥。
- 四、普及農村教育。提高農民智識，訓練農民行使四權，增進其自治能力，培養農民成為農村中的民主力量。
- 五、在邊疆山地原野遊牧地區利用其固有組織及傳統風俗，灌輸科學知識，生產技能，提高其生活水準，增進其民族意識（中央委員會秘書處，1952: 146）。

22 這些工作細項如下：

- 一、未成立農會之縣、市、區、鄉、鎮及應成立漁會之所在地，應輔導其依法完成組織，務使所有農民漁民，均能分別納入組織。
- 二、市區鄉（鎮）農會，及各級漁會，理監事選舉時應澈底執行農會法第十五條附款及漁會法第廿二條之規定，保障佃僱農，及漁民之當選名額。
- 三、組織鬆懈業務廢弛，或已為土劣剝削份子操縱之農會漁會，應策動調整其組織。
- 四、發動組織農會漁會時，應先建立黨的組織，如黨員過少則應先吸收能起領導作用之農民漁民入黨。
- 五、為求黨的多方發展起見，對富有愛國革命精神之農業漁業推廣人員，及教育、衛生合作人員，應吸收入黨。
- 六、在實際工作中，積極培養並選拔優秀農民漁民，使成為各級幹部份子。達到以農民領導農民，漁民領導漁民之目的（中央委員會秘書處，1952: 146）。

建立黨的組織、吸收會員，並且以黨的力量扶植優秀黨員，以便於「運用農會組織力量貫徹本黨農民政策的有效實施，以樹立黨的社會信仰，擴大黨的社會基礎」（中央委員會秘書處，1952: 146）。如下所述，黨務系統的擴張，攸關後來農會改進政策的推動。

值得注意的是，「臺灣省農會改進委員會」在組成並研擬農會法修改事宜三個多月之後，於當（1951）年4月23日將完成之報告經由農林廳呈送省府主席吳國楨，

此後該報告又經臺灣省參議會做正式及非正式之熱烈研討。自此項報告送呈省府吳主席後，農復會農民組織組曾參與多次討論及會議，並儘量將農會改進委員會之建議併入臺灣省農會組織法草案中。此一草案乃欲代替目前管制農會之四種法案及辦法，現仍在審查中（中國農村復興聯合委員會，1952: 72-73）。

這樣的過程，顯示出省政府對安德生報告的重視，或者也可以說是凸顯安德生報告的指導性地位。面對此一發展，國民黨「中央改造委員會」在第132次會議（1951年5月15日）提出「對臺灣農會改進之原則」（共三項），²³要求省政府做為研擬農會改進之依據，明確可見國民黨「以黨領政」的指導關係。值得注意的是其中的第三項原則要求：「合於農會法第十三條會員資格之規定者，為農會會員，其不合於規定者，得為贊助會員，但無選舉權及被選舉權」（中央委員會秘書處，1952: 174）。這就明顯地採納了安德生對會員權益的嚴苛規定。不過如前所見，不論是安德生報告的建議或是國民黨此處宣示的原則，都在一年後公告實施的「農會改進」政策相關辦法中受到修

23 此次會議所提出的「對臺灣農會改進之原則」如下：

- 一、農會係職業團體，為農村中心組織，含有社會性、政治性、經濟性，但應特別注意發展經濟業務與技術輔導。
- 二、各級農會應仍保持理監事會形態在理事會之下設總幹事在監事會之下設總稽核。
- 三、合於農會法第十三條會員資格之規定者，為農會會員，其不合於規定者，得為贊助會員，但無選舉權及被選舉權（中央委員會秘書處，1952: 174）。

正，將原來全面封殺所有非農民在農會權力結構任何機會的嚴苛規定，在監事席次上做出小幅放寬非農民權益的修正。從當時的政治現實來看，這可以說是對非農民階級、亦即地主仕紳商人階級菁英的一次讓步（雖然如此，由於只能當選不超過 1/3 監事，也難挽國民黨國機器對地主仕紳階級的打壓）；農會改進政策內涵的研擬，則具體而微地顯示出此一政治過程。

事實上，當時屬於省政府層級、某種程度代表本省籍地主仕紳菁英的「農會改進委員會」，在其所研擬修正的農會法內容中，的確提出不同於國民黨中央的會員權益版本：

會員分農業會員，一般會員（即安氏報告之副會員）兩種規定，**一般會員有被選舉權**，而無選舉權（中央委員會秘書處，1952: 285）。
（粗黑體為筆者所加）

「農會改進委員會」希望透過保留非農民之「被選舉權」，而得以繼續維持其對農會主導權的目的，躍然紙上。國民黨中央面對此一不同於安氏報告的修法建議與引發之爭議，乃由中央改造委員會主管組出面，於當（1951）年

六月下旬約集政府各有關主管同志，省農會、中國合作事業協會等負責同志，及農復會菲平、沈宗翰、夏之驊諸先生先後舉行六次座談會，就前述各項問題，審慎研議（中央委員會秘書處，1952: 286）。

主管組以這些座談會結論，在「中央改造委員會」第 228 次會議（1951 年 10 月 22 日）提出「臺灣農會改進與合作社之關係問題研究報告」。該研究報告重點，除強調光復以來農會體制變更頻繁，似不宜再多更張，以及有待改進現行農會非純由農民組成以及其與合作社關係外，特別推崇安德生《臺灣之農會》（1951）一書針對「農會中非農民會員之問題」所提之改進建議。但是對於前述「農會改進委員會」所提有關會員權益的修正內容，則罕見地提出嚴厲批判，認為其內容

顯與安德生氏報告不相符合，實為根本相反之意見，且亦不能改進臺灣農會之本質。

此農會改進委員會（九人小組）之報告，尚在台灣省政府研議中，為及時補救，本黨似應有決策，黨在改造綱領，固宣示以農工及生產者為本黨今後之社會基礎，設農民自身之農會，仍不免為非農民所操縱，則對於黨的社會基礎，勢難鞏固，而今後地方自治及民生主義之經濟政策，亦或受其影響。

改進臺灣農會之主要目標，即為淨化農會，使非農民之會員，不得把持農會，如再以新的法令加以保障〔非農民〕，則所謂改進，將失去其意義（中央委員會秘書處，1952: 285-286）。（粗黑體為筆者所加）

最後此次由總裁蔣介石主持的會議決議是，由中央改造委員會「約請陳院長辭修、余部長井塘、鄭部長道儒、吳主席國楨、蔣主任委員夢麟等同志，就座談會各項結論，共同商決後，分別實施。」（中央委員會秘書處，1952: 286）除了再次顯示出以黨領政之原則，也直接封殺「農會改進委員會」此處保留非農民分享權力大餅的建議。

雖然全面封殺非農民會員權益得到代表美方利益之農復會的支持，更得到掌握黨國機器之國民黨政府中央的推動決心，卻在後來所確定的辦法版本中出現小幅的修正調整。在本文看來，此一調整是對既有非農民勢力的妥協。可以說，前述在農會改進之前，批判農會遭受「非農民」把持的各種指控，反而如實地指出當時農會此一組織性資源的確為非農民所領導的事實。因此，此時黨國機器對於任何農會既得權位者的「繳械」企圖，恐怕都必須謹慎思考是否將可能引發任何反撲或動亂的效應；例如當時台南縣各級農會便強烈反對安德生報告對於農會會員權益的劃分（聯合報，1952b: 第2版；1952d: 第5版），²⁴這對於當時企求偏安台灣的國民黨政府尤其重要。另一

24 也有消極反抗者，例如根據當時媒體報導，許多農會在「暫行辦法」公布後，由於深深影響各級農會負責人的未來權益，以致造成許多農會的「會務停頓」問題（當時省農會理事

方面，國民黨雖然掌握了黨國機器，掌握了 Michael Mann (1988: 5) 所謂的專斷權力，卻也不能忽略長期在台灣社會佔據主要領導階層的這些非農民、這些地主仕紳階層的實質權力。因此，針對安德生報告有關會員劃分所引發的爭議下，全台灣各縣市局農會理事長於 1952 年 6 月 8 日發表了「共同宣言」，不僅在宣言中一再強調「非農民」對農會的重要貢獻，強調「不要將非農民當作土豪劣紳，良莠不分」，並且在會員劃分上特別強調：

我們希望政府能夠考慮到過去農民和非農民團結無間的長久歷史，使差別待遇的態度不至於到達了排斥非農民會員的境界，而止於代表和理事名額的最小數額比例(轉引自聯合報, 1952a: 第 5 版)。(粗黑體為筆者所加)

具有戲劇性轉變的，發生在內政部為了解決農會與合作社的諸多問題，而召集包括中央黨部、經濟部、財政部、臺灣省農林廳、糧食局、省合作事業管理處、省合作金庫及中國合作事業協會組織了臺灣農村合作與城市合作的考察組，在完成考察後所提交的報告建議之後(陳岩松, 1983: 398-400)。其中的農村合作考察組提出了後來成為「農會改進」政策版本的建議：

農會現有會員中，凡不合農會規定資格者，一律改為贊助委員，贊助委員無選舉權及當選為會員代表與理事之資格，但在不超過監事名額三分之一限度內，得當選為監事，其他應享之權利與會員同(聯合報, 1952c: 第 1 版)。

在本文看來，此一對非農民權益做出小幅讓步的版本之所以受到內政部的採納，並且最後成為拍版定案的版本，關鍵可能就在於經過實際下鄉的考察，

長甚至一度堅持請辭)；有鑑於此，省府主管當局、省農會均三申五令，甚至召集各級農會負責人舉行檢討會或嚴予糾正，以防止改進交接前農會進一步的混亂。參見聯合報 1952f: 第 6 版；1952g: 第 6 版；1952h: 第 6 版。

才使得這些屬於中央部會、而且絕大部分來自大陸的官員，能夠真正掌握各地農會、特別是為非農民／地主仕紳所主導之農會，對安德生有關會員劃分及其相應權益的反彈。

在此一背景下，國民黨政府很快地在 1952 年 8 月 20 日公布了「改進臺灣省各級農會暫行辦法」。而國民黨中央改造委員會，更在 8 天後的第 391 次會議（1952 年 8 月 28 日）通過了「健全農會組織與黨的基層組織配合推行總動員工作實施辦法」（中央委員會秘書處，1952: 493, 495-496）。在此一通過的實施辦法中，國民黨中央一方面完全確認了「改進臺灣省各級農會暫行辦法」作為改造農會的基本政策原則（包括確認農會性質，依據農會法規定認定劃分會員與贊助會員，建立總幹事制度，規定佃農、僱農、自耕農在農會理監事與會員代表應有之當選名額比例，以及農會與產銷合作社業務劃分）。另一方面，強調應在各級農會建立黨團並且吸收優秀人才入黨，同時要求各農會相關黨團在推行工作上必須「依照臺灣省改進農會組織辦法，健全各級農會組織，提高農民在農會中之領導地位與權力，使農會成為真正代表農民利益之組織」（中央委員會秘書處，1952: 495）；國民黨欲以黨的力量貫徹執行「改進辦法」政策之決心，躍然紙上。

也是在中央改造委員會此一決議下，當農會改進政策實施之際，黨務系統便透過會員資格審查此一難得佳機，從鄉鎮農村、農會開始吸收會員、建立組織。「改進農會」期間負責督導台中區（全省共六區）各級農會改進工作的組長王承彬，在〈我怎樣推行鄉村建設工作——記督導農會改進工作片斷〉（王承彬，1955: 35-41）一文，具體而微地說明國民黨如何介入農會改進的實務，以及建立各級黨務指揮系統的過程，似乎可以做為本文的總結。他說：臺灣省政府於 1953 年

十月一日起全面展開改進工作，並求工作之徹底完成，黨政雙方密切配合，各派幹員負責督導，……同時黨又飭令縣市黨部成立改進農會指導小組，各鄉鎮區黨部成立輔導小組，配合政府人員共同協力工作，獲得很大的成效。

依據工作進度，第一步是會員資格審查工作，是此次改進工作的重

心，也是工作的第一關，如果做不好，可能影響到全盤工作的失敗，因此在組織會員資格審查會的時候，黨必須指派幹員擔任委員，並在該會中結合同志成立臨時黨團，發生領導作用，正確地執行黨的政策與指示，謹慎審查，以公正態度拒絕冒濫，澄清會員資格確保農會改進成功，同時在審查資格過程中，**應隨時隨地注意優秀農民之家庭環境、耕作能力、經濟情形、學識程度及種種條件，主動地吸收到組織裡來**，這是黨在吸收優秀農民入黨工作上必須做的要務，因平時不容易找到此種詳細的資料，所以大多數審查會在黨的領導下發生了很大的作用，不僅消弭爭執與糾紛，同時吸收了很多農民黨員，這個收穫是很大的（王承彬，1955: 37）（粗黑體為筆者所加）。

伍、結語

總結以上的論述，本文認為農會改進是對農村地主勢力的一次淨化運動。雖然淨化會員僅及於農會組織內部，但卻造成對鄉村地主勢力的一場重要的排擠效果。一方面，透過將非農民降格為贊助會員、並解除政治動員能力之下，使得地主菁英階層失去在鄉村地區最重要的組織性資源——農會的支撐。另一方面，「改進臺灣省各級農會暫行辦法」第 12 條同時規定：「在同一行政區域內，以組織一個農會為限」，則更進一步限制了舊有地主菁英突破困境的可能；也就是說，地主並不能再藉由籌組合作社或其他團體，來發展、凝聚地方力量。擺回當時的歷史時空條件來看，農會改進之所以攸關土地改革政策的成敗，此一具備防堵地主勢力重新集結，具備解除地主仕紳透過組織性地動員農會或新組織可能性的設計，恐怕是其中一個重要的關鍵所在。

值得注意的是，雖然在農復會的指導以及國民黨政府的堅持下，農會改進將非農民從農會權力核心予以排擠，不過卻也留下令當時人們質疑的某些問題。例如新竹縣各級農會對於由農民領導農會提出了實質的質疑（聯合報，

1952e: 第 6 版)。農復會主委蔣夢麟在 1953 年對「台灣省各級農會改進工作講習會」人員演說時，也證實了此種質疑並非單一事件，他說：

一般人會懷疑到由沒有經驗的自耕農來主持繁雜的農會業務，是怎麼辦得好？這種懷疑當然是有其理由，但吾人決不能因為這種懷疑而永不讓農人來主持自己的業務，所以我們要下決心去做（聯合報，1953c: 第 5 版）。

顯然，扶植農民本身構成了農會改進的最重要目的，至於被扶植以後，農民是否有能力將農會辦好，有能力帶領農會，顯然都可以等農民真正掌權以後再說。從另一個角度來看，這也意味著「農會改進」對農會、農村、農民的發展帶來了深遠的影響。在農會改進後當選省農會理事並進而被推選為該任省農會理事長的林寶樹看來，最重要的是對於地方「地緣與人脈」發生影響，他說：

問題的發生在於將農會也就是原本的鄉鎮綜合性合作社改為農民團體，幾十年來辛勤努力建設合作社的地方領袖們一律改為「贊助會員」，被迫放棄其領導地位，雖然其中少數人繼續擔任總幹事或業務部門之主管，但大多數臺灣農村合作社之舊有人才從此離開農村合作社事業範圍，不可否認這是臺灣農村合作事業人脈上的一大損失。此種臺灣農村領導人才之損失，經過一段較長之時間，等待由於農村教育水準之提高，農家經濟之好轉，產生新一代的青壯年農民幹部之後，才能彌補過來（林寶樹，1986: 65）。

這樣的過程，意味著農會改進政策的實施，是人為地創造了臺灣（至少是鄉村）社會的階層流動。在土地改革打壓了原有以地主任紳組成的社會領導階層後，農會改進則進一步從其手中奪取了農會此一組織性資源，並交付給改進後進入權力核心的農民會員。由此一角度來看，農會因而是經歷了一場重大的權力結構改造、一場新舊權力的交替過程。原有居於社會最底層的

雇農、佃農、半自耕農、自耕農，在農會改進政策規定對會員的保障下，開始登堂入室，進取成爲農會代表、甚至是理監事等農會核心權力的機會。這些在威權國民黨政府恩庇保護下的農會新貴，因而順利地攫取鄉鎮農會此一地方組織性、獨佔性資源，甚至成爲在農村擁護國民黨政權的忠實侍從。農會的威權侍從體系似乎于焉成立。

那麼，原有地主仕紳階層的處境呢？的確，若果對照中共在大陸對地主、仕紳的慘烈鬥爭，台灣農會改進的社會政治改造無疑顯得相對溫和。不僅如此，這場在王承彬、張寶樹等人口中所謂「溫和不流血的革命」之所以溫和，還在於黨國機器對地主仕紳並非完全趕盡殺絕，完全不留餘地把地主仕紳逼入死角、不提供任何轉圜空間。誠如前述，有關會員「動態經濟條件」由農業收入佔總收入從 70% 調降爲 50%，便是黨國機器考量地主仕紳既有基層影響力的回應。這就提供更多既有地主仕紳成爲會員的可能性，也意味著繼續保有分享農會核心權力的可能性。換言之，雖然從農會改進的政策規定來看，會員資格的篩選機制具有明顯排擠非農民、排擠地主仕紳的效應，然而動態經濟條件的放寬，以及土地改革過程中出現地主提早分家、分戶以保有土地並因此更有可能保有農會會員資格的因應作爲，無疑都可以看做是體制上的一種宣洩口，讓遭受打壓的地主仕紳，還保有一點彈性因應的空間與機會；也因而使得原爲地方社會領導菁英的既有地主仕紳階層，還有進取／維繫社會政治機會的可能性。

這樣看來，或許農會改進對台灣農會、甚至農村的一項重大意義，恐怕還在於將土地改革所造成社會階層平等化的改造效果，擴散到最基層、也是最最重要的農民組織上。曾經做爲區分人們社會身份地位最重要判準之一的土地有無，開始從農會組織中消失；而不論原有身份爲何，所有自耕農（原則上）都具有同樣的權利與義務，以及機會。代表農會權力的農會代表、理監事的選舉，因此重新洗牌，完全開放在所有「自耕農」會員的眼前。這些選舉是否是公平的競技場？地主仕紳時代結束後，足以競爭取得農會領導權的條件爲何？與過去的差異何在？對日後台灣整體農村社會、政治、經濟發展的影響又如何？這些顯然是值得後續思考的問題。

無論如何，農會改進確立了日後農會的主要體制架構，同時也形成了黨

國機器對這批農會新貴的恩庇關係。歷史功過，畢竟難以簡單論斷，更非區區本文所能為之處。本文目的，其實只是希望能將光復後這段複雜的農會演變歷史做出一些澄清，並且在此一基礎上，希望能多少有助於重新思考與認識戰後台灣農村社會政治經濟變遷，重新思考土地改革、社會階層流動等重大議題；至於是否達成初衷，還請讀者指正了。

參考資料

丁文郁

2001 〈新版農會法之研究〉，《農民組織學刊》3: 135-176。

中國農村復興聯合委員會

1951 《中國農村復興聯合委員會工作報告：民國 37 年 10 月 1 日～39 年 2 月 15 日》。台北：中國農村復興聯合委員會。

1952 《中國農村復興聯合委員會工作報告：第二期》。台北：中國農村復興聯合委員會。中央委員會秘書處

1952 《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》。台北：國民黨中央委員會秘書處。

王宏仁

1999 〈一九五〇年代的臺灣階級結構與流動初探〉，《台灣社會研究季刊》36: 1-35。

王承彬

1955 《土地改革與農會改進》。台北：中國農民服務社。

王益滔

1949 〈論本省農會團體之分化與綜合〉，見臺灣省政府農林廳（編），《臺灣省農會與合作社合併文彙》，頁 51-57。台北：臺灣省政府農林廳。

王興安

1999 〈日本時代的「信用組合」與地方生態——以新竹、苗栗地區為例〉，《竹塹文獻》13: 97-123。

矢內原忠雄

1985 《日本帝國主義下之臺灣》。台北：帕米爾。

任育德

2005 「向下紮根：中國國民黨與台灣地方政治，1945-1960」，政治大學歷史研究所博士論文。

朱雲漢

1989 〈寡佔經濟與威權政治體制〉，收於蕭新煌等（著），《壟斷與剝削——威權主義的政治經濟分析》，頁 139-160。台北：台灣研究基金會。

吳文星

1992 《日據時期臺灣社會領導階層之研究》。台北：正中。

吳勇正

- 2006 「戰後台灣戶政變革之研究——從「接收復員」到「清鄉戒嚴」(1945~1949)」，國立成功大學歷史研究所碩士論文。

吳乃德、陳明通

- 1993 〈政權轉移和菁英流動：臺灣地方政治菁英的歷史形成〉，見賴澤涵（編），《臺灣光復初期歷史》，頁 303-334。台北：中研院中山人文社會科學研究所。

民眾日報社

- 1956 《改進後臺灣省各級農會》。台北：民眾日報社。

李力庸

- 2004 《日治時期臺中地區的農會與米作（1902-1945）》。台北：稻鄉。

宋增渠

- 1956 〈臺灣農會的劃分合併及改進與會員資格審查的關係〉，見氏等（編），《農民組織改進論叢》，頁 8-13。台北：臺灣省農會。

宋增渠等（編）

- 1956 《農民組織改進論叢》。台北：臺灣省農會。

林寶安

- 1994 「臺灣地方金融與地方社會：信用合作社的發展歷史與社會意義」，東海大學社會學研究所博士論文。

- 2003 〈農會金融改革——事件或結構？〉，2003 年台灣社會學會年會暨「邁向新世紀的公平社會——社群、風險與不平等」研討會。台中：臺灣社會學會與東海大學社會系合辦。11 月 29-30 日。

林寶樹

- 1951 〈我國農會的本質及其特徵〉，《合作經濟》2(5): 12-14。

- 1956 〈臺灣的農會〉，見宋增渠等（編），《農民組織改進論叢》，頁 48-60。台北：臺灣省農會。

- 1986 《比較合作論文集》。台中：樹德工業專科學校。

柯志明

- 2003 《米糖相剋——日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》。台北：群學。

柯志明、Mark Selden

- 1988 〈原始積累、平等與工業化——以社會主義中國與資本主義台灣案例之分析〉，《台灣社會研究季刊》1(1): 11-51。

胡忠一

- 1997 〈日據時期台灣產業組合與農業會之研究〉，《農民組織學刊》2: 31-90。

涂照彥

- 1992 《日本帝國主義下的台灣》，李明俊（譯）。台北：人間。

洪瑞堅

- 1956 〈農會改進與耕者有其田〉，見宋增渠等（編），《農民組織改進論叢》，頁 37-42。台北：臺灣省農會。

馬有岳

- 1952 〈台灣農會的演變與特質〉，《聯合報》，6月2日，第4版；6月3日，第2版；6月4日，第4版；6月5日，第4版；6月6日，第5版。

馬若孟

1979 《臺灣農村社會經濟發展》，陳其南、陳秋坤（編譯）。台北：牧童。

徐慶鐘

1950 〈序〉，見臺灣省政府農林廳（編），《臺灣省農會之改組》，頁 i。台北：臺灣省政府農林廳。

張景森

1992 〈虛構的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化（1905-1989）〉，《台灣社會研究季刊》13: 161-194。

張寶樹

1956 〈擴大改進農會成果的幾個基本問題〉，見宋增渠等（編），《農民組織改進論叢》，頁 25-29。台北：臺灣省農會。

陳岩松

1983 《中華合作事業發展史（上）（下）》。台北：商務。

陳坤煌

2001 「戰後糧政體制建立過程中的國家與農民組織」，台灣大學社研所碩士論文。

陳明通

1995 《派系政治與臺灣政治變遷》。台北：月旦出版社。

陳明通、朱雲漢

1992 〈區域性聯合獨占經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景資料的分析〉，《國科會研究彙刊：人文及社會科學》2(1): 77-97。

陳淑莉

1995 「臺灣地區農會之政治經濟分析」，東海大學公共行政研究所碩士論文。

郭敏學

1984a 〈臺灣農會與會員關係〉，見氏（著），《臺灣農會發展軌跡》，頁 142-161。台北：臺灣商務印書館。

1984b 《臺灣農會發展軌跡》。台北：臺灣商務印書館。

項際科

1956 〈臺灣農會在自治團體中的地位〉，見宋增渠等（編），《農民組織改進論叢》，頁 30-36。台北：臺灣省農會。

黃樹仁

2002 〈臺灣農村土地改革再省思〉，《台灣社會研究季刊》47: 195-248。

黃俊傑

1991 《農復會與臺灣經驗（1949-1979）》。台北：三民。

1995 《中國農村復興聯合委員會口述歷史紀錄》。台北：中研院近史所。

臺灣省政府農林處（編）

1949 《農會與合作社之合併》。南投：臺灣省政府農林處。

臺灣省政府農林廳

1949 《臺灣省農會與合作社合併文彙》。台北：臺灣省政府農林廳。

1950 《臺灣省農會之改組》。臺灣農政報告第一號。台北：臺灣省政府農林廳。

劉志偉、柯志明

2002 〈戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民（1945-1953）〉，《臺灣史研究》9(1): 107-180。

劉進慶

1992 《台灣戰後經濟分析》。台北：人間。

滕傑

1954 《論黨的基層組織》。台北：國民黨中央設計考核委員會。

賴英照

2000a 〈農會信用部管理法制之探討〉，《月旦法學雜誌》56: 92-108。

2000b 〈農會信用部管理法制之探討〉，《月旦法學雜誌》57: 81-94。

蔡明憲

1998 《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》。台北：洪葉。

蔡明憲、張茂桂

1994 〈地方派系的形成與變遷——河口鎮的個案研究〉，《民族所集刊》77: 125-156。

蔣夢麟

1951 〈序〉，見安德生（著），《台灣之農會》，頁 i。台北：中國農村復興聯合委員會。

聯合報

1952a 〈台灣省各縣市農會 理事長共同宣言〉，6月8-9日，第5版。

1952b 〈雖非農民份子 亦可參加農會，蔡鴻文請勿過份限制 邱智生請慎重研究農會法〉，6月18日，第2版。

1952c 〈討論解決內政範圍難題 內部邀有關機關 今舉行座談會，合作考察團提詳細報告 建議七項改善農會意見〉，7月22日，第1版。

1952d 〈關於農會改組問題 南縣各級農會表示反對，會員待遇應不予區別 否則可與合作社劃分〉，8月6日，第5版。

1952e 〈對農會改進方案 新竹有疑義，深恐農民知識經驗不足 驟作改變影響會務〉，9月8日，第6版。

1952f 〈各縣市農會理事長 今集省垣開會，將研討農會改革方案〉，9月9日，第6版。

1952g 〈農會改進辦法公佈後 影響農會業務 工作陷於停頓，省農會決議予糾正 列改組準備為督導中心〉，10月23日，第6版。

1952h 〈現有農會改組以前 應各照常工作，竹縣府昨集會檢討 並排定理事會日程〉，11月6日，第6版。

1953a 〈改進省各級農會工作 俞主席鄭重保證 本年內全部完成，籌備會組成今起辦公〉，7月1日，第5版。

1953b 〈農會改組指導委會 定後日正式成立，委員十九人大部聘定 改組將分六步驟進行〉，7月12日，第5版。

1953c 〈各級農會改組 勢必獲致成功 蔣夢麟演說稱〉，7月15日，第5版。

1953d 〈加緊實施農會改進 省訂頒注意要點 計共三項已通飭遵照〉，9月3日，第5版。

1953e 〈改進的重點 在於把農會職員的權能分開，資格審查必須準確 職員比額絕對保持〉，9月26日，第5版。

霜木

1952 〈自力與外力〉，《聯合報》，1月17日，第6版。

龔宜君

1998 《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》。台北：稻鄉。

Anderson, W. A. (安德生)

1950 〈日本戰後的農業合作〉，《合作經濟》1(7): 15-16。

1951 《台灣之農會》，夏之驊、蔡文希、龔弼（譯）。台北：中國農村復興聯合委員會。

Mann, Michael

1988 *State, War, and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Oxford, New York: Basil Blackwell.

Enhancement of the Farmers' Association: The Regime Construction in Early Post-War Taiwan

Pao-an Lin

Associate Professor

Department of Public Policy and Management, I-Shou University

ABSTRACT

The Enhancement of the Farmers' Association was a critical policy enforced by the Nationalist government right after its retreat from Mainland China in 1949. It was an important policy that not only helped establish the subsequent regime of the Farmers' Association in Taiwan, but also absorbed elements of various institutional legacies, including the legacy of Japanese Occupation period, the Farmers' Association Law enacted during the rule of Nationalist government in Mainland China, the policy advocated by the Joint Commission on Rural Reconstruction (U.S. and China) (JCRR), as well as the experiences of agricultural reform applied in Japan by the General Headquarters of the Allied Powers. This paper argues that the Enhancement, which can be considered as a socio-political struggle and reform, not only transformed the power structure of the Farmers' Association, but also maintained and facilitated the social effects of Land Reform in the post-war Taiwan.

Key Words: the farmers' association, enhancement policy, regime, JCRR