

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

在臺灣解嚴之後，民主政治蓬勃發展，總統開放直選更是帶動了臺灣選舉風潮。上至中央，下至地方，無論是中央層級的總統大選、立委選舉，或是地方上的縣市長、鄉鎮長、村里長、農會選舉，都是臺灣人民談論的話題。因此，有關選舉之研究，國內政治學者已經累積了相當豐碩的成果，但多為中央層級選舉以及投票行為方面的研究。而隨著地方自治的推展，地方相關議題也逐漸成為研究者所關注的焦點。長久以來，農會與地方政治生態息息相關，農會不僅作為農民農業技術、金融服務提供者，對地方派系而言，農會總幹事所握有的動員系統以及農會信用部，更是各級選舉中的超級大樁腳與地方金庫。各黨各派每逢選舉時無不覬覦這股動員力量，盡力爭取掌握農會系統。因此，農會選舉每每成為地方派系爭奪勢力範圍的首要目標。而且農會的問題牽涉到各政黨、地方派系實際的政經利益，每一次的農會選舉，就是地方山頭勢力的一次對決。也因此，農會選舉常是掌有實質權力的地方人士所關注的主要焦點。

在 2003 年 8 月 22 日，財政部以健全金融機構經營體質為由，宣布將對農漁會信用部實施分級管理措施，但外界卻解讀成民進黨政府要消滅農漁會。而這樣的認知落差，也引發十萬農漁

民集體北上遊行抗議。雖然財政部多次強調，政府整頓農漁會信用部，目的是要保障存款人權益，健全基層金融經營體質，絕對不是要消滅農漁會。<sup>1</sup>然而各界對於民進黨政府的作法，仍抱著質疑的態度，而造成懷疑政府政策的原因則要從 2001 年的農會選舉開始談起。

在民進黨籍總統陳水扁與副總統呂秀蓮於 2000 年 5 月 20 日就職擔任臺灣第十任總統、副總統之後，中華民國就由民進黨開始執政。而在總統大選落敗並導致分家的國民黨以及脫離國民黨另起爐灶的親民黨，都曾提出民進黨籍總統沒有獲得全國人民過半數支持的疑問。也因此，在 2001 年年底的立法委員與縣市長選舉，對政黨輪替後的新政府來說，正是擴建民進黨版圖、證明民進黨實力的好機會。

為了替 2001 年年底的立法委員與縣市長選舉佈局，民進黨政府試圖破壞國民黨長期建立起來的動員組織系統並大力掃蕩黑金，希望能還給人民一個乾淨的選舉空間，所以關於 2001 年 2 月民進黨政府首度面對的地方性農會選舉，也就顯得更加重要。因此，行政院不但在 2000 年 9 月 13 日通過部分農會法修正案，明訂排黑條款，<sup>2</sup>法務部更是首次比照大型公職人員選舉規模，擬定查賄計畫。<sup>3</sup>可見，民進黨政府對此次農會選舉的重視程度。

除此之外，行政院在 2001 年 2 月初，核定農委會所提出的

---

<sup>1</sup> 朱維瑜，《2003 世界年鑑》。台北：中央通訊社，民 91，頁 1026-1027；朱淑娟，〈自救會：政院版把農漁會當賊〉，《聯合報》，92.03.20，版 14；王淑瑛，〈農業會議昨登場，稻穀保價收購制可能調整〉，《民生報》，92.03.29，版 15。

<sup>2</sup> 崔慈悌，〈農漁會法排黑金，新修條文今闖關〉，《工商時報》，89.09.13，版 6。

<sup>3</sup> 賴仁中，〈農漁會選舉查賄，比照大型選舉〉，《自由時報》，89.08.30。

〈農會選舉罷免辦法〉第十八條修正條文，修改長久以來農會會員代表選舉理、監事所使用的全額連記投票法規定，限制每位會員代表僅能圈選理、監事應選名額的二分之一，並自本次農會改選立即實施，目的便是為了「摒除過去整個派系控制理事會的弊端」。<sup>4</sup>從今以後，農會辦理理監事改選時，便不再使用全額連記法，僅能使用二分之一限制連記法。而第十四屆的農會改選即將在 2001 年 2 月 15 日登場，法規的改變實在是令農會理、監事的參選人以及各地方派系措手不及。

整體而言，關於民進黨政府修改〈農會法〉及〈農會選舉罷免辦法〉進行農會改革，除了掃除黑金政治、避免派系壟斷外，對國民黨來說，無疑是大大整頓了國民黨長期以來賴以為生的選舉動員機制，並破壞國民黨與地方派系的共生關係。對各級農會來說，政府的舉動有可能是基於政治考量而非為農業經營著想，也難怪在 2003 年 8 月財政部欲對農漁會信用部實施分級管理措施時，會遭到外界解讀為民進黨政府要消滅農漁會，並引起相當大反彈。

雖然農會選舉一直是地方要事之一，但選舉過程中的惡質綁樁、固樁、黑金問題以及派系壟斷農會大權卻常為人詬病，但就制度面而言，這些現象的出現與農會各級幹部的選舉制度設計有著密切的關係。另外，目前在政治學界中，專門探討農會問題的相關論文並不多，大多是以地方派系為主軸。少數討論農會問題的論文，也多著重在農會政治性角色的形成以及農會與地方派系、政黨間關係、威權體制轉型對農會派系的影響、或是有關農會組織網絡與經營管理方面的研究。

---

<sup>4</sup> 王業立，〈談農會選舉罷免辦法第十八條修改〉，《自由時報》，90.02.05，版 15。

至於農會內部決策運作的情形，理監事、總幹事各自所扮演的關鍵角色，一直以來都蘊含著神秘的色彩。農會總幹事如何能在理監事的聘任下，獨攬大權？理監事又如何能在決策過程中將自己定位？面對農會一層一層的選舉關卡，總幹事要如何運籌帷幄，才能得以掌控全局？因此，理監事與農會總幹事之間的和睦與否，往往成為農會運作最大的墊腳石或絆腳石，所以理監事與總幹事之間的互動關係、農會內部決策的權力結構也就更加值得關切了。

因此本論文將從選舉制度層面以及農會決策運作過程切入，進而對農會基層問題加以探討，以期對臺灣地方政治的研究盡微薄貢獻。

## 貳、研究目的

本文的研究目的主要是針對農會選舉方式以及農會運作之決策過程進行全面性的研究。尤其政府從 2001 年第十四屆農會選舉起，將農會理、監事的選舉方式由全額連記法改成二分之一限制連記法後，所產生的政治影響為何？理監事與總幹事之間的關係變化如何？農會與政府政黨輪替後的糾葛如何？都將是本論文探討的主要重心。

## 第二節 研究限制與研究方法

## 壹、研究範圍

本論文題目為臺灣農會選舉制度與決策過程之研究，顧名思義，是針對型塑今日農會的主要因素：農會選舉制度與決策過程，作為探討主題，主要內容將對農會選舉制度及其所產生之相關政治影響作分析，並對農會決策之運作模式進行了解。此研究將選擇臺灣中部縣市若干個鄉鎮級農會，進行實地訪查作為印證，希冀對地方農會選舉制度改革之研究能有所貢獻。

## 貳、研究方法

本論文在研究臺灣農會選舉制度與決策過程時，將採用下列幾種研究方法：

### 一、文獻分析法

此研究法以收集分析資料為主，例如研究相關書籍、論文、期刊、報章雜誌、法律規章、政府文書等。期望透過資料的整理歸納，了解農會制度的演變以及相關的選制理論。此外，由於農會成立至今，已有百餘年的歷史，農會在定位、功能、組織上歷經數次變革。因此，若要掌握每一時期的農會特色，實在有必要對農會歷史、相關著作、法規作進一步的了解。再說，選舉制度的變遷與轉型，都必須透過文獻的整理分析，綜合比較各家學者的論述立場，才能獲得較完整的發展脈絡。另外，制度的形成與推行的成效也大都是透過政府相關文件來表達，故以文獻分析法

作為本文的研究方法，將更能加強本論文的周延性。

## 二、深度訪查法

本論文除了透過文獻分析法獲得相關資料外，並以深度訪查法作為另一項研究方法。如此一來，不但能對相關理論與文獻分析加以檢證，並能對不足的部分進行資料甄補，所以，實地的訪查無疑是獲得第一手資料的最佳方法。由於本論文是以研究臺灣農會選舉改革與決策過程為主要重點，因此，本文將採取人物訪談的方式對鄉鎮農會進行探查，試圖了解農會選制改變前後的差異以及農會決策過程運作的實際情形。另外，為了觀察選制的改變對地方派系與農會的互動關係是否有相當程度的影響，也必需與當地人士進行深度訪查，希望能了解地方派系的勢力轉變。故本論文將針對中部縣市之鄉鎮農會，選擇合適對象進行實地訪查，以期使論文完整性更臻周全。

關於本文深度訪談所選擇的樣本，筆者將此次試圖訪查的基層農會區分為「城市型農會」與「鄉村型農會」(如表 1-1)。所謂城市型農會係指該地行政區幅遠廣闊、交通運輸系統便利、都市化程度較高、人口聚集較多、有能力創立農會品牌研發產品進攻市場，並且通常在該地區農會信用部並非唯一的金融機構，在此次的訪談對象中，以台中縣甲鎮與苗栗縣乙鎮為代表。

而所謂鄉村型農會，所處環境多為傳統鄉村，交通較為不便，多半以收購農產品，保護農民權益，避免商人貶低價格搶購作物為主，農會信用部常常是當地除了郵局以外唯一能讓農民存放積蓄的機構，以彰化縣丙鄉與丁鄉為代表。由於彰化縣屬於傳

統的農業縣，較注重人情觀念、宗親、血緣關係，尤其在丙鄉與丁鄉的傳統農村中更為明顯，家族宗親往往都是居住在同一鄰里

比例分類	基層農會	該鄉鎮人口佔全縣人口比(%)	該鄉鎮農業人口佔全縣農業人口比(%)	該鄉鎮農會正式會員數(千人)	該鄉鎮土地面積佔全縣面積比(%)	該鄉鎮耕地面積佔全鄉鎮土地面積比(%)
城市型農會	甲鎮	5.26	3.17	2.0	2.90	52.03
	乙鎮	8.80	13.70	7.0	3.75	52.52
鄉村型農會	丙鄉	2.66	1.64	3.8	1.95	63.17
	丁鄉	1.29	2.44	2.8	3.92	65.50

中。目前兩鄉都尚無創立農會品牌能力，僅以維護農民權益為主要任務。

表 1-1 城市型農會與鄉村型農會之比較

註記：

- 1 為避免受訪鄉鎮曝光，本文僅透過比例關係說明受訪鄉鎮的概況。
- 2 以人口來看，甲鎮與乙鎮的人口佔全縣人口比，明顯高於丙鄉與丁鄉的人口比。可見，甲鎮與乙鎮在該縣的人口數量比丙鄉與丁鄉在該縣的人口數量來的高些。另外，以農業人口做比較，甲鎮與乙鎮的農業人口在該縣比例也較丙鄉與丁鄉農業人口在該縣比例高出許多。可見，以縣市

為基準點，甲鎮與乙鎮從事農業的人口數要比丙鄉與丁鄉從事農業的人口數多。因此，本文將總人口、農業人口較多的甲鎮與乙鎮歸類為城市型農會，而總人口、農業人口較少的丙鄉與丁鄉歸類為鄉村型農會。

3 再以四鄉鎮的農會會員數目來比較，可以發現派系競爭不明顯的甲鎮與丁鄉農會，其正式會員數比派系競爭強烈的乙鎮與丙鄉農會之正式會員數少了很多。可見，各鄉鎮地方派系的競爭程度對於農會會員人數的控制有相當程度的影響。

4 以土地面積來說，四鄉鎮的耕地面積都超過該鄉鎮土地面積二分之一以上。可見，在這四鄉鎮中，農業仍是主要發展的經濟活動，尤其丙鄉與丁鄉更為明顯，其耕地面積佔該鄉面積高達 60% 以上。以鄉鎮土地利用的情況而言，丙鄉與丁鄉都市化程度較甲鎮與乙鎮不明顯。

\*資料來源：受訪鄉鎮公所 2002 年統計數據；內政部，《地方行政概況》，內政部編印，民 92。

本文希望透過對「城市型農會」與「鄉村型農會」所進行的實地訪查，更進一步了解農會與地方派系關係，並且以都市化的程度不同觀察臺灣進入工商社會後地方派系的人脈網絡發展是否受到影響，因此藉由探查都市與鄉村農會兩軌並行的方式，避免以偏概全。此外，本次深度訪談對象皆以該農會總幹事為主要受訪者，其他相關地方人士為輔，並以交叉佐證方式驗證各縣市農會之實際運作情況，以免受訪人隱瞞實情。

## 參、研究限制

由於農會存在已久，各地農會的生態運作隨著時間與派系政治環境的變化，在同樣制度下也發展出不同的運作生態。作為獨立研究的碩士論文而言，受限於個人學力及時間經費等客觀條件的限制，或許無法針對全台所有農會單位進行全面性的檢閱，僅能就地利之便，選擇臺灣中部縣市之較具代表性的一些農會單位進行研究。而對於訪問過程中，一般調查研究法最常遭遇到的困

難，如面對某些特定敏感問題難以據實以告，或受訪者語多保留等，本研究自亦難免，唯將盡力從交叉詢問及多方印證的方式來彌補，避免研究法在信度上的限制。

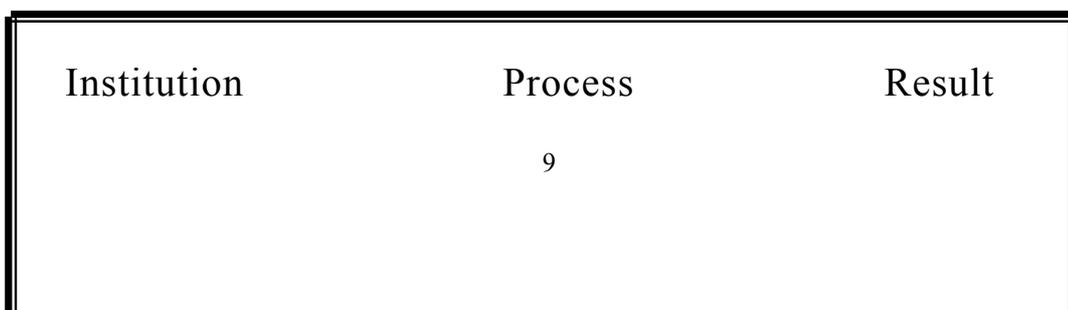
### 第三節 分析架構與章節安排

#### 壹、論文架構

本文的論文架構將先從文獻分析以及資料收集開始著手，透過文獻分析法分為二部分，一方面對農會體制、決策過程、權力結構的發展與歷史沿革作敘述分析；另一方面將探討選舉制度及決策模式的相關理論。由於歷年來有關選舉制度的研究，縱非汗牛充棟，也是洋洋大觀，而本文所關注的焦點則在於選舉制度對於農會體制與內部權力互動所產生的影響，並會針對採用不同選舉制度時，所形成各種的競爭型態進行探討。

再來，透過文獻分析及理論探討的初步結果，以深度訪查法對中部縣市地方派系與農會的互動關係進行探究檢證，希望能取得更進一步資料，以了解地方的權力脈動。然後，再將選制相關理論與農會實際運作情形相互印證並加以比較分析。最後，將選舉制度改革後對派系掌握農會能力的轉變，以及對農會決策過程的影響作一個總結與建議。以下為本論文之架構圖。

圖 1-1 研究架構圖



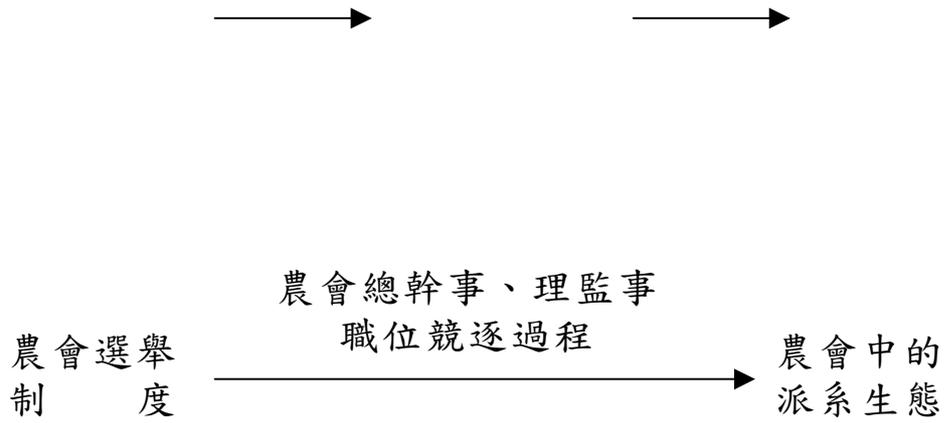
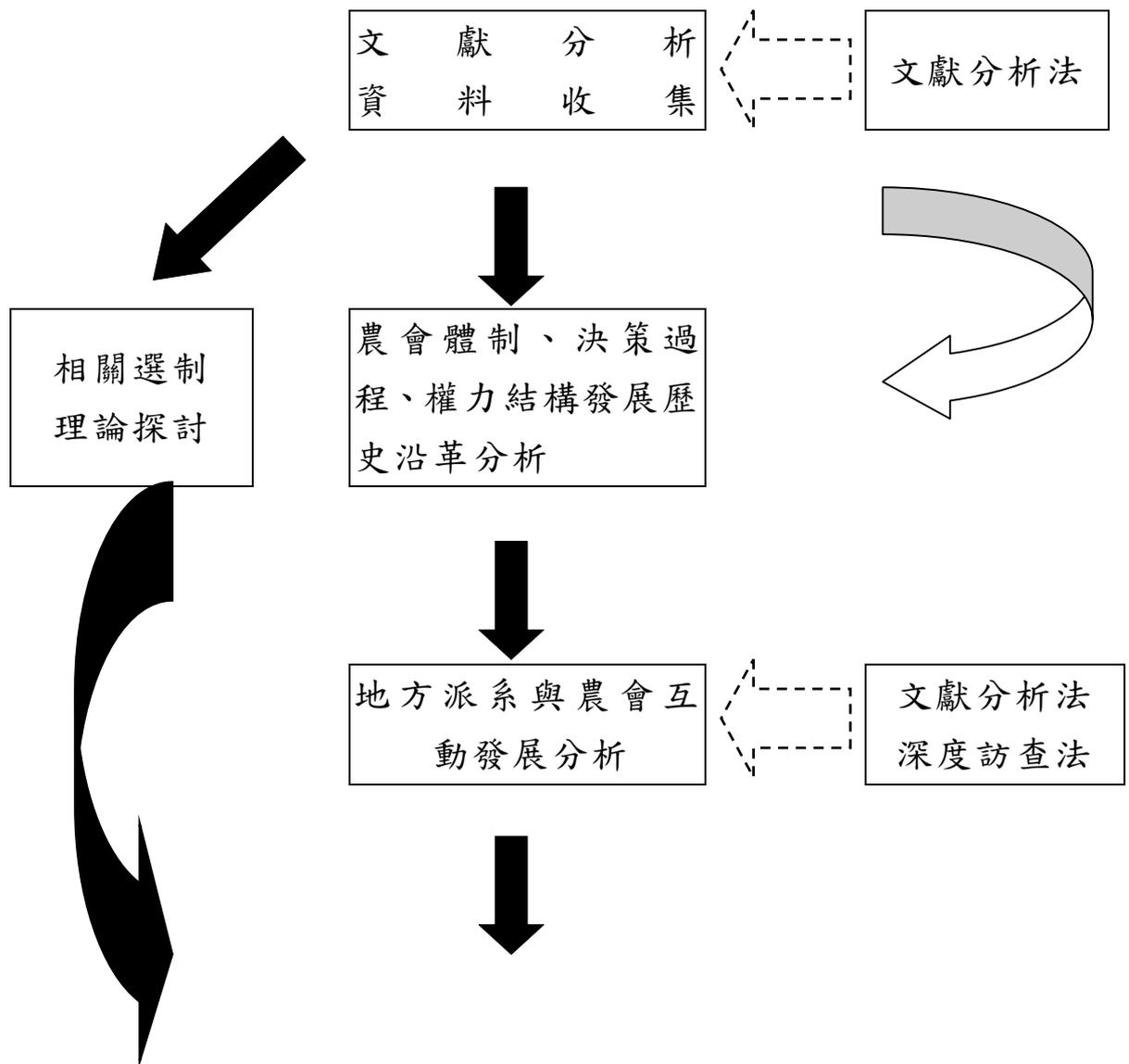
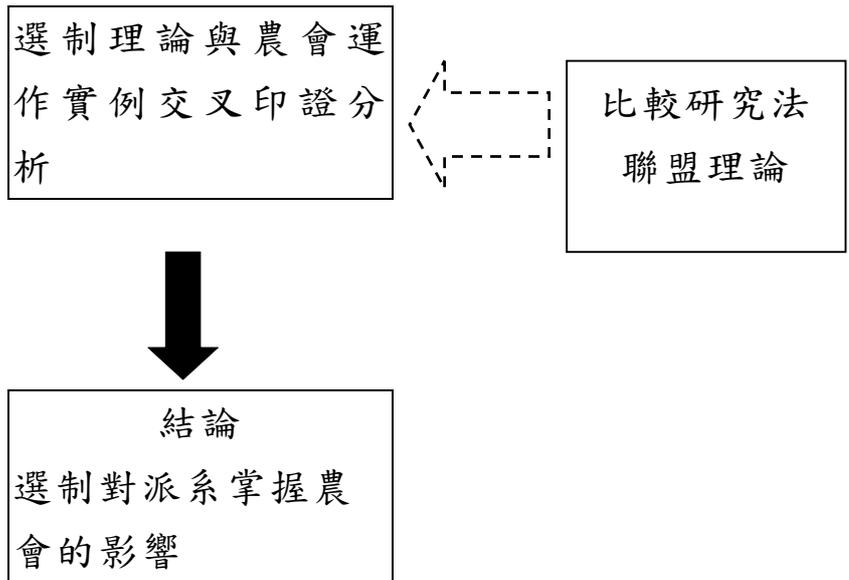


圖 1-2 論文架構圖





## 貳、章節安排

關於章節上的安排，此論文主要分為六章，各章內容安排與主要討論關注重點茲分述如下：

第一章緒論，在述說本篇論文的研究動機與目的，概要地論述本篇論文的研究方法與整體架構，以及所要研究的範疇與其可能的侷限。第二章台灣農會之歷史沿革，則是說明台灣農會發展之歷史沿革，從文獻中整理出農會的形成背景與目的，並概述農會發展時期的各個階段。另外，將對農會體制包括組織系統、決策核心、農會要職的產生方式等，作一詳細介紹。

第三章選制理論及農會選舉制度之探究。本章著重在農會的選舉制度的研究，透過文獻整理檢視中外學者所研究的選舉制度，以及對於派系行為所研究的相關理論進行探討。再者，農會選舉制度的改革，從原先全額連記投票法到現行二分之一限制連記投票法，本文認為有必要釐清這兩種投票法的差異，以及此一選制的改變對農會選舉產生的影響。第四章農會運作之決策過

程。針對地方派系與農會之互動關係作討論，尤其農會為何會在地方基層中扮演著舉足輕重的地位，地方派系如何透過掌握農會權力，進而進行綁樁、固樁。在決策過程中，理監事與總幹事之間的角力拉扯又如何進行，面對農會的權力運作，總幹事如何能獨當一面。

第五章農會理監事實際運作之情形。將分別檢視全額連記法及限制連記法之下，農會理監事、總幹事的選舉及其中派系結盟與競逐所造成的結果。將第三章探討相關選制理論的觀點所得，與台灣中部縣市農會的實例來印證，觀察選制改變後之實際運作情況，如選舉風氣、地方派系之結盟關係以及所產生之政治影響等，並針對現行農會選制提出檢討。第六章結論的部分，將選舉制度改革後對派系掌握農會能力之轉變，以及對農會決策過程產生之影響作一個總結，並嘗試依據理論對於農會選制改革提出建議。另外，將會對論文進行回顧與檢討，指出貢獻和侷限之處。





## 第二章 臺灣農會之歷史沿革

### 第一節 農會形成之背景與目的

臺灣第一個農會創始於1899年的三角湧（今台北縣三峽鎮），爾後陸續在新竹、和尚（今台北縣蘆洲鄉）、彰化等成立，迄今已有一百多年的歷史。<sup>5</sup>最早臺灣成立農會的主要目的只是為了保障農民會員不受地主剝削，並以集體力量要求減低地租。<sup>6</sup>換言之，農會純粹只是農民自動組織的職業團體而已。由於臺灣早期的發展主要是以農業社會為主，直至1960年代中期才轉向工業發展，因此，照顧農民生活對政府當局來說是不容忽視的，而農會組織相形之下也就顯得重要了。

然而在日據時代，農會組織就已經是政府的附庸機構，所有農會的主管都是由政府各級主管兼任，受到日本政府相當嚴密的控制，農會根本沒有任何自主性可言。在臺灣光復後，國民政府為了促使農業及鄉村發展計畫能順利推行，達到農村社會與政府、相關機構能密切聯繫，並如期完成經濟發展的目標，利用合作組織以及透過參與力量，是當時必然的實行政策。也因此，在日據時代具有雛形規模的農會組織，自然而然的就成為國民政府最適合用來推行農業計畫的合作組織。此後，農會便常被認為是

---

<sup>5</sup> 郭敏學，《台灣農會發展軌跡》。台灣商務印書館，民 73，頁 293；林爵士，〈農會選舉與農會發展之研究—以雲林縣東勢鄉為個案分析〉，碩士論文，政治大學三民主義研究所，民 83，頁 1；彭基山，〈選舉與地方政治生態關係之探討—以苗栗縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 91，頁 41。

<sup>6</sup> 郭敏學，《台灣農會發展軌跡》。台灣商務印書館，民 73，頁 293。

最具有功能的農民合作組織，並且是為政府設計和推廣農業及鄉村發展最有效率的優良夥伴。<sup>7</sup>

臺灣農會建立的宗旨不但為農民提供服務，也為政府在發展農村經濟上助益不少。根據現行〈農會法〉第一條，農會是以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨。因此，農會可依照會員興趣並配合政府決策，推行舉辦相關業務，諸如農業生產指導、技術訓練、農民存放款、農民保險、產品運銷加工、農地利用、農田水利之改良、農業災害防治等等。<sup>8</sup>由上述可知，農會業務範圍的確相當廣泛，也提供農會會員多方面的服務，實在不難成為政府在農業政策上的好幫手。

根據〈農會法〉，農會為一法人。<sup>9</sup>所謂「法人」，乃指享有權利義務之社會組織，其獨立人格由法律賦予，是法人與自然人共同構成社會活動的主體。然而，農會會員並非以捐助財產為主體，故農會為一社團法人。另外，依法律規定，公益法人是以謀求社員之經濟利益為目的，臺灣農會性質特殊，既屬人民團體又具有合作社經營性質，若以農會旨在謀求農民與農村公共利益，

---

<sup>7</sup> 同註 6，頁 292。

<sup>8</sup> 〈農會法〉第四條規定，農會任務如下：一、保障農民權益、傳播農事法令及調解農事糾紛。二、協助有關土地農田水利之改良、水土之保持、森林之培養。三、優良種籽、肥料之推廣。四、農業生產之指導、示範，優良品種之繁殖及促進農業專業區之經營。五、農業推廣、訓練及農業生產之獎助事項。六、農業機械化及增進勞動效率有關事項。七、輔導及推行共同經營，委託經營、家庭農場發展及待耕業務。八、農畜產品之運銷、倉儲、加工、製造、輸出入及批發、零售市場之經營。九、農業生產資材之進口、加工、製造、配售及會員生活用品之供銷。十、農業倉庫及會員共同利用事業。十一、會員金融事業。十二、接受委託辦理農民保險事業。十三、接受委託協助農民保險事業及農舍輔建。十四、農村合作及社會服務事業。十五、農村副業及農村工業之倡導。十六、農村文化、醫療衛生、福利及救濟事業。十七、農地利用之改善。十八、農業災害之防治及救濟。十九、代理公庫及接受政府或公私團體之委託事項。二十、經主管機關特准辦理之事項。二十一、經主管機關特准辦理之事項。

<sup>9</sup> 〈農會法〉第二條規定，農會為法人。

其所辦理的業務也以公益性及政府委託居多，所以「農會」也可被稱為公益法人。<sup>10</sup>簡單的說，農會是屬於人民團體之一，在法律上是具有獨立人格的。

在民主國家裡，因為人民有集會結社的自由，所以我們可以看到形形色色的民間社團出現。然而，在國民黨威權體制下，臺灣所發展出的統合主義與侍從主義，卻能夠有效地控制民間社會的互動環節，並掌控民間團體，例如農會、水利會、工商業工會都在國民黨執政時期受到國民黨支配。而國民黨長期的一黨統治，不但提供地方政治菁英政治經濟資源，用以交換其對黨國權威的服從。另外，更以社會人際網絡關係為基礎，推動地方派系滲入民間組織，作為選舉的動員機制。<sup>11</sup>因此，對基層農會來說，國民黨統治階層就是統合了農會組織、掌控農民團體，並以完成農村穩定與發展為政策目標。<sup>12</sup>另外，再以地方派系滲入農會組織，介入農會選任系統的選舉，有計畫的掌控農會團體，作為組織、動員基層民眾與發展政黨組織的據點。

總之，在臺灣早期社會資源有限情況下，農會肩負鄉村政治、經濟、社會、教育多項功能，所累積的社會資源將隨著組織功能的多元增加，對於當時知識水準較低的鄉村而言，農會以團體力量所掌握的資源，相對的也會比個別農民擁有的資源多。再者，農會承辦政府委託的各項相關業務，儼如政府機關的代言人，農會的信用合作社更是鄉村地區的主要金融機構，在政治與經濟相

---

<sup>10</sup> 劉清榕，《臺灣農會選舉之研究》，省政研究發展叢書第六十五輯農林漁牧類專案研究報告，民 81，頁 1。

<sup>11</sup> 丁仁方，〈統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型〉，《政治科學論叢》，第 10 期，民 88，頁 165-166。

<sup>12</sup> 廖坤榮，〈台灣農會政治網絡形成與經營管理的困境〉，2001 台灣政治學年會暨「政黨輪替後之台灣政治」學術研討會，台灣政治學會、政大政治系、政大選舉研究中心主辦，台北，民 90.12.15，頁 17。

輔相成之下，誰掌握了農會資源就等同於擁有了鄉村社會的資源。因此，農會便成為地方爭奪權力的政治舞台。

## 第二節 農會發展時期之概述

臺灣農會最初成立於1899年，根據學者郭敏學先生的分類以及其他學者的研究，臺灣農會發展主要可區分為四個主要時期以及三個重要的特色。

### 壹、農會發展時期

#### 一、政府控制時期

由創始起至1945年抗戰結束為止，稱之為政府控制時期。<sup>13</sup>此一時期，主要在日本政府嚴密控制之下為日本母國服務。自1908年起，農會從原本單純的農民團體組織開始變質，成為日據政府控制農產品的半政府機構。<sup>14</sup>在同時，許多其他農民組織如山林會、畜產會等也紛紛成立。各種不同種類的產業組合在全島群起設立，提供信用、購買、販賣、倉庫等等作用，使得各式農民組織淪於重複、衝突、效率低微。1944年適逢第二次世界大戰顛峰時期，日本統治政府於是合併各種農民組織，成為一元化的農業會，推行各種組織所舉辦的一切業務。<sup>15</sup>爾後，並公佈〈臺灣農會

---

<sup>13</sup> 同註 6，頁 232。

<sup>14</sup> 陳聰勝，〈臺灣農會組織之研究〉，博士論文，政治大學政治研究所，民 67，頁 1-22。

<sup>15</sup> 同註 6，頁 294。

規則〉做為農會組織運作依據，貫徹日本政府「農業在臺灣，工業在日本」的理念。<sup>16</sup>

## 二、混亂時期

混亂時期指的是1945年至1949年這段時間。<sup>17</sup>臺灣光復後，臺灣行政長官在1946年4月，將原有的農業會劃分成農會和合作社兩個系統。<sup>18</sup>區分的兩個不同系統將原有的辦公室一分為二，導致兩機構人事糾紛、財產爭奪、業務廢弛，是臺灣農民組織最黑暗的時代。<sup>19</sup>直到1949年12月底，才又將兩個分離的組織合併成為現制的農會，為日後的農會發展奠定了基礎。

## 三、整頓時期

1949年至1956年是整頓時期。<sup>20</sup>此一時期，組織業務已經逐漸步上軌道。在1949年合併後不久，新制農會的組成份子，主要是前合作社的成員，如地主、商人、退職政府官員。此時，農會組成份子變得相當複雜，不在只是單純的農民團體。<sup>21</sup>後來美國康乃爾大學安德生博士（W. A. Anderson）應邀來台考察協助解決農會問題，政府根據安德生博士建言於1952年完成公佈〈改進臺灣省

---

<sup>16</sup> 王承彬，《土地改革與農會改進》。台北，中國農民服務社，民44，頁6；郭敏學，《台灣農會發展軌跡》。台灣商務印書館，民73，頁2-4；黃德福、劉華宗，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》，第2卷，第2期，民84，頁65。

<sup>17</sup> 同註6，頁232。

<sup>18</sup> 同註6，頁294。

<sup>19</sup> 同註14。農會與合作社並立所產生的問題除了財務糾紛問題外，農民為求解決問題，可能必須同時加入這兩個組織，如此一來就會加重農民負擔。

<sup>20</sup> 同註6，頁232。

<sup>21</sup> 胡盛光，《農會法的理論與實務》，台北大偉書局，民81，頁23。

各級農會暫行辦法〉。另外，1953年，才透過農復會協助，又一次將臺灣農會全盤改組，將農會會員區分為會員與贊助會員，前者享有充分的選舉權和被選舉權；後者則無選舉權，用意在於排除非農民操縱農會的弊害。<sup>22</sup>另外，讓會員代表大會選舉產生的理事會有「權」決議農會業務方針，並賦予理事會所遴聘的總幹事有按照業務方針執行計畫的「能」力。<sup>23</sup>整體而言，農會健全的組織架構也就是在此一時期完全確立。

#### 四、發展時期

1956年後，即是農會穩定的發展時期。此一時期，「臺灣式的合作組織」逐漸在國際間綻放光芒發揮使命。<sup>24</sup>當時，農會所依據的法源乃以臺灣省政府於1952年所公佈的「改進臺灣省各級農會暫訂辦法」為主。後來為適應社會經濟及經營技術的轉變，1974年公佈實施新農會法，希冀農會業務更趨向企業化與科學化，充分發揮服務農民的精神。<sup>25</sup>爾後，另外分別在1981年、1985年、1988年、1991年、<sup>26</sup>1994年、2000年及2001年因應事實需要，七度修正農會法部分條文，以供適用。

大致上，農會的重要發展時期是在臺灣光復以後，農會進行改組，將經濟金融業務獨立出來成立合作社，農會則是負責推廣業務，此後組織幹部才由官派改為民選。直到1949年，才因業務

---

<sup>22</sup> 同註 6，頁 294；胡盛光，《農會法的理論與實務》，台北大偉書局，民 81，頁 25。

<sup>23</sup> 林爵士，〈農會選舉與農會發展之研究—以雲林縣東勢鄉為個案分析〉，碩士論文，政治大學三民主義研究所，民 83，頁 10。

<sup>24</sup> 同註 6，頁 232。

<sup>25</sup> 同註 6，頁 295。

<sup>26</sup> 同註 21，頁 27。

重複、工作性質衝突，又將農會與合作社合併。經過幾次反覆改組之後，由於被合併的機構成員不限定為農民，使得後來農會的組織成員變得複雜，而大多數的農會幹部也都由這些非農民任職，無法真正為農民謀求福祉，反被這些掌控農會的非農民，運用職權關係進行政治活動或是謀取私人利益，造成農會業務推動困難的窘境。光復後，國民政府一手主導農會組織的合併與改組，因此國民政府為解決改組後的農會問題，一方面避免重蹈覆轍回到大陸時期農民暴亂的悲劇，一方面冀望能給予農會自治權與自主權，以免遭有心人士覬覦農會組織。於是在1952年行政院完成公佈〈改進臺灣省各級農會暫行辦法〉，其中在第三十條明確的規定，農會及其職員不得介入選舉活動。<sup>27</sup>可見，國民政府改組農會之時，便已確立農會應回歸農民所有，確實創造農民福利，避免介入選舉，淪為政治工具。只是後來國民政府為鞏固政權，並無信守承諾，反而使農會成為地方派系主要爭奪的政治舞台。

## 貳、臺灣農會三特色

1953年國民政府改組農會，政府為了同時兼顧避免農民暴亂並能給予農會自主權與自治權，發展農會組織時，就朝向三個主要特色運作。而這些特色也在日後造就了臺灣農會獨特的性質，更讓臺灣農會在國際間獲得「臺灣式的合作組織」的美稱。<sup>28</sup>

### 一、多目標功能

---

<sup>27</sup> 黃德福、劉華宗，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》，第2卷，第2期，頁84，頁65。

<sup>28</sup> 同註6，頁231。

所謂多目標功能，意旨「兼營業務」。在歐美，因無法信任一般人民的知識才能，能夠同時經營多種業務並且能獲取營利，對於此一名詞，尚在理論試驗階段。例如英國的合作社專營消費，德國合作社專營信用，丹麥則專營運銷，他們將「兼營」視為未來理想，實務上並未具有多目標功能。在臺灣，農會兼營的業務包括供給、運銷、倉儲、加工、市場、存款、放款、保險、農事推廣、四健指導、家政改良。此外，還有接受政府委託，從事收購、貸放、銷售等業務。<sup>29</sup>由此可知，臺灣農會具有多項功能，目的是希望農民在加入農會後，只需要專心致力於農田生產，其他的交易、資金、技術提供、損害賠償等問題，都能透過農會尋求解決之道。如此一來，對國民政府而言，也能經由農會達到安撫民心的功效。

## 二、綜合經營

綜合經營意旨臺灣農會推行的各種業務，彼此之間有連環運用的服務功能。<sup>30</sup>舉例來說，農會接受農民貸款從事農務，放款業務發放金額給農民後，由農業推廣員推薦改良品種並給予技術指導，用以增加農民收益，提高單位面積產值。再者，保險業務鼓勵農民參加保險，以免遭受意外損失。供給業務則提供質優價廉的肥料以及農業用具。此外，另有運銷業務協助農民銷售，幫助農民將產品引進有利市場，獲得高價出售。在農民獲得盈餘之後，農會另設有信用部提供農民存款孳息。這一連串的農業生產過程，皆由農會從旁指導輔助，在在顯示出農會所扮演的重要角色，

---

<sup>29</sup> 同註 6，頁 233。

<sup>30</sup> 同上註。

也看出農會各項業務之間密切配合相互為用，發揮環環相扣的服務效能。農會綜合經營的特色，拉近了農會與農民的距離，提高農民對農會的信任感，再經過長年累積的合作經驗之後，農民與農會關係也就更加密不可分。基於農會組織龐大分佈全省並且與農民們感情深厚，也因此當遇上選舉活動時，農會也就容易被政黨網羅成為主要的動員機制了。

### 三、漏斗制度

此一特色是將農會比喻為漏斗，而農村與農民則為漏斗下之酒瓶。酒瓶沒有漏斗，就不容易將酒到入瓶中。同理，政府沒有農會，一切農業政策、計畫、新式技術就不易推展到農村。<sup>31</sup>因此，政府先將農民納入農會組織，再透過農會組織由上而下推行農業發展計畫，一方面無須與農民個別接觸可節省國家人力財力，另一方面也能由下而上透過農會組織收集農民問題與建議。由此可知，農會協助政府推行政策，在國家農業發展上確實位居政府與農民之間的疏通管道。此外，這樣的制度設計可以讓國民黨政府一方面透過農會監督控制農民，避免農民暴亂抵抗，另一方面農民也可透過農會協助改善農村生活。如此一來，農會的存在對政府、對農民來說，都會是不可或缺的組織體。

自從國民政府從日本殖民政府手中接掌農會組織後，為穩定倉促搬遷來台的政局，不但仿效日本運用農會組織控制群眾，並開始舉辦地方選舉以民主方式拉攏人心。下一節將介紹國民政府

---

<sup>31</sup> 同註 6，頁 234。

改組農會後，刻意建立的組織系統，以及實際上真正掌控農會的決策核心。

### 第三節 農會組織之系統與決策核心

農會實屬農民團體，儘管一百多年來不論是在名稱定義、組織定位、組織結構及組織功能上隨著外在環境時局有所不同，農會仍在國民政府主導下回歸民主精神，依據民主原則建立農有、農治、農享之組織體。<sup>32</sup>

#### 壹、農會組織系統

依據民主原則，民主政治應有的民有、民治、民享精神，成為臺灣農會組織的理想目標。因此，光復後國民政府也以農有、農治、農享三大精神組織農會，並且以協助農民改善生活與發展農村經濟為農會組織的宗旨。<sup>33</sup>

由於在日據時代，農會組織純屬政府附庸機構，農會之主管皆由政府各級主管兼任，農會職員也由政府指派，農會受到相當嚴密的控制。此外，日本政府公佈〈臺灣農會規則〉做為農會組織運作的依據，而農會主要的工作只是代替殖民政府徵收、保管以及加工臺灣稻穀與其他重要農產品，農會存在的目的只是要支應日本母國的糧食所需。另外，農會還肩負推銷功能，必須幫助日本產品拓展台灣市場，例如肥料、農藥等農用物資，貫徹日本

---

<sup>32</sup> 同註 10，頁 2。

<sup>33</sup> 同註 21，頁 30。

政府「農業在臺灣，工業在日本」的理念。<sup>34</sup>直到臺灣光復以後，農會組織成員才由官派改為民選。經由國民政府的指導，以農有、農治、農享組織農會，並舉辦農會選舉，確立了現今農會運作的組織架構。

農有（of the farmers），顧名思義即農會為農民所有。農會會員享有充分的參與權利，包括選舉權、出任農會職務。而屬於非農民之贊助會員，並無投票權，僅具有農會監事的候選資格。由此可知，制度的設計是希望農會會員能掌控農會權力，農民可依其所好自由選擇喜愛的候選人。農治（by the farmers），農會由農民治理。農會的權力系統在制度上呈現出倒金字塔型態，農會的最高權力機構稱之為會員代表大會，<sup>35</sup>會員代表乃是由農會會員選出，組織最為龐大。再由會員代表選舉理事組成理事會，在會員代表大會休會期間，代替會員制定決策擬定方針。理事會制定決策後，才將推行計畫委由理事會所遴聘之總幹事確實執行。這樣的倒金字塔型權力結構，目的是為了讓農會的權力系統掌握在最基層的農民手中。農享（for the farmers），農會所得之利益，受益對象並不以農會會員為限，而是擴及整個農村，農會的服務項目涉及政治、經濟、教育、社會等，農會一切經營成果皆由農民共享。<sup>36</sup>

由此可知，臺灣農會組織是在國民政府指導下，以「農有、農治、農享」口號建立權責劃分的農民團體。當時在制度上的設

---

<sup>34</sup> 王承彬，《土地改革與農會改進》。台北，中國農民服務社，民 44，頁 6；郭敏學，《台灣農會發展軌跡》。台灣商務印書館，民 73，頁 2-4；黃德福、劉華宗，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》，第 2 卷，第 2 期，民 84，頁 65。

<sup>35</sup> 根據〈農會法〉第二十八條，農會以會員（代表）大會為最高權力機構，會員（代表）大會休會期間，理事會依會員（代表）大會之決議策劃業務，監事會監察業務及財務。

<sup>36</sup> 同註 10，頁 2。

計，雖然是希望透過民主機制讓農民享有權力，並顯示政府對農民重視的程度，但實際上倉促來台的國民政府卻是急於穩定政局、收編民心。也因此讓農會在制度設計上標榜民主，而在農會組織的實際運作上，卻是以控制農民為主要目的，然而這樣的結果，卻使得日後的農會生態遭到扭曲，讓有心人士披著選舉的民主外衣，操控了農會的權力系統。

目前臺灣農會組織共有三級，<sup>37</sup>分為鄉、鎮（市）、區農會，縣（市）農會、省（市）農會及全國農會，<sup>38</sup>，全國共有302個農會單位。然而，臺灣農會組織是以省農會為中央協調單位，在臺灣省農會之下，每縣市各成立縣市農會，縣市之下各級鄉鎮再成立鄉鎮農會，<sup>39</sup>在鄉、鎮（市）、區農會之下，分設農事小組，是農會事業最基層的推行單位。由此可知，鄉鎮農會處於最重要地位，是最直接與農民接觸並實際推行業務的基層農會。

至於鄉、鎮（市）、區農會的設置是根據〈農會法〉第八條規定，鄉、鎮（市）、區內具有農會會員資格滿五十人時，應發起組織基層農會。基層農會組織成立三個以上時，便可組織上級農會。農會組織是依據民主原則組成的民主自治團體，基層農會為求發展，進而聯繫同級農會發揮組織效用，一層一層往上組織縣級農會，再組織省級農會。<sup>40</sup>臺灣農會的組織過程是由下往上，從鄉鎮擴及縣市，再到中央。但在農業政策運作上，是以中央省級農會為協調單位，由上級農會對下級農會進行輔導、策劃、聯

---

<sup>37</sup> 同註 6，頁 296；林爵士，〈農會選舉與農會發展之研究—以雲林縣東勢鄉為個案分析〉，碩士論文，政治大學三民主義研究所，民 83，頁 12。

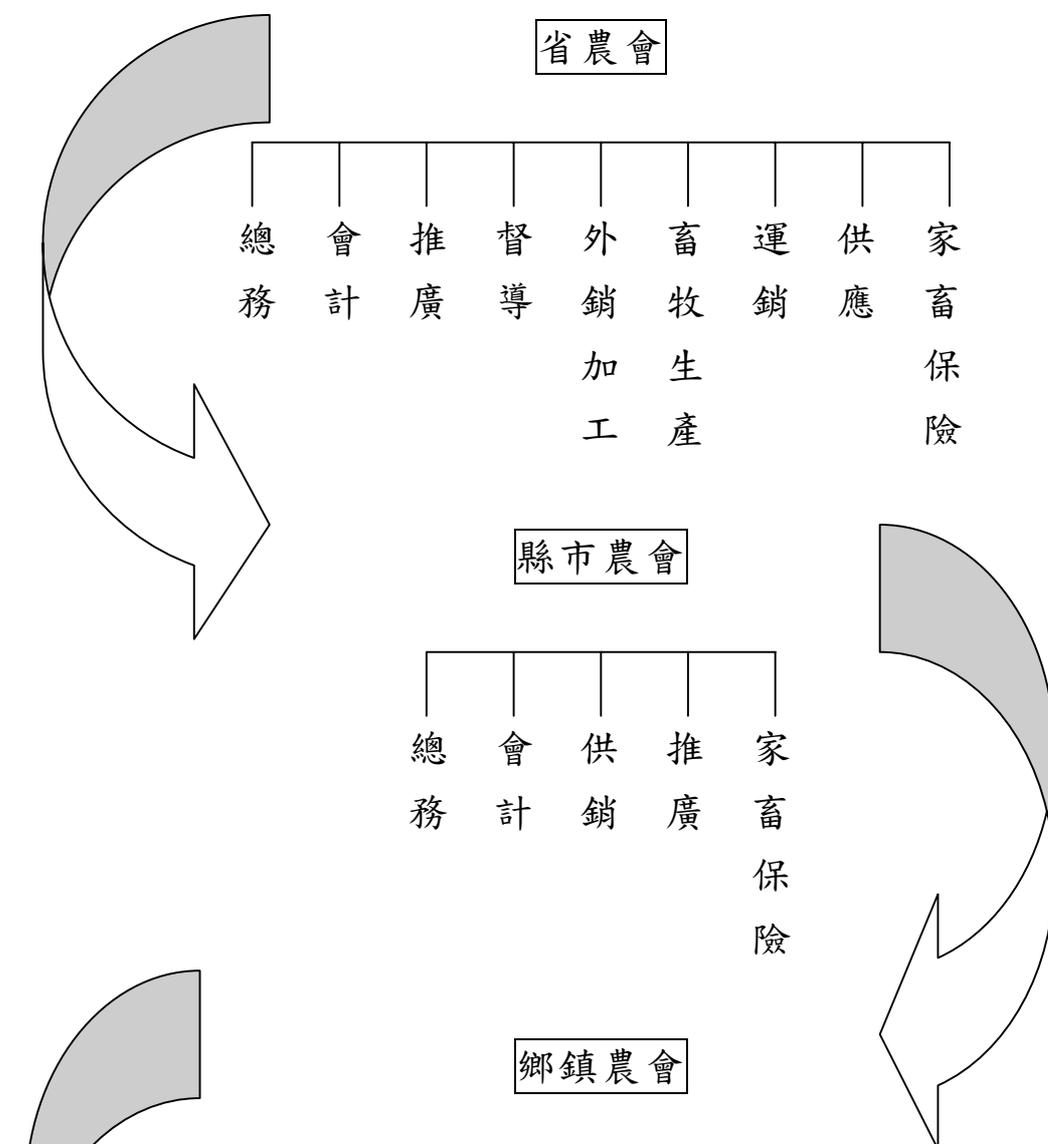
<sup>38</sup> 根據〈農會法〉第六條，農會分鄉、鎮（市）、區農會，縣（市）農會、省（市）農會及全國農會。各級農會得視事實需要，報經主管機關核准設立辦事處。

<sup>39</sup> 同註 23，頁 12。

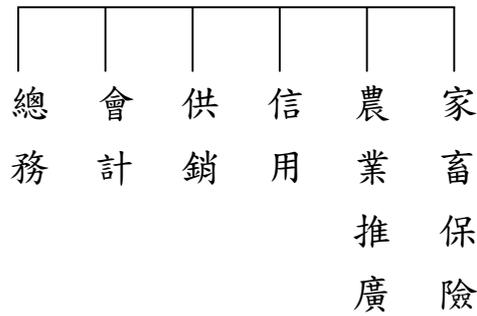
<sup>40</sup> 余河青、莊美華，《台灣地區農會之組織與職掌》，行政院研究發展考核委員會編印，民 76，頁 10。

繫以及監督。<sup>41</sup>簡單的說，這三級農會之間，上下層級分明，具有指揮監督功用。目前臺灣農會的組織系統及各項業務辦公部門，鄉鎮級農會、縣市級農會及省農會各有異同，本文將以下圖說明之。

圖 2-1 臺灣農會組織系統



<sup>41</sup> 根據〈農會法〉第八條，下級農會受上級農會之輔導；其辦法由中央主管機關定之。



農事小組

農事小組

農事小組

農事小組

資料來源：根據郭敏學《台灣農會發展軌跡》，由作者整理自繪。

依圖2-1所顯示，我們可以知道每鄉鎮農會均設六個部門辦公，分別為總務、會計、供銷、信用、農業推廣及家畜保險。縣市農會則設有總務、會計、供銷、推廣及家畜保險五部門。省農會因居中央協調性質，業務龐大，計有總務、會計、推廣、督導、外銷加工作物、畜牧生產、運銷、供應以及家畜保險等部門。其中，我們可以發現只有基層農會掌有信用部門，負責舉辦存款及放款業務。雖然上級農會對下級農會有縱的指揮監督關係，但實質上信用部門的業務經營權掌握在各個地方基層農會。對農會來說，信用部門屬於農會單純業務之一。根據〈銀行法〉第九十二條、九十三條規定，農業銀行是指提供給農業信用的專業銀行，為加強農業信用調節功能，農業銀行可透過農會組織吸收農村資金。所以，農會成立信用部門，專辦金融業務。但是，該法第二十六條又規定，中央主管機關得視國內經濟、金融情形，在一定區域內限制銀行或分支機構之增設。<sup>42</sup>如此一來，農會的信用部往往是地方上唯一的金融機構，尤其是在偏遠鄉鎮，這樣的情形屢見不鮮。由於臺灣省合作金庫、土地銀行、中國農民銀行在多數鄉鎮並無分支機構，對農民來說，農會信用部就是農民借貸最直

<sup>42</sup> 同註 27，頁 66。

接也最方便的單位。總之，在地方上農會信用部掌握經濟資源的重要性已非同小可，尤其在各方政治勢力介入後，更難不使農會走向政治化。

事實上，農會信用部美其名是幫助農民調度資金，但一經牽涉到地方的選舉運作，很難不與地方派系或私人利益發生關連，這也是農會信用部會被指稱為「地方金庫」的原因之一。總之，臺灣農會的組織系統歷史悠久，層層分明，值得一提的是，臺灣農會是先有農會組織，才有農會法，可說是由農會組織牽制農會法規，<sup>43</sup>這也是農會問題頻傳卻苦無解決辦法的限制之一。

## 貳、農會的決策核心

根據農會法的規定，農會組織的主要成員有會員、會員代表、農事小組長、副組長、理監事及總幹事。<sup>44</sup>農會內部的組織成員主要是由參加農會的會員選出會員代表，由於農會會員眾多，會員代表組織龐大決議不易，再由會員代表於會員代表大會時共同選出理監事，組成理事會與監事會。每個農會均設有理事會與監事會，主要功能是在會員代表大會休會期間，協助農民制定政策方針、決議策劃業務，其中理事會主要任務為制定決策，監事會則負責稽核帳務。<sup>45</sup>理事會制定決策後，將推行計畫委由理事會所遴聘之總幹事確實執行。總幹事的職責，主要是任用農會職員並確

---

<sup>43</sup> 彭基山，〈選舉與地方政治生態關係之探討—以苗栗縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 91，頁 16。

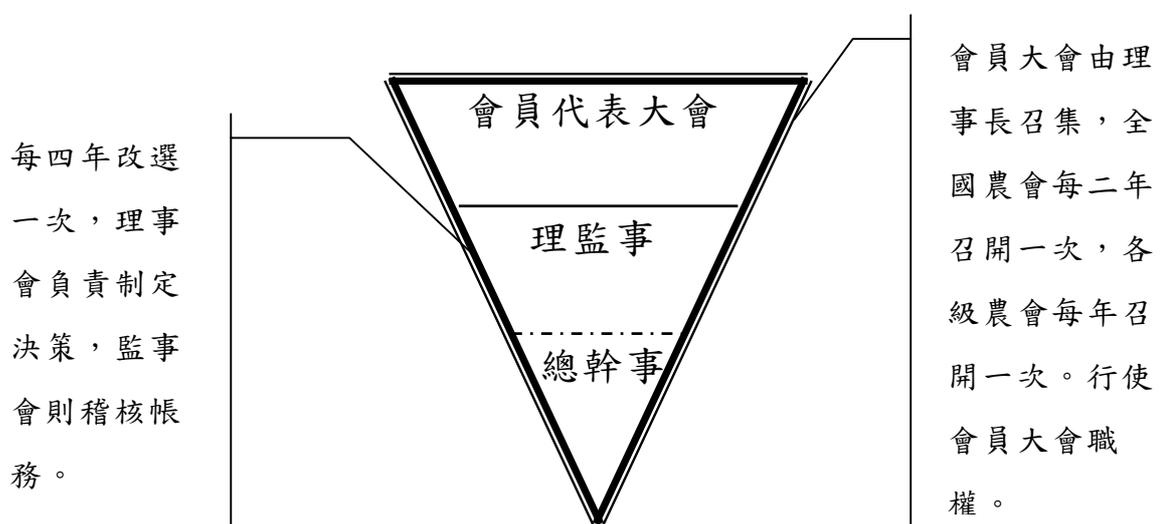
<sup>44</sup> 根據〈農會法〉第四章會員、第五章職員得知。

<sup>45</sup> 根據〈農會法〉第二十八條，「農會以會員（代表）大會為最高權力機構，會員（代表）大會休會期間，理事會依會員（代表）大會之決議策劃業務，監事會監察業務及財務。」

實執行農會業務，向理事會負責。<sup>46</sup>另外，理事會經由理事們互選，推出一名理事長，監事會亦推出一名常務監事，分別負責主持理監事會議。

從農會組織成員的產生方式可知，農會的權力系統呈現出倒金字塔型態。農會的最高權力機構稱之為會員代表大會，<sup>47</sup>會員代表是由農民會員直接選出，再由會員代表推出理事、監事，最後才由理事會聘任執行業務的領導人物，所有的權力來源掌握在基層的農民會員，因此將農會的權力配置稱之為倒金字塔型權力結構，農會這樣的選舉方式確實是為了讓農會的權力系統掌握在最基層的農民手中，達到農會為農民所有的宗旨，避免農會重回光復初期的混亂現象。

圖 2-2 農會權力結構圖



資料來源：作者自繪。

<sup>46</sup> 根據〈農會法〉第三十一條，農會總幹事秉承理事會決議執行任務，向理事會負責。

<sup>47</sup> 同註 45。

雖然從制度設計的應然面上，農會組織的權力應該掌握在農民手中。然而從實然面來說，農會的經營權重於所有權，就整個農會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為重要，<sup>48</sup>其中尤以總幹事「錢權一把抓」，<sup>49</sup>在農會實際的運作上，享有最大的權力。而會員（代表）大會雖是農會最高的決策機構，但由於每年只開會一次，實際上並無法有效行使決策權力，唯一能做的，只有選舉或罷免理、監事。

既然會員（代表）大會實際上並無法有效的行使決策的權利，那麼決策權自然就落在會員（代表）大會休會期間，必須負責代替會員（代表）策劃業務的理事會身上。事實上理事會根本就取代了會員（代表）大會的功能與職權，理事會如何決定政策，在〈農會法〉或相關條文中並無明確規定；但根據了解，理事會在決議某項議案或政策時，多使用兩種方法：一是由理事長作最後裁決，二是由各理事以多數決投票決定。<sup>50</sup>但由於負責執行農會業務的總幹事對農會各部的運作狀況都比理事會來得熟悉，因此農會政策幾乎都是由總幹事向理事會提出腹案，再由理事會加以決議。而總幹事所提出的議案又多半為理事會所接受，所以真正決策的權力實際上是落在負責執行的總幹事身上。

原本權能區分的組織設計，<sup>51</sup>因為各種主客觀因素反而造成權力的集中，使總幹事成為大多數農會決策權力的核心。<sup>52</sup>但若從

---

<sup>48</sup> 黃德福、劉華宗，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》，第2卷，第2期，民84，頁67；彭基山，〈選舉與地方政治生態關係之探討—以苗栗縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民91，頁42。

<sup>49</sup> 黃志亮，〈農會總幹事，錢權一把抓〉，《中國時報》，86.02.18，版2。

<sup>50</sup> 陳昭廷，〈農會決策與選舉過程探討〉，東海大學政治學系碩士班學期報告，民90。

<sup>51</sup> 農會法規依民主精神設計，為使農會能真正為農民所有。按〈農會法〉第六章權責劃分，明確規定會員（代表）大會、理事會、監事會職權與總幹事之職責，讓農民會員選出的理事會有「權」，由理事會聘任有「能」的總幹事協助農會業務運作。

<sup>52</sup> 黃志亮，〈農會總幹事——站在絕對權力上〉，《中國時報》，86.02.16，版14。

Michels 所說的寡頭統治鐵律來看農會組織，組織中的統治階級必然是集中在少數人身上的。因此，農會總幹事掌握行政權上的優勢，進一步獲取農會組織實質上的權力，似乎就比較不令人感到意外了。

對於大多數的農會而言，理事會非但不能規劃出完整的年度財務與業務計畫交由總幹事執行，理事長在現有的權能架構下，也難以介入農會經營。反而是由總幹事所領導的經營團隊，主宰農會的經營及主要方向，形成聘任的總幹事權威凌駕在會員代表選任的理事會之上的現象。總幹事在農會所扮演的角色，不但掌握著農會人脈資源，同時更對其信用部的融貸握有絕對的權限，在地方上最具影響力與政治實力。<sup>53</sup> 想要能被理事會遴聘為總幹事，除了必須符合〈農會法〉第二十五條之一、之二的相關規定，並且經過全體理事二分之一以上之同意外，通常都必須從最基層的會員代表選舉開始進行綁樁、佈樁，才能確保掌握了足以穩拿總幹事實座的票數。因為會員代表最主要的功能就是選出理監事，有意角逐總幹事之候選人一旦能在農會選舉中掌握多位理監事席次，總幹事便能完全掌控農會資源，在地方上呼風喚雨。

因此總幹事一職，常是地方各路人馬據以力爭的寶座。由此可知，會員代表在農會選舉中只是總幹事操控選舉的「橡皮圖章」，只有選舉義務；由會員代表選出的理監事多半以上也都屬於總幹事的人馬，理監事的參選人亦由總幹事口袋名單中產生，所以真正在農會中運籌帷幄的關鍵性人物實屬農會總幹事。

以上概略討論自農會成立以來的發展沿革，從文獻中整理出

---

<sup>53</sup> 同註 43，頁 42-43。

農會的形成背景與目的，並概述農會發展時期的各個階段。另外，對農會體制包括組織系統、決策核心，作一詳細介紹，將有助於了解農會選舉的特殊性。下一章我們將探討農會的選舉制度，並從農會要職的產生方式先行介紹。



## 第三章 農會選舉制度之探究

本章著重在農會的選舉制度的研究，透過文獻整理檢視中外學者所研究的選舉制度，以及對於派系行為所研究的相關理論進行探討。再者，農會選舉制度的改革，從原先全額連記投票法到現行二分之一限制連記投票法，本文認為有必要釐清這兩種投票法的差異，以及此一選制的改變對農會選舉產生的影響。

### 第一節 選舉相關理論之探究

#### 壹、相關理論介紹

既然本論文要談及地方性農會選舉以及農會決策過程，而農會選舉一向是地方派系爭奪勢力的關鍵決戰，農會與地方派系關係淵源頗深。因此，若想要探究地方派系在農會裡的角力運作，就必須對探討地方派系以及結盟合作的相關理論先行了解。以下將針對本文所引用的相關理論進行介紹。

#### 一、恩庇-侍從關係 ( patron-client relationship )

「恩庇—侍從關係」的概念最初是由Land'e 發展出來的，指在傳統農業社會中，社會運作的性質和社會網絡的連帶機制，是一種不對等交換或互惠的對偶關係。在傳統農業社會中存在的佃農制度，就是所謂的恩庇—侍從關係。地主與佃農的不平等關係，

是透過物品或服務的交換來維持與運作，通常是地位高、資源多的地主提供保護，用以交換佃農的忠誠、勞動。<sup>54</sup>這樣的觀念後來被政治學者拿來解釋開發中國家的權力和政治運作，後來也被應用在派系與地方政治的研究上，國內學者陳明通將恩庇—侍從關係定義為是一種附著於既存政治社會體制中，不平等權力地位行動者間的非正式、特殊互惠關係。目的是為了要達成各種政治、社會、經濟目標。<sup>55</sup>Nathan 也曾說，派系是透過侍從連帶(clientelistic tie) 而建立起來的人際交往關係體系。<sup>56</sup>

此外，「恩庇—侍從」是威權政體網羅社會勢力最常用的一種機制，<sup>57</sup>在傳統社會歷經民族國家建立後，因為國家能力有限，為了有效統治或取得政權的正當化基礎，和原有的地方傳統勢力合作，是最利於整合社會、快速完成國家有效統治的方式，如此一來，傳統社會中的優勢力量便成為連結下層社會民眾與上層國家政黨的中介者。<sup>58</sup>而臺灣的地方派系就是扮演中介者的角色，在國民黨威權時代，透過這種恩庇—侍從的策略運用，幫助整合臺灣既有的政治力量與社會力量。

## 二、寡頭統治鐵律 ( the iron law of oligarchy )

---

<sup>54</sup> 吳芳銘，《地方派系的結盟與分化變遷之研究—以嘉義縣和高雄縣為例》，碩士論文，中正大學政治學系，民 85，頁 26。

<sup>55</sup> 陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦出版社，民 84，頁 7-8。

<sup>56</sup> Andrew Nathan, "A Factionalism Model for CCP Politics", in Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Lande and Laura Guati, eds., *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkely, CA: University of California Press., 1977, p. 382.

<sup>57</sup> 楊英杰，〈從聯盟理論看台中縣地方派系之互動：以八十三年議長選舉為例〉，碩士論文，東海大學政治系，民 85，頁 11。

<sup>58</sup> 同註 54，頁 29。

Mosca 認為社會中若沒有一個政治階級（political class），想要建立高度發展的社會秩序是不可能的。Michels 說政治階級指的是一個在政治上站統治地位的階級，也就是說，是一個由少數人組成的階級。<sup>59</sup>另外，他更進一步說出，個人的執政與一個寡頭集團的執政之間幾乎沒有什麼差別。因為當某一個社會集團獲得集體的權力之後，很可能會想盡一切辦法維持掌握這股權力。因此，他透過德國勞工黨、法國大革命的社會現象說明，如果沒有一個「佔有統治地位的」或「政治上的」階級，社會便難以為繼。如此一來，政府或者國家，只能是少數人的組織。

而少數人的目標就在於將某種「法律秩序」強加在社會中其餘的人身上，而「秩序」只是少數統治者為了實現其統治的急迫性，以及維護少數統治者對大眾的剝削和奴役所制訂的，這樣的「秩序」絕不可能真正代表大多數人的利益。然而，當社會大眾的不滿凝聚到足以從少數統治階級中成功奪取權力時，大眾的影響也只不過是一種表象，因為社會大眾中總是會產生一個新的使自己上升為統治階級的少數派組織。<sup>60</sup>

換言之，任何型態的社會團體或政治組織，無論在剛開始是如何的強調開放與民主化，終將淪為少數領導成員操縱的局面，而失去原有的民主性質與精神。如此一來，人類的大多數將永遠處於被監護的狀態下，注定要聽命於少數人的統治，並且不得不心甘情願的成為寡頭統治的幫兇。

---

<sup>59</sup> Robert Michels, *Political Parties*. New York: the free press, 1968, p342.

<sup>60</sup> 任軍鋒，《寡頭統治鐵律—現代民主制度中的政黨社會學》。天津：人民出版社，民 92，頁 332-340。

### 三、聯盟理論 ( coalition theory )

Riker 認為在超過兩人以上的社群中決定價值分配的過程就是一種聯盟過程。<sup>61</sup>從政治是一種權威性價值分配的角度而言，在分配價值與利益的過程中將會形成衝突，而聯盟行為就是解決衝突的方式之一。<sup>62</sup>Neal 說聯盟是為了達成某些特定目的而結合各個政治團體間的力量，並且聯盟是一種暫時性現象，在目標達成後便會瓦解。<sup>63</sup>Riker 更進一步提出規模原則 ( size principle ) 的概念，他認為參與聯盟的成員多寡，將會決定聯盟的實力，並且發展出最小獲勝聯盟 ( minimum winning coalition, MWC ) 的概念。Riker 認為最小獲勝聯盟是指任一團體在無法掌握過半數支持之下所組合而成的獲勝聯盟，但只要此聯盟內部的任一成員脫離，就會導致聯盟瓦解，無法繼續獲勝。<sup>64</sup>由此可知，聯盟是數個個體或團體具有相同明確的目標，並且在一定時間內願意投入資源追求共同目標而結合的型態。本文將以聯盟觀點解釋當地方派系的勢力在各方實力差異不大的情況下，面對農會選舉時的合作行為。

## 貳、選舉制度的介紹

當代的民主國家中，大部分的國家常以代議民主的方式來追

---

<sup>61</sup> William H. Riker, *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W. H. Freeman (1988 reissued by Waveland Press), 1982, pp. 10-13.

<sup>62</sup> 同註 57，頁 16。

<sup>63</sup> Robert Gould, and John Kolb eds., *The Hope and The Reality: U. S. -Indian Relations From Roosevelt to Reagan*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1992, p. 97.

<sup>64</sup> Riker, op. cit., pp. 179-180.

求民主政治。所謂代議民主（representation democracy），是指政府經由人民自由意志選舉出的代表所治理。<sup>65</sup>而民主政治必須具備的重要特徵除了政府負責人必須由人民決定之外，還有人民可以成立代表機構監督政府，<sup>66</sup>但是要符合民主政治的這兩項特徵都必須要透過選舉活動才能達成。既然選舉在民主過程中扮演著如此重要的角色，有關選舉制度的研究也就不易被政治學者們忽視。

世界上的民主國家，由於歷史背景、政治環境、文化差異等因素，使得各國在選舉制度設計上有所不同。Arend Lijphart 以選舉規則（electoral formulas）將民主國家的選舉制度作區分成相對多數及絕對多數決（plurality and majority formulas）、半比例代表制（semiproportional formulas）以及比例代表制（proportional representation）。<sup>67</sup>Austin Ranney 則分為單一選區制（single-member-district systems）、複數選區比例代表制（multimember-proportional systems）與德國混合制（german hybrid system）。<sup>68</sup>

國內學者對於選舉制度的探討文章也有不少，王業立、林繼文就將選制區分為多數決制（plurality and majority Systems）、比例代表制（proportional representation systems）及混合制（hybrid systems）。<sup>69</sup>彭錦珍則綜合各學者的分類為單一選區制（single-member district）、比例代表制（proportional）、有限投

---

<sup>65</sup> Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999, p. 1.

<sup>66</sup> 李煥，〈透視政黨政治〉。台北：時報文化，民 84，頁 152。

<sup>67</sup> Lijphart, op. cit., pp. 144-150.

<sup>68</sup> Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1996, pp. 168-177.

<sup>69</sup> 王業立，〈比較選舉制度〉，第三版。台北：五南，民 92，頁 14；林繼文，〈選舉制度：國會改革的基礎工程〉，《當代》，第 171 期，民 90，頁 59-61。

票制 (limited)。<sup>70</sup> 吳志中則將各國選舉制度分為多數選舉制、比例代表制、混合制、單一選區兩票制。<sup>71</sup> 大致上來說，世界各國的選舉制度以選舉規則為主，可區分為多數決制、比例代表制及混合制。以下本文將根據王業立的分類方式，<sup>72</sup> 以及本論文研究農會選舉制度的需要，對多數決制作一簡單描述。

所謂「多數決制」，是指在選區內候選人獲得最多選票就可當選的選舉制度。基本上，多數決制主要是以「人」而不是以「黨」為投票對象，而以當選票數多寡的程度又分為相對多數制 (plurality) 及絕對多數決制 (majority)。

## 一、相對多數制

相對多數決是最簡易也是最古老的選舉方式，候選人只要獲得最多票數，不論有無超過出席投票總人數的百分之五十，即可當選。但因選區規模大小的差異，相對多數決又分為：

### (一) 單一選區相對多數決 (plurality with single-member-district system)：

在單一選區相對多數決之下，應選名額只有一位，所以只有得票數最高者當選，這種制度在美國習慣被叫做「領先者當選」

---

<sup>70</sup> 彭錦珍，〈從不同選舉制度下政黨競爭之研究—論當前我國中央民代選舉制度及其改革意見〉，《復興崗學報》，第 59 期，民 85，頁 99。

<sup>71</sup> 吳志中，〈臺灣選舉制度的抉擇〉，《研考雙月刊》，第 25 卷，第 6 期，民 90，頁 36-39。

<sup>72</sup> 同註 69，頁 11-40。

( first-past-the-post )，<sup>73</sup> 是世界上最普遍的選舉制度。

( 二 ) 複數選區相對多數決 ( plurality with  
multimember-district system ) :

而當選區內的應選名額不只一位時，就稱為「複數選區」。在複數選區相對多數決制中，候選人是以得票數高低依次當選，直到補滿應選人數為止。不過以選民可圈選的候選人數目不同，複數選區相對多數決制又分為全額連記法 ( block vote )、限制連記法 ( limited vote ) 及單記非讓渡投票 ( single non-transferable vote )。關於全額連記法與限制連記法將在下一節中詳細討論，在此就不再敘述。而複數選區的單記非讓渡投票，是指在應選名額超過一位的選區中，選民只能圈選一位候選人的選舉規則，並且不管候選人獲得多少選票，都不能將選票轉移或讓渡給其他候選人。當選的方式以獲得較多數選票的候選人為勝選，並以應選名額依次當選。在過去，此一選舉制度曾在中、日、韓使用過，但目前只剩我國繼續採行。

## 二、絕對多數決制

至於絕對多數決則是必須在選舉中獲得絕對多數的選票，也就是說要得票超過半數以上才算當選。

( 一 ) 兩輪決選制 ( runoff election ) :

---

<sup>73</sup> Ranney, op. cit., p. 168.

法國總統選舉時所採用的兩輪決選制就屬於絕對多數決，當所有候選人在第一次投票中皆不過半時，得票最多的前二名候選人將參與第二輪決選，進行第二次投票，保證讓最後的當選人能獲得過半數選票。

## (二) 選擇投票制 (alternative vote)：

此外，澳大利亞採用的選擇投票制，也是一種過半數投票方式，此種選法可以讓選民對不同候選人，按照心目中的偏好排列順序，依次圈選第一偏好、第二偏好等等，假若某一候選人在以第一偏好為準的開票結果後，就獲票超過半數，那麼他就當選。假若第一次開票無人過半，則將淘汰得票最少的候選人，並將那些票數依照選票上的第二偏好分配給其他候選人，如此反覆進行直到有人過半數為止。

以上對恩庇侍從理論、聯盟理論進行探究之後，將有助於更進一步了解農會、地方派系與政黨的連帶關係，以及地方派系在農會中的結盟合作。而多數決選舉制度的單一選區相對多數決以及複數選區相對多數決是農會各層選舉中所採行的主要選制，所以本節在此詳細介紹多數決選舉制度。由於農會理、監事選舉是農會選舉中競爭最激烈的一項選舉，因此在下一節中，本文將針對農會理、監事選舉所採行的選舉制度做更進一步的探討。

## 第二節 全額連記投票與限制連記投票法之區別

根據林繼文對於選舉制度的分類，連記法屬於多數決制的一種，他指出只要在複數選區下，選民可以投超過一票，就是連記投票法。不過，目前世界上採行連記投票法的國家並不多。<sup>74</sup>但西班牙與葡萄牙曾經在十九世紀使用限制連記法選舉國會議員，1868年到1880年期間，英國有十三個選區採行過這種選舉方式，<sup>75</sup>而日本也曾在第二次世界大戰後，在複數選區中，使用過一次限制連記法。<sup>76</sup>在臺灣，連記法多半用於人民團體的選舉上。凡舉如修憲前的監察委員、台灣省諮議會委員、中國國民黨中央委員、中國國民黨產業工會、牙醫工會、教師會、農漁會、商業工會等的理、監事都是採行連記法。另外，林繼文對國會選舉制度的改革，提出除了單一選區兩票制外，連記法也是另一種值得採用的選舉制度。<sup>77</sup>在縣市議員選舉制度方面，王業立也曾建議改採連記法，如此一來，可以提高買票成本與困難度，打破黑金勢力的影響，進而改善選風。<sup>78</sup>由以上討論可知，在台灣，連記投票法對多數民眾而言並不陌生，除了一般人民團體選舉外，學者也建議在中央選舉時採用，可見，連記投票法的確有值得探討之處。以下將針對連記法的優缺點進行討論，並以採行此制行之久遠的農會選舉為研究對象，探討全額連記法與限制連記法的差別。

---

<sup>74</sup> 林繼文，〈選舉制度：國會改革的基礎工程〉，《當代》，第171期，民90，頁59-60。

<sup>75</sup> Thomas Mackie, and Richard Rose, *The International Almanac of Electoral History*. Washington, D. C: Congressional Quarterly, 1991, p. 503.

<sup>76</sup> Ibid., p. 277.

<sup>77</sup> 同註74，頁73。

<sup>78</sup> 王業立，〈縣市議員選舉制度的探討〉，《地方政府論叢》，薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編。台北：五南，民88，頁167。

## 壹、農會選舉制度的演進

農會選舉制度採行連記投票法由來已久，早在1941年初的大陸時期就已頒布農會選舉法規，規定選票印製、加蓋圖記、當選名額以及選舉方式採記名連選法等。<sup>79</sup>當時正值訓政時期，訓練人民行使選舉、罷免、創制、複決是國民政府的主要任務，因此針對人數最多、分布最廣泛的農會，訂定農會選舉辦法。國民政府撥遷來台後，記取大陸時期農民暴亂之痛，積極輔導各級農會，1953年為了辦理各級農會改選，頒定〈台灣省各級農會選舉罷免規程〉，奠定農會選舉遵行民主政治的基礎。直到1974年政府全面修正農會法，才將〈台灣省各級農會選舉罷免規程〉廢止，此後並未再另外訂定農會專用的選舉罷免辦法。因此，相關選舉罷免的規定散見於農會法與其施行細則條文。

1978年8月內政部公布實施〈人民團體選舉罷免辦法〉，內容相當完整，有關選舉罷免程序可適用於所有的人民團體，由於農會也屬於人民團體之一，得以適用該法，因此並沒有再另外訂定農會選舉罷免辦法。而根據〈人民團體選舉罷免辦法〉第四條規定，人民團體舉辦之選舉，當應選名額為一名時，採用無記名單記投票；應選名額二名以上時，採用無記名連記法。但以集會方式選舉者，經出席會議人數三分之一以上同意，得採無記名限制連記法。因此，農會各階段選舉乃遵循〈人民團體選舉罷免辦法〉，在農會理監事選舉，因應選名額超過二名以上，採用無記名連記

---

<sup>79</sup> 同註 21，頁 1032。

法進行投票；而理事長與常務監事選舉則是由理監事們採無記名單記投票法互相推舉出一位理事長與一位常務監事。

「農會」，顧名思義，就是指由農民所組成的團體。另外，根據〈農會法〉，農會為一法人。<sup>80</sup>因此，農會不但是由農民組成的農民團體，也是具有法律賦予獨立人格的人民團體。但事實上，農會雖屬於人民團體之一，但卻與一般人民團體迥然有別。由於各級農會有系統的配合各級行政區設立，不僅有全國農會，縣市、鄉鎮也都有農會駐紮，所以政府許多的農業政策也都透過農會組織下達農民，農會是政府與農民之間的溝通橋樑。此外，農會還承辦政府委託的各項相關業務，代表政府執行公權力，儼如政府機關的代言人。除此之外，農會每年還提撥總盈餘百分之六十二以上作為農業推廣費用，直接減輕政府補助負擔。<sup>81</sup>以上這些特有的性質是農會與一般人民團體最大的差異，農會具有行政機關層層分級的組織架構，擁有政府委託的若干權限，本身又有經濟實力自成一局，雖說農會是人民團體，但在地方上農會的地位卻常常與地方行政機關並駕齊驅。

也由於農會具有特殊性質且有分層組織架構，自從1978年頒布〈人民團體選舉罷免辦法〉之後，歷經數屆的農會選舉，發現農會適用〈人民團體選舉罷免辦法〉有施行上的困難。〈人民團體選舉罷免辦法〉中的許多規定並不能適用於農會，例如基層農會農事小組選舉就必須由省政府另訂定〈農事小組選舉選務處理須知〉，而農會適用〈人民團體選舉罷免辦法〉的困擾則多半需

---

<sup>80</sup> 同註9。

<sup>81</sup> 根據〈農會法〉第四十條規定，「農會年度決算後，各類事業之盈餘，除提撥各項事業公積外，餘應撥充為農會總盈餘。……農會總盈餘，除彌補虧損外，依下列規定分配之：……三、農業推廣、訓練及文化、福利事業，不得少於百分之六十二。」

要內政部另以行政解釋令作個別規定。另外，由於農會會員人數眾多，當地方公職選舉時，農會的票源往往是各方黨派覬覦的目標，因此每當農會選舉時，地方派系或有心人士無不將農會選舉視為公職人員的前哨戰。所以，農會選舉的重要性更不容忽視。

最後終於在1988年，行政院院會通過〈農會選舉罷免辦法〉，秉持普通、平等、直接、無記名的民主方式辦理各級農會選舉。而農會選舉的投票方式，依〈農會選舉罷免辦法〉第十八條規定，農事小組選舉採無記名單記投票法；農會理、監事採用無記名連記投票法，但經全體應出席人數三分之一以上主張，得以採用無記名限制連記投票法，其連記人數以不超過應選名額二分之一為限；至於理事長及常務監事選舉仍採用無記名單記投票法舉行。因此，農會選舉的投票方式是採行單記投票法、連記投票法及限制連記投票法。採用連記投票法時，是以無限制連記投票，也就是說應選名額有多少，選民就可圈選全部應選名額人數。例如某鄉農會應選理事九名，則選民可在同一張選票上分別圈選九位理想的候選人，這種有別於限制連法的投票方式，又稱為全額連記投票法。

## 貳、全額連記投票法與限制連記投票法

由上文中可知，農會選舉的投票方式主要是採行單記投票法、連記投票法及限制連記投票法。單記投票法（single vote）是指不論應選出多少位名額，每一選舉人在選票上只能圈選一名候選人的投票方式。單記投票法的優點在於每位選舉人僅能投票給一位候選人，因此每位選民所投出來的選票價值均等，符合票票等值，適合用於當選名額一名、大規模及選舉人眾多的選舉，例

如我國的縣市長選舉、總統選舉。但當應選名額為二人以上或更多時，採用單記投票法容易分散選票，常使當選人得票數太低，受到不具有代表性的質疑。因此，在當選名額為二人以上時，依據多數決原則，才有連記投票法的產生。<sup>82</sup>而所謂「連記投票法」是指在選舉過程中，選民在選票上可圈選不只一位候選人的選舉方式。依可圈選候選人數目的不同，又分為「全額連記法」以及「限制連記法」。<sup>83</sup>

### 一、全額連記投票法

以農會來說，農會理、監事選舉第十四屆以前，依據〈農會選舉罷免辦法〉採用無記名全額連記投票法。但農會理監事名額依各級農會有所不同，〈農會法〉第十九條規定，鄉、鎮（市）、區設農會理事九人；縣（市）設農會理事九至十五人；省（市）設農會理事十五至二十一人，全國農會理事三十三人至四十五人；農會監事名額為理事名額三分之一。由於全額連記法是指在複數選區中，應選名額等同於選民圈選名額，也就是說，在鄉、鎮（市）、區農會選辦理監事選舉時，會員代表可同時圈選九名理事候選人以及三名監事候選人。此一選制的優點在於每位選舉人都能圈選數個中意的候選人，不但可以增加選民的選擇空間，而且就算在有賄選的情況下，選民基於誠信與人情壓力不得不圈選某位候選人，但在採用連記法後，選民仍有機會圈選其他候選人。因此，在無派系或組織性的運作下，買票的功能在相當程度上就會被稀釋掉了。<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> 同註 21，頁 1072-1073。

<sup>83</sup> 同註 69，頁 17-19。

<sup>84</sup> 同註 78，頁 169。

另外，採用全額連記法的農會選舉，對派系而言最大的優勢就是只要能掌握過半數的會員選票，某一派系就能「勝者全拿」囊括所有的理事席次，進而選任理事長，控制整個理事會，並能決定總幹事人選，讓其他派系在理事會無法生存。只要能夠單獨或透過「換票聯盟」掌握過半數的會員代表，而會員代表均能夠依照「建議名單」進行全額連記投票，即可輕易取得所有的理、監事席位，讓其他各路人馬一無所獲。由此可知，在人民團體選舉中採用全額連記投票法，雖然保障了多數，但卻完全剝奪少數派的權利，就算勢力不相上下的兩派人馬，也可能以一票之差導致全盤皆輸，而且容易造成派系操控以及配票、換票的情形。<sup>85</sup>

在過去各地方的農會選舉中，大多使用全額連記法，因此常出現的場景便是：兩個壁壘分明的敵對派系各自對於會員代表進行綁樁、拔樁、固樁的激烈攻防戰；賄選、恐嚇、集體出遊等各種手段無所不用其極。因此，全額連記法容易造成當權派或較佔優勢的派系壟斷全局，在選舉時冒著可能獲得全數席次或連一席都沒有的風險。而在總幹事的遴聘方面，也一直是農會選舉中極具爭議的一部分。<sup>86</sup>雖然依據〈農會法〉的相關規定，總幹事必須經過全體理事二分之一以上之決議方得聘任之。然而在實際操作上，當會員代表以全額連記投票法選出所有理事時，本屆理事會中的派系生態就已確定，而總幹事的人選則也幾乎呼之欲出。

## 二、限制連記投票法

---

<sup>85</sup> 同註 78，頁 168。

<sup>86</sup> 除了選舉方式外，農會總幹事最受人爭議的部分，是在候聘人的資格問題、總幹事的連任問題、及總幹事對農會信用部的影響問題上。

有鑑於全額連記法無法使少數派人士獲得適當的代表席次，於是有限制連記投票法，用意在於給予小黨或少數派制度性的保障。<sup>87</sup>因此，當應選名額在二人以上時，選民不能對當選名額作全部連記，只能對其中一部份名額作連記投票，這就是限制連記法。換句話說，限制連記法是指選民圈選名額少於應選名額，根據圈選的比例不同，又有二分之一限制連記法或三分之一連記法之別。以二分之一限制連記法為例，在鄉、鎮（市）、區農會選辦理監事選舉時，會員代表可同時圈選四名理事以及一名監事，如此一來，某派系將必須握有三分之二以上的會員選票，並在配票平均下，才能掌控所有席次。

限制連記法的目的是為了防止派系的操控、保護少數，讓較弱勢的派系在農會選舉中也有當選理監事的機會，避免理事會與監事會遭到同一派系壟斷農會資源，使得農會淪為派系在地方上角逐其他選舉的後盾。以鄉、鎮（市）、區農會選辦理監事選舉為例，若有某派系想在本次選舉完全囊括農會所有理監事席次，採用二分之一限制連記法會使得派系在掌握會員投票上比採用全額連記法來的困難。此外，採用限制連記法，因為需要的當選票數較高，足以增加代表性；也因為當選票數門檻提高，若有派系想要賄選，就必須付出更多的代價。<sup>88</sup>總之，限制連記法能合理的使當選人比例按照選舉人的利益與勢力結構獲得較公平的分配，也讓任何一方派系無法充分掌握票源，提高配票及估票的不確定性，使得派系與黑金的影響力隨之下降。<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> 同註 78，頁 169。

<sup>88</sup> 林若霄，〈理性選擇：限制連記法之研究〉，《律師通訊》，第 168 期，民 82，頁 31。

<sup>89</sup> 同註 78，頁 170-171。

不過，限制連記法也有制度上的缺陷。制度是一體兩面的，以政黨或派系的立場來說，採用限制連記法會不利於配票或估票。就選舉時的動員機制而言，採用限制連記法對政黨與派系都是吃力不討好的結果，並且因採用此選制而使得賄選困難，當有黨派集體賄選時，將會更提高金錢介入選舉的嚴重性。此外，林若零曾提出限制連記法的真正功能可能在於政治控制，<sup>90</sup>目的是在削弱多數派或大黨。關於這個說法，筆者將從歷屆農會選舉過程研究中，試圖觀察在政黨輪替後，農會選制從全額限制連記法改成限制連記法後，是否達到政治控制的效果。

### 第三節 農會理監事之選舉方式

從上一章的討論中得知，農會組織的主要成員包括會員、會員代表、農事小組長、副組長、理監事、總幹事等。農會組織的幹部，主要由參加農會的會員選出會員代表，再由會員代表於會員代表大會時共同選出理監事，組成理事會與監事會。另外，理事會經由理事們互選，推出一名理事長，監事會亦推出一名常務監事，分別代表理、監事參與各項會議並主持理、監事會。農會的選舉過程，必須通過層層關卡，最後由理事會所遴聘的總幹事執行農會業務。從推選理監事的過程中，不難發現農會選舉是一項間接選舉，而間接選舉運作的結果，產生了農會三大巨頭，理事長、常務監事以及總幹事。總幹事雖是遴聘產生，但實際上他卻是農會業務運作的領導人物，在農會裡握有實質上的權力。

談及農會選舉，首先我們必須先從農會會員的限制進行了

---

<sup>90</sup> 同註 88，頁 35。此處討論的是民國七十二年修訂後的選罷法，對監察委員選舉所採用的限制連記投票制，當時監察委員選舉屬於間接選舉，由省、市議員投票產生。

解，具備了農會會員資格，才有權利參與農會選舉。關於農會會員的限制，根據〈農會法〉第十二、十三、十四條規定，<sup>91</sup>農會會員必須為中華民國國民，年滿二十歲，設籍在農會組織區域內，並實際從事農業。農會會員每戶以一人為限，入會滿六個月後，即可依法獲有農會的選舉權與被選舉權。具備以上會員資格條件後，必須經過理事會審核，<sup>92</sup>才能正式成為農會會員。然而，是否具備農會會員資格，是參與農會選舉的基本條件。一旦通過理事會審核，進入農會成為正式會員六個月後，即可參與農會各項選舉，也具備被選舉的候選資格。因此，過去每當農會改選前，許多地方農會的新會員入會資格審查及舊會員的會員資格清查即常成為各派系關注焦點。<sup>93</sup>對地方派系來說，能否掌握足夠的會員是前進農會核心，握有決策實力的基本前提。

此外，農會另有贊助會員，所謂贊助會員主要是指沒有實際從事農業工作但想要加入農會的人，分為個人贊助會員與團體贊助會員。不過贊助會員與一般會員在權限上略有不同，贊助會員僅僅具有當選監事資格，並無選舉權及其他被選舉權，並且監事屬於無給職，僅能監督農會業務與財務。可見，一般會員與贊助會員在農會權力掌控上有所差別。但事實上，積極參與農會的非農民團體，主要目的是為了向農會信用部借貸資金進行投資。<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> 〈農會法〉第十二條規定，「凡中華民國國民，年滿二十歲，居住農會組織區域內，實際從事農業，…農會會員入會未滿六個月者，無本法所定選舉權與被選舉權。」第十三條規定，「…不合前條規定者，得加入農會為個人贊助會員。凡依法登記之農業合作組織、公司、行號、工廠得加入當地農會為團體贊助會員。個人贊助會員及團體贊助會員，除當選監事外，無選舉權及其他被選舉權。但其他應享權利與會員同。」第十四條規定，「農會會員每戶以一人為限。」

<sup>92</sup> 根據〈農會法施行細則〉第二十五條規定，「農會理事會職權如下：一、審定會員入會及出會。……」。

<sup>93</sup> 為了避免各地方農會在資格認定上有所差異，九十一年一月新修訂的〈農會法〉第十二條特新增定第二項：「前項各款人員申請加入農會會員資格之認定、應備書件、審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

<sup>94</sup> 同註 27，頁 66。

因此，一旦能當選農會監事，在農會財務運作上便能假公濟私。至於監事一職是否支薪、能否具有選舉權，對這些團體來說，反而是最無關痛癢的了。

從圖 3-1 我們可以發現，農會會員所直接面臨的主要選舉有二，其一是選舉農事小組長、副組長，其二是選舉會員代表。依〈農會法〉第六條第二項規定，鄉鎮（市）、區以下應按實際需要，劃設農事小組。第二十三條亦規定，農事小組置組長、副組長各一人，由會員選任之。但農會法並無明文限定基層農會農事小組的數目，僅由各基層農會按實際情況設置，以同一村里不宜分割為原則，配合行政區域劃設農事小組。<sup>95</sup>至於會員代表選舉，則因會員眾多、會員大會召開困難，而以農事小組為單位，選出會員代表，召開會員代表大會。基本上會員大會由理事長召集，全國農會每二年召開一次，各級農會每年召開一次。但若會員人數眾多超過二百人，導致召集會員大會困難時，依據〈農會法〉第三十三條之規定，則可由農事小組選任代表參加會員代表大會，行使會員大會職權。基層農會農事小組出席該農會會員代表大會之名額限制，依〈農會法施行細則〉第三十三條，按照有選舉權之會員總數在五十人以下者，可選出一人；超過五十人時，每滿五十人加選一名代表。農會會員代表名額，最高不得超過六十一人，最低不得少於三十一人。其人數有不足或超過時，按會員人數比例增減之。但自民國九十一年以後辦理之屆次改選，其會員代表名額，最高不得超過四十五人。其中需要注意的是，會員代表不能兼任農事小組長、副組長。<sup>96</sup>

會員代表大會是農會最高的權力機構，各地方農會每年召開

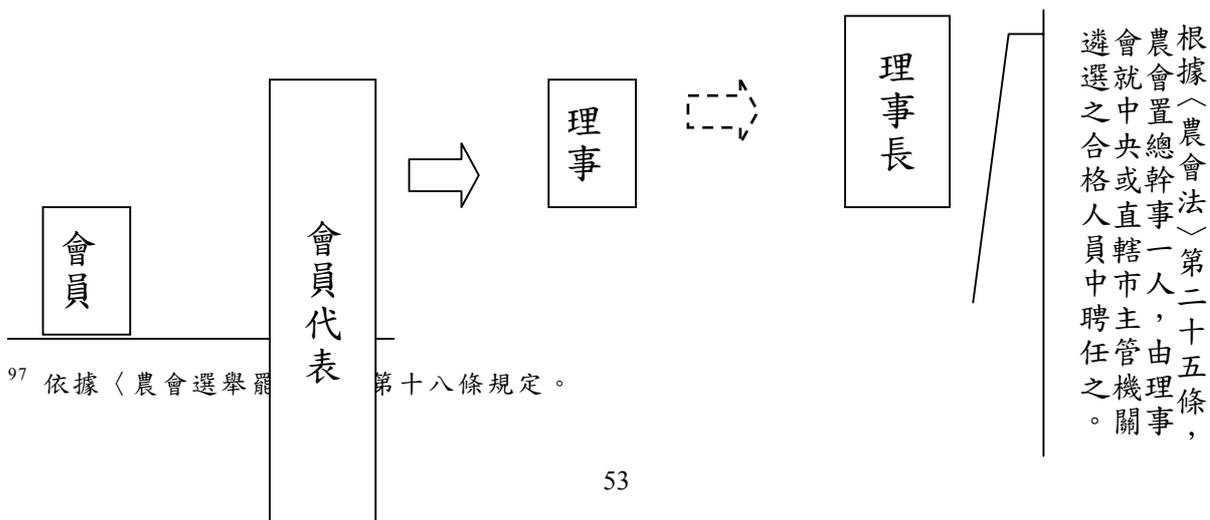
---

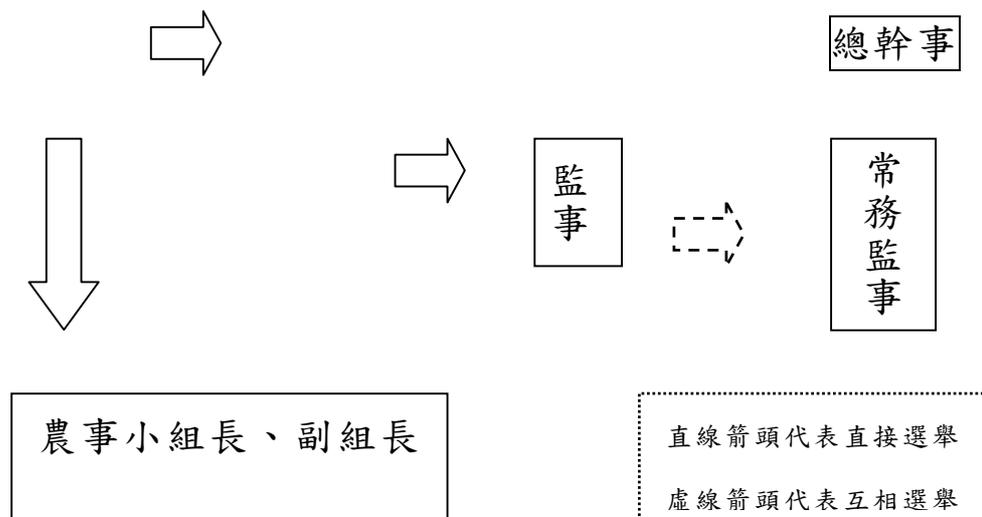
<sup>95</sup> 同註 21，頁 432。

<sup>96</sup> 依據〈農會法〉第十五條規定。

一次，但實際上其最重要的功能是每四年一次的理、監事改選。在農會，會員代表選舉是採取無記名單記投票，也就是一人一票，使用相對多數決（plurality），以各農事小組為單位選出。所以候選人只要獲得最多票數，不論有無超過百分之五十，即可當選。而理監事選舉，原本是採用無記名連記投票法（全額連記投票），若經由全體應出席人數三分之一以上請求，得以採用無記名限制連記投票法，但其連記人數以不超過應選名額二分之一為限。<sup>97</sup>但從 2001 年第十四屆理監事選舉起，行政院頒佈行政命令，今後將全部採行無記名限制連記投票法，連記人數以不超過應選名額二分之一為限。至於理事長與常務監事之選舉，則分別由理、監事採用無記名單記投票法互選之。

圖 3-1 農會選舉過程





資料來源：作者自繪。

在農會選舉各級幹部的過程中，最具關鍵性的環節就是會員代表選舉理、監事的階段。這也是地方派系涉入最深的部分，各種綁樁、固樁、換票、賄選、恐嚇、集體出遊等手段也多出現在此一階段。而政府將農會理、監事的選舉方式由原先的全額連記法改成二分之一限制連記法後，究竟有沒有對十四屆的農會選舉產生影響是本研究將深入探討的主題。農會的改選過程，包括基層農會會員資格總清查，農事小組長、副組長、會員代表之選舉，理監事候選登記及資格審查與選舉，召開理、監事會分別選舉理事長與常務監事，遞層而上至縣農會、直轄市農會。並同時辦理各級農會總幹事候聘人之登記、資格審查、遴選與聘任等，層層選舉關卡程序繁複，全程需時半年以上。<sup>98</sup>由於農會選舉過程歷時冗長，給予地方派系及有心介入農會選舉人士暗中操盤、積極運作的空間。這一套農會選舉罷免辦法，表面上看起來似乎符合公平、公正的精神，從會員代表的產生、理、監事的選舉到總幹事的遴聘，形式上是「由下而上」的間接選舉，但在實際運作上，

<sup>98</sup> 廖朝賢，〈2001年農會屆次改選問題探討與改進〉，《農政與農情》，第111卷，第348期，民90，頁46。

卻變成地方派系為掌控農會「由上而下」的佈樁方式。<sup>99</sup>有關農會與地方派系的互動關係，將會在下一章裡詳加討論。

---

<sup>99</sup> 同註 43，頁 50。



## 第四章 農會運作之決策過程

### 第一節 農會與地方派系之政治互動

#### 壹、派系及地方派系的界定

由於人類是群體的動物，因此，不論是在正式組織或非正式的組織中，派系（faction）必然會存在。然而，派系政治並非是臺灣地區特有的現象，不論是發展中國家或是高度發展國家，都可以在全國性或地方性的政治舞台上，以及公共政策的制定過程中，發現派系政治始終扮演著一個舉足輕重的角色。<sup>100</sup>

##### 一、派系的界定

Firth 認為派系是在特定情境下產生衝突的單位，並且是透過領導者與跟隨者之間所聯結的個人權威顯現出來，因此 Firth 認為派系是一種具有鬆散規則（loosely ordered）的群體。<sup>101</sup> Beller 和 Belloni 則將派系定義為一些依存在一個大團體中有組織的小團體，為了權力的利益而互相競爭；這些小團體僅是這個大團體中的一部份而已。<sup>102</sup> 人類學者 Nicholas 則針對「派系」提出五

---

<sup>100</sup> 同註 23，頁 35。

<sup>101</sup> 轉引自蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》。台北：洪葉文化，民 87，頁 10。

<sup>102</sup> 轉引自廖忠俊，《臺灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨，民 86，頁 32。

個基本的特質：<sup>103</sup>

### (一) 派系是衝突的團體

衝突是派系成員存在的理由，沒有衝突，派系將不存在。因此在政治競技場內，衝突代表著至少有兩個以上的派系存在。

### (二) 派系是政治團體

派系之爭就是一種政治行動或現象，派系的組成就是為了爭奪可以控制社會的資源，<sup>104</sup>所以派系匯集、組織了特定社會和制度的衝突，以實現公共權力為目的。<sup>105</sup>

### (三) 派系不是正式化組織 (no corporate) 的團體

派系成員是基於短暫的共同利益而結合，一旦共同利益消失，派系就不存在了，因此派系並不具有持續性，<sup>106</sup>也沒有正式組織制度化成員間的行為。

### (四) 派系成員由領導者選拔

---

<sup>103</sup> Ralph W. Nicholas, "Factions: A comparative Analysis," in Steffen W. Schmidt eds., *Friends, Followers, and Faction*. Berkely, CA: University of California Press, 1977. pp. 56-58.

<sup>104</sup> 同註 23，頁 36。

<sup>105</sup> 同註 54，頁 19。

<sup>106</sup> 同註 105。

領導者在派系中的地位是非常重要的，他決定著派系的方向，而取派系成員之所以結合在一起，並非是具有相同的意識型態，而是由領導者募集而來的，他們與領導者之間各自存在著一種交易關係。<sup>107</sup>

### (五) 派系成員的甄補是基於不同原則

領導者以不同的連帶關係吸引跟隨者支持他的派系，例如 Firth 所指出的親族連帶 (kin ties)、主從關係 (patron-client relations)、宗教連帶 (religious ties)、政治經濟連帶 (politico-economic ties) 等。<sup>108</sup>

另外，根據陳明通的界定，他認為所謂的派系指的是以二元聯盟 (dyadic alliance) 為基本構成單位，為達成公部門或準公部門資源取得及分配的集體目標，所建立的一套多重人際網絡。其中二元聯盟是指存在兩個個人之間，以交換恩惠、提供所需為目的的協議。<sup>109</sup>簡而言之，派系是以二元聯盟網絡為基礎而形成的非正式團體，附著於既有的政治社會體制中，但有獨立的動員與控制能力，並能形成集體行動進一步爭取公共資源。<sup>110</sup>

從以上幾位國內外學者對於派系定義的觀點，可以歸納出派系是一種社會普遍存在的非正式政治組織，並且派系與派系之間

---

<sup>107</sup> 同註 23，頁 36。

<sup>108</sup> 同註 105。

<sup>109</sup> 同註 55，頁 13。

<sup>110</sup> 同註 55，頁 21。

是相互衝突的。它存在於領導者與跟隨者以各種連帶關係而建立起來的結盟行為，而且派系內部是一種由上而下、領導者與跟隨者的垂直權力關係，是一套多重的人際網絡。也因此派系往往能具有強大的動員力量，足以爭取社會上的公共資源，而派系主要的活動場域是以中央層級的國家機關為主。

## 二、地方派系的界定

按照派系活動的場域來作區別，中央層次的派系主要是以國家機關作為爭取資源的舞台，而相對中央派系的地方派系，則是以爭取地方基層政權為目標的非正式組織。<sup>111</sup>陳明通也認為地方派系是派系的一種。兩者不同的是，地方派系的主要活動領域只侷限於地方，通常是以縣市為活動範圍，並且地方派系具有完整獨立的政治實體，並不是中央勢力的分支；另外地方派系是以網羅當地人士為主要的成員，外來者很難介入；所爭取的資源是以地方層級的公部門或準公部門資源為主，所以地方選舉是地方派系最主要的政治活動。<sup>112</sup>除此之外，陳陽德也指出地方派系乃指一群不具任何有形組織的地方有力人士，因意氣相投或利害一致而結合，並且有掌握地方政治的企圖。<sup>113</sup>

趙永茂更進一步指出地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取地方政治權力的組合。地方派系並無固定的正式組織與制度，其領導方式依賴個人

---

<sup>111</sup> 同註 43，頁 17。

<sup>112</sup> 同註 55，頁 20。

<sup>113</sup> 陳陽德，〈第七屆台中市議會之研究：以動態觀點研究地方議會的嘗試〉，碩士論文，台北政治大學，民 59，頁 44。

的政治、社會、經濟關係，其活動採半公開方式，而以選舉、議會為主要活動場域，並在此政治場域中擴展政治或社會關係勢力，具有在地方政治上決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。<sup>114</sup>另外，吳芳銘也提出地方派系主要活動方式的三個面向。在政治上是以選舉公職及相關活動為主，如候選人的規劃、選票動員、影響公共政策。社會上，指的是平時地方社會的耕耘，人際網絡的維持，如參與婚喪喜慶。經濟上，是指派系推出候選人，一但當選公職，便能掌握經濟特權，如各縣市層級的金融保險、客運路線營運權。<sup>115</sup>

另一方面，吳重禮也從美國「機器政治」的分析途徑，將研究有關臺灣地方派系的文獻資料作更深入的研究，並透過經濟學、社會學、政治學的研究途徑賦予地方派系更詳盡的解釋。<sup>116</sup>他認為以經濟學的研究途徑來說，地方派系是受到單一利益所主導的結構體系，主要以贏得選舉勝利為手段，並且藉由獲得的政治職位取得公共資源和經濟財富；另外，從社會學的研究途徑來說，則認為地方派系是具有若干自主性的次級單位，而且這些單位之間各有立場、利益互異、彼此爭執、對立、牽制與妥協；而從政治學的研究途徑則認為地方派系是領導菁英為維護自身的權力鞏固所組成的組織。

此外，陳明通認為臺灣的地方派系基本上可區分為鄉鎮、縣市兩個層級，鄉鎮是派系構成的最小單位，而縣市級的派系往往只是鄉鎮派系更進一步結盟的團體而已。<sup>117</sup>臺灣以縣市級為活動

---

<sup>114</sup> 趙永茂，《臺灣地方政治的變遷與特質》，第三版。台北：翰蘆，民 91，頁 264。

<sup>115</sup> 同註 54，頁 24。

<sup>116</sup> 吳重禮，〈臺灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啟示〉，《政治科學論叢》，第 17 期，民 91，頁 94-97。

<sup>117</sup> 同註 55，頁 254。

範圍的地方派系，較著名的有基隆市的謝派與蘇派、苗栗縣的劉黃兩派、台中縣的林（紅）、陳（黑）派系、彰化縣的紅陳、林白兩派、嘉義縣的林黃派、高雄的紅白黑三派等；而以鄉鎮為為主的地方派系，較著名的有台北縣的三重幫、新莊的國治派與聯合派、淡水麥陳兩派等等，<sup>118</sup>另有鄉鎮型派系轉為公所派與農會派的競爭型態，<sup>119</sup>例如雲林縣斗南鎮、彰化縣竹塘鄉。不過，隨著時空環境的改變，過去這些全縣型派系與鄉鎮型派系的勢力也受到解嚴、李登輝上台、凍省以及政黨輪替而有所轉變。

由以上學者的討論可知，臺灣的地方派系是以地緣、血緣、宗族的社會關係作為連結基礎，為爭取地方政治勢力、獲取經濟特權，透過參與選舉機制或是議會運作而進一步掌握地方事務的政治團體。地方派系除了在政治經營方面，可以向上級政府爭取建設經費、關照、關說、協助派系成員就業、安插公職、調解糾紛、興辦地方公益事業、選舉動員等。另外，若派系掌握農漁水利會、信用合作社或企業銀行組織，就可透過貸放信用資金來服務農漁工商等中小企業。<sup>120</sup>因此，縣市中的地方派系不論在政治活動或經濟地位上，都是一個舉足輕重的角色。

### 三、臺灣地方派系的形成

對於臺灣地方派系的形成問題，按照臺灣的歷史背景，從清朝時期、日據時期、戰後至解嚴時期、解嚴後時期的發展看來，

---

<sup>118</sup> 同註 102，頁 29-30。

<sup>119</sup> 同註 101，頁 14。

<sup>120</sup> 王輝煌、黃懷德，〈經濟安全、家族、派系與國家-由制度論看地方派系的政治經濟基礎〉，收錄於徐永明、黃紀主編《政治分析層次》一。台北：韋伯，民 90，頁 120。

臺灣的地方派系很早就開始萌芽了。<sup>121</sup>從歷史的發展脈絡來看，吳文星認為臺灣地方派系的形成，受到日據時期相當大的影響。<sup>122</sup>所以，光復後在地方政治結構中所出現的地方領導菁英，並不是國民黨來台後才突然「冒出來」成為地方政治舞台上的活躍者。在日據時代，甚至更早的清代臺灣社會，就已經存在一群人，在地方上掌握一定的影響力。<sup>123</sup>

依照陳明通的看法，臺灣在 1950 年恢復地方選舉之前，就已經存在以本土政治菁英所組成的地方派系，這些派系規模較大，跨越好幾個縣市，是一種縣級以上的政治聯盟，而派系的領導者也都具有全島性的知名度。<sup>124</sup>臺灣早期的地方派系約略可區分為「半山派」、「台中派」、「阿海派」、「新山派」、「林頂立派」等，其中各派系的領導者有連震東、李萬居、劉啟光、林獻堂、蔣渭川等人。<sup>125</sup>1947 年隨著臺灣島內發生「二二八事件」，本土菁英遭到國民黨政府白色恐怖及逮捕，導致臺灣的早期派系大規模撤出政治領域活動，使得這些全島性的派系聯盟瓦解。不過地方派系並未因此就在臺灣消失，雖然派系聯盟瓦解了，但聯盟中仍然熱衷政治的成員並未被消滅，只是退居到各縣市去發展，並且很快的取代原有的地方政治勢力，成為省議員及縣市長的角逐者，<sup>126</sup>這也就是後來臺灣地方派系以縣市為活動範圍的主要成因。

自從「二二八事件」後，臺灣原來那些全島性派系的政治菁

---

<sup>121</sup> 同註 120，頁 123-129。

<sup>122</sup> 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》。台北：正中書局，民 81，頁 374-375。

<sup>123</sup> 涂一卿，《臺灣地方派系之社會基礎：以嘉義縣地方派系為例》，博士論文，東海大學社會學研究所，民 83，頁 23。

<sup>124</sup> 同註 123，頁 25。

<sup>125</sup> 同註 55，頁 44。

<sup>126</sup> 同註 123，頁 26。

英，大多開始對光復後的新政權疏離並對政治產生冷漠感。隨著全島性派系的部分傳統菁英撤出政治領域，一批過去從來沒有政治經驗與地位的人，填補了這些空缺。這些人後來與國民黨政權合作無間，<sup>127</sup>並且在地方政治上形成一股新勢力，更因此而賦予臺灣地方派系另一種新的註解。

總之，光復後臺灣地方派系發展的軌跡，與甫從大陸移遷來台的國民黨政府有著很密切的關係。以下將從國民黨的統治政策以及其與地方派系之間，在不同時期的政經糾葛關係進行討論，並進一步推導出國民黨、地方派系與農會之間三位一體的政治互動關係。

## 貳、地方派系與農會的關係

研究有關地方政治的學者都認為，農會是地方派系選舉動員時不可或缺的工具，<sup>128</sup>而且地方派系（local factions）在臺灣的地方政治上扮演著非常重要的角色。<sup>129</sup>過去十幾年來，台灣歷經了

---

<sup>127</sup> 同註 123，頁 24-25。

<sup>128</sup> 黃德福、劉華宗，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》，第 2 卷，第 2 期，民 83；吳芳銘，〈地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例〉，碩士論文，中正大學政治研究所，民 85；趙永茂、黃瓊文，〈台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究：雲林縣水林鄉農會一九七〇及一九九〇年代為例之比較分析〉，《政治科學論叢》，第 13 期，民 89，頁 165-200。皆在其著作中提出相關見解。

<sup>129</sup> 黃德福，〈選舉、地方派系與政治轉型：七十八年底三項公職人員選舉之省思〉，《中山社會科學季刊》，第 5 卷，第 1 期，民 89，頁 84-96；黃德福，〈現代化、選舉競爭與地方派系：1992 年立法委員選舉的分析〉，《選舉研究》，第 1 卷，第 1 期，民 83，頁 75-92；陳明通、朱雲漢，〈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》，第 2 卷，第 1 期，民 81，頁 77-97；Bosco Jacobs, "Taiwan Factions: Quaxi, Patronage, and the State in Local Politics," *Ethnology*, Vol. 31, No. 2, 1992, pp. 157-183；涂一卿，〈台灣地方派系之社會基礎：以嘉義縣地方派系為例〉，博士論文，東海大學社會學研究所，民 83；陳明通，〈派系政治與台灣政治變遷〉。台北：月旦，民 84；王振寰，〈誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構〉。台北：巨流圖書公司，民 85；吳芳銘，〈地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例〉，碩士論文，中正大學政治學研究

威權體制（authoritarian regime）的轉型、「恩庇—侍從」（patron-client）體系的崩解、以及政權輪替的過程，但是根據廖達琪、Samuel J. Eldersveld 在2001年所進行的一項臺灣地方菁英調查研究表示，仍有八成以上（81.5%）的地方菁英認為農會對於地方政治運作的影響力是「非常重要」或「重要」。<sup>130</sup>

## 一、解嚴前的地方派系與農會

大陸淪陷後，倉促來台的國民黨，為了要在台灣社會鞏固政權，並取得統治權的正當性，透過恩庇—侍從關係（patron-client relationship）的策略運用，給予地方派系利益換取其政治支持。國內學者陳明通將恩庇—侍從關係定義為是一種附著於既存政治社會體制中，不平等權力地位行動者間的非正式、特殊互惠關係。目的是為了要達成各種政治、社會、經濟目標，通常存在於不對等的權力與地位的行動者之間。其中恩庇者具有較高權力，而依隨者必須透過對恩庇者的效忠與服務以換取資源，依隨者亦擁有恩庇者所缺乏的資源，如此一來，兩者間才可能有交換關係的建立，而能在政治社會經濟領域中相互依存。<sup>131</sup>

---

所，民 85；廖忠俊，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨文化，民 86；趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆出版社，民 87；王業立，《比較選舉制度》，第三版。台北：五南圖書出版公司，民 90；蔡明惠，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的鬥爭》。台北：洪葉文化，民 87；丁仁方，〈統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型〉，《政治科學論叢》，第 10 期，民 88，頁 59-82；陳介玄，〈派系網絡、椿腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》。台北：聯經出版公司，民 88，頁 31-67。皆在其著作中提出相關見解。

<sup>130</sup> 黃東益，〈政黨政治發展與地方派系運作〉，「民主與地方統治：第二波台灣地方菁英調查研究」學術研討會，由蔣經國國際學術交流基金會、中山大學政治學研究所主辦，高雄，民 90.12.29。此調查資料係來自於由廖達琪、Samuel J. Eldersveld 所共同主持的一項國際比較研究（民主與地方研究，Democracy and Local Governance），第二波台灣地方菁英調查研究（由「蔣經國國際學術交流基金會」贊助）中之數據。調查完成時間為民 90 年 6 月。

<sup>131</sup> 同註 55，頁 7-8。

這樣的恩庇—侍從關係，後來被國民黨應用在收編臺灣既有的政治力量與社會力量，尤其在「二二八事件」後，造成嚴重的省籍對立，國民黨為了緩和臺灣內部的政治對立關係，鞏固其政權的正當性，舉辦地方選舉便成為強化國民黨統治基礎的有效策略。<sup>132</sup>換言之，國民黨政權透過舉辦地方選舉與地方勢力進行整合，再由政黨的積極運作，由中央提供地方政治職位，地方提供中央群眾基礎，達到菁英整合，完全掌控臺灣的社會關係。因此，地方的政治菁英只有完全支持國民黨政權的合法性，才得以分享到地方的政治權力與經濟利益。<sup>133</sup>在不斷的選舉過程中，地方政治菁英不斷拉攏民眾，對基層人民進行政治理念宣導，為國民黨鞏固政權基礎。

1950年國民黨透過舉辦地方選舉以及地方自治制度的設計，建立本土菁英正式分享政治權力的管道，以強化國民黨政權統治的正當性。<sup>134</sup>如此一來，一方面除了能拉攏地方政治菁英成為國民黨在地方上的代表，另一方面也能將地方派系的活動空間安置於縣市區域之內，防止地方派系進行全島性串連，進而對中央政權造成威脅。此外，國民黨對地方派系採「雙派系」(bifactionalism)原則，在大多數地區都扶植至少兩個以上的派系存在，以收平衡之效，使其利於黨中央操控。<sup>135</sup>當時地方派系參選的範圍，主要集中在地方層次的省議員、縣市長、縣市議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、以及農漁會總幹事等。<sup>136</sup>可見，地方

---

<sup>132</sup> 同註 27，頁 69。

<sup>133</sup> 根據朱雲漢的研究，地方派系主要獲取特殊經濟利益的管道有：(一)政府特許下的區域性獨佔經濟活動，如銀行、信用合作社、農漁會、汽車客運公司。(二)省營行庫的特權貸款。(三)省政府及各地方政府的公共部門採購，主要是公共工程的承包與小額工程分配款的運用。(四)以地方政府公權力所換取的經濟利益。同註 114，頁 282。

<sup>134</sup> 同註 114，頁 282；黃德福，〈選舉、地方派系與政治轉型：七十八年底三項公職人員選舉之省思〉，《中山社會科學季刊》，第五卷，第一期，頁 79，頁 84。

<sup>135</sup> 同註 114，頁 282-283。

<sup>136</sup> 王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第五卷，第一期，頁 87，頁 78。

派系介入地方選舉歷史淵源流長，而且與國民黨來台後的統治政策有必然關連。

因此，在解嚴以前，地方派系與國民黨「一黨威權政體」之間，一直存在著共生關係。<sup>137</sup>廖忠俊先生也對此時的臺灣地方派系，歸納出三個重要的特質：<sup>138</sup>（一）地方派系是政黨這個大團體中的小團體，而這個政黨主要是指國民黨；（二）地方派系的目的是為了追求權力並維護派系本身政經資源而與他人競逐或對抗，它在選舉時提出人選作為該派系所屬政黨的候選人，或另推出候選人競選公職，進入議會或行政部門；（三）地方派系的組織是以「恩護—依隨二元聯盟」關係構成的。

除此之外，國民黨政府播遷來台時，臺灣仍屬農業社會，農民數量龐大。而農會組織早在日本政府時期就已成立，是臺灣地區最大的基層人民團體。當時國民政府急於拉攏人心，維持統治地位，便積極利用政黨的優勢力量，透過地方派系掌控農會系統，以免重蹈在大陸時遭受農民暴亂切身之痛的覆轍。<sup>139</sup>在地方政治上，國民黨所扶植的派系若能掌握農會，在其他公職選舉時就可進行動員。農會除了擁有完善的組織系統，可以在選舉時動員獲得選票，另外還有農會信用部，平時可提供資金以作為各項投資事業之借貸，選舉時又可當作選舉經費的週轉。在政經資源兼具的情況下，爭取繼續執政的政黨及追求政經利益的地方派系，無不積極爭取對於農會的主導權。

---

<sup>137</sup> 陳明通、朱雲漢，〈區域性聯合獨佔經濟、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〉，國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學，第2卷，第1期，民81，頁79。

<sup>138</sup> 同註102，頁33。

<sup>139</sup> 同註27，頁65。

由此可知，基層農會與地方政治生態息息相關是無庸置疑的，地方農會也常是地方派系爭奪勢力範圍的首要目標。學者丁仁方曾經指出，在權威體制下，臺灣所發展出的統合主義與侍從主義，能夠有效地控制民間社會的互動環節。國民黨長期的一黨統治，提供地方政治菁英政治經濟資源，用以交換其對黨國權威的服從。再者，以社會人際網絡關係為基礎，推動地方派系滲入民間組織，以便掌握政經資源，並作為選舉的動員機制。<sup>140</sup>對基層農會來說，黨國統治階層就是統合了農會組織、掌控農民團體，並以完成農村穩定與發展為政策目標。<sup>141</sup>因此在權威體制下，農會成為黨國的政治動員機器，經營者在有黨政做為靠山的情況下，更是肆無忌憚的參與政治。於是，農會組織與地方政治勢力的關係也就更為密切了。

不過另外一點值得注意的是，國民黨在大部份的農會改選中，黨部事實上甚少介入操兵。從早期國民政府遷台後一手主導各農會與信用部合併以來，只要能在農會系統中「存活的幹部」，絕大多數都是國民黨員。對國民黨來說，不管是哪一個派系奪得農會的主導權，頂多是「茶壺裡的風暴」，誰贏都一樣。過去派系都是依附在國民黨的體制下，因此國民黨各地方黨部處理農會改選的方式，通常都是「等」派系協調出一個結果之後，再給予「政黨提名」頭銜。獲提名的總幹事、理事長或常務監事三巨頭則在公職人員選舉時，給予人脈動員或是其它資源上的回報。<sup>142</sup>國民黨過去習慣以派系制衡的手法，作為駕馭地方勢力的手段；

---

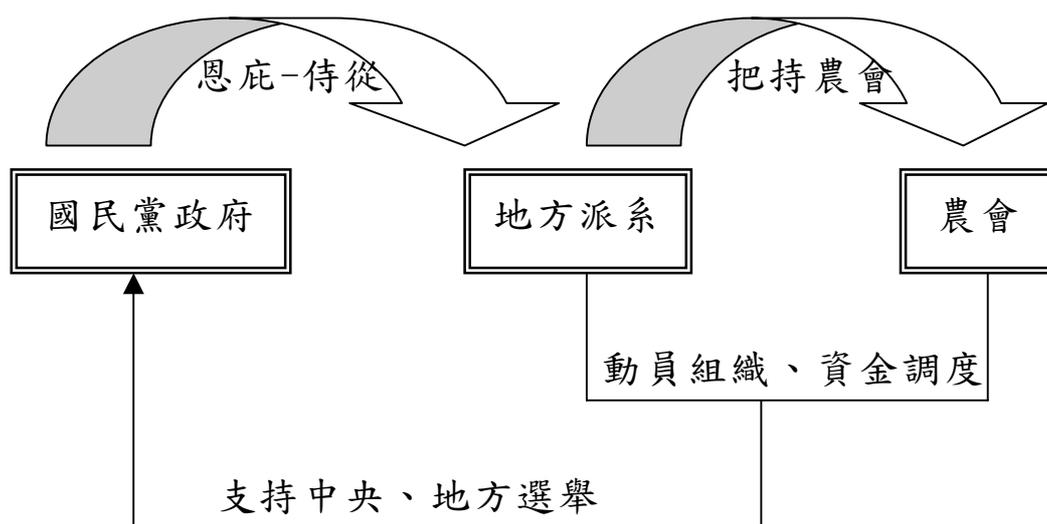
<sup>140</sup> 丁仁方，〈統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型〉，《政治科學論叢》，第10期，民88，頁59-82。

<sup>141</sup> 廖坤榮，〈台灣農會政治網絡形成與經營管理的困境〉，2001台灣政治學年會暨「政黨輪替後之台灣政治」學術研討會，台灣政治學會、政大政治系、政大選舉研究中心主辦，台北，民90.12.15，頁17。

<sup>142</sup> 同註43，頁46-47。

但是當黑道、賄選開始滲入派系及農會運作時，國民黨、派系與農會三位一體的共生關係，也就在威權體制瓦解之後，開始出現鬆動。

圖 4-1 政黨、派系與農會之互動關係



資料來源：作者自繪。

## 二、解嚴後的地方派系與農會

1987 年動員戡亂停止，蔣經國總統宣布解嚴，隨著黨禁、報禁的開放、通過集會遊行法等，促成了反對勢力的政黨化與民主化，也開啟臺灣政黨政治的新時代，其中政治環境變遷最重要

的特徵就是民進黨的興起。

根據趙永茂的觀察，民進黨反對勢力的形成使得國民黨一黨優勢地位不再，並且直接衝擊國民黨與地方派系的關係。過去在恩庇侍從關係下，國民黨與地方派系維持著依恃關係，但隨著國民黨一黨獨大的威權統治逐漸解體，自然會逐漸降低地方派系與國民黨的合作意願，相對的派系的自主性也就明顯的提高。<sup>143</sup>因此，當臺灣政治環境變遷，影響到派系與國民黨的關係，如此一來，在地方上勢必也會衝擊到農會派系與國民黨之間的互動關係。

此外，在臺灣政體轉型的過程中，地方派系出現了本質上的轉變，其中影響最深遠的，便是地方派系與「黑金政治」之間，逐漸被劃上等號。<sup>144</sup>造成這個現象的主要原因，除了反對黨勢力的興起，使得國民黨提名不再是票房保證，而地方派系為了確保買票效果與選戰勝利，不惜引進黑道兄弟護盤綁樁的因素外。最重要的是 1980 年代末期，臺灣社會經歷了一場財富重新分配，有些地方派系在土地與股市飆漲中崛起，經過派系與財團之間的相互兼併，這些集團的活動範圍也不再受限於特定縣市之內。所以，不少學者認為此一時期的新型政治派系，已經不適合以「地方」派系相稱，應該改稱為「政商集團」。<sup>145</sup>

在經濟繁榮和私人企業的成長背景下，工商業與都市化的快速發展造成派系從傳統人脈的表現，逐漸轉變為經濟利益的結合

---

<sup>143</sup> 同註 114，頁 285。

<sup>144</sup> 王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，頁 87，頁 83。

<sup>145</sup> 同註 55，頁 236-242；王振寰，《誰統治臺灣？：轉型中的國家機器與權力機構》。台北：巨流，頁 85，頁 140。

關係，發展金錢分配體系，並且透過選舉前後的資金分配而不斷整合擴張。<sup>146</sup>可見，在威權轉型前依靠傳統情感人情所建立的關係，在威權轉型後變成物質誘因及利益計算才是相互支援、交換與整合的基礎。也因此，國民黨與派系之間的協調容易破裂，脫黨、脫派、扯後腿的事件屢見不鮮。自此，過去國民黨與地方派系長久存在的結盟型態，已由原來的垂直式的「恩庇-侍從關係」，逐漸轉變為「擬似水平二元結盟關係」。<sup>147</sup>

另外值得注意的是，解嚴後引起地方派系與政黨之間的關係明顯變化，最主要的時間點是 1997 年的縣市長選舉。不少縣市的地方派系，在修憲凍省的陰影下，起了微妙的變化。原因是省議會原是地方派系與政府資源共生互享的最主要所在地，但凍省帶給地方派系的結果卻是即將喪失省議會舞台的事實。<sup>148</sup>此外，凍省後為維持國家發展，不可避免的將賦予地方政府的業務承辦責任，如此一來，縣市長頓時成為中央層級中的關鍵性橋樑。<sup>149</sup>因此，地方派系莫不將 1997 年的縣市長選舉視為一場政經資源重新分配的大戰，攸關派系存亡關頭。

另一方面，國民黨並沒有因凍省政策而給予地方派系足夠的安撫，使得國民黨漸漸喪失對地方派系的約束力，不少地方派系支持的候選人，不顧黨紀脫黨參選，甚至開除黨籍也不在乎。另外，更傳出同為國民黨的各派系參選人因自家人競爭激烈而與民進黨結盟合作的情形。例如，嘉義縣林派就公然反對國民黨籍黃派的參選人，並向民進黨倒戈，傳出將暗助民進黨候選人。<sup>150</sup>台

---

<sup>146</sup> 楊泰順，〈派系、賄選與樁腳互動〉，《聯合報》，80.12.08，版 4。

<sup>147</sup> 同註 54，頁 103-110。

<sup>148</sup> 吳釗燮，〈選情觀察，找個失焦區來場指標選戰〉，《聯合報》，86.10.27，版 11。

<sup>149</sup> 施正鋒，〈選情觀察，選民與政黨脫鉤〉，《聯合報》，86.11.22，版 11。

<sup>150</sup> 洪春木、何來美、李公威、邱英明、楊冬清、陳信利，〈選舉議題，派系爭霸戰勢力大洗

中縣也有類似的情形，部分紅派人士就興起與其讓楊廖派掌控天下，不如把政權交給民進黨，未來還有扳回的機會。苗栗縣也因國民黨嚴重分裂，造成退黨參選的傅系競選幹部直言，若選輸就與民進黨結合，擴大民進黨在苗栗縣的勢力，形成黨對黨的對抗。<sup>151</sup>

從 1997 年的縣市長選舉結果發現，民進黨獲取過半數的縣市長寶座。而國民黨的估票系統失效，基層動員能力下降，無法有效整合地方派系，不但造成派系與政黨關係鬆動，甚至一分為二，各為國、民兩大黨敵對陣營效力。很明顯的，在此次縣市長選舉之後，不少派系已經悄悄背離國民黨，向新當選的民進黨籍縣市長頻送秋波。整體而言，凍省效應影響地方派系在中央層級選舉時，漸漸向民進黨尋求合作結盟機會，而在地方選舉上，地方派系雖與民進黨合作關係尚未明朗化，不過過去為黨輔選動員的派系也轉變為以為自我派系輔選為主的角色。下文中，本文將對地方派系在地方選舉時的轉變，作更進一步說明。

基本上，農會與地方派系的關係可分為三類；地方上一個派系獨大，長期壟斷農會資源者；或是地方上有兩個實力相當的派系，但派系掌握農會的時間都不長，有輪流入主農會的現象；或是地方上無明顯的派系區分，農會也沒有受到某一派系操縱。<sup>152</sup>不過由於臺灣政治體制的轉變與經濟環境的變動，已經對政黨與地方派系造成前所未有的衝擊，同理在地方上以農會選舉為重的派系變化也就值得關切了。因此，根據趙永茂與黃瓊文的研究，

---

牌》，《聯合報》，86.11.23，版 6。

<sup>151</sup> 陳敏鳳，〈為了自身利益，擔心凍省輸掉首役就別玩〉，《聯合報》，86.11.21，版 5。

<sup>152</sup> 同註 23，頁 38。

<sup>153</sup> 農會地方派系在解嚴前後的改變，大致上來說可以分為下列幾點：

### (一) 輔選動員角色變遷

握有農會體系的地方派系過去在威權統治下被迫為政黨動員，淪為投票機器，因此在解嚴後派系的自我角色變得更為自主與積極，並且轉而以為自己輔選動員為主。

### (二) 農會派系與政黨關係轉變

過去威權統治時期，地方黨部掌控總幹事人選的最後提名關卡，然而在威權轉型以後，地方黨部已無法對總幹事人選把關，反而由派系自行推舉候選人，有沒有獲得政黨提名已經不再那麼重要了。

### (三) 派系領導型態變遷

農會派系領袖的產生，解嚴前較講求「資望制」(reputation)，當時常由受到高等教育、專業教育(如醫生、教師、法政、商科)、有名望的仕紳擔任；解嚴後則轉為「公職掛帥」(position)，誰能掌握更多的權力與利益分配權，誰就是領導人，形成政經結盟

---

<sup>153</sup> 同註 114，頁 304-305。

與功利領導的取向。<sup>154</sup>

#### (四) 派系結合與選舉動員基礎的改變

解嚴以前農會派系的選舉動員，仍以情感、關係為主；解嚴以後則漸漸轉為以金錢為主及暴力介入的結構，也就是與黑金結合的模式。於是在一切以金錢功利為前提下，傳統的派系動員能力有降低的現象。

#### (五) 派系結構的轉變

派系結構由穩定轉為鬆動，在威權轉型後，原本國民黨在地方上建立的雙派系結構不但被打破，出現第三派系的勢力，而且派系之間也會合作，不再像過去兩派人馬相互對峙。並且在利益不均的情況下，原先合作的派系更容易產生新的結盟關係，一切似乎都以權力、利益結合為主。

由此可知，農會派系的運作在解嚴後就逐漸脫離政黨掌控，變得較為自主（如表 4-1）。但是值得注意的是，此一時期的地方派系對於農會體制的干預程度並沒有減少。威權體制影響的層面主要在政黨與地方派系的關係上，農會依然是地方派系權力運作的角力場。

表 4-1 解嚴前後農會地方派系的轉變

---

<sup>154</sup> 黃瓊文，〈威權轉型前後農會派系特質變遷之研究〉，碩士論文，暨南大學公共行政與政策研究所，民 88，頁 110-113。

時間	解嚴前	解嚴後
派系特徵		
輔選動員角色	為政黨動員輔選為主	為自我派系輔選為主
農會派系與政黨關係	政黨掌控農會總幹事提名	派系自行推舉候選人 政黨提名不具效果
派系領導型態	資望制	公職掛帥
派系結合與選舉動員基礎	情感、關係導向	黑金結合模式 利益導向
農會地方派系結構	雙派系穩定結構	第三派系勢力興起 派系間合作結盟普遍

資料來源：趙永茂、黃瓊文，〈台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究：雲林縣水林鄉農會一九七〇及一九九〇年代為例之比較分析〉，《政治科學論叢》，第 13 期，民 89。

### 三、政黨輪替後的地方派系與農會

國民黨在威權體制瓦解、喪失執政權後，國民黨、地方派系與農會三位一體的關係更加鬆動。尤其政黨輪替後，在民進黨中央與地方同時執政架構下，促使國民黨原有的派系資源基礎受到更大的衝擊，造成原有的地方派系、家族、宗親組織，甚至黑道勢力，進行政黨板塊移動，或西瓜效應移動。<sup>155</sup>另外，宋楚瑜陣營以總統選舉第二高票威力成立的親民黨，對原來國民黨的老大心態也會造成威脅，並可能分蝕掉國民黨的地方勢力。因此，國民黨在總統大選落敗後的種種因素，使得國民黨介入農會選舉的

<sup>155</sup> 同註 114，頁 325。

實力變弱，反而以各地方派系自行操作的成份居多。

在 2001 年的農會改選，雖然大多數的派系仍是昔日支持國民黨的樁腳，但是真正受到政黨影響的農會並不多，反倒是以運作各自的派系系統為主。例如台北縣有廿四個基層農會，選舉熱度不若往年，國民黨介入程度不深，反而是地方派系自行運作。不過，地方派系消長情形並不明顯，農會選舉仍是受到地方派系把持。由於這一次的農會改選國民黨並不直接干涉派系運作，甚至有部份國民黨欲提名的總幹事、理事長還遭到候選人婉拒國民黨標籤。<sup>156</sup>可見，在農會選舉中，政黨色彩被地方派系取代的情形更為明顯，而農會與國民黨之間也不再是必然的相依關係。

關於政黨輪替後各地農會與地方派系的發展關係，根據實地訪查研究發現，各縣市之間的確有所不同，但與所處鄉鎮本身的都市化程度沒有必然關係，倒是與該縣市是否原本即屬地方派系活躍縣市有較大關聯。以下將以台中縣甲鎮、苗栗縣乙鎮基層的「城市型農會」以及彰化縣丙鄉與丁鄉基層的「鄉村型農會」作為個案說明。

以苗栗縣來說，跟其他縣市相較之下，苗栗縣內的派系屬性相當明顯，可算是數一數二派系縱橫的縣市。傳統上，苗栗縣派

---

<sup>156</sup> 在 2001 年的農會改選，派系大多數仍是昔日支持國民黨的樁腳，但是國民黨介入的色彩變淡，派系自行操作的成份居多。台北縣有廿四個基層農會，選舉熱度不若往年，國民黨介入程度不深，反而是地方派系自行運作；不過，地方派系消長情形並不明顯，民進黨與親國民黨更難介入。台南縣因民進黨執政已七年，過去國民黨主政時代掌控農會系統的優勢逐漸消失，參與農會事務者逐漸淡化政黨屬性。這次農會改選國民黨與民進黨都不直接介入。甚至有部份總幹事、理事長候選人婉拒國民黨的提名，政黨色彩被地方派系取代的情形更為明顯。高雄縣共有廿四個基層農會，除了橋頭鄉農會由民進黨掌控外，其他農會大多是國民黨的天下。雲林縣農會及鄉鎮市農會都為國民黨掌控，會員代表選後，仍為國民黨天下，民進黨及親國民黨難以介入。彰化縣仍是國民黨各派系競爭局面，親國民黨介入範圍及深度很有限，民進黨試圖搶進農會體系依然未竟其志。2001 年 2 月 16 日，聯合電子報。

系早期因爭奪縣長選舉分為黃派、劉派，黃派又分為老黃、新黃，劉派亦分為大劉、小劉。近十年來派系之間合縱連橫甚為複雜，分支也更為細微，例如老黃派再分出由前縣長、現任立委的何智輝所領導的何系（吸收部分劉派勢力），新黃派也由林家另創一支。<sup>157</sup>苗栗縣傳統派系各有分支代表人馬，黃派代表山線、劉派代表海線，派系力量在苗栗縣不容輕忽。乙鎮總幹事也明白的說，在苗栗地方層級的選舉上，候選人的派系屬性更重於政黨標籤。至於苗栗縣農會系統的派系屬性，運作最為積極的當屬何智輝所領導的何系，他重視農會系統更甚於行政系統。由此可知，農會系統與地方派系的唇齒依存關係，在苗栗縣各項基層選舉中扮演著舉足輕重的角色。

但若以彰化縣為例，農會與地方派系的關係情況又不盡相同。現今彰化縣全縣型的派系早已淡化，轉以個人山頭型式取代，通常是取決於政治人物個人的人脈網絡。近幾年來，彰化縣在較大型的選舉（如縣長選舉、總統大選）上亦逐漸趨向政黨對決，地方派系不再把持各項選舉。另一方面，雖然彰化縣在較大型的選舉上可以發現派系漸漸模糊，但在鄉鎮級地方選舉時卻仍有派系分明的狀況，例如產銷紅蜜、巨峰葡萄以及芭樂為主的丙鄉，在地方上就有徐派、黃派之分。根據丙鄉總幹事多年觀察，發現地方鄉鎮派系具有跨政黨性質，也就是說在中央選舉時，派系人馬各自擁護所支持之政黨，雖屬同一派系但個人支持政黨則有所不同。

就徐派來說，在彰化縣 2001 年縣長選舉時，支持民進黨翁金珠或是擁護國民黨葉金鳳者都大有人在。但在地方基層選舉

---

<sup>157</sup> 同註 43，頁 62-66。

（例如鄉鎮長、農會、水利會選舉）時，分屬於各政黨的各派系人馬就會各自回籠，會回到自己的派系系統，將再次集合起來為所屬派系打贏選戰。因此，派系在鄉鎮級的地方基層選舉上仍然扮演一個重要的角色，凸顯出綁樁、固樁的功能。但在中央選舉時，派系就明顯的各走各路。由此可知，目前地方派系的凝聚，主要還是以宗親、人脈關係為主，所以地方選舉時仰賴派系內部的人脈結合，而當面對縣長選舉時則以派系成員各自支持的政黨為依歸。

此外，台中縣甲鎮農會總幹事也明白的說，台中縣傳統的紅、黑兩派，由於紅派祖師爺是地主出身，長期在水利會、農會系統耕耘，因此醫生背景起家的黑派在農會紮根不深。但現今人情網絡關係已經愈來愈重疊，派系對立情況愈來愈不明顯。對廣結善緣而經營績效在全省農會中名列前茅的甲鎮農會總幹事來說，現在在台中縣要去清楚定位哪個人是純粹歸屬於哪個派系已經不是那麼的重要，現在也很少有能夠隻手遮天的派系。因此，在台中縣大家通常會在農會選舉前就會妥協運作出各方滿意的人選，再共同支持推薦，不會在投票時以選票一戰生死，如此一來，農會的派系問題不再因理、監事改選而火藥味十足，由各方共同支持的理、監事所聘任的總幹事來領導農會經營運作也將有助於農會發展。整體而言，台中縣的農會選舉在個人派系屬性愈來愈不明顯的情況下，再加上限制連記法的選制影響，單一派系想要掌控全局已經不再那麼容易，所以派系之間才會採取團結合作，共同分享農會資源。

至於政黨與派系間的互動關係，自從民進黨政府執政後，國民黨與地方派系長久以來的「恩庇—侍從」關係就更加鬆動，但民進黨政府想要拔除國民黨票倉根基，控制農會系統卻遲遲難以

如願。現在的農會會員與政黨之間並無直接關連性，農會會員認同的多半是地方派系而非政黨標籤，現階段農會多靠派系自行運作，民進黨政府也很難打入農會派系。此次受訪的總幹事們，對於外界多認為農會依然是國民黨的大樁腳，都異口同聲的表示委屈。他們指出，從臺灣農會發展的歷史脈絡來看，農會長久以來配合國民黨政府農業政策的推展已有五十多年之久，自然彼此間感情基礎深厚，實乃人之常情。

丙鄉總幹事表示，受到媒體影響，農會被冠上「樁腳」、「受國民黨長期掌控」，實在是導因為果、強加罪名。甲鎮總幹事也說，農會從日治時代以來，就存在著角色定位模糊的問題，農會當時最主要功能其實是協助政府統馭、掌控人民，衍生而來建立起政府、農會與農民三者間密不可分的關係，如今卻演變成農會是政黨選舉時的大樁腳，這種說法對農會而言實在不公平。他表示農會其實對所有政黨都是一視同仁，不會隨意將某一政黨拒之門外，只是交情好壞難免有所差異，這是人之常情。事實上，乙鎮總幹事也提出，農會裡的政黨意識並不強，主要仍是以派系為主，但派系鬥爭嚴重反而會拖垮農會，例如苗栗縣某個過去以產銷水果聞名的農會就是因為近年來派系惡鬥，拖垮了整個農會而導致負債，如今也無法再以產銷水果為農會賺取營利，因此乙鎮總幹事認為派系除了農會選舉事宜，不應介入農會產銷運作，否則只會自食惡果。

任職於南彰化與黑道故鄉比鄰的丁鄉總幹事認為，目前對農會來說，政黨在農會所扮演的色彩，已逐漸淡化。現在的農會都以力拼經營績效為主，不再重視政黨政治。因為目前沒有一個政黨能直接撥款補助農會經營，農會也不再像國民黨統治時期，背負傳播政治訊息的重責大任。農會員工不再是威權體制時期的投

票機器，在面對當今公職人員選舉時，農會員工皆以自由意志依其偏好，把票投給理想的候選人。以 2000 年總統大選為例，丁鄉農會員工的投票情形，經由總幹事事後訪談得知，有一半把票投給陳水扁，四分之一投給連戰，四分之一投給宋楚瑜，可見政黨對農會員工來說已無絕對的影響，在農會裡，支持各黨各派的人都有。

綜合上述，比較甲、乙、丙、丁四鄉鎮的地方派系在政黨輪替後的發展，我們可以發現地方派系的影響在各縣市的鄉鎮農會的確有所差異（如表 4-2）。不過，不管派系色彩明顯或變淡，在面對中央層級選舉時，政黨之間的分野，已扮演愈來愈重要的角色；但在地方層級選舉時，傳統的地方派系仍然是綁樁、固樁主要的依循脈絡，政黨標籤影響力不大。而政黨、地方派系與農會三者間的連帶關係，也在政黨輪替後更加鬆綁。大致上來說，對農會而言，目前仍是以派系運作為主，民進黨政府雖積極介入農會體制，以修改農會法、接管信譽不良農會、限制總幹事任期等作法，試圖整合地方上屬於國民黨的鐵票區，但其成效不彰，甚至引起許多農會的反彈。

表 4-2 政黨輪替後基層農會的派系特徵

派系特徵 基層農會	各鄉鎮地方派系的特徵
台中縣甲鎮	個人派系屬性不甚明顯，農會的地方派系之間採取團結合作的結盟方式，共享地方資源。

苗栗縣乙鎮	在地方選舉上，參選人的派系屬性比起政黨標籤更具有號召作用，農會裡的政黨意識不強，以派系運作為主。
彰化縣丙鄉	傳統全縣型派系沒落，但鄉鎮型派系仍然分明，並且具有跨政黨性質。
彰化縣丁鄉	政黨色彩已淡化，地方派系競爭方式以公所派與農會派為主，在地方上並無細分派系，因此在農會選舉裡甚少派系鬥爭問題。

資料來源：作者根據實際訪談記錄整理製表。

外在環境再經過了威權體制崩解、恩庇侍從關係式微、政黨輪替後，雖然地方派系與政黨關係之間已經獲得鬆綁，但長期以來地方派系介入農會系統運作卻是根深蒂固。因此，本文將在下一節中，透過農會內部的權力運作模式，探討地方派系掌握農會機制的過程。

## 第二節 農會權力運作之模式

### 壹、總幹事與理事會關係

自從地方派系根植農會選舉後，根據農會組織權責劃分的設計，有「能」的農會總幹事與有「權」的理事會之間關係和睦與否，是最主要影響農會運作的關鍵。一般來說，在鄉鎮地方，插手基層農會選舉的地方派系大多分為兩派人馬。因此，從派系介入農會理、監事改選開始，就是兩派人馬對決的激戰時刻。

過去農會理、監事的選舉是採用全額連記法，所以地方派系向來是得勝的一方都當仁不讓地享用全盤勝利的果實，失利的一方則積極部署，準備四年後再度演出復仇記。因此，在全額連記法的選舉制度下，總幹事與理監事們師出同門，鮮少紛爭。而且有意出任總幹事的候選人早在理、監事改選時就積極的向會員代表綁樁、佈樁，從這樣的動作看來，理監事參選人對於總幹事而言，可以說是母雞帶小雞與敵對派系之間的並肩作戰。彼此間經過攻防選戰而建立起革命情感，所以一旦某一派系能在理監事選舉中獲勝，往後的總幹事與理事會關係也多半和諧融洽。不過也因為這樣的選制設計，農村裡很多恩怨情仇都來自農會選舉，派系相爭的選舉結果有時是親上加親的共享資源，但也有很多時候導致雞犬相聞，世代不相往來的怨憎情仇，<sup>158</sup>這也是過去農會選舉的投開票所往往會有火爆場面出現的主要原因。

除此之外，過去依〈農會選舉罷免辦法〉第十八條規定，農會理、監事採用無記名連記投票法，但經全體應出席人數三分之一以上主張，得以採用無記名限制連記投票法，其連記人數以不超過應選名額二分之一為限。從第三章第二節的討論中可知，限制連記法的目的是為了防止派系的操控，讓較弱勢的派系在農會選舉中也有當選理監事的機會，避免理事會與監事會遭到同一派系壟斷農會資源。因此，當理監事選舉使用的是限制連記法時，以往總幹事與理事會一家親的情況不再出現，取而代之的是任一派系只要能掌控充分的會員代表，各方人馬就能在理事會中獲得生存空間。

如此一來，派系問題不再只是理監事選舉前的攻防激戰，更

---

<sup>158</sup> 吳主治，〈從金融整頓冰山一隅談地方農會生態應興改革之道〉，東海大學公共事務專班學期報告，民 90，頁 6。

延伸到日後理事會的決策運作。於是，在理、監事改選後，理事會聘任的總幹事人選，又是地方派系你爭我奪的另一目標。而就任後負責執行農會業務的總幹事，如何在代表不同勢力的理事會中取得互動平衡，就是一門研究人際溝通的重要課題。

另一方面，從農會內部經營體制來看，理事會非但不能規劃出完整的年度財務與業務計畫交由總幹事執行，反而在現有的權能架構下，理事長也難以介入農會經營。對大多數的農會而言，目前農會主要的經營方向都是以總幹事領導的經營團隊所做出的決策為主。<sup>159</sup>由此看來，總幹事在農會所扮演的角色，不但掌握著農會人脈資源，同時對農會的內部決策也握有主宰大權，如此一來就能更進一步影響信用部的融貸額度。此外，由於選舉制度設計使然，只要總幹事能夠掌握多數理事席位，他便能完全掌控農會資源，在地方上呼風喚雨。因此農會總幹事一職，仍是農會內部成員中最具關鍵性的人物。

另外，由於現任的農會總幹事能夠同時握有人脈與金脈，理監事的監督效果亦不彰，因此選舉一直是農會最為人所詬病之處。由於總幹事操控農會選舉的綁樁過程是「由上而下」的方式，買、賣票資金的流動是從總幹事參選人集資，將賄款撥給會員代表參選人，再由參選人分發給農會會員，目的是為了掌握會員選票。另外有意參選理、監事的人士，將資金回饋給同派系的總幹事人選以期能獲得派系支持，再利用派系綁樁動員順利當選。因此除了總幹事之外，過去在農會的選舉中，事實上每個職位都是待價而沽的。由此可知，總幹事與理、監事的互動關係早在參選前就已經開始進行利益交換了。

---

<sup>159</sup> 根據訪談結果顯示，在執行理事會交付的任務方面，彰化縣丙鄉總幹事指出，由總幹事提出腹案交付理事會的情況多於理事會直接交辦。

也難怪從會員代表選出到理、監事選舉前，都是會員代表集體出遊的熱門時間。總幹事與理監事參選人，在理、監事選舉投票前，不僅要斷絕會員代表對外聯繫，避開競爭者的耳目，以阻止競爭者挖走票源，還要設法在最短的時間內掌握多數選票，以確保票源。<sup>160</sup>所以每次一論及農會選舉，各方關注的焦點也多集中於每次農會改選過程中所出現惡質的綁樁、固樁及黑金涉入的問題。較為人所忽略的是，就制度面而言，這些現象的出現事實上與整個農會各級幹部的選舉制度的設計有著密切的關係。

此外，根據訪談結果得知，由於農會總幹事是由理事會聘任而來，與理事會之間實屬「合作關係」，總幹事的一言一行都要對理事會負責。並且農會總幹事角色與鄉長一職不同，鄉長是民選行政首長，與鄉代表會是「對立關係」，必須接受鄉代表會的監督，而農會總幹事則只是執行理事會所交付的任務罷了。事實上，農會總幹事就如同企業公司的總經理，經營農會更如同經營企業一般，不能與行政首長相提並論。<sup>161</sup>

另一方面，更有人從農會發展的歷史背景來說，<sup>162</sup>認為日據時期的農業會會長就如同現今的農會總幹事，不過日據時代的農業會幹部多為各級政府官員兼任，各級農業會會長則為各級單位最高首長兼任，例如市街庄農業會會長由市街庄長兼任、州廳農業會會長由州廳長兼任。<sup>163</sup>因此，日據背景下的各級農業會會長握有農業會實權並不足以為奇。直到光復後國民政府舉辦地方選

---

<sup>160</sup> 同註 43，頁 43。

<sup>161</sup> 根據彰化縣丙鄉總幹事訪談記錄整理而來。

<sup>162</sup> 根據台中縣甲鎮總幹事訪談紀錄。

<sup>163</sup> 同註 21，頁 18。

舉，才有農會理監事選舉，而理事會的民主議會機構也是在這時候才形成。由此可見，農會總幹事掌握權力其來有自，再加上選舉制度的設計給予地方派系運作空間，於是後來才組裝上去的理事會想要與總幹事相互抗衡就顯得困難許多。

綜觀上述，農會總幹事與理事會的關係在實務與理論上一直劃分不清，這不但要歸因於農會的歷史背景造成總幹事定位混淆，以及層層間接的農會選舉制度出現結構性問題，還有地方派系過於介入農會選舉的負面影響，也都是促使農會體制無法正常運作的主因。因此，如何將農會總幹事確實定位、重新設計農會選制以及如何避免地方派系過度介入農會系統，都將是新政府面對農會問題時的重要關卡。所以，本文認為有必要更進一步說明地方派系介入農會系統的方式與目的，並在下一節中探討農會總幹事的定位問題，如此一來，將有助於政府在農會制度上的改革。

## 貳、地方派系介入農會的方式與目的

農會屬於人民團體，選拔農會幹部當然是採用民主的選舉方式，因此派系得以運用組織力量，經由選舉管道，控制整個農會運作。由於農會是以間接選舉的方式，逐級完成選任系統的人員甄補，所以間接選舉的方式當然也影響著派系在農會選舉中的運作。

### 一、地方派系介入農會的方式

地方派系介入農會選舉的最終考量，無非是為了獲取政治利

益與經濟利益，並透過政治、經濟配合，達到「以權養錢」、「以錢養權」的目的。<sup>164</sup>地方派系藉由農會管道，以達拓展自身勢力與影響力的方式如下。

### （一）控制選任系統的決策權

基於農會組織權責劃分的制度，農會理事會擁有整個農會業務的決策權與監督執行權，因此派系就算不能完全掌控所有理事，也希望能在理事會中佔有多數。如此一來，農會理、監事的改選往往成為派系爭奪農會的首要目標。並且在理、監事改選時，派系為確保同派理、監事候選人當選，便常運用各種方法與手段掌控會員代表的票源。

### （二）控制業務系統的執行權

農會總幹事最重要的職權，在於執行農會的各項業務。不過農會總幹事的任用是經由理事會遴聘而來，因此，派系若能掌控理事會，自然能夠讓派系推舉的總幹事候選人，順利通過聘任。如此一來，透過農會總幹事的職權，派系也就能對農會業務的執行權具有影響力。

### （三）控制農會內部的執行權

---

<sup>164</sup> 同註 23，頁 40。

總幹事對於農會內部擁有人事權，但因派系與選舉的關係，總幹事在用人時常會受到人情債、選舉債人情關係所困擾。此外，農會職員在人事升遷上也會受到派系的影響，因為透過關係而進入農會的職員，多半也很明顯的掛上哪一派人馬的標籤。因此，總幹事基於穩固自身地位，比較希望傾向任用自己派系的人，所以容易造成農會職員在人事任用與升遷上的不公平。

#### (四) 建立政治的活動據點

如果派系能夠控制理、監事會並影響人事聘任人選，自然而然能夠順理成章掌控農會資源，在鄉村社會中獨霸一方。除此之外，派系一旦攻佔農會城池，不但可以藉由農會的人脈、金脈，進一步角逐各項公職選舉，或是退一步與鄉公所勢力抗衡。

經由上述討論得知，地方派系透過農會決策權、執行權、人事權掌握農會系統，並以農會的人脈金脈建立政治活動據點。然而，地方派系能完全掌控農會資源，其中最重要的環節便從地方派系介入農會選舉開始。因此，地方派系如何影響農會選舉也是本文理應詳加探究之處。

## 二、地方派系介入農會選舉的手段

地方派系為了有效獲取農會決策層中的優勢地位，並鞏固其現有的利益，在農會選舉中無不使盡渾身解數、不擇手段。於是在利益前提下，地方派系給予競爭對手的打擊手段，大多以賄選、暴力及運用法令等方式進行。而派系運用手段的對象，除了

競爭對手的候選人外，主要是以握有選票的農會會員代表為主。

在賄選方面，俗語稱作「搓圓仔湯」的動作就是一種故意造成同額競選的賄選行為，「搓圓仔湯」完全只是候選人之間的交易，最容易在參選人很不踴躍的情形下發生。<sup>165</sup>在兩位原本該是相互競爭的候選人一唱一諾下，各取所需。一位擁抱金錢，一位獲得選票，結果皆大歡喜。因此，傳統上派系常運用此一手法，提供優厚的條件給非同派系之候選人，說服其放棄競選或是競而不選。另外，買票也是最為人熟知的賄選方式，尤其當農會當權派與在野派勝負差距不大時，關鍵票或游離票的叫價，行情可高達二、三百萬。<sup>166</sup>其他變相的賄選方式還有招待集體出遊、辦流水席等大手筆進行。

此外，過去在農會基層改選過程中，暴力事件屢見不鮮，包括口頭恐嚇、電話恐嚇、開槍示警、人身攻擊等。<sup>167</sup>不過，2001年民進黨執政後首次面對的農會改選，在新政府宣誓掃黑及檢調單位嚴查下，傳統的暴力、賄選手法已略有收斂。但是2001年農會選舉恰巧在舊曆年後舉行，給予有心行賄者極佳「天時」，所以過去的綁樁手法都改以餽贈春節賀禮掩人耳目，<sup>168</sup>集體招待出遊也化整為零，改以三三兩兩個別招待行動，暗地運作介入農會選舉。<sup>169</sup>據聞某農會曾帶會員代表出國旅遊，出國期間夜夜笙歌、美女作陪，這種方式甚受歡迎，在綁樁與固票效果上比直接給錢來的有用。另外，日月潭上眾多的船屋，相傳也是選前各派人馬鍾愛的集體出遊綁樁地點，因位置隱密，出入必須依賴舢

---

<sup>165</sup> 葉雪鵬，〈搓湯圓，斷送一生前程〉，《農訓》，第18卷，第2期，民90，頁17。

<sup>166</sup> 余學俊，〈通霄農會選舉，關鍵票叫價驚人〉，《聯合報》，2001.02.20，版18。

<sup>167</sup> 同註23，頁48。

<sup>168</sup> 同註158，頁2。

<sup>169</sup> 同註43，頁44。

舩，人員進出與電話通訊容易管制，且船屋備有一切生活起居所需，就像是在一座活動式孤島上生活。<sup>170</sup>由此可知，除了檢警查賄動作頻繁，這些賄選精益求精的革新招式，也是農會選舉時地方派系較勁的高潮所在。

另一方面值得注意的是，往年罕見的「人頭會員」，在此次第十四屆農會選舉中發現的次數大幅增加。<sup>171</sup>所謂「人頭會員」就是假造這群人的會員資料，使其順利申請成為農會會員，並在農會選舉六個月前將人頭會員的戶籍遷入選區內，進而取得投票權，以利派系在理、監事改選中對決。關於農會會員入會以及人頭會員問題將在下一章中，透過深度訪查實地探究中部縣市情形。

此外，部分派系為了展現團結力挺作風或作為自家人辨識之用，還會統一會員代表等候選人印製名片。有些總幹事與理事長候選人擔心會員跑票，甚至還會安排到廟前集體發誓，或是在給錢的紅包裡面放上一張符咒，請神明作證。<sup>172</sup>更高明的派系人物甚至利用檢警追求績效心理，以幾張檢舉函就讓檢警調淪為派系利用的工具，「借刀殺人」於無形，令人嘆為觀止。<sup>173</sup>

在臺灣各級選舉中，賄選與暴力事件早已時有所聞，甚至已構成臺灣選舉文化的一環。在農會選舉中，派系為達勝選目的，各種選舉花招經常是用來拉攏選民、打擊對手的手段。如此一來，實在嚴重影響地方政治的風氣及破壞地方和諧。即使政府強

---

<sup>170</sup> 同註 158，頁 4。

<sup>171</sup> 同註 158，頁 3。

<sup>172</sup> 同註 171。

<sup>173</sup> 洪敏勳、謝肇明與鍾文志，〈賄選招數時時變，黑金操控處處有〉，《自由時報》，90.01.12。

力查賄，也只是少了一些檯面上的動作，檯面下各派系依然活躍。因此，若想正本清源，改善農會選舉風氣，還是應該從選舉的制度面著手，以直接選舉代替間接選舉的方式，減少地方派系在農會選舉中的運作空間才是。

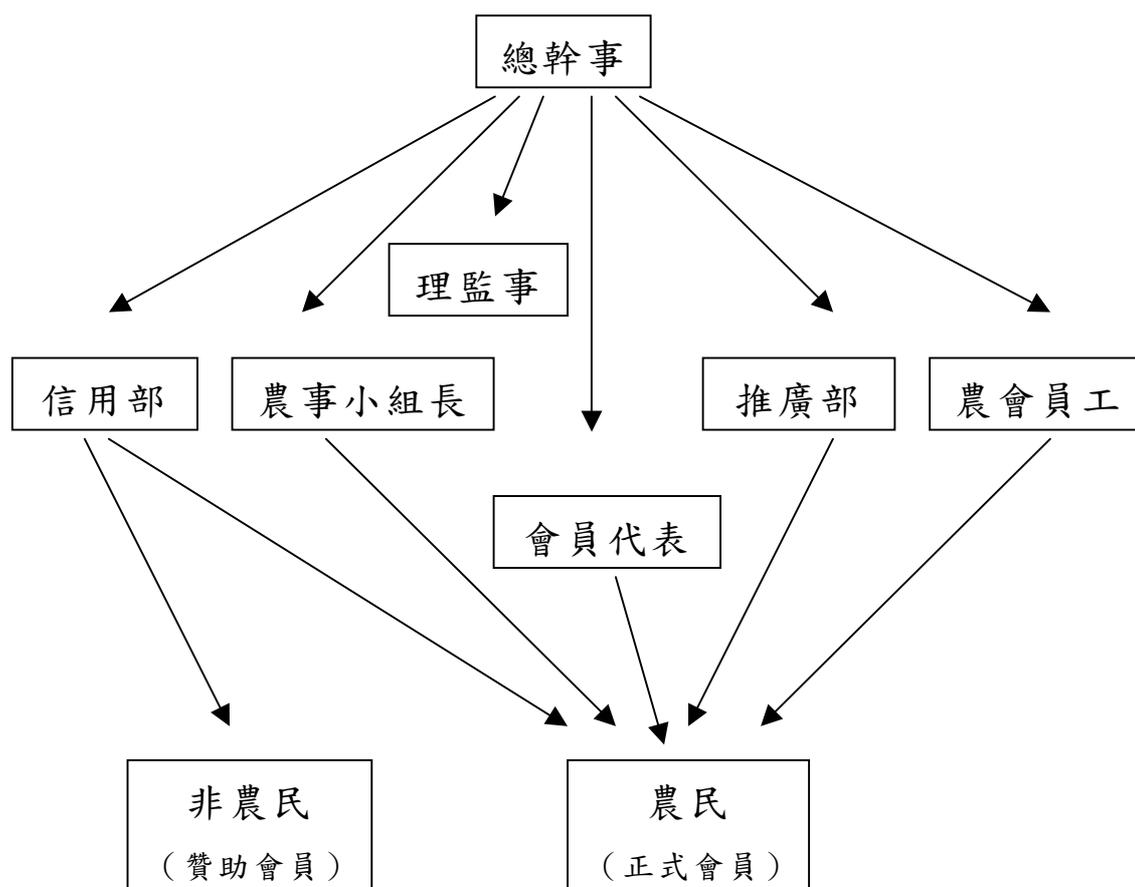
### 參、農會成為各級選舉的動員機制

農會選舉之所以重要，主要是其被視為是地方選舉最重要的基礎，同時也是其他選舉勝選的試金石。歸根究底，還是農會組織及其動員力量的「政治價值」。由於國民黨來台後，就相當重視農民的問題，在交通不便且農民知識不高的年代，基層農會組織與農民生活息息相關。農會會員以戶為單位，早期幾乎只是要是農民都成了當然的農會會員。除了經濟生活上對農會的依賴，農會憑藉著農村社會封閉的人際網絡，再加上宗親血緣的關連性，這種由下而上的組織方式，使得農民社會被農會組織綿密的網絡所吸納。這也是農會在選舉或各種社會活動中能夠迅速的動員且組織農民的重要原因。不過這樣的動員組織能力，隨著工業化及都市化社會的出現，農業社會人口老化、人口外移，原有的農村社會結構被打破，農會的組織力量也勢必會逐漸消退。

在臺灣，各鄉鎮農會的轄區大致上都與行政區域重疊。農會既然是由農民組成，換句話說，農會也是由多數具有選舉權的公民所組成，所以，農會會員與地方選民幾乎是同一體，重疊程度極高。這也是地方派系為何爭取農會領導權的主要因素，希冀他日在其他公職選舉上，能影響農會會員選舉行為，動員農會綿密的人脈網絡，以左右地方選舉。然而，農會動員網絡的運作模式是「由上而下」的，通常是以總幹事為核心，透過各村里的農事

小組長、農會的選任系統（理監事、會員代表）、推廣部、信用部以及各部門的農會員工向基層的農會會員傳達政治訊息，進而影響選民的政治態度與行為（如圖 4-2）。

圖 4-2 鄉鎮級基層農會動員網絡



資料來源：黃德福、劉華宗，1995，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》，第 2 卷，第 2 期，民 83，頁 66。

在農業社會裡，人民重視人情、血緣關係、宗親力量，農會容易透過工作職務關係與農民建立深厚的感情基礎以及共同的利害關係。但在現今的工業社會，農業人口減少，人情觀念淡薄，傳統的動員系統不再像以往一樣綿密嚴謹。但農會的重要性並無

因此而退居，反而因為工業社會人民需要借貸資金，農會內部的信用部成為工商業界覬覦的目標。<sup>174</sup>也因此都市從商的企業人士常為了能獲得農會的鉅額貸款，往往會先進一步介入農會選舉，與地方派系合作提供派系選舉資金，以圖來日方便向派系把持的農會信用部借款。<sup>175</sup>

如此一來，農會信用部與商業人士的新伙伴關係，不但沒有帶動農會經營體制朝向工商業社會發展，反而將原本只是單純與地方派系糾結的農會選舉更複雜化。於是，在人人覬覦分食農會利益大餅的前提下，每當農會改選時便少不了中小業界的熱情贊助，這也是農會選舉賄選事件花招不斷的背後幫兇之一。此外，一旦地方派系與商界人士聯手合作，地方派系的人際網絡就更為擴大，在組織動員上將會比原來單純的農會組織更加有力。

從另一方面來說，個別基層農會除了有綿密的動員網絡外，三級組織的鄉鎮、縣市、省及全國農會，彷彿就是一張從地方到中央渾然天成的人際網絡。因此，在各級選舉中，各個鄉鎮級的基層農會就是選戰的最前線，可以在地方性選舉時單獨行動也可以在中央選舉時並肩作戰。過去在國民黨政府時代，便是透過這樣的動員組織配合各地黨部工會，在地方贏得省市議員、縣市長席次，在中央獲取立法委員、省長、總統寶座，遂使農會成為國民黨的「大票倉」、「鐵票區」。

雖然目前農會動員組織能力隨著工商社會逐漸消退，但民進黨政府仍憂心基層農會體制所構成的威脅，尤其從威權體制以來，農會與國民黨一直維繫著長久的合作共生關係。因此，新政

---

<sup>174</sup> 同註 27，頁 66。

<sup>175</sup> 林嘉誠，〈問題重重的農會選舉〉，《中國論壇》，第 12 卷，第 6 期，民 66，頁 30。

府上任便積極動作，希望在執政後首次面對的 2001 年農會改選，透過修改〈農會法〉、〈農會選舉罷免法〉，一方面能阻絕地方派系過度把持農會陋習，另一方面也希望能掃除國民黨的前線作戰區或試圖搶進農會體系。

### 第三節 農會總幹事的角色與責任

農會一詞相對於工會而言，可視為職業團體。但農會組織多元化的特性，發展出金融、供應、運銷等營利業務，又具有企業組織性質。關於總幹事的法定職權，依據〈農會法施行細則〉的規定<sup>176</sup>，凡人事任用、農業生產技術及品種改良、收成的農產品收購與市場開拓、農業資產包括生鮮超市的採購及販售，以及信用部的金融流通存放款業務等，都歸他一個人所掌管。既然被理事會遴聘來的農會總幹事，在職權上是負責推動農會業務為主，實際上總幹事就應該是被界定為「專業經理人」角色。

更何況農會總幹事角色與鄉長一職不同，鄉長是民選行政首長，與鄉代表會是「對立關係」，必須接受鄉代表會的監督，而農會總幹事則只是執行理事會所交付的任務，彼此間是「合作關係」。事實上，農會總幹事就如同企業公司的總經理，不能與行政首長相提並論。然而，作為企業組織的專業經理人，是以追求企業組織最大利潤為目標，因此，專業經理人的去留應以經營績效作為考核標準，而且企業組織也很少對專業經理人提出任期限

---

<sup>176</sup> 〈農會法施行細則〉第二十七條規定，總幹事的職責包括執行理事會之決議；聘、僱及解聘、僱所屬員工、指揮監督所屬職員推行會務與業務；訓練、考核、獎懲所屬員工；提報理事會審議之事項及其它依職責應辦之事項。

制。<sup>177</sup>

農會總幹事的定位模糊，除了農會組織成員的結構性問題外，歸根就底，也要從地方派系深植農會選舉的層面談起。自從國民黨政府在威權時期一心扶持地方派系，甚至在地方上刻意創造雙派系相互制衡，地方選舉就一直是地方派系展現政治角力的舞台。因此，地方性的農會選舉也難逃地方派系掌控的命運。然而，地方派系介入農會選舉的最終考量，無非是為了獲取政治利益與經濟利益，並透過政治、經濟配合，達到「以權養錢」、「以錢養權」的目的。<sup>178</sup>從本文第二章第三節的討論中得知，既然農會的決策核心是以農會總幹事為主，地方派系想要掌握農會資源，必然會先從獲取農會總幹事一職著手。所以，一旦當農會總幹事背負著地方派系包袱，就更容易對農會總幹事這個角色產生認知上的差異了。

更何況在實務操作上，總幹事對於農會人事任用，首先酬庸的對象當然就是輔選有功的樁腳或其子女、親友；在會計、總務、放款部門主管等重要職位，通常也都會安插同一派系的人員，以方便操作農會的預算及金融體系。<sup>179</sup>另一方面，負責推動一切農會業務的總幹事，透過農會選舉綁樁過程成為理、監事的龍頭大老，也因此理事會無法彰顯監督功能，農會總幹事更是錢權一把抓。因此，農會總幹事與「專業經理人」之間的關係也就更加難以界定。

---

<sup>177</sup> 丁文郁〈迎接農會 CEO 時代的來臨？論析農會總幹事任期制度〉，《農訓》，第 18 卷，第 9 期，民 90，頁 50。

<sup>178</sup> 同註 23，頁 40。

<sup>179</sup> 同註 43，頁 6。

關於農會總幹事的任期制度，根據〈農會法〉第二十五條修正後規定，農會置總幹事一人，由理事會就中央或直轄市主管機關遴選之合格人員中聘任。聘期最長以當屆理事任期為限；如次屆理事會續聘者，得續聘一次。但經政府評定為績優者，得再續聘一次。確立了農會總幹事任期以兩屆為原則，績優者可獲續聘一次，以連續三屆為限的任期制度。<sup>180</sup>從總幹事在農會裡權高位重的角色來看，民進黨政府於 2001 年修改〈農會法〉限定農會總幹事任期，用意便希望能阻斷總幹事與地方派系干預農會運作的嚴重性，並希望藉著汰舊換新的任期制度，更替將農會視為經營家族企業的老總幹事。<sup>181</sup>但政府這樣的作法，不但引起地方基層農會總幹事的不滿，並且受到相當大的爭議。

然而，引起爭議的主要因素在於政府對農會與總幹事的定位，在認知上與實際上有相當程度的差異。因為農會組織性質特殊，導致總幹事定位混淆，若將農會視同地方行政機關，並比照行政首長對農會總幹事加以任期限制，對農會的經營體制來說，實在不利。<sup>182</sup>一旦限制農會總幹事任期，對於企業般經營的農會會造成無法承續連貫，而且基於任期考量，總幹事也就更容易將農會總幹事一職視為轉戰其他公職的墊腳石。

所以，此次政府基於政治考量對農會總幹事任期限制修法，與企業組織處理專業經理人任期原則上，可說是大相逕庭，並且農會總幹事任期制的規範不但沒有幫助釐清農會總幹事角色的重要性，反而只是更加深了政府與地方派系的對立關係而已。不

---

<sup>180</sup> 同註 177，頁 48。

<sup>181</sup> 例如苗栗縣三義鄉農會現任總幹事徐健堂，上任至今已經連任八屆，在位三十餘年。（同註 43，頁 45。）

<sup>182</sup> 同註 177，頁 49；蔣書誥，〈限制總幹事任期將不利農會發展〉，《農訓》，第 18 卷，第 7 期，頁 90，頁 84。

過，也有人支持農會總幹事的任期制，台南縣玉井鄉農會總幹事認為農會的組織架構有必要修改，因為農會在地方上牽涉到個人政治角力，現行的遴聘與選舉制度很難選賢與能，因此單一聘任制式最好的方法。<sup>183</sup>

另外，從農會選舉過程來看，農會總幹事雖為遴聘而來，但實際上卻是身兼地方派系幕後的操盤手，綁樁、佈樁、掌握理、監事人選全都要靠總幹事運籌帷幄。而且農會是最接近基層的人民團體，人脈體系相當綿密（有如成串的肉粽），總幹事輕易的就可以拿出政治實力。傳統上，各級民代及地方首長的選舉，也莫不把農會總幹事當作可怕的對手或是超級大樁腳。另一方面，若從農會內部營運狀況來說，農會理事會通常不會突發奇想的提出一些議案左右農會營運方向，多是由總幹事向理事會提供腹案，主導農會營利事業。再說，理事會人員在農會改選時就已經是總幹事挑選而出的人馬。因此，這些理事在議案表決時也往往會支持總幹事所提出的腹案。

除此之外，面對臺灣政權從威權體制到政黨輪替的民主過程，地方派系逐漸脫離國民黨政黨標籤並獲得更多的自主空間。而以農會選舉為主要戰場的地方派系在各級民代及地方首長選舉上，也就更容易與其他政黨產生結盟關係。因此，在基層農會裡，也因地方派系的結盟關係而形成政黨多元化，使得政黨對農會的直接影響力愈來愈微弱，目前農會多靠地方派系自行運作為主。至於帶有地方派系色彩的農會總幹事，在地方派系與過去黨國體制脫鉤的情況下，為謀求更多實質的農會營利，將更能把重心轉移到農會體制的內部營運上。

---

<sup>183</sup> 林如森，〈農會的未來系列報導之一，農會「百年老店」何去何從？〉，《聯合報》，90.01.02，版 4。

從以上的討論可知，不管是農會選舉或是農會的經營體制，農會總幹事都是扮演最重要的角色。所以，只要他能將農會當作一個良心事業努力經營，致力於改良農作、產銷方式，或以該鄉農情自立品牌開創市場通路，實不失為一位盡責優良的總幹事。但肩負地方派系包袱的總幹事若醉心於派系之間的勾心鬥角，或是過於貪圖利益分贓，恐怕也難逃其害。例如苗栗縣某鄉鎮之實例，該鎮為一典型農業鄉鎮，水果產量名聞遐邇，產值是地方的主要經濟命脈，果菜市場交易熱絡，農會業績向來位居苗栗縣前茅。但近十幾年來，地方政治派系傾軋，總幹事以職權之便運用種種方式，對於派系問題處心積慮，遂使農會績效一落千丈。

總之，農會總幹事的角色與定位，雖然因為總幹事本身帶有地方派系色彩以及握有農會內部決策權而模糊不清。但時空環境的改變，政權的交替，為了要維持農會體制運作，都將促使農會總幹事朝向更加專業的企業經理人角色邁進，達到職權相符、專業經營的目標。

在了解農會的歷史背景、內部的權力運作以及地方派系與農會間盤根錯節的密切關係之後，明顯可知的，想要正本清源使農會脫離派系控制，必須先從選舉制度下手。因此，本文在下一章中將就地利之便實地訪查苗栗縣、台中縣與彰化縣基層農會，研究民進黨政府在 2001 年農會選舉中，試圖改善農會體制的作為與其具體成果。



## 第五章 農會理監事選舉實際運作情況

本文第三章第二節，已經對於全額連記投票法與限制連記投票法的選舉制度有了相當程度的探討，本章將以實例說明農會理、監事選舉實際運作情況，並探討選制差異下農會選舉與地方派系的糾葛與具體影響，以及民進黨政府為改善農會體質而針對農會選舉所提出的具體作為。另外，既然本章是以討論選舉制度差異所造成的影響為主，因此，在樣本選取上將以選擇適當的基層農會作為個案說明。

### 第一節 全額連記法下的農會選舉

#### 壹、全額連記法的理、監事選舉

由於過去〈農會法〉規定辦理農會理、監事選舉採用無記名連記投票法，若經由全體應出席人數三分之一以上請求，得採用無記名限制連記投票法，但其連記人數以不超過應選名額二分之一為限。因此，根據研究台中縣、苗栗縣以及彰化縣基層農會的訪談結果顯示，許多農會早在前幾屆農會理、監事選舉，就已經實施限制連記法。

以台中縣甲鎮為例，選制的採用通常被當作是一種議事技巧的操作，也就是說，只有當派系內部競爭過於激烈時，才會以限制連記的方式來舉辦選舉，通常是採用三分之一限制連記法。而苗栗縣乙鎮，由於派系長期以來在農會已根深蒂固，一直以來都

由派系壟斷，直到上屆（第十三屆）理、監事選舉才採用二分之一限制連記法。至於彰化縣徐、黃兩派相爭的丙鄉，則由於派系競爭激烈，一直以來就都是採用二分之一限制連記法。而人口外移嚴重的彰化縣丁鄉，從第一屆農會理監事選舉至今，並沒有遇到任何重大困難，因為該鄉皆為同額競選，選舉過程和諧，在推派理監事候選人時並無困難，也沒有像其他農會有派系人馬對決的現象，因此採取何種選舉方式並無太多爭議。

由以上簡單討論可知，乙鎮農會過去所採用的全額連記選舉方式最符合本節中所欲探討之目的，因此在下文中我們將以乙鎮為例，討論採行全額連記的選舉方式，對派系操控農會會造成何種影響。

從過去到現在苗栗縣傳統地方派系一直是縱橫交錯，而該縣的乙鎮也一向派系分明，根據該鎮農會總幹事的說法，乙鎮的地方派系目前分為國民黨黃派、劉派；民進黨以及鎮長系統的小派系。鎮長系統在該鎮雖為小派系，但在地方上卻足以扮演左右時局的關鍵性少數。過去苗栗縣派系林立，歷史悠久，主要以劉派及黃派為發展主流，除了全縣型派系外，鄉鎮型派系也承續同脈，所以在乙鎮中仍少不了劉派與黃派相互較勁的戲碼。因此，我們將從乙鎮歷屆的農會理、監事改選結果來研究選舉制度對派系左右農會的勢力消長有何影響。

由於乙鎮農會理、監事選舉，在第十一屆、第十二屆理、監事選舉時仍是採用全額連記法。因此，從苗栗縣乙鎮的實例看來，在第十一屆理、監事改選時，使用全額連記投票法所造成的派系壟斷效果最為明顯。劉派不但囊括了所有理、監事的席位，更進一步推選同派系的理事長，通過聘任同派系的總幹事。而常

務監事一職雖為黃派所屬，但其他監事成員皆為劉派擔任，相形之下黃派的常務監事也只具有代表性作用。因為乙鎮農會劉派總幹事的執行權力，一旦在實務監督上有了劉派監事的大力相挺，如此一來，黃派的常務監事也就發揮不了多大作用了。

另外，值得一提的是，臺灣在 1987 年停止動員戡亂，從解嚴後 1989 年的第十一屆改選結果可知，劉派在當時的實力仍然相當雄厚，不但對外能鞏固基層農會會員票源，順利獲取所有理、監事席位，對內也尚未有派系混亂問題，派系組織運作尚稱健全。但在 1993 年的第十二屆理、監事選舉，劉派勢力些許下滑，讓黃派有機會分蝕農會資源，而且兩派競爭之激烈更可從理事長輪流擔任看出端倪，也難怪在第十三屆農會理、監事選舉時，會啟動採用二分之一限制連記投票法的選舉機制。整體而言，雖然乙鎮在第十一屆與第十二屆的農會理、監事改選中，都是使用連記投票法，然而改選的結果卻有所不同，或許是因為解嚴後的時空背景帶給地方派系不少衝擊。

表 5-1 乙鎮農會歷屆理、監事派系屬性

年、屆次 職稱	1989 第十一屆	1993 第十二屆	1997 第十三屆	2001 第十四屆
選舉制度	全額連記法		二分之一限制連記法	
理事長	劉派	一黃一劉	黃派	劉派
總幹事	劉派	劉派	劉派	劉派
常務監事	黃派	黃派	黃派	黃派
八名理事	劉派	二黃六劉	四黃四劉	二黃六劉
二名監事	劉派	劉派	一黃一劉	劉派

資料來源：作者根據該鎮農會歷屆選舉資料及訪談記錄整理而成。

由於農會選舉制度的設計，給予地方派系操控農會選舉的運作空間，透過總幹事「由上而下」的佈樁方式，想要獲取所有的理、監事並非難事。因此在全額連記法下的農會選舉，只要有一方派系的實力強過另一派人馬，就足以完全把持農會系統，但為地方和諧，大派系通常會象徵性的將監事主席一職禮讓給小派系。若兩方派系實力不相上下時，就只能各憑本事搶奪理、監事席次，甚至當派系之間競爭激烈，兩方派系都無法把握能牢牢掌握過半數的會員代表，反而會因此而催生出採行另一種更適合派系競爭的選舉制度，這也是目前多數農會早已先行使用限制連記法選制的因素之一。下文中將討論政黨輪替後，民進黨政府對於積弊已久的農會選舉有哪些具體的改革方式。

## 貳、民進黨政府對農會選舉的具體改革

自從臺灣光復後，國民黨政府因為透過舉辦地方選舉與地方派系分享政治權力，而造成地方派系藉由地方性農會選舉掌控農會資源長達五十多年之久。雖然這五十多年來，歷經了威權政體轉型、李登輝上台、凍省、政黨輪替等民主化過程，但關於地方派系介入農會體制問題仍然無法根治，並且黑道、賄選問題嚴重涉入農會選舉，造成農會選舉在地方上有不良選風的錯誤示範效果。

根據前農委會主委陳希煌表示，全國342位農漁會總幹事中，約有三分之一的總幹事與賄選、綁樁、以親緣關係產生利益糾結

等問題涉入頗深，使得農漁會處在黑金瀰漫的烏煙瘴氣中。<sup>184</sup>以農會信用部來說，目前全臺灣有287家農會具有信用部，在信用部逾放攀升的情況中，有82家逾放比在20%以上，而農會總幹事遭到移送法辦或停職的有23人，顯示出農會有人謀不臧、經營困難等問題。<sup>185</sup>由此可知，農會黑金涉入、黑道把持問題嚴重，而民進黨在執政後面臨的第一次農會改選，正是展現政府改革農會、淨化選舉風氣的最好時機。

因此，在政權輪替後，民進黨政府就一直把查賄、掃黑作為施政的重點工作。2001年2月起，適逢民進黨執政後各級農會的第一次改選，檢調單位即積極展開查賄工作。雖說積習已深的農會選舉，其黑金色彩並不太可能在一夕之間弊絕風清，但被視為2001年年底立委及縣市長選舉佈樁前哨戰的農會選舉，其查賄成效仍可被看作是新政府有無掃除黑金決心的一項重要指標，並會對未來各項選舉的選風有著重要的風向球作用。<sup>186</sup>

此外，新政府為改革積弊已久的農會體質，民進黨政府的具體改革措施，除了對總幹事、理監事以及會員代表的消極資格，訂定「排黑」條款的遴選限制，根絕黑道人士參選農會幹部；並針對農會理、監事選舉修改農會選舉罷免法，規定今後將以限制連記法取代全額連記法辦理農會理、監事選舉，避免地方單一派系掌控農會選舉的弊端。另外，並修改〈農會法〉針對農會總幹事的任期加以限制，希望能阻斷聘任的總幹事一再連任、把持農會問題。

---

<sup>184</sup> 王錦時，〈淨化農漁會選舉農委會擬修法〉，《自由時報》，89.10.12。

<sup>185</sup> 崔慈悌，〈陳熙煌：37%農會出現嚴重經營人謀不臧問題〉，《中國時報》，89.10.20。

<sup>186</sup> 同註4。

關於「排黑條款」方面，在2001年修改〈農會法〉過程中，於新增修條文第十五條之一、第二十條之二、第二十三條及第二十五條之二中增列了「排黑條款」的相關規定，明確的指出對會員代表、理監事、農事小組長、副小組長、總幹事的候選人資格提高限制，將曾犯過內亂、外患罪、遭受強制保安、流氓管訓處分、貪污、賄選、使用票據經拒絕往來者列為不符合參選資格。由此可知，此次修法的限制將具有黑金背景人士排除在外，對於黑金勢力進駐農會實在有正面的預防功效。

另外，由於過去農會理監事及總幹事總是與地方派系脫離不了關係，總幹事多為地方上派系大老或為地方勢力之靈魂人物，理監事從決定是否參選開始，便是由總幹事「口袋名單」中產生。此外，在實務操作上，總幹事又有農會人事任用權，所以首先酬庸的對象當然就是輔選有功的樁腳或其子女、親友。因此，農會的組織成員也多為總幹事掌控。<sup>187</sup>由此可知，從農會各項選舉前之綁樁、佈樁的過程以及選後農會職員的人事任用來看，不難發現總幹事在農會裡握有絕對的實質權力。

因此，為防制農會「家天下」之形成，立法院通過〈農會法〉修正案，總統於2001年1月20日公布農會法修正修文十八條，增定二條，<sup>188</sup>其中增列〈農會法〉第二十七條之一，規定農會理監事、理事長及總幹事在二親等之血親或一親等姻親內僅有一人可以擔

---

<sup>187</sup> 〈農會法施行細則〉第二十七條規定，總幹事的職責包括執行理事會之決議；聘雇及解雇所屬員工、指揮監督所屬職員執行會務與業務；訓練、考核、獎懲所屬員工；提報理事會審議之事項及其它依職責應辦之事項。

<sup>188</sup> 包括嚴格防止黑金份子為農會選聘任人員，允許農會辦理輸出入、批發、零售業務，辦理農業旅遊及農村休閒事業等。

任，<sup>189</sup>目的是為防止地方家族勢力壟斷基層農會資源，避免總幹事與地方勢力勾結嚴重介入農會選舉，影響農會經營。

至於總幹事的任期制度，在上一章第三節中已有詳細說明，在此就不再多加贅述。整體而言，雖然說民進黨政府不像過去國民黨一樣，積極扶持地方派系，進一步介入地方性農會選舉，壟斷農會政經資源，並且從修改〈農會法〉及〈農會選舉罷免辦法〉看來，民進黨政府在積極掃蕩黑金賄選上頗具正面意義。而從基層農會與地方派系的角度來看，不管是在修改農會理、監事選舉方式、限制總幹事任期或是接管信譽不良的農會信用部，似乎都隱含著民進黨政府急欲重整農會的體制。在下一節中，本文將以實地訪查研究，詳細探討農會理、監事選舉改採限制連記法後的具體成效。

## 第二節 限制連記法下的農會選舉

2001年2月15日起，全省農會會員開始進行四年一次的農會幹部選舉。全省符合資格的農會會員有1,017,833人，佔全台總人口的9%。如前所述，各層級農會幹部選舉的重頭戲仍是在於採「間接選舉」的理、監事選舉。在探討農會理、監事選舉制度轉變所造成的影響前，由於掌握農會理、監事選舉的勝負關鍵在於如何對基層會員進行綁樁、固票。因此本文認為有必要先針對農會會員問題進行說明與討論，並以實地訪查深入了解基層農會的會員問題。

---

<sup>189</sup> 根據〈農會法〉第二十七條之一規定，具有配偶、二親等以內之血親或一親等姻親關係者，不得同時擔任同一農會之理事長、常務監事或總幹事。有前項情形者，當選或聘任者無效。

## 壹、農會會員問題

既然地方派系運作的舞台以基層選舉為主，那麼農會選舉便是地方派系決戰的主要戰場。從農會的選舉過程中，我們可以知道，地方派系若要完全掌握農會，就必須穩穩拿下理、監事、總幹事實座；想要獲取引、監事、總幹事的職位，就必須先獲得會員、會員代表的支持。因此過去每逢農會改選，農會選舉人名冊、會員資格審查及清查問題，也往往是選舉時各地方派系最具爭議的話題。例如，當權派系因長期掌握行政資源，在改選期間為能繼續連任農會職位，往往以雇農方式大量增加幽靈會員；<sup>190</sup>或是利用職權之便打壓不同派系的會員，例如以拖延理事會審查會員資格的時間，使其無法如期擁有選舉權及被選舉權；<sup>191</sup>或在清查選舉人名冊時，具有雙重標準，寬以律己嚴以待人，選擇性變更會員資格等等都是過去常見的手法。

對於有興趣掌握農會大權的地方派系而言，能否取得多數理、監事席位就取決於掌握實際會員人數多寡，且農會會員的投票率常高達九成以上，因此派系所掌握的會員數目及動員能力便更顯重要。所有層層間接的農會選舉都是從吸收會員展開序幕，所以在農會選舉中，會員的資格審查、清查標準便成為重要的第一道門檻。

關於會員入會問題，在實際訪談的過程中，我們發現規模較

---

<sup>190</sup> 在 2001 年〈農會法〉修法之前，雇農可為農會會員。該法卻無明確規定雇農資格，雇農只要雇主開具證明，由理事會審查合格即可加入農會，然而雇主與理事會皆具有派系色彩，此一灰色地帶遂變成派系動員人頭的法律漏洞。

<sup>191</sup> 根據〈農會法〉第十二條，農會會員入會未滿六個月者，無本法所定選舉權及被選舉權。

小的鄉鎮型農會，以彰化縣丁鄉為例，會員入會是經會務股辦理入會手續，一切依法辦理，並附有收據給予入會人存查。<sup>192</sup>在會員審核部分，理事會雖有審核權，但無權拒審。若遇選舉期間，理事會未將審核會員資格列入議程，造成會員喪失選舉權力，是承辦人及會務股長違法失職，未將申請入會會員名單提報審核，必須負法律責任。若承辦人有提案而理事會拒審，那就是出席理事們的責任，牽涉到有無受到理事們所屬派系左右。

目前丁鄉會員有逐漸減少的趨勢，因為參加農會組織是屬於農民個人自由意志，在臺灣進入工業社會後，人口外移情形嚴重，除了老一輩的死忠會員外，一般年輕人就算具有會員資格，也不一定會自動申請加入農會。因此，會員代表選舉競爭並不激烈，有時是會員們相互輪流當會員代表，不像其他的城市型農會有派系爭奪現象。可見，在規模較小的鄉村型農會主要問題不在於派系，反而是如何維持農會營運才是主要重點。

而有徐派、黃派之分的丙鄉總幹事也表示，會員申請入會需通過理事會審查，在審查方面該鄉並無延宕情形。唯一有爭執之處在於會員代表乃是按照各村里之會員比例分配，在會員數不相上下之村里，可能發生會員代表名額差異的問題。例如甲、乙兩村分別歸屬於不同派系，擁有 200 名會員的甲村，代表名額有 4 位；但在 205 名會員的乙村，可能因為只多了 5 名會員，就能再多 1 位代表名額，這也是在農會選舉時容易引起兩派人馬爭吵的主因之一。

此外，農會規模有別於彰化縣丙鄉與丁鄉的甲鎮，是屬於城

---

<sup>192</sup> 收據分為會費一千元、事業基金五百元，以日期戳章為憑，由承辦人提案經理事會審查。

市型農會，該鎮農會總幹事表示派系已不再是農會選舉運作的主要幕後黑手，會員入會方式完全依法辦理。另外，根據一溪之隔的乙鎮總幹事表示，該鎮亦無人頭會員問題，但在中部縣市的基層農會中，仍然有某些農會總幹事，在會員人數的控制上，實際上仍位居重要的主導地位。由以上訪查結果可知，會員入會問題是否受到派系的左右，各地狀況也並不一致。

針對這些情況，農委會在 2001 年的第十四屆農會選舉後提出改進辦法，在選舉人名冊方面，經公告確定後至農事小組選舉投票前，除有〈農會法〉第十八條規定出會情事得予更正外，<sup>193</sup>選舉人名冊不得再變更，並應於改選完成後，再依會員資格平時清查異動方式，循正常程序提報理事會審查認定。<sup>194</sup>在會員入會方面，新〈農會法〉第十二條中增定，申請加入農會會員資格之認定，應備書件審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。由此可知，新〈農會法〉對審理會員入會資格、會員清查的規定更加明確，不再任由地方基層農會的理事會把持，受地方派系干預。只要能依法落實執行，就能避免不少農會選舉紛爭。

## 貳、限制連記的理、監事選舉

從地方派系干涉程度、農會與政黨糾葛到農會會員入會問題，在在都顯示出農會選舉在地方上扮演著重要地位。而關於農會選舉另外一個值得探討的重要議題是，民進黨政府於 2001 年

---

<sup>193</sup> 〈農會法〉第十八條，農會會員有死亡、喪失國籍、住址遷離原農會組織區域、除名等出會。

<sup>194</sup> 同註 98，頁 46-49。

進行〈農會選舉罷免法〉修法，各級農會將從第十四屆農會的理、監事選舉開始，全部採取二分之一限制連記法辦理，主要目的便是希望能摒除過去地方派系掌控整個農會組織成員的現象。

根據上一節中的討論，許多農會早在前幾屆農會理、監事選舉，就已經實施限制連記法。而從受訪的基層農會中，我們發現乙鎮農會在近十年來具備了歷經全額連記法與限制連記法選舉方式的條件，因此在下文中將以乙鎮為例，討論不同選舉方式的採行，是否會對派系操控農會造成任何影響；另外再以始終採行二分之一限制連記法的丙鄉農會之選舉結果作為對照，觀察長期採用限制連記法的農會是否真能避免派系完全壟斷。

從上一節中得知，目前乙鎮的地方派系分為國民黨黃派、劉派；民進黨以及鎮長系統的張家班。然而，鎮長系統在該鎮雖為小派系，但在地方上卻足以扮演左右時局的關鍵性少數。因此，以 2001 年第十四屆理監事改選來說，總幹事不諱言的表示，是經過派系協商運作才得以擺平，其中張家班在此次農會選舉中就扮演著關鍵性角色。

由於苗栗縣乙鎮農會理、監事選舉直到第十三屆才開始採用限制連記法，第十一屆、第十二屆理、監事選舉仍是採用全額連記法。從表 5-1 中可知，在第十一屆理、監事改選後劉派幾乎囊括了農會所有職位，黃派所獲得的常務監事一職，只具有派系角力平衡效果。到了第十二屆農會改選才有部分黃派人士得以進入理事會，但該鎮農會的主要運作派系仍以劉派為主，比較特別的是該屆理事長任期由黃派、劉派輪流擔任。可見，第十二屆理監事改選之激烈，從黃派崛起的勢力來看，劉派也不再是農會裡獨掌大權的龍頭老大，必須顧及他派在農會的勢力。當黃派順利進

入農會系統，在派系角力拉扯下，劉派也不得不妥協，以致於在第十三屆理監事改選時開始採用二分之一限制連記法。

至於乙鎮第十三屆農會選舉後的派系屬性，很明顯的可以看出，劉、黃兩派勢力平均的結果，理監事名額雙方派系各佔一半，農會三巨頭的總幹事、理事長與常務監事實座也經由兩方協商，總幹事由劉派擔任，而理事長與常務監事就由黃派擔任。由此看來，第十三屆改選採用的二分之一限制連記法，對該鎮農會生態而言，等於是將劉、黃兩派勢力重新洗牌，將原本在農會裡劉派獨佔優勢的局面，改變成兩派角力均衡、共生的新氣象。

關於限制連記法的目的是為了防止派系的操控、保護少數，讓較弱勢的派系也有當選理監事的機會，避免理事會與監事會遭到同一派系壟斷農會資源，使得農會淪為派系在地方上角逐其他選舉的後盾。整體而言，透過該鎮第十三屆農會改選結果，限制連記法的效果獲得部分的驗證。然而到了第十四屆農會選舉後，雖然仍是採用二分之一限制連記法，但該鎮張家班的小派系具有關鍵性少數地位，派系運作結果使得黃派勢力退去，劉派又重新掌有農會。

從以上討論，我們發現苗栗縣乙鎮農會的第十三屆與第十四屆理、監事改選結果，雖然都是使用二分之一限制連記法，但卻受到關鍵少數派影響，使得劉派與黃派的勢力，在第十四屆選舉結果中不如第十三屆的改選結果來得平均。而乙鎮地方派系的發展，從這幾年來關鍵少數派的崛起，我們可以發現，解嚴前國民黨刻意在地方上扶植的雙派系競爭模式已經不再穩固。此外，地方上不但有第三派勢力興起的現象，這股新興勢力還位居於關鍵性角色，如此一來，未來地方派系之間的發展將會有更多結盟合

作的空間。

另外，根據乙鎮第十四屆理、監事改選結果以及乙鎮總幹事透露的消息，此次改選是劉派與關鍵性鎮長系統張家班協商運作的結果。因此，從乙鎮第十三屆選舉中，劉黃兩派實力不相上下的情況下，到了第十四屆劉派卻能與新崛起的第三派勢力結合，重新在農會裡佔有過半數。這樣的派系運作結果，正好印證了聯盟理論所發展出來的最小獲勝聯盟概念（minimum winning coalition），也就是說，劉派因為與張家班的結盟行為而贏得第十四屆選舉的勝利，但只要聯盟內部的任一成員脫離，就會導致聯盟瓦解，無法繼續獲勝。

總之，觀察苗栗縣乙鎮農會過去幾屆次的派系屬性，不難發現歷屆的總幹事皆由劉派獨攬，事實上，該鎮農會選舉系統的運作派系也一直是劉派為主。除了第十三屆選舉時，劉派面臨黃派勢力入侵的危機外，其他屆次選舉對劉派來說，可說是得心應手、主控全局。但自從改採二分之一限制連記法，以及地方上其他具有關鍵少數地位的小派系崛起後，劉派想繼續在農會完全掌控恐怕也不再那麼容易。

大致上，由此例中可得知，農會理、監事改選，從全額連記法改制成限制連記法，在相當程度上的確能達到阻斷單一派系壟斷農會的效果。不過我們也發現，雖然選制能提供部分的圍限效果，但若有其他因素介入時，例如只要地方派系各方人馬能好好坐下來談，選制的改變仍無法左右派系的運作協商結果。

而在另外一個例子中，由於彰化縣全縣型的大派系（如早期的白派、紅派）早已淡化，轉以個人山頭取代，就派系屬性而言，

不如苗栗縣鮮明。不過雖然在中央層級選舉可以發現派系漸漸模糊，但在鄉鎮地方選舉時卻仍有派系分明的狀況。以彰化縣的丙鄉來說，在農會選舉時派系之間的相互較量，向來就以地方上的徐、黃兩派為主。由於派系競爭激烈，一直以來都是採用二分之一限制連記法，從表 5-2 可知，兩派在農會要職中勢力平均，但主要以徐派為領導核心。

歷屆以來農會的三大巨頭，黃派只擔任過第十一屆理事長，其餘屆次皆由徐派一手包辦，可見，在農會決策運作時，仍以徐派為主。但選舉制度設計的結果，也使得黃派在農會理、監事中佔有一席之地，不容徐派忽視。從第十一屆到第十四屆理、監事名單中，兩派人馬幾乎不分上下，因此，在派系競爭激烈的農會選舉下，採用限制連記法的確能保障少數派當選的比例，若是採用全額連記法，在當選後單一派系全進全出的情況下，就無法完整的代表各方意見，容易使單一派系在無其他派系監督情況下壟斷農會資源，為所欲為。

從乙鎮與丙鄉農會屆次選舉的結果顯示，在派系競爭激烈時，選舉制度的改變確實影響了地方派系左右農會選舉的空間。不過，乙鎮使用二分之一限制連記法選舉理、監事才歷經兩屆選舉，該鎮又有關鍵性少數派問題，將來是否能達到限制連記法凸顯代表性的優點還有待觀察。整體而言，針對地方派系介入農會選舉的程度，在阻擋地方派系過份壟斷農會資源方面，從制度面來看，採用二分之一限制連記法確實要比使用全額連記法來得有效。

表 5-2 丙鄉農會歷屆理、監事派系屬性

年、屆次 職稱	1989 第十一屆	1993 第十二屆	1997 第十三屆	2001 第十四屆
選舉制度	二分之一限制連記法			
理事長	黃派	徐派	徐派	徐派
總幹事	徐派	徐派	徐派	徐派
常務監事	徐派	徐派	徐派	徐派
八名理事	三黃五徐	三黃五徐	四黃四徐	四黃四徐
二名監事	一黃一徐	黃派	黃派	一黃一徐

資料來源：作者根據該鎮農會歷屆選舉資料及訪談記錄整理而成。

### 第三節 農會選舉制度的政治影響

2001 年的第十四屆農會選舉是民進黨執政後首次的地方性選舉，不但檢調查賄動作相當大，各地區地檢署也比照立委等大型選舉，檢察官分配責任區積極查辦賄選，足見民進黨政府重視的程度。不過民進黨依然未在這場選舉中獲得優勢，由於地方派系大多數仍是昔日支持國民黨的樁腳，而且地方派系消長的情形並不明顯，使得民進黨與親民黨更難介入。選舉結果顯示國民黨二、三十年來經營的基礎仍非一時可以撼動，然而從 2001 年的農會選舉結果，仍然可以清楚看出政黨、派系與農會間，糾葛纏繞的政經關係。<sup>195</sup>

關於農會選舉制度所造成的政治影響，本文以三個層面來討論。首先，探討農會選制改革對政黨造成的影響。由於民進黨政府對農會的改革政策不但無法拉近彼此間的距離，反而被地方人

<sup>195</sup> 同註 156。

士解釋為政府想要消滅農會，再加上選制改變後，使得有心介入農會選舉的地方派系更是綁手綁腳，對地方派系與民進黨政府關係而言，無疑是打破解嚴後慢慢建立起來的結盟合作關係。既然民進黨想要打破國民黨長期以地方派系掌控的農會系統，因此想要寄望農會與民進黨的友好關係就顯得難上加難了。

另外，國民黨在地方上的政治實力也因政黨輪替後逐漸鬆動，再加上脫離國民黨而新成立的親民黨可能分食掉原來國民黨的地方勢力，而且國民黨長期透過地方派系掌控農會，因此在喪失政權後，政黨標籤在農會體系中沒有任何作用，農會反而變成地方派系自行運作的局面。但根據實地訪查發現，目前各政黨與地方農會的友好程度，由於農會與國民黨有著長期深厚的感情，因此地方農會仍是以國民黨為主要合作對象，但並不排斥更進一步了解其他政黨。<sup>196</sup>從以上討論可知，在政黨輪替、農會理、監事選舉制度改變後，不管是執政黨或是在野黨，農會與政黨關係都顯得較以前薄弱。

其次是，從採行不同的農會理、監事選舉制度來看地方派系在農會裡的勢力消長，從以上實例討論中確實可以得到明顯的部分驗證。農會理、監事選舉使用二分之一限制連記法的選舉方式，對地方派系掌控農會而言，是比使用全額連記法要來的困難許多。從表 5-3 比較農會理、監事選制特性差異的結果來看，雖然全額連記法相對於單記投票法，能讓選民有較多的選擇空間、降低買票效果，但是卻有著過於保障多數，產生代表性不足的問題，並且也容易導致地方派系為贏得勝選而進行配票、換票的技術性操作行為。而當配票、換票漸漸成為地方派系運作選舉的重

---

<sup>196</sup> 根據台中縣甲鎮總幹事訪談記錄得知。

要戲碼時，爭取全面性的勝利果實，就變成地方派系在農會理、監事改選中對決的主要目標。

而二分之一限制連記法的農會理、監事選舉制度，最明顯的特徵就是防止了派系壟斷全局的現象（如丙鄉農會），並且也解決了全額連記法中代表性不足的問題。雖然有學者提出限制連記法有助於政府達到政治控制的效果，但從農會選舉的派系競爭過程看來，似乎不是政府改革農會選舉的最主要目的。而且政府規定農會理、監事選舉使用二分之一限制連記法的政策，對地方派系而言，更是拉長了派系相互競爭的時間與空間。不但在選舉前，地方派系必須為了爭奪農會理、監事席次拼命；選舉後派系之間也必須為了遴聘總幹事的人選以及理事會對於農會內部經營方針的決策主導權而繼續激戰。因此，在二分之一限制連記法下，農會選舉無疑是一場派系之間打不完的延長賽。

表 5-3 農會理、監事選舉制度

選舉制度 選制特性	全額連記法	限制連記法
選舉方式	應選名額等於選民圈選名額	應選名額少於選民圈選名額
優點	1.增加選民的選擇空間 2.減低買票效果 3.保障多數	1.防止派系操縱 2.保護少數 3.增加代表性
缺點	1.代表性不足 2.派系操控配票、換票	1.政治控制 2.不利估票
政治影響	對派系而言是零和遊戲	對派系而言是延長賽

資料來源：作者自製。

總之選舉制度的設計，對地方派系在運作操控農會上確實有不小的影響力。不過在此次訪談過程中，我們知道不少地方基層農會早就開始使用限制連記法選舉農會理、監事，所以說到底是地方派系的競爭型態造成選制的改變，又或是選制的改變提高派系之間的競爭力。整體而言，在民進黨政府改革農會選制後，這兩者間互為因果的關係，對農會而言，都是降低單一派系壟斷農會資源最好的保證。

最後，從農會選舉制度轉變對農會內部組織成員的影響層面進行討論。從理論與實務上得知，農會選舉制度改變最具體的成效，莫過於壓縮了地方派系操控農會的運作空間。然而，從過去農會總幹事在農會選舉中運籌帷幄以及在農會內部經營體制中獨霸一方的情況來說，農會理、監事選舉制度的改變對有意角逐總幹事實座的參選人而言，無疑是首當其衝。

由於農會理、監事選舉制度的轉變，使得總幹事在綁樁、固票效果上，不但增加了總幹事參選人掌握會員代表的困難度，就算部分同派系理、監事候選人能順利當選，也難保往後在理事會中總幹事就能握有絕對的權力。如此一來，總幹事的實質權力會受到相當程度的牽制，而理、監事選舉制度改變所造成派系競爭的結果，新上任的總幹事為滿足理事會中各方人馬的需求，也將促使農會總幹事朝向專業經理人的角色邁進，並使農會經營體制更加完整。

另外，對於農會理、監事參選人而言，選制的改變將使理、監事參選人與地方派系的關係較為鬆綁。在限制連記法下，為凸顯少數農會會員的代表性，理、監事候選人只要能獲得足夠的選

票就能當選，所以不一定要依靠地方派系的動員機制。而脫離地方派系掌控後的理、監事，才能擁有真正為農民權益著想的自主性，從另一方面來說，農會會員也將透過民主的選舉機制，更能選賢與能。

綜觀上述，大致上農會選舉制度的政治影響，對農會來說是正面影響大過於負面影響，但是由於農會理、監事選舉制度在改變後才實施一屆，未來農會與地方派系的發展，將還有值得觀察研究之處。



## 第六章 結論

本文從臺灣農會的歷史發展脈絡逐一介紹，並說明農會形成的背景與目的，以及概述農會發展時期的各個階段與農會組織的發展特色，另外，也詳細介紹了農會體制的組織系統與決策核心。主要目的除了幫助釐清農會組織的本質之外，並希望藉由時空背景與歷史脈絡的結合，更進一步，對現今農會的運作情形作一合理的推導。然而，透過文獻資料的整理與分析，的確發現地方派系及農會的糾葛關係，與臺灣的歷史發展及政治環境變遷有著密不可分的關係。另外，經由實地訪查基層農會的方式，對農會選舉作更深入的了解，並觀察農會選舉制度改變後的具體影響。下面就針對本文的研究發現加以說明。

關於臺灣的農會體制，早在日據時代就已經發展成健全的組織系統，由於日本政府為了實現「農業在臺灣，工業在日本」的理念，因此，日本政府以三級組織的方式，有系統的掌控農會。在光復後，國民政府承接了日據時代的農會組織，當時在制度上的設計，目的是希望透過民主機制讓農民享有權力。但實際上急於維持統治地位的國民政府，雖然透過舉辦地方選舉在農會的組織上架設了議會機構，然而在農會組織內部的實際運作上，卻是以控制農民為主要目的。而這樣的結果，也使得日後的農會生態遭到扭曲，讓地方派系有機可趁，操控了農會的權力系統。

在制度設計上，雖然農會組織成員的產生方式，呈現出倒金字塔的權力結構模式，然而，由於農會並非一般的行政機關，重視經營權更甚於所有權，因此，就整個農會組織體系的運作而言，在農會幹部中，以理事長、常務監事和總幹事三職最為重要。

此外，從光復後的時空背景來說，遷移來台的國民政府為穩固中央政權，一方面以舉辦地方選舉的方式與地方菁英分享政治權力，另一方面卻也擔憂地方政治菁英會威脅到中央，於是在地方上以雙派系原則扶植地方勢力，掌控地方。

如此一來，地方派系理所當然的以參與地方選舉為主要的活動目標，而在這樣的政治環境下，地方派系根植基層農會也就見怪不怪了。於是，地方派系介入地方性的農會選舉，爭奪農會幹部中最重要的理事長、常務監事與總幹事，便成為地方上的一大要事。而農會體制也就在地方派系入侵後產生質變，使得農會組織應有的功能變相運用，倒金字塔的權力結構模式也更加難以發揮效用。

當農會組織的各個幹部背上地方派系的色彩包袱之後，有關農會組織營運的決策方向以及各項業務的執行計畫，莫不受到地方派系的干預。尤其農會不但有三級組織的綿密網絡，還有農會信用部的資金可供調度，對地方派系來說，掌控農會就等於是同時握有人脈與金脈，足以當作參與任何選舉的後盾。而國民黨政府便是利用地方派系掌控農會的動員組織與資金調度，長期操控臺灣光復後的任何一項地方選舉。直到 1987 年解嚴以後，民進黨勢力興起，國民黨與地方派系的關係才逐漸鬆綁，地方派系的角色不再以黨國的投票機器自居，而農會系統的動員機制也在解嚴以後轉為為地方派系輔選為主。

既然地方派系與農會關係如此深厚，而在政黨輪替後，執政黨的轉變與新成立的親民黨，對於地方派系與基層農會之間的互動關係是否造成具體影響，也是本論文必須觀察研究的問題之一。根據實地訪查結果發現，各政黨在農會選舉介入的程度不

深，反而是以地方派系自行運作為主。可見，在農會選舉中，政黨色彩被地方派系取代的情況，在民進黨主政後比起過去國民黨政府面對解嚴後的地方派系問題更為明顯。但由於地方派系根植農會系統，從光復後已長達五十多年之久，即便臺灣中央政權面臨了威權轉型、政黨輪替，過去國民黨政府運用來掌控地方派系的恩庇侍從關係也已經崩解，但地方派系操控農會的現象卻絲毫不受威脅。

另外，根據研究發現，目前鄉鎮型地方派系的活躍程度並沒有受到該縣市過去全縣型派系發展的直接影響。例如苗栗縣的派系問題，過去就以全縣型的劉派與黃派爭奪縣長寶座聞名，而在地方農會選舉中，目前也是以劉派與黃派對決為主；但在彰化縣的派系問題就無法以全縣型派系推演到地方上，目前彰化縣在較大型的選舉上已經以個人山頭取代傳統派系競爭，但是在鄉鎮級地方選舉時卻仍有派系分明的情況。總之，鄉鎮型地方派系的運作並沒有因為政黨輪替後而式微，反而在政黨輪替後更加自主，在農會選舉中依然是扮演關鍵主角。

整體而言，臺灣農會在過去國民黨政府的統治政策下，長期淪為地方派系爭奪勢力的角力場，在民主風潮下，臺灣雖然面臨威權體制轉型，甚至政黨輪替，但仍然無法改變地方派系介入農會體制根深蒂固的程度。

關於地方派系把持農會的過程，主要是透過農會選舉機制的運作，其中最重要的就是理、監事選舉。地方派系藉由掌控多數的理、監事席次，進一步獲取農會理事長、常務監事以及總幹事職務。由於過去農會理、監事的選舉制度是使用全額連記投票法，使得地方派系在農會理、監事改選時總是玩著全有或全無的

零和遊戲，也因此造成每每農會選舉總是賄選、綁樁、固樁、恐嚇事件風波不斷。在民進黨政府執政後，為端正地方選舉風氣以及改善農會體制問題，通過修正〈農會選舉罷免法〉，將農會的理、監事選舉制度，改為二分之一限制連記法，寄望透過選制的改變能影響同一派系壟斷農會資源的局面，並希望透過提高地方派系掌握理、監事的困難度，更能降低過去各方人馬在農會選舉時無所不用其極的現象。

農會理、監事選舉所採行的選舉制度，從 2001 年第十四屆理、監事改選開始，一律使用二分之一限制連記法。因此，農會理、監事的選制改變，能否對地方派系介入農會的程度產生具體的影響，也是本文所關注的焦點。但由於實地研究過程中，發現大多的基層農會，早在政府修改法令前，許多農會就已經使用二分之一限制連記法，所以本文僅就選制改變差異進行個案分析。從民進黨政府改革農會選舉制度來說，本文雖未能檢視第十四屆全台基層農會的改選結果，但從選舉制度設計的預期成效來看，以苗栗縣與彰化縣這兩個鄉鎮農會相互對照的結果，農會理、監事選舉使用二分之一限制連記法，確實比使用全額連記法更能左右地方派系操控農會選舉的難易度。不過，由於農會理、監事選舉制度全面改革至今尚只實施一屆，從制度面來看在改革上頗有具體成效，並帶給地方派系更多結盟合作空間（如苗栗縣乙鎮），未來有關於農會選舉制度的影響，仍是地方政治值得觀察研究的焦點。總之，農會選舉制度改革的最終目的，便是希望假以時日能透過地方派系在農會選舉中競爭結盟，以及在農會理事會中相互監督合作，而更進一步帶動農會體制趨向良性的發展。

另外，如前所述，林若雱曾提出限制連記法的真正功能可能在於政治控制，主要目的在於削弱多數派或大黨。然而，從農會

選舉制度轉變後的結果來看，民進黨依然未在這場選舉中獲得優勢，而且過去許多農會早已開始使用限制連記法，再加上農會選舉重視派系屬性更甚於政黨標籤，因此民進黨政府對農會選舉的選制改革，目前並沒有達到政治控制的效果，只是提升了地方派系介入農會選舉動員的困難度而已。

除此之外，選制的改變不單單只影響地方派系操控農會選舉的困難度，對農會內部組織運作來說，農會總幹事的角色更是直接面臨轉型的挑戰。過去農會總幹事總是帶有地方派系色彩，在農會選舉中多半扮演派系幕後的主要操盤手，在農會組織內部也是最重要的領導人物。因此，在農會理、監事選制改變後，增加了各方勢力共享農會權力的空間，農會總幹事為滿足各方要求，勢必更要朝向專業經理人的角色邁進，以經營農會為目標。如此一來，也將漸漸促使農會體制恢復當初創立農會的本質。

農會是我國最具規模、會員最多的民間團體。在政治與社會各個領域，民間團體扮演著愈來愈重要的角色，但由於民間團體會員數目龐大，缺乏團體意識，造成會員向心力不足，容易形成少數人操縱的局面。農會也不例外，各級農會組織由地方派系所控制，政府主管機構為尊重民間團體自主權，往往也難以插手介入組織內部事務。因此，想要發揮農會應有的組織功能，除了現階段的選制改革外，唯有依靠農民權益意識抬頭，經由理性睿智的判斷，選出真正的會員代表，才能代表農民選出具有才華能力的總幹事與理、監事，跳脫出長期接受派系掌控的命運。

針對臺灣農會未來發展的問題，本文認為有幾個值得日後繼續加以觀察研究的面向。第一，民進黨主政後，針對農會體制問題所提出的各項政策，卻使外界解讀成民進黨政府要消滅農會，

造成各基層農會的疑慮，未來民進黨政府如何扭轉地方基層農會對於政府政策所造成的誤解，以及如何與地方派系拉近距離，讓地方派系能有良性競爭，並透過參與農會的運作機制，帶領農會朝向正面發展，是一個值得研究地方政治的思考面向。第二，如何端正農會體質，讓農會回歸到以農民權益為主的人民團體，並透過農會組織成員的產生方式，更進一步對農會總幹事重新定位，如何除去以往總幹事的派系包袱，強化農會總幹事專業經營的能力，也是另一個值得研究的課題。

綜觀上述，本論文從臺灣農會的歷史沿革、農會選舉制度與運作方式，以及地方派系在農會決策過程中扮演的角色，揭開農會盤根錯節的問題。另外，並以實地訪查的方式對基層農會進行深度了解，雖然本文僅就中部縣市四鄉鎮做「點」的個案研究，但已從實例中發現農會的根本問題，並對農會選舉制度的改革獲得部分驗證。未來期許以本文做為起點，進而對中部縣市擴大成「面」的研究，並寄望以中部縣市各農會的研究模式及資料累積，更進一步推展到全省，如此一來，將更有助於建立政府未來改善農會體制的新指標。

# 參考書目

## 壹、中文部分：

### 一、書籍：

- 內政部，《地方行政概況》，內政部編印。台中：銘光，民 92。
- 王承彬，《土地改革與農會改進》。台北：中國農民服務社，民 44。
- 王振寰，《誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流圖書公司，民 85。
- 王業立，〈縣市議員選舉制度的探討〉，收錄於薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編《地方政府論叢》一書。台北：五南圖書出版公司，民 88。
- \_\_\_\_\_，《比較選舉制度》，第三版。台北：五南圖書出版公司，民 90。
- 王輝煌、黃懷德，〈經濟安全、家族、派系與國家-由制度論看地方派系的政治經濟基礎〉，收錄於徐永明、黃紀主編《政治分析層次》一書。台北：韋伯，民 90。
- 任軍鋒，《寡頭統治鐵律—現代民主制度中的政黨社會學》。天津：人民出版社，民 92。
- 朱維瑜，《2003 世界年鑑》。台北：中央通訊社，民 91。
- 余河青、莊美華，《台灣地區農會之組織與職掌》。行政院研究發展考核委員會編印，民 76。
- 吳文星，《日據時期臺灣社會領導階層之研究》。台北：正中書局，民 81。

- 李煥，《透視政黨政治》。台北：時報文化，民 84。
- 胡盛光，《農會法的理論與實務》。台北：大偉書局，民 81。
- 郭秋慶，《德國選舉制度與政黨政治》。台北：志一，民 85。
- 郭敏學，《台灣農會發展軌跡》。台灣商務印書館，民 73。
- 陳介玄，〈派系網絡、樁腳網路及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》。台北：聯經出版公司，民 88。
- 陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦，民 84。
- 雷競旋，《選舉制度》。台北：洞察出版社，民 78。
- 廖忠俊，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨文化，民 86。
- 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》，第三版。台北：翰蘆出版社，民 91。
- 劉清榕，《台灣農會選舉之研究》。台灣省政府研究發展考核委員會主編，民 81。
- 蔡明惠，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的鬥爭》。台北：洪葉文化，民 87。
- 謝復生，《政黨比例代表制》。台北：理論與政策雜誌社，民 81。

## 二、期刊：

- 丁仁方，〈統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型〉，《政治科學論叢》，第 10 期，民 88，頁 59-82。
- 丁文郁〈迎接農會 CEO 時代的來臨？論析農會總幹事任期制度〉，《農訓》，第 18 卷，第 9 期，民 90，頁 48-51。
- 王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，民 87，頁 77-94。
- 江大樹，〈當前民主國家選舉制度評介〉，《民主制度設計》。台北：

- 國策中心，民 81，頁 139。
- 吳志中，〈臺灣選舉制度的抉擇〉，《研考雙月刊》，第 25 卷，第 6 期，民 90，頁 36-39。
- 吳重禮，〈臺灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啟示〉，《政治科學論叢》，第 17 期，民 91，頁 81-106。
- 林繼文，〈選舉制度：國會改革的基礎工程〉，《當代》，第 171 期，民 90，頁 58-77。
- 林嘉誠，〈問題重重的農會選舉〉，《中國論壇》，第 12 卷，第 6 期，民 66，頁 29-31。
- 林若霄，〈理性選擇：限制連記法之研究〉，《律師通訊》，第 168 期，民 82，頁 27-35。
- 陳介玄，〈派系網絡、樁腳網路及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》。台北：聯經出版公司，民 88，頁 31-67。
- 陳明通、朱雲漢，〈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》，第 2 卷，第 1 期，民 81，頁 77-97。
- 彭錦珍，〈從不同選舉制度下政黨競爭之研究—論當前我國中央民代選舉制度及其改革意見〉，《復興崗學報》，第 59 期，民 85，頁 97-128。
- 黃東益，〈政黨政治發展與地方派系運作〉，「民主與地方統治：第二波台灣地方菁英調查研究」學術研討會，由蔣經國國際學術文流基金會、中山大學政治學研究所主辦，高雄，民 90.12.29。
- 黃允成，〈組織內非複記限制連記法最適配票策略之研究〉，《交大管理學報》，第 18 卷，第 2 期，民 87，頁 5。
- 黃德福，〈現代化、選舉競爭與地方派系：1992 年立法委員選舉

- 的分析》，《選舉研究》，第 1 卷，第 1 期，民 83，頁 75-92。
- \_\_\_\_\_，〈選舉、地方派系與政治轉型：七十八年底三項公職人員選舉之省思〉，《中山社會科學季刊》，第 5 卷，第 1 期，民 89，頁 84-96。
- 黃德福、劉華宗，1995，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》，第 2 卷，第 2 期，民 83，頁 63-82。
- 葉雪鵬，〈搓湯圓，斷送一生前程〉，《農訓》，第 18 卷，第 2 期，民 90，頁 16-17。
- 廖朝賢，〈2001 年農會屆次改選問題探討與改進〉，《農政與農情》，第 111 卷，第 348 期，民 90，頁 46-49。
- 趙永茂，〈2000 年總統大選後新政黨政治形勢對地方派系政治的衝擊〉，「跨越 2000 年的政治學研究」學術研討會，由台灣政治學會、中山大學政治學研究所主辦，高雄，民 89.12.09-10。
- 趙永茂、黃瓊文，〈台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究：雲林縣水林鄉農會一九七〇及一九九〇年代為例之比較分析〉，《政治科學論叢》，第 13 期，民 89，頁 165-200。
- 蔣書誥，〈限制總幹事任期將不利農會發展〉，《農訓》，第 18 卷，第 7 期，民 90，頁 84-87。

### 三、論文：

- 吳主治，〈從金融整頓冰山一隅談地方農會生態應興改革之道〉，東海大學公共事務專班學期報告，民 90。
- 吳芳銘，〈地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例〉，碩士論文，中正大學政治學研究所，民 85。
- 林爵士，〈農會選舉與農會發展之研究——以雲林縣東勢鄉為個案分析〉，碩士論文，政治大學三民主義研究所，民 83。

- 施昭顯，〈台灣地區農會選舉過程之研究〉，碩士論文，台灣大學政治學研究所，民 72。
- 涂一卿，〈台灣地方派系之社會基礎：以嘉義縣地方派系為例〉，博士論文，東海大學社會學研究所，民 83。
- 陳昭廷，〈農會決策與選舉過程探討〉，東海大學政治學系碩士班學期報告，民 90。
- 陳淑莉，〈台灣地區農會之政治經濟分析〉，碩士論文，東海大學公共行政學系，民 84。
- 陳陽德，〈第七屆台中市議會之研究：以動態觀點研究地方議會的嘗試〉，碩士論文，國立政治大學，民 59。
- 陳聰勝，〈臺灣農會組織之研究〉，博士論文，政治大學政治研究所，民 67。
- 彭基山，〈選舉與地方政治生態關係之探討—以苗栗縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 91，
- 黃東益，〈政黨政治發展與地方派系運作〉，「民主與地方統治：第二波台灣地方菁英調查研究」學術研討會，由蔣經國國際學術文流基金會、中山大學政治學研究所主辦，高雄，民 90.12.29。
- 黃瓊文，〈威權轉型前後農會派系特質變遷之研究〉，碩士論文，暨南大學公共行政與政策研究所，民 88。
- 楊英杰，〈從聯盟理論看台中縣地方派系之互動：以八十三年議長選舉為例〉，碩士論文，東海大學政治系，民 85。
- 廖坤榮，〈台灣農會政治網絡形成與經營管理的困境〉，2001 台灣政治學年會暨「政黨輪替後之台灣政治」學術研討會，台灣政治學會、政大政治系、政大選舉研究中心主辦，台北，民 90.12.15。
- 劉怡君，〈台灣農會組織功能演變之研究〉，碩士論文，台灣大學農業推廣所，民 86。

#### 四、文件：

總統令：修正公布〈農會法〉，民 90.01.20。

#### 五、報紙：

王業立，〈談農會選舉罷免辦法第十八條修改〉，《自由時報》，民 90.02.05，版 15。

\_\_\_\_\_，〈國民黨需擺脫家父長制〉，《聯合報》，民 86.11.30，版 11。

王錦時，〈淨化農漁會選舉農委會擬修法〉，《自由時報》，民 89.10.12。

王淑瑛，〈農業會議昨登場，稻穀保價收購制可能調整〉，《民生報》，民 92.03.29，版 15。

朱雲漢，〈一九九七綠色執政時期的開端？〉，《聯合報》，民 86.11.30，版 11。

朱淑娟，〈自救會：政院版把農漁會當賊〉，《聯合報》，民 92.03.20，版 14。

余學俊，〈通霄農會選舉，關鍵票叫價驚人〉，《聯合報》，民 90.02.20，版 18。

吳釗燮，〈選情觀察，找個失焦區來場指標選戰〉，《聯合報》，民 86.10.27，版 11。

吳芳銘，〈誰擁有農會，誰就是地方老大〉，《中國時報》，民 86.02.24，版 11。

林如森，〈農會的未來系列報導之一，農會「百年老店」何去何從？〉，《聯合報》，民 90.01.02，版 4。

施正鋒，〈選情觀察，選民與政黨脫鉤〉，《聯合報》，民 86.11.22，

版 11。

洪敏勳、謝肇明與鍾文志，〈賄選招數時時變，黑金操控處處有〉，  
《自由時報》，民 90.01.12。

洪春木、何來美、李公威、邱英明、楊冬清、陳信利，〈選舉議  
題，派系爭霸戰勢力大洗牌〉，《聯合報》，民 86.11.23，版 6。

崔慈悌，〈陳熙煌：37%農會出現嚴重經營人謀不臧問題〉，《中  
國時報》，民 89.10.20。

\_\_\_\_\_，〈農漁會法排黑金，新修條文今闖關〉，《工商時報》，民  
89.09.13，版 6。

陳敏鳳，〈為了自身利益，擔心凍省輸掉首役就別玩〉，《聯合報》，  
民 86.11.21，版 5。

黃志亮，〈農會總幹事站在絕對權力上〉，《中國時報》，民  
86.02.16，版 14。

\_\_\_\_\_，〈農會總幹事，錢權一把抓〉，《中國時報》，民 86.02.18，  
版 2。

\_\_\_\_\_，〈農會總幹事挖著糧倉金脈的人〉，《中國時報》，民  
86.02.19，版 14。

楊泰順，〈派系、賄選與樁腳互動〉，《聯合報》，民 80.12.08，版  
4。

劉琪哲，〈新遊戲規則破壞農會法精神〉，《中國時報》，民  
86.03.02，版 14。

賴仁中，〈農漁會選舉查賄，比照大型選舉〉，《自由時報》，民  
89.08.30。

## 貳、西文部分：

## (I) Books

- Abrams, Robert, *Foundations of Political Analysis: An Introduction to the Theory of Collective Choice*, New York: Columbia University Press, 1980.
- Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley, 1996.
- Grofman, Bernard, and Arend Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, 1986.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century*, Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.
- Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- Mackie, Thomas, and Richard Rose, *The International Almanac of Electoral History*. Washington, D. C: Congressional Quarterly, 1991.
- Michels, Robert, *Political Parties*. New York: the free press, 1968.
- Nathan, Andrew, "A Factionalism Model for CCP Politics," in Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Lande and LauraGuati, eds., *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkely, CA: University of California Press., 1977.
- Nicholas, Ralph W., "Factions: Acomparative Analysis," in Steffen W. Schmidt eds., *Friends, Followers, and Faction*. Berkely, CA: University of California Press, 1977.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*.

- New Haven, CT: Yale University Press, 1971.
- Ranney, Austin, *Governing: An Introduction to Political Science*, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1996.
- Rein, Taagepera, and Matthew Soberg Shugart, *Seats & Votes: The Effects & Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
- Riker, William H., *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W. H. Freeman (1988 reissued by Waveland Press), 1982.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Allen and Unwin, reprint, 1976.
- Wu, Nai-teh, *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*, Ph. D. Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, 1987.

## (II) Periodicals

- Bosco, Jacobs, "Taiwan Factions: Quanxi, Patronage, and the State in Local Politics," *Ethnology*, Vol. 31, No. 2, 1992, pp. 157-183.

## (III) Conference Papers

- Duverger, Maurice, "Duverger's Law: Forty Years Later," in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press,

1984, pp. 69-84.

# 附錄一

## 農會選舉制度與決策過程之研究

### 訪談人士與時間

#### 壹、訪談時間與地點

##### 一、受訪人 A

受訪時間：2002.12.18 上午

受訪地點：甲鎮農會本部

##### 二、受訪人 B

受訪時間：2003.03.04 上午

受訪地點：乙鎮農會

##### 三、受訪人 C

受訪時間：2003.02.23 上午

受訪地點：丙鄉農會

##### 四、受訪人 D

受訪時間：2003.03.12 上午

受訪地點：丁鄉農會

#### 貳、訪談人物及受訪農會介紹

## 一、 受訪人士

### (一) 受訪人 A

台中縣甲鎮總幹事

### (二) 受訪人 B

苗栗縣乙鎮總幹事

### (三) 受訪人 C

彰化縣丙鄉總幹事

### (四) 受訪人 D

彰化縣丁鄉總幹事

## 二、 受訪農會

### (一) 台中縣甲鎮

台中縣甲鎮風景明媚、依山傍水，鎮內公路、鐵路運輸系統便利，為一中部縣市的旅遊勝地。歷年來，甲鎮農會的經營績效始終在全省農會中名列前茅，並且自營品牌的鄉點米食也有不錯的好成績。目前該鎮共有 79,056 人，19,584 戶，而從事農業人口有 10,011 人，佔全鎮人口 12.67%。

### (二) 苗栗縣乙鎮

位於臺灣中北部的苗栗縣乙鎮，因環境氣候得宜，有苗栗穀倉之美譽。乙鎮人口稠密，是苗栗縣南部交通及生產重鎮，當地農會亦有創立米食品牌推進市場，經營實力與甲鎮相去不遠。該

鎮目前共有 49,337 人，12,403 戶，而從事農業人口有 27,593 人，佔全鎮人口 55.9%。

### （三）彰化縣丙鄉

彰化縣丙鄉由於土壤關係不適合稻作，該鄉耕地面積僅有 1323.6 公頃，是本次受訪鄉鎮中耕地面積最小的一鄉，以水果為主要作物。該鄉目前共有 34,888 人，8,759 戶，而從事農業人口有 8,511 人，佔全鄉人口 24.4%。

### （四）彰化縣丁鄉

彰化縣屬於傳統的農業縣，較注重人情觀念、宗親、血緣關係，尤其在傳統農村中更為明顯，家族宗親往往都是居住在同一鄰里中。該鄉目前共有 16,965 人，16,965 戶，而從事農業人口有 12,650 人，佔全鄉人口 74.6%。

## 附錄二

### 農會選舉制度與決策過程之研究

#### 訪談題要

各位農會工作的前輩：您好！

首先感謝您撥冗接受本研究之訪問，晚輩是東海大學政治系地方政治組研究生，因撰寫碩士論文之需要，懇請 撥冗回答，不勝感激！

這是一份關於臺灣農會選舉制度與農會組織內部運作的訪談題要，希望藉由您寶貴意見的提供，以了解基層農會與地方政治之關係，更期盼研究成果能幫助了解新政府推動改善農會體制的具體影響。

本訪談內容純做為學術研究之參考，受訪者姓名絕對保密，敬請放心回答。叨擾之處尚祈見諒，僅在此表達由衷的謝意！再次感謝您的協助！

敬祝

平安、快樂！

東海大學政治研究所

指導教授：王業立 博士

研究生：莊姿鈴

## 壹、 受訪者基本資料

- 一、農會名稱：            縣（市）            鄉（鎮）
- 二、受訪者：
- 三、年齡：
- 四、派系屬性：
- 五、訪者職務：

## 貳、 訪談題目

- 一、一般人認為本縣農會系統，在傳統派系上以\_\_\_\_\_派較佔優勢，您的看法如何？為何會如此？
- 二、目前本鄉鎮的派系狀態如何？在農會系統方面，派系又分為哪些？與傳統派系有何差別？
- 三、農會在運作過程中，如何進行決策，總幹事扮演什麼樣的角色？信用部發生問題時採用什麼決策因應？
- 四、農會總幹事的產生方式有何看法？是否需要改革？如果農會信用部與推廣部分開，那總幹事的角色會有何改變？
- 五、會員入會需送交理事會審核，若理事會未將審核會員資格列入本次議程，對派系會造成什麼影響？理事會有無失職？是否使欲加入之會員喪失選舉權力？
- 六、農會理監事選舉時，候選人如何推派，選舉過程中有何困難？投票率如何？理監事與總幹事關係如何？
- 七、全額連記法和限制連記法選制的不同，對理監事選舉造成何種影響？

- 八、政黨在農會選舉上所扮演的角色？面對中央選舉時，農會的派系呈現何種現象？
- 九、對其他頻出狀況(如信用部問題)之他鄉農會看法如何？認為該農會出現問題的癥結點有哪些？
- 十、對農會改革有何建議？例如：選制上、組織架構上、信用部問題。

# 附錄三

## 農會選舉制度與決策過程之研究

### 訪談內容記要

編號：001

訪談對象：受訪人 A

職稱：農會總幹事

派系屬性：紅派

訪問時間：2002.12.18

#### 1. 農會選舉制度方面：

甲鎮總幹事表示，農會總幹事的選舉制度，自民國 63 年起，便有法規規定可以由「全額連記」與「限制連記」兩種。而通常是當作一種議事技巧來操作，也就是說，只有當內部競爭過於激烈時，才會以「限制連記」的方式來處理，以期提高任一派系完全掌控理事，進而決定總幹事人選的困難度，而這，通常會以 1/3 限制連記來處理。但現在最新頒布的農會法則有若干變動，首先是在選制方面，全部改用「限制連記」來

處理，並且有「連任的限制」，只能連任乙次，表現績優者，可再連任乙次，也就是最多 3 任。

該鎮總幹事表示，這樣一來，會使得總幹事的表現意願降低，尤其當他已經是最後一任時；或者也可能為圖連任而好大喜功，只專營一些“看得見”的經營。總幹事認為，無論是哪一種，反而對農會的良性發展都會是一個很不好的作用。

## 2. 農會定位問題：

農會一直以來(自日本時代開始)，就都長期存在著「角色定位」的模糊、不明確的問題，而總是以所謂「行政補全」、「行政的末梢神經」為最主要功能，是協助政府統馭、掌控農民的單位。而總幹事就是頭兒、領導，理事會反而是後來才「安裝」上去的。而也因為農會常須與廣大的農民群眾直接接觸，使它也必然地衍生出與老百姓生活息息相關的「業務」，諸如：儲匯信貸事務、輔導農民的產銷、耕植等，都是與農民切身關係的，因此農會更與農民密不可分，而政府亦樂觀其成。

## 3. 台中縣傳統派系：

台中縣的紅派祖師爺林鶴東，便是由地主出身，而其後進繼承者亦能長期與水利會、農會系統交關而成；相較於陳水潭黑派的醫師、都會背景起家，紅派更能抓得住農會系統。目前甲鎮農會也以紅派為主。不過，地方派系經營農會的問題，長久下來因為地方情感、業務利益的日益結合，卻也同時會激起行政系統上一種「尾大不掉」的憂患意識。關於派系的問題，現在因為人情網際的關係愈來愈重疊，所以已經很難再有衝突

的事態發生。

目前該鎮派系，一方面因為個人的派系屬性已經愈來愈不明顯了，另一方面也是派系愈來愈難以隻手遮天、完全不顧他人。所以演變到最後，都會在農會選前就妥協運作出人選，而不會等到最後投票時才來對決，因此即使是由哪個派系能壟斷大部分，也會顧及其他派系的利益，請各派系來參與。另外，總幹事表示，其實在農會生態裡頭，常會發生爭端的人物，就是固定那幾個，約佔二、三成不到，而大多數七、八成，都是相處的很好的；只是因為能惹爭端的總會比較受媒體注意，因此容易給人農會中有嚴重派系問題的印象。

#### 4. 農會與政黨關係：

總幹事表示，農會對於所有政黨都一視同仁，是「立足點」、「等距」式的平等，也就是說，只要任何政黨要與農會交善，農會絕不會將之拒於門外，都會竭誠以待，只是與各個政黨的關係也不是「齊頭」式的，交情好壞仍端看彼此的投入與用心如何，這是人之常情。不過，農會絕不會主動去排斥誰，但也不會到處厚著臉皮子向所有政黨輸誠。另外，總幹事也表示，政府使用所謂「信用部信貸弊端」與「農會選舉仇殺、內部鬥爭白熱化」的說法，就要來消滅農會，也是根本以偏蓋全、枉顧事實的做法。據總幹事指出，所謂的「派系分化」或「特權超貸」的問題，早就不復存在了，即使有也只是極少數。

#### 5. 農會信用部方面：

從民國 87 年開始，政府就已經有法規明白表示，放款 1000

萬以上都要送「審查小組」，而這些都是所謂的專業經理人、是有認證制的。而放款 3000 萬以上，更是要呈理事會，並報請縣市政府核准、備查。所以，到頭來總幹事只能是簽字負責的份，更遑論什麼利用職權超貸的事，目前都依法辦理、有一定程序了。

#### 6. 總幹事與理事會關係：

農會一直以來，都由總幹事來負責主導實際的執行面，但落實到行政上所衍生的通病，總會被認為說總幹事就一定位高權重、想幹什麼就幹什麼；但其實農會業務計畫的執行都是要與理事會達成共識的。

#### 7. 對農會改革之建議：

甲鎮總幹事認為，農會本於照顧農民的本意，以及與農民子弟的休戚與共的情誼，尤其在此刻正面臨著國際貿易競爭的嚴劇考驗下，政府欲進行改革、健全農會體質，農會絕對贊成。另外，針對目前許多農會營運不佳問題，總幹事建議，應該將此原本 304 個的農會，合併為 50 個左右，以此來擴大規模，也更能便於農會彼此間的策略結盟，並能更進一步來共同面對國際市場的挑戰，且以台灣的農業技術優勢，跟留台灣、擴展大陸市場。

編號：002

訪談對象：受訪人 B

職稱：農會總幹事

派系屬性：劉派

訪問時間：2003.03.04

#### 1. 苗栗縣傳統派系與農會選舉：

乙鎮總幹事相當明白的表示，苗栗縣原本就是派系縱橫的天下，政黨因素在這裡根本就起不了什麼實值的作用。並且苗栗縣的黃、劉兩派，在 8、9 年前就已經產生變化，這是因為縣長選舉運作出來的關係。現在，是以何派(何智輝縣長)與傅派(傅學鵬)為主流。不過，這幾年有能力、有心要作為的也都早早的就在經營自己的人脈系統，所以對於那種傳統的劉、黃派界線，現在已經是越來越亂了。

例如近年來該鎮就崛起了一個以鎮長系統為主的小派系，在地方上，尤其是農會體系生態裡，這個小派系就足以扮

演左右時局的關鍵少數地位。以最近第十四屆的農會選舉來說，就是透過各方人馬好好坐下來談，才擺平的。另外，總幹事也進一步說明，何智輝縣長是非常重視農會系統的，甚至更重於行政體系的運用，所以這也是造成苗栗縣在各項選舉中，候選人的派系色彩更甚於政黨標籤。目前乙鎮的農會選舉從第十三屆後開始使用二分之一限制連記法，十二屆以前都是使用全額連記法。

另外，總幹事也談到，派系過於左右農會會造成事態嚴重，例如苗栗的某鎮就是因為這樣不斷的派系內耗，而造成原本眾所矚目的水果產銷營運不佳。總幹事認為，派系是可以利用農會來選舉，但不應該在選舉之後，還來繼續干預農會的產銷運作。而且，派系介入農會也容易造成外界對農會本身的基本功能產生懷疑與誤解。

## 2. 農會會員方面：

由於農會可以說是各派系極重要的據點，因此，通常會在會員資格上就已經設定關卡，做先期的「佈樁」預防攻勢。乙鎮總幹事表示，在中部縣市的農會，目前仍有部分總幹事作風強勢，掌握會員資料，控制會員數量，非同派系或有合作價值者很難獲得合格的會員資格。而且每個鄉鎮對會員資格的認定標準不同，容易使得會員受到派系左右。例如當權派變更會員資格限制，故意使某些人喪失會員資格，如此一來，一旦非為農會會員，也就無法參與農會各項選舉。至於本鎮則是相當平和的，是不會發生限制合格會員入會那種情形。

## 3. 總幹事與理事會關係：

由於總幹事是透過理事會遴聘產生，通常在聘任時理事會與總幹事仍是和諧，有爭執的話，多半是出現在這些農會新任幹部上任一段時間後。在決策方面，乙鎮總幹事也明白的說，總幹事提出的方案，理事會多半會同意。不過，乙鎮總幹事就以自身為例，語多感慨，並表示上任至今已有疲累感，對於下一屆總幹事一職，已經無眷戀之意。另外，並以苗栗產銷水果聞名的某農會為例，說明理事會與總幹事派系鬥爭嚴重失和，並導致農會不賺錢。

#### 4. 農會與政黨方面：

總幹事表示，以乙鎮為例，農會會員認同的多半是派系屬性而非政黨標籤，因此，政黨與會員並無直接關係。另外，針對農會為國民黨樁腳一說，總幹事也說，其實在農會裡，並不全是國民黨的樁腳，因為過去政黨涉入不多，而且在地方上政黨意識不強，主要還是以地方派系運作為主。不過在縣長選舉時，由於以個人人脈經營為主，派系很難歸位，現在只有在立委選舉時，稍易區別派系。

#### 5. 農會發展困境：

乙鎮總幹事說，過去為發展「一鄉一休閒」，實行至今，目前以通路行銷方面最為困難。另外，曾由各鄉集資透過縣農會共同成立品牌，結果後來發生資金去向不明，因此該鎮總幹事認為農會以合資方式成立公司，將因人為因素問題，不易成功。

## 6. 理事候選人的產生方式：

以乙鎮為例，需要在派系和諧的情況下，才能順利推出。而主要的產生方式有透過派系推舉、自願者、現任總幹事推派、現任理事長推派的方式，有人說這樣的推選候選人方式就好比在水盆中抓泥鰍，讓具有地位的人來決定。其中，對地方人士而言，理事長一職的象徵意義大於實質權力，多半只重頭銜效果。

## 7. 對農會改革之建議：

乙鎮總幹事認為，政府針對的改革對象不應該是農會，而是那些個附雜在農會體系裡的不肖派系。並且也應該讓農會體制能自由發揮。例如改為股金(股息制)的信合社型態以替代會員制，如此一來，農會才能擴大結合「有特色」的產銷功能規模，更專業、也更彈性的經營農會。另外，總幹事也對於農會總幹事的任期限制有意見，他表示這樣的限制，只會造成農會成為政客政治生涯規劃的跳板，這不但嚴重忽視了農會其實是較類似於「事業經營體」的本質(有別於一般行政體系)，而且也可能因此而有拖垮農會的事情發生。所以總幹事建議，不妨將農會選舉改為直接選舉，並修改總幹事制度，採行會長制，讓農會會長與鄉鎮長平起平坐。最後，總幹事語重心長的說，政府實在應該正視農會的良善功能，而不能只就政治選舉考量，就要來全面扼殺農會。

編號：003

訪談對象：受訪人 C

職稱：農會總幹事

派系屬性：徐派

訪問時間：2003.02.23

#### 1. 彰化縣派系問題：

現今彰化派系早已淡化，轉以個人山頭取代，通常是取決於個人人脈網絡，就彰化而言逐漸趨向政黨政治之形成，派系不再把持各項選舉。雖然在縣市中央選舉可以發現派系漸漸模糊，但在鄉鎮地方選舉時卻仍有派系分明的狀況，例如彰化縣丙鄉農會就有徐派、黃派之分。根據總幹事多年觀察，發現地方鄉鎮派系具有跨政黨性質，也就是說在中央選舉時，派系人馬各自擁護所支持之政黨，雖屬同一派系但個人支持政黨則有所不同。就徐派來說，在彰化縣 2001 年縣長選舉時，支持民進黨翁金珠或是擁護國民黨葉金鳳者大有人在。但在地方選舉時，分屬於各政黨的各系人馬就會各自回籠，會回到自己的派系系統，將再次集合起來為所屬派系打贏選戰。因此，派系在地方選舉仍然扮演一個重要的角色，凸顯綁樁、顧樁功能，例如鄉鎮長、農會、水利會選舉。但在中央選舉時，派系就明顯的各走各路。目前地方派的凝聚，來自於具有相同理念的地方人士，長期累積而成，與以往的宗親人派以大大不同。

## 2. 農會運作情況：

根據總幹事說法，維持農會運作主要是來自於信用部的營運，政府對農會並無任何直接補助，所有補助都是直接受惠給農民，對農會來說實無補貼可言。因此在農會裡，並沒有所謂的「利益」可圖。至於信用部的逾放問題由來已久，然而並非徇私借貸，乃因時代轉變地價波動造成。當初一塊價值五百萬的地皮，如今已不值三百萬，若所借貸的金額超過三百萬，看似就有逾放問題。目前農會信用部接受改革意願甚高，對於引進專業人士，推動銀行經營理念都不反對。在推廣部方面，主要是以服務性質推廣農業為主，與一般市面上的行銷觀念不同，再者礙於法規不同（農會遵守農會法，；一般企業遵守人民團體法），實在無法與一般企業競爭。近年來，衍生出由各鄉鎮農會聯合投資組成公司，分別有同業、異業的組成方式，<sup>1</sup>用意在於希望能夠提升競爭力，跨越法規限制，能與一般企業搶攻市場。

## 3. 農會選舉方面：

(1) 農會會員：會員申請需通過理事會審查，在審查方面並無延宕情形。唯一有爭執之處在於會員代表乃是按照各村里之會員比例分配，在會員數不相上下之村里，可能發生會員代表名額差異的問題。例如擁有 200 名會員的甲村，代表名額有 4 位；但在 205 名會員的乙村，可能因為只多了 5 名會員，就能再多 1 位代表名額。

---

<sup>1</sup> 可由五個以上的農會聯合投資成立公司，組成方式可以同業也就是農會與農會聯合，或是以異業也就是農會與貿易公司結合來成立公司。

(2) 投票率：農會會員的投票率佔有九成以上，可見農民對於農會選舉參與度相當高。

(3) 理事候選人：理事的產生是由間接選舉方式而來，理事的候選人多半會先遵從本人意願，再與派系配合聯手競爭理事席位。

#### 4. 農會總幹事與理事會關係：

根據農會總幹事所言，農會總幹事是由理事會聘任而來，與理事會之間實屬「合作關係」，總幹事的一言一行都要對理事會負責。農會總幹事角色與鄉長一職不同，鄉長是民選行政首長，與鄉代表會是「對立關係」，必須接受鄉代表會的監督，而農會總幹事則只是執行理事會所交付的任務。<sup>2</sup>事實上，農會總幹事就如同企業公司的總經理，經營農會更要如同經營企業一般，不能與行政首長相提並論。因此，在總幹事任期制度上，該鄉總幹事認為不應限制任期，雖然在制度設計上，可讓績優總幹事任期三屆，但對於企業般經營的農會，會造成無法承續連貫。至於理事會理事長是否可能與總幹事處於敵對情況，也就是說各分屬於不同地方派人馬，該鄉總幹事認為，這樣的情況不是沒有發生過，屆時就只能看誰能夠掌握多數的理事支持，以及總幹事的溝通能力。

#### 5. 農會與政黨關係：

總幹事表示，農會配合當初的國民黨政府已有五十多年之久，從最初的配合農業政策推廣，到後來的感情基礎深厚，實

---

<sup>2</sup> 在執行方面，總幹事指出，由總幹事提出腹案交付理事會的情況多於理事會直接交辦。

乃人之常情。受到媒體影響，農會被冠上「樁腳」、「受國民黨長期掌控」，實在是導因為果、強加罪名。如今，民進黨政府欲消滅農會，實在是有欠考慮。

## 6. 農會存在的必要性：

臺灣全省有 93 個鄉鎮沒有設立銀行機構，一般金融業務只能靠農會信用部處理。例如九二一震災的補助撥款就必須藉助農會信用部進行便民服務。此外，鄉公所行政業務繁多，課員人力明顯不足，無法真正下鄉服務，農事輔導工作多半必須由農會接手。在政府加入世界貿易組織之後，農會面臨轉型，除了配合政府政策外，更結合地方天然資源、各鄉特性，致力發展地方特色。

編號：004

訪談對象：受訪人 D

職稱：農會總幹事

派系屬性：不明顯

訪問時間：2003.03.12

#### 1.彰化縣傳統派系：

丁鄉農會總幹事表示，那是舊時代約十二年前老一輩的派系屬性，當時彰化縣分為紅派、白派。在地方上，丁鄉有南派、北派之分。不過，現在派系色彩已經淡化，隨著時代轉變、政黨成立，彰化派系早已沒落，現今農會只為共同理念，抱持為農民服務的態度，不再專注於派系標籤，主要靠人情網絡，政黨標籤在地方上並無明顯作用。在彰化，由於派系色彩淡化改以山頭勢力取代，以中央民意代表來說，涉入農會者不多，倒是有政治家族以經營水利會起家，目前農會對地方選舉來說多為利用工具，真正有心經營農會的山頭勢力並不多見。若要嚴格以派系作區別，在地方上大多以農會派、公所派稱之，主要以爭奪工程利益為主。

#### 2.農會運作方面：

農會運作過程中，依程序由理事會做出業務決策，總幹事

扮演執行理事會決議之各項提案。關於信用部問題，該鄉農會尚屬健全。總幹事說，農會信用部經中央存保公司保險，如因應部分由存保公司處理，另外還有合作金庫、土地銀行、中國農民銀行以及全縣各鄉農會相互支援。

### 3.關於農會總幹事：

關於農會總幹事的產生方式，總幹事認為，依法由理事會遴聘的方式不需要改變。在總幹事任期限制上，認為同一任總幹事最多以三屆為限，這與總幹事工作的積極度有關。總幹事不同於一般行政官，像似公務人員，但卻不是公職，比較適合以專業經理人稱之。另外，目前丁鄉的理監事與總幹事關係和諧，對整個農會的營運狀況大有幫助。

### 4.有關會員入會問題：

在丁鄉，會員入會是經會務股辦理入會手續，一切依法辦理，並附有收據給予入會人存查。<sup>197</sup>在會員審核部分，理事會雖有審核權，但無權拒審。若遇選舉期間，理事會未將審核會員資格列入議程，造成會員喪失選舉權力，會是承辦人及會務股長違法失職，未將申請入會會員名單提案審核，必須負刑事責任。若承辦人有提案而理事會拒審，那就是出席理事們的責任。目前以丁鄉來說，會員有逐漸減少的趨勢，因為參加農會組織是屬於農民個人自由意志，在臺灣進入工業社會後，人口外移情形嚴重，除了老一輩的死忠會員外，一般年輕人就算具有會員資格，也很少自動申請加入農會。因此，這十六年來會

---

<sup>197</sup> 收據分為會費一千元、事業基金五百元，以日期戳章為憑，由承辦人提案經理事會審查。

員代表選舉競爭並不激烈，有時是會員們相互輪流當會員代表，不像其他的城市農會有派系爭奪現象。

#### 5.有關農會選舉方面：

農會選舉時，依照農會選罷法辦理，該鄉從第一屆農會理監事選舉，至今沒有遇到困難，因為丁鄉農會選舉皆為同額競選，選舉過程和諧，在推派理監事候選人時並無困難，並無像其他農會派系人馬對決的現象。至於，理監事選舉制度，全額連記法與限制連記法的差異，總幹事認為全額連記法可避免少數理監事提出不確定因素，作為條件交換，理監事和諧共事，易推展農會事務。在過去，限制連記法是在理監事有三分之一以上決議才會採行的選制，如此一來，可以避免在理事會中產生亂象。

#### 6.政黨對農會的影響：

對農會來說，政黨在農會所扮演的色彩，已逐漸淡化。現在的農會都以力拼經營績效為主，不再重視政黨政治。因為目前沒有一個政黨能直接撥款補助農會經營，農會不再像國民黨時期，背負傳播政治訊息的重責大任。農會員工也不再是威權體制時期的投票機器，在面對當今公職選舉時，農會員工皆以自由意志依其偏好，把票頭給理想的候選人。以 2000 年總統大選為例，該鄉農會員工的投票情形，經由總幹事事後訪談得知，有一半把票頭給陳水扁，四分之一投給連戰，四分之一投給宋楚瑜，可見政黨對農會員工來說已無絕對的影響，在農會裡，支持各黨各派的人都有。

## 7.對農會改革之建議：

總幹事認為針對農會改革，在農會信用部方面，應儘速訂定農業金融法。雖然被接收的合作社或信用部由重整基金貼補缺口，但由銀行法拍時以賤價方式出售該農會所有物，造成國家房地產急速崩盤，影響國家整體經濟，實無補救功效。在選舉制度方面，每一屆的理監事選舉總是隨著時代潮流修法改進，但在法規的組織架構上絕不能改變。此次選制改革，將全額連記法改成二分之一限制連記法，將使得參選人在估算當選成功率時較以往困難，因此，會造成候選人之間協調不易，選後容易形成恩怨或摩擦，在將來的理事會運作上，不易妥協，嚴重的話未來甚至會影響農會的營運發展。此外，為提高各鄉農業產值發展農村經濟，建議農政單位劃分產區，避免農民私自變更作物，造成季節性作物產量過多、價格下跌，並進行統一包裝、統一價格、統一運銷，建立農會品牌。

