

第六章 結論

台灣農會體系自日據時期發展至今，見證了台灣百年來不同階段的社會面貌，甚至成為許多發展中國家學習的對象。只是隨著整體農業環境的惡化，政治勢力介入農會事務，農會逐漸喪失其為農民服務的本質，亟需制度面的大幅改革。民進黨雖有改革的勇氣，但卻選擇了錯誤的政策工具，導致農會體系透過社會運動方式取得政策主導權，改變原有的政策規劃。

透過社會運動角度解析整個農業金融改革過程，我們可以從個案與理論二方面說明獲致的初步結論，並提出未來研究方向的建議。

第一節 個案部分：農業金融改革的正當性與社會運動的成果

本文透過社會運動角度，嘗試解釋：**為什麼民進黨政府原本規劃的農業金融改革無法成功？**金融體系是經濟的重要環節，作為一種中介制度，其透過不同的貨幣工具連結儲蓄與投資，使儲蓄能夠用於投資，透過投資使儲蓄者獲得收入。在當代金融全球化背景下，國家仍是金融治理的主要行動者，一個國家的中央銀行、財政與金融部門、證券交易管理部門仍舊擁有絕對權力管理國內金融（林祐聖譯，Scholte 著 2005：280-292）。也因為此種絕對權力，只透過市場經濟觀點將無法充分說明政府何時、如何與由誰介入，更無法充分解釋金融管制過程民主失靈與社會公平的問題，對於特殊的農業金融體系更是如此。

民主失靈主要因為對於金融管制通常是透過獨立機關進行，形式上自然是為了避免過多的外力干預，但實質上也迴避了代議機關的監督，更遑論人民在政策過程的參與可能，相關資訊的壟斷與不對稱當然也是一大因素。在公平性部分，任何公共政策都難免涉及「誰損失」、「誰獲利」的問題，重點在於如何使正負效果抵銷後對整體社會仍有正效益。我們觀察到農業金融體系重整過程，其實也帶有此種重分配的色彩，只是我們通常不會感受到其中可能的不正義，因為不管其如何進行，我們通常只在乎個人財富能否產生更多孳息、再投資，而忽略了少數人因為國家絕對權力的介入而獲得的超額利益，當然更不會想到有更多距離我們很遙遠的人民因此一政策而受到的傷害。

在政治機會上，我們在此次農業金融改革過程，看到的是一個權力基礎尚未

穩固的新政權，遭遇不同反對勢力結合、共同挑戰時的退縮。改革需要有時機配合，國家機器進行強制干預時，對於承擔較多成本的利害關係人，必須考量該政策是否有公平的成本與利益分配；不論是改革者或反對改革者，都必須以行動具體實踐公信力，賦予行動清晰明確的政治目標。由於農漁會信用部改革涉及的是政治、經濟與倫理正當性，無法單純以經濟面向思考。

民進黨政府企圖以一般金融體系取代農業金融體系，明顯是著眼於引入市場競爭創造自然淘汰、提高效率的觀點，若按照民進黨政府原來的制度規劃，所有的信用部體系都應回歸一般金融體系，依照後者的遊戲規則來加以管理，未見農會體系的其他內部結構因素，包含規模、區位、地方權力分配與選舉方式，才是影響個別農會信用部經營成果的真正因素。某種程度的市場一致性是必要的，但是過度的市場一致性只會更加傷害經濟效率與社會公平，而且在欠缺配套措施的情況下貿然進行只會加劇整個體系的不穩定。在政策設計上，無視農漁會信用部與一般金融機構本質上的差異，忽略農漁會在台灣農業部門扮演的特殊角色，行政體系本身又充滿各式矛盾，使政府在政策執行過程逐漸喪失正當性與信用；而「農民—農會—地方政治勢力」穩固的權力結構，基於共同利益而產生對抗政府的積極誘因，透過各級農漁會與自救會的積極運作打開有利的「政策窗口」，也在此次抗爭稍微平衡國家機器與地方政治勢力的權力失衡。

至於政府於抗爭後作出的政策回應—特別是農業金融法的制定，是否真的能達成其預期目標，我們認為仍然需要其他制度面的配合，尤其是未來農業金融局要如何與金管會、財政部進行監督上的分工合作、農業金庫是否足堪負載全國數百家信用部的營運風險、農會選舉制度如何修正等，顯示未來仍有一段漫長的改革之路要走。

第二節 理論部分：社會運動理論運用於政策研究的貢獻與限制

本文採取社會運動角度分析農業金融改革始末，其優點在於能從一個較長的時間架構觀察整個政策過程，而不僅侷限於政策規劃、執行的當下，另外也將研究重心著重於不同的行動者如何透過社會運動過程發揮影響力、改變既定政策，而非國家機器內部的片面主導。我們也重新檢視政治過程理論、資源動員理論與新社會理論的理論內涵，發現理性選擇理論在社會運動研究領域亦有相當大的影

響力，對於社會運動的研究主軸在於：為什麼在不符合個人利益的情況下，社會行動仍舊不斷發生，而且通常是由欠缺資源及權力的群體所策動引發（Tarrow 1994: 6）。三種主流理論中，政治過程理論與資源動員理論都接受個體理性選擇的假定，只是前者強調集體行動所鑲嵌的總體政治制度與環境脈絡，後者較強調個體運動者的策略選擇，透過整體政治制度、歷史文化因素與個別行動者的綜合分析，我們的確較能較清楚的解析社會運動的前因後果與對政策的影響。

透過政治過程理論，我們以「國家機器的壓制能力」與「政治聯盟的反制能力」兩面向探討包含政黨、利益團體、社運組織等在運動過程共同對抗國家政策的可能。過去引用政治過程理論的學者，往往透過大量抗爭事件統計數據以論證理論，無法說明個別事件間的差異。舉例來說，僅透過政治過程理論便很難說明面對相同的政治機會，為何「一一二三與農共生」運動能有效地阻擋政府既定的政策規劃，而同一年八月勞工團體抗議健保費率調漲，或九月全國中小學教師會師台北爭取教師工會適用工會法的抗爭便無法獲得回應，甚至在議題凝聚的熱度上也相差許多。另外，國家機器的強勢或弱勢、對集體行動採取包容或排除性策略，仍然必須視政策本質而定，即使是國家通常強勢主導的金融管制手段，遭遇類似「一一二三與農共生」運動的大規模反彈，仍然可能完全阻擋國家機器的壓制能力。在抗爭的個案比較上，依據蕭新煌（1992）的分類，台灣的社會運動類型至少可以分為四類十八種，其中農民運動、勞工運動、教師權利運動、婦女運動與學生運動都屬於「挑戰政府統合主義式控制」的運動，而前三種運動在二〇〇二年下半年都採取了大規模且有組織的集體抗爭，這些運動背後的政治機會結構與九〇年代前後的社運風潮所面對的政治機會有何不同？政黨輪替是否改變了不同運動間有結盟合作的可能機會？透過一個歷史的比較應該能得到一較完整的政治機會結構變化的圖像。

另一方面，我們透過資源動員理論，從「運動內部凝聚力」、「行動策略」與「內部結構分化程度」三個面向探討個別運動組織成功的可能，農會體系從三個面向觀察都呈現不同於其他社會團體的特質。不過資源動員理論仍舊受限於理性選擇理論的素樸假定，過於單純地假定抗爭團體僅能爭取有限的資源，亦僅偏重物質性的選擇性誘因，忽略不同團體本身既有、甚至可以自我創造的動員能力。在運動過程，行動者間的感情聯繫、共同認同感似乎能提供較物質報酬更強烈的誘因，此種現象是否亦存在於其他社會運動領域？也是未來可以持續研究的方向。