

第四章 「一二三與農共生」運動過程分析

戰後台灣金融體系的演變，主要是從「國家完全管制」逐漸轉變為「市場主導」模式，政策目標在於解除過度管制與常須為特定政治目的服務的弊病，透過金融自由化提升金融機構的競爭力，並與國際金融體系接軌（林文斌 2003：112）。不論是利率外匯的自由化、允許民營銀行設立、公營銀行民營化以至引導金融機構合併，背後都代表國家機器有計畫性地推動金融體系的轉型，以達成每一階段的經濟發展目標。亦有學者不完全以市場自由化來解釋上述的轉型過程，而將部份的轉型動力視為新的政治勢力尋求民間社會支持，以奠定統治基礎與合法性（王振寰 1996：127，張晉芬 2001：75）。不論如何，建構一個能夠合理地引導資本進行再投資的金融環境，是任何政府是否能進行有效統治的重要關鍵。

在這樣的改革過程，一向被視為地方政治勢力禁癩的基層金融機構自然也是被改革的對象。一九九八年本土金融風暴爆發，迫使財政部正視基層金融體質嚴重惡化問題，並以急須擴充營業據點的銀行合併農會信用部為主要手段（監察院財政及經濟委員會 2003：45）。二〇〇〇年十二月通過的「金融機構合併法」為財政部整頓基層金融的重要里程碑，其立法動機是為了擴大金融機構經濟規模、提升經濟效率，透過金融合併解決基層金融問題，當時不論朝野都十分肯定該法的積極效果¹²。依據該法，農會經會員代表大會的特別決議，得以農會為發起人，申請投資設立銀行¹³，或以信用部作價投資設立銀行，並得改為該銀行的分支機構¹⁴；信用部因業務或財務狀況惡化導致淨值為負數時，財政部有權停止農漁會會員代表、理監事、總幹事之職權¹⁵，種種規定皆企圖為信用部脫離農漁會奠定

¹² 詳見立法院公報第 89 卷第 66 期（上）（2000.11.29），朱立倫、賴士葆、林政則、林明義、黃明和、許添財、戴振耀、李俊毅、郝龍斌等委員於該法三讀通過後的發言紀錄。

¹³ 金融機構合併法第十一條第一項：「農、漁會讓售其信用部與銀行業者，應有農、漁會全體會員或會員代表三分之二以上出席，出席會員或會員代表三分之二以上之同意，並由銀行業向主管機關申請許可；主管機關為許可處分前，應先洽農、漁會中央主管機關之意見。」

¹⁴ 金融機構合併法第十二條第一項：「農、漁會投資銀行或以其信用部作價投資銀行者，應由銀行向主管機關申請許可；主管機關為許可處分前，應先洽農、漁會中央主管機關之意見。」

¹⁵ 金融機構合併法第十三條第一項：「農、漁會信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或調整後淨值為負數時，主管機關得洽農、漁會中央主管機關後，停止農、漁會會員代表、理事、監事或總幹事全部職權或其對信用部之職權，不適用農會法第四十五條及第四十六條、漁會法第四十八條及第四十九條之規定；其被停止之職權並得由主管機關指派適當人員行使之。」同條第二項：「主管機關執行前項處分，必要時，得洽農、漁會中央主管機關後，命令農、漁會將其信用部及其營業所必需之財產讓與銀行，不適用農會法第卅七條及漁會法第卅九條之規定。」

法律基礎。

金融機構合併法以凍結農會法中相關規定排除農會對政策表達意見的可能，直接切斷了與基層農民溝通的機會¹⁶，喪失政策執行過程的反饋機制，讓財政部錯估多數農會可能的反彈。之後的一連串措施，也使原本的經濟問題轉變為政治問題，顯然大多數的農會並無法認同一系列的政策，而農漁會的大規模反彈，甚至改變了原有的金融改革進程。本章我們將以八〇年代後期開始的金融改革過程為背景，解釋為何民進黨政府推動的農漁會信用部改革會徹底失敗，以及農會體系如何掌握此一適當的政治機會實現其偏好的政策。

第一節 國家機器的壓制能力

一、台灣金融體系改革與各時期政策工具

民進黨政府對農會信用部體系作如此大刀闊斧的改革，表面看來是單純的整頓不良金融機構，但是其背後則蘊含著一種大規模制度轉型的企圖－從舊有的由農漁會自主運作信用部的獨特邏輯，轉型成全然以效率、營利為中心的自由市場邏輯，並夾雜著強烈的政治動機。我們可以說，不論是分級管理措施、基層金融機構整頓以至整體的金融改革，基本上都是延襲國民黨政府自九〇年代開始的金融自由化政策，以扭轉過去為追求快速經濟成長過度干預金融市場運作，甚至縱容金融體制部分缺失（例如要求銀行提供資金供企業紓困，間接導致銀行超額逾放）而產生的弊端（廖坤榮 2004b：64-65）。

觀察過去台灣每一階段的金融改革，可以發現絕非單純的市場自由化可以完全解釋。我們按照政策工具與重要制度的建立，嘗試將各期金融改革的動機與內涵區分為三個階段：

¹⁶ 凍結農會法第卅七條：「農會會員（代表）大會對左列各款事項，須經全體會員（代表）三分之二以上之出席，及出席人三分之二以上之決議行之：一、章程之通過或變更。二、會員之處分。三、選任人員之罷免。四、經費之募集。五、財產之處分。六、其他與會員權利、義務有關之重大事項。」

表七：台灣金融改革歷程與主要政策工具

時期	政策目標	主要政策工具
第一階段 (1976-1989)	鬆綁過多管制，對金融體系的管理從政治考量回歸市場理性	<p>1. 利率自由化：一九七六年起陸續准許中興、國際與中華票券公司成立，建立貨幣市場利率，以作為銀行調整存放款利率的指標；一九八〇年四月建立金融同業拆款市場，但央行仍居主導地位。</p> <p>2. 外匯自由化：一九七九年二月建立浮動匯率，一九八七年七月廢除經常帳外匯管制，放寬資本帳交易管制；一九八九年四月廢止中心匯率制，匯率由銀行自由決定。</p>
第二階段 (1990-1999)	開放設立民營銀行，推動金融自由化與國際化	<p>1. 銀行業自由化：一九八九年七月「銀行法」修正案通過，一九九〇年四月依法訂定「商業銀行設立標準」，十六家民營銀行陸續成立；一九九五年開放新設票券金融公司。</p> <p>2. 基層金融機構轉型：一九九五年「信用合作社法」修正，允許體質佳的信合社改制為商業銀行。</p> <p>3. 公營銀行民營化：原省屬「三商銀」：第一、彰化、華南銀行與中小企業銀行於一九九八年一月完成民營化，官股比率降至五成以下。</p>
第三階段 (2000-目前)	健全監理機制，重整金融體制以提升競爭力	<p>1. 建立完整監理機制：二〇〇〇年起陸續通過「營業稅法」修正案、「存款保險條例」修正案、「保險法」修正案、「票券金融管理法」與「金融重建基金設置及管理條例」，二〇〇四年成立獨立的「金融監督管理委員會」，充分揭露資訊並設置預警機制。</p> <p>2. 推動金融機構合併：二〇〇〇年十二月通過「金融機構合併法」，二〇〇一年六月通過「金融控股公司法」，引導金融機構擴大規模、異業整合以提升經營效益。</p> <p>3. 開放多元金融商品：二〇〇〇年七月「信託業法」通過，允許信託業從事資產管理信託業務；二〇〇三年七月通過「不動產證券化條例」，建立以不動產為標的買賣市場，活絡國內房地產景氣。</p>

資料來源：整理自林文斌(2003:102-113)、許振明(2003:69-71)、廖坤榮(2004a:56-61, 2004b:70-73, 2005:87-110)、張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏(2004b:114-118)

一九七三年八月美國宣布美元不再依固定價格兌換黃金，世界主要工業國家紛紛放棄金本位制(gold standard)，「布列敦森林體系」(Bretton Woods system)

瓦解，各國央行開始從固定匯率轉為浮動匯率制度，其意義在於每一個國家、區域經濟體與個別企業都必須直接面對國際場域的高度競爭，而無法像過去般受到國家市場壟斷式的保護（林文斌 2003：102，張清溪等 2004b：176-183，林聲洋譯，Boyer 著 2005：60-61）。面對此一國際金融情勢的鉅變迫使台灣當局亦須逐步降低對於金融體系的過度箝制，放鬆包含股票、債券、短期信貸、金融衍生性商品與國外直接投資等資本管制（林祐聖譯，Scholte 著 2005：283）。不過在第一階段，國民黨政府仍然沒有完全讓市場主導制度的轉變，而是透過超高比重的公營銀行與漸進的放寬匯率、利率控制等手段，使金融體系在有限開放下仍能有效支持高度經濟成長以維繫統治能力。

第二階段改革的背景，除了仍受到國際貿易自由化與金融自由化的需求，另外的動力則來自解嚴後政治結構的重組，為因應民主化後國民黨內部政治結盟的需要，透過開放設立民營銀行扶植本土資本家以建立新政商聯盟¹⁷（王振寰 1996：110-133），後期的公營銀行民營化，更被作為精省過程卸除省政府資源分配能力的策略工具（林文斌 2003：109-110）。此一階段雖然被視為台灣政治民主化與經濟轉型的關鍵十年，但是貿然解除金融資本市場管制也帶來其他的苦果，最明顯的就是過多的銀行（over-banking）導致過度競爭，各金融機構對授信品質的控管下降，各種違法超貸、冒貸案件一一出現，甚至有爆發本土性金融風暴的可能（監察院財政及經濟委員會 2004：4，廖坤榮 2004a：42-45）。

在上述背景下，民進黨政府在第三階段的金融改革，其實有很大一部分是在修補前一階段的制度缺陷。除了加速公營銀行釋股，為了解決因為銀行過多造成資金排擠效果，通過「金融機構合併法」與「金融控股公司法」鼓勵金融機構合併以提升整體金融機構的競爭力¹⁸；延續前一時期的金融監理一元化建構目標，

¹⁷ 一九九〇年「商業銀行設立標準」訂定後，前後核准了十六家民營銀行設立，包含萬通、大安、中華、萬泰、聯邦、華信、玉山、富邦、亞太、台新、遠東、大眾、安泰、泛亞、寶島與中興銀行，最低設立資本額為一百億，預先排除「資格不符」的資本家。另外，中國信託投資公司於一九九二年改制為中國信託商業銀行，國泰信託投資公司於一九九四年改制為慶豐商業銀行（王振寰 1996：130，吳義雄 2003：1-2）。學者徐正光將新銀行的資本組成分為四類，包含（1）**產業資本**（台塑、遠東、台泥辜家、國泰蔡家、力霸集團等）；（2）**金融資本**（信合社、保險業、證券業等）；（3）**商業資本**（房地產業、建築業、製造業、百貨業等）；（4）**政治資本**（國民黨黨營企業、地方資本家等）（王振寰 1996：128），每個銀行皆代表台灣主要財團或地方勢力的延伸。
¹⁸ 二〇〇一年年底財政部開始接受申請設立金融控股公司，並要求金融控股公司至少須在銀行、證券與保險三類金融業務中跨足兩項，同樣預先排除資格不符的資本家。目前總計有十四家金控公司，包含富邦、華南、中華開發、國泰、玉山、兆豐、復華、日盛、台新、新光、國票、建華、中國信託、第一金融控股公司（監察院財政及經濟委員會 2003：58-60），當然也同樣涵蓋目前台灣主要財團。

建構獨立的金融監督管理委員會，修改各種法規加強金融機構外部監理與自我治理的能力；最重要的，則是仿效歐美與亞洲其他國家經驗，成立金融重建基金以解決金融機構的不良資產，迫使經營不善的金融機構退出市場（廖坤榮 2005：81-87）。

根據官方說法，金融自由化的目的在於透過解除管制與開放產業競爭，以建立一個完全市場導向的金融體系。未執政前的民進黨政府向來對獨占公營事業的正當性持續批判，並將私有化視為切斷國民黨「國庫通黨庫」的唯一途徑（張晉芬 2001：71），執政後自然更加堅持從李登輝執政時期就開始的改革之路。但是一切的改革動機真的都如此單純嗎？若真的純然尊重市場邏輯，政府推動公營銀行民營化時就不應只是將持股降低至五成以下，並以政治力介入市場自發性的併購整合；而我們也看到，不論是國民黨或民進黨政府，即便高舉著金融自由化與尊重市場機制的大旗，一旦金融體系或資本市場發生系統性危機，政府仍舊透過公權力干預為少數企業或銀行進行紓困（例如中興銀行違法超貸掏空案）。我們必須承認自由市場從來不是自發性地形成，而是政府藉由公權力介入干涉後所產生的結果，任何理性設計的良善制度，在危機發生時自然仍不免要為非經濟目的服務（黃樹民、石佳音、廖立文譯，Polanyi 1989）。台灣每一階段的金融改革都有其特殊的經濟與政治目的考量，整頓農漁會信用部自然也不例外。

二、對農會信用部的全面整頓

整頓農漁會信用部屬於第三階段的重要工作，面對隨時可能爆發的農業金融危機，民進黨政府面臨一個**制度選擇**的問題：要保留原有的農會體系，還是重新建立一套新制度？民進黨政府選擇的顯然是後者，首先以金融合併法引導現有營運良好的信用部整合入一般金融體系，再以金融重建基金的金融檢查強制接管經營不善的信用部，最後是全面的分級管理措施，使信用部功能逐漸自農會體系獨立出來。

依據金融機構合併法，部份北部地區績效良好的農會信用部，包含板橋、新莊、鶯歌、樹林、土城及三峽等農會開始規劃成立區域銀行，希望透過合併擴大規模經濟並與一般銀行體系接軌。不過絕大多數的農會信用部，特別是南部農業縣市中的鄉村型農會，並沒有成立區域銀行的條件。二〇〇一年七月行政院金融重建基金成立，開始調查全國體質不佳的農漁會信用部，並以廿七家農會信用部、二家漁會信用部與七家信用合作社為首波基層金融整頓目標；八月十日執行

金融重建工作的中央存款保險公司召集台銀、土銀、合庫、農銀相關人員，正式進駐廿九個信用部進行輔導；九月十四日開始執行除松山農會以外的廿八家基層金融機構承受工作，其中八家農會拒絕交接，高雄縣內門鄉農會並發生抗議者與鎮暴警察激烈衝突事件（聯合報 2001.8.11：1版，2001.9.15：1版）；十一月行政院依據「金融重建基金設置及管理條例」第十條第一項第二款規定，填補廿九家農漁會信用部淨值缺口，同時對違法掏空者追究刑責，在實際執行的三個月期間，二百多人以涉嫌背信罪名被移送檢調單位，為台灣有史以來最大規模移送金融機構違法人員動作。二〇〇二年七月再強制七家農會信用部讓與銀行承受，前後總計卅六家農漁會信用部遭接管。

表 八：卅六家被接管的農漁會信用部

時間	承受銀行	讓與信用部農漁會
2001.9.1	世華銀行	台北市松山區農會
2001.9.15	臺灣銀行	台灣省農會、屏東縣農會、屏東縣新園鄉農會
2001.9.15	華南銀行	桃園縣觀音鄉農會、新竹縣新豐鄉農會、高雄市小港區農會、屏東縣佳冬鄉農會、屏東縣竹田鄉農會
2001.9.15	土地銀行	福建省金門縣農會、台中縣豐原市農會、屏東縣枋寮區農會、屏東縣高樹鄉農會
2001.9.15	彰化銀行	彰化縣芳苑鄉農會、彰化縣芬園鄉農會、彰化縣埔鹽鄉農會、屏東縣車城區農會、屏東縣林邊鄉農會
2001.9.15	第一銀行	台南縣七股鄉農會、台南縣楠西鄉農會、屏東縣萬巒區農會、高雄縣梓官區漁會、屏東縣長治鄉農會
2001.9.15	中國農民銀行	屏東縣枋寮區漁會、屏東縣萬丹鄉農會、高雄縣內門鄉農會、高雄縣六龜鄉農會、高雄縣鳥松鄉農會
2001.9.15	世華銀行	屏東縣屏東市農會
2002.7.26	土地銀行	台南縣南化鄉農會、彰化縣福興鄉農會、高雄縣大樹鄉農會、屏東縣潮州鄉農會
2002.7.26	合作金庫銀行	雲林縣林內鄉農會、彰化縣彰化市農會、台中鄉神岡鄉農會

資料來源：監察院財政及經濟委員會（2003：311-313）

從分布區域來看，除了松山農會屬於城市型農會，其他亦多分布於農業縣市，又以屏東十四家比例最高，證明鄉村型農會信用部經營狀況的確較不佳。在第一波的基層金融重整過程中，雖然也面臨遭接管農漁會的激烈抗爭，但是因為初期僅針對少數體質不佳的農漁會開刀，加上當時的社會輿論與學界也傾向支持

的立場，賦予財政部執行政策的正當性，使行政體系仍能有效地壓制地方的反對聲音。但是一旦基層金融改革的幅度由局部擴大到整體，反彈的聲浪也開始浮現。

在行政體系的運作上，二〇〇二年一月中央銀行向行政院提出「第二波基層金融機構重整問題」報告，建議對於農漁會信用部調整後淨值仍為負數者，盡速予以「郵儲化」（即禁止承作放款），再撥用金融重建基金彌補其虧損。財政部接到此份報告後，於三月向行政院提出「基層金融機構體制調整問題」報告，對於調整後淨值為負數者之農漁會信用部郵儲化問題，財政部認為已承作之放款不可能立即收回，僅能限制其不得再新增放款。農委會則於四月提出意見，認為應推動農漁會信用部「分級管理」，以逐步縮減放款規模方式，達到郵儲化目的。五月十五日行政院邀集財政部、農委會與中央銀行研商農漁會信用改革方案，除了建議對於農漁會信用部調整後淨值為負數者，由金融重建基金彌補缺口外，另外應修正農漁會法，對於農漁會信用部淨值仍為正數者，農委會與財政部應輔導其轉型。農業推廣所需經費，不再由農漁會信用部盈餘提撥，改由農委會編列預算支應。七月行政院於基層金融改革專案小組下成立「基層金融工作小組」，就農漁會信用部分級管理的實施預作準備（向陽等 2004：62-64）。八月廿二日財政部依信用部逾放比高低，正式對全國農漁會發出實施分級管理的行政命令，部份地方財政局要求暫緩實施，基層農漁會亦強烈反彈，成為「一二三與農共生」運動的導火線。

表 九：農漁會信用部放款業務分級管理辦法內容

逾放比程度	分級管理措施內容	備註
10%以下	不受影響。	
10-15%	1.不得新設信用部分部。 2.存款限制：停止辦理新開戶之非會員存款，存款利率不得高過合庫同天期利率。 3.放款限制：(1)停止辦理外縣市擔保品或非該會組織區域內不動產的擔保品放款，(2)擔保品徵提以本人、配偶及二等親內血親所有者為限，(3)限制對利害關係人辦理三百萬元以上的擔保放款，不得由第三人提供擔保品，但不包含存單質借與受託代放款，(4)停止對理、監事與總幹事放款，但不包含存單質借、受託代放款及五十萬元以下之小額放款，(5)停止辦理無擔保放款，但不包含受託代放款、五十萬元以下之小額放款及對代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支。	逾放比率改善至 8%以下達六個月以上，並依規定提足備抵呆帳者，得由縣市政府函報建議解除部分業務限制。

15-25%	1.組成專案小組輔導。 2.不得新設信用部分部。 3.存款限制：停止辦理新開戶之非會員存款，存款利率不得高過合庫同天期利率。 4.放款限制：(1)停止辦理外縣市擔保品或非該會組織區域內不動產的擔保品放款，(2)擔保品徵提以本人、配偶及二等親內血親所有者為限，(3)停止對利害關係人、贊助會員及入會未滿三個月會員之放款，但不包含存單質借、五十萬元以下之小額放款及受託代放款，(4)停止辦理無擔保放款，但不包含受託代放款、五十萬元以下之小額放款及對代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支，(5)停止辦理五百萬元以上之擔保放款，但不包含存單質借與受託代放款，(6)內部融資餘額不得增加。	逾放比率改善至 12%以下達六個月以上，並依規定提足備抵呆帳者，得由縣市政府函報建議解除部分業務限制。
25%以上	1.組成聯合輔導小組進行輔導。 2.不得新設信用部分部，應裁撤營運績效不彰的分部，縮減人員開支與業務費用。 3.存款限制：停止辦理新開戶之非會員存款，存款利率不得高過合庫同天期利率。 4.放款限制：(1)停止辦理新增放款，但不包含存單質借、受託代放款、三十萬元以下之小額放款及對所代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支，(2)停止辦理新增內部融資，原內部融資到期不得展期，並應以經濟部門之財產處分或作價抵償內部融資，逐步收回內部融資，(3)不得辦理承受擔保品。 5.停止信用部帳列固定資產之移轉。 6.負責人儘速在短期內採取改善財務、業務之必要措施。	逾放比率改善至 20%以下達六個月以上，並依規定提足備抵呆帳者，得由縣市政府函報建議解除部分業務限制。

資料來源：整理自台北縣農會（2002：10）、監察院財政及經濟委員會（2003：122-123）

對於一般金融體系而言，的確只有透過利潤中心、企業家精神以及政府嚴格監督而孕育的公司治理，才能確保其持續追求效益最大化，任何不按此一遊戲規則運作的行為者都只會被市場自動淘汰。但是若按此種規則，為何一方面能大方對諸如中興銀行等金融機構編列龐大重建基金彌補遭惡意掏空的資金缺口，一方面卻又對農漁會信用部以更嚴苛的標準企圖強迫接管？此種雙重標準在政策執行的正當性上是說不通的。

三、有限參與的農業金融改革

不可諱言，任何國家不論其意識形態為何，對於農業體系的支持補貼總是不遺餘力，即使是極度崇尚資本主義市場經濟邏輯的美國，每年也都透過出口補貼、保證價格收購等方式保護其國內農業市場，與台灣情況相近的日本，更因為不敢忽視農業選區的選票而使國內消費者須忍受高價的農產品，以維持國內的自給自足。如果我們承認農會信用部有其特殊的社會功能，就應了解農漁會信用部絕非一般金融機構所能代替。

受訪的農會代表皆認為，農民的收成隨著天災、市場價格波動等因素而不固定，使農民常常需要資金週轉，而一般農民又以農地為抵押品，受到重重買賣與過戶法規的限制，一般銀行根本不願意接受農民的貸款，農業特殊的貸款需求，成為農會信用部逾放比普遍高於 15% 的原因之一。依據農會法，農會信用部的盈餘有很大一部份是用來從事農村建設與社會福利工作¹⁹，相當程度替代了原本政府應該扮演的角色，這些農會特質卻在政策執行過程成為被改革的理由，使多數兢兢業業經營農會者難免開始質疑整個政策背後的深層動機。

近年來農漁會信用部的經營因為受法令、政治力介入與少數人為因素影響，出現了盈餘每況愈下，政府為了維護基層金融秩序提出改革，讓人有消滅農漁會的感覺，所以才有農漁民走上街頭的情況。(受訪者 03)

我們為什麼要反對，第一個就是因為它並沒有配套措施，農會從光復前就已經存在，如果政府認為農會階段性任務完成，政府應該有一定配套措施來服務農民，否則一般社會大眾都認為我們因為是既得利益者所以反對改革，你說我們是利益團體嗎？我們像嗎？所以問題的根源在於你政府要如何對農民永續性服務。許多政府應該負的社會責任，其實都是農會在做，政府也沒有給農會補助啊！...政府忽視了農會的功能，農會與一般銀行不同，農民到農會與到銀行感受不一樣，一般農民打個赤腳、甚至打個赤膊都可以走進農會，講誇張一點幹譙也沒關係，因為親切感不同...我們和農民的感情不一樣，我們知道農民有時因為收成有一定的節氣，像種橘子十月才能收，你現

¹⁹ 如農會法第四十條：「農會年度決算後，各類事業之盈餘，除提撥各該事業公積外，餘應撥充為農會總盈餘。農會總盈餘，除彌補虧損外，依左列規定分配之：一、法定公積百分之十五。二、公益金百分之五。三、農業推廣、訓練及文化、福利事業費，不得少於百分之六十二。四、各級農會間有關推廣、互助及訓練經費百分之八。五、理、監事及工作人員酬勞金，不得超過百分之十。」

在怎麼跟他要錢，所以我們的放款逾期與銀行是不同的...農會與銀行最大的不同在於我們是不計成本、以服務為主，像九二一時政府要用低利貸款補助受災戶，政府想指定三家銀行承做，我們去爭取政府卻說對我們沒用不給我們，後來有很多山上的災民卻因為沒有銀行而沒辦法申請。...現在中南部逾放比超過 15%的農會很多，但是其實這些只要花一千多億就可以解決，政府可以花八百億解決一個民營的中興銀行，為什麼不可以一次解決全國三百多家農會的問題？這不是圖利他人嗎。(受訪者 05)

農民很可憐，我稻子種了還沒有人要，你政府就來抽稅了，農民只能請碾米廠的來看稻子結穗的狀況看能借多少錢，穀子收成以後就來抵這個帳，而且是用七折算。老實講，結穗到稻子收割只相差一個月，卻要付那麼高的利息。農民借的錢都很小額，銀行考量成本也不願意到鄉下設辦事處。政府本身見錢眼開，看你不賺錢就是罪過、就該死，政府說要照顧弱勢都是假的...農會信用部與一般銀行不同，我今天可能要種一種新品種的柑橘，可能好幾年都沒有收益，要我按月交利息是一般金融的思考方式，這就是現在三個月不繳利息列為催收，六個月就逾放的規定，三年不繳早就把你拍賣掉了，如果按照農業貸款循環來看搞不好我們的逾放比只有 5%以下。(受訪者 06)

我說這就是「一樣行動二樣情」，其實農會經營得不好是在卅六家之前就已經有了，當時我們的主管機關還是財政部，他們也希望我們去接收松山（農會）...它只希望我們去合併，應該由金融重建基金弭平的窟窿要我們自己全部吸收，但給商業銀行接的時候卻是先由政府填補，所以我說是一樣的行動卻是二種情懷。那時候松農的報表我們也都看過，他們就說「接了就是整個都接了啊！」...所以我說在處理一件事情時，不該先把農會設定成都是負面的。(受訪者 08)

這個作的太尖銳，應該慢慢來，給我們一個緩衝期，不論逾放比是定在 10%、15%或 20%，應該要有一個宣導期...要降一個逾放比不是那麼簡單的事，目前不論銀行或農會出事都送去強制執行擔保品，法院會大塞車，一件訴訟案等到拍賣完了都可能已經過了一年，如果沒有拍賣，依行政訴訟整個程序還要重新再來一次，半年以內這些擔保品怎麼處理的好（指分級管理中六個月

的改善期)？(受訪者 09)

整頓農會信用部涉及廣泛的資源重分配，受衝擊最深的農會體系理應有參與決策，表達不同聲音的機會，農會信用部改革對於整體政策目標也許是正面意義，但是政府在對農會信用部劇烈改革的同時卻無法清楚說明如何保障多數農民的權益。根據曾代表農會體系參與基層金融工作小組的受訪者 06 回憶，行政院在進行基層金融改革的規劃與執行過程，完全是由財政部主導，農委會或農會的意見根本未被考量。

主持人有二位，我在第六次會議時就說：「都是張（秀蓮）次長在講話，黃（榮欽）副主委你代表農會也應該講句公道話吧！」結果他怎麼說？他說「行政院是一個團隊，團隊有團隊的理想方向，團隊成員都應該要一致達到這個目標，農委會有不同看法也不能違背行政院的努力方向。」這時候我就知道他們的「努力方向」就是要把農會全部關掉...我要求把我講的意見列入備註欄，結果張秀蓮也不置可否，後來收到會議記錄發現都沒有列入。我的意見都是先跟農業專家討論過，他們也不理...政府開會都只是形式，上面事先都決定好了，不能違背原來的意思。(受訪者 06)

我覺得他們（指財政部）是要粉飾太平，事先安排一些過去受政府補助的農民發言，說帖也是一切都非常美好，現場還是凸槌，因為反彈的人還是很多。行政院一開始就是太強勢，以為改革就是認為對的就做。(受訪者 02)

從接管銀行的組成來看，台灣銀行、土地銀行為 100%官股，合作金庫銀行官股佔 60%，農民銀行 45%，彰化銀行 16%，華南銀行 35%，第一銀行 23%，政府在每一家銀行都擁有超額的董監事代表權，學者甚至揶揄為「假民營化」(張清溪等 2004b：35，劉憶如、成之約 2004：45)。依據民進黨政府的金融改革時程，二〇〇五年以前這些銀行將會逐步完成民營化，等於預先將原本屬於農會的資產移轉予少數財團。另外農會資產被低估的問題也很嚴重，最著名的個案就是台南縣七股鄉農會一輛使用不到七年的賓士車，被財政部聘請的會計師以每年折

舊五十萬元的計算法估為僅值一元²⁰。根據統計，卅六家農漁會信用部資金缺口為三百零九億三千二百萬元，但金融重建基金最後給付給接管銀行的償付金額卻為四百八十一億，其間差額高達一百七十一億六千八百萬元（詹朝立 2003：90-93）。對政府而言，上述的償付僅是在玩「左手口袋換到右手口袋」的戲法，換來的卻是農會信用部的消失。最諷刺的是，金融財團居然成為「農業」金融改革過程最先獲利者。

二〇〇二年九月初全國農漁會自救會正式運作，行政院開始感受到農會系統的反彈，開始與地方縣市長、農漁會代表進行多次協商，行政院長親自帶領財政部長、農委會主委下鄉進行多場「傾聽農民心聲」座談會並同意對於分級標準予以放寬²¹；十一月十七日民進黨南部五縣市長包含嘉義縣陳明文、台南縣蘇煥智、台南市許添財、高雄縣楊秋興與屏東縣蘇嘉全北上請見陳水扁，使行政院堅持的立場開始鬆動；而農漁會自救會十五日在二大報刊登「陳水扁總統遺忘的一件事—陳松根兒子的獎學金」文宣廣告²²，也對社會輿論的轉向形成一定效果。面對之前信誓旦旦「失去政權也要推動」的政策被迫急踩煞車，十一月十九日陳水扁於民進黨中常會後記者會以黨主席身分表示：

民進黨可以調整步伐，但不是改革的退縮或轉向；調整步伐是為了協調溝通、緩和對立。民進黨是要拯救農漁會，不是消滅農漁會，民進黨絕對不願意看到農漁民因為誤解政策而產生社會的對立...為了台灣未來，民進黨絕對

²⁰ 根據受訪者 02 表示，該輛賓士車後來由農會透過網路標售，賣得九十四萬元。

²¹ 十月十九日行政院長游錫堃親率財政部長李庸三、農委會主委范振宗等相關官員，與雲嘉高屏等南部七縣市首長及農漁會代表進行座談，會中針對農漁會信用部要求放寬分級管理辦法作出五項重大回應，包括：一、農漁會信用部逾放比率下降後，申請解除業務限制的期限規定，由現行的三個月縮短為一個月。二、有條件放寬擔保品所在地的限制，同意逾放比在 10% 到 25% 的農漁會信用部，辦理擔保放款所徵提的不動產所在地，可以從「本縣市」擴大為「緊鄰縣市」，至於緊鄰縣市的範圍，則是授權各縣市政府認定。三、放寬逾放比 10% 至 25% 的農漁會信用部贊助會員放款規定，將對贊助會員及入會未滿三個月會員放款限額為五十萬元以下的原規定，調整放寬為三百萬元以下，但擔保品的徵提，則以本人或配偶所有者為限，以避免人頭戶問題。四、逾放比超過 25% 以上的農漁會信用部，原規定只能辦理三十萬元以下小額放款，未來將放寬為得辦理一百萬元以下的擔保放款，但無擔保放款及對理事、監事、總幹事及利害關係人的擔保放款額度，則以五十萬元為限。五、強化獎勵機制，逾放比 10% 至 15% 的農漁會信用部，原規定對利害關係人的放款限額為三百萬元，未來只要逾放比每改善三個百分點，就可以向縣市政府申請，讓其放款限額增加一百萬元，但最高不得超過五百萬元；至於逾放比 15% 到 25% 者，只要逾放比每改善三個百分點，其對贊助會員及入會未滿三個月會員的放款限額，也可以向縣市政府申請增加五十萬元（經濟日報 2002.10.20：2 版）。

²² 陳松根為陳水扁的父親，該文宣強調陳水扁在大學時曾領取官田鄉農會的獎學金，如今卻吃「果子不知拜樹頭」反過來要消滅農漁會，藉以突顯該政策的不當。

不畏懼改革，更不害怕因為推動改革而失去政權。身為民進黨主席...如果畏懼改革，民進黨就不叫民進黨。(聯合報 2002.11.20：1版)

猶言在耳，同一天游錫堃便召開臨時記者會，正式宣布暫緩農漁會信用部放款業務分級管理辦法，政策將延緩到整個農業金融制度配套產生後再實施，並期望十一月廿三日的遊行能停止。游錫堃甚至坦承，「分級管理措施發布前，財政部和農委會確實溝通不足，基層農漁會也未充分參與。」(聯合報 2002.11.20：2版)。

如果說農漁會的強烈反彈主要是因為「中央—地方」對於信用部問題立場的矛盾，行政體系內部的溝通協調不良，也給予反對者見縫插針的機會。十一月十日游錫堃於彰化與中部五縣市農民代表座談時表示，「財政部8月發布農漁會信用部放款業務分級管理措施，我是在公布後才知道。」鑑於這項措施引發頗多爭議，「財政部有必要重新檢討。」(聯合報 2002.11.11：4版)。而農委會主委范振宗也公開表示，「農漁會信用部分級管理措施，行政院長游錫堃與他事前都不知情。」據此，財政部長李庸三則回應，「分級管理措施在金融改革小組討論時，是財政部次長與農委會副主委共同主持，如果有人說不知道，是不負責任。」總統府秘書長陳師孟則表示，「行政院制定農漁會分級管理措施的過程，總統府從未參與、介入」(聯合報 2002.11.20：1版)；十一月廿一日陳水扁回故鄉台南縣「傾聽農民心聲」，除了三度向農漁民道歉，籲請農民不要上街頭，更說他一再向行政部門表示農業金融與一般金融不同，有它的特殊性，但行政部門就是聽不進去，「不知道是不是故意的？令人遺憾、痛心！」(聯合報 2002.11.22：1版)。

行政體系溝通不良的問題不僅存在於「中央—地方」、「財政部—農委會」，也存在於「行政院—總統府」之間，不斷累積的矛盾也逐漸侵蝕國家機器的壓制能力。財政部著眼於金融管理，農委會則了解農漁會必然的反彈，面對不同利害關係人所產生的不同政策偏好，最終導致部會間的利益衝突以至全面潰守。

遊行過後十二月開第七次會，因為上面有交代才推翻了前六次的結論，讓人覺得以前真的是狗吠火車，講了意見也不回應你...那次會議就不一樣了，作結論的時候張次長就很客氣的詢問我的意見，態度完全不同，大概怕我們哪天又帶十二萬人上街頭。(受訪者 06)

遊行前財政部態度真的很強硬，是要把農會都關掉，像我們○○農會經營得這麼好，財政部也希望在二年後可以改成區域銀行，既然是這樣，我們也就開始研究可行性...不過在走上街頭之後，方向也整個轉變了，主管機關也移到了農委會。...也許這十二萬人真的是一種壓力，也換了主委，主委上來也是強調要符合照顧農民的需求，他們也願意全力配合，不過心態上雖然是這樣，也還是有很多行政程序的限制，不過感覺上的確完全不同。(受訪者 08)

上述重大矛盾，其實仍須歸因於民進黨政府從一個從無執政經驗的在野黨突然掌握國家機器，加上原本憲政體制設計上的混亂，黨政互動與政策協調機制無法立即建立所造成(何明修 2002b, 羅致政 2005)。從核四覆議案、工時案到信用部分級管理政策，我們都不斷看到民進黨黨團與行政團隊對外政策論述立場不一，甚至最後須由總統府直接介入的體制異象，這都給了反對者相當容易突破的政治機會。

第二節 政治聯盟的反制能力

一、地方權力結構的反撲

為什麼二○○二年八月實施的分級管理政策引起了如此大的反彈？我們認為主要是因為分級管理措施的影響層面遠超過前一波金融整頓，被接管農會資產被銀行嚴重低估問題已經在農會間發酵，引發基層農會的恐慌。更重要的原因是此項政策將直接衝擊深層的地方權力結構，受壓迫的地方權力結構反過來與在野黨結合，共同反制該政策的推動。

歷年農會選舉充斥的賄選、綁樁出遊以至暴力事件，在一九九七年達到頂點，地方派系為了贏得農會選舉幾乎已經是無所不用其極²³。一九九九年、二○○一年農會法兩次增訂參選人的排黑條款²⁴，但二○○一年年初的農會選舉前夕

²³ 除了普遍的買票行為，選舉過程黑道介入情形嚴重，彰化縣芳苑鄉農會甚至發生綁架並槍殺對手樁腳的惡行(聯合報 1997.6.12: 2 版)。芳苑農會也在卅六家遭接管農會信用部之列。

²⁴ 農會法第十五條之一：「農會會員入會滿六個月以上者，得登記為會員代表候選人。但有左列情形之一者，不得登記；已登記者，應予撤銷或廢止：一、積欠農會財物、會費、事業資金、農業推廣經費；或對農會有保證債務，而逾期尚未清償者。二、有第十八條各款情形之一者。三、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經判刑確定者。四、受宣告強制工作之保安處分或流氓感訓處分之裁判確定，尚未執行、執行未畢或執行完畢未滿五年者。受其他保安處分之裁判確定，尚未執行或執行未畢者。五、曾犯刑法或其特別法之貪污罪、組織犯罪防制條例之罪，經判

依舊不平靜，法務部長陳定南甚至公開表示農會選舉「全台灣每個地方都有賄選」（聯合報 2001.2.13：20 版），不論此一評論是否過於誇大，顯示細部的選舉制度修正並無法排除選舉弊端，要解決農會問題，勢必要從整個農會體系的變革切入。

對於地方派系的產生，部份學者從國家機器、國民黨與民間社會的關係加以探討，其基本論點為國民黨政府透過與地方派系的結合，吸納在地的本土領導者以發展黨組織並鞏固政權基礎，以獲取基層社會的政治支持。地方派系要維持運作必須要有充足的經濟資源，國民黨政府就以開放區域性獨占經濟活動、容許省營行庫特權貸款、包攬公共工程等特權，協助地方派系創造並汲取經濟租金。在這種背景下，地方派系基本上長期佔據、操弄包含農會信用部在內的基層金融體系，提供地方派系介入土地、股市炒作所需的資金（陳東升 1995：139-154）。

不論是中央或地方，任何選舉只要有人競爭，在選舉過程及選舉後，當選的一方與落選的一方就會形成不同的派系，這是民主政治運作的常態。農會選舉是最貼近基層的，此種選舉特別講究人情與關係，這是台灣特有的地方選舉文化，派系也就在一次次的選舉中形成。個別農會經營不善不是因為地方派系介入，而是因為選出錯誤的經營階層，導致農會信用部營運發生弊端，為了改善農漁會信用部問題而企圖將地方派系的干預完全排除，就等同於為了防止選舉弊端而乾脆停辦選舉一樣地因果錯亂。由於農會的特殊功能，農會法賦予農會經營階層相當大的權力自主運用其匯集的資源，不僅使農會成為地方經濟命脈，也使部份地方政治勢力產生積極介入農會經營的誘因，此為制度設計的必然結果。事實上，受

刑確定者。六、曾犯刑法或其特別法之投票行賄、收賄罪、妨害投票或競選罪、包攬賄選罪，或利用職務上之機會或方法犯侵占、詐欺、背信或偽造文書罪，經判處有期徒刑以上之刑確定者。但受緩刑宣告或易科罰金執行完畢者，不在此限。七、犯前四款以外之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。但受緩刑宣告或受刑處有期徒刑六個月以下得易科罰金者，不在此限。八、使用票據經拒絕往來，尚未期滿者。」第二十條之二：「農會會員有下列情形之一者，不得登記為農會理、監事候選人；已登記者，應予撤銷或廢止，其已當選者，亦同：一、積欠農會財物、會費、事業資金、農業推廣經費；或（自民國九十年一月一日起）在農會或其他金融機構之借款有一年以上延滯本金返還或利息繳納之紀錄；或對農會有保證債務，經通知其清償而逾一年未清償者。二、有第十五條之一第二款至第八款情形之一者。三、曾於擔任農會選任或聘、僱人員期間，因受刑之宣告確定，被解除職務未滿四年者。四、曾任法人宣告破產時之負責人，破產終結未滿五年者。」第廿五條之二：「有下列情形之一者，不得登記為農會總幹事候聘人；已登記者，應予撤銷或廢止；已受聘者，亦同：一、無中華民國國籍者。二、積欠農會財物、會費、事業資金、農業推廣經費；或（自民國九十年一月一日起）在農會或其他金融機構之借款有一年以上延滯本金返還或利息繳納之紀錄；或對農會有保證債務，經通知其清償而逾一年未清償者。三、有第十五條之一第三款至第八款情形之一者。四、有第十六條第一款至第三款情形之一者。五、曾於擔任農會選任及聘、僱人員期間，因受刑之宣告確定被解除職務者。六、曾任法人宣告破產時之負責人，破產終結未滿五年者。」

訪者皆認為政府是以消滅農漁會信用部作為消滅地方派系的手段，而消滅信用部就等同於消滅農漁會。

說改革是對的，但是其中夾雜許多政治考量，認為農漁會都是國民黨樁腳，以為可以一次剷除掉，沒有意識到農會是百年老店，是根深蒂固的農民組織，這個組織有問題大多是在人謀不臧。我也舉過很多例子，像是台灣的地方議會、縣政府、鄉鎮市公所都有一些黑金問題，這些問題應該透過法律將有問題的人繩之以法，而不是將整個組織毀掉。(受訪者 01)

財政部金融局長曾國烈是非常了不起的人，也相當堅持他的專業，但是他的眼光沒有看到整體國家的問題...財政部一開始就是要農會信用部全部收光。你(政府)要採取分級管理措施我贊成，玩法弄法的總幹事也應該抓起來，但是不同農會狀況也不同，像板橋有三百多億的存款，它的營利比銀行還高出一倍。結果曾國烈怎麼講？他說目前是還好，但是因為你農會要選舉、搞派系，有一天也會不好。今天選舉用什麼方式是政府的農會法定的，不能全部怪到農會頭上。(受訪者 06)

我們常年以來都是聽政府的話，新政府上台後認為我們是過去國民黨的樁腳，所以就準備用限制業務把我們消滅掉，一沒有賺錢農會危機就出來了...地方選舉的話，農會出面還是有用，兩派人要選鎮長，農會支持誰誰就上...農會是經濟實體，我是生意人，如果我支持的沒有上，以後我還要受另一派監督，用公共資源打壓你，你就垮了，所以還是要遠離政治活動。(受訪者 09)

從政策內容來看，單以逾放比作為分級管理手段雖然明確，但忽略農會信用部營運亦有城鄉差距問題。過去農地過戶有很多限制，都會區有很多抵押品都是工商用地，在農地價格下降的時候，所受的影響就比較小。

像南部有一些農民很可愛，雖然借的錢屬於逾放，但是他們有錢的時候還會來繳個利息，表示他們不願意放棄祖產，不像都會地區土地看市值往下降就直接丟給農會，南部這些都是用農地、祖產在抵押的，雖然逾放很高但背景

卻不同...整個過程政府都沒有認真調查。(受訪者 08)

二、社會運動與政黨的聯盟策略

二〇〇二年九月五日「全國農漁會自救會」正式成立後，在野黨當然也注意到農業金融改革議題的越演越烈，並計算其中能取得的政治籌碼，與農漁會形成不同程度的聯盟關係對抗行政院，在野黨後來提出的不同農業金融法草案，亦多以自救會擬定的版本為藍圖。

在評估社會運動的影響時，社會運動與政黨的關係是最常被討論的，因為相較於社會運動的短暫生命，政黨仍然是較有直接或間接影響國家政策的行動者。透過政黨作為對外發聲的媒介，能使社會運動過於廣博的目標內涵轉化為具體的政策建議。而以台灣特殊的政治現實來看，二〇〇〇年政黨輪替後國會中朝小野大、政黨對立的氣氛無異為抗爭運動塑造了一個很好的使力點。在此一運動中，民進黨當然是站在與農會體系對立的一方，即使有部分農業縣市地方首長因為選舉考量不得不表明支持農會立場，但是民進黨立院黨團對於農會體系的批判仍是火力十足，例如新潮流系總召集人洪奇昌便表示「支持改革就是支持農民，應該把廣大農民利益與長期把持農會的總幹事利益分割」，甚至宣稱此一運動為「反農業改革集團遊行」(聯合晚報 2002.11.20: 2 版)，在這種情況下農會體系根本不可能與民進黨有聯盟合作的可能。

農會體系會尋求國民黨支持，除了上述現實考量外，很大一部分原因仍在於農會體系與國民黨間長久的恩庇關係。依據農會法規定²⁵，主管機關可以決定總幹事候選名單，理事會僅能就其遴選名單中擇一聘任，這是國家機器控制農會體系的手段之一，過去國民黨就是利用此一制度上的優勢而長久控制農會選舉，總幹事總是以國民黨籍佔絕對多數。民進黨雖然執政，除了加強賄選查緝外，在農會總幹事的選任上仍須遵循各地地方派系的平衡，無法過度介入(王業立 2003: 12)。顯然地，僅是一次政黨輪替並無法立即斬斷此種緊密關係。

國民黨在九月十八日中常會由前農委會主委林享能提出專題報告，並邀請三十多位農漁會自救會、農訓協會與地方農漁會代表列席，主席連戰於會中表達國民黨支持農漁會立場，反駁農漁會是國民黨樁腳的說法，並指示國民黨立院黨團盡速去函財政部要求暫緩分級管理措施(詹朝立 2003: 127)。隔日國民黨立院

²⁵ 農會法第廿五條第一項：「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之。」

黨團便發表書面聲明，譴責財政部不願撤回或延緩實施農漁會分級管理措施，表示將結合其他在野政黨全力支援農漁會所發起的抗爭活動，保障農漁會應有的權益。

親民黨則在十七日於立法院舉辦公聽會，除了邀請自救會會長林添枝再次重砲抨擊分級管理政策將造成三分之二信用部倒閉，也強調信用部仍有其正面功能，黨團總召沈智慧並表示，希望行政院提出完整配套措施再進行改革，否則可能有違法侵權疑慮（詹朝立 2003：127）。

處於最尷尬角色的則是台聯黨，雖然其政治立場與民進黨接近，亦有大力批判抗爭運動的聲音²⁶，但因為李登輝已經在九月十二日自救會舉行的共識大會上大加批判財政部企圖消滅農漁會，公開疾呼支持農會體系的主張，使台聯黨亦罕見的與國親兩黨站在同一陣線。九月十七日台聯黨立院黨團三長交接，在典禮上台聯黨主席黃主文公開表明反對財政部透過商業銀行接管農漁會信用部，並要求成立全國性農民銀行（聯合報 2002.9.20：6版，聯合報 2002.9.21：4版）。為了爭取台聯黨對此一政策的支持，陳水扁總統則分別與黃主文、李登輝會商，希望台聯黨能支持行政院政策，不過仍然無法改變在野黨聯合反對該政策的情勢。

簡言之，農會體系在聯盟對象的選擇上仍是因為國民黨五十年來的一黨統治、黨國體制所造成的結果，不論是國民黨、親民黨甚或台聯黨都是如此。在民主化之前，農會是黨國體制下的政治動員、控制地方政治的機器，黨國體制提供地方政治菁英壟斷性的政治經濟資源，換取其對黨國體制的臣屬；民主化之後，兩者的關係由偏向單向的、上對下的籠絡控制，轉化為與國民黨雙向的互惠支持。而李登輝從頭到尾力挺農會到底，除了他本身農業經濟的背景使他了解民進黨政策的錯誤外，說穿了還是因為過去他執政期間，正是仰賴這些廣大的地方政治勢力支持才得以維繫政權而不墜。民進黨立委林濁水說「都是國民黨在煽動農民上街頭」（聯合晚報 2002.11.20：2版），其實完全搞錯了，反而是農會體系擁有的通暢管道使其能順利進入國民黨的決策中心，甚至主導後者在此一問題上的論述基調，也拉攏李登輝的支持。一開始就將論述層次拉高到政黨鬥爭，不僅完全模糊掉政策論證的本質，也種下之後民進黨黨團與行政體系不同調的惡果，間接地更加強化農會體系訴求的正當性。

²⁶ 台聯黨立委羅志明表示有中共第五縱隊介入主導遊行，要求法務部嚴查（聯合晚報 2002.11.19：3版）。

第三節 社運組織的動員能力

由於各個小農彼此間只存在有地域的聯繫，由於他們利益的同一性並不使他們彼此間形成任何的共同關係，形成任何的全國性的聯繫，形成任何一種政治組織，所以他們就沒有形成一個階級。因此，他們不能以自己的名義來保護自己的階級利益，無論是通過議會或通過國民公會，他們不能代表自己，一定要別人來代表他們。(高湘澤、高全余譯 Wrong 著 2000：236)

上段文字是 Marx 在《路易·波拿巴的霧月十八日》(The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte) 中常被引用的論述，貼切描述十九世紀中葉的法國農民為什麼無法產生有效的政治動員。簡言之，與無產階級(工人)相比，由於地域分散(無法產生集體意識)、鬥爭對象不同(農民鬥爭對象是自然而非人類)與農作單調而笨重的本質(無法孕育出能表達其集體利益的政治領導者)，很難出現能支持政治動員的農民組織(高湘澤、高全余譯，Wrong 著 2000：236-237)。

我們的看法是，要找出能代表農民的運動組織並不難，特別是通訊科技的進步大大改變社運組織所能選擇的組織形式與策略，媒體力量的擴張則將某些動員成本大量「外部化」(externalization)，只要透過成功的宣傳就能取得社會大眾關注而不再需要勞師動眾(Tarrow 1994: 143-145)。關鍵仍在於組織是否能持續到行動目標達成，過去農民運動組織的快速崛起與崩潰，顯示除了正式的社運組織，日常生活中「微動員結構社會位置」(micromobilization structural social locations) — 家庭、朋友網絡、自願性組織、工作場所並未與集體行動發生深遠的連結(McCarthy 1996: 141-145)，反而在外部資源，特別是政治人物與知識份子進入運動場域後，降低了運動過程農民的主體性，連帶使抗爭議題模糊化。在社會運動中，即使自己未直接參與抗爭，若能透過親友同儕間的資訊流通而對抗爭目標感同身受，形成一種共通的運動經驗，此種無形的認同感較之有形的組織反而更加持久。透過此種「團結誘因」(solidarity incentives)，參與者將發現本身的集體參與就是一種無形的回報，甚至產生超越經濟誘因的動員效果(McAdam 1982: 45-46)。

上文曾分析民進黨政府欲透過分級管理限縮信用部業務，間接瓦解地方派系的企圖，這種想法顯然低估了地方派系在地方，特別是鄉村中根深蒂固的影響

力。對於政治學者而言，地方派系間的互動目的通常為工具性導向，也就是往往為了實踐個人或家族利益而造成區域經濟利益的壟斷或公共資源的不當配置。在農會信用部的運作上，雖然經由國家機器的介入管制已經產生固定的組織形式與法規限制，不過在此次運動中，這種地方人脈網絡的交錯縱橫也形成一種特殊的集體行動組織邏輯，展現與過去農民運動不同的動員基礎。

一、農會組織的凝聚力

在《集體行動的邏輯》一書中，Olson 也曾以部份篇幅描寫美國農民組織的起源與興衰。Olson 歸納其中會員最多的農會總會（American Farm Bureau Federation）成功的因素有二：第一，其具有特殊的管道功能，唯有透過該組織農民才可獲取政府技術支持及農業知識；第二，它有效控制能提供成員特殊利益的企業組織，例如以賣農民保險起家的保險公司(Olson 1965: 153-159)。顯然地，Olson 並沒有深入探討農民組織除了經濟誘因外的其他凝聚因素。

從潛在團體理論看來，任何龐大的農會組織理應無法吸引任合理性的個人參加，更不用說在個人並不完全認同組織政策的時候。台灣在一九八七年至一九八九年間曾興起一股農民抗爭風潮，有地方農民零星的抗議農地徵收、抗繳水租與抗議進口水果政策，也有以全面性農業政策檢討為訴求的五二〇事件，在這些大大小小的抗爭中，主導者多為地方農民自主成立的農權會²⁷，作為國家機器在農業部門的代理人，基本上農會在過去台灣的農民運動中是缺席的。

事過境遷，當時與農民站在一起的民進黨在「一二三與農共生」運動中成為受批判的對象，農會體系反而成為主導抗爭的核心。面對地方農會的強烈反彈，部分民進黨地方首長、立委與財政部官員甚至主政者本身，都認為背後的主因來自在野黨，特別是國民黨的主導與煽動，而非農民自主性的參與。這種判斷，事實上低估了農會的動員能力與農漁會自救會的角色，也忽略了農會特殊的組織、人脈網絡在此次抗爭過程中發揮的重要影響力。

如前文所述，農會為地方人際網絡的中心，支援農業推廣、訓練，除了作為基層金融樞紐，更兼具政策推廣與社會福利功能，不同於一般的職業工會。而在地方選舉層次，農會也兼具政治動員角色，特殊的組織型態，使農會、農會信用部以及其廣大的會員成為不可分割的整體，此種組織與統一性成為一種最基本的

²⁷ 根據張茂桂（1989：74）的整理，當時成立的農權會包含台中山城農權會、台東農權會、雲林農權會、峨嵋農權會、芎林農權會、屏東農權會、嘉義農權會、高雄農權會等。

集體資源，也是對其他一切資源—包含金錢、閒暇、聲望與選票—進行動員的基礎。陳介玄（1995）認為台灣農會信用部歷經百年的發展，其運作模式仍舊相當依賴非正式的社會關係，以信用部的存放款業務為例，一般徵信的法規與流程固然重要，但更重要的是，經營者必須設法更貼近地方社會的運作邏輯以保障存款來源與降低放款風險。從筆者深度訪談過程，受訪者皆同意對人脈網絡的掌握，成為農會對會員舉債與還債能力的評估基準，形成一般金融機構所無的「再團體化」現象。但也因為這種高度依賴信任關係的互動模式，相對提高了農會經營者或會員從中投機獲利的道德風險。

農會組織架構設計還是有它的道理，可以互相監督，如果總幹事能正面經營，常務理事、理事會就好像是多的，因為選進來之後四年之間就是要應付很多人事費用與各種開銷...如果總幹事不是很正面經營，理事會、監事會機制又很重要...但如果理監事和總幹事都不好好經營，農會真的就完了。（受訪者 02）

過去整個農村與農會關係都非常好，正會員來借錢的還會覺得很不好意思，怕人家知道，借錢不用保證也一定會還，現在不是，只問你利率多少，太高我就到別家借...台北農會會員其實都是假會員，會員資格是要實際從事農業生產工作，現在誰還實際從事農業生產工作？他們都只是有土地而已，現在已經失去原本農會設立的精神了。鄉村當然還是有實際從事農業生產工作的人，你看台北農會的理事長和南部農會的理事長感覺就不同，真的從事農業生產工作的看起來就會「憨憨」的，這裡的人都西裝畢挺，手握起來都軟綿綿，因為都沒有下田啊！出問題的農會主要還是因為死忠教義派的緣故，因為你支持我（指總幹事）就要回饋你，不會去深思對農會的好壞。（受訪者 07）

其實像現在北部的農民也不太會向農會借錢，他們都在都市計畫過程變有錢，現在都是贊助會員來農會借錢...在南部真的是自耕農的話，農地地價也很低，估起來也不能借多少錢，除非有派系因素，一直線的從承辦放款主辦人、授信、徵信、主任、會計、總幹事會發生舞弊，還是有啦！主要還是受到理監事的壓迫...有的派系大一點的話，在選舉過程也要運作一些「費用」，

最後派系也會找上總幹事分攤這些費用。總幹事應該由會員直選，會比較有民意基礎，也不會受某種派系限制，如果我去拉五個理事支持我，我將來對他們就會有包袱，問題就是這樣產生的。農會法本身要改，間接選舉就可以綁樁，先綁會員代表，會員代表綁好之後再來配票，配給五個理事以上，這樣總幹事就穩當了。這些理監事的資格也太簡單，只要有會員資格，也就是只要有四分地、初中畢業或國小畢業以上當過農會選任人員一次是同初中畢業資格，每年繳個一千零五十塊，對農會沒有什麼貢獻，農會倒掉對他們也沒影響，只是來農會抓權力...應該要改回股金制，一切看你的股份多少，對農會才有向心力。(受訪者 09)

我們自己也知道現在農會理監事素質不高，我不是說「低」喲！我是說「不高」，我覺得以後全國農業金庫發起人代表一定不能讓理監事擔任，經營策略一定會受打擊，不然就是變成橡皮圖章，因為他們本來就沒有能力。人事方面應該拋棄過去農會文化，應該因事求人，我自己當總幹事以來深深感覺，農會員工都是本地子弟，素質實在不夠高，很多時候總幹事還要「校長兼撞鐘」，連個企劃都不會，要作職務調動也不行，希望以後農業金庫的人事不要有人情包袱。(受訪者 11)

依據農會法規定²⁸，農會信用部經營範圍被固定在一定行政區域內，使其金融網絡無法作水平擴展，僅能垂直往下不斷扎根，與地方人文更加緊密結合。陳介英（1996：231）認為由於農會的理監事會是透過農民代表選出，在組織形式上的高度自主造成農會「不是成為一個具高度封閉性的利益團體，就是成為一個動盪紛亂的農民團體」，確實點出農會權力結構人脈化特質、排他性高的會員資格與由下而上的選舉方式，加上散佈各鄉鎮市的組織，使其在特定政策議題成為強力的利益團體，但是也正因為這種權力結構人脈化特質，只要透過組織化運作，農民運動通常較其他類型集體行動規模更大也更有計畫。

以農會體系來說，對於個別參與者而言，僅有自耕農、佃農或農業工作者能

²⁸ 農會法第六條第一項：「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。」第七條第一項：「各級農會以行政區域為其組織區域，並冠以各該區域之名稱。同一區域內以組織一個農會為原則。但依事實需要，中央主管機關得命同一直轄市之區農會或縣(市)之鄉、鎮(市)、區農會合併於直轄市或縣(市)農會，或若干鄉鎮(市)、區農會合併組織一個農會，其名稱由主管機關定之。」

成爲農會正式會員，享有選舉權與被選舉權，每年僅須繳交極少的會費（約一千元上下），使農漁會成爲一種排他性強且十分嚴密的特殊組織。農會經營階層的組成採取間接選舉方式，只有正式會員具有選舉罷免權，而是否能成爲正式會員則由總幹事與理事會認定。一開始須先進行基層農會會員資格清查，接著選出農事小組長、副組長、會員代表，再進行理、監事選舉登記、資格審查與理、監事選舉²⁹，然後再召開理、監事會分別選舉理事長與常務監事，同時間也辦理總幹事的遴選、資格審查與選舉，由最基層的農會、縣農會至省農會，過程通常長達半年以上，而封閉性的遊戲規不但使挑戰者連角逐的機會都沒有（王振寰 1996：230，廖朝賢 2001：46-49），也更加強化農會體系的穩定性，使外力難以介入。而若將台灣現有農會組織視爲一個整體，最底層由農民組成農事小組（其下還可依實際需要劃分數個農事班），農事小組構成地區農會，往上依行政區域逐層建構各級農會，形成一類似金字塔的組織結構³⁰。

不過這個類似金字塔的組織，卻僅徒具形式且十分脆弱，除了因爲農會法規定農會僅能於行政區域內經營外，選舉過程也使會員間產生派系之別，農會內部或農會與農會間往往很難爲共同目標合作，並未因其龐大的選票而取得政治奧援。

農會分布這麼廣，至少影響二百萬選票，但是從來沒有從中獲得一些好處。農會具有機構價值與專業價值—那麼多家、影響的選票那麼多，左右政策能力卻完全沒有，完全被國民黨利用為樁腳...民進黨上台前雖然支持弱勢，上台後卻也在傷害農會...國民黨以前就讓農會整合不起來，現在越基層農會越有錢，也不接受上層農會指揮與輔導，就像一盤散沙。（受訪者 02）

現在年輕農民是不管農會的，年輕人裡面也沒有農民了，你看現在大學錄取率 87%，誰要種田？等到現在這些老農民退休，就沒有人要當農民了...農

²⁹ 依農會法第十九條第一項規定，理、監事應由會員直接選任，但第卅三條第四項又規定，基層農會如因會員過多而使召集會員大會確有困難時，得由農事小組選任代表召集代表大會，行使會員大會職權，亦即理、監事的選舉亦得由會員代表大會間接選舉之。

³⁰ 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。鄉、鎮(市)、區以下，應按實際需要，劃設農事小組，爲農會事業基層推行單位，必要時，並得分班工作。」第八條：「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。下級農會成立三個以上時，得組織上級農會。下級農會受上級農會之輔導；其辦法由中央主管機關定之。」

民是聽農會的，現在民主意識抬高，中央選舉有藍綠之分，過去政府實施三七五減租、公地放領、耕者有其田，現在的人也不會感謝過去政府讓他們從沒土地變有土地，有土地之後因為都市計畫再變成有錢人，沒有感恩的心，反而都反對藍色支持綠色。(受訪者 09)

因為農漁會與農漁民生活息息相關，不論是總幹事或農會員工與地方農漁民通常相當熟識，一旦信用部遭接管獲合併，被裁撤的可能就是自己的親戚朋友，這種情感上的聯繫在動員過程發揮相當大的影響力。對農會員工來說，信用部被接管代表的可能是立即的失業危機，對領導階層來說，則是直接剝奪其掌控地方政治經濟網絡的管道，兩者的動員誘因其實與大多數農民是不同的。卅六家信用部遭接管過程發生的流血抗爭都來自農會內部人員，並未發生過去常見的存款戶擠兌場面，更少有會員抗議的情況，顯示大多數農會會員只要存款權益未被犧牲，對於農會信用部被接管並不在意，從這個奇特的現象可以了解之後的抗爭動機多來自對農會的情感而非利益因素。

農民運動成功以後，韓國和日本還派官員來考察，覺得我們怎麼能控制這些農漁民的抗爭，其實很簡單，他們上來(抗爭)時農會一個員工就照顧十個農民，他們平常在鄉下不是親戚就是常接觸的人...韓國農民抗爭時都是農民自發性的，都是烏合之眾，情緒很容易失控，政府部門抗爭完就去農協抗爭。從這次運動也可以看到農會組織中，農業推廣教育作的相當成功也很深入。(受訪者 02)

政府先從農漁會開刀，首先就讓農漁會員工感覺到生存權、工作權受到威脅，農會從中就獲得一股很大力量的奧援，經過我們的教育與說明，他們也知道如果只是他們的反撲的話也引不起社會的認同與政府重視，他們也必須去提醒農民。農民一直受政府補貼政策影響而有點「順民」的感覺，平常也不會有什麼怨言，雖然農民苦的非常多，但是很多也有非農家所得，要活下去也不是很大的困難，不過情緒上還是可以被炒起來的。(受訪者 10)

表面上「一一二三與農共生」運動幾乎獲得所有農會的支持，即使所謂「總

統的故鄉」台南官田鄉農會也不例外³¹，但也並非所有農會都支持自救會所提「十大訴求」、「三大主張」，特別是要另外成立全國農業金庫的部份。社會運動原本就是各方人馬角力的過程，我們所看到的訴求都是衝突妥協下產生，並無所謂完全統一的集體意識。如第三章所言，農會信用部經營得好壞與選任人員素質及所在區域有極大關係，擁有較多贊助會員、農地價格較高的城市性農會營運狀況通常較好，對這些體質佳的農會而言，由信用部作價投資設立區域銀行明顯勝過成立一個全國性的新銀行，至少不須背負被其他農會拖垮的風險，此部份在第五章將再詳述。但在自救會主導整個運動主軸後，部份農會的聲音其實是被湮沒的，對農會信用部的改革方向也從「金融機構合併法」的成立區域銀行，演變為「農業金融法」的成立全國農業金庫，其間的轉變是相當大的。

二、社運組織的行動策略

第二個面向是社運組織如何製造議題並與外部資源結合的問題，我們認為自救會取得李登輝的背書後，一方面成功匯集了媒體的目光，另一方面則取得台聯黨的支持。根據受訪者 01 表示，自救會成立後，便開始透過總統府黃昆輝前秘書長聯繫與李登輝會面事宜，並於九月十日由農訓協會副秘書長陳維民及丁文郁組長代表會面；九月十二日李登輝出席出席於農訓協會召開的「全國農漁會第二次共識大會」，首次公開發表制定農業金融法的主張。事實上，當李登輝公開表示「農漁會問題若處理不好，會失去政權」與陳水扁隔空喊話時，顯示自救會已經獲得李登輝的全力支持。

李總統介入後社會就很支持，他有匯集媒體注意力、塑造議題的能力。(受訪者 01)

本來台聯黨一些人還說我們背後是共產黨第五縱隊在控制，不過後來受到李前總統影響，直接要他們的立委聽取我們的想法，之後台聯也幾乎全部支持我們。(受訪者 02)

不過因為農會過去一直沒有累積社會運動的經驗，自救會也並非一開始即能

³¹ 抗爭前夕陳水扁親赴台南官田軟性勸導鄉親不要走上街頭，於是在抗爭當日，官田農會便帶著原本要北上抗議的農民到新竹關西作「農業觀摩」。

掌握明確的抗爭方向與主軸，各農會對於農訓協會在運動中應該扮演何種角色更是多所質疑。

自救會一開始也有點在喊爽的，信口就喊出十萬人上街頭的口號，之前台灣的社會運動能搞到一萬、二萬就已經很不得了，自己其實喊的也有點心虛，政府更是嗤之以鼻，所以後來阿扁總統也在他的書中把這次運動當成他四年執政中最大的挫折，說他聽信了很多人跟他講「再怎樣也不會超過三萬人」...顯示這次運動的成功是出乎很多人意料之外的。(受訪者 02)

走上街頭都是大家自動要求農訓協會帶頭的，因為農訓協會是研究單位不方便，才推白理事長當自救會會長。(受訪者 06)

其實它(指農訓協會)有點不務正業...農訓協會是農民團體訓練機構，都是我們盈餘撥過去的，4%給省農會用來分配給其他窮的農會辦理教育互助訓練，4%給農訓。現在省農會不成材，不是理事長被抓去關，就是總幹事被抓去關，都是賄選的關係啊！他們龍頭當不起，就變成農訓協會來當，農訓協會的會員也是我們這些總幹事。(受訪者 09)

集體行動關乎權力與政治，無可避免的必須提出關於對與錯、正義與不正義的問題(Tilly 1978)。農會雖有廣泛的人脈網絡，不代表能轉換成明確的行動主軸，而如前所述，每個農會間差異都頗大，並非每個農會都支持抗爭訴求，因此自救會成立後最迫切的工作就是建立對外的統一論述，也是此次運動動員成功的關鍵之一。

從策略的運用到實際的執行層面我們都有一些規劃，主要就是成功的做了巧妙的連結，過去農漁會與農漁民關係密切，但是要說密切到何種程度也還好，因為政府要修理的是農漁會信用部，一般農民感受不到，我們就在文宣上很成功的連接，因為農會所有收入來源都來自信用部，我們打出消滅信用部就是要消滅農漁會，消滅農漁會就是要消滅農漁民。(受訪者 01)

我們當初運動的主軸就很清楚—農業等於農村，農村等於農會，農會等於農

民，這個主軸如果沒有拉出來，訴求就不能被接受。另一個就是批判政府政策的操弄，當時政治味道相當濃烈，政治議題如果沒有用政治手段根本沒辦法解決，這二個主軸一拉起來就可立於不敗之地...要讓所有人都認同你是很困難的，像媒體一開始也只是片面接受政府提供的資訊，就認為我們只是黑金，學術界中撻伐聲更大，社會大眾也是。我們沒有財力，只能用真誠的溝通，我們辦了好幾次公聽會與學術研討會，學界也開始有不同的聲音出來。我上電視與國民黨、民進黨立委辯論時也是這樣，立法院公聽會及行政系統檯面下溝通也很重要，像我就跟林濁水吃過好幾次飯，其中的折衝就真的很辛苦。(受訪者 02)

最重要的還是連結與文宣，大約在十月之前就開始打筆仗，那段時間政府會向農民、媒體放出同意訴求的風聲，我們當天下午或晚上便會發新聞稿澄清，有的是回應政府負面文宣，有的是我們主動發，是農訓協會與媒體關係最密切的時期，慢慢的媒體也開始支持我們，這是一般抗爭活動少有的。(受訪者 03)

三、社運組織的內部結構

從訪談過程我們可以了解，農會既有的人脈網絡雖然有助於動員，但是仍然欠缺一個整合資訊、執行決策的社運組織，這也是「全國農漁會自救會」成立之因，其中又以農訓協會的角色最為關鍵。農訓協會全名「中華民國農民團體幹部聯合訓練協會」，在內政部輔導監督下於一九八〇年成立，由全國農漁會以「自籌經費、自辦訓練」原則，每年從農漁會盈餘提撥 4%作為運作經費，過去農業環境較佳時一年經費可高達一億六千萬，目前一年僅約三千多萬，顯示農會收益的萎縮。其理監事主要由農會總幹事與理事擔任，主要工作包含：規劃及建立農民團體幹部聯合訓練制度，健全農民團體組織及加強服務功能之研究發展，公眾利益事務之推廣及研究發展，以及全國農漁業從事農作、森林、水產、畜牧等產銷事業之專門技術及知識技能諮詢、服務、推廣與傳播³²。農訓協會定期辦理農漁會幹部講習訓練，發行農訓雜誌提出政策建議，不定期舉辦各種農業問題研討會，協會理事長、理監事則由各地農漁會代表組成，使其成為全國農漁會資訊交

³² 整理自受訪者 01 訪談資料與農訓協會網站資料，網址：
<http://www.train-star.com.tw/ntifo/second/introduce/introduce.asp>，登入時間：2004.5.4 10:35。

流中心。

從二〇〇一年財政部開始強制接管卅六家信用部時，地方雖有零星抗議，但仍未有全國性的串聯。二〇〇二年九月四日、五日農訓協會舉辦為期兩天名為「讓改變為農漁會帶來希望」研討會，廣邀全國各農會總幹事與會，其實已經預備組成臨時性的自救會組織表達訴求。

信用部一被限制就像一個快死掉的人又被掐住咽喉。當時我還在訓練處，我們也隱約感到事情的嚴重性，也有了辦一場研討會的想法。(受訪者 01)

研討會第一天還按原本議程進行，第二天便演變成聲討政府的抗議會，並直接將會議名稱改為「全國農漁會共識大會」，在場的民進黨籍立委卓榮泰立刻成為圍剿對象。會中來自全國的三百多個農漁會總幹事決定發表共同聲明，組成農漁會自救會，各地農漁會則個別舉辦說明會，爭取農漁民認同。

我要求各個縣級農會，含省農會、縣市級農會，基層農會不用，各派一個到二個聯絡人來，大約在遊行前二個禮拜報到完畢，農漁會過去像一盤散沙，垂直與水平聯繫都不足，到了生命交關的時候他們才認真起來，當然我們這裡也很認真。其中最重要的工作是人、物、遊覽車的規劃，每天早上 10 點開會，把昨天開會之後與各縣農會輔導科科長傳達意見的結果提出討論，每個聯絡人還要與各鄉鎮農漁會再確認一次，看輔導科是否有確實執行，確認動員量，我甚至細到要他們每天簽到三次，有問題就馬上提出，因為當時政府也在施壓，各種真假消息充斥，工運人士也來幫忙傳授經驗，但我們也不要他們介入太多，完全由我們執行...農漁會每天都會接到我們的電話，我會要求他們、甚至會罵他們，讓農漁會感覺這次是玩真的。(受訪者 001)

表 十：自救會組織架構

自救會職稱	姓名	其他職務及經歷
會長、企劃組與行動組召集人	白添枝	臺北縣農會理事長
副會長、動員組召集人	林富銘	農訓協會理事 、高雄市農會總幹事
副會長、訓練組召集人	廖振賢	農訓協會理事 、彰化縣農會總幹事、彰農貿易公司首任董

		事長，曾任彰化縣議會議員（第 12、13 屆）
副會長、公關組召集人	袁靖雄	雲林縣古坑鄉農會總幹事
執行長、企劃組召集人	陳明吉	農訓協會秘書長 ，曾任國民大會代表主席、東山鄉農會總幹事
副執行長	陳維民	農訓協會副秘書長
執行秘書	顏建賢	農訓協會企劃處長 、台灣鄉村社會學會常務理事、台灣農業推廣學會常務監事
	丁文郁	農訓協會國合組組長 、台灣鄉村社會學會監事、台灣農業推廣學會理事
企劃組委員	莊轉心	台南縣左鎮鄉農會總幹事
	李金城	嘉義市農會總幹事
	陳一正	澎湖縣農會總幹事
	傅鑫財	農訓協會監事 、楊梅鎮農會總幹事
行動組委員	林錦洪	農訓協會理事長 、臺北縣農會總幹事
	陳宣雄	花蓮縣玉溪區農會總幹事
	謝立賢	農訓協會監事 、宜蘭市農會總幹事
	陳焜煜	東港區漁會總幹事
文宣組召集人	黃永居	省漁會總幹事、台灣漁業永續發展協會常務理事
文宣組委員	陳伯三	南投縣竹山鎮農會總幹事
	黃福祥	台東地區農會總幹事
	賴元鳳	苗栗縣三灣鄉農會總幹事
	何世鴻	南投縣埔里鎮農會總幹事
動員組委員	張吉田	農訓協會理事
	黃金山	嘉義縣竹崎鄉農會總幹事
	李乙廷	苗栗縣農會總幹事、中華民國乳業發展協會理事
訓練組委員	歐國南	高雄縣鳳山市農會總幹事
	陳江順	桃園縣新屋鄉農會總幹事，曾任桃園縣縣議員（第十三屆）、新屋鄉鄉長
	陳勝隆	基隆市農會總幹事
公關組委員	余贊宏	雲林縣西螺鎮農會總幹事
	陳政雄	台南縣永康市農會總幹事
	陳重光	農訓協會理事 、新竹縣農會總幹事
	賴溪松	台中市農會總幹事
財務組召集人	王茂松	農訓協會理事 、北投區農會總幹事
財務組委員	洪清景	農訓協會監事 、東港鎮農會總幹事
	林永建	台中縣大里市農會總幹事
	許重光	彰化縣田中鎮農會總幹事

辦公室主任	詹朝立	台東縣農權運動發起人、「農民聯盟」副主席
-------	-----	----------------------

資料來源：整理自詹朝立（2003：123-124）、農訓協會網站資料

從自救會的組成來看，實務運作幾乎完全承襲農訓協會的人力與硬體資源，也是自救會能迅速運作的原因，人員編制除會長外，還包括三位副會長、正副執行長，組織架構則分成企劃、行動、文宣、動員、訓練、公關、財務組等組，由各地農漁會總幹事擔任召集人，自救會經費原則上由各農漁會理事長、總幹事與農漁會員工依薪資比例募集，避免了集體行動過程「搭便車」問題。有了正式組織，自救會的訊息便能快速傳達給各地農會，並且隨時回報各農會的動員狀況。

四、社運組織的轉化

自救會具備豐沛的資源與廣泛的動員基礎是無庸置疑的，若能獲得強大政治聯盟甚至政府的支持當然有助其完成目標，但也容易受其他政治目標的操縱而失去自主性，使其與原有成員間產生疏離感甚至失去動員能力（Kriesi 1996: 152-157）。在政黨內運作的社運組織要採取何種策略，牽涉到策運組織成員對於政黨其他目標的認同度。相反地，社運組織獨立意指會將成員的焦點凝聚在特殊的運動需求上，並強調其中立性與重要性。從整個抗爭過程來看，自救會為了快速累積社會輿論的支持，仍舊必須拉攏在野黨支持，特別是李登輝的背書。

農會還是有一些派系，不同派系間難以合作，所以我們很成功的排除政黨的介入，像台聯黨部份立委還把我們打成共產黨，國民黨只在第一、第二次會議有參與，但是我們幾個年輕人也不太理他，雖然高層與他們關係密切，但我們認為與各政黨等距交往對農漁會、農漁民、自救會、農訓協會都是最好的，後來也證明是成功的，避免被貼上政黨標籤，靠的還是社會的同情與支持。...我們跳脫過去我們這裡（農訓協會）比較傾向國民黨的作風，不讓政黨介入，至少在一一二三的前一天都很成功，只是一一二三當天我們高層決定讓連戰與宋楚瑜上去講話，後來也有一些批判的聲音，但不影響大局，整個行動還是成功的。（受訪者 01）

自我改革與農民意識覺醒很重要，農會還是要認知到自己的結構功能，如果沒有抓住自己的角色，只會被社會淘汰。農民一個很大的問題是，對自己沒

有自信與尊嚴，這要靠整個社會大眾的支持與關懷...農民如果沒辦法滿足生活基本需求，建立內心尊嚴，永遠也只能把自己的小孩往外推，自己也只能苟延殘喘。農民的靈魂植根於泥土，日本回歸鄉村潮是一種青年自發性的運動，與台灣青年因為經濟問題回鄉村是不同的。這也是未來農民運動應該要考量的，自救會目前已經名存實亡，充滿政治考量，跟一般社會運動面臨的情況一樣。(受訪者 02)

社會運動有其一定生命週期，大部份的社會運動在經過短暫的興盛期後，總是難以避免步向衰微。作為一種特殊的組織樣態，它通常因為某一特定社會議題的出現而吸引一群志同道合者聚集在一起，一旦議題獲得紓解或其吸引力降低，社運組織必須作出選擇：轉型成正式的利益團體甚至政黨，以持續監督政府的其他政策，或是自然消失。不論從 Weber 的「官僚型模」或 Michels 的「寡頭鐵律」法則來看，社運組織似乎都應該隨著集體行動目標的達成程度，漸漸由精英領導型態轉化為正式化組織，也就是從激進立場轉為制度化甚至保守主義，最後甚至進入體制成為政黨或利益團體。其優勢也很明顯：當一個社運組織變的越來越像服務組織 (service organizations) 甚至企業時，選擇性誘因可以變成「社會誘因」(social incentives)，提高組織成員對於組織的向心力與團結 (Olson 1965: 60-61, Kriesi 1996: 152-157)。

從台灣的社會運動經驗顯示，過去的農民運動主要訴求在於對抗國家機器，並未持續進行農民自主意識的深化，使農民對於農運團體逐漸喪失歸屬感與認同感 (蕭新煌 1990: 87-89)。在「一一二三與農共生」運動中，我們可以發現全國農漁民自救會並沒有永續發展的企圖，組織架構的正式化與分部化，目標都在於立即的內部動員與對外的訊息回應，自救會的定位就是要表達對既定政策的不滿，並保全農會體系的完整存在。對於大部份農會領導者來說，社會運動只是人民向權威當局或向整個社會提出訴求的一種途徑，**社會運動本身僅是一種工具性的存在**，重要的是他們的行動能為其爭取到什麼，對於現有制度又能造成何種影響。根據受訪者 01 表示，整個運動落幕之後剩餘的八百多萬經費，未來可能會成立一個「農民聯盟」，持續監督與農民權益相關的政策制定，不過那已經較像是一般的民間農業團體組織，而且目前也未見實際規劃。除非之後再出現類似分級管理這種立即影響農會生存的重大議題，否則要再看見全國性的大規模農民抗爭應該是很困難的。而有了此次的抗爭經驗，可預見的是未來農民運動中外圍團

體要介入的空間必然會大幅壓縮，正面來看，農會體系也許能更加專注於農業相關議題的辯論與倡導，但相對地，要透過運動進行更深層的農民意識反省、強化自我認同也將更不可能。