政治科學論叢／第二十二期／民國 93 年 12 月／頁 181～220

台灣農會的社會資本形成與政策績效

廖坤榮*

摘　要

台灣農會已有近百年之發展歷史，然而近年來其社會形象欠佳，一時間似變得一文不值，農會往往被與地方派系政治劃上等號，外界紛將其與選舉聯想在一起，農會似已被認定政治性格化。但是，儘管農會面臨內在危機與外在撻伐的雙重挑戰，然而，從發展論（development theory）而言，農會過去是台灣農村發展的重要的角色。況且從政策研究（policy study）的角度而言，農會是政府農村發展的政策執行代理者（policy implementation agent），與政府間形成一獨特而有效的「治理機制」（governance），成功地推動台灣農村發展與現代化，因而許多開發中國家，對台灣農會在農村部門的制度功能暨好奇又羨慕。本文根據「新公共管理」所提出的「治理典範」（governance paradigm），結合「社會資本論」（social capital theory），探討台灣農會歷經一世紀之發展，其多功能、多目標之獨特性，及其與政府所形成一有效的「農村發展治理體制」。

正因農會爲一「非政府組織」（non-government organizations, NGO），其與政府間獨特的夥伴關係，增強了政府農村發展公共服務供給的職能，農會及其成員（農民）間的信任、認同、規範、網絡等關係，經由政府之政治領導，通過政策轉化，適當地轉換爲公共服務傳送職能（public service delivery capability），並且實質地提升政府農村發

*中正大學政治學系副教授
收稿日期：93 年 5 月 12 日；通過日期：93 年 8 月 16 日

臺灣大學學術期刊資料庫

展政策績效。因而，當前社會雖一昧地指責農會淪爲地方政治與選舉動員之「樁腳」，而其也面臨內部經營管理與外在經濟自由化、金融自由化之嚴峻考驗。然而，農會獨特的組織型態與成員關係，卻發展出獨特的「社會資本」內涵，從而成爲政府之「政策代理者」（policy agent）與「政策傳送網絡」（policy delivery networks），其對農村現代化之公共政策執行有正面意義，對其他開發中國家而言，亦深具政策學習功能。因此，未來農會不應有存廢的抉擇，而是如何變革與組織再造的政策考量，這個百年老店如經適當改革，未來應仍能在台灣農業部門轉型與農村發展持續扮演新的角色。

關鍵詞：治理、社會資本、政策代理者、共同資源、非政府組織

壹、前　言

近年來，由於農會信用部經營管理面臨許多問題，農會研究因而逐漸受到重視。有關農會組織之研究已日趨多元化，大致而言，可分爲三大類別，第一類是有關農會組織與制度的研究（郭敏學，1977；陳勝聰，1979；蔡宏進，1994；胡忠一，1998；嚴建賢，2001；丁文郁，2001）。早期郭敏學教授從歷史發展與組織演進的角度，探討農會多目標功能特徵，其研究爲後輩研究者奠定基礎；近期學者如何聰賢、蔡宏進教授等在台灣農會組織與功能，以及選舉制度、選舉過程所衍生的問題，提出許多改革之建議，期對於農會的經營管理有所助益。第二類是農會信用部經營管理的研究，最近也因農會信用部爆發許多超貸冒貸弊端，諸多有關基層金融機構的研究，便轉而探討農會信用部，特別是對農會信用部經營弊端提出廣泛討論，並提出改革之道（蔡秋榮，1996；陳介英，1996；廖朝賢，1996；陳希煌，1997），其中以前農委會主委陳希煌的研究，及其所提之改革見解最具影響力。此外，另一類研究焦點，則是聚焦於農會與政治、農會與國家機關之研究，特別是農會經營管理者與地方派系政治的關係，學者都集中於某一個案，以深究地方派系的動員與其掌控農會樞紐之方式（陳介英，1996；黃德福、劉華宗，1995；趙永茂，1997；廖坤榮，1997、2002a、

臺灣大學學術期刊資料庫

2002b）。

整體而言，多數研究者都針對農會組織及功能廣加檢討，對於信用部經營管理的研究，偏重於農業經濟與金融功能研究；而在農會與政治的研究，則集中於農會與地方派系政治的個案研究。這些研究一致稱許農會對台灣農村發展的貢獻，同時也點出農會與政治關係，及此一關係所衍生之經營管理的困境，表面上農會的問題出在「經營管理」層面，事實上，最根本的問題乃是「農會組織定位」與農會與地方政治的問題（胡忠一，1998；嚴建賢，2001），解決之道，還是在於釐清農會的定位問題與去政治化（廖坤榮，2002a）。大致而言，多數研究對農會的基層金融經營管理弊端，以及農會地方派系政治的關係比較感興趣，諸多研究均指出農會涉入地方政治太深，導致其組織目標、功能逐漸政治性格化，尤其信用部經營弊端叢生，逾放比逐年攀升。本文並非爲農會請命，而是重新檢視農會的「剩餘價值」，尤其欲探討其在農村發展與現代化過程中所扮演的角色。

由歷史的角度觀之，台灣農會制度係延續日據時代「農業組合」，歷經半世紀的組織變遷，與當時執政的國民黨形成一政治「恩寵侍從關係」（patron-client relations），因而農會實已被置於威權統合主義的政治體制下，其自主性不高，不論選舉、基層金融、社會教育、文化或社會福利的政策功能，無一不在執政黨的控制之下。然而，本文強調這種「政治」侍從關係，恰衍生成爲執政當局轉變與動員社會組織資源的政策機制，並轉化爲台灣農村發展的政策效能。顯然台灣農會與國家機關的關係，雖可當成「社會政治統治」的一環，然而，不必然視之爲社會組織的「異化」結果。不論從「新公共管理」（New Public Management），或由「發展研究」（development research）途徑檢視之，均可發現台灣農會在農村發展經驗有其獨特性，具發展學研究的價值，特別是農會與政府，以及農會與農民之間所形成的制度性安排（institutional arrangement），對許多開發中國家而言，具有政策學習（policy learning）的意涵。[1]

[1] 台灣農會是一極爲獨特的農民團體組織，研究台灣農會必需回顧歷史演進歷程。自民國前十二年（西元 1900 年，日本明治 33 年）台灣第一個農會首創於台北縣三角湧（今之三峽鎮），迄今已近一世紀之歷史。此後相繼又在新竹、彰化等地設立，此時期的

國家圖書館 臺灣學術期刊資料庫

半世紀以來，農會組織與政府形成一個獨特「公私夥伴關係」（public-private partnership），農會甚至代行許多農業政策，然而，近年來其社會形象欠佳，信用部冒貸、超貸弊案連連，一時間外界鞭撻隆隆。尤其一九九六年始，基層農會信用部連續爆發擠兌，整體農會逾期放款比率從一九九五年的 6.42%上升至二〇〇三年的 19.35%(二〇〇三年九月爲止），增加了 3.01 倍，[2] 全國 253 家農會信用部，其中 17 家農會信用部逾放比竟然高達 40%以上，有 29 家信用部經營淨值竟然爲負，最後政府強制由銀行接管經營，顯示農會組織的經營管理問題愈趨嚴重，政府甚至面臨農會存廢的政策抉擇。然而，從發展論（development theory）而言，農會不應僅僅評估其信用部經營績效，便做出存廢與否的抉擇，事實上，農會成立近一世紀來，昭然扮演協助政府推動農村現代化的角色，並有實質的政策績效（policy effectiveness），縱由社會經濟發展論觀之，未來也有可茲利用的價值。

因此，從政策研究而言，台灣農會是農村發展的政策執行代理者（policy implementation agent），[3] 農會與政府早已形成一獨特的「治理機制」（governance），[4] 傳送農村發展所需之「公共服務」。農會組織與農民所形成的獨特信任與根深蒂固的網絡關係，有助於農業政策的執行，同時也是農村社會政治穩定的基石。農會與其政策功能對公共行政科學的研究領域（research frontier）注入一股新的思維，尤其台灣農會以「非政府組織」（non-government organization, NGO）的角色，扮演政府「公共服務傳送」（public service delivery）的功能，農會與政府所形成的「夥伴

農會酷似今之職業團體，農民主動成立農會的目地是爲透過團體（group）的力量，共同克服拓殖墾荒的困難，以及運用團體的集體行爲（collective action）力量與地主談判，確保耕作權益，並要求減低佃租負擔（郭敏學，1977；蔡宏進，1994：320）。

2 資料引自財政部金融局網站（http://www.boma.gov.tw，上網日期：2004 年 1 月 20 日）。

3 農政單位就賦予農會組織執行農業政策的角色，包括執行農村發展政策，辦理農事推廣教育、農業改良繁殖，還有政府委託事業，例如：稻穀、雜糧收購、辦理農民健康保險、家畜保險等，還有稻米的代管、代購等，農會從中也獲取了手續費，農會倉庫成爲國民基本糧食的保管者（嚴建賢，2001：4）。

4 公共行政科學有關「治理典範」（governance paradigm）於 1990 年代興起，強調政府與公民社會合作，可以提升公共服務職能。參見 Kooiman (1994), Rhodes (1997), Peters and Pierre (1998), Pierre and Peters (2000)。

臺灣大學學術期刊資料庫

關係」恰好符合「治理理論」（governance theory）所強調的公私部門合作協力（public-private partnership）機制[5]（Kooiman, 1994；Rhodes, 1996；Pierre and Peters, 2000），顯然台灣農會的經驗，實際驗證新公共管理有關「治理典範」主張。

治理典範爲公共組織提供一更爲廣闊的行政空間，治理的公共服務途徑，意味著政府必須主動與社會形成一合作與夥伴的關係，亦即政府不再是統制社會，而是與社會組織共同解決社會或公共的問題。許多社會團體或組織（包括營利與非營利組織）均可成爲公共政策的代理者（policy agent），代行各種政策方案，而且這些非政府組織、團體所展現的政策績效，往往遠比官僚機關更具有效率(Pierre and Peters, 2000）。尤其，這些組織或團體蘊藏獨特且豐富的「社會資本」（social capital），[6] 經常轉化成爲政策執行，或成爲輔助政府政策執行的資源。半世紀來，政府與農會組織所形成的夥伴關，與獨特的合作過程，以及農會組織所蘊含的「社會資本」，發揮並增強了政府農村發展的「政策效能」。

本文根據「社會資本理論」，探討台灣農會與政府如何形成政策夥伴關係，並透過農會與會員間所形成的認同、規範、合作、網絡等機制，進行「合產」（co-production），成功地推動台灣農村現代化過程。因此，儘管當前社會對農會評價褒貶不一，甚至主張廢除具百年歷史的農會。本文卻跳脫傳統論述，不再侷限地強調台灣農會係威權政治的附庸，與深涉地方派系所引伸之選舉椿腳論述，另從「社會資本論」的途徑，結合「新公共管理」及其所衍生的治理理論、公司夥伴關係，以及非政府組織的公

---

[5] 有關「公司部門協力」或稱爲公司夥伴關係（public-private partnership）的相關主要文獻參見 Huxham and Vangen (2000)。

[6] 「社會資本」的概念首先是法國學者 P. Bourdieu (1986) 在 “Forms of Capital”一文中提出，近年來學術界有關「社會資本」理論的文獻討論愈來愈多，基本上可以分成三類，一是社會學門所討論的社會資本論，強調鑲嵌在個人社會關係間的資源，特別是指非營利組織中個人對組織的承諾認同所產生的社會網絡；第二類是政治與公共行政學門的社會資本論，強調個人與社會團體或組織間理性選擇與集體行動，與民主發展以及公共服務遞送的關係，第三類是企業管理學門的社會資本論，強調社會網絡關係與產業群聚（industrial clusters），亦即在市場之外，社會網絡也形成另一種交易模式。有關社會資本重要文獻與理論探討，參閱 Coleman (1988, 1990), Putnam (1993), Portes (1998), Woolcock and Narayan (2000)，李宗勳（2002）、王中天（2003）。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館 期刊資料庫

共服務角色與功能面向，檢視農會的「政策代理者」（policy agent）與「政策傳送」（policy delivery）功能角色，探討並重新評價農會與台灣農村發展的功能與角色，作爲農會改革的政策參考。

貳、社會資本理論與運用

整體而言，傳統官僚體制本爲了防弊之制度而設計，卻經常阻礙了公共政策執行效能，此爲民主的公共行政所面臨的新問題。特別是民主體制下之公共組織，在處理複雜的公共問題時，經常受到利益政治之干預，例如行政機關受到民意機關之牽制，政策決策、規劃、執行與預算審議等都無法擺脫代議政治過程，從而排擠了行政專業職能，以及阻礙了公共服務供給的時效性。顯然，民主的政府也面臨「制度的危機」（crisis of institution），政府的科層體制，從法制、專業與民意機關監督的基礎提供公共服務，然而卻淪爲僵化，以及缺乏效率，政府所提供之公共財並不能完全滿足民眾的需求，經常產生「過度供給」（oversupply）與「供給不足」（undersupply）的現象（Turner and Hulme, 1997: 202-203）。而「治理典範」（governance paradigm），恰提出一個克服傳統官僚體制所面臨之制度性危機，即政府與其他公民社會中的組織或團體，例如非營利組織（Non-profit organization, NPO）等經由資源與資訊交換，形成一夥伴關係，有功能互補的特質，並共同提供公共服務，達成「共同治理」（co-governing）或是「共同生產」（co-production）的效果（Kooiman, 1994；Rhodes, 1996；Peters and Pierre, 1998）。

鑑於政府存在的目就是爲解決社會發展與資源分配，政府運用政策工具進行公共服務傳送，其政策功能本就是透過官僚體系，圖 1 的模型一就是傳統政府公共服務產出的系統模型。然而，民主發展較爲成熟的西方社會，政府的公共服務並不全然透過官僚體系，也有許多係透過非政府組織或非營利組織、志工團體，尤其是有關社會福利政策、文化政策等，其非政府部門經常扮演著重要的角色（Salamon, 1987；Rhodes, 1996；Turner and Hulme, 1997），模型二說明了公共政策產出有經由官僚體系及公民社會，或兩者的結合，甚至形成政策的「夥伴關係」。模型三說明政府的政策產

臺灣博碩士論文知識加值系統

出完全經由公民社會，行政官僚扮演政策規劃的角色，並委由公民社會參與政策執行。台灣農會長期以來就扮演政策代理者的角色，及其具有之多功能目標，實符合模型二與模型三。

管理學者彼得度拉克（Peter Drucker）在其《後資本主義社會》（Post-Capitalist Society）一書中提出一個「微小政府」的理論模型，也就是未來的政府應是一個僅作政策規劃的超小型官僚組織，政府可將所有的公共服務執行，完全委由公民社會的民間團體執行（Drucker, 1993）。彼得度拉克的微小政府主張，凸顯一個「治理」模式，亦即民間團體可以執行政府的任何公共政策，並能取代政府提供許多公共服務，也就是形成「小政府、大社會」的可行趨勢，與「新公共管理」學者所提出的「國家空洞化」（hollow state）（Milward and Provan, 2002: 359-379）[7] 的概念有異曲同工之妙。

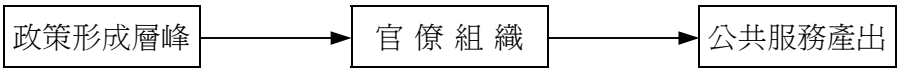
「治理典範」興起，使學界重新思考政府角色與定位，換言之，「治理」即強調政府應結合民間團體，共同參與公共事務，並形成政府與非政府組織結合的「公共服務社群」，從而提昇、增補民主的行政機關職能。半世紀以來，台灣農村現代化發展的經驗顯示，政府與農會所形成的「治理關係」，成爲一個有效的「農村發展性體制」，並實質地代行許多農業、社會福利、教育等公共政策，最後成功地達成農村現代化目標。治理典範之精髓在於強調政府應結合「公民社會」，並透過廣大公民、社會民間組織、團體等之參與，強化社會的民主自治功能，進而提昇政府的公共服務之質與量。最重要的是，治理模型的效應是建立在政府與非政府組織合作無間的結果，特別是非政府組織可以提供政府所缺乏的效能，包括：社會網絡（social networks）、公民參與（civic engagement）、信任（trust）與相互性（reciprocity）等潛在資源，同時促進民主與效率的政府（Coleman, 1990；Putnam, 1993；Jun and Campodonico, 1998: 482）。這些鑲嵌（embedded on）在非政府組織中的可動員資源，形成了「社會資本」（social capital）的要素。

[7] 所謂「國家空洞化」（hollow state）意指愈來愈多的公共服務都由政府外包給營利以及非營利組織。參見 Milward (1994, 1996)、Wilward and Proven (2002)。

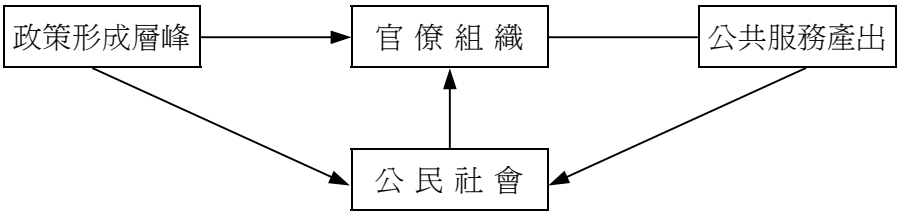
臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　政府公共服務產出模型

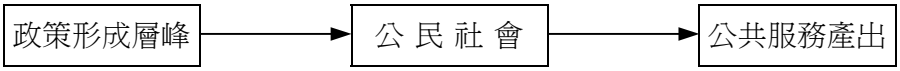
模型一：傳統模型



模型二：治理模型



模型三：彼得杜拉克的「後資本主義社會」模型



近代最早提出「社會資本」概念的是法國社會學者 Pierre Bourdieu (1986)，他將社會資本界定爲「實體資源」（actual resources）與「潛在資源」(potential resources)的總和。一九八八年，美國社會學者 James Coleman (1988) 進一步探討「社會資本」論，並將「社會結構」、「社會關係」、「信任」、「規範」等概念融入，並擴大「社會資本」理論建構。然而，直到一九九三年，政治學研究學者 Robert Putnam 採納「社會資本」的概念，探討公民社會與民主行政運作的關係（Putnam, 1993）。Putnam 均指出，公民社會中的自願性組織的形成與發展，導致社會資本的自我補充與儲存的良性循環，也就是信任（trust）、規範（norms）、社會網絡（social networks）的特質使得自願性組織（voluntary organizations）的參與者能行動一致，並更有效地追求共同目標與理想，尤其可貢獻其組織之力量，增補並提升政府政策執行績效（Putnam, 1993: 665）。

Putnam 強調公民社會中有許多非政府組織，特別是「非營利組織」擁有豐富的「社會資本」，並能產生具有高度合作、信任、相互性、以及共

臺灣大學學術期刊資料庫

同福祉之社會平衡特質；相反的，也只有「非公民社群」（uncivic community）才缺乏這種特質，因此將呈現疏離、不信任、怠惰、剝奪、孤立、混亂、蕭條（Putnam, 1993: 177）。Putnam 將「社會資本」界定爲透過協調途徑可以提昇社會效率之社會組織資產，顯然，經過社會學者 Coleman 與政治學者 Putnam 等的理論建構，所謂「社會資本」意指社會組織將其信任、規範、組織網絡等資源，轉化爲能動員社會參與者團結在一起，並有效的追求某些社會公益目標的公民社會資源。Woolcock (1998) 與 Narayan (1999) 又將「社會資本論」與「發展理論」結合，提出「社會關係」（social relations）提供增強經濟成長的機制，特別是對於開發中國家而言，社區、社會結構與制度的互動，經常影響發展政策效能，最後成爲社會經濟發展成敗之關鍵。

根據社會資本理論，民主的公民社會有許多非政府組織，包含非營利組織、志願性組織等，這些組織蘊藏著官僚組織所缺乏的「信任」、「規範」與「社會網絡」等特殊成員，與組織的連結（node）及集體力量（collective power），這些要素形成了「社會資本」（social capital）（Coleman, 1988；Putnam, 1993）。尤其非營利組織成立目的在於實踐某一社會「使命」（missions），藉由這種「使命」，彰顯出組織的「社會責任」、「公共性」與「信念」（Fukuyama, 1995），並實際參與公共事務，爲社會提供某種「公共財」，可謂彌補政府與企業之不足。社會資本可以促進多樣的公民參與（civic engagement），並追求組織與成員的社會、宗教、文化等組織共同使命，特別是許民間團體的活動與目標極富公益性，例如：志願性組織、宗教團體、基金會、社團等非營利組織等，其成員都富強烈的社會使命，願意在「國家」與「市場」之外提供屬於「第三部門」的公共財。

根據歐美社會發展的經驗，社會資本的形成與公民社會發展有關（Onyx and Leonard, 2000），由於公民社會易於發展具社會使命（social missions）與社會承諾（social commitments）的非政府或非營利組織，這些組織與成員間自然地形成深厚的社會資本要素，且必然有助於公民參與，因此公民社會是社會資本累積之基礎。如本文圖 2 所示，公民社會形成之後，公民有許多社會使命與承諾，基於共同使命而建立非營利組織，組織中的信任、規範與社會網絡隨著組織內成員互動與「共同資源」

臺灣博碩士學術期刊資料庫

（common-pool resources）[8] 之創造與運用，將逐漸發展與形成「社會資本」，並轉換爲公民參與，目標就是要履行組織的社會、教育、環保、宗教、文化等使命，與實踐對社會的承諾，成爲組織成員爲社會所提供的公共性、公益性、社會性的服務。

根據圖 2，社會資本也可經由政府的「政治動員體系」（political mobilizing system）或政策傳送體系（policy delivery system）進入社會（Jun and Campodonico, 1998: 485），政府可主動運用法規或政策工具（policy incentives），或是行政首長的主動積極領導，建立與非政府組織的合作關係，或經由管理與輔導非政府組織途徑，促進社會資本的有效形成，並執行某些政府的功能（Woolcock, 1998；Woolcock and Narayan, 2000）。或政府也可以主動促進社會團體的公民參與，並將團體的資源轉化爲社會資本，同時結合公共服務政策方案，提高政府職能。這些能結合公民社會的政府，英國學者 Rhodes (1996) 稱爲「治理型政府」，可主動創造、運用社會資本，並轉換爲公民參與。[9] 顯然，社會資本論爲官僚組織提供一個新的行政資源寶藏，對於政府的地方發展政策效能尤其重要。半世紀以來，台灣農會也釋放許多社會資本，使政府的農村發展政策效能倍增、農村現代化成效卓著，經驗堪爲許多開發中國家學習。

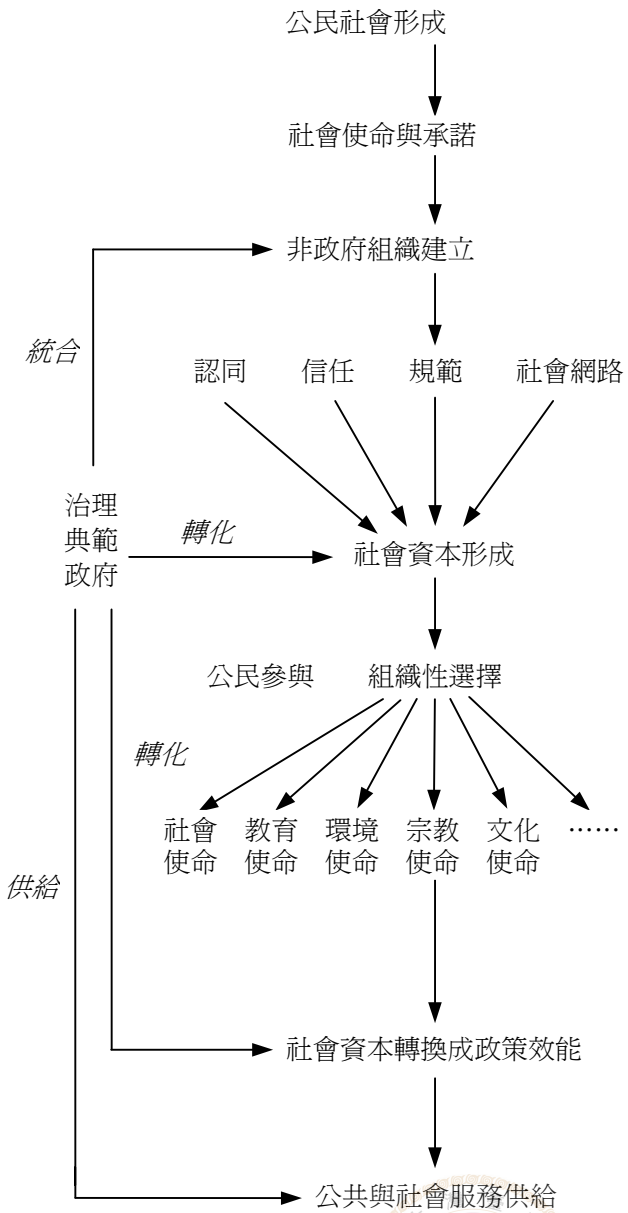
---

[8] 有關 common-pool resources (CPRs) 的概念，有各種譯法，例如：「共同資源」、「共同使用資源」、「共同負擔資源」等，參見 Elinor Ostrom (1990)。根據 Ostrom，所謂「共同資源」意指一項要耗費較大的成本方能排除使用者所得益處的大型自然或是人造資源體系（1990：30）。

[9] 然而，並非所有政府都可能成功地創造或轉換社會資本，以及成功的促成公民參與。社會資本的創造與轉換必須建立在「治理」的典範上，也就是容有「公民社會」參與政府公共服務的空間，一般而言，根據 Robert Putnam 對義大利的研究發現：北義大利比南義大利有較豐厚的社會資本，因此也就比較有民主發展（Putnam, 1993）。從 Robert Putnam 的研究發現可以推論，西方民主政治較爲成熟的國家，其公民社會參與公共服務的機率與空間較大，許多開發中國家的政府型態根本未嘗有「治理特質」，因此其社會資本發展將受影響。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

圖 2　社會資本形成與政策功能理論模型



資料來源：作者自繪

臺灣大學學術期刊資料庫

因此社會資本經過社會學者如 Pierre Bourdieu (1986)、James Coleman (1988, 1990)、Nan Lin (2000: 4)，發展理論學者如 Michael Woolcock (1998)、Narayan (1999)，政治經濟學者如 Peter Evans (1996)，政治學者如 Robert Putnam (1993, 1995)，管理學者如 Fukuyama (1995) 等的多面向的討論與理論建構，其基本概念說明了四個操作性概念：

第一，社會資本是個人與團體間所形成的緊密關係網絡，以及個人透過各種團體關係而建立信任與承諾，漸而發展成一種合作與夥伴的力量，可提供與政府等同的公共服務。這些具社會資本的團體具一種志願性形成且相互性特徵。社會資本不可能由僅圖私利的個人所創造，其係建立在自動自發的社交性特質（spontaneous sociability），具備這種特質方才能建立合作、承諾，以及奉獻團體與個人的力量（Fukuyama, 1995）。因而，當政府無法單獨回應某些急迫性的社會需求時，這些擁有社會資本的非政府組織（non-government organizations）便可能取代或增補政府暫時性「失靈」，成爲「治理典範」的基石。

第二，社會資本是蘊藏（stored in）以及鑲箝（embedded in）於非政府部門（non-government sectors）的社會團體中，這些團體具「相互性」（reciprocity）。事實上，這些團體並非立即，正式法律性或企業性契約的交換關係，而是組織與成員之利他（altruism）與自利（self interest）的雙向結合。個人雖爲理性自利的行爲者，但同時也可能追求另一利他的崇高目標，尤其是非營利組織的成員，對於利他的承諾相對更高，在許多非政府組織中，「利己」與「利他」兩種目標並不衝突（Fukuyama, 1995）。

第三，「信任」（trust）是社會資本論重要的構成要素，許多社會團體成員彼此具有強烈的信任感，此種信任感，是基於一種相信「他人」會得到符合「自己」所期待的方式回應，以及期待彼此以相互支持方式相處，至少是「信任」「其他成員」不會蓄意「傷害」「自己」的一種信心，當組織發展出互信感時，組織與成員必然產生較高之奉獻犧牲的意願。信任是一種來自規則有序的、誠實的、合作的社群之期望，社群成員有共同的規範，其可化約成組織或是團體的公共財，但也可能涵蓋世俗性的規範，如：對組織的忠誠與認同，或是行爲的專業標準規範等（Fukuyama, 1995: 26）。就政治發展而言，信任感是形成民主的重要要素（Putnam, 1993；

臺灣博碩士學術期刊資料庫

Portes, 1998），社區主義的形成首重社區成員間的信任感，非營利組織的集體行動，及其提供社會的志願性服務亦建立在組織成員的信任感上，最後如經政府適當轉化，可能化約成爲公共政策執行的輔助性資源。

第四，社會資本的另一個重要要素就是「規範」。「規範」提供一項非正式的社會控制功能，免除形式性與法規制度的繁瑣性束縛（Coleman, 1988；Putnam, 1993），由社會資本所形成的社會規範，是一種不成文但爲社會共同接受的制度限制，這些零零總總的社會規範，對於愈來愈多被公認爲良性之社會共同行爲，有極大的影響力與形塑作用，並影響公共政策形成與執行。

根據以上四點概念建構，顯示社會資本可謂是組織的一種「公共財」（public goods），及「共同資源」（common-pool resources）要素，也是「社會緊密度」（social closure）的要素之一，並具社會網絡中人之「橋樑」（bridging）功能（Burt, 1992），[10] 這些要素可影響組織成員的集體行爲（collective action），若經政府適當地統合，可成爲政策執行的動員機制。是故，缺乏社會資本的社會，將危害集體政治參與公共事物之品質，也不利於政府之公共服務回應（Putnam, 1993）。組織的社會資本形成及運用，與公共政策執行有密切的關係，因爲社會資本形成一種特殊的組織凝聚力量，利用此要素，可有效地轉換自利的個人，成爲有著共同利益與目標的社群團體，當政策目標與社群團體的利益一致時，社會資本便成爲政府的政策資源。鑑於政策雖得到社會的支持，但是假如缺乏執行職能，政府對社會所提供的公共服務績效是有限的，因此，爲提升「政策順從性」（policy obedience）與政策效能（policy effectiveness），政府需有效開發、運用社會資本，將其轉換爲政策職能。[11]

---

[10] Putnam (1993) 將「社會資本」的型式分成兩種類型，一是「關係資本」（bonding capital），一爲「連結資本」（bridging capital），前者比較屬封閉性的緊密連結，後者指開放型捐客性連結。可參閱李宗勳（2002）。

[11] 社會資本的內涵隱含著個人與集體效能，社會資本的開發需要有參與性社群或組織，組織中的成員主動並熱烈響應與付出。事實上，社會資本之產生與開發與其社會經濟發展有密切關係，經濟愈發達的社會，愈有可能開發社會資本，政治文化研究學者 Ronald Inglehart (1997) 指出，西方工業化國家經濟發展之結果，社會已從「物質主義」（materialism）進入「後物質主義」（postmaterialism），「後物質主義」的社會所著

臺灣博碩士論文知識加值系統

因此，近年社會科學各領域學者，對社會資本的內涵有廣泛的討論，然而，重點在於如何將其轉化爲「政策效能」？經由那些行爲者轉換？轉化的方法與過程究竟爲何？本文以圖 2 所示，將社會資本轉化爲有助於政策效能的關鍵，在於「治理型的政府」，顯然政府扮演轉換的角色。圖 2 所示，治理典範的政府經由三個途徑，與非政府組織形成「夥伴關係」，並增強公共服務供給效能。首先，政府必須有效地統合非政府組織；其次，政府將非政府組織的信任、規範、認同與社會網絡等要素，轉化成爲社會資本；第三，政府再將非政府組織對社會、教育、環境、宗教、文化等使命，轉化爲政策效能。圖 2 說明了政府與社會組織所形成的「治理」機制，成功地運用社會資本，增強政府的公共政策效能。過去半世紀以來，台灣農會即經由此一模型，成爲政府農村發展政策的代理者，農會協助政府推動農村現代化，即是透過鑲嵌在農會與農民間，並經由中央與地方政府統合與轉化過之社會資本，政府與農會所形成的政治性「恩寵侍從」關係是統合與轉化社會資本的關鍵。

因此，就台灣的政府與農會組織所形成的「治理」模式言，農會其實都在代行政府農業政策，其組織的發展與國家政策目標關係密切。農會在日本殖台時期即遭殖民政府掌控，國民黨政府來台後，將其納入地方政治經濟統治體制，經過歷次組織與功能改造，最後被定位爲發展性多功能目標（developmental multi-function/goals）的組織，因此，政府與農會間特殊的網絡關係有助於轉化農會的社會資本，並成爲農村發展的「政策工具」，農會遂成爲政府的「行政夥伴」。當然，在國家機關的政治勢力滲透下，執政黨順理成章地將其視爲政治動員機制的一環，因此對農會組織之管理、輔導與監督，處處考量執政者的政治目標。當上級機關賦予農會政治任務時，當然相對給予許多保護措施，形成獨特的政治「恩寵侍從」，這

重的價值觀表現在對環境保護、保育、人權、平等、正義、多元文化等，這些新興價值觀也助「社會資本」之形成與開發。換言之，整體社會經濟的系統價值已從僅重視物質溫飽，轉到重視非物質溫飽的價值觀，這種精神層次的價值觀包括「奉獻」、「參與」、「共同財」創造等，都是社會資本形成的重要要素。台灣的政治、經濟、社會發展的條件實已進入社會資本發展的階段，未來政府的許多政策推動應在治理典範下，結合公民社會之角色與功能，並有效運用公民社會所蘊藏的社會資本，以提升政府公共服務職能。

國家圖書館 期刊資料庫

種獨特的政治關係遂成爲一刀之兩刃，也成爲政府轉化農會社會資本的主要機制。政府與農會的關係，以及農會所扮演的角色，符合「治理」理論所主張民間社會團體可以與政府合作，形成一「夥伴關係」，並部分取代政府提供公共服務職能。顯然，台灣農會經一世紀之演進，已發展成爲政府的政治夥伴（political partner）同時也是政策代理者（policy agent）。[12]

參、農會的社會資本形成與農村發展政策效能

農會依據「農會法」組成，是台灣地區最大的農民組織，長期以來扮演政府在農村的「政策代理者」角色。依「農會法」第一條規定，「農會以保障農民權益，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」爲宗旨。台灣地區現有農會組織遍及全國各行政區域，至二〇〇〇年共有 304 家，其中台灣省 290 家，擁有會員 1,918,173 人，正式會員 1,029,162 人，占會員總數之 54%，贊助會員有 867,079 人，占會員總數之 46%（台灣省農會，2002），這個全國最大的人民團體提供了 21,622 個工作機會，平均每一農會提供 71 個就業機會，無論從人或組織的觀點，農會是最大的人民團體，並形成一綿密的組織網絡。

「農會法」課以農會爲台灣小農爲主的農民提供農村現代化服務，爲達其組織創設目標，使其同時推動「金融」、「供銷」、「推廣」、「保險」業務，達成政府農村現代化的施政需求，農會於是設立「信用事業部」、「運銷事業部」、「推廣事業部」、「家畜保險事業部」（圖 3），爲農民提供從「生活」到「生產」之公共財（public goods）與「共同資源」（common-pool resources），[13] 使其同具經濟性、服務性、教育性、社會

[12] 1975 年，立法院通過幾項「農會法」修訂案，首先是總幹事遴選制度的確立，其次是股金制的廢除，爲加強對農會組織控制，農會總幹事的產生改爲「遴選制」，規定總幹事的產生先由主管機關遴選，再交理事會就遴選合格人員中聘任之，顯然國家機關介入農會選舉，並掌控農會組織的法律基礎，從此政府對農會的核心決策者牢牢掌控，意味著國家機關介入農民團體，並能執行政府所託付的各項政策方案。

[13] 有關「共同資源」（common-pool resources）論，參見 Elinor Ostrom (1990: 12-13)。

國家圖書館 學術期刊資料庫

性、政治性之多重功能與屬性，並進而衍生出豐沛的社會資本。如圖四所示，農會爲台灣小農體制提供生產、加工、運銷等功能服務，展現其經濟功能。此外，復以經濟服務之盈餘，資助了農會教育功能，農會因而有力提供現代化生產技術服務。而農會也對農家與農畜提供保險服務，爲小農分擔生產與生活的風險，又透過技術推廣與教育服務，促進農村現代化，其所提供的社會功能服務，同時也創造政治性功能，當然，經濟功能直接促進農村繁榮與發展，更是維持農村政治穩定的基石。[14]

由於農會組織分佈極廣而綿密，農會在農民的生活及生產資材的供應上，提供一綿密的行銷網絡。這些網絡關係，逐漸發展爲「認同」，有認同就發展出「信任」，乃至於成爲組織與成員的「合作」機制，這些「規範」內涵都成爲農會「社會資本」的特質，最後衍生爲有利於執政黨的政治動員，直接、間接增強農村發展政策效能。就理論言，基於理性選擇，長期以來會員對農會產生「依賴」、「認同」與「信任」等情感，[15] 此種情感進而發展成影響農民集體行爲的「規範」、「合作」與「社會網絡」關係。農會多功能目標的組織特徵，及其所逐漸創造的社會資本，兩者間有循環與再生特性，社會資本既是農會逐漸發展出的公共財，也是維繫農民，與強化農會功能的共同資產，並在國家機關的動員下，轉換爲「政策順從」機制，所以農會與政府既是政治的侍從，也是政策的「傳送網絡」。

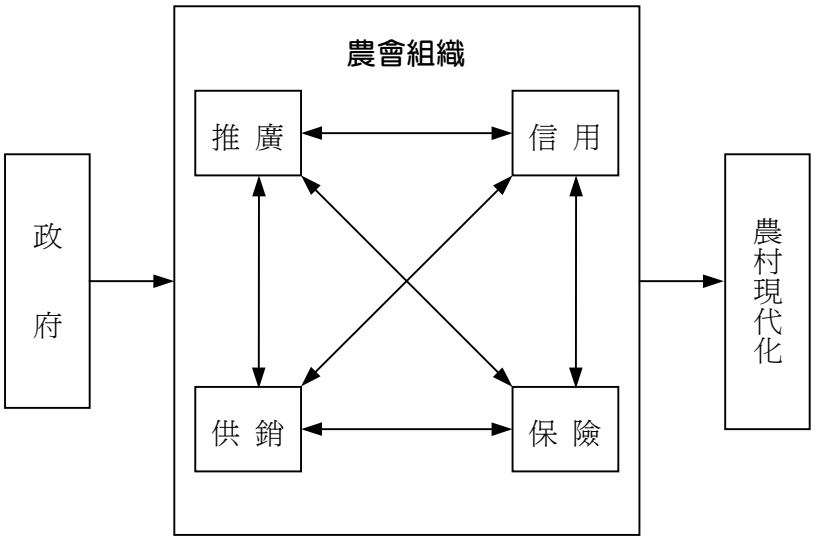
---

14 有關農會執行政府農業政策，可以從本文作者對總幹事的深度訪談對話中得知：「我們農會都聽政府的，政府給我們農會許多補助、而且農會也是免稅，政府要我們配合，我們就配合，政府指示我們農會爲農民辦理『稻穀換肥』、『技術推廣』、『辦理老農津貼』……，我們就辦理，多年來就是這樣，沒有一家農會會反對或是會不配合的，我們農會會也同意應該爲政府執行農業政策。」（訪問農會總幹事 A）。

15 本研究對農會經營管理者、農民代表與農民作許多深度訪談，均普遍能證實會員對農會逐漸發展出「依賴」、「認同」與「信任」等情感，而此份情感最後經政府施政的轉化，形成農會社會資本（訪談資料保留在作者的田野調查資料庫中）。

國家圖書館 期刊資料庫

圖 3　農會組織的多功能目標圖



資料來源：作者自繪

一般開發中國家之農村發展經驗，都由政府透過官僚體系提供發展政策（development policies），包括各種脫貧、農村教育、衛生福利、農村婦女家政推廣、提升農業技術等方案（Weisbrand, 1989）。由於開發中國家的公民社會低度發展，中產階級尚未建立，政府很自然地全權主導，並掌控農村政策方案的擬定與執行；換言之，國家機關（state）掌握所有社會資源與權力，行政官僚體系必然全權主導著農村部門現代化（Sklair, 1994；Wade, 1990；Reynolds, 1986）。因而，過去台灣農會做爲政府「政策代理者」與「政策傳送者」的角色，在政府的領導下，廣泛地參與台灣農村發展，實爲開發中國家的特例，也是治理典範的先行者。[16]

[16] 本研究曾就農會執行政府農業政策議題訪談農會經營管理者，以下是訪談資料：「我們農會很願意作政府的基層政策執行機構，事實上從日據時代就是這樣，國民黨來台灣以後，我們也是樣樣配合政府，例如：我們農會是政府的行政末稍神經，你看：鄉鎮公所農業課才幾個人，他們如何執行這多的農業政策方案，都靠我們農會在推動啦。」（訪問理事長 B）。

國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

一九五〇年代始，台灣農會便以農民團體的角色，代行政府公共政策職能，並擺脫官僚體系層層節制所衍生之僵化缺失，發揮民間團體之彈性與直接性優勢，提供有效之農村發展的政策服務，包括執行農村發展政策，辦理農事推廣教育、農業改良繁殖，還有稻穀、雜糧收購、辦理農保、家畜保險等委託事業，稻米的代管、代購等，農會從中也獲取了手續費，農會倉庫成爲國民基本糧食的保管者（嚴建賢，2001：4）。政府爲促進農業發展，提高農民所得，政府透過農會組織與網絡關係，先後推行幾個重大農業發展方案，諸如：「加速農村建設重要措施」、「提高農民所得加強農村建設方案」、「台灣核心農民八萬農業大軍培育輔導計畫」、「改善農業結構提高農民所得方案」、「台灣省加速農業升級重要措施」等，農會都在政治恩寵下，扮演政策侍從者角色（圖 3、4），而農會的社會資本也由其多功能、多目標的組織運作中發展而出，而政府促進農村現代化的施政目標，便在農會社會資本的作用下，逐步轉化，終至獲得農村發展的政策產出（圖 5）。

雖然有關農會之社會資本，與政策轉換過程似乎較難直接證明，然本文使用田野調查資料，發現政策轉換機制係來自政府、政黨、地方政治與農民，以及農會之間長期以來所形成的特殊關係，[17] 也就是一政治恩寵侍從與政策網絡關係，並成爲農村發展的「政策傳送網絡」（policy delivery networks）（Kewell, Hawkins, and Ferlie, 2002: 6），[18] 具高度「政策順從」（policy compliance）。加上本研究過程中，訪問農會總幹事、理事長、理事、農民代表、農民等，這些深度訪談資料證實，長期以來農會經營管理者都高度配合政府農村政策，使農會實質地成爲政府政策執行機關，農民、農會、政府三者成爲不可分割的關係，有助於社會資本的累積，及轉化爲農村發展方案政策效能。[19]

---

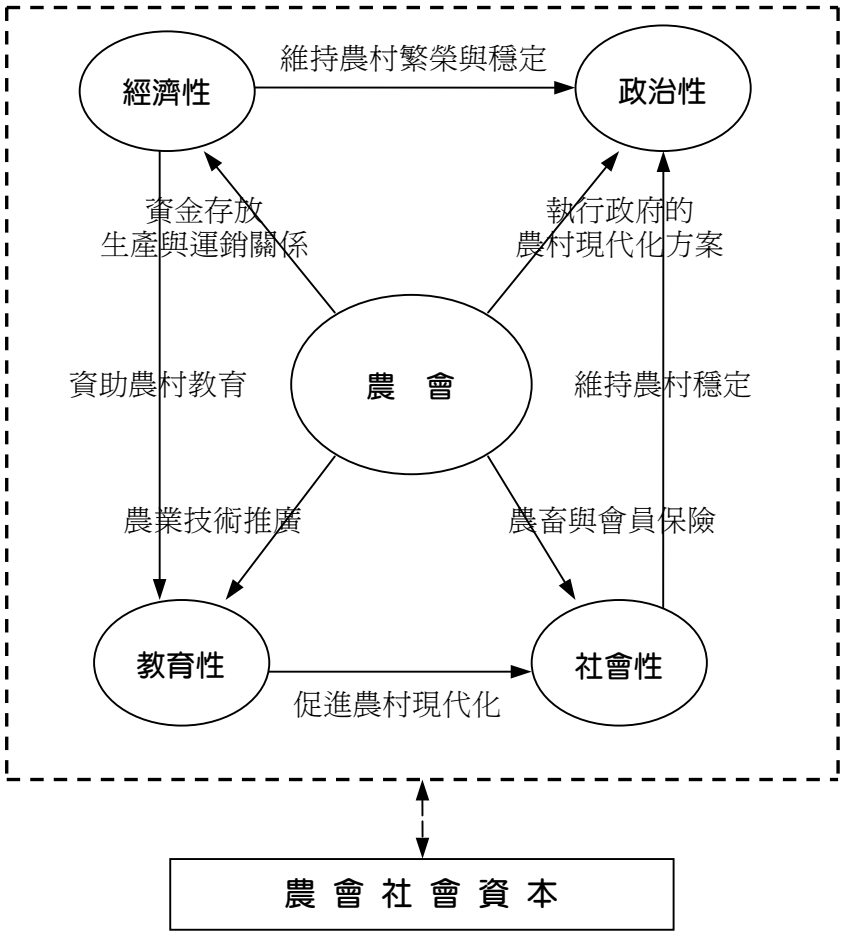
[17] 本研究爲國科會補助計畫之部分，研究計畫已對於全國基層農會進行田野調查，涵蓋廣泛深度訪談、包括農民、農民代表、總幹事、理事長、理監事以及農會職員等，焦點座談三場等，並企圖建立農會研究資料庫。

[18] Delivery networks managed networks 係歐洲學者探討「新公共管理」的一新的概念，用以填補係結合「上下層級」（hierarchy）與「網絡」（network）爲基礎的政策過程研究。參見相關文獻 Kewell, Hawkins and Fertile (2002)。

[19] 政府也透過農會進行輔導許多各式各樣的「產銷班」，就以嘉義縣民雄鄉鳳梨產銷班

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 4　農會社會資本形成圖



註：——►網絡關係

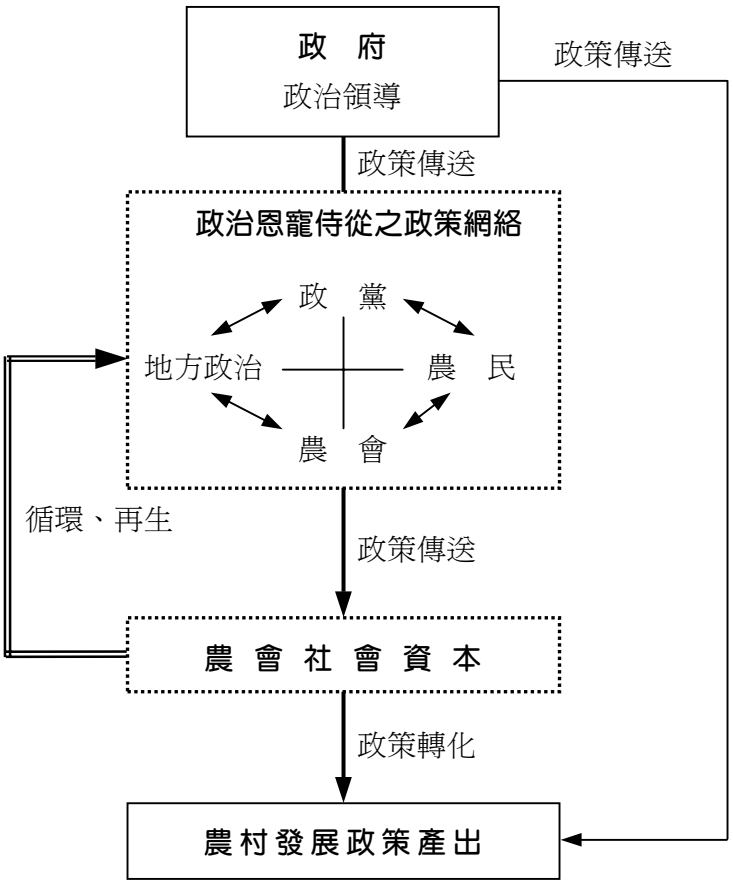
◄----►循環再生關係

資料來源：作者自繪

爲例，以下的深度訪談部分對話，說明了政府、農會、農民形成一有效的生產與運銷協同機制：「我們是鳳梨產銷班，多年來政府透過農會推廣股給我們很多技術上的幫助，政府出技術、農會出資本（事實上是我們的錢存放在信用部的），最重要是農會成爲一個「中間人」（意指仲介機構），尤其都透過地方政府，在結合總幹事，推動各項農村發展方案，我們農民、農會、政府三者成爲不可分割的生產、運銷合作機關」（訪問嘉義民雄鄉農民代表 D）。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

圖 5　農會社會資本與農村現代化產出過程



註：→政策方向

⇒循環、再生關係

資料來源：作者自繪

一、農會社會資本與經濟政策效能

農會的經濟功能以信用部最爲獨特。圖 4 所示，農會組織獨特的多功能目標同時形成社會資本，其中社會資本的「信任」要素，衍於農民將生產所得寄存於農會信用部。不同於一般商銀，農會信用部提供農民及農村

社會大眾有關農業產銷經營所需資金，農民與農會的經濟關係可謂「有錢存農會，沒錢農會借」的最佳寫照。信用部同時也是農民生產投資的融資機構，對農村生產相當重要。

一九四五年至一九六八年間，台灣農會業務以推廣爲主，供銷以及信用業務難以開展；一九五二年至一九六〇年間，農會改組完成，台灣經濟從農業轉向工業化，此一時期，農會在推廣、供銷方面逐漸增加，然而，以信用業務擴展最爲明顯。信用部辦理存款業務、放款業務、代理業務等，融通農民資金，支援農業發展，其盈餘提撥作爲推廣、文化、福利、保險、農民教育與農村建設等。[20] 隨著台灣經濟發展與成長的軌跡，農民對農會信用部的存款逐年增加，全台 287 家信用部，十年平均存款額達 8,789 億元。以二〇〇二年爲例，全年存款達 12,472 億元（佔總體金融機構存款比率達 6.22%），其中會員的存款達 5,648 億元；就放款而言，整體農會信用部對會員放款高達 4,920 億元，佔總體放款 4.92%。[21] 此乃因農民到一般商業銀行貸款較難，信用部與農民遂成一金融服務相互依存的關係，進而農民也能認同農會。

此外，農業放款類別中，最爲特殊的爲農業發展基金，包括農業建設、購買農業機械、購買農地、興建農宅等放款，這些皆爲配合政府發展農村經濟的政策性融資。雖然政府也有專屬的農業金融行庫，例如：中國農業銀行、合作金庫與土地銀行等，然而，由於農民的資金需求規模、抵押、融資服務等，是一般銀行所無法達成的，加上農會信用部除提供地方基層農業金融存款、貸放款之服務，也在全國各鄉鎮村落、偏遠海邊、山區設有金融服務，農會與農民已有百年情感，較能提供多數未受基礎教育的農民簡易的金融服務，因而農民從生產到生活的所有融資，都經由農會信用部的金融功能，進而達成政府的政策目標。

---

[20] 本文僅選擇民國 80 年至 91 年的集積性資料（aggregate data），實根據台灣省農會所發佈的統計資料爲準，本文僅用近十年的資料，有資料運用方便性考量；然而，研究農會組織在台灣農村現代化過程所扮演的角色，應觀察五十年來的資料方更完整。

[21] 以 2002 年的資料爲基準，287 個農會信用部中有 242 個獲得盈餘，總額 63 億 2,519 萬元，13 個農會收支相抵無盈虧，32 個農會信用部發生虧損，赤字金額高達 52 億 2,555 萬元（財政部金融局，http://www.boma.gov.tw；台灣省農會，2002）。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

此外，如表 1 所示，信用部也代理各項金融服務業務，如：代收多項款項、辦理保管箱業務、代收統一發票、代收石油款項等，農會信用部實質上扮演一個是農村金融全方位的角色，這些都是專爲農民所設，爲一般銀行所無的地方性金融服務，其功能係以「小農」爲出發點。事實上，信用部設立分支機構顯不符管理成本，及違反企業所遵循的「成本」的原則，許多功能係爲農民提供「公共財」性質，具政策使命，不能單由成本考量。

表 1　農會金融代理服務

單位：件；金額：台幣千元

西元／年	代售有價證券（件）	代售統一發票（本）	代售印花（千元）	代辦通匯（件）	代收／代付票據（件）	代收石油款項（千元）	代收菸酒（千元）	其他代收款項（千元）	代辦及手續費總收入（千元）	保管箱租金總收入（千元）
1991	44,305	9,708,608	112,886	7,525,197	6,791,072	7,234,866	11,988,608	16,593	402,173	-
1992	63,477	12,006	141,429	14,073	9,489	14,171,847	11,548,653	23,003	234,108	-
1993	142,006	9,106,467	2,766,588	4,095,167	9,304,376	4,859,381	21,099,074	11,476,482	311,823	-
1994	114,390	12,716,680	6,977,898	4,284,877	17,262,365	8,781,978	20,312,334	12,752,221	1,775,173	-
1995	60,535	13,350,013	2,739,330	4,715,596	7,500,983	3,418,792	15,424,251	15,086,527	339,398	44,436
1996	291,639	10,441,743	228,170	6,196,908	6,317,462	3,259,367	8,888,506	24,033,402	1,427,560	47,850
1997	416,983	11,766,266	660,163	8,222,312	6,457,829	3,740,669	10,691,181	21,938,782	1,729,346	47,150
1998	11,103	9,016,655	4,988,362	7,777,693	7,063,270	1,954,000	6,192,917	26,525,817	5,368,739	47,105
1999	5	7,851,038	199,312	7,210,797	6,159,085	2,009,183	3,703,567	20,591,885	438,582	53,114
2000	5,511	7,809,475	492,342	9,517,506	5,863,331	1,883,533	2,972,752	23,637,010	522,002	53,886
2001	5,984	6,998,714	343,208	8,087,640	6,193,966	2,196,475	3,483,266	35,635,547	516,900	168,868
平均	105,085	8,979,788	1,786,335	6,149,797	7,174,839	4,864,554	10,573,192	17,428,843	1,187,800	42,037

資料來源：台灣省農會（2002）。

根據二〇〇一年的資料顯示，台灣地區農會信用部的資產總額爲 1 兆 4 千 4 百億元，負債總額則 1 兆 3 千 8 百億元，淨值爲 580 億，僅佔資產總額的 3.6%（台灣省農會，2002），其實績效並不顯著。由於農會組織定位就是多功能目標，是一服務性、合作性兼企業性的混合體，肩負農村發展的政策性任務，因此不能與其他金融機構相提並論。基於多功能目標，除了信用部之外，如表 2、表 3 所示，農會的經濟事業包含辦理供銷、運銷、市場、政府委託、會員共同利用等業務，以及其他加工、製造業務等。而政府也委託農會許多業務（表 2），包含代管物資、代購物資、代銷物

臺灣博碩學術期刊資料庫

資承碾稻穀等等。一九九一年至二○○一，農會代收稻穀平均達 715,750 公噸，經銷肥料平均達 1,740,071 公噸，承碾稻穀平均達 1,139,211 公噸（含稻穀碾糙米與糙米碾白米）。另外，也爲會員提供許多「共同利用業務」，包含農業倉庫、會員農產品加工，從一九九一年至二○○一年（表 3），農會共同利用業務平均產質達台幣 3 億 1 千萬元以上，這些委託事業都是政府整合並運用農會組織與設備，爲農民提供的生產性服務。

因此農會組織、信用部與其擁有的生產設備，對調節以小農爲主的金融、生產、運銷與推廣等，扮演著非常重要的角色，對農村經濟發展有「非市場性」的重大貢獻。長久以來，信用部與其他生產性服務功能，使農民與農會形成生產的相互依存關係，孕育出一特殊的「經濟性社會資本」（economic social capital），並進而發展出認同、信任、規範及合作等其他社會性、教育性等社會資本的特質。這種農會與農民長久所建立的經濟與非市場性金融的關係，猶如非營利組織與其成員間的認同、承諾、信任與規範，終成爲農會的經濟性社會資本，並化約爲執行政府農村發展政策的基石。

表 2　政府委託農會業務

數量：公噸；金額：台幣千元

西元／年	代管物資		代購物資		代銷物資	承碾稻穀		政府委託事業手續費總收入	碾餘米（糙米）（公噸）
	經收稻穀（公噸）	經銷肥料（公噸）	稻穀（公噸）	雜糧（公噸）	食鹽（公噸）	稻穀碾糙米	糙米碾白米		
1991	483,580	1,411,350	146,711	212,205	134,971	562,520	132,503	828,350	22,442
1992	511,430	1,387,500	159,296	101,834	130,986	388,255	122,059	775,973	52,217
1993	371,864	793,303	99,462	115,486	103,284	317,587	69,595	1,943,665	29,401
1994	4,013,283	9,106,361	204,469	387,033	5,939,235	897,094	504,669	735,548	42,071
1995	370,423	973,455	92,990	107,300	100,820	1,214,544	449,655	3,199,734	27,835
1996	254,712	1,171,431	51,288	178,294	113,070	590,825	356,615	687,917	17,267
1997	342,721	950,049	88,946	102,763	89,840	448,404	173,983	756,585	41,307
1998	406,948	1,146,545	71,432	207,718	82,647	251,517	3,622,209	964,739	92,293
1999	305,207	914,028	113,597	199,815	61,750	296,367	79,774	1,402,387	64,971
2000	420,665	792,102	84,340	125,689	100,048	1,427,881	293,001	751,028	51,194
2001	392,413	494,654	65,540	101,908	59,018	236,045	96,213	590,249	25,045
平均	715,750	1,740,071	107,097	167,277	628,697	602,822	536,389	1,148,743	42,368

資料來源：台灣省農會（2002）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　會員共同利用業務

單位：數量：公噸；金額：千元

西元／年	農業倉庫		會員農產品加工			利用業務總收入
	稻穀（公噸）	冷藏庫（公噸）	稻穀（公噸）	稻米(公噸)	其他(公噸)	
1991	2,728	-	15,360	2,372	21,054	158,180
1992	3,905	-	23,044	10,177	19,987	173,446
1993	15,445	-	29,083	3,240	4,743	210,862
1994	24,538	-	121,863	13,549	7,006	307,109
1995	49,040	9,540	52,618	4,937	185,429	399,358
1996	31,762	10,346	56,875	52,470	39,418	366,939
1997	65,704	13,740	63,514	9,523	49,542	341,238
1998	49,403	44,583	94,469	16,831	42,958	337,709
1999	34,232	17,930	88,071	11,776	46,420	392,141
2000	98,746	28,355	67,762	10,116	57,549	405,517
2001	72,369	27,753	68,378	17,668	30,725	341,462
平均	40,716	13,841	61,912	13,878	45,894	312,178

資料來源：台灣省農會（2002）。

二、社會資本與教育政策效能

除經濟功能，農會也在政府的輔導與協助下，透過推廣教育的手段，代替政府執行農業技術推廣，與推動農村的現代化。依據農會法第四十條規定，農會須在總盈餘中，提撥農業推廣、訓練及文化、福利事業等經費，且不得少於總盈餘之 62%，這些資源都成爲農會的農村教育投入，包括：農業生產技術教育、農村生活教育、農村社會服務、農事推廣教育、四健推廣教育、家政推廣教育等，範圍廣及農家生活改善、農村環境改善、農民福利救助、農村文化、資源保育等活動。由於農會組織龐大，關係網絡綿密，因此農會接受政府委託，辦理這些技術推廣活動之績效遠比官僚組織高。

因此，農會可謂代替政府執行農村教育政策方案者，其具體方案含蓋「生產技術教育」與「生活教育」二類，前者直接提升農村生產，後者係

臺灣大學農業經濟學系期刊資料庫

促成農村現代化的重要資源。此外，有關農業生產技術教育方面，表 4 資料顯示，從一九九一年至二〇〇一年爲止，平均每年有將近有 18,082 個產銷班，班員平均人數達 341,246 人，示範農家平均 92,812 家，農事推廣費用高達 8 億 3 千萬元以上。有關農村生活教育方面，四健會平均有 6,921 作業組，平均人數約 124,267 個青少年，參加了四健會活動義務指導員每年平均達 8,235 人，四健會推廣活動費用支出高達 2 億 1 千萬元以上。

表 4　農會推廣教育

金額：台幣千元

西元／年	農事推廣					四健推廣				
	舉辦村里數	產銷班		示範農家數	事業費	舉辦村里數	四健會		義務指導員數	事業費
		班數	班員人數				作業組數	會員數		
1991	6,303	25,645	428,458	12,061	679,648	206,122	7,761	136,708	7,505	108,403
1992	6,300	23,620	467,753	834,837	739,085	5,583	7,383	125,060	7,644	113,495
1993	4,878	14,974	267,921	9,760	756,519	4,321	4,594	79,926	4,928	118,813
1994	4,876	13,597	263,821	23,965	834,886	4,754	4,370	84,488	5,076	128,330
1995	6,047	16,130	291,414	11,234	939,542	5,181	6,170	108,529	7,634	142,255
1996	12,346	19,817	373,865	19,344	1022,951	5,181	10,789	178,872	11,537	148,604
1997	12,733	22,453	424,882	20,995	1173,313	5.562	11,086	179,691	11,236	582,306
1998	6,869	15,275	301,757	30,920	906,403	5,652	5,676	110,515	7,090	758,081
1999	6,586	14,487	296,092	18,264	834,350	5,735	5,283	97,604	7,887	112,784
2000	6,373	9,855	202,023	16,693	735,302	5,733	4,437	92,127	8,159	109,180
2001	7,057	23,047	435,720	22,860	599,705	6,533	8,578	173,413	11,886	77,182
平均	7,306	18,082	341,246	92,812	838,337	23,164	6,921	124,267	8,235	218,130

資料來源：台灣省農會（2002）。

另外，有關家政推廣班服務方面，表 5 資料顯示，一九九一年至二〇〇一年，全國各農會組織爲農家婦女提供家政服務平均有 66,961 班，參加婦女平均達 219,573 人，義務指導員平均達 13,916 人。尤其是近十年，辦理農民第二專長訓練平均達 38,654 人，輔導農村青年創業訓練達 2,243 人次，代書服務有 1,049,854 件，這些農村現代化服務都是政府動員農會組織執行的政策成果。半世紀以來，農會運用這些經費於農業推廣、四健會、家政推廣等農民教育與農村現代化發展方面，績效卓著。而農會除直

臺灣大學農業經濟學系 期刊資料庫

接幫助農民之外，農會之盈餘也持續接濟農民的下一代之教育，如表六資料顯示，一九九一年至二〇〇一年期間，平均農會爲農民子弟提供九千五百萬獎學金。顯然，從政策功能而言，農會代替政府執行許多農村教育補貼政策，幾成爲「準行政機關」，農民逐漸依賴農會組織所提供的教育技術與資源，經年累月，當然也發展出獨特的農村社會網絡關係，此一網絡關係大大有助於政府推動各項農村現代化政策。

表 5　農會推廣教育

西元／年	家政推廣				經費支出合計		
	舉辦村里數	改進班		義務指導員數	事業費	推廣部門用人費合計	推廣部門事業合作
		班數	班員人數				
1991	5,653	12,199	206,025	11,702	132,584	654,599	903,666
1992	6,041	482,829	205,619	11,685	164,990	765,295	995,899
1993	4,648	7,291	135,479	7,171	168,486	969,708	1,039,657
1994	4,796	6,976	135,532	7,593	189,921	1,162,834	1,257,662
1995	5,812	10,629	196,326	11,937	209,904	1,231,304	1,325,020
1996	5,516	18,045	333,427	19,645	228,597	1,238,415	1,408,886
1997	6,853	155,281	236,064	22,546	215,505	1,115,523	1,377,584
1998	6,812	10,162	217,927	11,669	215,745	1,187,088	1,216,443
1999	6,942	9,113	205,938	9,699	163,993	1,015,269	1,121,383
2000	6,869	8,439	192,815	10,104	181,859	986,748	1,026,348
2001	6,784	15,607	350,150	21,406	127,647	908,062	804,634
平均	6,066	66,961	219,573	13,196	181,748	1,021,350	1,134,289

資料來源：台灣省農會（2002）。

三、農會社會資本與社會政策效能

基於農會與農民長遠而深厚的經濟與教育關係，政府、農會與農民緊密結合，並衍生爲廣泛社會性關係，此乃因農會信用部及其分支，遍及農村甚至山村，並提供親切、便利之服務，農會與農民遂從經濟出發，發展出一極爲特殊的社會關係，且形成一種固定的溝通模式。過去農民接受教育不多，對繁瑣的文書表格倍感困難，因而不慣一般銀行的服務與運作方

臺灣土地銀行期刊資料庫

式。而農會與農民長久以來就建立地方性的互動，深知農民之需求，並提供適切之服務，例如：農會信用部接受一般行庫不感興趣之小農貸款，從子弟的學費到修蓋房舍，都是貸款服務的項目，農民不但可辦理小額農業貸款，融資並可直接購買農業用品（如農藥、肥料、種子等）。換言之，農會爲農民提供融資、生產與行銷上下游結合的全方位服務，這些服務超越鄉鎮公所的傳統公共服務，及超越正統公營行庫以及一般商業銀行的金融服務。

另外，農會也扮演「農業教育」的仲介角色，提供農民農業資訊與知識。基於農民種植收成的運銷透過農會，所得又存在農會信用部，因此，農會成爲農村生活不可或缺的一環。從推廣優良種子，指導農業生產技術，傳達農事法令，甚至調解農事糾紛，辦理運動會等，農會一手包辦。還有其它社會功能，例如，成年農民的農事研究班、青年農民的四健會作業組、農家婦女之家事改進班等經常性之教育組織，均與農民的生活與教育息息相關。這些公共財直接提升農民的生活水準，促進農村現代化。

如表 6 所示，農會也提供許多農村文化福利服務，包括托兒服務、農民第二專長訓練服務、農民子弟教育獎學金、代書服務等等。一九九一年至二〇〇一年，全國基層農會托兒所兒童人數平均達 30,779 人，代書服務件數平均達 1,049,854 件，其爲農民提供第二專長服務的班數與人數也逐年增加，至二〇〇一年爲止，第二專長訓練人數達 44,391 人次服務，其中以一九九七年達到 56,215 人次的高峰，一九九一至二〇〇一年，十一年間平均有 38,654 人。農會也爲農民子弟提供獎學金，受領獎學金人數平均達 33,451 人，金額達 9 千 5 百萬元以上。

這些農村文化福利服務，有助農村發展。以托兒服務爲例，適當的托兒，可讓農村婦女投入經濟生產，直接提升農村產能。另外，代書服務等同提供法律相關服務。由於農村窮困，農民子弟接受高等教育所需之學費也受惠獎學金，這項服務等同提升農民第二代的教育水準。

以一九九一年至二〇〇一年的資料爲例（表 6），托兒服務的班數與人數逐漸下降，說明隨著農村經濟發展，農民所得提升，農民有能力把幼兒送到費用較昂的正規托兒所照顧，因此農會的托兒任務隨著農村發展而逐年減少。另在社會政策功能方面，另一個服務便是保險事業，其由辦理

臺灣博碩士論文知識加值系統

家畜保險業務開始，一九九八年配合政府擴大社會醫療保險政策，開辦農民健康保險業務。而老年農民福利津貼業務等，也是透過農會執行，[22] 因此農會與農民間存有特殊的社會性關係，是一般民間組織、企業、銀行或社團所無法取代的。所以，農會雖爲企業體，也同時經營事業，但其獲利所得是在農會法的規範之下，爲農民提供廣泛之經濟性、教育性、社會文化性等公共財服務，在農民的日常生活中，扮演「全方位」的服務功能，兩者形成一種緊密的「有機體關係」（organic relationship）。

表 6　農會的農村社會業務

西元／年	農村文化福利						
	托兒所		農民第二專長訓練(農村副業技能訓練)		獎學金		代書服務
	班數（班）	兒童數（人）	班數（班）	人數（人）	金額（千元）	人數（人）	件數（件）
1991	1,398	48,146	626	21,555	31,086	22,152	5,778,896
1992	4,277	46,162	939	30,584	39,786	25,492	3,274,978
1993	989	32,318	635	23,048	181,645	26,963	297,838
1994	960	32,318	757	37,778	151,123	28,756	367,402
1995	937	31,641	736	26,263	159,535	34,120	369,059
1996	919	30,647	905	38,750	62,670	35,854	278,956
1997	849	28,038	977	56,215	61,298	38,586	306,844
1998	764	24,364	1,589	49,378	154,994	39,447	223,443
1999	701	21,703	1,448	46,659	67,583	40,352	201,987
2000	592	18,880	1,564	50,570	67,157	40,872	236,403
2001	787	24,352	783	44,391	68,443	35,363	212,586
平均	1,198	30,779	996	38,654	95,029	33,451	1,049,854

資料來源：台灣省農會（2002）。

[22] 農會辦理農民健康保險業務，參加農民共有 179 萬 1,938 人，其中會員 74 萬 9,291 人，非會員 104 萬 2,647 人，辦理老人農民福利津貼業務，共有 66 萬 2,128 人（台灣省農會，2002），以上皆由政府政府委託農會辦理，農會顯然代替鄉鎮公所執行會福利政策。

臺灣大學學術期刊資料庫

四、社會資本與政治動員

基於農民理性自利與長久的情感基礎，農會爲農民提供經濟性、教育性與社會性等「公共財」（public goods），理性自利的農民會員自然對農會組織有認同感與向心力，由活動中建立人、事、地、物之關係，再由「關係網絡」經執政黨轉化成爲政治動員機制（如圖 3）。例如：基層農民生產組織之「農業經營班」，隸屬於農事小組，平時便搭建了農民與農會的關係。由於舉凡農場指導、方法示範、訓練講習、成果觀摩、農家訪問，甚至村里間之婚喪喜慶、民俗聚會等，農會都扮演重要角色。因此，由農會出面動員農民參與政治或公共事務，實爲相當便捷之管道，並連結成爲一「政策網絡」（policy networks），對於參與推動政府農村發展政策有著正面與積極的意義。

此外，受農會法之規範，農會業務有區域性、地方性，農會遂成農村地區最具影響力的社會權力核心之一，總幹事、理事長都是鄉鎮級基層政權的地方意見領袖，總幹事泰半爲執政黨的政治與政策支持樁腳，[23] 也是農村的政治動員之司令員。執政黨經常拉攏並培養總幹事、理監事等，成爲推動農村發展政策的「傳送機制」（delivery system）（Klijn and Koppenjan, 2000: 141-142）。

因此，農會配合政府的農村發展政策，透過技術推廣、四健會、婦女家政班進行農民現代化教育，政府、農會與農民便建立一密切的經濟、社會、教育關係網絡，無形中增強了農民與執政黨的關係，執政黨也逐漸從經過教育的農民當中挑選，並培育忠於黨國的政治菁英，以建立忠於執政黨的農村政治生態。於是，農會被政府定位爲具農村「社會與教育」任務的組織，結合了黨政網絡、經濟網絡，使農會的「政治性網絡」堅如磐石，「政治性格」遂日益滋長、茁壯，農會涉入地方派系政治終成無可避免。當農會與地方派系競合，農會的組織網絡便出斷裂、組織網絡不全，以及組織網絡工具化的現象，必然減弱了 Coleman 與 Putnam 所指陳的信任、

[23] 本文所指的「執政黨」爲 2000 年以前的中國國民黨，2000 年後民進黨執政，中國國民黨成爲在野黨迄今。當前執政的民進黨與農會尚處磨合期，未來的發展還有待觀察。

臺灣大學學術期刊資料庫

規範、網絡等社會資本要素，更影響了農會在公共財運用與公民參與的公正性及普遍性。由於地方派系政治將農會組織、經營管理者與會員進行政治分割與結盟關係，有很多會員係被動員化的參與，並缺乏社會使命感與社會承諾，更缺少利他意識，農會成員間平時亦缺少參與互動，這些是台灣農會組織較具獨特的「政治性格」是 Coleman 與 Putnam 在建構「社會資本論」所未曾考慮的。[24] 農會政治性格發展雖是造成農會「去企業屬性」之元凶，然卻成爲政府的政策侍從者與政策傳送網絡，強化了農村發展政策執行效能。

因此，長期以來，爲扶持農會組織成長，以及協助政府執行農業政策方案，政府曾大力的補助、保護農會，使農會成長茁壯，農會對政府的依賴性日愈深遠。農民與政治動員的關係源自農會組織之仲介。當農會與農民因經濟關係而建立濃厚的社會暨教育網絡，自然衍生政治凝聚力。農會在政府資助下辦理各項推廣、教育、文化、福利、保險等業務直接改善農家生活，間接拉近農民與執政黨的距離，因此農民係透過農會組織與執政黨形成一「恩侍關係」（patron-client relations），最後成爲執政黨在農村政治動員的基礎。然最重要的是現行農會制度，總幹事遴選制度無法脫離人民團體所特有的政治性過程。由於政黨政治競爭，執政黨經常利用農會組織的人脈資源，作爲有效政治動員，以贏得選舉，政府對總幹事的遴選制度也脫離不了地方政治關係，執政黨將總幹事視爲政治動員籌碼，理事會的遴聘機制都染上地方政治色彩，逐漸的也減損了農會會資本形成，阻礙地方治理功能與政策傳送的績效。

肆、結　論

本文從新公共管理理論出發，將「治理」與「社會資本」論結合，探討農會組織在台灣農村發展的政策效能，並非爲農會存廢請命，而是以學理檢視農會的「若干被偏誤的重要價值」，俾做爲近年農會制度改革的理

[24] 以上所論係出自匿名審查先進的寶貴意見，感謝審查先進的指正，作者將在另一文中引用與討論。

臺灣大學學術期刊資料庫

論基礎。半世紀以來，台灣農會所發展出來之獨特的「社會資本」，經政府的政治動員，轉化成爲台灣農村發展與現代化的「政策效能」（policy effectiveness），已引起國際農村發展學界的重視。農會幾乎是政府農業政策的實際執行的代理者，農會因而有「準行政機關」之稱。

就多數開發中國家的經驗而言，農村經濟發展的角色應全由國家機關（the state）主導，然台灣農會卻是其中之異數。由於政府相關農業部門之政策規劃、執行的編制規模原本太小，尤其是基層行政機關，根本無力推動並執行龐大的農業政策方案，所以身爲農民組織的農會，實質上肩負農業政策的執行，且績效卓著。本文發現，台灣農村發展與現代化成功，其重要的執行機構是農會，尤其農會百年的歷史發展與綿密的組織職能，使其深入基層。加上農會服務人員與農民交情久遠，政令宣導的效果遠優於其它行政機構，探究這些「政策效能」（policy effectiveness）之所以能淋漓灑揮，主要歸功於農會獨有且爲社會所忽視的「社會資本」。

台灣農會多功能目標的「複合體」組織特徵以及「社會資本」，是政府發展及推動農村現代化之可用資源。農會提供農民許多長期及無形的生產、生活相關服務，範圍包括金融、供應、運銷以及推廣，有助農村「發展」（development）與「穩定」（stability）政治、經濟與社會。本文以「社會資本論」爲基礎，論述農會對農村發展的功能與角色，事實上，即在回答農會的「歷史」功過，以其改革乃至存廢的問題。近年台灣農會人謀不臧，導致經營績效甚低，尤其信用部逾放比，已經攀超一般金融機構的基本水準，這涉及政治與經濟等廣泛的議題，亟需進行改革。然而，農會研究卻不能推翻，或是否定農會的社會資本與農村發展的政策效能，因此，從農會的「社會資本」與「政策效能」而言，本文提出一農會改革的「獨特思維」，亦即未來應朝「組織再造」（organizational reinventing）方向，而非廢除農會。

本文也以農會的政策效能來驗證「治理理論」。雖然政府的「職權」大爲擴張，然而「職能」卻未能相對地提昇，是故，爲了滿足民主社會之公共服務需求，公共行政科學研究者致力探討如何提昇政府職能。傳統行政科學所界定的政府型態，事實上已無法提供強化政府職能之處方，相反地，卻成爲政府發揮職能的絆腳石，特別是「代議政治」的民主政體，經

臺灣博碩士學術期刊資料庫

常在標榜民主的過程中，犧牲了政策效率。「新公共管理」典範興起之後，「治理理論」（governance theory）強調：公共組織應開拓「公民社會」（civil society）參與「公共服務」的空間，換言之，政府應擅用社會的特性與資源，特別是「非政府組織」所創造的「社會資本」，包括「認同」、「信任」、「合作」與「社會網絡」等，尤其自願服務團體與慈善團體所提供之勞務、捐獻、人道關懷、人際間信任、組織網絡等資源，可以與政府公共服務結合，共同提昇並擴大公共服務之效能。

總言之，治理典範著重政府與其他社會組織之互動，與夥伴關係的建立。社會資本論強調組織與其成員間的信任、認同、規範等，政府如能整合這些要素，並運用於政策執行，必能提升效能、增進公共服務之品質。然而，政府與非政府組織的新關係亦衍發「管理」的新問題。換言之，農會的多功能目標雖然獨特及優勢，兼具社會親密性與政策功能性，在政府與農民間扮演無可取代的角色，然而農會組織之獨特，亦即其複合性目標的本質，卻併發表裡不一，實質與形式矛盾，理想與現實的衝突。例如：農會因負有社會性、教育性等政策任務，因此享受免稅優惠的保護。然而，政策性保護主義使其經營者高度依賴政府，缺乏責任感與企業精神，這是造成農會體質脆弱之根本原因。一旦保護措施撤除，諸多農會便將面臨經營困難。加上農會兼具職業團體與企業組織之雙重性格，背負多重目標，使其－特別是信用部，無法真正企業化經營。因此，「社會資本」蘊藏在農會組織中，有助於農村現代化的政策目標達，卻也同時衍生出農會之「政治性網絡」與「政治性格」，背負過多政府政策目標功能，致使「企業性」不足，其面對市場的挑戰必然是艱辛的。

近年來台灣農會雖被社會所苛責，然而，獨特的組織型態與成員關係，卻發展出豐厚的社會資本內涵，對農村現代化之公共政策執行，有正面意義，對其他開發中國家而言，也深具政策學習功能。因此，無論是發展論研究、公共行政、公共政策研究或是政治經濟研究者，除探討農會與地方派系、基層金融弊端等相關問題外，應加強探討其在未來台灣農業現代化的新一階段，是否尚能扮演重要角色？尤其其功能與角色實根基於獨特的「社會資本」形成，能發揮多少政策綜效（policy synergy）？尤值進一步研究。本文大膽運用「社會資本」的觀點，結合「新治理」概念，論

臺灣大學學術期刊資料庫

證台灣農會在農村現代化的政策效能，然也必須面對幾項理論與實際個案結合的方法論限制，在社會資本的概念化（conceptualization）、測量（measurement）與運作化（operationalization）問題上，包括如何測量或指標化「社會資本」等等，仍未克服。尤其各學門間，例如：社會學、經濟學、政治學、公共行政、管理科學等，對「社會資本」的理論建構莫衷一是，顯然社會資本論仍處於發展階段，特別是運用於台灣農會之探討，顯然仍有待釐清之空間。未來，新的研究，例如：非營利組織、非政府組織的社會資本，與各項公共政策效能等，將可延續本文，使社會資本與政府研究更加廣大而充實。

參考書目

一、中文部分

丁文郁，2001，〈新版農會法之評述〉，《農民組織學刊》，3: 135-176。

王中天，2003，〈社會資本：概念、源起、及現況〉，《問題與研究》，42(5): 139-164。

台灣省農會，2002，《台灣區各級農會年報》，台灣省農會編印。

李宗勳，2002，〈社會資本與社會安全之探討〉，《中國行政評論》，11(3): 1-44。

胡忠一，1998，〈農會變遷與農會組織革新之方向〉，中華民國公共事務與政策研究會主辦，「農會經營策略與管理變革學術研討會」論文（3 月 20～21 日），嘉義：中正大學。

郭敏學，1977，《多目標功能的台灣農會》，台北：台灣商務印書館。

陳介英，1996，〈台灣農會信用部的『地方』特質〉，《基層金融》，32: 217-239。

陳希煌，1997，《健全農會信用部體制之研究》，台北：行政院研考會。

陳勝聰，1979，《台灣農會組織研究》，台北：根植法學叢書編輯室。

黃德福、劉華宗，1995，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣爲例〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

《選舉研究》，2(2): 63-82。

廖坤榮，1997，〈地方農會的改變與調適：農會信用部經營弊端與改革〉，《中國地方自治》，50(3): 4-14。

廖坤榮，2002a，〈台灣農會經營管理的困境：網絡理論分析〉，《政治科學論叢》，16: 163-190。

廖坤榮，2002b，〈政府與農會組織：治理典範的挑戰〉，《空大行政學報》，12: 71-111。

廖朝賢，1996，〈當前農會信用部之危機與轉機〉，《基層金融》，32: 261-289。

趙永茂，1997，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆出版社。

蔡宏進，1994，〈台灣農會組織結構與功能的演變啓示〉，《強化農民團體服務功能-改進農會組織之研究》，台北：台灣大學農業推廣學系，頁 297-324。

蔡秋榮，1996，〈農會信用部管理問題之探討〉，《基層金融》，33: 123-146。

嚴建賢，2001，《台灣鄉村社會組織研究與發展願景：以農會爲例》，台北：中華民國農訓學會。

二、英文部分

Bourdieu, P. 1986. “Forms of Capital.” In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. G. Richard. New York: Oxford University Press.

Burt, R. 1992. *Structural Holes: The Structure of Social Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coleman, J. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital.” *American Journal of Sociology* 94: 95-121.

Coleman, J. 1990. *Foundation of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Drucker, P. 1993. *Post-Capitalist Society*. New York: Harper Business.

Evans, P. 1996. ”Government Action, Social Capital and Development:

臺灣大學學術期刊資料庫

Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6): 1119-1132.

Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: the Free Press.

Huxham, C. and S. Vangen. 2000. "What Makes Partnerships Works." In *Public-Private Partnership*, ed. S. Osborne. London: Routledge.

Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization：Cultural, Economic, and Political Change In 43 Societies*. New Jersey：Princeton University Press.

Jun, J. and L. Campodonico. 1998. "Globalization and Democratic Governance." *Administrative Theory & Praxis* 2(4): 478-490.

Kewell, Beth, C. Hawkins and E. Ferlie. 2002. "From 'Market Umpires' to 'Relationship Managers'." *Public Management Review* 4(1): 3-22.

Klijn, E. N. and J. F. M. Koppenjan. 2000. "Public Management and Policy Networks." *Public Management* 2(2): 135-158.

Kooiman, J. (ed.) 1994. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Lin, N. 2000. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press.

Milward, B. 1994. "Nonprofit Contracting and the Hollow State." *Public Administration Review* 54(1): 73-77.

Milward, B. 1996. "Symposium on the Hollow State: Capacity, Control and Performance in Interorganizational Settings." *Journal of Public administration Research and theory* 6(2): 193-195.

Milward, B. and K. G. Provan. 2002. "Governing the Hollow State." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 359-379.

Narayan D. 1999. "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty." Policy Research Working Paper 2167. World Banks, Poverty

臺灣大學學術期刊資料庫

Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C. Processed.

Onyx, J. and R. Leonard. 2000. "Rural Renewal and Social Capital: the Case of Sweden and Australia." Working paper 46, Centre for Australian Community Organizations and Management, University of Technology, Sydney.

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Ecolution of Institution for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

Peters, B. G. and J. Pierre. 1998. "Governing without Government: Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration and Theory* 8: 223-242.

Pierre, J. and B. G. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State.* Macmillan Press Ltd.

Portes, A. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.

Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Putnam, R. 1995. "Bowling Alone：America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6(1): 65-78.

Reynolds, L. 1986. *Economic Growth in the Third World*. New Haven: Yale University Press.

Rhodes R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies* 44(4): 652-67.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance.* Buckingham：Open University Press.

Salamon, L. M. 1987. "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Non-Profit Relations." In *The Non-profit Sector: A Research Handbook,* ed. W. W. Powell. New Haven: Yale University Press.

Sklair, L. 1994. *Capitalism & Development*. London: Routledge.

臺灣大學學術期刊資料庫

Turner, M. and D. Hulme. 1997. *Governance, Administration & Development*. London: Macmillan Press .

Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization.* Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Weisbrand, E. 1989. *Poverty Amidst Plenty*. Boulder: Westview press

Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27: 151-208.

Woolcock, M. and D. Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *World Bank Research Observer* 15(2): 225-250.

臺灣大學學術期刊資料庫

Social Capital Formation of Farmers Associations and Rural Development Policy Effectiveness in Taiwan

Kun-jung Liao*

Abstract

Recently, the image of Farmers Associations in Taiwan（hereafter FAT）is so bad. It seems that this most extensive farmer group, composed of all farmers in the island state, will shortly become worthless. This organization reveals a strong political character as it has been extensively involved in local politics for several decades. Since the early 1990s, FAT has begun to encounter both internal crisis and external challenges. However, in developmental perspective, it has played a significant role in rural development in Taiwan since 1950s. Nevertheless, FAT is still valuable in terms of the role and function because it effectively helps government to successfully promote various programs of rural development. In perspective of policy study, FAT is a policy implementation agent. This farmer organization and the government have formed an unique and effective governance that successfully promoted rural modernization in Taiwan. Policy makers and implementing agencies in developing countries are eager to learn experiences of FAT and try to copy its model for implementing their rural development.

Governance approach emphasizes the partnership between governments and non-government organizations that co-produces public services. Social capital perspective places emphasis on trust, identification, norms, and social networks which may properly be transformed into delivery and provision of public services. Government may make use of social capital that FAT presents and improve capacity of public policies. This paper, which is based on social capital approach, examines the role, function, and policy effectiveness of FAT in rural development

*Associate Professor, Department of political Science, National Chung Cheng University

臺灣大學學術期刊資料庫

and modernization in Taiwan during the past decades. Particularly, trust, norms, cooperation, and social networks embedded in FAT have been transformed into development policy effectiveness by the government. Obviously, FAT with rich social capital has actually played a policy agent since its formation in the 1950s. FAT, as a NPO, is valuable for policy learning for most developing countries. Hence, there should be no consideration of abolishing FAT. FAT should be reformed as a newly renovated farmer organization that will be able to play a significant role in transforming the agricultural sector as well as the development of rural areas in Taiwan.

Key words: governance, social capital, policy agent, common-pool resources, non-government organizations.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術
期刊資料庫