

台灣農業金融改革與社會運動： 以「一二三與農共生」運動為例

林御翔*

摘要

當代集體行動研究主要有三大途徑，「政治過程理論」探討運動所面對的政治機會和限制，「資源動員理論」強調正式、非正式組織形式在動員過程的重要，「新社會運動理論」則重視行動者的理念與文化因素對於行動者的形塑過程。

農民運動在台灣社會運動史上一直佔有一席之地，從農民運動背後的時空背景，我們也多少能看出台灣社會轉型與民主化過程的變遷軌跡。二〇〇二年十一月廿三日，超過 12 萬名憤怒、來自台灣各地的農漁民走上台北街頭，抗議政府企圖消滅農漁會，這場台灣史上最大的農民抗爭使陳水扁總統面對二〇〇〇年執政以來最大的危機，而農業金融改革的政策大轉彎也再次傷害民進黨政府的信用。本文將嘗試利用社會運動理論探討這次農民抗爭背後的政治機會結構，以及農漁會與「全國農漁會自救會」所扮演的角色。在此次農業金融改革中，我們看到的是一個權力基礎尚未穩固的新政權，面對不同反對勢力結合、共同挑戰時的退縮，而「一二三與農共生」運動的事過境遷，也代表重新檢討農村福利體系機會的再次喪失。

關鍵詞：農業金融改革、社會運動、政治過程理論、資源動員理論、新社會運動理論

* 作者為國立政治大學公共行政學系碩士班研究生。

感謝顏良恭教授、段重祺教授、黃東益教授與兩位匿名審稿人的建議和指教，若仍有不妥之處，文責當然仍由筆者承擔。

收稿日期：九十三年十一月十九日；第一次修訂日期：九十四年三月十七日；接受刊登日期：九十四年四月一日。

壹、研究問題

二〇〇二年十一月廿三日全國三百多家農漁會，動員超過 12 萬名農漁民走上台北街頭，抗議被其視為企圖消滅農漁會的信用部分級管理政策。金融改革是民進黨政府執政後重要政策主軸，其中又以整頓基層金融引發最劇烈的爭議，本文將以民進黨執政後致力推動的農漁會信用部改革為研究個案，從農漁會及其他行動者參與政策的實際過程，探討二〇〇一年開始的一連串農金政策所遭遇的反挫與背後的政治角力過程。本文主要探討幾個與「一一二三與農共生」運動相關的議題：政治機會結構發生什麼變化促使「一一二三與農共生」運動發生？「一一二三與農共生」運動是如何動員起來的？抗爭是否達成預期的效果？對農金政策產生什麼影響？

集體行動的意涵較社會運動寬鬆，意指一群行動一致、具有共同目標的個人所產生的合作行爲。社會運動的認定則帶有一種規範色彩，強調一段長時間架構的觀察，且伴隨著劇烈的政治、文化變遷，並顯現出一定的歷史意義。依據 Mario Diani (1992: 13) 的定義，社會運動乃是「一個多元的個人、團體、組織間非正式互動的網絡，在一個共享的集體認同的基礎上，參與政治或文化衝突」。不論是起源自理性計算或受害意識，運動參與者多數都是感覺到自己已經、或未來可能會失去些什麼（包含財產、自由或情感），才會迫使其採取體制外的行動。

相較於台灣近年多如雨後春筍的各類社會運動與集體行動研究，以社運角度探討農民運動與政策或國家機器關係的研究論文則出奇的少。除了極少數針對八〇年代末期短暫農民運動風潮的研究之外，多數研究僅單純從社運與史學研究角度探討農民運動，皆未將特定社會運動與個別農業政策變遷予以連接（蕭新煌，1990；吳旻倉，1991；廖美，1992；簡慧樺，1997）。一般對於農金體系的研究多從政策分析著手，焦點通常集中於政府主導的制度選擇，不過在此一事件過程，我們看到的是一個由民間集體行動直接促成的制度變遷，也是本文採取社會運動角度切入此一議題的原因。

貳、社會運動研究途徑檢閱

西方社會運動研究對於不同途徑的整合已有相當成果（Cohen, 1985; Diani, 1992; Tarrow, 1994; Melucci, 1994; McAdam et al., 1996），國內研究者也常依研究旨趣選擇借用不同理論的部份概念（林國明、蕭新煌，2000；王增勇，2000；何明修，2000）。以下先對三種主流理論作簡略回顧。

一、政治機會結構的定義及分析面向

Peter Eisinger（1973: 11）首先提出「政治機會結構」（structure of political opportunities）一辭，用來描述當時 43 個美國城市發生的不同暴動行為間的差異性，透過大規模樣本調查，了解不同城市的政治脈絡對於暴動的發生與轉化產生的影響，他將政治機會結構定義為「團體獲得接近權力、操縱政治系統管道的程度」。

Hanspeter Kriesi（1992, 1996）區分政治系統的二類特質，以說明政治機會不同面向。第一，「正式制度結構」（formal institutional structure）代表國家制度的內部結構整合程度。依循國家中心論對「弱勢國家」（weak states）與「強勢國家」（strong states）的劃分，前者意指國家機器在政治體系輸入端是開放的，以及缺乏主導輸出端的能力，後者的政治體系則是封閉的，國家機器具有主導的能力。第二，「非正式程序與主要策略」（informal procedures and dominant strategies）意指國家對挑戰者採取的策略，包含排除性策略與包容性策略。從「正式制度結構」與「非正式程序與主要策略」二面向可以劃分出國家與挑戰者的四種互動型態：

表 1 國家與挑戰者的四種互動型態

正式制度結構 主要策略	弱勢國家	強勢國家
排除性	形式化包容 (formalistic inclusion) 1. 缺乏進入政治系統的非正式管道，強勢壓制 2. 有否決的可能性，但不會實質讓步	選擇性排除 (selective exclusion) 1. 缺乏進入政治系統的正式與非正式管道，強勢壓制 2. 無否決的可能性，會實質讓步
包容性	完全的程序性整合 (full procedural integration) 1. 具有進入政治系統的正式與非正式管道，弱勢壓制 2. 有否決的可能性，但不會實質讓步	非正式吸納 (informal cooptation) 1. 有進入政治系統的非正式管道，弱勢壓制 2. 無否決的可能性，會實質讓步

資料來源：Kriesi (1992: 225, 1996: 161)

上述分類有助我們釐清政治機會結構面向，但是 Kriesi 似乎未認清所謂「弱勢」或「強勢」會隨著國家的不同層級、部門有重大差異，在地方能獲得迴響的議題不見得能影響全國。能有效影響政治體系的通常是具有高度共識的運動訴求，但多數激進甚或企圖動搖基本價值的訴求，通常都是被排除於政府議程之外。而此種分類也無法告訴我們政治環境的變化，例如民意的突然轉向會對運動發生何種影響 (Tarrow, 1998: 82-83)。

Doug McAdam (1996) 提供一組頗值得參考的分析面向，包含：(1) 制度化政治系統的相對開放／封閉性；(2) 國家對集體行動加以壓制的能力；(3) 政體中眾多精英聯盟的穩定性／不穩定性；(4) 是否有精英聯盟的存在 (McAdam, 1996: 27)。前面二要素強調現有政體中正式法律、制度規範的重要性，一個開放的政治系統能允許不同的意見進入大眾與政府議程，也較能容忍不同形式的公民集體行動；第三與第四要素強調既有政治系統中權力關係的非正式結構，特別是由政黨、利益團體、社運組織等不同行動者構成的政治精英聯盟的持久性，以及共同對抗國家政策的能力。

回顧上述學者的觀點，政治機會結構的分析其實可以分為二大主軸：「國家機器的壓制能力」與「政治聯盟的反制能力」。筆者將前者定義為「政治系

統是否允許不同的意見進入大眾與政府議程，正式制度是否能容忍不同形式的公民集體行動」，後者定義為「政治系統中的不同行動者，包含政黨、利益團體、社運組織等構成的政治精英聯盟的持久性，及共同對抗國家政策的能力」。

二、資源動員理論的假定與發展

Olson (1971) 以理性選擇理論為基礎，推導出個體理性並不足以產生集體理性，並將集體行動研究重點放在個體（個人或團體）的利益計算。Olson 認為大型團體不一定較小型團體佔優勢，只要建構一個能提供參與者獨享部份私有財——也就是「選擇性誘因」（selective incentives）的組織，團體中的個人便願意為生產「集體財」（collective goods）分擔成本，否則大部分的成員會選擇成為「搭便車者」（free-riders）。

Olson 的分析核心其實不是團體的規模（大團體或小團體），而是團體的「潛在性」（latency），一個規模很大的團體也能產生成功的集體行動，只要其能有效地利用誘因使部份成員為集體財多貢獻一點；相反地，一個規模很小但成員同質性過高的團體若沒有成員具有較強偏好，也很難獲得適足的集體財（Hardin, 1982: 38-49）。Olson 的邏輯的確相當巧妙且難以反駁：若有人不同意一個潛在團體不能發動成功的集體行動，他就必須找出這個潛在團體，但通常潛在團體的成員是數量廣大、難以測量其偏好甚至難以定義的¹，即使成功的找出這個潛在團體，此時它還是一個潛在團體嗎？

除了經濟性誘因，Olson 當然也注意到行動者可能關懷的其他目標，例如尊敬、友誼、順服及其他社會與心理因素，對個人而言，社會地位與尊榮感就是個人的非公共財，激勵個人參與集體行動，不過這種無形的情感動力仍舊比不上有形的經濟利益，因為潛在團體中個別成員的行動無足輕重，甚至彼此互不相識，沒有人會因為搭便車行為而受責難（1971: 60-65）。

Olson 顛覆傳統政治理論預設成員能依據共同價值充分動員的假定，也成

¹ 例如消費者運動或環境保護運動由於效益成本分散，通常有極高的動員難度。

為往後主導社運研究領域的「資源動員理論」的濫觴。「資源動員」(resource mobilization)一辭由社會學家 Mayer Zald 與 John McCarthy 所創，他們主張社會運動組織 (social movement organizations, SMOs) 才是社會運動研究的重心，並發展出許多概念為後續實證研究的基礎，共同在理性選擇的基調上尋找社運組織的不同特性與成功之因 (1987: 397)。例如 William Gamson (1990) 以美國 53 個社運組織為研究案例，企圖建構出一個成功的社運組織所應採取的普遍策略及組織特性。Gamson 歸納出二個分析層面，第一是該組織被敵對組織接受的程度，第二則是該組織能為其成員爭取利益的程度。就組織特徵來說，越具有官僚型模樣態、內部派系較不明顯、募款能力越強的社運組織較容易達成目標；從行動目標觀察，較能與其他團體合作、目標單一的社運組織較易成功。

資源動員理論認為行動要成功有賴於秀異份子的領導更甚於一般群眾的參與，由「社會運動企業家」領導追隨者組織資源、採取行動，運動幹部才是運動的核心 (范雲，2000：186)。社會運動的重心於在社運組織，每一個社運組織都可以尋找到適當的組織利基 (niche)，極大化成員數量、資源以達成行動目標 (Stern, 1999: 91-105)，所謂「集體行動的邏輯」在社會運動中根本不存在。

以 Olson 提出的難題—欠缺誘因下集體行動如何成為可能—為起點，我們獲得探討動員結構的二大分析面向，第一面向是「運動內部凝聚力」，亦即社運組織能給予參與者何種誘因，將集體行動所需成本轉化為行動利益；第二面向是社運組織採取的「行動策略」，包含是否能提出引人注目的抗爭議題、採取何種抗爭戲碼等，不同的行動策略將決定運動過程能吸納多少的認同者。有些面向是很難與政治機會結構清楚劃分的，例如 Kriesi 認為應該將社運組織與其他團體的聯盟程度歸入動員結構分析，不過我們傾向將其劃分為政治機會結構中的「政治聯盟」面向。

三、新社會運動理論的興起背景及意義

前述二種理論都以理性選擇途徑為基礎，以法國社會學家 Alain Touraine

為首的歐洲學者，顯然無法同意完全以功利角度看待社會運動，從六〇年代的學運以至八〇年代盛行於西歐的生態運動來看，社會運動不僅是一階級有組織的對抗另外一階級，更要爭取具體社群中的歷史性（historicity）²—亦即企圖奪回設定、支配整個社會規則的控制權（Touraine, 1981: 77-81）。

新社會運動認為即使未直接參與行動的社會成員都可能在不知不覺中成為運動的一員，其焦點在於當代資本主義所產生的社會議題，採取此一途徑者特別重視已開發國家中人們意識形態與價值的轉變，不再強調經濟或物質資源的鬥爭在社會運動過程佔有特殊地位，而是關注草根民眾自發性的集體行動。

一般研究者認為此一理論最大貢獻在於將關注焦點從既定制度與組織，重新回歸至行動主體—也就是參與者如何從自我覺醒到採取行動（徐世榮，1999；何明修，2000；李丁讚、林文源，2000）。在策略方面，新科技、傳播媒體與運動的緊密結合，透過媒體大量曝光與網路無遠弗屆的串聯，運動者甚至能穿越國界吸引認同者的聲援，運動者往往超越工具理性而受一種普遍的道德關懷所吸引。

不過筆者以為上述論述皆未觸及理論的核心，也無法解釋「舊式社會運動」與「新式社會運動」到底差異何在，而選擇何種理論切入研究對象也必須提出更有力的理由。新社會運動理論雖然企圖尋求集體行動發生的深層原因，不過也因為缺乏完整的理論架構，使其運用遭到侷限。而此派學者對於「新」社會運動「新」的理由也不具足夠的說服力，甚至只是部份學者對社會現象的一種短視（Melucci, 1994: 105），因為社會運動原本便具有多樣化的特質，不同的行動策略與組織技術僅能說明不同運動間具有相互學習的特色，而其所關注的議題也並非完全無法相容於傳統社會運動。

另外，新社會運動理論隱含一個重要假設：隨著國家及市場力量的不斷擴張，民間社會的自主性與生存空間不斷遭到壓縮，社會運動將成為超越階級（beyond class）的自我認同，不論是反核運動、女性主義運動、環保運動等都

² 亦有學者譯為「歷史質」，參閱丘延亮，「希望的主體：杜漢的社會性運動（Societal Movements）論詰與台灣社會性蛻變」，收錄於 Alain Touraine 著（舒詩偉等譯），2002，《行動者的歸來》，麥田。

在從國家與市場的強力壓迫中尋求解放的可能（Singh, 2001: 87-131）。不過當新社會運動理論將集體行動的焦點從政治機會與社運組織移轉至個人認同，其實只是更突顯出該理論對於社會運動的悲觀看法—由於深刻體認現代社會中國家、官僚組織或市場對於個人命運無所不在的宰制，只能希冀於更小眾公民群體的自我解放，其關注議題雖然包羅萬象，卻已經完全不注重具體的組織或行動策略，也將社會運動的討論提升至另外一層次了。

參、研究架構與研究方法

從整個運動來看，基層農會的參與動機必須回歸至長期以來農業部門的困頓，以及對政府農業政策的不滿，一方面農會本身因為大環境不佳或人謀不臧等因素，使其運作發生危機；另一方面，政府為了解決這個危機所採取的強硬手段，又使得農漁會本身感受到要遭消滅的危機，兩者結合轉化為農會普遍的危機感，最後被迫走上街頭。

本文著墨較深的在於探討農漁會抗爭背後的政治機會，以及農漁會透過抗爭運動為自己創造的政治機會。本文將政治機會結構簡化為「國家機器的壓制能力」—政治系統是否允許不同的意見進入大眾與政府議程，正式制度是否能容忍不同形式的公民集體行動，以及「政治聯盟的反制能力」—政治系統中的不同行動者，包含政黨、利益團體、社運組織等構成的政治精英聯盟的持久性，及共同對抗國家政策的能力，從這二個主軸探討促成農漁會抗爭的政治機會為何。

以政治機會為脈絡，本文也企圖探討農漁會抗爭過程的動員結構。我們提出二大分析面向。第一面向是「組織內部凝聚力」，亦即社運組織給予參與者的誘因；第二面向是社運組織採取的「行動策略」，亦即抗爭議題與抗爭戲碼的塑造。如此大規模的抗爭運動，最後卻能以和平理性方式結束，其背後代表的是相當周詳的事前計畫與成熟的抗爭技術。

在制度變遷方面，我們將嘗試檢驗行政與立法體系對社會運動的具體政策回應。政策的具體效果須要透過長時間的追蹤評估，即使真的能夠徹底執行，

也不見得能帶來實際的正面效果。在「一二三與農共生」運動中，最具體的回應為農業金融法的產生，也代表此次抗爭運動的初步成果，但從長遠來看是否真能解決農漁會信用部問題抑或製造更多問題，本文將嘗試加以剖析。

依據上述假定，本文建立初步研究架構如下：

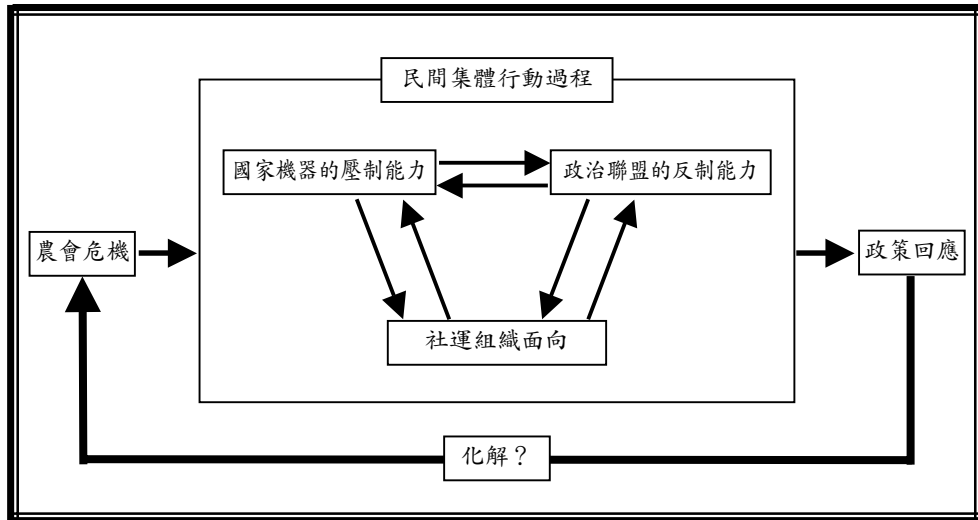


圖 1 研究架構

資料來源：作者自製

研究方法部份，本文主要以文獻分析法為基礎，以「一二三與農共生」運動為核心向前回溯金融重建基金與相關金改政策的實施背景，基層農漁會的激烈反抗，以及後續政府的回應與政策變遷。資料來源主要為報紙與期刊資料，包含二〇〇一年七月至二〇〇四年五月聯合報、聯合晚報、工商時報、中國時報等相關報導，農委會出版的台灣區各級農會年報、農業統計年報，農訓雜誌從二〇〇二年至二〇〇四年對於農金制度的專文討論與運動記實。

完成文獻分析之後，筆者再針對事件中關鍵人物進行深度訪談，以了解事件發展的重要轉折。訪談對象的選擇採取「立意抽樣」(purposive sampling)，對象區分為二類，第一類是負責抗爭運動動員工作的「全國農漁會自救會」成員，透過訪談重建當時集體行動過程始末；第二類是現任的農會總幹事與信用部主任，這些受訪者都實際參與當時的抗爭運動，也是未來農金制度的利害關係人。訪談對象身分有可能重疊，例如受訪者 06 屬於縣級農會

總幹事，亦於農訓協會擔任重要幹部，運動過程則是自救會主導者之一。訪談方向及 11 位受訪者基本資料如下：

1. 集體行動領導者共計 4 位，主要為自救會的幹部與工作人員，主要詢問關於發起抗爭運動的緣起、如何取得外部資源、與政府及媒體的互動情形等。

2. 現任農會總幹事 6 位，信用部主任 1 位，這些受訪者除了是運動參與者，受自救會統一指揮，亦是運動過程動員地方資源的重要中介，主要詢問如何向農民與員工爭區認同、對現有農金制度與官方態度的評價、對未來制度變革的預期等。

表 2 訪談對象

類別	編號	訪談時間	背景資料
自救會成員	01	2004.7.23	農訓協會幹部、自救會動員組成員與全國農業金庫籌備委員
	02	2004.8.2	農訓協會幹部與自救會文宣組成員，現於大學任教
	03	2004.8.27	農訓協會幹部、自救會發起人之一
	04	2004.9.28	農訓協會幹部與自救會文宣組成員
農會代表	05	2004.7.26	縣轄市農會總幹事
	06	2004.7.27	縣級農會總幹事（自救會行動組委員）
	07	2004.7.30	區農會信用部企劃稽核主任
	08	2004.8.3	縣轄市農會總幹事（全國農業金庫籌備委員）
	09	2004.8.19	鎮級農會總幹事
	10	2004.8.23	中部鎮級農會總幹事
	11	2004.9.13	鄉級農會總幹事

資料來源：作者自製

我們並未針對當時被強制接管的 36 家農漁會信用部員工、總幹事進行訪談，主因在於從整個運動過程來看，36 家農漁會被接管僅是整個事件的導火線之一，隨著情勢發展，整個運動已經轉變成全體農漁會與政府的直接對抗。除了時間與經費限制，我們的訪談對象多屬於運動過程的領導階層，地理範圍則以大台北地區農會為主，主要也是著眼於與運動的關鍵組織－農訓協會較有地緣關係，資料蒐集較為方便與完整之因。

肆、農會體系的發展危機

從歷史脈絡觀察，台灣農會原本只是農民間自發組成的合作組織，既不具農業推廣任務，更未經營信用業務。日據時代日本政府為達成統合農業資源、控制社會團體目的，國家機器開始強力介入農會運作，使農會屬性產生重大質變。來台後的國民黨政府接收既有的地方農會網絡，視其為半官方機構，使其一方面享有免繳營業稅與營利事業所得稅優惠，另一方面則成為政府在民間農業部門的代理人，協助整體農業政策的推動，在此種心態下，對於農會信用部的管理也趨向消極，僅在其發生問題時才介入處理。

一九七四年股金制的廢除是台灣農會發展的重大轉折，由於連帶責任及會員分配盈餘機制的喪失，會員與農會資金的權利義務關係分離，農會信用部成為一個能積累大量盈餘，財產權卻不明的奇特單位，成為地方勢力「競租」（rent-seeking）的場所（陳希煌，1997：54），農會的經濟性合作團體屬性逐漸淡化，政治性職業團體的色彩則逐漸明顯。

受限於環境與制度，農會信用部掌控龐大經濟資源，對於地方庶務了解透徹，有利其建構穩定的人際與權力網絡；另一方面，農會的運作經營也受到地方派系、人際關係的影響，使經營方向極易產生扭曲（陳介英，1996：228-233）。農漁會信用部逐漸失去市場競爭力，在存款部份，農漁會信用部存款佔有率從一九九一年十二月的 9.58% 降至二〇〇四年一月的 6.03%；放款佔有率部份，則由一九九一年十二月的 7.31% 降至二〇〇四年一月的 3.20%；逾放比從一九九五年的 5.07% 驟升至二〇〇二年六月的 21.44%，至二〇〇四年一月為止仍高達 17.71%，逾放金額也從 455 億元攀升至二〇〇三年底的 995 億元。

單以逾放比作為分級管理指標，雖然簡單卻十分粗糙，也未深究相同逾放比數字背後代表的不同意義。根據李紀珠、邱灝玉（2003）的研究，真正造成農漁會信用部嚴重逾放比的多是大額貸款部份，顯示背後充斥的人謀不臧與大額授信評估能力的不足，而絕大多數的小額貸款，逾放比都控制在 10% 以內，需要立即改革的是前者而非後者，完全以經濟面向看待農會信用部問題，不僅

沒看到前述各種問題間的環環相扣，也忽略了農會的特殊功能與實際狀況。信用部為農會內部單位，總幹事擁有人事、督導與考核權，即使信用部主任亦須受總幹事指揮監督，雖然體制上會員（代表）大會為農會最高權力機關，理事會則有聘任、解任總幹事的權力，但前者一年召開一次，後者二個月召開一次，實際運作時總幹事仍為農會主要決策者（賴英照，2000a：99、2001：7-9）。任何對於農會信用部人事、業務的改革，必然牽動農會的整體發展，在現有體制下不可能使信用部脫離農會而獨立。

伍、集體行動的政治機會結構分析

一、國家機器的壓制能力

面對層出不窮的農會信用部問題，民進黨政府面臨一個制度選擇的問題：要保留原有的農會信用部體系，還是重新建立一套新制度加以取代？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「金融重建基金設置及管理條例」中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，使信用部逐漸自農會體系獨立出來。

依據二〇〇〇年底通過的金融機構合併法，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 27 家農會信用部、2 家漁會信用部與 7 家信用合作社為首波基層金融整頓目標；八月十日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 29 個信用部進行輔導，少數農會發生抗議者與鎮暴警察激烈衝突事件（聯合報，2001.8.11：1 版；聯合報，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」，填補 29 家農漁會信用部淨值缺口，同時對違法掏空者追究刑責，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 36 家農漁會信用部遭接管³，從分布區域來看，除了松山農會信屬於城市型農會，以屏東 14 家比例最高，其他亦多分布於農業縣市，證明鄉村型農會信用部經營狀況的確較不佳。

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。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、呂東熹、黃旭初，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公文，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「一一二三與農共生」運動的導火線。

受訪的農會代表皆認為，農民的收成隨著天災、市場等因素而不固定，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，相當程度替代了原本政

³ 各接管銀行如下，世華銀行：台北市松山區農會、屏東縣屏東市農會；臺灣銀行：台灣省農會、屏東縣農會、屏東縣新園鄉農會；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、竹田鄉農會；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、高樹鄉農會、潮州鄉農會、台南縣南化鄉農會、彰化縣福興鄉農會、高雄縣大樹鄉農會；彰化銀行：彰化縣芳苑鄉農會、芬園鄉農會、埔鹽鄉農會、屏東縣車城區農會、林邊鄉農會；第一銀行：台南縣七股鄉農會、楠西鄉農會、屏東縣萬巒區農會、長治鄉農會、高雄縣梓官區漁會；中國農民銀行：屏東縣枋寮區漁會、萬丹鄉農會、高雄縣內門鄉農會、六龜鄉農會、鳥松鄉農會；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。

府應該扮演的角色，這些農會特質卻在政策執行過程成爲被改革的理由，使農會經營者難免開始質疑政策執行的正當性，甚至認爲民進黨政府是利用金改一步步吞噬農會信用部資源。根據統計，36 家農漁會信用部資金缺口爲 309 億 3200 萬元，但 RTC 最後給付給 10 家接管銀行的償付金額卻爲 481 億元，其間差額高達 171 億 6800 萬元（詹朝立，2003：90-93），財團成爲農業金融改革中最先獲利者。

我們為什麼要反對，第一個就是因爲它並沒有配套措施……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……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 800 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。政府見錢眼開，看你不賺錢就是罪過、就該死，政府說要照顧弱勢都是假的……按月交利息是一般金融的思考方式，三個月不繳利息列爲催收，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）

其實農會經營得不好是在 36 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 RTC 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。那時候松農的報表我們也都看過，他們居然說「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）

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強力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）

全面性改造既有農會信用部體系對於農會衝擊太大，缺乏表達意見的管道、遭接管農會的投訴無門，都促使農會危機感日深，彼此間的結盟也更加緊密，更使農會體系必須尋找外部的政治盟友以對抗此一政策。

二、政治聯盟的反制能力

爲什麼二〇〇二年八月實施的分級管理政策引起了如此大的反彈？主要是因爲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⁴。一旦政策貫徹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。

除了前述的金融管理目的，基層金改的政治動機相當明顯：一旦信用部不再爲農會所有，便可大幅降低外力不當介入農會經營的誘因與資源。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，地方派系爲了贏得農會選舉幾乎已經是無所不用其極⁵。一九九九年、二〇〇一年農會法二次增訂參選人的排黑條款，但二〇〇一年年初的農會選舉依舊不平靜，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。

不論是中央或地方，任何選舉只要有人競爭，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。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，不僅使農會成爲地方經濟命脈，也使部份地方政治勢力產生積極介入農會經營的誘因，此爲制度設計的必然結果。事實上，受訪者皆認爲政府是以消滅農漁會信用部作爲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，認爲農漁會都是國民黨樁腳，以爲可以一次剷除掉，沒有意識到農會是百年老店，

⁴ 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 50 萬元的計算法估爲僅值 1 元。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 94 萬元。

⁵ 除了普遍的買票行爲，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 36 家遭接管農會信用部之列。

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。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，像板橋農會有 300 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，二派人要選鎮長，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）

而從政策內容來看，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）

除了農漁會本身反對，以國民黨為首的在野黨更因為不同考量而反對分級管理政策，與農漁會形成政治聯盟對抗行政院，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。過去國民黨執政時期，農會扮演的不僅是地方經濟資源的融通樞紐，也是國家機器換取地方政治勢力提供政治

支持的「行政附屬工具」（蕭新煌 1990：71-72，陳明通 1995：254）。當下政治機會結構是過去歷史的延續，即使政黨輪替，藉由國民黨對外發聲乃是必然的選擇。

國民黨在中常會中邀請農漁會自救會、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，也反駁農漁會是國民黨樁腳的說法，國民黨立院黨團隨即發表書面聲明，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；親民黨在立法院邀請農漁會代表舉辦公聽會，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；台聯黨立場最微妙，雖然其政治立場與民進黨接近，亦有大力批判抗爭動作的聲音⁶，但因為李登輝已經表明支持農會主張，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（詹朝立，2003：125-129；聯合報，2002.9.20：6 版；聯合報，2002.9.21：4 版）。為了爭取台聯對此一政策的支持，陳水扁總統分別與黃主文、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。

雖然政黨對於運動目標並非完全具有共識，但在特殊議題上維持緊密合作，雙方各自擁有獨立組織與行動的完全自由，也各自獲得具體利益。根據受訪者 01、02 表示，原本的想法是要與各政黨「等距交往」，以突顯農業金融改革過程的不正當性，避免招致外界政治化聯想，但延續過去農會體系與國民黨緊密關係，掌握國會中「朝大野小」的政治機會，仍是運動成功的重大因素。

三、國家機器的全面退卻

二〇〇二年九月初全國農漁會自救會正式運作，行政院感受到農會體系的反彈，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

⁶ 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）。

予以放寬；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⁷，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，「財政部八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

⁷ 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，藉以突顯政策的不當。

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）。顯示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。

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 12 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 12 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）

表面上「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⁸，但根據筆者訪談過程，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。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

⁸ 抗爭前夕陳水扁親赴台南官田鄉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桃園關西作「農業觀摩」。

「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。

陸、集體行動的動員結構分析

一、農會體系的凝聚力

農會為地方人際網絡的中心，支援農業推廣、訓練工作，除了作為基層金融樞紐，更兼具政策推廣與社會福利功能。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最基本的集體資源，也是對其他資源—包含金錢、閒暇、聲望與選票—進行動員的基礎。

對於個別參與者而言，僅有自耕農、佃農或農業工作者能成為農會正式會員，享有選舉權與被選舉權，每年僅須繳交極少的會費（約 1000 元上下），使農會成為一種排他性強且十分嚴密的特殊組織。農會的經營階層組成採取間接選舉方式，先由會員選舉產生會員代表，會員代表選出理監事，理事會選出理事長，再由理事長選聘總幹事，封閉性的遊戲規則使得挑戰者連角逐的機會都沒有（王振寰，1996：230），也更加強化農會體系的穩定性，使外力難以介入。

農會組織形式上的高度自主，主要來自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，只要透過組織化運作，在特定政策議題應能成為強力的壓力團體。不過這個類似金字塔的組織，卻僅徒具形式且十分脆弱，除了因為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為共同目標合作，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 200 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。36 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 1 個員工就照顧 10 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）

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，而在筆者訪談過程，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，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。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，二者的動員誘因其實與大多數農民是不同的。而在整個運動的發展過程，農漁會綿密的組織網絡與人脈網絡，加上其與農漁民間特殊的恩庇關係，大大降低抗爭動員過程的組織成本，不過也因為農漁會獨特的人脈化特質，使其很難成為其他集體行動或社運組織仿效的對象。

二、自救會的行動策略

二〇〇一年財政部開始強制接管 36 家信用部時，地方雖有零星抗議，但仍未有全國性的串聯。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 1 億 6000 萬，目前一年僅約 3000 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⁹。農訓協會定期辦理農漁會幹部講習訓

⁹ 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。

練，發行農訓雜誌提出政策建議，不定期舉辦各種研討會，協會理事長、理監事則由各地農漁會代表組成，使其成爲全國農漁會資訊交流中心。

二〇〇二年九月四日、五日農訓協會舉辦爲期二天名爲「讓改變爲農漁會帶來希望」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。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 3 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。

自救會最成功的策略在於取得李登輝的背書，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。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）

自救會一開始也有點在喊爽的，信口就喊出 10 萬人上街頭的口號，之前台灣的社會運動能搞到 1 萬、2 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 3 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）

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……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，是農訊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）

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。運動組織需要強大政治聯盟幫助其達成目標，但也容易受其他政治力量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）。從整個抗爭過程來看，自救會爲了快速累積社會輿論的支持，仍舊必須拉攏在野黨支持，在此過程個別農會的聲音是被忽略的。

農會還是有一些派系，不同派系間難以合作，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。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）

八〇年代晚期農民運動的主要訴求是對抗國家機器，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，並保全農會體系存在。根據受訪者 01 表示，整個運動落幕之後剩餘的經費，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。

柒、政策回應：農業金融法的制度創新與限制

一、全國農業金庫的功能與限制

二〇〇四年一月三十日農業金融法正式施行，全國農業金庫正式進入籌備階段，預定二〇〇五年七月掛牌營運，並由新成立的農委會金融局繼續推動未來的農業金融業務。二〇〇四年四月金融機構合併法修正草案通過，將農漁會信用部排除於銀行業務範圍之外，刪除有關農漁會自願性讓售其信用部與銀行業者、農漁會投資銀行或以信用部作價投資銀行，以及主管機關得強制命令農漁會將其經營不善的信用部讓與銀行等條文（工商時報，2004.4.28：13 版），未來農業金融與一般金融仍將維持雙軌制。

抗爭過後，行政院與自救會都有另設性質為信用部「中央銀行」的全國農業金庫的共識。行政院版本將全國農業金庫資本額定為 100 億，政府出資比例以 20% 為上限，後來則以自救會版本為主，資本額提高為 200 億，政府出資比例為 49%，成立滿三年後逐年降低至 20% 以下。過去農會信用部受限於營業區域與單一農業放款，無法避免農業生產所須面對的自然風險與農產品價格波動風險，更無法將長短期資金作有效運用，全國農業金庫除了負責審核或直接進行大額放款，降低授信風險，另一方面由全國農業金庫在較廣泛的業務範圍內善加運用農漁會信用部轉存的資金，預期將可大幅提高資金利用效率與獲利率（吳榮杰，2002b：278）。不過從農業金融法條文來看，我們認為全國農業金庫未來要發揮預期功能仍有三大問題須要克服。

首先，未來全國農業金庫雖然可以經營與一般商業銀行相同的營業項目，但是受限於必須配合政策性融資¹⁰，使全國農業金庫已經處於相對不利的市場位置。而目前全國各農漁會轉存在農銀、土銀與合作金庫銀行的資金就有 6000 多億，這些資金未來都要轉入全國農業金庫，光付這些基層農會轉存的利息全

¹⁰ 參照農業金融法第廿二條：「全國農業金庫經營之業務項目以下列為限：一、重大農業建設融資。二、政府農業專案融資。三、配合農、漁業政策之農、林、漁、牧融資。四、銀行法第七十一條各款所列業務。五、其他經中央主管機關會商銀行法主管機關及其他有關機關核准辦理之業務。全國農業金庫經中央銀行許可者，得辦理外匯業務。」

國農業金庫就無法動彈，遑論「有效投資」了。

第二，全國農業金庫如何輔導信用部的問題。農業金融法明定三種信用部退場機制¹¹，給予有問題信用部三年改善的緩衝期，未達改善目標者由其他設有信用部的農漁會合併，金融機構合併法由銀行承受方式不再援用，目前 15% 逾放比標準相較於商業銀行標準雖然寬鬆許多，但是以目前信用部平均逾放比 17% 來看，絕大多數、特別是農業縣市的農漁會信用部都將面臨重整，等於全國農業金庫未上軌道前即已先背負一沉重包袱。

第三，全國農業金庫雖然分散地區農會信用部營運風險，卻無法降低農會領導階層的道德風險。全國農業金庫的股東為全國各地大小、性質、獲利能力不一的地方農會，多數城市型農會信用部即使能創造超高盈餘也不是來自農業生產，早已背離農會服務農民的設立宗旨，反而是亟需農業推廣資金的鄉村型農會無法自信用部獲得足夠支援（陳介英，1996：235），未來一旦任何地方農會信用部發生問題，不論是無法預期的系統性風險（如因天災而間接導致的真正逾放），或是人為的不當經營（如惡意掏空資金），全國農業金庫都有負責介入輔導、弭平資金缺口的責任，對於其他營運正常的農會信用部不啻增加額外的風險。

¹¹ 參照農業金融法第卅六條：「信用部業務經營不善，累積虧損超過信用部上年度決算淨值三分之一，或逾放比率超過百分之十五者，應由主管機關及全國農業金庫設置輔導小組整頓之。前項輔導，以三年為期；期滿未達所訂改善目標，或輔導期間經主管機關認定無輔導績效者，其所屬農、漁會由中央主管機關命令其合併於其他設有信用部之農、漁會，不適用農會法第卅七條及漁會法第卅九條規定。信用部淨值為負數者，行政院金融重建基金於存續期間彌補信用部缺口後，由中央主管機關命令其所屬農、漁會合併於其他設有信用部之農、漁會，不適用農會法第卅七條及漁會法第卅九條規定。」卅七條：「信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關應停止農、漁會代表、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、第四十六條及漁會法第四十八條、第四十九條規定；其被停止之職權，並得由中央主管機關指派適當人員行使之。行政院金融重建基金動用期間，中央主管機關執行前項處分時，得命令信用部所屬農、漁會與其他設有信用部農、漁會合併，不適用農會法第卅七條及漁會法第卅九條規定。金融機構合併法第十七條及第十八條第三項規定，於農、漁會依前條第二項、第三項及前項規定合併時，準用之。」

二、全國農業金庫與農會體系的制度衝突

農業金融法引用銀行法規定，未來全國農業金庫董事會須有三分之一為獨立董事，授信審議委員會則應有一半以上為獨立授信審議委員，並定有積極與消極資格，從制度面減少地方農會經營階層不當介入全國農業金庫實質運作的空間。由於農會股權過於分散，初期政府又是最大股東，全國農業金庫作為政府農業政策代理人角色未變，可預見的是未來政府仍將積極主導全國農業金庫董事會的選任與運作。政府干預不見得是壞事，反而能保證全國農業金庫的永續經營，但隨著政府出資比例的降低與董事會改選，農會組織與全國農業金庫本質上的差異便會逐漸浮現，而這個衝突卻是目前的制度無法解決的。

首先，農會選任人員在間接選舉制度下極易為地方派系操控，加上股金制的廢除，農民與農會信用部並無出資入股關係，理監事的連帶責任消失，農會經營的好壞與理監事無直接利害關係。總幹事雖然對農會經營負完全責任，統一指揮、監督農會員工¹²，但在連任壓力下很難不受理事會所影響。未來全國農業金庫董事即使由各農漁會總幹事互選產生，從過去歷屆農會選舉紀錄來看，其中人為操控空間仍舊相當大。除非恢復股金制，透過會員認股方式重新凝聚會員嚴格監督農會經營者的誘因，並將目前的間接選舉改成直接選舉，提高選舉過程舞弊的成本，否則建置全國農業金庫的良善本意最終仍將被消磨殆盡。

第二，農業金融法企圖強化目前信用部主任的獨立性，但在目前體制下形同虛設。農會原本即設有信用部主任一職，須受總幹事指揮監督，按照農業金融法及其相關子法規定¹³，未來信用部主任由總幹事提名後，須由主管機關

¹² 參照農會法第廿六條第一項：「農會總幹事以外之聘任職員，由總幹事就農會統一考試合格人員中聘任並指揮、監督。」

¹³ 參照農業金融法第廿九條：「第信用部及其分部，應各置主任一人；主任應具備之資格條件準則，由中央主管機關定之。信用部主任，由總幹事就具備前項資格條件人選提報理事會同意後，報請主管機關核准後聘任；其解任時，亦同。」及「農會漁會信用部主任應具備資格條件及聘任解任辦法」（930128 訂定）第四條：「農會、漁會應於完成員工年度工作考核後，將符合擔任信用部主任及其分部主任資格條件者檢具有關證明或聲明文件統一彙報主管機關審查合格後，列為候用名冊。年度中取得信用部主任及其分部主任任用資格者，得由隸

（全國農業金庫或農業金融局）審查同意後才可聘任。由於農業金融法並未解除總幹事對信用部主任的提名權，總幹事由理事會選出，理事會有可能不同意總幹事提名的人選嗎？

第三，農會合併可能發生問題。過去農會信用部發生擠兌事件，都由政府出面主導農會合併，其目的主要在消極防弊而非鼓勵農會合併以擴大經濟規模，農業金融法亦然。即使如此，農業金融法對於農會合併規範仍嫌不足，依據農業金融法卅七條第一項規定，被合併的總幹事、理監事等人實應已不具任何職權與再參選的權利，亦即在理監事席次上有一定限制，但以目前的選舉方式，不難想像被合併者仍可透過利益交換，取得與合併農會合作機會，甚至獲得理事長席位。

農業金融法基本上是民進黨政府受迫於政治壓力下倉卒通過，而非深思熟慮下的產物，甚至只是另一套用來規範農漁會信用部的罰則（農金法有約三分之一條文是規定違法的農會如何受罰），而未從整個農業鄉村福利體系思考。

捌、結論

在理論部分，政治過程理論與資源動員理論各有其侷限。單以政治過程理論很難明確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，在議題凝聚的熱度上也相差許多。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。

屬之農會、漁會專案報請主管機關審查合格後，補列入候用名冊。」第五條：「信用部主任之聘任，應由農會、漁會總幹事就前條候用名冊中提名一人，送人事評議小組通過後，提報理事會同意並報請主管機關核准後聘任之；解任時，亦同。信用部分部主任之聘任，應由農會、漁會總幹事就前條候用名冊中提名一人，送農會漁會人事評議小組通過後聘任之，並報請主管機關備查；解任時，亦同。」

另一方面，資源動員論的偏差則在於其假定眾多抗爭團體僅能爭取有限的資源，忽略不同團體本身既有、甚至可以自我創造動員能力。單純以個人利益的計算解釋集體行動的起源或發展是相當不足的，集體行動除了追求集體財，也可能是為了避免集體「惡」，個人若因時間或金錢成本而不參與集體行動，將使其失去更多，這些「關鍵大眾」（critical mass）也是促成集體行動的原動力（Marwell and Oliver, 1993），在此一運動中獲得證明。透過整體政治制度、歷史背景與個別運動組織的綜合分析，我們的確較能較清楚的解析社會運動的前因後果與政策失敗的原因。

在個案部份，此次農業金融改革執行過程，我們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。由於農漁會信用部改革涉及的是政治、經濟、社會公平等多面向的正當性，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，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。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。

最後回歸社會運動本質來看，此次抗爭仍舊是少數領導者與國家機器的對抗，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，目標只著眼於化解當下的危機，而不是要徹底改變台灣農民的弱勢處境，無法跳脫大部份社會運動的宿命。政府於抗爭後作出的政策回應—特別是農業金融法的制定，是否真能達成預期目標仍有待觀察。

參考文獻

- 王振寰
1996 《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。
- 王增勇
2000 〈誰代表老人發言？台灣老人福利運動的回顧與展望〉，林國明、蕭新煌（編），《台灣的社會福利運動》，頁 258-307，台北：巨流。
- 王親仁
2001 《問題農會信用部退出市場後農業金融功能措施之研究》，台北：行政院農委會 90 年度試驗研究計畫研究報告。
- 向陽、呂東熹、黃旭初
2004 《公僕報告》，台北：INK。
- 何明修
2000 《民主轉型過程中的國家與民間社會：以台灣的環境運動為例（1986-1998）》台北：國立台灣大學社會學研究所博士論文。
- 吳旻倉
1991 《台灣農民運動的形成與發展》台北：國立台灣大學農業推廣學研究所碩士論文。
- 吳榮杰
2002a 《農會信用部策略聯盟方式之研究》，台北：行政院農委會 91 年度科技研究計畫研究報告。
2002b 〈建構健全完整的農業金融體系〉，吳明敏（編），《台灣農業的挑戰與對策》，頁 275-284。台北：台灣智庫。
- 李丁讚、林文源
2000 〈社會力的文化根源：論環境權感受在台灣的歷史形成〉，《台灣社會研究季刊》，第 38 期：頁 133-206。
- 李紀珠、邱澍玉
2003 〈當前農漁會信用部改革之評析〉，《國家政策論壇》，92（夏）：頁 173-183。
- 林國明、蕭新煌
2000 〈台灣的社會福利運動導論：理論與實踐〉，林國明、蕭新煌（編），《台灣的社會福利運動》，頁 2-31，台北：巨流。
- 范雲
2000 〈從政治人到階級人：台灣政治轉型過程中的工運領導〉，林國明、蕭新煌（編），《台灣的社會福利運動》，頁 178-230，台北：巨流。
- 徐世榮
1999 〈新社會運動、非營利組織與社區意識的興起〉，《中國行政》，第 66 期：頁 1-19。
- 陳介玄
1995 《貨幣網絡與生活結構：地方金融、中小企業與台灣世俗社會之轉化》，台北：聯經。

陳介英

1996 〈台灣農漁會信用部的「地方」特質〉，《基層金融》，第 32 期：頁 217-236。

陳希煌、黃振德

1997 《健全農會信用部體制之研究》，台北：行政院研考會編印。

陳明通

1995 《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦出版社。

舒詩偉、許甘霖、蔡宜剛譯（Alain Touraine 著）

2002 《行動者的歸來》，台北：麥田。

董安琪譯（Mancur Olson 著）

1989 《集體行動的邏輯》，台北：遠流。

詹朝立

2003 《天黑黑 唸落雨：十二萬農漁民大遊行傳真》，台北：台灣社會科學出版社。

廖美

1992 《台灣農民運動的興盛與衰弱：對二〇年代與八〇年代的觀察》台北：國立台灣大學社會研究所碩士論文。

監察院財政及經濟委員會

2001 《我國金融國際競爭力總體檢調查報告》，台北：監察院財政及經濟委員會編印。

蕭新煌

1990 〈一九八〇年代末期台灣的農民運動：事實與解釋〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第 70 期：頁 67-94。

賴英照

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

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

2001 〈農會信用部的管理法制應力求健全〉，《華信金融季刊》，第 13 期：頁 1-18。

簡慧樺

1997 《國家權力與農民抗爭：以 1895 年至 1980 年代台灣農民運動為例》台北：國立台灣大學政治系碩士論文。

Cohen, J. L.

1985 “Strategy and Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movement”. *Social Research*, Vol.52: pp. 663-716.

Diani, M.

1992 “The Concept of Social Movement”. *The Sociological Review*, Vol.40, No.1: pp. 1-25.

Eisinger, P. K.

1973 “The Conditions of Protest Behavior in American Cities”. *American Political Science Review*, Vol.67: pp: 11-28.

Gamson, W. A.

1990 *The Strategy of Social Protest*. 2nd rev. ed. Belmont, Calif: Wadsworth.

Hardin, R.

1982 *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Johnston, H., E. Larana, and J. R. Gusfield
1994 "Identities, grievance, and new social movements". In Hank Johnston, Enrique Larana, and Joseph R. Gusfield (ed.), *New Social Movements: From Ideology to Identity* (pp. 3-35). Philadelphia: Temple University Press.
- Kriesi, H.
1996 "The organizational structure of new social movements in a political context". In Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (ed.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (pp. 152-182). NY: Cambridge University Press.
- Kriesi, H., R. Koopmans, J. W. Duyvendak, and M.G. Giugni
1992 "New social movements and political opportunities in Western Europe". *European Journal of Political Research*, Vol.22: pp. 19-244.
- Marwell, G. and P. Oliver
1993 *The Critical Mass in Collective Action: A Micro-Social Theory*. NY: Cambridge University Press.
- McAdam, D.
1996 "Conceptual origins, current problems, future directions". In Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (ed.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (pp. 23-40). NY: Cambridge University Press.
- McAdam, D., J. D. McCarthy, and M. N. Zald
1996 "Introduction: Opportunities, mobilizing structures, and framing processes-toward a synthetic, comparative perspective on social movements". In Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (ed.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (pp. 1-20). NY: Cambridge University Press.
- McAdam, D., S. Tarrow, C. Tilly
1997 "Toward an Integrated Perspective on Social Movements and Revolution". In Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckerman (ed.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (pp. 142-173). NY: Cambridge University Press.
- McCarthy, J. D.
1996 "Constraints and opportunities in adopting, adapting, and inventing". In Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (ed.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (pp. 142-151). NY: Cambridge University Press.
- Melucci, A.
1994 "A Strange Kind of Newness: What's "New" in New Social Movements?". In Hank Johnston, Enrique Larana, and Joseph R. Gusfield (ed.), *New Social Movements: From Ideology to Identity* (pp. 101-130). Philadelphia: Temple University Press.
- Oberschall, A.
1973 *Social Conflict and Social Movements*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, New Jersey.
1993 *Social movements: Ideologies, Interests, and Identities*. New Jersey: Transaction Publishers Press.
- Olson, M.
1971 *The Logics of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge MA: Harvard College Press.
- Singh, R.
2001 *Social Movements, Old and New: A Post-modernist critique*. California: Thousand Oaks.

Stern, C.

- 1999 “The evolution of social-movement organizations: niche competition in social space”.
European Sociological Review, Vol.15, No.1: pp. 91-105.

Tarrow, S.

- 1994 *Power in Movement*. NY: Cambridge University Press.
1998 *Power in Movement: Social Movement and Contentious Politics*. Second Edition. NY:
Cambridge University Press.

Touraine, A.

- 1981 *The Voice and the Eye. An Analysis of Social Movements*. NY: Cambridge University
Press.

Zald, M. N. and McCarthy, J.

- 1987 *Social Movements in the an Organizational Society: Collected Essays*. Transaction
Books: New Brunswick.

Agricultural Financial Reform and Social Movement in Taiwan: The Case of “Coexist with the Peasant on Nov. 23”

Yu-Hsiang Lin*

ABSTRACT

There are three approaches in contemporary study of collective action , “political process theory” emphasizes opportunities and limits of movement process, “resource mobilization theory” emphasizes the role of formal and informal forms of organization playing in mobilizing process, “new social movement theory” emphasizes how the actor’s ideas and cultural factors shape his action.

The peasant movement has always played an important role in the history of social movements in Taiwan. We could also get the trajectory of social transformation and democratization from the context of the peasant movement. Over 120,000 angry farmers and fishermen from across Taiwan marched through Taipei on Nov. 23, 2002 to protest what they believed to be a government’s all-out attempt to wipe out the farmers’ and fishermen’s associations. The largest peasant protest ever seen in Taiwan made the President Chen Shui-bian facing the acutest crisis since being elected in 2000, and the U-turn on the policy of agricultural financial reforms also harmed the credibility of the Democratic Progressive Party government again. This article tries to use theories of social movement to discuss the structure of political opportunities behind this peasant protest, and the role which farmers’ and fishermen’s associations, and “Taiwan Agro-Fighters United play”. From this agricultural financial reform, we saw a new polity that hadn’t have a stable foundation of power regressing, when faced with different opposition powers cooperating and challenging. The passing over of “Coexist with the Peasant on Nov.

* Graduate Student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

23” means the policy window to examine the rural welfare system has been closed again.

Key words: agricultural financial reform, social movement, political process theory, resource mobilization theory, new social movement theory