



# 農會的檔案與歷史— 以戰後農會與合作社分合的 派系紛爭為例

The Documents and History of Farmers' Association:  
Focus on the Conflicts between the Political Cliques over  
the Integration and Separation of Farmers' Association and  
Cooperatives in Taiwan.

■ 黃仁姿 Huang, Jen-Tzu

國立政治大學臺灣史研究所博士生

Ph. D. student, Graduate Institute of Taiwan History,  
National Chengchi University

## 摘要

戰後農會與合作社的分合案，本來是歷經日本殖民統治與中國國民黨（以下簡稱國民黨）兩個新舊政權替換之後，由於法律體制之間的差異而產生的制度性整合問題。在日本統治末期，農業會與產業組合系統被官方當局合併為新的組織「農業會」。戰後國民政府接收臺灣之後，臺灣行政長官公署希望繼續維持日治末期建立的農業會組織。然而，當時主管合作社組織的主管機關「社會部」，反對臺灣官方的此一政策，並要求臺灣行政長官公署將合作社組織從農會劃分出來。事實上，社會部部長谷正綱是中央俱樂部（Central Club，簡稱 CC 派）<sup>(註1)</sup>的成員，而 CC 派長期掌握了西元（以下同）1920 年代之後的合作事業。因此簡單地來說，CC 派也希望握有對臺灣合作社組織的控制權。

1949 年陳誠擔任臺灣省政府主席，決定再度合併農會與合作社。1949 年底，CC 派隨著國民黨來到臺灣，來到臺灣的 CC 派持續反對陳誠的合併主張。CC 派與陳誠對於合併案的爭執，一直持續到 1953 年農會「改進」前，因為蔣介石表示支持農會與合作社合併，CC 派與陳誠對合併案的爭執才告結束。

## ABSTRACT

The integration and separation between cooperatives and farmers' association in postwar



Taiwan was an important political issue of institutional adjustment of difference between pre/new administrative systems of Japan/ROC (Taiwan Provincial Administrative Executive Office). During the late Japanese Colonial Period, the farmers' association and cooperatives were forced to integrate into a new organization by the authorities. After the nationalist government took over Taiwan, the authorities of Taiwan Provincial Administrative Executive Office wanted to keep the organization that established in the late Japanese Colonial Period. However, the Social Department of the nationalist government that superintended cooperatives opposed the policy of the Taiwan authorities, and forced the authorities to separate the cooperatives from the farmers' association in Taiwan. In fact, the minister of the Social Department was a member of the CC clique that dominated the cooperatives in China. In other words, the CC clique wanted to keep their domination of cooperatives in Taiwan.

Chen Cheng, as the governor of Taiwan Province in 1949, determined to integrate farmers' association and cooperatives into one organization again. At the end of 1949, the CC clique followed the Kuomintang to settle down in Taiwan and continued to claim over the Chen's policy. The disputes between the CC clique and Chen Cheng were ended in 1953 since Chiang Kai-shek approved the integration of Farmers' association and cooperatives.

關鍵字：農會、合作社、陳誠、CC 派

Keywords：farmers' association, cooperatives, Chen Cheng, CC clique

## 壹、所謂的「農會檔案」

戰後農會與合作社的合併案，是臺灣農政組織從日治末期的農業會成立以來，到戰後最重要的一次變革，因為此後臺灣的農會組織，作為農民團體而得以長期兼營合作金融業務，實為特例，因此本文以戰後農會與合作社的分合為題，說明其中的歷史緣故。其次，關於農會的先行研究，過去學界已經累積許多研究成果，這部份請參考拙著《國民黨政權與地方菁英：1950年代的農會改組》；再者，本文的目的，主要並不在於介紹「農會檔案」，若對農會相關的新史料感興趣者，可參考范雅鈞〈臺灣農會檔案價值與運用〉一文。不過，筆者基於過去的研究，將補充說明過去農會相關檔案的典藏情形、學界的運用，以作為簡單的類學術史回顧，並且補充學界目前比較少利用的農會相關檔案，以利學界先進周知。

2012年，中華民國農民團體幹部聯合訓練協會（以下稱農訓協會）出版《臺灣農會史》一書，分為上下兩冊，上冊從日治時期溯源臺灣農會組織的發展歷程，下冊則敘明戰後臺灣農會組織制度的變革，以迄2012年決議將成立一個全國農會組織（即2013年設立的「中華民國農會」），此一重大制度變革的政策討論與決策過程<sup>（註2）</sup>。自1900年臺灣第一個農會組織「三角湧農會」設立以



來，臺灣農會組織的發展已逾百年，《臺灣農會史》一書的出版，不僅勾勒出百年臺灣農會的歷史演變樣貌，有助於瞭解臺灣農會一百多年來的發展軌跡，更重要的是，孕育該書的過程，發掘許多珍貴、現存於各地的農會檔案，這些農會檔案的再現、保存與運用，對於農會研究的學術開展，必有相當大的助益。

誠如上述臺灣農會史系列叢書的總編輯范雅鈞〈臺灣農會檔案價值與運用〉一文所言，過去農會研究的徵引史料多半來自「統治機關檔案」，例如臺灣總督府檔案、臺灣省行政長官公署（以下簡稱長官公署）檔案、臺灣省政府檔案、臺灣省議會檔案以及國民黨檔案；或者「主管機關官方出版品」，例如中國農村復興聯合委員會（以下簡稱農復會）、臺灣省政府農林廳的工作報告、研究報告或統計資料出版品。為什麼沒看見一手史料運用呢？這些研究主體的農會檔案在哪裡呢？（註3）。的確，攸關農會的既有研究有如汗牛充棟，不同學科之間亦有其各自關懷的研究課題，然而運用史料檔案，從事農會研究的歷史性著作，在為數眾多的農會既有研究之中，並非多數。關於日治時期的農會研究，有較為大家熟知的胡忠一、李力庸等人的著作，在戰後農會方面，目前的研究已經運用相當多的一手官方史料和檔案，而首先運用較多一手史料開始從事研究的則為程朝雲。

事實上，就如范文所言，「農會檔案」過去很少見於官方機構的收藏與保存之中，再者臺灣全國有300餘間的農會，若要各別探聽與蒐集各農會的檔案，憑藉個別研究者之力實難達成，即使得知有歷時長遠而倖存之農會檔案，也不見得能一窺究竟。就筆者印象所及，首次見到的農會檔案，為收藏於吳三連臺灣史料基金會圖書館的《臺北縣農會移交清冊》、《臺北縣農會定期會員代表大會議案（民國43年度）》等而已。幸賴農訓協會的臺灣農會史系列叢書計畫，讓長眠於農會機構裡的珍貴史料檔案，得以重見天日。2011年起，農訓協會與國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱檔案管理局）合作，以3年為期的計畫方式訪查徵集農會文物，因此在研究者眼中極為珍貴的農會史料，得以被典藏檔案的專責機構保存下來，而成為所謂的「農會檔案」（註4）。

總的來說，直到近一兩年「農會檔案」出現以前，與農會無特殊關係的一般歷史研究者，極少有機會能使用農會本身的檔案，著手進行農會研究，大部分的研究者，泰半僅能透過耙梳與農會相關的機關檔案，從眾多來源不同的檔案裡，經過層層的梳理，方能瞭解並書寫百年農會組織的發展梗概。然而，以戰後臺灣農會為例，如果考慮到國民黨/中央—省—縣市—鄉鎮的四級行政體系，「農會檔案」的出現，無疑正可補齊農會研究的最後一塊拼圖，亦即歷經層層上級機關的決策之後，到了最末端下游但扮演最重要的實際執行組織，尤其以鄉鎮農會為要，經過上級官僚機構，由上而下，著手規劃的政策，是否得以順利理想地被推動與實施，負責決策的政府官僚與農會主事者之間，在重大決策上的利益，例如土地改革政策、軍公糧的收購、美援物資的發配運用等等，是否立場一致毫無衝突，或許將來都可進一步透過「農會檔案」尋求更多解答。

此外，臺灣農會組織的發展，深受官方政策影響，而歷經政權更迭的臺灣農會組織，又因此極具特殊性（註5）。以戰後臺灣農會與合作社的分合為例，過去的研究已經指出，國民政府時期中國的



農會性質與日治時期臺灣的農會性質並不相同，由於國民黨與中國共產黨兩黨對於農民的爭奪，使得農會被當成政治工具，因此「農會偏重政治功能，合作社偏重經濟功能」。戰後新舊政權的農民組織經驗在臺灣相遇，新的官方當局按照「農會政治、合作社經濟」的原則，來劃分臺灣的農民組織，決策者的觀念與臺灣當時的現實之間有所差距，加上政策未能澈底執行，導致農會與合作社分立的波折。至於 1949 年陳誠下令合併農會與合作社，主要並非是為了配合肥料換穀制度的實施，而是基於農復會的建議，為了重新發揮農業會在日治末期所扮演的角色，而農政輔助、資源統制都是其中之一。因此協助土地改革的推行、輔助糧政，都在其目的之內，但是最深層的原因，仍是基於中國大陸時期的經驗，側重農會的政治功能<sup>(註6)</sup>。上述的說法大抵能夠呈現戰後臺灣農會與合作社分立的波折，但是從 1945 年的政權轉換，到 1949 年國民黨政權來臺之後，官方在農會與合作社的政策上，其決策形成到拍板定案的過程，歷經許多複雜曲折的正反政策思辨，並且受到眾多歷史行動參與者的影響。以下將試著從前述角度來說明戰後臺灣農會與合作社分合的紛爭。

## 貳、農業會的成立

### 一、農業會檔案與法院登記簿

關於日治時期的農會相關檔案，如前所述，目前已有幾間縣級、鄉鎮級的農會，其日治時期的檔案，已經由檔案管理局負責典藏保存，並且正在持續進行檔案的數位化工作，若是有志於農會研究的研究者，現今已能利用這批檔案。除了現已典藏於檔案管理局的農會檔案之外，就筆者所知，臺南市農會也保有為數相當龐大而完整的資料，其中攸關日治末期現存的資料部份，包括原臺南州農業會職員履歷書、接管書類等，對於瞭解該會的人事任用有很大的助益，特別是日治時期農業學校的學生，例如屏東農業學校、嘉義農林學校等校的畢業生，他們如何被聘任進入農業會工作，其薪給、擔任的職位，都有非常詳盡的紀錄。其次，對於原任職臺南州農業會的日本人於戰爭結束後的留用與退職情形，在履歷書裡也有清楚的記載。

此外，針對「農業會」組織團體的性質，學界曾有許多討論，但是依照臺灣總督府發布的「臺灣農業會令」，農業會為法人，按照「臺灣農業會登記規則」第 9 條規定<sup>(註7)</sup>，必須向地方法院、支所或其出張所登記，因此在「日治法院檔案資料庫」現藏的檔案裡，就留有「農業會」登記簿，例如新竹地方法院的農業會登記簿，其中也有一些與農業會相關的團體登記簿，例如產業組合登記簿、市街地信用組合登記簿、農業實行組合登記簿等。其中以新竹地方法院的農業會登記簿為例，就有中壢街、楊梅街、平鎮庄、新屋庄、觀音庄、新竹州、寶山庄、峨眉庄、芎林庄、橫山庄、北埔庄、竹東街、竹南街、頭分街、三灣庄、南庄、後龍庄、造橋庄等農業會的登記資料，登記項目大致包括登記的年月日、事務所及支部地址、所轄的地區範圍、成立目的、出資總口數、每口的出資金額、出資繳納方法、理監事姓名與住所、變更事項等<sup>(註8)</sup>。



## 二、農業會與地方菁英

日本內地在戰爭末期伴隨著戰時經濟情況以及為了確保糧食的增產，政府決定實行農業團體合併政策，在日本內地率先實施農業團體合併之後，1943年12月29日，臺灣總督長谷川清也以律令第26號公布「臺灣農業會令」<sup>(註9)</sup>，將臺灣原有的農會組織、產業組合及畜產會、山林會、青果同業組合及其聯合會、鳳梨同業組合、製茶同業組合、州廳米穀納入組合、市街庄業佃會及其聯合會、肥料配給組合等各種農業團體合併成立為農業會，形成市街庄農業會、州廳農業會及臺灣農業會三級制的體系<sup>(註10)</sup>。

其中，在所有合併的農業團體中，農會與產業組合可以說是日治時期的兩大農業團體<sup>(註11)</sup>。1944年農業會成立之前，農會組織系統為臺灣農會、州廳農會二級制，而產業組合則是發展於市街庄的單級制，直到1942年「臺灣產業組合聯合會」的成立，產業組合才形成二級制，因此，「在1944年奉令合併之前，農會發展於州廳級而市街庄級則無，產業組合發展於市街庄級而州廳級則無」<sup>(註12)</sup>，這就是戰後臺灣的鄉鎮級基層農會前身幾乎多為日治時期產業組合的原因。綜觀日治時期的產業組合，其股金的認購與存款，大多數都來自於地方的有資產者及地主，因此相較於其他官方組織，產業組合係臺灣本島地方菁英自行組織成立<sup>(註13)</sup>。換言之，產業組合實為地方菁英勢力聚集的場域之一。

日治末期農業會雖然作為法人，但受行政官廳監督，大體上來說，其人事組織部分，農業會會長名義上係由各級政府行政首長任命，但實際上卻由各級政府行政首長兼任，而其下各部、課人事主管亦多由日人出任。但是，根據目前的農業會檔案，有不少街庄農業會的副會長、理事均為臺灣人，因此街庄農業會的實際人事樣態，有待未來進一步探究。總而言之，原屬於產業組合系統的地方菁英，由於日治時期農業會之成立，其活動場域被轉移至農業會組織之內，不過出於統制目的而合併的農業會，其人事、政策由官方主導，因此這些產業組合的主事者，在農業會時期只能屈從官方，成為次要角色。

## 參、政權轉移與制度的整合性問題

### 一、農業會的法源爭議

1945年10月5日，長官公署與警備總司令部設立前進指揮所，準備接收臺灣，為此成立各州廳接管委員會，到各地展開接收。全臺性最高層級的臺灣農業會首先由長官公署農林處派員接收，至於各州廳農業會接收則由各州廳接管委員會於接收地方行政機關時，同時接收各級農業會，各州廳農業會會長一職由各州廳接管委員會主任委員兼任，市街庄農業會，則由郡守及市街庄長分別兼任會長。在各州廳完成接收後，長官公署令立即組織縣政府，將各州廳接管委員會的接收事項移交各縣政府，農業會也因此移交縣政府管轄，基本上由縣長兼任農業會會長<sup>(註14)</sup>。從各級農業會接



收的過程而言，可以發現接收之後的各級農業會會長，大致上由行政首長兼任的情形，基本上即是日治時期體制的延續。

事實上，按照「臺灣農林接管計畫」，當時將臺灣農林漁牧機構劃為行政機構、試驗機構、企業機構及農林團體4類，依序接收（註15）。至於接收之後的農業會主管機關，按照當時的政府機關組織，長官公署民政處為農業會的法定主管官署，長官公署農林處為農業會農業推廣業務之主管官署。1946年2月，各級農業會接收完畢之後，長官公署農林處曾召開「全省各縣市農業會指導員會議」，並成立「農業會令研究小組委員會」，討論農業會的相關問題，會後有幾項重大決議，包括名稱上仍照舊稱為「農業會」，暫時按照前「臺灣農業會令」及關係法規辦理，但重新組織後，制度上採理、監事制，理、監事改由會員代表大會選舉之。其實，在「全省各縣市農業會指導員會議」上，大家對於「農業會」的法源疑慮，曾提出相當多意見。由於臺灣的「農業會」係為日治時期農會與產業組合等各種農業團體合併而成，性質上既不符合國民政府「合作社法」所規定的合作社，亦不符合「農會法」所規定的農會，卻兼辦農會與合作社之業務，因此當時各縣市代表建議，參照中央的「合作社法」、「農會法」及日治時代的農業會令，重新制訂符合臺灣農業會現狀的新法規，但是長官公署卻認為「合作社法」、「農會法」與日治時代的舊法令相差無幾，因此無須另定新法（註16）。

簡單來說，戰後臺灣的農業會承繼日治時期而來，與新政權制訂的相關法律制度扞格不入，然因為正處政權移轉時期，同時長官公署又掌有接收臺灣後的行政權力，因此農業會的法源問題得以在長官公署的命令下，暫時被擱置。但是不久後，針對臺灣的農業會法源問題，中央主管機關卻與長官公署產生衝突。

## 二、中央主管機關與長官公署的角力

1946年3月，臺灣舉行各級民意代表選舉，農業會能否視同農會而享有職業團體的參政權、選舉省參議員、縣市參議員，便出現疑議。根據「縣參議員選舉條例」，職業團體得以選出縣參議員，因此如果農業會並非職業團體，便無選舉資格，為了選舉資格與名額的認定，農業會的組織性質便需要進一步被釐清（註17）。

早在各地縣市參議員選舉前，長官公署農林處處長趙連芳曾經呈函給社會部長谷正綱、內政部長張厲生，陳述臺灣的農業會組織係「農村合作社」及「農會」合併而成，接收後照現制而改稱省縣鄉農業會，由農民重新選舉代表，逐級改組理監事。雖名稱上與中央法令之農會稍有出入，在業務方面為求便利而兼營金融及運銷業務，但實際組成方式與農會並無不同，請因地制宜，准予承認農業會享有人民團體之參政選舉權，以應急需。對此，內政部覆電給長官公署民政處，核可農會准享有團體參政權，然電文上是稱農會而非農業會，因此長官公署民政處還特請譯電室查明電文上是稱農會抑或農業會（註18）。隨後長官公署秘書長葛敬恩收到陳儀來電，據聞經陳儀在重慶與張厲



生、谷正綱親自面洽，農業會准可視同農會辦理，於是長官公署民政處遂電飭各農業會依照人民團體辦法辦理登記。但是，稍後社會部又來電，准臺灣原有之農業會改組為農會，依照「農會法」規定辦法辦理，報陳社會部備查（註19）。

然而，長官公署這方，原意為呈請准將農業會視同中央法令規定之農會辦理，而且電文也說經過陳儀親自協商，已獲得社會部長谷正綱、內政部長張厲生兩人之同意，未料社會部此時卻來電文要求：將農業會改組為農會。該封電文讓趙連芳錯愕不已，緊急會商長官公署民政處長周一鶚及臺灣省農業會討論如何相應，是否待請示陳儀後再照辦理（註20）。陳儀的反應為何，不得而知，但是顯然社會部最終並沒有接受陳儀的提議。結果，1946年4月，長官公署方面決定遵照中央意見，下令各級農業會依法改組為農會（註21）。但此時，所謂的「改組」僅是將農業會易名為「農會」，名義上完成改組，就組織團體性質及其經營業務，基本上沒有太大變更。不料，1946年5月，內政部來電告知，長官公署前請照現制仍稱為農業會一案，由於主管單位機關社會部認為所請於法無據，應依照「農會法」規定將農業會改組為農會，同時應將農業會原兼辦之合作業務劃出，另行成立合作組織（註22）。

如此一來，所謂「依法改組為農會」，並非僅是易名為「農會」而已，還必須進一步將「農業會」組織劃分為農會及合作社。長官公署於接到中央的劃分電文後，雖承認農會與合作社須以分別辦理為原則，但依「農會法」第5條第2項之規定，農會經當地目的事業主管官署之核准，得辦理合作事業，但應呈報當地主管官署備案。長官公署民政處據此逕自核准農會得辦理合作社業務（註23）。然而，此一決定俟長官公署民政處向主管合作業務的社會部合作事業管理局請示後，卻被加以否決。合作事業管理局認為「農會法」第5條第2項之規定，應係指輔導會員組織或參加當地合作社而非逕行辦理，並且農會事業應偏重政治性活動，合作業務應偏重經濟性之活動（註24）。在中央主管機關的堅持下，最後長官公署方面只好遵照社會部之意，令將農業會內原農會與產業組合劃分為農會與合作社，農會依農會法辦理，受長官公署農林處指導監督，合作社依合作社法辦理，受民政處監督，並發布「合作社與農會不同及關聯所在通告案」，不僅原各級農業會之經濟事業部門（即原各種組合），必須依法改組為各級合作社，原水產業會、漁業會，亦應分別改組為漁業生產合作社及漁會。簡單來說，合作組織及業務，不得由其他團體兼營（註25）。

從准將農業會視同農會，再到依法改組為農會，最後演變成必須劃分農會及合作社，在農業會該案與中央主管機關的攻防上，長官公署可說是節節敗退。單從政策結果而論，劃分農會與合作社，是順利地將臺灣的農業會組織制度，整合進國民政府的現行法律體制。實際上，長官公署雖然下令農會與合作社的財產必須劃分，然而彼此之間仍可互為會員與社員，並得互兼職員，因此，1946年的劃分，是一場不完全的劃分。至於，中央主管機關為何如此堅持、三申五令臺灣農業會不得兼營合作業務，恐怕與CC派不無關連。



### 三、陳果夫與合作事業

陳果夫，1951年8月病逝於臺灣。當時，蔣介石總統給陳果夫的褒揚令中，除了提及他對國民黨革命事業的貢獻之外，還有幾項他個人的功績，包括主治淮河水利、改革地政、倡導合作等等（註26）。事實上，中國合作事業的創設確與陳果夫淵源甚深。

1920年，陳果夫與薛仙舟為了研究合作運動方法，提倡合作事業，培養合作事業人才，除從事調查合作相關事項之外，並創設上海合作同志社。1924年發起創立「中國合作運動協會」，1927年由薛仙舟草擬「中國合作化方案」，由陳果夫轉陳蔣介石，同時籌設「中國合作學社」，翌年於上海成立，由陳果夫當選該社常務委員（後改為理事長），而余井塘、許紹棣、胡健中、樓桐孫都是當時的發起人，而中國合作學社的成員亦有一部分在1949年之後轉移至臺灣（註27）。1928年，國民黨召開第4次全體中央會議，陳果夫在會中提出「組織合作運動委員會建議案」，建議國民黨應提倡合作運動，發展合作事業，同時指示「中國合作運動協會」擬具「提倡合作運動案」，該案在國民黨中央執行委員會第5次全體會議提出，具體的建議有：（一）中央設合作訓練學院、（二）民眾訓練委員會下設合作運動委員會、（三）選派合作同志出洋考察合作事業、（四）訓令政府頒布合作法、（五）訓令全國學校注重合作課程（註28）。

如前所述，中國合作事業的草創到成立，陳果夫扮演相當關鍵的角色，而其上述的建議也幾乎一一實現，如開辦隸屬於中央政治學校的合作學院、派王世穎（後任合作事業管理局局長）等人赴日本考察合作事業，頒布「合作社法」等。更重要的是，由陳果夫建議設置管理全國合作行政的機構，遂於1939年成立「合作事業管理局」，統籌合作事業。1941年，陳果夫再提出設置中央合作金庫的構想，於1944年成立理事會，陳擔任中央合作金庫理事長，谷正綱擔任常務理事，負責籌設中央合作金庫（註29）。簡單的來說，中國的合作事業基本上是由CC派掌握，也因此戰後長官公署，想要維持原農業會組織，由農業會繼續兼營農會與合作社（原產業組合）的業務，當然不為CC派接受，更何況與當時中國的合作事業比起來，臺灣的農業會已經具有相當規模，其中原屬產業組合的資產、股金，經濟基礎是相當雄厚，故即使陳儀親自前往重慶，會見主管合作事業的社會部部長谷正綱，與谷正綱商量農會與合作社事宜，最終的結果也無法讓臺灣「農業會」組織得以繼續維持。其實，谷正綱本來就是CC派合作事業的要員，不僅擔任中央合作金庫籌備委員會主任委員，1940年中國合作事業協會成立之時，會長是陳果夫，副會長即是谷正綱（註30）。

### 四、陳誠主張合併

1946年長官公署遵行中央指示，下令分割日治末期由農會與產業組合合併之農業會，令原屬農會之財產劃歸農會，原屬產業組合之財產劃歸合作社，但農會會員與合作社員仍得以互兼。因此，形式上分而為二，實際上農會與合作社兩者組成份子，尤其是理監事人事仍多所重疊（註31）。再者，原屬產業組合的資金占農會財產相當大部分，光是財產的廓清極為不易，所以當時全臺的農會



與合作社，其分合的狀況是各地不一。

1949年1月，陳誠接任臺灣省政府主席，決定再次合併農會與合作社，在合併改組前之原農會會員、合作社社員，仍得為農會會員。合併農會與合作社的政策，實際上是農復會的建議。1949年初，農復會曾派人來臺灣考察農村復興工作，考察結果認為臺灣在日本統治下工業與農業頗有進步，日治時期於各地建立農事試驗所，研發農業新技術，並利用農會組織辦理農業推廣事業及農村經濟事業，以作為農業技術推廣與農產品供銷販賣機構，是一相當完善實用的農業制度。因此，對於臺灣的農業政策，農復會乃建議首要恢復日治時期建立的農業制度，將「各種有關農業技術改進、土地改革、農田水利、農村衛生等一切計畫，賦予農會執行」，並對臺灣農會加以「改進」(註32)。陳誠遂採納農復會建議，於二月間決定合併農會與合作社(註33)。

1949年2月，陳誠於臺灣省政府委員會第88次會議席上，提出臺灣省各級農會與合作社合併議案(註34)，交由臺灣省政府農林處來擬定合併的具體辦法，並且民眾組訓工作原由臺灣省政府社會處主管，但陳誠指示農會組織工作應一律交臺灣省政府農林處負責辦理(註35)。如前所述，在長官公署時期，民政處為農業會的法定主管官署，農林處為農業會農業推廣業務之主管官署，但是1947年臺灣省政府成立之後，合作事業管理處從民政處改隸於社會處，因此農會與合作社的主管權亦隨之移交予社會處。然而，二者合併之後，陳誠卻指示將農會主管權轉交農林處，因此引起一場主管權之爭。

當時擔任臺灣省政府合併案召集人的朱文伯(青年黨)就認為，該案實因牽涉到國民黨內部的派系之爭，因為國民黨內部有黨團派系之分，陳誠本人為三民主義青年團領導人，而社會處長李翼中係屬CC派系的黨方人物，而從在中國大陸時期，合作事業就一直掌握在CC派的手中，但是陳誠一接任臺灣省主席，便下令將農會與合作社合併，並且將臺灣農會的主管權移轉至臺灣省政府農林處，此舉遂引起CC派的不滿(註36)。事後，國民黨內部進行改造，重新檢討農會與合作社合併問題時，即有人認為1949年的合併，不過「為一齣以轉移主管權為目的之假戲」(註37)，也就是將合作社重新併入農會，奪取CC派控制合作社的權力，並沒有真正解決農會與合作社的問題。總而言之，1949年陳誠不僅擔任臺灣省政府主席一職，不久後又兼任臺灣警備總司令、臺灣省黨部主任委員，黨、政、軍大權一手在握，CC派根本難以插手陳誠主政下的臺灣省政，因此在陳誠的強勢主導下，合併農會與合作社已成定局。

## 五、農會「改進」前的論戰

1949年底中國政局風雲變色，國民黨遷移至臺灣，CC派中與合作事業相關的部份人員，也來到臺灣，以中國合作事業協會為例，1951年7月該會再召開第4屆代表大會，谷正綱被選為理事長，而陳果夫則被推舉為名譽會長，該會在臺灣的重要成員大概可見於此次大會的理監事名單，而他們在臺灣發聲的場域，則主要集中在《合作經濟》月刊(註38)。1950年國民黨實施黨內改造，對



於失去中國大陸的原因，有不少檢討，而中國的合作事業也被認為是已經失敗了（註39），這對於長期握有合作事業主導權的CC派來說，無疑也是對CC派的究責。

更重要的是，1950年，陳果夫中央財務委員會主任委員一職，也被拔去，中國農民銀行、中央合作金庫都被解散，中央合作金庫的功能轉由臺灣省合作金庫取代（註40），儘管陳果夫已經不再擔任握有合作金融事業要職，但是前述CC派中與合作事業關係密切的要角，並沒有放棄爭奪管理臺灣合作事業的權力。因此，繼1949年農會與合作社合併案的紛爭，來到臺灣的CC派成員，特別是與合作社關係密切者，再次與主張合併的陳誠發生衝突。

農會與合作社合併案的論戰，一直持續到1953年對農會實施「改進」之時，歷經約2年餘。從1950年《合作經濟》創刊開始，農會與合作社合併案的意見，一直是該刊重要的討論主題。其最具體的主張可見於中國合作事業協會第4屆代表大會的決議案「建議臺灣省政府依法恢復鄉鎮合作社組織以維國策」，及〈社論：我們對臺灣鄉鎮合作社與農會問題的認識和主張〉（註41）。前述這兩份意見都提到，日本統治時代，鄉鎮（即街庄）一級只有合作社（即產業組合）而無農會，但因1944年農業會的成立，將合作社（即產業組合）與農會合併，因此鄉鎮合作社名義上改稱農業會。戰後，1946年依照國家法律，將各級農業會劃分為農會與合作社。但是，1949年臺灣省政府深知原農業會財產大致來自於合作社，合作社財產遠較農會雄厚，劃分之後，農會難以支撐，因此遂將鄉鎮合作社併入農會。此舉將造成合併後的農會會員資格違反「農會法」所限定之五款資格：自耕農、佃農、雇農、農業技術人員及農場服務員工，同時也違反「合作社法」。再者，按照憲法第108條至第110條規定，合作事業必須由有權機關立法並執行之，現在行政院單憑「臺灣省改進各級農會暫行辦法」，即想解決農會與合作社合併的問題，將非農民改為贊助會員，又不准社員自行處分原有財產，而強迫併入農會，已經是違憲又違法，強烈呼籲行政機關「依法行政」。

1949年，農會與合作社再次合併，是臺灣省政府主席陳誠與農復會的主張，而從1950年到1953年這段期間，臺灣省政府主席已由吳國楨接任，陳誠則擔任行政院長。當時的臺灣省政府主席吳國楨，出席中國合作事業協會的第5屆年會時就曾明確表示：目前臺灣省的糾紛，就是農會與合作社。欲解決此一糾紛應該澄清「法」的問題，但是「省政府是依照法的，那就難辦了」（註42）。吳國楨的說法恰恰可說明，農會與合作社合併案，根本不依照「農會法」與「合作社法」，而臺灣省政府針對此案亦無法「依法行政」，最大的原因其實就在陳誠的態度。1949年陳誠擔任臺灣省政府主席，強力主導合併案，而此時陳誠已是行政院長，面對合作學派的反彈與攻擊，陳誠在出席國際合作節時的演講特別提到：「臺灣的合作社，過去未能切合臺灣的實際需要，人事業務均欠健全，經省政府將合作社與農會合併改組之後，其效果有很大的進步。政治兼為經濟，已經是各國趨勢（註43）。」言下之意，即為合作事業的性質不一定要拘泥於經濟組織，因此農會與合作社合併，由農會兼營合作業務沒有太大的問題。陳誠的堅持可見一斑。

從1950年9月到1951年1月，美國經濟合作總署中國分署及農復會，聘請美國康乃爾大學農



村社會學教授安德生博士（Dr. W. A. Anderson）來臺擔任農復會農會組織之顧問，調查臺灣農民組織，並到日本考察盟軍總部督導下的日本農會改組之實情，以作為參考，最後安德生提出《台灣之農會》的調查報告。根據安德生的建議，將會員資格區分為正會員與副會員，符合「農會法」資格規定者為正會員，非農民則稱為副會員（正式名稱為贊助會員）<sup>（註44）</sup>。1951年1月臺灣省政府組織「臺灣省農會改進委員會」，由臺灣省政府農林廳、農復會、省農會推派人員組織之<sup>（註45）</sup>，並邀請相關單位負責人及臺灣省政府委員會商研討，但因各方意見不一，都未能有具體的改進方案。一直到1952年8月才在蔣介石的指示之下，行政院修正通過「改進臺灣省各級農會暫行辦法」，並公布實行<sup>（註46）</sup>。

從結果而言，農會允許贊助會員的存在，即是為了合併合作社之後，所衍生的合作社社員的資格問題，贊助會員就是承認原合作社員的資格，並做出折衷的措施。再者，「改進臺灣省各級農會暫行辦法」第4條規定：農會之主管官署，在省為省政府，在縣（市）為縣（市）政府，暫以各該政府之農林行政部門為主辦機關<sup>（註47）</sup>。但關於農會之設立許可登記及改組改選之備案等事項，仍應與社會行政部門密切聯繫辦理之。據此，合作社從1949年被併入農會之後，已經沒有再被劃分出來的可能，同時農會主管權之爭奪，也宣告結束，也就是CC派與陳誠，在針對農會與合作社併案的意見上，最後是陳誠支持的合併主張獲得採用。

## 肆、結語

戰後農會與合作社的分合案，原本是臺灣農會組織，歷經政權替換，所衍生的兩個政權法律體制之間的制度性整合問題。日本統治末期，臺灣總督府公布「臺灣農業會令」，將臺灣原有的農會組織、產業組合及畜產會、山林會、青果同業組合及其聯合會、鳳梨同業組合、製茶同業組合、州廳米穀納入組合、市街庄業佃會及其聯合會、肥料配給組合等各種農業團體合併成立為農業會，形成市街庄農業會、州廳農業會及臺灣農業會三級制的體系。1945年10月長官公署接收臺灣農業會組織之後，原欲保持承繼自日治末期的農業會組織，不料卻受到主管官署社會部的反對，長官公署歷經節節的折衝之後，最後仍必須接受社會部的意見，於1946年將農業會劃分為農會與合作社，亦即將日治時期的原產業組合獨立出來。

1946年劃分農會與合作社，從名義上看起來是將農業會的組織制度，整合進符合國民政府「農會法」與「合作社法」規定的法律體制。但是，實際上農會與合作社各地劃分的狀況不一，特別是鄉鎮級「農業會」僅是將招牌改為鄉鎮「合作社」而已。1949年中國政局動盪，陳誠在此時接任臺灣省主席，握有臺灣的行政大權，並接受農復會的建議，下令合併農會與合作社。1953年國民黨當局實施農會「改進」案，除了將農會會員區分為「會員」與「贊助會員」之外，並設立總幹事一職，重新舉行各級農會選舉。

農會與合作社分合案，表面上看起來僅是「依法行政」或「因地制宜」的便宜行政之爭，但實



際上背後卻牽涉到國民黨的派系鬥爭。眾所周知，當年中國合作事業的創立與陳果夫有絕大關係，因此牽涉金融業務的合作事業是由 CC 派所掌握，1946 年社會部下令劃分臺灣的農業會，當時的社會部部長谷正綱，即是 CC 派的重要人物，同時也是 CC 派合作事業中的第二號人物。CC 派不欲臺灣的合作事業大權旁落他人手中，故堅持必須按照「農會法」、「合作社法」處理臺灣農業會問題。1949 年，陳誠下令合併農會與合作社，當時主管合作事業的臺灣省政府社會處處長李翼中即強烈反對，而李翼中本人也是 CC 派人馬。陳誠與 CC 派在合作事業上的衝突，實肇因於此。該年底，國民黨遷退至臺灣，翌年實施國民黨的內部改造。來到臺灣的 CC 派與合作事業相關成員，則以谷正綱為首聚集於雜誌發聲，不斷攻訐農會與合作社合併案，是違憲違法，盼政府「依法行政」。CC 派與合作事業相關成員大力反對的正是陳誠的主張，而陳誠此時已經是行政院長，兩造的爭執導致農會的「改進」案一直遲遲無法推動。最後，在蔣介石的決策下，行政院順利通過「改進臺灣省各級農會暫行辦法」，這也意味著 CC 派的主張在此案上不被採用。在這爭奪權力的過程中，CC 派不斷透過監察院、國民大會代表，欲給行政機關壓力，甚至結合臺灣省議員提案、邀請臺灣合作派人士發聲，表示臺灣合作派亦支持農會與合作社獨立分開。限於篇幅，圍繞著「農會與合作社分合」乙案，各方合縱連橫的政局樣態，以後若有機會，將再另當為文說明。

## 註 釋

註 1：陳果夫、陳立夫兄弟領導的國民黨內派系。

註 2：中華民國農民團體幹部聯合訓練協會，《臺灣農會史》（臺北：中華民國農民團體幹部聯合訓練協會，2012 年 4 月）。

註 3：筆者推測此段引文中的「一手史料」意指農會檔案，參見范雅鈞，〈臺灣農會檔案價值與運用〉，《檔案季刊》12 卷 1 期（2013 年 3 月）：28-39。

註 4：陳秋枝，〈農村曲：農會檔案徵集甘苦協奏曲〉，《檔案樂活情報》第 58 期（2012 年 4 月）。〈<http://alohas.archives.gov.tw/58/hot.html>〉（22 Aus. 2013）。

註 5：丁文郁，〈農會百年雲和月〉，《臺灣農會史》（臺北：中華民國農民團體幹部聯合訓練協會，2012 年 4 月），頁 12-37。

註 6：程朝雲，〈光復初期臺灣農會與合作社分合問題〉，《臺灣研究集刊》2006 年第 2 期（2006）：7-65。

註 7：「臺灣農會登記規則」，〈號外〉，《臺灣總督府官報》，昭和 19 年 01 月 12 日，頁 8。

註 8：日治法院檔案，新竹地院，農業會中壢出張所，第 2 頁；日治法院檔案，新竹地院，農業會竹東出張所（一），第 2、5、9、12、15、18 頁；日治法院檔案，新竹地院，農業會竹南出張所（一），第 2、5、8、11、14、17 頁。

註 9：〈號外〉，《臺灣總督府官報》，昭和 18 年 12 月 29 日，頁 4。

註 10：松野孝一，〈本島農業團體統合〉，《臺灣農業》第 1 卷 1 月號（1944 年 1 月）：3；郭敏學，〈多目標功能的臺灣農會〉（臺北：商務，1977 年 4 月），頁 8。

註 11：胡忠一，〈日據時期臺灣產業組合與農會之研究〉，《農民組織學刊》第 2 期（1996 年 6 月）：31。

註 12：郭敏學，〈合作化農會體制〉（臺北：臺灣商務，1982 年 2 月），頁 25。

註 13：「為頒發臺灣省農會與合作社合併辦法及臺灣省農會與合作社合併辦法實施大綱令仰知照並轉飭知照由」（1948 年 5 月 30 日），〈臺灣省農會與合作社合併等辦法〉，《臺灣省政府檔案》，臺灣省政府藏，檔號：0038/076.61/12。

註 14：黃仁姿，〈國民黨政權與地方菁英：1950 年代的農會改組〉（臺北：國史館，2011 年 7 月），頁 48-55。

註 15：〈臺灣行政長官公署農林施政報告〉，收入陳鳴鐘、陳興唐主編，《臺灣光復和光復後五年省情（下）》（南京市：南京出版社，1989 年



- 12月)，頁251-281。
- 註16：「各縣市農業會代表大會特別報告呈報案」(19460403-19460404)，〈農業會〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00312210004010。
- 註17：〈縣參議員選舉條例〉，《臺灣省行政長官公署公報》1945年第2季第7期(1946年02月03日)：1-3、10-12。
- 註18：「據改稱省縣鄉農業會乞賜核准」(19460305)，〈農業會改組為農會〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，掃描號：00690035006-006900350016；「農業會改組為農會要點核示案」(19460325)，〈各級農會規則〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00312210005006。
- 註19：「為電悉本省農業會已准視同農會辦理」(19460325)，〈農業會改組為農會〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，掃描號：006900350025-006900350027；「為復農業會改組為農會由」(19460322)，〈農業會改組為農會〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，掃描號：006900350017-006900350024。
- 註20：「為復農業會改組為農會由」(19460322)，〈農業會改組為農會〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，掃描號：006900350017-006900350024。
- 註21：「電知各縣市農業會准改為農會」，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00312210003001；〈准部電農業會改組為農會頒發農會章程三種令希遵辦〉，《臺灣省行政長官公署公報》，1946年夏季第15期(1946年05月03日)：233-238、241-246。
- 註22：「准社會部電復農業會改組為農會應將兼辦合作業務劃出另行組織」(19460522)，〈農業會改組為農會〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，掃描號：006900350004-006900350005。
- 註23：「臺北縣宜蘭市農業會改組核釋案」(19460916-19461207)，〈農業會組織〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00312413012001；「臺中縣農會改組核釋案」(19460619-19460705)，〈農業會組織〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00312210004011。
- 註24：「農會財產不可分割陳情核示案」(19460916-19461207)，〈各級農會與合作社財產劃分辦法〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00307100102006；「准電覆解釋農會經營合作事業疑義電覆查照由」(19460930)，〈解釋農會經營合作事業疑義〉，國史館藏，檔號：311.12，微卷號：124/540。
- 註25：臺灣省行政長官公署農林處農務科，《臺灣農業年報》(臺北：臺灣省行政長官公署農林處農務科，1946年12月)，頁249；「合作社與農會不同及關聯所在通告案」(19460926-19460927)，〈各級農會與合作社財產劃分辦法〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00307100102003；〈電各縣市政府為規定合作社與農會財產劃分原則希遵照〉，《臺灣省行政長官公署公報》，1946年冬季號第4期(1946年09月26日)：1203-1204。
- 註26：《公祭陳果夫先生紀念冊》，(臺北：陳故委員果夫治喪委員會編印，1951年9月)，〈陳果夫〉，《軍事委員會侍從室》，國史館藏，入藏登錄號：129000098607A。
- 註27：李錫勛，〈中國合作學社史話〉，《合作經濟》第2卷第12期(1952年7月)：15-17。
- 註28：《公祭陳果夫先生紀念冊》，(臺北：陳故委員果夫治喪委員會編印，1951年9月)，〈陳果夫〉，《軍事委員會侍從室》，國史館藏，入藏登錄號：129000098607A；谷正綱，〈果夫先生與我國合作運動〉，《中國合作運動創導者陳果夫先生百年誕辰紀念特刊》(臺北：中國合作事業、中國合作學社編印，1991年10月)，頁11-12。
- 註29：同註26。
- 註30：楊家麟，〈果夫先生推進合作運動的宏規與臺灣合作事業發展導向〉，《中國合作運動創導者陳果夫先生百年誕辰紀念特刊》(臺北：中國合作事業、中國合作學社編印，1991年10月)，頁20。
- 註31：陳世燦，〈臺灣之農會與合作社〉，《臺灣農林月刊》第3卷第4期(1948年4月)：5。
- 註32：黃俊傑編，《中國農村復興聯合委員會史料彙編》(臺北：三民，1991年6月)，頁49、90-91、189-190、511-513。
- 註33：徐慶鐘，〈誕生在臺灣的新農會〉，《臺灣省農會與合作社合併文彙》(臺灣省政府農林廳編印，1949年12月)，頁49；吳錫澤，〈農會與合字攝合併的意義及其前途的展望〉，《臺灣省農會與合作社合併文彙》(臺灣省政府農林廳編印，1949年12月)，頁62。
- 註34：「臺灣省農會與合作社合併辦法」第一條，見〈令府屬各機關為訂頒本省農會與合作社合併辦法及其實施大綱希知照〉，《臺灣省政府公報》1949年秋季號第20期(1948年07月23日)，頁295-297；「奉令擬具臺灣省農會與合作社合併辦法及加強農會業務辦法暨各級農會指導辦法各一份簽請核示由」(1948年03月20日)，〈臺灣省農會與合作社合併等辦法〉，《臺灣省政府檔案》，臺灣省政府藏，檔號：0038/076.61/12；〈臺灣省政府委員會第八十八次會議紀錄〉(1949年02月25日)，〈陳誠副總統檔案〉，收入葉惠芬編，



- 《陳誠從政史料選輯—臺灣省政府委員會會議紀錄（上）》（臺北：國史館，2007年12月），頁178。
- 註35：「奉令擬具臺灣省農會與合作社合併辦法及加強農會業務辦法暨各級農會指導辦法各一份簽請核示由」（1948年03月02日），〈臺灣省農會與合作社合併等辦法〉，《臺灣省政府檔案》，臺灣省政府藏，檔號：0038/076.61/12。
- 註36：朱文伯，《朱文伯回憶錄》（臺北：民主潮社，1985年2月），頁156-157。
- 註37：「臺灣鄉鎮農會與合作社」，〈中國國民黨中央改造委員會設計委員會研究報告第七種〉，中國國民黨黨史館藏，檔號：576/424。
- 註38：〈中國合作事業協會四十年年度年會紀要〉，《合作經濟》第2卷第1期（1951年8月）：40。
- 註39：尹樹生，〈合作事業功過論〉，《合作經濟》第1卷第7期（1951年2月）：3-4。
- 註40：同註26。
- 註41：〈中國合作事業協會四十年年度年會紀要〉，《合作經濟》第2卷第1期（1951年8月）：40-41；〈社論：我們對臺灣鄉鎮合作社與農會問題的認識和主張〉，《合作經濟》第2卷第12期（1952年7月）：2-3。
- 註42：吳國楨，〈臺灣合作事業問題〉，《合作經濟》第2卷第8期（1952年3月）：4。
- 註43：〈今天國際合作節，陳院長頒訓詞：合作事業不得視為牟利工具，希望大家發揮合作主義理想〉，《合作經濟》第2卷第1期（1951年8月）：46。
- 註44：安德生，《臺灣之農會》（臺北市：中國農村復興聯合委員會，1951年6月），頁1、19-20、44。
- 註45：「茲敦聘臺端為本省農會改進委員會委員」（1951年01月08日）〈各農會人員聘派及任免〉，《臺灣省政府檔案》，臺灣省政府藏，檔號：0040/032.34/86。
- 註46：「健全農會組織與黨的基層組織配合推行總動員工作實施辦法」，〈中改會391會議紀錄〉，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，國民黨黨史館藏，檔號：6.42/446；〈改進臺灣省各級農會暫行辦法〉（1951年08月-1953年8月），總統府檔案，檔號：0041/3100202/4；〈改進臺灣省各級農會暫行辦法〉，《臺灣省政府公報》，1952年秋季號第54期（1952年09月09日），頁706-710。
- 註47：〈改進臺灣省各級農會暫行辦法〉，《臺灣省政府公報》1952年秋季號第54期（1952年09月09日）：716。