

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所



碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

臺灣農業政策公共治理變革

—以稻穀保價收購為例—

Reform of Public Governance in Agricultural Policy
in Taiwan: The Case of Guaranteed-Rice Price Purchasing

黃叔娟

Shu-Juan Huang

指導教授：周桂田 博士

施世駿 博士

Advisor: Kuei-Tien Chou, Ph.D.

Shih-Jiunn Shi, Dr. Phil.

中華民國 108 年 7 月

July, 2019



國立臺灣大學碩士學位論文 口試委員會審定書

本論文係黃叔娟(P06341008)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國108年07月22日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：




(指導教授)



(指導教授)





所 長：



謝 誌



能夠在公務繁忙之餘，再度進入校園選擇跨領域的國家發展研究所，期許自己以公部門的實務經驗結合社會科學理論，養成如何釐清問題根源，進而思考批判公共政策的盲點，以及提出策略藍圖的能力。非常高興在國家發展研究所 2 年的時間，確實讓自己對公共政策分析及論述的能力往前跨越一大步。

本篇論文能在 1 年內順利完成，要特別感謝兩位指導教授，周桂田及施世駿老師，特別是施世駿老師在我面對論文研究架構及理論與文獻探索過程，思慮不周時適時給予指導，才能在短短 1 年內從研究方法與論文寫作的課程開始，逐步完成本篇論文，由衷感謝施世駿老師。

其次，非常感謝兩位口試委員李前主委金龍及張國暉老師在論文兩次口試時，給予中肯建議，讓我能夠持續進行研究。另外，也要感謝拜訪基層農會、農糧署退休主管及農民們，每一位受訪者針對訪談內容不吝提供相關意見，甚至期盼臺灣農會「明日」可以比「今日」更好，尤其是年輕一代的總幹事讓我看到臺灣農會未來的希望。

最後一定要感謝我的家人，爸爸從日治時期到國民政府遷臺，歷經兩個大時代艱辛的歲月，迄今已近 90 歲的高齡，他長期在基層農會擔任理（監）事，對臺灣農會的沿革及發展過程如數家珍，簡直是一部活字典，在寫作過程爸爸提供給我非常多寶貴的意見；還有我的先生，長期對家庭的付出，尤其 2 年的碩士學程期間，讓我無後顧之憂地完成學業及論文，有你們的支持是我前進的最大動力來源，我愛你們。

摘要



臺灣與鄰近的日本及南韓均為小農經濟體，但日本及南韓為因應 WTO 的規範，均相繼廢除稻穀保價收購制度，我國於 2002 年加入 WTO 後，卻未採取日本及南韓之作法取消稻穀價格支持政策，反而更積極維持稻穀保價收購制度，迄今已存續 45 年，成為全世界唯一繼續維持稻穀保價收購制度的國家。臺灣農會從日治時期即被賦予多目標功能，國民政府遷臺後，政府更主導臺灣農會的變革及管制農會的運作，1974 年政府修正「農會法」廢除股金制度，並賦予農會更多任務，包括於同年推行稻穀保價收購制度在內，使我國農會匯集政治性、經濟性、社會性、教育性、技術性及金融性等功能於一身，成為舉世罕見的農政末端機構之特殊組織，也開啟了我國農會與政府的「網絡治理」時代。

我國政府為維持稻農的生計，藉由稻穀保價收購以提高農民所得，並將收購業務交由基層農會執行。政府為保衛政權，特意將農會與政府網絡型塑成「政治網絡」，給予農會保護傘，賦予公權力並提供金援，並要求以廣大農民之「人脈」作為政治交換籌碼，也讓稻農有機會以「人脈」優勢掌握稻米政策的發言權，發揮決策影響力，此一「政治網絡」讓臺灣農會失去市場競爭力，無法朝企業化方式經營，並對我國農業政策造成重大的衝擊，讓我國無法依照 WTO 削減農業補貼的進程調整稻穀保價收購政策，更讓我國農業、農村及農民「三農」問題逐一浮現。

近年各國政府大力推崇「網絡治理」，但政府運用「網絡治理」遂行公共政策時，應特別注意政策形成的本質，充分瞭解欲執行政策之背景脈絡，建立適合自己國情的公共治理新典範，方能因應日益複雜的公共議題。本研究嘗試從臺灣農會內部治理、農會與農民網絡治理及農會與政府網絡治理三個治理面向，提出臺灣農業政策網絡治理 2.0 之研究架構，期望替我國已面臨嚴峻挑戰的農業政策建立完善的治理架構，並為我國農業、農村及農民建構有利的基礎環境，以吸引年輕人願意進入農會服務及返鄉務農。

關鍵詞：世界貿易組織、稻穀保價收購制度、臺灣農會、網絡治理、政治網絡

Abstract

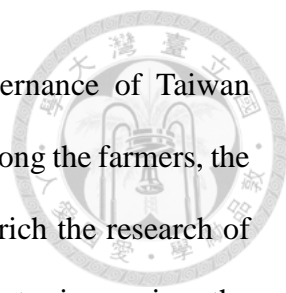


Featuring a small-scale farming style, Taiwan did not abrogate the guaranteed-rice price purchasing system even after participating in the World Trade Organization (WTO) in 2002. Unlike Japan and South Korea, one such price support policy for paddy rice has been implementing for 45 years and getting more important recently.

Taiwan Farmers' Associations have been multi-functional since the Japanese Colonial Period. After the Second World War, KMT (Kuomintang) government moved to Taiwan, and began manipulating the operation of these associations. In 1974, the "Farmers' Association Act" was amended to abolish the paid-in-capital system, and start the guaranteed-rice price purchasing system instead. Since then, Taiwan Farmers' Associations, with political, economic, social, educational, technical and financial functions, became a unique organization serving the politics. The era of "network governance" between Taiwan Farmers' Associations and the KMT government started.

The guaranteed-rice price purchasing system has been implemented by the township-level farmers' associations to maintain rice farmers' income. Equipped with the authority and financial support, Taiwan Farmers' Associations were well protected by political networks, in which they exchange personal relations with the rice farmers to reinforce the control by the KMT government. In return, rice farmers took advantage of these relational networks to influence the policy-making. Consequently, Taiwan Farmers' Associations failed to operate as an independent enterprise, which further led to the persistence of the guaranteed-rice price purchasing system incompatible with Taiwan's commitment to the WTO to withdraw the price subsidies.

Recent attempts of the government to use "network governance" for complicated public issues, require prior understanding of the background and essence of the policy-making and implementation. The present study seeks to employ the framework of



“network governance” to unravel the dimensions of internal governance of Taiwan Farmers’ Associations, as well as analyze the network governance among the farmers, the government, and Taiwan Farmers’ Associations, in an attempt to enrich the research of the agricultural policy. Research results should offer a solution to improving the governance structure of the agricultural policy, in the hope of constructing a favorable environment and infrastructure for the agriculture, rural development and farmers, thus paving the way for the young people to dedicate themselves to the agricultural industry and to serving Taiwan Farmers’ Associations.

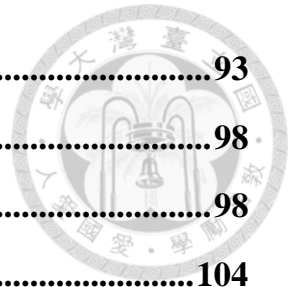
Keywords: guaranteed-rice price purchasing system, network governance, political network, Taiwan Farmers’ Associations, WTO

目 錄



口試委員會審定書	i
謝 誌	ii
摘 要	iii
Abstract	iv
第一章 緒 論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機及目的	12
第三節 研究架構	18
第二章 相關理論回顧與文獻探討	23
第一節 我國農業及稻米政策文獻回顧	23
第二節 治理理論發展與實務	32
第三節 公共治理內涵	44
第三章 我國稻穀保價收購現況衝擊與挑戰	50
第一節 我國稻穀種植及保價收購現況	50
第二節 我國稻穀保價收購產生的衝擊	55
第三節 我國稻穀保價收購面臨的挑戰	62
第四節 小結	67
第四章 網絡治理對我國稻穀保價收購制度的影響	69
第一節 我國農會發展沿革及特性	69
第二節 我國農業政策網絡治理特色	75
第三節 政治網絡對我國農業政策的衝擊	80
第四節 我國農會與政府網絡關係對稻穀保價收購的影響	83
第五節 小結	87
第五章 結論與建議	89
第一節 研究發現	90

第二節 農業政策意涵	93
參考文獻	98
一、中文	98
二、英文	104
附 錄	110
附錄一、訪談大綱	110
附錄二、訪談名單	112
附錄三、訪談同意書	113



圖目錄

圖 1-1	2004 年日本「稻作所得基盤確保對策」稻米價差補貼情境分析.....	10
圖 1-2	臺灣農業政策網絡治理 1.0.....	18
圖 1-3	研究架構：臺灣農業政策網絡治理 2.0.....	20
圖 2-1	政府有效重分配模式之流程圖.....	28
圖 3-1	2009 年至 2018 年我國公糧庫存量.....	57
圖 3-2	2008 年至 2017 年稻米每公斤產地及消費地價格變動情形.....	61
圖 4-1	臺灣農會政治網絡關係.....	80

表目錄

表 1-1	1974 年至 2018 年政府保證收購稻穀價格一覽表.....	14
表 2-1	不同學派對於政策本質的詮釋.....	26
表 2-2	政策網絡與政策結果之間的因果關係.....	46
表 3-1	我國農牧戶「稻作」種植家數擁有之可耕作地規模分布情形.....	50
表 3-2	2003 年至 2017 年我國稻穀每公頃平均產量及平均生產成本.....	52
表 3-3	2007 年至 2018 年政府收購稻穀數量及稻穀收穫面積變化情形表.....	53
表 3-4	2008 年至 2017 年我國主要糧食平均每人消費量及自給率情形.....	56
表 3-5	2010 年至 2018 年稻穀保價收購及調整耕作制度活化農地計畫情形.....	59
表 3-6	近年我國通報 WTO 實際 AMS 情形.....	66

第一章 緒論

第一節 研究背景



農業是人類衣食之本，係維繫民生物資及社會安定的基礎產業，早期稻米是國人的主要糧食，稻米產業在糧食供需、農村經濟及環境保護等方面均扮演重要的角色，隨著國人生活型態的改變，主食不再侷限於稻米，導致稻米消費量逐年遞減，2002 年我國平均每人每年稻米消費量首度跌破 50 公斤，2011 年更降為 44.96 公斤，僅為 50 年前消費量的 1/3，亦為全球以稻米為主食國家中人均消費量最低者（楊明憲，2013：39）。

我國自 2002 年 1 月 1 日成為世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）第 144 個會員國，身為 WTO 會員國必須遵守國際規範，在市場開放後，每個國家為因應全球化風險而採取不同因應對策。有關 WTO 農業協定之主要內容包含市場進入、境內支持及出口競爭等三大主軸，為遵守 WTO 農業協定，日本及南韓採取廢除稻米保價收購制度，改採稻米價差補貼措施。我國自 1974 年起按保證價格收購農民稻穀，期間歷經多次增加稻穀收購數量及價格，實施迄今已 45 年。

我國稻米政策以保價收購、休耕轉作及關稅配額為三大支柱，三者相互影響。若擴大進口量，政府勢必要增加保價收購數量及休耕轉作支出；若廢除保價收購，必須增加休耕轉作；若廢除休耕轉作，稻米種植面積將倍增，如未增加保價收購數量，將引起稻米產銷失衡。三者環環相扣有其複雜度，稻米政策變革，必須同時兼顧糧食安全、農民所得、政府財政、環境生態及農業產銷結構等各方面之影響。

臺灣相較日本及南韓，仍然維持稻穀保價收購制度，其原因頗值探討，另臺灣長期實施稻穀保價收購對我國農業生產結構產生的衝擊，也值得探討。本研究試著從我國稻穀保價收購制度面臨的衝擊與挑戰，以公共治理角度探討「網絡治理」無法展現政策績效的原因，並提出未來展望。為探討該議題首先必須從 WTO 農業協定內容、臺灣稻米政策發展沿革、日本及南韓因應 WTO 規範之稻米政策變革談起。



一、WTO 農業協定

WTO 協定之主要內容，包括：1.商品貿易多邊協定；2.多邊貿易協定；3.服務業貿易總協定；4.與貿易有關之智慧財產權協定；5.爭端解決規則及程序釋義瞭解書；6.貿易政策檢討機制；7.複邊貿易協定。一般而言，多邊貿易協定具有強制性，對所有會員國均有約束力，而複邊貿易協定則屬選擇性之協定，僅對參加之會員國具有約束力。WTO 農業談判的架構，係以市場進入（market access）、境內支持（domestic support）以及出口競爭（export competition）為三大主軸，烏拉圭回合的農業協定與杜哈回合的「七月套案」（July Package）皆屬如此，茲就其協議內容概述如下：

（一）農業協定

烏拉圭回合談判首次將農業視為獨立議題，在關稅暨貿易總協定（簡稱 GATT，於 1995 年更名為 WTO）時期已展開協商，談判歷程始於 1986 年，於 1993 年 12 月 15 日達成農業相關協議，並自 1995 年開始實施（翁嘉禧，2005：5-7），其規範略以：

1. 市場進入

- （1）調降關稅：以 1986 年舉行 GATT 烏拉圭回合談判時之稅率為計算基期，已開發國家在實施期間 6 年內（自 1995 至 2000 年）平均調降關稅 36%；開發中國家在實施期間 10 年內（自 1995 至 2004 年）調降 24%。單項產品不論已開發國家或開發中國家均最少調降 15%。
- （2）關稅配額措施：以 1986-1988 年為基期年（我國以 1990-1992 年為計算基期），會員國須將原採進口限制或配額措施之農產品，透過公式（關稅等值）轉化為關稅後開放進口，稅率須受約束，已開發國家在實施期間 6 年內平均調降 36%，開發中國家則於實施期間 10 年內平均調降 24%。單項產品不論已開發國家或開發中國家均最少調降 15%。



- (3) 特別處理措施：農產品凡符合下列條件者，可暫緩實施關稅化措施。
- A. 指定之產品及其加工調製品，其基期年之進口量少於國內消費量之 3%。
 - B. 自 1986 年起該類產品未實施出口補貼。
 - C. 對該初級產品採取有效的生產限制措施。
 - D. 提供最低進口數量。依規定指定產品（初級產品或其調製品）在 WTO 成立第 1 年已開發國家之最低進口應為國內消費量之 4%，至第 6 年應提高至 8%。
2. 境內支持：政府以編列預算或減少財政收入等方式，對農產品或生產要素予以補助或補貼，造成生產與貿易扭曲者，均列入削減項目，包含 4 部分。
- (1) 琥珀色措施 (amber box)：凡可能產生價格支持效果或扭曲貿易之國內補貼措施，均屬於琥珀色措施，以「綜合支持措施」(Aggregate Measurement of Support, 簡稱 AMS) 作為削減衡量指標，並以 1986-1988 年為基期年，已開發國家自 1995 年起，6 年內 AMS 之降幅須達基期年之 20%，開發中國家 10 年內降幅須達 13.33%。我國（以開發中國家身分加入，惟入會資格為已開發國家）以 1990-1992 年為基期年，2000 年 AMS 降幅須達基期年之 20%。以我國而言，稻穀保價收購及稻田轉作補貼均屬 AMS 範圍。
- (2) 藍色措施 (blue box)：凡有限制生產為前提之直接給付措施，即屬藍色措施（又稱舊藍色措施）；另因應美國主張，將不以產量為依據之直接給付措施亦納入藍色措施（又稱新藍色措施），並不納入削減範疇。
- (3) 綠色措施 (green box)：凡不會扭曲貿易或扭曲甚微之國內補貼措施，則免於削減，包括研究推廣、病蟲害防治、農民直接給付、所得保險、自然災害救助、休耕、離農、環境保育計畫等。
- (4) 微量比率 (de minimis percentage)：會員國對特定產品實施之琥珀色措施金額未超過該項產品基期年生產總值 5%，或對非特定產品之琥珀色措施金額未超過基期年農業生產總值 5% 者，不計入 AMS 削減指標。其 5% 即




為「微量比率」，開發中國家之微量比率為 10%。

3. 出口競爭：外銷補貼以 1986-1990 年平均數為基期年，自 1995 年起已開發國家 6 年內削減出口補貼金額 36%，或削減補貼外銷數量 21%；開發中國家 10 年內削減出口補貼金額 24%，或削減補貼外銷數量 14%。我國於加入 WTO 時已承諾不實施出口補貼，故本項規範我國不受限。
4. 其他：特別防衛措施並非自動適用，須經申請且納入減讓表中註明。當進口量超過基準數量，或進口價格低於基準價格時，得課徵額外關稅。

(二) 七月套案

由於「農業協定」第 20 條明定會員必須於 2000 年 1 月 1 日起展開新回合談判，故農業談判啟動時間較 2002 年展開杜哈回合談判時間更早，期間歷經 4 個階段協商與討論，因農業一直為各國關切及爭議的重點，勉強於 2004 年 7 月 31 日通過「七月套案」，就農業談判架構達成共識，以進一步確立農業減讓模式（蕭榕瓊，2006）。其中與我國有關之重要項目為：

1. 市場進入：農產品關稅應採「分段降稅公式 (tiered formula)」4 個級距進行，每一級距有不同降稅幅度，稅率越高之級距降幅越大。敏感產品 (sensitive product) (即會員國可指定適當項數之敏感產品) 得採取較低市場開放幅度，惟應同時降稅及增加關稅配額數量，以改善市場進入機會。至於開發中國家基於保護農業產業立場，得指定特殊產品採取較低開放幅度或採行特別防衛機制，我國入會資格為已開發國家，故無法適用。
2. 境內支持：杜哈回合農業談判將 AMS、藍色措施上限 (或以基期平均農業總產值 5% 替代)，以及基期一定百分比的農業產值等具有扭曲貿易效果的農業補貼總額，稱為「扭曲貿易境內總支持」，應以「分段調降公式」進行削減。補貼水準越高者，削減幅度越大，歐盟位於最高級距，削減幅度最大，日本及美國為第二級，其他會員國屬於第三級，削減幅度最小。另開始執行的第 1 年，至少應削減 20%。

- 
3. 出口競爭：各種形式的出口補貼應在 2013 年底前完全取消，並在 2006 年 4 月底前針對出口貸款、糧食援助及國營貿易企業制定規範。由於我國未實施出口補貼，且未採行出口貸款及出口國營貿易企業等措施，與我國有關之議題僅有糧食援助一項。
 4. 其他：已開發國家及有意願之開發中國家，將給予低度開發國家免關稅及免配額之進口優惠措施；另新會員之優惠措施應以特別彈性條款有效解決。

二、臺灣稻米政策發展沿革


稻米是臺灣農業生產最主要的作物，在臺灣農業發展初期，稻米種植面積約占總耕地面積一半，且是當時出口及外匯收入的主要來源之一(林益倍,1996:43)。其後，隨著臺灣經濟發展，稻米消費量呈逐年下滑趨勢，但稻米仍是台灣農業中最龐大的產業，依據行政院主計總處(簡稱主計總處)2015年農林漁牧業普查結果，2015年我國農牧業前10種作物種植家數，仍以稻米25.7萬家占總家數71萬家之36.2%，排名第一。

臺灣稻米政策的改變，將影響廣大稻農的生計，也將影響政府的財政支出。要研究我國稻穀保價收購制度的變革方向，必須先對臺灣稻米產業發展歷程做概略敘述。臺灣稻米產業發展歷經「培養工業期」、「政府支持期」及「政策調適期」3個階段(林益倍,1996:43-55)：

(一) 培養工業期(1945-1968年)

政府遷臺後臺灣人口由600萬人激增至800萬人，政府為使糧食不虞匱乏，透過1949年實施「三七五減租」、1951年實施「公地放領」，以及1953年實施「耕者有其田」等農地改革措施，讓農民多數成為自耕農，佃農也能享有大部分辛勞所得。1953年農業生產已恢復到戰前的最高水準，稻米(糙米)年產量達164萬公噸，奠定臺灣農業發展的基礎。

臺灣耕地面積狹小，不利發展以農業為主的經濟體系，必須加速工業發展與建設。為達成以「農業培養工業」的目標，農業建設的主要重心在增加生產。除實



施土地改革外，同時致力於修復水利設施，重建農業生產結構，引進新技術，設立農業改良場改良品種等。從 1953 年起，政府開始施行一連串 4 年經建計畫，第一期（1953-1956 年）及第二期（1957-1960 年）均以開發農業資源，增加農業生產為目標；第三期（1961-1964 年）以促進糧食自給自足為目標；第四期（1965-1968 年）以充分供應人口增加所需之糧食，並逐年提高稻米生產為目標。

除增加稻米產量外，政府採行低糧價政策，透過「以量制價」方式，使糧價維持在低水準，以利工業發展，並推行「肥料換穀」制度，充分掌握糧源。依據李登輝 1971 年研究，本期間農業對工業發展的貢獻，農業資金移轉至工業部門，每年均以 10% 速度增加（楊明憲，1993：43）。至於稻米產業對臺灣經濟發展的貢獻有三：

1. 稻米增產成功，有餘糧可供外銷賺取外匯，以換取工業發展所需原料及機器設備。
2. 政府經由肥料換穀措施，一方面掌握糧源穩定糧價，一方面利用價差累積資本，兩者皆有助於經濟發展。
3. 政府藉由低糧價政策以維持低工資，促使勞力密集工業迅速發展，使其產品具有強大國際競爭能力。

（二）政府支持期（1969-1990 年）

1963 年起我國工業生產淨額已超越農業，1969 年我國農業成長率首度由正值轉為負值，農業產值占國內生產毛額（Gross Domestic Product，簡稱 GDP）比例萎縮至 16% 以下，農業人口占總就業人口比例亦跌破 40%。顯示，我國農業在總體經濟的地位已逐漸式微。

由於農家與非農家所得差距日增、稻米實質利潤降低等背景下，此時期我國農業政策由「發展性」政策轉變為「補償性」政策，除於 1973 年廢除具有課稅性質的「肥料換穀」制度外，政府為解決稻米存糧短缺的問題，分別於 1974 年及 1978



年實施稻穀計畫收購及輔導收購制度，政府政策本質已由培養工業期的增產策略、強制性資源移轉，轉變為確保農民所得的價格支持功能。

政府藉由保價收購來提高農民所得，卻引發稻穀生產過剩、糧倉容量不足，財政負擔沉重，以及雜糧大量仰賴進口、自給率嚴重不足的農業資源扭曲等問題。因此，政府在 1978 年開始推動部分水田轉作玉米，並於 1984 年全面實施「稻米生產及稻田轉作六年計畫」。¹

(三) 政策調適期 (1991 年以後)

由於臺灣經濟持續成長，在政府支持期「唯米是糧」的政策引導下，稻農面對的價格風險較其他作物為低，導致農民搶種稻穀，雜糧穀物則嚴重短缺，但因生產規模太小，無法有效降低單位生產成本與世界各國競爭。政府欲加入 WTO 之際，又因 1993 年 GATT 烏拉圭回合談判已達成協議，農業正面臨農產品開放進口與削減境內支持的壓力，本時期農業政策方向轉為以「調整農業結構」為主，以因應國際自由貿易環境。

本時期政策目標為平衡國內稻米產銷、穩定稻農收入及減少政府收購稻穀財政支出。主要措施包括：

1. 1991 年農業綜合調整方案：重點為調整農業結構、規劃農地轉用及輔導農民轉業等，以追求生產、生活與生態平衡發展。
2. 1995 年農業政策白皮書：重點為調整生產結構，促進資源有效利用；改善經營結構，提升產品競爭力；調整農業保護，發揮市場調節功能；掌握糧食供應，確立糧食安全制度；確保農業生產、生活及生態功能。
3. 1996 年跨世紀農業建設新策略：重點為建立安全與均衡的糧食增產制度、建立效率與服務的運銷體系、創造安定的農業經營環境，以及促進農業資源

¹ 稻田轉作主要措施為實施轉作實物補貼，每公頃補貼 1-1.5 公頃稻穀，輔導轉作雜糧、園藝作物或養殖漁業。

合理利用等。農業從以生產價值為主，轉為以保育價值及資源有效利用為主。

藉由上開措施，稻田種植面積由 1983 年 65 萬公頃減少到 1993 年 39 萬公頃，減幅 39.4%，稻米總產量由 249 萬公噸降為 182 萬公噸，減少 26.9%，產銷剩餘量由 67 萬公噸降為 44 萬公噸，使稻米生產過剩問題有所改善。嗣於 2002 年我國加入 WTO，面對開放農產品市場的壓力，我國糧食政策應如何調適，已成為政府部門的重要議題。

三、日本及南韓因應 WTO 規範之稻米政策變革

(一) 日本

日本政府為因應國際農業規範，自 1995 年起執行烏拉圭回合農業協定，並檢討調整其稻米產業相關政策（林傳琦，2005），包括：

1. 1995 年 11 月實施「主要食糧供需及價格安定法」，廢除「食糧管理法」，對稻米不再作全量管理，價格由市場供需決定。
2. 政府對稻米收購價格逐年調降，由 1996 年每 60 公斤 16,392 日圓，1998 年調降為 15,805 日圓，2002 年再降為 14,295 日圓。
3. 1998 年實施「新稻米政策大綱」，包括「生產調整（轉作）對策」、「稻作經營安定對策」及「計畫流通對策」等三大主軸，其中「稻作經營安定對策」為日本首次採行不計入 AMS 之藍色措施，以補償稻農因市場糧價下跌導致所得損失，取代傳統農產品價格支持，並由農民及政府共同成立「稻作經營安定基金」，運作方式如下：

- (1) 1998 年由農民出資基準價格（近 3 年自主流通米平均價格，2002-2003 年為前 7 年扣除最高及最低年後 5 個年份平均價格）之 2%，政府出資基準價格 6%，當市場價格低於基準價格，補償價差 80%，以期在停止稻米收購、穀價暴跌之情況下，確保農民之收益。至補償對象以參加「生產調整（轉作）對策」且調整目標達成率達 100% 以上之農民為限。

(2) 對於稻作依存度較高之農家，其受價格下跌影響較大，2000 年核心稻農得選擇出資基準價格之 2.25%，政府相對出資 6.75%，按價差補償 90%。另為確保稻米計畫生產績效，對於配合稻米計畫生產之實施者所生產之計畫外流通米，在生產者出資 2%、政府出資 4% 前提下，得補償價差 60%。

(3) 為順利達成生產調整目標，在補償標準不變之前提下，2001 年一般農家出資基準價格之 2.5%，政府出資 7.5%；核心稻農則出資 2.8125%，政府相對出資 8.4375%。

4. 由於稻作生產調整計畫、轉作已達極限，復以稻米供需日趨多樣化，爰於 2004 年實施「稻米政策改革大綱」，期於 6 年內達成稻作生產應有的產業結構，以及 4 年內建立農民與農民團體為主體的自主性供需調整體系，其主要內容為「水田農業構造改革交付金」制度（包括「產地再造對策」及「稻作所得基盤確保對策」）、「核心農民經營安定對策」及「集貨圓滑化對策」，其中「稻作所得基盤確保對策」係根據米價下跌程度，由稻作經營安定基金支應，針對實施對象補貼一定金額，以確保生產者稻作所得，其計算方式如下：

(1) 基準價格：近 3 年自主流通米平均價格。

(2) 資金來源：農民出資基準價格之 2.5%，政府出資 2.5% + 300 日圓/每 60 公斤。

(3) 補貼單價：固定給付 300 日圓/每 60 公斤；變動給付為當年市場價格與基準價格間價差之 50%。

(4) 補貼上限：基準價格加固定給付 300 日圓/每 60 公斤（當年市場價格與固定給付總和大於上限值時，超出部分必須扣除）。

(5) 補貼金額：市場價格低於基準價格時為固定給付 + 變動給付；市場價格高於基準價格時則由補貼上限扣除市場價格。

5. 2007 年導入「跨品目經營安定對策」（陳建宏，2006：85），原有「核心農民經營安定對策」及「稻作所得基盤確保對策」予以廢止後，重新整合「產地



再造對策」，由農民及農民團體根據政府提供的供需情報或市場訊息，自主性實施生產目標數量之設定及分配；至於米價下跌之補貼則按照面積定額補助，廢除農民出資部分。

日本稻米從價格支持走向對農民直接給付之補貼，除非當年度稻米市場價格大幅度下跌，致透過固定給付及變動給付補貼後，農民實際所得仍較基準價格（最近3年平均價格）低外，只要市場價格未偏離基準價格太大，通常透過固定給付及變動給付補貼後，農民實際所得將較前3年平均市場價格高（情境如圖 1-1）。

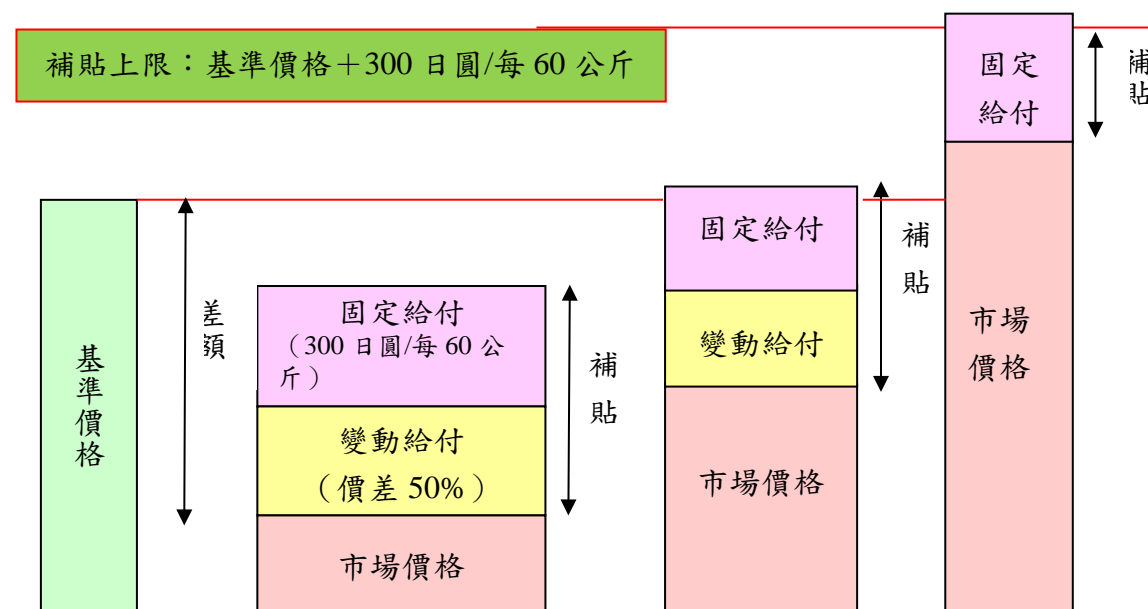



圖 1-1 2004 年日本「稻作所得基盤確保對策」稻米價差補貼情境分析

資料來源：本研究根據林傳琦（2005）〈日本稻米政策變革簡介〉自行繪製。

（二）南韓

南韓（楊明憲、陳郁蕙，2010）自 1961 年起開始實施秋穀購買制度，並於 1995 年依據烏拉圭回合談判「農業協定」開放稻米進口，採最低量進口方式（minimum market access, MMA）；1997 年建立稻米契約收購制度，政府在育苗前公布收購價格及數量，並預付 30% 價款予契約稻農，惟收穫期間農民仍可選擇其他銷售管道；2001 年以前每年均提高收購價格，2001 年農林部公布稻米產業中長期對策，以適量生產為目標，且稻米收購價格不再年年提高。



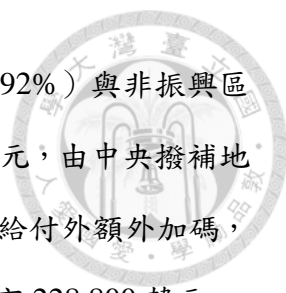
為因應杜哈回合談判農業補貼被要求更大幅度削減之趨勢，國會於 2005 年 3 月審議通過廢止「政府秋穀購買制度」，並於同年秋季實施稻米直接給付制度，以固定給付及變動給付補償農民所得損失，並推行「公共儲備制度」，政府以市價購買最低庫存之安全存糧，其改革背景如下：

1. 削減 AMS 勢在必行：2004 年南韓 AMS 上限為 1 兆 4,900 億韓元，惟 AMS 使用量已達 1 兆 3,708 億韓元，其中稻米補貼占 AMS 使用量 97%，為降低 AMS 符合 WTO 規範，爰進行稻米保價收購政策調整。
2. 庫存量不易去化：南韓稻米每人每年平均消費量，從 1980 年 132.4 公斤降至 2004 年 82 公斤，由於供過於求，庫存量從 1995 年 66 萬公噸增加至 2001 年 156.6 萬公噸，超過正常庫存近 1 倍（林傳琦，2005：68），又進口量不斷增加，使庫存問題更為嚴重。
3. 先驅政策已建立基礎：2001 年及 2002 年分別推行「水田農業直接支付制」及「稻米所得保全支付制」（或稱所得補填直付制），惟無法保障農家收入，爰將兩者合併為「目標價格制」，即以「水田農業直接支付制」為固定給付，「稻米所得保全支付制」為變動給付。
4. 政府收購價格扭曲市場機能：2001 年農林部公布稻米產業中長期對策，以適量生產為目標，由於 2004 年稻米市價高於政府收購價格，是取消長期扭曲市場機能的時機點，也能降低政府財政負擔。

2005 年糧政改革，實施稻米直接給付制度及公共儲備制度內容略以：

1. 直接給付：採申請制，申請資格為 1998 年 1 月 1 日至 2000 年 12 月 31 日水田實際種植蓮藕、莞草、水稻、水芹菜等，且面積在 0.1 公頃以上者。包含固定給付及變動給付兩部分。

(1) 固定給付：由「水田農業直接支付制」改制而成，由中央、道、市（郡）



3 個單位支付。中央統一標準，分為稻米振興區（占 92%）與非振興區（占 8%），每公頃分別給付 746,000 韓元及 597,000 韓元，由中央撥補地方給付，屬綠色措施；地方道及市（郡）則在中央固定給付外額外加碼，但標準不一，例如全羅北道每公頃 40,000 韓元、金堤市 228,800 韓元。

(2) 變動給付：由「稻米所得保全支付制」改制而成，給付金額為（目標價格-市場價格） \times 85%-固定給付金額。其目標價格為 170,083 韓元/每 80 公斤，較政府保證收購價格 160,160 韓元/每 80 公斤高，原訂每 3 年檢討調降一次，嗣改為每 5 年檢討一次。


2. 公共儲備制度：2005 年公共儲備量 86 萬公噸，2008 年降為 72 萬公噸，為聯合國糧農組織（FAO）所訂安全存量標準，其中一半數量在收穫期（每年 10-12 月）購入，於翌年 5-8 月青黃不接時拋售，兼具穩定糧價之效。

綜上，日本於 1998 年採漸進方式修正稻穀保價收購，嗣後採行稻米產業結構調整，並以直接給付之補貼措施為主；南韓於 2005 年廢止稻穀保價收購制度後，逕以直接給付方式，期達成稻米產量調減之目標。日本及南韓所實施新稻米措施，其主要改革內涵為：

- (一) 廢除政府保證價格，以市價作為基準價格之參考指標。
- (二) 採行基準價格可隨市場供需予以調整（降）。
- (三) 以稻米價差的 80-85% 補貼。
- (四) 價差補貼分為固定給付及變動給付，其中固定給付與生產無關，不計入 AMS。
- (五) 政府以市價收購所需安全存糧，亦不計入 AMS。

第二節 研究動機及目的

一、研究動機



隨著臺灣經濟快速成長，我國農業部門與工業部門產生競用生產資源的情形，使國產農產品的生產成本逐漸提高。復以農產品市場開放自由競爭，臺灣農業為小農經濟體，生產成本自無法與大農國家相抗衡，小農低收入農家面臨生存問題。根據主計總處歷年國民所得統計年報，我國農業附加價值占 GDP 比率從 1950 年代近 35% 滑落至 2017 年 1.77%，已不具重要地位；又根據主計總處 2017 年家庭收支調查報告，我國農家平均每戶可支配所得為非農家的 0.85 倍，農家平均每人可支配所得為非農家的 0.79 倍，且農家平均每戶所得僅 22% 來自農業所得，農民與非農民所得差距擴大，致農民始終無法擺脫貧窮困境。

我國稻穀一直為農戶數最多、種植面積最廣的作物，且稻穀收入亦為農家的主要收入來源，依據主計總處 2015 年農林漁牧業普查結果，稻穀依然為農牧業種植家數最多之作物。在 1970 年代初期，適逢全球石油能源危機，又因天災頻傳，國際糧食減產供不應求，造成國際稻米價格高漲，同時我國政府亦面臨國內稻穀減產，可掌握糧源減少，米價快速攀升的情況，在國內外各種因素結合下，政府乃於 1974 年設置糧食平準基金（王月華，1999：67），以保證價格無限量收購稻穀（即開辦稻穀保價收購制度），其保證價格為稻穀生產成本加 2 成利潤。

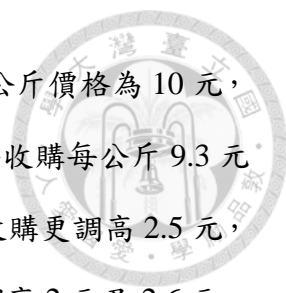
我國實施稻穀保價收購制度有其時代背景因素，當年政府確實達到維持農家收入、掌握糧源及穩定糧價之政策目標，但卻對稻穀生產提供強烈誘因。另自 1975 年起，國人每年稻米消費急速下降，形成大量稻米剩餘，嗣後雖改為計畫收購、輔導收購及餘糧收購 3 種方式，並為解決稻米滯銷導致倉容不足及政府財政負擔問題，陸續於 1984 年實施「稻米生產暨稻田轉作六年計畫」，對稻田轉作、休耕者予以補貼，復於 1997 年及 2001 年推動「水旱田利用調整計畫」及「水旱田利用調整後續計畫」，加速調整國內稻穀、雜糧及契作原料甘蔗等保價作物生產結構，直接給付或輪作獎勵等，2012 年及 2013 年調整為「稻田多元化利用計畫」及「調整耕作制度活化農地計畫」，但在政府不斷提高稻穀收購價格情況下，導致稻米去化愈形困難，糧倉不足等問題愈形嚴重。我國歷年稻穀保證收購價格如表 1-1。

表 1-1 1974 年至 2018 年政府保證收購稻穀價格一覽表

單位：元

項目 年份	計畫收購		輔導收購		餘糧收購	
	第 1 期作	第 2 期作	第 1 期作	第 2 期作	第 1 期作	第 2 期作
1974	10.0	10.0	-	-	-	-
1975	11.5	11.5	-	-	-	-
1976	11.5	11.5	-	-	-	-
1977	11.5	11.5	-	-	-	-
1978	11.5	11.5	9.3	9.3	-	-
1979	12.5	14.0	11.0	11.0	-	-
1980	14.5	16.6	12.8	14.5	-	-
1981	17.6	18.5	15.5	15.8	-	-
1982	18.8	18.8	15.8	15.8	-	-
1983	18.8	18.8	15.8	15.8	-	-
1984	18.8	18.8	15.8	15.8	-	-
1985	18.8	18.8	15.8	15.8	-	-
1986	18.8	18.8	15.8	15.8	-	-
1987	18.8	18.8	15.8	15.8	-	-
1988	18.8	18.8	15.8	15.8	-	-
1989	19.0	19.0	16.5	16.5	-	-
1990	19.0	19.0	16.5	16.5	-	-
1991	19.0	19.0	16.5	16.5	-	-
1992	19.0	19.0	16.5	16.5	-	-
1993	19.0	21.0	16.5	18.0	-	-
1994	21.0	21.0	18.0	18.0	-	-
1995	21.0	21.0	18.0	18.0	-	-
1996	21.0	21.0	18.0	18.0	-	-
1997	21.0	21.0	18.0	18.0	-	-
1998	21.0	21.0	18.0	18.0	-	-
1999	21.0	21.0	18.0	18.0	-	-
2000	21.0	21.0	18.0	18.0	-	-
2001	21.0	21.0	18.0	18.0	-	-
2002	21.0	21.0	18.0	18.0	-	-
2003	21.0	21.0	18.0	18.0	-	16.6
2004	21.0	21.0	18.0	18.0	16.6	16.6
2005	21.0	21.0	18.0	18.0	16.6	16.6
2006	21.0	21.0	18.0	18.0	16.6	16.6
2007	21.0	21.0	18.0	18.0	16.6	16.6
2008	23.0	23.0	20.0	20.0	18.6	18.6
2009	23.0	23.0	20.0	20.0	18.6	18.6
2010	23.0	23.0	20.0	20.0	18.6	18.6
2011	26.0	26.0	23.0	23.0	21.6	21.6
2012	26.0	26.0	23.0	23.0	21.6	21.6
2013	26.0	26.0	23.0	23.0	21.6	21.6
2014	26.0	26.0	23.0	23.0	21.6	21.6
2015	26.0	26.0	23.0	23.0	21.6	21.6
2016	26.0	26.0	23.0	23.0	21.6	21.6
2017	26.0	26.0	23.0	23.0	21.6	21.6
2018	26.0	26.0	23.0	23.0	21.6	21.6

資料來源：行政院農委會農糧署（2018）。




從表 1-1 顯示，我國於 1974 年啟動稻穀保證計畫收購之每公斤價格為 10 元，²1975 年隨即調高 1.5 元，且僅維持 4 年，並於 1978 年增列輔導收購每公斤 9.3 元後，旋於 1979 年再調高第 1 期計畫收購價格 1 元，第 2 期計畫收購更調高 2.5 元，輔導收購亦調高 1.7 元。1980 年計畫收購第 1 期與第 2 期分別調高 2 元及 2.6 元，輔導收購亦分別調高 1.8 元及 3.5 元；1981 年計畫收購復分別調高 3.1 元及 1.9 元，輔導收購分別調高 2.7 元及 1.3 元，累計 1979 至 1981 年 3 年調幅，除第 1 期計畫收購調幅 53% 外，其餘第 2 期計畫收購與輔導收購調幅均在 6 成以上。其後間隔若干年陸續再予調整，由於政府保證價格不斷提高，每年均須投入龐大經費，導致糧食平準基金出現 900 餘億元鉅額虧損，旋於 2001 年 1 月 1 日裁撤。

1974 年糧食平準基金由國庫核撥 30 億元設立，由於每年稻穀收購價格均高於市價，資金需求龐大，除國庫按年編列預算撥補外，仍須借款籌措財源因應，由於糧食平準基金累積鉅額財務虧損，已失去平準的功能，也凸顯稻穀保價收購存在制度面的問題，且我國於 2002 年加入 WTO，面對農業補貼被要求大幅削減的壓力，政府理應有類似日本及南韓的作法，澈底檢討稻穀價格支持政策。然而政府卻採取背道而馳的作法，更積極維持稻穀保價收購制度，並於 2003 年增加餘糧收購。目前政府保證收購稻穀的價格每公斤計畫收購 26 元、輔導收購 23 元、餘糧收購 21.6 元。

另我國稻米依據 WTO 入會農業談判結果，採限量配額進口，嗣於 2003 年改採關稅配額制度，即進口數量在 14 萬 4,720 公噸配額內，採用低關稅，稻米稅率 0%，米食製品為 10% 至 25%，政府將 65% 配額（9 萬 4,068 公噸）存入公糧，其餘 35%（5 萬 652 公噸）開放民間以標售權利金方式進口，藉以縮小進口米與國產米的價格差距；超過配額數量部分採高關稅，進口 1 公斤稻米須繳交關稅 45 元，米食製品每公斤須繳交 49 元。

目前我國面臨稻米庫存過多，雜糧作物進口替代成效不彰的窘境，政府每年約

² 本文列示之幣別除日圓、韓元、美元及歐元部分特別標示外，其餘未標示之幣別均為新臺幣。




投入 100 餘億元收購公糧，最終多以飼料米出售，造成國家財政沉重負擔。尤其每逢選舉不斷調高收購價格，導致農民一味追求增加產量，不論稻穀品質好壞，只要稈稻穀容重量達到每公升 530 公克以上（私稻穀達到每公升 490 公克以上），即符合繳交公糧之條件，造成農民不願意依品種及品質來生產。

在可預見情況下，國內尚不會發生缺稻米的危機，目前稻米關稅配額未持續調降，稻穀保價收購政策尚能奏效，一旦關稅配額調降至臨界值以下，政府如欲以保價收購來支持稻米價格，將導致進口稻米源源不斷進入國內（吳榮杰，2005：377），從自由經濟市場理論而言，臺灣將無力捍衛國內稻米價格。況且，稻米收購尚包括儲藏、損耗及處置成本，政府如為了支持稻農所得，應可仿效日本及南韓等作法，採 WTO 允許的綠色措施，給予價差給付或直接給付，簡單又有效率。

我國稻米政策相關研究，透過政治經濟模型實證分析，在自由經濟下，稻農政治權數較政府部門高，且居於決策過程主導地位（陳希煌，1992：59），若為貫徹提高農民所得，政府支出將漸形擴大，從近年公糧收購結果確實相當吻合。我國於加入 WTO 之後，吳榮杰（2005：375-377）引用多人提出善用綠色措施的建議意見，包括：楊明憲（2003）、施順意、張靜貞、傅祖壇、李元和（2004）、傅祖壇（2005），以及行政院農業委員會（簡稱農委會）農糧署提出符合限制性生產的藍色措施等，可見在面對農產品貿易自由化的國際趨勢下，稻穀保價收購制度已到了必須檢討的階段，且臺灣於 2018 年 9 月 WTO 舉行第 4 次貿易政策檢討會議，已宣示「在 WTO 未來回合談判，我國將不再要求開發中國家的特殊及差別待遇」，一旦 WTO 達成相關協議或因應國際經貿組織必須退讓時，長期實施的稻穀價格支持措施，勢必要有所調整。

二、研究目的

現有國內針對稻米政策之研究，均以經濟計量模型分析，所有文獻均指出稻米價格支持政策應有所調整，但我國加入 WTO 後卻未如日本及南韓取消稻穀價格支



持政策，反而更積極維持稻穀保價收購制度，該制度已存續 45 年迄今。以往研究忽略稻穀保價收購業務委（受）託行動者關係之分析，由於稻穀保價收購係交由基層農會執行，農會與農民及政府之間的關係頗為複雜，臺灣農會具有多目標功能，完全由政府主導設立，且政府賦予農會行使公權力或行政裁量權，農會實具有我國農政末端機構屬性。

不論在治理理論、經濟合作與發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）提出治理的方法論（OECD, 2009:12），以及治理理論的運用途徑等均提到政策網絡理論或網絡治理，尤其公共治理從傳統科層體制走向新公共管理，再到網絡治理發展過程中，網絡治理被認為是新治理模式，可兼顧民主與效率，符合現代社會發展需求，而且網絡治理在我國公共治理亦扮演核心主軸，我國從 7 個面向建構的公共治理指標，均須仰賴網絡治理以竟其功。然而當我國政府將稻穀保價收購業務委由基層農會執行，雖然符合 Jensen and Meckling（1976:310）所提出的委託-代理人理論（principal-agent theory），政府與農會之間存在傳統代理理論的資訊不對稱問題外，尤其甚者，我國政府運用政策工具主導農會業務運作，雙方甚至出現「權力不對稱」的現象，農會為求生存，遂與政府背後的政黨組織致力於政治投資，使政府與農會行動者網絡變成複雜的「政治網絡」，雙方藉由稻穀保價收購制度謀取各自的利益，讓稻穀保價收購制度變成「路徑依賴」（Path dependence）³的「歷史觀點」治理模式，牢不可破。

本研究試著從公共治理角度探討我國政府透過「網絡治理」遂行農業政策，無法展現「政策績效」的原因，以及如何使我國政府及農會跳脫「政治網絡」，純化行動者網絡，讓行動者朝良性循環發展網絡治理功能，俾期替稻穀保價收購制度找出未來變革方向，以因應我國在 WTO 所作的承諾。

³「路徑依賴理論」（Path dependence）由 Paul A David 於 1985 年提出，W Brian Arthur 進一步拓展。David 認為現在 QWERTY 型鍵盤不是最好的，但卻牢牢佔據市場。

第三節 研究架構



我國政府將稻穀保價收購業務委由基層農會辦理，充分運用網絡治理遂行政府公共政策，本研究深入理解從日治時期臺灣農會被賦予的政治性、經濟性、社會性及教育性等多目標功能於一身的特殊組織，到國民政府時期政府更主導農會的變革及管制農會的運作，甚至透過網絡系統獲取政治上的利益，致使臺灣農會與政府間形成資源與資訊交換的「功能關係」外，更與政府的政黨組織及民意代表間發展出「非功能」關係，導致農會始終無法擺脫政府的干預，而與公司治理的企業化經營方向愈來愈遙遠。

筆者透過深度訪談基層農會及退休高階文官與次級資料分析，繪製臺灣農業政策網絡治理現況，又稱臺灣農業政策網絡治理 1.0（如圖 1-2），俾與本研究欲提出的研究架構形成對照，對比兩者的差異，供讀者瞭解。

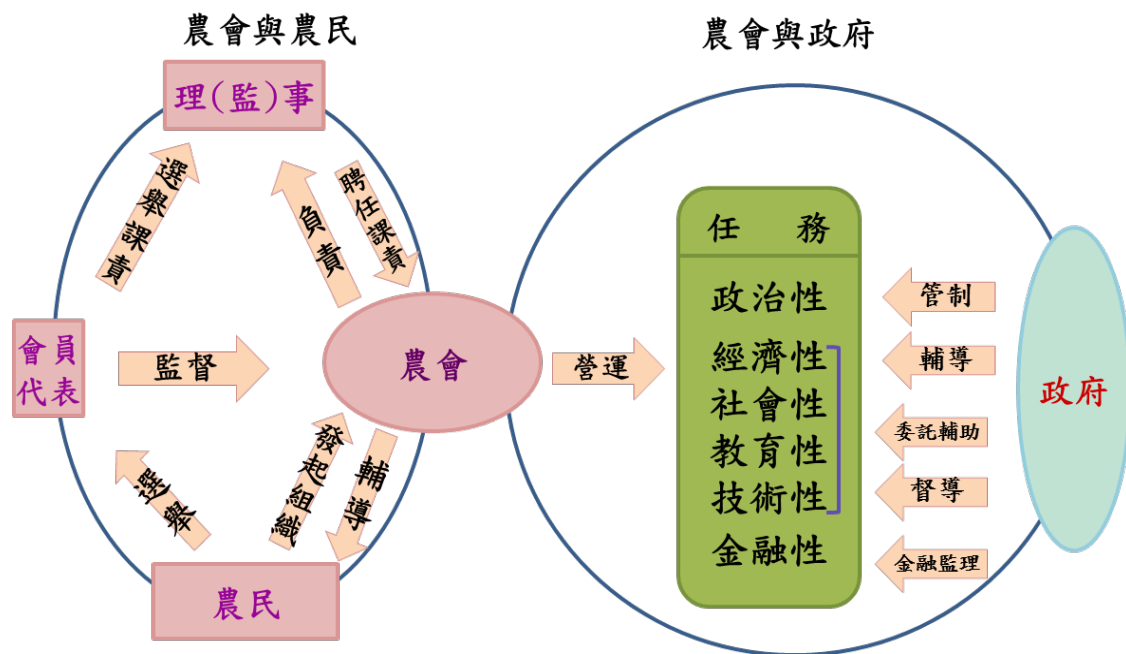



圖 1-2 臺灣農業政策網絡治理 1.0

資料來源：本研究透過深度訪談結果及次級資料分析，自行繪製。

本研究觀察臺灣農會長期發展脈絡，以及與政府之間形成的特殊「政治網絡」，關鍵在於政府一手主導設計的臺灣農會組織架構及功能任務，讓農會無法朝公司



治理來經營。由於農會係由農民組成的民間團體，由農會會員選出會員代表，再由會員代表大會選任理（監）事後，由理事聘任總幹事。會員代表及理（監）事應有三分之二以上為自耕農、佃農及雇農，農民普遍無法了解農會營運狀況，更遑論對農會提出創新興革意見，雖然「農會法」有明定總幹事候聘人資格，惟門檻不高且偏重農業或金融機構職務歷練，農會、會員代表、理（監）事與農民行動者先天專業能力受限，且政府明定農會的法定任務，農會自主性不足，導致農會長期仰賴政府資源。

「農會法」為臺灣農會設立組織架構及運作的母法，如同南韓政府訂定「農業協同組合法」(簡稱農協法)供南韓農業協同組合(簡稱南韓農協)依循，「農協法」立法目的係以農民自主性合作組織為基礎，透過強化農業競爭力，以提升農民生活品質，且南韓農民欲加入農協須繳納股金，故「農協法」明定各農協章程須載明盈餘分配及虧損處理等事項，讓農協財務監督及盈餘分配透明化。另為健全地區農協的發展，地區農協章程得規定由農協會員（農民）及外部專業人士組成「營運評估專門委員會」，引進外部專家協助地區農協評估營運狀況並提出建議。南韓政府更於 2009 年修正「農協法」，明定農協不得從事支持特定政黨，或協助特定民意代表、公職人員選舉之候選人當選或阻礙其當選之行為，且任何人不得利用農協從事上開相關之選舉行為，杜絕政治勢力進入農協（陳怡任、張致盛，2016：69-70）。另 General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union（簡稱 COGECA）認為歐盟農業合作社（Agri-cooperatives）藉由自主性治理，以董事會帶領 CEO 組成的經營團隊，掌理營運策略是農業合作社能成功的主要關鍵（COGECA, 2016）。反觀臺灣每逢選舉造勢場合都有農會身影，民意代表亦具有理事身分者，臺灣農會的「政治性功能」凌駕於所有功能之首，只要政治性功能不掃除，我國農會將永遠無法回歸市場機制經營，稻穀保價收購制度亦將無法改變。

藉由上述訪談及相關資料分析結果，繪製研究架構：臺灣農業政策網絡治理 2.0 如圖 1-3。

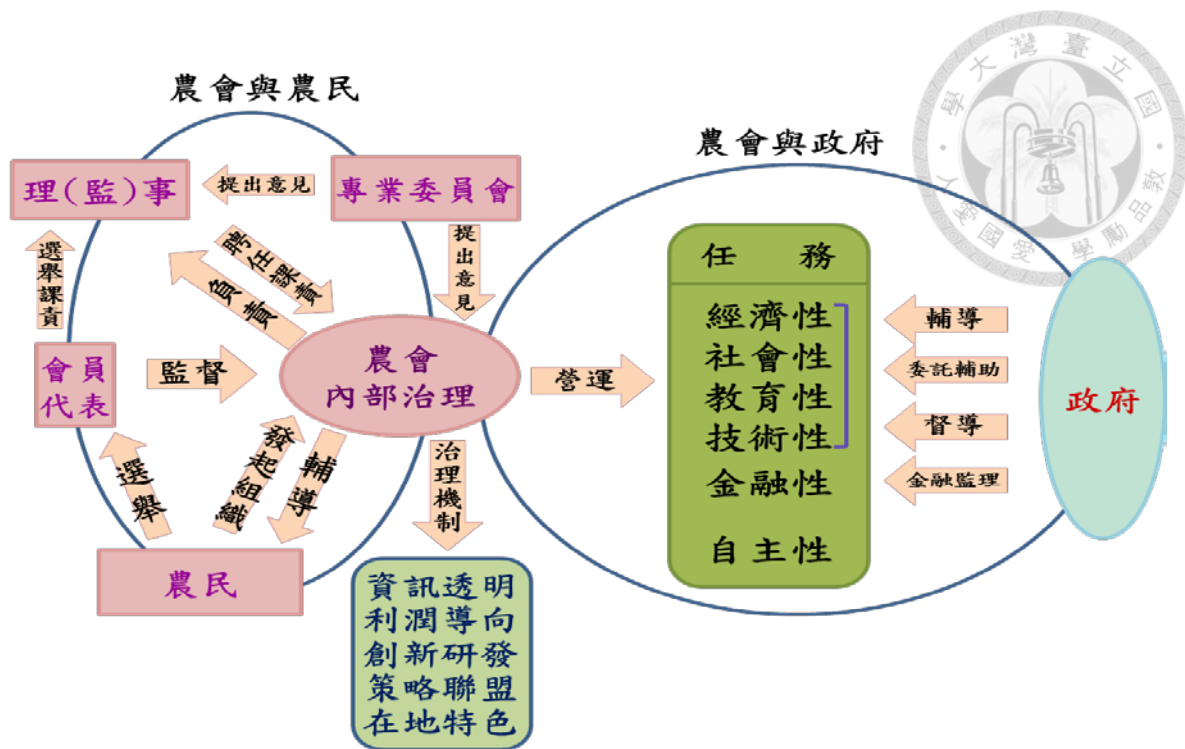



圖 1-3 研究架構：臺灣農業政策網絡治理 2.0

上開臺灣農業政策網絡治理架構，大致可從三個治理面向分析如下：

- 一、農會內部治理：總幹事如同企業 CEO，在會員代表及理（監）事仍以農民為主的情況下，現有總幹事候聘人資格門檻與專業條件，以及農會治理模式，實為攸關農會經營成敗最關鍵因素，亦為農會內部治理應探討的重點。
- 二、農會與農民網絡治理：此一網絡行動者雖包括農會、農民、會員代表、理（監）事，但會員代表係由農會會員選舉產生，理（監）事則由會員代表選任，故實質網絡治理可以純化為「農會與農民」網絡治理。此一網絡以農民為主，僅仰賴總幹事為首的團隊能否讓農會充分發揮經營績效，不無疑問，實有必要引進外部專家成立「專業委員會」提供專業意見協助理事會及總幹事治理農會。長期而言，更應修正「農會法」恢復早期農會股金制度，將農會改制為農業合作社組織，藉由專業化經營，以建構農民會員獲得最佳利潤的治理模式。
- 三、農會與政府網絡治理：目前農會被賦予政治性、經濟性、社會性、教育性、技術性及金融性功能，有超過三分之二比例均屬於政府交辦或委辦業務，農會如



須經營「農會法」第 4 條所定任務以外業務，尚須主管機關特准，欠缺自主性功能。如何讓農會擺脫與政府的從屬關係，使農會與政府網絡回到正向的「功能」關係，必須從農會經營事業的彈性，農會扮演政府輔導農民經濟、社會、教育及技術功能的橋樑，以及杜絕政治勢力進入農會，純化農會網絡生態等予以探討。

我國農業政策網絡治理除涉及政府輔（督）導、委託及補助農會，以及監理農會信用部健全發展外，政府須再賦予農會自主經營事業之彈性，以降低農會對政府的依賴，期能激勵農會比照南韓農協治理模式，引進專家協治理農會，長期應如同歐盟農業合作社建構企業治理架構，使我國農產品從生產、加工到銷售形成一條龍產業，俾期替農民取得更好的談判及保障售價之籌碼，以解決市場失靈的現象，並扮演輔導農民提高生產力及產業創新的推手，讓政府、農會及農民等行動者透過良性循環的網絡治理，為臺灣農業奠定永續發展的基石。

為使本研究架構能有效及周延達到研究目的，接下來第二章的文獻回顧，首節將先探究我國農業及稻米政策，第二節將梳理治理理論及其發展途徑，並蒐整國際組織實際治理內涵；由於稻穀保價收購制度屬政府公共政策議題，因此，第三節將進一步分析國際組織提出的公共治理觀點及指標，以及與我國建構之公共治理指標之異同。

第三章根據訪談我國稻穀保價收購制度最核心行動者基層農會及農糧署退休高階文官，並蒐整相關資料，在第一節先敘述我國稻穀保價收購現況，以利對稻穀保價收購有整體的概念；其次，在第二節歸納我國長期實施稻穀保價收購制度所衍生的結構性問題或衝擊，並於第三節分析 WTO 杜哈回合農業談判最新減讓模式草案，對我國境內支持 AMS 須達成的削減幅度，因維持稻穀保價收購制度所面臨的挑戰，以凸顯我國稻穀保價收購制度改革的必要性及迫切性；最後，於第四節作一小結，歸納出政府支持稻米產業政策的初衷，反而變成浪費農業資源的禍首，以及

WTO 杜哈回合農業談判一旦達成協議，我國稻穀保價收購制度勢必面臨嚴峻的挑戰。



第四章為使我國農會與農民及政府的實際網絡現況與治理理論及公共治理內涵進一步連結，首先，第一節先探討臺灣農會從日治時期發展沿革，梳理出我國農會迥異於其他先進國家農民組織的獨有特性；第二節針對我國農會的獨有特性，進一步歸納我國農業政策網絡治理特色；並於第三節分析此一網絡治理特色，對我國農業政策造成的衝擊；以利於第四節進一步闡述我國農會與政府的「政治網絡」，反而讓我國稻穀保價收購制度陷入政治網絡泥沼，無法自拔；最後，於第五節作一小結，綜理南韓農協內部治理、南韓農協與農民網絡治理，以及南韓農協與政府網絡治理特色，並對照歐盟農業合作社治理架構，為第五章我國農業政策公共治理未來改革方向留下伏筆。

第五章整理出相關研究發現，回饋本研究最初的研究動機及研究目的，並提出我國農業政策公共治理的未來展望，冀期為存續 45 年之久的稻穀保價收購制度找出解決對策。

第二章 相關理論回顧與文獻探討

本研究係以網絡治理探討我國農會與農民行動者相互依存關係，以及農會與政府行動者的政治網絡關係。本章將藉由文獻探討我國稻穀保價收購制度受政治網絡的影響，以利後續探究如何運用「正向功能」的網絡治理改革稻穀保價收購制度。因此，本章第一節先透過相關文獻梳理農業及稻米政策文獻；第二節則綜整治理理論及其發展與運用，並歸納國際組織實際治理內涵；第三節進一步分析國際組織提出的公共治理內涵，並與我國公共治理指標作一比較。

第一節 我國農業及稻米政策文獻回顧

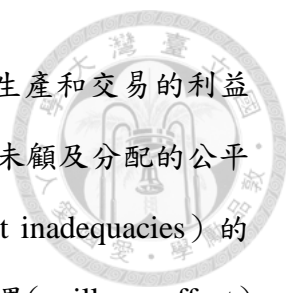
WTO 的宗旨為實現貿易自由化，農業談判的長期目標係「在一個共同決定的期間內，對農業支持和保護採取具體及漸進的削減方式，以改善並防止世界農產品市場受到限制與扭曲」，農業議題雖自 1986 年烏拉圭回合談判首次納入，並於 1993 年達成農業協定，然而由於各國農業特性及農業條件迥異，農業生產關係到農民所得、糧食安全、環境保護、鄉村發展等，不易直接以比較利益法則，決定各國的貿易型態與生產結構(楊明憲，2011:212)，故自 2000 年起展開的新回合農業談判，各國歧見始終無法化解，爭議不斷，凸顯此議題的高度複雜性。

我國稻米為農業最核心作物，政府長期對稻米產業採取保護態度，不僅對內以保價收購來維持農民所得，對外也以限制進口方式來避免對國內稻米生產造成衝擊，其政策的形成深受政治經濟學派的影響。茲就農業及稻米政策文獻分述如下：

一、農業政策文獻回顧

政策形成的本質各學派有不同的詮釋，傳統福利經濟學認為藉由競爭性市場達成的均衡配置具有 Pareto 效率 (Pareto Efficiency) 特性，另一觀點為公共選擇學派著重政治市場的公共資源配置，至於政治經濟學派則認為政策係政治經濟互動的結果。茲就相關文獻探討如下：

(一) 傳統福利經濟學




傳統福利經濟學認為在市場機能運作下，將使經濟體系在生產和交易的利益完全實現，但在效用及利潤極大化下，僅保證增進經濟效率，並未顧及分配的公平性，以致市場績效將偏離 Pareto 效率，出現市場不當性（market inadequacies）的結果。市場不當性分為 4 種類型（Charles Wolf, 1979）：1. 因外溢效果（spillover effect）所引發外部性及公共性的問題；2. 因規模報酬遞增所導致自然獨占的問題；3. 因不充分訊息造成不完全競爭市場的問題；4. 因市場運作無法符合社會偏好而產生分配不公平的問題。⁴

此種市場不當性在農業部門最明顯，由於農業兼具糧食安全、資源保育及景觀維護等公共財性質，致市場均衡無法滿足 Pareto 效率配置要求，且從固定資源使用觀點而言，因為生產要素不能充分流動，農民就業的機會成本幾乎為零，導致農業資源報酬長期偏低，尤其是小農國家受到勞動邊際生產力遞減，勞動報酬降低的衝擊，更為明顯，故市場競爭即使滿足了 Pareto 效率，卻不必然保證社會福利水準的最大化。此一市場不當性，構成政府干預市場的合理性，包括透過課稅或直接管制來抑制過度消費或生產的外部性，以及採取補貼來彌補因公共財所造成的生產不足，或者透過各種課稅或補貼手段來改善所得分配，故傳統福利經濟學認為政府透過社會福利函數極大化的分析架構，可矯正市場失靈所發生的資源配置效率問題。

強調政府干預的必要性源自 Pigou 的主張，他認為當外部效果存在時，必使得私人成本與社會成本有差距，此時政府應改善此外部性，惟 Dahlman 則不以為然，他認為外部性只是表象而已，真正癥結在於能否免除或降低交易成本（楊明憲，1993：9-10）。

（二）公共選擇學派

⁴ 多數經濟學家認為市場失靈（market failure）只有前 3 種類型，不論及分配不公平的問題，亦即排除分配對效率的某種程度影響，但分配不公平問題卻是非經濟學家認為政府需要介入的主要理由。



公共選擇學派認為就政府本體而言，在缺乏其他類似組織與政府競爭的環境下，會出現政府營運成本偏高與預算執行無效率的情形，甚至出現假藉公共利益名義遂行個人私慾的弊病，故政府的實際行為距離 Pareto 最適境界愈來愈遠，而出現政府失靈（government failure）的現象。公共選擇學派認為政府無法矯正市場機制，在民主制度及選舉方式下，政府決策具備短視性質無法長遠規劃，且政策必定會偏向某些群體，一旦政府干預將造成經濟效率低落，因此，公共選擇學派不認為當市場機能出現缺陷時政府即應出面進行干預。

公共選擇學派著重政治市場的公共資源配置，強調利益團體的力量重分配（Downs, 1957; Buchanan and Tullock, 1962），藉由政治市場的供需分析，在需求面，各利益團體要求增加本身利益，在供給面，政府執行政策冀望獲得支持，各依面臨的成本或限制條件相互運作，最後達成市場均衡。此觀點認為政策實施與市場失靈的矯正不存有任何正向關係，純粹係利益團體互動的結果，其衍生的競租行為⁵不具生產力活動，只是反映政策上重分配或掠奪的本質（Bhagwati, 1982）。

公共選擇學派集中於政府失靈的探討，忽略整體經濟不斷成長的事實，是有偏頗的，就農業部門而言，政府的干預行為分為掠奪性政策（predatory policies）與生產性政策（productive policies）。掠奪性政策如價格支持，是社會所得重分配的作法；生產性政策如研究推廣，是增進社會福利方式之一。Otsuka and Hayami（1985:529-538）指出日本稻田轉作所採取的補貼措施，係在價格支持所造成的市場扭曲下，可降低社會無效率的政策，此即印證掠奪性政策與生產性政策的搭配組合，可讓政府資源做最有效的運用（楊明憲，1993：19-22）。

傳統福利經濟學與公共選擇學派對政策本質，前者認為市場會產生失靈，政府政策可矯正市場失靈，後者認為政府必然產生失靈，政策乃利益團體競逐或掠奪的

⁵ 「競租行為」一詞，最早見於 Kruger（1974）一文，各種利潤追求活動（profit-seeking activity），或起源於因政府干預所誘發的走私、高低報進出口等不法行為；或為了追求關稅收入與配額租金的重分配（呂慧敏，1988）。

產物，兩者對政府在經濟體系扮演的角色有截然不同的詮釋，歸納如表 2-1。

表 2-1 不同學派對於政策本質的詮釋

學派	傳統福利經濟學	公共選擇學派
代表人物	Pigou	Buchanan
起源時間	1930~	1960~
問題背景	1.因外溢效果所引發外部性和公共性的問題。 2.因規模報酬遞增所導致自然獨佔的問題。 3.因訊息不完全所造成不完全競爭市場的問題。	1.因政府缺乏類似組織與之競爭，出現成本偏高、預算不當的情形。 2.政府官員與民意代表仍具自利天性，不一定會為公利與正義服務。 3.多數決選舉方式，決策由利益團體把持。
產生現象	市場失靈	政府失靈
解決對策	政府干預	不一定要政府干預
政策形成	純粹依經濟效率觀點制定。	是不同利益之間的互動過程
政策性質	強調經濟效率的提升，忽略利益的分配。	強調利益的重分配，無關經濟效率的改善。
分析模式	社會福利函數極大化	政治市場供需分析
缺失	對於政府功能的期望過於理想化，以致政策與實際脫節，或有不可行之處。	政府雖會採用無效率的政策，但忽略經濟仍能持續的成長的事實，恐有以偏概全的誤解。

資料來源：楊明憲（1993：20）。

（三）政治經濟學派

本學派主張政策是政治經濟互動關係的反映，而非市場失靈的矯正，政府干預行為為內生的政策形成過程（The endogenous policy formation process），其方法論如下（陳希煌，1992：30-37）：

1. 自由多元論：著重於政策制定過程，特別是決策者與選民之間的關係，對於立法與行政部門的區分少有觸及，同時假定民意代表是純粹傳遞選民的偏好，不考慮自身的利益。
2. 國家論：主張國家由階級而非由經濟個體所組成，階級分為資產階級與勞動階級，國家被資產階級控制，擁有絕對獨佔力量，主控階級透過政府轉移社



會財富，累積其資本，進而製造不同階級對立及社會不公平。本論點認為主控階級是有效的結合體，忽略勞動階級可能以組織方式要求工資提高及生產所得分配

3. 經濟管制論：發端於 Stigler (1971) 與 Peltzman (1976)，旨在分析管制者的行為，不涉及政治權力關係，且視民意代表與官僚為同一體，主要尋求政治上多數支持。例如就租稅政策觀點而言，管制者並非追求稅收極大化，而是找出因課稅造成財富移轉，所產生的邊際政治報酬與邊際政治成本相等的條件。經濟管制論侷限於選舉過程，來探討管制者的行為，不分析政府部門的立法過程，同時假定政府在執行政策工具時沒有自主權。
4. 尋租利益團體論：經濟市場與政治市場間具有互動關係，可透過某一過程化解目標的衝突，如同價格機能在經濟市場可達供需均衡，在政治市場可藉由社會要求權利調整，使各利益團體的力量趨於妥協。例如補貼、管制措施，將使經濟團體在政治市場從事角逐，左右所得分配，亦即以合作或非合作賽局理論，化解目標衝突的過程。
5. 政府有效重分配論：
 - (1) 為簡化起見，暫以生產者、消費者及政府部門 3 個利益團體在決策過程中互相協議運作，3 個利益團體可能因外在環境的干擾或內部組織結構的改變，使其政治影響力出現變化，並反映對最後決策的影響力。例如政府基於糧食安全及提高農民所得的價格支持政策，決定調高價格水準來增加生產者的利潤，但相對卻使消費者的糧食支出增加，且政府執行該政策所負擔的成本也會增加，由於訂定的價格水準高於市場均衡價格，從而有各利益團體較勁的現象。政府有效重分配理論的政策係透過各利益團體在政治與經濟市場互動下所形成，最後的決策為談判賽局 (Bargaining Game) 的均衡值 (如圖 2-1)。

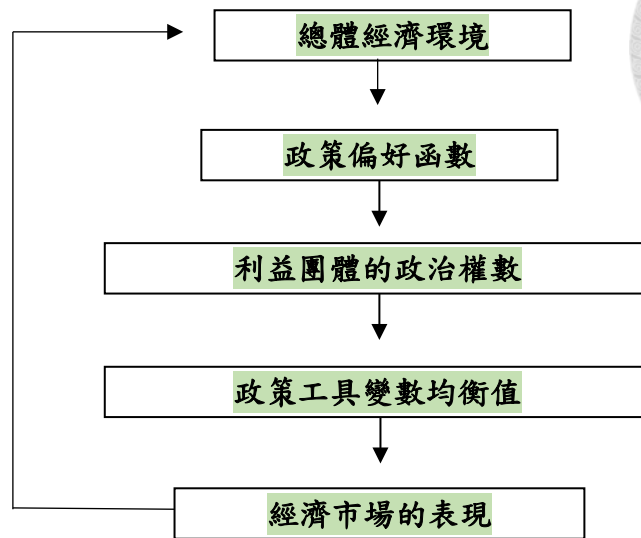



圖 2-1 政府有效重分配模式之流程圖

資料來源：陳希煌（1992：36）。

- (2) 當總體經濟環境發生變化時，將直接影響各利益團體的福利函數，由於福利函數的變數與政策變動受影響團體的福利水準有密切關係，福利水準的變動將增加或減少各利益團體在政治上的投資，表現出經濟與政治的互動性，經由政治偏好函數反映出各利益團體政治影響力的變動。根據恩格爾法則 (Engel's Law)，糧食在家計單位消費支出所占比重下跌，將使消費者不願意從事糧食政策的政治投資，若農民與非農民所得差距擴大，則會促使農民有更強烈的動機組織或團結，努力在政治上投資。在各利益團體互相談判或磋商下，將影響政策工具的均衡值，如稻米保證價格水準、關稅稅率高低或進口量多寡等。最後，經濟市場的表現將受到波及，如決定多少消費量、生產量或庫存量等，由於每個產業的經濟活動都環環相扣，農業發展的興衰勢必對總體經濟產生關連性衝擊。

由於傳統福利經濟學與公共選擇學派均有其理論缺陷，傳統福利經濟學雖提出政府干預市場的理由，卻無法得出政府干預與市場失靈的正向關係，公共選擇學派則過度強調政府失靈，完全忽略政府在經濟體系的政策效果，故晚近引進政治經



濟學派來詮釋政策的演變。政治經濟學派的 5 種方法論，其中政府有效重分配論可充分反映政府與市場不同利益團體對我國稻穀保價收購政策的影響力。我國學者實證分析結果(傅祖壇、陳筆, 1991:29), 農民與非農民每戶所得比或農業 GDP 占全國 GDP 比例未見改善, 或農業就業人數繼續下降, 稻農在稻米政策的發言權或訴求力量(政治權數)就不會下降。當農民努力在政治上投資, 稻穀保價收購制度將益形穩固, 無法改變。


二、我國稻米政策文獻回顧

政治經濟學派在探討政策形成的本質上, 具有整體的觀點, 我國稻穀保價收購是典型政府有效重分配理論(The Theory of Efficient Government Redistribution)形成的政策產物, 其最大特色為建立政治偏好函數, 以反應政策對相關利益團體的偏向, 或政策受到那些利益團體左右。茲就我國稻米政策之主要文獻(楊明憲, 1993: 31-35) 臚列如下:

(一) 稻米價格支持及所得支持政策

Tomek 與 Robinson (1990:270-287) 從生產者剩餘, 消費者剩餘及政府財政支出觀點, 分析稻米各項價格支持措施的影響, 他們認為在各項價格支持措施中, 以價差給付方式干預, 最能為各方接受, 但為避免政府財政負擔過鉅, 宜同時配合產量或面積管制, 將可提高政治可行性。

我國稻農價格支持政策的研究, 偏重於保證價格或政府收購方式的探討, 陳武雄(1980) 依稻農所得、消費支出、政府財政負擔、糧食安全及價格穩定等 5 項評價標準, 進行 5 種可能的政策措施模擬, 結果顯示: 保證價格收購並限制每公頃收購數量, 對稻農最有利, 對價格穩定具中等作用, 但對消費者支出相當不利。張定中(1989) 依不同稻作面積組別的生產超越利潤函數模式估計結果, 政府提高稻穀計畫收購量政策, 將使國內稻米產量增加, 刺激稻米生產者對生產要素的需求, 誘使更多小面積經營農戶投入稻米生產的行列。




彭作奎（1988：179-180）認為不論將保價收購費用用於價差補貼，或扣除計畫收購經費後再用於價差補貼，或以保證價格作為目標價格進行價差補貼，農民收益均將因實施價差補貼而提高。以價差給付取代保價收購後，乃將價格支持政策轉為所得支持政策，將不計入 AMS，已成為各國爭相採用的政策，我國應慎重考量實施的可能性。

吳江胡（1987）則認為稻米需求彈性小於供給彈性，稻米實施價格政策所產生的消費者損失大於生產者損失，稻米價格政策對所得分配、資源分派利用均有貢獻，若稻米採限制生產的措施，可使社會成本降低。

我國加入 WTO 之後，陸續有多位學者再提出善用綠色措施，農委會農糧署更於 2005 年委託臺灣農村經濟學會與 6 個大學農業經濟、國際貿易及財務金融領域學者共同研究「臺灣稻米政策調整之模擬評估」（吳榮杰，2005：403-411），針對稻米保價收購與休耕轉作及關稅配額 3 項政策在國內土地要素市場及產品市場中導出均衡條件，包括：土地利用最適條件及關稅配額下市場均衡條件，再以此均衡條件倒推計量模型的目標函數，以全面性角度建立期作別經濟計量模型，其主要政策工具變數，包括：各期作計畫、輔導及餘糧收購數量及價格，政府固定給付、變動給付及休耕給付等，並就可能的政策調整，進行 37 種政策情境模擬（包含現行政策之基準情境），每種情境模擬對於政府支出、社會福利、稻農所得、AMS、價格變動及產量變動進行分數排序。研究結果，所有模擬情境在政策調整後的結果，均比基準情境為佳，亦即以價格支持政策欲達成提高農民所得的目的，效果是有限的。至於最佳方案係取消保價收購，改實施價差給付制度（即日本及南韓作法），同時以計畫收購價格為基準價格，計算基準價格與市價之價差以決定變動給付，並由政府按市價收購安全存糧。

（二）稻田轉作政策

我國稻田轉作政策係稻穀保價收購的搭配作法，彭作奎（1988：176-182）認



為我國稻田轉作政策有助於降低稻穀保價收購的社會成本。從政策效率⁶觀點而言，未轉作前當生產者多獲得 1 元利益時，政府及消費者必須多支出 1.43 元，但轉作後只須支付 1.30 元，轉作是相當成功的政策，也勢必進行。基於糧食安全及土地利用，稻田轉作應以已轉作者為標的，不宜再持續減少稻作面積。另休耕政策較實施轉作更能節省政府財政負擔，不可將休耕土地視為浪費。實施稻田轉作，政府支出雖大幅度減少，然而生產者剩餘也損失不小，至於消費者變動不大，故稻田轉作政策不具有農民所得支持政策的性質。

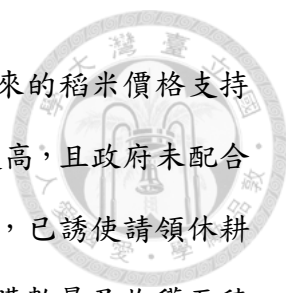
張文婷（1990：78）依經濟計量模型推估，發現轉作後稻農總收入雖高於轉作前總收入，惟所提高的收入主要來自政府補貼的移轉給付，而非生產效率的提高。Otsuka and Hayami（1985:529-538）研究日本稻田轉作政策指出，若不實施種植面積管制，雖然生產者剩餘會增加，但增加幅度遠不及政府支出的擴張，印證轉作政策在價格支持下，符合次佳政策的假設，亦即日本的稻田轉作政策是促進效率的政策。

（三）我國稻米政策分析

上開文獻探討稻米價格支持及所得支持政策，均以經濟計量模型從生產者、消費者及政府部門 3 個利益團體分析各種政策調整的結果，可以發現在我國加入 WTO 之後，所有文獻均指出稻米價格支持政策應有所調整，主要是一旦關稅持續調降，國產米勢必無法與進口米競爭，如再堅守保價收購也無法保障國內價格，且稻米價格政策雖對所得分配產生效果，卻導致生產效率偏低的問題。

稻田轉作及休耕係為解決國人稻米消費量下滑產生糧倉容量不足等諸多問題，我國於加入 WTO 之前已相繼實施「稻米生產暨稻田轉作六年計畫」、「水旱田利用調整計畫」及「水旱田利用調整後續計畫」；加入 WTO 之後，復陸續實施「稻田多元化利用計畫」及「調整耕作制度活化農地計畫」，2018 年再推出「對地綠色環

⁶ 政策效率係指為增加生產者剩餘 1 元，消費者及政府所增加的負擔而言。



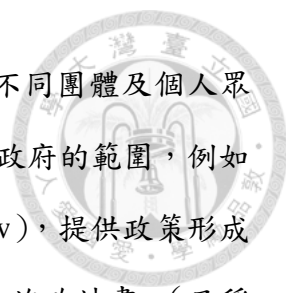
境給付計畫」，希望調整國內稻穀及雜糧生產結構，並將長久以來的稻米價格支持政策逐步邁向所得支持方向。但因我國稻穀保價收購價格不斷提高，且政府未配合管制生產量及生產面積，尤其 2011 年再度提高 3 元收購價格後，已誘使請領休耕補助或種植其他作物之農民再度投入種稻行列，致近年稻穀收購數量及收穫面積不斷成長，並未出現彭作奎所提「我國稻田轉作政策有助於降低稻米保價收購的社會成本」之現象，相反的，稻米累積庫存量不斷增加，多年來推動的轉作及調整耕作計畫亦未發揮預期的政策效果。

第二節 治理理論發展與實務

1976 年詹姆斯·馬奇 (James March) 與約翰·奧爾森 (Johan Olsen) 合著《組織中的不明確與選擇》(Ambiguity and Choice in Organizations)，其中一篇文章為大學治理 (university governance)，首次出現治理的名詞 (Jean-Pierre Gaudin, 1999; 鐘震宇, 2010: 15)。另 Harlan Cleveland 提到：「美國民眾期待愈小的政府 (less government) 及愈多的治理 (more government)」(Frederickson, 1999:705)。

R.A.W. Rhodes (1997:53) 認為治理就是自我組織及組織間的網絡，他整合治理的特色包括：1.組織之間的相互依存性。2.需要相互交換資源及協商共同目的，導致網絡成員的持續互動。3.遊戲般的互動，以信任為基礎，其遊戲規則的訂定是經由網絡成員的協商及同意。4.對國家保持相當程度的自主性。

D.F. Kettle (2002: XI) 認為治理是政府把事情完成的手段。治理是一種公共權力的執行，基本上其範圍大於政府 (陳金貴, 2013: 28)。治理的發展削弱了政府掌控公共事務的能力，導致傳統政府的權力向上流向跨國組織，向下流至區域及地方，藉以維持全球市場秩序，並凸顯網絡及夥伴關係的重要性。政府不再是治理的獨有專家，必須依賴政府內部單位及超越政府以外的多元相互依存組織及行動者，此一發展趨向即為「從政府到治理」(from government to governance) 的移轉 (Fenger & Bekkers, 2007:16)。



換句話說，當執行政策的行動者從國家單一行動者轉換為不同團體及個人眾多行動者（包括政府與非政府組織及公民社會等），治理已超出政府的範圍，例如我國中央政府於 2015 年推出公共政策網路參與平臺（join.gov.tw），提供政策形成前的「政策諮詢」（又稱眾開講）；計畫執行中供各界監督「重大施政計畫」（又稱來監督）；徵集群眾智慧的「國民提議」（又稱提點子）；方便民眾反映意見之「首長信箱」（又稱找首長）等 4 項全民參與公共事務的常設管道，其政策工具及政策執行過程已由傳統政府主導轉變成全民共同合作參與的型態。

在公共政策領域可看出治理的多元途徑，主要聚焦於達成政策目標的不同組織行動者，包括中央與地方政府、國家與社會、甚至跨越不同國家等府際及組織間的網絡關係，亦即公共政策從規劃、執行到評估、考核過程中，政府不再擁有絕對主導權，而是由不同行動者間共同參與及合作，故治理的發展將使政府權力從垂直走向水平分布。以下針對治理理論、治理發展及運用、治理實務相關文獻概述如下：

一、治理理論

治理理論以較常被使用、易於解釋、可擴大引用者說明如下(Frederickson, 2005; Enroth, 2011; Bevir, 2009; 陳金貴, 2013: 29-31)：

（一）體制理論 (Regime theory)

Frederickson (2005: 293-294) 認為體制理論的發展是發展治理理論的重要經驗，體制理論發展先於治理理論。長期以來公共治理概念被認為是組織的概念，體制的結構、穩定與體制的合法性，導引以組織為分析單位的治理理論之運用，以及以協力方式產生預期的結果。體制理論係研究實體組織如何調整以適應環境及與其他組織的關係，例如從國家轉換到機關時，需要改變聚焦點在於機關應如何調適及形成與其他組織的關係。政府機關與其他組織可能的關係如下：

1. 「相互管轄的治理」定義為「垂直與平行的組織相互管轄或相互的合作」。
2. 「第三者治理」或「對第三者（包括次級政府）簽約及補助第三者，擴展國



家管轄權」。

3. 「公共非政府組織的治理」，包括公共非管轄或非政府組織政策制定及執行方式。

治理的體制理論除將界限圍繞在組織的概念外，更進一步地，治理的體制理論深入的確認體制定義、特色及行動者之間的關係。在國家和組織的變遷過程中，體制理論的引用，可以提供治理理論在公共行政運作的經驗，並對公共行政學術發展產生貢獻。

(二) 政策網絡理論 (Policy network theory)


在多元化時代，不同組織間組成了各種網絡關係，政策網絡理論是分析、批判及有助於解放的概念。政策網絡理論一方面從事的治理為實體組織，另一方面又將社會與政治的高度複雜性、功能性及部門差異性當作明確的事實。政策網絡理論包含跨國組織之間，以及境內公民社會、公私組織間，在各種網絡中行動者互動多元，且相互依存。政策網絡理論一般包含描述、解釋、管理、理解、說明或再評價，這些變項具有共同的政策網絡概念。政策網絡具有下列 3 項特色 (Enroth, 2011: 27) :

1. 相互依賴：網絡行動者互相依賴彼此的資源，以便瞭解彼此的目標。
2. 協調：網絡行動者需要共同行動，以便瞭解共同目標。
3. 多元化：相對於其他網絡和國家，網絡是相關的獨立個體。

(三) 系統理論 (Systems theory)

系統是一種秩序的類型，其來自一系列相互依賴的因素，彼此間規則性的互動，系統藉由資訊轉換引導自我生產及自我組織，甚至在缺乏控制中心時亦能運作。系統理論如同一種社會控制系統，突破國家治理的限制，沒有任何單一的主權權威，而係由相互依賴的行動者及組織所組成的自我管理系統 (Bevir, 2009:119)。

系統是目標導向的干預，由主要行動者互動及干預所造成的整體效應，因此，



系統理論是自我組織系統，出現在行動者及組織的行動及交換。系統理論的浮現係因人們居住在無中心的社會，或是有多元中心的社會，秩序則來自多元中心或組織的互動。至於國家的角色不是用來創造秩序，而是有助於社會及政治的互動而已。

(四) 發展理論 (Development theory)

發展理論建立在新古典經濟傳統，隨著時間的推進及更多外援進入開發中國家，經濟發展理論已無法滿足，必須有更多的解釋，故發展理論有更寬大的成長。從最早發展理論被認為是國家收入的增加，到 1970 年代及 1980 年代增加社會服務就業與改善貧窮，2000 年以後再增加免於恐懼、減少受難與無力感。

發展理論著重在公共組織，包括官僚組織、網絡組織，以及正式與非正式的法則，並處理相關組織的功能與市場及經濟成長的關係。近期治理在發展理論中增加許多要素，例如政府能力與績效、明確的法規、透明化、課責及廉能、公民參與、人權與公民自由，以及政府如何選擇及執行權力等。

(五) 新制度主義 (The new institutionalism)

制度途徑主導公共行政與政治的研究學者聚焦於正式的規範、程序及組織，包含政府體制、選舉制度及政黨。此一制度途徑在 20 世紀中期出現改變，許多通用理論被發展出來，包括行為主義、理性選擇理論等。新制度主義被視為對舊制度途徑的重新敘述，其主要重點在法規、程序及組織，例如組織由 2 位或更多人組成，該等組織為某些社會目的服務，其存在目的主要係針對特定個別群體的關懷與行動，但新制度主義也採用較寬的制度概念，在正式的法規、程序及組織中，加入規範、興趣、文化習慣等因素。

歷史性制度主義者著重於過往制度的安排，配合政治壓力的回應，其所持見解為過去的成果鑲嵌在國家體制上，促使社會團體組成特定路線，因此也鎖定了國家的發展途徑。歷史性制度主義者聚焦於國家全面的社會福利及行政改革之比較，其



改革的變項可以解釋為路徑依賴。

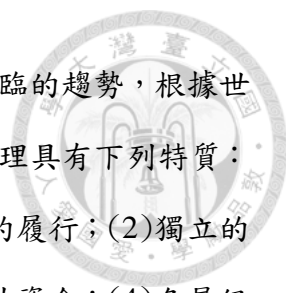
社會學制度主義者則聚焦於價值、認同成為組織所認為的議題與政治壓力的方式，並採用結構化的途徑，集中研究規範與價值，作為社會福利及行政改革的政策議程。


二、治理發展及運用

在公共行政領域發展過程中，早期以集權官僚體制運作為主，但由於環境快速變遷，政府財政日益緊縮，以及外界要求提升行政績效與公民要求參與公共事務等聲浪下，政府逐漸從集權體制走向權力下放、增加公民參與，以及減少公共責任的方向發展（陳金貴，2013：32-33）。

英國學者 R.A.W. Rhodes 相繼提出治理運用概念（1997:47-52; 2000:55-63），可以歸納出治理理論 8 種運用概念（孫本初、鍾京佑，2005：113-115）：

- （一）最小限度的國家(as the minimal state)：此一概念重新界定政府部門的範圍與類型，並引用市場或是準市場(quasi-markets)機制來輸送公共服務（Rhodes, 1997:47）；公共支出維持 GDP 的一定比率，此治理概念認為小而能的政府是最好的政府，可藉由民營化與減少公共服務來縮減政府的規模。
- （二）公司治理(as corporate governance)：此一概念意味著利用企業或公司的引導與控制方式，達到治理的目的，政府部門應該採取更具商業形式的管理方法，來改善傳統行政部門的組織文化，脫離傳統公共行政之窠臼。
- （三）新公共管理(as the new public management)：具有兩層的意涵，包括管理主義與新制度經濟學，前者意味著將私部門管理方法引用於政府部門，強調專業管理、績效標準與評估、結果管理以及顧客導向；後者係引介誘因結構(例如市場競爭)至公共服務領域，強調分立的官僚、簽約外包、準市場機制及消費選擇權。

- 
- (四) 良善治理(as “good governance”)：政府改革為各國政府面臨的趨勢，根據世界銀行之界定，治理是管理國家事務的政治權力，良好治理具有下列特質：
- (1)有效率的文官、獨立的司法與法律制度，以確保契約的履行；(2)獨立的審計人員，有回應能力的立法人員；(3)有責任的運用公共資金；(4)各層級政府對於法律與人權的尊重；(5)多元的制度與言論自由。
- (五) 國際間相互依賴(as international interdependence)：治理在國際關係和國際政治經濟領域的文獻，與公共行政有關者為國家空洞化與多層次治理(multilevel governance)兩種。民族國家由於商品國際化、財稅交易等問題促使治理逐漸減弱，必須將權力向上移轉於國際層次，並將權力向下移轉於次國家機構，最典型為歐盟公共治理網絡。
- (六) 社會操縱系統(as a socio-cybernetic system)：此一概念強調中央政府行動的限制，社會並無單一的權威者，許多政策領域都是由各種行動者共同參與，行動者間彼此相互依賴、有共同目標，公部門、私部門及志願部門間界限模糊，形成一種多元、新型態的行動、干預與控制。簡言之，治理是政治、社會互動的管理型態，也是社會上主要行動者互動、干預的結果。
- (七) 新政治經濟(as the new political economy)：此一概念重新檢視國家在經濟體制的角色，以及國家、公民社會與市場經濟在界限日趨模糊下的關係。治理是經濟行動者在政治與經濟過程的協調活動，不僅關注如何增進經濟效率，同時也關注社會控制的議題，亦即治理是在經濟變遷下，對於策略如何調控與權力的運作。
- (八) 自我組織網絡(as self-organizing networks)：在公共行政的研究當中，網絡是治理概念的分析核心。網絡的文獻當中與治理有關者，主要有權力依賴理論及理性抉擇理論兩個學派。在權力依賴方面，表示治理已超越國會與中央政府，並邁向地方治理，且涉及公私部門複雜的組合；治理是協調與分配資源



的治理結構，呈現自主式治理，故網絡是自我自主管理。至於理性抉擇在於解釋政策網絡如何運作，基本論點係認為制度是理解行動者偏好及建構行動者機會的規則系統，政策是資源互動，以及透過行動者能力、偏好與認知在互動中形成制度規範，因此，網絡是公私部門互動的制度性組合。

上述 8 種運用概念，從政府、市場及社會面向區分，「最小限度的國家」、「公司治理」、「新公共管理」、「新政治經濟」係以市場導向為處方；「良善治理」係從政府的角度思考如何改革政府部門；「社會操縱系統」反映了「從國家轉移至社會」的趨勢，側重社會面向的思考。「國際間相互依賴」意味著國家(或政府)在國際社會中互動的關係，「自我組織網絡」強調在政策網絡上治理所擔負的角色，兩者均融合政府、市場及社會的觀點。

另外，R.A.W. Rhodes 認為治理有 3 波改變 (Rhodes, 2011:34-43)，第 1 波是網絡治理 (Network governance)，此階段主要係依循 1980 年代的改革，政府將集權官僚體制下放運用更多民間組織、非營利組織及相關網絡，協助處理公共事務，此波改革受全球化影響而增強，包括跨國經濟活動緊密依存，以及國際事務複雜度不斷提升，因國家間須彼此相互依賴，致出現區域組織扮演協調的功能。第 2 波是超越治理 (Meta-governance)，亦即國家的角色在協調及協商外交或更多非正式的運作模式。第 3 波是解釋治理 (Interpreted governance)，主要是透過行動者對自己信念和實作的解釋，將治理解釋更清楚。

美國學者 M. Bevir (2009:16-21; 2012) 認為國家發展更需要依賴公民社會組織及突破國際連結的限制，一方面政府部門已從集權官僚體制轉向分權及網絡治理，但另一方面國家卻糾纏在跨國及國際事務，例如恐怖主義及環境保護等議題，治理要回應這些問題會有不同發展取向，包括：組織治理 (Organizational governance)、公司治理 (Corporate governance)、公共治理 (Public governance)、全球治理 (Global governance) 及良善治理 (Good governance) 等，每項均包含相關的發展子題。

Pierre 與 Peters (2000:37-47) 提出 8 種運用途徑作為治理理論的基礎，並凸顯各個治理理論側重的面向及特色 (孫本初、鍾京佑，2005：115-116)：

- (一) 傳統政府權力(Traditional Authority)：此理論認為國家擁有「由上而下」的既定權力，政府是唯一合法權力的來源，法律與專制政體為治理的典型工具，且國家權力範圍不容許利益團體或政黨介入，此乃傳統權力的基本立場。
- (二) 自我生產與網絡調控(Autopoiesis and Network Steering)：此種觀點認為政府的權力逐漸消逝，而具有自我組織能力的社會及市場正日益擴張，歐盟即為明顯的實例。此途徑認為政府無法獨力控制社會問題，政府只是提供一個行動的架構，讓具有自我生產能力的社會與經濟行動者能追求其共同目標。
- (三) 操縱論與調控(Cybernetics and Steering)：其觀點係將治理的過程視為一種調控的方法，調控是一種操縱的過程；在此治理決策過程中組織高度回應所處的環境，且政府與其他組織亦會回應環境以進行變革，並根據若干指標進行調整以保持平衡的狀態。
- (四) 政策工具(Policy Instruments)：此乃政府調控社會的途徑之一，政策工具假定政府治理能力係擁有政策工具的主導權，在其治理下能夠獲得最大的效率與效能。
- (五) 制度分析(Institutional Analysis)：探討「制度」在治理過程中扮演的角色，例如選擇總統制或內閣制的治理類型，決定政府是否較有效能，此項途徑已有很多規範性分析，以及制度對治理的影響之實證研究。
- (六) 理性選擇(Rational Choice)：基於經濟學功利主義，此觀點重新詮釋傳統由上而下的治理觀點，運用委託-代理人理論(principal-agent theory)來理解公共官僚行為，除了重視績效管理外，亦須避免代理人執行政府制定之政策，若試圖規避委託人的控制，可能導致政策執行偏離委託人原意之問題。
- (七) 網絡與政策社群(Networks and Policy Communities)：此理論強調社會中各種



不同團體經由互動所構成的網絡或政策社群，有別於由上而下的治理途徑。政府亦屬網絡及政策社群行動者之一，政策網絡之治理有別於傳統政府權威統治，亦不同於企業型管理。


(八) 新馬克思主義與批判理論(Neo-Marxism and Critical Theory)：此學派質疑資本主義體系造成所得與生活不平等的機會，必須藉由福利國家政策保障社會較低收入者的生活水準。因此，政府以公共支出遂行福利國家政策，縮小所得分配差距，可提高資源配置的正當性。

荷蘭學者 M. Fenger 及 V. Bekkers (2007:20) 則認為治理對國家原有統治權力造成衝擊，致國家角色地位有所轉變，其轉變分成國家權力向上移轉、向下移轉、平行移轉及向外移轉等幾個方向：

(一) 從國家垂直向上移轉至國際公共組織：當公共政策全球化效應無所不在，不論經濟、社會或環保等議題已從國內轉變成國際問題時，國家必須讓渡部分主權至更高層級的國際公共組織，例如 WTO 扮演國際貿易的監控者及貿易衝突的仲裁者，凡是加入 WTO 的國家均必須遵守自由貿易相關規範，政府不得介入干預私部門產業政策。

(二) 從國家或國際組織垂直向下移轉至國家次級組織或地區組織：當國家或國際組織事務愈趨龐雜時，為提升效率並滿足地方政府或地區組織自主要求，治理必須順應潮流從集權化走向分權化，國家或國際組織適度將人力、資源及技術移轉給地方政府或地區組織，當權力下放後，地方政府或地區組織相對被賦予承擔更多財務自主及政策成敗的責任。

(三) 行政、立法及司法的平行移轉：近代民主國家為防止政府專擅，將政府依權力分立及制衡原則，分為行政權 (Administration)、立法權 (Legislation) 及司法權 (Justice)，此一水平的三權分立原則，可避免權力過度集中於單一政府部門造成權力失衡的現象，以確保人民的自由。

- 
- (四) 從公共組織向外移轉至準公共組織或自主性組織：政府為追求卓越管理，透過組織變革，以趨近於企業組織的運作及管理方式設置「準公共組織」執行公共政策，已成普遍趨勢，行政法人為最典型的例子；另政府為縮減規模，讓政府成為小而能的政府，亦常以公、私合夥或引進資金進入國有事業，除肩負原有公共服務職能外，亦能降低國家財政負擔。
- (五) 從公共組織向外移轉至民間組織：由於每個國家的政治、經濟及社會等議題，深受其他國家的影響，彼此關係複雜且相互依賴，各種非政府組織（non-government organizations，簡稱 NGOs）日趨活躍於國內及國際舞臺，且政府人力及資源有限，已無法單獨處理日趨複雜的全球化或在地化議題，NGOs 資源無窮，可彌補政府的有限性，政府乃透過委託契約或補助關係，將 NGOs 引進公共服務的供給體系內。
- (六) 從中央的公共組織向外移轉至公民社會：由於公民社會要求參與公共政策的聲浪日漸增高，特別是協力治理（Collaborative governance）興起後，中央政府不僅要與地方政府及民間組織成為夥伴關係，更要引進公民一起參與，特別是重大爭議案件須彙集所有利害關係人共同討論解決，但如政策議題受民粹操弄，反而易引起國家治理危機。
- (七) 政府肩負特定職能角色完全由市場取代：當市場完全處於開放、公平競爭的自由市場，且政府對市場可能產生集體壟斷或寡占也有相對配套措施，為使政府有限資源做最有效運用，政府退出非核心業務完全由市場取而代之，可使政府現有人力與預算投入在最核心的領域。

上開國家角色地位的轉變，建構出多層次治理架構，也產生複雜多元的行動者網絡，其治理網絡涵蓋國際公共組織、中央與地方政府組織、地區組織、準公共組織或自主性組織、民間組織及公民社會等，國家只是社會諸多行動者之一。

綜上，Rhodes、Bevir、Pierre 與 Peters、Fenger 與 Bekkers 等對於治理發展及

運用的分析，可以驗證治理的多元特性。各種治理理論的治理結構主要圍繞在科層體制(hierarchies)、市場模式(markets)、網絡模式(networks)以及社區模式(communities)等，由於網絡治理具有自我組織、自我管理及自主性的特質，不論從「自我組織網絡」強調融合政府、市場及社會的觀點，或者「網絡與政策社群」可避免科層體制造成政府失靈，以及市場觀點導致國家空洞化等問題，甚至當國家權力移轉而建構出多層次治理架構，亦涉及網絡治理。故政策網絡理論確實已成為符合現代社會發展需要的治理理論。

三、治理實務

從實務運作，OECD、聯合國(United Nations)及世界銀行(World Bank)分別對治理界定如下(陳文學、孫同文、史美強，2013：39-40)：

(一) OECD：治理是政治組織、經濟組織及行政組織管理國家事務活動總稱；良善治理則指政府管理的過程中，沒有濫權與貪腐，並且依法行政(OECD, 2012a)。由於 OECD 將治理界定為所有公共事務的管理，而評估一個國家良善治理與否的主體，仍然聚焦於政府，其與傳統公共行政並無二致。

(二) 聯合國：治理是各個行動者正式與非正式的互動過程，政府只是行動者之一，至於互動的動機，除了促進公共利益外，也允許行動者各自尋求其自身的利益。聯合國的兩個機構針對治理做了以下的界定。

1. 聯合國開發計畫署(United Nations Development Programme, 簡稱 UNDP)：治理是在國家、公民社會與私部門互動下，管理經濟、政治與社會事務的價值、政策與制度體系。治理是由社會自行組成，共同制訂與執行各方均了解且同意的決策。治理包含公民與各種團體爭取利益、協調差異，以及實踐各自合法權利與義務的所有機制及過程。治理也確立個人、組織及企業的限制，同時也提供他們尋求誘因的規範、制度與實務。治理涵蓋社會、政治及經濟層面，運行於各種人類事業體(human enterprise)當中，其範圍包含家庭，



或鄉鎮、都會，甚至國家、區域或全球 (UNDP, 2007:1)。

2. 聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會 (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 簡稱 UNESCAP): 治理是決策及執行 (或不執行) 的過程, 治理的重點在於正式與非正式行動者的決策與執行涉入狀況, 以及正式與非正式結構如何適切地執行決策, 在治理過程中, 政府只是行動者之一。至於良善治理則包含參與性、共識性、課責性、透明化、回應性、效能與效率、公平與包容、法治化等 8 個特質 (UNESCAP, 2012)。

(三) 世界銀行: 治理是國家為了促進發展, 對於經濟資源與社會資源的管理與執行。因此, 除了著重公部門管理能力的提升外, 也必須創造公私合作及績效課責的治理架構 (World Bank, 1991:1)。世界銀行認為治理的目的在於促進發展, 發展除了經濟發展外, 也強調妥善進行資源配置, 藉由教育、醫療、就業、飲水設施等, 增進民眾的生活品質 (quality of life) 與幸福感 (happiness)。此外, 治理應從公部門管理體系與治理環境兩方面著手, 協助各國政府增進透明化、課責性與對民眾提供服務, 進而減少貧窮及提升發展效益 (World Bank, 2012)。

OECD、聯合國及世界銀行 3 個國際組織對於治理的界定, 聯合國的治理內涵接近網絡治理, 強調政府只是行動者之一; OECD 與世界銀行則仍強調提升政府本身的能力為主, 傾向傳統政府權力由上而下的治理架構。不過, 3 個組織均認為治理的各項作為均必須達成其應有的共同目標。

從治理理論的發展及運用可以瞭解治理的多元特性, 且政府在治理網絡中仍然扮演主要行動者之一, 故 OECD、聯合國及世界銀行 3 個國際組織均相當重視公部門管理能力的提升。本研究著重在公共政策議題我國稻穀保價收購制度治理變革之探討, 爰於第三節進一步介紹公共治理的內涵, 以便對我國稻穀保價收購制度治理特色能有更深一層的瞭解。

第三節 公共治理內涵




由於政府處理公眾事務，經緯萬端，且政府預算財源主要來自稅收，政策目標必須謀求全民利益。故實務上，OECD、聯合國及世界銀行均非常重視公共治理（public governance）課題，且深入研究並建立治理指標：

一、OECD

2009 年 OECD 提出治理的方法論，針對 5 項公共治理觀點比較其衡量焦點、國家角色、關鍵行動者及權力等（OECD, 2009:12）：

- （一）基於 Max Weber 的官僚理論，以國家為中心，著重規則導向以及上下層級控制的「傳統公共行政觀點」（traditional public administration perspective）。
- （二）認為國家僅需提供一個授權環境（enabling environment），並且強調結果導向以及委託外包的「新公共管理（New Public Management，簡稱 NPM）觀點」。
- （三）著重行動者之間複雜的正式與非正式網絡，而且權力不再集中於政府的「網絡治理觀點」。
- （四）以國家社會脈絡為探討基礎，並且論證已開發國家的治理模式為何無法被開發中國家移植的「權力與政治經濟觀點」（power and political economy perspectives）。
- （五）重視治理與成長（growth）關係的「歷史觀點」（historical perspective）。

就政府預算層面而言，「傳統公共行政觀點」傾向評估預算法規及程序；NPM 觀點著重預算執行後的效果；至於「網絡治理觀點」則著重預算編製及執行過程中，各網絡行動者的角色與互動關係；「權力與政治經濟觀點」重視預算議程設定與運作結果的權力關係；「歷史觀點」強調預算編列及執行的環境系絡或歷史脈絡。在不同治理觀點引導下，治理指標也會有差異（陳文學、孫同文、史美強，2013：41）。



上開 5 項公共治理觀點有其演進過程，首先，19 世紀末西方國家開始建立科層體制政府，依據科層體制導入「傳統公共行政觀點」治理模式(governance model)，政府對社會進行獨立治理，並承擔福利服務供給職責，主張政府以最小的投入獲得最大的產出，經濟效率在公共治理中居於主導地位。但過度的政府規制卻抑制市場及企業的活力，政府規模龐大、程序繁瑣、照章辦事、循規而行也備受批評（何增科、陳雪蓮，2015：10）。

到了 1980 年代，美國面臨財政赤字及經濟停滯，人民希望政府維持經濟動能外，又期待政府能落實社會正義，但又擔心政府過度介入個人自由，在各種複雜因素交織下，孕育出 NPM 典範（Kettle, 2000），取代「傳統公共行政」藉由官僚層級控制的規則導向之治理模式。NPM 特色係政府提高生產力、回歸市場機制減少支出與浪費，以滿足人民對政府的要求，國家權力從集權化走向分權化，並以顧客導向提升人民滿意度，以及建立公共課責機制等。

隨著 NPM 導入政府部門後，政府公共服務去政治化、去任務化，卻衍生國家空洞化(hollowization)及公共課責模糊等問題（陳文學、孫同文、史美強，2013：38）。2000 年後，政府角色又再次修正，試圖融合官僚模式與市場競爭模式，建構結合公部門、私部門與第三部門的混合體制，以共同促進公共利益(Skelcher, 2005)，此種運作模式即為「網絡治理」(network governance)。網絡治理核心係指政府在政策形成過程中，必須與私部門及第三部門分享政策制定的權力，共同商議解決政策問題的可行方案，藉以反映社會多元價值體系，甚至將資源移轉給非政府組織，以填補政府失靈的危機，此即「新公共治理」(New Public Governance，簡稱 NPG) 模式（吳瓊恩，2002：178）。

每個治理觀點的發展，從辯證的角度來看，即所謂正反合的演變過程，例如從科層體制政府組織到市場組織，再到社群網絡組織，分別以「權威」、「價格」、「信任」為控制手段，各有其不足或侷限性，但有互補的功能（吳瓊恩，2002：212）。



至於「網絡治理」所強調政府與非政府組織共同調控 (co-steering)、協同管制 (co-regulation) 是否可以提高政府的效率及效果，研究者有不同結論，大致可歸納為肯定、中性、消極及否定等 4 種觀點 (蔡允棟，2006：172-173) (如表 2-2)。

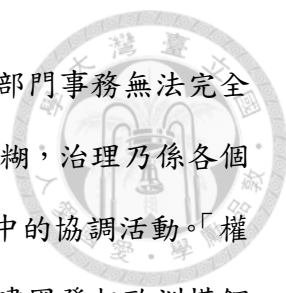
表 2-2 政策網絡與政策結果之間的因果關係

	觀點	學者
肯定	可以用來評估網絡績效。	Marsh and Rhodes (1992)、 Provan and Milward (2001)
中性	在特定政策系絡下具有相當的解釋力，但僅能解釋部分的因果關係。	Richardson and Jordan (1979)、 Cavanagh (1998) Meier and O'Toole (2001)
消極	學術研究上一種「知識性的便利」。	Peters and Pierre (1998)
否定	1. 提供網絡成員互動的處方，忽略實質的政策議題。 2. 描繪政策過程一種有用的「隱喻」，但是缺乏理論基礎，對於政策結果不具有解釋力，議價與協商才是影響政策結果的主因。	Bennington and Harvey (1999) Dowding (1995)

資料來源：蔡允棟 (2006：172-173)。

持肯定觀點的學者認為「網絡治理」可兼顧民主與效率，符合現代社會發展需求，尤其各國面對經濟、產業、環保、網路色情與駭客猖獗等全球化議題日益嚴峻，透過國際組織或政府間合作結盟，可更有效率彰顯政策結果。然而部分學者則主張在特定政策系絡下，網絡治理與政策結果才具有因果關係；另有部分學者認為只是學術研究的理論基礎，甚至部分學者認為網絡治理係行動者互動的處方，對於政策結果不具有解釋的能力，議價與協商才是影響政策結果的主因。

當網絡行動者無法相互依賴、彼此信任時，網絡治理將無法發揮「合產」(co-production)、「共管」(co-management) 與「競合」(competitive cooperation) 的功能 (廖坤榮，2002：184)，例如美國甫於 2018 年向聯合國要求退出 2015 年簽署的巴黎氣候協定即為一例。故政策網絡與政策結果的因果關係，某種程度印證了 Dowding 認為「網絡治理」實質作用僅在反映網絡成員間彼此互動與資源交換的形式，網絡成員間彼此的議價或主導能力才是影響政策結果的主要因素。




至於主張「權力與政治經濟觀點」治理模式者，認為公、私部門事務無法完全區隔，政府角色與公民社會、國家及市場經濟之間，界限日趨模糊，治理乃係各個政治、經濟、軍事及社會菁英行動者在權力與政治經濟活動過程中的協調活動。「權力與政治經濟觀點」治理模式在 1951 年由德國及法國等 6 個創建國發起歐洲煤鋼同盟後即充分被運用，歐盟為因應歐洲整體、各國民族主義與跨國界黨派或立場等不同利益及意識型態的競合，發展出相當複雜的多層級治理體系（multilevel governance）。由於歐盟的公共治理結構長期以來係一種多樣態（multiplicity）政策工具與路徑的交織運用，其多層級治理架構具有參與性（participation）、多層性（multi-level）、輔助性（subsidiarity）、審議性（deliberation）、靈活性（flexibility），以及知識性（knowledge creation）等 6 個特質。

最後，「歷史觀點」治理模式係國家長期形成過程的產物，由於著重特殊背景系絡及「路徑依賴」的治理，且歷史發展結果也已被制度化規範，故各國「歷史觀點」治理條件迥異。

實務上，OECD 關注公共治理的重點，著重在預算與公共支出、公部門創新與電子化政府、反貪腐、人事管理、公共財務與財政政策、區域發展、管制政策，以及風險管理等 8 個領域（OECD, 2012b）。顯示上開 8 個領域，OECD 認為是當前公共治理最重要的核心議題。因此，公共治理的內涵，除了可以依循方法論（如傳統公共行政、NPM 或網絡治理等），賦予不同的公共治理概念外，也可以從實務面出發，OECD 係以其建構的 8 個公共治理指標，作為評估會員國治理成效之依據。

二、聯合國


UNDP 建立〈治理指標：使用指南〉（Governance Indicators: A Users' Guide），評估指標集中於電子化、貪腐、人權、公共服務提供、公民社會，以及性別平等領域（UNDP, 2007:1）。該指南針對建構治理指標，提供 4 項建議供指標建構者及使用者參考：

- 
- (一) 進行評估時，應包含投入、過程與產出等 3 種測量層次，倘測量工具僅著重產出面，忽略投入面或過程面的評估，可能會讓整個評估結果出現偏差。例如評估貪污管控指標時，應包含制度面、運作面及結果面的評量，才能充分反映貪污管控的成效。
- (二) 進行評估時，主觀或客觀測量不同，縱使是主觀性測量，也必須考量受訪者本身的特質是否適合回答。例如詢問某地區投資環境的優劣，可能會因為受訪者對於該地區的熟悉度不同，而產生評估結果的偏差。
- (三) 進行資料蒐集時，不同的資料蒐集方法，也會影響指標評估的結果。因此，必須慎選資料蒐集的方法。例如以問卷調查法評估貪污管控時，面訪與郵寄問卷的結果，或許會有一些落差。
- (四) 使用指標時，應顧及指標測量背後的系絡特徵。例如以投票率來反映某一地區的民主成效，至少要清楚界定投票人口與投票資格，否則逕自進行跨國或跨區域比較，即便呈現實際結果，比較意義終究不大。

三、世界銀行

世界銀行自 1970 年起，每年均進行「國家政策與制度評估 (Country Policy and Institutional Assessment)」，涵蓋經濟與管理、結構性政策、社會包容與公平政策、公部門管理與制度等 4 個構面，每個構面又訂有數個指標，例如公部門管理與制度構面包含：財產權與法制化、預算與財務管理品質、稅收效率、行政與透明化品質、課責與貪腐管控等 5 項指標。另世界銀行自 1996 年起，針對全球 212 個國家進行「全球治理指標 (World Governance Indicators)」評比，係針對公民表達與課責、政治穩定、政府效能、管制品質、法治化、貪污管控等 6 大層面來進行評估 (陳文學、孫同文、史美強，2013：41)。

「全球治理指標」是世界銀行當前重要的治理評估工具之一。基本上，「全球



治理指標」的評估目的在於進行跨國比較，作為各國總體治理成效的參考。上開 6 個層面的評估，兼具規則導向與結果導向。例如在評估貪污管控時，除了蒐集國會是否訂定禁止貪污的法規，以及設有執行機構等規則導向的資料外，也必須蒐集法案執行結果，以及民眾或企業對於公部門貪腐的認知。儘管貪污管控指標可以了解各國公共治理的發展狀況，但如要針對特定層面進行革新，須再藉由其他治理測量工具，進行更仔細的測量。以貪污管控而言，可進一步參考「治理與反貪腐診斷 (Governance and Anti-Corruption Diagnostics)」作為改革的參據 (Kaufmann and Kraay, 2007:31)。

綜上，OECD、聯合國及世界銀行均明確建立公共治理指標，供各國政府評估治理成效的參考，其中 OECD 與世界銀行在公共治理領域除相當重視預算與財務管理、課責與貪腐管控等指標外，亦特別重視管制政策議題；另聯合國除重視公共服務職能及貪腐管控等面向外，更關注公民社會參與公共政策議題。我國公共治理指標係參酌 OECD 及世界銀行指標後，建構「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」及「公共參與程度」等 7 個面向指標 (莊文忠，2015：8)，作為我國提升公共治理能力之依據。

我國上述 7 個面向公共治理指標均涉及公、私組織與公民社會網絡關係，以稻穀保價收購為例，由於我國稻米政策以保價收購、休耕轉作及關稅配額為三大支柱，與世界各國相較，相對採取高度管制措施，政府長期遂行管制性政策工具控制稻米市場價格，並將稻穀保價收購交由基層農會執行，符合 OECD 的「網絡治理觀點」，藉由協同合作發展出農會、農民與政府的網絡治理關係，故「網絡治理」已在我國農業政策領域扮演極為重要的地位。接下來將於第三章進一步介紹我國稻穀保價收購現況及其面臨的衝擊與挑戰，並於第四章探討我國農會發展沿革，並歸納出我國農業政策網絡治理特色，以進一步分析農會在農民與政府之間所扮演的關鍵特殊角色，對我國稻穀保價收購制度造成的影響，俾與本章治理理論及公共治理內涵予以有效連結。

第三章 我國稻穀保價收購現況衝擊與挑戰

本章旨在蒐集農委會及 WTO 等資料及數據，並輔以訪談結果，以呈現我國稻穀保價收購實際執行結果，並據以分析該制度對我國農業造成的衝擊與挑戰。因此，第一節先整理我國稻穀種植家數及耕地面積與保價收購現況；第二節則歸納我國長期實施稻穀保價收購制度所衍生的結構性問題或衝擊，第三節進一步分析農業談判最新減讓模式草案，對我國稻穀保價收購制度造成的挑戰，並於第四節作一小結，歸納出我國扭曲市場的農業補貼政策改革的必要性及迫切性。

第一節 我國稻穀種植及保價收購現況

我國自 1974 年實施稻穀保價收購制度，啟動計畫收購，嗣於 1978 年增辦輔導收購，並於 2003 年再增辦餘糧收購，此即稻穀三級收購制度。我國雖於 2002 年成為 WTO 的會員國，卻未如日本及南韓作法調整我國稻米產業政策，反而更積極維持稻穀保價收購制度。茲就我國稻穀種植及耕地面積與保價收購現況略述如下：

一、稻穀種植家數及耕地面積


國民政府遷台後，1956 年臺灣經濟以農業為主，農業人口占總就業人口 55.5%，但至 2016 年，農業就業人口為 55.7 萬人，占總就業人口比率僅 4.9%。依據主計總處 2015 年農林漁牧業普查結果，我國農牧業經營管理者平均年齡 63.52 歲，教育程度以國小及自修占 36.17% 最高。農作物種植家數 71 萬家，以稻作 25.7 萬家排名居首。我國農牧戶「稻作」種植家數擁有之可耕作地面積，未達 1 公頃者接近 85%，3 公頃以上者不及 2%（如表 3-1）。

表 3-1 我國農牧戶「稻作」種植家數擁有之可耕作地規模分布情形

單位：家

年份	規模	擁有可耕作地					
		合計	未滿 0.5 公頃	0.5 公頃 - 未滿 1.0 公頃	1.0 公頃 - 未滿 3.0 公頃	3.0 公頃 - 未滿 5.0 公頃	5.0 公頃 以上
2015 年		257,318	149,997	67,426	34,800	2,921	2,174
	結構比(%)	100.00	58.29	26.20	13.52	1.14	0.85

資料來源：行政院主計總處（2017）。



由於稻農擁有的可耕作地面積狹小，主要集中在 0.5 公頃以下，故耕作者往往須兼營業外工作方足以養家活口，其中兼營業外工作者達 19.5 萬家占 76%，且以業外收入為主者有 18.3 萬家，高達兼營農家之 94%；其餘專業經營者 6.2 萬家占 24%，主要經營模式係代耕鄰近農地，因耕作地合併後達一定規模，即可專營稻作無須兼營業外工作，或者屬高齡耕作者致無業外工作。經筆者實地訪談結果，我國稻農普遍存在委託代耕關係（委託之稻農未列入表 3-1 之家數），此乃 2018 年啟動「對地綠色環境給付計畫」⁷執行成效不彰之關鍵所在，該計畫係由地主領取稻作直接給付，代耕之稻農無法領取任何補償又無法繳交公糧，自無意願配合。

二、政府按年公告收購數量及價格

農委會每年公告第 1 期作及第 2 期作計畫收購、輔導收購及餘糧收購的數量及價格，最近一次於 2011 年調整數量及價格，其中數量部分，當年每公頃第 1 期作計畫收購由 1,920 公斤提高為 2,000 公斤、輔導收購維持 1,200 公斤、餘糧收購維持 3,000 公斤，合計每公頃收購 6,200 公斤；第 2 期作計畫收購由 1,440 公斤提高為 1,500 公斤、輔導收購維持 800 公斤、餘糧收購由 2,360 公斤提高為 2,400 公斤，合計每公頃收購 4,700 公斤。價格部分，從 1974 年每公斤 10 元（計畫收購），歷經 9 次調整，2011 年分別將每公斤計畫收購 23 元、輔導收購 20 元及餘糧收購 18.6 元調整為計畫收購 26 元、輔導收購 23 元及餘糧收購 21.6 元。目前第 1 期作及第 2 期作每公斤加權平均收購價格分別為 23.29 元與 23.24 元。

我國東半部以第 1 期作為主，生產量尚在政府保證收購數量範圍內，以 2017 年宜蘭縣各鄉（鎮、市）公糧收購情形為例，梗稻及私稻收穫面積分別為 1 萬 157 公頃及 1,047 公頃，公糧收購分別為 2,803 萬 640 公斤及 45 萬 2,877 公斤，尚低於政府的保證收購數量；西半部則有兩期作，且生產量常有超過政府保證收購數量範圍，致仍有餘糧直接流入市場販售。

⁷ 行政院於民國 106 年 12 月 28 日核定「對地綠色環境給付計畫」（107-110 年），未限制農民須於一定期間內決定繳交公糧或領取稻作直接給付，農民可隨時改變主意。



三、生產成本遠高於國際糧價

依據農委會農糧署統計結果（如表 3-2），近 15 年我國稻穀生產成本，第 1 期作每公斤主要介於 15-18 元間，第 2 期作稍有起伏波動，主要仍介於 18-24 元間，生產成本相當穩定，變動幅度不大，與國際糧價比較，2018 年泰國米售價折合每公斤約 13 元（每公噸售價 431 美元，匯率按 1：30.5 計算），遠低於我國稻穀生產成本，一旦我國被迫開放稻米進口，國產稻米將無法與國際稻米競爭。

表 3-2 2003 年至 2017 年我國稻穀每公頃平均產量及平均生產成本

單位：每公頃平均稻穀產量：公斤；生產成本：元

項目 年份	每公頃平均稻穀產量		每公頃稻穀生產成本		每公斤稻穀生產成本	
	第 1 期作	第 2 期作	第 1 期作	第 2 期作	第 1 期作	第 2 期作
2003	6,865	5,628	99,878	94,323	14.55	16.76
2004	7,082	5,620	104,528	98,783	14.76	17.58
2005	6,491	4,690	103,886	98,913	16.00	21.09
2006	6,279	5,960	106,079	100,762	16.89	16.91
2007	6,557	4,067	107,546	100,741	16.40	24.77
2008	6,942	4,403	116,503	108,495	16.78	24.64
2009	7,080	5,417	117,330	108,023	16.57	19.94
2010	6,871	4,952	117,831	104,757	17.15	21.15
2011	7,341	5,884	120,354	108,704	16.39	18.47
2012	6,933	6,162	120,748	113,389	17.42	18.40
2013	6,531	5,256	120,500	113,570	18.45	21.61
2014	6,828	6,188	124,321	118,135	18.21	19.09
2015	7,427	5,262	126,536	117,293	17.04	22.29
2016	7,125	4,417	124,601	120,440	17.49	27.27
2017	7,143	5,742	122,928	117,100	17.21	20.39
平均值	6,900	5,310	115,571	108,229	16.75	20.38

資料來源：本研究整理自行政院農委會農糧署臺灣糧食統計要覽及稻穀生產成本調查報告。

近 15 年我國稻穀第 1 期作及第 2 期作平均每公斤生產成本為 16.75 元及 20.38 元，生產成本居高不下，主要是稻農擁有的可耕作地面積狹小，小農經營未達經濟規模所致。

四、政府收購數量及稻穀收穫面積逐年攀升

我國政府收購稻穀數量及農民種稻面積與政府保證收購價格息息相關，政府於 2011 年將第 1 期作及第 2 期作每公斤加權平均收購價格從 20.25 元及 20.22 元

調高為 23.29 元及 23.24 元，與平均每公斤生產成本 16.75 元及 20.38 元相較，可以發現除了第 1 期作每公斤可獲利 6.54 元外，第 2 期作每公斤從虧損 0.16 元轉為獲利 2.86 元，另為方便農民繳交公糧，自 2011 年第 2 期作再推動濕穀收購政策，並補助農民繳交公糧稻穀烘乾、包裝及堆疊費每公斤乾穀 2 元，在有利可圖情況下，已誘使請領休耕補助或種植其他作物之農民再度投入種稻行列，致近年稻穀收購數量及收穫面積不斷成長，尤其 2017 年起收購數量呈現暴增情形（如表 3-3），如政府不儘快調整公糧收購政策，其累積的沉疴將更難以化解。

表 3-3 2007 年至 2018 年政府收購稻穀數量及稻穀收穫面積變化情形表

單位：收購價格：元/公斤；收購數量：公噸；收穫面積：公頃

項目 年份	收購價格			收購數量 未折糙				收穫面積		
	計畫 收購	輔導 收購	餘糧 收購	計畫 收購	輔導 收購	餘糧 收購	小計	第1 期作	第2 期作	合計
2007	21	18	16.6	172,047	43,199	935	216,181	155,459	104,657	260,116
2008	23	20	18.6	162,956	41,837	401	205,194	148,333	103,959	252,292
2009	23	20	18.6	174,173	8,278	145	182,596	151,338	103,252	254,590
2010	23	20	18.6	172,883	17,571	595	191,049	139,941	103,922	243,863
2011	26	23	21.6	246,026	100,705	38,755	385,486	153,405	100,849	254,254
2012	26	23	21.6	263,722	111,967	66,606	442,295	156,662	104,101	260,763
2013	26	23	21.6	283,224	122,999	80,553	486,776	162,869	107,296	270,165
2014	26	23	21.6	258,363	108,762	58,093	425,218	166,602	104,449	271,051
2015	26	23	21.6	208,522	86,164	68,298	362,984	146,597	105,264	251,861
2016	26	23	21.6	214,138	97,895	85,807	397,840	168,872	104,965	273,837
2017	26	23	21.6	216,699	112,995	137,391	467,085	169,819	104,859	274,678
2018	26	23	21.6	195,153	111,272	230,261	536,686	169,789	101,717	271,506


備註：1、2010 年第 1 期作苗栗、嘉義及臺南地區公告停灌。

2、2015 年第 1 期作桃園、新竹、苗栗、臺中、嘉義及臺南地區公告停灌。

3、2017 年第 1 期作苗栗地區公告停灌。

資料來源：本研究整理自行政院農委會農業統計資料查詢專區及農糧署臺灣糧食統計要覽。

我國實施稻穀保價收購制度，係為了彌補「農家」與「非農家」的所得差距，以確保稻農所得。從表 3-3 可以發現 2011 年調高稻穀每公斤計畫收購、輔導收購及餘糧收購價格各 3 元至關重要，原因為：



(一) 2007 年全年政府收購稻穀數量僅 21 萬 6,181 公噸，且 2007 年至 2010 年計畫收購、輔導收購及餘糧收購數量尚控制在合理數量範圍內，主要係當時計畫收購 23 元、輔導收購 20 元及餘糧收購 18.6 元，與第 1 期作及第 2 期作平均每公斤生產成本 16.75 元及 20.38 元相較，除計畫收購有明顯價格誘因外，輔導收購在第 2 期作生產成本已高於收購價格，至於餘糧收購已不具價格誘因；如以加權平均收購價格來看，2011 年以前第 2 期作稻穀收購價格每公斤 20.22 元尚低於其平均生產成本 20.38 元，致稻農繳交公糧意願不高。

(二) 2011 年起調整為計畫收購 26 元、輔導收購 23 元及餘糧收購 21.6 元，由於三者收購價格均超過每公斤平均生產成本，故大幅提升稻農繳交公糧的意願，致政府收購公糧數量逐年攀升。其中計畫收購數量從 2010 年 17 萬 2,883 公噸增為 2011 年 24 萬 6,026 公噸，增幅 42%，以後年度除 2012 至 2014 年仍繼續成長外，其餘 2015 至 2018 年則維持在 2011 年收購數量範圍內。輔導收購數量從 2010 年 1 萬 7,571 公噸增為 2011 年 10 萬 705 公噸，增幅達 473%，以後年度除 2015 年受停灌影響及 2016 年收購數量稍有減少外，其餘年度仍繼續成長。但成長幅度最大者則為餘糧收購，餘糧收購數量頻創新高，從 2010 年 595 公噸增為 2011 年 3 萬 8,755 公噸，成長 65 倍後，逐年快速成長，2017 年收購量高達 13 萬 7,391 公噸，2018 年更暴增為 23 萬 261 公噸，已接近計畫收購及輔導收購合計總量，2019 年政府再宣布公糧收購無上限，可以預見湧進餘糧收購的數量將再創新高，餘糧收購爆量式成長為加重政府財政負擔及公糧積壓庫存快速攀升之主要關鍵所在。

由於稻穀為我國所有農作物中機械化程度最高者，從整地、稻秧、施肥、噴藥、收穫、運送、烘乾等皆可委外代工，在農民年齡普遍偏高情況下，種植高度機械化的稻米為農民最佳選擇，且收購標準以稻米容重量達每公升 530 公克以上，即符合繳交公糧的條件，並未要求任何品質，在外在條件及追求重量之驅動下，政府於 2011 年以前每年均已維持收購約 20 萬噸的稻穀數量，連同進口數量 14 萬 4,720 公



噸，已超過糧食管理法及行政院所定 3 個月安全存糧（30 萬公噸）標準。

2011 年再調高稻穀收購價格 3 元後，在價格誘因趨使下，稻穀收穫面積自 2010 年 24 萬 3,863 公頃逐年成長至 2017 年 27 萬 4,678 公頃，增加 3 萬餘公頃，增幅近 13%，2018 年則略微下滑，但仍維持 27 萬餘公頃水準。政府收購數量自 2010 年 19 萬 1,049 公噸逐年成長至 2018 年 53 萬 6,686 公噸，短短 8 年成長 2.8 倍，遠遠超出我國所需的安全存糧範圍。另 2019 年根據農委會最新統計截至 8 月 4 日止，因政府宣布公糧收購無上限結果，第 1 期作政府收購數量已達 49 萬 1,195 公噸，較 2018 年第 1 期作 41 萬 3,520 公噸，又超出 7 萬 7,675 公噸，收購數量創新高，幾乎已達 2018 年整年收購數量水準；由於第 2 期作陸續插秧，稻穀生產過剩問題將成為政府沉重負擔（聯合晚報，2019）。

由於我國稻穀收購除涉及政府財政負擔外，更衍生糧食供需結構嚴重失衡、累積稻穀存糧無法去化，糧倉不足，以及我國境內支持 AMS 削減幅度是否符合規定等諸多挑戰。經實地走訪基層農會發現政府收購 2019 年第 1 期作稻穀後，目前農會糧倉已呈飽和狀態，實無多餘糧倉空間再容納收購 2019 年第 2 期作之稻穀，顯見政府實施稻穀保價收購制度迄今，除凸顯公共決策風險管理不足的問題，以及無任何品質要求的農業補貼已造成臺灣農業莫大的傷害外，更重要的是長期對稻農補貼，農民仍須有補貼款以外的收入才能養家活口，形成政府及農民雙輸的局面。不論政府資源或農地無效率使用，甚至對臺灣農業形成的傷害，均源於農會與政府之間長期的政治利益關係，讓上開各種無效率及傷害繼續擴大。以下將分別於第二節及第三節陸續介紹我國稻穀保價收購產生的衝擊與面臨的挑戰。

第二節 我國稻穀保價收購產生的衝擊

我國政府對稻米產業向來採取高度保護政策，對內以保價收購、控制稻米市場價格來維持農民所得，對外以關稅配額限制稻米進口來避免對國內稻米產生衝擊，但由於國內糧食生產受政府長期價格支持稻米特定作物，導致糧食市場嚴重扭曲。



茲就我國稻穀保價收購造成產業與政府財政負擔之衝擊說明如下：

一、糧食供需結構嚴重失衡

政府長期實施稻穀保價收購，復於 2011 年調高稻穀每公斤計畫收購、輔導收購及餘糧收購價格各 3 元，並補助農民繳交公糧稻穀烘乾、包裝及堆疊費每公斤乾穀 2 元，從此以後，繳交公糧之稻穀除第 1 期作可獲利外，第 2 期作亦從虧損轉為獲利，另當年同時取消高粱保價收購，導致農民種植雜糧作物誘因更為不足，使我國糧食供需結構日益嚴重失衡（如表 3-4）。

表 3-4 2008 年至 2017 年我國主要糧食平均每人消費量及自給率情形

單位：平均每人消費量：公斤；國內生產、消費量：千公噸；自給率：%

項目 年份	稻 米				小 麥				食 用 玉 米			高 粱		
	平均 每人 消費 量	國內生 產量	國內消 費量	自給率	平均 每人 消費 量	國內 生產 量	國內消 費量	自 給 率	平均 每人 消費 量	國內生 產量	自 給 率	國內 生產 量	國內消 費量	自 給 率
2008	48.04	1,178.18	1,315.86	89.54	29.49	0.29	1,020.76	0.03	4.23	77.69	1.70	2.53	91.16	2.78
2009	47.05	1,276.53	1,290.34	98.93	35.43	0.36	1,223.56	0.03	4.32	89.77	1.97	0.72	69.67	1.03
2010	46.18	1,167.97	1,270.66	91.92	34.20	0.30	1,184.64	0.03	4.56	75.16	1.64	0.50	70.29	0.71
2011	44.96	1,347.77	1,246.10	108.16	35.59	0.30	1,361.45	0.22	4.28	79.16	1.80	0.05	97.70	0.05
2012	45.64	1,368.22	1,279.41	106.94	35.73	0.34	1,373.19	0.02	3.82	67.50	1.54	0.06	98.55	0.06
2013	44.96	1,275.46	1,270.74	100.37	36.36	0.38	1,306.76	0.03	3.53	86.16	1.89	0.02	119.67	0.01
2014	45.70	1,399.39	1,297.00	107.89	36.54	0.84	1,300.99	0.06	3.53	113.99	2.52	0.01	87.66	0.01
2015	45.67	1,260.36	1,298.15	97.09	37.00	1.48	1,320.03	0.11	3.53	116.99	2.50	0.03	69.09	0.04
2016	44.48	1,264.13	1,267.07	99.77	37.86	1.38	1,350.77	0.10	3.75	114.98	2.50	0.19	69.00	0.27
2017	45.43	1,396.07	1,294.42	107.90	38.05	1.30	1,373.70	0.10	4.02	130.10	2.90	0.10	53.98	0.20

資料來源：本研究整理自行政院農委會（2018：210、216、218、220）《農業統計年報（106 年）》及農糧署臺灣糧食統計要覽。

從農委會及農糧署統計近 10 年我國糧食作物（包含稻米、小麥、食用玉米及高粱）平均每人每年消費量、國內生產量及消費量與自給率情形，可以發現下列嚴重背離的現象：

（一）國內小麥消費量已超越稻米

我國糧食以稻米及小麥為主，隨著國人飲食習慣的改變，主食不再侷限於稻米，導致稻米消費量逐年遞減，2002 年我國平均每人每年稻米消費量首度跌破 50 公斤。2008 年以來，稻米平均每人每年消費量由 2008 年 48.04 公斤降至 2017 年 45.43 公斤，減幅 5%；但小麥平均每人每年消費量卻逐年遞增，由 2008 年 29.49 公斤上升至 2017 年 38.05 公斤，增幅達 29%，且國內小麥消費量自 2011 年起已超越稻米，成為國人第一主食。政府無視於稻米消費量逐年下滑的趨勢，於 2011 年再調高稻穀收購價格，已可預見將帶來稻穀庫存積壓無法去化的災難。

(二) 稻穀生產過剩庫存量逐年攀升

自 2011 年起我國稻穀因受政府收購價格誘導效果，生產量明顯上升，且生產量大於消費量，自給率超過 100%，又我國受限於 WTO 規範，尚須每年進口 14 萬 4,720 公噸糙米，使我國稻米庫存量逐年攀升（如圖 3-1）。

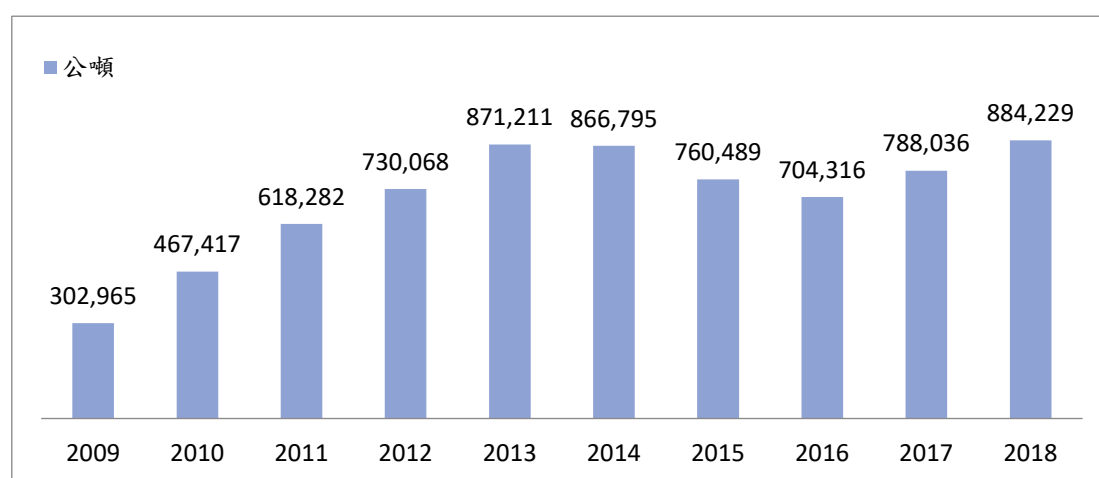


圖 3-1 2009 年至 2018 年我國公糧庫存量

註：歷年公糧庫存均以年底糙米庫存量計算。

資料來源：本研究整理自行政院農委會農業統計資料查詢專區-公務統計臺灣地區公糧掌握及配撥情形。

2009 年底我國公糧庫存糙米 30.30 萬公噸尚控制在稻米 3 個月安全存量標準，2010 年底已成長至 46.74 萬公噸，2011 年再調高稻穀收購價格後，我國公糧庫存更大幅成長至 61.83 萬公噸，且逐年遞增；2018 年底我國公糧庫存 88.42 萬公噸，創歷年新高，庫存比率近 7 成，足供國人 9 個月消費量，遠高於安全存量標準，去

化困難，最終只能以飼料用米低價賤賣，肇致稻穀保價收購及進口稻米雙重損失。

美國農業部（United States Department of Agriculture）2019 年 3 月出具全球農業供需估測（World Agricultural Supply and Demand Estimates），全球稻穀 2017 年期末庫存 16,260 萬公噸，庫存比率 33.7%，2018 年期末庫存 17,219 萬公噸，庫存比率 35%，庫存比率亦逐年上升。我國稻穀庫存比率為全球庫存比率 2 倍，已凸顯我國稻穀生產過剩糧倉不足的嚴重性。

（三）雜糧作物資源配置遭排擠，自給率嚴重不足

政府將資源投入稻穀保價收購，排擠雜糧作物資源配置，國內雜糧作物除食用玉米生產量稍有提高，自給率超過 2% 外；小麥平均每人每年消費量逐年上升，但自給率僅 0.1%，幾乎全數仰賴進口；另高粱於 2011 年取消保價收購後，生產量快速萎縮，2017 年自給率亦僅 0.2%。國內雜糧作物生產量嚴重不足，高度仰賴進口，尤其小麥已躍居為國人第一主食，自給率卻不到 1 個百分點，在在顯示政府人為政策導致我國糧食供需結構嚴重扭曲。

二、收購標準誘導稻農一味追求重量

我國屬小農經濟體，稻農耕地面積未達經濟規模，致生產成本居高不下已處於先天劣勢地位，政府再透過人為政策以稻穀保價收購誘導稻農追求重量，亦即稈稻穀容重量達到每公升 530 公克以上（私稻穀達到每公升 490 公克以上），即符合繳交公糧之條件，造成農民只追求增加產量，不願意依品種及品質來生產，形成目前國內稻米除少數優質米已建立品牌外，普遍缺乏競爭力。

由於全球稻米庫存量亦不斷上升，稻米市場已從生產者導向轉為消費者導向，我國稻米如未能在品質方面尋求突破，當政府被迫開放稻米進口，可預見國產稻米在生產成本及品質均處於劣勢的情況下，將完全無法與國際稻米抗衡。

三、稻田轉作政策未發揮替代效果

我國於 2012 年推動「稻田多元化利用計畫」，獎勵休耕農地轉作進口替代作物；2013 年賡續推動「調整耕作制度活化農地計畫」，⁸以 2011 年兩期作約 20 萬餘公頃休耕農地為標的，調整休耕給付每年只能領取 1 期，另 1 期作恢復生產種植轉（契）作物，獎勵農地活化種植具進口替代作物、外銷潛力及有機作物等，冀期提高我國雜糧作物自給率，並平衡種稻誘因，降低政府稻穀保價收購支出。推動結果，減少休耕之農地僅約 50% 種植轉（契）作物，致國內雜糧自給率仍呈現嚴重不足的窘境，另有約兩成比例改恢復種稻，政策推動不僅未發揮平衡種稻誘因，反而更增加政府稻穀保價收購支出，凸顯政府政策推動一再失準（如表 3-5）。

表 3-5 2010 年至 2018 年稻穀保價收購及調整耕作制度活化農地計畫情形

單位：金額：新台幣億元；面積：公頃


項目 年份	總計金額 (A)+(B)	稻穀保價 收購款 (A)	調整耕作制度活化農地計畫			
			休耕面積	轉（契） 作面積	面積合計	獎勵金 (B)
2010	148.72	43.35	218,835	54,425	273,260	105.37
2011	204.83	95.37	200,533	71,994	272,527	109.46
2012	215.99	108.61	187,846	82,335	270,181	107.38
2013	201.30	119.27	106,212	119,062	225,274	82.03
2014	182.08	104.64	98,400	116,607	215,007	77.44
2015	165.25	88.73	90,136	123,480	213,616	76.52
2016	168.01	96.67	73,854	133,878	207,732	71.34
2017	183.41	111.98	73,641	133,364	207,005	71.43
2018	196.85	126.01	75,143	123,812	198,955	70.84

備註：2018 年休耕及轉（契）作獎勵金尚未完成結算。

資料來源：行政院農委會提供。

從「調整耕作制度活化農地計畫」推動前後觀察休耕面積及轉（契）作面積消長情形，可以發現 2010 年推動之前，休耕面積及轉（契）作面積合共 27 萬餘公頃，迄 2018 年僅剩 19 萬餘公頃，減幅達 27%，其中休耕面積減少 14 萬餘公頃，相對上，轉（契）作面積僅增加 6 萬餘公頃，尚有 7 萬餘公頃休耕面積未投入種植轉（契）作物的行列，尤其 2018 年轉（契）作面積較 2017 年減少近 1 萬公頃，為近年來首度呈現減少的現象，值得有關單位特別重視。另農委會統計同期間稻穀

⁸ 行政院於民國 101 年 11 月 27 日核定「調整耕作制度活化農地計畫」（102-105 年），鼓勵休耕農田恢復生產種植具進口替代作物、外銷潛力及有機作物。



收穫面積增加近 3 萬公頃，顯然係 2011 年公糧調高收購價格，政策已誘使休耕農地恢復種稻所致。反映在政府整體經費支出方面，稻穀保價及休耕與轉（契）作獎勵金，從 2010 年 148.72 億元增為 2018 年 196.85 億元，增幅達 32%。

我國稻田轉作政策係稻穀保價收購的搭配作法，彭作奎（1988：176-182）認為我國稻田轉作政策有助於降低稻穀保價收購的社會成本，也勢必進行；但從上開相關數據來看，我國稻田轉作並未發揮降低稻穀保價收購支出的政策效果。

四、所得支持政策無法與價格支持政策雙軌併行

目前我國農業就業人口占總就業人口比率低於 5%，且農業附加價值占 GDP 比率未及 2%，導致農民與非農民所得差距持續擴大，在各種不利因素交織下，形成稻農努力在政治上投資，極力捍衛稻穀保價收購制度，讓我國稻穀保價收購走入路徑依賴的「歷史觀點」治理模式。

政府於 2018 年第 1 期作開始實施「對地綠色環境給付計畫」，稻農若參加稻作直接給付政策，每公頃可獲得 1 萬 3,500 元補貼，但不能繳交公糧，在繳交公糧之前，稻農可隨時改變主意，在兩者之間作選擇。政府立意甚佳，但忽略我國稻農普遍存在委託代耕關係，雙軌併行結果，「稻作直接給付」所得支持政策並未發揮替代效果，此乃我國稻農擁有的可耕作地面積狹小，耕作者必須兼營業外工作或代耕鄰近農地所獨有的特殊景象。

從「對地綠色環境給付計畫」推動經驗可以看出目前我國農業面臨的困境更甚於以往，且面臨的挑戰也較同屬小農經濟體的日本及南韓更為嚴峻，日本及南韓於加入 WTO 後已斷然取消稻穀價格支持政策，可以預見我國未來任何稻米政策改革，已無法完全複製鄰國的經驗，政府必須挹注更多資源，多管齊下進行改革。

五、農業資源過度集中於特定農作物

農委會及所屬機關 2017 年度普通基金及特種基金預算規模為 1,265 億元，其

中老農津貼預算 482 億元（不含直轄市政府負擔部分），稻穀保價收購 112 億元，休耕與轉作獎勵金 71 億元，三者合計 665 億元，已超過其預算 5 成以上；另尚有彌補農保虧損及農業天然災害救助等重大支出，農委會預算過度集中於津貼及特定農作物之補償性支出，自無額外資源引導農民投入種植高經濟價值作物，且創新研發資源受到排擠，導致農家可支配所得長期偏低，農村人口外移、發展落後，年輕人不願意返鄉務農，農業產值比重直落等問題。

六、政府完全控制稻米市場價格

農委會統計 2017 年全國總耕地 79.30 萬公頃，稻米收穫面積及調整耕作制度活化農地計畫分別達 27.47 萬公頃及 20.66 萬公頃，合共 48.13 萬公頃，占全國總耕地 60.69%。由於政府並未管制稻作生產量及種植面積，當稻穀收穫面積增加後，政府收購數量亦隨同增加，2017 年政府收購稻穀數量 46.71 萬公噸達國內生產量 139.61 萬公噸之 33.46%，較 2010 年占比 16.35% 成長 1 倍以上。從歷年我國稻米產地價格及消費地價格來看，以 2008 年至 2017 年為例，我國稻米每公斤產地價格均貼近政府保證收購價格，消費地價格亦隨著保證收購價格調整而呈現穩定狀態（如圖 3-2）。

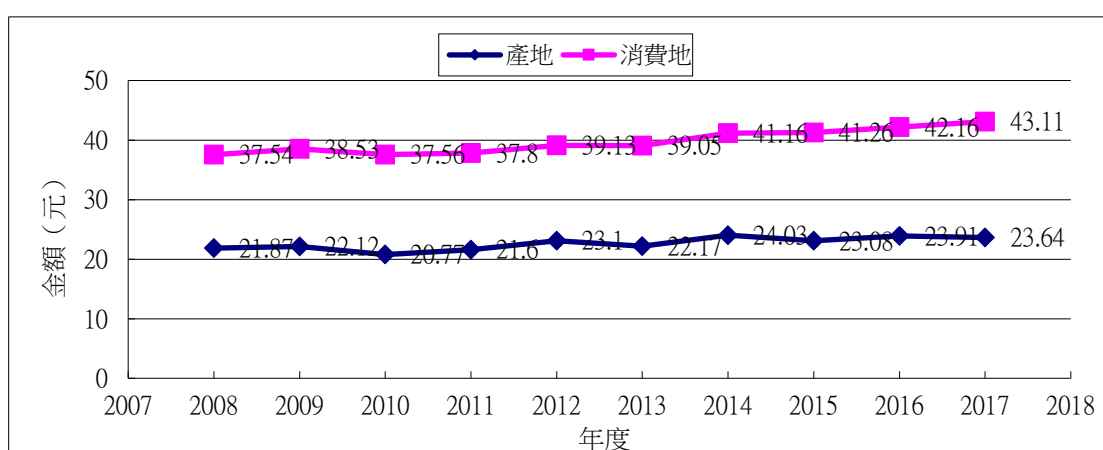


圖 3-2 2008 年至 2017 年稻米每公斤產地及消費地價格變動情形

資料來源：本研究整理自行政院農委會（2018：150）《農業統計年報（106 年）》糧食與特產價格。

我國稻穀第 1 期作及第 2 期作政府每公斤加權平均收購價格，2008 年至 2010



年分別為 20.25 元及 20.22 元，2011 年以後則為 23.29 元與 23.24 元，從圖 3-2 可以發現稻米產地價格非常明顯貼近政府保證收購價格，消費地價格高出產地價格均介於 16-19 元之間，變動不大。如將 2008 年至 2017 年稻米產地價格(X)及消費地價格(Y)進行迴歸分析，其迴歸模型為 $Y=2.31+1.65*X$ ，顯示產地價格每增加 1 元，消費地價格則增加 1.65 元，產地價格與消費地價格間相關係數為 0.883，呈現高度正相關；該模型經變異數分析(ANOVA)結果，在信賴水準 95% ($\alpha=0.05$)條件下，其 P-value 值為 0.00071，具顯著水準。上開統計迴歸分析足以證明我國稻米產地價格即政府保證收購價格決定消費地價格，顯示政府完全控制稻米市場價格。

綜合以上分析，自 2010 年起我國稻穀生產過剩問題已浮現，但政府未及時採取補救措施，反而背道而馳於 2011 年調高稻穀收購價格，讓稻穀保價收購造成的衝擊益形加劇，此一反市場機制的決策思維，完全受制於農會與農民及政府之間根深蒂固的「政治網絡」所操縱，縱然稻穀保價收購的問題已危機四伏，仍無法擺脫相互依存的政治利益糾葛，更遑論整體通盤規劃建立農業政策相關配套措施。

基本上，糧食安全係由國內生產量、庫存量及國外進口量三者構成，從風險管理角度而言，我國必須在三者比重上求取平衡。目前我國除了糧食管理法有規定稻米安全存量標準外，其餘雜糧部分尚無相關規定。由於全球極端氣候將衝擊糧食生產的穩定性，一旦國際小麥生產欠佳，出口國限制出口，在我國小麥自給率嚴重不足情況下，所受到的衝擊將比其他國家更為嚴峻，此一問題不容忽視。其次，我國政府完全控制稻米市場價格，背離 WTO 分段削減境內支持之規定，勢必面臨未來新回合農業貿易談判調降 AMS 的挑戰，此部分將於第三節作詳細介紹。

第三節 我國稻穀保價收購面臨的挑戰

我國於 2002 年成為 WTO 會員國，入會係以開發中國家身分加入，惟入會資格為已開發國家，依據烏拉圭回合談判「農業協定」有關境內支持之規範，已開發國家自 1995 年起，6 年內 AMS 之降幅須達基期年之 20%。我國以 1990-1992 年為

基期年，通報 WTO 基期年 AMS 為 177.06 億元，自 1995 年起陸續調降，迄 2000 年須削減 35.41 億元，即降為 141.65 億元約束水準 (WTO, 2001:822)，始符合「農業協定」之規範。




由於 WTO 杜哈回合談判迄今，各國基於彼此的農業條件及經濟發展程度不同，尤其對於涉及農業之糧食安全、鄉村發展及環境保護等議題，均以審慎態度面對，不可諱言，農業議題始終為 WTO 各會員國貿易談判歧見最深的議題，除 2004 年先就「農業談判架構」(Agricultural Framework for Establishing the Modalities) 達成協議，即為「七月套案」外，其後，2005 年 WTO 第五屆部長會議已就「農業減讓模式雛形」形成相當程度的共識。嗣依 WTO 第六屆部長會議設定之時程表，原訂於 2006 年 4 月底前建立減讓模式，但談判成員在「市場進入」、「境內支持」及「非農產品市場進入」的立場互不退讓，隨後，WTO 農業談判主席 Crawford Falconer 於 2007 年 7 月提出農業減讓模式草案，並展開密集協商，旋於 2008 年 2 月完成會商提出農業減讓模式草案修正版本，分別在市場進入、境內支持及出口競爭等三方面，均有具體的折衷方案，該修正草案被認為是最有可能達成協議的版本 (楊明憲，2008：272-282)。

從烏拉圭回合談判「農業協定」、杜哈回合談判「七月套案」及 Falconer 提出的農業減讓模式草案，可以發現杜哈回合談判係延續烏拉圭回合談判「農業協定」的架構，亦即在既有的談判基礎再進一步朝市場進入、削減境內支持及取消出口補貼的方向推進，以期達成農業貿易自由化的終極目標。由於我國於加入 WTO 時已承諾不實施出口補貼，惟稻穀保價收購及稻田轉作兩個重大政策均屬扭曲貿易型態的境內支持補貼措施，爰就 2008 年農業減讓模式草案有關境內支持之規範，可能對我國稻穀保價收購制度造成的影響分析如下 (楊明憲，2011：186-191)：

一、減讓模式草案境內支持內容

WTO 規範要求各國削減境內支持，主要係為改善市場機制，避免各國因對國



內產品實施價格支持及要素補貼而扭曲貿易型態。依照「農業協定」之規範，各國政府對於農業的境內支持，主要在綠色措施、藍色措施及琥珀色措施等三方面。綠色措施係基於環境保護、資源改善等補貼措施，可視為最低限度的市場扭曲，無須納入 AMS 的削減範圍；藍色措施則係配合限量生產的直接給付措施，對於市場扭曲尚在可控制範圍，故亦無須納入 AMS 削減範圍；因此，主要關鍵在於琥珀色措施，其因價格支持或要素補貼，造成國內生產量增加及進口量減少等，致 WTO 以固定基期的 AMS 作為削減基礎。但仍有例外考量，若對特定產品或對非特定產品實施之琥珀色補貼支出，未超過該項產品產值或整體農業產值基期年一定百分比的微量比率（已開發國家為 5%，開發中國家為 10%），可豁免納入 AMS 削減範圍。

減讓模式草案之境內支持與「農業協定」相較，主要仍朝持續減少保護及補貼的方向推動，包括最終約束水準總 AMS、基期一定百分比的農業產值，以及基期通報的藍色措施金額（或以較高基期之 5% 農業產值替代），而且削減幅度更甚於「農業協定」之規範，同時已開發國家的削減幅度又較開發中國家大，執行期限也縮短 3 年。由於我國入會資格為已開發國家，故有關減讓模式草案境內支持之內容將聚焦於對已開發國家的要求來介紹：

（一）以下列三者合計設算「扭曲貿易境內總支持」(Overall Trade Distorting Support，簡稱 OTDS)，作為分段削減整體境內支持的依據：

1. 最終約束水準總 AMS。
2. 1995-2000 年平均農業總產值之 10%（包括個別產品及非個別產品 AMS 分別為平均農業總產值之 5%）。
3. 1995-2000 年通報之平均藍色措施支出，或該基期平均農業總產值之 5%，兩者取其高者。

（二）OTDS 分段削減公式如下，會員國於 5 年內分 6 次調降：



1. 基期 OTDS 或其貨幣等值大於 600 億美元者，降幅應為 80%。
2. 基期 OTDS 或其貨幣等值大於 100 億美元，且小於或等於 600 億美元者，降幅應為 70%。
3. 基期 OTDS 或其貨幣等值小於或等於 100 億美元者，降幅應為 55%。

(三) 最終約束水準總 AMS 分段削減公式如下，會員國於 5 年內分 6 次調降：

1. 最終約束水準總 AMS 或其貨幣等值大於 400 億美元者，降幅應為 70%。
2. 最終約束水準總 AMS 或其貨幣等值大於 150 億美元，且小於或等於 400 億美元者，降幅應為 60%。
3. 最終約束水準總 AMS 或其貨幣等值小於或等於 150 億美元者，降幅應為 45%。

(四) 個別產品 AMS 上限：會員國依照「農業協定」執行削減期間內(1995-2000 年)，通報 WTO 個別產品 AMS 之平均值。

(五) 微量比率：在執行期第 1 天即應調降至少 50%。另在執行期間的每 1 年，會員國或須額外調降微量比率，以確保當年度不至於超過年度或最終約束之 OTDS 金額水準。

二、我國實際 AMS 已超過減讓模式草案境內支持上限

由於各國有不同農業條件及利益考量，故在各項議題每個國家也有其特定立場，以減讓模式草案之境內支持為例，歐盟主張境內支持總額及微量補貼的計算基期為 1995 年至 2000 年（楊明憲，2008：288）。倘最終約束水準總 AMS 按照歐盟主張計算基期為 1995 年至 2000 年，我國通報 WTO AMS 該 6 年平均值為 156.41 億元，最終約束水準總 AMS 5 年內削減幅度為 45%，5 年後我國最終約束水準總 AMS 應調降為 86.02 億元。從 2013 年至 2015 年我國通報 WTO 的實際 AMS 情形（如表 3-6）來看，2013 年實際值已超過約束值；至於 2014 年及 2015 年實際值則低於約束值。

表 3-6 近年我國通報 WTO 實際 AMS 情形

單位：新臺幣百萬元

項目 年份	總計 AMS 金額		稻米 AMS 金額	
	當年	與上年比較增減	當年	與上年比較增減
2013	8,879.19		7,765.23	
2014	8,473.40	-405.79	6,965.70	-799.53
2015	7,696.91	-776.49	5,978.81	-986.89

資料來源：WTO (2013-2015). 文件編號 G/AG/N/TPKM/173, G/AG/N/TPKM/174, G/AG/N/TPKM/175。

從表 3-6 可以發現我國實際 AMS 主要來自稻穀保價收購之補貼價款，稻米 AMS 占總計 AMS 比率均在 7 成至 8 成之間，甚至超過 8 成，故我國 AMS 實際值是否超過約束值，完全取決於稻穀保價收購數量及價格。稻米 AMS 係以政府訂定每公斤計畫收購、輔導收購及餘糧收購價格與市場價格（即國外進口稻米價格）的價差，乘以政府每年實際三級收購數量計算而得。2013 年我國稻穀保價收購數量達 48 萬 6,776 公噸，為僅次於 2018 年之次高收購數量，收購價款為 119.27 億元，稻米實際 AMS 達 77.65 億元，致總計 AMS 高於削減後的約束值。

再從最近 2 年公糧收購情形來看，2018 年政府全年收購數量達 53 萬 6,686 公噸，2019 年第 1 期作統計截至 8 月 4 日止，收購數量已達 49 萬 1,195 公噸，顯見 2018 年及 2019 年總計 AMS，勢將均高於削減後的約束值。

三、我國稻米個別產品實際 AMS 已超過上限

由於減讓模式草案之境內支持針對個別產品的 AMS 上限有進一步規範，依我國執行削減期間 1995 年至 2000 年通報 WTO 之平均 AMS 估算稻米 AMS 約束值為 42.83 億元（楊明憲，2013：38）。2013 年至 2015 年我國通報 WTO 的稻米實際 AMS 金額分別為 77.65 億元、69.66 億元及 59.79 億元，顯然已超過約束值，此乃我國稻穀保價收購於 2011 年以後價格及數量雙雙上升造成的影響。一旦 WTO 減讓模式草案達成協議，我國首當其衝必須面對削減稻米個別產品 AMS 的壓力，也唯有針對構成我國最主要的 AMS 稻穀保價收購尋求解決對策，方能符合 WTO 減

讓模式草案有關境內支持之相關規範。




第四節 小結

2010 年我國稻穀保價收購支出為 43.35 億元，實際 AMS 金額為 26.38 億元（楊明憲，2011：212），尚控制在減讓模式草案稻米 AMS 約束值 42.83 億元範圍內，惟當年稻穀收購數量 19.10 萬公噸，截至當年年底庫存公糧已達 46.74 萬公噸，已超出我國公糧 3 個月安全存量標準，形成去化壓力。政府在 WTO 減讓模式草案談判已凝聚相當程度共識後，於 2011 年再度調高稻穀保價收購價格，在國人稻米消費量已逐年遞減的情況下，終至今日出現所有糧倉倉滿為患的困境，又庫存公糧最終只能以飼料米賤賣，亦導致稻穀保價收購及進口稻米國庫雙重損失，讓政府支持稻米產業政策的初衷，卻變成浪費農業資源的禍首，且肇致稻米實際 AMS 超過減讓模式草案約束值上限，毫無政策說服力可言。

其次，政府為活化休耕農地，自 2013 年起調整休耕給付每年只能領取 1 期，另 1 期作恢復生產種植轉（契）作物，以解決國內雜糧自給率嚴重不足問題，但因未禁止休耕農地恢復種稻，致使部分休耕農地再度加入種稻行列，不僅未解決雜糧自給率不足問題，反而又產生新的問題，讓我國稻米生產過剩問題更加雪上加霜，政府整體挹注稻穀保價及休耕與轉（契）作獎勵金，不減反增，凸顯政策推動規劃應變不足。

WTO 農業談判不論在烏拉圭回合談判或杜哈回合談判，始終是充滿高度爭議且敏感的議題，也是整個談判是否能順利落幕的關鍵因素。由於 WTO 為我國參與國際經貿的唯一正式組織，談判結果對於我國經貿及農業發展影響重大且深遠，為期兩年一次的 WTO 部長會議，在 2013 及 2015 年完成全面貿易便捷化協定，以及抑制出口補貼已有具體成果後，部分會員提案敦促各國應避免造成貿易扭曲之補貼等，已為 WTO 會員在農業貿易談判提供重要目標，一旦 WTO 農業貿易談判達成協議，我國存續 45 年之久的稻穀保價收購制度不可避免將面臨嚴峻的挑戰。



顯然地，扭曲市場的農業補貼政策改革已箭在弦上，從以上相關數據分析，我國未來改革一定困難重重，倍顯艱辛，為政者應及早面對問題規劃進行改革。另外，在臺灣農業政策網絡治理中扮演最關鍵的行動者—農會，政府是否有決心去除農會的政治性功能，甚至修正「農會法」重新定位農會為企業自主經營的合作社組織，將攸關稻穀保價收購制度能否從價格支持走向所得支持的關鍵。有關農會與農民及政府網絡治理對我國稻穀保價收購制度的影響，將於第四章進一步探討。

第四章 網絡治理對我國稻穀保價收購制度的影響

從第三章完整介紹我國稻穀保價收購現況，以及推動至今所造成的衝擊與挑戰後，為探討我國稻穀保價收購制度何以能存續 45 年之久？必須從相關理論與文獻梳理出網絡治理對該制度的影響。因此，本章第一節首先針對稻穀保價收購執行單位農會的發展沿革，以及我國農會迥異於其他先進國家農民組織之特性予以介紹外，接著於第二節依照訪談結果針對第一章緒論研究架構所提臺灣農業政策網絡治理 1.0 現況，進一步分析現況存在的問題，俾與研究架構提出的臺灣農業政策網絡治理 2.0，對照彼此的差異；第三節則分析網絡治理現況，對我國農業政策造成的衝擊，並於第四節闡述我國農會與政府網絡關係對稻穀保價收購制度造成的影響；最後，於第五節作一小結，提出我國農會未來改革方向，以利於第五章提出結論與建議。

第一節 我國農會發展沿革及特性

臺灣於日治時期日本以「農業臺灣，工業日本」作為基本經濟政策，當時稻米與甘蔗為臺灣農村最常見的作物，但在稻穗飽滿、甘蔗成林的「榮景」背後，卻隱藏臺灣農民在各種不平等待遇下求生存的辛酸，農民組織於 1900 年代應運而生，並以解決農民生存權為其宗旨（黃秀慧、張君豪，2004：37-38）。嗣國民政府遷臺後，政府以臺灣耕地面積狹小，不利發展以農業為主的經濟體系，爰以「農業培養工業」加速工業發展，導致我國農業產值快速萎縮，農民與非農民所得差距不斷擴大。由於農民相對屬於弱勢群體，乃藉由成立農民組織以保障自身權益，臺灣的農民組織源於日治時期，百年來歷經農業社會、工業社會到服務業社會等不同階段社會變遷。目前農民組織雖包括農會、漁會、農業合作社及農田水利會（立法院已三讀通過「農田水利會組織通則」修正案，將改制為公務機關），但最具影響力的農民組織，非農會莫屬。

臺灣農會先後受到三股不同文化思潮交互影響（丁文郁、胡忠一，2012a：13-



37):

- 一、日治時期臺灣總督府從日本引進「合作」原理，成立「產業組合」，亦即現今深入基層的鄉（鎮、市、區）農會的前身，將合作原理帶入臺灣的農會組織。
- 二、國民政府遷臺後，中國農村復興聯合委員會（簡稱農復會，為農委會前身）將美國民主制衡理念與權責劃分制度，融入臺灣農會組織中。
- 三、國民政府將源自中國大陸時期的「農會為職業團體」之屬性，納入農會法修法，取消從日本引進「合作」原理之股金制度。


經由上述三股不同文化思潮交織衝擊下，形成臺灣農會獨有四種特性：

一、異於其他先進國家農民組織具有多目標功能

日治時期參考日本農會組織於1900年成立「三角湧組合」，為臺灣第一家農會組織。隨著日治時期臺灣地方官廳制度調整，行政體制由三級改成二級，三角湧組合隨即消失。其後，為了推動農業發展，各地方廳咸認為有創設農民團體之必要，爰於1902年由彰化廳設立農會，各地方廳陸續仿效。當時農會組織係由各地方廳主導設立，以協助推動農業政策及維護地主的農民利益為目的。

為了管理日漸增多的農會，臺灣總督府於1908年公布「臺灣農會規則」，農會自此取得法人地位。1926年臺灣行政區域再調整為五州三廳，農會隨之合併成五州三廳農會，此乃現今縣（市）級農會的前身。嗣為因應日本本土戰爭之需要，臺灣總督府主導於1938年設立全島的「臺灣農會」，為州（廳）農會的上級組織，即臺灣省農會（精省後併入全國農會）的前身。自此，臺灣農會組織進入二級制體制。

至於目前鄉（鎮、市、區）層級的基層農會，源自臺灣總督府於1913年公布實施「臺灣產業組合規則」，以臺灣各市街庄行政區域為組織區域，陸續成立市街庄「產業組合」，經營信用、購買、販賣、利用等4種單營或兼營的產業組合，即目前鄉（鎮、市、區）基層農會的前身。




日本為更加落實糧食增產與強制徵收糧米的任務，於 1943 年公布「臺灣農業會令」，將臺灣當時的農會、畜產會及產業組合等各種農業團體，合併為一元化的組織「農業會」，包括市街庄 314 單位、州廳 8 單位、全島 1 單位的三級制體系，此即現行臺灣三級制農會組織體系鄉（鎮、市、區）農會、縣（市）及直轄市農會與全國農會的根源與架構。由於各層級的農業會均合併相對應層級的各種農業團體，也接收其業務，故各層級的農業會均可兼營信用、購買、販賣、利用等事業。

嗣於 1944 年臺灣總督府為加強金融統制，公布「臺灣產業金庫令」，將全島及州廳級農業會信用部獨立出來，另成立「臺灣產業金庫」及「臺灣產業金庫支店」，直接與市街庄農業會的金融業務往來，致全島及州廳級農業會無信用部門。此一制度延續至今，成為上級農會未設置信用部的緣由。

由於日治時期的臺灣農業會皆採取綜合經營模式，且臺灣總督府強勢指導其業務運作，因此，奠定今日臺灣農會成為一個政治性、經濟性、社會性及教育性等多元目標於一身的特殊組織。臺灣農會制度雖起源於日本，但日本的「農業協同組合」（簡稱日本農協）體制，其基層市町村「農業協同組合」（Agricultural Cooperatives）採取綜合經營模式，屬多目標功能組織，經營業務涵蓋農業推廣與福利、信用與經濟、保險醫療與生產等完整多元的農業經濟與推廣事業（鍾秋悅，2015）；至於上層縣級與全國級的「農業協同組合」，則依業務別採專業經營模式，屬單一目標功能組織；另歐盟農業合作社則提供農產品銷售、加工與流通服務，以及生產技術等，進而主導農產品價格及銷售通路，成為農民高度倚賴的銷售管道（壹讀，2015）。臺灣農會因延續日治時期的臺灣農業會多目標功能，致我國農會制度迥異於其他先進國家農民組織之單一目標功能特性。

二、建立權責劃分組織運作制度

二次世界大戰結束後，臺灣農業會仍保持原有組織，並依照新的行政區域，陸續成立鄉（鎮、市、區）、縣（市）及省之三級制農業會。該體制遭來自中國大陸



的官員及民意代表反對，由於農會及合作社在中國大陸各有其法律依據，且本質互異，爰於 1946 年將甫改組完成的臺灣農業會劃分為農會與合作社兩大系統，且均為三級制。其中農業推廣、生產指導及保障農民權益的業務劃歸農會負責；供銷及金融業務則由合作社辦理。此一改革引起臺灣各界反對，不得已採取折衷方案，在業務上兩者分立，惟組織仍屬一體。

由於農業推廣、生產指導業務與供銷及金融業務，具有不可分割的關聯性，兩者業務分立後，糾紛迭起，導致業務廢弛，影響農業建設，成為當時政府行政上一大困擾。1949 年台灣省政府接受農復會的建議，將農會與合作社合併改組為農會，成立鄉（鎮、市、區）農會 315 單位、縣（市）農會 18 單位。1950 年成立臺灣省農會，恢復一元化的農會組織運作迄今。

合併改組的臺灣農會因合作社社員並非全為農民，導致組成份子異常複雜，且非農民成員企圖心強，農會重要職務多由非農民擔任，致農會業務運作無法契合農民需求，使得農會成為圖謀私人或某些組織經濟利益及政治活動的單位。再者，臺灣農會因襲農業會採行權責合一的理事長制，農會總幹事僅扮演理事長的幕僚長角色，因缺乏制衡機制，致使農會弊端叢生，改組時農會多半呈現嚴重虧損的狀態。

為挽救農會經營危機，農復會接受美國康乃爾大學鄉村社會學教授安德生博士之建議，將農會會員資格分為正、副會員兩類，正會員為真正農民，每戶限 1 人，享有選舉權與被選舉權等會員權利；至於非農民可成為副會員，享有選舉權與被選舉權以外的會員權利。另引進美國民主制衡理念，將農會組織運作採行權責劃分制度，由理事會決定農會營運方針及業務計畫，並由理事會聘任總幹事為農會執行首長，處理農會各種業務。上述作法納入我國「農會法」一直沿用至今。

為了讓農會回歸農民所有，且因農民教育程度普遍偏低，若採行權責合一的理事長制，由真正農民擔任理事長，恐無法妥善經營多目標功能的農會業務，故改採權責劃分模式，誠屬必要。我國農會及漁會組織運作型態有別於臺灣其他人民團體，

亦有別於其他各國農民組織所採行的權責合一理事長制。




三、獨樹一格的^{政治性公益社團法人職業團體}屬性

日治時期的臺灣農業會係由當時的農會、畜產會及產業組合等各種農業團體合併成立，致產業組合的股金制度亦納入農業會。國民政府時期從短暫將臺灣農業會劃分為農會與合作社兩大系統，旋即合併為農會一元化組織，並將合作社股金制度併入農會體系。此種具股金制度的農民組織與世界農民組織以合作社為主流的趨勢頗為一致。

國民政府於 1930 年已制定「農會法」，但臺灣自戰後迄 1973 年間，並未施行「農會法」，主要係依「改進臺灣省各級農會暫行辦法」辦理。由於中國大陸的農會係屬政治性公益社團法人的職業團體，當時「農會法」並未設計股金制度，1973 年為遷就現實，直接將股金制度納入「農會法」修正草案。在立法院審議過程中，資深立法委員堅持以國民政府制定之「農會法」為依歸，將農會定位為職業團體，並將臺灣農會原有股金移充事業資金；「農會法」修正草案於 1974 年完成三讀程序，並於當年由總統公布實施。從此以後，我國農會不再具有合作組織的特徵，轉成具公益社團法人職業團體屬性的農民組織，臺灣農會英文名稱為「Farmers' Association」而非「Agricultural Cooperative」，相較其他國家農民組織採取股金制度的合作社經營模式，臺灣農會發展成為政治性公益社團法人的職業團體，可謂獨樹一格。

四、舉世罕見的^{農政末端機構}屬性

日治時期的農會及產業組合均由臺灣總督府主導籌設，以協助政府推動農業開發政策為目的，當時農會選任的幹部均為官員或退休官吏擔任。例如 1938 年成立之全島「臺灣農會」，由臺灣總督府總務長官兼任會長，殖產局局長兼任副會長；該農會下設 4 個部門，其主管均由會長任命總督府的殖產局課長兼任；各部門職員亦由總督府相關部門官員兼任。各地的州（廳）農會亦如出一轍。產業組合在太




平洋戰爭爆發後，更從收集農村資金、調度配給糧食轉變為遂行「戰爭至上」的執行機關。其後，合併各種農業團體成為一元化的「農業會」，各級農業會的正副會長均由各級政府的行政首長兼任。不論形式或實質上，農業會已喪失農民自有組織的功能。由於農會、產業組合或農業會均為統治者推動農業發展與經濟統制的主要幫手，具有濃厚公法人色彩，此一特色對臺灣農會成為我國農政末端機構屬性，有著深遠的影響。

臺灣農會發展成為政治性公益社團法人的職業團體，乃受中國大陸的農會之影響。早期臺灣威權體制以黨領政，政黨組織與政府關係非常緊密，由於政府賦予臺灣農會對於政府委辦業務得以行使公權力或行政裁量權，如對公糧收購標準進行認定及農保資格審查准駁等，故臺灣農會素有「準行政機關」之稱，實質已成為我國農政末端機構性質。相較於其他國家的農民組織，透過專業化經營發揮市場積極作用，肩負主導農產品價格及銷售通路的角色，確實與眾不同。

從臺灣農會的發展歷程來看，可以發現在引進美國民主制衡理念後，我國農會採行權責劃分制度運作並清查會員資格，確實讓臺灣農會成為一個真正農有、農治及農享的農民組織。但因臺灣農會兼具多目標功能經營體制，且在1974年修正「農會法」時，政府再賦予農會多項農政業務，農會公法人色彩更形濃厚。時至今日，農會主要肩負政府交辦或委辦業務，包括公糧收購、農民健康保險（簡稱農保）及老年農民福利津貼（簡稱老農津貼）等重要業務。

臺灣農會發展起源於日治時期，三級制組織結構與日本農協相同，日本農協屬合作社組織，但其農業相關業務亦曾面臨經營績效不彰，信用部及保險部業務則持續擴大卻存在貸放不透明及政治勢力介入等問題，讓日本農協的存在性遭受很大的質疑，而且無法取得農民的信賴，日本安倍政府於簽署跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱CPTPP）後，為因應農產品市場開放必須提升農業競爭力，在日本農協改革未見立



竿見影的成效下，爰由政府強力主導日本農協的改革，將基層農協轉為以營利為目的的農企業組織，信用及保險業務也將轉為公司組織，以提振經營效率（鍾秋悅，2015）。我國農會營運績效不彰及政治勢力介入農會選舉等問題，與改革前的日本農協頗為類似，更重要的是我國農會屬未具股金制度的職業團體，如欲走向歐盟農業合作社的公司治理組織，改革幅度將更甚於日本農協之改革，故政府勢必要扮演強力主導的角色，至於改革的方向及策略宜及早策劃，以期藉由農會的改革發展成為具有競爭力的農民組織，並由農會及政府聯手突破我國農業產值日益低落的農業產業困境。

綜上，從臺灣農會的發展沿革及受中西方文化思潮交織影響下所形成的特性，可以發現我國農會與農民暨農會與政府及其政黨之間綿密不分「政治網絡」關係，乃制度使然，由於政府賦予農會各種「特權」，主導農會的運作及任務，復為保衛政權，以政治力介入農會選舉，甚至透過此一網絡系統獲取政治上的利益，讓農會始終無法擺脫政府的干預，而與農會成立的宗旨「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」，愈來愈遙遠。有關我國農業政策網絡治理特色將於第二節深入分析。

第二節 我國農業政策網絡治理特色

從日治時期迄今，稻穀始終為我國農戶數最多、種植面積最廣的作物，故國民政府遷臺後所提出的重大農業政策變革，均以稻米產業為主，包括在遷臺初期以「農業培養工業」，係為達成掌握糧源穩定糧價的目標；其後，我國工業生產淨額超越農業後，政府為彌補「農家」與「非農家」所得差距，對農業改採「補償性」政策，爰於1974年起按保證價格收購農民稻穀，以確保農民所得；嗣因稻穀保價收購政策引發稻穀生產過剩等問題，故政府於1990年代以後陸續啟動「水旱田利用調整計畫」、「稻田多元化利用計畫」及「調整耕作制度活化農地計畫」等，以調整國內稻穀及雜糧等生產結構，惟因政府不斷提高稻穀收購價格，導致稻田轉作政



策未發揮實質效果。從上開我國各階段農業政策的變革，可以發現完全以保障稻農所得為核心，充分展現稻農在我國農業政策的關鍵影響力，故要談我國農業政策網絡治理特色，直接從稻穀的網絡關係加以探討應可窺其全貌。

依照農委會所定「收購公糧稻穀作業要點」規定，農民繳交公糧稻穀應向鄉（鎮、市、區）公所及鄉（鎮、市、區、地區）農會（簡稱基層農會）之種稻、轉（契）作、休耕執行小組辦理申報；基層農會應就書面審查符合收購條件之土地，隨機進行實地勘查，並依據執行小組所送申報資料及勘查結果，審查修正農民種稻面積，於當期稻穀收穫前，編造收購稻穀清冊。公糧業者（基層農會為主要公糧業者）依據收購稻穀清冊及公糧稻穀驗收標準收購農民稻穀，並由基層農會以轉帳方式將價款轉入售穀之農民帳戶。

我國「農會法」第6條規定農會分為三級，包括基層農會、縣（市）農會及直轄市農會與全國農會。「農會法」第4條規定之農會任務均由基層農會扮演執行角色，至於縣（市）農會及直轄市農會與全國農會則扮演輔導角色。我國農會係由農民組成的民間團體，「農會法」規定基層農會會員代表由農民會員選舉產生，會員代表大會為最高權力機構並選任理（監）事，總幹事由中央主管機關遴選合格人員後再由理事會聘任之。

依上開規定顯示，農民與農會會員代表、理（監）事及總幹事行動者之間彼此相互依賴的網絡關係，雖然農委會課予基層農會審查農民種稻面積以決定稻穀收購數量及查驗公糧是否符合收購標準，惟因農民擁有權力選舉基層農會會員代表並間接選任理（監）事，由理事會聘任的總幹事當然傾全力維護農民的權益，致基層農會無法實質發揮審查及查驗的功能。

再從臺灣農會發展沿革來看，日治時期臺灣總督府強勢指導臺灣農業會業務運作，國民政府更一手主導設計臺灣農會組織架構，並於「農會法」明定農會的法定任務，讓臺灣農會具有公法人色彩，與其他國家以合作社型態朝企業化經營模式，

相去甚遠。再者，臺灣農會有超過三分之二的法定任務均屬於政府交辦或委辦業務，讓農會長期仰賴政府資源挹注，政府再與其背後的政黨組織聯手操縱農會總幹事選舉，並透過農會動員農民以保衛政權。



筆者已於第一章緒論研究架構勾勒出臺灣農業政策網絡治理 1.0 現況，以利與臺灣農業政策網絡治理 2.0 對照彼此的差異。茲就臺灣農業政策網絡治理 1.0 的三個治理面向分述如下：

一、農會內部治理

農會成員包括總幹事、職員及聘僱人員，由總幹事負責掌理農會營運業務，並承理事會決議執行任務，向理事會負責。依照「農會法」規定，總幹事候聘人的資格，除各級農會新進總幹事之年齡不得超過 55 歲外，尚應具備下列資格之一：

(一) 全國及直轄市農會

1. 大學、獨立學院以上學校畢業或高考及格，並曾任機關、學校或農業、金融機構或農民團體相當薦任職務 3 年以上。
2. 專科以上學校畢業，並曾任機關、學校或農業、金融機構或農民團體相當薦任職務 5 年以上。
3. 高中、高職畢業或普考及格，並曾任機關、學校或農業、金融機構或農民團體相當薦任職務 7 年以上。

(二) 縣（市）及基層農會

1. 大學、獨立學院以上學校畢業或高考及格，並曾任機關、學校或農業、金融機構或農民團體相當委任職務 2 年以上。
2. 專科以上學校畢業，並曾任機關、學校或農業、金融機構或農民團體相當委任職務 4 年以上。
3. 高中、高職畢業或普考及格，並曾任機關、學校或農業、金融機構或農民團



體相當委任職務 6 年以上。

以總幹事為首帶領經營團隊負責農會營運管理，猶如企業專業執行長（Chief Executive Officer，簡稱 CEO）之職務，但我國農會總幹事候聘人資格門檻不高，且側重農業或金融機構職務歷練，未將管理專長納入考量。經過訪談基層農會結果，我國鄉村型農會普遍缺乏自主財源，長期仰賴政府委辦或補助收入，目前除了信用部提供會員金融服務獲有盈餘外，其餘供銷部等部門幾乎僅能量入為出，維持收支平衡，並無餘裕資金協助農民提高技能，更遑論致力於農業本業發展。我國農會雖被認為是最具影響力的農民組織，實際上，運作至今，已悖離其成立的宗旨，並未發揮「保障農民權益、促進農業現代化、增加生產收益、改善農民生活」的功能。

再者，我國農會營運績效長期飽受外界質疑，猶如改革前的日本農協被認為無法為農業帶來正面的效果（鍾秋悅，2015），例如 1995 年我國農漁會信用部之逾放比率僅 5.07%，但迄 2001 年卻大幅提高至 19.37%，較整體金融機構逾放比率 8.16% 超出 11.21%（林益倍，2005：13），農會經營理念嚴重危及農會的存續，政府爰於 2001 至 2005 年間要求 36 家農會及 2 家漁會信用部由銀行承受或併入其他農漁會信用部，並由金融重建基金賠付 495 億元（劉錦慧，2012：85）。嗣行政院農委會農業金融局（簡稱農金局）及全國農業金庫相繼於 2004 年及 2005 年成立，冀期建構完整自主的農業金融體系，穩定農業金融秩序，輔導及協助農漁會信用部健全發展，經過多年努力，2015 年底我國農漁會信用部逾放比率始降至 1% 以下（農金局，2019）。

二、農會與農民網絡治理

我國農會係由農民組成的民間團體，由農會會員選出會員代表，再由會員代表選任理（監）事後，由理事聘任總幹事。由於會員代表及理（監）事應有三分之二以上為自耕農、佃農及雇農，故會員代表及理（監）事仍以農民為主，依據行政院主計總處 2015 年農林漁牧業普查結果，我國農牧戶經營管理者教育程度以國小及



自修占 36.17%最高，因此，不論農民、會員代表或理（監）事，其先天專業能力受限，復以我國農會總幹事候聘人資格門檻不高已如前述，凸顯我國農會與農民網絡治理最大的困境在於專業不足。

三、農會與政府網絡治理

臺灣農會為日治時期的產物，從日治時期即被賦予政治性、經濟性、社會性及教育性等多目標功能，到國民政府時期政府更主導農會的變革及管制農會的運作，1974 年修正「農會法」後，我國農會已不再屬於合作社組織，且政府再賦予農會多項農政業務，讓我國農會匯集政治性、經濟性、社會性、教育性、技術性及金融性等功能於一身，成為舉世罕見的農政末端機構之特殊組織。尤其農會掌握豐沛會員人脈，我國政府長期運用政治及政策工具主導並掌控農會，隨著民主政治的發展，政黨競爭愈形激烈，政府與其代表的政黨組織為鞏固政權，更透過農會會員代表及理（監）事選舉，甚至直接成為農會會員代表或理（監）事，使農會成為政黨政治動員的核心資源，讓臺灣農會的「政治性功能」凌駕於所有功能之首。

我國農會組織結構與日本農協相同，所面臨經營績效不彰及政治勢力介入，選舉時成為地方政治動員與各政黨爭相拉攏票源等問題亦相當類似(鍾秋悅, 2015)，我國農會未發揮實質輔導農民的功能，導致農業生產力持續下降，但農會與政府的「政治性功能」，雖歷經多次政黨輪替，始終無法去除。另我國農會如須經營「農會法」第 4 條所定任務以外的業務，尚須主管機關特准，政府高度箝制農會經營業務，我國政府與農會的「從屬」關係，讓農會毫無自主性可言。

綜上，我國以總幹事為首的農會運用其與農民、會員代表及理（監）事的網絡優勢，為自己爭取政治資源，甚至爭取經濟資源，形成以農會為核心與政府、政黨組織、農民及農會會員代表、理（監）事等行動者，成為舉世難得一見的臺灣農會特殊「政治網絡」關係（如圖 4-1）。

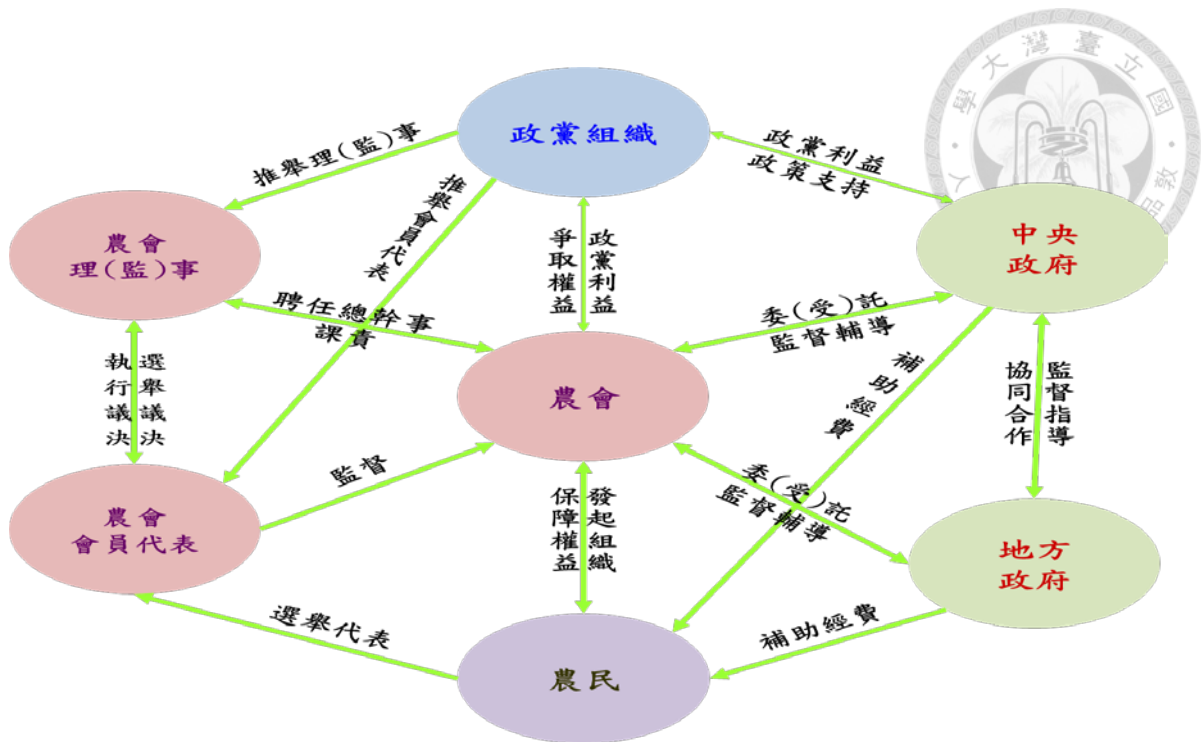



圖 4-1 臺灣農會政治網絡關係

資料來源：本研究透過深度訪談結果，自行繪製。

西方國家所推崇的網絡治理特色，強調政府與其他部門的「合產」、「共管」與「競合」治理模式，可提升公共服務效能，避免產生政府失靈危機。但我國農會與農民及農會與政府的網絡治理，由於政府透過農會執行委辦業務，利用網絡系統動員農會掌握農民以獲取政治上的利益，致使臺灣農會與政府間除具有委（受）託與監督輔導的「委託-代理人」關係外，更具有權力上對下的「從屬」關係，以及與政府的政黨組織及民意代表間發展出「政黨利益」及「政治利益」關係，連帶使農民與政治人物間發展出「政治利益」及「個人利益」關係，也讓我國稻穀保價收購制度從「網絡治理觀點」變成「路徑依賴」的「歷史觀點」治理模式，無法改變。

第三節 政治網絡對我國農業政策的衝擊

我國政府為提高農民所得，從 1974 年啟動稻穀保價收購制度，但推動結果，我國農家平均每戶所得來自農業所得的比率，由 1982 年 28% 逐年下降至 2017 年 22%，相對來自非農業所得的比率，由 72% 逐年上升至 78%，且農民與非農民所得



差距逐漸擴大（主計總處，2018），政策未發揮實質效果。近 5 年政府每年投入稻穀保價及休耕與轉（契）作獎勵金為 160 餘億元至 200 億元不等，卻造成農民追求稻穀產量，不願意依品種及品質生產，導致國內稻米普遍缺乏競爭力，另政府一手打造農會的「政治性格」，卻忽略「政治網絡」對我國農業發展的殺傷力。茲就「政治網絡」對我國農業政策造成的主要衝擊略述如下：

一、無法依照 WTO 削減農業補貼的進程採取應變措施

WTO 於 2008 年完成協商的農業減讓模式草案，分別在市場進入、境內支持及出口競爭等三方面，均有具體的折衷方案，該草案被認為是最有可能達成協議的版本。我國 2013 年通報 WTO 的實際 AMS 已超過減讓模式草案境內支持上限，另我國稻米實際 AMS 亦超過該草案對個別產品約束值之規範。一旦農業減讓模式草案達成協議，我國馬上面臨削減稻米個別產品 AMS 的壓力，已如前述。

由於農業減讓模式草案對 OTDS 額度越大者，削減幅度越高，歐盟位於最高級距，削減幅度最大。歐盟為因應該草案的衝擊，透過資源配置調整農業補貼政策，致力於提高綠色措施境內支持，並減少琥珀色措施 AMS 及藍色措施，迄 2016-2017 年歐盟境內支持總額 733.32 億歐元，綠色措施已達 84.13%，藍色措施降為 6.33%，琥珀色措施 AMS 亦降為 9.54%（WTO, 2019）。相反的，我國將影響 AMS 最關鍵的稻穀保價收購業務交由基層農會執行，但農會與政府彼此充分運用政治網絡賽局，反而更積極維持稻穀保價收購制度，未如歐盟作法依照 WTO 削減農業補貼的進程，調整我國農業補貼政策。

二、農業資源僵固三農政策所需資源遭排擠

國民政府於 1970 年代中期調整我國農業政策為兼顧農業、農村及農民的「三農」需求，但迄 2016 年，我國農業就業人口僅剩 55.7 萬人，占總就業人口比率 4.9%，且 2017 年我國農業占當年 GDP 僅 1.77%，可見農業在國家整體經濟地位的衰落與困境，其關鍵在於我國中央政府農業資源向集中於老農津貼、稻穀保價及休



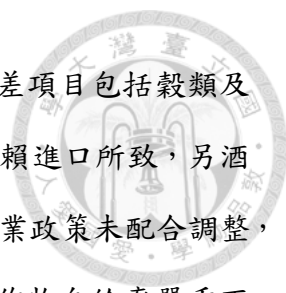
耕與轉（契）作獎勵金，2017 年三者資源配置超過農委會及所屬機關預算 5 成以上，在政府資源有限情況下，每逢選舉又不斷調高老農津貼及稻穀收購價格等福利與補償性支出，已排擠農業發展所需的資源。

其次，過去 40 年來，我國農村建設在資源受排擠情況下幾乎停滯，城鄉差距擴大，隨著農業衰退，農村人口外移，年輕人無意願返鄉務農，社區殘破，農村只剩老人與孩童，依據主計總處 2015 年農林漁牧業普查結果，我國農牧業經營管理者平均年齡 63.52 歲，65 歲（含）以上老年農民占 45.91%，低於日本 56.16% 及南韓 53.47%，但高出歐盟甚多。2013 年歐盟 65 歲（含）以上老年農民僅占 31.1%（European Commission, 2018:21），由於歐盟針對農業人口老化與青年農民嚴重短缺的問題，實施青年農民獎勵計畫與鼓勵老農提早退休相關輔導措施（王俊豪，2015:6），故持續有青年農民進入農業職業生涯，未使農業人口老化問題繼續惡化。

我國要鼓勵青年返鄉務農，首要面臨 2 個不利因素的挑戰，一為我國屬小農經濟體，耕地面積狹小，生產成本居高不下，例如我國稻穀第 1 期作及第 2 期作平均每公斤生產成本為 16.75 元及 20.38 元，無法與美國及歐盟等大農經濟體相抗衡；二為我國農地平均價格高於先進國家，2000 年修正「農業發展條例」後，宜蘭及桃園等農地價格高漲，農地上出現一棟棟豪華農舍，臺灣農地平均每公頃達 1,500 萬元，價格為日本的 6 倍、韓國的 10 倍，荷蘭每公頃土地換算為新臺幣約 145 萬元，我國農地價格讓有意務農的年輕人買不起、租不到、望而卻步（中國時報，2015）。

三、農業產值無法提升農產品貿易逆差擴大

1970 年代我國工業發展逐步取代農業後，農業政策遂由「發展性」轉變為「補償性」政策，我國政府為保障農民所得，爰於 1974 年推行稻穀保價收購制度，開啟「補償性」農業政策之路。另自同年起我國農產品貿易首度由順差轉為逆差（呂斯文，2007），依據農委會歷年農業貿易統計資料，我國農產品貿易逆差於 2006 年



突破 60 億美元後，快速攀升，2018 年已達 103 億美元，主要逆差項目包括穀類及其製品、油料籽實，主要係小麥、玉米及黃豆等雜糧作物高度仰賴進口所致，另酒類及水果等近年逆差亦快速擴大，顯示國人消費習慣改變，但農業政策未配合調整，且政府長期保護稻米產業，致我國糧食供需結構嚴重失衡，雜糧作物自給率嚴重不足。

綜上，我國農會與政府的「政治網絡」關係，讓我國農會無法扮演協助推動農業政策的推手，反而運用政治網絡賽局綁架我國農業政策的變革，造成我國農業競爭力下滑，也讓我國農會長期經營績效不彰，缺乏自主經營能力，無法如同南韓農協或歐盟農業合作社轉型成為有效率且帶領農民面對國際市場競爭的農民組織，除對我國農業發展帶來無可言喻的傷害外，更讓我國稻穀保價收購制度陷入政治網絡泥沼，而且越陷越深。有關我國農會與政府的「政治網絡」對稻穀保價收購制度的影響，將進一步於第四節闡述。


第四節 我國農會與政府網絡關係對稻穀保價收購的影響

我國農會與政府錯綜複雜的網絡關係，從第一節「我國農會發展沿革及特性」與第二節「我國農業政策網絡治理特色」已可瞭解其全貌，實乃國家長期政治與經濟發展脈絡下，政府運用政治及政策工具所造成，1974 年修正「農會法」，本來可使我國農會與世界各國農民組織運作型態一致，以合作社經營模式營運，但事與願違。我國農會與政府根深蒂固的「政治網絡」關係，無法改變的關鍵原因在於：

一、政府完全主導臺灣農會法制變革

國民政府在大陸失去政權係因未獲得廣大農民支持所致，遷臺後為穩定政局鞏固政權，完全主導臺灣農會法制變革。臺灣農會歷經下列兩次重要變革(丁文郁、胡忠一，2012b：12-14)：

(一) 1950 年安德生博士對臺灣農會組織運作提出建議後，我國政府隨即組織「臺



灣農會改進委員會」，決定農會改革方向，包括將農會定位為職業團體屬性，具有政治、經濟、社會及教育各項功能，以及採行權責劃分制度，由理事會聘任總幹事為農會執行首長，負責聘僱並領導全體員工處理農會各種業務，並執行理事會的決議事項，受監事會監督等。

(二) 政府主導 1970 年代「農會法」修法方向，包括農會總幹事的產生須由主管機關「遴選」，廢除股金制度，以及賦予農會多項重大任務，增加農會應辦法定業務，並明定各級農會經營管理部門重要人員(總幹事及信用部主任等)的候選人任用資格與選派及考核辦法等。

二、政府透過「遴選」總幹事及廢除股金制度完全控制農會組織

1974 年修正「農會法」後，我國政府已完全掌控臺灣農會核心決策者「總幹事」人選，復以廢除股金制度使得我國農會對會員的連帶責任亦一併被廢除，致會員對農會資金運用效能無權過問，也無法主張如同南韓農協之會員可查閱會計帳冊之權利，我國農會及會員之間失去合作社組織的治理基礎，農會不再是農民所有的農會，注定我國農會與公開透明的企業化經營更形脫節。政府透過國家機器決定「總幹事」人選進而控制農會組織，農會進而被形塑成「政治性格」角色，同時讓我國農會步上營運績效不彰，以及政治任命的「總幹事」經營理念危及農會存續的不歸路，農會信用部超貸逾放比率偏高即為最明顯的例子，嚴重扭曲農會成立的本質及宗旨。

三、政府極力鞏固農會與政府政治網絡

從臺灣農會法制變革過程可以發現，政府強力主導農會經營業務，1974 年修正「農會法」後，政府賦予農會的功能遠較日治時期更為多元，並增加農會應辦法定業務，農會法第 4 條規定農會的 21 項任務，有超過三分之二比例均屬於政府交辦或委辦業務，並對農會決策機構與經營管理部門職權及人員遴派進行強烈干預，藉由「人」、「事」雙重管制，讓政府與農會的實質「從屬」關係更形緊密，也使

政府及其代表的政黨組織為維護「政黨利益」及「政治利益」，更處心積慮鞏固農會與政府的「政治網絡」。




四、政府與農會充分運用網絡賽局

我國政府與農會在網絡互動關係中，政府擁有行政督導權及財務配置權，政府為農會的主管機關，並行指導、監督之權，農會代為執行稻穀經收、保管及配合政府執行各項農業政策，獲得政府資源挹注。另一方面，農會擁有龐大會員，並與農民、會員代表及理（監）事形成以農會為核心的社群網絡，總幹事憑藉擁有龐大人力資源的優勢，為自己及所屬派系極力爭取政治資源，例如總幹事聘期屆滿繼續爭取被「遴選」，形成「久任」一職的情形，我國基層農會總幹事服務年資達 15 年（含）以上者占 20%，12 至 14 年者亦達 17.4%（盧永祥、李佳珍，2016：80），並利用農會與政府的「政治網絡」關係肆意操縱農會經營管理，掠奪農會資源，相對的亦提供機會讓代表政府的政黨組織進行政治動員。農會與政府及其政黨組織各擁優勢資源進行交換，充分運用網絡賽局，形成「相互依賴」的政治動員網絡，也更強化農會的「政治性格」。

綜上，我國農會與政府的「政治網絡」關係，實由政府一手主導策劃造成，政府運用政策工具扶持農會，按照行政區域成立的農會在政府保護傘下，無須面臨同業競爭即能生存。政治任命的「總幹事」深諳其身處政治網絡的核心，在政府保護傘下遂與政府及其背後的政黨組織聯合操縱地方選舉，三者形成地方政治合縱連橫的「鐵三角」，但也因此一「政治性格」阻礙專業人才進入農會，讓我國農會忘了農業本業發展，且與公司治理的企業化經營方向愈來愈遙遠。

由於農會法定業務主要係執行政府交辦事項，政府資源成為農會收入的主要來源，農會無須面臨市場競爭及被淘汰的壓力，從訪談基層農會結果發現，鄉村型農會高度仰賴稻穀經收及保管業務，其獲取的業務收入為農會供銷部主要獲利來源，倘政府不再辦理稻穀保價收購，農會供銷部將面臨虧損的命運。另我國農會長



期協助政府扮演執行農業政策，承辦公糧管理，以及站在第一線審查稻穀種植面積、核算稻穀收購數量等工作，農會對於政府委辦業務得以行使公權力或准駁與否的行政裁量權，與農民獲得收入密切相關，致農會與農民及其選出的會員代表等成為「互蒙其利」的社群網絡。我國農會長期坐擁政府的「金脈」與農民的「人脈」護身，一旦農會缺少「金脈」與「人脈」，將失去政治網絡的核心舞臺。

我國從農業社會、工業社會到服務業社會的變遷過程中，農業產值急速萎縮，農民與非農民所得差距擴大，尤其稻穀始終是我國農業種植家數最多的作物，政府為維持稻農的生計，藉由稻穀保價收購以提高農民所得，並將收購業務交由公糧業者（基層農會為主要公糧業者）執行，也開啟我國政府、農會及農民行動者的網絡治理。又我國政府為保衛政權，特意將農會與政府網絡型塑成「政治網絡」，給予農會保護傘，賦予公權力並提供金援，並要求以廣大農民之「人脈」作為政治交換籌碼，也讓稻農有機會以「人脈」優勢掌握稻米政策的發言權，發揮決策影響力，並與農會聯手綁架政府收購公糧政策。從 1974 年政府啟動稻穀保證計畫收購每公斤 10 元，迄今每公斤計畫收購 26 元、輔導收購 23 元、餘糧收購 21.6 元，幾乎每隔幾年適逢選舉期間，政府即不斷調高稻穀保證收購價格，近日又有在野黨立法委員提出稻穀收購價格 8 年未調漲，應立即啟動價格調漲之研擬機制（聯合新聞網，2019）。


臺灣雖已歷經多次政黨輪替，但稻穀保價收購制度確實是政府以「金脈」換取農會「人脈」的最有效管道，因此，不論執政黨或在野黨均極力捍衛稻穀保價收購制度。同樣的，農會亦汲汲營營於政府與農民之間的網絡核心舞臺，如取消稻穀保價收購制度，農會除無法再獲得政府的金援外，也頓失公權力或行政裁量權，自無法再運用職權左右農民，也將失去農民「人脈」的奧援，一旦失去「金脈」與「人脈」的保護傘，農會將面臨生存的危機。也難怪我國於加入 WTO 之後，我國農會與政府均有志一同運用網絡關係積極維持稻穀保價收購制度，未採取日本及南韓之作法，讓稻穀保價收購制度走入歷史。

第五節 小結



對照我國農會內部治理，南韓農協組織及運作方式，其為二級制組織包括地區農協及農協中央會，農協中央會歷經多次組織調整，2012 年成立農協金融控股公司，公司盈餘須回饋給農協中央會，再由農協中央會將盈餘分配給地區農協，並對地區農協及農民提供資金、業務、教育及福利事業等支援與輔導。地區農協主要業務有 3 種：(1)經濟事業：包含農業資材、農機具販賣、農產品流通加工銷售、農協超市及加油站等；(2)金融事業：包含存放、貸款、信用卡、保險等金融業務、農業政策貸款及信用保證等；(3)指導事業：包含務農指導、組合員教育、地區文化福利事業等。地區農協經會員一定人數同意，得向法院申請指派監察人監督農協財務，或由會員自行閱覽農協之會計帳冊，另農協中央會的監事會每 2 年應監察地區農協 1 次，必要時得向會計法人申請會計監察，南韓農協財務監督機制完備且財務資訊公開透明（陳怡任、張致盛，2016：68-71）。另歐盟農業合作社聘請專業 CEO 負責經營管理，創造特殊價值的商業經營模式（COGECA, 2016），並直接組織農民加入農產品的市場競爭，2010 年歐盟各會員國農業合作社在乳業的市占率達到 57%，蔬果及葡萄酒市占率亦均達 42%，豬肉及糖業市占率均為 27%，農民高度倚賴農業合作社銷售農產品，農業合作社亦發揮市場積極作用，成功肩負主導農產品價格及銷售通路的角色（壹讀，2015），均值得我國效法。

再者，就農會與農民網絡治理而言，2017 年我國農業創造的附加價值為 3,104 億元，占當年 GDP 比率僅 1.77%，日本農業占當年 GDP 比率為 1.20%，南韓則為 2.16%（OECD, 2019）。南韓「農協法」規定理事名額應有一定比例由具有資格代表專業的農協會員擔任，且為健全地區農協的發展，地區農協章程得規定由農協會員（農民）及外部專業人士組成「營運評估專門委員會」，引進外部專家協助地區農協評估營運狀況並提出建議（陳怡任、張致盛，2016：70-71）。南韓農協引進專業人才彌補農協與農民行動者治理能力之不足，其作法亦值得我國效法。



最後，就農會與政府網絡治理而言，南韓政府於 2009 年修正「農協法」，明定南韓農協不得從事支持特定政黨，或協助特定民意代表、公職人員選舉之候選人當選或阻礙其當選之行為，且任何人不得利用南韓農協從事上開相關之選舉行為，杜絕政治勢力進入南韓農協（陳怡任、張致盛，2016：69）。另歐盟農業合作社引以為傲的自主性治理，係其能提高市場競爭力、組織結構日益健全，以及藉由規模化整合及專業化經營，讓農業合作社融入全球化經濟體系之關鍵所在（COGECA, 2016），南韓及歐盟作法均值得我國政府借鏡參考。

第五章 結論與建議



農業為立國之本，臺灣屬小農經濟體，經營規模小，生產成本偏高，2002 年我國加入 WTO 之後，政府配合開放農產品市場，我國小農家庭農場經營因缺乏經濟規模效益，技術效率無從發揮，自無法與大農國家高效率生產的農產品競爭，更凸顯我國農業競爭力的不足。臺灣農民組織源於日治時期，當時日本以「農業臺灣，工業日本」作為基本經濟政策，臺灣總督府有計畫的按照行政區域逐級建立三級制農會組織體系，執行糧政政策；國民政府遷臺後，為穩固政權，將農會定位為「準行政機關」，賦予公權力執行農政業務，也開啟了政府與農會的「網絡治理」時代。

從第二章蒐整理論的發展及運用或從公共治理的演進過程來看，「網絡治理」確實成為各國政府普遍運用的治理模式，主要係政府處理公眾事務，經緯萬端，政府人力及資源有限，結合民間人力及資源，可彌補政府的有限性，且西方國家推崇「網絡治理」，強調政府與其他部門的互動及夥伴關係，能提升公共服務效能，可填補政府失靈的危機。我國政府為提升公共治理能力，並因應內外環境變遷與挑戰，逐漸從專業分工轉型為多元跨域整合治理，不論「中央—地方」、「地方—地方」、「政府—民間企業（或非營利組織）」的府際、跨域合作，已成為國家施政發展的新方針（林全，2016：3），故「網絡治理」在我國公共政策領域扮演極為重要的地位，政府將稻穀保價收購業務交由基層農會執行，即為運用跨域網絡治理執行農業政策的典型案例。但我國稻穀保價收購制度卻未展現「網絡治理」的優點，反而對我國農業政策造成莫大的衝擊。

筆者於第一章緒論研究目的提到從公共治理角度，探討我國政府透過「網絡治理」遂行農業政策，無法展現「政策績效」的原因，以及如何使我國政府及農會跳脫「政治網絡」，純化行動者網絡，讓行動者朝良性循環發展網絡治理功能，俾期替稻穀保價收購制度找出未來變革方向，以因應我國在 WTO 所作的承諾。本研究已於第四章分析我國農會與政府的網絡關係之所以會變成「政治網絡」的關鍵原因，

以及「政治網絡」對我國稻穀保價收購制度的影響。本章將回到研究目的及問題意識，歸納出研究發現並提出我國農業政策意涵。



第一節 研究發現

從第二章治理理論及公共治理的演進過程可以看出治理發展派絡，早期政府以集權化對社會進行獨立治理，卻產生政府失靈的現象，隨著民主政治興起並取代威權政體後，人民對政府的要求日益殷切，為滿足人民的期待，國家權力從集權化走向分權化，向下移轉賦予地方政府財務自主及承擔政策成敗的責任，以及平行移轉以避免權力過度集中於單一政府部門造成權力失衡，甚至為使政府成為小而能的政府，國家權力再向外移轉至準公共組織、民間組織或公民社會，以肩負政府原有部分公共職能，共同促進國家公共利益，並彌補政府的有限性。當政府權力向外移轉與準公共部門或私部門分享政策制定的權力，不論治理理論的「政策網絡理論」或 OECD 提出的「網絡治理觀點」，均強調權力「水平」移轉，網絡行動者彼此共享權力及資源，以反映社會多元價值體系，避免政府產生失靈的危機，同時避免重蹈「NPM 觀點」市場失靈的現象。

我國政府將稻穀保價收購業務交由「準公共組織」農會執行，充分運用「網絡治理」遂行國家公共政策任務，但筆者於第四章深入剖析網路治理對我國稻穀保價收購制度的影響，已清楚告訴大家我國農業政策的網絡治理係政府「由上而下」直接主導及控制農會組織，我國運用「網絡治理」方式迥異於西方的作法，致政府失靈及市場失靈均反映在稻穀保價收購制度上。此一現象或可歸因於 1974 年臺灣仍處於戒嚴時期，當年修正「農會法」立法院堅持將農會定位為職業團體所致，然而臺灣於 1987 年解嚴並歷經多次政黨輪替，民主轉型過程中，威權遺緒卻仍烙印在我國農會與政府的網絡關係中，未有絲毫改變。

本研究發現各國農業政策早已配合 WTO 農業協定以所得支持取代價格支持，甚至依照 WTO 削減農業補貼的進程，大力調整農業補貼政策，而我國卻成為全世



界唯一繼續維持稻穀保價收購制度的國家。近年我國政府極力倡議以「網絡治理」提升公共治理能力，惟依稻穀保價收購制度執行結果，卻未展現「政策績效」，因此，本研究從「網絡治理」對稻穀保價收購制度造成的影響，提出背後所隱含的意涵，並就相關理論進行反思與回饋。

一、網絡治理忽略政治權數對政策的直接干預效果

從我國稻穀保價收購制度運用「網絡治理」卻未展現「政策績效」來看，印證了 Dowding 對政策網絡與政策結果之間的因果關係持「否定」的觀點，但 Dowding 認為「網絡治理」實質作用僅在反映網絡成員間彼此互動與資源交換的形式，網絡成員間彼此的議價或主導能力才是影響政策結果的主要因素，並未將政治對協商過程的影響力納入考量。筆者透過我國稻穀保價收購制度實證分析，發現我國農業政策的「網絡治理」係政府「由上而下」垂直建立與農會「政治網絡」關係，與西方國家「水平共治」的「網絡治理」，強調網絡行動者正向的相互依賴，截然不同。顯然西方國家的「網絡治理」忽略政治影響力（或稱政治權數）對政策的直接干預效果。

各國政府一向極力保護國內的農業產業，除關係到各國農民所得、糧食安全、環境保護及農村發展外，尚涉及農民組織政治動員的力量。WTO 農業談判不論在烏拉圭回合談判或杜哈回合談判，始終是充滿高度爭議且敏感的議題，杜哈回合農業談判於 2000 年展開，歷經 8 年始完成會商提出農業減讓模式草案，迄今尚未達成協議，可見農業議題的複雜度。尤其我國政府長期高度保護稻米產業，對內以保價收購維持農民所得，對外更以限制進口避免對國內稻米價格造成衝擊，其政策的形成充分顯現政治權數的決策影響力。

各國政府大力推崇「網絡治理」，認為可符合現代社會發展需求，能提升公共服務效能，然而從我國農業及稻米政策相關文獻來看，當農民與非農民所得差距擴大，或農業在國家整體經濟已不具重要地位時，稻農即透過其組成的農民組織運用

政治網絡賽局干預稻米政策。故政府運用「網絡治理」遂行公共政策時，應特別注意政策形成的本質，方能為棘手的公共議題找出解決對策。



二、我國稻米政策未出現政治經濟學派「重」分配現象

再者，本研究以社會科學理論來檢視我國稻米政策，雖然政治經濟學派的政府有效重分配論可反映政府與市場不同利益團體對糧食政策的影響力，然而傳統政治經濟學派之政府有效重分配論對生產者、消費者及政府部門 3 個利益團體在決策過程中互相協議運作，各期的政治權數互有消長，可能因外在環境的干擾或內部組織結構的改變，使其政治影響力產生變化，其基本理念是政策係透過各利益團體在政治與經濟市場互動運作下所形成，最後制定的決策即為談判賽局的均衡值。

反觀我國稻穀收購價格之高低，並未出現不同利益團體較勁的現象，由於消費者飲食習慣改變，國人主食不再侷限於稻米，筆者於第三章整理近年我國主要糧食平均每人消費量情形，稻米消費量逐年遞減，2002 年我國平均每人每年稻米消費量首度跌破 50 公斤，2017 年平均每人每年稻米消費量較 2008 年減少 5%；但小麥平均每人每年消費量卻逐年遞增，2017 年較 2008 年成長 29%。我國稻米產地價格即政府保證收購價格，政府完全控制稻米市場價格。政府每隔幾年即調高公糧收購價格，導致稻米市場價格亦隨同調漲，但因消費者在稻米的消費支出明顯下降，所受影響有限，故我國稻穀保價收購制度未見消費者政治權數的競爭，只有稻農、政府及基層農會彼此形成「相互依賴」的「政治網絡」，主導我國稻米產業決策過程。

我國稻農、政府及基層農會政治權數 45 年來始終居高不下，傳統政治經濟學派之政府有效重分配論所稱生產者、消費者及政府部門政治權數互有消長的情況，並未出現在我國稻穀保價收購制度，無怪乎傳統福利經濟學與公共選擇學派認為政策本質，前者主張市場會失靈，後者主張政府必然失靈，通通應驗於我國稻米政策，我國稻米政策既無法透過各利益團體互相談判或磋商來達成均衡值，自無法產生有效「重」分配，公糧收購價格每逢選舉即成為政治交換的籌碼，也讓我國稻穀

保價收購制度存續 45 年之久，未如日本及南韓於加入 WTO 後即廢除稻穀保價收購制度。




三、「農會法」修法影響我國農業政策網絡治理最為關鍵

我國農業政策以稻穀保價收購制度為核心主軸，一點也不為過，筆者於第四章提到我國目前面臨的農業困境，包括政府未如歐盟作法，依照 WTO 削減農業補貼的進程調整我國農業補貼政策，三農政策資源被排擠，以及農業產值低落農產品貿易逆差擴大等，均與我國推行稻穀保價收購制度息息相關。而政府將關係到糧食安全的公糧收購任務交由基層農會執行，雖可回溯受到日治時期臺灣總督府強勢介入臺灣農民組織之影響，但我國農業政策真正邁入「網絡治理」的關鍵年代，應從 1974 年政府修正「農會法」廢除股金制度，並於同年推行稻穀保價收購制度開始。

國民政府深知獲得農民支持即能穩固政權，爰主導農會法制變革，更無視國際潮流發展趨勢廢除臺灣農會股金制度，並連帶廢除我國農會對會員的責任，從此我國農會不再是農民所有的農會。政府更進一步透過「遴選」總幹事控制農會組織，形塑臺灣農會的「政治性格」，打造農會與政府的「政治網絡」，並將公糧收購業務的重任交由基層農會執行，不僅讓我國稻穀保價收購制度陷入「政治網絡」的泥沼，更影響三農政策推動成效，對我國農業發展造成重大的傷害。

本研究主要貢獻係透過訪談基層農會、退休高階文官及農民與次級資料分析，以我國稻穀保價收購制度為例，反思政府以「網絡治理」遂行公共政策時，「網絡治理」並非完全是政府解決問題的最佳方法，也非萬靈丹，也再度驗證社會科學理論有其缺陷之處。當政府應用治理理論執行公共事務時，應充分瞭解欲執行政策之背景脈絡，可將各種社會科學理論，交叉對比分析，找出新途徑，建立適合自己國情的公共治理新典範，方能提升政府公共治理能力，以因應日益複雜的公共議題。

第二節 農業政策意涵



為建立我國農業政策治理新典範，本研究經由訪談及相關資料分析結果，分別從農會內部治理、農會與農民網絡治理及農會與政府網絡治理三個治理面向，以短期能立即採取相關作為，以及中長期透過修法方式，替我國已面臨嚴峻挑戰的農業政策建立完善的治理架構，進而為農業、農村及農民建構有利的基礎環境，讓年輕人願意返鄉務農，我國農業未來才有希望。

一、短期

(一) 農會內部治理

總幹事代表農會身負「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」的重責大任，改革農會內部組織文化為當務之急，包括總幹事以身示範形塑廉能文化、用人唯才，以及建立賞罰分明的薪資獎酬制度，提振經營士氣，為達成上開目標的首要改革重點方向。

(二) 農會與農民網絡治理

目前我國農會與農民網絡治理最大的困境在於專業不足，除了須有專業的總幹事帶領經營團隊外，為解決會員代表及理(監)事具農民身分專業能力受限問題，在尚未有法源得以籌組專業委員會之前，可先於召開會員代表大會及理(監)事會議時，針對農會年度營運方針及中長程發展策略等特定議題，邀請外部專業人士提供建言，作為會員代表大會與理(監)事監督及課責農會據以擬訂年度業務計畫之依據。

(三) 農會與政府網絡治理

我國農會與政府的「網絡治理」，從政府於1974年主導「農會法」修法方向，藉由「人」、「事」雙重管制，透過「遴選」農會總幹事、廢除股金制度及賦予農會法定任務後，已變成「政治網絡」關係，彼此充分運用網絡賽局掠奪政治資源，雖然政府欲利用與農會的實質「從屬」關係穩固政權，然水能載舟亦能覆舟，在野

黨亦處心積慮參與農會的網絡賽局，每逢選舉不論在朝或在野立法委員，紛紛加碼調高老農津貼及稻穀收購價格，即印證彼此均為政治網絡賽局的競逐者。

「農會法」已明定總幹事候聘人的資格條件，在短期未修法調高資格門檻之前，為吸引專業人才進入農會擔任總幹事一職，現階段政府「遴選」總幹事應先拋開政治任命思維，先從吸引及協助年輕人回鄉擔任總幹事做起，並修正農會總幹事遴選辦法第 16 條所定評審項目，增加農會創新經營模式及行銷在地特色，作為取才標準，破除目前農會總幹事「久任」現象，賦予農會發揮控制農產品價格，並肩負主導農產品銷售通路的角色，進而課責農會達成營運績效目標並公開營運及財務資訊，讓農會成為農民高度信賴的農會。其次，應逐步減少政府資源挹注農會，讓農會發揮自主性治理，農會總幹事面臨市場經營壓力，為求生存，自然回歸以利潤導向的市場法則經營農會。

二、中期

（一）農會內部治理

農會除了短期應建立賞罰分明的薪資獎酬制度外，宜再將「農會法」第 40 條有關農會總盈餘之分配比率，增訂提撥自行開拓財源之一定比率作為理（監）事及員工績效獎金核發之依據，以期農會逐步朝企業化的「公司治理」方向邁進。

（二）農會與農民網絡治理

為彌補農會與農民網絡行動者專業能力不足的缺口，應仿效南韓「農協法」之規定，除修正「農會法」明定理事名額應有一定比例由具有資格代表專業的農會會員擔任外，更應於「農會法」賦予「專業委員會」法源，於農會、農民、會員代表及理（監）事治理網絡中增加「專業委員會」組織，引進外部專家協助基層農會評估營運績效並提供建言，強化農會經營體質，俾期發揮專業素養，提高我國農會競爭力。



(三) 農會與政府網絡治理


總幹事負責農會營運管理，猶如企業 CEO，政府宜修正「農會法」提高我國農會總幹事候聘人資格門檻，將管理專長納入必要的資格條件，並賦予用人彈性，將農會「人」、「事」雙重管制轉為雙重鬆綁，「農會法」第 4 條所定農會任務，除由農會肩負協助政府推動各項農政業務外，更重要的是政府應修法放寬農會經營業務範圍，並配套建立三級制農會逐級監督考核機制，以「監督」、「考核」結合「績效獎金」取代「管制」，基層農會為提升競爭力，勢必逐步邁向策略聯盟及區域整合之路。

三、長期

南韓政府於 2009 年修正「農協法」，明定南韓農協不得從事支持特定政黨，或協助特定民意代表、公職人員選舉之候選人當選或阻礙其當選之行為，且任何人不得利用南韓農協從事相關公職選舉，徹底杜絕政治勢力進入南韓農協。我國農會長期營運績效不彰的關鍵原因，主要係政府形塑農會「政治性格」，並完全打造及鞏固農會與政府的「政治網絡」，甚至代表政府的政黨組織直接透過農會會員代表及理（監）事選舉，成為農會會員代表或理（監）事成員，我國應仿效南韓政府之作法，修正「農會法」明定禁止政治勢力進入農會，方能讓臺灣農會擺脫「政治性功能」的包袱。

其次，我國農會早期納入股金制度，與世界農民團體以合作社組織經營的方向一致，但國民政府於 1974 年修正「農會法」堅持廢除股金制度，讓我國農會失去合作社組織的治理基礎，悖離國際潮流發展趨勢。從南韓及歐盟農民合作社組織建構自主性治理模式，搶占農產品市占率，擁有控制農產品的價格能力來看，確實能替農民取得更好的談判籌碼，解決農產品市場失靈的現象，因此，我國政府應啟動修正「農會法」恢復農會股金制度，以期農會順利轉型為企業化型態組織。

至於 1974 年「農會法」修正前已收取之股金，依照農委會所定「農會股金移



充事業資金及其繼承辦法」規定，須俟會員出會或退費時方得申請退還，或同戶其他人申請入會時，得申請繼承或移轉；事業資金之退還以原繳金額為限。由於早期加入農會會員除繳納入會費外，尚須繳納股金，1974 年以後會員僅須繳納入會費，因此，如要恢復農會股金制度，早期已收取之股金，應予結清退還農民或其繼承者。至於退還額度為原繳金額，實不甚合理，從修法迄今已屆 46 年，故農民繳納之股金多超過 50 年，以 2018 年與 1969 年物價水準相較，50 年來消費者物價指數漲幅達 480%（主計總處，2019），爰宜修正「農會股金移充事業資金及其繼承辦法」，配合消費者物價指數調整幅度檢討退還股金之額度，並由農會主動通知農民或其繼承者領取。⁹

我國農會組織結構良窳及其與政府的網絡治理，攸關我國三農政策推動的成效，更攸關我國是否符合 WTO 削減農業補貼的規範，唯有解除我國農會與政府的「政治網絡」束縛，才能讓我國稻穀保價收購制度走入歷史，讓稻米所得支持政策順利取代價格支持政策。

⁹ 感謝口試委員李前主委金龍提供寶貴意見。

參考文獻



一、中文

(一) 專書

丁文郁、胡忠一 (2012a)。《台灣農會史》上冊。臺北：中華民國農民團體幹部聯合訓練協會。

丁文郁、胡忠一 (2012b)。《台灣農會史》下冊。臺北：中華民國農民團體幹部聯合訓練協會。

何增科、陳雪蓮主編 (2015)。《政府治理》。北京：中央編譯出版社。

彭作奎 (1988)。《當前我國農產價格政策與措施之檢討》。臺中：國立中興大學農業經濟學研究所。

黃秀慧主編、張君豪撰文 (2004)。《漫漫牛車路—簡吉與臺灣農民組合運動紀念特展〔專輯〕》。臺北：臺北市政府文化局、財團法人大眾教育基金會。

(二) 期刊論文

吳江胡 (1987)。〈臺灣稻米價格政策之福利與轉移效果〉，《農業金融論叢》17：283-293。

吳瓊恩 (2002)。〈公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎〉，《公共行政學報》7：173-220。

孫本初、鍾京佑 (2005)。〈治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構〉，《公共行政學報》16：113-116。

楊明憲 (2008)。〈WTO 杜哈回合農業談判之發展與分析〉，《貿易政策論叢》10：265-293。



楊明憲 (2011)。〈WTO 農業協定與減讓模式對我國稻米價格支持政策之影響與改革〉，《貿易政策論叢》15：185-215。

楊明憲 (2013)。〈當前內外因素變化對於臺灣稻米產業與政策之影響分析〉，《農業生技產業季刊》36：37-43。

廖坤榮 (2002)。〈台灣農會經營管理的困境：網絡理論的分析〉，《政治科學論叢》16：163-189。

蔡允棟 (2006)。〈民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析〉，《台灣政治學刊》10 (1)：163-193。

盧永祥、李佳珍 (2016)。〈基層農會的技術效率與總幹事特質之研究〉，《調查研究—方法與應用》36：43-86。

(三) 專書譯著

鐘震宇 (譯)，Jean-Pierre Gaudin (原著) (2010)。《何謂治理》，北京：社會科學文獻出版社。

(四) 學位論文

林益倍 (1996)。《貿易自由化環境下我國最適稻米政策之研究》。臺北：國立臺灣大學農業經濟學研究所，博士論文。

張文婷 (1990)。《稻田轉作與休耕措施效果之計量分析》。臺北：國立臺灣大學農業經濟學研究所，碩士論文。

張定中 (1989)。《提高稻米收購數量對稻作生產影響之研究》。臺北：國立臺灣大學農業經濟學研究所，碩士論文。

陳筆 (1991)。《臺灣稻米政策的政治經濟分析》。臺中：國立中興大學經濟學研究所，碩士論文。

楊明憲（1993）。《臺灣稻米政策之政治經濟決策分析》。臺北：國立臺灣大學農業經濟學研究所，博士論文。



（五）研討會論文

傅祖壇、陳筆（1991）。〈臺灣稻米政策之政治權數及其成因探討〉，「中央研究院經濟研究所研討會」及「中國經濟學會『政治經濟問題』研討會」論文。臺北：中央研究院經濟研究所，12月。

（六）政府委託計畫

吳榮杰（2005）。《台灣稻米政策調整之模擬評估》（行政院農業委員會農糧署研究計畫 94 農糧-6.4-儲-02 號）。臺北：行政院農業委員會農糧署。

林益倍（2005）。《農漁會信用部經營績效提升之研究》（行政院農業委員會農業金融局研究計畫 94 農科-2.1.7-金-d1(13)）。臺北：行政院農業委員會農業金融局。

莊文忠（2015）。《103 年度臺灣公共治理指標調查》（國家發展委員會研究計畫 NDC-DSD-103-020-001）。臺北：國家發展委員會。

陳希煌（1992）。《經濟自由化與稻米政策之調適》（行政院國家科學委員會研究計畫 NSC80-0301-H002-22D1）。臺北：行政院國家科學委員會。

（七）官方出版品

王月華（1999）。〈糧食平準基金設立之沿革及其成效〉，《農政與農情》89：67-70。

朱景鵬、Dieter Eissel（2013）。〈歐盟治理理論發展與模式特色〉，《公共治理季刊》1（4）：18-33。

呂斯文（2007）。〈95 年我國農產品貿易動態分析〉，《農政與農情》176：56-62。



- 林全 (2016)。〈創新政府績效管理〉，《國土及公共治理季刊》4 (3)：3-6。
- 林傳琦 (2005)。〈日本稻米政策變革簡介〉，《農政與農情》154：79-83。
- 林傳琦 (2005)。〈韓國稻米政策簡介〉，《農政與農情》159：67-72。
- 陳文學、孫同文、史美強 (2013)。〈國際組織對公共治理之運用與研究〉，《公共治理季刊》1 (1)：37-51。
- 陳怡任、張致盛 (2016)。〈韓國農協組織架構及運作方式介紹〉，《農政與農情》287：68-72。
- 陳武雄 (1980)。〈臺灣稻米保證價格收購措施之政策模擬〉，《臺灣土地金融季刊》17 (4)：7-20。
- 陳建宏 (2006)。〈日本「稻米政策改革推進對策」概要〉，《農政與農情》171：85-90。
- 陳金貴 (2013)。〈治理之理論與發展〉，《公共治理季刊》1 (1)：28-33。
- 楊明憲、陳郁蕙 (2010)。〈「韓國稻米保價收購政策調整實施經驗與效果」考察報告摘要〉，《農政與農情》212：55-65。
- 劉錦慧 (2012)。〈後金融重建基金時代農漁會信用部退場機制之因應變革〉，《農政與農情》240：85-88。
- 行政院主計總處 (2018)。〈主要統計結果表〉，《國民所得統計年報 (106 年)》，頁 14。<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=33338&ctNode=3565&mp=4>。
- 行政院主計總處 (2018)。〈歷年家庭收支調查主要結果表〉，《106 年家庭收支調查報告》，表 15 及表 16。<https://win.dgbas.gov.tw/fies/a11.asp?year=106>。
- 行政院主計總處 (2017)。〈綜合報告〉，《104 年農林漁牧業普查報告》，頁 14。
https://www.stat.gov.tw/public/data/dgbas04/bc1/2015census/104_v1_general_rep



[ort.pdf](#)。

行政院主計總處（2017）。《104年農林漁牧業普查報告》，農牧業結果統計表表5及表26，農牧戶結果統計表表22及表29。

<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?mp=4&xItem=41994&ctNode=555>。

行政院農業委員會（2018）。《農業統計資料查詢專區-農業統計年報（106年）》，頁150、210、216、218、220。

<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>。

行政院農業委員會（2018）。《農業統計資料查詢專區-農業統計要覽（106年）》，頁56。<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>。

行政院農業委員會花蓮區農業改良場（2005）。〈台灣稻米產業在WTO架構下的定位與展望〉，《東部稻米產銷研討會專刊》，頁1-23。

（八）統計資料庫

行政院主計總處（2019）。〈主計總處統計專區-物價指數-統計表〉。

<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=35375&CtNode=487&mp=4>

行政院農業委員會（2018）。〈農業統計資料查詢專區-公務統計〉。

<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/official/OfficialInformation.aspx>。

行政院農業委員會（2019）。〈農業統計資料查詢專區-動態查詢〉。

<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>。

行政院農業委員會（2019）。〈農業統計資料查詢專區-農業貿易〉。

<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/tradereport.aspx>。

行政院農業委員會農業金融局（2019）。〈107年12月農漁會信用部營運概況〉。

<https://www.boaf.gov.tw/boafwww/index.jsp?a=ct&xItem=787737&ctNode=253>。

行政院農業委員會農糧署（2018）。〈臺灣糧食統計要覽〉。

<http://210.69.71.166/Pxweb2007/Dialog/statfile9L.asp>。

行政院農業委員會農糧署（2018）。〈稻穀生產成本調查報告〉。

<http://210.69.71.166/Pxweb2007/Dialog/statfile9L.asp>。

（九）報紙

彭宜雅（2019）。〈公糧收購量 今年創新高〉，《聯合晚報》，8月2日，版8。

（十）網路資料

王俊豪（2015）。〈歐盟青年農民培育措施與輔導模式〉，農業政策-主要國家農業政策法規與經濟動態-農民福利、輔導、退休及教育。

<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2504916>。2019/6/20 檢索。

中國時報記者湯雅雯（2015）。〈台灣農地全球最貴 農青買不起〉。

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20150515000429-260102?chdtv>。

2019/6/20 檢索。

全國法規資料庫（2018）。90年1月1日廢止「運用糧食平準基金收購稻米實施辦法」。 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0030004>。2019/3/20

檢索。

行政院國情簡介（2018）。〈農業經營現況〉，農業建設。

[https://www.ey.gov.tw/state/CD050F4E4007084B/0ededcaf-8d80-428e-96b7-](https://www.ey.gov.tw/state/CD050F4E4007084B/0ededcaf-8d80-428e-96b7-7c24feb4ea0d)

[7c24feb4ea0d](https://www.ey.gov.tw/state/CD050F4E4007084B/0ededcaf-8d80-428e-96b7-7c24feb4ea0d)。2019/3/20 檢索。

行政院農業委員會（2003）。〈稻米因應對策：加入WTO 農業因應對策（歷史文獻）〉，農業政策-WTO 農業政策。 <https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=54>。

2019/3/20 檢索。

陳吉仲 (2008)。〈台灣稻米政策及其價格形成機制之介紹〉。

<http://ir.lib.nchu.edu.tw/bitstream/11455/84302/1/3.pdf>。2019/4/1 檢索。

壹讀 (2015)。〈歐盟農業合作社特點及啟示〉。 [https://read01.com/zh-](https://read01.com/zh-tw/aE506O.html#XMrvE-gzY2w)

[tw/aE506O.html#XMrvE-gzY2w](https://read01.com/zh-tw/aE506O.html#XMrvE-gzY2w)。2019/5/2 檢索。

蕭柁瓊 (2006)。〈WTO 杜哈回合農業談判議題〉。行政院農業委員會：

<http://wto.cnfi.org.tw/admin/upload/activity/book/57/0509-1.pdf>。2019/3/20 檢索。

鍾秋悅 (2015)。〈區域經貿協定浪潮下之日本農協 (JA) 改革〉，農業政策—主要

國家農業政策法規與經濟動態—國際貿易及農業自由化。行政院農業委員會：

<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2504898>。2019/5/26 檢索。

聯合新聞網記者劉宛琳 (2019)。〈公糧稻穀收購價格 8 年未調漲 吳志揚：農民

吃不消〉。https://udn.com/news/story/7314/3868059?from=udn-catelistnews_ch2。

2019/6/12 檢索。

二、英文

Buchanan, J.M., and G. Tullock (1962). *The Calculus of Content*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bhagwati, J.N. (1982). Directly Unproductive Profit-Seeking Activities: A Welfare-Theoretic Synthesis and Generalization. *Journal of Political Economy*, 90: 988-1002.

Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. London, UK: SAGE Publication.

Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Charles Wolf, JR. (1979). *A Theory of Nonmarket Failure : Framework for*



Implementation Analysis. *Journal of Law Economics*, 22: 107-139.

COGECA. (2016). Agri-cooperatives in the EU.

<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/contributions/concrete/copacogecaagricoopatives_en_.pdf> (accessed Apr 6, 2019)

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York : Harper and Row.

Enroth, H. (2011). Policy Network Theory. *The SAGE Handbook of Governance*. ed.

Bevir, M. London, UK: SAGE Publication.

European Commission (2018). Statistical Factsheet, pp. 21.

<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/factsheets/pdf/eu_en.pdf> (accessed Jun 20, 2019)

Frederickson, H.G. (1999). The Repositioning of American Public Administration.

Political Science & Politics, 32(4):701-711.

Frederickson, H. G. (2005). Whatever Happened to Public Administration? Governance,

Governance Everywhere. *The Oxford Handbook of Public Management*, eds.

Ferrlie, E. Lynn Jr., L. E. and Pollitt, C. New York: Oxford University press.

Fenger, M. and Bekkers, V. (2007). The Governance Concept in Public Administration.

Governance and the Democratic Deficit, eds. Bekkers, V., Dijkstra, G. and

Edwards, A. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited, pp. 13-33.

Jean-Pierre Gaudin (1999). *Gouverner par Contrat*. Paris, Presses de Sciences Po.

Jensen, Michael C. and Meckling, William H. (1976). Theory of the Firm: Managerial

Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*,

V. 3, No. 4, pp. 305-360. <<https://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen->



[meckling.pdf](#)> (accessed Jul 27, 2019)

Kettle, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution.

Kettle, Donald F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Kaufmann, Daniel and Kraay, A. (2007). Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?

<<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/KraayKaufmannGovernanceIndicatorsSurveyNov12.pdf>> (accessed Feb 28, 2019)

OECD (2009). Donor Approaches to Governance Assessments, pp. 12.

<<http://www.oecd.org/development/governanceanddevelopment/42472200.pdf>>
(accessed Feb 28, 2019)

OECD (2012a). Governance. <<http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>> (accessed Feb 28, 2019)

OECD (2012b). Public Governance. <<http://www.oecd.org/governance/>> (accessed Feb 28, 2019)

OECD (2019). OECD Statistics.

<https://stats.oecd.org/#_ga=2.102842240.1437684984.1559996593-155832570.1559996592> (accessed Jun 7, 2019)

Otsuka, K. and Y. Hayami (1985). Goals and Consequences of Rice Policy in Japan (1965-1980). *American Journal of Agricultural Economics*, 67: 529-538.

Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St.



Martin's Press.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. (2000). Governance and Public Administration, in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, New York: Oxford, pp. 54-90.

Rhodes, R.A.W. (2011). Weaves of Governance. *The Sage Handbook of Governance*, ed. Bevir, M. London, UK: SAGE Publication, pp. 33-48.

Skelcher, Chris. (2005). Public-Private Partnerships and Hybridity. *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. Ferle, E., Lynn Jr., L. E. and Pollitt, C. New York: Oxford University Press.

Tomek, Willian G. and Kenneth L. Robinson (1990). *Agricultural Product Prices*. Ithaca: Cornell University Press, Third edition.

UNDP. (2007). *Governance Indicators: A User's Guide* (2ed).

<https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/governance-assessments/governance-indicators-2nd-edition/governance_indicator_undp_users_guide_online_version.pdf> (accessed Feb 28, 2019)

UNESCAP. (2012). *What is Good Governance?*

<<https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>> (accessed Feb 28, 2019)

United States Department of Agriculture (2019). *World Agricultural Supply and*



Demand Estimates. <<https://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/wasde0319.pdf>>

(accessed Apr 3, 2019)

World Bank (1991). Managing Development: The Governance Dimension.

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/Managing-development-the-governance-dimension>> (accessed Feb 28, 2019)

World Bank (2012). Governance and Public Sector Management.

<<https://blogs.worldbank.org/governance/category/tags/governance-public-sector-management>> (accessed Feb 28, 2019)

WTO (2001). Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu.

Documents no. WT/ACC/TPKM/18/Add.1. pp. 822.

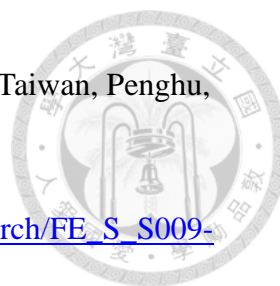
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S007.aspx> (accessed Apr 7, 2019)

WTO (2013). Domestic Support: The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu. Documents no.

G/AG/N/TPKM/173.<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True&CatalogueIdList=251107,251104,251108&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150> (accessed Apr 12, 2019)

WTO (2014). Domestic Support: The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu. Documents no. G/AG/N/TPKM/174.

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True&CatalogueIdList=251107,251104,251108&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=371857150> (accessed Apr 12, 2019)



WTO (2015). Domestic Support: The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu. Documents no.

G/AG/N/TPKM/175.<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True&CatalogueIdList=251107,251104,251108&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=371> (accessed Apr 12, 2019)

WTO (2019). Domestic Support. Documents no. G/AG/N/EEC/64, G/AG/N/EEC/68, G/AG/N/EU/7, G/AG/N/EU/10, G/AG/N/EU/17, G/AG/N/EU/20, G/AG/N/EU/26, G/AG/N/EU/34, G/AG/N/EU/43, G/AG/N/EU/46, G/AG/N/EU/55.

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S008.aspx?NotifyingCountryList=%22European+Communities%22&CrnSubjectList=&IssuingDateFrom=01%2f01%2f2008&IssuingDateTo=31%2f12%2f2019&FullText=&IsFullTextFull=False&FullTextHash=371857150&SymbolList=&MeasureList=&AffectedCountryList=&ReceptionDateListFrom=&ReceptionDateListTo=&HSClassificationList=&ServicesClassificationList=&EnvironmentClassificationList=&ICSCClassificationList=&ICSCClassificationDescList%3aEnvironmentClassificationDescList%3aServicesClassificationDescList%3aHSCClassificationDescList=&Language=ENGLISH&SourcePage=FE_S_S003&SearchPage=FE_S_S003&ShortNameMatchList=&languageUICanged=true> (accessed Jun 26, 2019)

附 錄

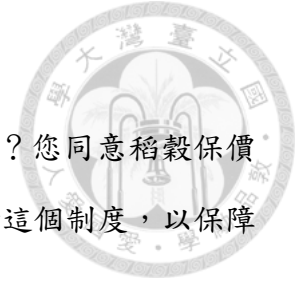


附錄一、訪談大綱

(一) 訪談我國基層農會問卷內容

1. 我國農會在政府施行稻穀保價收購制度扮演什麼角色？
2. 我國農會在政府施行稻穀保價收購制度發揮哪些影響力？您同意稻穀保價收購制度可以存在 45 年之久，是我國農會協助農民捍衛這個制度，以保障農民所得，也是保障農會利益的說法嗎？
3. 近 3 年我國農會供銷部代辦稻穀保價收購、倉儲保管、烘乾及處置等業務收入有多少？其業務收入占供銷部年度總收入比重有多少？
4. 2018 年我國政府推動「對地綠色環境給付計畫」，以符合 WTO 綠色措施規範，但執行成效不彰，其關鍵原因為何？
5. 2018 年 9 月 WTO 舉行第 4 次貿易政策檢討會議，臺灣宣示「在 WTO 未來回合談判，我國將不再要求開發中國家的特殊及差別待遇」，一旦 WTO 達成相關協議或我國因應國際經貿組織必須退讓時，長期實施的稻穀價格支持措施，勢必要有所調整，屆時我國農會僅扮演儲存安全存糧的角色。您對政府稻穀保價收購制度之調整，有哪些建議意見？
6. 未來我國農會任務功能應如何調整轉型才能永續發展？規模經濟可以降低生產成本，策略聯盟甚至垂直整合適用在商場，您認為適用在我國農會未來的發展方向嗎？
7. 我國農會組織因選舉制度形成複雜的政治性網絡，請您說明臺灣農會與農民及政府的政治性網絡關係？如果您認為我國農會組織確實身處政治性網絡中，要改變此一「政治網絡治理」有可能嗎？例如遴選 CEO 治理的可行性，或其他改變途徑為何？

(二) 訪談農糧署退休高階文官問卷內容



1. 我國農會在政府施行稻穀保價收購制度扮演什麼角色？
2. 我國農會在政府施行稻穀保價收購制度發揮哪些影響力？您同意稻穀保價收購制度可以存在 45 年之久，是我國農會協助農民捍衛這個制度，以保障農民所得，也是保障農會利益的說法嗎？
3. 2018 年 9 月 WTO 舉行第 4 次貿易政策檢討會議，臺灣宣示「在 WTO 未來回合談判，我國將不再要求開發中國家的特殊及差別待遇」，一旦 WTO 達成相關協議或我國因應國際經貿組織必須退讓時，長期實施的稻穀價格支持措施，勢必要有所調整，屆時我國農會僅扮演儲存安全存糧的角色。您對政府稻穀保價收購制度之調整，有哪些建議意見？
4. 未來我國農會任務功能應如何調整轉型才能永續發展？規模經濟可以降低生產成本，策略聯盟甚至垂直整合適用在商場，您認為適用在我國農會未來的發展方向嗎？
5. 我國農會組織因選舉制度形成複雜的政治網絡，請您說明臺灣農會與農民及政府的政治網絡關係？如果您認為我國農會組織確實身處政治網絡中，要改變此一「政治網絡」有可能嗎？例如遴選 CEO 治理的可行性，或其他改變途徑為何？

(三) 訪談農民問卷內容

1. 未來我國農會任務功能應如何調整轉型才能永續發展？規模經濟可以降低生產成本，策略聯盟甚至垂直整合適用在商場，您認為適用在我國農會未來的發展方向嗎？
2. 我國農會組織因選舉制度形成複雜的政治網絡，請您說明臺灣農會與農民及政府的政治網絡關係？如果您認為我國農會組織確實身處政治網絡中，要改變此一「政治網絡」有可能嗎？例如遴選 CEO 治理的可行性，或其他改變途徑為何？



附錄二、訪談名單

訪談日期	受訪者身分(註)	受訪者工作年資	訪談地	訪談內容
2018.11.19	農會(一)秘書	30年以上	宜蘭	附錄一(一)
2018.11.19	農會(二)供銷部主任	30年以上	宜蘭	附錄一(一)
2018.12.08	農會(三)會務主任	30年以上	臺南	附錄一(一)
2018.12.09	農會(四)總幹事	5年以內	臺南	附錄一(一)
2018.11.07	農糧署退休高階文官	30年以上	臺北	附錄一(二)
2019.04.28	農民(一)	50年以上	臺南	附錄一(三)
2019.04.28	農民(二)	30年以上	臺南	附錄一(三)

註：本研究訪談臺灣農會部分，分別擇選4家農會負責不同業務的主管(含總幹事)訪談，據以綜整從農會觀點所提出的看法。

附錄三、訪談同意書



研究主題：

臺灣農業政策公共治理變革—以稻穀保價收購為例

指導老師：臺灣大學國家發展研究所 周桂田教授、施世駿教授

研究者：臺灣大學國家發展研究所研究生 黃叔娟

一、本人同意參與研究訪談，與研究者進行一次約 2 小時的訪談，分享個人對訪談內容的經驗與看法。

二、訪談過程中我同意接受全程錄音，且知道錄音資料將轉換為逐字稿，以利研究者整理分析。

三、訪談過程中如有任何涉及個人隱私或違反訪談倫理之處，本人可以拒絕回答及錄音，以及保有隨時退出此研究及訪談的權利。

四、有關訪談所蒐集的資料，僅限用於本論文及期刊寫作之用，並應妥善保管錄音內容。

研究參與者：_____

研究者：_____

日期：_____年____月____日