

第五章 結論與建議

第一節 結論

從前述對於農會的瞭解其經營環境，與從環境中提出相關策略分析，就現存的相關條件，當前追求台灣農業的永續發展，有幾項十分肯定的結論：

一、 台灣農產品確具有競爭力

(一) 特殊的地理環境

台灣之地理位置東臨太平洋，面積從北緯 21.45 度到 25.56 度、東經 119.18 度到 124.34 度，台灣島的各種地形分佈有窪地、水塘、盆地、平原、丘陵與高山，從不同之地形與地質形成涵養水分、養分程度不一的種植與養殖條件，尤其靠東側的中央山脈抵擋著海洋的強風與洋流，更是造就西部平原優勢、良好的農業生產環境；且座落之地理位置屬於亞熱帶地區，一年四季陽光充足，最適合動植物之生長。

(二) 良好的氣候條件

從典型之海洋氣候帶來豐沛之雨水，足以滋養農業生產，加上平均氣溫北部地區在 21.7 度、中部地區在 22.5 度、南部地區 23.8 度，年平均降雨量北、中、南分別為 2,340 公釐、1,594 公釐、1,961 公釐，提供動、植物之生長足夠的水份，另農地分佈之氣候帶，隨著地形與海拔高低由熱帶、亞熱帶、溫帶到寒帶，形成早晚相當大的溫差，讓溫差醞釀儲存葡萄糖，造就蔬果的甜味多汁，特異於其他產地之產品。

(三) 精緻耕作與優質技術

台灣面積狹小且多山地與丘陵，可耕作面積約只佔土地約百分之

三十(864,817 公頃),因人口密集故農戶所擁有之耕地面積狹小(約 1.1 公頃),農業生產逐漸採小型之精緻作業(例如:採溫室生產、套袋包果),農作栽培偏重品種改良與生產技術;又因國際化的影響,近年來農政機關對農產業用葯與檢疫均採進步國家之相同高標準,農產品不僅要求外觀優美,更講究品質皆能符合安全標準,與東南亞國家或中國大陸農產品,或因栽培技術或氣候酷熱,屬於粗曠型耕作之農產品,其雖有生產量大的優勢,惟其農產品甜度低與外觀粗糙,兩相比較台灣農產品自可略勝一籌。

進者,台灣產品多數為熱帶與亞熱帶產物(例如:香蕉、芒果、芭樂、木瓜、香瓜、西瓜、鳳梨、荔枝、蓮霧等),與歐、美、日、韓之寒帶農產品(例如:蘋果、水梨、水蜜桃、櫻桃、藍莓等)之同質性不高,故台灣農產品在市場上,是肯定具有相當之競爭優勢。

二、 台灣農會應簡化為二級制

(一) 擴大服務行政轄區

以台灣面積三千六百平方公里之土地,其中約百分之七十已被高山與丘陵所佔據,所餘可耕作地不多,而農會係依行政轄區設置,扣除省(市)、縣(市)上級農會外,基層實質服務轄區之農會則有 281 個,以平均而言其轄區農民數太少、農地不多、種養殖農產種類少,其中都市型農會(例如:板橋、新莊、三重、中永和等地區農會)幾乎無農業生產,而以轉向信用部門的金融服務經營。加上如果農會層級在體制健全化下,以應該設置有最高層之全國農會之完整性下,則其層級實質上有四個層級,目前農會總數多達 304 個。顯然,就農會組織功能的發揮觀察,擴大組織的服務轄區方符合經營效益,與日本至 2002 年止僅有 1,111 個農協組合,就其發揮功能與提供服務相較,則台灣農會之層級重疊,亦造成農會數目太多與組織規模太小。

(二) 簡化組織層級

以目前未設置全國農會之情形下，現有之三層級農會運作，從省、縣(市)到鄉鎮市，已有疊床架屋之弊，其中縣(市)農會之業務，主要是承上起下之連結功能，此外則與省農會或鄉鎮市農會做重疊性的工作，客觀而論，似無組織之重要實質功能。因此，依上下層級關係、貫徹農業政策之執行、或對下轄單位發揮確實的統合力與調控機制，則應簡化層級，改採二級制。期使在大型化的組織體下，降低經營成本、增加組織活力、充實財務基礎及強化管理機能，藉此始足以提昇競爭力，以達農會與農業之永續經營。相對地，當組織層級減少時，不但可以加快領導與資訊流動的效能與正確性；在高競爭時代，使組織朝扁平化的目標發展，更是提高競爭力的重要方針，迎合時代之趨勢。

三、 農業金融體制應重新建構

(一) 健全的農業金融立法

台灣地區農會信用部之經營，除由於人謀不臧外，承襲舊制未曾改變的脆弱組織結構，以及金融服務業的高競爭性，自無法因應整體經濟環境惡化之轉變，因此其業務在近三年來已呈現虧損，並有每況日下之惡化現象。尤其農業金融之特性自有別於一般商業金融，2002年11月23日的農民大遊行，導致財政部長與農委會主任委員下台，即肇因於政府以一般商業金融管理的標準，嚴厲的對農會信用部進行整頓，而未深入瞭解農業金融特性之故。

其實台灣之農業金融有面臨農業轉型、農業蕭條、農地價跌與整體經濟衰退等原因，造成農會信用部之逾放比率偏高、累積虧損等日漸嚴重之現象。農業金融有因天災、政策失當、產銷失調等，非可歸責於農民之不確定變數所造成之損失，而這些損失多半要透過政府之

農業救助，始足以得到部分補救。對於其農業貸款之清償，與避免其賴以生存之農地被拍賣，當然更需要特別立法給予保障。

(二) 健全的管理機制

因此，建立獨立之農業金融體系，除立法完成訂定農業金融法外，政府應及早成立全國農業金庫，使農會信用部上下級監督、輔導機制能確立與運作。對於經營良好之農會信用部，應促成合併鄰近農會信用部，使其組織大型化，以擴大營業範圍並分散營運風險；對經營不善之農會信用部，則應由儘早金融重建基金補足虧損後，指定鄰近農會接管，以繼續服務農民。最重要的就是要建立一套異於商業金融，符合農業經營特性，週延完整的管理機制。

四、政府應輔導農會成立行銷公司

(一) 以專業導向成立公司

台灣農會引導農業的發展奠定經濟繁榮的基礎，但是在產業轉型的時代洪流下，貿易自由化的市場開放，農會組織仍舊停留在原有的模式中，簡言之，在企業競爭環境裡，農會故步自封型的傳統組織，顯然已喪失競爭力與應變力。尤其對台灣農產品如何創造附加價值、獲取更高利潤，當然是要打破以往由農業人生產農業人自行銷售的「自產自銷的模式」，轉向「專業行銷」的企業通路行銷，藉此始足以擴增銷售管道，達到效率化經營。因此，從農會本具有深入瞭解農產品特性的先決優勢條件下，輔導農會組織轉型聯結成立農產品行銷公司，讓行銷專業化應是今後農會協助農民之農產品獲利的重要課題。

(二) 由政府依法積極主導

農會法於九十年修正公佈後，第五條第七項已明文規定各級農會

得由五個以上農會共同投資組織股份有限公司，以辦理或經營農會法第四條規定任務之各種事業，此係藉著公司組織型態，讓業務經營項目能跳脫迂腐老化之農會組織，以企業化之模式創造有利潤之營運，俾求農會得以永續發展。另者，台灣地區農會各自為政、各領一方霸業之現象，農會間利益糾葛與整合困難之紛爭，已是久存之現象，足見農業主管機關對農會組織模式之生存已有疑慮，農產業之生存面臨自由化的市場競爭，加速經營之轉型乃屬必然，尤其我國加入 WTO 之後，國際市場之開拓與建立行銷網之需求，更需以積極、機動的團隊組織模式，用新的管理理念去經營，由政府依法積極輔導經營行銷公司方為上策。

第二節 建議

農會由會員來組成，為提供各項農業推廣、輔導以服務會員而存在，本質上係以非營利之公共利益為目的，縱使有關部門事業之收入仍是為提供會員服務所必需，但長期以來只有會員單向地接受與等待服務之供給，會員的經驗提供或對農會的監督，逐漸在淡化中，顯然農會組織體與會員間缺乏休戚與共之密合關係。面對自由經濟市場之商品的競爭時代，農會在組織、功能與角色已經扭曲失調，顯然轉型期的到來，要如何規劃與調整一個新農會組織之經營方向與定位，使農會組織能自立營生而不再是僅為會員利益而生存，或需要為更廣大的社會服務，此將是未來農業發展與農會組織再造所須努力的重要項目，因此嘗試提出一個改革方向與藍圖。

一、 組織轉型的建議

(一) 以轉型策略理念健全農會組織

現行基層農會(即鄉、鎮、市區農會)由於服務對象之會員具備轄區屬性，以傳統保守之農村特色下，從事農耕之會員多屬知識教育偏

低之憨實農民，反之，積極參與或介入農會組織活動、業務者，則較多屬熟諳營取之非專業農民(以台灣省農會為例，理事會之成員二十一名理事，僅有三名實際從事農作之專業農民)，故對農會以服務會員農民為目的之非營利組織既有之資源，容易淪為少數有權無責之介入者(理、監事)把持分贓，當基層農會選聘理、監事會或總幹事時，即以金錢買票、或兼以黑道操縱強制之方式獲得席次，其後則藉此在從其經營中奪取利益。尤其最上層(台灣省農會)農會監督機構組成(理、監事)人選與選聘方式之缺失，與其有權無責行使職權之濫用；又總幹事受聘資格條件之寬鬆，造成外行領導內行、派系性之意識型態領導等，均積弊已久。

因此，釜底抽薪的做法即從「農會法」修正著手，應以企業經營之理念導向，讓農會存在目的轉向以農產品策略行銷，從事獲利經營，且其服務之純為會員公益之藩籬應予打破，而改以其主體聯結之優勢，修法賦予其面對廣大社會營運之多角化經營之建制結構。其主要方向有：

1. 區隔上下層農會功能，調整組織之規範結構

農會因層級之不同，其業務之取向各異，應分別從政策性與事務性功能之不同加以區分，亦即上層農會之功能係較偏重於政策推動與對下級農會整合之角色，因此需要學理性之分析說明和知識性之說服傳導；反之，因其無直接服務之行政轄區，直接到位服務個別農民之情形較少，對於業務之運作需要與政府主管機關對口較多，在貿易自由化和經營企業化的環境裡，農產品重視整體行銷時，吾人期盼於上級農會以扮演政策功能之角色較多，故對於總幹事選聘資格自應依其組織特質要求較高標準。至於基層農會則因直接服務轄區農民，以地緣性之便利、技術性指導與農業資材或資訊提供為重，其擔任總幹事之資格條件自可異於上層農會之要求。

例如：最上層級之台灣省農會總幹事其學歷至少應有大學以上畢

業，加上具有相當年資之政府機關或農會行政經驗或行銷管理之知識為必要。反之，下層農會因其地方性濃厚與直接對農民提供服務，即其事務性之服務功能較大，故聘任總幹事之資格宜偏重實際之農村服務經驗與技術，而以具有實務經驗或農業專業為主。

2. 考用合一與訓練制度化

現行農會員工任用資格考試採不定期統一舉行方式，其報考並受限於須向報缺額之農會取得同意為要件，但通過資格考試後卻不予統一分發，也不當然獲得該同意報考農會之任用，縱使有多數農會因需要人員確實報缺，但仍須視總幹事決定是否聘任而定奪。簡言之，通過考試卻無法取得任用，仍維持總幹事獨攬人事權之原狀，考試取得資格與晉用獲得職位分離，目前因其考用不合一，確實盡失統一考試之真意，今後務須考用合一的貫徹施行，始足以延攬人才。另者在職訓練與進修，是養成人才的重要管道，建立養成教育的制度化，為農會建立核心能力的主要方向。

3. 徹底修改選聘制度

農會意思決議機關與監督機關之組成，即理事與監事之選聘方式或其資格規定，係依民國六十四年修正農會法規定至今，二十年來由於政治環境的巨大轉變、經營環境的重大差異與農會功能的重新定位，為保護農民利益繼續推動農業生產、維護農會資產避免黑道瓜分、督促農會營運獲取正常利潤，農會應徹底修正選任人員之選聘制度。

一者，劃分上層農會與基層農會，讓政策輔助功能取向與事務推動功能取向明確劃分，亦即在上層農會之功能，主要為承上啟下之政策推動、或對基層農會做統合調節，因此需要深入瞭解政策之規劃與推動內容等，故應強制規定需要有學者專家之參與，和政府官方代表之輔助。而基層農會係以轄區農業經營推廣為重心，其會員均為基層

實際從事農作之農民，故宜偏重由農民推選代表參與組成，以確實反應基層農業經營之需求，從上、下層農會功能之不同，以選取不同資格條件人員，來組成意思機關與監督機關。

二者，加入學者專家與政府官員以求公正正常經營運作，並落實政策方向之推動，主要在使上層農會能確實發揮承上啟下的組織功能，其組織結構的形成為應強制由基層代表、學者專家與政府官方代表各三分之一組成，藉此種結構組成，突顯政策性取向之重要性。至於基層農會則由基層農民代表占五分之三、學者專家五分之一及政府代表五分之一，除多數由農民選聘，以符合農業職業團體之特性，有學者專家與政府代表的參與，可以促進農會業務運作優質化。

(二) 實行農會合併促進組織大型化

合併(Merger)乃是將原先個別獨立的個體結合成為一個統合體，在企業合併之涵意為兩個以上之企業合為一體，在法律上(legal)即實質上(essential)成為一個企業，從效率理論觀點(Efficiency Explanation)認為藉由合併行為所引入的產業專門知識、多角化經營、資產潛在績效的發揮、規模經濟的達成等利基，得到協同作用的增效結果，良性的合併可以提昇管理效率、生產效率、市場效率、財務效率等。從訊息理論(Information Theories)觀點，在一般資本市場而言，合併行為的協商或宣告即在告知社會大眾，合併企業的管理階層，正在從事提高公司價值的活動，此將使外部投資人、相關人士自動重新評估企業的價值。另從市場力理論(Market Power)言之，在競爭激烈的市場中，藉著垂直整合(Vertical Intergration)或水平整合(Horizontal Intergration)的合併，可以達到規模經濟或得到協同作用的增效結果，而提高市場佔有率、增加市場控制力。

1. 藉他山之石反應台灣農會進行合併之需

從日本自 1988 年開始進行農協合併的具體理由與類型，大略可

分為：

- (1) 因都市化之影響，農業條件喪失、農業色彩淡化，農民正社員人數驟減之都市型或都市近郊之農協組合，其信用部門雖比其他農協佔優勢，但因組織基盤動搖，如不合併其將難符合設立的宗旨及最少農民社員之要求。
- (2) 在農作物多樣化之下，小規模的農協組合其生產每種作物之社員人數太少，造成專門性之組織編組與活動難以推展。另者，為了農業發展降低生產成本、提昇農產競爭力，農協必要擁有大型的生產、運銷設施，因此藉由組織大規模化尋求解決。此類型合併之特徵，主要為生產型農協組合間之合併，其強調之重點在於藉由農業者、農產品、農業設施的規模化以強化營農事業與活動。
- (3) 在地區經濟社會的急遽變化下，從生活的提昇、協調目的而言，藉農協合併以擴大規模，來對應地區經濟社會圈之變化，其特色為生活合作社事業型的農協間合併，強調重點為藉由社員人數、生活必需品供應、生活資訊、生活諮詢活動設施等的規模化以提昇生活品質，此類型在農業色彩較薄弱的都市型或都市近郊農協較為普遍。
- (4) 在金融自由化的嚴重衝擊或金融風暴波及，農協所經營的金融事業面臨經營困境或喪失競爭力，為追求金融事業規模化的經營，故須將農協組合合併。

從以上日本農協組合所進行之理由與類型觀之，台灣之農業經濟發展幾乎追隨日本腳步，台灣農會從城市型、鄉村型、生產型、金融型等同樣各面臨上述四種相同之處境，日本農協組合過去確實面對發展瓶頸，所採行合併策略的成功典範，深值台灣主管當局或農會採為借鏡。

2. 從行政轄區與競爭力考量

以日本國土面積 370,700 平方公里 與台灣土地面積 3,600 平方公里相較，台灣土地少於日本的百分之一，日本目前擁有 1,111 個農協組合，台灣卻多達 304 個農會，以日本國土為衡量標準，台灣最多只能設置約十個農會已足夠，顯然台灣農會太多不言可論；相對地，規模太小各項因應能力必定弱，缺乏核心競爭力。

3. 法律上明文依據

依據農會法第七條第一項規定：「各級農會以行政區域為組織區，並冠以各該區域之名稱。同一轄區以組成一個農會為原則。但依事實需要，中央主管機關得命同一直轄市之區農會或縣(市)之鄉、鎮(市)、區農會合併於直轄市或縣(市)農會，或若干鄉鎮(市)、區農會合併組之一個農會，其名稱由主管機關訂之。」，本條文已賦予中央主管機關得依事實需要命令農會合併，但所謂事實需要所指為何，需符合那些條件並未明文規定，從解釋上自係法律賦予主管機關之裁量權，主管機關為政策之需要，執行農會合併，法律已明文授權。

(三) 儘速成立全國農會

從健全體制之建立、從理論或實務運作之觀點論之，同一種類之組織體系本應具有最高層級之組織，運用體制上之領導地位，協調各下級農會收規劃、整合與統籌之功效，並代表農民階層發言，藉收凝聚農民對農會或政府向心力；另一方面，若相關農民組織有利益衝突時，全國農會即為農會體系之代表，具有維護農會會員利益之基本任務。此外，在國際交流與貿易活動頻繁之環境下，全國農會具有參與國際活動之政治象徵意義，它可以代表農業體系，以國家組織層級名義擴大與國外的交流和互動關係，並在農業談判、協商和遊說工作上，代表政府以民間名義、或提供民意共同對外表達意見(丁文郁 1999)。另者，如果台灣省農會的腐化與黑金介入不能徹底改善時，政府的農業政策難以借重推展，更須及早成立全國農會。

余玉賢先生以時任行政院農業委員會主任委員身分，從成立全國農會之需要與展望，就成立全國農會之需要提出四項重要觀點：

1. 法律條文已可適用。
2. 輿情基礎趨於成熟。
3. 農業升級亟待加速。
4. 國際交流需要加強。

以日、韓兩國農協組織及功能與台灣農會相似，日本之農協中央會(JA)及韓國之農業協同合作社中央會(NACF)即為最高層農民團體領導統合成功之典例。台灣農會體系要朝永續發展之目標，自當不可例外，成立全國農會應是順理成章之事，且早在民國七十七年第二次全國農業會議及民國八十五年第三次全國農業會議，均已列為重要決議事項之一，九十二年第五次全國農業會議又再列入決議。

二、 策略轉型之建議

(一) 推動農會間同業或異業之策略結盟

未來，面對全球化的市場競爭，農業產銷必須結合及應用更高新的技術，將農業科技知識、農業文化知識以及地方特色的傳統農業知識加以市場化，使農業的知識價值透過加工行銷及品質的提昇，能真實反映在商品價格上。換言之，必須由一級產業提升到二、三級產業，以追求農業升級的前提，不僅要從供應鏈的改造著手，更要為台灣農業追求新的價值定位，塑造更有國際競爭力的新價值鏈。故應以前瞻性的策略規劃，將知識管理導入農業，透過資金、人才、技術、資訊及通路的整合，使農業與知識經濟相結合，創造出新興產業的發展契機。

推動農業策略聯盟就是將以往生產導向轉化為以市場導向或消

費導向的策略，改變以往著重於個別產品生產力之提昇轉為強調整合農業各部門之優勢資源，以克服小農經營之困境，達成組織結合之功能。而推動農業聯盟之目的即為：

1. 利用農業涵蓋生產、生活與生態之多面向功能特有優勢，創造核心價值，並統合優勢資源與競爭力，有效發揮經濟效益，以追求農業的永續發展。
2. 推動策略聯盟並藉由規模經濟效果之發揮，降低產銷成本，藉由共同行銷，強化對外談判籌碼，提昇議價能力，經由通路共同行銷品牌之建立，有效拓展海外新市場。
3. 以策略聯盟方式結合農民團體及相關專業化組織團體之總體力量，推動農產品全面商品化經營，提升農業部門邁向企業化經營型態。
4. 推動策略聯盟，經由資源共享及資訊共享，避免惡性競爭，且經由共識凝聚，策勵彼此相互學習，並進行經驗交流。

農業經營策略之內涵包括生產結盟、加工結盟、行銷結盟及休閒農業結盟等，透過垂直整合與水平連結之擴張，促進農會間同業與異業緊密結盟。其推動策略包括：

1. 建構農業知識與資訊體系，提升農業整體競爭力。
2. 整合性經營與行銷，提高農業產銷效率。
3. 發展農產品加工，創新商品文化及服務價值。
4. 推動農業組織與體質再造，促進農業組織企業化。

綜言之，以三級農會為主體透過供銷部門與推廣部門之結合，成立創新、創業之各結盟體系，將農會與個別農戶或不具競爭規模之產銷團體組織起來，藉此緊密結合三級農會之經營體系，達到互補共

利、降低成本之功能，促使產業或地區能自主規劃其競爭利基，讓政府來提供產銷技術與法規制度之輔導，建構良好的軟硬體經營環境以強化農業競爭力。

(二) 加強建立國際行銷管道與外國農業組織結盟

台灣農業經營面臨我國加入 WTO 之衝擊與契機，農產品供銷管道之建立應朝國際化市場行銷發展，農會系統從結合政府資源、駐外單位與中華民國外貿協會之力量，對於跨國連鎖超商、大賣場或大貿易商接軌與結盟，例如：美國之 K-Mart、Wal-Mart 連鎖超商等，日本之高島屋、丸熊與吉之島等，中國大陸之樂購、大買家與統一等，俾暢通行銷管道。

另者，應與外國農業組織或特種產品協會擴大交流，進行農產品相對貿易。例如：與日本或韓國農協加強合作，進行互補性的農產品交換貿易，或就同樣是小農國家的立場，共同在世界貿易組織活動取得一致主張；或與非政府組織之國際農業協會加強交流(C.A.C.U.或IFAP)。尤其有關各國農業生產技術交流、農業資材互補供應、農產品之人道援助、農業資訊之提供等，更需要透過非國家組織之國際活動積極參與，故加強參與世界各國農民組織及與國際行銷體系之結盟乃為時勢所趨。藉此，不僅開關台灣農產品在國際市場銷售據點，創新農產品品牌與提高其附加價值，以提升台灣農產品國際形象與競爭力，進而促使台灣作為國際社會成員充分表現存在之事實，彰顯台灣農業的實力。

三、 人才轉型之建議

(一) 積極培養農業人才

自「經濟合作與發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)在 1996 年發表「知識經濟報告」

(OECD, 1996), 以解釋美國 1990 年代所展現出來的經濟繁榮現象現象以來, 又在媒體、政治辯論與學術圈的推波助瀾之下, 「以知識為基礎的經濟」(knowledge-based economy)之概念即被普遍認同及廣泛被引用與討論, 而知識經濟亦成為各國政策擬定之目標, 以及改善產業結構、企業組織形式、經營策略和產業獲利的主要影響因素。因此, 所謂「新」的經濟不僅包含生產什麼與消費什麼, 更轉變至包括了要如何生產和如何消費的內容。因此, 未來台灣是科技與企業化經營結合在一起的現代化經營管理, 而高科技人才與企業經營的人的投入將是農業經營成效的關鍵。未來農業人才的培養應朝下列方向:

1. 加強培養農民專業、創新與資訊應用之能力

農會一直是支持與提供農村生活知識化的最主要知識產業, 早期台灣農業生產雖依賴農業改良之科技創新, 即可增加產量並滿足農民之生產期望, 對於經營管理或市場行銷的加值並不顯著, 當農業經營面臨價格、效率的挑戰時, 農民自需隨時代的腳步提昇農業專業業知識、創新經營理念、加強行銷策略與充分運用電腦資訊。

2. 鼓勵高科技及企業經營人才投入農企產業之生產

農業生產如要提昇競爭力, 除培養農民具有經營管理知識外, 在資訊化的時代, 更應積極發展農業生產科技, 以及規劃市場行銷之拓展, 而從鼓勵高科技與企業經營人才投入農企產業, 以建立專業之策略生產、行銷資訊網絡。

3. 加速引進人才投入農業

台灣之經濟成長與發展, 藉著優質之人力資源創造奇蹟乃不可抹滅, 在新經濟時代, 農業產業的經營需要創新的科技、企業化的管理、策略型的行銷與資訊性的統合, 惟農會之經營項目既由「農會法」予以一定範圍之限制規定; 農會之資金運用又受「農會法」之管制; 甚

而農會之人員進用亦受「農會法」專章規範，從非營利組織之公益特性觀之，上揭強制性管制規定之立意，雖欲藉此以避免其圖謀私利，或避免其違背應提供服務會員之義務，但卻網綁經營自體靈活引用人才的機會，今後法令上應放寬規定，俾加速引進人才投入農業行列。

觀察經濟環境之轉變，農業經營之競爭力顯然較製造業與高科技產業不足，若寄望農會永續經營藉以輔導農業繼續發展，或協助輔導農民轉業或提升農業轉型，農會必須改造自我之組織，不再仰賴政府補助或支援，以維持正常運作與提供永續性公益服務。故當前應積極加速引進人才投入農業生產，使高優質之人力在面臨加入 WTO 的衝擊時，快速注入沉滯保守之舊產銷模式，促使農會更具有企業活力與競爭力。

(二) 加強結合學術機構

台灣農業經營的轉型，不僅在生產面要進行計畫性轉作、品種改良或技術改良，另一方面，則對於農產品的加工、保存與市場行銷，更要積極研究改進與開發，而以農會現有之組織架構、人員素質或在職教育訓練模式等，實在無法因應高競爭時代的變化。因此，惟有結合學術機構之力量，借重學者與其研究人員，隨時提供新的需求、新的對策或創新之建議，才能讓農會經營迎頭趕上現代化的腳步。例如：採取北、中、南的分區結合，使具有農業科系之大學，以台灣大學、中興大學及屏東科技大學各與地區農會長期的結合，藉此除可由學術機構隨時提供最新農業資訊，並能讓各區域之農會利用學術機構之資源，或協助農會辦理在職教育訓練。

四、法令調整之建議

(一) 完整的修訂農會法

農會選聘制度之結構改變，對於總幹事之遴聘資格或意思決定機

關之理事會組成結構之建議，本研究已在前述組織轉型之建議中說明。此外，對於農會人員之考用、人事管理與在職教育等，皆有待立法加以落實。或有意見會指出現在運作均有行政規則可供依據，但現行行政規定除多有疏漏與不完備之處外，更無法律效果的強制性，故在主管機關長期行政怠惰下，一直都無落實執行農會人才養成，此即當前農會組織危機之根源。

進者，農會理、監事選任後，其違法決議或執行職務時有所聞，縱其經主管機關撤銷，卻仍有我行我素之情形，基於社團法人以選舉產生理、監事之緣由，主管機關竟然以此而莫可奈何。其實農會係依特別法所為之管理輔導，「農會法」既是特別法，對於有權無責的農會理、監事，自應依其特性訂定處罰與取消資格之明文，絕不可因行政的軟弱或政黨的選舉考量，而一再姑息任其腐蝕農會體制與耗費農會資產。

因此，農會法除就農會的人事制度、選聘制度、組織架構須完整規範外，對於長期農業經營的輔導、損害救助、農民照護與農業推廣等，均應在農會法做制度性的立法規定，或明確授權訂定具有法效力的法規命令，並落實執行。

(一) 立法建制獨立之農業金融體系

農會為台灣農業基層經濟運作之核心，信用部為其主要獲利來源，長期以來運用其盈餘部分來支援農會推廣、供銷及保險等部門費用，對於促進農村經濟與農業發展、調節農村金融、提昇農民福利扮演重要角色，其具有地緣性與人緣性，農村或農民之資金需求多數是小額借貸，為期間短之零售融資性質，從另一方面看，農業信用部是產業銀行，生產性高，且須與其他農會部門互補運作，以創造生產效率。農會信用部僅係該組織中之一個單位，非獨立法人之營運，故從金融管理與經營之觀點視之，其先天組織、制度、人事及管理體系，均不符合一般金融經營運作體制，加以台灣總體農業、金融經營與競

爭環境之改變，與商業銀行業加以比較，農會信用部因需提供其他業務之資金來源，致其無法累積資本，當然會呈現資產品質低落、獲利能力下降危及經營體質健全之問題，而此確有腐蝕農業金融結構甚而威脅農會整體生存之危機，為重建金融秩序、保障與維護存款農戶之權益，其改革自應加速腳步。其改革方向主要應朝：

1. 有效處理經營不善之農會信用部

民國八十四年起農會爆發多樁內部舞弊案件，致八十五年以來農業產值多成負成長，其中以 86 年因豬隻口蹄疫發生導致的負 13.5 % 以及 89 年負 15 % 為甚，同時期台灣土地資產價格大幅滑落，產業發展環境與金融經營條件的巨大變化，顯露出農會信用部門經營的潛在危機。根據財政部統計資料，民國 85 年至 91 年全體農漁會放款市場佔有率由 7.7 % 降為 4.7 %，全年獲利能力由 108 億元降至 1.4 億元，逾放比率亦由 8.6 % 大幅升高到 21.5 %，不僅放款規模縮小且資產品質急速惡化。因此，對於有經營不善信用部之農會，政府應依農會法與金融合併法之規定，強力輔導進行區域性合併、或整合成立區域性之地區銀行。

2. 推動農會信用部加速轉型

依財政部之規定農會信用部之營業項目有九項，一般商業銀行之營業項目則為二十二項，但農會信用部所需之人力並不亞於商業銀行，就營運範圍之可獲利性，以競爭力而言，兩相比較農會信用部自處於先天略勢，未來農會信用部除應朝精簡人力、加強內部控管、多樣化金融商品之提供、其他非金融商品之代售，以提昇信用部單位人力之產值，並應改革相關事項如下：

(1) 國際化的金融管理

對於組織體質健全與資產品質良好之農會，不可再以農會服務農

民為限做觀察，而以金融業的同等條件與待遇，政府應鼓勵及輔導其永續經營發展，開放其他金融商品業務供其經營，以自己維持金融商場之公平競爭條件。而經營不善之農會信用部，則應由行政院金融重建基金補足虧損後，指定鄰近鄉鎮之農會接管，維持原服務據點以嘉惠農民。此外，在管理上應明定管理規範以建立防火牆機制，防止人謀不臧或道德風險之發生，徹底執行內部控制與自行監理查核，再輔以政府之金融監理制度，使財務資訊透明化。

(2) 信用部大型化合併

由政府輔導經營良好之農會信用部，協助合併或接管鄰近經營不善之農會信用部，以擴大營業範圍並分散經營風險；再者，更應透過立法強制小型農會信用部合併，使農會經營規模擴大，讓組織轉型以企業化的規劃提升競爭力，並且輔導優質之農會投資或參予設立全國農業金庫，以求營業項目、資本或人才等經營條件，與一般商業銀行具有相同之競爭力。

(3) 強化信用部財務基礎

促使農會信用部經營股權證券化，或研究將農會恢復為股金制，讓農會信用部具有增資管道以加速累積淨值，增加風險承受能力，另為健全財務與經營體質，政府應責令農會應提列足額之備底呆帳，在長期經營上預做風險管理。

3. 健全農會金融體系。

以目前農業生產作物產銷區域化，其區域特性顯著；再者農業生產之資金運轉需求與回收，受天然因素(即氣候或災害)影響之特殊性，顯然異於一般商業金融之具有穩定循環性，所以農業金融系統應獨立於商業金融之外建立農業金融體系，以世界許多先進國家對農業金融都有專業立法為例，例如：美國之農業信用法(Agriculture Credit

Act)、加拿大之農業信用法案(Farm Credit Act)以及日本之農林中央金庫法，因此台灣應就已經立法通過之農業金融法(九十二年七月六日立法院召開臨時會三讀通過，九十三年一月三十日公佈施行，並成立農業金融局)，及早審慎規劃落實農業金融專業之輔導，將農業信用組織、體制及各種法令規章妥為訂定，以確立農業金融之發展方向，使農業金融與農會組織、農業建設、農村發展均能確實配合。例如：就基層農業信用部加以區域性整合，以成立區域農業銀行，或儘速成立中央農業金庫，作為農業金融全國統馭輔導農會信用部的中心，使上下層農業金融體系能完整建立。

五、政策調整之建議

(一) 調整國內農產業政策

台灣加入 WTO 以後，農產品市場之開放讓各國農產品逐漸進入我國，台灣部分農產品與其他國家比較，因生產成本偏高、或品質不如進口品，已喪失市場競爭力(例如：花生、大豆、乳酪等)，對於該類農產品的生產或養殖，政府應積極輔導農民轉作或轉業，或如何利用進口低價農產品創造商機(例如：農漁產品加工)，均應提出輔導轉作或轉業的具體步驟與措施，落實產業的調整轉型。

再者，農產品品類計畫性的生產、生產量或品質控制與監測，皆是維持農產品市場競爭力的必要措施，政府應明確擬定農產品生產政策，使農民能正確投入可獲利的農業生產。

對於台灣農業人口老化與逐漸流失之際，在服務業掛帥與高科技盛行的潮流下，政府應完整規劃鼓勵青年農民加入農業生產的藍本，並輔導投入高獲利、高經濟價值的生產或行銷，使台灣的農業能順應國際化趨勢，快速轉型以永續經營。

(二) 明確規劃台灣對大陸之農業政策

目前兩岸交流日益頻繁，大陸農業人士來台參訪，每年超過一千人次，而台灣科技人員亦不斷赴大陸考察，其中多以至大陸傳授台灣成功經驗協助建構制度為主，因此台灣科技農業成果已有流失到大陸之虞，絕對有必要強化國內研究人員守護研究成果，保護農業核心技術之觀念，建立農業技術人才及品種之管制與應用機制，以維護台灣農業競爭優勢。

以當前台灣對中國大陸之農業政策，官方仍處於「戒急用忍」之最高政策指導原則下運作，加諸雙方政府之互不接觸，顯然我農業主管機關的大陸農業政策，停留在閉關自守之保守駝鳥的防守策略，絲毫未見積極之整體規劃。換言之，我國一直僅停留在如何禁止或開放大陸農產品進口之思維打轉，對於台灣農產品如何計畫性輸出往中國大陸？或確實檢討開放何項農作物前往大陸投資生產之利弊？或審視檢索台灣已到中國大陸投資項目、數量之實情如何？對未開放項目卻已循各種管道在中國大陸大量投資之台農產物如何因應？如何整合台商在大陸之農業投資？或如何協助台灣農民在大陸投資？或如何協助大陸台灣農民之農產品行銷？在在都是須要面對的課題。因此，當務之急乃應落實規劃台灣對大陸之完整的農業政策，俾本土之台灣農業生產，得有明確之政策與資訊足為參考因應。未來應可朝下列方向發展：

1. 積極主動態度取代消極防守心態

台灣對中國大陸之政策，由於一九四九年國民政府被中國共產黨解放退守台灣的失敗陰影、民國六十一年退出聯合國後各國邦交之喪失及國家主權長期之弱勢，政府一直都採取消極迴避之態度。民國七十九年政府解嚴開放兩岸往來之後，政府成立國家統一委員會，擬訂國家統一綱領將雙方往來定調在平等、互惠之基礎上，兩岸的往來分近程、中程與遠程計畫，作為政策的依循軌跡，而中國大陸則對台灣大肆開放。惟近程計畫尚未完全實現之際，台灣對大陸投資已超乎預

期，巨額資金蜂湧而至投入中國大陸農業種植，農業投資不斷的由私管道脫法出走，農業主管單位卻仍束手無策，也從未提出整體性的積極策略，因此政府的對中國大陸的農業政策，首要在態度上改變，應從消極防守轉為主動積極。

2. 整合台商做計劃性農業投資

由於我國政府對農業項目的大陸投資，採取禁止防堵政策，所以台灣農民是禁止在大陸耕種，也禁止將各項品種移植大陸。反之，基於中國大陸擁有廣大市場與低成本勞工之誘因，且中國政府以免稅、免租金、優惠水費、電費等措施，大面積圍地提供台商使用以吸引台資。在台灣耕種成本居高與經營環境惡化下，造成台灣農民迂迴轉進中國大陸大規模投資。尤其中國大陸自二〇〇二年起，以其「開發大西北政策」積極發展農業擴大招商工作，更是以台灣農民為招攬對象。因此，縱使政府仍然採行禁止政策，即從官方統計數字上，台灣農民到中國大陸投資農業種植生產者，尚無正確統計。惟眼前眾所皆知的事實，確實已有為數不少之台灣農民，從海南島、廣東、福建、雲南或浙江等地，投資種植各樣之水果(例如：木瓜、芒果、芭樂、甜柿子、龍眼等)，幾乎所有台灣品種在中國大陸已廣泛種植於各省，即在香港或上海市場上標榜之「台灣水果」，就是台灣人種植的台灣品種的大陸水果。

政府應該面對現實，認清台灣農民處境，而應積極改弦更張，對於在大陸之台農進行整合輔導，即可先透過全台灣各級農會、大陸委員會與海峽交流基金會，調查掌握台灣農民在大陸投資之人數，及種植或養殖項目，並以輔導本地農民的方式，確實給予協助與解決困境。藉此，除有效運用其訊息網絡與生產資源外，並可利用其廣佈各地掌握當地生產之制衡力量，達到以「鄉村包圍城市」，確實掌握行銷網絡，並兼可達到以商促和、以商逼政之策略效果。

3. 開放互補性或替代性農產品進口

中國大陸之領土廣大，農產品種類繁多、採大面積耕作，卻較少改良技術與品種精選，加上勞工充裕，故其生產成本低廉，但品質卻不穩定；反之，台灣農產品種類集中，又以小面積精緻生產，當然具有優良品質，惟生產成本偏高。又中國大陸農作經營方式屬於粗耕型態，南方、沿海地區固生產熱帶蔬果，惟其氣溫不如台灣島形氣候具有早晚溫差之優勢，品質自較台灣生產之精緻農產品遜色。另者，台灣所生產寒帶水果量少(蘋果、水梨)，而大陸則因幅員遼廣，集中生產寒帶水果量多且質佳。

因此，海峽兩岸間農產品的寒、熱帶水果互補性相當高，對於不影響台灣農產業且具有「互補性」之農產品，自應採取開放政策，反之，對於「打擊性」的競爭類農產品，則應該嚴格禁止進口及防堵走私，以確實保護台灣農業。

又中國大陸擁有廣大草原之畜牧業發達，台灣之零星畜牧業在凋零中；或在生產上必須採行廣大粗放型態種植的雜糧類農產品，例如：大豆、高粱、小麥、玉米等，台灣本地不生產，完全仰賴歐美國家進口。對中國大陸開放此類農產品進口並不會打擊台灣農業，而以其價格與歐美相較，卻反而降低成本時，例如：開放中國大陸之雜糧或牛、羊肉進口，只不過讓其產品與歐、美、日、韓產品發生「替代性」的競爭而已，並不影響我國農產業；進者，更能釋放對中國大陸往來之誠意與善意，又讓台灣消費者享受物美價廉之農產品，農業主管機關當責無旁貸，應積極的審慎規劃。

參 考 文 獻

中文部份

1. 丁文郁，1999，「成立全國農會之研究」，農業金融論叢，第 42 期
2. 尹樹生，1977，農業經濟學，台北，三民書局
3. 司徒達賢，1995，策略管理，台北，遠流出版公司
4. 司徒達賢，2001。策略管理新論 - 觀念架構與分析方法，台北，智勝文化事業有限公司
5. 丘昌泰，2000，公共管理-理論與實務手冊，台北，元照出版有限公司
6. 江明修，1999。第三部門經營策略與社會參與，台北，智勝文化事業公司
7. 吳瓊恩、李允傑、陳銘董編著，2001，公共管理，台北，至聖文化事業公司
8. 吳恪元，1995。「農業特質之小農制度」，台灣農業，第 31 卷第四期
9. 吳榮杰、周百隆，2000，「農會信用部組織與管理之探討」，農業金融論叢，第 43 期
10. 吳明敏，2001。「台灣農業的挑戰與對策」，財團法人台灣智庫，農業論壇，九十年度報告
11. 余玉賢，1989。「成立全國農會之需要與展望」，農訓雜誌，七十八年第六期
12. 李桐豪，1999。「改造農會金融體系之探討_兼論分級管理政策」，今日合庫，八十八年二月第 290 期
13. 邱毅，2001。新管理學，台北，偉碩文化事業有限公司

14. 邱湧忠，2002。「從組織分析論農會經營轉型」，台灣農業政策建言，財團法人台灣智庫
15. 林維義，1999。「農會信用部經營危機之改革方向探討」，金融財務，第 3 期
16. 林享能，2002。「農會信用部組織與管理之探討」，農業金融叢書第 43 期
17. 胡盛光，1992。「農會法的理論與實務」，台南，大偉書局
18. 梁連文，2002。「日本農協信用事業之現況與改革方向」，今日合庫，第三三六期
19. 許文富，1998。農業政策導論，財團法人豐年社
20. 桂雅文等譯(Dr. James P. Gelatt 著)，2001。世紀曙光 - 非營利事業管理，五觀藝術管理公司
21. 孫本初，2001。公共管理，台北，智勝文化事業有限公司
22. 孫碧霞、廖秋芳、黃國光譯，2001，非營利組織策略管理，洪葉文化事業有限公司
23. 孫炳焱，1989，「強化組織活力提升農會功能—回歸國際合作原則的建議」，今日合庫，第 16 卷第六期
24. 陳希煌，2001。「對農會新經營團隊的期許」，農訓雜誌，第十八卷第七期
25. 陳希煌，2001。「推動農會策略聯盟擴大農會經營利基」，九十年十月十八日農會總幹事業務研習專題演講
26. 陳希煌，2001。「面對加入 WTO 及知識經濟時代-農業應創新、進步、追求永續發展」，農友月刊，九十年第九期
27. 陳明吉，2002。「農民組織轉型之契機」，國家政策研究基金會九十一年四

月二十五日

28. 張德粹，1979，農業經濟學，台北，正中書局
29. 黃士榮，2001。「台灣地區設立全國農業銀行可行性之研究」，國立台灣大學農業經濟研究所碩士論文
30. 黃意璇，2001。「問題農會信用部處理模式之研究」，國立台灣大學農業經濟學研究所碩士論文
31. 廖坤榮，2002，「政府與農會組織：治理典範的挑戰」，空大行政學報，第12期
32. 廖朝賢，2001，「2001年台灣地區各級農會營運分析」，農訓雜誌，第十九卷第十期
33. 廖朝賢，1999。「研修農會法的迷思_金融農會法？農民農會法？」，金融財務，八十八年七月第三期
34. 廖朝賢，1995，「台灣農會隻組隻危雞與轉機之探討」，台灣農業，第31卷，第六期
35. 楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，1993。社會及行為科學研究法，台北，東華書局
36. 蔡碧鳳譯，1998。策略管理，台灣西書出版社
37. 蔡碩川，2001。「農會信用部組織變革認知、組織承諾與變革態度之研究」，義守大學管理科學研究所碩士論文
38. 蔡宏進，1994。「台灣農會組織結構與功能之演變與啟示」，改進農會組織與功能之研究，台灣大學農業推廣系
39. 蔡宏進，2001。「成立全國農會之研究」，農民組織學刊，第三期

40. 劉祥熹，1999。「經營策略、外部環境、組織結構與經營績效之關聯性」，台灣地區農漁會信用部之實證研究
41. 蕭新煌，2000。非營利部門 - 組織與運作，台北，巨流圖書公司
42. 蔣憲國，2000。「台灣廣域農會合併之探討-從日本廣域農協合併的經驗論起」，農業金融論叢，第四十三期
43. 謝捷晃，2003。「農會經營危機與轉型革新之研究-以屏東縣為例」，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文
44. 顏建賢，1996。「台灣基層農會的組織間關係與組織績效」，農民組織學刊，第一期
45. 顏建賢，2001。「台灣農會組織研究與發展願景」，農民組織學刊，第三期
46. 監察院農業金融問題學者專家座談會，2002年9月4日
47. 台灣區各級農會年報，2003。台灣省農會編印
48. 全國農業金融會議實錄，2002。行政院經濟建設委員會編印
49. 第五次全國農業會議實錄，2003。行政院農業委員會編印
50. 促進農會經營轉型研討會資料，2003年12月3日。行政院農業委員會

英文部份

1. Agricultural Cooperatives in Japan,(2002),Central Union of Agricultural Co-operatives of Japan.
2. Donaldson,G.(1994),Corporate Restructuring: Managing the Change Process from Within, Boston: Harvard Business School.
3. Dessler Gary(2000),Human Resource Management,Prentice Hall International Inc,N.J.
4. Dessler Gary(2001) ,Management:Leading People and Organizations in the 21st Century, Prentice Hall International,Inc.
5. Glueck,W.F.(1976),Bussiness Policy:Strategy Formation and Management Action,McGraw-Hill,N.Y.
6. Mosher,A.t.(1965),Getting Agricultural Moving,N.Y.,The Agricultural Development Council.
7. Mellor,J.W.(1966),The Economics of Agricultural Development,N.Y.,Cornell University Press,p233.
8. Michael,S.R.(1982),Techniques of Organizational Change,N.Y.,McGraw Hill.
9. Ricardo,R.J.(1991), The What,Why and How of Change Management, Manufacturing Systems, Vol.9,No.5,pp.52-58
- 10.Robbins, Stephen P. Mary coulter(1999) ,Management, Prentice Hall International,Inc.
- 11.Steers,R.M.(1993),Introduction to Organization Behavior,N.Y.:(Harper Collins)

12. Shin, In-Sik(2002), A Study on Agricultural Electronic Commerce-
A Case Study of NACF'S Hanaro Club, May 20-24, 2002 Seoul,
Korea. NACF/FFTC-ASPAC International Seminar.
13. Weihrich,H.,The TOWS Matrix-A Tolls for Situation Analysis, Long
Range Planning,(1982),Vol.15, No.2,pp.54-66,April.
14. Wolf W.T,(1990),Managing a Nonprofit Organzation, N.Y.Prentice
Hall Press.
15. Yin,R.K.(1987),Case Study Research:Design and Methods,Sage
Publications.