

第二章 文獻探討

由學者專家的研究論述、政府機關的改革措施及訪談農會實務、學者及主管機關等代表之資料分析，可得知農會信用部的改革方向，基本上有兩個不同的政策方向，可供選擇。

一為將「農業金融」視同「一般金融」，認為農會信用部應獨立於農會之外或使其消滅，如此信用部始能免受農會問題的干擾；二為體認農業金融存在的事實及功能性，應維持並改良現制，思考「農業金融」有別於「一般金融」，設法同時解決農會及其信用部的問題。(吳榮杰，1999)

第一節 改革研究建議

學者專家等相關研究提出之建議，有的認為成立專責農業金融業務機構，有其必要性；有的則朝向以農業金融，只是眾多金融業務中的一項，故應納入一般綜合金融機構的方向來思考。茲將其歸納如下：

一、 成立全國農業銀行

黃建銘(1998)認為，目前我國農會信用部體系，尚無上層資金中心，就積極面而言，無法就農業資金來源有效分配運用；就消極面而言，難以有效挹注各農會資金融通所需，藉以維護系統金融的安定。從美國及日本農業金融體系的發展架構，上層金融機構之建制，對於農業資金調度發揮相當成效，對於體系內系統金融的安定，也有正面而積極的作用。農會信用系統組織架構，採二級制，全國農業銀行負責收受農會信用部轉存款及資金融通、業務輔導及諮詢；另現有北中南三區共用中心，改隸於全國農業銀行，並與金資中心連線，使農會信用部業務邁入全國性跨會、跨行作業。

何文榮（1998）則以 1.全國性農業銀行；2.區域性農業銀行；3.縣（市）農業銀行；4.維持現況四個方案，運用 AHP 層級分析觀念，使用特徵向量計算方法，並且以一致性檢定程序，分別求得基層農業金融機構，再造績效各層級因素的相對權重值。由實證分析結果發現，在以政策性、策略性、管理性與作業性因素之整體考量下，全國性農業專業銀行，最符合農業金融機構再造績效之準則。

吳榮杰（1999），由我國與日本兩國農業系統金融體系之差異情形看出，日本的農業系統金融體系組織結構比我國完整，且各階層間相互依存，緊密的結合成一「生命共同體」，因而得以從農民、農村、農業的利益考量為立足點，適切地提供農民與農業所需資金，並促進農業與系統本身的發展。反觀，我國農漁會信用部與三農銀行庫之間的關係，由於彼此之間無「出資入股」的緊密關係，欠缺日本農業金融體系所存在的那股歸屬感，無法充分發揮階段間的依存效果，因而影響了各地區農業資金的有效融通與運用，也限制了農業系統金融的發展與所應發揮的功能。另其考量日本農業系統金融，已逐漸朝兩級制方向演進，及組織控制幅度的組織層次的調和，而建議我國應採二級制。

黃得豐等（2001）亦認為，我國未來如擬建立完整的金融體系，亦宜採建立二層之農業金融體系，除上層之農業金融機構由農漁會共同成立全國農業銀行，負責農漁會信用部之資金調節、業務輔導與業務檢查外；亦可將其盈餘透過股利之分配，而回饋農漁會，亦可提撥一定比率盈餘，供農業推廣經費之需。現有之農漁會信用部，則可相互合併，簡化為一個層級，並僅從事存、提、匯款及簡易放款（如消費性放款）等風險性較低之業務，至於風險性較高之業務，則統籌由全國農業銀行辦理。

二、 成立區域農業銀行

陳希煌等（1997）以制度分析法，研究農會信用部體制之改革，

認為臺灣農會體制問題，表象雖然很多，但其本質則是「財產權」問題。因此，以促進農會財產權明確化，考量當前金融、經濟、政治等環境，體認農會現實生態之「既得利益」需求，建議採「階段性規劃」作法，逐步進行 1.體制內改革；2.恢復股金制；3.成立區域農業銀行；4.農會信用部獨立，成立中央農業銀行，以建立完整的農業金融體系。

郭石吉（2001）亦認為，考量貿然推動全國農業銀行，因全國各地農會狀況差異極鉅，資金、風險與阻力皆大，推動籌組曠日費時。而目前農會間，因已有北、中、南三區電腦共用中心之架構與合作經驗，彼此均已有所瞭解，互信程度高，加以設立資本若能比照「信用合作社變更組織為商業銀行之標準及辦法」規定，以 20 億元為標準，由農會信用部作價成立區域農業銀行，而原有信用部之營業據點，則改為區域農業銀行之分行，似為較可行之方法。如此，以循序漸進及由下而上之整合方式改革，最終必能建立完善的農業金融體系。

三、 信用部獨立或由銀行合併

張春雄（1996）認為健全金融體系，農漁會信用部的問題，必須徹底解決，其根本之道是「農業歸農業，金融歸金融」。首先，將信用部從農漁會的內部業務部門，轉換成一個獨立的附屬機構，修正農會法第五條第三項，明確規定信用部的獨立性及政府監理權責，加強銀行主管機關的管理。其次，依下列三個方向，調整其業務：

1. 農漁會信用部比照郵政儲金匯業局，只辦理存款、匯款及代理收付等業務，成為農村的儲蓄機構，避免信用部辦理放款的風險和弊端。
2. 農漁會信用部停辦存款，轉換成為政府農業貸款的代辦處，將中央銀行的「農業金融委員會」移轉至行政院農

業委員會，並改制為「農業貸款委員會」，統籌管理全國的農業貸款資金。另指定臺灣省合作金庫做為農業專業銀行，而各地農漁會信用部成為其代辦處，以建立一完整的農業金融體系。

3. 將第一項及第二項結合，農漁會信用部繼續辦理存款，但不直接辦理放款，所收存款全部轉存指定的農業銀行，由行政院農委會統籌分配運用，透過農業專業銀行，使農漁會信用部擔任農業貸款的代辦服務。

林維義（1999）指出，目前三家農業行庫，因農民銀行已成為股票公開上市公司¹，要求政策購併，會產生上市股東質疑，故以公營型態之合作金庫或土地銀行辦理購併最為適宜。被農業行庫購併之問題農會，可成為農業行庫之各地分支機構，而原供銷、推廣業務則改由各縣（市）地區農會辦理。

謝宗貴（2000）亦認為，在金融自由化、專業化之下，國內金融業可說是百家爭鳴，以現時農會信用部經營規模，已難生存，早晚會在自由競爭環境下被淘汰；另因農會信用部在合作金庫占有23%的股權，而合作金庫又為農會信用部資金融通的重要機構，其與合作金庫之關係密切。故基於國內金融市場飽和，不宜再設金融機構之原則，農會信用部以資產作價，合併至合作金庫，而原農會信用部消滅，由合作金庫存續之方式，係最為可行。

林啟淵（2001），藉由比較農會信用部與一般金融機構，包括其組織體制與特殊角色地位、經營特性對營運的限制等之異同；考量信用部占全體金融市場比重日益低落、經營績效不及一般金融機構等因素；參酌美國農業金融實際運作、經營績效與改革方向，並對照日本農業金融經驗，提出「農業」應與「金融」分立的思考，將農業金融定位，回歸一般金融體制。而政策性農業金融，則宜由農

¹ 中國農民銀行已於民國 88 年 9 月 3 日民營化。

業信用保證基金，發揮對弱勢部門保證與補貼的功能。

由以上文獻探討，學者專家一類主張將「農業」與「金融」合併考量，改革後的金融機構，仍冠以農業金融的頭銜，肩負農業政策的使命，如主張成立全國農業銀行或先成立區域農業銀行，再進階規劃成立中央農業銀行者，皆屬之；另一類，則主張「農業歸農業，金融歸金融」，改革後的金融機構，專司金融職權，不以輔佐農業為己任，如主張信用部獨立或由銀行合併者。

第二節 政府改革方案

面對農會信用部的經營困境，主管機關近年來，提出了多項改革方案，整理如下：

一、財金主管機關

(一) 農會信用部單獨或合併，改制為獨立農金機構

財政部及中央銀行於民國 84 年建議，將農會信用部單獨或合併，改制為獨立的農業金融機構。

亦即，使農會信用部獨立於現有農會系統之外，成為獨立之「農業金融機構」，或將各縣之農會信用部合併為「縣農業金融機構」。此一方案，未為行政院所接受。

(二) 農會信用部置總經理

財政部民國 85 年建議，即在農會法修正草案中，明定設置信用部總經理，以增加信用在農會的獨立性，避免總幹事等農會負責人的干預。

此項建議，亦未為農政主管機關所接受，農會也表示強烈反對。

(三) 由農會投資成立區域農業金融機構，農會信用部成為其分支機構，並設立中央農業金庫

財政部民國 86 年鑑於農會信用部，為多元主管機關之體制，且淨值偏低，宜調整其管理及組織架構，乃再建議由現有信用部之鄉鎮區農會，出資組成區域農業金融機構，現有信用部成為區域農業金融機構之分支機構，區域農業金融機構出資組成中央農業金庫，二者由財政部專責管理；至於農會仍維持推廣、供銷、保險業務，由農政主管機關專責管理。

此方案之關鍵部分，在於信用部成為農業銀行的分支機構後，農漁會不再擁有信用部。嗣財政部將此一方案的部分內容與精神，納入民國 89 年 11 月 24 日通過的金融機構合併法及民國 90 年 6 月立法完成的行政院金融重建基金設置及管理條例之規定中。

(四) 鼓勵農會信用部合併

民國 87 年，推動獎勵農會信用部合併，經營不善的信用部，則由銀行概括承受。(賴英照，1999)

(五) 編列預算處理問題農會信用部

民國 88 年，財政部表示要編列 300 億元預算，補貼農會信用部打銷呆帳，並研議由大型公營行庫，概括承受問題農會信用部。

(六) 成立全國農業銀行

民國 89 年，建議設立「全國農業銀行」，考量由合作金庫或新設銀行，強制合併淨值差的基層金融機構。淨值為負之農會信用部強制合併，並由政府編列預算彌補合併行庫之虧損。

經營正常之農會信用部，可作價投資全國農業銀行或投資新設區域銀行。(李紀珠、邱靜玉，2003)

(七) 重建基金介入處理

民國 90 年 8 月，依行政院金融重建基金設置及管理條例、金融機構合併法及銀行法等相關規定，由財政部協調十家公、民營行庫並由中央存保公司派遣 300 人同步進駐，接管 36 家問題基層金融機構²。

民國 91 年 7 月，再次發動第二波整頓，由中央存保公司奉命接管 7 家農會信用部。

(八) 分級管理制度

民國 91 年 8 月，財政部依行政院會金融改革專案小組決議，行文各縣市政府，將農會信用部依逾放比例分成 10% 至 15%；15% 至 25%；25% 以上三級，立即採取糾正措施。

對逾放比例超過 25% 之農會信用部，不得新設信用部；應裁撤營運績效不彰之信用部分部；停止辦理新開戶非會員存款，到期之非會員定期存款不得續存。放款方面也加諸限制，包括：停止辦理新增放款；放款額度限制 30 萬元以下；停止辦理內部新增融資，原內部融資到期者不得展期；不得辦理承受擔保品；停止帳列固定資產之移轉等。

對逾放比在 15% 至 25% 之農會信用部，不得新設信用部；停止辦理新開戶非會員存款，到期之非會員定存不得續存。放款限制方面包括：停止辦理以外縣市擔保品或非該會組織區域內不動產為擔保品之放款；擔保品之徵提以本人、配偶或二親等內血親所有者為限；停止對利害關係人、贊助會員及入會未滿 3 個月會員之放款，小額放寬不得超過 50 萬元；停止辦理 500 萬元以上之擔保放款，但不包括存單質借及受託代放款；內部融資餘額不得增加。

² 36 家問題基層金融機構，包括 27 家農會信用部、2 家漁會信用部、7 家信用合作社。

對逾放比在 10% 至 15% 之間者，不得新設信用部分部；停止辦理新開戶之非會員存款；放款限制方面包括：停止辦理以外縣市擔保品，或非該會組織區域內不動產為擔保品之放款；擔保品之徵提以本人、配偶或二親等內血親所有者為限；限制對利害關係人辦理 300 萬元以上之擔保放款，且不得由第三人提供擔保品；停止對理事、監事、總幹事放款；停指辦理無擔保放款，但不包括受託代放款、50 萬元以下之小額放款及對所代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支等。（林享能，2003、郭石吉等，2003）

二、 農政主管機關

（一） 設置農會上層金融機構

農會法修正草案第 62 條規定：「為建立健全之農會金融體系，得設置農會上層金融機構，其設置辦法由財政部定之。」

所謂農會上層金融機構，主要是指全國農漁銀行，其功能包括對農會信用部的業務輔導、資金調度、檢查缺失的改善及危機處理等。上層金融機構的設立，係以維持農會信用部的制度為前提。

（二） 農會合併或改制為區域銀行

行政院農業委員會於民國 87 年 8 月，召集的第四次全國農業會議，基於「農漁會信用部應以服務會員金融為主要宗旨，藉以揮發農業金融專業功能及發揮農漁會整體功能」，也有合併的建議。依此定位，信用部為農會內部事業部門之一。

農會信用部服務之對象，如以非會員及贊助會員為主，則可從修訂各項法令，鼓勵其與其他農漁會合併或改制轉型為區域銀行。此項方案，係以鼓勵的方式，而無任何的強制，且適用範圍限於「以非會員及贊助會員」，為主要服務對象之農會信用部，並非一體適用於全體農會。

一、 改革政策趨向

(一) 財金主管機關

基於信用部不是現代化的金融機構所應有的型態，未來前景愈益艱辛，必須及早處理。上層農業金融機構的設立，不但沒有解決問題，反使問題更為複雜，而傾向於將信用部獨立於農會之外。方法上不論是讓信用部讓與銀行；或集資成立區域農業銀行，信用部成為其分支機構；或是以設置信用部總經理的方式，使信用部達到實質獨立的效果；或是以金融重建基金介入處理，概括承受問題金融機構；或採分級管理，限制其業務等，基本政策皆屬相同。

(二) 農政主管機關

認為農會是多目標功能的農民團體，必須有信用部的設置才能發揮功能，上層農業金融機構的設立，使農業金融體系更為完整。因此，傾向於維持農會設置信用部的體制，並改善其體質及經營條件。(賴英照，1999)

第三節 研究座談摘要

本研究為瞭解農會實務、學術及政府機關，對農會信用部改革方向之看法，曾分別於民國 91 年 6 月 17 日、9 月 4 日及 10 月 2 日，邀請農會總幹事、學者專家及政府主管機關等代表，以農會信用部功能性及其改革方向利弊與影響為題，舉行焦點團體 (focus group) 座談，藉由團體之互動討論之方式與情境，瞭解參與者對問題的認知。茲將座談獲致之結論，簡單摘要如下：

一、 農會代表

農會實務界，不管是省農會、農訓協會或都市型、鄉村型的農會，其立場方向均一致，即認為國家不能沒有農業，農業需要農會，

而農會又依賴信用部，因為信用部有其特殊的地方性功能，所以改革政策，應朝繼續保持信用部存在的方向思考。

農會信用部存有問題，但是政府應該把它扶植起來，而不是讓它消失掉，因為農會信用部具地方金融的特性。全體農會如果加起來，可以說是全省最大的銀行，可是卻沒有一個母行，加以目前合庫、土銀、農銀三農業行庫，陸續公司化、民營化之後，農會資金調配及業務輔導工作，將由誰來做？因此，希望能趕快成立全國農業銀行。

政府改革農會信用部最節省成本的方法，應該是提升農會信用部的體質，使其本身的業務強壯起來，同舟共濟，弭平虧損，而不是思考要不要將其改制為銀行。（詳附錄一）

二、 學者專家

農經學者主張，農會在 1980 年代，國家經濟情況改變以後，就應該要做適度的調適。調適的過程有二種，一是學理性的調適，另一是因應時代的調適。學理性的調適，是採比較完整而理性的思考，目前大概只有德國能做；臺灣農會是因應時代而演進的，故只能做調適性的改革。

農會信用部的功能性及地緣性，有沒有另外一個組織架構，可以代替農會服務農民的功能？現階段應該要思考的是，農業重不重要？農民權益如何維護？才能來決定農會與信用部的改革方向。

或有認為農會信用部消失掉以後，將來的農業推廣、教育訓練工作，可以由政府編預算支應。基本上，這不是一個好辦法，因為農會如果拿政府的錢，就要聽政府的話，除非政府的政策就是要掌控農會，不然不應該朝這條方向發展，應該讓農會能夠獨立自主、生存，正派經營，才能替農民謀福利，這才是應該走的方向。

金融學者則主張，很少產業有專屬的金融體系；農會借錢很方

便，可是農會信用部的錢是來自於會員，貸款的錢如果要不回來，最後受損害的還是農民，甚至最後還要以納稅人的錢去補貼，會形成社會不公平現象。

又由於農會總幹事是選舉而來的，他沒有自己出錢，錢都不是他的，易形成「道德危險」；另農會與信用部角色太混淆了，在一般管理上，這是很不可思議的事情；農會信用部籌組農業銀行，如果專作農業這一塊，前景會有問題。（詳附錄二）

三、機關代表

金融主管機關認為，現階段我國金融機構競爭已相當激烈，農會信用部現行的經營體制及組織結構，已無法因應經濟環境變遷所帶來的衝擊，實有改革的必要性。改革時宜掌握維持平民信用、提升競爭力及建立退出市場機制等原則，長期而言，農會信用部宜回歸正常的金融體系，方能照顧農民存款戶權益及確保金融的安定。

農業有它的特性，農民的需求亦有其地域性與特殊性，但是對農民服務只能夠由農會信用部或是農業行庫來做？不能夠讓其他銀行也一起來服務嗎？目前農會信用部依「農會信用部業務管理辦法」第五條規定，提供會員的金融服務，財政部的看法是，完全可以由一般商業銀行或現有農業行庫取代。

農政主管機關則認為，農會信用部遍及臺灣各個角落，提供便利的金融服務，並接受一般銀行不願承貸的小額貸款申請，為農民資金融通的重要來源之一。農會信用部之功能，明顯不同於一般金融機構，非一般商銀或農業銀行得以完全取代。

當前農會信用部改革，最好治標與治本並行，一方面儘速處理重大問題信用部，另一方面則應研究制定相關法令，協助建構健全的農業金融體系。（詳附錄三）

由上述座談結論，可歸納各方意見之差異如表 2-1

表 2-1 農會信用部改革座談會結論摘要分析

主張 代表		意見論述摘要
農會 實務		<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家不能沒有農業，農業需要農會，農會又依賴農會信用部。 2. 農會信用部有其特殊的地方性功能，所以改革政策，應朝繼續保持信用部存在的方向思考，也是最節省成本的方法。
學者專家	農經 學者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政策需思考農業重不重要？農民權益要不要維護？有沒有另外一個組織架構，可以代替農會服務農民的功能？ 2. 基於現階段農會信用部，仍有其功能性存在，且該體系已存在多年之事實，應朝整體性的思考方向，以「調適漸進」與「修補」的方式進行改革。
	金融 學者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 很少產業，有專屬的金融體系。 2. 農會與信用部管理混淆，總幹事由選舉產生，易形成「道德危險」，以及目前金融環境競爭激烈，農會信用部專作農業這一塊，前景堪憂，難以生存。 3. 長遠來看，農會信用部改革應回歸一般銀行體系，方屬正道。
政府機關	農政 主管	<ol style="list-style-type: none"> 1. 農會是多目標功能的農民團體，必須有信用部的設置才能發揮功能。 2. 上層農業金融機構的設立，將使農業金融體系更為完整，傾向於改善其體質及經營條件，維持農會設置信用部的體制。
	財金 主管	<ol style="list-style-type: none"> 1. 農會信用部不是現代化的金融機構，所應有的型態。 2. 設立農業銀行，不但沒有解決問題，反使問題更為複雜，傾向於以一般商業銀行取代農業銀行，即將信用部獨立於農會之外。 3. 方法上，不外是信用部讓與銀行，或以集資方式成立農業銀行，信用部成為其分支機構等。

資料來源：本研究整理

