

第三章 農會信用部角色與功能

農會信用部與農會和農民的关系為何？其所擔負的角色與功能為何？擬從其設立沿革、業務與特質及其在農業金融體系之地位等，加以說明。

第一節 農會信用部之設立

農會信用部為農會的一個部門，要瞭解其設立過程，則必須由農會的沿革談起。

臺灣的農會組織始於日據時代，第一個農會在民國前 12 年，於三角湧（臺北縣三峽鎮）成立，民國前 10、11 年，再相繼於新竹、和尚洲（臺北縣蘆洲市）以及彰化等地成立。至民國前 5 年，共設立 16 個農會。此時期的農會，純是農民自動組成的職業團體，以抗衡地主，爭取權益及共同拓墾為目的。

民國前 4 年，日本政府為推行「工業日本，農業臺灣」的殖民政策，以律令公布「臺灣農會規則」，賦予農會法人地位，開始控制農會。民國 9 年至 15 年，再將農會改組為官民混合組織，各地農會均以州廳長為兼任會長，並規定強制入會，會稅由賦稅中附加，官辦色彩濃厚。

民國 26 年，中日戰爭開始，日本政府廢止「臺灣農會規則」及其施行細則，另頒布「臺灣農會令」，設立省、州廳二級制的農會，農會會長由各級政府首長兼任，猶如官方機構，至此不合理現象，即日漸產生。

民國 32 年，日本政府為減少農會團體間的衝突，以統合各方資源，集中力量於太平洋戰爭上，乃頒布「臺灣農業會令」及「農業會令施行細則」，將農會、畜產會、產業組合、青果同業組合、肥料配給組合、農機製造組合、米穀納入組合及糧食協會等，所有農業團體予以合併，改組臺灣農業會，以及州廳農業會、市庄街農業會，形成三

級制，直至日本政府戰敗。

民國 34 年臺灣光復後，由當時的臺灣省行政長官公署農林廳，廣徵民意，參酌當時的經濟社會條件，保持原農業會組織，將合作社與農會合併成農業會，在民國 35 年，成立鄉鎮、縣市及省之三級制農業會。但此合併之舉頗受爭議，認與「農會政治，合作經濟」之原則相悖。因此，農會與合作社此後經數度分合改組，始終紛擾不安，直至民國 39 年，農復會延請美國農村社會學家安德生（W.A. Anderson）博士，來臺深入研究，作成報告，提出建議改組臺灣農會，成為純粹農民自有團體，淨化會員，採行權責劃分制，內部設經濟、金融、保險、指導等部門，以服務農民，協助政府推行農業施政，並加強各級政府對農會督導功能。（廖朝賢，1999）政府據此建議，以決定改進農會之原則。

民國 41 年，行政院即頒布「改進臺灣省各級農會暫行辦法」，臺灣省政府則訂頒「改進臺灣省各級農會暫行辦法實施細則」等八種法規，從民國 42 年起，開始籌備改組工作，直至民國 43 年，改組完成後。改組後農會主要特徵，確認為具有經濟、政治、社會及教育等多功能的農民團體；清理會員資格，使農會真正為農民爭取權益；建立權能劃分的總幹事制度。

由以上農會沿革可見，農會最早從事信用業務，乃始於民國 33 年，日本政府將農會，與包括市街庄產業組合¹在內的其他農村組織，合併為市庄街農業會時。不過，當時的州廳農業會及臺灣農業會，則未合併辦理信用業務的組織，所以未辦理信用業務，此為僅有基層農會（鄉、鎮、市地區）有信用部的緣由。惟嗣後由於有部分鄉鎮合併或升格為市，故現今亦有少數之市及縣農會，設有信用部。例如屏東縣農會合併鹽埔鄉農會、臺灣省農會合併中壢市農會²。

¹ 為一種兼營信用業務的合作社。

² 屏東縣農會及臺灣省農會，嗣於 90 年 8 月遭行政院金融重建基金介入處理，由銀行概括承受信用部。

民國 34 年，臺灣光復後，農會與合作社雖經數度分分合合，但基本上維持了信用業務。民國 38 年改組成農會時，將信用部納入。至民國 43 年的改組，更確立農會的信用、供銷與推廣的組織型態，至目前仍無多大改變。

民國 53 年，行政院又以命令規定，鄉鎮不設立信用合作社，且僅基層農會可以成立信用部，因此農會信用部乃成為農村中最重要之金融機構。

民國 61 年，行政院發布「臺灣地區農會信用部管理辦法」，將農會信用部納入金融體系，由金融主管機關監督管理，惟此時農會信用部，在農會法中尚未取得法源。民國 63 年，為此修正農會法，增定農會辦理會員金融事業，應設立信用部，使農會信用部正式取得法律依據。民國 64 年，配合農會法修訂，行政院又頒布「農會信用部業務管理辦法」，明訂農會信用部之法源為農會法及銀行法，並確立農會信用部之目的事業主管機關為金融主管機關。（陳希煌，1997）

表 3-1 農會與農會信用部沿革一覽表

項目 時期	改制背景	法令依據	組織形式	首長制度	主要體制變革	主要業務
民前 12-4 年	農民自動組成創立	無	純職業團體	會長	純民間團體	抗衡地主，爭取權益，共同拓墾。
民前 4-26 年	日本政府為推行「工業日本，農業臺灣」的殖民政策，欲控制農會	日本「臺灣農會規則」；「臺灣農會規則施行細則」	州廳農會單級；官民混合組織	會長制；由州廳長兼任	確立組織系統，組成份子，經費來源及事業目標等事項；強制入會，會稅由賦稅附加。	指導生產技術，販賣運銷。
民 26-32 年	日華戰爭開始	日本「臺灣農會令」	猶如官方組織；省、州廳二級制	會長制，由各級政府首長兼任	成立全島性農會，以州廳農會為會員。	指導生產技術，販賣運銷。
民 32-34 年	日本在太平洋戰爭失利	日本「臺灣農業會令」；「臺灣農業會施行細則」	由所有農業團體合併而成；三級制農農業會	會長制，由各級政府首長兼任；理事由會長推薦；監事由會員大會選舉	接辦市庄街產業組合業務；採股金制，為有限責任之合作組織；依交易額或出資額比率分配。	業務繁多；信用業務始於此。
民 34-38 年	臺灣光復；廣徵民意並參酌經社條件	我國「農會法」與「合作社法」	農業會分為農會與合作社兩大系統，但實際仍為一體；三級制	民選方式代替官派		「農會政治，合作經濟」

項目 時期	改制背景	法令依據	組織形式	首長制度	主要體制變革	主要業務
民 39-43 年	農會與合作社分合之爭；農復會建議合併	臺灣省政府「臺灣省農會與合作社合併辦法」及其實施大綱	改組農會；三級制		一戶一會員為原則；選任人員中佃農及僱農須占三分之一	包括原農會及合作社之信用業務。
民 43-61 年	農會成份複雜，農會被非農民把持	「改進臺灣省各級農會暫行辦法」及其施行細則等八種。	具經濟、政治、社會及教育等功能的農民團體；三級制	理事會及總幹事制	以農民為會員	推廣、供銷、保險及信用等。
民 61-63 年	農會信用部尚不屬金融體系	訂定「臺灣地區農會信用部管理辦法」	同上	同上	將農會信用部納入金融體系，加以監督管理。	同上
民 63-70 年	農業發展環境重大變遷；農會信用部尚未取得法律依據	大幅修正「農會法」；「農會信用部管理辦法」	非職業性團體，又非純經濟組織及合作組織；四級制	同上	明訂 20 項農會任務；總幹事遴選制度、廢除股金制；明訂農會信用之法律依據	同上
民 70-迄今	配合農業發展需要；杜絕選舉黑金	修正「農會法」；修訂「農會信用部業務管理辦法」	同上	同上	增訂選任職員的任期與選舉規定；防範農會選舉弊端等	同上

資料來源：陳希煌（1997），健全農會信用部體制之研究

第二節 農會信用部之業務與特質

信用業務為農會四大基本功能之一，由於農會信用部以非銀行機構經營金融業務，且享有諸多優惠，故主管機關對其經營範圍及交易對象，設有限制；另基於法令之特殊規定及其獨特的發展歷程，農會信用部與一般金融機構相較，具有其獨特之性質。

一、農會信用部業務

依據「農會信用部業務管理辦法」第五條規定，農會信用部業務主要計有：

1. 收受會員及會員同戶家屬之活期、定期、儲蓄及支票存款。
2. 辦理會員及會員同戶家屬之放款。
3. 受政府機關及銀行委託代放款項。
4. 會員從事農業產銷所需設備之租賃。
5. 國內匯兌。
6. 受託代理收付款項。
7. 受託代理鄉鎮（市）公庫。
8. 出租保管箱。
9. 其他經財政部核准辦理之業務。

由於農會以非銀行機構，經營金融業務，又基層鄉鎮地區各農會信用部經營地域範圍，互不重疊，且享有免繳所得稅及營業稅，可代理公庫，轉存農業行庫一年期以下定存，免提存款準備金等優惠，故主管機關乃採消極管理方式，限制其經營範圍及交易對象。因此，農會信用部經營之業務雖屬繁多，但較之一般金融機構仍減少許多（表 3-2）。例如信託、債券、買賣金銀外幣等，就非農會信用部所能經營，其經營規模在業務受限的情況下，較一般金融機構小。此種業務限制，亦使得農會信用部之資金運用及經營效率受到負面影響，除難以滿足日益多元化的會員需求外，亦使信用部之經營，在競爭力日益激烈的

金融環境下，益形困難，難與其他金融機構競爭。(吳榮杰、周百隆，2000)

另依「農會信用部業務管理辦法」第十五條規定，農會信用部餘裕資金之運用，以下列四種為限：

1. 存放農業行庫。
2. 購買政府公債及農業金融債券。
3. 購買其他經中央銀行規定之流動資產。
4. 因其他農會信用部，發生重大偶發事件，有流動性需要時，報經直轄市財政局或縣（市）政府核准後，得將餘裕資金存放其他農會信用部³。

³ 民國 85 年 1 月增訂。

表 3-2 農會信用部與信用合作社及一般金融機構業務項目比較表

	一般金融機構	信用合作社	農會信用部
業 務 項 目	1.收受支票存款 2.收受其他各種存款 3.受託經理信託資金 4.發行金融債券 5.辦理放款 6.辦理票據貼現 7.投資有價證券 8.直接投資生產事業 9.投資住宅建築及企業建築 10.辦理國外匯兌 11.辦理商業匯票承兌 12.簽發信用狀 13.辦理國內外保證業務 14.代理收付款項 15.承銷及自營買賣或代客買賣有價證券 16.辦理債券發行之經理及顧問事項 17.擔任股票及債券發行簽證人 18.受託經理各種財產 19.辦理證券投資信託有關業務 20.買賣金塊、銀塊、金幣、銀幣及外國貨幣 21.辦理與前列各款業務有關之倉庫、保險及代理服務業務 22.經中央主管機關核准辦理之其他有關業務	1.收受支票存款 2.收受活期存款 3.收受定期存款 4.收受儲蓄存款 5.辦理短期、中期及長期放款 6.辦理票據貼現 7.投資公債、短期票券、公司債及金融債券 8.辦理國內匯兌 9.辦理信用卡業務及類似業務 10.辦理商業匯票之承兌 11.簽發國內信用狀 12.辦理國內保證業務 13.代理收付款項 14.代銷公債、國庫券、公司債券及公司股票 15.辦理與前列各款業務有關之倉庫、保管及代理服務業務 16.辦理一般銀行外匯業務之代收件 17.其他經中央主管機關核准之有關業務	1.收受會員及會員同戶家屬之活期、定期、儲蓄及支票存款 2.辦理會員及會員同戶家屬之放款 3.國內匯兌 4.受政府機關及銀行委託放款項 5.受託代理收付款項 6.受託代理鄉鎮（市）公庫 7.會員從事農漁產銷所需設備之租賃 8.出租保險箱 9.其他經財政部核准辦理之業務

資料來源：本研究整理自銀行法第 3 條、信用合作社法第 15 條、農會信用部業務管理辦法第 5 條

二、 農會信用部特質

農會信用部存在城鄉地區，歷史遠久，以促進國民儲蓄，融通農村金融，推動農業建設為目的。由於服務據點多、服務親切，故被視為農民的鄉村銀行，但因法令規定及特有的組織體制，具有以下之特質：

(一) 非獨立法人

農會信用部依「農會法」規定，辦理會員金融事業，附屬於農會，為農會綜合經營架構之一個部門，無法人地位，人事、管理與會計，均受農會法約束。(廖朝賢，1999)

(二) 非股金制

臺灣地區農會設立之初，因其性質偏向於合作組織，故訂有股金制度。惟於民國 63 年修正農會法時，廢除股金制度，將股金改為事業資金。

(三) 業務往來對象、經營項目及營業區域受限

農會信用部採會員制，收受非會員存款受有額度限，放款對象及用途亦受有限制；業務主要為存款、放款、代理鄉鎮（市）公庫等，經營範圍較一般銀行狹小；業務區域以一鄉鎮一農會為原則，且多屬銀行不願經營之偏遠地區。(黃百全，2002)

(四) 具「地方」特質

農會信用部深具地方色彩，具分佈廣大、顧客滿意度高、既有之會員忠誠度高，不易流失等優勢。但業務經營易受地方派系或人情包圍影響，執行上容易產生偏差。(陳介英，1996)

(五) 主管機關多頭馬車

農會主管機關繁多，依農會法規定，在中央為行政院農業委員

會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。但其目的事業，應受各該事業之主管機關指導、監督，在中央即為財政部。可見農會會務與金融業務之監督、管理機關，各有所屬。

(六) 缺乏上層金融機構，融通資金

各農會信用部彼此獨立，沒有任何關係，又欠缺自有上層金融機構，無法緊密調劑資金，並發揮上級輔導、支援、監督及處理功能。（林啟淵，2001）

第三節 農會信用部之角色地位

農會信用部的業務雖呈現萎縮趨勢，但從現行農業金融體系中，其提供農業貸款的比率及資金融通服務的便利性來看，農會信用部對農村經濟，仍舊承擔及佔據著重要的角色與地位。

一、 農業金融體系內的地位

當前我國的農業金融體系，係以中央銀行農業金融策劃委員會為最高決策機構，而實際辦理農業金融的機構，主要分成三個部分：一為公營的農業行庫體系，包括中國農民銀行、臺灣土地銀行及合作金庫銀行；其次為農漁會信用部；三則為政府與公營事業機構系統，包括行政院農業委員會、糧食局、臺灣糖業公司、蔗農消費合作社，以及臺灣省菸酒公賣局等兼辦農貸業務之相關機構。另政府為使農業金融制度，更能發揮功能，並設立農業信用保證基金，辦理農業放款保證業務。

依其功能，農業行庫體系與農漁會信用部，構成了「農業系統金融」（圖 3-1），以營利、生存與發展為主要目標，協助政府推行農業政策，辦理專案農業貸款；政府與各公營事業機構及農業信用保證制度，則構成「農業制度金融」，以推動農業政策和促進農業發展為主要目

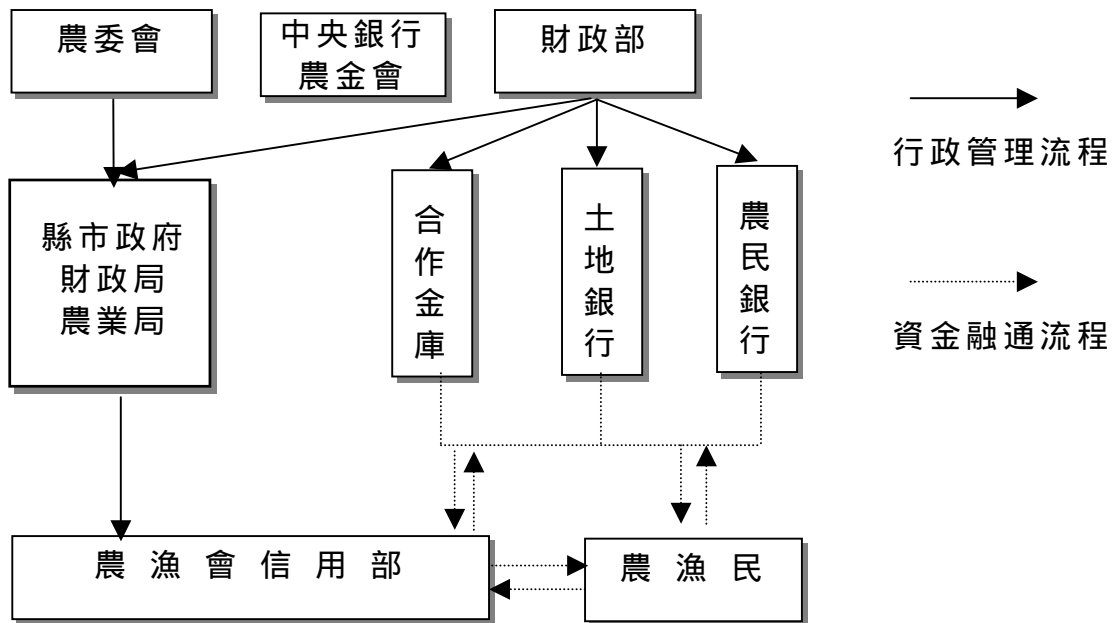


圖 3-1 我國現行農業系統金融體系圖

資料來源：修改自陳永琦（2001），從制度經濟學分析我國農會信用部之經營問題與改進方向，臺灣金融財務季刊

標，而非以營利為目的。（黃士榮，2001）

農業系統金融體系，因為提供了約九成以上之農村地區所需之農業資金（表 3-3），為農業金融體系之構成主幹。（吳榮杰，1999）其中農會信用部提供的農貸金額，高佔農貸總額的 47.92%，約等於其他金融機構辦理農貸的總和；佔其本身放款總額，亦高達 49.19%。因此，在中國農民銀行已民營化，而臺灣土地銀行及合作金庫銀行所佔農業服務比重不大的情況下，農會信用部遂成為農業金融體系中，最重要的一環。（陳永琦，2001）

表 3-3 臺灣辦理農業放款農貸機構結構表

單位：百萬元

	中國農 民銀行	佔全體 百分比	臺灣土 地銀行	佔全體 百分比	合作金 庫銀行	佔全體 百分比	農 漁 會 信用部	佔全體 百分比	其他金 融機構	佔全體 百分比	總計	佔全體 百分比
農貸總額	142,145	21.18%	83,095	12.38%	121,197	18.06%	321,584	47.92%	3,110	0.46%	671,131	100%
放款總額	313,170	2.30%	1,033,575	7.58%	1,119,102	8.21%	653,809	4.80%	10,515,269	77.12%	13,634,925	100%
農貸佔放款 總額之比率	45.39%		8.04%		10.83%		49.19%		0.03%			

資料來源：中華民國臺灣地區金融統計月報，2002/6，中央銀行

金融業務統計輯要，2002/7，財政部金融局統計室

臺灣地區專營、兼辦農貸機構貸款數額統計表，2002/8，中國農民銀行調查研究處

二、 服務便利的角色

依據表 3-4 顯示，民國 90 年 6 月底，臺灣地區農會信用部計有 287 家，分支機構計有 973 家；民國 90 年 8 月及民國 91 年 7 月，金融重建基金介入處理問題農會信用部後，截至民國 91 年底止，農會信用部仍計有 253 家，分支機構 847 家。雖然民國 80 年，政府開放本國一般銀行設立，使得民營新銀行陸續設立，一般銀行總分行在整體貨幣金融機構所佔比例不斷上升，但農會信用部分支機構數目，仍約佔整體貨幣金融機構近三成之比重。(姚欣欣，2001)

此外，再從另一方面觀察(表 3-5)，目前我國 16 縣 309 個鄉鎮級行政區域中，尚有 93 個鄉鎮，只有農會信用部提供資金融通服務，而無其他金融機構的金融服務。

由上可知，農會信用部眾多的總分支機構，遍佈城鄉各地，形成廣大稠密的農村金融網，提供邊緣地區弱勢族群「零售銀行」⁴業務(陳希煌，2002)，擔負臺灣基層農村資金仲介的重要角色。

⁴ 銀行的經營型態可歸類為批發銀行(Wholesale banking)及零售銀行(Retail banking)兩種。批發銀行較重視大金額的金融交易，故該類銀行的服務對象多為大公司。相對地，零售銀行則較著重小額的消費者貸款及存款。(黃介良，1993)

表 3-4 金融機構家數

單位：家

民國 年(月)底	總 機 構								分 機 構							
	本國 銀行	外國銀 行在華 分行	基 層 金 融 機 構			信託 投資 公司	票券 金融 公司	本國 銀行	外國銀 行在華 分行	基 層 金 融 機 構			信託 投資 公司	票券 金融 公司		
				信用合 作社	農會信 用部					漁會信 用部		信用合 作社			農會信 用部	漁會信 用部
81年	40	36	386	74	285	27	7	3	1 212	50	1 242	439	770	33	54	21
82年	41	37	386	74	285	27	7	3	1 382	55	1 304	482	788	34	60	21
83年	42	37	386	74	285	27	6	3	1 577	57	1 395	530	827	38	53	22
84年	42	38	385	73	285	27	5	10	1 807	58	1 486	556	886	44	49	29
85年	42	41	385	73	285	27	5	12	1 936	65	1 567	595	925	47	55	31
86年	47	46	378	64	287	27	5	14	2 176	69	1 496	505	943	48	61	34
87年	48	46	368	54	287	27	4	16	2 404	72	1 453	446	958	49	43	39
88年	52	41	364	50	287	27	3	16	2 576	71	1 436	416	971	49	36	46
89年	53	39	362	48	287	27	3	16	2 693	70	1 416	394	973	49	36	52
90年	53	38	324	39	260	25	3	15	3 005	69	1 300	373	883	44	33	48
91年	52	36	315	37	253	25	3	14	3 068	68	1 245	358	847	40	29	45
92年																
1月	52	36	315	37	253	25	3	14	3 072	68	1 244	358	847	39	29	45
2月	52	36	315	37	253	25	3	14	3 078	68	1 241	358	844	39	29	45
3月	52	36	315	37	253	25	3	14	3 084	68	1 239	358	842	39	29	45

說明：1.係指實際營業家數。2.至92年3月金融控股公司已設立14家。

資料來源：金融統計指標（2003/3），財政部金融局統計室

表 3-5 臺灣省 16 縣鄉鎮級行政區域只有農會
信用部一覽表

縣別	鄉鎮市級行政區域數 (A)	只有農漁會信用部之鄉鎮級行政區域數 (B)	B/A (%)
宜蘭縣	12	6	50.00
臺北縣	29	7	24.14
桃園縣	13	1	7.69
新竹縣	13	7	53.85
苗栗縣	18	7	38.89
臺中縣	21	4	19.05
南投縣	13	5	38.46
彰化縣	26	7	26.92
雲林縣	20	8	40.00
嘉義縣	18	8	44.44
臺南縣	31	10	41.94
高雄縣	27	6	22.22
屏東縣	33	7	21.21
臺東縣	16	6	37.50
花蓮縣	13	3	23.08
澎湖縣	6	1	16.67
合計	309	93	30.09

資料來源：陳希煌（2002），農業（金庫）銀行組織方式與農漁會信用部改革之關係，行政院經濟建設委員會

第四節 農會信用部之功能

農會依其宗旨，本自給自足之方式，執行各項法定任務。會員金融事業是農漁會重要任務之一。農會為辦理會員金融事業設立信用部，而信用部年度盈餘，除彌補其本身累積虧損及提撥 40% 以上為其事業公積外，其餘均撥充農會總盈餘；此總盈餘於彌補其他事業部門虧損外，再依農會法第 40 條規定之比例分配之：

1. 法定公積 15 %。
2. 公益金 5 %。
3. 農業推廣、訓練及文化、社福事業費，不得少於 62 %。
4. 各級農會間有關推廣、互助及訓練經費 8 %。
5. 理、監事及工作人員酬勞金，不得超過 10 %。

經由上述，大多數農會之經費，主要來源為其信用部盈餘所提供，農會推行推廣、教育等業務所需經費，亦主要由信用部所提撥盈餘來維持。換言之，農會信用部不僅是構成農會的信用、供銷、推廣及保險四大重要部門之一，亦是維持大多數農會遂行各項任務的經濟基礎，對農會本身的存續與發展，有不容否認的重大功能。(表 3-6)

表 3-6 近五年來臺灣農會信用部經營比較

年 度 項 目	86 年	87 年	88 年	89 年	90 年
信用部 盈餘單位數	267	272	255	249	210
盈餘金額 (千元)	10,232,769	8,173,116	7,160,138	5,412,475	4,157,940
部門綜合 盈餘單位數	278	273	269	257	233
盈餘金額 (千元)	10,167,499	8,253,959	7,022,394	5,519,471	4,190,468
信用部盈餘占 部門綜合盈餘 比例	100.64%	99.02%	101.96%	98.06%	99.22%

資料來源：林享能 (2002)，論農漁會信用部之改革

農會信用部亦配合政府農業建設方案之政策，適時提供農民必要的生產、生活資金，同時促進農家經營效率的提升，農業資金的形成與累積，使農業政策得以順利推行。

羅明哲（1992）指出，政府經常利用政策性低利貸款，提供農民資金，除間接補貼農外，也利用放款條件之限制，引導農村資金走向，以達到遂行農業政策目標的效果。

雷立芬等（1996）亦指出，農會信用部是農會盈餘之最主要來源，為農會其它各部門經營發展及功能的發揮，提供了絕對性的貢獻；另亦是農村地區最重要的資金融通金融機構，據調查統計約有八成的農民，將資金存至農會信用部，農民七成左右的資金需求，來自農會信用部；再就服務滿意度來看，相較於其它一般金融機構而言，亦較能為農民接受，可見其對農民及農村經濟，具有相當正面之影響。

綜上，農會信用部的主要功能，大抵可歸納出下列幾項：（吳榮杰、周百隆，2000）

1. 支援農會辦理各項業務所需經費。
2. 吸納農村餘裕資金。
3. 融通農民生活及生產所需資金。
4. 配合農業政策執行政策性農貸，間接促進農村建設、農業發展及農業產銷結構的調整

