

## 第四章 農會信用部面臨之問題

農會信用部在過去整體金融體系，雖表現優異，呈現快速成長，但在金融自由化下，面對其他金融機構激烈競爭，除面臨外在資金流逝及農業資金需求改變外，還需面對內在一些法令制度的限制，其所引發的問題，亦阻礙了農業金融體系的健全。茲將其面臨的問題整理如下：

### 第一節 經營困境

農會信用部屬地方性之金融機構，具有規模小，風險無法分散，及淨值偏低等特性，極易導致經營危機之發生；又加上複雜的選舉文化及總幹事遴選制度，欠缺制衡功能，不易吸收金融專業人才等，造成長期以來，專業能力及人力素質，無法因應金融競爭之需。因此，長期已存在下列的經營困境：

#### 一、 經營現況

農會信用部之設立，對於提供農業金融及農業發展，有其卓越的貢獻。然而，隨著經濟結構轉變與金融國際化、自由化之潮流，農會信用部原有的市場，漸受競爭與瓜分，以致於經營日趨艱鉅。(陳麗花，2001) 茲就農會信用部<sup>1</sup>存款市場占有率、放款市場占有率、逾放比率及經營規模情形，分敘如下：(姚欣欣，2001)

##### (一) 存款市場占有率

農漁會信用部存款市場占有率，從圖 4-1 可看出，民國 83 年以前，逐年攀升至最高點 10.12%；此後，即逐年下降至民國 91 年止為 6.62%，10 年來市場萎縮近三成五左右。

---

<sup>1</sup> 資料取得無法區分農會信用部與漁會信用部，故乃以農漁會信用部資料加以分析。

究其原因，乃因金融市場自由化後，新設民營銀行成立，以蠶食鯨吞方式，佔據整個金融市場，故農會存款市場乃逐年萎縮。

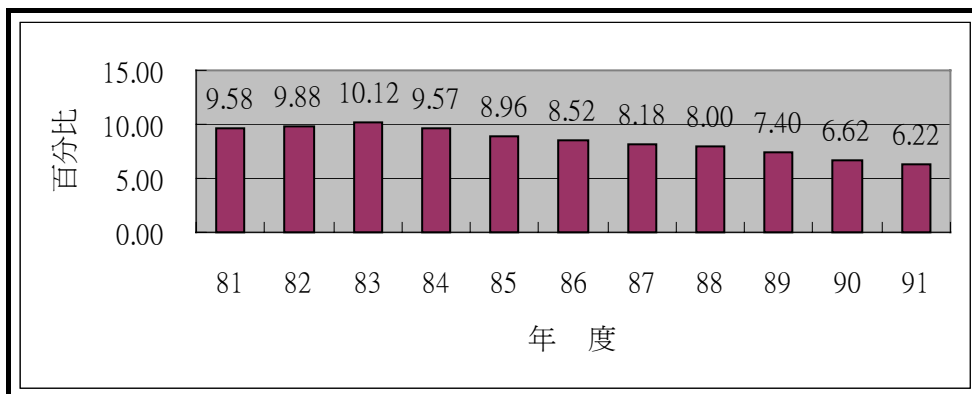


圖 4-1 農漁會信用部存款市場占有率

資料來源：金融統計指標（2003），財政部金融局統計室

## （二）放款市場占有率

農漁會信用部放款市場占有率，從圖 4-2 可看出，民國 84 年以前，逐年攀升至最高點 8.17%；此後，即逐年下降至民國 91 年止為 3.62%，10 年來市場萎縮近五成以上。

究其原因，亦因市場開放，無法與本國銀行競爭之緣故。

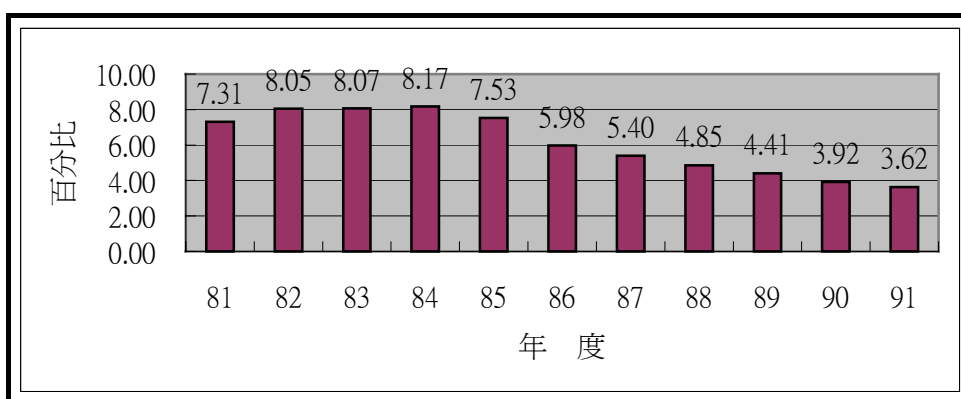


圖 4-2 農漁會信用部放款市場占有率

資料來源：金融統計指標（2003），財政部金融局統計室

### (三) 逾放比率

由於業務競爭激烈，農會信用部為維持一定業務量，乃增加高風險放款，導致資產品質惡化。加上近年來，國內經濟景氣不佳，來自土地抵押的逾期放款遽增，經營績效日益惡化。

從表 4-1 來看，基層金融機構的逾放比率，由民國 84 年 4.02%，以後逐漸增加，至民國 90 年 6 月達到最高峰 18.50%，成長步調快速，幾乎為金融機構總體平均逾放比率 7.44% 的 2.5 倍；截至民國 91 年底止，仍高達 15.37%，顯示基層金融逾放比過高且嚴重（圖 4-3）。

所謂基層金融，包括信用合作社及農漁會信用部，由於農會信用部單獨逾放比資料不易取得，但據王耀興（2002）指出，至民國 90 年底止，全體農會信用逾放比高達 19.46%。由此推知，農會信用部的逾放情形，更形嚴重。

表 4-1 金融機構逾放比率

單位：%

民國 年 月	總體逾放比率	本國銀行	基層金融機構
84年 12月	3.00	2.85	4.02
85年 12月	4.15	3.70	7.10
86年 12月	4.18	3.71	8.53
87年 12月	4.93	4.37	10.57
88年			
6月	5.71	5.01	12.94
9月	5.82	5.08	13.29
12月	5.67	4.88	13.70
89年			
3月	5.86	5.03	14.53
6月	5.93	5.05	14.83
9月	6.25	5.36	15.57
12月	6.20	5.34	15.68
90年			
3月	6.84	5.89	17.19
6月	7.44	6.47	18.50
9月	7.96	7.34	15.71
12月	8.16	7.48	16.39
91年			
3月	8.78	8.04	17.88
6月	8.28	7.48	18.19
9月	7.82	7.12	16.35
12月	6.84	6.12	15.37

資料來源：金融統計指標（2003），財政部金融局統計室

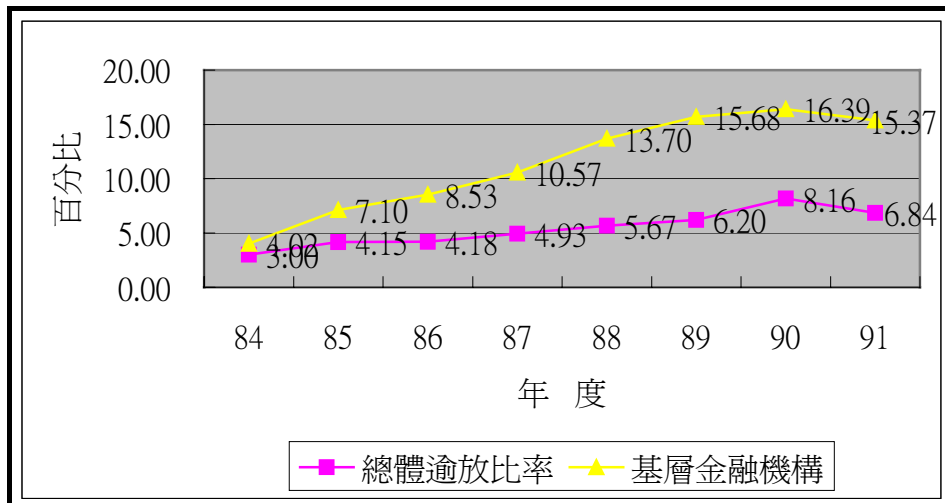


圖 4-3 金融機構逾放比率

資料來源：金融統計指標（2003），財政部金融局統計室

#### (四) 經營規模

截至民國 91 年底止，253 家農會信用部淨值為 751 億元，平均一家農會信用部僅達 2.97 億元，相較於本國銀行 52 家，淨值 14,228 億，一家平均達 273.62 億元，實無法相較；存款方面，農漁會總分支機構，平均一家存款 10.70 億元，遠低於本國銀行總分支機構平均一家 46.37 億元；放款方面，農漁會總分支機構平均一家放款 4.22 億元，較本國銀行總分支機構平均一家 43.60 億元，相差更為懸殊，顯示農會信用部無論在淨值、存款與放款等經營規模上，均遭受限制。(表 4-2)

表 4-2 經營規模比較表

單位：億元/家

項目 機構	淨值	存款	放款
農會信用部	2.97	10.70	4.22
本國銀行	273.62	46.73	43.60

資料來源：依金融統計指標（2003）整理而得

農會信用部在農業金融體系中，雖占有相當大的比重，但由於受限於相關法規，使得業務項目及經營範圍，無法擴展，淨值無法快速累積，加上金融自由化所帶來的外在競爭壓力，此種經營組織及方式，實已無法接受現實環境的挑戰。此由財政部統計其民國 85 年~91 年上半年，全年獲利能力逐年由 108 億、91 億、68.9 億、38.2 億、11 億降至 1.4 億元，即可得證明。

## 二、 組織內控問題

農會信用部之經營，因其在組織及管理制度上，面臨以下之問

題，影響交易效率甚或妨礙交易的達成，造成其交易及運作成本的增加。(蘇財源，1998)

### (一) 信用部不具獨立法人人格，不利企業化之經營管理

農會信用部係依法設立之農會目的事業之一，附屬於農會組織內，無獨立法人地位，亦無獨立行使權利義務之地位。

以組織體制言，信用部僅係農會綜合經營體制架構之專業部門（其他為供銷、推廣、保險）之一。與一般具獨立法人格之金融機構相較，信用部之組織架構，不僅無法專業化設計，且需受限於其他經濟事業相關法規規範，無法自主經營，嚴重妨害其與一般金融機構之公平競爭。

### (二) 非股金制度，無法迅速擴充淨值，不利資金管理

辦理銀行業務之農會信用部，依規定並無股票或股金制度之設計，使其淨值無法隨業務擴充，而有合理之成長，僅能依賴有限之盈餘，緩慢累積事業資金。不僅限制農會信用部擴充業務規模，失去競爭優勢，更造成虧損累累之農會信用部，無法迅速增加淨值，改善財務結構。形成主管機關在管理與監督之困擾，使政府管理及監督基層金融之能力及效率深受影響，亦與國際金融監理，朝向風險資本監理之潮流相悖。

農會信用部採用非股金制設計，一般而言，尙有如下缺點：

1. 無法加強農會會員之向心力：非股金制度之設計，無法使農會會員，直接分享農會之盈餘與交易分配金，農會會員與農會信用部之往來，僅類似一般金融機構存放款客戶關係而已，故遇一般農會有風吹草動，即造成大規模擠兌，且擠兌後，存款回流甚慢，此反映農會會員缺乏向心力之事實。
2. 欠缺企業化組織之功能：非股金制度之設計，使農會信用

部無法對外迅速增加其自有資本，以提高承受風險之能力，不僅無法激發農會信用部積極發展，亦使得農會信用部，無法成爲企業組織體制並自負經營成敗責任。

3. 無法提高經營效率：非股金制度之設計，使農會信用部之經營成敗責任，不需由理、監事直接負責，且造成總幹事不需由金融專業人士擔任，不僅無法使農會信用部加強企業化經營，及加強經營者之危機意識，因而造成無效率之經營，形成新聞媒體所描述之「金融怪獸」。

### (三) 淨值偏低，承受風險能力不足

農會信用雖爲金融機構之一，惟其淨值來源卻受到相當限制及規範，不但難以隨著營運規模而擴大淨值，即使在發生經營危機時，亦無法如一般公司體制之商業銀行或信用合作社，以增資方式順利增加淨值。

此種經營業務性質屬於金融機構，惟又無法依財務槓桿原理，於必要時迅速增加淨值之組織制度設計，無疑地係迫使農會信用部，一旦陷入經營危機，即很難再於短期內恢復生機。

以下茲就設立資本偏低、淨值累積緩慢及募集資金困難等三方面，分述之：

1. 設立資本偏低：農會新設信用部事業基金標準偏低，且日後隨存款總額金額之增加，並未要求其事業基金應呈比率增加。例如農會信用部存款總額 10 億元以上者，事業基金最高亦僅要求 2,000 萬元，亦即事業基金占存款總額比率僅 2% 以下，且該比率將隨日後存款之增加而遞減，嚴重違反安全及健全經營原則。
2. 淨值累積緩慢：農會信用部年度決算後如有盈餘，除須彌補累積虧損外，目前僅能提撥 40% 作爲信用部事業公積，

其餘應全數撥充為農會全會之總盈餘，未能如一般銀行可全數作為保留盈餘，以增加營運資金，擴大淨值部位。由此可知，農會信用部淨值，欲大幅迅速累積，非常困難。

3. 募集事業資金，困難重重：依目前農會法相關募集資金之規定，由於係非股金制度，會員之權利義務無法對等，繳交資金者，既無表彰其權利之憑證，又無投資配股生息之報酬，且亦無任何可退回資金之辦法，形同變相樂捐，故不易順利進行。

#### (四) 複雜選舉文化，影響組織穩定性，不利業務正常經營

1. 地方派系介入，嚴重影響組織運作：農會之理、監事由會員代表選舉產生，總幹事則由理、監事就具資格人員聘任。農會之理、監事，依農會法之規定，雖為無給職，並不能兼任農會聘雇人員、農會小組長、或其他與農會有競爭性團體或企業之職務，並不得經營與農會有競爭性之營利事業。但是一旦當選理、監事，即可實際控制農會之經營，且農會系統一向是地方選舉樁腳，理、監事具有政治影響力，可經營地方蓄積個人政治資本，做為將來從政之踏板，導致地方派系積極介入，製造派系糾紛，反對派系往往藉由人事干預，全面杯葛決算及業務之經營，或利用黑函、檢舉、誣告、謠言等手段，大力打擊異己，一切為反對而反對，常造成組織癱瘓，嚴重影響業務之運作。
2. 政治考量遴選總幹事，易使農會成為政治犧牲品：農會總幹事之遴聘，須行政院農業委員會組成遴選小組評審，經評定後，再由農會理事會聘任之。而總幹事為獲 2/3 以上支持而受聘任，必須屈從理事會旨辦事，在各方勢力介入下，極易造成總幹事以權謀私，農會信用部之經營方針，常隨不同派系之理監事、總幹事之更易而變化，使農會淪



為政治下之犧牲品。

#### **(五) 理、監事、總幹事等負責人，大部分未具專業金融知識，不利專業經營**

農會法對理、監事、總幹事等主要負責人，未嚴格限制其金融專業知識背景。

農會理、監事、總幹事，或許對農業有其專業技能，惟絕大多數理、監事、總幹事，均無金融專業知識與能力。尤其在目前信用部門獨大之狀況，此種金融專業能力嚴重不足，對農會信用部之專業經營，形成極為不利之影響。

#### **(六) 未能落實及加強內部管理制度，不利健全經營**

1. 未落實授信制度：大多數農會信用部，在開業之初，即未建立授信分層負責辦法。再加上信用部僅係農會之內部單位，組織層級不高，故凡事即送總幹事裁決，造成所有授信案件全由總幹事一人大權獨攬，毫無內部牽制可言。總幹事一個人錯誤之決策，整個農會就成為陪葬之犧牲品。
2. 內部控制制度，嚴重不良：農會全會與信用部間，未訂定明確之分層負責作業規程，致農會各部門間及各層人員員權責不分，管理系統無法發揮其應有之功能；信用部之各項作業流程，如出納業務、存款業務、授信方面、資產購置方面等，缺乏內部牽制作用；會計制度未臻健全，缺乏成本會計控制概念，不但無法透過建立會計制度，以貫徹內部控制及平實表達經營績效之效果，反而藉由干預各項費用開支及隱藏相關帳目表達方式，達到粉飾財務報表之目的，形成虛盈實虧之嚴重後果。
3. 內部稽核制度，功能不佳：農會信用部僅係全會各事業部門之一，而內部稽核又隸屬於信用部，組織地位偏低，甚

難對管理階層之舞弊，有任何防弊之效果，即使有「興利」之建議，亦多不受重視；加以稽核人員多未經專業知識訓練及長時間培養，大多數均由會計或會務兼任，導致大部分內部稽核報告多流於形式，無法發揮積極功能。

4. 理、監事會功能，嚴重不彰：由於絕大多數理、監事均無金融專業知識與能力，因此有關金融專業之提案，理、監事會均甚少作詳細之督導，即使信用部未呈報金融專業之提案，理、監事會亦甚少過問其原因，形成理事不「理」事、理事不「懂」事，監事不「監視」之怪現象。

### **(七) 授信風險管嚴重缺失，逾放比率偏高**

1. 缺乏授信政策：大部分農會信用部，均未由理事會訂定完善之授信政策，或對於授信政策及方針因人而異，致常有未注意客戶集中風險，亦未考慮產業及地域之集中風險，爲了消化過多頭寸，而大量放款以追求資產成長，致犧牲資產品質仍不自知；對授信戶均無任何針對借戶之產業、經營前景、管理能力、財務狀況或其他相關環境因素、資金調度情形等之分析評估制度。
2. 徵信制度嚴重缺陷：大多數農會信用部辦理放款，多僅側重擔保品之徵提，對借戶資金用途、還款來源、未來展望、借戶資力或擔保品使用現況等，多未能於事前確實辦理徵信調查，致有放款貸放後，即發生延滯者，徵信制度形同虛設；對擔保品之鑑價，雖訂有相關辦法，惟其相關鑑價辦法，多有欠具體或欠穩健之處，致有放款延滯後行使抵押權求償時，大部分債權均不能確保。
3. 大量承作分散借款，集中使用案件：依農會信用部業務管理辦法規定，農會信用部對其單一會員授信，有最高額規定，且因農會信用部淨值偏低，相對地亦使其對單一會員

授信，最高限額維持在較低水平。目前農會信用部會員，多有從事中小企業投資，其授信最高限額，未能滿足伴隨經濟發展，而日趨成長之會員資金需求，遂使變相之「人頭戶」借款一再發生。其中最常見者，為由同一人提供擔保品，供多數人借款（擔保放款），或由同一人分別擔任多數人借款之連保人（無擔保放款），此種現象雖形式符合相關規定，惟實質上已違反風險分散原則。

4. 組織區域外擔保品授信，大幅增加：農會信用部依農會法規定，有其特定之組織營業區域，部分有心人士乃利用基層金融機構，對外縣市擔保品授信鑑估，較為陌生，及貸款審核較為寬鬆之弱點，或自外縣市轉為會員，或提供外縣市擔保品為借款之擔保，大量套借農會信用部資金。由於擔保品已如前述，係有心人蓄意提供之外縣市擔保品，原本即有以低價擔保品，套取高額借款之心態，在農會信用部，對當地行性不明或人謀不臧情況下，即頗有高估之可能，故往往貸放不久後，即告延滯。
5. 擔保品集中農地或未開發之山坡地，處分不易：農會信用部承做之放款擔保品，大多屬農地，由於該類放款若因延滯而送法院拍賣，因受農地承買須有自耕農身分資格限制，致影響債權之迅速處理。因此大部分農地送法院拍賣案件，有極高比率因無人應買而告流標，使法院拍賣價格一再往下調降，造成農會信用部之鉅額損失。

### 三、 監督管理問題

由於農會業務採多目標之綜合經營體制，信用部屬於農會部門之一，其因主管機關過多，權責無法統一，常導致未發生問題時，監督與執行成本耗費過大；發生問題時，卻又因為各自權責無法釐清，而延誤處理時機，彼此互相推諉。（陳永琦，2001）

## (一) 主管機關多頭馬車，權責不易釐清

農會之主管機關，依照舊農會法第 3 條規定：「農會之主管機關：在中央為內政部；在省（市）為省（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。」其施行細則第 3 條又規定：「本法第三條關於目的事業主管機關對農會之指導監督，應各就其主管業務會同主管機關為之。」

因為農會登記為人民團體，是故農會之主關機關，在中央有內政部、農委會、財政部，在地方有省縣（市）政府，形成多頭馬車<sup>2</sup>。雖然目的事業主管機關，在農會執行指導監督時，須會同主管機關為之，但由於主管權責劃分不清，遇有問題時，彼此便推諉塞責。例如中壢市農會超貸案，即發生主管機關權責劃分不明，互踢皮球的情形，延誤處理時機；屏東縣鹽埔鄉農會擠兌案，內政部與財政部就事件之處理，亦涉有推諉塞責之情事，均遭監察院調查指出，主管機關多頭馬車之不良體制，行政院宜速謀改善，以期權責分明，落實管理監督實效。

## (二) 目的事業主管機關，權限不足

依農會信用部業務管理辦法規定，金融主管機關雖然可以引用銀行法相關條文，對違反法令、章程之農會信用部進行各種處置。

不過由於大部分情況，必須層層報准及會同中央主管機關，實際執行起來，無論在時效及效果上，均已大打折扣，無法達到防微杜漸的功能。

## (三) 檢查權與處分權，無法結合，不利問題農會信用部之處理

農會信用部發生問題時，財政部對於主其事之總幹事或理監事

---

<sup>2</sup> 農會之中央主管機關，農會法民國 89 年 7 月 19 日修正，已修改為行政院農業委員會。

等主要負責人，無法逕行採取必要措施。

金融檢查業務，係由中央存保公司依存款保險條例第 21 條及受財政部委託辦理檢查工作，但因中央存保公司僅有檢查權，而無糾正處分權，致無法及時處理檢查缺失，不利問題農會信用部之處理。

#### 四、 外在環境問題

臺灣地區由於經濟發展結果，農業逐漸萎縮，轉向服務業及製造業發展，因此造成農業人口、農業土地面積及農業產值占國民生產毛額比率同時減少，土地及勞動力等生產條件日趨惡化，生產成本較高，傳統農業已逐漸失去競爭能力。

且在加入 WTO 之後，由於進口農產品關稅，將大幅度調降，農產品市場開放進口，國內農業生產，將被迫由傳統之勞力、土地密集之生產活動，逐漸轉型升級為高科技、高資本投入之生產活動，如發展精緻農業或觀光農業等。而農會信用部因下列因素，經營將更為困難：(郭石吉，2001)

##### (一) 業務往來對象、經營業務項目及營業區域受限制，無法形成規模經濟，不利競爭

在存、放款方面，依農會信用部業務管理辦法第 5 條規定，農會信用部以會員及會員同戶家屬為辦理存、放款之對象；另在一定條件下，亦得辦理非會員存款，惟不得超過淨值之 10 倍。對照一般金融機構或郵局之存款業務，並無此種存款對象之限制。

農會信用部除了傳統銀行存放款、國內匯兌、代理及出租保管箱等業務外，所能經營之業務範圍實甚有限。在金融機構經營功能，隨時代需要而逐漸變化過程中，相對於其他金融機構，挾雄厚資本與大量新金融商品，深入鄉鎮之競爭下，農會信用部所能提供客戶之選擇和需求已感不足。

農會信用部分支機構，可謂遍及各鄉鎮，惟因其受限不得越區經營，業務活動範圍僅限一鄉一鎮之內，其辦理農業放款，如遇天然災害，則風險過於集中（黃建銘，1998）；加以其經濟規模小，但電腦等各項基本設備，幾乎與大型銀行無甚差別，故單位固定成本較大型金融機構為高，難期達到經濟規模效益，缺乏同業競爭力。

## （二） 金融自由化之競爭

在過去由於我國金融環境保守，而農會信用部又受到某種程度的優惠與保障，因此受到的競爭很少，只要正當經營幾乎均可穩定創造盈餘。

民國 70 年代開始，我國經濟逐漸走向自由化，金融環境亦日漸自由化，一般金融機構的業務項目大幅開放，使得業務受到限制的農會信用部，面臨競爭的壓力。尤其民國 80 年，核准新民營銀行大量設立後，國內金融機構陷入空前的競爭態勢，農會信用部受銀行開放競爭之衝擊，農會授信客戶，多屬風險性較高且為大型銀行所淘汰之邊際客戶，業務經營愈加艱難。

## （三） 天然災害使農業發展，雪上加霜

農會應以農民為主要放款對象，但目前農產、畜牧及養殖業，已面臨發展困境，依行政院主計處預測，民國 92 年第 1 季整體農業將負成長 1.5%。農業產值佔整體國內生產毛額（GDP）比重，更已從民國 71 年的 7.87%，逐年降至民國 81 年 3.60%，再降至民國 91 年的 1.86%（圖 4-4），外在經營環境艱困異常。

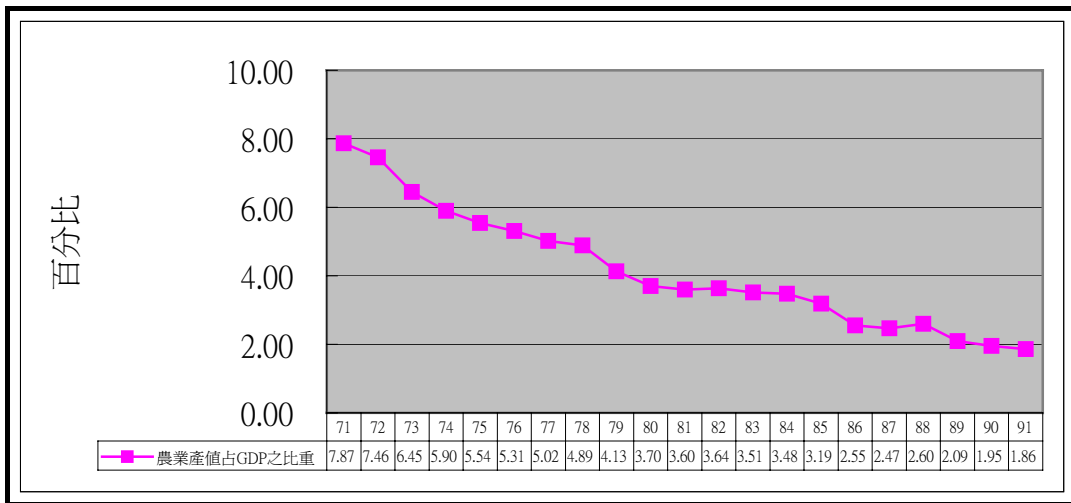


圖 4-4 農業產值占 GDP 之比重

資料來源：行政院主計處（2003）

再加以，近年來天然災害頻傳，如豬隻口蹄疫、土石流、地震頻仍等因素，更使農民遭受無法數計之損失，連帶使原本不易經營農會，雪上加霜。

#### (四) 贊助會員放款比率增加，不良資產增加，經營績效惡化

農會原屬為服務農民會員之組織團體，惟目前法律規定，亦容許非農民之贊助會員，參與存、貸款業務之對象。主管機關並於民國 80 年，提高贊助會員放款總額，占贊助會員存款總額比率，由 80%增至 100%。

再加上自民國 79 年下半年，房地產景氣開始下挫，而贊助會員仍大肆向農會信用部借貸，由於徵、授信制度不健全，使其不良資產大增，終至經營績效惡化。

#### (五) 信心流失

民國 84 年 7 月，彰化四信因總經理舞弊事件，引發大規模擠兌風波（表 4-3）並波及彰化地區基層機構存款大幅流失，影響所及，

導致全國經營欠佳之少數農會發生擠兌事件，間接造成存戶對農會信用部的信心流失。

表 4-3 84 年中迄年底農會信用部擠兌事件表

日期	單位	發生原因
84.08.05	東勢農會	受彰化四信之影響
84.09.12	萬巒農會	受謠言之影響
84.09.20	中壢農會	總幹事涉及貸款弊案
84.10.09	小港農會	受謠言之影響
84.11.01	新豐農會	人頭戶貸款
84.12.13	金門農會	違法超貸
84.12.13	楠西農會	存款連續流失

註：由於發生擠兌之農會信用部過多，只截取部分列表

資料來源：洪仁杰（1997），我國農業金融機構服務品質之實證研究

茲將農會信用部之經營困境，整理如表 4-4。



表 4-4 農會信用部經營困境

項 目		主 要 內 容
經 營 困 境	經營現況	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 存款市場占有率逐年下降</li> <li>2. 放款市場占有率逐年萎縮</li> <li>3. 逾放比率日益惡化</li> <li>4. 經營規模，無法與銀行機構競爭</li> </ol>
	組織內控問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 信用部不具獨立法人人格，不利企業化之經營管理</li> <li>2. 非股金制度，無法迅速擴充淨值，不利資金管理               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)無法加強農會會員之向心力</li> <li>(2)欠缺企業化組織之功能</li> <li>(3)無法提高經營效率</li> </ol> </li> <li>3. 淨值偏低，承受風險能力不足               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)設立資本偏低</li> <li>(2)淨值累積緩慢</li> <li>(3)募集事業資金，困難重重</li> </ol> </li> <li>4. 複雜選舉文化，影響組織穩定性，不利業務正常經營               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)地方派系介入，嚴重影響組織運作</li> <li>(2)政治考量遴選總幹事，易使農會成為政治犧牲品</li> </ol> </li> <li>5. 理、監事、總幹事等負責人，大部分未具專業金融知識，不利專業經營</li> <li>6. 未能落實及加強內部管理制度，不利健全經營               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)未落實授信制度</li> <li>(2)內部控制制度，嚴重不良</li> <li>(3)內部稽核制度，功能不佳</li> <li>(4)理、監事會功能，嚴重不彰</li> </ol> </li> <li>7. 授信風險管嚴重缺失，逾放比率偏高               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)缺乏授信政策</li> <li>(2)徵信制度嚴重缺陷</li> <li>(3)大量承作分散借款，集中使用案件</li> <li>(4)組織區域外擔保品授信，大幅增加</li> <li>(5)擔保品集中農地或未開發之山坡地，處分不易</li> </ol> </li> </ol>
	監督管理問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 主管機關多頭馬車，權責不易釐清</li> <li>2. 目的事業主管機關，權限不足</li> <li>3. 檢查權與處分權，無法結合，不利問題農會信用部之處理</li> </ol>
	外在經營 環境問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 業務往來對象、經營業務項目及營業區域受限制，無法形成規模經濟，不利競爭</li> <li>2. 金融自由化之競爭</li> <li>3. 天然災害使農業發展，雪上加霜</li> <li>4. 贊助會員放款比率增加，不良資產增加，經營績效惡化</li> <li>5. 存戶信心流失</li> </ol>

資料來源：本研究整理

## 第二節 管理法制缺漏

規範農會信用部法規，主要有農會法、農會信用部業務管理辦法及銀行法，惟其管理上，涉有法規適用上之諸多法制缺漏。茲擬探討分析如下：

### 一、 管理法制演進

臺灣地區農會信用部的管理法制，在民國 34 年臺灣光復後，約可分為四個時期。(賴英照，2000)

#### (一) 民國 34 年 10 月至民國 63 年 6 月

這段時期，農會信用部的設置，早已普及於鄉村地區，但在農會法上，並無設置的法律依據。行政院乃於民國 41 年，頒訂「改進臺灣省各級農會暫行辦法」，做為管理依據。期間，雖有修正農會法，明定農會得設置信用部的建議，惟未為行政院採納。

因此，這段時期農會信用部的管理，主要係依據行政院及臺灣省政府訂頒行政命令辦理。

#### (二) 民國 63 年 6 月至 64 年 7 月

民國 63 年 6 月，行政院鑑於農會信用部，久無法令依據，終非良策，乃修正農會法，明定「會員金融事業」為農會的一項任務，並規定辦理會員金融事業，應設置信用部，視同銀行業務管理；其業務管理辦法，由行政院定之。

民國 64 年 5 月，行政院即依此授權，訂頒「農會信用部業務管理辦法」，作為農會信用設立及管理依據。然而，農會法修正有關信用部的規定，也僅止於此，故信用部的管理，仍舊完全委諸行政院訂頒的行政命令辦理。

#### (三) 民國 64 年 7 月至民國 81 年 10 月

農會信用部業務管理辦法規定，本辦法未規定事項，依銀行法及有關法令之規定辦理。基此，農會信用部究竟有無銀行法之適用？兩者之關係為何？

針對此一問題，民國 64 年修正銀行法，第 139 條規定：「依其他法律設立之銀行，除各該法律另有規定者外，適用本法規定。（第 1 項）依其他法律設立之其他金融機構，其收受存款、經營授信、保證或信託投資等業務，除各該法律另有規定者外，適用本法有關銀行業務之規定。（第 2 項）前項其他金融機構之管理辦法由行政院定之。（第 3 項）」依該條規定，農會信用部適用第 2 項規定，屬依其他法律設立之其他金融機構，故其辦理收受存款、經營授信及保證等業務<sup>3</sup>，應適用銀行法的有關規定。

至於其餘部分，如銀行法有關財務管理、金融檢查、財務報表的編製及公告及其他若干重要事項，則均無適用銀行法之明文，管理法制仍有缺漏。

#### (四) 民國 81 年 10 月迄今

銀行法民國 81 年 10 月 30 日修正，進一步將第 139 條第 1 項及第 2 項合併：「依其他法律設立之銀行或其他金融機構，除各該法律另有規定者外，適用本法之規定。」依此規定，則銀行法全面適用於「其他金融機構」。同時，農會法民國 90 年 1 月 20 日修正，亦將第 5 條第 2 項前段規定修正為：「農會辦理會員金融事業，應設立信用部，除本法另有規定者外，由中央目的事業主管機關依銀行法相關規定管理之。」同條並授權中央主管機關，訂定規範農會信用部與其分部之相關法規。

準此，農會信用部應適用銀行法的規定。但農會為合作社的組織，與銀行多為公司型態者不同，銀行法有關組織部分的規定，究應如何適用？性質上無法適用，應如何處理？則均乏明文。

---

<sup>3</sup> 農會信用部無信託投資業務。

從上述說明，臺灣光復後，農會信用部的設立與管理，從民國 34 年至民國 63 年間，大約有 30 年的時間，沒有法律依據；從民國 63 年至民國 81 年間，將近有 20 年的時間，法制規範可謂殘缺不全；直到今天，仍有許多重要的規範，尚欠明確或窒礙難行。

## 二、 法規適用疑義

依現行制度，規範農會信用部的法規，主要有農會法、農會信用部業務管理辦法及銀行法等。而農會法第 5 條第 2 項規定：「農會辦理會員金融事業，應設立信用部，除本法另有規定者外，由中央目的事業主管機關依銀行法相關規定管理之；農會信用部經報請中央目的事業主管機關之核准，得接受非會員之存款。」因此，農會信用部首先適用農會法及農會信用部管理辦法，此二法規未規定者，則適用「銀行法」之規定。（陳永琦，2001）

又農會法有關金融業務的規範，十分簡略，除於第 5 條訂定農會信用部設置依據外，主要均係授權行政院訂定農會信用部業務管理辦法。因此，銀行法及農會信用部業務管理辦法，乃成爲管理農會信用的主要依據。惟該二法規，在實務應用上，存有甚多疑義。（賴英照，2001）

### （一） 銀行法適用疑義

1. 銀行法第 62 條規定，銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，財政部得對該金融機構採行緊急措施，包括接管及概括承受等。惟實務上，當農會信用部發生擠兌時，財政部能究竟是對農會全體爲接管及概括承受<sup>4</sup>？亦或僅對信用部爲之<sup>5</sup>？均有疑義。

---

<sup>4</sup> 農會各部門中，僅信用部爲金融機構，如對農會全體予以接管或概括承受，法據是否足夠堅強。

<sup>5</sup> 信用部非獨立之法人，經營管理上受農會理、監事會及總幹事之節制，且無獨立的財產權。因此，如單獨對信用部爲接管或概括承受，目的能否達成。

2. 銀行法第 44 條有關資本適足率的規定，農會法並無「另有規定」，亦未予以排除，因此應予適用。惟實務上，亦未適用。
3. 銀行法第 23 條，授權財政部訂定銀行之最低資本額，第 25 條第 2 項規定，個別股東持股比率上限。但因農會無股金制，這此規定農會信用部是否適用？如何適用？皆有疑義。

## (二) 農會信用部業務管理辦法適用疑義

農會信用部業務管理辦法為行政命令，不得牴觸法律<sup>6</sup>。關於人民權利義務之事項，應以法律規定，不得以行政命令訂定<sup>7</sup>。若法律授權由命令訂定者，授權之範圍應具體明確<sup>8</sup>。欠缺法律授權而剝奪或限制人民自由、權利之法規命令，無效<sup>9</sup>。農會信用部業務管理辦法，係法律授權訂定的管理規範，以補充法律之不足。

而綜觀該管理辦法之規定，其補充法律適用之功能，固然有之，惟仍有許多未盡妥善之處，如以行政命令規範民事責任，違反憲法及中央法規標準法確立之原則；及關係人放款的規範，未發揮正面補充功能，反而治絲益棼，應予檢討。

## (三) 危機處理機制，功能不彰

農會信用部發生經營危機或爆發擠兌時，主管機關依規定，得為下列之處置：(賴英照，2000)

1. 設置輔導小組，予以整頓
2. 停止或解除理、監事及總幹事之職務
3. 整理

---

<sup>6</sup> 憲法第 172 條規定。

<sup>7</sup> 中央法規標準法第 5 條及第 6 條規定。

<sup>8</sup> 司法院釋字第 313 號解釋。

<sup>9</sup> 行政程序法第 158 條第 1 項第 2 款規定。

4. 勒令停業或限制業務
5. 撤銷信用部許可
6. 解除或撤銷登記
7. 合併
8. 銀行法第 62 條緊急處置
9. 存款保險條例第 15 條之處理

以上各項措施，並非為處理信用部經營危機而設計，規定往往語焉不詳（整頓、整理），或者失之空泛（合併），致適用上難免有所窒礙之處，難以發揮應有的功能。

如合併措施，即發生經營情況正常的農會，多無意願與其他農會合併；財務惡化的農會，則在缺乏資金援助及擔心「反合併」情況下，無人願意與其合併。我國農會除民國 64 年間，由公權力介入合併外，近幾年來因經營不善而合併者，包括鹽埔鄉農會與中壢市農會，均由於欠缺完整規劃，亦無完善法令輔助配合措施，致合併後業務及財務，並無明顯改善，形成不良示範。況且更有合併後再獨立經營之案例，如平溪鄉及石碇鄉農會的合併，對於後續合併的推動，造成阻力。（林啓淵，2001）

至於整理或撤換農會負責人的處分，一方面因牽涉複雜的派系問題，同時顧慮引發擠兌，而未敢輕易使用。其他如銀行法第 62 條，雖有部分功能，但因適用上有前述之疑義，接管或概括承受等重要措施，關鍵時刻難以有效採行。

茲將農會信用部面臨的管理法制演進過程及法規適用上所衍生之疑義等情形，整理如表 4-5。

表 4-5 農會信用部管理法制缺漏

項 目		主 要 內 容
管理法制缺漏	管理法制演進	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 34 年至 63 年間，大約有 30 年的時間，沒有法律依據</li> <li>2. 63 年至 81 年間，將近有 20 年的時間，法制規範可謂殘缺不全</li> <li>3. 直到今天，仍有許多重要的規範，尙欠明確或窒礙難行</li> </ol>
	法規適用疑義	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 銀行法之適用欸義               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)第 62 條，接管及概括承受係農會整體或僅信用部而已。</li> <li>(2)第 44 條，有關資本適足率之適用。</li> <li>(3)第 23 條，最低資本額之適用。</li> <li>(4)第 25 條 2 項，個別股東持股比率上限。</li> </ol> </li> <li>2. 農會信用部業務管理辦法，行政命令與法律牴觸？</li> <li>3. 下列危機處理機制適用上，有窒礙之處。               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)設置輔導小組，予以整頓</li> <li>(2)停止或解除理、監事及總幹事之職務</li> <li>(3)整理</li> <li>(4)勒令停業或限制業務</li> <li>(5)撤銷信用部許可</li> <li>(6)解除或撤銷登記</li> <li>(7)合併</li> <li>(8)銀行法第 62 條緊急處置</li> <li>(9)存款保險條例第 15 條之處理</li> </ol> </li> </ol>

資料來源：本研究整理

### 第三節 缺乏資金融通制度

從農會的組織體制來看，目前農會雖為三級制，但上、下級農會之間，並無主屬關係，下級農會僅受上級農會之輔導，且上級農會信用部之成立，受主管機關限制，使得農會信用部之組織體系，呈現扁平狀，而無上、下級間縱向的連貫整合；加以各基層農會信用部之間，亦無橫向的結合<sup>10</sup>，致資金無法相互調劑、互通有無支援，做最適當的配置與最有效率的運用。(吳榮杰、周百隆，2000)

民國 84 年 7 月，彰化四信爆發嚴重擠兌後，一連串發生多起擠兌事件，造成農會信用部存款不斷流失，逾放比率大增，流動性不足。而歷經多次處理擠兌經驗結果顯示，蘇財源（1998）指出，農會信用部因缺乏同業拆款制度、向農業行庫緊急資金融通管道封閉及缺乏上層農業金融機構，致目前在緊急流動性資金取得方面，已較往日更加困難，一旦發生擠兌，則農會信用部之對外融通管道，幾乎全被封閉，嚴重影響其流動性，造成營運危機。

此外，農會信用部因業務經營範圍，受限於所屬之行政區域，不得越區經營。再者，農會信用部沒有自身的上層金融機構，僅由三家農業行庫作為其資金之融通對象，無法藉由本身之上層金融機構，作資金融通，於是常形成城市型信用部，積存大量餘裕資金；而另一方面，許多貧困地區之農民，卻又告貸無門的窘境。(劉欽泉，1985)

有鑑於此，本節擬介紹美國及日本農業金融運作模式，以對照比較分析我國制度之缺失。

#### 一、 美國農業金融體系

美國銀行體制係單一銀行制為組織架構，限制銀行跨州設立分

---

<sup>10</sup> 民國 85 年修訂農會信用部業務管理辦法，雖允許農會信用部於重大偶發事件，有流動性需要時，得將餘裕資金相互支援，但由於平常的業務與資金，仍沒有相互連繫，各個農會信用部仍為獨自營運的個體，無法產生整體性的規模經營效益。



行。由於區域的限制，一般商業銀行亦辦理農業放款，對於農業行庫亦非以法令明定，而係以農貸一定比率者，即歸屬於農業銀行。

大體而言，美國農業金融體系可概分為五大類：(一)商業銀行所提供的農貸系統，以短期農業貸款為主；(二)農業信用管理局所管轄的農業信用系統，包括區域性農業銀行與地方信用合作社，屬於借款農民擁有的合作金融組織，主要提供中、長期農業貸款；(三)聯邦政府農貸機構的農業信用管理局與商品信用公司，又稱為農業服務機構；(四)人壽保險公司；(五)個人及其他。(林啓淵，2001)

美國農業信用系統，因類似我國的農會信用部，因此本研究僅就此一體系作一簡單的說明。(徐明壽，1991、黃士榮，2001、黃得豐等，2001)

### (一) 發展沿革與組織架構

1916 年美國國會通過聯邦農業貸款法案 (Federal Farm Loan Act)，成立農業信用系統 (Farm Credit System)，將全國劃分為 12 個農業信用區，每一區均由聯邦政府撥付資金，設立聯邦土地銀行 (Federal Land Bank, FLB) 及聯邦土地銀行合作社 (Federal Land Bank Association, FLBA)，主要目的是提供農民長期不動產抵押放款。

1923 年國會通過農業信用法案 (Agricultural Credit Act)，成立 12 個聯邦中間信用銀行 (Federal Intermediate Credit Bank, FICB)，目的是填補聯邦土地銀行放款之不足，並透過對商業銀行的貼現，辦理農民中短期放款。

1930 年美國發生經濟大恐慌，聯邦政府為健全農業信用體制，再於 1933 年依據農業信用法案，成立生產信用合作社 (Production Credit Association, PCA)，承做農民的中短期擔保及無擔保放款。同時，成立合作銀行 (Bank for Cooperative, BC)，提供農民組成之農業供銷合作社及鄉村公共設施系統之資金融通。各農業信用區之合作銀行，則共同組成中央合作銀行 (Central Bank for

Cooperative)，以與各區之 12 個合作銀行相連結，提供各區農民合作社之短期貸款融資，並協助信用區之合作銀行，辦理超過其額度之大額放款。

1933 年美國總統羅斯福，為解決經濟危機所引發的農業金融問題，設立農業信用管理局（Farm Credit Administration，FCA），負責策劃擬定農業信用政策，並監督農業信用系統所屬各銀行的農業放款業務，惟其本身並不執行任何放款工作。

綜上，美國農業信用體系可歸納為三大系統：

1. 提供長期信用之聯邦土地銀行(FLB)與其合作社(FLBA)。
2. 提供中短期信用之聯邦中間信用銀行(FICB)與其生產信用合作社(PCA)。
3. 提供農民籌組各種產銷合作社信用之合作銀行(BC)。

這個體系創立之初，資本係由聯邦政府籌撥，而後逐漸演變為半官方和半合作式的聯合體系。最上層管理機構，是位於華府的農業信用管理局(FCA)，由總統指定任命，並經參院通過的三人董事會，負責管理，直接對總統負責；中層是 12 個農業信用區，每一區有一個農業信用分區和所屬的三個銀行；下層是由農民自動組成的合作社。

1980 年代美國發生農業危機。1985 年農業信用系統發生首次虧損；1987 年農業信用法案修正通過，首度明定聯邦政府得對農業信用系統提供資金援助；合併精簡農業信用體系之組織；籌組農業信用系統援助委員會<sup>11</sup>（Farm Credit System Assistance Board），監管農業信用體系之正常運作；另亦籌設農業信用系統財務援助公司（Farm Credit System Financial Assistance Corporation），提供體系內各金融機構的財務援助<sup>12</sup>，重建其經營能力，強化各機構的財務體

---

<sup>11</sup>成員由財政部長、農業部長，及一位由總統指定並經參院同意，且有豐富財務管理經驗之農民組成。

<sup>12</sup>例如美國國會指定該公司在 1992 年 9 月 30 日前，分批發售 5 年期的無擔保債

質。經此變革後，美國農業信用體系概分為：

1. 農業信用銀行（Farm Credit Bank，FCB）：由 12 個農業信用區內之聯邦土地銀行（FLB）與聯邦中間信用銀行（FICB），合併改組而成，專門辦理長期農業放款。其合併考量為減少重疊的行政管理工作，減少行政管理支出。
2. 農業信用合作社（Agricultural Credit Association，ACA）：由同一區內的聯邦土銀行合作社（FLBA）與生產信用合作社（PCA），專門辦理不動產及中短期農業放款。其合併考量，主要係因聯邦土銀行合作社與生產信用合作社，所服務的對象均屬同一區域內的農民，為避免借款期限不同的農民，分赴二個不同單位申貸借款，以減輕放款單位的行政開支；並期以較大信用區的放款債權資產組合方式，降低不良放款侵蝕各信用區的財務根基。
3. 全國性的合作銀行（National Bank for Cooperative，CoBank）：由 12 個農業信用區之 11 個合作銀行，於 1989 年重組合併（中央合作銀行亦予併入），其業務範圍包括農漁合作組織及鄉村地區之公共設施貸款，並可承辦國際性之農產貿易貸款。

美國農業信用系統自 1916 年，初具雛形以來，歷經八十餘年的調整改組、合併精簡，已成為完善的農業金融機構之一，提供借款人更有效率的金融服務。

## （二） 資金來源與運用

農業信用系統與一般銀行不同，它並不吸收存款，其營運資金來源為股本、盈餘公積及發行債券。其中大部分是透過聯邦農業信用銀行財務公司（Federal Farm Credit Banks Funding Corporation），

---

券，籌集 40 億元資金，以支應體系內財務困難的金融機構，債券本息則由財政部保證支付。

於全國金融市場發售債券而來，尤其農業信用系統可參與 1987 年農業信用法案，授權設立的農業放款押品次級市場之運作，准許系統內金融機構，可聯合將放款債權組合為綜合基金，透過聯邦農業貸款抵押公司（Federal Agricultural Mortgage Corporation）發售合格債權憑證，銷售給投資人，以便重新取得資金拓展放款業務。

農業信用系統資金運用，主要為農業及相關用途的放款。（黃建銘徐，1998）

## 二、 日本農業金融體系

長久以來，專業（specialization）與分工（compartmentalization）是日本金融體系的一大特色。而我國農會的制度，又是在日治時代建立起來的，且兩國國情亦較為接近。因此，日本之農業金融體系，當可作為我國健全農業金融體系之參考。（吳榮杰，1999）

日本的整體農業金融制度，分為「農業系統金融體系」與「農業制度金融體系」。前者是由農漁民及農漁民團體，出資入股的合作金融體系；後者是以政策性農貸為核心所組成的融資體系。由於農業制度金融體系不在本研究範圍，茲僅就農業系統金融體系介紹。（黃建銘，1998、黃士榮，2001、黃得豐等，2001）

### （一） 組織架構

日本的農業系統金融體系(簡稱系統金融)，亦有人稱之為組合金融與農協金融，其組織乃建立在金字塔型的三階層制之架構上。包括：市町街村階層(相當於我國的鄉鎮級)之農漁業協同組合(簡稱農協、漁協)信用部門、都道府縣階層(相當於我國的省市級)之信用農漁業協同組合連合會(簡稱信農連、信漁連)、全國階層(中央級)之農林中央金庫(簡稱農林中金)。

#### 1. 農業協同組合

農協係依日本 1947 年公布之農業協同組合法（Agricultural Cooperatives Law）及農業團體整理法之合作精神，由組合員（會員）共同出資認股組成，盈餘則依出資額或交易額之多寡，分配予組合員。

其業務性質可區分為「綜合農協」與「專門農協」兩類。綜合農協類似我國基層農會，同屬多目標綜合經營體制，其經營之事業為綜合性，包括信用、保險、運銷及推廣事業等；而專門農協，則以養蠶、畜產、酪農等特定事業為主。

綜合農協之事業雖包括信用、保險、運銷及推廣事業等，然其經營重心，仍在於信用事業及保險事業，其他部門大多呈虧損狀況，須藉信用部門彌補。因此，信用部門為日本綜合農協各事業中之最重要部門。

綜合農協依「農業協同組合法」，主要經營之信用業務，計有貸放組合員（會員）事業上或生活上必要資金；收受組合員之活期與定期存款；辦理組合員向中央、地方政府、農林中金或信農連借款時之債務保證；接受農林中金或信農連之委託，催收其放款以及代理農林中金及信農連業務；此外亦獲准在限額內，對非會員授信及收受存款等。但由於經營規模過於零細，不具規模經濟，日本自 1960 年代起，即鼓勵農協合併<sup>13</sup>。

## 2. 信用農業協同組合連合會

信農連係由區內農協共同出資組成，為專業之農業金融機構（保險、供銷等業務，則另外成立專業機構負責），純粹從事金融業務，其目的在於調節其區域內，各農協及各類事業連合會的資金供需。

---

<sup>13</sup>日本自 1960 年代起，即制定「綜合農協合併助成法」鼓勵農協合併，並由當時 12,050 家之多，至 1970 年合併成 5,996 家，1990 年合併成 3,591 家，至 1999 年 1 月合併成 1,766 家。

其業務主要在於，接受會員農協餘裕資金的轉存，並對農協、農業關連團體，以及地方公共團體，予以資金融通。除此之外，信農連也作為農林中金及政府機構，指定之代理金融機構、協助員工訓練、指導農協開發業務等；另亦可在限額內，對非會員授信及收受款。然而基層農協在合併後，規模擴大，其信用業務可直接與農林中金來往，信農連原有的功能逐漸被取代，階段間互補性質逐漸淡化，信農連業務因虛級化而日漸式微。

### 3. 農林中央金庫

農林中金的前身，為根據「產業組合中央金庫法」成立於1923年的「產業組合中央金庫」。1943年產業組合中央金庫法修改為「農林中央金庫法」，才將產業組合中央金庫，改名至現在的農林中央金庫。成立的目的，是為了配合日本政府保護小農，提供農業發展所需資金，而集合當時之產業組合所設立。成立初期，其資本有一半為大藏省（財政部）提供，政府出資部分，最初15年無須分配盈餘，以後再逐年分期攤還，目前已無政府資本。

農林中金的業務營運部門組織，為本店(總行)及支店(分行)兩級制，業務主要在做為綜合農協與信農連之最上層資金融通中心，以調節農業系統金融中，各團體的資金供需。換言之，農林中金為農業系統金融的中樞機構。

農林中金業務範圍，為對出資團體貸放事業上之必要資金；對出資團體票據貼現、透支及放款；收受出資團體、公共團體及不以營利為目的之法人團體存款等，來達到調節資金供需的目的。值得一提的是，農林中金並不貸放資金給個人，而只調節系統金融中的團體資金供需。

## (二) 資金來源、運用與盈餘分配

1. 農業協同組合
  - (1) 資金主要來源為存款及借入款。
  - (2) 資金運用為放款、轉存信農連及購買有價證券等。
2. 信用農業協同組合聯合會
  - (1) 資金來源包括農協轉存款、借入款、農林中金委託代放款。
  - (2) 資金運用為放款<sup>14</sup>、轉存（農林中金）款、購買有價證券等。
  - (3) 盈餘分配除提撥法定準備金、公積外，亦依照出資額及交易額(轉存額)之多寡，分配給農協會員。
3. 農林中央金庫
  - (1) 資金來源包括出資團存款（主要為信農連轉存款）、發行農林債券、出資金（包括農協及信農連）。
  - (2) 資金運用包括放款<sup>15</sup>、購買有價證券、短期同業拆款與票據貼現。
  - (3) 盈餘分配依出資額及轉存款利息與貸款利息之多寡，發放給所屬會員團體。

綜合而言，日本農業系統金融體系，是由基層農協，利用深入農村地區的地緣與人際關係，吸收農村餘裕資金，再由信農連、農林中金將餘裕資金運用於農業及非農業部門。而利潤除支付基層農協之存款利息外，又以分紅、獎金方式回饋農協，支持農穩定經營。故其上、下層組織間，不僅有業務往來關係，下層亦是上層機構的出資者及參與者。上層機構對下層機構進行業務輔導，並將盈餘回饋予下層出資

---

<sup>14</sup>主要限於所轄組合員農協、金額太大且農協無法單獨貸出，轉由信農連貸放或是聯貸個案及對其他聯合會及非組合員的放款。

<sup>15</sup>包括對出資團體放款及非所屬團體放款。其中對非所屬團體放款，亦即所謂利用「交叉補貼」觀念，將所吸收之資金，投資非農業部門，賺取利潤之後，再補貼、回饋農業部門。

會員，成爲互動關係密切的生命共同體。(吳榮杰，1999)

### 三、 美、日體系共通性

經由前述，我們可以略窺美國、日本之農業金融體系。日本的農業金融屬於「農業」與「金融」合一的體系，且獨立於「一般金融」之外；至於美國則「農業金融」與「一般金融」分別不大，並無明顯肩負農業使命。(林啓淵，2001) 但其在體系發展及資金融通支援制度上，有下列之共通性：

#### (一) 專業立法

專業立法的有無，主要是表現政府的政策性意含，若以行政命令顯現，則無法反應此項意義。

準此，美、日兩國的農業金融體系，其共同特色爲專業立法。如美國農業信用系統，主要依據爲農業信用法案；日本農業系統金融則依據農業協同組合法及農林中央金庫法。

#### (二) 政府出資

美國農業信用系統成立初期的聯邦土地銀行，及後期籌設之農業信用系統財務援助公司，均經國會指定發售無擔保債券，債券本息由財政部保證支付。

日本農林中央金庫的前身，產業組合中央金庫，亦由大藏省負擔一半的資本。

#### (三) 專責資金融通單位，增強系統穩定功能

美國農業信用系統的財務援助公司及日本的農林中央金庫，其成立的功能，即定位於最上層資金融通角色。

#### (四) 系統垂直整合功能



日本由農協、信農連及農林中金所組成，採股金制，各階層間由下而上出資認股，透過業務互補性、資金轉存制度與業務輔導，加強依存、聯繫及協調功能。故日本的農業金融體系，垂直組織與平行組織間的關聯互通程度最高，如有一組織面臨財務、餘裕資金轉存等問題時，日本組織的機動性與意願，皆勝於我國。

美國農業信用系統內的財務援助公司，可支援系統內發生財務困難的金融機構；農業信用銀行財務公司，則透過在金融市場銷售債券，協助體系營運資金之籌措等，其間雖無層級隸屬的關係，然對於意見整合及財務調度，亦具穩定成效。

#### 四、 我國資金融通制度

我國的農業系統金融體系，除了中國農民銀行、土地銀行及合作金庫銀行，三家農業行庫外，尚包括農漁會信用部等合作組織，其間之關係，除法令規定由農業行庫負責資金融通與業務輔導外，彼此並無隸屬關係，且其業務又具高度重疊性，因此對整體農業系統金融的發展，有著不利的影響。

依據農會信用部業務輔導辦法規定，三家農業行庫對農會信用部之主要輔導項目包括，協助建立各項經營管理制度、餘裕資金轉存、資金融通、逾期放款清理及補助農會推廣經費等。茲分述如下：(許遠東，1985)

##### (一) 資金支援

農會信用部辦理會員放款所需資金，除由政府提供資金辦理之部份政策性融資及農村存款外，就靠三農業行庫支援。此項資金支援，對規模較小、條件較差之農會信用部，尤其重要。因為三行庫對農會信用部之融資條件，均較一般融資條件優惠。

此外，這項資金支援，更具有季節性或區域性資金調節的作用，有助農會信用部健全發展。

## (二) 餘裕資金之調配

農會信用部以服務居住於組織區域內之農會會員為原則。財政部雖核准其得吸收非會員存款，惟不得對非會員辦理放款(存單質借及受託代放款項除外)。因此，所收之存款，以運用於會員放款為主，故出現餘裕資金之情形，難以避免。

又由於省、縣級農會，均未設立信用部，且基層農會間，不得有資金互相往來。所以，調劑農會信用部餘裕資金之任務，由三農業行庫承擔，其中尤以合作金庫為主要對象。

## (三) 業務輔導與檢查

農會信用部之業務檢查，係由財政部授權中央銀行，再經中央銀行依據「中央銀行法」規定，委任合作金庫銀行辦理(目前已改由中央存款保險公司辦理)。合作金庫銀行為確實掌握各農會信用部業務經營狀況，採取實地檢查，督導檢查及報告稽核等三種方式。

另合作金庫銀行並指派資深行員，配合各縣市政府之專案輔導小組或聯合輔導小組，共同輔導逾放比率偏高之農會信用部，以加速逾期放款的清理，提供處理不良債權之經驗及改善財務狀況之建議。

## (四) 補助農會推廣經費

農會法第 38 條規定，農業金融機構應就年度所獲純益撥出一部份，移作各級農會輔導及推廣事業的純益，比率不得少於 10%。

臺灣土地銀行及合作金庫銀行，均早自民國 50 年起，中國農民銀行亦於民國 72 年，開始依照規定辦理此項經費提撥。

另從實際運作中觀察得知，中國農民銀行是股票公開上市公司並已民營化，而臺灣土地銀行及合作金庫銀行，亦屬一般銀行，並朝綜合銀行發展趨勢，故其所受待遇與一般商業銀行差別不大，除須與一

般商業銀行競爭外，尙受公營銀行須達成盈餘繳交國庫之壓力。在此壓力下，常使農業行庫，對較無利可圖之農貸服務，無法盡心盡力，而導向較爲有利之農產加工及農業相關企業之貸款。對既定之農業金融任務，也就無法充分發揮。(吳榮杰，1999)

此外，蘇財源(1998)針對目前三家農業行庫，在提供緊急資金融通功能，調查分析結果認爲「不足」者，占34.6%；若加計「非常不足」部分，則高達54.3%，顯示有逾半以上的受訪者(各農漁會總幹事及學者專家)，認爲三家農業行庫提供緊急資金融通的功能，明顯不足。其主要的理由：

1. 行庫須在債權確保後，方給予融通。
2. 行庫早上營業時間較農會晚，時效上緩不濟急。
3. 問題農會內控及風險管理有問題，行庫不敢貸。
4. 行庫只對轉存款部分融通。
5. 需提供充分擔保品，始可融通。
6. 以三家行庫轉存款比率，作爲各行庫融通比率，導致三家行庫互相推諉，無人願意主辦，甚至拒絕轉存款。
7. 債權估評及融通條件，過於嚴苛，以當舖心態辦理。
8. 作業太慢，無法迅速應急。
9. 行庫承辦人員未獲充分授權，層層請示，緩不濟急。
10. 帳面負債大於資產時，根本拒絕融通。
11. 行庫本身爲營利單位，有自己風險考量。

綜上，農業資金的需求，存在相當顯著的地區性與季節性變動。一個縱向整合的農業金融機構，有助於上層信用體系，吸收下層信用體系的餘裕資金；或下層信用體系資金不足時，給予迅速之資金調劑融通支援，以獲所需。(雷立芬，1993)茲參照美、日兩國資金融通支援制度，對照比較我國制度上的缺失所在。(表4-6)

表 4-6 臺美日資金融通制度之異同

國別 項目	美 國	日 本	臺 灣
體 系	「農業金融」與「一般金融」分別不大，並無明顯肩負農業使命。	農業金融屬於「農業」與「金融」合一的體系，且獨立於「一般金融」之外。	目前的體系，係「農業金融」，獨立於「一般金融」。
專業立法	農業信用法案	農業協同組合法 農林中央金庫法	與農業金融關係密切者，皆為行政命令
專責單位	農業信用系統內之財務援助公司	農林中央金庫	農業三行庫，但功能不彰
系統垂直整合功能	無，但由農業信用系統內之財務援助公司，支援財務困難的金融機構，亦具有穩定成效。	農協、信農連及農林中金三級制。各階層間，由下而上出資認股，垂直組織與平行組織間的關聯互通程度高。	農會三級制，但階層間無監督與隸屬關係。農業金融體系，缺乏垂直整合與平行相互支援。

資料來源：本研究整理