

第五章 政策思考方向

農會信用部何去何從？主管機關改革政策，反覆不定，究何種政策才是對農民有利，社會負擔成本最小？本章擬利用組織變革理論，判斷農會信用部，在面臨內、外環境影響下，是否亟需變革，始能應付新局；其次，分析農業的重要性，探討農業發展為何需要農業金融，以確立農業金融的特殊與必要；最後，再以政策方案決策途徑理論，檢驗農會信用部改革政策問題結構，以供決策者採行正確途徑，思考農會信用部的改革方向。

第一節 改革 - 必然的趨勢

農會信用部與環境的互利共生關係，明顯失衡；長期構築的營運架構，亦已失效，其經營危機昭然顯現，改革實已迫在眉睫。以下茲從探討組織變革理論，以分析農會信用部改革之必然趨勢。

一、 組織變革理論

農會信用部現今環境變化下，是否已面臨到必須改革的地步，茲從組織變革的理論，加以瞭解，以為探討。

(一) 組織變革的意義

Michael(1982)把組織變革定義為，組織為因應環境變化，所從事的調整過程，其通常發生在組織經營行為與環境變動，無法配合時。而 Ricardo(1991)則認為組織變革，是組織為使成員行為與以前有所不同，所做的策略規劃與行動。

謝安田(1994)則認為，組織是一開放系統，不能獨立而生存，必須與其周遭環境相結合；透過資源、能源和資料之輸出、輸入，彼此維持依存關係。由於科技一日千里，社會變遷日益迅速，人類之思想與行為，亦隨著趨於多元化與複雜化。組織受此環境衝擊，

必須調整其內部狀況，以維持其組織之均衡，進而達到組織生存和發展之目的。此種調整過程，即為「組織變革」。

綜上，組織變革應可指為，當組織受到外在環境衝擊，並配合內在環境需要，為適應新環境所作之轉換調整過程，進而維持均衡，達到生存與發展的目標。（吳定，2001）

（二） 組織變革的原因

一個組織面臨何種情況，始會加以變革，其原因可歸納如下：

Steers(1993)認為，從組織內部與組織外部，都找得到迫使組織變革的力量。其內、外部力量說明如下：

1. 變革的內部力量

- (1) 員工目標變化
- (2) 工作技術變化
- (3) 組織結構變化
- (4) 組織目標變化
- (5) 組織環境變化

2. 變革的外部力量

- (1) 技術變革
- (2) 政治變化
- (3) 資源可獲利性變化
- (4) 市場與經濟變化
- (5) 法律變化

Donaldson (1994) 亦認為，組織變革需要動力，其主要的動力如下：

1. 企業業績突然大幅滑落，以及因此招來的惡意購併企圖。
2. 社會的期待。

3. 最高主管（CEO）的就任。
4. 組織內部自行產生改革英雄。
5. 市場的威脅。

此外，郭崑謨（1993）亦指出，影響組織變革的環境因素，可分為如下：

1. 外在環境因素

- (1) 生產過程和資訊處理等，技術方面的急速進步。
- (2) 國內外企業之高度競爭。
- (3) 高利率政策。
- (4) 產品生命週期之縮短。
- (5) 政府法規之制定或廢止。
- (6) 消費者嗜好之變動。
- (7) 消費者或環境保護團體的急遽需求。

2. 內在環境因素

- (1) 員工對工作安全需求之日益增加。
- (2) 員工對理想的工作與工作環境之期待，逐漸提高。
- (3) 員工希望享有決策參與權。
- (4) 員工對組織機能，更講究效率化要求。
- (5) 員工價值觀之變化。

綜上，組織變革的成因，主要係因內、外部環境的快速變遷，為達到組織生存、發展的目的，而將內部作一全面深入的調整。換言之，組織變革是主、客觀環境、組織特性與管理決策互動的結果。

二、 信用部面對的衝擊

我國經濟發展初期，由於農會信用部為基層地區最普及的金融機構，深入農村地區，貸款廣及農民之生產及生活等層面，不僅成為有

效率之鄉村平民金融機構，亦支援農會其他推廣、供銷及保險等部門業務之推動。農會不僅提供農業生產及運銷之資金融通，亦支援農業發展所需之技術推廣及資金需求，有助於促進農業之發展，並進而帶動我國經濟之起飛。

另由於我國早期「以農立國」，全國產值幾乎可說是大部分來自農業部門，工業部門所佔比重相當的低，政府在發展經濟階段，主要以高利率政策來吸收農民之存款，投入工業建設，農會信用部便因地利之便，被賦予承擔吸收農村剩餘資金，並轉存農業金融專業行庫，有效發揮將農村剩餘資金移轉至工商部門，為推動臺灣經濟發展過程中，不可或缺之金融體系的重要一環。（陳希煌，1997）

農會信用部過去對臺灣經濟發展，雖有著不可磨滅之貢獻，惟當前農會信用部，受到下列外在與內在環境因素之影響¹，優勢不再，導致存、放款市場占有率下降，獲利能力降低，超貸及逾放比率過高等經運危機，績效每況愈下，實已無法應付當前環境之需要。

（一） 外在環境影響

1. 經營環境惡化

- (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。
- (2) 金融自由化之競爭激烈。
- (3) 天然災害使農業發展，雪上加霜。
- (4) 贊助會員放款比率增加，不良資產增加，經營績效惡化。
- (5) 存戶信心流失。

2. 缺乏資金融通制度

- (1) 資金融通制度無專業立法，無法表現政府政策意向，亦無實質的拘束力。

¹農會信用部面臨內、外在環境影響，詳細之介紹，請參閱本研究第四章。

- (2) 無專責單位，農業三行庫基於自身利益考量，功能不彰。
- (3) 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功能，無法發揮資金調劑盈虛之功用。

(二) 內在環境影響

1. 組織內控不良，增加交易及運作成本

- (1) 信用部不具獨立法人人格，不利企業化之經營管理。
- (2) 非股金制度，無法迅速擴充淨值，不利資金管理。
- (3) 淨值偏低，承受風險能力不足。
- (4) 複雜選舉文化，影響組織穩定性，不利業務正常經營。
- (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。
- (6) 未能落實及加強內部管理制度，不利健全經營。
- (7) 授信風險管嚴重缺失，逾放比率偏高。

2. 監督管理權責混淆，產生推諉塞責

- (1) 主管機關多頭馬車，權責不易釐清。
- (2) 目的事業主管機關，權限不足。
- (3) 檢查權與處分權，無法結合，不利問題農會信用部之處理。
- (4) 管理法制缺漏，危機處理機制，功能不彰。

此外，再具體從 Donaldson 主張的社會期待、市場威脅，及郭崑謨指出的員工認知因素，加以探討。農會信用部之社會期待改革殷切；市場表現不足銀行機構，生存具威脅性；及農會員工均體認，唯有變革才有助於組織效益的提升與發展，故可以得知組織變革，為其未來

存續與發展的必然途徑。

(一) 社會期待

由前述第二章整理資料觀之，不管是學者專家的研究建議或政府機關的改革方案措施或農會實務界的主張等，其提出的改革建言，或有「農業金融，應視為一般金融」及「農業金融，應有別於一般金融」之思考方向差異，但其要求改革的基本態度，卻是一致的。

再觀察近年來，報章雜誌等媒體報導，社會大眾對農會信用部之組織、功能、經營效能等，亦多所批評並要求改變，實可感受到社會期待改革之殷切。茲引述中國時報社論²的一段話，以證明之。

依據世界銀行及國際貨幣基金的分析，無論古今中外，金融問題的成因大概可以分為兩項：第一：信用的擴張。信用為何會快速擴張，理由無外乎看好經濟前景、金融體系及國內外資金流動的開放、以及金融業及企業缺乏對匯率及短期借款的風險管理。第二：金融體系結構性問題。包括不正確的貸款評估程序、過度關係人貸款及貸款集中度過高、政府利用銀行介入資源分配、缺乏市場紀律、不完備的金融監管制度及機制，以及缺乏公司治理制度等。

在實務上，由於經濟景氣本來就有循環，大多經濟體隨著發展而形成信用過度擴張，似乎很難避免。因此，金融改革的重點在於改良金融體系的結構性問題。財政部將整頓的主要標的，放在當下體質最脆弱的農漁會信用部，絕對是正確的方向。

(二) 市場威脅

² 社論（2002），「基層金融必須要改革、立刻要改革」，中國時報，9月26日，第2版。

據林啟淵（2001）分別從下列五類營運指標，評估農會信用部與本國一般銀行間的經營績效³。

1. 安全性：逾期放款比率、淨值占存款比率與存放比率。
2. 流動性：現金與存放行庫占存款比率、流動資產占存款比率。
3. 資本適足性：淨值占放款比率、淨值占資產比率。
4. 收益性：淨值報酬率、資產報酬率。
5. 效率性：資金成本率及運用利率。

獲得結論：為農會信用部的放款回收能力、資金運用效率、存款安全性、財務結構以及組織的獲利性等方面，明顯地逐年惡化，且各方面的表現，均不如本國一般銀行。

（三） 員工認知

蔡碩川（2001）就不同屬性之農會員工⁴，對農會信用部組織變革認知之研究指出，其中高達 88.6% 的受測者認為，農會信用部必須加速改革，否則會面臨營運危機；有 84.6% 的受測者認為，農會信用部組織變革後，可以提升市場競爭力；另外，有 83.9% 的受測者認為，金融業有生存競爭的危機，農會信用部必須變革，才能繼續保有競爭優勢；又有 83.2% 的受測者認為，為了因應金融自由化與國際化的衝擊，農會信用部應儘速變革。（表 5-1）

整體而言，農會員工對信用部變革後，有助提升組織效益和發展的認知，具正面的肯定⁵。

³ 詳細資料分析，請參考林啟淵（2001），農業金融體系新定位之研究，pp35-46。

⁴ 將農會依地區別，分為大臺北地區、北部地區、中部地區、南部地區、東部地區及離島地區。再依估計施測樣本數目，每縣市至少抽取一鄉鎮農會，共 48 家農會，占全體設有信用部農會的 18.5%。

⁵ 詳細資料分析，請參考蔡碩川（2001），農會信用部組織變革認知、組織承諾與變革態度之研究，pp.52-66。

表 5-1 員工對信用部組織變革認知各項問題強度表

單位：%

| 題 目 | 完全同意 | 有些同意 | 無意見 | 有 些不同意 | 完 全不同意 |
|---|------|------|------|--------|--------|
| 1.我認為農會信用部必須加速變革，否則會面臨營運危機。 | 61.8 | 26.8 | 3.6 | 4.5 | 3.4 |
| 2.我認為農會信用部組織變革後，可以提升市場競爭力。 | 55.2 | 29.4 | 5.8 | 8.2 | 1.3 |
| 3.為因應金融自由化、國際化的潮流衝擊，我認為農會信用部應儘速變革。 | 55.1 | 28.1 | 8.4 | 5.1 | 3.4 |
| 4.我認為農會信用部組織變革後，我的才能與潛力，更能發揮。 | 20.6 | 33.3 | 30.5 | 10.5 | 5.1 |
| 5.我認為農會信用部組織變革，是提高員工生產力的良好途徑。 | 40.3 | 36.9 | 10.5 | 9.0 | 3.4 |
| 6.我認為農會信用部組織變革後，農會會更重視員工的權益。 | 23.4 | 31.5 | 23.2 | 17.2 | 4.7 |
| 7.我認為農會信用部組織變革後，經營效率會提高。 | 39.1 | 36.5 | 13.9 | 6.9 | 3.6 |
| 8.我認為目前農會信用部，以維持在農會中一個部門的經營方式為宜，沒有必要進行變革。(反向題目) | 12.2 | 15.0 | 22.8 | 28.3 | 21.7 |
| 9.我認為農會信用部組織變革後，我將有更多升遷機會。 | 8.2 | 18.9 | 41.2 | 18.9 | 12.7 |
| 10.我認為農會信用部組織變革後，我可學習到更多專業知識和經驗。 | 37.3 | 4.1 | 9.4 | 7.5 | 3.7 |
| 11.我認為金融業會有生存競爭的危機，農會信用部必須變革，才能繼續保有競爭優勢。 | 53.0 | 30.9 | 7.1 | 6.0 | 3.0 |
| 12.我認為農會信用部組織變革後，我的工作會更具挑戰性。 | 39.1 | 40.6 | 13.3 | 4.7 | 2.2 |
| 13.我認為農會信用部組織變革後，可以淘汰無效率及冗員。 | 39.9 | 37.5 | 12.4 | 7.9 | 2.4 |
| 14.我認為農會信用部組織變革後，管理制度及業務會更具彈性及效率，可以增進專業經營的自主權。 | 35.2 | 39.5 | 12.5 | 8.8 | 3.9 |

資料來源：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

綜上論結，North (1990) 提出「制度變遷是決定於社會的演變，進而制度影響經濟成就」，農會信用部因為先天內在的組織體制設計管理，並非十分完善，在農村經濟繁榮時期，其業績表現，一時尚可掩蓋其缺失。但隨著我國工商經濟之發展，外在環境變化下，農業生產之比重逐漸減縮，農會信用部問題已開始顯露。尤其因金融自由化政策之推行，民營金融機構大量增設及信用合作社紛紛改制為地區性商業銀行，金融業之競爭益形激烈，加上未來農業部門之萎縮、不動產業景氣復甦遙遙無期，以及存戶信心流失等因素，從內外環境影響觀察得知，在在均顯示農會信用部的組織與經營管理，面臨必須立即改革，始能應付新變局之地步。(林維義，1999)

第二節 確立農業金融特殊需要

農業受自然環境限制，生產過程以及產品品質的一致性，都與工商生產截然不同。尤其，在我國小農⁶的生產型態下，農業生產者因缺乏經濟規模，而難與工商業者競爭。因此，農業金融必須獨立於一般金融之外，維持其特殊性，以符合弱勢農民生產之需。(雷立芬，2002)

以下茲就農業是否重要、農業發展為何需要農業金融與農業金融的特殊性加以分析，以確立農業金融之必要性。

一、 農業具重要性

農業的意義，最初無論中外，均是專指耕耘而言。其後，因人類的生活日趨複雜，所指的範圍也日漸廣泛。到了現在，農業可以簡單的說是：「人類利用土地，以培養動植物的生產事業。」(Mosher, 1965、尹樹生, 1977) 申言之，農業是人類先對土地投放勞力和資本，配合土地的自然生產力，培養動植物，然後將產品加工或不加工，經過運銷而達到消費者，以滿足人們生活上最基本的慾望。且因農業的生產品(簡稱農產品)，絕大多數是屬於人類的糧食和衣著原料，所以農業常被稱為最基本的生產事業(The most fundamental industry)，當然亦是最重要的產業。(張德粹，1979)

又據許文富(1986)指出，農業在過去經濟成長過程中，因有(一)產品貢獻：1.供給糧食、安定社會經濟；2.提供農產品出口，賺取外匯。(二)要素貢獻：1.供應工業化所需之勞動力；2.提供工業化所需之資本。(三)市場貢獻：即提供市場消費工業產品。因此，建立了以農為主的國家，在民國60年代之前，農業在整體經濟發展的過程中，占

⁶ 小農是指一個農家為充分利用家庭的全部勞力，而將其經營的土地面積及資本數量，調整到適足與勞力相配合；全家共同從事農場工作，且經營農場所獲得之收入，足能敷其一家生活者。換言之，小農具有之一般性質如下：(1)小農者其所經營之耕地面積，以不超過家庭勞動能力為範圍；(2)小農者農場收入可維持一家之生計；(3)小農者係以一定之生產力階段為前提；(4)小農者不侷限於傳統農業之範圍。(羅明哲，1986)

有相當重要的地位。

惟有人主張，隨著經濟發展結果，每一個人的實質所得及工業部門專業化程度，漸次提高以後，相對地農業對國內生產毛額的貢獻率，即愈來愈低。如在民國 81 年的產業結構中，農業、工業及服務業的國民生產貢獻率，分別為 3.60%、40.08% 及 56.32%；但十年之後，也就是民國 90 年，三級產業⁷對於國內經濟的貢獻，則分別為 1.95%、31.09% 及 66.96%，農業對於經濟成長率首度跌破 2% 的關卡，民國 91 年更下降至 1.86%（表 5-2），且後續仍有繼續下跌之趨勢，顯示農業在整體經濟發展中，其重要性已相對減弱。（謝明瑞，2002）

⁷ 經濟學者常將各種生產事業，劃分為三大類：1. 凡是生產原始的物品供作工業原料，或生產不經深度加工變形，即供消費的產品，如農、林、漁、牧及採礦等各業的初步階段，至粗糙的產品收穫後為止，這類的生產稱為初級產業（primary industry）。2. 凡將初級產品作加工製造或精煉，以改變其形式或改進其品質，因而增加物品的形式效用或品質效用，這類的生產事業則稱為次級產業（secondary industry），如各種工業製造和建築業。3. 凡人們貢獻各種勞務（services），包括體力或智力勞務，或使用勞務以增加財物的地域效用、時間效用及占有效用等，如商業與交通運輸業之類，都稱之為三級產業（tertiary industry）。因此，亦可說初級產業是以利用自然生產力（natural productive forces）為主及人力為輔的生事業；次級和三級產業，則是以人力配合資本為生產的主力，利用自然力比較小。（張德粹，1999）

表 5-2 三級產業對國內經濟的貢獻

| 民國 (年) | 產業結構 (按各產業 GDP 比重) | | | | | | |
|-----------|--------------------|-------|-------|------|-------|---------------|-------|
| | 農業 | 工業 | | | 服務業 | | |
| | | 小計 | 製造業 | 其他 | 小計 | 金融保險及 不動產業 | 其他 |
| 81 | 3.60 | 40.08 | 31.82 | 8.26 | 56.32 | 17.05 | 39.27 |
| 82 | 3.64 | 39.35 | 30.56 | 8.79 | 57.01 | 17.56 | 39.45 |
| 83 | 3.51 | 37.71 | 28.99 | 8.72 | 58.78 | 18.96 | 39.82 |
| 84 | 6.48 | 36.37 | 27.92 | 8.45 | 60.15 | 19.26 | 40.89 |
| 85 | 3.19 | 35.72 | 27.92 | 7.80 | 61.09 | 19.51 | 41.58 |
| 86 | 2.55 | 35.31 | 27.80 | 7.51 | 62.14 | 20.56 | 41.58 |
| 87 | 2.47 | 34.56 | 27.39 | 7.17 | 62.97 | 20.36 | 42.61 |
| 88 | 2.56 | 33.19 | 26.59 | 6.60 | 64.25 | 20.35 | 43.90 |
| 89 | 2.09 | 32.38 | 26.39 | 5.99 | 65.53 | 20.05 | 45.48 |
| 90 | 1.95 | 31.09 | 25.57 | 5.52 | 66.96 | 20.49 | 46.47 |
| 91 | 1.86 | 31.03 | 25.74 | 5.29 | 67.11 | 20.82 | 46.29 |

資料來源：行政院主計處 (2003)

然而，農業的重要性，是否真的隨經濟發展而減低？不錯，如以農業初級產值估算，也許如此。但現代農民經營農業，並不限於耕種及一切田間操作，農產品收穫後，有許多是須經農家或農民的加工(次級產業)運銷，亦有些農產是不須加工，而由農民直接運送至市場出售(三級產業)⁸，故知現代農業已不純粹是初級產業了。(張德粹，1979)因此，如考量食品加工、銷售等次級、三級產值，和其他農業附加之休閒、生態、教育、森林涵養水源、水土保持及糧食安全存量等非經濟價值，農業產值絕非如此(楊平世，2002)；況縱使工、商、服務業再如何發達，其與農業亦是相輔相成，缺一不可。所以，若有人以為

⁸ 目前這些次級及三級產業的產值，均無算入農業總產值內。

經濟發展後，農業便已無舉足輕重，實是一個錯誤的想法。（尹樹生，1977）

吳恪元（1995）並認為，農業的享受價值雖不高，但生存價值卻相當高；農業的有形價值雖不高，但無形價值卻相當高；農業的內在價值雖不高，但外在價值卻相當高。農業是一個國家最基本的產業，其重要性如下：

1. 農業提供人類生存所需的糧食。
2. 農業是國家立國的基礎。
3. 農業是經濟發展的原動力。
4. 農業能容納過剩人口。
5. 農業損耗的資源最少。
6. 農業對環境的損害最少。
7. 農業維護自然環觀，陶冶國民身心。
8. 農業保存一國優良傳統文化。

綜上，農業為立國之根本，國家發展之重要命脈，其對整體經濟之貢獻與其他產業比較，雖有相對下降之趨勢，但其重要性並不因而式微。此乃因農業不僅是一項經濟性產業，更是一項多功能之策略性產業，除可保障糧食安全，亦兼負維護生態環境與自然保育之功能，遠非其他產業所能取代，實為國家經濟建設之基本產業，不可偏廢。

二、 農業發展需要農業金融

農業發展⁹是一個國家經濟發展的基礎，通常農業生產，其生產因素間的替代性極大，即勞動與資本間具有相當大的代替性。過去臺灣的農業是以勞力為主，大量應用勞力，形成勞動集約的經營方式，所

⁹ 農業發展一詞之含義甚廣。狹義之農業發展，是指農業之產出（output）一年比一年增加之意，在經濟學上常以農業的年成長率（annual growth rate），表示農業發展的速率，此與以每年之經濟成長率，表示一國之經濟發展速率之意義相同。而廣義的農業發展，則泛指與農業生產有關之各種社會、經濟、教育及文化等因素的發展或改進，故其範圍甚廣。（許文富，1986）

以資金的有無，無關重要。但隨著經濟的發展，農業生產結構發生變化¹⁰；加以農業勞動不斷外移，造成農業勞動缺乏，農業工資不斷上漲，導致農民以資本替代勞動。Mellor (1966) 即認為，農業發展的過程，是由傳統技術的靜態農業，走向生物性為主的低資本技術，再邁向機械性為主的高資本技術的動態農業。因此，農業現代化的特徵之一，就是以資本集約的生產技術，替代傳統勞動集約的生產方式，即以資本代替勞動。

現代農業對資金的需求，舉凡農業勞動由農業部門移轉到非農業部門，農業勞動的減少由農業機械化來替代；農業部門人地比例降低，留農者得以擴大規模；農業生產資材專業化生產，成本降低，農民自給減少，購入比例提高；以及購買化學肥料、農藥、病蟲害防治，新品種改良等，任何一項農業措施，均會使農業資本的使用增加。(江榮吉，1979)

綜上，劉欽泉 (1985)，觀察農業發展過程得知，農業生產由自給自足型態，走向以市場為導向的商業型態；農業生產力由土地資源生產力的提高，走向勞動生產力的提高；農業生產技術由勞力集約，走向資本集約的技術，由生物性技術替代土地，走向機械性技術替代勞動；農業經營由不經濟的小規模，走向經濟的大規模；農產品供給型態由初級，走向精緻加工的商品型態；農產品市場由地方消費市場，擴及於全國性市場與國際市場；農村社會由閉塞的傳統社會，走向開放的現代化社會，無一不需要農業金融的支持與配合，方可達成。更加證明了，農業金融領導農業發展，而農業發展仰賴充足農業金融的供給，兩者關係密切。

三、 農業金融具特殊需要

農業發展與農業金融的關係，密不可分，而農業由於經營具有其先天生物生產特性與弱點，所以在資金的取得上，相對於其他非農產

¹⁰ 即農業經營的集約化與農業生產的商品化。

業，常處於劣勢地位。(吳榮杰等，2000)

因此，基於農業金融與一般金融的差異，正好說明了農業金融應有別一般金融之必要，亦即整個金融體系中，不能缺少農業金融機構，而只由一般金融機構兼辦農業金融業務。其理由如下：(林鐘雄、彭百顯，1985)

(一) 農業金融期限較長

農業投資大多屬長期，例如對土地、建築水利工程或農舍等的投資，往往需十數年，才可回收；對農作耕種和家畜、家禽飼養的投資，因受季節天候限制，通常短則三個月、六個月，長則要一年或三、五年，才有收成，資金週轉需時較長。

反之，一般工商業金融的週轉較快，因工業生產不受季節影響，可連續不斷生產，週轉資金通常是二、三個月，長則六個月，短則甚至一個月就可週轉一次，需時較短。

因此，農業資金需求的供給，一般金融機構往往不願承作，故農業金融與一般金融，有分工的必要。

(二) 農業金融具季節性

農作物耕種、栽培與收穫，均須隨季節天候的變化而定，故對農業資金的需求，各季均有差異。例如農耕季節，需要購買種子、肥料、飼料、生產工具及支付大量工資，資金需求大；而農產收穫季節，為農家收入時期，所需的資金較少，融通的資金多屬農產運銷之短期資金。

農業金融因富有季節波動，在面對資金需求不同的環境下，農業金融有其特有的功能。

(三) 農業金融具零細性

小農為主的國家，每戶農場面積不大，又多以家族勞動力為主

的農業經營型態，經營規模雖小，但單位數卻眾多而分散。因農場面積狹小，規模不大，所需資金不多，故貸予的信用細小而零碎，造成農業金融機關之授信手續、管理成本高昂。（羅明哲，1997）

而一般金融機構，基於營利考量，多不願承作，此正是農業金融與一般金融，需要分工的地方。

(四) 農業金融彈性小

農產品大多屬於糧食品，為生活所必需品，需要彈性及所得彈性皆很小；又農產品的生產，受自然天候等條件的限制很大，所以供給彈性也小。職是之故，由於面對農產品缺乏供需彈性的環境，農業金融對環境變化的彈性亦較小。

而一般金融則因產品的供需彈性大，對環境變化的彈性亦較強，所以基於農業發展的考慮，農業金融應有需要。

(五) 農業金融風險高

農業金融與一般工商金融相較，何者風險較高？眾說紛紜¹¹。但一般皆認為農業金融受下列因素影響，故其經營成本及風險，皆較一般金融為高。

1. 農業受自然因素、自然經濟條件，所帶來的不測災害或病蟲害，致使農產品或有欠收之情況，或雖豐收卻因穀澆傷農，致使農民發生血本無歸的現象。
2. 農產品因本身特質，體積龐大，儲藏運輸較不便，且容易腐敗，再加上農民無法擁有太多資本，對市場供給的調節，也較困難。

¹¹ 農業產品特性上之風險，可透過技術進步，災害上之預防措施及實施農業保險等來降低；而市場價格風險，可透過農民組織之加強，或拓展貿易的方法來減少。但金融市場引起風暴之案例，起源往往以工商貸款之冒貸或超貸，且數額龐大驚人，較之農業信用的風險，實有過之而無不及。（羅明哲，1997）

3. 農業信用因期限較長，其間經濟情況之變化、變數較多，且由於對象零碎而成本高，管理較困難，而使得農業信用的風險增加。(羅明哲，1997)

因此，在農業保護產業的政策下，農業金融之經營，需要政策上的支持。

(六) 農業金融分佈廣

農業經營以農家為主，分散於各鄉村，為一無組織之生產單位。因此，為服務廣大眾多而零散之農家金融需求，農業金融機構之分佈，客觀條件上即被要求普遍設置。

農會信用部的設置，幾乎分佈於全國各鄉鎮地區，而一般金融機構基於營利考量，往往未能深入每一鄉鎮，據統計目前尚有 93 個鄉鎮，只有農會信用部而無其他金融機構¹²，此亦為農業金融之特殊性。

綜上，農業金融與一般金融之差異比較，由於農業金融存在的弱點，一般以營利為目的的金融機構，基於安全性、流動性與收益性等考量，是不願意對農業部門融通充分的資金，因而限制了農業部門資本形成的能力。(吳榮杰等，2000) 因此，在整體金融體制中，農業金融體系的分工角色，自有其獨立存在的意義。亦即基於農業金融的特色，僅以一般金融來兼辦農業金融，並不能充分替代農業金融機構的功能。(林鐘雄、彭百顯，1985)

第三節 信用部存續選擇

由上一節說明得知，農業因具先天的特性與弱點，難與一般工商業者競爭，但因其為國家生存產業，因此為求農業的永續發展，照顧弱勢產業需要，農業金融獨立於一般金融之外，確有其必要。

¹² 請參考本研究表 3-5。

但縱使農業金融的必要性確立後，其改革的主張亦存有爭議。一如財政部主張，以農會信用部作價出資成立全國農業銀行，信用部成為其分行，此主張實質上仍等同於消滅農會信用部；一如農會界及農政機關之主張，認應維持農會信用部繼續存在，僅需在體制內漸進調適的改革即可。

因此，農會信用部何去何從？改革方向為何，才能使社會付出的成本最小？改革方向為何，才能維持照顧農業的需要？凡此種種，政府的政策該如何決定？以下茲謹說明，各種政策方案決策途徑及採行判斷標準，並檢驗農會信用部改革政策問題的結構，以供決策者採行正確的途徑，思考農會信用部改革方向。

一、 政策方案決策途徑

政策方案的決策途徑，以「理性」¹³（rationality）的觀點，從低至高來看，大致上可分成下列六種途徑：（吳定，2003）

（一） 政治性途徑(political approach)

提倡者為一般從政人員(politicians)，他們認為政府機關大都數的政策方案或計畫等，基本上是由政治上、社會上、經濟上、學術上，居於優勢地位者互動之後，所制定出來的。因他們在權力、地位、財富等方面，有絕對的影響力，同時更由於他們人多勢眾，因此對於政策的走向主導力甚強。於是他們根本不願意，依據理性的、科學的、客觀的，成本利益分析結果作決策，而依其本身的政治目的與偏好做決策。

就實際狀況而言，此決策途徑常常是強勢政黨所採行的途徑。且由於此途徑，幾乎完全依標的人口的政治目的，以及政治力量狀況運作，是一種不按牌理出牌的決策方式，也就是一種相當不講究

¹³ 此處所謂理性的程度，是指在資料的蒐集、問題的分析、方案的設計及選擇等項目的運作過程中，所能夠達到的充分和客觀程度如何？以及政治性因素影響程度如何？而言。

理性的決策方式。

(二) 漸近途徑(incremental approach)

提倡者為林布隆 (Charles Lindale)，他認為在一個民主多元的社會，基本上，政策的制定乃是各種不同黨派間的討價還價、交易協商之妥協結果，大家最後的感覺是：「雖不滿意，但可以接受」。

此途徑強調決策者在作決策時，著重從現在已有的政策或現狀 (the status quo)，去尋找漸進性的替代方案，而不對現狀作大幅度的變動。換言之，新政策只是對過去的政策，作某些漸進的修正而已。

(三) 垃圾桶途徑(garbage-can approach)

提倡者為柯漢 (Michael Cohen)、馬屈 (James March) 及歐爾森 (Jonan Olsen) 三人。他們認為，機關組織的決策，通常並非經過理性思考計算之後的結果，實際上是決策者在決策過程中，不經意碰到的一項產出結果。

亦即認為機關組織，如同一個由問題、解決問題的替選方案、參與者及選擇機會四者，混合而成的垃圾桶。這個機關組織，最後所產生的決策如何，端視問題是否正好碰到解決方案、解決方案是否符合參與者的利益，以及決策者是否有機會，同時發現問題與解決問題而定。

此途徑認為，組織決策並無次序性，各決策要素彼此間，並無一致的邏輯演繹關係，決策的形成只是機會所造成。

(四) 混合掃描途徑(mixed-scanning approach)

提倡者為艾賽尼 (Amitai Etzioni)，該途徑主張，當決策者面臨決策情勢時，將問題分成兩個層次處理：高層次部份，採取理性途徑立下基本的決策方向；至於低層次部份，則以漸進途徑制定詳細

的執行辦法。

每一層次各具有不同的資訊詳盡程度與涵蓋的範圍。如何區分詳盡與簡略的層次，須視時間、經費、人力、物力及問題本質而定，同時還須考慮因素間，彼此互相替代犧牲的情況。

(五) 滿意途徑(satisfying approach)

倡導者為賽蒙(Herbert A. Simon)，他反對古典經濟學家所主張「經濟人」(economic man)的觀點，認為人類是「行政人」(administrative man)，行政人只追求「滿意的」或「足夠好的」(good enough)決策，而不追求「最佳的」(the best)決策。

他並指出，人類並非是純理性的動物，而只是「意圖理性」而已。人們常嘗試達到理性的境界，但是因為受到個人能力及環境的限制，卻無法達到理性的境界。所以人類的理性為「有限理性」(bounded rationality)，因此只要求得到滿意決策即可。

(六) 理性廣博途徑(rational-comprehensive approach)

提倡者為古典經濟學家，他們假定人類是經濟人，亦即是追求最大經濟利益者，所以面臨決策情境時，一定追求制定最佳的政策方案和計畫。

此途徑假定決策者，能夠依據充分完整的資訊，對問題的所有解決方案，作周詳理性的考慮後，制定最佳的決策。此途徑採取「寧缺勿濫」的觀點，對問題尋求全盤根本的解決，所以也被稱為「根本途徑」(root approach)。

上述六種政策方案決策途徑，均有其價值，實務上也均被採用。但大致上來說，如果所處理的是結構良好的問題(well-structured problem)，可以採取理性廣博的決策途徑；如果所處理的是結構不良的問題(ill-structured problem)，可以採取政治性決策途徑、漸進決策途徑及垃圾桶決策途徑；介於二者之間的中度結構問題(moderately

structured problem)，則可以採取混合掃瞄決策途徑與滿意決策途徑。
茲將政策問題的認定 (表 5-3)，說明如下：(Dunn , 1994)

(一) 良好結構的問題

指一項簡單性的、有前例可援的、重複性的、容易預測後果的公共問題。

詳言之，它指僅涉及一個或少數幾個決策者，及只有少數幾個替選方案的問題；方案執行後的價值或效用，可清楚反映決策者對目標的共識，這些價值或效用，是依照決策者的偏好狀況，加以排列的；每一替選方案都可以在確定情況，或很少風險情況下，計算其執行的後果。

(二) 不良結構的問題

指涉及許多決策者、方案執行的結果，其價值或效用為何，或可能無法得知，或可能無法排出優先順序的公共問題；眾多決策者對於各競爭目標的看法，是衝突的；解決問題之替選方案的數目，以及執行結果無法獲知，因它所涉及的風險和不確定性，均無法估算。

在此情況下，大家所爭的是問題的本質如何？而不是哪一方案較佳。此問題可以說是，無前例可援的、無法預測後果的、無法計算或然率的、很多人都可以表示意見的、有非常多的方案可以解決的公共問題。

(三) 中度結構的問題

指涉及一個或少數幾個決策者，及相當有限數目之替選方案的問題。

方案完成後，所希望獲得的價值或效用，可以清楚反映決策者對目標具有共識。但是方案的執行結果，既無法在確定的情況下計

算得知，也無法以最少的風險計算得知。換言之，方案的執行結果是不確定的、難以預測的、或然率是無法加以計算的。

表 5-3 政策問題結構表

| 要素 | 問題結構情況 | | |
|------|---------|---------|---------------|
| | 結構良好 | 結構中度 | 結構不良 |
| 決策者 | 一個或少數幾個 | 一個或少數幾個 | 許多 |
| 方案 | 有限 | 有限 | 無限 |
| 價值 | 共識 | 共識 | 衝突 |
| 結果 | 確定性或風險性 | 不確定性 | 未知 |
| 或然率 | 可計算 | 不可計算 | 不可計算 |
| 決策途徑 | 理性廣博 | 混合掃描、滿意 | 政治性 漸進、垃圾桶 |

資料來源：修改自吳定（2003），政策管理

二、信用部政策問題結構

農會信用部何去何從？其所面對的政策問題，到底是屬於良好結構、中度結構或不良結構問題，茲從其各項改革方案，效用難以評估；信用部角色替代功能，各方看法分歧；及財政部金融手段改革，引發違憲、圖利財團、不符公平正義並導致農民大遊行，損耗社會資源等事實，加以檢驗判斷，該政策問題的結構，應可歸屬於結構不良的政策問題。

（一）改革方案，效用難測

農會信用部何去何從？或有主張應以作價方式，投資成立全國農業銀行並成為其分行；或有主張以改制現有農業行庫成為全國農業銀行，再以作價方式投資並成為其分行；或有主張農會投資成立全國農業銀行，但仍應維持現有綜合經營體制，即信用部維持現

狀。換言之，不管改革替選方案有多少，基本上都是朝二個方向思考，即一主張消滅信用部；一主張信用部仍應存續。

上述二種改革主張，其思考方向與目標，顯係相互衝突的；另依黃得豐等(2001)研究指出，二種改革主張替選方案，均各具優、缺點(表 5-4)，其執行結果的價值與效用，實難以評估。

表 5-4 農會信用部改革方案比較表

| 方案 項目 | 農會投資成立全國農業銀行 並維持現有經營體制， 即信用部維持現狀 | 農會信用部作價投資成立全國 農業銀行，並成為其分行， 即信用部消滅 |
|----------|--|--|
| 優點 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 維持綜合經營體制，保留信用部提供農民資金需求，以支應農村經濟發展所需。 2. 由農會投資成立全國農業銀行，二者業務上加以區隔，不致造成業務上之競爭。 3. 農會信用部維持現狀，並藉由農會出資全國農業銀行之股利分派，可增加農會總盈餘，有助於農業政策之推動。 4. 農會金融系統建置後，藉由全國農業銀行之功能，以加強體制內業務輔導、稽核、業務檢查及危機處理，可強化其體系內之自律機制。 5. 利用體系內之轉存款調劑盈虛，有助於整體農業資金調撥運用，亦有安定農業金融系統之功能。 6. 對於經營不善農會信用部，可由全國農業銀行予以輔導，或代管經營，避免影響農民及存款人權益，有助農業金融系統之穩定。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 擴大業務區域及項目，達到規模經濟，強化競爭能力，並分散經營風險。 2. 提高資本適足率，強化風險承擔能力。 3. 符合專業經營之理念。 4. 不以行政區域為農業金融劃分方式，可減少地方派系干預。 5. 全國農業銀行盈餘仍回饋農會，可持續挹注農會任務之經費。 6. 投資舊銀行，現有銀行管理法規，可不必更動，具時效性及方便性。 |
| 缺點 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 農會信用部業務與全國農業銀行業務，如無法完全區隔，可能造成重疊現象，農會信用部獲利能力將降低。 2. 面對當前競爭愈趨激烈之經營環境，農會信用部恐無競爭力，新設之全國農業銀行之競爭力，亦堪慮。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 現有農會信用部不復存在，反彈壓力較大。 2. 現有農會信用部淨值為負數者，究應如何作價問題，尚待釐清。 3. 農會系統人才，欠缺經營大型銀行之經驗。 4. 面對當前競爭愈趨激烈之經營環境，新設之全國農業銀行之競爭力堪慮。 |

資料來源：修改自黃得豐等（2001），農漁會信用部體制改革相關方案

(二) 角色功能，看法分歧

農會信用部之角色與功能，一般而言，具有便利農民融通生活及生產所需資金，以及支援農會其他部門各項業務所需經費等。此功能是否能由其他金融機構取代？

農委會認為，農會信用部遍及臺灣各個角落，提供便利的金融服務，其主要功能在於提供農民儲蓄、通匯、代收、託收票據，以及接受一般銀行不願承貸的小額貸款申請，成為農民取得生產及日常生活所需資金的重要融通管道；另也融通農會供運銷事業所需週轉金，並以事業盈餘支援農會辦理推廣、文化、福利事業，支援了整個農會的運作。此外，依據「89年農家資金來源負債及貸款調查」資料顯示，農家借入款（多為小額貸款）中，向農會信用部貸款者占 66.24%，顯示農會信用部為農民最仰之資金來源。其功能絕非一般商業銀行或農業銀行，得以完全取代。

另農訓協會理事長林錦洪，以一條「豬」的故事，來說明農會綜合體的完美設計，亦顯現了信用部的不可或缺。茲引述如下：

「農民要養豬，農會的推廣人員就會告訴你，現在什麼品種最好，到哪裡去找最健康的小豬，推廣人員是信用部盈餘提撥來聘的；之後，你打個電話，農會飼料送來了，送來了不必馬上付錢，簽個字就行了（當然以後要付），這個錢從哪裡來？信用部的內部融資，讓供銷部有錢讓你飼料一直出，出到你把豬長大；豬還沒有長大，保險部來了，獸醫來幫你打預防針，然後收你 28 元，收你 28 元的全豬保險，下一次豬再有病，獸醫來看病就不要錢了，這跟我們全民保險一樣，我們農會推行幾十年了，豬死掉了，照重量打八折給你；養大了，你要賣，你到農會去登記，下個月中旬要賣，產地農會與消費地農會聯絡，我們幫他安排什麼時候豬來，豬每一天來的數量跟天氣有關係、跟是不是禮拜六也有關係，跟是

不是有節慶也有關係，所以每天的量都不一樣，我們是專家在分析，每一天到多少我們通知他，農會的卡車去幫他運來，到消費地農會批發市場拍賣，完全經過電腦處理；農民賣掉豬以後，不愁收到的支票會跳票，你就拿電腦清單回去就行了，消費地農會透過電腦系統，按照你登記的帳號，明天把錢匯到你產地農會的帳號裡頭去，你拿清單去對你的存摺就行了。好了，沒有信用部怎麼辦？我看這個環節都掉了，推廣、供銷、保險、信用這樣一個設計，對農民造成多麼大的幫助，好完美的一個綜合體制。」

然財政部則認為，農會信用部存的目的，係在提供會員金融服務，並以其盈餘支應農業推廣、供銷之經費需求，農會信用部業務管理辦法第 5 條規定辦理之業務，一般商業銀行或農業行庫，均可完全替代；並指出，農業金融體系之確立，非在維持舊有之信用部體制，而係在扶助農業之發展，故其相關政策補貼或補助，宜由政府以預算支應。

綜上，財政部與農委會、農會等，對農會信用部之功能替代性，看法分歧；此外，有人主張農會信用部消滅後，農會其餘的供銷、保險、推廣等經費，政府可編列預算支應。但試想，若政府以編列預算補助農會推廣、供銷等經費，是否又會落入，以金錢掌控農會之政治迷思？反而與去「政治性」的改革道路，背道而馳？所以，農會信用部廢除後，是否能維持保障農民服務便利性？對農業發展需要之資金，是否能充分融通？這些疑問，若無法回答，政策執行結果所涉及的風險及不確定性，即難以估算。

(一) 金融手段，引發爭議

農會信用部由於組織體制，欠缺完整健全，加以經營環境競爭激烈，導致逾放比率日益攀升，故在社會各界促其改革的聲浪，日益高漲下，政府乃分別於民國 90 年及 91 年，援引「金融機構合併法」及「行政院重建基金設置及管理條例」之規定，接管問題農會

信用部並擬實施「分級管理」制度¹⁴。惟上述改革措施，卻引發下列爭議，間接造成龐鉅的社會成本耗損。

1. 整頓措施，有違憲、圖利財團之虞

據林享能（2002）指出，農會信用部非獨立法人，僅係農會的一個部門而已，其財產雖登記在信用部名下，但卻係農會數十年來，共同努力的成果，為各部門的公有財產。今財政部雖依據「金融機構合併法」及「行政院重建基金設置及管理條例」規定，接管農會信用部並據以讓予銀行，但該財產卻未經具有公信力的單位鑑價，即依農會帳面價值為據，而不幸的是，大部分農會信用部之不動產，又多年未重新估價，其讓與銀行的程序顯與司法院釋字第 488 號解釋¹⁵，保障人民財產權之憲法意旨不符；況銀行僅攫取信用部，而不概括承受整個農會，與法是否相符，亦大有疑問。

此外，該作法據報載¹⁶，讓農會真正生氣的，還在於財政部

¹⁴ 詳細說明，請參閱本研究第 2 章第 2 節。

¹⁵ 憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案。信用合作社法第二十七條第一項及銀行法第六十二條第一項係為保障存款人權益，並兼顧金融秩序之安定而設，金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款及第十四條第四款雖亦有銀行法第六十二條第三項授權之依據，惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護人民權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。前述銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之各種措施，對銀行、信用合作社之股東（社員）、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關（涉及各該地方自治團體經營之金融機構）之意見設置明文。又上開辦法允許主管機關逕行指派機關（機構）或人員為監管人或接管人，並使接管人取得經營權及財產管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符。前述法規主管機關均應依本解釋儘速檢討修正。

¹⁶ 社論（2002），「農會與農民，絕不只是金融問題」，中國時報，10月29日，第

有圖利財團和部分銀行的嫌疑。茲引述如下：

「本來農民向農會貸款 100 萬元，後來因為整體經濟不景氣，土地價值下滑三、四成，農民已經很苦了，但政府又以逾放比太高，而讓銀行接收農會。銀行一接收，判定農民的土地只值 30 萬元，就要農民還 70 萬元貸款。但農民根本沒錢還，只能把土地送給了銀行。銀行還可以虧損名義，向金融重建基金申請 70 萬元。而後把土地拿去拍賣，據說賣了 250 萬元。好了，政府損失 70 萬元，農民失去土地，得利的是誰？不是這些財團銀行嗎？」

2. 整頓措施，不符公平正義

據農訓協會指出，農（漁）會信用部逾期放款，預估不能收回之金額約 224.5 億元，而農（漁）會已提列呆帳準備金約 211.8 億元。換言之，農會信用部無法承擔之損失約為 12.7 億元，情況並不如想像中嚴重。（陳希煌，2002）但反觀中興銀行逾放比高達 70%，呆帳暴增至 885 億元，卻未見財政部禁止其業務，或使其退出市場，此種處理無優先次序，對待信用部與銀行採雙重標準，無怪乎農業界多所不平。（林享能，2002）

3. 農民遊行，耗損資源

財政部改革措施引發農會的反彈，終至分級管理措施的採行而爆發，讓全國農漁會感受到，信用部將被消滅的危機，於是發起籌組「全國農漁會自救會」，並於民國 91 年 11 月 23 日舉行「1123 與農共生」，以搶救臺灣農業與農民、我們需要農會繼續提供服務、制定以農會信用部永續經營為主軸的農業金融法為訴求（郭石吉等，2002），號召 10 餘萬農民走上街頭，終至迫使政府政策急轉彎（表 5-5），召開農業金融會議討論，凝聚共識，但期間社會所耗損的資源與成本，實是難以衡量。

表 5-5 農會信用部改革政策

| 日期 | 政策內容 |
|----------------|--|
| 91.05.05 | 行政院邀集相關單位「商討金融改革事宜」會議，獲得農漁會信用部限期二年轉型 |
| 91.07 | 今年七月中央存保接管七家農會信用部的動作 |
| 91.08.22 | 財政部發函全國農漁會將對信用部採分級管理制度 陳水扁提二五八金改計畫 |
| 信 誓 旦 旦 | |
| 91.09.12 | 李登輝：財部想消滅農漁會信用部 |
| 91.09.17 | 游揆：即使面臨抗爭，政府仍將「在所不惜」地整頓不法金融機構 |
| 91.09.20 | 財政部長李庸三：農漁會信用部分級管理措施 無緩衝期 |
| 91.09.23 | 李登輝：不照顧農漁民 小心政權不保 |
| 91.09.24 | 游揆：手術刀對自己 改革須付代價 陳總統：寧願丟了政權，也不要做改革的懦夫 |
| 態 度 軟 化 | |
| 91.10.19 | 游揆：答應南部七縣市農漁會幹部，放寬信用部分級管理尺度 |
| 91.11.14 | 財政部：農漁會三個月內提改善方案可調整分級 |
| 91.11.16 | 農業金融主管機關將改為農委會，成立農業金庫，作為農漁會信用部的上層組織 |
| 政 策 轉 彎 | |
| 91.11.17 | 行政院：農漁會信用部分級管理措施即刻起暫緩實施 |

資料來源：中時電子報

(<http://forums.chinatimes.com.tw/report/1123farmer/turn.htm>)

農會信用部之存廢問題，由上述政策問題分析得知，有關的改革方案，其思考方向與目標，是相互衝突的；方案執行結果之風險與不確定性，難以估算，可歸屬為不良結構的政策問題；另政府以金融手段，採取的改革措施，因涉有違憲及圖利財團銀行之嫌、處置無優先次序，對待信用部與銀行採雙重標準，不符公平正義，引發農民大規模遊行抗議，迫使政策急轉彎，損耗社會資源，改革的「交易成本」¹⁷不可謂不大，依「寇斯定理」¹⁸（The Coase Theorem）的啟示：「在界定財產權時，應該預為之計的設法降低將來的交易成本。」（熊秉元，2002）推知，政府的改革政策或相關法律的制定，其界定「財產權」的歸屬，似亦應往農業方面傾斜，方可降低其交易成本。

農會信用部存廢的政策問題結構，既屬於結構不良的政策問題，依前述政策方案決策途徑理論，其決策途徑可以採取政治性、漸進及垃圾桶等途徑。惟由於政治性決策途徑，主要是強勢政黨所採行的，且其幾乎完全依政治力量狀況運作，是一種不按牌理出牌的決策方式，在我國目前的現實政治環境中，朝野政黨競爭激烈，且實力相當，故若採行此種決策方式，可以預見的是，問題可能未獲解決，反而引起更大的政治風波，增加社會交易成本，並不適宜。

¹⁷ 交易成本是新制度主義的基礎觀念，它指促成市場交換行為所需負擔的額外成本，如資訊、組織、監督、制裁等的成本、蒐集與處理資訊、組織運作、從事監督及實施制裁等付出的成本。（吳定，2003）而社會上的交易成本則包含協商、博取互信、討價還價等，且交易成本都非常的高。

¹⁸ 寇斯（Ronald Coase）1960年發表「社會成本」（The Problem of Social Cost）一文，提出有名的「寇斯定理」，它的啟示就是：「在界定財產權時，應該預為之計的設法降低將來的交易成本。」申言之：1.當交易成本非常高時，財產權該給予誰，是很好的問題切入點。例如，解決開車撞行人的糾紛，馬路的行路權利，該給予行人或汽車呢？因為行人事前很難與所有的駕駛人交易談判，要求降低車速；而駕駛人亦難要求所有行人小心，雙方交易成本非常大。因此，現實社會是將速度概念下的行路財產權，給予弱勢的行人，要求道路設立速限，避免行人受到傷害。2.政策決定者要設想，每一種不同的權利規範，所可能造成的後果；評估各種規範情況下的利弊取捨，然後才能作出最適的選擇。例如，當邊際稅率太高，會誘使圖利的商家逃稅；環保標準太嚴，會使奸歹廠商私倒廢棄物；不合理的管制，會讓許多商業行為地下化；過嚴的交通規範，將使行車牛步化。因此，以金融手段解決信用部問題，進而消滅信用部，會不會誘使信用部的虧空，更加嚴重，形成無底洞，造成人民納稅的血汗錢，永無止盡的填補？如此公平嗎？決策者不可不慎！（朱敬一、林全，2002）

此外，垃圾桶決策途徑，因其決策並非經過理性思考計算，而是視問題是否正好碰到解決方案、解決方案是否符合參與者的利益，以及決策者是否有機會，同時發現問題與解決問題而定，可以說是一種無次序性，且各決策要素彼此間，亦無一致的邏輯演繹關係，完全是靠機會形成，故決策時點，難以掌握，在農會信用部改革迫在眉捷的時刻，此一決策途徑，亦非所宜。

因此，本研究認為由於農會與信用部制度，已存在數十年，甚至將近百年了，此一事實不容忽視與抹滅，所以信用部該何去何從？改革政策方向為何？似可以漸進決策途徑解套，即新政策只是對過去的政策，作某些漸進的修正而已，著重從「現狀」去尋找漸進的替代方案，而不對現狀作大幅度的變動，即現階段宜仍朝維持信用部的繼續存在，並在體制內進行漸進調適的改革方向思考，以維持系統穩定、處置成本最低並企求社會安定的最高指導原則，結果或許雖不滿意，但應可以接受。」

綜上推演，農會信用部改革政策方向，應朝維持目前的體制並進行漸進調適的改革為宜，此亦與陳希煌等（1997）研究結果，考量當前的金融、經濟、政治等環境及農會的現實生態，並無立即有效的的調整方式，可以解決農會信用部問題，宜「戒急用忍」採階段性規劃作法，一步一步地去解套，才有可能成功；及雷立芬（2002）認為，農會信用部的改革，從改革成本最小的角度考量，應該維持在體制之內的改革等主張，若合符節。

