

第六章 結論與建議

第一節 結論

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。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。

農會信用部儘管過去對臺灣經濟發展貢獻卓著，惟當前卻面臨內、外在環境的威脅，存在著存、放款市占率下降、獲利能力降低、超貸、逾期放款比率過高等營運危機；組織管理監督方面，有著不具獨立法人人格、非股金制、淨值偏低、承受經營風險能力薄弱，以及主管機關太多、理監事功能不彰、總幹事權力過大、內部控制制度欠缺；另尚有金融自由化之競爭壓力、農業金融法規不完備及缺乏資金融通制度等外在環境因素影響，導致存戶信心流失，實已無法應付當前環境之需要。

由於農會組織體制的不健全，加以經營環境變遷，政府主管機關及社會各界，要求農會信用部改革的聲浪，多年來即不曾止歇，而政府主管機關、農會及相關學者專家，亦相繼提出多項改革方案或建議。茲略述如下：

農會實務界立場方向均一致，即認為國家不能沒有農業，農業需要農會(信用部)，且因為信用部具有特殊的地方性功能，所以應繼續保有信用部的存在。

學術界則存在著不同的立場，農經學者主張，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？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；金融學者則主張，很少產業有專屬的金融體系，且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。所以，長遠來看，農會信用部改革仍應回歸一般銀行體系，方屬正道。

政府主管機關則因雙頭馬車，出現立場分歧的現象，即農政機關認為，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，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；金融機關則認為，農會信用部不是現代化的金融機構所應有的型態，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，即將信用部獨立於農會之外。方法上不外是信用部讓與銀行，或集資成立區域農業銀行，信用部成為其分支機構等。

綜合上述改革建議，可歸納出二個方向：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消滅，如此信用部始能免受農會問題的干擾；一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。

本研究認為，農業為立國根本，國家發展之重要命脈，不僅是一項經濟性產業，更是一項多功能之策略性產業，除可保障國家糧食安全，亦兼負生態環境維護與自然保育之功能，遠非其他產業所能取代，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；又從農業發展過程得知，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，發現無一不需農業金融的支持與配合，方可達成，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。惟由於農業金融先天存在著，期限長、季節性、零碎性、彈性小、風險高及分佈廣等，特性上的弱點，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。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。即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。

但縱使確認農業金融具特殊需要後，農會信用部的改革仍存有爭議。一如財政部主張，以信用部作價出資成立全國農業銀行，信用部成為其分行，此主張信用部實質上等同於消滅；一如農會及農政機關之主張，認應維持信用部繼續存在，僅在體制內漸進調適改革。因此，農會信用部該何去何從？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？

本研究利用政策方案決策途徑理論，分析農會信用部改革政策的問題結構，認為有關的各項改革方案，其效用難以評估，且思考方向與目標，是相互衝突的；方案執行結果之風險與不確定性，難以估算，為一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，損耗社會資源龐鉅，改革「交易成本」太高，依寇斯定理的啓示：「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。」

得知，政府的改革政策或制定相關改革法律，界定「財產權」歸屬，似應往農業方面傾斜，方可降低其交易成本。

綜上論結，農會信用部何去何從？由於農會與信用部制度，已存在數十年，甚至將近百年了，這個事實不容忽視與抹滅，所以信用部改革政策方向，實可以漸進決策途徑加以解套，即新政策只是對過去的政策，作某些漸進修正而已，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，即現階段宜朝維持信用部繼續存在，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、處置成本最低並乞求社會安定的最高指導原則，其結果或許雖不滿意，但應可以接受。

第二節 建議

上述研究結論，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。

因此，以下擬根據本研究結論，提出幾項具體之改革建議，作為政府決策之參考：

（一） 短期作為

1. 嚴格追究違法掏空者之責任，並速審速結，以儆效尤
 - (1) 修法加重金融犯罪所得達一定金額者之刑罰，使犯罪者受懲代價大於犯罪所得。
 - (2) 增訂沒收犯罪所得財物或財產上利益之規定，避免犯罪者享有犯罪所得。

- (3) 增訂罰金無力完納者，易服勞役之規定，以達實質懲罰之效果。
- (4) 研議設置金融法庭，專案處理金融案件，以達速審速結之目的。

2. 加強內部控制制度

- (1) 授信與投資業務，按功能加以分割，避免集中一人或少數人辦理，以防弊端。
- (2) 加強交叉牽制，由他人抽查或臨時調換工作，以防杜經辦人違規。
- (3) 總機構應設立資產管理部門，以執行資產負債管理及風險控管，對各營業單位一定額度以上之授信或投資重複控管。
- (4) 內部稽核方面，應密集檢查或另聘會計師檢查；內部稽核人員應受法律保護，稽核部門之預算與人事應獨立，且不宜與業務人員輪調，以切實發揮防弊功能，並應對檢查結果追蹤與考核。

3. 適度分級管理，建立防範機制

- (1) 對於經營健全、資產品質良好者，給予繼續經營，並適度放寬營業限制，以資鼓勵。
- (2) 對於符合「金融重建基金」處理條件者，即予處理，並由銀行或優良之農會予以接管承受。
- (3) 透過內部控制、自行查核或會計師外部治理等機制，讓財務資訊透明化，建立內部融資防火牆，以避免發生「道德危險」。

(二) 長期作為

1. 強化農會信用部財務基礎及監理機制

- (1) 恢復股金制，加速累積淨值及風險承受能力。
 - (2) 採取金融事業穩健原則，提足備抵呆帳，使其經營績效完整呈現，以健全財務基礎與經營體質。
 - (3) 強化監督管理機制，配合金融監理一元化趨勢。
2. 農會及其信用部之主管機關，宜一元化管理，以收事權統一，並達迅速處理之功效。
3. 師法美、日制度，成立上層農業金融機構，健全完整的農業金融體系
 - (1) 由農會選擇以信用部作價或出資方式，設立農業（金庫）銀行。
 - (2) 選擇以信用部作價方式者，信用部成爲農業（金庫）銀行之分支機構。
 - (3) 選擇以出資方式者，維持目前體制，再經由市場競爭機制決定。若其業務或財務狀況達顯著惡化，不能支付其債務或調整後淨值爲負數時，則依金融機構併法讓予農業（金庫）銀行；若其經營良好，則輔導其繼續經營。
4. 制定農業金融專法
 - (1) 表現政府重視農業金融的政策意涵，因爲以行政命令顯現，無法反映此項意義。
 - (2) 以法律規範農業金融體系、功能、政府角色，始能發揮專業功能並永續經營，加強監理檢查。
 - I. 架構以農會信用部及全國農業金庫爲主體之農業金融體系。全國農業金庫將可對信用部，辦理資金融通、業務輔導、財務查核、金融評估及績效評鑑、資訊整合利用、共同及委託行銷、信用部主任任免案之審查、信用部所提大額授信案件

之審議、經營不善信用部輔導等。

- II. 健全農會信用部經營體質，提升專業經營及管理
能力。
- III. 建立農會信用部分級管理制度，依農會信用部資
本適足程度、經營績效、金融專業程度與內部控
制及稽核制度良窳等四項指標，調整其經營業務
項目及範圍。
- IV. 加強農業金融業務規範，落實監督及管理。行政
院農業委員會就農業金融機構之管理、監督、檢
查及調查業務，一元化管理；至其中金融檢查及
調查業務，基於人力及專業條件考慮，可委託金
融監理機關或金融檢查機構辦理。
- V. 對農會信用部提供輔導及處理機制，建立專案輔
導、列管制度及退出市場機制。

最後，很高興看到，政府在農民「1123 與農共生」，以團結、和平方式遊行，表達爭取農會及信用部生存權益後，即善意回應，強調確保農民的福祉、強化農會體質，確保農業永續發展、滿足農民對金融服務的需求，全面健全農會信用部的體質，並積極召開全國農業金融會議討論，獲致下列五點共識：一、農會及其信用部，由行政院農業委員會一元化管理；二、全國農業金庫為農會信用部業務之上層銀行；三、貫徹金融監理一元化；四、制定農業金融法；五、提昇農業經濟之競爭力。

行政院及朝野各政黨，並均已積極擬定農業金融法草案，進行協商與討論。其討論過程中，所存有之全國農業金庫的資本總額，究係應為 100 億元或 200 億元？其究應新設或由合作金庫銀行改制？全國農業金庫政府出資比例，究係行政院主張之 20%，亦或是國民黨及農漁會自救會主張的 49% 為宜？均屬執行面、技術面及細節上的歧異問題，可詳加討論，尋求共識解決。故至盼立法院朝野能本著照顧農民的權益，思考哪一種模式，對農民較能提供良好的服務、較易自立永

續存在、較易發揮專業功能、較能讓既有的農會信用部，順利融入新的農業金融體系，以化解上述之爭議。

21 世紀，「速度」是變革成敗的關鍵因素，亟盼政府積極作為，儘速化解改革歧異，尋求各界共識，通過農業金融法，健全農業金融體系，以達確保農民福祉、強化農會體質，發揮支持農業永續發展、滿足農民對金融服務的需求，全面健全農會信用部體質的改革政策目標

