

## 第五章 政策回應：農業金融法的創新與限制

二〇〇三年立法院通過的年度中央政府總預算，已暫緩財政部農漁會分級管理措施，原由各家銀行概括承受的卅六家農漁會信用部改為暫時託管（聯合報 2003.1.11：2 版；立法院公報 2003.7.19：149）。七月立法院臨時會通過「農業金融法」，相較於金融機構併法以銀行合併體質不佳農漁會信用部作為改革手段，農業金融法仍然保留中央主管機關（現在是農委會）直接接管農漁會信用部的權力，但是也作出重大讓步：合併者由銀行轉變為設有信用部的農漁會，並讓這些被整頓機構有三年的「觀察期」<sup>33</sup>；失去信用部的農漁會可以再設立信用部，不受金融機構併法的限制；另外，卅六家被託管的基層金融機構也可以依法買回原有資產<sup>34</sup>。二〇〇四年一月廿八日通過包含「全國農業金庫設立許可辦法」、「農會漁會信用部業務管理辦法」、「農會漁會信用部對贊助會員及非會員授信及其限額標準」等多項農業金融法子法；七月廿九日，農委會與金管會宣布卅六家農漁會在民國六十四年五月九日或信用部成立前取得的資產，總計六億五千多萬元，將無償歸還給農漁會（中國時報 2004.7.30：2 版）。

相較於另外二大訴求的抽象模糊，「一一二三與農共生」運動後通過的農業金融法可說是政府當局對於十二萬名農民的具體回應，從農業金融法相關內容，可以看出政府面對基層農漁會的反對聲浪與集體行動，與農會體系折衝妥協的痕跡，不過農業金融法真的能解決目前農會信用部的問題嗎？這套制度是符合農會少數選任人員抑或多數農民的利益？本章擬從農業金融法相關規定探討未來運作後可能發生的問題

<sup>33</sup> 農業金融法第卅六條：「信用部業務經營不善，累積虧損超過信用部上年度決算淨值三分之一，或逾放比率超過百分之十五者，應由主管機關及全國農業金庫設置輔導小組整頓之。前項輔導，以三年為期；期滿未達所訂改善目標，或輔導期間經主管機關認定無輔導績效者，其所屬農、漁會由中央主管機關命令其合併於其他設有信用部之農、漁會，不適用農會法第卅七條及漁會法第卅九條規定。信用部淨值為負數者，行政院金融重建基金於存續期間彌補信用部缺口後，由中央主管機關命令其所屬農、漁會合併於其他設有信用部之農、漁會，不適用農會法第卅七條及漁會法第卅九條規定。」

<sup>34</sup> 農業金融法第五十九條：「本法施行前，依金融機構併法第十三條規定，將信用部讓與銀行承受之農、漁會，於本法施行後，為辦理農業金融業務設立信用部，不受金融機構併法第十四條第二項限制。依金融機構併法第十三條規定，將信用部讓與銀行承受之農、漁會，其爭議資產之認定標準與處理準則，中央主管機關應會同相關部會於本法施行後六個月內訂定處理之。」

## 第一節 全國農業金庫的功能與限制

農業金融體系可概分為系統性農業金融與制度性農業金融，前者依賴農會信用部與三個農業行庫的共同運作，後者則是由政府在前者發生市場失靈現象時透過政策干預導入正軌。目前三個農業行庫雖然仍有對信用部融資與業務輔導的責任，但這些公營行庫每年有盈餘繳庫壓力，一直無法充分滿足農會信用部需求，加上三家行庫近年來加快民營化腳步，原本即不甚健全的農金體系更為殘缺不全（林啓淵 2001：1-2，吳榮杰 2002b：276-277）。

抗爭過後，行政院與自救會都有另設性質為信用部「中央銀行」的全國農業金庫的共識，未來的農金體系應只有全國農業金庫與基層的鄉、鎮（市）、區農會信用部，而不包含未設信用部的直轄市、縣（市）農會。行政院版本將全國農業金庫資本額定為一百億，政府出資比例以 20% 為上限，後來則以自救會版本為主，資本額提高為二百億，政府出資比例為 49%，成立滿三年後逐年降低至 20% 以下。未來全國農業金庫除協助政府辦理政策性農貸、輔導農會合併、改善經營體質甚至退出市場，最積極的功能在於全國農業金庫可以作為農會間資訊交換甚至金流、物流的中心，作為農會與銀行的中介。過去農會信用部受限於營業區域與單一農業放款，無法避免農業生產所須面對的自然風險與農產品價格波動風險，更不能將長短期資金作有效運用，未來全國農業金庫成立後，一方面由其負責審核或直接進行大額放款，降低授信風險，另一方面由全國農業金庫在較廣泛的業務範圍內善加運用農漁會信用部轉存的資金，預期將可大幅提高資金利用效率與獲利率（吳榮杰 2002b：278）。

二〇〇四年一月三十日農業金融法正式施行，全國農業金庫進入籌備階段，二〇〇五年五月正式掛牌營運，並由新成立的農委會農業金融局繼續推動未來的農業金融業務。二〇〇四年四月金融機構合併法修正草案通過，將農漁會信用部排除於銀行業務範圍之外，刪除有關農漁會自願性讓售其信用部予銀行、農漁會投資銀行或以信用部作價投資銀行，以及主管機關得強制命令農漁會將其經營不善的信用部讓與銀行等條文（工商時報 2004.4.28：13 版），未來農業金融與一般金融仍將維持雙軌制，其基本架構如圖四：

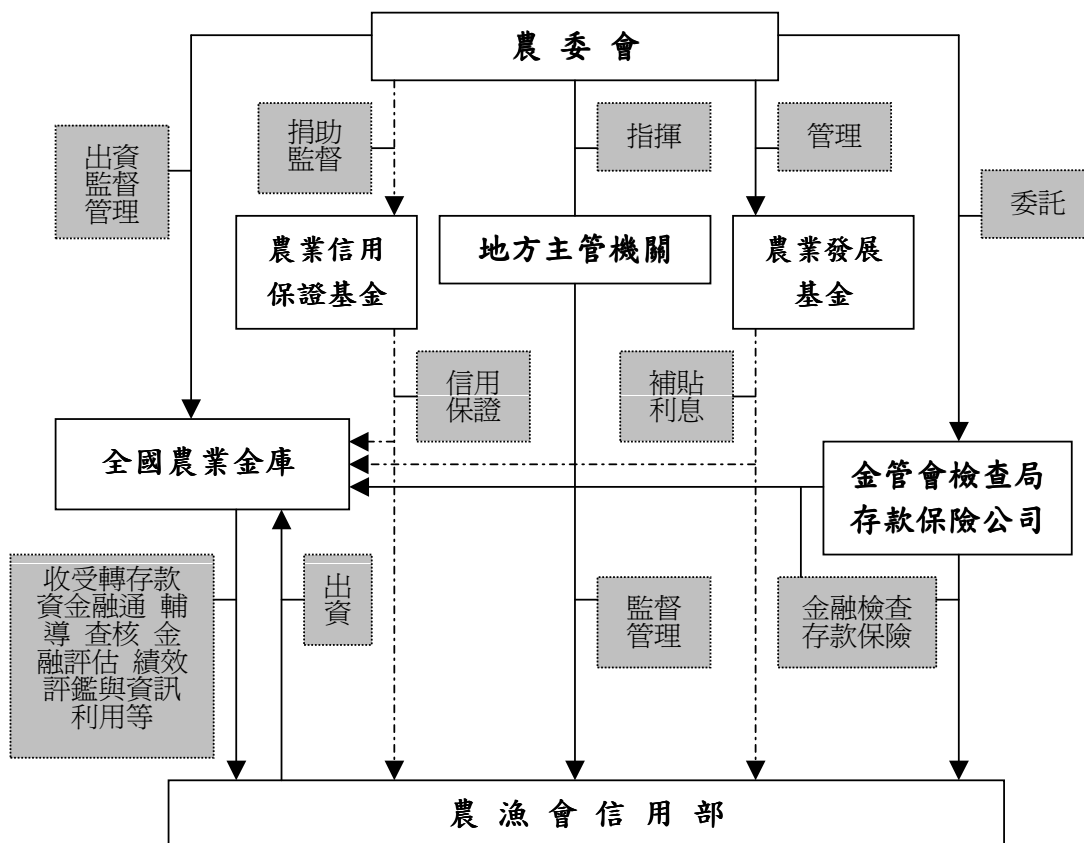


圖 四：未來的台灣農業金融體系

資料來源：受訪者 12 提供

按照此一架構，農委會仍是農業金融體系的最高主管機關，下轄地方政府農業局；農業信用保證基金則是由財政部、台北市政府、高雄市政府及農民銀行、土地銀行、合作金庫銀行及各地區農漁會共同捐助成立，目的在提供擔保能力不足的農漁業者信用保證，以協助其自金融機構貸得所需資金；農業發展基金則是隸屬於農業特別收入基金項目下的特種基金，透過農委員會辦理各種政策性的農業補助與投資，辦理發展農業、建設農村、照顧農民所需資金的融通或利息差額補貼；另外，中央存款保險公司則由財政部與中央銀行共同出資成立，負責辦理存款保險。加上新設的全國農業金庫與金管會，農業金融體系似乎已經完整的建構起來。不過真的如此樂觀嗎？從農業金融法內容來看，我們認為全國農業金庫未來要發揮預期功能仍有幾個問題須要克服。

首先，未來全國農業金庫雖然可以經營與一般商業銀行相同的營業項目，但

是受限於必須配合政策性融資<sup>35</sup>，使全國農業金庫已經處於相對不利的市場位置。而目前全國各農漁會轉存在農銀、土銀與合作金庫銀行的資金就有六千四百廿四億，這些資金未來都要轉入全國農業金庫，光付這些基層農會轉存的利息全國農業金庫就無法動彈，遑論「有效投資」了。

第二，全國農業金庫如何輔導信用部的問題。農業金融法第卅六、卅七條定有三種信用部退場機制<sup>36</sup>，給予有問題信用部三年改善的緩衝期，未達改善目標者由其他設有信用部的農漁會合併，金融機構合併法由銀行承受方式不再援用，目前 15%逾放比標準相較於商業銀行標準雖然寬鬆許多，但是以目前信用部平均逾放比 17%來看，絕大多數、特別是農業縣市的農漁會信用部都將面臨重整，等於全國農業金庫未上軌道前即已先背負一沉重包袱。

第三，新的農業金融體系其實仍未解決監理機制多頭馬車的問題。至少依照此一規劃，金管會、農金局與全國農業金庫都擁有部份重疊的監督管理職權，若考量農業金融的特殊性與當初運動訴求的實現，似乎應將監理功能完全劃歸農金局，但是台灣的金融監理機制原本就是多元化，也正是此種多元性而有效地降低了監理失靈的可能，農金局是否真能完全承擔農業金融體系的監理工作仍有待觀察。

最後，全國農業金庫雖然分散地區農會信用部營運風險，卻無法降低農會領導階層的道德危機。全國農業金庫的股東為全國各地大小、性質、獲利能力不一的地方農會，多數城市型農會信用部即使能創造超高盈餘也不是來自農業生產，早已背離農會服務農民的設立宗旨，反而是亟需農業推廣資金的鄉村型農會無法

---

<sup>35</sup> 參照農業金融法第廿二條：「全國農業金庫經營之業務項目以下列為限：一、重大農業建設融資。二、政府農業專案融資。三、配合農、漁業政策之農、林、漁、牧融資。四、銀行法第七十一條各款所列業務。五、其他經中央主管機關會商銀行法主管機關及其他有關機關核准辦理之業務。全國農業金庫經中央銀行許可者，得辦理外匯業務。」

<sup>36</sup> 參照農業金融法第卅六條：「信用部業務經營不善，累積虧損超過信用部上年度決算淨值三分之一，或逾放比率超過百分之十五者，應由主管機關及全國農業金庫設置輔導小組整頓之。前項輔導，以三年為期；期滿未達所訂改善目標，或輔導期間經主管機關認定無輔導績效者，其所屬農、漁會由中央主管機關命令其合併於其他設有信用部之農、漁會，不適用農會法第卅七條及漁會法第卅九條規定。信用部淨值為負數者，行政院金融重建基金於存續期間彌補信用部缺口後，由中央主管機關命令其所屬農、漁會合併於其他設有信用部之農、漁會，不適用農會法第卅七條及漁會法第卅九條規定。」卅七條：「信用部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，中央主管機關應停止農、漁會代表、理事、監事或總幹事全部職權或其對信用部之職權，不適用農會法第四十五條、第四十六條及漁會法第四十八條、第四十九條規定；其被停止之職權，並得由中央主管機關指派適當人員行使之。行政院金融重建基金動用期間，中央主管機關執行前項處分時，得命令信用部所屬農、漁會與其他設有信用部農、漁會合併，不適用農會法第卅七條及漁會法第卅九條規定。金融機構合併法第十七條及第十八條第三項規定，於農、漁會依前條第二項、第三項及前項規定合併時，準用之。」

自信用部獲得足夠支援（陳介英 1996：235），未來一旦任何地方農會信用部發生問題，不論是無法預期的系統性風險（如因天災而導致的真正逾放），或是人為的不當經營（如惡意掏空資金），全國農業金庫都有負責介入輔導、弭平資金缺口的責任，對於其他營運正常的農會信用部不啻增加額外的風險。

## 第二節 全國農業金庫與農會組織的制度衝突

雖然全國農業金庫負有一定政策目標，但是其部分本質仍在於營利，必須遵循市場邏輯運作，政府理應盡量避免介入。農業金融法引用銀行法規定，未來全國農業金庫董事會須有三分之一為獨立董事，授信審議委員會則應有一半以上為獨立授信審議委員，並定有積極與消極資格<sup>37</sup>，從制度面減少地方農會經營階層介入全國農業金庫實質運作的空間。由於農會股權過於分散，初期政府又是最大股東，全國農業金庫作為政府農業政策代理人角色未變，可預見的是未來政府仍將積極主導全國農業金庫董事會的選任與運作。政府干預不見得是壞事，反而能保證全國農業金庫的永續經營，但隨著政府出資比例的降低與董事會改選，農會組織與全國農業金庫本質上的差異便會逐漸浮現，而這個衝突卻是目前的制度無法解決的。

首先，正如第四章所言，農會選任人員在間接選舉制度下極易為地方派系操控，加上股金制的廢除，農民與農會信用部並無出資入股關係，理監事的連帶責任消失，農會經營的好壞與理監事無直接利害關係。總幹事雖然對農會經營負完全責任，統一指揮、監督農會員工<sup>38</sup>，但在連任壓力下很難不受理事會所影響。未來全國農業金庫董事即使由各農漁會總幹事互選產生，從過去歷屆農會選舉紀錄來看，其中人為操控空間仍舊相當大。

第二，農業金融法企圖強化目前信用部主任的獨立性，但在目前體制下形同虛設。農會原本即設有信用部主任一職，須受總幹事指揮監督，按照農業金融法及其相關子法規定<sup>39</sup>，未來信用部主任由總幹事提名後，須由主管機關（全國農

---

<sup>37</sup> 參照「全國農業金庫獨立董事監察人及授信審議委員應具備資格條件準則」（930128 訂定）規定。

<sup>38</sup> 參照農會法第廿六條第一項：「農會總幹事以外之聘任職員，由總幹事就農會統一考試合格人員中聘任並指揮、監督。」

<sup>39</sup> 參照農業金融法第廿九條：「第信用部及其分部，應各置主任一人；主任應具備之資格條件準則，由中央主管機關定之。信用部主任，由總幹事就具備前項資格條件人選提報理事會同意後，

業金庫或農業金融局) 審查同意後才可聘任。由於農業金融法並未解除總幹事對信用部主任的提名權，總幹事由理事會選出，理事會有可能不同意總幹事提名的人選嗎？

最後，農會合併過程仍舊可能發生問題。過去農會信用部發生擠兌事件，都由政府出面主導農會合併，其目的主要在消極防弊而非鼓勵農會合併以擴大經濟規模，農業金融法亦然。即使如此，農業金融法對於農會合併規範仍嫌不足，依據農業金融法卅七條第一項規定，被合併的總幹事、理監事等人實應已不具任何職權與再參選的權利，亦即在理監事席次上有一定限制，但以目前的選舉方式，不難想像被合併者仍可透過利益交換，取得與合併農會合作機會，甚至獲得理事長席位。

農業金融法基本上是民進黨政府受迫於政治壓力下倉卒通過，而非深思熟慮下的產物，甚至只是另一套用來規範農漁會信用部的罰則（農金法有約三分之一條文是規定違法的農會如何受罰），而未從整個農業鄉村福利體系思考。

### 第三節 未竟其功的改革之路

本文不斷強調：不論從歷史脈絡、社會功能、政策代理人等面向切入，農會體系都有其不可抹滅的基本價值，信用部則是維持農會正常運作所不可或缺的核心。任由極端的市場經濟所決定的制度安排不僅短視近利，也忽略了效率以外的社會價值。農業部門本身具有高度不穩定的特質，農會的最重要功能在於資訊的提供——一方面提供農民相關相關的耕作與產銷資訊，另一方面掌握市場資訊平衡價格波動，信用部則提供穩定的融資以維持農會的持續運轉。假如此一特殊制度具有與生俱來的不可分割性，則此種看似效率不彰、極度仰賴人情關係、互惠的制度自然有其存在的必要性。當然，上述情況只是美好的想像，今日台灣由於總體政治經濟環境的改變，加上少部分掌控農會者的不當經營，許多農會都失去了

---

報請主管機關核准後聘任；其解任時，亦同。」及「農會漁會信用部主任應具備資格條件及聘任解任辦法」（930128 訂定）第四條：「農會、漁會應於完成員工年度工作考核後，將符合擔任信用部主任及其分部主任資格條件者檢具有關證明或聲明文件統一彙報主管機關審查合格後，列為候用名冊。年度中取得信用部主任及其分部主任任用資格者，得由隸屬之農會、漁會專案報請主管機關審查合格後，補列入候用名冊。」第五條：「信用部主任之聘任，應由農會、漁會總幹事就前條候用名冊中提名一人，送人事評議小組通過後，提報理事會同意並報請主管機關核准後聘任之；解任時，亦同。信用部分部主任之聘任，應由農會、漁會總幹事就將前條候用名冊中提名一人，送農會漁會人事評議小組通過後聘任之，並報請主管機關備查；解任時，亦同。」

原本應有的功能，但不代表我們就不再需要農會體系。農業部門當然仍舊需要政府干預才能正常運作，重點在於採取何種干預方式，在信用部無法與農會分離的現實下，民進黨原始的政策規劃明顯地完全走錯方向，也證明一個躁進的改革對於政府的公信力會造成多大的傷害。

前面說明了新的農業金融體系未來可能發生的問題，包含全國農業金庫的功能侷限、地方農會體系的道德風險等，主要來自金融體系、農業部門與信用部現制三者間本質上的衝突。追根究底，問題的根源其實仍在於農會信用部產權不明與農會選舉方式的不當，以下針對二大重要問題略加論述。

### 一、誰來監督信用部？

前面我們曾經分析過，台灣農會信用部的運作模式依然相當依賴非正式的社會關係，對人脈網絡的掌握，成為農會評估會員舉債、還債能力的基準。當農會信用部只維持小規模生產體系中類似「人情式交換」(personalized exchange)，仰賴重覆往來、文化同質、血緣相近等條件的確能降低借貸間的不確定性(劉瑞華譯，North 著 1994：43-46；1995：211-218)，只是隨著生產體系愈趨複雜，我們無法天真的期待農會經營者永遠不會犯錯，勢必要由國家制定一些適當的監督機制。

財產權是個人支配其自身勞力與所擁有的物品勞務的權利，要能遂行此種支配需要許多條件配合，包含法律、組織形式、金融市場、教育體系、社會生產體系、執行與行為規範，換言之，就是一套完整的制度架構(劉瑞華譯，North 著 1994：43；陳坤銘、李華夏譯，Coase 著 1995：181-209；徐子婷譯，Hollingsworth 著 2005：320-323)，一旦財產權界定不清，如何界定誰應獲利、誰受損害與誰來監督交易，便成為很大的問題。雖然農民每年仍須繳交會費，也仍舊可以從福利、推廣經費等獲得相當補助，但這種補助與一般企業的盈餘分配不同(陳永琦 2001：194)，我們回頭看一九七四年農會法廢除股金制的背景，當時國會仍未改選，廢除理由主要依據在大陸地區所公佈的農會法—農會屬於職業團體而非營業組織，如保留股金制則農會的經營必以營利為目的，盈餘亦須分配與會員，將影響推廣、服務工作經費。由於股金制廢除，受訪者 01 形容目前的農會信用部如同「無主狀態」，貼切地描述出農民與農會信用部間責任與義務的聯繫遭切斷，其結果便是會員缺乏積極監督農會運作的誘因。

贊成恢復股金制者主要著眼於強化農會經濟功能，入股多者自然取得較多席

理事，經營者與投資者自負盈虧的責任制度因此便可以建立。股金制有可能恢復嗎？雖然包含李登輝在內的許多農經學者不斷鼓吹恢復股金制的好處，但是從現實來看可能性不高。我們曾探討農會信用部自日據時代農業組合延續自今的發展歷史，當時的確是採取股金制，繳交股金者才可加入農會，但是農民入股頂多也只是擁有部分權利的會員，要如何將目前農會的財產權予以重新界定是十分困難的工程，而且目前營運良好的農會信用部之所以仍有相當高的淨值累積，除了因為所在區位不同外，絕大部分仍須歸功於農會領導階層經營得當。而在農會整併未有一定成績之前，營運狀況差的農會並不會因為恢復股金制而就能迅速提高淨值，貿然進行反而徒增有心人士從中牟利的機會。

問題本質仍在於：農會不是一般的社會團體，而是兼具政治、經濟、社會甚至文化功能的混合組織，恢復股金制不等同農會就能回歸「農有、農治、農享」的設立本旨，在制度已成形的現況下，恢復股金制可行性不大，只能透過外部與內部監督機制防止可能弊端。外部監督部分，目前農委會已依據「行政院農業委員會農業金融局組織條例」成立農金局，並於二〇〇四年一月正式運作，未來似應由農金局負責信用部的監督與管理工作，不過實際上仍由金管會辦理<sup>40</sup>，而依據受訪者 12 表示，原來存保公司尚有一百五十人辦理檢查業務，業務移轉至金管會下的金管局後人員縮編至十多人，亟待相關人力的補強。可預期的是，由於目前各界對於金管會的定位、獨立性及與財政部職權如何劃分等問題都有許多爭議下，未來金管會與農金局如何共同合作辦理信用部監督業務，似乎仍有待一段時間的磨合與許多的不確定。

內部監督部分，其實目前相關法規已充分規範信用部亦應充分揭露包含現金流量表、損益表、資產負債表等相關財務資訊，也須配合主管機關定期提供會計、財務狀況報表，至於是否能確實反應信用部營運狀況，與一般企業一樣，其實仍操之於經營階層是否有刻意隱藏資訊的可能。由於農會的特殊性，除了市場機制的監督外，透過民主機制選出多數會員所同意的經營階層，才是解決當前信用部問題的根本之道。

## 二、亟須改變的選舉方式

恢復股金制不可行，另外一個改革的方向是選舉制度的修正，這也是因為農

---

<sup>40</sup> 農業金融法第七條第一項規定：「農業金融機構之監理業務，中央主管機關應委託金融監理機關或金融檢查機關辦理。」



會「無主物」的性質，在所有權不清的狀況下只能透過提升領導階層的專業能力改善目前現況。我們在第四章已分析過目前農會的間接選舉方式，會員（代表）大會選出組成理、監事會後，再由理事會依主管機關遴選的名單中依過半數同意選出總幹事，理事會依會員（代表）大會的決議策劃業務，監事會監督業務與財務，總幹事則受理事會指揮。形式上會員（代表）大會應是最高決議機關，但在實際運作上，會員（代表）大會由於每年只開一次會，大部分的權利只能委由理事會行使。理事會如何進行決策，農會法並無明文規定，但根據了解，理事會進行決議時多使用兩種方式，一是由理事長做最後裁決，一是由理事們以多數決表決。由於總幹事對農會運作的熟悉狀況必然勝過理事會，農會決策多半由總幹事向理事會提出，再由理事會決議，總幹事具有決定議程的實質權力，原本分權的組織設計，由於各種主客觀因素反而造成權力的高度集中，總幹事一職成為農會的真正權力核心（王業立 2003：2-4）。

目前會員代表選舉採取的是「無記名單記投票制」<sup>41</sup>，在各農事小組中以一人一票、相對多數決選出。理、監事選舉原本是採取「無記名連記投票制」，二〇〇一年「農會選舉罷免辦法」修正後改為「無記名限制連記投票制」，連記人數以不超過應選名額二分之一為限。就選舉制度來說，採取全額連記制的結果就是只要掌握過半數會員代表選票，某一派系即能「贏者全拿」掌握所有理事會席次，進而選出理事長與總幹事。改採限制連記投票制後，每位會員代表僅能圈選理監事應選名額的二分之一，的確較能有效防止派系操控，讓不同派系亦有當選理監事的機會，避免理事會與監事會遭同一派系壟斷（王業立 2003：8-19）。

農會體系其實就像政府的縮影，會員（代表）大會就像立法部門，代表人民進行決策，監事會就像監察機關，負責財政監督與防弊，總幹事則如同間接選舉下的一國元首，掌控政府的大政方針。而如同我們對於一黨獨大濫權的恐懼，農會選舉制度似乎也應該極力避免同一派系全盤掌控農會，使得派系間發揮相互制衡的力量。兩黨制不必然導致良好的政治運作，由不同派系輪流掌控農會也不表示權力遭濫用的情事便不會發生。我們前面曾分析，個別農會經營不善不是因為地方派系介入，而是因為選出錯誤的經營階層，透過限制連記投票制也許真能使特定派系掌控農會的成本大增，但是仍未化解選舉弊端發生的可能，自然也無法保證能選出適當的領導階層。

---

<sup>41</sup> 連記投票制是指在選舉過程中，選民可圈選二位以上候選人的選舉方式，其中又可分為「全額連記制」與「限制連記制」，前者意謂選民可圈選與應選名額相同數量的候選人。

目前因為基層農會數量仍舊相當多，理、監事選舉由地方派系配票決定的情形十分普遍，會員幾乎沒有自主投票的可能。未來假使農業金融法相關監理機制能夠確實運作，基層農會勢必會歷經一次次的重整與合併，一旦選區擴大，要透過大量買票掌控理、監事會的成本將會大幅提高，自然可以大幅提升理、監事會組成的品質。目前則可先將基層鄉、鎮（市）、區農會總幹事的拔擢由間接選舉改為直接選舉，除了可以縮短過長的選舉期間、提高舞弊成本，由會員直接進行總幹事選舉將可降低間接選舉扭曲會員偏好的可能，並可賦予總幹事行使權力的正當性，使總幹事、理事會與監事會能維持制衡關係，只要選舉過程透明、公開，即使由特定派系掌控所有重要職位其實也無關緊要。當然其他配套措施，包含如何避免選前的「人頭會員」與賄選情況，仍是維持公平選舉的必要條件。