

第三章 台灣農會體系概述

基層金融機構包含農會信用部、漁會信用部及信用合作社，如果說農會體系是台灣農業基層經濟運作中心，農會信用部更是其運作核心，其盈餘部份除用來支援農會推廣、供銷及保險部門，在調節農村金融、提升農民福利等方面也扮演重要角色。

要探討農會信用部問題，必須從其歷史脈絡中尋找答案。從一九〇〇年第一個農民合作組織成立以來，台灣的農會體系一直具有強烈的自主、人治色彩，國家機器雖然企圖透過相關法規的修訂以實現其政治與經濟目的，但同時也造成原本未預期的外溢效果，其中又以一九七四年農會法的修訂最為關鍵。

第一節 農會信用部的歷史脈絡與制度的形成⁵

一九〇〇年，三角湧辦務署署長里見義政集結地方人士華鈞、陳種玉、陳嘉猷、劉振美等為委員，於桃園廳海山堡三角湧區役場內（即今天的台北縣三峽鎮）組成「三角湧農會署辦事處」，由日本政府補助經費獎勵農漁事業及催收錢糧，為台灣最早的民間農會組織，一九一五年三角湧農會開始辦理金融業務，為農會信用業務的發軔。到一九〇八年為止全島共有十六家農會成立，此一時期的農會皆為農民自主組成的職業團體，主要目的在於透過互助墾荒拓殖，抗衡地主並確保耕作權，當時的日本政府對於農會採放任態度，並未以法令規章加以限制或規範。一九〇八年十二月日本政府頒定「台灣農會規則」，賦予農會法人地位，建立農會組織系統、組成份子、經費來源與事業目標等規定，加強對農會的控制，並將既有的地方農會合併改組為十二個廳農會。一九二〇至一九二六年間，農會隨地方制度變革而改組為五州（台北、新竹、台中、台南與高雄）與三廳（花蓮、台東與澎湖）農會，為單級制，強制農民入會，並以各州、廳長兼任農會會長，使農會成為半官方色彩的民間組織。一九三七年新頒「台灣農會令」，建立全島、州廳二級制農會，並於州廳之下的郡設分會，會長仍由各級政府首長兼任。隨著

⁵ 整理自陳希煌（1997：7-14）、監察院（2001：3-7）、黃百全（2001：3-4）、吳榮杰（2002a：6-11）、林欣宜（2004）。

二次大戰爆發，日本政府企圖透過整合農業團體來統合後方的農業資源，遂於一九四三年公佈「台灣農業會令」，將農會、畜產會、產業組合、青果同集組、肥料配給組合、糧食協會等組織合併為台灣農業會，信用業務成為農業會業務的一環，農業會架構則形成「全島—州廳—市街庄」的三級制。一九四四年再頒布「台灣產業金庫令」，將台灣產業組合聯合會的信用部從農業會中獨立出來，成立台灣產業金庫（即合作金庫銀行前身），並設立州廳支庫。為避免業務重疊衝突，全島級、州廳級農業會不辦理金融業務，僅由市街庄農業會辦理信用業務，產業金庫也不在市街庄設立分庫，成為目前台灣農會信用部體系的濫觴。

一九四五年日本戰敗，國民政府將農業會體系改為「省—縣市—鄉鎮」三級農會，幹部由官派改為選舉產生，並欲沿襲大陸時期舊制將農會與合作社分離，將信用業務劃歸後者，但因阻力太大，實際上兩者仍為一體。一九四九年政府頒布「台灣省農會與合作社合併辦法」，一九五二年公佈「改進台灣各級農會暫行辦法」，持續進行農會體制的改造，重要內容包含：（1）會員分為正式會員與非正式會員，使農會決策、經營權掌握在農民手中；（2）確認農會為兼具經濟、政治、社會與教育功能的農民職業團體；（3）會員須認股並繳納股金；（4）理事會負責決策，理事會採間接選舉方式產生，再由理事會選聘總幹事經營農會業務與人事；（5）合併原鄉鎮合作社，農會內則設信用部辦理存放款業務。

一九六四年行政院以行政命令規定鄉鎮不得設立信用合作社，僅可以設立信用部，在當時的金融環境下農會信用部成為地方最重要的金融機構。不過上述各項辦法雖然表面上確立了農會附設信用部的合法性，但位階較高的農會法仍未賦予農會辦理存款與其他金融業務的權限。一九七四年農會法大幅修正，除了進行部份農會的合併，農會總幹事的產生改為主管機關遴選後由理事會聘任，最重要的變革便是確認農會得設信用部的法源，並將「股金制」改為「事業資金制」。一九七五年財政部通過「農會信用部管理辦法」⁶，並於之後的數次修訂中將農會信用部漸進的納入金融體系，接受財政部的監督管理，逐步修訂農會信用部金融監督基準與限制措施，一九九六年第七次修訂時為因應當時不斷爆發的擠兌事件，規定各農漁會信用部可將餘裕資金轉存其他信用部，發揮相互援助的效果。自一九八一年起農會法也經多次修改，主要針對總幹事、理監事與農民代表選舉加入防弊條款，放寬總幹事與聘雇人員兼任公職（國大代表）規定，擴大農會贊

⁶ 一九八二年更名為「農會信用部業務管理辦法」。

助會員範圍等，二〇〇一年則將農會的中央主管機關由內政部改為農委會。

第二節 農會體系的發展危機

農會體系基本上與目前的政府體系類似，分成省農會、縣（市）農會、區農會與鄉鎮（市）農會，並無全國農會的設置，由於最近幾次農會改選弊端頻傳，省農會近幾年來影響力逐漸式微。全國目前各級農會的數目計有：省農會一個，直轄市二個（臺北市及高雄市），省轄市五個（基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市），鄉、鎮（市）、區農會共有二百八十五個。目前台灣設有信用部的農會共計二百五十三個，其中區農會與鄉、鎮（市）農會以自然人為會員主體，依法才能設立信用部，不過因為行政區域變動⁷，少數縣、市農會亦設有信用部。另外，部份經營不善的信用部也有可能合併至上級農會，如一九九六年六月屏東縣合併鹽埔農會，或同年十一月省農會合併中壢市農會。

從歷史脈絡觀察，台灣農會原始本質為農民間自發組成的合作組織，既不具農業推廣任務，更未經營信用業務。日據時代日本政府為達成統合農業資源、控制社會團體目的，國家機器開始強力介入農會運作，使農會屬性產生重大質變。國民黨政府來台後，接收既有的地方農會網絡，視其為半官方機構，使其一方面享有免繳營業稅與營利事業所得稅優惠，另一方面則成為政府在民間農業部門的代理人，協助整體農業政策的推動，在此種心態下，對於農會信用部的管理也趨向消極，僅在其發生問題時才介入處理。

而一九七四年股金制的廢除顯然是台灣農會發展的重大轉折，由於連帶責任及會員分配盈餘機制的喪失，會員與農會資金的權利義務關係分離，農會信用部成為一個能積累大量盈餘，財產權卻不明的奇特單位，成為地方勢力「競租」(rent-seeking)⁸的場所（陳希煌 1997：54），農會的經濟性合作團體屬性逐漸淡化，政治性職業團體的色彩則逐漸明顯。其他問題包含（陳明通 1995，陳希煌 1997，

⁷ 如鄉鎮合併或鎮升格為市。

⁸ 競租（或稱為鑽營）即利用「稀少」資源（如政治特權）營造「人為的」稀少性，以追求「人為獨占」利潤的行為。競租過程除了可能損及他人利益，最為人詬病的是在追求獨占利潤的過程所需耗費的成本，例如組織龐大的遊說團，並無法創造任何的社會總剩餘，只是造成財富移轉的效果（張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏 2004a：384-385）。但亦有經濟學者認為，假使弱勢團體能適當的利用競租行為造成所得重分配效果，也未嘗不是改善社會不公平的一種途徑，政府對該種競租行為反而應該加以保障。

監察院 2001：23-38，黃百全 2001：8-18，吳榮杰 2002a：13-29，黃永仁 2002：53-68，監察院財政及經濟委員會 2003：123-124)：

一、監督管理的多頭馬車

在監督方面，二〇〇一年後農會依據農會法由內政部劃歸農委會管轄，農會信用部則依銀行法由財政部管理，其他如中央銀行、中央存款保險公司與上級農會也有監督與輔導的權責，不僅沒有因為多重監督而徹底防弊，反而在實務上造成事權無法統一，形成管理監督上的問題。

二、授信風險無法降低

事業資金制使農會信用部僅能依賴一定比例的盈餘累積事業資金，無法透過對外公開集資方式提升淨值，加上設立資本偏低⁹，一旦陷入經營危機，信用部僅能坐以待斃。隨著台灣產業結構轉型與金融開放，一九九六年後雖然讓信用部間於緊急情況亦可相互作資金調度，但於平常仍然欠缺業務聯繫，資金運用無法達到規模經濟效果，難與一般銀行競爭。

三、經營階層問題

由於農會理事會採取間接選舉，加上股金制的廢除，會員無法直接制衡理監事；總幹事選舉採取遴選制，由縣市政府提供主管機關（現為農委會）名單，後者評定後再送交理事會聘任。對經營階層是以具有領導、經營農民團體能力為主要考量，總幹事、理監事的聘任皆未規範其須具備金融專業，農會成為國家機器攏絡地方派系的工具，降低風險控管能力，導致農會信用部定位與功能逐漸模糊，更喪失營利創新本質。

四、市場環境的改變

一九九一年政府開放新設民營銀行，地方農會信用部獨占地位逐漸受到挑戰，其中又以鄉村型農會情況較嚴重。而農業發展的停滯，也使農會信用部無法僅靠農民會員存放資金獲利，連帶使農會信用部的存續遭受質疑。

⁹ 依財政部民國七十一年五月十八日台財融第 16075 號函規定，農會信用部事業資金係以存款固定金額為標準，並未隨存款總額增加而隨之增加。例如規定存款總額十億元以上者事業資金不得少於二千萬元，比例僅 2%，而且隨著存款總額增加該比率反而會遞減（監察院 2001：25-26）。

受限於環境與制度，農會信用部通常不是地方金融資源的積極配置者，而是消極的地方資金吸收者，一方面由於經營管理者掌控著龐大經濟資源，對於地方庶務了解透徹，有利其建構穩定的人際與權力網絡；另一方面，農會的運作經營也受到地方派系、人際關係的影響，使經營方向容易產生扭曲（陳介英 1996：228-233）。農漁會信用部逐漸失去市場競爭力，此趨勢從幾個數據可以看出：在存款部份，農漁會信用部存款佔有率從一九九一年十二月的 9.58% 降至二〇〇五年四月的 5.91%；放款佔有率部份，則由一九九一年十二月的 7.31% 降至二〇〇五年四月的 2.98%。逾放比過高亦是一嚴重問題，整體農漁會信用部逾放比從一九九五年的 5.07% 驟升至二〇〇二年六月的 21.44%，至二〇〇五年四月為止仍高達 13.76%，逾放金額也從四百五十五億元攀升至二〇〇五年四月的七百七十三億元。

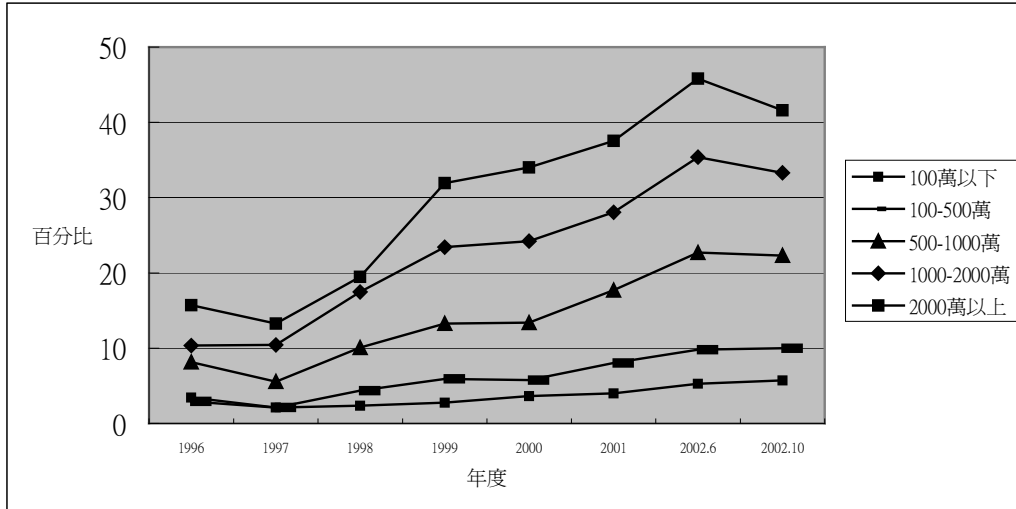
表 六：農漁會信用部逾放比及逾放金額統計

時 間	1995.12	1996.12	1997.12	1998.12	1999.12	2000.12	2001.12	2002.12	2003.12	2004.12	2005.4
逾放比(%)	5.07	8.24	10.68	13.10	16.03	17.91	19.37	18.62	17.57	14.51	13.76
逾放金額 (億元)	455	709	898	1075	1273	1380	1316	1134	995	807	773

資料來源：整理自金融監督管理委員會網站¹⁰

目前財政部將逾放比界定為「凡貸款本金超逾約定清償期限三個月以上，中長期分期償還放款延滯六個月以上，或本金未到期而利息已延滯六個月以上之放款」，簡言之，越高的逾放比代表不良債權越多，越可能發生問題。單以逾放比作為分級管理指標，雖然簡單卻十分粗糙，也未深究相同逾放比數字背後代表的不同意義。從圖三可看出，真正造成農漁會信用部嚴重逾放比的多是大額貸款部份，顯示背後充斥的人謀不臧與大額授信評估能力的不足，而絕大多數的小額貸款，逾放比都控制在 10% 以內，需要立即改革的是前者而非後者，財政部顯然未針對問題的癥結加以解決。

¹⁰ 金融監督管理委員會網址：<http://www.fscey.gov.tw/>，登入時間：2005.6.20 11:35。



圖三：農漁會信用部逾期放款結構分析

資料來源：李紀珠、邱瀨玉（2003：179）

事實上，政府從九〇年代初期即已開始構思如何對農會信用部予以改革，一九九五年與一九九七年財政部即曾兩次提出由農會信用部出資獨立設置農業銀行的構想，一九九六年時甚至規劃於信用部中另設總經理職位，希望透過引進金融人才的專業治理，使信用部不致成爲總幹事的禁臠，其他如農會合併、恢復股金制、嚴格限制農會總幹事及其他選任人員的資格等制度面的變革也一直有人討論（李紀珠、邱瀨玉 2003：174），不過大都受限於農會強大的政治壓力而未付諸實行。

農會信用部並非獨立法人，但相關法規¹¹卻有將其視爲獨立法人的傾向，完全以一般金融、經濟面向看待農會信用部問題，不僅沒看到前述各種問題間的環環相扣，也忽略了農會的特殊功能與實際狀況。信用部爲農會內部單位，總幹事擁有人事、督導與考核權，即使信用部主任亦須受總幹事指揮監督，雖然體制上會員（代表）大會爲農會最高權力機關，理事會則有聘任、解任總幹事的權力，但前者一年召開一次，後者二個月召開一次，實際運作時總幹事仍爲農會主要決策者（賴英照 2000a：99、2001：7-9）。任何對於農會信用部人事、業務的改革，必然牽動農會的整體發展，在現有體制下不可能使信用部脫離農會而獨立。

¹¹ 如農會法第卅九條：「農會經濟事業、金融事業、保險事業及農業推廣事業之會計分別獨立，並應編造年度預決算，報告會員(代表)大會及報請主管機關備查。」第四十七條：「農會解散時，應由主管機關指派清算人。清算人有代表農會執行清算事務之權。農會受破產宣告時，信用部之存款人就信用部之資產有優先受償權。」