

第七章 農業金融改革與政策（作者：陳希煌）

壹、前言

貳、我國農業金融現況檢討

參、現代化農業轉型與農業金融需求

肆、建立農業金融系統

伍、農會金融改革與立法建制

壹、前言

現代化產業發展必須要有金融的滋潤才能發展，農業要轉型科技化與企業化經營，也需要農業金融的配合與支持。農業面臨當前農業生產結構的變化，以及外在金融環境的變動，農業金融的組織面與法則面都必須調適因應，才能發揮農業金融功能，協助農業現代化發展。

農業為相對弱勢的產業，基於農業經營具有價格、產量，以及生產技術不確定的特質，動態市場的應變能力較弱，一般金融市場不容易提供農業所需之金融融通，因此政策性的農業資金融通特別重要。認知農貸的必要性與農業金融的功能性，探討農業金融的問題與改革方向才能切合實際。

貳、我國農業金融現況檢討

台灣農會信用部一向承擔農會金融運作的主要角色，在農村推動農貸，發揮對農民融資的功能。由於農會具有地緣與人緣的關係，農民到農會信用部存款或借貸，就像回到自己本家，把農會信用部視作自己的銀行，有一份親切感。農會信用部在傳統的農業上是因應農家資金需求而生存，同時也促進農業資本形成，在小農經營的基礎上有農業生產的小額資金需求，也有生活上需要小額資金的週轉，因此農會信用部提供的是「零售」銀行的性質，與一般商業銀行大批貸款的「批發」性質不同。

農會是綜合性的農民組織，具有經濟性與公益性，是農村社區推動農業發展

與農村社區發展的重要農民團體。農會內部四個部門，供銷、保險、推廣、與信用具有互補性，此為農會特色，在農業發展的功能上曾經為外國專家所贊賞。惟隨著經濟發展的演進與農業的轉型，農會信用部逐漸出現時代的適應性，以及制度面與內部管理的問題。

近年來外在經濟環境變化很大，農業也隨經濟環境的變化，由勞力密集的農業轉型為資本密集的農業，技術面變化很大，尤其是經濟自由化後的動態農業，資金需求的廣度與深度更為擴大。從另一方面觀察，今天農會信用部對農業的資金融通雖然有其重大貢獻，但未能隨時代演變而改進，是其重大缺失，也是今天農會信用部問題產生的重要因素。

今日農會信用部面臨的問題是，農會生產結構與資金需求結構的變化，農會因制度面與人員素質面的不足，無法有效調適；而外在環境的變化，例如金融市場自由化的興起，競爭激烈，必須向效率化、最適化、以及多元化方向調適。至於農會內部問題，不可否認的過去有少數農會總幹事，由於行為不當掏空農會信用部或大量房貸，造成農會信用部嚴重問題，這些都要加強農會內部組織的管理與調適，農會信用部的改革與農業金融系統的建立，是農業發展必要的政策措施。

農會信用部弊端的造成，主要是缺乏農會金融管理系統，因而無法進行金融專業管理及農會總幹事對農會信用之權力過大，導致農會信用部易於因不當之運作而出事。以往農會信用部業務由目的事業主管機關財政部及農委會另行訂立多種辦法管理，信用部管理多元化，多頭馬車缺乏全責主管機關負責處理問題，使農會信用部問題複雜化與嚴重化。過去農委會及農業經濟專家主張成立專業的農業金融系統，但在財經單位的本位主義反對之下，一直都無法成立農業金融體系。問題不斷的發生，農民乃組成自救會提出訴求，並於民國 91 年 11 月 23 日十多萬農民赴台北遊行示威，由是政府回應農民訴求，指定農委會為農業金融主管機關，並成立農業金融局與全國農業金庫，與農漁會信用部組成一個獨立的農業金融體系。

新的農業金融體系，農業金融局負責在建構完整的自主性農業金融系統，並

設立輔導農漁會信用部與監理制度，提升農會信用部功能，惟現代化農業金融組織架構與農業金融研究部門尚有待研擬設立。至於全國農業金庫，僅建立與農漁會信用部互動關係，收受農漁會信用部餘裕資金轉存及依法對農漁會用辦理營運資金之融通，雖然目前農業金庫與信用部間不僅存有資金轉存與融通之互動關係，並透過辦理聯合信貸、資訊共同利用、整合通路，建構全國最大上下層金融服務系統（代收業務）等建立合作關係，但更完整的農業金融系統仍有待建立，農業金庫兼具農業銀行與商業銀行之特性，也辦理代銷人身保險單產品，以及辦短期票券買賣，農會金融的專業性必須考慮。

參、現代化農業轉型與農業金融需求

我國是小農經濟體系，本質上缺乏經濟規模效率，市場競力提升不容易，在經濟體系內農業為相對弱勢的產業，基於農業經營具有價格、產量、以及經營者不確定的特質，一般金融市場較無興趣提供農業所需之資金融通，因此政策性的農業資金融通特別需要。往日農會信用部提供農民各項作物與牲畜生產，以及生活上的小額資金週轉，發揮「零售」銀行的特性，解決農民資金的需求，同時政府有關政策性的農貸也透過農會信用部貸放，農會信用部與農會其他部門的綜合運作，推動小農的經濟發展。

隨著我國經濟發展的推進，小農的經營型態也在轉變。在 1970 年代以前，農村勞力過剩，農業實施的是「勞力密集」的經營，1970 年代以後工商業快速發展，農村勞力被吸收外移，農業經營轉型為「資本密集」，多用機械以代替勞力，此時農業資金需求增加額度也提高。國家經濟由機械性的革新，資訊業的興起，到生物科技引導經濟發展，農業也轉型為高科技與尖端產業，此時更需要農貸工作的支援。

從經濟面觀察，隨者時代發展，農業經營也延伸到食品加工、農產行銷、休閒農業、以及生態保育方面，脫離原有家庭農場的市集經營型態。農業面臨企業化與多樣化的新情勢，資金需求本質上要比以前複雜，需求量也比較多，農會信用部經營能力必須調適才能適應。

再者，經濟國際化與貿易自由化後，農業面臨外來農產品的競爭，生產面產生規模效率的問題，農業合作經營以擴大規模乃應運而生。另一方面，隨者農業經營面的擴大，農業金融也產生規模效率與時代適應問題。雖然農業隨者時代發展在轉型，但傳統的小農經營並沒有完全改變調適，農家小額需求與農企業商業性需求同時並存，現代化農業金融系統的建立，有其時代的急迫性。

在台灣小農經濟發展過程中，農會靠著地緣與人緣的優勢，曾經承?了輔導與協助農業發展的任務。在促進農業現代化，增進農民收益、發展農村經濟、以及保障農民權益等多目標組合之下，農會主導了小農的經濟發展。但是今日農會信用部面臨的問題是，在國內的「內向型」問題方面，面臨農業企業化與多樣化的轉型，農業資金的需求與供應，由家庭農場小額延伸到商業性多樣與大量，農會信用部由於內部業務尚未調整適應，農業金融工作受到阻礙；在國際的「外向型」問題方面，面臨外貿自由化外來農產品的競爭，農業金融化也產生規模效率與時代需求適應的問題。我們承認農會過去對台灣農業發展的貢獻顯著，對今後的農業發展仍具有不可替代的重要性，但是在時代的動態變化下，農會結構與業務必須有效改革調適，否則農會會出現時代適應的韌性問題。尤其是在零售性質與多樣化組合的農業金融認知前提下，農會信用部的專業性農業金融業務改革，以及完整農業金融體系的建立，是目前農業金融政策的必要措施。

肆、建立農業金融系統

農會供銷、保險、推廣、與信用四個部門雖然具有綜合性互補功能，在地緣與人緣的運作上，提供農業與農民多方面的服務，對農村經濟之發展，自有其重大的貢獻，但是農會信用部附屬在農會裡面，受理監事與總幹事管控，容易出現人謀不臧，違法操作的弊端。尤其是總幹事總覽大權，理事會專業不足，無法監督農會信用部，有時在派系操作之下用人不當，利用職權奪錢炒作，出現諸多弊端，這些問題都是由於農會信用部缺乏專業性農會金融系統管控運作所致。

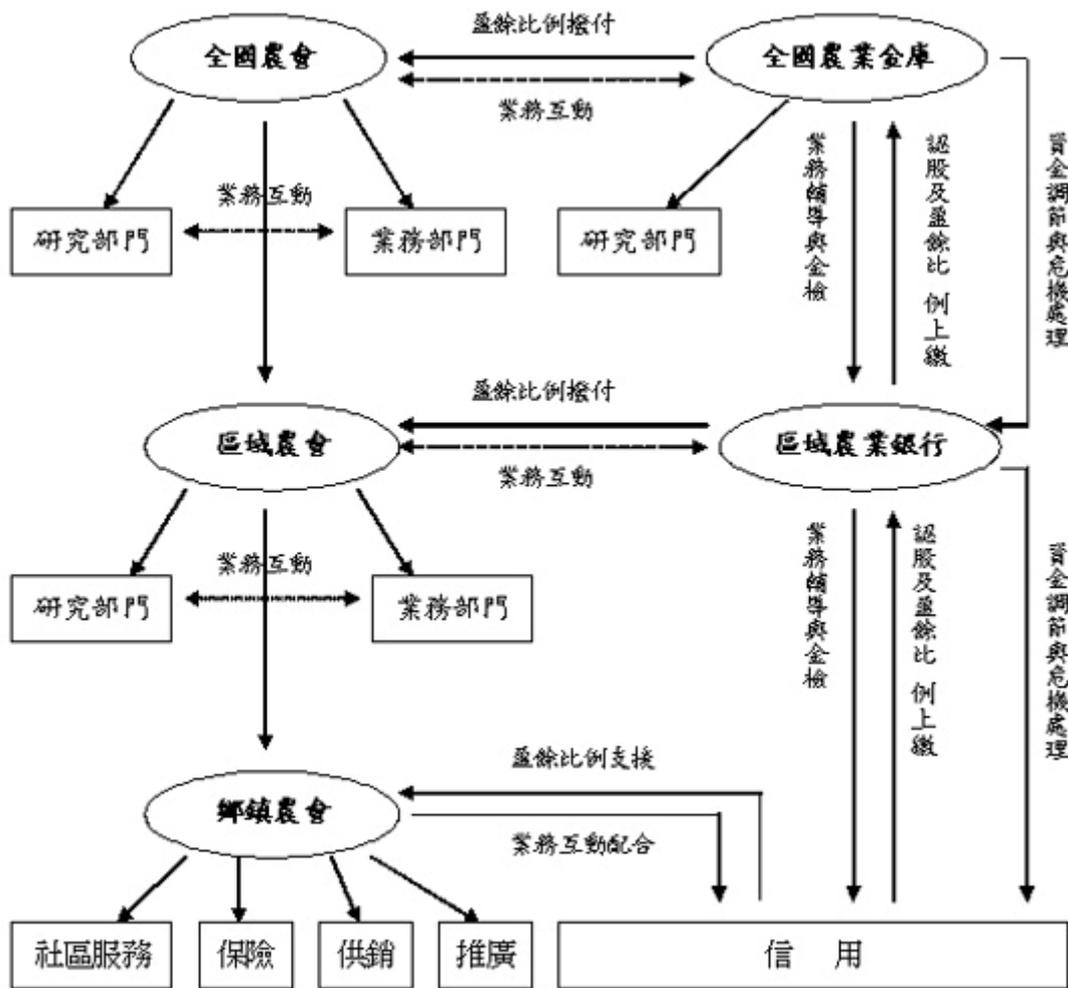
以往三家農業金融輔導行庫（合庫、農銀、土銀）由於業務上有其既訂目標的侷限性，並不能完全發揮農業銀行功能，民營化後更是失去農業銀行本質。農業金融局與全國農業金庫成立後，雖然有建構完整自主農業金融體系的目標，但

是農會信用部的運作仍循傳統方法，真正農業銀行的運作體系仍未建立。

事實上，農業生產結構與資金需求結構的變化，農會信用部因制度面與人員素質面的不足，無法有效調適，而外在環境的變化，例如金融市場自由化的興起，競爭激烈，農會限於單一規模小，缺乏經濟規模效率，必須效率化、最適化、以及多元化方向調適。

農會信用部具有地緣性與人緣性，本質上不應改變。但是農會信用部是產業銀行，以目前農業生產作物產銷區域化，區域特性顯現，所以農業金融系統應就區域農會信用部的整合成立區域農業銀行，以配合區域農業需求的農貸業務，並建立現代化金融商品，以促進農業金融系統運作的暢通。雖然目前農業金庫已具備該等功能，且未來設置分行後，亦接近區域農業銀行之定位。但區域農業銀行的市場規模恐無法支撐一家銀行所需之業務量。市場規模過小，將不易分散風險，與信用部同樣面臨單一規模小的問題。全國農業金庫可作為農業金融全國統御的中心，此即以全國農業金庫、區域農業銀行、以及農會信用部三級制，建立縱的農業金融輔導體系，創造農業金融的經濟韌性。

為配合農業金融體系的建制，農會組織架構也應適度調適。目前台灣缺乏中央農會，應將省級農會改制為全國農會，縣級農會則整合為區域農會，鄉鎮農會除原有四部以外，另成立社區服務部，推動鄉村社區發展，信用部獨立行使列入農業金融管控系統，農會則與之業務互動配合。茲將農會金融體系建制構想，列示如下圖。



農業金融體系建制構想

伍、農會金融改革與立法建制

農會信用部的改革，曾經有制度內改革與體制外改革之爭議，金融界較多從金融面切入而主張體制外改革，農業界則較珍惜農會多功能的互補性與農會信用部人緣與地緣的市場利基，傾向體制內改革。在農民遊行請願後，政府終於順從民意，於民國 98 年 1 月成立農業金融局並制定「農業金融法」正式施行，自主性的農業金融體系從此建立。事後也成立全國農業金庫，加強輔導農漁會信用部。但是農業金庫是以股份有限公司之組織型態成立，缺乏中央與地方的分層機構

建制。農會信用業務仍受農會法及農會信用部業務管理辦法管控，目前農漁會信用部之監理，係由中央（農委會）與地方（縣市政府）本於「統合力量，分層處理」原則辦理，建立完整的農業金融管理系統及農業金融制度向農業現代化需求面調適改進為今後重要工作。

近年來農會信用部發生問題的原因，在基本是對於農業生產結構與資金需求結構的變化，以及外在環境的變化，未能有效調適，市場競爭力乃出現下降趨勢；另一方面則是人的問題，不可否認的有一些農會總幹事行為不當，掏空農會信用部，形成農會金融危機。未來農會組織面與管理面的改革，應將農會信用部納入農業金融系統的監理部門管控，脫離農會行政管理系統，僅與農會維持業務互動與提撥一定比率盈餘支援農會即可。惟農會信用部如何脫離農會行政系統？脫離後信用部之定位為何？對農漁會之衝擊與因應措施，有待探討。

關於農會信用部業務經營部份，以往根據銀行規定，銀行可經營項目有 22 項之多，而農會信用部僅有 9 項，雖然農會信用部性質與商業銀行不同，業務上不必與商業銀行相同項目，但是現代化農業科技水準提升，生產面擴大到精製食品加工、農產貿易、農村休閒旅遊、以及生態保育等，有些農產業已經往農企業發展，資金面的需求擴大，農會信用部的農貸業務，勢必也要擴大，才能應付時代需要，農會信用部業務的現代化改革，有其必要性。

農業金融的宗旨在提供有效的資金協助農業發展，我們必須認知糧食安全與生態保育的重要性，才能體會建構完整安全之自主農業金融體系的必要性。檢討過去展望未來，過去的優點必須保留並調適以適應時代需要，現代化金融體制也必須引進，以建制合乎時代需要的農業金融系統。認知農貸的必要性與農會信用部的功能性，全力進行農會信用部的革新與現代化，以創造台灣農業發展更美好的明天。