

南華大學非營利事業管理研究所碩士論文

指導教授：林吉郎博士

非營利組織的危機管理：個案分析

以嘉義縣地區的農會金融危機管理為例

THE CRISIS MANAGEMENT OF NON - PROFIT ORGANIZATION : CASE ANALYSIS-
A CASE STUDY ON FINANCIAL CRISIS MANAGEMENT OF FARMERS'
ASSOCIATION IN THE AREA OF CHIA-YI COUNTY

研究生：黃文麗撰

中華民國九十二年五月

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

非營利事業管理研究所

非營利組織的危機管理:個案分析—
以嘉義縣地區的農會金融危機管理為例

研究生：黃文麗

經考試合格特此證明

口試委員：傅家山
傅夏誠
林克郎

指導教授：林克郎

所 長：李振新

口試日期：中華民國 九十二年 五月 二十六日

摘 要

「非營利組織」是現代社會中日益重要的社會福利機構，它與政府「公部門」，以及企業「私部門」三者之間相輔相成，分別滿足許多社會需求，共同完成許多社會任務。現在「非營利組織」已成為目前之新興話題，且逐漸的成為彌補「公部門」與「私部門」在功能不足或服務不周之外「第三部門」。但最近經由新聞媒體揭發出來的幾件關於「非營利組織」不當的運作或組織內部的分裂-----經由這些事件使研究者警惕到：任何單位及組織都有可能發生危機，「非營利組織」當然也不例外；因此能否事先做好「危機管理」，並建立「危機預防的機制」，在現今的社會中，這已是重要的議題。

本研究將針對「非營利組織」中的「農會」--以探討嘉義縣地區的農會「金融危機管理」作為主題；自一九九五年至二〇〇三年，嘉義縣地區共有三家農會發生過金融擠兌危機；今以這三家農會 民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會為主要研究對象。研究者在研過程中發現：雖然嘉義縣地區發生金融危機的三家農會，雖各有各的危機因應計畫，但都有其欠周延之慮。研究者建議農會應把危機處理小組任務明文化，最好要有演練的機會，這樣理論才能與實務相結合，這才是農會危機管理成功的最大關鍵。綜合本研究的研究發現與建議，研究者在此呼籲全省農會能及早建立金融危機預防機制、擬訂金融危機策略，將發生金融危機的機率降到最低、將發生金融危機的上害減到最低，此即為本研究最大的目的。

關鍵詞：非營利組織、危機管理、農會、金融危機管理

ABSTRACT

“ Non-profit Organization ” is a growth important social welfare institution in modern society. It has mutual relationships with the public sectors of government and private sectors of enterprises. All of the three sectors are separately to meet the demands of our society and to fulfill their social responsibilities. At the present time, “ Non-profit Organization ” is a brand new term. It will gradually become a third sector to make up the in - sufficiency and ill - service of other two sectors.

Since media uncovered several cases about the unsuitable operations and the interior Split - ups within these organizations, researcher began to aware that, as any organization or institution, “ Non profit Organization ” must has the probability to cause its crisis. To manage its “ Crisis Management ” in advance and to establish a mechanism for crisis prevention are the important tasks in our modern society.

This study is focused at “ Farmers ’ Association ” , a kind of “ Non profit Organization ” . It is a survey about the topic of “ The Crisis Management of Non - profit Organization, - A Case Study of Financial Crisis Management of Farmers ’ Association in the Area of Chia - yi County. ”

From the period of 1995 to 2003, there are three Farmers ’ Associations took place “ RUN ON ” crises. They are the Farmers ’ Associations of Ming - hsiung, Tung - shih and Shui - hsia. Those associations are the main objects for this study. According to the visiting data, this survey analyzed the reasons of their financial crises and their strategies for those crises. Assisted with documents survey and theoretical elements, this study wishes to propose a suitable model for the financial crises of Farmers ’ Associations by case study and analyses. And uses the model to help Farmers ’ Associations dealing with their tasks with sound function and smooth operation. Furthermore, to reach the aims of this study :1.To probe the role and function of Farmers ’ Associations. 2. To analysis the processes to treat the financial crises of Farmers ’ Associations in Chia - yi County, 3. To offer a model for preference, 4. To up-grade the abilities in financial crises management.

KEY TERMS: Non-Profit Organization, Crisis Management,
Farmers ’ Association, Financial Crisis Management

目 錄

第一章：緒論.....	9
第一節研究動機與目的.....	10
第二節研究範圍與名詞釋義.....	12
第三節研究方法與步驟.....	18
第四節研究架構與限制.....	20
第二章：文獻探討.....	23
第一節非營利組織的定義與分類.....	23
第二節農會的嚴格與組織.....	30
第三節農會的特質與定位.....	36
第四節危機管理理論.....	38
第三章：訪談研究與實施.....	45
第一節訪談大綱之設計.....	45
第二節訪談對象之選取.....	47
第三節訪談實施之程序.....	51
第四章：個案分析與討論.....	53
第一節訪談內容之分析與討論.....	53
第二節危機處理流程之分析與討論.....	73
第三節農會人力資源與支援系統之整合.....	87
第四節嘉義縣政府的角色與決策.....	88
第五章：結論與建議.....	102
第一節研究發現.....	102
第二節結論.....	114
第三節研究建議.....	130
參考資料：.....	132

附錄一、八十四年農會金融危機管理問卷.....	136
附錄二、八十六年農會金融危機管理問卷.....	137

表 次

表 1-1 深度訪談名單.....	13
表 2-1 非營利組織的國際性分類.....	28
表 2-2 農會的服務功能分類.....	36
表 3-1 農會金融危機管理問卷.....	45
表 3-2 嘉義縣政府訪談問卷.....	46
表 4-1 農會信援支持系統.....	87
表 5-1 決策者的態度及策略分析表.....	103
表 5-2 擠兌原因分析表.....	106
表 5-3 危機策略異同比較分析表.....	108
表 5-4 金融危機處理階段性目標分析表.....	116
表 5-5 危機因應策略流程比較表.....	118

圖 次

圖 1-1 研究流程圖.....	19
圖 1-2 研究架構.....	20
圖 2-1 法人的分類.....	30
圖 2-2 鄉鎮農會的組織系統圖.....	35
圖 2-3 農會會員代表系統圖.....	35
圖 3-1 民雄鄉農會組織系統圖.....	48
圖 3-2 水上鄉農會組織系統圖.....	50
圖 5-1 診斷運作系統模式.....	126
圖 5-2 危機管理的動態模式.....	129

第一章：緒論

隨著時代的進步、科技的提昇，人們的生活越來越富裕，但隨之而來的社會問題卻越來越多。為了因應這些社會問題的產生而衍生的「非營利組織」也如雨後春筍的冒出，且隨著經濟的繁榮、社會的變遷而有越來越壯大的趨勢；各類型的社會福利機構亦相應設立，以便提供不同的服務給需要的對象。這些非營利組織包括各種社會福利機構、慈善機構、宗教團體、文教基金會、文化表演團體、人民團體中的公益慈善團體、社團法人以及醫院等財團法人機構。國內非營利組織的分類，一般而言，依據民法規定而分「財團及以公益為目的的社團」即分為財團法人與公益的社團法人。又進一部於人民團體法中將公益界定為「推展文化、教育、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、聯誼、社會服務或其他」的行為組織。非營利組織一詞，實際上涵蓋了：「鄰里組織」、「社區組織」、「公益團體」、「第三部門」、「基金會」、「非政府」及「非商業」的組織等等不同替代性用語。

現在「非營利組織」已成為目前之新興話題，且逐漸的成為彌補「公部門」與「私部門」在功能不足或服務不周之外「第三部門」。非營利組織是現代社會中日益重要的社會福利機構，它與政府「公部門」，以及企業「私部門」三者之間相輔相成，分別滿足許多社會需求，共同完成許多社會任務。但最近經由新聞媒體揭發出來的幾件關於「非營利組織」不當的運作或組織內部的分裂-----經由這些事件使我警惕到：任何單位及組織都有可能發生危機，「非營利組織」當然也不例外。本研究將針對「非營利組織」中的「農會」--以探討嘉義縣地區「農會金融危機管理」作為主題；分析農會發生擠兌危機的原因為何？而農會本身是否有其危機意識？且藉由訪談去了解農會遇到擠兌危機時通常會如何因應呢？會採取什麼危機策略呢？諸如此類的問題正是本研究主要探究的面向。以下將逐一介紹本研究之研究動機與目的。

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

我國自古以農立國，但是長期以來農民的生活普遍來說並不富裕，隨著歷史的演變，慢慢的農民們為了對抗地主而逐漸形成一個團體，透過團結的力量來為自己爭取權益。自從西元一九〇一年（明治三十三年，民國前十二年）九月在三角湧（台北縣三峽鎮的舊稱）成立台灣第一個農會後，嗣後新竹、和尚洲、彰化等地亦相繼成立農會；陳聰勝在一九七九年發表之「台灣農會組織之研究」博士論文，將此期的農會組織成因歸納為三項：（一）為共同從事拓殖墾荒工作，增加生產收益；（二）為確保工作權；（三）為求減租。簡言之，此時農會的組成乃為了保障耕作權益及改善生活之需要而自動任意的結合，相互合作。到了今天全台灣各鄉鎮都有屬於自己的農會組織。民國四十二年政府實施台灣農會改進時，前中國國民黨中央第五組主任上官業佑闡述台灣農會的重要性：「農會原是代表農民利益的職業團體，是協助政府解決農民問題，推行農業政策的社會組織，同時是農村各項事業工作分配與聯繫的中心機構。在今日民主政治下，農會在政治上有它獨立的地位，在活動上有它強大的力量，在事業上有它顯明的目標，在組織上有它完整的體制，無論就農民自身立意與國家政策要求而言，都是關係國計民生的一個重要團體。」台灣農會在政府重視、輔導以及改進之下，其組織、業務以及功能各方面，都有長足的進步。

但是在民國一九九四年發生中壢農會的金融擠兌危機後，緊接著又發生彰化四信的金融風波，民國一九九五年七月嘉義縣轄內農會受到彰化四信引起之金融風潮波及，同年九月二十五日同一日內發生兩起農會信用部金融危機，至此全省捲入金融風暴中。關於這些金融風暴要如何因應引起我莫大的研究興趣！但我最感興趣的卻不是想探討為什麼會發生金融危機？或是如何預防發生金融危機？而是想研究「當農會遇到金融危機時應該如何因應」？所以本研究想藉由個案研究去分析農會的危機管理策略，期盼藉此研究了解農會的危機處理步驟，進而提

供農會一個發生金融擠兌時的危機處理模式。

二、研究目的

本研究的目標就是針對嘉義縣民雄鄉農會及東石鄉農會在一九九五年九月發生擠兌時的危擠管理作為研究主題，來分析其擠兌原因以及其因應策略為何？並對照水上鄉農會一九九七年一月發生擠兌時的危機管理作為探討，希望藉由本研究個案分析提供全國農會遇到金融擠兌危機事件的一個處理參考流程，並藉此灌輸農會應有的危機意識及提升農會擠兌危機管理的應變能力。因此本研究歸結研究目的如下：

- 一、探討農會的角色與功能。
- 二、分析嘉義縣農會金融危機處理的流程。
- 二、提供農會金融危機管理的參考模式。
- 三、提升農會金融危機管理的能力。

第二節 研究範圍與名詞釋義

一、研究範圍

本研究以非營利組織中的農會擠兌危機管理作為研究主題，但基於時間及人力方面之考量，無法對全省之農會一一探訪，故本研究以嘉義縣地區的農會組織（嘉義縣十八鄉鎮市農會¹）為主要研究範圍；自一九九五年至二〇〇三年，嘉義縣地區共有三家農會發生過金融擠兌危機，今以這三家農會——民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會為本研究主要研究對象。但因事件已過多年，為了避免訪談結果因時間久遠而有所遺漏，本研究還訪問了嘉義縣政府以及其他農會等相關人員，以訪問更多的當時參與者來使當時的情況能更完整的呈現，來增進本研究的信度與效度。現將深度訪談對象分別列表如下：

¹嘉義縣十八鄉鎮市農會為太保市農會、朴子市農會、布袋鎮農會、大林鎮農會、民雄鄉農會、溪口鄉農會、新港鄉農會、六腳鄉農會、東石鄉農會、義竹鄉農會、鹿草鄉農會、水上鄉農會、中埔鄉農會、竹崎鄉農會、梅山鄉農會、番路鄉農會、大埔鄉農會、阿里山鄉農會，嘉義縣十八鄉鎮市農會加嘉義縣農會（無信用部）共有十九所農會。

表 1-1 深度訪談名單

編號	受訪者	性別	機構名稱
1	A	男	民雄鄉農會
2	B	男	民雄鄉農會
3	C	女	民雄鄉農會
4	D	男	東石鄉農會
5	E	男	水上鄉農會
6	F	男	水上鄉農會
7	G	男	朴子市農會
8	H	女	嘉義縣政府農業輔導課
9	I	男	嘉義縣政府財政局
10	J	女	財政局地方金融課

資料來源：研究者繪製

二、名詞釋義

(一) 非營利組織 (Non-Profit Organization)

非營利組織最早興起於美國，且以「第三部門」(the third sector) 之名稱出現，有別於企業部門和政府部門。由於非營利組織具有獨特的使命、文化、資源和行為模式，且數量日益眾多，在共同使命的號召立下，所匯集的人力、物力與資源也非常可觀，對社會的影響力更具有明顯的成長，在社會中，逐漸形成獨立於政府和商業之外的部門。因此，在美國除稱各種非營利組織的集合體為第三部門外，也有稱為「獨立部門」(independent sector)、「慈善部門」(philanthropy sector)、「志願部門」(voluntary sector)、「非政府組織」(non-government organization)。而隨著各地社會文化及歷史發展不同，第三部門的名稱也不盡相同。如：法國稱為社會經濟體 (economiesocials) 或稱為中介團體；英國稱公

共慈善團體 (public charities); 日本稱為公益法人; 中歐一帶直接稱為基金會 (foundation); 而拉丁美洲和非洲比較傾向非政府組織 (nongovernmental organization, NGO) 這個稱呼。然而, 目前一般學者最普遍稱為「非營利部門」(non-profit sector) 或「非營利組織」(non-profit organization, NPO)。

(二) 危機管理 (Crisis Management)

所謂危機管理是一些如何處理危機並減少危機傷害的原則要素, 換個角度講: 危機管理是為了要避免或減少危機的負面後果, 並保護組織、相關人士或產業等免於傷害。Steven Fink 在其所著「危機管理」一書中, 將危機管理界定為: 任何防止危機發生的措施, 都算是危機管理; 任何為消除危機所產生的風險與疑慮, 而使人更能主宰自身命運的辦法, 都是危機管理。所以簡而言之: 危機管理就是應變準備。Steven Fink 認為有效的危機管理應包括: 預測危機、建構危機應變計畫、發現危機、隔離危機、處理危機、並做好與大眾傳播關係的互動。由此觀來, 危機管理是一連串動態性的應變過程, 講求先發式的管理作為與不斷的學習機制, 其大致可區分為—危機訊息的偵測、危及的準備及預防、損害的控制及處理、從事復原工作、以及學習等五大管理步驟。

所以危機管理是指組織體為降低危機情境帶來之威脅, 所進行的長期規劃與不斷學習、反饋之動態調整過程。為使此過程能有效地進行, 危機管理小組的形成是絕對必要的。這在商界、營利組織是非常重要的動態編組, 但在非營利機構卻尚未引起非營利組織管理階層的注意。但隨著社會問題的不斷增加, 使得非營利組織面臨更多的衝擊及挑戰, 為了有效面對問題與因應危機, 因此現在非營利組織已懂得向企業界取經, 將企業界現在最熱門的「危機管理」模式套用到非營利組織遇到的危機因應模式上, 然後隨著非營利組織發生的危機問題而慢慢發展出最適合非營利組織的危機管理模式。

(三) 農會 (Farmers' Association)

自從西元一九〇一年(明治三十三年,民國前十二年)九月在三角湧(台北縣三峽鎮的舊稱)成立台灣第一個農會後,嗣後新竹、和尚洲、彰化等地亦相繼成立農會,至西元一九〇八年(明治四十一年,民國前四年)全台共有十六處。此時期的農會組織成因歸納為三項:(一)為共同從事拓殖墾荒工作,增加生產收益(二)為確保工作權(三)為求減租。簡言之,此時農會的組成乃為了保障耕作權益及改善生活之需要而自動任意的結合,相互合作。

日本政府為發展農業,在一九〇八年(明治四十一年)十二月公佈了「台灣農會法則」及府令第七十號頒布「台灣農會規則施行細則」,正式開始控制農會;並將以成立的農會合併改組為台北、宜蘭、桃園、新竹、台中、南投、嘉義、台南、阿猴(今屏東)、台東、花蓮及澎湖等十二個廳農會正式成為法人團體,至此農會才具有固定的組織和發展方針。迄台灣光復前,全島共計有各級農業會三百二十三單位,包括一所台灣農業會,八所州廳農業會,三百一十四所市街庄農業會,四千三百零三單位的農業實行組合,五十六萬一千七百一十三戶的會員。

西元一九四五年(民國三十四年)台灣光復,政府成立台灣省行政長官公署,其民政處為農業會的法定主管機關,農林處為農業生產推廣、品種改良、技術指導的主管機關。此一劃分與日據時代的規定和農民的看法不同,農林處乃順應民情,呈請省行政長官公署核准,保留了原農會組織,並在一九四六年(民國三十五年)二月底完成鄉鎮農業會的成立,四月中旬完成縣市農業會的組織,四月二十一日召開台灣省農業會會員代表大會,選舉理監事,成立省農業會。到了一九四九年(民國三十八年)經台灣省政府民令合併後之台灣各級農會,乃繼承發展五十餘年來之一所省農會、十九所縣市農會、三百零三所鄉鎮區合作社,以及四千九百零三所農業實行組合之一切業務。此種兼具綜合性與全能性之農民組織,已不是原來農會法所規範之農會,乃包括農會與各種合作社不同業務,而兼具了農、工、商、金融等四大功能。

西元一九五二年(民國四十一年)八月二十三日由行政院頒行「改進台灣省

各級農會暫行辦法」，接著台灣省政府定頒「改進台灣省各級農會暫行辦法施行細則」等八種法規。我國農會法係西元一九四一年（民國二十九年）由國民政府公佈於南京，戲前實業不採用南京金陵大學農學院在安徽省和縣烏江鎮所推行的烏江農會章成為藍本而草擬者。其最後一次的修訂為一九四八年十二月二十八日。但甚難適應台灣需要，所以台灣農會近二十餘年來，端賴一九五二年八月二十三日由行政院頒行「改進台灣省各級農會暫行辦法」所繫存，直至立法院於一九七四年（民國六十三年）五月三十一日三讀通過新的農會法，同年六月十二日修正公佈之農業法，實具有適應性與創新性，使農會益臻健全組織與發展業務之境地。新的農會法有一項最重要規定，及第七條「中央主管機關得命同一直轄市之區農會或縣（市）之鄉、鎮（市）區農會合併於直轄市或縣（市）農會，或若干鄉、鎮（市）區農會合併組織一個農會」，根據此項新的規定，台灣農會於一九七五年上半年改選期間，即同時舉行合併工作。結果，計有五十七鄉鎮農會，包括五十五單位屬於台灣省及二單位屬於台北市，或合併於上級農會，或與鄰近鄉鎮農會合併。經此次合併之後，台灣省計有省農會一所，縣市農會二十所，鄉鎮農會二百七十三所，台北市計有市農會一所，鄉鎮級（區）農會十一所。總計三百零六個單位，會員總數約一百萬戶。從民國一九七四年六月十二日修正公佈之農業法至今已修正八次，使農會法的法規更為完整。台灣農會在政府重視、輔導以及改進之下，其組織、業務以及功能各方面，都有長足的進步，今日農會已能充分發揮服務農民、推廣農業的功能。

（四）金融危機管理（Financial Crisis Management）

關於農會「金融危機管理」一詞，本研究將它界定為：針對「農會組織」為因應「金融危機」的產生，而採取的「管理措施」（包含：預防、處遇、善後）。

簡言之，金融機構經營風險可以分為 1、信用風險：包括放款呆帳風險、國家風險、政治風險 ..等；2、市場風險：包括利率風險、匯率風險、流動性風險、利差風險、價格變動風險 ...等；3、事務操作風險。目前全國基層金融計有 385

家其中信合社 73 家，農會信用部 285 家，漁會信用部 27 家，今曾金融的金檢單位是由合作金庫負責，有加入存保者則中央存款保險公司也負一部分金檢責任。

根據縣府 91、02、26、91 府財金字第 二四五三三號函。依金融機構經營危機處理原則，將金融機構的危機類型分為四大類型：1、受國外總行、其他國外分行或同業經營危機之波及或受謠言影響者；2、因經營管理不當導致之經營危機；3、受負責人或其他重要關係人（如企業）發生財務危機或資金被套牢在股市、不動產市場之影響者；4、重大非法營業。本研究將以第一類型：「受國外總行、其他國外分行或同業經營危機之波及或受謠言影響者」為研究項目。

第三節 研究方法與步驟

一、研究方法

本研究採用「質性研究方法」，分別敘述如下：

(一) 文獻研究法

文獻研究法 (Documentary research) 又稱為「資料分析法」(informational analysis)，此研究方法的優點就是可以節省大量經費，並可看出事件的發展的優點，且經由文獻對研究的主題的界定、樣本的選擇、觀察各變項彼此間的因果關係，可獲得概括性 (generalization) 的原理，以達到增加探索性研究領域的新知 (涂昶辰，2000)。因此，本研究在理論分析方面，將蒐集國內外專家學者之相關理論，將從宏觀的角度描述非營利組織相關理論、農會的興起與功能及危機管理方面的相關理論。

(二) 個案研究法

個案研究法 (潘文文，一九九四：10) 乃是一項事實或一組事件，期提供一個問題或一連串之問題以供受訪者思考，並作為解決問題之資料，其亦被視為一項引發思考、判斷與正確行動之工具。

換言之，個案研究是針對一個單獨的個人、團體或社會，所進行的表意式檢視。它主要的目的雖然是在於描述，但也可以試者提出解釋。本研究即是運用個案研究法，針對研究對象—三家農會進行訪談，期提供一個問題以供受訪者思考，並作為解決問題之資料。

(三) 深度訪談法

深度訪談是參與觀察的主軸，參與觀察者可以使用，不參與研究情境的研究者也可以使用。假如能善用各種訪談技巧，就會發現 1、在日常生活中你已經常常運用深入訪談。2、有一些特殊的方法，能讓這種訪談從隨性的互動方式，轉變成有力的科學工具。

本研究中將運用深度訪談法 (In-depth Interview)，在確定研究的範圍及對象

後，先設計好訪談大綱（詳見附錄一、二、三），再取得研究對象的同意，探訪嘉義縣地區曾經發生擠兌的三個農會—民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會，先收集有關農會擠兌危機之詳細剪報，再配合實地訪談以確實做好個案研究及分析以達到本研究之目的。

二、研究步驟

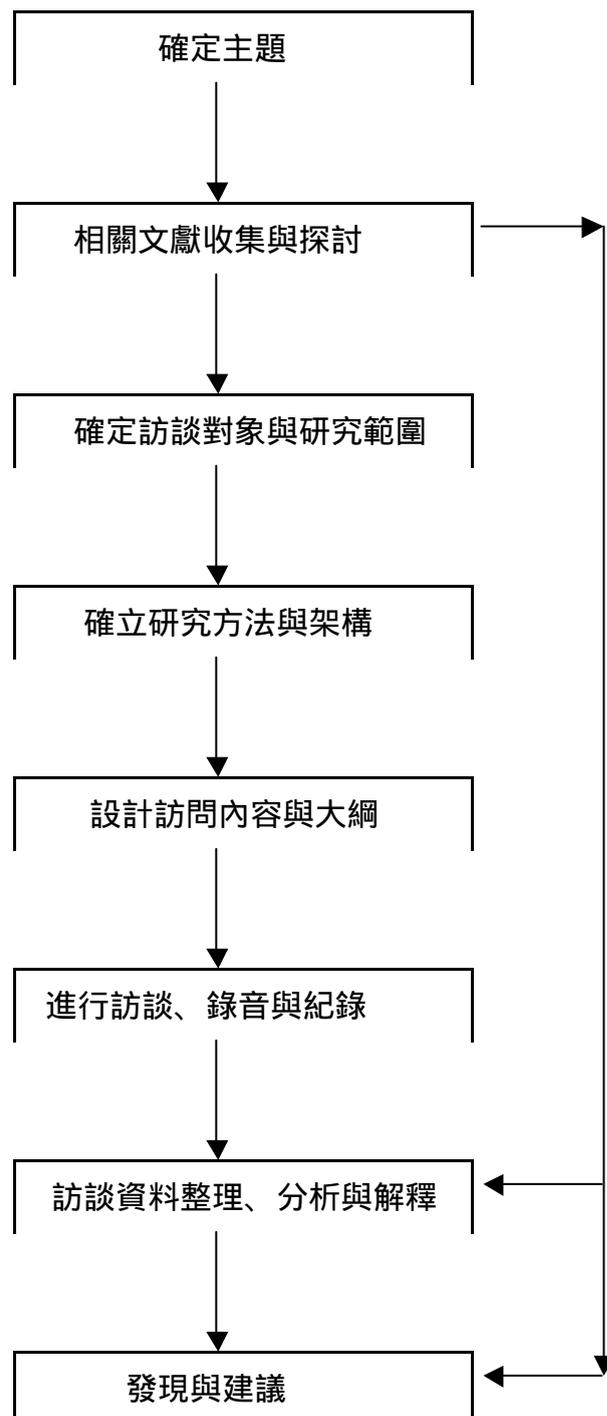


圖 1-1：研究流程圖

資料來源：研究者繪製

第四節 研究架構與限制

一、研究架構

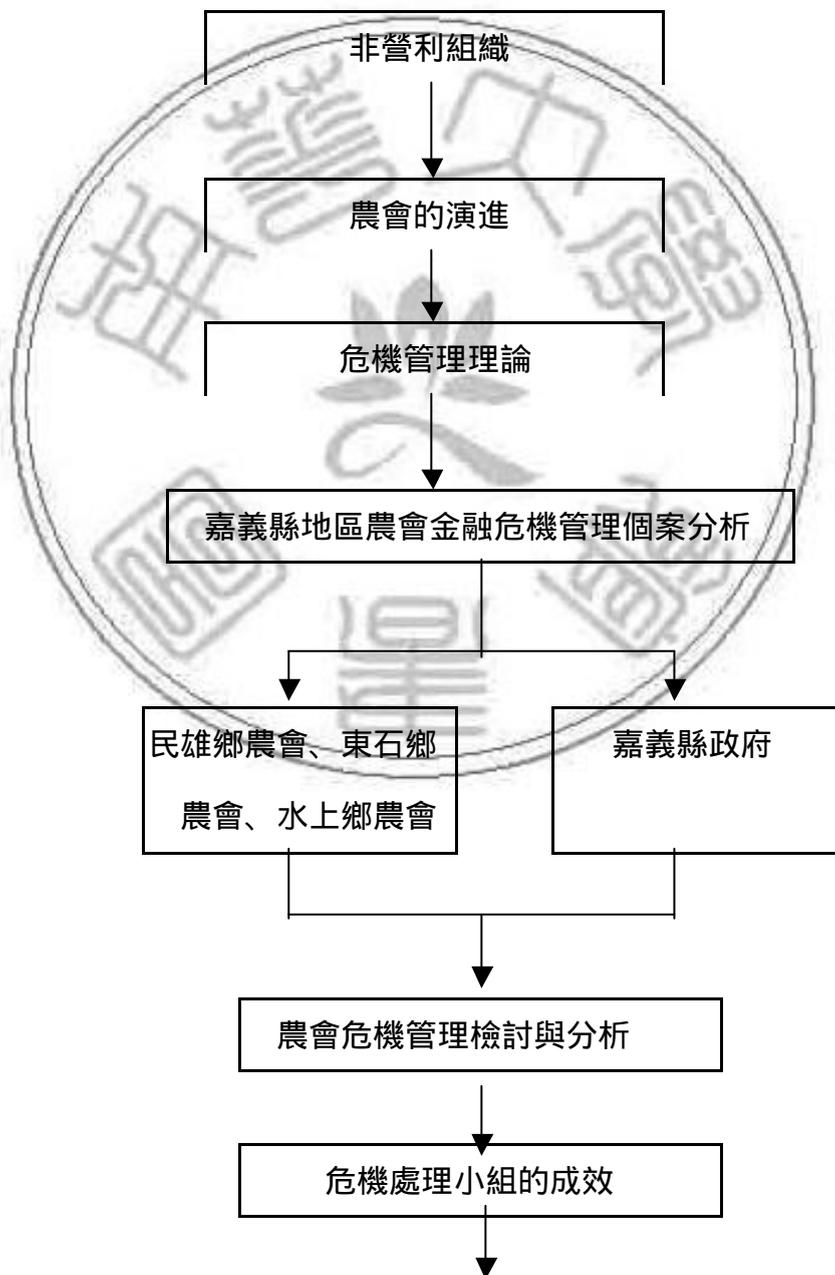


圖 1-2：研究架構

資料來源：研究者繪製

二、研究限制

（一）理論支持度的限制

本研究以非營利組織中的農會金融危機管理作為研究主題，雖然國內外研究非營利組織的相關議題之研究相當多，惟有關非營利組織之危機管理的部分並不多見，所以本研究較缺乏過去非營利組織之危機管理研究理論上的支持，只有先套用企業組織間常用的危機管理理論來作為本研究的理論基礎。

（二）研究個案代表性的限制

本研究以非營利組織中的農會金融危機管理作為研究主題，但基於時間及人力方面之考量，無法對全省之農會一一探訪，故本研究以嘉義縣地區為主要研究範圍；自一九九五年至二〇〇三年，嘉義縣地區共有三家農會發生金融擠兌危機——以民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會為主要研究對象。故在研究的廣度上略顯不足，難免有欠周全之憾。且在研究上只針對農會金融危機管理的部分來作主題分析，因此農會的其他危機並非本文的研究範圍，在此並不予以介紹，故在研究的深度上亦顯不足，難免有欠周延之慮。

（三）研究方法運用上的限制

本文主要研究方法係以「深度訪談」為主，是屬於探索性的質化研究，研究者為了深入了解個案對金融擠兌危機之處理方法及程序，絕大部分研究資料皆需仰賴訪談結果，因此，訪談資料的質與量，將受到受訪對象的層級、主觀意識、配合程度與訪談技巧等因素的影響，尤其是在與受訪者在訪談互動過程中，有些是因

為研究者基於社會研究倫理²上的考量而將部分資料予以保密，有些則因部分受訪者對研究主題保持相當的防衛意識，使得研究者難以由表面的觀察與訪談中獲得較真實的資料。

（四）研究者本身的限制

本研究從相關資料的蒐集到個案研究的比較及分析，因受限研究者本身在運用質化研究的操作上，仍屬初學者，所以對於訪談大綱的設定、訪談內容及訪談的引導的技巧等都明顯不足，且在資料的分析上，因受研究者學術專業能力的限制，使得在資料詮釋的深入性及豐富性上，可能會產生個人主觀思想及研究深度不足的問題。

²社會研究倫理：1、對研究對象無害：社會研究最首要的倫理規則就是必須對研究對象無害，如果因為不小心而揭露了你的受訪對象相關的破壞性資訊，就是干犯了這一條倫理規則。2、志願參與：另一個基本的倫理規則就是參與者必須出於志願。（摘自--社會科學研究方法【上】頁40）

第二章：文獻探討

第一節 非營利組織的定義與分類

一、非營利組織的定義

非營利組織最早興起於美國，且以「第三部門」(the third sector)之名稱出現，有別於企業部門和政府部門。由於非營利組織具有獨特的使命、文化、資源和行為模式，且數量日益眾多，在共同使命的號召立下，所匯集的人力、物力與資源也非常可觀，對社會的影響力更具有明顯的成長，在社會中，逐漸形成獨立於政府和商業之外的部門。因此，在美國除稱各種非營利組織的集合體為第三部門外，也有稱為「獨立部門」(independent sector)、「慈善部門」(philanthropy sector)、「志願部門」(voluntary sector)、「非政府組織」(non-government organization)。而隨著各地社會文化及歷史發展不同，第三部門的名稱也不盡相同。如：法國稱為社會經濟體 (econmiesocials) 或稱為中介團體；英國稱公共慈善團體 (public charities)；日本稱為公益法人；中歐一帶直接稱為基金會 (foundation)；而拉丁美洲和非洲比較傾向非政府組織 (nongovernmental organization, NGO) 這個稱呼。然而，目前一般學者最普遍稱為「非營利部門」(non-profit sector) 或「非營利組織」(non-profit organization, NPO)。

儘管非營利有許多不同的名詞，但每一種用語都強調某一面向，Salamon (1992) 將這些用語整理如下：

- (一) 慈善部門 (philanthropy sector): 強調從私人即慈善的捐款來支持組織運作，其這些捐款不分配給任何人，且非唯一的財源。
- (二) 獨立部門 (independent sector): 強調組織扮演重要的「第三勢力」的角色，有別於政府和私人企業，為獨立的組織，但財政上較依賴政府和私人企業。
- (三) 志願部門 (voluntary sector): 強調大量的志工投入該部門的管理和運作，但組織的活動不完全創造在志工上，而是領薪的職員來執行。

(四) 免稅部門 (Tax-exempt sector): 強調在美國稅法中, 這些組織可免除國家所得稅或房屋、地價稅。

(五) 公民社會部門 (Civil society sector): 強調以市民為基礎所設立的組織, 無固定的成員, 而執行的工作由領薪的職員完成。

(六) 非營利部門 (Even nonprofit sector): 強調組織的存在, 不為組織擁有者賺錢, 但有時組織所賺的錢遠超過年度所花費的。

Salamon (1992) 又定義非營利組織的六項特質:

(一) 正式組織 (Organization): 應有某程度的制度化, 並得到國家法律的合法承認。

(二) 私人的組織 (Private, as opposed to governmental): 有別於政府組織, 也不受政府官員充任的董事會管理, 但不意味不接受政府支持, 主要原則在於非營利組織的基本結構是民間的私人組織。

(三) 非利益分配 (Non-profit-distributing): 組織不是為了擁有者而生產利潤, 要將每年營利收入用於機構的使命上, 而非分配給組織的出資者。

(四) 自主性管理 (Self-governing): 非營利組織自己管理自己, 不受其他外界的監督。

(五) 志願性的 (Voluntary): 他們有某程度的志工參與機構活動或事務管理, 特別是志願領導的董事會。

(六) 符合公共利益 (of public benefit): 提供公共服務及公共財。

有關「非營利組織」定義, 就字面上來看, 顧名思義即「不以營利為目的的組織」。美國學者 Wolf (1990) 給予非營利組織一個描述性的定義, 即必須具備為公眾服務的使命; 必須合法性於政府立案並接受相關法令規章管理; 必須為非營利組織或慈善機構; 經營結構必須排除私人利益或財務之獲取; 經贏得享有政府賦稅上的優惠; 捐助或贊助亦得享受賦稅之優惠。

管理大師 Peter Drucker (1994) 將非營利界定為：「具備法人資格之正式結構的民間組織，必須在政府部門法律的規範下運作，其具有自我管理能力，以公共利益服務為目的，非以營利或自身成員牟利為目的，達成公益。」

國內學者江明修 (1994) 將非營利組織定義為：具備法人資格，以公共服務為使命，享有免稅優待，不以營利為目的。組織盈餘不分配給內部成員，並具有民間獨立性質之組織。

陳金貴 (1995) 歸結 Salamon (1992) 所提的非營利組織六項特質，將其定義為：具有正式結構的民間組織，並由許多志願人士組成的自我管理的團體，其組織的目的是為了公共利益服務，而非為自身的成員謀福利。

依據 Kramer (1987) 的理論，大多數非營利組織的特質、目標和實際功效中，歸納出四種角色功能：

- (一) 開拓與創新的角色功能：因具有組織彈性、功能自發性、民族代表性，非營利組織對社會大眾需求較為敏銳，常能挾多樣化之人才，發展出應時的策略，並規劃執行，從實際行動中驗證理想，嘗試出合宜的工作方針與方法，引領社會革新。
- (二) 改革與倡導的社會功能：非營利組織往往從社會各層面、角落的參與和實踐中，洞察社會脈絡之核心，並運用服務經驗展開輿論和遊說，具體處成社會態度之改變，引發政策法規的制定與修正，負擔整個社會體系與政府組織的監督批評。
- (三) 價值維護的角色功能：非營利組織透過實際運作系統的激勵民眾對社會事務的關懷、參與、提供社會菁英和領袖的培育場所，觸發一般民眾之人格提升與生活範疇，均有助於民主社會理念及各種正面價值觀的維護。
- (四) 服務提供的角色功能：當政府礙於資源與價值的優先順序規劃的限制，而無法充分實踐其保衛福利功能時，非營利組織種類、多樣化的傳輸，洽能彌補這種差距，相對的也提供更廣泛的選擇機會，發揮人權尊重之本意。

Milofsky (1979) 則從各種社區組織與發展研究中，歸納出非營利組織的社會角色：

- (一) 有助於界定社區「界限」(boundaryes)，以及發覺社區問題。
- (二) 在社區運作中，可創造鄰里關係，促進居民的互動機會。
- (三) 在封閉的社會中，有助於階級間互動，提供社會流動進階石。
- (四) 藉組織參與，伴隨而來的訓練、經驗、聲望，創造新社會領袖。
- (五) 在互助形非營利組織形成時，將個人問題集合眾力，帶入公共層次的討論，可緩和社會衝突的功能。
- (六) 在多元社會中，同質性高的非營利組織，因小群體個別需求而產生，而異質性高的組織，則可達成凝聚共識或整合效果。

蕭新煌 (1999) 在非營利部門的研究文獻上，區分出下列五種非營利組織的功能，並檢釋出八十年代以後發展的非營利組織也都能滿足這些功能，分訴如下：

- (一) 發現和創造新的領域：許多非營利組織提供慈善服務與救援工作給需要救助的人或弱勢團體，如針對原住民、身心障礙者、清寒子女、低收入戶等，充分展現社會關懷的一面。
- (二) 發起與提倡新的改革：八十年代以後，某些非營利組織超越了直接的慈善服務工作，而設定自己的目標，針對社會議題與人權議題，直接參與社會改革運動，希望創造更美好的台灣。
- (三) 保護和維繫某些社會價值：新興的非營利組織則是社會政治轉型的產物，因此更關心出現的社會議題。他們的設立，是為了回應社會之所需，也往往將自己視為是社會代言人。
- (四) 提供服務給有需要的個人與團體：一些非營利組織是提供個人或團體直接支援，有些具有「社會服務功能」，有些則具有「倡導性角色」，更有些則具有「諮詢性功能」以對改革提出具體的建議。
- (五) 擴大社會參與的方法與管道：各種新興、多元的非營利組織具有不同的目標、動機與策略，將有助於擴大社會參與範圍。

整體而言，台灣新興、多元的非營利組織，社會參與程度大幅擴張，政府與社會對於他們推動台灣現代化所扮演的角色，都給予高度肯定，因此，非營利部門所擁有的合法性，在今日的台灣可說是非常確立了。

綜合上述所言，可將非營利組織定義為：經由政府立案的正式組織，其組織目標具有公益性或互助性，而組織內部自我管理高，成員皆屬志願參與，且不以營利為目的，但可以營利為手段，但所得利潤將不得分配給所有權人。

二、非營利組織的分類

非營利組織種類及數量眾多，目前尚未有統一的定義及分類標準。依美國國內稅制地 501 條 C，第三、四款，非營利組織包括教育、科學、宗教和其他慈善組織（Hodgkinson，1992）

（一）依目的性質分類：

若依目的性質分類，美國全國慈善事業統計中心（National Center Charitable Statistics）將二十四群的非營利組織分為九個主要面向：1、藝術、文化和人文 2、教育 3、環境和動物 4、衛生 5、人類服務 6、國際活動 7、公共和社會利益活動 8、宗教 9、其他—包括會員互動團體（Sumariwalla，1987。引自陳金貴，1994）。

O'Neill（1989）則將非營利組織分類為 1、宗教 2、教育和研究 3、衛生照顧 4、藝術和文化 5、社會服務 6、倡導和法律服務 7、國際援助 8、獎助金的贈與 9、互相利益。（引自陳金貴，1994）

陳金貴（1994）則將非營利歸結為七個基本類型：1、衛生醫療團體 2、教育部門 3、社會和法律服務 4、公民和社會團體 5、藝術和文化團體 6、宗教團體 7、基金會。

（二）依組成分子分類：

若依組成分子分類，Oleck 將非營利組織分為（Rados，1991）：

- 1、個人企業（individual enterprise）：以慈善捐贈或為大眾公益出現，

兩者皆可抵稅。

- 2、非營利合夥 (non-profit partnership): 二人或二人以上經營企業，但非以營利為目的。
- 3、協會 (association): 人的結合體，為共同行動與目的行事。
- 3、基金會 (foundation): 設立基金以接受個人或團體捐贈，完成基金創始人的計劃。

(三) 依服務對象分類：

若依服務對象分類，Salamon (1992) 將非營利組織分為兩類：1、服務會員的組織，如社交俱樂部、企業協會、工會、專業協會、政黨、會員合作社等。2、公共服務組織，主要服務社會大眾。

綜合上述之分類，大部分都涵蓋在 Salamon 於 1997 年提出一套非營利組織的國際性分類中 (The International Classification of Nonprofit Organizations) 以最主要的經濟活動 (Economic Activity) 作為檢選分類，歸納出十二個主要的活動團體 (groups)，再戲分成二十七個次團體 (subgroups)，以及相對應的非營利組織的類型，詳細分類如表 2-1 (引自葉淑芬，2000)

表 2-1 非營利組織的國際性分類

活動團體	次團體
1、文化與休閒	文化與藝術；休閒；服務俱樂部
2、教育與研究	初等與中等教育；高等教育；其他教育；研究
3、健康維護	醫院與復健；養護之家；心理健康與危機預防；其他健康服務
4、社會服務	社會服務提供；緊急事件援助；經濟與生活支持
5、環境	環境保護；保護動物
6、發展與住宅	經濟社會與社區發展；住宅；職業與訓練
7、法律倡導與政治	公民與倡導組織；法律與司法服務；政治組織

8、慈善中介組織	慈善中介組織
9、國際性活動	國際性活動
10、宗教	宗教會眾與協會
11、商業與專業協會	商業與專業協會
12、其他	其他範疇

資料來源：Salamon & Anheien，1997（引自葉淑芬表 2.2，2000）

然而，非營利組織種類、數量繁多，目前尚無統一的分類方式。而台灣非營利組織的一個特徵是內部的實質分化只具有法律上的意義。所有非營利組織都必須登記為法人，有各自的主管機關，並經過行政上的審查與核准(蕭新煌，1999)。

國內非營利組織的分類，一般而言，依據民法規定而分「財團及以公益為目的的社團」即分為財團法人與公益的社團法人。又進一部於人民團體法中將公益界定為「推展文化、教育、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、聯誼、社會服務或其他」的行為組織。

社團法人以「人」為基礎，以社員為集合體，分為非營利社團法人如：各種協會、人民團體等。營利社團法人如：公司、企業、銀行等。另外，介於營利社團法人及非營利社團法人間，還存有中間社團法人、包括同鄉會、同學會、宗親會等。

財團法人以「財產」為基礎，並恆為公益人。而基金會僅是「財團法人」的一種，其他還包括私立學校、私立醫院、寺廟及政府因特殊目的設立的財團法人（如海峽交流基金會）等。

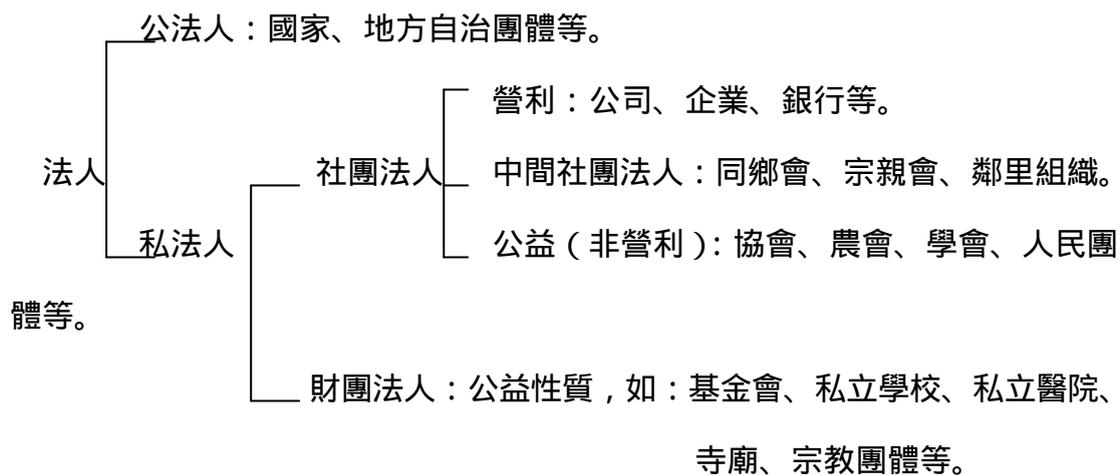


圖 2-1 法人的分類

資料來源：研究者整理

財團法人按其目的事業性質歸屬不同部門主管單位，其中基金會佔大部分，而基金會中又依不同目的性質細分慈善基金會、社會福利基金會、文教基金會 ... 等，且不同目的事業，主管單位也不同。

非營利組織一詞，實際上涵蓋了：「鄰里組織」、「社區組織」、「公益團體」、「第三部門」、「基金會」、「非政府」及「非商業」的組織等等不同替代性用語。

第二節 農會的沿革與組織

一、農會的沿革

我國自古以農立國，但是長期以來農民的生活普遍來說並不富裕，隨著歷史的演變，慢慢的農民們為了對抗地主而逐漸形成一個團體，透過團結的力量來為自己爭取權益。自從西元一九〇一年（明治三十三年，民國前十二年）九月在三角湧（台北縣三峽鎮的舊稱）成立台灣第一個農會後，嗣後新竹、和尚洲、彰化等地亦相繼成立農會，至西元一九〇八年（明治四十一年，民國前四年）全台共有十六處。此時期的農會組織成因歸納為三項：（一）為共同從事拓殖墾荒工作，增加生產收益（二）為確保工作權（三）為求減租。簡言之，此時農會的組成乃為了保障耕作權益及改善生活之需要而自動任意的結合，相互合作。

日本政府為發展農業，在一九〇八年（明治四十一年）十二月公佈了「台灣農會法則」及府令第七十號頒布「台灣農會規則施行細則」，正式開始控制農會；並將以成立的農會合併改組為台北、宜蘭、桃園、新竹、台中、南投、嘉義、台南、阿猴（今屏東）、台東、花蓮及澎湖等十二個廳農會正式成為法人團體，至此農會才具有固定的組織和發展方針。迄台灣光復前，全島共計有各級農業會三百二十三單位，包括一所台灣農業會，八所州廳農業會，三百一十四所市街庄農業會，四千三百零三單位的農業實行組合，五十六萬一千七百一十三戶的會員。

西元一九四五年（民國三十四年）台灣光復，政府成立台灣省行政長官公署，其民政處為農業會的法定主管機關，農林處為農業生產推廣、品種改良、技術指導的主管機關。此一劃分與日據時代的規定和農民的看法不同，農林處乃順應民情，呈請省行政長官公署核准，保留了原農會組織，並在一九四六年（民國三十五年）二月底完成鄉鎮農業會的成立，四月中旬完成縣市農業會的組織，四月二十一日召開台灣省農業會會員代表大會，選舉理監事，成立省農業會。到了一九四九年（民國三十八年）經台灣省政府民令合併後之台灣各級農會，乃繼承發展五十餘年來之一所省農會、十九所縣市農會、三百零三所鄉鎮區合作社，以及四千九百零三所農業實行組合之一切業務。此種兼具綜合性與全能性之農民組織，已不是原來農會法所規範之農會，乃包括農會與各種合作社不同業務，而兼具了農、工、商、金融等四大功能。

西元一九五二年（民國四十一年）八月二十三日由行政院頒行「改進台灣省各級農會暫行辦法」，接著台灣省政府定頒「改進台灣省各級農會暫行辦法施行細則」等八種法規。我國農會法係西元一九四〇年（民國二十九年）由國民政府公佈於南京，戲前實業不採用南京金陵大學農學院在安徽省和縣烏江鎮所推行的烏江農會章成為藍本而草擬者。其最後一次的修訂為一九四八年十二月二十八日。但甚難適應台灣需要，所以台灣農會近二十餘年來，端賴一九五二年八月二十三日由行政院頒行「改進台灣省各級農會暫行辦法」所繫存，直至立法院於一九七四年（民國六十三年）五月三十一日三讀通過新的農會法，同年六月十二日

修正公佈之農業法，實具有適應性與創新性，使農會益臻健全組織與發展業務之境地。新的農會法有一項最重要規定，及第七條「中央主管機關得命同一直轄市之區農會或縣（市）之鄉、鎮（市）區農會合併於直轄市或縣（市）農會，或若干鄉、鎮（市）區農會合併組織一個農會」，根據此項新的規定，台灣農會於一九七五年上半年改選期間，即同時舉行合併工作。結果，計有五十七鄉鎮農會，包括五十五單位屬於台灣省及二單位屬於台北市，或合併於上級農會，或與鄰近鄉鎮農會合併。經此次合併之後，台灣省計有省農會一所，縣市農會二十所，鄉鎮農會二百七十三所，台北市計有市農會一所，鄉鎮級（區）農會十一所。總計三百零六個單位，會員總數約一百萬戶。從民國一九七四年六月十二日修正公佈之農業法至今已修正八次，使農會法的法規更為完整。台灣農會在政府重視、輔導以及改進之下，其組織、業務以及功能各方面，都有長足的進步，今日農會已能充分發揮服務農民、推廣農業的功能。

二、農會的組織型態

（一）農會的成立宗旨：

關於初期農會成立的宗旨，再下列文獻有相當一致的描述。台灣省政府新聞處主編三民主義模範省建設叢書「農業生產」(1971, p137):「係出於農民自己意志的一種團結，用以對抗地主，要求達到確保耕種權利及減租願望的目的」。華松年「台灣糧政史」(1984, p873):「屬農民自發之職業團體，主要係由佃農自動團結，藉以對抗地主，要求確保耕作權及減租等利益」。郭敏學「台灣農會發展軌跡」(1984, p293):「農會的原始任務為保障農民會員不受地主的剝削並以集體力量企圖減低地租」。「健全農會信用部體制之研究」(1997, p7):「農民自動組成的職業團體，以抗衡地主、爭取權益及共同拓墾等為目的」。上述說法大同小異，不約而同的都提到組織農會與地主對抗的意圖。由此可做一個結論：農會成立的最初宗旨是：「為了與地主對抗而成立農民組織，以要求達到確保耕種權利及減租願望的目的」。

(一) 農會的主管機關：

茲由農會法第一章第三條「農會之主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。但其目的的事業應受各該事業之主管機關指導、監督」。本研究以嘉義縣農會金融擠兌危機管理為探討主題，故依據農會法第一章第三條的規定得知嘉義縣農會的主管機關為嘉義縣政府，嘉義縣農會的信用部的主管機關為嘉義縣政府的財政局之地方金融課。

(二) 農會的設立：

農會法第三章第六條「農會分鄉、鎮（市）、區農會、縣（市）農會、省（市）農會及全國農會」。第七條「各級農會以行政區域為其組織區域，並冠以各該區域知名稱。同一區域內以組織一個農會為原則。但依事實需要，中央主管機關得命同一直轄市之區農會或縣（市）之鄉、鎮（市）、區農會合併於直轄市或縣（市）農會，或若干鄉、鎮（市）、區農會合併組織一個農會，其名稱由主管機關定之」。

(三) 農會會員：

農會會員分為正式會員及贊助會員，正式會員有選舉和被選舉權，贊助會員除得當選監事外，無選舉和被選舉權。正式會員的資格明文規定於農會法第四章第十二條「凡中華民國國民，年滿二十歲，涉籍農會組織區域內，實際從事農業，並合於以左列各款之一者，經省查合格後，得加入該組隻區域之基層農會為會員：1、自耕農 2、佃農 3、農業學校畢業或有農業專著或發明，現在從事農業推廣工作 4、服務於一法令登記之農、林、牧場員工，實際從事農業工作」。贊助會員的資格依據農會法第四章第十三條「凡中華民國國民，年滿二十歲，涉籍農會組織區域內，不合前條規定者，得加入農會為個人贊助會員；凡依法登記之農業合作組織、公司、行號、工廠得加入當地農會為團體贊助會員」。第十四條「農會會員每戶以一人為限」。

(四) 農會的組織：

農會法第五章第十九條「農會治理、監事，分成組成理事會、監事會。理、

監事由會員（代表）選任之，其名額依左列之規定：1、鄉、鎮（市）區農會理事九人。2、縣（市）農會理事九人至十五人。3、省（市）農會理事十五人至二十一人。4、全國農會理事三十三人至四十五人。5、農會監事名額為其理事名額三分之一。6、農會至候補理、監事，其名額不得超過所置理、監事名額二分之一。各級農會理、監事，其中應有三分之二以上為自耕農，佃農與雇農。農會理、監事應分別互選一人為理事長與常務監事。但上級農會理、監事，不得兼任下級農會理、監事。」。

（五）農會的角色：

研究者認為農會的角色分為：1、社會的角色：（1）參與農會組織，藉由農業訓練，增進會員的新知識，提高品質。（2）在農會組織運作中，可增進鄰里關係，促進農民的互動機會，使其區域間的聯繫更為密切。（3）農會輔導農村婦女副業訓練，提升農家婦女地位，促進農村經濟發展。

2、政治的角色：（1）農會接受政府的委任，辦理其所委辦的事務。（2）農會是協助國家推行農業政策的團體。

3、經濟的角色：（1）農會研發新的農產品，提高競爭能力。（2）農會信用部發揮經濟調節的功能。（3）農民藉由參加農會健全產銷制度。（4）農村婦女的副業促進農村經濟發展。

（六）農會的功能：

研究者認為農會的功能為：1、教育的功能：藉著研習班、農業訓練、經驗交流以提升農會會員的知識及技能。2、經濟的功能：調整產業方向、健全產銷制度。3、聯誼的功能：藉由研習班、促進會員間的互動，及提供老農民一個消磨之處，不但達到聯誼的功能，且有進一步照顧到老農民的心靈需求。4、服務的功能：藉由農會各項業務服務農民，滿足農民的各項需要；並提供社區公共服務、農宅修建..增進社區鄰里間的互動，並提升農會的形象。5、休閒的功能：舉辦觀摩研習及參觀訪問讓農會會員在實地觀摩中提升自己的產業技術又達到休閒的功能，更進一步促進農會間的良好互動。6、衛教的功能：增進農村

婦女食品營養知識及衛生保健，以改善生活品質。7、輔導的功能：提供專業知識輔導農民畜牧、農業的改良技術及提高品質。

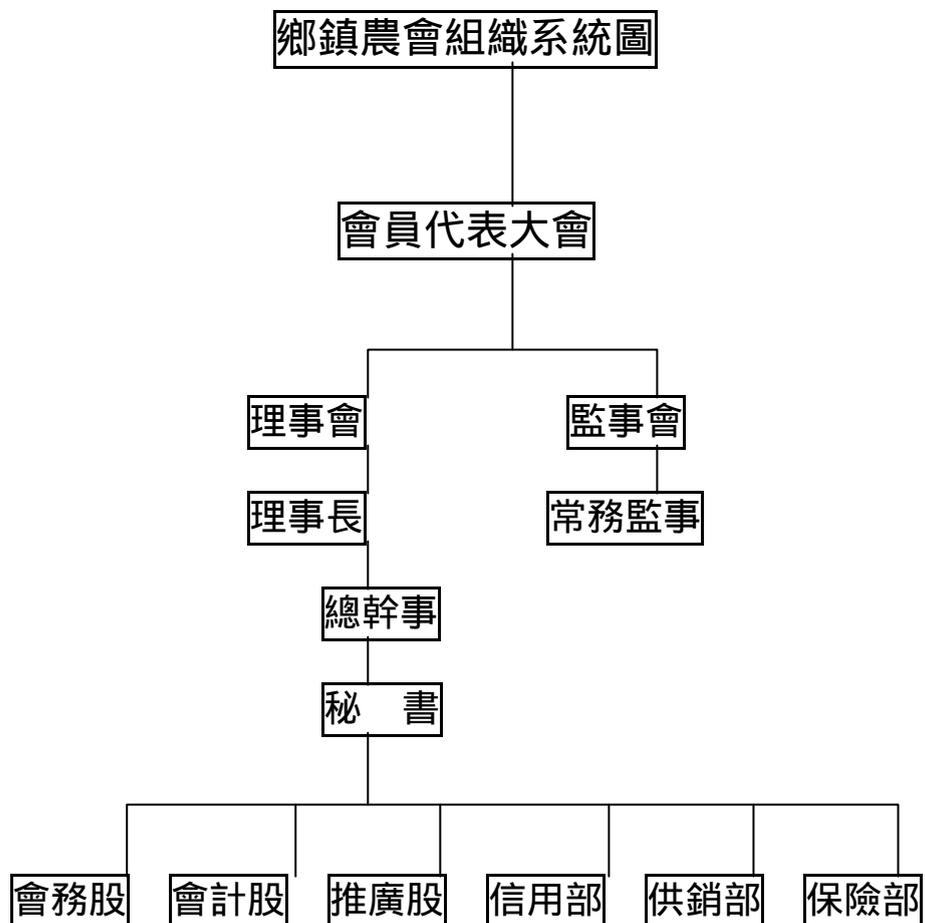


圖 2 - 2 鄉鎮農會的組織系統圖

資料來源：研究者繪製

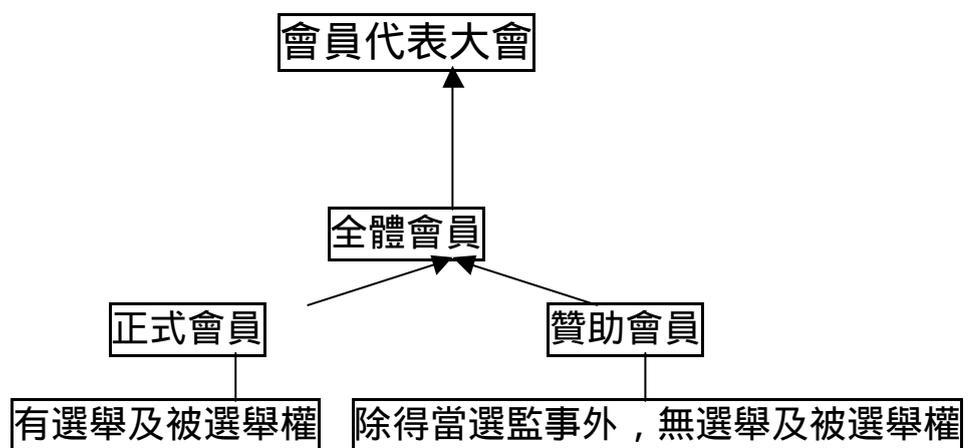


圖 2 - 3 農會會員代表系統圖

資料來源：研究者繪製

表 2-2 農會的服務功能分類

服務名稱		服務的內涵及功能
管 理 部 門	會務股	事物管理、財產管理、議事、人事管理、會籍管理
	會計股	編製報表以呈現其財務結構、經營績效。
	推廣股	辦理農業推廣教育及輔導農民調整產業方向。
	企劃稽核股	經辦企劃及內部稽核制度。
業 務 部 門	信用部	經辦存、放款業務，並代理公庫代收各項稅款。
	供銷部	自營業務及接受政府委託業務。
	保險部	經辦家畜保險、農民健康保險。
農事小組		協助農會推廣、聯絡、宣導等事宜。

資料來源：研究者整理

第三節 農會的特質與定位

一、農會的特質

陳霖蒼教授認為台灣農會的特質有四：(一)多目標；(二)依據民主精神，建有農有、農治、農享的團體；(三)實施明確權能劃分的民主制度；(四)重視農業推廣與農業經濟相互為用的業務。

郭敏學先生認為：台灣農會依下列的特質而推展農會各項活動：(一)多目標功能；(二)推廣、供銷、信用、保險業務相互為用；(三)農有農治體制；(四)政府與農民間意見交流系統；(五)普遍而永久性組織。

陳東帆先生認為台灣農會的特質有：(一)組織區域以行政區域為單位；(二)採取自下而上的組織；(三)會員資格做嚴格區分；(四)建立權能劃分制度；(五)保障農民當選任職員的名額；(六)公益社團法人團體。

陳聰勝先生認為台灣農會的特質為：(一)目標功能的多元化；(二)組織的普遍化；(三)會員的複雜化；(四)業務經營的互依性；(五)國家農業政令的

基層執行單位。

二、農會的定位

台灣農會之為法人，乃始於日本統治時代明治四十一年十二月公佈了「台灣農會法則」，農會正式成為法人團體。在台灣光復後的今日，茲由農會法第二條「農會為法人」中看到其明文規定農會為法人。

管理大師 Peter Drucker (1994) 將非營利界定為：「具備法人資格之正式結構的民間組織，必須在政府部門法律的規範下運作，其具有自我管理能力，以公共利益服務為目的，非以營利或自身成員牟利為目的，達成公益。」

農會法第四十條「農會年度決算後，各類事業之盈餘，除提撥各該事業公積外，於應撥充為農會總盈餘。」農會總盈餘，除彌補虧損外，依左列規定分配之：（一）法定公積百分之十五。（二）公益金百分之五。（三）農業推廣、訓練及文化、福利事業費，不得少於百分之六十二。

國內學者江明修（1994）將非營利組織定義為：具備法人資格，以公共服務危使命，享有免稅優待，不以營利為目的。組織盈餘不分配給內部成員，並具有民間獨立性質之組織。

依據農會法第二條及第四十條來分析：農會具備法人資格，不以營利為目的，組織盈餘不分配給內部成員；而農會法第四條亦提到：關於農會的二十一項任務，農會舉辦前項事業關於免稅部分，應參照農會發展條例及合作社法有關規定辦理，其免稅範圍，由行政院定之；由此對照可知，農會為非營利組織。再從法人的分類探討：

- （一）依其組織基礎不同，可分為社團法人與財團法人。社團法人以「人」為基礎，以社員為集合體，分為公益社團法人和營利社團法人。財團法人以「財產」為基礎，並恆為公益人。茲由農會法第三章規定農會之設立、報請主管機關核發登記證書及圖記及章程；第四章關於會員的規定；第五章職員中關於理監事、總幹事等規定，依這些章節的規範來看，均為民法有關社

團法人之主要內容，由此觀之，農會法似可視為社團法人。

(二) 依其成立目的之不同，社團法人分為可分為營利法人與公益法人，營利社團法人如：公司、企業、銀行等。公益社團法人如：各種協會、人民團體等。又進一部於人民團體法中將公益界定為「推展文化、教育、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、聯誼、社會服務或其他」的行為組織。依其農會法第一章總則第一條「農會以保障農民權益，提高農民知識技能、處進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨」及第八章經費第四十條農會總盈餘要提撥公益金百分之五、並要提撥百分之六十二用於農業推廣、訓練及文化、福利事業費等。茲由農會法第一條及第四十條的規定來看，宜視為公益法人。

(三) 綜合以上兩點所述，農會的法律性質為似可稱為公益社團法人。行政院台四十二內字第三六三號令亦釋示農會為公益社團法人。

第四節 危機管理理論

危機與危機管理(Crisis & Crisis Management)，是二次大戰後的新興研究課題，隨著科技的發展，以及社會的快速變遷，使的社會問題的不斷增加，不僅組織所處的環境異於往昔；個人的態度及價值觀也有所轉變，在複雜且多元化的社會環境中，使得非營利組織面臨更多的衝擊，隨時都可能面臨危機的考驗及挑戰。為了有效面對問題與因應危機，而發展出「危機管理」，就是一套如何防範危機發生及危機發生後如何因應處置之系統化思考程序。

一、危機的定義

雖然危機管理(crisis management)的書籍很多，但卻很難找到關於危機的標準定義。一些常見的定義如下⁹：

⁹ W.Timothy Coombs (著) 林文益、鄭安鳳(合譯) (2002) 危機管理與傳播。台北：容大印刷有限公司。

某種轉折點，可能變的更好，也可能變的更壞。(Feink, 1986, P.15)

某一主要的事件，具有潛在的負面結果，會影響組織、公司或企業，及其公眾形象、產品、服務或聲譽。(Fearn-Banks, 1996, P.1)

某一主要的、不可預測的事件，具有潛在的負面結果，事件及其結果可能顯著的傷害到組織及其員工、產品、服務、財務與聲譽 (Barton, 1993, P.2)

整合上述定義的共同要素，危機 (crisis) 可以界定為不可預測的事件，如果沒有處理好可能會對組織或相關人員帶來負面效果，造成莫大的損失。

危機不可預測，但並不是不可預期。聰明的組織都知道危機早晚會來臨；只是不知何時會發生而已。危機來的突然，人們感到震驚或出乎意料之外 (Barton, 1993; National Research Council, 1996)。原則必有例外；有些危機事前會有一些警訊 (Irvine & Millar, 1996)。所謂的「主要」意思是組織的常態運作被打斷了。保臣和米特洛夫兩人關於意外事故和危機的區別說明了「主要」的意義 (Pauchant & Mitroff, 1992)。意外事故是較小的、局部的干擾。例如水閥破裂造成流水影響組織的販賣機或集會場所，當水閥修好了之後，會議可以重新安排，而販賣機只停賣一天而已。更換水閥並不會影響組織的正常運作，這種情形只算是意外事故，並非危機。如果因為水閥破裂導致組織停擺，則是危機，因為已經阻礙整個組織的運作。所謂危機，必須是確實或者可能影響或干擾整個組織的才算。

在哪一種情境下才可稱之為「危機」？Brecher 舉出四項先決條件：1、內外環境突然發生變遷 2、該變化已影響組織體基本目標達成 3、該變化會帶來風險，但充其量只能事前預估，卻不能完全避免 4、對變化作反映處理的時間非常有限而緊迫。

談起危機的成因，對非營利組織而言；一般可以歸納為二因，此二因簡而言之就是「外在原因」與「內在原因」。

(一) 外在原因又分為人為和天然兩種類型：1、人為類型：例如服務對象的抗議、競爭對手散佈不利消息、主管機構的不支持和非營利組織代言者的不

當言行.....等等。2、天然類型：如颱風、地震所帶來的損害...等等。

(二) 內在原因：非營利組織發生危機的內在原因則大多涉及服務項目與經營活動相關環節，如服務人員對服務項目的內容不明瞭或不熟悉造成服務程序出現問題；財務結構不良引發財務危機；組織內溝通不良造成各種衝突等。

總而言之，危機就是一種威脅。意思是危機確實或可能帶來負面的或不受歡迎的結果，威脅通常意指傷害。危機傷害包括財務損失、傷亡、結構性的或財產的損失、聲譽受挫，以及環境破壞（Loewendick，1993）。

二、危機管理之定義

所謂危機管理（crisis management）是一些如何處理危機並減少危機傷害的原則要素，換個角度講：危機管理是為了要避免或減少危機的負面後果，並保護組織、相關人士或產業等免於傷害。Steven Fink 在其所著「危機管理」一書中，將危機管理界定為：任何防止危機發生的措施，都算是危機管理；任何為消除危機所產生的風險與疑慮，而使人更能主宰自身命運的辦法，都是危機管理。所以簡而言之：危機管理就是應變準備。Steven Fink 認為有效的危機管理應包括：預測危機、建構危機應變計畫、發現危機、隔離危機、處理危機、並做好與大眾傳播關係的互動。由此觀來，危機管理是一連串動態性的應變過程，講求先發式的管理作為與不斷的學習機制，其大致可區分為一危機訊息的偵測、危及的準備及預防、損害的控制及處理、從事復原工作、以及學習等五大管理步驟。

所以危機管理是指組織體為降低危機情境帶來之威脅，所進行的長期規劃與不斷學習、反饋之動態調整過程。為使此過程能有效地進行，危機管理小組的形成是絕對必要的。這在商界、營利組織是非常重要的動態編組，但在非營利機構卻尚未引起非營利組織管理階層的注意。但隨著社會問題的不斷增加，使得非營利組織面臨更多的衝擊及挑戰，為了有效面對問題與因應危機，因此現在非營利組織已懂得向企業界取經，將企業界現在最熱門的「危機管理」模式套用到非營利組織遇到的危機因應模式上，然後隨著非營利組織發生的危機問題而慢慢發

展出最適合非營利組織的危機管理模式。

三、危機管理理論

芬克的四階段模式 (Fink , 1986) 可以說是最早的模式 , 在他的「危機管理 : 為不可避免的危機而計畫」一書中所提出。芬克的危機週期理論廣受引用 , 甚至到一九九 年代都還有作者加以引用 (例如 Darling , 1994 ; Sturges , 1994) 。芬克使用病理的概念來比喻危機的四大階段 , 即 : (一) 徵兆—潛在危機開始出現的線索或徵象 ; (二) 危機爆發或顯現—危機事件發生並帶來傷害 ; (三) 後遺症—即使危機已經解除 , 危機的後果仍持續作用 ; (四) 解決—當利害關係人士不再關切該一事件時 , 危機就算結束了 (Fink , 1986) 。

芬克是第一個將危機視為持續性事件的人 , 史特吉 (Sturges , 1994) 進一步闡揚芬克的階段模式 , 用以說明如何在不同危機階段採取不同的措施。第二個有影響力的階段理論是危機專家米特洛夫 (Mitroff , 1994) 的五階段論。米特洛夫將危機管理分為五個階段 : (一) 訊息發現—發現危機的警訊 , 並採取行動來避免危機的發生 ; (二) 探索與避免—組織成員尋找已知的危機風險要素 , 並且想辦法降低可能帶來的傷害 ; (三) 阻絕傷害—當危機發生時 , 盡量使危機不擴大到組織的其他部份或週遭環境 , 以避免造成危機傷害 ; (四) 復原—使組織盡快恢復正常的運作 ; (五) 學習—反省與批判危機的處理過程 , 從而增加組織的記憶 (Mitroff , 1994) 。

諾爾曼 . 奧古斯丁 (Norman R. Augustine) 在他所著「Crsis Management」一書的「管理無法避免的危機」一篇中將危機管理分為六個階段 : 第一階段 : 預防危機發生 ; 第二階段 : 擬妥危機計畫 ; 第三階段 : 嗅到危機的存在 ; 第四階段 : 避免危機擴大 ; 第五階段 : 迅速解決危機 ; 第六階段 : 化危機為轉機。

處理危機的策略 , 較常見的有迴避、退讓、壓制、妥協與合作五種。身處危機之中往往看不到問題的重點 , 因此 , 掌握重點是危機處理最重要的部分。處理危機有五字訣 : SAPIM , 分別是 Scope (找出危機) , Analysis (分析) , Prioritize

(把握重點), Implement (施行), Manage (處理)。只要掌握好這危機五字訣要領再配合危機管理五大原則及做好危機管理六大階段，這樣就是一套很好的危機管理應變策略模式。

美國那納美克教授 (Nunamakeretal 1989) 等人提出「危機管理的動態模式³」，非常值得企業及組織將此模式作為危機管理的參考。該模式是以危機發展三階段：危機爆發前階段、危機發生期間以及危機解決後作為探討的指標，然後分別規劃各階段中所需要的管理活動。現將分階段說明危機管理的活動內容：

第一階段、危機爆發前階段：

組織能否有效地對危機警訊作預期及回應，與下列七項因素有密切關係：(一) 組織本身要有明確的運作規範 (二) 組織運作需具有彈性 (三) 明確的工作職責及角色說明 (四) 適切的資源安排 (五) 充分的資訊溝通 (六) 組織需具備合法性 (七) 組織內部要有凝聚力。相關規劃活動如下：

(一) 危機計劃系統：

包括判定潛在危機的機構，對可能受危機影響的對象作確認，處理危機的相關步驟；持續運作的權變計畫；任命危機處理小組計畫，擬定危機溝通計畫，除了以上的計畫之外，尚需運用相關電腦技術或軟體來輔助。

(二) 危機訓練系統：

由決策群體建立知識庫，並依據此知識庫來透過訓練或模擬方式對下屬單位進行一系列的實務演練，使各單位了解組織目標與危機管理計畫，而且發展細部計畫以及運作程序。

(三) 危機劇本的草擬：

危機劇本以「如果怎樣，就應如何」(What if) 來草擬，以測機決策者作最壞打算，同時激盪出一些未曾考慮的問題；愈是熟練狀況，處理的壓力就愈小。

³美國那納美克教授 (Nunamakeretal 1989) 等人提出「危機管理的動態模式」之圖請參考本研究第五章的圖 5-2 危機管理的動態模式。

(四) 危機感應 (偵測) 系統：

可運用下列方式獲得危機訊息；運用例外管理方式，由員工的觀察來蒐集；由顧客的見解來了解；由整個產業競爭的情勢，由政府政策來調整，皆可以獲得情報。

第二階段、危機發生期間：

危機爆發期間要採用管理戰術，就是指—危機爆發時的「管理活動」及「設備」；危機中的管理，就是指—為達成危機準備計畫的目標而採行的一連串執行活動，此過程屬於「戰術」(tactics) 層次，由下列三大單位執行：

(一) 指揮中心 (危機管理小組)：

必須具備下列功能：(1) 降低個人因壓力而造成曲解或失真情形的產生。(2) 溝通及決策功能：可以降低決策群體與感應單位以及小組間的溝通錯誤功能。(3) 使決策單位與外部溝通，能夠正常不至於有誤。(4) 具有媒介效果，可在適時提供或是傳達適切的資訊。

(二) 危機情境監測系統：

掌控最新危機情報，以促使危機管理小組作出正確評估，並決定所需採行的因應步驟。此外，危機監測系統亦需對危機計畫中，所列的一些重要指標作為監控，並向決策群體回報。

(三) 危機資源管理系統：

此乃專門協助決策者取得並分配解決危機和將所需的資源，為能夠確實地掌握所需資源起見，應該在平常就需要利用資料管理技術將所有資源訊息的系統收錄，建立檔案，以備不時之需。

第三階段、危機解決後：

危機的結束並不代表危機管理任務的終止，而是另一項任務的開始；換言之，不僅要從危機損害中恢復起來，更需要為下一個危機做好準備，因此管理者必須於危機之後從事下列三項任務，茲分別敘述如下：

(一) 成立評估系統進行評估及調查工作：

如電腦、溝通以及認知技術是否發揮應有功能；偵測系統與決策群體合作是否良好？組織現有編制及專業，能否有效地因應危機？組織尚需對個人、決策群體受危機影響的程度作評估，並判定決策是否有效？決策執行是否徹底？

(二) 加速復原工作的進行：

應運用溝通來療癒各層級職員的心理創傷，同時檢視及分析組織是否有運作上的缺失；對其所造成的外部傷害負起責任，或者盡力使之復原，不單可對整個社會負起其道義上的責任，上可利用這個機會藉此提升組織的形象。

(三) 危機管理計畫的再推動：

運用組織學習理論，重新確認新的組織目標，並對原先設立的目標作討論，而且要協助組織「如何去學習」或「再學習」，使其能對本身的學習行為做為分析及預測，但願能夠強化其對危機作預測及回應的能力。

第三章：訪談研究與實施

第一節訪談大綱之設計

一、訪談內容之設計

本研究是採「質性研究方法」來設計質化訪談內容的大綱，賀伯與琳盧賓（Herbert and Riene Rubin, 1995: 43）指出了其中的差異：「質化訪談的設計是彈性的、反覆的、持續的，並非事前加以準備然後受其束縛。」所以研究者決定以開放式之訪談技巧來引導受訪者交談；然後在訪問過程中一再修正問題的形式，研究者將重複蒐集訪談資訊，加以分析、篩選、測設，以便越接近研究現象清晰可信的模式。

二、訪談問卷之設計

本研究雖採開放式訪談來蒐集資訊，但為避免訪談變成聊天，所以亦事先設計了訪談問卷的大綱，以半結構式的訪談問卷設計來拉回主題，不至於使訪談過程變成聊天般的鬆散。

（一）農會訪談問卷之設計（如附錄一、附錄二）：

表 3-1 農會金融危機管理問卷

一、請問在貴農會發生擠兌之前，已有數家農會發生擠兌現象，當時您有何想法及因應措施？
二、貴農會發生擠兌現象，請問其原因如何？
三、當時貴農會有何因應措施？採取哪些行動？
四、在此次擠兌事件中，嘉義縣政府有何援助？
五、在此次擠兌事件中，地方政要及仕紳有何援助？
六、發生擠兌後，是否有開檢討會？其重點有？
七、您覺得此次擠兌事件中，學到什麼經驗？在危機過後，貴農會是否有成立危機小組？其成效如何？您認為有此必要嗎？

資料來源：研究者繪製

(二) 嘉義縣政府訪談問卷之設計

表 3-2 嘉義縣政府訪談問卷

- 一、請您稍微描述一下您對民雄農會發生擠兌的印象。
- 二、您何時得知這個訊息？
- 三、民雄農會何時通報縣府？
- 四、當時縣府作了什麼決策？
- 五、當時會發生擠兌的原因？
- 六、您認為平息擠兌風波的重要關鍵是？
- 七、您認為整個事件中最重要決策是？下決策的人為？
- 八、請您稍微描述一下您對東石農會發生擠兌的印象。
- 九、您何時得知這個訊息？
- 十、東石農會何時通報縣府？
- 十一、 當時縣府作了什麼決策？
- 十二、 當時會發生擠兌的原因？
- 十三、 您認為平息擠兌風波的重要關鍵是？
- 十四、 您認為整個事件中最重要決策是？下決策的人為？
- 十五、 縣府何時成立危機處理小組？
- 十六、請您稍微描述一下您對水上農會發生擠兌的印象。
- 十七、 您何時得知這個訊息？
- 十八、 水上農會何時通報縣府？
- 十九、 當時縣府作了什麼決策？
- 二十、 當時會發生擠兌的原因？
- 二十一、 您認為平息擠兌風波的重要關鍵是？
- 二十二、 您認為整個事件中最重要決策是？下決策的人為？

謝謝您接受研究者的訪問，謝謝您。

資料來源：研究者繪製

第二節訪談對象之選取

一、訪談範圍之確定

本研究以非營利組織中的農會擠兌危機管理作為研究主題，但基於時間及人力方面之考量，無法對全省之農會一一探訪，故本研究以嘉義縣地區的農會組織為主要研究範圍。

二、訪談機構之選取

自一九九五年至二〇〇三年，嘉義縣地區共有三家農會發生過金融擠兌危機，今以這三家農會——民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會為本研究主要研究對象。

三、訪談對象之介紹

（一）民雄鄉農會

- 1、成立日期：中華民國六年八月七日成立
- 2、規模介紹：民雄鄉農會本部、北斗分部、秀林分部、山中分部、興難分部、菁埔分部、三興分部。
- 4、特產介紹：鳳梨、聖女番茄、美濃瓜、稻米...。主力特產為鳳梨，民雄鳳梨品種種類之多為全省之冠，尤其生食滋味最佳。

5、組織圖：

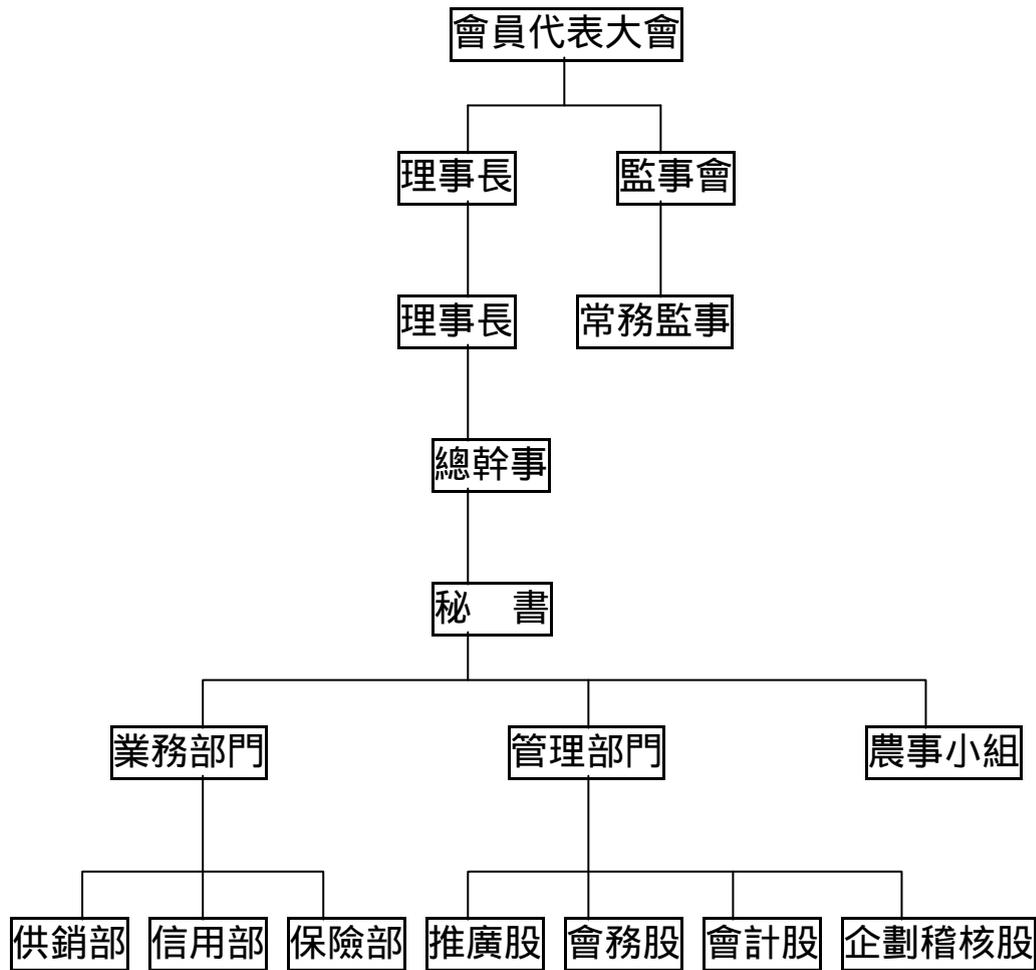


圖 3-1 民雄鄉農會組織系統圖

資料來源：研究者繪製

(二) 東石鄉農會

- 1、成立日期：中華民國七年三月二十六日成立
- 2、規模介紹：港墘本部、東石分部、副賴分部、下槓分部、西崙分部。
- 3、特產介紹：蘆筍、玉米、高粱、甘蔗、花生、番茄、養豬、養雞、養鰻、養蟬、蝦、淡水魚類。主力特產為白蘆筍，東石鄉農會採集未出土的白蘆筍削皮後壓製成蘆筍汁，是市面上原汁比例最高的蘆筍汁，具有清熱、止渴、利尿、防止血管硬化、抑制高血壓的效果，東石蘆筍汁是東石鄉最暢銷之農產品。

(三) 水上鄉農會

- 1、成立日期：中華民國十一年十二月二十一日成立
- 2、規模介紹：水上鄉農會本部、成功分部、大崙分部、柳林分部、忠和分部、民生分部、南靖分部、北回分部
- 3、特產介紹：水上出產蓮花系列的農產品；歡迎大家來水上用眼睛觀賞蓮花、以嘴品嚐蓮花大餐，回家時記得帶個伴手禮，水上蓮香洗髮精、水上蓮香洗面露、水上蓮香沐浴乳、水上蓮香清涼膏都是很好的選擇。

4、組織圖：

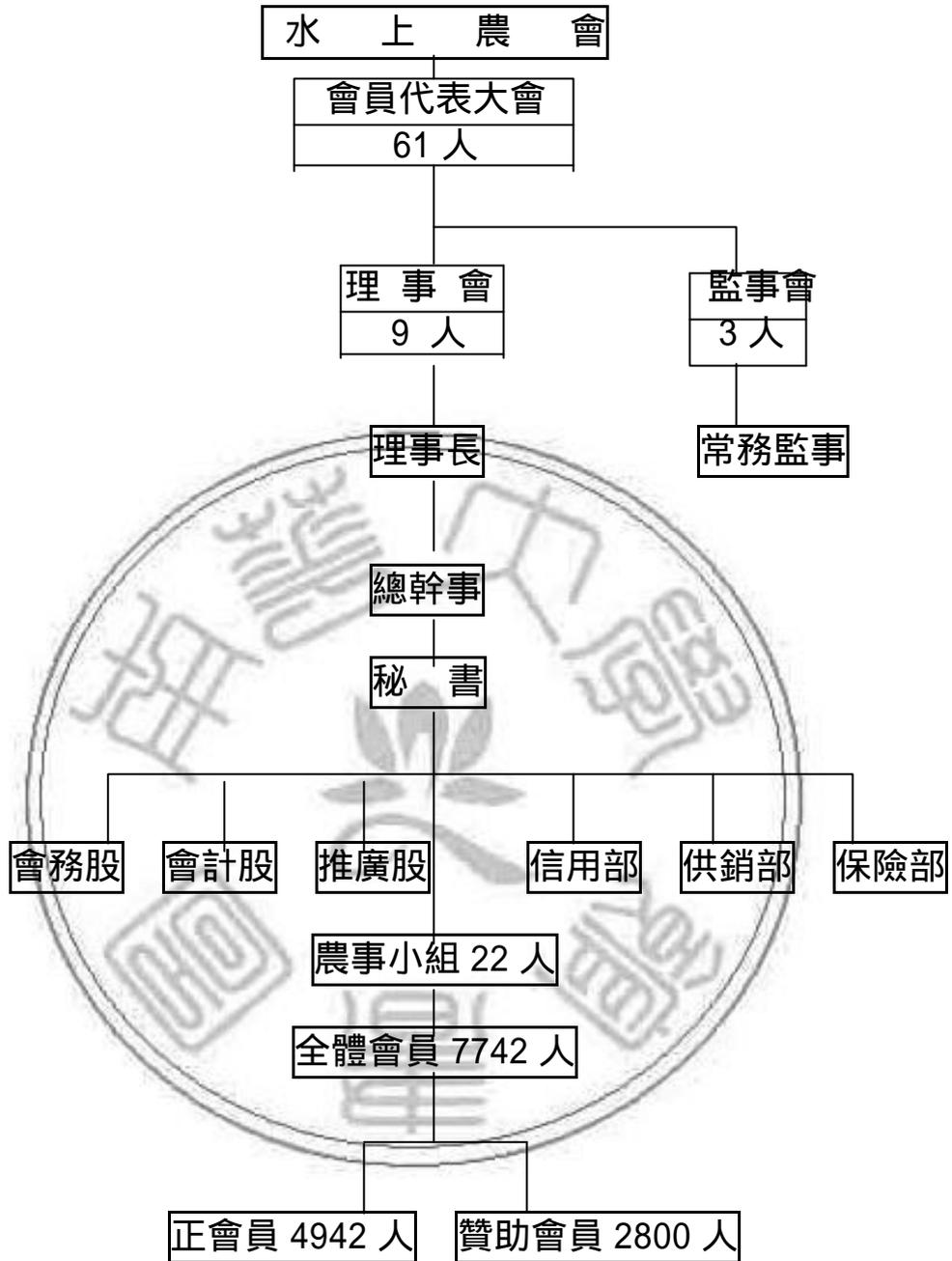


圖 3-2 水上鄉農會組織系統圖

資料來源：水上農會提供

第三節訪談實施之程序

一、訪談實施之步驟

克維爾（1996：88）為訪談的程序詳列了七個步驟：

- （一）定出主題：將訪談的目的，以及要探討的概念加以明確化。
- （二）設計：將達成目標所需的過程一一列出，並要包含倫理方面的考量。
- （三）訪談：進行真正的面對面晤談。
- （四）改寫：建立關於訪談內容的文案。
- （五）分析：為所蒐集到的資料，定出與研究相關的意義。
- （六）確證：檢查這些材料的信度以及效度。
- （七）報告：告訴別人你學到了什麼。

研究者依據克維爾提出的七個步驟，配合實際研究對象及內容加以變化，將本研究訪談實施之步驟定為：

- （一）確定主題：將訪談的目的明確化、把要探討的主題概念化。
- （二）相關文獻收集與探討：進行事前的資料蒐集，以利本研究的進行。
- （三）確定訪談對象與研究範圍：選取訪談對象與決定研究範圍。
- （四）確立研究方法與架構：依據研究需要選擇研究方法。
- （五）設計訪問內容與大綱：依研究主題設計訪談大綱。
- （六）進行訪談、錄音與紀錄：事前取得同意後，實地進行訪談與觀察、紀錄。
- （七）訪談資料整理、分析與解釋：將訪談資料加以整理與分析。
- （八）發現與建議：依據訪談發現提出研究者的歸納與建議。

二、訪談執行之程序

- （一）事前聯繫：事前先和民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會以及嘉義縣政府財政局及農業局聯繫，以取得訪談對象之同意並約好訪談的日期、時

間、地點。

(二) 決定訪談內容：依據想蒐集的資訊來設計訪談大綱，並事先傳真給訪談對象。

(三) 準時拜訪：比約好的時間提前 5-10 分鐘到達。

(四) 掌控時間：做好訪談時間管理，以避免變成聊天。

(五) 開放式問答：對訪談主題採取開放式問答方式來蒐集想要的資訊，同時對比較具體的問題採封閉式的問法來蒐集明確的資料。

(六) 訪問結束：訪談後謝謝訪問對象接受訪問並請其提供研究所需的資料。

第四章：個案分析與討論

本章節將針對嘉義縣地區曾經發生過金融擠兌危機的三個農會—民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會，一一探訪，收集擠兌當時，這三個農會採取哪些因應措施來平息金融擠兌風波；還有危機處理小組的績效評估。

第一節訪談內容之分析與討論

一、民雄鄉農會

(一) 擠兌前是否有危機意識？

A：雖然那時全省爆發金融擠兌風波，但是--因為在我們發生擠兌之前，我們才舉辦完民雄農會存款突破七十億的慶祝會，因此.如果說在我們擠兌之前，事實上我們不會意識到我們農會有一天會發生這種問題。直到我們發生擠兌的前一天，才有些訊息傳到我們農會。

C：在九月二十三日星期六，報紙上刊出農會借款戶賴文財的事情，對本會造成負面的影響，當時就有預感星期一會發生異常提款的現象。

由談話中發現，民雄鄉農會在擠兌之前危機意識很薄弱。

(二) 擠兌前是否有因應措施

A：事實上我們前一天就已經有接到訊息了，前一天（九月二十四日）我們總幹事就已經先跟我們農會裡面的理監事和員工都開過會了。等於說那一天就已經有成立危機管理小組了。

C：我們在九月二十四日星期日的早上九點多，我們許總幹事就召開臨時會議，研議星期一要如何應對...，參加那個臨時會議的對象就是我們農會的幹部。我們在會中達成共識，決定：第一、九月二十五日要提早半小時上班，第二、先把合庫的存單做好質押準備的共識，第三、星期一那天聯絡理監事及選任人員，請他們皆在當地幫忙「信心喊話」，第四、決定在那天（星期日）做好傳單，星期一夾報出去，第五、成立危機小組，分配任務。

這階段可發現民雄鄉農會的金融擠兌危機因應策略滿周全的。

(三) 擠兌原因

A：係受有心人士煽動。我們有一個客戶他好像經營不順利就倒掉了。但是他是有擔保品貸款，並不是說沒有擔保品。因為農會通常都會有派系的問題，有人這麼一渲染的話，當然是錢先領到再講，其他的以後再講。

B：有些報導說農會的資金不健全，這是一派胡言，也沒有這回事，我們想，當時的民雄農會的存款將近有七十億，所以說你看這個存款有些不良的現象嗎？民雄農會的盈餘狀況都是很健全啊，每年都有盈餘呀！每年都有分紅呀！為什麼會有這個現象的謠言的出現呢？所以是以不實之謠言啦！我相信這是不實的謠言才會造成這個擠兌的現象。當時我所了解的，可能是有一些鄉下的人士啦，講總幹事怎麼樣啦，一些幹部怎麼樣啦，造成地方所以的一些在農會存款的客戶很多的恐慌，據我在這邊所有鄉下整個社區地方來了解，其實不是這樣啦！總幹事的做人、還有一些幹部的做人，我都非常的了解，他們不會去亂來，他們不會亂來，因為我們大家都知道，所有的金融機構裡面，我們大家都有存保公司每年的檢查業務；不像他們講的總幹事要多少錢就可以拿多少錢，這不能這樣子啦！存保公司隨時會來檢查所有的金庫，還有所有的業務，被他檢查到，他要送到法院去啦！所以說所有的主辦人員也不容許總幹事這樣做，所以說造成所有的問題呢，都是因為謠言而造成金融機構、基層金融一些擠兌的現象。

C：在九月二十三日星期六，報紙上刊出農會借款戶賴文財的事情，對本會造成負面的影響，不過當天我們的提款機只有少量的流失，因為是活存的關係。還有我們許總幹事的決定，就星期一一早夾報發傳單..，不過我覺得那是造成擠兌的原因之一。那是我個人的感覺啦！因為農村的人都很純樸，大家看到夾報根本就不會去詳細的看內容，只看到夾報傳單的標題，直接反應就是「農會是不是怎麼了」？所以就趕快來農會提錢了！

H：民雄農會是他們本身派系就是很嚴重，那第二個是說他逾放款的比例很高，第三個是說他有一個很大的逾放戶喔，貸款可能有高估的嫌疑啦！因為發生擠兌是在那個九月份嘛！該逾放款戶七月份就已經週轉不靈，八月份就行蹤不明，然後農會本身派系有傾軋，然後有檢舉這個案件。然後就是對外就是有講到農會負面的這個消息，這個潛在的原因就在那個地方，然後那時候全省都是金融擠兌嘛！然後就是說—就這樣子爆發了！民雄是---其實他有一個遠因啦，那是因為縣府有接到檢舉案件喔，縣府查清沒有事了，結果某一家報紙喔，它就刊載說某農會超貸案件喔，檢舉人指「農會隱瞞資料、縣府正在查」。他寫這樣，所以星期一就擠兌了！

I：民雄農會... 導火線可能是不當的新聞報導。因為民雄農會在發生擠兌的前一天，報紙有報導一些負面消息，所以第二天就發生了擠兌風波。其實民雄的危機本來也不是個重大的問題，是因為那篇報導被人家炒作，經過謠傳會使民眾產生信心的危機！所以那個民雄農會本來是可以避免危機的。其實每個農會的財務結構都都有程度上的瑕疵，實在不應該這樣斷章取義，造成存款戶的緊張。事實上，當時如果報紙沒有登，可能就沒有這些問題。但是這個有很多的思考問題，事實上農會的好壞，事實上釋放一些資訊給民眾是正確的，資訊要適度的公開，但也要告知社會大眾什麼是嚴重，什麼是不嚴重，因為不嚴重的問題你把它報導變成嚴重的事情，會造成這個大家的恐慌。

擠兌原因有：派系問題、超貸問題、逾放款比例較高、總幹事負面傳聞、夾報的負面效應、不當的新聞報導等。

導火線：八十四年九月二十三日某報紙對民雄鄉農會的負面報導。

(四) 危機因應策略

A：擠兌當天（二十五日），所做的危機因應策略有：第一、向縣府報告；第二、向行庫調資金；第三、對存戶信心喊話。擠兌當天（二十五日）晚上開會重點：第一、下班後有開員工會議，檢討改進，並邀中央民代協助；第二、重

點籌足足夠現金擺放營業廳，請民代簽具保證書安民心。擠兌第二天（二十六日），第一、公開擺放現金安民心；第二、發保證書；第三、信心喊話；第四、分櫃疏散人潮...擠兌在中午就慢慢平息了。

C：我們那天提早半個小時上班，一到農會就馬上趕辦要把合庫的存單做好質押的準備事項，然後在縣府一上班就馬上打電話向縣政府報備，向合作金庫報備，早上八點我就馬上打電話向縣政府報備，合庫是九點，再來就是分櫃疏散人群，不要讓提款的人潮都擠在一起... 然後十點多就從行庫調錢回來，我們就把大量的現金公開展示在營業廳，讓來提款的存戶放心。在九月二十六日那天！第一、張貼農會支援六十億的告示，第二、公開展示現金，第三、發省議員許登宮的保證書，第四、選任人員全力配合，在各分會安撫存戶的情緒，進行信心喊話；我記得發生擠兌的第二天，大概在十點以後人潮就逐漸散去，十點以後擠兌的現象就逐漸平息了！

B：隔天（二十六日）早上一大早我就到農會來這邊，配合我們許總幹事、還有我們地方的人士，所有的理監事來這邊來信心的喊話，來安撫那些所有的擠兌的存戶。李縣長、黃本足總幹事邀請所有整個嘉義縣十八鄉鎮的總幹事，來整理所有嘉義縣往後呢要擠兌的現象，我們有一個因應措施，然後我們因應措施呢就是把所有往後有如果哪一個農會，有這個擠兌的現象，每家農會要出二十億的資金來因應某個農會有擠兌風波的事情，這是我們整個嘉義縣所有農會聯合的一個策略。當時可能是到中午以後，中午以後的人員就比較稀少了，最主要我們所有的人員，我們當時的省議員許登宮，他提出了保證書替農會來保證，然後把所有的整個事件全部把它慢慢的消除掉。

危機策略：向縣府報備、向行庫調資金、現金展示、信心喊話、分櫃疏散人潮、
張貼公告、發保證書、請地方政要及仕紳到現場坐鎮。

總指揮：許建民總幹事。

(五) 平息擠兌的重要關鍵

A：他（許登宮）就說，那我就給你出具一個保證書，跟你們保證農會沒有問題，客人要來解約的話，那我保證書給你，在這一段期間內我絕對保證，你這個錢絕對領的到，而且你要拿的話，我們保證書還蓋章給你。

C：化解危機的關鍵有：第一、員工很合作，很配合；我們農會的員工很合作、很配合，我只要打電話，不論是我們農會員工還是行庫都非常的配合，這是我們能化解擠兌危機的重要關鍵。第二、人脈資源的運用很重要；第三、錢跟人都很重要，尤其是人；第四、要有冷靜的頭腦才能臨危不亂；第五、人的潛力是無限的，遇到事情自會解決，就是所謂的船到橋頭自然直。

B：當時我是民雄鄉的鄉長，在民雄鄉農會發生擠兌的現象時，當時我們是利用整個民雄鄉的所有人員跟物力來把它化解掉！化解完了以後，當然也運用了整個嘉義縣政府，還有其他社團的所有力量，很快地把它處理掉，當時處理的方法由我們的許總幹事去那邊配合我們縣農會的總幹事，還有匯集整個嘉義縣十八鄉鎮的總幹事，來匯集整個所有的事情，是一個最主要的因應措施。當然最主要的就是我們有因應小組啦！當時的因應小組，整個所有的幹部召集開會，也希望我們利用我們所有的員工，所有在各村的幹部來疏導所有的客戶，不要有這種想法，這是我們因應的措施之一，第二當然也是剛才所講的，是我們的許省議員提出整個所有的財產三百億來保證農會所有的債權，然後造成我們所有的客戶信心十足，才會整個風波很快的消除掉。

H：民雄農會是縣長李雅景跟許登宮省議員，因為當天發生擠兌，然後我們看情勢不太對，那天下午四點多我們就在縣農會召集全縣的總幹事來召開的一個會議，請各農會資金支援--這兩家擠兌農會，那縣長出來保證---，那個李縣長他有出來講，他等於說當時做了個決策說，因為當時農會信用部業務管理辦法規定農會資金不可互相支援。李縣長他就是---當場下決策，他願意負行政責任，然後他出來信心喊話，請各農會調撥資金到民雄及東石農會。就是等於說對外發佈新聞稿，嘉義縣各農會會支援。我們主動發佈表明農會經營沒問題。然後

各農會的資金會去支援它，那我們縣府等於是說站在那個支援立場，事實上是沒動用到農會的資金，沒動用到等於是信心喊話。再來就是許登宮的保證書，事實上就是雖然我們有下那個新聞稿，東石有停了，可是民雄還是沒辦法停呀，那縣長早上七點多就跟許省議員過去嘛，那許省議員本身就是民雄人，他不動產很多，然後他提出保證，就農會存款領不到問題，我許登宮財產拿出來做保證。我覺得這兩個是平息民雄農會最大的關鍵！

I：平息的關鍵就是，第一，不要讓不當的訊息再發酵呀！所以由縣政府發發出新聞稿。第二，李縣長到現場信心喊話，增加民眾信心。第三要訪止造謠，他就是違反法律嘛！要讓造謠者知道造謠要負什麼刑責，他才不會講話不負責任！那時候民雄農會有提出懸賞獎金五十萬元，其實事實上也沒捉到，但這就表示這訊息是假的呀！這樣就發揮效果了！

最大關鍵：省議員許登宮的保證書及李縣長的保證、農會資金互相支援。

（六）事後補救措施

A：第一、針對存戶回存提出計畫，逐一拜訪存戶，告知在十日內存款回存，我們會補足利息，來鼓勵存款回存。第二、統一發布新聞稿。第三、我們農會提出懸賞獎金五十萬，來制止不實謠言的擴散，當時的許省議員也提出獎金五十萬，來找出散播謠言的人。

C：我們二十六日晚上開的是主管會議，會中針對存戶資金回存方面，提出十日回存計畫，那個回存率高達百分之五十以上。然後請農事小組長到各村落廣播。
補救措施：十日回存計畫、統一發布新聞稿、懸賞獎金制止不實謠言的擴散。

（七）在此次擠兌事件中，學到什麼經驗？

A：第一、事前預防與足夠現金；第二、事發時盡快疏散人潮。雖然發生擠兌的前一晚就知道今天可能有一些異常擠兌的現象發生，但心中還是對本會的存款戶抱著一定的信心。因為九月十六日才盛大舉行「民雄鄉農會存款突破七十億

元慶祝酒會」，所以就算知道有人不斷惡意中傷，說民雄鄉農會被倒了很多錢，可是我認為事實勝於雄辯，農會存款突破七十億元就代表了存款戶對民雄鄉農會的信心，所以本來以為這次擠兌的訊息會像前陣子一樣只是空穴來風，並不會造成農會的傷害。但是沒想到情況一發不可收拾，情況比大家預估的還糟。那天農會還沒開門，就陸續湧進提款人潮，雖有心理準備，但是對存款戶對農會不信任的提款行為還是感到心中非常失落，但是還來不及平撫心中的傷痕就被異常的擠兌人潮嚇到，趕緊強打精神為大家服務。所以從這次的擠兌事件，我學到了經驗，若發生擠兌最重要的就是：事前預防與足夠現金，和事發時盡快疏散人潮。

C：我覺得夾報是個錯誤！不過在那次擠兌中..我們農會的員工很合作、很配合，我只要打電話，不論是我們農會員工還是行庫都非常的配合，嗯，配合度很高，這是我們能化解擠兌危機的重要關鍵。嗯，人脈資源的運用很重要。對，我覺得發生擠兌時錢和人都重要，尤其是人。還要有冷靜的頭腦才能臨危不亂。人的潛力是無限的，遇到事情時自會解決！想當初我七月十七日才接信用部主任，九月二十五日就發生擠兌了，我還不是就這樣度過這個危機，所以我覺得船到橋頭自然直，到時自然就會發揮潛力來化解危機！嗯，船到橋頭自然直。其實我根本就不想再回憶當時的事情，那種事還是忘了好！還有我們那次發生擠兌並不是像報紙報導的那麼嚴重，其實我們第二天在十點多擠兌的現象就逐漸平息了，那次我們現金調了大概有六、七億，但是二十七日那天，我們要把調的錢運回合庫，結果我們早上上班點現金點到手軟，還向附近的金融機構借點鈔機...我的意思是說，其實我們被領的現金並沒有很多、不像外界報導的那麼多，那次的擠兌事件不像新聞報導的那麼嚴重。

B：當然，不管有沒有發生啦，農會最主要、財政部的規定應該有這個危機處理小組處理的問題，到目前民雄農會到現在，都還有危機處理小組的存在，我們都有針對所有每個人的應盡的職務，都有編列很周全的辦法，我想這是我們應該做的危機小組處理的問題。

(八) 危機處理小組績效評估

1、您覺得有成立危機處理小組的必要嗎？

A：有必要。

C：有。

2、請問貴農會有成立危機處理小組嗎？

A：那時候我們在八十四年九月二十四日那一天就已經有成立危機管理小組了。

C：九月二十四日那天我們在會中達成共識，第一、九月二十五日要提早半小時上班，第二、先把合庫的存單做好質押準備的共識，第三、星期一那天聯絡理監事及選任人員，請他們皆在當地幫忙「信心喊話」，第四、決定在那天（星期日）做好傳單，星期一夾報出去，第五、成立危機小組，分配任務。

3、請問貴農會在這次為了因應擠兌而成立了危機處理小組，它有在這次的擠兌中發揮它的功效嗎？

A：有，有發揮作用，各司其職。擠兌當天（二十五日），所做的危機因應策略有：第一、向縣府報告；第二、向行庫調資金；第三、對存戶信心喊話。當天（二十五日）晚上的會議重點是..第一、下班後有開員工會議，檢討改進，並邀中央民代協助；第二、重點籌足足夠現金擺放營業廳，請民代簽具保證書安民心。還有請員工安撫親屬不要來領錢。擠兌的第二天（二十六日），所做的危機因應策略有第一、公開擺放現金安民心；第二、發保證書；第三、信心喊話；分櫃疏散人潮...擠兌在中午就慢慢平息了。第二天（二十六日）晚上有再開檢討會，第一、針對存戶回存提出計畫，逐一拜訪存戶，告知在十日內存款回存，我們會補足利息，來鼓勵存款回存。第二、統一發布新聞稿。第三、我們農會提出懸賞獎金五十萬，來制止不實謠言的擴散，當時的許省議員也提出獎金五十萬，來找出散播謠言的人。

C：成效好呀！我是覺得備而不用啦！但一旦發生事情的時候，全員立刻進入狀

況，大家全力以赴，配合農會總幹事的調派，來化解危機！

4、貴農會現在還有成立危機處理小組嗎？

A：事實上，我們這個危機處理小組到目前還存在，並有詳細將其任務分工並加以明文化。

C：有，目前我們還有危機處理小組這個機制存在，最好是備而不用啦！

研究者結論：民雄鄉農會有成立危機處理小組，並確實做好任務分配，並將它明文化，以備不時之需。由訪談記錄中可發現民雄鄉農會已記取經驗，不但具有高度危機意識，同時明文成立危機處理小組，很有危機管理的概念。

二、東石鄉農會

(一) 擠兌前是否有危機意識？

D：當時從報紙的報載獲知各地發生數家信用部，骨牌效應擠兌風波，在八十四年九月二十三日東石分部變壓電容器故障，營業廳鐵門無法啟開作業，所以開側門營業，並盡速聯絡廠商修復。那天是星期六上半天班，我們事先並沒有開會，但是總幹事即指示信用部的主管要注意存放款出入提款情形，隨時將情形回報。

由談話中可發現擠兌前的危機意識只限於收集報紙資料，較無危機意識。

(二) 擠兌前是否有因應措施

D：在八十四年九月二十三日東石分部變壓電容器故障，那天剛好是星期六，上半天班，因為變壓電容器故障，營業廳鐵門無法啟開作業，所以開側門營業，並盡速聯絡廠商修復。有心人士及不同派系，暗中利用機會，四處散播不實謠言煽動，以訛傳訛擴散蔓延，引起存戶誤會恐慌，二十三日那天總幹事聽到流言，心中就有預感。那天是星期六上半天班，我們事先並沒有開會，但是總幹事即指示信用部的主管要注意存放款出入提款情形，隨時將情形回報。擠兌前無具體因應措施，只有口頭指示信用部要注意存放款出入提款情形。

(三) 擠兌原因

D：本會八十四年九月二十五日發生東石辦事處擠兌風波，這起事件是因為在八十四年九月二十三日東石分部變壓電容器故障，營業廳鐵門無法啟開作業，有心人士及不同派系，暗中利用機會，四處散播不實謠言煽動，以訛傳訛擴散蔓延，引起存戶誤會恐慌，紛紛解約提款一億五千萬餘元，實與農會財務完全無關。是因為有心人士及不同派系散播不實謠言煽動，所以星期一早上才會陸陸續續發生異常提款現象及解約定期存款。

H：貸放款偏高！還有就是說—剛好也是星期六啦，九月二十三日同一天，東石分部電壓器壞掉了。那一天大門打不開，從旁邊的側門進入，結果都有派系嘛，他們就開始傳說「農會要倒了」擠兌怎麼樣、怎麼樣啦！當天就有存款流失，因為那一天是禮拜六嘛，那時候還上班嘛！就是等於..大門沒開，從側門進出，然後大家就覺得很奇怪，怎麼農會大門不開由側門進出，他們就以為農會倒了。但也是因為反對派啦！那時候農村很淳樸的嘛，有人去講一講、煽煽風，大家就會信以為真，這時候擠兌風潮，全省都在擠兌啦！那很可怕，稍有風吹草動就擠兌啦！

J：東石農會啊，他們真的很冤枉.....他們就是農會的鐵門因為前天變壓器壞了，當天上班時大門打不開，只好開小門出入，再加上電腦又剛好壞掉了，所以存款戶以為東石農會倒了，才會引爆擠兌的風波。

擠兌原因：貸放款偏高、派系問題。

導火線：東石分部變壓電容器故障。

(四) 危機因應措施

D：本會為避免事態擴大，造成金融風暴，隨即由總幹事指揮各業務單位主管及選聘任人員，安撫存戶情緒，說明原因，請存款戶不要聽信謠言，以免自身權益受損，電知合作金庫資金伸援，李流宋總幹事他當天上午一度到東石及西崙、副瀨、下楫等四個分部巡視，發現存放款業務都很正常，提款人數並沒有明顯增加，只有東石分部有擠兌現象，警方調派警力到場維持秩序，朴子警分局田憲村視察後離去，合庫朴子支庫經理葉乃禎上午曾到分部了解提款情形，並呼籲存款人不要盲目提款，特別是定存，否則吃虧的是自己，當場經李流宋總幹事與本會理監事不斷說明，不少提款人當場取消提款。

危機策略：向縣府報備、電知合作金庫資金伸援、信心喊話、現金展示

總指揮：李流宋總幹事

(五) 平息擠兌的重要關鍵

D：縣農會在二十五日下午緊急邀集十八鄉鎮市農會總幹事在縣農會開會，主要研商以資金支援東石及民雄鄉農會事宜，兩個農會總幹事並報告資金情形，經過兩個小時的討論，各農會總幹事達成共識，各農會本著同舟共濟精神，將以六十億元支援兩個農會，由縣農會統籌調度。

H：我覺得就是信心嘛！就是等於說我們全縣農會，他們所謂兄弟農會全部去支援。全縣十八鄉鎮的農會等於十六家去支援這兩家，那天下午四點多我們就在縣農會召集全縣的總幹事來召開的一個會議喔，請各農會資金支援--這兩家擠兌農會，那李縣長出來保證---他等於說當時做了個決策說，因為當時農會信用部業務管理辦法規定農會資金不可互相支援。李縣長他就是當場下決策，他願意負行政責任，然後他出來信心喊話，請各農會調撥資金到民雄及東石農會。就是等於說對外發佈新聞稿，嘉義縣各農會會支援。對，我們主動發佈表明農會經營沒問題。然後各農會的資金會去支援它，那我們縣府等於是說站在那個支援立場，事實上是沒動用到農會的資金，沒動用到等於是信心喊話。

I：當然是李縣長和縣農會的黃本足總幹事，在嘉義縣農會召開的緊急會議是平息擠兌的主要關鍵，就是那個農會資金互相支援；但那時雖然作出決議，可是第二天就平息了，所以這個機制並沒有真的啟動，其實都是信心問題啊，雖然沒有動作，但是訊息一發佈，大家都是覺得沒問題，所以媒體也負了一個平息的一個很大的功能在，若能善用媒體則是贏家！

最大關鍵：李縣長突破法令、農會資金互相支援

(六) 事後補救措施

D：我們是在九月二十七日召開理事會，會中理事對內部有員工散播不利農會的謠言，要求總幹事檢討、爭取存款，會中決定比照民雄農會提供五十萬元做檢舉獎金，以找出造謠者，並通過申請加入中央存保。本會也有鼓勵存戶存款回存，優惠並補足利息損失。

補救措施：檢舉獎金、加入中央存保、鼓勵存戶回存。

(七) 在此次擠兌事件中，學到什麼經驗？

D：由於不實謠言，引起突如其來金融風波，得到教訓與經驗，亦是一項警惕，非常感謝縣府、合作金庫銀行及各鄉鎮農會鼎力支援，對謠言加以駁斥，且本會全體員工具有危機意識，主動出擊，處理得宜，使風波化解於無形。本會自八十四年發生擠兌風波以來，當年十月份申請加入中央存款保險公司，來保障存款人權益，存款戶信心大增，資金大量回存，目前存款餘額約二十八億，比擠兌前增加約五億元，資金穩定充裕。

(八) 危機處理小組績效評估

1、請問貴農會在這次為了因應金融擠兌危機有成立危機處理小組嗎？

D：在自由多元化競爭中，農會面臨的經營困境較以往更加詭異難測，危機隨時伺機而動，在全體員工奉獻所能凝聚共識，化危機為轉機，成為大贏家觀念下，因此本會目前並沒有成立危機小組，但為了因應突發事件發生實有必要成立危機處理小組。

2、那貴農會有制定危機管理因應計畫嗎？

D：金融環境在快速變遷中，危機管理是影響業務成敗重要關鍵，稍有不慎危機引爆，輕者資源耗損，重者可能摧毀組織團體，因此農會決策者，經常聘請專

家舉開研習訓練，使全體聘任人員了解危機管理與處理，以減少在危機中造成不安與損害，轉敗為勝。

研究者結論：由訪談紀錄中可發現，東石鄉農會並沒有成立危機處理小組，但是很重視訓練，經常聘請專家舉辦危機管理方面的研習訓練，使全體聘任人員了解危機管理與處理方面的知識。

三、水上鄉農會

(一) 擠兌前是否有危機意識？

E：那時是有注意，但是我們農會會發生擠兌是派系紛爭下的犧牲品。

由談話中可發現擠兌前較無危機意識。

(二) 擠兌前是否有因應措施

E：因為在星期六（八十六年一月十一日）的上午十一點多時，調查局來檢調蕭家的資料，然後就在水上警察分局開偵查庭，調我們林總幹事和幾個本會主管過去談話。那天剛好是星期六，上半天班。但是我們已有警覺會出事，所以我們在星期六就做好存款質押的事前準備，以方便星期一一早向合作金庫、土地銀行、農民銀行質押。雖然那天是星期六，隔天是星期日，因為擔心存款戶到提款機領不到錢會有更多的風波，所以我們林水炎總幹事就趕緊派人在星期六晚上，連夜補足所有存款機的金額。星期天（八十六年一月十二日）早上八點，林總幹事聯絡我們農會的單位主管、理事長、常務監事在本部開會。討論結果是預期會發生擠兌，所以當天就成立危機處理小組，分配任務，做好因應措施。當下就聯絡出納由金庫提錢，由各分會主管在星期天中午又巡視一次，補足本會所有的提款機的金額。在星期天那天早上一開完會我們保險部趕緊聯絡合作金庫的值班人員，告訴他我們水上農會星期一（八十六年一月十三日）可能會發生擠兌，並向合作金庫的農會輔導襄理報備。然後我們的「安撫人員」馬上打電話到存款戶家中進行澄清、勸說。

F：那次開會還做了決定：全體員工及親屬不可提款，還有各分會還事先擬好稿，以應付存款戶的問題。

E：我們林總幹事還把這些稿都收集起來，叫人整理好，重新發稿，在星期一早上發給本會及各分會全體員工，以統一說辭回應存款戶的問題。

由談話中可發現水上鄉農會在擠兌前一天便做好金融擠兌危機的因應措施，而

且其危機策略非常周全。

(三) 擠兌原因

E：我們農會會發生擠兌，根本就不是我們財務有什麼問題，而是因為那時候法務部長廖正豪要調查蕭家班……那個超貸、超貸案，結果我們水上農會和你們嘉義市農會就成了犧牲品！我們星期一（八十六年一月十三日）會發生擠兌，都嘛是因為在星期六（八十六年一月十一日）的上午十一點多時，調查局來檢調蕭家的資料，然後就在水上警察分局開偵查庭，調我們林總幹事和幾個本會主管過去談話。結果那天的下午四點左右，那個、那個台視新聞的轉播車就來停在我們農會的門口，隨便照一照，然後當天的晚上就現場轉播；接著記者們就蜂擁而至，都聚集在我們農會的門口等，晚上十一點多我們林水炎總幹事剛從農會出來就被中廣逮到，只有接受中廣的訪問。那時候我們林總幹事就想到..可能會引起存款戶的恐慌，大家看到電視新聞的轉播，一定會擔心，接著就會去農會的存款機提款.....那天還有個怪現象，那個警備小組開大車、警備車，那個警備車就像我們的普通遊覽車那般大，早上七點多就到了，大約有四、五十人，那些警備人員就圍住我們農會...嗯，在我門農會的附近。警備人員比要來領錢的人還多，你說，看在存款戶的眼裡會怎麼想？結果我們存款戶看到那麼多的警備人員，以訛傳訛，大家都以為水上農會要倒了，可見謠言多可怕！結果他們看到那麼多的警備人員，再加上事前有人打電話叫他們趕快到我們農會來領錢，不然就會領不到錢了。我們事後開檢討會時，有小組長報告說，有人打電話叫存款戶來領錢，所以我們星期一才會發生擠兌。

H：因為他們也是個貸款案件。嗯，政治貸款案件，這樣子就好了。

I：水上農會.他發生擠兌的原因是因為超貸案，嗯、也是人為因素。不過他們農會處理的不錯，不到兩個小時就解決了！

擠兌原因有：政治貸款（超貸案）派系問題。

導火線：法務部長廖正豪要調查蕭家班的超貸案。

(四) 危機因應措施

E：事先成立危機處理小組，做好任務分派，就我跟運鈔人員負責資金的運送；推廣部、保險部還有農事小組長負責安撫、勸導；會務股擬新聞稿，信用部維持存放款的正常運作，依提款項目的不同將提款人分不同樓層來辦理，以分散人潮；理監事負責安撫存款戶；其他的徵信人員、催收人員、授信人員、農事小組長都一併出來安撫存款戶...，隨時注意情況。到了星期一早上，我們那天全體員工都提早一個小時上班。我那時在保險部，星期一那天我剛好輪到當主管，所以我一大早就和其他同仁開運鈔車到合作金庫提錢。早上八點，嘉義縣政府的人一上班，我們就打電話向嘉義縣政府的地方金融課、農業輔導課報備，接著向農民銀行、土地銀行報備。然後我們本會以及七個分會各聯絡當地仕紳到場安撫存款戶的情緒，我們農會所有的理監事都到場安撫情緒和信心喊話，鼓勵要把定期解約的存款戶先做質借，才不會損失利息，然後信用部分櫃辦理業務以疏通人潮；例如：活期存款在一樓的信用部、定期存款解約的到二樓辦理。

F：星期一早上七點我們農會的職員就全員到齊了，那時就有人來農會等著領錢了。我們發給本會及各分會每一位員工每人一份新聞稿，以統一說辭回應存款戶的問題。然後就照星期日的開會決定，員工各司所職，全體進入備戰狀態。

危機策略：成立危機小組、提早上班、統一說辭及統一新聞稿、向縣府報備、向行庫調資金、現金展示、信心喊話、分櫃疏散人潮、地方政要及仕紳到場坐鎮。

(五) 平息擠兌的重要關鍵

E：那個許登宮省議員最幫忙，他一早在八點多就來我們農會現場坐鎮，給存款戶很大的信心安撫，他真的對嘉義縣的事非常關心，為人又非常熱心...縣政府有做行政支援、幫忙資金調度，李雅景縣長親自到我們農會信心喊話，

財政局地方金融課的翁先生也來本農會協助。還有，這次能平息擠兌都是林水炎總幹事的功勞，我們事先成立危機處理小組，所以我們在分派任務時就知道要做些什麼！那個..嘉義縣農會的黃本足總幹事亦對此次我們水上農會的擠兌危機處理非常讚賞，在開總幹事會時說我們足為嘉義縣各農會的典範。

H：其實很重要的就是信心啦！是他們本身他們的理監事、總幹事去安撫！等於說他們本身去把它弄得很好，不用動用到政府本身的資源。還有一點很重要，像民雄、東石那時大概是沒經驗啦！自從兩家農會發生擠兌以後，我們就是跟農會說你們要做一個，等於說應變處理，那時候有公文和口頭上說，那個時候有發一個公文說，萬一有發生什麼事情，你們要怎麼處理，要去演練，有跟他們這樣講。所以應該是他們自己也有，因為那個時候全省在擠兌，他們也會怕呀！這個農會對這個事情都很重視。據我所知這方面他們都有這個演習的動作，所以這事發生的時候，他們就是...嗯，總之經驗很重要啦！
最大關鍵：危機處理小組發揮作用，可見經驗傳承對危機管理而言非常重要。

（六）事後補救措施

E：有開檢討會。第一、派人主動到提款戶拜訪，告知一個月內回存，利息補足不打折。第二、加強宣導，信心喊話。第三、清查農會員工親屬是否有守規定沒來領錢，事後證明，每位員工都很配合，沒來領。

補救措施：主動到府拜訪、一月回存計畫、加強信心宣導。

（七）在此次擠兌事件中，學到什麼經驗？

E：水上農會的全體員工對農會的向心力十足，這很重要；還有，謠言多可怕！
真是人言可畏！

(八) 危機處理小組績效評估

1、貴農會以前就有成立危機小組了嗎？

E：沒有，我們是在發生發生擠兌的前一天才成立的。

2、請問您覺得貴農會在這次為了因應擠兌而成立的危機處理小組，是否有在此次充分發揮它的功能？

E：我們事先成立危機處理小組，做好任務分派，就我跟運鈔人員負責資金的運送；推廣部、保險部還有農事小組長負責安撫、勸導；會務股擬新聞稿，信用部維持存放款的正常運作，依提款項目的不同將提款人分不同樓層來辦理，以分散人潮；理監事負責安撫存款戶；其他的徵信人員、催收人員、授信人員、農事小組長都一併出來安撫存款戶....，隨時注意情況。到了星期一早上，我們那天全體員工都提早一個小時上班。我那時在保險部，星期一那天我剛好輪到當主管，所以我一大早就和其他同仁開運鈔車到合作金庫提錢。早上八點，嘉義縣政府的人一上班，我們就打電話向嘉義縣政府的地方金融課、農業輔導課報備，接著向農民銀行、土地銀行報備。然後我們本會以及七個分會各聯絡當地仕紳到場安撫存款戶的情緒，我們農會所有的理監事都到場安撫情緒和信心喊話，鼓勵要把定期解約的存款戶先做質借，才不會損失利息，然後信用部分櫃辦理業務以疏通人潮；例如：活期存款在一樓的信用部、定期存款解約的到二樓辦理。

F：星期一早上七點我們農會的職員就全員到齊了，那時就有人來農會等著領錢了。我們發給本會及各分會每一位員工每人一份新聞稿，以統一說辭回應存款戶的問題。然後就照星期日的開會決定，員工各司所職，全體進入備戰狀態。

E：對呀，當時聯合報的魯記者有問我們說，你們是不是事先有演練過了。

這次能平息擠兌都是林水炎總幹事的功勞，我們事先成立危機處理小組，所以我們在分派任務時就知道要做些什麼！

3、您的意思是說貴農會臨時成立的危機小組有充分發揮成效？

E：對，我覺得我們的危機小組有充分發揮成效。那個..嘉義縣農會的黃本足總幹事亦對此次我們水上農會的擠兌危機處理非常讚賞，在開總幹事會時說我們足為嘉義縣各農會的典範。

4、那真是很大的肯定，對了，你們有成立危機小組的章程或紀錄嗎？

E：沒有耶，我們是臨時成立的，也沒留下紀錄。

5、那麼貴農會的危機處理小組這個機制目前還存在嗎？

E：沒有，我們的危機處理小組是因應金融擠兌危機而成立，一旦解除危機就不用動員危機處理小組這個機制了！

研究者結論：由訪談中可發現：水上鄉農會的危機處理小組是為了因應金融擠兌危機而成立，屬於階段性任務，所以危機處理小組這個機制在危機解除以後就不存在了！但是由水上鄉農會處理信用部擠兌危機時的因應策略來看，有很多策略是採用八十四年民雄鄉農會及東石鄉農會的因應金融擠兌的經驗，可見經驗傳承對農會危機管理而言非常重要。

第二節危機處理流程之分析與討論

一、民雄鄉農會危機處理之分析

(一) 危機簡介

近來全省連續幾家信用合作社及農會都發生擠兌風波，再加上不久前民雄郊區一家原進龍鋼鐵廠「惡性倒閉」，地方傳聞業主至少積欠銀行、農會及私人達數億元以上，而且還有民眾檢舉民雄鄉農會涉嫌超額貸款上億元。由於彰化四信及中壢市農會擠兌風波餘悸猶存，民雄鄉農會唯恐又出現謠言發生類似的擠兌現象，造成不可收拾的情況，於是曾私下調及龐大數目的現金因應，幸好並未發生。

(二) 危機潛伏期

民雄鄉農會連日來飽受謠言惡意中傷之苦，幸好近來存款不降反增，且已接近突破七十億元。於是民雄鄉農會許建民總幹事把握機會，同時也為了顯示民雄農會的制度健全、信用可靠，決定以存款突破七十億元為主題在九月十六日舉行「民雄鄉農會存款突破七十億元慶祝酒會」；同時也請來古民國小宋江陣現場表演壯勢。早上十點在民雄鄉農會舉行「民雄鄉農會存款突破七十億元慶祝酒會」；同時請來古民國小宋江陣現場表演，現場熱鬧非凡，吸引很多民眾參加。這個存款突破七十億元慶祝酒會在當時全省一片金融擠兌風波中非常引人注目，這個有助金融穩定的消息還出現在電視新聞上。當天許建民總幹事也接受嘉義縣地方記者吳志明採訪，「民雄鄉農會存款突破七十億元慶祝酒會」這項訊息出現在隔天九月十七日中國時報的雲嘉焦點版。

八十四年九月十七日（星期日）許建民總幹事接受嘉義縣地方記者吳志明採訪，「民雄鄉農會存款突破七十億元慶祝酒會」這項訊息出現在今天九月十七日中國時報的雲嘉焦點版，其大標題為「存款突破七十億 民雄農會 真揚」；小標題為：「在農會擠兌風波中為顯示其信用與實力 特邀宋江陣助勢」。

記者吳志明民雄報導：民雄鄉農會許建民總幹事表示：最近的不利謠言並未

造成民雄農會的困擾，反而，存款不降反增，甚至已經突破七十億元大關。這顯示民雄農會在農民心目中的信用，不是簡單幾句閒言閒語就可以左右的。

許建民總幹事說：他民國七十四年接任民雄農會總幹事時，當時的存款金額是八億元，放款三億元，十年後的今天，民雄農會存款已經突破七十億元，而放款也達五十一億元，這樣的放款比率，一年的盈餘約有三千萬元，這些盈餘約有三千萬元，這些盈餘農會都用在推廣農業產銷、文化福利、地方公益等方面。而且存款比率一直維持在七十一%上下。為了顯示民雄農會的制度健全、信用可靠，特地在九月十六日舉行「民雄鄉農會存款突破七十億元慶祝酒會」；同時請來古民國小宋江陣現場表演，吸引許多會員參加。

民雄鄉農會現任信用部主任劉明星表示：這個訊息在當時發揮了相當大的安撫效果，農會每個人都鬆了一口氣，大家皆認為已經達到澄清謠言，穩定信心的作用。

八十四年九月二十三日（星期六）嘉義縣民雄鄉農會總幹事許建民從朋友那邊得知有人以今天報紙上刊登之有關原進龍鋼鐵廠「惡性倒閉」及前陣子有民眾檢舉民雄鄉農會涉嫌超貸貸款上億元等事件持續散播民雄鄉農會財務結構有危險的謠言，並煽動民雄鄉農會的存款戶要趕快把錢領出來，以免血本無歸。許總幹事的朋友得知這個訊息趕緊通知許總幹事，要他小心明天有異常擠兌的現象發生，最好要及早做好準備。

八十四年九月二十四日（星期日），雖然九月十六日才舉行存款突破七十億元慶祝酒會，但因為這陣子彰化四信及中壢市農會都有發生擠兌風波，全省正陷入一片金融擠兌風暴中；所以許總幹事還是趕快聯絡民雄鄉農會各分會的主管，在八十四年九月二十四日（星期日）召開臨時會議，協商第二天的應變措施；決定第二天提早半個小時上班，伺機而動，由許建民總幹事為對外發言人，且主動出擊，研議澄清文宣在星期一夾報以安撫人心，並在會中成立危機處理小組。

關鍵人物：許建民總幹事為此次會議召集人

危機因應策略

- 1、提早三十分上班
- 2、夾報
- 3、許建民總幹事為對外發言人
- 4、成立危機處理小組

危機處理小組其主要任務分配：

- * 總指揮兼對外發言人：許建民總幹事
- * 副總指揮：秘書
- * 人員調配：會務股長
- * 資金之調度：信用部主任
- * 呈報各級主管機關：企劃稽核股長
- * 資料表報之提供：會計股長
- * 行庫資金之調撥：行事主辦人員
- * 現金之運送：（劉明星主任口述補充：沒分配，適情況調動）
- * 疏導客戶之指揮：供銷部主任、推廣股長、保險部主任
- * 信用部及各分部所有員工堅守職位
- * 其他股部人員負責客戶之疏導

（三）危機爆發期

八十四年九月二十五日（星期一）早上七點三十分，民雄鄉農會的職員來上班時發現已有農會存款戶在民雄鄉農會的門前等著領款，職員趕緊開門，不到八點農會便湧進提款人潮；當時信用部翁主任八點時立刻打電話通報縣府的地方金融課，九點打電話給行庫請求資金支援，然後在本部坐鎮指揮資金的調派。幸好民雄鄉農會的職員心中早有準備，所以趕緊按照昨天的開會任務分配來做事；但是提款人潮不斷湧進，一樓營業廳人聲鼎沸，電話鈴聲也響個不停，民雄鄉農會各分部都傳來異常擠兌的訊息。因為民雄鄉農會從成立到現在從來沒有發生過這種異常的擠兌現象，雖然農會職員有做心理準備，但畢竟沒有這種經驗，一時之

間大家都有點手忙腳亂。

農會的職員大多數都沒有想到事情會這麼嚴重，再加上今天是星期一，銀行及各家行庫都還沒有開始營業，所以沒辦法調前來應付大量的提款金額，有些存款戶本來只是來觀望，先看看情況如何再說，結果看到大家一窩蜂的領錢，擔心農會真的倒了，自己會血本無歸，趕緊也回家取了定存單及印章來提款，擔心來晚了就領不到錢了。這時嘉義縣政府的李雅景縣長會同嘉義縣農會黃本足總幹事趕來信心喊話，但是提款人潮還是不斷湧進，導致民雄鄉農會的現金流動量不足，再加上有人人士的炒作，謠言以訛傳訛，擠兌風暴不斷擴大，使得擠兌人潮有增無減。在快到中午時，合庫送來緊急資金支援，於是大量現金公開展示，以求增加存戶對農會的信心，好不容易挨到下午四點要結束營業，但是還是有人排隊等著領錢，那天農會的職員一直忙到晚上六、七點才下班。

遠因：超貸案、派系之爭

導火線：星期六報紙報導民雄鄉農會的負面新聞，被有心人拿來炒作。

關鍵人物：許建民、李雅景、黃本足

危機因應措施：

- 1、向嘉義縣政府報備，並請求行政支援。
- 2、公開展示現金
- 3、信心喊話
- 4、用存單質借向行庫調錢。
- 5、安排農會理監事及會員到現場進行個別安撫勸離。
- 6、增加櫃檯並將提款及辦其他業務的窗口分為一、二樓以疏導人潮。

因為今天的擠兌風波出乎意外的擴大，為了平息這場擠兌風暴，使擠兌症候群不再擴大；所以賴文星理事長趕緊在下班後緊急召開臨時會議。這次會議除了民雄鄉農會的理監事及各分部的重要主管參與外，也邀請了嘉義縣許登宮省議員、民雄鄉鄉長涂文生等地方的政要與仕紳一起出席會議。在此次會議中許登宮

省議員主動表示他對民雄鄉農會非

常有信心，願意出面保證農會沒問題、並出具保證書保證農會存款戶的存款存在農會絕對有保障。除此之外，許總幹事和總會及各分部的主管還對今天的擠兌疏導流程提出檢討，並針對危機處理小組的任務加以說明，連夜商議好應付第二天的擠兌危機因應措施。

危機因應措施：

- 1、農會全體員工提早三十分上班。
- 2、請理監事及會全體員工安撫親屬不要領錢。
- 3、發許登宮省議員的保證書。
- 4、張貼「民雄農會已加入中央存款保險公司」的告示。
- 5、張貼「十八鄉鎮農會六十億資金互相支援」的告示。

(四) 危機擴散期

八十四年九月二十六日(星期二)早上七點三十分，此時還是像昨天一樣已有存款戶等在農會門口領錢，農會全員到齊備戰，趕緊張貼「民雄農會已加入中央存款保險公司」、「十八鄉鎮農會六十億資金互相支援」等告示。隨後(七點多)李雅景縣長及縣農會黃本足總幹事，許登宮省議員、陳明文省議員以及民雄鄉涂文生鄉長等地方政要及仕紳亦來到民雄農會現場坐鎮，進行信心喊話。

地方政要及仕紳：李雅景縣長及縣農會黃本足總幹事，許登宮省議員、陳明文省議員以及民雄鄉涂文生鄉長及民雄鄉農會的理監事和選任人員。

危機處理策略：

- 1、地方政要及仕紳到現場坐鎮
- 2、展示現金
- 3、分櫃疏散人潮
- 4、信心喊話

5、張貼告示

(五) 危機解決期

嘉義縣政府主動發佈新聞表明民雄鄉農會的經營沒問題、再加上發佈農會資金互相支援的訊息，同時李縣長向群眾保證，如農會發生無法付款情事時，可至縣府找他提領，許登宮省議員亦以個人所有不動產--大約有二十五億元，向存款戶保證，承諾如到期提領發生農會無法付款情事時，由許省議員個人所有不動產支付，並在現場發保證書且蓋章。而農會職員依照危機處理小組的任務分派，分工合作，加上農會全員齊心協力分櫃疏通人潮，理監事及選任人員都來協助安撫存戶的情緒，所以在當天中午，民雄鄉農會的擠兌危機終於在地方政要及仕紳的強力保證下而獲得控制，擠兌人潮逐漸散去，民雄鄉農會的擠兌危機總算獲得舒緩。到了下午已慢慢恢復平常的提領情況，因此並沒有動用到嘉義縣十八鄉鎮農會互相支援六十億援金，而民雄鄉農會的擠兌現象終於落幕了！

關鍵點：

- 1、許登宮省議員保證，承諾如到期提領發生農會無法付款情事時，由許省議員個人所有不動產支付，並在現場發保證書。
- 2、李縣長保證，如農會發生無法付款情事時，可至縣府找他提領。

危機處理策略：

- 1、保證書
- 2、信心喊話
- 3、建立團隊（農會全員、理監事、選任人員全力配合）

(六) 復原階段

民雄鄉農會在第二天的擠兌風波落幕後，由許建民總幹事請賴理事長當召集人在當天晚上又召開臨時理監事會，會中有小組長報告有人打電話叫存戶來領錢，於是會中決議調集充足資金以穩定人心、被提；並針對存戶資金回流及研議

防範謠言而提出幾項具體補救措施。

事後補救措施：

- 1、訂定十營業天回存計畫：存款人因擠兌期間解約定存，在十個營業日內回存農會，農會會補足利息不打折。
- 2、分工以軟性訴求，動之以情，鼓勵存戶回存並勸回流失存款。
- 3、建立員工內部榮辱與共，同舟一心的團結信念，理監事決議慰勞員工處理擠兌風暴辛勞。
- 4、懸賞五十萬元獎金，以找出造謠者及抑止謠言的擴大。
- 5、統一發布新聞稿。

二、東石鄉農會危機處理之分析

(一) 危機潛伏期

當時各地發生數家信用部，骨牌效應擠兌風波，東石鄉農會在八十四年九月二十三日因為東石分部變壓電容器故障，營業廳鐵門無法啟開作業，所以開側門營業，並盡速聯絡廠商修復。有心人士及不同派系，暗中利用機會，四處散播不實謠言煽動，以訛傳訛擴散蔓延，引起存戶誤會恐慌。那天是星期六上半天班，當時李流宋總幹事即指示信用部的主管要注意存放款出入提款情形，隨時將情形回報。

關鍵人物：李流宋總幹事

危機因應策略

- 1、盡速聯絡廠商修復
- 2、總幹事指示信用部的主管要注意存放款出入提款情形

(二) 危機爆發期

八十四年九月二十五日因為東石分部變壓電容器在二十三日故障，尚未修復，營業廳鐵門無法啟開作業，所以開側門營業，結果被有心人士暗中利用機會，四處散播不實謠言煽動，引起存戶誤會恐慌。於是當天一早就陸陸續續來了許多提款人潮，但是「農會要倒了」的訊息逐漸蔓延，所以發生擠兌現象；於是李總幹事當天早上八點多就指示，由會務以電話向縣長報告，信用部用電話向縣政府財政局的地方金融課報告情形。

遠因：超貸案、派系之爭

導火線：東石分部的鐵門變電器壞了，被人拿來炒作成「農會倒了」。

危機因應策略

- 1、由會務以電話向縣長報告
- 2、信用部用電話向縣政府財政局的地方金融課報告情形

（三）危機擴散期

東石鄉農會避免事態擴大，造成金融風暴，隨即由總幹事指揮各業務單位主管及選聘任人員，安撫存戶情緒，說明原因，請存款戶不要聽信謠言，以免自身權益受損，電知合作金庫資金伸援，李流宋總幹事他當天上午一度到東石及西崙、副瀨、下楫等四個分部巡視，發現存放款業務都很正常，提款人數並沒有明顯增加，只有東石分部有擠兌現象，警方調派警力到場維持秩序，朴子警察分局的田憲村在視察後離去，合庫朴子支庫經理葉乃禎上午曾到分部了解提款情形，並呼籲存款人不要盲目提款，特別是定期存款不要輕易解約，可以先辦質借，否則吃虧的是自己，當場經李流宋總幹事與本會理監事不斷說明，加上公開展示現金，不少提款人當場取消提款。

關鍵人物：李流宋總幹事、朴子警察分局田憲村、合庫朴子支庫經理葉乃禎

危機因應策略

- 1、安撫存戶情緒（信心喊話）
- 2、電知合作金庫資金伸援
- 3、總幹事到各分部巡視
- 4、展示現金
- 5、地方政要及仕紳到場坐鎮

（四）危機解決期

李縣長及縣農會黃本足總幹事在二十五日下午緊急邀集十八鄉鎮市農會總幹事在縣農會開會，主要研商以資金支援東石鄉農會及民雄鄉農會事宜，兩個農會總幹事並報告資金情形，經過兩個小時的討論，各農會總幹事達成共識，各農會本著同舟共濟精神，將以六十億元支援兩個農會，由縣農會統籌調度。而東石鄉農會的擠兌人潮在當場經李流宋總幹事與本會理監事不斷說明，不少提款人當場取消提款，於是擠兌人潮逐漸離去，當天東石鄉農會在下午四點營業時間結束後準時拉下鐵門。李流宋總幹事在擠兌當天下午通知東石鄉農會本部及各分部的

信用部主管都找來開會，交代要確保存放款的流程順暢，做好第二天的預防工作。

關鍵人物：李雅景縣長、黃本足總幹事、李流宋總幹事

關鍵點：當天下午在縣農會開會，各農會總幹事達成共識，各農會本著同舟共濟精神，將以六十億元支援兩個農會，由縣農會統籌調度。

危機因應策略

- 1、信心喊話
- 2、農會互相支援
- 3、開會並做好第二天的預防工作

(五) 復原階段

東石鄉農會是在九月二十七日召開理事會，會中理事對內部有員工散播不利農會的謠言，要求總幹事檢討、爭取存款，會中決定比照民雄農會提供五十萬元做檢舉獎金，以找出造謠者，並通過申請加入中央存保，也有鼓勵存戶存款回存，優惠並補足利息損失。

關鍵點：召開理事會

事後補救措施

- 1、提供五十萬元做檢舉獎金
- 2、通過申請加入中央存保
- 3、鼓勵存戶存款回存，優惠並補足利息損失。

三、水上鄉農會危機處理之分析

(一) 危機潛伏期

那時候法務部長廖正豪要調查蕭家班那個超貸案，於是在八十六年一月十一日（星期六）的上午十一點多時，調查局來檢調蕭家的資料，然後就在水上警察分局開偵查庭，調水上農會的林水炎總幹事和幾個農會主管過去談話。因有擠兌的預感，水上農會在星期六就做好存款質押的事前準備，以方便星期一一早向合作金庫、土地銀行、農民銀行質押。結果那天的下午四點左右，台視新聞的轉播車就停在水上農會的門口攝影，然後當天的晚上就現場轉播；接者記者們就蜂擁而至，都聚集在水上農會的門口等，晚上十一點多水上農會林水炎總幹事剛從農會出來就被中廣逮到，只有接受中廣的訪問，當天晚上十二點的中廣就撥放出來。林水炎總幹事也趕緊派人在星期六晚上，連夜補足所有存款機的金額。星期天（八十六年一月十二日）早上八點，林總幹事聯絡水上農會的單位主管、理事長、常務監事在水上農會本部開會。討論結果是預期會發生擠兌，所以當天就成立危機處理小組，分配任務，做好因應措施。當下就聯絡出納由金庫提錢，由各分會主管在星期天中午又巡視一次，補足水上農會會所有的提款機的金額。在星期天那天早上一開完會我們保險部趕緊聯絡合作金庫的值班人員，告訴他我們水上農會星期一（八十六年一月十三日）可能會發生擠兌，並向合作金庫的農會輔導襄理報備。然後我們的「安撫人員」馬上打電話到存款戶家中進行澄清、勸說。那次開會還做了決定：全體員工及親屬不可提款，全員提早七點上班，還有各分會還事先擬好稿，以應付存款戶的問題。

關鍵點：法務部長廖正豪要調查蕭家班那個超貸案

關鍵人物：林水炎總幹事為臨時會議召集人

危機因應策略

- 1、補足提款機的金額
- 2、星期六便做好質押的準備

- 3、召開緊急會議
- 4、成立危機處理小組
- 5、向合庫報備
- 6、決議員工親屬不可領錢
- 7、立刻打電話進行安撫
- 8、擬好統一稿
- 9、星期一提早為七點上班

(二) 危機爆發期

星期一（八十六年一月十三日）真的發生擠兌，幸好水上農會提早一個小時上班，大家依照危機處理小組的任務分配，各司其職，派出運鈔車到行庫提錢備領，八點電知嘉義縣政府報備，然後農會員工同心協力，依提款項目的不同將提款人分不同樓層來辦理，以分散人潮；大家依照統一說辭回應存戶問題；然後水上本會以及七個分會各聯絡當地仕紳到場安撫存款戶的情緒，理監事負責安撫存款戶；其他的徵信人員、催收人員、授信人員、農事小組長都一併出來安撫存款戶...

遠因：超貸案、派系之爭

導火線：法務部長廖正豪要調查蕭家班那個超貸案。

關鍵點：危機處理小組總動員

危機因應策略

- 1、運鈔車八點即先到行庫領預備金
- 2、通報縣政府
- 3、向三家行庫報備
- 4、分櫃疏散人潮
- 5、全員統一說辭
- 6、理監事到各分部現場坐鎮

- 7、聯絡當地政要及仕紳
- 8、全體總動員安撫存戶

(三) 危機擴散期

然後我們本會以及七個分會，都有當地政要及仕紳到場安撫存款戶的情緒，水上農會所有的理監事都到場安撫情緒和信心喊話，鼓勵要把定期解約的存款戶先做質借，才不會損失利息，然後信用部分櫃辦理業務以疏通人潮；例如：活期存款在一樓的信用部、定期存款解約的到二樓辦理；並把大量現金公開展示，以增強存戶對農會的信心。李雅景縣長及嘉義縣農會黃本足總幹事、許登宮省議員接到水上農會的聯絡，亦趕來水上農會本會坐鎮及進行信心喊話。

關鍵點：危機處理小組充分發揮功用

危機因應策略

- 1、信心喊話
- 2、當地政要及仕紳到場坐鎮
- 3、展示現金

(四) 危機解決期

早上十點初，發生擠兌現象已經過了兩個多小時，但因為水上農會的林總幹事危機因應策略生效，危機處理小組發揮功效，加上農會全員及理監事同心協力安撫存戶的情緒，以及李雅景縣長及嘉義縣農會黃本足總幹事、許登宮省議員等當地政要及仕紳到場坐鎮，使的這場擠兌風波在發生擠兌現象後的兩個多小時就獲得控制，擠兌人潮逐漸散去，水上農會的擠兌危機在早上十點多就化解了！稍後水上農會發統一新聞稿給新聞媒體以澄清事實。

關鍵人物：林水炎總幹事、李雅景縣長、嘉義縣農會黃本足總幹事、

許登宮省議員

危機因應策略

- 1、信心喊話
- 2、發統一新聞稿

(五) 復原階段

召開檢討會，會中決議：第一、派人主動到提款戶拜訪，告知一個月內回存，利息補足不打折。第二、加強宣導，信心喊話。第三、清查農會員工親屬是否有守規定沒來領錢；事後證明，水上農會的每位員工都很配合，沒來領。

關鍵人物：林水炎總幹事

事後補救措施

- 1、派人主動到提款戶拜訪，告知一個月內回存，利息補足不打折。
- 2、加強宣導，信心喊話。
- 3、清查農會員工親屬是否有守規定沒來領錢。

第三節農會人力資源與支援系統之整合

表 4 - 1 農會信援支持系統

民雄鄉農會	日期	信心喊話的地方政要及仕紳名單
	八十四年 九月二十五日	李雅景縣長、嘉義縣農會黃本足總幹事、合作金庫的盧襄理、地方金融課的翁課員、民雄鄉農會理監事及農事小組長
	八十四年 九月二十六日	李雅景縣長、嘉義縣農會黃本足總幹事、許登宮省議員、陳明文省議員、朴子市農會王憲文總幹事、民雄鄉涂文生鄉長、地方金融課的翁課員、民雄鄉農會理監事及農事小組長。
東石鄉農會	八十四年 九月二十五日	李雅景縣長、嘉義縣農會黃本足總幹事、地方金融課的陳課員、朴子警察分局田憲村、合庫朴子支庫經理葉乃禎、東石鄉農會的選任人員
水上鄉農會	八十六年 一月十三日	李雅景縣長、嘉義縣農會黃本足總幹事、地方金融課的翁課員、許登宮省議員、水上鄉農會的理監事及選任人員

資料來源：研究者整理

第四節嘉義縣政府的角色與決策

一、嘉義縣政府在因應農會擠兌危機時所扮演的角色

關於嘉義縣政府在因應農會擠兌危機時是扮演的何種角色，這個問題要由兩個方面來探討，第一、嘉義縣行政處理人員的看法；第二、發生金融擠兌的農會的看法，由兩個方面來探討、歸納嘉義縣政府在因應農會擠兌危機時是扮演的何種角色。

(一) 嘉義縣行政處理人員的看法

I：其實我們只是個協調者、幫忙者的角色，我們一定要與農會溝通，其實一般小規模、時間短的我們就按一般處裡就好了。

由此可發現，簡局長將嘉義縣政府視為協調者、幫忙者的角色。

H：在發生農會金融擠兌時，給予那個行政支援！主要是說我們派員到當地，到農會去了解現況，然後回報情形。那我們縣府一樣請三家農業行庫資金支援，等於說在資金調度方面就是手續後辦，錢先運到！事實上就是、李縣長出來信心喊話，請各農會調撥資金到民雄及東石農會。喊出去、就是等於說對外發佈新聞稿，嘉義縣各農會會支援。我們主動發佈表明農會經營沒問題。然後各農會的資金會去支援它，那我們縣府等於是說站在那個支援立場，事實上是沒動用到農會的資金，沒動用到等於是信心喊話。

由此可發現，蕭課長將嘉義縣政府視為行政支援者的角色。

其實從 I 及 H 的訪談紀錄中，可以發現他們是覺得嘉義縣政府在整個擠兌危機處理中，是站在一個「協調者」、「幫忙者」、「支援者」的角色，對發生金融擠兌的農會給予行政上的支援，幫農會調集資金、到現場關心及進行信心喊話等等。

二、發生金融擠兌之農會的看法

那發生金融擠兌危機的三家農會—民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會，他們裡面的職員又是怎麼看待嘉義縣政府的呢？他們覺得嘉義縣政府給予他們怎麼樣的一個支援？然後他們是將嘉義縣政府定位為何種角色呢？今將其訪談資料呈現於下：

1、在此次擠兌事件中，嘉義縣政府有何援助？

A：第一，協調各行庫調用現金；第二、協調本縣各農會以實際行動支持；第三、派員至本會向客戶說明。

由此可發現，A 視嘉義縣政府為協調者的角色。

B：李縣長當時可能第一天就過來了，第一天就過來了，他很要求這種事情喔！

他有每天都在詢問整個發生的事情，怎樣去做，最主要還是他很關心我們民雄農會擠兌的問題。主要的是由嘉義縣的縣長李雅景來召集，所有十八鄉鎮的總幹事來匯集籌應整個資金，每家農會籌應的資金，他們都要拿出二十億，來因應嘉義縣所有的農會往後的那個擠兌風波，這個辦法呢，應該到現在還存在。那當天的下午就是由黃本足總幹事召集所有的總幹事在嘉義縣的縣農會召集開會。

由此可發現，B 視嘉義縣政府為主導者、倡導者的角色。

C：那個李縣長有來我們農會信心喊話，然後地方金融課的翁先生也有來，還有合作金庫的盧襄理都有過來我們農會關心，並協助資金的調動。

由此可發現，C 視嘉義縣政府為協助者的角色。

D：此次擠兌事件中，縣政府指派相關人員現場坐鎮指揮，並採取應變措施，立即召開各鄉鎮農會總幹事緊急協調會議，由鄉鎮農會提供資金六十億元，全

力支援擠兌農會，存款戶了解真相後，且縣政府掌控處理得宜，使擠兌風波能在最短時間控制，在未傷及元氣下落幕而平息。

由此可發現，D 視嘉義縣政府為指揮者、召集者、支援者的角色。

E：就派人來現場信心喊話啊，早上九點多，李雅景縣長也親自來坐鎮。縣政府有做行政支援、幫忙資金調度，李雅景縣長親自到我們農會信心喊話，財政局地方金融課的翁先生也來本農會協助。

由此可發現，D 視嘉義縣政府為行政支援者、幫忙者的角色。

三、小結

研究者從發生擠兌的三家農會訪談資料中發現，三家農會的職員大多將嘉義縣政府視為「協調者」、「協助者」、「支援者」、「幫忙者」的角色；但從訪談中卻又發現民雄鄉農會及東石鄉農會在整個發生金融擠兌危機的處理過程中比較依賴嘉義縣政府，所以將嘉義縣政府視為：「主導者」、「倡導者」、「指揮者」、「召集者」。研究者個人認為這或許是因為這兩家農會皆是首次發生信用部擠兌危機的現象，因為沒經驗，所以比較依賴嘉義縣政府。但也有可能在八十四年發生擠兌時都是由嘉義縣政府主導而解除危機，所以大家都習慣性的依賴政府來為農會解決問題。

二、嘉義縣政府會同嘉義縣農會召開總幹事臨時會議的決策分析

(一) 日期：八十四年九月二十五日

(二) 時間：下午四點三十分

(三) 地點：嘉義縣農會

(四) 召集人：李雅景縣長會同嘉義縣農會黃本足總幹事

(五) 重要決策：

H：擠兌那天下午四點多我們就在縣農會召集全縣的總幹事來召開的一個會議喔，請各農會資金支援--，那時候就是法令規定喔，農會資金不能互相轉存，那縣長就是說，他願意擔負起這個責任喔。因為當時農會信用部業務管理辦法規定農會資金不可互相支援。李縣長他就是---當場下決策，他願意負行政責任，當時他打電話到財政部--我記的沒錯的話應該是應該給層級滿高的喔。然後他出來信心喊話，請各農會調撥資金到民雄及東石農會。就是等於說對外發佈新聞稿，嘉義縣各農會會支援。我們主動發佈表明農會經營沒問題。然後各農會的資金會去支援它，那我們縣府等於是說站在那個支援立場，事實上是沒動用到農會的資金，沒動用到等於是信心喊話。參加的對象就是十八鄉鎮的總幹事，含縣農會是十九個鄉鎮。因為那時候是全部調撥全部資金是六十六億嘛！等於就是說他們放款以外流動性需要、等於是用六十六億去支援兩家農會，超過他的流動性資金需要。那個時候還成立這個危機處理小組的模式，就等於召集一些行庫，還有縣農會總幹事，等於是利害關係人，牽涉到的全部成立一個危機處理小組，然後---事後成立的一個危機管理機制，可是當時就是有一個模式下來了，事後等於是這個擠兌風波後正式成立這個危機處理小組，那個雛型等於說那時候就弄好了！

I：嗯，當天早上李雅景縣長馬上到民雄農會去坐鎮、去信心喊話...由於擠兌風波仍未平息，當天下午再由李雅景縣長當召集人，緊急召及全縣各縣市農會總幹事在嘉義縣農會，緊急召開會議，會中通過農會互相支援決議，以安定民眾信心。當天縣府召開了危機處理會議，縣府當日也做了一些重要的配合措施.....第一、存款公開展現給存款戶看，第二、要相關單位出來說明澄清、地方政要和仕紳信心喊話，第三、開會取得互相支援的共識，第四、二十六日統一發布新聞稿。所謂農會互相

支援決議，當時法令農會存款只能轉存在上級農業銀行（如土地銀行、合作金庫），農會之間是不能相互存款的，但是為了提振民眾信心，所以想出這一個危機處理的支援辦法，可以向民眾宣示：全縣其他農會都敢把錢存在這個被擠兌農會的信用部，則民眾又何需恐慌。

J：我有看過資料，也問過縣農會，針對十八鄉鎮資金互相支援，這個當時是由縣農會黃總幹事招集各農會總幹事開會，然後做成會議結論，再將會議結論，送到我們財政局備查。對，當天下午四點多開的會，當天像外界宣告。九月二十五日開會作成結論送到這邊，縣政府次日馬上就予備查。

D：縣農會在二十五日下午緊急邀集十八鄉鎮市農會總幹事在縣農會開會，主要研商以資金支援東石及民雄鄉農會事宜，兩個農會總幹事並報告資金情形，經過兩個小時的討論，各農會總幹事達成共識，各農會本著同舟共濟精神，將以六十億元支援兩個農會，由縣農會統籌調度。此次擠兌事件中，縣政府指派相關人員現場坐鎮指揮，並採取應變措施，立即召開各鄉鎮農會總幹事緊急協調會議，由鄉鎮農會提供資金六十億元，全力支援擠兌農會，存款戶了解真相後，且縣政府掌控處理得宜，使擠兌風波能在最短時間控制，在未傷及元氣下落幕而平息。

G：當時在嘉義縣內，由於民雄鄉和東石鄉發生金融擠兌現象，所以二十五日下午由嘉義縣政府李雅景縣長和嘉義縣農會黃本足總幹事緊急召集全縣各鄉鎮農會總幹事在嘉義縣農會緊急召開會議，由李縣長主持會中決議，在必要時由各農會提撥百分之十的一部份存款來支援兩個農會，會中決議通過，會中並成立危機處理小組，並由嘉義縣政府發出新聞稿，後來第二天報紙登出去以後，擠兌現象就平息了。然後在嘉義縣

農會召開的總幹事檢討會中，後來更進一步決議每個農會如果發生擠兌現象，可以以總存款的百分之七十八向行庫貸款，來支援自己的農會；由每一個農會提理監事會通過，並告知嘉義縣政府核備。後來本案成為財政部特准的案例，並行文全國適用，以化解基層金融擠兌陸續發生的危機，嘉義縣政府李縣長對於此一危機處理當機立斷，化危機為轉機，非常成功。這次民雄鄉和東石鄉兩個農會的擠兌現象可以迅速化解，最重要的是：第一、危機管理處置適當。第二、李縣長的果斷及地方民意代表的力挺，化解即將發生的危機於無形，並切斷日後可能再陸陸續續發生的類似危機，對穩定金融基層的金融業務，助益極大。 ，派人現場處理若不行，到達警戒線，那我們才會緊急處理。

B：當時是李雅景當縣長，然後叫黃本足總幹事邀請所有整個嘉義縣十八鄉鎮的總幹事，來整理所有嘉義縣往後呢要擠兌的現象，我們有一個因應措施，然後我們因應措施呢就是把所有往後有如果哪一個農會，有這個擠兌的現象，每家農會要出二十億的資金來因應某個農會有擠兌風波的事情，這是我們整個嘉義縣所有農會聯合的一個策略。當時縣裡面因應的措施是由黃本足總幹事邀集十八鄉鎮在縣農會開鑼，然後我們許登宮是在民雄農會開鑼！那我們許總幹事開完會馬上趕回來這邊開會。主要的是由嘉義縣的縣長李雅景來召集，所有十八鄉鎮的總幹事來匯集籌應整個資金，每家農會籌應的資金，他們都要拿出二十億，來因應嘉義縣所有的農會往後的那個擠兌風波，這個辦法呢，應該到現在還存在。那當天的下午就是由黃本足總幹事召集所有的總幹事在嘉義縣的縣農會召集開會。

重要決策：

- 1、李縣長突破現行法令，通過農會互相支援提案。
- 2、統一發布新聞稿。

3、成立危機處理小組的模式

三、嘉義縣政府危機處理小組的績效評估

(一) 嘉義縣農漁會信用部危機處理小組簡介

1、任務：研議遏阻金融事故（含擠兌、重大舞弊案）蔓延擴大之應變措施，協調行庫融通資金事項及關於金融事故善後處理事項等。

2、成員：置召集人一人，由縣長兼任，副召集人一人，由縣府主任秘書兼任，委員十四人由縣府就下列人員聘（派）兼之：縣府農業局局長、財政局局長、台灣銀行嘉義分行經理、台灣省合作金庫嘉義、朴子、新營支庫經理、中國農民銀行嘉義、朴子分行經理、台灣土地銀行嘉義、民雄分行經理、嘉義縣農會總幹事、縣府農業局農會輔導課課長、漁業課課長、財政局地方金融課課長。

3、權責劃分：

(1) 縣長統籌帷幄，若縣長因故未能主政，由副召集人代理。

(2) 行庫經理負責緊急融通資金。

(3) 財政單位協助資金調撥，至現場協助處理危機，協調農會對
外借款，聯繫中央存保公司與財政部等相關幕僚工作（平時
注意轄內農漁會信用部之經營動態，並按月分析各農漁會信
用部之財務與業務相關經營指標，如有發現異常變化，得請
當地台灣省合作金庫輔導人員共同了解，並輔導其改正，必
要時，得函請中央存款保險公司協助之。）

(4) 縣農會組幹事：必要時調集十八家農會總幹事會同該小組開
會研商，由其他農會金援至發生存款異常提領或喪失流動性
現象之農會。

(5) 農政單位：涉及農會人事處理。

(6) 處理小組衡酌相關資訊分析該金融機構面臨危機之原因及應

付危機之能力並評估結果，研提必要之措施，有層報上級機關之必要者，擬具具體處理意見儘速辦理。

- (7) 前項措施之研提，如涉及其他機關之職掌者，邀集其他機關共同商議。

處理小組應瞭解危機發生之原因及現況，並就危機平息之後續工作，進行檢討規劃。

另須密切注意各新聞媒體之報導，並視危機事件之發展，擬具新聞稿備用。

4、執行情序：

- (1) 瞭解危機發生原因、應變措施及主要財務、業務變化情形，必要時可協調適當機關（構）派員赴現場瞭解危機處理情形及案情發展。
- 危機發生若係導因於傳聞，應要求金融機構先向處理小組據實說明，若危機發生係因金融機構內部舞弊或從業人員虧空公款導致者，得請中央存保公司，對有經營危機之金融機構進行專案檢查。
- (2) 電傳財政部訂定之「金融機構危機應變措施」，督請發生危機之金融機構參考辦理。
- (3) 密切注意主要新聞媒體之報導，蒐集相關資料，提供縣長參考，必要時得就相關事實發布新聞。協調檢調單位就相關事項本偵查不公開之原則，避免引發市場恐慌。
- (4) 金融機構有緊急資金融通需要時，得洽商中央存保公司、臺灣省合作金庫及其他金融同業評估辦理。
- (5) 與中央存保公司、各有關機關（構）及提供資金融通單位，保持密切連繫。
- (6) 督促金融機構先行評估自行承擔風險之能力，擬具緊急自救

措施及具體因應措施外，再根據該金融機構最新財務、業務資料，就其淨值與發生危機前相關資料比較，並依據該金融機構之評估及其所擬措施，分析其可行性，評估其償債能力，可能面臨之流動性問題，作為後續採取相關措施之參考。

(7) 隨時瞭解擠提狀況：

處理小組除就上述事項予以分析外，並隨時瞭解該金融機構實際擠提狀況，如提領人潮是否擁擠、提領秩序是否紊亂、提領金額之多寡、負責人有無不良意圖、各相關單位協助處理擠提之效果、員工存款提領情形及同性質金融機構有無異常狀況等。

(8) 研提後續可能採行措施：

A、預估擠提狀況可於近日內趨於平息：俟平息後由財政單位及合作金庫採一般輔導方式，並檢討危機發生之原因及處理經過，規劃資金復原、償還債務及未來業務健全之計畫。

B、預估擠提狀況於短期內不能平息，則就負責人經營心態、淨值、流動性及資金支援程度等綜合評估後，視個案採行下列方式：

a、有難以繼續經營之重大危機者，考慮請財政部協調存保公司接管或立即停業之相關措施。

b、雖無難以繼續經營之重大危機，惟仍有相當之經營風險者，可請財政部協調中央存保公司實地就前述要項瞭解並再予以評估，若財務繼續惡化，請存保公司採行監（接）管之方式（視個案惡化程度而定），若財務業務漸趨正常，採行一般輔導方式，並不定期再予評估。

- (9) 金融機構遭勒令停業一段期間後，應再就負責人經營心態、支付能力及淨值，重新評估該金融機構是否可恢復營業：
- A、經評估該金融機構已恢復支付能力，督促該機構之負責人提出可行之復業方案，並可考慮使其恢復營業或藉由更換主要經營者之方式，讓其復業，復業後同樣採行一般輔導方式。
 - B、經評估後，雖無復業之可能，惟仍有其他適當之金融機構願意合併或承受，可經由財政部許可，依其所提之合併或承受計劃辦理。
 - C、經評估該金融機構既無復業之可能，亦無其他適當機構願意合併或承受，則請財政部撤銷其執照，結束營業，進行相關清散及破產程序。
- (10) 另金融機構因經管不當（如鉅額人頭冒貸引發大量虧損、投資不當或操作金融商品失利引起大額虧損等）致使其有喪失流動性乃至償債能力之虞時，雖尚未造成存款異常提領現象，惟為防範事端擴大，處理小組得要求金融機構確實評估資產可能遭受之損失，且提足準備（得與最近一次之檢查報告相較，衡酌其合理性），並核算調整後之淨值及風險性資產對自有資本比率，若淨值偏低或比率未達法定標準，處理小組得報請財政部限制其部分業務之承作，並督促其改善財務狀況，若情況漸趨平緩，則可考慮報請財政部解除限制，若情況繼續惡化，肇致金融機構發生存款擠提狀況，則應再依前述事項辦理。
- (11) 於採取上述措施同時，視個案需要，對有經營危機之金融機構及其負責人或其他涉嫌違法之相關人員，請有關機關採取保全措施、限制出境或移送法辦等措施。

(二) 八十四年金融危機嘉義縣危機處理小組績效評估

1、所以整個事件中，嘉義縣政府的危機處理小組做了什麼？

H：那時我接到民雄以及東石兩家農會的電話通報，我馬上派人到現場了解現況。派翁先生去民雄鄉農會現場了解現況；派陳小姐到東石鄉農會的現場去了解狀況。然後打電話跟三家農業行庫-就是合作金庫、土地銀行、農民銀行，譬如說請它在資金方面能支援。同時回報財政部這個訊息。通知存保公司。同時間馬上通報李縣長，縣長當然是說注意資金的調度，那縣長也有到現場去了解。然後我有打電話指示民雄鄉農會及東石鄉農會，告訴他們要怎麼處理、如何去因應.....等等的行政支援。還有李縣長在擠兌當天（九月二十五日）下午四點多，會同嘉義縣農會的黃本足總幹事，在嘉義縣農會召開嘉義縣十八鄉鎮市總幹事臨時會議，會中有針對支援民雄鄉農會以及東石鄉農會作討論，大家協商撥六十六億的資金來支援民雄及東石兩家農會，會中就成立了危機處理小組的一個概念，就是現今危機處理小組的雛型。

派人了解現況、請三家行庫資金支援、回報財政部及存保公司、通報李縣長、電話指示農會應變措施、開總幹事臨時會議、撥六十六億的資金支援兩家農會、成立了危機處理小組的一個概念。

I：在發生民雄擠兌那天下午呀，我們縣政府就成立了危機處理小組！那時候是臨時召集作為因應處理信用部危機之用，至於正式成立的危機處理小組係在八十四年的十月份吧！擠兌時要處理的方式很多，像我們趕緊作資金的支援，聯絡行庫趕快把錢送到現場，馬上派人到現場處理，意思就是說，信心喊話呀！現金擺那邊告訴存款戶說：這個很安全的，大家不要緊張提領，嗯，擠兌時錢最重要，因為人家說你農會要倒了，人家去提款又領不到錢，那會很嚴重，人家有風聲又領不到，那不行呀！所以那天要請那些職員、幹部對那些存款戶要說明：我們體制是很好

的，如果現在提領對客戶會造成不方便，又有利息上的損失，對客戶事實上也是一種傷害，所以因應擠兌危機第一個就是把現金放在那邊給存戶信心，告訴他們都可以領的到錢！第二個相關單位要來作適當的說明，還有政治人物做見證擔保呀！第三個農會要互相支援，第四個就是要善用媒體，發布新聞稿適時的澄清真相，使謠言不再擴散，好平息擠兌的風波！

成立危機處理小組、資金的支援、聯絡行庫、馬上派人到現場處理

2、在整個事件中，您覺得嘉義縣政府的危機處理小組的成效如何？

H：我覺得嘉義縣政府危機處理小組在這次的擠兌危機中定下很好的處理模式，我認為它（指嘉義縣危機處理小組）在這次的農會擠兌中有發揮它的功能，使這次的危機在短短的兩天內平息我覺得它（指嘉義縣危機處理小組）的績效很好呀。

有發揮功能，績效很好。

I：危機處理小組臨時成立的緊急任務小組，只有在發生危機時才由縣長視狀況召集；所以危機處理小組是機動性的。那在八十四年...當天兩個農會同一天一起發生擠兌，其實因為之前很多縣市都發生過，所以我們有先收集人家處理的經驗。萬一發生在嘉義縣我們要怎麼處理，所以有去了解，人家怎麼的做法、處理的方法。雖然沒有明文化，但事實上大家都有一個方向。事實上上級也會教我們處理，雖然沒有明文化，但是有一個方向，所以我認為它（指嘉義縣危機處理小組）有發揮它的功能。

有發揮功能。

(三) 八十六年金融危機嘉義縣危機處理小組績效評估

1、所以整個事件中，縣府的危機小組做了什麼？

H：喔，主要是說我們派員到當地，到水上農會去了解現況，然後回報情形。那我們縣府一樣請三家農業行庫資金支援喔，等於說在資金調度方面就是手續後辦，錢先運到！那時候已經、那時候等於前次民雄、東石擠兌時，已經跟行庫有個不成文的默契，跟行庫訂一個合約喔，就是依照農會轉存行庫的比率的去支援農會。存了合庫五十億，然後土銀三十億，農銀二十億，那就是 5：3：2，如果說農會需要借錢跟他們週轉的時候，就是合庫支援百分之五十，土銀百分之三十，農銀百分之二十。就是說如果有必要的話，你可以動用到跟行庫借錢的動作。以你們的債權來抵押或你們資產來抵押。

派員了解現況、請行庫資金支援。

I：縣府在八十四年成立危機處理小組後，後來在八十六年發生水上農會的擠兌風波時又派上用場了。像我們趕緊作資金的支援，聯絡行庫趕快把錢送到現場，馬上派人到現場處理，進行信心喊話呀！

資金的支援、聯絡行庫、派人到現場處理。

3、您覺得縣府的危機小組的執行成效如何？

H：很好呀！因為我們危機小組已有前次運作的經驗，故當時正確應變，迅速化解危機，於當日中午即平息擠兌危機，迄今尚未有農會信用部發生擠兌現象，換言之，危機處理小組之執行成效良好。針對危機應強調的是管理之能力，包括危機管理政策之擬訂，執行方案之發展等，縣府成立之「嘉義縣農漁會信用部危機處理小組」結合危機管理的四大要務（即危機意識、危機處理的知識、危機管理政策及危機管理組織），對基層金融機構之經營危機的預防、準備、反應與復原等工作有脈絡可循，故

能有效地處理金融機構之經營危機，以維護金融秩序兼顧存款人之權益，減低社會成本。嘉義縣轄內於民國 84 年同一日內發生二起農會信用部擠兌危機，當時雖尚未成立危機處理小組，但已有運作雛形（成員與嗣後成立之危機處理小組相同），將危機化為無形，於民國 85 年正式成立危機處理小組，並擬具應變計畫。民國 86 年轄內另一家農會信用部因一大額借款戶政治因素發生擠兌現象，危機處理小組已有前次運作經驗，故當時能正確應變，迅速化解危機，於當日中午即平息擠兌危機，迄今尚未有農會信用部發生擠兌現象，換言之，危機處理小組之執行成效良好。

危機處理小組之執行成效良好。

I：我認為縣府的危機處理小組的成效很好呀！那危機處理小組的召集人當然是李雅景縣長，危機處理小組臨時成立的緊急任務小組，只有在發生危機時才由縣長視狀況召集；所以危機處理小組是機動性的。嘉義縣政府在八十四年成立危機處理小組後，後來在八十六年發生水上農會的擠兌風波時又派上用場了。我們運用經驗，很快的在中午前就平息擠兌危機了！

危機處理小組的成效很好。

第五章：結論與建議

本章節將針對前面第四章的個案分析與討論來做一個歸納。因此本章分為三個章節，第一小節為研究發現，第二節為結論，第三節為研究建議。

第一節研究發現

一、探討危機意識

(一) 事前危機意識

在這階段可以由第三章的各案分析發現，發生擠兌的機構在出現異常擠兌現象之前是比較沒有危機意識的，雖然有注意時事、收集資料等動作，只有危機因應概念，但沒有明文化。



(二) 事前危機計畫

- 1、無危機徵兆時：只有危機因應概念，但並沒有具體的防範措施，亦沒有明文化的危機因應計畫。
- 2、出現徵兆時：發生擠兌徵兆時，有的農會緊急召開會議，協商因應措施，有的農會則沒有開會，只是交代要注意存放款提款情形；在這階段可以看到，因為決策者的態度而左右了整個事件的走向。
- 3、決策者為人處世的態度和採取策略之關聯性：由決策者的態度而左右了整個事件的走向，所以在這個階段研究者覺得最重要的是決策者(總幹事)如何看待危機的徵兆，而連帶的影響下一步的危機因應策略及步驟。

表 5 - 1 決策者的態度及策略分析表

決策者	態度	採取策略
許建民總幹事	1、保險出身，屏東農專畢業，當過老師，做事很認真、執著、不達目的決不終止。 2、對農會業務有關法令很有研究。 3、講話很風趣，專業知識不錯。 4、由秘書做起，法案很不錯，很有內涵。 5、對農會法規很了解，用心研究業務，很會協調。	擠兌前： 1、夾報澄清事實 2、召開臨時會議 3、成立危機小組 擠兌時： 1、電知縣府 2、電知行庫 3、出動危機小組應變（含分櫃疏散人潮、信心喊話、現金展示等任務分派） 擠兌後： 1、召開檢討會 2、十日回存計畫 3、懸賞五十萬獎金 4、統一發布新聞稿 5、成立危機小組，做好任務分配，並赴之明文化。
李流宋總幹事	1、做過縣議員、鄉長。 2、為人平易近人。 3、做事很認真、負責。	擠兌前： 注意存放款提款情形 擠兌時： 1、電知縣府 2、電知行庫 3、危機因應策略（含分櫃疏散人

		<p>潮、信心喊話、現金展示等)</p> <p>擠兌後</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、開檢討會 2、比照民雄懸賞五十萬 3、有期限的鼓勵回存
林水炎總幹事	<ol style="list-style-type: none"> 1、為農會推廣出身，對農業推廣工作非常內行。做人豪爽。 2、和藹可親、平易近人。 3、做事認真、負責。 4、應變能力不錯，很有組織能力。 	<p>擠兌前：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、補足提款機金額 2、召開臨時會議 3、成立危機小組 4、擬統一新聞稿 5、電知合庫報備 <p>擠兌時：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、電知縣府 2、電知三家行庫 3、出動危機小組應變（含分櫃疏散人潮、信心喊話、現金展示等任務分派） 4、發統一新聞稿給員工、新聞媒體。 <p>擠兌後：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、召開檢討會 2、一月回存計畫 2、檢驗農會員工的配合度，結果令人很滿意。

李雅景縣長	1、 有魄力，會爭取嘉義縣的福利。 2、 八年主政中，深得民心；現在亦是很稱職的立委。 3、 為人很阿沙力、平易近人。 4、 很有政治手腕、有魄力、很阿沙力。	擠兌時： 1、 成立危機處理小組因應模式 2、 親臨現場，信心喊話。 3、 會同嘉義縣農會召開臨時總幹事會議。 4、 突破法令，當場表示願負起行政責任，促使農會通過互相支援法案。 5、 開口保證民雄農會沒問題。若農會存戶領不到錢可到縣政府找他領。 擠兌後： 1、 和行庫訂定書面契約 2、 建議中央修法 3、 依財政部函成立危機處理小組
-------	------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源：研究者整理

(三) 小結

由訪問結果中，研究者發現農會最重要的決策者並不是理事長，而是農會的總幹事，因此總幹事的領導風格和他會採取何種危機策略息息相關，感性的領導者重視和諧，採取的策略都比較溫和，大多是軟性訴求或哀兵政策，此策略雖需較長的時間才能解決事情；但是過程溫和較不引起激烈的反彈，對事後復原工作甚有助益。理性的領導者注重結果，採取的策略較重視效率及效能，喜歡時間短又能確實解決問題的有效策略；只是建議不要採太激烈的措施，要不然可能會引起更大的反彈，不過理性領導者做事總是比較有條有理，較不受人情左右，在農會怕的就是人情攻勢呀！不管是感性、理性的領導者，研究者都建議可以多參考別人的因應經驗，這絕對可以縮短解決危機的時間。

二、擠兌原因檢討與善後

(一) 擠兌原因整理檢討

今將三家農會訪談資料整理之後發現，嘉義縣地區農會金融擠兌原因如下表 5-3 所列，最常見的擠兌原因為：超貸和派系問題。

表 5 - 2 擠兌原因分析表

原因 \ 農會	民雄鄉農會	東石鄉農會	水上鄉農會
遠 因	超貸案、派系問題	超貸案、派系問題	政治超貸案、派系問題
導 火 線	不當的新聞報導	鐵門的變壓器壞了	法務部長調查蕭家班 超貸案
<p>* 由此表可發現：三家農會發生擠兌的潛在因素皆為「超貸」、「派系問題」。</p> <p>* 因應策略為：1、超貸問題：發生擠兌後，每家農會針對貸放款都建立了比較周延的監控機制，相信可大幅減低農會的呆帳。</p> <p>2、派系問題：目前無解，繼續有存在這個問題。</p>			

資料來源：研究者整理。

(二) 擠兌後續問題及善後之道

1、政府部分

自從全省多家農會陸續發生信用部金融擠兌問題後，政府這才發現要好好針對「農會法令多頭馬車」及「農會總幹事的權責及任期」做一番好好的檢討與規劃。

(1) 農會法令多頭馬車：因為目前的法律規定，鄉鎮市農會的主管機關為當地縣市政府的農業輔導課，但是鄉鎮市農會信用部的主管機關為當地縣市政府的地方金融課；在法令方面，農會歸農會法來管理與規範，但是農會的信用部則受農會信

用部業務管理辦法之管理，而形成多頭馬車之憾，令農會無所適從。政府針對這個問題想出解決之道，就是將農會所有業務，包含信用部的業務，全交給上層的農業銀行來管，直接將鄉鎮市農會的主管機關定為當地縣市政府的農業輔導課，農會金融法這個法令目前在立法院審查，若三讀通過，則以後農會只有單一主管機關，就沒有多頭馬車的問題了。

(2) 農會總幹事的任期：很多農會的超貸案和總幹事有關，政府也發現總幹事的權限太大，任期亦無限制，因此有些農會會發生擠兌是因為這個因素，於是政府針對這個問題修改農會法；根據「總統九十年一月二十日華總（一）義字第九

一一八五 號令修正」修正農會法第五章第二十五條「農會置總幹事一人，由理事會就中央或直轄市主管機關遴選之合格人員聘任之。聘期最長以當屆理事任期為限；如次屆理事會續聘者，得續聘一次但經政府評定為績優者，得再續聘一次。」

(3) 農會信用部主任的聘用：若通過農會金融法，那將來農會信用部主任隻聘用須先送請主管機關審查其資格，符合農會金融法的任用資格方可聘用。

2、農會部分

自從全省多家農會陸續發生信用部金融擠兌問題後，農會組織這才發現要好好針對「農會金融危機」訂定危機管理計畫及做好危機管理的訓練，並對農會發生金融危機的原因做一番好好的檢討與規劃。

(1) 對外補救計畫：開檢討會，商議事後補救措施，以期將金融危機對農會成的傷害降到最低，並藉以挽回存戶的信賴及重建農會的形象。

(2) 做好內控機制：整理嘉義縣地區三家農會發生金融危機的主因皆是因為農會沒有做好內控機制，所以在政府及地方主管機關的關注下，訂定了一些法律規範及懲處措施，農會因此會比較注意貸放款的比例，同時實施較嚴謹的內控機制，減少農會發生超貸及冒貸的機會。

(3) 提高危機意識：發生全省金融擠兌風波後，讓全省各農會因此而提高危機意識，各農會各有其金融危機因應的策略規劃，這樣農會發生金融危機的機率就少多了，就算真的發生金融擠兌危機，相信亦能比較快掌握好危機的控制，用以最短的時間化解金融危機。

三、危機策略異同比較分析

本研究經由第三章的個案分析與討論中發現：由水上鄉農會處理信用部擠兌危機時的因應策略來看，有很多策略是採用八十四年民雄鄉農會及東石鄉農會的因應金融擠兌的經驗，可見經驗傳承對危機管理而言非常重要。盼經由本研究的資料整理，農會能從這些的策略分析來研擬金融危機管理的策略計畫，茲將水上鄉農會和民雄鄉農會及東石鄉農會做一個「危機策略異同比較分析」，由表 5-3 中可以做一個對照，證明經驗的傳承對危機管理而言是非常重要的；希望可以提供農會組織一個多元化參考策略，讓全省農會組織遇到金融危機時可以參考嘉義縣地區農會的金融危機策略，並對照自己農會的情況，擬定適合自己農會的金融危機管理的策略計畫。

表 5-2 危機策略異同比較分析表

策略 \ 機構		民雄鄉農會	東石鄉農會	水上鄉農會
預防危機發生	相同點		* 剪報	* 剪報
	相同點	* 注意時事	* 收集資料	* 收集資料

擬妥危機計畫	相同點	事發之前：無	事發之前：無	事發之前：無
嗅到危機存在	相同點	* 召開臨時會議 * 成立危機小組 * 提早 30 分上班		* 召開臨時會議 * 成立危機小組 * 提早一小時上班
	相同點		* 預留更多庫存現金 * 注意存放款提款情形	* 預留更多庫存現金 * 信用部負責存放款正常運作

	相異點	* 夾報澄清事實	* 通知修復鐵門	* 做好質借準備 * 補足提款機的金額 * 擬好統一說辭稿 * 安撫人員打電話到存款戶澄清 * 聯絡出納提錢 * 向合庫當職人員報備 * 全體員工及親屬不可提款
避免危機擴大	相同點	* 電知縣府 * 電知行庫 * 連絡地方政要及仕紳到現場坐鎮	* 電知縣府 * 電知行庫 * 連絡地方政要及仕紳到現場坐鎮	* 向主管機關及相關單位電話報備 * 連絡地方政要及仕紳到現場坐鎮
	相同點	* 出動危機小組應變		* 成立危機機動小組應變
	相異點			* 發給職員統一新聞稿

迅速解決危機	相同點	* 信心喊話 * 政要坐鎮 * 展示現金 * 分櫃疏散人潮	* 信心喊話 * 政要坐鎮 * 展示現金 * 分櫃疏散人潮	* 信心喊話 * 政要坐鎮 * 展示現金 * 分櫃疏散人潮
	相同點	* 動員危機處理小組		* 動員危機機動小組應變
	相異點			* 運鈔人員八點到合庫提預備現金
化危機為轉機	相同點	* 農會成員發揮團隊精神	* 農會成員齊心協力	* 全體總動員安撫存戶
	相同點	* 危機處理小組發揮成效		* 危機處理小組發揮成效
	相同點	* 發布通過「農會資金互相支援」提案的訊息	* 發布通過「農會資金互相支援」提案的訊息	
	相異點	* 發保證書		* 發統一新聞稿給媒體

事後補救措施	相同點	* 訂定十營業天回存計畫：存款人因擠兌期間解約定存，在十個營業日內回存農會，農會補足利息不打折。 * 統一發布新聞稿。	* 訂定有期限的鼓勵存戶回存計畫，補足其利息。 * 統一發布新聞稿。	* 派人主動到提款戶拜訪，告知一個月內回存，利息補足不打折。 * 統一發布新聞稿。
	相同點	* 分工以軟性訴求，動之以情，鼓勵存戶回存並勸回流失存款。		* 派人主動到提款戶拜訪。

	相異點	* 懸賞五十萬元獎金，以找出造謠者及抑止謠言的擴大。 * 建立員工內部榮譽與共，同舟一心的團結信念，理監事決議慰勞員工處裡擠兌風暴辛勞。	* 比照民雄農會提供五十萬元做檢舉獎金，以找出造謠者 * 並通過申請加入中央存保。	* 加強宣導，信心喊話。 * 清查農會員工親屬是否有守規定沒來領錢，事後證明，每位員工都很配合，沒來領。
成立危機處理小組	相同點		無	無
	相異點	有		
目前危機因應策略	相同點	* 收集資料、注意時事	* 收集資料	* 收集資料
	相同點		* 剪報	* 剪報
	相異點	* 成立危機處理小組	* 舉辦危機管理訓練	* 保持危機意識

資料來源：研究者整理

第二節 結論

綜合本研究的研究發現，研究者在此呼籲全省農會能及早建立金融危機預防機制、擬訂金融危機策略，將發生金融危機的機率降到最低、將發生金融危機的上害減到最低，此即為本研究最大的目的。那麼要如何建立金融危機預防的機制呢？要如何擬訂金融危機策略呢？本研究在此以實務為基礎，配合理論為輔，將建立金融危機預防機制的內容及規劃，擬訂金融危機策略的程序及計畫，一一介紹如下，並提供研究者整理的金融危機管理參考模式，期望藉此為農會對金融危機管理的認知及規劃提供參考方向，提升農會金融危機管理的能力。

一、建立金融危機預防機制

農會在建立金融危機預防機制的階段，應該要做到以下幾個預防步驟：

（一）建立資料庫

所謂「前人之事，後人之師」，因此研究者在此建議農會應廣泛收集有關危機管理的各項資訊及其他農會因應金融危機的經驗資料及剪報，蒐集危機管理方面的參考書籍，以及將危機管理訓練的講義存檔，建立資料庫，以提供農會決策核心訂定危機策略之參考。現在已進入知識管理的時代，所以研究者亦建議農會除了做好檔案管理之外，最好還能將其資料電腦化，這樣更方便建檔及儲存，同時亦可減少厚重檔案佔位的空間。

（二）舉辦危機管理訓練

要提升農會的危機管理能力，最快捷的方式就是舉辦危機管理訓練，針對農會主管及領導核心開辦領導與決策及危機管理這方面的課程訓練，針對農會員工則多作危機管理程序與流程等執行面的宣導、認知，增進農會全體員工對危機管理的認識及做好危機管理步驟的認知。

（三）成立危機處理小組

建議農會建立危機處理專門機構，或者成立危機處理小組，做好任務分配，研擬危機因應策略，規劃危機管理程序，以隨時因應危機的產生，做好危機

預防的機制。

(四) 進行沙盤演練

根據危機處理小組的任務分配，定期舉辦角色扮演的沙盤演練，訓練農會全體員工的因應能力，以及增進農會全體員工的實務操作經驗，這樣可提高農會的危機意識，對危機管理的能力大有助益。

二、金融危機處理參考程序

管理大師彼得·杜拉克談非營利經營之道，曾提到身為非營利組織機構的主管，其職責就是要將使命中的說辭轉換成更精確的目標，而身為一個成效卓著的決策者並不需要時時刻刻忙著作決策，只需要集中精神在舉足輕重的決策上面，作決策的一項考慮是機會和風險的相抗衡；而有效的決策，能說明整件事的主題所在；從機會著手思考，然後助益風險的問題，並且尊重異議，同時想辦法讓它產生正面作用。管理大師彼得·杜拉克在書中特別提到「日本人的做法值得我們借鏡：他們在作決策之前早已先企劃妥當執行的藍圖。」研究者亦強調要事先規劃好執行的藍圖以及設定階段性的目標來檢驗實施的步驟與程序，這都有助於計畫的執行；讓計畫的進行更加順利。

(一) 擬定危機處理階段性目標

本研究收集嘉義縣地區發生過金融擠兌危機之三家農會—民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會等個案所作之因應策略做一個整理，並簡單提供金融擠兌危機處理階段性目標：(一) 預防階段性目標 (二) 開始 (爆發期) 階段性目標 (三) 中間 (擴散期) 階段性目標 (四) 結束階段性目標 (五) 復原階段性目標等五個階段性目標來加以檢視危機處理的策略是否有效。

表 5 - 4 金融危機處理階段性目標分析表

階 段	問 題	目 標	因應策略	效 果
預防性階段	1、超貸 2、派系	1、內部監控 2、以和為貴	1、做好監控機制 2、適當的互動	1、減少農會損失 2、降低派系敵意
階 段	問 題	目 標	因應策略	效 果
開始階段 (爆發期)	1、金融擠兌 1、存款流失	1、分散人潮 2、降低提款意	1、分櫃疏通人潮 2、信心喊話	1、方便提款 2、安撫存戶情緒
階 段	問 題	目 標	因應策略	效 果
中間階段(擴 散期)	1、週轉金不足 2、不信任農會	1、整合資源 2、讓存戶安心	1、向行庫調錢 2、現金展示	1、有錢備提 2、使存戶放心
階 段	問 題	目 標	因應策略	效 果
結束階段	1、如何結束 2、檢討	1、澄清事實 2、事後補救	1、發布新聞稿 2、協商補救措施	1、抑止謠言擴散 2、降低農會傷害
階 段	問 題	目 標	因應策略	效 果
復原階段	1、存戶回存 2、加強信心宣 導	1、回存率達 50% 2、增加信賴	1、鼓勵存戶回 存 2、發宣導文宣	1、尋回存戶信 任 2、保住所存戶

資料來源：研究者整理

(二) 危機策略參考流程

本研究的研究對象：民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會，這三個發生擠兌的農會的導火線都恰巧在星期六點燃，在星期一發生信用部擠兌風波；此時可以發現民雄鄉農會及東石鄉農會因為沒有經驗，所以有點喪失先機，沒有把握好時間，做好及早因應措施，所以花了比較多的時間才解決擠兌危機；但是水上鄉農會因為吸收了別的農會的因應經驗，所以可以迅速的掌握好時機，做好危機的控制，因此使擠兌危機在短短的兩個小時就化解危機了，可見經驗的傳承是非常重要的。

諾爾曼·奧古斯丁 (Norman R. Augustine) 在他所著「Crisis Management」一書的「管理無法避免的危機」一篇中將危機管理分為六個階段：第一階段：預防危機發生；第二階段：擬妥危機計畫；第三階段：嗅到危機的存在；第四階段：避免危機擴大；第五階段：迅速解決危機；第六階段：化危機為轉機。茲將套用這個理論來分析這三個農會及嘉義縣政府的擠兌危機處理模式 (7-9 項為本研究所需而增列)，建議多參考水上鄉農會的金融危機管理的策略與程序，來研擬金融危機管理的策略流程 (程序與步驟)。

表 5 - 5 危機因應策略流程比較表

策略 \ 機構	民雄鄉農會	東石鄉農會	水上鄉農會	嘉義縣政府
1、預防危機發生	注意時事	1、剪報 2、收集資料	1、剪報 2、收集資料	1、收集資料 2、觀察可能發生擠兌的農會
2、擬妥危機計畫	事發之前：無	事發之前：無	事發之前：無	事發之前：無
3、嗅到危機存在	1、夾報澄清事實 2、召開臨時會議 3、成立危機小組 4、提早 30 分上班	1、預留更多庫存現金 2、通知修復鐵門 3、注意存放款提款情形	1、做好質借準備 2、補足提款機的金額 3、召開臨時會議 4、成立危機小組 5、聯絡出納提錢 6、向合庫當職人員報備 7、安撫人員打電話到存款戶澄清 8、全體員工及親屬不可提款	1、注意可能發生擠兌的農會 2、想好因應策略

			9、擬好統一說辭稿 10、提早一小時上班 11、預留更多庫存現金	
4、避免危機擴大	1、電知縣府 2、電知行庫 3、出動危機小組應變 4、連絡地方政要及仕紳到現場坐鎮	2、電知縣府 3、電知行庫 3、連絡地方政要及仕紳到現場坐鎮	1、向主管機關及相關單位電話報備 2、連絡地方政要及仕紳到現場坐鎮 3、發給職員統一新聞稿 4、成立危機機動小組應變	1、向縣長報告 2、派同事到現場了解及處理善後等工作 3、打電話跟三家農業行庫通報並請求資金支援 4、回報財政部 5、指示農會如何因應擠兌危機
5、迅速解決危機	1、信心喊話 2、政要坐鎮 3、展示現金 4、分櫃疏散人潮 5、動員危機處	1、信心喊話 2、政要坐鎮 3、展示現金 4、分櫃疏散人潮	1、運鈔人員負責資金的運送 2、安撫人員負責信心喊話 3、信用部負責	1、縣長趕到農會信心喊話 2、在嘉義縣農會召開嘉義縣各鄉鎮市農會總幹事

	理小組		存放款正常運作 4、動員危機機動小組應變 6、政要坐鎮 7、展示現金 8、分櫃疏散人潮	業務研討會 3、縣長突破法令，現場向上級主管報備，促使通過農會支援提案。
6、化危機為轉機	1、發保證書 2、發布通過「農會資金互相支援」提案的訊息 3、農會成員發揮團隊精神 4、危機處理小組發揮成效	1、發布通過「農會資金互相支援」提案的訊息 2、農會成員齊心協力	1、全體總動員安撫存戶 2、發統一新聞稿給媒體 3、危機處理小組發揮成效	1、通過「農會資金互相支援」提案 2、和行庫達成融通資金的協議 3、成立危機管理機制的模式 4、發布統一新聞稿 5、縣長在民雄農會的保證。
7、事後補救措施	1、訂定十營業天回存計畫：存款人因擠兌期	1、比照民雄農會提供五十萬元做檢舉獎金，以找	1、派人主動到提款戶拜訪，告知一個月內回	1、和行庫訂定書面契約 2、建議中央修法

	<p>間解約定 存，在十個 營業日內 回存農 會，農會會 補足利息 不打折。</p> <p>2、分工以軟性 訴求，動之 以情，鼓勵 存戶回存 並勸回流 失存款。</p> <p>3、建立員工內 部榮譽與 共，同舟一 心的團結信 念，理監事 決議慰勞員 工處裡擠兌 風暴辛勞。</p> <p>4、懸賞五十萬 元獎金，以 找出造謠者 及抑止謠言</p>	<p>出造謠者</p> <p>2、並通過申請 加入中央存 保。</p> <p>3、訂定有期限 的鼓勵存戶 回存計畫， 補足其利 息。</p>	<p>存，利息補 足不打折。</p> <p>2、加強宣導， 信心喊話。</p> <p>3、清查農會員 工親屬是否 有守規定沒 來領錢，事 後證明，每 位員工都很 配合，沒來 領。</p>	<p>3、依財政部函 成立危機處 理小組</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------

	的擴大。 5、統一發布新聞稿。			
8、是否有成立危機處理小組	有	無	無	有
9、目前危機因應策略	1、收集資料、注意時事 2、成立危機處理小組	1、收集資料、剪報 2、舉辦危機管理訓練	1、收集資料、剪報 2、保持危機意識	1、收集資料、剪報 2、成立危機處理小組 3、設檔案管理

資料來源：研究者整理。

三、金融危機管理參考模式

依據本研究的個案分析及討論，所作成的研究發現：經驗的傳承是非常重要的。今將其研究發現做成一個農會因應擠兌危機的參考流程模式，作為他日其他農會有類似情況時的參考依據：

(一) 金融危機處理參考模式

1、預防階段：在危機發生之前就應該要有其危機意識，建立危機預防措施，以備不時之需。茲將預防階段的注意事項分述如下：

(1) 建立危機預防機制

農會本身應成立危機因應小組，建議由會務組或企劃組來收集資料及簡報，事先整理其他擠兌事件的處理模式以當本會參考。

(2) 完成危機應變計畫

建議農會要事先了解農會容易發生什麼問題，並依據問題想好危機處理的策

略，最好作成各種策略檔案，成為農會的危機因應知識庫；並成立機動性的危機處理小組，事先做好任務分派，讓農會成員有一個危機因應的概念；當擠兌事件真的發生時，可以出動危機處理小組，以求再最短的時間那能掌握時機，做好危機控制。

(3) 反覆模擬演練

建議農會成立危機處理小組後，要找時間演練，以確保農會全員知道自己的任務，並增加其實務操作的經驗。

(4) 採取標準作業程序

建議農會成立機動性的危機處理小組，事先做好任務分派，並能做好實施危機因應策略的程序或步驟。

(5) 建立發言人制度

建議農會事先決定好對外發言人的對象，通常農會的對外發言人為總幹事或理事長，但若無適當發言人，建議農會另找對外代言人，最好找個形象良好、態度誠懇、負責，表達能力佳的對外代言人。

(6) 善用媒體

這次發生擠兌現象的農會中有兩家是因為不當的新聞報導引起擠兌風波，所謂「水能載舟，亦能覆舟」；建議農會要善用媒體資訊，平時要和媒體保持好的互動，當農會有什麼活動或要推出新產品時可以主動擬好新聞稿給媒體，請他們幫忙報導，若發生負面新聞時要盡快提供澄清的新聞稿（歡迎參考附錄一）或宣導文宣（請參考附錄二），以拯救農會的形象，亦可避免造成農會的傷害。同時亦建議農會事先擬好各種不同回應的新聞稿，以隨時因應不同的狀況，發布不同的新聞稿。

2、中間階段：在危機發生的期間，最重要的就是要能進快針對危機採取化解危機的步驟，這階段作的好，「危機」就是「轉機」；茲將中間階段的注意事項分述如下：

(1) 召開緊急會議：召集農會相關人員一起開會，共商應變策略，並在危機發

生期間，根據不同的任務及需求召開臨時會議或檢討會議，直至危機結束。

(2) 選擇危機處理策略：依據危機的類別從「危機因應知識庫」中找出合適的危機應變策略，或進行「腦力激盪」，從多項危機處理對策中決定要採取哪些策略(歡迎參考表 5-4 危機策略異同分析中所整理出來的危機處理策略)。

(3) 實施危機因應程序：根據危機處理策略來採取因應的程序。

(4) 整合資源：要善用各種資源，結合政府、行庫、地方政要及仕紳、農會選任人員、新聞媒體等社會資源，讓危機可以在最短的時間內獲得控制。

3、結束階段：危機解除之後，並不是就此沒事，應該積極從事復原的工作，以期負起社會上的道義責任，最重要的是要尋回農會存款戶對農會的信賴，更重要的就是要提高危機意識，確實建立危機處理對策的資料庫，並記取經驗，防範未然；這樣才是真正的解除危機。茲將結束階段的注意事項分述如下：

(1) 慶功宴：危機解除後，應該先開慶功宴感謝農會全體員工同心齊力協助農會渡過難關，並據其功勞給予獎勵及獎賞。

(2) 擬好補救措施：危機解除後應該積極從事復原工作，要召開檢討會，做好事後補救計劃，以期負起社會上的道義責任，最重要的是要尋回農會存款戶對農會的信賴。

(3) 加強宣導：派員到府拜訪，以及擬好統一新聞稿請新聞媒體發表或者藉由文宣傳單來澄清事實，拾回農會存款戶對農會的信心。

(4) 危機預防：檢討危機預防機制的運作上的得失，並記取經驗，重新評估及規劃危機因應策略，以備不時之需。

（二）診斷運作系統模式

今將企業界常用的「診斷運作系統模式」介紹給非營利界的農會當診斷參考模式，「診斷運作系統模式」適用於企業界各類問題的診斷過程，相信對非營利組織建立危機預防機制亦會有所助益。

- 1、問題的發掘與提出：問題發掘與否對以後診斷工作的進行與成敗有決定性的影響，所以更需要特別注意有關潛在性的問題。
- 2、問題確定：問題摘出、且對問題有明確的認識與了解後，才能對系統作正確的判斷，進而設定目標及評價基準等等。
- 3、調查證實：將已經確定的問題，必須彙整資料並對事實作認定，藉以觀察問題的關係，並對前面所設的前提與假定證實之。
- 4、成因分析：對問題的成因加以分析、整理。
- 5、對策提出：提出對策在整個診斷過程中，是最需要慎密思考的步驟；對若干問題要先確定對策方向，再作若干備選的方案，直至檢證確定。
- 6、評估對策：就對策予以評估，主要確保所採取的對策何者最為合適。若其判為滿意，則進一步作成改進方案，若不滿意，則須再回頭操作一遍，直到滿意為止。
- 7、改進行動方案作成：彙整各種問題的對策，就大小著眼點綜合編成改進方案。有關上列步驟，請參考圖 5-1。

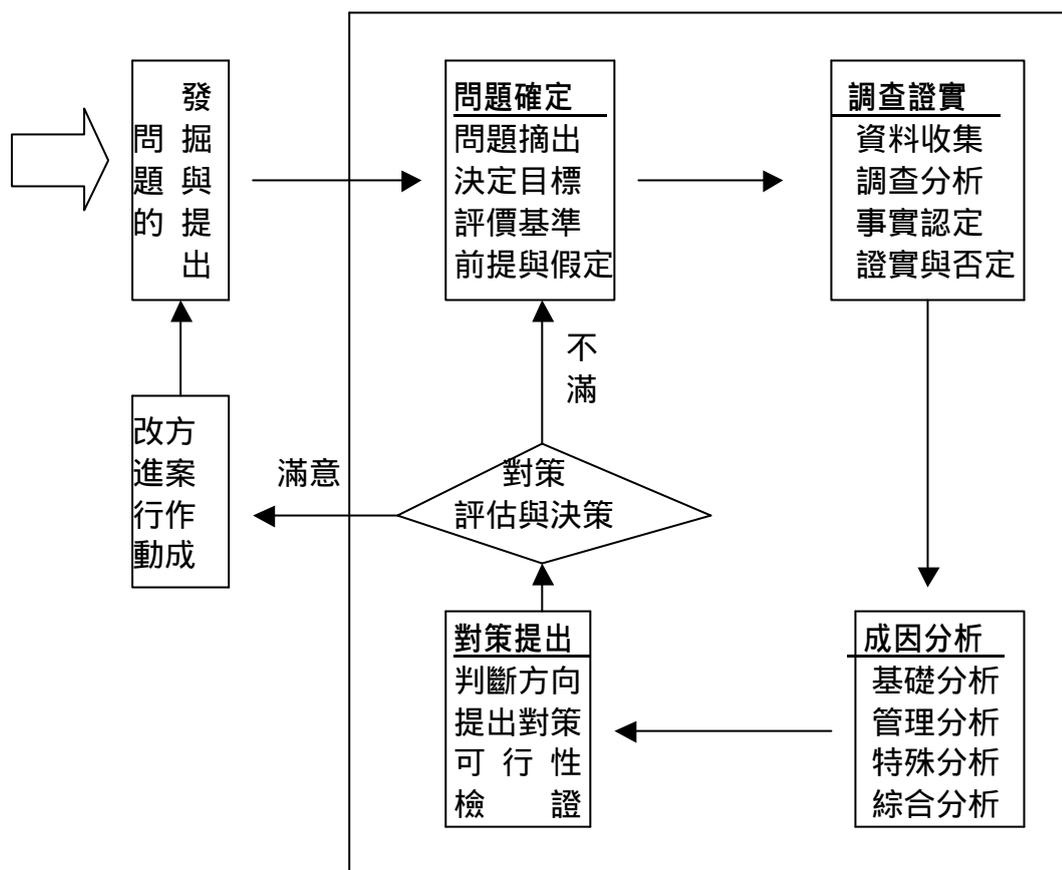


圖 5-1 診斷運作系統模式

資料來源：范揚松 1996b, p276

(三) 危機管理的動態模式

美國那納美克教授(Nunamakeretal 1989)等人提出「危機管理的動態模式」, 非常值得非營利組織將此模式作為危機管理的參考。該模式是以危機發展三階段：危機爆發前階段、危機發生期間以及危機解決後作為探討的指標，然後分別規劃各階段中所需要的管理活動；並請參閱其所發展建構的模式圖如圖 5-2。茲將分階段說明危機管理的活動內容：

(一) 危機爆發前階段：組織能否有效地對危機警訊作預期及回應，與下列七項

- 因素有密切關係：1、組織本身要有明確的運作規範 2、
- 組織運作需具有彈性 3、明確的工作職責及角色說明
- 4、適切的資源安排 5、充分的資訊溝通 6、組織需具備

合法性 7、組織內部要有凝聚力。相關規劃活動如下：

- 1、危機計劃系統：包括判定潛在危機的機構，對可能受危機影響的對象作確認，處理危機的相關步驟；持續運作的權變計畫；任命危機處理小組計畫，擬定危機溝通計畫，除了以上的計畫之外，尚需運用相關電腦技術或軟體來輔助。
- 2、危機訓練系統：由決策群體建立知識庫，並依據此知識庫來透過訓練或模擬方式對下屬單位進行一系列的實務演練，使各單位了解組織目標與危機管理計畫，而且發展細部計畫以及運作程序。
- 3、危機劇本的草擬：危機劇本以「如果怎樣，就應如何」(What if)來草擬，以測機決策者作最壞打算，同時激盪出一些未曾考慮的問題；愈是熟練狀況，處理的壓力就愈小。
- 1、機感應（偵測）系統：可運用下列方式獲得危機訊息；運用例外管理方式，由員工的觀察來蒐集；由顧客的見解來了解；由整個產業競爭的情勢，由政府政策來調整，皆可以獲得情報。

(二)危機發生期間：危機爆發期間要採用管理戰術，就是指—危機爆發時的「管理活動」及「設備」；危機中的管理，就是指—為達成危機準備計畫的目標而採行的一連串執行活動，此過程屬於「戰術」(tactics)層次，由下列三大單位執行：

- 1、指揮中心（危機管理小組）：必須具備下列功能：(1)降低個人因壓力而造成曲解或失真情形的產生。(2)溝通及決策功能：可以降低決策群體與感應單位以及小組間的溝通錯誤功能。(3)使決策單位與外部溝通，能夠正常不至於有誤。(4)具有媒介效果，可在適時提供或是傳達適切的資訊。
- 2、危機情境監測系統：掌控最新危機情報，以促使危機管理小組作出正確評估，並決定所需採行的因應步驟。此外，危機監測系統亦需對危機計畫中，所列的一些重要指標作為監控，並向決策群體回報。

3、危機資源管理系統：此乃專門協助決策者取得並分配解決危機和將所需的資源，為能夠確實地掌握所需資源起見，應該在平常就需要利用資料管理技術將所有資源訊息的系統收錄，建立檔案，以備不時之需。

(三) 危機解決後：危機的結束並不代表危機管理任務的終止，而是另一項任務的開始；換言之，不僅要從危機損害中恢復起來，更需要為下一個危機做好準備，因此管理者必須於危機之後從事下列三項任務，茲分別敘述如下：

- 1、成立評估系統進行評估及調查工作：如電腦、溝通以及認知技術是否發揮應有功能；偵測系統與決策群體合作是否良好？組織現有編制及專業，能否有效地因應危機？組織尚需對個人、決策群體受危機影響的程度作評估，並判定決策是否有效？決策執行是否徹底？
- 2、加速復原工作的進行：應運用溝通來療癒各層級職員的心理創傷，同時檢視及分析組織是否有運作上的缺失；對其所造成的外部傷害負起責任，或者盡力使之復原，不單可對整個社會負起其道義上的責任，上可利用這個機會藉此提升組織的形象。
- 2、危機管理計畫的再推動：運用組織學習理論，重新確認新的組織目標，並對原先設立的目標作討論，而且要協助組織「如何去學習」或「再學習」，使其能對本身的學習行為做為分析及預測，但願能夠強化其對危機作預測及回應的能力。

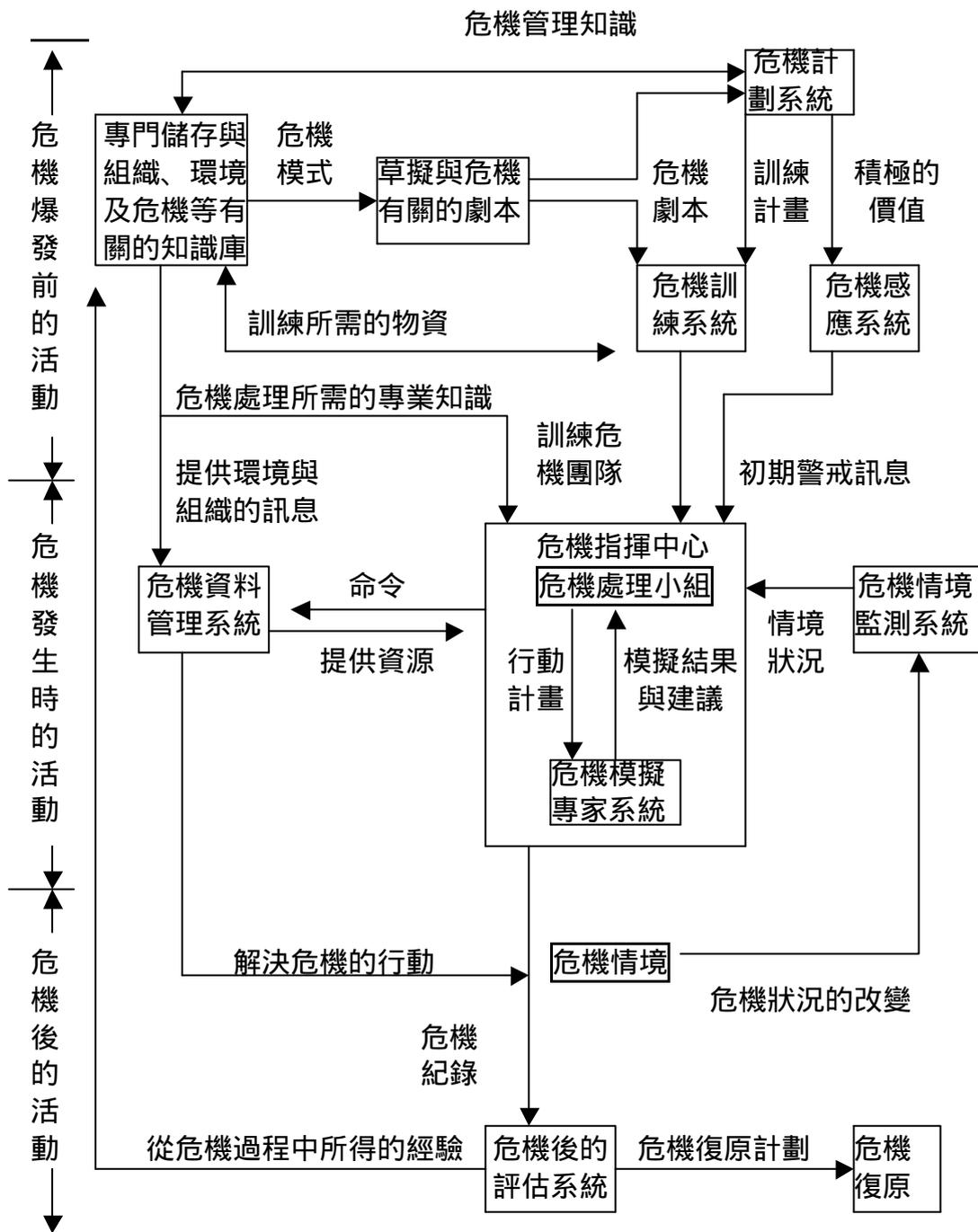


圖 5-2 危機管理的動態模式

資料來源：范揚松 1996b, p288

第三節研究建議

研究者在研過程中發現：雖然嘉義縣地區發生金融危機的三家農會，雖各有各的危機因應計畫，但都有其欠周延之慮。因此研究者將個人的一些研究發現在此提出建議：

一、對訪談對象的建議

- (一) 民雄鄉農會雖有成立危機處理小組，但沒聽民雄鄉農會談起他們有任何演練的動作，因此研究者擔心，若再一次發生金融危機，雖有危機處理小組，但因缺乏演練的機會，恐怕需要一些時間農會員工才能上手，發揮危機處理小組的功能，但這也表示，恐有喪失掌握最佳時機之慮，所以研究者建議民雄鄉農會要有演練的機會，這樣員工更容易進入狀況，若能掌握先機，必能在最短的時間解決危機，避免危機擴大，這樣危機處理小組就能發揮最大的功效。
- (二) 東石鄉農會很重視危機管理的訓練，這可以培養農會員工擁有危機管理的概念，這是相當好的措施；但是研究者在整個訪談過程中，還是沒有聽到東石鄉農會有任何實務操作的機會，所以研究者建議東石鄉農會應把任務明文化，最好要有演練的機會，這樣理論才能與實務相結合，這才是農會危機管理成功的最大關鍵。
- (三) 水上鄉農會處理金融危機的策略非常成功，其經驗可作為全省農會的金融危機處理的借鏡及楷模；但是研究者在訪談過程中亦發現，水上鄉農會雖在當時有成立危機處理小組，但在解除金融危機時，這個危機處理小組就隨之解除了，這實在很可惜！若是水上鄉農會能將那時的危機處理小組的任務分配加以明文化或以文件的方式建檔保存起來，那對水上鄉農會的金融危機管理有很大的幫助，同時亦能將其經驗提供給其他農會當參考，那不是一舉數得嗎？所以研究者在此建議水上鄉農會成立危機處理小組，並將其任務分配明文化，並將當時採取的金融危機因應措施亦加以收集且

記載下來，建檔保存，成為水上鄉金融危機處遇的知識庫或資料庫。相信對提升水上鄉農會的金融危機管理有莫大的助益。

二、小結

所謂「不經一事，不長一智」、「前人之事，後人之師」，由這些擠兌事件中可以發現，所謂的經驗就是要每次不斷的做修正，因為要根據現場的狀況不斷的改變，所以「經驗的傳承」更顯得重要。這次本研究針對嘉義縣地區發生過金融擠兌危機的三家農會：民雄鄉農會、東石鄉農會、水上鄉農會，以及嘉義縣政府當時的行政處理人員，做了個深度訪談，主要並不是要評斷哪家農會金融危機處理的不好，哪家農會金融危機處理的好；因為評論的基礎及時間點皆不同，怎可妄下定論？其實研究者只是希望藉由這些訪談資料，經由本研究加以統整之後，能整理出嘉義縣地區的農會因應金融危機所採取的策略及步驟；期望藉由本章節的研究發現與建議為農會決策者帶給一些省思、一些幫助。

最後，想跟大家分享研究者訪談機構後的心得，研究者發現在發生擠兌時，總指揮的領導風格、農會的金融危機因應策略、成立危機處理小組應變...等等都是非常重要的，但是最重要的是要能凝聚全體員工的向心力，研究者相信「團結力量大」，只要全體員工能同心協力，任何困難都能迎刃而解；因此，研究者覺得「人」才是解決危機最重要的因素。希望每個農會、每個組織的領導者都能記得這一點，更期望本章節所整理出的這套農會金融擠兌危機處理的模式，能提供嘉義縣十八鄉鎮市的農會決策者作參考，進而提升農會的金融危機管理能力；那就達到本研究最大的目的了。

參考文獻

中文部分

一、書籍

上官業佑（1956）。改進台灣農會政策的制定與實施成果。農民組織改進論叢。

台灣省農會印行。

小林正博（著） 商業週刊（譯）（1992）。向危機挑戰：突破瓶頸一二二秘訣。

台北：商周文化。

大橋武夫（著） 上硯編輯小組（譯）（1987）。危機就是機會。台北：上硯。

中小企業聯合輔導中心（1991）。危機到轉機—中小企業財務輔導成功案例。財

團法人省屬行庫中小企業聯合輔導基金。

王志鴻、林炯任、企劃稽核股撰文（1999）。百年峽農—尋根探源。台北：台北

縣三峽鎮農會。

朱延智（2002）。企業危機管理。台北：五南。

朱愛群（2002）。危機管理。台北：五南。

司徒達賢（1999）。非營利組織的經營管理。台北：天下。

占部都美（著） 陳耀茂（譯）（1990）。公司的危機及解決之道。台北：聯經。

江明修（主編）（1999）。第三部門：經營策略與社會參與。台北：智勝。

Earl Babbie（著） 李美華等（譯）（1998a）。社會科學研究方法（上）。台北：

時英。

Earl Babbie（著） 李美華等（譯）（1998b）。社會科學研究方法（下）。台北：

時英。

彼得·杜拉克（著） 余佩珊譯（1994）。非營利機構的經營之道。台北：遠流。

W.Timothy Coombs（著） 林文益、鄭安鳳（合譯）（2002）。危機管理與傳播。

台北：容大。

官有垣、王仕圖（2000）。非營利組織的相關理論。收錄自蕭新煌主編，非營利

部門組織與運作。台北：巨流。

范揚松 (1996a)。變中求勝—企業競爭、轉型與危機處理對策 (I)。台北：金台灣。

范揚松 (1996b)。制服危機—企業競爭、轉型與危機處理對策 ()。台北：金台灣。

邱毅 (1996a)。生活大贏家—化解危機的二十五個智慧錦囊。台北：獨家。

邱毅 (1999b)。危機管理：二十一世紀新顯學。台北：中華徵信所。

邱毅 (2000c)。現代危機管理。台北：偉碩文化。

郭敏學 (1977a)。農業發展叢書多目標功能的台灣農會。台北：台灣商務。

郭敏學 (1984b)。台灣農會發展軌跡。台北：台灣商務。

陳聰勝 (1979)。台灣農會組織之研究。台北：植根法學叢書。

鄭燦堂 (1995)。風險管理—理論與實務。台北：五南。

二、期刊論文

林吉郎 (2002)。危機管理與溝通策略。研習論壇月刊, 22, p30-40。

三、博、碩士論文

文郁 (1998)。台灣農民非營利組織策略規劃之研究—以台灣農會為例。台大農業推廣研究所博士論文。

王永慈 (1987)。我國志願福利機構環境與角色之探討。台北：台灣大學社會學研究所碩士論文。

張志光 (2001)。台灣上市公司企業危機探討與預警之研究。南華大學亞太研究所碩士論文。

張培新 (2001)。非營利組織經營管理隻研究—以辦理身心障礙福利服務之全國性社會福利基金會為例。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

韓德仙 (2002)。非營利組織績效指標適當性之研究—以教育事務基金會為例。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

四、報紙文章

季良玉 (1995.09.25) 農會金融事業 21 家盈餘逾億—經濟事業 69 家虧損 整體盈餘一百多億元。聯合報。第三 (焦點) 版。

黃煌權、吳淑玲、陳永順、許金瀛連線報導 (1995.09.26) 農會擠兌 骨牌效應—西螺、東石、民雄各被提走八千萬至一億一千多萬。聯合報。第一版。

程鈴玲 (1997.01.14) 池魚之殃 水上農會提款近兩億—沙盤推演奏效「大戶」支持適時疏退官警化除風波擴散。中央日報。焦點新聞版。

蔡長庚 (1995.09.27) 民雄農會李雅景背書 解約戶回存千萬—懸賞五十萬捉拿造謠者 理事會決向行庫聯貸二十五億 以備不時之需。中國時報。雲嘉新聞版。

謝敏政 (1995.09.27) 東石農會存戶吃下定心丸 今開理事會 渴望加入中存款保險。中國時報。雲嘉新聞版。

西文部分

- Fearn-Banks, Kathleen (2002) Crisis Communications : A Casebook Approach,
Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Hurst, David K. (1995) Crisis & Renewal : Meeting The Challenge of
Organizational Change. Harvard Business School Press.
- Kristeva, Julia (2000) Crisis of The European Subject. Other Press.
- Kennedy, Paul.T and Danks, Catherine.J (2001) Globalization and National
Identities : Crisis or Opportunity ? Palgrave.
- Mitroff, Ian I and Pearson, Christine M (1993) Crisis Management : A Diagnostic
Guide for Improving Your Organization's Crisis-preparedness. Jossey-Bass
Publishers.
- Rwomire, Apollo (2001) African Women and Children : Crisis and Response.
Praeger.
- Tanabe, Shigeharu and Keyes, Charles.F (2002) Cultural Crisis and Social Memory :
Modernity and Identity in Thailand and Laos. Routledge Curzon.
- Waite, Bill and Financial Times (2001) Managing Risk and Resolving Crisis, Prentice
Hall.

附錄一

八十四年農會金融危機管理問卷

- 一、 請問在 84/9/25 日貴農會發生擠兌之前，已有數家農會發生擠兌現象，當時您有何想法及因應措施？

- 二、 在 84/9/25 日貴農會發生擠兌現象，請問其原因如何？

- 三、 當時貴農會有何因應措施？採取哪些行動？

- 四、 在此次擠兌事件中，嘉義縣政府有何援助？

- 五、 在此次擠兌事件中，地方政要及仕紳有何援助？

- 六、 發生擠兌後，是否有開檢討會？其重點有？

- 七、 您覺得此次擠兌事件中，學到什麼經驗？

- 八、 在危機過後，貴農會是否有成立危機小組？其成效如何？您認為有此必要嗎？

附錄二

八十六年農會金融危機管理問卷

- 九、 請問在 86/1/13 日貴農會發生擠兌之前，已有數家農會發生擠兌現象，當時您有何想法及因應措施？
- 十、 在 86/1/13 日貴農會發生擠兌現象，請問其原因如何？
- 十一、 當時貴農會有何因應措施？採取哪些行動？
- 十二、 在此次擠兌事件中，嘉義縣政府有何援助？
- 十三、 在此次擠兌事件中，地方政要及仕紳有何援助？
- 十四、 發生擠兌後，是否有開檢討會？其重點有？
- 十五、 您覺得此次擠兌事件中，學到什麼經驗？
- 十六、 在危機過後，貴農會是否有成立危機小組？其成效如何？您認為有此必要嗎？