

南 華 大 學
非營利事業管理研究所碩士論文

農會經營危機與轉型革新之研究
以屏東縣為例

Management Crises and Turnaround Restructuring at Farmers'
Associations-Case study of Ping-Tung County

指導教授:呂朝賢 博士
研 究 生:謝捷晃 撰

中華民國九十二年七月一日

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

非營利事業管理研究所

農會經營危機與轉型革新之研究-以屏東縣為例

研究生：謝捷呈

經考試合格特此證明

口試委員：傅喜祇
林豐智
呂朝賢

指導教授：呂朝賢

所 長：王振新

口試日期：中華民國 九十二年 五月 三十一 日

謝 辭

歷經數個月的熬夜，終於完成這篇約十八萬字的論文。在完成論文，即將取得碩士學位之際，心中有許多的感慨及感謝。

回顧這輩子求學的過程，國中就讀西港國中，高中北門高中，大學東海大學，研究所南華大學，讀遍「東西南北」，但真正用功的就數研究所這個階段，在大學之前多數時間都是渾渾噩噩，雖有千百回誓言要發奮圖強，但每每懶惰退卻，失信於己。「終日昏昏醉夢間，忽聞春盡強登山。偶過臨院逢僧話，又得浮生半日閒。」在大學黃金歲月中，多少青春就這樣蹉跎掉了。相較於過去求學的虛擲光陰，在研究所這二年間，雖有工作、家庭的牽絆，卻一直排除萬難，幾近全勤的屏東嘉義往返，或許這是對於過去的懲罰，也或許要對人生有所交待，但我最在意的是：希望以自己為例，作為子女的借鏡及榜樣。

要說感謝的話太多了，首先感謝學校師長，包括所長王振軒、傅篤誠、林吉郎等所內老師的指導，財管所徐清俊老師的解惑，以及呂朝賢老師不厭其煩的指導修改論文，讓我得以完成這篇冗長的論文。呂老師雖是我東海大學學弟，但其作學問的認真態度，真讓我汗顏。

接著是感謝二年來同學的砥礪及幫忙，使我求學過程更加順利，也充滿歡樂。嘉義縣政府周淑仁課長在課業上的聯繫叮嚀，減少我不少困擾；財嫂林素蓮協助論文英文摘要，完成論文最後一個單元；以及，無勝的感激。

其次，要感謝的是立委林育生、立委曹啟鴻服務處方英吉、屏東縣政府農業局長黃振龍、副局長何素珍、農會輔導課長姚志旺及輔導課智玲、睦理、茂哥、勝宏、前台南縣農業局長周克任等好朋友，以及財政局洪雪菊課長、課長、陳秀娟等協助取得資料；還有黃總幹事瑞吉、鄭總幹事清水、洪主任景旻、陳股長明德、陳總幹事銀圳等不厭其煩的接受訪談，沒有你們的幫忙，論文不會進行得這麼順利，尤其是何副局長、姚課長二位好友的鼎力相助，讓我銘感五內。

最後要感謝的是家人的支持及內人全力付出，才能讓我無後顧之憂的完成學業。

謹將此論文獻給所有關心及協助過的每位師長、同學及親友，再次的說聲謝謝，或許寫得沒您期望的好，但是我已經盡力了，畢竟這是我這輩子所有求學過程中，最認真做的一件事。

謝捷晃 於南華大學

2003年7月1日

農會經營危機及轉型革新之研究 以屏東縣為例

論 文 摘 要

農會因民營銀行大量增設，加上體制的缺失、內部管理不善、房地產持續不景氣等問題，營運每下愈況，本論文探究其經營危機及轉型革新之道。研究方法則採文獻分析法、個案研究法及觀察法。

本研究獲致以下結論：一、整體農會由盈轉虧，體質惡化，以南部農業縣問題最嚴重。二、農會體制缺失多，從內部管理制衡到外部監督都亟待改善。三、農會轉型革新後，供銷業務有起色，但信用部問題依舊嚴重。四、政府整頓基層金融，為經營不善農會去除沈重的包袱，而三年振興計畫使失去信用部農會轉虧為盈，但還是有不少農會經營艱困，未來政府態度對農會影響甚大。五、對農業金融法各方及朝野見解紛歧，整體而言，以行政院版較優，但在野黨版也有可取之處。六、農會未必就代表農民，農會改革不是單純的農業、金融問題，還有複雜的政治問題。

基於上述結論，本研究提出以下建議：一、以專業角度理性制訂、修改法令，改正農會體制上的缺失，避免政治力過度介入。二、積極推動農會合併。三、加強農會策略聯盟。四、加強專業訓練，提升專業服務。五、善用地方資源，開闢新財源，但須注意風險評估。六、農業推廣業務重新定位。七、農會要革新又革心，不能抗拒改革。

關鍵字：農會、農會法、農業金融法草案、W T O、轉型革新

Management Crises and Turnaround Restructuring at Farmers' Associations
---Case study of Ping-Tung County

Abstract

Because of increasing of many private banks, farmers' association encountered a big competition. The internal corruptive and managing problems in farmers' association appeared, and these problems impeded the operation of farmers' association. The research tries to explore the crisis about the management of farmers' association, and the way of the organization transformation. Documents, study case and observations are uses as tools to analyze information.

The conclusion is as follows:

- 1 Where the most serious problems took place is in south Taiwan.
- 2 The system of farmers' association need to be improved from internal management to external supervision.
- 3 The credit department of farmers' association still has serious problems, not be improved at all.
- 4 The government has much effect on farmers' association.
- 5 The Agricultural Financial Protocol has different versions.
- 6 The revolutionary problems of farmers' association are not only agricultural and financial, but also political ones.

Based on the above conclusion, the researcher offers some suggestions:

- 1 The law of farmers' association should be revised for a professional aim to correct the weakness and avoid political interference.
- 2 Merge farmers' associations together which have no good operation.
- 3 Enforce strategic alliance among farmers' association.
- 4 Enhance professional training and service.
- 5 Make use of resource, and estimate the risk.
- 6 Reconstruct the position of farmer's association.
- 7 Make sure a revolution in transformation.

Key words:

Farmers' association, the law of farmers' association,
The Agricultural Financial Protocol, WTO, revolutionary transformation

目 錄

第一章 諸論	1
第一節 研究背景 / 1	
第二節 研究動機 / 2	
第三節 研究目的 / 6	
第四節 章節安排 / 7	
第二章 文獻探討	9
第一節 農會沿革與組織體制 / 9	
第二節 政治力對農會經營管理的影響 / 3 1	
第三節 加入W T O對台灣農業的衝擊及對農會經營的影響 / 3 9	
第四節 金融機構合併法對農會改革的衝擊及影響 / 5 2	
第三章 研究方法	9 2
第一節 研究架構 / 9 2	
第二節 研究類型與研究對象 / 9 4	
第三節 資料蒐集方法 / 9 6	
第四章 屏東縣之農會經營狀況與個案研究	1 0 4
第一節 屏東縣農業概況及發展策略方向 / 1 0 4	
第二節 屏東縣之農會營運狀況 / 1 1 0	
第三節 屏東地區農會的興衰與挑戰 / 1 2 6	
第四節 農會的轉型及政府的輔導措施 / 1 4 1	
第五節 個案研究 / 1 6 9	
第六節 農會改革意見探討 / 1 9 7	
第五章 結論及研究建議	2 0 7
第一節 結論 / 2 0 7	
第二節 綜合建議 / 2 2 8	
第三節 研究貢獻 / 2 3 0	
第四節 研究限制與後續研究建議 / 2 3 3	
參考文獻	2 3 5

圖次

- 圖次 2-1-1：基層農會組織圖 / 1 7
- 圖次 2-4-1：台灣地區農會信用部歷年資產報酬率 / 5 4
- 圖次 2-4-2 台灣地區農會信用部逾放比率 / 5 4
- 圖次 3-1-1 研究架構圖 / 9 4
- 圖次 4-4-1 農會合併流程圖 / 1 5 6

表次

- 表次 1-1-1 2 0 0 1 年底台灣地區農會會員人數統計表 / 2
- 表次 1-2-1 台灣地區各級農會事業部門盈虧餘絀表 / 4
- 表次 1-2-2 2 0 0 2 年省縣市之農會各部門收盈虧及所出所入統計 / 5
- 表次 1-2-3 屏東縣被合併之農會信用部與合併銀行 / 6
- 表次 2-1-1 台灣歷年來農會合併案總表 / 1 2
- 表次 2-3-1 國內生產毛額及各類所佔比率 / 4 7
- 表次 2-3-2 金融六法重點 / 4 9
- 表次 2-4-1 全體農會信用部 8 5 年至 9 1 年 6 月底經營情形表 / 5 3
- 表次 2-4-2 農漁會信用部逾期放款比率結構分析表 / 5 5
- 表次 2-4-3 農漁會信用部地理區位經營差異性 / 5 5
- 表次 2-4-4 農漁會信用部與其他金融機構業務項目之比較 / 6 1
- 表次 2-4-5 金融機構家數 / 6 4
- 表次 2-4-6 七家銀行承受農漁會信用部留用員工調查表 / 6 8
- 表次 2-4-7 金融犯罪案件移送司法檢調單位審理情形統計表 / 7 1
- 表次 2-4-8 農漁會信用部分級管理期間逾放比率統計 / 7 3
- 表次 2-4-9 農業金融法草案朝野版本差異比較表 / 8 3
- 表次 3-3-1 屏東縣之農會深度研究訪談一覽表 / 9 8
- 表次 4-1-1 2 0 0 1 屏東縣農產值及在各縣市排名 / 1 0 5
- 表次 4-1-2 屏東縣佔台灣地區農畜漁產業產值 / 1 0 6
- 表次 4-2-1 屏東縣各級農會組織概況表 / 1 1 3
- 表次 4-2-2 屏東縣農業推廣經費所入所出概況表 / 1 1 4
- 表次 4-2-3 屏東縣各農業產銷班統計表 / 1 1 6
- 表次 4-2-4 屏東縣地區農會信用部近年營運狀況表 / 1 1 9
- 表次 4-2-5 屏東縣 1 3 家農會信用部被合併前一年營運概況 / 1 2 2
- 表次 4-2-6 屏東地區農會近年事業部門盈虧餘絀表 / 1 2 4

表次	4-2-7	2 0 0 2 年屏東縣各級農會盈虧餘絀統計表	/	1 2 5
表次	4-3-1	屏東縣被合併農會近年營運及接受補助概況表	/	1 3 5
表次	4-4-1	屏東縣擬合併農會概況表	/	1 5 5
表次	4-4-2	行政院農業委員會主管補助農漁會經費一覽表	/	1 6 1
表次	4-4-3	農委會核定農會三年振興計畫(屏東縣)	/	1 6 3
表次	4-4-4	農委會核定三年振興計畫補助金額(屏東縣)	/	1 6 5
表次	4-5-1	恆春鎮農會近年盈虧狀況一覽表	/	1 8 8
表次	4-5-2	南州鄉農會近年盈虧狀況一覽表	/	1 9 0
表次	4-5-3	個案研究農會營運或改革比較表	/	1 9 6

附錄

- 附錄一 金融重建基金處理四十四家經營不善基層金融機構相關資料
/ 2 4 6
- 附錄二 近年來農會信用部事件一覽表 / 2 4 8
- 附錄三 農漁會信用部分級業務管理規定修正對照表 / 2 5 1
- 附錄四 屏東地區金融案件起訴書及判決書重建基金處理之金融機構案
件 / 2 5 5

第壹章 諸論

第一節 研究背景

農會是台灣農業發展過程中，貢獻卓著及最具特色的農民團體，也是台灣社會中分佈最廣、數目最多的民間社團法人組織，至2001年底，台灣地區共有304個農會組織，農會的會員數有1,930,171人，其中正式會員數有1,034,048人，農會聘用的員工數達19,915人(表1-1-1)。

農會是兼具教育、社會、經濟及服務功能的綜合性農民組織，與農民生活息息相關，不只在台灣經濟發展歷程中，對鄉村發展、農業生產力提升、農民教育、農民權益等曾有不可抹滅的貢獻，也透過推廣教育功能，在農業社會蛻變時，協助政府推動農業技術移轉、資訊傳遞及農村人力資源發展。

然而，隨著社會多元化、政治民主化、經濟自由化及國際化的衝擊，農會面臨體質及結構轉型的問題，經營環境更加艱鉅。首先，由於工業化、都市化的衝擊，農業人口降低，造成農會服務對象流失而需加以調整；其次，市場經營的自由化、多元化及國際化，農會的經營不再享有獨佔的優勢地位，必須面對外界環境的激烈競爭，以及農民、會員、一般大眾對農會服務的要求提高，農會原有的經營管理已難以跟上時代的腳步，尤其過去政治力量的過度介入農會，造成不少缺失及流弊，在政治民主化的浪潮襲捲下，農民對農會的向心力大不如前；加上台灣加入WTO後，農業的保護網將逐步被拆除，農會的經營面臨嚴厲的挑戰。

邁入廿一世紀，台灣已是WTO的一員，不只農業首當其衝，農會也將在市場競爭及內外環境的交迫下，受到劇烈的衝擊，未來這「百年老店」如何應變革新？如何定位及轉型？如何達到永續經營的願景以及為農民提供最佳的服務？都是當務之急。

表 1-1-1: 2001 年底台灣地區農會會員人數統計表 單位：人

項目	正會員					贊助會員	合計
	自耕農	佃農	雇農	農推人員與農場員工	小計		
台灣省轄	869,808	48,153	86,521	4,579	1,009,061	788,713	1,797,774
台北市轄	7,645	492	323	33	8,493	37,335	45,828
高雄市轄	11,308	295	795	24	12,422	67,551	79,973
福建省轄	4,071	0	1	0	4,072	2,524	6,596
總計	892,832	48,940	87,640	4,636	1,034,048	896,123	1,930,171

資料來源：台灣省農會(2002)。

第二節、研究動機

2001年8月10日，台灣尚未正式加入WTO之前，行政院金融重建基金管理委員會在無預警的情形下，展開第一波的整頓基層金融行動，派員進駐全國三十六家基層金融機構，其中農會27家、漁會2家，9月14日這些農、漁會信用部被銀行合併，招牌被拿下來變成銀行；2002年7月12日展開第二波整頓基層金融行動，又有7家農會信用部被金融重建基金(Resolution Trust Corporation，簡稱RTC)接管，7月29日這七家信用部也被銀行合併。前後不到一年的時間，全國就有34家農會失去了信用部，為了彌補這些農會的資產負債缺口，金融重建基金花費4百69億餘元給付給承受的銀行(附錄一)，這是農會成立百年以來，破天荒大規模讓出業務與轉換經營的初體驗，農會員工也首次陷入失業或轉業的恐慌，情何以堪。在沒有了信用部後，這些農會該何去何從？對於過去以來一直依賴信用部生存的農會，他們今後將如何生存？深受國人關切。

農會雖擁有供銷、保險、推廣及信用等多個部門，但長久以來，被視為農會權力、實力象徵，吸引政治人物、地方派系前仆後繼投入競逐農會領導權的莫過於辦理金融業務的信用部，對於信用部這塊瑰寶，農會為何甘心將他釋出¹？只因這些農會幾乎已走到窮途末路，其資產經財政部評估已呈現負值(參考附錄1)(財

¹ 屏東縣多數被合併信用部的農會，在被合併前，即已由農會會員代表大會決議將信用部由其他金融機關合併或概括承受。

政部,2002),才列入合併的對象,若不啟動金融重建基金介入處理,其虧損將日益擴大,更難收拾。

前後兩波共34家農會信用部被合併或接管,只是顯露出農會問題的冰山之一角,全國仍有許多農會在虧損狀態中,若持續經營不善,其資產也會像已被合併信用部的農會一樣呈現負值,說不定未來也會遭到合併。依據農委會所提供的資料,在2001年,全體260家農會信用部中之總盈餘約一億四千萬元,其中有83家的稅前盈餘未超過一千萬元,57家出現虧損,顯示虧損的農會不只已被合併的三十四家;而且在2002年6月底全體農會信用部的逾期放款比率²高達21.5%(林國慶,2002)。依據台灣省農會輔導部(2003)統計的最新資料,全省各級農會在2002年共出現11億餘元的虧損,與1996年時盈餘超過百億元相簡直不可同日而語,農會營運每下愈況,情況已到了岌岌可危的地步(表1-2-1;表1-1-2)。

至於已失去信用部這個「金雞母」的農會,在沒有信用部賺錢挹注推廣等其他開銷或利用信用部資金融通調度下,其他業務是否因此停擺?今後將何去何從?如何維持生存?更是一大考驗。

因此,當前除了已被合併信用部的農會該如何另謀生路浴火重生外,尚保有信用部的農會也要力圖振作,避免步入其後塵。

農會經營不善的原因,除了與政治介入、專業性不足、人謀不臧等人為因素有關外,也與農會的定位與組織體制息息相關。農會定位不明,組織體制缺失重重,以致衍生外部監督不週,內部專業性不足及管理不善等問題,一向備受詬病,相關的研究批判甚多,亟待改善,這些都是值得研究探討的重要課題。

至於政治力的嚴重介入農會,使得農會政黨化、派系化,政治凌駕專業,更加重農會的經營危機,也形成農會改革的一大阻力,因此在探討農會的經營危機及革新時,勢不能忽略農會的政治力及政治性格。

農會長期所存在的許多缺失,在過去農業經濟繁榮時期,農會又有寡佔或獨佔的經營優勢時,尚可經由業績表現掩蓋缺失,但在農業產值大幅下降,金融又

² 逾期放款比率 = (逾期三個月以上放款(含催收款項) ÷ 放款餘額(含催收款項)) × 100。

競爭激烈的環境下，就窘態畢露。尤其台灣已在2002年初加入WTO，農產品市場將逐步大幅開放，金融市場將競爭更為激烈，農會勢將面臨更嚴厲的挑戰。

政府連續二波基層金融整頓行動及採取較嚴格的信用部分級管理措施，對同樣被列入整頓的信用合作社似乎平靜無波，但卻引起農會串連強烈反彈，引發社會及媒體高度關注，掀起有關農會改革的論戰，也導致朝野對立，充分顯示農會的特殊性。到底農會信用部是否應比照一般金融機構管理？金融與農業是否要分家？信用部是否有存在的必要？專設農業金融機構有無必要？整頓基層金融是否就代表要消滅農會信用部或消滅農會？整頓農會是否就代表犧牲農民？凡此種種議題，正論戰不休，而其演變導致農業金融法的催生及農會法可能再度修改，勢將對農會造成極大的影響。希望透過本研究，鑑往知來，提供農會經營管理之參考，且在百家爭鳴論戰中，整理歸納各方意見，分析並提出研究建言，期對農會的改革有所裨益。

農會過去的主要獲利來源依賴信用部，以信用部的部分盈餘來支援推廣、供銷、保險等部門，因此在探究農會的經營危機及改革，勢必要觸及信用部及整體制度的調整，涉及層面甚廣。

在二00一年九月被合併信用部的二十九家農漁會中，屏東縣就獨佔了十三家，其中農會十二家、漁會一家；二00二年八月屏東縣又有一家農會信用部被合併，是全國被合併最多的一縣，比其他任何一縣市都多出數倍。屏東縣原有二十五家農會信用部，但在不到一年內就有十三家信用部被銀行合併（表1-2-3），已超過全縣半數，足見屏東縣轄內農會經營確實出了問題，因此本研究選定屏東縣內之農會為研究對象，頗具意義。

表:1-2-1 台灣地區各級農會事業部門盈虧餘絀表

單位：仟元

年 部門	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
信用部門	11,721,397	9,681,537	10,578,337	9,167,411	6,869,378	4,803,105	1,099,644	121,563
供銷部門	-90,994	-44,312	-4,807	-83,040	83,389	158,755	90,607	-367,018
合計	11,630,403	9,637,225	10,573,530	9,084,371	6,952,767	4,961,860	1,190,251	-245,455

資料來源：台灣省農會（2002）

表 1-2-2:2002年省縣市之農會各部門收支盈虧及所入所出統計

(單位:千元)

項目 農會	事業部門			保險推廣部門			
	信用部門 盈	供銷部門 盈	事業部門 盈餘合計	保險部門		推廣部門	
				所入	所出	所入	所出
合計	-1,113,688	-4,602	-1,118,290	1,105,666	1,064,336	5,089,982	4,946,431
台灣省農會	0	3,797	3,797	157,300	157,300	328,929	328,929
宜蘭縣	119,158	5,572	124,730	22,504	22,216	196,749	194,844
台北縣	209,880	77,635	287,515	101,754	94,040	648,596	613,447
桃園縣	267,745	11,726	279,471	52,084	43,625	198,878	183,860
新竹縣	141,266	-3,950	137,316	18,708	17,932	174,033	171,811
苗栗縣	53,925	-17,022	36,903	44,488	44,045	251,168	249,246
台中縣	-214,036	-41,325	-255,361	50,489	49,825	749,533	738,704
彰化縣	-775,898	-10,050	-785,948	168,790	163,615	221,713	215,366
南投縣	16,573	-6,118	10,455	34,347	34,184	341,004	339,477
雲林縣	238,085	-15,074	223,011	83,587	80,860	223,667	216,407
嘉義縣	-258,225	5,187	-153,038	65,834	64,669	291,966	278,692
台南縣	-388,589	2,118	-386,545	103,507	98,398	679,635	640,829
高雄縣	-312,391	-23,154	-335,545	59,889	52,223	196,654	181,658
屏東縣	-95,768	13,365	-82,403	88,833	88,006	206,448	205,670
台東縣	70,524	-11,175	59,349	19,131	19,122	151,750	151,696
花蓮縣	-30,560	-4,109	-34,669	16,781	16,681	153,038	150,962
澎湖縣	100	3,113	3,213	2,806	2,806	10,956	10,953
基隆市	3,201	0	3,201	1,901	1,901	15,376	15,376
新竹市	26,005	2,840	28,845	2,662	2,662	13,589	12,996
台中市	12,551	1,449	14,000	0	0	0	0
嘉義市	2,155	15	2,170	3,263	3,218	24,767	23,975
台南市	-299,389	558	-298,831	7,008	7,008	21,533	21,533

資料來源：修正自台灣省農會輔導部(2003)

說明：各縣市的數據是該縣市各農會合計

表 1-2-3 屏東縣被合併之農漁會信用部與合併銀行

信用部被合併之農漁會	合併銀行
屏東縣農會	臺灣銀行
新園鄉農會	臺灣銀行
高樹鄉農會	土地銀行
枋寮地區農會	土地銀行
萬丹鄉農會	農民銀行
長治鄉農會	第一銀行
萬巒地區農會	第一銀行
林邊鄉農會	彰化銀行
車城地區農會	彰化銀行
屏東市農會	世華銀行
佳冬鄉農會	華南銀行
竹田鄉農會	華南銀行
潮州鎮農會	土地銀行

研究者製表

說明:表中前面 1 2 家農會信用部是於 2001 年 9 月 14 日被合併，潮州鎮農會信用部於 2002 年 7 月 29 日被合併。

第三節、研究目的

正如同其他縣市農會一樣，屏東縣農會界也曾有相當風光的時期，如今由盛而衰，除了外在環境的變遷衝擊，農會未能提前警覺因應預防外，內部經營管理不善、人為弊端也是要因。農會面對外在環境的挑戰，組織體制與定位、監督與管理都是極其重要的環結，是農會改革不能輕忽的要素。基於上述認知，本研究目的在於：

- 一、 了解農會經營不善的原因，如目前的管理缺失與弊端為何？從中找出病灶，避免重蹈覆轍。
- 二、 對屏東縣失去信用部的農會如何革新轉型進行研究，並了解其執行落實情形，成效如何？及如何克服阻力？
- 三、 對尚保有信用部的農會，了解其如何經營，是否有良策因應環境的變遷與挑戰，如何避免步入已被合併信用部之農會後塵？
- 四、 針對引起高度爭論的農業金融及農會信用部未來走向，歸納分析各方意見，提供建言。

本文預期透過上述研究目的之了解，歸納研究結論，對農會改革及未來走向提出建議，並提供農會精進經營管理及主管單位辦理輔導之建言，期對農會改革與管理有所助益。

第四節、章節安排

影響農會經營的層面甚廣，包括農會的經營體制及監督管理系統、農業及金融等大環境的變遷、W T O的衝擊、政治力的介入等都是不可忽視的重要因素，而在農會由盛走衰之際，政府的態度和對農會的定位及其衍生出來的法令規章之修改，更對農會的發展前景具有決定性的影響，本研究就由這些角度鋪陳各章節。

第一章諸論，先點出農會發展的困境及背景，藉以觸發研究者研究的動機，然後說明研究的目的，及如何安排章節，以便達到研究目的。

第二章是文獻探討，分成四節，第一節先透過文獻了解農會的沿革，並探討農會的定義及法人定位、組織體制與功能，因為農會是相當特殊的組織，組織成員雖以農民為主體，但也有眾多複雜的非農民為贊助會員；雖然是民間團體，卻又由國家賦予部分的公權力，分擔政府事務；雖然沒有股金制度，被歸類為非營利組織（N P O），但經營的重心卻在金融、供銷等營利事業，其中金融事業向來一直爭議頗多。因此農會的組織體制是否健全？對農會的營運及改革成效，影響甚深。

第二節是政治力對農會的影響，農會自形成以來，一直難脫濃厚的政治色彩，不管是日治時期日本政府對農會的介入、光復後的改組、國民黨利用農會做為動員輔選機構、到民進黨執政後對農會的改革及衍生的抗爭風潮，政治一直如影隨形，揮之不去，成為左右農會命運的「第三隻手」。

第三節將焦點放在W T O，由於農會主要經營業務在於農業供銷、推廣及農業金融，因此本節將從農業、金融兩層面探討W T O對農會的衝擊。

第四節是由法令規章中的金融機構合併法談起，探討政府對農會信用部的整頓改革及論戰、抗爭，導致農業金融法的催生與農會法的研修，對農會未來的營運發展，產生極大的變革及深遠的影響。

第三章是研究方法，說明本研究基本架構的形成、研究類型及研究個案的選取，以及資料蒐集方法及分析。

第四章概述屏東縣的農會經營狀況，說明其興衰與所面臨的挑戰，並探討其

因應與轉型革新之道。雖然屏東縣的農會經營情形與其他縣市未盡相同，不過卻是台灣農會界惡化最快速的地方，對台灣農會的生存發展可說是一葉知秋。本章將針對已失去信用部的農會及尚保有信用部的農會，各選取二家進行個案研究，探討其轉型革新情形。

第五章是針對整個研究分析及歸納出結論，並提出建議。

第二章、文獻探討

第一節、農會沿革與組織體制

一、農會沿革與演變

台灣第一個農會組織於1900年（民國前十二年，日本明治三十三年）秋在台北廳三角湧（今三峽鎮）成立，成立初期的農會是農民自動發起的職業團體，以抗衡地主、爭取權益、共同拓墾等為目的（陳希煌,1997；吳榮杰、周百隆、陳永琦、黃士榮,2000）。此時日本政府並未加以約束，也未輔導與監督。農經博士的前總統李登輝認為，此時期的農民團體組織強調地主與佃農對抗之意識甚為不妥，不應為台灣農會之首創（陳聰勝,1979）。

1908年（民國前四年），日本政府為推行「工業日本、農業台灣」的殖民政策，以律令第十八號公佈「台灣農會規則」，並以台灣總督府令頒布「台灣農會規則施行細則」，將農會活動納入正軌，賦以農會法人地位開始控制農會，建立農會組織系統、農會組成分子、經費來源及事業目標等，奠定今日農會的基礎。前總統李登輝就認為這才是台灣農會的前身（胡盛光,1992）。

第二次大戰期間，日本為統合農業資源，挽救戰爭頹勢，將除了水利團體及漁業組織外的農會與各種農業團體合併成台灣農業會、州廳農業會、市庄街農業會等三級制的農業會，並於一九四四年與市庄街產業組合（一種兼營信用業務的合作社）合併為市庄街農業會，奠定了日後農會綜合性業務與功能的基礎（蔡宏進,1994），也是農會辦理信用業務的開始，不過當時州廳與台灣農業會則未合併信用業務的組織，此為至今僅有基層農會有信用部的緣由（郭石吉,2001）。

台灣光復後，農會與合作社經數度分分合合，最後仍維持了農會與合作社兩個系統合併的農會體制，農會的任務包括了推廣、供銷與信用等綜合性服務，成為兼具經濟、政治、社會及教育等複雜功能的農民職業團體與合作事業的混合性組織。（吳榮杰、周百隆、陳永琦、黃士榮,2000）不過，農會與合作社合併改組後成員複雜，農會為非農民所把持，使農會事業日趨萎縮，有多達一百九十個農會發生虧損（胡盛光,1992）。為了挽救頹勢，中國農村復興聯合委員會延請美籍農村社會學家安德生博士（W.A.Anderson）來台考察，提出「台灣的農會」報告，政府據此報告組織「台灣農會改進委員會」，決定改進農會之原則，在1952年

8月，行政院頒行「改進台灣省各級農會暫行辦法」，在1954年完成改組工作，確立農會的組織型態，至今無多大改變。改組後的農會確認是具有經濟、政治、社會、教育等多功能的農民團體，辦理推廣、供銷與信用等多重功能業務，並建立權能劃分的總幹事制度，使理事會有權，總幹事有能，讓農民會員擁有較多的選舉與被選舉權等。

1974年，將實施二十多年的「改進台灣省各級農會暫行辦法」廢止，立法院大幅修正自國民政府時代就有的農會法，確立農會宗旨為「保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加農業生產，發展農村經濟」，明訂二十項農會任務，並規定農會合併原則，將省轄市區內的農會合併入市農會，且合併了五十七個經營不善農會及山地鄉農會；同時廢除股金制度(paid-in-capital system)³，將以往所認股金改為「事業資金」；此外又規定農會總幹事的產生，先由主管機關遴選，再由理事會就遴選合格之人員聘任之。此次的修法，不只賦予農會信用業務法源，訂定總幹事遴選制，尤其股金制度的廢除，使得連帶責任制度及會員對盈餘分配的規定也廢除，使會員與農會資金的權利義務脫節，農會為既非職業性團體，又非純經濟組織，也失去其為合作組織的法理憑藉，對後來農會發展影響甚大（郭石吉，2001）。

1975年行政院發布「農會信用部管理辦法」，明訂農會信用部法源為農會法及銀行法，確立信用部之目的事業主管機關為金融主管機關。（陳希煌，1997）

其後在1981年、1985年、1988年、1991年、1994年、1999年、2000年、2001年農會法又經八度修訂，其中除了1988年有較大幅度的修訂外，其餘都是局部性或單一條文的修訂。1981年主要是針對農會總幹事、理監事及代表的任期與選舉及充裕農業推廣經費等規定。1985年是增訂選舉弊端之防範和懲處規定。1988年農會法又做較大幅度的修正，主要是增訂淨化選舉、提高人員素質及加強農會推廣服務工作的規定。1991年為配合國會全面改選，修正第廿七條條文，讓農會總幹事得以參選兼任國大代表。1994年修正第十三條條文，規定農業合作組織、公司、行號、工廠等得加入農會為團體贊助會員，以擴大農會的營業對象。2000年修法主要是針對備受詬病的主管機關多頭馬車，權責不易釐清予以修正，將農會中央主管機

³ 股金制度是企業組織或經濟性合作團體常用為籌集資金並分配利潤的一種制度。農會在1974年以前一直實施股金制，由農民（會員）分別出資認股並負保證責任，農會則利用農民所繳納股金，購買各種設備，經營事業，年終分配股息及按交易額分配盈餘。（蔡宏進，2000）

關由內政部改為行政院農業委員會⁴。最新修訂的農會法則是於2001年1月20日公佈實施，新條文中對選聘任人員的候選資格條件更加嚴格，對總幹事的任期予以限定，增加了可辦理農產品的輸出入及批發、農業旅遊及農村休閒事業及得由五個以上農會共同投資股份有限公司等，使農會任務由原來的廿條增至廿一條，擴大經營範圍。

為因應時代的變遷，除了農會法不斷修正外，與農會有關的法令也一再修改，尤其是2000年11月由立法院三讀通過、同年12月發布的「金融機構合併法」，規範農漁會信用部可讓與銀行業者，或是可以信用部作價投資⁵銀行業者，賦予政府金融機構合併法源，讓財政部得以啟動金融重基金在2001年年8月進駐接管全國36家經營不善、資產呈現負值的基層金融機構，其中有27家農會信用部、2家漁會信用部、7家信用合作社，9月由銀行將這些基層金融機構合併。2002年7月財政部進行第二波基層金融機構整頓，將7家農會信用部接管，並由行庫合併。不久，又有一家信用部合作社被合併，總計二年內共有44家基層金融遭到合併。（參閱附錄一）

過去在省轄市區內及許多山地鄉設有農會，在1974年農會法修正案時規定農會合併原則，將省轄市區內之農會併入市農會，並合併五十七個經營不善及山地鄉農會，以擴展營運規模。在這波大規模的合併後，各省轄市內不再有區農會，全省超過一半以上的山地鄉農會也與毗鄰的平地鄉農會合併成為「地區農會」，屏東縣八個山地鄉都全部併入地區農會範圍內，不再有山地鄉農會。一九九五年桃園縣中壢市農會、隔年屏東縣鹽埔鄉農會先後因嚴重弊案爆發金融風暴，一九九六年六月鹽埔鄉農會由屏東縣農會合併成為鹽埔辦事處，同年九月中壢市農會由台灣省農會合併成為中壢辦事處（表2-1-1）。

依農會法第五條第三項：「農會辦理會員金融事業，應設立信用部，。」但由於1964年行政院發布命令，限制縣（市）級以上農會新設立信用部，使得僅有基層農會內部得設立信用部；縣（市）級以上農會除了原先已設立信用部者外，原則上不准新設信用部。1996年6月屏東縣農會合併鹽埔鄉農會後，打破此一原則，其後台灣省農會合併中壢市農會後，連省級農會也可設立信用部。不過，在2001年基層金融整頓行動中，這兩家農會信用部都因經營狀況不佳，

⁴ 以下簡稱農委會。

⁵ 是指將信用部的資產負債、損益、財產等以某一價位投資銀行，農會將擁有銀行股份，但不再設有信用部。

其信用部皆由銀行合併，得而復失。

表 2-1-1:台灣歷年來農會合併案總表

合併時間	參加合併農會	合併後農會名稱	合併理由
1972	金門五個鄉鎮農會	金門縣農會	鄉鎮農會經營條件差
1975	馬公市、白砂、西嶼、望安、七美	澎湖縣農會	鄉鎮農會經營條件差
1975	中和、永和農會	中和地區農會	都市化下條件不足
1975	金山、萬里農會	金山地區農會	農會經營條件等不足
1975	深坑、石碇、平溪三鄉農會	深坑地區農會	農會經營條件等不足
1975	瑞芳、雙溪、貢寮三鄉會	瑞芳地區農會	農會經營條件等不足
1975	新店、烏來農會	新店地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	大同、三星鄉農會	三星地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	南澳、蘇澳鄉農會	蘇澳地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	五峰鄉、竹東鎮農會	竹東地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	尖石、橫山鄉農會	橫山地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	泰安、大湖鄉農會	大湖地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	桃源、六龜鄉農會	六龜地區農會	農會經營條件等不足
1975	三民、甲仙鄉農會	甲仙地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	瑪家、三地門、霧臺、內埔	內埔地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	春日、枋寮鄉農會	枋寮地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	泰武、來義、萬巒鄉農會	萬巒地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	牡丹、車城鄉農會	車城地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	獅子、枋山鄉農會	枋山地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	卑南鄉、臺東市農會	臺東地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	金峰、達仁、太麻里農會	太麻里地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	延平、鹿野鄉農會	鹿野地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	海端鄉、關山鎮農會	關山地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	秀林、新城鄉農會	新秀地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	鳳林、萬榮鄉農會	鳳榮地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	豐濱、光復鄉農會	光豐地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	卓溪、玉里鄉農會	玉溪地區農會	山地鄉農會經營條件差
1975	西屯區、北屯區、東區、西區、南區、南屯區	臺中市農會	會員人數減少
1975	東區、東北區、安南區農會	臺南市農會	會員人數減少
1975	海端、池上鄉農會	池上鄉農會	農會經營條件差
1975	信義、七堵、基隆、安樂農會	基隆市農會	會員人數減少
1981	茂林鄉、鳳山市農會	鳳山市農會	山地鄉農會經營條件差
1985	香山鄉、新竹市農會	新竹市農會	農會經營條件等不足
1996	鹽埔鄉農會	屏東縣農會	被合併農會信用部發生嚴重弊端
1996	中壢市農會	台灣省農會	被合併農會信用部發生嚴重弊端

資料來源：蔣憲國(2000) 說明：1986年2月深坑農會又分為原來3家農會。

在 2001 年 9 月，財政部依照金融機構合併法，將全國 27 家農會信用部由銀行合併，2002 年第二波基層金融整頓行動中，又有 7 家農會信用部被銀行合併。

鹽埔鄉農會、中壢市農會的被合併，與金融機構合併法施行後的兩波合併基層金融行動不同，前者是整個農會都被合併，原農會改為辦事處繼續辦理其原有業務，並且會計獨立，但農會不再有獨立的法人地位；後者只是信用部被銀行合併，農會依然存在，經營其他部門，農會仍有獨立的法人地位。

二、農會定義與特質

農會之定義為何？胡盛光(1992)在所著的「農會法的理論與實務」一書中，從農會的性質、法律地位及特徵為農會下定義，其後學者吳榮杰、周百隆(2000)等人略作修飾，其定義是：「農會乃一群以農民為主體的人，在自由入會的意願下，本諸互助合作的精神，在政府立法保障、經費補助、人力支援、事業免稅等方式之監督下，由國家賦予存在之目的及相當之公權力，依據有關法令，以保障農民權益，提高農民生活，促進農業現代化，發展農村經濟為宗旨，普遍而深入農村所組成的公益社團法人。雖無股金制度，卻以類似農民合作組織型態經營金融、供應、運銷、加工、利用等多項營利事業及推廣與保險等非營利事業，富有政治性、教育性、社會性及經濟性等多元目標與功能，除維護本身及會員之權益外，並分擔政府機關無法兼顧處理的農政事務，兼具職業團體與合作性企業組織之雙重性格。」

有關台灣農會組織的特質，許多研究都會提到，例如胡盛光（1985）由農會的性質、法律地位及特徵，強調農會是負有政治性、教育性、社會性及經濟性等多元目標與功能特性的任務。吳聰賢教授（1988）認為由農民滿足需求，政府為穩定社會方便、推行農業政策等國家功能，使本來介於農民與國家社會中間角色的農會被視為政府的下游組織。孫炳焱教授（1988）從農會經營角度說明農會具有組織目標多元化、經濟事業多角化、經營社會雙重性、機能與地緣重疊性等特徵。也有從農會法角度說明農會的本質，包括目標功能多元化、組織普遍化、會員複雜化，且具有業務經營互依性，並是農業政策的執行單位（施連勝，1984）。有的認為各級農會均係個別獨立法人，各自為政，業務經營上不關聯，其信用部成為典型的單一銀行，自負盈虧（蔡勝佳，1999）。又由於農會區位性特徵濃厚，產生所謂的「都市型」、「鄉村型」農會（蕭崑杉，1988）。加上農會的法人、組織定位爭議，足見台灣農會組織的多重性格及功能複雜性。

依農會法第二條規定：「農會為法人」。所謂「法人」，乃指享有權利義務的社會組織（劉清榕，1995）。農會的組織基礎是會員，所以是社團法人，有別於以財產捐助為組織基礎的財團法人。農會法第一條開宗明義說：「農會以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨。」可見農會是以農民及農業之公益而成立，非以營利為目的，因此其法律性質可稱為公益社團法人，在經營事業上因而得以免稅。

法人有公法人、私法人之分。由於農會法的社團規範定位在法學界尚無定論，且農會法也未明確規定農會為公法人或私法人，因此農會的法人地位是公？是私？曖昧不明，眾說紛紜（吳榮杰、周百隆，2000）。

主張農會為公法人者認為，農會富有協助政府推行政令、進行農業推廣與農業教育等行政任務，是一種「公力協力法人」，且農會以全體農民及農業發展為服務對象，不只侷限於服務會員；雖採自願入會方式，但立法宗旨希望全體農民加入；立法所依據的農會法為行政法，屬於公法。不過，因農會只具有一部分的公權力，國家公法人所享有的權力中，農會只有一部分，因此，農會是「有限人格的公法人」，與國家有時「近乎無限人格的公法人」性質不同（胡盛光，1992）。

反對農會為公法人者認為，農會法屬於公、私法混合的社會法系統，非公法人；農會不屬於行政體系一環，所有的農會員工並未具有公務人員身分或相當於公務人員的任用職給；農會財源自籌，政府的經費補助有限；上、下級農會並無監督管理的主屬關係，只有建議及協助輔導關係；農會經營金融及供銷經濟事業以求經費來源，不是純粹的非營利組織，所以認為農會是私法人（黃異，1996）。

另有人主張，農會與學術上所稱的公法人並不完全相同，以農會所扮演的角色而言，是一種「近乎公法人的公益社團法人」，只享有公法人的部分權力，在政府委託下，才能享有及推動公共任務的職權，若勉強將農會定義為公法人，難免讓人聯想到行政機關為便宜行事，硬將農會視為政府的行政末端機構（吳榮杰、周百隆，2000:9）。然而，丁文郁（1996）、顏建賢（2001:125）則堅定認為農會具有「農政末端機構之性質」，丁文郁由農會發展沿革及現行農會法宗旨中，將屬於政府農政機關職權的農業發展、鄉村建設及農民照顧等範疇納入，充分說明農會行政補全及其具有執行國家政策的農政末端機構之性格；顏建賢則由現行農會法第四條所列舉的農會廿一項任務，堅持農會具有農政末端機構之性質。

儘管各方見解不一，有的甚至譏諷農會是「怪胎」、「四不像」，但對於農會定位不清則是多所批評，也因農會組織的定位不清或爭議，致使在學術研究及實務發展上很難抓著重點或定出發展願景，只求能繼續生存下去（顏建賢，2001）。顏建賢認為，若大家認定農會的行政補全性格，則農會應被界定為「公法人」，由政府編列預算，收編為農政單位之一，而農會的主事者應官派而非選舉產生。吳榮杰、周百隆等人也持相同見解，他們認為，行政機關依賴農會協助推行行政事務的同時，也賦予農會相當的權力、優惠及保障，在互惠共生的情況下，也造成一些弊端，在各界疾呼改革農會系統之際，實宜明確對農會予以定位，若認定農會為公法人，則宜將其整體納入行政主體系統中，才能完全接受政府的指揮與監督；若認定其為私法人，則宜簡化農會的宗旨與任務，降低政治性干預，加強法制化的監督、管理與輔導工作，使農會在經濟自由化環境下健全發展（吳榮杰、周百隆，2000）。

除了在公、私法人地位的爭議外，農會的法律地位究竟要定位為職業性團體或經濟性團體也有極大的爭議。在一九七四年修訂農會法時，有一派主張農會以服務農民及建設農村為宗旨，不以營利為目的，如果定位為經濟性團體會使農會走向逐利性的偏差，降低對農會服務事業的關心，而且如定位為經濟性團體必須課徵營利事業所得稅，增加農會負擔，因此，農會終被定位為人民職業團體；不過，也有一派認為，農會若定位為職業團體，則自我資金不易累積、財務亦難健全，經營責任及權利義務不明確，且不應經營多元化經濟事業，因此支持農會固守經濟團體的本質（孫炳焱，1996）。

然而，農會兼具政府、社會、經濟、教育等多功能目標，採綜合多角化經營事業形式，至今倡導農會應走向合作經濟團體的意見仍屢見不鮮（郭敏學，1982；孫炳焱 1995；尹樹生 1980）。相對地認為從農會立法性質解釋，農會以保障農民權益、增加生產、提高收益、改善農民生活、繁榮農村經濟為目標，堅持農會屬於職業團體的立場（陳聰勝，1983；胡盛光 1992）。同時也有學者認為農會在法律定位上是職業性團體，在營運上是有營業行為的經濟性團體，具有這雙重性質的中間性團體，其定位愈模糊愈能在法規中獲致優惠，可見定位之爭仍備受爭議（李長貴，1995）。

陳世芳、王俊雄、蔣憲國(2001)針對全省農會產銷班班長所做的一項調查研究發現，農會會員對農會法律定位認同為職業性團體稍大於經濟性、公益性團體。

丁文郁(1998)認為農會因「具備法人資格，以公共服務為使命，不以營利為目的，且享有免稅優待；組織盈餘不分配給組織成員，並具有民間獨立性質之組織」，與許士軍(1980)、陳金貴(1993)、江明修(1994)、Hansmann等國、內外學者對「非營利組織」(nonprofit organization, 簡稱NPO)所歸納出的七點特性：正式的組織、民間的組織、志願性的組織、盈餘不得分配的組織、公共利益屬性的組織、得以減免稅的組織等相一致，因此將台灣農會歸屬為「非營利組織」。

綜上所述，農會的組織屬性究竟要定位為職業性團體，還是經濟性的企業團體，或是合作組織，至今混淆不清，也說明了農會處在多種系統的邊緣特性，蘊涵其動態複雜的本質，如要尋求發展，必須有所變革。近年來隨著農會弊案層出不窮，經營環境日漸惡化，恢復農會股金制度呼聲甚囂塵上，因此，在2002年農會改革論戰後，農委會主張先將無信用部的農會定位為多功能性合作組織，以強化農會運銷業務。而在2003年3月召開的第五次全國農業會議獲致結論，將把農會回歸為農民合作組織的自主性團體。

如果農會屬性之定位由目前盈餘不分配的「非營利組織」屬性，往依持股數額及交易量多寡，做為剩餘還原依據的合作社組織發展，則農會將由現行的公益社團法人之農民非營利組織往有「股東制」之實的營利社團法人轉型(丁文郁,2001:75-76)。

三、農會組織體制與功能

農會是台灣成立最久、遍佈最廣、數目最多、組織最大及資源最豐富的民間團體組織，其業務範圍更是遍及金融、供應、銷售、保險及推廣，無論從那一個角度來看，都是深具學術研究價值的對象，同時就「農會」的角度觀之，作為一個社會組織，農會的角色定位、業務發展、組織功能等議題，都亟待學術界的研究，做為發展依據或政府農業施政的參考(顏建賢,2001)。

本節將針對農會的組織體制及功能進行探討，並依據相關研究資料，探究其存在的缺失、改進意見。

(一)、組織與選舉

依農會法之規定，農會分為鄉鎮(市)區農會、縣(市)農會、省(市)農會、全國農會四級制，各級農會以行政區為其組織區域。不過，目前實際只有省

市以下三級農會，尚未設立全國農會。

農會雖有三級，但只有基層農會直接以農民為主體，與農民關係最密切，對農業及農村影響最大，整個農會系統的主要運作及對農村發展的主要責任是由基層農會加以承接（黃晶瑩，1995）。上級農會則以下級農會為會員。由於上級農會對下級農會的主要職責在於「輔導」，因此，「上下層級農會間並無命令服從關係，顯現出各具有獨立自主的特性」（黃晶瑩，1995）。

農會以會員大會或會員代表大會為其最高權力機構，每年召開一次定期會議，由理事長召集之，必要時得召集臨時會議。在會員（代表）大會休會期間，理事會依會員（代表）大會決議策劃業務，監事會監察業務及財務。

會員代表大會、理事會、監事會被學劃分屬農會「所有權」，「管理權」則掌握於總幹事之手，依規定「農會總幹事秉承理事會決議執行任務，向理事會負責」（圖 2-1-1）。

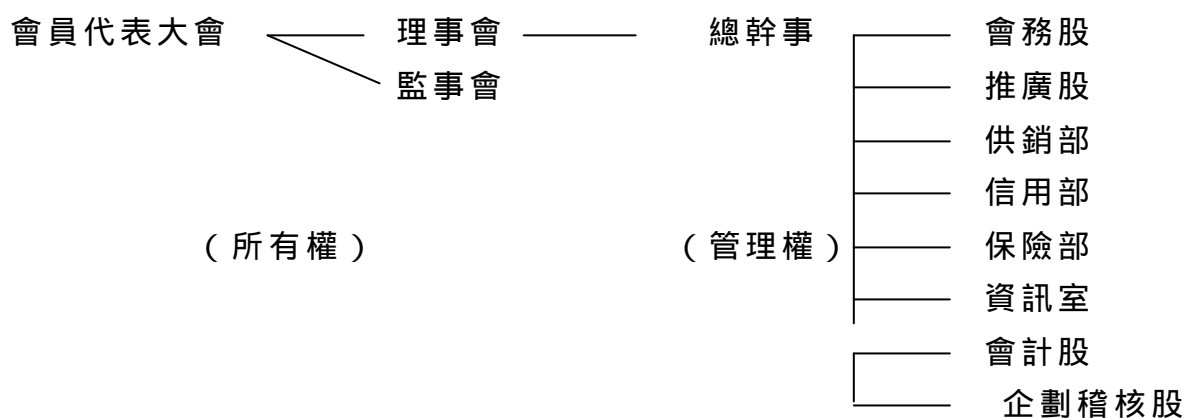


圖 2-1-1 :基層農會組織圖

資料來源：陳永琦（2001a）

基層農會在總幹事之下置秘書一人，並依業務性質設有三部三股及各地方辦事處，其中信用部、供銷部、保險部、推廣股、辦事處屬業務部門，會計股、會務股屬行政部門，其人員由總幹事就農會統一考試合格人員中聘任並指揮監督，其中信用部主任及其分部主任在二〇〇一年七月財政部修訂農會信用部業務管理辦法後，增訂尚須符合農會信用部業務管理辦法所訂之專業條件，並有十四項的消極資格限制。

除了各部股外，農會還依其規模，設有數個到數十個不等的農事小組，為農業生產的最小編制。此外，供銷部輔導設有各種農業產銷班，推廣股設有家政班、四健會等。部分農會尚經營果菜市場、肉品市場、超級市場、農產品加工廠、酪農場、休閒農場等經濟事業，甚至將觸角朝老人安養院、托兒所、殯葬業務等發展，多角化經營。

至於選舉方式，基層農會會員代表是由會員直接選出；上層農會會員代表則一部分由下級農會理事長充任，屬當然代表，另一部分自下級農會會員代表大會中選出。會員代表產生後召開大會選出理事、監事數名，分別組成理事會、監事會，並推選理事長、常務監事，最後由理事會聘任總幹事。

總幹事的產生則依「農會總幹事遴選辦法」，各由級主管機關組織遴選小組，對核定准予登記的候聘人辦理遴選，然後將遴選合格人員轉送農會，由理事會聘任之。過去總幹事無任期限限制遭到批評詬病，2001年農會法修訂後，明定只能續聘一屆，但經政府評定為績優者得再續聘一次。從此農會不再有所謂的「萬年總幹事」。

整個農會系統的選舉，由基層農會總幹事遴選登記開鑼，會員直選會員代表及農事小組長展開第一階段的選戰，到召開會員代表大會選出理事、監事，再由理、監事集會選舉理事長、常務監事及聘任總幹事，才完成基層農會改選，等基層農會改選結束接著縣級農會選舉登場，最後才是省級農會選舉，其過程相當冗長。大致而言，農會選舉可說是以總幹事的遴選為核心，會員代表選舉則是影響整個選舉成敗的基礎。

此外，基層農會的農事小組有小組長、副組長各一人，與會員代表同時由會員選舉產生。

（二）、監督及主管機關

實施多年的農會法原規定，農會之主管機關在中央是內政部，在省（市）、縣（市）政府的主管機關卻是農政部門，加上其目的事業應受各該事業之主管機關指導、監督，形成多頭馬車、上下不一致的怪現象，面對最近幾年農會狀況頻生，無法因應變局，各單位間甚至互相推諉卸責，飽受批評，直到2000年七月修正農會法：「在中央為農業委員會，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。但其目的事業應受各該事業之主管機關指導、監督。」將中央主管機關由

內政部移至農委會，這種長期存在不合理的現象才略獲改善，但還是形成農政部門（主管機關）與財政部門（信用部目的事業主管機關）二個馬車。

依照「農會信用部業務管理辦法」規定：「財政金融主管機關管理監督農會信用部，如涉及農會會務或其他部門時，在中央應會同農業委員會，在直轄市、縣（市）政府應由財政金融部門會同建設或農業部門為之。其對信用部之重大措施，並應以副本通知之。」

同辦法第廿四條規定：「農會信用部之業務檢查，由財政部委託適當機構辦理。各級目的事業主管機關於必要時，亦得自行辦理檢查或會同前開適當機構檢查。」「各級目的事業主管機關執行前項業務時，如發現涉及其他部門而有併予瞭解必要者，得洽同農會主管機關對各該部門實施查核。」過去金融檢查是委託合作金庫辦理，在一九九五年發生一連串擠兌事件，隔年七月以後金融檢查工作改由中央存款保險公司檢查。

另依農會法第八條：「下級農會受上級農會之輔導」，農會財務處理辦法第六十六條：「上級農會對下級農會之定期財務稽核每年舉行一次，必要時視業務需要執行臨時財務稽核。」可見上級農會對下級農會也有輔導及監督權。

（三）、任務與功能

就歷史的沿革可看出，台灣農會由非正式組織變為法制團體組織；會員由單純的農民變為複雜的農民、非農民並兼；目標功能由單純的經濟、政治目標變為政治、經濟、社會、教育等多元目標；組織體制由單級制演變為多級制體系（吳榮杰、周百隆，2000）。

根據現行農會法，農會的宗旨為：「保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟。」其任務共有廿一項之多，包括：1、保障農民權益、傳播農事法令及調解農事糾紛。2、協助有關土地農田水利之改良、水土之保持及森林之培養。3、優良種籽及肥料之推廣。4、農業生產之指導、示範、優良品種之繁殖及促進農業專業區之經營。5、農業推廣、訓練及農業生產之獎助事項。6、農業機械化及增進勞動效率有關事項。7、輔導及推行共同經營、委託經營、家庭農場發展及代耕業務。8、農畜產品之運銷、倉儲、加工、製造、輸出入及批發、零售市場之經營。9、農業生產資材之進出口、加工、製造、配售及會員生活用品之供銷。10、農業倉庫及會員

共同利用事業。1 1、會員金融事業。1 2、接受委託辦理農業保險事業。1 3、接受委託協助農民保險事業及農舍輔建。1 4、農村合作及社會服務事業。1 5、農村副業及農村工業之倡導。1 6、農村文化、醫療衛生、福利及救濟事業。1 7、農地利用之改善。1 8、農業災害之防治及救濟。1 9、代理公庫及接受政府或公私團體之委託事項。2 0、農業旅遊及農村休閒事業。2 1、經主管機關特准辦理之事項。

從農會的宗旨與任務不難看出，農會背負著促進整體農業經濟與鄉村社會發展的政治、教育、社會、技術與經濟等綜合性多元化目標任務（吳榮杰、周百隆，2000:3）。

胡盛光（1985）則根據農會宗旨，將農會的功能劃分為政治、社會、經濟、教育四大類，此項分類也被後續研究者奉為圭臬（如吳榮杰、周百隆，2000；郭石吉，2001；劉富善 1996），分述如下：

1、政治性功能：保障農民權益

農民知識水準較低，組織及活動能力較弱，農會組織的作用之一即在領導農民參與各種社團活動，表達農民意願，提供輿論意見及培養鄉村領導人才參與問政，以保障自身權益。此外，農會還可協助政府傳播農事法令，宣揚政策，調解農事糾紛，代理公庫，接受政府或公私團體委託之事項與辦理主管機關特准之事項，具有保障農民權益之政治性功能。

2、教育性功能：提高農民知識技能

教育性推廣活動本為農會最主要的功能，其範圍極為廣為廣泛，舉凡與農業活動、農村生活有關者，無不包括在內。其目的是希望藉由由農會教育性功能的推展，傳授農民新的農業知識與技能，推廣優良品種，增加農業生產，培養身心手腦健全的鄉村青年，提高農家婦女地位與技能，增加農家生活品質。

3、社會性功能：改善農民生活

接受委託辦理農業保險事業，協助辦理農民保險及農舍輔建，辦理農村合作與社會服務事業，倡導農村副業及農村工業，及辦理農村文化、醫療衛生、福利及救濟、農業災害防治及救濟等，使農會具有社會服務功能。

4、經濟性功能：促進農業現代化，增加生產收益，發展農村經濟農會經營的事業，屬於經濟性質者佔百分之八十。農會的四大業務：信用、供銷、保險、推廣都與農村經濟息息相關，尤其信用、供銷更是純粹的經濟業務。運用合作經濟原理，配合政府經濟政策，以促進農村的經濟繁榮與農業現代化。由於農會配合政府加速農村建設計畫，推行儲蓄活動，吸取游資，轉而貸放給農民會員，融通農業生產資金，消弭農村高利貸，而信用部盈餘又提撥農業推廣及文化福利事業，使農會信用部成為農村的「金融經濟中心」(黃百全,2002)，調節農村金融。

(四)、組織體制問題

台灣農會的組成有其歷史背景，至今已逾百年時間，其間因環境背景變遷，農會的結構功能也有不同的調整，近年來時空環境的變化更是劇烈，使這個鄉村社會中的「百年老店」面臨了結構上、制度上、功能上和角色上的不適應性(蔡宏進,1997:252-261)，近年來有關農會體制缺失的研究甚多，以下綜合各專家學者看法及研究者的觀察了解，概述目前農會組織體制上面臨的一些問題：

- 1、組織屬性與定位不明(顏建賢,2001;吳榮杰、周百隆,2000;黃百全,2002;陳永琦 2001a;陳永琦 2001b;陳世芳、王俊雄、蔣憲國,2001)從農會的沿革、組織、業務與功能可發現，農會組織屬性模糊是許多問題的根源。就如同前面所述，農會雖較普遍被接受定位為「公益社團法人」，但經進一步探討，究竟是「公法人」、「私法人」，或「私法人之公法化」，或「依社會法所成立之社會團體組織」則無定論。

農會在起源之初，目的單純，主要功能在共同爭取會員利益，後因日本政府為加強對民間社會團體的控制，強力介入，使其成為官民合組的組織，其後又合併了各種農業合作組織，使業務及功能變得更複雜，屬性與目標逐漸模糊。

台灣光復後，經過數度爭論後，維持了職業與合作組織合併的農會性質。社政主管機關將農會視為社會團體，在當時的政治氣候下強力管制；農政機關視為半官方的公益性社團法人，而賦予許多行政任務，同時給予資金補助或優惠，並加以輔導；財政金融部門則因農會信用部屬性不明，適用的相關法規不全，而採取消極管理態度，在其設立條件、業務範圍、營運區域上加

以設限。如今農會的屬性究竟要定位為職業團體，還是經濟性的企業團體，或是合作組織，仍然莫衷一是。

2、會員與農會權利義務不明、向心力不足(吳榮杰、周百隆,2000；陳維民,2002)

1974年大修農會法，廢除了股金制度，將農會會員所認股金改為農會之事業資金，以致會員與農會之權利義務關係喪失，農會經濟性合作團體屬性逐漸模糊，而政治性職業團體的色彩則因而突出。農會屬性的模糊化也使得信用部多年來一直成為創造盈餘而主權不明的奇特部門，成為農會經營者及其他有心人士爭逐不當利潤的舞台。

3、選舉制度不良，難以發揮監督制衡力量(吳榮杰、周百隆,2000)

農會之理、監事由會員代表間接選舉產生，再由理事會聘任總幹事，間接選舉方式不只降低了理、監事會、總幹事民意代表性，易與會員民意脫節，也降低了會員積極參與農會的意願。

至於總幹事遴選制度，由主管機關遴選合格人員再由理事會聘任之，其原始設計用意是要透過主管機關「控管」總幹事人選的品質，達到選賢與能的目的，然而在政治力量及派系介入下，總幹事遴選結果還是政治掛帥，難以達到真正專業要求。

農會選舉制度另一大缺點就是理事、監事選舉採用連記法，當同一陣營掌握三分之二會員代表席次時，就可聲請採用全額連記法，囊括所有理事、監事席次（基層農會九席理事、三席監事），接著再由理事會遴聘總幹事，使得農會總幹事、理事會、監事會全歸同一派系，形成「一言堂」，監督制衡功能幾乎蕩然無存。

在這套選舉及遴選制度下，掌權的農會理、監事及總幹事都是間接選舉產生，而且絕大多數都屬同一派系，彼此間甚難發揮監督制衡功能，甚至沆瀣一氣，共同淘空農會，也讓會員對農會向心力日減。

4、複雜的選舉文化影響組織穩定性及易生弊端（林維義,1999a；郭石吉,2001；顏建賢,2001；張正義,2002）

農會的選舉包括小組長、會員代表、理監事及總幹事等環環相扣的選

舉，地方派系及政治團體經常介入，變質的選舉因素常造成派系糾紛，不只影響農會正常經營，也常造成信用部擠兌。

5、派系介入影響健全經營（黃建銘,1998；郭石吉,2001；汪宗憲,2001；吳榮杰、周百隆、陳永琦、黃士榮,2000；蔡進財,2002）

依農會法第二十六條規定，農會聘任職員，由總幹事就農會統一考試合格人員中聘任並指揮、監督。然而在總幹事遴選制度下，易生派系，每因總幹事異動而影響人事任用，造成人事異動頻繁又欠缺專業性，且易導致人員同屬一派系，較易產生人員舞弊，更遑論落實內部稽核制度。加上選舉酬庸，容易用人浮濫，不符人事精簡原則。

6、組成分子多元，幹部未必關心農民（張正義 2002；郭石吉,2001；黃百全,2002）

農會之組成分子，最初全由農民組成，使農會具有職業團體或合作組織特性，後因事實需要，開放年滿二十歲國民，居住在農會組織區域內，也都可加入成為贊助會員，而依法登記的農業合作組織也得加入為團體贊助會員，最後並進一步開放公司行號、工廠也可成為贊助會員，除無選舉權及被選舉權外，其他應享權利與會員相同，並得當選監事（農會法第十三條）。由於組成分子日益複雜，農會已演化為非職業團體，並淡化其合作組織色彩。

再者，農會從小組長、代表、理監事，尤其是帶頭的理事長、常務監事應該都要真農民而非假農民，但目前兼業、掛牌的農民太多。農會法規定擔任理監事需要有二至四分地，不過不少擁有農地者卻非務農，尤其在農地開放自由買賣後，有錢人更易取得農地，他們參選農會幹部比農民肯花錢，其目的不是為農民謀福利，而是為提高身分，作為競選公職踏板，或利用農會資源提高聲望，以權謀私，往往置農民疾苦於不顧。

7、權責爭議及監督管理難以落實（黃建銘,1998；郭石吉,2001；陳永琦,2001a；陳永琦,2001b；黃百全,2002；林啟淵、王瑜林,2002；陳維民,2002）

過去農會主管機關在是三級三軌制，有中央、省、縣市三級，在中央又形成內政部、農委會、財政部「三頭馬車」現象，在一九九五年中壢市農會擠兌時出現嚴重爭議，財政部、農委會僵持不下，拖延了將近一年才由內政部召集相關機關協調台灣省農會予以合併解決。

這種多級且三頭馬車的監督困擾，在精省後縣市直接面對中央，二〇〇一年七月農會法修正施行，將農會中央主管機關由內政部改隸農委會後，獲得部分改善，但針對信用部管理權責及處理方式，農政、財政單位之間還是迭起爭議。例如，財政部以金融重建基金由銀行合併經營不善農會信用部後，有關信用部設立年代涉及財產歸屬，財政部、農委會看法南轅北轍；二〇〇二年八月、九月因財政部對信用部實施分級管理引發農會強烈反彈的改革爭議中，農委會與財政部的口徑也未完全一致，台南縣長蘇煥智甚至率先將信用部主管機關由財政局改為農業局，獲得「全國農漁會自救會」支持，要求其他縣市比照辦理。也因農政、財政單位對農會寬嚴不一，讓農會對其觀感不同，在二〇〇二年八月農會因為互助金停發動員前往中央抗議時，農會就將矛頭指向財政部，並宣稱要聲援農委會。

另依照農會信用部業務管理辦法規定，屬於目的事業主管機關的金融主管機關，雖可引用銀行法相關條文，對違反法令、章程的農會信用部進行各種處置，但由於大部分情況必須層層報准，及會同中央主管機關，實際執行起來，無論在時效上或效果上，都大打折扣，無法達到防微杜漸功能。

其次，檢查權與處分權無法結合，農會信用部發生問題時，財政機關對主其事的總幹事或理監事等主要負責人，無法逕行採取必要措施，必須由主管機關的農政單位處置；又金融檢查業務，係由中央存款保險公司依存款保險條例及受財政部委託辦理檢查工作，但因中央存保公司僅有檢查權，而無糾正處分權，無法及時處理檢查缺失，不利農會信用部的處理。

此外，依農會法第八條規定，下級農會受上級農會輔導，卻因上級農會未設信用部，且農會法之主管機關無信用部業務監督權，而難以落實，無法建立完整的農會系統機制，對於意見整合及溝通協調力量難以發揮。

8、信用部未具獨立法人地位，不利於經營(林維義,1999a；郭石吉,2001；汪宗憲,2001；姚欣欣,2001；黃百全,2002；陳永琦,2001a；陳永琦,2001b；林啟淵、王瑜林,2002)

農會信用部只是農會內部的機關，並無獨立的法人地位，除不能單獨成為權利義務主體外，也無法發揮自主經營之企業精神，其諸多作為必須假手於農會本身，故受制於農會之利益糾葛與派系紛爭，導致無法專業經營，甚至未

能正常運作，難以達成如一般金融機構的專業化設計；同時其財產登記於農會名下，造成財產糾葛不清，不利信用部財務結構（蔡進財，2001）。

9、組織間缺乏連貫及整合功能，資金難以融通，經營風險高，且缺乏對外單一窗口（黃建銘，1998；吳榮杰、周百隆，2000；郭石吉，2001；蘇進財，1998；陳永琦，2001a；蔡宏進，2001）

農會信用部在現行金融體系下，缺乏自有的上級資金融通中心積極接受各地農會餘裕資金轉存，並對資金不足農會進行融通，而中國農民銀行、合作金庫、土地銀行等三家農業行庫逐漸民營化、公司化後，又有營利要求及風險考量，對農會信用部融資及餘裕資金轉存興趣不高，使得農會資金融通的需求未能獲得滿足。至於農會體制雖為三級制，但上、下級農會之間並無主屬關係，下級農會僅受上級農會輔導，上級農會又受限無法成立信用部使農會信用部組織體系呈扁平狀，無上、下級間縱向連貫整合，加上各基層農會信用部之間並無橫向結合，使組織間缺乏連貫，相對於一般金融的大規模經營，明顯處於不利地位。雖然在一九九六年各地農會接連發生擠兌時，財政部修訂農會信用部業務管理辦法，允許農會信用部在重大偶發事件，有流動向需要時，得將餘裕資金相互支援，但由於平常的業務與資金仍沒有相互連繫與支援，各個農會為各自營運的個體，無法產生整體規模經營效益，資金也難互通有無，做適當的配置及有效的運用。

此外，也由於上下農會之間垂直關係薄弱，整合性低，不只在經濟功能上難以擴大規模，增加競爭力，在社會功能上難以發揮爭議力，在政治上政治力未能充分發揮爭取權力，同時也缺乏單一對外窗口，此現象一直到2002年由中華民國農民團體聯合訓練協會發起全國農漁會組織全國農漁會自救會後，情形才有所改觀，不過畢竟這並非常態。

10、專業性不足（林維義，1999a；蔡進財 2001；郭石吉，2001；汪宗憲，2001；姚欣欣，2001；黃百全，2002；林啟淵、王瑜林，2002）

農會匯集農業、金融兩種屬性完全不同的業務，總幹事、理監事擁有財經、農經背景者少，過去在金融缺乏競爭，甚至在地方享有獨佔市場的時代，尚可掩飾其缺點，如今金融高度競爭，領導階層專業性不足，就窘態畢露，缺乏競爭力，現行農會法對理、監事、總幹事的學歷及金融專業知識背景未有嚴格限制，對需專業經營的信用部金融業務形成極為不利的影響，在未落實授信制度、內部控制及內部稽核制度下，經營績效不彰，造成

弊端叢生，無法有效健全經營。雖然在二〇〇一年修訂農會信用部業務管理辦法，增訂信用部主任及分部主任的專業條件，稍可改善經營專業性不足的缺憾，但因農會總幹事大權在握，在選舉及派系掛帥下，專業也難敵政治，未必能有所作為。

- 1 1、總幹事權力過大，未能落實內部牽制（李青萍,2000；蔡進財,2001；吳榮杰、周百隆,2000；陳永琦,2001a；陳永琦,2001b；黃百全,2002；吳榮杰、周百隆、陳永琦、黃士榮,2000；蔡進財,2002）

總幹事除了擁有農會各部門員工的聘任及指揮、監督權外，更可直接介入信用部放款業務，出現形同總幹事一人自行鑑價、核定的情形，嚴重違反內部控制，以致弊端頻生。近年來許多農會金融弊案，就與總幹事濫用權力有關。雖然在一連串農會弊案後，主管機關要求農會設置授信審議小組，情況稍有改善，但總幹事仍可透過其人事權干預授信。總幹事權力過大，一直是農會組織缺失中，深受詬病的一環。

- 1 2、非股金制度，無法迅速擴充淨值，使財務結構不健全（林維義,1999a；郭石吉,2001；吳榮杰、周百隆,2000；姚欣欣 2001；汪宗憲,2001；蔡進財,2001）

1974年廢除農會股金制後，農會信用部盈餘需提撥百分之六十二作為推廣經費，使信用部淨值無法隨業務擴充有合理的成長，僅能依賴有限的盈餘緩慢累積事業資金，不只限制信用部擴充業務規模，失去競爭優勢，更造成虧損農會無法藉由淨值增加改善財務結構，不利資本管理。農會自有資本一向偏低，如存款總額十億元以上，其事業基金最高僅要求二千萬元，淨值偏低影響其安全及健全經營。

- 1 3、缺乏上級農業專業金融機構之最後貸款融通管道（林啟淵、王瑜林,2002；郭石吉,2001；蘇進財,1998）

農會信用部在面臨緊急流動性資金需求時，無法由三家農業行庫取得緊急流動性資金，主要係三家行庫並不具備中央銀行最後貸款的角色，無法比照一般商業銀行，可向中央銀行貼現窗口請求最後融通，因此無法在發生流動性危機時提供緊急融通。

四、小結

台灣的農會歷經百年的演化，由單純的農民團體逐漸轉變為既非職業團體也

非合作組織的複雜系統，其所扮演的角色、肩負的任務與所發揮的功能，也隨著時代的變遷而有階段性的變化。

在一九七四年農會法頒行後，廢除了股金制度，並將農會總幹事的產生方式改為遴選制，農會設立信用部辦理金融事業的法律依據也自此確立，其後雖然農會法及相關法令雖經多次修改，但還是以此為基本架構，組織體制上並無太大的變化。

然而，股金制的廢除、總幹事遴選制的設立，與總幹事絕對人事權的賦予，使得會員與農會間的權利義務關係消失，加上選舉制度的設計、地方派系的介入及過去執政黨的縱容，使農會內部權、能制衡機制無法充分發揮，導致部分農會成為少數人把持經營。這些農會表面上仍冠冕堂皇的標榜是財產為全體農民會員所共有、農會由全體農民所共管、利益由農民所共享的「農有」、「農治」、「農享」之組織，其實卻淪為派系或少數既得利益者以權謀私的機構。

由於農會深入台灣農村基層各處，對農村社會有深遠的影響，政黨因而積極介入掌握其政治資源；行政機關為使便宜行事，將之視為行政末端機構而賦予相當的任務與公權力，同時給予各種補助、優惠或保障；財金主管單位則因農會信用部屬性不明，為防止弊端而給予消極的業務限制，而且因信用部是農會賴以為續的命脈，又非獨立法人，財金主管機關在執行信用部監督管理任務時，又難免有權責無法一致的無力感；至於農會本身雖擁有信用、推廣、供銷、保險等部門，但長期以來經營者偏信用部，輕忽其他部門，又被批評為不務正業；有人強調沒有信用部就沒有農會，沒有農會就沒有農業發展及犧牲農民權利，但也有人痛罵農會是吸血鬼，要求信用部獨立脫離農會，回歸農業的本業。在利益、權力、政治、認知等交錯互動下，農會成為組織體制不明的奇特組織，而這個奇特的組織偏偏又很龐大，結合在一起又很夠力，無人敢加以小覷。

農會具有政治、社會、經濟、教育等四大功能，在互利共生的政治生態下，農會在台灣農業及經濟發展、政治民主化過程中，對保障農民權利、提高農民知識技能、發展農村經濟、促進農業現代化及改善農民生活等曾有不可抹煞的貢獻；而在此同時，農會也蒙受政府補助、租稅減免、事業特許、區域寡佔等利益。

在1970、80年代，台灣經濟快速成長，帶動了鄉村發展及地價上漲，許多農會因而吸收大量農村資金，累積大量盈餘，成為農會辦理各項業務的主要經濟來源，農會員工因福利佳炙手可熱，也因利之所驅，吸引政治勢力覬覦競逐，

在內部權能制衡機制無法發揮，農會產權又形同無主的情形下，地方派系力爭農會權力、利益，容易衍生人謀不臧的弊端。

農會先天組織體制的設計有許多缺失，在農村經濟繁榮時期，其業績表現尚可掩蓋組織體制的缺失，等到1980年代，台灣社會由農業轉型為工商業，農業生產比重逐漸縮減，農會問題開始顯露，尤其到了1990年代，因金融自由化政策的推行，民營金融機構大量增設及信用合作社紛紛改制為地區性商業銀行，金融業競爭益形激烈，農會信用部過去長期獨佔或寡佔的優勢逐漸受到侵蝕，加上近幾年來農業產值的萎縮，房地產持續不景氣，以及人謀不臧，更使農會窘態畢露，其體制上的缺失，已到了非改革不可的地步。

農會興衰榮枯與信用部息息相關，而整個農會及信用部的弊端，除了肇因於內部經營管理不善外，主要是受到農會組織與監督管理體制等問題所影響，而要解決農會問題，有幾個大方向，一是將信用部獨立於農會之外，使信用部免受農會干擾，得以單純針對信用部進行整頓；二是讓經營不善的信用部退出市場，保留經營體制尚佳的農會；三是維持現狀，並同時解決農會及其信用部問題。

在這個方向上，若單純從金融角度看，將農會信用部自農會分開，成立獨立的專營金融機構當然較容易管理，也較能解決問題，如此一來，信用部資金可免為農會其他部門流用，也可不受農會弊端拖累，金融主管機關可專責管理，並擴大其業務範圍，對其經營發展較有助益。不過，依照當前政治、經濟環境予以全盤考量，短期內要將信用部獨立於農會之外幾乎是不可能的理想（吳榮杰、周百隆,2000），因為儘管農會盈餘大幅縮水，但農會的總盈餘大多數還是來自於信用部盈餘，向來依賴信用部盈餘做為農會推廣及綜合管理費用的體制必須整個改變，而且會強烈衝擊到農會的組織資源、政治資源、人力資源，勢必遭受既得利益者的反撲及政治勢力的撻伐。至於讓經營不善的信用部脫離農會的政策，在二00一、二00二年政府連續兩波整頓基層金融機構，遭遇農漁會強力反撲而受挫後，由商業銀行合併農會信用部的動作也暫時無法繼續下去，現在能做的就是進行「體制內」的改革。

不過，儘管農會改革一時受挫，但農會問題若因循苟且按現狀持續下去，也只是坐以待斃罷了，農會經營者切勿心存僥倖，也不能嘴巴喊著支持改革，一改到與切身有關的權力、利益就抵死不從，再找一大堆理由抗拒，否則將來不只是農會動員向政府抗議，恐怕農民也會向農會抗議，因此農會體制的改革一定要持

續下去。

針對上述農會體制問題，本研究主張：要解決農會經營危機，宜從農會的功能、組織及信用部管理、監督與輔導等多方面著手改革，才能標本並治。

- 1、 理性制訂農業金融體法，建構完善的金融體系及監督系統：針對農會組織間缺乏連貫，難以擴大經營規模及競爭力，以及信用部缺乏上級專業金融機構之最後貸款融通管道、農會餘裕資金轉存等問題，朝野各政黨及農會已達成共識，訂定農業金融法，設立農業金庫或農業金庫銀行等農會的上級農業金融機構，以建構完整的農業金融體系，雖然有人質疑金融機構已經過多且高度競爭，農業產值又低，是否有生存的空間，但因此點是許多農經專家學者長期以來的訴求，也取得朝野政黨共識，筆者樂觀其成，但這絕非解決農會問題的萬靈丹，其他改革措施也要同時並進。
- 2、 強化金融監理人才：有關農會管理多頭馬車、權責爭議的老問題，朝野已呼應農會的要求同意將信用部主管機關由財政部移至農委會，不過因金融涉及高度專業性，農業部門金融人才可說是少之又少，一定要先具有足夠的金融專業人才才可以接管，否則解決了一個問題，又製造另一個更嚴重的問題；同時農委會一旦接管農業金融後，就不能再像過去只扮白臉，未來也要經常扮黑臉，確實監督管理，有問題立即糾正處分，不能寬貸。
- 3、 恢復農會股金制：農經專家學者另一爭取多年的訴求，就是要求恢復股金制，此點也獲得政府及朝野政黨支持，不過有人則主張採取股本制。不管是採股金制或股本制，都對提升農民對農會的向心力有助益，也可改善目前農會法迅速累積淨值的缺點，有助於改善農會脆弱的財務結構及經營危機；不過，如此一來，未來農會盈餘是否再能提撥百分之六十二供作農業推廣經費，不無疑問。
- 5、 改善選舉制度及增加理、監事、總幹事的財務責任：農會一向備受詬病的派系介入、內部控管不佳、權能不能制衡、少數人集體舞弊以及複雜選舉文化影響經營穩定性問題，本研究建議徹底檢討現行的農會選舉制度，增加理、監事及總幹事的財務責任。現行農會法第三十條規定

農會理、監事出席法定會議，其決議有違反法令或章程，致損害農會時，應負賠償責任。同時第三十二條規定，農會總幹事執行任務，如有違反法令、章程，致損壞農會時，應負賠償責任。不過，光是這樣的過失責任是不夠的，為加強農會經營者的責任感，並提升社會大眾對農會的信心，宜參照信用合作社法第十九條第一項規定：「信用合作社不能清償存款債務時，其理事及經理人，應負連帶清償之責任。」及同法第二項：「前項責任於理事或經理人解任後，經過二年方能解除。但因有歸責於理事或經理人個人之原因者，不得解除。」之規定，加強理、監事及總幹事對存款人權益的財務責任。如此一來，理、監事責任加重，對於內部控管、監督就會比較用心。

- 6、 增加農會領導幹部金融專業條件：對於農會領導人專業能力不足，又要力保信用部存在，本研究建議理、監事至少要有三分之一以上由金融專業人士擔任，總幹事則需具備金融專業知識，否則應在總幹事之外，另設一與總幹事平行的信用部總經理或主任，除可提升管理階層的金融專業能力，又可改善總幹事獨攬大權的弊端，不過欲向總幹事分權，恐怕還是會遭到強力反彈。
- 7、 集思廣益為農會尋求定位：農會的定位究竟是職業團體，或是經濟性的企業團體，多年來爭議不休。對於已無信用部業務的農會，可定位為多功能性的合作組織，以結盟方式擴大經營規模，妥善運用現有通路優勢，採取專業經理人管理制度，協助農會拓展運銷業務。

第二節、 政治力對農會經營管理的影響

台灣農會的基本性質應是經濟性與社會性的，依據農會法第一條可看出農會在宗旨上政治色彩並不濃厚，農會是以服務農民為主，不宜涉入太多政治性(趙永茂、黃瓊文,2000；蔡宏進,1998)。

然而，從農會沿革可看出，不管是日本政府或光復後的國民黨政府，以外來政權為了統治方便，不斷的將政治力介入農會；最近幾年則政治民主化如火如荼的展開，政黨、派系競爭激烈，爭相拉攏農會，讓派系在政黨的角力、組織體制的缺陷中介入農會並壯大聲勢，而政治力的介入操控，不只嚴重影響農會的正常營運，使弊端叢生，而且阻礙農會改革。

近年來，農會經營問題層出不窮，報章媒體在探討農會經營缺失問題時，紛紛將矛頭指向政治力及派系不當介入農會，也因農會特殊的選舉文化，讓農會與地方政治派系脫不了關係，甚至被點名為「黑金」的政治根源。有學者就指出，農會信用部放款業務發生缺失，大眾輿論咸認為是人謀不臧，農會總幹事權力過大，過度熱衷政治，亂搞地方派系所致(黃建森,2001)。由於地方派系的操作及主事者的人謀不臧，造成農會金融業務的諸多弊端，使農會在國人心目中的形象降至最低點(顏建賢,2001)。

政治力及派系的介入農會，不只引來媒體爭相撻伐，更引起專家學者、研究生興趣，紛紛投入研究探討，除了較早的郭敏學(1997)與李展臺(1981)從農會與選舉、農會與政黨、農會與地方派系等問題，或是農會在農業政策的推動，討論農會與政治的關係，近年來也不乏以政治角度探討農會的論文。台灣地區非政治性組織的最大社團之一的農會，竟成為研究台灣地方政治者所感興趣的研究標的，實在值得玩味。

陳淑莉(1995)的碩士論文「台灣地區農會之政治經濟分析」，由農會的沿革變遷及政治力介入情形，探討農會為誰所有、為誰所治、利益為誰所享？

黃德福與劉華宗(1995)在「農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例」的研究中，焦點著重在農會政治性角色的形成以及農會與政黨間的關係。

劉華宗(1995)的碩士論文「台灣地區農會政治角色的變遷 M鄉農會個案

研究」，乃是以國家統合主義的角度探討國民黨來台後，如何透過農會改組將其納入國民黨的統合結構中，以及地方派系、國民黨、農會三者之間不同時期的互動關係。

劉兆隆(1996)的碩士論文「台灣奇蹟下的農業部門」，探討農會、國家機關、小農的連結關係，並闡述國家機關以有形的制度及無形的政治運作，控制農會。

林怡萍(1999)的碩士論文「農會信用部經營的政治經濟分析——以苗栗縣為例」，探討政黨、國家機關、地方派系介入農會信用部。

趙永茂、黃瓊文(2000)「台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究——雲林縣水林鄉農會一九七〇及一九九〇年代為例之比較分析」，旨在探討農會派系特質的變遷。

此外，近幾年來許多有關農會組織體制或信用部改革的研究中，也紛紛對政治力、派系的介入農會經營，提出批評，包括：蔡宏進(1995)；黃建銘(1998)；林維義(1999a)；顏建賢(2001)；郭石吉(2001)；張正義(2002)；王嘉麗(2001)；吳榮杰、周百隆、陳永琦、黃士榮(2000)；黃建森(2001)等人，都曾將政治力或派系介入列為影響農會經營的因素之一，主張要有所改革。刁曼蓬更早在1993年農會營運高峰時期，就對農會等基層金融高度政治化，深以為憂，他提出警訊說：「全國地方金融網路，因為高度政治化的結果，用力撞擊快速成長的金融專業。潛在的金融管理問題，正深深地困擾著中央級的金融主管單位，如何在金融與政治間設立一道「防火牆」，已是財政部的頭號課題。」而後來的事實證明，其憂心並非杞人憂天，農會、金融、政治的交錯糾纏，確實為主管單位帶來極大的困擾。

本節將從農會的沿革與演進說明各階段政治力介入農會情形，然後探討政治力介入對農會經營管理的影響，最後在小結部分進行檢討與省思。

一、農會政治力之演變

(一)、日據時代

台灣第一個農會於1900年在三角湧(今台北縣三峽鎮)成立時期，這時的農會純粹是農民自動組成的職業團體，以抗衡地主、爭取權益、共同墾拓等為目的(陳希煌,1997)。日本政府既不鼓勵，也不抑止，當時也無法令規章保障或禁止(吳榮杰,1997)。到了1908年，日本政府為推行「工業日本，農業台灣」，

頒佈「台灣農會規則」及其施行細則，賦以農會法人地位及確定組織系統，開始控制農會，使農會成為台灣農督府在地方農政上最有力的輔導團體，也是控制農產品的半政府機構，政治力的介入使農會原屬農有的地位開始變質（郭敏學，1984）。

1937年中日戰爭爆發，日本政府將農會由原來的單級制改為二級制，在州廳農會之上成立全島農會，並在州廳之下的郡設分會，街庄設地方委員會，農會會長由各級政府首長兼任，其目的是加強指揮與控制，以厲行戰時的經濟統制政策，政治力直接介入，不合理現象日漸嚴重。

1943、1944年（太平洋戰爭爆發的第三、四年），日本政府為統合農業資源，挽救戰爭頹勢，將農會與辦理信用業務的產業組合，以及其他的畜產會、山林會、青果組合、肥料配給組合、糧食協會、農機製造會社等，統歸合併為三級的農業會。

由上可知，農會除了初期是目的單純的農民團體外，其後的沿革演變，都是日本政府基於控制目的所為，充斥著政治力。至於產業組合的誕生原因乃統治當局在完成殖民地資本主義化的基礎工程整頓工作之後，擬著手進行產業開發，以利達成獨佔資本的殖民政策目標的一個步驟，以政治上擔任組長及經濟利益，將農村中高利貸地主商人地主勢力，吸收納編入產業組合，也因進入產業組合確實有利可圖，故衍生為了謀利的派系鬥爭及地主與地方官僚勾結現象（涂照彥，1992）。由此可知，派系問題已在此時存在於農會裡面。

綜上所述，日據時期的台灣農會組織，不論是產業組合或是後來合併各類組織的農業會，與其說是為了農民而組織的團體或農民的自主、自治團體，不如說形式上是如此，事實上完全是官製、官治的機關，是總督府農業政策的代行機關，或其行政施策的一環，具有強烈的準官方色彩，此一性格對於光復後的台灣農會有很深遠的影響（胡忠一，1996）。

（二）、國民黨黨國威權執政時期

國民黨政府自日本人手接收統治台灣後，三級制農會仍被維持，且在歷經分合的爭議後，在1949年將農會與合作社合併，改組成為農會，不過改組後農會成效不彰，農會為非農民把持，於是延請美籍農村社會學家康乃爾大學安德生博士來台研究。在安德生所提的十六項建議中，較富爭議的是第七項農會應避免介入政治活動及政治控制的排除，和第十二項農會得參與農業政策制定兩項。

雖然國民黨擔心賦予農會高度自主權及自治權，可能重蹈大陸農民暴亂的覆轍，但又因對美援依賴甚深，不能不重視美方所提的改革意見，因此經過協調折衝後，在1952年行政院公佈的「改進台灣省各級農會暫行辦法」中，規定農會及其職員不得介入選舉活動，但卻未規定農會得參與農業政策制定（黃德福、劉華宗,1995）。

雖然國民政府在「農會暫行辦法」中妥協，規定農會不得參與選舉及政治活動，但在大陸受農民暴動的切膚之痛，國民黨不可能放棄對遍佈全台、深具影響力的農會組織的掌控（林怡萍,1999）。1954年農會改組後，總幹事百分之百都是國民黨員；在3747位理事中有3607位是黨員，佔96%；1530位監事中黨員有1503人，佔98%，國民黨完全控制農會。而在國民黨取得農會的主導權後，不但未信守「農會暫行辦法」的規定禁止農會介入選舉活動，反而運用農會有效動員農民支持國民黨，使農會成為選舉基層組織（黃德福、劉華宗,1995）。

1974年政府廢止實施二十多年的「改進台灣省各級農會暫行辦法」，大幅修改農會法，其中股金制的廢除，使得連帶責任制度及會員對仍盈餘分配的規定廢除，使會員與農會資金的權利義務脫節，農會成為既非職業性團體，又非純粹的經濟性組織，也失去其為合作組織的法理依據，對後來農會的發展影響很大（陳希煌,1997）。原本兼具職業團體與企業組織的雙重性格，在股金制廢除後，農會漸漸失去其合作經濟的企業組織功能，而走向政治性功能為主，變為地方政治勢力角力的場所（林怡萍,1999）。此外，農會總幹事的產生改為遴選制，規定總幹事先由主管機關遴選，再由理事會就合格人選聘任之，讓政府可操控總幹事資格，有助於控制農會。

綜觀在國民黨執政的黨國一體時期，國民黨一方面透由總幹事遴選制度，且總幹事沒有任期限制，以及黨部提名制度，讓效忠於國民黨的總幹事得以成為「萬年總幹事」，以掌控農會；另一方面，由政府賦予農會獨佔事業的權利及補助經費。雙管齊下，讓黨、國牢牢的控制農會。此時期國民黨與派系之間形成上下依恃與垂直互惠結盟關係，國民黨讓派系控制佔據農會，而派系則在選舉中將所擁有的動員能力及匯集而來的選票轉化成為國民黨的選票，二者形成互惠結盟關係（趙永茂、黃瓊文,2000）。

由於農會組織深入鄉村，動員能力強，成為國民黨政府滲透基層的最佳管道。

因此，研究者認為經由政府部門、政黨部門的雙元控制，農會自主性角色喪失，實為可以預見的結果（林爵士,1993）。而在國家機關主導下，台灣農會本質上成為一個以經濟手段達成政治性目標的人民團體組織（施昭顯,1983）。

（三） 民主改革以來

透過地方派系的運作，地方金融與各地選戰緊密結合，是台灣地方自治的特色(刁曼蓬,1993)，而這趨勢在進入1990年代農會信用部業務快速擴張時期，更是愈演愈烈，農會不但成為選舉機器，本身組成也日益政治化。

90年代，台灣進入政黨競爭時代，人民在國民黨之外還有其他的選擇，國民黨不再是派系唯一可合作的對象。相對於國民黨威權體制的弱化，農會派系自主性明顯提高。在過去國民黨威權統治時期，派系並無自主性，總幹事的遴聘人選需由地方黨部（民眾服務站）提名，理事會只能就國民黨所同意的人選聘任總幹事。但到了此階段，地方黨部已無法決定總幹事人選，轉為派系決定，農會的提名制度更制度化、自主化；至於動員輔選角色也隨之變遷，農會派系從過去被迫為國民黨動員，轉而角色變為更自主與積極主動（趙永茂、黃瓊文,2000）。

1991年國民黨為因應二屆國大代表選舉名額大增，主導修改農會法開放總幹事及聘僱人員可參選兼任國大代表，果然在此次選舉中，國民黨提名不少農會總幹事參選，農會派系的動員輔選角色，從過去威權體制下不得不為國民黨輔選，如今變成是替自己輔選，農會的輔選角色轉變（趙永茂、黃瓊文,2000）。農會與國民黨的關係，也由過去的侍從恩庇關係，形成夥伴合作關係（林怡萍,1999）。

後來國民黨在大選中節節敗退，面對民進黨的強力挑戰，國民黨對農會的依賴更深，也讓派系及農會總幹事在農會更有上下其手的機會，然而，農會弊端日生，加上農業經濟的不景氣，農會經營日益艱困，其動員輔選能量下降，在2000年總統大選中，國民黨更在農村全面潰敗。

政黨輪替之後，民進黨在農會改革上較無包袱，因此大力整頓農會信用部，卻引來農會及國民黨群起反彈，批評民進黨是假借改革之名，行拔除國民黨「樁腳」之實，使農會改革論戰「政治化」。

二、 政治與派系介入對農會經營管理的影響

農會因有綿密的組織動員網路，農會信用部又擁有資金調度能力，不只吸引國家機關介入籠絡，提供經費補助及經營特權，以利統治權行使及施政方便，也引起政黨覬覦，要將其收編成為選舉動員組織與樁腳；至於派系也看上農會有人、又有錢，又能獲得政府補助，尤其是信用部的資金，更是選舉經費調度的「金庫」，因此無所不用其極的介入操控農會。政黨、農會、派系形成特殊的利益關係，林怡萍（1999）就對政黨如何與農會進行利益交換，認為農會其實是政黨與派系利益交換的中介站。

也因這層共生的利益關係，政治與派系的介入，勢必對農會營運造成負面的影響，其主要表現在以下幾方面：

（一）在業務方面：在派系競爭激烈情況下，農會總幹事一職變得政治性意味濃厚，為了應付四年一次的農會選舉，不少農會總幹事熱衷於派系活動，未能專注於農會業務，使農會營運受影響。由於農會總幹事是經農會會員代表、理事等層層選舉後再產生，本人不用直接面對會員考驗，經營派系比經營農民更有政治上的利益，難免會本末倒置的疏於業務。

（二）易生弊端：總幹事為滿足或應付派系及選舉功臣需求，在貸款鑑價評估，往往會不夠確實，營私舞弊，導致逾期放款或呆帳增加。

（三）過度重視與外界的政治關係，對許多業務的經營會迷失方向；同時也因太過在意黨政機關的要求助選，消耗不少農會組織的財力及人力在助選上（蔡宏進,1998）。

（四）內部人事方面：總幹事在農會中握有絕對的人事權，對於農會員工的任用具有生殺大權，然而，總幹事能坐上這個位子，必須依靠理事會中多數派支持才能當選，支持總幹事的派系力量往往是制肘的力量，在用人方面籠絡派系（林怡萍,1999）。此外，在農會幹部選舉中，難免會出現內部人員的立場或支持對象不同的情形，以致選後當選者會運用權力清算異己，造成人事的不安與不公平現象（蔡宏進,1998）。

（五）、利益分配：農會本質上是人民團體，若有盈餘應回饋地方，依農會法規定，每年必須提撥公益金百分之五，然而事實上這些回饋地方的經費，最後還是被地方機關團體所瓜分，而這些團體的背後又正是操控地方政治的派系，因此表面上看到回饋鄉里的不少，實則是一種利益分配（王明輝 1993）。

(六)、形成農會改革的阻力：最近幾年來，政府主管部門陸續對農會信用部提出許多改革主張，包括1995年信用部獨立成立專業農業銀行；1996年信用部設立總經理制度；1997年鄉鎮市農會出資成立農業銀行，信用部成為其分行；1998年鼓勵農會合併；2000年成立全國農民銀行（李紀珠,2002），到2001、2002年合併經營不善農漁會信用部；2000年農會信用部分級管理，無不遭到農會抗爭，其中有不少改革主張，都在農會強烈反彈，政治力的介入及考量下無疾而終。

過去農會的選聘任人員只要涉及賄選案一起訴就停職，讓多數農會人員相當不滿，覺得對他們太過嚴苛，利用總統大選前向國民黨施壓，果然在1999年6月時，國民黨強力動員立法院通過農漁會法修正案，讓全省二百餘位原本涉案遭起訴停職的農漁會幹部，修正為判決確定後才處分的做法。這項修法使二百餘位農漁會幹部復職，被視為是為國民黨2000年總統大選護航（林怡萍,1999）。

(七)、影響農民及會員向心力，不利農會經營：派系及政治力的介入，讓部分農民以為農會只顧派系利益，不顧派系以外的農民；只奉承上意或政黨旨意，忽視農會心聲，影響農民對農會的向心力。

(八) 謠言中傷，影響農會業務發展：地方派系角逐農會主導權，若為良性的競爭，應有相互監督為農民謀福利的正面功能，但若惡性競爭，施放不當謠言或發動派系異常提領存款，則會對農會營運造成重大傷害。近年來許多農會擠兌事件，就與謠言有關（參考附錄二）。

(九) 黑金介入，破壞農會形象：在派系尖銳對立下，有的派系援引黑金介入，以求勝選，不只嚴重破壞農會形象，且日後干預農會營運，造成負面影響。

三、 小結

按照農會法所訂農會宗旨，農會本應以服務農民為主，不宜過度涉入政治，但自日據時代的日本政府或戰後長期執政的國民黨政府，都長期掌握利用農會作為控制農村政治、經濟的組織，近年來隨著台灣的民主化，選舉激烈競爭，政黨及各股政治勢力爭相拉攏農會爭取農村選票，讓農會一直充滿濃濃的政治味。

由於農會深入農村，擁有可觀的政治、經濟網路，加上本身的選舉也極具政治性，政黨要農會的選票，地方政治人物看上農會的重要職務，派系則覬覦農會

的政治、經濟利益，在政黨的支持、政治的激盪及制度的缺失中，農會製造派系或是派系介入農會，不只使農會蒙上「黑金」的污名，也嚴重影響到農會的經營管理。

派系、政治力影響農會經營管理，主要表現在利益分配、人事任用、改革阻力、黑金形象、弊端、謠言中傷及農民向心力降低等各個方面，因此要求改革的聲音不斷。不過，因為政治關係與網路有助於農會的生存與發展；大社會的政治激烈競爭，各個政治團體與人物對農會緊抓不放；農會經營者的偏差態度行為，使農會要避開政治經營有其困難。

然而，依照台大農業推廣系在幾年前所做的一項民意調查，有 80.86% 的農業正會員，81.21% 的贊助會員，72.11% 的選任人員，76.67% 的聘任人員認為農會不應該參與政治性活動（陳昭郎,1995）；在同一項研究中，專家學者甚至認為，政治與派系介入農會組織，對農會組織的影響更甚於 G A T T⁶ 的衝擊。因此，農會領導者應有所體認，要明辨農會政治參與的利弊得失，以及何者當為及不當為，不能只顧私利，或將農會當做政治晉升之階，而罔顧農會及農民權益。

由於政治的壓力不小，農會經營者要有所作為才能頂住政治、派系壓力，避開不必要的政治經營，才能贏得農會組織內外及農民的支持與尊重。

⁶ 關稅暨貿易總協定，W T O 的前身。

第三節、 加入W T O對台灣農業的衝擊及對農會經營的影響

經過多年的諮商與談判，台灣終於在2002年1月正式為W T O（世界貿易組織）的一員，對於長期被阻絕於聯合國及其他國際重要組織的台灣而言，無疑的向國際開啟了重要的一扇窗，也對於以進出口為導向的台灣經濟有其正面意義。不過，W T O正如同劍之雙刃，固然有利於出口，但也要遵守入會規範開放市場，勢將對國內產業造成影響。

台灣早在1990年就申請入會，近年來有關W T O的研究報告甚多，其中與農業、金融有關者甚多，但真正以農會與W T O二者關聯為題的論著則如鳳毛麟爪，到2002年底，在中華民國期刊論文索引中，有關「農會」的一百九十八篇著作中，沒有一篇是以「W T O」為題者；在全國博碩士論文摘要的八十四編論文中，也無以「W T O與農會」為題的著作，然而這並不代表W T O與農會營運無關，事實上，許多有關農會的研究報告或著作中，都常會提到「W T O」，如李桐豪、張奇勳、梁連文(1999)就指稱，隨著金融市場的競爭日益激烈，以及農業在加入W T O後生存的困難，都將陷台灣農會的發展於困局；甚至在農會改革或農會向政府爭取經費的計畫中，也一再以「W T O」理由，足見我國加入W T O確實會對農會營運造成影響。

農會主要經營業務包括供銷、推廣及信用，加入W T O後首當其衝的是農業，農業經濟的變動勢必會波及農會的供銷、推廣等業務，在農業面臨挑戰時，農會必須扮演更積極的角色。至於辦理金融的信用部門，加入W T O方便外國銀行進入台灣營運，將使已呈飽和的金融市場競爭更加激烈，多少也會波及農會金融業務，尤其農會主要營業服務對象是農民，當農業經濟的榮枯影響到農民收入時，也將影響到農會存款、貸款；此外，面對W T O衝擊，農業進行欲轉型時，也須要貸款增加對農業的投資，凡此種種都會對農會造成影響。因此，本節將先探討W T O的基本規範，然後闡述其對農業的衝擊，最後由農業、金融兩個角度剖析W T O對農會的影響。

一、W T O的基本規範及我國加入W T O的利弊

（一）、W T O的基本規範

W T O (World Trade Organization)，中文譯名世界貿易組織，於一九九五年一月正式成立，其前身是成立於一九四七年的「關稅暨貿易總協定」(簡稱G A T T)(朱敬一、林全,2002；羅曉軍,2001；農委會,2001 a)，到二00二年底有

一百四十四個會員國，會員間進出口貿易價值約十兆億美元，佔全世界貿易值的百分之九十五左右，可謂是「世界經貿聯合國」(農委會 a,2001)。

W T O是現今世界上唯一致力於貿易全球規則的國際組織，也是規範和協調當代全球經濟貿易關係最權威的組織(羅曉軍,2001)，所規範的範圍，除了傳統商品貿易外，尚包括農產品及貿易有關的投資、爭端的解決、智慧財產權保護及服務貿易等議題；此外，與貿易有關的環保措施、競爭政策等非傳統貿易問題，也是未來討論的主題(王俊雄,2002)。W T O成立的目的是確保自由貿易，透過多邊諮商建立國際貿易規範，降低會員間之關稅與非關稅貿易障礙，提供一個穩定及可預期的國際貿易環境，以促進投資、創造就業機會、拓展商機、增進世界經濟發展、提升生活水準。(農委會 2001a；王俊雄,2002:19)。

W T O的基本規範主要表現於下述幾項原則：

最惠國待遇原則：即一般所稱的不歧視、無差別待遇原則，任一會員對任何國家(不限會員)之貿易相關措施，必須立即且無條件適用於所有會員，不得對會員有較不利之歧視性待遇。此為達成W T O宗旨的最大支柱。

國民待遇原則：國外的商品一旦進入本國國境之後，即可享受與本國商品完全相同的待遇，不能受到本國在租稅、環保、運輸、規格等方面的歧視。

關稅減讓原則：W T O僅容許以關稅作為限制貿易的手段，不過，W T O期望經由各會員合作，將關稅降低到最低程度，並防止其差別適用。W T O主張各會員應基於互惠、不歧視原則，相互協商以制定關稅減讓表，其減讓結果，應一體適用於其他會員，非依W T O有關條文規定，不得任意修正或撤銷其減讓。

普遍消除非關稅貿易障礙原則：凡是不屬於關稅性質而有阻礙或禁止貿易正常流通效果的措施，皆可稱為非關稅貿易障礙(N T B)。除有不得以關稅以外非關稅措施限制或禁止貿易之一般規定外，對於傾銷、補貼、關稅估價、輸出入手續、產地標示、國內貿易法規、國營貿易事業等此類非關稅措施，均設有規定，使其不成為貿易障礙。在農產品方面，在G A T T烏拉圭回合談判(一九八六年—九三年)，各國對於非關稅措施達成共識，除同意日、韓稻米可採限量進口之特別處理方式外，須將所有非關稅措施轉為關稅型態。至此，確立了普遍消除非關稅障礙原則。

關稅配額：是指對特定進口貨物訂定數量，在此數量內適用海關進口稅則所訂較低關稅稅率（配額內關稅），超過數量部分則適用一般關稅稅率（配額外關稅）。

（二）、我國加入W T O的利弊

中華民國原是G A T T的二十三個創辦國之一，在一九五〇年三月宣佈退出（羅曉軍,2001；薛琦、許史金,2001），一九九〇年一月一日以「台、澎、金、馬關稅領域」名稱提出入會申請。一九九五年W T O取代G A T T，我申請入會案更改為加入W T O。二〇〇二年一月一日，正式成為W T O的第一百四十四個會員，歷經十二年的努力終於塵埃落定，為我國參與國際經貿社會邁入新的里程碑（胡懋麟,2002；朱敬一、林全,2002）。

我國屬海島型經濟型態，經濟發展有賴國際貿易的拓展，近年來對外貿易大幅成長，與W T O各會員體的經貿關係日益密切，各貿易夥伴強烈要求我國遵守W T O規範，在此情形下，我國雖已承擔了W T O各會員體應負的大部分責任，但卻因非該組織之會員，而無法享受對等的權利，使我處於不利地位。因此，加入W T O乃為我國爭取權益、對抗不公平待遇的必要途徑。（農委會 2001a）

台灣加入W T O不只是政府多年來努力的目標，也為許多民間企業所殷切盼望，如王永慶就「盼望W T O協定早日實施」（王永慶,1997:230）。我國加入W T O後，不但可以適用各國的關稅削減及市場開放，更可享受各國的最惠國待遇及國民待遇，使我國在國際經濟上不再遭受差別待遇，也可以進入以往無法進入的市場，是台灣經濟進一步國際化的最好機會。前總統李登輝認為加入W T O是我國經濟發展的契機，因此，他認為二〇〇二年一月一日對台灣而言是一個非常值得慶祝的日子（李登輝,2002）。農委會認為W T O的加入，可提供安全穩定的國際經貿環境，以更公平、合理、安全的條件進軍國際市場，又能透過關稅減讓降低我國產品生產成本，使消費者享有物美價廉的產品，且可利用W T O的爭端處理機制解決貿易摩擦，並參與多邊貿易談判，保障我國經貿利益，提升國際經貿地位（農委會 2001a）。

除了經濟的因素外，長久以來，台灣被阻絕於聯合國與其他重要國際組織之外，幾乎沒有國際發聲的機會，所幸W T O是以「獨立關稅經濟體」為參與單位，台灣因此能突破中國封鎖，歷經艱辛後加入，有人就希望將來透過W T O的機制，能與對岸開啟一些對話的機會，因此而有非關經濟的盼望。（朱敬一、林

全,2002:38)

加入W T O 雖可排除干預、開放市場，有助於提升經濟效率，但那是中長期才會發生的事，短期內，在新W T O 經濟秩序下，許多喪失競爭優勢的人，就必須受訓、轉業、調整，忍耐極大的痛苦（朱敬一、林全,2002）。

台灣加入W T O 雖有助於整體經濟的升級，但也會對國內產業帶來極大的衝擊，其中農業所受的影響最大（李登輝,2002a；林享能、邱曉嘉,2002）。台灣農業屬小農制，農產品成本偏高，面對加入W T O 市場開放後，農業勢必受到極大的衝擊。據農委會在入會前評估，到二〇〇四年將有八萬公頃農地必須休耕或轉用，約有十萬農業勞動力受影響（農委會 2001c）。

總之，W T O 排除了諸多貿易障礙，使得地球變小了，國界變模糊了，一切的經濟競爭都更直接、更容易產生優勝劣敗的結果（朱敬一、林全,2002:36）。對以進出口為導向的台灣而言，加入W T O 固然有利於出口，但也要遵守入會規範，對不同的產業有不同的利弊得失。

二、加入W T O 對農業的衝擊

台灣農業係小農經營型態，農場規模較小，隨著經濟成長，工資上漲，產銷成本高，農業經營不易，在入會後，必須履行市場開放及削減境內支持等承諾及相關規範，原有不符W T O 規範的關稅、非關稅等保護措施，都須逐年削減或取消，在缺乏規模經營效率下，恐難與高效率生產的大農制國家競爭，農業所面臨的挑戰將更加艱鉅。農委會早在入會前就預期，入會後因國外農產品進口量增加，將導致國內部分農產品價格下跌、產量減少，進而造成產值、農地及農業人口的減少（邱曉嘉,2002）。

因此，農委會在二〇〇〇年五月成立「W T O 農業因應小組」，重新檢討修正農、林、漁、牧各產業因應對策，並進一步研擬具體實施計畫，以減輕加入W T O 對農業部門的衝擊。在二〇〇二年一月一日我國正式入會後，農委會於一月七日又成立「W T O 緊急因應專案小組」，加強農產品進口監視機制，運用價格穩定、進口防衛與損害救助等措施。

我國加入W T O 對農業的承諾有：

- (一) 農產品關稅減讓方面：我國承諾農產品關稅稅率水準將逐年調整至日、韓之間，入會後1021項農產品名目關稅將由原先的百分之二十逐年調降

至百分之十二點九，其中只有 1 3 7 項敏感性產品可延至 2 0 0 4 年，其餘農產品在 2 0 0 2 年完成調降。

(二) 農產品市場開放方面：我國原採管制進口或限地區進口之非關稅措施的四十三項農產品，在入會前已先開放小麥、穀粉進口，入會後，除稻米採限量的特殊處理方式外，其餘 4 0 種農產品將依產業重要性分別採取關稅配額措施及開放自由進口。這 4 1 種農產品所受的衝擊程度最大（王俊雄, 2002）。

(三) 削減農業境內補貼方面：依 W T O 農業協定規定，對農產品或生產要素給予之補助或補貼，足以扭曲生產與貿易者，均須納入農業總支持（A M S）之計算中，並予以削減，包括稻米及雜糧保證價格收購、蔗糖契作保價、菸葉及小麥契約保價收購、稻田轉作補貼、夏季蔬菜價差補貼及其他各項農業補貼、獎勵金等，其補貼基期年（1 9 9 0 至 1 9 9 2 年之平均）農業總支持約 1 百 7 7 億元，我國已承諾在 2 0 0 0 年削減二成，估計應減少補貼金額約 3 5 億元。

依據農委會評估，在排除大陸農產品的前提下，入會後估計至 2 0 0 4 年，將使農業產值較基準年 1 9 9 6 年減少約 5 百 4 2 億元，減幅達百分之 1 4，其中農作物減少約 2 百億元，減幅為百分之 1 2；畜產減少 3 百 1 7 億元，減幅百分之 2 9；漁產品減少 2 5 億元，減幅百分之 3。另一方面，農委會也估計，若開放大陸農產品進口，則由於大陸農產品種類與我國相似，許多農產品的生產成本較低，以及兩岸距離較近，農產品運輸便利，將更加深入會後對我國農業的衝擊，使農業產值減少更加可觀。

此外，入會後，由於國內農業經營誘因降低，部分農業資減將外移，至 2 0 0 4 年須辦理休耕、轉作綠肥、造林或轉用的農地約八萬公頃，農委會原先評估面臨轉業的農民每年將達 2 至 3 萬人，5 年內共有 1 0 萬農民必須轉業⁷。然而，據農委會統計，農業就業人口中，5 5 歲以上的高齡農業從業者佔全體農業人口近四成，國中及以下學歷者占八成以上，在低學歷、高齡化的特質下，農業就業

⁷ 農委會輔導處推廣科長陳建斌曾於 2 0 0 1 年在由中國農業推廣學會舉辦的面對農業轉型農業推廣研討會中，澄清此廣被引用的數據是舊數據。他說，這是以 1 9 9 6 年為基期所算的數字，中途關稅更改，加上農民離農十幾萬等變化，從 2 0 0 0 年至 2 0 0 4 年估計只要 1 萬 9 千多人離農。

人口轉業難度極高，入會後對農業人口的衝擊恐將超過原先預期（邱曉嘉,2002:118）。

長久以來，農業兼具生產、生活、生態的功能，也是政治穩定的基礎，更扮演著調節失業的功能，在經濟衰退時提供失業者的避難所，在經濟繁榮時則釋出經濟成長所需的勞動力，而在加入W T O後農業部門將被迫使數萬人離農轉業，恐將會影響農村原本所具有的調節失業功能。

由此可知，加入W T O，對我國農業產值、農地及農業就業人口影響甚鉅。

然而，危機也是轉機，儘管台灣農業正處於內憂外患，但台灣農業經過長期的努力研發、經營，也並非是不堪一擊，台灣有許多技術是領先世界各國，若能善加利用，仍大有可為（胡懋麟,2002）。前總統李登輝博士(2002a)就認為台灣農業的主要發展利基：(一)豐富的農業發展經驗：農業的體質科技進步，累積許多結構調整的經驗及應變能力，如現正推動的農業策略聯盟，就是因應國際競爭的好策略。(二)優勢的營運中心建設：法規的完備、資訊及網路的普及、知識經濟的環境、創投事業的蓬勃、生物技術產業的成熟等，都有助於台灣成為農業的國際營運中心。(三)成功的自由民主改革：具有法制基礎及永續發展所需的安定環境，為許多開發中國家所不及，也是我國發展全球運籌事業的重要支柱。

面對加入W T O對農業的重大衝擊，農委會(2001b)擬訂農業整體因應對策，其重點內容如下：

- (一) 產業調整策略：將過去以提升生產力為核心，轉變為以提升競爭力為主軸，使農業朝向「以知識的市場化與商品化，提高農產品的附加價值，增加農民所得」的方向發展，其整體策略分別是：
- 1、推動農業策略聯盟，發揮經濟規模效率與技術效率。
 - 2、發展食品加工業，帶動農業工業化與企業化經營。
 - 3、發展有潛力的精緻農業與休閒農業，提升農業競爭力。
 - 4、建置農業資訊體系，提升農業資訊力，精確掌握國內外資訊。
 - 5、拓展多元化行銷通路，促進農產運銷現代化。
 - 6、研擬短期價格穩定措施，在入會初期價格劇烈波動時，保障農民收益。
 - 7、落實動植物防疫檢疫，防範境外疫病蟲害入侵。
 - 8、加強受進口損害救濟、救助措施。

- (二) 農地資源調整對策：估計至 2004 年休耕或移做非農業用途農地面積約八萬公頃，未來農地資源的調整，將加強農地利用整體規劃，以生產力較高的農地作為農業產業調整對策的主要輔導對象；對生產力較低的農地，配合區位及生態環境，整體規劃輔導造林或作生態保育用途；對缺乏生產力的農地，則配合整體規劃，放寬作為非農業用途。
- (三) 農業勞動力調整對策：加入 W T O 後，部分農業勞動力受到影響，擬採取對策：
- 1、加強培育現代化青年農民，提高農業勞動力素質與勞動生產力，建構現代化農業教育訓練學院，加強技術指導、企業管理理念，並整合農業產銷組織，提升整體經營效率。
 - 2、建立農民社會安全制度，配合國民年金制度，將老年農民福利津貼納入國民年金制度整合實施，以保障老年農漁民離農後生活。
 - 3、調整偏重於農業生產的傳統作法，改為利用農地及各種自然資源，以農業結合旅遊、教育、休閒等方式，發展新的農地利用型服務業，如發展休閒農業及輔導農民團體開辦照護安養事業等，以創造農民就業機會。
 - 4、配合產業結構調整，輔導農漁民離農轉業，擴大辦理農漁民第二專長訓練，並辦理轉業創業貸款。
 - 5、依「農業發展條例」之規定，加速挹注農業發展基金，加強推動鄉村產業復甦，增加農村就業機會。(農委會,2001b；李金龍,2002)

除了成立「W T O 農業因應小組」，調整農林漁牧等各種產業對策外，農委會也印製大量說帖文宣，廣為宣導，並召開許許多多的公聽會、說明會，集思廣益，以因應 W T O 的衝擊。此外，在 2001 年 7 月召開的經發會中，也針對 W T O 對農業的衝擊，作出主張與建議：為促進農業轉型，主張推動策略聯盟，結合小農為大農，以提升農業競爭力；發展農業生物技術，加強花卉等高附加價值農產品技術的研發與外銷市場之開拓，並於 6 至 12 個月內設置創新育成中心，以促進高科技農業之發展(行政院新聞局,2001)。而在經發會召開前不久，政府也決定，未來五年每年編列 1 百億元以上投入生物科技的研發工作，顯示出政府在農業升級方面的企圖心。

至於被政府視為國家最重大計畫的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中，也針對農業部分，提出洋洋灑灑的具體計畫，包括花卉生物科技園區、農業生物科技園區、建立現代農產品物流體系、國家花卉園區、觀光漁港、平地景觀造林

及綠美化、發展重要農業產業知識管理應用計畫、輔導地方產業文化化、推動農民終身學習計畫等等重大計畫，以因應W T O對農業的衝擊。

另由學界召開的一項座談會⁸，在綜合與會專家、學者意見後提出台灣農業發展的策略與作法，簡述如下：

- (一) 利用台灣地處亞熱帶及亞洲市場中心的利基，發展全球佈局的農產貿易運籌中心。
- (二) 產業結構轉型升級朝企業化、自動化、環控化、高質化、資訊化方向發展。
- (三) 農民年輕化、專業化，經營規模化，農民組織現代化。
- (四) 發展具地方特色的優質產業。
- (五) 尊重市場機能，加強農產品國內及國際行銷能力。
- (六) 重視農產品市場機能，加強國內及國際行銷能力。
- (七) 強化農產品生產者組織，輔導其議價協商能力。
- (八) 培養具世界觀、創新力、專業知能及企業能力的新世代營農者。
- (九) 製造適於科技創新的經濟誘因及經營環境，促進農業產、製、銷的創新合作。
- (十) 鼓勵產、學、研合作，以產生「群聚效果」。
- (十一) 落實生產及品質管理標準化作業流程，加強衛生檢驗，建立品牌及標示制度。
- (十二) 加強農漁村軟、硬體建設，改善生產及生活環境。
- (十三) 加強水土保持與山坡地管理。
- (十四) 強化農業休閒、觀光、旅遊及教育功能，營造諧調的田園文化。
- (十五) 建設農村成為兼具就業及安養功能，有活力的地區。

三、加入W T O對農會經營的影響

農會體系是台灣農業基層經濟運作的核心(黃永仁,2002)，主要經營業務有供銷、推廣、信用、保險等，都與農民息息相關，農業經濟的榮枯一定會衝擊到以農民為服務、業務對象的農會。

台灣的農業經濟，其產值在1955年曾佔國內生產毛額(GDP)的29.09%的最高比例，至1966年仍有20.61%的比例，但到了1978年

⁸ 由財團法人孫運璿學術基金會、中國農村經濟學會於2002年6月14日在台北市農會大禮堂召開的「台漁農業發展原景與作法」座談會。

開始降至 10% 以下，其後更是逐年下跌，到了 2001 年只剩 1.91%，而且不只農業佔國內生產毛額的比重逐年下降，其產值自 1996 年之後更出現下滑的現象（表 2-3-1）。

表 2-3-1:國內生產毛額及各類所佔比率 金額單位:百萬元

年次	總額	農業		工業		服務業	
		金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
1955	29981	8720	29.09	6966	23.23	14295	47.68
1960	62507	17838	28.54	16796	26.87	27873	44.59
1965	112627	26611	23.63	34025	30.21	51991	46.16
1970	226805	35076	15.47	83530	36.83	108199	47.70
1975	589651	74875	12.70	235419	39.92	279357	47.38
1980	1491059	114556	7.68	682114	45.75	694389	46.57
1985	2473786	143083	5.78	1144712	46.28	1185991	47.94
1990	4307043	180110	4.18	1775583	41.22	2351350	54.60
1995	7017933	244265	3.48	2552997	36.37	4220671	60.15
1999	9289929	237531	2.56	3082452	33.19	5969946	64.25
2000	9663388	201810	2.09	3128699	32.38	6332879	65.53
2001	9542301	182524	1.91	2947338	30.89	6412439	67.20

資料來源:整理自農委會(2002),農業統計年報

在台灣正式加入 WTO 之前，農業經濟佔國內經濟的比重及產值就已逐年下滑，加入 WTO 後，農產品市場將逐步大幅開放，據農委會估計，從二 0 0 二年加入 WTO 至二 0 0 四年農地種植面積將減少八萬多公頃，農業產值勢將再降低，將直接衝擊到農會的農業推廣及供銷業務，並波及到產畜產保險業務，而農民的離農，也將影響保險業務，對農會的營運造成一定程度的衝擊。

台灣加入 WTO 已經一年多，根據農委會所提出報告，台灣加入 WTO 的第一年，農業生產量指數較加入 WTO 之前的 2001 年增加 3.06%，，主要原因是受氣候影響；農產貿易的農產品出口值 31.5 億美元，進口值 71.24 億美元，均較 2001 年微幅增加 4%；農產價格則漲跌互見，農林漁牧產品的躉售物價指數較 2001 年下跌 0.17%，農園產品平均下跌 4.7%，其中以蔬菜、水果跌幅均達 19% 較大；農林漁牧就業人口則不減反增的增加 2900 人，扣除每年自然減少數，約有 2 萬 3 人至 3 萬 3 千人回流。

雖然農委會根據上述資料分析認為，加入 WTO 第一年對農業的衝擊影響不如預期的大（李金龍,2003b），不過蔬菜、水果及稻米大幅的下跌仍對農村經濟造成不小的衝擊，引發農民怨聲四起，讓全國農漁會借力使力，在 2002 年 1 1

月 23 日成功的發動台灣有史以來最大規模的遊行抗議行動，也影響到農會改革的步伐，並導致朝野一致支持制訂農業金融法，成立全國農業金庫，農委會並決定修改農會法，推動農會自願性合併，這些都與農會未來的營運發展有深遠的影響。

對農會信用部的影響方面，農會信用部屬於金融業的一環，我國加入 W T O 帶動銀行業務的開放與調整，也會波及到農漁信用部的營運。因此，許多專家、學者認為，加入 W T O ，不管是銀行業務的開放、競爭及農產品的進口，都將嚴重打擊農會的生計（汪宗憲,2001）。姚欣欣（2001）認為，近年來，金融自由化、國際化，商業銀行對農會信用部業務產生替代效果，加上農會本身經營規模小，經營劣勢益形擴大，尤其加入 W T O 後，多元化的競爭將快速接踵而來，將為經營體質不佳的農會信用部帶來嚴重的衝擊。林啟淵、王瑜林(2002)以農會組織體制與角色地位的不利影響，將隨著金融環境愈趨自由化，以及加入 W T O 後金融市場更加國際化，造成農會信用部與一般金融機構的經營績效優劣差距更加擴大。李桐豪、張奇勳、梁連文(1999)認為隨著金融市場競爭激烈及農業加入 W T O 後的生存困難，將陷農會發展於困局。

為了迎接加入 W T O 所面臨的國際挑戰，我國金融政策已在近年來有許多改革，金融體系互動更為頻繁，這些改革措施，包括：

- (一) 2001 年 11 月通過金融機構合併法。隨後，許多金融機構開始討論合併構想。
- (二) 2001 年 6、7 月間通過「金融控股公司法」、「行政院金融重建基金設置及管理條例」、「票券金融管理法」，並修正通過「營業稅法」、「保險法」、「存款保險條例」等金融六法（表 2-3-2），這些法規同時通過，可謂為金融法規大幅度修訂，隨後多家金融控股公司成立的結盟行動紛紛展開（楊雅惠,2002），到了 2003 年 2 月底，全國已有多達十四家的金融控股公司成立⁹。
- (三) 2001 年財政部依據金融機構合併法、行政院金融重建基金設置及管理條例，展開第一波基層金融整頓行動，有包括二十七家農會、二家漁會、七家信用合作社在內的三十六家基層金融機構遭到銀行合併；2002 年第二波整頓基層金融行動，又有七家農會信用部遭到銀行合併。
- (四) 2001 年政府開放銀行赴大陸設辦事處，已有多家銀行取得政府核

⁹ 資料來源:財政部金融局網站。

准，向大陸申請中。

(五) 2001年11月成立首家大規模的資產管理公司¹⁰ (Asset Management Company, 簡稱 AMC), 提供金融機構不良資產整理機制。

(六) 2002年7月實施農漁會信用部分級管理措施，依據信用部逾期放款比率，對逾放比偏高的農漁會信用部採取分級限制業務措施，引發農漁會全面大反彈，其後農漁會發動大遊行，分級管理措施暫緩施行，朝野同意制訂農業金融法，設置全國農業金庫。

表 2-3-2:金融六法重點

法章名稱	法案主旨
金融重建基金設置及管理條例	為解決體質不良之基層金融問題，設立金融重建基金管理委員會，並以金融機構4年營業稅1千2百億元作為重建基金。
營業稅法部分條文修正案	自2002年至2005年，金融業所繳之營業稅款約1千2百億元將專案提撥為金融重建基金。自2006年起，金融業免繳營業稅。
存款保險條例第11條之1修正案	配合金融重建基金設置，中央存款保險公司於每營業年度終了結算如有盈餘，全數納入存款保險理賠準備金。
金融控股公司法	就相關金融產業合併或購併，提供法律機制，使銀行、保險、證券、投信、投顧、期貨業能發揮互補績效，以激勵景氣。
票券金融管理法	擴大票券金融公司之業務範圍，資金運用及資金來源。
保險法部分條文修正案	開放保險業跨業經營，強化保險業市場紀律。

資料來源：中國時報,2001.6.24 第2版

上述金融改革措施，不只對銀行營運有極大的影響，同屬於金融體系一環的農會信用部也受到或多或少、直接或間接的衝擊，其中金融機構合併法、金融重建基金管理條例的施行，及農業金融法的制訂與全國農業金庫的醞釀成立，都將對農會信用部、甚至整個農會體系的經營，有深遠的影響。

台灣自1992年開放以來，不只公營行庫逐漸民營化，民營新銀行更如雨後春筍般設立（參閱表2-4-3），使得金融業競爭激烈，讓規模小、體質不佳的農會信用部面臨強大的威脅與挑戰，危機四伏。如今隨著加入WTO，金融改革進行，銀行市場開放，國外銀行可與國內銀行在一樣的立足點上競爭，金融機構朝向大型化將是未來的趨勢，國內銀行業必將加速整合並建立淘汰機制，（陳炳昌、

¹⁰ 依據金融機構合併法第15條賦予設立法源，可為民營或公營機構，處理一般金融機關的不

王衍智,2001),產生物競天擇的效應(李禮仲,2001)農會也將無可避免的受到衝擊。

雖然我國銀行業早已朝自由化發展,加上一連串的金融改革,相關金融法規已大多符合服務業貿易總協定(General Agreement on Trade in Services,GATS)的國際規範,因此,加入W T O後,預料短期內不會對金融市場造成巨大的衝擊(李庸三,2001;陳炳昌、王衍智,2001),但李庸三(2001)認為長期就會逐漸顯現下列影響:(一)本國銀行將面臨外國銀行進一步的挑戰。(二)國內金融市場波動加劇,銀行經營風險進一步升高。(三)加速國內銀行業的國際化與自由化。(四)兩岸金融往來關係面臨變化。

相較於一般金融機構,現行的農會信用部有其特有的組織體制與角色地位。蘇財源(1998)、謝宗貴(2000)、藍秀璋(2001)等就曾指出,農會信用部組織體制與角色地位的特殊,使其定位不明,無論在經營理念與責任歸屬上均迥異於一般銀行,也直接影響其經營績效。這些不利的影響,將隨著金融環境愈趨自由化,以及加入W T O後金融市場更加國際化,造成農會信用部與一般金融機構的經營績效優劣差距更加擴大(林啟淵、王瑜琳,2002)。

不過,儘管加入W T O會對農會信用部的營運帶來負面的影響,但也不是沒有好處,因為為了因應W T O的衝擊,資本、技術密集的農業生產將使農業部門對資金的需求由弱轉強,尤其發展高科技精緻農業休閒觀光農業,為擴大農產經營規模而需要的機械化、自動化、資訊化設備,以及為改善運銷通路、市場資訊傳輸系統與物流系統現代化等,都有強烈的資金需求,農民對農業的資金需求將大為提高;此外,政府相關單位為加速農業產銷結構的調整,並照顧農民福利,勢必要投入大量農業資金,因此,不管是農民的資金需求,或政府投入的農業資金都將提高,這些都有賴農業金融機構的配合,讓農會信用部帶來營運的契機,對農會未嘗沒有好處。

四、 小結

台灣加入W T O雖有助於整體經濟的升級發展,但對農業而言,卻是一項艱鉅的挑戰,在調減關稅、開放市場與削減農業補貼等規範下,一向成本偏高的國產農產品將面臨更大的挑戰。因此,總統陳水扁允諾在三年內編足一千億

元的「農產品受進口損害救助基金」，針對今年度最有可能受到進口衝擊的二十項敏感農產品，降低補貼門檻，實施價格穩定措施。

台灣農業產值在 1950 年代曾佔國內生產毛額 29.09% 的高比率，但到了 2001 年卻只剩 1.91%，而且自 1996 年後產值金額也開始下跌，如今加入 WTO 必須開放市場進口，農業產值勢必繼續下跌，對於以農業、農民為主要營運對象的農會而言，也是一項艱鉅的挑戰，尤其近年來農會營運每下愈況，其面臨的挑戰更是嚴苛。

不過，危機也是轉機，加入 WTO 後，為了加速農業的轉型，不只是農業資金需求轉強，政府也將投入更多的資金於農業方面，對農會而言，正可發揮其農業金融的角色；尤其是政府提出的許多農業因應措施中，包括推動策略聯盟、企業化經營、發展精緻農業與休閒農業、農產運銷現代化與多元化、培育現代化青年農民、建立農民社會安全制度等等，都與農會法所明列的農會任務有直接關係，農會應積極的投入，以發揮農會「保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟」的宗旨。

然而，正如同本章第一節所述，農會在體制上存有極多的缺失，亟待改革，才能因應時代的需求；在心態上，農會領導幹部或員工也應調整，絕不能因為農會是農民組織就固步自封，不求上進，甚至基於一己之私，抗拒改革，或假藉支持改革卻反改革，否則將為時代所淘汰。

台灣加入 WTO 後，農會的定位與形象必須有所調整，以因應農業結構、農村發展、農業勞動 等可能產生的風險，其方向可朝以下幾點進行：1、確定農會與農業行政機關的合作關係，二者在農民權利義務方面，可分工合作，劃分任務。2、農會需有強而有力的農事指導、資訊提供、行銷通路及市場因應能力等，以保障組織不為時代所淘汰。3、對於目前熱門的策略聯盟或農委會正推動的農會合併，農會應擺脫本位主義，積極考慮。4、農會須強調以客為主的服務態度，爭取農民認同及信賴。

第四節 金融機構合併法對農會改革的衝擊及影響

一、前言

農會曾是台灣農業基層經濟運作的核心，而信用部一向是農會主要獲利來源，多年來農會的盈餘信用部都佔九成以上（參閱表 1-2-1），其盈餘部分用來支援農會推廣、供銷及保險等部門，對於促進農村經濟與農業發展、調節農村金融、提升農民福利，扮演重要的角色。

不過，隨著時代的變遷，金融的開放與多元化，工商產業的發展與農業產值的緊縮，加上農會制度及管理上的缺失、政治與派系介入等人為的弊端、信用部業務的限制、W T O 的衝擊，使農會信用部逐漸在經濟洪流中失去競爭力，不但無法再提供大量盈餘給農會辦理推廣、供銷等業務，而且問題叢生，成為社會的負擔。

依照農委會（2002）分析，農會信用部面臨以下幾點問題：（1）在金融體系中的市場占有率下降：從 1996 年至 2002 年 6 月底，全體農漁會信用部的存款總額占全體存款貨幣機構比重由 11% 降為 7.9%，放款市場佔有率由 7.7% 降至 4.7%，反映其地區性金融及經營傳統存、放款業務為主之特性，已難適應高度競爭的金融環境，經營利基逐漸流失。（2）獲利能力下降：全體農會信用部稅前純益由 1996 年的 10.8 億元到 2001 年降至 1.4 億元，由於缺乏競爭力，加上不動產業景氣低迷及徵、授信不確實等人為因素，加速其經營虧損，獲利能力逐年下降。（3）資產品質惡化：逾放比率由 1996 年底的 8.57% 到 2002 年 6 月底已大幅提升至 21.53%（表 2-4-2），導致逾放比嚴重惡化的主因在於缺乏明確授信政策，徵信作業未落實，也未能注意風險問題，利害關係人授信、分散借款集中使用及組織區域外擔保品授信案件，所占比重甚高，加上擔保品多係農、林用地，部分甚至被列水源保護區，買賣者少，影響逾放款催理。（4）風險承擔能力薄弱：廢除股金制後，農會信用部無自有資本，只能依賴有限盈餘緩慢累積公積，使其風險承擔能力薄弱，影響業務擴充及改善財務能力。（5）業務發展受限於體制缺失：信用部只是農會的一個部門，無獨立法人地位，且兼具協助農業發展的政策性任務，缺乏企業自主經營的現代化企業精神。

表 2-4-1 全體農會信用部 85 年至 91 年 6 月底經營情形表

單位：百萬元

	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年	90 年	91 年 6 月
資產	1,368,987	1,405,453	1,451,315	1,516,427	1,494,925	1,389,766	1,388,045
負債	1,304,841	1,335,834	1,378,438	1,443,293	1,423,975	1,310,519	1,308,512
存款	1,247,140	1,273,921	1,318,295	1,384,312	1,359,297	1,273,611	1,276,337
放款	843,729	823,722	803,522	777,195	754,535	664,159	636,235
淨值	64,146	69,619	72,877	73,134	70,950	79,247	79,522
稅前純益	10,848	9,142	6,848	3,815	935	142	
逾放金額	72,296	89,243	105,973	126,317	135,717	129,013	136,962
逾放比率	8.57 %	10.83 %	13.31 %	16.25 %	17.99 %	19.43 %	21.53 %
備抵呆帳	19,527	21,769	24,001	27,203	28,734	23,847	24,222
資產報酬率	0.79 %	0.65 %	0.47 %	0.25 %	0.06 %	0.01 %	
內部融資餘額	4,566	5,017	4,887	5,699	6,060	5,848	
備抵呆帳占逾期放款比率	27.01 %	24.39 %	22.65 %	21.54 %	21.17 %	18.48 %	17.69 %

資料來源：財政部（2002）

若由近年來農會信用部資產報酬率、逾放比率曲線圖，前者一路急遽下滑（圖 2-4-1），後者大幅攀升（圖 2-4-2）讓人看得怵目驚心，若不加速改革，農會不只隨時可能倒閉，且會引發金融風暴。

值得一提的是，農會強調一定要有信用部以提供農業金融所需，但是導致農會逾期放款比率偏高，影響農會正常營運的反而大多數是鉅額放款，未必與農民、農業使用有關（表 2-4-2）。而且整體逾放比及經營體質來看，又以中南部農業縣的信用部經營情況較慘，其逾放比較北部農會高出一截（表 2-4-3），如何像農會所言，以信用部盈餘來辦理農業推廣、服務農民，不無疑問。

農會信用部經營危機問題，除了組織制度、負責人問題、監督管理等結構性問題外，也與總體環境有關，包括大幅放寬銀行業務項目及範圍，使受限於經營區域、業務範圍的農會之經營劣勢擴大；開放新銀行設立，使農會信用部經營獨佔或寡佔的優勢流失；利率自由化，使農會信用部存放利差縮小；房地產景氣下挫後，贊助會員大肆向農會借貸，農會又徵、授信不健全，使不良資產大增，體質惡化；1996 年 6 月以前合作金庫辦理農會信用部金檢，人手不足，疏於檢查，加上主管機關未及時監督發現缺失，使農會積弊叢生等。（林維義，1999a）

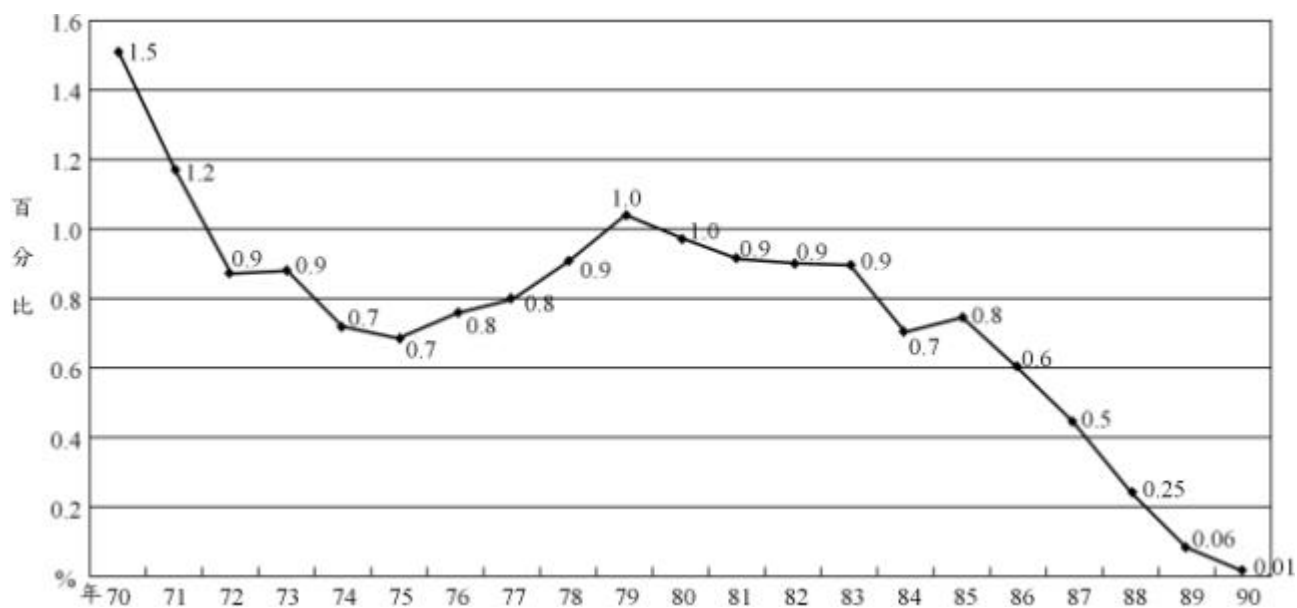


圖 2-4-1:台灣地區農會信用部歷年資產報酬率(%)

資料來源：70年(民國)至 87年轉引自郭石吉(2001), 88年至 90年依據財政部(2002)資料。

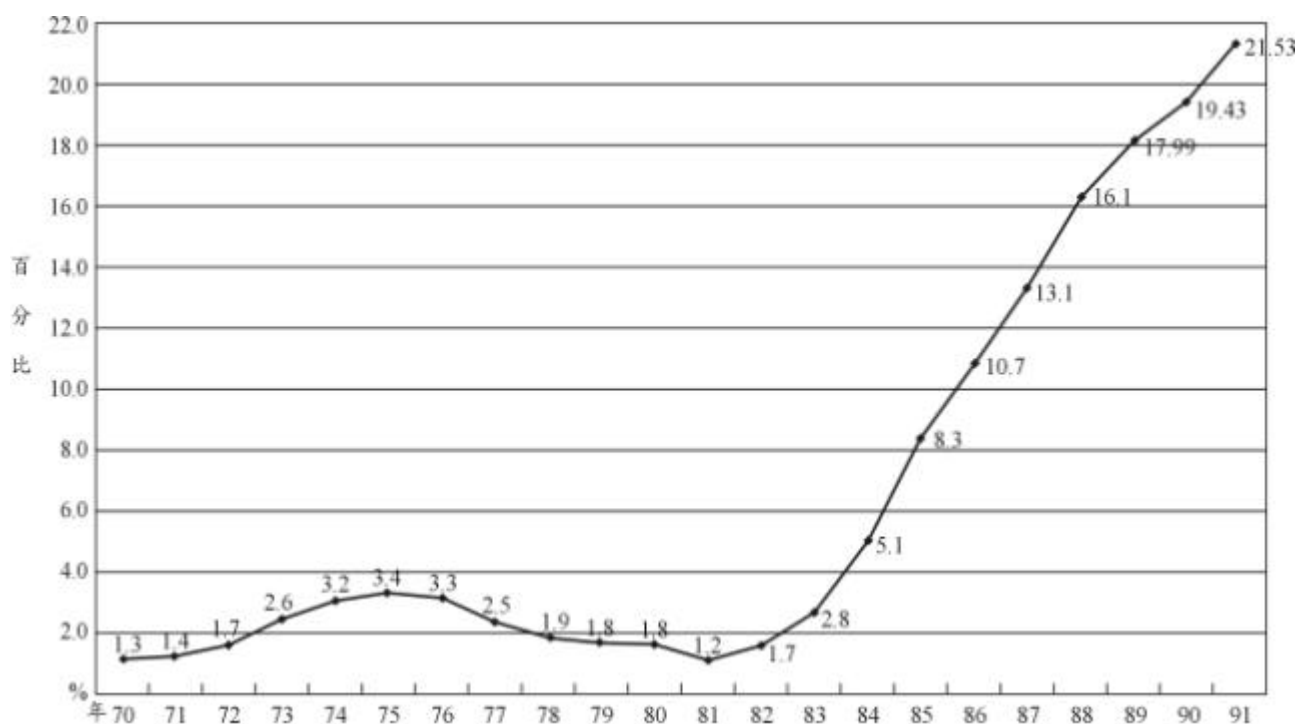


圖 2-4-2:台灣地區農會信用部逾放比率(%)

資料來源：70年(民國)至 87年轉引自郭石吉(2001), 88年至 91年依據財政部(2002)資料。

說明：91年以當年 6 月為準。

表 2-4-2 農漁會信用部逾期放款比率結構分析表

單位：%

年 放款金額	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002年 6月	2002年 10月
100萬元以下	3.45	2.13	2.36	2.76	3.64	3.98	5.27	5.7
100-500萬元	2.92	2.11	4.37	5.91	5.77	8.03	9.8	10
500-1000萬元	8.16	5.56	10.08	13.27	13.4	17.69	22.7	22.3
1000-2000萬元	10.34	10.42	17.45	23.42	24.24	28.04	35.39	33.3
2000萬元以上	15.69	13.25	19.48	31.94	34.03	37.53	45.81	41.6

資料來源：李紀珠（2002）

說明：2002年8月施行分級管理措施，巨額放款逾放比明顯降低。

表 2-4-3:農漁會信用部地理區位經營差異性

單位：億元

地理別	家數	比率	存款金額	放款金額	逾放金額	逾放比率	淨值
北	60	21%	3,926	1,685	187	11%	284
中	77	27%	3,498	1,819	416	23%	197
南	116	41%	4,742	2,502	730	29%	266
東	29	10%	840	481	59	12%	57
外島	3	1%	53	21	3	14%	1
合計	285	100%	13,057	6,507	1,395	21%	805

資料來源：黃永仁（2002）

說明：1、北 新竹（含）以北，中 苗栗、台中、彰化、南投，南 雲林、嘉義、台南、高雄、屏東，東 宜蘭、花蓮、台東。

2、以2002年第2季為基準日。

事實上，早在1995年農會就爆發一連串的內部舞弊事件，並引發一連串的擠兌風波，據統計，光是從1995年8月至1997年9月，全國就有多達42家農會信用部發生擠兌事件（附錄二），當時有識之士就一再疾呼政府當局一定要痛定思痛的大力改革，各項改革方案及建議案紛紛出籠，可惜因農會的反彈及政治等考量，改革不了了之，直到2000年底立法院通過、總統公佈施行金融機構合併法，才啟開農會改革序幕。

接著，立法院又在2001年1月通過農會法修正案，增修參與農會會員代表、理事、監事、農事小組長、副組長等選任人員登記，與農會總幹事候聘的「排除黑金」條款，以排除人格品德瑕疵、信用不佳者¹¹；同時為強化農會經營責任，避免農會為素行不良份子所掌握，所以增訂有關選任及聘、僱人員停止職權或解除職權之規定¹²；其次，為打破「萬年農會總幹事」及農會經營家族化問題，也增訂限制總幹事任期及家族迴避條款¹³；並增訂農會信用部主任的專業條件、內部融資規範、各項風險控制比率及餘裕資金運用、建立內部稽核制度等，由中央目的事業主管機關定之¹⁴。另外，此次修法也因應休閒旅遊業發展，增訂農會任務，使農會可以辦理農業旅遊及農村休閒事業，五個農會以上可共同投資組織股份有限公司¹⁵等重要條款。此次修法被視為是1974年6月農會法全面修正以來，最大規模的一次修法，對農會營運影響深遠（丁文郁,2001a）。

在有了金融機構合併法賦予法源依據後，財政部於2001年9月、2002年7月兩波整頓基層金融機構，共有三十四家農會、二家漁會遭到銀行合併。緊接著，財政部又在2002年8月實施農、漁會信用部分級管理措施(附錄三)，終於引起農、漁會反彈，在中華民國農民團體幹部聯合訓練協會(以下簡稱農訓協會)主導下，全國各農漁會成立全國農漁會自救會發動抗爭，並引爆前所未見的農、漁會改革大論戰，最後導致分級管理措施「暫緩實施」，朝野各政黨及政府同意制訂農業金融法，設立全國農業金庫作為農漁會的上層金融機構；另一方面，改革受挫的政府，準備再修改農會法及草擬農會合併辦法，積極推動農會自願合併方案，希望能擴大農會規模，增加競爭力。凡此種種，都對農會的經營發展有莫大的影響。

二、改革文獻

有關農會的改革，不只在實施農漁會分級管理措施後引發論戰，近年來也有相當多的研究報告，有的專家學者從整個農會組織體制探討農會及其信用部的改革，如黃建銘(1998)認為自1995年農會擠兌事件造成會員對農會信心動搖，

¹¹ 1：農會法第十五條之一，規範登記會員代表候選人消極資格。

2：農會法第二十條之二，規範登記理、監事候選人消極資格。

3：農會法第二十三條，規範農事小組長、副小組長候選人消極資格。

4：農會法第二十五條之二，規範總幹事候聘人消極資格。

¹² 農會法第四十六條之一。

¹³ 1：農會法第二十五條，明定總幹事任期以兩任為原則，但績優者得為三任。

2：農會法第二十七條之一，規定具有配偶、二親等以內之血親或一親等姻親關係者，不得同時擔任同一農會之理事長、常務監事或總幹事。

¹⁴ 農會法第五條

¹⁵ 農會法第四條、第五條

面對經營環境改變及金融業務競爭壓力，農會體制應調整；邱湧忠主張農會的改革須跳脫本位主義，接受新事物、新觀念、新形勢；張正義（2002,a；2002,b）嚴詞批評財政部接管農會信用部措施，認為農會推廣、供銷、保險、信用四大功能應保持完整性，農會宜作體制內合併，並恢復股金制。陳永琦（2001）要求加強控管的透明化、管理一元化、恢復股金制、檢討選舉制度，促進水平合併及垂直整合。黃百全（2002）主張統一事權與專業管理、控制銀行設置分行家數、加強理監事及總幹事財務責任、建立及早糾正措施及退出門檻制度、農會信用部資本適足率要比照銀行。汪宗憲（2001）強調應將農業政策及農會的組織、功能及農業金融徹底檢討及重新規劃。林維義（1999a）將改革分為體制內、體制外兩個方向，其中體制內改革主張恢復股金制、加強理監事及總幹事財務責任、農會負責人的選聘任宜由金融主管機關主政、信用部負責人須具備金融專業規範、信用部應採分級管理措施、限制外縣市擔保品放款等。黃建森（2001）認為部分農會理監事功能萎縮，總幹事權力膨脹；主管機關過多，事權無法統一；缺乏金融專才及研究人才；政府缺乏健全農會信用部的制度及藍圖。

在成立全國農會的研究方面，丁文郁（1999）主張成立全國農會作為農民爭取權益的代言人及各級農會的智庫，但為避免與下級農會爭利，朝向不經營「營利性」業務，經費來源由下級農會按盈餘比率提撥。顏建賢（2001）也主張成立有規劃及整合能力的全國性農會；蔡宏進（2001），更進一步建議合併台灣省農會、中華民國農訓協會、北高二市農會及金馬地區農會成立全國農會，以領導整合、監督與監理全國其他農會。林維義（1999a）主張在體制外改革措施上，以台灣省農會成立全國性農會，各鄉鎮市地區農會以同一縣市為單位進行合併，符合轉型或改制條件的都市型農會改制為區域商業銀行；問題農會則由農業行庫價購。

在成立農會信用部上層機構，建構農業金融體系方面，吳榮杰（2002）以日本經驗推動全國或區域農業銀行。吳榮杰、周百隆（2000），建議由農漁會共同出資成立農漁會信用部專屬的上層農業金融機構。吳榮杰、周百隆、陳永琦、黃士榮（2000）主張成立中央、基層二級制的全國農業金融體系，成立全國農漁銀行，建構完整健全的農業系統。陳維民（2002）主張恢復股金制，採行分級管理措施，並架構農業金融體系，加速農會信用部轉型。黃建森（2001）建議架構農會信用部的上層聯合機構。王心儀（2001）認為淨值為負的農會應該資產交由金融重建基金處理，健全的農會信用部則投資全國農業銀行，架構農業金融體系。郭石吉

(2001)主張從信用部作價投資¹⁶區域銀行開始，逐步合併成立全國性農業銀行，以建立完善的農業金融體系。陳希煌(1996)主張建構農業金融體系，將農會信用部逐步獨立出來，將城市型農會信用部轉型，成立區域農業銀行及中央農業銀行。

在農會分級管理方面，除了前農委會主委陳希煌提出農會分級管理措施外，也有不少學者主張分級管理，如李桐豪、張奇勳、梁連文(1999)主張以中央存款保險預警系統為基礎，建立分級管理機制，對評等優良且穩定的農會信用部放寬業務額度上限或增加新業務獎勵；評等不佳信用部，降低其業務上限或減少業務；淨值為負農會由政府出資配合清算信託公司徹底解決。林維義(1999a)、陳維民(2002)也都建議對信用部實施分級管理措施。

在農會信用部退場機制、立即糾正措施方面，黃百全(2002)、王嘉麗(2001)主張建立及早糾正措施及退出市場的門檻或配套措施。蔡進財(2001)主張建立以資本為基準的立即糾正措施及退出市場機制，經營不善者，應利用金融重建基金令其退出市場。羅明哲(2002)建議對體質不良農會信用部強制合併或解散，並加強宣導退出市場的危機意識。王親仁(2002)則更對農會信用部退出市場後，的農業資金需求、農業金融功能及推廣、供銷與保險等業務部門的經費來源做進一步的研究。

在農會合併方面，林維義(1999a; 1999b)建議各鄉鎮市農會以縣市為單位進行合併，將全國287家農會合併成17家，他認為這是一種體制內不需修法的改革；同時他也主張儘速規劃都市型農會轉型或改制辦法，將少部分符合轉型或改制條件的都市型農會改制為區域型商(農)業銀行，並要求同時合併一至二家問題農會。郭石吉(2001)主張先以農會信用部作價投資區域性銀行，再合併成立全國性農業銀行。王嘉麗(2001)建議政府提高農會信用部合併誘因。姚欣欣(2001)鼓勵農會信用部合併，以加強內部控管，建構完整農業金融體系。另在政府著手整頓基層金融，由銀行合農會信用部之際，陳清淵(2002);吳中峻、陳清淵(2002);陳作家(2002);楊東杰、謝俊雄、邱宗治(2002)等分別以農會信用部合併或改制方案針對農會幹部或員工進行問卷調查分析；傅祖壇、陳永琦(2002)則由實證分析認為農會信用部若慎選合併對象與經營管理方式，平均成本可下降達37.9

¹⁶ 作價投資：指農會將信用部之資產負債、損益、財產等以某一價位投資銀行，農會將擁有銀行股份，但農會不再設有信用部。

5 %。

此外，林啟淵、王榆林（2002）則從實際運作情形、經營績效與改革發展方向，認為台灣農業金融短期的改革或許可參仿日本進行系統內組織的調整因應，長期則須讓農業金融回歸市場經濟，如美國朝一般金融發展，將農業與金融分立。

除了專家學者提出不勝枚舉的改革建議外，近年來政府部門也提出許多的改革方案，改革的焦點都放在信用部。財政部與中央銀行為改進農會信用部的管理制度，曾研提「金融監督管理改進方案」，擬促使信用部獨立，由財金部門主管，惟遭行政院農委會、內政部及前台灣省農林廳反對，後經行政院前政務委員王昭明招集內政部、中央銀行、財政部、農委會及台灣省政府相關首長研商後裁示：「未來農會信用部之地位，仍維持現狀，附屬在農會，農會之中央主管機關由內政部移至農委會，農會信用部之管理，亦由財政部主管機關管理，惟財政部仍負責農會信用部之金融業務檢查，以改進主管機關過多、事權無法統一、權責不明之問題，增加行政管理效率。」此項結論並經行政院院會討論通過，不過在1996年4月行政院又以台85財11080號函示，對上述結論稍作修改：「對農(漁)會信用部之金融業務仍應由財政部依金融法規嚴格管理，對金融業務管理所做之決定及檢查結果所做之報告，主管機關應負責處理。」(黃建森,2001)

另在1995年10月至1996年9月間,行政院研究發展考核委員會(簡稱研考會)委託台灣大學農業經濟研究所針對農會信用部體制問題進行研究,這項研究由後來擔任農委會主委的陳希煌所主持,針對農會的改革,提出「階段性規劃」的調整構想,在農會主權方面:包括會員資格及審查的檢討、採行有限股金制;權能制衡方面:廢除總幹事遴選及績優保障制度、會員直選理、監事,及理事會自主聘任總幹事;人事制度之改進:增加理事會的人事複核權、相關人員的金融專業資格要求及不得與農會其他部門人員互調等;管理監督功能的調整:改由金融主管機關全權主管、加強監事會的內部控管能力;農會金融體系的建構:將農會信用部逐步獨立出來、城市型農會信用部轉型、成立區域農業銀行及中央農業銀行,原農業三行庫撤除其名存實亡的農業金融任務。(陳希煌,1997)

除了行政院外,監察院也針對農會信用部改革問題進行專案研究,在由監察委員郭石吉主持所提出的「面對基層金融問題 檢視全國農會信用部改革研究報告」,主張以溫和、循序漸進、由下而上方式進行改革,先信用部作價投資新區域性銀行做起,再由各地區成立之區域銀行進行策略聯盟,合併成立全國性之農業

銀行，最終必能建立完善之農業金融體系。(郭石吉,2001)

依據汪宗憲(2001)、李紀珠(2002)的整理，歷年來政府主管部門對農會信用部所提出的改革主張包括有1995年信用部獨立成立專業農業銀行；1996年信用部設立總經理制度；1997年鄉鎮市農會出資成立農業銀行，信用部成為其分行；1998年鼓勵農會合併；1999年編制預算處理問題農會信用部；2000年成立全國農民銀行等。農政主管機關則提出恢復股金制、提昇理監事及總幹事資格；中央存款保險公司提出以縣為合併單位等建議(汪宗憲,2001)。

在諸多改革論調中，幾乎一致認為農會面臨嚴重的生存威脅及危機，在組織體制與監督管理上，必須徹底的改革，尤其對於農會總幹事權限過大，易生弊端，受到最多的專家學者批判，但部分與農會關係密切，如為農會發聲的中華民國農民團體幹部聯合訓練協會¹⁷的專家學者，就忌諱對農會總幹事權力過大提出批評。也因為學術背景、身分立場有所不同，反映在對農會的觀感、競爭力及改革方案也有不同。整體而言，具農業經濟背景的專家學者的看法比較接近農會幹部的想法，將農會問題歸咎於銀行開放農會業務範圍受限、缺乏股金制、欠缺全國農業銀行等，主張要在體制內循序漸進的溫和改革，不過也有農經背景的學者對農會總幹事或理事長等領導人違法失職及專業不足，提出諍言，要求加強監督制衡；一般財經學者則對農會的批評較為嚴厲，也對農會信用部在市場的競爭力較為悲觀，要求大刀闊斧的改革。

反應在信用部的存廢問題上，農經背景的專家學者，尤其是農會派學者，強調農業與金融一體，農會各部門密不可分，農會不能沒有信用部，信用部如同農會的心臟一般，對於政府以金融重建基金整頓農會，由銀行合併農會信用部的做法多數不表贊同，在農訓協會或具國民黨色彩的刊物中，所發表的文章，對銀行合併信用部紛紛提出嚴厲的抨擊，他們將農會經營不善的主因歸咎於大環境不佳及信用部業務受限(表2-4-4)，要求放寬業務項目。反觀財經學者則比較傾向農業歸農業，金融歸金融，讓農會信用部獨立於農會之外，如果信用部經營不善或競爭力不足，則應退出市場，以免危害金融秩序，造成金融風暴，因此對政府以銀行合併信用部的做法，支持者多；至於農會要求能夠比照銀行放寬信用部業務

¹⁷ 以下簡稱農訓協會，其理事、監事、研究委員是由全國各農會總幹事等擔任，一向代表的是農會的立場。

經營項目，則持質疑的態度，如學者吳明敏（2002）就認為農會信用部以滿足農漁民需求為主要目的，不宜過度商業銀行化，信用部的承擔風險能力低，不適合經營外匯、有價證券、金塊等買賣及經理信託基金等業務。當然這樣的區分有二分法之嫌，未必能涵蓋所有的改革觀點，但卻是一個存在的現象。

表 2-4-4：農漁會信用部與其他金融機構業務項目之比較

	一般金融機構	農漁會信用部
業 務 項 目	1.收受支票存款 2.收受其它各種存款 3.受託經理信託資金 4.發行金融債券 5.辦理放款 6.辦理票據貼現 7.投資有價證券 8.直接投資生產事業 9.投資住宅建築及企業建築 10.辦理國外匯兌 11.辦理商業匯票承兌 12.簽發信用狀項 13.辦理國內外保證業務 14.代理收付款項 15.承銷及自營買賣或代客買賣有價證券 16.辦理債券發行之經理及顧問事項 17.擔任股票及債券發行簽證人 18.受託經理各種財產 19.辦理證券投資信託有關業務 20.買賣金銀及外國貨幣 21.辦理前列各款業務有關之倉庫、保險及代理服務業務 22.經政府對專業銀行核准辦理之其他有關業務	1.收受會員及會員同戶家屬之活期及定期存款及儲蓄存款 2.辦理會員及會員同戶家屬之放款業務 3.受政府機關及銀行委託代放款項 4.會員從事農業產銷所需設備之租賃 5.國內匯兌 6.受託代理收付款項務 7.受託代理鄉鎮（市）公庫 8.出租保管箱 9.其他經財政部核准辦理之業務

資料來源：陳永琦（2001a）

這樣的改革見解差異，也反映在主管單位的認知與做法上，由於農委會官員以農業背景者多，所以看法上與一般農業經學者看法相似，但財政部的觀點則與一般財經學者相同，也因此農會信普遍支持由農委會一條鞭輔導，包括農業金融部分全歸農委會輔導，而財政部則讓農會界覺得太過嚴厲，不了解其心聲，所以

較為排斥。

在眾多改革農會信用部的主張中，各有其優缺點。建立「全國農漁銀行」的優點是農會仍可保有信用部，不會因缺乏信用部而無法生存；農會信用部不再缺乏水平及垂直整合功能；可藉由全國農漁銀行成立擴大信用部經營業務範圍。缺點是：1、金融環境競爭激烈，在力求合併之際增加一家金融機構並非明智之舉，若從改制合作金庫為全國農漁銀行，又會遭合庫員工強烈反彈；2、成立全國農漁銀行方式眾多，各有其優缺點，如採作價投資，則農會仍難保有信用部；3、全國農漁銀行與農會信用部的合作、競爭關係，以及如何生存發展，仍有待考驗；4、若欲藉成立全國農漁銀行改進農會信用部經營問題，仍需有眾多配套措施才可，這些配套措施，未必能獲得農漁會支持。

建立「區域農漁銀行」的優缺點大致與成立全國農漁銀行相同，但會限制經營範圍，且更增加金融環境的競爭。

「績效佳的農會信用部獨立於農會之外，績效差者任其倒閉」：優點是可汰舊留強，維護金融秩序，並杜絕不法情事發生，重建民眾對農會的信心，也可發揮信用部在金融與農業發展的功能，免於淪為政治鬥爭工具。缺點是信用部倒閉後，造成原農會缺乏餘裕資金提供推廣部、供銷部等進行相關業務，造成農會功能喪失，而且如無相關配套措施就讓信用部倒閉，恐會造成金融擠兌，導致本土性金融風暴。

「促進商業銀行與農會信用部合併」：優點是可藉商業銀行經營管理方式，解決農會信用部管理不佳的困境，合併後可擴大經營業務與範圍，又可免除農會原有非經濟問題，使農會信用部回歸金融機制，創造營運績效。缺點是商業銀行擔心受農會信用部拖累未必有意願合併，而農會信用部與商業銀行合併後，不再有提供農會其他部門的義務，會影響農會的功能，同時信用部改制為商銀後，不再受政府保護，能否在競爭激烈的金融環境生存，也是一大問題。

「優效優良的農會信用部改制成商業銀行」：其優點大致與前項由商業銀行與農會信用部合併相同。

其實農會改革問題錯綜複雜，解決方法眾多，各有其利弊。然而，政策沒有絕對的對與錯，只有適不適合，不可行。農會改革問題不能只由一個面向去看，

尤其是信用部更不是單純的金融問題，更牽涉到複雜的政治問題，若無相關單位的改革決心，則政策將難以達到效果。

值得一提的是，針對後來農漁會及在野黨強烈批評政府讓信用部獨立的作法，其實近年來官方所提的改革研究報告或主張中，都一再有讓信用部獨立之議，甚至建立農業金融體系，成立農業銀行，也主張採作價投資讓信用部脫離農會，原有信用部成為農業銀行的分行。由此可見，讓信用部脫離農會，不是新政府憑空出手的「消滅」信用部之舉，舊政府時代也早有此議。

三、金融機構合併法的制訂及啟動基層金融改革

自1995年中壢市農會爆發擠兌風暴以來，有關農會的改革論述及方案相當的多，但一直是嘴巴說說罷了，並未真正付諸行動，直到金融機構合併法施行後，才真正展開行動。

金融機構合併法的提出，乃因自1989年銀行法修訂，大幅放寬銀行業經營項目及範圍，且實施利率自由化，增加市場的競爭性，接著1991年6月起財政部先後核准16家民營銀行設立，准許3家信託公司改制為銀行，1999年核准2家工業銀行設立，加上1986年放寬外國金融機構來台設立分支機構及業務範圍，使金融機構家數快速增加，光是本國銀行就由1990年的24家，到2003年4月已達52家，分行由996家增為3,089家（表2-4-5），使得原本胃納量有限的國內金融市場呈現飽和，存放款利差降低，利潤減少。復加上近年來經濟成長率下滑，使得金融機構營運艱困，甚至有存續危機，因此合併轉型便成為生存的解決途徑之一（楊雅惠,2002）。

其次，我國是在金融監理法規尚未大幅改革以及金融機構退出市場機制未建立前，即開放新銀行的設立，以致農漁會信用部及信用合作社等基層金融機構面對民營銀行瓜分業務及強力競爭，經營日益困難，甚至已呈虧損時，卻因無退出市場機制，無法及早處理問題金融機構，導致資產品質持續惡化。政府體認到國內金融問題的嚴重性，乃由立法院通過金融機構合併法，提供金融機構合併及經營不善金融退出市場的法源依據（蔡進財,2001）。

表 2-4-3、金融機構家數

單位：家

民國 年 (月) 底	總 機 構								分 機 構							民國 年 (月) 底	
	本國 銀行	外 國 銀 行 在 華 分 行	基 層 金 融 機 構				信託 投 資 公 司	票 券 金 融 公 司	本國 銀 行	外 國 銀 行 在 華 分 行	基 層 金 融 機 構				信託 投 資 公 司		票 券 金 融 公 司
			信 用 合 作 社	農 會 信 用 部	漁 會 信 用 部	信 用 合 作 社					農 會 信 用 部	漁 會 信 用 部					
81年	40	36	386	74	285	27	7	3	1 212	50	1 242	439	770	33	54	21	81年
82年	41	37	386	74	285	27	7	3	1 382	55	1 304	482	788	34	60	21	82年
83年	42	37	386	74	285	27	6	3	1 577	57	1 395	530	827	38	53	22	83年
84年	42	38	385	73	285	27	5	10	1 807	58	1 486	556	886	44	49	29	84年
85年	42	41	385	73	285	27	5	12	1 936	65	1 567	595	925	47	55	31	85年
86年	47	46	378	64	287	27	5	14	2 176	69	1 496	505	943	48	61	34	86年
87年	48	46	368	54	287	27	4	16	2 404	72	1 453	446	958	49	43	39	87年
88年	52	41	364	50	287	27	3	16	2 576	71	1 436	416	971	49	36	46	88年
89年	53	39	362	48	287	27	3	16	2 693	70	1 416	394	973	49	36	52	89年
90年	53	38	324	39	260	25	3	15	3 005	69	1 300	373	883	44	33	48	90年
91年	52	36	315	37	253	25	3	14	3 068	68	1 245	358	847	40	29	45	91年
92年																	92年
4月	52	36	315	37	253	25	3	14	3 089	68	1 236	358	839	39	29	45	4月

資料來源：財政部金融局網站

說明：1.係指實際營業家數。

2.至 92 年 4 月金融控股公司已設立 14 家。

3.依財政部金融局統計提要，在 1990 年本國銀行只有 24 家，分行 996 家，1991 年本國銀行為 25 家，分行 1046 家，1992 年本國銀行才暴增為 40 家。

金融機構合併法 2000 年 11 月 24 日由立法院三讀通過，12 月 13 日由總統公佈施行後，國內金融改革陸續展開：

- (1) 金融機構合併法通過後，許多金融機構開始討論金融合併構想。
- (2) 2001 年 6、7 月間通過金融控股公司法、行政院金融重建基金設置及管理條例、票券金融管理法，並通過修正存款保險條例、保險法、

營業稅法（參閱表 2-3-2）。這些法規同時通過，可說是金融法規的大幅修訂。隨後，多家金融控股公司成立的結盟行動紛紛展開，到 2003 年 3 月全國已有 14 家金融控股公司。

- (3) 2001 年 8 月財政部展開基層金融整頓工作，9 月 36 家基層金融被 10 家銀行合併。
- (4) 2001 年政府開放我國銀行赴大陸設辦事處，11 月兩岸先後通過 WTO 入會案，兩岸金融互動更為頻繁。
- (5) 2001 年 11 月成立首家大規模的資產管理公司，提供金融機構不良資產整理機制。
- (6) 2002 年 7 月財政部展開第二波整頓基層金融行動，再有七家農會信用部被銀行合併。
- (7) 2002 年 8 月總統陳水扁提出「二五八金改計畫」，欲在二年內逐步把金融機構的逾期放款比率降 5% 以下，同時把資本適足率¹⁸提升至 8% 以上的國際標準，以強化金融體質。為了配合總統這項宣示，財政部決定將金融重建基金創始規模的 1400 億元，再追加 9100 億元，使金融重建基金擴增至 10500 億元。
- (8) 2002 年 8 月財政部實施農、漁會信用部分級管理措施，引發全國農漁會串連反彈，成立全國農漁會自救會抗爭，掀起農漁會改革大論戰。

金融機構合併法重點包括：提供租稅及規費優惠誘因，以促進金融機構整合；賦予資產管理公司（Asset Management Company, AMC）處理問題金融機構不良債權的特殊權限，協助業者快速處理不良資產，為金融業合併鋪路；明定外國金融機構得與本國金融機構合併、概括承受、概括讓與，藉以引進外國資金與技術，提升金融機構競爭力；對於農漁會信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或調整後淨值為負數者，賦予主管機關得強制其讓與銀行的權限，以有效處理問題金融機構。

接著，財政部依據金融機構合併法授權，於 2001 年 7 月研訂「農漁會投資新設銀行或以信用部作價投資新設銀程序及設立標準」。同期間，政府為加速處理經營不善金融機構，以四年期間的營業稅稅款、十年期間依 2000 年 1 月調高存款保險費率所增加的保險費收入，共計一千四百億元，作為金融重建基金

¹⁸ 資本適足率是指資本淨額除以風險性資產總額之比率。依據「銀行法」第 44 條規定，除經財政部核准外，銀行自有資本與風險性資產之比率須達 8%。

的財源，用來使問題金融機構退出市場，同時立法院也制（修）訂通過行政院金融重建基金設置及管理條例、存款保險條例、營業稅法等「金融重建三法」，由總統於2001年7月9日公佈施行。

在有了重建基金及相關法令後，在2001年8月10日，行政院金融重建基金管理委員會派員同時進駐36家基層金融機構，展開台灣金融史上最大規模的整頓工作。此次重建基金進駐7家信用合作社、27家農會信用部、2家漁會信用部，依照財政部評估，都因嚴重虧損，資產經過調整後淨值為負數，業務及財務狀況顯著惡化，所以依照金融機構合併法¹⁹，在9月14日分別由10家銀行加以合併，這就是農會界所說的「914事件」²⁰。隔年7月12日，金融重建基金再度啟動派員進駐7家農會信用部，7月29日這7家信用部又被銀行合併。

四、農漁會的抗爭

政府連續二波的整頓基層金融行動，引起農、漁會自危，批評政府運用金融重建基金，在配套措施不全的情形下，以不合理手段整頓經營不善基層金融機構，強佔人民財產，使各級農會及農民受害。農漁會並懷疑，由於農漁會大多由國民黨人士掌控，政府為拔除國民黨基層樁腳，將消滅農漁會信用部，不再支持農業發展，漠視農漁會權益，如果繼續下去，農會只有滅亡一途。因此，屏東縣各級農會聘任職員互助管理委員會通過提案，聲請大法官會議解釋，看政府此舉是否違背憲法賦予保障人民財產安全。（台灣時報，2002,8.7）

針對農會指稱政府消滅農會信用部的說法，農委會以公文回覆反駁，指稱這種說法與事實有很大出入。農委會說，政府依據金融機構合併法與行政院金融重建基金設置管理條例處理經營不善之農漁會信用部，其目的在維持國內金融秩序安定，保障農漁會會員權益，並避免經營不善信用部之虧損持續擴大，危害其他業務正常推行；對於信用部由銀行承受的農漁會，政府則全力輔導並予經費協助及資金融通，以協助推展推廣、供銷及保險事業，加強服務農、漁民。

¹⁹ 金融機構合併法第十三條規定，農、漁會信用部因業務或財務顯著惡化，不能支付其債務或調整後淨值為負數時，主管機關得洽中央主管機關後，停止農、漁會會員代表、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及第四十六條、漁會法第四十八條及第四十九條之規定；其被停止之職權並得由主管機關指派適當人員行使之。主管機關執行前項處分，必要時，得洽農、漁會中央主管機關後，命令農、漁會將其信用部及其營業所必需之財產讓與銀行，不適用農會法第三十七條及漁會法第三十九條之規定。

²⁰ 台北市松山區農會信用部已先行由世華商業銀行承受，其餘35家信用部都在同一天被合併並改掛銀行招牌。

農委會指出，自八十年代金融自由化以來，國內金融機構及分行高達六千家以上，農漁會信用部過去賴以維生及發展的地緣性與人脈派系特質因市場競爭激烈及資訊產業的快速發展而喪失利基，尤其八十四年起農漁會信用部一連串弊端、超貸、冒貸、逾放比率節節升高，甚至引發金融風暴，動搖了農民與社會大眾對農漁會的信心。

農委會(2002f)表示，政府對於調整後淨值為負或因財務、業務狀況顯著惡化，不能支付其債務的農漁會，依法由金融重建基金填補信用部資金缺口後，交由經營體質良善的銀行承受，其用意不只在維護農漁會會員權益，也避免信用部虧損侵蝕其他業務運作，更為安定基層金融秩序，保護其他經營良好農漁會避免受連鎖效應影響。

政府在2001年、2002年共處理44家經營不善基層金融機構，其中農會34家、漁會2家、信用合作社8家，依照會計師評估，金融重建基金共賠付8百98億3千6百萬元，使得總數1400億元的金融重建基金只剩500多億元(參閱附錄一)。這兩波的整頓行動，對農會至少造成以下幾點影響：

(1) 基層農會失去信用部，面臨轉型：自1949年農會與合作社正式合併以來，基層農會就是由信用部與供銷、推廣等其他部門組成的綜合體，以往農會依賴信用部盈餘支援農會的推廣及人事等其開銷，甚至供銷業務也自信用部融資取得資金，如今基層農會首度失去信用部，被合併信用部的34家農會面臨沒有信用部的全新體驗，必須轉型革新。

(2) 農會爆發離職及退休潮，導致互助金週轉不靈，風波難了：根據財政部統計，在2001年合併的29家農、漁會信用部員工，包括正式人員854人、臨時人員332人，合計共1049人，到了2002年8月底，共留用了603人，留用比率雖達57%，但仍有446人離職(表2-4-6)。

表 2-4-6：七家銀行承受農漁會信用部留用員工調查表

基準日：2002.8.31

承受銀行	讓與金融機構名稱	原信用部員工數		2002.3.14 員工總數	2002.3.14 至當 8.31 離職人數	2002.3.14 至當 8.31 留用人數	2002.8.31 留用比率
		正式人員	臨時人員				
台灣銀行	台灣省農會	55	3	47	14	33	70%
	屏東縣農會	27	9	31	4	27	87%
	屏東縣新園鄉農會	23	17	40	8	32	80%
世華銀行	台北市松山區農會	28	4	31	10	21	68%
	屏東縣屏東市農會	42	27	55	34	21	38%
彰化銀行	彰化縣芳苑鄉農會	16	9	23	10	13	57%
	彰化縣芬園鄉農會	28	22	48	30	18	38%
	彰化縣埔鹽鄉農會	32	20	47	29	18	38%
	屏東縣林邊鄉農會	21	20	36	17	19	53%
	屏東縣車城地區農會	12	8	20	7	13	65%
第一銀行	台南縣七股鄉農會	33	1	33	15	18	55%
	台南縣楠西鄉農會	25	0	25	12	13	52%
	高雄縣梓官區漁會	26	0	22	5	17	77%
	屏東縣萬巒地區農會	24	9	30	14	16	53%
	屏東縣長治鄉農會	29	11	30	11	19	63%
華南銀行	桃園縣觀音鄉農會	35	4	34	10	24	71%
	新竹縣新豐鄉農會	17	1	11	1	10	91%
	高雄市小港區農會	94	12	98	49	49	50%
	屏東縣竹田鄉農會	24	5	24	8	16	67%
	屏東縣佳冬鄉農會	24	16	36	16	20	56%
中國農民銀行	高雄縣六龜鄉農會	14	5	18	7	11	61%
	高雄縣內門鄉農會	35	9	25	10	15	60%
	高雄縣烏松鄉農會	32	7	38	21	17	45%
	屏東縣萬丹鄉農會	21	30	44	29	15	34%
	屏東縣枋寮區漁會	18	1	16	11	5	31%
土地銀行	台中縣豐原市農會	39	43	72	26	46	64%
	屏東縣高樹鄉農會	30	18	39	11	28	72%
	屏東縣枋寮地區農會	29	12	46	18	28	61%
	福建省金門縣農會	21	9	30	9	21	70%
合計		854	332	1049	446	603	57%

資料來源：財政部(2002b)

說明：28家農漁會於2002.9.14讓與銀行後，由銀行依原信用部員工意願全部續僱用六個月，2002.3.14屆滿；另松山區農會於2001.9.1讓與銀行後，其六個月僱用期至2002.3.1屆滿，員工總數計1049人。另表中未列的7家農會信用部於2002.7.26讓與銀行，六個月僱用期至2003.1.26屆滿。

前後二波整頓基層金融機構，共有 1 千多位農會員工離職，並且引發一窩蜂的退休潮，導致省、縣農會員工互助會週轉不靈，台灣省各級員工互助會、屏東縣各級農會聘任職員互助會都在 2 0 0 1 年 9 月停辦，離職員工領不到互助金。農會員工互助金的資金來源是由員工按月扣繳、農會補貼，並由各級農會推派代表成立互助會管理委員會統籌管理。其中省農會部分，由行政院補助 7 點 5 2 億元協助善後，讓 2 0 0 2 年 7 月 4 日以前離職員工可獲得全額互助金，7 月 4 日尚在職員工，只可領回互助金之自繳會費。不過，互助會並未完全遵照農委會所訂善後原則發放，導致在 2 0 0 2 年下半年離職的員工，有人仍足額領取互助金，有的卻只領 2 8 %，連自繳費用都無法完全領回，因而引發員工不滿而陳情，農委會要求將溢領部分追回，補發給不足者，但卻遭農會反對，全省各農會強調如果政府執意追繳，將發動抗爭，屏東縣各農會總幹事也響應，並以追繳有困難為由，決議對年資 1 5 年以上者不追繳(屏東縣農會,2003b)，但農委會(2003h)還是要求各農會按規定追繳，目前全案仍難善了。

至於屏東縣互助會部分，問題更為棘手，由於過去未考量會員人數結構改變與精算給付成本，所訂的給付標準太高，加上近年來利率逐漸降低，早在 1 9 9 9 年就出現財務吃緊狀況，在政府於 2 0 0 1 年 9 月全縣 1 2 家農會信用部被銀行合併，導致大批員工離職時，互助會見情勢不對，立即停止支付及繳納互助金，並決議於 2 0 0 2 年 5 月起停辦互助會。據屏東縣各級農會聘任職員互助管理委員會統計，自 2 0 0 0 年 1 0 月以後到 2 0 0 3 年 5 月 8 日為止，離職尚未領取互助金者就有 1 0 7 9 人，管理委員會雖然爭取政府比照省互助會互助金模式，協助縣互助會會員領回自繳會費，但農委會在 2 0 0 3 年 3 月 1 1 日以農輔字第 0 9 2 0 1 0 9 4 4 0 號文明白表示，農會法相關法規並無規定縣農會辦理員工互助會業務，而拒絕補助。互助會沒錢支應互助金，不只離職員工提起訴訟追討，存證信函及抗議陳情書紛至，讓互助會無法應付，對此，由全縣各農會總幹事擔任委員的互助會只好繼續求助於政府。估計離職及在職者須要 6 千 3 百萬元才能返還過去會員所繳的互助會費(屏東縣各級農會聘任職員互助管理委員會,2003)

(3) 資產劃分爭議：農會為一綜合體，信用部只是農會的一個部門，信用部財產均以農會名義登記，對於銀行合併信用部後的財產劃分，行政院金融重建基金管理委員會及農委會訂有劃分原則，但是合併以來一直爭議不休，其中依據農漁會信用部財產劃分原則：「建物或土地如由其他部門無償移轉至信用部者，除信用部營業所必需者外，其餘部分得無償轉回其他部門。至於無償移轉之認定，倘舉證困難，如係屬農漁會於信用部成立前之既有財產，可從寬認定係農漁會所

有。」由於農會信用部成立時間攸關財產歸屬，因此引發信用部成立時間的爭議，農會、農委會及屏東縣政府都主張，依財政部發給農會信用部營業許可證記載，以1983年為成立時間，財政部則按農會先前提報給中央銀行的資料推定1953年為信用部成立時間，雙方堅持不下，歷經多次協調始終無法達成共識，直到2002年11月17日行政院「處理被接管農漁會信用部財產劃分等相關問題專案小組」決議，有關信用部成立時間認定，以1975年5月7日頒布農會信用部業務管理辦法為認定基準，並以此作為上述財產劃分原則的依據。依據行政院統計，若以1975年5月9日為從寬認定的時點，在已被接收的36家農漁會信用部中，約有20餘家可取回全部或部分不動產²¹。不過，有的農會還是堅持以1983年為財產劃分依據，一直未辦理財產劃分及移轉事宜。

(4) 相關責任之追究：金融重建基金處理經營不善金融機構時，對於發現疑似不法案件者，都移送檢調機關偵辦，據財政部在2003年4月底統計，金融重建基金處理的經營不善金融機構，共有188件、1,031人次被移送偵辦(表2-4-7)，財政部金融局並且破天荒的將起訴、判決名單公佈於網站；而各界也對金融犯罪案件處分過案、過輕多所批評，為此行政院法務部並與司法院互相抨擊，行政院並通過法務部提案大幅提高金融犯罪罰則，且由立法院財政委員會於2003年3月審查通過銀行法修正草案，大幅提高金融犯罪刑罰及罰金，將現行刑罰由三至十年提高為七年以上，加重刑罰並可達二十年；罰金則由最高一億元，提高至上限五億元；犯罪所得達一億元以上者，處七年以上有期徒刑，得併科二千五百萬元以上五億元以下罰金(聯合報,2003)。而行政院版農業金融法草案也將這些金融犯罪的處罰納入草案中的罰則專章(行政院,2003)。

²¹ 資料來源為2002年11月17日行政院新聞稿。

表 2-4-7 金融犯罪案件移送司法檢調單位審理情形統計表

	涉案 人次	移送 件數	檢調單位偵辦情形			司法機關審理情形					
			偵辦 中	不起 訴	已起 訴	一審 已判	一審 上訴	二審 已判	二審 上訴	獲判 無罪	
1.社會關切 重大金融犯 罪案件共計 八案	315	32	14	1	17	6	3	1	0	1	
2.重建基 金處 理之金 融機 構 案件	信用 社	89	20	4	1	15	7	5	4	0	1
	農漁 會信 用部	618	119	67	5	47	22	17	14	2	2
	銀行	324	49	49	0	0	0	0	0	0	0
	合計	1,031	188	120	6	62	29	22	18	2	3
總計	1,346	220	134	7	79	35	25	19	2	4	

資料來源：財政部金融局網站（2003.05.18）

說明：1.基準日：2003.04.30

2.移送案件中檢調單位偵辦並已起訴者計有七十九件，扣除一審已判決者三十五件，應取得並公布之起訴書為四十四件，其中因併案審理，故實際取得起訴書為三十四件，目前起訴書已全部取得並已公佈；司法機關審理並已判決者計有三十五件，其中因四件獲判無罪予以扣除，故應取得判決書為三十一件，其中因併案審理實際取得判決書為二十九件，目前判決書已全部取得並已公佈。

（5）引起部分農會不滿，導致後續的抗爭及改革論戰：政府動用金融重建基金整頓經營不善農會信用部，固然對多數被合併信用部農會而言，是去除沈重的包袱，但也有部分農會不滿，加上其他尚存有信用部的農會的危機意識，在後來財政部實施農漁會信用部分級管理措施（參閱附錄三）後，這股不滿情緒全面被點燃，終於爆發空前激烈的農會論戰及大規模的遊行抗議活動。在2003年1月10日在野黨立委並聯手在立法院通過決議，建請財政部將已被商業銀行接管的36家農漁會信用部，改為「暫時託管」，未來交還給農漁會繼續經營或協助轉型（石秀娟,2003b）。這項決議，不只引發公平性的爭議，而且是否抵觸金融機構合併法、金融重建基金管理條例也有待商榷，但勢將埋下另一顆爭論的引信。

在財政部連續二波整頓經營不善農會信用部的過程中，雖然有反對被合併的農會發動激烈抗議，但整體而言，抗議的農會只是少數，直到2002年7月30日台灣省農會率領全省各縣市、鄉鎮市農會到農委會、財政部抗議政府合併農會信用部導致員工互助會解散，要求政府補足互助金缺口。這是政府整頓基層金

融行動後，所發生的第一波全省性抗議活動。在這次抗議活動中，除了要求政府協助解決互助金問題外，也提出反對農銀行合併信用部合併，建議由金融重建基金彌補經營不善農會資金缺口後，由鄰近體質良好農會承接，以及籌設全國農業銀行的訴求，這兩項訴求也是後來全國農漁會成立自救會後的重要訴求（屏東縣農會，2002）。

對於省、縣農會互助金停擺，農會歸咎於政府合併信用部導致太多人離職或退休所致，但也有離職員工抨擊是農會管理不當，過去發放標準太過寬鬆所致（鍾添輝，2002）。農委會（2003）也認為，除了短時間多人退休造成短期資金週轉困難外，管理委員會未善盡管理責任，屢次給付標準而會費卻未相對調整，加上人事結構老化及銀行利率下降等外在因素，致責任準備金偏低，不能歸咎於信用部遭到接管。

政府接管及銀行承接農會信用部雖然曾引發少數農會抗爭，以及後來的爭取彌補互助金抗議活動，但前者是經營不善農會個別的抗爭，能量有限，後者則有求於政府，所以抗議規模都不是很大，真正導致後來農會界串連進行大規模抗爭的是2002年8月22日施行的農漁會信用部分級管理措施。此項措施依照信用部逾期放款比率10%、15%、25%分成四級管理，逾放比低於10%者業務不用受限制，達到10%以上者分級給予不同程度的業務限制。在施行不久，財政部雖稍微放寬限制（參閱附錄三），但不被農漁接受，農漁會持續抗爭。

由於農、漁會信用部逾期放款比率偏高，受到業務限制的農漁會佔多數，依照財政部統計，全國285家農、漁會信用部中，只有65家低於10%不用受業務限制，其餘220家都須受不同程度的業務限制，其中有多達100家逾放比達到25%以上（表2-4-8），必須受較嚴的業務限制。此舉引發農漁會全面大反彈，紛紛透過各種管道強烈抨擊政府，指責政府及執政黨是要消滅信用部、消滅農會，全國農、漁會並在中華民國農訓協會的引導下成立全國農漁會自救會，並發動募款，展開抗爭行動。

農漁會的抗爭行動，除由全國農漁會自救會、農訓協會、台灣省農會利用各種管道，透過傳播媒體發聲，砲轟政府及執政黨外，各地農會也在地方上利用各種聚會及文宣向農會員工、農民宣傳，指責政府要消滅農會，並試圖扭轉過去媒體有關「黑金」的批評。綿密的抗爭行動獲得在野黨同聲支持，聲勢浩大，其中農經博士的前總統李登輝連續幾番重擊，更凝聚及催化抗議力量，引起在野各政

黨更加積極的拉攏農漁會，尤其「農會處理不好，小心連政權都會不保」的重話，激起總統陳水扁回應「如果怕失去政權，不敢改革是懦夫；如果為確保政權而不改革，那是自私自利、苟延殘喘的作法。」(高嘉和、邱燕玲、李欣芳,2002)更對媒體帶來聚焦效果。民進黨執政以來一直與民進黨合作的李登輝及台聯黨，此次為了農會問題，與其他在野黨站在同一陣線，讓政府備感壓力。

表 2-4-8：農漁會信用部業務分級管理期間逾放比率統計

2002年	6月	7月	8月	9月	10月
逾放比率 < 10%	65(10)	65(9)	69(9)	83(10)	84(10)
10% 逾放比率 < 15%	44(5)	46(7)	43(7)	56(6)	54(6)
15% 逾放比率 < 25%	76(4)	72(3)	75(4)	73(4)	54(6)
逾放比率 25%	100(6)	95(6)	91(5)	66(5)	63(4)
農會信用部平均逾放比	21.53%	20.61%	20.52%	19.22%	19.10%
漁會信用部平均逾放比	17.52%	17.43%	17.44%	17.57%	17.20%

資料來源：行政院經濟建設委員會、財政部、農委會（2002）。

說明：1、括弧內為漁會信用部家數。

- 2、2002年7月有7家農會信用部被銀行合併，8月下旬開始實施農漁會信用部業務分級管理措施。此措施於11月因農漁會強烈反彈而「暫緩」施行。
- 3、全體農漁會信用部在2002年10月底較8月底逾放金額減少114.5億元，逾放比率降低，其中備抵呆帳減少59.8億元，逾放收回金額54.7億元，但在分級管理措施「暫緩」施行後逾放比率又升高。

李登輝是在2002年9月12日在農訓協會面對全國300多位農漁會總幹事時砲口全開的抨擊政府措施，他除了強調農會絕不能沒有信用部外，也指責政府的業務限制措施，是「假改革農會之名，行消滅農會信用部之實」；「金融改革政策對銀行與農漁會信用部處置及獎懲等措施，不但存有明顯的差別待遇，對農漁會信用部嚴苛程度尤甚於銀行。這種雙重標準，很難令人信服。實在不客氣的講，政府目前金融改革政策方向走偏了。」

在這次的演講中，李登輝認為金融重建基金強制將農漁會信用部讓與銀行概括承受的政策，是嚴重侵犯農會的主體性，他提出數項訴求：對於經營不善的農會，由金融重建基金賠付負債超過資產的差額後，交由附近體質健全農會承受；36家已被銀行概括承受的農漁會信用部，回復交由農會繼續經營，以維護農會完整性；恢復1974年之前農會股金制度，將農會重新定位為農民之合作社組

織；由政府與農漁會籌設成立「全國農業銀行」，做為台灣農業金融核心母行，其中農漁會採現金或以信用部作價投資方式出資，佔股權 51%，政府投資股權 49%，他反對採「區域農業銀行」模式，因為難有生存空間；制定農業金融法專法，規範全國農業銀行任務、業務與功能，並排除銀行法之適用。這些主張成為後來全國農漁會自救會訴求的基調，也是在野黨版農業金融法的主要訴求。(李登輝, 2002b)

幾天後，李登輝出席台聯黨政策研討會，批評農業金融與商業金融不能類比，財政部是「外行人講外行話」，政府若不照顧農漁民，農漁會處理不好，「連政權都會失去」他並提出「農漁會信用部逾期放款比率相較銀行高的原因之分析」研究報告，強調農漁會信用部逾期放款比較高，主要是人謀不臧、以農業用地為主要擔保品、農地使用與管理受限制、業務受到限制、法規及政策性優惠房貸主力在銀行，使農漁會抵押擔保品無法多元化、轉銷呆帳制度差異、農漁會沒有盈餘打銷呆帳等七大因素。以逾放比高低決定農漁會經營績效或存在的價值，值得商榷。(台灣時報, 2002)

除了李登輝強力為農漁會發聲外，國民黨、親民黨及台聯黨等在野政黨也同聲一氣的聲援農漁會自救會，國民黨並於 2002 年 9 月、11 月在各大報紙全國版刊登「連戰的七項承諾」、「連戰致農漁民朋友的公開信」等二則廣告，除了嚴詞批評民進黨政府外，內容大意是：(1) 不要藉金融改革之名，消滅農漁會信用部。(2) 財政部必須撤銷限制信用部業務的分級管理措施。(3) 被接管讓與銀行的 36 家信用部及其財產，必須退還原來的農漁會。(4) 從速制訂農業金融法，建立中央設全國農業金庫，基層為農漁會信用部的農業金融體系，並於立法院本會期通過。(5) 政府應儘速編列 1500 億元的農業發展基金及 1000 億元的農產品受進口損害基金。

面對李登輝、農漁會自救會及在野黨的強力批評，總統陳水扁、行政院長游錫堃，都強調改革與照顧農漁民的決心，並反擊既得利益者扭曲農漁會改革，因此全國農漁會自救會與台灣省農會在 2002 年 10 月 11 日開會決定發動大規模的遊行抗爭，其決議是：(1) 支持政府推動金融改革決心，但不能消滅農漁會。(2) 要求政府將掏空農、漁會財產之財團與不法之徒依法究辦。(3) 團結一致發動十萬人以上農、漁會抗爭到底。(4) 抗爭活動由會員或臨時員工有錢出錢有力出力。(5) 請各農會負責人透過轄區立委，促成修正有利農、漁會之法律，維護農漁民權益。(6) 36 家被合併農、漁會應有配套措施，訴求政府採

納解決或訴諸法律。(7) 各縣市農會理事長擔任自救會各縣市總指揮，負責促請轄內立法委員全程參與抗爭活動，使政府重視農、漁民權益。

全國農漁會自救會於 1 0 月 2 9 日在各縣市同步動員到縣、市政府陳情、抗議，訴求農、漁會與農漁民的密切關係，「信用部是農漁會的心臟」，並提出所謂「農漁民共同心聲」的十點聲明，其重點大意是：(1) 加入 W T O 後，農業、農民該何去何從？(2) 請政府保障農民權益，確保台灣農業放續發展。(3) 農、漁會是農漁民的火車頭，農漁民需要農、漁會永續服務。(4) 請政府不要刨掉農漁民的根 農、漁會。(5) 制訂農業金融法，確保農業轉型資金。(6) 修正農會法、農業發展條例、農保給付條例，健全農漁會經營體制及照顧農漁民福利。(7) 請政府輔導農、漁會，服務農漁民，不要消滅農、漁會。(8) 不要限制農、漁會信用部業務，讓農漁民享有週全的金融服務。(9) 反對農、漁會信用部，獨立於農、漁會之外。(1 0) 3 6 家被讓與銀行的信用部，歸還農、漁會。(屏東縣農會,2002)²²

2 0 0 2 年 1 1 月 2 3 日全國農漁會全力動員，展開台灣有史以來最大規模的農會抗議活動，提出三大訴求與十大主張，三大訴求是：搶救台灣農漁業與農漁民；農漁民需要農漁會繼續服務；以農漁會信用部永續經營為主軸的農業金融法。十大主張是：(1) 速依法編足農業發展基金 1 5 0 0 億元及農產品受進口損害救助基金 1 0 0 0 億元。(2) 落實老年農民退休制度。(3) 成立「全國性城鄉交流與鄉村活性化機構，以加強城鄉交流，促進農村發展。(4) 本會期通過自救會版「農業金融法」，設立「全國農業金庫」，並建立以農、漁會為基礎的農業金融體系。(5) 修正農會法、漁會法，中央主管機關一元化，由農委會監督輔導農、漁會。(6) 實施股金制度，確立農漁會為多目標功能的農漁民合作組織。(7) 停止實施農漁會信用部業務限制令，放寬農漁會信用部經營項目。(8) 歸還已被強制讓與銀行之 3 6 家農漁會信用部，回歸農漁會體系。(9) 修正金融機構合併法，讓經營不善之農漁會信用部得讓與其他農漁會承受。(1 0) 確實執行阿扁總統競選時所提出的「農業政策白皮書」。(全國農漁會自救會,2002a)

此外，全國農漁會自救會與各農會也經由多元管道，宣傳農漁會每年提供 6 2 % 盈餘做為農業推廣經費，替政府及農民做事，光是從 1 9 9 1 年至 2 0 0 0 年信用部就提撥 9 3 2 億元協助農業推廣、發展、訓練，沒有功勞也有苦勞，但

²² 屏東縣由各農會代表於 1 0 月 3 0 日到屏東縣政府陳情，所提出聲明與其他縣市相同。

聽說新政府已密議，在二年內消滅農會、消滅農會信用部，並由特定財團經營的銀行接管信用部，農民在沒有農會後，農民將會增加不便。(全國農漁會自救會 2002c；全國農漁會自救會,2002d)

五、 政府的回應

面對全國農漁會及在野黨綿密的抨擊，政府從最高層的總統、行政院長到各相關部會都提出說明澄清，執政的民進黨也多所回應。

陳水扁總統除了利用各種公開會議及下鄉訪視時，一再為農會改革措施辯護，並且於 2002 年 9 月 24 日、11 月在民進黨中常會以黨主席身份發表對農會改革的宣示，強調「至今年 6 月底止，農漁會信用部逾放的金額高達 1400 億元，平均逾放比為 21%，如果這問題再拖一年，全國的民眾就要多負擔 100 億元成本，所以對農漁會基層金融的改革是『勢在必行』，不能再有任何猶豫或退縮。」針對農會一再宣稱以信用部盈餘提撥辦理推廣、訓練，陳水扁說「就目前資料顯示，有一半以上的農、漁會信用部已無足夠盈餘可供提撥。為使推廣、供銷、保險等業務不致受到影響，農、漁會信用部改革應規劃配套措施，由政府農政單位配合編列預算或充實農業發展基金等方式，協助農、漁會永續經營。農業金融有週轉慢、風險高、波動大、單位成本高、消費性金融需求大、對低利資金需求高等特性，非一般商業銀行所願意承作。行政部門應正視農業金融的特殊性，加強提供農、漁民金融服務。」(陳水扁,2002b;c)

行政院方面，由院長游錫「方方土」領軍多管齊下的進行滅火工作，他於 2002 年 10 月 19 日與南部七縣市長及農漁會總幹事座談；農委會輔導處長邱湧忠與財政部長曾國烈連袂舉辦北、中、南、東四場傾聽農民心聲座談會；此外，還由行政院政務委員、農委會、財政部分別舉辦「研商農漁會信用部相關事宜座談會」、「協商解決經營不善農漁會信用部處理相關問題會議」、「促進農漁會永續經營座談會」、「聽取被接管農漁會信用部地方主管機關意見座談會」、「農漁會經營及信用部業務限制問題綜合座談會」，不斷的釋出善意。

另一方面，農委會也提出「農漁會信用部改革相關問題報告」、「農漁會因政府整頓基層金融措施所受影響之分析」，財政部提出「農漁會信用部之改革暨分級業務管理制度模擬問答」，並向民進黨立法院黨團提出「金融重建基金處理四十四家農漁會信用部、合作社之詳細處理情形報告」，分別對農漁會的批評提出反駁說明。

對於農漁會一再指責政府要消滅農漁會，不只總統陳水扁再三說明，基層金融改革不是要消滅農漁會，而是要幫助農漁會，只有讓信用部健全起來，農漁民存款才有保障，農漁會才有辦法生存；財政部也說明近年來真正被消滅的農會只有1996年的中壢市農會、鹽埔鄉農會，至於金融重建基金處理後的農會主體仍然存在，根本未消滅農漁會，而鼓勵農漁會以信用部作價投資銀行，其目的是為保障存款人權益，並避免經營困難的信用部拖垮農漁會，營收也可支持農、漁會辦理其他法定任務，農漁會不只會繼續存在，更可因改革成為最大受益者。（財政部，2002a）

對於金融重建基金處理的農漁會信用部為何不由鄰近農漁會承受？除了依據金融機構合併法第十三條規定只能由銀行承受，農漁會要承受依法無據外，財政部（2002a）也強調農會本身存有組織結構問題，農漁會承受後恐將造成承受者的財務及業務狀況更形惡化，根本無法解決問題。

針對分級管理措施，財政部說明，這項措施只是將過去的相關監理措施，予以標準化管理，使各項業務的限制及改善後的解除限制透明化，使業者有所遵循，對改善缺失有正面意義。至於會對逾放比高的信用部限制放款業務，主要是考量其徵信能力不足，現階段應著重於逾期放款催理，而非增加授信風險承擔；限制逾放比10%信用部存款利率，係考量信用部餘裕資金限轉存三家農業行庫，如信用部利率過高，轉存會造成利息差額損失；限制內部融資，係因農漁會財務狀況愈差者，依賴內部融資愈深，愈增以債養債的財務風險，因此對財務欠佳者加強管理。

對於政府處理農會信用部是否較銀行嚴苛？農委會（2002e）認為財金主管機關對於金融機構管理基本上一視同仁，大體上，對一般銀行要求較嚴，除業務限制外，也有資本適足性改進目標，至於基層金融間，信用部與信用合作社的管理措施相同，政府處理農漁會信用部所採措施，並不比處理一般銀行或信用合作社嚴苛。財政部說明，由於農漁會信用部逾期放款平均較銀行、信用合作社高出甚多，且承擔風險能力最低，因此先實施分級管理措施，至於銀行及信用合作社的分級管理措施也將公佈實施。

金融改革措施是否有黨派考量？財政部（2002a）說明，分級管理措施是依據逾放比率客觀標準所訂，以後將由縣市政府根據逾放資料核定其業務限制項目，

各縣市長包括各主要政黨及無黨籍皆有，與金融重建基金處理時，不分黨派，只問調整後淨值是否為負數相同，完全未因政治立場不同而有差別待遇。

另外，針對農漁會信用部被合併，以及實施信用部分級管理業務限制措施，農漁民申辦貸款是否受到影響？財政部（2002a）也一再提出說明，強調銀行合併信用部後，將維持金融服務不中斷原則，繼續提供農、漁民更多元化的金融服務；至於業務限制措施，一般農漁民辦理農漁業產銷所需資金仍可獲得融資，甚至逾放比超過 25% 的信用部，也可辦理每筆三十萬元以下放款及農漁業專案貸款，並未全面禁止對農漁民放款。

除了提出說明反駁外，政府對於農漁會問題及農業問題，也提出召開農業金融會議、全國農業發展會議二項訴求，期望透過集思廣益，研擬解決農漁會、農業的方案；此外，政府也允諾逐年落實編列「農業發展基金」、「農產品受進口損害基金」；另一方面，對於農漁會自救會所提出的部分訴求也給予善意回應，包括制訂農業金融法、成立全國農業金庫、經營不善農漁會信用部由鄰近績優農漁會承受、主管機關一元化等。至於最受農漁會在意的信用部分級管理措施，執政黨內部並不同調，中央黨部及立法院黨團比較支持財政部的改革做法，但南部農業縣縣市長則為農漁會執言，最後在南部 5 位民進黨籍縣市長面見總統之後，行政院決定「暫緩」分級管理措施，向農漁會讓步。但隨後農漁會仍照常發動大遊行活動。

行政院為回應農漁會自救會的訴求及主張，在 2002 年 11 月 30 日召開全國農業金融會議，邀集產、官、學界及農漁會團體代表共 157 人開會，並邀請日本、韓國專家專題演講，在會中總統陳水扁提出未來農業金融改革，一定要同時達到「確保農漁民的福祉」、「強化農漁業體質，確保農業的永續發展」、「滿足農漁民對金融服務之需求」、「全面健全農漁會信用部的體質」等四大目標。

會議最後由行政院長游錫「」歸納出五項總結要點：

（1）為促進農業永續發展，強化農漁會對農漁民所需資金之融通，政府應充實農業信用保證基金，且農漁會及信用部由農委會一元化管理，強化其內部控制及外部監理機制；對於經營良好者，應輔導其永續經營，對於經營不好者，也宜速謀解決方案。農政機關並應編列預算，補助農漁會之推廣業務。

（2）全國農業金庫應為農漁會信用部業務上層銀行，以推廣農業金融、支應農業發展及安定基層農業金融為設立宗旨。

(3) 為維護農業信用部轉存款安全，並貫徹金融監理一元化，有關農業(金庫) 銀行之監理及輔導，宜參照日本農業中央金庫及現有國內銀行法相關標準規範。

(4) 為建立完善農業金融體系，則必須制訂「農業金融法」，以法律規範農業金融體系、功能、政府角色，以發揮專業功能及永續經營，並加強監理檢查。

(5) 農業金融的改善，與農業發展之競爭環境有密切關係，除制定農業金融法及建立合理制度外，更應從提升農業經濟之競爭力上著手，以維持農村經濟繁榮。(呂玲香, 2002)

在農業金融會議中，全國農漁會自救會也提出六點建議：

- (1) 農業金融主管機關應由行政院農業委員會為主管機關。
- (2) 依據金融機構監理一元化之既定政策，農業金融機構之監理，由農委會將其監理職權委託辦理。至於農業金融機構之存款保險，應依現況納入中央存款保險體系。
- (3) 建立以農漁會信用部為基礎的農業金融系統，並發起設立全國農業金庫，其功能為各農漁會信用部資金調節、農業資金融通及農業金融系統內查核、輔導、監督單位。
- (4) 農業金庫成立初期由農漁會與政府認股組成，農漁會可選擇現金投資或信用部作價投資。
- (5) 農漁會採現金投資，其投資金額不宜超過其淨值 2 0 %，但不應以扣除信用部淨值計算其投資上限。
- (6) 請立法院於本會期通過「農業金融法」，建立以農委會為農業金融主管機關、設立農業金融母行及農漁會信用部上層金融機構之「全國農業金庫」、且以農漁會信用部為基礎的農業金融體系。

行政院游院長在會後宣示，將把農業金融會議的五項共識與自救會的六點建議，成為行政部門未來規劃農漁會信用部改革的方向及施政之重要參考。(呂玲香, 2002)

六、 農業金融法草案各版本差異

我國加入 W T O 後，各行業皆受衝擊，其中以農業為最。為確保農、漁業永續經營，促進農、漁村經濟，充裕流暢農業資金，以支援農、漁業發展，朝野在農會改革論戰後，取得的最大共識就是建構農業金融體系並使其法制化。由於日本、韓國、美國、德國等先進國家，均架構完整的農業金融體系，且設置有中央

級農業金融機構，發揮農業金融系統內的互助合作精神，而我國現有的農民銀行、土地銀行、合作金庫等三家農業行庫，陸續朝民營化及一般化發展，其肩負農業政策的使命勢將日漸喪失，農業金融系統將會出現缺口，因此朝野決定制訂農業金融法，建立全國農業金庫。

制訂農業金融法，建立健全的農業金融體系，並成立全國農業金庫，不只是全國農業金融會議的結論，也是朝野的共識²³，因此各政黨及政府紛紛提出農業金融法草案，除了早先由台南縣政府所提版本外，在立法院審議的版本就有多達六個，其中在野的國民黨、親民黨、台聯版、無黨籍聯盟版本，其實幾乎可說是農訓協會提出的全國農漁會自救會版本的翻版，唯獨親民黨在農會信用部業務方面，並未增列營業項目，其中台聯、國民黨二個版本與自救會版本一模一樣；至於民進黨版本與行政院版本則大同小異，在立法院內形成兩大系統對決。

行政院農委會對農漁會信用部改革的規劃出五大方向，簡述如下：

- (一) 健全農漁會信用部業務體系，架構以農漁會信用部及全國農業金庫為主體的農業金融體系。
 - 1、 協助設立農漁會自有的全國農業金庫。
 - 2、 全國農業金庫與農漁會的關係
 - (1) 全國農業金庫以信用部轉存餘裕資金專業運用後，透過股息及紅利回饋農漁會。
 - (2) 全國農業金庫與信用部業務應具上、下游關係，相輔相成而不競爭。
 - (3) 全國農業金庫對信用部辦理資金融通、業務輔導、財務查核、金融評估及績效評鑑、研究發展、資訊整合利用、共同及委託行銷等。
 - (4) 農漁會應以現金投資或以信用部作價投資全國農業金庫。
 - 3、 全國農業金庫設立方式
 - (1) 全國農業金庫為股份有限公司。
 - (2) 股金總額設定為100億元，除由各級農漁會以其淨值至少10%出資外，餘由政府出資。
 - (3) 設有信用部之農漁會，除信用部淨值為負數者外，負有出資之義務。
 - (4) 全國農業金庫組織型態以企業化目標、功能導向設計，並參考日

²³ 民進黨仍有部分立法委員反對設置全國農業金庫。

本中央農林金庫組織架構。

(5) 明定全國農業金庫除政府外，全數由農漁會出資，以發揮輔導及帶動農漁會信用部業務發展的專業功能。

4、 規範全國農業金庫與農漁會信用部達成農業金融專業功能

(1) 應積極配合推動、辦理政策性農業專案貸款。

(2) 對農業用途放款優先承作，對於擔保能力不足者，應協助其送請農業信用保證機構保證。

(二) 改善經營體質，健全經營管理

1、 提升農漁會信用部專業經營及管理能力

(1) 農漁會信用部主任及分部主任，由總幹事就符合中央主管機關所訂資格條件人選提請理事會同意後，提請全國農業金庫審查同意後任用。

(2) 設立農漁會授信審議委員會，由理事會就具有徵信、授信經驗之職員，徵得監事會同意後選任，授信案件應先經授信委員會同意；特定條件的授信案應提全國農業金庫核定後辦理或送全國農業金庫辦理。

2、 全國農業金庫應對農漁會信用部辦理輔導與業務、財務查核工作。

3、 健全農漁會信用部財務結構

(1) 明定農漁會信用部應維持淨值占風險性資產的一定比率。

(2) 信用部年度決算後，其事業盈餘應提撥至少 60% 為信用部公積，淨值占風險性資產比率低於中央主管機關所定最低比率者，應全數提撥為信用部事業公積。

(三) 建立農漁會信用部分級管理制度

1、 依農漁會信用部資本適足程度、經營績效、金融專業程度及內部控制、稽查制度良窳等四項指標，調整其業務項目及範圍。

2、 農漁會經評估經營管理及財務健全者，得放寬業務項目及範圍，欠佳者則限制業務項目及範圍，限制以外之業務項目及範圍由全國農業金庫辦理。

(四) 輔導、處理經營不善農漁會信用部

1、 農漁會信用部業務經營不善，累積虧損超過上年度決算淨值三分之一者，由地方主管機關及全國農業金庫輔導小組整頓之；其輔導期限以一年為限，期滿未達目標者，由中央主管機關限期作價投資或由金融重建

基金彌補缺口後讓與鄰近農漁會。

- 2、 信用部業務或財務顯著惡化，不能支付其債務或調整後淨值為負數時，在金融重建基金動用期間，中央主管機關得命令信用部所屬農漁會讓與鄰近農漁會；讓與時，信用部調整後淨值為負數者，由金融重建基金彌補其缺口。

(五) 加強業務規範，落實監督及管理

- 1、 農業金融機構之管理、監督、檢查、調查業務一元化管理，其中金檢及調查業務，基於人力及專業考量，將委託行政院金融監督管理委員會辦理。
- 2、 為維護農業金融體系健全發展，對農業金融機構違反法令規章者，將加重處罰。

行政院版農業金融法草案大致上反映了上述五大改革方向，不過，全國農漁會自救會對許多重要條文並不贊同，使得在野黨版本與行政院版出現明顯的差異（表 2-4-9），這些爭議主要反應在下述四個方面：

(一) 全國農業金庫資本總額及政府出資比率

一般商業銀行設立的資本額門檻是 1 百億元，工業銀行為 2 百億元，民進黨版要求比照商銀行只要 1 百億元即可，行政院版為不得低於 1 百億元，但在野黨版要求比照工業銀行提高至以 2 百億元為下限；至於政府出資比率，行政院主張不得超過資本總額的 20%，在野黨要求必須達到 49%。此部分，支持行政院版的民進黨籍縣市長認為可再協調，而農漁會自救會也表示可以稍做讓步（自由時報 2003,3.16;楊雅民,2003c），所以應該比較有妥協的空間。

表 2-4-9:農業金融法草案朝野版本差異比較表

版本 項目	行政院版本	國民黨、親民黨、台聯版本 (採全國農漁會自救會版本)
全國農業金庫資本總額	下限一百億元	下限二百億元
全國農業金庫政府出資比例	不得超過資本總額百分之二十	初期由中央主管機關投資百分之四十九
全國農業金庫之獨立監察人及董事	設置三分之一獨立董事及二分之一獨立監察人，由主管機關指派	未規定(反對設置獨立董事及監察人)
主管機關	中央主管機關單獨管理	農委會
金融檢查	主管機關得委託金融監理機關或金融檢查機構辦理	委託適當機構辦理
存保機制	設立獨立的農業金融存保基金，並得委託中央存保公司或另設獨立之管理委員會管理	未規定(主張在現行的金融機構存保機制下運作)
信用部業務	明定業務範圍，以辦理會員金融及組織區域內非會員之消費性貸款為主	擴大業務範圍，包括代客買賣有價證券、外幣、辦理信用卡、受託經理信託基金等，幾與商業銀行業務範圍相同(親民黨除外)
授信相關規定	信用部設「信用部授信審議委員會」，授信案一律送其審議，一定金融以上的授信案件，應報經全國農業金庫同意後辦理，或移由全國農業金庫辦理	未規定
信用部主管	由主管機關明定信用部主任及分部主任資格、條件，並須提報全國農業金庫審查同意後，始得聘任或解任	未明定信用部主任之資格、條件。主張信用或解任屬於總幹事職權
對信用部違法情事之處罰	參照銀行法、洗錢防制法、刑法，加重金融犯罪罰則，訂定罰責專章	未訂罰則規章(現行以銀行法規範)
對經營不善農漁會之農漁會信用部處理	從虧損是否超過淨值三分之一或逾放比15%為指標，衡量是否設專案輔導小組，輔導期限一年若未達改善目標，就令其被其他農漁會合併	業務或財務顯著惡化，不能支付債務或調整後淨值為負數時，彌補其虧損，由農業金庫協助清理、整頓，如再未顯著改善，再給予三年改善期為，如仍無法改善，才被合併
強制返還已遭接管之農漁會信用部	反對	明定本法公布施行後三個月內，強制返還讓與銀行之農漁會財產，命其信用部復業

資料來源：整理自民進黨立院黨團聯席會議資料、聯合報2003年3月17日12版、自由時報2003年3月16日14版、行政院及各黨團農業金融法草案。

說明：無黨籍聯盟版本也與全國農漁會自救會版本大同小異，只有在信用部業務方面略微不同，但仍大幅擴大業務範圍。

（二） 內部制約機制

由於農會總幹事權力過大一向備受批評，因此行政院版要求信用部主任及分部主任由主管機關明定資格、條件，並須全國農業金庫審查同意後，才可聘任或解任，但自救會則表示反對，主張信用部主任任免權屬於農會總幹事職權，否則無法維護農會內部人事完整權。至於行政院版根據公司法修正後所設置的外部董事、外部監察人制度，主張引進超然的獨立董事、獨立監察人，以免農漁會既是全國農業金庫的股東，又是其督導的下級單位，產生「球員兼裁判」的缺陷，但自救會及在野黨版則堅決反對，批評行政院錢要出得少卻要管得多。

對於經營不善農漁會信用部的整頓標準，行政院版不只從虧損是否超過淨值的三分之一，以及逾期放款比率是否超過 15% 二個指標衡量該信用部是否應由主管機關及全國農業金庫設置專案小組輔導，而且期限只有一年，否則就令其所屬農漁會被其他有信用部的農漁會合併。反觀在野黨版本，不只未提出衡量應否退場的具體指標，而且一致主張改善觀察期延長到三年，此外對淨值為負數的農漁會信用部要求依法彌補其虧損，但並未言明彌補虧損的錢從那裡來？

在授信相關規定方面，民進黨版最嚴格，要求 500 萬元以上放款全移由全國農業金庫辦理；政院版明定信用部應設授信審議委員會，一定金額以上的授信案件，應報農業金庫同意後辦理或移由全國農業金庫辦理。在野黨版則無此規定，授信額度不設限。

對信用部違法情事的處罰，行政院版參照金融機構合併法、銀行法、刑法、洗錢防制法，及送立法院審議中的銀行法修正草案之加重金融犯罪罰則，明定罰則專章，在野黨版則無任何罰則規定。

對於金融監理單位，行政院版明定監理業務，主管機關得委託金融監理機關或金融檢查機構辦理；在野黨版則是指派專業人員或委託適當機構檢查。

（三） 與一般金融體系關係

農業金融體系既然要自成一格，有別於一般金融體系，則其業務範圍是否要有所區隔？過去財政部不允許農會信用部承作非會員的放款業務，民進黨版就限制信用部辦理會員金融業務，行政院版則放寬至「得辦理組織區域內之消費性貸款」，但對於非會員擔保品放款仍然反對。在野黨版除了親民黨外，國民黨版、台聯版都依照自救會版本，不只辦理一般金融業務，並增列代客買賣有價證券、金

塊、外幣及辦理信用卡、經理信託業務等，幾乎與商業銀行業務範圍相同；而無黨籍聯盟版也大幅增加農會信用部業務經營項目。

農會長久以來，將信用部競爭力不如銀行歸咎於營業項目太少，不如銀行的一半（參閱表 2-4-4），因此在農業金融法草案中擴大業務項目幾與銀行相同，不過此點，不只執政黨認為農會信用部未必有能力經營外匯、有價證券、信用卡等業務，且風險高，連在野黨也有爭議，親民黨就不認同擴大業務經營項目，這也是數個在野黨版唯一差異之處。

對於農業存款保險體系是否與一般金融存保體系切割？行政院版主張另設農業金融存保基金，經費除由農漁會信用部繼續提撥外，中央存款保險公司過去所收取的農信部保費也應全數提撥到新成立的基金；不過，在野黨版本不贊成另設存保體系，仍由現有的存保體系維繫農業金融的安定。

（四）是否返還已遭接管之農、漁會信用部

在野黨不只在 2003 年 1 月 10 日動用表決，建議由商業銀行概括承受的 36 家農漁會信用部，改為「暫時託管」外，其農業金融法草案也明定農業金融法公布施行後三個月內，將被政府強制讓與銀行的農漁會信用部財產，應返還原屬農漁會，命其信用部復業。民進黨及行政院則堅決反對，認為有違社會公平原則，而且銀行承接信用部的同時，也一併承接資產、負債，許多資產都已處分，要如何還是一大問題，萬一返還後再倒閉，是否再花一次納稅人的錢？

在上述爭議中，在野黨立委除了動用表決將農業金融法草案完成初審外，立法院在野黨團也修正部分內容，同意將農漁會信用部主任任用權改為建議權，人選由總幹事提報中央主管機關核准後聘任之；金檢工作也同意由農委會委託行政院金融監理機關辦理；對於授信審議委員會的設立也同意納入行政院版意見，使得朝野版本差異縮小。（黃維助，2003）

對於有農會及自救會成員指責政府基層金融改革是消滅農漁會、消滅農漁民，並指行政院版本農業金融法草案是將農漁會當成賊，總統陳水扁在 2003 年 3 月 28、29 日召開的全國農業會議中公開反駁說，這些都是不負責任的抹黑、惡意扭曲，他並認為行政院版比在野黨版農業金融法草案，可使全國農業金庫運作更加超然獨立，對農漁會信用部金融監理、業務範圍、人事任命與授信審議，都有較完整的規範，目的就是希望提升信用部專業能力，重新建立基層金融

秩序，他希望大家支持行政院版農業金融法草案儘快完成三讀。

不過，有自救會幹部卻指責總統不應誘導農業金融法制訂方向，並對行政院版所提信用部主任任免及授信審議委員會設立，表示強烈反對（楊雅民,2003c）。

除了眾所矚目的農業金融法審議外，第五次全國農業會議也通過成立全國性農漁會，搭配農會法第五條農會得投資公司法人，未來散佈全國各地的農漁會可望形成另一股重要的商業行銷通路。此外，農委會也擬訂農會法部分條文修正草案，將配合農業金融法制訂修正農會法，而且增訂農會間自願性合併獎勵機制，以擴大農會經營規模，提昇農會經營競爭力，凡此種種，都對農會未來的經營發展有極大的影響。

七、 小結

隨著金融市場開放，農業產值緊縮，加上農會制度及管理上的缺失、政治與派系介入等人為弊端、信用部業務的限制、W T O的衝擊，使農會信用部逐漸喪失競爭力，不但無法再提供大量盈餘給農會辦理推廣、供銷等業務，而且問題叢生，成為社會的負擔。早在1995年農會爆發一連串的弊案及擠兌風波，各界就要求政府應痛定思痛的大力改革，各項改革及建議案紛紛出籠，可惜因農會反彈及政治考量，錯失改革時機，直到2000年底金融機構合併法公佈施行，賦予法源依據，才開啟改革的序幕。

財政部依據金融機構合併法、金融重建基金設置及管理條例分別於2001年、2002年展開二波的基層金融整頓行動，共有三十四家農會信用部、二家漁會信用部、八家信用合作社遭到銀行合併，緊接著，在2002年8月22日財政部又頒訂施行農漁會信用部分級管理措施，依照信用部逾期放款比率10%、15%、25%分級管理，對於逾放比超過10%者依照分級給予不同程度的業務限制。

雖然過去財政部對於經營不善的農漁會信用部也都會給予業務限制，此次分級管理只是將其過去的相關監理措施制度化、標準化，然因事先宣導溝通不足，且被限制的農漁會家數太多，全國285家農漁會信用部中，有多達220家必須受到不同程度的業務限制，加上對於逾放比較低的表現良好農會又欠缺獎勵措施，終於引發全國農漁會大反彈，認為政府是繼合併36家農漁會信用部之後，欲將矛頭對準他們，指責政府此舉是為消滅農漁會信用部、消滅農漁會，所以組

織全國農漁會自救會發動一波波的抗爭，並獲得在野黨的聲援支持，因此引發空前激烈的農漁會改革大論戰，最後朝野取得共識，將制訂農業金融法，成立全國農業金庫，建構完整的農業金融體系。

農業金融具有期限長、季節性、區域性、零細性等特質，目前單一農、漁會信用部受到規模小、淨值低、業務受區域及範圍限制，在整體金融體系內，相對不具競爭力、風險也較大，加上現有的三家農業行庫陸續朝向民營化及一般化發展，肩負農業政策的使命日漸式微，而在農業發展條例第五十六條明定「中央政府應設立農業金融策劃委員會，策劃審議農業金融政策及農業金融體系；其設置辦法，由行政院定之。」可見行政、立法部門早已認同農業金融政策與體系的必要性，因此朝野決定效法日本等先進國家，設置中央級的農業金融機構，架構完整的農業金融體系。

然而，對於農業金融法的內容，包括全國農業金庫如何設立、運作及未來農漁會信用部的管理問題，朝野又產生紛歧對立，引發另一波的論戰。總計在立法院審議的農業金融法草案共有行政院版、民進黨版、國民黨版、親民黨版、台聯黨版、無黨籍聯盟版等六種版本，其中行政院版與民進黨版類似，其餘四個在野黨版幾乎是農訓協會所提出的全國農漁會自救會版本的翻版。

檢視朝野版本的幾項重大差異，行政院版設置多種規範的機制，勢將削減農、漁會幹部，尤其是總幹事的權力，對現狀衝擊較大，但也較具改革色彩。在野黨版因是農漁會自救會翻版，比較強調農漁會幹部對信用部的主導性，相關的規範機制，自然比較薄弱。

在金融檢查方面，行政院版主張將農業金融機構的管理、監督、檢查、調查業務一元化管理，其中金融檢查及調查業務將委託金融監理機關或金融檢查機關辦理，以貫徹金融監理一元化原則，按行政院規劃是擬成立行政院金融監理委員會作為金融監理機構；在野黨版則只說將委託適當機構檢查。

針對全國農業金庫的經營管理，行政院版根據公司法修正後所設置的外部董事、外部監察人制度，主張引進獨立董事及獨立監察人制度，目的是讓專業、超然的第三人參與經營，可避免農漁會既是全國農業金庫股東，全國農業金庫又負有督導農漁會信用部業務及財務之義務，形成「球員兼裁判」的制度性缺陷，但在野黨及農漁會自救會卻強烈反對，擔心政府透過外部董事遴派，增加對農業金

庫的控制權。

對於經營不善農漁會信用部的整頓，行政院版從虧損超過淨值三分之一及逾放比 15% 二個指標著手就要進行專案輔導，而且期限只有一年，逾期未改善就令其所屬農漁會被其他有信用部的農漁會合併。此點以農漁會目前的經營現況，半數以上信用部逾放比超過 15%，農漁會勢必難以接受，力挺農漁會自救會的在野黨也不可能讓步。反觀在野黨版本，不只未提出衡量應否退場的具體指標，對於業務及財務顯著惡化者，先要求「依法」彌補其虧損，再由全國農業金庫協助清理、整頓，清理、整頓無效後又有三年的改善期，再無法改善者才由經營良好的農漁會合併或承受其信用部，這實在對經營不善農漁會太過於寬鬆，甚至有縱容之嫌；而且該版本又未言明彌補虧損之錢何處來？金融重建基金在 2005 年就要退場，屆時要拿什麼錢去彌補？

至於信用部主任的任用權及放款授信審議委員會的設置，攸關總幹事的權力。在信用部主任任免上，在野黨以人事完整性，主張由總幹事任免，行政院版則不只限制其資格、條件，且提升至全國農業金庫層級；行政院版並對放款授信訂定嚴格規定，授信一律送經體議委員會，一定金額以上更須送到全國農業金庫，將有助於強化授信品質，但可能影響到總幹事權力，在野黨版並無此規定。

對於全國農業金庫的資本總額及政府出資比率爭議，其實若由合作金庫、農民銀行、土地銀行等現有三家農業行庫轉型為全國農業金庫是最理想的狀態，尤其是農會投資相當比率的合作金庫最佳，一來其基礎雄厚，可在現有經營條件下維生，不用擔心新的全國農業金庫能否生存問題，又不用多增加一家行庫使已經過多的金融機構更形擁擠，而且可一舉解除資本總額及政府出資比率的爭議，可惜因合庫員工強烈反對，未能朝此方向進行。對於全國農業金庫的資本總額到底比照一般商業銀行一百億元即可，或比照工業銀行須達到二百億元，則有討論空間，若以農業資金的需求及農業產值不到國民生產毛額的 2%，則一百億元似乎就夠了，但若其屬性要與合作金庫相似，一方面照顧農業金融吸收下層農漁會轉存款，另一方面拓展商業銀行業務獲取利潤挹注農業，則二百億元也無不可。不過，倘若要一下子拿出二百億元，則應加強內在制約機制、強化風險管理，才能讓人放心，若只牽就現有農漁會幹部，而忽略內在制約及風險管理，則弄出這麼大的金庫，又要政府出資將近一半，萬一出事了又要政府買單，縱使政府勉為其難的答應，納稅人恐怕也會有異議。

至於強制歸還被合併的 36 家農漁會信用部，若農漁會真得非有信用部不可，信用部又真得能賺錢挹注推廣、供銷，則歸還信用部給農漁會也無不可；然而，一來，銀行是依法合併經營不善信用部，且花了百姓數百億元彌補其虧損，信用部財產是要由農漁會贖回，還是無條件奉送返還？如果要贖回，農漁會根本沒錢可買回其財產，若無條件奉送，是否有違社會公義原則？而且不少信用部資產都已過戶到銀行名下，要如何還也是一大問題？其次，銀行已接管經營一段時間，農會信用部復業後，是否也能將客戶一起拉回來？是否能夠賺錢？尤其是南部農業縣的農漁會信用部目前經營狀況普遍不理想，要賺錢挹注推廣、供銷並不容易，萬一要回信用部後又虧損，如何向國人交待？農漁會管理機制若未徹底改革，要回信用部是否會再生弊端？凡此種種，都待從長計議。

針對農會信用部是否擴大經營業務項目，不只執政黨反對，在野陣營也不一致，農會輔導官員與部分農會幹部就懷疑在農村是否有市場？農會信用部是否有能力辦理這些業務，而學者吳明敏也認為農會信用部承擔風險能力低，不適合經營外匯、有價證券、金塊買賣等業務，應專注於滿足農漁民需求為目標。

所幸在強烈的爭議後，立法院在野黨團同意將農漁會總幹事對信用部主任的任用權改為建議權，金檢及援信也納入行政院版意見，使朝野版本差異縮小。不過，全國農漁會自救會重要幹部卻仍有異議。

農會信用部長長期與政治密不可分，政府整頓農會或許不能說無政治的考量，然而，被合併信用部及受分級管理限制業務的農會也不乏由民進黨主導的農會。對於財政部施行信用部分級管理的標準是否過於嚴格？做法是否妥當？政府內部之間的協調欠週慮等，確實值得討論及批評，然而若說因此就要消滅農會、消滅農民，則未免言過其實，事實上，南部地區正是執政黨的大票倉，若說是考量選票，怎有故意去得罪農民，跟自己過不去的道理？再者，要求「金融重建基金條例以優先處理基層金融機構為主，在未解決現有基層金融機構問題前不得先耗費基金於問題商業銀行（例如中興銀行等）」的決議，是國、親兩黨於 2002 年 6 月在立法院提案表決通過的決議，但在農會改革爭議中，在野黨反過來指責政府不先處理問題商業銀行，獨獨對農漁會開刀，是否自相矛盾？對於指責經營不善信用部不應由銀行合併，要由農漁會合併才對，然而金融機構合併法明文規定，只有銀行才可合併，此法是在 2000 年通過，當時國、親兩黨立委獨佔立法院約三分之二席次，若說此項規定不合理，誰該負責任？

此外，農漁會自救會嚴厲指責政府合併信用部的做法不當，要求返還36家農會原有的信用部，事實上是扭曲真相，在2001年第一波被合併的29家農漁會，多數都在被合併前，已由農漁會會員代表大會決議將信用部由其他金融機構合併或概括承受，且未拒絕銀行合併，甚至有的農會還主動要求政府趕快找銀行來合併其信用部，對此怎可故意不談，事後反咬一口，等負債被處理掉了，才要求返還信用部？至於在野黨批評以銀行合併信用部不當，然依照金融機構合併法，只有銀行才可合併信用部，當年制訂此法時，在野黨在立法院約占三分之二席次，這樣的指責豈不自打嘴巴。

從農漁會改革論戰，到陳總統急踩農漁會分級管理煞車，國、親兩黨動員群眾上街頭，都是政治考量下的產物，也使得台灣基層金融改革延宕，付出國際信用評等遭到降級的代價，如今農業金融法在立法院審議，也蒙上濃濃的政治角力，無寧是農會改革的悲哀。

農業金融法草案一旦通過立法，我國的金融體系將面臨農業金融與商業金融一分为二的重大變革。農業金融自成一家，是否確能照顧農漁民的借貸需求，改善信用部逾放嚴重現象，保障存款人權益？或是因其競爭力薄弱、風險性大，另成一個金融大窟窿？或繼續放任不肖農漁會幹部利用信用部放款的便利性，進行圖利特定對象與利益輸送等不法情事？農會是否真得改革，還是披著農業金融法的外衣，本質及體制不變？是否真能讓農會永續經營，真正照顧農民，或只是頭痛醫頭？這些都繫於條文如何制訂，重要性不言可諭，希望朝野都能理性討論，在金融改革與照顧農民權益求得雙贏，不要讓政治角力淹沒了理性，否則將是農民、也是農會的悲哀。至於現有農會幹部，也應將眼光放遠，扮演改革的助力而非阻力，不要讓權力慾或個人利益充昏了頭，犧牲了農會改革的契機，畢竟農會確已面臨危機，不改革不行，而在改革爭議中，如何照顧農民才是至上的，其次是讓農會永續經營，幹部的權力及利益應放在最後。

綜觀在整個農會改革之議中，除了涉及監督、控管等機制外，最大的爭議在於農會信用部是否可獨立於農會之外，農會認為如果農會沒有信用部，等於人沒有了「心臟」，就無法存活，其他的供銷、推廣等部門也會因缺乏信用部餘裕資金挹注而失去功能。然而，就目前的實際情形，信用部問題若未徹底解決，農會一樣會因信用部拖累而無法正常營運，如此不只影響農會功能，也會使整體金融環境受重大衝擊，因此讓信用部脫離農會，由政府輔導其他金融機構繼續提供農業資金貸款，並由政府提撥預算，協助農會辦理供銷、推廣業務，重現農會原本的

功能，其實是值得思考的方向，不過此議最大的阻力來自於農會的強烈反彈。

農會信用部用的改革，不是單純的金融問題，更牽涉到複雜的政治問題，若無強烈的改革決心，政策恐難充分發揮效果。

第三章、研究方法

研究是一種發現問題答案的過程，不同的研究取向意味著不同的步驟，但是大部分都會包含七個步驟，即選定主題、鎖定焦點、蒐集資料、分析資料、解釋結果、告知他人。(W.Lawrence Neuman, 2000)本研究大致上也是依循此七個步驟，首先選定主題，由於農會是台灣規模最大、分佈最廣、會員人數最多的民間社團組織，同時也是帶有一些官方色彩的奇特組織，而這個影響深遠的龐大組織，又遇上百年來最嚴重的危機及挑戰，是相當值得研究的非營利組織，因此選定農會為研究主題，而焦點則放在危機及改革上，其中最早出狀況、也是問題最嚴重的屏東縣，如何因應變局，更受矚目。在鎖定主題、焦點後，研究者據此蒐集資料、然後分析資料、解釋結果，最後將研究成果撰寫成碩士論文。

本研究主要是為探討農會經營缺失及目前所面臨的困境，然後進一步研究農會的因應及革新之道，因此本章將針對本研究建立研究架構，探討個案研究，說明研究對象選取理由，及如何蒐集資料，以便進行研究。

第一節、研究架構

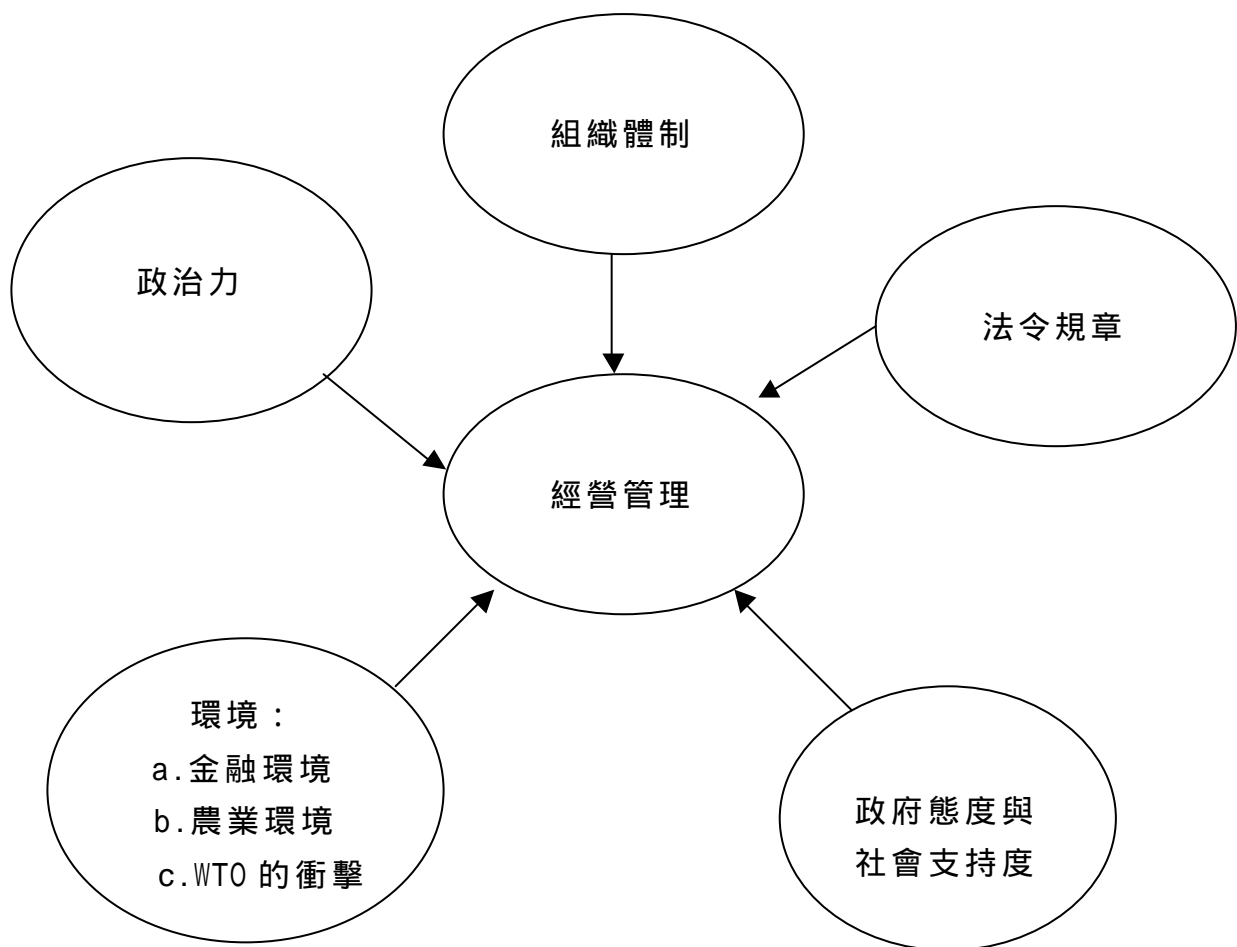
本研究的研究架構是將農會界定為開放系統的組織，可輸入包括組織體制、法令規章、政府態度與社會支持度、政治力介入，以及W T O衝擊等影響農會營運的重要因素。擁有百年歷史的農會，組織體制存有極大的缺失，近年來一直飽受批評，尤其最近幾年農會經營艱困，組織體制缺失窘態畢露，批評的聲浪更大，農會要談改革必須先從組織體制的改善著手，才能因應時需變遷及需求。尤其台灣已加入W T O，農產品市場的開放與金融自由化、國際化，都對農業經營環境與金融環境造成影響，因此組織的變革，除了改正缺失外，也要針對環境的變遷及適應有所回應。

至於組織體制的改變，勢必牽動相關法令規章的修改，除了農會母法的農會法及與其息息相關的銀行法、農業發展條例等法律與相關的行政命令規章必須與時俱進外，2000年立法施行的金融機構合併法、行政院金融重建基金設置及管理條例，更引發農會信用部的改革與合併，對農會造成極大的震撼及衝擊，並在激烈的論戰中，衍伸出農業金融法的制行與全國農業金庫的成立，這些法律的制訂內容勢必對農會未來的營運具有決定性的影響，是否因此達到改革目標，以化解農會危機，是相當重要的課題。

此外，政治力的介入一向農會有莫大的影響，不管是過去派系及政治介入農會的營運，到農會金融改革與農業金融法制訂的過程，都充滿政治的角力及考量，而政府的態度、在野力量的介入與社會的支持度，都會影響到農會相關法令的制訂與修改。組織體制、法令規章、農會改革、農會經營環境與政治力，可說是環環相扣。

當然，農會營運的好壞，除了外在環境的影響及監督體制外，內部的經營管理也非常重要，二者相互為用。譬如，在過去農業產值高，銀行又未開放的時代，農會縱使體制不佳、監督不週，內部又不是很用心經營，但其問題還是會被外在環境的榮景所掩蓋，如今大環境不佳，這些問題就一一暴露出來；不過反過頭來說，在農會經營艱困的時期，還是有部分農會經營的有聲有色，可見農會除了責怪大環境不佳時，內部的經營管理也是值得檢討。

基於上述理由，本研究採取以下的研究架構，先透過文獻分析影響農會營運的組織體制、政治力、法令規章與政府社會支持度、W T O的衝擊，然後探討農會的營運狀況與所面臨的危機，最後針對個案進行研究與分析，希望能發現問題、找到答案，並提供建言。



研究架構圖

第二節、研究類型與研究對象

本研究的類型屬於個案研究，並採質化研究。所謂個案研究旨在探討一個個案在特定情境脈絡下的活動性質，以了解它的獨特性及複雜性（林佩璇,2002）。至於什麼是個案？個案其實是一個統整的系統，Stake(1995;1998)認為個案是一個有界限的系統(a bound system)，是一個對象而非一個過程。因此要了解個案，可從兩個具體因素來判斷：第一，它是一個有界限的系統；第二，系統存在著某種行為態度(the behavior patterns of the systems)，研究者可藉由此行為型態或活動性質來了解系統的複雜性及過程特性。

個案研究的特點是將注意力集中於我們能從單一個案中學到什麼。Merriam(1998)定義個案研究為對一個有界限的現象，如一個方案、一個機構、一個個人或一個社會單元，作詳實整全的描述和分析。Yin(1989)認為個案研究是一種實徵的研究，它運用多元的資源以探討真實生活情境下的現象。Stake(1995)

強調個案研究的經驗理解、詮釋、實徵和同理心的特性。Sanders(1981)則認為個案研究應建立在歸納理性、多元資料、描述、特殊性及啟發性。綜合上述看法，個案研究具有以下的特點：強調整體性、經驗理解、獨特性、豐富描述、啟發性用、歸納理性，以及自然類推。(林佩璇,2002)

個案研究不等同於單純的關係調查、文件檢視、或實驗研究，它必須能緊密地結合情境背景和個人的經驗(Stake,1981)，研究者在研究進行之初必須對個人採用個案研究的理由作一分析澄清，以協助讀者了解研究者的意向和研究的基本主張。

本研究以屏東縣之農會作為個案研究的理由如下：

- 一、 屏東縣是農業縣，農會在農業縣的重要性大於都會區農會，偏偏屏東縣是全國各農會中，最早暴露出農會經營窘境者，也是問題最嚴重的一縣，而且根據研究者觀察，在台灣西部地區，愈往南農會問題愈嚴重，而南部又是農業大縣所在，他所代表的訊息頗耐人尋味。
- 二、 屏東縣原有二十六家農會，在1996年間先是有鹽埔鄉農會倒閉被屏東縣農會合併，2001、2002年政府二波整基層金融行動中，全縣二十五家農會中竟有十三家因經營不善，遭到銀行合併信用部，此現象在全國各縣市絕無僅有，具有其獨特性，若能透過個案研究豐富描述，再歸納類推，必有其啟發性及意義。
- 三、 屏東縣除了農會問題叢生外，包括漁會、信用合作社等基層金融機構也一再出狀況，先是有東港信用合作社弊案使該信合社被台灣銀行合併，在政府整頓基層金融行動中，也有屏東第二信用合作社、枋寮區漁會遭到合併，而且在財政部金融局公佈的基層金融弊案中，也以屏東縣被起訴或判刑的案件最多，其中包括多家農會，顯示屏東縣有其特殊性。
- 四、 農會的危機雖以屏東縣最為嚴重，但對於其他縣市而言，則有兔死狐悲之憂，若能從屏東提出失敗的經驗及轉型成功的借鏡，對於全國各農會都有參考借鏡的價值。
- 五、 屏東縣之農會也曾有過風光時期，農會領導人及員工待遇都曾讓人羨慕不已，如今由盛轉衰，當事人必有深的體會及心聲，值得探討。

為了深入探討農會如何因應危機與衝擊？如何轉型及革新經營？本研究除了透過文獻分析外，並將全縣二十五家農會分成二大部分，一是已被合併信用部的十三家農會，一是尚保有信用部的十二家農會，依其地緣、屬性各選取二家為個案，作為深入研究的對象。

- 1、 已被合併信用部的農會部分：以屏東縣農會鹽埔辦事處、枋寮地區農會為研究個案，前者位於屏北地區，其前身是鹽埔鄉農會，在1996年發生嚴重弊案，總幹事將農會掏空潛逃，農會由當時的中央主管機關內政部命令屏東縣農會概括承受加以合併，改名為屏東縣農會鹽埔辦事處，到了2001年政府整頓基層金融行動中，鹽埔辦事處的信用部又遭到銀行合併，然而在信用部被合併後，鹽埔辦事處勵精圖治，轉虧為盈，但未來仍充滿挑戰，是全國相當特殊的案例；枋寮地區農會範圍涵蓋沿海的枋寮鄉及山地的春日鄉，早在八十七年間就爆發嚴重危機，由縣府將其總幹事、理事長解除職務，在2001年信用部遭到合併後，銳意革新，在政府未補助人事費用的情形下，竟能出現盈餘，員工薪資比信用部被合併前大幅調高，其成就讓農委會主委李金龍、輔導處長邱湧忠激賞肯定，引為楷模。
- 2、 尚有信用部的農會：選擇台灣最南端的恆春鎮農會、位於屏東縣中部地區的南州鄉農會二家為研究對象，前者位於墾丁國家公園，是台灣觀光重鎮，而且農會經營績效良好；南州鄉農會在2002年財政部實施信用部分級管理措施期間，對於此項制度大力批判，但近來卻響應農委會的農會改革，積極推動農會合併，以擴大經營規模，成為政府推行區農會合併的指標性農會。

第三節、 資料蒐集及分析方法

本研究雖以屏東縣各農會為對象，並由全縣25家農會選取4家為研究個案，然因農會的經營危機除了農會內部的經營外，也與外在環境有密切關係，因此在研究方法上，採文獻分析法、個案研究法、深度訪談法並重，以觀察法為輔，有關資料來源主要從以下幾方面：

- 一、 文件與檔案資料：包括期刊、論文、會議記錄、公文、報告書、報紙等，所蒐集的來源相當廣泛，其中期刊、論文是先上網進入國家圖書館的中華民國期刊論文索引、全國碩博士論文等取得目錄，然後少部分直接列

印或透過南華大學圖書館館際合作取得資料，大部份則是依照目錄到各大學圖書館按圖索驥的影印取得，足跡遍及南華大學、中正大學、台灣大學、屏東科技大學、屏東商業技術學院等校圖書館；另也有部分期刊、論文集是向屏東縣政府商借。這些資料除了少數出版時間超過五年外，絕大多數是最近五年內所出版。此外，也有部分檔案資料，自政府機關或農業團體，如立法院國會圖書館、財政部金融局、中央存款保險公司、中國農業學會等網站列印下載。

- 二、 會議記錄、公文、報告書方面，包括（一）研究個案的內部檔案，如研究農會出版的刊物、文件、會員代表大會議案及提案、會議紀錄、計畫書等。（二）政府出版品及公文，包括近年的農會年報、農業年報、農會法規彙編、屏東縣政總報告、統計要覽以及有關的研究報告、專論、文件、計畫書及政府與農會之間的往來公文、會議紀錄。（三）重要人物或政黨、農會的演講稿或聲明等。這些資料的出版時間大多數在最近二年內，取得管道包括屏東縣政府農業局、財政局、研考會、主計室及各農會、立法院，並透過立法委員國會辦公室、民進黨屏東縣黨部等協助取得。
- 三、 在報紙方面，主要是靠研究者平常剪報蒐集，也有一部分屏東縣政府農業局農會輔導課人員提供，有的則是經由網路查詢，其內容除了報社本身的新聞報導、統計數據、專欄社論、特稿外，也蒐集甚多專家學者、民意代表、農會人員的論述、投書，時間主要自2001年八月政府整頓基層金融開始至本論文完成截止，其中又以2002年8月財政部實施農漁會信用部分級管理措施，引發論戰後居多，這段期間有關農會的報導及評論之多，實為歷年來之最。
- 四、 參與觀察：在農會總幹事、理事長、常務監事的重要聚會，或官方舉辦的相關研討會、協調會、座談會旁聽、觀察及記錄。此外，還實地在農會領導人向屏東縣政府陳情活動、農會發生擠兌現場、中央存款保險公司或金融重建基金人員進駐農會、農會接管農會或是銀行接管農會信用部，以及農會發動抗議等現場觀察、記錄、訪問。
- 五、 深度訪談：深度訪談是質性研究蒐集資料的方法，目的在發現受訪者的觀點，蒐集特定問題或事件的訊息，而此等訊息不是表面的觀察或統計

數量的比對所能獲得，其意涵也非問卷調查可比擬。深度訪談的前置作業是訪談設計，就所欲了解的特定議題，擬訂訪談題綱，以彌補文獻蒐集、觀察法的不足。深度訪談的類型包括有：非正式對話訪談(the informal conversational interview)、訪談導引法(the interview guide)、標準化開放式訪談(the standardized open-ended)，本文訪談以這三種方式交互使用，實地訪談農會總幹事、農會主任或股長，以及屏東縣政府農業局長、前後三任農會輔導課長、輔導員、財政局前後任地方金融課長、承辦員等。由於研究者擔任新聞記者，又主跑農業、財政等單位，所以與相關人士經常接觸，並且與農會總幹事見面的機會又多，一有問題即以非正式對話訪談方式詢問相關人員，將所得記載於筆記上，真正的正式訪談導引法(半結構式訪談)主要是針對以下七位受訪者，其中農會幹部是先到農會拜訪，訪談時間由一個半小時到三小時之間，後續再以電話聯絡洽詢；農業局官員則陸陸續續經過多次才完成訪談，接受正試訪談者、主要訪談時間如表 3-3-1。

表 3-3-1:屏東縣之農會研究深度訪談一覽表

編號	訪談時間	訪談地點	受訪談者
訪 1	13-03-2003	枋寮地區農會	枋寮地區農會總幹事鄭清水
訪 2	11-03-2003	屏東縣農會鹽埔辦事處	鹽埔辦事處主任洪景旻
訪 3	13-03-2003	恆春鎮農會理事長室	恆春鎮農會企畫稽核股長
訪 4	12-03-2003	南州鄉農會總幹事室	南州鄉農會總幹事黃瑞吉
訪 5	01-04-2003	屏東縣政府農業局局長室	屏東縣政府農業局長黃振龍
訪 6	20-03-2003	屏東縣政府農業局	屏東縣政府農會輔導員
訪 7	25-04-2003	屏東縣政府農業局	屏東縣政府農會輔導員

資料來源：自行整理

訪談大綱主要分成三部分，一份是訪問農會領導人或幹部，另一份則針對農會輔導官員而設計，第三部分則是針對備受關切且對農會未來影響深遠的農業金融法草案主要爭議內容，此部分則一體適用於所有受訪者。

訪談大綱：

一、農會部份

- (一) 請您說明一下貴農會的歷史及經營發展的大致過程？何時最好？何時最艱困？目前如何？
- (二) 您認為當前農會外在的危機或威脅在那裡？內部的不利之處何在？

農會有何優勢？發展機會在那裡？可以以貴農會為例。

- (三) 貴農會目前業務狀況，經營策略如何？預期可達到何種成果？未來是否有改善空間？
- (四) 加入W T O會對農會經營造成影響，您認為主要的影響層面有那些？有何好的因應措施？貴農會如何因應？
- (五) 農會信用部在整個農會組織所扮演的角色如何？其與推廣、供銷及保險等部門的業務關係如何？農會是否一定要有信用部？您覺得信用部應否獨立於農會之外？
- (六) 貴農會信用部目前經營情況如何？在金融經營大環境不佳的情況下，貴農會有何經營良方？前景是否樂觀？（請有信用部農會作答）
- (七) 貴農會目前經營情況與信用部被接收前相比，是更好？還是更壞？農民反應怎樣？三年振興計畫執行成效如何？前景是否樂觀？三年時間一到，是否希望政府繼續輔導施行振興計畫？對政府有何建議與期待？（請沒有信用部的農會作答）
- (八) 是否希望政府歸還信用部給農會經營？（請沒有信用部的農會作答）。
- (九) 為了提升競爭力，屏東縣已有七家農會會員代表大會同意互相合併，請問您對農會合併的看法？合併後的利弊得失如何？是否會有阻力？您個人是否支持合併？您覺得政府應該有怎樣的配套措施？
- (十) 農會組織體制一直受到批評有許多缺失，您認為目前最須改進的地方在那裡？農會現行主管機關有農政、財政兩個系統，您覺得對農會經營上是否會造成困擾？是否贊成將農會信用部等農業金融業務由財政部移歸農委會主管，由農政系統統籌管理農會？
- (十一) 許多專家學者批評農會總幹事權限太大，失去制衡，易生弊端，您認同嗎？您贊同農會實施「雙首長制」，即在總幹事之外，另設主管信用部且與總幹事地位平行的總經理嗎？
- (十二) 您認為農會總幹事遴選制度有何優缺點？是否需要改進？
- (十三) 您認為目前農會理、監事選舉制度健全不健全？有沒有不合理的地方？貴農會理監事對農會業務的經營影響力如何？
- (十四) 派系與政治力介入農會一向備受批評，您認為政治力、派系介入農會有何利弊得失？如何避免政治力、派系對農會經營造成負面影響？貴農會目前政治力或派系介入情形如何？
- (十五) 財政部依金融機構合併法合併經營不善農會信用部，接著又對農會信用部依據逾期放款比率實施分級管理措施，引發農會強烈反彈，請問您

對此事件的看法如何？未來是否支持再實施分級管理措施？或是有其他更好的金融管理建議？

- (十六) 朝野及政府已同意制訂農業金融法，成立全國農業金庫，您認為農業金融法應朝那個方向制訂較佳？貴農會是否願意投資全國農業金庫？如果要投資，那會採行那種投資方式（現金或以信用部作價投資）？
- (十七) 為避免全國農業金庫與出資農會、漁會信用部的業務重疊與競爭，打擊到農、漁會信用部，全國農漁會自救會與國民黨、親民黨、台聯版的農業金融法草案中，限制全國農業金庫不得前往設有農會、漁會信用部的組織區域設立營業機構，對此您認同嗎？如此一來，您認為將來全國農業金庫如何在激烈的金融競爭環境中生存？值得投資全國農業金庫嗎？
- (十八) 除了制訂農業金融法，成立全國農業金庫之外，您認為當前農會還有那些地方須要改革？
- (十九) 為加強會員與農會之間的權利、義務關係，專家學者與全國農漁會自救會都主張恢復實行農會股金制，農委會也正朝此方向欲修改農會法，重新恢復農會股金制。對此，您贊成嗎？是否有信心讓會員樂於繳納股金入股？
- (二十) 對於農會經營管理或改革問題，您是否還有其他意見？

二、主管機關部分：

- (一) 請您說明一下屏東縣之農會的歷史及經營發展的大致過程？何時經營狀況最好？何時開始出現危機？其原因何在？何以屏東縣最早出現經營危機且情況為全國之最？
- (二) 請您說明目前屏東縣之農會整體經營狀況，有信用部的農會如何？沒有信用部的如何？要怎樣才能改善？
- (三) 在金融業激烈競爭，經營大環境不佳的情況下，您認為擁有信用部的農會應該要有何經營策略？前景是否樂觀？
- (四) 對於屏東縣被接管信用部的十三家農會，您認為他們現在的經營情況與信用部被接收前相比，是更好？還是更壞？農會反應怎樣？三年振興計畫執行成效如何？前景是否樂觀？三年時間一到，政府是否應該繼續輔導施行振興計畫？對政府有何建議？
- (五) 屏東縣有十三家農會信用部被銀行合併，您認為經營不善信用部由銀行合併或由農會合併較好？信用部被合併後農民真得不易借到錢嗎？以屏東縣的狀況，要由經營良好的農會合併有困難嗎？

- (六) 您認為當前農會外在的威脅在那裡？內部的不利之處（弱勢）何在？農會本身有何優勢？發展機會在那裡？可以以屏東縣為例。
- (七) 加入W T O會對農會經營造成影響，您認為主要的影響層面有那些？有何好的因應措施？農會應如何因應？
- (八) 面對農會經營危機，身為主管機關人員，您認為政府應該如何加強輔導才好？在輔導過程中是否有無力感？希望政府應有怎樣的配套措施以利輔導？
- (九) 農會信用部在整個農會組織所扮演的角色如何？其與推廣、供銷及保險等部門的業務關係如何？農會是否一定要有信用部？您覺得信用部應否獨立於農會之外？
- (十) 為了提升競爭力，屏東縣已有七家農會會員代表大會同意互相合併，而且屏東縣農會也將推動與鄉鎮農會合併，請問您對農會合併的看法？合併後的利弊得失如何？是否會有阻力？您個人是否支持合併？您覺得政府應該有怎樣的配套措施？
- (十一) 農會組織體制一直受到批評有許多缺失，您認為目前最須改進的地方在那裡？農會現行主管機關有農政、財政兩個系統，您覺得對農會經營上是否會造成困擾？是否贊成將農會信用部等農業金融業務由財政部移歸農委會主管，由農政系統統籌管理農會？若農委會主管整個農會體系，縣府主管業務是否要跟著調整？
- (十二) 許多專家學者批評農會總幹事權限太大，失去制衡，易生弊端，您認同嗎？您贊同農會實施「雙首長制」，即在總幹事之外，另設主管信用部且與總幹事地位平行的總經理嗎？或將信用部主任的任免權交由全國農業金庫審查？
- (十三) 您認為農會總幹事遴選制度有何優缺點？是否需要改進？
- (十四) 您認為目前農會理、監事選舉制度健不健全？有沒有不合理的地方？理監事對農會業務的經營影響力如何？
- (十五) 派系與政治力介入農會一向備受批評，您認為政治力、派系介入農會有何利弊得失？如何避免政治力、派系對農會經營造成負面影響？屏東縣目前政治力或派系介入情形如何？
- (十六) 財政部依金融機構合併法合併經營不善農會信用部，接著又對農會信用部依據逾期放款比率實施分級管理措施，引發農會強烈反彈，請問您對此事件的看法如何？未來是否支持再實施分級管理措施？或是有其他更好的金融管理建議？
- (十七) 朝野及政府正在制訂農業金融法，成立全國農業金庫，您認為農

業金融法應朝那個方向制訂較佳？縣內農會投資全國農業金庫的意願如何？您認為採行那種投資方式較好（現金或以信用部作價投資）？縣內農會是否有能力投資？

(十八) 行政院與在野黨都認同成立全國農業金庫作為農會信用部的上層機構，農業金庫與信用部各有任務。為避免全國農業金庫與出資農會、漁會信用部的業務重疊與競爭，打擊到農、漁會信用部，全國農漁會自救會與在野黨的農業金融法草案中，並限制全國農業金庫不得前往設有農會、漁會信用部的組織區域設立營業機構，對此您認同嗎？您認為將來全國農業金庫能在激烈的金融競爭環境中生存，並創造盈餘回饋農漁會嗎？設置農業金庫可否有效解決農會問題或製造另一問題？

(十九) 為加強會員與農會之間的權利、義務關係，專家學者與農漁會自救會主張恢復農會股金制，農委會也正朝此方向欲修改農會法，恢復農會股金制。對此，您贊成嗎？目前實施股金制是否有困難？

三、農業金融法草案朝野差異見解部分：

(一) 針對全國農業金庫的資本總額及政府出資比例，行政院版主張不得低於一百億元，政府出資不得超過資本總額的百分之二十；在野黨版要求最低下限是二百億元，成立初期由中央主管機關投資百分之四十九。

(二) 主管機關：行政院版訂為「中央主管機關單獨管理」；在野黨版明訂為「農委會」。

(三) 全國農業金庫之獨立監察人及董事：行政院版主張設置三分之一獨立董事及二分之一獨立監察人制度；在野黨反對設置獨立董事及監察人。

(四) 金融監理：行政院版明定「主管機關得委託金融監理或金融檢查機構辦」；在野黨版訂為「委託適當機構檢查」。

(五) 存保機制：行政院版是「設立獨立的農業金融存保基金，並得委託中央存保公司或另設獨立的管委會管理」；在野黨版主張在現行的金融機構存保機制下運作。

(六) 信用部業務範圍：行政院版明定範圍，以辦理會員金融及組織區域內非會員之消費性貸款為主；在野黨版要求擴大業務範圍，包括代客買賣有價證券、外幣、辦理信用卡等，幾乎與商業銀行相同（親民黨版未擴大業務範圍）。

(七) 授信規定：行政院版主張信用部應設置「授信審議委員會」，授信案

一律送「授信審議委員會」辦理，一定金額以上的授信案件，應報全國農業金庫同意後辦理，或移由全國農業金庫辦理。

- (八) 信用部主管資格：行政院版「由主管機關明定信用部主任及其分部主任之資格、條件，並須提報全國農業金庫審查同意後，始得聘任或解；在野黨版未明定資格及條件，主張任用或解任屬於農漁會總幹事職權。
- (九) 對信用部違法情事的處罰：行政院版明定罰則專章；在野黨版無任何罰則規定（現行係以銀行法處理）。
- (十) 已接管農漁會信用部是否強制返還：行政院反對返還；在野黨版要求農業金融法施公布施行三個月內，強制返還原屬農漁會，並命其信用部復業。

第四章 屏東縣之農會經營狀況與個案研究

第一節 屏東縣農業概況及發展策略方向

一、農業發展概況

屏東縣位於台灣最南端，共有一市、三鎮、二十九鄉，共三十三鄉鎮市。在2000年底全縣總戶數248,893戶，總人口數907,950人，其中農家戶數56,270戶占全縣總戶數的22.61%，農家人口數283,163人占全縣總人口數31.20%²⁴。全縣共有土地面積277,560公頃，其中高山區91,573公頃、坡地區90,332公頃、平原區95,655公頃。

據統計，在2001年底全縣共有農作物耕地面積76,686公頃占全縣土地總面積277,560公頃的27.63%，其中水田33,555公頃占耕地面積的43.76%，旱田43,131公頃占耕地面積的56.24公頃。農作物過去以稻米、原料甘蔗、大豆、甘薯、瓊麻、芋、落花生、西瓜、樹薯、花豆、蘆筍、菜豆、菸草、小米等為主要作物，近年來則有極大的變化，檳榔、芒果、蓮霧等果樹取而代之，成為最大宗的作物，在2001年底收穫面積超過1,000公頃的有檳榔等15種，這15種作物收穫面積合計53,290公頃，包括香蕉、蓮霧、檸檬、鳳梨、棗子等水果及苦瓜、紅豆、洋蔥等產量皆居全國各縣之冠，水果與檳榔等果品產量合計也居全國各縣市第一名，農作物總產值則居全國第三名。

在畜牧方面，2001年底全縣共有養豬戶3,149戶共飼養1,658,102頭豬，雖然比1997年口蹄疫爆發前減少約三千戶、近百萬頭，但還是養豬第一大縣；鴨3,393,000隻也是全國最多。此外，乳牛21,479頭、肉牛3361頭、乳羊16129頭、肉羊24,997頭、蛋雞6,674,000隻、肉雞9,370,000隻等在養頭（隻）數，都在全國各縣市名列前茅。

²⁴ 農家：指共同生活戶內，有一人以上從事農耕或飼養禽畜，而達下列標準之一者：（1）經營之耕地面積達0.05公頃以上。（2）年底飼養豬、羊三頭以上。（3）年底飼養牛、鹿一頭以上。（4）年底飼養家禽100隻以上。（5）農畜產品當年產值達2000元以上。

農家戶口：指各農家戶籍登記之全體家眷人數，一農家有任公職或其他行業者亦計入農家戶口內。

資料來源：行政院農業委員會、內政部。

畜產總產值高居全國各縣市之冠。

林業方面，全縣共有高山原始林 73,400 公頃、坡地造林 73,300 公頃、平地造林 38,300 公頃，由於目前國內林業政策偏重保育，林木大多仰賴進口，所以整體產值不高。

漁業方面，在 2001 年養殖漁業共有陸上養殖漁業生產區 5,000 公頃（鹹水魚塢 2,088 公頃、淡水魚塢 2,922 公頃）海上箱網養殖 205,000 立方公尺，養殖漁業年產量 27,111 公噸、產值 4,391,532,000 元；海洋漁業共漁港澳 28 處，漁船 1,668 艘、漁筏 1,825 艘，年漁獲量 31,789 噸、產值 2,946,489,000 元，其中遠洋漁業 22,974 公噸最多，其次是近海漁業 6,636 公噸、沿岸漁業 2,189 公噸（屏東縣政府,2002b; 農委會,2002a）。

據屏東縣政府農業局統計，2001 年屏東縣農業總產值 4 百 3 0 億零 1 百 4 9 萬 6 千元，其中農作產值 1 百 6 4 億 7 千 2 百零 6 萬 4 千元占 38.3%，林業產值 6 百 2 7 萬 1 千元占 0.01%，漁業產值 7 3 億 3 千 8 百零 2 萬 1 千元佔 17.06%，畜牧產值 1 百 9 1 億 8 千 5 百 1 4 萬元占 44.6%。屏東縣在畜產、漁業產值皆居全國各縣市之冠，農作產值居全國第 3 名，農業總產值在各縣市中排名第 1 名。（表 4-1-1；表 4-1-2）

2001 年屏東縣農產值及在各縣市排名 單位：仟元

	台灣地區	屏東縣	排名	佔台灣地區比例
農業總產值	352,780,024	43,001,796	1	12.18 %
農產	160,758,570	16,472,064	3	10.246 %
林產	597,494	6,271	6	1.0496 %
畜產	101,205,499	19,185,140	1	18.957 %
漁業	90,218,461	7,338,021	1	8.134 %

資料來源：整理自農業委員會（2002a）2001 年農業統計年報。

表 4-1-2:屏東縣站台灣地區農畜漁產業產值

地區	年度	農產產值 (千元)		畜產產值 (千元)		漁產產值 (千元)	
台灣地區	75 年	119,926,720		88,332,679		75,280,054	
	80 年	147,735,134		90,769,657		83,518,127	
	85 年	172,818,007		149,318,880		97,265,187	
	88 年	170,602,088		129,929,512		89,813,382	
	90 年	160,758,578		101,285,499		90,218,461	
屏東縣	年度	產值(千元)	佔台灣地區比例	產值(千元)	佔台灣地區比例	產值(千元)	佔台灣地區比例
	75 年	14,131,543	11.8 %	12,583,755	14.2 %	9,767,436	13.0 %
	80 年	11,823,496	8.0 %	18,727,369	20.6 %	6,876,896	8.2 %
	85 年	15,817,498	9.2 %	29,483,448	19.7 %	8,120,360	8.3 %
	88 年	15,175,003	8.9 %	23,194,373	17.9 %	8,172,397	9.1 %
	90 年	16,472,064	10.3 %	19,185,140	18.9 %	7,338,021	8.1 %

資料來源：屏東縣政府 (2003a)

二、農業發展策略與方向

屏東縣由於早期被規劃為農業縣，並在 1979 年間劃定為特定農業區，1987 年高屏流域、東港流域相繼被劃為水源水質水量保護區，使全縣平地精華區八成以上被劃入保護區，無論在土地編定或環境資源使用上都受到相當程度的限制，加上中央長期性重北輕南政策，工商活動缺乏計畫性的扶持，交通基礎建設更一直相對的落後，中山高速公路在台灣西部各縣市獨漏屏東，鐵路搭乘須轉運不便，使得屏東縣在高高屏乃至涵蓋台南縣市的南部 7 縣市中，相對的產業發展較落後。

受到整體發展環境劣勢的影響，反應在屏東過去幾十年產業結構上，就是在屏東設廠的工商企業，若非規模不大，就是侷限於傳統勞力密集且偏重於農產加工型態，但也因此造就屏東縣成為全國農業產值最高的農業大縣。近年來，受到工資上漲、農業發展受限及國際化等多重因素衝擊的影響，傳統勞力密集產業競爭力大幅衰退，尤其台灣在 2002 年加入 WTO，將再進一步開放農產品進口，使農業首當其衝，身為農業縣的屏東縣一定要轉型才可因應產業萎縮的危機。

在可預見的未來，隨著自由化貿易及 WTO 政策的推續推動，屏東縣的農業發展前途會更進一步受限，因此屏東縣政府積極推動轉型，搭配南部第二高速公路、海上藍色公路、恆春五里亭機場、台灣鐵路西部終始站由高雄市移至屏東市的台鐵屏東新站、高雄捷運延伸至屏東等對外的陸、海、空交通建設，以觀光科

技為發展策略方向，在縣長蘇嘉全所發表連的連任就職週年感言中，就勾勒屏東縣建設藍圖，以社區營造注入人文藝術，推動設置研發育成中心，結合農漁特產及觀光發展，拓展國內外行銷，建立觀光科技大縣為努力目標。

蘇嘉全強調，好山、好水、好特產及結合農業生物科技的開發，是讓屏東縣由傳統農業縣轉型的好契機，加上建構中的陸、海、空全方位交通網，串連親山、親水、半島及都會平原觀光系統，結合特有的農漁牧特產，融合社區營造及人文藝術的推動，可使各項產業永續經營發展。

為發展觀光，屏東縣政府已成立觀光文化產業策略聯盟，由政府結合民間力量發展觀光，在親山系統方面，三地門、瑪家、霧台鄉已納入茂林國家風景區，賽嘉航空公園正進行整體開發；親水系統上，國家級的大鵬灣風景特定區積極開發，同時將小琉球納入開發範圍；半島系統上，有海上藍色公路通航、墾丁藝術村規劃、四重溪溫泉社區總體營造計畫等；都會平原系統，包括高屏舊鐵橋、高屏溪河濱公園、客家文物館以及古蹟文物建築等。

在行銷方面，除籌編屏東縣觀光政策白皮書外，並舉辦大武山成年禮、墾丁風鈴季、黑鮪魚觀光文化季、山海奔馳發現屏東、半島藝術季、熱帶花果節、黑珍珠小姐選拔、總統府地方文化展等，行銷屏東，讓國內外民眾認識屏東的觀光環境及農漁特產，同時將觀光與農產業結合，以增加其附加價值，協助農業轉型。

在科技方面，除了已在開發招商階段的屏東加工出口區外，重頭戲就是屏東農業生物科技園區。為促進我國農業經營轉型，帶動國內農業生物技術產業的發展與改善台灣農業產業結構，提升農業營運國際競爭力，行政院選定具發展潛力的農業生技產品項目，利用各縣市不同農業產業特色及週邊資源，預定於2003年至2008年投入公務經費200億元在國內設置五處農業生物技術園區，目前已有屏東農業生物技術園區、彰化縣國家花卉園區、台南蘭花生物科技園區等三處由行政院經濟建設委員會審議通過，其中屏東農業生物技術園區是唯一由中央主導推動的國家級綜合性園區，總經費獨佔128億元，其餘四處則屬地方主導型園區。（行政院經濟建設委員會,2003;聯合報；台灣時報 2003）

屏東縣農業生物技術園區將設置於東西海豐農場及太源農場，前者基地總面積八百四十二公頃，將以二百公頃為核心園區；後者面積四百五十一公頃，將以一百公頃為核心園區。

根據屏東縣政府規劃，屏東縣農業生技園區屬於綜合性園區，包括水產、畜產、熱帶花卉果樹、植物種苗、疫苗、微生物製劑、保健機能產品等，其中東西海豐農場偏重農業，太源農場以漁牧為主，同時也將整合鄰近的試驗研究機構與週邊產業，共同推動生技技術產業研發、技術轉移、量產、產品認證、拓銷、出口檢疫等，並輔導附近農場為衛星農場，發展為高科技農業產業中心。二處基地開發完成，長程目標可創造年產值一千一百億元，提供二萬個就業機會。目前此案已由屏東縣政府完成規劃期末報告，將彙集專家學者意見後，交由行政院農委會接手進行細部規劃。(屏東縣政府,2003a)

此外，為加強拓展農漁特產品產銷管道，屏東縣政府爭取農委會補助經費，由枋寮地區農會提供近二公頃土地及閒置糧倉規劃整建為多功能國產農漁產品展售園區，命名為「綠色碼頭」，由枋寮地區農會為營運執行單位，縣內農、漁會集資成立「屏東縣綠色碼頭經營輔導諮詢委員會」為營運輔導諮詢單位，並將部分展售區位委外經營。

行政院挑戰 2008 年國家發展重點計畫農業部分，預定在中南部設立農產品產地處理及物流中心二至三處，改進農產品供應之品質與規格，強化內、外銷市場供貨與後勤支援能力，給合農民團體資源，發揮物流中心集中、均衡、分散等多角化功能，目前屏東縣政府已選定屏北的高樹鄉爭取設立地方產業物流中心。

面對 W T O 的挑戰，屏東縣政府農業局 (2002) 規劃未來農業發展策略分別是：

- (一) 農物類：1 發展具有市場潛力，技術優勢與本土特色的農特產品，如種苗、花卉、有吉園圃標章蔬菜、熱帶水果、有機米等。2 貫徹降低生產成本，提升產業競爭力。
- (二) 漁業類：1 養殖漁業建構和諧養殖環境，合理使用水土資源，發展海上箱網養殖。2 海洋漁業建構海洋牧場，培育漁業資源，並加強國際漁業合作。
- (三) 畜牧類：1 落實離牧計畫成果，發展具本土特色之本土黑豬與土雞，以利與進口豬肉與雞肉區隔。2 維持酪農契作制度，淘汰產量低、脂質低的劣質乳牛。
- (四) 林業類：推廣全民造林及平地造林計畫，經由維護生態平衡的獎勵，以減少農地面積，並符合 W T O 之規範。

發展方向：

- (一) 農業與科技結合：在生產方面，研發具高品質的新品種新品系，提高生產效能，降低生產成本；在運銷加工方面，研發創新運銷加工品，提高產品附加價值。因此，屏東縣政府爭取設立屏東農業生物技術園區，希望透過創新加強農產品競爭力，以進軍國際市場，化W T O所帶來的危機為轉機。
- (二) 農業與觀光結合：發展市民農園、觀光農園與休閒農園等休閒農業，讓都市居民體驗農村生活，享受田園之樂，使農業由一級產業躍升為三級產業。

第二節、 屏東縣之農會營運狀況

一、 前言與會務概況

屏東縣共有 33 鄉鎮市，是全國鄉鎮市最多的一縣。早期除了縣級的屏東縣農會外，每個鄉鎮市各有一家基層農會，1975 年內政部頒佈「台灣省各級農會合併方案」，除了硬性規定省轄市農會一律合併於市農會外，經營條件不足的農會則採說服方式，由地方主管機關勸導合併，在該年全縣 33 鄉鎮市農會經過合併後剩下 25 個鄉鎮市地區農會，8 個山地鄉農會全部併入鄰近的平地農會，分別是內埔、瑪家、三地門、霧台等四鄉農會合併成為內埔地區農會，萬巒、泰武、來義三鄉合併成萬巒地區農會，枋寮、春日二鄉合併為枋寮地區農會，車城、牡丹二鄉合併為車城地區農會，枋山、獅子二鄉合併為枋山地區農會。

1986 年 3 月新埤鄉農會因經營不善，嚴重虧損，被主管機關命令進行整理，整理期間整理委員因派系問題數度改組，嚴重影響整理運作及成效，最後由主管機關組成輔導小組代擬復興計畫及相關營業方針，經過一段期間整理後，由輔導小組議決，於 1988 年 10 月將信用部委託潮州鎮農會代為經營，1990 年協調由農民銀行貸放中美基金長期低利貸款 3 千萬元，經此協助，新埤鄉農會信用部於 1994 年 3 月恢復自行經營（蘇財源,1998；陳作家,2002）。

1996 年 5 月 10 日鹽埔鄉農會爆發轟動全國的弊案，資產被掏空，由內政部命令屏東縣農會於 6 月 10 日概括承受合併鹽埔鄉農會，鹽埔鄉農會改名為屏東縣農會鹽埔辦事處，使得屏東縣又少了一家農會。由於此農會合併案，屏東縣農會獲准設立信用部，首開台灣本島縣農會成立信用部之先例，也是唯一的案例。不過，被合併後的鹽埔辦事處的資產、會計、年度決算、員工年度考核、薪額都與屏東縣農會分開辦理。

2001 年 9 月 14 日全縣共有屏東縣農會與屏東市、高樹鄉、長治鄉、竹田鄉、萬巒地區、萬丹鄉、新園鄉、林邊鄉、佳冬鄉、枋寮地區、車城地區等 12 家農會信用部因經營不善遭到銀行合併，其中屏東縣農會包含鹽埔辦事處的信用部皆遭到合併，隔年 8 月又有潮州鎮農會信用部被合併，使得目前全縣 25 家農會只有 13 家農會尚有信用部，屏東縣農會與其它的 12 家基層農會已失去信用部。

依據屏東縣政府農業局統計，2002 年屏東縣除了縣農會有 24 個團體會

員²⁵，24個基層農會共有會員123364人，其中正會員88867人，占會員總數的72%，贊助會34497人²⁶，占會員總數的28%。與全國的贊助會員比率約達46%（廖朝賢,2002）相比，屏東縣的贊助會員比率偏低，應與屏東縣是農業縣有關。

個別農會的會員數，若只以正會員數相比，前五名分別是高樹鄉農會8462人、屏東市農會7280人、內埔地區農會7082人、萬丹鄉農會5768人、里港鄉農會5369人，但若加計贊助會員排名則大不相同，前五名分別是屏東市農會14725人（贊助會員占50.6%）、內埔地區農會9796人（贊助會員占18.4%）、高樹鄉農會8554人（贊助會員占1.07%）、潮州鎮農會7515人（贊助會員占44.4%）、萬丹鄉農會6872人（贊助會員占16.1%），會員人數未滿2000人者有枋山地區農會1293人（贊助會員占31.6%）、滿州鄉農會1377人（贊助會員占23.2%）、新埤鄉農會1941人（贊助會員占10%）、麟洛鄉農會1992人（贊助會員占28.1%）。

整體而言，都會區及沿海漁業發達地區贊助會員的比率較高，未靠海的典型農業鄉則贊助會員比率偏低，如屏東市農會贊助會員比率50.6%；離島琉球鄉農會正會員只有384人，居全縣之末，但其贊助會員卻達2119人，比率高達85.3%；轄區都市化程度高且漁業發達的東港鎮農會贊助會員2635人，占會員比率的57.5%；另外，恆春鎮農會、潮州鎮農會贊助會員比率也在5成上下。反觀，屏北內陸的高樹鄉農會正會員人數居全縣之冠，贊助會員數卻為全縣最少，只有92人，僅占1.07%。

選任人員方面，屏東縣農會有屆次應選79位會員代表、15位理事、5位監事，鄉鎮市地區農會則依會員數多寡會員代表應選31席至61席之間，理事選舉時一律9席、監事3席。農事小組每小組各選出一位組長，全縣以內埔地區農會、萬丹鄉農會各29組最多，屏東市農會28組居次，接著是萬巒地區農會、枋寮地區農會各26組，高樹鄉農會19組；最少的枋山地區農會只有5組，其次是麟洛鄉農會、新埤鄉農會、琉球鄉農會、滿州鄉農會各7組。

²⁵ 即24家基層農會。

²⁶ 正會員包括自耕農、佃農、雇農、農校畢業與農場員工，贊助會員有個人贊助會員與團體贊助會員，正會員與贊助會員權益的最大差別，在於前者具備投票權，後者則無。

聘任員工，2002年包括屏東縣農會、鹽埔辦事處與24家基層農會合計全縣共有626人，其中以恆春鎮農會70人最多，其次是里港鄉農會59人，九如鄉農會44人，內埔地區農會、崁頂鄉農會、東港鎮農會各39人，南州鄉農會38人，至於被合併信用部的基層農會員工數都相當少，其中又以新園鄉農會、高樹鄉農會各僅6人最少，屏東市農會、萬巒地區農會、佳冬鄉農會各僅9人（不含臨時員）。

員工教育程度雖然逐年提高，但仍以高中職畢業者占大多數，以2001年為例，全縣各基層農會695位員工中，高中職學歷者就有500人，占71.9%，其次是專科學歷125人占18%，碩士學歷者1人，大學學歷31人，國中小學學歷者38人。

受到農會經營困難及信用部被合併的影響，聘任員工數近年來逐年減少，在農會信用部被合併前，全縣在1996年尚有聘任員工數1168人，到了2000年略減至1031人，隔年12家信用部被合併員工數銳減為728人，2002年又有1家農會信用部被合併，員工數再度減為626人。（表4-2-1）

表 4-2-1 屏東縣各級農會組織概況表

單位：人、班

項目 農會名稱	會員			選任人員				聘任員 工總數	農業產銷班	
	正會員	贊助會 員	合計	農事小 組長	會員代 表	理事	監事		班數 (班)	班員數 (人)
屏東縣農會	24	-	24	-	79	15	5	32	-	-
鹽埔辦事處	4085	699	4784	12	-	-	-	13	35	557
屏東市農會	7280	7445	14725	28	61	9	3	9	17	233
潮州鎮農會	4134	3343	7477	21	61	9	3	15	21	379
東港鎮農會	1951	2635	4586	10	34	9	3	39	7	149
恆春鎮農會	2031	2814	4845	15	31	9	3	70	13	197
萬丹鄉農會	5768	1104	6872	29	58	9	3	11	16	190
麟洛鄉農會	1555	437	1992	7	31	9	3	23	8	134
九如鄉農會	3199	426	3625	12	61	9	3	44	26	427
里港鄉農會	5369	511	5880	14	60	9	3	59	30	414
高樹鄉農會	8462	92	8554	19	61	9	3	6	46	656
萬巒地區農會	4405	411	4816	26	59	9	3	9	16	268
內埔地區農會	7082	2714	9796	29	58	9	3	39	38	594
竹田鄉農會	3541	252	3793	15	60	9	3	13	18	368
新埤鄉農會	1763	178	1941	7	31	9	3	22	24	409
枋寮地區農會	4583	1284	5867	26	61	9	3	13	49	860
新園鄉農會	4935	313	5248	15	60	9	3	6	8	102
崁頂鄉農會	2004	609	2613	8	36	9	3	39	19	366
林邊鄉農會	2901	1969	4870	10	52	9	3	11	42	787
長治鄉農會	4254	869	5123	16	61	9	3	13	10	153
南州鄉農會	1946	621	2567	9	37	9	3	38	11	253
佳冬鄉農會	4000	1209	5209	12	60	9	3	9	28	414
琉球鄉農會	364	2119	2483	7	30	9	3	24	4	78
車城地區農會	1313	1720	3033	15	29	9	3	14	1	5
滿州鄉農會	1057	320	1377	7	31	9	3	19	-	-
枋山地區農會	885	408	1293	5	31	9	3	36	30	705
合計	88867	34502	123369	374	1233	231	77	626	517	8698

資料來源：會員、選任人員及員工數，修正自屏東縣政府農業局所提供的九十一年度屏東縣各級農會經營狀況表、屏東縣各級農會團體數表；產銷班修改自農委會農業產銷班資訊服務網。

說明：1、會員、選任人員及員工數以 2002 年底資料為準；產銷班資料則以 2003 年 6 月 17 日網站所列為準。

2、屏東縣農會的會員是 24 家基層農會，屬於法人會員，與各基層農會的自然人會員不同，所以在會員數合計部分，未將屏東縣農會計入。

3、農會員工數以聘任員工為準，不含各農會臨時人員。

二、 推廣事業概況

農會推廣事業辦理農村社會業務、農事推廣教育、四健推廣教育、家政推廣教育等，範圍廣及農家生活改善、農村環境改善、農業改良繁殖、農民福利與救助、農村文化、資源保育等。

依照農會法第四十條規定，農會總盈餘除彌補虧損外，至少要提撥農業推廣、訓練及文化、福利事業費 62%。由於農會盈餘一向大多依賴信用部，近年來屏東縣多數農會信用部經營狀況普遍不佳，使得農業推廣事業經費收入逐年減少，在 1996 年時全縣各級農會農業推廣事業經費收入總額尚有 25,722 萬元，1998 年減少至 21,570 萬元，到了 2001 年只剩下 15,087 萬元，直到 2002 年農委會針對被合併信用部的農會實施三年振興計畫，經費補助增加，才使推廣事業經費收入提升到 21,334 萬元(屏東縣政府,2003)。在各項收入當中，以往最大筆的推廣事業收入來自上年度盈餘提撥，在 1996 年上年度提撥的盈餘經費尚有 10,229 萬元，到了 2001 年只剩 770 萬元，只剩不到 1 分之 1，最近幾年最穩定的收入是依賴政府補助的專案計畫收入，其次是文化福利業務收入。

推廣部門收入減少，支出相對也減少，在 1996 年推廣事業經費總支出 25446 萬元，到了 2001 年只剩 14858 萬元，在支出項目中，最近幾年以專案計畫支出為最大宗，2001 年有 8601 萬元占 57.9%，其次是文化福利事業支出 4665 萬元占 31.4%，縮小最多的是農業推廣業務支出只剩 1065 萬元占 7.2%，比 1996 年的 6372 萬元大幅減少。(表 4-2-2)

表 4-2-2:屏東縣農業推廣經費所入所出概況表

單位：仟元

年度	文化福利所入	專案計畫所入	上年度盈餘提撥	所入所額	農業推廣業務所出	文化福利業務所出	專案計畫所出	所出總額
85	67,314	74,529	102,298	257,223	63,721	93,964	69,209	254,463
87	67,161	96,115	34,033	215,702	26,743	77,355	96,080	212,972
88	39,885	109,090	18,673	187,969	20,162	47,738	109,125	185,528
89	39,486	101,042	13,313	172,075	15,146	46,229	101,042	170,658
90	42,625	87,265	7,702	150,874	10,654	46,649	86,017	148,580
91				213,340				212,557

資料來源：台灣省農會(2002)；屏東縣政府(2003)

說明：本表只列主要所入、所出項目，尚有項目金額較少未一一列入。

至於推廣部門的用人費用，2001 年全縣共計 3,209 萬元。

屏東縣的農業產值高居全國之冠，農會這樣稀少的推廣經費，實在慘不忍睹。

依據 2002 年版台灣區各級農會年報統計，2001 年屏東縣各級農會農事產銷班縣級有 682 班、13,214 人，基層有 598 班、11,000 人；四健作業組縣級 280 組、會員 5,353 人、義務指導員 339 人，基層 239 組、會員 4,118 人、義務指導員 260 人；家政改進班縣級 429 班、7,920 人，基層 381 班、7,407 人。不過，這些資料，在基層農會部分，漏列屏東市及長治鄉農會，屏東縣農會除了鹽埔辦事處之外，本身並無產銷班、家政班、四健會，但資料中卻將縣農會所輔導的對象也列入，所以資料只供參考，並不符實際，何況有些班、組名存實亡，未必有實際運作。依據本研究於 2003 年 6 月 17 日自農委會農業產銷班資訊網取得的資料，全縣各農會產銷包括屏東市、長治鄉、縣農會鹽埔辦事處等農會列入也才只有 517 班，班員數 8,698 人比各級農會年報年年所列數據都少了許多（參閱表 4-2-1）。²⁷

在各農會產銷班中，又以水果佔最大多數，其次是花卉、蔬菜等。（表 4-2-3）

另外，依據該年報，全縣在 2001 年各農會附設托兒所 94 班、兒童數 2,588 人；發放獎學金 26 萬 8 千元，受惠學生 186 人；開辦農民第二專長訓練班 29 班、訓練 600 人；代耕服務面積 675 公頃；育苗中心 3 處，共 135 公頃；康樂活動 193 次、35,931 人參加。在這些項目中，以農村托兒所的開辦最為出色，在各縣市當中僅次於彰化縣的 152 班、5005 人，位居第二，至於代耕面積與全國 246,889 公頃、農村第二專長訓練與全國 4,439 人、獎學金與全國 6844 萬元相比，比率都非常低，實在相當遜色，在各縣當中幾乎都是倒數幾名；而全國專案辦理農民第二專長訓練 5,188 人次、農村青年創業訓練 2,715 人次，其中有約 5 分之 3 是由台灣省農會辦理，5 分之 2 由各縣市農會或基層農會辦理，屏東縣卻只辦理 12 人次，在各縣當中名列倒數第二。反倒是康樂活動次數與人數，與全國的 1,859 次、523,797 人相比，所占的比率不低。（台灣省農會,2002）

²⁷ 依據 2001 年版台灣地區各級農會年報所統計的 2001 年資料，全縣各基層農會（未含屏東縣農會鹽埔辦事處，共有產銷班 605 班，班員數 10,763 人；同年的四健會基層農會共有 251 組，4,561 人；家政班 419 班，7,988 人。

表 4-2-3 屏東縣各農業產銷班統計表

產業	班數	班員數(人)	經營規模	單位
毛豬	25	342	148032	頭
羊	15	273	33131	頭
肉雞	37	590	14016904	隻
蛋雞	22	393	11303909	隻
果樹(水果)	375	6607	6812.20	公頃
花卉	51	588	754.72	公頃
特用作物	3	28	21.06	公頃
其他	1	6		公頃(頭)
蜂	3	18	3910	箱
蔬菜	44	733	845.05	公頃
養殖水產品	14	326	467.65	公頃
鴨	1	13	214500	隻
鵝	2	41	272450	隻
合計	593	9958		

資料來源：2003年6月17日取自農委會農業產銷班資訊服務網。

說明：在所有產銷班中，農會佔517班，班員數8,698人，其中以果樹、花卉、蔬菜佔大多數。

在收入、支出方面，總計在2002年，全縣推廣部門所入共2億零6百45萬元，支出2億零5百67萬元(表4-2-7)。

三、經濟事業概況

農會經濟事業辦理供銷業務、運銷業務、市場業務、政府委託業務、會員共同業務及其他加工、製造業務等。

依台灣區各級農會年報統計，在2001年，全縣供銷業務方面，設立供銷門市部的有屏東市、潮州鎮、恆春鎮、內埔地區、竹田鄉、新園鄉、林邊鄉、南州鄉、車城地區等九家農會，營業額合計15,593萬元，收益1,124萬元；超市有屏東縣、潮州鎮、東港鎮、恆春鎮、九如鄉、里港鄉、內埔地區、南州鄉、車城地區、滿州鄉、枋山地區等11家農會設立13處，其中里港、枋山各設2處，總營業額82,610萬元，收益11,459萬元；調配處理中心只有潮州鎮農會設置一處，營業額4533萬元，收益726萬元；農民購物中心有恆春鎮、長治鄉、琉球鄉等三農會設置，總營業額14353萬元，收益1582萬元。設立超級市場已成為農會近年來最熱門的投資事業，據屏東縣政府農業局統

計，到了2003年6月全縣已有成立了17家農會超市，2002年營業額7億3千3百78萬餘元。

農產品共同運銷業務方面，毛豬共同運銷在2001年有屏東市、東港鎮、恆春鎮、里港鄉、長治鄉、南州鄉、佳冬鄉、新埤鄉、枋寮地區、新園鄉、崁頂鄉、萬巒地區、內埔地區、竹田鄉等個農會辦理，共運銷63028頭；果菜運銷有潮州鎮、東港鎮、恆春鎮、里港鄉、內埔地區、竹田鄉、新埤鄉、枋寮地區、崁頂鄉、林邊鄉、長治鄉、南州鄉、佳冬鄉、車城地區、枋山地區等15家農會辦理，運銷量17453公噸；一般稻穀運銷只有東港鎮農會辦理，數量1103公噸。2002年則有23家農會辦理水果、蔬菜共同運銷，其中20家農會辦理水果共同運銷，運銷量13340公噸，金額3億8千7百89萬餘元，21家農會辦理蔬菜共同運銷，運銷4345公噸，金額6千6百62萬餘元。²⁸

農會辦理農產品市場業務，有屏東市、潮州鎮農會經營果菜市場。另外，屏東市等十餘家農會並與縣府合資經營屏東縣肉品市場。

另外，南州鄉農會開設肥料廠，年產值975萬元，收益574萬元。

政府委託業務方面，2001年全縣共經收稻穀21,249公噸，配銷肥料47,192公噸，代購稻穀1985公噸，代銷食鹽2,611公噸，以及代碾稻穀，手續費總收入2,306萬元。

總計，全縣在2001年經濟事業收入總額18億2千零57萬元，支出總額18億5千3百67萬元，虧損3千多萬元(台灣省農會,2002)。2002年全縣供銷部門收入共19億2千9百78萬元，支出19億1千6百41萬元，盈餘1千3百37萬元(屏東縣政府農業局,2003)。

四、 保險事業概況

農會保險事業辦理農民健康保險業務、全民健康保險業、家畜保險業務與老年農民福利津貼業務等，最近幾年屏東縣不少農會為拓展保險業務，紛紛與保險公司合作，代辦生前契約、汽機車責任險等保險業務，以賺取手續費。農民健康保險是接受勞保局委託辦理，農會支應人力卻未獲得任何報酬，直到全民健保局

²⁸ 資料來源：2001年部分，參考台灣省農會編印的2002年版台灣區各級農會年報；2002年部分，則由屏東縣政府農業局農會輔導課提供。

委託農會代辦農民健保業務，每件才給予 10 元手續費。

2001 年全縣各級農會保險事業所入總額 9072 萬元，所出總額 9030 萬元，辦理農民健康保險業務，參加農民共 167435 人，其中會員 76068 人，非會員 91367 人。全民健康保險人數 253527 人，包括會員 71573 人、會員眷屬 37826 人、非會員 91558 人、非會員眷屬 52570 人。辦理老年農民福利津貼業務共計 51655 人，其中會員 30476 人、非會員 21179 人。

農會辦理家畜保險業務包括內豬醫療、死亡、運輸傷亡保險、乳牛與乳羊死亡保險等，屏東縣在 2001 年辦理乳牛保險 274 頭、羊隻保險 438 頭，合計 712 頭。(台灣省農會,2002)

為了拓展農會保險業務，屏東縣農會自 2002 年 7 月起透過與皇冠保險經紀人股份有限公司以合作方式開辦全縣各級農會保險代收業務，辦理汽機車強制責任險、旅行平安險、意外險等保險業務，在不增加人力及設備的原則下，增加農會服務項目及手續費收入。

總計，在 2002 年全縣各農會保險部門所入共有 8 千 8 百 8 3 萬元，所出 8 千 8 百萬元 (表 4-2-7)。

五、 金融事業概況

農會信用部辦理存款業務、放款業務及代理業務。除可融通農民資金、支援農業發展外，其盈餘提撥作為推廣、文化、福利、保險及農村建設等用途。由於農會主要盈餘來自信用部門的金融事業，因此近年來絕大多數的農會都將營運重心放在金融事業上，不過也因此衍生許多弊端。

在 2001 年屏東縣 12 家農會信用部被合併前的該年 6 月份，全縣 25 家農會信用部的存款總餘額是 586 億 4 千 5 百 4 7 萬元，放款總餘額 375 億 9 千 3 百 8 8 萬元，平均存放比率是 60.79%，逾期放款比率達到前所未見的 43.82% 的超高值²⁹；經過合併後，所剩的 13 家信用部在當年年底存款總餘額縮減為 246 億 8 千 5 百 9 8 萬元，放款總餘額為 140 億 6 千 9 百 7 9 萬

²⁹ 依照歷年台灣區農會年報資料，從無任何一縣市的農會總平均逾期放款比率超越此紀錄。

元，存放比率也降為 53.36%，逾放比率降為 27.30% (表 4-2-4)。

表 4-2-4:屏東縣地區農會信用部近年營運狀況表

單位：仟元

項目 年度	1.存款餘額		2.放款餘額		3.存放比率		4.逾放比率	
	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月	12月
1993	45,664,527	49,707,229	32,576,538	37,954,281	65.38 %	70.67 %	22.01 %	1.75 %
1994	55,258,591	58,916,593	41,567,323	47,381,620	66.6 %	74.13 %	1.59 %	2.16 %
1995	65,434,995	62,272,888	52,057,553	52,241,930	74.62 %	78.63 %	3.76 %	5.54 %
1996	63,481,900	62,671,802	50,706,162	45,475,129	77.81 %	78.91 %	8.39 %	15.15 %
1997	67,584,571	65,953,273	50,378,082	50,217,745	69.72 %	70.24 %	17.89 %	22.73 %
1998	65,084,073	61,444,483	49,961,447	47,961,447	70.24 %	72.50 %	27.60 %	31.62 %
1999	64,168,433	61,999,323	46,341,760	43,978,872	70.14 %	67.15 %	35.97 %	38.03 %
2000	61,550,506	57,573,342	41,973,809	39,575,511	64.24 %	64.89 %	40.05 %	41.31 %
2001	58,645,475	24,685,985	37,593,888	14,069,797	60.79 %	53.36 %	43.82 %	27.30 %
2002	24,982,151	19,614,943	13,147,123	9,353,204	49.43 %	47.79 %	30.07 %	24.78 %

資料來源：屏東縣政府提供 (2003)

說明：1、2001年9月12家農會信用部被銀行合併。

2、2002年7月1家農會信用部被銀行合併。

到了2002年8月又有1家信用部被合併，所剩的12家信用部當年年底的存款總餘額再降為196億1千4百94萬元，放款總餘額更急劇下降至93億5千3百20萬元，平均存放款比率再降為47.79%，創下屏東縣近10年來存放比的最低紀錄，平均逾期放款比率再降為24.78%。(屏東縣政府,2003)

以12家農會信用部被合併前的2000年底資料分析，2000年底全縣25家農會信用部存款總餘額5百75億7千3百34萬元，存款來源以會員存款占56.7%最多，公庫存款占22.8%居次，其次是贊助會員占19.7%，內部存款占不到1%。放款總額3百95億7千5百51萬元，對象以會員

占 80.9% 最多，贊助會員只占 16.34%，其他放款占 2.76%；放款類別中一般放款占 29.3%、統一農貸占 15.32%、專案放款占 3.27%、農建放款占 3.15%、農機放款占 0.11%、購地放款占 0.18%、農宅放款占 0.07%、內部融資占 1.7%、催收款項占 46.9%。

當時在個別農會中，存款金額依序最高的前 10 名其存、放款金額分別是：屏東市農會 56 億 7 千 8 百 5 8 萬元，放款 46 億 2 千 1 百 6 3 萬元；萬丹鄉農會存款 43 億 6 千 4 百 7 8 萬元，放款 29 億 3 千零 4 3 萬元；潮州鎮農會存款 41 億 8 千 3 百 6 4 萬元，放款 36 億 8 千 2 百萬元；新園鄉農會存款 37 億 3 千 7 百 3 9 萬元，放款 33 億 4 千 2 百 1 1 萬元；里港鄉農會存款 34 億 1 千 1 百 6 1 萬元，放款 24 億 3 千 2 百零 6 萬元；枋寮地區農會存款 28 億 6 千 6 百 2 5 萬元，放款 22 億 2 千 6 百 5 7 萬元；高樹鄉農會存款 27 億零 7 百萬元，放款 15 億 1 千 2 百 9 6 萬元；林邊鄉農會存款 26 億 5 千 7 百 4 4 萬元；內埔地區農會存款 25 億零 4 百 4 8 萬元，放款 12 億 2 千 2 百 9 0 萬元；長治鄉農會存款 24 億 9 千 8 百 6 5 萬元，放款 22 億 1 千 3 百 8 8 萬元。存款金額未達 10 億的有 4 家信用部，其存、放款金額分別是枋山鄉農會存款 9 億 8 千零 5 3 萬元，放款 3 億 2 千 9 百 8 0 萬元；麟洛鄉農會存款 8 億 8 千 5 百 5 0 萬元，放款 6 億 6 千零 1 8 萬元；新埤鄉農會存款 4 億 7 千零 6 0 萬元；滿州鄉農會存款 2 億 5 千 5 百 1 1 萬元，放款 1 億 3 千 9 百 6 2 萬元，其中滿州鄉農會的存款金額是全國 287 家農會信用部中最少的一家。（台灣省農會,2001）

由上面的存款金額可發現一個現象，即全縣存款規模最大的 10 農會信用部，有 8 家都因經營不善，遭到合併，只有排名第 5、第 9 的里港鄉農會、內埔地區農會信用部未被合併；反倒是存款金額較少，未及 10 億元的 4 家小型農會信用部仍然存在。整體而言，全縣規模較大的農會信用部都已被銀行合併，這也正是全縣 25 家農會信用部，被合併了 13 家後，存款金額卻由 5 百多億元掉到 90 餘億元的主因。

就存放款比率分析，在農會信用部被合併前的 2001 年底，全縣農會信用部存放款比率平均約 64%³⁰，但被合併的 13 家信用部存放款比率有偏高的現象，分別是新園鄉農會 89.65%、枋寮地區農會 89.45%、屏東市農會

³⁰ 依據台灣區農會年報 2001 年版，此比率與其他縣市的農會相比相對偏高，絕大多數縣市的存放比皆在 6 成以下，營運狀況相對較好的台北縣各農會平均只有 37.91%，桃園縣平均 42.54%。

82.78%、長治鄉農會80.62%、潮州鎮農會77.76%、林邊鄉農會75.94%、萬巒地區農會75.33%、萬丹鄉農會73%、屏東縣農會(含鹽埔辦事處)69%、車城地區農會67.54%、佳冬鄉農會66.93%、高樹鄉農會65.36%、竹田鄉農會58.35%。除了竹田鄉農會外，其餘存放比皆高於平均值，而且前幾名的存款比在全國各農會信用部中，都名列前茅。(台灣省農會,2001)導致存放比偏高的原因，一方面受農村經濟與存款戶對農會信心不足，導致存款餘額未增反減，加上逾期放款比率過高所致。

就逾期放款比率分析，在2000年底全縣廿五家農會信用部的平均逾期放款比率達到41.31%，2001年6月更達43.82%。以2000年底各農會的逾期放款比率狀況，13家被合併信用部的逾放比分別是枋寮地區農會89.65%、新園鄉農會84.94%、林邊鄉農會80.25%、屏東縣農會(含鹽埔辦事處)69%左右、佳冬鄉農會65.27%、萬巒地區農會62.64%、屏東市農會53.15%、車城地區農會52.6%、高樹鄉農會45.85%、萬丹鄉農會44.46%、竹田鄉農會43.45%、長治鄉農會35.41%；至於在2002年第二波被合併的潮州鎮農會，在2000年底逾放比是30.09%，隔年年底則竄升至46.48%(台灣省農會,2001;2002)。而未被合併的十二家農會信用部，在2002年底逾放比平均仍高達24.78%，比全國基層金融逾放比平均值15.37%高出一大截，其中約有半數逾放比在25%以上，最高者並達到40%以上。(財政部金融局網站,2003;屏東縣政府財政局,2003)

以各農會信用部盈虧狀況，被合併的13家農會信用部在被合併之前一年的虧損情形分別是：屏東市農會負1.1億3千2百58萬元、枋寮地區農會負9億8百18萬元、萬丹鄉農會負4億5千4百49萬元、林邊鄉農會負3億1千1百60萬元、新園鄉農會負2億8千2百34萬元、屏東縣農會鹽埔辦事處負1億6千3百43萬元、佳冬鄉農會負1億4千6百46萬元、萬巒地區農會負5千3百91萬元、長治鄉農會負4千2百零4萬元、車城地區農會負3千6百35萬元、竹田鄉農會負1千2百43萬元³¹；潮州鎮農會為負2億6千7百79萬元(表4-2-5)。

³¹ 依台灣省農會編列的2001年台灣區各級農會年報，屏東縣農會信用部未列盈虧狀況；屏東縣農會與所屬鹽埔辦事處會計、資產分開計算。

表 4-2-5:屏東縣 13 家農會信用部被合併前一年營運概況

項目 農會名稱	存款(千元)	放款(千元)	逾放比(%)	虧損(千元)
縣農會鹽埔辦事處	1,727,742	1,331,903		-163,047
新園鄉農會	3,737,396	3,342,117	84.94%	-282,347
高樹鄉農會	2,707,007	1,512,962	45.85%	0
枋寮地區農會	2,866,255	2,226,570	89.65%	-908,185
萬丹鄉農會	4,364,784	2,930,433	44.46%	-454,493
長治鄉農會	2,498,653	2,213,887	35.41%	-42,045
萬巒地區農會	2,062,997	1,457,382	62.64%	-53,910
林邊鄉農會	2,657,448	1,981,199	80.25%	-311,607
車城地區農會	1,343,911	800,577	52.60%	-36,349
屏東市農會	5,678,580	4,621,632	53.15%	-1,132,579
佳冬鄉農會	1,822,537	1,103,756	65.27%	-146,466
竹田鄉農會	1,345,917	794,272	43.45%	-12,432
潮州鎮農會	4,332,666	3,415,777	46.68%	-267,791
合計	37,145,893	27,732,467		-3,811,251

資料來源：屏東縣農會鹽埔辦事處取自 2002.3.20 屏東縣農會第十四屆第一次會員代表大會議程及議案書；潮州鎮農會資料摘錄自 2002 年版台灣區各級農會年報，其餘摘錄自 2001 年版台灣區各級農會年報。

說明：1、屏東縣農會鹽埔辦事處放款中含有 910,486 千元的催收款。

2、潮州鎮農會為 2001 年營運資料，其餘 2000 年營運資料。

至於整體農會信用部的盈虧狀況，在 2000 年全縣 25 家信用部共虧損 3 億 5 千 1 百零 3 萬元³²。2001 年所剩的 13 家信用部共虧損 3 億 8 千零 8 5 萬元³³（表 4-2-6）。2002 年僅剩的 12 家農會信用部共虧損 9 千 5 百 7 5 萬元³⁴，其中虧損、盈餘的農會數量相當，但因虧損金額較大，盈餘少，所以整體仍出現虧損，在盈餘的農會中以恆春鎮農會最多，但也只有 7 百多萬元。

六、綜合盈虧概況

農會盈虧主要受到信用部營運好壞的影響，屏東縣 25 家農會信用部在 1996 年共有 3 億 2 千零 9 5 萬元盈餘，扣掉供銷部虧損 3 千 3 百 4 5 萬元，尚有 2 億 8 千 7 百 5 0 萬元盈餘。其後隨著信用部營運走下坡，整體農會營運狀況就

³² 屏東縣農會信用部只計入鹽埔辦事處部分，未含縣農會本身之信用部。

³³ 25 家農會信用部扣掉當年被合併的 12 家。

³⁴ 今年又有潮州鎮農會信用部被合併。

開始惡化(表 4-2),到 1998 年信用部共出現 9 億零 59 萬元虧損,其中屏東縣農會(含鹽埔辦事處)就獨占 3 億 9 千 5 百 70 萬元虧損,當年加上供銷部 2 千 5 百 99 萬元虧損,合計虧損達 9 億 2 千 6 百 58 萬元。到了 2000 年,也就是 12 家信用部被合併的前一年,全縣 25 家農會信用部與供銷部虧損合計高達 3.5 億 7 千餘萬元(屏東縣農會只有計入鹽埔辦事處資料),締造屏東縣農會史上年度虧損最高紀錄,更是全國單一縣市年度虧損的最高紀錄。2001 年縣內 12 家農會信用部被合併,其虧損由金融重建基金彌平,此年的虧損才驟降為 4 億 1 千 1 百 18 萬元,其中信用部虧損 3 億 8 千零 85 萬元(13 家信用部),供銷部虧損 3 千零 32 萬元。2002 年再有一家信用部被合併,使得當年的虧損降至 1 億元以下。

若單以供銷部而言,屏東縣各級農會在 1994 年曾虧損高達 6 千 2 百 30 萬元,為全國虧損最多的一縣(廖朝賢,1995),而從 1996 年到 2001 年,每年全縣合計虧損最少有近 2 千萬元,多則虧損達 3 千多萬元,但 2002 年在政府對被合併信用部的農會實施三年振興計畫的補助輔導下,加上農會轉型強化供銷業務,使得供銷部門首度轉虧為盈,有 1 千 3 百多萬元盈餘。(表 4-2-6)

就個別農會而言,在 1996 年除了鹽埔鄉農會倒閉由屏東縣農會概括承受合併之外,其餘 24 家農會全部都有盈餘,盈餘排名前幾名分別是屏東市農會 3 千 6 百 41 萬元、潮州鎮農會 3 千 3 百 38 萬元、內埔地區農會 2 千 8 百 10 萬元、里港鄉農會 2 千 8 百零 9 萬元、萬丹鄉農會 1 千 9 百 30 萬元、新園鄉農會 1 千 7 百 86 萬元、東港鎮農會 1 千 7 百 13 萬元、恆春鎮農會 1 千 6 百 87 萬元、萬巒地區農會 1 千 5 百 68 萬元,其餘盈餘在 1 千萬元以上的農會還有九如鄉農會、崁頂鄉農會、車城地區農會等,但後來包括屏東市、潮州鎮、萬丹鄉、新園鄉、萬巒地區、車城地區等原本盈餘狀況不差的農會,往後幾年開始出現虧損,到最後累計虧損龐大,使農會資產淨值經調整後呈現負數,終使信用部遭到合併的命運。

以 2002 年的盈虧狀況分析,全縣 25 家農會共虧損 8 千零 77 萬元,其中被合併信用部的 13 家農會共盈餘 1 千 7 百零 8 萬元,12 家有信用部的農會共虧損 9 千 7 百 85 萬元,盈餘主要是得力於政府的三年振興計畫補助輔導,虧損主要仍來自於信用部。13 家被合併信用部的基層農會中,絕大多數出現盈餘,最多的車城地區農會、潮州鎮農會,各有超過 5 百萬元盈餘,其次佳冬鄉農會、林邊鄉農會、枋寮地區農會各有 3 百餘萬元盈餘,其中枋寮地區農會在未接受補

助人事費、出席費下創造盈餘，總計在三年振興計畫補助下的基層農會只有 1 家仍然持續虧損，而未獲三年振興計畫輔導的屏東縣農會營運狀況則仍然欠佳。

至於仍保有信用部的 1 2 家農會，整體營運狀況不太理想，表面上雖尚有 7 家盈餘，實際上合計盈餘只有 1 千 4 百 8 2 萬元，其中恆春鎮農會就獨占 9 百餘萬元；5 家該農會虧損卻達 1 億 1 千 2 百 6 7 萬元，每家虧損金額最少都有 9 百多萬元，最多者達到 4 千餘萬元。

就個別農會的盈餘，過去盈餘最多的是屏東市、潮州鎮等規模較大的農會，但近幾年來，縣內規模較大的農會不是經營不善，使信用部遭到銀行合併，就是盈運狀況大不如前。自 1 9 9 8 年以來，屏東縣各農會盈餘狀況一直以恆春鎮農會最佳，始終高居第一名，到了 2 0 0 2 年盈餘雖然跌破千萬元以下，但仍有 9 百 3 6 萬元盈餘，還是位居全縣 2 5 家農會的榜首。(表 4-2-7)

表 4-2-6 屏東地區農會近年事業部門盈虧餘絀表 單位：千元

年 部門	1996	1998	1999	2000	2001	2002
信用部門	320,956	-900,596	-1,876,674	-3,551,044	-380,853	-95,768
供銷部門	-33,451	-25,988	-19,845	-26,371	-30,327	13,365
合計	287,505	-926,584	-1,896,519	-3,577,415	-411,180	-82,403

資料來源：整理自各年台灣省農會編印的台灣區各級農會年報、屏東縣政府提供之 2 0 0 2 年屏東縣各級農會經營狀況表、屏東縣農會 2 0 0 0 年決算書。

表 4-2-7:2002 年屏東縣各級農會盈虧餘絀統計表

(單位：

千元)

農會名稱	事業部門			保險推		
	信用部門 盈	供銷部門 虧	事業部門 盈餘合計	保險部門		
				所入	所出	結餘(絀)
合縣合計	-95,768	13,365	-82,403	88,833	88,006	827
屏東縣農會	0	-9,527	-9,527	706	1,215	-509
鹽埔辦事處	0	506	506	4,939	4,939	0
基層農會小計	-95,768	22,386	-73,382	88,127	86,791	1,336
屏東市農會	0	2,632	2,632	2,289	2,235	54
潮州鎮農會	0	5,062	5,062	53,350	53,350	0
里港鄉農會	-27,354	2,122	-25,232	2,443	2,443	0
內埔地區農會	3,344	-2,529	815	3,332	2,321	11
萬丹鄉農會	0	2,147	2,147	2,572	2,499	73
萬巒地區農會	0	-1,767	-1,767	2,382	2,378	4
九如鄉農會	0	0	0	1,118	1,117	1
新園鄉農會	0	1,551	1,551	1,161	1,161	0
恆春鎮農會	7,047	1,311	8,358	2,403	1,902	501
東港鎮農會	1,035	1,525	2,560	1,473	1,469	4
長治鄉農會	0	227	227	1,722	1,722	0
崁頂鄉農會	-24,363	-789	-25,152	800	800	0
高樹鄉農會	0	166	166	3,082	3,082	0
麟洛鄉農會	-7,923	-1,113	-9,036	503	502	1
車城地區農會	0	4,776	4,776	940	683	257
琉球鄉農會	1,646	211	1,857	93	83	10
南州鄉農會	0	45	45	1,046	1,046	0
新埤鄉農會	-43,564	-325	-43,889	881	881	0
林邊鄉農會	0	3,325	3,325	797	796	1
佳冬鄉農會	0	3,629	3,629	1,132	785	347
枋山地區農會	-5,749	-3,651	-9,400	596	591	5
竹田鄉農會	0	777	777	2,247	2,244	3
滿州鄉農會	113	9	122	328	328	0
枋寮地區農會	0	3,045	3,045	1,437	1,373	64

資料來源：台灣省農會輔導部(2003)，但未列縣農會鹽埔辦事處，長治、潮州供銷資料有誤，已參考屏東縣農業局資料更正補齊。

第三節 屏東地區農會的興衰與挑戰

一、興衰與危機

過去農會的盈餘 95% 來自於信用部，對於農會而言，可說是成也信用部，敗也信用部。依照前一節介紹，除了 2002 年政府針對被合併信用部實施三年振興計畫補助輔導，才使屏東縣整體農會的供銷部門營收轉虧為盈外，之前幾年，每年全縣供銷部大約有近 2 千萬元至 3 千餘萬元的虧損，變化不大，屏東縣之農會由盛轉衰，主要是來自於信用部的經營每下愈況(參閱表 4-2-6)。

屏東縣之農會的黃金時期大約是在 1989 年至 1995 年之間，這段期間由於社會經濟發展及農地價格飆漲，農會大量吸收存款、也大膽的放款，使農會盈餘快速增加，此時不但農會總幹事進出高級進口轎車，農會員工薪資也普遍以最高標準的每點 500 元核薪，所得比一般公務人員高出甚多，而且農會領導人的政治行情更達到高峰。在 2001 年第二屆國大代表選舉前，當時執政的國民黨主導修改憲法及農會法，讓農漁會總幹事得以參選並兼任國代，而總幹事們也未讓國民黨失望，在二屆國代選舉一役，國民黨在全省各地所提名的農會總幹事幾乎全數高票當選。在屏東縣國民黨也在二、三屆國代選舉中，提名時任鹽埔鄉農會總幹事林淵熙、里港鄉農會總幹事陳淇陽參選，紛紛告捷。

然而，也因資金充裕，農會放款寬鬆，人為舞弊案件層出不窮，加上房地產價格下滑，在 1995 年農會經營就開始出現危機(訪 1、訪 5)。屏東縣是農業縣，由於農地漲跌幅度太大，加上 1996 年 3 月國內爆發豬口蹄疫大流行，屏東縣是全國第一養豬大縣，對農村經濟帶來極大的創傷，光是因口蹄疫所撲殺的毛豬數量高達 130 萬餘頭，政府所發放的撲殺補償費就達 22 億元左右³⁵，許多養豬戶在一夕之間幾乎破產，貸款無法還清，使農會逾期放款增加，影響營運績效。

依據屏東縣政府統計，屏東縣各農會在 1993 年 6 月存款 4 百 5 6 億 6 千 4 百 5 2 萬元，放款 3 百 2 5 億 7 千 6 百 5 3 萬元，存放比 65% 左右，逾放比率 2.01%，此時資金充裕，需求量也大，存款、放款快速增加，到了 1994 年 6 月存款已達 5 百 5 2 億 5 千 8 百 5 9 萬元，放款 4 百 1 5 億 6 千 7 百 3 2 萬元，一年之間存、放款各增加約一百億元，逾放比率則下降至 1.59%，由

³⁵ 此數據為屏東縣家畜疾病防治所所長洪信雄所提供。

存放比率、逾放比率來看，當時各農會情形相當健康，此時也是農會營運的高峰。不過就在存款增加的同時，放款也開始浮濫，到了1995年底存放比已超過78%，短短的一年半內存放比增加12%。雖然放款多可增加利息收入，但相對的風險也提高，因此逾期放款比率呈現三級跳，在1995年底已達5.54%，首度衝破5%的關卡，隨後逾放比就如同脫韁野馬一般，一發不可收拾，直到2001年6月達到43.82%的驚人紀錄。

可知，屏東縣各農會在1995年存款餘額超過6百億元以後，存款金額就呈現穩定狀態，雖然在1999年之後略有下滑，但變化不大，反倒是放款餘額持續下降到了2000年12家農會信用部被合併前的當年6月，全縣各農會放款餘額只剩3百75億9千3百88萬元，比1995年底最高峰的5百22億4千1百93萬元，大幅減少1百46億餘元，放款銳減，獲利能力大幅下降，而且放款中又有相當高比例的逾期放款，當時的逾放比高達43.82%。(參閱表4-2-4)

由於放款規模縮減，逾期放款比率又不斷攀升，使得屏東縣各農會原本在1996年還有2億8千7百50萬元盈餘，在1997年之後整體營運開始虧損，虧損金額年年呈倍數成長，到2000年，也就是12家農會信用部被合併前一年，全縣各農會信用部虧損總額已超過35億元(參閱表4-2-6)。

由全縣各農會平均逾放比變化及整體營運概況，可發現自1995年農會營運開始惡化，當年9月12日萬巒地區農會爆發擠兌，在全縣各地農會與三家行庫支援12億5千萬元，中央存款保險公司派員安撫存款人，及農會懸賞檢舉造謠者後，才使擠兌風潮趨緩。此事件雖然在處理過程中，相關單位一致將矛頭對準造謠生事者，但其實已經顯露農會經營問題之冰山一角。在二個星期之後，枋寮地區農會也出現異常提領現象。此時不只屏東縣農會界風聲鶴唳，全國各農會也一再發生擠兌，其中又以中壢市農會事件影響最大，從中壢市農會於當年9月20日嚴重擠兌後，在短短的10天內全國就有6家農會發生擠兌或異常提領風波，其中包括枋寮地區農會。(參考附錄二)

1996年5月7日鹽埔鄉農會因總幹事盜領6億元潛逃，不良放款逾三成，整個農會幾乎被前、現任總幹事掏空，縣內其他鄉鎮農會不願支援，農會無錢付款給擠兌的存款人，終至停業，在6月10日透過中央主管機關命令方式，由屏東縣農會概括承受合併鹽埔鄉農會，鹽埔鄉農會更名為屏東縣農會鹽埔辦事

處，5個月後中壢市農會也尋此模式，由台灣省農會加以合併。

鹽埔鄉農會事件對屏東縣農會界衝擊甚大，不只直接波及到鄰近部分農會，也正式敲響屏東縣農會界經營危機的警鐘。在鹽埔鄉農會出事的3天後，屏東縣政府見情況不妙，將高樹鄉農會總幹事、理事長解除職務，消息傳開，農會又出現大量擠兌，經中央存保公司及合作金庫支援安撫，才使風波平息。高樹鄉農會總幹事、理事長因以關係人分散借款、集中使用，其中有8成逾期，才被縣府解除職務。

在高樹鄉農會之後，在1996、1997年間，屏東縣又陸續有長治、林邊、萬丹等三鄉農會發生擠兌。到了1999年萬巒地區農會再度發生擠兌，當時農會曾向三家農業行庫調借現金1億零6百萬元週轉應急（中國時報,2001）。

在1997年之後，或許是存款戶比較司空見慣，並不擔心領不到錢，縣內農會擠兌風波減少，但這不意味著農會經營已有改善，反而是營運日益惡化，到了1998年10月30日縣政府在報經內政部核准後，一口氣將枋寮地區農會、林邊鄉農會、枋寮區漁會等三家經營不善的農、漁會總幹事、理事長共6人全數解除職務，這項集體解除農、漁會領導人職務的霹靂手段，在全國尚屬罕見，在近二十年來其規模僅次於後來的金融重建基金合併農漁會信用部。

面對農會經營日益悽慘，屏東縣政府在1999年10月29日邀請內政部、農委會主管官員、大學教授及各農會總幹事商討「如何提振屏東縣轄內各農會營運方案」，希望透過集思廣益，為農會困境找到出路。

在這項會議中，針對如何振興屏東縣各級農會信用部營運，與會農會總幹事發言踴躍，他們最在意的是要求修改法令使農地可自由買賣、分割，並容許興建農宅，以便拍賣清理抵押的農地，解決逾期放款過高問題；有的建議政府籌措資金承受逾放農地；有的建議中央提撥三百億元處理沖銷各農會信用部呆帳，或是將過去農會信用部盈餘提撥辦理推廣的經費撥還給農會，解決財務問題；有的批評財政部一再限制信用部放款業務，影響農會信用部競爭力；有的認為農會信用部與一般銀行不同，但卻用同樣的法令管理、監督，且限制業務，顯有不當；有的抨擊政府開放銀行速度太快，兩岸開放投資，使資金外流，農會經營更加困難；也有人批評政府是要以自然方式淘汰農會信用部 等。

上述言論或訴求，與2002年政府整頓基層金融機構，合併經營不善農會信用部，並實施分級管理時，農會反彈批評政府的內容，頗多雷同之處。與會的二位學者則建議信用部與供銷、推廣互相結合，朝策略聯盟或區域整合方向進行，尤其是農村景氣低迷，農民償債能力差，有錢不敢貸，所以信用部應與推廣、供銷結合，以發揮力量。學者們並建議農會總幹事充分發揮經營才能自救，不應完全寄望於政府。

會議針對如何振興農會信用部通過多項決議：

- (一) 建請政府修改農業發展條例及土地法等相關法令，開放農地自由買賣，並規劃適度開放興建農地，以繁榮農村經濟。
- (二) 中央政府指示應辦理概括承受、合併或大區域聯盟程序的農會，請中央應確實擬訂可行方案，以利各級農會有所遵循。
- (三) 輔導農會積極清理逾期放款及開源節流，以健全農會信用部營運。
- (四) 建請財政部對逾放比偏高之農會，不宜再限制信用部業務，應針對信用部業務需要適度放寬。
- (五) 過去農會信用部盈餘提撥作為農業推廣經費及代辦政府委託業務之經費，建議中央編列足夠預算，給農會充呆帳。
- (六) 建請修改農會信用部業務管理辦法第十八條有關農會信用部餘裕資金應存放農業行庫之規定，讓農會餘裕資金能存放其他行庫，並請農業行庫解除存放之資金僅能以一年期定期存款之限制。
- (七) 農地經非法使用後，無法拍賣，各農會若繳交執行費，送縣政府依行政執行法代為執行拆除。
- (八) 建請中央對於農會各項業代辦業務手續費收入，應予減免營業稅。

由於信用部營運欠佳，連帶也影響推廣、供銷、保險等其他部門的營運，尤其過依賴農會總盈餘提撥的各項農業推廣、四健、家政工作均因而停頓，對此，會議也針對如何提振屏東縣各級農會非信用部門營運通過決議：

- (一) 為提昇農會經營之競爭力，建請開放農會供銷及保險業務項目，由農會自由申請經營項目，以利多角經營，並加強聯合採購及經營策略聯盟，以降低經營成本，增加農會營收。
- (二) 農會供銷、信用部門未能有盈餘提撥保險及推廣部門之人事費及業務費時，建請中央政府應編列足夠的農業推廣經費補助農會，服務農民。(屏東縣政府,1999)

上述不管是針對信用部門或非信用部門的提振方案，絕大多數都是針對中央政府所提的政策性建議，其中有數點值得探討。首先，農會最在意的是開放農地自由買賣並興建農舍，因為農地價格下滑，交易冷清，是被公認對農會營運傷害極大的外在因素，農會普遍持有抵押農地卻無法脫手，叫苦連天，因此積極爭取農地自由買賣，以重振農地買氣，為農會逾放款解套。在屏東縣各級農會積極運作，及其他縣市農會的響應下，利用公元2000年總統大選前向執政當局施壓，終於迫使國民黨在立法院主導通過農業發展條例修正案，於2000年1月26日公布施行開放農地自由買賣，並讓農地可在一定條件下分割。農地開放自由買賣，雖導致當時農委會主委彭作奎下台，卻讓屏東縣各農會興奮不已，以為農地抵押的信用部逾放解套有望。不料，事與願違，農地行情及買氣並未因此翻身，景氣依舊低迷，農會因此歸咎於農地自由買賣的相關限制影響買氣，因此在農業發展條例檢討修正時，要求針對農業發展條例第十八條，對於新購入農地興建農舍五年內不能移轉及申請興建農舍每筆土地不得少於0.25公頃的規定，加以修正，但並未如願。（屏東縣農會,2003；農委會,2003）

其次是針對農會信用部業務限制問題，早在1995年時，屏東縣政府就依照財政部指示，對農漁會信用部逾期放款比率超過5%者一律列入專案輔導，由專案輔導小組進行個別輔導，在業務方面，要求非會員存款必須轉存合作金庫、中國農民銀行、土地銀行，並禁止外縣市擔保品放款，到了1997年左右，為了防止分散借款集中使用等弊端，財政部進一步要求禁止無擔保品放款、擔保品徵提只限本人、配偶及二等親內家屬才可。至於情節較嚴重的信用部，財政部則視個案狀況列入聯合輔導，由聯合輔導小組進行業務輔導，並給予比專案輔導較嚴的業務限制措施。當時的業務限制措施，是針對逾放比偏高的個別農會予以限制，就引起農會不滿，政黨輪替後，政府在2002年實施信用部分級管理措施，針對逾放比偏高信用部予以明確化、制度化的規範，由於受到業務限制的農會多、業務限制又嚴，終於激起農會串連全面反彈，可說是其來有自。不過，由此可見，財政部針對逾放比偏高農會信用部給予業務限制，已經實施多年，因此農會界對財政部的反感其來有自，因此極力主張將中央主管機關移由農委會管理。

再者，有關經營不善之農會信用部被合併問題，由屏東縣政府（1999）的「如何提振縣轄內各農會營運方案」會議紀錄可知，當時縣內已有部分經營不善農會信用部已依照財政部指示，召開會員代表大會通過：「信用部同意由其他金融機構合併或概括承受」之決議，有的甚至通過決議多時，財政部卻未有進一步的具體行動，主持這項會議的屏東縣長蘇嘉全在會中就指稱：「農會信用部經營困難問題

懸著無具體解決措施」。車城地區農會總幹事陳恆文表示：「農會依財政部指示，召開會員代表大會，通過『信用部同意由其他金融機構合併或概括承受』之決議，如中央無其他相關配套措施，將造成農會更大危機。」由此可見，要求經營不善信用部退出市場，早就是財政部的主張，而在當時因有屏東縣農會合併鹽埔鄉農會、台灣省農會合併中壢市農會失敗的經驗，普遍認知，所指的「其他金融機構」就是銀行，當時甚至有農會幹部主動要求主管機關趕快找銀行來合併信用部，然而，等到後來政黨輪替後，財政部依照金融機構合併法，由銀行合併經營不善農會信用部，卻遭農會界及國民黨嚴詞抨擊，強調「信用部是農會的心臟，農會不能沒有信用部」，但卻忘了當年國民黨執政時的財政部也有讓經營不善信用部退出市場之議，且已有不少農會信用部經由會員代表大會同意將信用部由其他金融機構合併，其間的變化及轉折令人不解。

在屏東縣政府召開提振農會營運方案後，屏東縣各級農會的營運狀況並未因此獲得改善，反而隨著信用部逾期放款增加，虧損更加嚴重，體質更形惡化。直至2001年8月10日行政院金融重建基金進駐接管縣內12家農會信用部前，這12家農會大多已由會員代表大會決議將「信用部同意由其他金融機構合併或概括承受」，在金融重建基金人員進駐後，立即有11家農會同意其信用部被概括承受，只有長治鄉農會未同意。這一波整頓基層金融機構行動，共有36家農會、漁會信用部及信用合作社遭到銀行合併，其中屏東縣就有12家農會、1家漁會、1家信用合作社被合併，為全國最多的一縣，也最受矚目。

不過，在2001年9月14日銀行正式合併農會信用部時，仍有部分已經同意被合併的農會出現抗爭，但整體而言，銀行合併掛牌過程還是相當順利，只有長治、高樹兩鄉農會出現較激烈的抗爭，其餘的農會大多平靜無波，除了員工擔心後續的工作權外，許多農會幹部都公開表示歡迎財政部出面解決信用部問題，對於銀行的合併樂觀其成。另外，2家被合併的漁會信用部、信用合作社也對銀行合併表示歡迎之意。也由於財政部信心喊話奏效，此次大動作，並未引發擠兌情形。³⁶

2002年7月，金融重建基金展開第二波整頓基層金融行動，全國共有七家農會信用部再被銀行合併，其中屏東縣又有潮州鎮農會被合併，總計全縣原有25家農會信用部，在二波整頓基層金融行動後，共有13家信用部遭到合併，

³⁶ 依照各大媒體報導及研究者觀察詢問相關主管機關、媒體記者，實情確是如此，但部分研究者卻刻意凸顯渲染抗爭激烈程度，以強化其對政府此舉的不滿。

此情況在全國絕無僅有，足見屏東縣農會經營情況為全國最差。

然而，銀行合併農會信用部後，衍生的財產劃分、員工互助金及工作權問題，引起部分農會不滿。到了2002年財政部施行農漁會信用部分級管理措施，依據該措施全屏東縣尚有僅存的12家農會信用部，逾放比在10%以下可免受業務限制，其餘按其逾放比率高低受到不同程度的業務限制。

信用部分級管理措施，加上先前二波合併信用部行動，讓擁有信用部與失去信用部的農會同仇敵愾的反彈，加上有政治人物提供資料，指稱全國36家被合併農會原本資金缺口300億3千2百萬元，但金融重建基金卻給付480億元，差額170億元，明顯圖利銀行。部分農會幹部據此抨擊政府，而長治鄉農會更根據此項資料宣稱其農會資產淨值尚為正數451萬元，卻被強制合併，要求政府返還信用部。

針對長治鄉農會指稱其資產淨值正數也被合併，財政部金融局副局長張明道說明長治鄉農會逾放比偏高，備抵放款呆帳的準備金應提足到8億元，但農會只提列9千多萬元，因此經「調整」後農會資產才轉為負數。(翁禎霞,2003)對此說法農會並不接受，因此張明道副局長等人又於2003年4月6日到長治鄉農會對帳，提出被列為機密的授信資料，100萬元以上的不良放款共有100多筆，以證明其所言不虛，但農會仍希望農業金融法儘速通過，讓信用部歸還農會經營(謝捷晃,2003)。

依照財政部金融局所提出的長治鄉農會簡明資產負債表，長治鄉農會在2002年8月31日評估基準日，帳面上資產金額是26億3千餘萬元，負債24億9千餘萬元，帳面上淨值為7千2百餘萬元，但資產在減掉備抵放款呆帳、土地增值稅準備，調整後的資產只剩19億3千餘萬元，調整後淨值為負5億7千萬元。金融重建基金則賠付6億7千9百萬元，金融局在資產負債簡表中說明，「調整後淨值」與賠付承受銀行缺口金額如有差異，係因部分固定資產轉回農漁會及部分資產由金融重建基金承受，致缺口金額略有調整(財政部金融局b,2003)

針對縣內農會的抨擊言論，財政部、農委會分別函文說明。農委會表示，政府依據「金融機構合併法」與「行政院金融重建基金設置管理條例」處理經營不善農漁會信用部，其目的在維持國內金融秩序安定，保障農漁會會員權益，並避免經營不善信用部虧損持續擴大，危害其他業務正常進行；對信用部由銀行承受

的農漁會，政府將全力輔導並予經費協助及資金融通，以協助推展推廣、供銷及保險事業，加強服務農民（農委會 f,2002）。

對於圖利銀行的批評，財政部（2001）函覆說明，行政院金融重建基金處理這些淨值已呈負數的金融機構，雖強制該等金融機構讓與財產，但也承擔其存款債務，在這些機構負債已超過資產的情況下，如將其財產全數變現，也無法返還其存款債務，因此這些機構已無財產或利益可言，僅留下虧損與負債，金融重建基金介入處理，是以保障存款人權益為目的，不應有奪取農會財產或圖利銀行之誤解。

針對銀行合併屏東縣 13 家農會信用部後所衍生的財產劃分問題，財政部在 2002 年 12 月函覆屏東縣政府、屏東縣農會表示，由政府相關單位、農漁會代表、省農會及財政部推薦會計師、律師所組成的「處理被接管農漁會信用部財產劃分等相關問題專案小組」，已獲致農漁會信用部財產之劃分，依法應以帳列為原則，亦即帳列信用部者，財產雖登記於農漁會名下，農漁會應將該財產移轉登記給銀行等共識，惟為考慮農漁會業務之存續與推動，對於建物或土地如由其他部門無償移轉至信用部者，除信用部營業所必需者外，其餘部分得無償移轉回其他部門；至於無償移轉的認定，倘舉證困難，在法律對農會信用部的會計獨立原則有具體規範前，均從寬認定為農會所有，得無償轉回農會。由於農會法在 1974 年 6 月修正公布，明定農會經濟、金融、保險及農業推廣事業之會計分別獨立，又 1975 年 5 月 9 日生效的「農會信用部業務管理辦法」，對農會信用部的會計獨立進一步具體規範，因此專案小組決定以不動產所有權登記在 1975 年 5 月 9 日之前者，從寬認定係農會所有。

自從銀行合併農會信用部以來，雙方就為了財產劃分爭議不休，其中有關於「無償移轉」的認定，在合併之初，財政部、農委會與屏東縣政府達成協議，如舉證困難，則以信用部成立日期為基準。不料，事後卻為了信用部成立時間引發爭議，農會、屏東縣政府、農委會主張依財政部所發的農會信用部營業許可證記載，以 1983 年為信用部成立時間，財政部、銀行則按農會先前報給中央銀行的資料推定 1953 年為成立時間，雙方堅持不下，行政院專案小組以 1975 年 5 月 9 日為基準日，就是欲化解雙方爭議。不過，還是有部分農會不接受，仍堅持以 1983 年為基準，至今財產仍未登記過戶，長治鄉農會更為此發動數次抗議(王榮信,2003)。

有關農會員工互助金問題，政府整頓基層金融機構，共有 1 千多位員工離職，並引發退休潮，導致省、縣農會員工互助會週轉不靈，台灣省各級農會員工互助會、屏東縣各級農會聘任職員互助會都在 2 0 0 1 年停辦，離職員工領不到互助金，其中省農會部分，由行政院補助 7 點 5 2 億元協助善後。屏東縣互助會部分，早在 1 9 9 6 年起就已收支不平衡，並已動用責任準備金，據屏東縣各級農會聘任職員互助管理會在統計，自 2 0 0 0 年 1 0 月以後離職至 2 0 0 3 年 5 月 8 日尚未領取互助金者就有 1, 0 7 9 人，縣府雖依照互助會陳情，建議農委會比照處理省互助會互助金模式，協助屏東縣互助會會員領回自繳部分，但農委會明文表示，農會法相關法規並無規定縣農會辦理員工互助會業務，而拒絕補助。部分離職員工因此提起訴訟追討互助金，屏東縣農會只好再度求助於屏東縣政府、農委會？（屏東縣各級農會聘任職員互助管理委員會,2002；農委會,2003）

關於原農會信用部員工安置問題，財政部（2002b;d）函覆屏東縣政府表示，原信用部員工已依其意願全部留用 6 個月，該留用期至 2 0 0 2 年 3 月 1 4 日已屆滿³⁷，經調查 7 家承受銀行對信用部員工續留用情形，平均留用比例達 5 8 %（參閱表 2-4-6），且就留用員工的薪資結構而言，普遍較承受前的薪資高，銀行對留用員工與銀行既有員工一視同仁，銀行經理對留用員工的表現滿意度甚高，顯示承受銀行與留用員工互動關係良好。

屏東縣 1 3 家農會信用部被合併後，除了尚有資產劃分、互助金問題尚待處理外，全縣 2 5 家農會，不管有無信用部，目前也都面臨嚴厲的挑戰，並有多家農會存著極大的危機。

如本章第二節所述，在 2 0 0 0 年，也就是 1 2 家信用部被合併的前一年，全縣 2 5 家農會信用部與供銷部虧損合計高達 3 5 億 7 千餘萬元（屏東縣農會只有計入鹽埔辦事處資料），締造屏東縣農會史上年度虧損最高紀錄，更是全國單一縣市年度虧損的最高紀錄。2 0 0 1 年縣內 1 2 家農會信用部被合併，其虧損由金融重建基金彌平，此年的虧損才驟降為 4 億 1 千 1 百 1 8 萬元，其中信用部虧損 3 億 8 千零 8 5 萬元（1 3 家信用部），供銷部虧損 3 千零 3 2 萬元。2 0 0 2 年再有一家信用部被合併，使得當年的虧損降至 8 千零 7 7 萬元，雖然虧損大為減少，但整體還是呈現虧損狀態。

³⁷ 這是指 2 0 0 1 年 9 月第一波被合併信用部者。

再就被合併信用部的農會而言，先被合併的 12 家農會在 2000 年共有高達 3 億 5 千 3 百 4 6 萬元的虧損³⁸，在 2001 年因信用部被合併，這 12 家農會的虧損驟降為負 4 百 9 1 萬元，反觀隔一年才被合併的潮州鎮農會當年則有 2 億 7 千 4 百 4 5 萬元虧損，2002 年 13 家農會則出現了 2 千 7 百 1 1 萬元盈餘，雖然帳面上出現了盈餘，不過，這一年農委會的三年振興計畫共補助 1 億 3 千 2 百 6 1 萬元(表 4-3-1)。

表 4-3-1:屏東縣被合併農會近年營運及接受補助概況表 單位：仟元

年度 名稱	2000 年	2001 年	2002 年	2002 年農委會 核定三年振興 計畫補助金額	2003 年農委會 核定三年振興 計畫補助金額
鹽埔	-163,047	380	506	7,915	3,675
屏市	-1,132,579	-757	2,728	12,436	7,307
潮州	0	-274,458	5,062	---	8,751
萬丹	-454,493	-2,906	2,238	8,133	6,902
高樹	0	-2,099	167	11,378	8,368
萬巒	-53,910	-3,866	-1,750	8,302	3,600
竹田	-12,432	-1,777	783	16,032	6,763
枋寮	-908,185	2,057	3163	14,470	7,192
新園	-282,347	-1,728	1,551	11,072	4,746
林邊	-311,607	1,914	3,329	13,156	6,888
長治	-42,045	7,759	227	6,208	5,061
佳冬	-146,466	684	3,978	9,445	9,551
車城	-36,349	1,423	5,132	14,067	6,544
合計	-3,543,460	-273.374	27,114	132,614	85,348

資料來源：1.台灣省農會（2001;2002）

2.屏東縣政府農業局（2003）提供之 2002 年屏東縣各級農會經營表

3.農委會（2002b;2003b）

由此可知，政府動用金融重建基金合併農會信用部確實解除了農會的心頭大患，以最近幾年全縣各農會信用部虧損逐年成倍數成長來看，若再遲緩處理，其虧損勢將迅速擴大，到最後可能會出現沒有資金週轉，存款戶領不到錢的危機，而且處理成本也將大幅增加，因此被合併的農會領導人或農政單位輔導人員都一致認為信用部被合併後比被合併前情況好多了（訪 1、訪 2、訪 5、訪 6、訪 7），而且在帳面上也開始出現盈餘。不過，由於盈餘與農委會三年振興計畫的補助有

³⁸ 此虧損只是帳面虧損，不含隱藏性虧損或虛盈實虧部分。

關，未來如三年振興計畫期限一到，補助減少，農會能否再出現盈餘才是挑戰的開始。

對於尚有信用部的 12 家農會，整體而言，這些農會的營運狀況在過去是比已被合併信用部的 13 家農會好，不過近年來經營狀況也是每下愈況，在 2002 年合計共虧損 9 千 7 百多萬元，其中 7 家有盈餘的農會，合計盈餘只有 1 千 4 百 8 2 萬元，盈餘金額逐年減少；另外 5 家農會則虧損達 1 億 1 千 2 百 6 7 萬元，每家虧損金額最少都有 9 百多萬元，最多者達到 4 千餘萬元，而且逾放比率甚高，仍有相當多的逾期放款無法回收，其中有農會資產淨值已呈負數，主動要求政府利用重建基金加以合併。由於盈餘少，虧損多，這 12 家農會所面臨的壓力不遜於其他失去信用部的農會，尤其是虧損連連的幾家農會，如果營運再無起色，將來負債累積將大於資產，將成為被合併的對象，所面臨的危機與挑戰相當嚴苛；至於帳面上尚有盈餘的農會，由於盈餘逐漸減少，若不改善也可能出現轉盈為虧。

二、農會之 S W O T 分析

隨著環境的激烈變遷，農業經營環境面臨衝擊，再加上經濟的不景氣，使農會經營危機不斷發生。農會經濟性業務的信用部門與一般金融機構相比，因規模偏小、淨值偏低、業務範圍受限制，因此在資金調節、業務發展及營運效率等方面均處於不利地位；在供銷部門大部分農會標榜服務農民，反而常忽略經營方面的收益，又面臨合作社（場）及各種農企業的競爭。因此農會在經濟性業務的發展與營運效益方面，亟待改善。

在服務性業務方面，推廣部門雖與農會會員服務關係密切，但主要經費來源是由農會總盈餘提撥最少 62% 支撐，在農會盈餘下降或無盈餘時，以及政府機關專案補助經費減少下，推廣業務難以推展；保險部門主要是以辦理家畜運輸保險及農民健康保險等業務，也因為營業項目受目的事業主管機關財政部未能許可的限制，以致無法開辦如壽險、產險等業務，目前只能代辦方式賺取手續費。因此在服務性業務也有待加強。（楊東杰、謝俊雄、邱宗治,2002）

農會面對經營危機與挑戰，一定要先清楚自己的缺失、威脅及利基、機會何在？本單元採用 S W O T 分析法，針對屏東縣之農會的優勢（Strengths）、劣勢（Weaknesses）、機會（Opportunities）、威脅（Threats）作內外環境的分析。一般而言，內在環境因素是指企業體本身的資源與能力，即農會內部的優勢與弱勢，而外在環境因素對農會的影響，主要有政治、經濟、社會、科技等方面，即農會所面臨

外部的機會與威脅。本單元參考李紀珠（2002）；陳明吉（2002）；顏建賢（2002）；楊東杰、謝俊雄、邱宗治(2002)；陳昭郎等專家學者見解與本研究訪談意見、相關資料等，針對農會當前的業務經營分析如下：

（一）優勢

- 1、服務據點廣佈：全國共有304家農會，加上分支機構超過1千家以上的服務據點，使農會有如超商一般；而在屏東縣全縣33鄉鎮市中，共有25家農會，並有27處分支機構（台灣省農會,2002），除了8個原住民鄉外，在平地包括離島琉球都廣泛設有服務機構，這麼多服務據點，不管是縣內農會合併或組策略聯盟，或是與其他縣市農會合作，揚棄單打獨鬥的型式，將具有競爭優勢。
- 2、深入基層的地緣及人脈優勢：農會歷史悠久，農會員工又都來自於當地，與服務對象容易打成一片，具有在地優勢及人脈優勢。
- 3、農會土地資產雄厚：承繼日據時期農業組合的土地資產，加以充分利用開發，可創造附加價值；不過屏東縣的農會此點優勢正逐步流失，縣內許多農會原本有不少資產，在信用部連年虧損下，資產逐漸縮水，被合併信用部的農會雖然仍保有部分資產，但已大不如前，尚有信用部的農會，有近半尚在虧損中，資產日漸淨值減少。
- 4、準公法人的屬性：農會宗旨與任務皆以服務農民為對象，被定位為公益社團法人，較能取得多數會員農民的信賴與政府經費的補助。例如：屏東縣13家農會信用部被合併後，政府就投入相當多的經費補助，除了撥補人事費外，也給了業務費的支援，其他人民團體恐難獲得這樣的待遇，也因此農民認為農會有政府當後盾，比較不會倒。
- 5、各業務部門具有連環性功能：農會分設推廣、供銷、信用及保險等部門，是一多功能的組織，對農民的服務，各部門間有著密切且相輔相成的連環性服務功能，
- 6、農會推廣系統志工團體多且健全：農會推廣志工組織依農事、家政、四健系統組織設立，全屏東縣農事產銷班、家政班、四健會共約1千班組，人數近2萬人，如能善加利用，不只可成為農村發展的尖兵，也可協助農會宣傳發展。
- 7、農民會員對農會依賴性高：農會代辦農保、全民健保及老農津貼發放，增加農民與農會的業務關係，不只讓易使農民會員對農會易產生依賴關係，也有助於農會向農民推展業務。

(二) 劣勢

- 1、 農會工作人員人力素質差，專業性低，敬業程度欠缺：農會雖具有準公法人的性格，但其人力與公家機關擁有大批高考、普考或其他特種考試及格人員相比，確是略遜一籌，形成學歷不如公家機關，專業性及敬業性不如民間金融企業，又欠缺一般非營利組織的使命感。有農會主管就形容，許多農會員工，一直不知道薪水是從那裡來的（訪 2）。職員素質參差不齊，各部門各自為政的作業方式，一直是農會的通病，不只造成資源重置，也使農會徒具團體規模，卻無團體經營之利。
- 2、 會員結構老化：農業人口、社會結構及經濟環境的改變，造成農村人口嚴重外移，人力普遍減少，致使許多農會轄區內的農民數或會員數縮減，人口普遍老化，連帶會員也出現老化現象，影響組織的活力。
- 3、 年輕會員（潛在顧客）開發不易：農村子弟外出求學，很少回鄉從事農業，農村人力普遍減少，加上農民老化，使年輕會員難以開發。
- 4、 政治力及派系的介入：在民主化的選舉過程中，政黨及政治人物看上農會在農村的影響力，不少政治團體或派系以吸收或或接近農會會員、農民方式，爭取農民、會員支持，致使農會選舉捲入地方派系鬥爭，影響農會會員的團結，例如：屏東縣新埤鄉農會本屆原來的在野派四位理事及一位監事，自上任一直拒絕為農會對保，最後寧願被解除職務也拒絕為農會作保，影響農會營運（台灣時報；2003）；因領導人舞弊而倒閉的前鹽埔鄉農會，過去更是長期由一派系把持，另一派鄉民則與農會互不往來（訪 2）。另外，選舉舞弊頻傳，也影響組織的穩定性。選舉政治酬庸，使農會在人力與資源的運用上，皆不利於企業化經營。
- 5、 組織區域限制服務區域：依農會法第七條規定，各級農會以行政區域為其組織區域，由於服務區域受限，使農會不易拓展業務
- 6、 經營規模小，風險承擔弱：農會由於經營區域、營業項目限制，加上總盈餘須提撥 6 2 % 上辦理推廣業務，資本不易累積，影響農會經營規模，也使其風險承擔能力弱。
- 7、 各部門整合度不佳：農會雖為三級制，因上下級組織間未能達成業務緊密關聯性，造成個別農會單打獨鬥。
- 8、 主管機關多，增加協調困擾：目前農會主管機關，在中央雖已由

內政部改隸農委會，但目的事業受各該事業主管機關指導監督，其中信用部就由財政部主管，易導致農委會、財政部見解不一，形成管理及稽核上的疏失及延宕。

（三）機會

- 1、 農業金融法的制訂：經過農會改革論戰後，朝野達成制訂農業金融法及設立全國農業金庫的共識，對農業金融體系的建立及農會監督管理的改革提供契機。
- 2、 政府法令的鬆綁：農會法針對農會合資設置共同經營機構的法令限制，在2001年修法時已經鬆綁，在農會法第四條增訂經營農業旅遊及農村休閒事業的新事業，並新增第五條第八項條文，規定各級農會為辦理同法第四條所定的事業，得由五個以上農會共同投資組織股份有限公司，而該項投資為重大投資事項，不受公司法第一二八條第三項股份有限公司發起人為法人者以公司為限的限制。
- 3、 休閒農業的發展：隨著國民所得提高，國人對休閒旅遊的需求增加，在農政單位大力推展休閒農業下，結合農業與地方社區文化，推動社區鄉土之發展，創造農業的附加價值，逐漸成為農業發展新事業的選項，這些也是農會可以發展的項目。
- 4、 有機農業的受重視：隨著國人生活品質提高，社會大眾對高品質、有機農產品的需求日益殷切，農政單位除大力提倡吉園圃（GAP）農產品外，並建立地方農特產品品牌形象，對有機農業的發展有正向提升作用。
- 5、 資訊科技的迅速發展：電腦及網際網路快速發展，透過資訊科技的導入，可增強農會對客戶快速的服務及效率，有助於競爭力的提升。
- 6、 競爭使農會轉型：業務競爭的壓力，使農會員工必須學習新知識及新技能，以求新求變，使農會成為學習型的組織。
- 7、 生物科技帶來機會：生物技術產業被公認是二十一世紀最具發展潛力的新興產業，運用基因工程改變生物遺傳組成，可突破傳統科技瓶頸，產生具有高經濟價值的新產品。全國第一個由國家主導的綜合性農業生物科技園區落腳屏東，屏東農業生物科技園區不只可帶動農業轉型，對於屏東縣之農會而言，也是一項契機。
- 8、 加入WTO後，農會可扮演更積極重要的角色：加入WTO後，政府對農業所受的衝擊提出許多因應措施，農會完備的組織系統，

可參與推動政府的因應對策，而農業創新經營，帶動農業資金需求，有利於農會信用部業務。

(四) 威脅

- 1、弊案多，嚴重打擊農會形象：近年來一連串擠兌事件、選舉糾紛及農會領導人營私舞弊掏空農會資產，嚴重破壞農會的公益形象，尤其是屏東縣超過一半的農會經營不善，更有許多農會幹部被移送法辦，吃上官司，使農會形象跌至谷底(參閱附錄四)。
- 2、農業產值降低及W T O的衝擊：台灣農業產值由1950年代的佔全國G D P 28%，到2001年只剩1.91%，在加入W T O後，對農業經營、農業產值及農民造成衝擊，也間接影響到農會的經營。屏東縣是農業縣，農會所受的衝擊也較其他非農業縣大。
- 3、金融自由化的衝擊：金融機構開放與競爭，導致農會信用部在服務區域內獨佔或寡佔的優勢不再，必須面對國內外金融機構的競爭。
- 4、其他農企業的競爭：產銷班及農業合作社場的蓬勃發展，瓜分農會在農業生產資材供應及農產品運銷市場。
- 5、農業保護政策的解除：隨著保護措施逐步撤除，農會由免稅組織成為應稅組織，將使農會盈餘大幅縮減，導致對會員及服務區域的回饋減少。
- 6、組織定位不明確，影響業務開拓：台灣農會組織在法律定位的特質，係融合了職業團體保障會員權益的共同利益宗旨、企業組織的營利行為、合作組織謀求會員經濟利益的合作精神等多重組織的特性，組織定位不明，影響業務拓展與開辦。

上面所述農會的優勢、劣勢、機會、威脅等，有許多條件是相對而非絕對的，有些則會其他條件交互影響，例如：以「農民對農會依賴深」項目來說，雖然農會代辦農保、健保、老農津貼等業務，可增加農民與農會的關係，加深農民對農會的依賴程度，然而銀行的設立、農企業的發展，不只瓜分農會市場，也會降低農民對農會的依賴程度；而農民知識水準的提高及資訊的普遍，使農民未必要再仰賴農會推廣及訓練，依賴程度自然降低。

就以農會的準公法人性質而言，雖然有利於農會獲得政府補助，但也會養成農會的依賴感，影響農會自力更生及轉型的決心，缺乏積極與創新，就有農政單位人員形容政府的補助有時雖然是「蜜糖」，但也會是「毒藥」(訪6)，而且也會

養成農會人員老大心態。

再就農會綿密的服務據點而言，若每家農會固步自封，單打獨鬥，則這些綿密的據點就派不上用場，自然無法發揮「優勢」。

至於電腦網路及資訊的普及，雖然列為「機會」，若農會不知善加運用，一旦別的團體拿來與農會競爭，則這些條件可能就成為「威脅」了。

眾所矚目的農業金融法制定，對農會而言是一項「機會」，但若政治力凌駕專業，所制訂的法律內容不當，對農會則形成「威脅」。農民的福祉與農會領導人的權益，有時未必站在同一方，對於「機會」或是「威脅」的看法也未必一致。

擁有百年歷史的農會在營運的過程中，一直處於內外環境的衝擊，如今面臨危機與嚴苛的挑戰，農會應先了解自己的優、劣勢，辨明外在環境的機會與優勢；也就是要能發揮優勢，改善弱點，掌握機會，以化解威脅，才能度過危機，為農會再創第二春。

第四節 農會的轉型及政府的輔導措施

一、農會的轉型策略

雖說大環境的改變，是造成農會經營艱困的主因，然而同樣是金融市場，花旗銀行在台灣只有10家分行，2001年的稅後盈餘卻高達85億元。這正說明了，再不好的環境還是有賺錢的贏家，劇烈的環境結構正是組織重新發展的契機。2001年1月農會法修正後，准許5家以上農會可以投資成立公司，正式將農會業務經營導入「市場經濟體系」之中，自此宣告農會做生意的時代來臨了。在准許成立公司後，農會們無不磨拳擦掌，躍躍欲試，覺得到處充滿商機：農業旅遊前景看好、旅行社可以一試、倉儲流通業也不錯、網路銀行值得一試，真是商機無限，但是農會是否做好了準備？是否了解進入旅遊事業需要何種業務能力？進入流通事業需要多少專業知識？長期以來，農會一直責怪政府限制其業務，才使其無法宏圖大展，然而，以農會的組織體制、人力資源、專業能力等，擴展了業務真得就能做好嗎？

中華民國農訓協會秘書長陳明吉（2002）認為農會要轉型要先尋找農會的核心能力，所謂「核心能力」是指「執行一項無法替代業務的能力」，對農會而言，農民間長期累積的生活信賴感與對農業相關產品的專業度，如全台由農漁會經營的果菜批發市場、花卉拍賣市場、家畜家禽批發市場、魚市場、購物中心、生鮮超市、生鮮處理場、農產品加工場等共超過325家，擁有最完整的農產品運銷體系，所提供的服務涵蓋信用、供銷、推廣、保險等多層面又擁有農民會員的忠誠顧客，且具備土地、資金、人才等龐大的經營資源，這些都是農會良好條件。

依據上述條件，陳明吉提出農會轉型的三項策略：

- 1、業務經營專業化：由人員招募、人員在職訓練二方面加強，以提高農會人員素質。
- 2、營業項目多元化：依據農會的核心能力及通路資源，農會可致力於積極籌設物流中心公司、籌設農業休閒旅遊中心、配合政府的環保政策發展相關產業。
- 3、業務經營自主化、市場化：政府應站在輔導的立場給予農會業務經營的自主空間，而農會在評估本身的經營能力、資源條件後，決定投資時，可以以資產獨立、利潤中心的管理方式聘請專業人員經營，農會則以所有權人監督即可，如此可以以專業化的經營，直接接受市場的挑戰，並輔以農會豐沛的資源，發展業務。

以往農會由於經營信用部有利可圖，農會經營者幾乎都將經營重心放在經營金融的信用部門，反而使農會最根本、最有意義的推廣、供銷業務受到忽略，如今信用部無法再提供盈餘挹注經費，農會應重新思索如何好好經營，信用部以外的其他部門業務，賦予新的生命及使命。

在推廣工作上，依照農會法規定，農會總盈餘除彌補虧損外，要提撥百分之六十二以上經費辦理推廣業務，因此向來推廣部門一直被視為花錢的單位，如今沒有信用部賺錢來養挹注了，推廣部門應自謀生路，推廣新的農產品及新的業務，如教導農村婦女從事手工藝，手工藝品也可賺錢；或由農會經營安養院、托兒所、休閒農場、民宿等，推廣股仍可透過教育、服務業來賺錢，至少不用再依賴信用部了。至於由農會來從事農業教育及技術研發工作，由於農業朝向精緻化，農會已無此能力，這方面應由農委會所屬的農業改良場來做比較適當，農會推廣工作可與各部門整合，進行農會的宣傳行銷，並提升農會公益形象。

供銷部曾有一段輝煌時期，從早期的肥料、農藥日常用品供應，到稻米的收購、加工販賣，都曾為農會賺了不少利益，近來農會開辦超市、果菜共同運銷有的也辦得有聲有色，可惜在信用部的遮掩下，受到忽略，也形成虧損多、盈餘少的部門，其實全國有304家農會、1千多個分部及為數可觀的生鮮超市、購物中心都可作為農會供銷的通路。而且供銷可配合推廣，在農業生產過程中供應農民所需的種子、種苗、肥料、農藥、農機等生產資材，收成後協助運銷、販賣，以農會眾多的服務據點及通路，協助農民打開國內銷售市場，並可整合農產品，協助農民打開國外市場。

保險業務方面，台灣加入WTO後，畜產業也將受進口肉品影響，農會可擴大農畜保險服務範圍，另外，也可從事農民有關的保險工作，如代辦汽機車保險、農民壽險、產物保險等，以賺取手續費。日本農協的保險事業收益佔全部收益的30%（張正義,2002），是很賺錢的事業，台灣農會也可學習，擴大服務範圍。

信用部門方面，當前農會除了期待農業金融法制訂及全國農業金庫成立，使農業金融體系完整外，農會也應隨時加強逾期放款催收，加強授信、徵信及內部稽核等內部控管工作，以降低風險，改善體質。另一方面，信用部也可充分與供銷、推廣等部門結合，讓信用、推廣、供銷、保險等連結，發揮相輔相成的效果。

二、屏東縣之農會的轉型概況

(一)、多角化經營

屏東縣內農會過去過度專注於信用部的經營，反而忽略農會本業的推廣、供銷等業務，近年來由於信用部虧損，導致 13 家農會淨值呈現負數，使得信用部被銀行合併，在失去信用部的庇蔭後，農會不得不轉型，迎向新的挑戰；至於尚保有信用部的 12 家農會，有近半數信用部在虧損狀態中，有盈餘的農會則盈餘大不如前，多數農會也體察到信用部已不足為靠，因此開始從事轉型，展開多角化經營的步伐。

為了拓展業務，全縣各農會總幹事在 2002 年 6 月召開的工作研討會，通過二項議案，決議由屏東縣農會與保險經紀人股份有限公司以合作方式簽約，建立全縣各級農會聯合辦理保險業務系統，在不增加農會人力及設備的原則下，增加服務項目及手續費收入。目前保險業務已有許多農會響應，包括屏東縣農會與鹽埔辦事處、高樹鄉農會、長治鄉農會、竹田鄉農會、萬巒地區農會、九如鄉農會、麟洛鄉農會、內埔地區農會、崁頂鄉農會、南州鄉農會、東港鎮農會、萬丹鄉農會、林邊鄉農會、佳冬鄉農會、枋寮地區農會、車城地區農會、滿州鄉農會、恆春鎮農會等十八家代辦汽機車強制責任險，其中長治、內埔還辦理意外險，九如、麟洛、內埔、滿州兼辦壽險，麟洛、恆春並兼辦生前契約險，林邊辦理旅行平安保險。

另一項決議則是為配合政府開放民間釀酒，由各農會家政班舉辦釀酒原料使用及技巧講習會，以開辦釀酒原料共同購銷業務，目前此項業務尚未上路。

除了代辦保險外，目前全縣各農會最情有獨衷的業務就是開超級市場，已有屏東縣農會、高樹、竹田、九如、麟洛、內埔、南州、東港、潮州、新園、車城、里港、琉球、枋山、滿州、恆春等十六家農會開辦超市，其中東港鎮農會開了兩家；佳冬鄉農會在 2003 年的振興計畫已由農委會核定補助 4 百多萬元將跟進開辦，但萬巒地區農會則在振興計畫申請補助開超市未獲准；長治鄉農會在 2003 年 5 月提出計畫爭取補助開辦超市，屏東縣農會鹽埔辦事處則準備於下年度提計畫申請補助開辦超市。

托兒所則有屏東市、南州鄉、東港鎮、萬丹鄉、佳冬鄉、滿州鄉等 6 家農會辦理，其中屏東市農會利用社區活動中心或廟宇成立十二個農忙托兒所，由於收費低，2003 年招收 26 班、800 位學童，成為全縣最大的托兒所，也為農

會增加不少收入。長治鄉農會則計畫將原有經營不善的中西診所改設托兒所。

除了幼兒照護業務外，農會也將經營觸角往老人延伸，崁頂鄉農會則將開設老人安養中心，這是由農委會輔導農會成立的全台第一個案例，預估收容 46 床，二人一間，將於 2003 年正式成立(崁頂鄉農會,2003)。崁頂鄉農會理事長王啟誌表示，為配合農會轉型，並響應政府鼓勵設立照顧服務產業的政策，因此才有計畫成立老人安養中心，成立宗旨在照顧長年辛苦的老農民。另外，麟洛鄉、恆春鎮農會開辦生前契約險；轄區擁有火葬場的高樹鄉、屏東市農會則對殯葬業務信心十足，其中高樹鄉農會已在 2003 年的三年振興計畫中獲得農委會核定開辦葬儀社，由農委會補助 1 百 5 0 餘萬元添購車輛、設置靈堂；屏東市農會則計畫結合縣內其他農會投入殯葬業務，既可提供農會會員生前契約服務，也可為農會拓展經營之道。屏東市農會理事長簡仁弘認為，農會會員人口老化，部分農會轄區設有火葬場，可形成良好的通路，若中央願意放手讓基層農會經營農會會員托兒、老人安養、殯葬業務等相關人力資源服務產業，將可大大提升農會經營績效(郭紹齊,2003b)。

在新興業務方面，屏東縣夏季炎熱，許多農會看好冰品市場，已有竹田、南州、枋山等農會投入販賣冰品，其中枋山以當地盛產的芒果開發出芒果冰棒，高樹鄉農會則打算跟進，計畫與屏東縣紅龍果產銷協會合作開發紅龍果冰棒，長治鄉農會則計畫製冰、賣山泉水。萬丹鄉農會則新推出蜜汁紅豆，以當地特產紅豆加工包裝後打入生鮮超市冰品市場。車城地區農會已由農委會核定在振興計畫中補助開設衛生製冰廠，準備販賣衛生冰。

九如鄉農會則跟上 S P A、芳香療法流行風，利用鄉內特產的檸檬、玫瑰等植物研製精油、塑身花茶包等產品，試賣大為暢銷，讓農會認為是值得投資發展的事業。九如鄉農會是在 2001 年成立特用作物教育中心，在鄉內闢建一處二公頃的農園，種植上百種本土特殊作物，原本是供四健會學員生態教學使用，2002 年決定改為研發植物產品，增闢財路。目前農會已研發出檸檬、玫瑰、鼠尾草、甜橙、迷迭香、薰衣草、天竺葵、尤加利、薄荷等九種植物精油。除了精油，農會又開發出甜菊茶、馬鞭草茶，宣傳具有降血糖、瘦身減脂、消除贅肉等效果，同時還有強調天然植物成分的染髮霜，都符合現代人追求健康美的趨勢。這些產品除了經由農會體系在屏東縣、高雄縣、高雄市等十九農會超市展售外，也在台北淡水捷運站、漁人碼頭增設據點販售，市場反應不錯，農會已計畫擴大販售點，以健康、本土形象打動消費者的心(郭靜慧,2003c)。此外，九如鄉農會

四健會還深入校園推廣蘭花教育，在2003年4月並在鄉內北玄宮舉辦蘭花節，讓廟會與社區文化活動結合，受到矚目(郭靜慧,2003d)。

隨著國民所得提高，國人對休閒旅遊的需求增加，部份農會也朝休閒旅遊事業發展。潮州鎮農會早在10年前就在獅子鄉投資近六億元興建農民休閒教育中心，不料因興建地點不當，完工二年多尚無法營運，如今還荒廢在屏鵝公路旁的半山腰中，由於投資失利，不但成為拖垮農會的原因之一(郭靜慧,2003b)，也使該活動中心遭到查封的命運，不過，在信用部被合併後，潮州鎮農會仍繼續辦理休閒事業，希望能開創事業的第二春。潮州鎮農會所提出的「潮州泗林休閒農漁園區計畫」，在2002年獲得農委會核定補助4千8百97萬餘元，將在潮州鎮泗林里設置休閒農漁園區，結合社區資源及農業產銷班，規劃巷道綠美化、休閒花卉園區、休閒蓮霧園區等，目前整個計畫還在進行中。此外，位於恆春半島的恆春鎮農會，充分利用當地豐沛的觀光休閒資源，將農會辦公大樓一部分出租作為觀光飯店，該農會也在2003年由會員代表大會通過在推廣股下設置休閒旅遊部，全力發展觀光事業。至於由農委會補助，屏東縣政府推動設置並交由農會管理經營的「綠色碼頭」，也是結合休閒旅遊所開闢的農漁產品販賣中心。

位於恆春半島的恆春、車城、枋山、滿州等四家農會並寄望藉由恆春半島旺盛的觀光事業，將聯手推動有機農業，讓有機農業與觀光休閒結合，相輔相成。另外，長治鄉農會則先於2003年初關建一處網室有機山蘇場，佔地四、五分地，種植七千多株山蘇，農會除了在屏東舉辦試賣會促銷外，也打算開發日本外銷市場。

農產品供銷一向是農會的重要業務，屏東縣是農業大縣，農會長久以來就一直在農產品供銷上扮演重要的角色，目前包括屏東縣農會、東港、萬丹、恆春等農會設有碾米廠，屏東市、萬巒兩農會從事小包裝分裝銷售，屏東市農會在投入小包裝米銷售初期以會員為主要銷售通路，在2003年1至3月已經出售1百多公噸，平均每天約賣出1千包(郭紹齊,2003a)；果菜共同運銷則是縣內各農會非常普遍的業務，其中屏東市、潮州鎮兩農會設有果菜市場，里港農會有蔬果處理中心，但萬丹鄉農會果菜市場因業績下滑，東港鎮農會果菜市場因用地問題，雙雙在2002年結束營業。由於屏東縣是全國蓮霧最大產地，包括南州、佳冬、林邊、枋寮等蓮霧重要產地農會設有蓮霧處理場或展售中心，其中枋寮地區的蓮霧光波選別機，強調嚴格的分級作業，為農會創造可觀的利潤，林邊鄉農會則積極打出蓮霧品牌，枋寮、林邊兩地農民還為了誰是「黑珍珠」的發源地，有所爭

論。洋蔥盛產地的恆春、車城等農會則有洋蔥集貨場，車城農會還有洋蔥生態展示館。內埔地區農會則輔導農民成立黑毛豬產銷班，希望以專業的畜養技術打響黑豬知名度，創造農業新契機。據屏東縣政府農業局統計，目前全縣共有 23 家農會辦理水果、蔬菜共同運銷，10 家農會辦理毛豬共同運銷。

縣內農會經營項目還有有機肥料廠、肥料攪拌廠、套袋工廠、報紙紙絲加工廠、診所、農業資材供應中心、紙箱廠、鴨肉屠宰等多種事業。

除了開發新的事業外，農會也紛紛強化原有業務，或是將原有業務注入新的經營方式，希望在艱困的環境中，尋求商機，創造利潤。

（二）、農會間的合作與策略聯盟

屏東縣 25 家農會一向互稱為兄弟農會，由於農會經營各有其區域範圍，農會之間的合作關係大於競爭，農會總幹事除了經常一起開會協商外，也定期舉辦總幹事工作研討會，共同商討各項議案或合作案，農會之間的合作聯結，除可壯大彼此聲勢，也可產生策略聯盟的效果，發揮魚幫水、水幫魚之效。

屏東縣各農會除了在 1995、1996 年間縣內多家農會發生擠兌時，兄弟農會紛紛提供資金支援外，有的農會缺錢時也向其他農會週轉，而近年來由於農會經營艱困，農會之間更有唇亡齒寒之感，合作更加頻繁。

- 1、恆春半島發展有機農業輔導示範計畫：此項計畫是由恆春半島的恆春、車城、枋山及滿州等四家農會聯手推動發展有機農業，經與農委會、高雄區農業改良場協商後，今年將先辦理四十七公頃的示範栽培，預定種植的作物有恆春地區水稻十公頃（與洋蔥輪作二公頃及綠肥輪作八公頃）、蔬果五公頃，枋山地區山蘇二十公頃、車城地區山蘇十公頃、滿州地區山藥二公頃，今年先以小規模試種，以後再逐年擴大。

依照恆春鎮農會代表 4 家農會所提出的「恆春地區發展有機農業輔導示範計畫」，這項計畫的短程目標是由 4 家農會招募志願農民成立產銷班，各自規劃小面積有機示範農園，結合產、官、學等技術單位輔導產銷班農民成功轉型，作為其他農民效法對象；然後招募更多有意願的農民，施以教育訓練，使其有信心投入有機生產，並配合政府造林政策，協助農民規劃田園綠美化工作，營造田園自然生態景觀，吸引遊客，增加有機農產品銷售及民宿、生

機餐飲等附加收入。

中程目標：擴大有機作物栽培面積，並將有機生產擴及恆春半島畜牧、漁業、林業，發展多面向的有機商品；發展多樣化的有機農產加品，精緻禮盒，開拓行銷通路；結合恆春半島的機關、觀光休閒、住宿餐飲等以策略聯盟，廣設銷售據點；創造共同品牌，嚴格控管品質；建立行銷網站。

長程目標：配合社區營造，發展有機農業的休閒觀光事業，結合當地觀光資源，包括飯店業者，形成有機觀光半島，提昇國際觀光競爭力。(恆春鎮農會,2003)

此項計畫已獲得農委會在2003年6月核定補助1百98萬8千元，並由農會自行配合1百49萬3千元辦理。³⁹

- 2、綠色碼頭：是由屏東縣政府策劃推動，農委會在九十一年度核定補助辦理「屏東縣發展一鄉一休閒農漁園區綠色碼頭計畫」，由枋寮地區農會提供近二公頃土地及閒置糧倉規劃整建為多功能國產農漁產品展售園區，並命名為「綠色碼頭」，整建完工後由枋寮地區農會為園區營運單位，全縣共有21家農會、漁會各出資10萬元參與成立「屏東縣綠色碼頭經營輔導諮詢委員會」為營運輔導諮詢。

綠色碼頭的開闢，農委會除了補助4千5百萬元整建經費外，其地上物產權原屬農委會糧食局所有，估計價值2千多萬元，也由農委會自行吸收，同時屏東縣政府也投入數百萬元進行相關設施的規劃整建。綠色碼頭主要分成八區，除農漁特產品展售區、雕刻文化展示區、光波蓮霧選別展示區、農業資材中心區等區由枋寮地區農會自行營運管理，農漁特產品展售區並有全縣17家農漁會設攤位販賣各地農漁特產品外，其餘的冷熱餐飲區、便利商店區、宴席區、農漁特產品加工品展售區、倉儲冷藏區則公開招商委外經營。綠色碼頭於2002年12月開幕至今，業績還不是很理想，屏東縣政府與營運的公司、農會正加強宣傳行銷中。⁴⁰

³⁹ 核准公文文號：農委會農糧字第0920127238號。

⁴⁰ 資料來源為屏東縣政府「綠色碼頭」行銷相關事宜會議等資料及口頭訪問屏東縣政府農業局農會輔導課、運銷課。

- 3、 農會超市高屏澎區域中心：是由農委會輔導，東港鎮農會所發起，作為農會超市乾貨聯合採購中心，以策略聯盟方式，降低採購成本，提升農會超市競爭力，並提供超市消費、產銷班交易情報連結，強化行銷通路。在1997年成立之初，屏東縣所有農會超市全部加入，並有高雄縣、市部分農會超市參加，其後連澎湖縣農會、金門區漁會超市也相繼加入。在2001年時參加區域中心的會員店超市還只有19家，但最近一年多來農會超市如雨後春筍般的增設，到目前已有高屏澎全部的26家農會與金門區漁會共27家超市參加，一年聯合採購金額達到7億元左右，未來隨著農會增設超市，區域中心規模可望持續擴大。⁴¹
- 4、 屏東縣各級農會農業資材共同採購中心：是由農委會、縣府所輔導設立，目前還在籌備階段，由全縣25家農會總幹事擔任籌備委員，推舉南州鄉農會總幹事黃瑞吉為召集人，將由南州鄉農會信用部提供資金貸款給共同採購中心設立及週轉運用，利息將由農委會補助。其目的透過農業資材共同採購，將可降低各農會各項農業資材的進貨成本，減少作業流程，節省人力及發揮連鎖經營能力，可改善各農會農業資材部門的經營管理，提高市場競爭力，建立優質平價的農業資材供銷體系。南州鄉農會已在2003年4月中旬向屏東縣政府提出「屏東縣各級農業資材共同採購中心貸款計畫說明書」，正送農委會核定中，預定的貸款上限金額是1億元，至於共同採購中心的設立及週轉經費，實際需要多少，將由各農會共同決定。（南州鄉農會,2003a）
- 5、 全縣各級農會聯合辦理保險業務系統：由屏東縣農會與保險經紀人股份有限公司以合作方式簽約，建立全縣各級農會聯合辦理保險業務系統，在不增加農會人力及設備的原則下，增加服務項目及手續費收入。此項業務自2002年開辦，目前已有縣內18家農會代辦汽機車強制責任險，有的農會還兼辦意外險、壽險、生前契約險、旅行平安保險。（屏東縣農會,2002；屏東縣政府,2003）
- 6、 全縣各級農會辦理釀酒原物料及機械共同購銷業務：此項計畫是為配合政府開放民間釀酒，全縣各農會為了擴展供銷業務，在2002年7月召開的屏東縣各級農會總幹事工作研討會做成決議，將舉辦釀酒原料使用及技巧講習會，以開辦釀酒原料共同購銷業務，目前此項業務還尚未上路。

⁴¹ 資料來源為農會超市高屏澎區域中心2003年第一次總幹事聯繫會議資料及口頭詢問屏東縣政府農業局運銷課。

- 7、 屏東縣肉品市場股份有限公司：這是縣內農會較早開辦的一項共同投資案，投資單位包括屏東縣政府、屏東縣農會及屏東市、里港鄉、鹽埔鄉、竹田鄉、崁頂鄉、萬丹鄉、高樹鄉、內埔地區、麟洛鄉、佳冬鄉、九如鄉、東港鎮、新園鄉、滿州鄉、新埤鄉等農會，原始投資1億元，後來又按各投資單位投資金額比例增資2億8千6百18萬元，此外還向多家農會墊借2億五千餘萬元，屏東市農會是最大股東，所以成立以來，一直由屏東市農會理事長兼任肉品市場公司董事長。屏東縣肉品市場自從成立以來，一直呈現虧損狀態，直到最近兩年，才轉虧為盈。⁴²
- 8、 環保餐具設廠計畫：由南州、萬丹、新埤、崁頂、新園、林邊、潮州等七家決議合併的農會，提出共同振興農業計畫，將投資設廠以「農產品廢棄物處理自動化設備」生產植物纖維環保餐具，將以稻穀加工後所產生的粗糠為主要原料，生產碗、盤等可分解的環保餐具，既可解決農產品廢棄物問題，又能提供農會生材事業。目前此計畫已由屏東縣政府轉送農委會爭取補助經費中。(南州鄉農會,2003b)
- 9、 投資台灣農漁會股份有限公司:為了突破農漁會供銷業務單打獨鬥局面，農漁會界已在2002年12月19日在農訓協會召開研討會取得共識，將出資共同投資「台灣農漁會股份有限公司」，據屏東縣政府在2003年3月8日所做的統計，全縣25家農會有19家在今年的會員代表大會通過投資案。

(三) 推動農會合併

隨著經濟發展、社會產業結構的變化，農業社會已也逐漸轉型，加上我國已加入WTO，國外農產品的大量進口勢必對台灣農業造成相當大的衝擊，甚至改變我國的農業結構和農業經營型態，因此農會經營策略也要跟著調整，要朝多角化、永續化方向邁進。有鑑於此，在政府推動二波的合併農會信用部行動，引發激烈的農業金融改革論戰後，農委會為提昇農會競爭力，配合農業金融法草案制定，將自法規面及制度面著手，建立農會自願性合併機制，鼓勵產業性質相近之毗鄰農會自主性合併。

⁴² 資料來源為屏東縣政府所提供的屏東縣肉品市場股份有限公司各投資單位按比例增資明細表，以及詢問縣政府農業局運銷課。

農委會說，農會將朝永續經營方向邁進，經營的策略需因應時代趨勢的變化有所調適，包括走合併路線，透過農會的合併，改變過去以鄉鎮行政區域為單位設置農會的制度，引進企業化經營理念，以專業服務及服務一貫化的態度，擴展農會經營業務，擴大經營規模，節省營運成本，增加競爭力。農委會強調，農會整合轉型是提昇競爭力的必要措施，因此積極輔導產業性質相近之毗鄰農會自主性合併，實施同一縣轄鄉、鎮、市、地區農會合併，未來甚至一個縣市只設一個農會。

農委會推動農會自願合併的法源依據：1、農會法第七條：「各級農會以行政區域為其組織區域，並冠以各該區域之名稱。同一區域內以組織一個農會為原則。但依事實需要，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」。2、農會法施行細則第十二條：「依本法第七條辦理農會合併，由中央主管機關依事實需要按下列規定，訂定方案實施之：（1）農業條件不足或會員人數較少之鄉鎮（市）農會，與鄰近之鄉鎮（市）農會合併。（2）工商發達或都市發展而農業日趨萎縮之鄉鎮（市）農會與鄰近之鄉鎮（市）農會合併。（3）在同一農業生產專業區域內之鄉鎮（市）農會與鄰近之鄉、鎮（市）農會合併。3、內政部1988年11月11日內社字第六四三九四三號令修正之「台灣地區各級農會合併方案」。另外，農委會也配合農業金融法草案，完成農會法部份條文修正草案，其中增訂農會合併的相關配套措施條文，以利推動農會合併案。（屏東縣政府,2003b）

台灣農會早在光復前後，就歷經多次分分合合，在1975年3月內政部頒佈「台灣省各級農會合併方案」後，除省轄市之區農會因都市發展，農民人口數日少，經硬性規定一律合併於市農會外，其餘經營條件不足的農會，則採說服方法，由地方主管機關會同有關機關勸導其合併。在1975年間共合併了57家農會，1981年又將茂林鄉農會合併於鳳山市農會，1985年香山鄉農會合併於新竹市農會。1986年原合併於深坑鄉農會的石碇、平溪二鄉農會獨立，但該年又有二家發生重舞弊案的屏東縣鹽埔鄉農會、桃園縣中壢市農會分別被屏東縣農會、台灣省農會合併（參閱表2-1-1）。

此次的推動的農會自願合併，最早啟動的是台北市中山區農會與松山區農會，二家農會的會員代表大會早在2002年就決議進行合併，目前正在進行相關作業中。第二個響應自願合併的是屏東縣內農會。

屏東縣境的南州鄉、新埤鄉、崁頂鄉、潮州鎮、萬丹鄉、新園鄉、林邊鄉等

七家農會，在2003年初分別由各農會理事會、會員代表大會決議進行合併，農委會與屏東縣政府並於2003年4月18日在屏東縣政府召開「屏東縣7家農會合併事宜座談會」，當場又有多家農會表態欲加入合併陣營，因此會議決議要求有意合併的農會趕在6月底前完成理事會、會員代表大會通過同意合併的法定程序。截至6月底又有滿州鄉、長治鄉、枋山地區等3家農會的會員代表大會決議參與合併，使得參與合併的農會達到10家。

這10家農會共涵蓋屏東縣境11個鄉鎮，總人口數達到26萬8千4百餘人，會員數超過3萬9千8百人，如果合併成功，將是全國正會員人數數最多的農會，也是農民數超多的農會，更是史無前例最大規模的一項農會合併案。

此外，屏東縣農會、萬巒地區農會、枋寮地區農會也曾有意參與合併，其中屏東縣農會除了包含鹽埔辦事處外，主要是以全縣24家基層農會法人會員，該農會曾由全縣各農會總幹事工作研討會決議推動與鄉鎮農會進行合併，並行文屏東縣政府催促政府積極研擬配套措施，修改法令，提出可行方案，以加速農會合併。不過，由於縣農會除了擁有鹽埔辦事處的自然人會員外，其主要會員是全縣24家基層農會，屬於法人會員，如果要加入合併，所涉及的問題更形複雜，因此尚未正式加入合併行列。萬巒地區農會則經過理事會同意合併，但在會員代表大會未過關，枋寮地區農會在理事會討論合併案時遭到保留。據屏東縣政府農業局了解，這2家農會也不反對合併，只是在觀望中，如認為合併條件可行，也能加入合併。另車城地區農會領導人合併意願雖然高，並經理事會通過合併案，但在2003年6月底召開會臨時會員代表大會時卻遭到反對否決（表4-4-1）。

屏東縣這麼多家農會要合併在國內尚是創舉，農委會輔導處處長邱湧忠就滿心期待，如果屏東縣的農會能夠順利合併，將成為其他縣市農會合併的楷模。他到屏東縣政府主持「農會合併事宜座談會」時就強調，農會合併是時勢所趨，目前許多農民團體的組織重疊，大家都在搶資源，結果誰都搶不到資源，因此不只農會要合併，其他農民團體也應合併整合資源，不過合併因涉及組織改造，千頭萬緒，必須有一套合併機制才可。

農委會並為農會合併訂出流程（圖4-4-1）與時程，農委會認為本屆農會將2005年初改選，2004年底是合併最好時機。為了趕在明年底前完成合併屏東縣10家參與合併農會將於2003年7月共同組成合併籌備委員會，辦理合併相關事宜（圖中央長方形部分）。農委會指出，農會進行組織整合轉型之工程龐

大，因此時程緊湊，提出合併案之農會應於今年辦理事項包括：1、邀請專家學者組織服務團實地輔導；2、成立合併籌備小組；3、擬定合併計畫書、合併流程、合併章程、合併契約書、選舉計畫書等；4、召開整合轉型研討會或協調會，進行溝通、協調及整合意見；5、推動農會會員會籍整理、資產評價、人員安置等及其小組劃設分工；6、辦理資產重估等相關文件認證手續，以便提交明年會員代表大會議決；至於作業過程所需經費，農委會同意補助。農委會希望在各級主管機關協助，及專家學者並實地輔導，屏東縣多家農會能夠合併成功，成為其他農會整合轉型的典範（謝捷晃,2003）。

為了鼓勵農會自願性合併，農委會除請各縣市政府積極鼓勵農漁會自願合併，提供協助與輔導加以促成外，同時對於在2003年9月底前第一個被合併的農漁會，將考慮提供業發展上的必要協助。另一方面，農委會也提案修改農會法及漁會法，比照金融機構合併法第十七條規定，訂定合併後農漁會對合併前農漁會不動產、動產、擔保物權的變更登記，免繳納登記規費的規定，不過因登記規費屬地方稅，農委會正尋求縣市政府支持，而屏東縣政府已經表示支持。

屏東縣多家農會若能順利合併成為區域農會，則挾其龐大的會員數及區內眾多人口數，將可結合資源、財力、人才，以企業化方式經營，不管是在採購農業資材、生鮮超市貨品、共同運銷業務、人力資源運用等，皆能降低成本，而且經營規模擴大，也可延攬專業人才經營，擴大經營業務範圍，競爭力將比各個農會單打獨鬥強了許多。不過，儘管農會合併意願強烈，政府也積極推動，但因合併牽涉層面甚廣，問題千頭萬緒，包括各家農會資產評價、人員安置、農會名稱及尚保有信用部的農會信用部資金缺口如何處理等等，都有待克服。像潮州鎮農會會員代表大會通過合併案就附帶要求以「潮州」為名，若屏東縣農會也加入合併，合併後順理成章的沿用「屏東縣農會」為名，名稱問題將可迎刃而解，但如縣農會未加入，則各農會間是否會發生名份之爭，尚待觀察。

不過，合併雖然問題、複雜難度高，但最難的就是總幹事等領導人這一關要先跨過去，因為農會合併後，只剩一位總幹事、一位理事長、一位常務監事，許多總幹事、理事、監事都將喪失職務，因此屏東縣多家農會同意合併，可說是跨越最難的關卡，而會讓總幹事們支持合併的主因，一方面是體認到大環境的變遷，農會單打獨鬥不易，另一方面則是為趁勢解決農會信用部現有的資金缺口，而無信用部的農會也期待經由合併後，可重新經營信用業務。如今最難的一關已經跨過，剩下來的就是行政程序及技術上的問題，相信只要大家開誠佈公，還是

可以一一克服。

表 4-4-1：屏東縣擬合併之農會概況表

項目 農會	轄區人口數	會員數	信用部	決策單位對合併態度	備註
潮州鎮農會	57,833	7,377	已被合併	會員代表大會決議合併	附帶要求合併後以「潮州」為名
萬丹鄉農會	54,473	6,800	已被合併	會員代表大會決議合併	
新園鄉農會	41,372	5,248	已被合併	會員代表大會決議合併	
林邊鄉農會	22,795	4,857	已被合併	會員代表大會決議合併	
崁頂鄉農會	15,320	3,222	有	會員代表大會決議合併	
新埤鄉農會	11,864	1,941	有	會員代表大會決議合併	
南州鄉農會	13,265	2,567	有	會員代表大會決議合併	發起合併農會
長治鄉農會	28,772	4,784	已被合併	會員代表大會決議合併	在信用部被合併過程中抗爭最激烈
滿州鄉農會	9,175	1,419	有	會員代表大會決議合併	
枋山地區農會	11,884	1,293	有	會員代表大會決議合併	行政區域有枋山、獅子二鄉
合計	268,497	39,847			
萬巒地區農會	36,887	4,816	已被合併	理事會通過，但會員代表大會未通過	行政區域有萬巒、來義、泰武三鄉
枋寮地區農會	34,595	5,867	已被合併	農會提案合併，理事會決議「保留」	行政區域有枋寮、春日二鄉
屏東縣農會	28,772	4,784	已被合併	全縣農會總幹事決議合併，尚須理事會、會員代表大會通過才可	涉及法人會員問題，合併較複雜
車城地區農會	16,133	3,072	已被合併	理事會通過，會員代表大會反對否決	行政區域有車城、牡丹二鄉

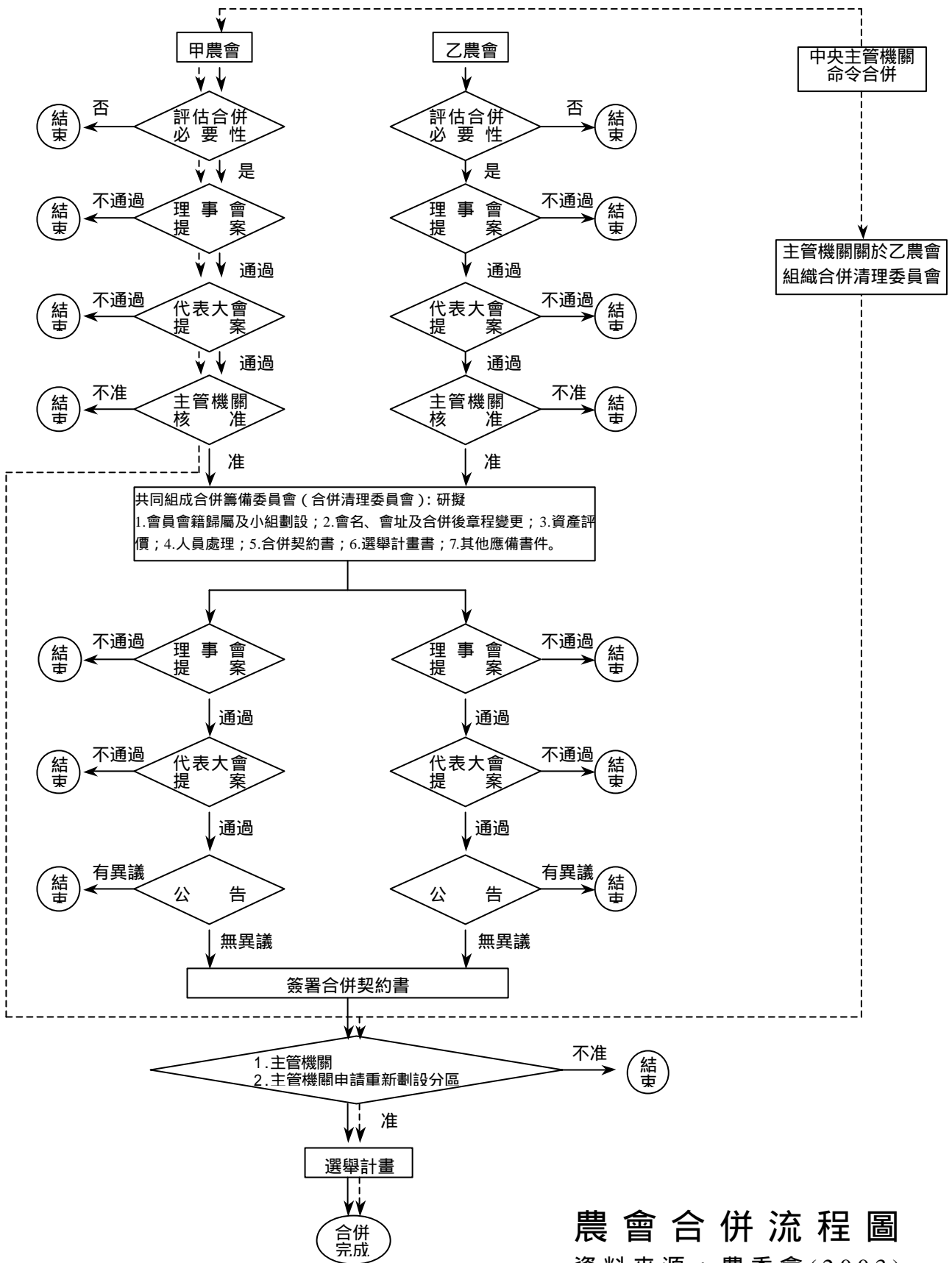
資料來源：屏東縣政府（2002;2003）

說明：1、人口數依據屏東縣政府（2002）出版之屏東縣統計要覽，以2001年底為準。

2、會員數依屏東縣政府農業局（2003）統計，以2002年底為準。

3、會員數包括一般會員與贊助會員。

4、屏東縣農會之會員以全縣24家基層農會為法人會員，表列會員數、人口數皆屬鹽埔辦事處部分。



農會合併流程圖

資料來源：農委會(2003)

三、政府的輔導策略

(一) 財政部門方面

農會的主管機關雖是農政部門，但農會信用部的目的事業主管機關則是財政部門，在屏東縣政府由財政局主管。依據屏東縣政府（2002）所提的施政計畫，對農會信用部的輔導主要分成下述三方面：

- 1、督導農會信用部強化內部牽制及稽核制度：依農會信用部稽核制度實施辦法及台灣地區基層金融機構內部查核應行注意事項，切實督導各農會信用部，並隨時派員查核。
- 2、糾正改善事項列管及追蹤考核：對於中央存款保險公司檢查所提糾正改善事項，依其規定予以輔導糾正，並不定期派員查核。
- 3、加強輔導清理逾期放款及呆帳處理：依農會信用部逾期放款、催收款及呆帳處理辦法，加強管理各項逾期放款、催收款之清理及呆帳轉銷處理，以健全農會信用部之財務結構。

在實際執行輔導措施上，在1995年時，屏東縣之農漁會信用部逾期放款比率超過5%者一律列入專案輔導，由專案輔導小組進行個別輔導，被列入專案輔導者，要求非會員存款必須轉存合作金庫、中國農民銀行、土地銀行，並禁止外縣市擔保品放款，在業務上給予小幅的限制。到了1997年左右，為了防止分散借款集中使用等弊端，財政部進一步要求禁止無擔保品放款、擔保品徵提只限本人、配偶及二等親內家屬才可。至於情節較嚴重的信用部，財政部則視個案狀況列入聯合輔導，由聯合輔導小組進行業務輔導。

整體而言，屏東縣之農會比外縣市提早約二年出狀況，財政部一直拖到1997年才在屏東縣政府的建議下對經營不善、逾期放款比率超過40%者採取聯合輔導措施，給予限制放款等限制業務措施，但當時外縣市有的逾放比20幾%就列入聯合輔導，而縣內的東港信用合作社也在逾期放款比率20幾%時，財政部發現有弊端就提前聯合輔導。當時聯合輔導的對象並無一定的標準，視個案狀況而定。

目前財政部則將輔導措施予以標準化，由於整體金融逾放比比以前高，逾放比達到15%才列入專案輔導，逾放比達到25%就列為聯合輔導，而被列為聯合輔導的農會，除了信用部業務受到限制外，也要研提開源節流方案。

業務限制

一旦列入專案輔導對象，輔導小組每個月會到農會進行輔導，並要求非會員存款須轉存三農業行庫、禁止外縣市擔保品放款、減少員工消費性貸款等；至於部分逾放比低於 15% 的農會，縣府也會每三個月到會進行業務輔導；

對於逾放比達到 25% 以上列入聯合輔導者，聯合輔導人員包括縣府金融部門、農林部門及合作金庫銀行襄理各一員，小組每月召開一次輔導檢討會，列出輔導成果及績效，並檢討新增逾期放款原因，儘速研擬具體清理目標及進度表切實執行，且按月檢討成效。此外，聯合輔導小組還列席農會逾期放款清理小組會議，督導研提逾放清理計畫，並將清理結果提報農會理、監事會，且督促掌握主從債務人可供執行之財產，適時為必要之處分。

被列為聯合輔導對象的信用部，欲調整牌告存款利率時，應先提經聯合輔導小組審查，如利率已高於全縣農漁會信用部平均利率時，不得再行提高。為了防止農會在金融重建基金介入前，將信用部資產或資金轉到其他部門，增加合併信用部時處理成本，財政部嚴禁被列入聯合輔導的信用部財產不當轉列其他部門或由信用部支付其他部門費用，或以不合理的條件承作內部融資，要申請內部融資或將信用部資產移轉其他部門時，應先提報聯合輔導小組審查，以免有浮濫或不當情事發生。此外，為避免農會資金過度集中低流動性資產的風險，隱藏損失並藉以降低逾放比，加速生利資產萎縮或高價承受造成財務缺口擴大，也禁止增加承受擔保品金額及不得承受農地。⁴³

開源節流方案

被列入聯合輔導對象的農會，除了在業務上受限外，屏東縣政府也會要求提出開源節流方案，要求（1）研議調降薪點及薪額的可行性，以降低人事費用開支。（2）為減少虧損，應全面檢討事務費用開銷，至少應酌降一成以上。（3）應精確分析檢討存款利率結構，包括活期、定期及固定利率、機動利率等項目，並藉由利率結構調整，增加活期存款比率，

⁴³ 資料來源為屏東縣政府(2002)公文，其公文一般都以密件處理。

降低利息成本，縮減存款規模。(4)裁減營運規模不佳的營業單位。(5)配合現況修訂並落實開源節流計畫。

(二) 農政部門方面

屏東縣政府(2002)農業局所提的2003年農會輔導方針如下：

- 1、 加強農會會務管理：加強農會管理，提升各部門營運績效；強化農會服務功能，視農會財務狀況，提升各項福利措施，以達到服務農民落實農會宗旨；會同各相關權責單位辦理農會上年度的業務績效考核、核定農會員額；指導農會按規定召開各種法定會議並派員列席輔導。
- 2、 輔導農會發展業務：輔導農會辦理各種專案農業貸款、加強供銷業務、加強辦理政府委託及代辦業務、辦理稻穀檢收及肥料分配服務到家工作；輔導財務困難農會發展事業增加收入。
- 3、 加強農會業務管理：配合有關業務主管單位舉行全面業務稽查；會同財政單位及縣農會對基層農會實施不定期財務稽查。
- 4、 農業推廣教育：依據農業推廣實施辦法，由政府及農會共同負擔實施經費，辦理農會農事、四健、家政等三部門農業推廣教育工作。
- 5、 辦理農民健康保險業務：輔導農會辦理農民健康保險並補助農保費；輔導農會辦理農、健保並補助；督導農會審查會員及非會員投保資格，防杜假農民加保，健全農保業務發展；會同勞保局協助解決農保爭議案件；加強宣導農健保法規；辦理農保業務考核。

(三) 全國農業會議有關農會輔導結論

為因應台灣加入WTO後，國內外經貿環境的變遷及農業發展新情勢，政府於2003年3月28至29日召開歷年來第5次的全國農業會議，會議針對各項議題進行探討，其中在「輔導農民團體創新經營，強化服務功能」議題上，有關農會輔導的議題結論如下：

- 1、 積極制定農民團體合併之相關法律及配套機制，推動農、漁會及農業合作社(場)等農民團體自願性之合併及層級簡化，輔導農業產銷班經營企業化，以提升農民團體及農民之經營能力及競爭力。
- 2、 農民團體應回歸為農民合作組織的自主性本質，農會法及漁會法應修正選任與聘任人員之相關規定，以提升農、漁會之決策、監察功能，強化農、漁會經營管理能力。
- 3、 農民團體任務應單純化，以經濟性事業為中心並擴大事業項目，農

民團體應辦理與事業發展、農民權益有關的推廣教育工作，政策性農業推廣工作由政府辦理或編列經費委託農民團體辦理。

- 4、政府應積極輔導農民團體建立全國性上位組織，統合訓練、研發、服務功能，各級間團體應緊密結合，架構完整的組織系統，發揮分工的功能。
- 5、修正現行農、漁會人事管理制度，放寬政府公開考試及格領有證書（證照）者得為農、漁會職員，俾利引進專業經營人才，提升農、漁會經營能力。
- 6、農民團體應建立整合性人力發展體系，加強培育談判、國際行銷及對農民團體組織及發展有認同的人才。
- 7、應建立農民團體經營者終身學習及進修的機制，增進經營管理知能，並加強農民團體教育訓練工作，提昇其從業人員專業素質及農、漁會後繼者的專業教育，且由政府協助農民團體建立電子學習系統。
- 8、輔導成立農民團體轉型經營服務團，以聘請學者、專業人員及引進具農業經營管理專長之國防替代役參加，協助輔導農、漁會、農業合作社（場），以增加其經營轉型的成功機率。
- 9、建請允許農、漁會辦理人壽及產物等保險事業，以擴大農、漁會服務業務，強化競爭力。
- 10、輔導農民團體整合核心競爭資源，鼓勵並加強輔導以策略聯盟或連鎖加盟等方式，推動有關農產品行銷通路、休閒農業、老人安養等服務事業，以落實照顧農民。

（四）挑戰 2008 國家發展重點計畫

在農委會（2002g）所提出的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」有關農業部分，在「新故鄉社區營造計畫 整合鄉村社區組織」中，農委會輔導下轄的七個地區農業改良場，整合區域性農業試驗場所，結合縣市政府輔導各級農、漁會、農田水利會、農業合作社場、財團及社團法人、文史工作室等自主性組織，建構區域性社區營造中心，並重整村里組織、社區發展協會、農事、漁事小組、農業產銷班、四健作業組、家政改進班等基層單位，建構社區由下而上的組織體系，落實「以民為主、以農為本」的理念，建立鄉村社區營造學習組織。

（五）經費補助及專案貸款

政府除了長期以來，以各種專案計畫輔導補助農會外，在連續二波整頓基層金融合併信用部後，也分別提出「九十年度經營不善農漁會專案輔導計畫」、「九十一年度經營不善農漁會專案紓困計畫」，針對被合併農漁會補助其人事費、業務費、旅運費等，光是九十年度就補助 29 家被合併農漁會高達 4 億 2 千 5 百多萬元的費用。在合併後的隔年開始，農委會又實施三年振興計畫，補助輔導被合併農漁會。

最近幾年農委會主管的各單位補助農漁會及委辦會，每年都有 20 餘億元，對輔導農漁會發展不無小補（表 4-4-2）。

此外，由於農、漁會信用部盈餘逐年減少，未來難以再依賴信用部為主要收入來源，為輔導農漁會轉型為以發展經濟事業為主，農委會也在 2002 年提出加速農村建設「農、漁會經濟事業專案貸款要點」，比照農業發展基金貸款較低的利率計息，貸款給農、漁會發展經濟事業，貸款期限十年，每家農、漁會最高可借得 3 千萬元。

表 4-4-2 行政院農業委員會主管補助農漁會經費一覽表(含委辦費) 單位:千元

主辦單位	92 年度預算數	91 年度	90 年度	
		預算數	預算數	決算數
農委會主管	2,202,534	2,580,219	2,644,745	2,505,328
農業委員會	1,627,659	1,759,464	1,727,895	1,617,078
企劃處	43,484	63,930	96,254	91,778
農糧處	23,900	40,043	45,239	38,057
林業處	-	-	-	-
畜牧處	36,071	38,791	46,601	46,510
輔導處	1,485,634	1,605,242	1,536,399	1,437,331
國際合作處	38,570	11,458	3,402	3,402
中部辦公室	380,166	505,674	548,884	522,747
第二辦公室	14,400	18,160	4,480	3,693
水土保持局	1,000	200	-	-
林務局	-	-	-	-
漁業署	179,309	296,721	363,486	361,810
動植物防疫局	-	-	-	-

資料來源：行政院經濟建設委員會、財政部、農委會（2002）。

說明：表列農委會主管的數額，為農業委員會、中部辦公室、第二辦公室、水土保持局、漁業署等單位合計數。

三、三年振興計畫

在 2001、2002 年政府兩波整頓基層金融行動中，全國有 34 家經營不善農會信用部被銀行接收。為了因應及降低農會信用部被承受的衝擊，農委會在合併當年就擬訂「經營不善農漁會專案輔導計畫」，補助經費協助被合併信用部的農漁會解決人員薪資、業務接續及行政業務工作，在 2001 年全國有 29 家農漁會信用部被合併，當年農委會就核定補助 4 億 2 千 5 百 8 3 萬元，其中屏東縣 12 家農會核定補助 2 億 3 千 4 百 6 2 萬元，占總數的一半以上。2002 年潮州鎮農會信用部被合併後，也獲農委會專案紓困計畫補助 8 5 3 萬元的人事、業務等費用。

過去農會經營主要是依賴信用部盈餘，對於其他有利可圖的業務疏於開拓。因此農委會依照「經營不善農會信用部處理輔導措施」，自信用部合併的隔年開始實施三年振興計畫，補助農會人事費、業務費、維護費、旅運費、辦公與會議場所整建及添購相關設備等，讓農會能夠正常運作，持續提供會員推廣及供銷業務，並協助其開拓有利可圖且服務農民的振興業務，希望能夠輔導信用部被接管農會在三年內達到自給自足的目標，持續服務農民。

依照農委會在 2002 年 10 月修正的「經營不善農會振興計畫補助原則及審查注意事項」，經營不善農會擬辦理之業務，若屬農委會相關之專案計畫輔導者，應另提計畫書申請，不列在振興計畫中。

三年振興計畫補助項目屬於經常門者有人事費、業務費、維護費、旅運費等項目，屬於資本門者為土地及設備費。依農委會補助原則規定，各年度政府（包括農委會及地方政府）補助的人事費用佔該年度人事總費用的比例，第一年度以 75% 為上限，第二年以 50%，第三年以 25% 為上限。員工薪俸以每薪點 300 元計算，如農會年度有盈餘，且振興計畫中未要求員工薪俸、工資、保險費、加班值班費、退休資遣準備金等人事費補助者，其員工薪俸每薪點應支金額則由地方政府依規定核定。

振興計畫不得編列主管特支費、主管加給、秘書加給、年終獎金、考績獎金、不休假獎金、托兒所保育員薪俸（工資）制服、出國、旅遊、紀念品、交際應酬、午休值班費、農藥、肥料、套袋、紙箱、影印機、公務車、折舊、備抵呆帳、利息支出、稅捐、法律等費用。同時為了厲行節流，對於理事長、常務監事每月出

席費、選任人員法定會議出席費及會員代表大會、理事會、監事會議次數，以及會議餐費、農民節大會獎牌、獎品費及事務費都訂有上限。

農委會在振興計畫中，並要求農會應加強內部經營管理，積極拓展振興業務，以增加經濟收入、提高營運績效。農會所研提的振興業務必須具體可行，並評估為服務農民且有利可圖才可納入振興計畫中。

三年振興計畫除了農委會補助經費外，農委會也要求接受補助的農會在振興業務要編列 10% 以上的配合款，同時地方政府也要提供振興計畫所需經費的 5% 配合款，負起照顧轄內農民的責任。

屏東縣在 2001 年被合併信用部的 12 家農會其振興計畫期間自 2002 年至 2004 年，2002 年被合併信用部的潮州鎮農會振興計畫期間自 2003 年至 2005 年。農委會在 2002 年共核定全屏東縣 12 家農會振興計畫經費 1 億 6 千 7 百 4 7 萬元，其中農委會補助 1 億 3 千 2 百 6 1 萬元，農會自籌 3 千 4 百 7 6 萬元配合款；2003 年農會數雖然增為 13 家，但核定振興計畫總額卻減為 1 億 2 千 7 百 6 8 萬元，其中農委會補助 8 千 5 百 3 4 萬元，地方政府配合款 6 百 3 7 萬元，農會自籌配合款 3 千 5 百 9 5 萬元，農委會的補助金額逐年縮減。在前二年的振興計畫中，農委會的補助金額都以人事費為最大宗（表 4-4-3），由於第三年人事費補助將縮減為 25%，因此預料第三年的振興計畫金額將再減少。

表 4-4-3 農委會核定農會三年振興計劃（屏東縣部分）

單位：仟元

年	2002 年				2003 年			
	農委會	地方政府 配合 款	農會自 籌	合計	農委會	地方政府 配合 款	農會自 籌	合計
人事費	51,858		18,850	70,708	32,542	3407	32,232	68,181
薪資								
工資	29797		9934	39,731	19,217	2,020	19,145	40,382
保險費	10069		3413	13,482	7,349	761	7105	15,213
加班班費	3,221		1075	4,296	1,800	187	1785	3,772
離職準備 金	1470		1992	3,462	--	--	--	--
酬勞費	4738		1580	6,318	2,398	251	2393	5,042
	2563		856	3,419	1,778	188	1806	3,772
業務費	23,931	100	9301	33,332	19,782	1040	0	20,822
印刷								
租金	1743		1047	2790	2758	143	0	2901
油料	2216		90	2306	677	35	0	712
設計及分 析	2314		794	3108	2547	135	0	2682
電腦軟體	700		20	720	--	--	--	--
檢驗費	2259		746	3005	66	4	0	70
廣告費	100		0	100	--	--	--	--
材料費	2220		2710	4910	3125	165	0	3290
雜支	3082	100	1668	4910	782	41	0	823
	9317		2226	11643	9827	517	0	10,344
維護費	18395		1422	19817	11927	697	1341	13965
修繕費	16054		755	16809	9593	575	1341	11509
養護費	2341		667	3008	2334	122	0	2456
旅運費	5805		470	6275	2273	117	0	2390
旅費	2205		470	2675	2083	107	0	2190
運費	3600		0	3600	190	10	0	200
土地及設 備	32,125		4,720	36,845	18,824	1,115	2,383	22,322
土地								
建築及設 備	900		53	953				
機械設備	9020		1474	10493	1826	108	215	2149
運輸設備	5310		1650	6960	3082	180	363	3625
資訊設備	6995		0	6995	2592	153	305	3050
其他設備	1410		273	1683	723	42	85	850
	8490		1270	9760	10601	632	1415	12648
補助獎勵	500			500	---	---	--	---
合計	132,614	100	34,763	167,477	85,348	6,376	35,956	127,680

資料來源：農委會（2002）；農委會（2002；2003）

在個別農會所獲得的補助中，以竹田鄉農會最多，前二年共獲得農委會補助 2 千 2 百 7 9 萬元，其次枋寮地區農會、車城地區農會、林邊鄉農會所獲得農委會的補助都超過 2 千萬元，最少的長治鄉農會、屏東縣農會鹽埔辦事處、萬巒地區農會則只獲得 1 千 1 百餘萬元補助（表 4-4-4）。一般而言，補助金額較少的農會，其人事費、業務費所占補助總額的比率就偏高，振興事業計畫較少；反觀補助金額高的農會，振興事業相對的比重較高，例如，枋寮地區農會雖然自願自第一年起就未接受人事費（包括員工薪資、工資、保險費、加班班費、離職準備金、選任人員酬勞費）補助，但二年下來所獲得的補助總額卻高居全縣各農會第二名；佳冬鄉農會自第二年起也不再接受人事費補助，而該農會在 2 0 0 3 年所獲得的補助更高居各農會之冠，這二家農會未接受人事費補助，但補助額不減反增，更有錢從事振興事業計畫及添購設備，顯見農委會鼓勵其自立自強的意味極濃。

表 4-4-4:農委會核定三年振興計劃補助金額（屏東縣部分） 單位：仟元

年 農會別	2002 年			2003 年			總計
	經常門	資本門	合計	經常門	資本門	合計	
鹽埔辦事處	6,420	1,495	7,915	3,675	0	3,675	11,590
屏東市農會	10,936	1,500	12,436	5,629	1,678	7,307	19,743
萬丹鄉農會	8,133	0	8,133	5,591	1,311	6,902	15,035
枋寮地區農會	8,040	6,430	14,470	6,602	590	7,192	21,662
高樹鄉農會	11,278	100	11,378	4,650	3,718	8,368	19,746
萬巒地區農會	6,902	1,400	8,302	3,600	0	3,600	11,902
竹田鄉農會	8,492	7,540	16,032	5,989	774	6,763	22,795
新園鄉農會	8,772	2,300	11,072	4,406	340	4,746	15,818
林邊鄉農會	7,956	5,200	13,156	4,876	2,012	6,888	20,044
長治鄉農會	5,898	310	6,208	4,721	340	5,061	11,269
佳冬鄉農會	6,675	2,770	9,445	4,239	5,312	9,551	18,996
車城地區農會	10,987	3,080	14,067	4,631	1,913	6,544	20,611
潮州鎮農會	---	---	---	7915	836	8751	8751
合計	100,489	32,125	132,614	66,524	18,824	85,348	217,962

資料來源：農委會（2002；2003）

說明：潮州鎮農會三年振興計劃期間自 2003 年至 2005 年，其餘 12 家農會自 2002 年至 2004 年。

農會近幾年紛紛朝向多角化經營，被合併信用部農會也將其振興業務反映在振興計畫中，呈現多元化的業務，其中最多的加強果菜共同運輸、農業資材銷售

及農產品販賣，由於屏東縣是蓮霧最大產地，蓮霧遠近馳名，因此沿海「黑珍珠」發源地的枋寮、佳冬、林邊等農會都各強化蓮霧銷售，宣傳品牌；國內鳳梨、紅龍果重要產地的高樹鄉農會則開設鳳梨、紅龍果直銷；屏東市農會、萬丹鄉農會強化米穀業務；全國洋蔥最大產地的車城地區農會加強洋蔥運銷業務；竹田鄉農會著重花卉、檸檬等花果運銷。

在農產品加工業務，國內紅豆最大產地的萬丹鄉農會加工行銷蜜汁紅豆；萬巒鄉農會則提出萬巒豬腳研製銷售計畫，但後續評估後並未施行。

為了協助農會加強果菜共同運銷、農特產品銷售及農業資材業務，農委會在振興計畫中補助整修倉庫、集貨場，添購冷藏車、堆高機、貨車、打包機、非破壞性甜度計、肥料攪拌機、稻穀烘乾設備、紅豆及白米選別機等。

開設生鮮超市是農會轉型相當普遍發展的項目，包括新園、竹田、佳冬等農會已先後核准補助設開設超市，但在2003年振興計畫中，佳冬鄉農會獲准開設超市，萬巒地區農會則未獲准，鹽埔辦事處則計畫於明年提出申請設置超市。而原已設置超市的車城地區農會，在振興計畫中也獲得補助加強業務。

高樹鄉農會轄區有火葬場，依山傍水，公墓眾多，農會看準當地蓬勃的殯葬市場，提出開辦葬儀社業務，獲得振興計畫補助購買車輛、設置靈堂。長治鄉農會尋求生機，獲准開辦山蘇銷售業務。

由於過去農會偏重信用部，農會主要辦公室大多集中在信用部大樓，信用部被合併後，農會被迫遷移到老舊的辦公處所辦公，有的甚至連辦公處所也無，所以在三年振興計畫第一年，有相當大的支出是用於整建辦公廳舍。也因過去供銷、推廣業務未受重視，許多設備老舊，所以在振興計畫中，集貨場、倉庫、資材中心、農民教室、推廣中心等整建、新建也是龐大的支出。

13家農會紛紛提出振興計畫積極爭取補助，但並不是每項計畫都會獲准，在2003年的振興計畫中，全縣13家農會共提出爭取農委會補助2億2千1百72萬元，但最後農委會只核定8千5百34萬元農會所提的計畫有超過一半皆未獲准，如萬丹鄉農會在前1年獲准設立稻穀烘乾中心，但後續申請增購烘穀機、精米機則被打回票；鹽埔辦事處爭取補助擴增倉庫、增長集貨場、興建辦公廳，全部未獲准；同樣在2003年申設生鮮超市，佳冬鄉農會獲准設立並補助

4 百多萬元，萬巒地區農會則未獲青睞，形成幾家歡樂幾家愁局面。

如前所述，農委會的三年振興計畫是要讓農會在三年內達到自給自足為目標，因此要求農會所研提的振興業務必須具體可行，並評估為服務農民且有利可圖才可，加上農委會有鼓勵農會自立自強，以增加經濟收入之意，因此農會所提的部分計畫未獲青睞，值得未來農會研提計畫時注意。

在營運成果方面，根據農委會（2003）統計，在實施一年振興計畫後，全國 34 家農會 2002 年（九十一年度）盈餘較 2001 年（提高約 5 千萬元）。另根據台灣省農會（2001）屏東縣政府（2003）統計，在 2000 年 13 家經營不善農會共虧損 3 億 4 千 3 百 4 6 萬元，在 2002 年卻出現 2 千 7 1 1 萬元盈餘，其中只有 1 家虧損，其餘 12 家接受振興計畫補助輔導的農會全部轉虧為盈（請參閱表 4-2-6;4-2-7）。

值得一提的是，依照農委會規定，接受補助人事費的農會，其員工薪資每點只能領取三百元的最低標準。枋寮地區農會為了爭取提高待遇，在 2002 年率先主動不接受補助員工薪資、工資、保險費、加班費等人事費，結果仍有三百餘萬元的年度盈餘，而且員工還領取每薪點 4 百元的待遇，並有 5 個月年終獎金，成為所有被合併信用部農會待遇最好的一家，連不少尚保有信用部的農會員工也未必有此待遇。在有了枋寮地區農會前例可尋下，佳冬鄉農會也自 2003 年開始未接受補助人事費，希望能早日自力更生，提高員工待遇。屏東市農會也見賢思齊，計畫在 2004 年不再接受人事費補助。

儘管 13 家農會整體營運狀況大有起色，但對於三年振興計畫結束後，是否能自力更生，農會領導人還是存疑？鹽埔辦事處主任洪景旻就認為該農會雖然狀況好轉，但如沒有政府補助還是相當艱困，希望三年振興計畫到期後仍能繼續補助，輔導農會建立自己的事業，最後才能自立自強，不用再依賴補助也能生存。枋寮地區農會總幹事鄭清水認為要視地方的資源而定，有的地方資源短缺，農會不易發展事業，有許地方資源豐沛，農會善加利用就能自力更生。因此，被合併信用部農會雖然表示，金融重建基金介入，使農會卸下原有信用部沈重的包袱，但還是希望將來有機會能夠重新經營信用部，對農會的生存較有幫助（訪 1；訪 2）

相較於農會希望能重營信用部，主管官員則不認同，他們認為農會信用部在整個金融市場中處於弱勢，農會的優勢在於供銷業務，如果農會能夠合併，擴大經營規模，降低成本，農會還是可生存下來，繼續服務農民（訪 5；訪 6）。

農政官員強調，三年振興計畫到期後，政府不會就此撒手不管，還是會在專案計畫給予補助輔導，而且也可申請農委會加速農村建設「振興農、漁會經濟事業專案貸款」籌措經費，發展事業；沒有振興計畫，影響比較大的是少了人事費的補助，對於部分營運狀況還不是很好的農會比較吃力（訪 5；訪 6）。

長久以來，政府都會在事業計畫中給予農會補助。以目前屏東縣 13 家被合併信用部農會的經營狀況來看，雖然多數農會營運狀況有所改善，但等三年振興計畫結束，補助減少，農會能否再創造盈餘，還有待考驗，尤其是目前營運狀況並未大幅改善的部分農會，未來如補助減少，情況堪慮。所以整體而言，未來還是要面臨艱鉅的挑戰，固然政府的補助對農會營運有極大的影響，但也不能一味的依賴政府補助，農會應加強內部管理，並尋找利基，積極拓展振興事業，以增加經濟收入，提高營運績效，才能繼續生存發展，否則勢將遭到淘汰。至於政府，對於肯用心經營、服務農民的農會，應該積極加以扶持，厚植其經營實力。

第五節 個案研究

一、枋寮地區農會

(一)、簡介

枋寮地區農會的行政區域涵蓋沿海的枋寮鄉及山地的春日鄉，是屏東平原通往恆春半島的必經之處。枋寮鄉在2001年底的人口數是2萬9千4百74人，鄉內農業、漁業都相當發達，而且有全縣面積最廣的屏南工業區，工廠登記家數85家，在全縣僅次於屏東市。全鄉總面積57點7347平方公里，全屬平地地區，其中耕地面積3703點92公頃。春日鄉人口數是5千1百21人，絕大多數是排灣族原住民，全鄉總面積160點001平方公里，其中耕地面積843點7公頃。

在農業方面，枋寮鄉以蓮霧收穫面積1027點6公頃最廣，年產量11560點5公噸，高居全縣第一位；其次是芒果433點16公頃，這兩項作物並為枋寮鄉農村兩大經濟命脈；此外，鄉內收穫面積較廣的作物還有檳榔146點44公頃、鳳梨131點93公頃、玉米123點45公頃、水稻198點1公頃、蕃椒70點1公頃、荔枝63點66公頃。畜產方面，毛豬4萬3千8百43頭、雞1百13萬3千餘隻、鴨4萬2千5百餘隻。春日鄉以芒果460點04公頃、蓮霧116點11公頃、芋94點24公頃等三種為大宗，其餘產量都不多。

漁業方面，枋寮鄉靠海，設有枋寮區漁會，不管是沿、近海及內陸養殖漁業都相當發達，水產養殖面積466點41公頃，在全縣居第四位。

枋寮地區農會的最早前身是成立於1916年的枋寮、水底寮二個信用組合，1930年改為枋寮、水底寮購買販賣利用組合，1944年二個利用組合合併為枋寮庄農會，1946年改為枋寮鄉農會、枋寮鄉合作社，前者辦理農業業務，後者辦理信用部業務，1949年二者合併為枋寮鄉農會，到了1975年奉政府命令與山地的春日鄉農會合併成為枋寮地區農會。

枋寮地區農會會員數5千8百76人，其中正會員4千5百83人、贊助會員1千2百84人，員工總數23人（參考表4-2-1）。

(二) 由盛而衰，體質嚴重惡化

枋寮農會在1940年代曾經因經營不善而倒閉過，後來在水底寮人梁丁枝接掌總幹事重新整頓下，才起死回生。在1990年左右，枋寮地區農會業務極佳，曾是令人稱羨的績優農會，不過自1995年起信用部業務明顯衰退，逾期放款大幅升高，為了避免體質繼續惡化，屏東縣政府在1998年10月30日報經中央主管機關內政部核准，將枋寮地區農會總幹事、理事長解除職務，同一天被解除職務的還有枋寮地區漁會、林邊鄉農會的總幹事、理事長。

雖然經營不善的農會領導人遭到解除職務，但因農會積弊已深，逾期放款太高，經營仍無法好轉。到了1999年7月31日鄭清水接任總幹事時，農會的存款、放款比率竟然高達100%，逾期放款比率達到86%（訪1），等於是絕大多數的放款都收不到利息，農會只好到處告貸，以債養債，苦撐待變，眼看虧損持續擴大，只有眼巴巴的盼望政府早日出面請其他金融機構合併其信用部，直到2000年9月14日才由土地銀行合併信用部，讓農會卸下包袱，獲得重生的機會。

枋寮地區農在信用部被接管的前一年，逾期放款比率高達89.65%，高居全縣各農會之冠，也在全國各農會中名列前茅，當年信用部就虧損高達9億零8百18萬元（台灣省農會，2001）。由於信用部連年嚴重虧損，到信用部被合併後，重建基金處理土地銀行承受枋寮地區農會資產負債缺口，共給付高達20億5千萬元，以一個鄉下農會而言，這樣的資金缺口實在相當驚人（參閱附錄一）。

導致枋寮地區農會由盛走衰的原因，主要是人謀不臧，分散借款、集中使用情形嚴重，前任的總幹事及信用部主任曾遭起訴。⁴⁴（參閱附錄四）

（三）、轉型成功及各方讚賞

在失去信用部後，枋寮地區農會現仍有供銷部、保險部、推廣股、會計股、會務股等二部三股，除了本部外，並有水底寮辦事處、屏南蓮霧光波分級中心等二處營運據點。供銷部辦理肥料、有機肥、農藥、套袋、紙箱、黑網等農業資材供銷，及販賣白米，並辦理蓮霧、芒果等水果共同運銷，由於枋寮地區蓮霧、芒果種植面積廣、產量大，成為農會辦理供銷的一大利器。保險部除了一般業務的農保、健保外，並辦理家畜保險，代辦汽機車責任險、意外險、旅遊平安保險，賺取手續費。推廣股下有四健會、家政班、農事小組、產銷班。

⁴⁴ 屏東地檢88偵字第2872號。

此外，農會還提供位於省道台十七線旁近二公頃土地及閒置糧倉，由農委會及屏東縣政府補助規劃整建為多功能國產農漁產品展售園區，並命名為「綠色碼頭」，整建完工後由枋寮地區農會為園區營運單位，全縣共有21家農會、漁會各出資10萬元參與成立「屏東縣綠色碼頭經營輔導諮詢委員會」為營運輔導諮詢，目前由枋寮地區農會總幹事鄭清水擔任主任委員。

綠色碼頭的開關，農委會除了補助4千5百萬元整建經費外，其地上物產權原屬農委會糧食局所有，估計價值2千多萬元，也由農委會自行吸收，同時屏東縣政府也投入數百萬元進行相關設施的規劃整建。整個園區主要分成八區，除農漁特產品展售區、雕刻文化展示區、光波蓮霧選別展示區、農業資材中心區等區由枋寮地區農會自行營運管理，農漁特產品展售區並有全縣17家農漁會設攤位販賣各地農漁特產品外，其餘的冷熱餐飲區、便利商店區、宴席區、農漁特產品加工品展售區、倉儲冷藏區則公開招商委外經營。綠色碼頭於2002年12月開幕至今，業績還不是很理想，屏東縣政府與農會、廠商正加緊宣傳促銷中。

枋寮地區農會員工最多時曾達129人，到鄭清水遞補總幹事時仍有90位員工，到信用部被合併前尚有70餘位，合併後除了部分人事隨信用部移撥接管銀行外，農會也精簡人事，到目前只剩23位員工，其中聘任員工13人。表面上，除了信用部外，各部、股俱在，但事實上，許多員工都一人身兼兩職，如會務股長兼保險部主任、供銷部主任兼會計股長，供銷與推廣結為一體。

全國36家農、漁會信用部被合併後，農委會依三年振興計畫可補助員工薪資、工資、保險費、離職準備金等人事費，但在開源節流的原則下，員工薪資受限每薪點只能以3百元計算，理、監事會及會員代表大會等酬勞費也受到限制，只有枋寮、金門等極少數農會寧願放棄受補助人事費，以業績來爭取提高待遇。在枋寮地區農會信用部被合併後不久，總幹事鄭清水即召集全體員工，看看大家是否繼續接受補助人事費，或靠自己的努力拼業績，爭取提高待遇，最後員工們選擇了後者，放棄補助人事費。在全體員工賣力下，自2002年起員工薪點就由每點3百元提高至4百元，而且年底決算還創造了3百多萬元的盈餘，每位員工獲得5個月的年終獎金。枋寮地區農會自1996年起員工就從未領過年終獎金，當去年底領到睽違多年的年終獎金時，有的員工不禁喜極而泣⁴⁵。

⁴⁵ 訪自前屏東縣議員盧秀宗。

在農會全體員工一起奮鬥下，枋寮地區農會供銷部創下亮麗的業績，在2002年收入1億2千7百90萬元，扣除支出後尚有3百零4萬餘元盈餘。

枋寮地區農會雖在農委會的三年振興計畫中，並未如其他農會接受補助人事費、出席費，仍然創造盈餘，獲得農委會、屏東縣政府高度讚揚，農委會輔導處長邱湧忠還纂寫「蛻變」一文，稱讚枋寮地區農會在信用部被合併後特殊的成就。在這篇二千多字的文章中，說明枋寮地區農會過去被分散貸款集中使用及五鬼搬運，將好好的一個農會掏空，留下二十餘億元的資金缺口，而在信用部被接管後，總幹事鄭清水如何與二十多位員工重新出發，打破既有股部建置，未拘泥於農會陳舊的組織架構，組成新的農會團隊，全面就服務位置，勇往直前衝供銷及推廣業務。

除了被邱湧忠處長讚許為農會蛻變成功的案例外，農委會主委李金龍在2003年2月10日到屏東視察時，也對枋寮地區農會的成就高度讚許，李金龍並以枋寮地區農會為例，強調農會只要自己肯拼，農委會一定全力支持。

不只主管機關讚譽有加，連鄰近的農會員工也稱讚不已。當筆者到恆春鎮農會進行深度訪談時，就有恆春農會幹部高度肯定枋寮農會員工的拼勁十足，「沒有幾個農會像枋寮農會那麼拼的」，而枋寮農會員工的士氣及拼勁也確實讓人留下深刻印象。過去枋寮地區農會所留給鄉民不好的印象，雖然到現在仍有人記憶猶新，但農會全體上下的拼勁，也讓部分鄉民改觀，重新給予肯定。

（三）、轉型策略

枋寮地區農會的成功絕非倖致，實其來有自。當2001年8月10日中央存款保險公司進駐枋寮地區農會信用部的那一刻，總幹事鄭清水及全體員工早就有心理準備，農會要以嶄新的面貌，去面對農民、去面對社會，只有接受挑戰，才有機會選擇，在信用部被銀行合併後，鄭清水就要求全體二十三位員工就戰鬥位置，進入全面服務狀態。他除了告誡自己「總幹事是一時的，名聲是一世的，絕不能在我手上把枋寮地區農會毀了」，也告訴員工「我拼面子，你們拼飯碗，付出一定會有代價。」

鄭清水認為：「農會走到這種地步，已經沒有選擇的餘地，只有接受挑戰，只有改變、接受改變及執行改變，才能生存；危機或許就是轉機。」因此，他要求員工心態一定要改變，「農會是百年老店，像百年老竹要彎就要烤」，所以鄭清水

採取了強勢領導，強調效果，不聽從指揮的就叫他回去，不能關說。「不使霹靂手段，難顯菩薩心腸」。(鄭清水,2003) 鄭清水為自己的領導方式下了這樣的註解。

在組織上，枋寮地區農會縮減規模，打破各部股組織，將農會變成一個企業體，「企業為節省人力資源成本，往往從較少的人力『榨出』更多的生產力」，枋寮地區農會也秉持此原則，精簡人力，儘管面對各種壓力，甚至要穿「防彈衣」，也不畏懼。

不過儘管領導強勢嚴厲，鄭清水也注重與員工間的互動，除了以身作則，平民化的與員工一起打拼外，也要求員工不能有小組織、小圈圈，大家要有良好的默契、流暢的溝通。他有空就邀請員工爬山、煮大鍋飯，請員工到家裡吃飯，讓「全體員工與農會形成不可分割的生命共同體」。

農會存在的目的就是要照顧農民，以農為尊，加強服務以爭取農民認同，爭取客戶群。因此枋寮地區農會強調「服務」，二十三個員工就是二十三個服務窗口，農民到農會一定要得到滿意的答案，以建立農會新團隊及服務品質，提升競爭力及新形象（訪1）。

過去全國各地農會幾乎都依賴信用部盈餘維生，供銷業務往往虧損大於盈餘，至於推廣股則向來就是花錢的單位，因此，農會在失去信用部後，就要轉型，認真經營供銷業務來創造盈餘，維持農會生計。枋寮地區農會在作法上將供銷與推廣結合，利用當地一千三百公頃蓮霧、九百公頃芒果的可觀資源，辦理共同運銷，在每年7至10月的淡季則促銷農業資材。

在經營策略上，為了爭取農民的認同，重振農會形象，枋寮地區農會強調服務到家、服務到田，員工都和農民打成一片，購買肥料只要一通電話就送到田裡，共同運銷蓮霧直接到田裡載貨，農藥、肥料販賣時間比照民間，晚上由員工輪值，總幹事鄭清水相信只要農會能夠提供像民營商店一樣的服務，農民還是比較喜歡與農會在一起。雖然農會已無信用部，但只要服務好，服務成效佳，農民的向心力就會更強。面對競爭，一定要用企業化理念經營，農會才有發展空間，如果再像過去吃公家飯的心態，勢將無法生存（訪1）。

在歷經信用部時代的危機後，枋寮地區農會員工個個拼頸十足，雖然信用部被合併後，所留下的員工大多是女性，但粗重的工作照作，農忙時期分組到田裡

賣資材、收農產品，當人手不足時，總幹事甚至親自搬貨。在蓮霧、芒果產期過後的淡季，8月份召開果農大會、產銷班會議，9月到農民家裡拜訪，與農民搏感情，廣納建言，作為檢討改進參考。

除了組織及服務態度的改變外，枋寮地區農會在三年振興計畫不接受人事費補助的策略也是正確的。該農會雖然率先未接受人事費補助，但在農委會三年振興計畫中，所獲得的補助金額並未少於其他農會，總計在2002、2003年共獲得振興計畫核定補助2千1百66萬元，在全縣13家被合併信用部的農會中名列第二（參閱表4-4-4），所獲得的補助包括新建辦公營運場所、設置集貨場、肥料倉庫整修、購買肥料自動輸送機、貨車、堆高機等場所設備，以及加強供銷業務宣傳，讓農會得以強化蓮霧、芒果的水果共同運銷及農業資材銷售，在振興事業的投資比補助人事費更有意義。

除了繼續加強供銷業務外，枋寮地區農會也將提出整體性規劃，以一鄉一特產結合觀光休閒農業，在農民、農會、農村密切結合下，提供休閒農場資源給國人週休二日的良好休閒場所，讓年青一代體驗農耕的情趣，以減少WTO對農業的衝擊，並增加農會的收益（訪1）。

「天下沒有白吃的午餐，農會拼命賺錢，員工才有薪水，才有福利，才有明天」，枋寮地區農會員工辛勤有算有了代價。自從1996年農會虧損以來，員工的自強活動與福利都免談，薪水每點只有3百元。在信用部被合併後，農會開始轉型改革，員工自2002年起每月實領每點400元，而且2002年年底還領到久違了的年終獎金。更值得員工們驕傲的是，枋寮農會是在未獲農委會補助人事費、出席費下，創下佳績。

除了業績攀升、員工薪資提高外，農民對農會的觀感的改變也讓員工們感到欣慰。「農友是農會的衣食父母，他們對農會員工的肯定與鼓勵是我們在工作時的最大原動力。」鄭清水說，過去農民對農會失去信心，到今天農民會喜歡找農會，證明員工們的努力沒有白費。

（四）、成功的楷模

依規定，農會薪資計算最高標準是每薪點5百元。在2001年9月枋寮地區農會信用部被接收後，農會上下就全力拼供銷等業務，在短期間就展現了佳績，加上該農會未接受農委會人事費補助，不用受到每薪點只有3百元的限制，因此

在 2002 年屏東縣政府核定的各農會年度業務績效提撥用人費統計表中，就核定枋寮地區農會每薪點 4 百 4 0 元，農會每月實發每點 4 百元，展望未來，枋寮地區農會希望能再創更好的業績，以達到每點五百元的上限為目標。枋寮地區農會員工的拼勁與上進，讓農委會主委李金龍受到感動，當面向總幹事鄭清水承諾，屆時將到枋寮做客，一起吃慶功宴。而根據屏東縣政府在 2003 年 6 月的初步統計，枋寮農會員工的薪點應可達到每點 5 百元的上限。

相較於其他受三年振興計畫人事費補助的農會，員工每月領取每薪點 3 百元的基本薪俸，枋寮地區農會員工的待遇，讓其他農會羨慕不已，也因此其他農會產生激勵作用，如鄰近的佳冬鄉農會，也在 2003 年跟進不接受補助人事費，屏東市農會也計畫在明年不再接受補助人事費，以提高員工待遇。

（五）、小結

「我國加入世界貿易組織以後，農業肯定要面對再蛻變的壓力，以科技及休閒農業做為農業轉型的主軸，固然是農業界應該努力的方向，但是，組織及制度的蛻變及轉型也應該受到重視，特別是像農會這樣一個掌握眾多資源的組織，在經歷九一四信用部合併事件以後，信用部的存在與否已經不是重要的問題，如何讓農會改頭換面，如何讓農會永續經營才是問題的關鍵。鄭清水總幹事及二十五個農會員工(現為二十三人)的經驗是一個蛻變成功的個案，台灣需要更多的鄭清水總幹事及更多像枋寮地區農會的員工。」農委會輔導處長邱湧忠(2002)為農會的轉型、革新及枋寮地區農會蛻變的成功，下了這樣的結論。職司農會輔導業務的全國最高主管，對枋寮地區農會全體員工的極高度肯定，無疑給枋寮地區農會在改革之路上注入一股強心劑。

綜觀枋寮地區農會能夠轉型成功，最大的因素在於員工們革新又革心，徹底得改造了組織文化，全體上下將士用命，強調服務到家、服務到田，受到農民的肯定，另一方面是農會善用當地豐沛的農特產品資源，抓準方向，加強蓮霧、芒果等共同運銷業務及辦理農業資材銷售，善用光波選別機加強果品分級，創造可觀的營業額；再者，政府的支持及輔導也是要因之一，因為枋寮地區農會長期被掏空，要辦理振興業務缺乏資金及設備，在信用部被接管後，連上班的地方也沒有，但幸有農委會三年振興計畫的支持協助，才能順利推動供銷業務，而農會捨棄人事費補助，爭取更多的振興業務所需的場所、設備等補助，對農會的長遠發展較有助益。

儘管枋寮地區農會的轉型，有了良好的成果，也被視為典範之一，也對其他被合併信用部農會產生良好的激勵作用，但因整體農會經營環境還是相當艱困，農會面臨的挑戰仍多，未來在三年振興計畫結束後，能否站穩腳步，自力更生，仍待考驗與觀察，農會不能因此自滿而鬆懈下來。

二、屏東縣農會鹽埔辦事處

（一）、農業概況

屏東縣農會鹽埔辦事處的前身是鹽埔鄉農會，鹽埔鄉位於屏北地區，是典型的農業鄉，在2001年底全鄉人口數2萬8千7百72人，土地總面積64點3493平方公里，全屬平地，耕地面積3千8百74點6公頃，農作物收成面積以檳榔592點11公頃、蓮霧351點77公頃、毛豆367點45公頃、芒果286點19公頃、玉米218點22公頃、製糖甘蔗206點75公頃、檸檬149點4公頃、棗176點11公頃、可可椰子141點18公頃、香蕉134點3公頃、竹筍128點18公頃、胡瓜81點32公頃、茄子99點59公頃、菜豆65公頃等為大宗，種類繁多。

漁業方面，鹽埔鄉設有漁業生產區，全鄉共有淡水魚塭301點59公頃，淡水魚塭面積在全縣各鄉鎮市中排名第三。

畜產方面，全鄉飼養毛豬21萬餘頭，乳牛1千零50頭，雞2百19萬6千餘隻，是全縣養雞業發達、飼養量最多的鄉鎮，鴨23萬餘隻，鵝1萬9千餘隻，鄉內畜產業發達。工業則不發達，全鄉工廠登記家數只有23家（屏東縣政府,2002）

（二）、農會積弊深，二度被合併

鹽埔辦事處共有會員數4千7百86人，其中正會員4千零86人、贊助會員6百99人，員工總數只有10人。其前身的鹽埔鄉農會是由故鹽埔信用組合首任組合長葉瑞菁於1921年領導成立，創立初期經濟拮据，先租用民房充作辦公室，1945年台灣光復改組為農會及合作社，1949年二者合併為農會，並購買民房當辦公室，一直使用到1964年才興建並於隔年完成現有鹽埔鄉農會辦公廳舍。30年後為了應付業務需要，在對面興建信用部大樓，但大樓興建尚未完成，在1996年5月10日就爆發轟動全國的弊案，總幹事挪、盜用公款潛逃，導致信用部擠兌，當時農會資產已被掏空，根本沒錢應付前來擠兌的存款戶。經過一個月後，在6月10日由當時的中央主管機關內政部命令屏東縣農

會概括承受鹽埔鄉農會，鹽埔鄉農會改名為屏東縣農會鹽埔辦事處，成為自 1985 年香山農會被新竹市農會合併之後，第一家被合併的農會，更是第一家因為信用部擠兌而遭合併的農會。擠兌風暴也在屏東縣農會接管合併鹽埔鄉農會後平息，讓存款戶領得到錢。不久，中壢市農會也循鹽埔農會模式，由台灣省農會加以合併。

當時為提供屏東縣農會合併原鹽埔鄉農會的誘因，財政部協調由合作金庫、農民銀行、土地銀行等三家農業行庫提供 22 億元的低利融資給屏東縣農會，並同意讓屏東縣農會增設信用部，除了在鹽埔鄉繼續辦理信用業務外，也可在屏東市經營信用部業務，打破台灣本島縣農會不能經營信用部的限制，其後台灣省農會也跟進成立信用部。不過，到了 2001 年 9 月 14 日的財政部整頓基層金融行動中，屏東縣農會信用部、台灣省農會信用部皆因經營不善，遭到銀行合併，屏東縣農會信用部（包括鹽埔辦事處的信用部門）由台灣銀行合併。屏東縣農會鹽埔辦事處、台灣省農會中壢辦事處都在六年內二度遭到合併，第一次整個農會都被合併成為辦事處，第二次則是信用部被銀行合併，二家農會並為農會史上兩個特殊的案例。

鹽埔鄉葉、謝兩派系對立數十年，不但抬面上人物壁壘分明，連鄉民也分成兩派，不但嚴重影響地方和諧與進步，連帶也波及農會營運。過去農會都由同一派主導，另一派不只人事沾不上邊，連成立產銷班都受到阻礙，也因此農會的存放款及業務往來對象都是同一派，形成一派在農會存款，另一派卻在郵局存款，其實若能消除或降低派系隔閡，當年鹽埔農會存款就不只二十幾億元，恐怕可以超過五十億元（訪 1）。也因農會長期為同一派系掌控，成為選舉金庫，另一派由於沾不上邊無法監督制衡，以致弊端叢生。當鹽埔鄉農會事件爆發後，共有前後任二位總幹事、信用部主任、秘書及職員共九人遭到法院判刑，其中當時的現任總幹事被判刑七年，前總幹事被判刑七月（參考附錄四）。

在農會經營風光的時代，鹽埔鄉農會總幹事一路當選國大代表、省議員，並因當選省議員才卸任總幹事，成為屏東政壇閃爍的明日之星，風光十足。不過，在卸下總幹事職務一年半，就爆發轟動全國的鹽埔鄉農會事件，此事件不只衝擊到這位政壇新秀的政治前途，使其在卸任省議員後，還因農會事件入獄服刑幾個月，也改變了地方政治生態，使得原本掌控農會的強勢派系，由盛走衰，而且此事件還或多或少波及到其他多家農會。

對於信用部過去會發生嚴重弊端，農會批評其原因主要是長期以來，財政部的心態是只管不輔導，將農會信用部業務多所限制，有弊端又怕得罪人，未能及時處理，才讓事端擴大。像有人貸款 2 千萬元，法院拍賣第二拍賣不到 3 百萬元，這些財政部主管機關就應及時處理，又像過去鹽埔農會有許多不良放款，年年虛列入應收利息，美化帳面，以增加盈餘，提高員工薪點，主管機關也未及時糾正。如果當年政府能夠及早處理鹽埔鄉農會，恐怕當年就不會淪至被屏東縣農會合併了；臨鄉的高樹鄉農會在鹽埔農會出事的幾天後，政府立即將其農會總幹事、理事長解除職務，就減少了不少損害（訪 2）。

屏東縣農會在 1996 年概括承受鹽埔鄉農會後，不但要負擔原鹽埔鄉農會的債務，而且還與問題存款戶打官司敗訴，支付二億多元的「存款」。由於大環境不佳，加上原來鹽埔鄉農會的不良放款實在太多，逾期放款節節升高，到 2001 年 9 月信用業務被台銀接管時，逾期放款比率已逼近 70%，光是 2000 年一年決算虧損高達 1 億 6 千 3 百零 4 萬元（屏東縣農會鹽埔辦事處,2001），若 2001 年末由台銀接管，恐怕虧損會再擴大。依據財政部金融局(2003)統計資料，屏東縣農會用部門被接管後，金融重建基金處理台灣銀行承受資產負債缺口給付金額為 19 億 2 千 4 百萬元（包括屏東縣農會及鹽埔辦事處資金缺口），對農會而言，就好像割掉一塊毒瘤一樣，現在是比以前輕鬆多了（訪 2）。

（三）、屏東縣農會欲讓鹽埔辦事處重設農會

2002 年屏東縣農會召開第十四屆第二次會員代表大會，建議自第十五屆起，所接管的鹽埔辦事處歸還鹽埔鄉重組設立農會（屏東縣農會,2002）。

屏東縣農會合併鹽埔鄉農會雖然概括承受原鹽埔農會的資產、負債，但合併後的屏東縣農會、鹽埔辦事處之資產則分別建立，會計也獨立，並且事業計畫、年度結算、員工年度考核及薪額均分別辦理。直到 2002 年 7 月屏東縣政府函轉行政院農業委員會公文，以鹽埔辦事處並非獨立法人為由，要求資產、會計與屏東縣農會合併辦理，就讓屏東縣農會頗不以為然。

屏東縣農會認為，過去鹽埔辦事處與屏東縣農會資產、會計分別辦理，員工考核與薪額也分開計算，鹽埔辦事處因年度結算虧損，員工考核依規定不得有甲等以上，薪點支領也與屏東縣農會不同。但在屏東縣農會信用部業務被台銀承受後，鹽埔辦事處九十年度結算轉虧為盈，此時政府堅持資產、會計合併辦理，對鹽埔辦事處員工顯有不公，無法給予激勵，將影響業務的推展。

屏東縣農會表示，在信用部業務被台灣銀行承受後，鹽埔辦事處仍有會務、會計、供銷、保險、推廣等股業務續辦，與縣內其他十三家被合併信用部的基層農會架構相同，而且縣農會也建議讓鹽埔鄉重組農會，為避免將鹽埔鄉農會重組時清算財產的困擾，建議仍依 1996 年訂定的合併作業要點，將屏東縣農會、鹽埔辦事處的資產、會計分別建立。目前屏東縣農會與鹽埔辦事處的資產、會計仍然維持分別建立。

(四)、轉型再出發

1、開源節流

鹽埔辦事處雖隸屬於屏東縣農會，但除了資產、會計與縣農會分別建立外，本身也仍擁有二部三股，組織架構與其他被合併信用部的基層農會相同，只不過人力相當精簡，都是一人身兼二職。目前除了推廣股下設有家政班、四健會外，供銷部輔導的產銷班多達 25 班，其中花卉產銷班 6 班、蔬菜產銷班 3 班、水果產銷班則有 16 班（包括芒果、蓮霧、棗子）。

鹽埔鄉是農業鄉，原本供銷、保險業務皆有盈餘，在 1996 年鹽埔鄉農會出事後供銷業務年營業額由 6、7 千萬元的驟降至 1、2 千萬元，經過幾年的努力後才漸漸回升。在前年信用部被接管後，鹽埔辦事處勵精圖治，加強辦理共同運銷、賣肥料、農業資材等。鹽埔鄉盛產棗子、芒果等，自去年起開始打出鹽埔蜜棗的品牌，由農會提供產銷班紙箱，加強分級包裝，今年芒果也將跟進。在肥料方面，為了應付農民需求，辦事處主任洪景旻要求員工週六上午也要販賣，平常則彈性調整上班時間，提前至七時就開始販賣，以爭取業績。

在人事方面，在屏東縣農會接管鹽埔鄉農會之初，全部員工有多達七十四人，其中臨時員就有二十多人，實在太多人了，因此，近年來一直精簡人事，目前只剩十人，會務股長兼保險部主任，供銷人員兼辦推廣工作，一人兼兩人業務，同時為節省經費，連農保催繳單也由農會員工分送，以節省一年 12 萬多元的郵資（訪 2）。

2、營業成績提升

鹽埔辦事處在失去信用部後力圖轉型，也顯現出成果，在加強農業資材銷售成長效率方面，利用原有三點五噸卡車，延長肥料銷售時間及農業資材服務至農家，提高銷售效率，使得 2002 年 1 至 9 月的農業資材銷售量比 2001 年

同期增加 2 百 9 7 萬 5 千元，毛利潤增加 2 2 萬 5 千元。

在共同運銷業務方面，運銷量及毛利潤也略有成長，同時鹽埔辦事處也在 2 0 0 2 年開始向花卉產銷班採購花卉資材栽植盆栽銷售，增加一些收入。

在會員必需品銷售方面，雖然生鮮超市的設立還在計畫中，但辦事處已先對會員的生活必需品，如白米、礦泉水等日常用品大力推銷，2 0 0 2 年至 9 月底已比前一年同期銷售額增加 1 7 萬 2 千元，毛利潤增加 8 萬 7 千元。

此外，農會辦事處還配合縣農會透過經紀公司開拓農健保以外的其他保險業務，如會員旅遊平安保險、汽機車強制險、意外險專案等，這些業務自 2 0 0 2 年 7 月開辦，如果能加強辦理，也可對農會增加收益。

在開源節流，加強供銷業務，以及農委會三年振興計畫的補助人事、業務費下，農會終於轉虧為盈，2 0 0 2 年盈餘 5 0 萬 5 千元（屏東縣農會鹽埔辦事處,2003）。

3、爭取政府支持建立事業

雖然鹽埔辦事處經營狀況好轉，但辦事處主任洪景旻覺得若沒有政府補助還是相當艱困，因此希望三年振興計畫在明年底到期後能夠繼續補助辦理，以輔導農會建立自己的事業，才可達到自立自強的目標，而當前該處還是希望積極爭取農委會補助輔導。

鹽埔辦事處在農委會的三年振興計畫中，在 2 0 0 2 年獲得農委會 7 百 9 1 萬元補助，2 0 0 3 年核定補助 3 百 6 7 萬元，兩年共獲得 1 千 1 百 5 9 萬元，在同期全縣 1 2 家被合併信用部的農會中，所獲得的補助經費居倒數第二位（參閱表 4-4-4），而且人事費及油料、印刷、開會雜支等就佔了 8 百 2 1 萬元，佔去了七成以上的補助經費，用於資本門的只有區區 1 百 4 9 萬 5 千元，尤其是 2 0 0 3 年所提出的三項主要振興業務計畫全數被駁回，讓鹽埔辦事處非常洩氣，將透過屏東縣政府尋求補助之道。

為了強化振興業，擁有可以自力更生的事業，鹽埔辦事處在 2 0 0 3 年提出幾項計畫，分別是：

（1）改建增加倉庫面積，以提高肥料銷售計畫：欲將陳舊不堪的稻穀倉

庫碾米機房改建一樓為肥料倉庫，二樓為農業生產資材倉庫，配合前一年振興計畫新購的肥料攪拌機、堆高機及原有的卡車，開放肥料電話訂購，服務到家或田間，以提高肥料銷售數量，增加收入。農會檢討 2002 年 1 至 9 月肥料銷售量比 2001 年同期減少 45 萬多公斤、手續費減少 11 萬 8 千元的原因，在於倉庫面積太小，庫儲量不足，經常缺貨所致，因此提出這項計畫。

(2) 興建集貨場，加強共同運銷：鹽埔鄉積地面積廣，果樹、蔬菜、花卉產銷班多達 25 班，蓮霧、土芒果、印度蜜棗、檸檬及花卉產量都不少，鹽埔辦事處有鑑於農民生產技術雖然良好，但不重視分級包裝及建立市場品牌，因此希望興建集貨場主導印度棗、土芒果的開拓精品品牌。

(3) 興建辦公廳，服務農民：原鹽埔鄉農會新建在 1998 年啟用的辦公大樓，隨著信用部被合併移交台灣銀行，鹽埔辦事處只好又回到已有近 40 年歷史的舊辦公廳辦公，為了增加服務機能，鹽埔辦事處計畫在對面肥料倉庫旁興建辦公廳，讓辦公室與農業資材倉庫相鄰，可方便服務、控管及減少人力，而舊有辦公廳則計畫在 2004 年改建為超市，增加業務。

上述三項計畫，估計共需 1 千 7 百 29 萬元，由於辦事處財政困難，希望爭取三年振興計畫，由農委會補助 1 千 4 百 70 萬元，屏東縣政府配合 86 萬元，不過三項計畫全未獲農委會青睞，在 2003 年核定的振興計畫中全遭刪除，使鹽埔辦事處振興業務的計畫落空，也勢將影響明年爭取設立超市的計畫。

(五)、小結

屏東縣農會鹽埔辦事處在失去信用部，雖然像「割掉毒瘤」一般，讓農會負擔及經營比以前輕鬆，得以進行轉型革新，並在開源節流，加強供銷業務，以及農委會三年振興計畫的補助人事、業務費下，終於轉虧為盈，在 2002 年盈餘 50 萬 5 千元，這是從鹽埔鄉農會到鹽埔辦事處再到信用部被合併，7 年來首度出現盈餘。不過，雖然表現上出現盈餘，但因 2002 年接受農委會振興計畫補助人事費 3 百 71 萬 5 千元、業務費 1 百 17 萬 5 千元，若扣除這些補助，實際上鹽埔辦事處還是處於虧損狀態，只不過虧損情況比擁有信用部時一年虧損一億餘元大幅減少。

以目前鹽埔辦理情況，離農委會三年振興計畫，要求被合併信用部農會在三

年內達到自給自足的目標，仍有相當遙遠的距離，因此，鹽埔辦事處急於爭取農委會補助，希望透過三年振興計畫輔導建立生財事業，不過，由於政府財政困難，無法如願以償，而農會本身又欠缺財源投資，使農會的轉型面臨阻力。

鹽埔鄉農漁牧業都相當發達，其人口數、農業條件與枋寮地區農會不相上下，而過去農會所發生的弊端及給鄉民的壞印象也幾乎可相提並論，然而，枋寮地區農會卻能在信用部被合併後，迅速站起來，成為農會轉型成功的模範農會，其經驗實值得鹽埔辦事處參考。

鹽埔鄉由於不良的政治生態，尖銳的派系對立，一向備受詬病，不但阻礙地方建設發展，也對農會有不利的影響，雖然在屏東縣農會接管幾年來，盡力去除派系的負面作用，要求員工服務農民不要再有派系之分，但派系的陰影仍在，鹽埔辦事處如要轉型成功，除了要加強服務，以重振農會形象外，也要加強溝通，化解派系歧見或減少派系阻力，才能擴大農會業務量，增加收入。

目前鹽埔辦事處最需要做的是「自助人助」，一方面強化服務品質，爭取鄉民認同，另一方面也亟需政府輔導補助，因此農委會除了應善用鹽埔鄉的人口、農業資源，提出可以服務農民又具有營收的計畫，來爭取政府支持，而政府除了在三年振興計畫中補助人事費、業務費，以協助其度過難關外，在振興事業上也應擇優支持，如此農會才有可能重新站起來，達到自力更生的目標。否則等到農委會不再補助人事費、業務費等經常性開支時，農會該何去何從？

此外，在 6 年間歷經二次合併經驗的屏東縣農會鹽埔辦事處，由於縣農會有意與鄉鎮農會合併，並獲得全縣各鄉鎮市農會總幹事支持，不過由於縣農會主要的會員是 24 家基層農會的法人會員，而目前縣內已由會員代表大會或理事會通過合併的 9 家基層農會，其會員則屬自然人，二者有其差異性，增添合併上的複雜性，如果因為自然人會員、法人會員尚難解決，其實屏東縣農會倒可先決議讓鹽埔辦事處與其他基層農會合併，以擴大經營規模，改善現有鹽埔辦事處的體質。因為屏東縣農會已決議將鹽埔辦事處歸還地方重新籌設農會，而鹽埔辦事處主任洪景旻也大力倡導合併案，在當前推動合併案，也是一條可行的改革之道。

三、恆春鎮農會

(一) 環境背景

恆春鎮農會位於台灣本島最南端，區內擁有墾丁國家公園的豐沛觀光資源。

全鎮在 2 0 0 1 年底的總人口數是 3 萬 1 千 4 百 5 2 人，是全縣人口數最少的鎮，但因遊客眾多，仍呈現熱鬧的景象。

恆春鎮全鎮土地面積 1 3 6 點 7 6 3 平方公里，耕地面積 3 千 3 百 3 2 點 4 3 公頃，農作物以水稻 6 9 9 公頃、可可椰子 2 4 8 點 6 6 公頃、洋蔥 1 8 8 點 6 公頃、蕃椒 7 7 點 8 公頃、芒果 7 9 公頃、冬瓜 7 6 點 2 公頃、玉米 5 0 點 8 公頃、甘藷 4 4 點 6 公頃、落花生 4 3 點 5 公頃等為大宗。

畜產方面，飼養毛豬 2 4 9 3 頭、水牛 7 4 5 頭、黃牛及雜牛 8 2 6 頭、羊 1 2 8 1 4 頭、鹿 2 9 5 頭、雞 3 4 3 5 5 隻，整體而言，養豬、養雞業並不發達，但水牛、黃雜牛、鹿、羊的飼養量都居全縣第一位。

漁業方面，恆春鎮海岸線 4 8 點 3 1 公里，是全縣最岸線最長的鄉鎮，且擁有 7 處漁港，漁戶數 5 百 6 1 戶，主要是沿岸漁業。

雖然全鎮工廠登記家數只有 1 6 家，不過，觀光業卻蓬勃發展，是全縣觀光旅館最多，也是唯一擁有五星級大飯店的地方。

（二）、由問題農會到模範農會

恆春鎮農會會員人數 4 千 8 百 4 5 人，其中正會員 2 零 3 1 人、贊助會員 2 千 8 百 1 4 人，會員數在屏東縣 2 5 家農會中只能算是中等，但其員工總數卻是全縣最多的，比其他農會的員工數都多出甚多，是目前屏東縣被公認業績最好的模範農會，但該農會過去曾爆發弊案，使農會業務幾近停擺，歷經三十年才將民事賠償完畢。

恆春鎮農會最早的前身是於 1 9 1 8 年 8 月 7 日由陳雲士發起創立的「有限責任恆春信用組合」，業務範圍涵蓋恆春、車城、滿州等地區金融業務。1 9 2 7 年組合分設，服務範圍不再包括車城、滿州，1 9 3 4 年改稱「保證責任恆春信用購買販賣利用組合」，1 9 4 4 年改組為「恆春街農業會」。台灣光復後，1 9 4 6 年 1 1 月行政區域調整，再改組為「恆春鎮農會」與「恆春鎮合作社」，農業與金融分家，1 9 4 9 年 1 1 月二者合併成立成立「恆春鎮農會」。

1 9 7 1 年恆春鎮農會爆發總幹事周恆信、供銷部主任陳進貴及職員集體侵佔糧食局稻谷 6 0 5 , 7 2 5 公斤 1 1 0 公分，肥料 1 , 6 8 9 , 4 2 0 公斤案，包

括理事長、理事及涉案職員及職務保證人財產全部被假扣押，信用部存款戶擠兌，農會全部業務陷於停頓。也因此案共積欠包括糧食局、合作金庫、土地銀行、農復會、省農林廳、農民債務共 14,766,894 元。此案除了刑事責任外，民事部分直到 2002 年才全部處理完畢，前後共三十年，對恆春鎮農會的發展造成極大的影響。

1972 年林金源接任總幹事，展開復興計畫，配合執行追回被虧短肥料、稻谷價款；追討逾期放款；加強辦理洋蔥產銷業務；瓊麻採紆示範中心委託及加工運銷業務；承辦複合肥料及飼料代售業務；嚴格執行預算撙節開支；請有關單位協助解決行庫借入款問題；糧食局虧短肥料稻谷價款請准予停息及減免未繳利息等，並積極吸收存款充裕自我資金，重振金融及一般供銷業務。

歷經多年的奮發圖強，終於逐漸擺脫弊案陰霾，自 1990 年代起一直是屏東縣表現出色的農會，存放款及資產快速增加，最近幾年的年度盈餘一直是全縣各農會中的第一名(參閱表 4-2-7)，也是截至目前為止，全縣員工數最多、福利最佳的農會，因此被譽為屏東縣的模範農會。

恆春鎮農會在 2002 年各項業務狀況分別是：

- 1、推廣業務：指導農民生產技術；訓練農村青少年第二專長，輔導其就業；落實政府照顧老人福利政策；辦理各項培育訓練。
- 2、信用業務：參加財團法人農漁會南區資訊中心連線電腦作業；辦理擔保、無擔保及農會自有資金優惠自用住宅專案等貸款，並配合政府編列各項農業發展基金所屬各項貸款及政府辦理的優惠房貸、專案貸款等業務；辦理存款、匯兌及外埠支票代收、保管箱出租、代收電費、電話費、自來水費及稅款、投信基金、汽機車強制責任險、金融卡 24 小時轉帳提現等業務，全年盈餘共 7,047,256 元。
- 3、供銷部業務：代辦糧食局公糧稻谷保價收購及發放稻田轉作休耕補助款；銷售肥料、農藥、飼料、食鹽、礦鹽、種子，設立生鮮超市；自營糧食、白米、恆農鮮乳等供應；辦理洋蔥內外銷、牧草、毛豬、肉羊、羊乳、荔枝、辣椒、椰子等農產品運銷；供應學校營養午餐白米、公糧稻谷；農機代耕播種、施肥、牧草收割、稻谷烘乾、洋蔥冷藏貯存及提供各項會議室供宴席及會議租用，全年供銷部盈餘 1,311,771 元。
- 4、保險業務：家畜保險承保頭數運輸傷亡 3,055 頭，保費收入 56,416 元，理賠 66,981 元；承辦農保人數 3,992 人，全民健保人數 5,

692人，申領老農津貼人數1,842人。(恆春鎮農會,2003)

(三)、多角化經營

恆春鎮農會目前設有信用部、供銷部、保險部、推廣股、會計股、會務股、企劃稽核股等三部四股及墾丁辦事處，員工數最多時達到102人，2003年屏東縣政府核定員額104人，目前實際尚有98人，其下設有十五組農事小組、農事產銷班、家政改進班、四健作業班。近年來信用部雖為農會賺了不少錢，但農會體認大環境的變化，金融環境競爭日益激烈，完全依賴信用部已經不行，因此展開多角化經營，加強供銷、保險及休閒旅遊等業務。供銷部設有生鮮超市、碾米廠、倉庫區，辦理洋蔥、牧草等業務，並提供羊乳生乳給廠商製造國內聞名的「恆農羊乳」，且將新建辦公大樓一部分出租作為旅館。保險部除了行之多年的農保、健保及家畜保險外，目前則計畫與保險公司合作，從事汽機車險、人壽險等保險代理業務，以賺取手續費。

恆春地區擁有豐富的觀光資源，墾丁國家公園每年吸引超過數百萬人次的觀光人潮，恆春鎮農會看好週休二日及觀光旅遊風氣的觀光前景，以及國內正熱門休閒旅遊與有機農業兩大事業，在有機農業方面正推廣有機山藥、有機洋蔥，旅遊事業最近則由會員代表大會通過在推廣股下設置休閒旅遊部，全力發展觀光事業，將在鵝鑾鼻燈塔附近設立八十公頃的大草原休閒園區，讓有機農業與休閒旅遊業相輔相成。

(四)、恆春半島策略聯盟發展有機農業

恆春半島為中央山脈尾端延伸，全境以枋山鄉、獅子鄉、牡丹鄉、車城鄉、恆春鎮、滿州鄉等六鄉鎮組成，由於屬於熱帶型氣候環境，在農業發展上有得天獨厚的條件，不只產品多樣化、獨特性，而且往往握有全國農作物收成最早的先機，加上獨特封閉性的地理條件，是個天然的有機農場，因此恆春半島的恆春、車城、滿州、枋山等四個基層農會決議聯手推動有機農業，並於今年開始試辦，種植有機山藥、山蘇、洋蔥、水稻等作物，以後再逐年擴大辦理，配合恆春半島豐沛的觀光資源及龐大的觀光人潮，推動生態旅遊與觀光休閒發展。此項示範計畫已獲得農委會、高雄區農改場支持推動。

由恆春鎮農會(2003)代表四家農會所提的「恆春地區發展有機農業輔導示範計劃說明書」指出，恆春半島獨特的地理條件，是個渾然天成的有機農場，加

上每年湧入六百萬遊客，廣大的遊客是發展有機農業及觀光休閒的潛在人口，因此半島的四家農會決議聯手推動有機農業，對於有機農業的示範作物、行銷通路已有共識，希望農委會給予必要的支持，以利計畫推展。

經過四家農會與農委會、高雄區農業改良場旗南分場協商後，2003年將先辦理四十七公頃的示範栽培，預定種植的作物有恆春鎮水稻10公頃（與洋蔥輪作2公頃及綠肥輪作8公頃）、蔬果5公頃，枋山山蘇20公頃、車城山蘇10公頃、滿州山藥2公頃，今年先以小規模試種，以後再逐年擴大。本案已由農委會(2003h)核定補助1百99萬8千元，農會配合1百49萬元配合辦理。

為了推動有機農業栽培，四家農會將委由農委會輔導的民間認證團體辦理有機農業教育訓練，並請農業改良場等單位技術輔導，並授與證書，以提昇農民知識技能；同時也將邀請產官學等專家學者辦理有機農業研討會，針對有機農業推展相關事宜進行檢討改進，並且研討產品分級、包裝、價格、行銷方式等銷售事宜，此外也將舉辦品嚐會及成果發表會，透過網路及媒體加強宣傳。

高雄區農改場副場長鄧耀宗表示，所謂有機產品，並非第一年種植就是有機農產品，而是要經過三至五年的土壤改良或休耕才可能被採納，加上栽培成本比一般栽培方法增加百分之五十，所以售價也相對提高，因此市場比較狹窄，必須取得相關團體認證。他建議四家農會將生產作物與當地餐飲業結合，合力推展半島有機農業。

（五）、經營信念與策略

恆春鎮農會總幹事陳銀圳認為，農會的最大悲哀是大家都要管，政府單位多頭馬車給予農會太多限制，政治力又一直想掌控農會。國民黨多年來一直未能協助農會發展，卻又要利用農會以獲得政治利益，現在連親民黨也想要利用農會；至於民進黨則將農會視為國民黨的餘孽，欲將其除掉，所以農會實在很可憐。

他說，農會是人民團體，是要幫助農民的，所以領導人的心很重要，一定要時時為農會好，而不是利用農會來分贓，如此農會經營才能上軌道。現在由於大環境的變遷，農會一定要朝多角化經營，不能只依賴信用部。

對於農會經營的信念，恆春鎮農會(2001)強調，該會將以「『創新、專業、永續經營的農會』，提升服務層面，增進主動與客戶接觸機會，營造新形象口碑；積

極開發新業務，發展農業觀光休閒旅遊事業，期能為會員及社會大眾提供最佳的服務，並以公益、文化、福利事業持續回饋地方。」

(六)、轉型

恆春鎮農會服務的轄區人口數及會員數，在屏東縣 25 家農會中，只能算是中等，但卻能從一家問題農會逐漸成為全縣營運狀況最好的農會，自從 1997 年以來，一直是全縣盈餘狀況最佳的農會（參考表 4-），分析其能夠能為縣內模範農會，除了經營者用心經營外，該鎮觀光旅遊事業發達，且位於台灣最南端，銀行相對競爭不是特別激烈（訪 3），因此能夠減少受到金融環境及農業不景氣的衝擊。

雖然受衝擊程度較少，但近幾年來大環境的改變還是對恆春鎮農會的營運造成一定程度的影響，在 1996 年信用部逾期放款比率由原有的 1.71% 大幅躍升為 4.58%，最近幾年逾放比持續升高，盈餘卻減少（表 4-5-1）。在農業方面，恆春鎮三大作物的水稻、可可椰子、洋蔥近幾年價格都不太理想，水稻原本生產利潤低，受到 WTO 稻米進口的影響，價格更是偏低，因此政府鼓勵農民辦理休耕；可可椰子在東南亞進口椰子的挑戰，早已被農政單位評估為不具競爭力的農產品；至於洋蔥除了 2003 年因產量低、價格攀升之外，過去已連續虧損四、五年（訪 3）。轄區主要經濟作物產銷狀況不佳，勢必影響農民經濟，也將波及農會營運。

在金融、農業經營大環境都不太理想的狀況下，農會勢難獨善其身，因此儘管目前經營狀況仍算穩健，恆春鎮農會也亟思轉型。在金融方面，採取調整利率政策，使符合市場需求，以設法保住優良客戶，放款則採取保守授信政策，並加強逾期放款催收，適度提列呆帳準備金，以維護農會體質，此外，並加強員工理財及金融專業知能，訓練使每位員工都成為業務員；在信用部之外，採取多角化經營，如前面所述的成立休閒旅遊部推動觀光事業、推展有機農業等，都是農會改革的具體行動。

表 4-5-1：恆春鎮農會近年盈虧狀況一覽表 (單位：千元)

年 部門	1996	1998	1999	2000	2001	2002
信用部	16,200	17,072	18,046	22,226	10,198	7,047
供銷部	670	84	503	136	49	1,311
合計	16,870	17,156	18,549	22,362	10,247	8,358

資料來源：1、台灣省農會（1997;1999;2000;2001;2002）之台灣區各級農會年報

2、屏東縣政府（2003）之91年度屏東縣各級農會經營狀況表

說明：2003年1至4月供銷部盈餘2百26萬7千元，信用部盈餘1千零55萬元（恆春鎮農會,2003）。

（七）、小結

恆春鎮農會多年來穩健用心的經營，才能創造良好業績，未受大環境不利所擊垮，而成為屏東縣盈餘狀況最佳的模範農會，如今面對金融、農業經營環境的持續不利，該農會有所警覺，未以營業狀況冠居全縣而沾沾自喜，實是好現象。

恆春鎮農會轄區擁有國內旅遊熱門景點的墾丁國家公園，觀光事業發達，因此朝向休閒旅遊及有機農業發展，可說是佔盡天時地利，是轉型的利器，目前重要的是人和，即如何善用農會的優勢，掌握機會，妥善規劃及營運管理，才是成敗的關鍵。

另外，由於農會經營環境不佳，農會普遍縮減員額之際，恆春鎮農會雖以業績來維持其可觀的員額支出，然而，人無遠慮必有近憂，恆春鎮農會如要維持此近百人的員工數，必須再創造更多的業務及盈餘才可，雖然目前農會實際員工數量，仍比主管機關屏東縣政府所核定的員額數略少，但還是有必要針對員額數進行檢討，開源節流，以繼續維持農會榮景。

四、南州鄉農會

(一)、農業發展概況

南州鄉是屏東縣內一個小鄉，在2001年底總人口數只有1萬3千2百65人，土地面積也相當狹窄，只有18點97平方公里，耕地面積1千5百39點01公頃，鄉內經濟以農業為主，土鄉工廠登記家數只有8家。

農作物收穫面積，以蓮霧644點98公頃最多，其次是檳榔319點15公頃、水稻281點96公頃、製糖甘蔗104點06公頃、香蕉47點43公頃、香瓜39點9公頃、紅豆35公頃、可可椰子33點35公頃、蕃椒24點76公頃、胡瓜21點03公頃等，其餘的農作物雖然多種，但產量都不大。

畜牧業以養豬業規模較大，飼養22714頭，鴨67846隻，鵝10580隻，雞1365隻。漁業則不發達，從業人口只有37人。

(二)、農會經營概況及轉型

南州鄉農會的是沿續日據時代的「組合社」而來，1954年南州鄉脫離林邊鄉獨立成鄉，南州鄉農會也於此時成立。黃瑞吉自1985年接掌農會總幹事至今已經十八年，多年來一直未聘任農會秘書，工作上都是由他直接與各部股聯繫，組織更呈扁平化。目前農會設有信用部、供銷、保險、推廣、會務、會計等六個部股，其中信用部只有本會一處營業據點；推廣股附設托兒所，下有家政班二十五班、四健會六班；保險部附設農民診所；供銷部則設有生鮮超市、農牧廢棄物資源處理中心（生產有機質肥料）、套袋廠（生產蔬果套袋），並辦理果菜共同運銷，其中蓮霧產銷班有八班、蔬菜產銷班一班辦理苦瓜、青椒等共同運銷，目前信用部經營艱困，套袋廠也面臨強烈的競爭，其餘業務經營平順。

南州鄉農會在2002年各部門業務狀況分別如下：

- 1、推廣事業：辦理農民節表揚模範農民及產銷班長；配合屏東縣政府舉辦熱帶花果節暨第四屆黑珍珠小姐選拔；配合縣府舉辦洋蔥嘉年華會及農特產品展售；參加屏東縣優品蓮霧品質評鑑競賽。
- 2、經濟事業：共同供銷收入80,736,155元，共同運銷收入384,903元，政府委託收入272,256元，其他1,343,982元。事業收入82,737,296元，事業支出82,691,693元，盈餘45,603元。
- 3、金融事業：2002年全年存款平均餘額1,784,956,437元，

放款平均餘額 9 2 1, 5 6 2, 5 8 0 元，總收入 8 1, 0 9 2, 4 3 6 元，總支出 8 1, 0 9 2, 4 3 6 元，盈餘 0 元。

4、保險事業：辦理農民健康保險 4, 0 4 0 人，事業收入 1, 0 4 5, 8 3 4 元，事業支出 1, 0 4 5, 8 3 4 元，盈餘 0 元。(南州鄉農會, 2003)

南州鄉人少地窄，鄉農會屬典型的鄉村型農會，在 1 9 9 0 年代是營運的鼎盛時期，當時農地價格高漲，農民收入好，經濟狀況良好，農會經營順利，近幾年來因大環境景氣蕭條，農民收入減少，經濟活動狀況逐漸萎縮。南州鄉農會在 2 0 0 2 年底會員數只有 2, 5 6 7 人，其中正式會員 1, 9 4 6 人、贊助會員 6 2 1 人，在鼎盛時期有員工 7 0 人，近年來強調開源節流，人事遇缺不補，目前若未加計托兒所保育員，只剩 5 2 位員工。

農會經營受外部環境變化與衝擊，本身又受制於法令規定，營業績效逐年降低，整體競爭力相對減弱，南州鄉農會的營運也在大環境的衝擊下受到影響。由於大環境的景氣低迷，經濟活動力衰退，信用部的業務經營日益艱困，使得逾期放款比率升高，加上景氣不佳，投資者卻步，放款業務萎縮，使得盈餘逐年縮減（表 4-5-2）。農會的因應之道，包括積極催理逾期放款，並開辦低利率房屋貸款及代辦各種保險業務，以增加收入；人事遇缺不補，調降各項事務費，以節省開支，開源節流，渡過難關(訪 4)。

表 4-5-2：南州鄉農會近年盈虧狀況一覽表 (單位：千元)

年 部門	1996	1998	1999	2000	2001	2002
信用部	7,733	12,267	9,261	7,683	4,806	0
供銷部	25	-2,358	51	-1,741	-2,863	45
合計	7,758	9,882	9,312	5,942	1,967	45

資料來源：1、台灣省農會（1997;1999;2000;2001;2002）之各年台灣區農會年報
2、屏東縣政府（2003）之 91 年度屏東縣各級農會經營狀況表

此外，為因加入 W T O 對農業的衝擊，政府雖逐步調整農業政策因應，但還是會影響農業，波及農會，因此南州鄉農會強調將開拓新事業，強化蔬果共同運銷、國內外直銷，也朝向發展更精緻的農業，以提升層次，走向更多角化方向經營，所以南州農會不管是在農牧廢棄物資源處理中心生產有機質肥料、套袋廠生產蔬果套袋等，為加強市場競爭力，都朝提升品質方向著手，並在農產品產銷建立品牌，以便在市場上有競爭力（訪 4）。

南州鄉農會在前幾年就開始朝多角化經營，目前面對經營大環境的不利衝擊，除了採取精簡人事，強化市場競爭力等開減節流措施外，也在總幹事黃瑞吉的策動下，推動農會合併案，並以策略聯盟方式，推動農產品資材共同採購、農會共同振興計畫等，同時該會會員代表大會也決議授權總幹事。

(三)、農會自願合併

如前所述，屏東縣已有南州、新埤、崁頂、潮州、萬丹、新園、林邊等七家農會會員代表大會決議合併成家 1 家農會，另有屏東縣農會與枋山、車城等 3 家農會也欲加入合併陣營，尚待完成會員代表大會等法定程序，此外，還有部分農會也對農會合併案心存觀望，這一波前所未有的大規模合併案正在如火如荼的進行作業中，而促成此次合併案進行的推手正是南州鄉農會總幹事黃瑞吉。

早在幾年前，黃瑞吉就體認到在社會結構及經濟大環境劇變下，農會的經營非走向大型化、企業化不可，例如日本原有 1 萬多個農協（即農會），為了因應大環境的改變，提高經營效率，已陸續合併成為 1 千家左右，如今計畫再度合併成為 5 百家，因此在政府整頓農會信用部，鄰近有多家信用部被銀行合併後，他認為農會合併案已到了事機成熟的地步，所以在農委會輔導處長邱湧忠的輔導下，積極奔走推動合併，獲得農會的熱烈反應。

黃瑞吉表示，在農會合併之後，農會大型化並企業化，在採購農業資材、生鮮超市貨品、共同運銷業務方面，都能大幅降低成本，增加利潤，而且可延攬專業人才經營，改善目前農會專才不足的現象，不管是對農會的體質、農會的經營、農民的權益，農會職員的保障等都有極大的益處，最有助於農會的轉型，唯一的受害者是農會總幹事等領導幹部，多數都將因合併而失去職務，如今他們肯放下身段及權力支持合併案，可說是跨出最艱難的一步，雖然合併成功尚須一段期間，也有問題要克服，但相信只要大前提是為服務農民，合併案應該可以被接受，在合併的配套措施中，黃瑞吉建議對農會現有的資金缺口，可由政府以金融重建基金購買農會抵押品，如此政府不損失，農會也可降低逾放比，穩健經營。以目前同意合併的七家農會中，擁有信用部的三家農會之資金缺口不超過五億元，政府若肯出面不難解決。（訪 4）

(四)、屏東縣各級農會農業資材共同採購中心

是由農委會、縣府所輔導設立，目前還在籌備階段，由全縣 25 家農會總幹事擔任籌備委員，南州鄉農會總幹事黃瑞吉為召集人，將由南州鄉農會信用部提供資金貸款給共同採購中心設立及週轉運用，其目的是透過農業資材共同採購，以降低各農會農業資材進貨成本，減少作業流程，節省人力及發揮連鎖經營能力，並改善各農會農業資材部門的經營管理，提高市場競爭力。此外，受到大環境的影響，農民投資意願降低，農會存放比率逐年降低，各行庫又不願吸收農會轉存款，使農會剩餘資金無法充分利用，南州鄉農會也可透過貸款給共同採購中心，消化農會信用部剩餘資金，增加盈收，且可彌補因其他不良放款所產生的呆帳損失，堪稱是一舉兩得。

南州鄉農會已在 2003 年 4 月中旬向屏東縣政府提出「屏東縣各級農業資材共同採購中心貸款計畫說明書」，正送農委會核定中，預定的貸款上限金額是 1 億元，至於共同採購中心的設立及週轉經費，實際需要多少，將由各農會共同決定。(南州鄉農會,2003a)

(五)、環保餐具設廠計畫

南州鄉農會與生物科技公司合作研發製作可回收再利用的環保碗，由南州鄉農會代表七家決議合併的農會提出共同振興農業計畫，將一起投資設廠，以「農產品廢棄物處理自動化設備」生產植物纖維環保餐具，將以稻穀加工後所產生的粗糠為主要原料，生產碗、盤等可分解的環保餐具。南州鄉農會表示，屏東縣每年碾製白米所產生的稻殼（粗糠）約為 5 千公噸，將這些粗糠拿來製作環保碗，既可解決農產品廢棄物問題，又能提供農會生材事業。在環保署公告限制使用免洗餐具後，南州鄉農會看好環保碗的後市，在各農會積極拓展新興產業之際，估計環保餐具每年可帶來二千萬元營運利潤。(南州鄉農會,2003c)目前此計畫已由屏東縣政府轉送農委會爭取補助經費中。

(六)、投資台灣農漁會股份有限公司

為了突破農會供銷業務單打獨鬥局面，南州鄉農會會員代表大會已決議依據「農（漁）會出資或投資審核辦法」規定，以現金方式出資參與「台灣農漁會股份有限公司」，出資總額以不超過農會淨值的百分之三十為上限，有關該公司籌設作業的發起人代表授權總幹事擔任。

(七)、小結

南州鄉農會是地狹人少的小型農會，為了生存發展，農會早已從事多角化的經營，包括托兒所、診所、套袋廠、農牧廢棄物資源處理中心、生鮮超市等，可說是縣內相當早投入多角化經營的農會，不過，近年來，一向是農會賺錢生財支柱的信用部，因逾期放款升高，盈餘日減，露出警訊，原有的供銷業務如套袋廠也面臨威脅，因此南州鄉農會除了在供銷業務繼續朝多角化經營並提升品質，信用部加強逾期放款催收外，也朝向另一個層次的轉型，即推動農會合併，並以策略聯盟方式，推動屏東縣各級農會農業資材共同採購中心、環保餐具設廠計畫等，南州鄉農會總幹事黃瑞吉也成為農會這一波改革的一位重要推手，充分展現該農會推動轉型的靈活度及其格局。

由國外日本農協不斷合併，到國內金融控股公司相繼成立，連鎖超商、大賣場、大型百貨公司嚴重威脅傳統商店，可見農會要再單打獨鬥已不易生存，因此農會之間必須充分合作，南州鄉農會發動農會合併及以策略聯盟發展事業，方向是正確的，這也是農政單位及許多專家學者所一再建議的改革方向，只不夠推動農會合併涉及組織重整，有其困難度，尤其一下子七家以上農會合併，在國內尚屬創舉⁴⁶，涉及的問題甚多，除了必須各家農會開誠佈公，拋開本位主義外，也須政府單位大力協助促成，才可竟其功。

至於以策略聯盟方式投資事業，可以達到規模化及降低成本的目標，但所投資的事業一定要審慎評估，才能降低風險。

五、綜合分析

綜合比較四家研究個案農會所面臨的問題、經營環境、營運或改革策略、策略成效（表 4-5-3），在所面臨的經營問題及環境方面，失去信用部的枋寮地區農會與屏東縣農會鹽埔辦事處情形相似，枋寮鄉與鹽埔鄉在屏東縣的一南一北，二鄉人口數相近，都盛產水果，具備辦理農產品供銷的良好條件，而且二鄉政治生態都相當複雜，派系鬥爭激烈，也都陸續因派系問題出現抵制農會的現象，並皆曾因經營不善，讓鄉民對農會產生不良印象。

枋寮、鹽埔二家農會的信用部都在幾年前就已出現問題，鹽埔鄉農會在 1996 年發生重大弊案而倒閉，成為第一家因為信用部擠兌而倒閉的農會，鹽埔鄉農會被屏東縣農會概括承受後成為縣農會鹽埔辦事處，信用部繼續經營，但根本

⁴⁶ 農委會輔導處長邱湧忠於 2003 年 4 月 18 日在屏東縣政府主持「屏東縣七家農會合併事宜座談會」所言。

問題並未解決，信用部一直是農會營運的包袱，直到金融重建基金介入才卸下包袱；枋寮地區農會也是在1995年就出現營運問題，1998年屏東縣政府將其總幹事、理事長同時解除職務，但信用部負債累累，壓得農會喘不過氣來，直到金融重建基金介入處理，信用部被合併後，才獲得重生的機會。

二家農會在失去信用部後，都積極的要從事改革，除了開源節流外，也強調服務來爭取農民認同，以洗刷過去農會給予外界不良的印象，但在方法上，枋寮因本身是獨立的農會，經營者比較強勢，不怕得罪人的採取霹靂手段，加強農會員工的管理，並率先放棄政府人事費補助，將補助用來充實供銷設備及行銷水果，然後以供銷業績提升員工待遇，激勵士氣，成為全國所有被合併信用部的農會當中，員工待遇最佳的農會，也被主管機關譽為失去信用部農會轉型革新的典範。

反觀鹽埔辦事處，雖然依賴農委會補助人事費，但在三年振興計畫中所獲得的補助款反而少於枋寮地區農會，無法像枋寮農會充實設備，而且因接受人事費補助，員工受限只能領取基本的薪資，士氣上就不如枋寮農會，供銷業務的潛力也無法充分發揮，加上2003年所提出的設立超市等振興事業計畫被農委會打回票，讓鹽埔辦事處有挫折感，正透過管道爭取補助，希望能夠早日建立生財事業，以求自力更生，其未來還是面臨艱鉅的挑戰。

至於還擁有信用部的恆春鎮農會、南州鄉農會經營問題及環境則大不相同，前者多年來一直採取穩健經營方式，因此在信用部大環境不佳下，所受衝擊較少，雖然盈餘減少，但業績在全縣各農會中還是一支獨秀，近幾年來一直是全縣盈餘最多的模範農會，不過農會也體認到不能再像過去完全依靠信用部，因此除了穩健的經營信用部外，農會也朝多角化經營，並以恆春豐沛的觀光資源，積極將經營觸角朝觀光事業及有機農業等方面發展，同時強化員工專業能力，在今年前四個月還是交出亮麗的成績，至於觀光、有機農業因剛在起步階段，其成效如何還有待觀察。

反觀南州鄉農會，正如同縣內其他多數擁有信用部的農會一樣，受到逾放比偏高所苦，由於農會規模小，地方資源有限，因此南州鄉農會早在多年前就已展開多角化經營，如今面對經營艱困，南州鄉農會率先推動農會合併案，並加強策略聯盟，尤其推動中的屏東縣各農會農業資材共同採購中心，一方面希望透過策略聯盟共同採購，以降低各農會農業生產資材成本，另一方面將供銷與信用部門結合，由南州鄉農會提供融資貸款給共同採購中心，可增加信用部利息收入，充

分展現經營的靈活度，從農會合併到各種策略聯盟，可見南州鄉農會雖然規模小，但改革的格局大，有創意，但因多項計畫還在籌畫中，農會合併也須多方配合才能成功，因此成效如何還有待觀察。

綜觀農會的改革，在經營環境不佳時，須開源節流，善用地方資源，尋找生財利基，並強化內部管理，加強服務，以爭取農民認同。枋寮地區農會善用地方資源強化供銷，員工士氣高昂及主動放棄補助人事費的勇氣決心，令人激賞；恆春鎮農會穩健經營，以及南州鄉農會小農會大格局的改革，都是值得鼓勵及借鏡。

上述 4 家農會雖然經營或改革成效未盡相同，但其經營者都被主管機關認為是屬於用心經營型的，相較於他們，屏東縣還有部分農會得過且過，經營不用心，前景堪慮。

表 4-5-3:個案研究農會營運或改革比較表

農會 指標	枋寮地區農會	屏東縣農會鹽埔 辦事處	恆春鎮農會	南州鄉農會
經營問題	原有信用部經營不善，被銀行合併	原有信用部經營不善，被銀行合併	逾期放款比率提高，信用部盈餘減少。	逾期放款比率提高，信用部不再出現盈餘。
環境分析	1、農會原本經營不善，給予地方印象惡劣。 2、地方政治複雜。 3、供銷資源豐富，但面臨其他合作社競爭挑戰。	1、農會原本經營不善，發生重大弊案，影響民眾對農會觀感。 2、地方派系尖銳對立。 3、供銷資源豐富。	1、全縣營運狀況最佳的模範農會。 2、區內有墾丁國家公園，觀光資源豐沛。 3、地方金融競爭尚不激烈。	1、鄉內人口少，農會規模小。 2、資源少，單打獨鬥不利。
營運或改革策略	1、加強蓮霧、芒果供銷。 2、強調服務到家，服務到田。 3、放棄農委會人事費補助，爭取補助強化供銷設備。 4、強化內部管理，士氣提升。	1、開源節流。 2、爭取政府協助建立事業。 3、加強服務，提升形象。	1、多角化經營。 2、發展休閒旅遊及以策略聯盟發展有機農業。 3、加強逾期放款催收，調整利率及放款謹慎。 4、加強專業訓練，強調創新、專業、永續經營。	1、多角化經營。 2、推動農會合併。 3、以策略聯盟，推動屏東縣各農會農業資材共同採購中心、環保餐具設廠計畫。 4、供銷與信用部門結合。
策略成效	業績大幅提升，員工待遇提升，被視為經營不善農會轉型革新的典範。	依賴政府人事補助才轉虧為盈，但帳面盈餘少，加上事業計畫被農委會三年振興計畫打回票，未來仍面臨嚴苛挑戰。雖然參與合併意願高，但受限於非獨立的基層農會，參與合併困難度高。	2003年前4個月有1千2百餘萬元盈餘，比去年同期增加，還是全縣盈餘最多的農會。休閒旅遊有機農業成效，尚待觀察。	推動轉型革新的格局大，有創意，但合併能否成功，還須多方配合。

資料來源:本研究。

說明：表中所列指標中的營運或改革策略、成效的期間是自2001年9月第一波農會信用部被合併迄今。

第六節、農會改革意見探討

有關農會改革的意見甚多，朝野並在部分議題上發生重大爭執對立，本單元針對四家研究個農會領導人或重要幹部，以及農會地方主管機關的屏東縣政府農業局長及農會輔導員的深度訪談內容，進行整理探討，希望能作為農會改革之參考。

一、對農會興革意見

屏東縣之農會經營最輝煌的時代，綜合受訪者意見大概是在1989年至1995年之間，當時因為房地產價格狂飆，農會信用部經營順暢，造就了農會的黃金時期。後來土地價格崩落，尤其是農地價格大幅滑落，使農會逾期放款增加，屏東縣因為是農業縣，加上豬口蹄疫的重創，使屏東縣成為全國最早出現農會危機、也最嚴重的地方（訪5）。

對於農會會出現經營危機，雖然所有受訪者都認為大環境如農地價格重挫是一大因素，但人為的弊端也受大多數受訪者的強烈批評。在受訪個案農會中，不但被譽為屏東縣模範農會的恆春鎮農會，在30年前發生過侵佔公糧弊端，使農會業一度停擺，歷經多年才恢復元氣，並經過30年才將民事賠償完畢（訪3），被合併信用部的二家農會也都出現弊端，枋寮地區農會在1940年代曾因經營不善倒閉過，後來雖然起死回生，成為績優農會，但在短短的幾年間，農會幾乎被掏空，以至在2000年信用部遭到合併（訪1）；屏東縣農會鹽埔辦事處也是因為資產被掏空而倒閉。

至於掏空農會的方式，則以分散借款、集中使用，利用人頭戶，以農地高額借貸後，就停止支付利息，造成農會大筆呆帳（訪7）。有的農會就認為，過去信用部弊端多，主要是長期以來，財政部的心態是只管不輔導，有弊端又怕得罪人，未能及時處理，才讓事端擴大。像有人利用土地貸款二千萬元，法院拍賣第二拍就賣不到三百萬元，明顯有嚴重弊端存在，財政部卻未及時處理，又像過去鹽埔鄉農會有許多不良放款，年年虛列為應收利息，美化帳面，以增加盈餘，提高員工薪點，主管機關也未及時糾正。如果當年政府能夠及早處理糾正鹽埔鄉農會，當年就不會淪落到被屏東縣農會合併的地步，像鄰鄉的高樹鄉農會在鹽埔農會出事的幾天後就將總幹事、理事長解除職務，因而減少了許多損失，因此希望政府嚴懲金融違法案案件，徹底清除危害農會者，才能提升農會形象（訪2）。

針對全國農漁會自救會一再抨擊政府以銀行來合併信用部的作法，並要求未來經營不善農會應由鄰近經營良好的農會合併比較好，但受訪的農政主管官員全部反對這樣的說法，他們認為由銀行接管比農會接管來得好，因為屏東縣的農會營運狀況普遍不好如何有能力去合併其他農會信用部？合併後問題還是存在（訪 5；訪 6；訪 7）少數狀況稍好的恆春、琉球農會不但距離遙遠，且無合併意願（訪 6）；對於農會批評銀行接收農會信用部後，農民就借不到錢，有二位受訪農政官員認為這種說法未必是事實。不過，有的農會幹部則認為，農會信用部虧損都由金融重建基金彌補，若由農會重新經營，還是可以經營得起來（訪 2）。

對於農會信用部被合併後的經營狀況是否好轉？受訪的農會幹部及農政主管官員一致認為目前狀況比合併前好太多了，鹽埔辦事處主任洪景旻形容是「割掉毒瘤」（訪 2），枋寮地區農會總幹事鄭清水認為是「卸下沉重包袱」，枋寮農會信用部若不儘早處理，拖越久越難處理，對於資產已呈負數的信用部一定要逼迫退出市場，因此他並不反對由銀行合併農會信用部，只不過合併過程不夠公開化、透明化，會計師估算財產及資產、負債都要公開，以昭公信（訪 1）。

雖然經營不善農會信用部合併後經營已好轉，但部分農會因為當地資源較缺乏，振興計畫成效並不理想。對於前景是否樂觀？同樣是農會、同樣是輔導官員其見解並不相同，有人認為前景樂觀（訪 5），也有人認為除了枋寮等少數農會外，多數農會還是難以自力更生，農會過度依賴政府補助，其前景讓人不具信心（訪 6）；鹽埔辦事處認為如無政府補助經營還是相當艱困。二家被合併信用部農會都希望三年振興計畫明年底到期後能夠繼續施行（訪 1；訪 2），農政官員則強調，三年振興計畫到期後，政府不會就撒手不管，還是會有計畫型補助輔導農會（訪 5；訪 7）。

對於農會是否一定要有信用部？農會與農政主管官員見解截然不同，農會認為信用部與供銷、推廣等部門是一體，各部門相輔相成，農會一定要有信用部，信用部不只可提供農會生財，沒有信用部不只農會其他業務受影響，農民資金週轉也不方便，不應該將信用部獨立於農會之外（訪 3；訪 4），連被合併信用部農會也希望能夠要回信用部（訪 1；訪 2），其中有人雖不在意有沒有信用部，但認為有信用部還是比較好（訪 1）。相較於農會強調信用部對於農會的重要性及不可分割，農政官員則不認同，他們認為信用部雖可提供一些便利性，但農會不一定要有信用部（訪 7），有的更主張信用部要獨立於農會之外（訪 5；訪 6），因為依賴信用部盈餘賺錢供應其他部門的時代已經過去，信用部過去是因在地方上

形成獨佔或寡佔市場才具獲利能力，如今本身資短缺又專業能力不足，在激烈的金融環境中缺乏競爭力，未來農會應加強供銷、推廣、保險等業務（訪 5）。

針對農會的優勢、劣勢及機會、威脅，受訪者都認為農會有外在環境激烈的競爭，銀行及金融控股公司的大型化，對規模、資本小的農會信用部造成極大的威脅（訪 5、訪 7），連供銷業務，如肥料供應、套袋等農業資材都面臨商人激烈的競爭（訪 2、訪 4），也有人認為政策不穩定，對農會經營業務限制過多，是對農會的一大威脅（訪 2、訪 3）；至於農會內部人才及專業能力不足，幾乎是所有受訪者一致的意見（訪 1、訪 2、訪 3、訪 4、訪 5），因此主張要加強教育培訓人才；也有農會領導人認為員工認知不足，缺乏危機意識（訪 1、訪 2、訪 6）是農會一大隱憂。至於農會的優勢則在於與農民關係密切，若能合併擴大經營規模，農會還是有發展機會的。

因此對於農會的經營改革，多數受訪者認為有信用部者，應加強逾放催收，新增案件加強審核；沒有信用部者應從多角化經營，利用本身的資源優勢加強供銷業務，與農民充分合作，以擴展業務，並加強服務來爭取農民支持認同，改變提升形象。至於整個農會未來的經營方向，多位受訪者認為應朝向合併，以增加競爭力（訪 1、訪 2、訪 4、訪 5、訪 6、訪 7）。

針對縣內多家農會欲進行合併，受訪者除了恆春鎮農會除保留態度外，其餘受訪者都相當支持，他們認為縣內農會可進行合併，以擴大經營規模，降低成本，是農會發展的重要之路，但恆春鎮農會則主張如要合併、合作應與北部資金充裕的農會進行，比較有發展空間。

對於農會派系問題，多位受訪者都認為會對農會經營造成危害，影響太大（訪 1、訪 2、訪 3、訪 4、訪 5、訪 6、訪 7），鹽埔辦事處主任洪景旻就對鹽埔鄉地方派系感觸甚深，他說，鹽埔鄉葉、謝兩派數十年來激烈競爭，過去農會就只是一個派系的農會，另一個派系的鄉民幾乎與農會互不往來，對農會的業務影響太大。不過，由於農會既有資源又有選舉，要防杜派系介入很難，可說是民主政治下自然的產物（訪 3、訪 5、訪 7）。對於要減少派系的紛擾，南州鄉農會總幹事黃瑞吉認為，身為總幹事行政要中立公正，心胸要放寬，才能使業務上軌道；恆春鎮農會稽核股長陳明德則認為總幹事人選很重要，總幹事有能力才不致被派系控制，因此總幹事的遴選很重要；枋寮地區農會總幹事鄭清水認為領導人端正、有能力，可減少派系負面影響。

農會總幹事雖是由理事會所遴聘，監事會監督總幹事，但事實上在政治的運作上剛好相反，目前農會最具實權的是總幹事，許多理事、監事及會員代表都是由總幹事所安排的，甚至連理事長、常務監事人選也要經過總幹事點頭才可，因此對於農會總幹事權力太大，不只農政官員一致主張要加以制衡，才可減少弊端（訪 5、訪 6、訪 7），連受訪的農會幹部也有一半認為實情確是如此，所以鹽埔洪景旻就希望政府及理事、監事應確實負起監督之責，才不會讓總幹事權力過度膨脹，造成弊端。

總幹事權力太大受到詬病，但理事、監事的縱容是造成總幹事膨脹權力的一大要因，不只主管關員抱怨理事、監事水準太低，連農會幹部也有所同感（訪 0、訪 0、訪 5、訪 6）⁴⁷，有人就直陳擁有信用部的農會須嚴格限制一定比率的理、監事要具有金融背景，才不會成為總幹事的橡皮圖章。

針對農會輔導問題，有輔導官員認為在農會經營危機下，政府補助經費是「蜜糖」，也是「毒藥」，光靠補助無法生存，農會應自立自強，自助而後人助，否則最後只有倒閉一途；也有受訪官員認為農會本位主義濃厚，經營方針保守，在輔導過程中，若發現缺失或須要改進之處，往往農會不會虛心接受改進，等造成了損失卻反過頭怪罪政府輔導不力，因此應該建立良好的輔導機制，完善確實的農會考核，才能真正反應出農會的營運機效（訪 6、訪 7）。

針對農會是否實施股金制？多數受訪者認為，股金制會讓農民會員對農會較有向心力。有農會輔導員就認為，表面上農民是農會的老板，事實上許多農民認為農會盈虧與其無關，不會很在乎農會經營成敗，如果換成股金制，大家都是農會的股東，就會較關心農會經營（訪 7），不過由於在 1974 年廢除股金制時，如今許多資料都已遺失，如何計算股金？萬一有農民不願入股怎麼辦？這些問題都待解決。有受訪者就認為如要實施股金制應從頭開始（訪 2），有的主張重新資產評估，將財產平均分配計算做為原有會員股金，如此才有標準可尋（訪 5）。對於農民是否會有意願入股，有的樂觀，有的較為悲觀。

針對研議中的農業金庫，農會方面雖然有人對其競爭力存疑，但整體而言，比較看好的前景，但農政官員則比較悲觀，認為金融市場已經飽和，金融控股公司又相繼成立加劇金融業競爭下，農業金庫是否可在市場中生存，則有待觀察。

⁴⁷ 為避免受訪者困擾，所以以訪 0 代替原有編號。

有官員就認為全國農業金庫能否生存，應視經營者心態而定，若只是頭痛醫頭的端出農業金融法及全國農業金庫，若法令不週延，農業金庫未設好，不只不能解決現有信用部問題，反而會製造另一個難題（訪6）。

對於投資農業金庫，農會界雖普遍支持以現金投資，反對作價投資，批評過去財政部主張作價投資的做法，根本是為消滅信用部，消滅農會。但回歸到現實面，有受訪農會領導人就明白表示，農會根本沒有能力拿出現金投資，如要投資也無奈的採取作價投資。農政官員則明白表示，屏東縣能夠拿出現金投資的農會寥寥無幾（訪5、訪7），許多農會只是在喊爽的而已。

二、對農業金融法草案差異見解

農業金融法的制訂，對農會未來的走向及影響甚鉅，目前包括政府與農會、朝野各政黨都存有極大的爭議，甚至連專家學者也看法紛歧，本單位針對朝野農業金融法草案的主要爭執點，訪問農會領導幹部及農政官員，探究其看法。

有關全國農業金庫的資本額到底要以1百億元為下限或以2百億元為下限，儘管朝野爭議不休，全國農漁會自救會也一再拉高且主張以2百億元為下限，但受訪的7人包括農會領導人、幹部及農政官員竟然都對此未表示意見，無人堅持多少才可，但對於政府出資多少才好？農會方面比較傾向政府多出一點，會讓農會比較輕鬆一點，因為目前農會能夠拿出來的錢相當有限（訪1、訪3、訪4），而農政官員則反對政府出太多，否則會讓農會失去自主性，政府應著重於輔導農會投資，自己不宜出太多，要讓農會增加盈虧責任（訪5、訪6、訪7）。

至於全國農業金庫設立獨立監察人、董事制度，七位受訪者有六位表示意見，其中3人支持，3人反對，反對的3位農會領導人都主張依照出資比例分配席次，政府如果想取得較大的主導權，就多出一點錢；不過，有一位農會幹部及二位輔導官員則支持獨立董事與獨立監察人制度，如此符合專業、客觀的要求。

針對農會信用部改由農政單位主管之議，受訪的農會領導人、幹部全部表示支持，他們認為農政、財政雙頭馬車主管，不利於農會監督管理，一致主張由農政單位一條鞭管理農會；但農政官員則反對的聲音較大，不只受訪的官員中有二人表示反對，包括屏政府農業局長及多位農會輔導員都反對由農委會主管金融業務，他們認為農政官員對金融業務專業知識不足，而過去農政、財政兩個系統主管農會未必較差，農政單位因對農會有各種補助，較受農會歡迎，財政單位因常

扮黑臉，所以較不受農會喜愛（訪 5、訪 7）。

針對金融監理，多數受訪者認為在野黨版「委託適當機構檢查」太過模糊，到時候又會為何者才是適當機關起爭論，農會可能又要求須經其同意，如此人情包袱重，將缺乏公正性（訪 3、訪 5、訪 6、訪 7）。南州鄉農會總幹事黃瑞吉認為，目前中央存保公司既是農會的投保單位，又是業務檢查單位，球員兼裁判，未來希望由獨立超然單位辦理比較公正（訪 4），但也有農會主張還是委託中央存保公司監理即可，只要監理一條鞭就好（訪 2），有輔導員主張由行政院成立金融監理委員會負責所有金融機構金檢最好（訪 7）。

至於存款保險單位，有六位受訪者傾向支持在野黨版，在現行的中央存保機制下運作比較有公信力，不用另行設立，以免太過複雜又增加成本，而現行存保機制民眾也比較有信心，只有一人支持行政院版另設獨立的農業金融存保基金。

對於多數在野黨及全國農漁會自救會強烈要求擴大信用部業務範圍，受訪者中有三位農會幹部及一位農會輔導官員表示支持，一位農會幹部及二位農政官員表示反對，支持者認為銀行業務有 22 項，農會不到其一半，實在不公平，應該放寬業務讓農會可與銀行公平競爭，如果競爭不過銀行，那農會才不會有怨言（訪 1、訪 2、訪 4）。不過，放寬業務後對鄉下農會是否有市場，則受訪者有多達五人表示存疑。他們認為，要求擴大農會信用部業務其實是都會型農會喊出來的，都會型農會缺乏農事活動，所以就動腦筋想多辦一點商務業務，反觀鄉下農事活動多，未必有那麼多的商務市場，若辦不好反而會拖垮農會，若業務範圍與項目擴大，人員及專業能力不足，則風險性極高，其實現在許多商務金融都是金融控股公司在做，連銀行都未必敢辦（訪 3、訪 5）；鄉下不只市場不足，而且民眾要買賣外幣、有價證券、辦理信用部卡等，也會找商業銀行，農會應專注於農業金融，辦好存放款即可（訪 7）。

對於行政院要求設授信審議委員會，並且一定金額以上須報全國農業金庫同意或由全國農業金庫辦理，七位受訪者一致表示支持，他們認為如此一來授信才可公開化、透明化，避免農會總幹事濫權舞弊，降低授信風險。過去就是因為未設授信委員會，才會發生許多弊端，因此最近幾年財政部已要求農會設授信委員會，否則像過去「授信 5 P⁴⁸原則抵不過老總一批」，易生弊端（訪 2、訪 3）。

⁴⁸ 金融機構徵信、援信之 5 P 指：People-借款人的信用、聲譽，Purpose-借款的資金用途，Payment-借款的償還來源，Protection-借款的債權擔保，Perspective-借款人事業的未來展望。

至於農會信用部主任人選，受訪者都不反對訂定專業條件，其中三位農政官員一致支持行政院版，除訂定專業條件外，並要求人選須經全國農業金庫審查才可任免，這樣才能避免總幹事權力太大，一起營私舞弊。但農會幹部、領導人則有不同的見解，有一半主張由總幹事任免，並由總幹事負起全責，對總幹事才公平，否則信用部主任出事了，誰要負責（訪 1、訪 2）；但有的認為由總幹事負責提名，全國農業金庫備查，如此一來，總幹事仍然具有指揮權，農業金庫也可在人選把關，這樣的做法是可行的（訪 4），像現在商業銀行稽核人員就必須經 3 分之 2 理監事通過報財政部備查，解聘也須經財政部許可，因此行政院版的規定是合理的（訪 3）。

對於信用部違法處罰，行政院版參考銀行法並新增罰則在農業金融法草案中明訂罰則專章，受訪者意見紛歧，支持與反對者各佔一半，有的主張依現行的銀行法、農會信用部業務管理辦法處理即可（訪 1、訪 5、訪 7），有農政官員認為若增加罰則又會引來農會跳腳（訪 5），但也有農會總幹事認為只要行得正，就不怕罰，政府應鼓勵正派經營者，對於亂搞者要嚴懲（訪 4），也有認為訂定罰則專章可讓農會一目瞭然，避免相關法令分散，讓大家搞不清楚（訪 3、訪 5）。

對於 36 家被合併農會信用部是否則強制歸還農會，讓其復業，受訪的被合併農會都希望能要回信用部，認為農會有了信用部比較好經營，但受訪農政官員全部表示反對，他們認為如此一來，不只違反公平正義，而且農會信用部的資產負債已由銀行承受，農會要拿什麼去要回信用部，這筆錢誰來支付？農業局長黃振龍就認為要求返還信用部給經營不善農會，「根本沒天良，拿老百姓的稅金開玩笑，萬一返還給農會又經營不善，到時候誰要負責？」既然銀行接收農會信用部後，農民還是可以借到錢，不影響農業資金的提供，為什麼要還（訪 5）？也有農會幹部認為，信用部被合併後的財產劃分爭議，可從寬還給農會，讓農會專心經營供銷、推廣等業務，但信用部則不宜再讓其復業，既然沒有能力經營，再經營也可能倒閉。

三、小結

屏東縣是全國各縣市中，農會最早浮現危機，也是問題最嚴重的縣市，對於人為的弊端及組織體制上存在有缺失，不管是受訪的農會總幹事、重要幹部或屏東縣政府農業局長、農會輔導員強調農會一定要徹底的改革，對於不法控空農會者要嚴懲，但對於農會改革的見解，則眾說紛紜，見解不一。

整體而言，農會輔導官員對農會的競爭力及前景比農會幹部覺得較不樂觀，尤其對頗受爭議的農會是否非有信用部不可，農會幹部幾乎都將強調信用部的重要性，儘管像枋寮地區農會、屏東縣農會鹽埔辦事處都曾受到信用部的拖累多年，金融重建基金介入處理並由銀行合併其信用部，對他們而言是「去除包袱」、「割掉毒瘤」，但一談及信用部，還是希望有機會的話，可以再經營信用部，足見信用對農會經營者之吸引力及重要性。由此就可看出，為何政府動用金融重建基金整頓農會信用部，由銀行承受信用部，以及後來施行信用部分級管理的業務限制措施，會遭到那麼激烈的反彈，可說是其來有自。

至於全國農漁會自救會再三痛批財政部，不該由銀行接管承受經營不善之農會信用部，應由鄰近經營良好的農會接管為宜，但由訪談中，可發現農會輔導官員是強烈支持由銀行合併信用部的，而且事實上，全屏東縣根本找不到合乎標準的農會可承接，被認為是縣內經營狀況最好的恆春鎮農會，偏處台灣最南端，離屏東市將近一百公里，離被合併的屏北高樹鄉農會則超過一百二十公里，實在稱不上鄰近，而且該農會也未必有合併其他農會信用部的意願。

對於銀行合併經營不善農會信用部，或許大家意見未必一致，但對於農會自願合併，以擴大經營規模，降低成本，增加競爭力，幾乎受訪都認為這是農會改革的重要道路，只不過經營狀況較佳的恆春鎮農會對於與其他目前經營狀況不是很好的農會合併，則持保留態度，認為要合併就應找北部財力雄厚的農會合併，才能發揮互補作用，由此也可看出，農會立場、狀況不同，見解也有所差異。

農會總幹事權力過大，易生弊端，不只專家學者一再提出批評，連農會輔導官員、甚至農會幹部也有同感，可見對農會監督制衡的重要性，可惜現有體制中，負責農會內部監督制衡的理事會、監事會卻功能不彰，不只專業水準不夠，許多理、監事更成為總幹事的橡皮圖章，甚至聽令於總幹事，因此受到批評，亟須從制度面予以改善。

除了理、監事功能不彰外，與總幹事職權攸關的放款授信工作、信用部主任任免，在農業金融法草案中，朝野意見對立，但在受訪者的態度卻不是如此，包括兩位總幹事在內的所有受訪者都一致支持行政院版的設置授信審議委員會，並對一定金額以上的案件，須提報全國農業金庫審議或由全國農業金庫辦理，此點實在值得在野黨立委及全國農漁會自救會參考；但對於信用部主任的任免則看法

分歧，支持行政院版者主要就是擔心總幹事權力太大，可隨意任免信用部主任，易生弊端，反對者則擔心總幹事對此有責無權。其實，縱使總幹事人選提報全國農業金庫審議，一來全國農業金庫是農會投資的，再者總幹事還是具備提名權，應該不致於有責無權，就如同現有的總幹事遴選制度，總幹事人選還是先經主管機關審核資格再交由理事會遴選一般，總幹事具有提名權，又可調度指揮信用部主任，與過去專家學者建議另設與總幹事平行的總經理制相比，對總幹事權力的影響實在有限，總幹事們實可大方的支持行政院的作法，以示心胸坦蕩。

對於農會主管雙頭馬車及農會信用部業務項目受限，一向備受農會批評，不少專家學者探討農會經營問題時常提出這二個問題，並將農會經營問題與此相連，但訪問結果發現有極大的差異，農會希望信用部歸農政單位管，但經研究者與屏東縣政府農政主管官員接觸發現，他們多數傾向仍為由財政系統來管比較好，因為其金融專業知識有限，擔心無法做好輔導工作。所以如果朝野都認為農會管理一條鞭可改善現行雙頭馬車的缺失，則主管單位的金融專業能力一定要加強，畢竟農業、金融在學術領域往往是兩個不同的系統，而現行的農政官員多屬農政背景，要肩負信用部主管輔導之責，勢必先延攬金融專業人才並加強專業能力，如此一來，在政府組織體制也要跟著變革，才能跟上腳步。

至於在野黨農金版本要求放寬信用部業務經營項目，過去許多農會常將農會經營不善歸咎於業務受限，其實這種說法有卸責之嫌，畢竟對於真正以農民為服務對象的鄉下農會而言，放寬許多商務營業項目，在農村未必有市場，此點不只受訪農政官員一致提出質疑，連農會幹部也未必看好其市場，畢竟要擴充業務，一定要有人力、專業及市場，缺一不可，否則業務擴充反而是風險的增加。

要求擴大農會信用部業務經營範圍及投資全國農業金庫，就有農政官員私下形容屏東縣的農會只是「看人吃米粉，自己在喊熱」，未必有能力去做到。

雖然深度訪談對象不多，但大家對農會改革的看法卻意見紛歧，整體而言，行政院版所受的支持度較高，連農會總幹事及幹部也認同行政院版許多條文，但對照在野黨包括國民黨、台聯、親民黨及無黨籍的農業金融法草案，幾乎照單全收全國農漁會自救會版本，有的黨甚至一字不漏的以自救會版本為該黨版本，這種做法絕對不是基於專業的考量，而是政治考量，討好農漁會、巴結自救會，對農會長遠發展未必有益，而政治力的介入，一向是農會的重要缺失，所以朝野若真得為農會好，對農民及農業有利，則應該理性專業的探討，尤其是審議中的農

業金融法，大可透過理性的討論，異中求同，以農會、農業的長遠發展及農民福祉為最大公約數，千萬不要淪為政治角力，否則將又是農會的一大悲哀。

第五章 結論及研究建議

第一節、結論

台灣的農會歷經百年的演化，由單純的農民團體逐漸轉變為既非職業團體也非合作組織的複雜系統，其所扮演的角色、肩負的任務與所發揮的功能，也隨著時代的變遷而有階段性的變化。

農會在1990年代初期拜農地價格狂飆所賜，曾經創造盈餘的高峰，但因外有金融機構強力競爭、各種新興農業產銷團體設立的挑戰、農業產值減少，以及房地產不景氣、加入WTO等衝擊，內有嚴重的組織體制缺失及人謀不臧的掣肘，幾年後就出現危機。在1996年全體農會尚有1百零2億4千餘萬元盈餘，到了2000年降至13億6千餘萬元，2002年台灣省各農會更進一步出現11億餘元虧損，若無金融重建基金先前介入處理34家經營不善農會信用部，則年度虧損金額恐將數倍於此，農會體質嚴重惡化，到了須徹底改革的階段。

雖然農會成立自救會抨擊政府改革農會措施是要消滅農會，但由本研究得知，如果政府不介入處理改革農會，則不出幾年，絕大多數的農會都要破產而自動消滅。因此，農會已到了非徹底改革的地步，本研究先從影響農會的幾個層面進行探討，接著再針對屏東縣之農會經營轉型進行探討，茲將研究結論，分述如下：

一、與農會經營發展攸關的四大課題

(一)、組織體制方面

農會先天組織體制的設計有許多缺失，在農村經濟繁榮時期，其業績表現尚可掩蓋組織體制的缺失，等到一九八〇年代，台灣社會由農業轉型為工商業，農業生產比重逐漸縮減，農會問題開始顯露，到了一九九〇年代初期，雖曾因房地產狂飆，創造農會營運高峰，但因金融自由化政策的推行，民營金融機構大量增設及信用合作社紛紛改制為地區性商業銀行，金融業競爭益形激烈，農會信用部過去長期獨佔或寡佔的優勢逐漸受到侵蝕，加上近幾年來農業產值的萎縮，房地產持續不景氣，以及人謀不臧，更使農會窘態畢露，其體制上的缺失，已到了非改革不可的地步。

農會興衰榮枯與信用部息息相關，而整個農會及信用部的弊端，除了肇因於內部經營管理不善外，主要是受到農會組織與監督管理體制等問題所影響，而要解決農會問題，有幾個大方向，一是將信用部獨立於農會之外，使信用部免受農會干擾，得以單純針對信用部進行整頓；二是讓經營不善的信用部退出市場，保留經營體制尚佳的農會；三是維持現狀，並同時解決農會及其信用部問題。

在這個方向上，若單純從金融角度看，將農會信用部自農會分開，成立獨立的專營金融機構當然較容易管理，也較能解決問題，如此一來，信用部資金可免為農會其他部門流用，也可不受農會弊端拖累，金融主管機關可專責管理，並擴大其業務範圍，對其經營發展較有助益。不過，依照當前政治、經濟環境予以全盤考量，短期內要將信用部獨立於農會之外幾乎是不可能的理想（吳榮杰、周百隆,2000），因為這會強烈衝擊到農會的組織資源、政治資源、人力資源，勢必遭受既得利益者的反撲及政治勢力的撻伐。然而，農會已無法像過去再依賴信用部盈餘來挹注推廣、供銷等其他部門開支，已是不爭的事實，因此對依賴信用部盈餘做為農會推廣及綜合管理費用的體制必須整個改變。至於讓經營不善的信用部脫離農會的政策，在2001、2002年政府連續兩波整頓基層金融機構，遭遇農漁會強力反撲而受挫後，由商業銀行合併農會信用部的動作也暫時無法繼續下去，現在能做的就是進行「體制內」的改革。

不過，儘管農會改革一時受挫，但農會問題若因循苟且按現狀持續下去，也只是坐以待斃罷了，農會經營者切勿心存僥倖，也不能嘴巴喊著支持改革，一改到與切身有關的權力、利益就抵死不從，再找一大堆理由抗拒，否則將來不只是農會動員向政府抗議，恐怕農民也會向農會抗議，因此農會體制的改革一定要持續下去。

本研究發現，農會存有許多缺失：1、組織屬性與定位不明。2、會員與農會權利義務不明，向心力不足。3、選舉制度不良，難以發揮監督制衡功能。4、複雜的選舉文化影響組織穩定性及易生弊端。5、派系介入經響農會健全經營。6、組成分子多元，幹部未必關心農民。7、權責爭議及監督管理難以落實。8、信用部未具獨立法人，不利於經營。9、組織間缺乏連貫及整合功能，資金難以融通，經營風險高，且對外缺乏單一窗口。10、專業性不足。11、總幹事權力過大，未能落實內部牽制。12、非股金制度，無法迅速擴充淨值，使財務結構不健全。13、缺乏上級農業專業金融機構之最後融通管道。（請參閱本文第二

章第一節)

因此，要解決農會經營危機，宜從農會的功能、組織及信用部管理、監督與輔導等多方面著手改革，才能標本並治。本研究建議從以下幾個方向著手進行組織體制的改革：

- 1、 理性制訂農業金融體法，建構完善的金融體系及監督系統：針對農會組織間缺乏連貫，難以擴大經營規模及競爭力，以及信用部缺乏上級專業金融機構之最後貸款融通管道、農會餘裕資金轉存等問題，朝野各政黨及農會已達成共識，訂定農業金融法，設立農業金庫或農業金庫銀行等農會的上級農業金融機構，以建構完整的農業金融體系，雖然有人質疑金融機構已經過多且高度競爭，農業產值又低，是否有生存的空間，但因此點是許多農經專家學者長期以來的訴求，也取得朝野政黨共識，筆者樂觀其成，但這絕非解決農會問題的萬靈丹，其他改革措施也要同時並進。
- 2、 強化金融監理人才：有關農會管理多頭馬車、權責爭議的老問題，朝野已呼應農會的要求有意將信用部主管機關由財政部移至農委會，不過因金融涉及高度專業性，農業部門金融人才可說是少之又少，一定要先具有足夠的金融專業人才才可以接管，否則解決了一個問題，又製造另一個更嚴重的問題；同時農委會一旦接管農業金融後，就不能再像過去只扮白臉，未來也要經常扮黑臉，確實監督管理，有問題立即糾正處分，不能寬貸。
- 3、 恢復農會股金制：農經專家學者另一爭取多年的訴求，就是要求恢復股金制，此點也獲得政府及朝野政黨支持，不過有人則主張採取股本制。不管是採股金制或股本制，都對提升農民對農會的向心力有助益，也可改善目前農會法迅速累積淨值的缺點，有助於改善農會脆弱的財務結構及經營危機；不過，如此一來，未來農會盈餘是否再能提撥百分之六十二供作農業推廣經費，不無疑問。
- 8、 改善選舉制度及增加理、監事、總幹事的財務責任：農會一向備受詬病的派系介入、內部控管不佳、權能不能制衡、少數人集體舞弊以及複雜選舉文化影響經營穩定性問題，本研究建議徹底檢討現行的農會選

舉制度，增加理、監事及總幹事的財務責任。現行農會法第三十條規定農會理、監事出席法定會議，其決議有違反法令或章程，致損害農會時，應負賠償責任。同時第三十二條規定，農會總幹事執行任務，如有違反法令、章程，致損壞農會時，應負賠償責任。不過，光是這樣的過失責任是不夠的，為加強農會經營者的責任感，並提升社會大眾對農會的信心，宜參照信用合作社法第十九條第一項規定：「信用合作社不能清償存款債務時，其理事及經理人，應負連帶清償之責任。」及同法第二項：「前項責任於理事或經理人解任後，經過二年方能解除。但因有歸責於理事或經理人個人之原因者，不得解除。」之規定，加強理、監事及總幹事對存款人權益的財務責任。如此一來，理、監事責任加重，對於內部控管、監督就會比較用心。

- 9、 增加農會領導幹部金融專業條件：對於農會領導人專業能力不足，又要力保信用部存在，本研究建議理、監事至少要有三分之一以上由金融專業人士擔任，總幹事則需具備金融專業知識，否則應嚴格限制信用部主任的金融專業條件，並避免讓總幹事可隨意任免，以提升管理階層的金融專業能力，又可改善總幹事獨攬大權的弊端，不過由於涉及總幹事權力，難免會遭到反彈。
- 10、 集思廣益為農會尋求定位：農會的定位究竟是職業團體，或是經濟性的企業團體，多年來爭議不休。對於已無信用部業務的農會，可定位為多功能性的合作組織，以結盟方式擴大經營規模，妥善運用現有通路優勢，採取專業經理人管理制度，協助農會拓展運銷業務。

（二）政治力的影響

按照農會法所訂農會宗旨，農會本應以服務農民為主，不宜過度涉入政治，但自日據時代的日本政府或戰後長期執政的國民黨政府，都長期掌握利用農會作為控制農村政治、經濟的組織，近年來隨著台灣的民主化，選舉激烈競爭，政黨及各股政治勢力爭相拉攏農會爭取農村選票，讓農會一直充滿濃濃的政治味。

由於農會深入農村，擁有可觀的政治、經濟網路，加上本身的選舉也極具政治性，政黨要農會的選票，地方政治人物看上農會的重要職務，派系則覬覦農會的政治、經濟利益，在政黨的支持、政治的激盪及制度的缺失中，農會製造派系或是派系介入農會，不只使農會蒙上「黑金」的污名，也嚴重影響到農會的經營管理。

派系、政治力影響農會經營管理，根據本研究主要表現在 1、熱衷派系及政治，使業務受影響。2、容易營私舞弊，使逾期放款或呆帳增加。3 人事任用受派系及政治影響，造成人事不安及不公現象。4、利益分配有派系或政治考量。5、挾政治力量，成為農會改革阻力。6、黑金介入破壞農會形象。7、弊端多，影響農民向心力。8、謠言中傷，影響農會業務發展等方面，因此要求改革的聲音不斷。不過，因為政治關係與網路有助於農會的生存與發展；大社會的政治激烈競爭，各個政治團體與人物對農會緊抓不放；農會經營者的偏差態度行為，使農會要避開政治經營有其困難。

然而，依照台大農業推廣系在幾年前所做的一項民意調查，有 80.86% 的農業正會員，81.21% 的贊助會員，72.11% 的選任人員，76.67% 的聘任人員認為農會不應該參與政治性活動；專家學者更認為「政治與派系介入農會組織對農會組織的影響更甚於 G A T T⁴⁹對農會組織的衝擊」(陳昭郎,1995)。因此，農會領導者應有所體認，要明辨農會政治參與的利弊得失，以及何者當為及不當為，不能只顧私利，或將農會當做政治晉升之階，而罔顧農會及農民權益。

由於政治的壓力不小，農會經營者要有所作為才能頂住政治、派系壓力，避開不必要的政治經營，才能贏得農會組織內外及農民的支持與尊重。

(三) W T O 的衝擊

台灣加入 W T O 雖有助於整體經濟的升級發展，但對農業而言，卻是一項艱鉅的挑戰，在調減關稅、開放市場與削減農業補貼等規範下，一向成本偏高的國產農產品將面臨更大的挑戰。因此，總統陳水扁允諾在三年內編足一千億元的「農產品受進口損害救助基金」，針對今年度最有可能受到進口衝擊的二十項敏感農產品，降低補貼門檻，實施價格穩定措施。

台灣農業產值在 1950 年代曾佔國內生產毛額 29.09% 的高比率，但到了 2001 年卻只剩 1.91%，而且自 1996 年後產值金額也開始下跌，如今加入 W T O 必須開放市場進口，農業產值勢必繼續下跌，對於以農業、農民為主要營運對象的農會而言，也是一項艱鉅的挑戰，尤其近年來農會營運每下愈況，其面臨的挑戰更是嚴苛。

⁴⁹ 即關稅暨貿易總協定，為 W T O 的前身。

不過，危機也是轉機，加入W T O後，為了加速農業的轉型，不只是農業資金需求轉強，政府也將投入更多的資金於農業方面，對農會而言，正可發揮其農業金融的角色；尤其是政府提出的許多農業因應措施中，包括推動策略聯盟、企業化經營、發展精緻農業與休閒農業、農產運銷現代化與多元化、培育現代化青年農民、建立農民社會安全制度等等，都與農會法所明列的農會任務有直接關係，農會應積極的投入，以發揮農會「保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟」的宗旨。

然而，農會因在體制上存有許多缺失，亟待改革，才能因應時代的需求；在心態上，農會領導幹部或員工也應調整，絕不能因為農會是農民組織就固步自封，不求上進，甚至基於一己之私，抗拒改革，或假藉支持改革卻反改革，否則將為時代所淘汰。

台灣加入W T O後，農會的定位與形象必須有所調整，以因應農業結構、農村發展、農業勞動 等可能產生的風險，其方向可朝以下幾點進行：1、確定農會與農業行政機關的合作關係，二者在農民權利義務方面，可分工合作，劃分任務。2、農會需有強而有力的農事指導、資訊提供、行銷通路及市場因應能力等，以保障組織不為時代所淘汰。3、對於目前熱門的策略聯盟或農委會正推動的農會合併，農會應擺脫本位主義，積極考慮。4、農會須強調以客為主的服務態度，爭取農民認同及信賴。

（四）金融機構合併法對農會的改革及衝擊

隨著金融市場開放，農業產值緊縮，加上農會制度及管理上的缺失、政治與與派系介入等人為弊端、信用部業務的限制、W T O的衝擊，使農會信用部逐漸喪失競爭力，不但無法再提供大量盈餘給農會辦理推廣、供銷等業務，而且問題叢生，成為社會的負擔。早在1995年農會爆發一連串的弊案及擠兌風波，各界就要求政府應痛定思痛的大力改革，各項改革及建議案紛紛出籠，可惜因農會反彈及政治考量，錯失改革時機，直到2000年底金融機構合併法公佈施行，賦予法源依據，才開啟改革的序幕。

財政部依據金融機構合併法、金融重建基金設置及管理條例分別於2001年、2002年展開二波的基層金融整頓行動，共有三十四家農會信用部、二家漁會信用部、八家信用合作社遭到銀行合併，緊接著，在2002年8月22日

財政部又頒訂施行農漁會信用部分級管理措施，依照信用部逾期放款比率 10%、15%、25%分級管理，對於逾放比超過 10%者依照分級給予不同程度的業務限制。

雖然過去財政部對於經營不善的農漁會信用部也都會給予業務限制，此次分級管理只是將其過去的相關監理措施制度化、標準化，然因事先宣導溝通不足，且被限制的農漁會家數太多，全國 285 家農漁會信用部中，有多達 220 家必須受到不同程度的業務限制，加上業務限制過於嚴格，對於逾放比較低的表現良好農會又欠缺獎勵措施，終於引發全國農漁會大反彈，認為政府是繼合併 36 家農漁會信用部之後，欲將矛頭對準他們，指責政府此舉是為消滅農漁會信用部、消滅農漁會，所以組織全國農漁會自救會發動一波波的抗爭，並獲得在野黨的聲援支持，因此引發空前激烈的農漁會改革大論戰，最後朝野取得共識，將仿效日本制訂農業金融法，成立全國農業金庫，建構完整的農業金融體系。

然而，對於農業金融法的內容，包括全國農業金庫如何設立、運作及未來農漁會信用部的管理問題，朝野又產生紛歧對立。總計在立法院審議的農業金融法草案共有行政院版、民進黨版、國民黨版、親民黨版、台聯黨版、無黨籍聯盟版等六種版本，其中行政院版與民進黨版類似，其餘四個在野黨版則是農訓協會所提出的全國農漁會自救會版本的翻版。

檢視朝野版本的幾項重大差異，行政院版設置多種規範的機制，勢將削減農、漁會幹部，尤其是總幹事的權力，對現狀衝擊較大，但也較具改革色彩。在野黨版因是農漁會自救會翻版，比較強調農漁會幹部對信用部的主導性，相關的規範機制，自然比較薄弱。

在金融檢查方面，行政院版主張將農業金融機構的管理、監督、檢查、調查業務一元化管理，其中金融檢查及調查業務將委託金融監理機關或金融檢查機關辦理，行政院並研議成立金融監理委員會，以貫徹金融監理一元化原則，在野黨版則只說將委託適當機構檢查。

針對全國農業金庫的經營管理，行政院版根據公司法修正後所設置的外部董事、外部監察人制度，主張引進獨立董事及獨立監察人制度，目的是讓專業、超然的第三人參與經營，可避免農漁會既是全國農業金庫股東，全國農業金庫又負有督導農漁會信用部業務及財務之義務，形成「球員兼裁判」的制度性缺陷，但

在野黨及農漁會自救會卻強烈反對，認為政府欲藉此增加對全國農業金庫的掌控權，雙方互不信任。

對於經營不善農漁會信用部的整頓，行政院版從虧損超過淨值三分之一及逾放比 15% 二個指標著手就要進行專案輔導，而且期限只有一年，逾期未改善就令其所屬農漁會被其他有信用部的農漁會合併。此點以農漁會目前的經營現況，半數以上信用部逾放比超過 15%，農漁會勢必難以接受，力挺農漁會自救會的在野黨也不可能讓步。反觀在野黨版本，不只未提出衡量應否退場的具體指標，對於業務及財務顯著惡化者，先要求「依法」彌補其虧損，再由全國農業金庫協助清理、整頓，清理、整頓無效後又有三年的改善期，再無法改善者才由經營良好的農漁會合併或承受其信用部，這實在對經營不善農漁會太過於寬鬆，甚至有縱容之嫌；而且該版本又未言明彌補虧損之錢何處來？金融重建基金在 2005 年就要退場，屆時要拿什麼錢去彌補？

至於信用部主任的任用權及放款授信審議委員會的設置，攸關總幹事的權力。在信用部主任任免上，在野黨以人事完整性，主張由總幹事任免，行政院版則不只限制其資格、條件，且提升至全國農業金庫層級；行政院版並對放款授信訂定嚴格規定，授信一律送經授信審議委員會審議，一定金額以上更須送到全國農業金庫，將有助於強化授信品質，但可能影響到總幹事權力，在野黨版並無此規定。

對於全國農業金庫的資本總額及政府出資比率爭議，其實若由合作金庫、農民銀行、土地銀行等現有三家農業行庫轉型為全國農業金庫是最理想的狀態，尤其是農會投資相當比率的合作金庫最佳，一來其基礎雄厚，可在現有經營條件下維生，不用擔心新的全國農業金庫能否生存問題，又不用多增加一家行庫使已經過多的金融機構更形擁擠，而且可一舉解除資本總額及政府出資比率的爭議，可惜因合庫員工強烈反對，未能朝此方向進行。

對於全國農業金庫的資本總額到底比照一般商業銀行一百億元即可，或比照工業銀行須達到二百億元，則有討論空間，若以農業資金的需求及農業產值不到國民生產毛額的 2%，則一百億元似乎就夠了，但若其屬性要與合作金庫相似，一方面照顧農業金融吸收下層農漁會轉存款，另一方面拓展商業銀行業務獲取利潤挹注農業，則二百億元也無不可。不過，倘若要一下子拿出二百億元，則應加強內在制約機制、強化風險管理，才能讓人放心，若只牽就現有農漁會幹部，而

忽略內在制約及風險管理，則弄出這麼大的金庫，又要政府出資將近一半，萬一出事了又要政府買單，縱使政府勉為其難的答應，納稅人恐怕也會有異議。

至於強制歸還被合併的 36 家農漁會信用部，若農漁會真得非有信用部不可，信用部又真得能賺錢挹注推廣、供銷，則歸還信用部給農漁會也無不可；然而，一來，銀行是依法合併經營不善信用部，且花了百姓數百億元彌補其虧損，信用部財產是要由農漁會贖回，還是無條件奉送返還？如果要贖回農漁會根本沒錢可買回其財產，若無條件奉送，是否有違社會公義原則？而且不少信用部資產都已過戶到銀行名下，要如何還也是一大問題？其次，銀行已接管經營一段時間，農會信用部復業後，是否也能將客戶一起拉回來？是否能夠賺錢？尤其是南部農業縣的農漁會信用部目前經營狀況普遍不理想，要賺錢挹注推廣、供銷並不容易，萬一要回信用部後又虧損，如何向國人交待？農漁會管理機制若未徹底改革，要回信用部是否會再生弊端？凡此種種，都待從長計議。

所幸在強烈的爭議後，立法院在野黨團同意將農漁會總幹事對信用部主任的任用權改為建議權，金檢及援信也納入行政院版意見，使朝野版本差異縮小。不過，全國農漁會自救會重要幹部卻仍有異議，未來如何制訂，對農會的走向及影響深遠，值得關注。

農會信用部長長期與政治密不可分，政府整頓農會或許不能說無政治的考量，然而，被合併信用部及受分級管理限制業務的農會也不乏由民進黨主導的農會。對於財政部施行信用部分級管理的標準是否過於嚴格？做法是否妥當？政府內部之間的協調欠週慮等，確實值得討論及批評，然而若說因此就要消滅農會、消滅農民，則未免言過其實，事實上，南部地區正是執政黨的大票倉，若說是考量選票，怎有故意去得罪農民，跟自己過不去的道理？再者，要求「金融重建基金條例以優先處理基層金融機構為主，在未解決現有基層金融機構問題前不得先耗費基金於問題商業銀行（例如中興銀行等）」的決議，是國、親兩黨於 2002 年 6 月在立法院提案表決通過的決議，但在農會改革爭議中，在野黨反過來指責政府不先處理問題商業銀行，獨獨對農漁會開刀，是否自相矛盾？對於指責經營不善信用部不應由銀行合併，要由農漁會合併才對，然而金融機構合併法明文規定，只有銀行才可合併，此法是在 2000 年通過，當時國、親兩黨立委獨佔立法院約三分之二席次，若說此項規定不合理，誰該負責任？

從農漁會改革論戰，到陳總統對農漁會分級管理急踩煞車，國、親兩黨協助

農會動員群眾上街頭，都是政治考量下的產物，也使得台灣基層金融改革延宕，付出國際信用評等遭到降級的代價，如今農業金融法在立法院審議，也蒙上濃濃的政治角力，無寧是農會改革的悲哀。

農業金融法草案一旦通過立法，我國的金融體系將面臨農業金融與商業金融一分為二的重大變革。農業金融自成一家，是否確能照顧農漁民的借貸需求，改善信用部逾放嚴重現象，保障存款人權益？或是因其競爭力薄弱、風險性大，另成一個金融大窟窿？或繼續放任不肖農漁會幹部利用信用部放款的便利性，進行圖利特定對象與利益輸送等不法情事？農會是否真得改革，還是披著農業金融法的外衣，本質及體制不變？是否真能讓農會永續經營，真正照顧農民，或只是頭痛醫頭？這些都繫於條文如何制訂，重要性不言可論，希望朝野都能理性討論，在金融改革與照顧農民權益求得雙贏，不要讓政治角力淹沒了理性，否則將是農民、也是農會的悲哀。至於現有農會幹部，也應將眼光放遠，扮演改革的助力而非阻力，不要讓權力慾或個人利益充昏了頭，犧牲了農會改革的契機，畢竟農會確已面臨危機，不改革不行，而在改革爭議中，如何照顧農民才是至上的，其次是讓農會永續經營，幹部的權力及利益應放在最後。

綜觀在整個農會改革之議中，除了涉及監督、控管等機制外，最大的爭議在於農會信用部是否可獨立於農會之外，農會認為如果農會沒有信用部，等於人沒有了「心臟」，就無法存活，其他的供銷、推廣等部門也會因缺乏信用部餘裕資金挹注而失去功能。然而，就目前的實際情形，信用部問題若未徹底解決，農會一樣會因信用部拖累而無法正常營運，如此不只影響農會功能，也會使整體金融環境受重大衝擊。因此讓信用部脫離農會，由政府輔導其他金融機構繼續提供農業資金貸款，並由政府提撥預算，協助農會辦理供銷、推廣業務，重現農會原本的功能，其實是有理性探討辯論的空間，不過此議在農會的強烈反彈及政治壓力下，喪失理性思辨空間，誠屬遺憾。

農會信用部用的改革，不是單純的金融問題，更牽涉到複雜的政治問題，若無強烈的改革決心，政策恐難充分發揮效果。

二、屏東縣之農會經營狀況與轉型革新

(一) 危機與轉型

政府在2001、2002年兩波整頓基層金融行動中，全國共有36家農會信用部被銀行合併，其中屏東縣就獨佔了13家，是全國最嚴重的地區。屏東

縣境農會信用部被合併後，除了尚有資產劃分、互助金問題尚待處理外，全縣 25 家農會，不管有無信用部，目前也都面臨嚴厲的挑戰，並有多家農會存著極大的危機。

在 2000 年，也就是農會信用部被合併的前一年，屏東縣 25 家農會信用部與供銷部虧損合計高達 3.5 億 7 千餘萬元（屏東縣農會只有計入鹽埔辦事處資料），締造屏東縣農會史上年度虧損最高紀錄，更是全國單一縣市年度虧損的最高紀錄。2001 年縣內 12 家農會信用部被合併，其虧損由金融重建基金彌平，此年的虧損才驟降為 4 億 1 千 1 百 1 8 萬元，其中信用部虧損 3 億 8 千零 8 5 萬元（13 家信用部），供銷部虧損 3 千零 3 2 萬元。2002 年再有一家信用部被合併，使得當年的虧損降至 9 千 3 百餘萬元，雖然虧損大為減少，但整體還是呈現虧損狀態。此年供銷部門出現盈餘，虧損來自於信用部。

再就被合併信用部的農會而言，被合併的 13 家農會在 2000 年共有高達 3.5 億 4 千 3 百 4 6 萬元的虧損⁵⁰，2002 年 13 家農會則出現了 1 千 6 百 5 0 萬元盈餘，雖然帳面上出現了盈餘，不過，這一年農委會的三年振興計畫共補助 1 億 3 千 2 百 6 1 萬元。

由此可知，政府動用金融重建基金合併農會信用部確實解除了農會的心頭大患，以最近幾年全縣各農會信用部虧損逐年成倍數成長來看，若再遲緩處理，其虧損勢將迅速擴大，到最後可能會出現沒有資金週轉，存款戶領不到錢的危機，而且處理成本也將大幅增加，因此被合併的農會領導人或農政單位輔導人員都一致認為信用部被合併後比被合併前情況好多了（訪 1、訪 2），而且在帳面上也開始出現盈餘。不過，由於盈餘與農委會三年振興計畫的補助有關，未來如三年振興計畫期限一到，補助減少，農會能否再出現盈餘才是挑戰的開始。

對於尚有信用部的 12 家農會，整體而言，這些農會的營運狀況在過去是比已被合併信用部的 13 家農會好，不過近年來經營狀況也是每下愈況，逾期放款比率不斷攀升，在 2002 年共虧損 9 千 7 百多萬元，其中 7 家有盈餘的農會，合計盈餘只有 1 千 4 百 8 2 萬元，盈餘金額逐年減少；另 5 家農會則虧損達 1 億 1 千 2 百 6 7 萬元，其中有農會資產淨值已呈負數，主動要求政府利用重建基金加以合併。由於盈餘少，虧損多，這 12 家農會所面臨的壓力不遜於其他失去信

⁵⁰ 此虧損只是帳面虧損，不含隱藏性虧損或虛盈實虧部分，如潮州鎮農會在 2000 年盈虧是「0」，2001 則為負 2 億 7 千餘萬元。

用部的農會，尤其是虧損連連的幾家農會，如果營運再無起色，將來負債累積將大於資產，將成為被合併的對象，所面臨的危機與挑戰相當嚴苛；至於帳面上尚有盈餘的農會，由於盈餘逐漸減少，若不改善也可能出現轉盈為虧。

屏東縣內農會過去過度專注於信用部的經營，反而忽略農會本業的推廣、供銷等業務，近年來由於信用部虧損，導致 13 家農會淨值呈現負數，使得信用部被銀行合併，在失去信用部的庇蔭後，農會不得不轉型，迎向新的挑戰；至於尚保有信用部的 12 家農會，有近半數信用部在虧損狀態中，有盈餘的農會則盈餘大不如前，多數農會也體察到信用部已不足為靠，因此開始從事轉型，除紛紛從事多角化經營，尋找生財之道外，也展開各種的策略聯盟，甚至發動前所未見的大規模自願合併。

在行政院農委會及屏東縣政府的輔導下，屏東縣境農會正風起雲湧的推動自願合併，到 2003 年 5 月 20 日止，已有南州、崁頂、新埤、潮州、萬丹、新園、林邊等 7 家農會經由其會員代表大會同意合併，另有枋山、車城二家農會由理事長通過合併案，尚待會員代表大會通過；至於屏東縣農會也興緻勃勃的要與鄉鎮基層農會合併，並由全縣各農會總幹事工作研討會決議推動合併案；此外，還有部分農會尚在觀望中。這波農會自願合併計畫，其規模在全國農會界堪稱是空前僅見，被政府視為未來農會合併的標竿，也是農會轉型改革的大動作。

上述多家農會若能順利合併成為區域農會，則挾其龐大的會員數及區內眾多人口數，將可結合資源、財力、人才，以企業化方式經營，對每個農會的體質、農民權益都有助益，不管是在採購農業資材、生鮮超市貨品、共同運銷業務、人力資源運用等，皆能降低成本，而且經營規模擴大，也可延攬專業人才經營，擴大經營業務範圍，競爭力將比各個農會單打獨鬥強了許多。不過，儘管農會合併意願強烈，政府也積極推動，但因合併牽涉層面甚廣，問題千頭萬緒，包括各家農會資產評價、人員安置、農會名稱及尚保有信用部的南州、崁頂、新埤等三家農會信用部的資金缺口如何處理等等，都有待克服。像潮州鎮農會會員代表大會通過合併案就附帶要求以「潮州」為名，若屏東縣農會也加入合併，合併後順理成章的沿用「屏東縣農會」為名，名稱問題將可迎刃而解，但如縣農會未加入，則各農會間是否會發生名份之爭，尚待觀察。

基層農會的會員全是自然人，但屏東縣農會不只擁有鹽埔辦事處的自然人會員，其主要會員就是全縣 24 家基層農會，其會員性質屬於法人，如果要加入合

併，所涉及的問題將更形複雜。

不過，合併雖然問題、複雜難度高，但最難的就是總幹事等領導人這一關要先跨過去，因為農會合併後，只剩一位總幹事、一位理事長、一位常務監事，許多總幹事、理事、監事都將喪失職務，因此屏東縣多家農會同意合併，可說是跨越最難的關卡，而會讓總幹事們支持合併的主因，一方面是體認到大環境的變遷，農會單打獨鬥不易，另一方面則是為趁勢解決農會信用部現有的資金缺口，而無信用部的農會也期待經由合併後，可重新經營信用業務。如今最難的一關已經跨過，剩下來的就是行政程序及技術上的問題，相信只要大家開誠佈公，還是可以一一克服。

（二）、被合併信用部農會的三年振興計畫

經營不善的農會信用部被合併後，農委會推出三年振興計畫，補助農會人事費、業務費、維護費、旅運費、設備費等，希望讓這些農會在三年內達到自給自足為目標，因此要求農會所研提的振興業務必須具體可行，並評估為服務農民且有利可圖才可。屏東縣 13 家被合併信用部的農會，在 2002、2003 年的振興計畫中，共獲得農委會核定補助 2 億 1 千 7 百餘萬元。。

在營運成果方面，根據農委會（2003）統計，在實施一年振興計畫後，全國 34 家農會 2002 年盈餘較 2001 年提高約 5 千萬元。另根據台灣省農會（2001）、屏東縣政府（2003）統計，在 2000 年 13 家經營不善農會共虧損 3 億 4 千 3 百 4 6 萬元，在 2002 年卻出現 1 千 6 百多萬元盈餘，其中只有 2 家虧損，其餘 11 家接受振興計畫補助輔導的農會全部轉虧為盈。

長久以來，政府都會在事業計畫中給予農會補助。以目前屏東縣 13 家被合併信用部農會的經營狀況來看，雖然多數農會營運狀況有所改善，但等三年振興計畫結束，補助減少，農會能否再創造盈餘，還有待考驗，尤其是目前營運狀況並未大幅改善的部分農會，未來如補助減少，情況堪慮。所以整體而言，未來還是要面臨艱鉅的挑戰。固然政府的補助對農會營運有極大的影響，但也不能一味的依賴政府補助，農會應加強內部管理，並尋找利基，積極拓展振興事業，以增加經濟收入，提高營運績效，才能繼續生存發展，否則勢將遭到淘汰。至於政府，對於肯用心經營、服務農民的農會，應該積極加以扶持，厚植其經營實力。

三、研究個案農會

(一) 枋寮地區農會

枋寮地區農會自1995年開始體質惡化，到了1998年已經虧損非常嚴重，屏東縣政府雖然下令將農會總幹事、理事長一起解除職務，但已無法挽回農會頹勢，終於在2001年政府整頓基層金融行動中，信用部被台灣土地銀行合併。相較於部分農會合併時出現反彈，枋寮地區農會則是敞開雙手歡迎信用部被合併，對枋寮農會而言，信用部被合併可說是卸下沈重的包袱，獲得轉型的契機，在總幹事鄭清水的領導及全體員工的通力打拼下，成為經營不善農會轉型的代表。

針對信用部被合併農會，農委會提出三年振興計畫輔導，並規定，接受補助人事費的農會，其員工薪資每點只能領取三百元的最低標準。枋寮地區農會為了爭取提高待遇，在2002年率先主動不接受補助員工薪資、工資、保險費、加班費等人事費，並善用三年振興計畫補助其他設備及供銷業務經費，結果仍有三百餘萬元的年度盈餘，而且員工還領取每薪點4百元的待遇，並有5個月年終獎金，成為所有被合併信用部農會待遇最好的一家。連不少尚保有信用部的農會員工也未必有此待遇。在枋寮地區農會的激烈下，佳冬鄉農會也自2003年開始未接受補助人事費，希望能早日自力更生，提高員工待遇。

枋寮地區農會的轉型成功，不只獲得農會界的肯定，也獲得主管機關的高度讚揚，農委會輔導處長邱湧忠還特別為文稱讚枋寮地區農會是蛻變成功的個案，「台灣需要更多的鄭清水總幹事及更多像枋寮地區農會的員工」職司農會輔導業務的全國最高主管，對枋寮地區農會全體員工的極高度肯定，無疑給枋寮地區農會在改革之路上注入一股強心劑。

綜觀枋寮地區農會能夠轉型成功，最大的因素在於員工們革新又革心，徹底的改造了組織文化，全體上下將士用命，強調服務到家、服務到田，受到農民的肯定，另一方面是農會善用當地豐沛的農特產品資源，抓準方向，加強蓮霧、芒果等共同運銷業務及辦理農業資材銷售，善用光波選別機加強果品分級，創造可觀的營業額；再者，政府的支持及輔導也是要因之一，因為枋寮地區農會長期被掏空，要辦理振興業務缺乏資金及設備，在信用部被接管後，連上班的地方也沒有，但幸有農委會三年振興計畫的支持協助，才能順利推動供銷業務，而農會捨棄人事費補助，爭取更多的振興業務所需的場所、設備等補助，對農會的長遠發展較有助益。

儘管枋寮地區農會的轉型，有了良好的成果，也被視為典範之一，也對其他被合併信用部農會產生良好的激勵作用，但因整體農會經營環境還是相當艱困，農會面臨的挑戰仍多，未來在三年振興計畫結束後，能否站穩腳步，自力更生，仍待考驗與觀察，農會不能因此自滿而鬆懈下來。

（二）屏東縣農會鹽埔辦事處

屏東縣農會鹽埔辦事處原名鹽埔鄉農會，是第一家因為信用部擠兌而倒閉被合併的農會，在1996年被屏東縣農會合併後由於積弊甚深，營運未見改善，在2001年信用部再被合併，在6年內二度遭到合併，在全國只有她與台灣省農會中壢辦事處。其信用部被合併像「割掉毒瘤」一般（訪2），讓農會負擔及經營比以前輕鬆，得以進行轉型革新，並在開源節流，加強供銷業務，以及在農委會三年振興計畫的補助人事、業務費下，終於轉虧為盈，在2002年盈餘50萬5千元，這是從鹽埔鄉農會到鹽埔辦事處再到信用部被合併，7年來首度出現盈餘。不過，雖然表現上出現盈餘，但因2002年接受農委會振興計畫補助人事費3百71萬5千元、業務費1百17萬5千元，若扣除這些補助，實際上鹽埔辦事處還是處於虧損狀態，只不過虧損情況比擁有信用部時一年虧損一億餘元大幅減少。

以目前鹽埔辦理情況，離農委會三年振興計畫，要求被合併信用部農會在三年內達到自給自足的目標，仍有相當遙遠的距離，因此，鹽埔辦事處急於爭取農委會補助，希望透過三年振興計畫輔導建立生財事業，不過，由於政府財政困難，無法如願以償，而農會本身又欠缺財源投資，使農會的轉型面臨阻力。

鹽埔鄉農漁牧業都相當發達，其人口數、農業條件與枋寮地區農會不相上下，而過去農會所發生的弊端及給鄉民的壞印象也幾乎可與枋寮農會相提並論，然而，枋寮地區農會卻能在信用部被合併後，迅速站起來，成為農會轉型成功的模範農會，其經驗實值得鹽埔辦事處參考。

鹽埔鄉由於不良的政治生態，尖銳的派系對立，一向備受詬病，不但阻礙地方建設發展，也對農會有不利的影響，雖然在屏東縣農會接管幾年來，盡力去除派系的負面作用，要求員工服務農民不要再有派系之分，但派系的陰影仍在，鹽埔辦事處如要轉型成功，除了要加強服務，以重振農會形象外，也要加強溝通，化解派系歧見或減少派系阻力，才能擴大農會業務量，增加收入。

目前鹽埔辦事處最需要做的是「自助人助」，一方面強化服務品質，爭取鄉民認同，另一方面也亟需政府輔導補助，因此農委會除了應善用鹽埔鄉的人口、農業資源，提出可以服務農民又具有營收的計畫，來爭取政府支持，而政府除了在三年振興計畫中補助人事費、業務費，以協助其度過難關外，在振興事業上也應擇優支持，如此農會才有可能重新站起來，達到自力更生的目標。否則等到農委會不再補助人事費、業務費等經常性開支時，農會該何去何從？

此外，在 6 年間歷經二次合併經驗的屏東縣農會鹽埔辦事處，由於縣農會有意與鄉鎮農會合併，並獲得全縣各鄉鎮市農會總幹事支持，不過由於縣農會主要的會員是 24 家基層農會的法人會員，而目前縣內已由會員代表大會或理事會通過合併的 9 家基層農會，其會員則屬自然人，二者有其差異性，增添合併上的複雜性，如果因為自然人會員、法人會員尚難解決，其實屏東縣農會倒可與鹽埔辦事處分開處理，先讓鹽埔辦事處與其他基層農會合併，以擴大經營規模，改善現有體質。因為屏東縣農會先前已決議將鹽埔辦事處歸還地方重新籌設農會，而鹽埔辦事處主任洪景旻也大力倡導合併案，此時合併案如火如荼的進行，正是鹽埔辦事處透過合併轉型的好契機。

（三）恆春鎮農會

恆春鎮農會服務的轄區人口數及會員數，在屏東縣 25 家農會中，只能算是中等的農會，但卻能從一家問題農會逐漸成為全縣營運狀況最好的農會，自從 1997 年以來，一直是全縣盈餘狀況最佳的農會，分析其能夠成為縣內模範農會的原因，除了經營者用心經營外，該鎮觀光旅遊事業發達，且位於台灣最南端，銀行相對競爭不是特別激烈（訪 3），也是其能夠維持良好業績的原因。

雖然受衝擊程度較少，但近幾年來大環境的改變還是對恆春鎮農會的營運造成一定程度的影響，在 1996 年信用部逾期放款比率突由原有的 1.71% 大幅躍升為 4.58%，接著幾年來逾放比持續升高，盈餘卻逐年減少，雖然 2002 年仍擁有 8 百 3 6 萬元盈餘，為全縣盈餘最高的農會，但與六年前相比卻少了一半。在農業方面，恆春鎮三大作物的水稻、可可椰子、洋蔥近幾年產銷狀況都不太理想。

在金融、農業經營大環境都不太理想的狀況下，恆春鎮農會儘管目前經營狀況仍算穩健，但也察覺到非轉型不可，不能過度依賴信用部。在金融方面，該農會採取市場導向調整利率政策，以設法保住優良客戶，放款則採取保守授信政策，

並加強逾期放款催收，適度提列呆帳準備金，以維護農會體質，此外，並加強員工理財及金融專業知能，訓練使每位員工都成為業務員；信用部之外，則採取多角化經營，成立休閒旅遊部推動觀光事業、結合恆春半島其他農會推展有機農業等，都是農會改革的具體行動。

恆春鎮農會轄區擁有國內旅遊熱門景點的墾丁國家公園，觀光事業發達，因此朝向休閒旅遊及有機農業發展，可說是佔盡天時地利，是轉型的利器，目前重要的是人和，即如何善用農會的優勢，掌握機會，妥善規劃及營運管理，才是成敗的關鍵。

另外，由於農會經營環境不佳，農會普遍縮減員額之際，恆春鎮農會雖以業績來維持其可觀的員額支出，然而，人無遠慮必有近憂，恆春鎮農會如要維持此近百人的員工數，必須再創造更多的業務及盈餘才可，雖然目前農會實際員工數量，仍比主管機關屏東縣政府所核定的員額數略少，但還是有必要針對員額數進行檢討，開源節流，以繼續維持農會營景。

恆春鎮農會多年來穩健用心的經營，才能創造良好業績，未受大環境不利所擊垮，而成為屏東縣盈餘狀況最佳的模範農會，如今面對金融、農業經營環境的持續不利，該農會有所警覺，未以營業狀況冠居全縣而沾沾自喜，實是好現象。

（四）南州鄉農會

南州鄉農會是地狹人少的小型農會，為了生存發展，農會早已從事多角化的經營，包括托兒所、診所、套袋廠、農牧廢棄物資源處理中心、生鮮超市等，可說是縣內相當早投入多角化經營的農會，不過，近年來，一向是農會賺錢生財支柱的信用部，因逾期放款升高，盈餘日減，露出警訊，原有的供銷業務如套袋廠也面臨威脅，因此南州鄉農會除了在供銷業務繼續朝多角化經營並提升品質，信用部加強逾期放款催收外，也朝向另一個層次的轉型，即推動農會合併，並以策略聯盟方式，推動屏東縣各級農會農業資材共同採購中心、環保餐具設廠計畫等，南州鄉農會總幹事黃瑞吉也成為農會這一波改革的一位重要推手，充分展現該農會推動轉型的靈活度及其格局。

由國外日本農協不斷合併，到國內金融控股公司相繼成立，連鎖超商、大賣場、大型百貨公司嚴重威脅傳統商店，可見農會要再單打獨鬥已不易生存，因此農會之間必須充分合作，南州鄉農會發動農會合併及以策略聯盟發展事業，方向

是正確的，這也是農政單位及許多專家學者所一再建議的改革方向，只不夠推動農會合併涉及組織重整，有其困難度，尤其一下子七家以上農會合併，在國內尚屬創舉，涉及的問題甚多，除了必須各家農會開誠佈公，拋開本位主義外，也須政府單位大力協助促成，方可竟其功。

至於以策略聯盟方式投資事業，可以達到規模化及降低成本的目標，但所投資的事業一定要審慎評估，才能降低風險。

（五）、個案綜合分析

綜觀本研究所選取的四家農會，枋寮地區農會是經營不善農會蛻變成功的代表案例，屏東縣農會鹽埔辦事處是縣內唯一在六年內二度遭到合併命運的農會，恆春鎮農會是全縣盈餘狀況最佳的模範農會，南州鄉農會雖小但格局大，成為推動合併及策略聯盟的急先鋒，儘管四家農會狀況各有不同，但都充分體認農會非轉型不可，而其轉型成敗也極具指標作用。

在轉型的策略上，四家農會都欲朝向多角化經營，而且主張透過策略聯盟擴大經營規模，但對於農會是否推動合併，態度上則略有不同，南州、鹽埔都積極主張推動合併；枋寮農會也認為合併是將來要走的道路，不過對於是否加入此次合併行動，則尚在觀望中；恆春鎮農會則對此次合併案興趣缺缺。雖然農會自願合併案推動過程不像整頓基層金融的強制合併行動及農業金改爭議，激盪出狂熱的火花，吸引媒體高度關注，但其成敗對農會的改革及影響無疑是深遠的，如果屏東縣多家農會能順利合併成為一家，有可能成為未來推動農會合併的指標，將對百年農會帶來極大的衝擊及影響。

綜觀農會的改革，在經營環境不佳時，須開源節流，善用地方資源，尋找生財利基，並強化內部管理，加強服務，以爭取農民認同。枋寮地區農會善用地方資源強化供銷，員工士氣高昂及主動放棄補助人事費的勇氣決心，令人激賞；恆春鎮農會穩健經營，以及南州鄉農會小農會大格局的改革，都是值得鼓勵及借鏡。屏東縣農會鹽埔辦事處雖然也欲積極改革，並建立自力更生的事業，但必須仰賴政府的支持，才能推動振興計畫。

從個案研究中，可以發現一個事實，就是在過去信用部賺錢時，農會對於政府的倚賴程度相對較低，如今經營困難，加深農會對於政府的倚賴性，不只失去信用部的農會依賴政府的三年振興事業計畫補助經費，以便建立生財事業，達到自力更生的目標，擁有信用部的農會欲推動一些大計畫也須要政府輔導補助經

費，尤其是像農會合併這種涉及組織變革的大規模改革，更須政府提出配套措施。由此可知，政府的態度對農會的生存發展，具有舉足輕重的地步。

本研究所選取的 4 家個案農會雖然經營或改革成效未盡相同，但其經營者都被主管機關認為是屬於用心經營型的，相較於他們，屏東縣還有部分農會得過且過，經營不用心，前景堪慮。

三、農會改革意見探討

屏東縣是全國各縣市中，農會最早浮現危機，也是問題最嚴重的縣市，對於人為的弊端及組織體制上存在有缺失，不管是受訪的農會總幹事、重要幹部或屏東縣政府農業局長、農會輔導員都一致強調農會一定要徹底的改革，對於不法掏空農會者要嚴懲，但對於農會改革的見解，則眾說紛紜，見解不一。

整體而言，農會輔導官員對農會的競爭力及前景比農會幹部覺得較不樂觀，尤其對頗受爭議的農會是否非有信用部不可，農會幹部幾乎都將強調信用部的重要性，連曾受到信用部的拖累多年，好不容易由金融重建基金為其「去除包袱」、「割掉毒瘤」的枋寮地區農會、屏東縣農會鹽埔辦事處，也希望有機會的話，可以再經營信用部，足見信用對農會經營者之吸引力及重要性。由此可看出，為何政府動用金融重建基金整頓農會信用部，由銀行承受信用部，以及後來施行信用部分級管理的業務限制措施，會遭到那麼激烈的反彈。

至於全國農漁會自救會再三痛批財政部，不該由銀行接管承受經營不善之農會信用部，應由鄰近經營良好的農會接管為宜，但由訪談中，可發現農會輔導官員都強烈支持由銀行合併信用部，而且事實上，按照這樣的條件，全屏東縣幾乎找不到合乎標準的農會可承接，而被認為是縣內經營狀況最好的恆春鎮農會，則距離其他被合併信用部農會相當遙遠，稱不上鄰近，而且該農會也未必有合併其他農會信用部的意願。

對於銀行合併經營不善農會信用部，或許大家意見未必一致，但對於農會自願合併，以擴大經營規模，降低成本，增加競爭力，幾乎受訪都認為這是農會改革的重要道路，只不過經營狀況較佳的恆春鎮農會對於與其他目前經營狀況不是很好的農會合併，則持保留態度，認為要合併就應找北部財力雄厚的農會合併，才能發揮互補作用，由此也可看出，農會立場、狀況不同，見解也有所差異。

農會總幹事權力過大，易生弊端，不只專家學者再三批評，連農會輔導官員、甚至農會幹部也有同感，可見對農會監督制衡的重要性，可惜現有體制中，負責農會內部監督制衡的理事會、監事會卻功能不彰，不只專業水準不夠，許多理、監事更成為總幹事的橡皮圖章，甚至聽令於總幹事，因此受到批評，亟須從制度面予以改善。

除了理、監事功能不彰外，與總幹事職權攸關的放款授信工作、信用部主任任免，在農業金融法草案中，朝野意見對立，但在受訪者的態度卻不是如此，包括兩位總幹事在內的所有受訪者都一致支持行政院版的設置授信審議委員會，並對一定金額以上的案件，須提報全國農業金庫審議或由全國農業金庫辦理，此點實在值得在野黨立委及全國農漁會自救會參考；但對於信用部主任的任免則看法分歧，支持行政院版者主要就是擔心總幹事權力太大，可隨意任免信用部主任，易生弊端，反對者則擔心總幹事對此有責無權。其實，縱使總幹事人選提報全國農業金庫審議，一來全國農業金庫是農會投資的，再者總幹事還是具備提名權，應該不致於有責無權，就如同現有的總幹事遴選制度，總幹事人選還是先經主管機關審核資格再交由理事會遴選一般，總幹事具有提名權，又可調度指揮信用部主任，與過去專家學者建議另設與總幹事平行的總經理制相比，對總幹事權力的影響實在有限，總幹事們實可大方的支持行政院的作法，以示心胸坦蕩。

對於農會主管雙頭馬車及農會信用部業務項目受限，一向備受農會批評，不少專家學者探討農會經營問題時常提出這二個問題，並將農會經營問題與此相連，但訪問結果發現有極大的差異，農會希望信用部歸農政單位管，但經研究者與屏東縣政府農政主管官員接觸發現，他們多數傾向仍為由財政系統來管比較好，因為其金融專業知識有限，擔心無法做好輔導工作。所以如果朝野都認為農會管理一條鞭可改善現行雙頭馬車的缺失，則主管單位的金融專業能力一定要加強，才能避免監督不力，再出問題。

至於在野黨農金版本要求放寬信用部業務經營項目，過去許多農會常將農會經營不善歸咎於業務受限，其實這種說法有卸責之嫌，畢竟對於真正以農民為服務對象的鄉下農會而言，放寬許多商務營業項目，在農村未必有市場，此點不只受訪農政官員一致提出質疑，連部分農會幹部也未必看好其市場，畢竟要擴充業務，一定要有人力、專業及市場，缺一不可，否則業務擴充反而是風險的增加。

要求擴大農會信用部業務經營範圍及投資全國農業金庫，就有農政官員私下形容屏東縣的農會只是「看人吃米粉，自己在喊熱」，未必有能力去做到。

雖然深度訪談對象不多，但大家對農會改革的看法卻意見紛歧，整體而言，對於農業金融法草案，行政院版所受的支持度較在野黨版高，連農會總幹事及幹部也認同行政院版許多條文，但對照在野黨包括國民黨、台聯、親民黨及無黨籍的農業金融法草案，幾乎照單全收全國農漁會自救會版本，有的黨甚至一字不漏的以自救會版本為該黨版本，這種做法絕對不是基於專業的考量，而是政治考量，討好農漁會、巴結自救會，對農會長遠發展未必有益，而政治力的介入，一向是農會的重要缺失，所以朝野若真得為農會好，對農民及農業有利，則應該理性專業的探討，尤其是審議中的農業金融法，大可透過理性的討論，異中求同，以農會、農業的長遠發展及農民福祉為最大公約數，千萬不要淪為政治角力，否則將又是農會的一大悲哀。

四、綜合結論

(一) 農會由盈轉虧，體質惡化，以南部農業縣最為嚴重：台灣農會由1996年總盈餘1百零5億餘元一路下滑，到2001年總盈餘出現負2億4千餘萬元，2002年台灣省部分更虧損11億餘元，體質嚴重惡化，絕不能等閒視之，或粉飾太平，尤其是農會界最在意的信用部，更是虧損的主要來源；而在全體農會中，又以中南部農業縣的農會信用部經營體質最差，對於農會宣稱要用信用部盈餘來挹注農業推廣，造福農民，無疑是極大的諷刺。

(二) 農會體制缺失多，從內部管理制衡到外部監督都亟待改善：農會經營體質惡化除了歸咎於大環境外，其體制已難適應時代的變遷及自由化帶來的競爭衝擊，因此必須徹底改革，不能再墨守成規。

(三) 合併經營不善信用部，解決農會心腹大患，但做法上應力求週延：政府整頓基層金融，合併34家農會信用部，其實是解決農會的心腹大患，讓這些農會減輕嚴重的包袱與負擔，得以從事改革，否則其虧損將持續擴大，最後不只要步入過去中壢市農會、鹽埔鄉農會破產的後塵，而且可能引發金融風暴等不良後遺症。所以真正所謂的消滅農會，就是任令其自生自滅。其次，許多農會及政治勢力在指責政府「消滅信用部，消滅農會」的同時，卻刻意忽略了其實多數被合併農會，早在合併之前，就己由其農會會員代表大會決議讓出信用部經營權，有的農會甚至已決議多年，還要求政府趕快找銀行來加以合併或概括承受。不過，在合併過程中，對資產的評估及資訊的公開透明化不足，以致引發農會的疑慮，讓農會質疑政府圖利銀行，也讓政治力有介入的機會，以訛傳訛，增加農會改革

的困擾。

(四) 農會轉型革新後，供銷業務有起色，信用部問題依舊嚴重：農會界長期以來偏重信用部營利，忽略供銷、推廣業務的經營，在信用部經營艱困後，不少農會開始重視供銷、推廣等業務，雖然整體而言，供銷業務仍呈現虧損，但已大有改善，反倒是信用部問題日益嚴重，亟待改善。

(五) 農委會三年振興計畫，使失去信用部農會轉虧為盈，未來政府態度對農會存亡發展影響甚大：屏東縣 13 家被合併信用部的農會，在被合併的前一年 2000 年共出現高達 35 億餘元的巨額虧損，但在 2002 年卻有了 2 千 7 百餘萬元盈餘，其中只有一家還有虧損，這些農會能夠轉虧為盈，政府三年振興計畫的補助輔導功不可沒，等 2003、2004 年底三年振興計畫到期後，農會能否達到自力更生的目標，還有待考驗，屆時政府態度將對一些經營狀況比較不理想的農會，具有決定性的影響。

(六) 農業金融法草案，行政院版整體而言，優於在野黨版，但在野黨版也有值得參考借鏡之處：農業金融法及全國農業金庫是因為農會經營危機及改革而產生，其內容一定要能夠針砭農會現有缺失，不能因政治力介入，而向既得利益者屈服，使其有改革之名無改革之實。整體而言，行政院版較具改革色彩，在野黨版就是全國農漁會自救會的翻版，比較傾向維護既得利益者。

(七) 南部農業縣缺乏投資全國農業金庫的能力，有能力投資者反而是農業色彩淡薄的北部農會，為免屆時全國農業金庫經營方向偏離農業，政府可考慮增加投資比例，以增加對農會的影響力。

(八) 農會是否能夠代表農民值得商榷：農會政治性格濃厚，長久以來，農會領導人以國民黨籍佔絕大多數，國民黨也一直相當倚重農會的輔選功能，然而最近幾次大選，包括本屆總統、縣市長及立委選舉，國民黨都在農業縣吃了大敗仗，反而是與農會淵源較淺的民進黨大獲勝利，由此可見農會與農民在某些方面，是有相當的落差；其次，農會組成分子日益複雜，目前農會界資產及營運規模、盈餘最多的都是都會區農會，尤其是北部地區，像全國存、放款及盈餘最多的板橋市農會，雖然擁有超過 3 百億存款，4 萬名會員，但事實上，真正的會員只有 1 千 8 百多人，另外的 3 萬 8 千多人都是贊助會員，其區域內的農地、農民極其有限，存款來源、放款對象，農民及農業所佔的比率微乎其微，偏偏她又是全國

最有份量的農會，其對農民或農業的代表性值得商榷。

第二節、綜合建議

隨著經濟發展、社會產業結構的變化，台灣金融環境競爭激烈，農業產值日減，各種新興的農業產銷團體又紛紛出現，過去農會經營獨佔或寡佔的利基逐漸流失。儘管在2002年11月農會界發動大遊行，展現組織動員的強大能量，但還是無法掩蓋其內憂外患的經營危機，改革對農會而言，已是不得不走的一條路，但農會改革涉及層面甚廣，除了經營者本身在經營策略要進行調整外，與農會攸關的農業金融法、農會法等法律的制訂、修訂也要能夠配合，才能讓改革發揮更大的功效，以下針對幾點大方向，提供農會經營及當局檢討、制訂法令之參考：

- (一) 以專業角度修改法令，避免政治力過度介入：正在立法院審議中的農業金融法及欲修改的農會法，在政治力的介入下，缺乏理性的思辯空間，形成政治角力的祭品，實在令人憂心。農會過去因政治過度的介入，造成許多流弊，如今朝野各政黨及農會本身似乎又要重蹈覆轍，實非農會及農民之福。因此農會相關法令的制訂或修改，一定要以專業考量，並將農會現行缺失及弊端的改進，反應在法令的訂定上。
- (二) 走合併路線：透過農會合併，精簡農會人事開支，擴大營運規模，節省營運開支，改變過去以鄉鎮市為單位設置的農會制度，甚至一個縣市只設一個農會。
- (三) 推動策略聯盟：農會要合併涉及層面甚廣，不是一蹴可幾，在未合併前，農會可朝向策略聯盟方向進行，以農會在全國各地龐大的組織及經營據點，透過策略聯盟方式合作，不只可降低採購成本，也可建立良好的行銷網。
- (四) 降低經營成本，提升專業服務：引進企業化的理念，降低農會人事、行政成本，並加強專業服務及服務一貫化的態度，擴展農會經營業務。
- (五) 開闢新財源：以往農會的經營業務偏重信用部的金融服務，但未來農會的角色應隨著時代趨勢的變化有所調整，對於與農業相關的新興服務產業、供銷推廣事務應是一個可發展的業務，在傳統農會角色外，

尋求新的業務，拓展農會功能，增加農會收益。

- (六) 尋求利基及加強投資風險評估:農會有其優勢及弱點，在從事多角化經營是要掌握本身的優勢及利基，尋求核心能力，善用 S W O T 分析，並強化投資風險評估，以減少投資風險。
- (七) 加強部門整合相輔相成:農會有信用、供銷、推廣、保險等部門，各部門可互相連結，如信用部可與供銷、推廣結合，增加存款、放款；推廣部門可協助供銷、信用等業務行銷，相輔相成。
- (八) 農業推廣業務的重新定位：以往農會依賴信用部盈餘提撥辦理推廣業務，如今信用部已經無法再提供盈餘辦理推廣工作，政府應肩負起農業推廣的責任，如果推廣工作適合農會辦理者，則由政府撥補經費委託農會辦理，但如像農業技術及創新管理推廣等適合由農業改良場辦理者，則由農業改良場辦理，農會則站在協助的角色。
- (九) 革新又革心：農會的改革除了要與時俱進的創新外，經營者也要革心，不要再有「沒有農會就沒有農業」、「消滅農會等於消滅農民」等老大心態，也不要墨守成規抗拒改革，須知環境已經改變，過去包括銀行、學校、電視台、報紙等等許多等著顧客上門仍照賺不賠的行業，現在只要經營不善，隨時都會倒閉，甚至連執政黨都會輪替了，農會應引以為鑑，不要再有「捨我其誰」的心態。
- (十) 主管官員應強化監督輔導能力:農會經營艱困，除了經營者本身要提升專業能力及素質，職司監督輔導的政府官員，也要與時俱進，才能發揮監督輔導能力。

第三節、研究貢獻

農會已到了非改革的地步。由於屏東縣是全國農會最早出問題、也是問題最嚴重的地方，本研究又是第一個以屏東縣之農會轉型革新為題的論文，期盼能提供農會從事改革之參考，不管是屏東縣之農會或是其他縣市農會，都希望能給予一些借鏡，畢竟他山之石可以攻錯。何況本研究除了進行個案研究及訪談分析之外，也廣泛蒐集與農會危機與改革有關的資料，並經過歸納整理分析，不只期盼

對農會改革發揮一些助力外，也應能對後續研究者提供野人獻曝的參考價值。

農業金融法的制訂、農會法修訂及全國農業金庫的成立，正是農會改革論戰激盪下的產物，目前整個法令正在立法院審議中，並未如期於2003年上半會期通過，為此朝野互相指責對方，希望在高度爭議中，本研究能提供制訂及修改法令之參考，俾利於農會改革。不過，此案如果一如過去，政治勝過公理，鬥力不講理的話，則下場可想而知，一定是在野黨版獲勝，因為連一向與執政的民進黨站在同陣線的台灣團結聯盟，在農金法草案也與國民黨、親民黨、無黨籍聯盟一樣採取全國農漁會自救會版本，民進黨版、行政院版必敗無疑；如果真無論理協調空間，則本研究期盼在這方面發揮參考價值，也就如緣木求魚了。

此外，本研究經由詳細分析比對各項資料及查證發現，目前廣泛被研究農會者及政府、農會界參考引用的「台灣區各級農會年報」，資料錯誤甚多。這個每年由行政院農委會輔導、台灣省農會編印的年報，其資料是由各農會所提報，由於農會承辦人員的異動，對業務未必了解以及編印時的疏露不查等因素，使得資料出現不少嚴重的錯誤，例如，2002年版（統計2001年資料）台灣省部分的農業產銷班、四健會、家政班就出現很離譜的錯誤，分明台灣省農會及各縣農會並無產銷班（台灣省農會中壢辦事處、屏東縣農會鹽埔辦事處除外），但年報中台灣省農會卻記載著12,000班的產銷班，縣市級農會也有3,866班，加上基層農會7,151班，合計全省產銷班多達2萬3千多班，比前一年的9,855班，暴增近1萬3千班，經向屏東縣政府農業局、屏東縣農會、台灣省農會輔導部等單位查證才知，是台灣省農會及部分縣農會將所輔導的下級產銷班也列入，等於是同一個農會的產銷班數量，在縣農會、省農會又被重複列入，而台灣省農會編印時不查也重複計算，使得產銷班數量及人數憑空多出了一倍多，但在基層農會產銷班卻又漏列屏東市農會、長治鄉農會（第111頁）。此情形不只產銷班如此，家政班、四健會也是這樣（第9、10頁），許多研究者不查加以引述，就會形成以訛傳訛的現象。在同一本年報中，屏東縣各農會信用部的存放款比率平均28點66，也比事實低了許多，可能是誤將沒有信用部的農會也平均計算進去（第352頁）。

再舉另外一例，研究者手上的1999年版年報就有不同的二種版本，一本是數量計算錯誤甚多的「錯誤版」，一本是已更正過的，研究者稱為「更正版」。此外，屏東縣農會與鹽埔辦事處的資料，也一再在年報中漏列，在1999年版中，屏東縣農會信用部記載虧損3億9千5百餘萬元，在2000年版卻無屏東

縣農會信用盈虧資料，影響所及，全省的盈虧統計數據也跟著錯誤，而在同一年版屏東縣農會放款資料只有 5 千多萬元，明顯的漏列了屏東縣農會鹽埔辦事處的資料。經查在 2000 版、2001 年版，所有有關鹽埔辦事處的資料全部付諸闕如。

此外，供銷的數據也有不少漏列者，錯誤之處不勝枚舉。

除了資料漏列或計算錯誤外，也有不少產銷班、四健會、家政班名存實亡，縱使將前述產銷班重複計算部分扣除，台灣區各級農會年報所載的產銷班數量及人數，也比農委會農業產銷班資訊服務網所統計的數據多出許多。

另外，同樣是去年屏東縣各農會盈虧統計數據，台灣省農會輔導部所編印的九十一年度台灣省各級農會盈虧餘絀統計表與屏東縣政府農業局所提供資料不符，經查證是長治鄉、潮州鎮二農會向省農會所提報的供銷數據將前一年的虧損也累計進去，導致省農會資料出現錯誤。

除此之外，屏東縣農會在 2000 年會員代表大會議程及議案書的盈虧餘絀表，未列前一年的金融事業部門盈虧，因為當時屏東縣農會信用部還未被合併，不知為何未列？

所以不厭其煩的列舉這麼多問題，一方面是證明本研究的艱辛，更重要的是提醒未來相關研究者，對於農會的相關數據一定要謹慎以對，以免以訛傳訛。也算是本研究對後續研究的一點貢獻。

除了資料統計問題外，人為的刻意扭曲或隱瞞事實，也值得針對研究者注意，例如，政府整頓基層金融，銀行合併 36 家農漁會信用部，在有些研究中，就刻意突顯農漁會的抗爭激烈程度，其實當時真正抗爭的農會只有少數幾家，整個接收過程還算相當平和，有的農漁會還歡迎被接收，但事實卻被以偏蓋全的抗爭所遮掩，並忽略了這些農漁會多數在被接收信用部之前，已由各該農漁會的會員代表大會決議讓出信用部經營權。此點，後續如果有人欲探討 36 家農漁會信用部是否應該歸還原農漁會時？也不應加以忽略。

第四節、研究限制與後續研究建議

一、研究限制

農會是一個複雜、奇特又龐大的組織，本研究試圖從影響農會的多個面向由廣而深的探討屏東縣境農會的經營危機與轉型革新，然因農會涉及的層面太廣，其業務不只涵蓋農業、金融兩個不同領域，更有其複雜的政治、歷史背景，連農會主管官員、甚至許多農會經營者，都無法在這些不同的領域上兼容並蓄的深入了解，研究者在研究過程中，雖然廣泛的接觸研讀許多資料，並不斷的請益，但畢竟限於所學，無法做更精闢的探討。

其次，有關農會改革的見解，整體而言，農經學者與財經金融學者有明顯的差異，農會的說法與政府的說法又南轅北轍，政黨間更是口沫橫飛，在解讀與判斷上，雖然希望力求公允客觀，但恐難免流於主觀，顧此失彼。

再者，所蒐集到的相關數據，不乏在數字上有出入或疏漏錯誤者，如前節所述，連一向廣泛被引用的台灣區各級農會年報資料也錯誤連連；另像枋寮地區農會的2002年供銷業務成長資料，更出現三種不同的數據，類似這些，雖然耗費了不少工夫，但經過查證後還是給予還原，不致發生太大的錯誤，不過，還是擔心有部分疏露未查明者。此外，同一年的逾期放款比率，由於基準點在不同月份，也略有出入。

除了數據的出入及可引用錯誤外，農會信用部逾期放款等資料，在主管單位屬於密件，加上部分農會「隱惡揚善」，在盈虧資料上是「0」，這些都在研究上有所限制。

二、後續研究建議

農業金融法尚在立法院審議中，經營不善農會的三年振興計畫也在施行中，農會自願合併案也在推動中，這些都是對百年農會影響及衝擊相當大的課題。幾年前農會開始走下坡時，農會界全責怪農地價格下跌及農地無法自由買賣的因素，因此積極爭取並動用強大的政治力，終使立法院修改農業發展條例，開放農地自由買賣，原本農會界預期解套有望，不料在農地農用的相關限制下，加上房地產持續低迷，讓農會的盤算落空，農會危機日益加深，如今農會界又似乎將希望放在農業金融法制訂及全國農業金庫的成立，如今農業金融法正在審議中，朝野歧異甚大，未來農業金融法如何訂定，是否真能對症下藥的改進缺失？或是治絲愈棼，更增困擾？是值得後續研究的重要議題。

對農會未來影響甚大的另一個議題是屏東縣七家以上的農會正積極推動合併

案，其成敗對農會的改革有相當程度的影響，如果成功的話，將成為一個指標，對農會未來演變造成震撼，也是值得深入研究的好議題。

此外，被合併信用部的全國 3 4 家農會，其三年振興計畫將於明年底、後年底相繼續到期，依照農委會的計畫，是希望輔導農會在三年內自立自強，不用再依賴補助生存。屆時農會有多少家能夠自立自強？若無法自立，政府的態度如何？也是探討研究的好題材。

另如前節所述，農會統計資料不乏有錯誤，造成以訛傳訛，部分研究又預設立場，未盡公允，對此建議後續研究者設法加以克服。

參 考 文 獻

- 丁文郁(1998)。 台灣農民非營利組織策略規劃之研究——以台灣農會為例。台灣大學農業推廣研究所博士論文。
- 丁文郁(1999)。成立全國農會之研究。 農業金融論叢，42:59-79。
- 丁文郁(2001a)。新版農會法之研究。 農民組織學刊，3:135-176。
- 丁文郁(2001b)。農業推廣工作重要性與成功因素之探討。見中國農業推廣學會(編)， 面臨農會轉型農業推廣何去何從研討會會議實錄(頁 75-76)。
- 丁文郁(2002)。 農業金融法草案總說明。台北：中華民國農訓協會。
- 刁曼蓬(1998)。信合社、農漁會兵家必爭金樁腳。見天下雜誌編， 自省台灣 (頁 133-140)。台北：天下雜誌。
- 工商時報(2003.3.25)。完備農金法案以照顧農民穩定金融。2版社論。
- 工商時報產業新聞中心(2003.3.25)。農會多角化經營齊步走。11版。
- 中正大學教育研究(編)(2002)。 質的研究方法。高雄：麗文文化公司。
- 中國時報(2002.4.6)。基層農會求生有道。4版。
- 中國農村經濟學會網站：<http://www.resc.org.tw/chinese/>
- 中國農業推廣學會(2001)。 面臨農會轉型農會推廣何去何從研討會會議實錄。
- 尹樹生(1980)。 合作經濟概論。台北：三民書局。
- 內政部(1996)。 屏東縣農會合併鹽埔鄉農會作業要點。
- 王心儀(2001)。金融重建機制對農漁會信用部之影響。 農民組織學刊，3:177-196。
- 王永慶(1997)。 台灣活水。台中：台灣日報。
- 王明輝(1993)。從網路關係探討農會信用部之運作——以大雅鄉農會為例。 思與言，31(2):115-140。
- 王俊雄(2002)。因應W T O 農業推廣工作調整略策——台灣與日本之比較分析。見 九十年農會輔導之研究計畫成果摘要報告(頁 19-23)。台北：台灣農業推廣學會。
- 王淑美(2002.9.7)。北縣 17 家農會信用部合組銀行。 聯合報。
- 王嘉麗(2001)。從金融機構合併法暨銀行法修正看銀行與農會信用部之合併。 合作金庫，313:17-34。
- 王榮信(2003a.3.13)。一銀不付租金，長治農會抗議。 台灣時報，9版。
- 王榮信(2003b.4.16)。內埔農會輔導農民成立黑毛豬產銷班。 台灣時報，10版。
- 王親仁(2002)。問題農會信用部退出市場後農業金融功能措施之研究。見 九十年農會輔導之研究計畫成果摘要報告(頁 61-66)。台北：台灣農業推廣學會。
- 王鶴松(2000)。W T O 的精義及對我國金融業的衝擊。 金融研訓季刊。

- 台灣省農會(1997)。 1997年台灣區各級農會年報。
- 台灣省農會(1999)。 1999年台灣區各級農會年報。
- 台灣省農會(2000)。 2000年台灣區各級農會年報。
- 台灣省農會(2001)。 2001年台灣區各級農會年報。
- 台灣省農會(2002)。 2002年台灣區各級農會年報。
- 台灣省農會、全國農漁會自救會(2002.10.11)。 台灣省農會與全國農漁會自救會會議結論。
- 台灣省農會輔導部(2003)。 九十一年度台灣省各級農會盈虧統計表。
- 台灣時報(2002.9.24)。護衛農漁會，李登輝打扁。1版。
- 台灣時報(2003a.3.26)。農業金融的未來令人擔憂。2版社論。
- 台灣時報(2003b.6.10)。政黨鬥爭犧牲了金融改革。2版社論。
- 石秀娟(2003a.3.16)。朝野農業金融法草案版本主要內容比較表。 自由時報，14版。
- 石秀娟(2003b.1.11)。整頓農漁會信用部，概括承受改暫時託管。 自由時報，3版。
- 立法委員廖婉汝國會辦公室(2002.11.28)。財政部接管農會信用部圖利財團新聞稿。
- 立法院國會圖書館網站：<http://npl.ly.gov.tw/index.jsp>
- 全國農漁會自救會(2002a.11.22)。歡喜來遊行（1123與農共生大遊行）。 聯合報，19版； 中國時報，1版（廣告）。
- 全國農漁會自救會(2002b.11.30)。 全國農漁會自救會出席全國農業金融會議代表共同聲明。
- 全國農漁會自救會(2002c)。 乎農民的一封信。手稿。
- 全國農漁會自救會(2002d)。 請農漁民站出來支持咱的農漁會。手稿。
- 全國農漁會自救會(2002e)。 給阿扁總統的一封信 請勿刨掉農漁民的根，請留住我們的飯碗。手稿。
- 朱淑娟(2003.3.29)。總統：政院農金法非不能改。 聯合報，22版。
- 朱敬一、林全(2002)。 經濟學的視野。台北：聯經出版事業公司。
- 江慧真(2003.3.20)。在野強勢主導，農金法初審過關。 中國時報，12版。
- 行政院新聞局(編)(2001)。 作伙拼經濟。台北。
- 行政院經濟建設委員會、財政部、農業委員會（合編）(2002.11.30)。 全國農業金融會議參考資料。台北。
- 行政院農業委員會(2001a.10.30)。 九十年度經營不善農漁會專案輔導計畫。農輔字第900051245號。
- 行政院農業委員會(2001b.8)。 經營不善農會信用部處理輔導措施。

- 行政院農業委員會(2001c)。 八十九年年報。
- 行政院農業委員會(2002a)。 2001年農業統計年報。
- 行政院農業委員會(2002b)。 九十一年度經營不善農會振興計畫。農輔字第 0910050632 號。
- 行政院農業委員會(2002c)。 90年度與WTO相關計畫。2002年11月12日取自網際網路。 <http://www.coa.tw/>
- 行政院農業委員會(2002d)。 農漁會因政府整頓基層金融措施所受影響之分析。台北。
- 行政院農業委員會(2002e)。 農漁會信用部改革相關問題報告。台北。
- 行政院農業委員會(2002f.8.8)。政府處理經營不善農漁會信用部及輔導農漁會推展事業說明資料。農輔字第 0910050748 號。
- 行政院農業委員會(2002g.9)。 挑戰2008：國家發展重點計畫(農業部份)。
- 行政院農業委員會(2002h.8.8)。農輔字第 0910050748 號。
- 行政院農業委員會(2003a)。 第五次全國農業會議分組結論報告。
- 行政院農業委員會(2003b)。 九十二年度農會振興計畫。農輔字第 0920050339 號。
- 行政院農業委員會(2003c)。 屏東縣政府九十二年度「輔導農民團體創新業務與企業化經營 農會整合轉型」計畫。農輔字第 0920050438 號。
- 行政院農業委員會(2003e.3)。 農業金融法草案各版本差異比較。
- 行政院農業委員會(2003f.4.3)。 農會法部分條文修正草案修文對照表。
- 行政院農業委員會(2003g.5.29)。農輔字第 0920130078 號。
- 行政院農業委員會(2003h.6.5)。審定「恆春地區發展有機農業輔導示範計畫」。農糧字第 0920127238 號。
- 行政院農業委員會(編)(2001a)。 加入WTO農業部門因應對策答客問。
- 行政院農業委員會(編)(2001b)。 WTO總體因應對策。
- 行政院農業委員會(編)(2003d.3.28)。 第五次全國農業會議報告。台北。
- 行政院農業委員會企劃處企劃科(2003)。第五次全國農業會議重要結論報告。 農政與農情，130:18-24。
- 行政院農業委員會網站：[://www.coa.gov.tw/law/lawsystem](http://www.coa.gov.tw/law/lawsystem)
- 吳中峻、陳清淵(2002)。 影響農會員工對信用部改制方案選擇之因素分析 以宜蘭縣為例。2002年12月23日取自網際網路。 <http://www.resc.org.tw/chinese/>
- 吳明杰(2002.11.22)。總統：改革不退縮，修正非妥協。 自由時報，2版。
- 吳明哲(2001)。強制存款保險下之道德風險研究 台灣地區農會信用部之實證分析。 台灣經濟金融月刊。
- 吳明敏(2002.11.30)。農業(金庫)銀行組織方式與農漁會信用部改革之關係。台

北：全國農業金融會議簡報。

吳榮杰(2002)。全國或區域農業銀行規劃推動 以日本為例。見九十年度農民輔導之研究計畫成果摘要報告 (頁 49-52)。台北:台灣農業推廣學會。

吳榮杰、周百隆(2000)。農會信用部組織與管理之探討。農業金融論叢，43:1-42。

吳榮杰、周百隆、陳永琦、黃士榮(2000)。建構健全完整的農業金融體系。農業金融論叢，44:29-48。

吳聰賢(1988)。農民組織功能之調整方向。農民組織制度與功能之探討研討會論文專集，(頁 1-8)。

呂玲香(2002)。全國農業金融會議紀要。農政與農情，126:9-12。

李正茂(2002)。我國加入世界貿易組織對農業之影響及因應對策。合作經濟，72:33-41。

李宗儒(2003)。改進農民團體經濟事業服務業務，強化競爭力。第五次全國農業會議引言報告 (頁 86-93)。台北：農業委員會編。

李金龍(2003a)。當前農業金融改革及加入W T O政府因應之道。農政與農情，127。

李金龍(2003b)。加入W T O第一年農業整體情況與展望。農政與農情，128:6-8。

李金龍(2003c)。農業新挑戰，創新與機會。農政與農情，130:11-17。

李長貴(1995)。開放社會系統中農會組織角色與功能。見台灣大學農業推廣學系(編)，改進農會組織與功能研討會會議實錄 (頁 83-177)。台北：編者。

李紀珠(2002.11.30)。農漁會信用部的改革。台北：全國農業金融會議簡報。

李展臺(1981)。台灣地區農會之研究。台灣大學政治學研究所碩士論文。

李桐豪、張奇勳、梁連文(1999)。改造農會金融體系之探討。合作金庫，290:37-70。

李庸三(2001)。加入W T O後金融業跨業經營與因應之道。中華經濟研究院高階經理人財經研究班講稿。

李登輝(2002a)。慈悲與寬容。台北：台灣英文新聞股份有限公司。

李登輝(2002b.9.12)。在中華民國農訓協會演講稿。

李禮仲(2001)。加入W T O對金融市場之衝擊。國家政策論壇，1(9):141-143。

汪宗憲(2001)。農會信用部面臨問題之探討。產業經濟，233:1-11。

枋寮地區農會(2002.2)。第七屆第二次會員代表大會議程及議案書。

枋寮地區農會(2003.2)。第七屆第三次會員代表大會議程及議案書。

林享能、邱曉嘉(2002)。加入世貿組織後，對我國農產品貿易之展望。國家政策論壇，2(5):12-30。

林佩璇(2002)。個案研究及其在教育研究上的應用。見中正大學教育研究所編，質的研究方法(頁 239-262)。高雄:麗文文化公司。

林怡萍(1999)。農會信用部經營之政治經濟分析：以苗栗縣為例。中正大學政治

- 學系暨研究所碩士論文。
- 林國慶(2002)。金融改革與農業金融。見行政院經濟建設委員會、財政部、農業委員會編印，全國農業金融會議專題報告。台北：編者。
- 林啟淵、王瑜林(2002)。農業金融體系新定位之研究。見九十年度農民輔導之研究計畫成果摘要報告（頁 67-74）。台北：台灣農業推廣學會。
- 林維義(1998)。農業融資之風管理 中華民國之績效。取自中央存款保險公司網站。http://www.cdic.gov.tw/research4.jsp
- 林維義(1999a)。農會信用部經營危機之改革方向探討。金融財務研訓中心，3:13-33。
- 林維義(1999b)。從農會合併探討農會信用部的改革。2003年2月15日取自網際網路。http://www.cdic.gov.tw/research4.jsp
- 林爵士(1994)。農會選舉與農會發展之研究：以雲林縣東勢鄉為個案分析。政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 邱正雄(2002)。加入W T O對國內金融業之影響。國家政策論壇，2(2):101-104。
- 邱湧忠(2000)。100歲農會的省思。農政與農情，95:48-51。
- 邱湧忠(2001)。蛻變。手稿。
- 邱貴雄(2002.6.20)。13家農漁會房地產權待釐清。聯合報，17版。
- 邱曉嘉(2002)。加入W T O對我國農業之影響 以台南縣、高雄縣及屏東縣為例。國家政策論壇，2(1):116-125。
- 長治鄉農會(2002.12.4)。屏長農字第 262 號。
- 南州鄉農會(2003a)。屏東縣各級農會農業資材共同採購中心貸款計畫說明書。屏南鄉供字第 1024 號。
- 南州鄉農會(2003b.2.11)。第十四屆第三次會員代表大會議程及議案書。
- 南州鄉農會(2003c.3.4)。屏東縣各級農會共同振興農業計劃書。屏南鄉農字第 00527 號。
- 姚欣欣(2001)。基層金融機構 農會信用部的現況與改革。台灣經濟研究月刊，24(7):48-52。
- 屏東縣各級農會聘任職員互助管理委員會(2003)。2003年第二次會議議程資料。2003.5.8 在屏東縣農會會議室。
- 屏東縣政府(1999)。如何提振本縣轄內各農會營運方案會議紀錄。
- 屏東縣政府(2002d.5.15)。屏府農輔字第 0910073857。
- 屏東縣政府(2002a)。九十二年度屏東縣政府施政計畫。
- 屏東縣政府(2002b)。2001年屏東縣統計要覽。
- 屏東縣政府(2002c)。屏東縣社會指標。

- 屏東縣政府(2003a)。屏東農業生物技術園區規劃報告。
- 屏東縣政府(2003b.4.22)。屏東縣七家農會合併事宜座談會會議紀錄。屏府農輔字第 0920066215 號。
- 屏東縣政府財政局(2003.4)。屏東縣之農會信用部近年營運狀況表。手稿。
- 屏東縣政府農業局(2002.12)。屏東的農業。手稿。
- 屏東縣政府農業局(2003.3.6)。九十一年度屏東縣各級農會經營狀況表。
- 屏東縣農會(2001.3.20)。第十四屆第一次會員代表大會議程及議案書。
- 屏東縣農會(2002.9.17)。屏東縣各級農會九十一年度第二次總幹事工作研討會議程。
- 屏東縣農會(2003a.3.7)。屏東縣各級農會九十二年度第一次總幹事工作研討會議程。
- 屏東縣農會(2003b.5.16)。屏東縣各級農會九十二年度第二次總幹事工作研討會紀錄。屏縣農輔字第 1222 號。
- 屏東縣農會總幹事沈文馨等(2002.10.30)。屏東縣農漁民陳情書。
- 屏東縣農會鹽埔辦事處(2001.3.20)。第十四屆第一次會員代表大會議程及議案書。
- 屏東縣農會鹽埔辦事處(2003.2.20)。第十四屆第一次會員代表大會議程及議案書。
- 恆春鎮農會(1998)。恆春鎮農會創立八十週年慶。屏東：恆春鎮農會。
- 恆春鎮農會(2001)。恆春鎮農會綜合大樓落成特刊。屏東：恆春鎮農會。
- 恆春鎮農會(2002)。辦理恆春地區發展有機農業輔導示範計劃說明書。恆春推字第 0351 號。
- 恆春鎮農會(2003a.2.17)。第十四屆第三次會員代表大會議程及議案書。
- 恆春鎮農會(2003b.6.5)。第十四屆第十四次理事會會議紀錄。恆春字第 0619 號。
- 施昭顯(1983)。台灣地區農會選舉過程之研究。台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 施連勝(1984)。台灣農會組織之特性。農業推廣文彙,29:273-309。
- 胡幼慧(編)(2002)。質性研究 理論、方法及本土女性研究慣例。台北：巨流圖書有限公司。
- 胡忠一(1997)。日據時期台灣產業組合與農業會之研究。農民組織學刊, 2:31-90。
- 胡盛光(1984)。農會法論。台南：大偉書局。
- 胡盛光(1992)。農會法的理論與實務。台南：大偉書局。
- 胡懋麟(2002)。加入 W T O 後台灣農業發展新願景。國家政策論壇, 2(5):1-6。
- 孫炳焱(1989)。強化組織活力，提昇農會功能 回歸國際合作原則的建議。今日合庫,14(6):11-24。
- 翁禎霞(2003.3.6)。長治鄉農會信用部，將重新對帳。聯合報, 18 版。
- 財政部(2002d)。屏東縣農會所提政府以公權力接管農會信用部後，所衍生財產劃

- 分、員工福利互助及工作權問題說明。台財融(三)字第 0918012231 號。
- 財政部(2002a)。農漁會信用部之改革暨分級業務管理制度模擬問答。
- 財政部(2002b.11.18)。金融重建基金處理 4 4 家農(漁)會信用部、合作社之詳細處理情形報告。
- 財政部(2002c.9.13)。農、漁會信用部分級業務管理規定修正對照表。
- 財政部金融局(2002a)。重建基金處理經營不善金融機構概況。2002 年 12 月 26 日取自網際網路。<http://www.boma.gov.tw/>
- 財政部金融局(2003b)。長治鄉農會簡明資產負債表。
- 財政部金融局網站:<http://www.boma.gov.tw/>
- 財團法人孫運璿學術基金會、中國農村經濟學會編(2002)。台灣農業發展願景與作法座談會實錄。台北：編者。
- 高嘉委、邱燕玲、李欣芳(2002.9.25)。陳總統 農漁會改革，失去政權也要做。自由時報 1 版。
- 張正義(2002a)。健全農會組織，確保農民福祉。國家政策論壇，2(1):171-175。
- 張正義(2002b)。強化農會組織，提昇農民福祉。國家政策論壇，2(5):44-48。
- 許金龍(2003a.3.18)。官員憂心，農業金庫恐成沙灘城堡。聯合報，6 版。
- 許金龍(2003b.3.20)。農金法草案，吵鬧中完成初審。聯合報，14 版。
- 連戰(2002.11.20)。連戰致農漁民朋友的公開信。台灣時報，15 版(廣告)。
- 郭石吉(2001)。面對基層金融問題：檢視全國農會信用部改革研究報告。台北：監察院。
- 郭敏學(1977)。多目標功能的台灣農會。台北：台灣商務印書館。
- 郭敏學(1982)。合作化農會體制。台北：台灣商務印書館。
- 郭敏學(1984)。台灣農會發展軌跡。台北：台灣商務印書館。
- 郭紹齊(2003a.4.10)。屏東米包得叫好，裝出形象。自由時報，16 版。
- 郭紹齊(2003b.4.11)。拓生機，屏東市農會投入殯葬業。自由時報，17。
- 郭靜慧(2003a.2.18)。多管齊下，前鹽埔農會賺錢了。自由時報，13 版。
- 郭靜慧(2003b.2.18)。投資失利，潮州鎮農會虧大了。自由時報，13 版。
- 郭靜慧(2003c.4.12)。九如農會塑造商機。自由時報，16 版。
- 郭靜慧(2003d.4.15)。九如四健會，蘭花朵朵開。自由時報，17。
- 郭瓊俐(2003a.3.18)。分級制取消，逾放信用部大增。聯合報，6 版。
- 郭瓊俐(2003b.3.17)。農業金融法草案朝野版本差異比較表。聯合報，12 版。
- 陳水扁(2002a)。陳總統發表建國九十一年國慶祝詞。合作金庫，334：4-7。
- 陳水扁(2002b.11.19)。陳主席於中常會記者會講話內容全文。民主進步黨中央黨部。

- 陳水扁(2002c.9.24)。 農漁會信用部改革勢在必行。民主進步黨中常會。
- 陳水扁(2003)。第五次全國農業會議開幕致詞。 農政與農情 , 130:6-8。
- 陳世芳、王俊雄、蔣憲國(2001)。正會員對農會轉型為農業綜合合作社之意願研究。 農業金融論叢 , 46:99-119。
- 陳世財(2003.2.25)。5 2 0 前農金法未過關，再上街頭。 中時晚報 ,4 版。
- 陳永琦(2001a)。農會用部改進方案比較及未來願景。 台灣經濟金融月刊 , 37(11):66-74。
- 陳永琦(2001b)。從制度經濟學分析我國農會信用部之經營問題與改進方向。 台灣金融財務季刊 , 2(3):187-200。
- 陳作家(2002)。 農會信用部經營危機與提昇競爭力策略之研究。南華大學管理研究所碩士論文。
- 陳希煌(2002)。農業(金庫)銀行組織方式與農漁會信用部改革之關係。見行政院經濟建設委員會、財政部、農業委員會編印, 全國農業金融會議專題報告 (頁 1-16)。台北：編者。
- 陳希煌、黃振德(1997)。 健全農會信用部體制之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳明吉(2002)。農民組織轉型的契機。 國家政策論壇 , 2(5):49-56。
- 陳金貴(1993)。美國非營利組織的分析。 行政學報 ,25:27-46。
- 陳昭郎(1995)。改進農會組織結構暨功能調查報告。見台灣大學農業推廣學系編, 改進農會組織與功能研討會 (頁 49-74)。台北：編者。
- 陳昭郎(2002)。促進休閒農業發展。 國家政策論壇 , 2(5):37-43。
- 陳炳昌、王衍智(2001)。我國加入 W T O 對銀行業之影響及其因應策略。 台灣經濟金融月刊 , 37(12):1-14。
- 陳清淵(2002)。 組織特性、員工態度與農會信用部合併方案認同度之探討。南華大學管理研究所碩士論文。
- 陳淑莉(1995)。 台灣地區農會之政治經濟分析。東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 陳嘉宏(2003.3.13)。農金法堅持政院版，民進黨主戰。 中國時報 , 6 版。
- 陳嘉宏、羅如蘭(2003.4.22)。3 6 家農漁會，林全 絕不歸還。 中國時報 , 6 版。
- 陳維民(2002)。健全農業金融活躍農村經濟。 國家政策論壇 , 2(5):57-64。
- 陳鳳英(2002.9.24)。李登輝 農漁會處理不好，會失政權。 工商時報 , 7 版。
- 陳聰勝(1979)。 台灣農會組織之研究。台北：植根法學叢書。
- 陳聰勝(1983)。台灣農會的組織發展與性質。 人文社會科學論文集 法政財經類 (頁 271-304)。台北：台灣商務印書館。

- 曾銘宗(2000)。農會信用部改制之探討。今日合庫,308:9-15。
- 游錫「方方土」(2003)。第五次全國農業會議閉幕致詞。農政與農情, 130:9-11。
- 華英惠(2003.3.14)。銀行法修正案,金融犯罪將重罰。聯合報, 6版。
- 黃永仁(2002)。農漁會信用部的改革。見行政院經濟建設委員會、財政部、農業委員會(合編),全國農業金融會議專題報告(頁1-23)。台北:編者。
- 黃百全(2002)。如何解決農會信用部問題之研究。產業經濟, 250:1-59。
- 黃建森(2001)。信台灣地區農會發展與信用部管理問題。信用合作。
- 黃建銘(1998)。論農會體制之改革方向。台灣經濟金融月刊, 34(12):7-14。
- 黃異(1996)。現行漁會組織之探討。見海洋大學漁業經濟研究所(編),第二屆漁會組織功能及經營管理研討會論文集。
- 黃晶瑩(1995)。台灣農會與相關機構間關係探討。見台灣大學農業推廣學系編,改進農會組織與功能研討會(頁215-250)。台北:編者。
- 黃琮琪(2002)。金融改革與農業金融。台北:全國農業金融會簡報(11月30日)。
- 黃琮琪(2002.11.30)。金融改革與農業金融。全國農業金融會議簡報資料。
- 黃琮琪、陳昇鴻、趙俊淵(2002)。內部稽核對農會信用部經營績效之影響。2002年12月23日取自網際網路。<http://www.resc.org.tw/chinese/>
- 黃維助(2003.3.20)。農金法攻防,朝野重砲互轟。自由時報, 23版。
- 黃維助、石秀娟(2003.3.20)。農金法攻防,朝野重砲互轟。自由時報, 23版。
- 黃德福、劉華宗(1995)。農會與地方政治:以台中縣與高雄縣為例。選舉研究, 2(3):63-82。
- 楊雅民(2003a.2.23)。總統允諾3年編千億元農損救助金。自由時報, 7版。
- 楊雅民(2003b.3.30)。自救會:總統不應該誘導農金法方向。自由時報, 18版。
- 楊雅民(2003c.2.26)。農業金融法,兩種版本四大差異。自由時報, 8版。
- 楊雅惠(2002)。跨越W T O之台灣金融改革與國際競爭力。貨幣市場, 6(2):1-12。
- 葉永騫(2003.4.3)。農忙托兒所,俗擱大碗。自由時報, 16版。
- 農委會農業產銷班資訊服務網:<http://farm.coa.gov.tw>
- 農會超市高屏澎區域中心(2003.3.25)。第一次總幹事聯繫會議資料。
- 廖朝賢(2002)。最近台灣地區農會營運之動向。合作經濟, 72:42-48。
- 趙永茂、黃瓊文(2000)。台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究——雲林縣水林鄉農會一九七〇及一九九〇年代為例之比較分析。政治科學論叢, 13:165-200。
- 趙俊淵(2000)。農會信用部內部稽核制度對績效之影響分析。中興大學農業經濟學系碩士論文。
- 劉兆隆(1996)。台灣奇蹟下的農業部門。中正大學政治學研究所碩士論文。

- 劉春初(2002)。台灣地區農會信用部風險管理與效率評估之研究。農業經濟半年刊，71:1-14。
- 劉清榕(1995)。台灣農會人員考訓制度之建立。見台灣大學農業推廣學系(編)，改進農會組織與功能研討會會議實錄(頁401-427)。台北：編者。
- 劉富善(1996)。台灣農民、農村及農民組織論叢。台北：中華民國農民團體幹部聯合訓練協會。
- 劉富善(2001)。兩岸加入W T O與農產流通改進。農業金融論壇，46:145-163。
- 劉富善(2002)。加入W T O後我國農業勞動力移轉問題探討。農業金融論叢，47:1-27。
- 劉華宗(1995)。台灣地區農會政治角色之變遷——M鄉農會個案研究。政治大學政治研究所碩士論文。
- 蔣憲國(2000)。台灣廣域農會合併之探討——從日本廣域農協合併的經驗論起。農業金融論叢，43:43-73。
- 蔣憲國(2001)。農會推廣工作重要性與成功因素。見中國農業推廣學會編，面對農會轉型農業推廣何去何從研討會會議實錄(頁49-60)。台北：編者。
- 蔣憲國(2003)。輔導農民團體創新經營，強化服務功能。見農業委員會編，第五次全國農業會議引言報告(頁66-75)。台北：編者。
- 蔡宏進(1995)。台灣農會組織結構與功能的演變與啟示。見台灣大學農業推廣學系編，改進農會組織與功能研討會(頁181-206)。台北：編者。
- 蔡宏進(1998)。農會政治性經營策略分析。農訓雜誌，15(7):10-15。
- 蔡宏進(2000)。農會實施股金制度及輔導措施之研究。農業金融論叢，44:1-28。
- 蔡宏進(2001)。成立全國農會之研究。農民組織學刊，3:1-28。
- 蔡勝佳(1999)。談台灣農會面臨的緊要課題與對策。合作經濟，62:32-35。
- 蔡進財(2001)。我國存保機制應如何配合金融改革。取自中央存款保險公司網站。
<http://www.cdic.gov.tw/research4.jsp>
- 蔡進財(2002)。我國金融機構不良債權之處理。取自中猴存款保險公司網站。
<http://www.cdic.gov.tw/research4.jsp>
- 鄭清水(2003.2.10)。枋寮地區農會向農委會主委業務報告。手稿。
- 鄭瑞隆(2002)。符號互動論及其在教育研究上之應用。見中正大學教育研究所編，質的研究方法(頁135-150)。高雄：麗文文化公司。
- 蕭崑杉(1988)。都市型農會制度與功能。農民組織制度與功能研討會論文專集，頁52-83。
- 蕭崑杉(2003)。培育現代化的經營人才，配合農民團體創新業務。見農業委員會編，第五次全國農業會議引言報告(頁76-85)。台北：編者。

- 聯合報(2003.8.12)。農會式微，對地方影響力大減。20 版。
- 薛琦、許史金(2001)。兩岸入會後的金融新情勢。台灣金融財務季刊，2(4):1-13。
- 謝宗貴(2000)。從組織變革觀點探討農會信用部之再造。財稅研究,32(5):153-164。
- 謝捷晃(2002.8.7)。農漁會信用部合併，聲請釋憲。台灣時報，10 版。
- 謝捷晃(2003a.3.8)。農會合併，危機變轉機。台灣時報，10 版。
- 謝捷晃(2003b.6.24)。屏縣 1 1 家農會合併轉型。台灣時報 10 版。
- 鍾添輝(2002.8.30)。討互助金，農會全力以赴。台灣時報，10 版。
- 顏建賢(2001a)。台灣農會組織研究與發展願景。農民組織學刊，3:117-134。
- 顏建賢(2001b)。農會在台灣農業推廣工作領域的定位。見中國農業推廣學會編，面臨農會轉型農業推廣何去何從研討會會議實錄(頁 15-40)。台北:編者。
- 羅如蘭(2003.3.18)。農漁會離職員工控訴省農會 A 錢。中國時報，6 版。
- 羅明哲(2002)。問題農會信用部整頓模式選擇之研究。九十年農民輔導之研究計畫成果摘要報告(頁 53-60)。台北:台灣農業推廣學會。
- 羅曉軍(2001)。W T O 中國大商機。台北：靈活文化事業有限公司。

附錄一 金融重建基金處理四十四家經營不善基層金融機構相關資料

(一) 2001 年金融重建基金處理銀行承受三十六家基層金融機構資產負債缺口給付金額

單位：百萬元

承受銀行	讓與機構		重建基金處理銀行承受資產負債缺口給付金額
	總機構名稱	營業單位家數 (含總機構)	
合作金庫銀行	台中市第一信合社	13	9,081
	台中市第五信合社	13	6,764
	台中市第九信合社	11	6,668
	台中市第十一信合社	11	8,292
	小計	48	30,805
陽信商業銀行	彰化縣員林信合社	5	1,950
	屏東市第二信合社	6	4,750
	小計	11	6,700
誠泰商業銀行	高雄縣岡山信合社	7	1,027
台灣銀行	台灣省農會	7	5,340
	屏東縣新園鄉農會	4	2,184
	屏東縣農會	4	1,924
	小計	15	9,448
台灣土地銀行	台中縣豐原市農會	5	2,946
	屏東縣高樹鄉農會	4	483
	屏東縣枋寮地區農會	4	2,050
	福建省金門縣農會	4	260
	小計	17	5,739
第一商業銀行	高雄縣梓官區漁會	3	529
	台南縣七股鄉農會	6	792
	台南縣楠西鄉農會	1	148
	屏東縣長治鄉農會	4	679
	屏東縣萬巒地區農會	4	604
	小計	18	2,752
華南商業銀行	桃園鄉觀音鄉農會	6	1,197
	新竹縣新豐鄉農會	3	633
	高雄市小港區農會	6	4,150
	屏東縣竹田鄉農會	3	331
	屏東縣佳冬鄉農會	5	898
	小計	23	7,209
彰化商業銀行	彰化縣芬園鄉農會	5	1,077
	彰化縣埔鹽鄉農會	5	810
	彰化縣芳苑鄉農會	4	955
	屏東縣林邊鄉農會	6	1,625
	屏東縣車城地區農會	2	400
	小計	22	4,867
中國農民銀行	屏東縣枋寮區漁會	3	461
	高雄縣六龜鄉農會	3	406
	高雄縣內門鄉農會	4	518
	高雄縣鳥松鄉農會	4	1,131

	屏東縣萬丹鄉農會	4	1,436
	小計	18	3,952
世華聯合商業銀行	屏東縣屏東市農會	5	2,414
	台北市松山區農會	3	2,240
	小計	8	4,654
合計數		187	77,153

(二) 2002 年金融重建基金處理銀行承受七家基層金融機構資產負債缺口給付金額

單位：百萬元

承受銀行	讓與機構		重建基金處理銀行 承受資產負債缺口 給付金額
	總機構名稱	營業單位家數 (含總機構)	
合作金庫銀行	台中縣神岡鄉農會	5	1,959
	彰化縣彰化市農會	5	1,620
	雲林縣林內鄉農會	3	885
	小計	13	4,464
台灣土地銀行	彰化鄉福興鄉農會	5	1,572
	台南縣南化鄉農會	2	457
	高雄縣大樹鄉農會	3	894
	屏東縣潮州鎮農會	3	1,992
	小計	13	4,915
合計數		26	9,379

(三) 2002 年金融重建基金處理銀行承受台南五信資產負債缺口給付金額

單位：百萬元

承受銀行	讓與機構		重建基金處理銀行 承受資產負債缺口 給付金額
	總機構名稱	營業單位家數 (含總機構)	
陽信商業銀行	台南市第五信合社	10	3,171

資料來源：財政部金融局（2002）

麥寮鄉	1995.10	被擠兌1億元	受謠言中傷	農會要求反對派理事 疏導	事態未擴 大事
小港區	1995.10.9	被擠兌10.4億元	受謠言中搖	高市財政局及存保公 司派員處理，農會調 集18億資金應急	事態未擴 大事
新豐鄉	1995.10.30	被擠兌3億元	檢調單位辦人頭超貸 案，引發擠兌	農會向三家農業行庫 借20億元應急	事態未擴 大事
四湖鄉	1995.11.17	擠兌	謠言中傷	中央存款保險公司協 助處理及行庫資金 援助	事態未擴 大事
南市投	1996.11.24	擠兌	謠傳農會放款浮濫， 爛帳一堆，即將倒閉		
金門縣	1995.12.13	發生擠兌		土銀允諾在存單上背 書保證兌付	危機化解
桶西鄉	84.12.13	發生擠兌	存放比率高，加上派 系問題引起	土銀及合庫等省屬行 庫給予緊急融資，並 協層金融機構共同籌 10億元	危機化解
觀音鄉	85.2.17	被擠兌9億元	謠傳向三行庫融資1 0億元遭拒	由於正值總統選舉， 存保公司抽調15億並 派員駐在存單蓋保 章	擠兌風潮 暫平息
林口鄉	85.3.28	被擠兌6.1億元	爆發4億元超貸案	台北縣政府動員全縣 22家農會提撥60億 元支援；農會調高存 款利率及派幹部下 鄉說明	擠兌風潮 暫平息
大樹鄉	85.3.28	存款戶準 備提款	五位理監事不滿總幹 事作風，集體請辭造成 謠言	總幹事及時出面解 釋；懸賞檢舉造謠者	化解可能 之擠兌風 波
鹽埔鄉	85.5.7	被大量擠 兌	總幹事盜領6億元， 加上不良放款逾三成	鄉鎮農會不願支援， 終至停業	於1996年6 月10日由農 會合併
高樹鄉	85.5.10	被擠兌1 億5千萬 元	理事長及總幹事因關 係人借款，其中有八 成發生逾期，總幹 事、理事長遭縣府解 除職務	中央存保公司及合庫 支援	平和落幕
內門鄉	85.5.13	被擠兌1 億5千萬 元	總幹事買賣土地涉嫌 偽造文書，判處一年 徒刑，而被停職	鄉鎮農會支援7億元	度過難關
芬園鄉	85.5.17	被擠兌1 億2千萬 元	某省議員指出芬園鄉 也有問題，加上派系 因素及有人造謠	中央存款保險公司協 助處理	事態未擴 大事
平市鎮	85.5.24	被擠兌1 億0千萬 元	派系互傾軋，違法超 貸	理事長、總幹事辭 職，中央存保公司特 別融資30億元	擠兌風潮 暫平息
長治鄉	85.5.25	被擠兌1 億2千萬 元	因報紙報導逾放款錯 誤，致存戶信心不足	鄰近內埔、麟、洛、萬 三農會與三家業行公 庫支援，中央存保公 司保證全力支援	擠兌風潮 暫平息
芳苑鄉	1996.6.17	擠兌	逾放比率偏高，內部 管理與制度欠缺，再	向合庫調資金因應	

			加上謠言，造成擠兌		
林邊鄉	1996.6.24	擠兌	違法超貸	中央存保公司協助處理	很快平息
松山區	85.6.28	兩天被擠兌10億元	農會總幹事逾放3億元，並棄職潛逃	中央存保公司協助處理	事態未擴大
佳里鎮	85.8.20		總幹事被代表會舉發超貸		總幹事辦理退休
埔鹽鄉	86.1.4	發生擠兌	謠言		事態未擴大
大樹鄉	86.1.6	被擠兌1億2千萬	理事長辭職		事態未擴大
營盤鄉	86.1.11	被擠兌1億2千萬	謠言，總幹事潛逃	總幹事及時出面解釋；懸賞檢舉造謠；合庫支援11億元現金	存款開始回存
嘉義市及水上鄉	86.1.13	發生擠兌	因縣議會議長蕭登標案	中央存保公司出面說明此兩農會營運正常及有擔保品債權可保	很快平息
芳苑鄉	1997.1.19	發生擠兌	存放比率與逾放比率偏高	三行庫資金援助	
七股鄉	1997.5.27	發生擠兌	發生超貸案件，影響本部及分部	由縣內鄉鎮農會聯保基金，緊急調撥19億元資金支援因應	
萬丹鄉	1997.7.27	發生擠兌	總幹事因案收押	中央存保公司協助處理	
關廟鄉	1997.9.15	發生擠兌	總幹事跳票及謠傳總幹事跳票捲款逃亡	合庫調撥3億元因應	
枋寮地區及林邊鄉	1998.10.30	異常提領	經營體質惡化，縣府將漁會總幹事、理事全部解職	屏東縣政府及中央存保公司信心喊話	被解職者願被駁回
豐原市	1999.3.4	發生擠兌	不良放款與逾放比率不偏高，導致負債1億5千萬	中央存保公司協助處理	
27家農會	2000.8.10.	部份農會異常提領及抗爭	金融重建基金整頓基層金融機構，派員進駐27家農會	政府全面信心喊話及溝通化解阻力	2001年9月14日27家農會信用部被併
7家農會	2002.7.12		金融重建基金整頓基層金融機構，派員進駐7家農會	政府信心喊話及溝通化解阻力	2002年7月底7家農會信用部被併

資料來源：整理自陳希煌（1997）、趙俊淵(2000)、本研究內容及訪問屏東縣政府農業局長黃

振龍。

附錄三 農、漁會信用部分級業務管理規定修正對照表

逾放比率	修正前規定	修正後規定
逾放比率 < 10%	無	無
10% 逾放比率 < 15%	<p>不得新設信用部分部。</p> <p>存款限制：停止辦理新開戶之非會員存款。</p> <p>放款限制： 停止辦理以外縣市擔保品或非該會組織區域內不動產為擔保品之放款。 擔保品之徵提以本人、配偶或二親等內血親所有者為限。 停止對理事、監事、總幹事放款，但不包括存單質借、受託代放款及五十萬元以下之小額放款。</p> <p>停止對利害關係人辦理三百萬元以上之擔保放款，且不得由第三人提供擔保品，但不包括存單質借及受託代放款。</p> <p>停止辦理無擔保放款，但不包括受託代放款、五十萬元以下之小額放款及對所代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支。</p> <p>解除業務限制條件：逾放比率改善至八%以下達六個月以上，並依規定提足備抵呆帳者，可由縣市政府函報建議解除相關限制。</p>	<p>不得新設信用部分部。</p> <p>存款限制：牌告存款利率不得高於<u>合作金庫銀行同天期存款利率</u>。</p> <p>放款限制： 停止辦理以外縣市不動產為擔保品之放款。 擔保品之徵提以本人、配偶或二親等內血親所有者為限。 停止對理事、監事、總幹事放款，但不包括<u>經政府專案核定之放款</u>、存單質借、受託代放款及五十萬元以下之小額放款。</p> <p>停止對利害關係人辦理三百萬元以上之擔保放款，且不得由第三人提供擔保品，但不包括<u>經政府專案核定之放款</u>、存單質借及受託代放款。</p> <p>停止辦理無擔保放款，但不包括<u>經政府專案核定之放款</u>、受託代放款、五十萬元以下之小額放款及對所代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支。</p> <p>解除業務限制條件：逾放比率改善至低於十%達三個月以上，並依規定提足備抵呆帳者，可由縣市政府解除該區間之業務限制。</p>
15% 逾放比率 < 25%	<p>由縣市政府組成專案輔導小組輔導。</p> <p>不得新設信用部分部。</p>	<p>由縣市政府組成專案輔導小組輔導。</p> <p>不得新設信用部分部。</p>

	<p>存款限制：停止辦理新開戶之非會員存款，到期之非會員定期存款不再續存。</p> <p>放款限制： <u>停止辦理以外縣市擔保品或非該會組織區域內不動產為擔保品之放款。</u> 擔保品之徵提以本人、配偶或二親等內血親所有者為限。 停止對利害關係人、贊助會員及入會未滿三個月會員之放款，但不包括存單質借、五十萬元以下之小額放款及受託代放款。</p> <p>停止辦理無擔保放款，但不包括受託代放款、五十萬元以下之小額放款及對所代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支。</p> <p>停止辦理五百萬元以上之擔保放款，但不包括存單質借及受託代放款。</p> <p>內部融資餘額不得增加。 解除業務限制條件：<u>逾放比率改善至十二%以下達六個月以上，並依規定提足備抵呆帳者，可由縣市政府函報建議解除專案輔導並改適用前一區間之業務限制。</u></p>	<p>存款限制：<u>牌告存款利率不得高於合作金庫銀行同天期存款利率。</u></p> <p>放款限制： 停止辦理以外縣市不動產為擔保品之放款。</p> <p>擔保品之徵提以本人、配偶或二親等內血親所有者為限。 停止對<u>理事、監事、總幹事、利害關係人、贊助會員及入會未滿三個月會員之放款，但不包括經政府專案核定之放款、存單質借、五十萬元以下之小額放款及受託代放款。</u></p> <p>停止辦理無擔保放款，但不包括<u>經政府專案核定之放款、受託代放款、五十萬元以下之小額放款及對所代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支。</u></p> <p>停止辦理五百萬元以上之擔保放款，但不包括<u>經政府專案核定之放款、存單質借及受託代放款。</u></p> <p>內部融資餘額不得增加。 解除業務限制條件：<u>逾放比率改善至低於十五%達三個月以上，並依規定提足備抵呆帳者，可由縣市政府解除專案輔導並改適用前一區間之業務限制。</u></p>
<p>逾放比率 25%</p>	<p>縣市政府組成聯合輔導小組進行聯合輔導。 不得新設信用部分部，並應裁撤營運績效不彰之信用部</p>	<p>縣市政府組成聯合輔導小組進行聯合輔導。 不得新設信用部分部，並應裁撤營運績效不彰之信用部</p>

	<p>分部，縮減人員開支及業務費用。</p> <p>存款限制：停止辦理新開戶非會員存款，到期之非會員定期存款不再續存。</p> <p>放款限制： 停止辦理新增放款，但不包括存單質借、受託代放款、三十萬元以下之小額放款及對所代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支。</p> <p>停止辦理新增內部融資，原內部融資到期不得展期，並應以經濟部門之財產處分或作價抵償內部融資，逐步收回內部融資。 不得辦理承受擔保品。 停止信用部帳列固定資產之移轉。</p> <p>負責人儘速在短期內採取改善財務、業務之必要措施。 解除業務限制條件：逾放比率改善至二 % 以下達六個月以上，並依規定提足備抵呆帳者，可由縣市政府函報建議由聯合輔導改為專案輔</p>	<p>分部，縮減人員開支及業務費用。</p> <p>存款限制：<u>牌告存款利率不得高於合作金庫銀行同天期存款利率。</u></p> <p>放款限制： 停止辦理新增放款，但不包括<u>經政府專案核定之放款、存單質借、受託代放款、三十萬元以下之小額放款及對所代理公庫之鄉鎮（市）辦理透支。</u></p> <p>停止辦理新增內部融資，原內部融資到期不得展期，並應以經濟部門之財產處分或作價抵償內部融資，逐步收回內部融資。 不得辦理承受擔保品。 <u>信用部帳列固定資產之移轉（出售或轉列其他部門），應符合下列條件：</u> <u>移轉前應報經會員（代表）大會通過及報請縣市政府備查。</u> <u>移轉前須經公正第三人進行資產鑑估，移轉價格應合理且不得低於帳面價格。</u> <u>移轉價金須帳列信用部。</u> <u>移轉予農、漁會其他部門，尚須符合農（漁）會法及農（漁）會財務管理辦法相關規定，如移轉標的為信用部營業所必需者，不得移轉。</u> 負責人儘速在短期內採取改善財務、業務之必要措施。 解除業務限制條件：逾放比率改善至低於二五 % 達三個月以上，並依規定提足備抵呆帳者，可由縣市政府將聯</p>
--	---	---

	導並改適用前一區間之業務限制。	呆帳者，可由縣市政府將聯合輔導改為專案輔導並改適用前一區間之業務限制。
--	-----------------	-------------------------------------

資料來源：財政部（2002）

說明：1、修正前規定是指財政部於2002年8月22日最先頒行的規定，修正後規定是

在2002年9月13日所重新規定。

2、表中畫線是修正部分。

附錄四 屏東地區金融案件起訴書及判決書重建基金處理
之金融機構案件

重建基金處理之金融機構案件判決書			
金融機構名稱	涉及刑事案件之人次	涉案人	判決書案號
屏東縣萬巒地區農會	5	總幹事鍾政雄、信用部主任利謙明、徵信人員：王榮鐘、潘俊銘、陳仁傑	90.5.4 屏東地院 89 訴字第 171 號 一審判決利謙明處有期徒刑壹年(緩刑伍年); 91.9.12 高雄高分院 90 易字第 1280 號 二審判決鍾政雄，處有期徒刑肆年拾月。王榮鐘處有期徒刑陸月，得易科罰金；潘俊銘、陳仁傑各處有期徒刑拾月；王榮鐘、潘俊銘、陳仁傑均緩刑伍年
屏東第二信用合作社	1	經理張憲有	90.1.9 屏東地院 88 易字第 546 號 一審判決張憲有處有期徒刑伍年陸月
屏東縣農會(鹽埔辦事處)	9	總幹事林淵熙、彭崑城、信用部主任李燈茂、秘書凌慶忠、職員林榮源、楊明星、陳黃秋惠、黃義政及盧炎崎	89.5.23 高雄高分院 87 上訴字第 2218 號 二審判決林淵熙，處有期徒刑拾月。李燈茂，處有期徒刑陸月，緩刑貳年。楊明星，處有期徒刑伍月，緩刑貳年。彭崑城，處有期徒刑肆年。黃義政，處有期徒刑陸月，緩刑貳年。陳黃秋惠，處有期徒刑伍月，緩刑貳年。凌慶忠，處有期徒刑壹年，緩刑參年。彭崑城所處有期徒刑柒年，應執行有期徒刑拾年。87 重訴 205(附帶民事判決)
屏東縣長治鄉農會	1	總幹事邱華岳	台灣高等法院 高雄分院八十九年度上易字第八九七號 二審判決邱華岳處有期徒刑貳年，緩刑四年
屏東縣萬巒鄉農會	8	王福份、薛永林、吳兆瑞、翁明利、許中銘、張炳榮、陳振南及陳國輝	89.8.18 臺灣 屏東地方法院 一審判決王福份處有期徒刑伍月，緩刑貳年，翁明利、陳振南各處拘役伍拾日，均緩刑貳年。薛永林、

屏東縣高樹鄉農會	3	理事長陳寶明、總幹事鍾瑞梓及秘書溫瑞林	吳兆瑞、許中銘、張炳榮、陳國輝各處罰金伍仟元 87.8.6高雄高分院 86 上易 319 號 判決陳寶明處有期徒刑參年，鍾瑞梓處有期徒刑伍年，溫瑞林處有期徒刑壹年陸月
總計	27		6 件

重建基金處理之金融機構案件起訴書			
金融機構名稱	涉及刑事案件之人次	涉案人	起訴書案號
屏東縣新園鄉農會	11	總幹事周文智、謝美、陳明察、花燈茂、楊正行、林玉盆、吳美娘、方水香、何振豐、陳敏賢、陳水振	屏東地檢 91 偵字第 93、770、828 號、90 偵字第 7544 號
屏東縣車城地區農會	3	總幹事陳恆文、陳水晶、張民雄	屏東地檢 90 偵字第 2759 號
屏東二信	10	理事主席林水龍、總經理曾洲陽、沈德雄、協理陳家道、理事鄭麗香、副總經理黃景星、林健文、董智靖、主任蔡嘉祥、協理賴秀琴	屏東地檢 90 偵字第 5233、6617、6618 號
屏東縣林邊鄉農會	9	總幹事蔡慶一、秘書鄭登財、林竹謙、陳敏賢、黃錫虎、蔡譜陸、鄭周國、蔡秀雄、黃快	屏東地檢 84 偵字第 0101 號、85 偵字第 2525、5318、5455 號
屏東縣萬巒鄉農會	8	王福份、薛永林、吳兆瑞、翁明利、許中銘、張炳榮、陳振南及陳國輝	屏東地檢 88 偵字第 2531、5174、6327 號
屏東縣枋寮區漁會	4	總幹事陳玉坤，李勝良，信用部主任阮正盛及職員阮坤	屏東地檢 87 偵字第 5766 號

		城	
屏東縣枋寮區農會	2	陳安全（總幹事） 陳炎煌（信用部主任）	屏東地檢 88 偵字第 2872 號
屏東市第二信用合作社	2	總經理沈德雄、黃安慶案（已死亡不起訴）	屏東地檢 90 年請上字第 14 號
屏東第二信用合作社	3	顏世明、蔡任陽、陳春惠	92.02.28 屏東地檢 91 偵 6800 號
屏東縣枋寮地區農會	3	分部主任陳淑錚、 經辦蔡慧真、洪玉華	屏東地檢 91 偵 6805 號
屏東縣竹田鄉農會	4	總幹事吳廣文、吳梅蘭、張山雄、陳鴻昌	屏東地檢 91 偵 6804 號
屏東縣新園鄉農會	2	經辦何俊炫、林義田	屏東地檢 91 偵 6764 號
總計	61		12 件

資料來源：財政部金融局網站（2003.05.18）

說明：相關判決書及起訴書係取自各級法院暨檢察署之對外公告資料