

農會信用部經營危機之改革方向探討

林董事長 維義

壹、前言

農會信用部之設立，主要係收受會員存款，用以提供會員及其同戶家屬所需之農業產銷資金、事業上必要資金與生活正當需要資金，藉取之於農村，用之於農村，以達成充裕農業生產資金，降低農業生產成本，及促進農業發展之宗旨。

在我國經濟發展初期，由於農會信用部能普遍深入農村地區，不僅成為有效率之鄉村平民金融機構，亦支援農會其他推廣、供銷及保險等部門業務之推動。農會不僅提供農業生產及運銷之資金融通，亦支援農業發展所需之技術推廣及資金需求，有助於促進農業之發展，並進而帶動我國經濟之起飛。在我國經濟發展階段，農會信用部復因地利之便，吸收農村剩餘資金，並轉存農業金融專業行庫，有效發揮將農村剩餘資金移轉至工商部門，為推動台灣經濟發展過程中不可或缺之金融體系之重要一環。

農會信用部雖對台灣經濟之發展有不可磨滅之貢獻，惟由於農業融資受農業生產季節性及先天因素影響，其回收過程較為緩慢，以及農業金融問題較一般工商金融更為複雜，加上現今動態經濟環境改變，農會信用部對農業部門之服務，因受農業生產結構改變，地區性經濟條件變化，及金融市場變動之衝擊，已隨經濟成長而發生結構性變化，其非農貸比率增加，致農會信用部產生質變，故衍生許多金融問題。再者，農會信用部先天組織體制之設計並非十分完善，在農村經濟繁榮時期，其業績表現一時尚可掩蓋其組織體制之缺失，及至一九八〇年代，隨著我國工商經濟之發展，農業生產之比重逐漸減縮，農會信用部問題已開始顯露。尤其在一九九〇年代，因金融自由

化政策之推行，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，金融業之競爭益形激烈，加上農業部門之萎縮，農會信用部問題正逐漸發生，且已面臨經營上必須立即改善之地步。因此本文乃分下列四個主題加以討論：

- 一、農會信用部之經營現況。
 - 二、農會信用部經營危機問題之探討。
 - 三、農會信用部危機之體制外改革方向分析。
 - 四、農會信用部危機之體制內改革方向分析。
- 最後為結論與建議。

貳、農會信用部之經營現況

一、全體農會信用部主要經營指標惡化

目前農會信用部共 287 家，茲將其經營現況分析如下：

- (一) 存款占有率下降：截至八十七年十二月底止存款總額 1 兆 3,183 億元，占全體金融機構(不含郵匯局)比率僅 8.4%，占有率較八十三年底之 9.6%，下降 1.2 個百分點，且存款年成長率由八十三年底之 15.4% 降至八十七年十二月底之 3.5%。
- (二) 放款占有率下降：截至八十七年十二月底止放款總額 8,035 億元，占全體金融機構(不含郵匯局)之比率僅 5.7%，占有率較八十三年底之 7.2%，下降 1.5 個百分點，且放款年成長率由八十三年底之 16.5%，降至八十七年十二月底之 -2.5%。
- (三) 逾放比率大幅增加：八十七年十二月底逾放比率同業平均為 11.7%，較八十三年底之 2.3%，增加約 5.1 倍，亦較八十七年十二月底非基層金融機構(不含信用合作社、農、漁會信用部等三類)之平均數 3.9%，高出約 3 倍。

- (四) 資產報酬率下降：八十七年度資產報酬率同業平均為 0.53 %，較八十三年度之 0.86%，大幅下降約二分之一，且截至八十七年十二月底止計有 23 家農會信用部發生虧損，其中尤以屏東縣各鄉鎮農會占 10 家為最多。

二、金融預警檢查評等顯著惡化

全體 287 家農會信用部截至八十七年度之金融預警檢查評等，如與八十三年度相較（共 283 家有評等資料，其中台灣省農會、屏東縣農會、台北縣深坑鄉及平溪鄉農會因信用部尚未成立，故無評等資料），其評等惡化情形相當顯著，顯示農會信用部檢查資料評等結果，其經營狀況惡化情形令人憂慮：

- (一) 評等較佳之 A 或 B 級者大幅減少：八十三年底列為 A 或 B 者有 137 家，占全部之 48.4%，截至八十七年底止僅剩 57 家，占全部之 19.9%，減少家數達 80 家或 28.5 個百分點。
- (二) 評等為較差之 D 或 E 級者大幅增加：八十三年底列為 D 或 E 級者 59 家，占全部之 20.9%，惟截至八十七年底止，則增至 160 家，占全部之 55.7%，增加家數達 101 家或 34.8 個百分點。

三、農會信用部經營績效不佳之總體環境分析

以上分析顯示，農會信用部之經營績效已大不如前，茲將其原因試以總體環境面加以分析如下：

- (一) 民國七十八年修改銀行法，大幅放寬銀行業務經營項目及範圍，惟農會信用部仍受限於經營傳統存、放業務項目及原有鄉鎮營業區域，致經營劣勢逐漸擴大。
- (二) 民國七十八年開始實施利率自由化，由於市場價格競爭結果，農會信用部賴以維生之存放利差逐漸縮小，且又無法大幅拓展收取手續費之業務，致經營狀況難以有效改善。

- (三) 農會原屬為服務農民會員之組織團體，惟因修法容許非農民之贊助會員參與存、貸業務之對象，及主管機關於民國八十年提高贊助會員放款總額占贊助會員存款總額比率由80%至100%，再加上自七十九年下半年房地產景氣開始下挫，而贊助會員仍大肆向農會信用部借貸，由於徵、授信制度較不健全，使其不良資產大增，終致經營績效惡化。
- (四) 民國八十年至八十一年間開放16家新民營商業銀行設立，及嗣後允許信用合作社得改制為地區性商業銀行，使得金融業務競爭加劇，農會信用部為維持一定業務量之成長，乃增加高風險放款，致資產品質惡化。
- (五) 在民國八十五年六月之前，農會信用部檢查由合作金庫辦理，由於人手不足，前後檢查期間有隔1-3年之情形，且每次檢查間隔期間，地方主管機關又未及時加強監督輔導，導致經營缺失無法及時發現而產生積弊，嚴重影響經營績效。
- (六) 民國八十四年上半年，台灣地區由於金融市場巨幅波動，再加上當年七月底彰化四信因總經理舞弊事件發生大規模擠兌風波，波及彰化地區基層機構存款大幅流失，並導致全國經營欠佳之少數農會發生擠兌事件，影響存戶對農會信用部之信心，使其市場占有率逐漸下降，經營績效亦告惡化。

參、農會信用部經營危機問題之探討

農會信用部經營危機問題主要包括組織制度及負責人問題、業務經營困境及監督管理之結構性問題，以及逾期放款偏高之外在因素等，此等問題已嚴重妨礙其安全與健全經營，不利於在今日之金融環境下永續經營：

一、組織制度及負責人問題

- (一) 信用部不具獨立法人人格，缺乏現代企業獨立自主之功能，不利企業化之經營管理：

與一般金融機構具有獨立之法人人格及可獨立行使權利義務之情形相較，農會信用部之組織架構不僅無法如一般金融機構之專業化設計，且需受限於其他經濟事業相關法規之規範，亦不易引進企業自主經營之現代化企業精神，嚴重妨礙其與一般金融機構之公平競爭。

- (二) 非股金制度，無法迅速擴充淨值，不利資本管理：

辦理銀行業務之農會信用部，依據目前農會法並無股票或股金制度之設計，使其淨值無法隨業務擴充有合理成長，僅能依賴有限之盈餘緩慢累積事業資金，不僅限制農會信用部擴充業務之規模致失去競爭優勢，更造成虧損累累之農會信用部無法迅速增加淨值改善財務結構，形成主管機關在管理與監督之困擾，使政府管理及監督基層金融之能力及效率深受影響，亦與國際金融監理朝向風險資本監理之潮流相悖。

- (三) 複雜之選舉文化影響組織穩定性，不利業務正常經營：

農會之選舉包括小組長、會員代表、理（監）事及總幹事之選舉等，依歷年來諸多案例顯示，地方派系及政治團體常介入上述各種選舉，變質之選舉因素常造成派系糾紛，不僅嚴重影響信用部業務正常經營，亦常造成信用部擠兌。

- (四) 理、監事、總幹事等負責人大部份未具專業金融知識，不利專業經營：

身為農會信用部負責人之理、監事及總幹事，由於農會法對其學歷及金融專業知識背景未有嚴格限制，對需專業經營之信用部金融業務形成極為不利之影響，且歷年來

重大舞弊案（如中壢市農會、鹽埔鄉農會）皆與負責人非專業經營及操守不佳有關，顯示現行農會負責人制度實有改革之必要。

二、業務經營困境及監督管理之結構性問題

（一）缺乏同業安定基金之設置，不利於流動性風險管理：

目前全國農會信用部並無類似「信用合作社資金緊急相互支援辦法」，可以成立正式之互助基金制度，致一遇擠兌，極易發生流動性風險，即使各縣（市）政府曾訂有各縣（市）農會信用部互相支援之辦法，惟因無實質拘束力及缺乏實質法令作為依據，使得相互支援制度形同虛設或成效不彰。

（二）未能落實及加強內部管理制度，不利於健全經營：

農會信用部之內部管理制度缺陷，主要包括部分農會總幹事一人獨攬大權未落實授信授權制度、內部控制制度嚴重不良、內部稽核制度功能不佳及理（監）事會功能嚴重不彰等多項缺陷，導致其經營績效不彰，造成弊端層出不窮，無法有效健全經營。歷年來諸多問題農會信用部之產生，大抵皆與總幹事一人獨攬大權，並破壞內部控制制度有關。

（三）淨值偏低，承受風險能力不足，成為問題金融機構：

農會信用部由於設立資本偏低，存款總額十億元以上者，事業基金最高亦僅要求二千萬元，嚴重違反安全及健全經營原則，且依目前農會法相關規定募集資金之規定，由於繳交資金者無表彰其權利之憑證，且未能支付股息，形同變相樂捐，故尚無成功之前例。另主管機關過去亦未依農會信用部業務管理辦法訂定淨值占存款比率，致其經營風險偏高，加上非股金制，致淨值偏低之農會信用部無法改善其風險承受能力。

(四) 授信風險管理有嚴重缺失，致逾放比率偏高：

農會信用部由於缺乏具體明確之授信政策，未注意風險集中問題，致集中對利害關係人辦理放款。另徵信制度有嚴重缺陷，大量承作分散借款集中使用案件及組織區域外擔保品授信，且擔保品集中農地或未開發之山坡地。此外集中對贊助會員大量貸放與農業生產無關之放款，以及缺乏授信專業人才等，均為導致逾放比率偏高之主因。

(五) 金融業務檢查單位與監督管理單位權責分離，且行政主管機關層級過多，不利及時處理問題農會信用部：

目前金融業務檢查單位只有檢查權，並無糾正處分權，致無法及時處理檢查發現之缺失；而目前農會之主管機關包括縣（市）政府農業局、省（市）政府農林廳（建設局）內政部，且信用部又有不同之主管機關，包括縣（市）政府財政局、省（市）政府財政廳（局）財政部等，不僅主管機關層級太多，且權責亦不易釐清，致對檢查發現之缺失，常延誤處理時效，不利於及時處理問題農會。如枋寮地區農會，二年前即由存保公司檢查發現利害關係人放款十分嚴重，迄今未能立即處理，導致經營發生問題，且主管機關於日前撤換負責人，該會理事會又決議再聘任前被撤換之負責人。此種檢查權與糾正處分權分離之現象，極需儘速改革，否則後患無窮。

三、造成逾期放款偏高之外在因素

(一) 政府實施選擇性信用管制，間接波及較不具警覺性之農會信用部：

民國七十八年二月二十八日中央銀行實施選擇性信用管制，銀行幾乎全面停做空地貸款業務，惟較不具市場警覺性之農會信用部，反因為消化多餘頭寸而大量貸放銀行不願承作之邊際空地貸款客戶，導致不良債權大幅提高，

且亦難有效催理。

(二) 農地擔保品處分困難，致逾放居高不下：

農會信用部所在地之擔保品大部分均屬農、林用地，部分甚且編定為水源保護區，一旦借款延滯，由於現行法令買賣農地需有自耕農身份之限制，使得農地買賣大受影響，因而影響擔保品之處分。

(三) 違規使用之農地擔保品難以拍賣方式處理：

農會信用部承作放款後，由於借款戶於擔保品上違規使用，如闢為漁塭使用、增建墳墓、加蓋豬舍或其他違法建築，再加上農會信用部疏於貸放後管理，致排除變更農地使用之程序極為繁瑣，而影響逾期放款之順利催理及拍賣處分。

(四) 農地擔保品之開發受限制，影響承購之意願：

現行農地地目為林者甚多，受水土保持及水資源保護區之限制，無法大量開發利用。另大部分農地受相關建築法令禁建之規範，使得有意承購者極少，導致農地擔保品一旦逾期，即使送法院拍賣，亦因買賣者少，致無法順利拍定，而影響逾期放款之催理。

以上所述之外在因素中，目前政府正進行「農業發展條例」之修正，考量允許農地可自由買賣，若能於未來落實執行，應有助於解決農會信用部部分之經營困境。

肆、農會信用部危機之體制外改革方向分析

由於現行農會信用部之危機已如前述迫在眉睫，為避免日益升高之逾放危機造成基層金融之金融風暴，危及社會秩序及金融之穩定，農會信用部宜優先朝下述體制外方向加以改革：

一、以省農會為全國性農會，各縣(市)鄉鎮農會以同一縣(市)

為單位進行合併

即採農會體系內之合併，將現行以行政區域為劃分原則之農會組織加以重組。目前農會採省(市)、縣(市)及鄉鎮三級制之組織架構，有必要鼓勵規模狹小之鄉鎮農會進行合併以擴大經營規模。

即可重新制定基層農會合併辦法，或依現行內政部『台灣地區各級農會合併方案』第二條規定，先以縣(市)為單位進行合併，由於以縣(市)為單位，較不涉及跨縣(市)政府及不同政經利益團體之協調，故較為可行。

(一) 合併方式

1. 將目前省農會升格為全國性農會，配合合作金庫之改制民營化，逐漸發展為各級農會之資金調度中心及政府農業政策之推廣與輔導協調中心，另農訓協會亦併入其管理，作為全國各農會之教育訓練中心。
2. 同一直轄市之各區農會合併成一個農會，如台北市七個辦理信用部業務之區農會與未辦理信用部業務之台北市農會合併成一個地區農會，另高雄市之二個區農會，亦合併成一個地區農會。
3. 同一縣(市)之鄉、鎮(市)農會可隨農業經營環境之改變合併成一個農會，如台北縣二十四個農會與未辦理信用業務之台北縣農會合併成一個台北縣地區農會。
4. 澎湖縣、金門縣、連江縣因同縣內僅有一個農會，可依前述合併方案第二條第(五)項『其他經目的事業主管機關認定，依事實需要得合併之農會』，將其分別併入鄰近之台南縣(市)、台北縣地區農會。
5. 全國現有 287 個經營信用部之農會及各縣(市)未辦理信用部之縣(市)農會，如能依前述方案隨環境之改變逐漸進行合併，則除省農會成為全國性農會外，另各縣(市)

鄉鎮農會隨環境之變遷逐漸進行合併為地區農會，其合併後之存、放款規模淨值、盈餘、營業區域及往來對象，均較合併前個別鄉鎮農會之規模擴大甚多，且承受風險之能力較佳，有助於解決目前經營結構性困境及經營績效每況愈下之惡性循環現象。

6. 對於合併後之農會，優先實施股金制。對不願意合併之農會，則限制放款業務規模，僅能承做小額（如五百萬元以下）農民會員放款，贊助會員放款一律停辦，餘裕資金應限轉存三家農業行庫或全國農會。
7. 配合存保條例之規定，使各區農會於合併時，所有不動產、應登記之動產及各項擔保物權之變更登記，得憑主管機關證明逕行辦理登記，並免繳納登記規費，其因而所生之印花稅及契稅一律免徵，土地增值稅准予記存。
8. 對於合併問題農會之虧損部分，准依財務會計準則公報第二十五號之規定列為商譽，並按直線法分二十年攤銷。
9. 對於因經營績效特差而有礙進行合併之問題農會，則由中央主管機關聘請專家評估資產負債後，就其虧損部分，將農業金融機構依農會法第二十八條第五款提撥之經費分年提列專案補助合併問題農會之各縣（市）地區農會，或由政府寬列特別合併基金，並委由存保公司協助辦理協助合併或清理事宜。
10. 為鼓勵各縣（市）地區農會合併發生虧損之農會，原虧損之農會在合併後第一屆選聘人員選舉時，其會員無被選為會員代表及理、監事之權利。另合併後之各縣（市）地區農會可於合併後吸收非會員存款。
11. 合併後各縣（市）地區農會，其信用部業務應設立專責經理人員。另放款應集中本部貸放，並設立放款審議委員會，專責審議全部放款業務，各分部將僅接受放款申請，不再辦理放款審議及核貸。而放款審議委員會成員可包括

學者專家、農業行庫輔導人員、總幹事、信用部經理人員及放款主管，必要時主管機關輔導人員應列席輔導及指導。

放款審議委員會通過之授信案直接送理事會核備，總幹事不再具有核貸權限。放款審議委員會未通過之案件，總幹事會均不再有續予承作之權限。

(二) 優缺點分析

採用本方案之優缺點可綜合分析如下：

1. 優點方面：

- (1) 可依現行法令辦理。
- (2) 採同一直轄市內或縣(市)內合併，較不具反對阻力。
- (3) 合併後農會組織系統原則上僅剩全國性農會及縣(市)地區農會二級，且縣(市)政府僅負責督導一家農會，可有效加強監督管理之效率。
- (4) 省農會升格為全國農會，可作為各地區農會之拆款中心、政府政策推廣中心、農會教育訓練中心，可有效改革因合併中壢市農會之負面影響。
- (5) 合併後各地區農會無論營業區域、據點、服務會員、存放款規模、淨值、盈餘均較合併前大為擴充，有利於與一般銀行業務競爭，且可徹底解除部分問題農會信用部對當地社會及經濟之衝擊。

2. 缺點方面：

- (1) 由同業採自主方式處理合併，曠日費時，且最需優先處理之問題農會可能被同業摒斥於合併之外。
- (2) 如由主管機關採強制合併方式辦理，則正常營運者之反對阻力，需有賴政策之配套措施配合。

二、將少部分符合轉型或改制條件之都市型農會改制為區域型商(農)業銀行，並要求同時合併一、二家問題農會

部分都市型農會，由於其服務對象多集中贊助會員，且真正農民會員已式微，其供銷、推廣工作多已不具實質效益，對於此類型農會，宜於實施農會合併及限制贊助會員放款時，同時准其改為商（農）業銀行，並合併一 二家問題農會，而其供銷、推廣工作則移由該地區農會辦理，並由改制者提撥經費補助。

（一）改制方式

1. 對淨值高於二十億元、無累積虧損且贊助會員比率高於 80% 以上之都市型農會准其單獨改制為區域性商（農）業銀行：即比照「信合社變更組織為商業銀行之標準及辦法」第二條第一項之一「最低實收股金達新台幣二十億元，且無累積虧損者」之規定，訂定改制辦法，准許此類農會單獨改制為區域性商（農）業銀行，並同時合併鄰近之問題農會。目前符合此類標準之農會包括台北縣板橋市農會（87 年底淨值約 28.9 億元，贊助會員比率約 95.0%）、台北縣新莊市農會（87 年底淨值約為 22.4 億元，贊助會員比率約 94.9%）二家。
2. 對目前淨值未達二十億元，惟合併後淨值高於二十億元、無累積虧損且贊助會員比率高於 80% 以上之都市型農會，准其辦理合併，並改制為商（農）業銀行，同時並應合併一 二家問題農會：此類農會包括台北縣樹林鎮農會（87 年底淨值約為 15.4 億元，贊助會員比率約 89.0%）、台北縣汐止鎮農會（87 年底淨值約 10.6 億元，贊助會員比率約 85.9%）、台北縣中和地區農會（87 年底淨值約 17.9 億元，贊助會員比率約 96.9%）、台中縣大里市農會（87 年底淨值約為 14.3 億元，贊助會員比率約 86.9%）、高雄縣鳳山市農會（87 年底淨值約為 10.8 億元，贊助會員比率約 92.5%）等多家。
3. 對合併問題農會之虧損，准依財務會計公報第二十五號之

規定列為商譽，並按直線法分二十年攤銷。

(二) 優缺點方面

1. 優點方面

- (1) 有助於已變質之都市型農會藉此機會轉型，而不必再受限於農會法之種種束縛。
- (2) 在准其改制同時，有助於同時解決一 二家問題農會，以減輕社會、經濟之負擔。
- (3) 可鼓勵經營績效較佳之其他非鄉鎮農會朝改制努力。

2. 缺點方面

- (1) 要求配合合併問題農會，需視其虧損狀況方能決定，如虧損太大，恐無合併意願。
- (2) 有賴訂定相關改制辦法以作為辦理依據。

三、對問題農會可規劃由農業行庫辦理購併

經由前述二種方式處理後，如問題農會仍無法有效被合併，則應規劃由農業行庫辦理政策購併。

(一) 合併方式

1. 可由合作金庫或土地銀行辦理購併：目前三家農業行庫中之農民銀行已成為股票公開上市公司，要求政策購併問題農會產生上市股東之質疑，故以目前狀況，由公營型態之合作金庫或土地銀行辦理購併最為適宜。其中尤以合作金庫更為適宜，主要係農會為合作金庫之股東，惟鑑於目前問題農會家數甚多，仍宜由合作金庫及土地銀行共同分攤之。
2. 被農業行庫購併之問題農會，可成為農業行庫之各地分支機構，並准其依事實需要自由遷移營業據點。
3. 被購併問題農會之原供銷、推廣業務改移由各縣（市）地區農會辦理。
4. 對於合庫或土銀合併問題農會之虧損部分，除可另案核增

新設分行家數及放寬業務經營項目外，亦應准其依財務會計準則公報第二十五號之規定列為商譽，並按直線法分二十年攤銷之。

(二) 優缺點分析

1. 優點方面

- (1) 由農業行庫購併問題農會，可協助解決目前基層金融危機。
- (2) 可同時立即擴大農業行庫之經營規模。
- (3) 農業行庫購併問題農會，其對農民會員之金融服務仍能兼顧。
- (4) 可避免問題農會形成政府之負擔。

2. 缺點方面

- (1) 問題農會之逾期放款在短期間內可能形成農業行庫之負擔。
- (2) 需有賴主管機關強力介入運作及提出相關配套措施。

伍、農會信用部危機之體制內改革方向分析

由於現行農會信用部有組織結構與經營之困境，在現行農會信用部仍有其存在必要性之前提下，配合前述農會信用部之體制外合併、改制、被概括承受等方式改革外，農會信用部亦有必要進行體制內之改革，以解決目前諸多經營危機，及避免目前已產生危機之重大缺失重複發生，而危及現存正常經營之農會信用部及日後合併後之各縣(市)地區農會。

一、宜儘速規劃都市型農會轉型或改制辦法

都市型農會贊助會員全部會員比率平均高達 50%以上，且都市型農會信用部之往來對象已大部分集中於非農民，其業務結構已質變為一般金融機構，實已不宜再以農會法規範質變之都市型農會信用部。為求其能順利走向企業化經營，有必要及

早規劃都市型農會轉型或改制之辦法。

二、對無意願進行合併之農會，宜將其信用部業務回歸農會法服務真正農民會員之業務

鑑於贊助會員之資金需求多非直接與農業產銷有關，明顯與農會成立之目的相左。另由於農會極易受農業產業不景氣影響及未來加入世界貿易組織(WTO)將大幅開放農產品進口之衝擊，對不願合併者宜規範其加強服務農民會員，其相關措施包括：

- (一) 放款限於農業產銷相關用途之小額放款。
- (二) 餘裕資金限轉存農業行庫。
- (三) 不得承作建築融資。
- (四) 限期調降贊助會員放款比率。
- (五) 不得再承作新增贊助會員之放款。

三、宜限制承作徵取外縣市擔保品之放款業務

外縣市擔保品放款比率與逾期放款比率有顯著之相關性，主要係外縣市擔保品有徵、授信之盲點及困難，致造成逾期放款比率增加。故有必要全面限制農會信用部不得承作外縣市擔保品放款業務，以降低逾期放款。

四、農會信用部宜採取分級管理制度

都市型農會與鄉村型農會信用部有其不同經營特性，且又有其經營之良窳，故對農會信用部之監督與管理，宜針對不同特性採取不同之管理模式，另對經營不佳之農會所採限制業務措施，宜避免使其失去開源之機會而致求生不得求死不能。

五、對農會信用部負責人宜研訂具備相當金融專業經驗之規範

農會信用部負責人(包括理、監事、總幹事)金融業年資及經歷，對降低農會信用部經營風險有所幫助，故對農會信用部負責人之資格宜作適當規範，如要求具備相當年資之金融業務

經驗。此部分尤以都市型農會信用部更顯迫切，其理、監事亦宜至少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，並需於選任後一定期間內接受專業訓練機構所舉辦之一定時數之金融專業在職訓練。

六、農會理、監事、總幹事等負責人之資格、選任、解職事宜，宜由金融主管機關主政，以落實對農會信用部管理一元化

目前農會負責人之資格、選任及解職事宜全由農政主管機關主政，涉及金融業務負責人之資格條件，亦由農政主管機關主政，導致負責人因金融專業能力不足而危及信用部之經營時，金融主管機關卻無能力獨立自主處理農會負責人問題，影響金融秩序及金融紀律甚鉅，故為加強農會之管理，宜將農會負責人資格條件、選任及解任事宜集中由金融主管機關管理。

七、理、監事、總幹事及其利害關係人貸款如發生逾期且依檢查單位評估將對信用部造成損害時，應即停止職權或解除職務

農會之負責人及其利害關係人放款如有發生逾期及對信用部發生損害時，往往易造成存款人信心喪失及業務不振之局面，為早日穩定農會信用部之業務經營，應即依農會法第四十六條規定：「理、監事及總幹事如有違反法令、章程，嚴重危害農會之情事，主管機關得報經上級主管機關之核准，或逕由上級主管機關予以停止職權或解除職務。」予以處理。

八、對虧損逾事業資金及公積三分之一以上者，應即時進行干預

農會信用部如虧損逾事業資金及公積三分之一以上者，應採取及時干預措施，主要係目前農會信用部尚非股金制，增加淨值有其困難，故應比照銀行法第六十四條規定限期命其補足事業資金，逾期未經補足者，應讓與資產負債或被合併。

九、農會信用部經營業務宜重新定位，並重新檢討其各項業務之必要性

長期而言，為徹底控制農會信用部之經營風險，在農會信用部組織架構無法改革及尚無法實施股金制以大幅提高淨值前，應考慮下述改革：

- (一) 比照現行郵政儲金匯業局之功能，考慮逐漸縮減放款規模，與農業無關之放款全面縮減，僅能辦理一定額度之農業放款。
- (二) 辦理存款業務吸收之資金應全額轉存農業行庫，並由農業行庫代為辦理大額放款給予利息補貼。
- (三) 放款業務宜全部集中於信用部本部，並設立放款審議委員會，降低總幹事一人獨自裁決之權限，其餘分部或辦事處則僅能吸收存款、辦理匯兌及代理業務。
- (四) 訂定存款對調整後淨值比率，未達比率者應限制盈餘之提撥及分配，以強化財務結構。

十、宜儘速恢復股金制，以加強改善農會信用部之財務結構及經營危機

農會信用部自民國六十三年廢除股金制，將股金改為事業資金後，因需由盈餘提撥六成供作農業推廣經費，使得淨值無法大幅成長，連帶使財務結構不佳之農會信用部無法迅速改善，致其經營風險大增，償債能力特別脆弱，故為改善農會信用部脆弱之財務結構及經營危機，極有必要迅速恢復股金制。

十一、宜加強理、監事及總幹事之財務責任

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。另同法第三十二條規定，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。為加強農會經營者之責任感，並提昇社會大眾對農會之信心，宜參照信用合作社法第十

九條第一項：「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。」及同法第二項：「前項責任於理事或經理人解任後，經過二年方得解除。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之財務責任。

陸、結論與建議

鑑於農會信用部經營環境愈趨惡化，其經營風險有增無已，財務結構又無法於短期內改善，且依目前經營現況、經營體制及組織結構，均不適宜再維持目前全國二八七家農會信用部各自以現行狹小經營規模及有限人力、財力資源繼續作困獸之鬥及激烈競爭，經由前述分析結果，農會信用部有必要朝體制外及體制內雙重目標加以改革，以徹底解決其經營危機，俾有效降低對社會秩序及經濟之衝擊，避免另一次東南亞金融風暴出現於我國。

由於農會法對於農會信用部規定以辦理會員金融事業為主（農會法第四條第十一款），其管理辦法由行政院訂定，同時農會為民間社團組織，故其主管機關為內政部，但所經營業務除信用部之金融業務外，另有農業推廣、供銷、保險等，其主管機關為農委會。又農會整體才具法人地位，其各部門之間具有不可分割性，各部門日常營收雖然各自獨立記帳，但農會整體之資金需求係由各部門相互支應，而固定資產確屬單一法人所擁有。綜上之故，當其信用部若經營管理不當造成虧損，致損害存款人權益時，只規定由信用部資產單獨處理，在法理上問題重重，因此若目的事業主管機關希望由銀行概括承受農會信用部資產及負債時，只能處理信用部資產，在法理上實有不妥且不公平，因此必須同性質合併才妥適。農會為民間社團組織，係以互助合作之精神結合，不以營利為目的，目前無股金

之規定，其所經營之金融業務應與一般之金融事業有所區隔，故在訂定農會信用部管理辦法時，此為必須考慮之重點。綜上觀之，有效解決目前農會信用部問題之方法有：

1. 當前經營有危機者在現行法規之下，由政府專案解決。
2. 對農會信用部授信業務必須限制在一定金額以內，並以短期消費性貸款為主，大額之中長期授信案以經紀人之性質移請農業行庫辦理，農會收取手續費，而所吸收存款之餘裕資金則以轉存農業行庫為主，以獲取固定之利差且無風險，符合經營目的以服務農民會員不以營利為目的，減少不必要授信風險而危及整體農會利益。（此乃目前歐美及日本對農業信用合作組織之制度規範）。

但為現在既成多年之事實及國情之特性，就現況逐步改善，其可行之建議事項如次：

一、體制外改革方面

- (一) 以省農會為全國性農會，各縣(市)鄉鎮農會以同一縣(市)為單位進行合併。
- (二) 將少部分符合轉型或改制條件之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。
- (三) 對問題農會可規劃由農業行庫辦理購併。

二、體制內改革方面

- (一) 宜儘速規劃都市型農會轉型或改制辦法。
- (二) 對無意願進行合併之農會，宜將其信用部業務回歸農會法服務真正農民會員之業務。
- (三) 宜限制承作徵取外縣市擔保品之放款業務。
- (四) 農會信用部宜採取分級管理制度。
- (五) 對農會信用部負責人宜研訂具備相當金融專業經驗之規範。

- (六) 農會負責人之資格、選任、選聘宜由金融主管機關主政，以落實對農會信用部管理一元化。
- (七) 農會負責人及其利害關係人貸款如發生逾期且經評估有損及信用部時，應即停止職權或解除職務。
- (八) 對虧損逾事業資金及公積三分之一以上者應即進行干預。
- (九) 農會信用部經營業務宜重新定位，並重新檢討其各項業務之必要性。
- (十) 宜儘速恢復股金制，以加強改善財務結構及經營危機。
- (十一) 宜加強理、監事及總幹事之財務責任。