

第壹章 緒 論

第一節 研究緣起與目的

加強農村經濟建設為政府既定政策，加強之道雖多，而建立有效健全之農業金融制度，實為關鍵所在。遠在民國廿四年先總統蔣公，為恢復江西收復區農耕，首先成立「四省農民銀行」，旋即改為「中國農民銀行」；民國廿五年，復於前實業部下創立「農本局」；二次大戰後，以農本局裁撤，乃又成立「中央合作金庫」，與中國農民銀行農貸處，共負調節農業資金之任務。一九二九年美國農林經濟發生恐慌，當時總統羅斯福，為復甦農村經濟，乃推行新政，並制定農業信用法，成立聯邦農業信用局，成為融通農業資金之中樞機構；顯見健全之農業金融制度實為加強農村經濟建設之關鍵所在。

當前我國農業金融制度雖略具雛型，惟有待改進之處仍多，諸如組織體制與經營方式、農業金融政策之執行與農民實際需要之配合、農業金融法令龐雜之整理、農業信用保證制度之運用、三家專業行庫之合理分工、基層農貸機構綜合組織體制之改善、農貸利率政策、基層農業金融單位資金調節體系、以及農貸總體與個體金融之合理規劃等問題衍生，有待進一步剖析，以尋求合理之解決途徑，本研究計劃即針對此等問題，比較分析世界各主要國家農業金融制度之得失，並對我國現行制度作較深入之研究，以提供具體改善意見，作為政府有關單位改進之參考。

第二節 研究方法與範圍

本文純屬政策性之探討，在國內農業金融體系下農業資金供需現況評估方面，以一般敘述統計法為主，統計推論為輔；至於各項問題之發掘與剖析，則採派員實地訪問與通訊問卷調查兩種，前者以主要國家農業金融各有關單位與國內農民及農企業（Agribusiness）為對象，後者以國內農業金融有關機構及其各級主管機關傑出從業人員與專家學者為對象，各類對象之調查方法及其步驟如下：

(一)主要國家農業金融有關單位：鑒於德國之農業金融制度建立最早，成就亦最大，其採「由下而上」之創建方式，久為世界各國所取法，頗值國內倣效；丹麥則為典型農業王國，各種專業農民貸款合作社及農產運銷合作社，頗值國內借鏡；日本農業金融制度則為國內現行體制之嚆矢；韓國之農業經濟環境與國內現狀頗多雷同，其農業合作社為一切農貸之樞紐，成效顯著；而美國農業金融制度採取「由上而下」之系統，運用政府資本先創立各區之農業銀行及其中央銀行，以培植農民自立各種合作社，俟渠等金融機構成為農民自有、自治、自享為止，使美國農業金融制度迅赴事功，足供我國將來光復大陸後制度重建之參考。故派員考察下述國家農業金融單位。

- 1.德國：(1)許爾志（Schulze）及雷發巽（Raiffeisen）農業合作社聯合社（DGRV）。
(2)農業信用合作社及其區合作金庫聯合會（BVR）。
(3)德國中央合作金庫。
(4)多種農業信用合作社及區合作金庫。
- 2.丹麥：(1)中央農業合作委員會（CLL）。

- (2)丹麥合作金庫。
- (3)信用協會 (Credit Association) 及抵押協會 (Mortgage Association)。
- (4)農民貸款合作社、農產運銷合作社及其聯合社。
- 3.日本：(1)農業協同組合中央會。
- (2)縣農業信用合作社聯合社及鄉鎮農業協同組合。
- (3)農林中央金庫。
- (4)水產業協同組合中央會。
- (5)縣水產業合作社聯合社。
- (6)農林漁業金融公庫。
- 4.韓國：(1)農業協同組合中央會。
- (2)郡農業協同組合。
- (3)面農業協同組合。
- (4)水產業協同組合中央會。
- 5.美國：(1)農業信用管理局 (FCA) 總局、區局及其附屬單位。
- (2)農業信用管理局 (FHA) 總局及其辦事處。
- (3)區農業信用理事會 (District Farm Credit Board)。
- (4)聯邦土地銀行合作社 (Federal Land Bank Corporation) 及生產信用合作社 (Production Credit Corporation)。

(二)國內部份：

1.農民：臺灣地區各地農村自然環境不盡相同，其經營方式各異，加以各區農民資金之供需條件不一，資金盈虛之調節更為不同，爰將其中較為接近之地區劃分為六區，如下表1—1，決定抽樣六〇〇農戶進行訪問調查，樣本農戶之分配，依臺灣省政府農林廳民國六十六年版「臺灣農業年報」農業戶數，各區依其戶數所佔百分比分配樣本農戶數，再依各區所屬各鄉鎮農產特色，分配各鄉鎮樣本戶數如下表1—1，調查重點側重在農民「資本限制之理念」(Concept of Capital Rationing)、農家借款金額、來源、擔保方式、期限、潛在性資金供給及現行基層農業金融單位承辦農貸業務之改進意見。

表1—1 地區別樣本農會及農戶數

地 區	包 含 縣 市	農 戶 數	農 會 數
北 宜 區	臺北、宜蘭兩縣及基隆市。	47	4
新 竹 區	桃園、新竹、苗栗三縣。	88	7
臺 中 區	臺中、彰化、南投三縣。	155	13
嘉 南 區	雲林、嘉義、臺南三縣。	174	15
高 屏 區	高雄、屏東兩縣。	94	8
花 東 區	花蓮、臺東兩縣。	42	3

2.農會信用部：由於各區農業環境不一，其信用業務亦榮枯互見，爰根據信用業務檢查機關「綜合評等分析報告」劃分為優、甲、乙、丙、丁五組，其評等除側重有關業務外，並慮及財務結構，最具各農會信用部業績良窳之代表性。故兼具農業環境地區之差異性與業績良窳之代表性，共抽取蘇澳、羅東、板橋、樹林、龍潭、蘆竹、楊梅、香山、竹北、竹東、

後龍、卓蘭、三灣、豐原、大肚、潭子、東勢、員林、埔心、二林、鹿港、永靖、秀水、埔里、草屯、魚池、大卑、麥寮、古坑、崙背、梅山、義竹、太保、東石、仁德、鹽水、學甲、北門、仁武、鳳山、旗山、大樹、大寮、東港、內埔、長治、玉里、壽豐、臺東區及太麻里區等五十家農會。

3.農企業：為節省調查經費並配合臺灣經濟研究所「臺灣主要農產品銷日問題之研究」之調查訪問，農企業選樣乃以該項調查所採標準，其調查對象及戶數分配如下表1—2。

表1—2 農企業調查對象及其戶數分配

調 查 對 象	擬 調 查 戶 數	主 要 產 品
(1) 臺灣區鰻魚輸出同業公會	150	鰻魚
(2) 鰻魚運銷合作社		
(3) 臺灣區青果輸出業同業公會	50	香蕉、鳳梨、柑桔、芒果
(4) 臺灣省青果運銷合作社		
(5) 臺灣區罐頭食品工業同業公會	30	鳳梨、蘆筍、洋菇等罐頭
(6) 臺灣區蔬菜輸出業同業公會	50	新鮮蔬菜
(7) 臺灣區蔬菜加工業輸出業同業公會	50	洋葱
(8) 臺灣區冷凍肉類同業公會	10	冷凍豬肉、雞肉
(9) 臺灣區冷凍水產品同業公會	100	魚、蝦、冷凍水產
(10) 臺灣區鹽漬蔬果同業公會	60	鹽漬蔬菜
合 計	500	

4.農業金融有關機構及其主管機關：

(1)農業金融有關機構：

- ①中國農民銀行
- ②臺灣土地銀行
- ③臺灣省合作金庫
- ④臺灣省糧食局
- ⑤臺灣糖業公司
- ⑥蔗農消費合作社
- ⑦農復會農業信用組
- ⑧鄉鎮農會信用部

(2)農業金融主管機關及協調機關：

- ①財政部錢幣司
- ②中央銀行——中央農業金融策劃委員會、金融業務檢查處
- ③內政部社會司
- ④經濟部農業司

上述調查問卷中農企業部份，乃配合臺灣經濟研究所另一研究計劃「當前臺灣農產品對日外銷問題之研究」作附帶調查，惟因「農企業」尚乏明確之定義，加以所蒐集之資料參差不齊，無法作深入而詳細之分析，故未將其列入本計劃之國內調查報告中。

第三節 研究過程

本計劃之研究小組自民國六十七年七月成立開始規劃，至六十八年十月完成研究報告，歷時一年以上，其研究過程述要如下：

(一)擬定研究計劃書：六十七年四月上旬，由研究小組就研究目的、方法及內容等詳加審酌研討，擬定「當前我國農業金融制度問題之研究計劃書」。

(二)訂定工作進度：根據上述研究計劃，訂定工作進度，計分六個階段進行，每一階段約為兩個月。

(三)蒐集資料初步檢討：六十七年八月上旬，開始先蒐集農業金融之中外書籍，討論農業金融之中外期刊所載文獻，並去函主要國家農業金融有關單位，洽詢渠等國家農業金融現行組織體制、概況以及行政監督管理等之法令規章、研究報告、統計資料等，再就國內各機關出版有關之研究報告，現行國內農業金融制度有關法制、組織、概況以及行政監督管理等之法令規章、統計資料等，予以初步歸類整理與分析研討。

(四)研擬研究題綱：根據所有蒐集之有關法令規章、書籍以及各種統計資料初步歸類整理與分析研討之結果，探討我國現行農業金融體制之得失利弊與問題之癥結，分類研訂研究題綱，作為研究之重點。

(五)設計調查表格：六十七年九月根據上述研究重點，設計人員實地訪問與通訊問卷調查兩種表格，前者偏重主要國家農業金融制度之操作實務與國內農民，農企業對農業資金之潛在供給及需求，後者着重國內各農業金融機構及其各級主管機關傑出從業人員多年來實際參與操作、監督及輔導心得之提供。

(六)國內樣本農戶、農企業之訪問：自九月一日至卅日直接派員逕赴樣本農戶、農企業實地訪問，除蒐集農業資金供需實際資料外，並與有關業者廣泛交換意見，俾免爾後所提改進意見與實際情況扞格不入。

(七)國內農業金融機構及其主管機關從業人員之問卷寄發：自六十七年十月起寄發問卷，分別就現行農業金融經營方式、組織體制、法令規章、業務營運、資金調節、農業信用保證制度之運用以及農貸制度之合理規劃等問題，由各從業人員自由發抒己見，作為各項問題發掘之前導。

(八)國內有關資料之整理分析：為使研究工作配合實際需要，並期具體切實，經就以前蒐集有關農業金融制度建立沿革、組織概況、業務營運、經營成效等資料，配合樣本農戶、農企業調查資料，以及國內農業金融機構及其主管機關從業人員之意見，予以分類歸納、整理統計及分析研究，俾供派員赴主要國家農業金融有關單位訪問比較之參考。

(九)主要國家農業金融有關單位之訪問：六十七年十月，基於國內有關資料之整理分析大致就緒，經就國內現行體制之得失與問題之癥結，派員分赴丹麥、西德、日本、韓國、美國蒐集有關制度暨統計資料，並實地參觀訪問，作為整編有關國外制度問題比較之需。

(十)綜合編撰研究報告初稿：六十七年十一月下旬，分別就各種實際資料及研究結果，綜合編撰研究報告初稿。

(十一)修正研究報告初稿：為謀研究報告充實可行，六十八年七月，邀請有關機關人員、學者、專家及全體研究人員參加，由研究主持人列席說明，召開研討會，就各項結論及與會人員發言要點，參酌修訂原研究報告。

(十二)提出研究報告：六十八年九月，正式提出專案研究報告。

第四節 研究機關及人員

中國農民銀行為政府特許之農業專業銀行，主要任務為供給農民生產資金、復興農村經濟、促進農業之生產、改良與發展，並配合國家政策，調劑農業金融，降低農業生產成本，以加速國家經濟之發展。在其達成上項任務過程中，有感於現行農業金融制度問題仍多，諸如經營方式與組織體制、農業金融政策與制度之配合、農業金融法令之龐雜、業務營運、農業信用保證制度之運用、農業資金之調節以及農貸制度之合理規劃等各項問題，尚待研議之處極多，經委託臺灣經濟研究所與中央研究院三民主義研究所籌備處，共同研究上述問題，針對現行農業金融制度之利弊得失與問題癥結，尋求適當解決之道，以供主管機關改進之參考。本研究之參與人員總括如下：

(一) 計劃主持人：

1. 劉泰英：美國康奈爾大學經濟學博士，臺灣經濟研究所副所長。
2. 陳昭南：美國芝加哥大學經濟學博士，中央研究院三民主義研究所籌備處主任。

(二) 協同研究人員：

1. 麥朝成：美國德州農工大學經濟學博士，中央研究院三民主義研究所籌備處研究員。
2. 呂崇基：美國愛奧華州立大學農業經濟學博士，臺灣經濟研究所研究員。
3. 顏啓榮：國立臺灣大學經濟研究所碩士，臺灣經濟研究所助理研究員。
4. 黃松榮：國立政治大學財政研究所碩士，臺灣經濟研究所助理研究員。
5. 胡春田：國立臺灣大學經濟研究所碩士，中央研究院三民主義研究所籌備處助理研究員。

(三) 研究顧問：

1. 李錫勛：國立政治大學經濟學系教授，中國合作事業協會秘書長。
2. 金克和：中國農民銀行董事長。
3. 張成達：中國農民銀行前任總經理，中興票券金融公司董事長。

第五節 資料來源及說明

一、初級資料：國內部份遴選各大學院校高年級學生先施以一日之講習，分別由本研究小組人員督導，分赴各農業金融機關團體，並以基層農貸機構農會之業務範圍為起點，抽樣調查一般農民、蔗農、菸農、蕉農之實際需要，與已貸款之實際運用情形相互印證，所獲得之資料，由中央研究院三民主義研究所籌備處胡春田先生負責資料歸類、整理，由臺灣經濟研究所黃松榮先生負責分析與撰寫國內調查報告，國外部份，分三組派員考察，第一組歐洲組，派員考察德國及丹麥兩國之農業金融制度，分由麥朝成及顏啓榮兩位先生負責撰寫考察報告。第二組美國組，由李錫勛先生負責撰寫考察報告；第三組韓、日組，由劉泰英先生及陳昭南先生負責撰寫考察報告。

二、次級資料：除蒐集國內有關機構及各學術研究團體已發表有關農業金融之各種文獻外，在赴國外考察前，曾通函美、日、韓、泰、加拿大、伊朗、挪威、愛爾蘭、以色列、衣索比亞、埃及、巴西、法國、菲律賓等十四個國家農業金融主管機關，索取各國官方及民間研究機構已發表之農業金融文獻，故另就已獲取之資料中，以其文獻較為詳細之以色列及泰國二國作一論著，分別由劉泰英先生及黃松榮先生負責撰寫，並就開發中「小農制」國家已發表之各種農業金融統計資料列表刊為附錄，俾供參酌比較。