

# 第叁章 現行農業金融制度問題之剖析

## 第一節 組織體制與經營方式問題

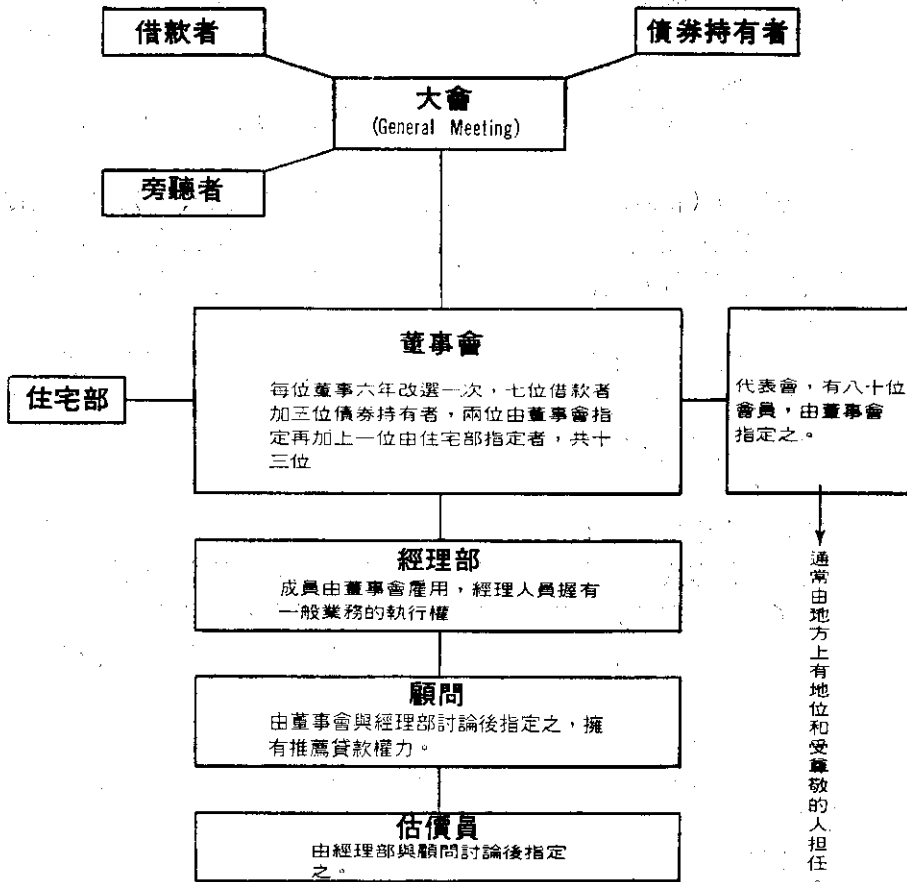
一、組織體制：當前我國承辦農貸業務之機構，包括中國農民銀行、臺灣省土地銀行、臺灣省合作金庫、各鄉鎮農會信部、臺灣銀行、第一銀行、華南銀行、彰化銀行等金融機構，以及行政院農業發展委員會、臺灣省糧食局、臺灣省物資局、臺灣省菸酒公賣局、臺灣糖業公司及臺灣省蔗農消費合作社等政府及公營事業機構。疊牀架屋之弊有如下述：諸如各農貸機構相互間無法連繫，缺乏通盤計劃；資金分散，運用效率低，監督管理難期週密；業務互相競爭，往往形成農業金融之偏枯或浪費，使金融政策與農業政策不易密切配合。惟由於現行農貸業務，不但金融機構可以辦理，多數公營事業亦可兼辦，除了可以調節農村金融，且確保公營事業所需原料來源，於公於私，均有裨益。因此，如何在現行體制之紛歧雜亂下，確立健全統一之農業金融制度，釐定一完整農貸政策實為當務之急！為比較研究我國當前農業金融制度之利弊得失。爰就主要國家農業金融制度詳予臚列，加以比較分析，取精用宏，藉供我國現制改進之參酌。

(一)丹麥：丹麥雖為典型農業王國，但其農業人口佔總人口之比例僅為7%，農業產值90%為畜牧產品，三分之一供應國內市場，三分之二外銷，故其農業經營業已完全企業化，其農貸之主要來源包括債券貸款(Bond loans)、銀行機構及私人之抵押貸款，其農貸依賴債券發行之比重應舉世第一，銀行承辦農貸業務之比重則甚低，僅作為農民與債券市場交易之中間機構。綜括其農貸主要來源為：抵押信用機構之債券貸款、銀行機構之現金貸款、政府貸款、私人貸款及供應商貸款。透過抵押信用機構之債券貸款通常為長期貸款，期限以十至三十年為原則，債券之名目利率在借貸期間均非維持固定水準；透過銀行機構(含商業及儲蓄銀行)所提供之貸款均為中、短期信用，原則上均與一般工商業貸放條件毫無軒輊；透過政府基於農業政策上之需要，給予特定的農民及其團體之優惠貸款，其數量非常有限；透過私人之貸款，通常以農業財產為抵押；由供應商的供應農業所需之機器、肥料、種子、農藥等所供應之貸款，通常為中、短期信用。

總之，丹麥政府承辦農貸之項目僅剩下年青農民之創業貸款，且侷限於從業者須為農校畢業生，故政府承辦農貸之比重已微不足道，其整體農業金融體制實可歸結於其全國性、地方性之抵押信用協會(The Mortgage Credit Association Denmark & The United Mortgage Credit Association)、朱蘭地信用抵押協會(The Jutland Credit Mortgage Association)及丹麥農業抵押信用基金(The Mortgage Credit Fund of Danish Agriculture)所提供之債券貸款，其組織體制如下：

抵押信用協會(其中有三個協會提供農業貸款)是借款者團體。統治主體是會員大會，董事會及執行經理。在會員大會上，有投票權的參加者為借款人和擁有債券至少一萬丹麥幣以上者。法律規定董事會之席位保留四分之一給債券持有者，一席由住宅部(Ministry of Housing)指定。大會為協會最高權力機構。茲列舉丹麥抵押信用協會(Kredit foreningen Danmark)組織圖如下：

圖一、丹麥抵押信用協會組織圖  
Mortgage Credit Association



(二)德國：德國的農業金融制度，長期金融建築於公營的不動產抵押機構，短期金融則以信用合作社為基礎。德國農業信用合作社之發達舉世聞名。再者則各有其系統，不動產抵押機構隸屬中央農業銀行；信用合作社則隸屬中央合作金庫。公營農業金融機關及信用合作社之發達，實為德國農業金融制度的主要特色。歸納而言，包括「公營」、「合作」、「配合政策」、「債券發行」及「中央組織」等五大原則之特色。其組織體制可分為三大系統：

#### 1. 超區域性之機構

- (1) 農業收益銀行：各農業專業銀行，由德國農林業界設立之財團法人，未設分支機構，原則上透過其他銀行間接貸放，短期貸款主要為農產品的貯存、加工、運銷以及農業營運資本之融通，中長期貸款園藝、葡萄栽培、森林及其他各種專門農場。短期資金來自金融市場與聯邦銀行，而長期資金則來自資本市場，並擁有一筆由聯邦政府以信託方式委託管理之基金。
- (2) 德意志合作金庫：一九四九年由依法設立之財團法人，其中層為區域性之雷發巽 (Raiffeisen) 中央金庫及許爾志 (Schulze-Delitzsch) 中央金庫，下層結構則為地方性之雷發巽及許爾志信用合作社。為合作銀行中之銀行，並且在國內金融市場，從事中、短及長期放款之調節，兼營證券發行業務，並大量投資於建築儲蓄金庫和各種保險公司，及推展國際銀行業務，在紐約開設分公司，在香港設置駐在員事務所。
- (3) 德國農莊與農村收益銀行：業務範圍包括農業區域重劃之輔導，農業村落及波蘭驅逐難民之收容輔導，並經營一般商業銀行之業務，其收入亦以此項業務為主，計佔

總收入80%。聯邦內各邦及其他公法上之結社與機構亦均得參與出資。惟該行亦擁有一筆聯邦政府之基金，在其專業任務範圍內，得自政府撥付之資金，自有資金或資本市場籌集之資金中支應。就業務之監督機構而言，在經營難民貸款及農業現代化項下之計劃時，該行受農業部及財政部之監督；但經營正常性之銀行業務時，則受柏林的聯邦當局（Federal Authority in Berlin）之監督，而不受德意志聯邦銀行之監督。

- (4)德意志票據中心（德意志社區銀行）：係公法上之財團法人，為儲蓄銀行（Sparkasse）組織之管理機構，其中層結構為區域性之票據中心／邦銀行，基層結構係地方之公營儲蓄銀行。該行由德意志儲蓄銀行與票據協會及區域性之票據中心／邦銀行經營。
- (5)農機融資股份有限公司：為購置農業與林業用機器與器具提供融資的專業銀行，主要出資人為德意志工商與農貸銀行股份有限公司（法蘭克福）。主要任務為分期付款滙票方式提供融資，資金來自存款。

## 2.區域性的機構：

- (1)雷發巽及許爾志中央金庫：乃合作金融協會之區域性中間結構，其社員為信用合作社及由其以銀行方式管理之其他合作社及合作事業。貸款之對象僅限於社員，資金來自存款（含儲蓄存款），此種存款任何人均得為之，不以社員為限。
- (2)德意志工商與農業銀行：掌理農業之營業承租人之短期與中期貸款，資金來源為借款或存款。
- (3)票據中心／邦銀行：主要從事於各地方性儲蓄金庫資金與貸款之調度業務，對公營機構融資，亦對各種不同企業予以融資，尤其是農民之各種設施及各種水利與耕地相關措施。
- (4)農會與騎士協會：為公法上之財團法人，社員乃經由貸款之接受而成為負債者。該協會只給予農業貸款，而原則是中、長期貸款，其資金來自借款及發行債券。
- (5)邦融資機構：為公法上之財團或社團，由各有關邦政府設立，泰半以住宅建造融資為主要業務，但亦包括農業土地貸款與改良貸款。其資金來源除由各邦自其預算中撥付外，亦來自借款與發行債券。
- (6)民營抵押銀行：受制於抵押銀行法規規定之拘束，只能根據土地抵押權給予中、長期貸款或社區貸款，其資金來自發行債券及借款，原則上以提供建屋貸款為主，少數抵押銀行亦兼營農貸業務。
- (7)民營貸款銀行：西南銀行／司圖嘉（1970年由有限公司轉變為股份有限公司）、商業與民營銀行股份有限公司／拜隆（為農業收益銀行的子企業）、奧登堡邦銀行股份有限公司／奧登堡、以及西方銀行／漢堡等均從事農貸業務。

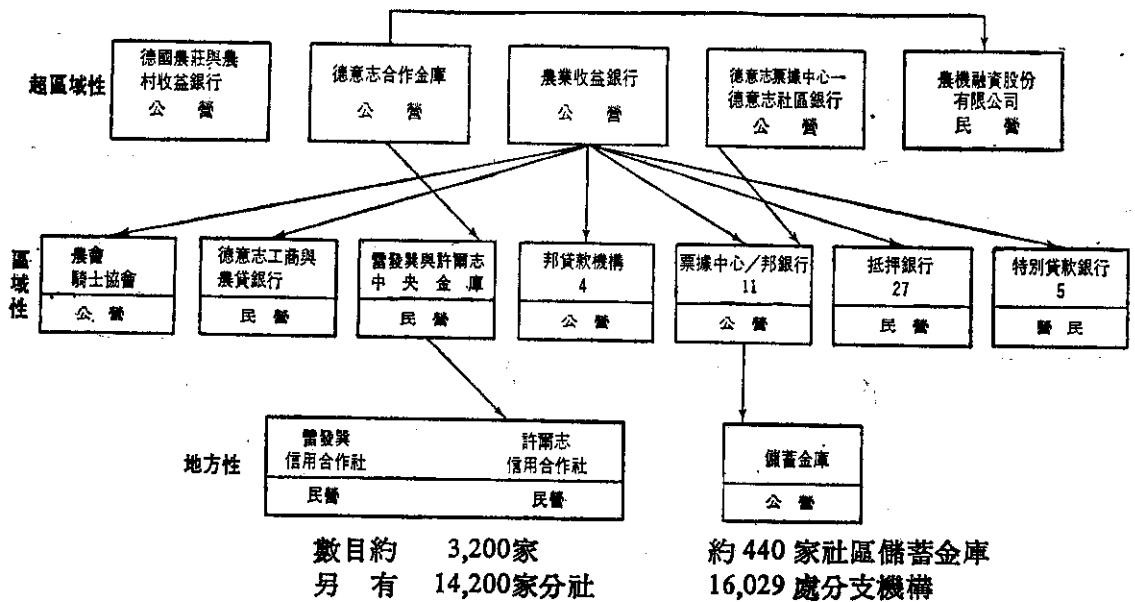
## 3.地方性之機構

- (1)雷發巽信用合作社：自1974年合作社法修正案頒佈以後，亦得對非社員提供貸款。初僅從事中、短期貸款，近年來長期貸款已逾50%，其資金來源除社員繳納之股金、公積金及向外借款，最主要來源則為存款。貸款主要業務約有75%着重傳統之農業產品，惟其營運能力較前增強甚鉅。
- (2)許爾志信用合作社：亦稱為國民銀行，主要功能在輔導工商業之中產階級（包括手工業、商業及其他中小企業），在有限範圍內，亦輔導農民。主要提供短期與中期貸款，長期貸款佔其總貸款金額之比例，近年來亦顯著成長，但仍不若雷發巽增加迅速。貸款資金主要來自存款，而儲蓄存款亦佔大宗。

(3)儲蓄金庫：營業範圍由各邦之儲蓄金庫法及各該儲蓄金庫之章程訂定，除受一般銀行業務金融法之拘束外，尚須受特別官方監督。其融資重心為農業，住宅建造及公用事業，該金庫已企業化，但因屬法定機構，並非以營利為目的。

綜上可知德國農業金融組織系統圖如下：

圖二、德國農業貸款組織系統圖



- 1) 包括西南銀行及商業儲蓄銀行。
- 2) 包括：4處雷發興中央金庫，2處許爾志中央金庫與4處混合中央金庫。

(日)日本：當前日本的農業金融制度建立於兩大支柱，一為公營的農林漁業金融公庫，一為合營之農協系統及農林中央金庫，為推行「制度金融」之骨幹，一方面充分運用組織系統資金，另一方面以財政資金為基礎，推展農貸業務。在近代日本農業金融業務發展之過程中，農協系統及中央金庫一直扮演極重要之角色，不僅以其組織之信譽、能力及經營技巧，大量吸收社會剩餘資金及小額零星之儲蓄，以充實農貸資金；同時接受農林漁業金融公庫之委託，辦理農業近代化資金及綜合資金之貸放。農林漁業金融公庫是當前日本農地金融機構，為供給長期低利農貸之最大來源，農協系統及農林中央金庫以供給中、短期信用為主，但近幾年來存款來源豐裕，業務經營進展資力較前充裕，已漸有餘力供給長期農業信用，特別是農林中央金庫。

此外，日本一般農民所需資金，除取自農業合作社等一系列金融機關或農林公庫等政府金融機構外，政府為達成農業政策之目標，農民尚可依其他有關法律、政令、規則、條例之有關規定，自中央及地方公共團體獲取財政融資，或自系統資金與市場資金獲取債務保證。故就當前農業金融現制言，實含蓋農林公庫融資所取得資金，中央及地方公共團體之預算編制，以及透過系統或市場融資過程中，給予財政性利息補助之農業近代化資金，天然災害資金及農民債務之信用保證制度等。

(韓)韓國：韓國農業金融制度之體系分為「制度金融」與「合作金融」兩種，前者之業務經營，適用農業合作社法及銀行法，由全國聯合社及市郡合作社辦理。可以吸收非社員存款轉為農業資金。全國聯合社主要任務在集中資金，轉放予市郡合作社，再由市郡合作社轉放予鄉鎮合作社；後者之業務經營，則適用農業合作社法及信用合作社法，由鄉鎮合作社辦理，主要任務為鼓勵社員儲蓄，運用自有資金及透過市郡合作社之資金轉放予社員，並指導其用途，至於其農業金融之基層體制則以單位合作社經營之「相互金融」為主，由農民社員自行設立，互通有無，相互扶助，並規定每一社員融資之最高限度，配合融資效率之提高，融

資期間隨時指導農業生產與家庭生活，以綜合支援農家的生產與生活資金，其資金供需之調節則胥賴聯合社之縱橫體制——由全國農業合作社聯合社收受單位合作社償還存款準備金及餘裕資金，調節地域間農業資金的供需，支援業務少之單位合作社，運用餘裕資以補助單位合作社，以平衡單位合作社間之均衡發展。

(五) 泰國：泰國現行農業金融體系採取銀行與合作系統雙軌制度，前者由一般性商業銀行兼辦，大抵秉承中央銀行意旨辦理政策性之農貸；後者則以農業暨農產合作金庫 (BAAC) 提供農民、農業合作社及農會等融資服務，由政府輔導設立之專業行庫。農業暨農產合作金庫建制於一九六六，以取代原有之「合作金庫」(Bank for Cooperatives)，由政府編列十億銖幣為資本額，設立之主要目標在提供經常性農業信用服務 (Agricultural Credit Service)，以擴大農業信用應有之功能，以往泰國各農村角落普設小型農村信用合作社，至一九七三年始合併為農業合作社，以各行政轄區為其營運範圍，除提供短期農業資金予所屬社員外，並提供各種種籽、育苗、肥料、農機具及農藥等投入品，營運資金除社員股本及歷年累積盈餘外，外來資金以農業暨農產合作金庫為主，部份早期政府贊助之「合作發展基金 (Cooperative Promotion Fund) 為輔，另有部份則源於「農民協助委員會」(Committee of Farmers Aid Project) 所設立之「農民週轉基金」(Revolving Fund for Farmers)。基層農會則至一九七二年始正式承認其法律地位，對於其承辦會員之農貸業務時，視同銀行業務管理，其營運資金主要來自農業暨農產合作金庫，承辦農貸業務之餘，並兼辦其他各種農事活動。

商業銀行之兼辦農貸業務，則源於 1973 年制定之「銀行對農民農業信用法案」(Bank to Farmer Agricultural Credit Programme)，主要以提供中短期資金為主，並由中央銀行提供低利重貼現率為其營運資金之融通，重貼現採取之方式包括「農業生產本票」、「購買農產投入品本票」、「農作物擔保本票」及「農畜產業本票」等之融資，中央銀行並採取直接干預措施，自 1975 年起，每年釐訂——農貸所需達成之目標，直接對各商業銀行進行干預，限定商業銀行承辦農貸總額不得低於一九七四年總放款額 5%，此種農貸對象並包括「農企業」(Agri-business)、「農產批發商及倉儲業」(Warehouses) 及肥料農機等進口商，俾此一農貸得以達成扶殖小農之任務。

(六) 以色列：以色列之農業金融組織體制與早期農業屯墾區之建立具有密切之關係，農業部門之融資由農業銀行、雅達銀行及尼爾合作公司共同推動，為貨幣性交易及信用貸款來源之管理機構，通常與農業部協調作業，對申請貸款之投資計劃書，先行召開聯合審議委員會，以決定貸款額度。

農業銀行 (the Bank of Agriculture) 創立於 1951 年，為政府發展農業而向國外或非農業部門融資之中介機構，初以提供中、長期信用貸款為主，專責農業公共設施基金引入其他農業金融機構轉貸之途，其後始准辦理農業組織及其團體之活期存款，並設立了「農業投資公司」(The Agriculture Investment Company)、「摩夏敏抵押投資銀行」(The Moshavinn Mortgage and Investment Bank Ltd) 及「巴勒斯坦農業屯墾公司」(The Palestine Agriculture Settlement Co Ltd)。第一家分支機構以經營蔗糖工廠及出口農產設備之農貸業務為主；第二家以貸放農民創業、擴充營運規模及改善農民生計為主；第三家則以對農業屯墾區融資為主。

雅達農業開發銀行 (The Yard Agricultural Development Bank Ltd) 則創立於 1962 年，係合併「中央加拿大以色列銀行」(The Central Canada Israel Bank Ltd)、「Otzar le-Haklaot 公司」及「農業抵押貸款公司」(The Agricultural Mortgage Company) 三機構而成，專事中、長期農貸資金之提供，並兼及服務農民有關之企業，諸如自

來水廠及包裝工廠等之融資。

尼爾有限公司則為 Ha-Poalim 銀行之附屬機構，主要業務為對農業發展計劃融通資金，1976年尼爾公司與農業部、屯墾部及猶太人合作，協助開發 116 個農業屯墾區。

(七)美國：美國農業金融體制非常完整，1933年農業信用局成立後，逐漸統一，計有總局與十二區局，至1955年後成立合作金庫，並將聯邦土地合作金庫與聯邦中間信用合作金庫改隸該局，非但減少競爭與衝突，且可集中運用資金，體制益增完備。聯邦土地合作金庫辦理五年至四十年長期農業金融貸款，聯邦中間信用合作金庫辦理三年以上七年以下之中期農業貸款，合作金庫辦理三年以下短期農業金融貸款，期限分明，權責明確。

農業信用局所屬卅七個合作金庫，除對合作社辦理貸款外，不經營一般商業銀行業務，故業務至為單純，且其放款對象固定為合作組織，不對個人放款。例如聯邦土地合作金庫之放款對象為土地信用合作社，聯邦中間信用合作金庫的放款對象為生產信用合作社，而合作金庫放款對象為各種農業合作社，中央合作金庫則協同各區合作金庫款放巨額資金。

二、經營方式：根據上述各主要國家農業金融組織體制之闡述，歸結各國農業金融經營方式不外「公營公督制」、「公民合營制」及「民營公督制」三種，茲簡述如下：

(一)公營公督制：此一經營方式以泰國為代表，因為其農業金融之實效幾乎全賴中央銀行及政府預算撥充為其支柱，尤以中央銀行對農貸業務之拓展一向不遺餘力，除採取前述重貼現方式之農貸外更採取重貼現以外之農貸措施，直接對商業銀行採行干預政策，每年年底中央銀行即召集各商業銀行簽署一項以小農為放款對象之農貸適宜額度 (an appropriate quota of lending)，並大力鼓勵商業銀行在農村地區大量設置分支機構，但須本諸取之於農村用之於農村之原則，商業銀行各農村分支機構所吸收之存款，至少60%須貸放於該區域居民，其中至少須有 20 % 貸放予農民。各商業銀行與農業行庫間步調不一致時，泰國中央銀行無條件負起協調責任之領導單位，尤其一般商業銀行所遵循健全營運準則 (Sound Banking Principles) 與農業金融之社會目標發生競合時，中央銀行即須居於中樞之地位，在整體銀行體系內建立一可行之策略，並提供各銀行再融資之適宜辦法，促使各銀行樂於將其資金貸放予農業部門。中央銀行則以此項農貸之績效，作為對各銀行融資額度之標準。其本身亦針對小農融資之確切需要，規劃了一套具體可行之藍圖，除了重申一般農民經由制度金融體系獲取融資之重要性外，並強調一般金融機構、農產業 (Agri-industries) 及政府農政主管當局之相輔相成，實為農貸能否深入農村，惠及農民之關鍵所在。故泰國農業金融業務之經營，一以中央銀行為中樞機構，完全屬公營公督制。

再如德國之土地信用銀行、土地改良銀行、地租銀行、中央農業銀行、中央合作金庫；法國的中央農業銀行；美國的聯邦土地銀行、中期信用銀行；日本的中央合作金庫；以色列的雅達農業開發銀行、農業銀行等，均為政府直接經營農業機關，以供給農業資金，此種公營的農業金融機關，均屬公營公督之經營型態，已有日趨普及之勢。

(二)公民合營制：此制最普遍之經營方式，乃由政府提供部份低利資金予半官立機關或私營機關或合作社。供給之方法，或以補助金方式，或由政府無息或以低息貸放於信用機關。由於政府所持有之股份通常逐漸轉售民營機關，故已演變成下述「民營公督制」。

(三)民營公督制：誠如前述隨著公民合營制中官股之退出，形成「民營公督制」，例如美國聯邦農業信用局原由農業部主管，1953年農業信用法修正後，乃直隸總統，原屬公營機構性質，其後即規定各合作社向合作金庫貸款時，按其所貸金額，每貸款一百元，至少提取五元至十元，認購合作金庫股金，至1968年，卅七個合作金庫全部資本，均售與合作社，總局及區局理事，亦全部由農業合作社所推選，合作社屬農民自有、自治、自享之農業金融專業

機構，政府僅站在間接協助之立場，誘導資金流入農業金融機構，再由農業金融機構貸與農民。並賦予發行債券之特權，免除其營業稅、所得稅，其所得資金，作為營運放款資金，利率自可較低，故能適應農民需要。

各國基層農業金融體制大抵遵循此種經營方式，因為農民均能加入農業合作金融組織體制，中央農業金融機構即可以合作社為其業務對象，以節約時間、人力及成本；加以合作社係法人組織，對外有其法定責任，對內有各種權責機構，後有政府之指導監督，更可確保債權；而合作社組織普遍，農民可依其業務需要，隨時依法申請加入組織，社員彼此熟稔，既可收守望相助之效果，復可獲致輔導及教育之功能。

根據上述各主要國家農業金融制度之組織體制與經營方式之相互比較，吾人不難發現其共同趨勢：此即組織體制之系統化與經營方式之「公營公督制」及「民營公督制」之相輔相成。其中最具體而有效之體制則以農業金融機關為上級機構，各種農民合作社（或其他農民社團如農會等），上下並進，層級配合，構成其完整體制；而其經營方式，初期農業金融機關完全公營，隨着基層農業合作業務之拓展，逐漸出售部份官股，形成公私合營之經營方式，最後則演變成「民營公督」之合作金融體制。

綜合上述之比較分析，我國現行農貸體制實缺乏完全之組織體制，其經營方式亦有待研議改進。因為我國現行體制分為專業銀行、政府公營事業機構及基層農會等組織系統。

前兩類之主體均屬公法人性質，第三類屬非營利性之社團法人。若與上述主要國家農業金融體制相較，疊牀架屋之弊甚為明顯。按現有農業行庫均屬公營，本應發揮其調劑農業資金盈虛，活潑農業金融流通之功能，以達成發展農業，改進農業生產，提高農民收益，改善農民生活及繁榮農村經濟等特殊任務，惟以囿於每年盈餘須繳納一定成數至國庫之限制，皆以己身利益為着眼點，除少數政策性貸款外，在本質上與一般商業銀行毫無軒輊，且各行庫缺乏密切連繫，競相辦理大額工商業放款，營運對象反而集中於一般工商企業，流為商業銀行之經營型態，未能專注農業金融業務之正常發展，有待糾正。至於公營事業機構所辦之農貸，則以己身業務需要為着眼點，往往不能顧及整體農貸或農業發展政策之連繫，且其資金大多由農貸機構所贊助，徒然增加行政手續，浪費人力物力莫此為甚！

## 第二節 農業金融政策之執行與農民實際需要之配合問題

一、農業資金適度的融通應以滿足實際調查需要為準據：農業金融以滿足現代農林漁牧經營上所需資金即時有效之融通為依歸，其信用之過度擴張或萎縮，對農業之經營與發展均有損無益，使用過少之信用有礙農業發展，而借債過多亦有導致破產的危險；成敗的關鍵，恒視資金盈虛之調節得宜，及信用之善於運用與否。如何適度之調節與完善之運用，除制度之完善與服務人員之敏慧賢能等條件外，尚需有實際調查之資料可資及時參酌，故惟有平時做好農業調查及投資預測工作，方能運用裕如（註一）。例如經濟發展先進國家之美國，其聯邦農業信用局自成立以來，對農業資金供需之配合至為重視，原設農業信用公司併入聯邦中間信用合作金庫，於1977年即展開全國農民融資意願之調查，經統計結果，以樂於傾聽並進一步了解農民意願之農業金融機構，排行農民融資意願第一位；隨時擁有足夠之農業資金反而排行第二位；農貸機構對農民事業經營之信心屈居第三位；農貸機構本身業務管理列為

註一：楊灝「農業金融與投資預測之研究」臺灣土地金融季刊三卷二期（臺北：臺灣土地銀行經濟研究處編印，民國55年6月）第廿五頁。

第四位，至於放款利率及其他貸放條件農民反而認為無關緊要。

開發中「小農制」之泰國，為瞭解農貸供需配合之實況，首先由泰國曼谷銀行在1976年全國四百萬農家中，根據實際調查資料驗證，估計每一農家平均約需泰幣5,000銖，推估當年度基本農貸約需兩百億銖以上，緊接着泰國中央銀行則以每一耕地單位面積所需現金投入成本估算，1977年泰國農業生產所需之週轉金，最保守之估計約需三百五十億銖（註二）。若以此兩項估計農業資金需求額與當年度已提供之農貸總額相較，供需缺口為超額需求，尚有47%完全無法獲得適當之融資。

過去臺灣在日本「工業日本，農業臺灣」之殖民政策下，遠在民國廿五年，當時總督府亦曾辦理「臺灣農家負債調查」，估計農家資金之需要，為臺灣地區從事此種調查之嚆矢。臺灣光復後，民國四十一年農復會農業經濟組採用實地抽查方法所舉辦之「臺灣南北部農家資金需要情形調查計劃」，其後臺灣省農林廳、中興大學、中國農民銀行等亦相繼個別或共同辦理類似工作，惟均止於對農家借款之來源、條件、用途等資料之提供，純屬個體分析（Micro-analysis）之為用，其結論難免受各種假設之影響。

本文針對上述已辦理抽樣調查之缺失，嘗試以迴歸分析之方式來推估農業資金之需求函數，其主要發現誠如上一章第二節所述，「民間貸款利率與政府貸款利率差距愈大，農民對政府農貸之需求愈大。政府如欲滿足農民對農貸之需要，在私人利率與官定利率差距愈大時，愈需提供資金，以彌補需求之不足。在農民負債因為物價上漲或天災等因素上升時，政府更需增加農貸之供給，農業生產因為技術進步而增加時，政府亦需增加農貸供給，唯有如此，方能滿足農貸之需求。」（註三）。由此可見，無論就他國有關經驗之借鏡，或我國現階段之實況分析，無庸置疑的，農業資金適度之融通應以實際調查需要之滿足為準據。

二、農業資金供需之預測有助於政策與制度之配合：實地調查為農業資金實際供需情況之瞭解，自可提供制訂農業政策所須之具體資料。可行之策略如下：

(一)投資預測為農業資金融通衡量基準之一：欲求農業資金之融通臻於較佳之境界，須避免資金使用配置錯誤（Misallocation），遭致無謂之損失，故須配合投資預測證諸實地資料，因勢利導，自可增利減弊。

(二)農產品價格之預測：吾人皆知農產品不如一般工業產品，其生產因受自然因素之影響而呈季節性，形成供給缺乏彈性。同時，大多數農產品由於易腐不耐久藏加上又多半缺乏需要之價格彈性，使農產品之價格波動特別顯著，故此項預測，需要大規模之研究機構來辦理，歐美各國政府有關部會、大學農學院、法商學院及各大公司，都有專門從事價格預測之工作人員，足資明證。

(三)長期與短期之預測：農業投資及農產品之銷售，均有賴長期與短期的預測，才能穩妥的投放資金，及擴大產品銷售量。長期性之預測（Long-term forecasting）常在五年以上，農業生產及房地產投資，多屬長期性之投資，有賴於長期性之預測。短期預測（Short-term Forecasting），注意最近將來之經濟活動，例如農產品價格預測及農產品短期銷售預測，係根據一年左右之市場演變，辦理短期預測。

(四)季節性之經濟變動預測：季節性變動係受每年天氣環境之影響，農產品之季節變動尤為顯著，如穀類收成與天氣有直接關係，而製造和運輸業與農產品收成之良窳密不可分。農業金融機構實宜隨時掌握季節變動之實況，隨著季節性之經濟變動而伸縮信用，以收彈性運

---

註二：詳見附錄各國農業金融制度考察報告泰國部份。

註三：註見本文第二章。



用之效。

三、實施彈性政策以配合農民實際需要：誠如前述金融機構為配合季節變動趨勢，宜審度實況，機動配合信用之擴張或收縮。惟根據上章第三節農業資金供給之季節變動實際結果，顯示各農業金融機構本質上對農貸之供給未能充分配合農產季節性之需要。再者現行農貸措施之執行往往產生偏差現象，無法切合農民之實際需要，例如近幾年來稻米生產過剩，農貸機構應即採取配合措施，貸款資金予農民改植其他作物。而實際上政府以掌握糧源為由，責成基層農貸機構辦理稻作無息貸款，農民則以金額少，手續繁雜，寧願向農會借一般性放款，雖負擔相當利息，但其金額較大能滿足實際需要。此外，無息貸款以稻穀償還，驗收標準不夠明確，易滋爭議，雖有「無息」之名，往往却有「超額負擔」之實。凡此顯示現行農業金融政策之執行效果不無偏差之處。

按目前各農政主管機關均站在本位立場從事調查與預測逕付執行，往往無法配合總體性之農業金融政策，故政府宜設立一統籌性之政策單位，隨時審度農業發展情勢，默察農業產銷實況，必要時撥大量經費成立財團法人性質之專業調查研究機構，隨時掌握國外產銷實況，責成農業金融機關釐訂農貸供需配合之策略，並隨時調查研究農民之融資意願，必要時亦可委託學術機構，以超然客觀之立場從事調查研究，以確實瞭解農民對各種農貸需要項目之緩急輕重，訂定適宜經營管理之指導原則。

### 第三節 農業金融法令之龐雜問題

一、訂定統一性「農業信用法」之必要性：開發中小農制國家農業金融制度往往未能上軌道，其主要因素在於缺乏「農業信用法」為統籌農業金融與政策配合之統一法典，僅止於「頭痛醫頭，腳痛醫腳」之個別農貸措施之單一立法，此種立法體制雖然可隨時視農業發展或經濟情勢等客觀環境變化之實際需要，適時加以修正；且因個別立法，故不牽及其他法典，易收實效，惟因個別農貸措施之目標發生競合時，適用時易滋爭議，且對於類似或同一項目，處理上易有輕重失衡之不平，凌亂出入，無法發揮統籌之功能。故先進國家為加強農業金融政策之實用性，有的設置國營之中央農業金融機關，用以統制各種農業金融機構，以收統一指揮之效，有的制定特殊之「農業信用法」，指示農業金融發展方向，將農業金融機關直接劃歸農業部（或經濟部）管轄，明定政府預算宜編列一定成數，撥付低利資金，指定其特種用途，藉以鼓勵農民，促進農業之改良。特就先進國家與開發中國家類似方案分述如下：

(一)先進國家：

1.加拿大：遠在1959年即通過「農業信用法案」(Farm Credit Act)，明定「農業信用合作社」(Farm Credit Corporation)為農民長期抵押貸款之中樞機構；1964年在「農業信用法」增列「農業辛迪卡信用法案」(Farm Syndicates Credit Act)，只要三個以上農民連帶保證，即可貸款購買農業機械，以加速「農業機械化」之實現；1972年正式明定農業信用合作社在「加拿大農業小農發展計劃」(Small Farm Development Program of Agriculture Canada)下對「土地移轉方案」(Land transfer)扮演極重要之角色，此等資金來源均由財政部盈餘撥付，以加速「單位耕地經營面積」之擴大，藉收規模經濟利益之效。

2.日本：遠在1900年公佈產業組合法，開始設立產業組合，分信用、販賣、購買及生產四種，初規定須單獨設立，後改為得兼營其他業務，因此多數組合均先後改為綜合性，兼營信用、販賣、購買、生產等多元性業務。政府為協助產業組合所吸收之農村資金，統籌調

度，提高資金使用效率起見，於1923年制定產業組合中央金庫法，設立產業組合中央金庫，成爲合作資金統一調度之最高機構，其資金源於政府，產業組合聯合社及產業組合。業務經營項目爲存款、放款、匯兌、貼現、有價證券之保管、債券之發行及委託買賣等業務；營運對象爲附屬團體之產業組合聯合社及產業組合，採有限責任制，不以營利爲目的。

日本政府爲加強戰時農業統制，於1943年公布農業團體法，將地方之產業組合與市鎮村之農業會合併爲新的市鎮農業會，與新的道府縣農業會及中央農業會組成爲三級制，並修正產業組合中央金庫法爲農林中央金庫法，將產業組合中央金庫改組爲農林中央金庫。農林中央金庫於1948年春創設農業票據制度，爲短期農業票據貼現之一種，即合作社或零售商以政府收購農民糧食之代價爲保證，貸放農民用以購買肥料、農具、農藥等所需之重要資金，就農民立場爲一生產金融；就合作社立場則爲一購買金融、合作社或零售商於必要時，各以聯合社或往來銀行爲收款人，開具本票連同借款人之借據，提交聯合社或銀行請求貸款，聯合社於必要時，得持向日本銀行請求再貼現，亦即日本銀行以資金透過中央金庫、聯合社及合作社或銀行與零售商，貸給農民以利生產。

3.美國：1971年公佈「農業信用法案」(Farm Credit Act of 1971)，其要點爲「美國國會認爲一個繁榮與生產性農業對一個自由國家十分重要，並且認爲農貸在農村日漸需要，爲農民所有的合作性農業信用制度乃受命對農牧業者提供健全的、充份的及建設性之農貸與其他相關性服務，以提高農業經營效率，達成改善農業者所得與福祉之最高目標」。

由此可見，「農業信用法案」明白揭示美國合作性農業信用制度對促進美國農業之發展承擔重責，而其所辦理農貸之重要性亦爲美國國會所承認。在此所謂合作性農業信用制度，即將全國分爲十二個農業信用區(Farm Credit Districts)，每一農業信用區均設置聯邦土地銀行(Federal Land Bank)、聯邦中期信用銀行(Federal Intermediate Credit Bank)及合作銀行(Bank for Cooperatives)各一處。並在科羅拉多州設合作中央銀行(The Central Bank for Cooperatives)一所，爲合作銀行之中央機構。此等信用機構均受美國農業信用管理局(The Farm Credit Administration)之指導與監督。聯邦土地銀行下，設有聯邦土地銀行協會(Federal Land Bank Association)，透過此協會，以設定農業不動產第一順位抵押權爲擔保，辦理長期貸款；聯邦中期信用銀行之下，設有生產信用協會(Production Credit Association)，對於農家票據貼現可向生產信用協會及其他金融機構辦理。而聯邦中期信用銀行除可直接貸款給生產信用協會之外，並援助及指導該協會對農、漁民及非農民辦理中短期資金之融通，十二個農業信用區之合作銀行，對各該地區之農業合作社辦理貸款，在合作銀行系統中尚有中央合作銀行之設立，對大額融資郡與地區合作銀行聯合貸款。

4.丹麥：遠在一百多年前，即爲充裕農業資金，透過抵押信用機構發行債券在資本市場銷售，其間雖歷盡艱辛，有不少抵押信用機構倒閉，但自1960年代成立委員會專門研究此問題，而於1970年制定「抵押信用法」(Mortgage Credit Act)，其成效已爲舉世所共睹，其中對貨幣及投資市場之干預，定有一般條款(General Provisions)及特定農業信用法案，前者適用於商業銀行、儲蓄銀行、資本市場；後者則侷限於對小農取得額外土地之政府貸款，以協助農場合併、配合土地合併計劃以建立新農場、交換租地、年青農民創業、小農採購與供應協會之政府貸款以及對房舍投資與牲口採購之利率津貼各種政策性農貸，1973年4月26日頒發「現代化津貼計劃」(Modernization Salvention Scheme)，以實行農民住宅之「居住成本貸款計劃」(Housing Costs Loan Scheme)。茲僅就丹麥最具代表性之抵押信用法之貸款限制及還款期限列表如下：

表 1 抵押信用法之貸款限制及還款期限 (Act No. 281 of 10th June, 1970)

財 產 種 類	最高貸款 限額及還 款 期 限	抵 押 目 的				抵押附屬品 一般抵押 信 用
		建 造		重 建 及 擴 建		
		一般抵押 信 用	特殊抵押 信 用	一般抵押 信 用	特殊抵押 信 用	
A. 長期居住用之房子，包括庭 院陽臺等附屬建築物（自用 或待售）。	貸款限制 (%)	40%	80%	40%	無	40%
	還款期限	30年	20年	10年 (20年)		10年 (20年)
B. 出租之財產（長期居住）	貸款限制 (%)	40%	80% (95%)	40%	75%	40%
	還款期限	40年	30年	20年	20年	10年
C. 林業及園藝財產	貸款限制 (%)	50%	無	50%	無	50%
	還款期限	30年		30年		30年
D. 供辦公、商業、旅館、工業 貿易及漁業設備用之財產	貸款限制 (%)	40%	60% <sup>6)</sup>	40%	無	40%
	還款期限	20年	15年 <sup>6)</sup>	10年		10年
E. 其他財產、包括渡假別墅	貸款限制 (%)	40%	無	40%	無	40%
	還款期限	10年		10年		10年

資料來源：Kredit foreningen Danmark.

(二)開發中國家：

根據上述先進國家「農業信用法案」之立法精神，若干開發中國家亦極力「見賢思齊」，參酌先進國家農業信用制度之先例，逐漸邁向農業信用專業化一貫體制之境界，亦有值得我國現制改進借鏡之處，分述如下：

1. 韓國：1907年即成立「金融組合」之農民組織，1920年成立「農會」，1926年則為「產業組合」，分別辦理農業貸款、農民權益及農產運銷供給等業務。至1956年「金融組合」改組為「韓國農業銀行」，成為韓國農業金融機關，1957年又將「農會」及「產業組合」，改組為「農業協同組合」（即農業合作社），經營農業信用與經濟等業務。此二種組織一直缺乏密切聯繫，經營效率低微，同時又有相互競爭之弊，乃於1961年，修改農業合作社法，將「農業銀行」，併入農業合作社，成為兼營之農業合作社聯合社之信用部門，所有農業貸款均須透過農業合作社轉貸於農民。此時「農業協同組合法」（農業合作社法）形成一部統一性之「農業信用法典」。

2. 泰國：1975年以前政府極少對農業金融採取輔助性之措施，農民主要融資來源為民間高利貸，其中以農村所在地之地主或鄰居為大宗，約占農村地區資金總額供給50%，另有22%來自商業體系（所在地之百貨店、糧商及地下錢莊）；而出自銀行、信用協會及合作組織等制度金融機構者僅不過28%。1975年泰國政府正式明訂「農業信用法案」（Agricultural Credit Law），明訂「政府為及早達成農業發展目標，得直接介入農村金融體系，直接對農民辦理輔導農貸，促使農民經由制度金融機構獲取貸款之比重大幅提高」，緊接著建立「北

方農業發展中心」(Northern Agricultural Development Centre)，對農業暨合作部、農業暨農產合作金庫及農會等所屬成員加以專業訓練，如能更進一步強化整體農貸制度，則運用農貸帶動農業發展之功能殆可預見。

二、我國訂定統一性「農業信用法」之立法原則：由上述各先進國家農業輔助措施所訂「農業信用法」之立法精神，以及部份開發中國家之效法，反觀我國現行農業金融制度所涉及之法令規章，散見於銀行法、農業發展條例、票據法、利率管理條例、動產擔保交易法、國庫法、公庫法、農會法、農會信用部管理辦法……等主要法規，以及各主管機關各項行政命令與解釋，其中部份項目往往已失時效或不盡適用，如欲針對時弊，加以修改，勢必涉及一般金融與農業金融管理上基本分歧之點，例如現行農業金融集中於財政單位統一管理，往往求與一般金融管理方向一致，限制農業金融政策之發展。亦即一般金融管理之最終目標在求健全財務結構，增加盈餘，對於如何簡化農貸手續，放寬貸款條件，似乏具體辦法，使農貸業務常受輿論指責，無法突破瓶頸。

為針對上述農業金融法令龐雜，所造成農貸業務之瓶頸，我國現階段允宜參酌先進國家農業信用制度之先例，建立農業信用專業化之一貫體系，根據「程序綜合，實體分立」之立法原則，將現行農業信用組織、體制等納入相關各種法令規章者，如屬修改變動不易，或執行細節，繁複且彼此重複衝突及不易協調之部分條文，儘速由銀行法等其他有關法規中劃出，另行訂定綜合統一性之「農業信用法」，俾農業信用與政策之配合連為一體，以促進農業更進一步之發展。

## 第四節 農業信用保證制度之運用問題

### 一、實施農業信用保證制度之必要性

(一)農業金融之新趨向使然：遠在1966年美國農業經濟學者約翰培克(John R. Brake)鑒於美國農業結構日愈改變，諸如資本替代勞動、農場經營規模之擴大、農業資本投資愈多、其轉換率愈來愈大等各項事實，設定資本與信用之需求模型，預測美國農業在1980年實質資產將達二千四百億，農民投資的帳面價值將為一千五百億，比較1965年之八百七十六億增加六百廿四億，表示1965至80年間農業資本投資增加的金額，如果農民對資本的需求源於農業剩餘之部份，每年平均為十五億元，則真實資產之信用需求約為四百億元(註四)。1972年經濟合作開發組織(OECD)發表各會員國之農業金融政策報告書，明示「現代化農業最顯著變化之基本特徵厥為資本任務之增大，農業經營者本身之資金業已無法滿足農業生產之所需，有賴外來資金為之挹注」。由此可見，隨着農業經營方向之改變，資本與信用之需求日殷，農業金融機構居中調節之任務將日愈增大，農業金融機構為確保其債權，要求農業信用需求者提供各種信用保證措施自為當然之趨向。

(二)農業經營客觀與主觀環境之需要：傳統農業社會，雞犬相聞，來往密切，一以對人信用為基礎，彼此信用行為依存於互信之保證關係，農貸機構基於平等原則提供信用貸款，自可釐訂一定之貸款額度，以確保融資之安全性。時至今日，隨着農業經營結構之改變，農業經營主觀與客觀環境俱感變化無窮，借貸雙方互信之關係隨之減弱，有形擔保品較諸對人信用益形重要。對資本極感缺乏之農業經營者，往往被土地為惟一收入來源之觀念所支配，土

註四：Brake, John R. "Impact of Structural Changes on Capital and Credit Need",  
Journal of Farm Economics Vol. 48, No. 5, 1966, PP. 1536~1542.

地成爲辦理農貸時惟一足供擔保之抵押品。加以農業耕地用途有限，其土地增值較諸市地增值爲慢，終將無法提供足夠之擔保品，摒棄於制度金融體系外。此外各國爲避免農地變更用途，確保糧源，對其地權變更往往以土地立法加以限制，農貸機構如接受農地承辦貸款，屆時不獲清償，擬處分擔保品抵償時，滋生難題。例如我國現行土地法第卅條明白規定「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者爲限，並不得移轉爲共有，但因繼承而移轉者，得爲共有。違反前項規定者，其所有權之移轉無效。」使設定農地爲抵押擔保之農貸機構，遭遇擔保權行使困難之問題，對農貸業務之營運終將裹足不進。故爲配合農業經營之現代化，透過農業信用保證基金制度之運用，誘導各方面資金投資農業，使農業資金供需得以運轉自如，才能因應農業經營主觀與客觀環境之變遷。

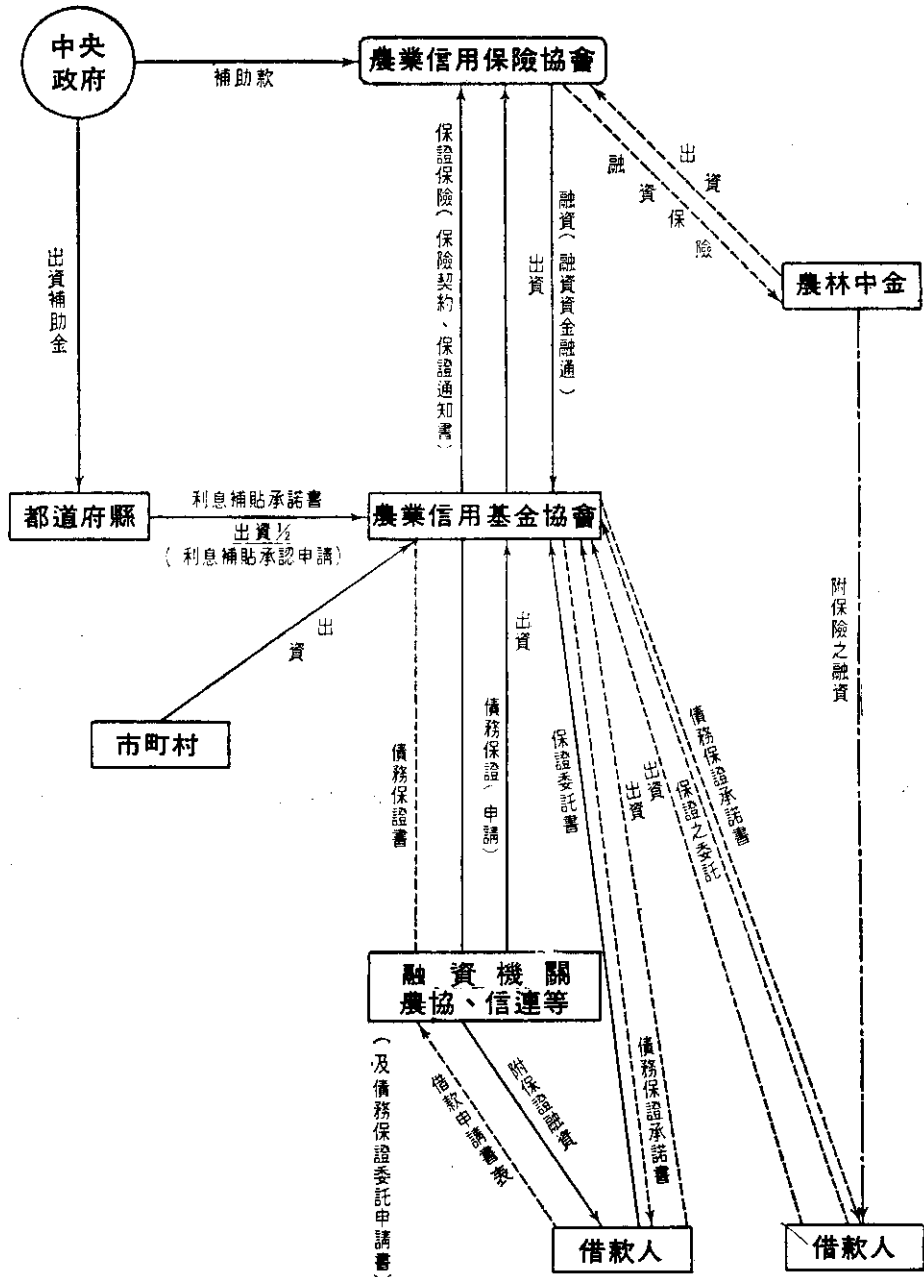
## 二、主要國家實施技術概觀

(一)日本：日本政府鑒於農林漁業生產之特殊性及信用能力之不足，通常無法順利獲取融資，乃對於農林漁業等關係團體所申請之貸款，由各有關業者出資設立基金，成立各種債務保證制度及信用保險制度，對於農林漁業者等關係團體之債務給予保證，其中對各項債務保證再行保證債務的保險，亦即對於農業近代化資金之貸放，通常由道府縣農業信用基金協會，對於個別農民給予貸款額度100%之債務保證；如爲聯合貸放時則爲貸款額度90%之保證。農業近代化以外之一般性農貸亦經由都道府縣信用基金協會，辦理80%至100%不同成數之債務保證。至於農業信用基金協會之資金，原則上由都道府縣負擔二分之一，其餘二分之一則由都道府縣以外之會員如數認足。農業近代化資金等政策性農貸，則由國家編列總數之四分之一，透過農林漁業金融庫及沖繩振興開發金庫之農協系統轉貸。農業信用基金協會對於此等債務保證，得再透過農業信用保證協會辦理保險，若借款者無法償還，農業信用基金協會代爲償還時，其中之70%可以獲得保險協會之理賠爲之填補。其營運流程圖如圖三。

(二)韓國：韓國本身雖無專屬農業信用保證之基金，但自1976年6月1日公佈之韓國信用保證基金法案(Credit Guarantee Fund Act)公佈，成立信用保證基金(Korea Credit Guarantee Fund, KCGF)，以協助各類型企業擔保品不足及信用薄弱之窘境，提供融資之信用保證，其中40%以上之貸款金額均用於提供中小企業及零細企業，保證對象涵蓋礦業、製造業、電氣及瓦斯、營建業、批發業、零售業、運輸及儲藏業、技術服務業、製圖業、測量業、觀光業、醫療保健業等，保證項目包括放款保證、銀行付款保證之保證、債券保證、納稅保證、票據保證、對非銀行融資機構之貸款保證及租賃保證，其保證之最高額度分別爲大企業二百萬美元、中小企業一百萬美元及零星企業十萬美元，各項承保每年均需繳納保證金額之1%爲保證費。此項信用保證基金之主要特色爲兼辦經營指導，包括舉辦各項管理及技術研討會、現場指導、磋商解決管理及技術問題、發行各種有關經營指導之圖書及與學術研究機構合作，隨時爲企業提供管理及技術諮詢服務。深值我國農業信用保證基金建制之參酌。

(三)德國：在各州設立非營利性之信用保證公司，由金融機構、會議所、同業公會、合作社等組成股東大會，推舉股東代表負責公司實際營運，保證範圍限於經營合理化與現代化所需設備之資金，期限約七至八年，責任係部份保證制，保證貸款額度80%，餘20%由金融機構自負其責，保證費以融資總額1%爲原則，轉入保證基金，作爲代位賠償或彌補其他損失之資金來源。貸款機構本身亦收取融資額度之1%，及每年0.5%之保證費，以應公司管理費用之實際需要。政府對保證公司之輔助方案，包括信用保證公司遭受損失之7%之再保證，並提供貸款資金或其他長期貸款基金。

圖三、日本農業信用保證保險制度概要圖



(四)法國：由全國性公司組織之相互保證公司辦理，並按業務劃分為各種信用保證，其方式以相互保證公司為保證，對借款人為借入資金所開出之票據，經由該金融機構、國家契約金庫或國家信用金庫背書，以確保該票據之流通，保證貸款額度內尚需自籌一定之配合款，期間最長以五年為限，國家契約金庫之再保證則以二分之一為限，尋求信用保證者如本身非相互保證公司之股東，須提供貸款額度1%出資，其保證費則以票據背書手續費為主。若屆時借款者不履行債務清償責任時，保證公司負票據上之責任，立即支付全部金額，如有國家契約金庫等背書時，則可由其保證基金內支付。

(五)比利時：在中小企業國民銀行內，設置保證基金部專責其成，其業務營運並不歸銀行董事會處理，而由政府之「中產階級部」直接任命之十一名委員組成保證基金營運委員會辦理，但仍由銀行統籌規劃各項實行方案，以保障基金利益為營運最高準則，委員會費用及基

金之人事費，最後均歸由政府負擔，年終決算，發生虧損時亦由政府負責補足。保證請求者以具備交易上之信用、職業上之能力為必要條件，被保證人貸款期限在一年以內者，保證費為保證額之0.5%，一年以上者，第二年後僅收第一年之四分之一；金融機構本身對貸放期限在一年以內者，負擔保證額之1.25%，一年以上者，其第二年後折半負擔。金融機構代理徵收被保證人保證費，連同本身應繳保證費彙總繳保證基金。債務屆期未清償者，應先處分擔保物—被保證人及連帶保證人之財產，如仍不足償還，始可就餘額按保證率計付。

### 三、當前我國實施農業信用保證制度之具體方案

(一)擴大現行中小企業信用保證基金為信用保證基金：政府為輔導中小企業，協助中小企業解決其擔保品不足及信用薄弱之困難，提供融資之信用保證，便利其獲得適當資金之融通，促進其健全發展，遠在六十三年五月八日即由行政院核定中小企業信用保證基金設立章程，六月十七日組成董監事會，七月九日完成財團法人設立登記，基金總額為新臺幣五億二千四百四十四萬三千三十五元，由中央政府、臺灣省政府、臺北市政府及各金融機構共同捐助，基金分設業務、管理兩部，分審核、管考、財務、總務四科辦事，並與三十家金融機構共六百六十個營業單位，簽約委託辦理各項保證業務。最近幾年雖延長融資保證期限，放寬申請信用保證資格限制，擴大服務範圍增列保證對象，諸如開辦進口遠期信用狀融墊保證、遷建廠房融資保證、提高先貸後授權額度等，但其業務仍僅限於保證業務之拓展，欠缺中小企業諮詢、輔導等服務項目。

由於現行中小企業信用保證基金專司保證業務，故業務成長迅速，中小企業因基金提供保證而取得七十一億三千九百九十萬二千元之融資。至於逾期理賠與承保金額比較，估計收回困難部份僅三千一百萬二千元，暫賠金額中，復收回二百六十四萬四千元，理賠淨額僅一千五百九十四萬元，各保證項目中逾期比率以一般貸款保證較高，依次為票據承兌或保證之信用保證、簡易小額貸款保證（66年11月1日起停辦）及國外信用狀貸款保證。其他各項保證尚無逾期紀錄。

按中小企業財務結構，經營狀況，雖較農業經營為佳，但其信用薄弱之本質，與一般農業經營單位諸多雷同，例如資本少、信用不著，不易取得資金，無法提供適當擔保品等等。加上依現行法令規定，基層農貸機構無擔保放款不得超過存款總額35%，就金融管理之健全言，無可厚非，但亦顯示農民向基層農貸機構貸款泰半仍須以擔保品為要件，擔保品往往成為阻礙農民向農貸機構借款之主要因素，為消除民間高利貸，便利農民取得所需資金，協助其農業經營，允宜依農民之信用程度、經營能力與意願，擴大辦理信用貸款，故為進一步合理解決借貸雙方之不調和，似有配合採行農業信用保證制度之必要。

惟為吸取現有中小企業信用保證基金實際作業之成果，並享受規模經濟利益，政府宜協助現行中小企業信用保證基金擴大為信用保證基金，職司各種企業之信用保證、信用調查與分析、諮詢服務等多目標之功能。在信用保證基金下設一農業信用保證部，限定基金中須提撥一定成數用於農業信用之保證。農業信用保證部下設一農技諮詢中心，配合保證業務之推展，提供農業最新科技情報，指導農業經營者農業投資與農務經營之新方向，俾農貸保證業務與農技推展並駕齊驅，相輔相成。

(二)做做現行中小企業信用保證基金設置及作業辦法，另行成立獨立性之農業信用保證基金。

(三)兩項方案利弊得失之比較：

#### 1. 第一項方案之優點

- (1)此案係就中小企業信用保證基金原有基礎加以擴充，較易付諸實施。
- (2)附屬中小企業信用保證基金，其設置及作業辦法、基金運用及管理規則，酌予訂定合理而周詳研訂農業信用保證制度運用準則，較易收實效。
- (3)擷取中小企業保證制度操作之經驗，避免重蹈中小企業實施初期所遭遇之困難，縮短不必要之摸索和試探之過程，更可節省行政上不必要人事等冗費支出。

- (4)配合農業經營現代化之趨向，無論農業之合作經營或委託代耕、農村工業區之設置、農業產製儲銷之一貫作業，均以企業化爲依歸，農業信用保證基金併入擴大後之信用保證基金，當可預先未雨綢繆，迎接農業現代化之早日全面完成。

## 2.第二項方案之優點

- (1)中小企業財務結構、經營狀況及組織體制與農業生產結構本質不同，另行設立獨立性財團法人農業信用保證基金，較能切合實際作業之需要。
- (2)保持業務獨立，不受其他單位之制衡與干涉，可以有效發揮農業經營之特色。
- (3)獨立性農業信用保證基金農業技術單位亦爲主要出資人，將使保證機構與農業技術輔導單位較易密切配合。
- (4)農業信用保證基金之運用可較彈性，靈活運用，強化保證業務之營運基礎。由於農業行政與農業金融機構均爲共同出資人，較易密切連繫。

上述方案之優劣互見，第一案之優點適爲第二案之缺點，第二案之優點則爲第一案之缺點，所謂兩害相權取其輕，兩利相權取其重。政府有關單位如何權衡輕重以定方案，實宜循此方向以定取捨。如欲迅赴事功，則以擴大現行中小企業信用保證基金爲信用保證基金爲宜。

## 第五節 業務營運問題

### 一、三家專業行庫之合理分工

(一)三家專業行庫業務特質及其發展方向：

1.中國農民銀行：遠在民國廿二年先總統蔣公手創豫、鄂、皖、贛「四省農民銀行」，以倡導農村合作運動，組織農村信用、生產、運銷等合作社，辦理農村合作放款、農倉放款等爲主。至民國廿四年四月一日始擴大業務區域，以全國爲營運範圍，正式更名爲「中國農民銀行」，政府遷臺後，以保管處保留名義，直至民國五十五年元月始奉准在臺復業，五十六年五月廿日才開始對外營業，爲現有三家農業金融機構中，復業最晚，分支機構最少之專業銀行。按六十六年十二月廿九日公佈之銀行法第五章專業銀行之規定，專業信用包括工業、農業、輸出入、中小企業、不動產及地方性信用。同法第九二條規定「供給農業信用之專業銀行爲農業銀行，農業銀行以調劑農村金融及供應農、林、漁、牧之生產及有關事業所需信用爲主要任務。」及九三條規定「爲加強農業信用調節功能，農業銀行得透過農會組織吸收農村資金，供應農業信用及辦理有關農民家計金融業務。」準此規定，中國農民銀行應爲政府指定唯一之農業信用專業銀行，其主要任務爲供給農民生產資金，復興農村經濟，促進農業之生產、改良與發展，並配合國家經濟與金融政策，調劑農業金融，降低農業生產成本，以加速國家經濟之發展，其業務特質即應遵循此一方向。

具體之作法當爲辦理各種專案農貸及農產品進出口外匯業務，以配合農業發展之實際需要，加強農產資源合理運用，改善農業生產結構。

2.土地銀行：臺灣土地銀行之前身爲日據時代之勸業銀行，其業務重點顧名思義，應以土地金融業務爲營運方向，亦即現行銀行法第八十八條所訂之不動產信用之專業銀行，以配合政府耕者有其田及都市平均地權政策之實施，辦理發行兌付實物之土地債券，徵收地價業務；並本諸授信目標，以拓展農地改良，扶植自耕農購地、土地重劃、市地改良、工業區開發、興建房屋與海埔地、河川地及山坡地等開發貸款業務，目前臺灣土地銀行則爲辦理不動產信用兼農業信用之專業銀行，乃就一般農、漁民及其組織實際需要情況，適時、適地、



適量供應資金，拓展農業生產、特種經濟作物、農機具、農家週轉、林業生產、漁業生產、畜牧生產、水利建設、農產加工運銷、農漁水利會週轉等貸款業務。此等業務之發展，最早源於民國三十五年九月至三十八年六月光復初期，以重建臺灣農業，融通農業資金，增加農業生產為重點，除辦理短期農貸外，復積極辦理水利貸款業務，協助農民興建大小水利工程，開發水源，水利放款佔當時總放款80%以上。接着為配合耕者有其田，辦理發行及兌付實物土地債券，與夫征收放領耕地地價業務，創辦實物與輔導及扶植自耕農購地等農貸，其後為配合農業生產結構之改變，加強辦理農田水利、農地改良，土地重劃及發展農、林、漁、牧等生產事業放款，並積極辦理香蕉、洋菇、鳳梨、蘆筍等特種經濟作物農貸。故就其業務為不動產兼農業信用專業銀行之任務言，應以加強融通工業用地，國有農地及山坡地開發所需資金，協助土地開發利用，辦理市地重劃，興建公共設施，協助道路建設及觀光設施之興建，配合政府住宅政策，開發住宅新社區，研擬發行土地金融債券，籌措中長期低利資金，以克盡不動產信用為主之專業任務。

3.合作金庫：遠在民國卅五年十月五日接收光復前之「臺灣產業金庫」改組成立，當時之所謂「產業金庫」係源於日據政府及各地合作組織（包括各組合及各地之農業會、漁業會、水利會等，即現在之合作社、農會、及水利會等）共同出資組成，改組後之合作金庫乃承負調節合作金庫，扶助合作事業健全經營，以及融通農業資金，改善農漁民生活等任務，並由財政部及中央銀行授權檢查並輔導信用合作及農漁會信用部業務，故其主要營運對象應以合作事業暨農、林、漁、牧等業為主，並為配合資金運用及促進經濟發展，得辦理其他一般存放款業務。原則上業務特質之發展方向，應着重於農、林、漁、牧等生產、加工、運銷資金及合作事業營運資金之調劑，以克盡其承負農、漁業及合作金融中樞機構之使命。

(一)業務重合之現象亟待改善：根據上述三家行庫專業職能之發展方向，可見中國農民銀行為現行銀行法專業銀行所稱唯一農業專業行庫，惟以在臺復業時間最晚，分支機構最少，為恐農貸無法普遍而深入農村，乃有土地銀行不動產專業銀行，及合作金庫專屬地方平民合作金融專業銀行，就其深入農村各地區之分支機構直接參與農貸業務之拓展。而事實上，現有三家農業行庫，均未能把握其業務特質之發展方向，除競相經營一般商業銀行業務外，其所承辦農貸業務項目與條件，亦頗多競合之處，諸如三家行庫均競相辦理名目相同之農貸業務，甚而採取差別利率，產生惡性競爭之現象。

(二)業務職能之合理分工：誠如前述中國農民銀行為現行銀行法所明訂的唯一農業信用專業銀行，故現行三家行庫業務重合之現象，宜透過中國農銀行統籌全盤農貸業務，發揮先進國家所謂「農業信用或金融局」應有之功能，故三家行庫主要業務職能似可劃分如下：

1.中國農民銀行：負責統籌農業資金供應，貸放巨額之農業金融貸款，對象包括各種農業之中、短期貸款，但原則上仍以個別農民及其組織體為主，並辦理農產品運銷之押匯業務。

2.臺灣土地銀行：辦理五年以上至四十年長期貸款，對象為土地改良、土地重劃，擴大耕地面積，農田水利及住宅等貸款。

3.臺灣省合作金庫：辦理七年以下之中短期貸款，對象為各城鎮市區所屬之單位信用合作社。

## 二、基層農貸機構組織體制之改善

部份基層農貸機構利用其組織綜合體制之特性，運用不同作帳方式，視其信用部為出納單位，由於查信用部帳冊者，依法須會同農林主管部門才能查核供銷部帳冊，曠延時日，無法即時窺知底蘊，弊端往往在此夾縫緩衝時間中產生；其主管單位及一般業者之觀念，仍以

組織、業務量及盈餘之多寡，作為考核營運得失之標準，顯非允當；其存款來源則仍以非農民之贊助會員為大宗，此固足以顯示非農民對農會事業之信賴，然亦表露農會對農民會員存款之吸收，尚未充分加以運用及拓展。為求基層農貸機構業務整體性之發展，今後農林單位宜配合整頓供銷業務，並注意扶植各項業務平衡之發展，基層農貸業務經營之績效，不宜純以業務大小及盈餘多寡作為考核之依據，允宜配合政府農業政策，服務農民或其他繁榮農村經濟，社會文化福利事業之成就，作為考核之準繩；基層農貸機構宜利用其廣泛之組織系統，及深入農村各階層之農事小組，鼓勵節約儲蓄，吸收農村剩餘資金，使其存款逐漸以農民會員為大宗，方不失創設之主旨。

### 三、農貸利率政策問題

農貸業務負有推行農業政策之任務，一般為鼓勵農民運用貸款，擴大經營規模，農貸利率經常有較一般放款利率為低之趨勢，此種優惠待遇本應依借款人之自償性及推行農業政策之需要程度而定，但大部份農貸資金來源均屬行庫或農會吸收存款之一般外來資金，其成本除存款利率之直接成本外，尚包括其他各種間接成本及放款總費用率之總和，其貸放資金所需成本甚至會超過中央銀行牌告利率之可能，導致部份基層農貸機構將農貸資金投入非農業之途，以謀取較佳之營運實績。而目前農貸資金既以行庫存款為主，其存款期間，最長為儲蓄存款三年，普通均在一年以下，農貸靠此項為資金來源，其期間自無法延長，可供運用於長期農貸之金額實屬有限，對農業生產過程中若干長期性資金之急迫需要，無法應付。加以農貸資金大部份來自存款、農貸利率亦受制於存款利率，無法作大幅度之調整，茲就民國五十年六月廿一日起至六十八年五月十六日止一般存放款利率與各種專案農貸利率變動情形比較如下表：

表 2 各種利率變動情形 (民國50年6月21日起)

單位：年息%

調 整 日 期	一 般 存 放 款			加 速 農 村 建 設 及 輔 導 農 業 大 規 模 綜 合 經 營 貸 款			農 機 貸 款	統 一 農 貸		中 美 基 金		
	放 款		存 款	公 共 設 施	資 本 投 資	週 轉 金	擔 保、 無 擔 保	無 擔 保	擔 保	最 低 利 率	中 間 利 率	最 高 利 率
	無 擔 保	擔 保	一 年 期									
民國50. 6.21	18.72	16.20	14.40					18.00	15.84	6.00	8.28	10.08
51. 8. 8	18.72	15.84	13.32									
52. 7. 1	16.56	14.04	12.00					15.84	13.32			
53. 3. 1	15.48	14.04	10.80									
53. 5. 1								15.12	13.32			
55. 2.14	14.76	14.04	10.08					14.40	13.32			
56. 5. 6	14.04	13.32	9.72					13.32	12.60			
59.12.22	13.20	12.60	9.72					12.60	11.88			
60. 5.29	12.50	12.00	9.25					11.75	11.25			
61. 7. 1	11.75	11.25	8.75				7.20	11.25	10.75			
62. 1.19				6.00	6.00	9.50						
62. 7.26	12.50	12.00	9.50									
62.10.24	13.75	13.25	11.00					12.50	12.00			

調 整 日 期	一 般 存 放 款			加速農村建設及輔導農 業大規模綜合經營貸款			農機貸款	統 一 農 貸		中 美 基 金		
	放 款		存 款	公共設施	資本投資	週轉金	擔保、 無擔保	無擔保	擔 保	最低 利率	中間 利率	最高 利率
	無擔保	擔 保	一年期									
民國63. 1.27	17.50	16.50	15.00						16.25	16.25		
63. 3. 1							9.00					
63. 3.20											6.00	11.00
63. 7.26				6.00	6.00	12.00						
63. 9. 9									15.00	14.25		
63. 9.19	16.00	15.25	14.00				8.50					
63.12.13	15.50	14.75	13.50						14.50	13.75		
64. 2.22	14.75	14.00	12.75						13.75	13.00		
64. 4.21	14.00	13.25	12.00						13.00	12.25		
65. 7. 1				6.00	9.00	12.00						
65.10.23	13.25	12.50	11.25						12.25	11.50	6.00	8.50
65.12.10				6.00	9.00	11.50						
65.12.15	12.75	12.00	10.75									
66. 4. 1	12.00	11.25	10.00						11.50	10.75		
66. 6.10	11.50	10.75	9.50						11.00	10.25		
66. 7. 1											6.00	8.50
66. 9.14				6.00	8.00	10.20						
68. 5.16	13.25	12.50	11.00	6.00	(10.00)	(11.70)	8.50		11.00	10.75	6.00	8.50

資料來源：行政院農業發展委員會提供。

由上表可知目前主要農貸項目中，除加速農村建設及輔導農業大規模綜合經營貸款中之週轉金，統一農貸及中美基金中之最高利率，超過一般存款一年期之11%外，其餘各項農貸利率均遠低於行庫一般存款一年期之年利率成本，如欲要求行庫辦理此等農貸項目實不啻緣木求魚。倘行庫直接以補貼方式為之，遇有市場信用膨脹，農貸機構自有資金因利息補貼而大量貸出，必助長其更形惡化；若補貼來源為政府預算支出，對經濟活動更容易產生扭曲(Distortion)。

就現階段言，農業部門之投資報酬率仍較工商業部門為低，對政策性農貸業務優惠利率政策仍有存在之必要，但須防止藉農之名行套借之實。至於一般性農貸宜考慮其成本與收益因素，酌予提高農貸利率，使農業資金不致外溢，甚而可以增加吸收非農業部門資金之誘因。就長期言，根本解決之道則為提供優良農業投資環境，提高農業投資報酬率，使農業部門與工商業部門站在平等之競爭水準，齊一使用資金成本。此外，政府亦宜注重農業經營紮根及一般福利設施之加強，寬籌經費，推廣農村地區之「保健衛生」、「低廉農民住宅」、「農事推廣」、「農田水利設施」、「充實農村娛樂設施」，俾強化農業投資及經營之真實誘因。

## 第六節 基層農業金融單位資金調節體系問題

### 一、基層農業金融單位資金調節之概結

近幾年來，臺灣地區農民生產資金之不足，久為各界人士所共認，亦為執政當局所關懷，於是各種農貸透過基層農業金融機關——農會信用部轉貸一般農民，稍解農業生產資金之涸轍困境，惟農業資金借貸雙方立場常難一致，形成農會信用部擁有大量資金呆存無法貸出，而農民在需要資金之時，又無法獲取適當融資；加以各地農會信用部營運規模大小不一，相互間又無法調節，如有裕餘資金依法應轉存農業行庫，此一資金倒流之矛盾現象，正足以反映當前臺灣地區基層農業金融資金調節問題之癥結所在。

各鄉鎮農會信用部自為最基層農業金融機構，彼此間無法密切聯繫及相互融通，故各級農會及農政當局亟盼縣級及省級農會設置信用部，構成農會資金之縱橫融通體系，既能調節各鄉鎮農會間資金之盈虛，同時每年可避免鉅額之利息差額外流，上級農會對下級農會輔導監督之力量亦可增加（註五）。惟以現有農貸機關疊床架屋，業已形成頗多競合或重複之處，若農會再行成立本身之信用系統，是否有此必要，頗值商榷。爰先就農業金融之學理分析，各主要國家有關體制之比較檢討，最後再將贊成與反對意見分別臚列，詳加分析其問題之癥結，並提出解決之道，作為有關單位改進之參考。

## 二、基層農業金融資金調節之必要性

吾人皆知農村資金盈虛極不均勻，加以農業所需固定資金之比重較大，資金流過程或迴轉甚為緩慢，而一方面多數農民不諳銀行貸款作業程序，不能根據實際需要主動向農業金融機構借貸；另一方面基層農業金融機構資金之不足亦為不爭之事實，導致農民「運用資本之內外在限制」(Internal and External Capital Rationing)（註六）。時至今日，一般農民知識水準提高，大眾傳播工具之宣導（按目前電視即闢有農漁業時間），「內在限制」自可消弭無形，「外在限制」根本解決之道，除短期農貸資金可選由各農業金融機關所吸收之存款、資本金、各種公債金、累積盈餘、借入款及中央銀行重貼或質押等取得外；中長期低利農貸資金似宜經由政府編列預算，發行農業債券，向國際金融機關融資，增加農業事業機構及一般機構資金等多種途徑開闢源泉，由農業金融主管機關統籌營運，以促進各地方農業之均衡發展。

## 三、各國基層農業金融資金調節概觀

(一)日本：農業金融分為三大管道：

一為官方設立之農林漁業金融公庫（Agriculture Forestry and Fisheries Finance Corporation），以供給農林漁業經營者之長期低利資金，增益農林漁業之生產為鵠的；其供給長期資金之性質，相當於臺灣地區現行之土地銀行。

二為農業合作組織系統（Agricultural Cooperatives and Their Federations），以農林中央金庫（the Central Cooperative Bank for Agriculture and Forestry）為中樞機構，相當於臺灣省合作金庫，運用基層合作組織吸收農林零碎之資金，再依各地區暨農業季節性變動之需要，以調劑融通農林短期合作資金為目的，由政府及合作團體共同出資，

---

註五：邱茂英，「臺灣農會與經濟發展——兼論農會再改進」，臺灣土地金融季刊第八卷第四期（臺北臺灣土地銀行研究處編印，民國六十年十二月）第七十九頁。

註六：所謂運用資本之內在限制(Internal Capital Rationing)意指農民因知識不足，當地租佃制度，農民保守性以及農業生產之產量與產品價格之不確定性(Uncertainty)使其投資未達最適狀態(Optimum)。所謂運用資本之外在限制(External Capital Rationing)即指農民自有資金不足須向外借入時，金融機構對其貸款所作限制，使其投資未達最適狀態。

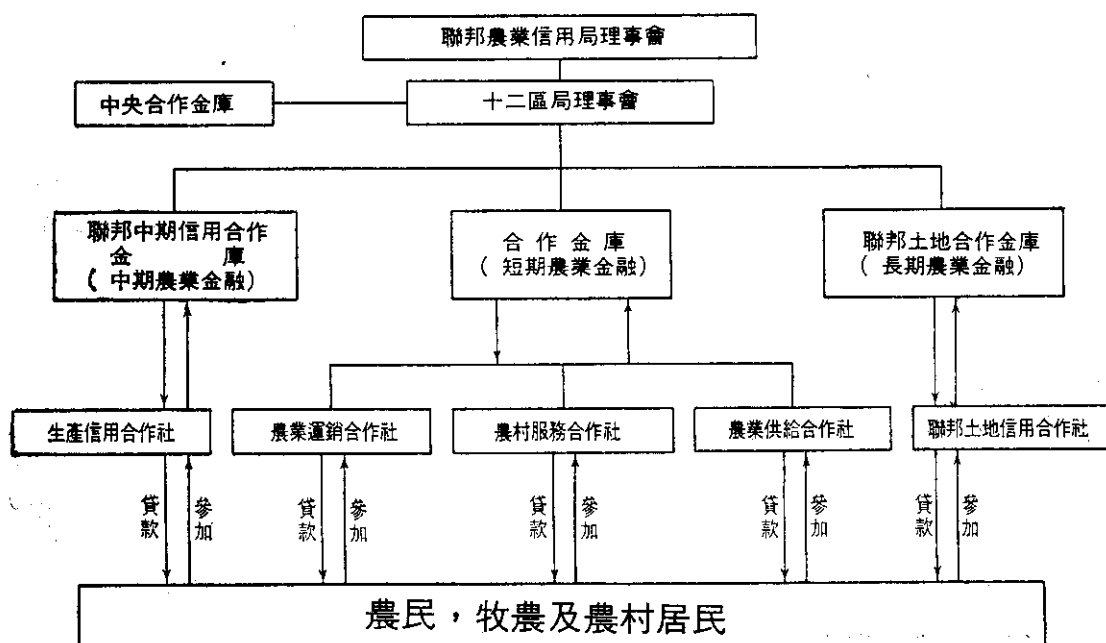
採混合經營方式。業務經營及資金貸款，自以合作團體為主要對象；其資金來源，大抵來自其存款、農林債券及借入款三項。存款以農業協同組合及其聯合社等農業團體的存款為主，惟大部份仍為農村零星資金，僅宜作為短期資金貸款之用；如欲籌措資金，自須依賴團外之資金，或者自籌資金，如國債存款。在資金營運方面，其貸款對象係採直接貸款，但對經營農林漁牧之個人貸款，必須透過其社團。所以農業企業合作社在農業金融管道之重要性自可不言而喻。其府縣農業合作社聯合社的組織機能，頗為健全。鄉鎮級農業合作社之裕餘資金，約有百分之九五存款於聯合社，聯合社與農林中央金庫之聯繫自然更為密切。長期性放款來源，乃農林中央金庫運用農林債券所得的資金為之調劑。

第三項管道為一般商業銀行，如同臺灣地區現行商業銀行之兼辦性質，比重微不足道。

此外，政府為促進各項農業設備之現代化，並節約政府財政資金促進系統金融（農協系統資金）資金之擴大及靈活運用為重點，另由政府直接貼補農業放款利息，分擔債務保證責任及損失的補償，其主要項目包括政府直接補助的農林漁業合作社、農業現代化基金、農業信用保證制度、拓荒者貸款保證制度，凡此均顯示日本政府對農業資金之擴大及靈活之運用不遺餘力。

(二)美國：目前為劃分十二個農業信用區 (Farm Credit Districts)，每一農業信用區均設置聯邦土地銀行 (Federal Land Bank)、聯邦中期信用銀行 (Federal Intermediate Credit Bank) 及合作銀行 (Bank for Cooperatives) 各一所，為合作銀行之中央機構，其性質類同臺灣省合作金庫；此等信用機構，均受美國農業信用管理局 (Farm Credit Administration) 之監督。聯邦土地銀行之下，設有聯邦土地銀行合作社 (Federal Land Bank Association) 透過此合作社，以設定農業不動產第一順位抵押權為條件，辦理長期貸款，其性質類似臺灣省土地銀行；聯邦中期信用銀行之下，設有生產信用合作社及其他金融機構辦理農貸業務，而聯邦中期信用銀行除可直接貸款予生產信用合作社之外，並協助指導該社對農民、漁民及非農民辦理中短期資金之融通；十二個農業信用區中之合作銀行，對各該地區之農業合作社辦理貸款。在合作銀行系統中尚有中央銀行之設立，對於大額融資，即與地區合作銀行聯合貸放，歸結美國農業金融資金調節體系可如下圖所示：

圖四、美國農業金融資金調節體系圖



(巳)加拿大：加拿大的農村信用合作 (Credit unit) 事業，濫觴於 1900 年左右，其後廿餘年並無多大進展。迨至 1959 年通過「農業信用法案」 (Farm Credit Act)，農業信用合作社 (Farm Credit Corporation) 成爲農民長期抵押貸款之中樞機構。1964 年通過之「農業辛迪卡信用法案」 (Farm Syndicates Credit Act)，只要三個以上農民連帶保證，即可貸款購買農業機械。1972 年正式明定農業信用合作社在加拿大農業小農發展計劃 (Small Farm Development Program of Agriculture Canada) 下，對土地移轉方案 (Land transfer) 扮演極重要之角色，此等資金來源均由財政部歲計盈餘撥付。農業信用合作社採「分行制」，全國劃分爲七大分支機構，備有各種農業專才，提供農業貸款之農事指導。至於短期信用則透過政府特許銀行及農村信用合作社 (Credit unions)。此外，部分農業企業 (Agricultural Business) 對個別農民之融資亦扮演相當角色，例如農業機械公司之融資。而各省政當局亦頒佈若干農業信用計劃，透過銀行保證長與短期貸款。

(戌)菲律賓：菲律賓農業信用與合作金融管理局 (Agricultural Credit and Cooperative Financing Administrative, ACCFA) 爲其農業信用事業之中樞，其任務不僅經營農業信用與合作金融，且負有推行農村合作事業之使命，另一方面，爲補充復興金融公司 (The Rehabilitation Finance Corporation, R. F. C.) 及國家銀行推行農貸之不足，由私人投資爲主，以小農爲營運對象之農村銀行應運而生，其對小農之貸款大多屬於中期貸款。另外根據農業信用合作社補助法，由政府歲計盈餘撥付，成立農業合作社，以期農民組織及政府督導之合作社，成爲廣泛而深入的農貸大本營。

(亥)泰國：泰國現行農業金融體系採取銀行與合作系統雙軌制度，前者由一般性商業銀行兼辦，大抵以秉承中央銀行意旨，辦理政策性之農貸；後者則以農業暨農業合作金庫 (the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives BAAC) 提供農民、農業合作社及農會等融資服務，由政府輔導設立之專業行庫，其主要資金來源則爲一般商業銀行、中央銀行及政府預算撥充。

中央合作金庫 (Bank for Cooperatives) 爲其農業金融業務之中樞，其資金透過合作社，以貸款方式全部貸放農村。農村信用合作社通常由十至二十個農民組成，負無限責任，亦無分股，合作社爲應付農村需要，加以社員人數有限，存款甚微，例須向中央合作銀行借貸；另有地方合作銀行，主要任務在聚集資金，轉貸與合作社，且爲合作社資金平衡中心。

(子)韓國：第二次世界大戰前，韓國已有合作貸款團之組織，惟以在日人統制經濟下，局限於短期農業貸放透過此一組織轉貸於農民。1956 年始成立商業性農業銀行 (Commercial Agriculture Bank)，至 1958 年再由官股介入，成立專業性農業銀行 (Special Agriculture Bank)，農業資金之貸放始有專屬機構，惟農貸機構間業務亦頗多重複之處，乃於 1964 年將各地農業銀行與農業合作社予以歸併，成立「農業協同組合中央會」 (National Agricultural Cooperatives Federation)，統籌辦理農業金融決策暨行政管理及資金融通，其基層組織仍採多目標 (multi-purpose) 經營形態，包括信用、供銷、利用、保險諸項業務，以迎合小農之實際需要，其資金之調撥亦以「中央農業協同組合」爲樞紐。

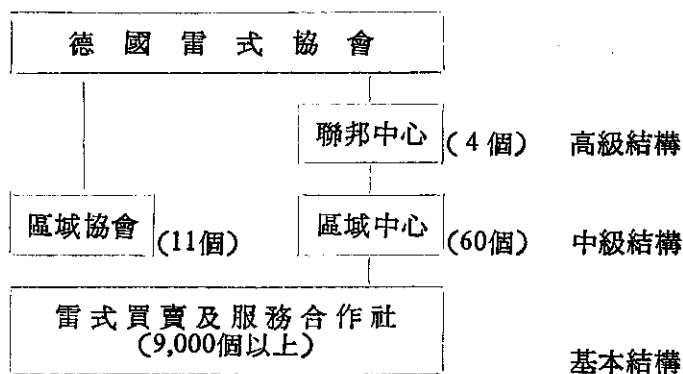
(丑)印尼：中央國民銀行創於 1934 年，爲一短期農業金融機構，其性質類似中央合作銀行與中央銀行，在基層農業金融方面，除農村銀行外，目前以巴丹合作社 (Badan Usaha Unit Pesa, BUUP) 及卡爾拉西合作社 (Koperasi Unit Pesa) 職司農村經濟樞紐，且與政府糧食產銷具有不可分離之關係，其資金融通則透過合作信用保證機構 (Institution of Cooperative Credit Guarantee) 辦理。

(寅)德國：德國基層農業金融機構爲雷發異式 (Raiffeisen) 農業信用合作社，按德國是

世界信用合作社的發祥地。其組織體制係根據合作的原理原則，運用農民自發自動的自由結社方式，以經營農業金融業務，目前這種農業信用合作社幾乎遍及德國各地農村，不僅單位普及，而且有其完善之組織系統。因此，在整個農業金融體系中，扮演着非常重要的角色。

就雷式合作組織的結構而言，可以劃分為三個層次：基本結構 (infra structure)、中級結構 (intermediate structure) 及高級結構 (Super structure) 有如下圖所示：

圖五、德國基層雷氏合作社組織系統圖



其資本來源有四：(1)社員繳納的股金(2)公積金(3)社員的儲蓄存款及(4)向外借款。它的主要業務除存款外，就是放款（包括一般放款、往來透支及土地買賣放款）。因合作社強調非營利性，故其放款利息通常均較市場利率為低，其放款期間視用途及收益情況之不同，約自一年至十年不等。其資金調節仰賴西德中央合作金庫。

按西德中央合作金庫為西德全國五千家合作社、合作銀行以及十家地方銀行出資的中央機關。其主要組織的份子有二大系統，一為以中小企業社員為主的商業公會 (Schulse Delitech)，一為以農會會員為主流的農業合作社 (Raiffeisen)。因此，全西德境內的地方性合作金庫，其分支庫多達一萬九千五百家，為歐洲銀行網最密佈的一家。

西德中央合作金庫不但為合作銀行中的銀行，並在西德國內金融市場，從事調節短、中、長期放款，且兼營證券發行業。另外更大額投資建築、儲蓄金庫和各種保險公司，最近為了推展國際銀行業務，並在紐約開設分公司，在香港設置駐在員事務所。

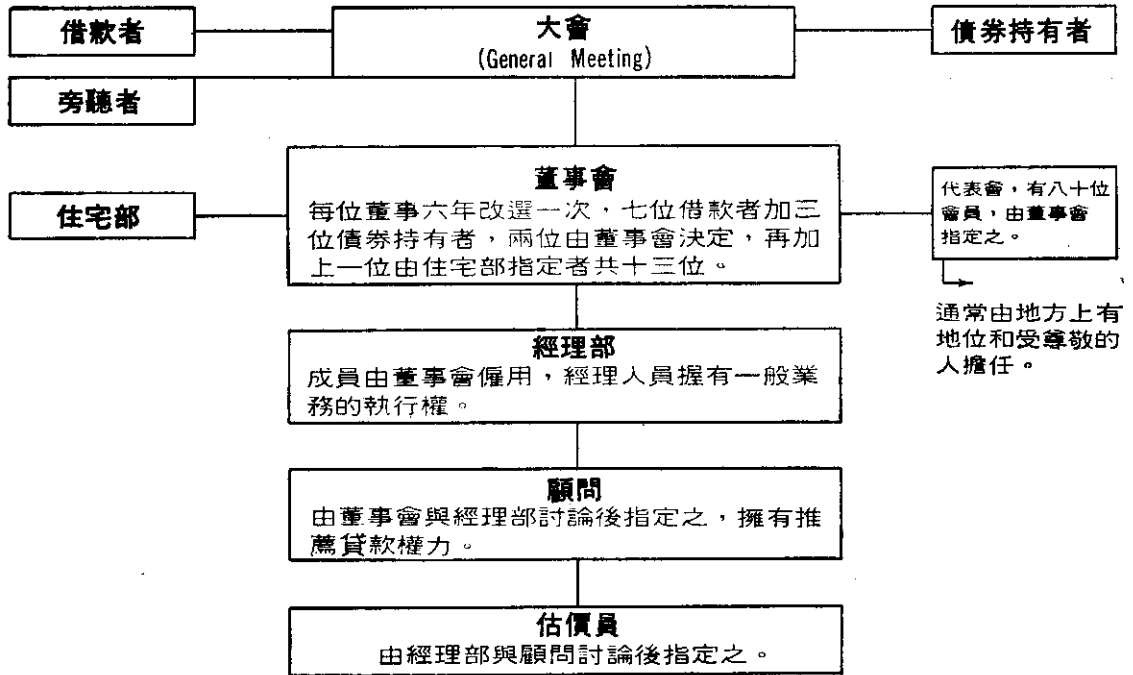
(9)丹麥：丹麥基層農業金融機構之資金調節，主要仰賴四個債券發行機構提供貸款給農業部門，這四個機構包括全國性之丹麥抵押信用協會 (The Mortgage Credit Association Denmark)、聯合抵押信用協會 (The United Mortgage Credit Association) ——僅限於 ZEALANDEL、FUNEN 及其他島嶼、朱蘭地信用抵押協會 (The Jutland Credit Mortgage Association) ——限 Jutland 區域及全國性丹麥農業抵押信用基金 (The Mortgage Credit Fund of Danish Agriculture; DLR)。依規定抵押信用協會對農場的信用限額，以其財產價值的50%為限，而財產的估價則由個別協會的估價員為之。

DLR 有特權將貸款額度提高到財產價值的70%，主要在 DLR 具有特殊的安全保障，貸款對象僅限於初投入農業部門的年輕農民，以及對農業現代化具有濃厚興趣的投資者，貸款額度達其財產價值70%者，須由 DLR 特別審查貸款者的個人信用紀錄，貸款用途完全侷限於創業者或農務投資。同時亦明定債券發行機構抵押財產之範圍，所有財產必須登記，且必須用在農業生產之途，原則上，所有超過2公頃以上之財產均可用作抵押貸款。

就整體而言，抵押信用協會（其中有三個協會提供農業貸款）是借款者團體。統治主體

是會員大會、董事會及執行經理。在會員大會上，有投票權的參加者為借款人和擁有債券至少一萬丹麥幣以上者。法律規定董事會之席位保留四分之一給債券持有者，一席由住宅部 (Ministry of Housing) 指定。大會為協會最高權力機構。茲列舉丹麥抵押信用協會 (Kredit foreningen Danmark) 之組織圖如下：

圖六、丹麥抵押信用協會組織圖  
(Mortgage Credit Association)



(+)比較分析：根據上列各主要國家基層農業金融資金調節概觀，可知各國貸機構約可分為銀行系統及合作系統，有的國家實行單軌制，亦即僅有銀行系統或合作系統，例如加拿大、韓國即以合作系統為主，有的國家則實行雙軌制，即銀行系統與合作系統併有者，例如美國以銀行系統為主，合作系統為輔，日本、菲律賓則以合作系統為主，銀行系統為輔。考臺灣地區農業金融之現狀，似可謂為多軌性之組織系統，大致可分為專業農業金融機構（如中國農民銀行、臺灣土地銀行、臺灣省合作金庫及農會信用部）、兼營農業金融機構（如臺灣銀行、第一商業銀行、彰化商業銀行、華南商業銀行、信用合作社）與政府及公營事業機構（如農復會、臺灣省糧食局、臺灣糖業公司蔗農消費合作社），其中農會信用部為最基層農貸機構，按目前修正後之農會法，業已正式確立農會信用部之法律地位，明定劃歸財金部門主管，俾能運用金融行政力量，促進此一基層農業金融機構之發展，以克盡其服務農民和發展農業的金融任務。而一般農會及農政當局之觀念，則以省縣農會缺乏信用部之間縱橫調劑，亟盼早日規劃農會信用體系，俾成為完整農村金融體系，惟以現有農貸機關已甚龐雜，業務頗多重複之處，若農會另行建立一貫信用體系，仍值商榷，以下特就贊成與反對意見分別臚列，並研判適當解決之道。

#### 四、現行資金調節方式之檢討與改進

(-)贊成「農會信用部建立一貫體系」之理由

(1)現行法令之依據：臺灣地區農會經營信用業務一向為人所詬病者為其經營體制，係遵



照臺灣省政府頒布之行政命令辦理，並無法律依據。目前新農會法第五條第三項明定「農會辦理金融事業，應設立信用部，並視同銀行業務管理，其管理辦法，由行政院核定之。農會信用部經報請中央目的事業主管機關之核准，得接受非會員之存款。」在此所謂農會自可包括各級農會在內，故省及縣設立農會信用部取得法律依據自不待言。

(2)各基層農會存款極不平均之調劑：由下表一可知臺灣地區農會信用部存款金額極不平均，民國六十一年存款餘額達到單位平均餘額（新臺幣 26,015千元）以上農會僅九十九單位，佔全體農會 33.45%，存款餘額未達單位平均餘額農會則有一九七單位，佔全體農會百分之 66.55%。至六十五年度存款餘額達到單位平均餘額 180,544元，以上者僅八十七單位，佔全體農會之 31.64%，未達平均餘額者計一八八單位，佔全體農會之 68.36%，由此表統計資料顯示農會信用部存款餘額多寡至為懸殊，多者達數億元，少者僅百餘萬元，存款金額多之農會資金充裕，多數農會因無法消化而轉存農業行庫取息；而存款少之農會，因資金極為缺乏，週轉困難，須向行庫借款維持營運，形成強烈之對比。存款為放款之主要來源，除因應農業生產季節變動之需要或政府專案放款外，原則上存放比率不宜超過百分之七十以符經營安全，由於農會資金盈虛不一，其存放比率亦往往形成明顯之對比，如表二所示，就全體農會而言，其存放比率固已符合不得超過百分之七十之規定。但就個別農會信用部而言，至六十五年度，尚有九九單位放款超過規定比率，計佔全體農會單位 36%，是以如能在省縣設立農會信用部，建立「農會信用部一貫體系」，各地農會資金盈虛調劑，由資金不足之農會，吸收資金充裕無法消化而轉存行庫取息之農會，存放比率得以調劑符合規定。

表 1 六十一年至六十六年臺灣地區農會信用部存款量別統計

單位：千元

存款餘額	六十一年度		六十二年度		六十三年度		六十四年度		六十五年度		六十六年度	
	單位數	百分比	單位數	百分比	單位數	百分比	單位數	百分比	單位數	百分比	單位數	百分比
2 億元以上	1		2	0.07	3	1.02	13	4.50	20	7.27	41	14.85
150,000-200,000	—	—	4	1.35	9	3.05	6	2.07	15	5.45	26	9.42
100,000-150,000	8		8	2.70	21	7.12	27	9.34	34	12.38	46	16.67
90,000-100,000	4	1.36	5	1.69	6	2.03	8	2.77	6	2.18	13	4.71
80,000- 90,000	26	8.78	5	1.69	10	3.38	13	4.50	14	5.09	20	7.25
70,000- 80,000			5	1.69	13	4.41	10	3.46	17	6.18	12	4.35
60,000- 70,000			9	3.04	15	5.08	15	5.19	23	8.36	15	5.43
50,000- 60,000			21	7.09	23	7.80	31	10.73	15	5.45	21	7.61
40,000- 50,000	19	6.42	21	7.09	26	8.81	26	9.00	40	14.55	29	10.51
30,000- 40,000	26	8.78	29	9.80	40	13.56	40	13.84	32	11.64	21	7.61
20,000- 30,000	51	17.23	55	18.58	40	13.56	37	12.80	30	10.91	18	6.52
10,000- 20,000	79	26.69	57	19.26	54	18.30	41	14.19	20	7.27	7	2.54
5,000- 10,000	43	14.53	43	14.53	18	6.10	14	4.84	5	1.82	5	1.81
5,000 以下	39	13.17	32	10.81	17	5.77	8	2.77	4	1.45	2	0.72
合 計	296	100	296	100	295	100	289	100	275	100	276	100

資料來源：臺灣省合作金庫農業金融部編印「臺灣地區基層農會業務經營情形分析，六十一年至六十六年度」，有關資料彙編。

表 2 六十一年至六十六年臺灣地區農會信用部存放比率量別統計

存放比率%	六十一年度		六十二年度		六十三年度		六十四年度		六十五年度		六十六年度	
	單位數	百分比	單位數	百分比	單位數	百分比	單位數	百分比	單位數	百分比	單位數	百分比
150以上	7	2.37	12	4.05	1	0.34	2	0.69	—	—	—	—
100-150	24	8.14	43	14.53	17	5.76	33	11.42	6	2.18	4	1.45
90-100	20	6.78	41	13.85	4	1.36	32	11.07	15	5.45	—	—
80- 90	56	18.98	43	14.53	24	8.14	56	19.38	26	9.45	8	2.90
70- 80	57	19.32	63	21.28	48	16.27	50	17.30	57	20.73	36	13.04
60- 70	53	17.97	35	11.83	56	18.98	116	40.14	171	62.18	228	82.61
50- 60	48	16.27	19	6.42	59	20.00						
50以下	30	10.17	40	13.51	86	29.15						
合 計	295	100	296	100	295	100	289	100	275	100	276	100

資料來源：同上表 1

(8)每年可避免巨額之利息差額外流，無形中增加農貸資金；如下表三所示，六十五年度農會信用部轉存行庫存款一百一十億元，扣除提繳存款準備金十五億元，實際轉存行庫九十五億元，如用以擔保放款年利率 12.00%，定期存款一、二、三年期儲蓄存款年利率 10.75%，存放款利率相差 1.25% (12%減除 10.75%)，轉存行庫利息損失一億一千八百七十萬元 (九五億元乘 1.25%)，另外農會向行庫週轉金廿九億元，年利率差距亦為 1.25%，負擔利息三千六百二十五萬元，故以六十五年為例，農會信用部損失存款利息差額計一億五千餘萬元，若農會信用體系得以縱橫連繫，就全體農會而言，無形中可增加一億五千餘萬元之農貸基金。

表 3 臺灣地區農會信用部六十五年底資金流程表

(單位：百萬元)

來 源	負 債	(\$31,316)
會員 正會員 贊助會員及其他	\$ 22,149 (9,352) (12,797)	存款： 活 存 定存及儲蓄 公庫存款
政府協助金	2,868	
農業行庫提撥	1,133	貸 款
專業農貸	1,789	統一農貸
統一農貸 直接 間接	70 (14) (56)	貸款農民投資額度
會員賬項	2,002	農復會信用計劃資本準備
		資本、準備及盈利
		其他負債
		1,305

資 產		去 路	
庫存現金	\$ 312	合作金庫	71,732
轉存農業行庫	(1,005)	土地銀行	2,140
法定準備	(1,565)	農民銀行	1,004
其 他	(9,440)	其他銀行	120
內部透支	654	經濟事業部門	654
放 款	13,408		
無擔保	(5,026)		
透支及貼現	(8,067)		
逾 期	(153)		
透 支	(162)		
•••••		會員貸款用途	18,168
各項農貸	4,760	農產運銷	(12,805)
統一農貸	(2,575)	非 農 業	(5,363)
加速農村專案貸款	(828)		
擴大農業經營規模貸款	(69)		
農業機械化貸款	(112)		
農業發展基金貸款	(837)		
其 他	(285)		
固定資產	396		
其他資產	781		

資料來源：本表由中國農村復興聯合委員會農業信用組提供。

(4)農貸業務可產生整體配合：目前臺灣地區三家農業行庫（即農民銀行、土地銀行、合作金庫），除了對信用部做到某種程度之輔導外，相互爭取存款與貸款之情事屢見不鮮，而信用部本身財務基礎薄弱，人員又不足，業務量少，受外來影響很大，且信用部彼此缺乏縱橫連繫，業務處理不便，仍使貧瘠地區信用部未能適時、適地、適額得到扶助，若省、縣農會都成立信用部，建立農村金融之一貫體系，專責辦理農村金融，不特協助政府調節農村資金，亦可加速農會信用業務之蓬勃發展，同時政府提撥有關農貸資金，可逕交農會信用部辦理，配合農會供銷、保險及推廣系統，足以減輕手續費、降低貸款成本，庶幾農貸業務可產生整體配合，消除借貸雙方不協論之癥結。

### (二)反對「農會信用部建立一貫體系」之理由

(1)現有農業金融機構林立，且頗多重複之處，若農會再成立本身之信用系統，自與其他農業金融機構之業務更增層疊及繁雜不清現象：臺灣地區辦理農貸業務之機構已達十二個單位，計有農民銀行、土地銀行、合作金庫、農會信用部、農復會、糧食局、物資局、臺糖公司、蔗農消費合作社、華南銀行、華南商業銀行及第一商業銀行等，且形成：①同種貸款不同利率，②不同種類貸款利率相同，③貸款期限短，又長短期貸款利率不分之現象。一般農民不易諳習貸款規定，似為當然邏輯；甚而農貸業務主辦人員亦有不盡瞭然之事實。今後實應着眼於三家農業行庫之合理分工，已如上述。至於各基層農業信用部僅須承辦農貸業務。依上述劃分原則，由上列行庫予以適時融資另行建立農會信用部之一貫體系，似無確切必要。

(2)各地農會存放款極不均勻，現有三家農業行庫之分支機構適足以擔負調劑之功能：依現行農會信用部管理之辦法規定，農會信用部裕餘資金應轉存農業行庫；目前農業行庫各地之分支機構，對各地農會信用業務之輔導均有專人負責，對資金不足之農會自可適時融通。

(3)增設省縣農會信用部徒增事業成本：農會所持觀念，每以成立「農會信用系統」，每

年足以節省巨額之利息差額外流，並以向農業行庫告貸之利息支出超過轉存農業行庫之利息收入為證，殊不知省縣農會如果增設信用部，由於農會缺乏信用業務之管理人才，舉凡資金調撥、制度之規劃以及內部營運成本等，以現有農會信用部之營運規模恐無法擔負此等鉅額成本；按目前金融業務主管機構，對於新增行庫分支機構，須以實驗銀行經營型態營運，農會信用部業務既視同銀行業務管理，省縣農會設立信用部自應以同樣型態經營，不能視為例外，就規模經濟而言，新增省縣農會信用部，只有徒增事業成本，產生規模不經濟之損失。

根據上述正反意見，權衡輕重，宜將現行農貸機構業務營運上之餘裕資金，指定一特定行庫專戶儲存，俾免造成三家行庫無謂之競爭。

## 第七節 農貸制度之合理規劃問題

一、農業部門之總體金融 (Macrofinance)：近代部份農業經濟學者，亦有轉向於探究農業金融信用體系的建立與發展對全面經濟開發的影響，提出所謂「農業經濟部門的總體金融」，其探討之主要課題包括「資金在全國農業部門中之有效配置」(allocation efficiency)、「政府研擬制訂各種條例及各項辦法，以追求預期效用之最大」(Maximize the expect utility)、「如何就農業生產平衡與經濟效率的總體觀念下，有效的運用資金」。以美國為例，總體金融包括聯邦準備制度及公私貸款機構等之研究，此等研究對資本市場的資金籌措，以及全國各產業部門及其所屬公司資金之有效配置影響甚鉅！（註七）由於本章第一節已就當前農業金融體系有所陳述，鑒諸我國資本市場尚未完全建立，故本節僅就第二章農業資金供需分析，所建立之農業生產暨資金供需之函數，分別闡明當前我國農業部門總體金融所亟待規劃之課題：

(-)成本與效益之分析：欲求農業金融有助農業生產能力之提高，自須農業資金透過信用體系合理導入農業生產之途，為求整個社會經濟資源之合理運用，這些透過農業信用體系所獲取資金之運用，其效益須超過成本。在此所謂成本，包括農貸機構之行政成本 (administrative costs)、貸款輔導成本 (Supervisory Costs)、農貸基金之機會成本 (alternative opportunity costs on the funds invested)、呆賬 (default) 及其他社會成本 (Social Costs)，而所謂效益最主要是農業生產力之提高，以及因農業生產力提高社會所享受福利之設算。茲分別將成本及效益設算如下：

表 農貸基金成本簡易分析表

各種成本	成本歸屬*	
	農貸機構之金融成本	社會成本
行政成本	5~10%	5~10%
資本成本		
政府補貼利率成本	2~4%	
機會成本		10~15%
呆賬率	5~10%	
每年通貨膨脹率	5%	
成本歸屬合計	17~29%	15~25%

資料來源：Gordon Donald, Credit for Small Farmers in Developing Countries (Westview Special Studies in Social, Political, and Economic, 1976) P. 32

\* 此項成本歸屬之劃分，主要著眼於成本支出是否消耗到社會之真實資源 (real resources)。

註七：ARRON G. NELSON, WARREN F. LEE & WILLIAM G. MURRAY, Agricultural Finance: Sixth edition (The Iowa State University Press, (1973)P. 3~4.

至於效益之設算，以代表社會福利之最大， $W_{G1}$  至  $W_{Gn}$  分別表示社會每個人所獲取之實質利得 (real welfare gains)， $W_{L1}$  至  $W_{Ln}$  則表示為獲取上項利得，社會每個人所負擔之損失，實際上即為上項農貸基金成本之設算，所以  $W_s = [W_{G1} + W_{G2} + \dots + W_{Gn}] - [W_{L1} + W_{L2} + \dots + W_{Ln}] \dots (1)$ ，如果社會每一個人所獲取實質利得權數相等，則上式

可改為  $W_s = \sum_{i=1}^z (W_{G_i} - W_{L_i}) \dots (2)$ ，再將分配係數考慮進去，第(2)式可改為  $W_s = [\alpha \sum_{i=1}^m$

$(W_{G_j} - W_{L_j}) + \beta \sum_{k=n}^z (W_{G_k} - W_{L_k}) \dots (3)$ ，第(3)式中  $\alpha$  表示淨所得在 1 至 m 羣中利得

之權數， $\beta$  則為淨所得在 n 至 z 羣中利得之權數。

上項成本與效益分析立意固佳，惟以實際資料之欠缺，僅能歸結一項農貸應用準則，即由於個別農業經營者資本邊際生產力不一致，允宜視其信用能力予以差別待遇，有如下表所示：

農貸之利率成本差異簡表

貸款用途	債債來源		自 債 性		非 自 債 性	
	自 債 性	非 自 債 性	利 率 偏 低	利 率 適 中	利 率 適 中	利 率 偏 高
購買生利性資產*	自 債 性	非 自 債 性	利 率 偏 低	利 率 適 中	利 率 適 中	利 率 偏 高
購買消耗性資產	自 債 性	非 自 債 性	利 率 適 中	利 率 適 中	利 率 偏 高	利 率 偏 高

\* 此種資產若貸款者屆期不還時，當可追索此一資產，獲取某種程度之補償。

(二)農業資金供需之配合：由於農業資金之成本與效益不易求得較精確之比較，但如能以資金運用之有效配置懸為農業資金市場上供需均衡之目標，自可作為規劃農業部門總體金融之準據。誠如本文第二章所證，臺灣地區農貸市場係由供給面所決定之型態，農業貸款供給不敷需求，尤以偏遠地區為甚！而農貸供給之上升幅度不及總放款上升幅度，但較農業成長率則又超出甚多，農貸供給未能明顯配合農民之季節需要。就供給之行庫而言，其貸款並非齊一性之產品 (Homogeneous Products)，至少有所謂長短期及大宗小筆之不同，所希望訂定之利率即不一樣，何況債債來源及貸款用途不一，其農貸利率成本亦有差異。現行官定低利率政策不能反應行庫當時之機會成本，加上農貸平均金額較少，成本較高，行庫本質上極不願承辦農貸業務，本質上即產生大量之超額需求；又如何能使農業資金供給配合需求？針對此項超額需求缺口存在之實質因素，一般性農貸實宜考慮上述各項成本與效益之因素，酌予提高農貸利率，使一般官定利率與農貸利率及民間市場利率逐漸朝向均衡之境界，庶幾農業資金供需才能謀求真正之平衡。

二、農業部門之個體金融 (Microfinance)：個體金融所欲探討之對象，在一般開發中屬小農制國家，由於資金來源有限，著重以一般農民為放款對象，我國過去亦不例外。當前我國經濟發展隨着十大建設之完成，十二項建設之廣續舉辦，世界經濟專家已將我國列入一個新的範疇——「進步開發中國家」 (Advanced Developing Countries)。個體金融所欲探討之對象應效法先進國家之成例，將一般農機廠、農產加工廠以及大小農場 (both farm and ranch) 等農企業 (farm business) 包括在內。故有關農企業財務管理中資金之來源、去路及穩定就顯得特別重要，其主要探討課題如下：

(一)農企業財務報表之分析：如同一般企業財務分析，須注重其「流動性」、「償債能力

」、「業務營運」及其「獲利能力」，故涉及其資產負債表、損益表及現金流程表之分析，俾迅速將過去、現在及將來財務作一評估，庶幾農企業所有者在「不確定」之農業生產過程中，亦能迅赴事功，作成最適決策 (Optimum decisions)。

(一)各種資金來源之掌握：農企業資金主要來源包括自有資金及外來資金，前者包括儲蓄、贈與及遺產，後者則包括租賃、借貸、生產分益契約與他人合夥或發行股票等方式。為吸引外來資金，上項「業務營運」及「獲利能力」之分析顯得更為重要。

(二)有限資金之使用效率：由於農業資金之缺乏，如何將有限資金在農企業與農家農事經營中作有效之配置，自須研擬一套系統之方法，以求取最佳配置。首宜考慮業務經營之風險及不穩定性，進一步運用各種「正式」與「非正式」之保險策略，以促使風險減至最少。前者諸如進行各種投資支出時保留若干準備金，並保留部份貸款額度，俟機多角經營，或提出合作契約，以及實行農生品期貨交易等方式；後者諸如一般人壽、醫藥、意外及債務保險等方式，這些措施均足以減少農業經營「不確定」風險至最低程度 (註八)。根據上述理論，美國當前農業個體金融架構中足供我國現階段參酌採行之制度如下：

(一)財務分析為農貸徵信之首要課題：美國雖非每一農民或農企業均足以提供完整之財務報表，以供農貸機構審查貸款徵信之用，但是隨着農業經營規模之日趨擴大，農技創新之突飛猛進，現金收支佔毛收入之比重日愈增高，農業經營企業化，使財務分析顯得日愈重要，農民或農企業向農貸機構辦理放款例須同時提供資產負債表、損益表及現金流程表。第一項報表主要研討農企業或農場之財務結構及其償債能力是否健全；第二項報表主要研討其獲利能力；第三項報表主要研討其現金收支之季節變動，其分析最終之目的在提供合理之貸款額度、貸款期限，並配以合理之農產運銷倉儲之技術指導，故亦須同時蒐集農民場主之學經歷、品格及銀行往來之紀錄，並進一步代農民或農企業分析農產品市場動態及其未來展望，分別就不同分析結果，核定不同之貸款額度，並採取差別之利率，誠如第五節第三項農貸利率結構所擬之成本差異簡表所述，原則上自償性農貸利率宜偏低，非自償性農貸利率宜偏高，介於兩者之間者其利率則宜適中。

(二)建立分期核貸與償還制度：上述財務報表中現金流程表之分析，農貸機構可以瞭解貸款戶當年信用需要之時間、金額及償還之可能時機與額度，尤其對於下述四種類型之農民或農企業特別重要，(1)創立初期之農民或農企業；(2)正籌劃擴大經營規模之農民或農企業；(3)負債總額較鉅之農民或農企業；(4)生產（或營運）較具風險，或其現金收支季節變動較大之農民或農企業。茲以雙月式現金流程表說明如下：

表 4 農家、農場或農企業雙月式現金流程分析表

現金收支項目	1月~2月	3月~4月	5月~6月	7月~8月	9月~10月	11月~12月	合計
1. 現金收入							
2. 肉牛	\$ —	\$ —	\$ —	\$ 19,614	\$ 30,048	\$ —	\$ 49,662
3. 豬	4,176	2,969	1,352	—	3,241	4,302	16,040
4. 農作物	3,792	—	—	—	1,632	2,702	8,126
5. 政府補貼	—	—	502	2,226	—	—	2,728
6. 其他收入	—	—	—	—	—	95	95
7. 合計	7,968	2,969	1,854	21,840	34,921	7,099	76,651

註八：Ibid. P4~5.

現金收支項目	1月~2月	3月~4月	5月~6月	7月~7月	9月~10月	11月~12月	合計
8. 現金支出							
9. 農機動力	672	708	409	850	891	961	4,491
10. 僱用勞動	—	—	—	263	613	—	876
11. 家畜	109	114	42	19	102	52	438
12. 種籽、肥料等	—	—	2,601	272	474	852	4,208
13. 飼料	2,126	1,977	2,294	3,104	2,657	1,320	13,478
14. 種畜	—	2,601	—	—	16,883	—	19,484
15. 雜費	50	50	30	30	50	37	247
16. 稅捐	—	1,415	—	—	1,414	—	2,829
17. 修護及保險	—	301	—	294	313	115	1,023
18. 利息	104	—	—	1,100	476	2,188	3,868
19. 合計	3,061	7,166	5,385	5,932	23,873	5,525	50,942
20. 現金淨收入(赤字)	4,907	(4,197)	(3,531)	15,908	11,048	1,574	25,709
21. 資本財銷售							
22. 家畜養殖	\$ —	\$ —	\$ —	\$ —	\$ —	\$ —	\$ —
23. 農器與設備	—	74	—	—	—	—	74
24. 土地及改良物	—	—	—	—	—	—	—
25. 非農事收入	—	—	—	—	—	—	—
26. 資本支出							
27. 家畜養殖	—	—	—	—	—	—	—
28. 農機及設備	—	778	—	—	—	—	778
29. 土地及改良物	—	—	—	—	—	—	—
30. 中長期貸款之償還	—	—	—	—	2,000	2,400	4,400
31. 家計費用	1,000	1,200	1,200	1,300	1,300	1,200	7,200
32. 所得稅	—	1,326	—	—	—	—	1,326
33. 現金盈餘(赤字)*	3,907	(7,427)	(4,731)	14,608	7,748	(2,026)	12,079
34. 現金及流動負債之餘額							
35. 期初現金餘額	1,340	1,460	843	936	1,132	1,354	1,340
36. 現金盈餘(赤字)	3,907	(7,427)	(4,731)	14,608	7,748	(2,026)	12,079
37. 期初流動負債餘額	31,692	27,905	34,715	39,539	25,127	17,601	31,692
38. 當期流動負債	526	6,810	5,307	1,264	860	2,887	19,543
39. 當期流動負債償還	4,313	0	483	15,676	8,386	945	31,692
40. 期末流動負債	27,905	34,715	39,539	25,127	17,601	19,543	19,543
41. 期末現金餘額	1,460	843	936	1,132	1,354	1,270	1,270

註：( ) 部份表示負數

☉輔導農貸促進「小農」類型之轉換：上述三項措施之採行，衡諸農業之客觀條件與農貸機構之主觀條件，無疑俱感欠缺，但若靜待條件成熟，然後再圖實施，真是俟河之清，人壽幾何？故在我國現階段之社會經濟環境之下，似應着重於「小農」類型之轉換。在此所謂

「小農」之取決標準，根據美國國際開發總署一年一度定期舉行之「小農信用」研討會，與會專家學者共同之結論，乃以農民所擁有各項資源之總額及其營運之獲利能力為基準，大概分為四種不同類型：1.農民之耕地面積不大，但其農事經營之獲利能力極為顯著，向銀行融資之信用能力很大，事實上，在經營過程中亦與銀行來往關係頗為密切；2.如果投入品增加，引較新的農技，且農產品市價維持相當公平、合理，農民之潛在獲利能力可以預見，目前而言向銀行融資之信用能力則嫌不足；3.如果農技與投入品密切配合，農產品之市場亦相當穩定，其農業經營可轉虧為盈，若欲在短期間內克竟全功，唯有採取貼補政策等直接誘因才可收實效；4.農民本身所擁有之資源極為有限，即使投入品增加，配以農技之更新，收效仍然不大，除非政府長期實施貼補，否則此一類型之小農頗難生存，故大部份俱屬兼業農戶（指專事農業實在無法維生之零星耕地所有者言）。

上述四大類型均可劃歸「小農」之範疇，國際農貸機構認為第二、三類型之「潛在可育性」（Potentially Viable）較為顯著，尤以第二類型為最優先輔導之對象，較諸第三類型尚須採取直接貼補自有可取之處。至於第一種類型之小農，本身向銀行融資之信用能力已足，自毋庸再予輔導，而第四種類型之小農，本身完全「缺乏可育性」（Non-Viable），農業信用之授與自然難予發揮應有之功能（註九）。

惟以農貸輔導之最終目的仍以促進農業經營之現代化、提高農事經營收入、改進農家生計為原則。所謂農民之「可育性」自須受時空之限制，作有條件有時間之機動調整。衡諸我國當前經濟之日愈成長，小農經營體制亦須有所更張，輔導農貸之目標宜採逐次漸進之方式予以完成，首宜運用輔導農貸，推行共同栽培之集體作業經營方式，輔導部份兼業農民轉業，以促進第四類類型蛻變為第三甚或第二類型之小農，迨第四類型小農轉變成功後，宜透過輔導農貸，進一步推行合作經營或委託代耕之方式，儘速實行農業機械化，解決小農不願或無力購置機具之困難，並可補救現階段農村人口外流，勞力不足，小農無法承擔雇工工資的負荷。如此既不違背保有小農制之原則，亦可獲取大規模經濟利益，反可效法歐美等大農經營體制，逐漸擺脫傳統小農勞動密集之生產方式，一以轉換成第一類型之小農經營體制為依歸，漸次邁向農業經營現代化之新境界。

上項目標究非一蹴可及，其涉及社會、政治、經濟及文化結構等之全面調整，千緯萬端，實非單獨實施輔導農貸即可達成，惟如能經由輔導農貸之實施，提高小農經營效率，增加農業生產，及其在農產品市場之議價能力，隨時嵌進新的農技，日新月異兼容並蓄，專事生產大農經營體制所不易生產之農產品，自可提高小農之議價能力，加速達成上列類型轉換之目標已矣！

綜上所述，當前我國農業金融制度缺乏農業部門「總體金融」與「個體金融」之合理規劃。諸如上述總體金融中農業資金之有效配置，個體金融中「農企業」財務報表之分析，以

---

註九：Gordon Donald, *Credit for Small Farmers in Developing Countries* (Boulder: Westview Press, Colorado, 1976) P. 15. 原文為五大類型，第一大類型不切臺灣現階段之環境，予以縮減為四大類型。



及輔導「小農類型」之轉換…等均未加全盤考慮，使有限資金之使用效率未能達於最適水準。今後農業金融主管機關宜協助農政庫積極籌劃農業債券發行事宜，並就現行存款準備金制度等問題加以研討。合理釐訂農業部門總體金融政策，藉求資金在農業部門中之有效配置；在個體金融體系中，先就小農各類型中選出較具「可育性」(Viable)者，配合「農家、農場或農企業簡易會計制度」之推行，輔導農家、農場或農企業建立雙月式現金流程表，以瞭解貸款戶當年度信用需要之時間、金額及償還可能時機與額度，以實施分期核貸與償還制度之輔導農貸，以提高小農體制經營效率，增加農業生產，及其在農產品市場之議價能力，隨時引進最新農業技術，專事生產大農經營體制所不易生產之農產品，以加速小農類型之轉換，農業經營早日全面現代化。