

第四章 結論與建議

根據前述現行農業金融體系運轉下，農業資金供需之分析，我們可以歸結下列幾項事實：

一、臺灣地區之農貸市場屬供給面決定之型態：主要理由不外私人融通方式之存在、黑市利率較諸官定利率為高，顯示現行農貸市場供給不足，具有大量超額需求存在。

二、臺灣地區農貸需求額度之推估：如以66年農家記賬報告中每戶之負債、淨值及臺灣農業生產年報中每戶產值加以推估時，當官定利率與民間貸放利率相差15%時，前者所推估農業資金之需求額度約五百廿九億元，後者則達八百十三億元；當官定利率與民間貸放利率相差20%時，前者所推估農業資金之需求額度五百七十億元，後者則達八百九十八億元；當利率相差25%時，則前者需求額度六百一十一億元，後者則達九百七十九億元；此等額度若與當年年底農貸餘額 569.56億元相較，差距似乎不大，惟當年年底農貸尚包括遠洋漁業、林業、農產加工、運銷及一切與農業有一點點關聯之企業等項目，金額趨近 190 億元，顯示農民所需農貸的確有超額需求存在。

三、臺灣地區農貸供給之長期趨勢：農貸供給之大幅上升，主要源自專業行庫之挹注，惟若就另一角度比較專業行庫體系之總放款、資產、一般存款與農貸額度之關係時，我們可知近年來專業行庫對農貸業務有逐漸忽視之趨勢，此即總放款增加了 46.5倍，一般存款增加了35倍，惟農貸只不過上升了 21.5倍，且其佔總放款之比例亦呈現逐年下降之趨勢。若就成長之觀點言，專業行庫農貸供給之成長率相對於其他三項成長率亦呈現落後之態勢，惟若與農業生產之成長率相較，除52、60及65三年外，農貸成長率遠超過農業生產之成長率。

四、臺灣地區農貸供給之季節變動：由於現行農貸統計資料均為季之彙集，而非月之統計，農民因季節之不同而申請貸款往往不是集中在每一季末的月份，且農貸之貸放對象包含農企業，其資金需求受季節變動影響較微，消除農民季節性需要應有之特徵，加以本質上各機構對農貸之供給未能充分配合農民季節性之需要，所以無論就總額或專業行庫或政府機構之農貸均缺乏明顯的季節變動。

最後，綜合樣本農會、農業行庫及各主管機關從業人員調查意見，配合學理及各國農業金融制度考察之心得，就當前我國農業制度問題剖析之終結：

一、組織體制與經營方式問題：——現行體制疊牀架屋之弊甚為明顯，且囿於每年盈餘須繳納一定成數至國庫之限制，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，參酌各國農業金融制度，我國允宜建立農業金融一貫體制，將目前僅具幕僚性質之中央農業金融策劃委員會加以調整，另行成立農業金融委員會，委員會隸屬經濟部，為決策聯絡機構，委員人選除由經濟部農業司、財政部錢幣司、行政院農發會、中央銀行、臺灣省政府農林廳等各派代表一人為當然委員外，餘由農業行庫董事長及總經理兼任，並由基層農貸機構之社團推選適當人員擔任，主任委員由經濟部長指定。至於農業金融業務之統籌則歸由中國農民銀行全權負責，並宜在各縣市至少有一分支機構，就近輔導農貸業務，俾便農業金融制度一貫化。

為確保農業行庫承辦農貸業務非營利性目標之達成，政府宜審慎衡酌財政收支實況，逐年降低農業行庫盈餘繳庫成數，以累積未分配盈餘，增加其自有資金，並對農業行庫直接承

辦政策性農貸業務部份，准予免繳營業稅。另一方面則限制其未分配盈餘之變相流用，強制指撥一定成數，專供政策性農貸之用，俾能充分發揮農業行庫之專業功能。

二、農業金融政策之執行與農民實際需要之配合問題：現代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，易發爭議，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。

農業金融委員會宜隨時審度農業發展情勢，默察農業產銷實況，責成農業金融機構釐定農貸供需配合之策略，並隨時調查研究農民之融資意願，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。

三、農業金融法令之龐雜問題：現行涉及農業金融之各種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，往往為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，似乏具體推展辦法，使農貸業務常受輿論指責，無法突破瓶頸。

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中，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部分條文，儘速由銀行法等其他有關法規劃出，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，以促進更進一步之農業發展。

四、農業信用保證制度之運用問題：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百分之卅五，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率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。

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組，限定基金中須提撥一定成數用於農業信用之保證，農業信用保證組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。

五、業務營運問題：

(一)三家專業行庫之合理分工問題：現有三家農業行庫，均未能把握其業務特質的發展方向，除競相經營一般商業銀行業務外，其所承辦農貸業務之項目與條件，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。

誠如前述由中國農民銀行統籌農貸業務，以發揮「農業金融局」應有之功能，則三家行

庫之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及貸放鉅額農貸，對象包括各種農業中、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票務。(2)臺灣土地銀行：辦理五年以上至四十年之長期貸款，對象為土地改良、土地重劃、擴大耕地經營面積及農田水利等貸款。(3)臺灣省合作金庫：辦理七年期以下之短期貸款，對象為各城鎮市區所屬之單位信用合作社。

(二)基層農貸機構綜合組織體制之改善問題：部份基層農貸機構利用其組織綜合體制之特性，運用不同作賬方式，視其信用部為出納單位，由於查信用部賬冊者，依法須會同農林主管部門才能查核供銷部賬冊，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，仍以其組織、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，惟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；基層農貸業務之經營績效，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之總和，其貸放資金所需成本甚至有超過中央銀行牌告利率之可能。導致部份基層農會將農貸資金投入非農業之途，以獲取較佳營運實績。倘以補貼方式為之，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；若利息補貼為政府預算支出，對經濟活動容易產生扭曲 (Distortion) 現象。

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，但須防止藉農之名而行套借之實，俾一般農民得以受優惠之利。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，甚而吸收非農業部門資金。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，齊一使用資金之成本。故政府宜注重農業經營紮根及一般福利加強工作，寬籌經費，推廣農村地區「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。

六、基層農業金融單位資金調節體系問題：農業資金借貸雙方立場常難一致，形成基層農貸機構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；加以各區基層農貸機構營運規模大小不一，相互間無法調節，如有餘裕資金依法轉存農業行庫，以適時作區域間農業資金之調節。事實上有如前述農業行庫為每年核定盈餘繳庫着想，乃有轉行投入工商業之趨勢，形成資金倒流之矛盾現象，實足以反映當前基層農業金融資金調節不合理的現象頗為嚴重。為謀及早解決現行基層農業金融資金盈虛之調節，消除資金倒流之矛盾現象，一般農會及農政當局之觀念，應以建立「農會信用部一貫體系」為不二法門，由於其中尚涉及三家農業行庫專業化之合理分工，增設省、縣農會信用部所須增加之事業成本，確不易符合現實環境之條件，加以現行基層農貸機構本身信用基礎仍甚薄弱，故重新調整基

層農貸資金調節體系確屬必要。

為發揮中國農民銀行統籌農業資金之基本功能，宜將現行農貸機構業務營運上之餘裕資金，專戶存於中國農民銀行或其指定之代理機構。並為享受規模經濟利益及避免惡性競爭，對於一定規模以下之鄉鎮，宜限制一般性商業銀行設立分支機構，由基層農會專司其責。

七、農貸制度之合理規劃問題：當前我國農業金融制度缺乏農業部門總體金融（Macrofinance）與個體金融（Microfinance）之合理規劃。諸如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。

農業金融主管機關宜協助農業行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，先就小農各種類型中選出較具「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，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，臻農業經營現代化早日全面實施。