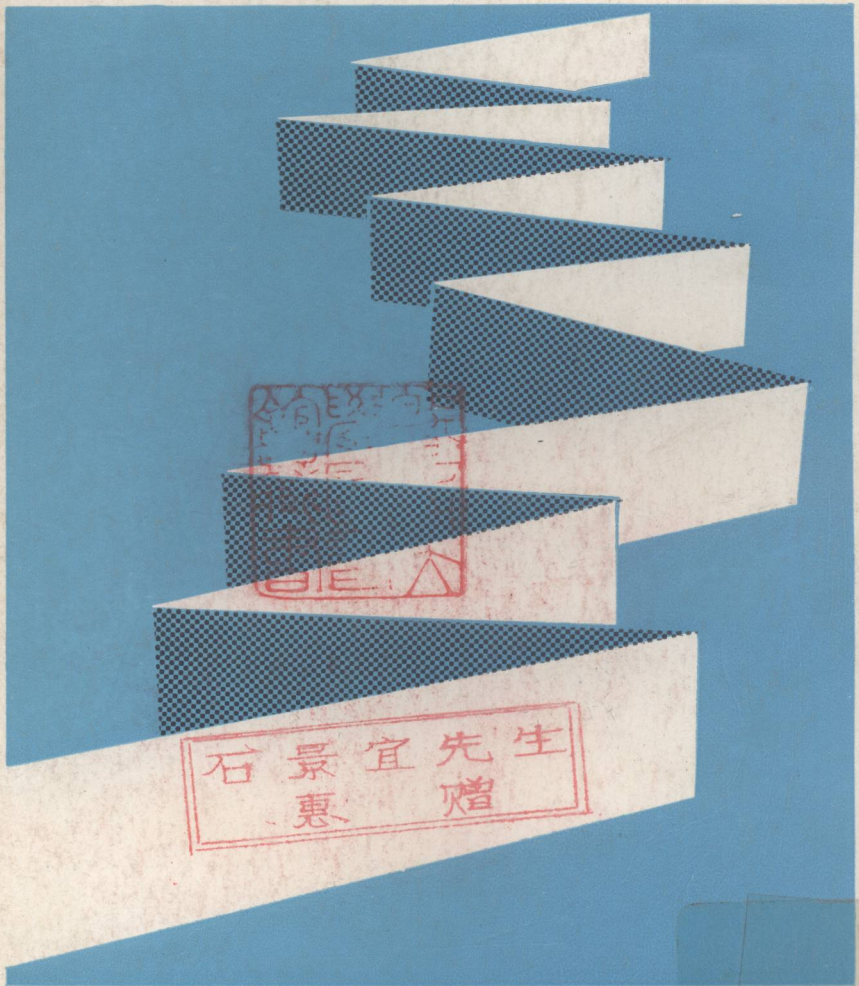


S002106

進改之務業用信會農區地灣台



印編會員委核考展發究研院政行

F 830.62
831

S002106

台灣地區農會信用業務之改進



S9001209

授教安聽陳：人持主究研

生先榮松黃：人究研與參

行政院政研發展考察核委會編印
中華民國六十七年六月

台灣地區農會信用業務之改進

編印者：

行政院研究發展考核委員會

臺北市忠孝東路一段一號

電話：三四一七八三五

印刷者：

上海印刷廠

臺北市臨沂街五號

電話：三二一〇八一

出版時間：

中華民國六十七年六月

序 言

本會爲加強研究發展，推展行政革新，每年度分由一般行政、政治社會、及財政經濟等方面選定專題進行研究，提出具體建議事項，俾供上級決策或主管機關參考。「台灣地區農會信用業務之改進」，係本會六十六年度委託研究專題之一，由國立政治大學財政研究所陳聽安教授負責主持研究。

本研究之目的，係鑒於農村建設與農業金融密不可分，農業金融深入農村，其最基層單位——農會信用部——之業務健全與否，對台灣農村之建設和農業之發展，至爲重要，應予詳加研究。

台灣地區農會信用業務，係以調劑會員資金，促進農業生產，活潑農村金融，繁榮農村經濟爲目的。農會吸收存款不限於會員，放款則以會員爲限。農會採取供銷、信用、推廣三位一體之多目標經營方式，其中信用業務在農會整個業務中，已居最重要之地位。然而部分地區之農會信用部，已形成近似銀行之獨特型態。爰就農會信用業務之發展概況、經營得失、目前所面臨之困難、以及未來發展途徑，以實地訪問與問卷調查兩種研究方法，詳加探討，析其問題之癥結，並提出改進意見。

本報告之重要建議包括：(一)籌設農融局，隸屬中央銀行，俾建立農業金融一貫體制；(二)重新檢討修正現行農會信用部考核分項目及等級標準；(三)爲保障農會信用部存款人存款之安全，農會法宜規定不能清償存款之債務時，理事負連帶清償之責，前項責任，理事解任後，經過二年後方得解除之；(四)建立農業信用保證制度，放寬農貸條件，並簡化農貸手續；(五)新興地區非農業人口超過百分之五十以上而無信用合作社設立者，宜准新設信用合作社；(六)請修訂「台灣地區金融機構設立分機構審核標準」，對於農會信用部增設分支機構，作有條件之開放，並明確規定具體取締辦法，賦予農會信用部有關負責人之責任。

本項研究報告初稿完成之後，經本會邀請有關機關代表及學者專家座談研商，並提報本會委員會會議討論

審議，除「存款實質餘額之決定因素」部份重加修正外，大都保留原報告意見。本案可供審議有關農會信用部門管理辦法及農會信用單位改進業務之參考。

本項研究除由陳聽安教授負責主持研究外，國立政治大學財政研究所研究生黃松榮先生亦曾協同研究；本會余河青科長則負責聯繫協調及行政支援工作，特此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏

鏞

目次

提要	一
壹、導言	一三
一、研究緣起與目的	一三
二、研究方法	一三
三、研究過程	一八
四、研究機關及人員	一九
五、研究內容	一九
貳、臺灣地區農會信用業務概述	二三
一、農會信用業務之沿革	二三
(一)時代背景	二三
(二)日據政府之合併時期	二四
(三)光復後之分合	二四
(四)再合併後農會之改進	二五
二、農會及其信用部組織概況	二六
(一)農會組織之現況	二六
(二)農會信用部之組織概況	二八
三、存款業務之分析	二九

(一) 存款來源.....	二九
(二) 存款實質餘額之決定因素.....	三三
(三) 存款種類及其法定準備金之計提.....	四二
(四) 存款之長期趨勢.....	四九
(五) 存款之季節變動.....	五五
四、放款業務之分析.....	五七
(一) 放款對象.....	五七
(二) 放款之種類及其用途.....	六〇
(三) 放款之長期趨勢.....	六五
(四) 放款之季節變動.....	七五
五、農會信用業務在農業及農村金融之地位.....	七八
叁、臺灣地區農會信用業務問題之檢討與改進.....	八四
一、農會信用業務之管理監督問題.....	八四
(一) 經營方式與組織體制問題.....	八四
(二) 主管機關問題.....	八七
(三) 管理之原則問題.....	九〇
(四) 業務虧損的責任問題.....	九一
二、支票存款的法律地位問題.....	九三
三、農貸業務問題.....	一〇一
四、業務營運問題.....	一〇九

(一)業務特質的發展方向問題·····	一〇九
(二)業務輔導及檢查問題·····	一一四
(三)放款之徵信調查問題·····	一一六
(四)逾期放款問題·····	一一九
(五)非會員存款及儲蓄存款問題·····	一二二
(六)業務範圍與區域問題·····	一二四
五、內部管理與教育訓練問題·····	一二六
(一)內部管理問題·····	一二六
(二)教育訓練問題·····	一三〇
肆、結論及建議·····	一三五
附 錄·····	一四一
一、本項研究調查意見彙編·····	一四一
二、行政院研究發展考核委員會研商「台灣地區信用業務改進之研究」會議紀錄·····	一四八
參考書目·····	一五五

圖表目次

圖一	歷年臺灣地區農會信用部存款實質平均餘額趨勢值比較	五一
圖二	歷年臺灣地區農會信用部一般存款實質平均餘額趨勢值比較	五四
圖三	歷年臺灣地區農會信用部平均放款實質餘額趨勢值比較	七一
圖四	歷年臺灣地區農會信用部一般放款實質餘額趨勢值比較	七四
表一	各等級各區域樣本農會分配表	一六
表二一	58~62年臺灣農會信用部存款來源分析表	三一
表二二	63~65年樣本農會存款來源百分比表	三三
表二一三	歷年臺灣地區農會信用部存款實質餘額及其決定因素	三五
表二一四	歷年臺灣地區農會信用部存款實質餘額決定因素相關矩陣表	三七
表二一五	影響農會信用部實質存款餘額因素之迴歸分析	三八
表二一六	歷年臺灣地區農會信用部各種存款餘額百分比率	四三
表二一七	歷年台灣地區農會信用部之各種存款餘額百分率表	四三
表二一八	歷年臺灣地區農會信用部各種存款之年變動率	四四
表二一九	歷年臺灣地區農會信用部各種存款之年變動率	四五
表二一〇	歷年臺灣地區農會信用部各月存款餘額及都市消費者物價指數表	四六
表二一一	歷年臺灣地區農會信用部實質平均存款額趨勢值	五〇
表二一二	歷年臺灣地區農會信用部公庫存款年底實質餘額表	五二
表二一三	歷年臺灣地區農會信用部一般存款年底實質餘額趨勢值	五三

表二一四	55~56年臺灣地區農會信用部存款季節變動指數	五六
表二一五	六三~六五年臺灣地區農會信用部存款地區別季節變動指數	五六
表二一六	台灣地區樣本農會信用部存款地區別季節變動指數	五七
表二一七	歷年臺灣農會信用部放款對象比較表	五八
表二一八	樣本農會信用部放款對象地區別比較表	五九
表二一九	歷年臺灣地區農會信用部各種放款餘額百分比分析	六一
表二二〇	樣本農會信用部放款對象及用途百分比	六四
表二二一	歷年臺灣地區農會信用部各月放款餘額及都市消費者物價指數表	六七
表二二二	歷年臺灣地區農會信用部實質平均放款額趨勢值	七〇
表二二三	歷年臺灣地區農會信用部專案放款年底實質餘額	七一
表二二四	歷年臺灣地區農會信用部一般放款實質餘額趨勢值	七三
表二二五	55~56年臺灣地區農會信用部放款季節變動指數	七五
表二二六	六三~六五年臺灣地區農會信用部放款地區別季節變動指數	七六
表二二七	台灣地區樣本農會信用部放款地區別季節變動指數	七七
表二二八	臺灣地區農會信用部與一般銀行存款種類比較表	七九
表二二九	臺灣地區各級農會推廣經費支出及盈餘提撥金額	八〇
表二一三〇	臺灣農會信用部辦理貸款類別表	八一
表二一三一	臺灣農民借款主要來源及用途	八二
表二一一	60~65年臺灣地區農貸機構年底農貸餘額表	一〇二
表二一二	日本農貸機構農貸餘額表	一〇三

表三一三	農民會員需要資金來源調查分析·····	一〇七
表三一四	農民未向農會信用部貸款理由調查分析·····	一〇八
表三一五	十一年臺灣地區基層農會各部盈虧情形表·····	一一一
表三一六	歷年臺灣地區農會信用部逾期三個月以上放款平均百分率表·····	一二〇
表三一七	歷年臺灣地區農會信用部逾期三個月以上放款比率平均分配表·····	一二〇
表三一八	臺灣基層農會理事長及常務監事學歷比較表·····	一三一
表三一九	臺灣各農會職員學歷分配表·····	一三一
表三一〇	臺灣基層農會總幹事學歷比較表·····	一三二
表三一	樣本農會總幹事平均所受教育水準比較·····	一三二

提要（建議事項摘要表）

現 況 檢 討 建 議 要 點

一、農會信用業務之管理監督問題

（一）經營方式與組織體制問題

1. 臺灣地區農會原採股金制，目前已改爲事業基金，此一改變與多目標合作經營體制不合，惟有經營方式確保「合作精神」，才能維持綜合經營體制之不墜；窺諸農會多年來均未正式分配盈餘予會員，雖轉化爲農業推廣教育上之貢獻，但其施予對象任由農會取捨，且多數農民對有形盈餘分配重於無形之利益，此乃一般會員對農會向心力減弱之癥結。

2. 農會信用業務一枝獨秀，未能兼顧其他各部門之均衡發展，有待匡正。

1. 在目前綜合經營體制下，似應以交易額多寡分別記點，並按業務種類規定不同點數，如純爲會員享受利益之項目則不予記點；會員如每年交易額積點達到一定標準，宜分級予以物質與精神獎勵，所需經費可在推廣部門適當開支，以免被認爲變相分配盈餘而課稅。

2. 日本農協所屬鄉村綜合農業合作社，兼營信用、購買、販賣、保險等業務，臺灣農會原「脫胎」於此，但日本綜合性農業合作社得以全面均衡發展，他山之石，可以攻錯，宜派員考察其績效，作爲改進之參考。

（二）主管機關問題

1. 農會業務雜異，各目的事業相互涉及之處頗多，而各級主管機關認為必要時，均得予以查核，各機關查核重點不一，易滋流弊！再者各機關相互間之查核，缺乏連繫，所需填送表報亦不一致，基層農會不勝其煩。

2. 各國農業金融有與農業政策結合之趨向，諸如設置中央農業金融機關，統制各種農業金融單位，制定農業信用法，指示農業金融發展的方向，或由農業部門管轄，以利相互間之配合。

(三)管理之原則問題

1. 農會本質僅為人民團體中之一種，非同一般銀行，祇因其經營會員金融事業，故其管理視同一般金融機構，然而缺乏具體扶助基層農業金融之辦法，其業務管理之基本原則有待確立。

2. 地方主管機關或因甫行接管，未熟諳各項輔導法令，有每月除轉呈資產負債月報及逾期放款概況表外，其他情形不盡瞭然者；或因人手不足，有從未出席有關會議者。

1. 在管理機關未完全統一前，各級監督輔導機關對於農會信用業務之管理，宜密切協調，各有關機關所須填送表報，最好事先統一規劃。

2. 參酌各國農業金融制度，我國亦宜建立農業金融一貫體制，並籌設農業金融局，隸屬中央銀行，將農業金融與一般金融分開管理。至管理農會及委託農會辦理農貸或其他業務，對農會信用部有併予查核之機關，均宜透過農業金融局統籌營運，以期事權統一，責任分明。

1. 現行農會信用業務之輔導與監督，除注意是否逾越金融法令外，須密切督導其對農民福利，農村經濟與農業發展之機能；除少數積弊已深之農會外，宜以獎勵與輔導代替節制與干預。

2. 各地方金融主管機關，指揮監督農會信用部最富地利之便，今後宜統一事權，強化組織，並加強農業金融專業訓練，俾對農會信用業務適時適地監督與輔導。

3. 對農會信用業務之考核，多以其存放款金額大小及盈餘多寡，作為考量之標準，失之偏頗。

4. 有關農會信用業務各項行政命令與解釋，往往已失時效或不盡適用，如欲針對時弊，加以修改，涉及農會其他業務之主管部門，協調不易。

5. 農會信用業務有關選聘任職員，如其違法失職之情事輕微，尚未構成解聘之程度時，通常由主管機關作記過處分，不足產生懲戒作用。

（四）業務虧損的責任問題

1. 在「農會信用部管理辦法」未頒佈前，農會信用業務一向比照「信用合作社管理辦法」之規定，農會理事對存款應負連帶清償責任，農會法修正時，並未將此項定納入。

2. 農會信用部存款安定基金既已明定於農會信用部管理辦法，然迄今未公佈實施。

二、支票存款的法律地位問題

3. 現行農會信用部考核評分項目比率及等級標準，應重新檢討修正，服務與盈餘宜兼籌並顧。

4. 各主管機關為密切協調配合，統一觀念起見，擬修正或頒佈法令，事前宜約集有關機關主辦人員磋商，以消除門戶之見，避免扞格不入。

5. 主管機關對於農會信用業務有關選聘任職員，如有違法失職情節尚未構成依法解職條件時，宜依照銀行法規定，處以適當罰鍰。

1. 為保障農會信用部存款人存款之安全，農會法宜做照合作社法第三十八條所定信用合作社，不能清償存款之債務時，理事負連帶清償之責，前項責任，理事解任後，經過二年方得解除之規定，以加重理事的責任。

2. 農會信用部存款安定基金宜儘速頒佈具體實施辦法，為兼顧農業金融之特徵，不宜併入信用合作社安定基金。

1. 農會信用部經暫准辦理支票存款計有一六六單位，支票存款在農會信用部總存款額中僅佔百分之一·七，開戶者以贊助會員居多。

2. 農會信用部支票不能參加票據交換，執票人權利欠缺法律保障，主要是核准開戶比較浮濫，致空頭支票較多，且有部份顧客，不易在其他行庫或信用合作社開戶者，轉向農會信用部申請開戶，流弊甚多。

3. 根據樣本農會信用部之調查，不少農會信用部內部管理不善，加以經辦人員素質較低，流動性較大，無法提出最近三年退票張數及其餘額統計。

4. 目前農會辦理支票存款技術上不合之處仍多：

(1) 在已經暫准辦理支票存款之農會約有半數，對於開戶申請，多未依照有關法令規定辦理。

(2) 部份農會支票存款戶在一年內因存款不足退票超過三次以上者，未予拒絕往來處分。

(3) 部份農會信用部代客戶轉賬，或存款不

1. 對暫准辦理支票存款之單位，嚴格查核，就其利弊得失，權衡緩急輕重，作為納入票據法加強管理前，各項方案取捨之標準。

2. 將農會支票納入票據法，惟並非無選擇性的納入，其申請辦理之客觀條件，須予重新從嚴規定；並修正原有「銀錢業支票存款戶處理辦法」，重新釐訂開戶標準。

3. 加強督導農會信用部之內部管理，並徹底執行職員須經省（市）農會統一考訓之規定，提高從業人員之素質。

4. 針對技術上之缺失，請主管機關或輔導行庫，派遣熟稔人員駐會輔導。

足，先予墊付。

(4) 部份農會信用部對於支票存款戶收取開戶保證金。

三、農貸業務問題

1. 農會信用部承辦農貸之餘額佔目前農貸總額百分之三一·七，鄰邦日本組合金融機構中之農協，佔其農貸總額百分之四四·一，目前臺灣地區則缺乏其他農業合作社承辦農貸。

2. 目前農會信用部農貸餘額佔其放款總額百分之六八·四，其主要項目可分為統一農貸、代辦放款、專案放款、農建貸款及一般農貸，其中統一農貸雖為一般農民所熱道，但部份農會並不熱衷。

3. 鄉村農民與農貸業務脫節之現象仍然存在，一則農民本性純樸，二則多數農會所在地區地方派系色彩濃厚，與農會選聘人員非屬同一派系者，互不往來，使農貸業務無法普及農村。

1. 宜增強農會信用部在農貸方面功能，各級主管機關應確實督導農會信用部，針對農民之需要，及時予以足夠之資金融通，而貸款之利用宜配合推廣部門，加強指導協助，以減少貸款風險，確保農民之償債能力。

2. 提高農會信用部承辦農貸績效在農會綜合評等得分之比重，促使農會熱衷農貸業務，發揮基層農業金融之特色。

3. 避免地方派系介入農會，宜修訂法規，以減少農會為地方派系所制肘，例如會員代表有違反法令危害農會之行爲應予以解除職務；農會重大事項之會議及決議宜改為過半數之出席及出席三分之二以上行之；農會如能少受地方派系杯葛，農民對農會之印象改觀，農貸業務之推展必較

4. 貸款之監督與輔導不切實際，一則係因農推人力不敷，二則是由於本身知識技術水準抱殘守缺。

5. 農家主要借款來源以民間私人所佔比例最高，而其未向農會信用部貸款最大原因在於擔保品之缺乏及手續太煩。

四、業務營運問題

(一)業務特質的發展方向問題

1. 部份農會恃其綜合組織體制之特色，運用不同作賬方式，視農會信用部為出納單位，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，弊端往往在此夾縫中產生。

2. 農會信用業務之主管單位，以及一般農業者之觀念，仍然以其組織、業務數量及盈餘金額之多寡，作為考核營運得失之標準，顯非允當。

趨順利、普遍。

4. 強化農推人員之聘任標準，加強監督貸款用途；主管機關與輔導行庫應隨時考核此一作業之實施，並檢討其成效，以確保農民收益與貸款安全。

5. 建立農業信用保證制度，放寬農貸條件，簡化手續，使農民樂於向農會信用部貸款，減少農民對民間高利貸之依賴度。

1. 為求農會業務整體性之發展，今後農林單位宜配合整頓農會之供銷業務，並注意扶植各項業務平衡之發展。

2. 農會信用業務經營之績效，不宜純以業務大小及盈餘多寡作為考核之依據，允宜兼以配合政府農業政策及服務農民，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。