

著作權聲明：

本文的全部或一部已登載於 展望與探索月刊第 3 卷第 9 期(2005 年 9 月)

兩岸農業金融體系之比較研究

李智仁

摘 要

近數十年中，兩岸農業金融體系皆產生改變，重構的歷程容或有所不同，但謀求「三農」（農民、農村、農業）權益之目標無殊。大陸所建構者是以合作金融為基礎，由商業金融及政策金融相互分工所形成之金融服務體系，臺灣則於農業金融法及相關法制施行後，建構出全國農業金庫與農、漁會信用部之雙層結構。本文區分二大部分探討兩岸農業金融之發展課題，首先檢視兩岸農業金融之發展經緯與問題所在，次而介紹近年來農業金融體系之重構模式，並討論未來展望。最後，提出體系重構後所應關切的課題，亦即金融監理制度之落實，如此方得保障體系重構後的佳美果實。

關鍵詞：農業金融、合作金融、金融監理、農村信用合作社

壹、前言

隨著「農業金融法」於 2004 年 1 月 30 日起正式施行，併同全國農業金庫於次（2005）年 5 月 26 日正式開業，臺灣的農業金融自此邁入新局¹。在新制架構下之金融體系，係由全國農業金庫與基層農、漁會信用部，採取上下層級組織而成之獨立體系。在改制過程中產生波瀾乃勢所難免，惟應慶幸者，乃農業金融組織體系之問題，也因此獲得廣泛之重視與討論。將視野跨越至海峽彼端，農村經濟改革於大陸亦行之有年，而農業金融問題於近年來也同樣受到高度重視，頗值得觀察與探索。本文擬區分二大部分探討兩岸農業金融之發展課題，首先檢視兩岸農業金融之發展經緯與問題所在，次而介紹近年來農業金融體系之重構模式，並討論未來展望。

貳、兩岸農業金融體系之發展經緯

一、大陸農業金融體系之發展概況

對於中國大陸而言，農業問題始終成為國家施政進程之重要目標，畢竟就一個農業人口將近 10 億的國家來說，農村經濟問題其實就是整個國家經濟的問題，其農村經濟之發展與整體改革更是緊密聯繫²。而整體以觀，大陸農村之社會經濟組織可謂已經並且正在發生重大變化，其人口構成之同質性不斷降低、經濟階層結構與職業群體也不斷分化。在這樣的改變趨勢下，異質人口與不同群體間之經濟利益、金融需求之差異性亦日趨擴大。同時，對於經濟金融管理制度，甚至金融營運模式與金融工具，皆產生異於以往的新式需要³。

（一）大陸農業金融組織制度之歷史變遷

為了因應不同時期經濟發展之需要，大陸農村金融組織體系經歷了多次變遷，分別是 1958 年農村信用合作社劃歸人民公社管理、1979 年中國農業銀行恢

¹ 關於農業金融法通過後之法制檢視，詳請參閱李智仁，「我國農業金融改革法制初探」，**存款保險資訊季刊**（第 18 卷第 1 期，2005 年 3 月），頁 61-79；同作者，「處理問題農會信用部之法制規範研究——由農業金融法施行前後併觀」，**建華金融季刊**（第 28 期，2005 年 3 月），頁 145-168。

² 參閱張弘遠，「農業經濟發展與鄉鎮企業之興起」，收錄於魏艾等著，**中國大陸經濟發展與市場轉型**（臺北市：揚智文化，2003 年 10 月），頁 40。2003 年 3 月第 9 屆全國人民代表大會第 5 次大會政府工作報告中，時任總理之朱鎔基亦再三強調農業之重要性，並指示提升農民所得乃現階段中國經濟最重要之課題，為了實現此項目標，必須調整農業結構。關於此調整工程之評論，請參見小林熙直編、蕭秋梅譯，**中國經濟的危機：了解中國經濟發展九大關鍵**（臺北市：經濟新潮社，2003 年 11 月 1 日），頁 51-80。

³ 參閱華中農業大學經貿學院課題組，「中國農村金融組織制度變遷與體系重構」，收錄於徐聯初主編，**中國金融前沿問題研究（2004）**（北京市：中國金融出版社，2004 年 10 月），頁 29。

復及農村信用合作社成為中國農業銀行之基層機構、中國農業發展銀行成立及農村信用合作社與中國農業銀行「脫鉤」。以下分別依各時期之金融組織模式說明之⁴：

1. 中國人民銀行統一管理之單一模式

於此時期中，大陸農村之主要經濟組織是以生產合作為基礎之人民公社，對金融服務之需求比較單一。所有的農村金融業務均由中國人民銀行統管，同時積極幫助農民發展信用互助合作組織，組建農村信用合作社。衡諸當時之農村金融組織模式，乃由國有銀行領導、信用合作社輔助之農業金融體系。此種金融模式在當時對於保證農村經濟之穩定發展，及促進全國金融體系建設方面均起了作用。但此種模式之形式過於簡單，能提供之服務較為單一。

2. 以合作性金融為主體之簡單模式

1958 年農村普遍實現人民公社化後，接續實施「兩放、三統、一包」之財經管理體制，也基此形成以農村信用合作社為主體、中國農業銀行及中國建設銀行為輔之金融組織體系。此種模式下，金融體制之主要特色，是以行政辦法為主要管理規範。此模式或許在某程度上活絡了農村金融市場，也促進了農村經濟之發展，但由於行政干預過多，對於農村金融與經濟之發展也產生了相當阻礙。

3. 組織形式多樣化之多元模式

1978 年起，大陸實行改革開放政策，社會集資、商業信用及消費信用迅速發展。此時期之農村金融組織模式是以國有銀行（即中國農業銀行）為主導、農村信用合作社為基礎，與其他金融機構和融資方式為補充之農村金融組織體系⁵。在此種模式下，組織形式的多樣化促進了金融服務種類的豐富度，滿足了農村實行家庭聯產承包責任制度日益增多之金融服務需求，同時也促進了農村經濟的發展。但同樣由於組織形式之多樣化，也加大了監督管理之難度，在階段運行中亦不乏出現金融風險增加等問題。

4. 三大金融機構分工合作之復合模式

⁴ 參閱華中科技大學課題組，「農村金融組織體系的歷史變遷及模式選擇」，收錄於徐聯初主編，*中國金融前沿問題研究 (2004)* (北京市：中國金融出版社，2004 年 10 月)，頁 3-4。

⁵ 1978 年以後，中共明確提出「恢復中國農業銀行大力發展農村信貸事業」之目標。並於 1979 年 2 月由國務院下達了「關於恢復中國農業銀行的通知」，規定了中國農業銀行之業務範圍有 3 點：(1) 監督財政部門，支援農業事業費用撥款，和支持集體及個人之撥款；(2) 辦理國營農業部門、供銷合作社、農村集體和個人的各項貸款；(3) 主管農村人民公社基本核算單位的會計輔導。由於財政撥款監督的範圍大幅縮小，而信貸業務則大幅擴展，突破了單純農業貸款的業務範圍，不僅能辦理農村各項存款及農業各種貸款外，並可辦理農村工業貸款、農副產品收購貸款、供銷合作社貸款，強化了對外金融合作之空間與功能，成為辦理農村地區金融業務的農工商綜合性銀行。參閱施正屏，「中國大陸農業金融政策與問題—回顧與展望」，載於行政院農業委員會網站 <http://bulletin.coa.gov.tw/view.php?catid=2545> (最後瀏覽日期：2005/6/4)

隨著經濟體制改革進一步深化，並為因應加入世界貿易組織（WTO），大陸之農村經濟發展需要更加全面之金融服務。1994 年從中國農業銀行分離出中國農業發展銀行，農村金融增加了政策性金融部門；1996 年根據「國務院關於農村金融體制改革之決定」，實行農村信用合作社與中國農業銀行「脫鉤」措施，農村金融體制之改革再度向前跨步。此次改革之重心為建立以合作金融為基礎，由商業金融、政策金融分工協作之農村金融服務體系⁶。上開模式由於三大金融機構各司其職且相互合作，對於大陸農業生產、多鎮企業及農村個體私營經濟之快速發展皆引致重要作用。但在運作過程中，則出現缺乏有效監督、融資手段落後、缺乏有效保險制度、資本市場薄弱，與地下金融活動猖獗等一系列問題。

（二）現行體系所面臨之問題

承前所述，大陸農業金融體系基本上是由三個部份構成，分別是中國農業銀行、中國農村信用社、中國農村內部融資組織。而農業金融體制改革工作主要是依照「農業銀行企業化、農村信用社合作化、農村民間信用規範化」三方面來進行。在早期的改革過程中，農村信用合作社背負著沈重的歷史包袱，主因在於其實際上乃國有銀行設置於農村地區之基層機構，擔負著大量政策性金融任務，其中又以財務與人員之負擔為最重。直至 1996 年農村信用合作社與中國農業銀行脫鉤後，信用合作社似乎才回復其本質。幾經變革後，形成現行之農業政策性銀行、國有商業銀行及農村信用合作社分工協力之佈局。由形式上觀察似乎無懈可擊，然實際運作中卻曝露諸多缺陷與問題，分述如下：

1. 制度運作上之問題

首先，大陸絕大多數農村信用合作社是以原有之農村信用合作社為基礎，但其經歷年積累或污損，所有人之權益該由誰享受或承擔已難以界定，因此曝露金融組織產權不清之問題。其次，農村金融市場缺乏競爭主體和競爭機制。按目前大陸農村金融市場雖然存在著多種形式之金融組織，但這些組織之間並未形成有效之競爭機制。農業銀行作為國有商業銀行，市場定位發生重大變化，業務範圍已與其他國有商業銀行無異，競爭之視角亦從農村轉向城市，從農業轉向工商業。而農村信用合作社作為合作金融組織，經營活動有著明顯的地域限制，其經營績效也主要取決於區位優勢。其他金融組織在農村金融業務方面並未對於農村信用合作社產生競爭威嚇，農村信用合作社彼此間也缺乏競爭之空間與條件，不啻為運作上之隱憂⁷。

⁶ 可併參中國人民銀行九江市中心支行課題組，「關於農村金融組織體系發展模式研究」，收錄於徐聯初主編，**中國金融前沿問題研究（2004）**（北京市：中國金融出版社，2004 年 10 月），頁 59。

⁷ 同註 3，頁 42-43。

2. 組織體系中存在之問題

農村信用合作社之功能與性質不夠明確應是最明顯之問題，因為長期以來農村信用合作社實際上帶有濃厚的官辦行政色彩，能否真正轉變成為符合國際通行合作金融原則之機構，長期以來迭有爭論。再者，農村金融組織機構或結構之功能性定位有待進一步之調整，換言之，現行中國農業發展銀行、中國農業銀行與農村信用合作社三者之職能分工，嚴格說來仍有混淆與衝突，故此亦產生諸多難以協調之矛盾，尚待解決。更有甚者，論者亦認為各類農村金融機構自身之資產質量和水平亟需進一步提高。相較於農業金融體系之宏觀視野，資產質量與管理水平或許是一較屬微觀之課題，然而此亦為一亟待解決之緊迫問題。尤其是大陸已經加入世界貿易組織（WTO），外資金融機構進入對於大陸之金融機構將產生衝擊。而環顧農村各類金融機構，普遍存在著資產質量不足、污損嚴重甚至資不抵債、營運效率低落、管理能力和素質欠缺等各項問題，將來遭逢來自中外各類金融機構之客戶資源、人才、中間業務、傳統存貸業務、新興電子商務、個性化新興零售業務和服務手段等市場方面之挑戰，如何與之競爭抗衡，不無疑問⁸。

3. 法律依據上之問題

大陸至今仍未有一部地位與「中華人民共和國商業銀行法」相當之「合作金融法」，而身為農業金融體系中心之農村信用合作社，其性質上為合作制之金融企業，除了無法適用「中華人民共和國公司法」中之條款外，僅得依行政命令加以規範，顯然欠缺法律依據。法律依據欠缺之結果，不僅無從維護產權利益，亦弱化對於產權之約束能力。

二、臺灣農業金融體系之發展概況

臺灣的金融體制原本區分為一般金融及基層金融之雙元體系，基層金融包含信用合作社與農、漁會信用部。然而，1993年「信用合作社法」通過後，大型信用合作社紛紛改制為小型商業銀行，中小型信用合作社則成為商業銀行併購之對象。放眼未來，信用合作社之走向仍將朝改制與被合併之方向前進，而合作金融組織亦將逐步縮小，為一般金融所取代。職是之故，基層金融將僅存農漁業金融，形成一般金融體系與農業金融體系並立之雙元體系⁹。此種金融體系如何形成？為何形成？由其歷史演變之軌跡可以窺見端倪。以下將簡述農業金融法施行前之體系概況與問題，改制後之體系則於下文（「參」之「二」）再行說明。

（一）改制前農業金融之體系架構

⁸ 同註 6，頁 61。

⁹ 參閱許振明，「台灣的農業金融問題之探討」，*國家政策季刊*（第 3 卷第 4 期，2004 年 12 月），頁 127。

農業金融法立法並施行前，臺灣之農業金融體系主要分為三部分，一為公營之農業行庫體系，包括農民銀行、土地銀行與合作金庫；其次為農會信用部；三則為政府與公營事業機構系統，包括行政院農業委員會、糧食局、台糖公司、蔗農消費合作社以及菸酒公賣局等兼辦農業貸款業務之相關機構。此外，為使農業金融制度更能發揮功能，並設立農業信用保證基金，辦理農業放款保證業務¹⁰。綜觀我國農業發展歷程，農業金融對於促進農村經濟建設與改善農民生活品質，實有不容抹滅之貢獻。然隨著工商業之快速發展，農業之成長相對減緩，加上經營環境之改變與金融競爭之壓力，農業金融體系之調整問題，於多年前已經被提出討論與研究。嗣後，又因農會信用部問題橫生，更加快了改制之腳步。

(二) 改制前所面臨之問題

彼時所面臨之問題，可以區分農業金融整體面與農會信用部個體面二個構面加以討論：

1. 農業金融整體面

五十年來農業經濟逐年萎縮，其佔整體經濟之比例亦逐年下降，但農業金融體系卻未相對應縮減，其資金去處面臨根本問題，也構成發展上之潛在威脅。詳言之，國內整體經濟於 1980 年代呈現高度之成長，出口高順差促令資金累積，也因此產生大量資金如何運用之需求。而從 1990 年代開始，由於我國金融市場自由化及國際化程度日深，政府一方面開放證券業發展，另一方面開放民營銀行新設，惟新銀行設立之風潮，致使金融競爭日益激烈，擠壓農、漁會信用部之生存空間。基層金融機構在缺乏競爭力下，復受地方及農村經濟復甦相對遲緩與本身組織體制之缺點等種種影響，缺口逐漸浮現。前述農業金融過剩之資金，也嘗試進入證券市場與房地產市場尋求出口，但 1990 年初期泡沫經濟破滅導致股市及房市產生不穩定因素，尤其房市長期不振，也讓農業金融連帶受到波及。自 1995 年起，農業金融危機於焉爆發，多家信用合作社與農、漁會信用部發生違法超貸及內部舞弊事件，不僅影響國內金融秩序之穩定，亦使社會付出龐大處理成本¹¹。

2. 農會信用部個體面

農會信用部本身所面臨之問題，舉其荦荦大者如¹²：(1) 信用部淨值偏低、風險承擔能力不足；(2) 信用部逾放比率偏高，資產品質欠佳；(3) 信用部獲利

¹⁰ 參閱陳永琦，「農會信用部改進方案比較及未來願景」，*臺灣經濟金融月刊*（第 37 卷第 11 期，2001 年 11 月），頁 66。

¹¹ 同註 9，頁 131-132。

¹² 參閱賴武吉，「農業改進作為」，*農政與農情*（第 144 期，2004 年 6 月），頁 21-22；黃建銘，「農業系統金融體制的改革與整合」，*存款保險資訊季刊*（第 12 卷第 1 期，1998 年 9 月），頁 139-142。

能力衰退，資產報酬率下滑；(4) 信用部營業區域及經營項目受限；(5) 內部組織制度缺乏自主性；(6) 派系更迭影響專業經營；(7) 季節性因素不利資金調度……等。除此之外，新銀行之開放設立與擴張策略，對於農會信用部之衝擊亦難謂小，蓋農會信用部長期以來係以區域地緣之人脈網路為其競爭優勢，當其面對新銀行所具備之專業條件(如雄厚資本、整體金融服務、優勢競爭策略等)時，實不易與之相抗衡。再者，因為制度設計所造成之監督漏洞與垂直整合難以落實，亦均為弊端滋生之原因。復以內部人員操守欠佳，人謀不臧情事履見，尺蠖穿堤之結果將不難想像，農業金融遂成為金融改革之優先重點所在。

參、兩岸農業金融體系之重構與展望

一、大陸農業金融體系之重構方向、模式與展望

關切「三農」(農民、農村、農業)問題，可謂是農業改革所環繞之圓心，不僅大陸如此，各國農政機關均然。如何從保障「三農」之觀點出發，建構適切的機制提供服務，更是農業改革的終極目標。農業金融體系肩負提供金融服務之使命，其是否具備足夠的能力，將成為能否達成使命之重要關鍵。大陸農業金融體系經歷過多番改革，雖有改革成效，但仍有再行重構之空間。

(一) 重構之基本思維

如何迎接加入世界貿易組織(WTO)之挑戰，建構富有競爭力且秩序穩定之農業金融體系，以形成服務「三農」之金融合力，是當前金融體系改革之重要課題。論者以為，農村金融改革千頭萬緒，依目前大陸之情況而言，必須由二大背景出發加以考慮：一是農村金融改革必須充分考慮解決「三農」問題，以實現農業產業化、農村城鎮化、農民市民化之農村經濟發展目標；二是農村金融改革必須充分考慮加入世界貿易組織對大陸金融業之競爭與挑戰。揆諸大陸目前面對農村、農業及鄉鎮企業金融供給不充分之情況，農村金融建設尤屬重要¹³。

由於大陸農村經濟發展具有強烈之地域性與層次性，各地經濟之發展極不均衡，農村金融需求主體對於金融商品之需求也表現出較強之地域性與層次性特徵。其經濟發展所呈現之嚴重地區差異與同一農村地區不同層次之金融服務需求，決定了農村金融體系必須採取多元化之服務走向。基此之故，農業金融改革之重構思維乃被提出，認為在兼顧各地區需要與可能之前提下，必須建立包括政策性銀行、商業銀行、信用合作社、民間金融、商業保險公司及證券機構在內之多層次機構網路。同時，並應提供包括存貸款、證券融資、證券交易、財產人壽及再保險與支付結算等中間業務在內之多樣化金融工具，在提供服務過程中讓居

¹³ 同註 6，頁 61-62。

民及企業發現其方便快捷之好處，激發潛在需求。此外，在組織機構之設置上，為避免形成獨家壟斷之局面，以保持競爭性，亦必須考量未來幾年電子及通訊技術於農村廣泛適用之可能性¹⁴。

(二) 可能之重構模式與展望

未來大陸農業金融體系之重新架構工程，應重行檢視現有機構之職能，並建立相關的配套機制，以竟全功。首先，在機構職能之確立上，可以重新檢視者為中國農業發展銀行與農村信用合作社。就中國農業發展銀行之改革，應集中於「機構改組」及「業務拓展」二方面。在機構改組上，專家建議可考慮將縣級中國農業發展銀行改造為農村信用合作銀行，由中國農業發展銀行控股，負責對基層農村信用合作社之業務管理；地（市）以上之中國農業發展銀行仍可按現行管理體制，負責對農村信用合作銀行之業務管理，農村合作銀行及其下屬之農村信用合作社負責對中國農業發展銀行之項目代理。在貧困落後地區，則可以考慮將現有之信用合作社改組為中國農業發展銀行之分支機構，以加大對該地區之政策金融支持¹⁵。在業務上，中國農業發展銀行可以借鏡日本農林漁業公庫（農林中央金庫）之經驗，針對農村地區亟需資金給予支持，且對農業經濟結構調整有利之項目擴大業務範圍¹⁶。此外，論者亦建議，為改變目前農業政策性金融資金來源渠道過於狹窄、資金來源不穩定之現狀，應通過發行農業金融債券、建立農業發展基金向農民籌資、境外籌資等多種渠道籌集資金，另可將郵政儲蓄存款、社會保障基金等劃歸中國農業發展銀行。再者，亦得進一步調整農業政策性金融信貸結構，逐步將支持重點由農產品流通領域轉向農業生產領域¹⁷。

至於農村信用合作社方面，論者建議應建立形式多樣的農村金融組織，其可行之構想為¹⁸：1.將現有之農村信用合作社重組為農業商業銀行：蓋城鄉經濟一體化程度較高之地區，其個體私營經濟十分活躍，民營經濟發展迅速，倘若繼續沿用傳統的農村信用合作社組織制度，已明顯不適合當地經濟和金融發展之需要。一方面，這些地區經濟發展水平較高，合作金融實力較強，若將現有的農村信用合作社重組為農村商業銀行，可能對於該地區經濟之持續發展更為有利；另一方面，現行信用合作社、信用聯社二級法人制度亦制約了金融業務之發展，故取消農村信用合作社之法人地位，組建地方商業銀行，乃經濟發達地區合作金融發展之客觀需要。2.將現有農村信用合作社改造為股份合作制之信用合作社：就一般經濟地區而言，對於少數身居城市、資產質量低下、嚴重資不抵債之農村信

¹⁴ 同註 6，頁 62。

¹⁵ 參閱中南財經政法大學課題組，「重構農村金融體系的基本方向」，收錄於徐聯初主編，**中國金融前沿問題研究（2004）**（北京市：中國金融出版社，2004年10月），頁 27。

¹⁶ 同註 15，頁 27。

¹⁷ 同註 6，頁 64。

¹⁸ 同註 6，頁 62-63。

用合作社必須予以撤銷；另一方面，對於部分地處偏遠、費用過高、存款無法達到一定規模、不能滿足人民銀行「農村信用合作社資產負債比例管理辦法」各項指標之農村信用合作社分支機構，則須加以收縮，在此基礎上，推進制度之創新，將其改組為股份合作制信用合作社，應屬合宜之作法。3.將現有農村信用合作社轉變為政策性銀行：貧困地區之農村信用合作社，其主要任務在支持農民的脫貧工作，帶有明顯的政策性業務色彩。因此，可以考慮將此諸地區之現有之農村信用合作社改制為政策性銀行——亦即中國農業發展銀行之基層網點，專門從事扶貧開發工作。如此既可改變現有信用合作社歷史包袱沈重、無法維持發展之困境，又可以解決國家政策性銀行因缺乏基層網點不能有效行使職能之問題。4.按合作制原則發展新型農村信用合作社：亦即根據需要，可在貧困地區，以及其他由於農村信用合作社改造、收縮、撤併後留下金融服務斷層與空白之地區，可以由農民及農戶按照合作制原則，重新發展新的真正意義上之農村信用合作社。

除了現有機構應予調整或改制外，相關配套機制類如農業貸款收益補償機制與風險補償機制之建立亦不容忽視。此將涉及利率管理制度之改革，可以對於農村或特定種類之農戶給予優惠之利率政策，以充分調動金融機構放貸之積極性。政府亦應針對特定農業降低其貸款之利率標準，或減免稅捐。另外，應建立健全之農業保險制度，使農民遇到風險時，得轉嫁風險並使生產機能迅速恢復。為謀公平，關於自然災害之保險金，可由國家及農戶共同分擔。

二、臺灣農業金融體系之重構與展望

(一) 解構與重構——改制後之臺灣農業金融體系

針對長期以來農業金融體系之積弊，財政部遂於 2002 年 8 月 22 日發函，擬將農、漁會信用部依逾放比率程度分 3 級管理¹⁹，孰料引發 13 萬 5 千農漁民走上街頭之「1123 與農共生」大遊行。在大遊行後，政府為了緩和情勢，決定暫緩實施分級管理，而改採個案輔導措施，並積極處理自救會之訴求，承諾擬定農業金融法，由行政院農委會作為主管機關，並成立全國農業金庫作為基層農、漁會之上層機構，由全國農業金庫與農、漁會信用部組成一個獨立之金融體系。為規劃嶄新之農業金融體系藍圖，政府於同年 11 月 30 日邀集產、官、學界代表召開「全國農業金融會議」，達成「充實農業信用保證基金及農、漁會與信用部由農委會一元化管理」、「設立全國農業金庫為農、漁會信用部業務之上層銀行」、「貫徹金融監理一元化」、「制定農業金融法」及「提升農業經濟競爭力」等 5 項共識。

為落實「全國農業金融會議」之共識，行政院農業委員會旋即著手研擬農業

¹⁹ 亦即逾放比率介於 10%~15% 者為第一級，介於 15%~25% 者為第二級，高於 25% 者為第三級，分級列管之。

金融法草案，並於 2003 年 7 月 10 日經立法院三讀通過，嗣於同年 7 月 23 日由總統公布（華總一義字第 09200134520 號令），並奉行政院核定自 2004 年 1 月 30 日起正式施行。而農委會農業金融局亦於同日成立，負責農業金融機構之監理及政策性農業專案貸款之規劃推動等事宜。依該法之規定，由行政院農委會作為主管機關，並成立全國農業金庫作為基層農、漁會之上層機構，由全國農業金庫與農、漁會信用部組成一個獨立之金融體系。全國農業金庫於 2005 年 5 月 26 日掛牌營運，資本額二百億元，成立初期由政府出資 49%，農、漁會出資 51%，計有 320 家農、漁會作為發起人及股東。其最大任務在於協助農、漁會健全金融業務，未來農、漁會一億元以上等重大貸款必須經由農業金庫審查，新增轉存款亦須轉存農業金庫，此為全國農業金庫與其他行庫最大之不同點，論者認為此乃其利基所在²⁰。

（二）未來展望

2004 年 1 月 30 日成立之農業金融局，其成立宗旨在建構完整安全之自主農業金融體系，包含設立全國農業金庫，加強輔導農、漁會信用部，健全農業金融監理與檢查制度，擴大辦理政策性農業貸款、提供農業發展充沛資金、運用農業信用保證基金、加強農業金融功能、建置農業金融統計資料庫與資訊網、加強農業金融資訊揭露及透明化、培育農業金融專業人才、提升農業金融機構經營效能。依其所擘劃之農業金融發展方案目標為：1.設立全國農業金庫，建立完整之自主農業金融體系（已於 2004 年 1 月 30 日完成）；2.加強輔導農漁會信用部，提升其經營效能；3.健全農業金融監理制度，穩定農業金融秩序；4.擴大辦理政策性農業貸款，提供農業發展充沛資金；5.建置農業金融資訊網，加強農業金融資訊透明化；6.培育農業金融專業人才，提升農業金融人員素質²¹。盱衡此諸目標之提出，可以發現臺灣已勾勒出清楚的未來農業金融體系內涵。而改制後的農業金融自主體系，將以照顧農、漁民權益為核心價值，並以金融支持農業的正常發展，以農業維持金融的穩定成長，二者相輔相成，互蒙其利。

展望未來，農業金融體系亦將朝著下列目標邁進：1.強化農業金融體系的競爭優勢；2.加強輔導措施：以提升信用部經營效率，健全財務結構，進而保障存款人權益，並督導加速轉銷呆帳，有效降低逾放比率，穩定農業金融秩序；3.積極整合部門資源：農、漁會可結合供銷、推廣、保險及信用部門的綜合經營體制，採取共同行銷以發揮經營綜效；4.擴大辦理專案農貸及信用保證：藉由辦理專案農貸低利融資，以減輕農、漁民財務負擔及還款壓力，充裕農業產銷事業資

²⁰ 參見「全國農業金庫掛牌」，中央日報，2005 年 5 月 27 日，載於中央日報網站
<http://www.cdn.com.tw/daily/2005/05/27/text/940527d8.htm>（最後瀏覽日期：2005/6/7）

²¹ 參見行政院農業委員會農業金融局網站
<http://www.boaf.gov.tw/boafwww/index.jsp?a=np&ctNode=7>（最後瀏覽日期：2005/6/8）

金，加速農業轉型與發展，並擴大信用部放款規模。同時將透過農業信用保證基金之保證，協助擔保能力不足之農、漁民取得融資，並分散信用部授信風險²²。

(三) 臺灣與大陸農業金融體系重構之比較

任何金融體系之建構或調整，均能夠在挫折與嘗試中不斷地尋覓出一條最適合的途徑。大陸農業金融體系經歷了將近五十個年頭的改革時間，專家學者竭盡所能地提議與獻策，也似乎漸漸摸索出屬於自己的重構模式，至於未來運作成效如何，時間仍是最佳的考驗者。綜據上文所述，比較兩岸農業金融體系之重構歷程與成果，可以分別從組織面、環境面與法制面獲取心得。

就組織面以觀，大陸幅員廣大，農業人口比重相形較多，要統籌其農業金融事務有其難度，農業金融體系下架構之組織亦顯繁複。反觀臺灣之農村生態與金融需求，則簡單許多，因此在提供農業金融服務之組織規劃上亦較單純。未來大陸農業金融組織勢必要逐漸予以整合，或藉由轉型及改造之方式，促令組織更趨單純，業務分際亦將更為清晰。就環境面以觀，臺灣提供農業金融體系一個開放的金融環境，大陸所提供者乃半封閉之金融環境。前者在該環境中所面臨的風險是，其必須有足夠的競爭力與一般金融體系之金融機構抗衡，否則其生存空間將受到擠壓。因此，臺灣農業金融體系之競爭優勢如何保持，被列為第一發展要務，其理自明；大陸方面，其大多採取強制性之變遷過程，常出現之景況是，僅僅從滿足制度供給者和制度生產者本身之需求出發，而不能適應金融需求者之需要，而金融服務之供給有時更嚴重地落後於金融需求，未來似應由此層面著手改善為恰。最後，從法制面觀察，吾人可以發現，大陸並無一部用以規範其農業金融體系之法律，也因此，無論在組織人員、監督管理、內部治理等事務上之規範依據均付之闕如，相信這將是大陸未來努力之目標；相對地，臺灣的農業金融法於日前通過並施行，某程度上解決了長久以來農業金融法制之紊亂景象，提供了規範之依據，也更符合法治國之基本需求。未來所需努力者，乃觀察該法與相關法制之施行成效，思考應如何配合修正，俾使法制更臻周延。

三、體系重構後應關切的共同課題 - - 金融監理制度之落實

金融監理係對金融市場或金融活動所為之監督管理，其模式因地而異，更因政經文化之差異而呈現多元面向。而金融監理工作之落實與否，對於金融體系之良窳有絕對性之影響。以往金融監理之觀念不甚發達，直至亞洲金融危機帶給全球金融市場之震撼過後，人們才在餘震中漸漸體會此觀念之重要，也因此近年來金融監理課題於世界各國均獲得應有的關注。綜觀兩岸農業金融體系之變革與重構，本文所提出之建議，乃應確切落實金融監理制度，不論臺灣還是大陸，不問一般金融抑或農業金融。而落實金融監理工作，則應善用不同之工具模式，諸如

²² 同註 21。

成文規範(written norms)、市場工具(market based instruments)、社會規範(social norms)、專業能力(technology)與程序面向(process)等得以致之²³。

大陸之農業金融依其金融活動方式，可區分為正規金融(如四大國有銀行、農村信用合作社、農村商業銀行、中國農業發展銀行、郵政儲蓄等)、准正規金融(如小部分當舖)及非正規金融(如親友間之個人借貸行為、各種合會、私人錢莊等)。其現行之監理方式如下：

【表一】大陸農業金融組織或活動類型(部分)及監理方式

	正 規 金 融	准 正 規 金 融	非 正 規 金 融
組 織 或 活 動 類 型	四大國有獨資商業銀行、 部分股份制商業銀行、中 國農業發展銀行、農村信 用合作社、農村商業銀 行、郵政儲蓄	小部分當舖等 農村合作基金(1999年清理關閉)、小額信貸等	親友借款(包括計息或不 計息)、高利貸、各種合 會、私人錢莊等
監 理 方 式	銀行業監督管理委員會	一般由政府部門批設， 有所監理(如利率限制)	無監理，除親友間無息借 款外，基本上視為非法

資料來源：華中農業大學經貿學院課題組，「中國農村金融組織制度變遷與體系重構」，收錄於徐聯初主編，**中國金融前沿問題研究(2004)**(北京市：中國金融出版社，2004年10月)，頁35。

在上開的金融活動中，正規金融的高風險性與非正規金融之未規範性，往往造成金融監理之複雜性。雖然在1997年亞洲金融危機過後，大陸開始重視金融機構之監理問題，但所涉及層面為銀行、證券、保險與其他如信託投資公司、融資公司等²⁴，對於農業金融體系部分仍屬欠缺。建議應儘速改進監理觀念，完善監理技術，以提升監理質量與效率。其基本方向有：一、應儘速訂定「農村合作金融法」或類似之法規，作為農業金融之規範依據，於其中將監理事宜列入規定，以確保包括中國農業銀行、中國農業發展銀行、農村信用合作社及按照合作原則所建置之新合作金融組織或民間金融組織，能提供更完善之金融服務；二、除了監理之合法性外，亦應兼顧風險控制，防止風險之累積與擴大，以維護農業金融市場秩序之穩定；三、應參考先進國家之監理經驗，從封閉控制性之監理轉變為開放透明式之監理，於不妨礙國家安全及侵害金融企業秘密之前提下，依有關規定公開各類監理政策及監理報告，如此不僅對於存款人有所保障，得以約束監理人及被監理人之行為，同時亦有利於強化金融機構及投資人之投資信心。

²³ See Julia Black, "Mapping the Contours of Contemporary Financial Services Regulation," *Journal of Corporate Law Studies*, JCLS Vol.2 Part2, 2002, at 255-261. 轉引自王文宇，「金融法制與金融監理」，收錄於王文宇=林仁光=林繼恆=林國全=詹庭禎=王志誠=汪信君=黃銘傑=李禮仲=游啟璋=廖大穎=康文彥合著，**金融法**(臺北市：元照出版公司，2004年7月)，頁10-12。

²⁴ Wonkeun Yang, Sun Eae Chun, Zhigang Xie, "Introducing Deposit Insurance System in China: A Comparative Study from Korean Experience," *Conference Proceedings: Overcoming Financial Crisis and Financial Reform in Asia*, Korea Deposit Insurance Corporation, Seoul, Korea, 2002, pp.47-54.

臺灣的農業金融監理，在農業金融法訂定後，基本上其法源基礎性已經具備。依農業金融法第十條之規定，關於農業金融機構之管理，該法所未規定者，依農會法、漁會法及其他有關法律之規定，是為適用順序之補充規範。新制下之問題，並非在於金融監理觀念欠缺或機能低落等議題，乃在於金融監督管理委員會與農業主管機關行政院農業委員會間，就農業金融監理之職掌上所可能產生之抵觸，甚而形成金融監理二元化之情況。關於此項問題，論者容有不同意見²⁵，惟隨著制度之開展，關注焦點亦將聚焦於制度之實行成效是否符合期待，以及應如何及時調整。建議多方參酌農業金融發展與我國相近之國家（如日、韓），考察其農業金融監理工作之成效與經驗，以作為未來調整之目標。

肆、結論——為有源頭活水來²⁶

「半畝方塘一鑑開，天光雲影共徘徊；問渠那得清如許，為有源頭活水來」（宋·朱熹·「觀書有感」）好的金融市場有賴好的金融活動，好的金融活動有賴好的金融體系。農業金融體系經歷數十年的更迭，所發揮的功能有之，所累積的弊端有之。但不能否認的是，金融環境的變遷速度十分迅速，農業金融體系也必須與時俱進，方能提供應有的服務，發揮應有的功能。兩岸農業金融體系之發展環境、歷程，以至於成果，均有所不同，卻都必須扮演好「源頭」的角色，讓池灑而下的金融功能不致受阻。兩岸在農業金融體系之重構與改革上所付出之心力，均應給予肯定，本文僅是拋磚引玉，就管窺的問題提出討論，並提出粗淺的建議，相信此項課題在未來會有更多值得討論的空間。
（作者為本所資深顧問）

²⁵ 可參閱劉紹樑，「金融法制改革的觀念與挑戰」，**臺灣本土法學**（第 62 期，2004 年 9 月），頁 116；陳春山，「我國金融監督管理委員會定位及功能之法制研究」，**法學叢刊**（第 48 卷第 4 期，2004 年 7 月），頁 3；李智仁，「由金融安全網面向管窺我國金融改革」，**法令月刊**（第 55 卷第 12 期，2004 年 12 月），頁 50。

²⁶ 今年農曆新年時，與家族同遊福建武夷山，旅途行經朱熹故居及講學所在。拾級而上抵達平台，仰頭一望，一條白龍般的水柱傾洩而下，注入下方高度差距數十丈的方池中，頗為壯觀。殊不論朱晦翁當年是否以詩寫景，但自己卻似乎能夠約略地體會到其中的一點詩意。