

臺灣農業資金與農業金融 問題之分析

吳同權

壹、前言

貳、農業金融之特性及其在政策上之意義

參、農業資金的需要

肆、農貸制度現況

伍、農家借款之分析

陸、當前之農業金融問題

柒、改進農業金融之途徑

壹、前 言

農業的生產要素有三，即土地、勞力與資本，資本的因素隨農業之進步而日益重要。傳統的生存式農業，只利用土地，勞力及簡單的農具從事生產，資本的因素無關緊要，資金的需要也就極為有限。農業愈進步，對於資金的需要愈多。水土資源的開發，耕地的改良，各種現代化生產資材如優良種子，肥料，精飼料，農藥的利用，農場設備及農機具的購置，農產品的運銷等，在在均需要資金。再者農家通常不但是一個生產單位，同時亦為一消費單位，而且生產與生活往往無法截然劃分，因此農家的資金需要，並不限於擴大再生產的固定投資及維持農場經常營運的流動資金，亦需考慮維持生活所需的費用。

臺灣過去由於人口增加迅速，而耕地面積有限，工商業亦未發達到足以容納大量人口及勞動力的地步，因此農業人口衆多，農業勞動有過剩現象。在此種情況下農業生產採用勞動集約的精耕方式，儘量在每單位土地面積上多投入勞力，以獲致最高的土地生產力。近年來工商業急速發展，經濟結構亦已有了重的變化，農業佔國內生產淨值的比例不斷下降，而非農業部門比重相對增加。由於工商業的發達，勞力需要隨之擴增，農村勞力大量外移，人力漸感缺乏，工資急遽上漲，以往以土地為基礎的勞動集約生產方式已不能適應客觀環境的需要，而必需改變為以勞動為基礎的資本集約生產方式，因此農業資金的需要變為殷切。今後為促成農業生產結構的改變，農業機械化的加速推行，農場經營規模的擴大以及農產運銷的改進等等，都需要有充裕的資金供應，故農業金融實為影響農業發展的重要因素。鑒於農業金融對於農業發展的重要性，行政院在五十八年底頒

佈的「新農業政策綱要」，與執政黨中國國民黨在五十九年春制訂的「現階段農村經濟建設綱領中，都把改進農業金融列為今後農業發展的基本措施之一。」

本文的主要目的在於探討農業資金之供需，瞭解當前農家負債情況，分析現行農貸制度之問題，並尋求改進農業金融之途徑。

貳、農業金融之特性及其在政策上之意義

在討論農業金融問題之前，必需先對農業金融之特性有所瞭解。一般而言，農業金融具有下述之特性：(一)期限長：農業為生物性的生產，其生產期間較長，投入資金無法在短期內收回。通常工業產品生產只要數天或數星期即可完成，在商業方面商品進出貨期間亦不長；農業生產則不然，短期性的作物要四個月以上，菓樹有的要數年後才有收穫，如果是造林甚至於要等待數十年。由於農業生產期間較長，資金週轉遲緩。(二)利息低：農業投資收益率常較工商業為低，農民無力負擔太高的利息，因此農業金融的利息要低。(三)具有季節性：農業生產具有季節性，對於資金的需要亦因季節而異。在生產時期，農家為購買各種生產資材或僱用人工，競相借款，農業資金供不應求，農產品收穫後則紛紛出售產品還債，容易發生資金一時過剩現象。(四)借款零星：農業生產單位眾多，而每一生產單位規模均細小，因此借款筆數多，每筆數額較小，貸款手續繁雜，管理不便，而增加貸款手續繁雜，管理不便，而增加貸放成本。(五)風險大：農業易受颶風、水災、病蟲害等天然災害之影響，生產之豐歉難於預料，價格變化亦較大，因此農民收益不穩定，農業金融的安全性亦較小。

由於農業金融具備上述之特性，增加農家獲得資金融通之困難。一般銀行或資金供給者都希望每筆貸放數額大，期間短，利率高，易放易收，手續簡便，管理容易，而且安全可靠。就一般金融機構立場而言，農業生產單位規模細小分散，借款額零星細小，處理手續繁雜，管理不易，所需負擔之貸放成本較一般工商企業貸款為高，而且農業生產的自然災害風險大，資金週轉期間長，故農貸應負擔較高之利率。由於這種關係，農業資金借貸雙方立場常難一致，而成為農業資金融通的基本癥結。

為了解決此種困難，各國對於農業資金的融通，多設有專業農業金融系統，制定種種保護農業金融的法規，以適應農業投資發展的需要。農業金融必需與農業發展政策密切配合，針對農業發展情勢，以異於一般工商業要求的辦法來滿足農民的資金需求。否則農業資金的融通如與其他工商企業同樣辦理，則無需設立專業性的農業金融系統。要使農業金融機構能充分發揮融通農業資金之功能，政府對於農業金融機構，應撥付低利農貸基金，指定用途，以配合農業發展之需要。唯有如此，農業金融機構在經營方式上方能與一般銀行有所不同，而能滿足農民的需要。

叁、農業資金的需要

在農業發展過程中，資本要素的相對重要性不斷增大。從表一可察知在民國 35—39 年間，資本佔農業總投入之比例為 43.90%，土地與勞力所佔比率分別為 14.63% 及 41.47%，到了民國 55—58 年資本佔總投入比例增為 55.40%，而土地及勞力所佔比例減為 9.00% 及 35.60%。

表一 臺灣農業生產投入資源之比例分配

單位：%

時 期	土 地	勞 力	資 本
民國 35—39 年	14.63	41.47	43.90
40—44 年	11.53	40.81	47.66
45—49 年	10.20	39.85	49.50
50—54 年	9.16	37.82	53.02
55—58 年	9.00	35.60	55.40

- 資料來源：1. Y. T. Wang, Technological Changes And Agricultural Development of Taiwan 1946—1965, p20, JCRR, April 1968.
2. 55—58 年資料係根據農復會農經組之估計。

臺灣農業資本總投入額以民國 41 年固定幣值計算在民國 40 年為 16 億元，至民國 58 年已增為 47 億元，十九年間增加了二倍，如以當年幣值計算，則增加達八倍左右。就個別資本項目之增加率而言，肥料、飼料及材料之增加率較大，肥料增加 182%，飼料 316%，材料（主要為農藥）2,228%。農機具在資本總投入中所佔比率不大，其絕對值之增加亦頗緩慢，惟隨農業機械化的推展，農機具投資將大為增加。歷年農業生產資本投入額詳列如表二。從農業資本投入變化情形固可窺知農業資金需要增加的大體趨勢，但農業資本並不等於資金，蓋在農業資本中有一部份係由農家自給，不需支付資金，而支付工資之資金却不包括在資本項目中。因此討論農家農業經營費中現金支出之變化更有助於瞭解農家資金之需要。

根據臺灣農家記賬報告資料，農家每戶平均經營費用在民國四十七年為 11,356 元，其中現金費用佔 62.5%，非現金費用佔 37.5%；至民國五十八年農家每戶平均經營費用增為 34,243 元，較四十七年多出二倍，其中現金費用所佔比率提高為 80.9%，而非現金費用比率降為 19.1%。（各種費用之變化詳見表三）。農家經營費用之結構在最近十一年間亦略有變化，在民國四十七年各種經營費用項目佔經營費用之比率，分別為種苗費 6.02%，肥料費 26.52%，人工費 10.22%，畜工費 1.06%，病蟲害防治費 1.28%，種畜種禽費 7.43%，飼料費 24.74%，建築物費 1.08%，農機具費 1.68%，水費 2.70%，農業稅捐 9.95%，其他 7.32%。在民國五十八年農家總經營費中，種苗費佔 2.92%，肥

表二 臺灣歷年農業生產資本施用額

幅單位：民國41年幣值新台幣百萬元

年份	總資本	種苗	肥料	飼料	材料	畜力費	農藝具費	農舍折舊	水費
民國40年	1,605	268	432	555	21	71	126	42	90
41	1,699	273	552	545	18	73	110	39	89
42	1,900	278	616	660	23	74	115	44	90
43	2,089	280	728	718	39	77	114	44	89
44	2,051	275	695	704	58	78	111	41	89
45	2,194	282	772	763	53	78	111	44	91
46	2,347	294	815	842	67	78	115	45	91
47	2,475	298	864	890	89	79	119	45	91
48	2,446	298	856	875	95	79	110	42	91
49	2,426	305	720	951	128	79	107	43	92
50	2,733	303	863	1,093	152	79	107	44	92
51	2,787	302	909	1,051	194	77	114	48	92
52	2,762	308	951	966	219	74	113	41	90
53	3,169	314	1,081	1,168	278	72	120	44	92
54	3,233	322	953	1,282	330	70	134	48	94
55	3,573	322	1,086	1,419	404	68	134	48	92
56	3,932	319	1,169	1,636	453	64	144	52	95
57	4,479	329	1,281	2,006	485	62	159	61	96
58	4,704	321	1,215	2,309	489	58	155	60	96

資料來源：農復會農業經濟組估計

料費 21.61%，人工費 11.77%，畜工費 0.77%，病蟲害防治費 4.54%，種畜種禽費 6.48%，飼料費 27.67%，建築物費 1.18%，農機具費 1.50%，水費 3.44%，農業稅捐 6.74%，其他 10.38%。可見病蟲害防治費及飼料費之比率均有顯著增加，種苗及肥料費則有相反趨勢。農家對於經營資金之需要可以後其經營費用中之現金部份測知，民國四十七年至五十八年間農家現金經營費用每年約增加 11%，因此農家經營資金需要之增加率大約亦為每年 11%。

如將農家生產與消費一併考慮，農家資金總需要應包括固定資產投資，流動資產投資及農家現金總費用。農家資金總供給則包括現金、存款、產品盤存⁽¹⁾及現金收入。李登輝博士曾依據此種觀念，利用五十七年農家記賬資料推估臺灣農家資金總供需及借款需要⁽²⁾。根據他的計算，臺灣農家之固定投資年約 327 億元，流動資產投資 23 億元，農家現金總費用 409 億元，合計 759 億元即為臺灣農家每年資金總需要費。農家資金總供給費為 618 億元，包括農家現金收入 411 億，現金、存款及農產品盤存之一半約為 207 億元。上述農家資金總供需的差額

表三 民國四十七年及五十八年臺灣記帳農家每戶經營費用

單位：新臺幣元

項 目	民國47年			民國58年			增加率 (%)
	合 計	現 金	現 物	合 計	現 金	現 物	
總 經 營 費 用	11,356	7,094	4,262	34,243	27,694	6,549	201.5
種 苗 費	684	221	463	1,343	780	563	96.3
肥 料 費	3,011	2,267	744	7,400	6,943	457	145.8
人 工 費	1,160	1,160	—	4,031	4,031	—	247.5
畜 工 費	120	120	—	1,555	1,555	—	1,195.8
病蟲害防治費	145	140	5	405	405	—	179.3
種 畜 種 禽 費	844	681	163	2,218	2,218	—	162.8
飼 料 費	2,804	1,037	1,772	9,475	5,968	3,507	237. ⁹
建 築 物 費	123	111	12	405	405	—	229.3
農 機 具 費	192	187	5	515	515	—	168.2
水 費	306	292	14	1,176	1,176	—	284.3
農 業 稅 捐	1,130	457	673	2,308	1,008	1,300	104.2
其 他	837	421	416	3,412	2,690	722	307.6

資料來源：省政府農林廳，民國四十七年及五十八年臺灣農家記帳報告。

註：人工費不包括家工。

為 141 億元，係表示農家必需對外借款的總額，亦即農家借款的總需要。農家借款需要隨農業經營費用，農家所得及消費水準等因素而定，每年約需增加十億元以上。

肆、農貸制度現況

(一) 農貸機構

臺灣辦理農貸之機構衆多，這些機構可分為二類，第一類為金融機構，包括中國農民銀行，臺灣土地銀行，臺灣省合作金庫及農會信用部等農業金融機構，以及臺灣銀行、第一銀行、華南銀行、彰化銀行等一般金融機構；另一類為政府及公營事業機構，包括中國農村復興聯合委員會、臺灣省糧食局、物資局與菸酒公賣局，以及臺灣糖業公司與臺灣省蔗農服務社等。茲就各機構辦理農貸種類略述如次：

1. 金融機構

(1) 中國農民銀行：中國農民銀行於民國五十六年在臺灣復業，辦理貸款項目有農業生產貸款，農業加工貸款，農產運銷貸款及漁業貸款等，這些貸款多屬短期性質。

(2) 臺灣土地銀行：該行為農業及土地金融之專業銀行，其所辦理農貸業務計有農民置產貸款，扶植自耕農貸款、農田水利貸款、農業生產貸款、土地改良貸款、運銷加工貯押貸款、漁業貸款、農會貸款、及土地重劃貸款等。上列貸款長、中、短期均有，而以中期性貸款為最多，長期者次之。

(3) 臺灣省合作金庫：合作金庫以促進合作事業之發展，與增加農漁生產為主要任務，目前辦理之農貸可歸納為六大類，即農業生產貸款、漁業生產貸款、農產運銷貸款、農產加工貸款、復舊貸款及農業金融週轉貸款。合作金庫供應之貸款亦以短期者為主。

(4) 農會信用部：農會信用部為最基層農貸機構，除以自有資金辦理放款外，並接受行庫及政府機構之委託，辦理各項特定之農貸；絕大多數之農會信用部亦均辦理所謂之統一農貸⁽³⁾。農會信用部融通之資金大多為短期性質。

(5) 其他金融機構：彰化銀行、第一銀行及華南銀行等均兼辦農業貸款、林業貸款及漁業貸款。臺灣銀行亦貸放一部份農業外銷貸款。這些機構之貸款以短期性之抵押貸款為主。

2. 政府及公營事業機構

(1) 中國農村復興聯合委員會：農復會貸款均屬計劃性貸款，原則上透過農業金融機構辦理。目前貸款種類包括一般農業生產貸款、農田水利貸款、漁業貸款、畜牧貸款、森林貸款及其他貸款。農復會之貸款利率最低，期間亦較長。

(2) 臺灣省糧食局：糧食及辦理農貸係為配合掌握糧食之業務，主要貸款項目為米谷生產貸款、水利貸款、農機具貸款、花生、大豆、油菜、甘藷及玉米生產貸款、稻作小農食米貸放、小麥種子貸放、花生種子貸放、農戶住宅貸款、養豬貸款、耕牛貸款、災害整地貸款及其他貸款等，其中大部份為短期性之信用貸款。

(3) 臺灣糖業公司及臺灣省蔗農服務社：這兩個單位貸放資金之對象均限於蔗農，臺糖公司辦理之農貸計有生產貸款、基本蔗農貸款、地價貸款、土地改良貸款、預借借款、肥料貸款及特殊貸款。蔗農服務社辦理貸款為土地改良貸款及生產貸款。

(4) 臺灣省物資局：物資局辦理農貸僅限於黃麻生產貸款一種，此係以麻農為對象的短期性信用貸款。

(5) 臺灣省菸酒公賣局：該局辦理菸葉貸款，此項貸款分實物貸款，現金貸款及災害救濟貸款。

(二) 農業貸款之供應

農業貸款之供給隨農業資金需要之增加而逐年擴增。如表四所示，農業金融機構，政府機構及公營企業農貸放款餘額在民國四十二年為七億二千萬元，五十九年已躍增至一百五十六億二千三百萬元，增加了二十一倍之多。在較早時期之農貸主要由政府機構及公營企業提供，以民國四十二年為例，該年農貸放款餘額中農業金融機構所佔部份為31%，而由政府及公營企業提供者多達69%。但農業

金融機構農貸放款餘額在過去十八年間增達五十多倍，政府及公營企業機構只增加五倍，故在五十九年農貸放款餘額中，農業金融機構佔81%，政府及公營企業機構僅佔19%，此種變化顯示農業金融機構已加強了融通農業資金的功能。

其次，就農業貸款分配於各部門之比例加以觀察，以民國五十七年為例，在農業貸款總額中，作物生產貸款居首位，佔57.6%，農產加工運銷貸款次之，佔19.0%，漁業貸款佔10.1%，畜牧貸款佔4.6%。各種農業貸款佔各該農業部門生產值之比率，農作物為26.1%，畜牧佔5.2%，漁業佔25.9%，林業佔5.2%。各種農業貸款對各該農業部門生產價值之比率差別甚大，顯示將各部門貸款不甚均衡。農貸機構對農作物貸款較多，漁業貸款則因有世銀貸款之供應，因此能有較高之比率，畜牧及林業貸款佔其生產價值之比率低，乃由於長期林牧貸款資金缺乏之故⁽⁴⁾。

表四 歷年農業金融機構政府機構及公營企業農貸放款餘額

單位：新臺幣百萬元

年 份	合 計		農業金融機構		政府機構及 公營企業	
	金 額	指 數	金 額	指 數	金 額	指 數
民 國 42 年	720	100	225	100	495	100
43	931	129	281	125	650	131
44	809	112	353	157	456	92
45	1,095	145	593	264	502	101
46	1,045	146	651	289	394	80
47	1,728	240	1,112	494	616	124
48	2,310	321	1,548	688	762	154
49	2,661	370	1,573	699	1,088	220
50	2,894	402	1,844	820	1,050	212
51	4,373	607	3,213	1,428	1,160	234
52	4,345	603	2,855	1,269	1,490	301
53	5,486	762	3,913	1,739	1,573	318
54	6,895	958	5,236	2,327	1,659	335
55	8,686	1,206	6,909	3,071	1,777	359
56	9,696	1,347	7,674	3,411	2,022	408
57	11,142	1,548	8,691	3,863	2,451	495
58	12,642	1,617	9,780	4,374	2,862	578
59	15,623	2,170	12,674	5,632	2,949	596

資料來源：民國 42—58 年係根據財政廳統計資料，59年係根據農民銀行資料。

再就各農貸機構提供農貸之比率言，在民國五十八年臺灣專營與兼辦農貸機構貸款餘額中，中國農民銀行佔8.50%，臺灣土地銀行佔31.06%，合作金庫佔28.77%，農會佔8.74%，第一銀行、華南銀行及彰化銀行佔4.47%，農復會

表五 各種農業貸款對各該農業部門之生產值比率
(民國五十七年)

貸款種類	年底貸款餘額 (百萬元)	百分比 (%)	各農業部門毛生產值 (百萬元)	貸款佔毛生產值比率 (%)
作物	7,677	57.6	29,405	26.1
林業	159	1.2	3,044	5.2
漁業	1,345	10.1	5,193	25.9
畜牧	617	4.6	11,226	5.5
加工運銷	2,530	19.0	—	—
購買耕地	1,008	7.5	—	—
總計(準額)	13,336	100.0	48,868	27.3

資料來源：農復會農業信用組。

佔 7.36%，糧食局佔 7.47%，臺糖公司及蔗農服務社佔 4.53%⁽⁵⁾。

最後就貸款利率，期間與擔保等貸款條件加以觀察。1. 貸款利率：自民國三十九年以來，銀行放款利率先後調整二十多次，信用放款利率由月息 0.5% 降至 1.10%，抵押放款利率由 3.75% 降至 1.05%。農貸放款利率隨一般利率之下降而降低，尤其計劃性專案貸款均考慮農業收益率偏低之事實，將利率訂在一般銀行放款利率之下。目前農貸利率最低者為月息 0.5%，最高者為 1.17%，絕大多數的農貸利率在 0.99%—1.17% 之間。2. 貸款期限臺灣的農貸以短期者為主，中期及長期貸款較少。在民國五十八年底農業貸款餘額中長期貸款佔 26.28%，中期佔 22.42%，短期佔 51.30%。由長中期貸款餘額中有一大部份並非在當年貸出，而有一部份短期性貸款可能並未包括在年底餘額中，因此每年實際放出之農業貸款屬於短期性者約在 70% 以上。3. 貸款擔保：金融機構貸款大部份需要質押，一部份屬於信用貸款，政府機構及公營企業提供者多屬信用貸款。關於各種農貸之利率，期限及擔保條件等詳列如表六。

伍、農家借款之分析

關於農家資金供需或負債情況，省府農林廳、省立中興大學及中國農村復興聯合委員會曾經先後在民國四十九年、五十六年及五十九年舉辦過三次調查研究⁽⁷⁾，本節擬用這三次調查研究之資料分析農家借款情況。

(一) 負債農家戶數之比率：民國四十九年調查農家戶數 598 戶，有借款者佔 70%；五十六年調查 520 戶農家，其中曾經借款者 422 家，佔 81%；五十九年調查 600 戶農家，有負債者 519 戶，佔總戶數之 87%；可見負債農家戶數之比率有逐年增加趨勢。

(二) 農家借款金額：農家每戶平均借款金額亦年有增加，民國四十九年每戶借款 4,924 元，五十六年已增為 21,638 元，五十九年更增至 34,654 元。農家借

表六 民國五十九年各種農貸之條件

農 貸 機 構	農 貸 類 別	利 率	信 或 質 押	貸 款 期 間
農 業 金 融 機 構 中 國 農 民 銀 行	農 業 生 產 貸 款	7.5~11.7%	信 用 或 質 押	長、中、短
	農 產 加 工 貸 款	9.9~11.7%	信 用 或 質 押	中、短
	農 產 運 銷 貸 款	6.25~11.7%	信 用 或 質 押	短
	漁 業 貸 款	9.9~11.7%	信 用 或 質 押	長、中、短
	農 會 貸 款	9.9~11.1%	信 用 或 質 押	長、中、短
臺 灣 土 地 銀 行	扶 植 自 耕 農 貸 款	5~11.1%	質 押	長
	農 田 水 利 貸 款	6~9.6%	信 用 或 透 支	長、中、短
	農 業 生 產 貸 款	6~11.7%	信 用 或 質 押	長、中、短
	土 地 改 良 貸 款	11.1%	信 用 或 質 押	中
	運 銷 加 工 貯 押 貸 款	11.1%	質 押	中、短
	漁 業 貸 款	7~11.7%	信 用 或 質 押	長、中、短
	農 會 放 款	10.08~11.1%	信 用 或 質 押	中、短
臺 灣 省 合 作 金 庫	土 地 重 劃 放 款	6~9.9%	信 用 或 質 押	中
	農 業 生 產 貸 款	7~11.7%	信 用 或 質 押	長、中、短
	漁 業 生 產 貸 款	5~11.7%	信 用 或 質 押	長、中、短
	農 業 運 銷 貸 款	5~11.7%	信 用 或 質 押	長、中、短
	農 業 加 工 貸 款	8.4~11.7%	信 用 或 質 押	中、短
	復 興 貸 款	9%	信 用	短
農 會 信 用 部	農 業 金 融 週 轉 貸 款	11.1~11.7%	信 用	短
	統 一 農 貸	0.99~1.05%		
其 他 金 融 機 構 第 一、華 南 及 彰 化 商 業 銀 行	農 業 貸 款	11.1~11.7%	信 用 或 質 押	短
	林 業 貸 款	11.1~11.7%	信 用 或 質 押	
	漁 業 貸 款	11.1~11.7%	信 用 或 質 押	

款金額大致隨經營面積之增加而增加，而各地區農家借款金額差異頗大。以民國五十六年為例，0.5 用以下之農家每家借款金額為 16,930 元，三甲以上者每戶

平均為 33,803 元。就地區別每戶借款而言，水稻區 19,404 元，茶作區 14,518 元，柑桔區 22,450 元，鳳梨區 20,232 元，雜作區 18,429 元，香蕉區 27,395 元，甘蔗區 27,570 元。農家借款戶數及每戶借款金額增加，不一定表示農村經濟之衰退，亦可能為農業經營益趨企業化之結果。如果借款有效運用於生產上，而能使農民獲得利益，則農家借款的增加毋寧是一種好現象。

(三) **借款來源：**民國四十九年農家借款主要來源為民間私人計佔 43%，農會佔 24%，其他機構（包括銀行、合作社及政府機構）佔 33%。民國五十六年農家向農會借款者佔 46%，向民間私人所借者佔 19%，其他機構佔 35%。民國五十九年農家借款來自農會者降為 38%，來自其他金融機構，政府及公營事業機構者佔 25%，來自私人者增為 37%。農會資金有限，一般農業金融機構亦未能針對農家資金需要之增加給予適時適量之支援，故許多農民仍需求借於私人的高利貸。

(四) **借款用途：**歷年農家借款用途有顯著的變化，在民國四十九年農家借款用於經營費用者佔 30%，用於購置資產者佔 15%，用於消費及償還舊債者佔 55% 之多，到了五十六年用作經營費用比率提高為 41%，購置資產部份亦增為 34%，其他用途佔 25%，而在五十九年農家借款供生產用途者（包括經營費用及購置資產）佔 62%，反較五十六年之比率為低，至於消費及償還舊債等非生產用途之比率多達 38%。近年來農業相對收益降低，而生活費支出繼續增加，故農家借款用於消費及還債等用途者增加，這是很值得注意的一種現象。

(五) **借款時期：**農業生產受自然因素的影響而富有地域性與季節性，因此每一農業地區各月份農家借款金額頗為懸殊，如柑桔區在五十六年全年借款額最高者為五月，佔 25%，最低的為一月，僅佔 3.4%。但是就全臺灣而言，農家借款的季節差異並不大，最高與最低月份相差不及 3%。

(六) **農家借款期限：**農家借款期限在民國四十九年以未定期者最多，佔 58%。（其中絕大多數實際上為一年以下之短期借款），一年以下者佔 30%，一年以上者只佔 12%；至民國五十六年未定期者佔 12%，一年以下者佔 37%，一至五年者佔 48%，五年以上者佔 3%。五十九年並無調查數字，但吾人可斷言中長期借款比率必較五十六年為高。

(七) **農家借款利率：**民國四十九年農家借款利率月息在 1% 以下者僅佔 3%，月息在 1%~2% 者佔 37% 月息在 2%~3% 者佔 21%，月息 3% 以上者佔 37%。五十六年農家借款有 5% 月息在 1% 以下，71% 月息在 1%~1.5% 之間，11% 月息在 1.5%~2.0%，5% 月息在 2% 以上，而免息及利率不明者有 8%。到了五十九年，月息在 0.5%~1.17% 者佔農家借款總額之 66%，超過 1.17% 僅佔 34%。凡是借款來自金融機構者月息均未超過 1.17%，而私人借款有 90% 以上月息在 1.17% 以上。

(八) **農家借款之擔保：**農家借款在民國五十六年有 59% 係對人信用，初產信用佔 6%，不動產信用佔 36%。借款來自政府機構與公營事業機構以及民間私人者多屬對人信用。對於數額較大，期限較長的借款，金融機關為了安全，常要求

以土地抵押，故不動產信用所佔比例相當大。至於動產信用較少採用，乃因動產金融本身有許多困難，如以農業機械抵押，不但農民無法使用，金融機關保管亦極費事，以農產品抵押，亦需倉儲設備，故除非動產證券化，否則動產金融甚難辦理。

陸、當前之農業金融問題

如前面所述，臺灣農業資金之需要隨農業及總體經濟之發展而急遽增加，農業金融機構供應之農貸資金亦年有增加，貸款條件亦有若干改進，如農貸利率的逐漸降低與長中期貸款的增加。但農業金融在當前仍然有許多問題存在，茲扼要臚陳如下：

(一) **農業收益率的偏低：**農業收益率的偏低是農業問題的癥結所在，亦為農業金融問題的關鍵。由於農業生產成本高，農業勞動生產力低，以及農產品交易條件的不利，農業收益率有下降趨勢，農家所得亦相對偏低⁽⁸⁾。根據農林廳農家記賬資料予以觀察，歷年農業資本收益率有下降傾向，在五十七年農業資本收益率僅達 9.2%⁽⁹⁾。這種情形使農家自給資金的供應能力趨於薄弱，而增大對於借款的依賴，但另一方面又減低了農家利息負擔能力及還款能力，而不容易獲得充分的資金以供投資於生產。

(二) **農貸機構龐雜而散漫：**臺灣農貸機構衆多，但互不統屬，各自為政，缺乏完整的組織體系及農貸制度。各農業金融機構既未與其他機構密切聯繫配合，僅憑自身資金能力及經營方針辦理農貸業務，疊床重架之弊病在所難免，不能集中資金作最有效的運用，亦無法適應農家的實際需要。至於行政機構與公營事業機構辦理農貸，均以各該機構業務上所需產品之生產為對象，更不能兼顧農業生產整體之協調，且其主要資金來源多由農業金融機構所供應，增加各種手續，徒然浪費人力、物力。故對於農貸機構之體系及農貸政策均需作全盤之規劃。

(三) **農會信用部無法律地位：**農會信用部在日據時期原為農業信用組合，光復初期改為合作社，至民國 38 年又併入農會成為現在的信用部。依照農會法規定，信用部並非獨立法人，行政院在五十二年公佈之「改進臺灣省各級農會暫行辦法」，雖已明定農會信用部之財務與會計獨立，但因屬行政命令，迄未建立獨立法人資格，在經營管理上均有實際困難。譬如農會信用部不能辦理甲種存款，對於二年期以上特種定期存期之利息所得稅，亦不能比照其他金融機構同一性質存款予以免稅優待，而影響到吸收農村游資，並削弱了供應農貸的能力。

(四) **農貸資金不足：**農貸資金以存款為最主要來源，政府很少提撥專款，亦未建立農貸基金制度，因此目前辦理農貸機構雖多，然均細於資金，特別是缺乏長期低利之資金。再者，在農貸資金有限情況下復不能予以充分而有效的運用，例如合作金庫、土地銀行及糧食局等委託農會辦理之農貸常因條件不合而未能悉數貸出。

(五) **農貸條件不盡合理：**農業貸款期間以短期者佔大多數，一般利率亦在月

息 0.99% 至 1.17% 之間，高於農業資本收益率。各種農貸之利率與期限，應考慮此等因素，予以合理訂定。此外，農家常因擔保物、放款額額度及貸放手續等問題，未能獲得農業金融機構之資金支援，農貸機構對此等問題亦需加以改進，俾能切合農家之需要。再者，現行行庫專案貸款之條件與辦法，對農會諸多不利，致農會對經辦此類專案貸款不積極，而影響對農家資金之供應。

(四) **農業信用管理與風險問題**：一般農貸機構作風保守，為求貸款之安全，過份重視貸款之擔保與還款能力，而忽略貸款用途的監督與投資的指導，農民取得貸款之後很可能用於與貸款目的不符之用途，而增加貸款之風險。再者，臺灣農業災害頻仍常使農家遭受重大損失，以致無力償還債款。如能推行農業保險，即可減輕農貸之風險，亦可安定農家之生計。

柒、改進農業金融之途徑

(一) **成立農業金融統籌決策機構**：過去由於沒有建立農業金融統籌決策機構，農貸機構之間缺少密切之配合，業務難免重複，資金亦不能集中運用，削弱了融通農業資金之能力。政府有鑑於此，已於五十九年七月成立農業金融策劃委員會，由中央銀行、經濟部、財政部、經合會、農復會、省府財政廳及農林廳等各派代表一人組成，並由中央銀行總裁兼任召集人，農復會主任委員兼任副召集人。今後有關農業金融政策之訂定，農貸資金之籌撥，利率之核定及資金之分配等，均將由該委員會負責策劃審議。各方咸盼農業金融策劃委員會能迅速制定完善之農業金融政策，協助農業之加速發展。

(二) **確定農會信用部法律地位**：農會信用部為最基層農業信用機構，亦為農家最主要借款對象，故農會信用部健全與否，對於農貸業務之影響至鉅。為適應實際需要，農會信用部之法律地位應早日予以確定，使其正式納入金融系統。同時為改進農會信用部之營運，除確立其會計與考核制度外，並指定主管機關專責監督與管理。

(三) **寬籌農貸資金**：農業金融機構供應之農貸金額尚不敷農民之需要，尤其是長期及中期資金更感缺乏。農貸資金之來源除金融機構吸收之存款外，亦應包括：1. 政府財政資金，2. 發行農業債券，3. 國外借款。政府為了充裕有關農業發展計劃貸款資金來源，已由財政部提撥一億元為農貸基金，惟金額尚嫌過少，所能發生之作用不大。此項農貸基金至少需在五億元以上，為擴增農貸基金，一方面要增加直接提撥之專款，另一方面要規定農業金融機構盈餘繳庫收入中保留一部份，或向國際金融機構洽貸長期低利資金。

(四) **農貸業務集中農業金融機構辦理**：為了提高農貸資金的運用效率，避免業務的重複及人力物力之浪費，今後農貸應本專業分工之原則，集中農業金融機構辦理。中國農民銀行、臺灣土地銀行及臺灣省合作金庫，應依專業性經營原則，訂定分工合作之辦法。

(五) **改善農貸條件**：農業貸款條件必需加以調整，以配合實際情況之需要。

1. 現行農貸利率與農業收益率比較仍嫌過高，故應再設法降低農貸利率。農貸可劃分為一般農貸及政策性農貸（以改變農業結構促進農業現代化為目的之貸款），兩者利率應有差別，政策性農貸利率必須特別低。2. 增加長中期之農貸，貸款並准予分期償還，俾適合農家收入分配之季節。3. 大多數農家除耕地以外，並無其他適當之不動產可供作擔保品，故應推行動產抵押之辦法。4. 簡化貸款手續，調整放款額度，使貸款業務合乎適時、適量、適地之要求。5. 農會信用部經辦之專案貸款之利息差酌予提高，必要時並考慮延展貸款期限，以促進農貸資金之充分利用。

(ㄨ) **嚴格實施信用管理制度：**農貸政策應着重資金的有效運用，不必過份計較擔保品之有無。為使農民獲得借款後能增加收益，而能償還借款，應嚴格實施信用管理制度，監督其用途，指導其投資生產。

(ㄣ) **擬訂農家負債整理方案：**農家借新還舊日益增多，這些農家如過度負債不但無償債能力，生活亦將陷入困境，因此必需運用政府財政力量，舉辦「農家舊債整理」專案貸款。

(ㄨ) **其他配合措施：**今後農業將採資本集約經營方式，農家必需擴大投資，為達成擴大投資的目的，除農業金融制度的改進之外，更需創造有利的農業投資環境。農業公共投資的增加，農業結構的改善，農業生產資材價格的降低，稅捐負擔的減輕，農產運銷的改進，農產價格的穩定等均為提高農業收益，促進農業投資不可或缺的措施。至於實施農業保險，特別是作物保險，可以避免農家因受災害而無力償債，而有利於農業資金之融通。

註 1. 產品盤存出售後即成為現金收入，故在計算資金供給時亦應予以考慮。

註 2. 參看李登輝“臺灣農民所得及資金需求分析”一文。

註 3. 統一農貸是農復會為了改善臺灣農貸制度，協助農會信用部健全其財務基礎，改進貸款手續與方法，增加貸放長期低利農業資金，並協助借款人有效利用借款，而於民國五十年由美援相對基金項下籌措三億元農貸基金，開始與鄉鎮農會信用部合辦的一種計劃貸款。

註 4. 臺灣大部份森林屬於公有，私有林所佔比率較小，公有林由政府投資經營，此亦為林業貸款佔林業毛生產值較低之原因。

註 5. 各農貸機構提供農貸之比率係根據臺灣土地金融季刊第七卷第一期 p 154—p 155 資料。

註 6. 根據中國農民銀行臺灣農業金融集訊資料計算。

註 7. 五十九年農家每戶借款金額係該年八月下旬之借款餘額，而非全年實際借款金額。

註 8. 關於農業收益率及農家所得偏低情形可參看王友釗“當前臺灣農業發展”一文。

註 9. 詳看李登輝，臺灣農民所得及資金需求分析 p 13—p 18。

參 考 文 獻

1. 李登輝，臺灣農民所得及資金需求分析（油印），民國五十九年十一月
2. 王友釗，“當前臺灣農業發展之問題”，臺灣土地金融季刊第八卷第一期，民國六十年三月
3. 廖士毅，“臺灣農家資金供需變動之分析”，臺灣土地金融季刊第七卷第二期，民國五十九年六月
4. 農復會農業信用組，農家負債調查報告，民國五十九年十一月
5. 楊瀨，“農業資金問題及農業金融政策”，臺灣土地金融季刊第六卷第二期，民國五十八年六月
6. 楊瀨，“論建立農業金融制度之途徑”，臺灣土地金融季刊第六卷第三期，民國五十八年九月
7. 楊瀨，“臺灣之農業與農業金融”，臺灣土地金融季刊第二卷第二期，民國五十四年六月
8. 何顯重，“改進臺灣農業信用制度芻議”，臺灣土地金融季刊第一卷第二期，民國五十三年十二月
9. 雷秉章，“臺灣農家資金供需問題之研究”，臺灣銀行季刊第十八卷第四期，民國五十六年十二月
10. 農林廳，臺灣農家資金供需情形研究，民國五十年十二月
11. E. L. Baum, H. G. Diesslin, E. O. Heady, Capital and Credit Needs In a Changing Agriculture, The Iowa State University Press, Ames, Iowa, 1961
12. Hsing-yiu Chen, Structure and Productivity of Capital in the Agriculture of Taiwan and Their Policy Implications, JCRR, 1968
13. W. G. Murray, A. G. Nelson, Agricultural Finance, August 1960

國立中興大學



National Chung Hsing University