

台灣農會信用部經營管理的 道德危險研究*

廖坤榮**

《摘要》

台灣農會是一多功能目標的組織，半世紀以來，農會與政府形成了一個獨特「夥伴關係」(partnership)，農會甚至代替政府執行許多農業政策，尤其信用部肩負著農業金融的角色，提供農業生產必要的資金。然而，近年來農會信用部「經營管理」出現了嚴重的「道德危機」問題。本文以「組織經濟學」(economics of organization)為基礎，試圖運用「代理人理論」中有關「資訊不對稱」(information asymmetry)、「隱藏性資訊」(hidden information)、「隱藏性行為」(hidden action)所引起之監督失靈，以及「機會主義」(opportunism)、「競租」(rent-seeking)理論建構(theoretical constructs)，探討農會信用部經營管理者的「道德危險」(moral hazard)問題。本文根據 Williamson 的交易成本經濟學「三層級圖」(three-level schema)，分析農會信用部經營管理者的道德危險行為與制度環境，及經營者個人理性自利行為的互動關係。其

投稿日期：93年5月25日；接受刊登日期：94年6月23日。

* 本文為92年度國科會專案補助研究計畫部分研究成果，研究題目：「台灣基層金融『治理』機制與經營管理困境研究」，(計畫編號：NSC 92-2414-H-194-008)。本文有些質性資料係源自本計畫所執行的深度訪談、三場座談會，以及過去三年來陸續執行有關「台灣農會研究」之調查研究(survey)相關資料。

** 中正大學政治學系副教授，E-mail: polkjl@ccu.edu.tw。

中「制度環境」因素即是農會法賦予農會的多功能目標、農會與政黨及政府關係等、農會所處地方政治生態等，這些制度環境因素影響基層金融監理效能，也成為長期以來政府未能落實基層金融監理的根本原因，並衍生成為信用部道德危險的制度誘因（institutional incentives）。

[關鍵詞]：代理理論、道德危險、資訊不對稱、隱藏性資訊、機會主義、競租

壹、前言

在台灣農村現代化的歷程中，農會曾立下汗馬功勞。半世紀以來，農會與政府形成了一個獨特的「夥伴關係」（partnership），農會甚至代替政府執行許多農業政策，許多發展中國家（developing countries）政府對台灣農會在農村發展所扮演的角色與功能非常嚮往，甚至派員前來台灣學習農會的組織運作，以及如何與政府合作共同推動農村現代化，所以台灣的農會確實有值得其他開發中國家學習的價值。然而，近年來台灣農會的社會形象欠佳，一般人均將農會與選舉聯想在一起，認為農會深陷地方派系政治之中，農會似乎已政治性格化。從一九九五年七月，彰化第四信用合爆發擠兌風潮以降，近十年來，有超過 40 家基層金融機構陸續爆發擠兌事件，其中以農會信用部佔最多數，使農會的社會形象更形惡化。

二〇〇一年「金融改革年」，政府針對 36 家問題信用部進行強制性整頓，財政部復指示十家公營行庫於二〇〇一年九月全面接管，並運用「金融重建金」（RTC）挹注七百七十二億一千萬元，二〇〇二年又處理 7 家農會信用部，再度挹注九十三億八千九百萬元。¹ 惟當這十家行庫實際進駐接管後，發現多家農會信用

¹ 基層金融的逾期放款比率從一九九五年的 4.02% 揚升至二〇〇三年的 14.37%，增加了 3.01 倍。二〇〇二年六月，「金融六法」通過，九月政府同步接管 36 家調整後淨值呈負數，並已無能力償還存款人之農會信用部，財政部依據「金融機構合併法」第十三條及「金融重建基金設置及管理條例」第五條規定，將該 36 家農漁會信用部之資產負債及其營業由十家銀行概括承受。「金融機構合併法」主要根據三要件合併農會：（一）調整後淨值超過負數，（二）無法清償債務，（三）經營不善。RTC 政府透過 RTC 賠負金額資料，引自中央存款保險公司網站公布資料，網址：www.cdic.gov.tw。

部的逾放比率早已超過 90%，² 因此農會信用部經營的弊端不言可喻。如表一所示，全台灣地區 253 家農會信用部中，逾放比超過 50% 的計有高雄縣大社鄉農會信用部等 6 家；超過 40% 的計有高雄縣路竹鄉農會信用部等 14 家；而逾放比維持在 10% 以下者僅有 86 家（佔 34%）。其中農漁會信用部的逾放金額高達 1270.6 億元，³ 顯示農會的經營管理問題愈趨嚴重，似乎同時面臨外環境挑戰與內在人謀不臧的問題，政府甚至於面臨農會存廢的政策抉擇。

此外，從一九九五年始，基層金融犯罪連連，如表二資料所示，金融機構經營管理人員違法貸放，並遭受司法機關審判在案的共有 114 人，其中農會總幹事 16 人，信用部主任 8 人，其他相關涉案人員共 90 人。而遭司法機關起訴在案共有 131 人，其中總幹事 35 人，信用部主任 7 人，其他相關人士 89 人。⁴ 近年來金融機構經涉及超貸、冒貸人員中，農會幾乎獨佔鰲頭，由此可見農會信用部的經營積弊與紀律問題極為嚴重，顯示我國基層金融機構「經營管理」出現了嚴重的「道德危險」的問題。

雖然，基層金融占我國總體資本市場的比例約 10%，其中農會信用部僅佔整體的 6.09%，⁵ 雖然農會信用部的資本存量佔整體金融體系比例不大，但是農會信用部的虧損如此嚴重，對國內農村經濟與政治的影響非常大。社會各界咸認為農會信用部逾放過高，有可能爆發基層金融危機，或嚴重到將動搖整體農村經濟與政治，因此，近年各界頻呼籲政府應大刀闊斧進行農會改革，將信用部自農會獨立出來，必要時甚至由政府負擔農會推廣費用，滿足正常的農業金融需求，真正讓「農業的歸農業、金融的歸金融」（引自作者農會深度訪談資料庫）。此外，也有部份倡議者主張信用部應設「總經理」，將其權力與總幹事區隔開來（引自作者農會深度訪談資料庫）。由於農漁會信用部肩負農村金融的政策性任務，不能與一般商業銀行相提並論，然其偏高的逾放比、虧損、超貸、冒貸等，甚至經營者自行營淘空的現象，已經危害到整體金融體系的穩定。到底台灣的基層金融哪裡出了問題？是經營管理的問題？還是制度本身的問題？抑或「人謀不臧」？或是制度與經營管理

² 以松山區農會信用部為例，該信用部於承受基日（2001 年 8 月 31 日）的帳面資產為 23.5 億元，帳面負債為 37.8 億元，資產減負債後的帳面淨值為負 14.3 億元，其逾放比為 92%（資料引自財政部金融局網站公布資料）。

³ 引自金融局網站公佈資料（上網日期：2003 年 12 月 23 日）。

⁴ 資料引自財政部金融局網站公布（上網日期：2004 年 3 月 6 日）。

⁵ 資料引自財政部金融局網站公布（上網日期：2004 年 3 月 6 日）。

表一：逾放比超過 40% 的農會信用部

金額單位：台幣百萬元（%）

民國九十二年十月底

金融機構	存款總額	放款總額	逾放金額	逾放比率
				(%)
高雄縣大社鄉農會信用部	3,249	2,143	1,438	67.11
彰化縣員林鎮農會信用部	4,179	2,599	1,544	59.41
高雄縣湖內鄉農會信用部	2,718	1,716	984	57.38
台北縣林口鄉農會信用部	4,848	1,219	672	55.13
高雄縣大寮鄉農會信用部	9,182	4,788	2,637	55.08
台南縣西港鄉農會信用部	3,177	1,447	744	51.45
高雄縣路竹鄉農會信用部	4,875	2,168	1,070	49.36
台南縣麻豆鎮農會信用部	5,587	3,566	1,753	49.17
高雄縣永安鄉農會信用部	2,133	786	379	48.16
嘉義縣大埔鄉農會信用部	500	308	146	47.49
屏東縣新埤鄉農會信用部	438	239	113	47.07
台南縣鹽水鎮農會信用部	2,588	1,668	738	44.24
台南縣六甲鄉農會信用部	4,989	3,391	1,489	43.92
高雄縣仁武鄉農會信用部	3,971	1,678	731	43.55
台南縣新營市農會信用部	4,847	2,517	1,095	43.52
台南市農會信用部	14,694	8,727	3,767	43.16
屏東縣崁頂鄉農會信用部	1,533	638	267	41.78
高雄縣鳳山市農會信用部	18,468	9,654	4,019	41.63
高雄縣旗山鎮農會信用部	3,839	1,793	720	40.16
高雄縣茄萣鄉農會信用部	3,549	1,440	578	40.16

資料來源：整理自財政部金融局網站公佈。

者共同的問題？這都是值得探究的問題。

本文以「代理人理論」(agency theory)為基礎，從「資訊不對稱」(information asymmetry)、「隱藏性資訊」(hidden information)、「隱藏性行為」(hidden action)所引起之監督失靈，及組織經濟學理論所討論的「機會主義」(opportunism)、「競租」(rent-seeking)行為，探討農會信用部經營管理者的「道德危險」(moral hazard)現象，本文集中討論三個命題：(一) 監理機關

(政府)何以無法有效監理農會信用部?金融檢查何以無法落實,因而助長農會經營管理者道德危險的發生?(二)農民作為農會組織的會員,也是理想制度設計中最高監督者,為何農民會員無法發揮監督農會,並有效看守屬會員本身的權利?(三)掌控「權力」的總幹事與行使「監督權」的理事會與監事間,本有「制衡」與「監督」的權力關係,何以這種普遍性「制衡機制」會在農會組織運作中失靈,而導致總幹事放款決策的道德危險?

表二：金融機構違法貸放案件司法判決書統計資料

縣市	金融機構別	總幹事	信用部主任	其他	人數合計
台灣省	農(漁)會信用部	1	0	5	6
	信用合作社	0	0	0	0
台北市	農(漁)會信用部	2	0	0	2
	信用合作社	0	0	0	0
桃園縣	農(漁)會信用部	1	1	3	5
	信用合作社	0	0	0	0
新竹縣	農(漁)會信用部	1	0	1	2
	信用合作社	0	0	0	0
台中縣	農(漁)會信用部	1	0	8	9
	信用合作社	0	0	0	0
台中市	農(漁)會信用部	0	0	0	0
	信用合作社	0	0	5	5
彰化縣	農(漁)會信用部	2	3	5	10
	信用合作社	0	0	11	11
台南縣	農(漁)會信用部	2	1	18	21
	信用合作社	0	0	0	0
屏東縣	農(漁)會信用部	5	2	19	26
	信用合作社	0	0	1	1
金門縣	農(漁)會信用部	1	1	14	16
	信用合作社	0	0	0	0
人數合計		16	8	90	114

資料來源：作者整理自財政部金融局網站公佈。

貳、「道德危險理論」探討⁶

一九七〇年代始，保險學、經濟學等文獻開始注意理性個人在市場經濟中的道德危險問題，而「道德危險」行為的發生可說是組織治理的一項交易成本（Shavell, 1979: 541; Williamson, 1985: 92）。Kenneth Arrow（1986）指出，道德危險也是「資訊分佈不平均」導致資訊隱藏的結果。有關「道德危險」研究運用最具體者應屬保險學者，根據保險學者所論，⁷ 被保人比較瞭解意外或是災害預防的程度，但是保險公司就不一定能充分瞭解這些資訊與有效監督，這是保險市場中普遍的現象。由於保險公司缺乏監督被保險人的能力與資訊，於是道德危險產生。所以就保險理論而言，所謂「道德危險」就是風險在正常保險契約下被保障的一種資源錯置，因此，道德危險正是來自正常契約無法達成有效的資源分派的交易成本。

在組織管理中，道德危險行為發生在監督不完全，而監督不完全經常是因為資訊不對稱，或是有藏性資訊與行動使然。在政府管制政策中，道德危險是來自政府管制失靈的結果。無論是公共部門、企業部門或是非營利組織的組織運作，都涉及權力授予（delegation of power），也就是擁有權力的人委託他人代理執行某些任務、功能，代理人依照委託人的目標付諸行動完成所託（陳敦源、徐仁輝，1999），權力授予關係是組織「治理」活動無法避免的現象（Williamson, 1975; 陳敦源，2000：102; Waterman and Meier 2002: 138-139）。「代理人理論」通常也稱「委託人—代理人理論」，是建立在兩個基本概念之上，一是社會「分工」（division of labor），另一是「契約」（contract）關係。就組織而言，上層的決策者委託下層的執行者執行組織功能，決策者與執行者形成一種「分工」關係，也形成一種「委託代理關係」（陳敦源，2000：107; Arrow, 1986; Perrow, 1986; Waterman and Meier, 2002: 141）。

西方社會一般經濟組織運作中，所有權與經營權是分立的，而且企業所有者與經營者的目標也不同，根據「代理人理論」，理性的所有者（即委託人）首要目標

⁶ 有關「道德危險」的翻譯有許多種，有文獻譯為「道德風險」或「道德危機」，本文譯為「道德危險」乃取一般保險學教科書之譯法，然許多有關金融領域的文獻多譯為「道德危機」。

⁷ 參閱經濟學與保險學主流文獻有關「道德危險」的討論，例如 B. Holmstrom (1979: 74-75); S. Shavell (1979: 541-542); Stiglitz (1991: 179-181)。

就是要求企業經營者（即代理人）達成其預定之企業經營目標，亦即達成經營利潤極大化。理性的經營者（即代理人）常試圖獲取自己最大利益（薪資、獎金、福利等），結果可能使當事人利益受損（盈餘減少或風險增加），委託人與代理人所形成的契約關係，在有限理性（bounded rationality）的制度環境下（Simon, 1957），這個契約通常是一種「不完全契約」（incomplete contracting）（Williamson, 1996: 56），代理人也會利用不完全契約所留下的「不確定性」（uncertainty），進行機會主義（opportunism）（或譯為投機主義）性行動，⁸ 亦為成為代理人的「道德危險」。當前金融機構之經營管理的問題與政府、經營管理者（包括董事會所選出的董事長與董事長所聘請的專業經理人）、存款戶間形成「多重代理」（multiple agency）關係及其所衍生的資訊不對，造成管制職能失敗，與監督無法發揮效力的「治理失靈」（governance failure）現象，有著密切關係。

從新制度經濟學理論而言，政府、金融機構以及存款戶之間分別代表三種層次的行為者，三者形成一種委託人/代理人的關係。金融機構接受政府委託，對社會大眾資本市場進行監理，並創造有利於企業乃至於國家整體經濟的「資本財」（capital good）。事實上，金融產業本質上隱藏著系統性風險，對於整體社會、經濟有重大影響，各國政府對金融機構負有管制與監理角色。政府管制政策及對金融機構的監理功能即為防止金融機構的道德危機，然而，政府管制機關也面臨Williamson（1985, 1996）所論之資訊不對稱、機會主義、不確定性等有限理性現象，使得政府的各項管制政策經常失靈。南韓、日本與台灣近年來所發生的各種金融監理的問題與「資訊揭露」不足有密切關係，當前許多經營不善的金融機構及多起金融弊案發生，可以找到學理分析的基礎，政府進行金融改革也應重視因代理問題所引起的「資訊不對稱」的問題。

一般而言「巴雷多最適風險分攤」（Pareto-optimal risk sharing）是不存在的，由於有限理性與資訊不完全（incomplete information），市場中的交易者不可能有完美的誘因制度，組織中的委託與授權關係，也不太可能建立一完美的契約與監督機制，也無從由訂立的契約中完全加以規範，因而道德危險行為即是從契約不完全

⁸ 根據 Williamson (1985: 47)在 *The Economic Institutions of Capitalism* 一書中所論，“By opportunism, I mean self-interest seeking with guile. This includes but is scarcely limited to more blatant forms, such as lying, stealing, and cheating.....More generally, opportunism refers to the incomplete or distorted disclosure of information, especially to calculated efforts to mislead, distort, disguise, obfuscate, or otherwise confuse.....”. Williamson 所論述的「機會主義」就是組織中理性的行動者「逐利」行為。

與監督「不完全」的「有限理性」(bounded rationality)⁹ 行為中反應。事實上，「道德危險」不僅僅運用在保險市場上，也可以運用到任何有關風險擴張(risk spreading)的現象，包括經濟市場中的僱傭關係、企業管理等(Coase, 1994; Dixit, 1997)，以及非經濟市場中的官僚體系之管理，及行政與立法間的監督關係。此外，除「資訊不對稱」的現象外，道德危險也是一種隱藏行動的特徵，¹⁰ 而隱藏行動經常來自於隱藏資訊的現象。在市場經濟中、經濟組織之間，或是經濟組織內部，個人或是經營管理者因缺乏足夠的能力、資訊、誘因等，以致無從對代理人進行有效的監督，於是道德風險便升起。¹¹ 例如：金融機構參加存款保險之後，該要保機構便易於從事較高風險的放款及投資，以獲取較高利益，但卻將風險轉移至存保公司，此即金融的道德危險與逆向選擇的現象。

另從新制度論觀點論之，道德危險係來自不確定性(uncertainty)中的分歧性誘因(inharmonious incentives)的結合(conjoining)(Williamson, 1996: 56)。Arrow(1969)指出，道德危險係風險與決策的混淆。Williamson將Herbert Simon的「有限理性」論(bounded rationality)與「機會主義」(opportunism)的兩個行為假定(behavioral assumptions)加以結合，Williamson(1985: 140; 1996: 325)所指的「機會主義」是理性的個人以奸詐手段，利用制度監督上的盲點，或利用資訊不對稱現象去追逐個人的利益。¹² 由於組織中或組織間存在有限理性，於是委託

⁹ 1980年代以來，「新制度論」(Neo-Institutionalism)研究者多引用Herbert Simon「有限理性」論來解釋經濟組織交易成本問題，參見Williamson(1996)、Williamson and Masten(1999)。

¹⁰ 道德危險的問題與組織經濟學所探討的「委託代理人理論」有密切關係，就保險學而言，保險公司比較不瞭解要保人的狀況，也不能有效監督要保人的行動。相反的，要保人較具充分的資訊、能力及誘因，以便去扭轉或是避開一些受到保險公司保障的，且經常是不可察覺的情況，因此在雙方存在「資訊不對稱」的情況下，要保人就可能有道德危險。

¹¹ 對於這些問題的彌補之道便是運用資源或是設備對行為進行監督，以及將這些可能之資訊寫入契約中。然而，由於完全監督不太可能，無論是授權或是委託，或是市場交易，雙方經常要透過強制性契約規範，並處罰無法履行契約的行為者，如此方能減少道德危險發生的機率。在現實世界裡，組織間或是組織內部的委託與授權制度中，都有「不完全性」(incompleteness)，因此無論是委託者(principal)或是代理人(agent)必須在風險與誘因中權衡。參見Coase(1994)、Williamson and Masten(1999)、North(1990)、Dixit(1997)。

¹² Herbert Simon所提出的有限理性其經濟行為者，可能是意向理性(intendedly rational)，但非實質理性，因為資訊與知識的有限性，其處理資訊(例如：接收、儲存、傳送與實

人與代理人間的所有契約都是不完全契約（incomplete contracting），代理人便有「機會主義」的動機去逐利。就金融機構而言，「機會主義」經常導致專業經理人追求高風險投資或放款，擴大授權，結果有可能造成金融機構授信品質逐漸低落，不良放款、呆帳、逾放比日漸飆高。雖然道德危險是制度與管理中監督不完全所引起的一種合乎經濟理性的行為反應，但其所造成的影響卻不容忽視。以醫療保險制度而言，其所造成的結果是醫療資源的浪費，從而造成社會福利的損失，此即醫療保險管制制度與規範下的「逆向選擇」；就金融監理機關而言，「管制失靈」（regulatory failure）與「監理姑息」（supervisory forbearance）都可能導致機構經營管理者的道德危險與逆向選擇，將有可能造成金融危機。一九九〇年代的日本、南韓，乃至於台灣的本土性金融危機，都與政府的金融「管制失靈」與「監理姑息」，終導致企業、金融機構經營管理者的「逆向選擇」與「道德危險」有密切關係，台灣農會信用部的道德危險現象也如出一轍。

參、農會組織與「道德危險」形成

台灣農會暨非市場中的經濟組織，亦非政府的官僚組織，其定位較為模糊，然農會信用部的經營管理也面臨「道德危險」的問題。信用部所呈現的道德危險模式可謂代表整體基層金融體系的「逆向選擇」問題，主要根源於兩個「制度上」的因素，一為農會與政府、執政黨所形成得「恩寵侍從」（patron-client）鐵三角關係，另一為農會政治性格化問題。前者使得農會成為政府之「政策代理者」，後者使農會組織脫離企業屬性，並衍生出「代理問題」（agency problem）。¹³ 當前農會信用部的超貸、冒貸案層出不窮，諸多經營者、監督者都涉入金融犯罪弊端，而遭起訴或判刑（如表二），這些道德危險行為，顯示了政府監理功能失靈與農會內部管理失靈的「雙失靈」現象。而政府監理之所以失靈，又與農會的定位、角色與功能有關。農會信用部「管理失靈」（managerial failure）的問題，係源自農會內部運作中的「權」與「能」監督機制失靈，也就是農會會員（即委託人）（principal），與農會經營管理者（即代理人）（agent）間資訊不對稱、隱藏性資

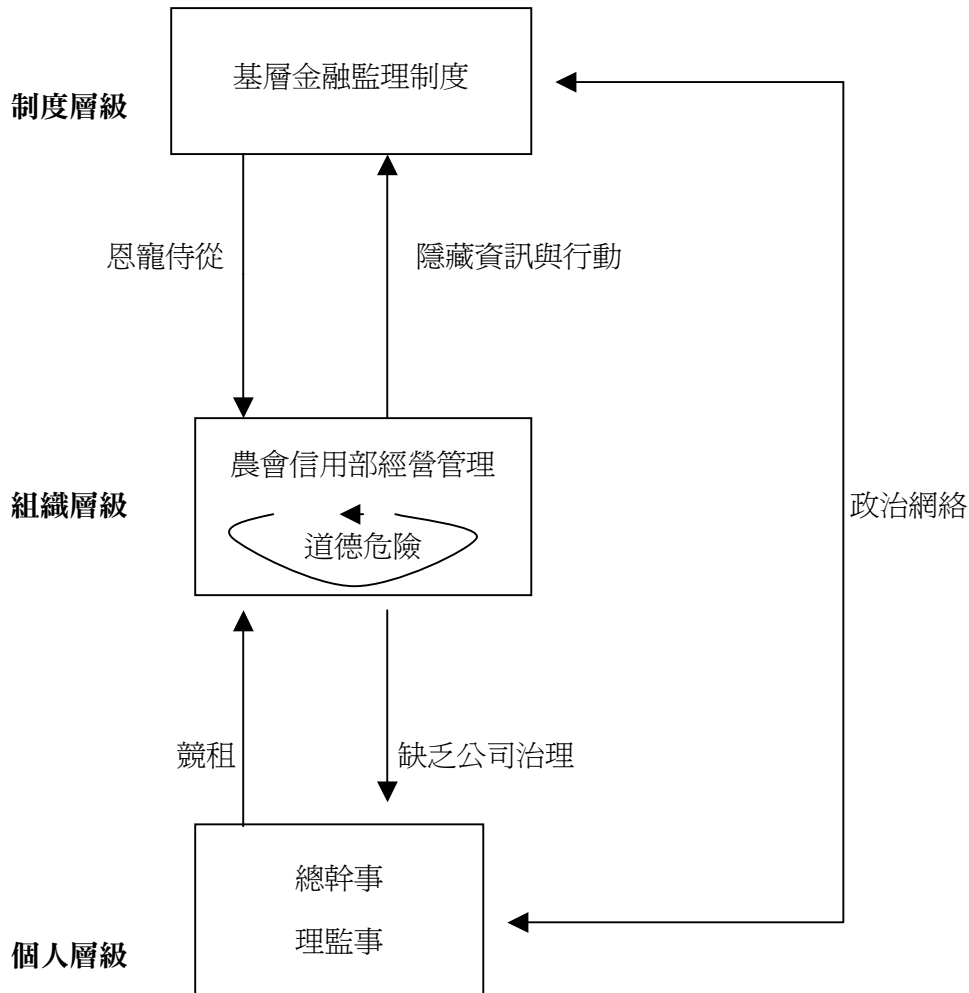
際運用等）、企畫與解決問題的能力是有其限制的（Simon, 1957: 198）。

¹³ 有關「代理問題」概念，參閱 Alchian and Demsetz（1972）、Moe（1984）、Wood（1989）、Waterman（1998）。

訊與隱藏性行動所造成的結果。

根據圖一，Williamson（1996: 222-223）的交易成本經濟學「三層級圖」（Three-Level Schema）所示，影響並決定經濟組織行為與效率的因素，係來自制度上三個層級的相互關係，上層級為制度環境（institutional environment），中層是組織治理（governance），而第三層級便是個人（individuals）。制度環境的轉換參數（shift parameters）會影響中層的組織治理，而個人的理性自利行為，如個人理性偏好、認知、決策模式等也同樣影響組織治理。就企業組織而言，政府的法規與產業政策改變，將影響企業投資意願，甚至影響其獲利情形，故為降低因政府管制制度變革所造成之成本變動，企業將調整投資組合與人力成本，俾有效調節成本。當然企業也有若干因應產業政策或租稅法規改變的策略，是故投資人或是經營者此種因租稅法規、資本市場變化所採取的因應行動，將可能影響企業組織治理。簡言之，組織治理的調整與變革，都與上層的制度環境與下層的個人利益極大化行為形成一互動模式。例如：二〇〇一年立法院通過「金融六法」，金融機構便興起併購、合併等組織調整的因應策略，金融控股公司出現也是金融六法制度變革的產物。

因此，Williamson 的交易成本經濟學所構築的「三層級圖」，為農會信用部長期以來的冒貸、超貸、經營虧損、掏空等弊端，提供一個理論性解釋與分析途徑。在農會信用部等基層金融機構，所謂的「制度環境」即基層金融監理制度、農會法、以及農會、政府與執政黨所形成的「恩庇侍從」鐵三角關係等制度性特徵，導致農業金融制度下的「逆向選擇」問題。長期以來，台灣農會的組織治理深受制度環境轉換參數的影響，以致於農會治理機制呈現「準行政性」，農會組織遂成為政府政策代理者。而根據上述 Williamson 的「三層級圖」，個人層次的理性自利行為，即涵蓋農會總幹事個人封閉獨斷的領導、決策行為，及農會理監事個人對農會組織的「競租」行為等，而這些個人層次的理性自利行為，及制度環境參數都將影響農會組織的組織治理，最後形成組織的「道德危險」。



圖一：農會經營者道德危險三層級圖

資料來源：修改自 Williamson 交易成本經濟學「三層級圖」（Williamson, 1996: 222-223, 326）。

一、基層金融監理失靈

基層金融主要涵蓋信用合作社與農漁會信用部等，其中農會信用部的存放款比例佔基層金融市場之 6.09%，然因曾在台灣農村現代化歷程中立下汗馬功勞，因此對基層金融發展佔重要地位。農會信用部現行的法律依據係農會法，農會法的主管機關為行政院農委會，惟關於信用部業務則另由目的事業主管機關財政部與農委會訂立多重辦法加以監理。自「農業金融法」通過後，二〇〇四年一月三十日起，信用

部主管機關改為農委會，過去長期的管理多元化，¹⁴ 導致缺乏專一權責主管機關負責協助與輔導，因此基層金融監理制度，過去主要是由地方政府擔任監理任務，並會同合作金庫進行金融檢查。一九九五年彰化四信事件後，合作金庫退出，金融檢查方由中央銀行委託中央存款保險公司執行。然而，由於農會組織的定位與其長期以來扮演著政府的農村發展政策代理者（policy agent），農會與政府已形成政策的「夥伴關係」（partnership），政府對農會有所依賴，因而弱化了信用部的監理職能。

（一）農會成為政策代理者

事實上，農會信用部經營管理者的道德危險行為，與政府基層金融監理失靈有密切的關係，基層金融監理機制未能落實，又與農會組織的定位及長期扮演政府農業政策代理者的角色密不可分。由發展歷程而論，台灣農會組織係承襲日據時期的「產業組合」，至今已有百年歷史，台灣光復之初，仍因襲日據時期「農業會」名稱，至一九四六年改稱「農會」。一九四九年二月，由農復會建議台灣省政府，將當時的農會與合作社合併，改組為農會（郭敏學，1977；胡盛光，1992）。依農會法第一條：「農會以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟」為宗旨。為了達成其組織創設之多功能目標，農會下設「信用事業部」、「推廣事業部」、「家畜保險事業部」、「運銷事業部」等部門，使農會同時具有經濟性、服務性、教育性、政治性、與行政性等多元功能目標，形成一多目標多功能的綜合性組織，並扮演協助政府推動農村發展與現代化的角色。

顯然，台灣農會組織之發展，與政府農村發展的政策目標具密切的關係。雖然農會之組織性質為一農民團體的組織，然而，就角色、功能與內部運作而言，台灣農會並非純由農民組成的團體，此與一般職業團體，如：工會、工商總會等有所不同，也與日本、南韓之農業協同組合各異。戰後播遷來台的國民黨政府接收日本在台建立的農會組織，農會即被政府定位為協助執行農業政策，與推動農村現代化之農民團體，因而便呈現三種特性，（1）組織性行政區域化，即各級農會以行政區域為組織區域，網羅區域內農民組織而成；（2）事業綜合經營化，其功能目標在於辦理供應、運銷、信用、保險、推廣等事業，以促進農村發展；（3）具行政輔

¹⁴ 二〇〇三年七月，農業金融法通過後，信用部始全然歸農委會管理。

佐機能，各級農會對應四級行政機關，以達成輔導功能（嚴建賢，1997：11-12）。

依據「農會法」第四十條規定，農會各類事業之盈餘，除提撥各該事業公積外，餘應撥充為農會總盈餘，而總盈餘中必須撥付至少 62% 用於農業推廣業務、訓練、文化、福利等，顯然農會如同政府機關，提供許多農村發與現代化的公共財（public goods）。農會雖為一農民組織，但是農會卻扮演一「準行政」（quasi-administrative agency）的角色，半世紀以來農會代替政府執行許多農業政策，因此，成為政府政策的代理者（policy agent）。實際上，基層政府（特別是鄉鎮公所）並沒有充分的農業政策執行人員，長期以來，基層的農業政策都委由農會執行，例如：肥料配售、雜糧收購、共同運銷、產銷班輔導等，然而最為重要的功能是擔當農業金融角色。顯然，當政府與農會，以及農會與農民所形成的「特殊」多功能關係，已逐漸發展成為一「政治性」關係。因此從歷史結構論觀之，農會與政府，乃至於農會與執政黨逐漸發展成為一個「恩寵侍從」（patron-client）的鐵三角關係。就公共政策言，長期以來政府一直委託農會執行許多農業相關政策，農會幾已成為政府的「政策代理者」（policy agent）。顯然，農會與政府間的特殊「夥伴關係」係建立在政治上的「恩寵侍從」與政策上的「代理者」要素上，導致政府的「監理姑息」或「管制不彰」，成為農會經營管理者「逆向選擇」與「道德危險」之根源。

表三資料顯示，政府委託農會辦理許多業務，包含代管物資、代購物資、代銷物資承碾稻穀等等，可見農會扮演政府的「政策代理者」已有近半世紀之歷史。由本文舉出之一九九一年至二〇〇一年資料觀之，農會每年代政府經收稻穀平均達 715,750 公噸，經銷肥料平均達 1,740,071 公噸，承碾稻穀平均達 1,139,211 公噸（含稻穀碾糙米與糙米碾白米）。另外，農會也提供會員多項「共同利用業務」，包含農業倉庫、會員農產品加工，從一九九一年至二〇〇一年，共同利用業務平均產值達台幣三億一千萬元以上，這些委託事業都是政府整合、運用農會組織與設備，為農民提供的生產性服務。

除經濟性功能，農會也在政府的輔導與協助下，透過推廣教育的手段，代替政府執行農業技術推廣，與推動農村的現代化。依據農會法第四十條規定，農會須在總盈餘中，提撥農業推廣、訓練及文化、福利事業等經費，且不得少於總盈餘之 62%，這些資源都成為農會的農村教育投入，包括：農業生產技術教育、農村生活教育、農村社會服務、農事推廣教育、四健推廣教育、家政推廣教育等，範圍廣及

農家生活改善、農村環境改善、農民福利救助、農村文化、資源保育等活動。由於農會組織龐大，關係網絡綿密，因此農會接受政府委託，辦理這些技術推廣活動之績效遠比官僚組織高。

另外，農會可謂政府執行農村教育政策的代理者，其具體方案含括「生產技術教育」與「生活教育」二類，前者直接提升農村生產，後者係促成農村現代化的重要資源。此外，有關農業生產技術教育方面，表四資料顯示，從一九九一年至二〇〇一年為止，平均每年有將近有 18,082 個產銷班，班員平均人數平均達 341,246 人，示範農家平均達 92,812 家，農事推廣費用高達八億三千萬元以上。而農村生活教育方面，四健會每年平均有 6,921 作業組，平均會員數約 124,267。而四健會活動義務指導員，每年平均達 8,235 人，其推廣活動平均支出高達二億一千萬元以上。

農會也代替政府執行各種社會政策，在家政推廣班服務方面，表四、五資料顯示，一九九一年至二〇〇一年，農會為農家提供農事與四健會推廣的社會性服務，前者以產銷班的政策成效最為卓著，而四健會之功能在於推動農村現代化，這些都是政府動員農會組織所執行的政策成果。半世紀以來，農會結合政府補助款及自營盈餘，績效卓著；顯然，從政策功能而言，農會代替政府執行許多農村教育政策，幾成爲一個「準行政機關」，因此農民日漸依賴農會所提供的各項教育技術與資源，經年累月，其主要任務幾乎是在執行政府所推動各項農村現代化政策。

表三：政府委託農會業務

數量：公噸金額：台幣千元

西元 / 年	代管物資		代購物資		代銷物資	承碾稻穀		政府委託 事業手續 費總收入	碾餘米 (糙米)公噸
	經收稻穀 (公噸)	經銷肥料 (公噸)	稻穀 (公噸)	雜糧 (公噸)	食鹽 (公噸)	稻穀碾 糙米	糙米碾 白米		
1991	483,580	1,411,350	146,711	212,205	134,971	562,520	132,503	828,350	22,442
1992	511,430	1,387,500	159,296	101,834	130,986	388,255	122,059	775,973	52,217
1993	371,864	793,303	99,462	115,486	103,284	317,587	69,595	1,943,665	29,401
1994	4,013,283	9,106,361	204,469	387,033	5,939,235	897,094	504,669	735,548	42,071
1995	370,423	973,455	92,990	107,300	100,820	1,214,544	449,655	3,199,734	27,835
1996	254,712	1,171,431	51,288	178,294	113,070	590,825	356,615	687,917	17,267
1997	342,721	950,049	88,946	102,763	89,840	448,404	173,983	756,585	41,307
1998	406,948	1,146,545	71,432	207,718	82,647	251,517	3,622,209	964,739	92,293
1999	305,207	914,028	113,597	199,815	61,750	296,367	79,774	1,402,387	64,971
2000	420,665	792,102	84,340	125,689	100,048	1,427,881	293,001	751,028	51,194
2001	392,413	494,654	65,540	101,908	59,018	236,045	96,213	590,249	25,045
平均	715,750	1,740,071	107,097	167,277	628,697	602,822	536,389	1,148,743	42,368

資料來源：台灣省農會（2003），台灣區各級農會年報。

表四：農會推廣教育（一）

金額：台幣千元

西元 /年	農事推廣					四健推廣				
	舉辦 村里數	產銷班		示範 農家數	事業費	舉辦 村里數	四健會		義務指 導員數	事業費
		班 數	班員人數				作業組數	會員數		
1991	6,303	25,645	428,458	12,061	679,648	206,122	7,761	136,708	7,505	108,403
1992	6,300	23,620	467,753	834,837	739,085	5,583	7,383	125,060	7,644	113,495
1993	4,878	14,974	267,921	9,760	756,519	4,321	4,594	79,926	4,928	118,813
1994	4,876	13,597	263,821	23,965	834,886	4,754	4,370	84,488	5,076	128,330
1995	6,047	16,130	291,414	11,234	939,542	5,181	6,170	108,529	7,634	142,255
1996	12,346	19,817	373,865	19,344	1022,951	5,181	10,789	178,872	11,537	148,604
1997	12,733	22,453	424,882	20,995	1173,313	5,562	11,086	179,691	11,236	582,306
1998	6,869	15,275	301,757	30,920	906,403	5,652	5,676	110,515	7,090	758,081
1999	6,586	14,487	296,092	18,264	834,350	5,735	5,283	97,604	7,887	112,784
2000	6,373	9,855	202,023	16,693	735,302	5,733	4,437	92,127	8,159	109,180
2001	7,057	23,047	435,720	22,860	599,705	6,533	8,578	173,413	11,886	77,182
平均	7,306	18,082	341,246	92,812	838,337	23,164	6,921	124,267	8,235	218,130

資料來源：台灣省農會（2003），台灣區各級農會年報。

表五：農會推廣教育（二）

西元 /年	家政推廣				經費支出合計		
	舉辦 村里數	改進班		義務指 導員數	事業費	推廣部門 用人費合計	推廣部門 事業合作
		班數	班員人數				
1991	5,653	12,199	206,025	11,702	132,584	654,599	903,666
1992	6,041	482,829	205,619	11,685	164,990	765,295	995,899
1993	4,648	7,291	135,479	7,171	168,486	969,708	1,039,657
1994	4,796	6,976	135,532	7,593	189,921	1,162,834	1,257,662
1995	5,812	10,629	196,326	11,937	209,904	1,231,304	1,325,020
1996	5,516	18,045	333,427	19,645	228,597	1,238,415	1,408,886
1997	6,853	155,281	236,064	22,546	215,505	1,115,523	1,377,584
1998	6,812	10,162	217,927	11,669	215,745	1,187,088	1,216,443
1999	6,942	9,113	205,938	9,699	163,993	1,015,269	1,121,383
2000	6,869	8,439	192,815	10,104	181,859	986,748	1,026,348
2001	6,784	15,607	350,150	21,406	127,647	908,062	804,634
平均	6,066	66,961	219,573	13,196	181,748	1,021,350	1,134,289

資料來源：台灣省農會（2003），台灣區各級農會年報。

綜合表三、表四、表五資料顯示，長期以來，農會實質上代替政府執行農業金融、農業推廣教育、農村社會與文化政策等，農會可以說是農村現代化的執行機構，也成爲一多功能的複合體，除了服務農民，也扮演政府政策的代理者，同時必須經營企業方能永續發展。事實上，這種獨特的組織型態所呈現的多功能目標，是爲適應以及協助台灣小農體制而形成。小農體制需要組成具合作性質的農民團體，並在政府的財政補助與政治保護下，農會方才能成長茁壯。然而，政府保護並補助農會，固然能使農會發展茁壯，然卻使農會組織官僚化，組織運作政治性格化，其組織領導與決策風格封閉獨斷，經營管理缺乏企業屬性，監督機制不彰，內部公司治理不存，當然助長了經營管理者的道德危險。

更由於農會已成爲政府的政策代理者，因此，長久以來農會非常依賴政府，而行政機關亦需一個成長與能力兼具的農會，以便執行政府農業政策方案。所以，農會、農民與政府便形成的一個相互依賴性「政策網絡」，而政府與農會經百年來的合作便發展成爲一典型之公／私部門「夥伴關係」（partnership）。政府一方面必須大力扶持農會組織成長、保護農會，使農會成長茁壯，以便協助政府執行農業政策方案，另一方面，執政黨組織必須運用拉攏農會與執政黨的關係，以擴大並穩定農村對執政當局的政治支持，長期的相互依存下，政府與農會的「恩寵侍從」關係於焉形成。當「政策夥伴」加上「政治恩寵」的結構一旦形成，基層金融犯罪的司法正義便不易伸張，司法機關在政治介入下，對過去涉及超貸、冒貸的經營者，必然陷於「偵辦不見起訴，起訴不見判決，判決不見定讞」的司法不彰過程。¹⁵ 另外，基於政治目的，執政黨必須培養農會經營管理者成爲支持執政黨的地方政治菁英，終於逐漸強化了農會政治性格化，導致金融檢查流於形式，地方主管機關都未能落實監理，道德危險必然升高。

（二）農會政治性格化

農會係一多功能多目標的農民團體組織，與一般西方社會的工會（trade union）或利益團體不同，然其龐大的會員與綿密的網絡關係與地方民主過程或地政治有密切的互動關係，自成一地方政治動員系統，導致其組織的政治性格強化。

¹⁵ 二〇〇二年起，爲加強遏阻金融犯罪，財政部提出五項具體政策方案，包括：（一）要求法院對於金融犯罪成立專業法庭，速審速決，（二）提高金融犯罪刑罰，（三）人頭帳戶的不法得利應與追索，並課以刑責，（四）對重大金融弊案當事人限制出境及移轉財產，（五）成立金融犯罪查緝小組，加強防範金融犯罪。

一九五〇年農復會委請美國康乃爾大學安德生（Dr. Anderson）教授來台協助政府進行農會改革，安德生在制度設計時，嚴拒農會組織涉入政治，然而在實際運作上，執政當局一反安德生禁止農會介入選舉的建議，不但未嚴格防止農會涉入政治，反而將農會納入其政治動員體系。

至二〇〇三年為止，台灣地區共有 304 家農會，其中台灣省有 290 家，擁有會員 1,918,173 人，正式會員有 1,029,162 人，占會員總數之 54%，贊助會員有 867,079 人，占會員總數之 46%（台灣省農會，2003），這個全國最大的人民團體提供了 21,622 個工作機會，平均每一農會提供 71 個就業機會。從人與組織的觀點，農會是最大的人民團體之一，並形成一綿密的組織網絡。農會以「戶」為單位，早期幾乎所有的農戶皆成了當然會員，後來增加贊助會員，農會憑藉著農村社會的人際暨社會網絡，能凝聚並動員龐大選票，尤其是執政的國民黨團組織，為鞏固地方政治基盤，逐漸運用農會，俾有效動員體系，農會不但是農業政策的執行者，也成為選舉的基層組織。因此，在執政黨的籠絡與動員下，農會與地方政治發生密切關係。雖安德生顧問有意在制度設計上盡量予以避免，然而，他卻忽略了農會多功能複合體的特質，將導致高度的「政治性」之必然性。事實上，當前許多弊端，包括：地方派系介入、經營者獨攬大權，還有理事功能不彰、信用部違法冒貸或超貸等、經營者自行掏空信用部、授信戶發生大額逾期放款等林林總總的問題，都導因於農會的「政治性格化」。

農會政治性格化的具體展現可以從農會核心經營管理者，諸如：總幹事、理事、監事等人與政黨的關係觀之，尤其總幹事的選舉過程，充分顯現農會與執政黨的「恩寵—侍從」關係，總幹事的遴選操控在執政黨（二〇〇〇年以前是國民黨長期執政）手中，顯示農會組織受上級黨政機關牽制，一般只要能配合政黨運作，總幹事的考績多數為優等，而績優總幹事也多半能順利獲得連任（歷界連任率高達 80%），因此許多總幹事就曾連任數次，形成領導老化、保守之特徵。這種農會選舉過程，反映出執政的國民黨對農會組織之滲透與掌控。¹⁶ 由於現行總幹事之考核制度易被黨政機關所操縱，考核無從依其施政規劃及執行績效，而做有效與客觀之評判，況且黨政機關的遴選標準也從地方政治生態的邏輯考量，因而總幹事經常成為政治性的酬庸職務，獲得遴選者都為「政治」人物，而非農會經營「專家」。

¹⁶ 例如，以第十三、十四屆的鄉鎮農會總幹事之比例而言，國民黨籍分別佔 96.6%、92.3%（資料來源：2003 年度國科會補助專題研究案，調查研究資料所得）。

因此執政黨所遴選的總幹事並不能真正、有效地反映與匯集廣大農民的真正利益，其經營模式也非從農會永續發展著想，而是為執政黨的地方選舉、政權保衛，乃至於為總統選舉而服務，因此無法達成企業化的經營績效。

由於，農會經營管理人員與執政當局具密切的政治網絡關係，過去的國民黨，乃至於二〇〇〇年政黨輪替後的民進黨，以及未來二〇〇四年後的新執政者，必然習於利用農會組織體系做為政治動員（political mobilization）之重要機制，並逐漸衍生成選舉的「樁腳」，這種結合政策與政治的代理者，加速農會屬性的「政治化」，農會經營管理者的「政治性格」日愈凸顯，終使農會組織涉入地方政治競局。¹⁷ 當農會政治性格化後，形成封閉性的領導與決策模式，並逐漸淡化企業屬性，內部監督機制蕩然無存，農會的資源，已被獨斷的總幹事與其所掌握的理監事派系轉化成為其政治資本。¹⁸ 農會扮演著準行政機關的角色，在政治勢力滲透下，執政黨將農會組織納為的政治動員機制的一環，因此對農會組織之管理、輔導與監督等都與執政者的政治目標互為關連。當上級機關賦予農會政治任務時，對農會也給予許多保護措施，農會政治性格愈加凸顯，政府對基層金融之監理便趨於放縱，最後監理制度名存實亡。

二、經營管理者「競租」行為

此外，農會經營管理者也利用「恩寵侍從」的關係，¹⁹ 進行「競租」（rent-

¹⁷ 鄉鎮農會與地方政治選舉有密切關係，由於農會擁有廣大的會員，選舉時為政黨所垂涎，另外，農會信用部有龐大的資金，選舉時也被暗中挪用支持執政黨候選人。由於總幹事幾乎全是執政黨員，總幹事遴選制度也受到黨政干預與牽制，因此在「恩寵—侍從關係」的結構下，總幹事在選舉過程中幾乎無法置身度外，並經常要動員農會系統全力支持執政黨候選人。

¹⁸ 農會派系之爭表現在理事主席與總幹事之聘任上，派系政治人物看中農會擁有許多資源，這些資源包括各種有形與無形的項目。農會歷年來受到行政與法令的支持，掌控較其它社團組織更多的資源，有形的資源包括政府委託事業，特許經營金融業務等，無形資源包括各種稅捐減免。地方政治人物利用農會的資源，在公職選舉過程中創造有利優勢，甚至為求勝選而引進黑道，當黑道為地方派系抬轎有功之後，往往又反過來箝制派系。農會組織既有經濟利益（信用部金庫），也有政治動員資源（農民選票），當然是派系政治人物與黑道眼中的肥羊，難怪地方派系政治人物無不卯足全力要掌控農會。

¹⁹ 一九四九年，國民黨自大陸播遷來台，為鞏固國民黨所領導的政治權力，黨國（party-state）積極拉攏台灣本地鄉紳或地方菁英，做為政權鞏固之基礎，為有效發揮「統合」（corporate）的機制，黨國必需給予地方菁英經濟獨佔事業的經營特權，例如：農漁會組織、信用合作社、農田水利會、客運公司等，以換取他們對國民黨的政治忠貞，這種關

seeking) 的行為。例如：總幹事容易利用其職權之便，違法貸放，甚至進行高風險性之經濟投資，最後卻成為農會呆帳。如圖一所示，按 Williamson 的交易成本三層級圖，經濟組織的交易成本也受到個人層級的競租行為所影響。農會政治性格化與脫離企業化是一體兩面，也是互為因果。農會在台灣成立發展已有百年歷史，其農村現代化的政策執行代理者角色形成後，同時也介入了台灣地方政治，而地方政治網絡卻逐漸吞噬信用部的企業體質，致使監督、稽核、鑑價查估等機制喪失，最後助長經營者的道德危險。當前信用部所衍生的超貸、冒貸以及經營虧損的問題，除環境因素造成信用部呆帳攀升的經濟性因素外，基本上外都與其「政治性格」發展有關。農會組織屬性有著高度的政治色彩，自然影響農會經營者的理念與管理方法，農會經營管理者，主要是總幹事與理監事，皆須經過選舉產生，而地方選舉深受地方派系政治所左右，四年一次的總幹事選舉乃成為權力的競技場，²⁰ 但是擁有經營長才，有抱負的經營者，反因選舉制度，而無法進入經營管理職位，這種由於壟斷性組織文化所產生的「獨斷式領導與決策」，進而產生以「競租」(rent-seeking) 取代「專業」(professionalism) 的經營管理制度。

總幹事是農會權力核心與經營的掌舵者，總幹事的產生方式與過程影響農會組織結構與功能運作。²¹ 一九七四年農會法修訂，根據新法第二十五條：「農會置總幹一人，由理事會就中央主管機關遴選之合格人員中聘任之」。新的「總幹事遴聘制度」產生後，總幹事產生方式先由政府遴選，再由理事會聘任兩階段完成，目前，會員選出會員代表（根據「農會法施行細則」第三十三條規定，鄉鎮級農會會員代表名額，按農事小組有選舉權之會員人數在 50 人以下者選出 1 人，超過 50 人時，每滿 50 人加選 1 人，最高不得超過 45 人），再由代表推選 9 名理事、3 名監事，最後再由 9 名理事聘請總幹事，理事會所遴聘的總幹事，卻往往都是農會裡真正握有實質權力的人地方政治菁英。農會這一套選舉制度，從會員代表的產生、理監事的選舉到總幹事的遴聘，形式上是「由下而上」的直接選舉，但在實際運作

係被稱為是「恩寵--侍從關係」(patron-client relationship)。

²⁰ 總幹事經由選舉產生，經由選舉制度所產生的總幹事有兩種人，一種是對政治有興趣的總幹事，其對農會業務並不用心，熱中於地方政治，關心本身的政治利益，第二種總幹事屬比較關心農會業務的總幹事，也是較專業經營農會的領導人，其經營績效基本上較無問題。

²¹ 農會弊端不斷浮現，誠如前財政部長林振國所言：「機構本身沒有問題，有問題的是經營者」（工商時報，1995 年 5 月 12 日，第 16 版），此語道出農會組織與人的關係，人的因素決定農會經營優劣，特別是總幹事的角色更令人匪夷所思。

上，卻變成地方派系掌控農會，並且是「有上而下」的佈樁、買票等方式進行。一旦當選，只要總幹事能掌握 5 名理事席位，他便能掌握農會的一切經營管理權力。過去執政黨遴選總幹事，均與地方派系政治的考量密不可分，被政府遴選的總幹事候選人，只要能掌握 9 位理事中的 5 位便能當選，這 6 人便形成所謂的「在朝派」，並幾乎掌握整個農會的經營大權。事實上，除了總幹事，理事長也可能與總幹事進行利益交換，亦即形成「利益共犯結構」，成為信用部弊端的根源。

顯然，被理事會所聘任的總幹事並非因經營理念或專業能力受肯定，而是一種以地方政治運作、地方人脈為基礎的寡頭領導結果。總幹事經常運用人事權迫使所聘任的職員依其個人之經營好惡行事，信用部營運的弊端便是在此一組織結構上運作，例如：假如信用部主任不願配合總幹事的貸放款策略，很可能面臨降調職位的命運，²² 並導致徵信、估價作業、資產風險管理能力不足。由於總幹事的濫權，農會會計、稽核、查估等制度，幾被總幹事或其同派系理監事給「去勢」，再加上上級主管機關監理與金檢不落實，許多的授信案件乃由總幹事或理監事透過其關係人進行申貸，基層金融的道德危險即為此一制度的必然結果。顯然，農會組織中缺乏「公司治理」（corporate governance）機制，²³ 亦即缺乏對總幹事的監督與制衡，導致總幹事與理監事間行瀆一氣，經常成為「道德危險」的共犯。

農會本依「農會法」而運作，採權能區分的民主體制，會員代表大會為最高權力機關，理事依會員代表大會之決議策劃業務，並行使「權」之角色。總幹事由理事會聘任，秉承理事會決議執行「能」的職務。此一體制設計甚為理想，總幹事有「能」，理事會有「權」，總幹事向理事會與監事負責。但是，農會組織是典型的「寡頭領導」，原先農會組織「權」與「能」的權力制衡設計並未發揮，導致信用

²² 根據農會法第二十六條規定，農會職員之聘任由總幹事就農會統一考試合格人員中聘任之，並予以指揮、監督。為鞏固派系力量，總幹事的人事權經常成為派系政治的酬庸資源，農會因為總幹事任用職員太遷就理事們的請求與壓力，以致無法啓用有能者，甚至對於平庸的冗員也因理事們的政治請求而無法更換或革除，這也是農會組織的人力資源普遍不及一般銀行之根本原因。

²³ 「公司治理」（corporate governance），OECD 指出公司治理是泛指規範企業、其管理階層、董（監）會、股東與其他利害關係人（如勞工、債權人、客戶等）之間關係架構，並可透過這種機制釐定公司的營運目標，以及落實該等目標的達成與營運績效的監測。中華公司治理協會對公司治理 定義為：一種指導及管理並落實公司經營者責任的機制與過程，並兼顧其他利害關係人利益下，藉由加強公司績效，以保障股東權益。中文文獻探討「公司治理」的理論與實務，可參見伍忠賢（2003）、易明秋（2003）、葉銀華（2002）。

部的放款決策，經常是總幹事與理監事少數幾個人所決定，甚至是總幹事一人獨斷。由於缺乏有效的監督機制，總幹事的道德危險行為必然升高。

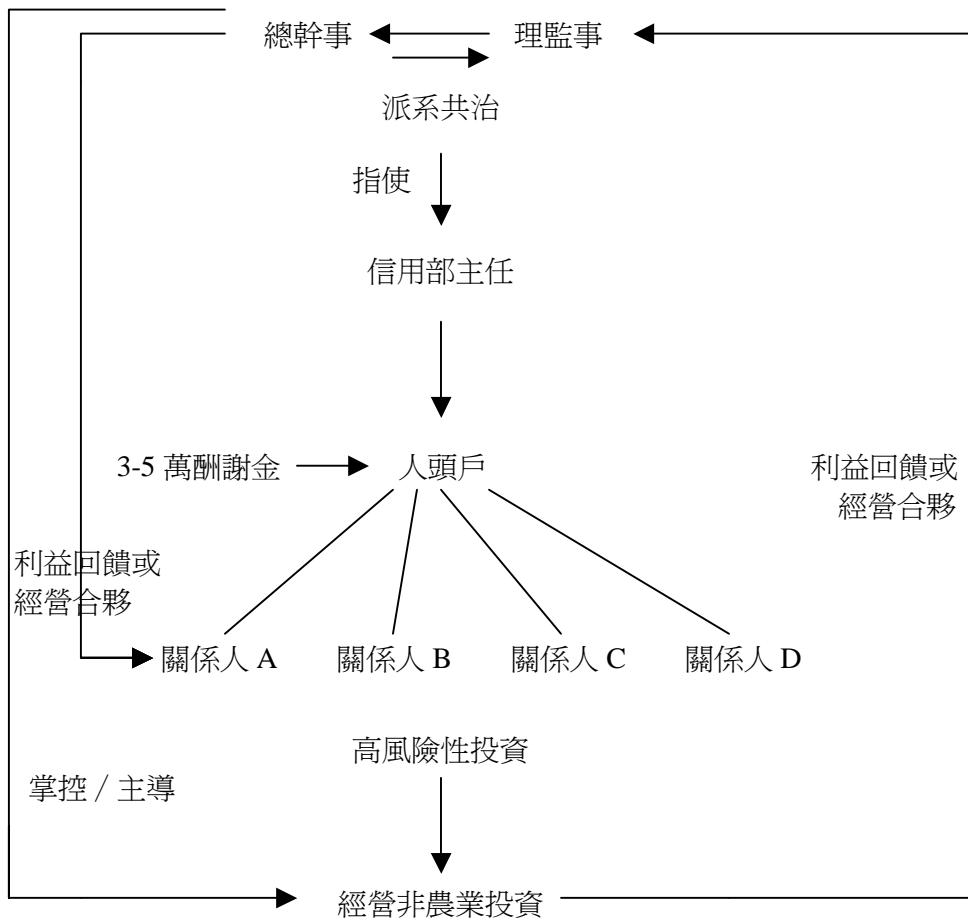
尤其，農會法雖明定會員代表大會為最高權力機構，但真正行使監督權責者為理監事，然而，一般而言，理監事均選自農民，農會法對其學經歷及金融專業知識背景未有嚴格限制，因此在農會經營管理之學識、經歷上普遍不足，更缺乏金融專業知識，由於專業知識不足，理監事普遍無法有效監督總幹事，「權」、「能」機構間便產生資訊不對稱現象，因此，歷年來信用部的重大舞弊案皆與理監事缺乏專業知識有關。根據二〇〇二年本研究調查資料顯示，在 290 位理事長當中，大學畢業者僅有 5 人，專科學歷者僅有 18 人，高中學歷者有 98 人，而國中國小程度者竟達 179 人，佔總人數的 61.7%。²⁴ 因此大部份農會理事長的學歷都不高，而且都是純樸的農民，因此無法發揮監督之能力，此乃為組織中「資訊不對稱」造成總幹事攬權的結果。對會員而言，尤其民國六十三年廢止股金制之後，視同取消了農民的農會股份權，更進一步離間了農會與農民的關係，會員缺乏投資者參股分紅的利益動機。就如同公司的投資人者突然間被撤銷股權，當農民會員不具有農會股權時，會員僅剩下淡淡的「合作」關係，會員得向心力進一步淡化，當農民不再積極過問農會時，農會幾成為總幹事獨享之事業，信用部易淪為其政治與經濟資本。根據 Williamson，總幹事必然利用制度的「有限理性」（bounded rationality），進行「機會主義」（opportunism）與「不當牟利」（self-interest seeking with guile）等個人的「競租」行為油然而生。²⁵ 換言之，股金制的廢除，其實是削減會員（即委託人）對農會組織的監督力量，等同將農會的決策與監督全留給理監事（代理人）少數人手中，總幹事與理監事必然會利用缺法有效監督的組織治理進行「競租」，也就是道德危險顯升高原因之一。

²⁴ 資料引自二〇〇二年《台灣區各級農會年報》，台灣省農會編印。

²⁵ 農會組織運作所形成的「委託代理」關係與一般企業組織與行政官僚組織一樣，也有「委託代理」理論所指出的「資訊不對稱」、「隱藏資訊」、「隱藏行動」、「怠惰」、「欺瞞」等現象，此即形成「代理成本」（agency cost），參見 Williamson（1996）。

肆、農會信用部道德危險實際運作

根據 Williamson，農會信用部之所以發生超貸、冒貸等道德危險行為係肇因於制度環境與個人利用制度「監督不完全」進行競租之結果。因此如圖二所示，農會信用部的弊端，經常是建立總幹事與理監事派系共治運作下，透過人頭戶間接貸款給總幹事、理監事等關係人，以進行不當或違法放款的結果。其中關係人經常是地方民意代表、農會代表、或有合夥投資的地方企業人士等，人頭戶通常是以三至五萬元酬謝金為代價進行交易，這些關係人與總幹事經常合夥進行某些高風險性投資（根據受訪 D 供述資料），以謀求共同的利益。



圖二：農會信用部道德危險過程

資料來源：作者自繪。

簡言之，全台各級農會信用部道德危險可以歸納為四個特徵，包括：（1）放款權力未受約制，（2）分散借款，集中使用，（3）人頭文化，關係人放款，（4）高估擔保品價值。在分散借款、集中使用部分及人頭文化方面，信用部放款經常面臨以同一擔保品分由數人借款，或由一人提供不動產，利用多人名義借款（所謂人頭戶貸款），但資金又流供特定人使用。例如一九九二年至一九九四年為止，新竹縣某一農會分批核貸給 28 名人頭，總金額達二億二千三百多萬元，經檢調單位查證，實際貸款人利用人頭提供市價僅值一億元左右的土地、建物抵押，向農會貸款，此一案件的貸款資金並非流向農業或工商投資，而是進入「選舉市場」。

二〇〇一年二月，員林鎮農會冒貸案，檢調單位起訴 21 人，其中總幹事游坤勝利用親友為人頭，總計向農會違法冒貸達八億元。所以，有些總幹事經常意圖為其資格不符的關係人放款，明知貸款人擬以「分散借款、集中使用」之方式貸款，惟為規避法律對貸款額度的規範限制，經常主動為關係人尋找適當人頭戶，包括運用農會職員、親友等，並給予人頭戶酬勞金，進行超貸、冒貸（資料引自受訪談 D 之供述）。以屏東萬巒農會為例，根據檢調單位偵訊資料顯示，²⁶ 總幹事鍾政雄利用職務之便，一面利用人頭戶超貸，一面利用職權迫使下屬配合，以對農會進行違法超貸、冒貸，終成為農會信用部之呆帳。此外，當關係人為非會員而不具貸款資格時，總幹事也會利用各種手段，包括戶籍遷入，臨時申請加入為會員，進行貸款。根據檢調單位偵訊與司法判判決資料顯示，鍾政雄曾假借鍾桂妹及鍾峻棟之名義，兩度以土地及建物為擔保，向萬巒農會信用部貸款，並利用職權指示信用部徵信員陳仁傑、潘俊銘以超過市價十幾倍的价格，刻意高估抵押品，²⁷ 兩人在上司職權的壓力下，做出不當、違法放款作業。

另一開發休閒農場的案子，投資人急需資金償還貸款，便找上某農會總幹事商議尋求解決，並明示給予利益回報，因當事人非農會會員，總幹事在利益誘惑下，積極尋求多數同派系理監事之支持，乃告知關係人以人頭戶貸款，於是由代書出面

²⁶ 資料引用自屏東地方法院訴字第一七一號判決書、高雄分院九〇易字第一二八〇號二審判決書、台灣屏東地方法院判決書八九訴一七一裁判字號等。

²⁷ 根據檢調單位偵訊及其後法院判決資料，萬巒總幹事鍾政雄自一九八五年至一九九九年擔任萬巒農會總幹事期間，利用信用部辦理放款時，故意高估貸款人提出之擔保品，其高估額超過市價 15 至 19 倍，並超額貸款予吳達信等人。當時土地公告現值為每平方 3,700 元，而中國農民銀行屏東分行對同一地段之鑑價為每平方公尺 16,940 元，徵信員的估價為 60,500 元，折合公告地價的 16.37 倍，為市價的 3.57 倍。

尋找 8 名人頭，假借「建築融資」、「資金周轉」之名義，向農會申貸，放款經辦員未實際前往現場查估土地價值，亦未對申貸人作財產徵信調查，明知該八人係人頭戶，且均以「分散借款、集中使用」之方式授信，尤其是在總幹事指使下，仍以違法不實之資料，核准放款，致使信用部損失鉅大。以屏東縣萬巒農會為例，總幹事鍾政雄經常假借他人名義，像該農會信用部貸款，並指示徵信人員寬予估價，徵信人員明知不實，仍以高過市價甚多之價格鑒估擔保品，再經由信用部主任批轉總幹事核准貸放，這些貸款者有可能是總幹事本人，也有可能是理監事本人，或總幹事與理監事的關係人或是投資合夥人等，以獲取不法之貨款利益。

從多數超貸、冒貸案例中，可以發現農會總幹事明知借款為人頭，擔保品土地價值不足申貸金額，乃指示徵信、授信經辦員，以反推算方式高估土地擔保時價，在業務上製作不實文件登載，包括製作不實之不動產調查報告表。長久以來許多農會信用部主任、抵押品徵信員、查估人員均在總幹事的壓力下，不得不配合行事。雖然農會信用部管理辦法等章程對放款有種種限制條件，但是放款承辦人員依循總幹事的指示辦事，已成爲信用部的組織文化（資料根據受訪 F 供述）。

另據中央存保公司一九九七年十二月二十九日的金融檢查報告資料，萬巒農會辦理擔保品鑑估，大多未徵提相關買賣契約，或訪查鄰近地段成交實例及訪價資料，以做爲監估依據，並記錄於「不動產調查表」，其中有鑑估單價超過當年度公告現值達十幾倍以上，顯示估價欠合理。在辦理放款案中，其申請日、估價日、對保日、准貸日、撥款日均爲同一日，亦有估價日在申請日之前的不合理作業程序，顯示徵信作業未落實。²⁸

一般而言，金融機構對於大額的貸款均要審查資金用途，然而農會經營者都不遵守正規的營運法則，一方面是法令不周延，經營者利用法令的灰色地帶，進行舞弊；另一方面是經營者本身參與大規模的工商投資，資金需求急切，例如：經營房地產或炒作股票等金錢遊戲，或介入選舉，都使農會經營者身陷其中而不能自拔，²⁹ 桃園縣中壢市、屏東鹽埔鄉、彰化縣員林等農會信用部弊端，都導於總幹事與

²⁸ 農會信用部徵授信作業需經客戶提出書面申請，經授信人員之口頭洽談、受理申請、會員查詢，經徵信人員之資料審核（分爲 10 細目）、徵信調查（下分 5 細目）、徵信分析（下分 3 細目）、徵信報告，再經主管批核後，經核貸通知及設定擔保物權，最後才準備辦理借款手續，信用部標準作業程序，通常需要十天方能完成。

²⁹ 根據作者對雲林、嘉義、台南縣市的基層農會總幹事或相關經營者的深度訪談，他們均證實許多農會均參與地方選舉，農會幾成爲地方選舉之金庫。

地方人士合夥投資高風險之房地產、股票等，最後因投資事業虧損，無法繳息與償還本金，終使弊案爆發。

綜觀農會信用部超貸、冒貸弊端，可以歸納出四大「道德危險」模式：

1. 放款權力未受約制：總幹事大權在攬，放款獨斷獨行。授信徵信均違反內部控制規範，並未真正做好風險評估，事實上，所有的授信過程都是總幹事與理監事共謀圖利自己，風險與損失卻由農會負擔的道德危險結果。
2. 分散借款，集中使用：為規避大額授信的限制與其他授信有關規定，以多數人頭戶貸款，供特定人使用。其中部分授信案例係供總幹事或是理監事等其他關係人使用，明顯違反銀行法、農會法等法律。
3. 關係人放款：多數農會信用部的放款都直接或間接與總幹事、理監事、農會代表的關係人有密切的關係，特別是以總幹事的親朋好友等關係人為主，進行人頭借款，並投資高風險事業。
4. 高估擔保品價值：多項貸款案，係以極不值錢土地甚至外縣市偏僻土地，並以高於市價十幾倍以上作為擔保品的放款，一旦無力繳息或償還本金，最後農會所拍賣的抵押土地都無法彌補放款損失。

伍、結論

農會具有「地緣」與「人緣」的特徵，農會與政府已發展出一種特殊的「政治侍從」與「政策代理者」的特殊夥伴關係。本研究根據「委託代理人理論」，探討農會組織內部的運作所產生的逾放比升高、超貸、冒貸等問題。復根據 Williamson 的交易成本經濟學三層級圖，分析農會信用部經營管理者的道德危險行為，發現其係來自制度環境、農會的組織治理不彰，與經營管理者個人利用制度之「不完全性」進行「競租」的結果。

其中「制度環境」因素即是農會法賦予農會的多功能目標、農會與政黨及政府關係、農會與地方政治等，這些制度環境影響基層金融監理效能，也成為長期以來政府未能落實基層金融監理的根本原因，也就是信用部道德危險的制度誘因（institutional incentives）與基層金融監理制度下的「逆向選擇」現象；其次個人理性自利係指經營者個人利用農會制度的「有限理性」現象，包括：農會政治性格化、農會扮演政府政策代理者、農會權能不對稱等，成為道德危險的驅動力（driving force）。因而信用部的超貸、冒貸的道德危險即是源於此種因組織內、

外兩大面向因素的組織治理現象。外部面向是根源於政府對基層金融監理失靈，金融檢查未落實；內部面向係來自農會組織的政治性格化，導致農會「公司治理」失靈，信用部的授信與風險管理蕩然無存。

農會信用部在我國農業成長時期，曾擔任農業金融資本形成的尖兵，信用部依附在農會組織上，依「農會法」運作，惟過去信用部缺乏明確法律規範，導致弊端叢生，政府遂於一九九三首次公佈「農會信用部漁會信用部稽核制度實施辦法」，基層金融法律規範方日趨完備。然而，徒法不足以自行，農會的經營管理者利用有限理性所衍生的契約不完全、資訊不對稱、監督不完全，以及經濟組織中隱藏性資訊與藏性行動等，仍然阻擾上述監理制度的遂行。事實上，農會信用部「道德危險」的根本問題就是政府（監理機關）與農會（被監理單位）之間形成一「恩寵侍從」關係，導致基層監理機制失靈。其次，農會組織面臨的「政治性格」超過「企業屬性」，信用部的內部監控、稽核與外部檢查與監理機能，終造成農會經營管理者的「道德危險」。

信用部經營管理的道德危險問題，與農會組織的領導與決策模式有關，而領導與決策模式受制於農會獨特的組織文化，但組織文化又是農會組織歷史「定位」（orientation）所產生的後遺症，因此，當前農會組織所展現的困境，表面上是經營管理的問題，其實係源自組織定位的根本問題。長期以來，政府牢牢掌控「農會法」，雖歷經多次修法，然農會一直是執政黨的「政治侍從者」與政府的「政策代理者」，此一制度結構下，農會信用部諸多弊端既是經營管理者的「道德危險」問題，也是農業金融制度下的「逆向選擇」現象。由於農會組織的定位深切地影響其經營管理的績效，因此台灣農會自創始、發展迄今，其定位問題遂成為政府與學界共同關切的焦點，若不早日釐清，上述弊端仍將層出不窮，永無寧日。但是，儘管農會似乎已面臨內在危機與外在鞭罰的雙重挑戰，信用部雖然遭遇經營管理者「道德危險」的敗壞，但農會信用部的制度與農業金融政策功能，仍具極大價值，農會過去有功於農村，未來也同樣具有存在的價值。

從發展經濟學而言，台灣農會是農村發展的重要制度設計，政府與農會形成一獨特的公私部門合作的「治理機制」（governance），³⁰ 並成功地推動台灣農村發

³⁰ 公共行政科學有關「治理典範」（governance paradigm）於一九九〇年代興起，強調公私部門合作或協力可以提升政府公共服務職能，參見 R. A. W. Rhode(1997). *Understanding Governance*; Jon Pierre(ed.) (2000). *Debating Governance*; Jon Pierre and B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*.

展現代化。近年來台灣農會雖被社會所苛責，然而，獨特的組織型態與成員關係卻成為政府的「政策代理人」，與政府發展出獨特的「夥伴關係」，對於台灣農村現代化扮演者重要的角色，對其他開發中國家而言，深具政策學習功能。因此，無論是發展論研究、公共行政、公共政策研究或是政治經濟研究者，除了探討農會與地方派系、基層金融弊端等相關問題外，應從「組織經濟學」的角度，加強探討台灣農會經營管理者的理性行為與「道德危險」的關係，未來的農會制度改革、農會法修定、農業金融法的實施與修定，乃至於基層金融監理制度修定，也都加強重視農會「組織治理」(organization governance)研究，使信用部能真正扮演農村金融的角色。

參考書目

- 易明秋(2003)。公司治理。台北：弘智文化事業有限公司。
- 伍忠賢(2003)。公司治理的第一本書。台北：商周出版社。
- 胡盛光(1992)。農會法的理論與實務論。著者發行：大偉書局總經銷。
- 郭敏學(1977)。多目標功能的台灣農會。台北：台灣商務印書館。
- 陳敦源、徐仁輝(1999)。從權力授予概念看台灣的行政立法互動關係。空大行政學報，第10卷，頁155-186。
- 陳敦源(2000)。誰掌控官僚體系？從代理人論談台灣官僚體系的行政控制問題。公共行政學報，第4卷，頁99-129。
- 葉銀華(2002年7月15日)。「銀行獨立董事應過半」。中國時報，第15版。
- 嚴建賢(1997)。百年老樹成長不易毀之在分秒之間。農訓雜誌，第14卷第4期，頁4-7。
- 台灣省農會(2003)。台灣區各級農會年報。台中縣：台灣省農會出版。
- Alchian, Armen A. and Harold Demsetz (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*. 62: 777-795.
- Arrow, Kenneth (1969). The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation. In *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System* (pp.59-73). U. S. Joint Economic Committee, 91st Congress, 1st Session. Washington, D.C.:

Government Printing Office.

- Arrow, Kenneth (1986). Agency and Market. In Kenneth J. Arrow and M.D. Intriligator (Eds.), *Handbook of Mathematical Economics* (pp.1-32). New York: Elsevier.
- Coase, Ronald H. (1994). *Essays on Economics and Economists*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dixit, Avinash K. (1997). *The Making of Economic Policy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Holmstrom, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*. 10(2): 74-91.
- Moe, Terry (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*. 28: 739-777.
- North, Douglass C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*. 2(4): 355-367.
- Perrow, Charles (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*. (3rd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Pierre, Jon. (Ed.). (2000). *Debating Governance*. New York: Oxford University Press.
- Pierre, Jon. and B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. UK: Macmillan Press.
- Rhodes, R.W.W. (1997). *Understanding Governance*. UK: Open University Press.
- Shavell, S. (1979). On Moral hazard and Insurance. *The Quarterly Journal of Economics*. 93(4): 541-562.
- Simon, Herbert. A. (1957). *Administrative Behavior*. (2nd ed.). New York: Macmillan.
- Stiglitz, Joseph E. (1991). Moral Hazard and Nonmarket Institutions: Dysfunctional Crowding Out of Peer Monitoring. *The American Economic Review*. 81(1): 179-190.
- Waterman, Richard W. (1998). Principal-Agent Models: An Explanation? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2): 173-202.
- Waterman, R. W. and K. J. Meier (2002). Principal-Agency Models: An Explanation. In Stephen P. Osborne (Ed.) *Public Management* (pp.137-165). London: Routledge.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Market and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford, New York:

Oxford University Press.

Williamson, Oliver E. and Scott E. Masten (1999). *The Economics of Transaction Costs*. Cheltenham, U.K.: An Elgar Critical Writings Reader.

Wood, B. Dan (1989). Principal-Agent Model of Political Control of Bureaucracy. *American Political Science Review*. 83: 965-978.

Moral Hazard of Credit Department of Farmers Associations in Taiwan

Kun-Jung Liao*

Abstract

Farmers Associations of Taiwan (hereafter FAT) are multiple-function-goal groups composed on most of farmers in the island state. FAT, playing as policy agent has formed as unique partnership with the government since 1950s. Particularly, Credit Department of FAT has been responsible for provision of capital in agricultural production. Since 1995, illegal banking of local financing system has been increasing. This paper, based on Economics of Organization, employs both theoretical constructs of information asymmetry, hidden information, hidden action, generally argued by agency approach, to explain monitoring failure of organization. In addition, opportunism and rent-seeking discussed by economics of organization are used to account for moral hazard of Credit Department of FAT. Fundamentally, this paper employs Williamson's Three-Level Schema based on transaction cost economics examines moral hazard associated with institutional environment and with rent-seeking conducted by managers in FAT. Institutional environment argued by Williamson indicates FAT's policy missions and its relations with political parties, local politics. Personal rent-seeking indicates managers' opportunism, self-interest seeking with guile under FAT's political character, role of policy agent, and organizational governance. The former is institutional incentives, the latter as driving force of moral hazard behaviour in FAT.

Keywords: agency theory, moral hazard, information asymmetry, hidden information, opportunism, rent-seeking

* Kun-Jung Liao, Associate Professor, Department of Political Science, National Chung Cheng University.