

從農會合併探討農會信用部的改革

林董事長維義先生應邀參加中廣財經探索之專訪紀實

時間：民國八十八年八月二十日

主持人：中廣公司 蕭德貞小姐

受邀來賓：台大農經系 蕭清仁教授
台灣省農會 簡金卿理事長
謝國雇總幹事

中央存款保險公司 林維義董事長(電話連線)

前言：中央存款保險公司最近完成農會信用部的評等報告，二八七家農會中有一六〇家經營情況不佳，約有五十家逾放比率超過二〇%，二十餘家淨值呈現負數，究竟政府應如何有效解決農會信用部諸多問題，以及其危機是如何產生的？這是結構上無法跟上金融制度之變革？還是人謀不臧？地方派系介入，使其問題更形複雜。我們今天將從不同層面深入探討。

主持人：冰凍三尺，非一日之寒。幾年前（84年）的中壢農會事件發生至今，大大小小的農會超貸案或弊案層出不窮，為什麼會如此？當初農會設立信用部的主要目的為何？隨著社會的轉型，它面臨那些衝擊？

台灣省農會簡理事長：

農會信用部當初設立之目的，是在協助農民取得資金融通，用於農業發展，因此農會信用部與一般銀行有別，數十年前農村經濟發展很快的時期，都是由農會信用部供應其所需之資金，農會信用部早期對協助農村經濟發展貢獻很大，是無庸置疑的。近年來，隨著工商經濟的發展，有些農會將小部分資金貸放於非農業部門，至於像中壢市農會將大部分資金貸放給財團，發生很大的損失，這是少數的現象。台灣省農會為維護整體基層金融機構之安定，奉命概括承受中壢市農會，但當時政府承諾的事項到目前都無法達成，成為省

農會的負擔，一直到目前仍無法解決，本人非常的遺憾。雖然目前農會信用部存在一些問題，但農會信用部有其特定之功能，不能與其他銀行相提並論，大家應該思考如何透過各種強化監理措施，針對農會信用部的本質問題來改革或加強管理，而不是讓其消滅。

台大農經系蕭教授：

農會信用部是農村發展不可或缺的一環，這在過去是有目共睹的，但近年來國內經濟條件及世界經濟情勢都有很大的轉變，造成金融機構經營環境與以往大有不同。一九八〇年以前，有資源，包括土地，就是有財富，但最近二十年來有很大的轉變，例如黃金在一九八〇年時，一盎司是八七三美元，現在跌到二七一美元以下，石油原來一桶是四十二美元，曾跌到十美元，再回升到目前的二十二美元，廉價工業產品行銷到各國，工業國家須賴發展高科技才能生存。在此環境下，農會信用部之資金不可避免的會流向中小企業，並以土地為擔保品，但土地價格在近年來下跌很厲害，中小企業又獲利很低，造成逾期放款。為因應經濟發展的變化，農會信用部的經營水準必須加強，才能生存。

中央存款保險公司林董事長：

農會信用部是依據農會法第四條辦理會員金融業務及第五條由主管機關訂定信用部管理辦法所設立。隨著經濟社會的發展，目前我國農會信用部的經營存在下列問題：

(一) 非股金制致資本不適足

吸收存款之金融機構辦理授信要承擔非常多的風險，因此經營銀行最基本的條件，就是應具備資本適足性，而農會信用部經營銀行業務卻缺乏資本適足性，這是其最大的結構上的問題。

我國農會信用部是由日據時代的農業信用合作社演變而來，合作金融發源地在德國，德國的信用合作社分為一般信用合作社及農業信用合作社兩大類，其精神是我為人人，人人為我，會員都須繳納一定的股金後才能與信用合作社往來，會員可取得的放款額

度，為其往來實績的一定倍數。而我國農會信用部管理辦法中對於農會並無股金或股本的規定，成為其經營結構上最大的問題。

(二) 承做非農業用途之贊助會員放款且缺乏風險管理專才

我國因實施耕者有其田及公地放領等農業政策已有多數年，在台灣的情況下，農民大部份都擁有自有土地，農民需要的資金是經營農業之週轉金，貸款金額不大，例如台北市區農會多朝精緻農業發展，所需資金與一般商業性放款不同，風險並不高。但隨著經濟金融環境的發展，農會原應以服務農民為其成立宗旨之本質，發生了變化。目前都市型農會，其不具農業背景之會員，一般泛稱為贊助會員，占全部會員之比率高達八〇%以上。

由於正式會員比重降低，農業貸款需求減少，很多農會因而轉而承做贊助會員以轄區外或邊際農地為擔保品之放款。我們都知道，銀行業在辦理授信時，最重要的是要注重其資金用途、還款來源，最後才是擔保品。但農會近年來承做之放款，多僅側重擔保品之徵提，而未考量其資金用途及還款來源。

如果農民向農會借錢之目的是用於農耕，其資金需求有限，且可以未來農業收成所得作為還款來源，對農會信用部之風險不大。但明顯的，目前農會信用部放款發生鉅額虧損之原因，主要都不是因為將資金貸給農業用之放款，而是貸放給非從事農業之贊助會員。該等會員將取得之資金用於無自償性且投機性之土地炒作，而非具有自償性之農業生產，再加上農會信用部缺乏授信風險管理之專業人才，法規上也沒有比照銀行，要求農會理事會應有一定比率之金融專業人士，及負責人應具備之金融專業知識，致使農會信用部之風險管理能力不足。

(三) 農會信用部不具備獨立法人資格，信用部盈餘須支應農會其他部門

農會除信用部外，尚包含供銷、推廣及保險等部

門，亦即農會信用部並不是獨立的法人團體，農會信用部若有盈餘，百分之七十需作為農會其他部門之推廣費用及訓練費用，百分之十需作為理監事及員工之獎金，其餘百分之二十才可作為信用部之公積，也是造成農會信用部本身缺乏資本適足性之主因。

主持人：中央存款保險公司目前對基層金融機構逾放比率偏高之問題，有何計劃來進行改革？

中央存款保險公司林董事長：

- (一) 農會成立之宗旨係以服務農民為主，若目前農會服務之對象非以農民為主時，就應辦理改制成銀行，若其服務對象仍以農民為主時，則可以縣市為單位，由各縣市內之農會辦理合併，並採取必要之強化監理配套措施，使農會信用部能專業經營，不致重蹈覆轍。例如台北市可先將七個區農會合併為一個台北市農會，原各區農會成為台北市區農會之分部。原各區農會中倘有贊助會員比率偏高之都市型農會，則可准許其改制為商業銀行，而其供銷、推廣工作則移由該地區農會辦理，並由改制者提撥經費補助。
- (二) 另上面曾提到目前農會信用部之盈餘絕大部分是支應於供銷、推廣等非金融部門及理監事、員工獎金，惟依農會法，供銷、推廣等部門之經費原應由各級政府編列預算支應，但目前都轉變為由信用部盈餘支應，造成信用部資本無法累積，風險承受能力不足，這是全世界僅有的組織型態，為解決此一問題，應將農會信用部恢復為如信用合作社之股金制。

主持人：隨著社會的轉型，農村的發展已不可同日而語，一般金融機構也可深入基層，農會信用部的階段性任務似已達成，是否可將其自農會分離，或廢除，亦或它仍為農會發展不可或缺的一環？

台灣省農會謝總幹事：

- (一) 農會信用部由農會獨立出來根本不是我們農民所希望看到的，因為農會信用部是農民的銀行，獨立出來，等於是另外一個金融機構，農民無法與其如以往般親切來往，而且如有盈餘，也無法提供作農會其他部門之推廣經費。農民認為信用部與其他供銷、推廣、保險部門是環環相扣的，信用部不僅是農會的一部分，也是農民的一部分，無法分割。農會信用部最大的問題是分散借款集中使用，以及對贊助會員放款資金用途未予管制等，金融財政主管機關只要針對這些問題加強管理即可，不要一昧的希望將農會信用部分割出來，最後會造成台灣省各級農會解散。農會信用部獨立出來，不僅財產分割有問題，也無法取得農民之認同。
- (二) 此外，造成目前農會逾放比率過高，也不完全是農會本身的問題，農會當初都是依照公告現值核貸，並無不妥，但現在按照公告現值拍賣也有沒有人買，而且農地違規使用情形十分嚴重，造成農地拍賣不出去，農會資金被凍結，即使沒有人為超貸問題，經法院拍賣後，也無法收回本金。希望政府能體會農民的困境，儘速放寬農地自由買賣，讓有意願繳納利息之農民能將其土地分割出售，以取得資金支付利息，並應加強取締被違規使用之農地，以利農民處分農地。

主持人：農委會所提出推動成立全國農漁銀行，由各農漁會來認股，成為類似農漁會信用部母銀行之構想，是否能解決當前農漁會逾放比率偏高之問題？

台大農經系蕭教授：

全國農漁銀行最主要的功能在調節各農漁會信用部之資金，第二個功能是概括承受不良農漁會信用部，該新銀行才剛起步，相關制度及人才均未建立，就要概括承受不良農漁會信用部，將有困難，也有待商榷，尤其該等不良機構大部分逾放比率偏高，由新成立的機構概括承受逾放比率偏高之

農會，會有問題。

台灣省農會簡理事長：

農會信用部等於是農會自有的銀行，其運作已有數十年的歷史，要將信用部自農會獨立出來並不容易，過去農會信用部大部分也都經營的很好，造成其逾放比率高的原因，主要是農業投資報酬率太低，舉例來說，我小時候一天的工資約等於二公斤的白米價，現在一天的工資約等於一百公斤的白米價，可見農民投資於農業的資金無法順利收回，不敷成本。其次，這些年來天災連連，農產品價格波動很大，第三，年輕人因從事農業太辛苦不願意從事農業，第四，農發條例限制農地自由買賣，使農會放款之擔保品處分不易。農會逾放比率不斷上升，政府應就這些問題來改革，才能對農會有幫助。

主持人：農委會擬推動成立全國農漁銀行，由各農漁會來認股，該銀行之主要功能之一是要概括承受問題農會信用部，對剛成立之銀行此舉是否有執行上的困難？另貴公司建議將全國二八七個農會合併為十七個農會，對問題農會之處理，究竟係以貴公司所提之合併，還是農委會所提成立全國農漁銀行之方式，較能迅速解決當前農會信用部之問題？

中央存款保險公司林董事長：

- (一) 農委會建議成立全國農漁銀行，本人對其詳細規劃並不清楚，但因目前台灣已有農民銀行、土地銀行及合作金庫等農業行庫，以合作金庫為例，其百分之六十的股份屬政府，其餘百分之四十之股份則是由農漁會及信用合作社等基層金融機構所投資。
- (二) 剛才我已提過目前農會信用部存有定位問題、財務結構問題，以及農業經營環境轉變等問題，而其主要問題在於規模太小、風險過於集中特定區域致無法分散風險，以及前面所提及之無資本形成等，倘若在上述

體制內諸多問題都沒有獲得有效改革下，又在體制外另行成立全國農漁銀行，而原農會信用部仍繼續存在，並沒有徹底解決問題，而且現行法令對農會從事投資亦有限制，且欲由農會再投資成立全國農漁銀行，尚須透過修法才能促成，欲解決農會當前問題，似緩不濟急。

- (三) 本公司建議由各縣市農會辦理區域性合併之方案，將全國二八七家農會合併成十七家地區農會，是一種體制內不需修法即可進行之改革，而且是一種農會與農會同質性的合併，與由銀行概括承受農會信用部為異質性的合併不同。在此方案下，鄉村型的農會若本身經營的很好，農民會員比重很高，也不一定要辦理合併，可繼續單獨存在，但也必須與辦理合併後之農會，同時實施股金制、理監事至少應有三分之一需具備一定金融專業知識、限制對贊助會員放款條件、建立信用部經營不善之農會，應限期補足事業資金，或得解除其理監事職務，或強制退出市場之機制等強化其體質之配套措施。

主持人：若由農會出於自願，採取同性質之合併，是否也是一種可行之方案？

台灣省農會謝總幹事：

農會同性質的合併，我們不反對，但政府一定要制定一套適當的法令來辦理，恢復股金制，我們也不反對，農會當初原本有股金，但後來廢掉，現在要如何恢復股金制是一項大工程，應訂定合理的折算辦法，避免引發爭執為原則。林董事長所提之方案，若為都市型農會，要辦理合併較為簡單，但鄉村型的農會要談合併就不容易。政府應多方面考量，不要僅由財政面來考量，也要從農政面來考量，更應肯定農會過去的貢獻，並深入探討造成農會問題之原因，協助解決。

主持人：為何鄉村型的農會辦理合併較為困難或複雜？是否

也牽涉派系的問題？

台灣省農會謝總幹事：

倘本來一個農會有六十一個會員代表及十二個理監事，合併後仍維持六十一個代表及十二個理監事，各農會原來之會員代表及理監事名額如何擺平，難免會有地方派系的問題，而且不同地方、不同鄉鎮的民情也不同。農漁會逾放比率偏高的主要原因是農地被違規使用，使得農民提供之擔保品無法拍賣。本人聽說目前高雄縣長為解決農漁會逾放比率之問題，將大刀闊斧積極取締農地違規使用情事，只要農民提出申請，將協助促成恢復原狀，以利執行拍賣，本人對其非常感佩。

台大農經系蕭教授：

農地開放自由買賣是否能解決逾放比率之問題，似有疑問。以往有錢人只要有閒錢就會購買房地產，但現在的有錢人不見得會如此做，因為像以往用購買土地來等待增值之時代已經過去了。因此，開放農地買賣不見得能解決農會逾期放款之問題。

主持人：金融檢查在基層金融機構是否真的無法落實？

中央存款保險公司林董事長：

就金融管理的標準而言，經營信用業務之銀行必須具備健全的會計制度、資本適足，以及落實內部稽核與外部稽核制度，最後才是具公權力之金融檢查，金融檢查有時間落差且係採抽樣檢查，並無法完全取代內部稽核及外部稽核之功能。先進國家如德國等，對其基層信用合作社及農業信用合作社，都有要求需聯合數家經會計師之查核簽證，我國現行法規並未對基層金融機構做類似要求，而其內部稽核因專業知識不足及人治色彩等因素，亦不能落實。內部控制若無法落實，問題就會發生，僅仰賴金融檢查是不夠的。