

*本文為本公司董事長林維義先生出席亞太經濟合作會議(APEC)農業技術合作專家小組(ATC)於一九九八年三月十六日至十七日在日本筑波舉行之「農業融資風險管理研討會」，擔任我國專題報告主講人英文演講稿之中文部分。

農業融資之風險管理 ----中華民國之績效

壹、前言

自從 1950 年代以來，在我國農業發展過程中，農業金融之充分運作，滋潤了農業發展，同時創造了我國歷史上第一次經濟奇蹟。惟由於農業生產之特性，對資金需求具有季節性，其對象為數眾多且分散，金額小且零碎，且農業融資回收過程較為緩慢，以及農業金融問題較一般工商金融更為複雜等特性，隨著現今動態經濟環境改變，農業金融制度對農業部門之服務，因受生產結構改變、地區性經濟條件變化和農業產品與金融市場變動之衝擊，無論農業金融專業行庫（中國農民銀行、台灣土地銀行及台灣省合作金庫）或地方農村性農會信用部等，均隨經濟成長而發生結構性變化，其非農貸比率增加，致農業專業金融體系產生變質，因而亦產生許多農業金融問題。

在我國經濟發展初期，由於各農村之農會組織廣設信用部，故其金融活動能普遍且深入農村地區，成為有效率之鄉村平民金融機構，並支持農會其他推廣、供銷及保險等部門業務之推動，農會不僅提供農業生產及運銷之資金融通，亦支援農業發展所需之技術推廣及資金需求，有助於促進農業之發展，並進而帶動我國經濟之起飛。在我國經濟發展階段，曾因農會信用部受地利之便，吸收農村之剩餘資金，累積了大量存款，並轉存三家農業金融專業行庫，有效發揮將農村剩餘資金移轉至工商部門，為推動台灣經濟發展過程

不可或缺之金融體系之重要一環。

惟由於農業金融體系中之農會信用部，其先天組織體制之設計並非十分完善，在農村經濟繁榮時期，其業績表現一時尚可掩蓋其組織體制之缺失。至 1970-80 年代，農業發展隨著整體工商經濟之發展，其比重逐漸減縮，農會信用部問題已開始顯露。尤其在 1990 年代，因金融自由化政策之推行，新民營金融機構大量設立，金融業之競爭加劇，加上農業部門之萎縮，農會信用部問題已逐一顯露，且已面臨經營上必須立即改善及加強危機管理之地步。因此本報告將分下列三個主題加以討論：

- 一、我國農業金融組織與監理
- 二、我國農業金融機構經營現況及經營危機問題
- 三、中央存保公司之監理政策

貳、我國農業金融組織與監理

一、農業金融組織

我國之農業金融體系，係以中央銀行之農業金融策劃委員會為最高決策機構，而實際辦理農業金融之機構則包括三家農業專業行庫（包括台灣土地銀行、台灣省合作金庫、中國農民銀行）、287 家農會信用部及一家農業信保基金，茲介紹如下：

(一) 農業金融策劃委員會：係隸屬中央銀行，成立於 1970 年，其成員包括中央銀行總裁、副總裁、農委會主委、財政部次長等。其主要任務為審議農貸細部計劃及農貸工作推行工作，包括農業金融政策與農業金融體系之策劃，及農貸計劃、農貸利率及農業資金籌措運用等。

(二) 農業行庫

包括農民銀行、土地銀行、合作金庫等三家，其農貸市場占有率約五成：

1. 農民銀行：係於 1967 年在台復業，屬國家銀行，其主要任務為調劑農村金融、供應農林畜牧等之生產及有關事業所需之信用，依該行組織條例規定，其農業放款不得少於放款總額之 60%，其與農漁會信用部之關係，主要係透過農漁會辦理轉貸或委託貸放。
2. 土地銀行：成立於 1946 年，係省屬行庫，為政府指定辦理不動產信用兼農業信用之專業銀行。
3. 合作金庫：設立於 1946 年，係省屬行庫，以調劑合作社、農漁會及合作農場等合作社團之資金供需為主，並兼營農漁業金融，目前尚負責農、漁會信用部之輔導。

(三) 農會信用部：目前全國共有 287 個農會設有信用部，辦理農貸占農貸市場 5 成以上。其成立背景自 1900 年 9 月台北三峽農會成立，其後各地農會陸續成立，台灣地區農會已有八十年之歷史，初期係以農業技術指導為主，1941 年 9 月則開始兼辦金融業務，至 1949 年 7 月政府訂頒「台灣省農會與合作社合併辦法」，於鄉鎮農會設置信用部承辦農村信用業務，另至 1972 年 1 月行政院頒布「台灣地區農會信用部管理辦法」，始將農會信用部納入金融體系，立法院並於 1974 年 6 月通過「農會法修正案」，農會信用部之法律地位始正式確立。

我國之農會業務經營係採多目標綜合體制，包括農業推廣、供銷、保險、信用等業務，信用部僅係其中一部門。信用部之職員平均約占整個農會職員數之 54%，其主要任務在於辦理會員金融事業，以配合發展農村經濟之目標，其主管機關在中央為

財政部，資金融通及轉存主要仰賴前述三家農業行庫，至於整個農會之中央主管機關目前為內政部。

農會信用部由創設演進至現階段，歷經數十年，其間對農民生活上及農業推廣所需資金之融通，以及對我國農業之發展及農村經濟之貢獻頗有功益。

(四) 農業信用保證基金

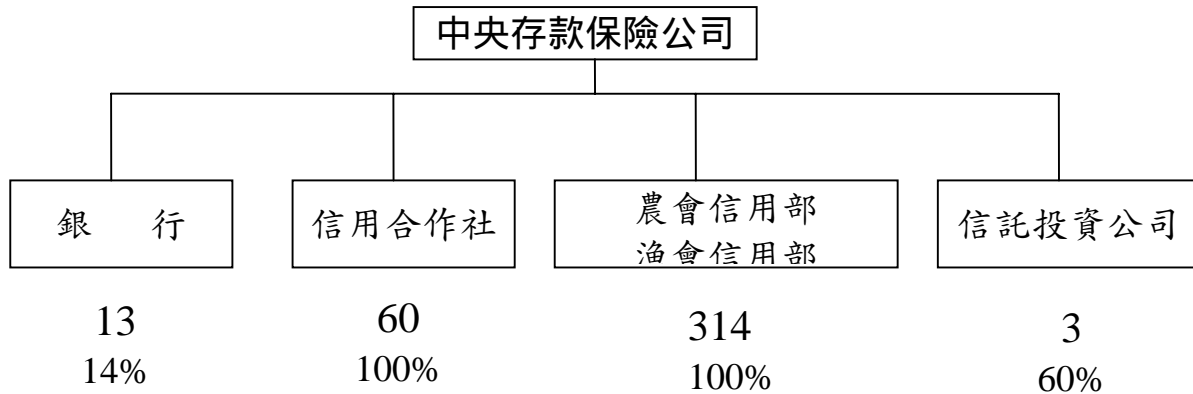
農業信用保證基金係由政府、農業行庫及農會共同捐助，於 1983 年 9 月成立，其主要目標係推展農業金融信用放款之保證業務，與農業行庫及農會均訂有保證業務契約，以利農民順利取得信用貸款資金。目前基金規模為 20 億元，承作保證餘額約 239 億元，占全部農業放款之 2.5%，另受保證人數約 80 千人。

二、農業金融機構之監理

目前農業金融機構之中央主管機關為財政部，但其管理及處分由省、縣(市)政府之財政廳、局負責，而金融檢查部分自 1945 年 4 月起，財政部即授權中央銀行執行金融業務檢查，惟中央銀行因檢查人力不足，復於 1970 年起依據中央銀行法第 38 條委託台灣省合作金庫辦理農會信用部之金融業務檢查。及至 1985 年 9 月中央存款保險公司成立，行政院於 1986 年 4 月訂定「金融業務檢查分工方案」由存保公司檢查部分要保農會信用部及部分要保一般金融機構，及至 1991 年 7 月財政部金融局成立後，農民銀行由金融局負責檢查，土銀及合庫仍由中央銀行檢查，已參加存款保險之農會信用部由中央存保公司檢查，未參加存款保險者仍委託合作金庫辦理，惟自 1996 年 7 月起，依行政院「金融監督管理改進方案」之指示，原由合作金庫辦理檢查之全部基層金融機構移由中央存保公司辦理（中央存保公

司檢查之機構如表一，各主管機關檢查農業金融機構情形如表二，各主管機關檢查人員統計表如表三）。

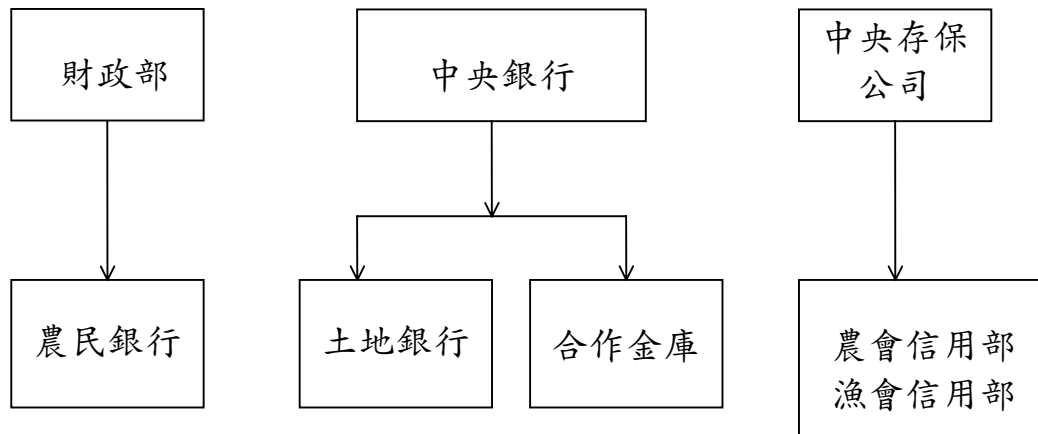
表一 中央存款保險公司檢查 390 家金融機構概況表



註：

1. 可投保存款機構之家數：470 家，包括：
 - 91 銀行（其中包含 45 家外國銀行在華分行）
 - 60 信用合作社
 - 314 農漁會信用部
 - 5 信託投資公司
 2. 存保公司檢查家數
- (截至 1998 年 2 月)
- $$\frac{\text{存保公司檢查家數}}{\text{可投保存款機構家數}} = 83\%$$

表二 農業金融機構檢查分工表



表三 金融檢查人員統計表

單位：人

單位別 \ 日期	1998年2月	1996年6月
中央存款保險公司	194	73
中央銀行	110	114
財政部	48	48
合作金庫	--	57
合計	352	292

註：包括內勤支援人員

參、我國農業金融機構經營現況及經營危機問題

一、農業金融之特性

我國之農業金融一般而言，由於農場經營規模狹小，約有 2/3 以上之農戶耕地面積小於一公頃，加上農村因受工商業發達影響而呈勞力不足及農業投資不足之現象，致農貸金額較小且筆數較多，影響農貸之作業成本。且農民較欠缺適當之擔保品，甚至部分不適合作為擔保品之山坡地、保留地及林地亦提供作為貸款擔保品，加上農貸資金需求具有季節性，農業貸款極易受農業生產季節性、天然災害及動物傳染病之影響。再加上一般農民知識較低，對農業貸款之計劃、用途及還款來源較缺乏明確規劃，致貸款極易被流用及發生弊端，因而造成農貸資金回收過程較一般工商貸款更為緩慢及複雜，且極易發生延滯致逾期放款大幅增加。

二、農業金融機構經營現況

農業銀行由於屬公營銀行，規模較大，經營穩固，故較無經營危機問題，農業金融之主要問題係集中於農會信用部。全體農會信用部之逾放比率由 1992 年底之 1.5% 上升至 1996 年底之 6.7%，共增加 4.5 倍，放款成長率則由 1992 年底之 37.9% 降至 1996 年底之 -2.8%，稅前純益占營業收入比率則由 1987 年底之 13.9% 降為 1996 年底之 9.3%，而其稅前純益占平均資產總額比率則由 1992 年底之 0.9% 降為 1996 年底之 0.8%，存款市場占有率亦由 1992 年底之 11.7% 降為 1996 年底 10.7% (以上詳表四)。另截至 1997 年底被金融預警評等評為 D、E 級者占 48%，較 1993 年之 19% 增加 2.5 倍，顯示農會信用部經營績效已大不如前，其主要因素如下：

表四 全體農會信用部相關重要指標變動情形

單位：%、倍、億元

日期	1992 年底	1993 年底	1994 年底	1995 年底	1996 年底
項目					
負債占淨值總額 (倍)	27.8	26.9	26.0	23.3	21.0
逾放比率	1.5	1.7	2.3	4.0	6.7
放款成長率	37.9	31.2	19.8	12.9	-2.8
稅前純益占營業收入	11.1	10.9	10.8	10.5	9.3
稅前純益占平均資產總額	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
農會信用部存款總額 (億元)	8,711.9	10,382.0	11,976.8	12,263.3	12,445.3
市場占有率	11.5	11.7	11.8	11.1	10.5
農會信用部放款總額 (億元)	5,376.3	6,870.3	8,003.4	8,807.7	8,420.8
市場占有率	7.4	8.1	8.1	8.2	7.5

註：農會信用部存放款占有率，統計母體為全體貨幣機構 (不包含郵匯局)。

(一) 1989 年修改銀行法，大幅放寬銀行業務經營項目及範圍，惟農會信用部仍限制於傳統業務，經營劣勢逐漸擴大。

- (二) 1989 年利率自由化，農會信用部賴以維生之存放利差逐漸縮小。
- (三) 農會原為農民會員組織，而修法容許非農民之贊助會員參與存、貸業務對象，1990 年房地產不景氣，贊助會員大肆向農會信用部借貸，由於徵授信制度不健全，使其不良資產大增，影響獲利。
- (四) 1991-1992 年開放新民營銀行設立，業務競爭加劇，農會信用部為維持一定業務量，乃增加高風險放款，致資產品質惡化。
- (五) 在 1995 年之前，農會信用部檢查由合作金庫辦理，由於人手不足，前後檢查期間有間隔達 1-3 年之情形，致經營缺失無法及時發現而產生積弊。
- (六) 1995 年上半年，台灣地區由於金融市場巨幅波動，產生流動性不足，致使經營管理欠佳之少數農會發生擠兌事件，影響存戶對農會信用部之信心，市場占有率逐漸下降。

三、經營危機問題

由於上述經營環境變化，自 1995 年 7 月始，曾發生 14 起農會信用部擠兌事件，造成存款大幅流失，其中並有二家農會信用部未曾加入存保而致被合併，其餘則經存保公司派員協助輔導而平息擠兌，其主要經營危機包括如下諸項：

(一)信用風險：

授信客戶信用欠佳，致到期未還而變成呆帳之損失。

(二)授信作業風險：

包括未落實健全授信政策、未健全放款審核小組功能、內部控制制度不佳、內部稽核功能不彰，及理、監事會功能不佳等。

(三)流動性風險：

包括設立資本偏低（最高新台幣二千萬元）、無法迅速累積淨值、募集事業資金困難重重，無法向外認股等。

(四)授信集中，資產品質惡化。

主要係缺乏授信政策、徵信制度有嚴重缺陷、組織區域外擔保品大幅增加及分散借款集中使用案件大幅增加，以及擔保品集中於處分不易之農林用地等；另對於負責人關聯戶集中授信，高估押值，以及不分析借戶還款能力及資金用途等，均為造成其資產品質惡化之主因。

(五)經營環境變遷不利業務經營。

主要包括金融自由化之業務競爭衝擊，以及農業發展受限制及缺乏對外借款管道等。

肆、中央存款保險公司之監理政策

一、存款保險之組織及現況

(一)我國之存款保險制度創制於1985年，係依據銀行法第46條及「存款保險條例」，由財政部會同中央銀行設立，其成立宗旨在保障金融機構存款人利益、鼓勵儲蓄、維護信用秩序及促進金融業務健全發展。

(二)中央存保公司成立時資本額由財政部、中央銀行及要保機構認股，成立時之創業資本為新台幣八億零五萬元，實收資本額至1998年2月已增資至80億元。目前對要保機構每一存款人最高保額為新台幣一百萬元，保險費率為萬分之一·五，為全世界最低之費率，且採自由參加，惟行政院已於1997年8月核定實施強制投保制度，並已於1997年12月送立法院審議，以使尚未投保者皆能儘速納入存款保險體系。

(三)存款保險條例賦予中央存保公司四項重要職責，包括辦理存款保險、檢查要保機構、輔導要保機構及處理停業要保機構，中央存保公司成立十二年餘，秉持穩健、服務、專業、效率之精神，使存款保險在整體金融體系中，已能有效發揮保障存款人權益及穩定金融秩序之功能。

(四)截至 1998 年 1 月止，全部 470 家金融機構共有 401 家參加存款保險（占 85.3%）。三家農業銀行中有一家參加存款保險，另二家省屬行庫，因自由投保之制度，議會不同意而未加入存保，另全部 287 家農會信用部中有 246 家參加存款保險（占 85.7%），其餘因自由投保制度而未合存保條件尚待輔導中。

二、中央存保公司對農會信用部之檢查制度

為加強對農會信用部之風險管理，中央存保公司建立以下之現場檢查制度：

(一)中央存保公司對農會信用部之檢查方式，係以實地檢查（包括一般及專案）為主，報表稽核為輔，檢查工作係本諸「輔導重於檢查」及「預防重於治療」之理念，藉由檢查同時輔導其業務經營，俾其營運更臻健全，1996 年 7 月專案雇用 74 人加強每年至少一次檢查 287 家農會信用部金融業務。

(二)中央存保公司對農會信用部之檢查所發現經營缺失，情節輕微者，多採輔導方式面請改善，至於情節重大者，則專案報請主管機關卓核處理，以及早改正農會信用部之經營缺失。

(三)對農會信用部之特殊監理問題，則透過「金融檢查委員會」溝通協調，該委員會成員包括財政部次長、中央銀行副總裁、財政部金融局局長、中央銀行金融業務檢查處處長、台灣省政府財政廳廳長、北高二市政府財政局局長、合作金庫總經理及中央

存保公司總經理，該委員會每月召開一次。

(四)對農會信用部之檢查，係以風險管理為導向，特別注重信用風險管理、市場風險管理、利率風險管理、流動性風險管理、作業風險管理、法律風險管理及商譽風險管理，尤其注重經營階層控制風險之功能。

三、中央存保公司對農會信用部之場外監控制度

中央存保公司除前述之現場檢查制度外，另亦建立下述場外監控制度，以使風險管理制度相輔相成：

(一)建立全國金融預警系統制度：1993年7月正式建立全國金融預警系統，以及早發現問題機構並予以輔導改善。全國金融預警系統又分檢查資料評等系統及申報資料排序系統，該項評等及排序結果均函送主管機關及作為檢查頻率之重要參考。

(二)建立「基層金融機構財務預警分析」制度：係自1996年第四季開始，承接合作金庫金檢室負責之業務，編製「基層金融機構業務分析季報」，及「全國基層金融機構財務暨相關指標統計季報」，有助於逐步採經營資訊公開揭露之制度。

(三)對基層金融完成「以非線性機率迴歸模型預測金融機構落入警訊機率之研究」：以及早預測農會信用部之經營動態，防患於未然。

(四)建立報表稽核制度與帳戶管理員追蹤考核制度：對經營缺失較嚴重者辦理報表稽核制度，分別以週報、月報密集分析控管，並設置帳戶管理員對檢查缺失加強追蹤考核。

(五)實施遵循法令主管制度：為落實行政院「金融監督管理改進方案」強化金融機構自律之功能，奉財政部指示推動建立遵循法令主管制度，以確保經營者能遵守法令及內部控制，避免其違法亂

紀，該制度要求每一機構設置遵守法令主管，並由其出具遵守法令及內部控制之聲明書，並由中央存保公司負責場外監控及督導考核。

四、中央存保公司對經營異常農會信用部之監理措施

- (一)辦理輔導：依據存款保險條例第十七條規定，中央存款保險公司為健全要保機構之業務，必要時得報請主管機關，指派人員輔導其業務經營，其方式包括邀談負責人、要求承諾改善缺失、列席其各項內部各項重要會議、協助平息擠兌等。另新修正存保條例，賦予存保公司得於輔導要保機構時提供財務協助，以協助進行合併或概括承受事宜。
- (二)奉財政部指派辦理監管、接管：為保障存款人權益，主管機關可指派中央存保公司成立監管、接管小組對經營異常之農會信用部辦理監管、接管。
- (三)實施差別費率制度：為因應強制投保制度之實施，對經營風險偏高之要保機構得依存款保險條例第十三條實施差別費率制度，以使經營風險偏高之要保農會信用部迅速改善其經營體質。
- (四)提出警告：依存保條例第十九條規定，要保機構違反法令、保險契約或經營不健全業務時，存保公司得提出警告並限期改正。
- (五)終止保險：要保機構經存保公司提出警告並限期改正而未改正者，中央存保公司應公告終止其要保資格。

伍、結論

為有效控制金融風險，應及早實施強制存款保險，建立安全、穩健的經營規範，加強金融檢查及監督管理，並及時處理問題金融機構，以保護存款人權益，進而穩定金融。

目前我國係採自由投保制度，截至 1998 年 1 月要保存款總額占可投保存款機構存款總額雖僅 65.8%，勉強可透過對全部農會信用部之金融業務檢查，保障存款人權益。希望今年存款保險制度改為強制投保，全部吸收存款金融機構納入存保體系之後，未來金融檢查及監理將朝下述方向努力以赴：

- 一、農業金融有其特定之潛在高風險，其對農業金融機構之影響尤甚於一般金融機構，而農業金融中又以農會信用部較易受不良影響，故存保公司有必要加強對農會信用部之信用風險管理、市場風險管理、利率風險管理、流動性風險管理、作業風險管理、法律風險管理、商譽風險管理之檢查廣度、深度及檢查頻率，以避免金融危機之發生。
- 二、為加強對農會信用部之風險管理，存保公司將擴大預警系統警訊之應用，並採取及早介入輔導及管理之模式，對經營風險偏高之農會信用部加強專業輔導，以及早改正其經營缺失及降低其經營風險。
- 三、以循序漸進方式，採用風險性存保費率制度，並明定存保基金目標值及達成期限，作為費率訂定依據，以維持存保基金之自給自足為原則。
- 四、為徹底改善農會信用部之經營體質，建請主管機關儘速訂定合併或改制辦法，並強化存保公司擔任停業要保機構清理人之權限及處理問題要保機構之功能及模式，以使存保公司得以迅速解決問題農會信用部之經營危機。
- 五、建議主管機關及早對農會信用部實施股金制，並規定標準資本額及風險資本比率之要求，以加強改善財務結構，同時將都市型農會改制為信用合作社，限制贊助會員參與業務程度，以降

低存保基金之風險。