

第一章 緒 言

第一節 研究動機與目的

我國農會信用部在經濟發展初期扮演重要之金融服務功能，背負扶植農村經濟發展之重要使命。然隨著經濟結構的調整，農村人口流失，農業產值日漸式微。其次，政府於 90 年代開始實施一連串金融自由化、國際化措施，使得金融環境之競爭日益激烈，農會信用部的競爭力呈現出低落景象。再者，於泡沫經濟最後階段時，農會信用部因景氣判斷錯誤、人謀不臧¹、徵授信制度不健全等因素下，承接大量高價的農地、山坡地，導致 1995 年起爆發一連串擠兌事件。從此農會經營日益惡化，其盈餘從 1994 年高峰 112.7 億元下降到 2002 年 -14 億元，同期間逾放比率也從 2.8% 一路攀升到 18.7%。經營虧損的農會家數也從 1995 年的 3 家劇增到 2002 年 59 家。

事實上，在 1994 年沒有一個縣市的逾放比率超過 7%，但是 1997 年，在 23 個縣市當中有 11 個超過 10% 以上，其中高雄市與屏東縣的逾放比率竟超過 20% 以上。政府對於問題農會信用部的處理顯然失去了先機，迫使農會信用部的管理成為「金融危機管理」。在危機管理模式下，績優農會信用部的發展受到牽制，無法與其他金融機構作有效的競爭，結果造成整個農業金融體系陷入惡性循環的困境之中。

面對經營惡化日益嚴重的農業金融問題，政府乃積極推動金融機構之合併及設立金融重建基金等措施來解決。於是立法院於 2000 年 12 月通過「金融機構合併法」、次年 6 月相繼立法或修正通過「金融重建基金設置及管理條例」、「營業稅法修正案」及「存款保險條例修正案」等相關法規，針對問題金融機構與不良資產問題，賦予處理之法律依據並落實金融改革決心。而後政府將 2001 年定為金融改革年，並提出七大金融體制改革方向²，正式進入台灣金融再造(Financial Restructuring)時期。

¹ 包括總幹事、信用部主任等濫用職權，以分散借款、集中使用之手法，且高估擔保品，致使農會信用部遭致大額虧損。

² 一、優先解決基層金融機構問題；二、積極推動銀行業合併；三、儘快解決經營困難及浮現流動性問題之銀行；四、推動房地產抵押債權證券化以提高金融機構流動性；五、加速推動成立

金融重建基金所處理的問題金融機構有三類：調整後淨值為負數者、無能力支付其債務者、財務狀況顯著惡化致無法繼續經營者。針對調整後淨值為負數之農漁會信用部，主管機關於 2001 年 9 月將 27 家問題農會信用部及 2 家問題漁會信用部，付出 386 億元，將含本部等 121 分支機構概括讓與 7 家商業銀行。然而，不良債權問題依然持續惡化中。因此，2002 年 9 月金融重建基金再度支付 93 億元，將 7 家問題農會信用部(含本部分支機構數 26)概括讓與合作金庫及台灣土地銀行。

由於信用部概括讓與銀行之農會，面臨經營困難及造成當地農漁民借貸之不便。而且，當時金融局又實施「分級管理制度」，對農漁會信用部之經營進一步限制，在缺乏溝通與信賴關係下，引發 2002 年 1123 十萬農民大遊行。經過協商及取得共識後，達成設立全國農業金庫、金融監理一元化、專案立法等。於是進入另一階段的改革期，陸續完成農業金融專案立法、成立農業金融局進行監理一元化、成立全國農業金庫並建立農業金融二階段體制。

在金融重建基金彌補問題農會的資產負債缺口後，共 36 家農漁會信用部概括讓與銀行。農會信用部之逾放比率從 2001 年 19.4% 高點降到目前 11.86% (2005 年 11 月)。在金融重建基金退場後，並隨著農業金庫成立，農業金融體系面對問題農會及不良債權處理之因應措施，仍為當前重要課題。透過本研究，希冀提出在金融重建基金退場後，農業金融體系應如何面對有資產負債缺口之問題農會的處置以及不良債權的處理，並建立農業金融安全體系網(Safety-Net)，以維持農業金融體系的健全性。

第二節 文獻回顧

有關金融安全網之設計，Joseph J. Norton, Rosa M. Lastra & Douglas W. Arner(2002)認為整體之金融安全網應設計可預防系統性危機及維持金融穩定，且存款保障制度應為其中一環。即金融安全網係由特定之監理目標中發展而出，其主要權責及功能可包括：1.貨幣政策；2.金融監理；3.最後融通者；4.存款保險；5.破產處理；6.犯罪偵察；7.制定法案及政策；8.司

金融控股公司；六、推動設立資產管理公司；七、設立金融監理委員會。

法判決制度；9.與國際組織之協定(如 IMF)。

然而，小林慶一郎(2002)指出「無限制的流動性供給、無限制地保護存款人以及有關管制規定的擱置，增加了解決危機所需要的財政成本；而且無限制的流動性供給明顯具有阻礙實體經濟恢復的後果」。此外，該文進一步指出「銀行體系的重組不僅需要彌補債務虧空(增資及處理不良債權)，而且需要對銀行進行機構改革(裁員、撤銷網點、改革風險管理方式、改革銀行內部機構)；重組銀行體系與普通銀行監督具有本質的不同，不能由普通的銀行監管當局從事這項工作，而應交由階段性的特殊機構進行處理；甚至重建銀行體系必須對銀行和企業進行淘汰、重組。對此，即使違背市場機制，政府應在某種程度上強制予以推進」。

Klingebiel D (2001)則針對資產管理公司(簡稱 AMC)設置的有效性提出質疑，該文認為債權回收成功與否的條件較諸 AMC 形式性的組織更為重要。其條件包括下述環境的整備：1.能否隔離實質的政治介入；2.是否有完備而不阻礙債權回收的裁判制度；3.AMC 所承受的資產(不動產等)是否容易拍賣。

有關國內安全金融網之研究，蔡進財(2003)針對我國金融安全網面臨之挑戰指出：1.目前仍有潛在性的問題金融機構，有待擴大重建基金規模，以維護金融體系安定；2.金融機構及企業之經營資訊揭露透明化，應逐步達到國際標準；3.建立迅速有效的立即糾正措施與問題金融機構退場機制，以穩定金融秩序；4.建立彈性之危機處理機制，以防範系統性金融危機之發生與擴大；5.監理機構之治理制度有待建構改進；6.法律上明確規定金融安全網相關機構間之權責劃分與聯繫協調機制，以利金融危機之及時處理；7.因應金控公司規模化與金融機構綜合經營化，金融監理亦應朝向功能性之綜合監理；8.基層金融機構之金融監理與法制宜重新檢討及加強；9.建立存款保險理賠基金之目標值及儘速達成目標值之方式，以加強存款大眾信心；10.檢討存保制度之公共政策性及其定位，以達成法定目標。

其次，由於近年來，金融機構的逾期放款比率逐年攀升，有關金融重建基金的研究也日漸增多，如中央存款保險公司(1999)，李紀珠(2003)，蔡進財(2003)等。惟其探討多以國外經驗(如美國、韓國)研究國內金融重建基金之規劃及功能，其對象多為整體金融體系或一般銀行體系；針對目前農會金融體系之措施，只有李桐豪(1998)及李桐豪、張奇勳、梁連文(1999)。該二文建議設立過渡銀行(Bridge Bank)來承受問題農會的負債及可營運資

產，由民間資金進行標購，並配合政府及中央存款保險公司的出資，成為新的金融機構。然而，其探討並無具體提出資金的來源及相關配套措施，另方面在全國農業金庫已設立前提下，過渡銀行成為新設的金融機構並不可行。

此外，林繼恆(2000)一文建議，針對農漁會信用部的經營困境，由中央銀行、農委會、財政部、及中央存款保險公司共同出資成立 RTC，專門處理問題金融機構及擔任法定清理人。訂立 RTC 特別法賦予其移轉存款與處分問題基層金融營業及資產與銀行合併之權利。

有關前述文獻分析，目前國內尚無人針對農業金融體系之金融安全網作一全面性探討。雖然由於 2002 年發生 1123 農業大遊行，針對農業金融改革之文獻相當多，例如：陳希煌與黃振德(1997)、賴英照(1999)、林國慶(2002)、李紀珠與邱瀞玉(2003)等。然而，其中多針對農業金融體系之架構、農會信用部之功能、農會信用部經營體質之改進，並無探討金融重建基金退場後，我國應如何針對農業金融體系，含括其不良債權處理、存款保險機制、金融監理機制、相互支援機制、問題農會退場機制等全面性探討。

第三節 研究方法與架構

在預期金融重建基金退場後，並隨著農業金庫即將成立，農業金融體系面對問題農會及不良債權處理之因應措施，乃成為重要課題。透過本研究，希冀提出在金融重建基金退場後，農業金融體系應如何面對有資產負債缺口之問題農會的處置、不良債權的處理，以及建立農業金融安全網，以維持農業金融體系的健全性。

本研究之研究方法主要以：1.相關文獻探討；2.統計資料分析；3.相關法規整理；4.以實證研究手法進行國內外制度比較分析。

本研究架構共分六章。第一章為研究動機與目的、文獻回顧、研究方法與架構。第二章說明農業金融體系面對金融重建基金退場後之相關課題，其中包括：金融重建基金的運作與績效、金融重建基金退場後殘留之課題、及恢復定額存保對農業金融機構經營之影響。第三章分析日本問題農協之處理及系統安全機制之建立，日本農協系統之概況、問題農協之處理機制、及農協系統安全網絡之建立。第四章進一步分析國外體制，以韓

國、荷蘭及德國為主要分析對象，特別針對其農業金融體系之安全網絡機制詳加探討。第五章則就農業金融體系面對金融重建基金退場後之因應措施進行探討，其中包括不良債權之處置措施、問題農會之處理方式、系統安全網絡及監理機制之建立。第六章為本研究之結論與建議。

第二章 農業金融體系面對金融重建基金 退場後之相關課題

政府在金融重建基金設立前，依據法令處理問題農會之方式包括：一、對問題農會信用部進行輔導；二、停止或解除理監事或總幹事之職務；三、對問題農會信用部進行接管或監管；四、提供緊急財務援助；五、整理制度；六、勒令停業或限制業務；七、合併³。惟上述措施，並無法遏止經營日益惡化的農會信用部，逾放比率反而節節攀升，2001 年高達 19.4%，盈餘赤字之農會信用部高達 54 家；經過重建基金等相關措施之運作，2004 年底時，農漁會信用部逾放比率雖下降到 14.51%，仍有 26 家農會信用部是呈現虧損狀態。因此，本章擬將探討農業金融體系面對金融重建基金的運作與績效、金融重建基金退場後留下之課題，及恢復限額存款保險制度後對農會金融之影響與因應措施。

第一節 金融重建基金的運作與績效

一、金融重建基金之運作

在 2001 年 6 月通過「行政院金融重建基金設置及管理條例」(以下簡稱「金融重建基金條例」)，設立目的主要為「為處理經營不善之金融機構，以穩定金融信用秩序，改善金融體質，健全金融環境，並建立管理及運作機制」，開啟了經營不善金融機構退出市場之機制。

金融重建基金主要財源包括：政府金融營業稅收入及金融業者繳納之存款保險費收入。其中金融營業稅收入方面，係包括 2002 年至 2010 年底 9 年期間金融營業稅稅款⁴；其次自 2002 年起 10 年內，依 2000 年調高存款保險費費率所增加之存款保險費收入；再者為運用本基金處分不良債權之收入、基金之其他收入，及政府循預算程序之撥入款項。

³ 參考羅美玲(2001)，pp.16-20。

⁴ 2005 年修正「金融重建基金條例」，將原先 2002 年至 2005 年徵收金融營業稅之期限，延長至 2010 年。但新增之金融營業稅稅款，其運用總額以 1,100 億元為限，所剩稅款應專款撥入存款保險賠款特別準備金。

依「金融重建基金條例」第 4 條規範，處理對象為：1.調整後淨值為負數者；2.無能力支付其債務者；3.財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，虧損逾資本三分之一，經限期改善而屆期未改善，並經主管機關認定無法繼續經營者。

2005 年 6 月公布修正條文時，增列「基金以處理基層金融機構為優先，處理時應保持形式上或實質上的同等待遇為原則。本條例修正施行後所增加財源之百分之二十應專款作為賠付農、漁會信用部使用，不受本基金設置期間之限制，該項專款應專戶儲存；其運用及管理辦法，由行政院定之」。因此預估有 220 億元可以專款專用處理問題農漁會信用部。

再者，其處理經營不善金融機構處理方式為：避免產生存款人信心危機及連鎖性風險，排除現行存款保險條例有關限額賠付及處理成本應小於現金賠付損失等限制。處理方式包括：1.賠付金融機構負債，並承受其資產；2.賠付負債超過資產之差額。金融重建基金視為「金融機構合併法」中之金融機構及資產管理公司，並適用「金融機構合併法」第 15 條、第 17 條及第 18 條規定。

此外，金融重建基金得將經營不善金融機構列入處理之期間，自該條例施行之日起至 2005 年 7 月 10 日止。但於 2005 年 7 月 10 日後，得繼續辦理下列事項：1.已列入處理金融機構之賠付、承受及標售；2.收取資金來源之稅款及保險費收入；3.未完結資產負債之處理；4.金融重建基金訴訟案件及其他與基金相關事項之處理。

二、金融重建基金之績效

金融重建基金於 2001 年 8 月 10 日開始運作，由中央存款保險公司 118 人會同台灣銀行、土地銀行、農民銀行及合作金庫等四行庫支援 76 人，共 194 人組成輔導小組，進駐 36 家基層金融機構，展開我國金融史上最大規模金融整頓工作。

36 家基層金融機構當中，農漁會信用部占 29 家，除台北市松山區農會信用部於 2001 年 9 月 1 日依「金融機構合併法」概括讓與世華商業銀行，其餘於 9 月 15 日由台灣銀行等 10 家銀行完成法定讓與程序，並自 9 月 17 日正式對外營業，客戶權益不受影響，各項金融服務正常運作。之後，2002 年 7 月進行第二次處理，共有 7 家農漁會信用部遭概括讓與。至於接管名單其賠償金額詳見表 2-1-1。

表 2-1-1 處理問題農漁會信用部金融重建基金支付賠償概況

單位：百萬元

承受行庫	讓與機構	會計師評估 基準日 帳列淨值	金融重建 基金應賠付 總金額	農漁會信用 部讓與基準 日之內部融 資金額	農會信用部 讓與基準日 之持有合庫 股票金額
第一次處理					
臺灣銀行	台灣省農會	-5,059	-5,357.26	-1.17	
	屏東縣新園鄉農會	-1,407	-2,195.15	-29.02	
	屏東縣農會	-1,530	-1,956.16	-10.45	
	小 計	-7,996	-9,508.57	-40.64	0.00
台灣土地銀行	台中縣豐原市農會	-1,965	-2,994.90		
	屏東縣高樹鄉農會	-74	-550.64		
	屏東縣枋寮地區農會	-1,247	-2,063.16		
	福建省金門縣農會	86	-259.92	-46.19	
	小 計	-3,194	-5,868.62	-46.19	0.00
第一商業銀行	高雄縣梓官區漁會	-216	-559.66	-14.60	
	台南縣七股鄉農會	159	-834.12		
	台南縣楠西鄉農會	78	-147.34		
	屏東縣長治鄉農會	72	-752.22		
	屏東縣萬巒地區農會	274	-670.44	-20.68	
	小 計	-181	-2,963.78	-35.28	0.00
華南商業銀行	桃園縣觀音鄉農會	185	-1,296.51		
	新竹縣新豐鄉農會	-430	-670.04		
	高雄市小港區農會	-1,957	-4,269.56		
	屏東縣竹田鄉農會	-64	-287.35	-10.15	
	屏東縣佳冬鄉農會	-349	-958.16		
	小 計	-2,615	-7,481.62	-10.15	0.00
彰化商業銀行	彰化縣芬園鄉農會	-585	-1,089.57	-5.77	
	彰化縣埔鹽鄉農會	-90	-812.52	-4.67	
	彰化縣芳苑鄉農會	-433	-962.92	-24.04	
	屏東縣林邊鄉農會	-867	-1,578.59		
	屏東縣車城地區農會	-95	-428.20	-48.20	
	小 計	-2,070	-4,871.80	-82.68	0.00
中國農民銀行	屏東縣枋寮區漁會	-307	-461.14	-27.73	
	高雄縣六龜鄉農會	-69	-415.77	-2.10	
	高雄縣內門鄉農會	-78	-531.87		
	高雄縣鳥松鄉農會	-490	-1,153.00		
	屏東縣萬丹鄉農會	-455	-1,457.41	-49.84	
	小 計	-1,399	-4,019.19	-79.67	0.00
世華聯合 商業銀行	屏東縣屏東市農會	-1,055	-2,536.32	-82.93	
	台北市松山區農會	-1,431	-2,307.97		
	小 計	-2,486	-4,844.29	-82.93	0.00
29 家農漁會信用部		-19,941	-39,577.87	-377.54	0.00

續表 2-1-1 處理問題農漁會信用部金融重建基金支付賠償概況

單位：百萬元

承受行庫	讓與機構	會計師評估 基準日 帳列淨值	金融重建 基金應賠付 總金額	農漁會信用 部讓與基準 日之內部融 資金額	農會信用部 讓與基準日 之持有合庫 股票金額
第二次處理					
合作金庫銀行	台中縣神岡鄉農會	-188	-2,004.99		-16.67
	彰化縣彰化市農會	-98	-1,730.08	-22.07	-48.34
	雲林縣林內鄉農會	-11	-908.12	-36.78	-4.17
	小計	-297	-4,643.19	-58.85	-69.17
台灣土地銀行	彰化縣福興鄉農會	-9	-1,572.54	-107.92	
	台南縣南化鄉農會	-2	-478.12		
	高雄縣大樹鄉農會	105	-922.86		
	屏東縣潮州鎮農會	-72	-2,027.40	-248.38	
	小計	22	-5,000.92	-356.30	0.00
7 家經營不善機構合計數		-275	-9,644.11	-415.15	-69.17
第三次處理					
屏東縣南州鄉農會	屏東縣新埤鄉農會	-82	-98.13		
48 家經營不善機構合計數		-106,131	-164,917.16	-792.69	-69.17

註：本表數字更新至金融重建基金第三十九次委員會議決議。

資料來源：中央存款保險股份有限公司網站(<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=200&CtNode=217>)。

重建基金第一次接管農漁會信用部 29 家，共賠償 396 億元；第二次接管 7 家，分別由合作金庫及台灣土地銀行概括承受，重建基金支付 9.6 億元；之後經過 1123 大遊行，通過「農業金融法」，金融重建基金處理農漁會部分，不再採農漁會信用部概括讓與商業銀行，而採用農會間之合併，因此有新埤鄉農會概括讓與南州鄉農會，重建基金支付 9 千 8 百萬元。

至於有關金融重建基金委員會處理原則包括：1.農漁會其他部門，向信用部辦理內部融資之不良債權納入重建基金處理範圍；2.農漁會其他部門帳列信用部資產，如係其他部門無償轉入且非信用部營業所需，從寬認定為農漁會所有，不予強制接收及處理。

金融重建基金全額賠付經營不善金融機構之存款及非存款債權，雖然保障了存款戶權益，但容易衍生道德危機，農漁會信用部極可能運用此保護條款從事高風險投資，一旦產生不良後果，極易轉嫁政府處理。從表 2-1-1 可知，在處理問題農漁會信用部中就已經支付了 407 億元，目前專款專用仍保留 220 億元專款專用，可說是付出相當高的社會成本。

第二節 金融重建基金退場後留下之課題

2005 年 5 月底剛修正通過 RTC 條例修正草案，當時主要爭議為：問題金融機構的非存款債權，RTC 應否賠付？不賠付非存款債權將引發系統性風險，若與承諾賠付則可能導致道德風險。此外，上述的爭議也引發 RTC 退場後的金融問題，在沒有 RTC 全額賠付保障的後 RTC 時代，道德、代理風險依然存在，經營不善的農會信用部也一樣會有退場的需要，如何在限額賠付情況下，避免系統性金融風險退出市場，正是後 RTC 時代的金融安全網所必須規劃建立。

目前我國金融重建基金已於 2005 年 7 月 10 日退場，農業金融體系面對金融重建基金退場後，仍留下哪些課題需要進一步克服的，以下從不良債權之處理、經營持續惡化中之農會信用部及金融監理之強化等觀點進行探討。

一、不良債權之處理

從表 2-2-1 可知，農漁會信用部之逾期放款比率於 2000 年時高達 1,380 億元，在金融重建基金進場彌補資產負債缺口之問題農漁會 479 億元，以及農漁會本身努力打銷呆帳後，至 2005 年 11 月底逾期放款金額下降為 689 億元。

表 2-2-1 農漁會信用部逾期放款概況

單位：億元、%

年	農漁會信用部逾放金額	農漁會信用部逾放比率
1995 年	455	5.07
1996 年	709	8.24
1997 年	898	10.68
1998 年	1075	13.10
1999 年	1273	16.03
2000 年	1380	17.91
2001 年	1316	19.37
2002 年	1134	18.62
2003 年	995	17.57
2004 年	807	14.51
2005 年 11 月	689	11.86

資料來源：金融監督管理委員會銀行局網站(<http://www.banking.gov.tw/>)。

此外，為有效解決農漁會信用部之不良債權問題，農金局針對農漁會信用部辦理耕地為擔保之授信情形進行調查，以 2004 年 8 月 31 日為基準之調查資料統計，耕地為擔保之放款占農漁會信用部總放款金額 37%，且以耕地為擔保之逾期放款金額為 513 億元，占同期整體逾放比率之 58%，顯示農漁會信用部辦理以耕地為擔保之放款，對於其資產品質及清理成效確有影響⁵。

反觀本國銀行逾期放款金額於 2001 年時亦高達 11,275 億元、逾放比率 7.7%，如今下降到 4,551 億元、逾放比率 2.81%(2005 年 10 月)。其中讓售與資產管理公司之不良債權金額高達 5,676 億元⁶，可說是逾期放款比率下降主因。因此，如何有效來解決農漁會信用部之不良債權問題，乃成為金融重建基金退場後首要面對課題。特別農地交易又牽涉到「農業發展條例」等法規相關規範之設限，以致窒礙難行，在政策面、法制面及實務面應如何配套來解決此一課題，成為當前受關注之焦點。

表 2-2-2 農漁會信用部辦理以耕地為擔保之授信案件統計

單位：億元

項目	耕地擔保放款 總額 (1)	放款總額 (2)	耕地擔保放 款占總放款 比率 (3)=(1)/(2)	耕地擔保放 款逾期金額 (4)	逾期放款 總額 (5)	耕地擔保逾期 放款占逾期放 款總額比率 (6)=(4)/(5)
桃竹苗以北	332	2,066	16%	33	112	30%
台中彰化南	661	1,308	51%	132	197	67%
雲林嘉義台南	687	1,292	53%	195	338	58%
高雄屏	323	653	50%	144	216	67%
花蓮台東澎湖	87	211	41%	9	20	43%
合計	2,090	5,530	38%	513	883	58%

註：基準日為 93 年 8 月 31 日。

資料來源：農業金融局。

二、競爭力低落之問題

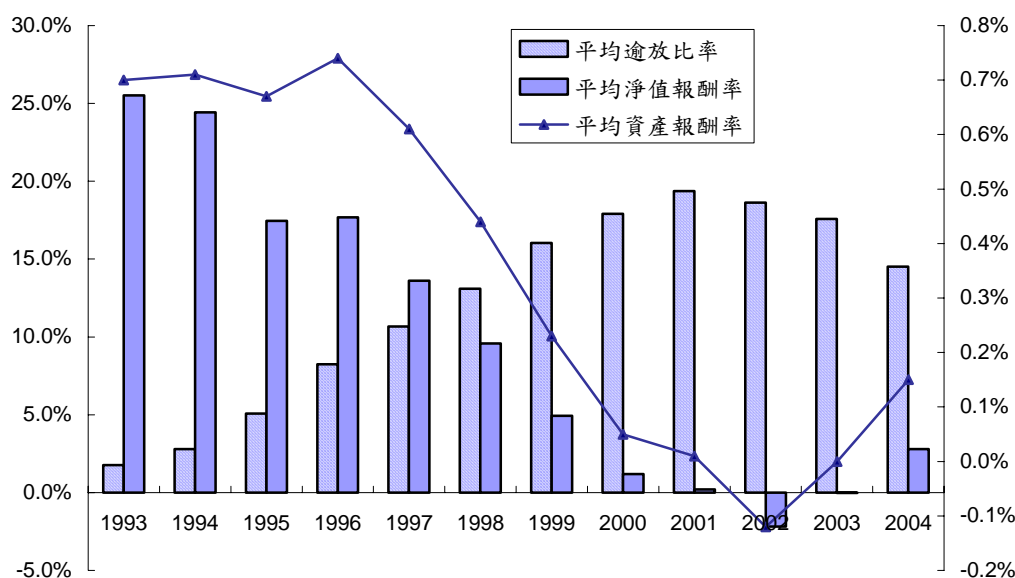
除了問題農會之外，農會金融體系競爭力低落之問題更是在金融重建基金退場後亟需面對之課題。由圖 2-2-1 可知，1993 年時農漁會信用部之淨值報酬率(ROE)高達 25.5%、資產報酬率(ROA)也有 0.7%，農漁會信用部仍保有一定的獲利能力。

⁵農金局(2005)，農業資產管理公司營運方案，內部資料，pp.7-8。

⁶農金局(2005)，農業資產管理公司營運方案，內部資料，p.1。

然而，隨著新銀行之開放，業務競爭之劇烈，農漁會信用部為維持一定業務量，乃增加風險偏高之農業及建築業放款，成為最後邊際客戶承接者。再加上徵授信制度不健全與房地產不景氣，致資產品質惡化，逾期放款比率攀升，形成問題金融機構。因此，在 2003 年底時農漁會信用部之 ROA、ROE 均降到 0，突顯出農漁會信用部獲利能力低落之深刻性。

事實上，除了外在環境影響外，農漁會信用部經營最根本的問題乃是在其本身競爭力之低落。若不正式此課題，在金融商品不斷推陳出新、金融控股公司市占率不斷擴張情況下，農漁會信用部在金融市場之版圖，將面臨不斷被瓜分的窘境。



資料來源：金融監督管理委員會銀行局網站(<http://www.banking.gov.tw/>)。

圖 2-2-1 農漁會信用部之獲利概況

三、金融監理之不完備

農漁會信用部在近幾年來因金融環境的競爭，加上農會組織本身派系介入、內部控制制度不健全，致經營狀況惡化，而政府相關監理配套措施的不足，延誤處理時機，更增加了處置的成本。

依照相關法令規定，處理問題農漁會信用部可採：1.組成輔導小組予

以整頓；2.整理；3.勒令停止全部或部分業務、限期清理、派員監管或接管；4.撤銷信用部之許可；5.解散或撤銷農會登記；6.命令農會合併；7.命令農會將其信用部及其營業所必須之財產讓與銀行。過去幾年，主管機關多採專案輔導、整理、概括讓與銀行及合併，並未真正建立農漁會信用部之退場機制，甚至面對逾放嚴重之農漁會信用部，拖延時日，無法立即採取有效措施處理，以致問題日益惡化。

第三節 恢復定額存保對農業金融機構經營之影響

配合今年 7 月 10 日金融重建基金的退場，存款保險也由過渡時期之「全額理賠」恢復到 100 萬元之「限額理賠」。回歸限額存款保險機制，對於地方之農業金融機構，如何繼續取得會員信賴，滿足農民需求，並提升本身經營效率，以確保經營根基，乃成為當前最重要課題。因此，本節乃從日本經驗探討恢復限額存款者行為之差異、對農業金融機構經營之影響、恢復限額存款保障意義與應強化措施等觀點進行分析；最後，說明農業金融機構之因應措施。

一、從日本經驗探討恢復限額存款保險後存款者行為之差異

1995 年 6 月，日本由於泡沫經濟的破滅，銀行系統積累大量壞帳，金融機構經營惡化，為保持存款戶對銀行的信心，維持金融系統的穩定，日本乃決定將存款限額保障變更為全額保障。時至今日，日本經濟逐步復甦，企業收益日益好轉，銀行不良貸款處理也獲得積極成果，金融體系穩定，因此日本開始恢復存款限額保障⁷。

日本自 2002 年 4 月起 2 年內，依新修正之「存款保險法」，限額存款

⁷ 日本「存款限額保護制度」最早始於 1971 年。自 1996 年起，日本金融體系中存在的一系列問題日益暴露，包括日本長期信用銀行、日本債券信用銀行以及北海道拓殖銀行等在內的日本金融機構紛紛倒閉，金融體系出現嚴重動蕩。為了維護金融秩序的穩定和安撫民眾情緒，避免儲戶競相擠兌存款導致更多的銀行倒閉，日本政府決定停止實施「存款限額保障制度」，代之以全額保障制度，保證儲戶所有存款安全。

這項臨時措施原定於 2001 年 4 月結束。但由於金融機構破產不斷，大型銀行的不良債權有增無減，整體金融形勢一直十分嚴峻，日本政府不得不兩次宣布延長措施，並決定分階段取消。2002 年 4 月，日本政府首先取消對定期存款的全額保護制度，但對活期存款依然實施全額保護。近年來，日本政府認為金融體系已經穩定，處理不良債權問題也見起色，取消對活期存款的全額保護，全面恢復「存款限額保護制度」的時機已經成熟。

保障範圍如下：1.支票存款、一般(活期)存款，及專戶存款為全額保障；2.除上開外之存款，每一金融機構每一存戶本金加利息合計 1,000 萬元。日本自 2002 年起逐步回歸限額存款保險，至今年 4 月已正式進入限額保障階段。2004 年 4 月起除結算⁸及支付用⁹的存款外，每一金融機構每一存戶本金加利息合計 1,000 萬元。

由於台灣目前尚無針對存款戶之商品偏好及其行為有完整的調查及相關統計資料，而日本自 2002 年起已逐步實施限額保障措施。因此，本節擬根據日本「有關家計金融資產之調查」(2004 年)報告¹⁰來加以分析，一方面了解日本實施恢復限額存款保障後，存款戶對恢復限額之認知及其行為之差異，以作為我國實施恢復限額存款保障之借鏡；另一方面思考我國存款戶可能採取的行為導向，以作為金融機構採取因應措施之戰略思考。

(一)金融商品及金融機構的選擇標準

1.金融商品的選擇標準

金融商品選擇方面，由表 2-3-1 可知，日本一般民眾最重視的是「保證取回本金」(33.2%)、其次是「小額存取容易」(23.1%)、再者為「往來金融機構信賴安心」(17.9%)。若再將其分類為「安全性」(「保證取回本金」、「往來金融機構信賴安心」)、「流動性」(「小額存取容易」、「容易兌現」)及「收益性」(「有較高之收益率」、「可以期待將來商品價格會上升」)三大類，我們可以發現，全體而言，高達五成以上民眾最重視「安全性」、其次是「流動性」(27.7%)、再者才為「收益性」(13.9%)。足見金融機構經營健全與否，是否為民眾所信賴，足以確保其商品安全，將是存戶選擇金融商品最優先考量點。

⁸為了使企事業單位之間的結算不受影響，日本政府創設了結算專用帳戶制度。對於專門用於結算的帳戶實施全額保護，但是沒有利息。這對一些擁有大量資金的工會組織、大學以及其他事業單位產生很大影響，迫使這些機構必須考慮如何使資金安全地保值增值問題。

⁹需符合不計利息、要求或見票即付，及提供結算服務。

¹⁰「家計の金融資産に関する世論調査」(平成 16 年)金融広報中央委員会。其調查時間為 2004 年 6 月 25 日至 7 月 5 日，調查對象為全國 10,080 世代(滿 20 歲至 79 歲男女個人)，回收率為 44.8%。

表 2-3-1 金融商品的選擇標準

單位：%

項目	單身	2 人以上世代	全體
保證取回本金	31.5	33.3	33.2
往來金融機構信賴安心	13.3	18.1	17.9
小額存取容易	23.2	23.1	23.1
容易兌現	4.4	4.7	4.6
有較高之收益率	10.5	10.1	10.1
可以期待將來商品價格會上升	6.1	3.7	3.8
商品內容容易理解	1.7	2.0	2.0
其他	7.2	3.8	4.0
無回答	2.2	1.3	1.3

註：即表示實際共同生活之團體成員，並不必然以有親屬關係者為限，只要係共同家計者皆屬一世代。為世代之成員若需登錄於寄留戶口調查簿內世代主自有申報戶口之義務。

資料來源：「家計の金融資産に関する世論調査」(2004)，金融広報中央委員会。

2. 金融機構的選擇標準

有關金融機構的選擇標準方面，由表 2-3-2 可知，以「鄰近分行或 ATM」高達七成七，其次為「經營健全足以信賴」(28.6%)、再者為「分行遍布全國」(24.6%)。手續費的高低反不是其主要考量因素。此一調查結果說明，地緣的便利性是存款戶選擇往來金融機構主要考量點。此也是我國農漁會信用部之優勢，因地緣關係能提供給客戶相當的便利性。

表 2-3-2 金融機構的選擇標準

單位：%

項目	單身家計	2 人以上家計	全體
鄰近分行或 ATM	74.2	76.9	76.7
經營健全足以信賴	22.9	29.0	28.6
分行遍布全國	24.4	24.6	24.6
營業時間較長、星期六日可以交易	12.9	11.0	11.1
各項手續費較其他金融機構便宜	10.0	8.2	8.3

資料來源：「家計の金融資産に関する世論調査」(2004)，金融広報中央委員会。

(二)有關金融商品選擇的行動

1.為確保儲蓄安全所採取的行動

為確保儲蓄安全，超過四成以上世代者「有採取一些措施」，而存款餘額超過 1,000 萬日圓者(扣除郵政存款)，更高達七成世代者「有採取一些措施」(表 2-3-3)。在「有採取一些措施」的世代中，由表 2-3-4 可知，超過 1,000 萬日圓者，有 45.6% 存戶將存款分散在數家金融機構，23.4% 改存到其認為經營內容較健全且信用度較高之金融機構。而不到一成的人，將超過 1,000 萬日幣部分轉存到 2005 年 3 月仍受全額保護之普通存款或購買其他資產(如國債或黃金等)。此一結果相當符合一般預期，亦可作為我們借鏡，在實施限額後，一開始存戶在資訊不充分情況下，可能採取最保守的做法就是將存款分散於數個金融機構存放，而且會偏向選擇信用良好之金融機構。

表 2-3-3 為保障儲蓄安全所採取之行動

單位：%

項目	存款超過 1000 萬日圓	存款低於 1000 萬日圓	保有存款世代
有採取一些措施	70.3	39.0	44.2
無採取任何措施	29.4	60.1	55.0
無回答	0.2	1.0	0.8

資料來源：「家計の金融資産に関する世論調査」(2004)，金融広報中央委員会。

表 2-3-4 確保存款安全所採行動

單位：%

項目	存款超過 1,000 萬日圓	存款低於 1,000 萬日圓	保有存款世代
單一金融機關之存款不超過 1,000 萬日圓、分散在數家金融機構	45.6	13.6	19.0
改存營業健全、信用良好之金融機構	23.4	17.6	18.6
收集有關金融商品安全之情報	17.7	11.1	12.2
在單一金融機構定期存款超過 1,000 萬日圓部分、改存到今年 3 月仍受 全額保護之普通存款	9.0	1.8	3.0
在單一金融機構超過 1,000 萬部分改購其 他資產(國債、黃金等)	7.5	1.2	2.3
改存存款保險適用之商品	7.2	3.1	3.8
改持有現金	2.5	3.1	3.0

資料來源：「家計の金融資産に関する世論調査」(2004)，金融広報中央委員会。

2.有關選擇各種金融商品自負責任的認知程度

有關各種金融商品自負責任的認知程度上，若以商品類別而言，股票的認知程度最高(53.8%)、其次是外幣存款(41.2%)、再者為新金融商品(35.3%)；存款的認知程度只有 27.5%(表 2-3-5)。可見一般民眾，對於股票、外幣存款等金融商品若遭受損失，應自我承擔責任的認知程度較高；然而存款造遭受損失，較難接受要自負責任。此一結果說明，實有必要加強存款保險恢復限額後，國內超過 100 萬元部份，存戶要自負責任之宣導說明。避免將來處理問題金融機構退場時，付出更高的社會成本。

表 2-3-5 選擇各種金融商品自負責任之認知

單位：%

項目	自選金融商品理所當然應自負責任	視情況而定	難以接受自選金融商品要自負責任	無回答
存款(不包括外幣存款)	27.5	25.1	44.0	3.4
存款超過 1,000 萬日圓	34.4	18.5	45.4	1.7
外幣存款	41.2	43.9	10.1	4.8
存款超過 1,000 萬日圓	54.6	33.7	8.5	3.2
公社債投信	34.5	46.7	13.6	5.2
股票	53.8	33.0	8.6	4.6
保險	20.9	36.9	38.0	4.3
新金融商品(期貨、衍生性金融商品等)	35.3	49.2	10.6	4.8

資料來源：「家計の金融資産に関する世論調査」(2004)，金融広報中央委員会。

(三)對金融環境的認知

1.對金融機構經營穩健的認知

由表 2-3-6 可知，對於目前自身往來金融機構經營穩健與否的認知上，一方面有六成以上的民眾對於目前自身往來之金融機構經營穩健上並無不安；另方面有兩成民眾對其自身往來金融機構經營穩健與否感覺不安(23.3%)。

表 2-3-6 對金融機構經營穩健的認知

單位：%

項目	單身	2人以上世代	全體
自認往來機構經營健全、並無不安	20.1	22.1	21.9
即使經營上多少有些許惡化傾向、並無不安其會經營失敗	38.7	43.5	43.2
經營惡化中、經營失敗也有可能、覺得不安	19.4	23.5	23.3
沒有與民間金融機關交易過、所以沒有關係	18.6	7.9	8.5
沒有回答	3.2	3.1	3.1

資料來源：「家計の金融資産に関する世論調査」(2004)，金融広報中央委員会。

就我國目前基層金融機構而言，特別是仍存在高逾放比率之機構者，由上分析對比可知，將容易造成存戶不安心理，進而影響其繼續存款意願。

2.對金融機構經營內容的確認

對於經營機構經營內容之確認，只有不到一成的民眾(8.4%)曾經確認過；想要確認卻無確認之民眾高達五成以上。無確認主要理由當中，不知確認方法高達3成，無法獲得充分的經營情報高達2成(表 2-3-7)。

相信這對我國基層金融機構是一提醒，特別是農漁會信用部，如何用淺顯易懂之說明，將財務經營狀況揭露給會員，加強其對農漁會經營健全性之了解，進而建立信賴關係，乃是當前重要課題。

表 2-3-7 經營內容的確認

單位：%

項目	單身	2人以上世代	全體
曾經確認其經營內容	5.7	8.6	8.4
想確認其經營內容、但確認方法不知、故沒確認	29.0	32.9	32.7
有想要確認其經營內容、但沒有充分的經營情報、故沒確認	15.8	22.5	22.1
沒想到要確認其經營內容	47.0	33.9	34.7

資料來源：「家計の金融資産に関する世論調査」(2004)，金融広報中央委員会。

3.對存款保險制度的認知程度

對於存款保險的認知程度上，回答「知道」者占保有存款世代的8成，不到2成的世代回答不知。然而存款餘額(扣除郵政存款)超過1,000萬日圓

者，幾乎都知道存款保險制度(93.5%)，其中 45.6%的高比率「完全了解其內容」(表 2-3-8)。可見存款保有愈多之民眾，對存款保險制度之認知程度愈高。

表 2-3-8 對存款保險制度的認知

單位：%

項目	存款超過 1,000 萬日圓	存款低於 1,000 萬日圓	保有存款世代
內容完全了解	45.6	21.0	25.1
有聽說過	47.9	57.2	55.6
完全不了解	6.2	21.2	18.7
無回答	0.2	0.6	0.5

資料來源：「家計の金融資産に関する世論調査」(2004)，金融広報中央委員会。

從上述分析可知，恢復限額存款保障後，的確會影響到存款戶的選擇行為，特別是大額存款戶對此措施之資訊較能掌握，大多數採取分散存款、選擇經營良好之金融機構以作為因應措施。其次，民眾對金融商品的選擇偏向安全性。再者，資訊充分的揭露亦成為金融機構重要課題，特別基層金融機構如何用淺顯易懂之方式表達相關財務指標，是應進一步努力的方向。

二、對農業金融機構經營之影響

(一)避免影響存款慢性流失

1.將產生催化效果

自 1989 年「銀行法」修正開放民間申請設立銀行後，金融機構數大幅成長，至 2004 年底，金融機構總分支機構數達 4,923，其中本國銀行總分支機構數 3,238(65.8%)，農漁會信用部機構數 1,145(23.3%)，信用合作社機構數 351(7.1%)。但相較於 1993 年金融機構總分支機構數達 3,296，金融機構數增加 1,627，金融版圖大幅變動，銀行分支機構數也呈現大幅成長，農漁會信用部佔有率卻呈衰退。

面對金融自由化，金融環境的激烈競爭，對於規模小、經營體質較弱之基層金融機構經營原本不易，存款成長相當有限，前幾年甚至是負成長。而在面對恢復限額存款保障後，在金融機構的普遍性、金融商品替代

性、價格競爭的激烈性情況下，加諸傳播資訊的快速化及透明化，限額措施將導致催化效果。若無法適時對存款戶建立信賴關係，鞏固核心客戶，可能易造成超過 100 萬元存款客戶選擇分散存款之行為模式，導致存款慢性流失。

(二)區域性不同影響程度不同

其次，從地域別觀察其影響程度。以農會信用部為例，因農業、農村發展之差異，農民層結構的不同，一般可將農會區分為都市型農會、中間型農會、及鄉村型農會。

上述三類型農會因所處區域農業結構不同，業務發展亦呈現極大差異。以都市型農會而言，其所在地區人口密度高達 7,289 人，金融機構數達 55 家，農戶人口只有 2.6%，正會員比率 21.9%，幾趨近一般金融機構。

表 2-3-9 不同類型之農會

項目	都市型農會	中間型農會	鄉村型農會	平均
農會家數	40	137	106	
總人口(人)	278,659.3	45,531.7	30,216.4	72,746.0
總面積(平方公里)	63.2	92.5	194.4	126.5
人口密度(人)	7,288.6	936.7	417.2	1,640.0
金融機構數	55.3	7.9	6.0	14.0
每一金融機構服務人數	6,405.1	6,412.2	5,897.5	6,218.0
農戶人口比例	2.6	26.9	42.1	29.2
專業農家比例(%)	9.6	11.8	27.7	17.5
高齡專業農家比例(%)	4.6	6.8	10.7	8.0
非高齡專業農家比例(%)	5.0	5.0	17.0	9.5
會員數(人)	15,174.0	5,382.0	5,223.0	6,706.0
正會員	2,880.0	3,353.0	4,196.0	3,602.0
贊助會員	12,294.0	2,029.0	1,027.0	3,104.0
正會員比例(%)	19.0	62.3	80.3	53.7
存款(千元)	11,111,851.9	4,158,079.3	3,185,200.6	4,776,544.9
正會員比例(%)	21.9	48.1	61.0	42.7
贊助會員存款(%)	51.8	25.7	15.3	31.7
平均每一正會員存款(千元)	845.0	596.5	463.1	566.2
平均每一贊助會員存款(千元)	468.2	526.7	474.5	487.8

資料來源：梁連文(2005)，台灣における農会の存立基盤と組織・事業再編問題—農会の類型化の視点から。

根據表 2-3-9(2000 年)資料，都市型農會平均每一正會員存款金額 84 萬 5 千元、中間型農會 59 萬 7 千元、鄉村型農會 46 萬 3 千元。從平均值來看，每一存款戶之金額仍低於 100 萬元，似乎恢復限額存款對農會並無太大影響。但是每一農會仍需檢視其核心存戶，特別是都市型農會大額存

款戶，在其鄰近金融機構家數眾多、競爭激烈的情況下，將可能是資金搬動者機率最高的一群。

此外，就每一正會員存款金額觀之，都市型高於中間型，中間型又高於鄉村型。因此，可以預期恢復限額保障後，對都市型農會的衝擊將最高，鄉村型農會因所在地區其他金融機構較少，加諸存戶金額較低，若是經營健全，並透過農業推廣、供銷等業務與農民保持緊密的互動關係，則對其衝擊將較小。

(三)經營績效優劣兩極化之影響

以往民眾選擇金融機構可能以「利息高」、「離家近」為優先考量，但在恢復限額存款保障後，「安全」將會是民眾選擇金融機構的第一標準。因此，金融機構經營優劣將會是民眾存款選擇之重要考量點。

而金融機構優劣之量化參考指標包括：逾放比率(廣義逾放比率 5%以下)、備抵呆帳覆蓋率(40%以上)、資本適足率(法定下限 8%)、資產報酬率(ROA)、淨值報酬率(ROE)等。而非量化指標，包括：理監事的專業素質、經理人的專業條件、關係人貸款等。

當金融機構經營指標愈佳時，愈容易吸引民眾存款；反之，經營績效愈差時，即使採高利率策略，亦不容易吸收到存款。透過存款保險機制，在資訊充分揭露下，將形成市場的制約機能。

(四)資金流動之影響

實施「存款限額保障措施」意味著存戶將對存款承擔更大的風險，導致個人和一些事業單位的資金流向發生改變。

以日本為例，最明顯的變化是個人資金從銀行存款流向債市、股市以及信託投資等領域。根據日本中央銀行發表的資金流向統計結果顯示，2004 年底，日本個人金融資產總額雖比上年同期成長 1.5%，達到 1,424 萬億日圓，但定期存款卻減少 13 萬億日圓，國債和信託投資則分別增加了 6 萬億和 4 萬億日圓。另外還有部分資金流入股市和房地產市場。全面恢復限額保障措施將導致個人投資海外資產步伐加快。2002 年因取消定期存款全額保護，共有 4 萬億日元流向海外，今年 4 月起全面實施限額保障措施，預估個人投資者的海外資產至少增加 3 萬億日圓。

三、小結

隨著金融自由化及金融法制的完備，「金融機構不倒的神話」已經逐漸不存在。因此，在恢復限額保障前提下，對經營體質較弱的金融機構將形成更大的經營壓力。因為存款資金向優質金融機構集中，經營狀況不好的金融機構困境加重，優勝劣汰壓力增大，促使劣質金融機構被兼併淘汰，金融機構重組速度加快。

因此，基層金融機構面對恢復限額保障之狀況下，如何採取因應措施，乃是當前重要課題。為取得顧客的信賴，除了積極解決問題基層金融機構之外，實必要致力於經營健全性。

特別是身為基層金融機構，首先應該利用合作組織本身具有的特質，較其他金融機構與客戶之間保持更緊密的關係。然而，因顧客數目的增多、業務內容的複雜化、專業化等因素，以致社員、會員對經營狀況判斷不易。因此，基層金融機構應主動站在使用者的立場考量，針對有關限額保障措施，提供正確資訊，並對自身機構目前經營概況，用淺顯易懂之方式，主動揭露給顧客，以取得其信賴關係。

其次，在預防問題金融機構相關措施上，透過分級管理制度，定期並即時掌握基層金融機構之經營狀況。一旦發現有問題時，除要求其盡速改善外，若低於自有資本比率某一水準下，則應採取立即糾正措施，盡快處理。此外，建立系統內相互支援制度，完備金融安全網亦是應考量重點之一。

最後，一旦金融機構經營績效評價不佳時，極易造成存款慢性流失。因此，充實資本、提高淨值、即時處理不良債權、維持安穩的收益、並朝向健全化經營，且搭配對使用者提供充分的資訊揭露，將是因應恢復限額保障措施最根本的策略。

第三章 日本問題農協之處理及系統

安全機制之建立

第一節 日本農協體系概況

一、JA 集團組織概況

日本農協全名為「農業協同組合」，為從事農業者之合作組織。日本農業協同組合之英文名稱為 Japan Agricultural Co-operatives，簡稱 JA¹¹。農協最主要是由組合員參加並結集，從事基本事業及活動之組織，其事業內容包括：農業生產必要之肥料、農業等資材之共同採購，米、農產物等共同販賣；同時並經營存、放款等信用事業，人壽、產物等保險事業，高齡者福利、健康管理、旅行等事業。事實上，JA 的組合員是農業者、消費者，也是日常生活物資的供給者。

JA 集團(JA Group)組織圖詳如圖 3-1-1 所示。2002 年 3 月時正組合員為 516 萬人、準組合員 391 萬人，合計 907 萬人。因不斷進行合併，2006 年 1 月時基層綜合農協數為 872 家。JA 集團除包括基層綜合農協外，尚包括：1.都道府縣階段之 JA 中央會 47 家、全國階段之 JA 全中 1 家，代表農協機構並專門負責指導事業；2.縣階段 JA 經濟連 10 家(縣 JA2)、全國階段全農 1 家及縣本部 36 家，專職經濟事業；3.縣階段 JA 信連 46 家(縣 JA1)、全國階段農林中金 1 家；4.共濟連因縣與全國已統合，故全國本部 1 家、縣本部 47 家，專職共濟事業(即保險事業)；5.縣單位 JA 厚生連 36 家、全國階段 JA 厚生連 1 家，專職保健、醫療事業；6.此外尚有新聞情報事業之 JA 新聞連、出版文化事業之光協會、旅行事業之農協觀光股份公司。

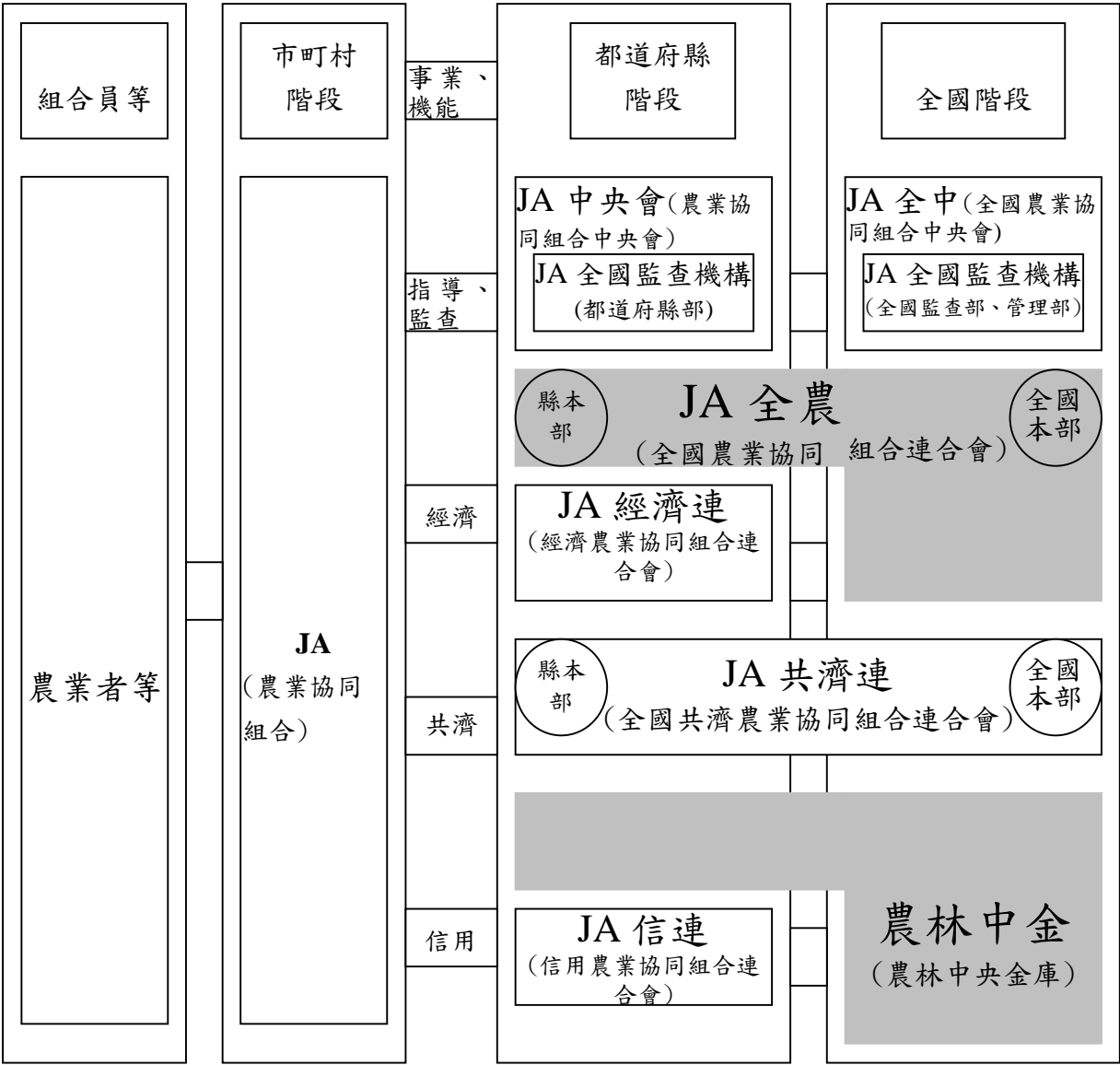
二、基層綜合農協概況

2006 年 1 月 1 日綜合農協數為 872 家，雖然 1950 年 3 月底時 13,314 家，目前只為 1950 年之 7%。2006 年 1 月市町村數為 2,056¹²，平均一農

¹¹ 自 1992 年 4 月之 CI 活動，以 JA 為其企業形象標誌(Mark)，故自此之後農協亦稱為 JA。

¹² 日本的市町村也在進行合併，2006 年 1 月 10 日市町村數為 2,056。

協區域約 2.4 市町村。日本農協合併自 1961 年「農協合併助成法」實施以來，進入正式重整階段。在町村合併下，農協也不斷進行合併。1980 年農協合併數與町村數 4,200 相當，1992 年 JA 數低於町村數，目前農協數約為町村數的三分之一。有關農協合併數，詳見圖 3-1-2。



註：JA 是農業協同組合的簡稱。JF 是漁業協同組合的簡稱。

圖 3-1-1 JA 集團組織圖

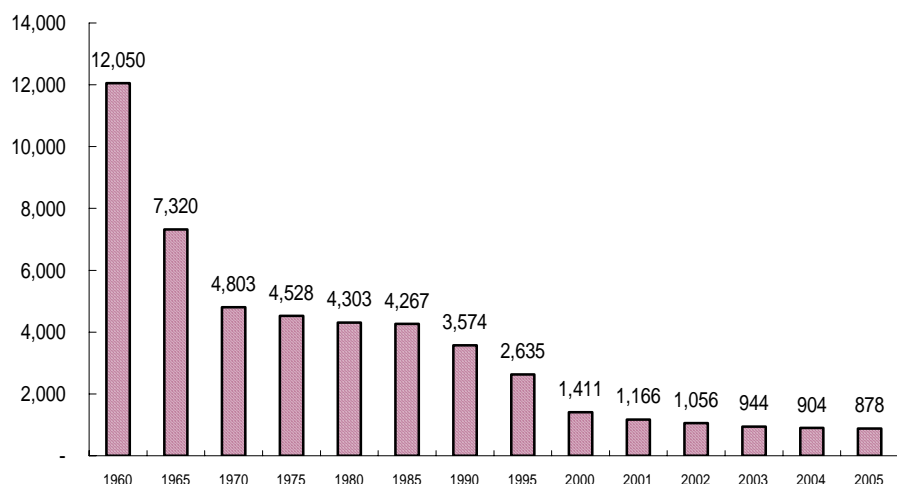


圖 3-1-2 歷年來農協合併家數

農協合併背景的主要原因是，農協的基礎是組合員，因對應農村地域的擴大，為能確立農協的存立基礎，回應組合員的期望，希冀透過合併，達到確保人才、擴充設施、充實財務基礎以及強化經營管理機能之目的。目前合併理想數為 428 家，已實現 80%；「農協合併助成法」並於 2003 年 4 月 1 日再度延長實施。2002 年，1 農協平均組合數 8,672 人，其中正組合員 4,931 人，準組合員 3,741 人，相對於 1995 年平均每一組合員數 3,653 人(正組合員 2,201 人、準組合員 1,452 人)，規模擴大了 2.4 倍。

各農協乃是由常勤理事、非常勤理事、監事等組成營運，理監事於 2002 年時達 26,076 人，相較於 1995 年 50,735 人，因合併之故，7 年間減少 24,659 人；故 2002 年時 1 農協理監事人數約 25 人。於 2002 年職員數 257,645 人，1995 年 297,632 人，這段期間減少 39,987 人；2002 年平均一農協職員數 246 人。有關農協的基本概況與我國比較，詳見表 3-1-1。

三、農協系統信用事業

(一)信用事業

農協系統金融主要包括基層農協之信用事業、縣單位之信連及全國之農林中央金庫。由圖 3-1-3 可知，2004 年 3 月，基層 JA 農協之存款為 75.9 兆日圓，放款為 20.9 兆日圓，轉存 JA 信連為 51.7 兆日圓；而 JA 信連存款為 49.3 兆日圓，放款只有 5.8 兆日圓，購買有價證券 15.0 兆日圓，轉存農林中央金庫 30.0 兆日圓；至於最上層之農林中央金庫，存款為 39.8 兆

日圓，發行農林債券 5.2 兆日圓，放款 17.4 兆日圓，購買有價證券及金錢信託 37.2 兆日圓。農林中金之獲利 70% 來自國際投資¹³。

表 3-1-1 日台農協、農會規模比較

日本	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2002
綜合農協數(家)	13,300	12,050	6,046	4,528	3,574	1,347	1,046
正組合員數(千人)	6,445	5,780	5,889	5,641	5,544	5,249	5,159
準組合員數(千人)	568	756	1,387	2,244	3,065	3,859	3,913
組合員合計(千人)	7,013	6,536	7,276	7,885	8,609	9,109	9,072
農家戶數(千戶)	6,176	6,057	5,342	4,661	3,835	3,120	2,248
準組合員比率(%)	8.1	11.6	19.1	28.5	35.6	42.7	43.1
農協理監事(人)	-	149,285	100,594	81,059	68,611	32,003	26,076
農協職員數(人)	-	145,642	247,379	286,377	297,459	269,208	257,645
平均一農協							
組合員數(人)	527	542	1,203	1,741	2,409	6,397	8,672
正組合員數(人)	485	480	974	1,246	1,551	3,686	4,931
理監事(人)	-	12	17	18	19	23	25
職員數(人)	-	12	41	63	83	200	246
臺灣	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2003
基層農會數(家)	315	317	328	282	278	278	278
正會員數(千人)	727	513	601	720	1,001	1,055	1,011
贊助會員數(千人)	-	249	298	315	651	782	813
會員合計(千人)	727	762	899	1,036	1,652	1,837	1,824
農家戶數(千戶)	-	808	916	891	860	721	724
贊助會員比率(%)	-	32.7	33.2	30.4	39.4	42.6	44.6
農會理監事(人)	4,966	4,879	4,532	3,109	3,197	3,554	3,592
農會職員數(人)	-	7,467	10,802	12,763	17,247	20,479	17,668
平均一農會							
會員數(人)	2,309	2,404	2,742	3,673	5,942	6,608	6,561
正會員數(人)	2,309	1,618	1,833	2,554	3,601	3,795	3,637
理監事(人)	16	15	14	11	12	13	13
職員數(人)	-	24	33	45	62	74	64

資料來源：1. 中嶋信(2002)，pp.12-13。

2. 台灣省農會「台灣區各級農會年報」各年次。

2004 年 3 月，基層農協之存放比率約 28%，餘裕資金系統利用率約 89% 以上，可見基層農協在資金供輸上對上層金融機構之依賴。而農林中金是系統金融之資金供輸者，其扮演的角色包括：1 農協系統之支付準備；2. 資金共同運用信託；3. 系統內資金運用基礎。

¹³ 佐佐木(2005)，「JA、信農連、農林中金之職務分擔(中譯本)」，亞太地區農業金融政策—國際研討會，94 年 9 月 26 日，pp.1。

單位：兆日圓 Trillion Yen

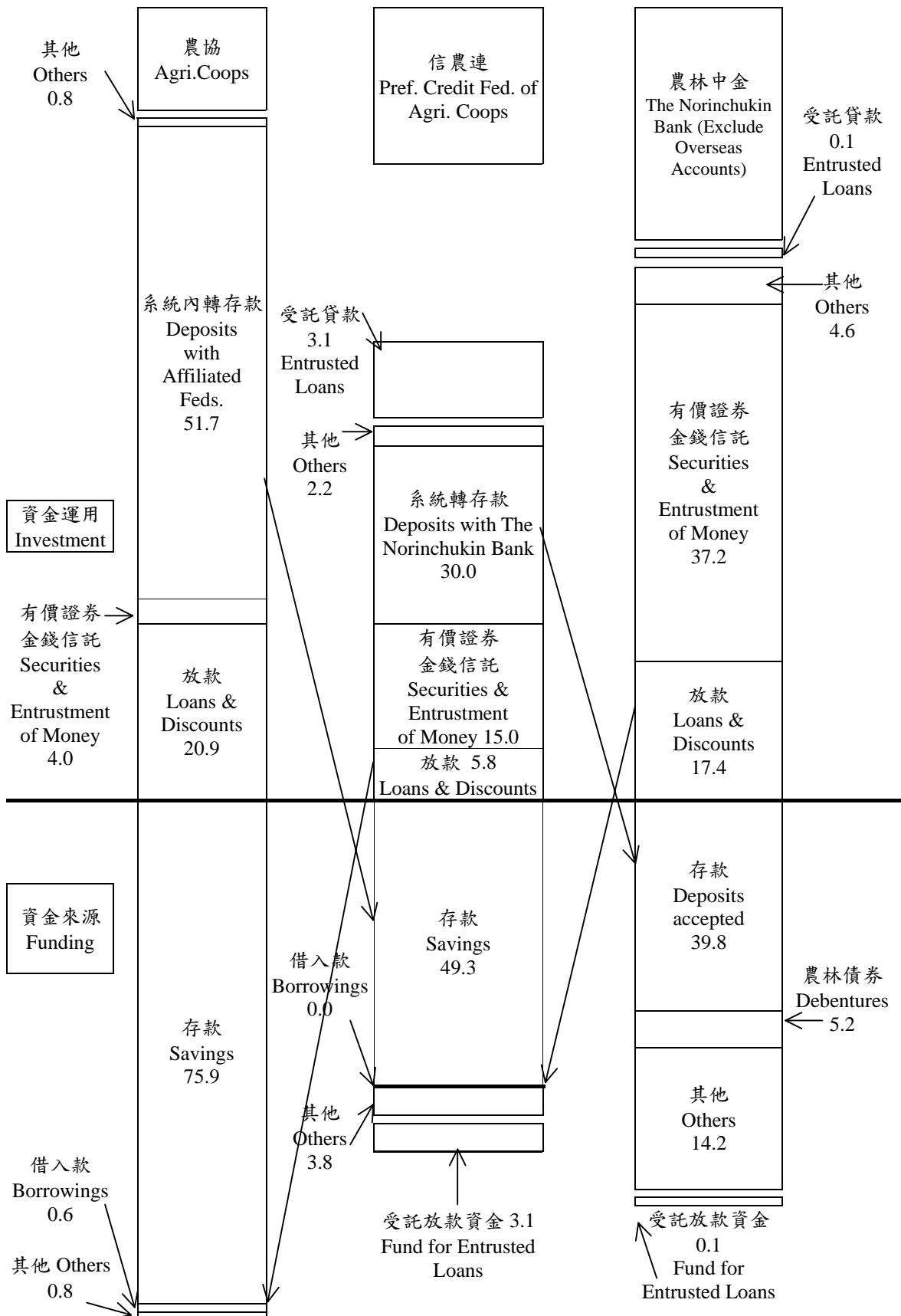


圖 3-1-3 農協系統資金運用概況

日本系統金融組織乃建立在合作組織體制上，以增進農業生產力與提高農民之經濟與社會地位，發展國民經濟為最終目的。各階段農業金融合作組織皆以出資認股方式組成，同樣地亦以其出資或交易額多寡分配盈餘—即利益還原。日本系統金融三階段組織關係十分密切，除了資金的轉存外，一般農業放款由農協承作，而屬於大額、特殊、跨區域之農貸個案方由信連與農林中金貸放。系統階段僅執行互補不足之功能，而非競爭關係。金融業務輔導方面，則循系統逐層向下進行經營輔導。

(二)經營概況

和台灣農會經營概況相同，日本農協之資產及負債，其 90%皆為信用事業。從表 3-1-2 可知，農協的存款呈現微增趨勢，2003 年 752,387 億日圓，放款 212,506 億日圓，較去年衰退 0.4%。存放比率只有 28.2%，轉存款占存款比率高達 70.7%。

表 3-1-2 農協信用事業概況

單位：億日圓、%

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2003 成長率
存款	716,628	731,481	740,719	752,387	1.6
放款	218,768	217,141	213,348	212,506	-0.4
存款比率	30.5	29.7	28.8	28.2	-
轉存款	462,132	485,925	507,409	532,058	4.9
系統內	457,367	481,258	503,904	527,647	4.7
存款/轉存款	64.5	66.4	68.5	70.7	-
有價證券	42,250	41,480	38,585	44,251	14.7

資料來源：農水產經營局協同組織課(2005)，「平成 15 事業年度總和農協一齊調查概要」，平成 17 年(2005 年)3 月。

表 3-1-3 為農協之資產負債表，資產合計為 84 兆 7,359 億日圓，較前年度成長 1.7%；負債為 79 兆 5,827 億日圓，較前年度成長 1.7%；資本為 5 兆 1,533 億日圓，較前年度成長 0.8%。資產當中，以信用事業資產為主，其金額 777,404 億日圓(主要為轉存款 522,376 億日圓、有價證券 39,944 億日圓、放款 213,802 億日圓)，占所有資產 91.7%，較去年成長 1.9%。至於負債仍以信用事業為主，其金額為 770,670 億日圓(主要為存款 763,030 億日圓)，占所有負債 96.8%，較去年成長 1.9%。

表 3-1-3 全體綜合農協之資產負債表

單位：億日圓、%

資產			負債、資本		
科目	金額	成長率	科目	金額	成長率
信用事業資產	777,404	1.9	信用事業負債	770,670	1.9
轉存款	522,376	2.4	存款	763,030	2.1
有價債券	39,944	8.6	共濟事業負債	5,707	1.1
放款	213,802	-0.3	經濟事業負債	6,284	-6.0
共濟事業資產	499	4.2	設備借入款	1,129	3.3
經濟事業資產	12,891	-3.7	雜項負債	2,864	-1.5
雜項資產	3,865	-6.6	其他負債	9,173	-5.8
固定資產、外部出資	50,635	0.7	負債合計	795,827	1.7
其他資產	2,065	-12.6	資本合計	51,533	0.8
資產合計	847,359	1.7	負債、資本合計	847,359	1.7

資料來源：農水產經營局協同組織課(2005)，「平成 15 事業年度總和農協一齊調查概要」，平成 17 年(2005 年)3 月。

至於全體綜合農協損益方面(表 3-1-4)，事業總收益較前年度減少 2 兆 745 億日圓，無論信用、共濟、購買事業等均呈衰退現象。但由於農協積極降低成本，事業管理費也較前年度減少 3.9%，特別是人事費用減少 4.5%，所以當期損益 1,044 億日圓，反較前年成長 59.4%。

表 3-1-4 全體綜合農協之損益表

單位：億日圓、%

科目	金額	較前一年度	科目	金額	較前一年度
事業總收益	20,745	-2.5	事業管理費	19,329	-3.9
信用事業總收益	7,333	-1.7	人事費	13,716	-4.5
共濟事業總收益	5,637	-1.9	事業收益	1,416	21.9
購買事業總收益	4,790	-5.1	事業外損益	586	15.8
販賣事業總收益	1,355	0.4	經常收益	2,002	20.0
其他事業總收益	1,898	-4.0	特別損益	20	-
指導事業收支差額	-268	-	法人稅、住民稅等	977	-3.1
			本期損益	1,044	59.4

資料來源：農水產經營局協同組織課(2005)，「平成 15 事業年度總和農協一齊調查概要」，平成 17 年(2005 年)3 月。

此外，從表 3-1-5 可知，2003 年本期損益為正之農協有 810 家，占 85.5%；本期損益為負之農協為 135 家，占 14.3%；損益平衡之農協 2 家，占 0.2%。

表 3-1-5 農協經營虧損狀況

單位：組合、%

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
合計	1,424	1,182	1,046	947
(比率)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
盈餘農協	1,220	985	866	810
(比率)	(85.7)	(83.3)	(82.8)	(85.5)
虧損農協	210	192	180	135
(比率)	(14.1)	(16.2)	(17.2)	(14.3)
損益平衡農協	3	5	0	2
(比率)	(0.2)	(0.4)	(0.0)	(0.2)

資料來源：農水產經營局協同組織課(2005)，「平成 15 事業年度總和農協一齊調查概要」，平成 17 年(2005 年)3 月。

由表 3-1-6 可進一步瞭解農協體系各階段信用事業不良債權之狀況。1998 年基層農協不良債權 10.8 千億日圓，2003 年時增加到 15.4 千億日圓，因此逾放比率也從 4.9% 攀升到 7.5%。在 JA Bank 體系，農協之逾期放款明顯高於縣階段之信連及全國階段農林中金。反倒信連在經過住專問題處理後，其逾期放款比率逐年下降，從 1998 年 8.0% 下降到 2003 年 6.8%；至於母體銀行農林中金，也呈下降趨勢，從 1998 年 5.0% 下降到 2003 年 3.6%。

從上述分析可知，農協體系信用事業仍必須面臨逾放課題，下兩節即針對 JA Bank 預防經營失敗及安全網制度、問題農協之處理詳加探討與說明，以做為我國農會改革之借鏡。

表 3-1-6 農協系統不良債權概況

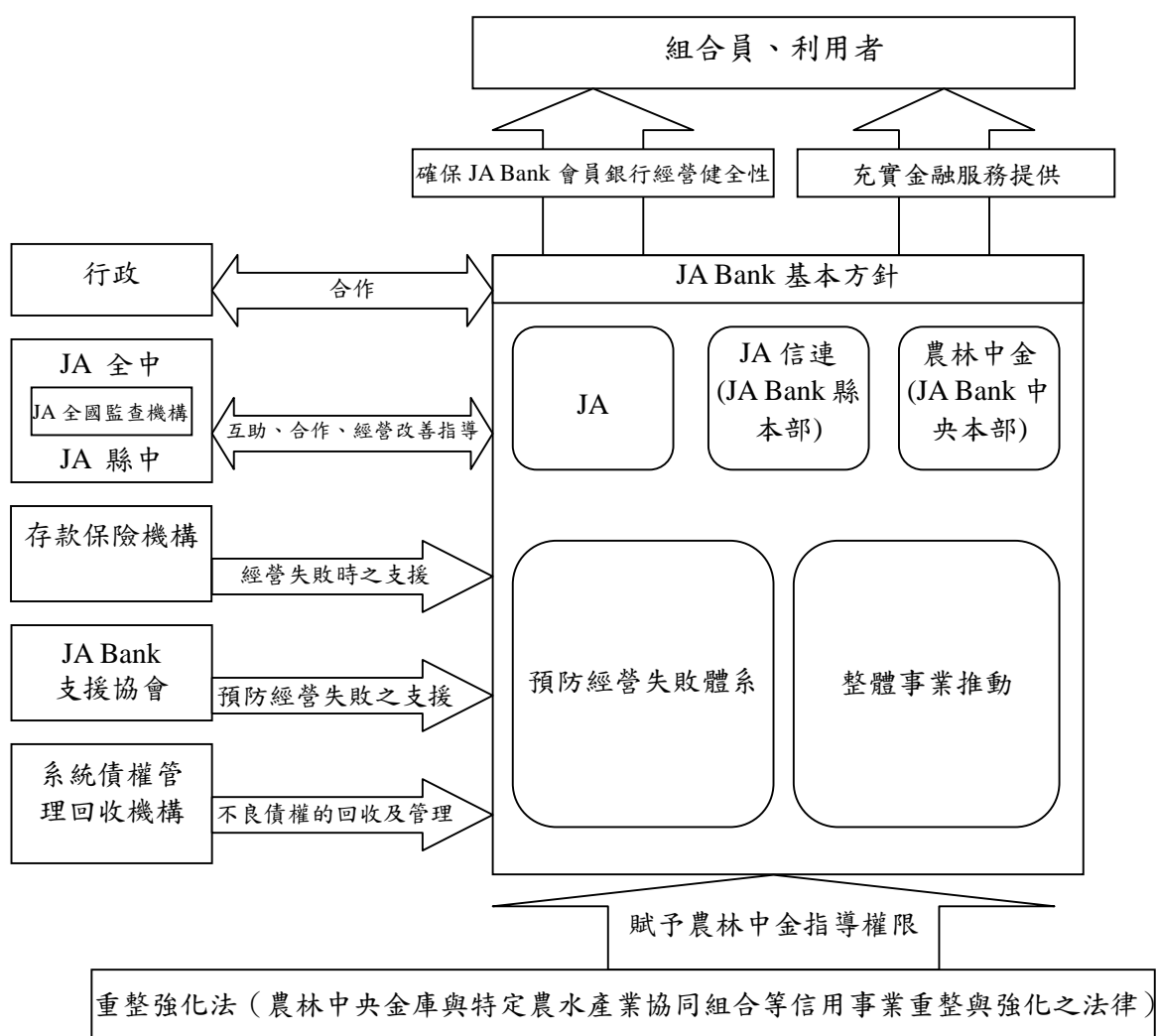
單位：千億日圓

		1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
農協	放款 (1)	218.6	220.3	219.3	215.5	213.3	206.4
	不良債權合計 (2)	10.8	11.2	12.4	13.5	14.4	15.4
	破產可能	1.7	1.5	1.5	1.3	1.3	1.2
	延遲	4.4	4.3	6.1	7.1	8.5	9.6
	3 個月以上延遲	3.6	3.6	2.6	2.1	1.6	1.1
	放寬貸款條件	1.2	1.7	2.1	2.9	3.0	3.5
	備抵呆帳 (3)	4.0	4.6	5.2	5.6	5.8	5.9
	個別備抵呆帳	2.4	3.3	3.9	4.4	4.6	4.7
	比率 (2)/(1) %	4.9	5.1	5.6	6.2	6.8	7.5
	(3)/(2) %	37.3	41.2	42.1	42.0	40.3	38.0
信連	放款 (1)	66.0	59.6	53.7	51.8	53.2	57.9
	不良債權合計 (2)	5.3	5.3	4.2	4.5	4.1	3.9
	破產可能	2.4	-	0.5	0.8	0.3	0.3
	延遲	1.3	-	2.4	2.7	2.6	2.6
	3 個月以上延遲	0.3	-	0.0	0.0	0.0	0.0
	放寬貸款條件	1.3	-	1.3	1.0	1.2	1.1
	備抵呆帳 (3)	4.1	3.6	2.3	2.0	1.7	1.7
	個別備抵呆帳	-	-	1.8	1.6	1.3	1.2
	比率 (2)/(1) %	8.0	8.9	7.8	8.7	7.7	6.8
	(3)/(2) %	77.7	67.6	54.8	44.2	40.4	41.9
農林中金	放款 (1)	179.1	214.0	230.2	242.3	191.9	178.0
	不良債權合計 (2)	9.0	12.0	7.4	7.9	6.6	6.3
	破產可能	1.3	-	0.0	0.2	0.2	0.0
	延遲	3.6	-	3.3	3.5	4.0	3.6
	3 個月以上延遲	0.0	-	0.0	0.0	0.0	0.0
	放寬貸款條件	4.1	-	4.0	4.2	2.4	2.7
	備抵呆帳 (3)	4.2	5.0	3.2	3.8	3.6	3.7
	個別備抵呆帳	-	-	1.6	2.0	2.3	2.0
	比率 (2)/(1) %	5.0	5.6	3.2	3.3	3.4	3.6
	(3)/(2) %	46.6	41.6	43.9	47.4	54.3	57.7

資料來源：http://www.maff.go.jp/www/press。

第二節 JA Bank 預防經營失敗及金融安全網制度

為防範農協經營失敗保護存款者，農協金融體系因而架構農協金融安全網，主要基於「農水產業協同組合存款保險法」，由存款保險制度及自主性資金援助而設立的相互援助制度。日本農協金融安全網(Safety-Net)架構詳圖 3-2-1。



資料來源：農水產業協同組合貯金保險機構(2005)，貯金保險制度の解説。

圖 3-2-1 JA Bank 金融安全網體系圖

一、相互支援制度¹⁴

(一)全國農協存款保護制度

相互支援制度起源於 1964 年之「全國農協存款者保護制度」，此制度以農協、信連、農林中金為一體，為確保農協存款安全性之共同責任體制，以提升農協信用力為目的。

加入此制度之農協，當其支付存款困難或是有其疑慮時，以該農協存款餘額為額度，信連對其存款支付實施緊急貸款，**農林中金給與 50% 的債務保證**。緊急貸款償付期限為 1 年以內；若改換長期資金或是增加貸款進行重整(重整貸款)，其貸款期限為 5 年。

緊急貸款和重整貸款合計作為保證貸款的財源，加入此制度之農協、信連及農林中金，必須每年提撥一定比率的存款額。在都道府縣階段、全國階段分別設立都道府縣基金、全國保障基金，以防備放款損失風險。而且為使保障基金能順利運作，每年 3 月底各農協須提撥該**農協存款的 2%**作為保障存款存入信連，信連再以同額度存入農林中金。

(二)全國農協信用事業相互援助制度

1973 年創設農水產業存款保險制度，擔當存款保護之角色。因此，於 1974 年以全國農協信用事業相互援助制度(以下簡稱相互援助制度)取代全國農協存款保護制度，明確將其定位為「避免農協經營陷於破產，予以支持之自主性制度」。其後，相互援助制度歷經數次修正，於**2003 年 5 月廢止**。以下就 2000 年 7 月最後修正內容作一介紹。此外，此制度雖遭廢止，但其相互援助存款及範圍內之貸款支援措施，依然進行中。

在全國階段設立全國農協信用事業相互援助制度(全國制度)，由農林中金負責運作；在縣階段設立全國農協信用事業相互援助制度都道府縣制度(縣制度)，由信連負責運作。本制度運作之範圍為：

第一、對存款支付困難之農協，給予流動性支援及重建支援。信連對農協實施緊急貸款以因應存款擠兌，農林中金以緊急貸款(包括利息、延遲賠償)二分之一為上限實施債務保證。再者，信連在存款擠兌事件平息後，

¹⁴ 參考全國農協組合中央會(2005)，「第 5 章 JA バンクシステム」，信用事業，pp.219-224。

認可其應重建時，給予重建支援貸款(重整貸款)。

第二、對債務超過之農協，給予財務安定化支援，縣信農對因信用事業債務超過之農協，給予財務健全化貸款(安定化貸款)，為減輕其利息負擔，農林中金給予二分之一的利息補貼。

第三、對重建困難農協之特別支援，在認為有必要維持農協信用事業之信用秩序時，信連針對獨自重建困難之農協，為協助救濟農協吸收合併、或事業承受經營困難之農協，給予金錢贈與(特別支援)。

作為上述資金來源主要有二：一為「相互援助存款」；二為「相互援助存款公積金」。「相互援助存款」乃是因應存款擠兌用之準備存款，因此，農協以存款 10% 存入信連作為縣相互援助存款。信連以縣相互援助存款所收之同金額存入農林中金，作為全國相互援助存款。

至於「相互援助存款公積金」乃是彌補此貸款於問題農協時所產生之虧損。全國制度之財源為：全國相互援助存款之利息收入、獎勵金回扣額(農協存款 0.001%)、農林中金提撥(農協存款 0.002%)，以及全國「相互援助存款公積金」之運用收入。縣制度之財源為：縣相互援助存款之利息收入、獎勵金回扣額(農協存款 0.002%)、信連提撥(農協存款 0.001%)，以及縣「相互援助存款公積金」之運用收入。

因此，當農協經營困難時，與鄰近農協合併或事業讓與時，應追究理監事責任、要求組合員減資、甚至放棄出資金，縣階段有縣相互支援制度、系統內相關機構進行援助。若是縣無法因應時，則由全國相互援助制度、存款保險制度來支援。

二、JA Bank 預防經營失敗制度

2001 年農林中金會員代表大會通過「JA 銀行基本方針」，2002 年 1 月開始運作，基於該方針，農協、信連及農林中金成為實質的「單一金融機構」。以確保 JA 會員銀行經營健全性之「有效的預防經營失敗體系」，及對組合員、利用者提供優良且充分的金融服務為「整體事業推動」兩大支柱。其架構圖詳見圖 3-2-2 JA 銀行系統基本組織圖。

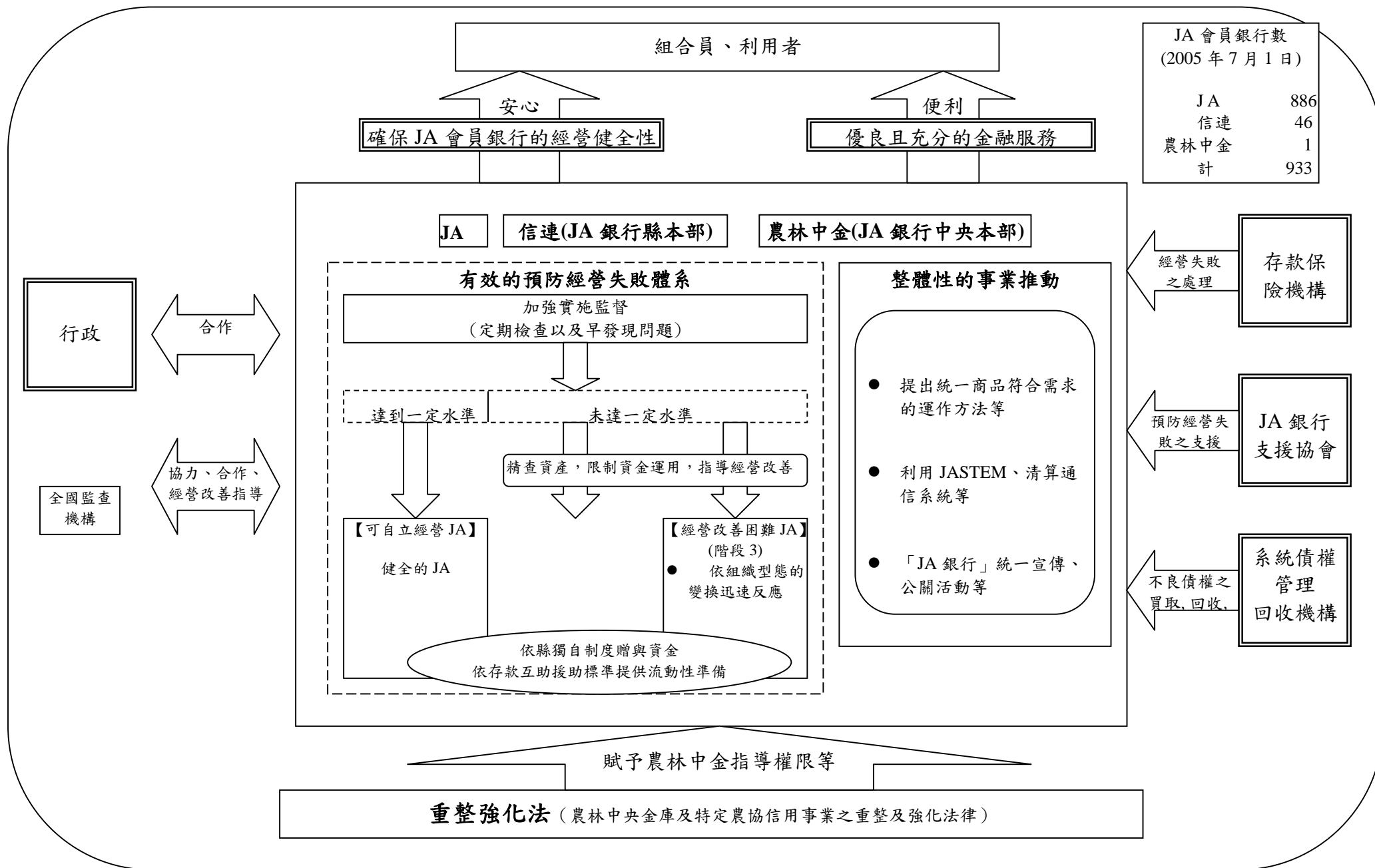


圖 3-2-2 JA 銀行系統基本組織

至於預防經營失敗制度主要內涵為，依自有資金比率等標準來防範農協經營發生問題。因此，個別農協、信連必須向農林中金報告其經營概況，對應其自有資本比率規範其資產運用限制、經營，採取立即糾正措施，在自有資本比率未達 8% 時則須採取改善措施，以健全 JA Bank 體系之健全性。

在體系內所採取的監督體制主要為農協、信連，以 JA Bank 體系經營為基礎，就其經營概況向農林中金報告，農協則透過信連。提報的資料包括：1.全體經營概況；2.業務執行體制；3.法令遵守狀況；4.資產內容等；5.收支；6.有關其他部門概況。具體的內容包括：業務報告書、事業計畫書、資訊揭露、農協調查、決算速報(信連)等依據 JA Bank 中央本部指定樣式進行。而且，有關檢查、監查部分，在資金運用、風險管理、法令遵守、自行稽核等遭主管機關指責部分、或是有違法事件發生，應立即向農林中金報告。

為有效預防經營失敗之發生，採取措施包括：

(一)依分級管理採取不同因應措施

針對農協經營狀況評估的標準，採取：1.實質自有資本比率；2.體制重整狀況；3.檢查、監查報告所指責事項等作為 0 級至 3 級之分類，對應不同分級實施資金運用限制、經營改善、組織整合等措施。

- 0 級** 雖然自有資本比率 8% 以上，但資金運用體制以外有問題，或是遭檢查、監查單位指責應改善事項。
- 1 級** 自有資本比率 6%~8%，或是資金運用之重整體制有問題，或是遭檢查、監查單位指責應改善事項。
- 2 級** 自有資本比率 4%~6%，或是體制重整階段連續兩年發生相同問題，或是遭檢查、監查單位指責應改善事項。
- 3 級** 自有資本比率 4% 以下，或是重整體制下繼續經營有其障礙及困難性，或是遭檢查、監查單位重大指責繼續經營有其障礙。

(二)資金運用限制

資金運用包括放款及有價證券之運用，其限制規範如下：

- 1 級** 農協和農林中金、信連；信連和農林中金，每月協議資金運用範

圍，限制於風險小之商品。

2 級 停止新增放款，至於資金運用之限制，農協僅能將餘裕資金轉存信連、農林中金，信連則轉存農林中金。

(三)經營改善對策

為防止農協經營惡化或失敗，0 級、1 級、2 級及資產內容(放款、有價證券、收益、存款準備水準、其他部門運用等)若不符標準，則必須受到以下限制：

- 1.自有資本未達 8%之 1 級、2 級者，必須採取增資、提高內部保留(停止或減少分紅、減少理監事報酬等)、壓縮資產運用提高實質自有資本比率達 8%水準之相關改善措施。
- 2.列為 1 級者必須兩年內達 8%水準，2 級者必須 1 年內達 6%之改善目標。
- 3.違規授信及資金運用原則者，必須依照金融檢查手冊規定，增提備抵呆帳或採取改善措施。
- 4.信用事業之事業收益連續兩年赤字，或是經常收益、本期損益連續兩年赤字，或是其他部門事業收益連續兩年赤字，必須降低人事費用、採取整合、廢除相關設備降低經費等措施。

(四)組織統合

為維持 JA Bank 體系之信賴性及金融機能，農協或信連發生重大事項時(第 3 級)，應於 6 個月內與鄰近的農協合併，或事業讓與信連、農林中金；如是信連，則事業讓與農林中金。如果出現經營漏洞，應立即執行。

三、JA Bank 支援協會

為改善農協經營或協助組織合併，農協、信連得從指定支援法人得到資本注入之協助。支援法人主要針對進行信用事業重整及強化農協、信連提供支援業務。2002 年 1 月由社團法人全國信連協會改組為「社團法人 JA Bank 支援協會」。協會之章程詳見【附錄一】。依據「農林中央金庫與特定農水產業協同組合等信用事業重整與強化之法律」(簡稱「重整強化法」)第 32 條規定，設立支援法人，並獲主管機關認可開始從事業務。

為確保其財源，過去在農林中金下所設之全國農協信用事業相互援助制度之「相互援助公積金」，移轉至 JA Bank 支援協會，設立 JA Bank 支援基金(2002 年 3 月 555 億日圓)。JA Bank 會員的農協、信連、農林中金，必須每年提撥一定金額與基金，作為處理問題農協之費用。全農及全共連也必須負擔部分金額。

依據「重整強化法」第 33 條規定¹⁵，支援法人主要支援對策包括：1. 資本注入；2. 資金贈與；3. 債務保證；4. 利息補貼。資本注入包括優先出資及次順位貸款(附特別約款之次順位現金消費放款)，實施方法乃是基於「重整強化法」，由農林中金向指定支援法人請求支援，且要滿足實施要件(經營責任明確化、削減經費等改善方向)。

四、存款保險制度

農協存款保險制度主要係針對農協、漁協、水產加工合作組織、及其連合會等存款戶為對象，最高保險額度為 1,000 萬。存款保險機構之設立主要為保障存款人權益，為一援助機構，本身並無對農、漁協進行業務檢查等工作。執行該制度之農水產業存款保險機構(簡稱存款保險機構)設立於 1973 年 9 月 1 日，設立時之資本額為 3 億日圓，其中政府、日本銀行、農林中央金庫各出資 7,500 萬日圓、信連 6,750 萬日圓、信漁連 750 萬日圓，作為農水產業協同組合之存款保險機構，以下簡稱存款保險機構。

存款保險機構具官方色彩，政府及日銀均出資，該機構理事長及監事主要由政府任命。理監事包括理事長(非常勤)、理事、監事(非常勤)各 1 人；並設營運委員會針對重要事項決議，其組成包括理事長、理事、委員

¹⁵指定支援法人，在接受農林中央金庫的要求後，進行以下所列舉的業務。

- 一、基於第 3 條規定之農林中央金庫指導所進行的信用事業重整及信用事業強化措施(以下在本條中稱為「信用事業之重整等」)所相關的必要優先出資(係指合作組織金融機關之優先出資相關法律(平成 5 年法律第 44 號)所規定的優先出資)之保證、附帶有較晚償還特約之金錢消費借貸(係指關於本利金額之支付附帶有較晚償還內容之特約的金錢消費借貸，以主管部門命令所規定者)下的貸款、金錢之贈與、資金貸款及預借、損害擔保(係指在貸款相關之債務的全部或部分未償還時，基於事前締結的契約對其債權者尚未償還金額的部分加以填補者)，以及進行債務之保證。
- 二、關於信用事業之重整等對貸出必要資金之金融機關進行利息補助金的交付。
- 三、伴隨信用事業之重整等對於承受債權之債權回收公司(係指債權管理回收業相關特別措施法(平成 10 年法律第 126 號)第 2 條第 3 項所規定之債權回收公司)，進行該債權承受所必要之資金貸款，及進行該資金借入相關的債務保證。
- 四、進行前三列舉業務上附帶之業務。

7 人¹⁶，共 9 人。下設事務局，包括總務、財務、業務、調查等四部門，職員共 20 人。為有效處理經營失敗之農、漁協，透過多次修法，增加資金援助、資金援助對象者之信用事業讓與或合併、存款債權買取、存款移轉、導入管理人制度等措施。

以下就存款保險機構作一扼要說明：

(一)保險對象

- 1.農業協同組合(農協)。
- 2.信用農業協同組合連合會(信連)。
- 3.漁業協同組合(漁協)。
- 4.特定漁業協同組合連合會(信漁連)。
- 5.水產加工業協同組合(限於有信用事業者)。
- 6.水產加工協同組合連合會(限於有信用事業者)。
- 7.農林中央金庫。

(二)要保機構存款者

存款及定期存款。但不包括讓渡性存款、國家或地方公共團體或特殊法人的存款、金融機構的存款、無記名存款。

(三)保險費

每年 3 月底存款餘額乘以費率，每年 6 月底繳納於存款保險機構。在 1996 年時除一般保險費率為十萬分之十八之外，為籌措特別措施之財源，實施期間從 1996 年起至 2001 年並課徵特別保險費，其費率為十萬分之十二。目前已取消特別保險費，2004 年一般費率分為決算用存款十萬分之十七，一般存款十萬分之十四。此外，保險費率必須經該主管機關農林水產部長、財務部長及金融廳長的許可。

(四)借入金

- 1.借入者：農林中央金庫或日本銀行(即我國中央銀行)

¹⁶ 委員乃從農業、水產業、金融等各界選任專家擔任，獲主管機關認可，由理事長認命。

2.借入額度：2,000 億日圓

3.政府保證：依據國會的決議，政府提供債務保證

表 3-2-1 存款保險之保險費率

	一般費率(1)		特別保險費率*(2)	計((1)+(2))
1973 年(開始)	0.006%		無	
1986 年	0.010%		無	
1987 年	0.011%		無	
1988 年	0.012%		無	
1996 年	0.018%		0.012%	0.030%
2001 年	特定存款	其他存款等	0.012%	0.030%
	0.018%	0.018%		
2002 年	0.034%	0.017%	無	
2003 年	決算用存款	一般存款等	無	
	0.034%	0.017%		
2004 年	0.017%	0.014%	無	

註：1996 年到 2001 年間(存款保險法附則第 10 條第 1 項)。

(五)保險事故

- 1.第一種保險事故：農協存款停止給付。保險事故發生後 1 個月，存款保險機構應於 1 個月內(必要時得延長)，經營運委員會決議後支付保險金。
- 2.第二種保險事故：農協決議解散經認可後、決定申請破產手續、命令解散，或法定解散時，不須存款保險機構決議，當然支付保險金。

(六)保險金支付

- 1.保險金的支付：每人 1,000 萬日圓，詳見表 3-2-2。
 - 2.預先支付：依據保險金支付額度，可預先支付普通存款 60 萬日圓之最高額度。
- 有關資金援助之措施，詳見下節說明。

表 3-2-2 保險金、支付限額變化

	保險金	
1973 年(開始)～	100 萬日圓	—
1974 年～	300 萬日圓	—
1986 年～	1,000 萬日圓	20 萬日圓
2001 年～	本金 1,000 萬日圓+利息等 ^註	60 萬日圓

註：2005 年 4 月起全額保障決算用存款(滿足無利息、要求還款、提供決算服務等三要件的存款)。

四、系統債權整理回收機構

債權管理回收機構於 2001 年 4 月因應金融安全網處理不良債權所設立¹⁷，主要為能順利處理問題農協之不良債權，及預防農協經營失敗之財務改善，促進農協合併、整合時，分離其不良債權之處理。系統債權管理回收機構資本額為 5 億日圓，其中農林中金出資 189.8 百萬日圓(37.96%)、全國農業協同組合會出資 148.9 百萬日圓(29.78%)、全國共濟(保險)農業協同組合連合會出資 148.9 百萬日圓(29.78%)，及全國漁業協同組合連合會出資 12.4 百萬日圓(2.48%)，係屬股份有限公司。由於擔當農協系統內不良債權之處理，所以並不以營利為目的，尤其是承接到較複雜困難的案子時，將與日本債權回收處理機構(RCC)業務合作，以適當地處理不良債權。

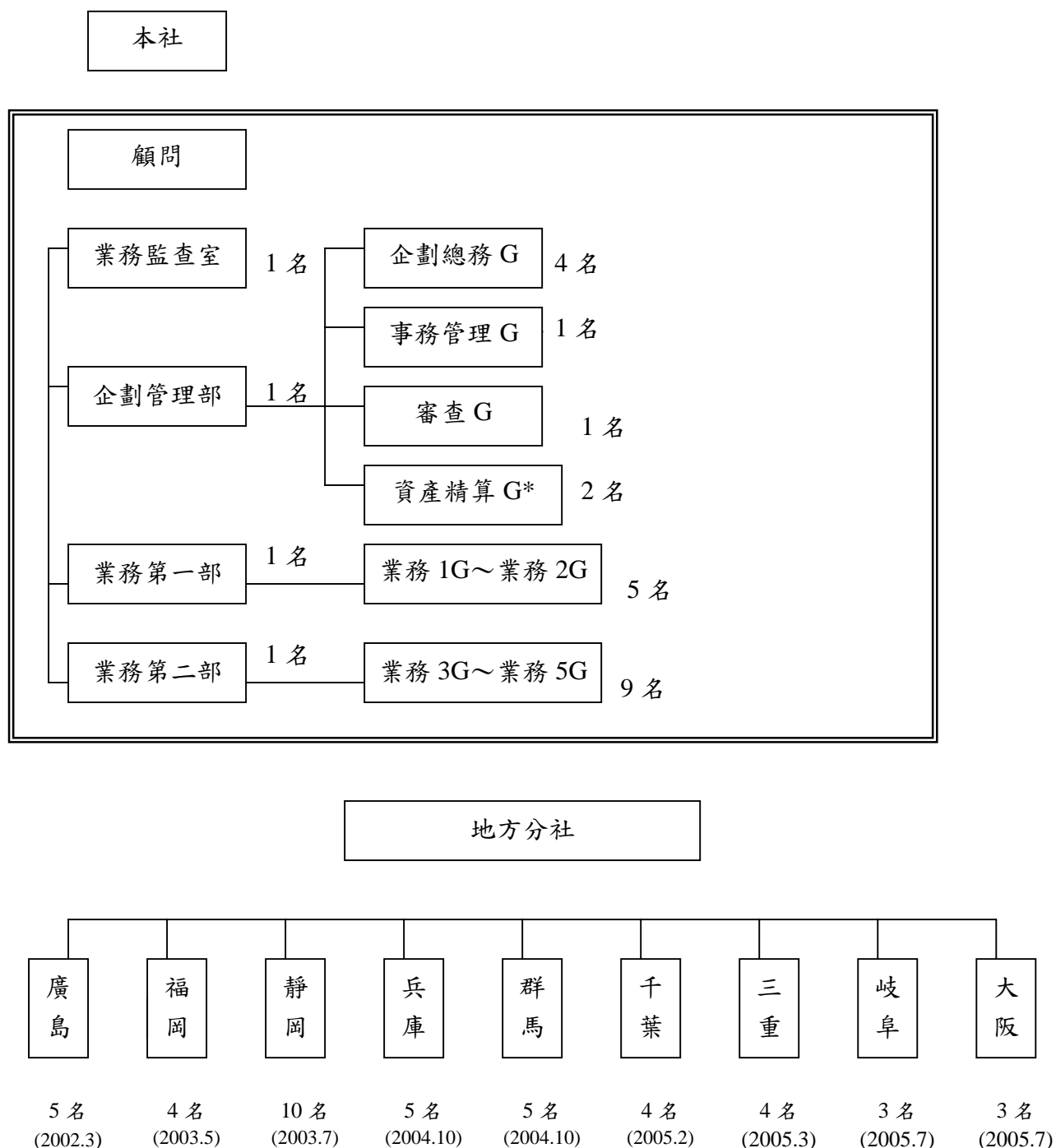
目前在全國共設立 9 個分店，職員數共 70 人，其組織架構詳見圖 3-2-3。其主要業務內容包括：

- 1.對被要求改善財務之農協進行債權買取、管理回收、或債權回收受託業務。
- 2.「農水產業協同組合存款保險法」規定之債權回收公司，處理經營失敗農協不良債權之回收業務。
- 3.有關債權買賣、管理回收之相關諮詢業務。

業務可分為承受買取或受託管理，成立迄 2005 年 3 月承受不良債權，買取不良資產 29 件、金額 400 億日圓，回收率為 7.3%¹⁸；自 2003 年起，透過縣營業所接受經營健全農協之受託回收及買取業務，目前受託金額為 25 億日圓，受託部分主要直接來自農協。

¹⁷ 取得法務部長經營許可證，許可編號為第 53 號。

¹⁸ 能夠有 7.3%的回收率主要是都市農協回收率較高，在鄉村地區其回收率更低。



() 內為設立日期
 *資産精算係指在 JA Bank 中央本部提出要求時，針對指定的 JA 實施。

圖 3-2-3 系統債權整理回收機構組織圖

該機構承受不良債權當中，擔保占 96%；無擔保占 4%¹⁹。至於有擔保不良債權回收之手法：拍賣(22%)、隨意買賣(28%)、債務者償還(32%)、第三者償還(7%)、其他(11%)。至於擔保品的買取價格，約為其價格 2~3 成；農地的買取價格由於缺乏流動性，其價格幾乎是設定為零。

處理不良債權可區分為兩類，第一類為買取經營失敗農協之不良債權處理，不良資產以不動產關聯居最大比率(包括休閒地、住宅開發、大樓等)、擔保品估價不實之融資。第二類為尚屬經營健全之農協，其不良債權之讓受，包括不動產、農家生活資金(負債整理)等。

處理不良債權主要問題包括：1.擔保品估價不實；2.高階經營管理人對放款無正確認知；3.以農田、山坡地、林地為擔保品，幾乎無流動性。日本農地只能讓農民或農業法人資格者承受購買，債權管理回收機構亦不能直接購買承受，顯示在農地處理上也有其困難的一面。

第三節 問題農協之處理機制

一、處理方式

面對經營失敗的問題農協，其處理方式有二。一為存款保險公司以保險費用直接理賠受存款保障之金額；二為將經營失敗之農協全部或部分信用事業，又移轉給其他農協，其具體內容包括：與救濟農協合併、信用事業讓與救濟農協、或保額內存款移轉救濟農協。無論何種方式，只要保額內存款都受到保障。至於依據何種方式決定，採用成本最小法，且應避免因金融機構經營失敗，造成社會混亂。日本農協存款保險架構圖詳見圖 3-3-1。

為保護存款人，對經營困難或失敗之農協給予援助措施，其主要是透過資金援助給連合會或指定支援法人，再由其協助經營困難農協合併或事業讓與給救濟農協，至於處理流程圖詳見圖 3-3-2。

¹⁹ 全國的部分為擔保 73%、無擔保 27%。

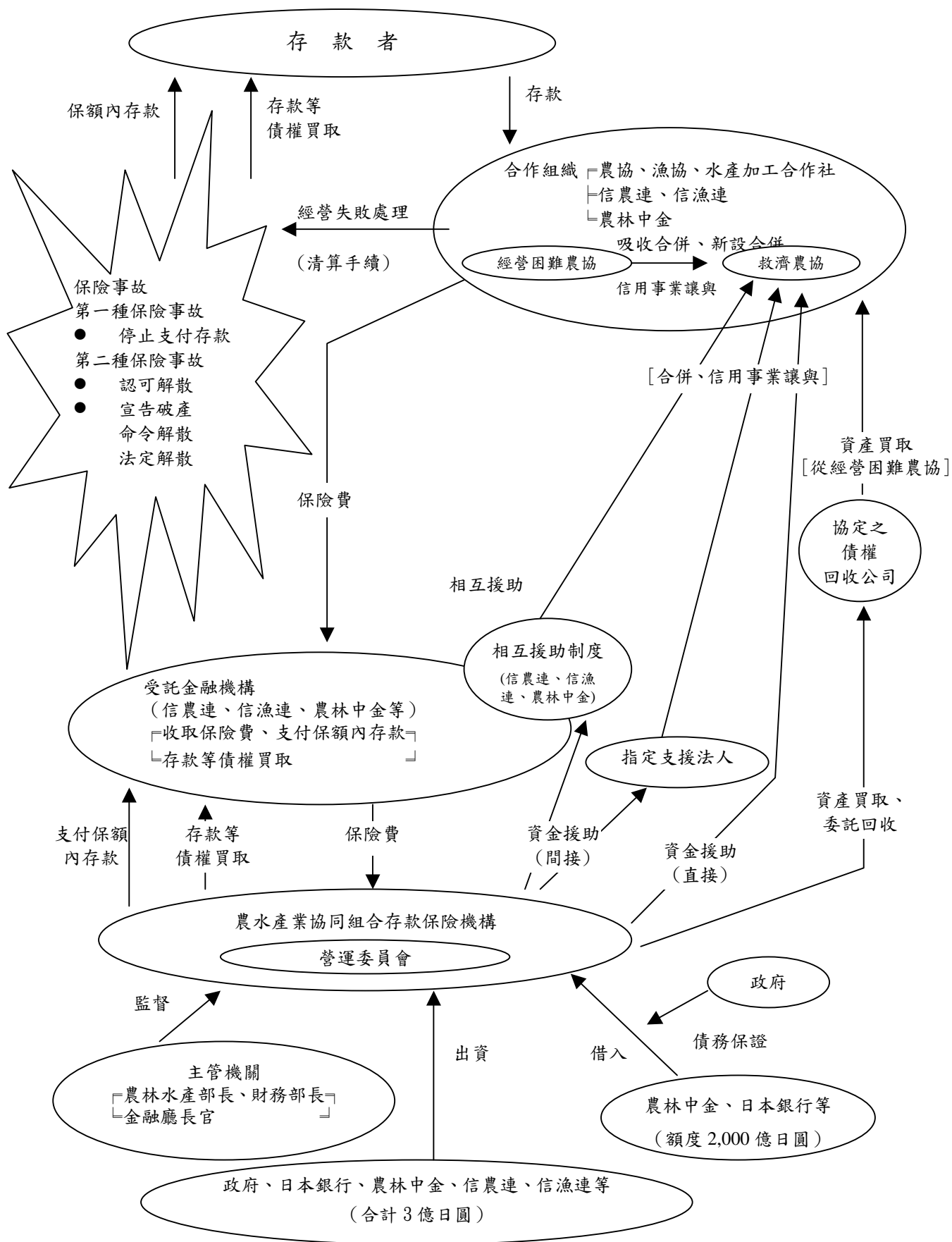
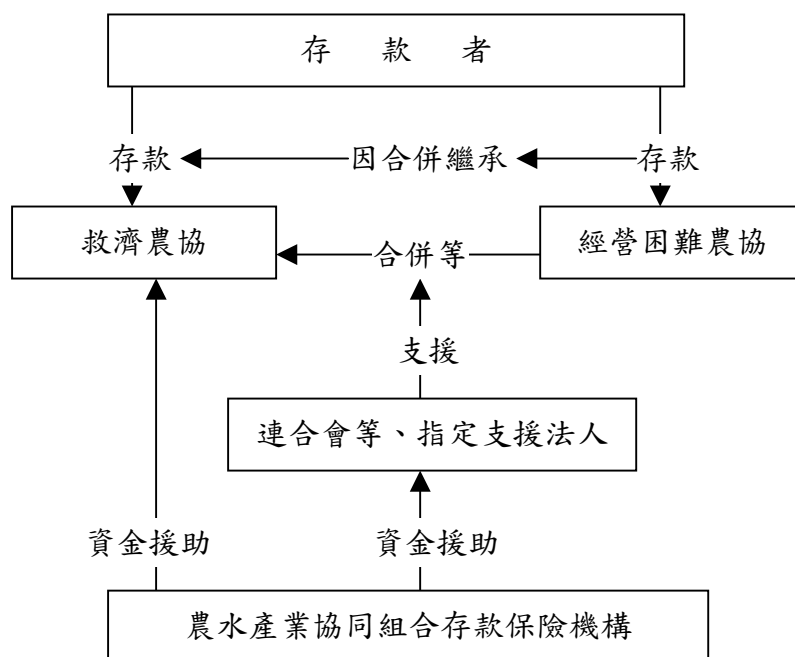


圖 3-3-1 日本農協存款保險制度架構



註：合併(吸收合併或新設合併)、信用事業之全部或部分讓與、或保額內存款移轉。
資料來源：農水產業協同組合存款保險機構「農水產業協同組合存款保險機構年報」。

圖 3-3-2 資金援助處理流程圖

二、資金援助方式

至於資金援助方式，農協經營失敗時，在「破產法」下，存款保險機構對於救濟農協概括承受經營失敗農協之全部或部分信用事業，或是合併時，為使概括讓與事業能順利進行，在限額存款保障範圍內進行資金援助。

依據「農水產業協同組合存款保險機構業務方法書」第 26 條規定，資金援助方式包括：

- (一)金錢贈與。
- (二)資金貸款或存入。
- (三)資產買取。
- (四)債務保證。
- (五)債務承受。
- (六)優先出資承受²⁰。

²⁰ 所謂優先出資承受係指，為防止救濟農協因概括承受信用事業、或合併致其自有資本比率降

(七)擔保損害(即所謂損失分擔(Loss Sharing))²¹。

至於上述方式所規定之要件包括：對救濟農協或合併所設立的農協，存款保險機構如欲對該機構提供資金的貸款或存入時，必須先考慮農協的貸款利率、儲蓄利率及其他條件的動向後，訂定貸款或存款相關利率及其他條件，並視情況要求擔保。詳細流程圖詳見圖 3-3-3。

但是，對於指定法人之資金援助僅限於金錢贈與、資金貸款或存入、債務保證。

其次，存款保險機構為援助合併農協之資金援助，其執行對象必須為該當合併相關之救濟農協，或因合併所設立之農協。

再者，至於資產買取，其執行對象必須為救濟農協，或合併所設立農協的資產(僅限於因合併等導致經營困難之農協其所承受資產)，或經營困難農協的資產，且被認為不能回收、回收困難或價值太低，為了援助合併被認為適合作為收購對象的資產。資產收購時，在收購相關資產中，被認為有不能回收或其他與此相當之事由(稱為「不能回收」的資產)，必須以相當之折價進行收購。

此外，有關債務保證或債務承受，主要規範有二：一為關於救濟農協因信用事業讓與或保額內存款移轉，經營困難農協承受之資產與負債金額間的差額支付，經營困難的農協造成救濟農協有負債時，則以該負債為執行對象；二為救濟農協因信用事業讓與等，而從經營困難的農協承受債務保證中，認為特別需要由本機構承受之負債保證為其執行對象。

最後，有關損害擔保，其執行對象為因合併所設立農協之資產(僅限於因合併等所導致經營困難農協所承受之資產)，為了援助合併被認為適合作為損害擔保的對象者(稱「損害擔保對象債權」)；對合併農協履行資金援助時期，必須於合併進行日之後。

低，存款保險機構得承受救濟農協之優先出資，或對救濟農協貸款(次順位特約金錢消費借款)，申請時必須對存款保險機構提交確保財務健全性方針之計畫書。

²¹ 從經營失敗農協承受貸款債權，信用事業讓與後全部或一部分無法償還甚至惡化，導致救濟農協發生損失，其中部分存款保險機構得訂定一定期間補償之契約，即所謂擔保損害(損失分擔)。相反地，存款保險機構亦可將信用事業讓與後產生利益，其部分利益應歸於存款保險機構之契約，即所謂利益分享(Profit Sharing)。

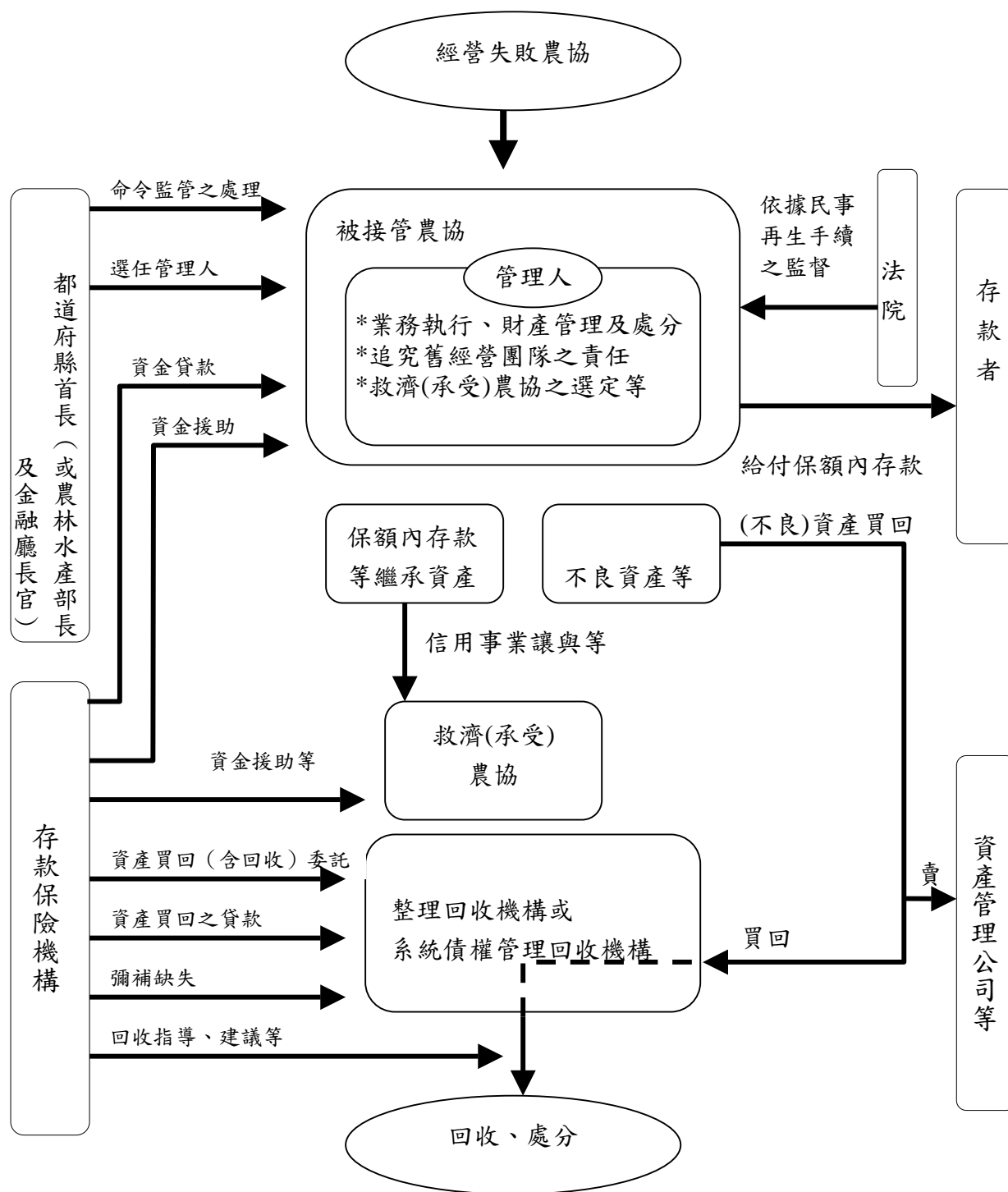


圖 3-3-3 問題農協之處理流程

三、管理人業務

(一)被管理農協

農協經營惡化時，都道府縣(或是農林水產大臣、金融廳長官)為管理人，得命令處份其業務及財產管理，受處分之農協稱為「被管理農協」。符合下列要件即稱之：

- 1.被認為債務超過之情況。
- 2.被認為有停止支付存款之可能。
- 3.停止支付存款之情況。
- 4.農協提出申請有可能債務超支情況。
- 5.該農協業務經營有顯著不適任。

6.該農協不進行合併，其業務全部停止或解散時，為促使該農協業務執行之區域資金需求得以圓滑運作，避免造成利用者困擾。

(二)管理人之管理

都道府縣知事(或是農林水產大臣或是金融廳長官)得選任管理人執行管理業務。管理人代表被管理農協賦予業務執行、財產管理及處分權利。而且，因應都道府縣知事(或是農林水產大臣或是金融廳長官)之要求，制定被管理農協之業務及財務報告，或經營計畫。在執行被管理農協業務之暫時性中，應迅速將事業讓與救濟農協，對舊經營者明確追究其經營失敗責任，以送交民事訴訟或刑事告發。

管理人通常由律師、公認會計師、農協中央會、存款保險機構等單位中選任。

(三)適用「民事再生法」

在定額存款保護下，有關保額以外之存款、債權，對應經營失敗農協之財產應避免流出，以保護存款人、債權人。因此，利用「民事再生法」，針對經營失敗農協，申請民事重整手續，在裁判所(法院)監督下，隨著保額內存款、健全資產部分讓與救濟農協外，有關保額外之存款、債權等處理，必須處分經營失敗農協之財產，以保障存款人與債權人。

四、資金援助之流程

資金援助範圍包括如下²²：

(一)對救濟農協資金援助

問題農協之保額內存款或健全資產的一部分概括讓與救濟農協，或保額內存款移轉，存款保險機構得給予金錢贈與之資金援助。

而且，對救濟農協無法讓渡之不良資產，救濟農協和經營失敗農協得聯名向存款保險機構申請「資產買回」。

(二)對經營失敗農協資金援助

經營失敗農協對救濟農協進行信用事業部分讓與時，當經營失敗農協無法讓與資產及負債時，對於其相關債權者，存款保險機構得對經營失敗農協進行資金援助(僅限於金錢贈與)。

具體而言，因信用事業部分讓與，導致經營失敗農協資產減少，經營失敗農協留存債權者，對該債權者之償還率低於信用事業讓與前，存款保險機構得對經營失敗農協進行金錢贈與。

(三)追加的資金援助

因信用事業讓與或合併等實施資金援助後，因未確定債權之明確性，救濟農協申請追加資金時，存款保險機構得決定追加資金援助。

資金援助之流程詳如圖 3-3-4，由都道府縣首長(或是農林水產部長及金融廳長官)認定合併之適當性、進行合併之斡旋，概括承受問題農協之救濟農協得向存款保險機構申請資金援助。存款保險機構根據營運委員會之決議並獲農林水產部長、財務部長、金融廳長官之認可，決定是否對其進行資金援助、以及援助金額、方式。決定之後，存款保險機構與救濟農協締結契約，給予資金援助措施。

²² 農水產業協同組合貯金保險機構(2005)，「貯金保險制度の解説」，平成 17 年 4 月。

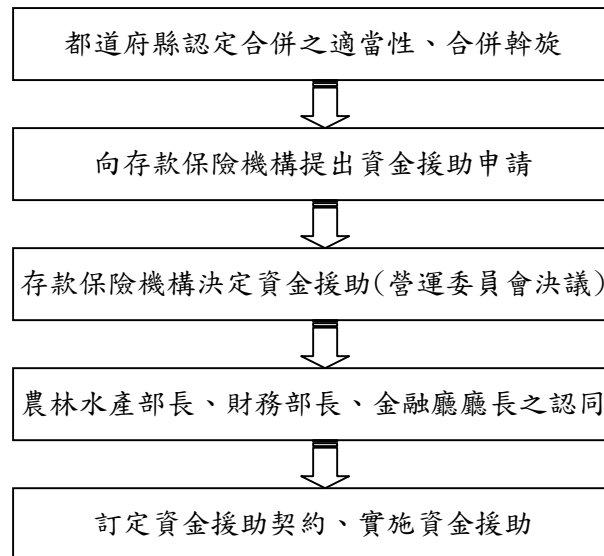


圖 3-3-4 資金援助決定之流程

五、賠償保額內存款

有關存款理賠之流程詳見圖 3-3-5。當前述第一種保險事故、第二種保險事故發生後，以致無法給付存款給存戶時(即圖中所列①)，則經營失敗之農協必須立即通知存款保險機構，並向其提出正式的存戶資料(即圖中所列②及③)，而存款保險機構應立即報知都道府縣知事(或農林水產部長、金融廳廳長)。

存款保險機構即計算應賠償保額內存款金額(即圖中所列④)，決定公告支付相關事項(即圖中所列⑤)，存款保險機構並正式在官報發出公告(即圖中所列⑥)。之後，存款保險機構對存戶發出賠付通知(即圖中所列⑦)，存戶即可向存款保險機構請求賠償(即圖中所列⑧)，再由存款保險機構對存戶支付保額內款項(即圖中所列⑨)。

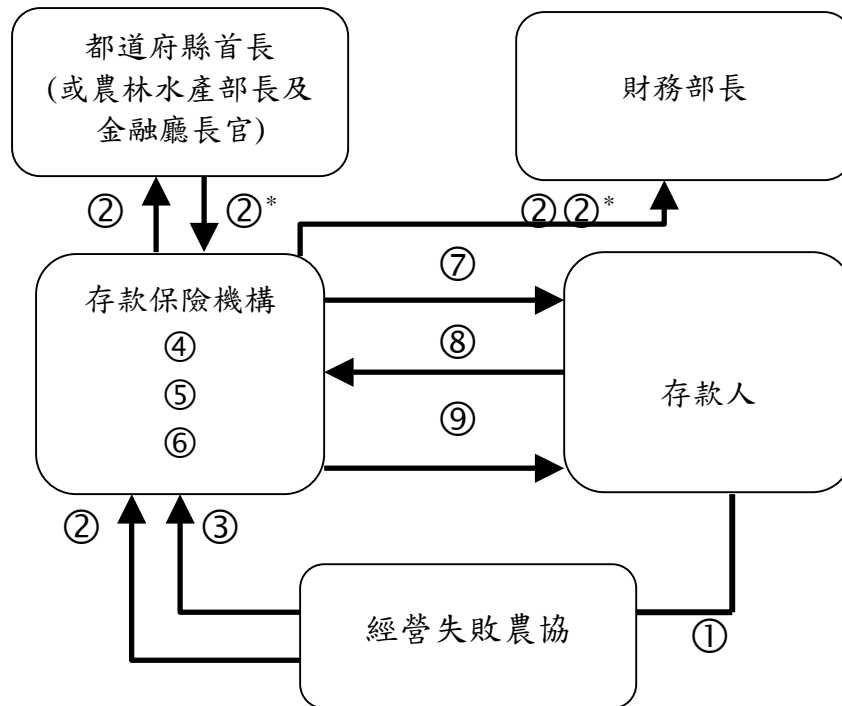


圖 3-3-5 存款保險機構理賠保額內存款之流程

第四節 資金援助之成效

本節主要針對存款保險公司對農協資金援助及處理問題農協之成效作一探討。

一、資金援助之成效

表 3-4-1 說明存款保險機構對農協資金援助之實際狀況，其支援方法主要透過吸收合併、事業讓與、新設合併等。資金援助之成效詳見表 3-4-1，可以發現早期多以金錢贈與為主，1999 年後開始增加資金貸款、2000 年再增加次順位貸款、2001 年又增加資產買進、2002 年起援助方法包括支付存款資金之貸款、債務保證，顯示存款保險機構對農協資金援助方法日益多樣化。表 3-4-2 為近年來新作法之個案說明，勝英農協協助問題農協大原町農協，但此次援助方法採保額內存款移轉，不再是吸收合併，存款保險機構給予的協助包括：貸放支付存款之資金、債務保證、資產買取。

表 3-4-1 存款保險機構資金援助之實況

營運委員會 決議日	契約日	須償還款	資金援助方式	金額 (億日圓)	支援方法
1987.7.27	1987.8.1	610 億日圓	金錢贈與	3.50	吸收合併
1992.2.17	1992.2.29	全國 15.00 億日圓 地方 15.00 億日圓	金錢贈與	3.50	
1997.3.25	1997.4.1	全國 21.25 億日圓 地方 21.25 億日圓	金錢贈與	4.96	
1994.3.23	1994.4.1	28.83 億日圓 全國 1.50 億日圓 地方 1.50 億日圓	金錢贈與	0.75	吸收合併
1999.2.18	1999.4.1	24.58 億日圓 全國 12.29 億日圓 地方 12.29 億日圓	金錢贈與	6.56	
1997.3.25	1997.4.1	45.95 億日圓 全國 14.56 億日圓 地方 14.60 億日圓	金錢贈與	11.90	事業讓與
1997.7.4	1997.7.15	135.34 億日圓 全國 45.00 億日圓 地方 85.00 億日圓	金錢贈與	36.80	事業讓與
1998.3.26	1998.4.1	162.40 億日圓 全國 75.50 億日圓 地方 75.50 億日圓	金錢贈與	61.80	吸收合併
1999.2.18	1999.3.1	72.51 億日圓 全國 14.57 億日圓 地方 29.15 億日圓	金錢贈與	11.97	新設合併
	1999.4.1		資金貸款	19.00	
1999.3.26	1999.4.1	53.96 億日圓 全國 23.36 億日圓 地方 23.40 億日圓	金錢贈與	20.86	事業讓與
1999.3.26	1999.4.1	24.25 億日圓 全國 6.28 億日圓 地方 12.56 億日圓	金錢贈與	5.86	吸收合併
1999.6.22	1999.6.30	19.94 億日圓 全國 5.10 億日圓 地方 10.22 億日圓	金錢贈與	4.19	事業讓與 吸收合併
1999.6.22	1999.8.5	9.28 億日圓 全國 4.31 億日圓 地方 4.84 億日圓	金錢贈與	3.53	吸收合併
2000.3.28	2000.4.1	223.56 億日圓 全國 154.00 億日圓 地方 54.70 億日圓	金錢贈與	135.00	吸收合併
	2000.4.20		次順位貸款	5.00	

資料來源：日本農水產業協同組合貯金保險機構。

續表 3-4-1 存款保險機構資金援助之實況

營運委員會 決議日	契約日	須償還款	資金援助方式	金額 (億日圓)	支援方法
2001.2.22	2001.3.30	33.91 億日圓 全國 20.29 億日圓 地方 12.00 億日圓	金錢贈與	17.35	新設合併
2001.7.24	2001.7.31	107.98 億日圓 全國 49.59 億日圓 地方 49.60 億日圓	金錢贈與	40.57	吸收合併
	2001.8.13		次順位貸款	2.50	
	2001.7.31		資產買進	1.95	
2001.12.11	2001.12.18	359.88 億日圓 全國 242.52 億日圓 地方 88.00 億日圓	金錢贈與	212.47	事業讓與
	2001.12.17		資產買進	30.31	
2002.1.23	2002.1.31	13.17 億日圓 全國 10.27 億日圓 地方---	金錢贈與	7.93	新設合併
	2002.2.13		次順位貸款	1.17	
2002.3.13	2002.3.25	348.87 億日圓 全國 248.11 億日圓 地方 33.03 億日圓	金錢贈與	222.55	新設合併
	2002.3.22		資產買進	11.34	
2002.3.13	2002.3.25	7.24 億日圓 全國 4.40 億日圓 地方 0.59 億日圓	金錢贈與	3.94	事業讓與
2002.3.13	2002.4.1	65.01 億日圓 全國 33.97 億日圓 地方 27.17 億日圓	金錢贈與	27.80	吸收合併
	2002.3.22		資產買進	13.41	
2002.3.13	2002.4.1	78.91 億日圓 全國 25.09 億日圓 地方 39.81 億日圓	金錢贈與	20.53	吸收合併
	2002.3.22		資產買進	12.10	
2002.3.13	2002.4.1	92.78 億日圓 全國 24.75 億日圓 地方 16.91 億日圓	金錢贈與	20.25	吸收合併
	2002.3.22		資產買進	9.18	
2002.3.13	2002.3.27	14.42 億日圓 全國 5.10 億日圓 地方 5.14 億日圓	金錢贈與	4.17	新設合併
2002.11.1	2002.11.1		支付存款資金 之貸款	0.58	移轉受保 障存款
2002.11.5	2002.11.5	77.54 億日圓 全國 70.92 億日圓 地方 0.64 億日圓	債務保證(履 行債務保證 41.69 億日圓)	62.87	
2003.8.8	2002.8.26		資產買進	10.29	

表 3-4-2 存款保險機構援助個案

項目	內容	備註
經營困難農協	大原町農協	
救濟農協	勝英農協	鄰近農協
協助方法	保額內存款移轉	
資金援助對象	勝英農協	JA Bank 支援基金
資金援助方法	貸放支付存款之資金 債務保證 資產買取	履行債務保證 委託整理回收機構(RCC)、 系統債權管理回收機構(農業 AMC)買取資產
援助金額	貸放支付存款資金 0.58 億日圓 債務保證限制額度 62.87 億日圓 資產買取 10.29 億日圓 第 1 回分配 0.38 億日圓 履行債務保證額度 41.69 億日圓	第一回分配 0.38 億日圓 履行債務保證額度 41.69 億日圓
資金援助實施日期	貸放支付存款 2002 年 11 月 1 日 債務保證 2002 年 11 月 5 日 資產買取 2003 年 8 月 27 日	

資料來源：農水產業協同組合貯金保險機構。

2004 年底資金援助經營失敗(破綻)的農漁協共有 32 家(其中漁協 6 家)，金錢贈與 939.6 億日圓、資產買取 88.6 億日圓、債務保證 62.9 億日圓、貸款 27.7 億日圓。

至於不良債權問題，有兩家官方機構作處理，一為整理回收機構(RCC)，另一為系統債權回收管理機構(農業 AMC)。2004 年債權回收額 1,561 百萬日圓，不動產處分 274 百萬日圓，今後將透過債權回收機構加強不良債權回收及不動產處分。

從表 3-4-3 可知，問題農協最嚴重時期在 2001 年，經營失敗農協高達 16 家，之後 2002 年 1 家，2003 年及 2004 年並無發生經營失敗之農協。至於資金援助概況詳見表 3-4-4，以 1987 年至 2004 年支援金額 1,118.8 億日圓為基準，其中乃以金錢贈與所占比率最高，達 84.0%；其次為資產買進 7.9%，再者為債務保證 5.6%。

表 3-4-3 農協經營失敗之概況

年度	1987	1993	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	合計
總件數	1	1	1	2	3	4	2	17	1	0	0	32
農協	1	1	0	2	2	3	0	16	1	0	0	26
漁協	0	0	1	0	1	1	2	1	0	0	0	6

資料來源：「農水產業協同組合貯金保險機構年報」，農水產業協同組合貯金保險機構。

表 3-4-4 農協資金援助之概況

單位：件、億日圓

年度	1987	1993	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	合計
總件數	1	1	1	2	3	3	1	9	1	0	0	22
農協	1	1	0	2	2	2	0	8	1	0	0	17
漁協	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	5
金錢贈與	59.8	10.3	11.9	98.6	38.7	142.7	17.4	560.2	0	0	0	939.6
購買資產	0	0	0	0	0	0	0	78.3	10.3	0	0	88.6
資金貸款	0	0	0	0	19	5	0	3.7	0	0	0	27.7
債務保證	0	0	0	0	0	0	0	0	62.9	0	0	62.9

註：總件數為資金援助對象救濟農協之件數。

資料來源：「農水產業協同組合貯金保險機構年報」，農水產業協同組合貯金保險機構。

過去農協的金融安全網乃是以相互援助制度之支援，或存款保險制度進行資金援助，主要針對問題農協進行合併或事業讓與等資金援助，以保障存款人為目的。自從 2002 年 1 月導入 JA Bank 基本方針後，目前農協系統之金融安全網乃是以防範農協經營失敗為目的。作為主要之預防對策，由過去「相互援助制度」轉換為「JA Bank 支援協會」進行資本注入。並在各縣下設縣 JA Bank 支援制度。

若是發生經營失敗狀況，必須理賠保額內存款，則由存款保險機構實施資金贈與措施，超過部份則由「JA Bank 支援基金」實施資金贈與。

至於流動性部分，設立「相互援助存款基金」，信連得貸款給農協，農林中金貸款給信連。其基金來源包括：以農協存入信連之存款及定期存款總額之 10% 作為相互援助存款，信連必須同額存入農林中金。此一存款乃是作為農協或信連流動性準備不足之援助。

基本上，農協系統之金融安全網包括：農協、信連、農林中金、JA Bank 支援協會、存款保險機構、行政單位、中央會及全國監查機構、系統債權管理回收機構等互相合作及支援。運作上包含行政單位的金融檢查、全國監查機構的監督；農林中金、JA Bank 支援協會、存款保險機構的支援措施；債權管理回收機構的不良債權處理(詳見圖 3-2-1)，各單位各司其職，以保農協金融經營之安全。日本農協金融安全網制度可說是相當完備，處理問題農協之手法及資金援助方式亦日益多樣化，2003 年起已無經營失敗農協，問題農協之處理可說是已告一段落。

第四章 「農業金融體系面對金融重建基金退場 後之因應措施」問卷調查分析

為了解金融重建基金退場後對農業金融之影響，本研究特針對 253 家農會進行問卷調查，希冀透過問卷調查得知：1.實施限額存款保險制度對農會信用部之影響及因應措施；2.現階段農會處理不良債權遭遇之課題；3.成立農業資產管理公司之意願；4.建立農業金融安全網之意向。

由於問卷調查涉及農會逾期放款之相關敏感問題，少數農會較無意願回答。本研究共發出 254 份問卷，回收 168 份，回收比率為 66.14%。就區域別而言，北部地區回收率最高 76.6%(發出 64 份、回收 49 份)，其次為東部 70.6%(發出 17 份、回收 12 份)，再者為南部 62.2%(發出 82 份、回收 51 份)，中部最低 61.5%(發出 91 份、回收 56 份)。以下就問卷調查結果進行分析說明。

第一節 實施限額存款保險制度對農會信用部 之影響及因應措施

一、實施限額存款保險後對農會信用部之影響

由表 4-1-1 可知，有將近一半的農會信用部(50.3%)認為實施限額存款保險措施對其存款並無影響，但有 28.7%認為「有些負面影響」。若以區域別分析，南部區域較為嚴重，其比例 37.3%；若以資產規模別區分，100 億以上之農會高達 33.3%認為「有些負面影響」。全體認為「負面效果明顯」者有 3.0%。

至於實施限額存款保險措施，是否有正面效果呢？「有些正面效果」和「正面效果顯」者合計 18.0%。表示經營績效良好之農會，實施限額存款保險措施後，不但對其存款不受影響，反而吸收鄰近金融機構之存款，因而產生正面效益。

表 4-1-1 實施存款限額保障對信用部存款之影響

			實施存款限額保障對信用部存款之影響					合計
			正面效果 明顯	有些正面 效果	無影響	有些負面 效果	負面效果 明顯	
區域	北部地區	家數	4	5	28	11	1	49
		百分比	8.2%	10.2%	57.1%	22.4%	2.0%	100.0%
	中部地區	家數	2	8	30	15	1	56
		百分比	3.6%	14.3%	53.6%	26.8%	1.8%	100.0%
	南部地區	家數	2	8	20	19	2	51
		百分比	3.9%	15.7%	39.2%	37.3%	3.9%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	5	5	8	5	1	24
		百分比	20.8%	20.8%	33.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	10~50 億	家數	2	9	43	28	3	85
		百分比	2.4%	10.6%	50.6%	32.9%	3.5%	100.0%
	50~80 億	家數	1	2	17	8	1	29
		百分比	3.4%	6.9%	58.6%	27.6%	3.4%	100.0%
	80~100 億	家數	0	3	7	1	0	11
		百分比	.0%	27.3%	63.6%	9.1%	.0%	100.0%
	100 億以上	家數	1	2	9	6	0	18
		百分比	5.6%	11.1%	50.0%	33.3%	.0%	100.0%
合計		家數	9	21	84	48	5	167
		百分比	5.4%	12.6%	50.3%	28.7%	3.0%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

二、信用部存款成長概況

由於今年(2004 年)7 月 10 日恢復限額存款保險措施，因此本研究擬從實施後農會信用部存款成長狀況，進一步檢視受影響程度。

由表 4-1-2 可知，今年(2004 年)7 月~9 月農會信用部存款成長率，微幅成長者(5%)有 56.9%，停滯成長者 25.1%，微幅減少者為 15.0%。說明在實施限額存款保險措施 3 個月內對農會信用部存款並無明顯的影響，微幅成長當中，以北部區域較其他區域顯著；至於資產規模 100 億以上之比率則相對偏低，說明其受到影響程度的確相對其他規模較大。

表 4-1-2 今年(2004 年)7 月~9 月信用部存款成長之概況

			今年(2004 年)7 月~9 月信用部存款成長之概況					合計
			大幅成長 (5%以上)	微幅成長 (5%以下)	停滯成長 (0%上下)	微幅減少 (5%以下)	大幅減少 (5%以上)	
區域	北部地區	家數	2	31	10	6	0	49
		百分比	4.1%	63.3%	20.4%	12.2%	.0%	100.0%
	中部地區	家數	0	33	15	8	0	56
		百分比	.0%	58.9%	26.8%	14.3%	.0%	100.0%
	南部地區	家數	1	25	13	11	0	50
		百分比	2.0%	50.0%	26.0%	22.0%	.0%	100.0%
	東部地區	家數	1	6	4	0	1	12
		百分比	8.3%	50.0%	33.3%	.0%	8.3%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	0	15	6	3	0	24
		百分比	.0%	62.5%	25.0%	12.5%	.0%	100.0%
	10~50 億	家數	3	45	21	15	1	85
		百分比	3.5%	52.9%	24.7%	17.6%	1.2%	100.0%
	50~80 億	家數	0	20	6	3	0	29
		百分比	.0%	69.0%	20.7%	10.3%	.0%	100.0%
	80~100 億	家數	0	8	3	0	0	11
		百分比	.0%	72.7%	27.3%	.0%	.0%	100.0%
	100 億以上	家數	1	7	6	4	0	18
		百分比	5.6%	38.9%	33.3%	22.2%	.0%	100.0%
合計		家數	4	95	42	25	1	167
		百分比	2.4%	56.9%	25.1%	15.0%	.6%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

三、農會信用部因應實施限額存款保險之措施

在面對實施限額存款保障措施後，信用部採取因應措施主要以「加強與客戶互動關係，深化地方經營」，其比率高達 89.2%，顯示農會信用部仍然偏好傳統模式，加強與會員互動，利用地緣優勢掌握客戶。此一趨勢尤以南部地區更為顯著，其比率高達 96.0%；同時小規模農會(10~50 億元)亦較偏好此一措施。但若進一步分析其強弱程度，採取此一措施「稍強」者有(48.6%)、「非常強」者高達(37.7%)，二者合計 86.3%。

次偏好措施為「加強財務透明化措施」，占 59.9%，若再進一步分析其

強化程度，可以發現「稍強」及「非常強」合計比率高達 77.5%，說明恢復限額存款保險措施的確有促使農會信用部更加注重財務透明化，而資訊透明化有助於形成市場的監督機制。

再者，所採取的措施為「加強舉辦活動，提升農會形象」，占 53.3%。若再進一步分析其強化程度，可以發現「稍強」(47.7%)及「非常強」(22.1%)二者合計比率高達 69.8%。此外，採取「提高利率，以確保客戶」，占 33.5%；「沒有採取任何行動」有 20.4%。

表 4-1-3 農會信用部因應實施限額存款保險之措施

			實施存款限額保障後，信用部採取之因應措施					合計
			提高利率，以確保客戶	加強財務透明化措施	加強舉辦活動，提升農會形象	加強與客戶互動關係，深化地方經營	沒有採取任何行動	
區域	北部地區	家數	16	28	31	43	8	49
		百分比	32.7%	57.1%	63.3%	87.8%	16.3%	100.0%
	中部地區	家數	22	38	30	49	13	56
		百分比	39.3%	67.9%	53.6%	87.5%	23.2%	100.0%
	南部地區	家數	15	27	24	48	10	50
		百分比	30.0%	54.0%	48.0%	96.0%	20.0%	100.0%
	東部地區	家數	3	7	4	9	3	12
		百分比	25.0%	58.3%	33.3%	75.0%	25.0%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	7	15	15	21	6	24
		百分比	29.2%	62.5%	62.5%	87.5%	25.0%	100.0%
	10~50 億	家數	28	50	41	78	12	85
		百分比	32.9%	58.8%	48.2%	91.8%	14.1%	100.0%
	50~80 億	家數	11	16	14	24	10	29
		百分比	37.9%	55.2%	48.3%	82.8%	34.5%	100.0%
	80~100 億	家數	3	7	7	10	1	11
		百分比	27.3%	63.6%	63.6%	90.9%	9.1%	100.0%
	100 億以上	家數	7	12	12	16	5	18
		百分比	38.9%	66.7%	66.7%	88.9%	27.8%	100.0%
合計	家數		56	100	89	149	34	167
	百分比		33.5%	59.9%	53.3%	89.2%	20.4%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

第二節 農會信用部處理不良債權遭遇之課題

本節主要針對農會信用部處理不良債權遭遇之課題進行探討。問卷中將區分為不良債權之屬性及區域性、處理不良債權採取的措施，以及農會處理不良債權遭遇之困難等作一說明。

一、不良債權之屬性及區域性

由表 4-2-1 可知，農會信用部不良債權中有 59 家、占 37.1% 沒有無擔

表 4-2-1 農會信用部不良債權之屬性

			無擔保放款					合計
			0%	1%~25%	26%~50%	51%~75%	76%~100%	
區域	北部地區	家數	26	16	1	1	2	46
		百分比	56.5%	34.8%	2.2%	2.2%	4.3%	100.0%
	中部地區	家數	19	28	4	0	1	52
		百分比	36.5%	53.8%	7.7%	.0%	1.9%	100.0%
	南部地區	家數	9	28	13	0	0	50
		百分比	18.0%	56.0%	26.0%	.0%	.0%	100.0%
	東部地區	家數	5	5	1	0	0	11
		百分比	45.5%	45.5%	9.1%	.0%	.0%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	6	8	6	1	1	22
		百分比	27.3%	36.4%	27.3%	4.5%	4.5%	100.0%
	10~50 億	家數	27	45	9	0	0	81
		百分比	33.3%	55.6%	11.1%	.0%	.0%	100.0%
	50~80 億	家數	11	12	2	0	2	27
		百分比	40.7%	44.4%	7.4%	.0%	7.4%	100.0%
	80~100 億	家數	8	3	0	0	0	11
		百分比	72.7%	27.3%	.0%	.0%	.0%	100.0%
	100 億以上	家數	7	9	2	0	0	18
		百分比	38.9%	50.0%	11.1%	.0%	.0%	100.0%
合計	家數	59	77	19	1	3	159	
	百分比	37.1%	48.4%	11.9%	.6%	1.9%	100.0%	

資料來源：本研究調查整理。

保放款。不良債權中無擔保放款為 1%~25% 者占 48.4%，不良債權中無擔

保放款為 26%~50%者占 11.9%，不良債權中無擔保放款為 50%以上者只有 4 家農會信用部，所占比率僅 2.5%，說明農會信用部不良債權明顯偏向擔保放款。

表 4-2-2 農會信用部不良債權之區域性

			轄區外不良債權					合計
			0%	1%~25%	26%~50%	51%~75%	76%~100%	
區域	北部地區	家數	23	11	3	2	0	39
		百分比	59.0%	28.2%	7.7%	5.1%	.0%	100.0%
	中部地區	家數	16	23	4	1	1	45
		百分比	35.6%	51.1%	8.9%	2.2%	2.2%	100.0%
	南部地區	家數	8	22	3	1	1	35
		百分比	22.9%	62.9%	8.6%	2.9%	2.9%	100.0%
	東部地區	家數	7	2	0	0	0	9
		百分比	77.8%	22.2%	.0%	.0%	.0%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	7	5	1	0	1	14
		百分比	50.0%	35.7%	7.1%	.0%	7.1%	100.0%
	10~50 億	家數	33	28	6	0	1	68
		百分比	48.5%	41.2%	8.8%	.0%	1.5%	100.0%
	50~80 億	家數	8	11	1	1	0	21
		百分比	38.1%	52.4%	4.8%	4.8%	.0%	100.0%
	80~100 億	家數	3	5	1	0	0	9
		百分比	33.3%	55.6%	11.1%	.0%	.0%	100.0%
	100 億以上	家數	3	9	1	3	0	16
		百分比	18.8%	56.3%	6.3%	18.8%	.0%	100.0%
合計		家數	54	58	10	4	2	128
		百分比	42.2%	45.3%	7.8%	3.1%	1.6%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

由表 4-2-2 可知，在調查樣本中有 54 家、42.2%農會信用部無轄區外不良債權；至於有轄區外不良債權者，其不良債權比率為 1~25%者有 58 家、45.3%，其不良債權比率為 26~50%者有 10 家、7.8%；其不良債權比率 50%以上者有 6 家、4.7%，說明轄區外放款，依然有可能成為其不良債權主要來源。

二、處理不良債權採取的措施

由表 4-2-3 可知，農會信用部處理不良債權採取之措施，主要偏向「直接催收或與債務人協商還款方式」，其比率高達 96.4%；其次為「自行拍賣擔保物或依司法程序求償」，其比率亦高達 95.2%；再者為「行使抵銷權」，其比率 42.3%。

表 4-2-3 農會信用部處理不良債權採取的措施

			處理不良債權採取的措施							合計
			直接催收或與債務人協商還款方式	自行拍賣擔保物或依司法程序求償	承受擔保品	行使抵銷權	由第三人承擔債務或代為清償	委外催收	其他	
區域	北部地區	家數	45	44	14	14	17	1	1	49
		百分比	91.8%	89.8%	28.6%	28.6%	34.7%	2.0%	2.0%	100.0%
	中部地區	家數	54	55	18	31	22	2		56
		百分比	96.4%	98.2%	32.1%	55.4%	39.3%	3.6%		100.0%
	南部地區	家數	51	49	18	22	18	14		51
		百分比	100.0%	96.1%	35.3%	43.1%	35.3%	27.5%		100.0%
	東部地區	家數	12	12	3	4	3			12
		百分比	100.0%	100.0%	25.0%	33.3%	25.0%			100.0%
資產規模	10 億以下	家數	23	23	6	8	6	4		24
		百分比	95.8%	95.8%	25.0%	33.3%	25.0%	16.7%		100.0%
	10~50 億	家數	84	83	28	39	33	7	1	86
		百分比	97.7%	96.5%	32.6%	45.3%	38.4%	8.1%	1.2%	100.0%
	50~80 億	家數	27	27	8	12	10	4		29
		百分比	93.1%	93.1%	27.6%	41.4%	34.5%	13.8%		100.0%
	80~100 億	家數	10	10	5	3	1	1		11
		百分比	90.9%	90.9%	45.5%	27.3%	9.1%	9.1%		100.0%
	100 億以上	家數	18	17	6	9	10	1		18
		百分比	100.0%	94.4%	33.3%	50.0%	55.6%	5.6%		100.0%
合計	家數		162	160	53	71	60	17	1	168
	百分比		96.4%	95.2%	31.5%	42.3%	35.7%	10.1%	.6%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

至於「由第三人承擔債務或代為清償」、「承受擔保品」，其比率也有 35.7%、31.5%；「委外催收」比率並不高，只有 10.1%；採取其他措施僅 1 家，占 0.6%。

可見農會信用部處理不良債權之方式，無論是從區域別或規模別判斷，仍偏向「直接催收或與債務人協商還款方式」及「自行拍賣擔保物或依司法程序求償」。至於其他方式，中部地區「行使抵銷權」比率高於其他地區，資產規模 100 億以上農會信用部超過一半的比率有使用「由第三人承擔債務或代為清償」(55.6%)、「行使抵銷權」(50.0%)等措施。

三、處理不良債權採取遭遇之困難

由表 4-2-4 可知，農會信用部處理不良債權遭遇之困難：首要因素為「不動產價格大幅滑落」(88.5%)；其次為「強制執行程序緩慢」(80.6%)；再者為「受農業發展條例限制，耕地或農地不易拍賣」(75.8%)。此外，「處理不良債權費用太高」也有 52.1%，「受法規限制」則為 21.8%。

惟上述因素進一步就區域別或規模別來加以檢視，其遭遇困難之要因仍有些差異。在北部地區處理不良債權遭遇困難之首要因素為「強制執行程序緩慢」；而中部、南部及東部地區則為「不動產價格大幅滑落」，反映出北部房地產價格下跌幅度較輕微，其他地區相對跌幅較深，所受影響也較大。

若再就規模別觀之，資產規模 100 億以上之農會信用部，將「不動產價格大幅滑落」、「強制執行程序緩慢」、「受農業發展條例限制，耕地或農地不易拍賣」同列為處理不良債權遭遇之困難，其比率均為 94.1%；資產規模在 50~80 億之農會信用部，則以「強制執行程序緩慢」為主要因素，但資產規模在 50 億以下者則認為「不動產價格大幅滑落」是其處理不良債權困難之首要因素。

表 4-2-4 農會信用部處理不良債權遭遇之困難

			農會信用部處理不良債權遭遇之困難					合計
			受「農業發展條例」限制，耕地或農地不易拍賣	不動產價格大幅滑落	強制執行程序緩慢	處理不良債權費用太高	受法規限制	
區域	北部地區	家數	35	35	42	23	6	48
		百分比	72.9%	72.9%	87.5%	47.9%	12.5%	100.0%
	中部地區	家數	46	50	41	29	14	54
		百分比	85.2%	92.6%	75.9%	53.7%	25.9%	100.0%
	南部地區	家數	38	49	40	29	14	51
		百分比	74.5%	96.1%	78.4%	56.9%	27.5%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	17	20	16	16	7	24
		百分比	70.8%	83.3%	66.7%	66.7%	29.2%	100.0%
	10~50 億	家數	67	76	66	39	19	85
		百分比	78.8%	89.4%	77.6%	45.9%	22.4%	100.0%
	50~80 億	家數	19	25	26	15	5	28
		百分比	67.9%	89.3%	92.9%	53.6%	17.9%	100.0%
合計	80~100 億	家數	6	9	9	5	1	11
		百分比	54.5%	81.8%	81.8%	45.5%	9.1%	100.0%
	100 億以上	家數	16	16	16	11	4	17
		百分比	94.1%	94.1%	94.1%	64.7%	23.5%	100.0%
	家數		125	146	133	86	36	165
	百分比		75.8%	88.5%	80.6%	52.1%	21.8%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

第三節 成立農業資產管理公司之分析

針對成立農業資產管理公司之探討，本問卷針對「無讓售不良債權與國內資產管理公司之原因」、「成立農業資產管理公司之必要性」、「不良資產之出售價格」、「成立農業資產管理公司之出資意願」等議題進行調查，瞭解農會之看法及意願。

一、無讓售不良債權與國內資產管理公司之原因

近年來，國內銀行能順利處理不良債權，主要因素是銀行將整批債權賣給資產管理公司；反觀農會信用部迄今仍無將不良債權賣給國內既存資產管理公司之案例。由表 4-3-1 問卷調查結果可知，農會信用部不願意將不良資產讓售與目前既存之資產管理公司，主要原因為「價格太低」，其所占比率高達 74.3%；其次為「國內資產管理公司認為農業放款不易處分，沒有購買意願」，其比率為 59.3%；再者為「農漁會信用部無法轉銷大額呆帳，以致沒有處分不良債權的意願」，其比率為 55.7%。此外，「放款估價及核貸作業不夠嚴謹，農漁會信用部不願將案件曝光」所占比率也有 26.3%、「其他」比率為 11.4%。

二、成立農業資產管理公司之必要性

由上分析可知，處理農會不良債權的確有其要面對實務上之困難，針對是否需要成立農業資產管公司，由表 4-3-2 可知，85.5%的農會認為需要，13.9%的農會認為不需要，無意見者僅 0.6%。

若進一步以區域別分析是否需要成立農業資產管公司，以南部地區農會最具迫切性，94.0%農會信用部認為有必要設立；其次為北部地區(87.5%)；東部地區農會認為需要設立與不需要設立者各一半。

表 4-3-1 無讓售不良債權與國內資產管理公司之原因

			無讓售不良債權與國內資產管理公司之案例， 你認為主要原因					合計
			價格 太低	國內資產 管理公司 認為農業 放款不易 處分，沒有 購買意願	農漁會信 用部無法 轉銷大額 呆帳，以致 沒有處分 不良債權 的意願	放款估價 及核貸作 業不夠嚴 謹，農漁會 信用部不 願將案件 曝光	其他	
區域	北部地區	家數	38	27	21	10	7	49
		百分比	77.6%	55.1%	42.9%	20.4%	14.3%	100.0%
	中部地區	家數	40	35	34	17	6	56
		百分比	71.4%	62.5%	60.7%	30.4%	10.7%	100.0%
	南部地區	家數	39	30	32	13	3	50
		百分比	78.0%	60.0%	64.0%	26.0%	6.0%	100.0%
	東部地區	家數	7	7	6	4	3	12
		百分比	58.3%	58.3%	50.0%	33.3%	25.0%	100.0%
資產 規模	10 億以下	家數	17	17	14	7	2	24
		百分比	70.8%	70.8%	58.3%	29.2%	8.3%	100.0%
	10~50 億	家數	62	51	54	23	8	85
		百分比	72.9%	60.0%	63.5%	27.1%	9.4%	100.0%
	50~80 億	家數	22	14	11	7	3	29
		百分比	75.9%	48.3%	37.9%	24.1%	10.3%	100.0%
	80~100 億	家數	8	6	3	1	3	11
		百分比	72.7%	54.5%	27.3%	9.1%	27.3%	100.0%
	100 億以上	家數	15	11	11	6	3	18
		百分比	83.3%	61.1%	61.1%	33.3%	16.7%	100.0%
合 計	家數		124	99	93	44	19	167
	百分比		74.3%	59.3%	55.7%	26.3%	11.4%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

表 4-3-2 是否需要農業資產管理公司

			成立農業資產管理公司之需要性			合計
			需要	不需要	沒意見	
區域	北部地區	家數	42	6	0	48
		百分比	87.5%	12.5%	.0%	100.0%
	中部地區	家數	47	9	0	56
		百分比	83.9%	16.1%	.0%	100.0%
	南部地區	家數	47	2	1	50
		百分比	94.0%	4.0%	2.0%	100.0%
	東部地區	家數	6	6	0	12
		百分比	50.0%	50.0%	.0%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	21	3	0	24
		百分比	87.5%	12.5%	.0%	100.0%
	10~50 億	家數	71	12	1	84
		百分比	84.5%	14.3%	1.2%	100.0%
	50~80 億	家數	25	4	0	29
		百分比	86.2%	13.8%	.0%	100.0%
	80~100 億	家數	7	4	0	11
		百分比	63.6%	36.4%	.0%	100.0%
	100 億以上	家數	18	0	0	18
		百分比	100.0%	.0%	.0%	100.0%
合計		家數	142	23	1	166
		百分比	85.5%	13.9%	.6%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

由表 4-3-3 可知，認為需要成立農業資產管理公司之首要理由為「可有效處理不良債權，降低農會信用部逾期放款比率」(87.2%)；其次為「農地之處理有其特殊性，為排除法規之限制，有成立之必要」(83.7%)；再者為「專責機構處理，有利農地開發利用」(78.0%)。

若進一步以區域別分析，則北部地區看法與其他地區有些許差異，北部地區看重成立之理由為「農地之處理有其特殊性，為排除法規之限制，有成立之必要」(87.8%)；其次才為「可有效處理不良債權，降低農會信用部逾期放款比率」(85.4%)。

表 4-3-3 需要成立農業資產管理公司之理由

			需要成立農業資產管理公司				合計
			農地之處理有其特殊性，為排除法規之限制，有成立之必要	可有效處理不良債權，降低農會信用部逾期放款比率	專責機構處理，有利農地開發利用	其他	
區域	北部地區	家數	36	35	30	1	41
		百分比	87.8%	85.4%	73.2%	2.4%	100.0%
	中部地區	家數	36	39	35	3	47
		百分比	76.6%	83.0%	74.5%	6.4%	100.0%
	南部地區	家數	42	44	40	1	47
		百分比	89.4%	93.6%	85.1%	2.1%	100.0%
	東部地區	家數	4	5	5		6
		百分比	66.7%	83.3%	83.3%		100.0%
	10 億以下	家數	16	20	16		21
		百分比	76.2%	95.2%	76.2%		100.0%
資產規模	10~50 億	家數	57	58	56	4	70
		百分比	81.4%	82.9%	80.0%	5.7%	100.0%
	50~80 億	家數	20	23	18		25
		百分比	80.0%	92.0%	72.0%		100.0%
	80~100 億	家數	7	7	4	1	7
		百分比	100.0%	100.0%	57.1%	14.3%	100.0%
	100 億以上	家數	18	15	16		18
		百分比	100.0%	83.3%	88.9%		100.0%
合計	家數		118	123	110	5	141
	百分比		83.7%	87.2%	78.0%	3.5%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

在認為不需要成立農業資產管理公司之農會信用部共有 22 家，認為不需設立首要理由為：「農會本身自行處理較有效果」(86.4%)；其次為「仍然無法解決不良債權去化問題」(50.0%)；再者為「委託一般民間資產管理公司處理即可」(9.1%)。

表 4-3-4 不需要成立農業資產管理公司之理由

			不需要成立農業資產管理公司				合計
			農會本身自行處理較有效果	仍然無法解決不良債權去化問題	委託一般民間資產管理公司處理即可	其他	
區域	北部地區	家數	4	3	1	1	6
		百分比	66.7%	50.0%	16.7%	16.7%	100.0%
	中部地區	家數	7	4	1	1	8
		百分比	87.5%	50.0%	12.5%	12.5%	100.0%
	南部地區	家數	2				2
		百分比	100.0%				100.0%
	東部地區	家數	6	4			6
		百分比	100.0%	66.7%			100.0%
	10 億以下	家數	3	1			3
		百分比	100.0%	33.3%			100.0%
資產規模	10~50 億	家數	10	5	1	1	11
		百分比	90.9%	45.5%	9.1%	9.1%	100.0%
	50~80 億	家數	3	3	1		4
		百分比	75.0%	75.0%	25.0%		100.0%
	80~100 億	家數	3	2		1	4
		百分比	75.0%	50.0%		25.0%	100.0%
	100 億以上	家數	3	1			3
		百分比	100.0%	33.3%			100.0%
合計	家數		19	11	2	2	22
	百分比		86.4%	50.0%	9.1%	9.1%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

三、不良資產之出售價格

根據統計，目前國內資產管理公司買受不良債權平均價格為放款債權 30%，如出售不良債權，認為合理價格為放款債權多少百分比？由表 4-3-5 可知，85.4%的農會信用部認為不良債權平均價格應為放款債權 50% 以上；9.8%同意不良債權平均價格為放款債權 50%~40%；只有 2.4%可以接受不良債權平均價格為放款債權 30% 以下，說明農會人員對出售不良債權

平均價格與市場價格之認知，差異性相當大。因此，將來即使成立農業資產管理公司，在收受農會不良債權價格上將會產生認知上極大差距。且無論區域別或規模別，上述看法相當一致。

表 4-3-5 出售不良債權之合理價格

			出售不良債權，合理價格為放款債權多少百分比					合計
			50%以上	50%~40%	40%~30%	30%~20%	20%以下	
區域	北部地區	家數	39	7	1	1	1	49
		百分比	79.6%	14.3%	2.0%	2.0%	2.0%	100.0%
	中部地區	家數	48	4	1	0	1	54
		百分比	88.9%	7.4%	1.9%	.0%	1.9%	100.0%
	南部地區	家數	43	4	2	0	0	49
		百分比	87.8%	8.2%	4.1%	.0%	.0%	100.0%
	東部地區	家數	10	1	0	0	1	12
		百分比	83.3%	8.3%	.0%	.0%	8.3%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	21	1	2	0	0	24
		百分比	87.5%	4.2%	8.3%	.0%	.0%	100.0%
	10~50 億	家數	67	13	1	0	2	83
		百分比	80.7%	15.7%	1.2%	.0%	2.4%	100.0%
	50~80 億	家數	26	1	0	1	1	29
		百分比	89.7%	3.4%	.0%	3.4%	3.4%	100.0%
	80~100 億	家數	10	0	1	0	0	11
		百分比	90.9%	.0%	9.1%	.0%	.0%	100.0%
	100 億以上	家數	16	1	0	0	0	17
		百分比	94.1%	5.9%	.0%	.0%	.0%	100.0%
合計		家數	140	16	4	1	3	164
		百分比	85.4%	9.8%	2.4%	.6%	1.8%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

四、成立農業資產管理公司之出資意願

有關資產管理公司，在出資方面 38.9%認為應由政府 100%出資，尤以南部地區農會，高達 55.1%之農會主張應由政府出資；33.3%認為「政府出資 50%以上，民間出資 50%以下」；只有 16.7%同意「政府出資 50%以下，民間出資 50%以上」；認為 100%應由民間出資只有 3.7%。由上述結果可

知，在成立農業資產管理公司認知方面，農會依然期待由政府主導。

表 4-3-6 農業資產管理公司之出資

			成立農業資產管理公司，有關資金方面					合計
			政府出資 50% 以上，民間出資 50% 以下	政府出資 50% 以下，民間出資 50% 以上	政府出資 100%	民間出資 100%	沒意見	
區域	北部地區	家數	17	11	14	2	3	47
		百分比	36.2%	23.4%	29.8%	4.3%	6.4%	100.0%
	中部地區	家數	17	13	20	2	3	55
		百分比	30.9%	23.6%	36.4%	3.6%	5.5%	100.0%
	南部地區	家數	15	2	27	2	3	49
		百分比	30.6%	4.1%	55.1%	4.1%	6.1%	100.0%
	東部地區	家數	5	1	2	0	3	11
		百分比	45.5%	9.1%	18.2%	.0%	27.3%	100.0%
	10 億以下	家數	7	4	8	1	4	24
		百分比	29.2%	16.7%	33.3%	4.2%	16.7%	100.0%
資產規模	10~50 億	家數	30	9	32	4	6	81
		百分比	37.0%	11.1%	39.5%	4.9%	7.4%	100.0%
	50~80 億	家數	8	4	14	1	2	29
		百分比	27.6%	13.8%	48.3%	3.4%	6.9%	100.0%
	80~100 億	家數	4	4	3	0	0	11
		百分比	36.4%	36.4%	27.3%	.0%	.0%	100.0%
	100 億以上	家數	5	6	6	0	0	17
		百分比	29.4%	35.3%	35.3%	.0%	.0%	100.0%
	合計	家數	54	27	63	6	12	162
		百分比	33.3%	16.7%	38.9%	3.7%	7.4%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

第四節 建立農業金融安全網之分析

參考日本農業金融體系之金融安全網，包括體系內之存款保險機構及相互援助基金，為進一步了解農會對建立農業金融安全網之看法，因此針對是否應建立農業金融體系內存款保險機構及相互援助基金進行調查。

一、農業金融體系之存款保險機構

針對是否應成立農業體系內之存款保險機構，由表 4-4-1 可知，在有效樣本 164 家農會信用部當中，有 50.0% 認為需要成立體系內之存款保險機構，43.9% 的農會信用部認為不需要，6.1% 無意見。若進一步以區域別分析，則南部所占比例最高 57.1%，東部最低只有 25.0%；若以資產規模別區分，10 億以下及 100 億以上認為需要者低於 50% 以下，但是 10 億以上至 100 億以下者，其比率均高於 50.6%~54.5%。

表 4-4-1 是否需要成立農業金融體系之存款保險機構

			是否需要成立農業金融體系之存款保險機構			合計
			需要	不需要	沒意見	
區域	北部地區	家數	23	20	4	47
		百分比	48.9%	42.6%	8.5%	100.0%
	中部地區	家數	28	25	3	56
		百分比	50.0%	44.6%	5.4%	100.0%
	南部地區	家數	28	18	3	49
		百分比	57.1%	36.7%	6.1%	100.0%
	東部地區	家數	3	9	0	12
		百分比	25.0%	75.0%	.0%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	10	12	2	24
		百分比	41.7%	50.0%	8.3%	100.0%
	10~50 億	家數	42	36	5	83
		百分比	50.6%	43.4%	6.0%	100.0%
	50~80 億	家數	16	12	1	29
		百分比	55.2%	41.4%	3.4%	100.0%
	80~100 億	家數	6	4	1	11
		百分比	54.5%	36.4%	9.1%	100.0%
	100 億以上	家數	8	8	1	17
		百分比	47.1%	47.1%	5.9%	100.0%
合計		家數	82	72	10	164
		百分比	50.0%	43.9%	6.1%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

二、成立農會相互支援基金制度之可行性

表 4-4-2 乃是針對是否需要成立農會相互支援基金制度進行調查，在有效樣本 162 家當中，65.4%農會信用部認為「需要」成立農會相互支援基金，15.4%認為「不需要」，19.1%「沒意見」。若依區域別分析，則以南部認為「需要」比率最高，達 75.5%；若以資產規模別區分，則以資產規模 10~50 億認為「需要」比率最高，有 70.4%。

表 4-4-2 是否需要成立農會相互支援基金制度

			是否需要成立農會相互支援基金制度			合計
			需要	不需要	沒意見	
區域	北部地區	家數	29	9	9	47
		百分比	61.7%	19.1%	19.1%	100.0%
	中部地區	家數	32	10	12	54
		百分比	59.3%	18.5%	22.2%	100.0%
	南部地區	家數	37	4	8	49
		百分比	75.5%	8.2%	16.3%	100.0%
	東部地區	家數	8	2	2	12
		百分比	66.7%	16.7%	16.7%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	16	2	6	24
		百分比	66.7%	8.3%	25.0%	100.0%
	10~50 億	家數	57	9	15	81
		百分比	70.4%	11.1%	18.5%	100.0%
	50~80 億	家數	16	7	6	29
		百分比	55.2%	24.1%	20.7%	100.0%
	80~100 億	家數	6	4	1	11
		百分比	54.5%	36.4%	9.1%	100.0%
	100 億以上	家數	11	3	3	17
		百分比	64.7%	17.6%	17.6%	100.0%
	合計	家數	106	25	31	162
		百分比	65.4%	15.4%	19.1%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

雖然有 65.4%之農會信用部贊同成立相互支援基金，但是進一步詢問農會願意以存款多少百分比存入相互支援基金。在有效樣本 144 家農會信用部當中，願意以存款存入「1%」的農會信用部有 72.9%、存入「2%」者有 16.0%、存入「3%」者只有 6.9%。

表 4-4-3 願意以存款的百分之多少存入相互支援基金

			成立相互支援制度，願意以存款的百分之多少存入相互支援基金					合計
			1%	2%	3%	4%	5%	
區域	北部地區	家數	29	7	3	0	0	39
		百分比	74.4%	17.9%	7.7%	.0%	.0%	100.0%
	中部地區	家數	36	6	5	1	2	50
		百分比	72.0%	12.0%	10.0%	2.0%	4.0%	100.0%
	南部地區	家數	32	8	2	0	2	44
		百分比	72.7%	18.2%	4.5%	.0%	4.5%	100.0%
	東部地區	家數	8	2	0	0	1	11
		百分比	72.7%	18.2%	.0%	.0%	9.1%	100.0%
資產規模	10 億以下	家數	20	2	0	0	1	23
		百分比	87.0%	8.7%	.0%	.0%	4.3%	100.0%
	10~50 億	家數	51	11	7	1	3	73
		百分比	69.9%	15.1%	9.6%	1.4%	4.1%	100.0%
	50~80 億	家數	19	3	2	0	1	25
		百分比	76.0%	12.0%	8.0%	.0%	4.0%	100.0%
	80~100 億	家數	5	2	1	0	0	8
		百分比	62.5%	25.0%	12.5%	.0%	.0%	100.0%
	100 億以上	家數	10	5	0	0	0	15
		百分比	66.7%	33.3%	.0%	.0%	.0%	100.0%
合計		家數	105	23	10	1	5	144
		百分比	72.9%	16.0%	6.9%	.7%	3.5%	100.0%

資料來源：本研究調查整理。

若進一步分析其存入意願，以存入意願「1%」最高比率為例，極願意者比率 10.2%、願意者 32.7%、普通 29.6%、稍微勉強 5.1%、極勉強 22.4%。顯示農會信用部雖有認知應成立相互支援基金，但是面臨實際運作時，農會對於命運共同體之互助支援意識仍然相當缺乏。

表 4-4-4 願意以存款存入相互支援基金之意願(區域別)

成立相互支援制度，願意以存款的百分之多少存入相互支援基金				存入百分比之意願					合計
				極願意	願意	普通	稍微勉強	極勉強	
1%	區域	北部地區	家數	0	10	8	2	8	28
			百分比	0%	35.7%	28.6%	7.1%	28.6%	100.0%
		中部地區	家數	2	11	11	1	6	31
			百分比	6.5%	35.5%	35.5%	3.2%	19.4%	100.0%
		南部地區	家數	7	8	8	2	6	31
			百分比	22.6%	25.8%	25.8%	6.5%	19.4%	100.0%
		東部地區	家數	1	3	2	0	2	8
			百分比	12.5%	37.5%	25.0%	0%	25.0%	100.0%
	合計		家數	10	32	29	5	22	98
			百分比	10.2%	32.7%	29.6%	5.1%	22.4%	100.0%
2%	區域	北部地區	家數	2	4	1			7
			百分比	28.6%	57.1%	14.3%			100.0%
		中部地區	家數	2	3	0			5
			百分比	40.0%	60.0%	0%			100.0%
		南部地區	家數	1	7	0			8
			百分比	12.5%	87.5%	0%			100.0%
		東部地區	家數	0	2	0			2
			百分比	0%	100.0%	0%			100.0%
	合計		家數	5	16	1			22
			百分比	22.7%	72.7%	4.5%			100.0%
3%	區域	北部地區	家數	0	1	0			1
			百分比	0%	100.0%	0%			100.0%
		中部地區	家數	1	2	2			5
			百分比	20.0%	40.0%	40.0%			100.0%
		南部地區	家數	0	2	0			2
			百分比	0%	100.0%	0%			100.0%
	合計		家數	1	5	2			8
			百分比	12.5%	62.5%	25.0%			100.0%
5%	區域	中部地區	家數	1	0				1
			百分比	100.0%	0%				100.0%
		南部地區	家數	0	1				1
			百分比	0%	100.0%				100.0%
		東部地區	家數	0	1				1
			百分比	0%	100.0%				100.0%
	合計		家數	1	2				3
			百分比	33.3%	66.7%				100.0%

資料來源：本研究調查整理。

若進一步以區域別分析其意願，則可發現南部地區意願性最高，「極願意」(22.6%)和「願意」(25.8%)二者合計為 48.4%，意願最低者為北部，「稍微勉強」和「極勉強」合計 35.7%。

若再以規模別來分析，仍以願意存入「1%」為例，則可發現其存在相當大的差異性，規模最大(資產規模 100 億以上者)及規模最小者(資產規模 10 億以下者)其願意程度較高，中間規模者呈現願意和勉強同意之並存現象。

表 4-4-5 願意以存款存入相互支援基金之意願(規模別)

成立相互支援制度，願意以存款的百分之多少存入相互支援基金				存入百分比之意願					合計
				極願意	願意	普通	稍微勉強	極勉強	
1%	資產規模	10 億以下	家數	3	7	6	0	2	18
			百分比	16.7%	38.9%	33.3%	0%	11.1%	100.0%
		10~50 億	家數	3	15	12	2	15	47
			百分比	6.4%	31.9%	25.5%	4.3%	31.9%	100.0%
		50~80 億	家數	2	6	5	3	3	19
			百分比	10.5%	31.6%	26.3%	15.8%	15.8%	100.0%
		80~100 億	家數	0	1	1	0	2	4
			百分比	0%	25.0%	25.0%	0%	50.0%	100.0%
		100 億以上	家數	2	3	5	0	0	10
			百分比	20.0%	30.0%	50.0%	0%	0%	100.0%
		合計	家數	10	32	29	5	22	98
			百分比	10.2%	32.7%	29.6%	5.1%	22.4%	100.0%
2%	資產規模	10 億以下	家數	1	1	0			2
			百分比	50.0%	50.0%	0%			100.0%
		10~50 億	家數	0	11	0			11
			百分比	0%	100.0%	0%			100.0%
		50~80 億	家數	1	2	0			3
			百分比	33.3%	66.7%	0%			100.0%
		80~100 億	家數	1	1	0			2
			百分比	50.0%	50.0%	0%			100.0%
		100 億以上	家數	2	1	1			4
			百分比	50.0%	25.0%	25.0%			100.0%
		合計	家數	5	16	1			22
			百分比	22.7%	72.7%	4.5%			100.0%
3%	資產規模	10~50 億	家數	0	4	2			6
			百分比	0%	66.7%	33.3%			100.0%
		50~80 億	家數	1	0	0			1
			百分比	100.0%	0%	0%			100.0%
		80~100 億	家數	0	1	0			1
			百分比	0%	100.0%	0%			100.0%
		合計	家數	1	5	2			8
			百分比	12.5%	62.5%	25.0%			100.0%
5%	資產規模	10 億以下	家數	0	1				1
			百分比	0%	100.0%				100.0%
		10~50 億	家數	1	1				2
			百分比	50.0%	50.0%				100.0%
		合計	家數	1	2				3
			百分比	33.3%	66.7%				100.0%

資料來源：本研究調查整理。

第五章 農業金融體系面對金融重建基金退場 後之因應措施

第一節 農會信用部不良債權之處置措施

一、農會信用部處理不良債權處理之困境

由於農業金融之放款有其特殊性，受金額小、產業特質(例如：氣候、天然災害、流行性疫病、或季節性需求等)、耕地流動性等因素影響，尤其因區域性限制，一旦產業發生問題或土地價格大幅滑落，往往容易風險過度集中，造成逾期放款比率急遽攀升。檢視農漁會信用部不良債權，其處理之困境包括：

(一)農地移轉受法令限制

農業用地²³包括「農業發展條例」所稱之耕地²⁴、「區域計畫法」編定或劃定之農業區、保護區等特殊用地別之土地、「國家公園法」劃定為國家公園區等。

農業用地所受之限制包括農地農用、移轉及開發等。在耕地限制上包括，取得資格及面積限制、移轉或變更限制等。移轉及開發限制上例如，

²³ 依照「農業發展條例施行細則」第2條：

本條例第3條第10款所稱依法供該款第一目至第三目使用之農業用地，其法律依據及範圍如下：

- 一、本條例第3條第11款所稱之耕地。
- 二、依區域計畫法劃定為各種使用分區內所編定之林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地及供農路使用之土地，或上開分區內暫未依法編定用地別之土地。
- 三、依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區以外之分區內所編定之農牧用地。
- 四、依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之土地。
- 五、依國家公園法劃定為國家公園區內按各分區別及使用性質，經國家公園管理處會同有關機關認定合於前三款規定之土地。

²⁴ 依照「農業發展條例」第3條中之規範：

農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：

- (一) 供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。
- (二) 供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。

興建住宅、農舍、休閒農場、開發工商綜合區、及遊樂區等。

由於農地之特殊性，故其購買者身份、取得持分大小、及變轉移轉之時點都有許多限制，因此使得其處理成本相當高。在銀行整批處理不良債權中、甚至日本農協債權處理機構，都將農地價格設定為零，可見農地處理之複雜性。

此外，即使沒有法令限制，有些擔保品本身投資價值或是生產收益率極低，例如魚塭²⁵；或是農地違規使用，蓋工廠或挖洞來掩埋工業廢棄物，甚至把一整座山頭挖掉，造成法院強制執行時，標的物確認有問題，或承作是有地沒有路的農地²⁶，以致不良債權擔保品處分相當困難。

(二)農地價格低落拍賣不易

在農地交易方面，因其參考價格較少，故其徵信、估價已常因放款人員主觀判斷錯誤，或派系介入關說，常發生高估情況²⁷。此外，加諸因經濟因素農地價格大幅滑落，在處分農地不良債權時，將面臨承受巨額損失，以致農會信用部不願積極去面對處理。

過去外商資產管理公司在承受不良債權時，要達 100 億的經濟規模才會介入，農漁會信用部則多以議價方式進行，在金額小、處理成本高情況下，因而國內資產管理公司都無意願承接。而且，由問卷調查結果可知，高達 74.3% 農會信用部不願將不良資產讓售與目前既存之資產管理公司，主要原因為「價格太低」，以致迄今尚無農漁會信用部將不良債權售予現有資產管理公司。

(三)催收之困境

農會信用部傳統的催收方式多以強制執行、或協議分期償還為主。在強制執行上，許多不良放款經過冗長的催收過程，從訴訟、強制執行到拍賣程序，均曠日費時。不僅面臨擔保品價值可能貶落，且逾放回收率隨時間過去也可能減少。

農會信用部為積極處理逾期放款，雖訂有協議分期償還辦法，符合其協商分期償還條件案得免列報逾期放款，但其規定均有分年、分期償還本

²⁵ 參考農金局(2005)，農業資產管理處理方案，p.6。

²⁶ 參考附錄二座談會會議紀錄。

²⁷ 參考附錄二座談會會議紀錄。

金之條件。在實質協商談判中，債務人因週轉困難，財務陷入困境，依原約繳息已有困難，再加上本金逐年攤還，易超出其負擔能力，故成功機率不大。

其次，面對四年一任的總幹事選舉，若總幹事因選舉或外在壓力不願意面對催收問題，往往將非同派系人員安排於催收工作，以致催收人員在無法獲得肯定與支持下，亦缺乏積極催收動力，導致農會信用部逾期放款問題懸而不解。

再者，鄉村型農會，老農戶持農地借款，多數係支應子女購屋、創業資金，利息由子女負擔。近年來，景氣下滑，子女已自顧不暇，故易造成利息延滯，老農戶單靠作物收成也僅能溫飽，因此延滯貸款相形日益增加，因貸款者與資金使用者非同一人，更增加催收之困難度²⁸。

由於農漁會信用部在處理不良債權時面臨上述困境，如何突破困難，改善其財務結構，底下即針對板橋市農會成功處理之案例做一說明，以作其他農會之參考。

二、不良債權處理成功之案例探討 - 板橋市農會處理不良債權之個案分析²⁹

板橋市農會可說是農會中的典範，面對 1990 年代末期農會金融風暴及經濟不景氣，不良債權由原本 3 億多快速上升至 10 億後，該農會採取不同以往的創新方式來加強債權催收。

(一)原有洽延方式不符實際

農會信用部為積極處理逾期放款，雖訂有協議分期償還辦法，符合其協商分期償還條件案得免列報逾期放款，但其規定均有分年、分期償還本金之條件。在實質協商談判中，債務人因週轉困難，財務陷入困境，依原約繳息已有困難，再加上本金逐年攤還，易超出其負擔能力，故成功機率不大。

因此，為有效處理，應對目前所有債權作重新評估及價值判斷，同時

²⁸ 參考期中座談會會議紀錄。

²⁹ 本節主要參考板橋市農會黃德成組長之訪談紀錄、期中座談會發言紀錄、周永卿小姐參加 94 年度最佳催收人員獎相關資面資料。

與債務人接觸，瞭解其清償債務上的困難。瞭解狀況後對所有催收案件分類，依時間可分類為有迫切性及沒有迫切性。有迫切性的對象是屬於觀察性放款客戶，即未繳本金超過3個月且未繳利息超過6個月之即將成為逾期放款催收對象的客戶。因為一旦成為催收戶後，債務人主動處理債務的意願便大幅降低，債權不容易回收，農會的逾期放款數字也因此容易攀升，所以應將此類客戶歸為最具迫切性，放在應催收債權之前優先處理。

處理方式主要採取：協商、談判、和解及增加抵押品價值(抵押品的經營)等措施。

(二)善用協商創造雙贏

「協商」理念能順利推動，建立在「共識」。該農會逾期放款個案經催收組分析及與債務人初步洽談後，依個案可能接受程度訂定可供執行之方式，擬定相關辦法套用，提理事會中詳盡報告，並獲得各理事一致認同通過，報經縣政府核備後確實實施。訂定辦法諸如：

- 1.授信覆審實施辦法。
- 2.加強處理不良放款作業準則。
- 3.逾期授信案件利息及違約金減免處理辦法。
- 4.投標承受拍賣品及其處分辦法。

(三)自行出售替代法院拍賣

一般而言，拍賣案件拍定價金往往低於市價1至2成，若加上房地產不景氣的跌價損失、拍賣執行費用、延滯利息及違約金等，依該農會之前以拍賣方式取償案件統計發現，平均約損失2成左右。

若以下列方式與債務人取得共識，共同經營抵押品，可互蒙其利、減少損失：

- 1.凡與農會合作經營整屋、售屋並以自用住宅方式出售者，其減少之增值稅由債務人取回二分之一節省之稅款。
- 2.與地方仲介公司合作，協助本會出售抵押品，其仲介費用由4%降為1%~2%。

3.進行簡易整修，大量選用替代性建材，縮短工時、降低成本、提高售價。

【處理案例說明】

某縣議員以興建中房屋計 21 間，向農會抵押貸款 1 億 3,500 萬元建屋，然適逢選舉，資金挪為所用，致抵押品未完成細部裝修，如：地板未貼磁磚、壁面未完成一度油漆等。事隔多年，議員常為應繳利息所苦，2002 年間於大陸旅遊時不幸身故，留下債務無法解決。

農會原擬採房屋出售款清償債務，但經信義、中信等知名房屋仲介公司評估，售得價款均在 9 千萬元以下，農會損失差額約 4 千多萬元。如以法院拍賣方式，損失可能再擴大。經評估後，農會採取以下措施。首先，說服家屬繼承債務，並取得家屬同意讓農會處理抵押品，同時讓家屬瞭解農會的處理方式；接著，請房屋仲介公司先評估房屋目前的價值，發現距離貸款金額還有相當大的差距，甚至大幅低估比同地段鄰近的房屋價值低許多。

農會催收人員實地到現場瞭解抵押品的狀況後，發現房屋住屋率低、停車場環境髒亂等情況，歸因於社區管理不佳，農會便決定重新經營社區，提升房屋(抵押品)價值。農會採取措施包括：先後增建了警衛室、整理地下停車場、在花圃種花、重新選舉管理委員會，之後開始重新裝潢房屋內部，並且使用替代性建材，在降低成本之外，還可以縮短工程時間。最後，農會順利收回 1 億 3,100 萬元不良債權，逾期放款比率降低 0.66%，大幅降低可能遭受的損失。

板橋市農會逾期放款比率由 2002 年 3 月底的 4.68%，降至 2005 年 7 月底 0.85%；逾放金額更是由 7.11 億元，減少至 1.98 億元，幅度之大，使板橋農會財務結構更加穩固。

(四)建立催收制度及作業流程

除建立上述協商機制外，板橋市農會針對催收制度及作業流程亦建立完整的制度，使得相關催收作業運作更具效率性。

1.催收制度的建立

(1)製作催收紀錄

當逾期放款發生時，最重要的是把握時效，積極訪催，並作成紀錄，農會制定建議可行之催收程序，包括：電話催息－寄催告函存函－訪催－執行等步驟，施行時並逐一記錄，以供日後執行參考。

(2)催收單位兼辦覆審工作

催收及覆審工作皆為貸後管理工作，農會催收組設專人辦理覆審工作，對貸後授信案品質會有相當之助益。授信案貸放後，借戶是否按照原訂貸款計劃妥善運用資金，尤其分批撥貸之建築融資，實地查證工作進度及資金流向可說是相當重要，以防止資金流為他用。又實地覆審對債務人所提供抵押品之現況，可充份瞭解，如產生逾期，可迅速分析，研判是否可以協商或逕予拍賣？或先予假扣押連帶保證人財產，以維護債權。

2.催收作業流程

相較於本國銀行快速打消呆帳、出售不良債權與資產管理公司及自行承受等消極性降低逾期放款的方式，該農會為避免逾放持續增加，則先從內部控制制度及授信人員的專業訓練著手，期望能從改善授信案件品質之基礎面做起；並在貸放後積極管理，於第一時間判斷債務人所適用的處理方式，以早日收回債權，使損失降至最低。農會催收處理程序簡述如下：

(1)取得債務人相關資料

首先應瞭解債務人目前財務及營運狀況，同時與債務人作進一步的接觸，瞭解其清償債務上的困難，並了解己身所面臨之風險及其他債權人所處地位。

(2)研判擔保品現值

根據目前市價行情重新予以評估擔保品，並參酌當地仲介業者的買賣鑑價報告。若估值高於債權額，表示債權收回無虞，則可採用一般法律途徑－強制執行。若不足的話，及早採用其他方式處理，以減少損失。

3.債務人合作度評估

由於每一個債權的收回均具有急迫性，並侷限於債務人相當有限的資源，催收人員會在第一時間內依債務人的互動情形及想要保有擔保品的意願，來判斷債務人是否是一個值得經營的對象，即所謂「債務人合作度評估」。本階段即將不合作的債務人自處理名單中刪除，並以一般的法律途徑處理，以避免徒勞無功。

4. 研判債務人所適用的處理方式

根據前三個程序所蒐集到的資料，催收人員可針對個案作出處理方式的分類。處理方式可分為：拍賣、協商、談判、仲介協助買賣、和解、展延、保全、增加抵押品的價值、承受擔保品或持續監控等。本程序將各種方式的考量要素及條件列出，並進行成本效益分析，確保所採用方式是所回收本金及利息最大化之最適決定。

5. 採用最低成本之解決方式

考量各種財務及非財務因素對第四個程序中所採用處理方式之影響，選擇回收最大或損失最小的方式。

(五) 小結

在運用上述方法時必須要注意：先思考本身農會是否同樣適用？不應一味抄襲方法套用。此外，在使用這種創新的方法前，應該先與總幹事及理事會達成良好的溝通，並且先徵求其同意，取得彼此間之默契，並獲得支持。

事實上，從板橋農會催收人員的統計資料可知，約有 62% 的催收案件，以及約有 75% 的應予觀察放款(繳息逾期 3 至 6 個月)案件，可經由協商模式獲得解決。協商模式包括：1. 降低利率、減輕負擔；2. 違約金、利息之減免；3. 本金還款寬限；4. 前欠利息分期攤還；5. 和解自行出售抵押品；6. 委託仲介代為出售；7. 增加抵押品價值並代為出售。

此外，農會應依擔保品、債務人屬性、地域、就業情形等不同，訂出合適的方法，而創新的催收模式有助於解決農會逾期放款問題。致力提升催收人員素質，運用新思維，創新催收方法，亦能有效解決逾期放款問題，上述都市型農會催收模式相信當有助於鄉村型農會處理不良債權之參考。

第二節 問題農會的處理方式

一、成立農業資產管理公司之探討

本國銀行的逾期放款金額在 2001 年時高達 10,870 億元，但到 2005 年

6月只剩3,937億元；逾期放款比率也由7.48%下降到2.76%，能在如此短期間內改善，主要原因是銀行將整批不良放款讓售資產管理公司，以致能在短期間內使其逾期放款比率下降。然而，農漁會信用部之逾期放款金額在同期間19.37%下降到13.13%，但仍有744億元不良債權。

因此，為有效處理農漁會信用部逾期放款問題，是否應成立農業資產管理公司，為近一兩年來主管機關及相關單位所關注之議題。事實上，從第四章問卷調查結果顯示，高達85.5%的農會認為需要成立農業資產管理公司，面對農會信用部逾期放款之屬性，成立農業資產管理公司似有其必要性，但在出資及承受不良資產方面，仍有下列課題應進一步考量。

(一)出資

從問卷調查中可知，38.9%認為應由政府100%出資，33.3%認為「政府出資50%以上，民間出資50%以下」，只有16.7%同意「政府出資50%以下，民間出資50%以上」；認為100%應由民間出資只有3.7%。而目前政府規劃之農業資產管理公司，規模為50億元，預定「農業發展基金」出資49%、全國農業金庫及農會出資51%。

事實上，為避免道德危機(Moral Hazard)之發生，農會輕忽放款品質，將不良資產傾倒農業資產管理公司；或農業資產管理公司無法承受政治壓力被要求高價收購之利益衝突，最後可能仍必須由全體社會付出相當高成本。因此，農業資產管理公司的成立應由農會體系出資成立。事實上，日本農協之債權購買機構，或韓國農協農業資產管理公司，也是由農協體系出資成立，因為如此才能形成體制內農會間彼此之監督機制，回歸市場機能來主導，以有效處理不良資產的買賣。因此在股權結構上應以農會體系為主導，並在董監事上明訂獨立董監事(或專業董監事)，比照「農業金融法」對全國農業金庫之規範，明訂獨立董事占1/3、獨立監察人占1/2，確保其營運的獨立性及透明性。

(二)建立公正之評價機制

因為從問卷分析可知，85.4%的農會信用部認為不良債權平均價格應為放款債權50%以上，9.8%同意不良債權平均價格為放款債權50%~40%，只有2.4%可以接受不良債權平均價格為放款債權30%以下，說明農會人員對出售不良債權平均價格與市場價格之認知，差異性相當大。故將來農漁

會信用部出售意願及損失承擔能力，亦需進一步評估考量。

其次，為提升不良債權處理績效，政府應給予農漁會誘因(Incentive)去處理，例如：當債權處理完善時，政府可給予適當補助，如此一來不僅可降低政府的處理成本，也能使整體農會金融體系更健全，效率更高。因此政府應思考如何設計誘因系統(Incentive System)讓願意合作處理不良債權的農會能有效降低損失³⁰。

此外，如何建立公正的評價制度，使得不良債權買賣機制得以運行可說是相當重要的，故在評價機制方面，應設置評價委員會，由專業人士或有經驗之獨立人士組成，決定收購種類與價格。另方面，也應對農會人員加強說明及溝通，協助其願意加強催收及面對不良資產之處理。

(三)不良資產之處分

為使承受後之農業用地能順利解決去化問題，有必要排除「農業發展條例」第31條及第33條規定。然而實際運作時，如屬水土保持區重要區域是否仍應考量由政府優先買回，避免自然環境遭受破壞，配合國土規劃措施，需全盤考量。

其次，由於農業用地處分不容易，若做土地開發，例如興建老人住宅、農園別墅、農宅、開發新社區等，相當耗費時間。因此在規劃時，農業資產管理公司與一般商銀資產管理公司不同，應考量設置開發部門、仲介部門等，將承受標的物分類為農地、耕地、一般建地及房舍等，先行包裝整合後，透過銷售部門或全省各地農會代售等方式予以轉售。但事實上仍有相當隱憂，因為承受農地多是分散的小區塊，如何整合成大區塊，以利規模化進行之經營是未來目標。其次，台灣農業未來將朝向休閒農業邁進，小區塊農地如何進行包裝，亦是重點之一³¹。

二、農會合併之探討

農漁會信用部如讓售不良債權予資產管理公司，其讓售後之損失若無法由正常盈餘彌補，在無股金制度下又無法增資，將立即造成財務物損失。畢竟農會在處理逾期放款後認列損失，可預期其淨值將減少，合格淨

³⁰ 參考期末座談會會議紀錄。

³¹ 參考期末座談會會議紀錄。

值占風險性資產比率將降低，使得農會財務結構惡化，因而有必要採取相關的配套措施。

從日本農協體系、或是韓國農協體系，針對問題農協之處理，多採協助其處理不良債權後，由鄰近農協吸收合併。因此，在整個配套措施方面，應該鼓勵農會合併，一方面解決問題農會，另方面透過合併措施，擴大規模以提升其競爭力。

過去農會的合併，除了 1975 年曾進行大規模合併之外，農會合併政策幾乎毫無進展，直至 1995 年後爆發中壢市農會擠兌案後，後來中壢市農會概括讓與省農會、鹽埔鄉農會概括讓與屏東縣農會，然而均屬失敗之合併案例，合併後虧損日益嚴重、由於省縣農會原無信用部，合併後不但無法揮發效益，反而經營不善造成本面之非效率問題，後來由金融重建基金分別支付 5,357 百萬元及 1,956 百萬元，概括讓與台灣銀行。

(一)農會間的合併

過去，由於農漁會信用係屬於財政部金融局管理，其他部門歸農委會管，更早之前農會主管機關及目的事業主管機為內政部、農委會及財政部，在多頭馬車情況下，當農會信用部發生問題時各部會互推責任，延誤處理。

在「農業金融法」頒佈及「農會法」修正後，農會監理管理機關已經一元化，歸屬農委會。因此農會合併之推動，應可由農委會政策主導，地方主管機關配合執行，在推動上可取得一致性。因此，建議在落實合併政策推動方面，應考量制定「農會合併法」或「農會法」專章立法，配合省農會或全國農業金庫的推動與協助，政府資金援助及指導，透過完整之配套措施，鼓勵農會有積極重整之意識，促進農會合併，擴大規模經濟。

(二)信用部概括讓與之探討

除推動農會間合併外，在處理成本最小原則下，亦可考量將信用部概括讓與鄰近農會，或是採類似日本農協存款保險機構處理問題農協之作法，除資金貸放或存入、資產買取、債務保證、債務承受、優先出資承受、擔保損害(Loss Sharing)外，採保額內存款移轉至鄰近農會信用部，保障存款人並降低處理成本。

三、建立退場機制

金融重建基金在處理問題金融的作法上，最初採取以賠付之方式洽特定對象辦理承受，後來改拍賣方式處理，而針對規模較大的金融機構，則以分割標售的方式進行。隨著高雄企銀的拍賣成功，意味著台灣金融機構退場機制的啟動。

目前在農業金融相關法規之架構下雖有類似立即糾正措施，但由於缺乏客觀之標準及制度，賦予行政機關行政裁量權空間；但在政商干擾下，對於經營不善之農漁會信用部未能採取立即糾正措施，致經營不善之農漁會遲遲無法退出市場，導致問題更加惡化，延誤處理時機，加重處理成本。

目前有關處置經營不良農漁會信用部之規範在「農業金融法」第 36 條「信用部業務經營不善，累積虧損超過信用部上年度決算淨值三分之一，或逾放比率超過百分之十五者，應由主管機關及全國農業金庫設置輔導小組整頓之」，及第 37 條「信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關應停止農漁會代表、理事、監事或總幹事全部職權或其對信用部之職權」。

但目前輔導期限為 3 年，過長期限往往延誤處理時機，是否應考量縮短期限，採取最小成本處理法，配合立即糾正措施要求問題農會強制合併或信用事業概括讓與鄰近農會，建立農會的退場機制。

至於立即糾正措施，應建立以資本與風險為基礎的法制原則，明訂問題農會退出市場的機制。其中包括：自有資本 0% 以下，即認定為失敗農會，應退出市場；自有資本 2% 以下者，應合併、概括讓與信用事業，否則應進行業務縮小或自行選擇清算；自有資本 2%~4% 者，主管機關得要求一定期間內補強資本，並限制業務；自有資本 8% 以下，應提出經營改善計畫書，並依規定處理不良債權。配合農漁會能增強資本，農漁會應恢復股金制度。此外，隨著農會信用部經營體質之改善，可逐年調高上述自有資本規範之比率。

第三節 農業系統安全網絡之建立

一、國外合作金融安全網制度

從表 5-3-1 可知，國外合作金融機構多設有金融安全網，較完備之制度除設有存款保險制度，尚有相互支援制度。以德國為例，其合作金融組織設有信用機構保護基金，會員合作銀行強制加入，並對應於信用評等之差異徵收不同費率；至於日本信用合作組織，除加入存款保險機構，存款保障 1 千萬日圓，上層機構信金中央金庫尚扮演：監督機制、監察指導制度及資本增強支援制度。

表 5-3-2 說明各國合作金融體系上層機構之功能，以德國為例，上層中央機構 DZ Bank，係由個別合作銀行(信用合作社)出資成立，扮演各合作銀行資金之調節、國內外匯兌的清算系統、提供對法人顧客協調融資、有價證券交易之支援、金融商品的提供及買賣支援等。由於合作金融機構規模較小，多由上層中央機構扮演資金融通、清算系統、新金融商品開發、資訊共用平台，甚至監督指導等功能。

另以荷蘭 Rabobank 集團進一步說明，2004 年荷蘭 Rabobank 系統含括 288 基層合作銀行、及上層中央合作銀行 Rabobank Nederland。其顧客數共有 900 萬人(包括法人)，其中會員 136 萬人，基層合作銀行區域內之居民可以不出資，但是持有 1 人 1 票的投票權。

為了為追求經營效率，區域內 Rabobank 正不斷進行合併，因此 5 年間金融機構合併家數減少 3 成，10 年約減少 5 成(1993 年末 665 家到 1998 年末 445 家、再到 2003 年的 328 家)。但在存款金融機構的資產比率卻是成增加的傾向(1993 年底 18.6%、1998 年底 20.6%、2003 年 21.1%)。

荷蘭合作金融機構 Rabobank 之會員銀行，並無向會員要求出資，為強化其財務結構，將大部分收益均以公積型態累積，此已成為主要營運方針。過去地方 Rabaobank 會員具有出資義務，約 2,700 歐元，目前已取消。因 1999 年之後，改採開放性合作組織(Open Customer Cooperative)，分離會員資格及出資關係，會員無需出資、Rabobank 亦無需向會員分配股利，且從 2001 年發行僅會員或職員才能購買會員憑證(Rabobank Member Certificate)，透過發行會員憑證來強化其資本結構。

表 5-3-1 國外合作金融組織安全網絡機制之比較

		公的存款保險制度	相互支援制度
美國	儲貸協會	FDIC(聯邦存款保險公司)內之 SAIF(儲貸協會保險基金)、BIF(銀行保險基金)。如 BIF 情形，則與銀行同一基金。 聯邦許可情況下強制加入、州許可的情況下任意加入(但在州法特別用途時賦予加入 FDIC 之義務)。 保護上限 10 萬美元。	沒有。 ——但在麻薩諸塞州、對於加入 FDIC 州許可的金融機構提供存款保護機能、存在民間存款保險制度 DIF(存款保險基金)。
	儲蓄互助社	NCUA(全國儲蓄互助社保險局)內之 NCUSIF(全國儲蓄互助社保險基金)。 聯邦許可的情況是強制加入、州許可的情況是任意加入。 保護上限 10 萬美元。	NCUSIF 是對非加入合作社代替性的存款保險機能、或對於加入 NCUSIF 提供存款保護機能之民間存款保險制度 DIF(存款保險基金)(有美國存款保險公司 Maryland 州信用保險公司、華盛頓州信用合作存款保證協會)。
德國	合作銀行	存款保護、投資者補償機構、與銀行同一基金。 保額上限為 2 萬歐元、或存款證券商品之 90%、以金額較低者為主。 但是如果已加入相互支援制度之合作銀行、免同機構加入之義務。 實際上所有的合作銀行均已加入又述之相互支援制度、故無加入存款保護、投資者補償機構。	金融機關保護基金。 ——BVR(德國聯邦信用合作協會)營運，BVR 的會員合作銀行強制加入。 ——以重整存續為前提之合併(保護全部的負債) ——對應於評等之差異導入不同的保險費率。
韓國	信用合作社 新農村金庫	無。 ——2004 年以前加入韓國存款保險機構。 無。	信用合作存款者保護基金。 保護上限 5,000 萬韓圓。 安全基金。 保護上限 5,000 萬韓圓。
日本	信用金庫	存款保險機構、與銀行同一基金。 保護 1000 萬日圓、但是清算用存款全額保護。	信用金庫經營力強化制度(2001 年 4 月) ——基於信用金庫全國信用金庫協會及信金中央金庫三者間之契約制度，信金中央金庫扮演：1.經營分析制度；2.經營諮詢制度；3.增強資本營運制度。 ——經營破綻時並無更進一步的保護機能。
	信用合作社	同上。	信用合作社經營安定支援制度(2002 年 4 月創設) ——基於信用合作社、全國信用合作社中央會及全國信用合作社聯合會三者間之契約制度，全國信用合作社聯合會扮演：1.監督機制；2.監察、指導制度；3.資本增強支援制度。 ——經營失敗時並無更進一步的保護機能。

資料來源：日本銀行信用機構局(2004)，海外における協同組織金融機関の現状，pp.26-27。

表 5-3-2 各國合作金融體系上層機構之功能

		傘下金融機關的營業支援機能	傘下金融機關的信用確保機能 (包含流動性供給機能)	業界團體
美國	儲貸協會	<p>沒有固定的組織</p> <p>但是 FHLB(聯邦住宅貸款銀行)無論針對商業銀行或儲貸協會，提供資金決算或現金管理</p> <p>*FHLB 會員包括商業銀行 5,946 家、儲貸協會 1,344 家、信用合作社 729 家、保險公司 82 家 (2003 年)</p>	<p>沒有固定組織</p> <p>具備規定資格之儲貸協會與商業銀行相同，能接受從 FHLB 提供的流動性供給</p>	<p>無針對儲貸協會一定的業界團體</p> <p>與商業銀行銀行控股公司一同加入 ABA(美國銀行協會)、ICBA(美國獨立區域銀行協會)、ACB(美國區域銀行協會)</p> <p>—ICBA 及 ACB 原是以儲貸協會為主要對象，現在商業銀行也可以加入</p>
	儲蓄互助社	<p>USCCU 及 CCU</p> <p>—加盟 FedWire(FRB<聯邦準備制度理事會>營運決算之 Network)，調整儲蓄互助社間資金之過與不足</p> <p>*CCU 是儲蓄互助社所出資成立之合作組織提供儲蓄互助社間之服務</p> <p>CUNA(全國儲蓄互助社協會)</p> <p>—對會員提供生命保險商品對儲蓄互助社貸款提供信用保證</p>	<p>無</p> <p>但是個別儲蓄互助社任意出資營運之 NCUA 內之 CLF 提供流動性供給之機能</p>	<p>CUNA 及各州的 CUL(Credit Union Link)—與當局的協調推廣活動會員教育訓練</p>

		<p>NACUSO(全國儲蓄互助社服務機構協會)及各州之 CUSO(儲蓄互助社服務機構)</p> <p>—合作社出資成立的社團法人提供單一儲蓄互助社無能力負擔之業務(信用卡業務 ATM 服務貸款資金回收等)</p>		
德國	合作銀行	<p>DZ Bank</p> <p>—個別合作銀行出資成立</p> <p>—調整合作銀行間資金的過與不足、清算業務的支援(銀行間的清算網絡<GiroNetwork>, 參加國際清算系統<SWIFT>), 提供對法人顧客協調融資、有價證券交易之支援、金融商品的提供及買賣支援等</p> <p>—集團內有投資信託、保險、應收帳款、租賃業務等專門子公司</p>	<p>11 個區稽核聯合會</p> <p>—合作銀行及其他合作社為其會員之社團法人, 對合作銀行實施稽核經營指導, 金融機關保護基金之管理等</p> <p>BVR(德國聯邦信用合作組織協會)</p> <p>—信用合作銀行、合作銀行中央銀行、DZ Bank、集團企業、稽核聯合會等為其會員之社團法人</p> <p>—金融機構保護基金之營運、對合作銀行經營之建議、實施對理監事之教育訓練</p> <p>—2001 年 BVR 決定(計畫性合併合作銀行、金融商品由系統內統一開發以改善成本結構), 合作銀行集團今後之經營戰略(活力的結集: 共同戰略)</p>	<p>BVR</p> <p>—作為信用事業之統合機關, 代表集團獲利之戰略</p>

韓國	信用合作社	NACUFOK(韓國全國信用合作社聯合會) —調整信用合作社間之資金不足，加入 KFTC (韓國金融通信清算協會)，除具資金匯兌集中清算之機能外，並提供保險、資產運用等相關商品商品及服務	NACUFOK —營運信用合作存款保護基金	NACUFOK —與當局協調、推廣活動、實施針對會員之教育推廣訓練
	新農村金庫	新農村金庫聯合會	新農村金庫聯合會 —安全基金的營運	新農村金庫聯合會
日本	信用金庫	信金中央金庫 —金庫間資金不足的調整、資金匯兌的集中清算業務機能的補全 —信金中央金庫持有信金信託銀行、信金證券、信金資本、信金情報系統中心、信金中金業務等子公司	信金中央金庫 —提升信用金庫的競爭力，除了實施經營指導或監督外，透過強化信用金庫經營能力、對經營惡化之信用金庫實施資本增強措施	全國信用金庫協會 —與當局的協調、推廣活動、會員教育訓練、IT 資訊化等措施的推動
	信用合作社	全國信用合作社聯合會(全信聯) —信用合作社資金供需的調整、資金匯兌的集中清算，對信用合作社交易往來者之中小企業及勞動者之貸放 —全信聯持有信組情報服務、全國信組保證、信組綜合服務子公司等	全國信用合作社聯合會(全信聯) —提升信用合作社的競爭力，除實施經營指導或監督外，透過強化信用金庫經營能力，對經營惡化之信用合作社實施資本增強之措施	全國信用合作中央協會 —與當局的協調、推廣活動、會員教育訓練等措施的推動

資料來源：日本銀行信用機構局(2004)，海外における協同組織金融機関の現状，pp.26-27。

但 Rabobank 銀行集團之金融安全網絡機制，主要以相互保證制度為主，基於會員間「風險分擔的理念」，故而設立集團內相互支援系統，以維持集團內之信用力。主要內涵包括：

1.系統內

建立集團風險一元化，包括利率風險、作業風險、經營風險等，集團內並由上層中央合作銀行擔任監督及監查。

2.系統外

設置相互保證制度，從維持全集團信用之觀點，設計當集團內發生損失時，由集團內來填補損失之架構。面臨經營失敗的情況時，透過相互保證制度保證支付債務，彼此間負有同等責任。一旦集團內合作銀行是在遵守法令情況下有盈虧，要彼此分擔損失，詳見圖 5-3-1。

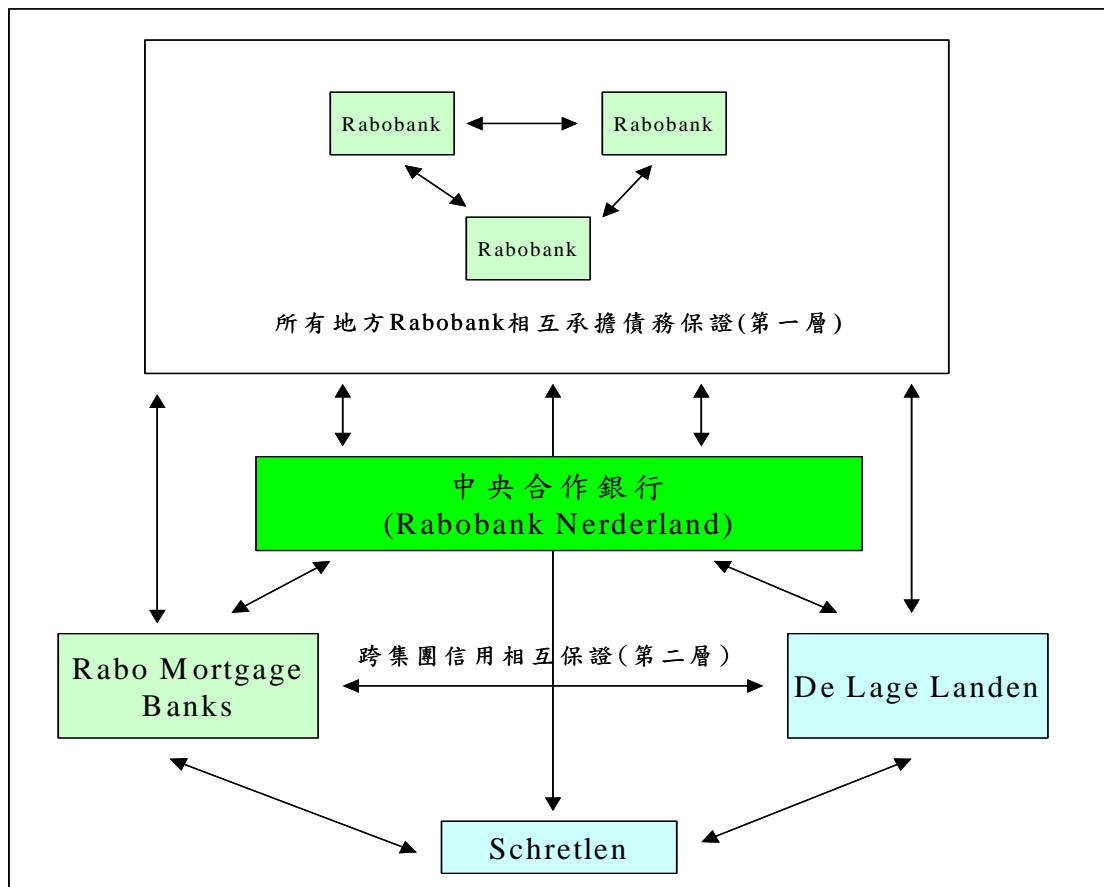


圖 5-3-1 Rabobank 銀行集團相互保證制度

其制度之設計，除橫向集團內會員銀行之相互保證外，尚有縱向會員銀行與 Rabobank Nederland、子公司等相互為對方負債進行保證。集團設

立基金，當各別分行經營失敗時需支出時，各行課予一定金額為保證義務。但迄今尚無發生支付債務之案例。

Rabobank Nederland 並代替荷蘭中央銀行代為行使對地方 Rabobank 的監督權限，除了檢查、或給予必要對應外，賦予對於已經產生經營問題的地方 Rabobank 追加任命新理事之權責。

二、建立我國農業金融安全網

從第三章日本農協體系金融安全網之體制內架構可知，為確保 JA Bank 會員農協經營健全，透過財務報表的分析，實施預警系統監督，進行分級管理，一旦列入受管等級，其處理及支援措施包括：資金運用限制，組織重整時之資本注入、資金贈與、債務保證、利息補貼等支援措施；另一方面，推動一體化業務經營，包括：加強商品開發、利用共同營運系統、確立全國統一的 JA Bank 品牌，強化競爭力。體制外架構則包括：存款保險公司處理經營失敗之農協，JA Bank 支援協會支援預防問題農協之處理，系統債權管理回收機構則支援買取、管理、回收不良債權。

從第四章建立我國農業金融安全網之問卷調查可知，針對是否應建立體系內之存款保險機構，有 50.0%認為需要成立；至於農會相互支援基金，65.4%農會信用部認為需要設立，尤以南部認知程度最高，達 75.5%。但願意以存款存入 1%的農會信用部有 72.9%、存入 2%者有 16.0%、存入 3%者只有 6.9%。農業金融體系之建立，在認知上與實務運作上仍有差距。

為健全農業金融體系之健全發展，參考日本及國外合作金融制度下，在健全我國農業金融體系前提下，提出建立我國農業金融體系安全網之建議，其價構圖詳如圖 5-3-2。

(一)農業金融系統的相互支援系統

相互支援制度包括救急及救窮。日本農協前者以農協存款的 10%作為縣相互援助基金存款，縣相互援助基金再以同等額存入全國，即農林中金。後者財源則以相互援助基金的利息或獎勵金回扣部分(農協存款的 0.001%)、農林中金的提撥金(農協存款的 0.002%)、以及全國相互支援基金之運用收入等。

因此，農會亦應考量提撥年平均存款 3%~5%，做為相互援助基金，

其所提之存款，不得自行存取，應集中管理運用，該筆金費之孳息³²加上全國農業金庫盈餘 10%之提撥³³，做為農會救急之需，亦可在農會因市場風險產生虧損時作為部分彌補之用，此將對農業金融體系，產生更大的安定性。

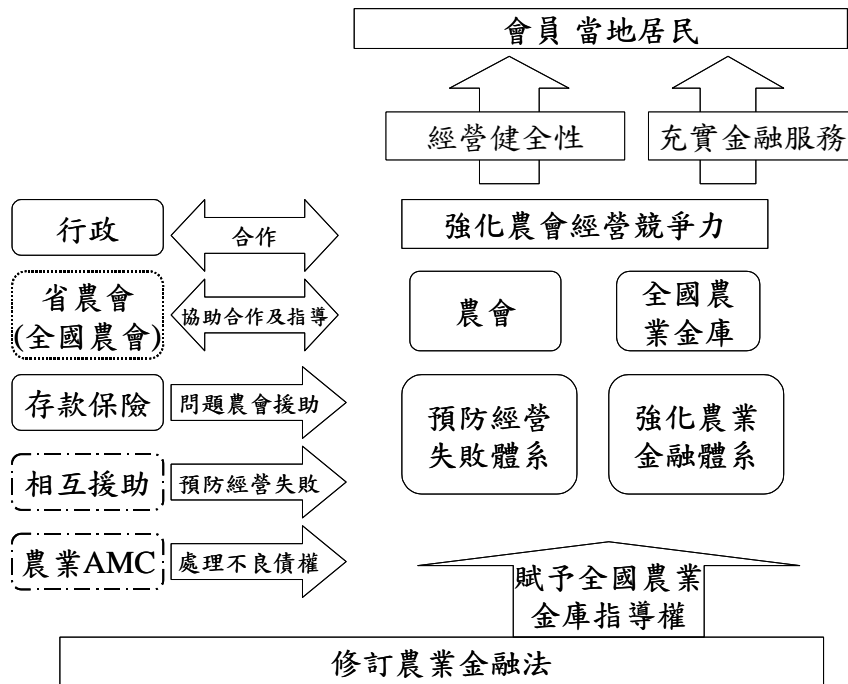


圖 5-3-2 農業金融體系安全網架構圖

(二)存款保險機制

當日本農協經營困難，與鄰近農協合併或進行事業讓與時，一方面追究理監事責任、要求減資外(放棄出資金)；另一方面縣相互援助制度或縣系統內組織進行援助，無法對應時再求助全國相互援助制度、存款保險制

³² 參考期末座談會紀錄，蔡永福秘書之建議：「然為降低各農會之負擔，建議是否修改相關法令，將該筆相互援助基金，視為各農會準備金甲戶之資金，並以縣為單位，在農業金庫開戶，另在修法中考量加入該筆基金應予計息之規定，則此筆基金所產生之孳息得滾入急難救助帳戶，以做為救急使用之需」。

³³ 「農業金融法」第 24 條規定「全國農業金庫於完納一切稅捐後分派盈餘時，應先彌補以往年度虧損，再就其盈餘提列百分之四十為法定公積，必要時得酌提特別公積，如尚有餘額，連同以前年度保留盈餘，依下列比率分配之：

一、股息及紅利：百分之八十五。

二、相互支援基金：百分之十。

三、董事、監事及員工酬勞金：百分之五。

前項第二款所定相互支援基金，以用於對經營不善信用部之財務支援為限；其收支、保管及運用規定，由全國農業金庫擬訂，報請中央主管機關核定。

度。而存款保險機構對問題農協之處理手法，從資金援助、資產買取、債務保證、到保額內存款移轉等措施，目前我國農會信用部之存款保險制度隸屬在中央存款保險公司，從問卷調查易顯示，農會信用部成立農會體系之存款保險意願並非非常認同。因此，短期內應該還是維持目前狀況，但是，面對問題農會之處理，金融監理應與存保機制緊密結合，其處理手法參考日本農協模式，在最小成本原則下，除資金援助外，資產買取、債務保證、保額內存款移轉等措施亦是可考量的。

(三)上層機構之指導及援助

日本農協中央會除了在農協合併扮演相當重要之指導角色，包括：預定合併農協之財務調整、預定合併農協之仲裁指導等。近年來因實施農協體系一元化措施(命運共同體)，農林中央金庫協助農協之業務發展，日本信金中央金庫更是對經營惡化之信用金庫進行指導、挹注資本，推行強化資本措施。而荷蘭農業金融體系之 Rabobank，上層中央合作銀行除業務上扮演重要之互補功能外，並對地方 Rabobank 實施稽核、監察，實施相互保證制度，形成體制內之監督機制，而保有良好的經營績效及競爭力。

因此，未來有必要提升省農會之功能發揮類似日本農協中央會之指導、協助功能；而全國農業金庫，除業務上朝向互補功能發展外，更應加強對基層農會經營績效之監督、業務輔導，發揮其上層機構母體銀行之角色。

(四)有效的監理機制

透過有效的監督、查核及處分，促使農會信用部誠實地認列不良金融資產，並積極處置。1991 年美國採取立即糾正措施，將金融機構依其資本分為五個等級，並依存款機構之資產標準而採取不同的監理方式及糾正措施，包括限制盈餘分配、限制業務等，促使金融機構即時改正其缺失、預防問題的擴大、有效提高金融機構的經營安全。事實上，日本目前對農協體系之監理，亦採取相同原則之規範。

為建立有效的監理機制，建立風險性資產之分級管理措施並配合立即糾正措施，透過有效的監理機制，並搭配退場機制，相信必能更加健全農會信用部之經營體質。

第六章 結論與建議

第一節 結 論

一、日本農協體系之借鏡

日本農協安全網體制內的架構包括：為確保 JA Bank 會員組合經營健全，透過財務報表的分析，實施預警系統監督，進行分級管理，一旦列入受管等級，其處理及支援措施包括：資金運用限制，組織重整時之資本注入、資金贈與、債務保證、利息補貼等措施；另方面，推動農協體系一體化業務經營，包括：加強商品開發、利用共同營運系統、確立全國統一的 JA Bank 品牌，強化競爭力等。體制外架構則包括：存款保險公司處理經營失敗之農協，JA Bank 支援協會支援預防失敗農協之處理，系統債權管理回收機構則買取、管理、回收不良債權，可謂已架構一完整的農業金融網絡體系。

此外，考察日本系統農協之運作可發現，其相互支援制度包括救急及救窮。前者以農協存款的 10% 作為縣相互援助基金存款，縣相互援助基金再同等額存入全國，即農林中金。後者的財源則以相互援助基金的利息或獎勵金回扣的部分(農協存款的 0.001%)、農林中金的提撥金(農協存款的 0.002%)、以及全國相互支援基金之運用收入等。當農協經營困難，與鄰近農協合併或進行事業讓與時，一方面追究理監事責任、要求減資(放棄出資金)外；另一方面，縣相互援助制度或縣系統內組織進行援助，無法對應時再求助全國相互援助制度、存款保險制度。

二、問卷調查結果

在金融重建基金退場後，針對恢復限額存款保險措施之影響，有將近一半的農會信用部(50.3%)認為實施限額存款保險措施對其存款並無影響。但有 28.7% 認為有些負面的影響；若以區域別分析，南部區域較為嚴重，其比例為 37.3%；若以資產規模別區分之，100 億以上之農會高達 33.3% 認為有些負面影響。顯示經營績效不佳以及規模大之農會認為其受到衝擊

較大。

其次，因應限額存款保障措施方面，信用部採取之因應措施主要以「加強與客戶互動關係，深化地方經營」(89.2%)，顯示農會信用部仍然偏好其傳統與會員之互動方式，利用地緣優勢掌握客戶。次要措施為「加強財務透明化措施」，占 59.9%。因此，限額存款保險措施的確有促使農會信用部更加注重財務透明化，而資訊透明化有助於形成市場監督機制。

再者，處理不良債權面臨之困難首要因素為「不動產價格大幅滑落」(88.5%)；農會信用部不願將不良資產售與目前既存之資產管理公司，主要原因為「價格太低」，其所占比例高達 74.3%；是否需要成立農業資產管公司，85.5%的農會認為需要，其首要理由為「可有效處理不良債權，降低農會信用部逾期放款比例」(87.2%)，但只有 2.4%可以接受不良債權平均價格為放款債權 30%以下。至於出資方面，38.9%認為應由政府 100%出資，顯示農會依然期待由政府來主導。

此外，針對是否應建立體系內之存款保險機構，有 50.0%認為需要成立；至於農會相互支援基金，65.4%農會信用部認為需要設立，尤以南部認知程度最高，達 75.5%。但願意以存款存入 1%的農會信用部有 72.9%、存入 2%者有 16.0%、存入 3%者只有 6.9%。農業金融體系之建立，在認知上與實務運作上仍有差距。

第二節 建 議

面對重建基金退場，如何健全我國農業金融體系，提出以下建議：

一、不良債權之處理

(一)加強催收手法及提升催收人員素質

從板橋農會催收人員的統計資料可知，約有 62%的催收案件，以及約有 75%的應予觀察放款(繳息逾期 3 至 6 個月)案件，可經由協商模式獲得解決。協商模式包括：1.降低利率、減輕負擔；2.違約金、利息之減免；3.本金還款寬限；4.前欠利息分期攤還；5.和解自行出售押品；6.委託仲介代為出售；7.增加押品價值並代為出售。

因此，參考農會催收成功的案例，做為自身改進策略，當有幫助。至於加強催收手法，包括協商、談判、合解及增加抵押品價值等措施，並應建立催收制度及完整的作業流程，以提升催收人員素質。此外，應加強和理監事溝通，取得其支持與共識；透過積極有效的催收，對處理不良債權有相當大的助益。

(二) 農業資產管理公司

面對農會信用部逾期放款中耕地處分不易、規模過小等特質，有成立農業資產管理公司之必要性，但是在出資方面，參考日韓農協農業資產管理公司之設立，應鼓勵由農會體系出資，形成監督機制，避免道德危機；另為增加農會處理不良債權之誘因，有必要設計誘因系統(Incentive System)讓願意合作處理不良債權的農會能有效降低損失。此外，農業資產管理公司承受農業用地時，有必要排除「農業發展條例」第 31 條及第 33 條規定，解決不良債權去化問題。

二、問題農會之處理

過去台灣在處理問題農會時，多採用行政指導方式，在彌補虧損後概括讓與商業銀行。然考察日本農協系統，其處理問題農協時之配套措施包括：追究責任、減資、協調與鄰近農協合併，需要資金援助時，有農協相互援助制度；處理不良債權時，有縣單位所設立之支援法人協助債權回收及管理、同時不良債權可賣給系統債權管理回收機構(農業資產管理公司)。若經營破綻導致鉅額虧損，才由存款保險機構資金挹注進行處理。其農協體系運作、相關配套措施及機能可說較諸我國完備。

因此，處理問題農會時，除應配合建立退場機制外，應鼓勵農會合併，以擴大規模。合併之推動，應恢復股金制度，進行增資，以及賦予相關理監事權責。此外，透過相互援助基金之設立，應給予資金援助，全國農業金庫及主管機關並應給予適當協助及指導。

三、建立農業金融安全網

長期而言，為健全農業金融體系之發展，應建立農業金融安全網。在架構我國農業金融安全網絡之運作時，第一道防線應建立系統內之運作機

制，包括相互援助基金之設立、支援體系之建立、農會合併之機制、或信用事業概括讓與鄰近農會等相關措施。第二道防線加入存款保險之機制，保額內存款的移轉、理賠等措施，最後必要時才是導入公資金之挹注。而配合上述措施之處理前提，應實施以資本為風險性管理之立即糾正措施，面對問題農會之處理應採成本最小法，即時有效處理問題農會。

參考文獻

- 王南華(2004)，「日本存款保險公司、整理回收公司與產業再生公司運作現況(上)」，存款保險資訊季刊，17：4，pp.23-55。
- 王南華(2004)，「日本存款保險公司、整理回收公司與產業再生公司運作現況(下)」，存款保險資訊季刊，17：5，pp.37-59。
- 李紀珠與邱瀞玉(2003)，「當前農漁會信用部改革評析」，貨幣市場，7：1，pp.1-11。
- 林國慶(2002)，「農業金融改革」，農業經濟叢刊，7:2，pp.189-205。
- 林繼恆(2000)，「資產管理公司(AMC)與資產再生公司」，台灣金融財務季刊，1：2，pp.73-79。
- 陳希煌與黃振德(1997)，健全農會信用部體制之研究，行政院研究發展考核委員會。
- 梁連文(2002)，「日本農協信用事業之現況與改革方向—農協銀行系統」，今日合庫，336期，pp.4-27。
- 賴英照(1999)，「農會信用部改革方案之評析」，華信金融季刊，8期，pp.35-53。
- 蔡進財(2004)，「後金融重建基金時代我國存保制度如何因應變革」，建華金融季刊，25期，pp.19-46。
- 蔡進財(2005)，「我國金融安全網建構之歷程與挑戰」，建華金融季刊，28期，pp.25-54。
- 日本銀行信用機構局(2004)，「海外における協同組織金融機関の現状」，日本銀行調査季報，2004年秋季号，pp.1-29。
- 中嶋信(2002)，「『戦後型農協』の終焉と協同運動の新地平—事代に既した運動論の転換を—」，新たな協同の世紀を求めて，農山漁村文化協會，pp.8-22。
- 全國農協組合中央會(2005)，「第5章 JA バンクシステム」，信用事業，全國農協組合中央會，pp.219-224。
- 佐々木隆(2005)，「ペイオフと系統信用事業」，農業信用保証保險，平成17年1月号，pp.1-8。

金融応報中央委員会(2004)，家計の金融資産に関する世論調査（平成 16 年），金融応報中央委員会。

梁連文(2005)，台湾における農会の存立基盤と組織・事業再編問題—農会の類型化の視点から，北海道大學博士論文。

農水産業協同組合貯金保険機構(2005)，貯金保険制度の解説，農水産業協同組合貯金保険機構。

社團法人 JA BANK 支援協會章程

昭和 29 年(西元 1954 年)12 月 16 日(設立許可)
昭和 37 年(西元 1962 年)5 月 17 日(名稱變更許可)
昭和 38 年(西元 1963 年)6 月 25 日(部分變更許可)
昭和 39 年(西元 1964 年)10 月 29 日(部分變更許可)
昭和 44 年(西元 1969 年)2 月 15 日(部分變更許可)
昭和 53 年(西元 1978 年)3 月 9 日(部分變更許可)
平成 11 年(西元 1999 年)6 月 17 日(部分變更許可)
平成 13 年(西元 2001 年)11 月 14 日(部分變更許可)
平成 14 年(西元 2002 年)1 月 16 日(部分變更許可)
平成 15 年(西元 2003 年)6 月 11 日(部分變更許可)
平成 16 年(西元 2004 年)3 月 31 日(部分變更許可)
平成 16 年(西元 2004 年)4 月 19 日(部分變更許可)

第一章 總 則

(宗旨)

第一條 本協會以支援農協系統信用事業的效率化及確保營運的健全性，並謀求對地方農業及地方經濟的發展貢獻己力為宗旨。

(業務)

第二條 本協會為達成前條之宗旨，接受農林中央金庫要求，執行以下業務。

第一項

- 1.對於依照農林中央金庫之指導進行的信用事業重整等(本項於以下簡稱「信用事業重整」)，負責必要的優先出資、附特別約款之次順位現金消費放款、現金的贈與、資金的放款及存款、損失擔保與債務擔保。
- 2.對於提供信用事業重整所需資金貸款之金融機構，發給利息補助金。
- 3.對於承接信用事業重整所產生債權之債權整理公司，提供承接該當債權所需資金之貸款以及對於該當資金借貸之債務給予擔保。
- 4.前述各款中所列舉業務之附帶業務。

第二項 本協會執行會員互相連絡相關之業務。

第三項 本協會，除前二項規定的業務，執行其他為達成本協會宗旨被認為必要之業務。

(名稱)

第三條 本協會名稱為社團法人 JABANK 支援協會。

(住址)

第四條 本協會的事務所設置於東京都千代田區丸之內三丁目 3 番 1 號。

(章程)

第五條 除本章程所規定事項外，其他本協會營運上必要事項亦以章程訂定。

(用語)

第六條 本章程中所行使之用語的意義，係依據農林中央金庫及特定農水產業協同組合等執行之信用事業重整及強化相關法律(平成 8 年法律第 118 號)中所行使之用語為範例。

第二章 會 員

(會員資格)

第七條 符合下列各項者，可成為本協會正式會員(相當於「民法」上的社員。以下皆同。)。

第一項

- 1.信用農業協同組合連合會。
- 2.特定農業協同組合。
- 3.農林中央金庫。

第二項 其他贊同本協會宗旨者，可成為贊助會員。

(入會手續)

第八條 欲成為本協會會員者，必須提交規定之入會申請書，並且獲得理事會之許可。

第九條 會員對於本協會之權利及義務，自發出理事會許可前條規定之入會申請的通知起開始發生。

(會費)

第十條

第一項 依據每年會員大會中制訂之規定，會員須負擔會費。

第二項 不論任何原因，會員不得要求退還已繳納之會費。

(退會)

第十一條 會員因下列事由退會。

第一項

1.喪失會員資格。

2.提出退會申請。

3.解散。

4.除名。

第二項 前項第 2 款提出退會申請者，必須於退會前 60 天向會長提出退會申請書。

(除名)

第十二條 當會員符合下列各款任一情況時，可經由會員大會決議予以除名。此種情況時，本協會將於會員大會開會前 10 天，以書面通知該會員，並且於決議之前給予辯解的機會。

第一項

1.違反本協會章程之規定者。

2.作出導致本協會喪失信用的行為，或是違反法令以及不當行為者。

3.怠忽作為會員所應履行之義務者。

第二項 作出除名決議後，會長應將決議通知該會員。

(呈報)

第十三條

第一項 當會員的名稱、住址以及代表人姓名與住址有變更時，會員應立即向本協會呈報。

第二項 會員必須事先向本協會呈報作為會員的代表人之該權利行使者。當該行使者變更時，亦須事先呈報。

第三章 理 事

(理事人數)

第十四條 本協會設置 6 人以上 10 人以下之理事以及 2 人以上 4 人以下之監事作為本協會之理事。

(理事之選任)

第十五條

第一項 理事及監事於會員大會中選任之。

第二項 理事及監事不得相互兼任該職位。

(會長等之相互推選)

第十六條 理事應相互推選會長 1 人、副會長 1 人以及常務理事 1 人。

(理事之職務)

第十七條

第一項 會長係代表本協會，總理協會事務者。

第二項 副會長係輔佐會長掌理協會事務，當會長遭遇事故時，代理會長之職務，當會長缺席時，執行其職務者。

第三項 常務理事係輔佐會長及副會長掌理協會事務，當會長及副會長遭遇事故時，代理其職務，當會長及副會長缺席時，執行其職務者。

第四項 理事係組織理事會，執行業務者。

第五項 監事係執行下列各款列舉之職務者。

1.監察財產及會計狀況。

2.監察理事執行業務之狀況。

3.發現關於財產及會計狀況或業務執行不正當之事實時，將此狀況向理事會、會員大會或主管機關報告。

4.為進行前款之報告所必要時，可請求召開理事會或會員大會，或召開理事會或會員大會。

(理事的任期)

第十八條 理事的任期為 2 年，自前任者的任期終了日的隔天開始計算。

但，由於補缺而被選任之理事的任期，為前任者的剩餘任期，由於增加名額而被選任之理事的任期，為現任者的剩餘在任期間。

(任期終了或辭職的情況)

第十九條 由於任期終了或辭職而造成理事的規定名額不足時，退任之理事須在下任理事就任前，執行該職位業務。

(理事之解任)

第二十條 當理事符合下列各款所列舉之任何一項者，可經由會員大會決

議將該理事解任。此種情況時，本協會將於會員大會開會前 10 天，以書面通知該理事，並且於決議之前給予辯解的機會。

- 1.被認為因身心障礙而無法適任該職務者。
- 2.有違反職務上之義務或其他被認為不適任理事之行為者。

(理事之酬勞)

第二十一條 對於理事所給付之酬勞，由會員大會決定。

(代表權之限制)

第二十二條 當本協會與本協會代表人之間有利益衝突事宜時，該代表人喪失代表權。此種情況時，由監事代表本協會。

(顧問)

第二十三條 本協會可根據理事會之決議設置顧問。

第四章 會 議

第一節 總 則

(會議的種類)

第二十四條 本協會的會議，有會員大會、會員代表大會及理事會三種。

第二節 會員大會

(會員大會之召開)

第二十五條

- 第一項 本協會之會員大會，分為定期會員大會及臨時動議會員大會兩種。
- 第二項 定期會員大會於每年 3 月及 6 月召開。
- 第三項 臨時動議會員大會於下列揭示的情況下召開。
 - 1.理事會認為必要者。
 - 2.正式會員的在籍人數三分之一以上提出召開要求，或由監事以記載會議之目的事項的書面提出召開請求者。
 - 3.根據第十七條第五項第 4 款規定，由監事召開。

(會員大會的決議方法等)

第二十六條

- 第一項 會員大會必須由半數以上正式會員出席始能進行會議。在此種情況下，根據第三十條規定，以書面或委託代理人執行表決權者，視為出席者。
- 第二項 正式會員於會員大會中各擁有一個表決權。
- 第三項 於會員大會中，可以根據第二十九條第三項規定，僅對於事先通知的事項進行表決。但，除第二十八條各款中列舉事項外，對於緊急事項不在此限。
- 第四項 會員大會之議事，除第二十八條各款規定情況外，經出席之正式會員(議長除外)的過半數決議通過，當贊成票與否決票同數時，由議長決定是否通過。
- 第五項 與前項議事有特別利害關係的正式會員，不得參加該項議事的表決。
- 第六項 會員大會的議長由會長擔任。

(會員大會之決議事項)

第二十七條 除在此章程中其他訂定事項外，下列所揭示之事項必須經由會員大會決議。

- 1.章程之變更。
- 2.解散及剩餘財產之處分。
- 3.事業計畫及收支預算的設定及變更。
- 4.事業報告、收支決算及財產目錄的承認。
- 5.理事及監事的選任。
- 6.會費及其徵收方法。
- 7.業務執行計畫書及規章的制定及變更、廢除。
- 8.長期貸款。
- 9.其他理事會認為必要之事項。

(會員大會之特別決議事項)

第二十八條 下列所列舉之事項，須於會員大會中，半數以上之正式會員出席，並且由出席之表決權的三分之二以上多數表決通過。

- 1.章程的變更。
- 2.解散及剩餘財產之處分。
- 3.長期貸款。
- 4.會員之除名。
- 5.理事之解任。

(會員大會的營運)

第二十九條

- 第一項 除根據第十七條第五項第4款規定由監事召開會員大會的情況外，由會長召開會員大會。
- 第二項 當監事根據第十七條第五項第4款規定提出請求時，會長須於該請求提出日起20天內召開會員大會。
- 第三項 欲召開會員大會時，必須於召開日前7天，以記載會議日期時間、地點、目的以及審議事項之書面通知會員。

(以書面或代理人進行之表決)

第三十條

- 第一項 對於根據前條之規定事先通知的事項，正式會員可以透過書面或委託代理人執行表決權。
- 第二項 根據前項之規定欲透過書面執行表決權之正式會員，必須對於事先通知事項，以書面記入每個項目的贊成或否決意見，並且於該書面上署名或記名蓋章後，於會員大會召開日前一天前向本協會提出。
- 第三項 根據第一項規定，正式會員欲委託代理人執行該表決權者，該代理人必須為其他正式會員。
- 第四項 代理人必須向本協會提出證明其代理權之書面。

(會員大會的議事紀錄)

第三十一條

- 第一項 關於會員大會的議事，必須作成議事紀錄。
- 第二項 議事紀錄由議長作成，必須至少記載下列所示之事項，並且由議長以及於該會員大會中從出席會員裡選出的2位議事紀錄署名人署名蓋章。
 - 1.日期時間及地點。
 - 2.會員目前在籍人數、出席會員的人數以及出席會員的姓名(當有書面表決權者以及表決委任者時，必須備註說明。)
 - 3.審議事項及表決事項。
 - 4.議事的經過概要及其結果。
 - 5.議事紀錄署名人之選任的相關事項。
- 第三項 議事紀錄必須備置於事務所。

第三節 會員代表大會

(會員代表大會的構成)

第三十二條 本協會的會員代表大會，係由會員代表構成之。

(會員代表大會的表決事項)

第三十三條

第一項 關於本章程中會員大會決議所需事項中，第二十八條各款所列舉事項以外的事項，可以會員代表大會之決議代替會員大會之決議。

第二項 關於會員代表大會已經決議的事項，可以在會員大會中再一次進行表決。在此情況下，當會員大會作出與會員代表大會不同決議時，以會員大會決議為準。

第三項 會員代表大會之決議事項，必須通知會員。

(會員代表的選任)

第三十四條 本協會設置會員代表，根據約章所訂之條款，由正式會員中選任下列揭示人數之會員代表。

1.關於第七條第一項第1款及第2款所示之正式會員，
每縣市(都道府縣)各一人。

2.關於第七條第一項第3款所示之正式會員一人。

(會員代表的任期)

第三十五條

第一項 會員代表的任期為2年，從上任者的任期終了日的隔天開始計算。

第二項 因補缺而被選任之會員代表的任期，為退任之會員代表的剩餘任期。

第三項 當全部的會員代表皆根據前項規定被選任時，其任期不適用於前項規定，而是由就任日開始計算，為期2年。

(適用)

第三十六條

第一項 關於會員代表，適用於第十三條第二項規定。在此情況下，「會員」改稱作「會員代表」。

第二項 關於會員代表大會，適用於第二十五條、第二十六條、第二十九條至第三十一條規定。在此情況下，「會員大會」改稱作「會員代表大會」，「正式會員」以及「會員」改稱作「會員代表」。

第四節 理事會

(理事會)

第三十七條

- 第一項 除根據第十七條第五項第 4 款規定由監事召開理事會的情況外，理事會由會長召開。
- 第二項 欲召開理事會者，必須於會期前 7 天對各理事及各監事發出通知。但，緊急必要時則不在此限。
- 第三項 在全體理事及監事的同意下，理事會得在不經過召開手續的情況下召開。
- 第四項 理事會的議長由會長擔任。
- 第五項 理事會必須由過半數之理事出席始得召開會議。
- 第六項 理事會的議事，由出席理事的過半數決議，當贊成票與否決票的票數相同時，由議長決定。
- 第七項 與前項議事有特別利害關係之理事，不得參加該項議事之表決。
- 第八項 根據前項規定不參加表決之理事人數，不計入第三項理事人數。
- 第九項 監事得出席理事會，因應必要之事項提出意見。

(理事會的決議事項)

第三十八條 除此章程中另行規定外，理事會進行審議及決定下列各款所列舉事項。

1. 第二條第一項第 1 款至第 3 款所訂之業務(以下稱「支援業務」)相關事項。
2. 應提交會員大會討論事項及會員大會召開相關事宜。
3. 會員大會決議事項之執行相關事宜。
4. 為執行本協會之業務所需的計畫、組織及管理方法。
5. 各項規章制定或修改廢除之相關事宜。
6. 其他理事會認為必要事項。

(適用)

第三十九條 關於理事會，適用於第二十五第三項第 2 款、第二十六條第一項後段、第三十條及第三十一條規定。在此情況下，「會員大會」改稱作「理事會」，「正式會員」以及「會員」改稱作「理事」。

第五章 事務局等

(事務局及職員)

第四十條

- 第一項 為處理本協會之事務，設置事務局。
- 第二項 於事務局內設置職員。
- 第三項 職員由會長決定任免。
- 第四項 事務局及職員之相關事項，經由理事會決議，由會長另行制定。

(文件及帳簿的備置與閱覽)

第四十一條

- 第一項 本協會於事務所內，除本章程規定之文件物品外，還必須備置下列揭示之文件及帳簿。
 - 1.章程。
 - 2.會員名單。
 - 3.理事名單。
 - 4.事業計畫書。
 - 5.收支預算書。
 - 6.會員異動相關文件。
 - 7.理事的履歷表以及職員的名單與履歷表。
 - 8.許可、認可等以及登記相關文件。
 - 9.訂定章程之機構的議事相關文件。
 - 10.其他必要的文件與帳簿。
- 第二項 會員可以要求查閱前項列舉之文件。
- 第三項 關於第一項第1款至第5款以及第五十三條第一項規定之資料，原則上不提供於一般查閱。

第六章 支援業務

(基金)

第四十二條

- 第一項 本協會為執行支援業務，設置基金(以下稱作「JABANK 支援基金」)。
- 第二項 為提撥 JABANK 支援基金的負擔金額，根據第四十五條規定業務執行計畫書中所規定之條款，向符合下列各款者徵收。
 - 1.信用農業協同組合連合會。
 - 2.特定農業協同組合。
 - 3.農林中央金庫。

4.贊同支援業務之宗旨者。

第三項 根據前項規定繳交基金負擔金額者，不論任何理由，不得請求退還其已繳納之基金負擔金。

(基金的資產)

第四十三條

第一項 JABANK 支援基金，由下列各款所揭示者構成之。

- 1.作為提撥 JABANK 支援基金負擔金額所集資的財產
- 2.於理事會中決議轉入 JABANK 支援基金的財產

第二項 JABANK 支援基金不得使用於支援業務以外的業務。

(業務的委託)

第四十四條 本協會取得主管機關的認可，可以將一部分的支援業務委託於金融機關辦理。

(業務執行計畫書)

第四十五條 本協會經由會員大會之決議，作成與支援業務相關之業務執行計畫書。欲更改該計畫書時，亦須經由會員大會決議。

第七章 資產及會計

(事業年度)

第四十六條 本協會之事業年度，係為每年的4月1日起，至隔年的3月31日止。

(資產的構成)

第四十七條

第一項 本協會的資產，由下列揭示者構成之。

第二項 本協會的資產，分為 JABANK 支援基金及一般財產兩種。

(資產管理)

第四十八條

第一項 本協會的資產，由會長進行管理，其管理方法除本章程另行訂定外，亦根據理事會訂定之規定。

第二項 本協會根據下列所示之方法運用業務上的剩餘資金。

- 1.持有國債、地方政府公債、政府保證公債或金融債。
- 2.存放金融機構。
- 3.現金信託。

(出納的區分)

第四十九條 關於支援業務，必須設置特別帳戶，與其他事業相關的出納作區分以便整理。

(經費支付)

第五十條 本協會的經費係以一般財產支付。但，支援業務相關經費則以JA BANK 支援基金進行支付。

(長期貸款)

第五十一條 本協會欲進行資金借入時，除以當年會計年度收入償還的情況外，必須經由會員大會決議，並且向主管機關申報。

(事業計畫書及收支預算)

第五十二條 會長必須於每年事業年度開始前，作成事業計畫以及收支預算的草案，經由會員大會的決議，並且取得主管機關認可。欲更改該計畫書及預算案時，亦須經由會員大會決議並得到主管機關認可。

(審查等)

第五十三條

第一項 會長必須於每年事業年度結束之後，作成下列所示之各項文件，於定期會員大會召開日的前七天，提交監事接受審查。

- 1.事業報告書。
- 2.收支決算書。
- 3.淨財產增減計算書。
- 4.資產負債表。
- 5.財產目錄。

第二項 監事受理前項各款列舉文件時，必須審查該文件，並作成審查報告書提交會員大會。

第三項 對於第一項各款列舉之文件及前項的審查報告書，會長在取得會員大會承認後，必須將該文件及報告書備置於事務所。

(提交)

第五十四條 經由會員大會決議後，會長必須於每年事業年度結束後3個月內，將下列各款所列舉之文件提交主管機關。

- 1.前事業年度的事業報告書。
- 2.前事業年度的收支決算書及淨財產增減計算書。
- 3.前事業年度末的資產負債表及財產目錄。
- 4.前事業年度末的會員名單及前事業年度中會員異動狀況記載文件。

第八章 其他事項

(章程的變更)

第五十五條 本協會章程之變更，必須取得主管機關的許可，方可產生效力。

(解散)

第五十六條

第一項 本協會除根據民法第六十八條第一項第2款至第4款以及第二項第2款規定外，亦可經由會員大會決議，並且取得主管機關的認可後進行解散。

第二項 本協會解散時，若於償還該負債後尚有剩餘財產者，經由會員大會決議，並且取得主管機關同意，將剩餘財產捐贈予國家或經營第二條第一項第1款至第3款所列舉之業務的其他公益法人。

(細則)

第五十七條 除本章程規定事項外，本協會執行事業上所需之細則，經由理事會之決議，由會長另行訂定。

附 則

本章程之變更，從取得主管機關認可日起開始實施。(平成14年1月16日認可)

附 則

本章程之變更，從取得主管機關認可日起開始實施。(平成15年6月11日認可)

附 則

本章程之變更，從取得主管機關認可日起開始實施。(平成16年3月31日認可)但，第四條的規定變更，從平成16年4月19日起開始實施。

附 則

本章程之變更，從取得主管機關認可日起開始實施。(平成16年4月19日認可)

「農業金融體系面對金融重建基金退場後之因應措施」

期中座談會

一、主辦單位：台灣金融研訓院

二、時間：94 年 6 月 7 日(星期二)下午 2 時 30 分至 4 時 30 分

三、地點：台灣金融研訓院台北分部(南海路 3 號 4 樓)

四、主持人：金融研究所許副所長史金

五、座談會與談人：

黃科長建銘(農業金融局二組)

陳科長清江 (金融監督管理委員會檢查局)

嚴經理漢明(全國農業金庫)

史經理正德(台灣金聯資產管理股份有限公司)

梁副研究員連文(台灣金融研訓院)

六、討論題綱：

(一)農會不良債權處理之瓶頸及困難點

(二)農業資產管理公司成立必要性之探討

(三)如何建立問題農會之處理機制及退場機制

(四)建立農業金融相互支援制度必要性之探討

(五)恢復限額存款保險制度對農會信用部經營之影響

梁副研究員連文

謝謝各位專家的蒞臨與指導。本次座談會是為執行農業金融局的委託計畫「農業金融體系面對金融重建基金退場後之因應措施」，特別是在金融重建基金退場後，如何架構農業金融體系之安全網絡，係當前面臨最重

要且迫切的課題。

針對前述課題，我們可從幾方面來進行探討。第一，在 7 月 10 日金融重建基金退場後，農會信用部的逾期放款與不良債權究竟應如何解決？第二，有關成立農業資產管理公司必要性，因為農業不良放款的特性較不一樣，例如農地擔保品不易處理，是否透過農業資產管理公司的設立較容易執行？或是委託當前已存在之民間資產管理公司，即可順利處理。都是值得我們進一步來加以探討的。第三，在目前農業金融體系下，如何讓退場機制形成，由於農會體制跟政治的關連較深，並不容易建立退場機制，因此如何透過制度化建立退場機制，是本研究探討另一重點。第四，我們研究日本農業金融體系時，在農業金融安全網中，相互支援制度扮演相當重要的角色，包括在問題農會的處理上獲得相互支援制度的協助。台灣農業金融體系是否應考量建立相互支援制度，也是今日所要探討的主題之一。第五，恢復限額存款保險制度對農業信用部經營之影響。希望透過這些題綱的討論，各位專家的建議可提供我們在研究上很大的幫助。

黃科長建銘

針對農會不良債權的議題，李前總統曾經在媒體上提議編列 1,000 億的預算來協助農會信用部處理不良債權，希望能徹底解決這問題。當初接觸這個議題時，前提是說要編列 1,000 億預算購買農會信用部的債權，但直接買下不良債權的提案是不妥的，因為除非執行債權本身不能獲償時，才能承接，所以在次序上有必要先釐清。

當我們在討論這個問題的背景時，希望可以先瞭解債權執行遇到的困難與問題點。根據統計資料顯示，農漁會信用部之放款，97%都是擔保品，那為何擔保品卻不容易處理呢？我們也曾經請教國內最具規模之資產管理公司「台灣金聯資產管理公司」TAMCO，希望有進一步的了解。根據他們的處理經驗，手頭也有一些很難清理的農地擔保品。此外，在跟農會信用部接洽不良債權時，除了價格問題不容易達成共識外，還有耕地交易受到法令上的限制等，我們也很重視這個問題。因為我們希望幫農會解決不良債權時，是從一個正面的態度去做整體考量。當初在瞭解銀行清理不良債權情形時，發現銀行的債權從 1 兆多下降到 4,000 多億，其中資產管理公司(AMC)將債權買走 5,000 多億，反映出 AMC 在清理不良債權的重要性，因 AMC 的介入使處理成效達到一半以上。如果套用到農會信用部

的處理上，是否可行，有兩點重要因素必須加以考量。第一點，關於價格的問題，農會信用部不願賤價出售，而且其中還牽涉到責任問題。第二點，擔保品屬性不同，一般 AMC 通常是處理企業放款、正常擔保範圍，並沒有擴及耕地、農地放款，但農會信用部不良債權中的農地、耕地所佔的比例相當高。

農金局當初在委託勤業會計公司做研究時，整理出一些有關耕地因法令限制造成不能處分實例，國內並無人針對農會信用部放款中耕地所佔比例多寡從事相關研究。因此，農金局在 9 月初發出一個通函，以了解在農會信用部辦理耕地登記有擔保的放款情形，包括金額、逾期部分的筆數。若以 93 年 8 月 31 日為基準之調查資料統計顯示，耕地為擔保之放款佔農漁會信用部總放款金額 37%，且以耕地為擔保之放款逾期金額為 513 億元，佔同期整體逾放比率 58%，顯示農漁會信用部辦理以耕地為擔保之放款比率相當高。

如果純粹由 AMC 介入處理，可能還是不能解決耕地交易受限的問題，因為按照「農業發展條例」(簡稱「農發條例」)第 31 條規定，承受耕地有其一定的限制，因此法令上如果不能突破，即使開放民間 AMC 處理，其果效還是有限的。

嚴經理漢明

農業 AMC 的立意是很好的，相信大家都很願意共襄盛舉，樂觀其成。但還是會受到「農發條例」農地農用的限制。另外，不知農漁會信用部是不是適用會計準則第 35 號公報，AMC 產生的損失可以分五年攤銷，如果適用則要一次提足，農漁會信用部是否有能力承擔損失還要考量。因為連行庫都會面臨困境了，更何況是農漁會信用部。不過，不確定農會信用部是否適用會計準則第 35 號公報。處理不良債權的資金來源可能不會有問題，但是如何去化才是最重要的問題。

陳科長清江

首先我必須申明我的發言不代表本單位立場。

農會不良債權的處理，事實上我認為很大一部分的問題出在農會信用部人員的素質上，這是很現實的問題，很多農會不願意花錢讓員工去接受

訓練，或僅限於免費的訓練，加上人員學經歷低，且蠻多農會的人員又抱持著「吃大鍋飯」的態度，所以容易造成催收處理上產生無效率，這種心態不改善問題就會很大。

其次，就是擔保品的問題。目前銀行的觸角無所不在，把原本基層金融比較好的放款、比較有利基的都拿走，剩下有瑕疵或不願意承作的都留給農會。例如農地擔保放款較難處理，銀行就不會承作。事實上，出事的農會其問題並不是出在農民身上，幾乎都是出在假農民身上。例如農地違規使用，蓋工廠或挖洞來掩埋工業廢棄物，甚至把一整座山頭挖掉，造成法院強制執行時，標的物確認有問題，或承作是有地沒有路的農地。以上就是農會大部分比較大型不良債權擔保品會發生問題的起因。

此外，農會經營者本身較為單純，較沒有警覺性去判斷客戶的優劣。舉例來說，高雄有位上市公司的負責人向農會借款，農會本身還覺得相當得意，認為生意上門了，但卻沒有想過，上市公司可以借款的金融機構何其多，為何會挑選農會，對於其背後的風險，農會卻不瞭解。結果不到半年，全部變成逾期放款，擔保品全是銀行不要的農地。因為這位上市公司負責人已經走投無路才會找上農會，但農會並不清楚風險所在。何況農會本身規模就較小，一旦有一筆上億的逾期放款，整個逾放比率就爆增了。

對於是否要成立農業資產管理公司來承擔這個風險，我認為目前台灣的 AMC 還蠻多的，AMC 是否要做這一塊生意，完全看是否有利可圖。而且農會的擔保品很難處理，在法令上，交易對象受限制，甚至部份擔保品已經違規使用，AMC 是否願意承購是一個問題。其次，如政府要成立農業 AMC 的話，錢要由誰來出？政府是否有足夠的錢投入？政府若不出是否由農會出？若由農會出錢，將來擔保品要怎麼去辦理估價？如果概括性整個買，價格評估將會是很大的問題。農會不像銀行是公司體制，利用公開招標來決定價格，農會跟政府機構不一樣，但有時候又像政府機構，農會跟政治又永遠脫不了關係，政府的態度對其有絕對影響力。這些問題到底要怎麼解決，會不會到最後跟 RTC 一樣，全民買單。未來農業資產管理公司的成立可能要透過修法，若不修法，那私法人要怎樣去購買農地？把債權承受下來後，要怎麼去解決？這部分還有很多的問題存在。

梁副研究員連文

若真的成立農業 AMC，私法人購買承受農地是否可以藉修法來突破？另外，農會信用部適用會計會計準則第 35 號公報嗎？

黃科長建銘

基本上，我們先就法治面來看整體事件。按照「農業金融法」第 7 條規定，農會信用部對於農業放款必須優先辦理。為什麼要優先辦理？為什麼農漁民拿耕地去跟銀行借，借不到錢？在這樣背景下，法令才會限制農會必須優先辦理農業放款。雖然法令上賦予農會要承擔這樣的責任，可是政策上卻沒有相對配合執行後面臨的問題，這是值得思考的基本問題。

另外，我也同意陳科長的看法，農會人員素質的確不太好。這可能是因為農會的規模差異很大。例如拿板橋農會跟高雄縣、屏東縣的小農會相比，相差數百倍。目前我們並沒有預設立場要去解決那一塊，反過來思考，如果農會信用部想賣不良債權，有沒有人願意買？現實的問題是國內現存的 AMC 公司沒有一家有意願想介入，迄今尚無成交筆數。

嚴經理漢明

目前台灣 AMC 購買銀行不良債權的方式是逐筆報價，整批購買，行庫能回收的錢平均算起來只有三成或三成不到，農會有辦法承擔那七成損失嗎？另外就是去化的問題，假如民間的 AMC 願意購買，那就不用成立農業的 AMC，但即使成立農業的 AMC，依然要面對除非有特殊的去化管道。

黃組長德成

首先，我對陳科長的看法非常認同，農會放款人員的素質確實有加強的必要，農會目前所掌握的借款擔保品，也的確有難以處理的窘境。

但是，我以農會人的立場再度針對「目前農會逾放日趨嚴重，是否應成立 AMC？」等問題提供下列幾點看法：

一、催收人員素質無法提升

我指的是農會過去長期所累積的弊病，因為農會選任人員及總幹事，屆次均必須面臨改選，農會內部有派系之分係不爭之事實。催收人員在過去，往往是不得勢派系所屬人員擔任居多，四年一任，時間拖過就算了，

您說催收業務會有起色嗎？近年來，政府祭出分級管理制度，將降低逾放列為首要，催收業務才漸受重視，但陳案堆積已久，一時要有進展，為時已晚。

二、農地處理不易，建議修法因應

(一)農地交易參考價格較少，在徵信、估價已常因放款人員主觀判斷錯誤，或派系介入關說，致使高估情形嚴重。如冒然處理，呆帳數字必然擴大，深恐影響營運，致使案件能拖則拖，喪失處理先機。

再者，鄉村型農會，老農持農地借款，多數係支應子女購屋、創業資金，利息由子女負擔。近年來，景氣下滑，子女已自顧不暇，當然利息造成延滯，老農單靠作物收成也僅能糊口，沈重利息當然無法負擔，延滯貸款相形日益增加。

(二)建議政府對農地設限規定再予放寬。如：放寬承受農地資格、放寬興建農舍、集村建設設限條件、再降低農地可分割最小面積，將只靠作物生產為利基的農地「活化」，相信不用 AMC 設置，交易自然活絡。反之，農地設限，以任何方式處理，終將徒勞無功。

另外，我要提出一個值得農會界憂心的問題：有些農會為了要降低逾放比率，還不斷地擴充放款規模藉以擴大分母，無疑地會再度增加風險。我非常佩服剛才陳科長對農會業務的瞭解及在其豐富的金融檢查經驗中，對農會信用部人員素質急需提升的論述，尤其農會界最近流行辦理消費金融，其風險意識完全被較高利差利潤所淹沒。農會人員金融業務素質如不再提升，那麼，下一次所造成的傷害將會更大。

石經理正德

當初成立國內 AMC 時，是希望可以跟外商公司在價格上取得均衡。成立之初也很積極，拜訪很多農漁會，但是農漁會的經濟規模較小，以外商資產管理公司的角度來看，一定要達 100 億的經濟規模才會介入。我們當初也有接觸過幾個農會的案子，但後來評估的價格與他們想要賣的價格落差太大，所以也沒做成。在跟農漁會議價不良債權時，因其不良債權規模較小，鮮有委託財務顧問公司辦理公開招標，多以議價進行，先期 AMC 評估人員須出差到地方基層金融進行債權評估。

另外因「農發條例」的限制，不只是農漁會信用部，其他金融機構也會有農地的問題。有一家銀行提到與其讓外商資產管理公司來砍價，倒不如自己把農地的案子抽出來，自己再另行處理，經其整理出來無聲地、擔保品較好的不良債權反而可以賣到更高價格，差不多五成左右，這也不失一種方式。

當我們買到不良債權時，第一個要做的就是把債務人找出來，之後就可以跟他談，畢竟我們跟銀行不同，我們比較有議價空間。在強制執行程序中，不得已的情況下，我們才會承受擔保品，因為(1)管理上很麻煩，例如房屋若承受下來，每一年要提列折舊；(2)還要繳房屋稅、地價稅、大樓管理費，成本一直在提高，所以除非不得已，我們盡量不承受擔保品。

我們承受擔保品部分大約佔 20% 左右。若「農發條例」有修改的話，可能可以解決一部份的問題。我們的想法就如同之前黃組長所說「農地承受有地域性的問題」，也許可以藉由跟農會建立比較好的關係，來改善農地擔保品的處理意願。例如：承受擔保品後，若當地農民有需求時可以找我們承購，農會再貸款給農民，因風險我們已經承擔了。但坦白說，農地承受下來，就算「農發條例」更改，承受農地後會有管理上的困擾。

即使真的承受農地，要怎麼管理，還必須要跟農漁會保持密切的合作。若農民需要農地，農會會最先知道，所以希望能優先找我們處理，這是一個初步構想，後續還需要更多的研議。

陳科長清江

台灣農地違規使用情形嚴重，真正農地農用借款的比率不高，重點是被違規使用農地的擔保品。假如今天當地的居民知道那塊農地是銀行的承受擔保品，即使圍起籬笆，還是有可能被濫用。台灣人的道德觀念比較缺乏，連馬路上都可以隨便倒垃圾，何況是這樣的空地。這是金融機構承受農地擔保品要面對的問題。我認為由法令來規範還是必要的，讓居民知道這是有人在管的。

而農會的不良債權擔保品，若能整個收購，或整合在同一塊面積上，應該會比較方便整體的開發。但目前大部分不良債權的擔保品散居各地，且大部分農地都沒有重劃，根本沒有辦法好好利用。我想農業 AMC 成立後的結果，很可能還是全民買單。如果寄望目前民間 AMC 去做虧本的生

意，我想這是不可能的。現在法令對非會員辦理借款只對擔保品做限制，而沒有對人做限制，任何人都可以到外地借錢，這樣的結果可能會拖垮很多農會。

目前，擔任理事的條件一定要有農地，且一定要是農會的正會員，但年輕的正會員或是受過高等教育的並不多。若總幹事想操弄這個農會，即使原本這個農會經營很好，但一年、二年之後可能一樣會垮掉。依個人處理經驗，某農會將一塊停車場用地，在民國 87 年 12 月底貸放 1.2 億元，到民國 88 年底同一塊地竟貸一億多元，顯現出農會其實是一個人治的機構。農會經營規模差異大，我認為經營農會最重要的因素是人，就像一個公司在找總經理時，一定注重他的經歷，但是基層農會總幹事，限制條件並不大，實際上並不一定具有企業經營的經歷，農會這樣的問題要徹底解決相當不容易。

所以農會有派系不一定是不好，有的派系可以在某些地方形成制衡，但不能是為反對而反對，若是為反對而反對一定無法經營下去。因此派系應保持制衡作用。

嚴經理漢明

授信品質的提升的確是有待加強，剛才黃科長說到不良債權中有 97% 是有擔保品，這麼高的擔保比率卻有這麼高的不良債權，的確是不合常理。以商業銀行來說，有擔保的比率通常沒超過五成，甚至很多授信都是完全無擔保的，所以授信品質的控管是很重要。我們一般都是注意借款人、借款用途、償債來源等，但擔保品是最後一道防線，就是不得已的時候才動用，當然若有擔保品，授信是比較容易。

要改善基層金融體質，未來還有很長的路要走。首先，要從教育訓練著手，當然農漁會本身受限較多，例如產業集中，區域受限，營業項目有限，歸根究底就是，規模若不擴大，則這些都很難做到。日本農協在以前大約是 1 萬 2,000 多家，近幾年來因合併變成 1,000 多家，現在大約只有 900 家，每家存款大概 200 多億台幣，放款約 70 幾億台幣，若台灣的農會也都是這樣的話，不賺錢也難。就如同每一家農會規模都像板橋、蘆洲、樹林般，農會要賠錢也難。因此，還是要想辦法突破困境，促進農會合併，不管是不是正在修法，或只是合併信用部或是整個農會合併，現在命令合

併的規範可能無法達到立竿見影的效果，合併的推動應該是要趕快進行。

黃組長德成

至於如何解決高逾放問題，除上述建議政府修法外，板橋市農會也樂意提供催收經驗與其他農會共享。

一、原有洽延方式不符實際

農、漁會為積極處理逾期放款，雖訂有協議分期償還辦法，符合其協商分期償還條件案得免列報逾期放款，但其規定均有分年、分期償還本金條件。在實質協商談判中，債務人因週轉困難，財務陷入困境，依原約繳息已有困難，再加上本金逐年攤還，似超出其負擔能力，故成功機率不大。

二、善用協商創造雙贏

「協商」理念能順利推動，建立在「共識」。本會逾期放款個案經催收組分析及與債務人初步洽談後，依個案可能接受程度訂定可供執行方式，擬定相關辦法套用，提理事會中詳盡報告，並獲得各理事一致認同通過，報經縣政府核備後確定實施。所訂定辦法諸如：

- (一)授信覆審實施辦法
- (二)加強處理不良放款作業準則
- (三)逾期授信案件利息及違約金減免處理辦法
- (四)投標承受拍賣品及其處分辦法

三、適度經營不良資產，自行出售替代法院拍賣

一般拍賣案件拍定價金往往低於市價一至二成，若加上房地產不景氣的跌價損失、拍賣執行費用、延滯利息及違約金等，依統計發現：本會之前以拍賣方式取償案件，平均約損失二成左右。

若以下列方式與債務人取得共識，共同經營抵押品，可互蒙其利、減少損失：

- (一)凡與農會合作經營整屋、售屋並以自用住宅方式出售者，其減少之增值稅由債務人取回二分之一節省稅款。

(二)與地方仲介公司合作，協助本會出售抵押品，其仲介費用由 4% 降為 1%~2%。

(三)進行簡易整修，大量選用替代性建材，縮短工時、降低成本、提高售價。

在此舉一個本農會的案列來說明：

某縣議員以興建中房屋計 21 間，向本會抵押貸款一億三千五百萬元建屋，然適逢選舉，資金挪為所用，致抵押品未完成細部裝修，如：地板未貼磁磚、壁面未完成等。事隔多年，議員常為應繳利息所苦，91 年間於大陸旅遊時不幸身故，留下債務無法解決。

本會原擬採房屋出售款清償債務，但經信義、中信等知名仲介公司評估，售得價款均在 9,000 萬元以下，本會損失差額約 4,000 多萬元。如以法院拍賣方式，損失可能再擴大。經評估後，本會採取以下措施，首先，說服家屬繼承債務，並取得家屬同意讓農會處理抵押品，同時讓家屬瞭解農會的處理方式。接著，請房屋仲介公司先評估房屋目前的價值，發現距離貸款金額還有相當大的差距，甚至比同地段鄰近的房屋價值低許多。本會催收人員實地到現場瞭解抵押品的狀況後，發現房屋住屋率低、停車場環境髒亂等情況，歸因於社區管理不佳，農會便決定重新經營社區，提升房屋(抵押品)價值。農會採取措施包括：先後增建警衛室、整理地下停車場、在花圃種花、重新選舉管理委員會，之後開始重新裝潢房屋內部，並且使用替代性建材，在降低成本外，還可以縮短工程時間。最後，本會順利收回 1 億 3,100 萬元不良債權，逾期放款比率降低 0.66%，大幅降低可能遭受的損失。

陳科長清江

到目前為止，那些比較大解決不了案子，幾乎都是違規使用或是屬於保護地、山坡地的情況，根本就不可能去開發。

農會的選舉的確也存在一些問題，有時不能經營得太好，因為會被別人當做一塊肥肉，而且政治人物很喜歡跳到農會來，因為農會是一個很好操控的地方。法令規定農會的盈餘有 62% 必須用在推廣經費，我認為這是一個需要再重新檢討的規定。以台北縣市區農會來說，現在當地有多少農

民？有多少農地可以播種、插秧？這都代表著農會城鄉差距相當大，問題是愈鄉村的農會愈難經營。可是，農會是代表地方，是一種精神象徵，因此應該重新考慮改變農會的經營方向，也許有部分農會不一定要有信用部，之前 36 家問題農會在拿掉信用部這個包袱後，也沒做得更差，日後也許可以朝這方面去努力。

嚴經理漢明

上一波遭強制合併的 36 家農會信用部，已經有一家申請成功，信用部開始營業了。事實上，金融機構的加入門檻其實是蠻高的，需要 100 億，而信用部也是金融機構，只要 1,000 萬事業基金就可以成立。門檻太低因此造成沒有進入障礙，剛好是反市場方向，市場應該是建立退場機制讓家數愈少愈好，連銀行這麼大的規模都在合併了，顯示信用部的成立門檻真的要重新考量。

回到農會資本過低的問題，許多專家學者建議要恢復股金制，否則只靠盈餘累積公積是杯水車薪，股金制應該是農會自救時很好的一個管道。

陳科長清江

舉 RTC 的例子來說，一個單位的經營不好，要政府去補其股金，是一個很大的笑話。目前台灣這種「剪不斷，理還亂」的政治現象，農會經營若無法跟政治撇清關係，問題就無法徹底解決。部分農會也許可以考慮拿掉信用部這一塊，或是仍保有信用部，但不要從事放款。若跟農業有關的放款，可以提出申請，由政府編列預算來專門對政策性農業放款做補貼，讓信用部單純只做存款，而政府也可以知道自己承擔的風險有多大，亦能掌握狀況。

因為現在多數的農會未達經濟規模也沒有經營能力，發給信用部的執照好像抱著燙手山芋。所以我建議大家也許可以從另一個方向來看農會信用部的經營。設置信用部的門檻雖然只有 1,000 萬元，但應該要看出事之後，農會自己有沒有能力來處理？另外，要看存款保險公司是否同意其加入存保，因為如果沒辦法加入存保，農會信用部也明白不容易經營，來自存款人的壓力會很大。記得農委會曾經做過評估，如果直接補貼農業貸款，其所花費的成本比 RTC 所承受的壞帳還低，反較符合成本效益原則。因此，少數農會是否要有信用部，值得進一步考量。

梁副研究員連文

從另一個觀點來看這個問題，為什麼台灣農會問題很難解決，主要是因為沒有退場機制。若能建立健全的退場機制，對選任人員自然產生監督機制，做不好就要面臨被淘汰。因此，在目前農金局、全國農業金庫相繼設立退場機制，同時也將回歸限額存款保障，是否可換個角度思考，怎樣透過健全的金融監查制度，讓一些經營不好的農會可以退出市場，並建立合併的機制。

嚴經理漢明

根據「農金法」第 36 條規定，「信用部業務經營不善，累積虧損超過信用部上年度決算淨值三分之一，或逾放比率超過百分之十五者，應由主管機關及全國農業金庫設置輔導小組整頓之」。但是輔導期間有三年，這是相當長的，而且輔導後經營績效若沒改善，或淨值為負數時，才會產生退場功能。此外，在退場前，當淨值低於 6%~2% 時，並未限制其資金用途，包括具風險性的放款等。在我看來，低於 2% 時就有立即危險性，應強制合併，若等到出事時就來不及了。例如應該規範當淨值低於 2%~4% 時，資金用途應受限制等，這樣才可以將風險控制到最適程度，這些在法條上應該是都要補強的部分。日本農協在這些方面有較詳細的規範，例如資金限制用途或何時該退場等。

梁副研究員連文

日本在 2004 年 4 月恢復限額存款保險(2002 年就開始實行，只是分階段實行)，為因應此一措施，當初也規定當淨值低於 2% 時，馬上介入處理，不是農協合併就是將其信用事業讓與農林中央金庫或縣信連，所以在當時有 30 家資產淨值低於 4%，另有五家淨值為負，當時一次就將這些問題農協處理完畢，所以現在日本已經沒有自有資本淨值低於 4% 的農會。如果台灣恢復限額存款保險制度，那麼經營效率不善的農協，相信其存款流失的情形會更加嚴重。因此是否在改革的這段期間，應該有一些更主動的措施呢？

黃科長建銘

當初我對農漁會 BIS 要達到 8% 的規定就有些質疑，因為基本上我認

為農漁會沒有股金，並不適用 BIS 的管理，但因法律有明定，就必須照規定作。如果農會信用部的 BIS 達不到 8%，其盈餘全數留做公積，所以它的盈餘並沒有提撥出去。以 93 年底的資料試算，BIS 不到 8% 的農會就沒有提撥推廣經費，因此今年本會輔導處補助推廣經費 2,499 萬。至於 BIS 達 8%~6% 部分的農會，要求提出限期改善計畫。對於 BIS 在 6% 以下，提出三點要求，(1) 限制其具風險性的業務，目前「農金法」也準用到「銀行法」第 61 條規定，所以「農金法」也可以限制其部分業務；(2) 限制理監事酬勞金的分配；(3) 限制理監事出席費。

在管理上最大的困擾就是城鄉差異太大，如同前述所提及針對耕地的調查。我們瞭解到有些縣市其耕地所佔面積相當高，例如南投、彰化、台南的耕地佔了全縣面積超 50% 以上。現在的重點是，這麼多的不良債權已經發生，站在輔導的立場，應該如何來從旁協助？畢竟，農會本身有其地緣性，能接受的擔保品有其限制，「農金法」又規定農會必須優先辦理農業相關放款，但對其所面對的風險卻沒有詳加審視，政府應該多注意這方面的問題。事實上，城鄉間的差距是遠大於我們所想像的。

針對退場部分，在 RTC 條例中，20% 要專款處理農漁會信用部之不良債權。銀行局管理辦法第四條所授權的子法，目前內部尚在研擬中，因為賠付金額高達 220 億。若行政院同意，那我們擬先把子法所涵蓋的範圍定下來，但因為牽涉到授權的子法是否會逾越母法，還有解釋的空間，以及存續期間是否不受政策期間的影響，其中有各自的解讀，因為每個人的看法都有差異。前提是我們希望就現有的機制來作規劃，例如金管會最近制訂「危機事件處理要點」，我們會就農漁會信用部的部分另外制訂。

「存款保險條例」修正時，在行政院我們曾提出一些問題，例如：原先要強制加入存款保險才可以營業，但後續又改為要提出申請核准後才能加入投保，這中間應該要有配套措施。我們也很積極的在修法，希望將 RTC 管理辦法趕緊提報行政院，讓大家瞭解到底行政院是怎樣解讀，還有確認處理期間到底還有多長？根據 RTC 條例第 15 條規定，RTC 可以加入處理的期間只到 94 年 7 月 10 日，若日後沒有財源，則後續要怎麼樣去彌補缺口呢？都是重大問題。

梁副研究員連文

回到 AMC，關於耕地難以處理的問題，有一部份是國有保護地，另一部份是違規用地，剩下就是真正屬於農民的農業用地，不過這部分金額應該很小，面積也很零碎，將其歸類為其他。以民間資產管理公司處理農地擔保品的情況來看，似乎是無利可圖，即使成立農業的 AMC，也還是存在去化的問題，導致就算承受擔保品也沒有流動性。

面臨這些難以處理的情形，是否有辦法根據屬性差異將其分類，採取不同的規劃來處理呢？

嚴經理漢明

銀行在處理逾期放款時，會依每筆情況，做不同的處理方向。而農會的生態跟銀行不同，許多南部的農會是因派系問題造成逾放，而導致問題延宕處理，並非是處理無成效。

黃科長建銘

就資產管理公司來講，應該要有其核心發展的業務。例如韓國也逐漸在發展其核心業務，包括債權重整機構或個人債務重整。若純粹將 AMC 當作債權買賣機構，那麼在國內早就已經沒有市場了，事實上目前國內可處理的案子也不多。所以 AMC 應該要有自己的核心業務，當初我們在研議農業資產管理公司時，前提是要能排除「農發條例」第 31 條、第 33 條限制，讓農地也可以承受，並去做農地一些開發，如遊樂設施或蓋農舍等，跟企業進行合作，希望這會是一個去化管道。

所以資產管理公司一定要去發展其核心業務，當初是因為瞭解到耕地佔很高比例，所以才希望能對耕地進行比較有效的開發。「農發條例」設計上，自然人去承受耕地，其他就是「農發條例」第 34 條針對農業企業機構、農業研究機構可以承受耕地。現在就有農會援用「農發條例」第 34 條來承受耕地，但農會承受後會有太多的資金積壓，對農會而言，並不見得好。所以我們才會傾向建立農業 AMC 來協助管理。

梁副研究員連文

目前農漁會信用部還有 700 多億不良債權，耕地部分牽涉到國土綜合規劃的問題。如果都是零星的處理，可能會造成整個環境的破壞，使後代

子孫付出更大代價。當我們在處理這些可能涉及保護用地或水土保持用地時，是否應該加入一些環保觀點來看長遠的發展，這樣是否會較好呢？

陳科長清江

農地開發還是可行的，因為耕地面積的 10% 可以蓋農舍，剩下的 90% 還是做農業用。當然建設時要注意搭配當地交通、環境來評量是否適合開發，還有評估其商業價值。我認為朝農地做開發的方向是可行的，因為有價值自然就會有人願意做，而且還有 90% 的面積可以從事農業活動，這對環境的破壞應該有限。

目前的農會跟政治的關係還是牽扯不清，而「農金法」第 36 條、第 37 條所訂的法條也不是很明確。例如淨值的定義為何？是帳面淨值還是評估淨值？若是評估淨值由誰來評估？是否會有外力干預？這都牽涉到客不客觀的問題。法令上的指標應該要定義明確，不然可能就會受到行政裁量權的干預，這是相當可怕的。當初政府接管某銀行一個月花掉 1 億元以上，最後都變成全民買單的下場。因此在立法上一定要相當清楚，不能有模糊地帶，否則一定會有不當干預產生。因此，立法上應再多加強。

農地方面擔保品所遇到的問題，絕大部分都不是耕地，即使是耕地也都是變更了地貌或違規使用，而耕地的問題大都是沒有路可以出入，甚至金融機構還必須要花錢來避免擔保品受到垃圾或其他破壞。例如南部地區有許多魚塢，一旦受損或被迫害，都必須要再投入更多的經費才可能恢復使用。

我認為，應該如同黃組長所述，由農會本身自我反省，再加上政府強制的主導措施，最重要的是要有法源依據，明確訂出應該遵守的規則。例如每個階段退場機制應該詳細規定所要達到的標準，若等到淨值為負再介入，那就太慢了。

嚴經理漢明

專案輔導是累積虧損超過信用部上年度決算淨值三分之一，或逾放比率超過 15% 者。目前 278 家中有 106 家屬於這種情形，其他就是一般輔導的狀況。專案輔導就有許多監管措施，例如他們的放款協調委員會或理監事會，金庫就會派人出席。

陳科長清江

農業金庫輔導的部分，我想其心態上認為並非主管機關，而是把自己當作幕僚，只是建議應該要怎麼做，本身並沒有很積極的心態，可能是因為沒有切身的關係。

而地方上的財政單位，因為是主管機關，所以大都是在鞏固自己本身勢力，即使法規解釋錯誤，依然執行。以前信用部是歸屬縣政府財政局所管轄，目前已移轉到農業局去管，這就容易出問題，他們多站在輔導的立場去管，而縣政府又不想得罪農會，在強制力上就會被削弱。

嚴經理漢明

其實農業金庫比較有能力做的應該是一般輔導部分，健全一般農會信用部的經營，著重在競爭力提升。專案輔導是監管性質，重在改善其財務結構，就是幫忙其催收，將逾放比降低。

比較弔詭的是，逾放比率超過 15% 的農會都集中在中南部，以台南縣市為例，全境 30 多個農漁會，只有 3 家逾放比率在 15% 以下，這可能跟農漁會的屬性、地緣性、都市型或鄉村型等都有關係。

就像陳科長所提及的，我們的角色很尷尬，農會是我們的大股東，但「農金法」規定我們是其上層機構，這可能還需要再克服。

梁副研究員連文

在看一個系統性金融能不能健全時，除了業務上要克服，另外就是輔導的部分。日本農協體系在這方面之建構比較完整，而台灣目前才開始，會比較困難，特別是在專案輔導部分，若沒有行政力量介入輔導，則金庫要發揮其功能也是比較困難，且目前中南部農會又是最棘手的。回到討論主題，如果說成立農業 AMC 是否較目前民間已現存 AMC 更有利基呢？更容易處理農會的不良債權呢？

石經理正德

光是民間一廂情願也是沒用的，例如價格差異這麼大，沒有行政輔導的力量去推動它，可能也沒辦法做。即使可以跟農漁會去接觸到擔保品的部分，但其性質跟一般擔保品是很不相同。一般擔保品，在拍定賣出的比

例約 3%~30%，但若換做是農地就可能不是這樣，走到最後可能變成沒有人要買的局面，而我們也不能承受這些農地。因此還是希望能透過農會提供資訊幫我們找到適當的農地，我們再來承接案子。現在必須要做的是先鬆綁法令，讓金融機構可以承受農地，或許可以加上期限的限制，若事後在一定期間內沒有辦法處理掉，那也許可以再來討論罰則部分。但前提是「農發條例」必須要先修正，容許 AMC 來承受農地。

梁副研究員連文

日本農業金融相互支援制度，分別在兩個方面支援，第一，當問題農協發生擠兌時；第二，當問題農協淨值為負時投入資金的援助，另外就是在鼓勵合併時，給予資金上的援助。在台灣是否有可能建立類似的相互支援制度？以及恢復限額存款保險制度後，對於農會信用部經營的影響？

黃科長建銘

其實相互支援制度在「農金法」中有制訂，來源是金庫盈餘要提撥 10% 做為農業相互支援基金。若這是救急的制度，以後運作應該會是比較適當。若是救窮，就會牽涉到有多少資金可以運用，若是要像重建基金般的運用模式，可能會有問題。另外，若將金庫盈餘的提撥排除在外，相互支援其實就是同業存款，當 RTC 退場後，同業存款不是受保障的對象，一旦發生擠兌，第一個跑的一定是同業存款，這其實是相當嚴重的問題。但這又牽涉到政府拿什麼來保障，因為「存款保險條例」恢復限額保障，這個制度的建立還要再研議，而且會影響到整個金融穩定的效果。

嚴經理漢明

「農金法」第 24 條，就金庫的稅後盈餘提撥 10% 分配到相互支援基金，由全國農業金庫擬訂，報請主管機關核定。從資金來源面看，還需要一段時間來累積，曠日費時，累積到足夠金額時，就是問題產生的時候。運用方式是借款、利息補貼、還是單純挹注，愈後面的順位所需的金額就愈大，因此在資金累積上還需要一段時間。所謂真正相互支援基金，當然是農會本身也要提撥，不然就喪失相互支援的意義。因此，財源的部分應需再擴大，可從大型農會的推廣經費中貢獻一部份，這會比僅靠金庫每年提撥更快累積資金。

陳科長清江

信用合作社有相互支援制度，是利用 1997 年存款 1% 去提撥。因為合作社以前的轉存款都放在合作金庫，把轉存款的存單拿出來設質在信聯社，由信聯社籌組委員會。若今天有需要用到這筆錢，就由委員會去討論，委員會討論的結果覺得用這筆錢可以救信合社就去使用，如果沒救就一定要收手。這是一個很現實的問題，因為這筆錢是大家的錢，砸下去到時候若出事情要如何負責、誰要負責都是問題。依「農金法」做緊急支援，老實講我覺得是緩不濟急，若要政府再拿錢出來，我看也是有困難，是否讓所有農會把存款拿一部份出來設質籌組一個委員會，讓大家去評估，至於要救急還是要救窮，還需要有一個明確的規範。

台灣人很奇怪，很多法規都寫得模糊不清，認為這樣才有行政裁量權，這不一定是好。外國人制訂法條都訂得相當詳細，鉅細靡遺清楚明白，完全照法條規定執行。而台灣的法律經常留個模糊地帶，有模糊地帶時問題就很大，我認為應該明確規範支援情況與條件，避免責任分配不清的問題。因為訂得清楚全照規矩來，錢真的砸下去後，萬一產生損失，所有農會一起承擔，我想這是可以提供作為參考的。

至於 RTC 結束後，我的看法是：如果是都市型農會，可能會受到影響比較大。對鄉村型農會而言，有可能會更有利，部分存款可能會被抽走。因為鄉村型農會本來錢就放不出去，若可以將部分資金移轉到行庫反而更好。我見過幾位南部農會的經營者，建議他們可以調降利率，利率不要跟著合庫走，但他們認為存款利率高一點是要照顧農民的，不能調降，但依我看來，如果農會本身都活不下去了，要如何照顧農民呢？

基本上，應該是可以考慮將存款利率降低，畢竟降低存款利率才可能有盈餘打銷呆帳。所以我認為一些鄉村地區的農會，其資訊相對也比較不流通，回復存保機制對他們影響不大，留下來的存款也可以提高存款比率，使得貸不出去的資金較少。但都市型的農會，因為資訊透明且存款人對資訊接收速度也快，對金融市場認知比較清楚，可能會產生一些問題。

因此，我認為農會有農會的生態，即使 RTC 退出後，影響應該還不是非常大。以前沒有 RTC 時是這樣過，現在有 RTC 還是這樣過，大家感覺農會似乎還是沒有什麼不同。當初 RTC 成立時，打了很大的廣告說明存款保障只有 100 萬元，讓民眾緊張了一下，但隨著時間經過，民眾也就忘記

了，農會在他們看來就跟以前一樣。

如果大部分存款人都是農民，他們對農會比較忠心；如果存款人不是農民，因存款人資訊比較充足，對事情反應會比較快，可能在存保限額內會將款項存在農會，但其他存款會往高利率的機構流動。

農會經營要改善一定要強化農會的人員素質，例如強制理事長及總幹事確切地去接受一些經營管理訓練，瞭解所謂「公司治理」的觀念。許多金融機構的專業經理人有長久管理實務累積下來的經驗，這是大部分農會領導人相當缺乏的部分。何況農會理事長選舉後也可能是派系鬥爭的結果，而非專注在農會經營成效上，所以改善農會人員素質還是最重要的。

農會很多細節一定要有明確的法律規定，畢竟要讓農會跟政治完全脫離是不可能的，只好利用法律強制規範。且農會最怕就是罰錢，所以法律一旦清楚規定，對於日後農會整體發展相信會有很大幫助。

「農業金融體系面對金融重建基金退場後之因應措施」

期末座談會

一、主辦單位：台灣金融研訓院

二、時間：94 年 12 月 2 日(星期五)下午 3 時 30 分至 5 時 30 分

三、地點：台灣金融研訓院六樓會議室(羅斯福路 3 段 62 號)

四、主持人：梁副研究員連文(台灣金融研訓院)

五、座談會與談人：

林教授國慶(台灣大學農業經濟系)

黃科長建銘旭昇(農業金融局)

嚴經理漢明(全國農業金庫)

蔡秘書永福(蘆洲市農會)

六、討論題綱：

(一) 針對不良債權之處理，是否應成立體系內之農業資產管理公司？在制度面、經濟面及政治面應有何考量？

(二) 是否應考量在農業金融安全體系下，第一道防線應建立系統內之運作機制，包括相互援助基金之設立、支援體系之建立、農會合併之機制、或信用事業概括讓與鄰近農會等相關措施。

(三) 至於第二道防線，是否應加入存款保險之機制，如保額內存款的移轉、理賠等，最後必要時才導入公資金之挹注。

(四) 針對上述措施，在制度面、經濟面及政治面考量下，您對於是否應建立農業體系內之相互援助基金及存款保險機構之看法？

林教授國慶

農業金融與農會息息相關，研究農業金融制度改革應先對農會系統有所了解。我國農會制度與日韓農協並不完全相同，日本與韓國的金融改革經驗可以參考，但不能將整套制度移用。關於我國農業金融體系面對金融重建基金退場後的因應措施為何，個人有以下看法：

建立農業金融體系有兩個目的：(一)提升農業競爭力，(二)照顧農民福利。在建立農業金融體系的過程中，大部分非農業部門專家對於獨立成立農業金庫與農業金融體系並不看好，認為以目前的農業環境與農會組織，所建立的農業金融體系將不具競爭力。因此農業金融體系建立要重視如何提升競爭力的問題；其次為如何照顧農民福利，促進農業發展。因此，農業金融制度必須有競爭力並兼顧農民福利與農業發展。

我國農業若與日本農業發展相比，我國目前面對的挑戰更加艱鉅。養殖漁業造成地層下陷，則建議要休漁或遷徙；平地農業發生供需失調問題，則擴大休耕面積，休耕面積高達 20 幾萬公頃，已超過稻作總面積；高山農業發生問題，建議要退耕還林。在這樣的作法下，農業的經營區域與範圍逐漸縮小，農業金融的服務對象與範圍也將受到顯著影響。

我國農民中八成以上屬兼業農與副業農，兼業農與副業農民之農業收入佔其農家收入之比例低。另外，在專業農中也有一大部分是因為沒有非農業專業職業而被歸為專業農民的年老農民，他們的農業收入也不高。我國的土地利用型農業不具競爭力，在土地利用型農業中以稻作最具代表性，其種植面積最大，也最為重要。稻作農家之經營面積約一公頃，經營一期作之利潤約為一公頃兩萬元，若自行耕作，加上自家勞力賺款，則經營一公頃約有六萬多元的收入。我國稻作幾乎完全自動化，而代耕制度(Contractor)也相當發達，由整地、插秧、噴藥到收割與運儲，都有專業公司可以提供服務，因此可以用電話來從事稻作經營。如果農民從整地、插秧、噴藥到收割與運儲都委託專業公司處理，則農民之淨收益(Net Profit)可能為負。由於稻農之經營規模不大，所能得到的收入又不多，因此大部分的稻農為兼業農或副業農。

我國遠洋漁業、養殖漁業具競爭力，大部分屬專業農民，但養殖漁業在國內造成地層下陷的環境問題，而遠洋漁業也因管理方面的問題，受到國際的質疑與挑戰。我國的部分水果具競爭力，有行銷國際的潛力，但大

部分水果種植在山坡地，山坡地水土保持問題與山坡地利用正面臨檢討。大部分的專業農從事資本密集(Capital Intensive)與技術密集產業，包括畜牧業與花卉產業等，蔬菜屬勞力密集產業，農民一年可以收成 4~5 次，因此只須五分地就可以賴以維生。

在這樣的農業結構下，農會的會員大部分為兼業農與副業農，農業收入偏低，農業總產值之提升也不容易。在這樣的環境下，大部分的農會經營並不容易。在了解農業結構後，農業金融體系應如何改革？我國之農會組織與其他國家不同，農會信用部與農會不可分割，農會信用部並沒有獨立法人地位，農會信用部之經營績效與農會之經營息息相關。在這樣的架構上，我們應思考農業金融互助體系之建立，在體系內參與者之想法、經營理念與目標類似前提下，建立一農業金融安全體系之保險制度。在此保險制度中，要保人發生事故機率應相差不大，要保人發生事故之機率越高者應支付較高保費，且需防範道德風險(Moral Hazard)問題。因此，在農業金融安全制度設計中，要區分 1.救助、2.救濟、3.提升競爭力、4.促進農民福利與 5.農業發展等不同目的。農業金融安全體系運作機制須設計完善，否則一些經營好的農會將沒有意願參加，如板橋市農會就可能會認為沒有必要參加所謂的保險制度。此外在金融體系改革與新制度的引進過程中，應減少政治力介入，部分政策為幫助農民福利難免有政治導向，但有關提升競爭力部分則不應淪為政治角力。因此農會應先改革，農業金融體系才能建全，農會必須有競爭壓力才較容易改革。

現在日本農協正在改革，韓國進步更迅速，但我國的改革步伐緩慢。我國寶貴的農業資源正在逐步撤出市場，休耕面積增加，山地退耕還林，漁業也面臨萎縮。我國農業總產值約 3,500 億，其中四分之一為畜產業，大部分為專業農。稻農大部分為兼業與副業農。目前政府的重要補貼用在土地利用型農業，對於專業農所花費的預算相對較少。副業農與兼業農的農業收入相對偏低，以農地作抵押所得貸款並非完全用於農業經營，農業金融業務與以農地作為抵押品關係密切，反而與農業經營關係較小。

農業金融擔心不動產價格持續顯著下跌(Systematic Failure)，一旦發生這樣的問題，內部建立的保險制度將無法解決，只能仰賴政府介入協助解決。其次是人謀不臧，因人為因素使農會與農會信用部產生問題。當產生問題時，應該要有退場機制，由於農會與農會信用部綁在一起，目前並沒

有農會信用部退場的妥善機制。反觀以利潤為導向的公司，一旦公司經營不善或人謀不臧，司法制度與市場機制會強迫公司退場，公司股票變成廢紙。目前農會尚無法接受退場機制，農會信用部一旦發生虧損要完全仰賴政府解決，這樣的觀念並不正確，權責亦不相稱。若要有效提升農會信用部之經營效率，建立妥善的退場機制將有必要。

金融重建基金不久後將要退場，整個農會體系健全化迫在眉睫，但提升競爭力需仰賴市場機制的建立，給予農會壓力，讓經營不善的農會信用部退場。農業金融與農會信用部及農會息息相關，農會必須改革，農業金融體系才能健全發展。50 年以前交通不發達，形成一鄉鎮一農會，但在經濟水準顯著提升，交通改善，農村汽車自有率提升下，一鄉鎮一農會的經營模式規模太小，不具競爭力。有必要打破既有形式，將農會合併，擴大農會規模，才能有效率經營。但因各種政治與利益因素，農會自動合併不易，政府應仿倣日本，速研擬農會合併具體措施，並提供良好誘因與配套措施，誘使農會自動合併。農會在正常的運作下合併有利於合併後的正常運作，若等到農會經營虧損嚴重時才思考合併可能性，將增加合併後經營的困難度。除了提供誘因之外，政府亦應透過退場機制的建立與獎懲辦法的擬定，給予農會施以改革與提升競爭力的壓力。參考國外相關制度與措施有益於本國制度之研擬，但須注意引入國外制度可能發生水土不服的問題，引入日本農協合併制度應先了解日本農會合併制度上的問題。

農業為全民的農業，農業持續發展有利於全民福祉之提升。為了提升全民福祉，農業需要持續發展，農業需要協助。農業的價值無法完全用市場價值衡量，但這不應作為經營不善農會之藉口，農會經營不善不應全由全民買單。

梁副研究員連文

大家都有共識市場的退場機制是必須建立的，退出機制建立相當複雜也牽涉到政治問題，此為農業金融改革上最無力之處，其次推動合併也是必要的，但現今台灣合併機制尚無法建立。

黃科長建銘

推動農會合併、建立農業金融體系有其背景，在 2002 年 1123 農民大遊行後孕育出「農業金融法」，在 1123 農民大遊行之前有 36 家農會信用

部遭銀行概括承受。因此「農業金融法」立法之後，制度上為農會與農會之間的合併，此與早期想法不同，早期希望當信用部經營不善退出市場時，將信用部門視為單獨事業體，能併入其他農會信用部。「農業金融法」第 37 條³⁴雖規定「命令合併」，但推動上相當困難，除了 2004 年推動南州農會合併新埤農會外，至今尚無其他案例。第一個案例成功乃因新埤農會代表大會早已決議合併，金融重建基金也同意彌補其資金缺口，合併只是時間問題。但之後推動其他合併案例發現，農會本身派系導致合併困難，經營不好農會被合併後仍希望保有理監事席次、代表大會代表名額，合併之後會影響到存續農會內部派系的不平衡，影響理監事席次分配，金融重建基金是無法解決「人的問題」，理監事席次爭議不斷合併難以完成。在制度設計面，「農會法」中賦予農會許多任務，與其它人民組織賦予的任務不盡相同，政府要求組織在成立宗旨中訂立目標，賦與農會任務且希冀農會可自給自足，制度架構上替農會訂立「農會人事管理辦法」、「農會總幹事遴選辦法」、「農會考核辦法」等，農會該如何執行任務都仰賴政府在一旁督導，所有辦法全體農會一體適用，因為南北地域不同，管理上適用性備受質疑。因此「農業金融法」相關草案修定不再講究分級管理，朝向差異化管理，如現在修訂之農漁會信用部對於贊助會員的授信額度，若逾放比在 2% 以下，BIS 所定義的資本適足率在 8% 以上，贊助會員的放款可為 1.5 倍。業務上適度放寬以作為區隔，透過差異化管理提升農會的競爭力。此為現行制度下衍生出來措施，針對農業金融事業體進行區隔提升競爭力，並在相關農業放款推動中提出政策性低利貸款，提升農會競爭力，為農業金融體系中可以進行的部份。但就農會組織面，仍有政府機關無力的地方，但金融局努力在農業金融上降低農會授信風險，提升資產品質。

去年提出農業 AMC 制度時，業界希望政府提撥 1,000 億協助農漁會信用部收購不良債權擔保品。93 年 5 月時不良債權約 920 億，參考國外案例及國內銀行處理成效，業界提出由政府來協助出資，藉由成立資產管理

³⁴ 第 37 條：信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關應停止農、漁會代表、理事、監事或總幹事全部職權或其對信用部之職權，不適用「農會法」第 45 條、第 46 條及「漁會法」第 48 條、第 49 條規定；其被停止之職權，並得由中央主管機關指派適當人員行使之。

行政院金融重建基金動用期間，中央主管機關執行前項處分時，得命令信用部所屬農、漁會與其他設有信用部農、漁會合併，不適用「農會法」第 37 條及「漁會法」第 39 條規定。

「金融機構合併法」第 17 條及第 18 條第 3 項規定，於農、漁會依前條第 2 項、第 3 項及前項規定合併時，準用之。

公司(Asset Management Company；AMC)來處理不良債權，但各部會意見彙整認為政府出資過高，須考量以下問題：(1)承受耕地後如何活化農地運用；(2)如何在立法機制上單獨排除「農業發展條例」等。當成立農業 AMC 購買不良債權時，農會可能會透過關係讓 AMC 完全承受不良債權。因此應比照 RTC 制度，設立獨立評價小組機制，比照全國農業金庫設計，設置三分之一獨立董監事，政府出資亦比照農業金庫在三年後降低持股至 20% 以下。

農業 AMC 承受農地耕地後，如何活化農地運用是爭議較多的關鍵點，以往研究沒有著重在此部份，就監理立場只要提出農地經營企劃書則被動提供許可。在司法上對於承受耕地缺乏要求提供積極經營利用開發計畫，未來應該先行區隔不良債權擔保品屬性。例如可進行休閒農業等，先有效進行歸類。目前草案仍在審議中，行政程序尚未完成。此外農業 AMC 必須先排除「農業發展條例」第 31、33 條才可設立；若不能排除其規定，AMC 不能承受耕地，設立則無利基，實質籌設工作必須在立法完成後才能推動。

林教授國慶

個人認為 AMC 承受耕地的困難，相較於其他問題是較小的問題，雖然法律規定法人要承受農地須有農地經營計畫書，個人認為此規定只流於形式，事後並無有效監督，其成效有限。AMC 承受耕地的目的不在於經營耕地，而是以轉售的方式處分不良債權。此外農業金融應由市場機制來主導，由農會彼此互相監督。建立農業 AMC 應由農會出資，不應全由政府來出資。

黃科長建銘

農會本來就可承受擔保品，當初本會企劃處也提議無須成立 AMC，由「農業發展條例」第 34 條³⁵由農會來概括承受擔保品即可。但主管機關

³⁵第 34 條：農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構，其符合技術密集或資本密集之類目及標準者，經申請許可後，得承受耕地；技術密集或資本密集之類目及標準，由中央主管機關指定公告。

農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構申請承受耕地，應檢具經營利用計畫及其他規定書件，向承受耕地所在地之直轄市或縣(市)主管機關提出，經核轉中央主管機關許可並核發證明文件，憑以申辦土地所有權移轉登記。

立場是不鼓勵的，尤以農漁會信用部發生不良債權時，為避免虧損，按帳面金額(放款金額、6個月利息與催收費費用加總)全數承受擔保品。農會全數承受後則隱藏虧損，但在處分擔保品時損失就會出現，除此之外，承受不動產並非營業所必須，無法有效利用下，反而增加非生利資產，造成資金浪費。

10月底銀行部份逾放比為2.8%，農漁會信用部逾放比為10.9%。根據銀行處理經驗，銀行出售給AMC的不良債權超過6,000億，採取AMC制度時，政府立場為協助處理不良債權；但是當不良債權無法處理時，則牽涉到擔保品物權問題，於是發生承受農地、處分耕地問題。因此除了希望由政府協助外，也思考該如何提升信用部淨值，鼓勵各農漁會信用部打銷呆帳。93年起要求BIS所定義的資本適足率不到8%者，農會信用部盈餘應全數轉為信用部供給，不能再將總盈餘提撥出去，將信用部盈餘要留在信用部，並編列預算補助BIS不到8%的農會保險與推廣經費，希望提升信用部淨值，讓農會有能力自行打銷呆帳，債權需要折價出售給AMC。一旦出售必有損失，在農會提列足夠備抵呆帳前提下，則農會信用部有能力打銷呆帳，可自行承受信用風險。當初國內第一家AMC是由銀行自行投資，並無政府資金介入，業界若認為成立AMC能夠獲利，就有意願成立AMC，若要政府介入表示有虧損的疑慮。

嚴經理漢明

業者有利可圖才願意成立AMC。目前國內銀行逾放比降至2.8%，但農漁會信用部不良債權金額仍有700多億，一家商業銀行就有700~800億的債權可以全體包裝出售；但農漁會700多億不良債權是分散在各個農漁會中，而每家農會規模不大，對AMC而言是不具經濟效益的。其次農地有法律限制，對於一般商業AMC是不易處理之標的。因此商業AMC與農業AMC性質不同，確有必要成立農業AMC來解決不良債權。但業者仍是將本求利，農漁會信用部出售債權，須折價出售，並觀察農漁會是否有能力承擔，出售債權後是否會導致淨值不足，一旦淨值不足，即限制農會業務、財務。因此商業AMC對農漁會信用部債權較不易感興趣，應

中央主管機關應視當地農業發展情況及所申請之類目、經營利用計畫等因素為核准之依據，並限制其承受耕地之區位、面積、用途及他項權利設定之最高金額。

農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構申請承受耕地之移轉許可準則，由中央主管機關定之。

設立農業 AMC 並設想抵押品活化處理方式。

林教授國慶

農漁會本身應自行出資成立農業 AMC，才能形成互相監督機制。對於處理不良債權績效，政府應給予農漁會誘因(Incentive)，債權處理完善時，政府可給予補助，如此一來可降低政府的處理成本。政府付出成本，但可使整個體系更健全，效率提高，全體債信提高。因此政府應思考如何設計誘因系統(Incentive System)讓願意合作處理不良債權的農會能有效降低損失。

嚴經理漢明

過去商業 AMC 的手法為整批買下，成交價約為帳面金額之三成，而金融機構如經冗長拍賣程序後可收回成數可能較高。一次賣出雖有損失，但很多問題都可迎刃而解，AMC 以三成買下，會有借款人願意以四成或五成來買回，AMC 的利潤仍相當可觀。對銀行而言將債權出售給 AMC 亦為快速解決問題方式，可迅速去化不良債權。

黃科長建銘

AMC 的屬性為處理不良債權，談到關於擔保品處分問題，似乎又牽涉到物權行為。問題本身相當複雜，回歸到問題核心，因農漁會信用部放款 97% 都有擔保品，不良債權本身都隱藏擔保品在內，不良債權的出售不易原因有二：(1)農漁會不良債權的規模小，基於規模經濟的考量，不具吸引力；(2)以農地為擔保品的不良債權，擔保品去化處理有困難。每一家農漁會信用部擔保品的差異性很大，尤以中南部地區擔保品以耕地居多。因此當初討論時希望能排除「農業發展條例」第 31、第 33 條。

嚴經理漢明

林教授提到農漁會 AMC 成功應將農漁會納入為成員，但實務上有困難，財務結構好農會通常逾期放款較少，出資意願不高；財務結構不好的農會沒有能力出資，最後可能導致結構好農會成為最大出資者。

蔡秘書永福

農會組織體系要改革才能讓農業金融體系穩健成長。以現況來說，既得利益且無任何風險者，勢必會加重「農會法」等相關改革上的困難。例如，每家農會選任人員至少有 60 人，包括 31 位會員代表、農事小組長、副組長及理監事等。有很多農會的聘任人員甚至少於選任人員，但選任人員只是眾多會員之一，並非農會真正的投資者。由金融重建基金(RTC)處理 36 家問題信用部過程中，可看到絕大部分的總幹事與信用部主任要負擔起相當的法律責任，但問題是否都來自聘任人員，這是值得商榷的。我想，部分農會最大隱憂在於選任人員的施壓與關說，選任人員的有權無責以及從業人員專業能力與擔當不足、總幹事的獨斷或私利等。此為制度上的問題，亦是農漁會人心中的痛。未來希望透過全國及區縣二級制的組織體系，積極鼓勵合併，使整個組織層級扁平專業化，讓股金制的恢復與理監事至少持有之股金數及連帶保證責任能付之實施。專業經理人(總幹事)的專業條件與能力，能徹底擺脫包袱，將是重塑農會新氣象的契機。

關於農業 AMC 與一般商業 AMC 不同，一般商業 AMC 購買不良債權後只要轉售即可；至於農業 AMC，個人以為尚應包括後續的處理動作加以包裝整合。由民國 90 年底全體農漁會信用部的逾放金額 1,314 億到今年 10 月底的 689 億，已處理近半的逾期放款，剩下尚未處理的 689 億大多涉及農地處理問題。其次農會目前 689 億的逾放，最大隱憂為拍賣後價值可能只剩兩成。法院拍賣一次後價值約剩八成，拍賣兩、三次後價值約剩原值的二到三成，卻還無法拍定。無法拍賣出去代表商品沒有市場性，初估此部分，大約有 400 多億呆帳要沖銷，且此部分的逾放大部分集中於中南部農漁會。當農會拍賣不良債權後必須認列損失，損失一旦認列可能造成農會淨值為負，此部分將是一大難題。其次，依照「農業金融法」相關規定，該等農會必須進行專案輔導或合併於其他農會，此時又將可能造成劣幣驅逐良幣的現象，讓存續農會選任人員權力重分配。

此外，農業 AMC 處分不良債權，須有公正的評價小組，對承買之標的予以合理評價。個人認為農業 AMC 應考慮由政府及農業金庫來出資(農業金庫投資，等於間接是由農漁會出資)。以蘆洲市農會而言，存放比率超過 62%，而逾放比率僅為 0.01%，理監事在可預見農業 AMC，不太可能產生利潤或持平的條件下，將不易通過農會投資該公司的方案。故由全國農業金庫來主導，參與成立農業 AMC，等於間接是由農會來出資，應為較

可行的方式。此外在規劃時，農業 AMC 與一般商業 AMC 不同，應考量設置開發部門、仲介部門等，將承受標的物分類為農地、耕地、一般建地及房舍等，先行包裝整合後，透過銷售部門或全省各地農會代售等方式予以轉售。但事實上仍有相當隱憂，因為所承受的農地多是分散小區塊，如何整合成大區塊，以利進行規模化的經營是未來目標。其次，台灣農業未來將朝向休閒農業邁進，小區塊農地如何進行包裝，亦是重點之一。以農地現況來看，AMC 的價格評價小組十分重要，應由農業 AMC 中切割獨立出來，對市場價值的認定不能只看公告地價或現值，實務上農地公告價格與實際市場價格是有很大的差距，此為應考量部份。農業 AMC 是勢在必行，但須有後續相關配合的規範，如何使農業 AMC 達到損益兩平，有效處理農會不良債權，將是一大課題。

嚴經理漢明

贊同林教授的看法，農業改革在農會本身，除了政府帶領外，應給予農會壓力，致力恢復股金制度，會員出資作為監督力量，給予農會幹部壓力。日本除了農會本身理監事外，並引進外部理監事來進行監督，是可參考的作法。農業金融的擔保品農地受到相關法令限制，去化不易，造成一般 AMC 不願購買農會不良債權，應先鬆綁擔保品的買受人法令規範。此外，對個別農會而言，將不良債權出售雖可降低逾放比，但出售債權形成虧損須仰賴盈餘來彌補，損失降低出售的意願。一旦農會虧損達到淨值三分之一要面對「農會金融法」第 36、37 條的退場機制問題，導致 BIS 比率下降。農業 AMC 方案準備五年處理 350 億不良債權，預計整體農會 BIS 會下降 2%，但退場機制的問題會浮現出來，此另為考量的地方。

林教授國慶

經過以上討論可發現：第一、成立農業 AMC 來解決不良債權為大家共識；第二、農漁會應參與 AMC；第三、關於承受價格與市價差距，差距夠大對 AMC 就可獲利。實際上自然人對購買農地亦有興趣，因農地具有無增值稅、地價稅等優點，對自然人吸引力相當高；第四、政府應設立誘因機制鼓勵農漁會處理不良債權；第五、農漁會處理不良債權應注意不讓農漁會虧損過大，反而陷入倒閉困境。因此並非所有不良債權都應出售給 AMC，虧損嚴重問題應由重建基金來處理，以上述五大方向來進行。

此外個人認為 AMC 買入不良債權再包裝出售可能太耗費成本。根據過去研究，以 1949 年到 1996 年地價時間序列檢驗市場效率性，發現台灣農地平均價格相當高，每公頃農地價格在 1,500 萬元左右，而美國平均每公頃農地價格不到新台幣 10 萬元。農地總報酬率分為生產報酬率與預期增值報酬率，生產報酬率雖低於 1%，但預期增值報酬率相當高。除農地價格預期增值外，要依賴農業經營來取得合理報酬相當困難，農業 AMC 在取得不良債權後，加以轉售的報酬率應較高。農業 AMC 買入不良債權後透過包裝出售，尤以嘉南平原農地，成本可能過高，不一定有利。農業 AMC 買入不良債權後應迅速出售，只要出售價格可彌補買入成本與合理利潤即可。農業 AMC 應以短期操作為主，處理不良債權後任務即結束，重點應在於農會組織的改革。

蔡秘書永福

農會工作人員也有相同認知，希冀 2010 年後農會可跳脫現在模式。主要經營者要負起經營成敗的絕對責任，但目前不論是法規面、政治面皆有其困難度。現階段，公權力應適時介入，初期可逐步修法加重經營者責任，個人曾建議將來「農會法」修法時，可考慮朝向會員代表、小組長制度的廢除，改採用職權制來選任理監事、會長。聘任總幹事(專業經理人)經營農會事業，以經營績效評鑑，不用規範總幹事的任期制。因為總幹事係事業的執行經營者，應以業務、績效為導向及任免的依據。

梁副研究員連文

改革農會應恢復股金制，目前最大的問題在於選任人員「有權無責」，為推動合併最困難之處。贊成林教授所提議在制度內設立誘因機制，但政府誘因制度應該思考如何設計才不會與政治力掛勾。

林教授國慶

民主社會不可避免皆要面對政治問題，將在不同政治環境下的制度，移植到國內來仿照設計，可能會面臨一些問題。過去參訪荷蘭時，曾經詢問荷蘭官員如何處理農地違規使用問題，荷蘭官員不知道如何回答這樣的問題，因為荷蘭沒有這樣的問題。同時，他們也認為這樣的問題應該很容易處理，如果荷蘭有農地違規使用，拆除這些違規使用的建築物就好了，

顯然國情不同，對問題的看法不同。德國在興建高速公路時，較不願意使用徵收的方式。在公告興建前由半官方的機構先在不動產市場上購買土地，以比市場價格多兩成的價格購買，在高速公路預定地的範圍內掌握一定比例的土地，再透過換地與價購的方式取得高速公路所需要的土地。德國認為這樣的作法可以建立公平價格，同時可以使時間縮短，降低興建與行政成本。由以上兩例可看出，不同的政治與社會環境形成不同的制度，國外的制度移植到國內是否適用必須加以注意。有關誘因制度的設計，不必過份擔心政治問題，只要將制度說明清楚，多方溝通後共識即能形成。現在農業部門的資源不斷萎縮，不斷退出市場，農業部門十分需要非農業部門的關心。

梁副研究員連文

關於相互援助基金是否應該設立，此會牽涉到農會合併問題。農會恢復股金制度為一前提，農會選任人員不應「有權無責」，應賦予責任。長遠的制度設計上促進合併時是否應有資金援助，像是日本、韓國都有體系內自行出資成立相互援助基金。由體系內自行解決問題，而非發生問題後由政府來承擔，市場機制應該建立在體系內，針對農會出資設立相互援助基金，大家的看法為何？

蔡秘書永福

有關討論題綱上所提的四個項目，本人皆相當贊成，金融安全體系的建立，可為將來農會之合併做基礎；第一道防線，建立體系內的相互援助基金，以達成區域協防功能。台北縣曾經在林口農會發生問題時，直接由縣內各農會匯撥大筆轉存款到林口農會，使該農會得以免除擠兌的困擾，並重新站起來。之後，台北縣各級農會亦成立互助基金，每個農會提供 3 億、5 億不等的行庫存單，交由台北縣農會成立的管理委員會加以控管。其存單設定質權後置於縣農會管理小組，一旦縣內農會發生問題時即可使用存單資金以應急。故就未來協防作業而言，個人認為應以各農會年平均存款的 3%，做為相互援助基金，且不得自行存取，應集中管理運用。然為降低各農會之負擔，建議是否修改相關法令，將該筆相互援助基金，視為各農會準備金甲戶之資金，並以縣為單位。在農業金庫開戶，另在修法中考量加入該筆基金應予計息規定，則此筆基金所產生之孳息得滾入急難

救助帳戶，以做為救急使用之需；亦可在農會因市場風險產生虧損時作為部分彌補之用。此將對農業金融體系，產生更大的安定性。

最後，在法規方面的考量，目前「農業金融法」及「農會法」等相關法令仍有窒礙之處需要修訂，本人已陸續透過農訓協會等單位反映，期望農會明天會更好。至於「農業金融法」第 31 條第 4 項³⁶規定信用部資金融通由農業金庫來辦理，農業金庫應儘速建立嚴密的預警系統，以維繫農業金融體系之不墜。現在雖有存保公司的預警系統控管，如農會資金異動到某一程度，存保公司都會與農會聯繫瞭解。農業金庫如何與存保公司配合，應用預警系統到各縣市農漁會以進行整體安全管制，應加斟酌。另外，如何落實分級管理，農金局目前作法不同以往財政部管理方式，是以積極鼓勵態度，讓制度健全的農會得以視需要提出經營業務項目及範圍的調整。此外，亦配合農漁會之所需修訂相關法規。建議農金局是否採取更積極的作法，配合農委會鼓勵優質農會間的合併並給予獎勵與優惠。目前農漁會對好、壞農會的合併，於現有的法令不甚完備的情形下，是否暫時考量恢復以往得就單純信用部之合併即可。如此一來就不會牽涉農會內部選任人員之選務衝突，及避免優質農會不敢輕易接手合併其他農會。以上為針對農業安全體系防線等，提出個人的淺見。

嚴經理漢明

「農業金融法」第 24 條設有相互支援資金提撥制度，全國農業金庫就稅後盈餘提撥法定公積、特別公積後的盈餘，10%提撥為相互支援資金；但這些基金微不足道，累積到可以運用需時甚久，農會仍需提撥其他資金才能建立支援體系。農會合併機制的問題，農會組織再造是個重點；但現在農會定位模糊不清，恢復股金制度為共識，讓選任人員有權有責，賦予選任人員責任才會將農會視為個人事業經營。另外「農會法」第 7 條對於農會合併實不具正面意義，沒有正面誘因引導農會合併。探討日本農協合併流程，由正面積極鼓勵農協合併來提升其競爭力，而非到經營不善才退場，正面積極鼓勵與經營不善退場雖同樣使農會數目減少，但意義完全不同。因此仍應有誘因讓農會朝向正面以提升競爭力進行合併，但也牽涉到選任人員派系的問題，存續農會理監事席次分配問題等，故選任人員制度

³⁶第 31 條：信用部餘裕資金，應一律轉存全國農業金庫。營運資金融通，除情況緊急並經全國農業金庫同意者外，以向全國農業金庫申請為限。

要設計良好。

黃科長建銘

相互支援制度過去推動即以縣為單位，以縣政府為主導，來自於區域協防的概念。當初背景為民國 84 年擠兌風潮，在彰化縣擠兌風潮中只有大城鄉農會加入存保制度。因此在擠兌風潮後推動相互支援制度，各縣市建立後希望藉由此制度來相互引導，後來發現有危機發生時，同業之間存款的風險評估機制有困難，尤以同一縣農漁會都經營不好時，全部都去支援一家經營不好的農會，可能導致連鎖性經營不佳。因此同一縣市來進行互相支援制度有利有弊，之後加入強制存保，保障範圍只有限額存款，同業存款不包括在保險範圍中。「農業金融法」第 24 條建立相互支援制度，但累積金額有限。就現有機制而言，未來希望由農業金庫來擔任此角色，農業金庫須收受農漁會信用部轉存款達 7,000 多億，金庫可支援「救急」目的，但不應介入「救窮」目的。因此支援制度應中性看待，個人認為制度建立應由農業金庫來主導，但制度如何建立，應回歸到制度面進行設計。

嚴經理漢明

「農業金融法」中本有緊急融通之設計，但事實上仍需注重債權確保。農業金庫為大家所投資，只能「救急」而非「救窮」，既然相互支援基金累積有限，故僅可做為補貼性質。假設某家農會發生擠兌，有緊急性資金需求，一般處理原則為將農會在農業行庫的轉存款資金提出，不足時再提出準備金，最後則是以資產抵押，在最高借款限額內並經過內部程序，將資產抵押後緊急融借資金。全國農業金庫的流動性沒有問題，可進行資金支援。過去農會間相互支援制度，當發生擠兌將錢送到存戶面前，只具信心喊話作用，是不能提領的，提領出去會傷及其他農會債權安全。農業金庫在資金流動性方面有充裕的資金可以救急。

梁副研究員連文

是否建立一個制度，如同蔡祕書所提將資金孳息做為未來合併資金的挹注，或用以處理問題農會，此制度設計有無可能朝長久目標來設立。另外，國內是將所有保險制度都全歸中央存款保險，日本則是可相互搭配，運用農協存款保險及相互支援制度。未來我們建立合併制度時，是否應有

相對應的機制？主管機關是否有政策性協助，由農業金庫來主導，形成農會的共識。

林教授國慶

日本的農業金融安全制度，安全防線越多，保障愈高，當農會間自助無法解決問題時，才由政府介入協助解決。我國目前需要農會改革並將制度朝向良性發展，讓農會之間互有權責後，相互援助的第一道防線才會發揮實質功能，也才有意義。現在應進行溝通，使「農會法」朝向良性發展，並提供農會合併誘因，加速農會合併，擴大經營規模，提升經營效率。

黃科長建銘

梁副研究員關心的是「救窮」問題，在 RTC 退場後整個制度如何建立，至 94 年 7 月 10 日以前應納入處理的對象已納入。在整個金融重建基金退場後，農業如何累積自有的賠付制度，每當討論到信用部善後處理，現有機制內考量的問題都是「人的問題」。在 1123 大遊行後，發現農會不接受信用部讓授給其他設有信用部農會的作法，於是現有唯一機制為合併，除了由 RTC 解決缺口問題，考量兩個農會整體合併，而非單就信用部合併。後續信用部經營不善、供銷部門經營不佳造成的缺口，實際上都是可以克服困難。最為棘手的部分是「人為問題」，如何令農會提撥一筆資金來供其他農會合併使用，農會代表大會通過可能性不高，可能仰賴法律面的強制規定。「救窮」問題最後仍仰賴制度設計來解決，不能光靠農會本身力量。

陳處長俊堅

農會間健全合併是必要的，日本農協有計畫性的合併，面對大型金融機構的競爭，日本合作組織都體認到團結重要性，並由民主機制來設計合併後經營模式。早在存款保險設立之前，日本相互援助制度設計早已出現除銀行外，在第二地方銀行，其前身為相互銀行(Mutual Bank)、信用組合、勞動金庫，農協、漁協之間都有相互援助制度，日本利用此援助制度由地方解決地方金融機構的問題，很少向中央求援。日本農協在 1964 年設立此互助制度，1973 年設立農協產業貯金保險，為農協、漁協另外設立的存款保險制度，日本相互援助制度都是自由參加非強制性的，但農協之間都

有參與的共識。此外關於「救急、救難」，發生謠言擠兌皆有一套處理機制，組織改造需要資金挹注，並訂定期限改善。個別農協申請相互援助進行融資時，規定融資有一限額，委員會並對融資進行審議程序，要求融資擔保品如有價證券、不動產等，並且農協理事也須提供個人的連帶保證。此外日本制度為三層制(農林中央金庫、信用農業組合連合會、農協)，由最上層的農林中央金庫會提供 70% 債務保證，整體制度有一詳細的設計。

剛剛蔡祕書提到是否以加碼方式貸出孳息，觀察日本制度，以前年度農協存款總餘額 10% 作為縣相互援助基金存款，並轉存至全國農林中金。日本相互支援制度目的在於「救急」與「救難」，由於是同業互助，反而以低利融資去動用相互援助機制之可收回利息較少。國內目前法源為「農業金融法」第 24 條，全國農業金庫在完納所有稅捐後，彌補以往年度虧損，就盈餘提撥法定公積，如有必要可提列特別公積後尚有餘額時：85% 分配為股息及紅利、10% 為相互支援基金、5% 為董監事及員工酬勞金，其中相互支援基金用於對經營不善信用部的財務支援。

過去在全國經濟發展諮詢會議中有一共識，政府對單一金融機構之股權宜降至 20% 以下，亦即未來農業金庫政府出資要降到 20% 以下。未來農漁會出資在 80% 以上，重責大任在於農漁會，農業金庫才剛開始，能夠累積提存相互支援基金是有限的。目前農會總存款約為 1 兆 3,000 多萬，以某一百分比以一年期存款的方式存於農業金庫，作為相互支援基金，則金額也相當可觀。

嚴經理漢明

在不增加農會負擔、不損及農會利益情況下，以孳息累積相互援助資金是可行的。相對要有人負擔損失部分的收益，但央行準備金甲戶是不支付利息，單就相互援助基金支付利息也不甚合理，可能要由政府部門編列預算來支息。此外日本存款保險制度有其歷史背景，存款保險是一保險制度，保險事業是按照事故機率來計算保費。在日本一般金融機構事故率較高保費較高；農協存放比率低，過去呆帳率不高，事故機率低保費較低。因此日本農協自行設置存款保險制度可以負擔較少的保費，時代背景影響所致，反觀國內卻是農會系統的事故比率較高，不能忽視制度產生的背景。

期中審查意見

一、報告撰寫內容除參考各國文獻資料外，亦應由國內現行制度面、經濟面及政治面角度研析各項措施及策略的可行性。

答辯：在第五章中已加強從制度面、經濟面及政治面角度研析各項措施及策略之可行性。

二、有關日本處理問題金融機構之處理模型是否因其係農業金融機構而有差別，倘有差異時，請說明是否另有法源依據。

答辯：日本問題農協，係在農協體系內處理。整個農協體系有上層機構(行政協調之全國農協中央會、信用事業之農林中央金庫等)、農協存款保險制度，收購不良債權之農協體系出資成立之農業資產管理公司(系統債權處理回收機構)，並設立農協體系之相互援助制度，在問題農協處理上其制度可說是相當完備。因此，日本問題農協之處理除根據「農業協同組合法」之外、尚有「農水產業協同組合存款保險法」、「農協合併助成法」、「農林中央金庫與特定農水產業協同組合等信用事業重整與強化之法律」、「促進農水產業協同組合組織重整特別處置命令」。

三、應就國內問題農會之處理模式探討成本面之非效率問題，此外，在國外文獻的探討內容中，應將其處理農業金融機構合併案例時，各單位之分工情形加以說明。

答辯：國內問題農會之處理模式探討成本面之非效率問題，已於研究報告第五章第二節中加以說明。至於國外文獻探討中，在第三章中已就日本農協合併各單位之分工情形加以說明。