

第六章 結論與建議

第一節 結論

有鑒於我國農漁會信用部資本規模小，相對於大型銀行業務單純，且有區域限制，無股金制、無法透過增資強化自有資本。在新巴塞爾資本協定（Basel II）即將實施之際，如何因應並強化自有資本，乃為重要課題。本研究爰參考日、荷、韓農業金融機構資本適足率之規範，配合農漁會信用部之實務運作，作為調整我國農漁會信用部監理之借鏡。

一、日、荷、韓農業金融體系資本適足性之規範

日本即將於 2007 年 3 月實施 Basel II，農林中央金庫為因應實施 Basel II 所需資料，開發「農協體系 BIS 系統」，預定 2006 年 10 月全面導入，並公布「農業協同組合等經營健全性判斷基準」，主要內容包括定義自有資本比率、信用風險標準法、信用風險內部評等法、證券化之處理及作業風險。

綜觀日本農協在適用 Basel II 上，有以下特徵：(一)由於農協之資金運用以轉存款、放款為主，故未導入市場風險。(二)在風險權數設計方面：1.採標準法之組合，零售債權不能超過一億日元之門檻，對單一交易對手之暴險額不得超過法定零售資產總額的 0.2%，風險權數適用 75%；2.符合相關規定之住宅抵押貸款風險權數適用 35%；3.經信用保證協會等機構保證之債權風險權數為 10%。

荷蘭 Rabobank 農業金融體系亦將自 2007 年 1 月正式採行 Basel II，並以整個體系合併計算計提資本，惟地方合作銀行並不個別適用，仍採 Basel I 之架構，第一類資本比率需達到 8%以上。再者，Rabobank 農業金融體系已發展精密模型，衡量信用及作業風險，另亦發展經濟資本及風險評等系統，反映交易對手於一年期間內違約之可能性。

在韓國農協中央會(NACF)因應 Basel II 方面，自 2004 年起即著手規劃以採行 Basel II 為目標。信用風險將實施「內部評等法」；作業風險則預定採用「標準法」，2009 年則將採行「進階衡量法」計提所需資本。至於地方基層農協則可能延期適用 Basel II 或採另一標準。目前依據「相互金

融業監督規定」，地方基層農協之資本對資產比率訂為 2%，若該比率低於 2%，監理機關將依據相關法令採行監理措施。另依據「互助信貸存款人保護基金委員會」及 NACF 之內部章程細則規定，地方農協之淨資本比率須超過 4%，若未達 4%，農林部將授權 NACF 的理事長採取立即糾正措施，即建議、規定及命令其提出管理改善計畫。

從日荷韓農業金融體系現行自有資本適足性相關規範以及對新巴塞爾資本協定之適用情形觀察，可以瞭解在上層機構方面，包括日本農林中央金庫、荷蘭中央合作銀行，及韓國農協中央會均將採行 Basel II 之新標準計提資本，同時配合建置相關資訊系統及風險衡量模式。至於在下層機構方面，除日本農協體系預備於 2007 年 3 月導入 Basel II，並已公布「農業協同組合等經營健全性判斷基準」外，荷蘭地方合作銀行及韓國地方基層農協仍適用現行標準，前者採 Basel I 架構，最低資本要求為 8%；後者依「相互金融業監督規定」，淨資本對總資產比率須達 2% 以上，此為法定要求，另依「互助信貸存款人保護基金委員會」及韓國農協中央會之內部章程規定，基層農協則須達 4% 之最低標準，而此標準較法令要求更為嚴格。

由此可見，國外農業金融體系均朝與國際金融制度接軌之方向發展，或將其精神導入於監理規範之內，並配合自有資本強化措施，提升農業金融機構之競爭力。以日本為例，主要措施包括提高內部保留盈餘、組合員增資、組合員以外之特別出資等。荷蘭地方合作銀行則是透過發行社員憑證(相當於次順位債券)、信託優先股、將盈餘全部提撥於準備及資本公積等措施充實資本。至於韓國設計優先股制度，由員工及其他組織(如韓國存款保險公司)認購，另積極降低基層農協之風險性資產，如出售逾期放款予資產管理公司，上述國家之制度經驗應可供國內參考。

二、農漁會信用部實施「淨值占風險性資產比率管理辦法」現況

檢討

為健全農業金融體系，穩定農漁會信用部資產品質，中央主管機關依據「農業金融法」第 34 條規定，訂定「農會漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法」，並自 94 年 1 月 1 日施行。本辦法主要規範信用部淨值占風險性資產之一定比率，以及比率計算範圍、最低比率及未達最低比率

之處理方式，此項措施立意良善，對引導農漁會信用部重視風險管理，及主管機關落實以風險為導向之金融監理具有實質助益。

依據現行管理辦法，信用部須將資產分類並按既定權數計提資本，惟整體架構設計仍有不足，如側重信用風險，與其他金融機構（如信用合作社、銀行）之規範相較，仍較簡略，未能適切反映暴險。依據本院所進行之「2007 年金融業營運趨勢展望問卷調查」，有關修正現行「農會漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法」之必要性問項(表 6-2-1)，顯示需要(含非常需要)修正者之比例達 45%，若進一步觀察其資產規模，可以發現 100 億以上者佔 53%、其次為 10~50 億佔 49%，凸顯出修正現行辦法以符合不同規模信用部之需求，仍有其必要，無意見者則佔 36%。

表 6-2-1 修正現行「農會漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法」

貴會信用部之類別	非常需要		需要		無意見		不需要		非常不需要		合計	
	卷數	百分比	卷數	百分比	卷數	百分比	卷數	百分比	卷數	百分比	總卷數	百分比
農會信用部	22	6%	151	40%	138	36%	66	17%	5	1%	382	100%
漁會信用部	3	8%	13	34%	14	37%	7	18%	1	3%	38	100%
合計	25	6%	164	39%	152	36%	73	17%	6	2%	420	100%

註：chi-square value=0.969，df=4，p-value=0.914>0.05。(**)

貴會信用部 目前資產規模	非常需要		需要		無意見		不需要		非常不需要		合計	
	卷數	百分比	卷數	百分比	卷數	百分比	卷數	百分比	卷數	百分比	總卷數	百分比
10 億以下	5	6%	31	34%	38	42%	17	18%	0	0%	91	100%
10~50 億	14	8%	69	41%	55	33%	26	16%	4	2%	168	100%
50~80 億	3	3%	31	35%	36	40%	17	19%	2	3%	89	100%
80~100 億	2	7%	11	36%	14	44%	4	13%	0	0%	31	100%
100 億以上	1	3%	19	50%	9	24%	9	24%	0	0%	38	100%
合計	25	6%	161	39%	152	36%	73	17%	6	1%	417	100%

註：chi-square value=15.371，df=16，p-value=0.498>0.05。(**)

資料來源：台灣金融研訓院。

在國內銀行業即將實施新巴塞爾資本協定之際，本研究針對農漁會之產業特性，如轉存於全國農業金庫佔整體資產比重逐年提高、以農地與自用住宅擔保放款為主之貸放結構、持有全國農業金庫股票，以及因人謀不臧、作業流程或系統失誤所引發之作業風險等議題，參酌銀行業之監理規範與實務做法，提出農漁會信用部風險性資產權數設計及淨值占風險性資產最低比率等相關建議。

本研究期藉此建立客觀、務實且能反映信用部實際風險之自有資本監理標準，一方面強化農漁會經營體質，逐步引導其建立風險管理機制；另一方面，提供監理機關作為採行相關監理措施之參考。換言之，當農漁會信用部淨值低於支撐其風險所需之最低水準，且其淨值無法維持或恢復時，應及早干預並採取立即糾正措施，包括加強對信用部之監督、要求提報和執行合理可行之淨值恢復計劃等。此外，配合農漁會信用部即時完整之財務、業務、公司治理及風險管理運作等資訊揭露機制之設計，亦將有助於讓市場參與者(存款人、交易對手及專業機構)依據公開資料進行交易決策，有效發揮市場監督力量。

第二節 建議

為與國際金融監理標準接軌，國內銀行業將於 2006 年底正式實施 Basel II，不論是監理機關或各銀行，均積極投入各項資源採取相關因應措施，以強化風險控管能力。不僅銀行業如此，信用合作社也是亦步亦趨緊盯銀行業之各項規範增修，唯恐跟不上時勢所需。

因應此一趨勢及對農漁會信用部可能之衝擊，本研究提出以下建議，期使農漁會信用部發揮所長，有效引導其重視風險管理、主管機關落實以風險為導向之金融監理，從裡而外，全面強化農漁會信用部經營體質，使其具備永續發展之能力。

一、加強教育訓練，建立信用部從業人員之風險意識

風險管理的意涵在於對各項潛在風險有所認知，並選擇適當方式予以衡量、控制，主要目的並非消除風險，而是有效管理風險。順應全球金融環境變化所產生之新巴塞爾資本協定，真正目的也是在於健全金融機構風險管理，而非資本計提。在訪談農漁會信用部的過程中，不難發現多數受訪人員對風險的概念仍較為模糊，淨值占風險性資產比率所代表之意義並不完全瞭解，且風險管理之落實偏重於內部控制及稽核制度，因而稽核人員是否具備獨立性與專業性，也就成為信用部執行風險管理過程中之關鍵要素。

有鑑於此，本研究認為應透過持續性之教育訓練，加強信用部從業人員之宣導，使其認識風險，進一步辨識、評估可能引發之風險。再者，各階層人員也都必須瞭解自身在風險管理中所扮演之角色，於承作各項業務之際，能將風險納入考量，否則導入自有資本比率對信用部之實質意義並不顯著。此外，以往內部稽核的查核重點多在於業務、財物、財務及會計事務之查核，惟因應金融機構經營環境的快速變化，內部稽核的角色與功能亦應進一步提升，使其兼具風險導向與前瞻性，並維持超然獨立之特質，尤其應將機構內部是否確實落實風險管理，納為查核項目，持續改善精進。

二、將新資本協定強調之三大支柱精神融入現行制度

(一) 調整農漁會信用部淨值占風險性資產比率計算方式

有關調整農漁會信用部淨值占風險性資產比率，有兩種不同思維。其一，針對信用部特性量身規劃信用資產之風險權數，如信用部之授信擔保品多侷限於土地(農地)，則為其設計不同於一般金融機構所適用之風險權數。此種做法之優點是整體農漁會資本適足率較能符合 8%之標準，但缺點是國內金融機構監理標準不具一致性與可比較性，亦較不符合國外農業金融制度之監理趨勢。

其二，參酌國內銀行業之監理規範與實務做法，修訂信用部淨值占風險性資產比率計算方式。整體監理精神與架構不變，惟可因應農漁會信用部特殊產業屬性及其考量實施新標準可能帶來之影響，透過第二支柱監理審查權限做適度調整。此種做法之優點是可維持國內一般金融機構與中小型金融機構監理機制的一致性及可比較性，並與國際監理之發展趨勢相符，但缺點是可能造成農漁會信用部資本適足率降低，因此，需要緩衝期或配合調整淨值占風險性資產最低比率之標準。

本研究認為農漁會信用部雖未從事國際性金融業務，並不全然適用國內銀行業即將採行之新巴塞爾資本協定，然該協定所強調之三大支柱精神，即藉由建立審慎、健全之資本規範、監理審查程序及市場紀律(即公開揭露)，將有助於提升農業金融機構之風險管理能力及農業金融體系之穩定性，故本研究採上述第二種模式，提出下述相關建議。

1. 信用風險：

因農漁會信用部規模較小、業務較單純，建議先朝標準法或簡易型標準法之方向規劃。

- (1) 住宅用不動產擔保放款：在無逾期之前提下，可選擇以貸放比率決定風險權數或一律適用 45%之風險權數，前者須落實嚴謹之貸後管理，進行擔保品定期評估，以反映其市場價值，同時建置完善資訊系統以利勾稽。
- (2) 農地擔保放款：依 Basel II 標準法規定，農地擔保之風險權數以 100%計算、或按風險等級之分類，考量土地流通性及變更

使用性等因素，訂定不同權數：例如都市計畫區內和新市鎮開發之農地，或重大交通建設區域內之農地，其土地公告現值提高，且具市場性者，可考量給予較低之風險權數，如90%~100%；其餘農地之風險權數則應高於100%。

- (3) 信用部轉存全國農業金庫之款項：建議全國農業金庫儘速接受信用評等，於過渡期間，監理機關得透過第二支柱監理審查權限，將信用部轉存於農業金庫之風險權數訂於20%~50%，轉存其他行庫部分則依據該銀行之外部信用評等另行決定風險權數，期藉此一彈性處理，反映農業金庫之潛在風險並避免對信用部之衝擊過大。
- (4) 政策性貸款：政策性貸款之風險主要來自於農業發展基金利率低，利息由政府補貼，部分農漁會核貸寬鬆，以低利吸引客戶轉貸，未充分考量客戶之信用品質、貸款用途及還款能力。有鑑於此，政策性貸款之風險權數應回歸到擔保品型態與是否送農業信用保證基金提供保證處理之。
- (5) 持有全國農業金庫股票：農漁會信用部資本規模小，且無股金制，無法透過增資強化自有資本，承受風險的能力本就有限。再從保障存款人之角度而論，信用部持有農業金庫股票，性質應歸屬於長期股權投資，應將其列為淨值減項。爰此一情形係基於法令限制¹，長遠來看，若全國農業金庫之風險管理、公司治理能夠全面提升，主管機關可考量訂定適當折扣，採部分扣除方式。惟現階段在上述條件未臻完備之情形下，應維持現行做法，仍列為淨值減項處理。
- (6) 放寬備抵呆帳、損失準備及營業準備合計數額不得超過風險性資產總額1.25%之可行性：為鼓勵農漁會信用部增提備抵呆帳，適度放寬上述1.25%之限制，有助於信用部累積淨值並可增加風險承擔能力。惟整體成效仍待評估，對經營健全之農漁會信用部而言，增提備抵呆帳勢必影響當期損益，間接影響推廣及其他經費之運用；而對經營績效不佳之信用部，其

¹ 依據「農業金融法」第十三條規定，設有信用部之農、漁會為全國農業金庫發起人時，除信用部淨值為負數者外，其出資額以不低於各該農、漁會淨值百分之十為原則；另依第十六條規定，農、漁會持有全國農業金庫之股份，除報經中央主管機關同意者外，不得轉讓。

獲利能力尚待改善，甚至瀕臨虧損，也就無力增提備抵呆帳。此外，另一重要前提是增提備抵呆帳係屬第二類資本，依規定仍以不得超過第一類資本為限，對改善資本適足率助益有限。

- (7) 逾期 90 天以上債權之處理：目前信用部無需就各類放款按其性質做區分，加上農漁會信用部對逾期放款之列報範圍較為寬鬆，預期實施新制將對資產品質不佳、逾期放款較高或未依規定提足備抵呆帳者造成影響，故應要求信用部加強各項貸款之貸後管理，並持續增提備抵呆帳。

2. 作業風險

計提作業風險資本有其必要，在計提指標上，建議比照銀行業規範，以營業毛利為主，並採基本指標法計算。另為避免對信用部自有資本比率造成太大影響，建議給予緩衝期。初期以提升農漁會從業人員對作業風險的認識著手，建立起風險管理基礎建設，逐年達到以營業毛利的 15% 提列作業風險資本之目標。

3. 其他風險

(1) 市場風險

依據「農會漁會信用部各項風險控制比率管理辦法」第十一條規定，信用部持有中央銀行流動準備規定之各種有價證券，其中非由政府發行之債券及票券餘額，不得超過該信用部所收存款總餘額之百分之十五，並不得購買可轉換公司債。考量現階段農漁會信用部所購買之有價證券有限，且僅從事國內區域性業務，無交易簿部位，故將市場風險暫予省略。

(2) 利率及流動性風險

以農漁會信用部現況而論，僅能配合當地市場利率操作，自主性不高，因此，建議透過第二支柱監理審查程序，藉由監理指標之設計，控管該項風險。同時，信用部目前平均存放款比率偏低，對流動性比率之衡量較無意義，惟可就其資產品質，如不良資產比例、損失準備覆蓋率、資本適足率等，配合相關流動性比率指標，如存放比、流動比率、流動準備比率等加以控管。

從長遠角度來看，基於資本計提架構之完整性及因應農漁會信用部業務發展，市場、利率及流動性風險有必要做一通盤考量。此外，亦有必要逐步引導信用部建立相關機制，控管利率及流動性風險，例如透過資金移轉價格(Transfer Price)評估資金移轉過程中之成本與效益，以及導入資產負債管理(ALM)擬訂資產配置策略，使整體資金運用與資本配置更有效率。

(二) 調整淨值占風險性資產最低比率

為維持國內一般金融機構與中小型金融機構監理機制之一致性及可比性，並符合國際金融監理之發展趨勢，本研究認為農漁會信用部監理規範應與其他金融機構之架構一致，故據此研訂信用部淨值占風險性資產比率計算方式，同時考量農漁會信用部特殊之產業屬性及實施新標準可能帶來之影響，做彈性調整。不過，採行此種做法可能造成農漁會信用部資本適足率降低，因此，需要緩衝期或配合調整淨值占風險性資產最低比率之標準。

以日本農協為例，自有資本比率必須在 4% 以上；荷蘭地方合作銀行以 8% 為最低資本要求。韓國基層農協其淨資本對總資產比率須達 2%，此為法定要求，而體系內之要求則為 4%。由於現階段全面進行信用部試算仍有困難²，無法具體評估採行新制所帶來之影響，因此，本研究借鏡國外經驗³，並配合國內農漁會信用部營運現況，提出以下兩種建議方案，監理機關則可視後續試算結果，再行調整：

1. 若資本計提涵蓋信用風險與作業風險，則淨值占風險性資產最低比率可酌予向下調整如 4%，以避免初期因信用風險權數設計改變與加計作業風險應計提資本，進而對信用部之經營造成衝擊。
2. 若初期不考量計提作業風險資本，僅針對信用風險資產做權數與架構上之調整，則建議淨值占風險性資產最低比率，初期可設定

² 本研究原擬請財團法人農漁會南區資訊中心和台北縣農會附設北區農會電腦共同利用中心協助試算，但兩者對於資本適足率計算方式有所不同，前者為各鄉鎮農會依據既定欄位自行輸入資料，待資訊中心運算後，再由農會進行調整。後者則是利用會員所報送之資料進行統一運算，因試算內容涉及會計架構與資訊系統之調整，必須重新開發程式，故北農表示將待程式開發完成後再行試算，屆時可將試算結果直接提供主管機關參考。

³ 依據日本某一農協初步試算結果，實施新巴塞爾資本協定將使其自有資本適足比率由 20% 下降至 14%，不論是各都道府縣信連或是基層農協都面臨增資的壓力。不過，現階段，日本農協只能接受實施新制所帶來資本適足率降低之情況，並尋求增加自有資本之對應措施。

在 4%~6%，再逐年提高為 8%，與國際標準接軌。

(三) 建立以風險為基礎之農業金融監理制度

監理審查程序的主要目的在於確保金融機構具備適足資本，以支應業務上之風險，同時鼓勵金融機構投入足夠資源發展並採用更佳之風險管理技術，以監督及管理風險。為使農漁會信用部維持高於最低法定資本比率，並持有高於最低水準之資本，監理機關除可要求農漁會針對其風險內容，訂定整體資本適足性評估作業程序及維持適當資本之策略外，本研究參酌銀行業各項風險之管理構面與原則，研訂農漁會信用部信用、作業、市場(簡易外匯與購買有價證券)、利率及流動性風險之衡量指標。

監理機關可依據上述各類風險指標，隨時評估農漁會信用部之風險管理制度及內部控制措施的健全性；在差異化管理方式下，使承擔風險較高之信用部計提較高資本，促使其落實風險管理。另監理機關亦可依據監理審查原則，初期透過全國農業金庫之輔導，引導信用部依風險指標內容，逐步建立風險管理制度，並讓信用部每年自行評估其資本適足性衡量之妥適性，再由監理機關進行書面覆核，於年度實地檢查時評估其合理性，以監督及控管信用部遵循法定資本比率之能力，並作為執行監理措施，如敦促改善措施、合併甚或執行退場機制之參考。

再由國外農業金融體系之制度觀察，不論是日本或韓國農業金融機構均利用自有資本比率作為監理措施採行之依據。以日本為例，根據金融廳監督局及農林水產省經營局新頒訂之「系統金融機構綜合監督指南」，自有資本比例 2%~4%者，必須提出經營改善計畫、命令施行；自有資本比例 0%~2%者，制訂提升自有資本計畫、壓縮資產、禁止新業務、縮小業務、廢除事務所等；自有資本比例 0%以下者，命令停止全部或部分業務。另以韓國基層農協為例，依據「相互金融業監督規定」，淨資本對總資產比率須達 2%以上，又依「互助信貸存款人保護基金委員會」及 NACF 之內部章程規定，地方農協之淨資本比率須超過 4%，若未達 4%，NACF 的董事長獲農林部授權，將採取立即糾正措施，即建議、規定及命令其提出管理改善計畫。

由此可見，以自有資本比率作為金融監理工具乃為國際監理所趨，監理機關藉此公正客觀評估信用部之潛在風險，並確認計提資本與承擔風險是否相符。同時，監理機關亦應及早干預，以避免信用部淨值低於支撐其

風險所需之最低水準，並於淨值無法維持或恢復時，採取立即糾正措施。

(四) 強化農漁會信用部之資訊揭露

為強化農漁會信用部資訊揭露之品質，有效反映其暴險，並提升市場紀律及其風險管理之有效性，農漁會信用部應即時揭露完整之財務、業務、公司治理及風險管理運作等資訊揭露，茲擬具以下建議方案：

1. 監理機關應訂定一套用以揭露信用部資訊之統一架構，要求信用部揭露資訊，除自有資本相關資訊外，亦應涵蓋利害關係人交易、理監事酬勞等資訊。

2. 除配合主管機關對財務等有關資料之查核外，信用部應建立完善之財會制度，定期揭露簡明資產負債表、損益表、現金流量表等財務資訊於大眾媒體、會刊或網站上，提供正確之財報資訊供民眾查詢，以符合透明化及市場消費者的要求。

3. 對於往來客戶，於符合法令規定之範圍內，應提供充足資訊，以便充分瞭解信用部業務。當其合法權益受到侵害時，應正面回應並作妥適處理。

4. 妥善運用網際網路之便捷性，架設網站，建置信用部財務業務相關資訊及公司治理資訊，以利會員及利益相關者等參考。為便於資訊共享，可評估藉由全國農業金庫網站之運用，提供一致性資訊，並確保揭露資訊之真實度。

5. 隨時注意國內公司治理制度之發展，據以檢討改進信用部所建置之治理制度，以提升治理成效。

6. 加強會計師查核責任，尤其是淨值占風險性資產比率之計算亦需經其覆核，如此監理機關才能據以採行相關監理措施。

三、提升農漁會信用部資本適足率之措施

民國 63 年修訂公佈之「農會法」，將行之有年之「股金制」改為「會員制」，此一制度變革，對農會嗣後發展產生重大影響。農會因「非股金制」，不僅限制農會規模擴充，導致淨值無法有效成長，也影響信用部之

增資管道，使風險承受能力有限。因此，農會信用部在無股金制度下，又依法須負擔推廣經費之提撥，如何強化資本，提升自有資本比率，乃為首要課題。

依據民國 95 年 5 月 30 日新修訂之「農業金融法」第 35 條(信用部事業公積)規定，信用部年度決算後，其事業盈餘應提撥至少 50%為信用部事業公積(以往規定僅為 40%)，其淨值占風險性資產比率低於最低比率者，應全數提撥為信用部事業公積。觀察農漁會信用部之淨值結構，事業公積佔逾六成，並呈現逐年緩步成長之趨勢。

恢復股金制能否有效提升農漁會信用部之自有資本比率，仍須全盤考量。例如經營績效卓著之農漁會要恢復股金制，自會吸引很多會員爭相加入；反之，部份已營運困難之農漁會信用部，即使全面恢復股金制，恐會面臨乏人問津之窘境。因此，恢復股金制度能否提升農會自有資本，值得探究。長期而言，提高信用部事業公積之提撥比例，檢討事業盈餘提撥於農業推廣、訓練等經費之比例，不失為累積淨值可行之做法。而現階段，唯有藉著擴大經營規模，提高資產收益率，降低不良授信資產，創造更好盈餘以提撥事業公積，才是強化農漁會信用部自有資本之最佳方案。