

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

我國全體 278 家農漁會信用部中，迄 2005 年底仍有 66 家未達淨值占風險性資產比率 8%以上者。我國農漁會信用部資本規模小，相對於大型銀行其業務單純，且有區域限制，無股金制、無法透過增資強化自有資本。因此，面臨 Basel II 的實施，當如何因應並強化自有資本，乃為重要課題。本研究爰擬參考荷蘭、日本、韓國農業金融機構資本適足率之相關監理機制，以作為調整適合我國農漁會信用部監理之借鏡。

荷蘭 Rabobank 銀行集團適用歐盟國家之規定，自 2007 年 1 月正式實施 Basel II，惟地方 Rabobank 並不個別適用，乃採集團合併計算，因此 2006 年底資本適足性之規範，新、舊法併採計算。Rabobank 集團在符合監理當局規範下，已建置內部模型，包括信用風險和作業風險，並由上層機構 Rabobank Nederland 集中風險管理。

日本農協體系方面，上層機構農林中央金庫屬於日本 18 家銀行其中之一，適用國際新 BIS 標準 8%，基層農協則適用國內修正標準 4%。由於日本自 2006 年底適用 Basel II 之規範，因此，今年 3 月金融廳與農林水產省共同頒布「健全農協經營判斷基準」(即依 Basel II 內容修正後之規範)，預定 2007 年 3 月底起全體農協適用，其規範內容已含括 Basel II 相關要求，目前農協、信連、甚至整體 JA Bank 體系正在尋求對應方法。

至於韓國方面，目前農協中央會(NACF)已實施巴塞爾資本協定(Basel I)，並以 8%為最低資本適足率之要求。韓國金融監督管理委員會(Financial Supervisory Committee)依據「銀行業監督規定」進行監督，以確認 NACF 是否符合標準。至於地方基層農協則是依據「相互金融業監督規定」(Regulation on Supervision of Mutual Financial Business)，其資本對資產比率最低要求為 2%；若依「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%，若未達該項標準，主管機關將授權 NACF 之董事長或總經理採行相關監理措施。此外，韓國農協中央會預定採行新巴塞爾資本協定(Basel II)；地方基層農協則可能會延期適用或採用另一標準。

從荷日韓發展趨勢可知，面對 Basel II 之衝擊，Rabobank 銀行集團不斷致力於提升自有資本，透過發行社員憑證(相當於次順位債券)、信託優先股、地方 Rabobank 之盈餘全部提撥於準備及資本公積等措施，Tier 1 BIS 比率保持在 10% 以上。日本、韓國基層農協則採國內修正標準 4%，並透過合併措施，積極處理問題農協。

我國農會採推廣、信用、保險、供銷等多功能模式，「農業金融法」第二十七條雖規定「信用部與其他部門之會計，應分別獨立」；但「農會法」第四十條有關盈餘分配卻規定，「農會年度決算後，各類事業之盈餘，除提撥各該事業公積外，餘應撥充為農會總盈餘。農會總盈餘，除彌補虧損外，…農業推廣、訓練及文化、福利事業費，不得少於百分之六十二、各級農會間有關推廣、互助及訓練經費百分之八…」。

因此，農會信用部在無股金制度下，又必須負擔推廣經費之提撥，故如何強化資本，提升自有資本比率，乃為其首要課題。

其次，依據「農業金融法」第三十四條規定，行政院農委會農金局於 2004 年 1 月 28 日訂定發布「農會漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法」，並於 2005 年 1 月 1 日施行，信用部須將資產分類並依據既定權數計提法定資本，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甚有助益。

然而，現行管理辦法對農漁會風險性資產之計算方式仍較粗略，且與其他金融機構，如信用合作社之規範有相當差距，加上國內銀行業將於 2006 年底正式實施 Basel II，因此，實有必要重新檢視資產風險之權數設計或合格淨值計算方式是否合宜，並就農漁會之產業特性，如存放行庫佔整體資產比重甚高(2006 年 2 月達 47.55%)、貸放結構多集中於擔保放款(2006 年 2 月達 63%)，且以農地與自用住宅擔保等放款佔有較高比重，另送農業信用保證基金保證之放款案件是否適用較現行協定更優惠之風險權數等因素均須充分考量，以進一步評估在現行金融環境下，農漁會信用部就新巴塞爾資本協定之適用性，及導入 Basel II 之成本效益分析，且針對其中可採用之內容，及應配合修訂之相關法規進行研究。

再者，由於 Basel II 的主要目標在於建立審慎、健全之資本規範(capital regulation)、監理審查(supervisory review)及市場紀律(market discipline)，進一步提升風險管理能力及金融體系穩定性。因此，針對現行信用部金融監理機制設計，是否須比照一般金融機構，建立中小型金融機構一致性之監

理標準，以公正客觀評估信用部之潛在風險，確認其計提之資本與承擔風險相符，有其必要。此外，有關信用部資訊揭露相關規定應再予檢視，並透過財務、業務、公司治理及風險管理運作等資訊之揭露，使市場參與者(存款人、投資人、交易對手及專業機構)可據此進行交易決策，發揮監督力量。

事實上，Basel II 雖強調風險是可以被量化，然其真正精神是在於健全金融機構之風險管理，而非資本計提。因此，唯有充實自有資本、塑造良好風險文化、健全公司治理，及建立完善的風險辨識、監控、沖抵或移轉流程，才是有效落實風險管理之正確途徑。

第二節 文獻回顧

國內有關 Basel II 之研究，周大慶(2001)首先指出，近年來銀行經營管理方式已因經濟環境改變及金融市場變遷而產生重大變革，1980 年代銀行經營方式尚可用傳統盈餘及成本觀念加以框架，但到 1990 年代，風險控管及風險調整後資本報酬率成為銀行管理的新思潮，2000 年將進一步走向業務管理與風險相結合、風險與盈餘計算的自動化、以及管理動態化等方向發展。

李三榮(2002)則針對新資本協定與現行資本協定作一比較說明，指出新資本協定由三支住一體建構，具更大彈性、允許使用各種不同方法，適足資本的計提更具高度風險敏感性。該文建議銀行應強化風險管理、建立內部授權額度、及改善內部控管等。沈大白(2005)乃就 Basel II 對金融產業的影響進行分析，指出國內金融業應藉 Basel II 即將實施的機會，掌握現代風險管理的核心觀念與技術，落實風險管理的執行，提升銀行的競爭力。許碧枝、吳榮振(2005)則採用信用風險標準法、作業風險基本指標法、市場風險標準法，探討實施 Basel II 後，是否會對台灣銀行業之資本適足率造成影響，及引伸銀行業未來經營策略的隱含意義。

黃迺與沈大白(2003)乃針對新巴塞爾資本協定的重要變革之一作業風險進行探討，金融機構必須針對作業風險(operational risk)計提適足法定資本，只要是起因於內部作業、人員及系統之不當或失誤，或因外部事件造成之損失，皆涵蓋於作業風險範疇。因此，金融機構應架構重視風險之企業文化、確保內控之有效性與獨立性，並擬定緊急應變計畫，以有效管理作業風險。張修齊(2003)則進一步就作業風險管理架構，包括組織結構確立、職能角色劃分，以及整體作業風險管理流程之規劃進行說明，另針對現階段國內業界計提作業風險法定資本所面臨之困難與因應作為，做一剖析，建議從提升對作業風險之認知、加強專業人員培訓或重新檢視作業流程開始著手，必要時，進行組織結構或會計、資訊系統之調整。

前述文獻之探討多著重於 Basel II 施行對銀行的影響及作業風險之探討。至於國外探討部分，張修齊(2004)、潘雅慧(2004)指出美國金融機構實施新巴塞爾資本協定概況，係將其區分為三大類。第一類為核心銀行(core banks)，指達一定規模或國際業務曝險達一定門檻之大型、國際性銀行，

須強制使用進階方法衡量信用與作業風險，據估計，約有 10 家銀行符合上述標準。第二類為非核心銀行，但選擇採用進階方法之銀行(opt-in banks)，須符合與核心銀行相同的適用要件。至於第三類則為一般性銀行(general banks)，不採用進階方法，將持續適用現行以風險為基礎之資本規範。而美國監理機關將就此雙軌式(bifurcated)資本計提架構之潛在影響持續進行分析。所有美國銀行除以風險為基礎之資本規範外，仍須繼續遵循槓桿比率規定及立即糾正措施(PCA)。

曾國烈(2006)則指出，現行銀行業因應 Basel II 之規範，在風險管理上較為不足之處，1.信用風險部分：因為銀行間過度競爭，業績掛帥，並未求取風險與報酬間之平衡，如卡債風波；對於產品或客戶的認知不足；損失準備並未反映所承擔之風險，普遍不足。2.作業風險部分：對於風險辨識不足、不夠客觀，無法確實找出風險管理之癥結點；缺乏相關損失資料庫以分析作業風險損失。3.市場風險部分：對於交易簿與銀行簿之區分，多半由會計或稽核人員處理，並未充分配合實際之風險管理機制；交易簿之部位，部分並未每日評價，多數亦乏損失準備或評價調整。

此外，有關農漁會信用部之探討，過去多著重於改革及經營績效之改善，例如：陳希煌與黃振德(1997)、林國慶(2002)、吳榮杰與葉正明(2004)、梁連文(2005)；針對農漁會信用部信用評等之相關研究有吳榮杰(2003)，以自有資本比率預警模型之研究有施孟隆(1998)，惟其探討多著重於評估農會信用部的經營體質，希望透過評等資訊揭露，促進信用部的良性競爭。迄今尚無研究就 Basel II 的實施，對農漁會信用部最低自有資本比例之規範、監理審查及市場紀律等方面進行研析。相對於銀行業之諸多研究，實有必要針對農漁會信用部就 Basel II 相關規範詳加探討，以健全農漁會信用之監理機制及提升競爭力。

第三節 研究架構

本研究將採文獻資料蒐集分析、實地訪談、辦理工作小組會議與座談會等方式，進行制度性比較，並提出建議，說明如下。

- (一) 文獻探討：蒐集國內外相關文獻，瞭解日本、荷蘭、韓國農業金融體系之資本適足性規範，研議適用於本國農業金融機構之可行性。
- (二) 法制分析：檢視國內農業金融資本適足性相關規定（如農會漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法、農會漁會信用部內部控制及稽核制度實施辦法等），並與銀行、信用合作社規範做一比較，進一步研究調整農漁會信用部債權之風險權數、合格淨值計算方式，及淨值占風險性資產最低比率等相關規範。
- (三) 實地訪談：瞭解大、中、小型農漁會信用部現行制度運作，及其提升自有資本之措施與面臨困難，藉以提出改善方案。
- (四) 辦理研究小組會議：Basel II 的實施，不只是滿足第一支柱之最低資本要求，更重要的是，需仰賴第二支柱監理審查的及早介入及第三支柱市場紀律的相互配合。因此，擬從三大支柱角度，配合農漁會信用部之特性，擬定相關議題進行探討。
- (五) 辦理座談會：針對研究小組所提建議，邀集專家學者就該等議題蒐集意見。
- (六) 撰寫報告：進行研究報告撰寫，提出建議。

在章節架構方面，本研究首先針對日本、荷蘭、韓國資本適足性規範加以探討，其次說明農漁會信用部制度運作概況，檢討、比較農漁會信用部和信用合作社、銀行相關資本適足性之規範，包括資本適足性管理辦法、內部控制與稽核制度實施辦法、資產評估損失準備提列及逾期放款催收呆帳處理辦法等，進一步從新巴塞爾資本協定三大支柱之架構，即第一支柱最低資本要求、第二支柱監理審查(計提資本是否適足，須由主管機關審查覆核)、第三支柱市場紀律(藉由要求公開揭露持有資本工具種類、

業務風險狀況、風險管理制度之運作、資本適足率等內容，以發揮外部監督效果)，評估調整農漁會信用部淨值占風險性資產比率之可行性及對農漁會信用部之影響。最後，提出強化、提升農漁會信用部自有資本之做法及監理配套措施。