

行政院農業委員會農業金融局主管科技計畫

☒公開

☐密件、不公開

執行機構（計畫）識別碼：020105d104

行政院農業委員會九十五年度科技計畫研究報告

資訊庫編號：953019

計畫名稱：農業融資保險及保證保險制度之研究(第1年／全程1年)

(英文名稱) A Study on Agricultural Loan Insurance and Agricultural Credit  
Guarantee Insurance Systems

計畫編號：95 農科-2.1.5-金-D(04)

全程計畫期間：95 年 06 月 01 日至 95 年 12 月 31 日

本年計畫期間：95 年 06 月 01 日至 95 年 12 月 31 日

計畫主持人：林修葳

執行機關：社團法人台灣財務金融研究協會

合作機關：國立台灣大學國際企業學系(所)

行政院農業委員會農業金融局主管科技計畫

## 農業融資保險及保證保險制度之研究

委託單位：行政院農業委員會農業金融局

執行單位：社團法人台灣財務金融研究協會

主 持 人： 林修葳博士  
國立臺灣大學國際企業系所教授兼主任

共同主持人： 陳勝源博士  
國立臺北商業技術學院財務金融系所教授

研 究 員： 崔靜菱  
國立臺北商業技術學院財務金融系所講師

許宜中  
致理商業技術學院財務金融系講師

中華民國九十五年十二月

# 目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 我國農業金融之發展背景與改革.....	1
第二節 我國農業金融體系之經營現況.....	2
第三節 計畫動機與目標.....	5
第四節 保證與保證保險.....	6
第二章 文獻探討 .....	8
第三章 日本的農業信用保證保險制度 .....	11
第一節 前言.....	11
第二節 保證保險制度的組織架構.....	11
第三節 農業信用基金協會制度.....	14
第一項 保證制度的設立.....	14
第二項 保證制度的運作機制.....	15
第三項 福島縣農業信用基金協會.....	16
第四項 保證制度利用現況.....	18
第四節 農業信用保證保險制度.....	18
第一項 基本方針.....	19
第二項 保證保險費率.....	19
第三項 保險準備金.....	20
第四項 融資資金.....	20
第五項 執行單位—獨立行政法人農林漁業信用基金.....	21
第五節 結語.....	23
第四章 訪談結果 .....	24
第一節 保險業者部份.....	24
第一項 富邦產物保險公司.....	24
第二項 地震保險基金會.....	27
第三項 農業信用保證基金.....	28
第二節 農業金融機構部份.....	32
第一項 全國農業金庫.....	32
第二項 合作金庫銀行.....	33
第三項 淡水農會信用部、桃園縣新屋農會信用部.....	34
第四項 高雄路竹農會.....	35

第五項 高雄茄苳農會.....	36
第六項 台南仁德農會.....	36
第七項 嘉義水上農會.....	37
第八項 嘉義義竹農會.....	37
第三節 農民部份.....	38
第一項 桃園縣新屋鄉農友.....	38
第二項 台北縣淡水農友.....	38
第三項 高雄路竹與茄苳農友.....	38
第四項 台南仁德農友.....	39
第五項 嘉義水上與義竹農友.....	39
第五章 潛在方案滯礙難行處之檢討 .....	40
第六章 期末報告結論與建議 .....	43
第一節 結論.....	43
第二節 建議.....	59
參考文獻.....	68
附錄一 財產保險商品審查應注意事項明定.....	71
附錄二 違約率與違約損失率精算.....	72

# 第一章 緒論

## 第一節 我國農業金融之發展背景與改革

長久以來，農漁會在我國農漁業建設方面一直扮演著非常重要的角色，而農漁會信用部更肩負著提供基層金融之任務。在早期國內經濟尚未發達、金融事業之銀行機構僅侷限於大城市之情形下，農漁會信用部分佈在農漁村各地，並在偏僻地區設有分部，服務農漁村，活絡地方經濟，帶動農村經濟之發展，貢獻良多，遠非一般商業銀行所能比擬。

由於長期的在地經營與紮根，農漁會已深入農漁村之中，不僅瞭解農漁業生產的特殊性，也與農漁民之間培養出濃厚的關係與地域之情，正因農漁會嫻熟農漁業之特性與發展，故而農漁會信用部可以適時並彈性地提供農漁民的信用需求，其功能絕非利潤掛帥的商業銀行所可取代。

然而隨著經濟環境的變化，農業生產日漸式微。民國八〇年代，政府推行金融自由化、國際化政策，開放十六家新銀行設立，以及同屬基層金融體系的信用合作社允許改制為地區性商業銀行，金融業競爭日益激烈，使農漁會信用部面臨挑戰，在業務經營受限制下，逐漸喪失其競爭力。

為健全農業金融體系，我國農業金融法自 93 年 1 月 30 日正式施行，行政院農業委員會「農業金融局」亦於同日掛牌成立，負責農業金融機構之監理及政策性農業專案貸款之規劃推動，使農業金融之監理正式一元化。

## 第二節 我國農業金融體系之經營現況

農業金融局積極輔導農漁會信用部，督導改正其業務缺失，並改善財務結構，過去兩年以來農漁會信用部經營體質已逐步強化，整體農漁會信用部經營績效截至 94 年底，各項業務及財務指標均顯著改善。詳細數字如表一與表二所示，簡要說明如下：

### 1.營運規模

全體農漁會信用部存款1兆3,690億元，放款5,949億元，分別較93年底增加370億元及增加362億元，存款成長率達2.78%。

### 2.稅前純益及淨值

94年度稅前純益為28.6億元，累積淨值823億元，較93年度增加7.2億元及52億元。

### 3.資產品質

逾期放款649億元，逾期比率10.91%，備抵呆帳占逾放比率28.31%，分別較93年度減少159億元、3.55%及增加4.18%。

農漁會信用部逾放比率自85年底8.52%逐年攀升，到90年底最高達19.33%，其後則逐步下降，至94年底已降至10.91%，顯見改革成效頗佳，但未來仍亦有極大的努力空間。

表一：全體農漁會信用部 85 年至 94 年經營情形表

	85年底	86年底	87年底	88年底	89年底	90年底	91年底	92年底	93年底	94年第四季 底
資產	1,479,730	1,487,365	1,535,446	1,603,402	1,580,568	1,474,309	1,449,388	1,488,312	1,524,141	1,574,615
負債	1,414,762	1,416,862	1,461,607	1,529,354	1,508,740	1,394,003	1,373,233	1,412,561	1,447,089	1,492,295
存款	1,275,288	1,303,026	1,349,004	1,416,619	1,392,360	1,304,981	1,246,887	1,275,798	1,332,051	1,369,037
放款	861,919	841,827	822,010	795,455	772,067	679,453	608,982	566,731	558,746	594,892
淨值	64,968	70,503	73,839	74,048	71,828	80,306	76,155	75,751	77,052	82,320
稅前純益	10,913	9,204	6,897	3,723	885	156	-1,712	-17	2,138	2,863
逾放金額	73,412	90,910	108,069	128,687	138,189	131,360	113,380	99,548	80,822	64,881
逾放比率	8.52%	10.80%	13.15%	16.18%	17.90%	19.33%	18.62%	17.57%	14.46%	10.91%
備抵呆帳	19,837	22,101	24,382	27,724	29,186	24,282	18,395	19,861	19,546	18,369
內部融資	-	5,190	5,131	5,945	6,286	5,991	5,192	4,726	5,432	4,943
資產報酬率	0.74%	0.62%	0.45%	0.23%	0.06%	0.01%	-0.13%	-0.001%	0.14%	0.18%
備抵呆帳 占放款比率	2.30%	2.63%	2.97%	3.49%	3.78%	3.57%	3.02%	3.50%	3.50%	3.09%
備抵呆帳 占逾放比率	27.02%	24.31%	22.56%	21.54%	21.12%	18.49%	16.22%	19.95%	24.13%	28.31%

單位：百萬元，資料來源：合作金庫銀行。

表二：農漁會信用部淨值, 存放款及逾放概況

S 年(月)底	資產			淨值			存款		放款		逾放金額	逾放比率
	農會信用部	漁會信用部	總計	農會信用部	漁會信用部	總計	餘額	佔有率	餘額	佔有率		
81年	10 271	188	10 459	357	5	362	8 879	9.6	5 486	7.3	-	-
82年	18 826	221	19 047	437	5	442	10 586	9.9	7 011	8.1	-	-
83年	13 935	251	14 186	518	6	524	12 215	10.1	8 170	8.1	-	-
84年	14 419	287	14 706	580	7	587	12 535	9.6	8 995	8.2	455	5.1
85年	14 454	317	14 771	640	8	648	12 751	9.0	8 601	7.5	709	8.2
86年	14 949	348	15 297	695	9	704	13 026	8.5	7 600	6.0	898	10.7
87年	15 384	345	15 729	728	10	738	13 491	8.2	7 178	5.4	1 075	13.1
88年	16 101	373	16 474	761	10	771	14 166	8.0	6 701	4.9	1 273	16.0
89年	15 864	416	16 280	709	9	718	13 924	7.4	6 351	4.4	1 380	17.9
90年	14 777	396	15 173	792	11	803	13 053	6.6	5 477	3.9	1 316	19.4
91年	14 078	416	14 494	751	10	761	12 472	6.2	4 920	3.6	1 134	18.6
92年	14 455	428	14 883	747	11	758	12 761	6.0	4 620	3.3	995	17.6
93年	14 801	369	15 170	757	11	768	13 324	5.92	4 752	2.98	807	14.51
94年	15 361	385	15 746	812	11	823	13 690	-	5 949	-	649	10.9

單位：億元，%

資料來源：中央銀行「中華民國台灣地區金融統計月報」、合作金庫銀行。

說明：1. 放款包括短、中、長期放款與透支。

2. 存款佔有率、放款佔有率以整體金融機構為比較基礎，包括本國銀行、外國銀行在華分行、信託投資公司及基層金融機構。

### 第三節 計畫動機與目標

雖然在農業金融法實施之後，政府致力整頓農漁會信用部，其逾期放款的問題已獲得改善，但在整個經濟大環境影響下，農村經濟衰退，農漁民的收入也逐漸減少，加上農地價格低靡，許多以農地向農會、漁會信用部抵押之借款都無法順利償還。由於農業金融具零細性、期限長、收益率低、貸款金額較小，且易受天然災害影響等特質，使得農業貸款業務之風險性較高，亦導致農漁會信用部承受較大之貸款組合風險。而為了改善並降低資產風險，農漁會信用部可能會拒絕貸款給某些經濟狀況不好的農漁民，這將與原先服務農漁民的宗旨大相逕庭。

此外，我國原有之三家農業行庫，即農民銀行、土地銀行及合作金庫銀行，<sup>1</sup>由於陸續釋股完成民營化，已經逐漸朝向一般綜合性商業銀行發展，其原先部份肩負農業政策之使命亦在一般民營公司之股東對利潤要求之壓力下而日益淡薄與疏離，因而農業貸款之資金來源將更缺乏。

政府為促進農業發展，依據農業發展條例第六十條規定及農業金融法第六條規定，推動政策性農業貸款、低利貸款，由農業信用保證基金編列預算補貼，以鼓勵農業金融機構承作農業貸款業務。惟此等業務之風險性較高，自會提高貸放機構之融資風險，如何提高農業金融機構之貸放意願，並適度減低貸款之風險，確實是現今我國農業金融體系中之一大課題。

因此，農業金融局提出農業融資信用保險及保證保險之構想，並對相關之保險制度議題加以探討，的確是一相當值得研究之農業金融

---

<sup>1</sup>其中農民銀行與合作金庫銀行剛於95年5月1日正式完成合併。

主題。

保險所處理之對象為危險，爰有謂「無危險，無保險」者。有鑑於此，須分析農業放款及農業信用保證所面臨之危險，以及危險與保險之接軌。金融機構之農業融資及農業信用保證基金最主要危險係源自借款人之信用風險及金融機構授信作業風險，而產生債權債務不履行之危險，導致金融機構之逾放日益增加、信用保證基金之保證貸款品質日益惡化，代償金額高居不下，甚而演變成金融問題。倘利用保險制度移轉上述之危險，須進一步評估彼等危險符合保險理論之可保危險否，市場供給需求，保險之承保方式，保險核保及保單設計注意事項，以及保險人危險分散。

## 第四節 保證與保證保險

我國現行保險法第 95 條之 1 規定，保證保險乃「保證保險人於被保險人因其受僱人之不誠實行為或其債務人之不履行債務所致損失，負賠償之責。」係由產物保險公司承保。該險種性質係屬於保證（bond），由保證人（保險人）提供「保證契約」以承擔債務人之債務不履行或受雇員工不誠實行為，致權利人（被保險人）之經濟損失。故我國保證保險如同保證，藉由保險契約約定，以保障權利人潛在經濟損失。一般而言，保證契約之供給者不限於產險公司，以美國為例，經營保證業務為專營之保證公司或保險公司。

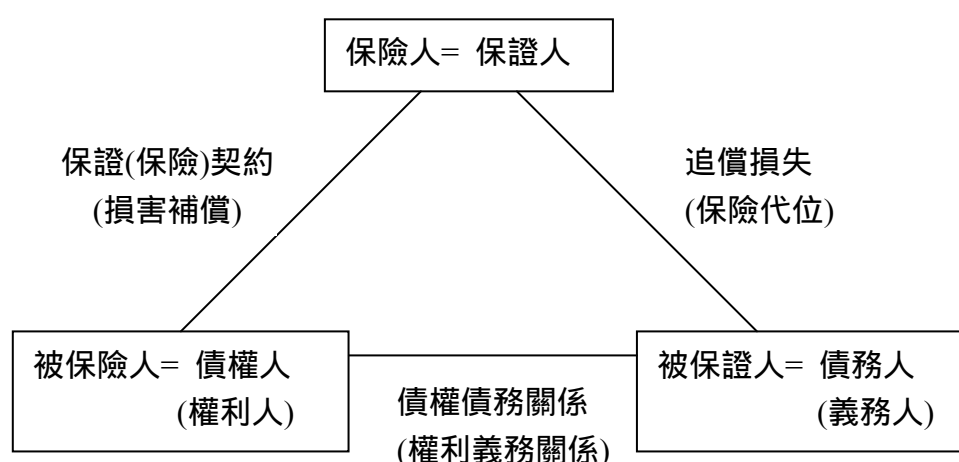
保證保險<sup>2</sup>，其定義有廣義與狹義之分，狹義保證保險係指「保證業務」，目前我國產險公司販賣之「員工誠實保證保險」、「住宅抵押貸款償還保證保險」、「工程履約保證保險」、「保證金保險」等屬之。

---

<sup>2</sup> 參閱 財產保險理論與實務 蘇文斌、林宏誠編著 及 財產與責任保險 陳彩稚著

然廣義的保證保險除上述狹義之保證保險業務外，尚包括「信用保險」，諸如「消費者貸款信用保險」、「個人小額信用放款信用保險」、「限額保證支票信用保險」、「應收帳款信用保險」等。

保證(契約)之當事人涉及保證人(sutrety)、被保證人(principal)或稱義務人(obligor)，及權利人(obligee)，不同於一般財產保險契約當事人僅為保險人及要保人雙方。其三者法律關係圖式如下



慮及農業貸款業務係屬風險性較高、收益率低、期間長、貸款金額較小且易受天然災害影響之貸放業務，間接提高金融機構融資風險，金融機構往往成為風險最終承擔者。在此思潮衝擊下，全球金融業者莫不強調風險控管，金融機構當思如何降低逾放，提高信用評等，透過信用保險或保證保險將是最佳途徑，除增加對農業貸款意願，並能去化近期因雙卡效應所生之浮濫資金。探究農業金融機構透過「信用保險」，抑是農信保基金藉由「保證保險」，以移轉兩者面臨債務不履行之風險，其保險契約之當事人皆為：被保險人為金融機構；被保證人為借款人或抵押人（實際從事農、林、漁、牧業生產等之個人、團體或合作組織）；保險人則為貸款償還之保證人。有了保險業者介入，除直接增加產險公司營收外，強化借款人之信用保證，提高金融機構債權保障，間接穩定金融市場安定，將可創造三贏局面。

## 第二章 文獻探討

農業金融對我國農業發展一直扮演這極為重要角色，然我國農漁會基層金融之功能及農業發展之貢獻又不同於一般商業銀行，在近十年來經濟變革中農漁會產生相當大經營危機。如林維義（1998，1999）之研究即針對農業融資之經營危機進行風險分析及建議，亦闡明農業信用部改革之急迫性。又如農業金庫葉正明（2005）談農漁會信用部逾期放款問題中指出信用部對農業部門之服務，因受農業生產結構改變，地區性經濟條件變化，及金融市場變動之衝擊，已隨經濟成長而發生結構性變化，其非農貸比率增加，致信用部產生質變，故衍生許多金融問題。近年來農漁會不斷進行整併接管，逾放情形已有大幅改善。

為降低農業金融機構信用風險，王瑜琳、林啟淵（2002）曾探討我國相關信用風險保證機構，如中小信用保證或農業信用保證之機制，亦因景氣不佳而面臨：1.資金不足 2.參與機構受限 3.保證放款品質惡化 4.代位清償金額大幅增加，代償回收率下降等危機。主管機關應加速研議信用保證及保險制度結合之可行性，促請保險業者發行信用保證保險及農業信用保證保險之研議。。

再者，近年來金融機構受經濟環境影響，授信品質日益下降，金融機構透過信用保險制度確能分擔信用風險、強化體質及提升信用評等（黃新宗，2001）。保險制度成為最直接且快速之管理工具，惟信用保險與保證與保證保險三者性質有些許相近，如江聖元（1999），黃新宗、劉美芳（2004），均加以釐清並探討其間差異，但理論與實務間卻常存有混淆現象。有關保證保險法律定位及探討，如洪榮家（1996）尚提及為使保證保險有法源依據，我國民國 81 年增訂保險

法之保證保險專節，但由於規定過於簡單，故我國保險學界與實務界對其定位有相當分歧的看法。以我國之「小額貸款信用保險」為例，自保單銷售至九十四年為止，雖名為信用保險，但其性質卻接近保證保險。美國除有保證保險外，尚有保證業務。

保險業目前經營之貸款信用信用保險虧損嚴重，太平產物保險公司之住宅抵押保證保險更凸顯國內信用保險經營風險（黃弘騰，2002），以及美國聯合保證保險股份有限公司(United Guaranty, UG)甫於民國 93 年 7 月 20 日成立分公司，專事住宅抵押貸款保證保險單一業務（陳思瑩，2005），卻於 94 年 12 月撤出台灣市場，顯示住宅貸款信用保險經營確有其別於一般財產保險，須有相關法令規定，否則業務開發不易。信用保險市場據 94 年底業務統計，業已嚴重萎縮，且國際信用保險市場供給量極為小，亦影響日後信用保險市場風險再次移轉（World Insurance Report，2000；Sigma, Swiss Re，2000），故發展農業融資信用保險或保證保險，勢必受到影響。

在國外相關制度之文獻方面，如簡立賢（2000）以美國農業福利政策目標為例，介紹新農業安全法，修訂作物保險及保證所得收入等安全網機以確保農業發展及農民經濟收入。如（2006）探討日本農業信用保證保險制度之演進、制度架構及該制度之運作過程。日本係由政府成立農漁林業之信用保證保險基金，以協助各督道府縣之農業保證機構。怡安班陶氏保險經紀人公司（2001）亦曾介紹美國、加拿大、紐西蘭、法國、挪威、瑞士、日本等國之天然災害保險制度，並透過各國制度之比較，以供我國規劃全國性災害保險制度、災害保險制度之財務及風險分散機制之參考。

本研究計畫亦針對尚未推行之農作物保險提出淺見，近年來對於農業保險亦不乏研究案及相關文獻探討，如王親仁（2004）之「檢討

農業天然災害救助辦法及探討所得保險措施之可能性」專案研究中提出諸多農民對農作物保險殷切期待。又如董淑娟（2001）分析農作物生長期間對應之保險措施，其間涉及農作物成長階段之生產成本損失保險、信用保險制之損失保險、收穫價值之損失保險；收穫期農作物保險；財產保險及產品責任保險；運輸保險；農作物融資階段之農民信用保險，參照國外之農業保險內容提出之農業保險提出保險技術上可行方式。

另鄭后凱（2003）曾探討在追求利潤最大化前提下，利用蒙地卡羅積分法分析保險制度對箱網養殖業生產決策之影響。其發現在既定的風險水準下，保險制度對高度風險規避態度之生產者，產生較大影響。顯示保險制度確能對養殖漁業者發揮財務安全保障。

而姬曉紅（2005）亦指出金融機構應利用履約保證保險，以分散借款人之債務不履行危險。且強調履約保證保險是屬「從合約」，不同於保險契約為獨立契約，履約並非獨立標的，它依附於債務人的作為或不作為，因之履約保證保險需從屬於債務人與債權人之契約規定，因此履約保證保險不能脫離貸款契約而單獨存在。

## 第三章 日本的農業信用保證保險制度

### 第一節 前言

作為農業基本法的相關法案，日本於 1961 年制定「農業近代化資金助成法」與「農業信用基金協會法」。以「農業信用基金協會法」為基礎，對於農業貸款提供信用互補制度，具體的作法是設立保證機構基金協會對於農業相關貸款提供信用保證。而後，為分散保證機構的風險，1966 年對「農業信用基金協會法」進行修正，制定新的「農業信用保證保險法」，並根據該法設立信用基金，扮演保險機構的角色。換言之，基金協會為使農業經營者順利借款，對農業貸款提供保證，同時信用基金對於基金協會的農業貸款保證提供保險，因此作為信用的互補制度的信用保證制度遂發展成信用保證保險制度。

對於整個信用保證保險制度的運作，以下透過保證保險制度的架構先作一概念性的說明。此外，由於先有保證，再衍生保證保險，因此將先說明農業貸款的保證制度，最後再針對保險保證制度的設立緣由、發展與實施狀況加以介紹。

### 第二節 保證保險制度的組織架構

日本的農業信用保證保險制度主要由保證與保險二部分所構成，首先是保證的部分，對於農業貸款提供保證的主要機構為「農業信用基金協會」，以下簡稱為基金協會，純屬地方性組織，目前共有 47 家(參考表 1)，各都道府縣均設有基金協會，主要由地方公共團體出資。

表 3-1：基金協會的分布

區分	都道府縣
北海道、東北地區	北海道、青森縣、岩手縣、宮城縣、秋田縣、山形縣、福島縣
關東地區	茨城縣、栃木縣、群馬縣、埼玉縣、千葉縣、東京都、神奈川縣、山梨縣、長野縣
北陸地區	新潟縣、富山縣、石川縣、福井縣
東海地區	岐阜縣、靜岡縣、愛知縣、三重縣
近畿地區	滋賀縣、京都府、大阪府、兵庫縣、奈良縣、和歌山縣
中國地區	鳥取縣、島根縣、岡山縣、広島縣、山口縣
四國地區	德島縣、香川縣、愛媛縣、高知縣
九州地區	福岡縣、佐賀縣、長崎縣、熊本縣、大分縣、宮崎縣、鹿兒島縣、沖繩縣

資料來源：農業信用保證保險 2006. 2

其次保險部分，對於各基金協會所提供的信用保證，可向「獨立行政法人農林漁業信用基金」保險，以下簡稱為信用基金，主要由政府出資，是一具中央性保險機構，其目的是要將具地方性質的基金協會(保證機構)的風險，透過相互保險的方式，部分移轉至具中央性質的信用基金(保險機構)。圖 1 說明農業信用保證保險制度的組織架構。

#### (一) 農業經營者

為農業經營所需的相關資金而向金融機構借入者。

#### (二) 融資機構

除了農業系統的金融機構(農協、信農連與農林中金)外，一般銀行也配合政府政策對農業經營者進行融資。農業相關的金融機構的可貸資金來源，包括政府所撥付的農業近代化資金、農業改良資金、就農支援資金、農林漁業金融公庫資金 (super L 資金)、農業振興資金...

等。

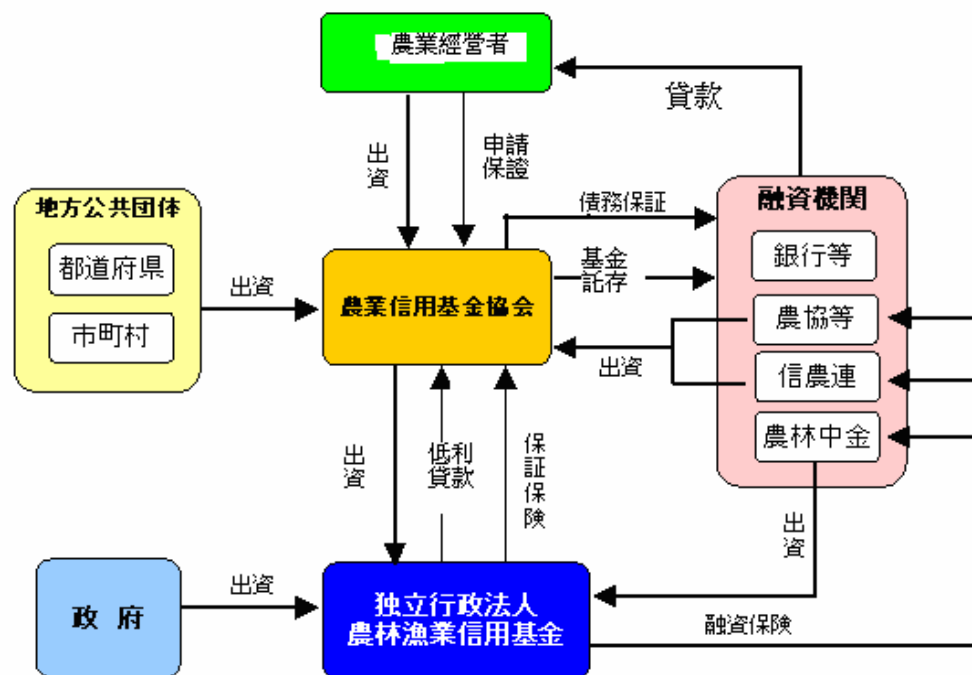
### (三) 農業信用基金協會

是一地方性的信用保證機構，主要由地方公共團體出資，包括都道府縣與市村町，此外農協、信農連亦有出資，各都道府縣各設立一家，目前有 47 家。主要業務是對融資機構所承做的農業貸款進行債務保證。

### (四) 獨立行政法人農林漁業信用基金

是一具中央性質的保險機構，對於農業信用基金協會的債務保證提供保險，此外也提供農業系統的金融機構(農協、信農連與農林中金)的融資保險。主要由政府出資，此外農林中金、農業信用基金協會亦有出資。

此外，對於基金協會的信用保證，可以由全國農協保證中心提供再保證。全國農協保證中心於 1980 年 10 月由各基金協會、縣保證中心、信連、農林中央金庫所成立的社團法人保證機構，除對於基金協會的保證提供再保證外，也對於非實際從事農業的農會會員之借款提供保證。



資料來源：獨立行政法人農林漁業信用基金

圖 3-1：信用保證保險制度

## 第三節 農業信用基金協會制度

### 第一項 保證制度的設立

為促使農業經營現代化，設有所謂的政策性的融資制度，而農業信用基金協會制度設立初衷，是希望對於農業的政策性融資制度提供進一步的支援，特別是當時的農業經營者大多屬於中長期設備資金需求者，投資的回收期長，因此為使農業經營者順利借款，債務保證措施有其必要性，而信用基金即扮演保證的角色。農業信用基金協會制度是根據「農業信用基金協會法」於1961年11月公佈實施，目前有47個信用基金協會分佈於日本各道都府縣，主要的業務為債務保證與代位清償，而保證基金的募集是由都道府縣分擔1/2（此一部分由國

家補助一半)，農協系統(農協、信連、農林中金)與市村町則共同出資1/2。

農業信用基金協會制度實施之初並未順利運作，歸納其因有三：

1) 農業信用基金協會的基金除用來代位清償外，也是基金協會的人事費、事務費的來源，因此隨著代位清償增加，基金隨之減少，使得保證業務越來越謹慎。2) 農業信用基金協會的基金隨融資額增加，有必要每年提撥累積，然而其中一半是由信農連、農協所出資，因此新增的資金有限，而民間機構擔心出資負擔增加，隨著基金的減少，想要回避代位清償，因而造成相互牽制。3) 對於保證費的收取，於制度設立之初，農業信用基金協會採取僅量減輕借款者的負擔的政策，也常不收保證費。然而，隨著農業經營者所需的資金有大額並長期化的趨勢，信用保證作為信用互補機能越加重要，因此政府認為基金協會的風險分散有其必要性，對基金協會所做的債務保證有導入「保險制度」的必要。關於保證保險於下節次再詳細說明。

## 第二項 保證制度的運作機制

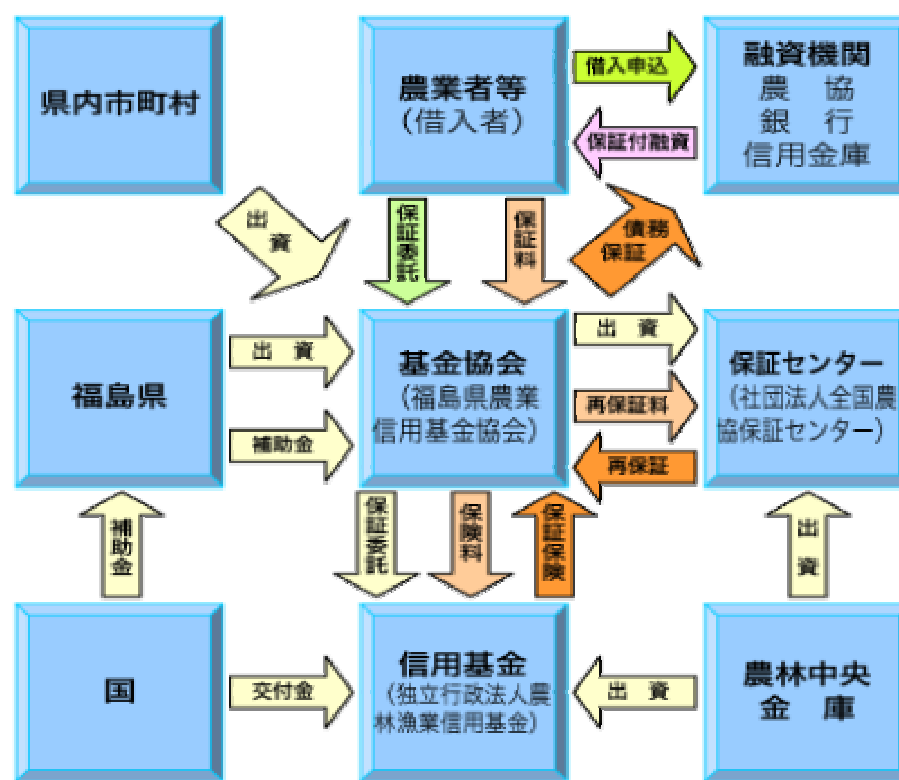
當農業經營者向農協等金融機構借入資金時，可以向基金協會申請債務保證，經該協會允諾後獲得貸款，農業經營者須付保證費，之後因任何原因而未能還款時，則基金協會代為清償給金融機構，對於代償金額，基金協會與農業經營者再針對還款計劃進行協商。此外，基金協會為了減輕將來代位清償的負擔，會同時向信用基金進行保證保險，或向全國農協保證中心進行再保證，而基金協會必須支付保險費或再保證費，將來若因農業經營者倒帳，產生代位清償時，基本上信用基金將支付基金協會所代位清償金額的70%，而再保證場合則全國農協保證中心支付代位清償金額的50%，當基金協會收回其代償金

額時，按回收比率還給基金協會或全國農協保證中心。

目前各基金協會對於信用保證服務均收取保證費，保證費率的高低依各基金協會而異，以福島縣基金協會為例，農業近代化資金與農業改良資金的保證費率為 0.7% 以下，就農支援資金則在 0.35% 以下，一般資金則在 2.0% 以下。保證費為保證額度乘以保證費率，而保證額度為貸款金額的 70%~100%。基金協會可承做的保證總額的上限是保證基金的一定倍數，一般大約是保證基金的二十倍（基本公式：保證總額上限＝保證總額－保險額）。

### **第三項 福島縣農業信用基金協會**

以福島縣農業信用基金協會為例，其保證保險制度可以參考圖 2。根據農業信用保證保險法在 1962 年設立，其會員包括福島縣、縣內的市町村、JA、JA 連合會、農業經營者(個人或法人)，目前基金的資本金為 3,732 百萬日圓，其中出資金 2758 百萬日圓、交付金 53 百萬日圓與盈餘 921 百萬日圓；2006 年 7 月加入保證機制的金融機構有 27 家，包括農協 21 家、縣信連 1 家，農林中央金庫 1 家、銀行有 4 家(東邦銀行、福島銀行、郡山信用金庫與白河信用金庫)。保證對象的資金及保證費率如表 2 所示。



注 基金協会の代位弁済後（求償権取得後）のしくみについては省略しています。

資料來源：福島縣農業信用基金協會

圖 3-2：福島縣農業信用基金協會的保證機制

表 3-2：福島縣基金協會的保證對象的資金及保證費率

區分	資金種類	保證費率
制度資金	農業近代化資金	0.21~0.36%
	農業改良資金	0.22~0.37%
	就農支援資金	0.31%
	農業經營改善促進資金	0.30~0.50%
生活資金	農協住宅貸款	0.2~0.28%
	生活資金	0.9%
農業以外事業資金	會員的事業資金	0.31~1.40%

資料來源：www.afa-fukushima.or.jp

#### 第四項 保證制度利用現況

表 3 為獨立行政法人農林漁業信用基金的農業第一部門對 2005 年保證制度利用現況之調查，其中農業資金的信用保證的利用率平均為 53%、農外事業資金為 20.5%、生活資金 49.8%。

表 3-3：保證制度利用現況 單位：百萬元

		貸款餘額	基金協會保證 餘額	保證利用 率
農 業 資 金	近代化資金	1,602 (3.4%)	1,086	67.8
	負債整備資 金	241 (0.5)	197	81.7
	國家的制度 資金	1,844 (4.0)	1,283	69.6
	其他	2,956(6.3)	1,260	42.6
	合計	4,800(10.3)	2,543	53.0
農外事業資金		16,717(35.9)	3,424	20.5
生活資金		15,830(34.0)	7,889	49.8
小計		37,347(80.2)	13,856	37.1
縣市村町、公社 公團貸款		6,226(13.4)	-	
其他		3,003(6.4)	-	
合計		46,576(100.0)	-	

資料來源：農業信用保證保險 2006. 3

#### 第四節 農業信用保證保險制度

1966 年對農業信用基金協會法進行修正，制定新的「農業信用保證保險法」，同年 8 月「農業信用保險協會」成立，建立了保證保險制度。1987 年根據「農林漁業信用基金法」，統合「農業信用保險協會」、「林業信用基金」與「中央漁業信用基金」成立單一的「農林漁信用基金」，對農業、林業與漁業貸款提供保證保險。2003 年進一

步解散「農林漁信用基金」，成立「獨立行政法人農林漁業信用基金」執行保證保險機能。

## 第一項 基本方針

對於保證保險制度的設計，首先考慮保險採全額保險或部分保險？其次，基金協會的風險負擔比例應為何？當保證契約成立同時，基金協會與信用基金的保險契約自動成立，如保證保險制度採全額保險，則基金協會無裁量權，雖然根據過去的經驗有些保證或許無保險之必要，但是如果採部分保險，則失去保證保險的風險分散的意義，結果，保證保險制度二者兼顧，一定金額以上採全額保險，以下採部分保險。

對於基金協會承做保證業務時，其所負擔的風險應移轉多少比例給信用基金，保證保險制度設計之初是想將 50% 的風險移轉給信用基金，換言之，將地方的負擔移轉一半給中央，即  $70\%(\text{保證代位清償}) \times 70\%(\text{保險理賠}) = 49\%$ ，如此一來，原來可以承做基金的十倍的保證總額可以擴大為二十倍。

## 第二項 保證保險費率

為將基本方針具體化，保證保險實際採用以下的方式運作：1) 設立一具中央性質的保險組織，即獨立行政法人農林漁業信用基金，以基金協會的代位清償為保險事故成立的保險契約。2) 保險價額是經基金協會所保證的農業貸款。3) 保險金額是保險價額的 70%。4) 制定基準額度，基準額度以上全額保險，以下部分保險。

承做保證保險的基金協會以收支相等為原則，因此下式必須成立：

保險金支付額＝保險費收入＋回收繳納額。

保險金支付額是事故率與回收繳納金的函數，回收繳納金是事故率與回收率的函數，保險費收入是保險費率的函數，因此保險費率＝事故率×(1-回收率)，實際的保險費率是依下式計算而得：

$$\text{實際的保險費率} = \frac{\text{事故率} \times (1 - \text{回收率})}{\text{借入期間} \times \text{借入款平均餘額比率}},$$

在這個基本的考量下，根據信用基金參考基金協會的所提供代位清償的回收狀況等相關資料，並利用中小企業信用保險的相關數值進行評估，最初所提出的保險費率是 0.25%。

### 第三項 保險準備金

保險事業成立之初，所需的資本金包括責任準備金與異常危險準備金，由於險證保險的設計是保險支付額等於保險費收入加上回收繳納額，而回收繳納額是保險金支付後才回收，在保險金支付的時點，這一部分有必要先以準備金支應。此外，保險費率估算的基礎之一是事故率，當事故發生率大於所事先預估的數值時，有必要多準備一些資金以支因應，這一部分即是異常危險準備金，保證保險以通常事故率的二倍做為異常事故準備。

保證保險制度成立之初，為讓未來十年保證保險能順利運作，根據農業近代化資金的融資額、保險費率、事故率、回收率等數值，估算所需的責任準備金為 9 億日圓與異常危險準備金 9~10 億日圓，共 18 億日圓，其中國家交付 12 億日圓，而會員(包括基金協會、農林中金)則分三年出資 6 億日圓。

### 第四項 融資資金

保證保險制度下，基金協會(保證機構)的倒帳風險一半移轉至信

用基金(保險機構)，但是對於剩下無法移轉的風險，基金協會的基金仍會因代位清償而逐漸減少，這將使基金協會對於大額農業貸款的保證意願不高。為了防止基金額度不斷地減少，有必要對基金協會提供融資，因此信用基金也對基金協會提供貸款融資。由於估計基金協會所必須保有的支付準備金為債務保證餘額的 12%，而其中 10%由基金協會負責，不足的 2%可以透過融資借入方式加以補足，約為 40 億日圓，而融資資金來源為國家所提撥。

## **第五項 執行單位 - 獨立行政法人農林漁業信用基金**

獨立行政法人農林漁業信用基金簡稱為信用基金，是根據 2002 年的「獨立行政法人農林漁業信用基金法」設立，目前資本金約 2,052 兆日圓，主要的業務有二： 1) 保證保險業務。為分散信用保證基金協會的債務保證風險接受其加保，包括農業信用保險業務、林業信用保證業務、漁業信用保險業務、農業災害補償關係業務、漁業災害補償關係業務。2) 融資事業。由於基金協會所承做的債務保證金額日益加大，為保證債務履行的圓滑進行，對基金協會進行融資。

原來保證保險制度只適用於農業近代化所需資金(稱為近代化資金)的貸款保證保險，1973 年擴大於改善農業經營所需資金(稱為農業資金)，1991 年再擴大至農家經濟安定所需資金 (稱為農外事業基金)，後續適用保證保險範圍不斷地擴大。農業經營者借入上述資金時，可向基金協會申請保證，並同時由信用基金提供保證保險。對於農協等金融機構的倒帳損失，由基金協會代位清償，而其中的 70% 可以自信用基金獲得保險理賠。如前所述保證費由農業經營者支付給基金協會，而保險費由基金協會支付給信用基金。根據獨立行政法人農林漁業信用基金的農業信用保險業務、林業信用保證業務與漁業信用

保險業務之相關業務手冊(2005.4.1 修正)，目前的保險費率如表 4 所示。

表 3-4：農業信用保險業務保險費率

保險 種類	資金類別		貸款期間		
			<5 年	≥5 年，<15 年	≥15 年
保證 保險	特 定 資 金	農業經營改善 資金	0.25%	0.15%	0.12%
		農業經營維持 資金	0.17%		
	一般資金		0.30%	0.17%	0.13%
	經營資金		0.30%		
	農協保證債務		0.25%	0.15%	0.12%
融資 保險	特定資金		0.38%	0.18%	0.14%
	其他		0.53%	0.25%	0.20%

資料來源：獨立行政法人農林漁業信用基金的農業信用保險業務、林業信用保證業務與漁業信用保險業務之相關業務手冊(2005.4.1 修正)

此外，根據獨立行政法人農林漁業信用基金的農業第二部對保證保險支付、回收與餘額現況之調查，2005 年 9 月底保險金的支付比 2003 年 9 月底的 35 億 41 百萬日圓還高，大額的支付案件也大幅增加，占總支付額的 60%以上。表 5 是保證保險支付、回收與餘額現況，發現回收繳納狀況仍舊不理想，保證保險的累計回收率只有四成左右，這是信用基金與基金協會所急需解決的問題。

表 3-5：保證保險支付、回收與餘額現況

(單位：千元)

區分	2005.9.30				2004.9.30		
	保險金支付 累計額(A)	回收納付累計額	本金(B)	累計 回收 率 (B/A)	保險金餘 額(A-B)	累計 回收 率	保險金餘 額
保證保險	122,412,243	55,998,040	49,005,569	40.0%	73,406,674	40.5%	68,000,611
融資保險	663,531	490,891	484,750	73.1%	178,781	73.1%	178,781

資料來源：農業信用保險(2006.1)

## 第五節 結語

保證保險制度(含融資保險)在 1966 年即已成立，農業政策融資制度是提供農業經營者所需資金，然而由於農業經營回收期長，為讓農業經營者順利取得資金，因此設立了保證制度，而保證制度是屬地方性組織，日本政府為部分移轉地方組織的保證風險至中央，成立了保證保險制度。這個制度是為幫助農業經營者順利取得資金，使用者付費的概念並不強烈，除了保證費由農業經營者支付外，保險費是由保證機構支付而非直接向農業經營者收取，而保證費率與保險費率的制定，完全是以各機構能做到損益兩平為原則。

由各都道府縣的基金協會形成相互保險的保證保險制度，由於保證保險制度有來自政府撥給信用基金的保險金支付準備金與政府撥給基金協會所需的融資資金，因此日本的保險保證制度只不過是政府對基金協會(保證機構)的另一種援助方式。

## 第四章 訪談結果

本研究係針對政策性農貸機構所生之逾放，尋求保險商品以進行農業金融機構之危險移轉。經過兩個月農業金融機構、保險業者及農漁之訪談結果，臚列如下：

### 第一節 保險業者部份

#### 第一項 富邦產物保險公司

自 85 年至今，我國商業保險經營信用保險之市場經營與我國總體經濟環境發展有極大關係，信用風險之控制不若一般財產保險，可藉由損害防阻以降低危險，且其具有累積性風險之特性，又面臨動態性風險極高，這些風險都會反映在銀行之放款業務。

再者銀行之風險評估系統與產險業不同，銀行是每半年評估一次，而產險業若承作 3~5 年信用貸款，只要每年年底帳上尚有貸款餘額，此風險即要移轉至下一年，其所承擔的保險責任是有累積性，而逾放的產生是要數年才會出現的，故信用保險之損失率逐年上升。

85 年消費信用保險開辦之初業務快速成長，每年成長 100%~200%，相對的所生之逾放極為小，故其損失率亦小（約 1%~2%），因而吸引諸多產險業者投入本市場經營。惟經 3~4 年後，銀行逾放數字持續攀升，產險業亦開始出現累積性危險，損失率業超過 5%，現今損失率高達到 10%了，也就是說保險業者發現所有的保險技術投入（核保技術及損害防阻技術）尚無法改善危險品質，除非提高保險費率（目前費率約 3%），否則對信用保險經營將產生極大衝擊。

有關農業融資信用保險實施可行性方面，以目前商業保險公司經營信用保險經驗來看，若我國金融法如能比照歐美金融法強制規定，「銀行承做每一貸款業務，最高僅能貸放七成，如必須超成貸款，

則超成業務需投保信用保險，否則銀行須增資，以符合銀行業資本適足率」若此，我國商業型信用保險始有發展空間。故農業融資信用保險或農信保保證保險推行，尚須政府金融制度加一把勁，否則無異於現今商業銀行投保信用保險，其目的多為將銀行逾放風險倒給保險公司承擔，藉由保險金賠償以降低其逾放比例，並協助打消呆帳，改善信用評等。保險公司則成為最終風險承擔者，演變至今，幾乎承保消費信用保險之業者皆虧損累累。

至於農信保基金將其保證業務投保保證保險，由於農信保基金經營目前尚呈現虧損狀態，對保險業者是損失機率达 100% 之意，商業保險當然不會有承保意願。然若採強制性投保農業融資信用保險或農信保保證保險，商業保險公司僅能以無盈無虧方式經營，即所有保險業者大家共同分擔農業之逾期放款。但對商業型保險業者考量的是「廣大的農漁民是否尚有其他財產保險可承保」，以補貼強制險之經營利潤。故若對保險業者而言，採強制性保險，則需有任意保險之「超額責任」商機存在，否則僅是主張無盈無虧政策，商業性保險很難配合。

主張上述信用保險或保證保險為政策性保險原因尚有：農民因為沒有轉業問題，收入有一定的穩定性，且多為純樸、重視自己之信譽，倘農民逢災害發生而導致經濟收入中斷，無還款能力，只要繼續耕作，所生之逾放也是暫時性的問題，農漁會所承受的是當年度的較大帳面損失，然待農民再次投入生產，農漁會之回收情況應可以繼續還清貸款。長期而言政府經營農業融資或是農信保之保證業務應是不會虧本，只是政府須忍受長期資金壓力，只要經過農民生產循環期，農民又有還款能力了，所以政府真正承受資金損失之缺口應是不高的。

又受限於農民貸款之擔保品多為農地、林地，不容易處分，資金流動性較差，若由商業保險承保信用保險或保證保險，風險太高，故當由政府經營較為恰當。惟政府若能確實提供農漁會五至七年放款業務資料，包括：大額放款、小額放款之貸款目的分類、放款級距分析、徵授信品質分類、還款情況分類、確實逾放數字、還款情形等相關統計資料，交由保險業作危險分類及精算技術分析，也許可尋找出商業保險具有可保性之業務。

在保險費率之計算上，保險公司會考量總體經濟狀況、當年度放款利率、當年度是否有重大授信政策改變、當年度失業率等因素。以一般商業信用保險而言，不論貸款對象、貸款用途或貸款區域，其損失率皆差，尤其是中壢地區之信用貸款損失率為全台最高，因為這牽涉到銀行高度競爭下，各地區徵授信準則授權調整。所以貸款戶別較不會影響費率，區域別則影響性高。而在細分農作物別或區域別問題，如果整體逾放比率皆很好當然不用考量農產作物及區域之差異化保險費率；但若整體逾放比率很差，則須劃分出何種農產作物別之融資是有可保性。

農作物天然災害保險或是農作物收益保險之推行，絕對有助於農業融資信用保險業務開辦，但台灣地區農作物經濟規模小，且多為小農（個體戶），但每年受氣候影響卻是全面性的，較難適用大數法則技術。又一般農民多對保險商品之瞭解程度不多，推廣農作物保險可能需相當時日才能為農民所接受，故保險公司需謹慎考量開發商業農作物保險、保單條款設計、損失之理算等，以免發生農民認知差異。

至於農業融資信用保險設自負額或限額承保方面，以目前信用保險狀況而言其損失率幾乎到達 10%，有的公司上超過此數字，而保險費率僅收 3%，除非保險費提高至 10%，否則根本無法經營。若

此，農業融資信用保險再來設限額承保或自負額，對農民而言成本高保障又小，倒不如不要投保。

有關保險費應由銀行或農民負擔之問題，94 年以前銀行信用保險是由借款戶負擔，銀行為保險理賠對象，94 年以後，保險公司遵循保險局發布「信用保險十三原則」，規定商業信用保險須由銀行繳保險費，且為受賠款對象，所以農業融資信用保險將來若可以投保的話，也一定是由金融機構繳納保險費，至於銀行是否轉嫁給農民，則無法控管，農民將來只需關心貸款利息是多高即可，甚而可能不知金融機構有投保信用保險。

## **第二項 地震保險基金會**

在國外（美國為例）都是成立專業保險公司或由保險公司獨立成立一部門承保信用保險或保證保險。最主要原因為經營技術與一般商業財產保險不同。

建議此類保險以採行政策性保險為佳，如同成立住宅地震保險基金，雖然本保險界由共保、成立基金、國外再保險以及政府保證等，共同分擔地震所致危險，保險費一年 1459 元，全由被保險人負擔，政府不補貼。強制規定農業融資信用保險的另一目的為降低保險公司面臨的逆選擇，以及風險過於集中之特性。

上述農業融資信用保險特性，費率計算是較難採用產險精算之「三角型趨勢分析」法，不適用大數法則技術。故可考量採用住宅地震保險之費率模型定價方法，採作物別或區域別套入應可模擬。自負額或限額承保問題都是將來保險單可依據損失率分別考量，宅地震保險年繳保費 1459 元，採限額承保，保險金額為 120 萬元，且承保範圍僅限於房屋因地震所致全損（全毀）。政府還是可以將損失或經濟

補助控制再某一個範圍內。

國外幾乎都以推行農作物保險為優先，除美國外，多為政府強制規定投保。我認為我國農作物保險推行急迫性乃高於農業信用保險，因為農作物保險涉及夏秋兩季一定受到颱風豪雨侵襲，受損面積大，損失屬一定會發生且集中。這對農民影響很大，若因此而使農民經濟收入中斷，衍生的問題即是農漁會貸款暫時無法清償。這種保險制度一定要靠政府來做，初期可規劃農產作物面積較大的水稻，因為生產區域面積較大，颱風洪水受損區域也可能分散，符合風險獨立性，可適用大數法則。

也許可以透過法令結合農作物保險與農業融資信用保險這兩種保險，政府可規定當農作物保險承保責任超過某一保險金額時，則須投保農業融資信用保險。也可藉此開拓產險市場規模。商業保險公司也可提供損害防阻之技術，以協助農作物保險減少損失發生頻率或降低損失幅度。

而有關農業融資信用保險或農信保基金保證保險之代位求償問題，信用保險業務之損失機率介於 0 與 1 中間，對保險公司而言是實際損失賠償，無代位問題。而保證保險，其實藉由保險制度取代昔日的人保或鋪保之保證業務，在美國即是保證（bond），與保險制度不同。保險公司因被保證人債務不履行而對被保險人賠償後，隨即對被保證人進行代位求償。

### **第三項 農業信用保證基金**

政府每年約編列 300 億元投入政策性農業貸款，貸款目的必須限於農業發展，貸款利息農民負擔 2%、農金局則補貼農漁會 3.5% 利息，以鼓勵農漁會推廣政策性農貸業務。本業務推廣初期，由於個

別農民最高借款額度為 20 萬，農民多不願意為了 20 萬元貸款而提供擔保品，故農漁會推廣政策性農貸甚為辛苦。爾後農業信用保證基金加入政策性農貸信用保證，最高保證額度高達九成（18 萬），亦即農漁會只承擔一成貸款（2 萬）之逾放風險，只要一年政策性農貸利息收入即可回收，誘發了農漁會推廣政策性農貸之意願。以今年狀況而言，政府編列 1000 億元農業貸款，政策性農貸之市場需求將從 300 億元提升至 400 億元，一般性農貸約 600 億元（貸款利息 5.5%，農民自負政府不補貼）。農漁會搶食政策性農貸業務甚明。

農信保當然是提供政策性農貸較高的保證成數，因為政策性農貸之徵授信嚴格，產生逾放機率低；而一般性農貸則為逾放大宗，貸款用途亦不以農業發展為現，徵授信不若政策性貸款嚴格，也導致農信保代償數高居不下。農信保立場是希望能達到兩者風險中和，以減緩代償金額。

農業信用保證基金不會以作物別區分農貸性質，以我國蘭花生技為例，此產業貸款無異於一般企業貸款作業，政策性農貸金額小，農信保保證成數有限，而一般性農貸金額大。

有關農業融資信用保險保費負擔問題，一般農民對農貸除負擔利息外，尚要負擔 0.35% 保證費是多所不願，因為農民認為已提供足夠擔保品，何須再找一個農信保基金來保證，還得負擔保證成本。所以另外要農民負擔十倍於保證費之農貸信用保險保費那更是不可能的事。但換個角度，到商業銀行辦理房貸，一般人都知道要先投保火災保險，然為何聽不到貸款人抱怨聲？因為商業銀行為確保債權「規定」貸款人要購買火險始可完成貸款手續。

所以一定要有政府公權力介入，採強制性保險性質，才能引導農業融資信用保險或是保證保險推行，農民也有所依據負擔保險費。

換另一個思索方向，政府既對政策性農貸補貼 3.5% 利息，也可規定農漁會投保信用保險，保險費由農漁會負擔，藉由政府公權力介入，引進保險制度分擔政府對農漁會逾放或農信保基金補貼。也就是說政府應採行強制方式推動農業融資信用保險或農信保保證保險，因為這一定是虧損業務，如同本基金，須接受政府補助，不可能由商業性保險公司經營。

政策性農貸政府一方面提供農民低利貸款，一方面補貼農漁會利息，農民與農漁會同時受益。但農民又要負擔農信保保證費，保證受益人是農漁會，農漁會僅受益而不用分擔保證費，是否要倡導「受補貼者付費」觀念。

所以需要政府強制推動信用保險或保證保險，農漁會因受有政府補貼，更應要有控管風險觀念，以利息補貼轉作保費支出，可避免日後因逾放過高而被「接管」危險。倘若以此觀念訴諸於農漁會，其接受投保意願較佳。

目前農信保基金靠政府不斷補助，但受限於財政困難，若能有保險公司承擔農信保保證保險，除分擔損失外也能增加基金淨值，進而擴大承擔保證業務。

農業融資信用保險或農信保保證保險若由商業保險公司承保，保險費率一定是高於農信保保證費率數倍或數十倍，農民或農漁會一定無法負擔，當然最終一定是政府對商業保險公司進行保費補貼。然與其補貼保費給保險公司，而保險公司提供的卻是限額保障，政府倒不如直接對農民或農漁會補貼，投保商業信用保險或保證保險。

以農信保基金截至 2006 年 11 月底逾期保證案件資料顯示保證餘額達 353.7 億元，逾期保證餘額約 30 億元，代償總額 57 億元，代償淨額 53.7 億元。其結構如下：

表 4-1 農業信用保證基金 2006/11 保證案件概況

保證餘額 (1)	逾期保證餘額 (2)	逾期比 (3)= (2)/ (1)
353.7 億	30 億	8.47%
代償總額 (4)	代償淨額 (5)	代償比 (6)= (4)/ (1)
57 億	53.7 億	16.1%

資料來源：農信保基金，本表自制

農業信用保證基金依據「貸款系統」與「貸款金額」兩項構面，統計截至民國 95 年 11 月底止，「保證餘額」、「逾期保證餘額」、「結構比%」、「逾期比% (即逾期保證餘額除以保證餘額)」等。

其「貸款系統」構面，列示(1) 台灣土地銀行、合作金庫銀行、農業金庫等專業銀行。(2)台灣銀行、華南商業銀行、慶豐商業銀行、台灣中小企業銀行、台北國際商業銀行、新光商業銀行、京城商業銀行、第一商業銀行、彰化商業銀行、國泰世華銀行等公營行庫或商業銀行。(3)各地區農會。(4)各地區漁會。

其「貸款金額」構面，列示(1) 100 萬元以內(含)。(2) 超過 100 萬元至 300 萬元。(3) 超過 300 萬元至 500 萬元。(4) 超過 500 萬元以上。

「農業信用保證基金逾期保證案件結構分析表」並且就「代位清償案件依貸款類別及金額別比較」，依據「貸款系統」與「貸款金額」兩項構面，分「政策性」與「一般性」貸款，統計「代位清償總額」、「代位清償淨額」、「結構比%」。

根據「農業信用保證基金逾期保證案件結構分析表」，可以歸納出以下結構特性：

1. 各行庫、各地區農會、各地區漁會最常出現高「逾期比% (即逾期保證餘額除以保證餘額)」的貸款金額組別，係「超過 300 萬元至

500 萬元」組，若干行庫、農漁會在本組「逾期比%」在 5% 以下，但是也有不少行庫之本組「逾期比%」高達 40%以上。

2. 「一般性」貸款「逾期比%」顯著超過「政策性」貸款。後者「逾期比%」常常在 5% 以下，但是前者尤其在「超過 300 萬元至 500 萬元」組，「逾期比%」經常在 30% 以上。

## **第二節 農業金融機構部份**

### **第一項 全國農業金庫**

自農業金融局成立後，農會逾放比率超過 15% 之家數已由 108 家下降至 95 年 7 月的 72 家，而大部分是在彰化以南，以雲林最多，其逾放最主要之原因為 80 年後因農地炒作價格大漲後之貸款所造成之呆帳，而目前中南部之農地仍呈供給大於需求之情況。農地價格仍未見回升，逾放比例較難快速下降。

而且農會通常規模較小，雖有呆帳，但不太願意打消呆帳，因為一旦打消呆帳後，逾放比率雖可下降，但農會淨值亦同步減少，使得農會得以承作之業務量下降，故逾放比例無法有效降低。

以農業金庫成立後之放款 100 多億元來說，目前並沒有任何呆帳發生，除我們本身授信控管外，現在農漁會之授信人才與放款品質亦較民國 80 幾年時大幅提高，因此在 90 年後農漁會之新貸款的逾放情形已經不多，目前帳上之逾放金額大多數是民國 90 年前留下的舊貸款所致。

現行農業貸款若有農業信用保證基金保險後，該貸款之風險權數可降為 20%，未來若農業貸款經保險公司保證後，則風險權數亦應考慮調整降低，如此才能提高農業貸款保險之投保意願。

## 第二項 合作金庫銀行

1. 由於我國產業結構的改變，所以一般會認為合作金庫銀行減少農漁民的貸款，其實以絕對金額來看，並沒有減少，但是就整體銀行比重來看，確實不高，因為我國現在的產業結構已不再以農業為主。我們所謂的農業放款，並不止侷限於農作生產的農業，舉凡農業生產、製造、加工或休閒觀光皆屬於農業放款的範圍。
2. 我們對農業的放款，主要是看貸款者本身是否有擔保品，若沒有，則通常會要求其送信保。根據經驗有擔保品者，通常會成為逾期放款的可能性是較低，因為在此情況下，農民的擔保品通常為土地資產，甚至這些資產是他們的祖產，故較不希望其被拍賣，因此在沒有特殊狀況之下，一般均會按期還款。
3. 更進一步地在放款時，主要是根據，來借款農民的擔保品、資金用途與還款來源，作為放款的標準，特別是後二者。根據經驗，只要有穩定的償款來源且未任意變更使用資金的用途，基本上成為逾期放款的可能性是比較低的。(曾經有變更用途的例子：將原本的農地變更用途圖利，如挖土賣砂石、做垃圾掩埋、賺清除垃圾的費用)。
4. 因為農民的還款主要是靠擔保品本身的孳生產物，萬一不幸發生不可抗拒的天然災害，將會造成農民無力償還貸款，因此為使貸款能順利完成，本行通常會有專案優惠甦困方案，解決農民的燃眉之急，所收到的成效良好。
5. 合庫對於農民貸款信用保險的看法，主要著眼於成本與利益兩方面考量，如果此保費是要合庫自行吸收，其實我們意願並不高，因為貸款市場已經相當競爭，我們的利差已經很小，再加入此項成本，恐怕不符合我們利益原則。如果此保費可完全轉嫁給農民，

或是由政府補貼，則我們就相當樂意接收。

6. 由於農產品生長的季節性的因素，故農業貸款通常是半年還款一次，所以半年到了，且未繳款的時間也超過半年，就稱之為逾期放款。
7. 最後如果未來政府對於有保險的風險性貸款資產的風險權數，可以低於未保險的風險性資產的貸款，或許對於我們銀行有正面激勵的誘因，增加我們對農民貸款進行信用保險。
8. 貸款的農民是否會進行貸款利率的比較主要是看該區銀行的家數而定，如果該區銀行多，夠競爭，自然貸款利率就比較低；反之，利率就比較高。

### **第三項 淡水農會信用部、桃園縣新屋農會信用部**

政策性農業貸款之徵授信條件較嚴格，資金用途須與農業政策相關業務；而非政策性農業貸款則較為寬鬆，且資金用途非以農業政策相關業務為必要條件。在貸款條件方面，政策性農業貸款會配合政府專案，2%低利貸款，政府補貼，擔保品不足者由農信保提出保證，以協助農民貸款。而非政策性農業貸款，則擔保品須十足。

在貸款金額上，政策性農業貸款多屬小額貸款，約 20 萬元至 50 萬元業務；而非政策性農業貸款之額度較高，約 100 萬元至 300 萬元，超過 500 萬元已上貸款則需送農信保基金審核。

有關逾放比例部分，政策性農業貸款產生逾放之比例小，非政策性農業貸款產生逾放之比例則很大，且多為八十七年至九十年所生之舊貸款案。

對農業融資信用保險或農信保保證保險之需求方面，政策性農業貸款將落實擔保品之徵授信原則，且貸款金額較小，另有農信保

基金保證，實無投保需求。而非政策性農業貸款則對融資信用保險需求較前者高，惟須考量保費負擔高低或轉嫁之可行性

最後對農業融資信用保險或農信保保證保險樂觀其成，然需考量農民成本負擔問題，地區性農業發展特性，都會型農會貸款業務性質與鄉村型農會貸款業務性質差異性大，其徵授信條件及嚴謹度不盡相同，不宜採強制性方式投保信用保險或保證保險，若此，出現逆選擇現象將不可避免。

#### **第四項 高雄路竹農會**

有關各類作物農業放款之過去放款逾期相關資料方面，蔬菜類短期性作物，颱風收成時，已有防颱經驗，農民比較不會造成逾放。長期性而言，只會有拖欠情況，不會造成逾放。農有信貸只約數十萬，需注意借款用途是否正常，土地貸款部分，金額較大，若自有資金較少者，容易發生逾放情形。

農民在從事蔬菜、養魚、蔬果方面，農會在融資風險評估上並無地區性。而農會在審查放款時一定會看山坡地、河川地、抵押農地附近現況，視擔保品價值好壞而定。

在政府天災補助救濟方面，如養殖鰻魚類來說，申請補助不會過，因為具養殖執照農有不多，或是因為變更使用的關係，造成申請不易。

一般農民逾放情況較少，轉型工業的農民本身已具有較多自有資金，農民不會貸，農會也不認為農民會借。

農民通常不會逾放，除了落跑者因超貸才會發生逾放。正常農民借款約五百萬以內，農會不擔心借款意願也高，借貸很高者多是有官有勢之人。

## **第五項 高雄茄萣農會**

農地貸款近年逐漸下降，農會會從聯徵中心了解農友信用。非十足擔保品時，才會送信保，十足擔保品者農友不願意。目前擔保品四分之三以上是農地(農地處分難)，四分之一以下房屋。

關於逾期方面，有的農友是會拖，有的是因為損失造成無法還款，拍賣地價下跌、公告地價被高估，皆是逾放原因。

如有十足擔保，農會不願再參加保險，寧願利息少收，也不會考慮繳 4% 保費。

有關現行審查放款時之關注問題，無擔保金額會少於五十萬，農民想借無擔保者少。有擔保品者因為公告現值過高，會造成農民道德危機。一般來說，不會有擔保外的問題。

如果農業貸款參加融資保險，農民負擔保費意願低，站在農會立場，保費如不高，可能自行吸收，自己評估擔保，1% 費率有可能且有意願，2% 費率不可能，4% 農民無意願。

在法令面之問題上，農地拍賣困難還扣增值稅，債權人申請退稅不易，因現行規定由債務人申請退稅，債權人易受債務人刁難。農地拍賣課稅理由是非農地農用。

## **第六項 台南仁德農會**

仁德鄉近兩年才參加農信保。本鄉若會發生農貸系統性風險，則主要是因為高麗菜產銷失調所致。

目前農地和房貸之間利差皆不大，農會對於有擔保者即多可以放款，並未對農作設限制。其實農民覺得向農會借錢感覺不光榮，所以民間互助會尚存在，只是金額不大。在審查放款時會關注擔保品之品質為主，以及地區性差異。

有關農業貸款參加融資保險，我們農會沒有意願負擔保費。而在法令面之問題上，農會希望拍賣農地由債權人聲請增值稅才合理。

### **第七項 嘉義水上農會**

過去各類作物農業放款逾期主要是因為蔬菜價格高，造成農民生產道德危機，藉口蔬菜被偷而供應不足。

有關政府天災補助救濟，對農民生活當然有幫助，但適用標準太嚴苛，面積大者才可補助。總損失訂得太高，只有耕作面積大才符合。

農會之農業貸放意願會看擔保品，以及地區及使用性。本國與外商銀行不喜歡農地貸款。而在審查放款時會關注聯徵債信不實者與貸款後未實際從事農業或農業加工。

有關農業貸款參加融資保險，農民應無興趣也應繳不起保費，農會意願亦不高。而在法令面之問題上，農業條例規定農地兩分半以上才能分割，造成移轉農地不易。

### **第八項 嘉義義竹農會**

農業條例政策放寬的話，農地成交會較活絡，認為降低農業貸款之風險。

現今農會之逾放數字都是十年前產生的，並非近年來之新放款。現行在承作放款時，我們會由聯徵中心了解個人信用，再做擔保品價格評估。

## **第三節農民部份**

### **第一項 桃園縣新屋鄉農友**

從事農業生產之農民其所需求係為農作物因天災而受有損失時予以經濟補償之農作物天災保險，致於本研究所探討之信用保險除須考量保費轉嫁及保障間之對價關係外，農戶貸款多為政策性或專案低利貸款，且業已透過農信保基金保證，保證費已加重其貸款成本，倘再轉嫁信用保險之保費與農民，農民實難接受。

一般農民多為純樸，甚為珍惜自身信用，遭受天災致生產成本或經濟收入遭受衝擊，不會選擇不還款，只是繳息不正常居多，因之對信用保險需求相對較小；惟期盼政府儘速推出農作物保險，以確保大面積耕作農民之經濟安全。

### **第二項 台北縣淡水農友**

一般農民甚為儉樸，每月老農津貼還足夠維生，農作方面尚不需要向農會借錢，除非兒女長大想要創業或在城市購屋，才會以農地作抵押向農會貸款。倒是政府之休耕補助措施不是一項好政策，反而鼓勵大家不要耕作，農業傳承會更後繼無人。

### **第三項 高雄路竹與茄萣農友**

路竹鄉主要為種植蔬菜和稻米，稻米一分地賺不到四千元，如遇到娶親等大支出不夠錢時會開始借錢。若有天災時，收成很差，政府補助不是很足夠。茄萣農友則認為颱風天農友已有經驗本身會準備防範措施。寒害則技術進步，農有損失較少，主要認為是銷路問題。

借款用途主要是建農舍、買機具；還款來源則是靠農作收入，借期則長短不一，約三年至七年，利息照表，認為南部人重視信用不願

意借太久。

而貸款免手續費方面，代書設定一百萬手續費約一千塊，代書費農會替農友省下來，手續費也未收。擔保方式分別為土地抵押跟保人擔保。如果參加保險要自行負擔保費，則認為應該沒人有意願。

#### **第四項 台南仁德農友**

本鄉比較沒什麼天然災變，農民之主要問題為農作物價格太低，菜收不夠工，賣不到本錢。而農民個性較固執，比較會有自己的看法，怕人人種高收益作物，而自己卻沒種到。

如果融資保險要自行負擔保費，即使是 1%也無意願參加。一般農民均較保守，也感覺農民負擔不起。

#### **第五項 嘉義水上與義竹農友**

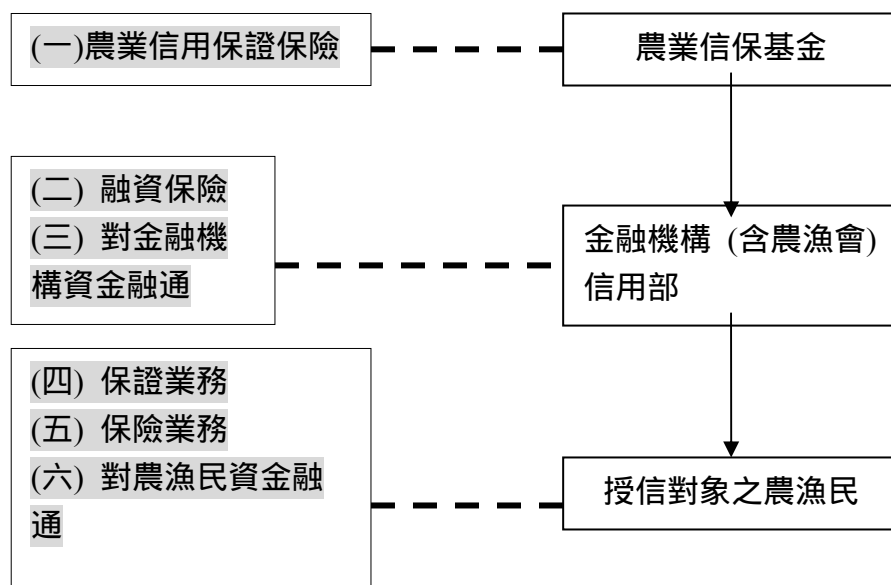
受 WTO 影響，造成農業收入比率低，打零工為主要還款來源，除了少數精緻農業外，多數農業收入比率差。WTO 後，天災過後價格難高，外加消基會打壓。

農民自有資金高，有擔保借貸為主，信用貸款少些，如果信用農戶已無資產，又不富裕，借出就完了。期間三年以上，以水果作物的貸款比率高。

農民自主性強，農作保險風險未必大。農民自行負擔保費參加融資保險意願不高。

## 第五章 潛在方案滯礙難行處之檢討

本節茲窮舉一切保險業能貢獻農業金融之各類型保險，如下圖，並探討其可行性問題：



上圖之構圖方式係依照農業金融之「農業信用保證基金」->「農業融資」->「授信對象之農漁民」三層次，試擬各種潛在可能之各層級尋求保險公司保證、綜合保險、資金融通、融資保險、信用保證保險方案，提出其潛在方案內容及檢討其可行性。分述如下：

(一)以農業信保基金為被保險人的保證保險：

農業信用保證項，如找國外大型保險業者、再保險業者投保，優點為地區性天災地變，在台閩地區為系統性風險，但在全球宏觀而言是可為分散風險。以台灣地區農業金融風險主要為以下三項：

- (1) 一窩蜂投資與價格風險；
- (2) 天然災害；
- (3) 道德風險。

以其中前二者言，多國籍業者應可以提供分散風險的幫助。

但對這點不宜過度樂觀。基於保險業為營利事業，一項須釐清、易誤導的認知是：誤以為保險業為農信保作保證保險是農業信保基金因龐大代償支出造成高費損的解決之道。這種誤以為保險可以無中生有彌補農業信保基金因龐大代償支出造成高費損見解的不可行，或可從保險業者在中小企業信保失望退出窺見其問題。

以台閩地區各類作物樣本數少、道德風險問題難以掌握，國外大型保險業者、再保險業者很可能索取過高、農業信保基金難以負擔的保險費用。畢竟保險業者係營利事業，農業信保基金為此潛在之保證保險，仍然需要以「保險給付」取代先前龐大的「代償支出」，如果保險費用偏高，其實只會因此增加農業信保基金的費損。所以若施行此方式，須限制理賠條件為發生機率極低事件，而非偶或發生事件。

## (二)以金融機構為被保險人之融資保險：

其優點是幫助金融機構作風險分散。與業者訪談結果，本團隊感覺最大的障礙是保險業者可能以台閩地區各類作物樣本數少、道德風險問題難以掌握，其所訂定保險費率，與金融機構所能接受費率落差太大。所以若施行此方式，須限制理賠條件為發生機率極低事件，而非偶或發生事件。

## (三)保險業者以金融機構為對象，在可貸資金短缺時期，提供資金融通：

保險業者對金融機構在天災地變時，對於未經農業信保基金保證之貸款，系統外規劃做資金融通，其優點是保險業者有意願，保險業者因免於直接面對農民道德風險，不致增加金融機構在金融環境下正常運作時之操作成本。但是否利用此一資金融通管道，關鍵在於個

別金融機構是否

- (1) 已經暫時無法繼續營業，且
- (2) 所需要的資金超過主管機關紓困之可動用資源，且
- (2) 該金融機構未來存續機率極高。

惟同時符合此二者之情境往往不多見。

(四) 對象為農漁民之保證業務：

以台閩地區各類作物樣本數少、道德風險問題難以掌握，保險業者所訂定保險費率，與農漁民所能接受費率落差恐怕極大。經本團隊與農漁友訪談結果，歸納結論為農漁民因潛在高保費而裹足不前，此亦不符合農村文化特質。法令限制反為短期之次要問題。

(五) 農漁民綜合保險業務：

優點是可有助降低道德風險，缺點是農漁村壽險、產險綜合保險業務的推動，較不切合農村文化特質。較為曠日經久。

(六) 保險業者以農漁戶為對象，在天災地變時期，提供資金融通：

潛在優點是資金量可擴充，其缺點為「道德風險」、「災害損失認定」及「徵信之可行性問題」，此方案應不可行。

## 第六章 期末報告結論與建議

### 第一節 結論

政府為促進農業發展，依據農業發展條例第六十條規定及農業金融法第六條規定，主管機關應推動政策性農業貸款、低利貸款，並由農業發展基金、農業天然災害救助金編列利息補貼，以鼓勵農業金融機構承做政策性農業貸款業務。近年來政府諸多的農業補助措施，確也減緩我國加入 WTO 後對農業衝擊，帶動我國邁向精緻農業發展，提高農業生產力。尤其農漁會近年來經過整併及接管後，逐年改善其逾放現象，強化經營體質，然透過農漁會信用部推行之政策性農業貸款業務本身確有「期限長、收益低、貸款金額小、易受天候季節影響」等特質，具有較高之貸放風險，相對的農業信用保證基金亦承擔相當高的保證業務風險。倘藉由「農業金融機構融資信用保險」或「農業信用保證基金保證保險」制度，或可降低農漁會等金融機構及農信保基金之政策性農貸之違約風險，惟本保險制度可行否，仍須就危險可保性、目前信用及保證保險市場之承保能量、相關配套措施等方向加以分析。歷經兩個多月分別實地訪談農業金融機構、農業信用保證基金、保險業者、農漁會信用部及一般農戶，分就信用保險及保證保險，提出以下幾項結論：

#### 一、 金融機構承做政策性農貸業務應屬可保性危險，但保險技術投入是否可改變危險本質，尚需更長期且正確資料觀察與追蹤。

金融機構為降低逾放比例或有信用保險之需求，然政策農業貸款因貸放作業徵授信條件嚴格，貸款金額多為小額，如逢天災達到救助標準，尚有政府天災救助款發放、低利融資或天災貸

款，故因氣候季節影響致暫時無法還款而形成逾放機率小。又該農貸屬擔保貸款，道德風險亦小，因天災引起系統性風險更低，對金融機構而言，政策農貸之危險性質應屬保險制度之可保險風險。惟須考量金融機構之政策性農貸業務多已送農信保基金保證，應無須再投保信用保險。除非該政策性農貸不符合送交農信保基金之保證業務，則農業金融機構當可個別考量投保融資業務信用保險。

近年我國信用保險（以消費者貸款信用保險為例）及保證保險（以住宅抵押貸款人保證保險為例）業務發展概況如下表：

表 6-1 信用保險及保證保險業務發展概況（按險種別、歷年制）

	信用及保證保險		住宅抵押貸款人保證保險		消費者貸款信用保險	
	簽單保費 (元)	賠款率 (%)	簽單保費(元)	賠款率 (%)	簽單保費 (元)	賠款率 (%)
88			919,774	1915.44	548,204,235	8.25
89			774,619	2827.83	1,740,450,787	53.52
90			156,856	-	2,087,613,584	54.75
91	2,759,844,532	105.91	573,390	-	2,245,923,045	111.51
92	2,965,396,573	119.50	147,092	-	2,279,851,876	137.48
93	3,687,384,901	81.91	-	-	2,954,274,374	99.40
94	4,404,144,971	199.32	-	-	3,615,416,972	230.38
95(1-8 月)	1,259,503,121	122.87	-	-	-	-

資料來源：保險事業發展中心，自行整理

表 6-2 信用及保證保險賠款率統計（按行業別、歷年制）

	農、林、漁、牧業		金融、保險及不動產業	
	簽單保費(元)	賠款率(%)	簽單保費(元)	賠款率(%)
91	551,776	63.52	1,081,504,944	152.42
92	608,372	1.02	1,080,306,023	149.24
93	56,075	48.28	1,138,491,921	98.50
94	136,592	0	847,250,044	186.74

資料來源：保險事業發展中心，自行整理

表 6-1 顯見消費者貸款信用保險近年發展快速，然其損失率卻日益攀高，甚而危及保險業其他險種利潤，該險種於 95 年出現萎縮現象。相對於保證保險業務統計，由於本保險尚包括工程履約保證業務及員工保證保險業務，然僅擷取住宅抵押貸款人保證保險分析，亦顯示其超高損失率。後者主要乃受到太平產物保險「1090 專案」——住宅抵押貸款保證保險保單設計不當所致，進而影響整個抵押貸款保證保險業務發展，故 93 年以後該業務出現停滯現象。而表 6-2 則更凸顯金融、保險及不動產業面臨債務不履行信用風險之高理賠率。

本研究亦針對農業金融局提供之國內農漁會自 91 年底至 95 年 6 月底的逾放比率分析，由下列表 6-3 可知我國農會之逾放比率呈逐年下降，至 95 年 6 月底已降至 9.55%；而漁會亦大致呈逐年下降趨勢，至 95 年 6 月底亦降至 9.56%，顯示國內農漁會之放款品質近年來確實逐年上升，詳如下列圖 6-1 與 6-2 所示。

表 6-3 國內農漁會逾放比率（%）

	91	92	93	94	95/06
農會	18.66	17.60	14.47	10.90	9.55
漁會	16.54	16.72	14.75	11.16	9.56

圖 6-1 農會逾放比率趨勢

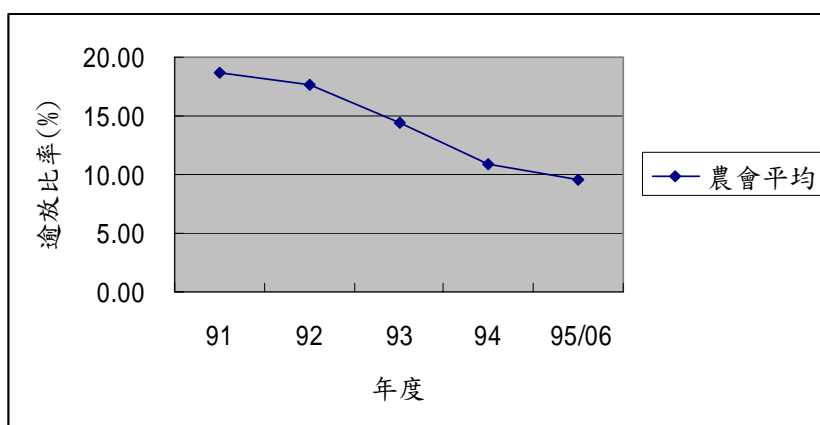
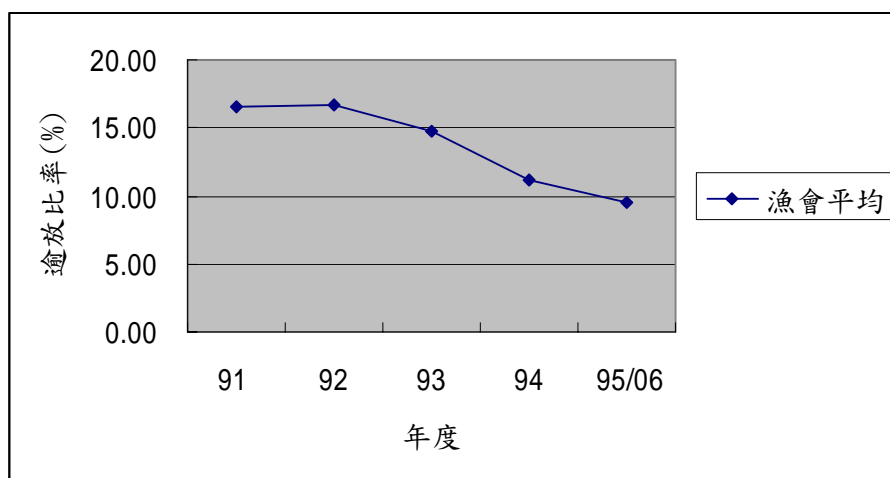


圖 6-2 漁會逾放比率趨勢



惟農漁會之逾放金額為歷年來所累積之數字，其中有大部份之金額是包含民國 80 年代因為農地炒作而留下之不良債權，因而並不能反應出近幾年我國農漁會放款品質之實際情況。若欲探究農漁會近年來真實之放款不良債權情形，則可進一步分析每年逾放金額之變動、轉銷呆帳與出售逾期放款總額等項目，而得到各年農漁會之新增不良債權比率。本計畫先逐年計算出 252 家農會與 25 家漁會 92 至 94 年之每年新增不良債權比率，然後再求算出各年之平均新增不良債權比率，分別如下列表 6-4 及圖 6-3 與 6-4 所示：

表 6-4 國內農漁會新增不良債權比率（%）

	92	93	94	三年平均
農會	0.9670	-2.1333	-1.6444	-0.9369
漁會	0.0971	-1.5473	-1.2469	-0.8990

由表 6-4 可知近三年整體農會新增不良債權比率除 92 年為正值 0.9670%外，93 年與 94 年則分別下降 2.1333%與 1.6444%，表示農會不良債權比率不增反減，而三年平均為-0.9369%，顯見農會近年來之放款品質確實已較 80 年代改善良多。若將 252 家農會三年之新增不良債權比率各自平均，可發現 252 家農會中平均新增不良債權比率為正數者有 72 家，為負數者則有 180 家，顯示大部分農會近三年平均新增不良債權比率往下降；而其中 72 家新增不良債權比率為正數者之平均值為 1.13%。

在整體漁會近三年新增不良債權比率方面，亦大致呈相同下降趨勢，除 92 年僅小幅增加 0.0971%外，93 年與 94 年則分別

減少 1.5473%與 1.2469%，三平均則為-0.8990%，顯示漁會近年來之放款品質亦有改善。同樣，本計畫將 25 家漁會三年之新增不良債權比率各自平均，亦可發現 25 家漁會中新增不良債權比率平均為負數者有 19 家，為正數者則僅有 6 家，而該 6 家新增不良債權比率之平均值為 0.23%。

圖 6-3 近三年整體農會新增不良債權比率

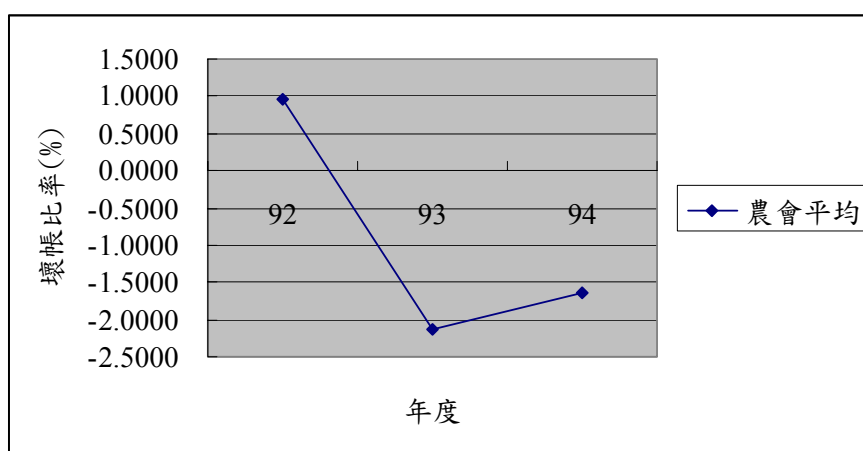
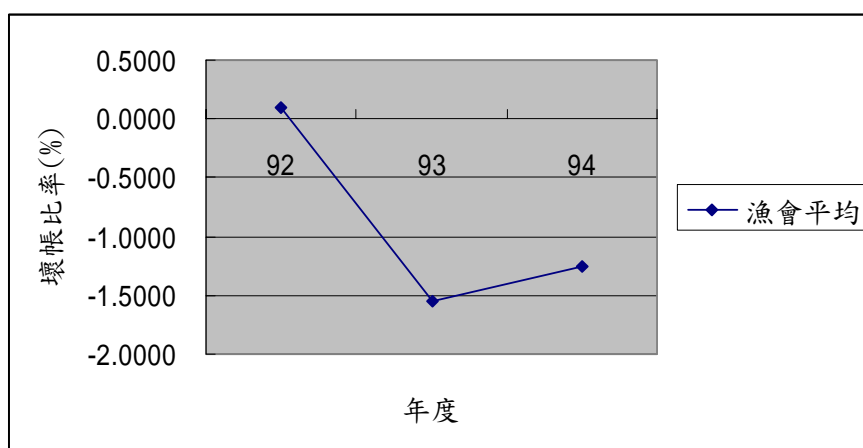


圖 6-4 近三年整體漁會新增不良債權比率



若依致遠國際財務顧問股份有限公司於 95 年對農漁會問卷調查之結果估算，國內農漁會不良債權之回收率大約為 27.96%，

亦即損失率約為 72.04%。因此若以上述近三年新增不良債權比率為正數之 72 家農會與 6 家漁會之平均值 1.13%與 0.23% 分別乘上不良債權損失率 72.04% 計算，則可估計得國內農漁會之預期放款損失率分別約為 0.81% 和 0.17%，此即保險公司若承保農漁會貸款可能面對之預期損失，而此數字可作為保險公司訂定農漁會融資保險之費率參酌。

綜觀上述表圖資料，農漁會之信用風險有逐年改善之趨勢，近三年表現更優於商業保險市場之信用保險之損失率，惟此時機恰逢我國商業信用及保證保險業務虧損最劇之時，倘是時請保險業者研議商業農業融資信用保險，恐有困難。本農業融資業務再經二至四年追蹤，屆時當可提供保險業者更長期精算數據，作為日後農業信用保險商品開發之參考數據。也藉此達到對保險業者教育宣導目的，並促請保險業者調整長久以來對農業金融機構融逾放過高，以及不良債權無積極處理之偏差觀念。

另，農信保基金為移轉農業金融機構送交之政策性農貸所累積保證業務風險，或有保證保險之需求，然該保證保險形同再保證業務，保險業立場無異於農信保基金之再保險人。為降低農信保基金代償風險，投保保證保險是政策性農貸違約風險之再次移轉。

再則，依農信保基金於其保證案件及代位清償案件結構數據分析，自農信保基金成立迄今，逾期保證多為「一般性農業貸款」案件，占全體保證餘額之 94%，且集中於台灣土地銀行、合作金庫銀行及各地區農會，尤以前兩家農業金融機構占 73.6% 為重。而代償案件亦以「一般性農業貸款」為多，占全體代償淨額之 97.7%，同樣集中於台灣土地銀行 30.3%、合作金庫銀行 58.7

%及各地區農會 8.7%。顯見農信保基金之保證案件有風險過於集中現象，且該數字為累計額，尚需更長期及詳盡資料區分逾期案件及代償案件發生年度，以適當區分該案件為我國金融風暴前發生之保證舊案，抑是近年度發生之保證新案。

就日本國內資料分析，政府機構承做之融資保險及證保險其回收率介於 40%~60%，確有經營之風險存在。而表 6-5 呈現較日本更低的回收率，另我國政策性農貸，就其農民性質分類，有屬農業生產貸款之「小農」，亦有企業化經營「產銷、生化科技」之大農，兩者結構不同，形成逾放危險不同，尤其是後者回收率較差，目前農信保基金面臨代償風險更甚於日本。有關我國農信保基金保證業務近年發展概況如下：

表 6-5 農業信用保證基金保證業務發展概況 單位：萬

	累計保證餘額(1)	累計逾期保證		代償		收回淨額	
		餘額(2)	(2)/(1)	金額(3)	淨額	(4)	(4)/(3)
90	2,334,244	703,068	30.12	14,895	14,248	647	4.34
91	2,169,854	745,527	34.36	37,135	38,418	717	1.83
92	2,162,102	748,229	34.61	52,523	50,180	2,343	4.46
93	2,251,644	636,310	28.26	89,369	85,726	3,643	4.08
94	2,799,155	268,565	9.59	291,210	285,239	5,971	2.09
95/11	3,536,565	299,722	8.47	82,615	63,383	19,232	23.28
累計額	3,536,565	299,722	8.47	569,747	537,194	32,553	5.71

資料來源：自行整理

農業融資信用風險或農信保保證風險，理論上雖符合可保性，但涉及保險業者經營利潤，及彼等危險經營技術異於一般商業性財產保險，精算上對逾放所生信用風險計算與金融機構之逾放比例亦不同，金融機構尚須提供更精確及長期資料進行危險分析，始可發揮保險大數法則之運用。保險業更須持續性做好信用

危險控管及核保、理賠技術提升，並嚴格監控累積損失率及停損點設置，始能防止銀行徵授信浮濫所生之逆選擇，減損保險業經營利潤。

## 二、我國農業發展以小農居多，政策性農貸倘藉由商業型信用保險轉嫁農業金融機構債務不履行之風險，金融機構或農民負擔保險成本昂貴。

農業金融機構基於維持農民貸款之繳息還款正常，多要求農民購買信用保險或將貸款送交農信保基金保證。送交農信保保證，農民僅負擔 0.35%保證費，卻可提高農業金融機構相關債權之確保，有效分攤金融機構之違約風險。然採商業信用保險移轉農業金融機構風險，若參與投保的危險單位不多，即不易發揮大數法則功能，所訂定保費將不若農信保保證費具有競爭力。且依據上表，商業型信用保險及保證保險呈現出相當高之損失率，是故商業型信用保險之保險費將可能十多倍於農信保保證費，始符合保費公平性原則。若此，不啻加重農業金融機構或農民成本負擔。

農信保基金肩負政府照顧農漁民發展農漁業之政策任務，並全力配合政府推動一千億元「加強辦理農業放款方案」，積極扮演農漁業者經營上之重要推手。今年（95 年）之保證貸款金額更提高到 400 億元，仍以小額貸款為主。對農業金融機構而言，近年來政策性農貸以小額貸款（詳表 6-6、表 6-7）居多，94 年整體保證結構呈現出「加速農村建設貸款」比率較同期成長約 250%，「平均保證貸款」金額則自 38 萬元降低為 26 萬元。小額農貸逾放風險小，金融機構捨農信保提供之保證，而採商業

信用保險，除發揮助益不大，保費負擔農民更是難以接受。

表 6-6 農信保基金各項保證項目、件數及金額 單位：萬元

保證項目	94 年				93 年			
	件數	保證金額	比率%	平均保證金額	件數	保證金額	比率%	平均保證金額
加速農村建設貸款	23,824	620,792	32.64	26	3,768	142,795	13.15	38
農業發展基金農機貸款	191	66,788	3.512	350	162	35,450	3.27	219
其他政策性貸款	71	56,778	2.986	800	73	13,170	1.21	180
農業專案貸款	2,809	663,339	34.88	236	2,997	697,885	64.29	233
統一農貸	448	35,809	1.883	80	319	24,214	2.23	76
統一漁貸	31	3,168	0.167	102	71	3,351	0.31	47
農漁會會員一般貸款	791	72,465	3.811	92	853	70,092	6.46	82
農家消費貸款	9,250	382,570	20.12	41	2,669	98,567	9.08	37
合計	37,415	1,901,709	100	51	10,912	1,085,524	100	99

資料來源：農信保基金年報，自行整理

表 6-7 保證件數及金額 單位：萬元

金額區間	94 年				93 年			
	件數	比率	保證金額	比率	件數	比率	保證金額	比率
50 萬以內	33,068	88.38	872,072	45.86	7,085	64.93	206,028	18.81
51 萬~100 萬	1,619	4.33	142,380	7.49	1,270	11.64	109,719	10.02
101 萬~200 萬	1,199	3.20	203,301	10.69	1,124	10.30	188,888	17.24
201 萬~300 萬	683	1.83	190,837	10.04	572	5.24	156,702	14.30
301 萬~400 萬	256	0.68	97,862	5.15	253	2.32	95,497	8.72
401 萬~500 萬	491	1.31	241,569	12.70	540	4.95	275,180	25.12
超過 500 萬	99	0.26	153,688	8.08	68	0.62	63,510	5.80
合計	37,415	100	1,901,709	100	10,912	100	1,095,524	100

資料來源：農信保基金年報，自行整理

又，據農信保基金提供之保證案件及代位清償案件結構數據分析，政策性農貸之逾期保證案件僅占全體保證案件 6%，100 萬以內金額占 2%，100 萬至 300 萬金額占 2.2%，係屬相當低比例。且近年來農漁會之政策性農貸送農信保保證案件逐年下

降，而該部分農貸之風險性相較於一般性農業貸款之風險性極為低。就風險管理角度分析，政策性農貸實應自留即可，以減輕農民或金融機構負擔。

### 三、商業信用保險市場除面臨高損失率，以及為因符合應保險局新發佈的相關法令規定，業務嚴重萎縮，若採商業型保險經營農業融資信用保險或農信保保證保險，恐有供需嚴重失調之虞。

承前述，目前保險業經營信用保險或保證保險，係屬高損失率，且多不願主動拓展之業務，茲分述商業信用保險經營所面臨困境：

(一)目前信用保險市場受雙卡效應影響，除該險種損失率極為不佳外（超過 10%，高於精算費率），同時受保險局「金融機構小額貸款信用保險」商品設計原則規定：「辦理本保險之保險業者應有起賠點約定，保險公司承擔超過起賠點之損失，起賠點係為承保金融機構之平均壞帳率」；又規定「本保險應具有停損點機制，停損點設計為不得超過起賠點之某一百分比」，在本規定下明顯出現業務呈現萎縮現象。勢必因而影響農業融資信用保險之推出意願。

(二)就目前信用保險業務「金融機構小額貸款信用保險」，費率尚需再調高費率始足以改善該業務危險本質，若推行農業融資信用保險或保證保險，金融機構或是農戶能否接受費率調高尚待觀察。

(三)保險制度強調最大誠信原則，農業金融機構交付貸款戶之徵授信資料，須經過同質性分析及長期之趨勢觀察，以符合危險分類及精算基礎，始能正確計算危險之對價關係。若

有違最大誠信原則，保費訂價不當，除易生逆選擇外，甚而可能危及保險公司財務安全。又信用保險有損失累積性問題，經營技術不同於一般財產保險，多有自負額及停損點設計，然確形成業務推展與經營利潤間拉鋸戰，保險業者暨期待又怕傷害。此外責任準備金提存亦需採分離帳戶，也常面臨準備金提存不足危機，經營該險種不可不慎。

(四)本國農業發展屬「小農」，區域型農業居多，近年休耕政策以及農業人口流失嚴重，勢必難以發揮大數法則，又農業災害容易出現損失過於集中之巨大災害等特性，故本研究案若採商業保險設計保單，確有困難之處。

(五)農業信用保證基金目前產生逾期保證及代償案件多屬一般性農業貸款業務，且多集中於 300 萬至 500 萬之大額保證案件，除風險過於集中外，更容易存有天災所致農業金融機構系統性風險之虞，藉由商業型保證保險移轉農信保基金風險，可能須政府介入，並研議更好配套措施。

(六)信用保險或保證保險所生系統性風險也是保險技術無法解決的問題，最後一定是會影響保險公司之經營利潤。

#### **四、研擬辦理農業融資信用保險及保證保險計畫尚需增補法令規範，或配套措施。**

以日本為例，1966 年制訂農業信用保證保險，並於同年成立「農業信用保險協會」，建立保證保險制度。1987 年成立「農林漁信用基金」，對農業、魚業及林業貸款提供保證保險，2003 年解散「農林漁信用基金」，成立「獨立行政法人農林漁業信用基金」，執行保證保險機能。此保證保險制度乃政府對各道府

縣保證機構之另一種援助，故信用保證保險費係由保證機構支付，並未轉嫁至農漁林業之經營者。

至於農業融資信用保險或保證保險究竟應以何種制度實施，現有法令規範仍不足，茲分析如下：

#### （一）主張強制性保險

有關融資信用保險或農信保保證保險實施，若主張政策性保險，基於法律層面考量，須從實施目的分析。以我國實施強制汽車責任保險為例，本保險係有明確宗旨，「為保障交通事故受害之第三人而建立本制度」，經過立法、且三讀通過，完成「強制汽車責任保險法」母法，非依據保險法之規定。其母法規定如下：

第一條規定「為使汽車交通事故所致體傷、殘廢或死亡之受害人，迅速獲得基本保障，並維護道路交通安全，特制定本法」。

第二條規定「強制汽車責任保險依本法之規定，本法未規定者，適用保險法及其他有關法令規定」。

第四條規定「汽車所有人應依本法規定投保本保險。」

綜上觀之，倘融資信用保險或農信保保證保險擬採強制性，爰需先闡明彼等險種推行之目的：擬保障農業金融所受之違約風險；抑是為促進農業發展，以保障基層農民危險事故所生信用風險。兩者所生之危險雖可能導致系統性危險，影響經濟層面甚劇，實須深思採強制保險是否符合我國農業發展政策。其與強制汽車責任保險相較，後者透過保險制度，讓交通意外事故相對弱勢受害者，迅速獲得經濟補償，而前者保障對象為金融機構或農民，兩保險制度之受補償對象相

去甚遠。又，融資信用保險或農信保保證保險存有道德危險，道德危險之發生更受經濟景氣循環影響，故在主張採行強制性保險前，應先探討實施目的，俾便立法。

再者，若強制性規定農業融資信用或農信保保證業務需投保，則前者強制投保意義如同轉農信保保證業務，除非規定農業金融機構之政策性農貸選擇投保農業信用保險或是保證保險，以移轉其信用風險。至於後者強制投保，無異是為其保證業務再尋求保險制度予以分擔，其型式如同保險制度下之「再保險」業務，實需探究主張強制投保目的為何？為尋求風險分散？或為擴大承作保證業務？兩者皆間接增加國庫補貼經營成本。

主張政策性農貸採強制性保險，雖可參照強制汽車責任保險立法，採公辦民營方式經營，然對保險業者仍有其考量之處：若採行強制性保險辦理農業融資信用保險或農信保保證保險，須做到不分農業特性及型態均強制納入保險，始可發揮大數法則技術、消弭逆選擇及道德風險問題。此外，尚須考慮是否能藉此政策推行為保險業帶來更多的附加業務，增加營業收入，以提升保險業經營本項業務意願。

1. 政府是否有其他配套措施，農業金融機構投保信用保險或農信保基金投保保證保險外，尚可能誘發出農漁民對其他險種之「超額責任」需求。保險公司經營雖以穩健為原則，但經營利潤仍是股東所考量重要依據。
2. 政府委託業者辦理本保險，其補貼費用（或為行政管理費、或為稅制補貼）是否足以保障業者既有之基本利潤，以符合其機會成本？

## （二）採行商業型保險

若不主張強制性，依據保險法規定，商業保險之信用保險及保證當可移轉農業融資信用保險及農信保保證保險。然近年來因經濟社會環境變遷，金融業歷經擠兌、合併等等金融風暴，金管會於九十一年函請產險公會轉知停售「消費者貸款信用保險」，並由個公司據保戶需求重新設計保單。另，受金融業雙卡效應影響，「金融機構小額貸款信用保險」損失率高居不下，金管會於九十四年八月函各保險公司，以核備方式重新設計並販售「金融機構小額貸款信用保險。」同年九月亦以行政命令「金融機構小額貸款信用保險」商品設計建議原則，要求各保險公司謹守。該行政命令主要目的為確保保險業者財務安全，主要內容為保險公司對每一保險契約應設起賠點、停損點、保險業共同保險之約定，以及本商品須設有加減費率機制等。金管會並於今（九十五年）年九月一日公佈之「財產保險商品審查應注意事項」明定小額貸款信用保險保單條款設計應注意事項，第四十八條至第五十九條規定，即涵蓋了上述行政命令之原則。（參閱附錄）

上述相關規定雖達到縮限保險業經營本保險商品規模，同時降低保險業信用保險高損失率，然亦可能影響保險公司承保農業融資信用保險可行性。農業融資信用保險若藉由商業型保險移轉風險，除受目前現有信用保險及保證保險之經驗損失率高居不下影響，尚受到主管機關行政規範，市場供給實不易尋求。至於農信保之保證保險，保險公司目前經營之保證保險業務僅供「工程用履約保證保險」及「員工誠實保證保險」，並無本研究主題之證保險商品得以販售，尚須進行保險單研發與設計。

### （三）採用技術性規定

制定法令乃曠日廢時之工程，往往緩不濟急，為解決政府照顧農民政策，亦兼顧分散農業金融機構信用危險及保證危險，建議可考慮參照我國「住宅火險及地震基本保險」設立方式，增列保險法條文。例如：保險法一百三十八條之一第一項規定「保險業應承保住宅地震危險，以共保方式及主管機關建立之危險承擔機制為之。」保險單設計與住宅火災保險保單合併一起販售。保險業「應」承保，雖未強制規範業者承保，然政府明確訂定其配套措施，令保險業者全力配合推行住宅地震保險。

藉由政府修改保險法令或農業金融機構相關法令之規定「農業金融機構為符合資本適足並強化信用評等，政策性農業貸款超過某一金額，或是貸款農戶之徵授信條件不佳時，規定金融機構皆須購買農業融資信用保險或保證保險。」抑是於金融機構融資貸款作業準則明定「借款人為獲取金融機構融資或是欲獲取較好的融資條件，需提出購買信用保險之證明。」

上述形式要件規範以確保融機構債權，確有類似業務，如欲辦理購屋貸款者，金融機構要求借款人須購買火災保險。又如為減少旅遊糾紛，即規定旅行業者須投保「旅行業履約保證保險」，目的以保護善良相對弱勢之旅客。

## 五、 全球信用保險再保險市場供給量小，保費高低成為風險分散主要考量

再保險之功能除分散危險外，尚可透過不同市場之再保險業

務交換，以中和保險公司之業務品質，然全球信用保險及保證保險之市場極為小，且信用保險或保證保險乃屬區型業務，各國危險特性乃涉及金融制度及法令相關規定、經濟狀況、金融基構徵授信條件差異，故區域性風險明顯，也影響再保險條件。另亞洲再保險市場極易出現因氣候暖化，夏秋兩季易出現因氣候所致嚴重損失。再者信用保險所生系統性風險也是保險技術無法解決的。諸多原因導致全球再保險市場提供再保險能量有限，再保費有過高之現象。

以地震保險為例，全球都可能面臨此問題，無需考量各國狀況，且除再保險市場外，尚有其他集團組織（pooling）可提供承保，亦可透過全球資本市場之金融工具，例如地震債券發行、財務再保險技術，以補足全球地震保險承保能量不足之處。歐洲已進一步將信用保險機制與新衍生性金融商品結合，類似財務再保險技術以增補再保險市場能量，這些都可能影響信用保險或保證保險之再保險規劃再保險。台灣是否引進此技術則可建議研擬。

## 第二節 建議

保險機制引進之目的，其一乃誘導性提供一市場機制，藉以強化金融機構風險管理，其二以達到風險分攤。本研究計畫透過資料蒐集、實地訪談、座談會交換意見，研擬出相關建議，臚列於下：

### 一、 農作物保險推行有助於降低政策性農貸信用風險，建請政府規劃資助底層風險保費補助。

依據農業發展條例第 58 條「為安定農民收入，穩定農村社會，促進農業資源之充分利用，政府應舉辦農業保險。」

「在農業保險法未制定前，得由中央主管機關訂定辦法，分區、分類、分期試辦農業保險，由區內經營同類業務之全體農民參加，並得委託農民團體辦理。農民團體辦理之農業保險，政府應予獎勵與協助。」

我國缺席近三十年之農業保險應考量是否應先推行，除能達到及時照顧農民之農業政策外，尚可因作物保險補償而延緩農業金融機構政策性農貸所面臨之立即性信用風險。真正從事農作之農戶，資金需求是極為小，本身較無道德性風險，不同於一般性農業貸款，基於我國農漁會經營特性——人脈左右經營政策，尤其常陷入政治地方派系運作，這也是導致一般性農業貸款逾放較高因素之一。既然農發條例第六十條及農業金融法第六條規定推行政策性農貸目的是為促進農業發展，更應先確保真正農戶經濟收入安全，應優先考量農作物保險推行。

然盱衡我國農作物保險之推行確有其窒礙難行之處，除因作物別種類繁多，各種作物產量較難運用於大數法則，另有關風災所致之農作物損失，保險業之勘災技術實難以判定其損失幅度——如全部損失或部分損失之判定。若此，將影響保費釐訂。參考相

關研究及保險業者訪談，目前較易實施農作物保險應屬水稻，茲因稻作面積、分布地點、產量、風災損失歷史資料較易蒐集。惟保險業者如何降低逆選擇、道德風險及風險集中等問題，將需審慎研究。

有關保險費負擔，建請政府考量自災害重建準備金中提撥相對比例做為作物保險之保險費補助，保險理賠視為政府災害救助補償之一部分。藉由保險補償制度取代政府救助制度係先進國家逐漸採行方式，除減輕國家財政負擔，降低災後農民對救助期待而可能產生之虛報損失，並有效率引導保險制度介入天然災害，提升保險業損害防阻技術。

## **二、 由商業性保險開發綜合保險單以承保「被保險農民因天災所致傷殘，造成經濟收入中斷，予以經濟補償」**

「政策性農業貸款業務」，多屬真正從事農業發展、有擔保之業務，逾放風險小，應屬商業保險公司積極爭取承保之業務；然「一般性農業貸款業務」，可能涉及農民非農業發展業務，卻是農業金融機構想移出的風險，保險之供給與需求雙方似無交集處。惟可參考紐西蘭農家個人保險單，推出商業性綜合性保單，以「被保險農民因天災所致傷殘」為保險事故，造成農戶經濟收入損失，至無法償還農業貸款，予以經濟補償之保險，或可解決目前信用保險安排不易、農作物保險匱缺，又不會與政府提供社會福利相抵觸之良方〈除非綜合保險單設有排他條款〉。

## **三、 農信保基金近年逾期放款數據業以降低，代償風險亦減緩，**

保證業務品質大幅改善，若透過適當教育宣導，並配合損害防組技術，商業型保證保險應有經營利潤空間。

目前我國商業信用及保證保險基於損率不佳，及法令更修，本研究案於訪查保險業之意見調查時，即呈現承保農業融資信用保險或保證保險意願不高現象。然經由本研究團隊自行估測農漁會信用貸款業務風險數據，呈現整體逾放比例下降快速且不良債權比例亦不增反減現象，足見農會近年來之放款品質確實已較 80 年代改善良多，信用風險逐年降低。且目前保證業務品質與早期辦理政策性農貸之金融環境、銀行過度設立以及我國金融風暴當時之保證業務大不相同（如大額逾放、農地飆漲問題），遑論現今之保證業務係屬十足擔保之保證業務，與商業型之信用及保證保險之無擔保消費性放款差異甚大。日後應再蒐集更精確分類數據—政策性農貸與一般性農貸之違約數據，以提供保險業更正確及長期參考資料，再透過教育宣導以修正其既有觀念—「目前農信保保證業務，除積極處理歷年之不良債權，並強化風控，近年新生之違約數值有逐年下降趨勢，保險業者實應調整高估之違約風險觀念」。

保險業者與農信保基金彼此可針對有擔保之小額農貸保證業務建立合作機制：保險業承保政策性農貸保證保險，透過損害防組技術交流，訂定農信保基金自負損失額、保險業者起賠點及停損點，以增加保險業經營信用及保證保險業務經營利潤。

#### 四、參照我國地震保險制度，政府立法成立農業信用保證保險基

金，並強制金融機構承做政策性農貸需投保信用保險或保證保險，藉由基金累積以擴大承保能量。

我國保險法第一百三十六條規定：「保險業之組織，以股份有限公司或合作社為限，但依其他法律或經主管機關核准設立者，不在此限。」且現行住「宅地震保險」制度之法源依據規定於保險法第一百三十八條之一第一項：「保險業應承保住宅地震危險，以共保方式及主管機關建立之危險承擔機制為之。」之規定。並依據上引保險法第一百三十八條之一第二項：「前項危險承擔機制，其超過共保承擔限額部分，得成立住宅地震保險基金或由政府承受或向國內外之在保險業為再保險。」之規定。故住宅地震保險制度係以「基金」之方式為之，其本質上屬財團法人，應經主關機關許可方得為之。

住宅地震保險之危險承擔機制，除國內保險業共保外，尚有「住宅地震保險基金」、「政府承受」及「分出再保」。本制度初期規劃 500 億元，其危險承擔機制結構圖如下：

國內共保 20 億	住宅地震保險基金 180 億	國內外再保險 100 億	發行海外巨災債券 100 億	超過 400 億元 政府承擔
--------------	----------------	--------------	----------------	-------------------

故建議參照現行之住宅地震基金之設計，成立政策性農業貸款信用保險或保證保險之共保組織。所謂「共保組織」即由保險業界共同參與分擔風險，而「農業信用保證保險基金」則擬由政府成立。凡承做政策性農貸之金融機構或是農信保基金之保證業務，皆須投保農業信用保證保險，以擴大承保危險單位，符合大數法則，降低道德風險。又由於政策性農貸結構，風險暴露差異過大：如精緻農業性質不同於小額政策性農貸，前者性質類似於

中小企業大額貸款。為防止保險機制崩潰，應實施差別費率，並加強核保及徵授信程序，以及保單條款設計宜加入「拒賠」或「暫停保證」機制，將風險暴露差異縮小，消弭逆選擇。

所有的保險制度之可行性都建構在保費收入必須足以長期之負擔理賠、行政成本及風險轉嫁或風險融資，因此以合理方式評估風險與計算保費是保險制度中最重要的部份，這將有賴農業金融機構提供正確及長期資料進行分析與追蹤。

**五、 建議承辦政策性農貸之金融機構，既接受政府補貼息 3.5%，即規定應自補貼息提撥部分金額，繳納上述保險制度之保險費，或規範「超過 300 萬元之一般性貸款」強制投保，保險費全由被保險人負擔。**

政策性農貸之保費繳納義務當由金融機構承擔，以符合信用保險或保證保險之被保險人（債權人）受有損害之對價關係。另金融機構為協助政府推動農業政策而大力推廣政策性農業貸款業務，並受有政府補貼息，更應要有控管風險觀念，當思該貸款所生信用風險，應提撥補貼息之一定比例，繳納信用保險之保險費或農信保之保證費或上述農業信用保證保險基金之保險費，以移轉風險，已符合受補貼者付費精神，達到補貼重分配效果。免除農民負擔保證費義務，將農貸之風控委由金融機構執行。

至於農信保基金，承受了所有農業金融機構之信用風險，其資金來源乃長期接受政府挹注，亦應針對所承受保證業務進行風險分類。前項分析農信保近年來保證業務品質漸佳，代償比例降低，顯見風險控管已發揮效益。然前述逾期保證及代償案件之結構，都出現過度集中於「一般性農業貸款」現象，尤以台灣土地

銀行與合作金庫銀行兩家農業金融機構為甚。基於防弊與興利，建議採行下列可行方案：

- (一) 農信保基金應加強風險管理觀念並提升技術，對金融機構貸款程序之審核或應訂定更嚴格保證條款，以降低金融機構之怠忽風險及道德風險，並為發揮市場機制監督效果，凡「超過 300 萬元之一般性農業貸款」強制投保。藉由共保、成立基金、國外再保險以及政府保證等機制，共同分擔違約所致危險，保險費全由被保險人負擔，政府不補貼。

本建議特別指定「大額之一般性農業貸款」強制投保，係考量(1) 比例原則（本組逾期比居高故授信成本遠超過一般農業放款），(2) 排除精緻化農業、民宿開發事業，本組借款人貸款目的常常非屬農業需求，其性質類似企業貸款，可規劃自中小企業信用保證基金尋求保證。若此，可提供更多小額的政策性農貸或一般性農貸，農信保基金之保證業務結構將更趨於安全。

- (二) 農信保基金其累計保證金額達到某一百分比時，即應考量投保保證保險，以分散風險。本機制如同保險制度之自負額規定，藉此分散農信保基金之保證風險。然該自留比例或自負額之訂定，有賴更正確、更長期資料分析，以符合保險業者資本適足率規定（即風險基礎資本額，簡稱 RBC）及市場性。

- (三) 強制農信保基金所有保證業務皆強制參加前述之建議「農業信用保證保險基金」，將小額與大額之政策性農貸保證業務風險予以中和，達到危險平均效果。農信保基金之保證風險藉由保險制度移轉，進而擴大保證能量，以提供更多的農貸保證業務。惟須慮及強制全體保證業務參加信用保

證保險，日後可能出現「政策性農貸保證業務補貼一般性農貸保證業務」，或是「小額保證業務補貼大額保證業務」之逆選擇現象，影響該信用保證保險基金運作甚劇。

## 六、 研議風險證券化或財務再保險計畫，以補全球信用保險供給不足。

風險證券化、財務再保險是近十年來保險市場革新，藉由資本市場龐大的資金以補保險市場承保能量不足。國際保險市場規模日漸龐大，然該市場仍可能面臨資本不足現象，如 911 恐怖攻擊以及紐奧良發生卡翠娜颶風水患，皆造成國際保險業重創，危及保險業承保能量供給。藉由資本市場發行巨災金融商品，以避免在保險市場準備不足風險證券化主要功能，尤其是重大保險事故發生後得以輔助再保險市場最佳工具，也提供保險業者於再保險市場外另一種分散危險之選擇方式。我國住宅地震保險基金即委由富邦產險及瑞士再保險公司在美國成功發行一檔地震巨災債券，提昇台灣保險技術以及國際透明度

建議集合所有農業金融機構承做之政策性農貸，或農信保基金所承做之保證業務，以政府名義，在全球發行信用風險債券，除可使農業金融機構經營更趨穩定外，亦可減輕政府不斷挹注之財政負擔。

財務再保險或稱為限額再保險，係屬保險財務融資業務，存在於被保險企業與商業保險公司間（或是保險公司與再保險公司間）之財務融資計畫，其目的多為確保企業之財務報表穩定，免於保險事故發生後對企業財務重創，遂與保險業者簽訂財務融資計畫，倘保險期間（多為三年期）發生保險事故，保險公司除依約理賠保險金額外，尚融資一定之金額，以穩定企業現金流

量、迅速恢復營運，並約定於未來期間，企業逐年償還保險公司融資金額。

建議農信保基金採行財務再保險計畫，除可確保農信保基金若面臨重大天然災害重創，政策性農貸保證業務同時發生違約之巨大虧損（類似巨災之保險事故），降低系統性風險發生機率。另，若政府當期需挹注龐大資金予農信保基金，對政府財政負擔勢必雪上加霜，藉由財務再保險計畫安排，當可解決農信保基金現金流量不足，並可達到政府紓困目的。

# 參考文獻

## 一、論文

1. 江聖元，授信保險與信用保險之研究，國立政治大學風險管理與保險學系研究所，1999.07
2. 簡立賢，美國農業政策之福利目標—以所得安全網與作物保險為例，國立中興大學農業經濟學系，2000.10
3. 黃新宗，金融機構對中小企業融資授信風險轉嫁之研究，逢甲大學保險學系研究所，2001.7
4. 董淑娟，實施農作物保險可行性分析—以精算收支平衡模式之應用，高雄第一科技大學風險管理與保險研究所，2001.06
5. 怡安班陶氏保險經紀人公司，災害保險制度之建立專案研究，2001
6. 黃弘騰，住宅抵押貸款保險核保模式之研究—太平產險 1090 專案之研究與美國 MGIC 比較分析，中山大學財務管理學系研究所，2002.01
7. 溫士佶，消費者貸款信用保險損失之分析—以台灣企銀為例，逢甲大學/保險學系研究所，2002.06
8. 王親仁，探討農業天然災害救助辦法及探討所得保險措施之可能性專案研究，2004
9. 美商達信保險經紀人股份有限公司，颱風洪水保險制度之運作、保險財務與風險管理系統專案研究，2005
10. 姬曉紅，試論履約保證保險及銀行的風險防範，中國政法大學研究生，2005

## 二、期刊

1. 林維義，農業融資之風險管理—中華民國之績效，亞太經濟合作會議「農業融資風險管理研討會」，1998.3
2. 日本中小企業金融政策，日本通產政策，1999 年 3 月號
3. 林維義，農會信用部經營危機之改革方向探討，存款保險資訊季刊，1999.12
4. 林建甫，突破當前經濟困境系列座談會—逾放處理與金融革新，2001.05
5. 王瑜琳、林啟淵，強化農業信用保證機制之分析，農業經濟叢刊，2002.06
6. 許振明、林樹明，財政金融組助理研究員，從日本新金融改革方案談我國農業金融政策，2002.11
7. 呂玲香譯，日本農業災害補償制度簡介，農政與農情，2003.06

8. 王志鏞、胡宜仁，企業財產及責任保險規劃之研究，2003.09
9. 呂桔誠，房屋代管保險之經濟價值——以美國房貸保險經驗為例，演講稿，2003.10
10. 葉正明，談農漁會信用部逾期放款問題與改善措施，全國農業金庫業務企劃部，2004
11. 房貸保證保險即將在台問世，工商時報 2004.11
12. 謝明瑞，全額房貸與房貸保證保險，國立空中大學學務長，財團法人國家政策基金會，2005.01
13. 富邦產物金融機構小額貸款信用保險保單條款，2005.08
14. 美商聯合自用住宅抵押貸款信用保證保險保單條款，2005.12
15. 美國：農村金融體制保障農業發展，中國經濟時報，2006.04.12
16. 美國金融監理機關對天災之危機處理，中央再保險，2006

### 三、國外期刊

1. Crop Credit Insurance and Technical Change in Agricultural Development: A Theoretical Analysis, Andrew J. Hogan, Journal of Risk and Insurance, 1998
2. Insurance and Reinsurance Contracts as Complex Derivatives: Application to Multiple Peril Policies, Alan Robert Jung, San Francisco State University, 1999
3. News Feature—Credit Insurance, World Insurance Report, 2000
4. Trade Credit Insurance: Globalization and e-business are the key opportunities, Sigma, Swiss Re, 2000
5. Valuation of Credit Risk in Agricultural Mortgages, Bruce J. Sherrick, Peter J. Barry, Paul N. Ellinger, American Journal of Agricultural Economics, 2000
6. CCI: Essential Component of Farm Credit Policy, Dr. M. M. Syed, 2002
7. A program for modern trade: USDA's Supplier Credit Guarantee Program- The Big Picture, US Department of Agriculture export program, 2002
8. Strategic Plan FY 2007-2012, Farm Credit System Insurance Corporation, 2006
9. Overview of the Farm Credit System Insurance Corporation, United States Department of Agriculture Farm Service Agency, 2006
10. 日本信用保證協會及日本信用補全制度，2005
11. 日本農業信用保證保險制度，2006
12. 長內辰夫，農業信用保證保險制度の軌跡，農業信用保證保險，2006. 1.
13. \_\_\_\_\_，農業信用保險協會の設立，農業信用保證保險，2006. 2.
14. \_\_\_\_\_，保險對象範圍の擴大(一般資金、畜特資金、公庫轉資金を追加、開拓保証を承継)，農業信用保證保險，2006. 3.

15. \_\_\_\_\_，全國農協保證センターの設立，農業信用保証保険，2006. 4.
16. \_\_\_\_\_，保険対象範囲の拡大(農外資金の追加)，農業信用保証保険，2006. 5.
17. \_\_\_\_\_，系統融資と基金協会保証の歩み，農業信用保証保険，2006. 6.
18. 農業第二部調査報告，保険金支払及び回収納付の動向について—平成 17 年上半期，農業信用保証保険，2006. 1.
19. 農業第一部調査報告，保証保険、融資保険の引受動向について—平成 17 年上半期，農業信用保証保険，2006. 1.
20. 農業第一部調査報告，農協の保証利用状況について，農業信用保証保険，2006. 2.
21. 農業第一部調査報告，農協貸出と農業信用保証保険制度に関する農協アンケート調査結果の概要について，農業信用保証保険，2006. 3.

## 附錄一：財產保險商品審查應注意事項明定

### 第三節 小額貸款信用保險

四十八、小額貸款信用保險若有約定逾放比率者，應明定其定義，並釐清其為廣義或狹義之逾放比率，以及其係金融機構全體平均逾放比率、個別銀行平均逾放比率或該類別業務逾放比率等相關問題。

四十九、小額貸款信用保險應於保險單條款明定要保人所定之放款辦法及徵信工作作業準則等，應經保險人同意。

五十、小額貸款信用保險應於保險單條款明定被保險人申請理賠之條件及期間，並釐清其係在備齊文件後或保險期間屆滿後特定期間內得申請保險理賠給付，所約定之申請理賠文件並應符合必要性。

五十一、小額貸款信用保險應依保險法第四十八條規定辦理，並明定計算標準，且最低比例不得低於百分之十。

五十二、保險契約涉及借款人之連帶保證人之權利或義務者，應於保險單條款中明定。

五十三、小額貸款信用保險以金融機構（銀行）為要保人與被保險人，貸款期間最長七年，其商品設計應為金融機構（銀行）為保障債權，向保險人洽購移轉放款信用風險之保險契約，並由金融機構（銀行）負責繳交保險費，其契約當事人僅金融機構（銀行）與保險人兩方。

五十四、小額貸款信用保險應就個別金融機構（銀行）整體放款業務作風險評估，作為收取對價額度之考量；個別借款人中途還款時，因與整體放款業務風險無涉，無需退還保險費予金融機構（銀行）。

五十五、小額貸款信用保險應明確定義起賠點，並於損失超過起賠點時開始理賠。

五十六、小額貸款信用保險應明確定義停損點，設定賠款上限，且不得超過起賠點或保險費收入之一定比例，以控制保險人經營風險及督促要保人提升核貸作業之品質。

五十七、小額貸款信用保險不得承保循環信用貸款業務。

五十八、小額貸款信用保險應約定保險人對每一件貸款案件均有核保權利，並應約定要保人將放款案件列表送保險人核保之期限，保險人則應於一定期限內為同意與否之表示。

五十九、小額貸款信用保險名稱應明定為○○產物金融機構小額貸款信用保險，以表達其性質及承保內容。

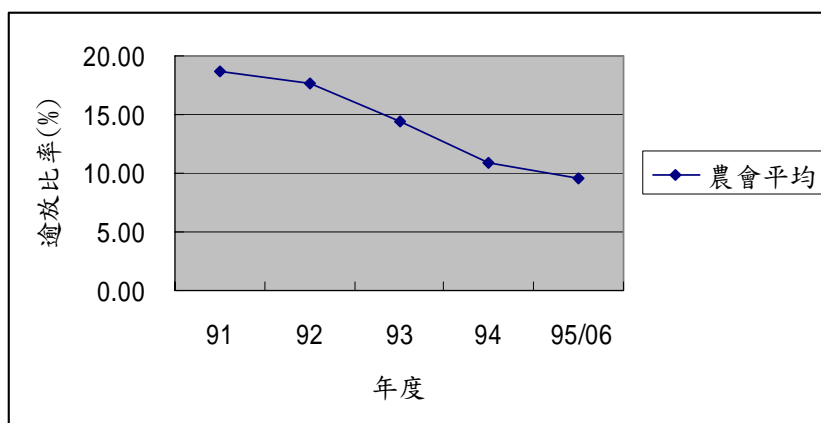
## 附錄二 違約率與違約損失率精算

首先，本研究以農業金融局提供之國內農漁會自 91 年底至 95 年 6 月底的逾放比率分析，由下表可知我國農會之逾放比率呈逐年下降，至 95 年 6 月底已降至 9.55%；而漁會亦大致呈逐年下降趨勢，至 95 年 6 月底亦降至 9.56%，顯示國內農漁會之放款品質近年來確實逐年上升，詳如下列二圖所示。

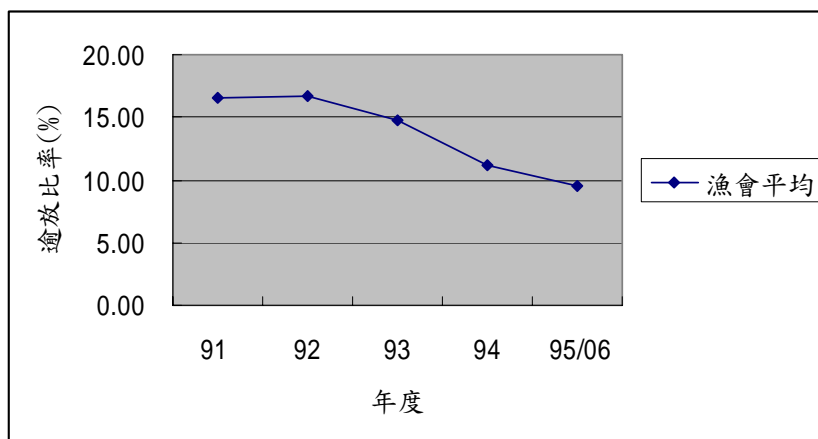
國內農漁會逾放比率（%）

	91	92	93	94	95/06
農會	18.66	17.60	14.47	10.90	9.55
漁會	16.54	16.72	14.75	11.16	9.56

農會逾放比率趨勢



漁會逾放比率趨勢



惟農漁會之逾放金額為歷年來所累積之數字，其中有大部份之金額是包含民國 80 年代因為農地炒作而留下之不良債權，因而並不能反應出近幾年我國農漁會放款品質之實際情況。若欲探究農漁會近年來真實之放款不良債權情形，則可進一步分析每年逾放金額之變動、轉銷呆帳與出售逾期放款總額等項目，而得到各年農漁會之新增不良債權比率。本計畫先逐年計算出 252 家農會與 25 家漁會 92 至 94 年之每年新增不良債權比率，然後再求算出各年之平均新增不良債權比率，亦將 252 家農會三年之新增不良債權比率各自平均，結果顯見農會近年來之放款品質確實已較 80 年代改善良多。

在整體漁會近三年新增不良債權比率方面，亦大致呈相同下降趨勢，顯示漁會近年來之放款品質亦有改善。

### 違約率之精算

農漁會貸款之預期損失率應由以下公式估計：

$$\begin{aligned} & \text{本期新增加農漁會貸款之預期損失率[Expected Credit Loss]} \\ &= \text{新增不良債權比率 [Probability of Default]} \\ &\times \text{不良債權損失率 [Loss Given Default]} \end{aligned}$$

其中，

#### 本期新增加逾期金額

$$\begin{aligned} &= (\text{本期逾期放款總計} - \text{前期逾期放款總計}) \\ &+ \text{轉銷呆帳合計} + \text{出售逾期放款總額} + \text{本期獲清償前期末之逾期放款} \end{aligned}$$

#### 本期新增加逾期金額佔本期期末放款總額比率

$$= \text{本期新增加逾期金額} \div \text{本期期末放款總額}$$

若依致遠國際財務顧問股份有限公司於 95 年對農漁會問卷調查之結果估算，國內農漁會不良債權之回收率大約為 27.96%，亦即損失率約為 72.04%。因此，若以上述本研究所計算近三年新增不良債權比率最高之 72 家農會(農會三年平均新增不良債權比率前 36 家之比率在 0.99% 至 3.73%間)與 6 家漁會(漁會三年平均新增不良債權比率前 6 家之比率在 0.24%至 0.82%間)之平均值 1.13%與 0.23% 分別乘上不良債權損失率 72.04% 計算，則可估計得國內農漁會之預期放款損失率分別約為 0.81% 和 0.17%，此即保險公司若承保農漁會貸款可能面對之預期損失，雖然違約機率變動與天災頻密度、產品價格有關，此數字仍然可作

為保險公司訂定農漁會融資保險之費率參酌。

以會計數據估算違約率結果亦近似：

**本期違約金額佔本期期初放款總額比率**

＝ (本期提列備抵呆帳 金額＋本期出售逾期放款總額＋本期獲清償前期末之逾期放款) ÷ 本期期初放款總額

＝ [(本期期末之備抵呆帳 金額－前期期末之備抵呆帳 金額 ＋轉銷呆帳合計)  
＋本期出售逾期放款總額＋本期獲清償前期末之逾期放款) ] ÷ 本期期初放款總額