

基層金融工作小組執行成果報告

壹、引言報告

一、前言

基層金融機構包括信用合作社及農、漁會信用部，均為人合組織之區域性金融機構，在我國經濟發展初期，其對繁榮地方經濟與支援農業建設，貢獻良多。惟相較於銀行及其他金融機構，基層金融易受經濟景氣波動、地區性經濟條件變化及金融市場變動之衝擊，在過去地方及農村經濟快速成長時期，基層金融機構之業績表現尚可彌補其組織體制之弱點，及至民國八〇年代，由於我國金融市場自由化、國際化程度日深，金融競爭日益激烈，基層金融機構在缺乏競爭力下，已面臨市場占有率下降及獲利能力衰退等經營困境。八十四年起，多家信用合作社及農、漁會信用部發生違法超貸及內部舞弊案件，不僅影響國內金融穩定，亦使社會付出龐大之處理成本，故基層金融機構唯有進行體制改革，方能走出經營困境，安定

國內金融環境。

二、問題分析

(一) 市場占有率下降

1、民國八十五年，全體信用合作社共七十三家，其資產總額、存款總額及放款總額分別占全體存款貨幣機構之一二·五%、一四·六%及八·六%。惟九十一年底，信用合作社家數已降為三十七家，其資產總額及存、放款總額在全體存款貨幣機構之占有率已分別降至三·七%、三·九%及二·六%。

2、在農、漁會信用部方面，民國八十五年，全體農、漁會信用部家數共三一二家，其資產總額、存款總額及放款總額分別占全體存款貨幣機構之一〇%、一一%及七·七%。惟九十一年底，農、漁會信用部家數已降為二七八家（農會信用部二五三家，漁會信用部二十五家），其資產總額及存、放款總額占有率已分別降至六·九%、七·四%及

三·六%。

(二) 獲利能力衰退

1、民國八十五年，全體信用合作社稅前純益為一一六億元，其中七十二家獲利，一家虧損。九十一年底，全體信用合作社稅前純益為負十三億元，其中九家虧損，虧損之主因為大幅打銷呆帳所致，至獲利之信用合作社，僅有九家稅前純益超過一億元。

2、在農、漁會信用部方面，民國八十五年，全體農會信用部稅前純益為一百零八億元；九十一年底，農會信用部總盈餘為負十七億元，四十八家出現虧損，至獲利之農會信用部，有一一八家之稅前盈餘未達一千萬元。全體漁會信用部之純益，則由八十五年之六千五百萬元，降為九十一年之負一千萬元，雖僅三家虧損，但獲利之漁會信用部，僅一家之稅前盈餘超過一千萬元。

(三) 資產品質惡化

自民國八十五年至九十一年年底止，全體信用合作社之平均逾期放款比率，由七％上升至一〇・三％；農會信用部則由八・六％上升至一八・七％；漁會信用部則由六・一％上升至一六・五％。

（四）風險承擔能力薄弱

九十一年年底，全體信用合作社淨值總額為四七九億元，平均每家淨值為一二・九億元；農會信用部淨值總額為七五一億元，平均每家淨值為二・九七億元；漁會信用部淨值總額為一〇・二億元，平均每家為四千一百萬元。

三、現階段積極推動之重要工作

基層金融工作小組由財政部張次長及行政院農業委員會黃副主任委員共同擔任主持人，經過六次會議討論，對於改革基層金融機構體制，已形成共識，即對於經營不善之基層金融機構，應儘速並妥善處理，使其退出市場；促進基層金融機構之健全經營，加強處理不

良放款問題、強化財務基礎與業務輔導機制，以健全基層金融體質；建構完整之農業金融體系及農、漁會輔導機制，支持農、漁業及農、漁會永續發展。基層金融工作小組所做成之改革議題包括：「立即處理已無支付能力或財務狀況顯著惡化之基層金融機構」、「加速處理基層金融機構不良放款」、「推動信用合作社合併、改制為銀行」、「強化基層金融機構財務基礎」、「輔導農、漁會推展事業，加強服務品質及提升競爭力」及「建構完整之農業金融體系」等六項，有關各項議題所擬達成之目標、背景、問題分析及具體改革建議如后。

貳、改革議題

議題一：「立即處理已無支付能力或財務狀況顯著惡化之基層金融機構」

一、目標與願景：有效處理經營不善之基層金融機構。

二、背景說明

（一）依據「行政院金融重建基金設置及管理條例」第五條第一項規定，金融機構有「調整後淨值為負數」、「無能力支付其債務」、「財務狀況顯著惡化，經主管機關認定無法繼續經營者」情形之一者，得由金融重建基金處理。目前該基金已處理之問題金融機構，主要為金融檢查調整後淨值為負數者，包括八家信用合作社及三十六家農、漁會信用部。由於對經營不善金融機構之處理，首重時效，為能快速、即時處理，俾使處理成本降至最低，故對於已無支付能力或財務狀況顯著惡化之基層金融機構，即應列為該基金立即處理之對象，而非俟其財務已嚴重惡化，調整後淨值已呈負數，才予處理。

(二) 經營不善農、漁會信用部應由農、漁會合併，係政府既定政策，並明定於「農業金融法」草案，惟該法刻正於立法院審議，為維護農業金融體系之安定及農、漁會信用部存款人之權益，於該法完成立法前，仍應落實上述政策，並確立得列為金融重建基金優先處理對象之要件。

三、問題分析

(一) 金融重建基金設立目的，旨在一定期間內，迅速解決該等經營不善之金融機構，避免經營不善金融機構衍生「道德風險」，以維護金融體系穩定。為避免產生存款人信心危機與連鎖性風險，對於已無支付能力支付債務或財務狀況顯著惡化無法繼續經營之基層金融機構，均應予快速、即時處理。

(二) 處理已無支付能力或財務狀況顯著惡化之基層金融機構，必須配合擴大金融重建基金規模，方能落實執行。行政院金融改革專案小組銀行工作小組，已將「修正」『行政院金融

重建基金設置及管理條例』擴大基金規模與用途」列為具體改革建議，未來在該基金財源擴增後，對於調整後淨值雖未達負數，但財務狀況已欠佳之基層金融機構，為免財務狀況繼續惡化，增加未來處理成本，應予立即處理。

(三) 經營不善農、漁會信用部應由經營健全之農、漁會合併，係九十一年「全國農業金融會議」與會人士意見，行政院並於「農業金融法」草案第三十六條明定信用部淨值為負數者，金融重建基金於存續期間彌補其缺口後，由主管機關命令其所屬農、漁會合併於其他設有信用部之農、漁會。惟該法通過立法前，由於現行金融機構合併法之處理機制，係將信用部讓與銀行，而農會法之規定則為農會與農會之合併。故為維護農業金融體系安定及農、漁會信用部存款人權益，該法通過立法前，經營不善農、漁會信用部應優先由農、漁會合併之處理原則，仍應適用並予落實。另為使有限之金融重建基金資源作更有效運用，如經營不善信用部所屬農、漁會之會員代表大會能作成同意被其他農、漁會

合併之決議者，或由財政部以金融機構合併法之機制予以命令讓與者，始得列為金融重建基金優先處理對象。

四、具體改革建議

為能於金融重建基金設置期間內有效且妥適處理經營不善之基層金融機構，以穩定金融秩序，健全金融環境，爰擬具改革建議「運用金融重建基金迅速處理已無支付能力或財務狀況顯著惡化之基層金融機構」，具體措施包括：

（一）對於經營不善之基層金融機構，應儘速處理，俾使處理成本降至最低。

（二）未來在金融重建基金財源擴增後，對於調整後淨值雖未達負數但財務狀況已欠佳之基層金融機構，為免其財務狀況繼續惡化，增加未來處理成本，應予立即處理。

（三）「農業金融法」立法通過前，對經營不善農漁會信用部之處理原則如下：

1、優先由經營健全之農漁會合併。

2、經農漁會會員（代表）大會作成同意被合併或概括讓與之決議者，或由財政部以金融

機構合併法之機制予以命令讓與者，始得列為金融重建基金優先處理對象。

議題二：「加速處理基層金融機構不良放款」

一、目標與願景：健全基層金融機構經營體質。

二、背景說明

（一）基層金融機構以存、放款業務為主，一旦不良放款激增，必將導致財務狀況迅速惡化，危及機構本身之永續經營。九十一年六月，全體農會信用部之平均逾放比率曾高達二

一·五%，為本國銀行平均逾放比率（七·五%）之二·八倍，當時漁會信用部及信用合作社之平均逾放比率亦分別達一七·五%及一四·三%，為本國銀行平均逾放比率之二·三倍及一·九倍，顯示基層金融機構之不良放款有加速處理之必要。

（二）財政部近年來雖已採取多項降低基層金融機構逾期放款之措施，包括督促信用合作社建

立呆帳快速轉銷制度及簡化轉銷程序，要求縣市政府對逾放比率偏高（逾百分之五）之基層金融機構，成立逾放清理小組，對逾放情形更嚴重者，信用合作社部分，則請縣市政府會同合作金庫組成專案輔導小組；農、漁會信用部則須會同農政單位組成聯合輔導小組，加強輔導其業務。惟基層金融機構之逾放比率仍居高不下，爰須研擬更積極之輔導措施，協助其解決不良放款問題。

三、問題分析

（一）基層金融逾放比率偏高，原因可歸納如下數端：

1、基層金融機構為人合組織，人治色彩濃厚，且多乏明確之授信政策，徵信作業及內部控制制度未充分落實，致利害關係人授信、分散借款集中使用及組織區域外擔保品等授信案件比重偏高。此外，授信案件多以不動產為擔保，因借款人受國內近年來不動產景氣欠佳及整體經濟未見好轉等因素之影響，還款能力尚未完全恢復，致逾期放款

有增加趨勢。

2、基層金融機構為區域性金融組織，其營業範圍限於主管機關所核定之營業區域，經營績效受地方經濟及農村經濟榮枯甚大，經營風險亦不易分散。近年來國內金融市場快速發展，基層金融機構面對高度競爭之金融市場，加以地方經濟復甦遲緩及農業部門產值成長相對趨緩，影響其授信客戶還款能力，導致逾期放款及逾放比率攀升。

(二) 對逾放比率偏高之農漁會信用部，為防止其繼續惡化，財政部已要求各縣市政府積極督導轄內農漁會信用部加速清理逾期放款，針對逾放比率十五%以上之農漁會信用部，成立專案輔導小組，進行專案輔導；逾放比率二十五%以上者，成立聯合輔導小組，進行聯合輔導。

(三) 對於逾放比率偏高之信用合作社，財政部已採取相關必要之處置措施，並密切掌握其經營動態，對於逾放比率超過一〇%之信用合作社，即責成縣市主管機關會同合作金庫組

成專案輔導小組予以輔導，對於逾放比率超過一五％者，另責成該小組督導各該社研提達成損益兩平之自救計畫或合併計畫。

(四) 備抵呆帳提列目的，係為強化金融機構之風險承擔能力，以保障存款人權益。近年來部分基層金融機構因獲利能力衰退，往往為避免提足備抵呆帳而使其帳面虧損擴大，時有備抵呆帳提列不足之情形，對於呆帳轉銷，亦多基於相同考量，而未積極進行。為促進農、漁會信用部授信債權之健全性，並加強對風險之管理，應依一般公認會計處理原則評估授信債權可能損失，並據此提足備抵呆帳。

四、具體改革建議

有鑑於改善基層金融機構不良放款問題，實刻不容緩，爰擬具改革建議「建立輔導基層金融機構加速清理逾期放款機制，檢討備抵呆帳提列規定」，具體措施包括：

(一) 依據基層金融機構之逾放比率高低，採取不同之輔導措施及業務限制，促其改善財務狀

況，健全經營。

(二) 督導各縣市政府確實督促轄內基層金融機構加速辦理逾期放款催理。

(三) 農、漁會信用部提列備抵呆帳，應按資產之特性，並依一般公認會計原則及其他相關規定，基於穩健原則評估可能損失，提足評價準備。另經主管機關或金融檢查機關(構)評估不足時，應立即依主管機關要求或金融檢查機關(構)檢查意見補足。

議題三：「推動信用合作社合併、改制為銀行」

一、目標與願景：推動信用合作社轉型經營。

二、背景說明

信用合作社不僅協助地方民眾取得資金融通，改善其生活品質，且藉由資金中介功能之

發揮，促使地方金融更為活絡，尚配合政府各項政策之推行，在我國經濟發展過程中具有不可抹滅之貢獻。惟自民國八〇年代開始，國內金融管制逐步解除，伴隨金融自由化、國際化發展程度日深，市場競爭程度逐漸提高，信用合作社以其人合組織之特性，復受限於特定營業區域、缺乏業務創新能力、自有資本偏低等因素，正面臨市場占有率日益萎縮、獲利能力大幅衰退之困境。故信用合作社須以更積極之態度尋求轉型經營，對有意願轉型為銀行型態經營者，政府應給予輔導，並配合檢討修正相關法規，提供完善之轉型環境，使信用合作社可以透過合併、改制等方式，順利轉型。

三、問題分析

(一) 金融業為高度資本密集與知識密集產業，須有經濟規模，方能產生綜合效益。信用合作社若有適當管道轉型為商業銀行，其經營業務範圍不再以區域金融為限，且以股份資本制得募集營運資金，提高淨值及承擔風險能力，才能產生經營綜效。

(二) 自民國八十六年起，國內信用合作社業者即已體認合作社之經營型態，難以面對競爭日益激烈之金融市場，陸續有部分業者進行組織結構調整，先後有七家信用合作社改制為商業銀行，二家合併改制為商業銀行，另有二十五家概括讓與商業銀行。近一年來則有新營、斗六、新竹五信等信用合作社與其他商業銀行合併。

(三) 為推動信用合作社合併改制為商業銀行，財政部於九十年六月修訂放寬信用合作社合併改制為商業銀行之標準，只要合併後資本額達新台幣二十億元以上，且提足備抵呆帳，即可申請合併改制為商業銀行，並放寬信用合作社合併改制為商業銀行後之業務區域。如五家以上之信用合作社合併改制，且股金達新台幣三十億元以上者，其業務區域可達十縣市；十家以上合併改制，其中包括台灣北、中、南部各至少一家，且股金達新台幣五十億元以上者，可改制為全國性商業銀行。

四、具體改革建議：為加速推動信用合作社轉型，爰擬具改革建議「積極推動及輔導信用合作社

合併、改制為銀行」，其具體措施為：

(一) 為適度提高信用合作社改制銀行之誘因，增進其健全經營，修正發布信用合作社改制之商業銀行擴大業務區域之條件、方式，並訂定分支機構跨縣市遷移原則。

(二) 檢討修正『信用合作社變更組織為商業銀行辦法』，以積極推動信用合作社合併、改制為銀行，或輔導與其他銀行合併工作。

議題四：「強化基層金融機構財務基礎」

一、目標與願景：促進基層金融機構永續發展。

二、背景說明

(一) 近年來，隨著國內金融環境快速自由化、國際化、電子化發展，已對基層金融機構之經營環境產生明顯衝擊，在風險承擔能力不足之情形下，業務發展也因此受到制約。鑒於

金融機構之淨值為承擔風險之基礎，爰為強化基層金融機構之財務，應以加速其淨值累積為第一要務，在信用合作社方面，應督導業者落實社員出社或減退股金等規定，以維護股金穩定；在農漁會信用部方面，則應加強有關信用部盈餘提撥及固定資產移轉、處分之管理工作。

(二) 強化基層金融機構財務基礎須與提升業務輔導效能併重，包括加強合作教育之宣導、落實專案輔導、聯合輔導工作等；對於因人謀不臧而導致經營不善之基層金融機構，應嚴格追究違法失職人員之責任，以防範道德風險。

三、問題分析

(一) 信用合作社方面

1、信用合作社股金類如一般銀行之淨值，但因信用合作社為遵循合作原則之人合組織，社員可以自由入退社以及增減股金，以致股金極為不穩定。於財務情況不佳之情形下，

股金退出情形更加頻繁，難以發揮承擔經營風險作用。

2、為健全信合社財務狀況，穩定股金總額，財政部曾函請各地方主管機關督導各社辦理社員出社或減退股金，應切實依合作社法第二十七條及第三十條規定辦理，不得有隨時申請即允退還股金之情事；有關每股退還股金之計算，得以營業年度終了並經社員代表大會決議通過之決算帳面每股淨值為準，惟每股應退股款之上限金額，不得超過社股每股面額。為有效落實執行股金穩定政策，應使相關股金穩定作法有穩固周延之法律基礎，爰宜修訂信用合作社法，增訂有關社員申請出社或減退股金之規定，以強化穩定信用合作社股金之法律依據。

3、目前歐洲合作金融發展模式，已走向股金資本化，將股金總額固定，但在選舉權方面，則將公司組織與合作組織加以折衷，原則上為一人一票，但可以加權，惟權數訂有上限，以維其合作理念。鑒於國內尚強調股金自由進出，實可借鏡歐洲合作金融發展經

驗，作為解決國內合作金融發展問題之參考，爰應儘速研議於國內實施信用合作社股金股本化及選舉權加權之可行性及相關配套措施。

（二）農、漁會信用部方面

1、農會信用部非為獨立法人，無自有資本，僅能依賴有限之盈餘緩慢累積淨值，由於放款業務具有一定風險，故信用部應有合理之淨值以承受放款可能遭受之損失。為使信用部有較充足之風險承擔能力，信用部盈餘如擬提撥為農、漁會總盈餘，應以已提足備抵呆帳為前提。

2、目前農、漁會仍存在將帳列信用部之固定資產不當移轉或以不合理價格售予其他經濟部門之情形，影響信用部淨值累積能力甚鉅，為防杜信用部固定資產流失，宜建立固定資產移轉審查機制。

3、目前基層金融機構之定期存款比率偏高，造成利息成本負擔較重，影響其盈利能力，

故應檢討調整其利率結構，增加活期存款比率，減輕利息成本支出。其次，信用部餘裕資金以轉存三家農業行庫為主，惟現行轉存款制度，存在市場資金過剩時，信用部大量轉存三家農業行庫；市場資金緊俏，轉存款又流回信用部之缺點，爰應就轉存對象、轉存期限及轉存款準備金提列方式等問題，檢討調整，俾轉存制度合理化。

(三) 基層金融機構人治色彩濃厚，過去爆發財務危機者，多與管理階層之人謀不臧有關，為防範道德風險，整頓金融秩序，對於違法失職人員，均應迅速予以停職或解任，移送檢調單位偵辦。

四、具體改革建議

為強化基層金融機構財務基礎，提升業務輔導效能，爰擬具具體改革建議及措施如下：

(一) 加速基層金融機構淨值累積，以強化經營體質

1、實地訪查各信用合作社加強宣導應落實執行合作社法第二十七條與第三十條規定，並

為督導各信用合作社修改章程，落實執行該等退社退股金之規定，責成信用合作社聯合社修正信用合作社章程準則範例，俾供各社據以實施。

2、修訂信用合作社法，增訂第十二條之一有關信用合作社社員申請出社或減退股金之程序、股金計算、返還期限等規定，以強化穩定信用合作社股金之法律依據。

3、協助信用合作社建立策略聯盟，以善用通路價值，提昇經營競爭力。

4、加速累積農、漁會信用部淨值，以強化風險承擔能力。

（二）改進基層金融機構輔導措施，提昇經營效率

1、鼓勵並加強辦理信用合作社合作教育理念之宣導活動。

2、督導各縣市政府落實專案輔導及聯合輔導工作。

3、檢討農、漁會信用部轉存款制度。

4、輔導農、漁會信用部檢討存款結構，並藉由存款利率調整，增加活期性存款比率，降

低利息成本。

5、提昇農、漁會信用部授信審議小組功能，加強放款審查機制，避免新增不良放款。

6、嚴格追究違法失職人員責任。

（三）研訂信用合作社股金股本化及酌予提高表決權之法據，並事先研擬配套措施，減緩對信用合作社之衝擊。

議題五：「輔導農、漁會推展事業，加強服務品質及提升競爭力」

一、目標與願景：提升農、漁會經營競爭力

二、背景說明

農、漁會信用部為農、漁會最主要之利潤來源，信用部改革必然會影響農、漁會其他經濟事業部門之運作，故須妥為規劃農、漁會輔導措施，包括由政府農政單位配合編列政府預

算或充實農業發展基金等方式，提供農、漁會補助，並協助農、漁會推展事業，擴大對農、漁民服務範疇，以提升服務品質與競爭力，使農、漁會永續經營發展。其次，目前農、漁會信用部為農、漁民主要之金融服務提供管道，為提供農、漁民更多元化之金融服務及配合精緻化農業之發展趨勢，在推動農、漁會信用部改革之同時，亦應規劃提供農、漁民更多元及更優質之金融服務。

三、問題分析

(一) 近年來，信用部因獲利能力大幅衰退，難有充足之盈餘回饋予農、漁會，直接影響其他經濟事業部門之營運。因此，在推動農、漁會信用部改革之同時，政府農政單位應配合編列政府預算或充實農業發展基金等方式，提供農、漁會補助，同時並檢討農、漁會相關法令，方能將政府農業政策加以落實，健全農、漁會之經營發展。

(二) 加入WTO後，我國農業產業結構將朝向市場化、商品化、精緻化等方向發展，故農業

企業化經營之比例將提高。又入會後為配合農業加工、運銷體系之建立及農業科技之發展，強化農業企業化經營，導入知識經濟經營理念，擴大經營規模，農、漁民對資金之需求將更為強烈。故為提升農業競爭力及提高農業經營效率，應增加對農、漁民之金融服務管道及服務品質，提升經營競爭力。

四、具體改革建議

- (一) 充實農業發展基金及擴大辦理農業專案貸款，協助農、漁會經濟事業資金融通。
- (二) 農業發展基金每年增列預算，加強輔導與獎勵農、漁會精簡組織及人事，推展事業，以強化整體農、漁會服務品質及競爭力。
- (三) 配合「農業金融法」立法，修正農、漁會法，增修相關法令，賦予支應農、漁會從事推展事業法據。
- (四) 加強提供農、漁民金融服務。

議題六：「建構完整之農業金融體系」

一、目標與願景：建構最能保障農、漁民權益之農業金融體系。

架構完整之農業金融體系，旨在健全農、漁會信用業務體系、改善農、漁會信用部經營體質、加強農、漁會信用部業務規範及持續推動農、漁會信用部改革。

二、背景說明

（一）我國加入世界貿易組織之後，各行業皆受衝擊，其中以農業為最。為確保農、漁業永續經營，促進農、漁村經濟，充裕流暢農業資金，以支援農、漁業發展，實有必要建構完整農業金融體系並使其法制化。有鑒於日本、韓國、美國、德國等先進國家，均架構完整之農業金融體系，且設置有中央級農業金融機構，發揮農業金融系統內之互助合作精神，足資效法。日本自一九二一年建構農業金融體系，對促進日本農村經濟繁榮發展，增進農、漁民福祉，有相當貢獻。又農業金融具期限長、季節性、區域性、零細性等特

質，目前單一農、漁會信用部受到規模小、淨值低、業務受區域及範圍限制，在整體金融系統內，相對不具競爭力，因此，制定農業金融專法，架構完整農業金融體系，以提昇農、漁業之整體競爭力，確有必要。

- (二) 九十一年十一月三十日所召開之「全國農業金融會議」，與會人士所提出之意見，可歸納為下列五點：農、漁會及其信用部由本院農委會一元化管理；全國農業金庫為農、漁會信用部業務之上層銀行；維護農、漁會信用部存款安全；制定「農業金融法」及提昇農業經濟之競爭力。行政院游院長並於會後宣示：該五點意見及全國農漁會自救會六點共同聲明，將成為行政部門未來施政之參考。農委會乃銜命密集會商財政部、中央銀行等相關單位規劃完成「農業金融法」草案。

三、問題分析

- (一) 當前農、漁會信用部已面臨經營困境，有待大力輔導、協助及持續推動改革，以保障農、

漁民權益：

1、農、漁會信用部經營困難，連帶影響農、漁會其他業務之推展，終將影響對農、漁民之服務。

2、經營不善之農、漁會信用部應立即退出市場，以減低處理成本。

3、農業金融將因農、漁會信用部經營困難及三家農業銀行業務持續一般化及商業化而難以發揮應有專業功能，不利農業發展及農民福祉。

（二）有關對農業金融體系架構、運作機制之相關問題分析：

1、目前朝野各政黨及行政院，皆主張農業金融體系為一上下層且關係緊密之架構；上層機構為全國農業金庫，下層機構之主體為農、漁會信用部。全國農業金庫由農、漁會信用部及政府出資設立，負有政策性農業金融任務，須為農、漁會信用部提供資金融通及業務輔導等服務，並協助主管機關辦理經營不善農、漁會信用部之輔導、

整頓工作。為使上下層機構建立緊密之關係，全國農業金庫之股權結構，應以農、漁會為出資主體，以充分發揮上、下層機構緊密的股權結構；反之，如政府持股比例過高，則全國農業金庫不免受制於政府有關公股股權管理之規定，使其經營自主權受到影響。

2、為使農業金融體系運作可長可久，必須依賴完備之農業金融體系安全網。參考日本處理經營困難農協組合之經驗，規劃以農業金融存款保險機制及相互支援基金之做法，非常值得我國參考，於農業金融體系內設立農業金融存款保險機制，並由全國農業金庫設立相互支援基金，以強化農業金融安全網機制。

3、為確保農業金融體系永續發展及全國農業金庫健全經營，全國農業金庫應引進獨立董事、監察人制度，股東可以委聘與公司本身無利害關係且有深厚專業素養之專業人士，藉由其超然第三人之立場以參與或監督金庫之經營，可以提高全國農業金庫

董監事之素質，也有利於健全營運。

4、關於如何健全農、漁會信用部經營體質及強化管理效能問題

- (1) 據統計目前農、漁會信用部所承貸之一百萬元至五百萬元放款，平均逾放比率約十%；五百萬元至一千萬元為二二・三%；一千萬元至二千萬元為三三・三%；二千萬元以上則高達四一・六%，顯示信用部之逾放比率高低與其每筆放款金額之高低有正向關係，即小額放款之逾放比率相對較低，而每筆放款金額愈高者其逾放比率也愈高。此種現象說明信用部之徵信能力確實較弱，因此在全國農業金庫設立後，農業金融體系內大額放款宜由徵信能力較強之全國農業金庫來承做，或經全國農業金庫評估同意後，再由信用部承做，較能降低信用部放款風險。

- (2) 信用部經營金融業務，其負責人應該與銀行一樣，具有專業之資格和能力，才

能妥善管理農漁民存款，並根據專業判斷，做最有利又最安全之運用。故全國農業金庫既為農業金融體系之上層機構，對基層農、漁會有業務輔導之權責，故有關信用部主任聘用及解任，應賦予全國農業金庫審核資格之權。

(3) 對經營不善農、漁會信用部之處理問題，應首重處理時效，俾使處理成本降至最低，故為健全農業金融體系之經營發展，對於已無支付能力或財務狀況顯著惡化之農、漁會信用部，主管機關應依處理原則，命令信用部所屬農、漁會與其他設有信用部之農、漁會合併，而非俟其財務已嚴重惡化，調整後淨值已呈負數，才予處理。

四、具體改革建議

(一) 為使農業金融體系健全發展，「農業金融法」應建構下列機制：

1、農漁會及其信用部應實施一元化管理。

2、設立「全國農業金庫」為農漁會信用部之上層機構。

3、健全信用部經營體質。

4、設置農業金融存款保險機制，保障農業金融機構存款人權益。

5、強化對經營不善農漁會信用部之處理機制。

(二) 由農委會與財政部協商農業金融管理人力之移撥與建置事宜。

參、執行成果

一、議題一之執行成果

(一)「行政院金融重建基金設置及管理條例」部分條文修正草案已於九十一年十月十五日送請立法院審議，並於本（九十二）年五月十五日完成一讀。

(二)本年二月十八日所召開之「行政院金融重建基金管理委員會」第十七次會議，已決議「農

業金融法」立法通過前，新增金檢報告調整後淨值為負數之農、漁會信用部，依本小組所通過之處理原則辦理，即經營不善之農、漁會信用部優先由經營健全之農、漁會合併；經農、漁會會員（代表）大會作成同意被合併或概括讓與之決議者，或由財政部以金融機構合併法之機制予以命令讓與者，始得列為金融重建基金優先處理對象。

二、議題二之執行成果

（一）有效降低基層金融機構逾放比率及逾期放款

1、信用合作社平均逾放比率，由九十一年六月底之一四·三％，降為本（九十二）年四月底之九·六％，逾期放款金額減少一六九億元。

2、農漁會信用部平均逾放比率，由九十一年六月底之二一·四四％，降為本年四月底之一九·〇一％，逾期放款金額減少二六五億元。

（二）財政部於本年二月函請各縣市政府，請每月（聯合輔導）及每季（專案輔導）函報輔導

成果，如有業務限制或放寬之建議，須一併研提具體意見。

(三) 財政部於九十一年十二月起，派員分赴三十七家信用合作社進行實地訪查，以深入了解各家信用合作社之財務狀況及對未來發展規劃，並督促業者加速打銷呆帳及加強自我監控、自我財務診斷能力。訪查工作已於本年三月底完成。

(四) 財政部已研擬「農會信用部漁會信用部逾期放款催收款及呆帳處理辦法」修正草案，並已依行政程序法第一百五十四條第一項規定完成預告程序。

(五) 為強化信用合作社體質及風險承擔能力，以確保信用合作社資產品質之健全，爰財政部於九十一年八月修正發布「信用合作社資產評估損失準備提列及逾期放款催收款及呆帳處理辦法」，修正重點包括應按資產之特性作全面性評估，應提列損失準備及備抵呆帳，並建立快速轉銷不良債權之機制，提足備抵；及建立內部處理制度並分別包括資產評估分類、逾期放款處理程序之基本內容。

(六) 財政部已多次發函督促各信用合作社加強依轉銷呆帳辦法辦理逾期二年無法收回之逾期放款催收款之轉銷呆帳，並規定應按季陳報執行情形。

三、議題三之執行成果：

(一) 九十一年八月台南市第五信用合作社概括讓與陽信商業銀行，九十一年十二月新營信用合作社概括讓與日盛商業銀行，九十二年七月續有斗六信用合作社概括讓與復華商業銀行、新竹市第五信用合作社概括讓與萬泰銀行。

(二) 為適度提高信用合作社改制銀行之誘因，增進其健全經營，除修正發布信用合作社改制之商業銀行擴大業務區域之條件、方式，訂定分支機構跨縣市遷移原則外，並檢討研修「信用合作社變更組織為商業銀行辦法」。

四、議題四之執行成果

(一) 具體改革建議「加速基層金融機構淨值累積，以強化經營體質」

1、信用合作社部分

(1) 財政部已配合實地訪查信用合作社計畫，利用訪查機會實地了解並宣導各社依合作社法第二十七條與第三十條及相關規定辦理社員退社退還股金情形。

(2) 督導各信用合作社修改章程，以切實遵守申請退社退股金之規定，已責成信用合作社聯合社修正信用合作社章程準則範例，俾供各社配合實施。

(3) 信用合作社法第十二條之一修正草案已於本年四月三十日送請行政院審議。修訂內容主要係增訂信用合作社社員申請出社或減退股金之程序、股金計算、返還期限等規定，以強化穩定信用合作社股金之法律依據。其中有關退還股金之計算，應以經會計師查核簽證並經社員代表大會決議通過之調整後淨值為準計算之。

(4) 為提昇信用合作社業務競爭能力，依據信用合作社法第三十七條規定之授權，

訂定「信用合作社投資有價證券辦法」(草案)規定信用合作社得投資國內有價證券種類、限額及相關前提要件，以適度放寬信用合作社投資業務，並適當管理信用合作社投資有價證券之風險。

(5) 信用合作社聯合社已提出策略聯盟規劃草案，刻正與各社討論。

2、農、漁會信用部部分

(1) 「農業金融法」草案第三十五條已明定信用部年度決算後，其事業盈餘應提撥至少百分之六十為信用部事業公積；其淨值占風險性資產之比率低於主管機關所定最低比率者，應全數提撥為信用部事業公積。

(2) 為防範信用部資產不當移轉農、漁會其他部門，減損信用部淨值，財政部於本年四月二十四日就信用部資產移轉問題與農委會研商，決議農、漁會擬將信用部資產移轉其他部門，應由農、漁會先行編列年度預算，提經會員(代表)大會議決

並報經主管機關備查。其移轉價格，應經公正第三人進行資產鑑估，移轉價格應合理且不得低於帳面價格，而移轉標的，如為信用部營業所需者，則不宜移轉予其他部門。

(二) 具體改革建議「改進基層金融機構輔導措施，提昇經營效率」

1、信用合作社部分：財政部於九十一年一至三月至各信用合作社實地訪查時，除督促業者加速打銷呆帳及加強自我監控、自我財務診斷能力，並請業者加強辦理有關合作教育理念宣導工作。

2、農、漁會信用部部分

(1) 為強化縣市政府輔導效能，財政部已請各縣市政府依據「農漁會信用部逾期放款改進計畫表」，追蹤、評估轄內接受專案輔導及聯合輔導之農、漁會信用部逾期放款改善成效，並定期函報輔導成果。

(2) 目前農、漁會信用部轉存作業係由合庫作為單一對外窗口，再依協商之轉存比率（即農銀一七％、土銀三五％、合庫四八％），通知土銀及農銀辦理收存，實務運作尚稱順利。有關農、漁會信用部餘裕資金之定義及新增轉存款轉存農業行庫之性質、期別等問題，財政部業於九十一年七月二十三日函釋在案。

(3) 目前農銀、土銀、合庫三家農業銀行收受基層金融機構轉存款，係按各該銀行公告之利率為準，故基層金融機構之存款利率，與三家農業行庫之存款維持大致相同之水準，不致與資金市場機制脫節。農、漁會信用部轉存款法定準備金提存方式，中央銀行業於九十一年十一月六日提報農業金融策劃委員會第五十三次會議討論，考量當前農、漁會信用部營運狀況，決議仍維持現行準備金提存方式。

(4) 為強化授信審議委員會之功能及提昇授信品質，「農業金融法」草案第三十二條已明定農、漁會信用部應設立授信審議委員會，且凡須提報理事會決議或信用部

主任權限範圍內之授信案件，均應先經授信審議委員會審議。

(5) 截至本年五月三十一日止，已移送檢調單位之金融犯罪案件，計二四一件，涉案人次一、四五三人，其中一五二件刻正由檢調單位偵辦，已起訴八十三件，六件獲不起訴處分；已起訴案件中，一審已判決者四十二件，一審上訴案件二十六件，二審已判決案件二十件，二審上訴案件二件，獲判無罪案件四件。前開移送案件中，屬金融重建基金處理之案件，計有二〇八件，涉案人次一、一三六人，其中一三七件刻正由檢調單位偵辦，已起訴六十六件，有五件獲不起訴處分；已起訴案件中，一審已判決者三十六件，一審上訴案件二十二件，二審已判決案件十八件，二審上訴案件二件，獲判無罪案件三件。

(三) 具體改革建議「研議信用合作社股金股本化並依貢獻度酌予提高表決權」

為強化信用合作社風險承擔能力，排除信用合作社自由出入所導致之股金不穩定問

題，研議股金股本化及一人一票之表決權改以依貢獻度酌予提高方式，為審慎考量其對各社影響及衝擊，爰財政部於本年三月六日函請信用合作社聯合社提出相關配套措施及具體方案，再據以研辦。

五、議題五之執行成果

(一)「農業發展條例」第五十四條第一項修正案業於本年一月十三日經立法院三讀通過，政府將於十二年內編足農業發展基金一千五百億元。農委會並已於九十一年八月十六日訂定發布「加速農村建設振興農、漁會經濟事業專案貸款要點」，輔導及協助農漁會推展事業。

(二)農委會為協助三十六家信用部被銀行承受之農、漁會持續發展業務，服務農、漁民，除專案輔導計畫外，亦補助該等農、漁會信用部被接管當年度之員工薪俸、退休資遣準備金及業務費等，並自次一年度起支助該等農、漁會執行三年振興計畫。

(三) 農委會於本年三月二十八日召開第五次全國農業會議，列入「輔導農民團體創新經營，強化服務功能」為討論議題，計獲致十項具體結論。

(四) 財政部已協調承受三十六家農漁會信用部之八家銀行，依據各該地區農民產銷過程所需週轉金及特殊之還款時間，訂定推展農業貸款計畫，使農民得以依據產銷時間，彈性借款及還款，滿足農作所需之週轉金貸款需求。

(五) 財政部已於本年二月二十六日調整農業信用保證基金各捐助單位之捐助比率，中央政府認捐比率由五十%提高為六五%，簽約銀行則仍維持三十%，簽約農漁會信用部則由二·五%提高為五%。本年度財政部將增加捐助基金二億元，已於本年底撥予農業信用保證基金，以擴大基金之承保能量。

六、議題六之執行成果

(一)「農業金融法」草案已於本年元月八日函請立法院審議，並於本年三月十九日完成初審，

送交朝野協商處理。

(二) 農委會已研擬「行政院農業委員會農業金融及農民服務局組織條例」草案，於本年五月

一日報請行政院審議，五月三十日由行政院送請立法院審議，目前已付委待審。

肆、未來重要事項推動事宜

一、積極推動「行政院金融重建基金設置及管理條例」部分條文修正草案完成立法。

二、持續督導基層金融機構加速清理逾期放款，提升授信品質。

三、積極輔導信用合作社合併、改制為銀行。

四、推動「信用合作社法」增訂第十二條之一完成修法，以強化穩定信用合作社股金之法律基礎。

五、輔導信用合作社建立策略聯盟。

六、賡續督導縣市政府落實基層金融機構業務輔導工作及信用部固定資產處分及移轉審核工作。

- 七、研議信用合作社股金股本化及依社員貢獻度酌予提高表決權之配套措施及法據。
- 八、循預算程序逐年編足農業發展基金，並擴大辦理農業專案貸款。
- 九、研修農、漁會法，賦予支應農、漁會從事推展事業之法據。
- 十、推動「農業金融法」完成立法，並儘速完成相規配套措施。