

自由化、全球化和科技化下的農業金融¹

吳明敏/全國農業金庫董事長

摘要

本文的目的在於闡述李登輝前總統主要的農業金融政策主張及其實踐，比較日本和我國農業金融體系的異同，提出未來我國農業金融體系中「政府的角色」、「農漁會和信用部適當的家數」、「農漁會資訊整合共用」、「農漁會恢復「股金制」，以及全國農業金庫(以下稱農業金庫)增添「接軌國際」、和「農業創投」業務的必要性。

1972年，李前總統提出充裕農貸資金，延長貸款期限；靈活供應農貸資金，滿足農民需要；以及加強農會信用部的職能三項主張。

2002年，李前總統倡議成立「農業銀行」；2006年，李前總統主張農業金庫要利用龐大的餘裕資金，成立農業創投，締造另一個農業IC產業。

我國於2003年立法頒布「農業金融法」，主要係參考日本的「農林中央金庫法」。

因應自由化、全球化和科技化的大趨勢，日本農業金融體系產生非常大的變化，其中，市町村農(漁)協和都道府縣信農(漁)連的家數逐年合併，甚至釋出信用部，專業經營經濟事業。日本的農林中央金庫(以下稱農林中金)設有全球投資事業部，強調國際分散投資，追求中長期穩定收益。日本政府原先持有農林中金50%的股份，1986年農林中金改為民間法人，政府已經沒有持股。

一、李前總統的農業金融主張及其實踐

李前總統在學者階段、從事公職及卸任後，對農業金融提出許多有遠見的研究和主張，都是順應自由化、全球化和科技化的大思維，直接或間接影響我國農業政策的制定。主要者有：

1. 1968年，美國康乃爾大學博士論文 Intersectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan, 1895-1960。
2. 1972年，農復會農經組組長時期，發表的「農業生產專業化與農業金融」，豐年，第22卷第10期。
3. 1972年，行政院政務委員任內，推動的「加速農村建設九大措施」，其中一項

¹農業金融研討會，全國農業金庫主辦，2021年9月8日。本文也發表於李登輝與台灣民主化學術討論會，國史館主辦，2021年8月28日。

即是「放寬農業貸款條件，便利農村取得資金流通」，以及 1975 年，督導訂頒「農會信用部業務管理辦法」。

4. 1980 年，台灣農業發展的經濟分析，聯經出版公司。
5. 1992 年，指示籌措「農產品受進口損害救助基金 1,000 億元」，以因應加入 WTO 自由化農民與農產品遭受進口損害給予救助，及推動農業產業結構調整。
6. 2002 年，倡議成立「農業銀行」。2006 年，建議農業金庫利用龐大的餘裕資金，締造另一個農業 IC 產業。

李前總統的博士論文「台灣農工部門間資本流通」，特別強調「由農業部門資本支援工業部門發展」，即所謂的「以農業培養工業」。1960 年代起，我國由於工業部門投資的迅速發展，吸收了農業部門大量的勞力、土地和資本等資源。

李前總統洞察到農業勞動力外移、生產資金欠缺以及個別農場經營規模太小等問題，乃於 1972 年發表「農業生產專業化與農業金融」，提出：政府應提供政策性農貸、信用貸款和延長貸款期限，以充裕農貸資金；以專業經營、增加生產為貸款目標，並應鼓勵擴大或調整生產規模、擴大貸款範圍到運銷和加工等；加強農漁會信用部的職能，要有上層組織，法律地位必須確立，建立完整的體系等有遠見的主張。

在台灣農業發展的經濟分析一書，李前總統再次主張「政府應採取手段…，便利農民從金融機構得到適時適量貸款，…，加強農業貸款，使農民可以得到短期集中農貸以供應流動資本之用…」(p. 62)。

卸任總統離開公職之後，2002 年針對政府第一次金融改革「將 36 家淨值為負的信用部改由商業銀行接管取代的政策」，李前總統呼應「1123 與農共生大遊行」的訴求，「直言反對」，並倡議要成立農業銀行。

2003 年，我國立法通過頒布「農業金融法」，接著 2004 年於農委會轄下成立農業金融局為中央主管機關，2005 年成立農業金庫為全國 311 家農漁會信用部的上層機構，加上原有的農業信用保證基金，建構完成了我國新的農業金融體系。

農業金融法賦予農業金庫對農漁會信用部辦理「收受轉存款、資金融通、輔導與業務及財務查核、金融評估及績效評鑑、資訊共同利用、一定金額以上授信案件的審議」等業務。新的農業金融體系建置以來，以迄於今，農漁會信用部的存放款總額逐年增加，其他各項主要營運指標也均大幅改善(表一)，舉例而言：

逾放比率：2000 年 17.90%、2005 年 10.92%、2021 年 7 月 0.38%。

存放比率低於 50%的信用部家數：2005 年 225 家、2021 年 7 月 118 家。
備抵呆帳覆蓋率：2000 年 21.12%、2005 年 28.26%、2021 年 7 月 826.06%。

我國的政策性農業專案貸款期限，逐年放寬延長，目前週轉金最長可達 5 年，資本性支出最長 15 年；農業信用保證基金 1984 年 3 月開辦以來，累計貸出 70 萬餘件，金額高達 5,365 億餘元，具有相當成效。

政府目前也推出許多以專業經營為目標的貸款，例如小地主大專業農貸款、青年從農創業貸款、農業節能減碳貸款(沼氣和太陽能等)、擴大家庭農場經營規模協助農民購買耕地貸款等；擴大貸款範圍，則有農機貸款、休閒農場貸款、輔導農糧業經營貸款、輔導漁業經營貸款和提升畜禽產業經營貸款等。

2005 年，農業金庫成立以來，各項營運指標也均穩健進步(表二)，農業金融機構(農業金庫+311 家農漁會信用部)的農業貸款，特別是青年從農創業貸款績效逐年成長(表三)。

二、從自由化、全球化和科技化檢視日本和台灣農業金融體系

1. 日本的農業金融體系

日本的農業金融體系，農林中金是上層機構，第二層是信農連和信漁連(都道府縣農會/信用部連合會)，第三層是地方基層農協和漁協。第二層和第三層都有信用部，地方農協或漁協的餘裕資金轉存信農(漁)連，農林中金則收受信農(漁)連餘裕資金的轉存款。

伴隨金融自由化的大趨勢，1986 年，農林中金改為民間法人，政府沒有持股。

日本的市町村綜合農協(等同於我國的鄉鎮市區地方農會)，以及都道府縣信用農協連合會(等同於我國的縣市、直轄市農會)，透過合併擴大營運規模，提高競爭力，或者將信用部切割獨立出去專職經營經濟事業，服務會員。

日本的市町村綜合農協，1990 年 3,688 家、2000 年 1,618 家、到了 2020 年僅剩 627 家，是 1990 年家數的 17%，可說已逐年大量合併。都道府縣信用農協連合會，2004 年 46 家、2019 年則減少為 32 家。

2. 台灣的農業金融體系

1974 年，農(漁)會法取消股金制，主管機關本於職責，增加對農漁會和信用部等農業金融體系的輔導、監理，此一作為，違反自由化、全球化的潮流。

我國的「農業金融法」，主要是參考日本的「農林中央金庫法」。

農業金庫是全國 311 家農漁會信用部的上層機關，縣市和直轄市農會(第二層)沒有信用部。依農業金融法規定信用部餘裕資金，應至少四分之三轉存農業金庫，目前信用部存款總額 20,817 億元、放款總額 12,531 億元，餘裕資金 8,286 億元，轉存農業金庫 7,419 億元，占餘裕資金的 89.54%(2021 年 7 月)。

除少數例外，我國的鄉鎮市區農會幾乎都有信用部，目前有 311 家農漁會有信用部。2000 年我國農漁會有 314 家信用部，扣除 36 家淨值為負的信用部，2005 年農業金庫成立時剩下 278 家，其後，經由主管單位和農業金庫的輔導，2016 年恢復為 311 家。

農業放款餘額占總放款的比率，我國農業金融機構 12.48%，優於日本的農業金融機構(農林中金+農協、漁協、信農連、信漁連)5.61%；農業金庫 8.86%也優於農林中金 2.99%(2021 年 3 月)。

3. 日本農林中金的全球投資事業

全球投資事業部，是日本農林中金的主要業務，在國外設有分行、事務所和子公司，透過國際分散投資，追求中長期穩定收益，回饋股東。

反觀，農業金庫是我國唯一沒有國際金融業務的金融業，我國的銀行業、證券業和保險業都可承辦國際金融業務。

日本農林中金存放比率是 33.67%，小於農業金庫的 42.58%(2021 年 3 月)。

外幣資產占金融資產比重，日本農林中金是 74.00%(2021 年 3 月)，遠大於農業金庫的 36.31%(2020 年 12 月)。

4. 獲利能力

農業金庫和日本農林中金的獲利能力，為什麼偏低？

農業金庫和日本農林中金都是政策性的金融機構，獲利能力不是評估績效的最重要指標。

然而，農業金庫的獲利能力大於日本農林中金，股東權利報酬率(ROE)，3.88%(2020 年 12 月)高於日本農林中金的 2.75%(2021 年 3 月)。

以農業金庫而言，需支付農漁會轉存款定儲利息，目前 0.75%，連同其他存款來源計算，平均利息 0.70%，大約高出同期間金融同業 0.30%，推算年利息負擔高出金融同業超過 21 億元。

2020 年農業金庫稅前盈餘 13.63 億元，稅前每股盈餘(EPS)約 0.55 元，若將上述和同業的利息差異數以及 2.11 億元補助農漁會款項還原推算，2020 年稅前盈餘約 36.73 億元，還原後的每股盈餘(EPS)約 1.49 元，此和其他公股銀行相較，並不遜色。

農業金庫盈餘偏低，除了資金成本高於同業；資金成本高，在利差收益考量下可投資商品種類也受到限制；另外，提供農漁會參貸(聯合授信)、農業放款作業成本偏高、僅 7 個營業據點服務觸角及展業範圍受限。特別是，沒有國際金融業務分行(OBU)。

三、 關鍵議題省思

1. 政府的角色

農業金庫政府的持股比例應該多少較為適當？

日本農林中金成立於 1923 年(原名稱：產業合作社中央金庫)，1943 年改名，政府出資 50%，1959 年政府出清持股，完成民營化。1973 年修訂農林中金法，剔除政府出資義務的規定，政府從農林中金的經營中完全撤出，1986 年農林中金改為民間法人。

農業金庫目前的持股，農漁會 55.04%、農委會 39.98%、農業信用保證基金 4.29%、其他 0.69%。農業信用保證基金是由農委會獨資，因此政府實際持股比例是 44.27%。

農業金融法第 15 條規定「(全國農業)金庫成立滿三年後逐步降低政府出資比例至百分之二十以下。」

2. 農漁會和信用部的適當家數

每個鄉鎮市區一定要有農會嗎？農漁會都需要有自己的信用部嗎？規模要多大？

日本的地方農(漁)協和都道府縣農(漁)連透過合併，擴大營運規模，強化經營基礎。除了家數逐年減少之外，少數也有讓渡信用事業。2015 年日本修訂農協法，安倍政府的規制改革會議，要求農協專注農業經濟事業的經營以回饋農業經營者會員，也要求盡量將信用事業切割獨立出去。

我國的地方農會幾乎都有自己的信用部，311 家信用部平均淨值 4.73 億元(2021 年 7 月)，其中，209 家(占 67.2%)的淨值規模小於平均值，風險承擔能力薄弱。淨值較大的信用部，絕大多數是都市型農會，專業農民、正會員占會員總數的比

例不大。相對的，偏鄉(山上、海邊、離島)農漁會，淨值較低，專業農民、正會員的比例較大。

淨值規模小的信用部，大多數欠缺放款能力，農業金庫透過聯合授信協助去化資金，每年也從稅後盈餘，扣除公積金之外，提撥 18% 的費用作為相互支援基金，支援經營不善信用部之財務，以及各級農漁會輔導及推廣事業費(農業金融法第 24 條)。

1974 年，農(漁)會法廢除會員入會認股制度，取消股金制，從此農(漁)會成為無主狀態。面對會員人口老化及自由化、全球化，修法恢復股金制，將有助於增加會員參與農(漁)會業務和利用設施的動機，提高會員的歸屬感，以及農(漁)會經營的競爭力。

3. 接軌國際

農業金庫有必要經營國際金融業務嗎？

日本農林中金在國際間有很大部位的進出，透過國際多元化投資和優化資產投資組合，分散風險，確保中長期穩定利潤，獲取穩定的投資報酬率，回饋股東。

農業金庫是我國銀行、證券和保險業唯一沒有國際金融業務分行(OBU)的金融業，行政院曾經函請立法院審議「國際金融業務條例部分條文修正草案」案(2018年 12月26日)，同意農業金庫經營國際金融業務，可惜未能完成立法。

2020 年，我國金融同業海外分行與國際金融業務分行的稅後淨利占盈餘的 43.5% (中央銀行)。

農業金庫經營國際金融業務，有助於吸收海外充裕的外幣、節省成本、提供境外金融服務、協助農漁業海外事業布局，可以增加盈餘回饋股東，以及提高農業新南向的施政績效。

4. 資訊整合共用

我國的農漁會資訊系統，有必要整合嗎？

農業金融機構的「資訊共同利用」，明訂於農業金融法第 23 條。

我國的農漁會的資訊系統，原來中區共用中心、北區共用中心、桃園聯合中心、板橋共用中心、南區共用中心，以及四家農會自設資訊室。2016 年起，開始執行資訊共用整合轉換工作，迄今除了南區共用中心 135 家之外，已有 176 家農漁會加入農漁資訊共用系統，涵蓋 15 個縣市 724 個營業據點，業務量占全國農

漁會信用部的 70%。

金融科技(FinTech)是大趨勢，全面整合 311 家農漁會信用部及其分部的資訊系統共用，會有超過 1,170 個服務據點，特別是在偏鄉，一般商業銀行因為建置成本比較高，不會設立分行。全面整合，肯定會有營運上的規模經濟，降低成本、提高效率、提升競爭力。

5. 成立農業創投

農業金庫有必要成立農業創投公司嗎？

2006 年，於群策會台灣農業發展菁英高峰會，李前總統期待農業金庫除扮演農業專業銀行角色，還要有擔任農業投資銀行的思維。李前總統指出，可以參考 1980 年代由交通銀行等投資銀行，造就台積電與聯電，奠定 IC 產業在世界首屈一指基礎」的成功經驗，積極尋找並扶持具競爭力的農業生技產業，成立農業創投。

2019 年 11 月，蔡英文總統出席高雄「型農(青農)座談」，也指示「我們會請農業金庫開始有一個專案性的融資計畫，也就是讓你的農產品走向商品化、走向市場，這個過程中它所需要的資金，是有風險性的資金」、「政府和型農合夥做生意，也可考慮請國發基金配合，也就是說政府和型農一起承擔風險。」

農業金庫目前的存款總額 7,975 億元，放款總額 3,389 億元，存放比率 42.50%，可運用資金 4,586 億元(2021 年 8 月)。

農業創投的標的，除了李前總統所主張的農業生技產業之外，更應特別重視對青年農民創業的協助，也應盡量將小農收入確保、綠色能源、循環經濟、產品安全、勞力節省、碳足跡減量、污染防治、冷鏈物流、農產品價格穩定、休閒農業等非貿易財產業、跨境資源整合等公共政策目標，列為資金配置的重要考量。

四、 結語

李前總統主張的充裕農貸資金、延長貸款期限、多元化供應農貸資金，以及加強信用部職能、確立法律地位等，均已列為重要施政。

農業金庫和農林中金，都是政策性的金融機構，獲利能力不是評估績效的唯一指標。

在自由化、全球化和科技化的大趨勢下，有必要盡早恢復農漁會的「股金制」，

讓農漁民自主參與、監督農漁會的經營。其次，提供自有資本比例水準等客觀指標和誘因，輔導地方農會和鄰近農會或信用部水平合併，擴大規模，提升風險承擔能力和市場競爭力，鼓勵加強經濟事業。

未來，政府應依農業金融法的規定，逐步釋出農業金庫的持股比例，盡早達到法定的百分之二十，甚至更低。

農業金庫申設國際金融業務分行、盡早完成農漁會的資訊整合共用，以及有效推動農業創投，甚至農金產險等業務，建置更為完整的農業金融服務網絡，相信可為我國的農漁業以及友邦國家的跨境資源創造最大的綜效，扮演更為稱職的資金管理者角色。

參考資料：

1. 任耀庭，日本農林中金國際化經營之研究，農業金融研討會，農業金庫主辦，2021年9月8日。
2. 李登輝，「農業生產專業化與農業金融」，豐年，第22卷第10期，1972年5月16日。
3. 李登輝，台灣農業發展的經濟分析，聯經出版公司，1980年。
4. 李登輝，發展農業生技 創造農業 IC 產業奇蹟，台灣農業發展菁英高峰會，群策會主辦，2006年10月14日。
5. 吳明敏，李登輝前總統的農業政策：要點和建議，台灣智庫「李登輝學」系列座談第四場：農業政策，台北市，2020年12月26日。
6. 蔡吉源、田君美，「農經專家李登輝教授的志業與貢獻」，台灣國際研究季刊，第7卷第3期，2011年秋季號，第1-19頁。
7. 簡鈞銘，農業金庫與日本農林中金營運之比較，農業金融研討會，農業金庫主辦，2021年9月8日。

表一、農漁會信用部主要營運指標

單位：新臺幣億元、%

項目	2000	2001	2005	2007	2008	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021.07
存款總額	13,924	13,050	13,690	13,573	13,664	17,535	17,952	18,250	18,602	19,064	20,186	20,817
放款總額 ¹	7,721	6,795	5,949	7,218	7,369	10,087	10,309	10,680	11,248	11,732	12,214	12,531
淨值	718.28	803.06	821.48	886.34	916.19	1,217.8	1,254.2	1,298.8	1,349.3	1,395.7	1,428.3	1,471.1
平均淨值	2.29	2.82	2.95	3.10	3.17	3.94	4.03	4.18	4.34	4.49	4.59	4.73
稅前純益	8.85	1.56	28.6	45.36	38.15	58.39	47.70	50.07	53.85	57.63	46.49	56.00
平均稅前純益	0.0282	0.0055	0.1029	0.1586	0.1320	0.1890	0.1534	0.1610	0.1732	0.1853	0.1495	0.1801
存放比率	55.45	52.07	40.79	50.26	51.02	53.98	53.85	54.97	57.07	58.11	57.08	56.70
存放比率低於 50%的家數	-	-	225	193	175	161	157	151	132	121	116	118
逾期放款	1,382	1,313.6	649.65	451.38	381.51	51.07	47.70	48.21	50.96	50.44	46.49	47.48
逾放比率 ²	17.90	19.33	10.92	6.25	5.16	0.51	0.48	0.45	0.45	0.43	0.38	0.38
備抵呆帳覆蓋率	21.12	18.49	28.26	42.79	54.72	573.71	634.12	678.54	673.47	727.77	834.05	826.06
資本適足率	-	-	10.53	11.70	12.41	13.00	13.25	13.45	13.85	13.90	13.70	14.34
信用部家數	314	285	278	286	289	309	311	311	311	311	311	311

說明：

1. 農業金庫轉介農漁會辦理聯貸，協助提高存放比率(迄2021年7月31日，授信額度2,792.78億元，其中農漁會參貸1,342.52億元，占48%)，特別協助存放比率低於50%的農漁會。
2. 逾放比率大於15%的信用部，2002年124家，2005年86家，2016年開始沒有一家的逾放比率大於15%。

表二、農業金庫主要營運指標

單位：新臺幣億元

項目		2005	2006	2007	2008	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021.08
存款業務	一般存款	9	21	207	72	101	94	110	117	144	170	175
	外幣存款	0	0	0	0	0	56	56	59	244	240	315
	農漁會轉存款	947	3,150	3,713	3,762	6,681	6,847	6,827	6,502	6,449	7,047	7,485
	合計	956	3,171	3,920	3,834	6,782	6,941	6,993	6,678	6,837	7,457	7,975
資產總額		1,182	3,529	4,398	4,395	7,772	7,855	7,751	8,016	7,891	8,686	9,217
放款總額		31	135	423	864	2,203	2,092	2,186	2,387	2,772	3,138	3,389
存放比率(%)		3.24	4.25	10.8	22.53	32.48	30.13	31.27	35.74	40.54	42.09	42.50
逾期放款		-	0.20	0.31	5.00	15.88	9.02	11.28	9.39	8.39	7.32	7.18
逾放比率(%)		-	-	0.01	0.82	0.72	0.43	0.52	0.39	0.30	0.23	0.21
備抵呆帳覆蓋率(%)		-	-	2,520	78	254.56	543.64	338.78	445.93	543.14	669.43	763.69
資本適足率(%)		71.42	22.69	8.89	6.55	12.07	11.95	13.64	13.03	14.07	13.39	12.08
稅前淨利		0.68	1.48	1.63	-99.72	6.64	18.05	10.92	12.14	13.56	13.63	12.09
資本額(股本)		200	200	201	201	231	233	239	241	244	247	247
淨值		201	203	186	101	272	286	288	290	318	351	343

說明：

- 2020年稅前淨利13.63億元，加計補助農漁會信用部2.11億元(降息衝擊和洗錢防制系統)，實際稅前淨利15.74億元，較2019年成長16.08%。
- 2021年7月稅前淨利10.81億元，加計補助農漁會信用部2.62億元(降息衝擊和相關業務拓展)，實際稅前淨利13.43億元，較2020年7月成長69.36%。
- 2011-2021連續十一年，農業金庫獲中華長期信評twAAA最高等級肯定。

表三、農業金融機構農業貸款及青年從農創業貸款

單位：新臺幣億元

單位	2005	2006	2007	2008	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021.07	
農業貸款												
全國農業金庫	13	42	69	101	113	126	151	142	168	239	302	
農漁會信用部	1,271	1,521	1,641	1,737	1,523	1,488	1,474	1,512	1,532	1,669	1,705	
合計	1,285	1,563	1,710	1,838	1,636	1,614	1,624	1,654	1,699	1,909	2,007	
青農創業貸款												
全國 農業金庫	金額	-	-	-	-	0.21	0.14	0.17	0.39	2.25	3.00	2.10
	戶數	-	-	-	-	13	7	14	32	214	205	111
農漁會 信用部	金額	-	-	-	-	3.39	4.52	5.87	13.98	19.08	74.30	25.34
	戶數	-	-	-	-	200	286	420	1,039	1,468	6,712	1,906
合計	金額	-	-	-	-	3.6	4.66	6.04	14.37	21.33	77.30	27.44
	戶數	-	-	-	-	213	293	434	1,071	1,682	6,917	2,017

說明：

1. 農業金融機構=全國農業金庫+311家農漁會信用部。
2. 農業貸款是當年度的餘額，青農創業貸款是當年度的實績。
3. 農業貸款(含青年從農創業貸款)，全國農業金庫絕大部分輔導由信用部就近辦理，信用部無法承作，再由全國農業金庫接續協助辦理。
4. 2018年，建立「青年創業貸款媒合平台」，申請人可透過農貸專線、APP等線上申請，並由全國農業金庫輔導員協助輔導借款人就近至當地信用部申貸。
5. 青年從農創業貸款，2012年開始施行，利率1.5%，2016年3月18日調降為1.36%，2016年5月23日再調降為1.29%，2018年3月30日減少為0.79%。2020年10月21日起迄今0.54%(免息：一般青農200萬元五年、專案輔導青農500萬元五年。超過前開金額及期限，利率0.54%)。最高貸款額度：一般青農500萬元，專案輔導青農1,000萬元。
6. 2021年8月1日，青年從農創業貸款更名為青壯年農民從農貸款(增列年齡逾45歲至55歲以下之農民)。