

台湾农业政策性银行的演变与发展前景

李桐豪¹ 梁连文²

(台湾政治大学金融系,台湾文化大学财务金融系,台北)

摘要 随着经济及金融自由化的发展,几十年来台湾农业政策性银行作出相当大的调整。本文即是针对台湾政策性农业银行转型前后业务发展情况的分析,探讨政府政策、法规对其经营的影响。以台湾农业金融发展经验作为中国农业金融体制改革的借镜,并提出制度面及政策面的相关建议。

关键词 :台湾;农业政策性银行;农业金库;转型经验

中图分类号:F831.1

文献标识码:A

文章编号:1673-680X(2009)06-0063-06

一、文献回顾

蔡宏昭(1984)指出,农业贷款具有以下特性:(1)农业贷款金额小且零细性,融资成本高。(2)农业投资报酬率的不确定性,贷款者的利息负担能力低。(3)农产品价格不稳定性,常使本金偿还困难。(4)农民观念的保守性,导致担保不足或担保人难觅。(5)农贷资金的需求富于地域性与季节性。(6)农贷具有低利长期的特性。显示出农业金融的风险要比一般金融高。

林钟雄与彭百显(1985)则从农业金融存在的特性与农业发展的环境等方面,说明农业金融在农业发展和整体金融体系中的必要性。农业金融有其特殊性,特别是农产品需求弹性及所得弹性皆很小,供给弹性也小,面对产品缺乏供需弹性的环境下,农业金融对环境变化的应变力较弱。

因此,陈明健(1987)建议,(1)农业金融宜加强对农渔产品加工事业的服务,以帮助矫正渔产部门向前连锁效果之偏低。(2)配合发展中的精致农业,农业金融应注重“设施农业”对金融方面的需求,开拓新的业务,促进农业升级。(3)为达成农业生产的分工与专业化,农业金融政策仍应继续补助农事服务部门的发展,以解决发展中的各种瓶颈限制。

许远东(1985)指出农业行库在农业金融制度下的功能与角色包括:(1)农业资金之供应。(2)农村储蓄与游资的收存运用。(3)都市与农村资金往来的桥梁。(4)基层农贷机构的上层银行与辅导。但农业行库在农业资金供应方面的缺失包括:(1)农业行库之资金成本偏高,又必须达成盈余目标缴库,故偏重营利目标的经营。(2)农业行库所订的农贷保证过严。(3)农贷手续繁杂。(4)山地乡地区农家不易获得农业行库的融资。1980年代台湾农业行库功能未能有效发挥,蔡昭宏(1984)认为是整体性农业金融体制未臻健全,农业行库配合协调不够,导致农贷业务推展绩效未彰,出现农业生产资金缺口(gap)现象,而要解决此种缺口,则农业行库农贷业务的合理适度划分为必然的途径。

收稿日期:2009-10-31

作者简介:李桐豪(1955-),男,台湾政治大学金融系教授。

梁连文(1965-),男,台湾文化大学财务金融系助理教授。

至于农业项目贷款方面,王瑜琳(2003)针对农业发展基金贷款机制进行探讨,包括基金运用、贷款利率、利息补贴、手续费订定等问题。指出农业发展基金贷款推动情形落后,由于基金是配合政策性农业发展需要,推动情形不佳,应从贷款制度、供给及需求等方面进行检讨。(1)给予足够的利息补贴诱因,扩大政策性项目农贷的经办机构。(2)经营不善常是造成贷款无法回收的主因。(3)政策性项目农贷放款事后承办机构负有追踪放款用途是否确实执行,放款项目是否名实不符等事后监督事宜,以有效监理。(4)农贷信息系统的建立。

黄琮琪(2003)则探讨政策性项目农贷的成效与改进分析,指出台湾政策性农贷需求减少,主要透过三家农业行库与信用部执行,贷放管道只是被动配合,难有积极性主导诱因,并且贷放竞争管道不存在,导致难以专业考虑来促进贷放绩效。此外,“农业景气低迷”、“农村人口老化与外移”、“申贷条件与资格太严”等因素导致需求减少。

李桐豪与梁连文(2009)指出,过去三家农业行库业务虽重迭到专业分工,唯在推动农业贷款方面,仍难免有竞合的现象存在;农贷放款比率不但未达法定比率且其余额逐年下降,在金融自由化竞争下,逐渐朝向一般商业银行发展;此外,农业资金明显地流向农业外运用。

面对农业行库的问题,过去虽早有许多学者专家建议设置农业金融体系的上层机构(吴荣杰,1992;蔡秋荣,1993;吴荣杰与周百隆,1999),然因农业三行库也扮演部分农业资金融通功能,农会自身的连结意识亦不够强烈,加诸1990年金融机构自由化,一举开放15家民营银行设立,银行家数过多,竞争激烈,人们并不看好新设银行有生存空间。直至2002年农民大游行后,在农业界的压力下,政府不得不政策配合,农业金库才得以顺利设置。

二、转型前政策性农业银行发展概况

1 农业金融策划委员会。转型前台湾政策性农业贷款是由中央银行农业金融策划委员会(农金会)负责,因此农金会订定农业金融政策、拟定农贷计划、核定利率以及分配资金。该委员会的召集人为中央银行总裁兼任,副召集人则由“行政院”农业发展委员会主任委员兼任。农业金融政策由农金会所决定,而政策的执行则赖金融机构及国营专业机构实施。农金会并非常设机构,各委员多为兼任,每年仅开会两次,其实质功能相当有限,仅能说是审查机构(蔡秋荣,1981)。

农委会于1984年依《农业发展条例》第7条规定,设置农业发展基金,并由农委会、财政部、经济部、中央银行、“行政院”第五组、“行政院”主计处及农林厅等有关机关各派代表组成“农业发展基金管理委员会”,将基金集中管理孳息、统筹循环运用。为划一基金各贷款有关作业、加强农民银行、土地银行、合作金库及农渔会信用部等经办机构办理农业发展基金贷款业务的辅导与管理,以增进贷款绩效,特订定《农业发展基金贷款作业规范》及各项贷款要点作为贷款之依据。

2. 农民银行。农民银行1935年更名为“中国农民银行”,成为当时中国四大银行之一。1967年于台湾复业。设立的目的主要为“供给农业信用,发展农村经济,促进农业产销的农业专业银行”。因此,农业银行以调剂农村金融,供应农、林、渔、牧的生产及有关事业所需信用为主要任务。为加强农业信用调节功能,农业银行透过农会组织吸收农村资金,供应农业信用及办理有关农民家计金融业务。农民银行在台复业之初,资本额为新台币1亿5仟万元,其后多次增资,至2004年底止实收资本额已增至新台币180亿元。此外,其股票已于1994年11月公开上市,从国营银行改制为民营银行。2006年5月1日因二次金改被合作金库吸收合并,合并后以合作金库为存续银行。

农民银行在台复业后除了执行一般商业银行业务外,亦积极办理农业放款业务。主要农业贷款业务可分为两大类,一是“项目农贷”,或称为“政策性农贷”,由农民银行或其他农政机关为配合政府农业政策订定贷款计划或办法,贷款对象主要为农渔民,以增加农渔业生产及改善农渔民生活质量为主要用途。二是“一般性农贷”,贷放对象以农渔民团体及农企业组织为主,贷款用途包括农林渔牧本身或其相关行业之产制、运储、销售、服务等。

“项目农贷”主要项目包括:A.发展农业专项贷款;B.辅导农业大规模综合经营贷款;C.基本农家综合贷款;D.扩大家庭农场经营辅导农民购买耕地贷款;E.加速农村建设贷款;F.农业机械化专项贷款;G.台美基金项下各种农业项目贷款;H.开发基金项下农业专项贷款。

“一般农贷”项目可归纳为:A.农业生产贷款;B.农产品加工运销贷款;C.农渔会贷款;D.农渔民生活改进与农村建设放款;E.其他农业放款。

1979年8月拟定《农贷辅导工作计划》正式实施农贷辅导工作,辅导对象包括:个别农渔民、农渔民组织、一般农渔企业、各承办农贷业务单位。设立5个辅导区,每区派驻农贷辅导员1人。

3.土地银行。土地银行以土地金融业务及营运方向,是百分之百的公股银行。土地银行以办理不动产金融为专业并兼营农业信用的公营银行,负有调剂土地金融及农业金融,发展农林渔牧,并配合政府推行土地及农业政策的任务。

1946年至1949年间,土地银行以重建台湾农业,融通农业资金和增加农业生产为重点,除办理短期农贷外,还积极办理水利贷款业务。1949年至1963年间,土地银行协助政府推行土地改革和耕者有其田政策,办理发行及对付实物土地债券,征收放领耕地地价业务,并创办扶植自耕农购地贷款。

1964年以后,为配合农业生产结构之改变,加强办理农田水利、农地改良、土地重划、农渔牧生产贷款以及加速农村建设贷款等,土地银行办理农贷业务的特性为办理土地开发利用的贷款及中长期的农渔牧生产运销贷款。前者包括农地开发、水利开发、土地重划、农渔民住宅等。后者以农渔民所需的中长期资金为主。

1985年土地银行取得法人资格,1998年因精省条例施行改隶国管,配合公营事业民营化政策,于2003年7月1日改制为台湾土地银行股份有限公司,并于2004年改制为公开发行股票公司,积极转型为全方位服务银行。

4.合作金库。合作金库的前身是接收殖民时期所设立的台湾产业金库,1946年改组设立,以调剂合作社、农渔会以及合作农场等合作社团的资金供需为专业,并兼营农渔业金融的公营银行,其经营对象以合作事业为主,为合作金融之枢纽。

合作金库由台湾省政府、各合作事业团体、农渔会及农田水利等共同出资组织。早期合作金库的股权结构为公股占60%、社团(农渔会、信合社、合作社等)占40%。过去合作金库与农渔会信用部的体制关系,主要有业务检查、辅导、资金融通、余裕资金转存、存款准备金收管、通汇业务、票据交换等项目。

农贷业务内容是以调剂合作事业营运所需的资金和农林渔牧等生产、加工和运销所需的资金。由于合作金库和农会以及农会和农民之间的密切关系,其农贷业务逐渐重视改善农民生活的贷款。因此,合作金库农贷业务的特性是提供农渔会和农渔业团体所需资金以及办理农渔民生产和生活所需的贷款。

5.政策措施及影响。根据1971年12月29日公布的《银行法》第五章专业银行的规定,专业信用包括工业、农业、输出入、中小企业、不动产及地方性用。第87条规定,专业信用的供给,中央主管机关得许可设立专业银行或指定现有银行担任该项信用之供给。第92条规定,“供给农业信用之专业银行为农业银行。农业银行以调剂农村金融及供应农、林、渔、牧之生产及有关事业所需信用为主要任务”。第93条规定,“为加强农业信用调节功能,农业银行得透过农会组织,吸收农村资金,供应农业信用及办理有关农民家计金融业务”。台湾财政部依据《银行法》的规定,指定农民银行为农业专业银行,土地银行为不动产信用银行,并兼办农业信用业务,合作金库则为调剂合作事业暨农渔业金融。(1)农业放款比例规范。过去政府对农业行库的放款比例亦有规范,农民银行农业放款不得少于放款总额的60%,土地银行农业放款比例应达30%,合作金库农业放款比例被规范应达27%。虽然有此规范,但随着经济结构变化,1999年之后已无农业行库能达此目标。(2)收受转存款。依据《农会信用部业务管理办法(2001年07月17日修正)》第15条规定,农会信用部余裕资金的运用要存放农业行库,当地无农业行库或为代理公库需要者,得经财政部核准后存放其他金融机构。因此农业行库负有收受农会信用部余裕资金转存的责任。农会信用部转

存比例自 1980 年代以来呈攀升趋势,由于转存款多为一年期定期存款,无形中增加农业行库的资金成本。特别是 1990 年代实施利率自由化及开放金融机构设立后,利差缩小,转存款反成为农业行库的负担。(3) 负担检查、辅导责任。依据《农会信用部渔会信用部业务辅导办法(2001 年 06 月 26 日修正)》第 3 条规定“农、渔会信用部之辅导,除由主管机关基于职掌办理者外,有关业务辅导部分,由财政部、直辖市政府财政局分别委托台湾省合作金库负责办理。但金门县及连江县农会信用部之业务辅导,由财政部另行委托之金融机构办理”。因此合作金库尚负担对农渔会信用部的辅导,合作金库为达辅导工作的目标,在总库设有农业金融部,并于各单位辅导支库设有辅导襄理至少一人,以配合各县市政府实地前往各农渔会信用辅导业务。此外,合作金库也曾负有检查信用部之责,1996 年金检业务已转由中央存款保险公司负责(目前则为金管会检查局)。农民银行分区设立农贷辅导员,分别于北、中、南、东分区设立农贷辅导员,巡回各地区倡导基金各项贷款。(4) 政策性农业贷款。过去政府对政策性农业银行的政策措施,农贷资金除农业行库自筹者外,另有由国库拨出的开发基金,农复会(农委会前身)与中央银行委托贷放资金等。此外,农民银行负有农业贷款的辅导责任,受托管理“农业发展基金”及辅导农渔会信用之责。

三、转型对政策性农业银行业务发展的影响

虽然在早期有诸多学者呼吁要成立农会信用部的上层金融机构,而且在金融自由化的潮流下,三家农业行库逐渐朝向民营化及一般商业银行方向发展,但农业金融的改革依然难有大幅突破。直至 1995 年因部分农渔会信用部经营失败,引发一连串挤兑风波,形成农业金融系统危机,逾期放款比率于 2000 年时攀升至 16.23%,之后 36 家净值为负的信用部遭金融重建基金(RTC)接管,让与商业银行,引发农会职员与农民的疑虑与不安。此外,当时的主管机关财政部银行局采取“分级管理”措施,限制高逾期放款比率的农渔会信用部的放款额度,引起农渔会高度不满。加诸政治因素介入,在很短的时间内便酝酿出 2002 年大游行的共识。在农民大游行之后,该年 11 月底召开“农业金融会议”,达成“充实农业信用保证基金及农、渔会与信用部由农委会一元化管理”、“设立全国农业金库为农、渔会信用部业务的上层银行”、“贯彻金融监理一元化”、“制定农业金融法”和“提升农业经济的竞争力”等五项共识。

随后,2003 年通过实施《农业金融法》,其中最大的含意为完成农业金融法制化。其次,农业金融监管机构由财政部移转到农委会“农业金融局”(2004 年成立)顺利完成农业金融监理一元化。2005 年 5 月农业金库正式成立,两阶段的农业金融体系正式成立。

(1) 社会的观点。由于农渔会信用部改革涉及的是政治、经济、社会公平等多面向的正当性,当时执政党企图以一般金融体系取代农业金融体系,明显着眼于引入市场竞争创造自然淘汰、提高效率的观点,却未见农会体系的其他内部结构因素,包含规模、区位、地方权力分配与选举方式,才是影响个别农会信用部经营成果的真正因素,于是金融观点的强势改革措施,引发信用部职员、农民的不满,从而演变为社会运动,在农民大游行后,政府不得不妥协进行农业金融大改革。

(2) 经济的观点。台湾光复后,从过去传统落后的殖民地式经济型态,逐渐发展为自立自主的工业化现代社会,在此阶段发展过程中,农业在“以农业培养工业,工业发展农业”基本政策下,始终扮演重要角色。1969 年是台湾农业发展的一个分水岭,农业首次出现负成长,此后农业逐渐进入停滞阶段。上世纪 60 年代中期,台湾经济结构开始转型,逐渐由以农业为主的经济形态向以工商业为主的经济形态转变,农业开始走向衰落,农村劳动力开始大量流入城市与工商业。到了 80 年代后期,农业就业人口比例不仅继续下降,农业产值占 GNP 的比率也持续下滑,在自由化、国际化时期(1986~1996),农业产值占 GNP 比率只有 4.2%(梁连文, 2005)。面对农业结构的转变,农业行库的定位与方向也有必要重新调整,之前所述农业贷款的比例已无法达到法定标准。

(3) 金融的观点。台湾金融自由化措施包括利率自由化、放宽外汇管制、开放民营银行新设、容许信托投资公司改制银行、推动公营银行民营化、推动金融业务国际化等。自 1980 年开始实施利率自由化措施,1989 年利率已完全自由化。在此阶段,虽然政府已经实施利率自由化,但是由于已身处泡沫经济

扩张阶段,且银行新设刚开放不久,其竞争性不如现在激烈。然而随着金融机构数量的增加,金融环境之竞争日益激烈,金融机构存放利差异逐渐缩小。

至2008年底,台湾银行的存放款利差只有1.61%,加诸农业行库可收受转存款的责任,利率自由化的影响在金融环境日益竞争下可说起了相当大作用,造成其收益性下降。随着利率波动频繁,资金成本与收益的不确定性增加,信用风险、流动性风险、利率风险均大幅加。农业行库面对竞争激烈的金融环境,同时背负转存款、辅导等政策性责任,加诸自由化潮流下,面临民营化压力,如何转型、提升其竞争力,均为其重要课题。

(4)三家农业行库。转型后因农民银行已并入合作金库,目前农渔会信用部新增转存款均已转存到农业金库,过去存放于土地银行及合作金库金额已逐渐降低。此外,过去农家借款源自农业行库比例者亦有11.3%,预期此一部份也会减少。由于合作金库已民营化,转型后已无须再负担政策性农业金融任务,预估将朝向金控或大型综合银行发展,土地银行除负担土地金融之责,亦积极拓展全方位商业银行业务。农业金库成立后,信用部的转存款逐渐由三农业行库转存到农业金库,在2005年6月合作金库尚持有400769百万元,占信用部总转存款的53.16%;农业金库只有12504百万元,占1.66%。但2年后,合作金库降至146165百万元,占21.92%;农业金库382174百万元,占57.30%。农业金库面对转存资金的运用,已成为其最大挑战。

(5)转型后业务发展概况。依据《农业金融法》第22条,农业金库主要业务内容包括:重大农业建设融资、政府农业项目融资、配合农、渔业政策之农、林、渔、牧融资;《银行法》第71条各款所列业务;其他经主管机关核准办理之业务;经中央银行许可者,得办理外汇业务。

农业金库成立迄今因无分行,在拓展放款业务上相当受限,目前放款业务除与农渔会主办县(市)政府联贷案、一般联贷外,尚办理中小企业贷款、消费贷款以及农、林、渔、牧贷款,但农林渔畜牧业放款占放款余额比例仍偏低,仅2.64%(2008年)。

2006年9月1日农业金库核准兼营信托业务,办理“金钱信托”及“不动产之信托”,开办信托业务以来,经由农渔会转介不动产信托承作量已初具成效。另金钱信托的基金销售,由于主管机关规定信托业务系属高度信赖之业务,非经许可,农业金库不得以《农业金融法》第31条第1项第9款规定委托信用部办理,目前尚无法协同信用部推展基金业务。

四、结论与建议

转型后的农业金库,从其资产负债表分析可知,资产面主要以存放央行及拆借银行同业及持有金融资产为主,负债面则以来自农渔会信用部转存款为主,其中定期存款比例又高达98%以上。收入以存放及拆放同业利息及债券利息为主,支出则主要为转存款的存款利息。

显然农业金库比一般商业银行更需要直接金融市场的运作,但是农业金库的人力素质与能力都有问题,以致在本次金融危机中受创严重。因此,专业人才成为农业金库经营良窳的最重要因素,为董事会与管理阶层找到对现代金融及农业金融两方面都善长的人才,已成为农业金库发展的当务之急。

农业金库的定位应朝投资银行发展,培育优秀资金运用人才,不仅对国际金融市场有专业判断,对农业科技投融资能精确掌握投资报酬,而且透过资金运用获利对农渔会信用部出资及转存款,可以区隔农业金库与农渔会信用部市场,增强两者的互补性。此外,对于单一型银行(unit banking)的经营,除需要开发策略性的市场外,还需要强有力的风险管理与产品开发的能力,所以农业金库应致力于新金融商品研发,结合1153家信用部通路,才能创造出农业金融体系之生存利基。

从国外农业金融体制及台湾农业金融机构改革轨迹,我们认为农业政策金融机构在农业金融体系中应有之功能包括:(1)扶持基层区域农业金融机构稳定性的发展。(2)与基层农业金融机构建构互补性关系。(3)协助基层农业金融机构管理技术的提升。(4)建立农业金融体系风险管理体制。

无论台湾或大陆,均为一般金融及农业金融的双元金融体制。台湾的农业金融体制过去主要由三家

农业行库及农渔会信用部扮演重要的功能,在农业金库成立后,统合了制度金融(政策性农贷)与系统金融,建置农业金库与信用部二级制农业金融体制。

中国农业金融体制近年来不断进行改革,中国农业银行虽重视“三农”,采城乡联动、融入国际、综合经营模式,但仍无可避免的朝向商业银行化发展。中国农业发展银行承担国家政策性金融业务,并代理财政性支农资金的拨付。但其以财政拨款有限资金,仅能在农产品的收购、储备、调销等纯政策性方面发挥作用,故其业务不直接涉及农业农户的日常营运。农村信用合作社遍及乡镇、农村,是农民直接往来的金融机构,其业务管理,由县联社负责,而金融监督管理,则由中国人民银行直接负责。

无论是台湾的农渔会信用部或是中国农村信用合作社,基层单位机构的经营均面临规模过小、业务发展受限等经营瓶颈,因此上层机构所扮演的资金融通、业务开发与协助、稽核与辅导、信息平台共享等功能就相当重要。中国农业银行目前已与农村信用合作社脱钩,县联社的发展与功能仍在研革中。中国未来究竟应采二级制或三级制的农业金融体系仍值得讨论。中央成立全国上层机构,还是地方各省、或经济区域(如美国联邦准备银行的区域分类)为单位,成立上层农业金融机构较适合中国农业经济之发展?无论如何,建置及连结上下层机构,发挥上下体系综效,是农业金融体系发展的重要课题,值得政府当局进一步的探讨。

台湾的农业金融机构挥发资金配置功能,除前述系统金融的健全化、发挥垂直综效外,透过制度金融推动政策性低利项目农贷,亦是鼓励农业发展的重要措施之一。在政策贷款部分,农委会农业金融局采利息补贴方式,推出项目低利农贷,透过农业金融机构自有资金配合贷放给农民,可以避免逆选择(adverse selection)及道德风险(moral hazard)。如果贷款的担保品不足则可以搭配农业信用保证制度,协助经济弱势农民顺利取得资金。中国农业发展银行虽是政策性金融机构,但如何透过农村信用合作社协助农民顺利取得政策性低利项目贷款,发挥制度金融之功能,以及利用信用保证机制弥补信用不足部分,可为健全中国农业金融制度另一考虑重点。

参考文献:

- [1] 丘克全.中国农民银行与台湾农业发展[J].农业金融论坛,1979(1):92-107.
- [2] 李昌权.台湾土地银行专业功能及配合政府第二阶段农地改革措施报告[R].土地改革,1981,103-106.
- [3] 林钟雄,彭百显.农业金融与整体金融体系之关系[R].中国农村经济学会及基层金融训练中心,1985,279-33.
- [4] 李桐豪,梁连文.由台湾上层农业金融机构看农业金库之发展与挑战[J].台湾金融财务季刊,2009(1):141-175.
- [5] 许远东.农业行库在农业金融体系之角色[R].台湾中国农村经济学会及基层金融训练中心,1985,249-278.
- [6] 陈明健.台湾农业与金融业之产业关联分析[J].基层金融,1987(14):23-33.
- [7] 黄琮琪.政策性项目农业贷款之成效与改进分析[R].台湾“行政院”农业委员会委托计划研究报告,2003.
- [8] 蔡宏昭.农贷行库农贷业务划分之探讨[J].基层金融,1984(8):185-215.
- [9] 薛琦,梁连文,李桐豪.从日本农业金融体制改革探讨台湾农业金融之发展[R].台湾“行政院”经济建设委员会,2007.

Development and Prospects of Agricultural Policy Bank of Taiwan

Li Tonghao, Liang Lianwen

Abstract: With the development of Taiwan's economy, Agricultural Policy Bank of Taiwan has made a lot of adjustments recently. The paper analyses the business development before and after the reform of the bank and discusses the effect of government's policies and laws on its business. The paper, by putting forward some systematical measures, hopes that the experience of development of finance for Taiwan's agriculture can be helpful for our agricultural financial reform.

Keywords: Taiwan; Agricultural Policy Bank of Taiwan; agricultural treasury; reform experience

(责任编辑:李丰才)