基層金融機構改造

■陳元保／中華經濟研究院展望中心主任

■張順教／中華經濟研究院台灣經濟所副研究員

■梁連文／台灣金融研訓院研究員

基層金融機構在我國金融發展歷程中一直扮演著舉足輕重的地位，不單輔助一般勞工、農、漁民、中小企業取得資金融通，改善生活品質及業務經營外，並配合政府各項政策的推行，貢獻很大。但面臨金融自由化，使其經營能力遭受很大的影響，加上先天內部制度不完備、金融檢查並未落實，以及地方金權政治的糾葛，致使逾放比例節節上升，潛伏的危機達到足以危害整個國家經濟發展的地步。基層金融機構何去何從，如何進行改革以滿足社會的實際需要，是我們必須重視的課題。

壹、金融危機與金融機構改造

1997年亞洲金融危機對東亞各國的經濟造成鉅大的衝擊，也給各國一個重新檢討其經濟政策及經濟發展途徑的機會，並相繼推動經濟改革措施。在各項改革措施中最具一致性的當屬金融部門的改造。台灣在亞洲金融危機中受到衝擊較小，故並未感受到強烈金融改造的壓力。但1998年後半年的企業財務危機及票券公司經營問題相繼發生，使政府體會到國內金融問題的嚴重性，乃在1999年2月提出「強化經濟體質方案」，其中的核心訴求即爲金融改造。迨至2000年金融機構合併法及2001年通稱的「金融六法」通過，台灣現階段的金融機構改造始正式揭開序幕。

貳、基層金融機構困境

台灣的基層金融機構在早期限制民營設立的時期，藉區域地利之便及長期的顧客關係，在金融體系中曾扮演重要的角色。根據資料顯示，信用合作社及農漁會信用部民國70年代晚期在全體金融機構放款佔有率約爲20%，民國82年甚至增爲24%。近年來隨信合社的改制、合併及購併及基層金融機構體質的衰弱，其存款市場佔有率逐漸下降，至89年底約降爲12%。

目前基層金融機構營運最令各界擔心者當屬不良放款問題，但基層金融機構資產品質的惡化在民國80年代中期才較爲明顯。民國84年基層金融機構的逾期放款比率並不高，僅有4%。但85年底激增至7%，87年及88年再以每年3個百分點的幅度上升，至90

年3月底已達17.2％，約爲本國銀行逾放比率的3倍。另外，就金額而言，90年3月底基層金融機構的逾放金額爲新台幣2,123億元，約占全體金融機構逾期放款總額1兆670億元的20％。以90年第一季末爲基準點，基層金融機構的放款市場佔有率僅8.6％，但逾放的「市場佔有率」即達20％，在各種金融部門中，體質最爲羸弱。

面對居高不下的逾放比率及可能龐大的放款損失，基層金融機構如有可觀的利潤或足夠的累積盈餘及資本，則可吸收放款的損失。惟由實際的金融機構獲利狀況來看，信用合作社的資產報酬率大抵不如本國銀行，自民國86年起與本國銀行的差距更爲明顯。至於農會信用部在存放款利差很大及免稅的情況下，民國85年以前其資產報酬率皆高於本國銀行。民國86年起農會信用部獲利狀況逐漸惡化，88年起更連續兩年資產報酬率僅達0.25％。

參、改造之原則與方向

一、農會信用部

探討農會信用部之問題，其中最具關鍵性的是農會本身定位的釐清；農會應是經濟事業體，卻被定位爲人民團體。多頭馬車之主管機關，常因本位主義及管理理念之差異，以致缺乏改革之共識。因此，本文所提出方案之探討原則，係在農會回歸到原先經濟事業體本質之情況下，其農會信用部經過體制改革後走向銀行化，強化其競爭力；而依然仍堅持維持綜合體制者，則歸農委會主管，以達到主管機關管理事權之統一。

此外，農會信用部目前無論大小規模，所適用之管理標準都相同，以致優質都市型農會無法得到適當的獎勵，在分支機構數、業務範圍、人才養成等方面，均有其發展之瓶頸。而鄉村型農會往往爲配合農業政策之推展，無論在供銷業務、推廣業務方面與信用業務之互補功能，有其分割之困難性。而位居於都市、鄉村間之混合型農會，所承作的不動產貸款，因經濟不景氣，以致近年來不良債權大幅攀升；另一方面，面對民營銀行的激烈競爭，亦顯露出其競爭力不足之窘況。

因此，農會信用部改革之方向與原則應考慮下列原則：一是先釐清農會之定位；二是統一主管機關之事權；三是走向銀行化，強化其競爭力；四是改革之政策措施應具彈性。

二、信用合作社

信用合作社走向體制的改革已是既定的事實，再加上其與地方經濟結構有著密切的關係，其存與廢的改革之路，應該考慮到下列三項原則：一是對體質優良者，應強化其競爭力，並鼓勵其走向與銀行業者合併或單獨改制爲商業銀行；二是針對目前信合社所採用之管理制度，政府主管機關除需有一套賞罰分明的制度外，應提供一套完整且具彈性的改革方案，讓大多數信合社業者能加強體制內組織的改革；三是對於經營績效不良之信合社，在其走向讓受或被概括承受之前，如何防止其進一步惡化、進而影響整個基層金融的系統風險，我們仍須一套類似防火牆的安全機制，譬如，修法鼓勵該類信合社進行股金轉換爲股權（即公司化），皆是可加以探討的方式。總之，整個信用合作社改革之方向，乃在於讓信合社在經過體制外與體制內的改革之後，合作的體制將不復存在，不適生存者走入歷史；剩存者勢將走向銀行化。

肆、改革之作法

一、農會信用部

有關農會信用部的改革建議，因農會係屬民間社團法人，屬於私有財產，受憲法保障。如果欲以全面性手段、或強制性的方法處理，可能引發抗爭，甚至引起違憲的爭議，不得不慎。因此，希冀能從誘導性、自願性觀點去突破改革之困境，創造出良好的示範效果，逐步完成各階段之改革。我們認爲政府主管單位應針對不同類型、不同意願的基層農會，在彈性處理原則下，提供彈性的配套改革方案，才能使農漁會信用部改革所衍生的社會成本降至最低。

台灣加入世界貿易組織（WTO）之後，來自外商銀行之開放，金融機構之競爭，或農產品開放對農業經濟之衝擊。政府對農民之照顧、對農業的補貼政策，均是我們在探討農會改革方案時所應加以考量的觀點。的確，金融機構之競爭力與農業金融之必要性，常常有其衝突點，亦是目前無法突破的盲點。因此我們思考方式係將部分農會信用部輔導其銀行化，而部分農會仍維持綜合體制，可採合併的手段來強化其經營體質。對於經營績效良窳有別的農會，本文的設計目的在於逐漸降低農會信用部數目，並輔導農會信用部銀行化，強化其競爭力；另方面，對不願意銀行化者，則縮減其業務，回歸於單純的農業放款。

甲、對非問題農會信用部銀行化之建議

就非問題農會信用部，本文提出三項可選擇之機制，對於都市型農會鼓勵其改制爲區域性銀行；對於非都市型農會示範性推動信用部資產作價成立區域性（農業）銀行，輔導信用部銀行化；對於不願銀行化之農會，則應進行合併，使其業務回歸於農業放款，並由農委會主管，以達到管理一元化。本建議案最終目的是希冀大幅減少基層農會信用部的數目，並強化其競爭力。

機制一：都市型農會改制爲區域性銀行

現行大多數都市型農會已遇到相當大的發展瓶頸，鼓勵其改制爲區域性銀行亦爲目前較有共識之途徑，惟目前必須克服的問題是在於法源及輔導其改制之相關措施上。由於目前農會信用部之業務與銀行業務差異性頗大，譬如，農會信用部至今連簡易外匯及信用卡業務均未曾接觸，改制後若要能健全地發展，改制前的輔導措施就顯得相當重要。

（一）內容：

對於經營績效較佳之都市型農會，因其信用部營運規模較大；其他供銷、推廣、保險等部門已日漸萎縮，且服務對象多集中於贊助會員，爲使其未來更具發展空間，符合一定標準者，可參照信用合作社改制標準，鼓勵其單一改制或合併改制爲區域性銀行，由財政主管機關專責管理。

（二）執行方式：

1.改制前，經營績效達一定標準，及農會負責人符合相當之專業條件，允許其開辦新種金融業務，以強化其競爭能力。

2.鼓勵都市型農會先行積極進行內部組織改造，以爲改制作準備。

3.修改「農會法」，加入改制的相關法源。

4.改制前應先鼓勵其恢復股金制，解決其財產權的歸屬問題；然股金制的恢復不必然爲改制之必要條件。

5.都市型農會符合一定標準或合併後達一定標準，得改制爲區域性商業銀行。

（三）相關問題：

1.改制的標準

銀行的成立有一定資本額之規範，依據「商業銀行設立標準」之規定，最低實收

資本額爲新台幣一百億元，而根據「信用合作社變更組織爲商業銀行之標準及辦法」規定，最低實收股金達新台幣二十億元，且無累積虧損者。農會改制爲銀行之標準，應可考量採用信用合作社改制爲銀行的標準。

2.股金制恢復否

探討都市型農會改制爲區域性銀行，其中最主要關鍵爲股金制恢復與否？股金制恢復之優點包括：釐清財產權，使得新設之銀行股權分明，改制之手段較亦較具多元性。股金制若不恢復，則無法真正解決農會資本分配的問題；財產權和所有權無法釐清，集體共用財產，則有干擾未來銀行經營之虞。

3.恢復股金制相關問題之探討

(1)資料欠缺

農會股金制已廢除 20 餘年，期間會籍變動，包括早期入會、後期入會、出會者、轉讓者、繼承者等種種狀況，其資料是否完整，各會員之股權是否能劃分清楚，應先釐清並規劃處理，方能使股金制之恢復順利推動。

(2)股金的計算

股金制恢復前會員持有之股金，20 幾年來的股息和分配金應如何計算？可依照目前各農會的資產情形，設計公平而可行的辦法，由各農會會員（代表）大會通過後實施；至於事業資金部分，63 年「農會法」修正施行後所加入之現有會員，是否考慮以一股計算，而「股金制恢復前」所累積之盈餘，基於厚植農會淨值之原則，是否考量不予分配。

(3)考慮分配原則

股金制之分配對象，除了原有會員、贊助會員外，是否考慮分給政府一部份。由於農會起源於日本統治時期，部分股金爲當時所遺留，加諸政府過去對農會免稅及輔導措施，嚴格而言，股金的分配應將政府之貢獻部分考量進去。此外，由於股金制已取消 20 餘年，故其恢復有其一定之困難性，爲使此一政策較易推行，其處理方式則應從簡單、公平、有彈性等方向著手。

4.改制之手段

農會信用部改制爲區域性銀行時，農會是否要繼續存在是首先面臨的問題。

(1)農會存續

如果爲維持目前「農會法」第八條：鄉鎮市（區）內具有農會會員資格滿五十人時，應發起組織基層農會之規定，在服務農會會員推廣、供銷及保險業務爲必要的前提下，則應慎重考慮農會存在的必要性。

如果改制後農會仍存在，則農會將會是區域性銀行之最大股東，原本農會的理監事之選舉文化，是否會影響區域性銀行之經營，將是最大之隱憂。因此應進一步將資本開放予會員、贊助會員、職員認股，甚至對外增資或引進政府資金，以稀釋農會持有之股權比例。此時區域性銀行必須用新設方式，惟設立標準應可比照信用合作改制標準，資本額爲二十億元，且必須排除「公司法」第 128 條第 3 項之規定：「政府或法人均得爲發起人，但法人爲發起者，以公司爲限」。

因爲農會股金制恢復的困難度相當高，不恢復股金制而讓農會主體在改制時能存在的方式，改制成本較低，亦較可行。

(2)農會停止存續

此一前提是農會必須恢復股金制，使股權分明。農會改制爲區域性銀行雖可以突破目前之經營瓶頸，但如果資本與經營責任之歸屬無法於改制時設計清楚，則經營決策的干擾可能會影響到改制後區域性銀

行經營。最好的補強方式即爲增加認股，以改善其資本結構。

至於原先農會之推廣、供銷、保險部門，其處理方式包括：財政部允許其新銀行設立農經部服務現存會員；或將此業務移轉至鄰近區域農會，對其支付管理費用；或另設基金會方式服務現存會員，銀行每年提撥固定比例盈餘給基金會。

5.改制前的輔導

爲減少其轉型風險，政府實有必要施以政策誘導。在其經營績效及金融專業人才達一定標準時，逐步開放新種業務予以承作，以強化其競爭能力，透過積極之輔導，使改制美意能夠水到渠成。

機制二：示範性推動農會信用部資產作價成立區域性（農業）銀行

將農會信用部朝向銀行化的改革模式，向爲財金單位及諸多學者所主張，惟全面性之改革，面對來自農會及農業界之反彈聲浪相當大，有其困難性。若體認到農會信用部所面臨之競爭環境及未來可能的生存空間，信用部銀行化似乎是不得不面對之課題。但若要消除農業界的疑慮，避免改革因政治考量及利益衝突而窒礙難行，則示範性的推動模式將是較可行的方式之一。若能從兩百多家農會中，將願意以資產作價成立區域性（農業）銀行的基層農會結合，成功輔導其改制，則將大大提高農會信用部願意銀行化的誘因，並可達到降低農會信用部家數的目的。

（一）內容：

示範性推動農會信用部以資產作價方式，投資區域性（農業）銀行，農會信用部之資產負債（包括經營權）概括讓與該銀行，信用部成爲新銀行之分行。往後，出資農會不再經營信用業務，僅維持推廣、供銷、保險等業務，由農政主管機關專責管理。此區域性（農業）銀行仍負有農業政策放款與農業資金融通的角色，採金融專業經營，由財政主管機關專責管理，以達事權統一。

（二）執行方式：

1.政府針對全體基層農會進行意願調查，並訂出積極的鼓勵輔導措施，輔導有意願的農會出資成立股份有限公司之區域性（農業）銀行，出資農會爲其法人股東。

2.農會出資採自願性爲之。

3.區域性（農業）銀行之業務以區域性爲爲限，或出資農會不限同一行政區域內。

4.農會信用部之資產負債（主要係以存放款爲主），在概括讓與前，應先請會計師進行資產評估。

5.農會信用部經會員代表大會通過後，將存放款業務或該部門之資產負債（含固定資產）概括讓與轉投資之新銀行。

6.農會只經營推廣、供銷、保險等業務，其主管機關爲農委會；區域性（農業）銀行之主管機關爲財政部，以達事權統一。

（三）相關問題：

1.相關法令問題

(1)目前農會得否出資成立股份有限公司之銀行仍有爭議，應於「農會法」修正案中明訂相關規定。

(2)有關設立之法源得適用「銀行法」第 87 條、第 88 條，並另頒訂農業銀行管理辦法；或於「農會法」增訂（農業）銀行之設立依據。

(3)（農業）銀行爲股份有限公司制，依「公司法」第 128 條第 3 項之規定：「政府或法人均得爲發起人，但法人爲發起者，以公司爲限」。而農會爲公益社團法人，非公司組織，因而農會不符發起人之

資格條件，必須排除「公司法」的限制。

2.政策考量相關問題

(1)進行概括讓與所牽涉權利移轉登記，是否考量提供租稅優惠措施（例如：土地增值稅、印花稅、契稅等），以創造改制誘因。

(2)區域性（農業）銀行的盈餘如何分配，牽涉到政策配合的問題，特別是農業推廣經費由政府負擔的程度。

(3)區域性（農業）銀行是否仍享有租稅優惠（營業稅、營業所得稅），係採用較低稅率或與商業銀行相同標準，亦是有待釐清之處。

(4)若係政策性推動此一措施，應主動給予相關的輔導措施，透過中央存款保險公司或合作金庫之人力支援，協助相關新區域性（農業）銀行之創設與信用部概括讓與之相關工作。

3.股金制是否先恢復

(1)如同前述，股金恢復與否，最具關鍵性係影響財產權能否釐清，故我們積極主張應恢復股金制。爲使政策順利推動，應加強相關溝通問題，包括對縣府人員、農會理監事、農會職員、會員，甚至總幹事，應多舉辦座談會或說明會，使其了解恢復股金制之必要性。宣導時期，應從有意願恢復之農會先實施起，以做示範作用。

(2)如股金制之恢復因政治性、技術性問題，難以克服；則農會將會是區域性（農業）銀行之最大股東，則應考量開放增資或政府出資，調整新銀行的股權結構，避免股權過於集中，影響其經營。

4.推廣、供銷、保險業務之歸屬

(1)信用部概括讓與區域性(農業)銀行，農會只經營推廣、供銷及保險業務，由農政主管機關主管。或另考量將推廣、供銷、保險業務交由縣農會或鄰近農會經營。

(2)原農會不再辦理信用業務，信用部以外其部門經費得由政府編列預算補助。

(3)當部門之分割時，員工之工作權亦可能遭變動，避免其反彈致政策難以推動，應予與適當之說明與溝通。

機制三：基層農會合併後，仍維持綜合體制，但信用部「郵儲化」

農漁會信用部目前多頭馬車之管理體制，不僅對農漁會信用部之金融管理無法落實，農漁會本身亦認爲多主管機關下，難以適應。而在改革推動上，更因本位主義作祟之故，以致改革的共識難以達成。而台灣未來是否需要獨立的農會金融體系來配合農業發展，端視政府的政策走向而定。因此，在客觀環境評估後，若政府體認農業有存在的必要性，應建立農會金融體系，則合併後之農會信用部應回歸農委會管理。但以目前農委會之組織架構及人才養成是否有足夠的能力監督管理農業金融業務，確實是令人擔憂，但不應爲技術性之問題而全盤否定此一觀念。特別是目前正進行金融監理組織改造之際，若中央存款保險公司在未來定位爲存保基金之模式，則存保公司之金檢人力將可提撥至農委會。否則，農委會應透過與財政部金融局合作模式培養金融監理人才。此一改革模式，可能所受阻力最小，且亦可消除農業界對政府不重視農業發展、農民福利之疑慮。此外，透過合併之手段，不僅可強化農會的經營規模，亦可大幅減少基層農會的家數。

（一）內容：

對於傾向維持現有綜合經營體制之基層農會，應透過合併方式成爲區域型農會，在限制區域型農會信用部業務的前提下，由農委會進行一元化管理，建立農會金融

系統。在中長期，區域型農會信用部仍可以出資或轉投資方式，轉型爲如機制二所提之區域性（農業）銀行。

（二）執行方式：

1.可依目前縣市行政區域或是地方農業經濟特性，將願意維持綜合體制之基層農會合併成數個區域型農會，藉以擴大農會經營規模。

2.區域型農會之中央主管機關由內政部改爲行政院農委會。

3.合併後區域型農會信用部業務範圍僅限於存款與政策性放款。

4.限制信用部贊助會員之存款與放款規模，如可規定爲淨值的某一倍數；以及限制信用部對同一人或同一關係人之貸款額度。

5.未來應由中央銀行以吸收郵局轉存款的方式代爲處理區域型農會轉存款業務。

6.未來區域型農會信用部可以資產作價方式，以個別或共同出資、或轉投資方式成爲區域性（農業）銀行。

（三）相關待克服之問題

1.「農會法」中須增訂金融專章使區域型農會得以出資轉型爲區域性（農業）銀行。

2.須有配套措施提供基層農會願意合併成立區域型農會的誘因。此內容可包括下列五項：

(1)對不願合併之農會，可以譬如限制放款業務方式，施以懲罰。

(2)對參與合併之農會，其因合併所產生之規費、契稅、印花稅等一律免徵，土地增值稅可准予寄存。

(3)對合併之問題農會（負債大於資產）之負債淨值，應由政府每年依「農會法」第二十八條提撥經費補助。

(4)合併後之區域型農會信用部應委由專業經理人負責，總幹事不再擁有獨攬信用部的權限。

(5)對合併後之區域型農會，如何適當地限制對贊助會員貸放業務，仍須一套完整的施行細則配合。

(6)對經營條件惡化至一定程度之農會，農會法中應訂定命令合併之法源依據，作爲即時處理問題農會之手段，以避免問題農會更加惡化之窘況。

3.農政主管機關必須擁有足夠的金檢專業人才。

對於合併後之區域型農會，其信用部主管機關爲農委會，對此，農委會須擁存足夠之金檢人才方能勝任。依目前情況最直接的方式是建議將存保公司既有之金檢人員一併歸至農委會金融部門之下，但此項工作涉及金融監理與金檢一元化制度變革下存保公司的定位問題，若在金融監理與金檢一元化後存保公司走向基金形態，則上述建議較爲可行，否則，另一種建議方式是與財政部金融局合作以培養金融監理專業人才。

4.如何規範區域型農會信用部與其他部門之間的權利與義務關係。當務之急是應由修正農會法著手，明文規定新成立區域型農會信用部每年支援其他供銷、經營、保險等部門之經費上限。

5.對於合併後區域型農會存款保險問題，因牽涉到政府對農會存保體系存不存在的認定問題。若是認定農業存保體系應存在，則可將農會存保機構設於農委會之下，接受區域型農會的存款保險工作；否則，現行之存保公司在金融監理與金檢一元化後仍存在，則農業存保可由存保公司接手。

6.對合併後之區域型農會可以下列兩種方式出資轉型爲區域性（農業）銀行。一是恢復股金制，以直接增資的方式轉投資此一區域性（農業）銀行；二是以信用部

資產作價的方式出資，但此方法會遭遇某些農會信用部資產淨值過少，而無法進行的窘境，因此，可與其他區域型農會以共同出資的方式進行。

乙、運用金融重建基金處理問題農會

對於農會信用部之金融監理，應參考美國「聯邦存款公司改進法」中之「立即糾正措施」及日本「金融機構早期健全化法」之規定，依其自有資本比例不同之水準，給予不同之規範，例如當淨值等於或小於總資產 2%時，應採取強制措施等相關規定。雖然農會信用部資產僅佔全體金融機構資產 7%，淨值部分只有 3%，然而 287 家農會服務之會員數高達 188 萬人。雖然關閉一家問題農會，並不影響國內之支付系統，但是其所引發之系統風險，卻可能使得全國的農會信用部同時遭受到擠兌，而使其他優質農會遭受到致命打擊，其所付出的社會成本將難以估計。因此，儘快運用金融重建基金來處理問題農會之不良資產，應是政府目前要積極面對之課題。

（一）方案內容：

對於處理問題農會信用部之機制，首先，我們認爲政府必須建立一套問題農會信用部退出市場的標準。對於應該退出市場的問題農會信用部，政府亦應有一套處理問題農會信用部倒閉的機制。問題農會信用部之不良資產可營運之資產負債可讓售與給一般商業銀行、改制之區域性銀行，或新成立之區域性（農業）銀行，或農業行庫，以維護民眾信心，持續金融服務功能，而資產負債之缺口則由金融重建基金彌補。

對於仍可繼續經營問題農會信用部（如淨值爲正但經營狀況不佳之農會），政府可以提供財務援助、輔導管制、監管接管或協助併購等措施，以半強迫的方式，協助其轉型。

（二）執行方式：

1.建立以資本與風險爲基礎的法制原則，明訂問題農會退出市場的標準與處理的時機。其中包括：自有資本 0%以下，即認定爲失敗農會信用部，應退出市場；自有資本小於 2%者，應以增資、合併、營業讓與方式盡速補強資本，否則應進行業務縮小或自行選擇清算；自有資本比例 2%～4%，主管機關命令於一定期間內補強資本；自有資本 8%以下者，應提出改善之經營計劃書，並依照所規劃之時間表進行不良債權之處理或信用部之重整。

2.當達到退出市場標準時，在法制上應建立所有權與財產處分權強迫分離之機制。

3.對於淨值爲正但經營狀況不佳之農會，但判斷其尚有經營能力者，給予財務援助、輔導管制、監管接管、協助併購等輔導措施。政府除了給予限制業務之處罰性機制外，應搭配鼓勵性的輔導措施，提昇其競爭能力，協助其轉型。

4.對於淨值爲負判定應退出市場之問題農會，應設立資產重整公司處理其不良資產，至於其負債及可營運資產概括讓與前機制一之改制區域性銀行，或機制二之區域性（農業）銀行，或機制三之農業行庫。

5.倒閉機制尚可搭配解散農會、或鼓勵與其他農會合併、或處理問題農會之信用部後，農會只能經營推廣、供銷、保險等業務。

（三）相關問題：

1.對於退出市場機制，應建立「以資本與風險」爲基礎之處理機制，於法律規範中明訂退出市場之標準與其處理時機。對於倒閉農會應於法制上建立所有權及財產權強迫分離之機制，並於相關法規中明訂。

2.對於淨值爲正但經營狀況不佳之農會，從輔導、監管、接管到重整階段，應聘請具有專業金融背景及知識人士加入經營團隊，輔導並協助其重建內部管理制度，以強化其經營體質。

二、信用合作社

相較於農漁會信用部，信用合作社的未來改革方向顯得明確。基本上，因爲目前信合社立足於合作組織的基礎，股金制的存在，一方面使得信合社走向合併或改制爲商業銀行的阻礙較小；但另一方面，也可能因信合社經營不善，致使股金流失，加深信合社營運的困難。基於此種特性，使得政府必須一方面以行政措施迫使信合社加速進行體制內的改革；另一方面須以修法方式，以體制外改革的方式幫助信合社組織轉型。

方案：對現行信用合作社同時進行體制外與體制內之改革

（一）方案內容：

首先，政府必須修改「信合社法」之第十六條：理監事由社會代表間接選舉產生之規定，以杜絕信合社由少數人長期控制之弊端。再者，對於目前全國現存 48 家信用合作社，政府除採取分級管理的方式外，並應配以完整的獎懲措施，促使信合社組織能加速進行體制內改革。其獎懲內容應包括對於信合社業務的放寬與限制；金融專業人才的培訓等。對於營運績效不佳之信合社，政府可以示範性的方式，輔導該類信合社進行股權轉換，以股金換股份的方式，將信合社公司化，以防治股金流失的現象發生。

（二）執行方式：

1.修改「信合社法」第十六條之規定，將信合社理監事選舉改爲由全體社員直接選舉出，並限定理監事連選連任之任期與期限。

2.對於評等績優之信合社，政府主管機關應藉由修改信合社法的方式，給予放寬承做其他金融業務的限制（如消費金融中的個人信託業務），以資獎勵，並作爲日後改制爲商業銀行做準備。在另一方面，此類獎勵措施也會間接促使該類信合社爲求擴大業務範圍，而加速金融專業人才的培養。

3.對於評等爲績效不振之信合社，應以限制其對放款業務項目與放款額度做爲懲罰之重點。

4.對上述之問題信合社，本身即可能就有股金流失、新股金吸收不易的問題，經過業務經營的受限，可能會引發股金加速流失，信合社資產快速縮水的現象，對此，信合社走向公司化，亦即以股金轉換爲股份（股權轉換）的方式，示範性的針對營運績效不佳的信合社，進行公司化改制，若成效良好，再逐漸溯及營運較佳信合社。

5.建立信合社退出市場機制:其中可訂定一定標準的逾期放款比率（此可以全體金融機構逾放比率之平均值來評量），若逾放比率超過該標準的信合社在規定年限（如二至三年）內未能改善，則由存保公司處理。

（三）待解決之相關問題：

1.信合社法的修訂。

對於信用合作社法的修訂，有三個主要研議之處：

(1)理監事選舉應改採直接選舉，並限制其連任次數，現行由社員代表採連記法且連記人數可達應選名額二分之一之制度，是造成由少數人長期掌控信合社經營與人事權最大的主因之一。

(2)應明文增列信合社評鑑與獎懲條例，此獎懲條例應包括鼓勵信合社走向合併改制爲銀行，譬如，獎勵條件中即可包

括允許績效優良的信合社可經營個人信託業務等僅能在商業銀行經營的項目，以爲未來將改制爲商業銀行做準備。若在規定年限內未能完成，則施以如限制業務等懲罰。這可加速信合社機構走向組織改革之途。

(3)針對目前經營情況不佳、股金繼續流失之信合社，我們建議財政部可依「信合社法」第三十條之規定，另頒信合社變更組織爲公司型態辦法，或是在「信用合作社變更組織爲商業銀行之標準及辦法」中增訂信合社股金股權化（即公司化）之辦法，鼓勵此類經營不善之信合社變更爲公司型態，防止信合社在短期間股金大量流失、淨值遽減的窘境發生。

2.信合社評鑑須落實，在完整的獎懲措施配合下建立分級管理制度。

(1)信合社的評等工作可委由民間信譽良好之會計師事務所與企管顧問公司，參考目前存保公司之預警制度所列的各項指標，進行評鑑。

(2)對於評鑑內容，除一般金融業務外，應包含負責金融業務人員之質與量的評鑑，這對於有意積極革新經營，大幅晉用金融專業人才的業者，才能起更積極的幫助。

(3)既然政府主管機關認定信合社走向合併並改制爲銀行已是未來既定政策，對於營運良好之信合社，應在修法後，開放更多目前適合商業銀行承做之業務（如甲種外匯、基金承銷、以及包含消費性貸款、個人投資理財在內的消費性金融。）給予此類信合社，這不僅可迫使信合社自身加速內部組織的改革，亦可增加金融專業人才的培育工作，以利未來改制爲一般區域性銀行做準備。

伍、結論

依台灣目前的政經環境，整體的基層金融要在短期數年內做徹底的改革，成功的機率並不高。換言之，政府須有一套完整且具前瞻性的短、中長期政策措施，才有可能將基層金融幾十年所累積的沈疴治癒。

對於農漁會信用部的處理問題，關鍵問題在於「未來台灣經濟是否需要農會金融」？若政府認定往後台灣經濟不再需要農會金融，農業經濟體系可藉一般金融體系即可勝任，那我們建議農會信用部即應趕快自農會體系獨立出來，而完全歸由財政部所管；反之，對於未來仍存在的農會金融體系，應歸由農政主管機關管轄，以收一元化管理之效。

然而，本文發現：基於農漁會本身是屬民間團體之法人，除發生經營或擠兌危機之問題農漁會，政府可依存款保險條例等相關法令緊急處置外，要透過修訂「農會法」或是以行政方式強迫其他體質尚爲健全之農漁會分離信用部，或進行合併，或被消滅，至少近年內難以達成，而且改革過程所引起之政經波瀾，恐非財政部一部當關可解決。因此，在文中所列兩項主要方案，其建議內容均帶有點承認農業金融存在的色彩。其主要有三項特色：一是所有建議是立足於「能儘快解決基層金融問題」的出發點；二是針對目前不同類型的農漁會生態，同時提出配套的解決建議；三是在長期策略規劃中，不論是體質好的農漁會早已合併或改制爲銀行，或是問題農會已被合併或解散，雖然基層農漁會信用部數目大幅降低，而帶有農業色彩的區域性農業銀行與農會金融體系仍可能存在。

農會信用部的問題錯綜複雜，而「農會法」二十餘年來並未針對環境的變化進行適當的修正，引導農會信用部積極性的發

展，以致其資本累積、人才養成、業務發展均相當受限，農會信用部成爲金融產業中之落後者。雖然從民國八十四年不斷發生農會擠兌事件以來，各式的改革方案建議不斷，但由於意見之分歧，迄今仍毫無進展。爲突破此一瓶頸，我們乃提出彈性之改革原則，針對不同類型之農會，不同意願之農會，提出配套之改革方案，期使農會信用部之版圖能進行重整，以達到減少農會信用部數目並能強化其競爭力的目的，而改革所衍生之成本亦能降至最低。因此，農會信用部改革之方向與原則爲：一是先釐清農會之定位；二是統一主管機關之事權；三是走向銀行化，強化其競爭力；四是改革之政策措施應具彈性。

若我們將基層農會分成經營績效良好之都市型農會、經營績效良好之混合型農會、經營績效中等之農會，以及營運不良之問題農會等四大類，則就非問題農會，提供三項可供選擇的機制，機制一爲鼓勵都市型農會改制爲區域性銀行；機制二爲對於非都市型農會示範性推動信用部資產作價成立區域性（農業）銀行，輔導信用部銀行化；機制三爲對於不願銀行化之農會，進行合併，並規範其業務應回歸至農業放款，主管機關則調整爲農委會，以達管理一元化之目的。中長期合併之區域型農會信用部仍可以資產作價出資或轉投資方式改制爲區域性（農業）銀行。

至於問題農會信用部之處理機制，我們認爲政府必須建立一套問題農會信用部退出市場的標準。對於應該退出市場的問題農會信用部，政府亦應有一套處理問題農會信用部倒閉的機制，譬如，可由政府金融重建基金搭配資產管理公司處理問題農會信用部之不良資產；可營運之資產負債概括讓與給改制之區域性銀行，或新成立之區域性（農業）銀行，或農業行庫，以維護民眾信心，持續金融服務功能。而對於仍可繼續經營問題農會信用部（如淨值爲正但經營狀況不佳之農會），政府可以提供財務援助、輔導管制、監管接管或協助併購等措施，以半強迫的方式，協助其轉型。

在信用合作社方面，建議方案中主要建議事項有二，一是信合社法的修訂，使信合社經營及人事問題不再由理監事長期操控；二是信合社應有一套配合完整獎懲措施的評鑑分級管理制度，而評等項目中，除業務項目之外，應加入對負責金融業務人員素質的評量，做爲評等後獎懲的依據。基本上放寬經營優良的信合社業務經營的限制是一項可行的獎勵方式，這不僅可讓該信合社加速培養金融專業人才，對未來該信合社改制爲銀行亦有正面的補助效果。此外，對於如何防止經營不善之信合社股金流失的問題，我們建議以股金轉換股權的方式，將信合社的合作組織模式公司化，但此法僅能治標而無法治本。因爲若此信合社在改爲公司型態後，其經營仍無起色，雖股東短期間不易退股，但市場股價的滑落仍會反映其經營不善的真實面。

基層金融機構相關人士屢屢認爲政府部門在對基層金融機構所進行的財經政策與改革措施的宣導與溝通工作明顯不足，這對非公營機構的基層金融機構而言，上令下不達已是屢見不鮮。政府高層間（尤其是財政部與農委會）可以合作的方式，加強對基層金融機構的溝通，使其了解政府憚精竭慮的結果是要善意的改造他們，而非負面地想消滅他們，如此，改革之事才能因勢利導，造千秋之福。 ◎