

強化農業信用保證機制之分析

王瑜琳、林啓淵*

本文針對台灣農業信用保證制度的實施做一回顧與檢討，並參酌美國農家信用管理局辦理保證貸款的成功經驗，提出強化我國農業信用保證機制與功能的建議。文中歸納農業信用保證機制的問題在於資金不足、參與機構受限、保證貸款品質日趨惡化、代位清償大幅增加等方面。建議將農業信用保證擴及一般銀行的農業貸款，並防範「道德危機」問題；保證機制的設計應有效降低貸款風險。此外，農業信用保證制度的內容應能反映農業經濟環境的變化，亦能呼應我國未來的農業發展方向。

關鍵詞：農業信用保證、保證貸款、道德危機

* 作者分別為國立中正大學經濟學系副教授與國立嘉義大學應用經濟學系副教授。作者感謝行政院農業委員會提供研究計畫經費補助，計畫編號：91 農科 - 1.6.5 - 輔 - # 1(1)。本文文稿作業之執行由吳珮瑛編輯負責。

I、前言

台灣於 1984 年開辦之農業信用保證制度，實施迄今已將近 20 年。然此一隸屬農業制度金融（政策性農業金融）範疇之機制，無論在農業金融文獻上的討論，或農業金融政策亟思變革之際，所獲重視程度遠不及農業系統金融（一般性農業金融）。關於一般性農業金融未來的發展方向，歷經「農業」與「金融」是應分立抑或合併考慮的討論，雖然政府部門與學者專家並未獲得一致的共識，但目前傾向支持維護一個專責農業金融業務的系統有其必要性的論點。研擬中的變革包括成立全國農業（金庫）銀行，作為農漁會信用部的上層機構；以及擴大業務經營範圍等等。相較於一般性農業金融的積極改革，定位清楚目標明確的政策性農業金融，究竟在農業金融改革的腳步中扮演什麼角色卻鮮少被提及。政策性農業金融由政府、各公營事業機構以及農業信用保證基金所組成，以推動農業政策與促進農業發展為主要目標。本文鑑於政策性農業金融之重要性與日俱增，然對其之探討猶嫌不足，擬針對政策性農業金融中最主要的農業信用保證制度加以分析。

農業信用保證制度設立之宗旨，一為以增強受信能力之方式，協助擔保能力不足之農漁業者取得資金；二為分擔農業金融機構放款風險，鼓勵其承作農業放款業務。在此二目標之下，農業信用保證制度如何因應我國農業金融未來的變革，符合農民對政策性農業金融的殷切期待；以及台灣加入 WTO 後農民競爭力受到威脅，向金融機構尋求資金援助的需求增加等等轉變，便成為不容忽視的問題。而如何強化農業信用保證制度的機制，即成為本文的主題。

本文欲探討如何強化農業信用保證制度的機制，首先就台灣實施之農業信用保證制度做一回顧。台灣的農業信用保證制度由農業信用保證基金執行，本文除檢討其資金不足之困境外，並就保證貸款品質下降、基金代位清

償增加、以及代償回收率低等經營績效方面的問題提出警訊。其次，本文介紹在美國農業金融體系中，執行農業信用保證相當成功的農家信用管理局（Farm Service Agency）的經驗，作為我國農業信用保證機制改革的借鏡。最後，歸納台灣農業信用保證制度所面臨的難題，就如何強化農業信用保證制度本身的機制與發揮此機制的功能等問題，提出具體的建議。

以往有關台灣農業信用保證制度的討論，最早是李棟樑（1979）以日本農業信用保證保險制度作為借鏡對象，探討我國施行農業信用保證基金的可行性，並指出兩國農業信用保證制度的差異。而針對農業信用保證制度業務之檢討與展望的文獻，如呂玲香（1984）、趙元桂（1988）、呂玲香（1993a, 1993b）、謝侑華（1994）與黃建銘（1999）等，介紹農業信用保證制度的組織與業務內容，並調查農漁民與農貸機構對於該制度的看法及提出改革建議。謝侑華（1994）與黃建銘（1999）並將我國農業信用保證制度，與美國或日本的制度做簡要比較。然以上文獻皆因研究期間較早，相關資料需要更新；或因較注重農業信用保證制度業務與執行概況的介紹，對其資金來源是否穩定與歷年保證機制之經營績效等問題並未深入探討。

有關美國農家信用管理局之介紹，徐明壽（1991）、黃建銘（1998）、王瑜琳與林啟淵（2001）等曾有相關研究，但詳細探討其運作方式、功能與資金籌募管道，以為我農業信用保證制度借鏡之文獻則不多見。

至於理論文獻方面，大多分別以訊息不對稱與完全訊息的經濟環境為對照，分析保證貸款是否有助減緩信用限額（credit rationing）問題。值得注意的是，理論文獻多以政府對企業的信用保證制度為範圍，而非僅限於農業信用保證制度。例如，Innes（1991）、William（1994）以及 Li（1998）認為保證貸款雖成功地協助低自有資金的企業，卻可能扭曲借貸誘因，反而加深信用限額問題的嚴重性。然而 Smith 與 Stutzer（1989）、Gale（1990）以及 Bencivenga 與 Smith（1993）等研究指出，保證貸款政策可降低高風險借款者假裝自己為低風險者的動機，也降低私部門以信用限制作為區分風險的手

段。因此當市場上存在無效率的信用限制時，保證貸款政策可提升經濟效率與借款者的福利。另外，強調保證貸款政策對經濟成長影響的文獻，如王宏美（2000）認為保證貸款在金融發展程度低時，才有助於經濟成長的提昇；洪福聲與李建強（2002）認為保證貸款雖可降低信用限制促進經濟成長，然考慮保證貸款資金提撥將使經濟體系內可使用資金減少，此會不利經濟成長。

本文架構除本節為前言外，第二節為台灣農業信用保證制度的回顧分析，第三節介紹美國農業信用保證制度，第四節探討如何強化農業信用保證制度的機制與功能，最後一節為結論。

II、台灣農業信用保證制度之分析

台灣農業信用保證制度於 1984 年正式啟動，由前一年成立的財團法人組織農業信用保證基金執行，以財政部為事業主管機關。農業信用保證基金所需資金由中央政府、台北市政府、高雄市政府、農民銀行、土地銀行、合作金庫銀行以及各地區農漁會共同捐助。基金成立初期，基金總額為新台幣 3 億元，分別由中央政府捐助 50%，北高政府各 5%，三農業行庫各 10%，各地區農漁會共 10%。後因保證業務持續成長，原有基金不敷因應，乃於 1986 年、1990 年與 1997 年三度經行政院核定增加基金共 21 億元，仍由上述各單位依原訂比例捐助。

農業信用保證基金保證對象為農、漁會各類會員與實際從事農、林、漁、牧業生產、加工、運銷、倉儲、休閒農業及農業發展事業等之個人、團體、獨資、合夥、公司或合作組織。保證項目分為二大類：（1）政策性專案農業貸款；其下可細分為加速農村建設貸款、農業發展基金農機貸款、以及其它政策性貸款。（2）一般農業貸款；其下可細分為農業專案貸款、統一農貸、統一漁貸、以及農漁會會員一般貸款。

欲申請貸款保證之借款人需向各地區農業金融機構申請貸款，同時向貸款機構申請信用保證。每一申請人累計的貸款餘額以不超過新台幣五百萬元為限，保證範圍為貸款（含契約透支）之本金、利息（最高以六個月為限）及法定訴訟費用。政策性專案農業貸款保證成數最高可保證九成，一般農業貸款最高保證八成。獲得保證貸款之借款人，需負擔部分保證費率。保證費率依保證對象不同分為二類：（1）對單純從事農、漁業生產或兼營其加工、運銷、倉儲，以及農家副業之個人，基本保證費率為年率 0.35%，對提供擔保品者優惠為 0.15%。（2）第一類以外從事農漁業之個人、團體、獨資、合夥、公司或合作組織，基本保證費率為年率 0.7%，對提供擔保品者優惠為 0.5%。

就歷年業務統計觀之，無論就申請件數或保證金額而言，以農業專案貸款、農漁會會員一般貸款以及統一農貸分居保證項目前三位；至於申請保證貸款的用途，則以耕作、畜牧以及運銷為主要行業。此外，申請保證貸款件數以新台幣 50 萬元以下的小額貸款佔最多數，需求保證貸款較殷切地區為高雄市、南投縣、屏東縣以及台南縣。申請保證貸款身份別則以個人戶多於企業戶。

2.1 農業信用保證基金資金不足

因應保證業務的成長，農業信用保證基金雖曾擴大資金規模，然近年來適逢經濟不景氣、土地與房地產價格雙雙滑落；天災造成農業損失，再加上經濟環境變遷使農業產值佔國內生產毛額比例下降；基層金融機構體質惡化，透過農漁會經辦的逾期放款升高等因素，造成向農業信用保證基金申請代償金額不斷增加。另一方面，基金仰賴的孳息收入又因利率下降而減少；影響所及，基金淨值不足是其首要面對的問題。

基金本身的資金來源多仰賴政府與各機關捐助。然而，中央與地方政府財政短絀，預算編列之捐助有限。農貸機構的捐助，則決定於其盈餘及預

算，並無強制性；又因現階段金融產業自由化，銀行家數、經營商品多元化的衝擊下，從事金融產業的三家農業行庫亦考量自身利益，降低農業貸放比例與減低捐助的意願。伴隨近年來基層金融逾放過高，面臨金融重建的情況下，農業信用保證基金資金來源更不穩定。其次來自於基金本身的保證費收入所佔比例有限，對於資金的穩定助益不大。因此短期解決之道，似可透過與商業銀行合作，將農業信用保證之擔保範圍擴大到商業銀行的農業放款。一方面透過商業銀行較專業的事前徵信工作，減少逾期放款與代償金額的損失；一方面商業銀行亦可依比例捐助資金給農業信用保證基金，不失為基金資金的財源之一。

但長期解決之道，似應另外開闢財源，以確保基金資金的充裕與穩定。方式或可參考美國農業信用系統（Farm Credit System）的資金來源，主要為股本、盈餘公積與發行債券；其中又以透過聯邦農業信用銀行資金公司，在全國金融市場所發售的債券佔最大部份。由於此債券發行隱含政府的保障，安全性無虞；再加上債券投資者可享有利息所得免稅優惠，且可作為向聯邦準備銀行及其分行貸款時之擔保品，因此債券需求高，農業信用系統資金募集並無困難。

2.2 農業信用保證基金經營績效之檢討

正如同任何形式的基金，我們有必要對農業信用保證基金的經營績效作一檢討。基金的收入包括固定的捐助、保證費以及孳息收入，但真正影響基金淨值的是不斷攀高的逾期放款與代償金額。

表 1 列出農業信用保證基金近十年來各年保證貸款的逾期情形。由表 1 可見，伴隨著保證餘額的不斷成長，累計逾期金額增加的幅度更大；1993 年累計逾期金額佔保證餘額的比例為 3.12%，往後不斷攀升，至 1998 年已達 12.46%，至 2001 年底逾期放款比例更是超過 30%。若與台灣中小企業信用保證基金之逾期放款比率在 8% 以下相較，農業信用保證基金放款品質顯

然不及中小企業信用保證基金。

在分析保證貸款品質惡化問題上，除了不斷增加的逾放比例外，亦獲致下列結果：(1) 承辦保證貸款機構中，以合作金庫銀行保證貸款逾放比率較低，土地銀行與農會信用部保證貸款逾放比率最高。(2) 保證貸款項目中以農業專案貸款、農漁會會員一般貸款、統一農貸三者逾放最高，農發基金農機貸款的逾放較不嚴重。關於這兩項結果，參見表 2 與表 3。

表 1 農業信用保證基金保證貸款逾期情形

單位：新台幣百萬元、%

年別	保證餘額	累計逾期金額	累計逾期金額佔保證餘額的比率(%)
1991	10,200	534	5.20
1992	11,085	428	3.90
1993	14,688	459	3.12
1994	17,922	623	3.48
1995	19,830	1,249	6.30
1996	21,372	1,602	7.50
1997	23,928	2,151	8.99
1998	25,021	3,119	12.46
1999	25,739	4,736	18.40
2000	24,631	5,396	21.90
2001	23,342	7,031	30.12

資料來源：財團法人農業信用保證基金，1991-2001。

表 2 農業金融機構逾期保證貸款佔其承作保證貸款的比率

單位：%

機構 年別	農民銀行		土地銀行		合作金庫		各地區農會		各地區漁會	
	件數 比率	金額 比率								
1991	18.0	3.8	257	15.6	38.1	3.7	44.6	17.9	35.8	12.4
1992	14.5	2.3	211	10.5	27.0	3.4	31.6	9.6	46.8	14.6
1993	5.2	1.6	79.3	5.1	15.1	3.2	25.5	9.7	32.2	6.0
1994	6.0	3.6	29.3	4.2	12.8	4.1	22.9	10.2	19.8	4.6
1995	12.7	10.0	19.8	9.0	13.0	6.2	30.3	17.5	26.5	11.0
1996	21.6	14.0	23.7	12.2	16.1	8.4	33.8	26.0	19.9	14.2
1997	26.4	17.4	30.1	17.8	19.2	10.3	33.4	22.7	33.8	19.2
1998	47.7	41.1	41.8	23.2	32.5	19.0	37.6	31.0	41.5	26.5
1999	71.0	60.6	75.2	54.2	54.0	26.5	50.2	40.3	45.4	27.5
2000	125	94.9	113	85.3	61.2	33.5	81.4	63.9	48.4	36.4
2001	220	178	221	180	82.2	54.2	106	90.6	59.1	46.7

資料來源：1.財團法人農業信用保證基金，1991-2001。

2.本研究計算而得。

表 3 各業務項目逾期保證貸款金額佔其保證貸款的比率

單位：%

項目	加速農村 建設貸款	農發基金 農機貸款	農業專案 貸款	統一農貸	輔導漁貸	農漁會會員 一般貸款	其它政策 性貸款
1991	18.58	35.56	5.21	20.58	16.89	11.51	33.46
1992	16.54	34.05	3.63	9.25	28.29	7.82	10.10
1993	11.14	18.95	2.57	7.39	10.43	9.03	3.90
1994	10.79	9.65	3.84	9.17	3.82	8.98	18.70
1995	16.79	5.03	8.32	10.52	7.54	18.39	5.57
1996	6.31	4.84	11.41	18.99	15.75	28.08	7.92
1997	2.37	2.96	15.78	24.58	12.71	26.51	9.26
1998	54.07	4.12	37.26	34.03	22.75	44.45	11.28
1999	39.91	5.44	43.65	39.66	53.59	38.48	19.32
2000	36.70	4.35	62.33	63.21	26.36	64.67	30.62
2001	55.14	6.64	113	72.16	31.67	90.91	43.38

資料來源：1.財團法人農業信用保證基金，1991-2001。

2.本研究計算而得。

此外，當農貸機關對於逾期保證之貸款訴請進入司法程序後仍無法清償者，該農貸機構可向農業信用保證基金申請代為償付。表 4 列出歷年農業信用保證基金代償情形。由表 4 可發現，累計代償淨額佔保證餘額的比例逐年上升，而代償回收率卻逐年下降至不及 10%。究其原因，「經營不善」是保證貸款發生代償的最主要原因，其次是「週轉失靈」。

表 4 農業信用保證基金歷年代償情形

單位：新台幣萬元、%

年別	累計代償 金額 (1)	代償回收 金額 (2)	代償回收率 (2) / (1)	代償淨額 (2) - (1)	代償淨額佔保 證餘額的比率
1991	9,928	-	-	-	-
1992	14,320	2,438	17.03	11,882	0.355
1993	16,447	3,728	22.67	12,719	0.290
1994	18,333	4,640	25.31	13,693	0.245
1995	19,965	5,216	26.13	14,749	0.215
1996	23,763	5,603	23.58	18,160	0.225
1997	29,975	5,766	19.24	24,209	0.257
1998	40,296	6,236	15.48	34,060	0.321
1999	52,729	6,533	12.39	46,196	0.393
2000	68,495	7,108	10.38	61,387	0.485
2001	83,390	7,755	9.30	75,635	0.567

資料來源：財團法人農業信用保證基金，1991-2001。

最後，關於農業信用保證制度成效方面的檢討，根據羅明哲與王國明（2000）研究報告指出，在 1999 年，即農業信用保證基金實施 15 年之後，約有 44.25% 農家知道當無力提供貸款擔保品時可申請農業信用保證基金之保證；卻仍有 55.75% 的農家不知道可申請信用保證。此一超過半數以上對農業信用保證基金運作情形的不了解，較之前兩年相同的調查顯示約有 44.85% 的農家不知道可申請信用保證的比例還高，顯示農業信用保證制度必須持續宣導與推廣，特別是針對新農的加強傳遞訊息，以期能將農業信用保證制度的效能發揮最大。

此外，透過農業信用保證制度取得農業貸款的比率歷年皆維持在 2% 左右，低於台灣中小企業信用保證制度利用率的 6%。表 5 列出歷年農業總放款餘額與參與農業信用保證餘額，並計算參與農業信用保證餘額佔農業總放款餘額的比率。由表 5 觀之，透過農業信用保證制度取得農業貸款的比率長期偏低，自 1997 年起首次超過 2.5%，往後幾年該比率持續小幅微升，至 2001 年農信保制度提供的保證貸款佔農業總放款的比率，首度到達 3% 的水準。農業信用保證制度利用率不高，或許亦與羅明哲與王國明（2000）的調查結果發現約有 40% 的農漁家，認為政府實施農業信用保證制度與專案農貸對其農場經營並無影響，或抱持著無意見的態度有關。

表 5 農業信用保證與農業總放款之關係

單位：新台幣百萬元、%

年別	農業總放款餘額 (1)	信用保證餘額 (2)	信用保證佔農業總放款比率 (2) / (1)
1991	499,130	10,200	2.04
1992	599,234	11,085	1.85
1993	692,024	14,688	2.12
1994	813,315	17,922	2.20
1995	898,737	19,830	2.21
1996	899,959	21,372	2.37
1997	926,459	23,928	2.58
1998	906,599	25,021	2.76
1999	882,952	25,739	2.92
2000	847,735	24,631	2.91
2001	740,300	23,342	3.15

資料來源：1.中國農民銀行，1991-2001。

2.財團法人農業信用保證基金，1991-2001。

III、美國農業信用保證制度

一般認為在系統性農業金融方面，日本農業金融體系的專業分工，較接近我國明定農民銀行、土地銀行、合作金庫以及農漁會信用部為農業金融機構的精神；而其三級制農業金融組織型態與合作模式，又是目前倡議研擬中我國未來農業金融走向的參考依據。而美國農業金融之組織體制與台灣、日本差異甚大：商業銀行居美國農業金融體系最重要地位，商業銀行體系中並無所謂專責農業金融機構，由政府主導專營農業貸款之農業信用系統近年表現欠佳。然美國農業金融體系的發展，因能順應農業環境的轉變與國際金融市場的趨勢，故能在歷經危機後轉趨健全，且能確保長遠穩定的經營。

基於國內文獻已對日本農業信用保證制度以及其與我國農業信用保證制度的異同有完整描述（謝侑樺，1994），本文將重點放在執行信用保證制度相當成功的美國農家信用管理局的介紹上。希望透過對美國農業信用保證制度的了解，有助於我國農業信用保證機制的改進。

3.1 農家信用管理局的角色

美國聯邦政府為了協助解決無法向一般金融或個人貸款者申請貸款之農民的資金融通問題，設置農家信用管理局，負責提供信用能力薄弱之農民的資金融通。因此，農家信用管理局是政府發揮政策性農業金融的機構，以放款輔導、利息補貼、政府保證與直接贈與方式，協助弱勢農民取得資金（Parsons, 2000）。農家信用管理局定位在彌補農業金融市場對弱勢農業協助的不足所設立之政府機構，故僅佔市場非常小的比例，無意以政府角色干擾市場運作。

農家信用管理局承作貸款的方式可分為直接貸款與保證貸款兩類，前者由聯邦政府提撥資金，以低利直接貸予借款者，放款種類以農場所有權購置

貸款 (farm ownership loans)、農業經營貸款 (operating loans) 以及災害緊急貸款 (emergency loans) 為主要項目；後者則由一般商業銀行辦理農業貸款，再由農家信用管理局給予最高達 95% 的保證，即經過保證的放款若發生逾期而無法清償時，由農家信用管理局給予經辦金融機構放款本金與應付利息最高達 95% 的給付。保證貸款以農場所有權購置放款與農業經營放款為主，不包括災害緊急放款。目前農家信用管理局以保證貸款方式運作的農業放款佔絕大多數，該比例在 1991 年為 69.2%，1995 年高達 77.5%，之後雖曾小幅下跌，但在 2000 年又保持在 71.5% 左右。保證貸款的優點是不致於造成聯邦政府沉重的財務負擔，況且經由商業銀行辦理的保證貸款之放款損失將較少，且管理成本較低廉，這些優點促使保證貸款業務居高不下。

表 6 列出近四年農家信用管理局主要農業放款項目之預算與執行。由表 6 中看出，美國政府在近四年來支持農家信用管理局三大主要農業放款的經費顯著地增加，1999 年的經費接近 1998 年的兩倍，2000 年的經費則超過 56 億美元。但 2000 年實際放款總額為 37 億美元，卻少於 1999 年的 38 億美元；其中屬於保證貸款部份不減反增，屬於直接貸款部份則有顯著的減少，主要源於災害緊急放款較前一年減少了超過一半。然而保證貸款總額將近 27 億美元，則是近十年來最高水準的保證貸款金額。2001 年基於上一年度執行放款總額的減少，故預算編列較少，但實際執行保證貸款的比率變化不大，這一點我們也可以從表 7 看出。

由表 7 可看出保證貸款近十年來在農業貸款的比重遠超過直接貸款，是直接貸款的兩倍以上。保證貸款的優點前已敘述，但政府之所以不縮減保證貸款的預算金額，反而鼓勵農家信用管理局承作間接的保證貸款，可見透過政府保證由一般商業銀行直接貸予農民更具效率，而經手的商業銀行也未因此疏忽其監督管理之責。換句話說，一般預期承辦機構會發生的放款「道德危機」問題，在此並不構成問題。關於這一點，我們可以從農家信用管理局的經營績效看出。

表 6 近四年農家信用管理局主要農業放款項目之預算與執行

單位：百萬美元

年 別		農場所有權 購置貸款		農業經營貸款		災害緊急 貸款	總 額
		直接 貸款	保證 貸款	直接 貸款	保證 貸款		
		1998	預算	63.9	425.0		
	執行	84.1	424.4	557.1	1,011.0	97.6	2,174.2
1999	預算	177.5	775.0	818.8	1,940.0	337.1	4,048.4
	執行	170.5	774.2	788.5	1,776.2	329.8	3,839.2
2000	預算	253.3	1,002.4	935.3	2,837.5	583.0	5,611.5
	執行	233.0	873.5	664.2	1,800.6	150.9	3,722.2
2001	預算	163.5	1,010.0	700.0	1,601.0	298.0	3,772.5
	執行	163.4	852.3	690.2	1,462.6	90.0	3,258.5

資料來源：U.S. Department of Agriculture, 1999-2002.

表 7 農家信用管理局農業放款方式

單位：百萬美元；%

年別	直接貸款 (1)	保證貸款 (2)	農業貸款合計 (3) = (1) + (2)	保證貸款比率 (2) ÷ (3)
1991	633.7	1,490.4	2,124.1	69.2
1992	714.5	1,591.9	2,306.4	69.0
1993	672.7	1,432.5	2,135.2	67.1
1994	881.9	1,843.7	2,725.6	67.6
1995	563.6	1,938.3	2,501.9	77.5
1996	832.3	1,850.9	2,683.2	69.0
1997	744.8	1,574.5	2,319.3	67.9
1998	738.7	1,435.4	2,174.1	66.0
1999	1,288.9	2,550.4	3,839.3	66.4
2000	1,048.1	2,674.1	3,722.1	71.8
2001	943.6	2,314.9	3,258.5	71.0

資料來源：U.S. Department of Agriculture, 1999-2002.

3.2 農家信用管理局保證貸款的經營效益

我們可以從兩方面來比較農家信用管理局承作保證貸款的經營效益：一是了解近十年來保證貸款業務中發生逾期放款所佔的比率是否有上升的趨勢，即保證貸款政策是否誘發放款機構的「道德危機」問題。二是比較保證貸款與直接貸款業務所造成的逾期放款比率是否有顯著差異，即比較兩種放款業務的經營成效差異。

首先，就近十年來保證貸款業務的放款品質分析，表8列出歷年保證貸款之總件數，逾期放案件數與其所佔比率，以及放款總金額、逾期放款金額與其所佔比率。在近十年間，無論就放案件數或放款金額而言，保證貸款業務均有大幅成長；放款金額從1991年的45億美元成長至2000年的80億美元，成長將近兩倍。逾期放款金額佔總放款金額的比率，這十年來皆維持在不超過2%的水準；雖然在1999年曾小幅增加到2.4%，然2000年已經下降至1.8%，2001年亦維持在2.1%的水準。

表8 農家信用管理局歷年保證貸款之逾期放款總額與比率

單位：百萬美元，%

年別	放款件數			放款金額		
	總件數	逾期放款		總額	逾期放款	
		件數	比率(%)		金額	比率(%)
1991	40,169	1,904	4.7	4,526.6	59.3	1.3
1992	42,189	2,376	5.6	4,923.9	102.8	2.1
1993	42,475	2,077	4.9	5,044.8	98.5	2.0
1994	44,129	1,659	3.8	5,417.5	82.3	1.5
1995	46,838	1,821	3.9	5,933.1	91.3	1.5
1996	48,468	2,311	4.8	6,360.3	112.5	1.8
1997	49,512	2,540	5.1	6,505.2	124.5	1.9
1998	48,795	2,759	5.7	6,537.7	135.4	2.1
1999	49,279	2,925	5.9	7,326.9	172.2	2.4
2000	50,069	2,235	4.5	7,967.1	145.9	1.8
2001	50,067	2,316	4.6	7,727.5	162.1	2.1

資料來源：U.S. Department of Agriculture, 1999-2002.

換言之，保證貸款業務行之有年且年年成長的情形並不影響其放款品質的惡化。究其原因，一為辦理保證貸款的金融機構要求的借款條件，較直接向農家信用管理局申貸直接貸款時嚴格，篩選後的借款者可降低事前的放款風險，使放款品質趨於優良。二為辦理保證貸款的金融機構在事後的放款監督管理上較有效率，縱使農家信用管理局已提供最高至 95% 的放款保證，資料顯示承辦機構並不因此輕忽其責。就此點而言，保證貸款政策並無誘發放款機構的「道德危機」問題。

其次，比較保證貸款與直接貸款業務所造成的逾期放款比率是否有顯著差異。表 9 列出歷年直接貸款之總件數，逾期放款件數與其所佔比率，以及放款總金額、逾期放款金額與其所佔比率。在近十年間，無論就放款件數或放款金額而言，直接放款業務均大幅縮減。檢視直接貸款逾期放款金額佔總放款金額的比率，這十年來雖大幅改善，但卻仍在 12% 以上。尤其在 90 年代初期，逾放比率高達 31%，表示有將近 1/3 的直接貸款淪為逾期放款，放款品質不良。相較於保證貸款之逾放比率皆保持在不超過 2% 的水準，直接放款的逾放比率明顯偏高。

表 9 農家信用管理局歷年直接放款之逾期放款總額與比率
單位：百萬美元，%

年 別	放 款 件 數			放 款 金 額		
	總件數	逾 期 放 款		總 額	逾 期 放 款	
		件 數	比率(%)		金 額	比率(%)
1991	280,528	79,204	28.2	17,465.5	5,507.5	31.5
1992	251,892	73,657	29.2	15,536.7	4,804.8	30.9
1993	224,739	56,099	25.0	13,775.5	4,116.2	29.9
1994	208,130	47,723	22.9	12,622.6	3,569.9	28.3
1995	194,034	52,635	27.1	11,522.3	3,199.4	27.8
1996	182,305	42,111	23.1	10,584.2	2,420.3	22.9
1997	170,488	32,051	18.8	9,841.2	2,036.5	20.7
1998	158,920	28,013	17.6	9,152.6	1,692.0	18.5
1999	148,879	24,830	16.7	8,937.9	1,398.7	15.6
2000	142,294	22,118	15.5	8,657.9	1,178.6	13.6
2001	135,587	20,622	15.2	8,599.7	1,037.3	12.1

資料來源：U.S. Department of Agriculture, 1999-2002.

IV、強化農業信用保證制度的機制與功能

從第二節對台灣農業信用保證制度的檢討中，歸納出農業信用保證機制的主要問題在於農業信用保證基金的資金不足，參與農業信用保證機制的金融機構僅限農業行庫與農漁會信用部，以及農業信用保證貸款品質日趨惡化，代位清償金額大幅增加，代償回收率明顯下降，保證機制財務風險提高等問題。此外，農漁業者對農業信用保證制度缺乏充分了解，且未充分感受到農業信用保證制度的功能亦是其缺失所在。李棟樑（1979）、謝侑華（1994）以及黃建銘（1999）等曾先後對農業信用保證制度的變革提出不同意見，本文針對上述問題提出我們的看法。

4.1 農業信用保證制度的機制問題

資金短缺一直是農業信用保證基金長期以來必須面對的問題，只是問題的嚴重性不如近一、二年來的迫切。目前農業信用保證基金的逾放比高達30.12%，約有70億3千萬保證放款逾期；若考慮概括承受農漁會信用部的商業銀行擴大對農民的貸款，未來這些商銀使用農信保的比率將大幅增加。估計目前擔保倍數已達23倍以上，超出國際清算銀行標準12.5倍與法定標準20倍甚多。因此，農業信用保證基金要補充財源已經是刻不容緩。建議除了基金本身在財務管理方面應更靈活，增闢多元投資管道，以有效開闢基金財源之外；亦應參考美國農業信用系統以發行債券為資金的主要來源。

其次，雖然對農業信用保證基金業務往來的對象究竟是僅限於農業金融機構，抑或遍及一般銀行的農業貸款，以往討論有不同的意見。然近來台灣金融改革的腳步，似已經為這個問題找到答案。在經營不善、淨值為負數的農漁會信用部遭一般銀行接管後，接管的商業銀行擴大其原先承作農業放款

的規模，也納入農業信用保證機制。因此，一個類似美國農家信用管理局的機制可以應用於我國。我們的農業信用保證制度可以與一般商業銀行合作，提供農業放款的保證業務。我們相信，政府政策透過市場機制實現較有提昇經濟效率的機會。理由之一為辦理保證放款的金融機構審查借款條件較專業審慎，篩選後的借款者可降低事前的放款風險，使放款品質趨於優良。二為辦理保證放款的金融機構在事後的放款監督管理上較有規模效益。

商業銀行將農業金融商品視為眾多商品之一，只要不違背其追求利潤的原則，在日益競爭的金融市場中，不會發生沒有意願承作農業貸款的情形。反倒是令人憂心的，商業銀行是否會藉由承作政府保證的農業貸款業務，產生所謂的「道德危機」問題。為了防範承辦金融機構因為辦理政策性貸款而輕忽其責，甚或藉機套利，將風險轉嫁給政府與社會大眾承擔，慎選經辦的合作機構是政府首要之務。具體方式可藉由制定不同保證成數與金融機構依風險程度負擔基金的資金捐助；或政策性專案農貸由政府給予優惠利息，在公開市場由金融機構競標，政府選取經營績效最優的金融機構為保證合作對象等方式防範。

再者，前面提及近幾年來農業信用保證基金累計逾期金額佔保證餘額的比例快速攀升，顯示保證放款品質惡化日趨嚴重。無可否認地，農業信用保證制度承保的對象，原本就是較難提供充分擔保、信用較薄弱、且較難被一般銀行接受的借款人，放款風險較高符合預期。但承辦保證貸款的金融機構，若能在事前有效篩選借款者，亦能降低發生「逆向選擇」問題產生的機會。保證費率的設計，不失為一個可減輕「逆向選擇」問題的具體方式。一般保證費率可分為單一費率與差別費率，前者有簡易的優點，但隨著經營風險日益擴大，逾放與代償之件數及金額節節升高時，低風險者補貼高風險者的情形愈發明顯。因此，以風險導向設計的差別費率較為理想。從第二節分析中，農業專案貸款、農漁會會員一般貸款、以及統一農貸是保證放款項目中逾放比率最高的前三項。若能以保證項目取代目前以保證對象為標準之費

率，應更符合風險導向差別費率的意義。

此外，從保證貸款歷年代償發生之原因檢討，發現「經營不善」是造成保證貸款無法回收的主因。此點隱含農業信用保證基金對農民貸款保證之事前審查，應更注重借款農戶之專業經營管理能力，並將其作為審核擴大信用之重要依據，即針對人之信用因素加以審查。再者也發現「其他」原因造成農信保基金代位清償的比率亦相對偏高，究竟哪些原因羅列在「其他」原因之內，應該有必要作一番了解。

近年來農業信用保證基金面對的另一問題，是累計代位清償金額大幅增加，代償回收率明顯下降。保證貸款原本的優點在於可減輕國庫的財政負擔，然放款事後代位清償件數與金額的增加，卻削弱保證貸款原有的優點。代位清償金額的增加，承辦金融機構輕忽其責致使無效益放款增加難辭其咎。保證放款之後，承辦機構負有追蹤保證用途是否確實執行，保證項目是否名實不符等事後監督事宜。金融監管專業人才不足的農漁會信用部為承辦保證貸款的機構之一，自然也難逃逾期放款比率過高、呆帳過多的命運。近年來商業銀行承受農漁會信用部而加入農信保機制，我們可藉由觀察這幾家保證貸款事後回收的表現，來比較台灣是否一如美國農家信用管理局，交由商業銀行承作的保證貸款損失較少。

至於求償之回收問題，履行代償後基金對借款人取得債權，而債權償還方式需考慮在借款人合理負擔下，以能償債為最佳協議。求償權的回收，在我國是委託放款機構進行催收，可研擬獎勵催收制度提高放款機構的催收效率，以及建立完整監控，防止已在催收名單的借款者繼續向農信保尋求貸款保證。

4.2 農業信用保證制度功能的強化分析

農業信用保證制度的功能是否發揮，與該制度息息相關的農漁業工作者感受最深。從需求面了解農業信用保證制度的功能，發現有過半的農漁業工

作者對農業信用保證制度缺乏了解，可見農業信用保證基金缺乏直接宣導其制度，或承辦機構並未積極推行該制度。影響所及，申請農業信用保證的借款者比例極低。因此，農業信用保證基金有必要透過大眾媒體，加強宣傳與教育，讓農漁業工作者明瞭政府輔助農業的配套措施。此外，農業信用保證基金亦應與承辦機構互動良好，使承辦機構成為農信保基金與農漁民的橋樑。

其次，以往農業信用保證基金都是處於農貸機構背後的被動角色，無法針對農業產銷及有資金需求的農民作有效評估，適時調整保證的優先順序，因而可能導致資源誤置，並使農漁業者未充分感受到農業信用保證制度的功能。對此黃建銘（1999）建議應由農政主管機關建立完整的農業產銷發展潛力評估，依據農業發展的優先順序，由基金適度地調整保證範圍、核保對象及案件審核展延的依據。

最後，農業金融體系健全的前提在於農漁業生產體系必須具有穩健發展的能力，從而農漁民社群的經濟力方足以支撐此一體系。而農業信用保證制度既然定位為政策性農業金融，亦必須在明確的農業發展政策前提下，方能發揮最大的功能。因此，在台灣加入 WTO 後與在全球化經濟衝擊下，究竟台灣農漁產業的走向何去何從，恐怕是政府農政單位首要回答的問題。過去的農業發展研究與未來的農業前景，究竟對政策性農業金融如農業信用保證制度有多少啟示，也是政府農政、財金單位無法迴避的問題。因此，政府應先行研擬在本地市場或出口市場具有競爭力的農業產銷政策，才能正本清源的維繫農業金融體系之生存發展。據此，農業信用保證基金亦應一併檢討保證對象、項目、金額、成數、以及擔保品要求等等現行業務內容，使農業信用保證制度充分反映農業經濟環境的變化，亦能呼應我國未來的農業發展方向。

V、結論

本文首要之務是對台灣農業信用保證制度做一回顧與檢討，歸納出農業

信用保證機制的主要問題在於：(1) 農業信用保證基金面臨資金不足的窘境。(2) 參與農業信用保證機制的金融機構僅限農業行庫與農漁會信用部，且農漁會信用部因本身經營困難重重，對農業放款的貢獻力有未逮。(3) 自1998年起，農業信用保證基金累計逾期金額佔保證餘額的比例快速攀升，顯示保證放款品質惡化日趨嚴重；其中，佔有保證放款較高比率的業務如農業專案貸款、農漁會會員一般貸款、以及統一農貸，其逾放比率亦較高。(4) 自1998年起，農業信用保證基金累計代位清償金額大幅增加，代償回收率明顯下降，保證機制財務風險提高。

本文以美國農家信用管理局實施保證貸款的成功經驗，建議將農業信用保證業務擴及一般商業銀行，並依風險差異實施差別費率。對農民貸款保證之事前審查，應更注重借款農戶之經營管理能力；承辦機構更應負起追蹤保證用途是否確實執行，保證項目是否名實不符等事後監督事宜。至於農業信用保證基金資金之籌募、功能之宣導以及呼應未來農業發展方向之保證內容的調整等工作，都是亟待努力的方向。值此我國系統性農業金融正思大力改革之際，農業信用保證機制的強化，當可構成完善政策配套措施中重要的一環，朝建立健全的農業金融體系邁進。

參考文獻

- 王宏美，2000。「信用分配、監督成本與內生成長」。碩士論文，國立中正大學國際經濟研究所。
- 王瑜琳、林啟淵，2001。「農業金融體系新定位之研究」。行政院農業委員會補助研究計劃。90農科-1.7.5-輔-#1(4)。中華鄉村發展學會。
- 中國農民銀行，1991-2001。『台灣地區專營兼辦農貸機構貸款數額統計表』。台北：中國農民銀行。
- 李棟樑，1979。「農業信用保證制度之研究報告」，『農業金融論叢』。1期，49-50。
- 呂玲香，1984。「農業信用保證制度對提高農民授信額度之研究」，『基層金融』。9

- 期, 103-124。
- 呂玲香, 1993a。「農業信用保證業務之檢討與展望(上)」, 『農政與農情』。7期, 30-35。
- 呂玲香, 1993b。「農業信用保證業務之檢討與展望(下)」, 『農政與農情』。8期, 18-21。
- 洪福聲、李建強, 2002。「訊息不對稱、貸款保證政策與經濟成長」, 『經濟論文』。30卷, 3期, 311-340。
- 徐明壽, 1991。『美國農業金融之研究：兼論台灣農業金融問題與改進之道』。南投縣：基層金融研究訓練中心。
- 財團法人農業信用保證基金, 1991-2001。『財團法人農業信用保證基金年報』。台北：財團法人農業信用保證基金。
- 黃建銘, 1998。「農業系統金融體制的改革與整合」, 『存款保險資訊季刊』。12卷, 1期, 137-151。
- 黃建銘, 1999。「我國農業信用保證制度實施成效與檢討」, 『台灣經濟金融月刊』。35卷, 7期, 6-12。
- 趙元桂, 1988。「臺灣地區農業信用保證制度實施之成果及對其業務改進之芻議」, 『台灣土地金融季刊』。25卷, 4期, 73-88。
- 謝侑樺, 1994。「臺灣農業信用保證制度與業務發展之研究」, 『基層金融』。28期, 257-380。
- 羅明哲、王國明, 2000。「八十八年農家資金來源、負債及貸款之調查」。行政院農業委員會委辦計畫。89科技-1.6-輔-62(35)。國立中興大學農業經濟學系。
- Bencivenga, V.R. and B. Smith, 1993. "Some Consequences of Credit Rationing in an Endogenous Growth Model," *Journal of Economic Dynamics and Control*. 17: 97-122.
- Gale, W.G., 1990. "Federal Lending and the Market for Credit," *Journal of Public Economics*. 42:177-193.
- Innes, R., 1991. "Investment and Government Intervention in Credit Markets When There is Asymmetric Information," *Journal of Public Economics*. 46: 347-381.
- Li, W., 1998. "Government Loan, Guarantee, and Grant Programs: An Evaluation," *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*. 84(4): 25-51.

Parsons, R.L., et al., 2000. "A Financial Training Program for USDA/FSA Borrowers: Evolution and Impacts", *Agricultural and Resource Economics Review*. 29: 240-250.

Smith, B. and M. Stutzer, 1989. "Credit Rationing and Government Loan Program: A Welfare Analysis," *American Real Estate and Urban Economics Association Journal*. 17: 177-193.

U.S. Department of Agriculture, 1999-2002. *Agricultural Income and Finance: Situation and Outlook Report*. Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture.

William, S., 1994. "Do Informational Frictions Justify Federal Credit Programs?" *Journal of Money, Credit, and Banking*. 26: 523-544.

An Analysis of Enhancing the Mechanism of Agricultural Credit Guarantee System

Yu-Lin Wang and Chi-Yuan Lin*

This paper intends to evaluate the overall performance of the agricultural credit guarantee system in Taiwan. We review the successful experience of loan guarantee programs provided by the Farm Service Agency in the U.S. and propose policy suggestions for enhancing the mechanism and performance of the agricultural credit guarantee system in Taiwan. The main concerns of this system can be summarized into: the shortage of its funding, limited participation of banks, worse quality of guaranteed loans, and the increase of delinquent loans. We suggest to encourage the participation of banks in the system, and to avoid the problem of moral hazard as well. We also suggest the mechanism should be designed to reduce the risk of guaranteed loans. In addition, our loan guarantee programs should be consistent with the trend of changing agricultural economic environment and the future development of agriculture in Taiwan.

Keywords: *Agricultural Credit Guarantee, Guaranteed Loans, Moral Hazard*

* Associate Professor, Department of Economics, National Chung Cheng University and Associate Professor, Department of Applied Economics, National Chiayi University. The authors thank the financial support from Council of Agriculture, Executive Yuan. Project number: 91AS - 1.6.5 - FS - # 1(1).