

中国普惠金融研究中心丛书

台湾普惠金融体系研究

The study of Inclusive Financial system in Taiwan

苏志伟 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国普惠金融研究中心丛书

台湾普惠金融体系研究

The study of Inclusive Financial system in Taiwan

苏志伟 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

台湾普惠金融体系研究 / 苏志伟著. —北京: 经济科学出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6082 - 6

I. ①台… II. ①苏… III. ①金融体系 - 研究 - 台湾省 IV. ①F832. 758

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 225325 号

责任编辑: 段 钢

责任印制: 邱 天

台湾普惠金融体系研究

苏志伟 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13. 75 印张 200000 字

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6082 - 6 定价: 42. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

普惠金融体系（Inclusive Financial System）是指能够有效地、全方位地为社会所有阶层和群体提供平等、便利的金融服务的一系列组织架构和制度安排。它具体包括三个层面的构成要素：第一，为社会所有阶层和群体（特别是传统金融机构服务不到的中、低收入者和小微企业，具体包括农民和城市低收入人群在内的弱势群体，农林牧渔业和小微企业等弱势产业，以及交通不畅和不太适宜人类生活的偏远地区或弱势地区的群体）提供优质金融服务的金融中介机构；第二，健全高效的普惠金融服务与保障机制；第三，有效的政策激励机制和监管机制。从中国目前的实际情况来看，要发展和完善普惠金融体系，将过去被排斥于金融服务之外的大规模客户群体融入金融服务对象之中，必须从三个层面进行突破。首先，从微观层面来讲，普惠金融体系应当直接向低收入者提供零售金融服务；其次，从中观层面来讲，普惠金融体系还应具备一系列软硬件条件，例如，旨在降低交易成本、提高信息完备性、扩大金融服务渗透性以及提高金融机构服务质量的一整套金融制度体系，或者金融基础设施等硬件系统；最后，从宏观层面来讲，如果要想实现普惠金融体系的可持续发展，还必须加快构建起完善的法律法规制度和政策框架。

历经半个多世纪的发展，中国台湾地区针对农村经济发展落

后、城市中低收入者生活贫困以及中小企业融资难等问题，积极发展农村金融和中小额信贷事业，逐步形成了以农村金融体系、个人信贷和中小企业发展贷款为主要组成部分的相对完善的普惠金融体系。相比而言，当前台湾地区的普惠金融体系相对完善，在管理模式、运营模式、法律依据、监管模式等方面都进行了比较合理的设计与安排，且在完善农业金融机构管理、改善中小企业及个人融资环境、推进台湾地区农业和中小企业发展，以及提高中低收入者生活水平方面绩效显著。这些对于我国建设和完善普惠金融体系，发展具有中国特色的社会主义市场经济，解决“三农”等民生问题具有非常重要的借鉴意义。

农业生产的低回报率、分散性、长期性和高风险性决定了其常常被以市场为导向的金融机构排除在服务范围之外。自 20 世纪 40 年代末，为支持农业经济的发展，台湾当局就积极地建设普惠型农村金融体系，并致力于为农民进行农业生产提供融资便利。1954 年 2 月，历时数月的台湾各级农会终于得以成功改组，农会的信贷业务逐渐大幅增加，并引领台湾农业经济稳定发展。经过半个多世纪的发展，“台湾农渔会信用部”的资金也初具规模。据金融监督管理委员会统计，截至 2012 年年末，“农渔会信用部”的存款余额达到 15851 亿元新台币（约合 3432.89 亿元人民币），并且在过去的十年内保持年均 5% 的增长率^①，为支持台湾农渔业经济的发展提供了大量的营运资金。1972 年，台湾当局颁布“台湾地区农会信用部管理办法”（以下简称“农会法”），由此“农会信用部”被正式纳入台湾普惠金融体系中，并开始接受台湾地区金融主管部

^① 台湾“行政院金融监督管理委员会”，《金融统计指标》，2013，“金融监督管理委员会”网站（<http://www.fsc.gov.tw/ch/index.jsp>）。

门的监督。两年后,“农会法”经过大幅修订后进一步指出,农会必须设立专门的信用部以向广大会员提供更加优质和规范的金融服务。1975年,台湾地区紧接着出台了“农会信用部业务管理办法”,极大地推动了农会信用部业务的大规模开展。2002年11月30日,台湾当局又组织召开了农业金融会议,并一致认为应该实施统一的农业金融监管。2004年1月末,台湾“农业金融法”正式实施。该法提出由“农委会”统一监管台湾地区的农村金融机构,并在旗下设立“农业金融局”具体实施“金融服务于农业发展”的政策宗旨。2006年1月1日,台湾农业信用担保基金也改由“农委会”管理监督。

以20世纪40年代“农会信用部”的设立为起点,直至此后的半个多世纪,台湾地区逐步形成了机构丰富多样、结构层次分明、政策导向明确的一体化普惠农村金融体系。而在此过程中,“农会信用部”始终扮演着主力军的角色。正是在“农会信用部”及其他农村金融机构的大力发展下,台湾地区的农业发展得以渡过最艰难的时期,并最终推动台湾地区的农村建设和农业发展,以及支撑台湾地区经济的高速发展。因此,“农会信用部”不仅被誉为台湾地区农村金融的创举,而且还被其他各国(地区)视为发展农村金融的典范。正如杜兴军(2013)研究指出,作为台湾普惠金融体系的重要组成部分,“农会信用部”在改善农村人口收入和生活水平,以及促进整个农村地区经济发展方面发挥了巨大的贡献。由此,他认为“台湾经济奇迹”应该在很大程度上归功于“农会信用部”以及整个台湾普惠金融体系。

中小企业在台湾经济发展中占有重要的主体地位。根据台湾“经济部”中小企业白皮书所提供的相关统计数据显示,台湾中小企业的数量占有企业总数的比重为99.77%,中小企业的就业人

口达到全台湾就业总人口的 76.66%，中小企业的受雇员工达到全台湾受雇员工总数的 68.76%；此外，中小企业的销售额与内销额分占有企业销售额与内销额的比重为 29.84% 与 33.91%，而出口值占有企业出口总值的比重为 17.89%。然而，作为台湾地区经济增长的主要动力来源，中小企业的生存和发展还是受到诸多先天条件的限制（即在经营上的弱点）；其中，尤其以运营资金不足以及融资较难问题最为突出。

1973 年 10 月，中东地区再次爆发战争，并引发了世界性能源危机，全球由此陷入严重的经济衰退与通货膨胀。台湾中小企业受此冲击，顿时陷入困境，纷纷倒闭。台湾各界都希望当局尽快帮助中小企业走出危机。在这种情形下，台湾地区逐渐探索并构建起了一套服务于中小企业融资的集成体系，具体包括中小企业信用担保基金、中小企业银行和中小企业联合辅导中心。

首先，台湾当局和银行于 1974 年共同出资设立了中小企业信用担保基金（简称“信保基金”），以通过提供信用担保的方式来弥补中小企业信用不足的缺陷。而为了更好地发挥信保基金的资金放大效应，并有效引导信保基金的投向与政府的产业导向相一致，台湾当局对信保基金的出资比例占到八成，从而形成了对信保基金的绝对控股格局。如今，历经 40 余年的发展与完善，信保基金已经在组织保障、资金补充、风险分担以及内外部监督管理等方面形成了相对健全有效的制度设计与监管机制。截至 2013 年 5 月，信保基金累计为 33.6 万户中小企业提供了信用担保，并且帮助上市和上柜的中小企业数量占到台湾证券交易所上市和柜买中心上柜的企业总数的 45%。

其次，台湾当局又于 1976 年将台湾合会储蓄公司改制为台湾中小企业银行（简称“台湾企银”），并且明确规定其对中小企业

的贷款比例不低于 70%，从而以此来帮助解决中小企业贷款动力不足的问题。此后直至 1998 年改制上市，台湾企银的股权结构虽有所变化，但政府部门出资比例始终占到 1/3，并以此来确保台湾企银的发展能够与服务中小企业融资的政策宗旨保持一致。据统计，截至 2012 年，台湾企银的中小企业贷款比例仍保持在 25% 左右。

最后，为向中小企业提供更加优质有效的融资诊断和辅导服务，1985 年，台湾当局将中小企业联合辅导基金正式升级为一家综合性的辅导咨询机构——中小企业联合辅导中心，并由政府直接管辖。自成立以来，中小企业联合辅导中心在向台湾中小企业提供财务融通辅导方面发挥了不可或缺的作用。如今，台湾地区大批中小企业得以在中小企业联合辅导中心的帮助下解决了融资困难的问题。而对于商业银行而言，由于中小企业联合辅导中心的存在，也使它们与中小企业之间的信息不对称大大降低，从而有助于它们进行有效的信用风险管理。

这种综合性的中小企业融资服务体系通过发挥信用担保、融资辅导和政策性贷款三者之间的协同作用，同时激发了其他商业银行向中小企业提供贷款的动力，并由此极大地促进了台湾中小企业的蓬勃发展。总的来说，台湾中小企业融资服务体系构成了台湾普惠金融体系的重要组成部分。

此外，台湾信用合作社作为台湾的基层金融合作组织，自 1910 年以来，迄今已有上百年的历史。其间由于早期的农业社会背景及政府的积极辅导，再加以从业者的努力经营，其在整个金融体系中，对于基层民众的金融需求与中小企业资金融通，扮演了举足轻重的角色，对于地方经济的发展与繁荣更是功不可没。

在政策性个人信贷方面，台湾地区主要有青年创业贷款、房屋

贷款和原住民贷款等一系列优惠贷款制度安排。首先，为鼓励青年积极创业，台湾当局设立青年创业贷款，对于具有完备贷款条件，决心自创事业的青年，在资金上通过金融体系提供部分协助，并助其与银行建立往来关系，便于创业后事业发展的需要，协助其创业成功，帮助其成为新一代的企业家，从而推动地区的经济建设。目前，台湾银行、合作金库银行、台湾中小企业银行、第一银行等12家商业银行为青年创业贷款的承办银行。青年创业贷款自设立以来，已经帮助无数有志青年成功创业，为社会创造了大量的就业岗位，促进了台湾地区经济的发展。据“经济部”中小企业处统计，在2013年前5个月，台湾地区有1114人获得青年创业贷款，融资金额达8.7亿元，创造就业岗位3826个。^①

其次，为减轻个人（尤其是对中低收入者）的购房负担，台湾当局以项目补贴的方式推出了多项优惠贷款方案。2008年9月，台湾当局在《因应景气振兴经济方案》中提出增发新台币2000亿元作为优惠购房贷款。2009年4月，又继续增发新台币2000亿元作为优惠购房贷款。目前，台湾银行、台湾土地银行、第一商业银行等219家金融机构承办优惠房屋专案贷款。

台湾地区的“原住民”一直以来都是台湾经济和社会发展中的弱势群体。2013年6月的“原住民委员会”调查显示，“原住民”的劳动力人数有237100人，而失业人数达到11737人，其中半数以上失业人数在寻找工作中没有遇到工作机会。^②为提高“原住民”的就业水平，改善“原住民”生活，台湾当局“行政院原

① 数据来源：“经济部中小企业处”：辅导青年创业成果一览表，2013年，台湾“经济部中小企业处”网站（www.moeasmea.gov.tw）。

② 数据来源：“经济部中小企业处”：辅导青年创业成果一览表，2013年，台湾“经济部中小企业处”网站（www.moeasmea.gov.tw）。

住民委员会”积极推出“原住民综合发展基金”贷款，旨在为“原住民”提供生产贷款和消费贷款，帮助其改善生活，促进经济发展。

台湾普惠金融体系中另一个重要的组成部分是储蓄互助社。储蓄互助社在台湾的发展，先由宗教团体推动，再逐渐进入社区。互助运动协会于1964年9月3日成立，并于21日在“内政部”登记为“全国级人民团体”，介绍并引进发源于德国的雷发巽氏储蓄互助社，后又于1968年4月2日经“财政部”同意试办。1971年，台湾互助运动协会为扩大社会服务工作进行改组，所有储蓄互助社有关的推广、辅导、监督等业务均由新设立的储蓄互助社推行委员会专责办理。1982年8月22日，储蓄互助社推行委员会组织成立“台湾储蓄互助协会”，并在台北地方法院完成公益社团法人的登记。储蓄互助社作为合作事业的一环，其扮演的角色是为社会上相对弱势族群提供资金融通的微型合作金融中介机构，与基层民众的生活息息相关。因此，总的来说，储蓄互助社是一个旨在帮助所有社员实现资金合理利用和增值的互助组织，其具有非营利、非救济和服务性。回顾五十年发展的历程，储蓄互助社确实已在台湾偏远的山区、海边，或者城市、农村得到广泛发展，并且在遏制地下金融活动、弥补银行功能不足以及改善基层民众的收入和生活水平等方面发挥了不可小觑的作用。

目前来看，台湾金融体系的普及率已经相当高。到2013年年底，台湾地区货币存款机构总分行的数量已经达到6327家，ATM机的装设数量也达到26832台。也就是说，平均每一万人拥有3家金融机构和1148台ATM机为其提供便利的金融服务。此外，台湾金融体系形成了包括本地区银行、外境银行、农渔会信用部、信用合作社、保险租赁公司等为主体的多元化、多层次的资金供给体系和融资渠

道。这些都为台湾普惠金融体系的建设打下了坚实的物质基础。

建设普惠金融体系的重点在于对弱势群体的辅导与支持。台湾地区为农民、城镇低收入者提供了优惠的授信政策，并建立了包括劳工保险、就业保险、农民健康保险在内的多层次的社会保险与保障网络，以保障弱势群体能够获得最基本的生活保障。此外，台湾地区建立普惠金融体系的一个重要举措是立法先行，建立了较为完善的法律法规体系，保障了普惠金融体系的正常运行。虽然两岸在基本经济制度方面存在差异，但两岸农业发展的历史进程具有相似性，而且目前所处的经济环境也十分相似，都有解决中小企业和个人融资需求的问题，因此，了解台湾地区努力构建普惠金融体系的经验及启示，并在现有制度情况下进行改进和应用，是促进中国经济和金融发展的有效途径。

苏志伟

2015年1月

目 录

第一章 台湾农业金融体系	1
一、台湾农业金融体系的决策与管理	3
(一) “中央银行农业金融策划委员会”	3
(二) “行政院农业委员会农业金融局”	5
(三) 各县市政府农业金融主管机关	6
二、台湾农业金融体系的领军者——“农业金库”	7
(一) “农业金库”的设立宗旨与定位	8
(二) “农业金库”的股权与治理结构	8
(三) “农业金库”的职能	9
(四) “农业金库”的发展模式	11
(五) “农业金库”评析	12
三、台湾农业金融的商业化运作	13
(一) 台湾农民银行	14
(二) 台湾土地银行	18
四、台湾农业金融体系中的合作金融	24
(一) 台湾合作金库	25
(二) 农(渔)会信用部	29

五、台湾农业金融体系中的信用建设	33
(一) 台湾农业信用担保基金的宗旨与结构	34
(二) 台湾农业信用担保基金的作用机制	35
(三) 台湾农业信用担保基金的困境与展望	38
六、台湾农业保险服务	40
(一) 台湾政策性农业保险的现状	40
(二) 农业资金保险服务——台湾 “中央存款保险公司”	41
七、台湾农业金融发展经验及启示	44
(一) 台湾农村金融体系的现状与特点	44
(二) 我国农村金融体系现状及特点	47
(三) 台湾农村金融体系与大陆的比较	52
(四) 台湾发展经验对山东等地区的经验启示	54
第二章 台湾中小企业融资体系	57
一、台湾中小企业融资金融机构	60
二、台湾中小企业信用担保基金	64
(一) 信保基金设立原因	65
(二) 信保基金起源	66
(三) 信用担保制度的含义及意义	67
(四) 信用担保的功能	68
(五) 信用担保的特性	68
(六) 信用担保的机制	69
(七) 信用担保的形式	70
(八) 基金的资金来源与构成	73

(九) 两岸中小企业融资体系与信用担保制度的比较分析	74
(十) 结合我国实际状况与台湾信保基金的思考	83
三、台湾中小企业融资辅导体系	87
(一) 中小企业马上解决问题中心	89
(二) 中小企业信用担保基金	90
(三) 中小企业互助保证基金会	91
(四) 中小企业联合辅导中心	91
(五) 创业咨询服务中心	92
(六) 创业创新育成中心	93
四、台湾中小企业融资对大陆的借鉴	93
(一) 我国间接融资的现状	94
(二) 我国直接融资的现状	95
(三) 我国中小企业融资难的原因	96
(四) 台湾中小企业融资体系对大陆的经验借鉴	101
第三章 台湾个人信贷优惠政策	104
一、台湾个人信贷相关特别政策	105
(一) 个人综合授信类	105
(二) 个人生产经营类	107
(三) 消费信贷类	119
二、个人信贷在我国开展情况及原因分析	122
三、我国发展普惠金融个人信贷业务的良好契机	124
(一) 商业银行经营模式的改变	124
(二) 居民自身消费的需求和传统消费观念的改变	125

第四章 台湾特色合作金融之储蓄互助社	126
一、台湾储蓄互助社介绍	126
(一) 储蓄互助社的由来	127
(二) 储蓄互助社的发展	130
(三) 台湾为什么需要推动储蓄互助社	133
(四) 台湾储蓄互助社的发展历程	135
(五) 储蓄互助社的“立法”制度	142
(六) 储蓄互助社的组织机构	145
(七) 储蓄互助社的性质	149
(八) 储蓄互助社的特色	151
(九) 储蓄互助社的经营原则	152
(十) 关于社员	154
(十一) 储蓄互助社的业务	157
(十二) 储蓄互助社的主要功能	160
二、台湾储蓄互助协会代办各项互助基金运行方式	163
(一) 综合损失互助基金	164
(二) 社员团体互助基金	165
(三) 平安储蓄互助基金	166
(四) 各级干部互助基金	167
(五) 贷款安全互助基金	168
(六) 人寿储蓄互助基金	169
(七) 社员防癌互助基金	170
(八) 社员团体意外互助基金	170
三、储蓄互助社资金运作方式	171
(一) 储蓄互助社的资金来源	171
(二) 储蓄互助社的资金运用	172

四、台湾储蓄互助社的问题及发展趋势·····	178
(一) 台湾储蓄互助社面临的困难 ·····	178
(二) 台湾储蓄互助社经营主要面临的问题 ·····	183
(三) 台湾储蓄互助社的发展趋势 ·····	185
五、台湾储蓄互助社对我国资金互助社的经验借鉴·····	187
(一) 我国农村资金互助社简介 ·····	187
(二) 台湾储蓄互助社与大陆农村资金 互助社的比较 ·····	190
(三) 我国农村资金互助社发展中存在的问题 ·····	192
(四) 台湾地区储蓄互助社对大陆农村经济 互助社的经验启示 ·····	195
参考文献·····	201

第一章

台湾农业金融体系

农业金融，狭义上即为满足农业生产活动的资金需求而产生的资金流动和融通，广义上还包括由这类资金流动所形成的机制、机构和市场规则。目前，台湾地区已经建立起来相对完善的普惠金融体系，而农业金融又是这一体系中的重要一环。它提供了大量的农业贷款以帮助台湾地区贫困农民脱贫和支持农村经济发展，在相当程度上满足了农村中低收入者的融资需求。历经半个多世纪的发展，在顶层设计、农业金融机构建设与资金运作、信用担保以及存款保险等方面，台湾农业金融体系导向明确、运作高效，并带有鲜明的台湾特色。图 1-1 给出了台湾地区金融农业体系的组织框架图。

台湾发展农业金融体系的目的在于满足农业发展的融资需求。为推动农业金融活动更加规范、有效，台湾设立了专门的农业金融中介机构，如“合作金库”和“农渔会信用部”等，以及相应的农业金融监管机构，如“中央银行农业金融策划委员会”和“行政院农业委员会农业金融局”等。具体而言，农业金融监管机构根据农村经济的发展特点制定相应的农业金融政策法规，以提高各