

## 第六章 結論與建議

### 第一節 結 論

本研究主要針對農業金融體系之風險管理與監督機制進行研究，藉由檢視國內現行法制規範及實務運作，並參考國外制度，提出建置我國農業金融機構風險管理機制之建議。本節主要針對探討日荷韓農業金融機構風險管理機制、以及信用部風險管理存在之問題歸納彙整。

#### 一、日荷韓農業金融機構風險管理機制之探討

##### (一)上層農業金融機構的監理機制及風管制度

###### 1.上層機構之監理機制

在監理機制方面，日本農林中央金庫依據「農林中央金庫法」第 82 條規定，主管機關為農林水產省及內閣總理大臣。然而，為確保農林中央金庫經營健全性之自有資本適足率標準、同一關係人放款額度、及檢查等相關事項由內閣總理大臣負責。而依據「農林中央金庫法」第 58 條第 2 項、第 31 條第 2 項規定，內閣府、財務省及農林水產省共同訂定農林中央金庫自有資本比例之規範，依自有資本比例高低對農林中央金庫實施分級管理措施，要求其自有資本比例應高於 8% 以上<sup>1</sup>。此外，農林中央金庫雖依特別法設立，然其營運具銀行功能，至於業務範圍及農林債券之發行<sup>2</sup>主要規範於「農林中央金庫法」第 54 條及第 60 條~第 71 條(參見附錄八)。

韓國農協中央會則依據「農協法」第 162 條規定，農林部依本法監督農協中央會，但對信用事業之監督應會商財經部(MOFE)；且中央會所經營之銀行與保險業務主要受韓國金融監督管理委員會(FSC)及其執行單位金融監督管理局(FSS)之監督管轄。韓國農協中央會屬於特定銀行，其信

<sup>1</sup> 若農林中央金庫之自有資本比例 4%~8%，必須提出確保經營健全之合理改善計畫。自有資本比例 2%~4%時，1.提出合理且被認可之增資計畫；2.禁止或限制理監事分紅；3.抑制總資產之增加或壓縮總資產；4.禁止或抑制農林公債之發行或定期存款之收受；5.縮小部分事務所之業務；6.裁撤分支機構；7.縮小業務或禁止新增業務；8.其他經農林水產省或金融廳主管機關認為之必要措施。0%~2%時，要求強化自有資本、大幅縮小業務或廢止部分業務等。0%以下，命令停止全部或部分業務。

<sup>2</sup> 農林中央金庫得發行債券，其金額以不超出繳納資本與準備金合計額之 30 倍為限。

用業務必須符合「銀行法」及「農協法」之規定。

至於荷蘭 Rabobank Nederland 監理機關主要為荷蘭中央銀行(DNB)及金融市場主管機關(AFM)，前者規範 Rabobank 體系組織和控管 Rabobank 體系行動，後者監理 Rabobank 體系，其監理機制與一般商業銀行無異。

## 2.上層機構之風險管理制度

日荷韓上層金融機構扮演類似小中央銀行功能，故其均有嚴謹的風險管理機制，主要共同特徵包括：(1)適用 Basell II，均引進經濟資本(Economic Capital)概念，使資本作最有效配置；(2)透過各種功能性委員會、風險管理部門、法令遵循部門、內稽與內控等嚴謹控制風險，健全風險制度；(3)因經營健全，獲信評高度肯定。

此外，其各自特殊之風管機制包括：日本農林中央金庫設置系統金融委員會，審視系統放款之方針、策略及個別重大案件之審查；Rabobank Nerdeland 則透過上下層級緊密之風險監控，以及精密風險管理技術之發展，確保體系內整體之財務健全性及風險承擔能力；韓國農協中央會理事會下設「稽核委員會」，外部委員占總委員人數之比重，不得低於三分之一。

## (二)農業金融體系之風險管理機制

檢視國外制度，其上下層級能夠緊密的結合為一體，甚至有明確的權利義務規範，主要的關鍵因素包括：1.在組織方面，以合作理念為根基，由下層出資成立上層機構，建立彼此的信賴關係；2.在業務方面，上層金融機構能提供多元化金融商品供下層銷售，建立體系內商品銷售網絡；3.統合資訊系統；4.上層機構具有監理、外部稽核之功能；5.體系內設置相互支援制度。在上述機制完備下，上下層級之權利義務自然能明確規範，並能建立體系內之風險管理機制。

### 1.組織面

無論是日荷韓，其組織體系均為合作組織，在組織的運作上，上層機構相當尊重下層機構意見之反映；下層機構也尊重上層機構的指導，故其上下層級關係相當緊密。

## 2.業務面

國外上層機構除扮演資金融通、匯兌清算之功能外，尚從事法人業務、投資銀行業務、資產管理、零售及私人銀行業務、抵押放款、消費金融、租賃、保險等，透過商品的標準化與定價策略，與下層機構進行業務聯盟或由下層機構代銷、代售金融商品，以創造彼此之利益。

## 3.資訊之統合

從國外農業(合作)金融體系可知，無論在商品通路、風險控管、業務監理等，建立體系內之共同資訊平台已是其共同的發展趨勢。例如：日本農協體系透過導入 BIS 系統，因應適用 Basel II 自有資本適足率的計算及相關財務報表的提供。Rabobank 體系之風險監控，在財務風險方面，包括清償風險、利率風險及流動性風險，地方會員銀行須使用同一資訊系統，並將所有資訊彙總至上層中央合作銀行以利體系之整體監控。

## 4.上層機構得對下層進行外部稽核或檢查

日本農協體系在「JA 基本方針」規範下，農林中金應與信連、中央會實施資產、業務執行體制之實地查核。荷蘭農業金融體系，上層 Rabobank Nederland 依據「1992 年信用體系監督法」規定監督會員銀行，Rabobank Nederland 對地方合作銀行稽核時得向其收取費用；韓國 NACF 設有「農協稽核與檢查部門」，由地區總行的稽核與檢查團隊負責農協監理業務，並發展集中化之資訊系統。此外，為確保地方農協經營之健全性，地方農協之服務部門及信用部門藉由管理資訊之提供，共同擔負風險監督之責。

## 5.相互支援制度

日本農協體系主要透過相互支援制度、JA Bank 支援協會、農協存款保險公司及系統內農業 AMC 架構其完整之安全網制度。荷蘭農業金融體系亦透過「相互保證制度」，包括地方 Rabobank 之相互保證及跨集團之相互保證，形成嚴密、自主性的監督機制。韓國農業金融體系則是在地方農協面臨嚴重經營問題前，透過子法及訂定契約等方式，例如，由中央會自收益中提撥輔導資金、或由農協提撥年收益 2%作為相互支援資金，協助會員農協處理經營問題。或透過「農協結構改善法」，採類似存款保險基金方式，協助會員農協並要求其同時提出經營改善計畫，並由「相互信用存款人保護基金委員會」進行監督。

## 二、信用部風險管理存在之問題

信用部風險管理存在之主要問題包括：1.理監事功能不彰，總幹事權利過大；2.內部稽核之獨立性；3.信用部淨值偏低，風險承受力弱；4.內部融資等。

此外，本研究並檢視國內現行農業金融相關規定，包括「農業金融法」、「農會漁會信用部各項風險控制比率管理辦法」、「農漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法」、「農會漁會信用部資產評估損失準備提列及逾期放款催收款呆帳處理辦法」、「農會漁會信用部內部控制及稽核制度實施辦法」、「農會漁會信用部業務管理辦法」等，指出可能引發之風險管理問題或潛在危機，主要問題包括：

### 1.轉存與資金融通

信用部餘裕資金及資金融通，農業金庫開始營業後，信用部新增餘裕資金，應一律轉存農業金庫，其存期每次以一年以內為限。農業金庫收受信用部轉存之餘裕資金，如何進行資金運用保有一定的獲利性，並能做好風險規避，乃成為農業金庫風險管理之重要課題。

### 2.業務輔導

目前全國農業金庫對農漁會信用部之業務及財務查核較偏重於表報管理，CAMELS 評定一年實施一次，尚未實施線上立即監督機制；其次，農業金庫具輔導之義務，卻無要求信用部改善之權利。建議仿效日、荷、韓做法，中央主管機關委任全國農業金庫部分監理權限，並於法規中明訂查核業務項目與範圍，以強化上下層級之風險監控，充分發揮農業金融體系內風險管理之效能。

### 3.相互支援制度

目前「農金法」雖規範相互支援基金以用於對經營不善信用部之財務支援為限；其收支、保管及運用規定，由全國農業金庫擬訂，報請中央主管機關核定。惟對「經營不善」之定義未明確，而農漁會信用部是否賦予負擔相互支援基金之出資義務，以健全農業金融安全網，迄今仍未明確。

### 4.風險管理制度

為使內部稽核秉持超然獨立之精神，執行稽核業務，長期而言，應於

實施辦法中明訂內部稽核單位隸屬於監事會。其次，可參考現行銀行實務，將遵守法令主管制度、風險管理機制等有助於健全農漁會信用部風險管理之做法納入實施辦法。再者，農漁會信用部管理階層(如理事會、監事會及總幹事)應督導各單位審慎評估及檢討內部控制制度執行情形，並出具內部控制制度聲明書。

#### 5.分級管理制度

農漁會信用部分級管理之規定，相對於日本農協之規範仍未明確。實務運作上，如何透過差異化管理，明確且有果效，值得進一步檢討。

## 第二節 建 議

為健全我國農業金融機構之發展，本節乃就建置我國農業金融體系風險管理之機制、以及強化信用部風險管理之探討，提出短期及中長期措施之建議(表 6-2-1)。

### 一、建置我國農業金融體系風險管理機制

#### (一)短期措施

##### 1.強化全國農業金庫之風險管理制度

(1)提昇風險管理部門位階，設立獨立風險管理部門。

(2)強化風險管理制度：A.加強董事會及高階主管對風險之認知；B.建立明確資本管理策略及程序；C.建立完整及精確的風險評估作業；D.將內控內稽納入風險評估及資本管理；E.將經濟資本管理(Economic Capital Management)概念運用到資本配置。

##### 2.強化差異化管理及導入立即糾正措施

在強化差異化管理及導入立即糾正措施方面，比照國外監理制度，以自有資本比例作為監理指標。

(1)自有資本比率為 8%以上，且經營制度(內部控制與內部稽核、授信審查制度、作業風險管理制度、餘裕資金運用制度等)、檢查報告上無缺失者，應給予更大業務空間，包括資金運用、業務開放、金融商品多元化等，在業務開放同時可要求其建立風險管理制度、法令遵循制度等，使其有正向意願健全其經營體制。

(2)自有資本比率在 6~8%者，若有經營制度或檢查報告之缺失，應要求其於一定期間改善，同時應命其提報增加淨值、減少風險性資產總額之合理改善計畫。

(3)自有資本比率在 4~6%者，要求：限制給付理監事酬勞金、出席費；限制申設分支機構；限制申請或停止經營將增加風險性資產總額之業務；於一定期間內裁撤部分分支機構；主管機關認定之必要措施。

(4)自有資本比率在 2~4%者，要求充實自有資本，禁止新增風險性授信，縮小業務，主管機關認定之必要措施。

(5)自有資本比率在 2%以下者，命令停止全部或部分業務，要求其合併或解散。

## (二)中長期措施

### 1.強化全國農業金庫之風險管理制度

提高獨立董監事之比例。在官股由 49%降到 20%後，應考量增加獨立董監事比例超過二分之一，以維持其獨立性及專業性，健全農業金庫之公司治理。

### 2.建置農業金融體系風險管理機制

#### (1)組織面

台灣農漁會組織特性中，其政治性格往往高於合作本質，有必要加強信用部與農業金庫生命共同體之合作理念，根基合作之本質，加強溝通，建立上下層級信賴及緊密關係。

#### (2)業務面

未來農業金庫可配合信用部之需求，階段性拓展其業務，建立上下層級的商品網絡關係。在利差日益縮小的壓迫下，可預期未來信用部業務不得往手續費業務方面調整，而農業金庫若能提供多元化的代收業務、金融商品的代銷代售，以協助其賺取手續費，相信對其緊密關係當有相當之助益；至於商品通路的銷售可用契約來規範彼此的權利義務。

#### (3)建立體系內共同資訊平台

從國外農業(合作)金融體系可知，無論在商品通路、風險控管、業務監理等，建立體系內之共同資訊平台已是其共同的發展趨勢。農業金庫成立迄今，尚未建立其自身電腦資訊中心恐怕將成為農業金融體系業務發展之最大瓶頸；且產生另一危機為無法建置線上監管及風險控管，亦即透過體系內線上資訊系統進行即時監控及對信用部的風險控管。因此，儘速建立體系內共同資訊平台有其必要性及迫切性。

#### (4)監理及稽核制度

農業金庫扮演類似小中央銀行的角色，特別在執行差異化管理部分，應給予準公權力之措施。農金局負責監督信用部法規是否違法等，但農業金庫可扮演執行面之監理。建議修法賦予農業金庫監理及稽核之權責，強化農業金庫執行面之監理，主管機關可透過法規賦予其準公權力之稽核權限。

#### (5)相互支援制度

建議在農業金庫下設「相互支援基金委員會」，其經費來源包括流動性之援助、經營危機之援助兩部分，分別設帳管理。參考國外基層合作組織間彼此相互保證、以及基層合作組織與上層機構相互保證之十字型概念，由各參加農漁會按其上一年度年平均存款總額提撥 1% 5%比率；農業金庫亦提撥相同比例或對等金額作為流動性基金財源。至於經營危機之援助可考量提撥存款一定比例(日本農協作法)或盈餘一定比例、及流動性支援基金之孳息收入作為經費來源。

### 3.農業金庫與信用部權利義務之規範

在農業金庫與信用部權利義務之規範，本研究傾向採用日本農業金融體系模式，透過法源之授與，訂定農業金庫與農會之基本方針，以契約方式規範二者之權利義務關係。在基本方針主要規範項目包括：

- (1)建立農業金庫與農漁會信用部類似母行、分行之關係。
- (2)提供安全有效率之金融服務。
- (3)確保整體之資金運用安全，避免高風險之不當運用。
- (4)預防經營失敗，實施立即糾正措施。
- (5)成立相互支援基金。

相對應於上述之規範項目，農業金庫與農漁會信用部之間具體的權利義務內容應包括：

- (1)在農漁會方面，應向農業金庫提供經營狀況及相關財務報表；而農業金庫應建置線上監督系統，隨時掌握瞭解基層農漁會信用部之經營狀況。
- (2)賦予農業金庫外部稽核農漁會信用部之權責，以健全農漁會信用部之



內部控制與內部稽核制度。

- (3)訂定經營改善之規則，賦予農業金庫得要求信用部改善之權責。例如：以自有資本比率為標準，導入差異化管理並搭配立即糾正措施，審核其資金運用之範圍及限制。
- (4)賦予相互支援基金經費之提撥義務；經營不善之農漁會信用部可獲資金援助。
- (5)使用共同商標，農業金庫應開發新金融商品並提供予基層農漁會信用部代銷、代售，建立共同體之經營。

## 二、強化農會信用部風險管理之探討

### (一)短期措施

#### 1.提昇內部稽核人員之專業性

- (1)可考量增訂「大專院校畢業並具有 2 年以上之金融業務經驗」，鼓勵農會漁會信用部能增聘大專院校畢業之人員，提昇人員素質。
- (2)建立「考訓合一」制度。
- (3)加強專業課程訓練，須達一定時數。

#### 2.充分資訊揭露

- (1)加強農漁會對風險管理制度與執行面之揭露，各農會之風險管理政策尤應依其產業特性、授信結構、各項風險控管等有所差異，避免揭露流於形式化。
- (2)在信用風險集中度揭露方面
  - A.有必要特別關注於利害關係人、同一關係人擔保授信及無擔保授信限額進行資訊揭露。
  - B.強化管理授信資產，避免授信風險過度集中於特定行業，應加強對借戶行業別進行分析揭露。
  - C.可考量比照日本農協針對不良債權之揭露。揭露項目包括：應依其授信資產品質予以分類、以及各類資產備抵呆帳之計提金額。

(3)在「利率敏感性資訊」部分，信用部有必要計算「利率敏感性資產與負債比率」、「利率敏感性缺口與淨值比率」等指標，協助其判斷市場風險的敏感性。

(4)資產與負債到期日缺口分析：建議增列缺口及累計缺口，藉以更易瞭解及判斷信用部之流動性。

### 3.加強專業人才之培育

建議主管機關和全國農業金庫有計畫的協助信用部培育信用部之專業人才，透過持續性的教育訓練，搭配證照制度及訓練時數規範，對下述人員加強專業訓練。

(1)內部控制與稽核之專業人員。

(2)風險管理之專業人員。

(3)遵守法令主管。

(4)加強理監事之金融專業知識。

## (二)中長期措施

### 1.提昇內部稽核之獨立性

中期措施可透過農業金庫之外部稽核強化目前信用部之內部控制與內部稽核相關課題。長期措施為配合稽核人員應隸屬於理(監)事會，並考量引進獨立(外部)理監事制度，以健全農會漁會之內控內稽制度。

### 2.建立信用部風險管理制度

(1)建置風險管理政策信用部應依其業務規模、風險暴險狀況及未來營運趨勢，由風險管理委員會訂定適當之風險管理政策與程序，建立風險管理機制。

(2)農會漁會信用部應設置獨立之專責風險控管單位負責風險控管。

(3)成立風險管理委員會。

### 3.引進公司治理精神，設置獨立(外部)理監事

獨立理監事之職責考量可包括：

- (1) 審核農會漁會訂定或修正之內部控制制度。
- (2) 審核農會漁會訂定或修正取得或處分資產等重大財務業務行為之處理程序。
- (3) 與關係人間重大之資產交易。
- (4) 參與各項功能性委員會之運作。
- (5) 其他主管機關規定或重大之事項。

#### 4.實施遵守法令主管制度

- (1) 如指派高階主管一人擔任總機構遵守法令主管，負責遵守法令主管制度之規畫、管理及執行。
- (2) 定期辦理法令遵循自我評核作業，並加強遵守法令制度之教育訓練。
- (3) 建立通報窗口制度。

表 6-2-1 健全農業金融機構風險管理之建議

	短期	中長期
建置我國農業金融體系風險管理之機制	<b>強化農業金庫之風險管理制度</b> 1.提昇風險管理部門位階，設立獨立風險管理部門。 2.強化風險管理制度 (1)加強董事會及高階主管對風險之認知。 (2)建立明確資本管理策略及程序。 (3)建立完整及精確的風險評估作業。 (4)將內控內稽納入風險評估及資本管理。 (5)將經濟資本管理(Economic Capital Management)概念運用到資本配置。	<b>強化農業金庫之風險管理制度</b> 提高獨立董監事之比例：在官股由 49%降到 20%後，應考量提高獨立董監事比例超過二分之一，以維持其獨立性及專業性，健全農業金庫之公司治理。
	<b>強化差異化管理及導入立即糾正措施</b> 1.自有資本比率為 8%以上，且經營制度(內部控制與內部稽核、授信審查制度、作業風險管理制度、餘裕資金運用制度等)檢查報告上無缺失者，應給予更大業務空間，包括資金運用、業務開放、金融商品多元化等，在業務開放同時可要求其建立風險管理制度、法令遵循制度等，使其有正向意願健全其經營體制。 2.自有資本比率在 6~8%者，若有經營制度或檢查報告之缺失，應要求其於一定期間改善，同時應命其提報增加淨值、減少風險性資產總額之計畫。	<b>信用部與農業金庫間風險管理機制之建立</b> 1.組織面 以合作理念為根基，建立彼此的信賴關係 2.業務面 農業金庫可配合信用部需求，階段性拓展其業務，建立上下層級的商品網絡關係。 3.建立體系內共同資訊平台 建立農業金融體系內共同資訊平台，農業金庫不僅可線上監督信用部的經營狀況，透過相關指標的設定，瞭解其經營績效及相關風險狀況；也能建立商品的銷售網絡，達到農業金融體系

	<p>3.自有資本比率在 4~6%者，要求：限制給付理事、監事酬勞金、出席費；限制申設分支機構；限制申請或停止經營將增加風險性資產總額之業務；於一定期間內裁撤部分分支機構；主管機關認定之必要措施。</p> <p>4.自有資本比率在 2~4%者，要求充實自有資本，禁止新增風險性授信，縮小業務，主管機關認定之必要措施。</p> <p>5.自有資本比率在 2%以下者，命令停止全部或部分業務，要求其合併或解散。</p>	<p>之綜效。</p> <p>4.監理及稽核制度 賦予農業金庫監理及稽核之權責，強化農業金庫執行面之監理，主管機關可透過法規賦予其準公權力之稽核權限。</p> <p>5.相互支援制度 建議在農業金庫下設「相互支援基金委員會」，其經費來源包括兩部分，分別設帳管理： (1)流動性之援助：由各參加農漁會按其上一年度年平均存款總額提撥 1% 5%比率；農業金庫亦提撥相同比例或對等金額作為基金財源。 (2)經營危機之援助：農業金融機構依其上一年度年平均存款總額提撥一定比例(日本農協作法)或其盈餘一定比例 以及流動性支援基金之孳息收入作為經費來源。</p> <p>6.農業金庫與信用部權利義務之規範 採用日本農業金融體系模式，透過法源之授與，訂定農業金庫與農會之基本方針，以契約方式規範二者之權利義務關係。</p>
改進我國農會信用部風險管理之	<p><b>提升內部稽核人員之專業性</b></p> <p>1.可考量增訂「大專院校畢業並具有 2 年以上之金融業務經驗」，鼓勵農會漁會信用部能增聘大專院校畢業之人員，提昇人員素質。</p> <p>2.建立「考訓合一」制度。</p> <p>3.加強專業課程訓練，須達一定時數。</p>	<p><b>稽核人員之獨立性</b></p> <p>中期措施可透過農業金庫之外部稽核強化目前信用部之內部控制與內部稽核相關課題 長期措施為配合稽核人員應隸屬於理(監)事會，考量引進獨立(外部)理監事制度，以健全農會漁會之內控內稽制度。</p>

探討		
	<p><b>充分揭露資訊</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.加強農漁會對風險管理制度與執行面之揭露，各農會之風險管理政策尤應依其產業特性、授信結構、各項風險控管等有所差異，避免揭露流於形式化。</li> <li>2.在信用風險集中度揭露方面 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)有必要特別關注於利害關係人、同一關係人擔保授信及無擔保授信限額進行揭露。</li> <li>(2)強化管理授信資產，避免授信風險過度集中於特定行業，應加強對借戶行業別進行分析揭露。</li> <li>(3)考量比照日本農協針對不良債權之揭露。揭露項目包括：應依其授信資產品質予以分類、以及各類資產備抵呆帳之計提金額。</li> </ol> </li> <li>3.在「利率敏感性資訊」部分，信用部有必要計算「利率敏感性資產與負債比率」、「利率敏感性缺口與淨值比率」等指標，協助其判斷市場風險的敏感性。</li> <li>4.資產與負債到期日缺口分析：建議增列缺口及累計缺口，藉以更易瞭解及判斷信用部之流動性。</li> </ol>	<p><b>建立信用部風險管理制度</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.建置風險管理政策 信用部應依其業務規模、風險暴險狀況及未來營運趨勢，由風險管理委員會訂定適當之風險管理政策與程序，建立風險管理機制。</li> <li>2.農會漁會信用部應設置獨立之專責風險控管單位負責風險控管。</li> <li>3.成立風險管理委員會。</li> </ol> <p><b>引進公司治理精神，設置獨立(外部)理監事</b></p> <p>獨立理監事之職責可考量包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.審核農會漁會訂定或修正之內部控制制度。</li> <li>2.審核農會漁會訂定或修正取得或處分資產等重大財務業務行為之處理程序。</li> <li>3.與關係人間重大之資產交易。</li> <li>4.參與各項功能性委員會之運作。</li> <li>5.其他主管機關規定或重大之事項。</li> </ol>
	<p><b>加強專業人才培育</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.內部控制與稽核之專業人員</li> <li>2.風險管理之專業人員。</li> </ol>	<p><b>實施遵守法令制度</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.指派高階主管一人擔任總機構遵守法令主管，負責遵守法令主管制度之規畫、管理及執行。</li> </ol>

	<p>3.遵守法令主管。</p> <p>4.加強理監事之金融專業知識。</p>	<p>2.定期辦理法令遵循自我評核作業，並加強遵守法令制度之教育訓練。</p> <p>3.建立通報窗口制度</p>
--	---	---