

# 第一章 緒 言

## 第一節 研究動機與目的

全國農業金庫於民國 94 年 5 月設立，確立我國二級制之農業金融體系。根據「農業金融法」第 4 條規定，上層以全國農業金庫為主體，負有輔導農漁會信用部業務發展，辦理農、林、漁、牧融資及穩定農業金融之任務；下層則以各農漁會信用部為主體，辦理農、林、漁、牧融資及消費性貸款。又依據「農業金融法」第 24 條規定，全國農業金庫於完納一切稅捐後分派盈餘時，應先彌補以往年度虧損，再就其盈餘提列百分之四十為法定公積，必要時得酌提特別公積，如尚有餘額，連同以前年度保留盈餘，分配 10%為相互支援基金，以用於對經營不善信用部之財務支援為限，適時支援農、漁會信用部之流動性需求。

惟該法授權農業金庫訂定基金收支、保管及運用辦法，但未對信用部相對之責任與義務，以及基金支援情況與條件予以規範。再者，是否賦予農漁會信用部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。若從目前農業金庫與農漁會信用部之間所存在薄弱的出資關係，以及農業金融體系尚缺乏完善的風險管理與監督機制來看，極易引發道德風險。

觀察日本農協金融體系之金融安全網，即建構農業協同組合(農協)、信用農業協同組合連合會(信連)，以及農林中央金庫(農林中金)三位一體，輔以存款保險制度及自主性資金援助之相互支援制度。再者，為預防農協經營失敗，個別農協、信連除須向農林中金提報重要經營資訊，發揮體系內之監督功能外，亦對農協經營狀況採分級管理，對應其自有資本比率規範資金運用，並採取立即糾正措施。

至於荷蘭 Rabobank 農業金融體系，則將上層中央合作銀行(Rabobank Nederland)及會員銀行(Local Rabobank)或關係機構視為單一信用組織，導入相互保證制度，以強化集團之風險承擔能力。透過地方 Rabobank 間及跨集團之相互保證，形成嚴密、自主性的監督機制，有效確保集團處於安全網。此外，面對日益專業化之風險管理技術，及新巴塞爾資本協定(Basel II)之規範，上層中央合作銀行將整個合作銀行體系之風險予以集中化管理，並集體連結財務報表。風險監控方面，作業風險、信

用風險由地方 Rabobank 控管，利率及流動性風險則由集團整體監控。另為防止各地方 Rabobank 之道德風險，主管機關賦予上層中央合作銀行監督機制，以達互相牽制之效果。

依照我國「農業金融法」規定，全國農業金庫與農漁會信用部之關係包括：1.出資；2.收受轉存款及資金融通；3.輔導與業務及財務查核；4.金融評估及績效評鑑；5.資訊共同利用；6.信用部一定金額以上案件之審議或辦理。惟全國農業金庫成立迄今僅一年餘，體系內組織、業務等運作之緊密性、連結性與系統內之業務通路及管理機制，相較日、荷農業金融體系之強度似仍嫌薄弱。

農漁會早期在台灣經濟與農業發展過程中，扮演資金供需之重要功能，有效支援農業政策落實及支撐農業穩定發展。而農漁會信用部以盈餘支應農漁會所需資金對農漁村發展及改善農漁民生活更是貢獻良多。不過，隨著全球貿易自由化、金融自由化及國際化衝擊，農業金融機構面臨前所未有的挑戰。加上農漁會本身在經營上面臨如廢除股金制度，無法藉增資充實自有資本、政策性任務過多，以及自身盈餘提撥農、漁業推廣經費，使淨值累積緩慢等因素，恐造成其風險承擔能力不足。另在總幹事遴選制度下，伴隨著總幹事異動，人事任用有所調整，組織結構較欠缺穩定性、經營階層金融專業能力相對較缺乏等問題，對內部控制與稽核制度之影響，亦值得重視。

又農漁會業務經費多仰賴信用部盈餘，若信用部財、業務狀況本屬不佳，如再將有限之盈餘提撥作為其他部門經費，同樣會影響其風險承擔能力。而農漁會其他部門向信用部之短期借款，為內部融資，其借款用途本應屬短期週轉性質，惟部分農漁會誤用於資本性支出，此種「以短支長」之做法，較不符合資金有效運用與資源合理配置之精神，有礙信用部帳務獨立及易產生道德危險。

有鑑於此，擬針對農業金融體系之風險管理與監督機制進行研究，除檢討國內現行制度運作外，將借鏡先進國家農業金融體系之風險管理制度，期以設計一套完善機制，強化農業金融機構之風險管理能力，以充分發揮相互支援功能，並作為後續農業金融監理及「農業金融法」修法之參考。

## 第二節 文獻回顧

目前國內有關農業金融機構經營層面之研究，多側重從農漁會之歷史發展、制度結構與功能面進行分析，再就其衍生之金融問題提出改善方案，如林維義(1998)將農會信用部經營績效不彰之主因，歸納為：(1)1989年修改「銀行法」，大幅放寬銀行業務經營項目與範圍，然農會信用部仍限於傳統業務，經營劣勢逐漸擴大。(2)農會原為農民會員組織，而修法容許非農民之贊助會員參與存、貸業務對象，1990年房地產不景氣，贊助會員向農會信用部借貸，因徵授信制度不健全，使其不良資產大增，影響獲利。(3)1991-1992年開放新設民營銀行，業務競爭加劇，為維持業務量，乃增加高風險放款，致資產品質惡化。(4)1995年因金融市場波動，流動性不足，致使經營管理欠佳的少數農會發生擠兌，影響存戶對農會信用部之信心。

蘇財源(1998)、莊哲維(2001)、林湘義(2001)、梁忠森(2003)等，認為當前農漁會信用部面臨經營困境的主要原因除在於派系糾紛嚴重，無法落實專業化經營外，農漁會信用部本身內部管理機制不足，如缺乏授信政策、徵信作業未切實執行、內部控制與內部稽核功能不彰，以及缺乏風險管理制度等亦是主因。趙俊淵(1999)藉由內部稽核執行態度及財務變數所建構而成之金融預警系統，驗證內部稽核制度對農會信用部經營績效具有正面影響。

羅美玲(2001)分析造成農會信用部經營績效差異之原因，以及政府對問題農會信用部採行之監理措施有效性。實證結果發現政府對問題農會信用部事後監理措施，雖未使問題農會信用部經營績效明顯改善，但政府積極對問題農會信用部業務行為及經營情形進行監控，可使放款比率下降，防止損失擴大。值得注意的是，該研究認為農會信用部並不會因逾放比率、淨值比率高低而調整放款業務，相關應變措施有限，對業務風險認知能力較為不足。因此，事前防範機制 - 立即糾正措施之建立有其必要性，以降低處理問題農業金融機構之成本。

萬書妙(2004)將農會面臨之風險進一步歸納為外部環境風險、組織風險、領導與決策風險、人力資源風險及財務風險等五個構面，據以設計風險指標，並藉由問卷調查方式，瞭解農會幹部對於經營風險之認知。結果發現，農會經營風險係以外部環境風險與財務風險較為顯著，且都市型農

會、中間型農會及鄉村型農會只有在組織風險及財務風險方面才有顯著差異。

黃琮琪等(2005)驗證「內部稽核」執行程度對農會信用部經營績效之可能正面影響，結果顯示內部稽核執行程度為影響農會信用部經營績效的重要因素。以城市型農會信用部而言，影響其經營績效的重要因素依序為放款業務稽核程序、違反逾期放款規定、營業支出占營業收入比例；就鄉村型農會信用部而言，影響其經營績效的重要因素為放款業務稽核執行程度、出納業務稽核執行程度、營業支出占營業收入比例、呆帳占淨值比例；另以介於城市與鄉村型的混合型農會信用部而言，影響其經營績效的重要因素依序分別為放款業務稽核執行程度、違反逾期放款規定、營業收支占營業收入比例、呆帳占淨值比例。

何文榮、周皇成(2005)探討農會信用部經營成功關鍵因素，在風險管理層面指出：逾放比例的高低和放款委員會功能發揮程度之高低為主要之關鍵因素。並提出建議整合農會信用部擴大其規模營運，加強電腦資料存取控制的安全，並降低逾放比率與壞帳比率，提高流動比率。

由於基層金融問題處理不當，將引發連鎖骨牌效應。因此，建構科學化、系統化之金融預警系統，有助於金融監理機關及早且有效發現問題金融機構，採取妥善對策。蔡碩倉(1998)結合企業經營危機理論與投資組合理論，搭配倒傳遞類神經網路預警模型，設計適合台灣農會信用部經營特性之金融預警系統，並於後續研究中進一步提出以下建議：(1)主管機構應規範農會信用部之風險性資產自有資本比率高於 8%；(2)針對農會信用部應量身設計金融預警系統；(3)應建立農會信用部財務資訊資料庫，以使金融預警系統發揮正確預警功效(蔡碩倉, 2000)。

陳中河(2000)則是利用區別模型與 Logit 模型等兩種模型架構建立金融預警系統，結果發現財務比率變數中的資本適足率、存放比率、流動比率、逾放比率、股東權益報酬率對農會信用部經營績效較具影響力。另非財務面預警因素則包括：1.金融自由化及國際化之衝擊；2.往來金融機構擠兌的影響；3.金融業務檢查與監督管理，權責不一，各自為政；4.監守自盜，人謀不臧；5.地方派系暨黑道介入；6.未落實風險管理、徵信與審核草率；7.內部控制制度嚴重缺失。

上述文獻主要強調農漁會經營現況與績效分析，或進一步藉由金融預警指標設計，讓金融監理機關在基層金融機構經營惡化初期，及早發現，

採行適當監理措施。該等文獻雖論及現行信用部較缺乏風險管理機制、無法有效落實內部控制與稽核制度等經營缺失，然就如何建構農業金融體系之風險管理與監督機制，強化農業金融機構風險管理能力之具體做法，卻未多所著墨。

在國外農業金融機構風險管理方面之探討，梁連文(2005a)、(2005b)則是分別針對日本農協體系預防經營失敗及金融安全網制度、荷蘭Rabobank之組織營運及其相互保證制度進行分析，其指出不論是日本的相互支援制度或荷蘭的相互保證制度，均是強調農業金融體系各個成員間互為生命共同體之緊密關係，負有確保體系安全性之共同責任，因此，藉由嚴密監督及相關配套機制之建立，發揮體系成員間相互支援的功能。上述文獻主要從金融安全網(Safety Net)之宏觀層面分析，但就日、荷農業金融體系之風險管理制度建立與實務運作的探討，則較有限。

綜言之，國內迄今尚無人從農業金融體系整體觀點，探討信用部及全國農業金庫體系內之風險管理制度。因此，本研究擬從制度、法制及實務等層面切入，研究建置我國農業金融機構風險管理機制。

### 第三節 研究方法與架構

本研究將採文獻資料蒐集分析、實地訪談等方式，進行制度性比較，說明如下。

- (一) 文獻探討：蒐集國內外相關文獻，瞭解日本、荷蘭、韓國農業金融體系之風險管理制度，研議適用於本國農業金融機構之可行性。
- (二) 法制分析：檢視國內農業金融相關規定可能引發之風險管理問題或潛在危機，倘涉及法案修正者，提出相關建議。
- (三) 實地訪談：瞭解國內農業金融機構現行制度運作可能引發之潛在風險，藉以提出改善方案。
- (四) 辦理座談會：邀集專家學者就該等議題蒐集意見。
- (五) 撰寫報告：進行研究報告撰寫，提出建議。

在章節架構方面，本研究分為六章。第一章為緒言，揭示研究動機與目的、文獻回顧、研究方法與架構。

第二章針對日本、荷蘭、韓國農業金融機構風險管理機制進行探討；分別就其農業金融機構制度之分析、上層農業金融機構之監理機制及風險管理制度、農業金融體系之風險管理、以及農業金融體系之金融安全網進行探討。

第三章探討我國農業金融體系風險管理，主要內容包括我國農業金融機構制度之分析、全國農業金庫風險管理之運作與規範、農業金融體系風險管理之運作與規範、以及農業金融體系風險管理之問題與潛在危機。

第四章為建置我國農業金融體系風險管理之機制，分別從強化全國農業金庫之監理機制與風險管理制度、信用部與全國農業金庫間風險管理機制之建立、信用部與農業金庫權利義務之探討、以及主管機關之監理措施等觀點進行探討。

第五章為強化農會信用部風險管理之探討，分別從健全內部稽核制度、充分資訊揭露、建立風險管理制度、以及遵守法令主管制度等方面進行分析。最後，第六章為結論與建議。