

「研究建置農業金融機構風險管理機制」

期中座談會

壹、主辦單位：台灣金融研訓院

貳、時間：95 年 9 月 20 日(星期三)下午 3：00 至 5：00

參、地點：本院六樓菁英廳

(台北市羅斯福路三段 62 號 6 樓)

肆、主持人：梁研究員連文、張研究員修齊

伍、出席人員：(依姓氏筆劃排列)

李總經理三榮 亞太財金顧問公司

吳教授榮杰 台灣大學農業經濟系

邱經理英輝 全國農業金庫

陳秘書清淵 羅東鎮農會

蔡總稽核秋榮 合作金庫

蔡主任碩川 梓官鄉農會

陸、列席指導：張先生澤民 農業金融局

柒、背景說明

依據「農業金融法」第 24 條規定，全國農業金庫完納一切稅捐分派盈餘時，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。

又依「農業金融法」規定，全國農業金庫與農會之關係包括：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，體系內組織、業務等運作之緊密性及連結性相對薄弱，且系統內之業務通路及管理機制亦尚未建立。

再者，由於農會本身在經營上面臨之根本問題無法有效解決，也導致其風險承擔能力不足。諸如，廢除股金制度，無法藉增資充實自有資本，加上政策性任務過多，農會以自身盈餘充作地區農業發展基金，致淨值累積緩慢，僅能依賴有限盈餘累積事業資金及公積金。另在總幹事遴選制度下，因總幹事異動影響人事任用，造成組織結構穩定性不足、人員欠缺專業性，且易因人員屬同一派系，造成內部舞弊，無法有效落實內部控制與稽核。

此外，長期以往，農會經費多仰賴信用部盈餘，若信用部財、業務狀況不佳，盈餘績效本即有限，如再將有限之盈餘提撥作為其他部門經費，將嚴重影響其風險承擔能力。又農、漁會其他部門向信用部之短期借款，即內部融資，其借款用途本應屬短期週轉性質，惟農漁會多用於資本性支出，此種「以短支長」之做法極易引發經營上之風險。

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施政及「農業金融法」修法之參考。

捌、討論題綱

- (一) 農漁會信用部風險管理運作現況？
- (二) 現行農業金融法規可能引發之風險管理問題或潛在危機？
- (三) 如何規範農漁會信用部與全國農業金庫之權利義務關係？
- (四) 如何建立農業金融體系之風險管理機制？

發言內容 (以下依發言序排列)

梁研究員連文(台灣金融研訓院)：

非常感謝諸位參加今天的座談會，希望能藉由各位專家的協助，針對討論題綱議題給予建議，主要架構係針對農業金融體系內上下層級之風險管理機制之建置，以及基層農業金融機構風險管理體制應包括哪些要素，相關法規又該如何配合修正，希望各位專家能給予以寶貴的意見。

張研究員修齊(台灣金融研訓院)：

今天很高興邀請各位長官、先進蒞臨指導。首先，就整體計畫架構簡要說明。根據「農金法」第二十四條規定，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，連同前年度保留盈餘，分配 10% 為相互支援基金，以用於經營不善信用部之財務支援，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，但未對信用部之相對責任與義務，資金支援情況與條件予以規範。因此，是否應賦予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，迄今尚未明朗，若從目前農業金庫與信用部間，其所存在之出資關係仍較薄弱，再加上權利義務未有完善規範，極易引發道德風險，因此，本專案期能建置農業金融機構體系內之風險管理機制。

從日本農協及荷蘭合作銀行經驗分析，日本 JA Bank 為三階段體制，在市町村、督道府縣和全國階段分別有不同組織。以農業信用事業為例，市町村階段為農業協同組合，為從事農業和農業者的合作組織，由各組合員參加，督道府縣階段有信連，全國階段為農林中金。日本 JA Bank 金融安全網制度，係依據「農水產業協同組合存款保險法」，建構由農協、信連及農林中金三位一體，並由存款保險制度及自主性資金援助形成相互支援制度。相互支援制度之運作方式分成三類，對存款支付困難者給予流動性及重建支援，對債務超過之農協給予財務安定化支援，對重建困難之農協給予特別支援。相互支援制度之財源，針對救急和救窮加以區別，救急部分為因應存款擠兌，以農協存款的 10% 作為縣相互援助基金存款，再以同等額存入全國，即農林中金。救窮部分乃以相互支援基金的利息或獎勵

金回扣部分、農林中金提撥金部分及全國相互支援基金之運用收入等為主。另外，亦建構預防經營失敗制度，依自有資本比率，防範農協經營發生問題。個別農協、信連須向農林中金提報重要經營資訊，包括經營概況、業務執行體制、法令遵循、資產內容、收支等。

另外關於資金運用、風險管理、自行稽核等遭主管機關糾正事項應立即向農林中金報告，以發揮體系內之監督功能。對農協經營概況採分級管理，對應自有資本比率實施資金運用限制、經營改善、組織整合等措施。其等級分為 0 到 3 級。0 級：自有資本比率雖達 8%，但資金運用體制以外有問題，或遭監理單位糾正應改善之事項。1 級：自有資本比率 6%~8%，或資金運用方式有問題，遭監理單位糾正應改善之事項。2 級：自有資本比率 4%~6%，或體制重整階段連續兩年發生相同問題，或遭監理單位糾正應改善之事項。3 級：自有資本比率 4% 以下，或重整體制下經營持續有障礙及困難，或監理單位認為繼續經營有障礙。資金運用限制，包括放款及有價證券運用之限制。1 級：農協和信連、農林中金；信連和農林中金，每月協議資金運用範圍，限制於風險小之商品。2 級：停止新增放款，至於資金運用限制，農協僅能將餘裕資金轉存信連、農林中金；信連則轉存農林中金。

至於預防經營失敗制度可分為經營改善和組織整合，在經營改善方面，為防止農協經營惡化或失敗，0 級、1 級、2 級其資產內容(放款、有價證券、收益、存款準備水準、其他部門運用等)若不符標準，須受到以下限制：1. 自有資本未達 8% 之 1 級、2 級者，必須增資、提高內部保留盈餘、壓縮資產運用及提高自有資本比率。2. 列為 1 級者，須於兩年內達 8% 水準；2 級者，須一年內達 6%。3. 違反授信及資金運用原則者，須依金融檢查手冊規定，增提備抵呆帳或採取改善措施。4. 信用事業之收益連續兩年赤字，或經常收益、本期損益連續兩年赤字，或其他部門事業收益連續兩年赤字，必須降低人事費用，採取整合、廢除相關設備，以降低經費支出。至於組織整合部分，針對第 3 級的農協，為維持 JA Bank 體系之信賴性及金融功能，應於 6 個月內與鄰近農協合併或事業讓與信連、農林中金。若是信連，則事業讓與農林中金；若出現經營缺失，應立即執行。綜合以上，日本農協主要有兩項目標，一是建立預防經營失敗體系，透過自有資本規劃相關配套措施，另一是促進整體事業穩健發展。

荷蘭合作銀行也是上下層級關係，荷蘭 Rabobank 合作銀行集團由 248 家地方合作銀行(Local Rabobank)及一家中央銀行(Rabobank Nederland)所組成，上層中央合作銀行主要功能包括：1. 諮詢及支援地方合作銀行；2. 代替荷蘭中央銀行監督地方合作銀行；3. 掌管集團財務；4. 維持(國際)批發金融業務；5. 擁有多家子公司的控股公司；6. 商品研發及公共關係等。

中央合作銀行為地方會員銀行之中央清算銀行，彼此透過相互保證協定緊密結合，並明訂嚴格的權利和義務，地方合作銀行則是中央合作銀行的成員兼股東。會員銀行維持獨立自主的經營權，採自發性管理制度，以降低集團整體經營與監督成本。在集團統一監督下，中央合作銀行對會員銀行之管理與監督，包括：大額貸款批准、成本分攤、資訊統合、人力資源管理、資金流動性管理、資產風險管理等。一旦會員銀行重複犯下法律禁止、合作銀行或與中央合作銀行章程牴觸、依章程通過之決議牴觸，中央合作銀行有權任用額外理事，此舉凸顯與會員銀行之間關係緊密，且為嚴密監控。

為強化集團內部風險承擔機制，1980 年依據「金融體系監督法」第 12 條規定，導入相互保證制度。中央合作銀行及地方會員銀行或關係機構視為單一經濟統合體(單一信用組織)，個別會員銀行無須達到監理規範之所有要求，透過第一層地方合作銀行間及第二層跨集團之相互保證，形成嚴密、自主性的監督機制。相互保證機制之理念，主要是藉彼此債務承擔，對經營風險、業務操作反有更嚴謹的控管，以確保集團處於安全網。地方合作銀行之相互保證，若合作銀行遵守法令規定，一旦發生虧損，則由所有銀行負擔損失，不需償還。若因未遵循法令導致損失，則所有銀行貸款給虧損銀行，使其帳面仍是正項，但此部分款項在其經營獲利後必須償還。

有關相互保證機制下之風險管理，面對日益專業化之風險管理技術，及新巴塞爾資本協定之規範，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。在上下層級風險監控方面，作業風險、信用風險主要由地方合作銀行控管，利率及流動性風險則由集團整體監控，中央合作銀行透過監事會之監理，並依資產負債與風險管理委員會所提議，由執行委員擬定風險管理策略、政策與限額。監事會定期檢視集團整體暴險，並由財務長執行相關風險政策。Rabobank 集團風險管理的

執行是由集團風險管理部門及信用風險管理部門負責，不同部門負責不同風險的管理。另外，集團內設有獨立的風控部門。第二層為跨集團之相互保證，依據相互保險公司之保險契約規定，被保險者包括中央合作銀行、地方銀行和集團內相關子公司。當被保險者無法對債權人履行義務時，由保險公司支付被保險者，再由被保險者以其所獲得之保險金義務償還債權人。

由上述說明可知，日、荷農業金融體系之上、下層級關係緊密，彼此視為同一經濟體，並明訂會員銀行之權利與義務，例如 JA Bank 有其基本方針，Rabobank 則有合作銀行章程，藉由相互援助制度及相關配套機制，強調成員負有確保體系安全性之共同責任，明訂相互援助或保證之條件與資金來源；充分揭露資訊，連結風險管理與監督機制。相對於國內農業金融體系現況，全國農業金庫與信用部間關係仍較薄弱，相互支援基金運作方式及是否賦予信用部負擔出資義務，迄今仍未明確。

因此，本專案乃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，參考國外制度規劃經驗，設計一套適用於國內之機制，以規範全國農業金庫及信用部相對之權利與義務，充分發揮集團成員間相互支援功能，另有關差異化管理，雖然國內也有相關規定，卻不夠具體明確且成效仍待觀察，亦將參考日本經驗進一步檢討。

張先生澤民(農業金融局)：

主管機關委辦此計畫之主要目的就如同梁研究員所說，希望能建立農業金融體系內之金融安全網，建立體系內上下層機之風管機制，以及健全農會信用部之風險管理制度。雖然就現有制度，如異常提領、偶發事件等大蓋都已經有一定的處理模式，但從國外的經驗可知，如日本、荷蘭、韓國等，農業金融上下層級之間緊密結合之關係，這樣的關係也許以章程的方式，或以互相存款保證的方式建立。這樣類似的權利義務關係，在國內是否存在可能性？是否可以在國內推行？因此這個計畫不是結束，乃是一個開始。亦即國內農業金融體系之上、下層級的關係到底應該建立在何種互動下？用何種模式？假設今天市場存在自發性的動力，站在主管機關監理的角度來看，就能干預得越少，以促進市場的效率。

吳教授榮杰(台灣大學農業經濟系)：

很高興今天能夠來此和大家一起關心臺灣農業金融的現況。在 1123 農民大遊行之前，臺灣農業金融制度確實存在一些大問題，藉由當時的改革有一些改變。這樣改變造成的結果，使得臺灣農業金融忽然間出現了符合農業金融學者原來的理想。我們的理想是認為臺灣的農業金融體系本來就不夠完善，制度上的問題如果能學習國外制度來加以改善，也許能夠不必進行所謂體制外的改革，不必把這個體制摧毀。好不容易走到現在，我們認為這個方向是對的，有許多措施都讓我們感到欣慰，例如主管機關農業金融局的成立、「農業金融法」的制定、全國農業金庫的成立。這些措施基本上對農業金融體制之健全化都有很大的幫助。

不過當我們考察國外制度時，會發現還有很多是我們尚未學習到的，這些都是比較細節的東西，也就是今天討論題綱所要討論的。包括全國農業金庫和信用部之間權利義務的關係，需要更緊密、更制度化。雖然「農業金融法」中有一些規範，卻不是有制約性、強制性的結合關係。當初在立法的過程中也很難把這些訂到「農業金融法」中，現在如過要再進一步推動，可能要思考是否需要類似日本的 JA Bank Law、農協法。要把地方與上層中央金融機構結合在一起，一定要有一個公共規範，這就需要靠制定法律。目前的「農業金融法」雖有提到，卻未具體地訂定金庫和信用部的從屬關係。所以也許我們也需要將農業金融體系，變成類似 JA Bank 體制之 TA Bank。日本農林中央金庫與農協關係轉型成 JA Bank 體制也走了很久的一段路，在前幾年才跳躍了這一步，往一體化之方向邁進。雖然我們起步較慢，但我認為如果要將全國農業金庫和信用部的關係變得更緊密，就要朝此方向努力。

另外，在現有的制度下，因新 TA Bank 都還沒有出來之前，可以先從實質關係的緊密化來著手。例如：現在能想到的是從資訊體系來著手，如果能先建立實質的關係，法定的關係就會變成其次。我們比較憂心的是，原本構想中的農業金庫應該要大而強，像國外所以能夠成功，就是因其擁有強而有力的中央指揮系統。全國農業金庫如果要把台灣的農業金融體系弄好，就應該要大而強。當初農業金庫匆忙成立，有許多地方都跟現實妥協，結果反而是籌備一個小而美農業金庫的想法佔優勢。現在我們看到農業金庫成立一年多以來，董事及管理階層也都知道農業金庫負有政治性的任務。如果要達到理想，就必須給農業金庫相當的權利，否則難以成立。

因此，短期內希望能設計一套資訊整合系統。原先是希望農業金庫要成立一個資訊系統，再把現有的資訊體系吸收進來，卻因為政治的考量，現存的共用中心不想消失，仍希望保有一席之地，農業金庫和農會之間整合資訊化之進度就不如當初預期，這是我們所擔心的。長期而論，需要 JA Bank 這樣的法律出來，才能真正將金庫和信用部結成一體。沒有分行之名確有分行之實，才能像 Rabobank 農業銀行體系，中央的 Nederland Rabobank 擁有絕對的權利、甚至連基層 Rabobank 的人事都可以干預。

最後，互保的機制也應該慢慢建立起來，現在「農業金融法」有規範農業金庫有義務提撥盈餘，卻未規範信用部，希望將來能夠補強。另外，考慮到風險管理的金檢關係，在金管會中銀行局和檢查局同屬金管會，但檢查局和農業金融局卻不是一體的。因為彼此間沒有當作自家人在看待，就沒有盡心盡力發現問題，把自己當作局外人，雖然二者分開也是沒有錯，但二者之間協調可能需要更加強。

梁研究員連文(台灣金融研訓院)：

如何強化台灣農業金融體系一體化，JA Bank 是先有「系統信用事業重整與強化法」，據此訂定「JA Bank 基本方針」，上、下層級農業金融機構都必須遵守此法。日本模式是先有一個法源，然後再用「基本方針」規範。至於荷蘭 Rabobank 農業金融體系，則是使用章程來規範，包括地方 Rabobank 有問題時，中央 Rabobank Nederland 有權指派人事。針對台灣農業金融體系，應朝向以何種模式進行規範，訂法強制規範？或依據章程形成約束？或採聯盟模式？都是必須進一步探討的。第二，是有關資訊部分，需要強而有力的資訊系統作為建置風管機制之工具。

以日本農協體系為例，目前其能導入 Basel II 是因為農林中金購置了相關資訊系統，所以可以用此套系統導入 Basel II 的計算，包括基層農協也可以適用。荷蘭地方 Rabobank 雖不適用 Basel II，但中央 Rabobank Nederland 可以直接計算集團風險，而且可以利用資訊系統控制到地方 Rabobank 每一筆放款的風險。如果要架構集團的運作模式，可能資訊系統是目前最棘手之處。

另外，信用部是否應從盈餘提撥資金到相互援助基金，在建構農業金融體系命運共同體的前提下，是有必要的。但如何克服好的信用部為什麼

要出資補貼壞的信用部這種觀念，而不是因為大家都提撥資金就可以形成體系內的監督機制這種觀念，都需要進一步克服與深入探討的。

李總經理三榮(亞太財金顧問公司)：

幾年前農漁會受到大環境影響，加上政治運作，產生許多逾期放款。政治因素所產生的逾期放款問題，在金融局強力介入下以政治力解決，也就是將其獨立為另一體系。既已獨立，便應建立體制、系統，否則發生問題仍得由政府出面解決，其中落實風險管理就是重要關鍵。事實上，農漁會與一般金融機構並無差異，過去認為農漁民較為弱勢，農民種植稻米一年後才能收成，然而一般廠商投資也需幾年才能回收，加上近年來國內農業積極轉型，除生產外，開始進行行銷、觀光農業，這些經濟活動的產值並不輸一般企業。另外，農漁會也可對非農漁民進行放款。從這些方面來看，農業金融體系就如同一般金融體系，國外之所以能建制 JA Bank 或 Rabobank 體系，也是經歷過損失，痛定思痛進行體制改革的成果。

因此，個人認為建立制度是首要關鍵，而 Basel II 所強調的就是風險管理，而非資本比率一環，如何將國外先進的風險管理技術應用於農漁會授信管理是很重要的。農漁會可將授信移轉給農業金庫或農信保，再進行資產證券化，或者透過衍生性商品將風險移轉至農業金融體系之外，甚至移轉到臺灣之外，如此一來農漁會的授信量就可無限擴充，所承作的放款也可馬上賣掉，無須承擔信用風險，這正是 Basel II 主要的觀念之一——風險移轉。而風險移轉的前提就是風險標準化。就像水果出售一定要有大中小的分級，價格才有差異性，授信也是一樣。藉由農信保或農金庫主導農漁會授信標準化，建立農漁會專屬的信用評等機制。農信保承保時，將視客戶評等，決定保費，這樣才能確保放款品質，承保的量才會提高。這是一直以來個人思考推動的理念。

事實上，日本農協的經驗，並非最佳典範，因日本的社會體制及文化仍無法切入西方國家的做法。因此在參考國外制度經驗時，需格外謹慎。

蔡總稽核秋榮(合作金庫)：

德國 DZ Bank 與荷蘭 Rabobank 體系相當類似，而荷蘭、日本、台灣等皆由農業社會轉型，並由農業銀行轉變為商業銀行，嚴格來說，DZ Bank 已經不算農業銀行，其相互支援體系，除保證制度外，還有資金支

援部分。DZ Bank 基本上跟商業銀行標準不同，辦理業務也有差異，其精神仍是維持於合作組織，基本上以農業和合作社之會員為主。各國對農業金融體系管制的法源不同，例如德國為「合作社法」和「銀行法」，台灣則以「農會法」和「農業金融法」為主。

依據 Basel I 規定，不論銀行風險管理品質好壞，均計提相同資本，國際清算銀行為改善此一不公平情況，所以導入 Basel II。若將國外制度移植到台灣，須考量國內適用性，農漁會信用部規模和國外銀行有所差異，而且也牽涉到資訊系統投資，這些都需要思考。美國目前暫緩實施 Basel II，主管機關認為實施後資本將會減少，美國前十大銀行必須適用 Basel II，前十大到前二十大銀行鼓勵採用，對於二十名以後的銀行則不要求。國內農漁會必須先建立風險管理機制，至於是否適用 Basel II 仍可再討論。農漁會目前無股金制，無法增資，只能依賴盈餘，而經營不善的農漁會也無盈餘，對於資本適足率在 6% 以下經營不善的農漁會，可考慮將其整併。本項專案重點應置於制度的建立，哪些角色、功能應加強或補足。以目前環境而言，可朝「農會法」修法或恢復農漁會股金制度等方向思考。

再者，不論是荷蘭 Rabobank 或德國 DZ Bank，均為合作組織，國內農業金融體系雖初步有國外架構，但若無法改善本質，則完全無用。過去訪問德國時，他們提供了這樣的觀點，世界各國合作組織若過度依賴政府，則終將失敗，目前國內農業金融體系上下層級關係相當薄弱，大部分以政治角度而非經濟角度經營，易造成空有其表的情況。因此，必須逐步架構起完善的農業金融體系，而重要前提之一即是風險管理機制之規劃。

梁研究員連文(台灣金融研訓院)：

謝謝蔡總稽核從不同的角度提供寶貴的意見，的確是農會的本質不改，就很難再進一步論及改革，或是再學國外日本 JA Bank 或荷蘭 Rabobank 的體制。

農業金庫應和農會之間要緊密連結，這應該是大家的共識，但當中有關監察權、檢查權的問題需要進一步探討，荷蘭中央銀行授權 Rabobank Nederland 檢查下層地方 Rabobank；日本農林中金可用財務指標線上監理信連、農協之經營。然全國農業金庫是否可能扮演這個角色，強而有力地稽核地方農會信用部？

蔡總稽核秋榮(合作金庫)：

個人認為由哪個單位檢查並不是問題，問題是該如何處置。依據「農業金融法」第 37 條規定雖有合併機制，但實際執行上卻有許多困難，有時則透過政治協商達成。由於農業金庫的專業性較為足夠，由其負責檢查，應較為合適。

邱經理英輝(全國農業金庫)：

主持人、各位先進，大家午安！剛剛吳教授提到關於資訊系統的建置，農業金庫應建立強而有力的資訊共用系統，金庫董事會在今年 5 月間就確立了這樣的目標，準備招標購置電腦，原來的進度預計年底建置完成系統，從明年 2、3 月起，全省農漁會將逐步接上新系統而成為一個共用的資源分享，所有的客戶只要持有存摺和晶片卡就可以跑遍全台灣，非常方便。但由於原本五個共用系統中心還在運作，因而將這整個計畫暫時擱置下來，目前仍在探討這五個共用中心及金庫共同成立一個財團法人全國農漁業及金融資訊中心。目前雖已有資訊共用系統的計畫與共識，但組織架構仍在討論中，如果沒有這套系統，則農漁會的競爭力和業務的推展將會受到很大的影響。

大家剛提到日本 JA Bank 和荷蘭 Rabobank 的例子，儘管可能有些缺失，但整體而言其經營績效相當不錯，他們能有這樣的成績也是幾十年甚至上百年慢慢演進累積而來。反觀國內的處境，一次要跳到那樣的境界相當困難，尚須考量許多不同的特性。依據 95 年 7 月的資料顯示，目前有 48 家農會之淨值未達一億，可見許多農會的規模非常小；總共有 101 家的逾放比超過 10%，逾放比超過 15%之農漁會將被列入專案輔導，目前有 70 家逾放比超過 15%，農業金庫對這 70 家農漁會負有輔導的責任，必須派輔導員輔導，協助其 3 年內能降低逾放比。

相互支援基金方面，依據「農業金融法」的規定，農業金庫須提撥其盈餘的 10%來當做相互支援基金，而農業金庫成立一年多以來，去年雖有 5,700 萬的盈餘，提撥其中的 10%也只有 570 幾萬，預估今年將有 7,300 多萬的盈餘，10%也只有 730 幾萬，但盈餘須先提列 40%為法定公積故金額應更低，累積起來可說是杯水車薪，單靠農業金庫之盈餘提撥相互支援基金成效有限。依照「農會法」第 40 條之規定，農會盈餘的 62%作為農

業推廣費用，能否考量透過「農會法」的修定由農會提撥盈餘成立相互支援基金，如此先自助而後人助的方式將會更有效果，如果僅依靠外來的支援不僅緩不濟急且容易受到外在環境的阻礙。

針對農會經濟規模小的問題，舉例來說，高雄縣阿蓮鄉農會於 95 年 9 月 5 日發生類似擠兌事件，其淨值有 5 億 5 千萬，存款 72.5 億，放款 21.1 億，存放比差不多 30% 左右，算是相當不錯的農會，但由於總幹事的孩子有債務上的糾紛，加上當天許多人因排隊繳學費，讓外界誤以為排隊擠兌，即因謠傳而造成擠兌風潮。為什麼如此正常的農會發生這樣的問題呢？這就是目前農會規模太小的關係，因此我建議這些小規模的農會應進行合併，但仍須探討該用何種方式來合併，透過合併使其經濟規模達某一程度後，即可節省人力或其他成本，但實際執行起來卻相當困難。以嘉義縣大埔鄉和竹崎鄉的例子而言，大埔鄉農會之淨值為負 1,071 萬，將被竹崎鄉農會合併，依照地理位置，離大埔鄉農會最近的農會為中埔鄉農會，其次為番路鄉農會，再來才是竹崎鄉農會，但為何不由最鄰近的中埔鄉農會或番路鄉農會合併呢？這牽涉到合併後未來會員代表和總幹事的選舉問題，甚至由經營不善的一方勝選反而影響整個農會的運作。

至於逾放比過高的問題，李總經理剛建議由農業金庫制定放款標準化，或透過農信保基金的方式等規避授信風險，這些都是可行的作法。但目前鄉村型農會之潛在客戶相當少，例如中南部的漁塭不見得有其市場，農會很難推展貸款業務。最近農委會建議成立農業資產管理公司(AMC)，因農漁民貸款所提供擔保品幾乎都是農地或是漁塭的土地，一般資產管理公司認為不容易賣出不願承接農地，是否應從放寬農業用地使用強度加以考量，使財團企業願意購買這些土地，活絡農地，因此農業資產管理公司的成立或放寬農地的使用辦法有其必要性。

此外，農業金庫成立一年多以來，農業金庫和農會信用部的運作關係大致上包含下列兩項，一為一定金額以上的貸款，須經過農業金庫的書面審查，我們按照其規章，經過一定程序的審查；另一受限於農會本身淨值，其承作之放款案件金額有規範，超過其所能承作的金額時可轉介到農業金庫，由金庫主辦並負責徵信，農會參貸。目前這兩種類別的案子愈來愈多，相信有助於降低信用部之授信風險及提升授信品質。

最後，關於緊急融通部分，農業金庫屬於民營的金融機構，也是股份

有限公司組織，資本額由農委會出資 49%，各農、漁會共同出資 51%，我們很重視信用風險，希望不要有逾放的產生，若農漁會現金流量困難而無法支付時，可向農業金庫進行緊急融通，緊急融通的規範以提供擔保品為原則，農會之理監事和總幹事須為連帶保證人以加重其責任。農業金庫雖為農漁會的上層金融機構，另一方面農漁會信用部也是我們的股東，我們必須對農漁會負責，若某家農會發生緊急狀況時，我們仍須兼顧信用風險之情況下緊急處理之。而目前相互援助基金的制度尚無法提供即時的幫助，且依農金法第 24 條第二項規定「相互支援基金，以用於對經營不善信用部之財務支援為限」，其保管及運用也尚未定案。

陳秘書清淵(羅東鎮農會)：

二十年前和二十年後農會所面臨的問題都一樣，仍也許多應改革卻未改革之課題。在 36 家農漁會信用部被銀行合併後，農漁會信用部的員工都很害怕合併後工作不保。而在農業金庫成立後，其應大而強，將經營不善的農漁會信用部吸收合併為其分行或分部，才能從根本解決農漁會信用部的問題，根據我個人在農會服務的經驗，要進行農會的改革應要逐步而行，以下提供幾點意見供各位參考。

目前農業金庫從其盈餘提撥 10%為相互支援基金，須探討其管理方式和運作機制，管理方式可透過內部董事會或政府及學者專家成立基金會，運作機制則牽涉到風險管理的議題，無論如何，應建先立這樣的政策分向。

據我所知，在不須修改農會法的前提下，目前主管機關可由下列三個管道提撥相互支援基金。

1.目前營業稅的稅率由 5%變成 2%，其中 3%規定用於專案提存打銷呆帳，若能將這 3%轉為基金的一部分，累積起來會是一筆不小的資金。

2.目前各農會須從其盈餘提撥 5%作為訓練互助基金，繳給農訓協會的只有其中一小部分而已，其他部分則由農會自身運用，這部分也可以作為相互支援的基金。

3.另外，農會盈餘應提撥 5%當作公益金。事實上，公益金的部分也可以作為相互支援基金。

假如相戶支援基金體系成立後，須制定其基本原則。首先須確認基金

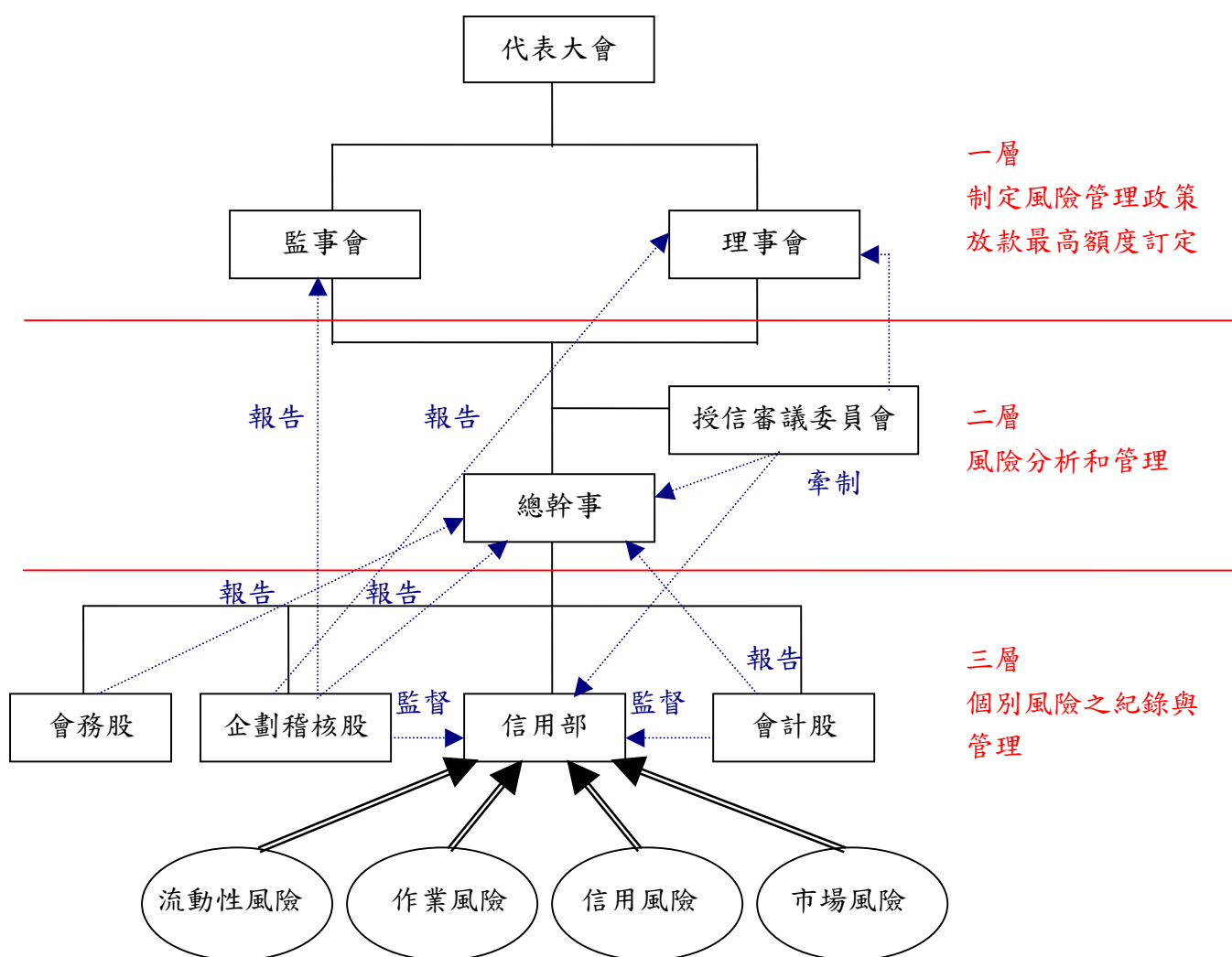
之目的為救濟事業或互助事業，若為救濟事業，則應發揮救窮的功能；若為互助事業，農會須先出錢再探討如何運用，基金運作須制定一套完善的管理機制，對於經營不善的農會可撤職該農會之負責人(例如：總幹事或信用部主任)，同時須進行接管、改善的計畫。

希望能進入體制內的改革，並建立風險管理的機制，期待農業金庫和農會信用部能夠既健康又強壯，以發揮應有的功能。

蔡主任碩川(梓官鄉農會)：

(一)農會信用部風險管理運作現況：

農會信用部風險管理架構



1.業務部份

A.最高放款總額、利害關係人放款、非會員存款總額、存款準備金、放款期限、存放比率、應提之流動比率、持有短期票券、債券的限制和總額等，於農會漁會信用部各項風險控制比率管理辦法均訂有相關管理規定，監理上為保障資金運用之安全。

B.授信審查方面，農金法第 32 條亦有授審會成員及設立的規定，並對應提授審會同意始得核准的的案件亦有明確規範，並對一定金額以上之案件應報請全國農業金庫同意或移由其辦理，此規定具有牽制放款核准的作用。

C.對非會員及贊助會員授信於信用部對贊助會員及非會員授信及其限額標準中有詳盡規定，能降低對非會員授信風險。

2.財務部份

A.在財務作業方面包括資金借貸、固定資產購買及處分、事業公積和各項公積之提列、盈餘提撥等於農會法、財務處理辦法中均有規範，以避免經營過程中，因財務不健全影響農會的運作。

B.在資本適足性方面，於信用部淨值佔風險性資產比率管理辦法中亦有規範，強調信用部風險承擔能力，雖然信用部不易以盈餘充實淨值，但對風險性資產之增加有牽制作用。

3.人員方面

此為信用部較弱部份，對相關負責人目前只有主任及分部主任、稽核人員、授審會成員於農金法、主任應具備資格條件及聘任解任辦法及內部控制及稽核制度實施辦法有所規定，如何增訂負責人的資格條件，是提升人員素質及風險管理意識的具體作法。

4.內外監控方面

為使農會信用部建立有效內部控制作業，主管機關已訂定內控制度實施辦法，金管會、中央存保公司訂有檢查及監控辦法對於農會信用部於業務過程中可能產生之風險進行適度研判及處置，以免異常經營影響市場交易。

(二)現行法規及體制可能引發之風險管理問題或潛在危機：

1.產業過於集中問題

農金法第4條規定信用部以辦理農、林、漁、牧融資及消費性貸款為任務，農金法第9條對農業貸款應優先承作，擔保能力不足，應送農信保，此為政策性任務，但也可能重蹈三家農業行庫，農貸比重過大，風險過於集中的問題，所幸該法未強制規定所占比重。

農會信用部授信目前呈二極化現象：

A.都市型農會－集中於房貸或土建融。

B.鄉村型農會－集中於政策農貸(若有農信保為風險移轉單位尚佳，若無則風險過大)。

2.農會經營問題

A.農金法實施以後雖農會整體逾放比有下降趨勢，但對於體質、營運較差的單位從各項數據來看，改善有限(南部農會)，其備呆提列不積極，潛在風險尚未能解除。

B.現行法規對於經營不善之單位，輔導方法過於消極，整頓措施又礙於其他因素難以實現，農會信用部整體系統風險尚未解除。

3.農會體制問題

A.農金法實施、農金局成立、農業金庫開業，當然展現農業金融體系另一番氣象，農金體系在農金局、農業金庫長官努力下，成績讓人耳目一新，如：逾放比下降、盈餘上升等，但農金法並未改變整個農會的組織結構與生態，農會信用部仍是農會內與其他單位平行之單位，而農會法、人事管理辦法及財務處理辦法之修正又非農金局所能主導，農會現行組織結構難以達到風險管理最基本“獨主性”的要求。

B.總幹事遴選制度不重視金融專業經歷，若不能比照“銀行負責人應具備資格條件準則”的規定，則較難形成優良的風險管理文化與態度，雖然目前有“農會漁會信用部主任應具備資格條件及聘任解任辦法”，其中也規定主任應具備之經歷資格條件，但信用部主任畢竟是農會中的中級主管，其見解或方法很難形成政策，所以惟有加強總幹事或理監事之金融經

歷方能體會金融經營之風險，較能了解風險管理對農會信用部之重要。

(三)如何建立農業金融體系之風險管理機制：

1.落實 Basel II 精神

雖然資本適足僅為風險架構中一個面向，不能代表風險管理之全部，但一切風險最終解決均以資本做為承擔的角色，所以應儘量加快腳步，達成其三大支柱的要求。(A.最低資本，B.監理檢核，C.市場紀律)

2.風險管理差異化

對於風險管理良好，經營績效佳的農會信用部給予業務開放及拓展上給予相對較大的操作空間(甚至人事制度)，而對於較差單位則採較嚴格的監理措施，如資本適足率未達標準，逾放過高，呆帳覆蓋率偏低等儘速予以導正。

3.研究設立符合各單位需要具有獨立性的風險管理執行單位

雖然風險管理單位維持其獨立性有其必要，但到底應否以成立單獨部門方式來體規，是值得深入探討的，因為對規模小的農會而言，則又步上農會現有單位過多不能發揮功能的窘境，又若單獨設立，是隸屬於理事會或監事會，則又與現稽核股的情形一樣，有向監事會報告的責任，但人員選用及調任均出自總幹事之手，難以落實內控與稽核制度。

4.農業金庫建立農金資訊共同利用系統時應一併建置整體的資料倉儲需求，將原本獨立運作的資料源，例如存款、放款、匯兌、保險、信託基金等整合，達到資料一致性進行循環處理與評估，使各資料源通透，因應相關的風險控管需求。

吳教授榮杰(台灣大學農業經濟系)：

現在不可能走回頭路，還是希望一步一腳印，農業金庫和信用部間的關係可能需要修法。但現今環境修法可能不易，可考慮用結盟契約的方式，或許可行。加盟這種層次是屬較低層的作法，若加盟是自願性的，除非有誘因讓信用部覺得沒有加盟會無法存活，要有實質好處，否則不容易推動。目前可以資訊體系作誘因，除了達到互相依存效果，又有資訊透明化的好處，從監控管理中釋放出經營。過去獨攬經營權的那種環境已經過

去了，若經營不善應改由經營較佳者來經營管理。

最後一些社會成本是政府要拿出來的，因為農業金融是農業政策的一環，因此農業金融體系中無法完全排除以社會補貼的方式在經營。當然能夠不靠政府最好，像荷蘭是完全獨立自主。但日本和我國國情較符合，是運用政府補貼的方式支援農業金融體系。目前希望農業金融機構盡量不出問題，讓社會成本越來越小。即使美國雖是自由競爭的市場，也透過系統性或制度性農業金融補貼農業。全國農業金庫一開始需要政府協助建立，等其上軌道後，才慢慢讓它獨立。至於臺灣是不是起步太晚？個人認為永遠不會太晚，因為不作的話以後社會所要付出的代價更大，所以我們還是要一步一步來健全其制度。

李總經理三榮(亞太財金顧問公司)：

最後兩點建議：一、透過會計師簽證方式加強查核。二、開發農業避險管道，讓期交所開辦氣候選擇權、農業商品期貨等，讓農民可以歸避風險。