

「研究建置農業金融機構風險管理機制」

期末座談會

壹、主辦單位：台灣金融研訓院

貳、時間：95 年 12 月 7 日 (星期四)下午 3：00～5：00

參、地點：本院 4 樓教室
(台北市羅斯福路三段 62 號 401 教室)

肆、主持人：梁研究員連文、張研究員修齊

伍、出席人員：

丁處長文郁	農訓協會
吳教授榮杰	台大農經系
張協理奇勳	板信商銀
蔡總稽核秋榮	合作金庫
蔡主任碩川	梓官鄉農會
蔡秘書永福	蘆洲市農會

(以上依姓氏筆劃排列)

陸、討論題綱

(一)全國農業金庫監理機制之探討。

- 1.全國農業金庫監理應與一般商業銀行相同？或有所差異？
- 2.應如何強化其監理機制？
- 3.主管機關間之管理應如何分工？

(二)全國農業金庫應如何有效達成其法定任務，並扮演農業金融體系風險管理者之角色？

(三)強化農漁會信用部監理機制之探討。

- 1.應如何落實農漁會信用部之差異化分級管理措施？有無必要明訂具體指標及具體業務項目？
- 2.是否應建立以資本適足率為監理指標之立即糾正措施？
- 3.對於經營不善之信用部應採何種退場機制處理較為妥適？

(四)建置信用部風險管理方面之探討。

- 1.應如何加強內部稽核人員之專業性及獨立性？
- 2.是否應將授信資產評估分為5類，增訂第2類及第3類授信資產提列備抵呆帳之比率？
- 3.是否應落實信用部會計獨立制度，即信用部與其他部門之會計、預算及資金分別獨立，不得相互流用，建立防火強，以健全信用部之財務。
- 4.是否應實施法令遵循主管制度？
- 5.是否應引進農漁會信用部公司治理之精神，設置獨立理監事？

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)：

謝謝諸位學者專家於百忙之中撥冗出席本座談會，我們將依座談會討論提綱進行探討，希望各位先進能提供寶貴意見。

丁處長文郁(農訓協會)：

「農業金融法」(以下簡稱「農金法」)之立法過程中，我的參與最深，首先針對全國農業金庫監理機制的部分作一說明，農業金庫不在金管會的監理體系內，因此不被認可為商業銀行，以農業金庫有關之準用條款而言，基本上在整個設計過程中農業金庫應被定位為專業銀行，專業銀行之監理跟一般商業銀行應無太大之差異，但專業銀行具特殊之功能，只需在這部分加以區分即可。金融監理及管理之指標應和一般商業銀行相同，農業金庫扮演農漁會信用部的小央行，可以較高的標準期許使其更加茁壯。

關於如何強化金庫之管理機制方面，目前農業金融局只有一個科在負責，相對於銀行局一個組的人手，農金局的人力略顯不足，有無主管機關監理之人力以及能力均須再討論，隨著農業金庫未來業務健全的發展，及扮演的角色愈來愈多元，甚至邁向準金控的方向發展，農業金融局應在人力方面做適度的強化，這也牽涉到主管機關的分工。金管會不是農業金庫的主管機關，金管會協助農金局審核業務，其中責任應由農金局來承擔，但在相關法規之下，農業金融局仍尊重金管會審核的專責，隨著農業金庫

業務上的發展，這種矛盾或是權責劃分的問題需受到重視。日本的農林中金在法令上由財務省和農林水產省共同管理，但實際上還是偏重由農林水產省為其主管機關，金融專業的部分則是金融廳的主導性較強。法源依據的制定雖不是短期內可以達成，但農委員和金管會需建立溝通協調的管道。目前法律明定農委會為農業金庫之主管機關，管理的權限則在農金局，或許可透過經建會建立跨部會協商的機制，以發揮部會間溝通的管道。

關於信用部監理機制的看法，「農金法」明確賦予分級管理的概念，民國 89 年財政部所實施的分級管理，只針對經營不善的農會進行業務限制，但是沒有針對好的農會給予鼓勵，因此產生許多反彈。目前不去推動農會合併就是不希望「劣幣驅逐良幣」。

關於設置獨立理監事，應稱為外部理監視。因信用部在農漁會之下而不是單獨的獨立法人，設置外部的理監事，即為專業的理監事，應由主管機關規定其資格及條件，有意願的人可登錄匯整為資料庫，再經由主管機關篩選、審核而後由農漁會自行選任，名額則以外加為原則，而不是內含的方式，設置外部理監事相對實施股金制成本較低且可行性較高。最後，我們須在無法改變制約因素的情況下，思考如何去改革整個農業金融體系。

吳教授榮杰(臺灣大學農業經濟學系)：

我認為農業金庫還是一個銀行，仍須受到金融主管機關的限制，制度倒不是很大的問題，而是剛剛丁處長提到關於跨部會溝通的問題，金管會應調整其心態並尊重農金局，農金局也應慢慢培養建立農業領域的專業。應建立大而強的農業金庫，並提高農業金庫的重要性，可從業務的開放及資訊的整合著手。

此外，應改善農漁會之選舉制度，並使理監事之資格及專業提高，管理階層才有職權，有比較好的能力及資格後才有較好的管理，而不應讓總幹事之權利過高。

蔡總稽核秋榮(合作金庫)：

以「農金法」第 22 條和「銀行法」第 71 條的精神而言，農業金庫基本上和商業銀行沒有差別。「農金法」第 22 條有關農業金庫之業務項目，

第 4 項「銀行法第 71 條各款所列業務」、第 5 項「其他經中央主管機關會同商銀行法主管機關及其他有關機關核准辦理之業務」。表示已有法源依據，分工之規定也很清楚，所以不是應討論法源之問題，而是兩個主管機關之溝通管道該如何建立及聯繫管道是否完善等議題。

其次，農業金庫本身的專業能力是很重要的要素，人數不見得要很多，而應注重其專業條件，農金局之人員若對於農業金庫和「銀行法」相當熟悉，在監理上應較沒問題，倒是在金融商品日益多元的趨勢下，農金局相關人員之在職訓練將更加重要。至於 Basel II 進階法的審查，我認為不用太擔心，目前國內大多採行標準法，Basel II 主要是強調風險管理的概念，而不只是資本的計提。

我認為目前的監理幾乎都有完善的法律規定，但關鍵在後續的處理才是真正的重點，亦即需使法規能落實。

張協理奇勳(板信商業銀行)：

我提的部分和蔡總稽核的角度很相似，應精確明述探討題綱的主題。農業金庫的監理需回歸到「農金法」第 1 條及第 4 條，以「農金法」對農業金庫之目的及任務為主軸去思考，在監理上是否應與商業銀行相同值得深思，若不將農業金庫視為商業銀行，則農業金融成為另一體系，其中含有金融及政策金融的領域，其監理機制則須重新設計，若無法重新設計將產生借用或分工的問題；農業金庫為「農金法」之銀行，而非「銀行法」之銀行，但農業金庫之本質為銀行，這是毋庸置疑的。

農業金庫具有商業銀行的功能，例如收受轉存款，似乎可從中看到任務的落實，但在輔導方面則較特殊。關於強化農業金庫之監理機制方面，既然農業金融機構單獨立法，目前以農委會作為其主管機關，然其中監理機制應包含哪些項目？農金局是否有能力完備相關之監理，原則上條文皆已具備，若因農金局人力或執行上問題，則可考量藉由分工來克服，可說是目前相關法制上條文的形式皆已具備，希望藉由實際上的執行使得條文更加精準，背後之執行能力或權責是否能落實也須進一步加以檢視。最後關於「農金法」第 22 條的條文有一點建議，藉由金庫任務的定位或許可以再精準一點。

我認為分級管理不應只對業務做限制也應考量授信的條件。我認為當

前有幾項制約問題使得農會停滯不前，這些制約的因素若不能克服，農會的發展則會受到限制。第一為政治運作的制約，法律和相關子法受到政治的制約，特別是涉及跨部會主管機關時，使得管理問題相對複雜而無法突破；第二為農業金融機構專業人才不足之制約；第三為無股金制，無法強化其自有資本之資本制約因素。農業金庫必須面臨這些制約問題並克服，若農業金庫能突破並強大，相信其下之農會信用部將會受惠良多。

蔡秘書永福(蘆洲市農會)：

第一個問題談到全國農業金庫的監理機制，依「農金法」之規定金庫為信用部之上層機構，負有相關輔導任務，且又掌理信用部龐大之餘裕資金，除應接受農委會主管機關監理外，因另可從事「銀行法」71條各款所列業務，故就其所從事業務仍應接受相關單位（銀行法主管機關、中央銀行）之會同監理，以避免因農金主管機關限於人力、物力等因素之不足而造成監理漏洞。第二項有關強化金庫監理的部分，農業金庫主要由政府出資而成，具備信用穩固的能力，其主管機關農委會更應強化監理之操作，避免農業金庫在執行業務時產生損失；農業金庫只有總行沒有分行，而目前整個市場直接金融佔了很大的比重，將來農業金庫所從事之業務應主要為直接金融，也包含了法人的投資，若資金只是在台灣本島運用的話，所創造的收益有限，農業金庫可整合農漁會信用部所有的資金到外投資以創造更大的收益，這是未來可著墨的部分。而在創造收益的過程中存在很大的風險，包含董監事人選的任用需訂定較高的標準、整個內控該如何形成、外部稽核和會計人員的審核、董監事之積極參與以及從財務報表預期趨勢以供主管機關發揮預警的功用等等相關議題，都是值得深入探討的。從第三項主管機關之分工來看，農業金庫所有的業務應由農金局來審核，相對在執行銀行相關業務若遇到問題時，應會同銀行法之主管機關來做監理，從事外匯、國際金融投資及資金轉存等相關業務則應由央行作監理，農委會委託金管會作金融檢查的工作，農業金融體系之檢查工作由金管來作彙總，農業金庫之其他業務應由目的事業主管機關來審理，目的事業主管機關所提供之意見，應讓主管機關來做裁決，某些業務若無中央銀行法及銀行法之主管機關來做會同的話，主管機關限於人力、物力將很難執行。

第二個關於農業金庫如何達成其法定任務的問題，農業金庫有兩大目的，分別為政策性的目標以及輔導農漁會信用部，包含運用裕資金以提升

農漁會之收益；以日本農林中金為例，對於農協之餘裕資金除了利率以外還有加碼的回饋，基層金融較無能力去操作債票券，農漁會應透過外部取得資源，我認為農業金庫須在這方面多做努力。延伸這問題我提出兩點疑問，當農業金融體系穩定存在時，除了中央存保的機制外，尚須考慮是否在內部設置資源基金以應付緊急狀況的發生，這個資金不只應付緊急狀況，若將來農會之規模擴大，勢必會有合併的情形，因而產生資金的缺口包含系統的改善等，農漁會對設置體系內的資源資金應有自發性的認知。此外，依「農金法」規定農業金庫只有輔導的功能，而輔導農漁會後有無改善或該改善到何種程度，金庫完全沒有法律上的權利作一些支援，所以我認為金庫除了輔導之外，是否須納入監督指導的功能，這是將來要考量的。

第三個問題為農漁會監理機制之探討，差異化管理方面我認為應依農漁會業務的量和質來規範可辦理哪些業務、哪些業務該送審等，必須制定相關管理措施，另外，也須明確訂定所有計提的指標，包括逾放比、呆帳覆蓋率、集中程度、資產品質、不良授信資產的總數等等，讓農漁會有努力的空間及方向。至於是否該建立以資本適足率為監理指標之立即糾正措施，從字面上而言，「立即糾正措施」為「馬上改善」，而馬上改善有沒有辦法達成，不應只從一個項目去做控管，若採取預警工作時可能面臨兩個問題，一為信用部是否有能力在短期內改善，另外，法令沒有明文規定若未達成標準時該如何處置，在建立整個立即糾正措施時，應該先加強財報預警的監控和改善措施。第三個項對於經營不善之信用部應採取合併的退場機制，將農會分成兩塊，一部分歸類為縣農會的組織架構中，另一部分變成農業金庫之分行，使其輔導能力得以發揮。

第四部份為建置信用部風險管理機制之探討，如果從規模、人力配置與應用考量，單一農會的業務量是否有必要設置稽核部門及總稽核？如果是縣農會或農業金庫設置稽核室及企劃室分別掌理組織內農會之業務稽核及商品開發創新，勢必較符合經濟效益，而該等部門所需經費則可依其效益。除可建立縱的關係，亦能達成財務監督及整體開發集思廣義的功能，而各自農會只須負責自行查核及定期提供相關報告及財務報表，此點類似銀行之總分行間之關係。關於內部稽核人員之資格，其年齡、學歷、品德、工作態度是選擇的初步條件。另外，是否應考量訂定較高任用標準，及工作績效之正面表列，而非只是依樣畫葫蘆的書面作業而已。尤其，如

何加強透過財報分析檢討發現異常項目之追蹤，避免風險產生及作業安全之要求控管。內部稽核之獨立性，雖有很多人建議應有名目及實質之獨立性，但以農會偏屬人合組織之形態，不論稽核單位隸屬理事會或監事會，若經營者產生道德風險，以稽核單位工作人員為保有其職位及工作，可發揮之效果誠屬有限，故有前言之考量。贊成將授信資產評估分為五類，對某些農會可能有些衝擊，應預先告知農會使其有緩衝的時間。至於信用部會計獨立，不得與其他部門相互留用，實務上無法監督整個過程，會有困難的地方。可以考量導入遵循主管制度，法令遵循的部分不一定要仿照銀行的制度，須配合農漁會之實務狀況。我認為有必要引進公司治理的精神，其內容包含法令的遵循、內部的管理、董事會的功能、監事會的職能、資訊的透明度等等，但若設置獨立董監事時，人選方面就會面臨很大的困難，尚須考慮其功能的劃分，我認為應先從提高考量理監事的專業素質著手，先強化管理監事會的職能。

蔡主任碩川(梓官鄉農會)：

關於全國農業金庫監理機制之探討，依據「農金法」第 22 條規定，農業金庫不但是負責配合農、漁業政策，辦理農業貸款之專業銀行，也是一般商業銀行，所以不但應適用一般商業銀行的管理措施，亦更加嚴格對其政策性任務的績效評鑑，因為農業金庫經營之優劣，攸關農業金融體系健全與否，並可能直接影響信用部的生存。農業金融體系尚未建立自己的檢查機制，目前以委外的方式進行稽核，但應防範產生一般金融體系與農業金融體系二套檢查標準，如何加強檢查人員心態，產生金融本一家之氛圍，實為重要課題，除了外部檢查，農業金庫應加強本身優良內控文化之形成，以為農業金融體系之模範。跨部門協調本來就是不容易的工作，因角色不同，跟著對事情的看法也不一樣，最後處理的方式也會不同，所以農委會應主動積極參與，就目前各部會主管業務進行協商，以防多頭馬車監理，最後完全不理之情況。

全國農業金庫該如何有效達成其法定任務，扮演農業金融體系風險管理者之角色？我認為農業金庫除辦理一般銀行業務外，「農業金融法」第 23 條亦規定其對信用部應辦理事項，此確立農金體系二級制規劃，將農業金庫定位為信用部之上層機構，負有收受轉存款、資金融通、輔導業務、財務查核與金融評估之責，所以應加強金庫檢查業務人力的建置輔以預警

制度，並賦予糾舉之權，以達早期預警功能。

強化農漁會信用部監理機制方面，雖然目前「農會漁會信用部經營業務項目及範圍調整辦法」及「農會漁會信用部對贊助會員及非會員授信及其限額標準」即有差異化管理的精神，但因可辦理之核心業務差距不大，管理措施亦未能發揮強大的警示或激勵作用，因此有必要強化分級管理的措施，例如除考量逾期比率外，亦可考量將 BIS 比率明確訂出具體指標，分為資本良好、資本適足、資本不足、資本顯著不足及資本嚴重不足等級，更明確訂定可辦理之業務項目，甚至也可將「農會漁會信用部各項目風險控制比率管理辦法」，第 4 條規定之放款總額採分級措施，如此明確規定可省去主管機關個別對信用部採限制業務之麻煩，消除信用部被處分的疑慮，亦可明確宣示分級管理的精神。為使信用部維持適當資本，以因應業務可能發生之風險，並鼓勵發展更好的風險管理技術與措施，主管機構除要求信用部最低標準之資本水準外，乃應透過稽核及早期導正措施，以確保信用部穩健經營，所以應建立以資本適足率為監理指標之立即糾正措施。現行信用部合併機制為「農金法」36 條所規定，但後續所可能會衍生問題尚未顯現，如：會員權益、員工年資及福利等，所以建議評估規劃由農業金庫合併之可行性。

關於建置信用部風險管理方面之探討，現行「農會漁會信用部內部控制及稽核制度實施辦法」第 7 條就稽核人員之專業性已有基本的規定，但較其他金融機構仍顯不足，建議比照採用信用部主任應具備資格條件，以強化專業性。另農會組織內稽核單位或法令遵循主管獨立性問題，事涉農會組織生態及總幹事經營理念，實難以貫徹其獨立性，但仍建議稽核人員之隸屬由總幹事改成理事會漸漸引進一般金融機構總稽核之制度。農業金融體系不能自身於金融體系外，信用部應採和銀行相同之評估標準，雖然初期逾放款比率會上升，但可以增進信用部經營的經營風險意識，也可以消除外界認為農業金融體系為二等金融機構的疑慮。信用部會計獨立性問題，財務處理辦法已有明訂，但要做到不得相互流用，則有待主管機關強力的糾正與處分。公司治理的精神為經營者基本必備之素養，與其研議設置獨立理監事或專業理監事，不如將公司治理精神的評估納入總幹事遴選的標準較為務實。