

目 錄

第壹章	緒論	1
第一節	研究動機	1
第二節	研究目的	3
第三節	研究方法	3
第貳章	本案研究人員之簡介	5
第參章	「內部融資」之特殊性	11
第一節	「內部融資」之緣起	11
第二節	「內部融資」之特殊性	11
第肆章	「內部融資」定性之探究	17
第一節	定性之實益	17
第二節	「內部融資」之定性分析	18
第三節	結語	22
第伍章	農、漁會信用部之法律定位	23
第一節	定位農、漁會信用部法律地位之實益	23
第二節	農漁會信用部法律性質分析	23
第陸章	對「內部融資」求償機制之建立	25
第一節	建立對「內部融資」求償機制之實益	25
第二節	建立對「內部融資」求償機制之具體作法	25
第三節	建立對「內部融資」求償機制可能面臨之困境	26
第柒章	「內部融資」之風險管理	28
第一節	「內部融資」管理之必要性	28
第二節	「內部融資」管理之基本原則	29
第三節	我國現行對「內部融資」之管理規範	30
第四節	「內部融資」風險管理之建議及對現行管理規範之評析	33
第捌章	結語	45

第壹章 緒論

第一節 研究動機

現行農會組織為三級制（漁會則是二級制），最高為省農會與二家直轄市農會，中間有縣市農會 25 家，基層則是各鄉鎮市農會。各鄉鎮市農會規模雖大小不一，通常會設置推廣、供銷、保險、信用等四大部門（漁會也有類似部門，但所用之名稱與農會略有差異）及會務、會計、企稽等管理單位，提供民眾所需之服務。且大部分的農漁會員工都與當地有地緣關係，對地方事務相當熟稔，能提供適時之服務，深得農民漁民之信賴，也讓農漁會成為扎根最深的農民漁民團體組織。

根據林亨能先生發表之「論農漁會信用部之改革」乙文¹，農會信用部（以下簡稱信用部）是農會四大部門之一，也是農會其他三個部門運作最重要的經費來源。依農會法規定，農會之總盈餘，除了彌補虧損外，需提撥 62% 作為農業推廣、訓練及文化、福利事業，8% 作為各級農會間有關訓練、文化及福利事業，而農會的盈餘，幾乎有九成以上來自信用部。也因為信用部的貢獻，農會才有比較充裕的經費來協助政府農業政策的推動。

此外，在早期經濟發展未發達、一般金融機構多侷限於城市之際，信用部提供農漁村金融借貸服務，亦能針對農業之特殊性適時適地提供農業發展所需的資金需求。

根據農會法、漁會法第 1 條規定，農漁會以保障農漁民權益，提高農漁民知識技能，促進農漁業現代化，增加生產收益，改善農漁民生活，發展農村經濟為宗旨。就其內容而言，包括保障農民權益、促進農業現代化、改善農民生活與發展農村經濟，明顯屬於政府農業政策的範疇，農漁會也因而被視為農業政策執行的有力工具，也造就農漁會與台灣的農業發展密不可分的關係。農漁會由於普遍深入地方，受地利之便除吸收農村人

¹ 參閱林亨能著「論農漁會信用部之改革」，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，民國 91 年 11 月 26 日，第 1 頁。

民之資金外，並提供農業生產及運銷資金之融通，同時亦對農業發展所需之技術推廣及資金提供援助，此外更因農漁會信用部將其剩餘資金轉存合作金庫、農民銀行及土地銀行，使得農村剩餘資金能有效移轉給工商部門，進而促進台灣經濟發展。

惟近年來，許多外在、內在之因素（外在因素：金融自由化、房地產、農地價格暴跌等，內在因素：信用部專業素質不佳、內控內稽成效不佳等弊端），使農漁會信用部逐漸喪失競爭力，盈餘逐年遽減，部分信用部之盈餘已不足以支應營運費用，因此農漁會經濟事業部門為經營業務所需，常會以透過「內部融資」之方式，向信用部取得營運資金。

所謂「內部融資」係指農漁會之經濟事業部門（即指供銷部）有資金需求時，向信用部以比照授信之方式，所取得之融資款項。「內部融資」係發生於同一農漁會所轄不具獨立法人人格之信用部與經濟事業部門間，由機關組織之角度觀之，應屬內部單位間之資金往來；但於形式上，卻比照信用部一般徵、授信原則辦理，亦有放款利息之收取，而具一般授信之外觀。因此，「內部融資」有其相當之特殊性。

因許多農漁會信用部陸續產生經營不善之情事，主管機關在援引「金融機構合併法」及「行政院金融重建基金設置及管理條例」之規定於民國90年8月14日，由中央存保公司同步進駐包括台北市松山區農會、桃園縣觀音鄉農會、新竹縣新豐鄉農會、臺中市豐原市農會、台灣省農會、彰化縣埔鹽鄉農會、彰化縣芬園鄉農會、彰化縣芳苑鄉農會、高雄市小港區農會、高雄縣六龜鄉農會、高雄縣內門鄉農會、高雄縣烏松鄉農會、屏東縣農會、台南縣七股鄉農會、台南縣楠西鄉農會、屏東市農會、屏東縣高樹鄉農會、屏東縣萬丹鄉農會、屏東縣新園鄉農會、屏東縣竹田鄉農會、屏東縣林邊鄉農會、屏東縣佳冬鄉農會、屏東縣長治鄉農會、屏東縣萬巒鄉農會、屏東縣枋寮鄉農會、屏東縣車城區農會、福建省金門縣農會、高雄縣梓官區漁會及屏東縣枋寮區漁會在內之27家農會信用部、2家漁會信用部及7家信用合作社。於民國91年7月12日，由中央存保公司接管台中縣神岡鄉農會、彰化縣彰化市農會、彰化市福興鄉農會、雲林縣林內鄉

農會、台南縣南化鄉農會、高雄縣大樹鄉農會及屏東縣潮州鄉農會共 7 家農會信用部。

於接管過程中，因主管機關發現「內部融資」有難以追償之問題，為避免將來金融機構接管農漁會信用部後，會因「內部融資」而生追償上之爭議，故主管機關決定此部分之「內部融資」由金融重建基金予以承受，並認列損失，至此農漁會特有之「內部融資」之特殊性及面臨之問題，才逐一凸顯。因此，如何對「內部融資」法律性質為認定，對其有效管理，如何能解決是項長期懸而未決之問題，即為本篇研究之重要動機。

第二節 研究目的

如前所述，「內部融資」係存在於二不具獨立法人人格之內部單位間，一旦其他部門之融資發生無法清償之問題時，能否對其他部門進行訴追程序，即有疑義，倘此部分不被視為借款而無法進行清償，勢必影響對信用部淨值之認定。因此，「內部融資」性質相當特殊，倘欲對其有效管理，首應先釐清其法律性質，進而才能針對其性質尋求妥適之管理措施。本研究擬先分析「內部融資」之法律性質，再對我國現有之「內部融資」規定為檢討，並提出相關之管理措施及修法建議。

基此，本研究之研究目的主要有三：

- 一、分析我國農漁會現行「內部融資」之法律性質。
- 二、整理我國現行對「內部融資」相關之法令規範，並加以檢討。
- 三、提供對「內部融資」相關之管理及修法建議。

第三節 研究方法

本研究採取下列研究方法：

一、文獻分析法（Documentary analysis）

除參閱我國現行相關法令規定及實務見解外，並蒐集期刊、論文、專論、研究報告、學術研討會記錄、相關座談會、演說、剪報、政府出版品、政府公報等相關論著，且儘可能以學者專家最新發表之

文章、專論為參考文獻，期能使本研究內容於符合我國體制下，得出最適切之結果。

二、比較研究法 (Comparative method)

目前日本之農會信用部制度與我國相類似，因此，「他山之石，可以攻錯」，透過比較分析法，藉由參考日本等國家類似之制度、著作及法令，對國內「內部融資」之相關法令及實際運作方式，作一比較、分析，藉此作為國內法令研修之參考。

三、實地觀察 (Field observation)

本所利用 2 次研討會（會議內容詳參附件 1、2）與電話方式，分別與台北縣瑞芳鎮農會、台中縣石岡鄉農會、大甲鎮農會、嘉義縣中埔鄉農會及花蓮縣花蓮市農會之信用部「內部融資」承辦人員進行訪談，以了解目前農、漁會信用部「內部融資」實際承作、需求情形，並了解其對「內部融資」改革之看法，期能以此方法了解「內部融資」現行運作方式及潛在之問題，並得出最符合我國目前農漁會運作之「內部融資」管理方式。

第貳章 本案研究人員之簡介

本研究案計畫主持人：

建業法律事務所 金玉瑩資深合夥律師

學歷：國立台北大學企業管理研究所碩士班研究生

私立東吳大學法學碩士

國立台灣師範大學教育學士。

專業證照：中華民國律師高考及格，民國 87 年開始執行律師業務

經歷：行政院體育委員會法規會外部委員

台北律師公會法律教育推廣委員會主任委員

中華公司治理協會公共關係委員會副主任委員

中華民國促進民間參與公共建設協會理事

著作：1.法律解釋的社會功能研究（碩士論文）

The Inter-Relationship between Project Finance for the Construction of Mass Rapid Transport System and Government Policies, (WMSE Symposium Technical Committee, Taipei, Taiwan 2002)

2.會計師--企業之醫生或是檢驗師？：法律人對審計準則公報第一號之解讀（財務人月刊第 1 期）

3.查核證據是法律證據嗎？--法律人對審計準則公報第四號之解讀（財務人月刊第 2 期）

曾辦理與本案相關之研究案經驗

行政院農業委員會草擬「農業科技園區設置條例」研究計畫之協同主持人

行政院農業委員會草擬「農業科技園區設置條例相關子法」研究計畫之研究團隊成員

行政院農業委員會林務局辦理「奧萬大森林遊樂區提供民間經營案」之法律顧問

財團法人工業技術研究院辦理經濟部能源委員會委託之「再生

能源基金收支保管運用辦法」草案之計畫主持人。

內政部營建署之污水下水道建設計劃第三期財務及法務總顧問
委託專業服務案之法律顧問

曾擔任台南第三信用合作社等十家合作社合併改制商業銀行之
法律顧問及台南第三信用合作社之不良債權公開標售工作

曾辦理國揚集團及禾豐集團（國產汽車）公司與金融債權人間
之相關財務案件

日本法令研究組

建業法律事務所 陳彥勳（原名陳嘉龍）初級合夥律師

學 歷：日本東北大學大學院法學研究科修士

國立台灣大學法律學系法學士

專業證照：中華民國律師高考及格，律師執業 3 年

中華民國專利代理人

經 歷：台灣國際專利法律事務所律師

日本宮城縣警察署民間通譯人

著 作：契約による同一性保持権の不行使—その有効性と限界を中心
として（修士論文）

檢視您的契約—勞動、承攬或委任（財務人月刊第 5 期）

國內法令研究組

建業法律事務所 洪東雄律師

學 歷：國立台灣大學法律學系法學士

專業證照：中華民國律師高考及格，律師執業 5 年

經 歷：立言法律事務所律師

立法院國會助理

著 作：大量勞工解僱保護法簡介（實用稅務 353 期）

違反勞動檢查法之刑事責任（實用稅務 359 期）

職業災害？普通事故？保障大不同（實用稅務 363 期）

建業法律事務所 李育錚律師

學 歷：國立政治大學風險管理與保險研究所碩士

國立政治大學法學系法學士

專業證照中華民國律師高考及格，律師執業 5 年

中華民國專利代理人

經 歷：協合國際法律事務所

世紀法律事務所

著 作：就雇主職業災害責任論雇主責任保險相關問題

建業法律事務所 黃繼儀律師

學 歷：國立台灣大學法律學系財經法學組法學士

專業證照：中華民國律師高考及格，律師執業 1 年

經 歷：中國國際商業銀行外匯部門辦事員

外部諮詢顧問

中正大學財經法律系 王志誠教授

學 歷：國立政治大學法律學研究所博士

國立政治大學法律學研究所碩士

國立政治大學法律學系學士

工作經歷：一級高等考試及格

資訊工業策進會智慧財產權小組研究員

聯鼎法律事務所（非訟組）

行政院公平交易委員會副主委室專員、機要秘書

行政院諮議

財政部金融局秘書、總核稿

金融研究發展基金委員

教學經歷：國立中正大學財經法律學系助理教授

國立成功大學法律學研究所兼任助理教授

國立成功大學法律學研究所兼任副教授

國立台灣科技大學管理學院兼任副教授

國立政治大學公企中心講座

國立台北商業技術學院兼任副教授

相關著作：金融資產證券化：立法原理與比較法制（第二版）（五南圖書公司）

信託法（五南出版公司）

企業組織再造法制（元照出版公司）

信託之基本法理（元照出版公司）

21世紀我國金融業面對的挑戰（金融研訓季刊第92期）

金融機構併構法制之建構與檢討（集保月刊第88期、第89期）

企業組織再造法制之適用與檢討（月旦法學雜誌第85期）

問題金融機構及財務協助處理機制之改造，國立臺灣大學財經法研究中心、台灣智庫、中央存款保險公司於民國92年12月主辦「金融改革及存保條例修正」座談會，刊載於台灣金融財務季刊第5輯第2期

國際金融監理之發展及統合，財團法人韓忠謨教授法學基金會於民國93年11月主辦「兩岸財經法制學術研討會」

曾參與之研究計畫

民國94年經濟部委託辦理之企業併購法之法制檢討委辦計畫

民國93年財團法人金融聯合徵信中心委託辦理之由個人資料保護法修正草案論對金融聯合徵信中心及金融機構之影響及因應途徑

民國92年經濟部中小企業處委託辦理之中小企業發展基金投資之相關法制研究

民國92年中央存款保險公司委託辦理之存款保險條例修正原則之研究

民國91年國家科學委員會委託辦理之公開發行公司法制之立

法研究—中日公開發行公司法制之比較研究

民國 91 年行政院經濟建設委員會委託辦理之公司法全盤修正計畫

民國 90 年國家科學委員會委託辦理之企業組織再造活動之自由與管制

外部諮詢顧問

安侯建業會計師事務所 于紀隆會計師

學歷：國立政治大學會計研究所碩士

國立政治大學會計系

專業證照：中華民國會計師、美國會計師

經歷：私立德明商專、國立台北商專、政治大學會計系兼任講師

美國 KPMG Peat Marwick LLP 舊金山分所審計主任

安侯建業會計師事務所審計經理

外部諮詢顧問

蘆洲市農會 蔡永福秘書

學歷：國立空中大學商學系及生活科學系學士

經歷：蘆洲市農會辦事員、企劃專員、秘書兼會務、會計、信用、企稽等部門股長（主任）

參與之研究計畫

民國 79 年至 95 年度，參與台灣省農會預決算編審、會計人員工作手冊、各級農會年報編製。

民國 80 年至 84 年度，參與農訓協會信用業務策劃小組、師資班、信用業務教學錄影帶、信用部業務教材、信用部業務標準化規範、金融商品規劃。

民國 81 年度，農委會建立農會企業識別系統 CIS 研究小組及工作小組成員成員。

民國 82 年度，參與基層金融研究訓練中心基層金融業務手冊修訂。

民國 83 年度，農委會健全個別農會財務管理輔導小組成員。

民國 83 年度，外貿協會規劃辦理提升農民團體形象計劃推動小組委員成員。

民國 90 年度，擔任農訓協會農漁會信用部業務作業手冊編撰委員會編審委員。

民國 90 至 93 年度，參與金融研訓院農會漁會信用部授信政策、徵信及授信處理流程與作業手冊編訂。

民國 91 年度，擔任農訓協會等設全國農業銀行工作委員會業務組委員。

民國 91 年度，編制農訓協會農漁會辦理簡易外匯業務操作手冊。

民國 92 年度，擔任金融研訓院農金法相關子法研訂審議委員。

民國 92 年度，擔任農訓協會農金法相關子法研訂委員。

民國 93 年至 94 年度，參與農訓協會農會漁會信用部內部規章研訂（內控、徵授信、作業流程等）。

民國 94 年度，農訓協會建立農漁會信用部績效評鑑指標工作小組成員。

民國 94 年度，農訓協會農會法修法推動工作小組成員。

民國 95 年，參與農訓協會農會職員第七職等晉升第六職等人員訓練課程規劃。

民國 95 年，參與農訓協會農會信用部辦理公庫透支辦法及約據範本研寫。

第參章 「內部融資」之特殊性

第一節 「內部融資」之緣起

「內部融資」是我國農、漁會獨特之制度，早期係為因應農、漁會經濟事業部門所需之農業產銷周轉資金，而經濟事業部門以比照授信之形式，由信用部提供其所需之資金，為避免信用部因此淪為農、漁會之私人金庫，最初於民國 71 年制定農會信用部管理辦法，稱之為「內部透支」，並規定其最高餘額上限為新台幣四千萬元，另，於民國 78 年，將農會信用部管理辦法改為農會信用部業務管理辦法，則改稱為「信用部對農業經濟事業部之融通資金」，並最高餘額上限由原先四千萬元改成不得超過信用部決算淨值百分之七十五，不足六千萬元者，得以六千萬元為限。又，於民國 90 年時農會信用部業務管理辦法修正時，改稱為「信用部對經濟事業部門之短期借款」，並將最高餘額下修百分之六十，同時取消額度之限制²，直到民國 93 年頒佈農會漁會信用部業務管理辦法時，才將其正式稱之為「內部融資」，並於該辦法第 14 條第 1 項中，將其定義為「信用部得對其隸屬之農會、漁會之經濟事業部門辦理內部融資，其用途以農漁業產銷週轉為原則」，依此規定，「內部融資」應指農漁會信用部針對其隸屬之農會、漁會之「經濟事業部門」農漁業產銷周轉之需求，所為資金流通之行為。

第二節 「內部融資」之特殊性

一、資金往來之對象

「內部融資」係農、漁會信用部與經濟事業部門間之資金往來。

²農會信用部業務管理辦法第 8 條：

農會信用部對農會經濟事業部門得辦理短期借款，其餘額不得超過前一年度農會信用部決算淨值百分之六十。其短期借款之計畫及作業，應提經理、監事會議通過，並應比照會員貸款辦法之規定辦理及按月計收利息。前項內部融通資金計算標準之採用，應提經會員(代表)大會議定後，報經直轄市、縣(市)政府備查、省級農會信用部報財政部備查。

漁會信用部業務管理辦法第 8 條：

漁會信用部對漁會經濟事業部門得辦理短期借款，其餘額不得超過前一年度漁會信用部決算後淨值百分之六十。其短期借款之計畫及作業，應提經理、監事會議通過，並應比照會員貸款辦法之規定辦理及按月計收利息。前項內部融通資金計算標準之採用，應提經會員(代表)大會議定後，報經直轄市、縣(市)政府備查。

而信用部及經濟事業部門均屬農漁會內部單位，無獨立法人人格。此與一般融資或授信之當事人，均屬獨立權利主體有別。

於一般農會之實務上，所謂之經濟事業部門，專指供銷部門，並不及於推廣或保險等部門，此由財政部民國 81 年 6 月 6 日台財融字第 810105518 號函釋³，認為農漁會信用部內部融資之對象，並不包含農漁會醫療保險部門即可證明。

於民國 95 年 4 月 20 日，行政院農業委員會（下稱「農委會」）作成農授金字第 0950116393 號函釋⁴，將農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條所稱經濟事業部門，擴張到「農會事業部門非屬金融事業者」，雖然由該函釋之字義，易讓人誤認農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條所稱「經濟事業部門」之範疇，已擴及推廣、保險等部門，惟參之農會財務處理辦法第 16 條第 2、3 款，其稱「事業損益類：適用於經濟事業、金融事業」、「經費所入所出類：適用於保險事業、農業推廣事業（含輔導、訓練、文化、福利業務）」，故僅信用部及供銷部才屬事業損益類。依上揭函釋意旨，係指農會財務處理辦法第 16 條第 2 款所指「事業損益類」中，只要非屬金融事業者，均可歸屬於經濟事業部門，故其所指亦僅以供銷部門為限。

二、作業程序比照一般徵、授信方式辦理

雖然「內部融資」係農、漁會內部單位間之資金往來行為，但依

3財政部民國 81 年 06 月 16 日台財融字第 810105518 號函釋：

「一、復省廳八十二年三月十日八二財二字第三六七五九號函。

二、依本部六十二年八月二日台財錢第一七八八四號函及內政部七十七年八月十三日台(77)內社字六二五四七七八號函規定，就有關農會信用部之內部透支對象與農會所稱經濟事業部門之範圍，皆未包括農會醫療保險部門，故本案農會信用部應不准對醫療保險部門辦理內部融資。」

4 發文日期：95 年 4 月 20 日

發文字號：農授金字第 0950116393 號函

主旨：有關農會所經營之果菜市場是否屬「農會漁會信用部管理辦法」第 14 條所稱經濟事業部門疑義，附如說明，請查照。

說明：

一、復省府 95 年 3 月 28 日府農輔字第 0950073136 號函。

二、農會財務處理辦法第 16 條第 2 款規定：「事業損益類：適用經濟事業金融事業」。是以，農會事業部門非屬金融事業者，均屬於經濟事業部門。

三、農會果菜市場由農會全資經營者，歸於經濟事業部門；屬合夥經營者，應屬於農會經濟事業部門之投資，而以聯營出資科目認列之後者不能視為農會經濟事業部門。

四、請各縣（市）政府轉知農漁會。

農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條第 2 項之規定，「內部融資」應比照農、漁會信用部對外一般徵、授信原則辦理，除依一般授信之核決流程辦理外，並按月計收利息，且信用部與經濟事業部門間，亦會訂立授信契約書，形式上作業程序均比照對外徵授信作業辦理。

三、用途之限制

目前對於「內部融資」用途之限制，散見於農會漁會信用部業務管理辦法等相關法令中，茲臚列於后：

- (一) 依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條第 1 項之規定，「內部融資」之用途「原則上」以農漁業產銷周轉為限。
- (二) 依台灣省政府財政廳民國 74 年 7 月 15 日（74）財二字第 12516 號函釋⁵之見解，農會信用部辦理內部透支，對供銷所提事業計畫，應詳加審核，其透支資金，嚴限於自營業務及周轉之用，不得移作辦理實物等放款業務。
- (三) 此外，依農委會 95 年 9 月修正增訂農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條之 1 規定「信用部依前條第二項對其隸屬之農會、漁會符合促進民間參與公共建設法規定辦理資本性支出之內部融資時，其額度得由不超過前一年度信用部決算淨值百分之三十，提高至不得超過百分之四十五，並應提經會員（代表）大會決議。以前項內部融資購置之資產於清償前不得出租、讓與、拋棄、設定負擔、為信託財產或其他處分行為。」，於此辦法修訂後，允許「內部融資」得作為依促進民間參與公共建設法規定辦理資本性支出，惟所購置之資產於清償前不得出租、讓與、拋棄、設定負擔、為信託財產或其他處分行為。

四、最高餘額之限制

依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條第 2 項之規定，「內部

⁵台灣省政府財政廳民國 74 年 07 月 15 日 74)財二字第 12516 號函釋：

「農漁會信用部辦理內部透支，對供銷等部門所提事業計畫，應詳加審核，其透支資金，嚴限於自營業務及週轉之用，不得移作辦理實物等放款業務，貴廳農漁會信用部辦理內部透支用途，如有違上項情事者，應嚴予議處。」

融資」之餘額不得超過前一年度信用部決算淨值百分之六十，該條項所指之「內部融資」，係泛指所有「內部融資」，因此，不論短、中、長期內部融資，其總餘額均不得超過前一年度信用部決算淨值百分之六十。

另，農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條第 2 項之規定，「內部融資」係以中、長期方式辦理者，其餘額不得超過前一年度信用部決算淨值百分之三十，因此「內部融資」之最高餘額中，短期及中、長期各占百分之三十。惟「內部融資」係作為依促進民間參與公共建設法規定辦理資本性支出者，依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條之 1 第 1 項之規定，其上限得由前一年度信用部決算淨值百分之三十，提高至不得超過百分之四十五，「內部融資」之最高餘額之配置，中、長期之部分即由原先百分之三十提高至百分之四十五，而短期之部分即由百分之三十降至百分之十五。

五、理事長或總幹事須負保證責任

農、漁會理事長或總幹事對「內部融資」原不須負保證責任，直到農委會於民國 93 年農會漁會信用部業務管理辦法頒佈後，才於該辦法第 14 條第 2 項之規定，「內部融資」以中、長期方式辦理者，應先報經地方主管機關審查通過，由其理事長或總幹事擔任保證人後辦理。主管機關希望藉由理事長、總幹事對中、長期「內部融資」之保證責任，強化對「內部融資」風險之控管，使信用部對中、長期「內部融資」得以確保。

依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條之規定，農、漁會理事長或總幹事於其任內之中、長期「內部融資」須負保證責任，由文義觀之，似基於「理事長」或「總幹事」等職務所為之法定保證責任，而屬「職務保證」，然農委會認為，於一般公司對外借款時，董、監事對該借款所負之連帶保證責任，依實務見解係屬「人保」而非「職務保證」，該保證責任不會因為董、監事卸任而解除，故於「內部融資」理事長或總幹事擔任保證人時宜比照辦理，因而分別發佈 95 年 6

月 5 日農授金字第 0955080161 號⁶及 94 年 12 月 20 日農授金第 0940165845 號⁷等函釋，主張上開保證責任之性質，如章程無特別約定，理事長或總幹事是項保證責任之性質應屬「個人保證」，於職務任期屆滿後，雖可向農、漁會申請更換保證人，惟繼任之理事長或保證人可予以拒絕，於此情形下，縱使保證人已卸下理事長或保證人之職務，其保證責任不因此而免除。

六、「內部融資」有獨立會計科目

依農會財務處理辦法及漁會財務處理辦法之規定，農、漁會之會計報告，除須按各部門別獨立編造外，亦須制作整體農漁會之綜合會計報告。

另，依農會財務處理辦法第 91 條規定「農會內部事業部門或辦事處、分支單位間，相互往來之款項以內部往來科目處理。但信用部本部及分部相互間往來之款項，應以「聯部往來」科目處理。信用部門予以供銷部融資之款項分別以「內部融資」和「內部借款」科目處理，不得使用內部往來科目。往來款項應按日相互核對，彙編綜合會計報告時應互相抵銷。」（漁會財務處理辦法第 96 條亦有相同之規定），農、漁會內部款項往來之處理時，依情形不同，而分別以「內部往來」、「聯部往來」、「內部融資」及「內部借款」等會計科目處理。

承上，依上揭農會、漁會財務處理辦法之規定，農漁會信用部對經濟事業部門之資金融通款項，其會計處理方式，係於信用部資產負

⁶行政院農業委員會金融局民國 95 年 06 月 05 日農授金字第 0955080161 號函釋：

「查旨揭辦法第 14 條第 2 項規定：「內部融資應比照一般徵、授信原則辦理及按月計收利息，其餘額不得超過前一年度信用部決算淨值百分之六十。但內部融資以中、長期方式辦理者，其額度不得超過前一年度信用部決算淨值百分之三十，並應報經地方主管機關審查通過，由其理事長或總幹事擔任保證人後辦理，其超過本法第三十二條第四項所定金額以上之案件，地方主管機關應核轉全國農業金庫審查通過。」係責由理事長或總幹事擔任內部融資之保證人，使信用部對中、長期內部融資之借款借權得以確保所為之規定，原則上宜認定為個人保證，惟農（漁）會如於章程中明定係以職務保證者，依其規定。本會 94 年 12 月 20 日農授金字第 0940165845 號函應予補充。」

⁷行政院農業委員會民國 94 年 12 月 20 日農授金字第 0940165845 號函釋：

「有關旨揭保證係屬職務保證或個人保證之節，依旨揭條文之立法要旨，本項保證應屬個人保證，爰農會漁會理事長或總幹事擔任中長期內部融資之保證人，其職務任期屆滿後，可向農會漁會申請更換保證人，惟其繼任理事長或總幹事拒絕擔任保證人，致無法更換保證人時，原保證人應負保證責任。」

債表之資產項下以「內部融資」提列，於經濟事業部門則於資產負債表之負債項下則認列「內部借款」科目，而非以內部往來科目處理，其往來款項應按日相互核對，因此，於農漁會之綜合會計報告時，上開「內部融資」、「內部借款」會因相互抵銷致使其餘額均為零⁸。

由上開會計處理方式說明可知，雖然「內部融資」、「內部借款」與「內部往來」抑或「聯部往來」均為農、漁會內部部門間之往來，但「內部融資」所使用之會計科目，均異於「內部往來」及「一般授信」，獨成一格。

⁸ 農委會民農 94 年 11 月 24 日農輔字第 0940163541 號函釋：

農會財務處理辦法第 91 條規定略以：「信用部予以供銷部融資之款項分別以『內部融資』和『內部借款』科目處理，不得使用內部往來科目，往來款項應按日相互核對，彙編綜合會計報告時應互相抵銷，往來款項應按日相互核對，彙編綜合會計報告時應互相抵銷」；另該辦法附表 1 負債類之科目代號 2-401 號「長期借款」之定義為：「凡向金融機構及其他機構借入款項及償還期限 1 年以上者屬之」。綜此，所謂「長期借款」係指農會向外之借款，而農會彙編整體會計报表時，內部融資與內部借款 2 科目已互相抵銷，應無餘額，故該辦法第 50 條之 1：「農會固定資產淨額，不得超過其淨值及長期借款之總額，所謂之長期借款，並不包括內部融資」。

第肆章 「內部融資」定性之探究

第一節 定性之實益

一、求償之可能性

「內部融資」係農、漁會信用部與經濟事業部門間之資金往來，其雖屬農、漁會內部單位間之往來，但外觀上卻又具授信之形式。因此，倘認為「內部融資」之性質類似於部門間之「內部往來」相同，則「內部融資」不生法律上債權之效力，一旦經濟事業部門無法依約定如期清償「內部融資」，農、漁會信用部即無依法律程序求償之權利。

二、理事長、總幹事對「內部融資」之保證效力

倘認為「內部融資」之性質類似於部門間之「內部往來」相同，則不生借款之法律關係，則理事長、總幹事係為根本不存在之債權為保證，基於保證從屬性原則，對「內部融資」所為之保證將失其附麗。

三、農漁會信用部資產之認定

雖然目前農、漁會信用部均將「內部融資」列於信用部資產負債表上之資產項下，惟一旦認為「內部融資」之性質與部門間之「內部往來」相同，該項「資產」即不存在，信用部資產負債表上認定之「資產」將為之縮減。

行政院金融重建基金（下稱「金融重建基金」）於接管農漁會信用部後，即希望能由金融機關承受信用部，基於維持金融穩定之目的，避免對信用部資產之認定產生爭議，政府的政策似傾向承認「內部融資」之效力，以維持信用部帳列之資產，避免產生過度之落差，造成金融整併上之障礙。另一方面避免金融機構將來承受信用部後，實際向農漁會追索該「內部融資」，造成農、漁會之困擾，故金融重建基金決議暫將「內部融資」認列為損失，將此部分以補貼之方式補償承受之金融機構，再視有無追償之可能決定是否予以追償。因此，

倘認定「內部融資」性質與部門間之「內部往來」相同，金融重建基金上開「暫列」之損失，即成為永遠無法受償之「真正」損失。

第二節 「內部融資」之定性分析

一、依立法文義分析

於農會信用部業務管理辦法及漁會信用部業務管理辦法中，將其稱之為「信用部對經濟事業部門之短期借款」，惟於農會漁會信用部業務管理辦法頒佈後，即捨棄「短期借款」乙詞，改以「內部融資」代之，由此「短期借款」到「內部融資」之演進，可知主管機關已揚棄「短期借款」之觀念，而另予以全新之法律名詞。

再者，「內部融資」雖與使用「融資」一詞，但卻又冠上「內部」之詞，似可推知主管機關欲藉此與一般「融資」為區隔。因此，由「內部融資」乙詞之演進及其字義，尚無法認為其具借款之效力。

二、依法理分析

按「法人非依本法或其他法律之規定，不得成立」、「法人於法令限制內，有享受權利、負擔義務之能力。…」，民法第 25 條及第 26 條前段分別定有明文。依我國農會法及漁會法之規定，農、漁會雖為獨立之法人，惟信用部及經濟事業部門則屬農漁會轄下之內部單位，不具獨立之法人格，對外應以農、漁會之名義為之，無法成為獨立之權利主體。從而，「內部融資」之主體，係農、漁會信用部及經濟事業部門，而二者目前尚未被法律賦予獨立之法人格，依上開法理，因欠缺權利主體而無法成為權利主體，信用部與經濟事業部門間之資金往來應不生法律上權利義務關係。

另，就中華民國農民團體幹部訓練協會所擬定供全國農、漁會信用部所參考之「農（漁）會信用部辦理內部融資作業準則」所附之「農（漁）會內部融資契約書」內容⁹以觀，其借款人為○○農（漁）

9. ○○○農（漁）會內部融資契約書（一般內部融資用）

立契約書人○○○農（漁）會供銷部（下稱甲方）向○○○農（漁）會信用部（下稱乙方）融資款項，特立本契約書，並約定遵守條款如下：

一、內部融資額度：新台幣

元整（下稱本融資）。

會供銷部，貸與人則為○○農（漁）會信用部，顯見「內部融資」係以各部門之名義，而非農、漁會之名義辦理，而上開部門並無獨立之法人人格，均隸屬於同一農、漁會法人體系下，無法成為獨立權利主體，故由法人人格有無之角度，不能將「內部融資」視為借款。

此外，因信用部及經濟事業部門同為農、漁會轄下之內部單位，倘欲對「內部融資」進行追償，應以何人名義為之，為一大難題：如以信用部名義對經濟事業部門為請求，因信用部與經濟事業部門均無獨立法人格，欠缺訴訟上當事人能力，於訴訟程序上即會被駁回。如改以農、漁會之名義為之，雖然農、漁會具訴訟上當事人能力，但其請求之對象卻為其自身之內部單位，形成自己向自己追償之窘境，造成求償上之困難，自難加以認定為借款。

三、依會計作業分析

- 一、日本契約書成立日起，甲方在前條所定融資額度內循環透用，甲方依本契約書之約定向乙方透用之各筆款項，均作為甲乙雙方成立消費借貸契約之標的。
- 二、本融資期限自民國 年 月 日起至民國 年 月 日止，到期一次清償，甲方應按月付息一次，於每月 日前繳付融資利息。
- 三、本融資利息依每日最終透用餘額按年率 % 計算，上開融資利率係按乙方前約日之 % 利率加個別加碼年率 % 訂定，嗣後均隨前述 % 利率變動而調整。
- 四、甲方倘於融資期限屆滿時，不立即償還全部融資本息，除須就遲延償還之本息部分，自遲延時起按應還款日之本融資利率計付遲延利息外，並應就遲延償還之本息部分，自融資期限屆滿之日起，逾期六個月（含）以內者，按應還款日之本融資利率百分之十，逾期六個月以上者，就超過六個月之部分，按應還款日之本融資利率百分之二十計付違約金。
- 五、甲方有下列情形之一者，乙方停止辦理新增本融資，到期後不得展期。
 - （一）有積欠本金逾清償期三個月以上。
 - （二）本金未到期而利息已延滯六個月以上。
 - （三）中長期分期償還未按期攤還逾六個月以上。
 - （四）其他應予列報逾期放款之情事。
- 六、甲方有前項情事時，應擬具償還計畫，提經理事會議、監事會議通過後，辦理分期償還，並報全國農業金庫備查。償還期限最長以五年為限，且每年至少應償還本息百分之十以上。
- 七、本契約書如有未盡事宜，或需修訂時，由甲、乙雙方協議訂定之。就未盡事宜未為協議或協議不成者，依民法及相關法令規定辦理。
- 八、甲、乙雙方同意於簽訂本契約書時，始成立消費借貸預約，並同意於透用額度時，所簽本契約書條款即為消費借貸契約之一部分。
- 九、本契約書壹式壹份由乙方收執，另以註明「與正本完全相符」之影本交由甲方收執。

立契約書人

甲 方：○○○農（漁）會供銷部

代表人：供銷部主任（簽章）

地 址：

訂約日期（即要約與擔保日期）：中華民國 年 月 日

乙 方：○○○農（漁）會信用部

代表人：信用部主任（簽章）

地 址：

訂約日期（即承諾日期）：中華民國 年 月 日

依農會財務處理辦法第 91 條規定「農會內部事業部門或辦事處、分支單位間，相互往來之款項以內部往來科目處理。但信用部本部及分部相互間往來之款項，應以「聯部往來」科目處理。信用部門予以供銷部融資之款項分別以「內部融資」和「內部借款」科目處理，不得使用內部往來科目。往來款項應按日相互核對，彙編綜合會計報告時應互相抵銷。」（漁會財務處理辦法第 96 條亦有相同之規定）。

雖然「內部融資」與「內部往來」會計科目有異（「內部往來」發生時，於取得資金一方之「負債」項下及提供資金之一方之「資產」項下，同以「內部往來」之會計科目處理之；於「內部融資」時，則信用部資產負債表「資產」項下會認列「內部融資」科目；而於經濟事業部門之資產負債表上，則會將該筆款項於「負債」項下以「內部借款」科目認列），但依上揭農、漁會財務處理辦法之規定，均將「內部融資」及「內部往來」同視為農、漁會內部往來款項，規定均需按日相互核對，彙編綜合會計報告時應互相抵銷（因此，於農、漁會綜合會計報告之資產負債表上，「內部融資」、「內部借款」因已互相抵銷，故餘額均為零），此種作法與一般授信會計作業不同，而與「內部往來」相近。

此外，雖然農、漁會之各部門均有獨立之預算及會計作業，但各部門仍屬農、漁會轄下之內部單位，各部門之資產均屬該農漁會之財產，故農、漁會整體財產，並未因此產生變化（此由農、漁會總資產負債表上，「內部融資」、「內部借款」於相互抵銷後，數額均為零，對農漁會之資產、負債並未產生影響即可證明）。倘欲求償，直接透過農、漁會會計作業於帳目上直接作調整即，根本無須大費周張為請求。由此可知，「內部融資」之特質與「內部往來」極為相近。

四、依現行農、漁會對「內部融資」實際作法分析

農會漁會信用部業務管理辦法第 14、15 條規定，內部融資應比照一般徵、授信原則處理，並應計收利息，且會訂立融資（或授信）

契約書。於正常情形下，辦理「內部融資」之經濟事業部門，多半會依照雙方之約定，並按月計付利息，因此就農、漁會內部融資實際運作情形觀之，對「內部融資」之作法與一般借款無異。另，於計算信用部存放比率時，「內部融資」會列入該信用部之放款總額中一併加以計算。由此可知，依我國目前農、漁會信用部之運作上，「內部融資」似與授信無異。

承上，農、漁會信用部於承作「內部融資」時，既然比照一般授信之作法為之，則應要求經濟事業部門提供擔保品方為妥適，惟因經濟事業部門並非獨立權利主體，其之財產均歸農、漁會所有，無獨立之財產，信用部自無可能比照一般授信模式要求經濟事業部門提供擔保品。

另，當經濟事業部門發生逾期未清償之情事發生時，依農會漁會信用部業務管理辦法第 15 條第 2 項規定，僅能要求經濟事業部門向信用部針對其「內部融資」擬具償還計畫（該償還計畫提經理事會議、監事會議通過後，辦理分期償還，並報全國農業金庫備查。償還期限最長以五年為限，且每年至少應償還本息百分之十以上），但如果如果不遵守此償還計畫，信用部是否比照一般授信模式循法律途徑進行強制追償，於該管理辦法均未為規定。此外，就為辦理「內部融資」所簽訂之授信（或融資）契約書之內容觀之，多僅約定逾期未清償應計付違約金，但是否可以強制求償，於契約書之內容亦付之闕如。

此外，據調查，截至目前為止，國內尚無農、漁會信用部對因辦理「內部融資」未如期償還之經濟事業部門，以法律途徑向該經濟事業部門求償，或要求理事長、總幹事履行保證責任之案例。

由上可知，雖然於目前農、漁會信用部作業實務上，「內部融資」多比照「授信」形式為之，惟其僅形式上空有借款之外觀，但實際上借款所應有之擔保及可追償性，「內部融資」均付之闕如，故「內部融資」缺乏授信真正之核心特質，此也是目前無任何農、漁會敢就「內部融資」以法律途徑為爭執之原因，故無法依此而推論「內

部融資」為借款。

五、依金融重建基金處理原則分析

查，金融重建基金管理委員會第八次會議曾決議：「…該等內部融資評估為無法收回，由銀行承受後，銀行又執行追索債權，將造成農會其他部門無法繼續經營問題等因素，爰決議『信用部帳列之內部融資，經報由縣（市）政府、財政部及農委會核定無法償還者，得由本基金承受後處理。其辦理情形，應提本委員會報告』」，由此可知，金融重建基金所以會承受農、漁會信用部之「內部融資」，係因避免將來信用部由金融機構承受後，金融機構將會對農、漁會其他部門進行追索，造成農、漁會經營上危機。因此由金融重建基金所持之觀點，似承認「內部融資」有法律上追償之效力。

第三節 結語

由本章第二節之分析，除金融重建基金及農、漁會實務肯認「內部融資」為可求償之債權外，其餘各項推理均傾向「內部融資」與內部往來較相近，不生借款之效力。

借款與「內部融資」最大之分野，在於該權利可否依法律途徑加以求償，不論現行農、漁會對「內部融資」運作實務為何，一旦訴諸法院，依目前我國法院實務作法，首先會循依法理認事用法，因「內部融資」之主體均非我國法律所承認之權利主體，主體之適格即生疑義，推測我國法院會承認「內部融資」具借款效力之機率甚低，更遑論准予以追償。而上開金融重建基金「信用部由金融機構承受後，金融機構將會對農、漁會其他部門進行追索，造成農、漁會經營上危機」之疑慮，係以「內部融資」可進行追索為前題，惟目前能透過法院對「內部融資」進行追索之機會微乎其微，金融重建基金似屬多慮。

綜上所述，本文傾向認定「內部融資」之性質並非「借款」，而與「內部往來」相近。以下之研究內容，亦均以「內部融資」非屬借款作為本文之主軸，併此敘明。

第五章 農、漁會信用部之法律定位

第一節 定位農、漁會信用部法律地位之實益

因「內部融資」係由農、漁會信用部提供資金予經濟事業部門，而信用部於我國現行體制下，除為農、漁會轄下之部門外，亦為我國法律所承認之金融機構，具有多面性，故欲檢討「內部融資」管理規範前，宜先對信用部為法律上之定位，才能提出最符合目前信用部體制之建議，合先敘明。

第二節 農漁會信用部法律性質分析

依農會法第 5 條第 2 項規定「農會辦理會員金融事業，應設立信用部，除本法另有規定者外，由中央目的事業主管機關依銀行法相關規定管理之…」、漁會法第 5 條第 2 項規定「漁會辦理會員金融事業，應設立信用部，除本法另有規定者外，由中央目的事業主管機關依銀行法相關規定管理之…」。另，農業金融法第 2 條亦規定「本法所稱農業金融機構，包括農會信用部、漁會信用部（以下併稱信用部）及全國農業金庫」，此外，於金融機構合併法第 4 條亦將農、漁會信用部列為所規範之金融機構之一。由此可知，農漁會信用部在我國現行法令，其定位視同金融機構，應屬銀行法第 139 條第 1 項所規範之「依其他法律設立之其他金融機構」。這種性質，與同屬農、漁會內部之供銷、推廣、保險單位均有不同，這些性質完全不同之部門，卻同存在於農、漁會中，並由農、漁會統一管理，為相當獨特之組合，使農、漁會信用部在各類金融機構中，居於相當特殊之地位。

另，於農、漁會組織上，信用部僅為農、漁會所轄之一個部門，其人事由農、漁會總幹事聘任，業務也由總幹事督導考核，信用部主任亦聽命於總幹事的指揮，許多重要業務須經理事會、監事會之核決。因此，信用部於農、漁會組織架構中並無獨立性。

雖然農、漁會信用部僅屬農漁會所轄之一個部門，於目前農、漁會相

關管理法令上，卻將信用部獨立管理，如農會法第 39 條（漁會法第 41 條）規定其會計及預算應獨立編列，另於相關信用部管理法規中，更進一步將信用部之獨立性予以強化，除要求信用部須有獨立之淨值、流動準備、固定資產及盈餘分配，並允許信用部可對農漁會經濟事業部門融資，且有獨立之管理制度（包括內部稽核及金融檢查等），均屬適例。

此外，雖然農、漁會信用部僅屬農漁會所轄之一個部門，其監督管理，似應屬農、漁會內部自治事項，惟依農業金融法之規定，農、漁會信用部視為「農業金融機構」之一環，其監督管理直接由中央主管機關為之，而形成農、漁會信用部一方面須受農漁會之指揮，另一方面卻由農、漁會以外之行政機關監督管理之特殊情形。

第陸章 對「內部融資」求償機制之建立

第一節 建立對「內部融資」求償機制之實益

依本文第肆章之分析，「內部融資」難視為借款，因此無法以法律途徑加以求償，一旦經濟事業部門發生逾期清償或無法清償之情形，信用部極可能無法取回該筆資金。於此情形下，即使事先信用部作好種種內控內稽程序，亦僅能降低風險，一旦將資金提供予經濟事業部門後，信用部能否獲償，完全取決於經濟事業部門之清償能力，信用部無力加以掌控。

再者，目前金融整併風盛行，各農、漁會信用部間亦可能進行整併，假設該信用部有承作「內部融資」，依目前之法理，承受之信用部難以就內部融資之部分對農、漁會進行求償，可能損及該信用部之權益，影響金融之整併。

由此可知，「內部融資」最大之難題在無法追償，此亦為「內部融資」風險居高不下主要原因之一，因此，倘能以立法方式，賦予「內部融資」與借款相同之法律效力，使信用部或第三人得循法律途徑進行追償，方屬能解決問題之治本之道。

第二節 建立對「內部融資」求償機制之具體作法

一、以立法方式，賦予農、漁會信用部得向農、漁會求償「內部融資」之機制：

按「法人非依本法或其他法律之規定，不得成立」，民法第 25 條定有明文。目前於法律層面，無法將「內部融資」視為一般借款之最大原因，即係我國現行法令並未賦予農會信用部獨立法人人格，無法成為權利主體，致使其對經濟事業部門之「內部融資」無法產生法律權利義務關係。尤其是農、漁會信用部為我國現行法令所定認定之金融機構，法令一方面認定其得承作金融業務，但另一方面又未賦予其獨立法人人格，致使其須依附於農、漁會體制下，對外權利義務之行使均須以農、漁會之名義為之，成為無法獨立自主之金融機構，於

一定程度範圍內，則須配合農、漁會之業務運作，而產生「內部融資」這種特別之制度。

因此，倘能以立法方式，賦予農、漁會信用部獨立法人人格，與農、漁會分屬二獨立法人團體，使其與經濟事業部門間之「內部融資」，成為信用部與農、漁會間之債權債務關係，一旦經濟事業部門發生無法履行債務之情事，信用部即得對農漁會進行求償以確保其債權。

此外，倘認為賦予信用部獨立法人人格有困難，雖亦可以立法方式，於不變動現行架構下，僅於「內部融資」之範圍，承認農、漁會信用部及經濟事業部門有訴訟上之當事人能力，俾利雙方進行法律上追償事宜，惟實質上信用部、經濟事業部門尚非獨立法人，同屬在農、漁會轄下，最終之權利義務仍須歸由農、漁會承受，即使信用部能於訴訟上向經濟事業部門請求，仍屬右手向左手求償之窘境，最終結果仍歸由農、漁會負擔，故毫無實益可言。

二、以立法方式，建立第三人求償之機制：

「內部融資」其影響之範圍，不僅及於農、漁會之內部，亦可能波及其他第三人（如信用部有農業金融法第 36 條或第 37 條之情事時，主管機關命該信用部與其他農、漁會之信用部合併）。因此，倘無法賦予農、漁會信用部獨立法人人格，可退而求其次，以立法方式規範，倘「內部融資」未涉及第三人權利，即維持「內部融資」之現制，假如「內部融資」涉及第三人權利時，例外承認「內部融資」具一般債權之效力，即對第三人而言，其不再視為信用部之「內部融資」，而係一般借款，藉此使第三人對此部分債權，能對農、漁會有法律上求償之依據。

第三節 建立對「內部融資」求償機制可能面臨之困境

目前「內部融資」並非借款，欲建立對「內部融資」求償機制，須透過立法方式創設其法律上之權利義務始得為之。雖然賦予信用部獨立法人

格等提議，財政部與中央銀行多年來迭有類似之主張¹⁰，惟信用部對農、漁會之營運頗有助益，且亦為農、漁會一大盈餘來源，因此一旦賦予其獨立法人人格，農、漁會所承作業務範圍將大幅縮減，影響其權利甚鉅，故此提議勢難以被農、漁會接受。再者，農、漁會長期深耕基層，且有政治勢力加以支持，因此上開提議往往於提案時即遭反對，更遑論進入立法程序。由此可知，上開方式雖屬少數能真正突破「內部融資」困境之方式，但其立法難度極高，不易達成。

另，倘欲以設立子公司方式承作信用部之業務者，依我國現行金融法規，不論其所設立之形式為信用合作社抑或銀行，其門檻均甚高，我國農會不採股金制，自有資金有限，造成設立子公司之障礙。且依農會法、漁會法之規定，農、漁會業務範圍，主要還是以一般會員金融事業為限，欲設立子公司，似非現行法令所許。再者，設立金融子公司取代信用部，無異完全架空現有信用部之業務，信用部無已存在之實益，雖然其屬農、漁會之子公司，惟其為二獨立法律主體，資金動用之流程，會受較嚴格之限制，而不似「內部融資」般之便利，故農、漁會對此方式之反彈勢必可期。

¹⁰ 同註釋 1

第柒章 「內部融資」之風險管理

依上一章所述，於我國目前之社會環境，欲透過立法方式建立對「內部融資」之求償機制，於短期間顯無法達成。於此情形下，如何做好對「內部融資」之風險管理，使其風險降至信用部及農、漁會可容許之範圍內，方屬本章主要論述之議題。

第一節 「內部融資」管理之必要性

據本文第肆章之分析，「內部融資」性質應與「內部往來」較為相近，因此，立於農、漁會之立場，「內部融資」僅屬農、漁會信用部及經濟事業部門間之資金流動，且經濟事業部門確有資金上之需求，況且目前農、漁會「內部融資」占其整體放款總額比例不高，而常被人漠視，因此常有農、漁會人士認為，此屬農、漁會內部自治事宜，無需多加管理。

惟信用部雖隸屬於農、漁會，但其為銀行法第 139 條第 1 項所規範之「依其他法律設立之其他金融機構」，亦為農業金融法所稱之「農業金融機構」，其經營之事項，不僅限於農林漁牧業之融資，亦從事其他金融業務，性質上與農、漁會其他部門之性質完全不同，已詳如前述。因此，農、漁會信用部體質之優劣，不僅涉及農、漁會自身之利益，亦攸關眾多之會員及存款戶之財產權益。

此外，「內部融資」總額占農、漁會信用部對外放款總額之比率雖不高，但相較其他內部往來，其數額亦高出甚多；再者，目前農會漁會信用部業務管理辦法允許經濟事業部門利用「內部融資」從事中、長期之投資，投資之成敗，所造成對整體農、漁會產生影響，而非僅單純及於信用部抑或經濟事業部門（以屏東縣潮洲鎮農會為例，原屬體質優良之農會，惟其經濟事業部門利用取得之「內部融資」，投資興建旅館，因其經營不當造成虧損，而嚴重影響該農會正常營運，致使該農會被金融重建基金接管），因此藉由農、漁會信用部對經濟事業部門所提出之「內部融資」計畫嚴加把關，才能減少運用「內部融資」失當所生之風險。

第二節 「內部融資」管理之基本原則

依上所述，「內部融資」確有其管理之必要性，惟於討論各項具體之管理方式前，謹先將對「內部融資」管理所應注意之基本原則臚列於后：

一、對「內部融資」之管理，僅係欲使「內部融資」之風險降至可容許之範圍內，而非在抑殺「內部融資」

「內部融資」係農、漁會經濟事業部門透過信用部取得所需資金，因經濟事業部門及信用部均屬同一農、漁會下，透過內部協商之機制，資金取得之條件、利率之磋商及資金之動撥，往往較向其他金融機構借款來得簡便且有彈性，尤其當經濟事業部門急需農業周轉金時，倘要求以對外舉債方式為之，將緩不濟急，不符經濟事業部門之需求，此時「內部融資」即為最快速取得資金之方式。此外，信用部隸屬於農、漁會組織，協助農、漁會正常營運亦是其責無旁貸之責任。職是，於目前我國農、漁會經營實務上，確有其存在之實益，而暫無法輕易廢止該制度。

另，信用部雖隸屬於農、漁會，但其為銀行法第 139 條第 1 項所規範之「依其他法律設立之其他金融機構」，亦為農業金融法所稱之「農業金融機構」，其經營之事項，不僅限於農林漁牧業之融資，亦從事其他金融業務，性質上與農漁會其他部門之性質完全不同，已詳如前述。因此，農、漁會信用部體質之優劣，不僅涉及農、漁會自身之利益，亦攸關眾多之會員及存款戶之財產權益。因「內部融資」性質並非借款，欲透過法律程序對「內部融資」之求償仍有困難，而經濟事業部門能否如期償還亦屬難測，一旦信用部將此款項以「內部融資」方式撥給經濟事業部門，相對的信用部帳列資產亦相形減少，對信用部之資產穩定性產生影響。從而，立於農、漁會正常運作之立場，「內部融資」有其需求性，但為保護眾多存款戶及會員之權益，對「內部融資」又須為適度之管理。職是，對「內部融資」為風險管理，僅係欲使維持農、漁會正常運作及保障存款戶權益二者間取得最佳衡平，而非否定或推翻「內部融資」之制度。

二、「內部融資」並非經濟事業部門取得資金之主要管道，僅係針對經濟事業部門之急需所為輔助性支出

「內部融資」與借款不同，其無法透過法律程序加以求償，具高度風險性，信用部提撥之「內部融資」數額愈高，其資本穩定性受影響程度即隨之升高，再者，「內部融資」最早之立意，僅係針對經濟事業部門農業周轉之急需，因此，為了避免扭曲「內部融資」之立意，及造成信用部過多之負擔，經濟事業部門所需之中、長期資金或資本性支出仍應以對外向其他金融機構取得為原則，「內部融資」應定位於為因應經濟事業之急需所為之輔助性支出。

第三節 我國現行對「內部融資」之管理規範

目前因無法對「內部融資」進行法律追償，因此我國現行之各項對「內部融資」之管理規範，多以風險管理之角度為之，致力降低「內部融資」可能產生之風險，謹將我國現有之「內部融資」管理規範臚列於后：

一、「內部融資」用途之限制

依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條第 1 項之規定，融資之用途「原則上」以農漁業產銷周轉為限。另，農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條之 1 規定「內部融資」得作為依促進民間參與公共建設法規定辦理資本性支出，惟所購置之資產於清償前不得出租、讓與、拋棄、設定負擔、為信託財產或其他處分行為。由上可知，目前我國法令對「內部融資」之使用範圍設有限制，避免「內部融資」被毫無目的濫用。

二、「內部融資」核決過程之控管

依目前農漁會「內部融資」實務，只要「內部融資」達「農會漁會信用部應報經全國農業金庫同意後辦理或移由該金庫辦理之一定金額以上授信案件基準」之標準者，須由全國農業金庫為最後之審查。

尚未達上開標準者，如為短期之「內部融資」，由農漁會之理事會、監事會擔任最後之核決機構，如屬中、長期內部融資者，須報經

地方主管機關審查通過。

由上可知，對於金額達到上開標準之「內部融資」，我國主管機關均要求須交由全國農業金庫作最後之審查，藉由此機制，避免「內部融資」遭濫用。

三、理事長或總幹事「保證」責任之建立

依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條第 2 項規定，只要屬中、長期「內部融資」，不論其金額多寡，均要求須由理事長或總幹事擔任保證人。至於短期「內部融資」，理事長或總幹事即無須負起「保證」責任。

另依上揭行政院農委會金融局農授金字第 0955080161 號及第 0940165845 號等函釋之見解，理事長、總幹事因「內部融資」所為之保證，該保證之性質原則屬「個人保證」，不受職務更替之影響，顯見主管機關欲以是項「保證」方式，督促理事長或總幹事對其中、長期「內部融資」善盡督導之責任外，並期藉由理事長或總幹事提供人保，降低「內部融資」之風險。

惟依前所述，「內部融資」並不生債權債務之效力，而保證責任又具從屬性質，於主債務不存在之情形下，其即無所附麗，故上開欲藉理事長或總幹事保證制度降低「內部融資」無法求償風險之目的，恐難以達成。

四、經濟事業部門無法依約清償時之風險控管

農會漁會信用部業務管理辦法第 15 條第 1 項規定，信用部內部融資有「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」第 7 條¹¹所列逾期放款之情事者，信用部應停止辦理內

¹¹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第 7 條：

「信用部逾期放款列報範圍如下：

一、積欠本金逾期清償期三個月以上者。
二、本金未到期而利息已延滯六個月以上者。
三、中長期分期償還放款未按期攤還逾六個月以上者。
四、放款清償期雖未屆滿三個月或六個月，但已向主、從債務人訴迫或處分擔保品者。
經協議分期償還之放款符合下列條件者，得免予列報逾期放款，但於免列報期間再發生未依約清償者，仍應予列報：

一、原係短期放款者，以每年償還本息在百分之十以上為原則，惟期限最長以五年為限。

部融資，到期後亦不得展期。

農會漁會信用部業務管理辦法第 15 條第 2 項規定，信用部內部融資有「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」第 7 條所列逾期放款之情事者，向信用部辦理「內部融資」之經濟事業部門應針對其「內部融資」擬具償還計畫，提經理事會議、監事會議通過後，辦理分期償還，並報全國農業金庫備查。償還期限最長以五年為限，且每年至少應償還本息百分之十以上。

五、「內部融資」餘額最高上限之限制

依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條第 2 項規定，農、漁會信用部全部「內部融資」之餘額不得超過前一年度信用部決算淨值百分之六十，而中、長期「內部融資」又不得超過前一年度信用部決算淨值百分之三十。另，倘「內部融資」係作為依促進民間參與公共建設法規定辦理資本性支出者，依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條之 1 第 1 項之規定，其上限得由前一年度信用部決算淨值百分之三十，提高至不得超過百分之四十五。

由上可知，主管機關欲藉「內部融資」最高餘額上限之訂立，將「內部融資」風險控制在一定程度之範圍內，避免影響信用部資本之健全。

六、資本適足率不足一定比例對「內部融資」承作之限制

依農會漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法第 7 條之規定

¹²，信用部資本適足率不得低於百分之八，其資本適足率在百分之六

二、原係中長期放款者，其分期償還期限以原殘餘年限之二倍為限，惟最長不得超過二十年，於原殘餘年限內其分期償還之部分不得低於積欠本息百分之三十。如中長期放款已無殘餘年限或殘餘年限之一倍未滿五年者，分期償還期限得延長為五年，但以每年償還本息在百分之十以上為原則。除前項規定外，經中央主管機關或銀行法主管機關規定得免予列報逾期放款者，從其規定。

¹²農會漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法第 7 條

信用部資本適足率不得低於百分之八，其資本適足率在百分之六以上，未達百分之八者，主管機關得命其提報增加淨值、減少風險性資產總額之限期改善計畫。信用部資本適足率未達百分之六者，主管機關除依前項處分外，並得視情節輕重為下列之處理：

- 一、限制給付股息、監事酬勞金、出席費。
- 二、報請中央主管機關限制或停止增加風險性資產總額之業務。
- 三、報請中央主管機關限制申設信用部分部。

以上，未達百分之八者，主管機關得命其提報增加淨值、減少風險性資產總額之限期改善計畫。信用部資本適足率未達百分之六者，主管機關亦可報請中央主管機關限制或停止增加風險性資產總額之業務。

上開規定，雖未具體將「內部融資」列入風險性資產總額，惟依目前農、漁會實務，早將「內部融資」視為 100% 風險性資產，因此凡信用部資本適足率未達上開規定者，主管機關可視其情形，要求信用部提報風險性資產（包括「內部融資」）總額改善計畫，甚至亦可限制或停止該信用部「內部融資」之業務。

第四節 「內部融資」風險管理之建議及對現行管理規範之評析

壹、事前之風險管理

事前管理之目的，在於如何使農、漁會信用部於辦理「內部融資」時，能依法辦理「內部融資」作業，謹慎加以查核，降低日後無法求償之風險。此外，雖然「內部融資」對經濟事業部門之運作有具重要性，惟其目前有難以求償之問題，為避免浮濫之「內部融資」影響信用部健全之體質，對於「內部融資」之額度及核決等方式宜於事先加以管控。以下，謹以事前風險管理之角度，提出幾項建議：

一、屬立法之層次

- （一）於農業金融法或相關法規中建立「內部融資」專章，建立「內部融資」之基本架構供各界遵守：

於農業金融法中，並未對「內部融資」為規範，目前現有之「內部融資」管理規範，多係由中央主管機關依農業金融法之授權以授權命令方式制定¹³，由此可知農業金融法賦予中央主管機關對

¹³農業金融法第 28 條：

信用部與其分部之設立許可、廢止許可、停辦、復業與整頓、設備與人員設置標準及各項風險評級比率等管理事項之辦法，由中央主管機關定之。

信用部應建立內部控制及稽核制度；其實施辦法，由中央主管機關定之。

信用部業務輔導、資金融通及餘裕資金之轉存，由全國農業金庫負責辦理；其辦法，由中央主管機關會同有關機關定之。

信用部對資產品質之評估、損失準備之提列、逾期放款催收款之清理及呆帳之轉銷，應建立內部處理制度及程序；其辦法，由中央主管機關定之。

信用部對贊助會員及非會員授信及其限額之標準，由中央主管機關定之。

「內部融資」相當之裁量空間。

「內部融資」之對象、期限甚至用途等，於管理法令中迭有變動，致使現行「內部融資」架構已悖離最初「內部融資」之立意，中央主管機關所以會作不斷以授權命令方式修正相關規範，除部分是因應農、漁業之變革外，常係受到各方壓力不得不為之妥協。倘能於農業金融法或其他相關法規中增設「內部融資」專章，將「內部融資」基本架構提升至法律位階，縮小中央主管機關之裁量範圍，須透過立法方式始得變動，以保障「內部融資」制度不會輕易受到扭曲。

（二）將「內部融資」予以正名，避免與借款混淆：

依本文第肆章之討論，「內部融資」性質與內部往來較相似，而與借款有間。惟依目前農會漁會信用部業務管理辦法及相關法令中，均將之統稱為「內部融資」，其中「融資」乙詞，與一般金融機關慣用之「融資」名詞相同，易讓人誤會其為借款。因此，為釐清其性質，建議於法律中，改以其他名詞取替「內部融資」，如「內部融通」。

（三）「內部融資」之對象宜以「經濟事業部門」為限：

於一般農會之實務上，「內部融資」承作之對象，僅限於供銷

農業金融法第 31 條：

信用部經營之業務項目以下列為限：

一、收受存款。

二、辦理放款。

三、會員(會員同戶家屬)及贊助會員從事農業產銷所需設備之租賃。

四、國內匯款。

五、代理收付款項。

六、出租保管箱業務。

七、代理服務業務。

八、受託代理鄉(鎮、市)公庫。

九、全國農業金庫委託業務。

一〇、其他經中央主管機關核准辦理之業務。

信用部經中央銀行許可者，得辦理簡易外匯業務。

中央主管機關得依信用部資本充足程度、經營績效、金融專業程度與內部控制及稽核制度良窳等，調整其經營業務項目及範圍；其辦法，由中央主管機關定之。

信用部餘裕資金，應一律轉存全國農業金庫。營運資金融通，除情況緊急並經全國農業金庫同意者外，以向全國農業金庫申請為限。

部門，且「內部融資」之緣起，係為針對經濟事業部門之農業周轉金所為，於農會實務上，除供銷部門外，其他部門尚無此部分之需求。倘將「內部融資」之對象予以放寬，因該資金取得管道相當便捷，無異使農、漁會其他部門亦可循此管道向信用部取得所需資金，造成信用部風險性資產提高，影響其資產之穩定。

此外，依農會法第 39 條規定「農業經濟事業、金融事業、保險、保險事業及農業推廣事業之會計分別獨立…」，即明白敘明農會四大部門之定位，即經濟事業（供銷部門）、金融事業（信用部門）、保險部門及推廣部門，準此，依農會法之規範，經濟事業部門僅限於供銷部門，為避免「內部融資」之對象被無端擴大，造成「內部融資」成為農、漁會各部門之私房金庫，建議於農業金融法或其他相關法規中，明確載明「內部融資」之對象。

- （四）「內部融資」宜以短期農業產銷周轉為限，經濟事業部門如有中、長期資金或資本性資金之需求，宜另闢管道為之：

依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條第 1 項之規定，「內部融資」之用途「原則上」以農、漁業產銷周轉為限。但同辦法第 14 條之 1 卻又允許「內部融資」得作為依促進民間參與公共建設法規定辦理資本性支出。惟後者使農、漁會信用部龐大之資金成本長期投注於公共建設中，似已悖離農、漁業產銷周轉之範疇，而生矛盾。且允許「內部融資」投注於公共建設中，將使農、漁會信用部面臨資金長期無法回收之不確定風險，影響其資本之健全。

另，一般而言，農、漁業產銷周轉之期間甚少超過一年，且最初法令對「內部融資」之規範亦僅允許以短期為限，惟因經濟事業部門為取得所需資金，不斷以短期融資到期換單「以短支長」之方式，變相將借款期限延長，達到中、長期之目的，中央主管機關迫於現實，僅得於農會漁會信用部業務管理辦法承認中、長期「內部融資」，藉以使中、長期「內部融資」納入法令管理範圍。

依本章第二節所述，「內部融資」並不能作為經濟事業部門取

得資金之主要來源，僅得作為因應經濟事業部門急需之輔助性支出。中央主管機關迫於現實，而將「內部融資」範圍擴大到中、長期之資本性支出，似已讓「內部融資」變相成為經濟事業部門取得資金之主要管道，況且，為杜絕「以短支長」仍有其他管理方式可行（如藉由加強內部審查、取締處罰等方式進行控管），只要確實依法辦理，亦可達到管制「以短支長」之目的，承認中、長期「內部融資」並加以管理之方式無異是因噎廢食。

為避免「內部融資」悖離制度初創之初衷，且增加信用部不確定之風險，「內部融資」制度仍以回歸原架構為宜。因此，建議於農業金融法或其他相關法規中，明定「內部融資」應以短期農、漁業產銷周轉為限。經濟事業部門之中、長期資金需求，則須依循其他管道為之。

（五）「內部融資」餘額上限之比例應予以檢討修正：

「內部融資」係帳列信用部之資產，因此於辦理「內部融資」後信用部財務報表上總資產暫不生變化，惟目前「內部融資」難以追償之風險高於一般授信，只要經濟事業部門發生逾期未清償或無法清償，即無法透過法律加以追償，而危及信用部資產之安定性。因此，「內部融資」占信用部資產之比例愈高，信用部資產之不安定性也相對提升。為避免過多之「內部融資」損及信用部體質之健全，農漁會信用部「內部融資」總額度宜控制於合理之範圍內。

依農會漁會信用部業務管理辦法第 14 條第 2 項及第 14 條之 1 等規定，農、漁會信用部全部「內部融資」之餘額不得超過前一年度信用部決算淨值百分之六十，而中、長期「內部融資」又不得超過前一年度信用部決算淨值百分之三十，倘中、長期「內部融資」欲作為依促進民間參與公共建設法規定辦理資本性支出者，則此上限可提高至百分之四十五。依此規定，中央主管機關僅允許信用部於其決算淨值百分之六十之範圍內承作「內部融資」，不得動用到存款人之存款部分，其立意甚佳。

惟承上所述，「內部融資」本質上即不適合作中、長期之用，亦不能從事長期之資本性之支出，前開針對中、長期「內部融資」餘額上限之規範，本即不妥，應予以刪除。再者，倘將「內部融資」全數作為短期農、漁業產銷周轉之用，一般而言，短期農、漁會產銷周轉所需數額通常不高，流通時間短，倘再以百分之六十作為融通之最高上限，似嫌過高，而有重新評估修正之必要。另，並建議將此餘額上限等相關規範，由授權命令提升至法律層次，直接於農業金融法或其他相關法規中予以明定，避免中央主管機關因外界壓力而任意予以調整。

再者，「內部融資」能否如期獲償，除信用部事前之評估外，經濟事業部門自身之財務狀況也是須加以考量，因此，僅以固定最高餘額限制之方式，無法真正反應出經濟事業部門之財務狀況，倘能視經濟事業部門實際之財務狀況，適用不同之最高餘額上限，亦能有效降低部分風險。

（六）強化監事會監督之功能：

監事會為農、漁會業務、財務之監察機關，而辦理「內部融資」執行合法與否，亦屬監事會監察之範疇，因此，強化監事會之監督功能，由監事會確實查核農漁會信用部是否依法辦理「內部融資」，倘有不實或不合法，即應適時提出糾舉，方能敦促相關承辦人員依法行事。

對於農、漁會監事之權責，於農會法第 28 條、漁會法第 30 條僅規定「監事會監察業務及財務」，另依農業財務處理辦法第 65 條之規定，監事會應定期舉行監事會時依規定之職權執行定期財務監察，必要時得報經主管機關核准舉行臨時監事會執行臨時財務監察，因此，監事會既對農、漁會之財務有查核之權限，則對「內部融資」自有督導之權責。

雖然現行法令規定監事會有查核農、漁會財務之權限，惟應如何具體執行該項權限，甚至於發現有違法或不當之情事，該如何提

出糾舉，抑或可否代表農、漁會對失職人員提出訴訟，目前法令中均隻字未提，致使監事會空有此權限，卻無從加以執行。因此，建議可參酌公司法對監察人相關規範¹⁴，以修法方式，於農會法、漁會法或相關法規中，就監事會監督權限之執行加以具體闡明。

(七)「內部融資」須由全國農業金庫為「內部融資」最後核決者，亦宜一併由全國農業金庫提供經濟事業部門所需資金：

依目前農漁會「內部融資」實務，只要「內部融資」達「農會漁會信用部應報經全國農業金庫同意後辦理或移由該金庫辦理之一定金額以上授信案件基準」之標準者，須由全國農業金庫為最後之核決，惟資金之提供，仍由信用部為之，形成核決者與資金提供者分離之情形。

於此情形下，縱使將審核權限委由全國農業金庫為之，但因資金仍須由信用部加以提供，尤其是由全國農業金庫最後核決者，金額通常較高，最後之風險仍由信用部承擔，故信用部承受之風險不會因此而降低。因此，建議於農業金融法或相關法規定中，明訂須由全國農業金庫核決者，亦應由全國農業金庫提供所需之資金，將此風險移轉由全國農業金庫承受，全國農業金庫除可依一般授信方式請求農、漁會提供相關擔保品降低無法獲償之風險外，倘將來農、漁會仍發生無法清償或逾期清償之情事，全國農業金庫亦得循法律途徑予以求償，而不會像信用部有「內部融資」求償無門之困

¹⁴公司法第 213 條：

公司與董事間訴訟，除法律另有規定外，由監察人代表公司，股東會亦得另選代表公司為訴訟之人。

公司法第 218 條：

監察人應監督公司業務之執行，並得隨時調查公司業務及財務狀況，查核簿冊文件，並得請求董事會或經理人提出報告。監察人辦理前項事務，得代表公司委託律師、會計師審核之。違反第一項規定，妨礙、拒絕或規避監察人檢查行為者，各處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。

公司法第 218 之 1 條：

董事發現公司有受重大損害之虞時，應立即向監察人報告。

公司法第 218 之 2 條：

監察人得列席董事會陳述意見，董事會或董事執行業務有違反法令、章程或股東會決議之行為者，監察人應即通知董事會或董事停止其行為。

公司法第 219 條：

監察人對於董事會編造提出股東會之各種表冊，應予查核，並報告意見於股東會。監察人辦理前項事務，得委託會計師審核之。監察人違反第一項規定而為虛偽之報告者，各處新臺幣六萬元以下罰金。

境”

至於何種金額須由全國農業金庫進行最後核決，會影響全國農業金庫對農、漁會融資之範圍，全國農業金庫可視其風險承擔能力，及農、漁會實際需求，與農、漁會共同尋求合宜之適用標準。

二、屬授權命令之層次

- (一) 主管機關可制定「內部融資」統一作業規範，具體載明辦理「內部融資」時各項應注意事項，使信用部於承辦「內部融資」時有明確依據可循：

信用部於接獲經濟事業部門所提之「內部融資」計畫時，除須逐級進行核決外，亦須對「內部融資」計畫可行性及風險性進行審核評估，以確認該計畫是否可行。

查，我國現行各項「內部融資」管理規範，散見於農會漁會信用部業務管理辦法及相關規範中，並未為統一之規範，且其內容多針對核決流程及餘額上限等事項，至於如何對「內部融資」計畫進行審查，則未見有任何法令加以規範，至多僅由主管機關以函釋針對個案加以解釋。

再者，針對經濟事業部門應提報「內部融資」計畫，我國現行法令亦未規範應填載之具體內容，致使經濟事業部門常以極簡略之方式提報其計畫，致使信用部無法正確判斷其計畫是否可行。

此外，信用部與經濟事業部門屬同一農、漁會體系，因此許多信用部人員於審核時，可能不會以完全比照對外授信方式嚴格把關，再加上目前「內部融資」管理規範尚未十分嚴密，賦予信用部承辦人員部分裁量空間，承辦人員於此範圍內得以對「內部融資」便宜行事，增加不確定之風險。

依農業金融法第 28 條及第 31 條等規定，已針對信用部之內控內稽經營績效、金融專業程度等事項，授權中央主管機關以命令加以定之，因此建議中央主管機關於農業金融法之授權範圍內，整合現行「內部融資」管理規範，將「內部融資」相關事項（包括但不

限於「內部融資」核決流程、計畫審查事項、計畫應提報之具體內容等事項）成統一規範，使信用部得依據此規定為內部融資審查程序，並要求信用部承辦人員依法行事，減少其便宜行事之空間，以降低因人為因素所造成之風險。

（二）加強信用部員工教育訓練：

有妥適之法令規範，亦須有具專業能力、守法之從業人員加以配合才能發揮規範真正功效。為提升信用部從業人員之金融專業能力及法制觀念，除可以規定信用部從業人員須參加相關金融業務研習班外，並取得其結業證書外，主管機關亦可定期委託專業訓練機構辦理金融相關訓練。

（三）「內部融資」不宜計入信用部存放比率中之放款總額，避免信用部為提高存放比率而冒然承作不必要之「內部融資」：

存放比率係指放款總額及存款總額之比率，其係判斷農、漁會信用部經營績效重要指標之一。而於目前農、漁會實務上，均將「內部融資」計入信用部之放款總額中，因此常見信用部為提升其存放比率，而冒然承作「內部融資」。

實質上，「內部融資」與借款有別，將之視為放款總額即屬不妥，再者，為了避免信用部為提升其存放比率，而未於審慎查核之情形下，即冒然承作「內部融資」，增加不必要之風險，建議中央主管機關於農業金融法之授權範圍內，於農會漁會信用部業務管理辦法及相關法規中，明確闡明「內部融資」不應計入信用部之放款總額中。

（四）建立農漁會經濟事業部門其他取得營業資金之管道或方式，降低其對「內部融資」之依賴：

透過「內部融資」方式，農、漁會經濟事業部門能迅速取得所需之營運資金，且幾乎無被迫償之風險，故農、漁會經濟事業部門對「內部融資」之仰賴甚深。惟雖然「內部融資」對現行農、漁會運作有其必要性，但「內部融資」無法像一般授信得依法律途徑求

償，甚至可要求擔保，無法清償之風險較高，故對信用部之正常發展並無助益。因此，惟能將「內部融資」比例控制在不影響農、漁會信用部正常營運之範圍內，甚至完全不辦理「內部融資」，對信用部正常發展才有助益。

依農業金融法第 22 條之規定，全國農業金庫得對農、漁會辦理專案融資，以行政院農委會於 94 年 12 月 30 日所頒佈之「農漁會事業發展貸款要點」為例，其係透過全國農業金庫提供各農漁會發展農業、經營管理或參與民間公共建設所需之資金，並給予利率上之優惠（百分之 1.5-2.0），最高貸款期限可達 15 年，其提供之貸款條件，相較於其他金融機構之貸放標準，已屬相當優厚之貸款條件，惟其相較於「內部融資」，依「農漁會事業發展貸款要點」辦理借款，其借款額度有一定之上限（單筆借款最高為五千萬元，全部借款總額上限為八千萬元），與一般透過「內部融資」動輒取得上億元之款項來得低，故「農漁會事業發展貸款要點」於頒佈後，全國信用部總承作「內部融資」數額並無明顯降低之趨勢，故其是否能取代部分之「內部融資」，有待進一步觀察。

- （五）將「內部融資」同列為信用部資本適足率中之淨值及風險性資產之減項，以較保守之方式評估信用部之資本適足率，反應「內部融資」對信用部資本整體風險性之影響

資本適足率係以金融機構之淨值除以風險性資產總額所得之比例。資本適足率比率愈高，表示該金融機構之淨資本占風險性資產之比率愈高，資產結構較為安定。

目前信用部係將「內部融資」認定其風險權數為 100%，而列入資本適足率中分母項下（即風險性資產）。惟如前所述，「內部融資」並不生債權之效力，能透過法院對「內部融資」進行追償之機會微乎其微，不應將「內部融資」視為信用部之資產，因此宜自「淨值」及「風險性資產」中同時予以剔除，故倘能將「內部融資」同列為淨值及風險性資產之減項，似能以較保守之方式評估信

用部之資本適足率，反應「內部融資」對信用部資本整體風險性之影響。

(六) 資本適足率低於一定比率者，即應對「內部融資」為限制：

農、漁會信用部之資本適足率，資本適足率愈低者，即代表該信用部之自有資本比例低，風險性資產較高，故資本適足率倘低於一定比率者，因「內部融資」風險性極高，自應對「內部融資」予以限制（如限制信用部承作新的「內部融資」，或到期都不得再展延），避免信用部面臨更高之風險。

依農會漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法第 7 條之規定，信用部資本適足率不得低於百分之八，其資本適足率在百分之六以上，未達百分之八者，主管機關得命其提報增加淨值、減少風險性資產總額之限期改善計畫。信用部資本適足率未達百分之六者，主管機關亦可報請中央主管機關限制或停止增加風險性資產總額之業務，其已對信用部風險性資產為初步管控。惟該辦法並未具體指明「內部融資」是否屬該條所限制之風險性資產範圍，易生爭議；再者，該辦法規定須由主管機關提報中央主管機關加以限制，一旦主管機關未察覺，是否即變相允許信用部繼續承作高風險性業務？因此，建議修正該辦法之相關規定，除明文將「內部融資」納入管制範圍外，亦可規定凡資本適足率不足特定比率者，即立即對其風險性業務予以限制，而無須等待中央主管機關為進一步核決，迅速達到風險管控之效果。

二、事後之風險管理

事後之風險管理，係針對經濟事業部門發生逾期清償或無法清償之情事，農、漁會信用部應如何處理，才能使損害降到最低。以下，謹以風險管理之角度，提出相關建議如下：

(一) 依法追究承辦人員失職之法律責任：

縱使法令已對「內部融資」制訂管理規範，仍有賴承辦人員確實遵守始能達到管理之目的。因此，主管機關可訂立查核制度，藉

以監督農漁會是否依法辦理「內部融資」，一旦發生「內部融資」有發生無法依約償還之情形，即就經濟事業部門「內部融資」計畫之提出、信用部承辦人員初步審查、理事、監事會進行最後核決等流程逐一為審查，倘發現有任何程序不遵守法令，即依法對該部分承辦人員課予相關行政罰責，倘承辦人員（包括參與核決及提報計畫之成員）之行為涉及違法，亦應依法追究其法律責任。

承辦人員所涉及之法律責任，除了行政責任外，亦可能包括民、刑事責任。農、漁會可視承辦人員實際違法情事，依法請求民事損害賠償，倘其已達刑事不法，亦可追究刑事背信等刑責。至於行政責任之方面，依農業金融法第 51 條之規定「違反本法或本法授權所定命令中有關強制或禁止規定或應為一定行為而不為者，除本法另有處以罰鍰規定而應從其規定外，處新台幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰」，主管機關可對其於違反該法或其授權命令者，依其違法情節之輕重，依上揭農業金融法課予行政罰責。

（二）經濟事業部門有未依約定清償之情事，信用部即應限制對其之「內部融資」業務：

於「內部融資」中，經濟事業部門為信用部唯一之資金貸與對象，當其有未依約定清償之情事者，即出現可能清償能力不足之警訊，信用部應立即於可能損失範圍內設立停損點，除與經濟事業部門協議將來清償方式外，亦應停止承作新的「內部融資」，到期之「內部融資」亦不應加以展延。

於農會漁會信用部業務管理辦法第 15 條第 1 項規定，信用部內部融資有「農會漁會信用部資產評估損失準備提列及逾期放款催收呆帳處理辦法」第 7 條所列逾期放款之情事者，信用部應停止辦理內部融資，到期後亦不得展期，希望能藉此方式，使信用部或有損失不再擴大。

第捌章 結語

雖然我國實務見解，傾向將農、漁會認定為私法人¹⁵，惟農、漁會之設立之宗旨，係以促進農業、漁業發展、農、漁村建設，照顧農漁民為目的，此由農會法第 1 條明文規定「農會以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨」（漁會法第 1 條亦同）即可證明。上開事項，本屬政府農政機關之職責，卻由農漁會代為行之，因此於某種程度上，農、漁會有農政末端機構之性質，因此有人主張應將其定性為「特殊之合作經濟組織」¹⁶。

農、漁會具有濃厚公益色彩，且其又深入鄉村漁村，由其經營信用業務，而有提供農、漁業資金的融通、促進農、漁業資本形成之功能。惟於近年來國內整體金融環境已巨幅改變，農、漁會信用部受限於業務性質，且自身規模小，資本底子薄、抗風險能力弱，一旦風險產生，常會致生信用部營運之困難，因此，對信用部之風險管理有其必要性，而「內部融資」即屬其中一環。

依農會漁會信用部業務管理辦法第 5 條第 1 項規定，於核准設立信用部時，應撥充信用部事業資金最低新台幣 1000 萬元，此點雖與日本類似（依日本農業協同組合法之規定，欲承作組合員儲蓄或定期存款者，該農業協同組合之出資總額不得低於一億日圓¹⁷），但我國農、漁會不像日本農業協同組合有組合員入股金之制度，又無法像銀行一樣藉增資來改善財務結構，先天上資金來源就不寬裕，經濟事業部門自有資金不足時，所需之資金缺口，除透過政府部分補助或專業性之貸款外，常需以「內部融

15 依行政院（即現在之最高行政法院）75 年判字第 2106 號判決，認為「農會屬私法人組織之人民團體，其聘任人員不具公務員資格…」，明確闡明農漁會之性質為「私法人」。

16 林育杉 著「我國農會信用部之法制研究-以農業金融法之規範為中心」，中原大學財經法律學系碩士學位論文 第 11 頁

17 農業協同組合法

第十條之二（前條第一項第三号又は第十号の事業を行う組合の出資（第十三条の二第二項の同転出資金を除く。次項において同じ。）の総額は、農林水産省令で定める区分に応じ、農林水産省令で定める額以上でなければならない。

2（前項の農林水産省令で定める額は、農業協同組合の出資の総額にあつては一億円（組合員（第十三条第一項第二号から第四号までの規定による組合員を除く。）の数・地理的条件その他の事項が政令で定める要件に該当する農業協同組合の出資の総額にあつては千万円）、農業協同組合連合会の出資の総額にあつては十億円を、それぞれ下回つてはならない。

資」加以填補，故「內部融資」常與經濟事業部門經營良窳有一定關聯性。因此，依一般情形，經營成效欠佳之經濟事業部門對「內部融資」之需求往往會比較高，信用部雖明知其可能無清償能力，卻受限於農、漁會之一體性，而迫於現實核准「內部融資」，由信用部承受此風險，形成因果循環，此即是信用部隸屬於農、漁會下之一種宿命。

今信用部屬農、漁會轄下之內部單位，對「內部融資」定性及管理之相關討論，至多僅能將信用部自身面臨之風險控制在容許之範圍，至於經濟事業部門以「內部融資」對外投資所生之風險，非信用部所得掌控。尤其於現今農、漁會不斷要求欲將其經營範圍擴大至其他非屬農業事項（如觀光業、不動產業等），而掌握農、漁會決策權之理、監事會又多缺乏專業投資能力，倘無法事先作好各項風險評估，將來所面臨之投資風險將是難以估計，且信用部係農、漁會之內部單位，自無法對此投資風險置身事外。

因「內部融資」係目前農、漁會最快速能取得所需資金之方式之一，其形式上雖僅為信用部與經濟事業部門間之資金往來，但依上所述，其所影響之層面，及於農、漁會整體，而非僅限於信用部。雖然現行農業主管機關推動一些方案，讓農、漁會對外投資之風險能與農、漁會作切割（如農會出資或投資審核辦法規定農會可投資設立股份有限公司從事重大投資工作¹⁸，農會之投資風險僅及於其出資部分，較易掌控），但相較於「內部融資」，其門檻可能較高（如依農會出資或投資審核辦法第 4 條規定，

¹⁸ 農會出資或投資審核辦法第 2 條：

本辦法之適用範圍如下：

一 由五個以上農會擔任發起人所設立符合本法第四條所定農會任務及本辦法第四條之股份有限公司。
二 由五個以上農會投資現有符合本法第四條所定農會任務之股份有限公司。
三 由個別農會投資前二款經審核通過之股份有限公司。

農會出資或投資審核辦法第 3 條：

本辦法所稱出資，係指由五個以上農會擔任發起人共同設立股份有限公司之認股行為；所稱投資，係指取得農會組織設立之股份有限公司股份之行為，或由五個以上農會取得符合本法第四條所定農會任務之股份有限公司股份之行為。

新設公司實收資本額須達新台幣三千萬元以上)¹⁹，抑或所需程序較繁複（如依農會出資或投資審核辦法第 7 條規定，須全體會員三分之二以上出席，且經出席者三分之二決議通過），致使這些政策尚無法完全取代「內部融資」之功能。

「內部融資」僅是冰山一角，其突顯專司金融業務之信用部附屬於農業團體下制度之矛盾面，尤其是目前金融業務不斷推陳出新，但信用部卻受限於農業組織特性，無法跟隨時代進展，致使其競爭力日益降低，因此，惟有將信用部業務獨立運作於農、漁會外，讓信用部及農、漁會致力其專業領域，各自獨立經營，方得消弭上開之不合理。惟長久以來，是項改革遲遲無法落實推動，衍生之問題層出不窮，雖然近年針對「內部融資」之部分，主管機關不斷頒佈各項管理規範企圖將該獨特之制度導入正軌，立意甚佳，但其所為係針對個別性之問題去防堵，僅屬治標之道無法解決真正核心問題，猶須以大刀闊斧之方式進行農、漁會組織重組以求治本。

為此，本文僅藉「內部融資」問題，反應農、漁會整體制度面之問題，希望主管機關能針對問題之核心尋求改革之道，才能使農、漁會真正茁壯，並永續發展。

¹⁹ 農會出資或投資審核辦法第 4 條：

本辦法所稱重大投資事項，係指股份有限公司營業項目符合本法第四條所定農會任務，且新設股份有限公司實收資本總額達新台幣三千萬元以上。