

著作權聲明:

本文的全部或一部已登載於 存款保險資訊季刊第 18 卷第 1 期(2005 年 3 月)

我國農業金融改革法制初探

李智仁

壹、緒 論

在金融市場全球化、國際化及多元化的發展趨勢下，金融危機之發生機率遽增，各地金融危機頻傳。為促進金融穩定、提升經濟實力，世界各國均將金融改革列為施政重點。近年來政府戮力推動金融改革，其各項成果均達成所預定目標，繼而並於今（九十三）年五月宣示第二次金融改革之開展，企盼推動「區域金融服務中心」之成立。在金融改革範疇中，農業金融改革乃其中的重要環節之一。為策劃農業金融體系藍圖，政府於民國九十一年十一月三十日邀集產、官、學界代表召開「全國農業金融會議」，達成「充實農業信用保證基金及農、漁會與信用部由農委會一元化管理」、「設立全國農業金庫為農、漁會信用部業務之上層銀行」、「貫徹金融監理一元化」、「制定農業金融法」及「提升農業經濟競爭力」等五項共識。為落實「全國農業金融會議」之共識，行政院農業委員會旋即著手研擬農業金融法草案，並於民國九十二年七月十日經立法院三讀通過，嗣於同年七月二十三日由總統公布（華總一義字第 09200134520 號令），並奉行政院核定自今年一月三十日起正式施行。而農委會農業金融局亦於同日成立，負責農業金融機構之監理及政策性農業專案貸款之規劃推動等事宜。

欲處理農業金融所生問題，本非一朝一夕之功，其所牽涉之細節可謂盤根錯節，所干涉之因素亦非單純。尋覓改革軌跡，不難發現改革難處與難度之所在。惟不論問題產生之緣由為何，農業金融管理法因陋就簡甚或付之闕如之情形未有明顯改善，也是造成問題滋生的理由之一。背負期待的農業金融法，賦予獨立於一般金融體系之外的農業金融制度法源依據，能否達成倡議者之期待，有賴時間的考驗。但如何落實本法訂立之意旨，並檢驗法制規範之周全與否，以建構健全之台灣農業金融制度，則是法律學者專家得以貢獻心得之處，本文謹針對農業金融法以及相關配套法令加以探究，希冀有所助益。

貳、農業金融改革之軌跡與爭議

簡言之，所謂農業金融係指為因應農業之需要與發展，而提供或謀求資金融通之管道，性質上屬於特種金融之範疇。回顧經濟成長過程中，農業所得曾奠定重要之根本，而農業金融體系於發展過程裡擔任資金供給與後勤補給之角色，對於改善農民生活品質及促進農村經濟建設，可謂居功厥偉。惟時移勢轉，自民國五〇年代後，其面臨內在改革與外在環境之變遷，並於經濟政策與相關建設歷經各階段自由化與國際化之洗禮下，農業生產比重節節下降，農業所得亦因此與其他各業相距甚遙，農業金融及其發展也漸被漠視，逐漸成為政策形成與立法制定過程中之邊陲地帶，鮮能發揮其應有之效益與影響¹。近年來更因其經營困境迭生、人謀不臧情事屢犯，令農業金融體系破綻百出、搖搖欲墜，面臨改革之命運。

一、農業金融改革軌跡

(一) 農業金融法制變革前之體系說明

在農業金融法施行前，我國的農業金融體系係由農業金融策劃委員會負責策劃，審議農業金融政策、農業金融體系、農業計畫、農業利率及農貸資金籌措分配等事宜。而有農業三行庫之稱的中國農民銀行²、土地銀行³與合作金庫銀行⁴及基層農漁會信用部，則是主要執行吸收與貸放業務之金融機構。除此之外，尚有農業信用保證基金⁵辦理農業放款保證業務。而若干政府機關及公營企業基於特殊目的也扮演農業融貸之角色，亦有不少商業銀行從事農業貸款。另外，由政府之農業發展基金、行政院開發基金等配合農業政策辦理之政策性農業貸款也是農業金融之一部分，其資金運作方式主要是經由前述之金融機構流通。其體系架構可圖示如下：

¹ 參閱藍秀璋，〈論農業金融法制之建立——以農會信用部為中心〉，《企銀季刊》，第 24 卷第 3 期，民國 90 年 1 月，頁 66。

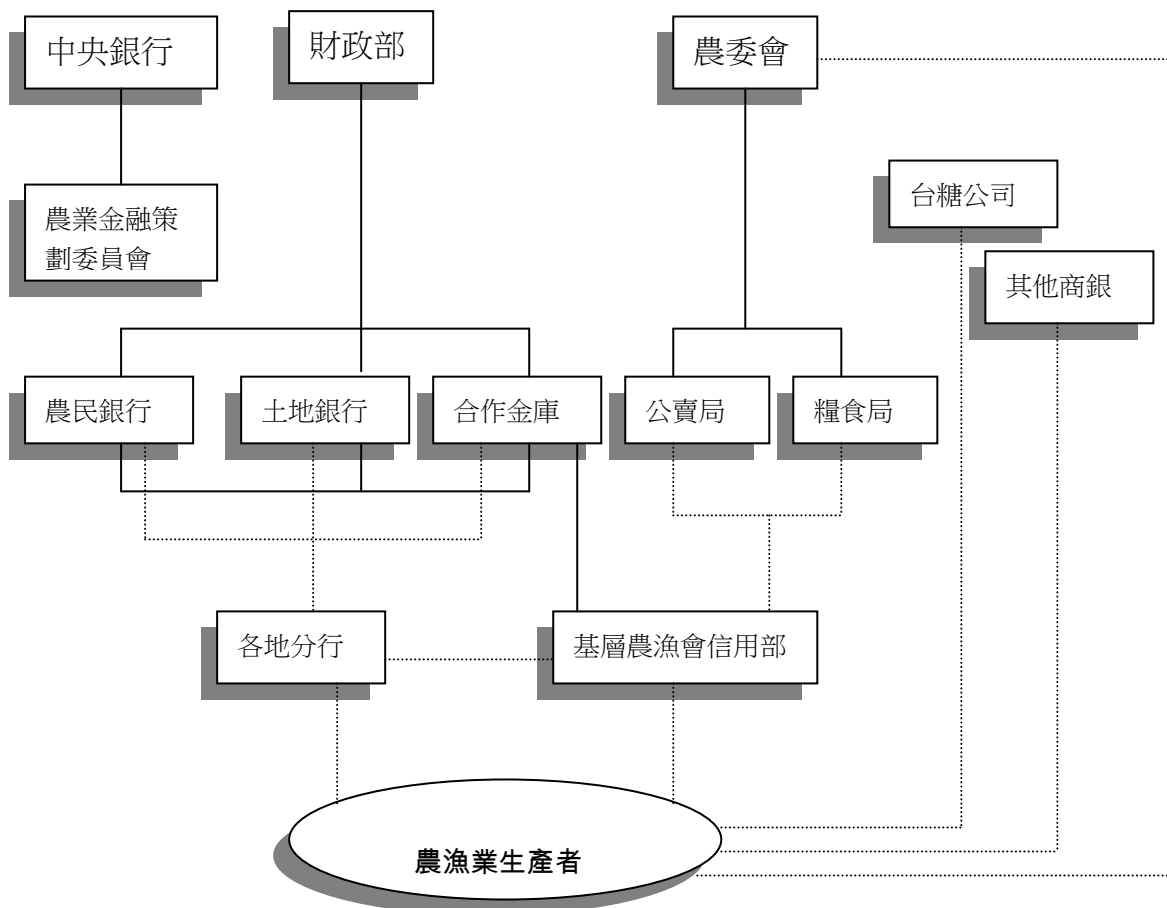
² 中國農民銀行一九三三年在大陸成立，於一九六七年在台復業。乃政府指定之農業專業銀行，主要任務除了配合農業政策供給農業信用外，另亦輔導農漁會信用部執行農貸業務。

³ 土地銀行是台灣光復後，於一九四六年接收原日本勸業銀行在台所設之五個分行所改組成立者，以辦理不動產金融為專業並兼營農業信用，負有調劑土地金融與農業金融，發展農林漁牧，並配合政府推行土地及農業政策之任務。

⁴ 合作金庫銀行係於一九四六年接收日據時期之台灣產業金庫改組成立，以調劑合作社、農漁會及合作農場等合作社團之資金供需為主，並兼營農貸業務。

⁵ 農業信用保證基金係一財團法人，於一九八三年成立，次年三月正式營業。此基金之設立可以協助擔保能力不足之農漁民獲取經營所需之資金，而承辦農貸之金融機構亦可降低授信風險。

【圖一】農業金融法施行前之我國農業金融體系架構圖



說明：1.實線表示行政主管或輔導監督體系；虛線表示資金融通流程

2.三行庫部分農業貸款透過農漁會信用部轉貸或代放

3.公賣局與糧食局透過農會信用部辦理，台糖公司由各地原料處逕行辦理

資料來源：雷立芬，〈農業金融之定位兼論信用部之未來〉，《立法院院聞》，第 30 卷第 12 期，民國 91 年 12 月，頁 32。

(二) 農業金融體系所生弊端

當前農業金融問題，舉其要者如⁶：1.信用部淨值偏低、風險承擔能力不足；2.信用部逾放比率偏高，資產品質欠佳；3.信用部獲利能力衰退，資產報酬率下滑；4.信用部營業區域及經營項目受限；5.內部組織制度缺乏自主性；6.派系更迭影響專業經營；7.季節性因素不利資金調度……等。除此之外，新銀行之開放設立與擴張策略，對於農會信用部之衝擊亦難調小，蓋農會信用部長期

⁶ 參閱賴武吉，〈農業改進作為〉，《農政與農情》，第 144 期，民國 93 年 6 月，頁 21-22；黃建銘，〈農業系統金融體制的改革與整合〉，第 12 卷第 1 期，民國 87 年 9 月，頁 139-142。

以來係以區域地緣之人脈網路為其競爭優勢，當其面對新銀行所具備之專業條件（如雄厚資本、整體金融服務、優勢競爭策略等）時，實不易與之相抗衡。再者，因為制度設計所造成之監督漏洞與垂直整合難以落實，亦均為弊端滋生之原因。復以內部人員操守欠佳，人謀不臧情事漫生，尺蠖穿堤之結果亦不難想像，也讓農業金融成為金融改革之改革重點。

（三）改革之發軔與軌跡

針對長期以來農業金融體系之積弊，財政部與一般金融界之看法認為，農業產值占整體 GDP 之比例已不到 2%，並且逐年降低當中，農業對金融需求不大，農業專業銀行或農業金庫將難以生存。同時也認為以鄉鎮為單位之農、漁會信用部⁷實不具競爭力，必須加以轉型以擴大經營規模⁸。析言之，財政部之改革構想是在短時間內透過政府之協助解決農、漁會信用部之經營困境，進而透過改革來提升農、漁會之經營效率與競爭力。基此目的，財政部遂於民國九十一年八月二十二日發函，擬將農、漁會信用部依逾放比率程度分三級管理⁹，孰料引發十三萬五千農漁民走上街頭之「1123 與農共生」大遊行。在大遊行後，政府為了緩和情勢，決定暫緩實施分級管理，而改採個案輔導措施，並積極處理自救會之訴求，承諾擬定農業金融法，由行政院農委會作為主管機關，並成立全國農業金庫作為基層農、漁會之上層機構，由全國農業金庫與農、漁會信用部組成一個獨立之金融體系。

二、改革過程所生爭議

關於農業金融改革，相關單位實已構思良久，財政部金融局曾針對農業金融管理一元化研擬五種架構方案¹⁰，學者專家亦提出相關想法¹¹，嘗試為農、漁會信用部找尋最佳出路。總和以觀，其構想約略可分為下列數端：（一）信用部轉型為區域性銀行；（二）讓售信用部予其他銀行，退出金融事業之經營；（三）以現金投資銀行，爭取信用部與銀行之業務合作關係；（四）共同投資設立信用部之母銀行，架構上下二級之新式農業金融體系。依循上開論述可知，目前藉由農業金融法之立法，似已拍版定案採取成立新式架構之構想。惟農業金融法之訂立

⁷ 台灣之農會組織係配合行政體系與區域，採省（市）、縣（市）及（鄉）鎮三級制；漁會則是省及鄉鎮二級制。農漁會是由會員組成之職業團體，辦理推廣、供銷、保險與信用等業務。雖然依規定只有鄉鎮地區之基層農會可以設立信用部，台灣省農會合併中壢市農會後也成立信用部；台北市農會沒有信用部，但高雄市農會卻有全國最大的信用部，同時高雄市小港區農會也有信用部，這種組織奇特的現象更凸顯信用部問題之複雜性。參閱雷立芬，〈農業金融之定位兼論信用部之未來〉，《立法院院聞》，第 30 卷第 12 期，民國 91 年 12 月，頁 32-33。

⁸ 參閱林國慶，〈農業金融改革〉，《農業經濟叢刊》，第 7 卷第 2 期，民國 91 年 6 月，頁 194-195。

⁹ 亦即逾放比率介於 10%~15% 者為第一級，介於 15%~25% 者為第二級，高於 25% 者為第三級，分級列管之。

¹⁰ 相關說明請參看劉富善，〈有關農業金融體系管理一元化重新建構案之論析〉，《農業金融論叢》，第 40 期，民國 87 年 7 月，頁 309-311。

¹¹ 可參閱陳錦龍，〈農漁會投資銀行之探討〉，《農民組織學刊》，第 4 期，民國 91 年 7 月，頁 130-135。

過程中，朝野間對於該法之內容，並非毫無爭議，所幸多屬執行面之爭議而非基本原則之差異。舉其荦荦大者如：（一）全國農業金庫採取新設抑或由合作金庫改制？（二）主管機關是否將地方政府也一併列入？（三）是否另設農業金融存款保險機制？（四）全國農業金庫資本總額應列若何？（五）全國農業金庫政府出資比例？（六）獨立董、監事制度是否引進？（七）新設農、漁會信用部是否實施股金制？（八）信用部主任聘（解）任程序為何？（九）信用部業務項目為何？（十）信用部經輔導無績效退出市場機制為何？（十一）由銀行承受三十六家農、漁會信用部應如何處理？……等¹²。此諸爭議，於現行農業金融法及依該法授權發布之行政命令均有相關規範，至於規定是否合宜，容於下文中分述之。

參、農業金融改革之法制面剖析

農會信用部係以合作組織之方式，相互調劑資金，發揮金融中介功能，乃農村地區最重要之金融機構，對於台灣農村之經濟發展，有不可抹滅之貢獻。但時至今日，農會信用部等基層金融機構之發展，不僅面臨諸多問題，甚至其存廢亦成為各界關注之焦點。雖言此種結果之產生，係受到眾多外在環境因素（如政府開放新銀行之設立、房地產受經濟景氣影響而泡沫化¹³）與內在制度欠缺（如管理失當、人謀不臧）之影響，但法制之闕漏，毋寧是關鍵問題之一，已如前述。農業金融法之訂立，在政策面或有不一之看法，但卻不失為法制面觀察取向之分水嶺。以下將檢視農業金融法訂立前後之法制發展歷程，藉由法制之演進探究農業金融之癥結所在，並分析農業金融法之立法重點與值得再思之處。

一、農業金融法立法前之法制問題

（一）階段性發展概況¹⁴

從農會信用部管理法制之演進加以觀察，農會信用部在日據時期係受當時有關法令，如台灣農會規則、台灣農會規則施行細則、產業組合法、台灣產業組合規則、台灣農業會令、台灣同業會令施行細則、台灣產業金庫令等之規範。自一九四五年台灣光復後，農會信用部之管理法制，約可區分為四個時期，分敘如下：

1. 一九四五年十月至一九七四年六月：

¹² 參閱吳榮杰，〈加速制訂農業金融法以健全農業金融體系〉，《台灣經濟論衡》，第1卷第7期，民國92年7月，頁33。

¹³ 按農、漁會信用部與一般銀行在經營上最大之差異在於其放款大多以農地或房屋作為擔保品，在民國八〇年代後期台灣經濟景氣轉壞後，農地價格大幅滑落，農地交易亦大幅萎縮，導致許多農會信用部放款呆帳不斷增加，逾放比率亦迅速攀升。

¹⁴ 參閱賴英照，〈農會信用部管理法制之探討（上）〉，《月旦法學雜誌》，第56期，民國89年1月，頁93-95。

在這段時期，農會信用部之設置並無法律依據，但早已普及於鄉村地區。鑑於設置於法無據，且信用部屬於金融機構性質，與農會其他部門顯有不同，財政金融機關遂有主張信用部應自農會獨立之說，但遭反對，而仍維持信用部之設置。但農會法上仍無設置信用部之法律依據，更無信用部之管理條文。因此，這段時期農會信用部的管理，主要係依據行政院及台灣省政府訂頒之行政命令辦理。

2.一九七四年六月至一九七五年七月：

有鑑於農會信用部久無法令依據，內政部於一九七二年八月邀集財政部及中央銀行等有關機關組成農會法研修專案小組。經多次會商，咸認農會法應有設立信用部之依據，乃擬定具體條文報請行政院審查，並獲行政院同意。一九七四年農會法修正公布，於第四條第一項第十一款明定「會員金融事業」為農會的任務之一，並於同法第五條第三項規範信用部之設立依據。然而，有關信用部之規定亦僅限於此，關於農會信用部之管理，幾乎仍委諸行政院於民國六十四年訂頒之行政命令，即「農會信用部業務管理辦法」。但此一辦法仍有許多疏漏不足之處¹⁵。

3.一九七五年七月至一九九二年十月：

一九七五年七月四日銀行法修正前，該法第一百十六條規定：「本法規定不適用於國家銀行。但其他銀行除法律另有規定外，適用本法之規定」。本條但書僅界定「其他銀行」與銀行法之關係，至於銀行以外之金融機構如農會信用部，究與銀行法處於何種關係？則無明文。一九七五年修正銀行法時，針對此一問題，將第一百十六條之內容加以變更，成為第一百三十九條：「依其他法律設立之銀行，除各該法律另有規定者外，適用本法之規定（第一項）。依其他法律設立之其他金融機構，其收受存款、經營授信、保證或信託投資等業務，除各該法律另有規定者外，適用本法有關銀行業務之規定（第二項）。前項其他金融機構之管理辦法，由行政院定之（第三項）」。¹⁵揆諸本條規定，農會信用部辦理收受存款、經營授信及保證等業務（農會信用部無信託投資業務），應適用銀行法之相關規定。至於其餘部分，例如銀行法有關財務管理、金融檢查、財務報表之編製及公告與其他若干重要事項，則均無適用銀行法之明文。因此，管理農會信用部之法制，仍有未足。

4.一九九二年十月迄農業金融法實施前：

¹⁵ 舉一明顯之例，該辦法係在法律授權下所訂定之行政命令，用以補充法律之不足。惟該辦法修正前之第二十九條規定：「本辦法未規定事項，依銀行法及有關法令之規定辦理。」依法律優於行政命令之原則，管理辦法規定之事項，如與銀行法規定相同，則屬多餘；如有抵觸，應屬無效。但上開規定卻有命令優於法律之意涵，此一規定顯欠妥適。此辦法自民國六十四年發佈後迭經修正，卻均未發現此項缺失，直至民國九十年修正時方予刪除。參閱賴英照，〈農會信用部的管理法制應力求健全〉，《華信金融季刊》，第 13 期，民國 90 年 3 月，頁 9。

一九九二年十月三十日修正銀行法時，進一步將第一百三十九條第一項及第二項加以修正，並合併為第一項：「依其他法律設立之銀行或其他金融機構，除各該法律另有規定外，適用本法之規定。」依該項之規定，銀行法全面適用於「其他金融機構」。準此，除農會法另有規定外，農會信用部應適用銀行法之規定。

歸納以言，在台灣光復後，農會信用部之設立與管理，大約有三十年的時間（一九四五年至一九七四年），沒有法律依據；將近二十年的時間（一九七四年至一九九二年），法制規範可謂殘缺不全。直到農業金融改革啟動法制翻修前，仍有許多重要的規範尚欠明文或窒礙難行。

（二）法制問題舉隅

在農業金融法通過並實施前，規範農會信用部之法規，主要有農會法、農會信用部業務管理辦法及銀行法等。惟究其實質，農會法有關金融業務之規範十分簡略，除於該法第五條訂定農會得設置信用部之依據外，主要係授權行政院訂定前揭農會信用部業務管理辦法。據此以觀，銀行法及農會信用部業務管理辦法乃成為管理農會信用部之主要依據，但農會信用部業務管理辦法在性質上為行政命令，規範作用受到相當程度之限制，因此銀行法之適用，對於信用部之管理，極為重要。然而，銀行法究應如何適用於農會信用部？

依銀行法第一百三十九條第一項所定之原則可知，除農會法另有規定者外，銀行法應適用於農會信用部。惟在實務應用上，不難發現適用上之困蹇。例如銀行法第六十二條關於採取緊急措施之規定，得否於農會信用部發生擠兌時適用之？又究竟是對農會全體為接管及概括承受，或僅對信用部為之？¹⁶不無疑義。就理論分析之，如係就農會為之，由於農會各部門中，僅信用部為金融機構，如對農會全體予以接管或概括承受，法律依據似嫌薄弱，恐引起爭議；如係就信用部為之，因信用部並非獨立之法人，經營管理上應受農會理、監事會及總幹事之節制，且並無獨立之財產權，倘若單獨對信用部為接管或概括承受，技術問題似顯複雜¹⁷。除此之外，單憑銀行法第六十二條所謂「其他必要之處置」之規定，得否成為主管機關實施概括承受之依據，均引起極大反彈¹⁸。民國八十九年修正銀行法時，增訂第六十二條之三之規定，將概括承受之規定予以接槩，方弭平前開爭議。復透過金融機構合併法之增訂及其他相關授權子法與行政命令之增修，亦授予主管機關處理經營不善之「農會信用部」之依據

¹⁶ 參閱賴英照，前揭註 14 文，頁 95-96。

¹⁷ 同上註，頁 95。

¹⁸ 以彰化四信一案為例，針對此點之爭議即沸沸揚揚，最後甚至聲請司法院大法官會議解釋以為解決。相關討論請參閱李智仁，《問題金融機構暨不良金融資產處理機制之法制問題研究》，國立臺北大學法學系碩士論文，民國 92 年 6 月，頁 111-115。

¹⁹。但關於信用部與農會之定位問題，在未來仍有釐清之必要。

再者，農、漁會並無股金制，銀行法第四十四條有關資本適足率之規定以及第二十五條關於個別股東持股比率上限之規定，對於農會信用部是否適用？難謂無疑。此外，銀行法除總則章外，對於商業銀行、專業銀行及信託投資公司等，分別設有專章之規定，作為規範依據。然農會信用部應如何定位？應適用第幾章之規定？以業務性質而言，農會信用部以服務農民為主，與農業專業銀行較為接近。但農業行庫實際上已走向綜合化之經營，與信用部之業務有頗大差距。同時，農會信用部為合作組織之金融機構，與銀行之為股份有限公司者，顯有不同。因此，農會信用部似難在前列銀行種類中予以歸類，在此種情形下，農會信用部究應如何適用銀行法，又成問題。這些疑義，充分顯示銀行法第一百三十九條第一項之立法原則，在執行尚有甚多窒礙。而事實上，農會信用部不論組織或業務，均與銀行有相當大的差異，要將銀行法的規定，一體適用於農會信用部，自然會有困難。這種情形，也影響金融管理之成效，乃不爭之事實²⁰。

二、農業金融法立法後之法制觀察

對於農業金融之體系架構、角色分工，以及政府角色等，均宜有法律之規範。在農業金融法制定前，農業金融有關事宜大抵依一般金融法規辦理，以致未能發揮專業功能，且缺乏制度性之協助與輔導，當遭遇問題時，經常未能有效抒解，因此學者專家多主張應考慮以單獨立法之方式，對農會信用部之輔導與管理，作完整之規範²¹。而整體農業金融制度之設計，亦有賴嚴密之法制規範。農業金融法之催生，對於舉步維艱之農、漁會以及未來之農業發展有其重大意義，該法之相關重點與依據該法授權所頒佈之各項行政命令，有一窺究竟之必要。而立於法制觀點所為之觀察，亦不能忽略。

（一）農業金融法之立法意旨及相關重點

農業金融法全文共計五章六十一條，其目的旨在健全農、漁會信用部業務體系，改善農、漁會信用部經營體質，加強農、漁會信用部業務規範及持續推動農、漁會信用部之改革，以保障存款人權益，促進農漁村經濟發展。其相關重點可說明如下²²：

¹⁹ 雖言法有明文，但近年來透過概括承受之方式處理問題農漁會信用部，產生許多反對聲浪，對於其間權利義務問題仍多所爭執。據此，不僅於學理上有再次建構概括承受理論基礎之必要，於實務上之裁判亦值得觀察，最近有許多代表性之案例值得研究，如臺灣臺北高等行政法院九十二年度訴字第一三九七號判決、臺灣高等法院臺南分院九十二年度第五二六號裁定、臺灣臺中地方法院九十二年度訴字第三二八一號判決……等。

²⁰ 參閱賴英照，前揭註 14 文，頁 95-96。

²¹ 參閱賴英照，〈農會信用部管理法制之探討（下）〉，《月旦法學雜誌》，第 57 期，民國 89 年 2 月，頁 91；林國慶，前揭註 8 文，頁 201。

²² 參閱丁文郁，〈〈農業金融法〉立法意義及其影響〉，《台灣鄉村研究》，第 2 期，民國 92 年 12

1. 架構以農、漁會信用部及全國農業金庫為主體之農業金融體系

(1) 全國農業金庫之設立：全國農業金庫為一股份有限公司，其資本額不低於新台幣二百億元（第十一條），設有信用部之基層農、漁會為全國農業金庫發起人時，除信用部淨值為負數者外，負有出資之義務（第十二條），未設有信用部之農、漁會為全國農業金庫發起人時，其有意願出資者，以現金出資（第十三條）。

(2) 架構以農、漁會信用部為基礎，全國農業金庫為其上層機構之二級制系統性農業金融體系：全國農業金庫不僅是農、漁會信用部之上層金融機構，也是台灣農業金融體系資金融通調度之核心母行（第二條、第四條、第六條第二項、第九條及第二十二條）。又全國農業金庫雖為信用部之上層機構，但二組織於法律上並無隸屬關係，無「總行與分行」之實，論者尚認應以策略聯盟之定位視之最恰如其份²³。

2. 農業金融監理與存款保險機制之建立

農業金融法架構下之監理與存款保險機制，欲比照一般金融機構，皆採一元化之管理。依農業金融法第七條之規定，農業金融機構之監理業務，中央主管機關應委託金融監理機關或金融檢查機構辦理。中央主管機關得隨時派員檢查全國農業金庫、信用部或其他關係人之業務、財務及其他有關事項。第八條復規定，為保障農業金融機構存款人權益，農業金融機構應參加中央存款保險公司之存款保險。

3. 信用部退出市場時機與處理機制之明訂

(1) 依據農業金融法第三十六條及第三十七條之規定，信用部退出市場之時機計有如下三種：

A. 信用部業務經營不善，累積虧損超過信用部上年度決算淨值三分之一，或逾放比率超過百分之十五者，應由主管機關及全國農業金庫設置輔導小組整頓之；期滿未達所訂改善目標，或輔導期間經主管機關認定無輔導績效者。

B. 信用部淨值為負數者。

C. 信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時。

至於信用部退出市場時機之處理機制，係由農委會命令經營不善信

月，頁 137-154；丁文郁，〈農業金融法施行之疑慮及應注意事項之分析〉，《農業金融論叢》，第 51 期，民國 93 年 7 月，頁 114-117；黃欽榮，〈如何架構健全的農業金融體系〉，《農業金融論叢》，第 50 期，民國 93 年 1 月，頁 3-5。

²³ 參閱丁文郁，〈農業金融法施行之疑慮及應注意事項之分析〉，《農業金融論叢》，第 51 期，民國 93 年 7 月，頁 115。

用部所屬之農、漁會，合併於其他設有信用部之農、漁會，而非採取金融機構合併法第十三條所規定，只將經營不善之信用部強制讓與銀行承受，而其所屬農、漁會仍可繼續存在之模式。

(2) 三十六家經營不善讓與銀行承受的信用部之後續問題處理：

民國九十年政府依據金融機構合併法第十三條第二項之規定²⁴命令三十六家經營不善之信用部，讓與八家銀行承受之。此項強制讓與之動作，農、漁會方面產生質疑，認為政府不無圖利銀行之嫌，並憂慮信用部員工工作權無從確保、組織區域內農、漁民權益將嚴重受損，且農、漁會組織面臨喪失功能甚至瀕臨瓦解之命運²⁵。在農、漁會員工及農、漁民極度恐慌下，民國九十一年「1123 與農共生」大遊行於焉產生。但政府所為之處理行為，係屬依法行政，無由加以非難。職是故，農、漁會自救會及相關單位提出之修法構想乃於農業金融法中制訂特別規定，運用「特別法優先於普通法」之法律適用原則，以解決此一問題，爰有農業金融法第五十九條²⁶之訂定。該條規定旨在讓前述三十六家農、漁會，取得重新設立信用部之法源依據，並授權農委會在本法施行六個月期限內，邀集財政部、中央存款保險公司等相關機關，訂定爭議資產之認定標準與處理準則之相關行政命令以為處理準據。行政院金融監督管理委員會及行政院農業委員會於今（九十三）年七月三十日分別以金管銀（三）字第 0930023977 號會銜令與農授金字第 0935070086 號令，發布「信用部讓與銀行承受之農會漁會爭議資產認定與處理準則」，共計六條，目的在認定並處理前述之爭議資產。

4.獨立董事與監察人制度之引進²⁷

全國農業金庫是否設置獨立董事與監察人，乃是行政院版與立法院在野黨版農業金融法草案主要爭議之一，更被列為執政黨版農業金融法草案四大堅持條件之一。當然，公司治理概念乃目前公司組織之世界潮流，我國許多法規亦朝向此一目標釐定，之所以引起自救會與農、漁會之反彈，主因在於行政院版草案第十七條有關外部專業董事及監察人之產生方式，是由政府指

²⁴ 金融機構合併法第十三條第二項：「主管機關執行前項處分，必要時，得洽農、漁會中央主管機關後，命令農、漁會將其信用部及其營業所必需之財產讓與銀行，不適用農會法第三十七條及漁會法第三十九條之規定。」

²⁵ 參閱丁文郁，前揭註 23 文，頁 116。

²⁶ 農業金融法第五十九條：「本法施行前，依金融機構合併法第十三條規定，將信用部讓與銀行承受之農、漁會，於本法施行後，為辦理農業金融業務設立信用部，不受金融機構合併法第十四條第二項之限制（第一項）。依金融機構合併法第十三條規定，將信用部讓與銀行承受之農、漁會，其爭議資產之認定標準與處理準則，中央主管機關應會同相關部會於本法施行後六個月內訂定處理之（第二項）。」

²⁷ 參閱丁文郁，〈〈農業金融法〉立法意義及其影響〉，《台灣鄉村研究》，第 2 期，民國 92 年 12 月，頁 141-142。

派之故也。嗣後，於行政院協商時獲得共識，決定政府方面不指派獨立董事及監察人，只需訂定資格條件做合格人選之篩選。因此，全國農業金庫引進獨立董事及獨立監察人制度，並將其名額及產生方式，明訂於農業金融法第十七條與第二十條。綜觀該規定得知，未來全國農業金庫之獨立董事應占董事總額的三分之一，獨立監察人則占監察人總額的二分之一，並由中央主管機關推薦具備資格條件之專業金融人員，經股東會選任擔任之。至於獨立董事、監察人專業資格條件，由中央主管機關定之。

5.其他

農業金融法之其他立法重點，例如農、漁會信用部分級管理制度之建立，亦即中央主管機關得依信用部資本適足程度、經營績效、金融專業程度與內部控制與稽核程度良窳等四項指標，調整其經營業務項目及範圍（第三十一條）。另如該法第六十條之規定，行政院金融重建基金於存續期間，應指撥專款處理經營不善之信用部……等相關規定，亦應一併注意及之。

（二）農業金融法授權訂定之相關行政命令

農業金融法於民國九十二年七月二十三日公布，次年一月三十日施行，相關配套之行政命令亦隨之發布，如民國九十三年一月二十八日所公布之「農會漁會信用部業務管理辦法」、「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」、「農會漁會信用部對贊助會員及非會員授信及其限額標準」、「農會漁會信用部經營業務項目及範圍調整辦法」、「農會漁會信用部淨值占風險性資產比率管理辦法」、「農會漁會信用部業務輔導資金融通及餘裕資金轉存辦法」、「農會漁會信用部各項風險控制比率管理辦法」等，以及同年七月三十日公布之「信用部讓與銀行承受之農會漁會爭議資產認定與處理準則」與九月十五日所公布之「農會理監事候選人實際從事農業資格認定及審查辦法」。

（三）現行農業金融法制可能滋生之疑慮

農業金融法及相關行政命令之施行，可謂是農業金融改革中之重要里程碑。建構健全的農業金融法制，達成健全農業金融機構之經營、保障存款人權益，並促進農、漁村經濟發展之目標，更是所有參與立法與修法者之最大期許。本文不揣簡陋，謹提出幾點觀察淺見，俾供卓參。

1.關於金融監理方面：

按農業金融法第七條第一項之規定可知，農業金融機構之監理業務，中央主管機關即行政院農委會應委託金融監理機關或金融檢查機構辦理。論者質疑此將形成金融監理之二元化，而且主管機關農委會在金融監理之專業水準，以及拿捏嚴謹執法及推動農業政策之角色衝突方面，勢將面臨更大挑戰

²⁸。另有學者認為，此種作法與監理一元化之理想未能完全一致，然基於農業金融政策之特殊性與當前政治社會環境之考量，由農委會於短期間內擔任金融監理機關，似為不得不採行之措施²⁹。但深思之，按目前之規劃，農業金融機構之檢查事務係委由金管會為之，以使檢查工作得由專業人員續為執行，然金管會之檢查結果仍必須報請農委會為處分，假使二者決策不一，是否再生爭議，不無疑慮。本文以為，長期以觀，要選擇將農業金融納入監理體系，形成完整的一元化制度，抑或保留農業金融監理之特殊定位，形成我國獨特的一元化制度，均有選擇空間。前者之考量基點，在於考察美國及日本經驗，雖然其亦曾基於特殊社會政策予以二元化之管理，但長期運作後仍趨向一致之合併監理檢查；後者乃鑒於特殊社會型態與政策之思考，保留農業金融監理之獨立性，惟若採此制，則規範權責之法規內容應明確，並應充實農業金融監理之經驗（例如可設置農業金融審議委員會以供諮詢），以避免趁罅抵隙情事滋生。

2.關於存款保險制度方面：

農業金融法第八條規定，為保障農業金融機構存款人權益，農業金融機構應依存款保險條例第三條之規定，參加中央存款保險股份有限公司存款保險。換言之，就金融監理部分，農業金融機構係劃分至農委會之下，但存款保險部分仍由存款保險公司承作之。然而，在存保公司客戶群中，農漁會信用部屬於高風險群，其營運風險較高且又基於結構性因素限制（如農漁業發展條件限制、業務項目較狹窄）資本或淨值提升不易，相較於以商業銀行為主之區塊，似乎較易發生存保理賠事件，而可能侵蝕存保整體理賠基金³⁰。有鑑於農業金融之特殊狀況，其存款保險之風險管控有所困難，未來若仍屬意由中央存款保險公司受託為管控者，基於控制承保風險之要求，必須令其對農漁會信用部具有存保風險管控之機制，包括相關之調查處分權，否則執行上實有困難。此外，是否宜將賠付基金機制亦隨同改成二元化，亦即分設農業金融保險理賠基金，以與一般金融機構理賠基金區隔，分別記帳且互不流用？論者多持肯定見解，此乃基於風險屬性與賠付對稱性之考量³¹。但因歷年來農漁會信用部繳納所累積之保費僅約占全體保費之 13.2%，遙望未

²⁸ 參閱劉紹樑，〈金融法制改革的觀念與挑戰〉，《台灣本土法學》，第 62 期，民國 93 年 9 月，頁 116。關於農業金融法主管機關之疑義，乃當前金融監理制度最大之技術上爭議，於立法時亦備受討論，詳參立法院謝明源、黃德福委員之發言，《立法院公報》，第 92 卷第 3 期，頁 154、184 以下。

²⁹ 參閱陳春山，〈我國金融監督管理委員會定位及功能之法制研究〉，《法學叢刊》，第 48 卷第 4 期，民國 93 年 7 月，頁 3。

³⁰ 參閱劉紹樑，前揭文，頁 116。

³¹ 參閱劉紹樑，同上註，頁 117；蔡進財，〈後金融重建基金時代我國存款保險制度如何因應變革〉，《存款保險資訊季刊》，第 17 卷第 4 期，民國 93 年 6 月，頁 18。

來，農業金融體系繳付之保費累積，作為理賠基金之規模仍屬有限。理論上，理賠基金如有不足或虧損，雖可提高農業金融機構之保險費率，但因農業金融屬於弱勢團體，需要政府之特別照顧，因此未來如因調整保險費率而導致影響農業金融機構之承擔與運作時，論者認為由存保公司所計算之應收費率與農業金融機構所能承擔費率之差額，宜由政府以預算補貼之方式處理，以免影響存保公司之正常運作。此可徵諸鄰國日本及韓國之經驗，其為解決農業金融體系問題，均係由政府扮演最終提供資金之角色，且以政策性預算補貼方式辦理，發展背景相似之我國可以參酌之³²。

3.關於全國農業金庫業務範圍與辦理事項方面：

依農業金融法第二十二條第一項之規定，全國農業金庫經營之業務項目以下列為限：(1) 重大農業建設融資；(2) 政府農業專案融資；(3) 配合農、漁業政策之農、林、漁、牧融資；(4) 銀行法第七十一條各款所列業務；(5) 其他經中央主管機關會商銀行法主管機關及其他有關機關核准辦理之業務。同條第二項復規定，全國農業金庫經中央銀行許可者，得辦理外匯業務。另觀農業金融法第二十三條之規定，全國農業金庫對於信用部應辦理收受轉存款、資金融通、輔導與業務及財務查核、金融評估及績效評鑑以及資訊共同利用等事項。

基於前開規定可識，全國農業金庫之定位乃農、漁會信用部之上層機構，自屬無疑。並依第二十二條之規定可知，全國農業金庫身兼專業銀行(辦理重大農業建設融資、政府農業專案融資並配合農、漁業政策之農、林、漁、牧融資)與商業銀行(辦理銀行法第七十一條各款所列業務)之機能，除能收受信用部轉存款外，亦得從事資金融通，並擔負近似主管機關之職能(輔導與業務及財務查核、金融評估及績效評鑑)。對此相關規定，可以考量之問題，可能存在於如何消化存款以及查核評鑑成本上。蓋對於金融機構而言，存款人之存款即為金融機構之負債，必須有相對之放款方足衡平。未來全國農業金庫得以收受轉存款固屬無疑，但仍應考慮其與其他行庫間之競爭力，以及所衍生消化存款之問題，以保持財務之衡平。此外，全國農業金庫亦擔負查核信用部之工作，並應為評估及評鑑，為貫徹信用部體質健全之要求，達成資訊揭露之目標，保障存款大眾，此法之立法意旨甚佳，惟可以考量者乃查核與評鑑之成本問題。雖依農業金融法第二十八條第二項授權訂立「農會漁會信用部內部控制及稽核制度實施辦法」，要求信用部應建立內部控制制度、內部稽核制度及自行查核制度(第四條、第五條)，以維持有效適當之內部控制制度運作，但法律規範全國農業金庫從事查核與評鑑工作乃

³² 參閱蔡進財，前揭文，頁 18。

強行規定，基此所生之成本自不可免，未來於執行時建議能一併考量。

4.關於信用部會計獨立方面：

依現行農會法第五條第二項前段之規定：「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。」可知，信用部在法律上係定位為金融機構，為銀行法第一百三十九條第一項所稱「依其他法律設立之其他金融機構」。此種定位，與同屬農會內部之推廣、供銷、保險等部門均有不同。這種性質截然不同的事業，卻同在一個農會之中，使農會信用部在各類金融機構中，居於特殊地位。也因此，農會信用部許多法制規範上之問題，也由此而產生³³。按信用部為農會之一個部門，並非獨立之法人，但在有關管理法令上，卻有將其視為獨立法人之傾向。如農會法第三十九條規定：「農會經濟事業、金融事業、保險事業及農業推廣事業之會計分別獨立，並應編造年度預決算，報告會員（代表）大會及報請主管機關備查。」，另同法第四十七條第二項復規定：「農會受破產宣告時，信用部之存款人就信用部之資產有優先受償權」，農會財務處理辦法第七條規定「會計報告按農會各類事業會計分別獨立之規定應為部門別及綜合之編造。」，均明示信用部會計獨立之原則。此外，農會信用部業務管理辦法則更進一步將信用部之獨立性予以強化，例如流動資產、固定資產、獨立淨值等規定，此種規範方式，或有實際上之需要，但畢竟與農會之權力結構未符，亦與法人之基本規定相左。

農業金融法第二十七條謂：「農、漁會辦理金融事業，應報經中央主管機關許可設立信用部；信用部與其他部門之會計，應分別獨立。」，再次重申上開會計獨立之原則，其立法目的相信不外乎是表彰財務之結構清晰，提振存款人信心及社會評價。惟信用部在性質上終究並非獨立法人，要求其會計獨立，似乎僅具內部效用，而無實質之外部意義。建議未來於農業金融相關法制中，能再次正視信用部獨立性與農會法人整體性間之問題，並對信用部之法律定位予以釐清，相信對於長期農業金融法制之改革更有助益。

5.其他

其他問題諸如權責之釐清，按農業金融法第二十九條第二項之規定，農、漁會信用部之主任，由總幹事就具備資格條件人選提報理事會同意後，報請主管機關核准後聘任；其解任時，亦同（至於其應具備資格條件及聘任解任事宜，「農會漁會信用部主任應具備資格條件及聘任解任辦法」（民國九十三年一月二十八日發布）已有規定）。據此以觀，總幹事對於信用部主任不具有決定權，而僅具有建議權，且應經主管機關核准後始得聘任。但問

³³ 參閱賴英照，前揭註 14 文，頁 97-98。

題在於，如果信用部主任因個人素行或操守不良，肇致信用部有違反法令情事滋生，雖然同法第三十條設有中央主管機關得以停止職權或解除職務之規定，惟因選任信用部主任不當之責任究應歸屬總幹事抑或主管機關？不無疑問。或有認為此疑慮乃杞人憂天，然而為避免將來互踢皮球景況發生，本文仍建議應於相關法令中予以規範為宜。此外，原有之「農會信用部業務管理辦法」並未廢止，但民國九十三年一月二十八日依農業金融法之授權另訂定「農會漁會信用部業務管理辦法」，二者究應並存抑或合併規範似亦值得考慮。

三、未來改革方向（代小結）

農業金融法制的發展，經歷了一段漫長的過程，在當中容有政策與法理之交錯，但謀求農、漁民福祉之目標則屬同一。在農業金融法及相關行政命令發布後，農業金融法制似乎勾勒出較已往整密的輪廓，惟當中難免有規範上之疑點，容有再思的空間。未來法制方面的改革，即應側重前揭可能滋生疑慮之點加以考量，同時並強化農、漁會信用部財務結構³⁴、風險控管以及負責人權責分際之相關規定，俾使整體制度更趨完善。

肆、結論：「停、看、聽」後的「齊步走」

農、漁會信用部長久以來對於充裕農、漁業所需資金及促進農、漁村經濟發展功不可沒。近年來雖然受到整體大環境及金融情勢發展之影響，面臨許多困難與挑戰，但隨著農業金融改革的推展，似乎漸能撥雲散霧覓前路。未來農業金融體系應健全相關法制、加強農、漁會信用部之輔導，並強化金融監理效能，深信此乃明確的改革方向。本文由法制層面立論，蓋法制面改革乃金融改革之必然重點，嘗試檢視相關重點如下：

一、關於金融監理方面，按目前之規劃，農業金融機構之檢查事務係委由金管會為之，以使檢查工作得由專業人員續為執行，然金管會之檢查結果仍必須報請農委會為處分，假使二者決策不一，是否再生爭議，不無疑慮。本文以為，長期以觀，要選擇將農業金融納入監理體系，形成完整的一元化制度，抑或保留農業金融監理之特殊定位，形成我國獨特的一元化制度，均有選擇空間。前者之考量基點，在於考察美國及日本經驗，雖然其亦曾基於特殊社會政策予以二元化之管理，但長期運作後仍趨向一致之合併監理檢查；後者乃

³⁴ 按農、漁會信用部無自有資本，且淨值偏低，難以承擔各種貸款風險，為強化其財務或資本結構，論者建議應建立股金制，並規定股金可轉讓，但不能退還。參閱蔡進財，前揭文，頁 17。

鑒於特殊社會型態與政策之思考，保留農業金融監理之獨立性，惟若採此制，則規範權責之法規內容應明確，並應充實農業金融監理之經驗（例如可設置農業金融審議委員會以供諮詢），以避免趁罅抵隙情事滋生。

二、此外，就金融監理之規劃以觀，農業金融機構係劃分至農委會之下，但存款保險部分卻仍由存款保險公司承作之。然不容諱言者，農漁會信用部屬於高風險群，其營運風險較高且又基於結構性因素限制（如農漁業發展條件限制、業務項目較狹窄）資本或淨值提升不易。有鑑於農業金融之特殊狀況，其存款保險之風險管控有所困難，本文亦建議，未來若仍屬意由中央存款保險公司受託為管控者，基於控制承保風險之要求，必須令其對農漁會信用部具有存保風險管控之機制，包括相關之調查處分權，否則執行上實有困難。此外，就是否分設農業金融保險理賠基金，以與一般金融機構理賠基金區隔，分別記帳且互不流用之問題，本文以為，由存保公司所計算之應收費率與農業金融機構所能承擔費率之差額，宜由政府以預算補貼之方式處理，以免影響存保公司之正常運作。

三、關於全國農業金庫業務範圍與辦理事項方面，必須考量的是，未來應如何消化其存款以及其查核評鑑之成本高低問題。蓋對於金融機構而言，存款人之存款即為金融機構之負債，必須有相對之放款方足衡平。未來全國農業金庫得以收受轉存款固屬無疑，但仍應考慮其與其他行庫間之競爭力，以及所衍生消化存款之問題，以保持財務之衡平。此外，全國農業金庫亦擔負查核信用部之工作，基此所生之成本自不可免，建議未來於執行時能一併考量。

四、再者，信用部在法律上係定位為金融機構，與同屬農會內部之推廣、供銷、保險等部門均有不同。而信用部為農會之一個部門，並非獨立之法人，但在有關管理法令上，卻有將其視為獨立法人之傾向。此種規範方式，或有實際上之需要，但畢竟與農會之權力結構未符，亦與法人之基本規定相左。且信用部在性質上終究並非獨立法人，要求其會計獨立，似乎僅具內部效用，而無實質之外部意義。建議未來於農業金融相關法制中，能再次正視信用部獨立性與農會法人整體性間之問題，並對信用部之法律定位予以釐清，相信對於長期農業金融法制之改革更有助益。

五、最後，本文認為，關於選任信用部主任不當所致信用部從事違法情事之責任歸屬，未來似不無疑問，建議應於相關法令中予以規範為宜。

一項法制之構築實屬艱鉅工程，農業金融法與相關法制亦非例外。於構築之際，不妨再次「停、看、聽」，除檢視過去法制窒礙難行之處外，也不忘細察現行的新訂法令，如此方有將危機變成轉機的可能，讓我國的農業金融體系有向前「齊步走」的美好願景。漢代學者桓寬曾謂：「參見者博，多聞者知，拒諫者塞，

專己者孤。」也在強調吸納各方雅諫之重要。規劃我國農業金融美好願景之際，相信立法者或修法者唯有多加參酌各方見地，並配合農業金融相關單位之努力，才是敦促制度不斷進步的不二法門。

(作者為本所資深顧問)