

# 處理問題農會信用部之法制規範研究

## - - 由農業金融法施行前後併觀

李智仁

### 壹、問題之提出

基層金融機構中之農會信用部在近年來頗受社會各界關注，除了因為逾放比率過高導致主管機關介入經營繼而加以處理，所引起之攻防抗爭外，於民國九十二年七月二十三日由總統公布、次年一月三十日起施行之農業金融法，也引起廣泛討論。討論角度有從政策面抑或經濟面切入者，均各具見地，惟本文擬由法制面加以分析，並將焦點置於處理問題農會信用部之法制變革，以及現行相關規定未臻完備之處。討論方式將以農業金融法之施行為界，併觀施行前後之法制問題解決成效。

盱衡我國農業發展歷程，農業金融對於促進農村經濟建設與改善農民生活品質，有不容抹滅之貢獻。然而，隨著工商業之快速發展，農業之成長相對減緩，加上經營環境之改變與金融競爭之壓力，農業金融體系之調整問題，於多年前已經進行討論。其後，復因農會信用部經營不善，人謀不臧情事橫生，爆發嚴重危機，無形中由資金之仲介者轉化為經營包袱。政府雖進行強力整頓，但在民國九十一年十一月二十三日之「1123 與農共生」大遊行後，方向有所調整，也促成農業金融法之立法與施行。惟農會信用部所滋生之問題，並不會隨著農業金融法之施行而消弭於無形，在過去及未來均有面對之可能。因此，處理問題農會信用部之相關規定是否完備？較之農業金融法施行前之處理法制有無不同甚或更有勝之？法制中易生爭端之規範是否繼續援用？有無配套措施？……等，均屬值得探究之課題。

### 貳、農業金融法施行前之法制規範分析

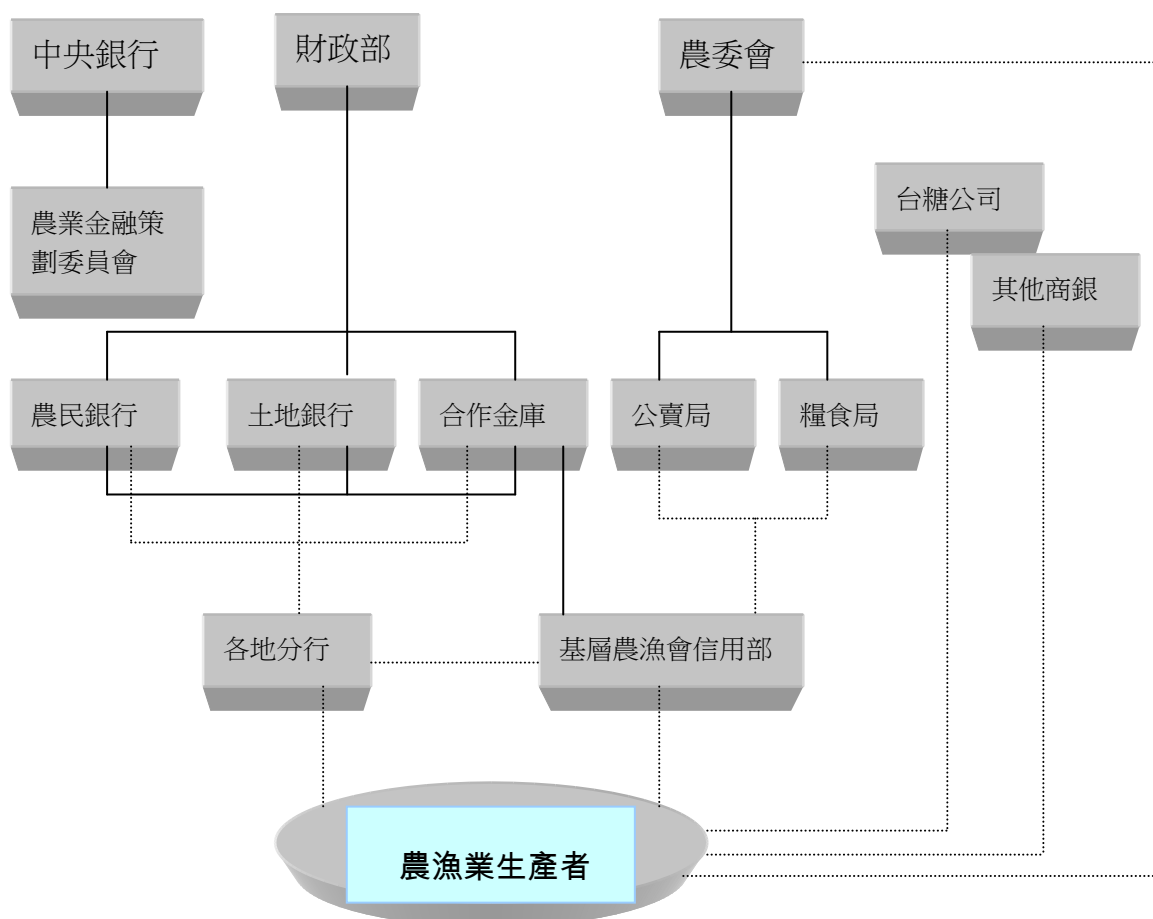
#### 一、農業金融體系概述

在探討如何處理問題農會信用部以先，實有必要對於農會信用部在我國農業金融體系中之體系定位及法律定位加以說明。此外，亦有必要併觀外國農業金融體系之模式，與其類似我國信用部之單位於體系中之定位。茲分述如下：

(一) 我國體系說明——兼論農會信用部之法律定位

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<sup>1</sup>、土地銀行<sup>2</sup>與合作金庫銀行<sup>3</sup>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<sup>4</sup>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角色，於貸放實務上，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：

【圖一】農業金融法施行前之我國農業金融體系架構圖



<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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。

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。

農會信用部最初於一九〇〇年九月設立於臺北縣三峽，一九四四年農會與產業組合合併而成農業會，一九四九年復改制為農會信用部。截至民國九十三年八月之統計，全國農漁會信用部為二百七十九家，其信用分部共八百六十五家，總計一千一百四十五個據點，其體系定位可見上圖，然其法律定位如何？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。而性質截然不同的事業，卻同在一個農會之中，致使農會信用部在各類金融機構中，居於特殊地位。再者，信用部為農會的一個部門，並非獨立之法人，但在許多有關管理及處理農會信用部之法令上，卻有將其視為獨立法人之傾向。也因此，農會信用部諸多法制規範上之問題，均由此而生<sup>5</sup>。

## （二）外國法制之比較

我國農業金融體系除三家農業行庫外，尚包括農漁會信用部等合作組織，除法令規定由農業行庫負責資金融通與業務輔導外，彼此並無隸屬關係，而其業務又具高度重疊性，對整體農業金融體系產生不利影響。基此之故，實有必要觀察其他先進國家之類似組織架構，並為分析比較，以作為修正之參考。

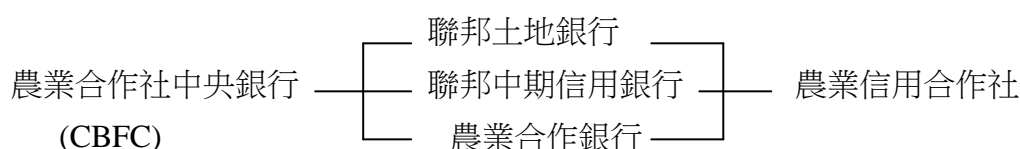
### 1.美國

美國國會於一九一六年通過農業貸款法（Farm Loan Act），由聯邦政府撥付資金用以設立聯邦土地銀行及「全國農地貸款聯合社」（National Farm Loan Association），全國農地貸款聯合社其後更名為「聯邦土地銀行聯合社」，聯邦政府並撥付九百萬美金之種子資金（seed money）提供農民三十至四十年期不動產抵押放款。嗣後，農業信用法（Agricultural Credit Act）於一九二三年通過，由聯邦政府設立十二個聯邦中期信用銀行，以填補聯邦土地銀行放款之不足，並透過對於商業銀行之貼現，辦理農民中短期放款。一九六八年，農業信用系統償清聯邦政府投資之資本，成為純粹由借款農民擁有之合作組織。此

<sup>5</sup> 參閱賴英照，〈農會信用部管理法制之探討（上）〉，《月旦法學》，第 56 期，民國 89 年 1 月，頁 97-98。

後，更於一九七七年結合三十七家農業信用系統銀行發行聯合債券(consolidate securities)，並上市買賣。於一九八五年農業信用系統銀行發生首次虧損後，一九八七年修正通過農業信用法，首度明定(1)聯邦政府得對農業信用系統提供資金援助；(2)合併精簡農業信用體系之組織；(3)籌組農業信用系統援助委員會(Farm Credit System Financial Assistance Board)；(4)籌設農業信用系統財務援助公司(Farm Credit System Financial Assistance Corporation)，提供體系內各金融機構之財務援助<sup>6</sup>。而綜觀其體系可得悉，美國之農業金融制度乃區分為十二個農業信用地區，每一地區均包括聯邦土地銀行、聯邦中期信用銀行，以及農業合作銀行三系統，均隸屬於農業合作社中央銀行(Credit Bank For Cooperatives, CBFC)，其架構可圖示如下：

【圖二】美國農業合作金融制度簡圖



資料來源：李儀坤，〈服務少數的贏家——從先進國農業金庫體制中找定位〉，《農訓》，第 21 卷第 11 期，民國 93 年 11 月，頁 22。

## 2. 日本

長久以來，日本金融體系之專業(specialization)與分工(compartmentalization)為其金融體系之一大特色。而農業信用體系係以合作組織架構方式建置，農協組織概分為三級，包括市町街村階段之農業協同組合信用部門(農協)、都道府縣階段信用農業協同組合連合會(信農連)，與全國階段之農林中央金庫(農林中金)。農協是由組合員出資認股作為辦理農協事業之資金，信用部門主要對組合員收受存款及放款融通，此外亦獲准於限額內對非會員授信及收受存款；信農連乃純粹從事金融業務，其成立目的在於調節區域內各農協之資金供需，主要業務除收受農協存款、放款融通、票據貼現及債務保證外，亦可於限額內對非會員授信及收受存款；農林中央金庫係依一九四三年農林中央金庫法而成立，其業務主要作為農林水產協同組合與其連合會之最上層資金融通中心，以調節系統金融中各團體之資金供需，時至一九六一年農林中央金庫已成為完全民營金融機構。一九七〇年代後半期，由於農業投資不振、經濟高度發展使農產品消費降低、農業資金需求大幅縮減、農家對農協事業之利用度相形降低，加以系統金融事業經營成本提高、農協系統資金外流及系統金融規模不經濟等問題，人才養成與服務品質更無從與一般金融機構相比，系統農

<sup>6</sup> 參閱黃建銘，〈農業系統金融體制的改革與整合〉，《存款保險資訊季刊》，第 12 卷第 1 期，民國 87 年 9 月，頁 142-143。

協不斷進行改革檢討，於一九七九年三月完成「伴隨環境構造之變化系統信用事業之課題與對應」報告書，其改革建議經一九九六年十二月十七日第一三九次國會通過「農協改革關聯二法」（農林中央金庫與信用農業協同組合連合會合併法、修改農協法及其相關法律）予以落實<sup>7</sup>。同年十一月實施之金融大改革，迄今已近完成階段，目前基層金融機構營運項目與對象已大為放寬，同時並准許農林中央金庫以控股公司方式進行經營<sup>8</sup>。

### 3.其他國家<sup>9</sup>

以荷蘭與法國為例，其農會信用部（通稱農業合作銀行）係透過股金作價，成立農業金融控股公司，進行綜合銀行化經營，購併或成立證券子公司，研發新金融商品，藉由遍佈各地之會員農業銀行代為銷售。而德國及義大利等國之作法與日本相仿，採取設有合作金融小央行之方式，其農會信用部以股金作價，成立農業中央金庫，以擔任全國農會信用部之中央銀行功能為主，並透過控有子公司之購併或設立，兼營證券、保險及信託等業務。未來日本當局也將師承荷蘭，廢除中層之連合會，由農林中央金庫承擔中央銀行及控股公司雙重職任。至於加拿大、英國及芬蘭等國，並未於合作金融體系中設置類似小央行之組織。其農會信用部多稱為農業銀行，惟仍維持合作金融之會員組織。然而，農業銀行之上並未設有小央行，而是與一般商業銀行相同，直接由金融監理委員會或中央銀行進行監理。

## 二、處理問題農會信用部之法制問題分析

基於前開說明可知，農會信用部之組織並非我國所獨有，而其扮演執行吸收與貸放業務之金融機構角色，在農業發展過程中具有一定之重要性。惟近年來信用部在淨值偏低、風險承擔能力不足、逾放比率偏高、資產品質欠佳、派系更迭影響專業經營、季節性因素不利資金調度……等種種原因累積下，體質逐漸惡化，也漸漸喪失競逐市場的能力。不僅如此，隨著經營危機的不斷提高，為避免引發系統效應，政府也不得不介入經營，並採取進一步之處理措施。在處理過程中，容有諸多衝擊產生，不論是政策面抑或執行面。政策面之衝擊在於對農會信用部存續必要之再思，而執行面之衝擊則在於被處理者對於主事機關之處理措施與處置結果產生反彈，並進而引發後續之論爭。政策面之問題並非本文所欲處理之重點，執行面上頗值得深思之處，毋寧是法制規範之運用疑義。

<sup>7</sup> 同上註，頁 144-145。

<sup>8</sup> 參閱李儀坤，〈服務少數的贏家——從先進國農業金庫體制中找定位〉，《農訓》，第 21 卷第 11 期，民國 93 年 11 月，頁 22。

<sup>9</sup> 參閱李儀坤，〈農會向前走向後走——先進國農會信用部金融行政與監理現況〉，《農訓》，第 21 卷第 3 期，民國 93 年 3 月，頁 20-21。

### (一) 司法實務見解之爭點觀察

處理基層金融機構之實例自民國七十年起便屢見不鮮，最著名者首推彰化四信案件<sup>10</sup>，近年來處理之重點則置於問題叢生之農會信用部。先行簡要歸納近來實務見解見地如【表一】：

【表一】近年來處理問題農會信用部之相關裁判選錄暨分析一覽表

裁判字號	裁判事實	主要涉及法令	備註
臺北高等行政法院 92 年度訴字第 1397 號判決	原告（臺南縣南化鄉農會）不服財政部發函所為之停權處分，並認中央存款保險公司所行使之淨值認定標準及處理過程有瑕疵	金融機構合併法第 13 條第 1 項；銀行法第 62 條、第 62 條之 2；行政程序法第 5 條、第 96 條第 1 項第 2 款、第 101、102 條	不服行政院民國 92 年 1 月 21 日院臺訴字第 0920081001 號訴願決定；民國 93 年 8 月 19 日辯論終結
福建高等法院金門分院 90 年度訴字第 8 號民事判決	原告（中央存款保險公司）代行政院金融重建基金向共同被告請求賠償因違法核貸致信用部所生之損害	民法第 197 條第 1 項前段、第 276 條第 1、2 項	金門縣農會信用部內部控管失當問題
臺灣臺南地方法院 91 年度重訴字第 511 號民事判決	原告（中央存款保險公司）請求共同被告賠償基於超額冒貸行為致信用部所生損害	農會法第 5 條第 3 項；銀行法第 139 條第 2 項；農會信用部業務管理辦法；行政院金融重建基金設置及管理條例第 10 條第 1 項、第 16 條第 4 項；民法第 545 條、第 227 條第 2 項、第 567 條	臺南縣七股鄉農會信用部內部控管失當問題；民國 93 年 3 月 16 日辯論終結
附註：除上表所列者外，另有許多值得研究之裁判如臺灣臺南地方法院 91 年度重訴字第 485 號民事裁定、臺灣高等法院臺南分院 92 年度抗字第 526 號裁定、最高法院 93 年度臺抗字第 261 號判決及臺灣臺南地方法院 92 年度重訴字第 424 號民事判決等。惟此諸判決所關涉主體為「信用合作社」，非本文之探討對象，遂不再一一列出。			

資料來源：筆者自行整理

<sup>10</sup> 關於案件之說明，請詳參李智仁，《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。

綜觀實務見解（殊不論所提起之案由若何），吾人不難發現，困擾法院之問題無他，乃處理問題農會信用部之法制規範是矣。從判決書中加以解讀，問題之產生多半圍繞著幾個爭點即：條文中所謂「業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務」或「調整後淨值為負數」之認定標準是否明確？監管及接管本應依其本質之不同為相異之規範，並區分監管人及接管人之職務與權限，然現行法中並未加以區別，似難謂不生權限行使上之疑義？此外，依行政院金融重建基金設置及管理條例第十六條第四項起訴行使權利時，其得請求之範圍如何？換言之，是否限於同條第一項之行為所生損害方得提起？又該條第一項至第三項均為刑事實體責任之規定，第四項卻是民事訴訟擔當之程序規定，究其規定內容之本質有所不同，如此並列式立法是否妥適？再者，中央存款保險公司於賠付後，得代位向要保機構（債務人）求償之法理基礎何在？……等，諸如此類之爭點，不同法院容有不同見解，但值得深究者，乃如何力求處理法制之全備。

## （二）法律解釋適用上之觀察

### 1.處理問題農會信用部之法制規範說明

規範管理農會信用部之相關重要法制為「銀行法」、「農會法」、「農會信用部業務管理辦法」以及民國八十九年公布施行之「金融機構合併法」與民國九十年七月九日公布施行之「行政院金融重建基金設置及管理條例」。銀行法最近一次之修正為民國八十九年，而農會法則在民國九十三年六月二十三日再次修正，至於農會信用部業務管理辦法則係於民國九十年七月十七日由財政部令修正發布全文共三十條，並自發布日施行。此番立法上之鑿斧，主要是為配合整體金融改革，所為法制上之調整。信用部在性質上雖係農會部門之一，但在法律上則係定位為獨立之金融機構加以管理，乃銀行法第一三九條所稱「依其他法律設立之金融機構」，已如前述，其發生經營危機或爆發擠兌時，主管機關得依規定為下列之處置<sup>11</sup>：

- （1）設置輔導小組予以整頓：依農會信用部業務管理辦法第二十五條之規定，農業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發生重大人事糾紛，影響健全經營者，經直轄市、縣（市）政府財政金融部門洽商建設或農業部門後，得設置輔導小組整頓之。省級農會信用部

<sup>11</sup> 參閱賴英照，前揭註5文，頁84-87；王嘉麗，〈從金融機構合併法暨銀行法修正看銀行與農會信用部之合併〉，《今日合庫》，第313期，頁25-30；李滿治等七人，《強化我國問題金融機構處理機制之研究》，中央存款保險公司編印，民國90年10月，頁423-426。惟因相關法令均已修正，筆者已配合新法令內容加以調整。

由財政部洽商行政院農業委員會辦理。類似之規定亦見諸存款保險條例第十七條第一項之規定，應一併參酌。

- (2) **勒令停業或限制業務**：依現行農會信用部業務管理辦法第二十七條第一項第二款之規定，主管機關在該條特定情況下，得依銀行法有關規定處罰鍰、勒令停辦全部或部分業務。而其中所稱銀行法有關規定，當指銀行法第六十二條而言。
- (3) **撤銷信用部許可**：依農會信用部業務管理辦法第二十七條第一項第三款之規定，農會理、監事及總幹事違反法令、章程，危害農會信用部者，視情節輕重，主管機關得依銀行法第一百三十六條規定撤銷信用部或其分部之許可。而銀行法第一百三十六條規定「銀行經依本章規定處罰後，於規定期限內仍不予改正者，得對其同一事實或行為依原處罰鍰按日連續處罰，至依規定改正為止；其情節重大者，並得責令限期撤換負責人或撤銷其許可。」從法條得知，有權撤銷其許可者為財政部。
- (4) **解散或撤銷登記**：農會法第四十三條規定：「農會違反其宗旨或任務，其情節重大者，主管機關得予以解散或撤銷其登記。(第一項)農會經解散後，應即重行組織。(第二項)」農會經解散或撤銷登記，信用部亦因而失所附麗。
- (5) **整理**：農會法第四十五條規定：「農會經營不善，虧損嚴重或有其他重大事故，主管機關認為有必要時，得經中央主管機關之核准，停止會員代表、理事、監事之職權，並予整理。經整理後，即應令其改選」。整理程序則依農會法施行細則（民國九十年十二月三十一日修正）第四十一條之規定進行。
- (6) **停止或解除理、監事及總幹事職務**：依農會法第四十六條之規定可知，農會理、監事及總幹事，如有違反法令、章程，嚴重危害農會之情事，主管機關得報經上級主管機關之核准，或逕由上級主管機關予以停止職務或解除職務。惟須併參金融機構合併法第十三條第一項之排除規定，亦即農會信用部倘因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或調整後淨值為負數時，主管機關得洽中央主管機關後，停止農會會員代表、理事、監事或總幹事全部職權或其對信用部之職權，此情形不適用前開農會法之規定。
- (7) **合併**：農會法第七條第一項但書規定：「依事實需要，中央主管機關（即行政院農業委員會）得命同一直轄市之區農會或縣（市）之鄉、鎮（市）、區農會合併於直轄市或縣（市）農會，或若干鄉、鎮（市）、區農會合併組織一個農會，其名稱由主管機關定之。」農會法施行細則第十二條則規範其實施合併時所得採行之方案。此外，依銀行法第六十三之一條之規定，



銀行法中關於合併之規定（如第六十二條之三第四款、第六十二條之四）對於農會信用部亦有適用。而農會已全數納入中央存款保險制度之承保範圍，因此存款保險條例第十五條第一項第三款關於中央存款保險公司得提供資金協助其他金融機構合併、概括承受停業之要保機構，或由存款保險公司先行承受繼續經營，再俟機促使其他金融機構為合併或概括承受等規定，對於農會信用部亦有適用。惟須注意者，依金融機構合併法第十三條第二項之規定，主管機關執行停權處分，必要時，得洽農會中央主管機關後，命令農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之規定。

- (8) **監管或接管**：監管或接管之法律依據為銀行法第六十二條第一項與第一百三十九條第一項<sup>12</sup>，當農會信用部出現業務、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，因農業法規無相關規定，財政部依銀行法第六十二條第一項之規定，有權對其為監管或接管之處分。中央存款保險公司於民國九十一年七月十二日接管台中縣神岡鄉農會、彰化縣、彰化市農會，以及福興鄉農會等七家農會信用部，即屬一例。
- (9) **概括承受**：銀行法第六十二條之三第三款與第六十二條之四第一項關於概括承受之規定，依同法第六十三條之一之規定，可適用於農會信用部。惟應注意者，乃金融機構合併法第十八條之規定。該條第一項前段規定「金融機構概括承受或概括讓與者，準用本法（即金融機構合併法）之規定。」，第二項並規定金融機構依銀行法、存款保險條例及保險法規定，由輔導人、監管人、接管人、清理人或監理人為概括承受、概括讓與、分次讓與或讓與主要部分之營業及資產負債者，除優先適用銀行法、存款保險條例、保險法及其相關之規定外，準用金融機構合併法之規定。
- (10) **其他**：諸如存款保險條例第十五條所規定，要保機構經主管機關勒令停業時，存款保險公司得依規定對存款人為現金賠付、移轉存款等措施。再者，問題農會信用部於符合行政院金融重建基金設置及管理條例第五條第一項之要件時，金融重建基金得委託中央存款保險公司，依同條例第十條第一項所規定之方式加以處理。

## 2. 解釋與適用上之疑慮

關於現行法規之解釋予適用本身，其實便存在諸多疑點，尚待釐清，試分述如下。按銀行法第六十二條之規定，銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付

---

<sup>12</sup> 至於「金融機構監管接管辦法」則無從適用，蓋依民國 90 年 10 月 2 日經財政部令修正發布並施行之該法第二條規定，該辦法所適用之金融機構，係指銀行、信用合作社、信託業及票券金融公司，農漁會信用部不在適用之列，與修正前之規定已有不同。

其債務或有損及存款人利益之虞時，財政部得對該金融機構採行緊急處理措施，包括接管及概括承受等。但農會信用部發生擠兌時，財政部能否依該條之規定命令接管及概括承受？若答案是肯定的，則究竟是對農會全體為接管及概括承受？或僅對信用部為之？如係前者，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，恐將引起爭議，實務上亦未曾見；如係後者，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，且無獨立之財產權，因此如單獨對信用部為接管或概括承受，不但技術複雜，而且難以達成目的<sup>13</sup>。

其次，前揭農會信用部業務管理辦法第二十五條設有輔導小組從事整頓之規定，但何謂整頓？如何整頓？輔導小組又有何職權？均無明文，實務上也難以執行。再者，農會法及金融機構併法中關於停止或解除理、監事及總幹事職務之相關規定中，停止或解除職務後，應如何處理經營危機？停止職務之期限多久？亦未規定<sup>14</sup>。而在「整理」之處理方法上，農會法施行細則第四十一條嘗試對農會法第四十五條作更詳盡之規範，然成效似乎不如預期。蓋農會法第四十五條並未有停止總幹事職務之規定，如何要求其辦理移交？且依施行細則規定整理委員會代行會員代表及理、監事職權，其合法性又如何？又整理之內涵及程序如何？均未有明確規定<sup>15</sup>。最後，依金融機構併法第十三條第二項所為之處理方式，有學者將其解為「強制合併」<sup>16</sup>，惟不論是本條之規定，抑或農會法第七條第一項關於合併之規定，其所使用之標準分別為「必要時」及「依事實需要」，均屬不確定之法律概念，在執行上亦恐生爭議。

### 三、問題之解決途徑與方向（代小結）

針對前述司法實務及法條解釋所滋生之問題，其解決途徑與方向，茲分別建議如下：

#### （一）法條用語方面：

前揭銀行法第六十二條關於監、接管以及其他處置（如實務最常見之概括承受）之啟動要件，用語為「業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務」；金融機構併法第十三條第一項亦有類似用語，不過另增「調整後淨值為負數」之判斷標準。但此諸判斷標準似有欠明確，未來建議仿照美國法制將監管或接管之準

<sup>13</sup> 參閱賴英照，前揭註 5 文，頁 95。

<sup>14</sup> 參閱賴英照，〈農會信用部管理法制之探討（下）〉，《月旦法學》，第 57 期，民國 89 年 2 月，頁 84。

<sup>15</sup> 同上註，頁 85。

<sup>16</sup> 參閱王文字=林仁光=林繼恆=林國全=詹庭禎=王志誠=汪信君=黃銘傑=李禮仲=游啟璋=廖大穎=康文彥合著，《金融法》，元照出版公司，民國 93 年 7 月，頁 361。

據於銀行法中或另以法律明訂之，賦予更精緻化與明確化之標準<sup>17</sup>。同時應建立以金融機構之資本水準為判斷基準之處理方式，明確訂定主管機關依金融機構之淨值差異，應採取不同之處理手段，以增進處理效率，並防杜處理爭議<sup>18</sup>。此外，同樣基於避免發生爭議之考量，農會法及金融機構合併法中關於合併之條件，似亦應建立更明確之標準為宜。

#### （二）法條結構方面：

行政院金融重建基金設置及管理條例第十六條將刑事實體責任與民事訴訟擔當程序合併規範，其立法模式為國內所罕見，臺灣高等法院臺南分院九十二年度抗字第五二六號裁定中即表明類此見解。殊不論立法體例之特殊性，在結構上似乎未就法條之規範目的加以釐清。按本條第一項至第三項係刑事責任部分，旨在規範行為人侵害利益、破壞整體金融秩序之行為，而第四項則係獨立民事程序法之規定，旨在規範任何人因侵權行為或債務不履行等行為導致參加存保機構受有損害時，中央存款保險公司得代要保機構或重建基金向該等不法行為人起訴求償，使其無法脫免民事賠償責任以填補債權人所受損害。其既有民事代位求償之獨立立法目的，則任何造成損害之人，不論係侵權行為人或債務不履行之人，皆應有本條項之適用，而非囿於同條第一項之不法行為人始受規範<sup>19</sup>。

#### （三）法律邏輯方面：

中央存款保險公司於賠付後，得代位向要保機構（債務人）求償之法理基礎何在？依保險法第五十三條第一項之規定：「被保險人因保險人應負保險責任之損失發生，而對於第三人具有損失賠償請求權者，保險人得於給付賠償金額後，代位行使被保險人對於第三人之請求權；但其所請求之數額，以不逾賠償金額為限。」此即為保險法上之代位權規定。中央存款保險公司對存款人為賠付後，於辦理理賠後，在給付範圍內得以自己名義行使存款人對要保機構之一切權利，核其規定與保險法第五十三條第一項所規範之文義並無不同，應係脫胎於該條項之規定而來<sup>20</sup>。惟有疑問者，在於中央存款保險公司代位金融重建基金求償之案例中，似難逕依前開規定作為法理依據，究應另覓法源或循類推解釋方法，則有探究之空間。

#### （四）規範不足方面：

---

<sup>17</sup> 例如將發生業務狀況顯著惡化而不能支付其債務，或業務狀況顯著惡化而有損及存款人利益之虞，或財務狀況顯著惡化而不能支付其債務，或財務狀況顯著惡化而有損及存款人利益之虞等情況，分別訂定不同處理方式。參閱張卜元，《處理問題金融機構之法律問題——論監管及接管之規範》，國立臺北大學法學系碩士論文，民國 92 年 7 月，頁 124。

<sup>18</sup> 同上註。另可併參何思湘，〈由美國資本適足性監理經驗試論我國銀行髮未來修正方向〉，《存款保險資訊季刊》，第 17 卷第 4 期，民國 93 年 6 月，頁 140-158。

<sup>19</sup> 臺灣高等法院臺南分院 92 年度抗字第 526 號裁定亦同此旨。

<sup>20</sup> 參閱王文字=林仁光=林繼恆=林國全=詹庭禎=王志誠=汪信君=黃銘傑=李禮仲=游啟璋=廖大穎=康文彥合著，《金融法》，元照出版公司，民國 93 年 7 月，頁 319。

現行法令中關於監管及接管之規定，並未明確區分二者之不同所在，而監管處分與監管人之權限亦準用接管之相關規定，且其準用範圍有所侷限（銀行法第六十二條之二第三項）。建議未來應予補充，以釐清二者權責並便利執行。此外，關於「整頓」、「整理」以及「停職」等相關規定，均有規範不足之處，已如上述，未來亦應一併檢討修正為洽。

#### （五）法律定位方面：

農會信用部之法律定位一向撲朔迷離，如何劃分其與農會間之關係，也是困擾已久的問題。事實上，農會信用部與其他金融機構在組織上卻有相異之處。因此，其雖為農會的一個部門，發生擠兌或其他危機時，勢必波及整體農會，但現行金融法規似乎無法一體適用於整體農會<sup>21</sup>。未來相關法令應如何調整，讓處理之客體明確化，實屬當務之急。

## 參、農業金融法施行後之法制規範分析

在金融改革範疇中，農業金融乃改革的重要環節之一，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（九十三）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。依該法之規定，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。在農業金融法架構下，頗值得觀察者，莫過於其中關於處理農會信用部之相關規範。在農業金融法立法施行前存在的法制問題，在施行後是否獲得適當解決？在農業金融法中所設計用以處理問題農會信用部之規範，有無不甚妥適之處？容有觀察之必要。

### 一、農業金融改革架構下之新制簡介

#### （一）架構分析

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

---

<sup>21</sup> 參閱賴英照，前揭註 14 文，頁 85-86。

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<sup>22</sup>。該法架構以農、漁會信用部及全國農業金庫為主體之農業金融體系，其中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）。此外，該法同時架構以農、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。按全國農業金庫不僅是農、漁會信用部之上層金融機構，也是臺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<sup>23</sup>。

## （二）相較於其他法制之新制

農業金融法所規範之新制度，除仿日本農林中央金庫所設立之全國農業金庫外，亦因應公司治理潮流引進獨立董事與監察人制度（第十七條、第二十條），但因非屬本文論述重點，茲不覆贅。就處理問題農會信用部之相關規定以觀，農業金融法以日本農業金融制度為師，於第三十六條及第三十七條中，對信用部退出市場之時機及處理機制設有規定。依該法之規定，未來信用部退出市場之時機計有如下三種：1.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；2.信用部淨值為負數者；3.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。其中第2及第3二種係援引自金融機構併合法第一項之規定，至於第1種則是農業金融法所獨創之規定，係在為農會信用部經營不善，但尚未造成資金缺口時即可令其退場取得法律依據<sup>24</sup>。

<sup>22</sup> 隨著農業金融法之訂立與施行，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「農會理事候選入實際從事農業資格認定及審查辦法」等。

<sup>23</sup> 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。

<sup>24</sup> 參閱丁文郁，〈從農業金融法論農會信用部退出市場時機與處理機制〉，《農訓》，第20卷第9期，民國92年9月，頁32；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

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。惟有鑒於農業金融法及日前由行政院送請立法院審議之農會法及漁會法修正草案，均就農、漁會之合併加以規範，為避免造成法條競合之問題，金融機構合併法修正草案遂刪除現行條文第十一至第十四條關於農漁會讓售信用部等相關規定，於此一併說明。

## 二、農業金融改革後處理問題農會信用部所面臨之法制問題

農業金融法第十條規定：「農業金融機構之管理，本法未規定者，依農會法、漁會法及其他有關法律之規定。」而所謂管理者，自應涵括危機處理機制在內。故而銀行法、金融機構合併法、行政院金融重建基金設置及管理條例及其他相關法令，除農業金融法有排除之明文外，原則上應認定為條文中所稱「其他有關法律之規定」，而一併適用之。職是之故，以下關於農業金融法施行後問題農會信用部處理法制之討論，自不以農業金融法為限，合先敘明。

### (一) 農業金融法本身

#### 1. 準用規定所生問題

- (1) 關於農會信用部之管理，農業金融法第二十七至第三十七條設有規定，其中第三十三條設有「準用」部分銀行法條文之規定。惟併觀前引同法第十條之規定，其並不侷限於銀行法之「適用」而已，因此兩相對照之下，同樣是對於農會信用部（屬於第十條所稱「農業金融機構」，亦屬第三十三條所稱「信用部」）之管理，卻有「準用」與「適用」之別，縱使「準用」與「適用」乃文字疏漏，但針對同一事項，得引用之法規範圍卻生歧異，在適用上難謂不啟疑竇。
- (2) 依農業金融法第三十三條之規定，銀行法第六十一條之一至第六十二條之四之規定，皆在準用之列。換言之，銀行法中關於問題銀行之處理方式，除農業金融法另有規定外，幾乎全面適用之。檢視該法全文，僅就信用部之輔導、整頓（第三十六條第一項及第二項）、合併（第三十六條第三項、第三十七條第二項）與停權（第三十七條第一項）有特別規定外，別無其他規定。因此，上文中所揭櫫之各項處理方式，若屬銀行法第六十一條之一至第六十二條之四之規範範圍者，均應適用於農會信用部。然其中部分處理方式（如監管、接管及概括承受）一直無法得到農會之認同，甚至在透過概括承受方式處理後，產生無數訟爭以及資產歸還等問題。在沒有周延之配套措施下，

未來主管機關縱使依法有據，是否仍得使用概括承受（銀行法第六十二條之三第三款），不無疑問。此外，倘若使用概括承受措施，承受範圍究係農會或是信用部，仍是問題所在。

- (3) 依據農業金融法第十條之規定可知，其他法律於本法未規定時得適用之。而農業金融法架構信用部退場機制之第三十六及第三十七條規定中，僅排除農（漁）會法之規定，然關於該條文所採之方式（即合併），現行金融機構合併法、銀行法以及存款保險條例中均有規定，將來應如何適用，令人費解。本文建議，若有意使農業金融法之效力優先於前揭條文之必要，則應於農業金融法中加以明文，但同時也須慮及同法第十條究應如何配合修正。

## 2. 判斷標準所生問題

誠如前述，銀行法第六十二條所使用「業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務」之用語，金融機構合併法第十三條第一項雖增加「調整後淨值為負數」一詞，但判斷標準仍有欠明確。農業金融法所設計之三種退場機制中，其中有二種仍援用了前開之判斷標準，雖然第三十六條第一及第二項所架構之退場機制有較明確之標準，惟仍有必要就其他判斷標準未明之處酌予修正，以避免認定上之困擾。

### (二) 農業金融法以外之其他法規

現行法令中關於監管及接管之規定，並未明確區分二者之不同所在，而監管處分與監管人之權限亦準用接管之相關規定，且其準用範圍有所侷限（銀行法第六十二條之二第三項），已如前述。在農業金融相關法規中，並未對此有所規範，其他法規（包括銀行法）亦未見修正，因此這項問題仍舊存在，未來仍有修正必要。此外，關於「整頓」事宜，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第十二條及第十三條設有相關規定，相較於農會信用部業務管理辦法第二十五條，對於輔導小組之任務權限及整頓之程序內容，有較詳盡之規定。

### (三) 其他問題

依農業金融法第三十六條第三項及第三十七條第二項之規定，問題農會信用部僅得採取該法所規定之合併方式退出市場，但觀諸條文內容，可發現其得以合併之對象僅限於其他設有信用部之農會。或許金融重建基金得以賠付資金缺口，可以解釋為其他農會願意接受合併之誘因，但業務或財務狀況已明顯惡化或基於其他理由必須退場之農會信用部，必須由自有資金不高的另一家農會予以承受，是否能夠發揮預期功效，值得深思再三。最後必須提及者，乃農會信用部之獨立問題。此問題在農業金融法施行前便已存在，施行後似亦無明顯改善。縱或農業金融法第二十七條繼農會法第三十九及第四十七條後再次揭櫫會計獨立原則，但

充其量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，對於長期農業金融法制之改革或更有助益。

### 三、小結

上述問題相信僅是例示，而非列舉。畢竟多年來農業金融法制鮮有整體之改革與規劃，因此未來無論在相關法令之解讀或適用上，相信仍會發現新的問題。或許由政策面之觀瞻，對於農會信用部容有存廢之不同主張，然在近年來大力推展農業相關改革下，我們似乎看見了政府的選擇。如何處理問題農會信用部之課題固然重要，但在未來如何落實農會信用部之管理，相信也是不容忽視之重點。建議未來應多方檢視農業金融相關法制，去除規範不當或疊床架屋之處，並加強農業金融機構內部控管及評估工作，促進農業金融系統之整合，且能定期追蹤清理成效，適時研議資產處置方案<sup>25</sup>，相信更能發揮興利除弊之功效。

### 肆、結論

古語有云：「曲突徙薪無恩澤，焦頭爛額為上客」，典故中焦頭爛額者固然有其辛苦之處，奉為上賓亦與人情事理無悖，但若能在曲突徙薪的意見提出後，便加以斟酌採納，相信更能避免災害之發生。法制改革一直是財經改革的重點所在，因此審視其有無關漏及思考其改善途徑，看似基本，卻是極為重要之工作。或許，我們無從也不應要求農業金融法及相關法制擔負解決所有問題之責任，但我們卻知，如果這些法制不夠周延，所產生之後續問題將不堪想像。本文嘗試綜覽問題農會信用部之相關處理法制，分析農業金融法施行前之缺失所在，並觀察該法施行後相關法制之革新狀況，並提出可能面臨之問題與建議。企盼藉此螻蟻之工，能有助於未來農業金融法制之再造。

(作者為本所資深顧問)

---

<sup>25</sup> 可參閱黃建銘，〈從美國金融危機處理經驗談我國農會信用部改革措施〉，《存款保險資訊季刊》，第14卷第1期，民國89年9月，頁161-164。