

調 查 報 告

壹、案由：據報載，彰化縣芬園鄉農會(下稱芬園農會)信用部職員1年多來涉嫌詐領農民貸款3千多萬元，該農會信用部曾因超高逾放比而遭財政部接管多年，至98年間始獲准恢復信用部。究該農會信用部是否確實執行內部稽核制度？復相關主管機關有無落實對農業金融機構之監理？其具體成效如何？相關人員有無疏失？實有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係彰化縣芬園鄉農會(下稱芬園農會)信用部職員1年多來涉嫌詐領農民貸款新台幣(下同)3千多萬元，該農會信用部曾因超高逾放比而遭財政部接管多年，至98年間始獲准恢復信用部。究該農會信用部是否確實執行內部稽核制度？復相關主管機關有無落實對農業金融機構之監理？其具體成效如何？相關人員有無疏失？實有深入瞭解之必要乙案，案經本院函詢行政院農業委員會(下稱農委會)、農委會農業金融局(下稱農金局)、金融監督管理委員會(下稱金管會)、彰化縣政府、全國農業金庫股份有限公司(下稱農業金庫)及中央存款保險股份有限公司(下稱存保公司)就有關事項提供相關卷證資料，並於102年2月4日及5日分別約詢彰化縣政府、芬園農會、農委會、農金局、金管會、農業金庫等相關主管人員，及參酌會後及彰化縣農會補充資料，業已調查竣事，茲臚列調查意見如次：

- 一、農委會、農金局及彰化縣政府辦理農業金融機構之監理及檢查業務，未落實監督、輔導及考核該等金融機構之內部控制及稽核制度，致芬園農會信用部重設後，內部控制制度及稽核制度形同虛設，相關主管機關

(構)又未能確實查核，核有違失。

(一)按「農業金融法」第 5 條規定：「本法所稱主管機關，在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。」，第 7 條規定：「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。（第一項）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，或令該金庫、信用部或其他關係人於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。（第二項）中央主管機關於必要時，得委託專門職業及技術人員，就前項所定應行檢查事項、報表或資料予以查核，並向中央主管機關據實提出報告；其費用，由該金庫或信用部負擔。（第三項）」，「行政院農業委員會農業金融局組織條例」第 2 條並規定：「本局掌理下列事項……四、農業金融機構業務、財務與人事之管理、監督、檢查、輔導及考核……」，另依「行政院農業委員會農業金融局辦事細則」第 6 條第三款「第三科……（六）督導信用部內部控制及內部稽核制度之實施……」，且「農會財務處理辦法」第 67 條規定「主管機關之定期財務監督，由主管機關邀請有關機關及上級農會每年舉行財務監督一次，必要時得舉行臨時財務監督」。主管機關財務監督報告書應分送中央主管機關、受檢核農會及其上級農會，地方主管機關並依據「農會考核辦法」第 2 條規定，邀請農業金庫及上級農會考核農會會務、業務及財務等項目，綜合評定農會經營概況；另按金管會對農漁會信用部分級標準分為 A 至 E 等級，其中 A、B、C 等級每 2 年辦理 1 次檢查，D 級至少 1.5 年辦理 1 次，E 級至少 1

年辦理 1 次檢查，新開業未滿 2 年者，至少 2 年辦理 1 次檢查。

(二)查 90 年及 91 年間財政部依據「金融機構合併法」規定，命令 36 家經營不善農、漁會信用部讓與銀行承受，並由金融重建基金彌補資產負債缺口逾 493 億元，然農委會因商業銀行經營特性未能契合當地農漁民金融服務之需求，迭有農、漁民反映應讓該等農、漁會重新設立信用部之意見，自 93 年起至 101 年止已陸續同意 28 家經營不善之農、漁會信用部重新設立。農委會身為中央主管機關，明知該等金融機構係因未能建立及落實內部控制及內部稽核制度，致經營不善而由商業銀行承受，且其資產與負債之缺口係由政府之應收稅款賠付，該會既已核准其重新設立，允應加強其內部控制及稽核制度之建立及落實，並督促相關監理、檢查及輔導單位加強輔導及查核，以避免類似情形再次發生，然該會非但未督促所屬之農金局依其組織條例及辦事細則強化對該等重設農業金融機構業務、財務與人事之管理、監督、檢查、輔導及考核工作，且亦未協調該會委託辦理金融檢查之金管會對該等金融機構增加內部控制與稽核制度之查核，致金管會將該等金融機構列為與該會評等較高等級(A至C級)之金融機構相同之查核頻率，採取「至少每 2 年辦理 1 次檢查」之方式辦理金融檢查，農委會未能警覺重設農、漁會信用部內部控制及稽核制度之風險，所屬之農金局亦未能強化輔導及考核等工作，顯有未當。

(三)次查芬園農會雖依農金局 93 年度農業金融細部計畫研擬之「農會漁會信用部徵信授信業務作業手冊」制定該農會徵信授信業務相關規範如下：

- 1、授信作業流程：客戶填寫授信申請書等相關資料→辦理徵信→核定其授信額度→簽擬貸放條件→通知客戶→請客戶填寫授信約定書、借據等，並設定抵押權→撥款。
- 2、授信覆審：每一授信案件每一年至少辦理一次覆審。授信金額在 500 萬元以上之重要個案，每一定期間辦理一次實地覆審。
- 3、主管卡動用情形當日應於登記簿登記，次日會有電腦列印「信用部主管授權明細表」提供核對。
- 4、農業專案貸款貸後 6 個月內要辦理第 1 次用途查驗工作。
- 5、稽核人員執行職務應逐案作成書面報告，應由農會函報主管機關並副知中央主管機關委託之金融監理機關或金融檢查機關及農業金庫。
- 6、稽核人員應於每年 1 月及 7 月底前，將前半年度之自行查核種類、次數及內容陳報主管機關備查，並副知中央主管機關委託之金融監理機關或金融檢查機關及農業金庫。

(四)惟經本院調閱芬園農會授信案件資料發現：

- 1、芬園農會 99 年度未辦理授信覆審業務，100 年度辦理 4 件，101 年度則辦理 10 件。
- 2、借款人尚未申請借款，即辦理徵、授信或授信作業者：計李○○、李○○、吳○○、陳○○、蘇○○、洪○○、李○○等人。
- 3、借款人尚未申請借款，即設定抵押權者：計有林○○、魏○○、李○○、陳○○、李○○、洪○○、張○○、黃○○、張○○、張○○、李○○、林○○等人。
- 4、未辦理徵、授信作業即設定抵押權者：計有魏○○、洪○○、陳○○、李○○、洪○○、張○○、

黃○○、張○○等人。

- 5、授信完成後半年以上，再送徵信辦理者：計有蘇○○、李○○等人。
- 6、農業專案貸款貸後6個月內未辦理第1次用途查驗工作之案件：計有林○○、魏○○、李○○、陳○○、李○○、洪○○、張○○、黃○○、張○○、張○○、李○○、林○○等借款戶。
- 7、黃○○挪用他人借款，於次日電腦列印之「信用部主管授權明細表」，於更正交易後之挪用款項交易，有明顯字樣顯示「自動轉帳非本人，連動轉帳非本人」者：計有林○○、魏○○、李○○、陳○○、李○○、洪○○、張○○、黃○○、張○○、張○○、李○○、林○○等人。

對照該農會所提供99年至101年度間之內部稽核及自行查核報告，所稱放款申請日、擔保品鑑價日、核准日、擔保品設定日、撥貸日並無程序顛倒情事、授信申請依規定手續辦理、貸放後有依規定辦理個案覆審、對使用主管卡之特殊交易，有設簿登記控管，翌日對資訊單位所列印之主管授權交易明細表逐筆確實核對等各節，均不確實，顯見該農會未能落實內部稽核制度之執行，僅為紙上作業，形同虛設。

(五)又依芬園農會「信用部內部控制及稽核制度實施辦法」，該農會內部稽核報告及自行查核報告，應由農會函報主管機關並副知中央主管機關委託之金融監理機關或金融檢查機關及農業金庫，然則：

- 1、彰化縣政府及農業金庫對該農會未落實內部稽核制度所作成之內部稽核報告及自行查核報告，均未提出意見，而予以存查。
- 2、彰化縣政府辦理100年考核，對該農會內部查核

辦理情形給予分 33 分滿分之高分，顯見該府僅依其查核次數辦理評分，對該等報告之正確性或落實情形，均未查核。

- 3、農金局 99 年度訪視芬園農會報告，稱該農會內部稽核報告書查核情形尚符規定；放款作業大致尚依規定辦理，且該農會有依規定確實辦理授信覆審，以加強授信業務之事後追蹤，相關訪視結果亦與實際未符。

顯見，農金局、農業金庫及彰化縣政府對芬園農會相關輔導及查核作業，均未能發生效益，核有違失；另金管會稱該農會非屬該會監理之機構，勿需將內部稽核及自行查核報告副知該會，且該農會亦未將該等報告副知該會，然該會於 100 年辦理檢查時，內部稽核及自行查核相關規範本應列為查核項目，該會未能指正該等規範之錯誤，亦有疏漏。

- (六)綜上，農委會、農金局及彰化縣政府辦理農業金融機構之監理及檢查業務，未落實監督、輔導及考核該等金融機構之內部控制及稽核制度，致芬園農會信用部重設後，內部控制制度及稽核制度形同虛設，相關主管機關(構)又未能確實查核，核有違失。

二、農金局、彰化縣政府處理芬園農會本件重大舞弊案件，竟僅依該農會之說明，作為依法辦理之依據；顯未確實查核舞弊案件發生之原因以釐清真相，更未積極檢討金融監理、檢查之缺失，作適當之改正，顯未善盡主管機關權責，核有怠失。

- (一)按「農業金融法」第 28 條「……信用部應建立內部控制及稽核制度……」，同法第 50 條「信用部有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上六十萬元以下罰鍰：……二、未依第二十八條第二項規定建

立內部控制及稽核制度或未確實執行……」；另按農金局組織條例第 2 條規定，該局應對「違反農業金融相關法規取締、處分及處理。」，是以，農金局應對未確實執行內部控制及稽核制度之信用部處分及處理。又彰化縣政府依「農會財務處理辦法」第 67 條規定「主管機關之定期財務監督，由主管機關邀請有關機關及上級農會每年舉行財務監督一次，必要時得舉行臨時財務監督」。

(二)查農金局於芬園農會發生舞弊案件後，即發函要求該農會一週內函報處理情形，該局並於 100 年 10 月 22 日依該農會所提之處理情形，簽擬該農會信用部放款承辦黃○○自 100 年 8 月起，陸續盜用客戶名義申請貸款，再利用更正交易將款項存入黃員帳戶，計有 30 件(戶數 24 戶)金額 3,038 萬元，其中已清償 3 件、部分清償 1 件，尚有 27 件金額 2,668 萬元遭挪用，以該部放款及撥款作業均由黃員 1 人辦理，未符牽制原則，主管亦未落實覆核作業，主管卡持有人未親自執行更正交易，且事後亦未確實核對，未確實執行內部控制制度，舞弊行為長逾 1 年，核處：

- 1、芬園農會未能確實執行內部控制及稽核制度，違反「農業金融法」第 28 條第 2 項規定，依同法第 50 條第 2 項第 2 款，核處罰鍰新台幣 5 萬元。
- 2、舞弊行為長達 1 年，事涉 30 件貸款案，金額達 3,038 萬元，顯見信用部內部控制及稽核制度未能妥適建立，且具體落實，依「農業金融法」第 33 條準用「銀行法」第 61 條之 1 第 1 項規定，核處糾正。

(三)案經本院調閱相關舞弊案件資料發現，農委會所簽

擬之處分資料顯有錯誤，乃請彰化縣政府確認實際舞弊金額、被挪用借款之人數及姓名，該府即洽請芬園農會重新整理相關舞弊金額，並於 101 年 12 月 28 日提出被挪用之借款人計有 25 戶，總舞弊金額為 3,618 萬元，然本院仍發現該府所提供之資料有誤，本院於 102 年 2 月 5 日約詢農金局時，要求該局確實辦理檢討，並提出檢討報告，該局始於同年 7 月 7 日會同彰化縣政府及農業金庫至該農會辦理查核，提出檢討報告，並確認黃○○挪用戶數有 26 戶，舞弊總金額為 3,628 萬元，該等機關(構)未能警覺舞弊案件之重大性，竟僅以該農會之書面資料，作為依法辦理之依據，顯有怠失。

(四)次查芬園農會授信承辦人員黃○○利用該農會借款申請人貸款核准後，尚未動撥，或分批撥款，仍有款項尚未動撥之際，謊稱借款人申請撥款，黃君先將款項撥入借款人帳戶，再利用更正交易(商借主管卡辦理更正交易)，將已轉入借款人帳戶之資金轉撥到自己的帳戶，再透過自動提款機約定轉帳方式提領資金，或將挪用款項直接撥入需實際動撥款項之借款人帳戶，至於後續借款繳息，黃君利用現金繳納或由自己帳戶轉帳方式代借款人繳納。本院調查發現，上開舞弊案件該農會至少有以下 7 個控管點應可查覺舞弊情形：

- 1、主管授權黃○○使用更正交易及新貸款項撥入非本人帳戶，應記錄於登錄簿上，主管人員當日若能核對應可發現挪用情形。
- 2、主管授權黃○○使用更正交易及新貸款項撥入非本人帳戶，次日電腦列印「主管核可交易明細表」，主管若能核對，明細表有明顯字樣顯示「自動轉帳非本人，連動轉帳非本人」，主管人員應

可發現舞弊情形。

- 3、該農會若能依規定辦理確實辦理覆審，應可發現挪用款項之情形。
- 4、黃○○所挪用之借款案件均為專案農貸，依規定應於6個月內辦理第1次用途查驗工作，該農會若能實際辦理查驗借款用途，應能發現挪用情形。
- 5、本院調閱該農會100年間寄送之授信戶對帳單資料，該農會未能提供相關資料，該農會寄送授信對帳單機制執行不確實，若能確實執行授信戶對帳單寄發，讓借款戶了解實際借款金額，應可發現挪用情形。
- 6、本案雖係該農會於內部稽核時發現，但長達一年期間，該農會若能確實執行內部稽核及自行查核，應可及早發現挪用情形。
- 7、部分案件借款戶於撥款時，借據並未確實填寫，相關覆核及審查人員，若能確實審閱相關資料，應可發現舞弊情形。

芬園農會101年6月30日放款總額為42,239萬元，該舞弊案件總挪用金額達3,628萬元，挪用淨額亦達2,667萬元，挪用金額已逾總放款金額之8.5%，顯見該舞弊案件影響該農會極為嚴重，舞弊期間又長達一年以上，農金局及彰化縣政府對此等重大偶發之案件允應確實及謹慎面對及處理，且農、漁會信用部管理、輔導、督導等工作重點在於健全信用部業務經營，穩定農業金融秩序，因此對內部控制及稽核制度未能落實所生之舞弊案件尤應特別重視，惟農金局及彰化縣政府未能確實檢討該舞弊案件發生之各控管點，並查核其落實情形，如以本院調閱該農會101

年 11 月份放款寄發對帳單備查簿為例，尚發現該備查簿並無任何人簽章，亦無回函之說明，有無寄發，竟無資料，控管機制全無，顯見農金局及彰化縣政府未能督導該農會內部控制及稽核制度之落實，顯有怠失。

(五)綜上，農金局、彰化縣政府處理芬園農會本件重大舞弊案件，竟僅依該農會之說明，作為依法辦理之依據；顯未確實查核舞弊案件發生之原因以釐清真相，更未積極檢討金融監理、檢查之缺失，作適當之改正，顯未善盡主管機關權責，核有怠失。

三、現行農、漁會信用部金融監理、檢核、輔導，係由農委會、直轄市、縣(市)政府、上級農會、農業金庫及該會委託之金管會等，各依其機關權責辦理，因事權未盡明確，且專業性及人力不足，致各該主管機關(構)雖一再重複辦理相同項目之監理、輔導及檢核，迄未能確實掌握農、漁會信用部實際經營情況，適時導正其缺失，顯見其監理、輔導及檢核等流於形式，未發揮其應有之功能；農委會允應會同各該機關(構)深入檢討，釐清事權，建立務實之金融監理及檢核、輔導機制，以防弊端之發生。

(一)按農委會為監理農業金融機構，採多面向管理之設計：

- 1、農委會：依據「農業金融法」第 4 條為農業金融機構之中央主管機關，負責農會信用部管理、輔導、督導政策之規劃、制定與推動。
- 2、直轄市或地方縣市政府：依據「農業金融法」第 4 條之規定為農業金融機構之地方主管機關，管理農、漁會整體之營運，依「農會財務處理辦法」第 67 條規定，應邀請有關機關及上級農會每年舉行財務監督一次，必要時得舉行臨時財務監

督。

- 3、上級農會:依「農會法」第 8 條規定上級農會應輔導下級農會，另依「農會財務處理辦法」第 66 條至第 68 條規定，上級農會對下級農會每年定期舉行一次財務稽核，必要時視業務需要執行臨時財務稽核。
 - 4、農業金庫:依據「農業金融法」第 2 條「全國農業金庫為信用部之上層機構」，同法第 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；全國農業金庫以輔導信用部業務發展，辦理農、林、漁、牧融資及穩定農業金融為任務。」。另依同法第 32 條第 4 項規定，農會信用部辦理一定金額以上之授信案件，應報經該公司同意後辦理或移由該公司辦理。
 - 5、金管會:農委會委託金管會辦理農業金融機構金融檢查，依「行政院農業委員會委託行政院金融監督管理委員會檢查農業金融機構及電腦（資訊）共用中心業務要點」第 4 點規定，金管會對農業金融機構至少 2 年辦理 1 次專案或一般檢查。
- (二)查金融機構收受大眾資金，經營良否，非但影響民眾權益，且對經濟、產業亦有極大之影響，因此政府對金融業均採取高度監理，而農會由因業務性質分為經濟事業、金融事業、保險事業、農業推廣事業等部門，各項業務政府對其管理程度不一，因此農會之管理，有別於一般金融業之監理，為建立農業金融之監理機制，政府於 91 年 11 月 30 日召開「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、漁會信用部業務的上層銀行」、「貫徹金融監理一元化」、「制定農業金

融法」及「提升農業經濟的競爭力」等五項共識後，先後制定「農業金融法」、成立農金局、農業金庫。是以，農業金融體系之監理係獨立於其他金融機構之管理，由農委會一元化管理，惟農、漁會之管理涉及「農業金融法」、「農會法」、「漁會法」、「農會財務處理辦法」、「農會考核辦法」等相關法規，各種財務、業務之管理，部分範圍僅及於農、漁會信用部，部分則涉及整體農、漁會，而相關監理、輔導、查核之機關又有農委會、地方政府、上級農會、農業金庫、農委會委託檢查之金管會、存保公司等機關(構)，而其監理、輔導或查核之範圍，亦有整體農、漁會或僅有信用部之不同，農委會未能妥適規劃建置農、漁會信用部監理機制，致農、漁會信用部有眾多機關(構)依據不同之法規，辦理不同之監理、輔導或查核工作，產生監理體制之混亂。

- (三)次查彰化縣政府共有 26 個鄉鎮農會，每位承辦員需負責 4 至 5 家整體農會之管理，尚包含農會理、監事之選舉等，業務狀況複雜，承辦人員並非多屬財金專業背景，除了要管理農會供銷、經濟事業等事業外，尚需辦理具高度監理特性之金融監理，該等人員是否能確實執行高度專業知識以辦理信用部監理，確有疑義，本院約詢彰化縣政府詢問該府如何辦理農會信用部之查核，該府黃○○稱「有邀請農業金庫參與，信用部是委託農業金庫」，然該府並無委託農業金庫查核農會信用部之依據，該府張○○則說明係因「我們金融專業不足」，另依彰化縣農會函復本院資料亦說明，該農會每年會同彰化縣政府、農業金庫辦理之定期財務稽核，均依決算書辦理書面資料稽核，且該農會無設信用部，故

無農業金融專業能力與實務經驗，其對於下級農會之輔導與查核工作，著重於組織管理面之檢核，重點在檢視農會上年度各部門之業務執行效能、財務結構與管理制度之落實程度，且本院調閱相關機關(構)顯資料，發現農金局之訪查報告、彰化縣政府之查核報告、彰化縣農會之查核報告及農業金庫之輔導報告等，該等報告內容主要係對整體農、漁會之經營數據進行評估，或信用部之遵循之法定比率之分析，亦或金管會檢查報告改善情形之複查，多有重複查核之情形，顯見，相關農會信用部監理、檢核及輔導機關(構)，辦理農會信用部之監理、輔導及檢核有金融專業知識及人力不足之情形外，亦有重複查核之情事，農委會允應確實評估各該機關(構)之專業及特性，發揮對農、漁會信用部應有之監理、檢核與輔導功能。

- (四)末查農業金庫除辦理農、林、魚、牧融資外，亦辦理一般商業銀行可辦理之業務，而其成立之宗旨係建構農業金融體系，輔導並協助農、漁會信用部事業發展等，農委會於99年至101年間與該公司簽訂「改善農業金融體系與功能-全國農業金庫受託辦理農業發展基金業務計畫」，辦理農業專案貸款之業務，然該公司99年至101年查核專案農貸件數各為106件、107件、166件，然至101年12月31日止，專案農貸302家農、漁會信用部總件數計有266,261件，查核件數占總件數之比率未達0.1%，每家信用部3年查核件數平均未達2件，查核件數明顯偏低，惟該等查核係監理單位瞭解農、漁會信用部辦理專案農貸成效及授信業務是否符合規範最直接之方式，該公司查核件數，明顯偏低，且依據「農業金融法」，該公司為農、漁會信用部之

上層機構，本應辦理該等農業金融機構之輔導、業務及財務查核，並辦理金融評估及績效評鑑等，然該公司並未發揮應有之功能。

(五)綜上，現行農、漁會信用部金融監理、檢核、輔導，係由農委會、直轄市、縣(市)政府、上級農會、農業金庫及該會委託之金管會等，各依其機關權責辦理，因事權未盡明確，且專業性及人力不足，致各該主管機關(構)雖一再重複辦理相同項目之監理、輔導及檢核，迄未能確實掌握農、漁會信用部實際經營情況，適時導正其缺失，顯見其監理、輔導及檢核等流於形式，未發揮其應有之功能；農委會允應會同各該機關(構)深入檢討，釐清事權，建立務實之金融監理及檢核、輔導機制，以防弊端之發生。

調查委員：林鉅銀

中 華 民 國 102 年 4 月 16 日