

調 查 報 告

壹、案由：據報載，有掎客勾結農會職員涉嫌以不實資料為貸款人向農會辦理低利之政策性農業專案貸款，所涉地區包含臺南市、嘉義縣、彰化縣、雲林縣、高雄市、屏東縣等，其中僅臺南市涉案人員已高達1,142人，涉案金額18億元，究相關主管機關(構)訂定之政策性農業專案貸款機制是否健全，查核程序是否妥適，並落實執行？相關人員有無疏失？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，有掎客勾結農會職員涉嫌以不實資料為貸款人向農會辦理低利率之政策性農業專案貸款(下稱政策性農貸)，所涉地區包含臺南市、嘉義縣、彰化縣、雲林縣、高雄市、屏東縣等，其中僅臺南市涉案人員已高達1,142人，涉案金額新臺幣(下同)18億元。爰為查究相關主管機關(構)訂定之政策性農貸機制是否健全、查核程序是否妥適並落實執行、相關人員有無行政疏失等情，經本院函詢行政院農業委員會(下稱農委會)、金融監督管理委員會(下稱金管會)、臺灣高等法院檢察署(下稱高檢署)、臺灣臺南地方法院檢察署(下稱臺南地檢署)等3地檢署，就有關事項提供相關卷證資料，復於103年3月24日約詢農委會、金管會、全國農業金庫股份有限公司(下稱農業金庫)、財團法人農業信用保證基金(下稱農信保)，並參酌會後補充資料，業已調查竣事，茲臚列調查意見如次：

- 一、農委會為協助農漁民取得營運等資金，推動政策性農貸，迄未能制定嚴謹之作業規範，致部分借款戶利用規範之未全，涉以不實資料，辦理該項貸款，徒增公

帑支出，有違政府協助農漁民之美意，核有疏失。

- (一)按農委會依「農業金融法」第6條第1項規定：「中央主管機關應規劃及推動政策性農業專案貸款；其貸款之資格、期限、利率及委託辦理應遵行等事項之辦法，由中央主管機關定之」。「農業發展基金貸款作業規範」第12點規定：「貸款經辦機構受理貸款申辦案件，應查明借款人有無重覆申貸或逾申貸餘額上限，並載明於相關徵信文件。……借款人若有重覆申貸或逾申貸餘額上限情形，除由貸款經辦機構收回本貸款，貸款經辦機構已請領本貸款之利息差額補貼亦應繳還農委會。次按「辦理政策性農業專案貸款辦法」第3條至17條之規定，各項貸款利率介於1.25%至1.5%間(除第11條之改善財務貸款為3%外)，另該會101年2月29日農金字第1015080079號所公布之政策性農貸利息差額補貼基準，利率介於3.75%至4.47%間(除農業科技園區進駐業者優惠貸款為3%外)，是以，農漁會信用部辦理政策性農貸，除向借款戶收取1.25%至1.5%之利息外，亦可獲得農委會最高3.22%之補貼利息。
- (二)查農漁業生產易受天候、疫病及市場價格波動等影響，致農漁業收入不易穩定，復因農地處分不易等因素，致農漁民經濟相對弱勢，不易自金融機構取得資金，為促進農漁業發展及協助農漁民，政府推動政策性農貸，以利息差額補貼方式開辦該項貸款，並降低農漁會貸放成本，支應農漁民營農所需低利資金，然農漁民辦理政策性農貸之利率介於1.25%至1.5%之間，遠低近5年五大銀行平均基準放款利率2.56%至2.88%及近5年農漁會信用部放款加權平均利率2.13%至2.42%，因此，農漁民可藉由政策性農貸取得低利率之資金。農漁會信用部，除可

向農漁民收取 1.25 至 1.5% 之利息外，尚可獲得農委會最高 3.22% 之補貼息，是以，政策性農貸政策可達成政府照顧農漁民，農漁民可取得低利率資金，農漁會信用部補貼利息，達到政府、農漁民、農漁會三贏的情形，惟：

- 1、民眾辦理借款，多希望利率極低化，以求取自身利益最大化，政策性農貸利率低於利率市場行情，為借款人減輕利息支出之極佳選擇，因此，部分民眾可能以不實資料，辦理該等低利貸款。
- 2、農漁會辦理政策性農貸辦理之件數越多、金額越高所獲得之利息補貼就越多，故產生部分農會在審核政策性農貸時，僅就債權確保及還款能力等貸款要件辦理徵、授信審查，對於資格條件及資金用途部分等部分，則為擴大信用部業績及追求利潤下，未能落實查核。
- 3、部分農漁民及農漁會信用部為追求自身利益，產生借款人以不實資料辦理政策性農貸之情形，使政府運用公帑降低農漁民利息支出及補貼農漁會信用部利息，未達成政策效果之情事，是以，農委會辦理政策性農貸，本應制定嚴謹之作業規範，以防止政策性農貸遭不肖人士所詐貸。

(三)次查司法機關偵辦農漁民申請政策性農貸發現下列情事：

1、類型 1：

(1)臺南市東山區農會(下稱東山農會)對員工訂有放款招攬業績，未達所訂業績者，考績列為丙等，並訂有勸募辦法，針對向農民勸募貸款可領取績效獎金。

(2)借款人葉 A(緩起訴)為臺灣電力公司約聘人員，以農地辦理貸款，接洽東山農會 A 辦事處主

任張 A(起訴)，由葉 A 提供身分證影本、印章、土地權狀給張 A 辦理。

- (3) 張 A 先協助葉 A 於 99 年 9 月 25 日加入東山鄉 A 產銷班第 13 班(辦理政策性農貸全年薪資不得超過 20.7 萬元，若超過 20.7 萬元者，需加入農會產銷班符合產銷班會員資格後，再辦理政策性農貸)，葉 A 加入前開 A 產銷班後，並未實際參與產銷班學習、及相關議程。
- (4) 葉 A 於 99 年 12 月 23 日向東山農會申請政策性農貸，其辦理貸款所需之農業產銷班貸款申請書、借款申請書之內容係由東山農會人員填寫，由葉 A 簽名，該申請書所提之經營計畫內容：
- <1> 葉 A 為改善農業經營，擬充實農路整修、產銷設備-噴灌溉設施及整修工寮等以提升農產品質及運銷通路。
 - <2> 所需經費總計 275.5 萬元，自籌經費 25.5 萬元，另申請農業產銷班貸款 250 萬元。
- (5) 葉 A 為辦理該政策性農貸，於貸款撥付前，提供收款證明，該收款證明係張 A 要求葉 A 找人來簽名，葉 A 便找了友人黃 A(職業為飯店之櫃臺，緩起訴)於收款證明上簽名蓋章(立證明日為 100 年 2 月 18 日，無法知悉是黃 A 或東山農會人員填寫)，然黃 A 並無實際收到葉 A 所支付之農路整修鋪設水泥路、產銷設備-噴灌溉設施及修建工寮等之工程費用，且黃 A 既未辦理前開之工程，亦無能力辦理該等工程。
- (6) 葉 A 所借款項，東山農會於 100 年 1 月 9 日撥貸。葉 A 將所借得之款項用於生活費，並未依農業產銷班貸款申請書之貸款計畫進行農路

整修鋪設水泥路等工程，東山農會張 A 於 100 年 3 月 10 日辦理葉 A 貸款之查驗，並於查驗報告表上做出結論：「查驗結果依貸款計畫規定辦理」，其卷宗上所附之照片並非葉 A 之農地照片。

2、類型 2:

- (1) 黃 B(非該農會會員，於臺中市南河度做麵食生意，緩起訴)向地主吳林 A 購買土地以種植龍眼等果樹，於 100 年 6 月 20 日為龍眼加工烘焙設備、整修工寮等，向東山農會申請政策性農貸-農業經營改善貸款，借款金額 250 萬元。
- (2) 掮客楊 A(起訴)將黃 B 貸款案件送給東山農會姜 A(起訴)，姜 A 先協助黃 B 將戶籍遷入臺南市東山區(另案有葉 B 等 4 借款人係將戶籍遷入該農會員工張 A 戶籍中)，再委託同事用電腦幫黃 B 寫好借款申請書、農民經營改善計畫書、政策性農業專案貸款農地改良計畫書等資料，並由楊 A 偽造楊 B(楊 A 弟)所開立之收款證明(工程收款單據)，以證明該筆貸款係用於農民經營改善計畫書所列之事項，並將姜 A 提供平時存檔或向同事借來之照片，交由該農會放款主辦人員吳 A。另徵信人員蘇 A 辦理本案徵信及現場查勘，再送該農會授審會開會討論。
- (3) 吳 A 將收款證明及照片交給該農會陳 A 辦理貸款後查驗。
- (4) 黃 B 將所貸得之款項用以償還信用卡貸款、車貸，並協助小孩做事業，並非辦理農業經營改善。

3、類型 3:

- (1)臺南市新化區農會(下稱新化農會)聘請農業金庫講師陳 B 於 99 年、100 年至該農會辦理政策性農貸講習，陳 B 稱收款證明隨便找個自然人簽名蓋章即可，看到外面有做工程就去照，稽核是該公司稽核，他不會來稽核(被告林 B 證詞)，該農會謝 A 亦於臺南地檢署訊問時稱「農業經營改善貸款，很早就存在，當初我們沒有從事這些業務，一直到 99 年中，我們委請農業金庫的講師陳 B 到我們農會來為我們做在職訓練……按照他所教導的步驟做，就不會有問題」，「他也說其他農會都做這麼久了，也沒有問題」，「收款證明是不實在，有些是我簽他們的名字，這也是陳 B 說可以隨便找個人來，且可以自己改身份證字號，例如前面、後面改一個字就可以，因為自然人沒有人會去查證，且來檢查的都是自己人，也是做書面審查而已，不會實質查證有無真的去做計畫書上的事，這也是陳 B 教的」。
- (2)蔡 A(緩起訴)因為政策性農貸利率低，於 99 年 11 月 15 日向新化農會申請政策性農貸-農民經營改善貸款 250 萬元。
- (3)新化農會謝 A 教蔡 A 填寫申請書及計畫書，計畫目的為整土、填土、興建擋土牆等，總資金需求為 260 萬元，蔡 A 自籌款項 10 萬元，並以每年鳳梨批發零售及其他收入為償還來源，申請農民經營改善貸款 250 萬元，經該農會審查後通過後，於 99 年 11 月 26 日經該農會信用部主任核決同意核貸，復於同年月 30 日撥款。

- (4) 本案貸款申辦期間，謝 A 提供收款證明予蔡 A，再由蔡 A 請蔡 B(蔡 A 之胞弟，緩起訴)簽名蓋章後交回該農會，前開證明收款日期為 99 年 12 月 27 日。
- (5) 蔡 B 為學校教師，並未依承包計畫書所擬定之計畫辦理整地、填土、興建擋土牆等工程，係蔡 A 說要跟農會借款，她是農會會員，農會職員跟她說土地可以貸款，拜託蔡 B 在收款證明上簽名蓋章。
- (6) 新化農會將款項直接撥給蔡 B，再由蔡 B 將款項匯給蔡 A，蔡 A 所借得款項主要係用於償還房屋貸款，及交予土地共有人張 C(80 萬元)。
- (7) 99 年 12 月 28 日謝 A 辦理蔡 A 貸款之查驗，查驗報告表結論：「經查驗結果，依貸款計畫使用」。
- (四) 司法機關偵辦臺南、高雄、屏東、彰化、嘉義及雲林等 6 直轄市、縣(市)，總計對 67 家農漁會辦理政策性農貸，共扣押案卷 10,492 件。截至 103 年 4 月 8 日止(尚未全部偵結)，陸續以詐欺、偽造私文書、業務登載不實等罪起訴該等機構員工 15 名、詐欺罪起訴借款人 4 名、詐欺及偽造私文書等罪起訴承包人 1 名，另緩起訴 1,375 名(員工 11 名、借款人 1,097 名、承包人 267 名)，依上開政策性農貸申貸類型顯示，該會對政策性農貸借款人資格條件、借款用途、支付憑證規範、借款之貸後管理等政策性農貸等作業規範，確有未全，使部分農漁會信用部員工配合掙客或借款戶，藉由該會政策性農貸業務規範之疏漏，取得低利率資金，牟取自身利益，並致公帑浪費，核有未妥；另有關司法機關之訊問筆錄中，農漁會信用部人員表示，農業金

庫人員至農漁會辦理講習，有教導農漁會人員以不當方式，辦理政策性農貸部分，該會雖稱前曾接獲民眾陳情，農業金庫不當指導農會辦理政策性農貸案，該會業已函請農業金庫董事長指派總稽核徹查，查核結果，尚無陳情人指控項目之事證，惟本案資料係取之司法機關訊問筆錄，該會允應重新對農業金庫是否指導農漁會以不當方式辦理政策性農貸部分辦理查核，並應強化農業金庫輔導農漁會辦理政策性農貸之功能。

(五)末查農委會於司法機關偵辦政策性農貸及本院調查後，修正政策性農貸作業規範：

1、有關借款人資格部分：

(1)強化貸款對象資格之規定：為落實農貸資源確為農民農用並避免貸放浮濫情形，農委會於101年10月4日修正「農民經營改善貸款」借款人資格條件，明確規範借款人除實際從事農業外，尚須具備農會正會員、農保被保險人或漁會甲類會員之條件，並修正「農業產銷班及班員貸款」對象，以依法完成登記且經評鑑合格之產銷班及其班員為限。

(2)明確規範「農業以外專任職業」：為協助經辦人員辦理「農民經營改善貸款」，對借款人具有「農業以外專任職業」之認定，於102年12月19日將常見專任職業表列並函各農漁會信用部參考。

(3)修正兼職者所得限制規定：103年2月28日修正「農民經營改善貸款」對象資格，借款人如有兼職者，將執行業務所得併同支領年薪資所得計算，合計數應低於勞動基準法所定基本工資之全年總額之規定。

2、有關信用部審查部分：

- (1)強化貸款申請及審查作業：101年10月15日修正各項貸款申請書，將申貸資格、貸款用途及應檢具之證明文件等，載明於各項貸款申請書上，並加註文字提醒借款人資本支出貸款應檢附相關支付憑證，以佐證貸款用途。
- (2)強化貸款資格審查：103年1月2日對政策性農貸之貸款條件規定需以農會正會員、漁會甲類會員或農保被保險人之資格申辦貸款者，應確實於相關會務或保險查詢系統查證其是否仍具資格，並將查證結果相關資料併存於徵信文件，以利農漁會落實貸款資格審核及查驗作業。

3、有關支付方式及憑證認定部分：

- (1)明定支付憑證要項：102年4月26日農委會規定政策性農貸相關憑證，應以統一發票為原則，但部分徵提非統一發票之憑證者，明確規範其應具備之內容及要項，包含買受人名稱、款項支付日期、交易品項及金額、出賣人相關資料等。
- (2)限制資金支付方式：101年10月4日規定借款人原則應以轉帳、匯款等方式支付交易相對人，以掌握資金流向。

4、有關貸後控管部分：

- (1)強化貸款用途查驗作業：101年10月15日修正政策性農貸查驗報告表，資本支出支付憑證應逐項徵提並與申貸用途一致，查驗照片應附拍攝日期及文字說明，前揭憑證及照片均應黏貼於查驗報告表上，使審查及查驗作業更明確化。

- (2) 規範貸款用途查驗期限及方式：102 年 4 月 26 日明定農漁會應於貸放後 6 個月內查驗資金用途並做成書面紀錄，且查驗人員不得由該貸款招攬人員擔任，落實作業牽制原則。
- (3) 強化內部控制與管理：102 年 5 月 14 日通函農漁會信用部應將政策性農貸列為每年度辦理內部稽核及自行查核之必查項目，並明定抽查原則。
- (4) 新增查驗管理功能：於政策性農貸帳務系統新增查驗案件提示及管理功能，並要求信用部自 102 年 6 月 1 日將貸款用途查驗辦理情形於系統建檔，避免各農漁會未依規定辦理查驗。

農委會雖於司法機關偵辦政策性農貸及本院調查後，陸續強化政策性農貸各項作業規範，然政策性農貸至 62 年起即開辦，截至 102 年 12 月 31 日止尚有借款戶數 245,522 戶，該等數量龐大，然司法機關偵辦案件僅於農業產銷班貸款及農業經營改善貸款 2 類型，而農業金庫查核件數每年僅約 100 餘件，其他貸款是否有類似情形，實務上查核有其困難。該會明知政策性農貸補貼利率優惠，惟未能及早強化作業規範，致司法機關偵辦及本院調查後，始陸續強化各項作業規範以符合借款用途，有違政府協助農漁民取得低利貸款以發展農漁業之美意，核有未妥。

- (六) 綜上，農委會為協助農漁民取得營運等資金，推動政策性農貸，迄未能制定嚴謹之作業規範，致部分借款戶利用規範之未全，涉以不實資料，辦理該項貸款，徒增公帑支出，有違政府協助農漁民之美意，核有疏失。

二、金管會受託辦理農漁會信用部金融業務檢查，依據檢查發

現，該等機構辦理政策性農貸審核及貸後管理等，有部分缺失一再發生，甚有借款人涉資格及資金用途不符，應予收回貸款之情事，農委會竟未能確實督導農漁會信用部辦理金融檢查缺失之改善，並強化該等機構辦理政策性農貸能力，核有未當。又農委會未依「農業發展基金貸款作業規範」之規定，訂定貸款經辦機構考核及相關獎懲規定，亦有未當。

- (一)按「農業金融法」第7條第1項規定：「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。」。「行政院農業委員會委託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2點第1項規定：「金管會受託檢查農業金融機構及共用中心業務，由金管會檢查局負責辦理」，第6點規定：「檢查局依檢查結果，繕具檢查報告，其為農業金融機構者，函送農委會……」，次按「農會法」第49條之1規定：「各級農會人事管理辦法、財務處理辦法、總幹事遴選辦法、選舉罷免辦法及考核辦法，由中央主管機關定之……」，依據前開條文農委會訂定「農會考核辦法」。「農業發展基金貸款作業規範」第6條規定：「貸款經辦機構推動本基金貸款業務由全國農業金庫列管，其考核及相關獎懲規定，由農委會另訂之」。
- (二)查農委會為發展農漁業所推行之政策性農貸，需透過農漁會信用部執行，始可達成協助農漁民發展事業之目的，因此，政策性農貸之執行面，有賴農漁會信用部有效執行，始可達成設立目的。農漁會信用部於辦理政策性農貸時，對借款人資格、資金用途是否符合規範等，均應詳細審查，並對後續之貸後管理及查核確實執行，然金管會辦理農漁會信用

部金融檢查時，發現該等機構於辦理政策性農貸有下列之缺失：

1、徵、授信：

- (1) 未依各項政策性農貸規定徵提所需之相關證明文件佐證，如土地作農業設施容許使用證明等，以確認是否符合貸放資格。
- (2) 未將借款人有無重覆申貸或逾申貸餘額上限，載明於相關徵信文件。
- (3) 未匡計資金需求、評估借款期間及所檢具計畫之合理性或真實性。

2、資金流向

- (1) 放款資金流向非交易相對人與借款用途不符。
- (2) 未檢附資金流向資料佐證，即註明與借款用途相符。
- (3) 放款資金以現金提領，未確認與借款用途之關連；或不同借戶約定由同一第三人帳號扣繳本息，未查明放款資金是否確實為借戶所使用。
- (4) 辦理屬資本性支出貸款，貸放後資金有轉入借款人於他行帳戶，且未檢附支付證明者。

3、貸後查驗

- (1) 貸放後有逾 6 個月尚未辦理查驗。
- (2) 辦理查驗，對借款用途為資本支出，有未附購置設備或興修完成之農業設施照片；或照片無法比對貸款前後差異；或有不同借戶檢附之查驗相片有相同情形。
- (3) 未徵取交易憑證佐證貸款用途確實性；或對徵取非統一發票之交易憑證，有未查驗確認。
- (4) 辦理借款用途查驗，對借戶未依規於貸放後 3 個月內，依農業經營計畫書所列經營項目從事農業經營，有未持續追蹤是否辦理改善。

- (5) 辦理資本性支出貸款，檢具之支出憑證有小於貸放金額情形，未評估資金需求是否妥適即填載用途相符。
- (6) 查驗報告有未覈實填載或經相關人員簽核。
- (7) 由農業發展基金放款招攬人，辦理所招攬放款案件之查驗工作。

4、內部稽核

- (1) 辦理農業發展基金放款案件之內部稽核及自行查核，有未留存查核資料。
- (2) 對農業發展基金貸款作業辦理查核，有僅以觀察及詢問方式查核，未實際抽查放款案件。
是以，部分農漁會信用部辦理政策性農貸，並未落實相關審查及管理作業。

(三) 次查農漁會信用部受理政策性農貸申辦案件，應查明借款人有無重覆申貸或逾申貸餘額上限，並載明於相關徵信文件。且借款人若有重覆申貸或逾申貸餘額上限情形，除由貸款經辦機構收回本貸款，貸款經辦機構已請領本貸款之利息差額補貼亦應繳還農委會，該會雖稱農漁會未依規定辦理政策性農貸業務，歸納其原因為借款人及農漁會經辦人員不諳規定、農漁會內部控制及稽核制度待加強及查驗工作未落實等，嗣該會為使農漁會依規定辦理政策性農貸業務，已彙整農漁會辦理政策性農貸常見缺失，於 101 年 3 月 16 日通函請農漁會將其納入內部稽核項目，並提送理事會報告，請理事會依職權督促防範該等缺失，併請農業金庫加強輔導貸款經辦機構注意避免缺失。惟查：

- 1、農漁會信用部辦理政策性農貸時，放款資金流向無法確認與借款用途相符及放款用途查驗欠落實等情，在不同農漁會信用部一再出現，甚有同

一政策性農貸經辦機構之查驗缺失連年雷同，且未見改善情事。

- 2、臺南市麻豆區農會98年查核時有貸放後資金流向與申貸用途不符情形，99年、100年及101年查核時仍有類似缺失，臺南市歸仁區農會、臺南市東山區農會亦有類似問題之發生。
- 3、本院審計部查核時亦發現，高雄市旗山區農會(99年5月21日)、彰化縣二林鎮農會(99年7月23日)、南投縣水里鄉農會(100年1月31日)、南投縣名間鄉農會(100年2月11日)、桃園縣平鎮市農會(100年2月18日)、臺南市白河區農會(100年7月31日)、彰化縣芬園鄉農會(100年8月2日)、臺南市關廟區農會(100年10月31日)、雲林縣斗六市農會(101年1月18日)、臺南市下營區農會(101年3月9日)、新市農會(101年3月31日)、新化農會(101年4月20日)、永康區農會(101年4月20日)、佳區里農會(101年6月18日)、學甲區農會(101年7月13日)及六甲區農會(101年8月10日)之金管會檢查報告，亦有上揭類同缺失事項。

顯見農委會對於政策性農貸年年重複發生之缺失事項，未能有效防杜改善，且部分亦涉需貸款經辦機構收回本貸款，該會未能對內部控制及稽核制度嚴重不足及重複發生缺失之農漁會，給予適當之獎懲，以使政策性農貸能符合設立之目的，核有未妥。

(四)農委會推行政策性農貸，近5年貸款預算、實際辦理、補貼利息及農業金庫委辦業務費用情形：

1、農業發展基金貸款近5年執行情形：

單位：億元

年度	99	100	101	102	103
預算額度	300	300	300	300	300
貸放金額	384	381	282	208	32.6

					(2 月底)
期末餘額	1,226	1,259	1,169	1,003	983.6 (2 月底)

資料來源：農委會

2、政策性農貸補貼利息及農業金庫委辦業務費用：

金額單位：億元

年度	98	99	100	101	102
補貼息	40.42	43.60	45.48	36.14	30.36
委辦業務 (農業金庫)	0.10	0.08	0.10	0.08	0.08
合計	40.52	43.68	45.58	36.22	30.44

資料來源：農委會

由上顯示，農委會每年約需編列 30 億元至 40 億元之政策性農貸補貼利息及委辦費用，以推動 1,000 餘億元之政策性農貸，該會編列高額預算以補貼政策性農貸經辦機構，本應確實對該等機構予以考核，並辦理相關獎懲，然該會並未確實進行相關考核、獎懲，核有未當。

- (五)末查「農業發展基金貸款作業規範」第 6 條規定：「貸款經辦機構推動本基金貸款業務由全國農業金庫列管，其考核及相關獎懲規定，由農委會另訂之」，該會雖稱農會之考核係依「農會考核辦法」（66 年 7 月 22 日訂定，最近一次修正 101 年 6 月 26 日）辦理，其考核項目包含會務、業務、財務等三大類總計 1,000 分，其中政策性農貸考核列於信用服務考核項目下，考核重點包含農會對於政策性農貸之宣導及推動情形，總計 10 分，然「農會考核辦法」係依據「農會法」第 49 條之 1 所訂定，係屬農會整體性考核，包含農會推廣、經濟、保險、信用等業務，屬政策性農貸亦僅有 10 分，且本次發現疑有詐貸政策性農貸之東山農會及新化農會，100 年度農案農貸宣導及推動評分均為滿分 10 分，評分流於形式，且與「農業發展基金貸款作業規範」第 6 條，訂定貸款經辦

機構推動農業發展基金貸款業務考核及相關獎懲規定，顯有不符，另該會亦稱農漁會信用部計有 303 家，其分布區域廣，且各區域之農業特性及城鄉發展不同，對政策性農貸之需求落差大，爰訂定辦理政策性農貸相關獎懲辦法有相當複雜性，但為加強農漁會推動政策性農貸暨提升農漁會辦理政策性農貸之品質，該會將邀集農業金庫、農漁會代表共同研商，就農漁會推動政策性農貸研訂考核及獎懲規定，顯見，該會並未依據「農業發展基金貸款作業規範」第 6 條規定訂定貸款經辦機構推動政策性農貸之考核及相關獎懲規定。

(六)綜上，金管會受託辦理農漁會信用部金融業務檢查，依據檢查發現，該等機構辦理政策性農貸審核及貸後管理等，有部分缺失一再發生，甚有借款人涉資格及資金用途不符，應予收回貸款之情事，農委會竟未能確實督導農漁會信用部辦理金融檢查缺失之改善，並強化該等機構辦理政策性農貸能力，核有未當。又農委會未依「農業發展基金貸款作業規範」之規定，訂定貸款經辦機構考核及相關獎懲規定，亦有未當。

三、農委會委託農業金庫負責政策性農貸之查核等業務，該公司近3年共抽查456件政策性農貸，其中因資格或借款用途不符等原因，收回貸款者有139案，比率高達3成以上，且非集中於少數幾家農會，顯見政策性農貸不符規範，已非個案，當前政策性農貸既高達245,522戶，該會允應策定有效之抽查方式，以使政策性農貸符合其設立意旨。另該會亦應訂定農業金庫辦理政策性農貸查核項目及件數之抽查機制，以健全政策性農貸查核制度。

(一)按「農業金融法」第 6 條規定：「中央主管機關應

規劃及推動政策性農業專案貸款……全國農業金庫及信用部應積極配合推動、辦理……政策性農業專案貸款有關宣導、推動、帳務處理、財務收支、統計及對於經辦機構之輔導查核等事項，中央主管機關得委託全國農業金庫辦理」。另按「辦理政策性農業專案貸款辦法」第 26 條規定：「中央主管機關委託全國農業金庫辦理政策性農業專案貸款事項如下：一、宣導及推動。二、帳務處理。三、財務收支。四、統計業務。五、對貸款經辦機構之輔導查核。」

(二)查農委會以付費方式委託農業金庫辦理政策性農貸之輔導與管理，並由該公司每年編制「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」工作計畫，訂定各項受託管理政策性農貸之工作內容，函報該會核定，依前開計畫內容顯示，該公司對政策性農貸之查核，約占受託工作內容 20%(99 年、100 年計畫內容)，惟查：

- 1、100 年至 102 年該公司查核政策性農貸件數各為 107 件、179 件及 170 件，該會雖稱每年與農業金庫就貸款項目、件數、查核重點及查核對象等事項共同研商，查核之貸款種類主要係以貸放金額較高、件數較多或缺失較多者為標的，政策性農貸以「農民經營改善貸款」及「農業產銷班及班員貸款」辦理案件較多，102 年度農業金庫查核該 2 貸款之比率已分別提高為 4.75%及 5.30%，然近 3 年該會每年編列 8 百萬至 10 百萬之委辦費用，委託該公司辦理政策性農貸業務，如以該公司所編定之工作計畫，政策性農貸查核為工作內容之 20%計算政策性農貸查核業務委辦費用，該項工作內容之委辦費用約為 160 萬元，

以該等費用辦理該項查核筆數是否合理？

- 2、政策性農貸共計 17 項，農業金庫每年查核項目約 2 至 3 項，近 3 年總共查核 17 項中之 6 項，查核項目如下表：

農業金庫近 3 年辦理政策性農貸查驗情形

單位：件；%

年度		農漁會事業 發展貸款	擴大家庭農場經 營規模協助農民 購買耕地貸款	改善財 務貸款	農民經營 改善貸款	農業產銷班 班員貸款	輔導農糧 經營貸款
100 年	件數	查核 27	80	0	0	0	0
		貸放 22	378	27	8,250	4,459	604
	查核比率	122.73	21.16	0	0	0	0
101 年	件數	查核 0	0	13	84	82	0
		貸放 15	374	6	4,486	2,300	398
	查核比率	0	0	216.67	1.87	3.57	0
102 年	件數	查核 0	0	0	72	50	48
		貸放 25	381	2	1,517	944	283
	查核比率	0	0	0	4.75	5.30	16.96

資料來源：農委會

由上顯示，農委會對政策性農貸查核件數及查核項目選擇並無機制可遵循，該會允應確實檢討，並應研議訂定農業金庫辦理政策性農貸查核項目及件數之抽查機制，以健全政策性農貸之查核制度。

- (三)末查查農業金庫近 3 年辦理政策性農貸查核 456 件中，收回貸款者 139 案，收回金額 4.1 億元，繳還利息差額補貼 1,745 萬元，收回款項之案數約占查核件數 30.48%，該會雖稱 101 年及 102 年係針對「農民經營改善貸款」及「農業產銷班及班員貸款」貸款辦理查核，並以承作案件較多或缺失較多之農漁會為優先查核對象，故抽查結果未符規定之件數比率相對較高，然該公司至農漁會信用部查核政策性農貸，每家農漁會信用部抽查件數約為 3 至 6 件，並非集中於少數幾農漁會信用部，顯見，政策性農貸借款人資格及資金用途不符規定並非僅有少

數農漁會信用部，惟政策性農貸戶數高達 245,522 件，農業金庫查核人力又有限，為使政策性農貸既有借款人資格及借款用途符合計畫，該會允應確實評估訂定農業金庫辦理政策性農貸查核項目及件數之抽查機制，以健全政策性農貸查核制度。

- (四) 綜上，農委會委託農業金庫負責政策性農貸之查核等業務，該公司近 3 年共抽查 456 件政策性農貸，其中因資格或借款用途不符等原因，收回貸款者有 139 案，比率高達 3 成以上，且非集中於少數幾家農會，顯見政策性農貸不符規範，已非個案，當前政策性農貸既高達 245,522 戶，該會允應策定有效之抽查方式，以使政策性農貸符合其設立意旨。另該會亦應訂定農業金庫辦理政策性農貸查核項目及件數之抽查機制，以健全政策性農貸查核制度。

四、農漁會信用部辦理政策性農貸，對於擔保能力不足之農漁民，為增加其授信能力，協助以付費方式申請農信保保證，尚符實際需要，惟農委會給予該等機構之利息補貼基準，卻未能依據其所承擔之授信風險予以分級，且農委會未能依據利率市場行情調整農貸利息補貼基準，以使政策性農貸利息補貼基準能符合市場利率行情，核有未妥。

- (一) 按「農業金融法」第 9 條：「農業金融機構對農業用途之放款，應優先承作；對擔保能力不足之農民或農業企業機構，應協助送請農業信用保證機構保證」；另按「農業發展基金貸款作業規範」第 5 點規定：「貸款經辦機構辦理本基金貸款，適用下列優惠措施：(一) 貸款經辦機構依規定出資辦理，可由本基金予以利息差額補貼……」，第 11 點：「貸款經辦機構應依其授信有關規定，審酌個別案件核定擔

保方式，並輔導借款人辦理相關擔保事宜。借款人擔保能力不足者，應協助送請農業信用保證機構保證」。

(二)查農業生產易受天候、疫病及市場價格波動等影響，致農業收入不易穩定，復因農地處分不易等因素，農漁民不易自金融機構取得資金，為促進農業發展及協助農漁民，提高農漁民及農漁業者收益，於72年設立農信保，協助擔保能力不足之農漁民及農漁業者貸款時提供信用保證，增強其授信能力，適時獲得所需資金，亦為辦理農業金融機構分擔融資風險，以利其積極推展農業貸款。惟查：

- 1、近3年政策性農貸逾期比率介於0.48%至0.6%間，遠低於農漁會信用部整體貸款逾放比率1.03%至2.23%間。
- 2、農漁會信用部為分散授信風險，對於政策性農貸案件多有申請農信保保證(102年政策性農貸申請農信保證31,073戶，約占當年政策性農貸數46,371戶之67%)，且截至103年2月底止，提供十足擔保並送農信保案件計14,526件。
- 3、政策性農貸之補貼利息基準約為4.47%，高於農漁會信用部近3年加權平均利率2.37%至2.42%。

由上顯見，政策性農貸授信品質優於信用部整體放款品質，且該等放款利率補貼基準亦高於農漁會信用部加權平均利率，農委會允應確實檢討政策性農貸利息補貼基準，並評估申請農信保保證又提供十足擔保品之案件，該等機構業已分散授信風險，該會應否給予高額利息補貼。

(三)次查農委會政策性農貸補貼利息調整：

- 1、91年起政策性農貸利息補貼調整情形如下：

年月	補貼基準(年息)	調降百分點
----	----------	-------

91年8月	7%	調降0.75%
92年2月	6%	調降1%
93年8月	5.5%	調降0.5%
96年8月	5.375%	調降0.125%
98年1月	5.125%	調降0.25%
101年3月	4.47%	調降0.655%
101年7月	調降農家綜合貸款、改善財務貸款及購買耕地貸款之補貼基準為年息4%	調降1.125%

資料來源：農委會

2、農委會稱政策性農貸98年1月間調降利率2碼，係考量97年間農業陸續遭逢寒害、豪雨、颱風及家禽流行性感冒等天災及疫病，加上97年下半年全球遭逢金融海嘯，景氣不佳，在農業整體經營狀況不佳情況下，農漁會同樣遭受衝擊，政府及農漁會各負擔1碼，故補貼基準調降幅度未與貸款利率降幅一致。最近一次政策性農貸補貼利息之調整為101年3月及7月，該會亦稱其利率計算之基礎為統一農貸貸款利率約3.69%，加計辦理政策性農貸作業成本約0.78%，故補貼基準為4.47%，又部分貸款項目如農家綜合貸款、改善財務貸款及購買耕地貸款等3項貸款，考量其作業成本較低，故補貼基準調整為4%。惟該會對政策性農貸補貼利率調整之原因前後不一，且作業成本0.78%，並無訂定方式，亦與由該會出資委託貸款經辦機構代為貸放者，給予年息0.75%之代辦手續費未符，利率之調整時機亦無明確之基準，該會每次調整政策性農貸補貼利息，均以行政命令方式進行，未能針對政策性農貸利率調整時機、基準及參考因素等訂定明確規範，致該等貸款之利率調整並無依據，核有未妥。

(四)末查政策性農貸係補助農漁民，並非挹注農漁會信用部之盈餘，因此政策性農貸補貼利息應符合市場

行情，其補貼之變動亦因制定相關規範，依據中央銀行統計之資料顯示，91年起5大銀行平均基準放款利率由91年之7.1%下降至102年之2.88%，農漁會信用部放款加權平均利率亦由91年之6.74下降之102年之2.38%，且期間利率亦有升有降，詳如下表：

年	利率	農漁會信用部放款加權平均利率	五大銀行平均基準放款利率
91		6.74	7.100
92		5.16	3.429
93		4.01	3.516
94		3.51	3.845
95		3.29	4.115
96		3.30	4.313
97		3.42	4.205
98		2.27	2.563
99		2.13	2.676
100		2.38	2.882
101		2.42	2.883
102		2.37	2.882

資料來源：中央銀行統計資料庫

然政策性農貸利息補貼基準由91年8月7%下降至101年3月4.47%(調降幅度36.14%)，利率降幅明顯小於5大銀行平均基準放款利率調降幅度59.41%及農漁會信用部放款加權平均利率調降幅度64.84%，且期間僅有下降而未有上升，與市場利率變動情況顯有不符，該會未能積極研謀政策性農貸利息補貼機制，以符合利率市場狀況，核有未當。

(五)綜上，農漁會信用部辦理政策性農貸，對於擔保能力不足之農漁民，為增加其授信能力，協助以付費方式申請農信保保證，尚符實際需要，惟農委會給予該等機構之利息補貼基準，卻未能依據其所承擔之授信風險予以分級，且農委會未能依據利率市場行情調整農貸利息補貼基準，以使政策性農貸利息補貼基準能

符合市場利率行情，核有未妥。

調查委員：黃武次

林鉅銀