

調查報告【公布版】

壹、案由：據訴，全國農業金庫股份有限公司 113 年度發生新臺幣 60.08 億元之巨額稅前虧損，究虧損原因為何？農業部係該公司持股約 4 成之大股東，且係該公司之監理機關，是否落實對該公司之監理？是否督導公股代表確實履行職責？另該公司董事會因前述虧損，決議對前董事長等人核予懲處，是否妥適？懲處結果與違失情節是否相當？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經分別函請農業部及金融監督管理委員會（下稱金管會）提供相關說明與卷證資料，於民國（下同）114 年 9 月 25 日詢問全國農業金庫股份有限公司（下稱農業金庫）前總經理蘇佐政後，即於同年 10 月 1 日詢問農業部代表農業金融署（下稱農金署）署長李聰勇及農業金庫董事長簡展穎等主管人員，已完成調查。茲將意見臚陳於下：

一、政府要求農業金庫負擔政策任務，收受信用部轉存款，並對其資金融通與輔導，以穩定農業金融。然農業金庫對於農漁會信用部轉存款之存入與流出，不論是時間或金額，均無從置喙，所收受存款之資金成本，遠高於同業，而放款後之餘裕資金，須積極創造獲利，以支應資金成本，相較於其他金融同業，顯然面對更為沉重之經營壓力。詎農業部多年來，顯未對已成立 20 年之農業金庫，就其收受信用部轉存款政策任務所造成之重大經營壓力，建立相關因應與配套措施，或提供充分與足夠之協助，俾利其拓展放款業務，或降低外幣負債成本及匯率波動干擾等風險，以加速

去化轉存款資金並有效提升收益，致農業金庫始終以極為有限之營業據點、未設置國際金融業務分行情況下，為承擔政策任務而背負遠高於其他金融同業之資金成本，面臨沉重之經營壓力，長期處於相對艱困之經營環境中，核有重大疏失。

- (一)依農業金融法(下稱農金法)第31條第4項前段規定，農會信用部、漁會信用部(下稱信用部)之餘裕資金，應至少3/4轉存農業金庫；同條第5項規定，信用部營運資金融通，除情況緊急並經農業金庫同意者外，應向農業金庫申請。復依農業部據農金法第28條第3項規定訂定之「農會漁會信用部業務輔導資金融通及餘裕資金轉存辦法」第10條規定，存款存期每次以1年以內為限，並按收受轉存款金融機構之存款牌告利率機動計息。
- (二)經統計農業金庫自108年迄114年第3季，各年度所支付信用部轉存款利息費用分別為新臺幣(下同)52億元至111億元不等，其分別占農業金庫全部利息費用之52%至91%之間不等。換言之，農業金庫所支付之利息費用中，超過半數是支付給信用部轉存款之利息費用，占比最高之年度甚至超過9成。
- (三)109年至110年間，信用部轉存款大幅湧入，農業金庫營業據點有限，同期間之放款無法快速去化大幅增加之轉存款，當時1年期轉存款利率約0.75%，若投資國內政府公債7~10年期，其利率約介於0.25~0.28%之間，其資金成本明顯高於投資收益為負利差，所衍生的利率風險均將由農業金庫自行承擔，又須隨時留意流動性風險。故農業金庫當時考量投資外幣債券之正利差，約介於0.4%~1%之間，為因應運用資金壓力及維持投資利差，爰自110

年起開始增加外幣債券投資，將部分資金配置於外幣債券(包含美元及澳幣政府債券)，而外幣政府債券多為固定利率商品，為提高資金運用效益，也因此形成農業金庫投資固定利率商品比重較高之情形。然 110 年以來，全球經濟環境變數增多，包括 COVID-19 疫情持續延燒、地緣政治緊張及通膨升溫。尤其因 111 年 3 月起美國暴力升息，累計升息 21 碼 (5.25%)，受利率於短時間內大幅攀升影響，投資外幣固定利率債券商品之金融機構多出現投資虧損，農業金庫自 111 年 8 月投資部位出現負利差，虧損金額並逐漸擴大，截至 113 年底虧損金額已高達 60.08 億元。農業部於約詢後書面函復本院時，亦表示造成負利差之原因，為農業金庫基於收受信用部轉存款之法定任務。自 108 年底迄今各年度之國內、外債券利率，如下圖所示。

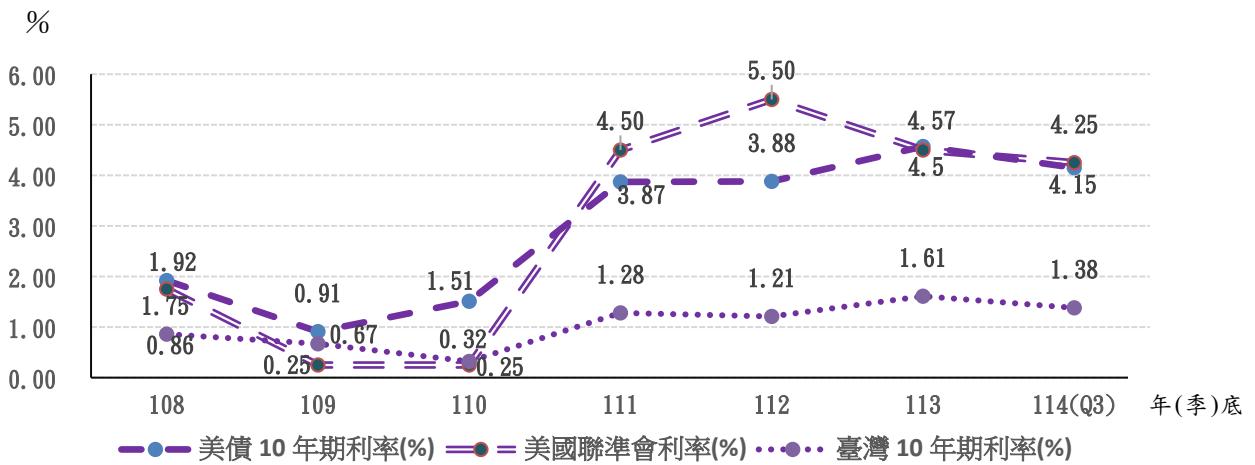


圖1 108年迄今我國與美國利率概況

資料來源：農業部。

(四)此外，農業金庫於 94 年 5 月成立迄今已 20 年，而迄未設置國際金融業務分行（下稱 OBU），導致農業金庫無法如同國內已設置 OBU 之銀行，可憑藉由其本身信用評等，擴大同業拆款及外幣附買回交易

(下稱 RP)，並吸收境外較低成本美元資金，以降低外幣負債成本及匯率波動干擾風險，亦無法透過 OBU 拓展放款，例如參加國內銀行同業利差收益較高的 OBU 聯貸案及國內大型企業之海外融資，以加速去化餘裕資金並提升收益。以本案而言，農業金庫當時迫於運用資金壓力，投資策略上將資金配置於中長期固定利率債券，投資部位形成以短支長結構及錯幣操作。於利率持續上升期間，以短支長結構勢將導致資金成本不斷上升；而因農業金庫缺乏投資外幣固定利率債券商品之外幣資金，僅能以錯幣操作，將新臺幣資金透過換匯交易(FXSWAP)將其轉換為外幣，以支應外幣資產投資，更導致投資相同之外幣債券商品，農業金庫之資金成本始終高於國內其他銀行之資金成本。

(五)經查，農業金庫各年度增加之轉存款，除配置於放款外，餘裕資金透過財務投資運用；減少之轉存款，則以餘裕資金或透過資金調度及降低財務投資來支應。農業金庫對於農漁會信用部轉存款之存入與流出，不論是時間或金額，均無從置喙，以 113 年為例，農業金庫所收受存款之資金成本，估計較同業高出約 33 億元；又因營業據點有限，放款不易快速去化大幅增加之轉存款，於資金成本遠高於其他金融同業情況下，放款後之餘裕資金亦屬被動，然須積極創造獲利，以支應資金成本，又須隨時留意流動性風險，經營上處於極為不利之情勢。此外，因農業金庫遲未設置 OBU，無法如同國內已設置 OBU 之銀行，擴大同業拆款及外幣 RP 交易，並吸收境外較低成本美元資金，以降低外幣負債成本及匯率波動干擾風險，亦無法透過 OBU 拓展放款，參加國內銀行同業利差收益較高的 OBU 聯貸案及國內大

型企業之海外融資，以加速去化餘裕資金並提升收益。爰農業金庫長久以來，始終有須透過投資創造高獲利，以支應資金成本之沉重壓力。政府要求農業金庫負擔政策任務，收受信用部轉存款，並對其資金融通與輔導，以穩定農業金融；惟農業部多年來，顯未對已成立 20 年之農業金庫，就其收受信用部轉存款政策任務所造成之重大經營壓力，建立相關因應與配套措施，或提供充分與足夠之協助，俾利其拓展放款業務，或降低外幣負債成本及匯率波動干擾等風險，以加速去化轉存款資金並有效提升收益，致農業金庫始終以極為有限之營業據點、未設置國際金融業務分行情況下，為承擔政策任務而背負遠高於其他金融同業之資金成本，面臨沉重之經營壓力，長期處於較其他金融同業更為艱困之經營環境中，核有重大疏失。

二、依據行政院於 110 年 1 月 22 日修正之「公務人員兼任政府投資或轉投資民營事業機構、財團法人及社團法人董、監事職務規定」，公務人員在職務上對民營事業機構有直接監督關係者，不得兼任其董、監事職務。但主管機關關於其董、監事遴派管理考核要點中，明確定有職權行使衝突禁止、防止個人利益輸送及課責等管理規定者，則除主管機關首長、副首長外，其餘公務人員不受限制。惟查，農業部訂定之「農業部派兼公民營事業與財團及社團法人董監事人員遴派及考核要點」中，除規定部長、次長以外之公務人員，依「機關遴派（聘）公務員兼任職務上具直接監督關係事業機構董監事檢查表」檢查無不得遴派之情事者，不在此限外，未見依上開行政院之規定要求，明確定有職權行使衝突禁止、防止個人利益輸送及課責等

管理規定，即遴派對農業金庫有直接監督關係之農金署副署長兼任農業金庫董事，顯與上開行政院之規定未盡相合。尤其以金融監理而言，農金署對農業金庫係採取高強度之監理作為，嚴密監督農業金庫營運狀況，由農金署高階主管擔任農業金庫常務董事，全程參與農業金庫之經營決策過程，實有球員兼裁判之重大疑慮，核有未當，顯應檢討改進。

- (一) 行政院於 110 年 1 月 22 日以院授人培字第 11062000041 號函，修正「公務人員兼任政府投資或轉投資民營事業機構、財團法人及社團法人董、監事職務規定」第 1 點規定為：「關於公務人員兼任政府投資或轉投資民營事業機構董、監事部分：
- (一) 公務人員在職務上對民營事業機構有直接監督關係者，不得兼任其董、監事職務。但主管機關於其董、監事遴派管理考核要點中，明確定有職權行使衝突禁止、防止個人利益輸送及課責等管理規定者，除主管機關首長、副首長外，其餘公務人員不受限制。……」修正第 1 點規定之說明略以：「公務人員在職務上對民營事業機構有直接監督關係者，不得兼任其董、監事職務。惟考量時空環境變遷、公務員兼任事業機構董監事之態樣不盡相同、公職人員利益衝突迴避法已大幅修正、公務員兼任董監事僅支領兼職費、兼職數亦有限制、公務員離職後須遵守公務員服務法第 14 條之 1 旋轉門條款及各事業公司治理興利之需要等因素，放寬主管機關如就職權行使衝突禁止、防止個人利益輸送及課責等訂有明確管理規定，例外得予遴派主管機關首長、副首長以外之公務人員兼任，爰增訂第 1 款但書規定。」爰主管機關若於其董、監事遴派管理考核要點中，明確定有職權行使衝突禁止、防止個

人利益輸送及課責等管理規定者，除主管機關首長、副首長外，其餘公務人員即可不受在職務上對民營事業機構有直接監督關係者，不得兼任其董、監事職務規定之限制。

(二)依據農金法規定，農業金庫為農業金融機構，農業部為農業金融機構之中央主管機關，而農業部為辦理農業金融及農業保險業務，特設農金署，依該署組織法第2條規定，該署掌理事項，包括：農業金融與農業保險政策與法規之規劃、研擬、執行及監督，以及農業金融機構之監督、管理、檢查、輔導、考核、聯繫、協調與配合措施之規劃及督導等。查前行政院農業委員會(行政院農業委員會112年8月1日改制為農業部，以下稱農業部)於110年12月核派前農業金融局(農業金融局112年8月1日改制為農金署)副局長(下稱副署長)擔任農業金庫第5屆董事(任期110年12月27日至114年12月26日)，因農金署係直接監督農業金庫，且農業金庫經營之業務項目，為農金法所明定與經農金署核准辦理之業務，爰本院詢問農業部遴派(聘)職務上具直接監督關係之公務員兼任農業金庫董、監事時，於該部董、監事遴派(聘)相關管理要點中，是否明確定有職權行使衝突禁止、防止個人利益輸送及課責等管理規定，以及法規名稱、具體條文與規定內容，農業部表示：

1、依「農業部派兼公營事業與財團及社團法人董事監事人員遴派及考核要點」第3點第1款第1目規定，職務上對該部投資之民營事業機構有直接監督關係者，不得兼任其董監事職務。但部長、次長以外之公務人員，依「機關遴派(聘)公務員兼任職務上具直接監督關係事業機構董監事

檢查表」檢查無不得遴派之情事者，不在此限。

2、前開檢查表包含公務員兼任事業董事(或監事)之必要性、被派兼之公務員對其兼任之事業是否有投資持股情形、已充分瞭解公職人員利益衝突迴避法及公務員相關法令等規定，及執行職務有利益迴避等檢查事項。

(三)依據行政院於 110 年 1 月 22 日修正之「公務人員兼任政府投資或轉投資民營事業機構、財團法人及社團法人董、監事職務規定」，公務人員在職務上對民營事業機構有直接監督關係者，不得兼任其董、監事職務。但主管機關關於其董、監事遴派管理考核要點中，明確定有職權行使衝突禁止、防止個人利益輸送及課責等管理規定者，則除主管機關首長、副首長外，其餘公務人員不受限制。惟查，農業部訂定之「農業部派兼公民營事業與財團及社團法人董監事人員遴派及考核要點」，除於第 3 點第 1 款第 1 目規定，部長、次長以外之公務人員，依「機關遴派（聘）公務員兼任職務上具直接監督關係事業機構董監事檢查表」檢查無不得遴派之情事者，不在此限外，未見依上開「公務人員兼任政府投資或轉投資民營事業機構、財團法人及社團法人董、監事職務規定」第 1 點規定之要求，明確定有職權行使衝突禁止、防止個人利益輸送及課責等管理規定，即遴派主管機關首長、副首長以外之農金署副署長兼任農業金庫第 5 屆董事（任期為 110 年 12 月 27 日至 114 年 12 月 26 日），顯與上述行政院之規定未盡相合。此外，機關首長與當事人縱於填寫「機關遴派（聘）公務員兼任職務上具直接監督關係事業機構董監事檢查表」時，認無不得遴派之情事，並認為被派兼之公務員對其兼任之事業是否

有投資持股情形、已充分瞭解公職人員利益衝突迴避法及公務員相關法令等規定，及執行職務有利益迴避等檢查事項，然此並不等於可據以取代應於董、監事遴派管理考核要點中，建立職權行使衝突禁止、防止個人利益輸送及課責等管理規定等具體規範之作為。尤其以金融監理而言，農金署對農業金庫係採取高強度之監理作為，嚴密監督農業金庫營運狀況，農業部卻未建立職權行使衝突禁止、防止個人利益輸送及課責等管理規定等相關規範，即核派農金署高階主管兼任農業金庫董事，並自 112 年 3 月 22 日起擔任常務董事，全程參與農業金庫之經營決策過程，致農金署有球員兼裁判之重大疑慮，核有未當，顯應檢討改進。

三、本案農業金庫依農業部之要求檢討人員責任，係該部職權本院予以尊重，然農業金庫於辦理懲處案件過程中，竟出現未以正式書面通知當事人到場或提出說明之作法，已有欠妥；嗣部分當事人表明不陳述意見後，詎農業金庫臨時修正提報董事會之議案內容，變更懲處種類，其雖經該次董事會通過，然相關程序與結果，是否周妥、公允，以及農業部對農業金庫虧損產生之改善結構問題等，均不無研酌餘地。

(一) 農業部 114 年 2 月 10 日以農授金字第 1140200989 號函請農業金庫就 113 年度稅前虧損 60.08 億元，釐清財務操作及風險管理有無疏失，並檢討相關人員責任；該部嗣於 114 年 4 月 24 日再以農授金字第 1140209444 號函，再次要求儘速檢討相關人員責任。

1、農業金庫 114 年 4 月提出本案 113 年財務操作及風險管理檢討報告，檢討財務操作虧損原因、提

出內部調查與行政懲處建議，以及改善措施等。依農業金庫董事會稽核室對 113 年財務操作及風險管理調查情形，投資商品尚符合交易時相關規定，惟少數個案發生授權額度核定層級、敘明承作理由及留存核章軌跡之疏漏；檢討報告之行政懲處建議(略)。

(二) 農業部要求農業金庫檢討人員行政責任，本院本應尊重，惟查：

- 1、111 年於通貨膨脹壓力下，多國中央銀行啟動升息，帶動債券殖利率大幅走升。我國壽險業國外投資餘額及占比甚高，並以債券為主，其占運用資金比率多逾 6 成，致因所投資之債券價格下跌，產生評價損失，而造成其淨值減少。金管會於 111 年 10 月 11 日發布之「保險業進行金融資產重分類應依 IFRS 9 金融工具規定及會基會參考指引辦理」新聞稿，表示財團法人中華民國會計研究發展基金會已於 111 年 10 月 7 日就「保險業因國際經濟情勢劇變致生管理金融資產之經營模式改變所衍生之金融資產重分類疑義」提供參考指引，保險業如擬進行金融資產重分類，應依 IFRS 9 相關規範及該參考指引辦理，金管會並將要求提列特別盈餘公積。除壽險業外，據金管會統計，本國銀行 113 年底因國外投資，亦提列相當金額之評價或減損。
- 2、同期間，國內其他金融同業亦均遭受負利差之侵蝕，惟其他金融同業係以自有外幣投資，而農業金庫僅得以拆款、附條件交易、換匯方式取得外幣投資，故遭受利差損失較為嚴重，且其他金融同業尚有交換交易(SWAP)獲利、股票投資之資本利得與股息收入及理財收入挹注盈餘，可相當程

度抵銷負利差之損失。國內其他金融同業，不乏債券投資評價遭受巨額損失之例，與農業金庫經營模式相近的日本農林中央金庫也同樣面臨挑戰，其所持有外幣債券亦出現鉅額虧損，其在股東的理解與協助下，於114年3月底前完成籌措5千億日圓資金，以健全資本，似未曾聽聞有據此懲處相關人員之案例。復依農業金庫董事會稽核室對113年財務操作及風險管理之調查情形，認定投資商品符合交易時相關規定，僅少數個案發生授權額度核定層級、敘明承作理由及留存核章軌跡之疏漏，以此即據以懲處各相關主管人員，是否公允、妥適？又，農業金庫於處分前，以致電方式告知當事人有關提報董事會之建議處分內容，而未以書面方式請當事人提出書面說明或與會說明，作業顯欠嚴謹；於當事人表明不陳述後，提案單位竟修正議案內容，變更懲處種類，大幅加重懲處之行為，恐更難令人信服其公正性。

3、依公司法第8條：「本法所稱公司負責人：在無限公司、兩合公司為執行業務或代表公司之股東；在有限公司、股份有限公司為董事。」第193條第1項：「董事會執行業務，應依照法令章程及股東會之決議。」及第202條：「公司業務之執行，除本法或章程規定應由股東會決議之事項外，均應由董事會決議行之。」等規定，公司業務之執行，係由董事會決議行之，若農業金庫前董事長未涉及重大不誠信行為或重大舞弊，則僅對其一人予以究責，是否公允？農金署對農業金庫向為高度監理，高階主管更擔任其董事、常務董事，全程參與農業金庫之經營決策過程，對於

農業金庫之重大虧損，是否更應被課責？

4、農業部多年來並未有效解決農業金庫因收受信用部轉存款之法定任務，所造成之經營困境與壓力，終因 111 年 3 月起美國暴力升息，受利率於短時間內大幅攀升影響，導致農業金庫因投資大量之外幣固定利率債券商品，而出現投資鉅額虧損。則農業部歷年相關主管人員，有無責任？應否追究？

(三)綜上，111 年於通貨膨脹壓力下，多國中央銀行啟動升息，帶動債券殖利率大幅走升，國內其他金融同業，不乏債券投資評價遭受巨額損失之例，與農業金庫經營模式相近的日本農林中央金庫，其所持有外幣債券亦有嚴重虧損，然似乎未聽聞有據此懲處金融業相關從業人員之案例。而農業部就農業金庫 113 年度稅前虧損 60.08 億元，除要求釐清財務操作及風險管理有無疏失，並要求儘速檢討相關人員責任。惟農業部多年來並未有效解決農業金庫因收受信用部轉存款之法定任務，所造成之經營困境與壓力，終因 111 年 3 月起美國暴力升息，受利率於短時間內大幅攀升影響，導致農業金庫因投資大量之外幣固定利率債券商品，而出現投資鉅額虧損。此外，農業金庫董事會稽核室對 113 年財務操作及風險管理之調查情形，認定投資商品符合交易時相關規定，僅少數個案發生授權額度核定層級、敘明承作理由及留存核章軌跡之疏漏。當時幾乎無人可預料到該次暴力升息的規模與時程，金管會適時發布保險業如擬進行金融資產重分類之參考指引，以利渠等因應大幅升息所導致債券價格大跌，而面臨嚴重的淨值危機；日本農林中央金庫在股東的理解與協助下，於 114 年 3 月底前完成籌措 5 千億日圓。

資金，以健全資本，俾利穩健經營，顯見此次因暴力升息導致所投資之債券發生鉅額虧損，乃國內外金融業所共同面臨之困境，非戰之罪。本案農業金庫依農業部之要求檢討人員責任，係該部職權本院予以尊重，然農業金庫於辦理懲處案件過程中，竟出現僅以致電方式告知當事人有關提報董事會之建議處分內容，並詢問是否需要陳述意見之情形，揆其對攸關當事人名譽之重大事件，未以正式書面通知當事人到場或提出說明之作法，已有欠妥；嗣相關當事人表明不陳述意見後，詎農業金庫臨時修正提報董事會之議案內容，變更懲處種類，其雖經該次董事會通過，然相關程序與結果，是否周妥、公允，以及農業部對農業金庫虧損產生之改善結構問題等，均不無研酌餘地。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正農業部。
- 二、抄調查意見三，函請農業部檢討改進，並於二個月內見復。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於機敏內容遮隱處理後，上網公布。

調查委員：賴振昌

陳景峻

趙永清

中 華 民 國 114 年 12 月 3 日

案由：以農業金庫虧損為由懲處不公案。

關鍵詞：農金署、農業金庫、虧損、懲處不公、董事長。