

美國農場信用管理署的策略規劃

黃琮琪 (中興大學應用經濟學系教授) 編譯

摘要

本文翻譯 2013 年美國農場信用管理署(FCA) 對於 2013-2018 財政年度的農業金融體系發展策略規劃重點，以作為我國在農業金融體系上的監督與管理參考之用。

美國農場信用管理署是一個獨立的聯邦行政部門機構，用以監督和協調整個美國的農業信用體系，該體系是一個專業的銀行系統，旨在通過區域銀行和地方協會授予的短期和長期貸款以滿足美國農業利益。文中說明 FCA 與農場信用體系(FCS)所扮演的角色、規範內容、管理的功能、任務導向的功能及其任務內涵與指導原則。此外，FCA 並依據「農業與金融市場條件」、「政府政策因素」、「農業信用體系因素」、「農場信用管理機構因素」可能的改變進行調整改進。2013-2018 年之間策略目標包括「確保農場信用體系(FCS)與 Farmer Mac 履行其對農業和農村地區的公共使命」與「評估風險並提供及時的和主動監督，以確保體系和 Farmer Mac 的安全性和穩健性」兩大項，並且有其各自的策略以及行動內容，而且依據目標提出明確的績效標準供評估。

本文對我國的啟示：美國農場信用管理署對農業發展現況及趨勢的清楚掌握，使其所制定的配套農業金融體系發展有清楚的範圍與目標，進而有明確的策略規劃與績效評估項目(包括績效目標)，可作為我國目前的農業金融體系進一步發展之參考。

關鍵詞：美國農場信用管理署、農場信用管理體系、策略規劃、績效評估

本文翻譯 2013 年美國農場信用管理署(Farm Credit Administration, 以下簡稱 FCA) 對於 2013-2018 財政年度的農業金融體系發展策略規劃重點，以作為我國在農業金融體系上的監督與管理參考之用。FCA 是一個聯邦政府的獨立行政機構，依據 1971 年的農場信用法 (Farm Credit Act) 展開其權限的執行，用以監督和協調整個美國的農業信用體系，該體系是一個集中的銀行系統，旨在通過區域銀行和地方協會授予的短期和長期貸款以滿足美國農業利益。董事會的組成是為了確保這些貸款機構的安全運行、保護借款人的利益，並針對 FCA 的發展作成決策。

壹、簡介

現行的 FCA 源於 1971 年農場信用法的授權，針對農業放貸機構進行檢查以確保其運作圓滿而依法構成農場信用體系。FCA 被授權可發出停止和禁止令 (cease-and-desist orders)、規範民事罰款、裁除管理人員和董事，並強制要求財務和經營報告。FCA 可以直接干預違背農場信用法及其條例相關機構的管理，也可以介入以糾正不安全的做法或正式接管轄下機構。

FCA 由其三名任期為 6 年的專職成員董事會管理，董事會成員係由美國總統依據參議院的建議和同意來任命。董事會每月召開一次會議，以制定政策目標，並批准 FCA 職責監督的規章制度(rules and regulations)。

FCA 還管理被稱為 Farmer Mac 的聯邦農業抵押貸款公司 (Federal Agricultural Mortgage Corporation)。根據 FCA 網站，Farmer Mac 提供農業房地產和農村住房抵押貸款的次貸市場(secondary market)。它保證立即支付債券的本金和利息的證券，該債券代表被義務上支撐的農業地產或農村住房第一次抵押擔保貸款之債務權益。該債券也同時擔保了農場的所有權和經營貸款、農村企業和社區開發貸款、以及美國農業部(USDA)的某些擔保的貸款。

截至 2003 年 1 月 1 日，農場信用體系 (Farm Credit System, FCS) 由五個農業信用銀行提供貸款資金給 81 農業信用協會 (Agricultural Credit Associations, ACAS) 和 13 聯邦土地信用協會 (Federal Land Credit Associations, FLCAS)。ACAS 執行短期、中期和長期貸款，FLCAS 執行長期貸款。農場信用體系也有一個農業信用銀行 (Agricultural Credit Bank, ACB) 擁有 FCB 的授權可提供貸款資金給五個 ACAS。此外，ACB 也行使各類貸款，包括農業、水產和公用事業合作社，並被授權資助美國農產品出口，同時提供農民自有合作社的國際化銀行服務。

以下簡單整理說明之：

(一) FCA 的角色？

FCA 是獨立聯邦機構負責規範與檢查農場信用體系 (FCS) 及聯邦農業抵押貸款公司 (Federal Agricultural Mortgage Corporation, Farmer Mac) 此兩個用以協助美國農業與農村之公營企業 (Government-sponsored enterprises, GSEs)。FCA 並依法被要求檢查全國消費合作銀行 (National Consumer Cooperative Bank)，該銀行並非 FCS 的一部份，卻是聯邦特許經營且私人擁有的銀行公司。此外，FCA 也與美國農業部簽約提供某

些金融檢查服務。

本機構由 3 個全職者的董事會所主管，3 個成員由美國總統依據參議院建議與同意所聘任，總統指定其中一人為董事會的主席兼機構執行總裁(CEO)。FCA 的董事會成員同時也是農場信用體系保險公司(Farm Credit System Insurance Corporation, FCSIC)的董事，但是 FCA 董事主席卻不可擔任 FCSIC 的董事會主席。

本機構資金來源為所規範與檢查的機構，美國參議院的農業、營養以及森林委員會和美國眾議院農業委員會則監督 FCA 以及 FCS 與 Farmer Mac。FCS 提供農業生產者以及農民持有的合作社貸款範圍包括：

1. 農產加工與行銷活動
2. 農村住宅
3. 特定的農場相關業務
4. 農業和水產合作社
5. 農村公共事業
6. 參與國際農產品貿易國內外企業

(二) FCA 規範什麼？

農場信用體系(FCS)是借款者所擁有合作社金融機構以及分支服務組織的一個網絡，這個網絡服務 50 個州以及波多黎各聯邦。依據 1971 年修正的農場信用法，本體系的建置是要配置完善、恰當與建設性的信用以及貼近的相關服務包括有需要提升經營效率的農場、合作社或農場相關事業來強化美國農牧場主所得與福利。體系內的銀行也提供貸款與延伸其他類似金融協助給「其他參與農漁業貸款的金融機構」。

Farmer Mac 是美國初級農業資產與鄉村公用設施抵押貸款以及美國農部信用保證貸款的次貸市場(secondary market)，主要是從初級貸款者處買進符合品質的貸款，並重新組合成放款者基金，促使他們能增加貸款。Farmer Mac 發行由貸款組合所支撐的債券或股票甚或將貸款銷售到市場上以籌措貸款購買基金，此舉使 Farmer Mac 能促進華爾街可借貸資金流入美國鄉村，並且提供貸放與借款者之間穩定的抵押貸款。

(三) FCA 如何進行規範？

由於是相當貼近的規範者，本 FCA 以公平的方式執行安全及健全的監督。FCA 決策必須是獨立以杜絕不當影響、徇私舞弊、或特殊門路，所以全部的當事人來到 FCA 都被平等對待。FCA 對所有的行動致力於客觀性與平等對待。

(四) FCA 做什麼？

身為農場信用體系(以下稱本體系)與 Farmer Mac 安全與完善以及任務導向的管理者，FCA 有兩個基本功能：

1. 發佈規則和執行公共政策

農場信用管理署訂定法規與政策以解釋適用於本體系與 Farmer Mac 的農場信用

法與其他法令，FCA 還對本系統的各種申請案以及相關的體系申請案進行審查及做成處分，包括企業申請，例如併購、合併、重新加入、清算、以及其他系統的重組。

2. 識別風險並採取糾正措施

農場信用管理署每 18 個月至少檢查一次系統內所有機構，包括協會、銀行、服務業、聯邦農業信用銀行的融資公司等，以及國家消費者合作銀行；對 Farmer Mac 的檢查則是一年一次。FCA 的系統機構審查和監督程序是基於風險考量，將資源集中於可能有最大的複雜性或風險暴露的機構上。

(五) FCA 任務支援

FCA 的員工透過有效的和高效率的執行職務方式，支持 FCA 的兩項基本功能(functions)。這些職責包括以下內容：

1. 長期的規劃和編列預算
2. 提供相關信息給聯邦行政部門、國會、FCA 的監管機構、以及民眾
3. 提供法律諮詢
4. 執行經濟和金融分析
5. 管理資訊和人力資源
6. 提供訓練
7. 管理本單位職員的績效、薪酬、以及福利計劃

(六) 任務宣示(mission statement)

農場信用管理署、保證為所有美國農業和農村中信用和資格的人提供安全、健全以及可靠的信用來源和相關服務。

貳、指導原則(guiding principles)

- (一) FCA 在體認所扮演金融監管機構的角色時，致力於道德、公平、公正的最高標準作為展開的職能、權力以及責任的認同。FCA 也認知到需要於決策和行動時，將農業信用體系和 Farm Mac 安全和健全性的位置，以增加所有利益相關者的附加價值。
- (二) FCA 將既有效也高效運作。我們將持續平衡機構營運成本與服務對象的利益，絕不會在安全性和穩健性上妥協。
- (三) 參與 FCA 工作的人是一個戰略重點。FCA 將繼續投資在招聘、發展、以及挽留優秀與具備多樣性能力的員工，並且為員工提供他們所需要非常有效的工具。FCA 的人力資源、技術、以及財務計劃提供了有效和可信所需要的監管資源。FCA 將努力維持積極的、創新的、多元的、以及家庭友好的工作環境，並鼓勵團隊合作和高生產力。

- (四) FCA 保持與其支持者開放、靈活、以及適當的溝通。良好的溝通能確保 FCA 維持對農業信用體系和 Farmer Mac 的充分了解，同時也確認員工理解農業部門、市場特性、他們所服務的農村社區，包括相關的金融市場和投資者。
- (五) 為了符合體系的合作結構，FCA 將透過其檢查和監管活動繼續推進強有力的治理、高道德標準的執行力、以及在地控制。
- (六) FCA 理解本體系的公共使命如同政府支持的企業(government sponsored enterprise, GSE)。因此，FCA 將確保本體系執行其公共使命成為一個專門的農業貸款人以提供所有具信譽的農民和農場主建設性的信用。此外，FCA 將繼續確保體系持續專注於提供年輕、創新、小規模農民的機會。FCA 也將確保本體系繼續對美國農村提供充足和靈活的資金，且其提供方式與農場信用法所規定的內涵一致。
- (七) FCA 將繼續奉行包容(inclusion)。我們認知到體系的顧客兼老闆機構之多元性，並且其內部勞動力是機構未來成功的關鍵要素。

參、假設情況(assumptions)

FCA 將持續監控以下假設情況，並在條件有變化時進行修正。

(一)農業與金融市場條件

1. 直接受到全球金融和農業市場影響導致大宗商品和投入價格將繼續波動。
2. 利率在歷史低點卻將可能在較長期後提高。
3. 全國各地的農地價值將繼續遵循變動的趨勢。在過去幾年中，中西部地區的土地價值迅速上升主要是因為高穀物和油籽的價格以及歷史上的低利率水準而有強大的農業收入。其中的一些或所有條件在未來幾年可能會發生變化，可能會觸動到中西部農田價值的調整。在全國其他地區的農地價值比較緊密地與住宅部門聯繫在一起而經歷了弱勢且下降的趨勢。然而，住宅部門已經顯示出復甦的跡象，故而在相關市場上的農地價格有望穩定。
4. 除非有顯著事件，本金融體系和 Farmer Mac 的農民將持續獲得資本市場的優惠利率。
5. 農村基礎設施和經濟發展將創造就業機會，也對美國農業的成功很重要。
6. 在農業文化上的差異，如大農場與小農場、有機與非有機農場之間，將繼續產生政策上的爭議。
7. 在永續性、環境、食品安全、公眾健康、以及動物福利等課題上可能影響農業政策決策者。
8. 美國人口的多元性將增加農業和體系借款人的多樣性。
9. 極端的氣候條件可能會繼續對農業生產帶來不利的影響。

10. 消費者偏好城市週邊所產當地種植和有機的糧食之趨勢將持續。這種趨勢將增加信用計畫以滿足具資格，且信譽良好的生產者及支持直銷模式之基礎設施。
11. 已經增加的全球人口之成長將促進對糧食供應的更大需求。
12. 動盪的全球經濟環境將造成利率以及其他影響金融機構的增長和獲利能力等有關因素的不確定性。

(二)政府政策因素

1. 國會可能因為涉及到房利美(Fannie Mae)和房地美(Freddie Mac)信用危機而提出「政府支持企業」(GSE)的改革。雖然 FCA、本體系、Farmer Mac 可能不會受到直接影響，但是間接影響是極可能發生的。
2. 華爾街改革（多德-弗蘭克華爾街改革和消費者保護法案）的實施將繼續是一個漫長的過程。這可能對本體系和 Farmer Mac 有意想不到的後果。
3. 關於農業和金融立法的發展可能會影響本體系和 Farmer Mac 的業務。
4. 國會將在 2014 年農業法案中考量為減少聯邦赤字所可能導致對酒精產業(ethanol industry)、農作物保險保費補貼減少的措施，甚至減少或廢除農民直接給付方案。

(三)農業信用體系因素

1. 在本體系和農業內，將繼續包括但不限於結構變化、合併、購併、以及重組(reaffiliations)的作為。
2. 對借款人日益激烈的競爭可能會增加 FCA 檢查和監管工作量，因為體系和 Farmer Mac 可能尋求更大的靈活性以發展他們的業務。
3. 在體系中的人力資本課題仍然至關重要。
4. 與 FCA 提高體系的數據檢索和數據共享，將持續是評估體系系統風險的關鍵。

(四)農場信用管理機構因素

1. 以下因素仍然對 FCA 履行其使命的能力至關重要：FCA 保持近距離監管狀態的強度、人力資本課題（包括招募和留住優秀員工的能力）、以及 FCA 與國會、其他金融監管機構、農業團體、學術界、和其他利益相關者的關係。
2. 我們在未來幾年將因為許多經驗豐富以及知識淵博的工作人員退休而面臨損失。
3. 技術是開展我們使命的能力至關重要因素，其重要性只會增加。
4. 在當今瞬息萬變的金融環境中，我們需要不斷評估如何最好地履行我們的使命以維持自己是一個有效的、高效率的、強大而近距離的獨立監管機構。

肆、農場信用管理署目標(FCA Goals)

該機構的才能和技術是實現其目標的關鍵。FCA 創建和更新人力資本和信息資源管理計劃，以補充和幫助實現其策略目標。FCA 具有兩個主要的戰略目標直接連接到其作為。在每個目標中，已經確定了董事會預計管理層採取邁向實現這一目標的一些行動。這些行動將有助於提供可測量地改善本機構的結果。

目標一：確保農場信用體系(FCS)與 Farmer Mac 履行其對農業和農村地區的公共使命。

農業產業繼續著根本性的變化，該行業的面貌在本國的人口變得更加多樣化情況下正在改變。農業生產和加工方法不斷地發展並且整合度越來越高。食物和纖維品種和種類的生產持續成長。對當地生產糧食需求的增加以及都市農業的成長趨勢，也改變了農業。在面對這些變化中，與農業生產者相關的信用和金融服務需求正在不斷發展，而以安全和合理的方式來滿足這些需求是一個越來越大的挑戰。進一步增加這種挑戰的因素包括不確定的大宗商品和能源價格、不斷變化的世界競爭和公共政策、農業持續集中和整合、對食品安全與糧食供應的保障、過渡到下一代農民和農場主的關注、以及透過提高附加值改善農業生產者收入的需要。

要定位 FCA、本體系、和 Farmer Mac 以及時應對這些挑戰，FCA 採取以下策略和行動。

(一)策略

- 1.為了使本金融體系和 Farmer Mac 明確界定監管框架、易於理解、並符合產業標準，在農場信用管理署(FCA)監管框架中發展資本監管規則。
- 2.為了使本金融體系和 Farmer Mac 滿足農業和農村地區的需求變化，在農場信用法的框架中不斷更新政策和法規以提供良好的經營環境。
- 3.強調農業政府支持企業的公共目的和使命相關的職責，以提供所有的農業和農村地區服務，包括使用信用創新計劃(innovative programs)提供年輕的、剛開始的及小規模的農民 (YBS)、牧場主、和生產者或水產品捕撈者信用與相關服務的需求。
- 4.鼓勵體系機構評估其 YBS 方案，以確保方案也能滿足那些謀求進入都市農業、生產當地食物，或者直接銷售通路的生產者需求。
- 5.鼓勵本體系和 Farmer Mac 尋找和發展公共和私營部門夥伴關係以及與其他金融服務供應商聯盟的機會，以透過新的和現有方案項目來面對農業的變化。
- 6.推進體系的實際業務，包括對所有有信譽且符合條件的潛在客戶進行宣導活動，同時強調少數民族和社會弱勢的農民和牧場主以及少數族裔擁有的實體。
- 7.在 FCA 的規範框架下推動體系和 Farmer Mac 的公眾信任，主要透過制定政策指導方針以支持任務的成就、金融的穩定和透明。
- 8.符合合作社原則和農場信用法，使農業「政府支持企業」構建對於他們的客戶和美國農村有自己最好的服務。
- 9.鼓勵利益相關者對規範之研擬及檢討能充分參與。

(二)行動內容

- 1.依據巴塞爾協議 III 框架和合作原則，適當地修改本體系的資本規則，以維護金融穩定並具備與其他金融機構的可比較性。
- 2.加強 YBS 的數據分析，以針對 YBS 借款人服務以及確定本體系領域中持續的績效而更能評估本體系的進步。
- 3.建立內部利益相關者（FCA 董事會及機構職員）和外部利益相關者包括農場信用體系保險公司之間，有關政策和法規發展的早期和持續的溝通。
4. 用完善的監管、經濟、法律及財務分析支持政策和監管立場。
- 5.為體系和 Farmer Mac 研究、分析以及溝通所面臨的挑戰和機遇，以加強業務規劃、資金管理、投資組合風險管理、債券發行、以及次貸流動性來源。
- 6.檢討農業信用體系機構有關完善管理操作下達成安全與穩健性以及一致性的補償方案。
- 7.支持創意與發展政策的指導內涵，以提高體系進入債務市場和流動性並鼓勵跨本體系和 FCSIC 合作，以解決體系風險課題。

目標二：評估風險並提供及時的和主動監督，以確保體系和Farmer Mac的安全性和穩健性。

隨著系統不斷地鞏固和機構變得更大且更複雜，FCA 有效地檢查和監控風險的能力成為本體系、Farmer Mac 以及 FCA 成功的關鍵。FCA 必須建設最大的優勢，亦即員工的素質，來提升檢查和監督程序的完整性。同時還須確保 FCA 和體系有能力檢索足夠的數據來有效地檢查和分析風險。為了實現這些目標，FCA 採取以下策略和行動。

(一)策略

- 1.確保工作人員提供及時和全面的訊息給 FCA 董事會和針對董事會的優先考量保持靈活性和響應，以便董事會更能夠有充分資訊條件下作出即時的決策。
- 2.招聘和留住一個多元化和高度技術的勞動力，以滿足 FCA 當前和未來的風險分析、檢查、監督的需要。
- 3.繼續特定機構和系統性風險的積極監督。
- 4.促進全系統風險監管的一個充滿活力的計畫，該計畫使用壓力測試、研究、以及分析以確定新興的系統風險，並提供內部和外部使用之積極的檢查方向和政策指導。
- 5.有效地使用公司的監督執法部門以修復弱化的機構。
- 6.促進體系貸款數據品質的持續重要性與改善，以供本機構與體系用於風險管理和業務規劃。
- 7.開發跟上不斷變化的戰略以及滿足農業和美國農村地區需求變化新方案的監管指導和審查程序。
- 8.繼續對組織文化的領導規則標準和道德行為準則進行融合，以達到與政府道德規範指導與普遍理解一致，而且被一致性地應用。

(二)行動內容

- 1.維持高技能和業績導向的工作人員，以響應快速變化的環境和本機構的新興需求。
- 2.加強本機構和全系統的貸款數據在審查和決策上的使用，並強調有關測量和監測來自不穩定的商品和土地價格所產生系統性抵押風險所可能提升的能力。
- 3.透過對技術和現代化的檢查和分析工具的投資達成資訊改善的作用，並加強員工的技能來推進的檢查和決策的角色。
- 4.維持一個基於風險因應有效的檢驗程序以識別和回應新興的風險，並確保機構遵守法律與法規。
- 5.評估機構董事會的治理和管理是否符合規模日益擴大和複雜性的機構業務步伐。
- 6.評估體系的每個機構和 Farmer Mac 是否務實地在執行風險管理足以精緻地衡量他們可能暴露的風險。
- 7.使用的監控策略和執行主管機關以及時和有效地彌補問題機構的弱點，並履行監管措施來密切監察各機構。
- 8.評估機構的業務規劃和推廣努力以確保能對準所有符合條件的客戶、滿足農業與美國農村不斷的變化和多樣化的需求、以及適當地考慮新活動方案的風險。
- 9.有效地調查與回應借款人對體系機構的投訴以及詢問。
- 10.繼續支持一個強大的道德計畫，並以獨立、合乎道德的、近距離的方式讓資深長官提供機構業務治理方向進行交流而培育有職業道德的員工。
- 11.維持對體系機構的檢查重點在領導行為和道德規範計畫準則上。

伍、FCA 績效估計

目標一：確保農場信用體系(FCS)與Farmer Mac履行其對農業和農村地區的公共使命期望的結果

一個可實現農業金融體系和 Farmer Mac 的公共使命的監管環境。

績效評估

- 1.提供所有具信用和資格對象之產品和服務達成滿意經營和戰略計劃的 FCS 機構所佔比例。(目標：≥90 %)
- 2.是否 Farmer Mac 包含促進和鼓勵將所有合格貸款的商業計劃戰略(包括小型和家庭農場貸款、在其次貸市場上的計畫)，以及其業務活動是否進一步提供長期信用來源和符合條件貸款的流動性之任務。(目標：是)
- 3.直接貸款機構達成消費者和借款人權益承諾滿意的比例。(目標：≥90 %)
- 4.有 YBS 計劃的直接貸款機構是符合 YBS 程序規定的比例。(目標：≥90 %)
- 5.是否機構符合使命相關的法規以及是否機構對已生效至少一年的任何新的使命相關法規達成可觀察到的進展。(目標：是)

6.是否 FCA 觸及非傳統的評議所請求對 GSE 任務相關的法規制定行動的投入。

(目標：是)

目標二：評估風險並提供及時的和主動監督，以確保體系和Farmer Mac的安全性和穩健性。

期望的結果

有效的風險識別和及時採取糾正行動。

績效評估

- 1.體系中的資產符合美國信用評級體系(CAMELS)一級或二級評級機構的百分比。(目標： $\geq 90\%$)
- 2.在監督協議的要求下都遵守至少在 18 個月內執行協議的 FCS 機構百分比。(目標： $\geq 80\%$)
- 3.遵守監管資本比率要求（包括永久資本金比例，總盈餘率，核心盈餘率，淨抵押比率）機構的百分比。(目標： $\geq 90\%$)
- 4.是否次貸市場監管的審查和監督計劃和活動的辦公室能有效地識別新興的風險，以及是否必要時有採取適當的監管和糾正措施進行有效變革。(目標：是)
- 5.有滿意的審計和審查程序，包括有可接受的糾正行動計劃體制，機構的百分比。(目標：100%)
- 6.向 FCA 提供綜合貸款數據的 FCS 機構百分比。（目標為 2013： $\geq 90\%$ ；2014 年：100%）

陸、對我國的啟示

本文對以美國農場信用管理署對農業發展現況及趨勢的清楚掌握，導致其所制定的配套農業金融體系發展有清楚的範圍與目標，進而有明確的策略規劃與績效評估項目(包括績效目標)，可作為我國目前的農業金融體系進一步發展之參考。

柒、參考文獻

Farm Credit Administration, Farm Credit Administration Strategic Plan Fiscal Years 2013~2018, May 2013.

Farm Credit Administration, <https://fca.gov/about/index.html>