



## 荷蘭合作銀行的經營經驗對我國農業金融政策之借鏡

國立高雄大學 應用經濟學系 許聖章副教授 編譯

### 摘要

荷蘭合作銀行(Rabobank)的發展是起源於 19 世紀荷蘭農民及園藝業者所組合而成的小型合作社，從 1895 年開始由地區的雷發巽農業信用合作社，逐漸發展為以地區銀行組成的綜合性銀行，其仍保有服務農業之傳統，尤其專注在農業食品產業鏈上下游，從農業資材業者、農民、出口及貿易商、加工廠商、零售商及消費者等之金融財務業務，目前也是全世界最專業的農業銀行，Rabobank 是荷蘭排名僅次於荷蘭銀行及 ING 集團的第三大銀行。其組織架構是由中央合作銀行與地區合作銀行組合而成，我國農業金庫的營運模式，類似仿效 Rabobank 的經營架構。Rabobank 至今的經營模式仍保有合作的精神，透過中央合作銀行及地區合作銀行的相互監督及合作，各方都需要展現高度的自制及彼此信任，他們才能在農業金融經營上發展至現在的規模。在農業金融的服務模式上，Rabobank 強調價值鏈的金融服務模式，藉由集合農民成立合作組織，整合產業的價值鏈，透過彼此的協議與合作，讓產業得以獲得營運所需的資金，藉此增加及穩定農民的所得收入。

關鍵詞：荷蘭合作銀行、荷蘭合作發展計畫、價值鏈金融服務

Key words： Rabobank、荷蘭合作發展計畫、Value Chain Finance



## 壹、前言

荷蘭合作銀行(Rabobank)的發展是起源於 19 世紀荷蘭農民及園藝業者所組合而成的小型合作社，從 1895 年開始由地區的雷發巽農業信用合作社，逐漸發展為以地區銀行組成的綜合性銀行，其仍保有服務農業之傳統，尤其專注在農業食品產業鏈上下游，從農業資材業者、農民、出口及貿易商、加工廠商、零售商及消費者等之金融財務業務，目前也是全世界最專業的農業銀行，Rabobank 是荷蘭排名僅次於荷蘭銀行及 ING 集團的第三大銀行。其組織架構是由中央合作銀行與地區合作銀行組合而成，我國農業金庫的營運模式，類似仿效 Rabobank 的經營架構。

Rabobank 資產總額在 2020 年為 632,258 百萬歐元，淨利為 1,096 百萬歐元，一級資本適足率(Tier 1 capital ratio)為 16.8%。在荷蘭總共有 287 個營業據點，雇用員工 43,272 人，會員數達 2.1 百萬人、個人客戶 8.1 百萬人、公司客戶 0.8 百萬人，在荷蘭國內，食品業及農企業貸款金額高達 408 億歐元，占整體貸款總額<sup>1</sup>的 1/3。Rabobank 的信用評等相當好，其中 Stand & Poor's、Moody's Investor Service 分別給予 A+及 Aa3 之評價。在 2020 年，其營業據點遍布全球 37 個國家，國外食品業及農企業貸款金額高達 652 億歐元，占整體貸款的 66.8%。這顯示 Rabobank 專注食品產業及農業相關企業的經營，提供客戶不同套裝的產品及服務，其中包括薪資給付服務、儲蓄、保險、貸款以及策略顧問諮詢，如資產財務管理或併購服務。

Rabobank 的公司治理主要建立在互助合作的模式，由於其前身為合作社，因此地區合作銀行鼓勵會員的加入，加入會員可以透過會員大會參與公司的經營，亦可以購買憑證(類似次順位債)做為投資工具。Rabobank 認為透過各種互助、共同參與的機制，將使公司經營或治理更為完善，透過會員參與、獨立監察機制及決策管理三方的互助合作，彼此可以獲得更多回饋，使公司經營或治理在各項議題上取得平衡，最終讓公司經營更有效率。

在公司治理與監理上，Rabobank 的決策與治理，對地方合作銀行提供之服務、監督及規則訂定，均由整體銀行的成員共同討論形成共識再執行。中央合作銀行的決策或溝通過程，是由下而上透過地方合作銀行組成的地區代表會(regional delegates assembly)，地區銀行的各項提議在地區代表會經過討論後，再由地區代表會所推派之代表，組成中央代表會(central delegates

---

<sup>1</sup> 不含房屋貸貸款 1,888 歐元。



assembly)，將各地區代表會之所提議題，交由交中央代表會討論，提出 Rabobank 銀行經營方針及策略。再由中央合作銀行之會員大會，依據中央代表會之決議，進行中央合作銀行政策之訂定。荷蘭中央銀行對 Rabobank 的監理機制，主要是透過 Rabobank 所回饋的資訊，間接對各地方合作銀行進行監理。另外，中央合作銀行需要執行荷蘭中央銀行對地區合作銀行所委託之監理業務，例如金融檢查、報表彙整及法令遵循之確認等。地區合作銀行則透過內部的監察委員會進行監理，每一家地區合作銀行均設有地區檢查員 (local compliance officer)，負責確保各項法令制度之遵循等，地區檢查員地位獨立，其直接對執行委員會負責或報告，亦可越級直接向監察委員會報告。

所以 Rabobank 的公司治理兼具追求自身營運目標與自我的高度監理，中央合作銀行與地區合作銀行彼此之間透過合作與互助，在強烈的互信基礎下，藉由基層的討論得到共識，當共識形成後，則公司中的每一份子都往共識前進。而這樣的組織運作，的確需要成員彼此之間有強烈的互信。因此 Rabobank 在全世界推展其合作成功的營運模式，其中以荷蘭合作發展計畫幫助開發種國家的農民，透過金融服務模式的推廣，協助這些國家的農民。

## 貳、Rabobank 在開發中國家的金融服務模式

為了要服務開發中國家的小農的金融服務需求，Rabobank 成立荷蘭合作發展計畫(荷蘭合作發展計畫)透過與當地的金融機構合作，提供管理及技術的諮詢以協助小農能得的資金協助其生產。目前荷蘭合作發展計畫有參與投資的國家包括 Tanzania, Zambia, Mozambique, Rwanda, Paraguay, Brazil, and China 等。在這些國中，荷蘭合作發展計畫 t 也與當地的合作性質的企業團體與金融機構合作，提供它們所需的金融服務。荷蘭合作發展計畫也會投資當地的金融機構，但股份通常限制在 10~45%，主要目的是協助當地金融機構，希望它們能夠成為當地主要服務鄉村地區的銀行。這有利於讓當地的農民與銀行建立合作關係，也能有助於提高對國家的榮譽感。

對金融機構的投資，需要讓參與者對於金融機構未來的發展，有一個共同的願景，透過參與者共同認可的使命及營運模式來服務鄉村地區的客户，特別是農民，並發展出更多元的金融服務產品。為了讓執行能更為順利，荷蘭合作發展計畫除了提供資金，還會協助管理及技術支援，也會參與董事會。在 2010 年荷蘭合作發展計畫在非洲投資 4 家銀行，共計 3 百萬的客户。

荷蘭合作發展計畫對發展中國家的投資並沒有一定成功的範本，需要針對每一個國家的個別金融機構發展的程度，及每個國家所關心的政策方向。



但其中特別需要注意的是如何讓金融機構如何能有效的接觸客戶，得到客戶的認可。

從過去荷蘭合作發展計畫在開發中國家參與的經驗，他們發現幾項重要課題，

- 一、當地銀行雖然以服務鄉村地區為目標，但仍需要在都市地區有明顯的據點，因為大部分銀行的資產都在都是地區，另外一些較新的金融產品也都是從都市地區開始試行。
- 二、銀行還是需要有適當且足夠的產品(包括微貸款)，以服務全面性的客戶，才能有效的使用所有分支的網絡，建立平衡的配置以降低可能過於集中的風險。
- 三、金融機構如果想要從事鄉村地區的金融業務，需要長期的承諾及經營，也需要成立針對具有農業知識與中小型企業專責部門。有些國家可能因為政治壓力而迫使金融機構對鄉村地區提供金融服務，但通常成效不佳。
- 四、以鄉村金融服務為目標的銀行必須要有充足的規模及市場佔有率。
- 五、連結客戶與公司治理(例如客戶股東或客戶委員會)將對銀行績效表現有正向的影響，也可以維持及保障機構對鄉村地區服務的任務。
- 六、在鄉村的環境下，針對不同客戶設計對應的產品及銷售管道，才能有效的觸及客戶。
- 七、直接的產品銷售管道(如網路銀行、ATM、銷售點情報系統(electronic point-of-sale devices))對鄉村金融服務變得已經越發重要，因此最新的現代化 IT 的系統對於提供這些服務項目是很重要的。
- 八、針對風險或成本分擔的政策工具可能是有效的，但需要其基於清楚的客戶劃分，若客戶的還款能力足夠，可以用來克服客戶缺乏可執行抵押品的問題或讓客戶信用的認定可執行；若客戶缺乏足夠的還款能力，則他們將只能透過所得支持政策而非貸款。

荷蘭合作發展計畫在非洲學到的經驗顯示，要建立可以永續的農業金融體系，需要將農民做適當的劃分。在大部分國家，通常一小部分的商業型的農民會負責大部分的農業生產及出口，也只有這些農民可以有金融服務的管道。大部分的自給型農民沒有足夠的還款能力，則存在於金字塔的底部。在



商業型農民及自給型農民中間的則是包含小型的現金作物農民或新興農民。前者通常種植咖啡、棉花、可可，每年可能有一點剩餘；而後者則是有潛力成為商業型農民，但可能只是缺乏資金及農場管理專業技能。

若要對小型現金作物提供資金只能透過「供應鏈法」，這些農民可以透過承購人(如加工廠)間接獲得資金，農民先與承購人簽定契約，約定收成後將所有作物交給承購人，銀行提供資金給承購人，再轉給農民，等農民收成後，承購人再將銷售所得做為還款。在這個架構下，個別農民的還款風險將可以轉換為農民與承購人的績效風險。在一些案例中，合作社扮演承購人的角色，擔任借款人，以相互保證的方式，可以讓銀行更願意承做貸款。另外，以倉單(warehouse receipts)提供抵押的方式，亦可以提供進一步的金融服務給這些小型現金作物型農民。荷蘭合作發展計畫所投資的銀行一般都很常使用這些工具，來提供農民資金上的需求。

新興農民則可以透過個人金融的方式進行，因為他們在未來可能有潛力，藉由金融服務的協助而發展為商業型或專業型農民。他們須滿足一些嚴格條件，例如最小的規模限制、充足的企業家精神、對商業計畫的基本了解及農場管理技能。如果有金融服務與技術支持，這些農民將有很高的機會可以成功。

荷蘭合作發展計畫認為對農業提供金融服務，最大的障礙是來自各國政府不可預測或不定時對農業部門的干擾行為，特別是現金作物，如咖啡，它們一般是生產國的主要現金收入來源，因此在好幾個咖啡出口國家，咖啡出口是管制的，出口許可掌握在幾個出口商手上。穀物是另外一種例子，非洲國家通常是穀物進口國，因此穀物價格通常受到管制，以維持糧食安全，但代價是犧牲當地在生存邊緣的農民，他們還需要面對高的交易成本及沒有議價能力的處境。

### **參、價值鏈金融(Value Chain Finance)**

Rabobank 在農業金融的營運模式一直專注在農產品的價值鏈，但需要整個價值鏈能有效的運作，農民才能獲得較公平的價格。農業發展的成功取決於一群專業的農民可以生產高數量且品質一致的可行銷產品。這將可以有效降低價值鏈的交易成本。最後，所有參與者需要對未來發展有一致的目標，提供具有建設性的做法。

價值鏈金融服務主要建立在供應鏈中的交易流(transaction stream)及交



易關係，藉由評估農民或合作社的交易紀錄，以其還款能力取代信用紀錄，作為是否放款的準則。雖然抵押品還是很重要，如果農民的過去的經營紀錄及契約存在，可以要求比較低抵押品。三方合約是價值鏈金融服務的基礎，透過價值鏈的金融服務，可以創造農民、加工廠商及銀行三贏局面。

要進入國際市場，農產品需要有良好的品質與低的運輸成本，但在發展中國家通常面對類似的挑戰，例如每個農場的生產力低，農民的專業不高，基礎建設落後，供應鏈的建構可以降低以上的障礙。以下為價值鏈金融運作的幾項原則：

- 一、穩定的承購關係與契約可以證明在價值鏈中的現金流，這將可以讓銀行對於還款或繳交利息的義務的達成有信心。
- 二、價值鏈需要有效的整合或連結，若價值鏈沒有完成整合，則將沒有辦法符合價值鏈金融服務的要求。
- 三、有效且全面性的風險管理，價值鏈金融仍需要適當的風險管理，不僅要考慮信用風險，還需要考慮市場風險、生產風險、政治風險及操作風險等。
- 四、價值鏈金融需要很強的農民組織，農場的生產要素投入及生產設備的借款都是透過農民組織，而非個別農民，農民組織可能是合作社或其他的型態，因此需要符合合作社管理、可以貸款及資本化的條件。
- 五、授權的環境，某些特定的價值鏈金融架構可能需要透過立法來實現，允許銀行以存貨、未來作物收成或設備作為適當的擔保。
- 六、多方協議，價值鏈金融架構通常需要超過兩方的簽約，例如銀行、農民合作社及承購商，在這個架構下，三方需要同意合作社對承銷商的應收帳款可以受到銀行的保證，或透過銀行帳戶支付，讓銀行可以結清預付款。

我們可以透過幾個案例，了解價值鏈金融的運作方式，如何藉由多方的協議，在相互信任的前提下，降低農民是用資金的交易成本，也協助產業能擴大發展。

#### □ 案例一：鮮乳彈性貸款基金(the MilkFlex Loan Fund)

客戶介紹： Glanbia Ingredients Ireland (GII)是愛爾蘭最大的乳品加工廠，每年處理 16 億噸的鮮乳。GII 的客戶包含大的全球食品製造商



及嬰兒奶粉製造商，以及世界各地，如歐洲、中東、非洲及亞洲的食品廠商。其營運模式是先跟農民收購鮮乳，再運送自己的加工廠加工。

**客戶問題：** 因為歐盟宣布解除鮮乳的出口限額，GII 想要增加投資，擴大新的產線。因此 GI 需要說服及提供誘因讓酪農願意增產。GI 提出若酪農願意增產，將可以協助其解決長期的問題，亦即雖然酪農生產成本固定，但其收入卻波動過大。GI 如何可以在不用承擔所有風險又讓酪農願意提高生產的情況下，保障酪農避免因市場價格的變動，導致現金流或所得的波動過大。

**解決方案：** 為了讓酪農的收入配合成本能維持穩定，Rabobank 建立金融服務架構，利用一個透明且自動波動的對沖機制，讓酪農的貸款還款金額，可以隨著 GI 所付的鮮乳價格變動而調整。在這個金融架構下，由 Rabobank、GI 與愛爾蘭的民間金融機構 Finance Ireland 及政府機構 National Treasury Management Agency 共同成立一個基金，酪農可以在大家同意的協議下，迅速得到核可，獲得資金。還款時，則 GI 先由其鮮乳的貸款扣除還款，並將還款金額轉交給基金，剩下的金額再給酪農。當價格低於先前約定的地板價格時，還款金額可以減少 50%，為期 6 個月或有 6 個月的還款假期，在 6 個月中不用還款。在這個情形下，貸款期限可以最多延長 2 年。當價格高於先前月約定的天花板價格時，還款金額可以提高 25%，為期 6 個月，貸款償還時間可以因此縮短。另外，當有疾病發生而影響乳牛生長時，還款金額也可以下降。另外，還款金額也可以隨鮮乳產量因季節變動而調整，例如在春及秋季，還款金額將較低。

由於基金的運作讓愛爾蘭的乳製業得以擴大，透過多方共同承擔風險，使得產業運作更加順暢，酪農所得也因此得較好保障。

#### □ 案例二：蔬菜供應鏈

**客戶介紹：** 該客戶為加工蔬菜的全球市場領導者

**客戶目前的做法：** 先跟種籽商購買種籽，再與農民達成協議：1. 加工廠商以延遲付款方式提供農民種籽，所以農民不用事先付種苗費。2. 農民同意在給定的價格及時間下，提供所生產的農產品。最後在收成後，將該客戶將種子費用扣除後，在交付收成所得給農民。

**客戶問題：** 雖然在現有的安排方式下，該客戶在產品的供給、品質管控及



種籽管理上相當有競爭優勢，但該客戶仍然須需要購買及擁有這些種籽、購買種籽所需的資金、管理種籽存貨及應收帳款(從農民)等業務。因此如何能讓該客戶更有效率管理其供應鏈，而不用加諸財務負擔，而仍可以保有控制種籽供給及農產品收成的競爭優勢？

解決方案： Rabobank 從同樣的種籽供應商購買種籽，購買條件與該客戶相同，種籽再以與先前相同條件賣給農民。農民在收成之後，該客戶在從其原本要交付農民的貨款中，扣除種籽的費用給 Rabobank。

在這個方案下，該客戶可以變的更有效率，因為該客戶不需要擔心購買種籽所需要的資金及賣給農民的過程，但仍然可以保有對種籽品質及種植程序的管控。該客戶可以配置更多的資源在蔬菜加工的經營上。

#### 肆、荷蘭合作銀行運作之啟示

Rabobank 是一個以農業信用合作社起家的金融機構，至今它的經營模式仍保有合作的精神，透過中央合作銀行及地區合作銀行的相互監督及合作，各方都需要展現高度的自制及彼此信任，他們才能在農業金融經營上發展至現在的規模。在農業金融的服務模式上，Rabobank 強調價值鏈的金融服務模式，藉由集合農民成立合作組織，整合產業的價值鏈，透過彼此的協議與合作，讓產業得以獲得營運所需的資金，藉此增加及穩定農民的所得收入。

台灣的農業發展正面臨若干困境，過去家庭農場的經營模式已經無法吸引年輕世代進入，亦無法滿足隨著經濟發展，消費者或市場對農產品的需求。因此如何重新思考台灣農業的經營型態，整合各項農產品的價值鏈，藉由制度的調整，重新盤整農業發展的方向，將是農政單位未來重要的課題。

#### 伍、對農業金融政策之建議

- 一、目前我國的農業金融制度類似將 Rabobank 運作模式拆分為農業金融局、農業金庫及農漁會等三部分，制度設計強調「監理」高於「互助與合作」，這可能是過去的歷史使然，但未來若要農業金庫的營運與功效發揮得更好，在農業金庫與農漁會自我監理得當下，制度上應朝向「互助與合作」高於「監理」的方向調整。
- 二、由 Rabobank 在農業金融的經驗顯示，每一個國家在發展階段存在著各種型態的農民，藉由適當的金融服務協助有能力經營的農民，將可



以增加這些農民的營運規模，提高其所得，進而改變農業的整體結構。

- 三、由於 Rabobank 了解到小農不易提供擔保品的問題，因此其對農業所提供的金融服務，主要是透過農產品的價值鏈，當農產品有穩定的價值鏈，就可以透過供貨契約而獲得資金協助，不需要以土地做為抵押品，這將有助於沒有農地所有權的青年農民的加入。
- 四、在以小農為主的台灣農業，若要擺脫農業一直給人接受補貼的觀感，政府因該思考建構可以維持足夠農民生活的所需的經營型態。透過各項農產品價值鏈的盤點，以逐步的方式鼓勵成立合作組織，提倡相互合作的互信互利精神。由於現有合作社是由內政部管轄，所以建議農政單位能直接管理農業合作社，藉由其非以公司營利為目的的特性，結合小農的力量，才能在價值鏈中扮演腳色，使農民能獲得穩定的所得收入，得以永續經營。
- 五、我國農業發展需要重新找回過去農會或合作社的成立精神，提倡農民彼此間相互合作，在小農的經營型態下，還是能透過大家的合作，在要素購買或產品銷售具有足夠的協商力量。在產品數量多，品質穩定，才可以在本地或國際市場上創造出農產品的價值。

## 陸、參考文獻

- Sluijs, Josien, “Rabobank as partner in rural development,” *Agriculture & Rural Development*, 2006.
- Van Dooren, Ingrid and Jan Van Ijperenburg, “The structure and corporate governance of Rabobank Nederland,” *International In-house Counsel Journal* 2(7), 2009, pp. 1087-1094.
- Annual Report 2020—the Cooperative Rabobank in Covid-19 times, published by Rabobank Communications & Corporate Affairs, 2021.
- Empel, Gerard van, “Rural Banking in Africa: The Rabobank Approach”, in *Innovations in Rural and Agriculture Finance*, 2010.
- United Nations Headquarters, “Financing the Development of Value Chains”, Rabobank, 2016.
- Bogaard, Hans, “Rabobank Value Chain Finance and the Importance of Understanding the Value Chain,” *Brussels Development Briefing* n.35, 2014.