

## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

#### 一、各國合作金融制度之借鏡

##### (一)德國合作金融制度

德國是合作組織之發源地，由於合作組織規模小，早期即設立聯合組織為其上層機構，隨著合併的推動，逐漸由三級制調整為二級制。其次，在各區設立稽核協會監查各地方合作銀行之經營，主管機關則針對地方銀行提供財務資料有異者進行檢查或約談經理人。再者，面對金融環境的激烈競爭，集團採取更為緊密的合作關係，包括：業務的分工與定價、選任人員的教育訓練、IT 共同開發、商品的標準化等。此外，除加強累積公積外，也透過發行共益證券(Covered Bond)、信託優先證券等來強化其資本。

在個案研究之 Gewerbebank，社員出資每股 100 歐元，社員退出以書面申請，且至少應於會計年度結束前 9 個月提出。其業務範圍包括：1.存款；2.放款；3.國內、國外匯兌；4.國際金融商品；5.有價證券投資及其他商品投資；6.購屋存款契約、保險商品、不動產及觀光業；7.農產品批發業；8.農產品市場；9.其他商品交易。資本結構方面，社員股金佔自有資本 31.3%；公積金佔 55.4%；共益證券佔 13.3%。強化資本策略中，強調加強風險管理及提高保留盈餘強化自有資本。維持市場利基方面，除加強人力資本、社員關係外，並強調業務經營應以誠實、確實，取得顧客信賴為重點。

##### (二)荷蘭合作金融制度

荷蘭 Rabobank 合作金融體系，在組織上會員銀行具獨立性，擁有自主的經營權(章程、執照、公司治理)；在意見溝通、重大事項決議方面，由下而上，透過地方會員銀行→地方代表大會→中央代表大會達成共識及決議；在業務上則是由上而下強調一體性，而 IT 平台的共用、分支機構的規格化及商品的品牌化，都降低了整體經營成本，甚至各項業務都在集團嚴格的風險控管下確保其資產品質。

其次，荷蘭 Rabobank 雖取消社員出資制度，但仍堅持顧客也能成為社員理念，積極邀請社員參與銀行經營，社員除可購買社員憑證外，銀行也提供資訊、當地相關活動之入場券、本身出版之雜誌、演講會等，與地方建立緊密關係，確保其生存利基。在取消出資後，不須再發放股息，地方銀行將盈餘都保留為資本。

再者，荷蘭合作銀行能緊密結合，其背後人文、經濟因素包括：荷蘭人的簡樸、守法精神，溝通後願意誠實遵守。荷蘭合作組織之型態雖然不斷調整，但每一次的改變都是透過社員大會不斷的討論、溝通而形成的共識；之前集團為了是否維持合作組織甚至討論了兩、三年，在多次辯論爭議後，仍然決定保持合作組織體制。在此制度下，荷蘭中央合作銀行自稱為女兒，其上有 288 位母親(地方合作銀行)。女兒必須尊重母親的意見，因此在不斷溝通達成共識後，因荷蘭人的守法精神，大家都願意遵守所立之規定與約束。

此外，根據「金融體系監督法」第 12 條規範，導入相互保證制度，因此，荷蘭中央銀行將 Rabobank 銀行集團視為單一經濟體，除特殊情況，不對其作個別規範。相互保證制度之設計主要為所有地方銀行相互承擔債務及跨集團信貸支援，歐盟合作組織大多採行此類似制度，例如：瑞士雷發巽合作銀行之債務保證制度即是相當類似的作法。

在個案研究的 Neede Rabobank，依據章程規定，從盈餘提撥部分金額作為地方或共同利益用途。因此，該銀行每年會從盈餘提撥約 5 萬歐元作為服務社區之用，以保持與地方社員緊密關係，地方合作銀行總經理，其任用必須與中央合作銀行商量，並獲主管機關同意。該行業務分 7 大櫃檯，關鍵商品 30 餘種，包括保險、年金、租賃、創投、不動產抵押等。再者，為保持流動性，地方銀行須依規定提交存款 15% 於中央合作銀行 Rabobank Nederland 之存款帳戶中，由中央合作銀行接受荷蘭央行之委託進行流動性管理。

### (三)美國合作金融制度

美國儲蓄互助社基於共同利益(Common Bond)所組成，秉持「以人助人」(People Helping People) 之合作組織精神，經營管理階層均為志工性質，亦多不支薪。儲蓄互助社主要存款來源有二，一是社員股金，二是社員及非社員(限於公益慈善團體)存款，但放款對象僅於社員。此外，如對

於禁止衍生性金融商品操作，存入與借款其他金融機構不得超過資本 50% 及對個人授信額度的限制稍異於一般銀行外，儲蓄互助社的業務範圍(如個人消費金融、匯兌)已與銀行差異不大，兩者主要差異在於營業規模與成本控制方面。

其次，當社員提領股金，造成股金變動時，因股金視為負債處理，並不直接影響儲蓄互助社之資本水準及風險承擔能力。

再者，美國儲蓄互助社將不採行 Basel II。然而，美國儲蓄互助社管理局提議將 Basel II 之精神融入於現行的立即糾正措施(Prompt Corrective Action)。對於一般的儲蓄互助社，現行措施係以「淨值比率」衡量其資本適足性。

此外，美國儲蓄互助社主要任務之一是推行金融教育普及化，透過金融相關課程、研討會之規劃，讓社員具備金融知識。整體而言，現階段美國儲蓄互助社之經營策略並非降低成本，而是提供更優質的社員服務，以尋求差異化之利基。

#### (四)日本合作金融制度

日本合作金融制度亦為二級制，惟其上下層級之關係不若荷蘭 Rabobank 如此緊密。然近年來，上層機構之信金中金、全信連亦積極扮演輔導經營不良之信用金庫、信用組合，並挹注資金、協助其合併，推動經營能力強化制度。其次，選任人員在社員大會採無記名投票選舉。儘管有無記名投票之規定，如果社員大會出席者無異議，可採指名推薦方式進行，出席者全員同意則為當選人。再者，主管機關為金融廳，實際上由金融廳委託財務局進行金融檢查及監督。至於區域範圍，目前信用金庫之規範，都市型的信用金庫可跨鄰縣，鄉村型的信用金庫，則以總庫所在之縣為主。此外，自有資本比例不得低於 4%，若低於 4%，則有相關處分措施。

在個案分析中，巢鴨信用金庫以善於發揮地域金融著稱，其服務親切甚至獲得「日經」雜誌對招募新人進行問卷，獲評鑑第一。社員出資方面，章程規定每股 500 日圓，最低出資要求雖為 1 萬日圓(20 股)，亦有要求新加入社員出資 2 萬日圓之案例，對大額融資法人，要求其出資 5 萬日圓、甚至 10 萬日圓的情形也有。目前每股分配股利為 4%。該金庫提高自有資本的主要方法還是依賴盈餘分配中提撥特別公積，在風險性資產方面，由於送信用保證協會之風險權數為 10%，從其放款分析中可知，無擔保放款

送信用保證機構之比例相當高，一方面確保其債權，另一方面降低風險性資產權數，提高自有資本比例。此外，該金庫透過許多便民措施和區公所及地方大學合作、配合地方節慶等深化地方網絡關係。

另一個案分析之大東京信用組合，因泡沫經濟、房地產價格下跌及日本經濟不景氣等因素，1999年至2001年本期盈虧為負，2002年合併三榮、第三信用組合，經過組織再造，2003年經營逐漸好轉。出資方面，普通出資一股金額1,000日圓，並不徵收加入費，目前新加入社員最低出資金為1萬日圓、對零售業或小企業要求10萬日圓、100萬日圓出資案例也有，普通出資之股利為1.5%。再者，大東京信用組合可發行特別出資股，面額同普通出資，一股1,000日圓，對於特別出資者，較社員得優先盈餘分紅，其股利須經理事會決議，主管機關同意。社員退股必須在該事業年度終了前6個月提出，避免任意提出造成股金不穩定。此外，第11次信金運動業界設定自有資本比率目標為10%，大東京信用組合目前以7%為目標，中長期為8%。至於強化自有資本措施包括：1.增加普通出資；2.增加優先出資；3.加強內部保留；4.抑制有價證券之評價損失。

#### (五)瑞士合作金融制度

瑞士雷發巽合作銀行集團為雷發巽聯盟合作銀行與地方雷發巽合作銀行二級制。但在全國450家雷發巽銀行，分屬22區域聯盟(Regional Unions)，透過選出之社員代表大會參與上層合作組織 - 瑞士聯盟雷發巽銀行之運作。每個區域聯盟均設有社員代表大會、理事會、監事會、執行委員會及稽核。

其次，雷發巽合作銀行集團的自有資本結構中，合作資本所佔比例不高，為6.8%，主要來源為保留盈餘，高達83.7%，集團獲利佔9.5%。資本強化措施仍以保留盈餘為主。

再者，基於合作銀行組織章程內之共同債務原則，瑞士雷發巽合作銀行集團得為所屬雷發巽合作銀行提供債務保證。由於共同債務原則係經集團內各成員認可、穩定性高，加上各地區之合作銀行其命運與風險相連、關係緊密。依據瑞士聯盟雷發巽合作銀行組織章程規定，地方合作銀行於資產負債表上所列每10萬瑞士法郎之資產，須認捐1,000瑞士法郎(即1%)之股金憑證。

雷發巽合作銀行集團的發展，在傳統上即充分發揮「了解顧客」(Know

Your Customer)的原理,各地方銀行在被規範的地理區域內與顧客保持緊密關係,集團業務在策略上整合為一體性,但組織上各地方銀行有其獨立性。近五年來,瑞士雷發異合作銀行集團之經營有極佳表現,業務呈現擴張,獲利也在提高,如 Jakob Tanner(2005)一文指出,瑞士雷發異合作銀行成功地發展微型金融(Micro-Finance),利用與客戶緊密的地理關係,迅速掌握客戶的信用狀況,解決資訊不對稱的問題。而且在「信任是好的,但控制更好」的原則下,許多貸款被嚴密規劃在分期付款的償還計畫下。

## 二、我國信合社之省思

目前我國信合社剩 30 家,與 10 年之 74 家、市場占有率 12% 以上之景況不可同日而語。面對當前競爭激烈的金融環境,在缺乏實質作用之上層機構,加諸政策主導信合社概括讓與(賣給)商業銀行,許多信合社本身亦缺乏合作信念,以致數年間家數劇減,剩餘之信合社亦有其面臨經營瓶頸,相較歐洲合作金融發展之多元性,我國信合社則顯得既受限又無奈。

因此,當我們在思考股金固定化之課題,最主要的目的雖是穩定信合社淨值,然後間接地穩定信合社的系統性金融風險。然而,單靠股金支撐資本,而無顧及信合社的規模,上下層級之商品通路、監督機制、輔導措施等提升信合社競爭力之觀點,單一的股金固定化,對信合社永續經營之幫助可說相當有限。

此外,在合作組織下,如何發揮合作理念,以互助之精神,與該區域居民、經濟發展連結為生命共同體,以服務弱勢居民、微型企業,區隔一般大型商銀之市場,為信合社思考業務發展重要考量點。

## 第二節 建 議

日本銀行信用機構局(2004)一文指出，近年來合作金融機構經營環境的變化包括：社員關係的淡化、金融需求多樣化及專業化、公司治理機能及風險管理能力的下降、遭銀行業務的侵蝕、經營失敗案例增多。因應於此，各國在制度面的改革包括：業務範圍的擴大、強化外部稽核及檢查機能、監理機關的一元化、變更組織公司化及金融安全網的改革。至於合作組織自身採取的策略包括：合併、變更組織為股份公司(如美國儲蓄暨貸款協會(Savings and Loan Association, S&L))及以集團為戰略措施(特別德國、荷蘭可作為先進事例)。不只國外合作金融機構因環境的變遷面臨組織、業務的調整，國內信合社近十年來，因改制、概括讓與商銀、金融重建基金的處理等因素大幅減少，面臨何去何從之困境。在考察國外合作金融發展下，本節擬針對信合社之發展及股金制度等提出以下建議：

### 一、上層機構之必要性

合作金融機構的一大特色，乃是存在系統的中央機構。其功能包括：資金融通、匯兌清算，甚至針對經營惡化地方機構，設置以中央機構為主體的相互援助制度、強化經營體質措施。在合作金融機構規模過小情況下，上層中央機構對地方銀行之業務、輔導都有一定的效果。

考察國外合作金融制度，由於瑞士、荷蘭均屬雷發巽合作組織體系，在其原先發展過程中，雷發巽合作社，有其業務聯合社，採集中主義；許爾志合作社，並無業務的聯合社，採非集中主義<sup>1</sup>。因此，我們可以觀察到，瑞士、荷蘭上下層級關係非常緊密，是有其歷史背景。而德國於 1972 年統合雷發巽、許爾志合作社，其上下層級緊密度不若荷、瑞士，但最新發展策略強調集團的命運共同體，資訊平台共用，並發展業務的互補性。至於日本信用合作組織，乃是根源於德國合作金融，故其上下層級關係較諸前三者更為薄弱。惟日本經歷泡沫經濟及金融自由化的衝擊後，在 90 年代末期合作金融亦遭經營失敗、破產等問題，因此，除透過合併追求規模經濟，近年來，日本也師法荷、德模式，加強上層機構對地方合作金融機構之輔導、強化資本、及業務發展等功能。

---

<sup>1</sup> 張遠(1965)，信用合作理論與經營，p.117。

目前台灣之信合社，雖然合作金庫仍扮演部份上層機構的功能，卻無法在業務、稽核監查、風險控管、降低成本等帶給信合社集團效益。因此，除非政策上能協調、信合社與合作金庫有共識，以合作金庫扮演合作金融集團之上層機構，如同德國 DZ Bank、瑞士雷發異聯盟銀行 SURB 或荷蘭 Rabobank Nederland；否則信合社只能選擇次佳策略，為創造信合社間資源共享，與其他機構（如商銀或保險公司）合作，以策略聯盟的方式一方面拓展消費金融業務，另一方面借重商銀的資訊系統，進行客戶關係管理，進而達到拓展業務、節省成本的目的，然而，客戶資訊的外洩，將是信合社所顧忌的，也是推動上面臨的瓶頸。

至於上層機構之建立，可參考荷蘭 Rabobank 模式。但在架構此一運作模式時，有幾點必須加以考量：

### (一)出資關係

荷蘭 Rabobank 銀行集團，其上下兩層級之關係相當密切。組織上，上層中央合作銀行是由 288 家會員銀行組成，依會員銀行資產規模大小，在代表大會上，賦予 1~10 票的投票權；業務上，上層機構及其子公司發展綜合性的業務，提供地方銀行銷售；並肩負資金融通及清算功能；管理上，上層機構接受荷蘭中央銀行之授權，對地方銀行進行稽核及監查。此外，地方銀行若需業務指導可隨時請求上層中央合作銀行之協助。由於出資的關係，中央合作銀行與地方銀行能夠架構起一體性，維持上下層級間的緊密性。

### (二)契約規範的遵守

其次，荷蘭 Rabobank 集團能成功運作，乃是透過章程規範彼此的權利、義務，章程是透過組織由下而上，最後在集團社員大會中討論決定，決定後就必須遵守其決議。章程中有關上下層級規範包括：1.加入許可及資格終止；2.會員銀行資格條件；3.會員銀行的權利和義務；4.資本的規範；5.股息的發放；6.合併、解散等。

要言之，會員銀行的加入，必須在中央代表大會、地區代表大會及執行委員會諮商後，才可以決定是否得申請為其會員銀行。經審核通過成為會員銀行後，必須遵守中央合作銀行的規定和指令。甚至委派管理階層、理事會、監事會都須獲得中央合作銀行的許可，而且會員銀行必須遵守中

央合作銀行依據 1992 年「信用體系監督法」所賦予其監督職權。

### (三)合作理念與信賴關係

Rabobank 雖由農業信用發展為全方位的信用，但共同合作哲學仍為地方銀行文化的內在要素，如同其 1998 年討論「合作」時，定義共同合作哲學為：「不同背景的人互助合作，在特定的社員組織支持社員自給自足 (Self-Sufficiency)。100 年前組織開始支持農民自給自足和經濟發展，然在 21 世紀初，這個組織代表自給自足和經濟上的自力更生」。在此文化下，Rabobank 仍保有創新理念與調整空間，在面臨商業性、合作性的利益衝突觀點上，許多決策過程中，花費相當多時間討論與凝聚共識，然而一旦決定，大家都必須支持和認同。因此，在 Rabobank 集團中，地方銀行和中央合作銀行彼此間維持尊重與信賴關係，也因尊重與信賴關係創造其市場的鞏固性。而銀行集團的相互保證制度，不僅提供相互支援，也加強彼此經營的監督機制。

## 二、股金固定化之評估

依據業者建議，當初信合社因「金融大環境不佳、逾期放款比率升高、盈餘下降，以致於少部份信合社發生大量退社，影響股金穩定性甚大」。但目前營運逐漸好轉，申請退社者並不多，而且依規定應於營業年度終了 3 個月前提出申請，表示股金固定化並非急迫議題。

但是，在制度建立的觀點上，特別牽涉到自有資本比率的規範，有必要在實務運作及制度建立上取得平衡觀點。在目前實務運作上，如果缺乏良好的溝通及社員對股金的認知不足，貿然實施的確有可能無法穩定股金，反因在資訊不充分的情況下，引發恐慌性退社。因此，在制度配套措施上，可讓信合社轉型為合作銀行，仍為合作社組織，維持一人一票，但可經營銀行業務。並搭配除法定退出外，退出時除非股金有人承受、或達一定期間後由合作銀行買回等配套措施，以達資本穩定目的；或依出資增加投票權，鼓勵社員出資參與，應是長期可考量的觀點。至於短期措施，考量類似德國模式，一定金額固定化，其餘仍維持變動；或以淨值比率作為規範，若達淨值比率規範以上，則可自由進出，值得進一步加以評估。



### 三、致力股金穩定化

如果因為股金固定化機會成本太高，短期間內依然無法推行，那麼致力於股金穩定化措施，便成為當前重要課題。事實上，維持股金穩定化，最重要乃是信合社須與社員維持緊密關係，讓社員能真正認同信合社存在之價值，並針對社員需要提供多元化服務。另一方面，信合社也必須找到生存的利基點，回歸到地域合作金融的定位，拓展在地之核心業務，發展關係金融(Relationship Banking)；並透過與其他金融機構(保險、證券)之策略聯盟，創造多元化的業務供給，以維持其穩健經營。

### 四、強化資本措施

過去雷發巽合作社的盈餘，幾全撥充為公積金，數額無一定限制，而且不分配盈餘；許爾志合作社的公積金，則由盈餘中及入社費構成，到一定數額即不再提取；其盈餘按資本分紅，而且比例頗高。因此，我們可以發現在荷蘭、瑞士雷發巽信用合作體系，其自有資本中，保留盈餘所佔比例相當高。甚至荷蘭地方 Rabobank 在取消出資後，不用再分配股息，將盈餘全數轉公積金及準備，以累積資本。因此，致力提升公積金的累積，應是信合社仍應繼續努力的，因為唯有公積金部份是最具穩定性。

其次，與其分配交易金給社員，不如鼓勵將其轉換為股金，即社員將其分配交易金的一部或全部，轉購社股，避免盈餘分配後資本外流；或是比例認股，按照借款數量，認購一定比例的社股，認購比例可由社員(代表)大會決定，均是增加自有資本策略可考量之措施。

再者，是否考量比照日本、德國，透過法令訂定，准予發行特別股、次順位貸款或債券，利用外部資金來強化資本，也是可加以考量的方向。

### 五、提升競爭力

#### (一)業務開放與拓展

業務開放亦是各國合作金融制度改革措施之一，因此在分級管理的措施下，針對表現優良(資本適足率、逾放比率、覆蓋率、內部管理等)信合社給予獎勵措施，包括：業務的開放、餘裕資金運用的放寬(如：對投資有

價證券辦法分級標準中，建議再增加逾放比 2.5% 以下的級別，放寬投資額度限制、法規限制(如：存款不得超過淨值 20 倍、依照規模別訂定自有資本與風險性資產比率等)。

此外，以台南三信為例，積極拓展微型企業的授信業務，並申請加入信保基金，此一作法值得作為其他信合社參考，一方面信合社的業務可朝向微型金融(Micro-Finance)發展，區隔一般商銀之市場競爭；另一方面透過再保機制，可降低風險性資產，減少計提資本，有利於自有資本比率之提高。

## (二)分社開放

目前信合社之家數，在其可跨縣經營後，家數依然遭到設限，致其無法受益於此項業務開放。事實上，無論股金固定與否，真正解決之道，乃是要提昇信合社的整體競爭力。因此，業務上、法制上應考量給予信合社更大的空間、更公平的競爭環境。

面對信合社家數不斷減少，市場占有率不斷流失，現存信合社雖可跨縣經營，但因分社家數受限，往往無法達到實質效益。例如：原本只侷限於一區域家數，並不因可以跨縣經營而增加分社。因此，開放簡易分行、或是放寬分社家數限制，亦是突破目前信合社瓶頸易採行之措施，以擴大規模方式，擴張其市場占有率。特別是透過簡易分行方式，可服務偏遠地區民眾。

然而，在此我們也強調，由於目前政策限制銀行新設分行，若只開放信合社，分社愈多的信合社更易被銀行以高價併購，反造成信合社流失得更快，無法達成原本美意。因此，信合社也必須自省，因應分社的開放乃是要提升信合社的競爭力，主管機關也有必要採取配套措施，防止因分支機構提高其價值反造成信合社再遭銀行併購。此外，應積極鼓勵信合社同業合併以擴大規模。

## (三)信合社自我意識之提升

合作組織的發展如同張達(1965)指出，不是以合作制度決定經濟生活，而是以現實經濟制度來決定合作制度的實施法則。因此，信合社以合作業務經營方式，逐漸發展為一種平民化、社會化、大眾化的金融制度，其對平民金融的貢獻是不可言喻的。從國外制度考察，合作金融組織設立

一世紀多以來，其存在價值不容否定。然而任何一個組織之存在均有其願景及使命，合作金融機構本於合作理念之特殊定位，以互助、自助之精神，或是共同利益的結合，服務區域內之居民、小型企業之資金需求，其人緣、地緣之優勢，亦與一般金融機構有極大差異。

因此，國內信合社應尋找其在地金融特質，對地方提供合作理念之社區服務，以此為發展根基，描繪出核心價值之經營願景，並不斷地對職員、社員教育及分享信合社之發展願景及核心事業，創造彼此的共同利益(Common Bond)。事實上，在共同利益下，區隔市場定位，維持與社員緊密關係，自易形成穩定股金機制。此外，在當前金融環境下，信合社能彌補金融控股公司與大型商業銀行的服務不足，仍有其立足空間，因此拓展在地核心業務，發展關係金融，深化區域金融，仍應是信合社被看好的利基點。