

法制化後 儲蓄互助社 面臨的問題

◎ 逢甲大學合經系主任 于躍門

壹、問題緣由

儲蓄互助社(Credit Union)自本世紀創立至今已屆百年歷史，目前正在全世界八十六個國家蓬勃發展，成為經濟弱者主要的金融機構。

民國53年，儲蓄互助社經天主教于斌樞機主教引介國內後，30年來在中華民國儲蓄互助協會（以下簡稱協會）積極輔導下，已呈現穩健發展的狀態，獲得社會大眾肯定。民國86年，中華民國「儲蓄互助社法」公布實施後，本省儲蓄互助社發展始正式納入基層金融體系，進入法制化的經營階段。

法制化後，儲蓄互助社的行政管理體制出現了不協調的現象，主要表現在三個方面：

內政部認為，儲蓄互助社為基層金融組織，應比照信用合作社歸財政部負責。

財政部認為，儲蓄互助社放款資金來自社員股金不是社員存款，故不宜視為金融組織；甚且，儲蓄互助社設立是以「社團法人」登記備案，其業務理應由內政部負責。

此外，財政部與內政部亦分別表示，依「儲蓄互助社法」第五條規定，儲蓄互助社主管機關為縣（市）政府或直轄市政府，中央機關無「法」可管。

反之，縣（市）政府卻認為，以其現有的行政資源與專業背景，實無力承擔這突如其來的業務；況且，遇有疑難，財政部或內政部又以非主管機關回覆，致使縣（市）政府無所適從。

另一方面，「儲蓄互助社法」第七條規定，儲蓄互助社之設立、管理與輔導，得由主管機關授權協會辦理；惟授權辦法，由主管機關定之。據此觀之，在現行法規下，協會必須面對不同縣（市）的授權與授權範圍，才得以輔導儲蓄互助社，使得儲蓄互助社與協會原本制度化的關係推向不穩定的網路。

歸納言之，法制化後，有關儲蓄互助社之行政管理體制凸顯了兩大特色：

- 一、中央立法、地方主管。
- 二、協會得經授權，成為準主管機關。

基於上述特色，儲蓄互助社管理體制出現

的問題，即：
一、未明定中央主管機關，地方政府無法透過行政體系貫徹國家預擬的金融政策。
二、未賦予協會必要的公權力，弱化了原有制度化的輔導機制。

深入瞭解，問題的癥結在於「儲蓄互助社法」並未明確劃分中央政府、地方政府與協會之間權責關係；換言之，政府機構與政府機構間的權責模糊化，以及政府機關與民間機構間委託關係非法制化，成為儲蓄互助社法制化後產生的新問題。

貳、中華民國儲蓄互助協會功能

30年來台灣儲蓄互助社發展，協會始終扮演著重要的角色，為儲蓄互助社長期發展奠定了穩固的基石。綜觀法制化前，協會功能在於：

- 一、引入儲蓄互助社經營理念，啓迪國內經濟弱者以自助、互助方式解決自身經濟問題。
- 二、確立民主經營模式，落實社區建立。
- 三、介紹國外儲蓄互助社新產品，擴大國內基層金融動態，提昇社員經濟福祉。
- 四、協助偏遠山區、海邊成立儲蓄互助社，解決國內金融機構體系不夠健全的問題。
- 五、培訓儲蓄互助社經營管理幹部，傳授現代化管理知識，增進經營效率。

由此功能可瞭解：

- 一、儲蓄互助社與協會隱然形成密切、穩定的經營共同體。
- 二、協會成為儲蓄互助社唯一可獲取經營資源的機構，協助儲蓄互助社降低經營成本。

法制化後，鑑於儲蓄互助社規範模糊化，

以及主管機關對於儲蓄互助社經營缺乏全面性瞭解，故各縣（市）至今仍無法提出統一的管理模式，各有各的看法，紛擾四起，徒增法制化困擾。

本質觀之，法制化過程，忽視了協會既有的功能，另行建構新的運作架構，使得原本運作順遂的模式增加了制度的交易成本。

在合理的規畫下，法制化後的協會應可發揮下列預期功能：

- 一、整合現有推廣、輔導、監督資源，協助儲蓄互助社朝向規模化發展。
- 二、作為政府與儲蓄互助社中介機構，內化政府與儲蓄互助社之交易成本。

為期上述預擬功能實現，「儲蓄互助社法」應考慮協會既有功能，賦予必要的公權力，強化協會中介機構的作用。

參、幾個亟待釐清的觀念

儲蓄互助社法定應視為我國金融制度的創新活動。制度創新常因社會經濟環境變遷而作必要的調整。創新動力可分強制性(Imposed)與誘導性(Induced)兩種。前者屬供給推動，後者屬需求牽引。在市場經濟體制下，金融制度的創新應以誘導性為主，透過社會實際需要，累積邊際規範，漸次形成預擬的制度。由於制度的形成係受需求牽引，因而制度產生宜視為動態調整過程。

面對動態調整時，有幾個觀念性問題值得深思：

- 一、依法行政問題：

儲蓄互助社法公布實施後，衍生的行政管理問題，需要經由修法方式加以解決。修法前各級政府機構與民間機構必須有共識，單方面作為均無法達成是項任務。因此，涉及修法之政府機關，應以新的觀念、新的需要事實作為基礎，不宜侷限在原有法規的框框，以「依法行政」當作迴避問題的藉口，否則政府人員無法跟得上社會變遷的需要；換言之，茲值儲蓄互助社行政管理體制出現問題之際，財政部、內政部應以修法的態度認清問題，提出解決之策。跳脫舊有制度的窠臼，創造邊際制度的供給，滿足交易者需要，才是徹底解決問題的良方。

制度運作處於均衡時，為有效推動制度的規範性，依法行政是為必要的措施；惟制度運作處於失衡時，依法行政則為進步的障礙。今日，儲蓄互助社管理體制正需制度上突破，中央政府宜以開闊的新思維，主動投入修法工作，完善「儲蓄互助社法」之適用範圍。

二、平民金融推廣問題

依市場區隔理論瞭解，為滿足需要者不同的偏好，市場應提供不同性質的產品，從而界定出不同產品的市場範圍。

昔日，國內金融產品大多透過營利性的公司組織行銷；行銷目的在於獲取最大的利潤，因而與之來往的交易者必須備妥足夠的資金與資產，非一般經濟弱者（平民）所能及。在此行銷網中，經濟弱者始終是邊緣人；相對的，政府機構為了降低信用危機帶給社會的衝擊，對於金融機構的認定，大多偏重在規模化理解

，認為只有資金多、組織大的金融機構才是正確的發展模式，從而以利潤多寡作為鑑定金融機構優劣。

事實上，「信用」的定義不宜只界定在「錢」的範圍，若將之擴大到「誠」的範疇，資金的流通必將擴大，更能活絡經濟發展。儲蓄互助社在歐美地區已發展了百餘年，存在的價值在於藉由自助、互助方式解決自身金融問題；組織單純、業務透明、社員同質性高，經營風險遠較一般金融機構低。今日，國內正值推動社區建設之際，吾人實不宜忽視這種含有服務屬性的社區團體組織，因為它具有穩定社區發展的潛在力量。

肆、結 論

儲蓄互助社運動為經濟弱者之社會金融活動，消除了「人」與「錢」之間矛盾的對立問題，拾回人性尊嚴。

長年來，中華民國儲蓄互助協會辛勤的引介儲蓄互助社組織，默默的在窮鄉僻壤推廣著，這股犧牲奉獻精神並非居住在繁華城市的人們所能體會。三年前，逢甲大學合作經濟學系教授一行7人有幸參觀屏東、台東、花蓮等原住民地區之儲蓄互助社。這些儲蓄互助社不是處在深山就是位居海邊，舉目四望，只有山只有海，沒有一家金融機構願意在該處設置分支單位。返校後，心中烙印著一個問題：政府何時才會重視平民金融？



世上很多組織之營運固然可由「效率」準則作為篩選的標準；然，不少組織亦可藉由效率準則之外作為發展目標。中華民國儲蓄互助協會不太在意於大城市輔導儲蓄互助社設立，反而專注於貧困地區推廣。以簡陋的設備、欠缺的資訊，滿足社區平民無限的資金需求。在這之中，無「效率」也無「利潤」可言，目的只在協助解決經濟弱者之生活問題。看著協會及社幹部們不計微薄酬勞，走訪各部落、看著原住民獲得滿足的自信心笑容，吾人已發現金融組織存在的目的並不應僅限於效率兩字，仍應有公平、服務、友愛、合作等人類情操，等待吾人珍視。

中華民國儲蓄互助協會既已引進了這麼完美的制度，犧牲了不少歲月年華才累積出寶貴的經濟，政府部門應盡早跳脫「依法辦事」的舊框框思維，亟謀辦法，協助儲蓄互助社邁向

健康道路發展；同時，亦應重視協會資源，加重其功能，強化法制化中地位。

本文建議，中央機構宜從速著手修法準備。具體項目歸之如次：

- 一、確認儲蓄互助社之社務由內政部負責；業務由財政部負責。
- 二、地方縣（市）政府為儲蓄互助社註冊登記機關，只作儲蓄互助社成立登記工作。
- 三、委託賦予中華民國儲蓄互助協會對儲蓄互助社具有完整的管理、輔導、監督、獎懲的權力。

在內化政府公權力之際，「小政府」、「民營化」的趨勢已彰顯出來，它們有效地降低制度的交易成本；若是儲蓄互助社法能朝這個方向修法，必將能化解法制化後產生的制度性問題。



中華民國儲蓄互助協會
莊理事長金生
再度蟬聯
亞盟會會長寶座