



## 儲蓄互助社與政府的合作關係 如何變成一股政治經濟力量

活動名稱／2001年亞洲儲互助社運動論壇暨人力資源發展研討會  
發表人／香港儲蓄互助社助理註冊官 彭漢權先生  
整理／本會督導組中區督導 康建民

很多國家的政府均認為儲蓄互助社是解決社會上弱勢族群這問題的主要措施，也為無法獲得銀行服務的人們提供理財服務的主要工具。

要讓儲蓄互助社的潛能得以充分發揮，我們必須不時對一些關鍵問題加以探討，並需採取中肯、全面與快速的方式處理。這些問題不容易解決，而解決的方式並非簡單或易於實行，為了解決這些問題，與政府建立夥伴關係對儲蓄互助社的發展是極為重要的。在艱困的時候，人們需要一種收費公道而又可以負擔的財政服務，同時，他們也明白設立儲蓄互助社最初就是為了提供服務的，透過社的服務，人們獲得公平的機會使用財政服務與學習處理財務事宜，並更有能力讓自己融入財務的領域。

### 偏離原來的目標

儲蓄互助社工作者對於儲蓄互助社運動的發展，明顯地慢慢偏離其早期幫助收入微薄的人自立自強的工作重點，令

人不免感到痛心。有些人批評，隨著儲蓄互助社的規模與複雜性增加，加上人們爭取私利，這種發展是無可避免的。

但有些人並不同意以上所言，他們傾向相信基於儲蓄互助社運動本身的合作社性質，其規模發展可以很大，同時亦不會有損對其原來目標明確不變的重視。但是，令人遺憾的是人們對這方面的重視正逐漸減弱，加上財經行業發展所帶來的影響及誘惑，儲蓄互助社社員並沒有經常堅守其目標。假如儲蓄互助社已失去雷發巽當初提倡的重要信念，現在當務之急就是要避免運動的主要部分失去重點，以及防止運動朝著錯誤的方向前進。

我們的問題是：儲蓄互助社如何及何時可以進一步有效推廣雷發巽在一百年前所訂定的基本原則——「自助互助原則」。

### 社員的參與

雷發巽精心籌劃了重要的管理架構，

由經選舉選出的志願服務人士在取得多數社員的支持下，負責指導推行儲蓄互助社的政策決定。不過，現在這種情況在一些地方可能不會出現，這帶給儲蓄互助社最令人困擾的問題，尤其在極受私利影響與誘惑的都會中所成立的儲互助社最為嚴重。

為什麼社員選擇幾乎完全不讓自己參與儲蓄互助社的決策過程呢？是因為他們對人十分信任，還是因為欠缺支持參與式民主的熱情？有些人時常認為儲蓄互助社的「一人一票」管理架構令儲互助社先天缺乏效率。銀行批評儲蓄互助社的決策素質必然差勁，原因是儲互助社缺乏專業經驗，社員假設其他人會代為監察管理階層，於是不親自監察，以及當需要採取行動去改正特定問題或不足之處時，社員缺乏動機去介入。但對於這些批評，儲蓄互助社並不同意。

至於志願服務人士的表現，毋庸置疑的事實是他們已經做得很好，還擔當重要角色，帶領其儲蓄互助社取得傑出的服務表現，而以年度收入與可付給社員的紅利而言，也為儲互助社取得令人滿意的財政表



現。然而，在繼續推動自助助人的原則方面，他們是否扮演著份內的角色以達成使命，則令人感到懷疑。

也許雷發巽訂下的原則根本是錯誤的，或者時移勢易，令原本的基本原則不再是我們身處現代商業社會應採納的最重要原則，我們不相信這個論點，也不認為儲蓄互助社會相信它，雷發巽的信念應該獲得更多的尊重。他們理解到上述原則對儲蓄互助社運動舉足輕重，於是就明白到這個原則是為確保儲互助社保持合作社性質的非營利體制身分，從而真正達到賦予低收入人士權力這個社會目標的唯一途徑。雷發巽知道志願服務人士與社員不會受到私利引誘而行事，而這一點正是他們堅持儲蓄互助社應該持續致力於社員教育及鼓勵社員參與決策的原因。

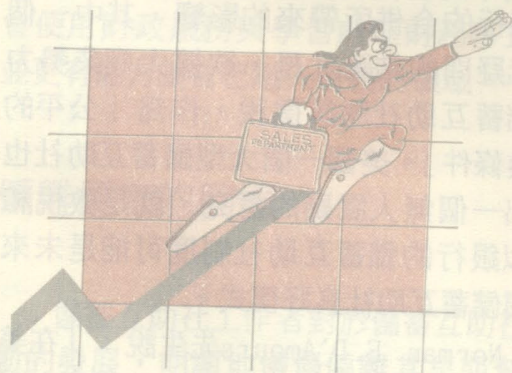
### 用合併方式與財務機構競爭

一個由Filene Research Institute資助的研究報告討論了美國各財務機構正盛行的合併所帶來的影響，其中一個毫無疑問的結論就是，欲擴大商業勢力的儲蓄互助社應該徵稅，作為「公平的交流條件」。美國一個大型儲蓄互助社也提出一個無人置疑的意見，就是徵稅和類似銀行的儲蓄互助社制度可能是未來美國儲蓄互助社良好模式。

Norman E. D'Amours先生說：「在美國，普遍認為大規模的儲蓄互助社實質

上未受約束的擴充，以及免稅與有利的監管待遇，令其享有較其他財務機構更多的競爭優勢。這些最大型的儲互社部分繼續不受限制地擴充，地區銀行認為，就公平競爭而言，這對她們及其他儲互社會構成相當的威脅。」在某些個案中，儲蓄互助社的合併經常因為合併後身分與工作機會有重大轉變而放棄進行，儲互社的理事會及管理階層不喜歡其儲互社失去原本的身分，亦不喜歡喪失權力。與商業銀行家不同的是，作為非營利機構的儲互社領導者不會從合併中獲得任何個人利益，但銀行合併後會比以前更強大，相反地，大部分的儲互社都不會享有規模增大所帶來的經濟利益，反而其運作成本會繼續上升。

William R. Emmons先生及Frank A. Schmid先生在其報告中指出，在一場由美國最高法院審理的商業銀行與儲互社之間的政治衝突中，銀行提出告訴，擬阻止當局提出更多多元組別的儲互社成立章程，法院在一九九八年二月最後裁決銀行勝訴。不過，勝利只是短暫的，



因為美國國會隨即起草一條新法例，令儲互社得以繼續增長，包括單一儲互社可營辦多種一般債券，國會相信，儲互社在國內的財政體系中所扮演的角色甚有價值，亦為人帶來權利。或許，如果儲互社繼續與國會維持長遠關係，以便在儲互社政策方面有更大的發言權，有關徵稅、掠奪性競爭及社會責任等重要問題，便可以更坦誠地解決。

儲互社一直以來均致力於顯示其為非營利、由社員擁有與用民主方式管理的機構形象。儲互社可以提供的財政服務與銀行所提供的服務相似，為了保持免稅優勢，儲互社有法定及歷史的使命，就是「為收入微薄的人提供服務」，當然並不甘於規模必須要小，其成立的目的只是為服務低收入人士而已。事實上，儲蓄互助社運動需要大大小小的儲互社並肩攜手，一起合作，並與政府互相配合。

儲互社不必繳稅，這既非與生俱來或神聖不可侵犯的權利。雖然有政府支持，儲互社卻不可視之為必然的，如果社承認徵稅是一個合理代價，以換取更多新社員加入、更多的商業勢力及競爭力，這個決定是明智的嗎？志願服務工作、合作精神及社會使命是儲互社的標誌，這是儲互社與銀行及其他財務機構明顯不同之處，不過，此時更需要社把握每個機會去捍衛的，正是這些志願服務工作、合作精神及社會使命的原則，以免這些原則遭受嚴重侵蝕。下一個問題是儲互社如何與政府合作，在競爭愈

趨劇烈的世代中，讓這些領域不斷地擴展，保障儲互社運動的合作社特色。

## 競爭的極限

有些社員不斷大聲疾呼，要求放寬一般債券的營辦，讓儲互社得以增長，而准許營辦多種一般債券可能為這運動帶來競爭。Norman E. D'Amours先生又說：「純競爭體制不能與合作社體制並存仍然是不爭的事實，倘若競爭完全不受限制，合作便會滅亡。那些主張在運動中引入更多競爭的人根本沒有在意去提出應對競爭者施加什麼限制，他們大概盲目信奉自由市場主義，或者真正想在合作社形式的儲互社運動內引進無限制的開放競爭。」

在銀行業蓬勃發展的都會區中，有人相信制定策略性商業計畫來提供更佳的財政服務，加上放寬法律限制，是讓儲互社能夠與商業銀行競爭的有效方法。在保持競爭力方面特別值得注意的是，聘請專業人士擔任決策工作與巨大的資本投資是間接管理費用上升的部分主要原因。就美國的情況而言，讓儲互社與商業銀行展開競爭之前，徵稅的威脅也是需要小心處理的問題。可能妨礙儲互社增長的因素並不限於對一般債券的管制、貸款利率的上限與應付給社員的紅利等，還取決於社員繼續熱烈推動雷發異原來倡議的自助互助原則的程度。儲互社怎樣能夠在市場導向的社會中有效

地推廣這基本原則，依然是個棘手的問題。

無論如何，如果欠缺智慧與勇氣去解決這些問題，則這些問題會使儲互社走進傳統上一向避免步入的領域，導致儲互社逐漸變成競爭性銀行體系。屆時某種程度的徵稅將無可避免，更可能導致儲互社與銀行合併，最後，還可能喪失獨立的監管機構與相關的法令規章。如果儲互社能夠勇於面對這些事情，並進行民主討論，則儲互社運動的完整性會得以保存。在合作社的範疇中，沒有合理理由令儲互社不能既保持現有的增長率，又有效地服務社會各界人士，合作社形式的儲互社將來未必一定要循著銀行的經營模式發展，如果儲互社能夠停止朝向競爭的方向蛻變，並且讓更多人認識到世界上還有這些向社會負責、非營利與免稅的合作社，則有理由相信這運動得到的支持會與日俱增，前景亦會一片光明。

## 與政府的關係及政府的角色

只要儲互社存在，就一定需要政府道義上的支持。政府的角色實際上是在儲互社的推廣與運作方面，擔任諮詢與監管工作。儲互社必須因應本國的情形來運作，儘量提高效率以及對社員與整體社會作出更大的社會經濟貢獻。大家公認，雖然政府制訂的法令必須包含保障措施，但是政府必須清楚瞭解，掣肘太

多的法律無可避免地會扼殺儲互社的主動性。就算從政府的觀點來看，儲互社法律應該是正面的與有鼓勵作用的，以促使儲互社進步並且避免製造混亂，政府是否有努力創造有助儲互社運動蓬勃發展的環境，是有事實可以作證的。

在一些國家，政府積極介入儲互社的發展，與儲互社的關係變得十分矛盾，這種關係既令人鼓舞又令人煩躁，既必要又富爭議性，既大有可為又令人困擾。這種情況可能會產生一個問題，就是政府是否應該負責協助儲互社的發展。大家的共識是，政府在這個範疇的主要目標應該集中於提高人們對儲互社本身、其宗旨與理想的興趣，以及利用儲互社運動作為改善社會的物質及精神文明的手段。理論上，政府與儲互社的目標沒有任何直接或間接的衝突，政府的目標是要創造有利的社會環境，即建立社會與經濟公義、確保機會均等、維護以正當方式謀生的自由、反剝削以及提供有效率的財政服務等。儲互社也致力達到這些共同的目標，為了令這些目標變得可以達成，儲互社有權表達本身的意見，同時按合法方式享有某些特權。

### 一、政府與儲互社的互動

政府根據一個為期數年的全國性發展計畫推動經濟及社會發展，在許多情況之下，儲互社在這個發展計畫中會佔一個席位。透過各階層參與工作人士的定

期會議、廣泛諮詢、社交集會與正面接觸等，雙方可就政府在儲互社發展上的角色、相互之間的關係與研究其他發展動力方面充分交流意見。

這樣的相互聯繫可達成良好的效果，例如在法律事務方面有新法令規章的草擬、在行政方面可修訂現行法令以清除阻礙儲互社發展的繁瑣手續及官僚作風等。

### 二、政策支持

對於儲互社的長遠政策必須具體並且清楚反映在政策上，這些政策由政府及各部門就儲互社運動進行諮詢後制訂。政策一經頒布就必須嚴格遵行，不得稍有偏離，儲互社應該查核政府推行這些政策的成效。任何經過深思熟慮的長遠政策，政府與監管人都會予以監察，確保一切規定均獲遵行，並避免制訂臨時政策或增加無謂的行政手續，令儲互社難以動用其財政或人力資源就這些政策採取行動。

### 三、立法與解決糾紛

大部分的國家都有專門而獨立的法令監管儲互社的營運。有關法令的主要規定是清楚界說基本概念，包括儲互社的定義、營運原則與主要特色。法令的行文用語旨在令儲互社可加強其自主權，而非給予政府權力去限制儲互社的發展及監管其運作。為避免混淆與監管機構

之間有角色衝突以及避免無謂的管制，儲互社免受其他法令管轄，如公司法令、銀行法令、貸款法令、保險公司法令及任何其他有關工會的法令。

在法令加入監管及限制條文，加上政府肆無忌憚地管制與干擾，令儲互社與政府之間產生衝突，以訴訟方式平息這些糾紛涉及龐大支出，而且會讓民眾誤解與憂慮。與政府保持良好關係有助於在各個層面建立溝通的機制、論壇或其他管道，以便在友好的氣氛之下解決政府與儲互社之間的糾紛，而無須訴諸於法庭。

### 四、財政支持

政府對儲互社的資助一向是最寶貴的支援，尤其是在儲互社成立初期資金短絀的時候。政府可採用低息或免息貸款、補助金或津貼形式提供資助。這類資助是協助儲互社成立及增強實力所不能或缺的，原因是特別為低收入族群成



立的儲互社的社員，難以籌集充裕資金去應付其他社員的財政需要。

接受政府資助通常就是儲互社都需要在進行活動或實行計畫之前取得政府批准。然而，政府與儲互社之間的正面夥伴關係，絕對不應該被簡單視為政治及官僚干預。依靠政府資助不會在任何方面削弱儲互社的獨立、自主及民主特質，而監管與干預也是事實方面的問題。

### 五、豁免繳稅與其他特權

除了提供資助外，政府亦給予直接或間接的援助，方法是在相關的法令規章明文規定儲互社可豁免納稅或繳付某些費用。這些豁免讓儲互社可節省開支，留作其他發展用途。除非儲互社願意改變本身的免稅地位，作為「公平的交換條件」，以換取「就美國儲互社將來的模式所得出無人質疑的意見與結論」所指的更廣泛的商業勢力，否則，政府有義務支持儲互社繼續享有免稅地位，以支持儲互社的發展。

### 六、支持儲互社的教育及培訓工作

儲互社獲得政府支持的一項重要工作是推動儲互社教育及培訓。儲互社擁有既獨特又具意識型態的基礎、經濟目標及社會觀，在營運時需予以落實。儲互社的營運原則雖然並不複雜，但社員須完全熟悉儲互社的理念及營運模式。為

儲互社特別訂定教育及培訓計畫，亦可以協助工作者發展領導、督導及專業管理才能，以便他們可以帶領儲互社發展成為根基穩健、自力更生的組織。在許多國家，政府都明白到需要資助儲互社的教育及培訓工作，所以都委託學術機構開辦專門課程。

社員評估儲互社的表現時，通常都只是衡量儲互社每年分發的紅利金額，而非幫助有困難社員的能力。結果，金錢變得比道義更為重要，但道義卻是大家期望儲互社向社員弘揚及提倡的觀念。此外，儲互社教育及培訓計畫的內容亦無足夠的道德價值元素，大多只是著眼於如何拓展儲互社的業務以及提高其營運效率，因此，雖然政府資助推廣儲互社運動，但社員、儲互社及政府三方面的關係既不持久亦不穩固。

由於全球經濟一體化，銀行為了提高本身的競爭力以便增加市場佔有率，合

併的數目可能會上升。要儲互社適應新的經濟環境或許已非易事，要與銀行競爭更是難上加難，即使儲互社確有此意。儲互社需要提升管理能力方可生存，因此，必須認識哪些法律架構有利營運並與政府保持良好的工作關係。在推動儲互社運動時，如能與政府建立良好的工作與夥伴關係，必定可取得預期效果，達到運動的目的，這些目的正是儲互社真正的本質及特性所在。提供信貸服務，彈指之間便可辦到，但與政府建立夥伴關係確是長遠的，雙方還須在這個基礎上保持高度開放的態度，互相諒解、合作與信任。

(註：助理註冊官為香港政府負責審核儲蓄互助社設立之單位副主管，其主管機關為農漁局，每年負責委託會計師對儲互社進行查帳輔導，並將審查結果通知香港協會。)

## 綜合報導



### 儲蓄互助社法修正案三讀通過

由本會理事長瓦歷斯·貝林等三十六位立委領銜提案的「儲蓄互助社法部分條文修正草案」幾經朝野協商達成共識，終於在第四屆立法院最後一次院會九十一年一月十六日下午二時四十二分五十一秒敲下議事槌三讀通過修正案，為儲蓄互助社運動的發展再添歷史性的一頁。

儲蓄互助社運動自民國53年成立第一個社，發展至今即將邁入四十個年頭，法制化一直是本運動努力的方向，本會在八十六年由莊前理事長主導完成立法工作，因部分條文窒礙難行，限制了儲蓄互助社運動的發展，故由瓦歷斯·貝林理事長積極展開艱鉅的修法任務，經過多次產官學研討會及與主管機關的溝