

各國對經營不善信用合作社之處理機制

本公司清理處翻譯

- 壹、報告摘要
- 貳、概述
 - 一、目的
 - 二、背景說明
- 參、研究方法論
- 肆、信合社之樣式及主要特性
 - 一、信合社之樣式
 - 二、主要特徵
- 伍、經營不善信合社之處理機制
 - 一、處理措施之概述
 - 二、處理措施之特性
 - 三、去除社員制 (Demutualisation)
- 陸、處理機制之其他挑戰
 - 一、籌措 (處理 / 存款保險) 基金之挑戰
 - 二、處理機制作業面之挑戰
- 柒、小型與大型信合社各有其特性
- 捌、結論

本文係翻譯自國際存款保險機構協會 (International Association of Deposit Insurers, IADI) 之調查報告。本報告主要係以 IADI 對經營不善信用合作社 (下稱信合社) 處理機制之問卷調查為基礎；該問卷於 2015 年 7 月對全球逾 100 個機構發送，除 IADI 之會員機構，亦包括其他非會員存款保險機構。此外，本報告亦

本文中譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文資料網址連結如下：https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/SRIFC_Resolution%20Issues%20for%20Financial%20Cooperatives_Janurary2018_RevFinal.pdf

參採 2015 年 9 月「信合社處理機制小組委員會 (Subcommittee on Resolution Issues for Financial Cooperatives, SRIFC)」個案研究。雖本報告援用之部分案例，因時代變遷而不再適用於當今，惟本報告旨在凸顯對信合社之處理機制，仍有採行處理經營不善銀行相關措施之必要性。

壹、報告摘要

信合社係吸收存款機構，在不同國家其名稱可能不同。信合社於全球多數國家之金融體系中，仍扮演重要市場參與者，部分信合社甚至被指定具系統性重要；部分國家雖無單一系統性重要信合社，惟其整體信合社之市占率已達系統性重要。雖全球有各種樣式之信合社，惟信合社之特色仍與銀行不同，例如：營運目標、所有權結構、決策流程之參與、籌募資本方式及業務模式等。

鑑於銀行與信合社存有上開差異，處理銀行之措施若逕行套用於信合社，將產生困難。例如，銀行之股份制於必要時可向第三人募資，惟信合社具互助性質之社員制顯然不利於向第三方募資。但有部分處理銀行之措施仍可適用於信合社。

設置 SRIFC 旨在研究信合社之重要性，並為存款保險機構及權責機關發展處理信合社之適當措施。報告之主要資料來源為 SRIFC 之問卷調查及個案研究。本報告旨在綜合檢視信合社之特性及其經營不善之處理措施暨挑戰。本報告之撰寫架構依序如次：一、SRIFC 之設置；二、本報告之目標；三、研究方法論；四、信合社之樣式及主要特性；五、處理機制及其主要挑戰；六、處理機制之其他挑戰；七、小型與大型信合社各有其特性；八、結論。

貳、概述

2007 年~2009 年全球金融危機後，各國金融主管機關陸續強化法制、監理、干預及退場等機制，惟該等強化措施亦對存款保險機構或權責機關之實務操作產生些許障礙。規劃干預與退場處理之最佳措施，應以可適用於所有類型金融機構為佳，惟權責機關對渠等機制之研究計畫主要以處理「經營不善銀行」為主。因此，該等研究之結論與建議恐未能適用於所有類型之金融機構，例如：性質獨特

之信合社。

爰對信合社之獨特性、複雜性及處理機制等議題從未成為 IADI 細部討論或研究主題。IADI 執行理事會考量信合社之重要性，於 2014 年 6 月核准設置 SRIFC。SRIFC 之宗旨係深入研究信合社於各國金融體系之重要性，並凸顯信合社之獨特性及採行銀行模式退場機制之必要性。因此，SRIFC 終極目標係為存款保險機構或權責機關發展經營不善信合社之處理機制。

一、目的

本報告旨在整體檢視信合社之特質及當前存款保險機構與權責機關可運用之處理機制。不僅描述全球信合社之共同特性，亦對部分國家之信合社有細節著墨。

二、背景說明

信合社首創於歐洲地區，最早出現於 18 世紀末之德國及 19 世紀初之英格蘭。爾後數十年，信合社於義大利及波蘭生根。加勒比海地區於 19 世紀末引進房貸協會，直至 20 世紀始有首家信合社。北美地區首家信合社於 1900 年設立於魁北克，並為工人家庭提供可合理負擔之貸款。約莫十年後，信合社之營運概念傳入美國。1920 年代期間，信合社逐漸於北美地區普及。

按信合社世界理事會 (World Council of Credit Unions, WOCCU) 於 2014 年統計，全球有 105 個國家設有信合社，共計 57,000 家，服務之人數達 217 百萬人。同年歐洲信合社協會統計歐洲地區共有 4,200 家區域性信合社，分佈於 20 個國家。就信合社存款市占率而言，法國約有 60%，奧地利、芬蘭、義大利及荷蘭約有 35%，德國與英國約有 20%。美國與加拿大於 2014 年分別計有 6,200 家及 694 家信合社，其市場占有率逾 40%。信合社於英語系加勒比海地區國家亦相當普及，逾 45% 之人口為信合社社員，尤以東加勒比海地區之比率高達 75%。

上開數字顯示信合社為世界重要金融機構，尤以法國之 Crédit Agricole 及 BPCE 已被金融穩定委員會 (Financial Stability Board) 指定為全球系統性重要金融機構。此外，部分國家亦認定某些信合社為其本國系統性重要金融機構，例如：加拿大 Central 1 Credit Union、魁北克 Desjardins Group、德國 DZ Bank、日本

Norinchukin Bank 及荷蘭 Rabobank。

信合社與銀行兩者特質不同，最為明顯者有：所有權結構，籌募資本方式，客戶對信合社之感覺及社員對信合社決策流程之參與。上開獨特性質於處理經營不善信合社時，會面臨與處理經營不善銀行有不同挑戰。例如，偏遠地區之小型經營不善信合社不易尋得潛在買主。通常偏遠地區信合社與當地居民有較緊密金融服務關係，爰存款保險機構及權責機關須於維持當地所需金融服務與退場處理間尋求平衡點。此外，大型信合社所面臨之退場挑戰則有別於小型信合社。鑑於系統性重要信合社之股權結構特性，不易尋得規模相當之信合社合併，或可選擇之處理措施更少。

參、研究方法論

本研究報告之資料來源主要有五項：

- IADI 對經營不善信合社處理機制之問卷調查，於 2015 年 7 月發送予一百餘家機構填寫問卷，對象包括 IADI 會員及非會員機構。迄 2015 年 12 月，問卷回收率達 42%。
- SRIFC 於 2015 年 9 月遞交之個案研究，係由存款保險機構及權責機關提供處理經營不善信合社經驗之細節說明。該項研究結果顯示不同國家處理經營不善信合社所面臨之重要議題。
- 2015 年 6 月 SRIFC 之會員於小組委員會會議報告，旨在與會員國分享對經營不善信合社處理機制之主要倡議及發展情況。
- 2016 年 3 月 SRIFC 於巴塞爾舉辦之研討會，與會者計有 41 位。
- 存款保險機構對信合社處理機制之當前文獻。

表一 提供經營不善信合社問卷調查或個案研究之地區或國家

國家 / 地區	機構名稱	個案研究	問卷調查
阿爾巴尼亞	Albanian Deposit Insurance Agency		√
艾伯塔省 (加拿大)	Credit Union Deposit Guarantee Corporation		√
澳大利亞	Australian Prudential Regulation Authority		√

國家 / 地區	機構名稱	個案研究	問卷調查
玻利維亞	Banco Central de Bolivia	v	
卑詩省 (加拿大)	Credit Union Deposit Insurance Corporation of British Columbia	v	v
智利	Economy Ministry	v	
哥倫比亞	Fondo de Garantias de Entidades Cooperatives	v	v
捷克共和國	Deposit Insurance Fund		v
法國	Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution		v
德國	Institutional Protection Scheme of the National Association of German Cooperative Banks		v
希臘	Hellenic Deposit and Investment Guarantee Fund		v
匈牙利	National Deposit Insurance Fund of Hungary		v
印度	Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation	v	v
義大利	Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo	v	
義大利	Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi		v
日本	Deposit Insurance Corporation of Japan	v	v
日本	Agricultural and Fishery Cooperatives Savings Insurance Corporation		v
立陶宛	State company "Deposit and Investment Insurance"		v
曼尼托巴省 (加拿大)	Deposit Guarantee Corporation of Manitoba	v	v
墨西哥	Fideicomiso Fondo de Supervision Auxiliar de Sociedades Cooperatives de Ahorro y Prestamo y de Proteccion a sus Ahorradores	v	v
新不倫瑞克省 (加拿大)	New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation		v
荷蘭	De Netherlands Bank		v

國家 / 地區	機構名稱	個案研究	問卷調查
安大略省 (加拿大)	Deposit Insurance Corporation of Ontario	√	√
菲律賓	Philippine Deposit Insurance Corporation		√
波蘭	Bank Guarantee Fund	√	√
愛德華王子島 (加拿大)	Prince Edward Island Credit Union Deposit Insurance Corporation		√
魁北克 (加拿大)	Autorité des marchés financiers	√	√
薩斯喀徹溫省 (加拿大)	Credit Union Deposit Guarantee Corporation	√	√
烏克蘭	Deposit Guarantee Fund	√	
英國	Financial Services Compensation Scheme	√	√
烏拉圭	Corporacion de Proteccion del Ahorro Bancario		√
越南	Deposit Insurance of Vietnam		√
我國	Central Deposit Insurance Corporation	√	√

肆、信合社之樣式及主要特性

一、信合社之樣式

全球信合社之樣式眾多，各國對其所轄信合社通常有特殊法律規範，爰信合社與當地吸收存款機構有些許差異。參與問卷調查之 28 家機構中，有 19 家表示該國(地區)對信合社有明確法律定義，各國信合社名稱之詞彙臚列如次：credit unions, caisses populaires, cooperative banks, mutuals 或 building societies 等。

SRIFC 對信合社之定義為：「信合社係一社員制金融機構，以提供社員存款及放款等金融服務為主要目的，社員資格係以當地居民、或有其他共同關係、參與決策之程度(通常指一人一票原則)等條件為考量基礎」。

部分國家信合社之名稱雖然相同，惟其實質內容並不一定相同。反之，亦有命名不同之信合社組織，惟其實質內容相同(例如：cooperative bank 與 credit

union)。再者，許多刊物登載之 financial cooperative 與 mutual 常指相同之金融機構。惟部分國家對 mutual 之定義可能與信合社完全不同。例如，法國定義 mutual 為「健康保險合作社 (health insurance cooperative)」。

表二 參加 SRIFC 問卷調查國家 / 地區之信合社樣式 (名稱)

國家 / 地區	Credit unions/ "caisses"	Mutuals	Cooperative banks	Savings banks / savings and credit associations	Rural banks / community banks	Other types of FCs
阿爾巴尼亞				v		
艾伯塔省 (加拿大)	v					
澳大利亞	v	v	v	v	v	
卑詩省 (加拿大)	v					
哥倫比亞						v
捷克共和國	v			v		
法國	v	v	v	v	v	
德國			v			
希臘			v			
匈牙利	v		v	v		
印度			v		v	
義大利 (FITD)			v			v
日本 (DICJ)	v		v			v
日本 (SIC)						v
立陶宛	v					
墨西哥	v					
荷蘭			v			
新不倫瑞克省 (加拿大)	v					

國家 / 地區	Credit unions / "caisses"	Mutuals	Cooperative banks	Savings banks / savings and credit associations	Rural banks / community banks	Other types of FCs
安大略省 (加拿大)	v					
菲律賓			v	v	v	
波蘭	v		v			
愛德華王子島 (加拿大)	v					
魁北克 (加拿大)	v					
薩斯喀徹溫省 (加拿大)	v					
英國	v	v	v	v		
烏拉圭	v					
越南	v		v			
我國	v					v

二、主要特徵

雖然各國信合社之樣式不同，但仍可歸納幾項主要特徵。

(一) 信合社之宗旨

一般而言，信合社之宗旨係促進其社員(客戶)之社會與經濟利益，其業務經營概念為互助合作、凝聚力、倫理及區域發展。許多案例顯示信合社之客戶多為社員，爰信合社之營運著重於對其社員提供金融服務之品質與狀態；而獲利性僅需不危害其繼續經營即可。因信合社之宗旨並非將獲利最大化，故其營業據點可能會設置於偏遠或人口稀少地區，例如：魁北克及我國。

(二) 股權結構

通常信合社組織採社員制，社員之組成來源有企業員工、產業 / 宗教團體、協會、或當地居民等。參加信合社成為社員即為信合社之所有權人 (owner) 及客戶 (存款人及借款人) 雙重身份。每位社員不論其投入股金之多寡，或存、放款之金額大小，皆享有相同權力。換言之，多數信合社之投票權採一人一票制為原則。

除社員權益一人一票制外，部分國家之信合社亦有其他型式之股權制。例如，希臘信合社之投票權得由社員所持股數多寡而有不同投票數，惟最高不得逾 5 票或總投票數之 2%。捷克之社員最少有一票，另再視該社員投入之額外股金而增加票數。波蘭信合社法雖規定一人一票制，惟純由法人社員組成之信合社得自行訂定投票規則。

(三) 對社員之服務

大部分信合社通常僅服務其社員，部分國家之信合社亦對非社員提供金融服務，惟對非社員提供之服務設有限制。例如，日本 Shinkin 非社員僅得存款，不得貸款；加拿大薩斯喀徹溫省信合社對非社員之服務，授權由信合社之內規訂定。

哥倫比亞信合社之主要特色是對非社員之服務不設限制。波蘭信合社 (credit union) 僅能對社員提供金融服務，惟該國合作金庫 (cooperative bank) 無此限制，惟設立合作金庫首發募集股金最低為一百萬歐元，而設立信合社則無最低股金額度之限制。墨西哥信合社之業務項目較商業銀行為少，例如，法律規定信合社不論其規模大小，皆不得辦理支票存款、衍生性金融商品及國際金融業務。法國與德國之部分信合社服務對象無身分之限制。

(四) 社員對決策權之參與

社員參與決策係信合社之重要特性。所有參加問卷調查之國家皆表示信合社社員，有參與信合社某種程度之決策過程。一人一票制係信合社社員執行權力最常見方式，通常社員於年度社員大會選舉理、監事。部分國家信合社之理、監事會主席係由社員直接選舉產生；甚至高階經理人亦由社員直接選舉產生；另理、監事會之成員亦不一定具有社員身分。例如，

日本規定信合社理、監事會之 2/3 成員須為社員，餘 1/3 成員得為非社員。但並非所有國家之信合社體制皆為一人一票制，例如：捷克社員之參與程度係視其投入股金之多寡而定。

部分國家之信合社體制為雙層制。例如，魁北克中央組織 (central organization) 係由個別信用儲蓄合作機構 (individual caisse) 組成，每家機構得參與理、監事會之選舉。另日本之「勞動金庫聯合會 (Rokinren Bank)」(一種合作社組織)，其會員為工會組織，其存款人皆為間接會員 (即存款人屬於工會之會員)，存款人對勞動金庫之決策參與須透過工會組織，不能個人直接參與。法國亦有雙層制信合社組織，社員之投票權於年度社員大會或理事會會議執行，或社員得提案討論。

(五) 募集股金 (資本)

信合社之募集股金方式與上市銀行不同。上市銀行於金融市場發行股票籌資，投資人得於公開市場買賣股權；信合社之股金無法於公開市場募集，社員須購入一定金額之股份 (即股金)，係信合社淨值之重要基礎。惟股金之適足性欠佳時，可能導致須被處理退場，爰信合社須擴大其社員數量，俾增加其資本適足性。惟若社員資格設限時 (如：地域限制，或僅限募集普通股)，募集適足股金即非易事。

除募集股金外，信合社增加其淨值部位最常見方法，即透過長時間經營而累積保留盈餘；惟累積保留盈餘須增加其獲利性，而獲利最大化並非信合社之設立宗旨。其餘增加淨值部位之內部方法尚有資產重估及提列一般風險公積金。

部分國家允許信合社以其他方法募集股金。法國信合社經主管機關核准後，得以商業銀行模式營運，並於金融市場募資，如：次順位債券、可轉換債券或無到期日證券等。日本及加拿大卑詩省與安大略省之信合社經核准後，得發行優先股；惟日本信合社之優先股除須逐次報送審核外，另對發行優先股之總額度設有限制。

波蘭信合社若經主管機關核准，得發行次順位債券。按 SRIFC 之問卷調查，部分國家不允許信合社籌募「外部資本 (external capital，如：次順

位債)」。大部分允許籌募外部資本之國家，尚無對該項資本占總資本之比例設定規範，惟有少數國家對此比例設有限制。例如，加拿大安大略省信合社之外部資本比例不得逾三分之一。

當信合社經營發生問題時，如擬以增資方式處理，可能會面臨困難。若信合社有經營失敗之虞時，主管機關得要求信合社進行增資。惟不像銀行得向股東請求增資或自金融市場募資，部分國家之信合社可能無要求社員增認股金之機制；再者，除法國之少數信合社係以商業銀行模式營運外，信合社並無可能自金融市場募資。因此，有關信合社資本結構之處理措施並不容易運用。

(六) 信合社組織之共同關係

大部分信合社組織之社員間有共同關係，按本問卷調查結果顯示，最常見之共同關係為社員生活或工作地區。信合社原主要為區域居民而設立，甚至僅提供轄區內居民金融服務。惟信合社亦有全國性之組織，須視其性質及規模而定。部分國家限制信合社僅能於特定轄區內營運，不得跨區經營；部分國家則允許跨區經營。印度都會型信合社僅見於少數省分；印度鄉村型信合社與捷克信合社則遍佈全國各地。

信合社限制於轄區內營運係屬法規規範，旨在信合社能聚焦服務當地客戶；亦希望信合社擴大經營區域前，歷練其經營技巧與累積資源。波蘭規定信合社首發股金為 1 百萬至 5 百萬歐元，並僅能於其總部所在之省內經營；首發股金逾 5 百萬歐元之信合社得於全國經營。

另信合社社員亦有其他類型之共同關係，如：職業、產業、工會、宗教或文化等；許多國家皆有此類信合社，如：澳大利亞、哥倫比亞、日本、波蘭及加拿大阿爾伯塔省、卑詩省、安大略省與魁北克省。值得注意部分國家信合社之社員間並無共同關係，任何人皆可參加特定信合社組織，如：烏拉圭及墨西哥。

(七) 信合社中央組織 (central organization) 之角色與機制

鑑於許多信合社規模小，淨值有限且分支機構少，爰欠缺經濟規模之優勢，獲利性欠佳，且未能對其客戶提供適足服務。因此，小型信合社常

與中央組織（即大型金融機構）結盟，俾擴大其金融服務項目，以利社員福祉最大化。按問卷調查結果顯示，81%回覆問卷國家有中央組織之機制。

中央組織提供多種類服務予其會員機構，包括代理會員機構與中央銀行、銀行主管機關、中央或地方政府及國際組織等單位接洽。另中央組織亦提供財務協助、法務、管理及技術性等支援。部分國家設有「會員機構保障機制 (institutional protection scheme, IPS)」，數家金融機構結盟訂約，旨在保障會員機構流動性及清償能力。例如，德國、波蘭、加拿大魁北克及義大利等國皆有類似機制。

中央組織亦可擔任會員機構網路銀行服務之整合平台，如：義大利之 ICCREA 集團及加拿大卑詩省之 Central 1。部分國家之中央組織負有監理其會員機構之任務，以確保會員機構遵循法令及會員規範等。例如，波蘭之全國信合社協會及銀行協會，越南之合作金庫。按問卷調查結果顯示，中央組織有利強化信合社體系及促進信合社營運。部分國家則無信合社中央組織之機制，例如：捷克、希臘及烏拉圭。

(八) 監理制度

各國對信合社監理制度設計不同，其監理模式約可歸納為四類。一、以一套法規規範國內所有信合社；二、金融主管機關依信合社之資產及存款規模區分，惟僅監理大型信合社；三、主管機關依法委託第三人（如：全國信合社協會）代為監理；四、主管合作社之部會 (the ministry of cooperatives) 重新調整組織結構，成為信合社之審慎監理機關。

部分國家主管銀行及信合社為同一機關，例如：法國、德國、波蘭及英國；部分國家則為信合社另外設置專責主管機關，例如：加拿大每一省分設置信合社主管機關，而銀行則受聯邦機關監理。哥倫比亞對不同型式之信合社則受不同主管機關監理，係因部分信合社已視為銀行等級，部分則僅是單純金融合作社組織。

部分國家信合社有雙重主管機關，例如：我國信合社分別受中央及地方主管機關管理。墨西哥有另一種雙層監理機制，信合社之主要監理機關為全國銀行及證券委員會 (National Banking and Securities Commission,

CNBV)，另合作社保障基金 (Protection Fund for Cooperatives) 設有輔助監理委員會 (auxiliary supervision committee) 參與監理信合社。

日本、荷蘭及加拿大魁北克對營業規模達一定標準之信合社歸類為系統性重要金融機構，該等信合社之主管機關係以巴塞爾Ⅲ資本規範要求其資本適足性，並規劃特定經營不善處理機制。法國、德國及義大利分別有 3 家、3 家及 4 家信合社被歐洲中央銀行 (European Central Bank, ECB) 列屬為系統性重要金融機構，並由 ECB 直接監理。

伍、經營不善信合社之處理機制

信合社之商業模式與銀行不同，故處理措施亦會不同，並有其特定之挑戰。事實上，部分處理經營不善銀行之措施不能直接應用於處理信合社，必須針對信合社之特性予以調整。例如，處理信合社退場時，若擬採用與處理銀行退場之相同措施前，應考量信合社之股權結構特性（一人一票制），先行採行適當之因應措施，例如：去除社員制 (demutualisation)。

本節提供存款保險機構及信合社權責機關有關經營不善信合社各式處理措施之概述，進而說明各式措施之特性及挑戰。此外，亦就去除信合社社員制簡單介紹。

一、處理措施之概述

處理經營不善金融機構有各式措施，鑑於部分措施較符合當地法令或官方政策，爰較經常採用。按本報告問卷調查，現有可資應用處理經營不善信合社之措施，清理清算係被採用最多之措施，次為購買與承受交易。另按本報告問卷調查，部分國家對信合社或銀行皆採一致方式處理，惟部分國家則會對經營不善信合社採不同方式處理。本報告旨在凸顯同一措施對信合社之處理將有別於銀行。處理經營不善信合社各式措施中，資本重建、以債作股及可轉換債券等措施係與處理經營不善銀行較為顯著不同者。

二、處理措施之特性

每一種處理措施之運用皆有其優勢與挑戰。按問卷調查資料顯示，就優勢而

言，銀行與信合社似乎雷同；惟就挑戰而言，信合社所面臨之挑戰則益形明顯。因此，本報告將僅聚焦於各式處理措施對經營不善信合社之挑戰。

(一)可轉換債券 (Contingent convertible capital instruments)

可轉換債券係一種衍生性金融商品，兼具債券與股權之特質。當特定條件滿足時，債務即被轉換為普通股權，俾吸收債券發行機構資本不足之衝擊。部分案例顯示，可轉換債券得於轉換為股權前先行用於轉銷呆帳。澳洲與魁北克對可轉換債券之適用規定，銀行與信合社不同；法國、義大利及日本對可轉換債券之適用規定，銀行與信合社則並無不同。

債務究應轉換為何種形式之第一類資本(有無投票權)，為可轉換債券之主要挑戰之一。再者，債務轉換後引入之新股權，可能先須取得既有社員之諒解；同時債券投資人亦必須理解，轉換後即面臨原投資產生損失之情形。因此，發行可轉換債券時，須對投資人與社員充分揭露相關資訊，因信合社之投資人可能不像銀行股東具有較佳之金融專業，故信合社運用可轉換債券須更加謹慎。部分國家之經營不善信合社採用可轉換債券之最主要挑戰是能否解決一人一票制之股權結構(去除社員制)。

(二)以債作股 (Bail-in)

按 IADI 於 2017 年 1 月定義所謂「以債作股」，係一種對金融機構(銀行)之注資機制，於特定條件下，將某一銀行債務(長期或次順位債權)轉換為股權。以債作股之債務與可轉換債券性質不同，該類債務於成立時並未預期將轉換為股權，而是當金融機構之財務狀況被主管機關判定惡化，且無繼續經營之價值，爰將該筆債務轉列為股權。

幾乎所有受問卷調查之國家皆有以債作股機制，例如：法國、德國、希臘、匈牙利、義大利、日本、荷蘭、波蘭及英國等，以債作股旨在重建信合社之資本部位，俾其繼續經營。惟哥倫比亞之以債作股機制與上開國家略有不同，除將經營不善信合社之債務轉換為股權外，若信合社之財、業務狀況將來回歸穩定之後，原被轉換為股權之債務可被復原。

信合社採用以債作股之挑戰係相當明顯，其中最大挑戰即是先行去除社員制。此外，一般債務轉換為股權與可轉換債券所面臨之挑戰類似，即

究應轉換為何種類型之股權。部分國家當債務轉換為一定數量之股權，即引入更多投票權，可能違反信合社「一人一票制」，亦喪失信合社之主要特色。因此，法規須規範非社員取得債務轉換之相關事宜，例如：轉換後之股權如何界定其投票權。

(三) 資本重建 (Recapitalisation)

處理經營不善信合社可採用各種資本重建方式，例如：國有化，原社員權益被解除且置換管理團隊；或注入新資本並將原社員股權稀釋，惟不置換管理團隊。

倘若尋求私部門資金進行資本重建，暨又維持信合社舊有形式，將是極具挑戰之任務。若信合社之股權結構僅有社員制之形式，除非允許新股權挹注之機制，否則擬以資本重建解決經營不善問題，幾近不可能達成。通常經營不善信合社取得新資本較為困難，係因信合社很難向舊社員尋求新增挹注資本。儘管如此，部分國家以一般商業方式營運之信合社（如：法國），仍得自金融市場輕易取得資金。

(四) 無須社員同意逕行重整 (Restructuring without members' approval)

無須信合社之管理團隊或社員同意，存款保險機構或權責機關即可強制接管信合社之財、業務，置換管理團隊並限制社員權益，實施營運及組織變革，以恢復經營不善信合社之生機。

就銀行而言，除非法律有明確規範，由主管機關派員接管銀行須經法院裁定；至於接管過程應如何執行，及其涉及之相關金融工具為何，將引發相關問題。就信合社而言，當主管機關接管經營不善信合社時，可能引發社員不願再與該信合社維持業務關係，或擠兌存款，進而喪失業務市占率，終致侵蝕其營業價值。

(五) 過渡機構 (Bridge institution)

過渡機構係依法律而設置，暫時接收並維持經營失敗信合社之特定資產及負債暨業務。本項措施常被視為一種特殊之購買與承受交易。多數國家備有過渡機構機制，同一機制亦適用於銀行。

就信合社而言，設置過渡機構將面臨一些特殊挑戰。首先，須先去除社員制，以利將經營失敗信合社之特定資產及負債移轉至過渡機構，而過渡機構並不承接經營失敗信合社之股權。此外，即便設置過渡機構數年後，並不保證可以尋得承受機構。例如，加拿大規定僅有信合社得承受經營失敗信合社之財、業務，此項規定將大幅增加處理經營失敗信合社之成本，況且部分國家尚有「處理最小成本原則」。當經營失敗信合社係以服務特定客戶或偏遠地區為主時，此項挑戰將益形嚴重。

當存款保險機構或權責機關之規模偏小時，採用過渡機構機制可能相對產生較高成本，係因本項機制須經兩次業務移轉（第一次自經營失敗信合社移轉至過渡機構，第二次自過渡機構移轉至承受機構）。因此，對存款保險機構或權責機關將產生更高作業成本。再者，當存款保險機構或權責機關須經營過渡機構一段頗長時間，而其財、業務及人事等成本皆屬偏高，對規模偏小之存款保險機構或權責機關之負擔相當沈重，進而影響過渡機構之價值性。

(六) 好資產與不良資產分包模式 (Goodco/badco model)

本項措施係指將經營不善信合社分割為二：一是持有生息資產；另一是持有待清算或重整之資產，通常會搭配運用資產管理公司。大部分參與問卷調查國家備有本項機制，並同時適用於銀行及信合社。

一般而言，好資產與不良資產分包常須公共資金之挹注，因而容易招致濫用納稅人金錢之批評。就信合社而言，不良資產移轉至資產管理公司時，該類資產之所有權即產生改變，因而增加交易之複雜性。再者，處理不良資產經常耗時冗長，因而勢必增加管理成本。如上所述，對資源偏少之存款保險機構或權責機關負擔相對為重。

(七) 購買與承受交易 (Purchase and assumption transactions, P&A)

P&A 係指由一健全金融機構購買經營不善金融機構之部分或全部資產，並承受部分負債（包括保額內存款）。P&A 之型式包括基本型、全行型、僅購買放款或資產型、附賣回型、損失分攤型。採用 P&A 之處理程序包括撤銷經營不善金融機構之營業執照、終止股東權益、承受資產及存款，

惟經營不善金融機構之不良資產則由存款保險機構或權責機關接管進行後續處理。

有關本項工具之挑戰如次：首先，當經濟不景氣時，不易尋得承受機構，特別是該信合社於其業務轄區為唯一金融機構。此外，經營不善信合社之資產價值會隨時間流逝而折損，對尋得願出合理價格之買家，增加困難度。對存款保險機構或權責機關而言，若同時有數筆 P&A 交易進行中，尋得適當買家之困難度亦會增加，特別是同質性高之信合社。第二，大部分信合社業務規模偏小，且於偏遠地區營業，同一地區之潛在買家相當缺乏，增加處理困難度。第三，信合社社員間之共同關係對處理退場係一負面因素，該共同關係可能促使參與 P&A 交易之潛在買家數量減少。最後，損失分攤型之 P&A 交易對存款保險機構或權責機關之後續資金安排可能產生挑戰；倘若後續損失分攤金額擴大，對規模偏小之存款保險機構或權責機關之負擔將益形顯著。

(八)處分資產及負債 (Divestitures)

倘經營不善信合社被權責機關派員接管，接管團隊將負責該機構之營運，可能對資產負債縮表或擬具出售該機構之方案。管理團隊將重新架構財務及業務，俾有效改善其財務，直至恢復健全經營，或由政府挹注資金後出售予承受機構。本項處理過程可能須要先行處分部分資產及負債。

對偏遠地區之經營不善信合社而言，處分資產及負債並非易事。當市場洞悉前開之處分措施係基於法令之規定，處分價格可能發生極低情形。倘以維繫經營不善信合社社員之共同關係為宗旨而進行處分資產負債，將可能導致潛在買家數量減少。對僅有一家信合社地區而言，權責機關處分該信合社之特定業務項目亦是相對困難。

(九)清理清算 (Liquidation/receivership)

清理清算係指結束經營失敗金融機構之業務，撤銷營業執照後有序處分資產，並進入清理程序。部分國家所謂「清理 (receivership)」係包括清算 (liquidation) 程序；惟部分國家之清理與清算係為二個獨立之法律程序，如：波蘭及英國。當金融機構停業清理時，意即其營業執照已被撤銷，其

資產將隨後變現清償債務。停業時，有存款保險機制之國家將給付存款人保額內存款。金融機構停業前，亦有可能不再接受新存款人開戶或對借款人放款。多數有清理機制之國家，信合社與銀行均適用相同規範，惟有部分參與問卷調查國家之信合社並無清理機制。

若對偏遠地區唯一信合社進行清理，將是相當棘手。因清理程序將對當地經濟產生負面衝擊，特別是部分國家之中小企業及獨資商號係信合社之傳統客戶，爰渠等將受信合社進入清理程序而受害頗深。此外，信合社進入清理程序亦會將當地居民對信合社之向心力弱化。

當大型信合社進入清理程序時，可能會產生系統性風險，特別是同質性高之其他信合社。就銀行而言，進入停業清理時須即刻辦理賠付存款，並採相關防預性措施，俾存款人可快速領回存款。惟部分國家不一定具有及時賠付存款人之能力，例如小型信合社之各項資源有限，以致未能於短期內提供賠付所須之相關資料。

三、去除社員制 (Demutualisation)

「去除社員制」係指將信合社組織之會員制(一人一票)改為股份制，信合社得透過合併、接管或賣斷等方式併入一家企業。

信合社去除社員制時，其所有權結構將產生變化，社員制不復存在，外部投資人可能成為新所有權人。信合社去除社員制後，將成為具營利導向之商業銀行或其他型態之吸收存款機構，原機構之利害關係人(stakeholders)將重新形塑關係，組織文化及營運模式亦將改變。

一般而言，信合社去除社員制係不可逆(回復舊狀)之作為。當處理經營不善信合社時，其他措施均未能有效處理財務及治理等問題時，去除社員制成為最後選項措施。當信合社之財務狀況不健全，或淨值部位未能符合法令標準時，可能被去除社員制。惟即便信合社財務健全，亦有可能依法被去除社員制。例如，義大利最近改革其信合社法制，當信合社資產總額逾 80 億歐元，若未於一年內將資產總額降至 80 億歐元以下，則其組織結構將依法被去除社員制，並被轉換為股份有限公司。此外，義大利於 2016 年立法設置合作金庫集團 (Gruppo Bancario

Cooperativo)，係一控股機構，負責指引及協調集團內之信合社及其他金融機構。控股機構與其他子機構之權利義務關係，係由團體協約所規範。該協約提供集團內金融機構之聯合保證義務，並遵循與銀行相同之審慎經營規範。

信合社去除社員制後，可取得外部第三人參與股權投資之資金；換言之，當信合社放棄互助優勢之社員制，即可自金融市場直接籌措資金。去除社員制可由信合社自發性啟動，此外，倘存款保險機構或權責機關有法律授權亦得為之。據 SRIFC 之問卷調查，迄 2015 年止，37% 有信合社制度之國家，其法制允許去除社員制為處理經營不善信合社之選項措施。惟部分國家有關去除社員制之法制規定並不明確，例如：法國。歐盟地區逾 50% 會員國允許去除社員制，其他會員國則認定去除社員制係違反法律。美國各洲對去除社員制之規範亦各有不同，2002 年時約有 34 個洲允許去除社員制，14 個洲無相關規範，3 個洲則禁止。

陸、處理機制之其他挑戰

一、籌措（處理 / 存款保險）基金之挑戰

有關處理經營不善信用合作社所需之資金來源，得來自處理退場專款基金、存款保險基金或兩種基金混搭運用。本問卷調查顯示，目前各國處理經營不善信合社並未唯一依賴處理退場專款基金；反而有全數依賴存款保險基金，或兩種基金混搭運用。此乃因為許多處理退場專款基金係近年來始有設置，大部分始於 2008 年金融危機之後。

大部分國家對存款保險基金或處理退場專案基金係事前徵收，84% 之問卷受訪國家之存款保險基金係事前徵收制，例如：哥倫比亞、捷克、墨西哥、阿爾巴尼亞、烏拉圭、越南及我國。另亦有許多未受訪國家之存款保險基金亦採事前徵收制，例如：巴巴多斯、巴西、牙買加、肯亞、特立尼達及多巴哥。此外，處理退場專案基金採特別事前徵收制者有荷蘭及匈牙利。

上開兩類基金採事後徵收制之國家，係於處理倒閉金融機構須支付賠付款始動徵收基金。惟若於經濟景氣困難時，許多金融機構亦面臨經營困境，事後徵收制將面臨鉅大挑戰。當一國之信合社體系係由單一系統性重要信合社主導並產生

經營危機時，因其他信合社與該系統性重要信合社有緊密關係，則危機可能因而擴散，使事後徵收制所面臨之挑戰益形嚴峻。事實上，當一系統性重要信合社陷入經營危機，或同時有數家信合社經營失敗時，可繳納事後徵收基金之信合社已相當有限。存款保險基金採事後徵制之國家有澳大利亞及加拿大新不倫瑞克省。

二、處理機制作業面之挑戰

存款保險機構或權責機關除須面臨籌措資金之挑戰，亦面臨處理機制作業面之挑戰。個案研究顯示，作業面係處理經營失敗信合社所面臨重大挑戰之一。

多數國家常面臨作業面之挑戰，當屬經營失敗信合社理事會及其管理團隊抵制合作。信合社係社區型組織，理事會代表社員，並委任管理團隊，處理退場過程亟需理事會及管理團隊之共同合作。部分國家信合社之理事會及其管理團隊，於處理退場過程中扮演極為重要角色，例如：加拿大安大略省、薩斯喀徹溫省及我國。通常合作可確保存款保險機構或權責機關可及時取得適足及正確之相關資訊。適足並正確蒐集相關資訊可預防其他信合社發生相同問題，有助於避免危機擴散，爰需要受處理之信合社充分合作，以利預擬相關應變計畫。部分國家之小型信合社，其經理人可能是自願義務工作者，爰未能確保該類信合社存、放款資料之即時性及正確性。惟就日本而言，管理團隊之合作相對不重要，因經營失敗信合社之財、業務將由「金融管理人 (financial administrator)」控管，且理事會及其管理團隊將被置換。

同一時間處理數家經營不善信合社亦是重大挑戰，同一時間干預數家信合社導致危機擴散之可能性愈高。權責機關除須同時組織數個處理團隊，另同時為數家經營失敗信合社尋得承受機構，以利維持金融服務不中斷，倘若時值經濟不景氣且信合社位處偏遠地區，其處理困難度亦隨之加劇。

柒、小型與大型信合社各有其特性

雖然上述各項議題適用於大部分信合社，惟處理大型信合社之流程可能與處理小型信合社不盡然相同。

小型信合社對金融體系之衝擊不似大型信合社嚴重，部分國家之小型信

合經營失敗時即由其他類似組織之信合社合併或逕行賠付存款人，並不以公眾利益為首要考量，例如：法國。英國之處理機制僅適用於房屋互助社 (building societies)，而小型信合社 (credit unions) 通常逕行清算；換言之，除非有金融穩定之疑慮，存款人可直接領取賠付款。墨西哥傾向鼓勵健全信合社合併經營失敗小型信合社，惟大型問題信合社則不適用此項措施。因此，部分國家將合併列入處理經營失敗信合社之選項。匈牙利處理問題金融機構須以符合公眾利益為前提，惟處理小型信合社時，公眾利益並非首要考量。故針對不同規模之經營不善信合社，其處理原則並不相同。此外，小型信合社社員對組織較大信合社社員更具向心力，爰處理小型信合社退場所遇之阻力亦較大。對無上層控股母機構之系統性重要信合社而言，並不適用「單點介入 (single point of entry)」機制處理，係因未有金融集團母公司提供吸收損失之機制。

捌、結論

本研究報告旨在將 SRIFC 對全球信合社問卷調查結果，綜合檢視信合社之特色，以及當前處理經營不善信合社所採用之各項措施暨其相關挑戰。全球有各種類型之信合社且名稱可能不同，例如：credit unions, caisses populaires, cajas, mutuals 及 cooperative banks 等。信合社之設立宗旨、所有權結構、決策之參與度及籌募資本方式等面向，均與銀行不同。因信合社具有其特殊性，爰處理經營不善銀行之相關措施不宜逕行套用於信合社，否則將衍生問題與挑戰。部分處理經營不善銀行之措施得適用於信合社，惟部分措施須配合信合社之特性而予以調整，例如：以債作股須配合去除社員制。SRIFC 即將出版處理經營不善信合社相關措施之運用指引，以及討論存款保險機或權責機關處理經營不善信合社所面臨之實務挑戰。