

台灣信用合作社治理之研究－公司治理觀點

The Study of Credit Cooperative Governance in Taiwan －The Perspective of Corporate Governance

吳肇展¹ 鄭仔伶² 蕭士鈺³

摘要

美國學術界自1930年代開始探討有關公司治理之議題，亞洲國家在1997年金融風暴以後亦逐漸呼籲企業體能夠重視公司治理制度。從企業監理執行層面來看，一個健全的公司管控體制至少包含資訊的完全揭露、公平性的確保及經營者責任體制的建立。就標榜民主參與的合作社組織而言，資訊公開與透明尤其重要，建立一套合作社治理制度更是刻不容緩。本研究旨在探討公司治理的觀念與執行架構應用於信用合作社之可行作法。本研究透過文獻分析方法，探討公司治理的意涵及台灣信用合作社經營的現況，並分析公司治理與信用合作社治理之差異，最後針對信用合作社治理的發展方向提出建議。

關鍵詞： 公司治理、合作社治理、信用合作社

Abstract

Since 1930s, it had started to discuss the issue of corporate governance in American academic field. After the Asian financial crisis in 1997, Asian countries have called upon enterprises to attention the issue of corporate governance. From the perspective of corporate governance, a sound corporate governance system includes at least the disclosure of information, the assurance of equity, and the institution of operator's responsibility. The openness and transparency of information are very important in terms of democratic cooperatives. The establishment of a cooperative governance system has been a matter which brooks no delay. The purpose of this study is to explore how to apply the concept and framework of corporate governance to the governance of credit cooperatives. This study employs the documentary analysis to discuss the content of corporate governance and the operating status of credit cooperatives in Taiwan, as well as to analyze the difference between corporate governance and credit cooperative governance. Furthermore, some suggestions regarding the developmental directions of credit cooperative governance would be offered in this study.

Keywords : Corporate Governance, Cooperative governance, Credit Cooperative

¹逢甲大學合作經濟學系助理教授

²逢甲大學合作經濟學系研究生

³逢甲大學合作經濟學系研究生

1. 緒論

公司治理(Corporate Governance)泛指公司管理與監控的方法，早在1970年代即被廣泛討論。有關「外部董事」和「公司治理」的話題，霎時之間成為產、官、學界亟思深入探討並引以為克服此一危機的重要議題。1997年亞洲金融危機發生後，「強化公司治理機制」被認為是企業對抗危機的良方。1998年經濟合作暨開發組織(OECD)部長級會議更明白揭示，亞洲企業無法提昇國際競爭力之關鍵因素之一，即是公司治理運作不上軌道。在二十一世紀全球化競爭環境中，企業如何有效地經營管理，使企業永續發展並促進經濟穩定成長，成為近年來國際上共同認知的重要課題。近年來，公司治理的風潮，經由學者專家的介紹、引進與具前瞻性眼光企業家的實踐，亦逐步在台灣傳播並引起重視，但因各國公司股權結構的不同，公司對市場的依賴程度亦有高低之別，加上歷史文化背景與法律制度規範的影響，公司治理所呈現出的力量亦不盡相同。

而在台灣金融市場的發展過程中，信用合作社曾經扮演了促進經濟發展的重要角色，特別是對基層金融業務的拓展，讓一般的基層人員可以貸得其所需要的資金，而使地方事務及民間中小型企業可以獲得足夠的資金，對地方建設的進步居功厥偉；然而，隨著經濟的發展與人民生活水準的提高，金融自由化與國際化的速度愈來愈快，信用合作社在人才有限，資本不足，以及競爭力相對較弱的情況下，有關合作社的經營每況愈下，其所存在的真正問題為何，實有必要作進一步的分析。

基於公司治理追求的目的與方向，正能合乎今日台灣基層金融業之迫切需求，因此希望藉由此一議題的深入探討，先行討論國內外學者對公司治理的相關研究理論，再剖析現階段信用合作社經營上所面臨的問題與困難所在，以公司治理的角度切入分析，為信用合作社的永續經營找出可能的解決方案。

本研究透過文獻分析的方法，來探討公司治理的意涵，並針對其公司治理的概念如何應用於合作社管理上提出建議。本研究的架構分五個部份，第一部份為緒論，第二部份為公司治理的意涵，第三部份為台灣信用合作社的經營現況，第四部份則闡述公司治理如何應用於信用合作社的經營，最後再提出結論與建議，歸納出信用合作社治理之原則。

2. 公司治理之意涵

2.1 公司治理之定義

自1930年代美國學術界開始探討有關公司治理之議題，而亞洲國家在1997年金融風暴以後，各國企業亦開始重視公司治理制度。所謂「公司治理」(Corporate Governance)，我國學者譯法不一，基於監督、防弊觀念者，有稱之為「公司管控」或「公司監理」；而強調興利功能者，則稱之為「公司管理」或「公司統理」。各種名詞所界定之意義與範圍雖不盡相同，但其主要之內涵均係使企業體透過法律的制衡管控，有效監督其組織活動，以及如何健全其組織運作，防止脫法行為之經營弊端，以實現企業社會責任之高度目標。



表 1 公司治理定義

學者/單位(年代)	定義
Brealey & Myers (1932)	公司控制指做投資與融資決策的權力。在一般的運用上，公司治理包含董事會中董事的角色、股東投票權、委託書爭奪戰和其他股東用來影響公司決策的一切行動。
Shleifer & Vishny (1997)	建立公司治理機制是著眼於「如何確保資金提供者的投資能夠獲得應有的報酬」；因此，公司治理可被定義為：透過制度的設計與執行，期能提昇策略管理效能與監督管理者的行為，藉以確保外在投資者(小股東與債權人)應得的報酬，並兼顧其他利害關係人的利益。
OECD(1999)	公司治理是指導和控管法人組織的制度，公司治理架構應該促進透明和有效率的市場，建立一致性法律，並清楚地說明監督、管制和執行權責單位間的責任分工。
葉匡時(2001)	公司治理就是如何使得公司投資者和各利益相關者都得到合理、公平的對待，以確保各投資人的信任。
葉銀華(2002)	公司治理是研究有權治理公司的人，其決策與資源配置對公司價值的影響；其著重於公司上層結構的探討，期望發揮興利與防弊功能，落實管理當局的責任，達成保障股東的權益，與兼顧其他利害關係人的合法利益。
劉紹樑(2002)	公司治理，是指如何透過市場機制與法律規範等制度因素，提升公司的營運績效與股東價值。
中華公司治理協會(2003)	一種指導及管理並落實公司經營者責任的機制與過程；在兼顧其他利害關係人利益下，藉由加強公司績效，以保障股東權益。

資料來源：本研究整理

綜合表1公司治理的定義中，不難窺探出公司治理的功能即為能妥善規劃經營策略、有效監控策略的執行，進而提升企業營運的效率，且還可以保障各個相關利害關係人的權益，使其獲得應有的報酬，進而強化投資者的信心，吸引外部資金進來投資，並提升公司獲利的機會。因此公司治理機制其實是種規範及權力劃分的形式，用以決定影響組織運作不同群體之責任及權利，藉以解決公司管理當局與股東之間的代理問題。

2.2 代理理論

2.2.1 代理理論之定義

代理理論(Agency Theory)的觀點起源於1960年代及1970年代初期，經濟學家開始探討個人與組織間的風險分攤(Risk-sharing)問題。而代理理論認為除了風險分攤外，當合作團體間的成員有不同目標或組織分工，也會引起代理問題。Eisenhardt(1985, 1989)認



為，代理理論除了解決風險分攤問題外，更欲解決主理人與代理人目標衝突(goal conflict)的問題。當主理人依賴代理人為其利益採取某些行動時，即發生代理問題。代理人使用主理人的某些資源，代理銷售其產品或服務，並在契約規範下，滿足自身的目標及主理人的目標，所以這其間存在著代理關係。簡言之，代理理論主要探討各種代理關係的發生及其管理機制。

古典經濟學家在討論市場機能運作時，為簡化分析，常假設市場參與者擁有「完全資訊」(Full Information)，即供需雙方對彼此及市場資訊瞭若指掌，因此很容易達成均衡的價格與交易量。但現實社會絕非如此，自從Akerlof (1970)由二手車市場引導出代理問題後，資訊不對稱(Asymmetric Information)引發的包括逆選擇(Adverse Selection)、道德危險(Moral Hazard)、代理問題(Agency Problem)等各種議題逐漸受到重視。

2.2.2 代理問題

Jensen and Meckling(1976)將代理關係(Agency Relationship)定義為：「一位或一位以上的主理人雇用並授權給另一位代理人，代其行使某些特定行動，彼此間所存在的契約關係。」Jensen & Meckling(1976)認為代理關係中存在績效不確定性，因而產生代理問題。不確定性是因為個人對於未來充滿不可預期與變化，使得個人的理性行為因此受限，隨之而來的交易過程亦會受影響。不確定性的產生其來源為：(1)有限理性(Bounded Rationality)，對於未來各種變化情況無法預測的不確定性；(2)資訊不對稱，雙方資訊不對稱會增加欺騙與隱瞞的不確定性(Williamson, 1975)。

代理理論探討的範疇很廣，除了探討風險分攤的問題之外，還包含組織團體間目標衝突與不一致的情形、風險偏好、資訊不對稱與道德風險行為等問題(Eisenhardt, 1989; Bergen et al., 1992; Stump & Heide, 1996)。有效率的契約就是代理理論中的管理機制；管理機制只能緩和代理問題，而卻無法完全消除代理問題。所以契約的設計與制定就是在處理這些代理問題：

1. 目標衝突

主理人與代理人之間的目標衝突與差異而造成不一致的結果。代理人的私人目標與公司整體的目標互相衝突時，代理人可能會為自身目標而努力，而非為了主理人的利益工作(Mahaney & Lederer, 2003)。而主理人與代理人的目標衝突會產生一些代理成本，例如Shutt (1995) 研究發現，因為主理人與代理人之間的目標衝突問題，會使得廠商對於零售通路進行持續的監督；所以當主理人的誘因激勵條件無法滿足代理人的需求時，能讓代理人遵照主理人所期待的目標行事，就需要透過監督控制來強迫限制代理人的自利行為。

2. 風險偏好

Jensen and Meckling(1976)認為在代理契約執行時，主理人與代理人會有不同的風險偏好。通常主理人的風險規避程度都比代理人小，所以會假設主理人是風險中立者；而代理人行為大多偏向風險趨避者。

3. 資訊不對稱



資訊不對稱指的是主理人假設所指定的代理人能夠完成其所託付的工作，但卻不能確定這位代理人是否能符合主理人所期望的特質(Bergen et al., 1992)。因此，可以透過以下兩種方式減少此問題的發生。(1)主理人蒐集資訊進行篩選(Screening)，透過資料的蒐集或是經由代理人提供的資料讓主理人可以確認代理人潛在的特質與能力；(2) 代理人發出訊號(Signaling)，指的是由代理人依自己的能力且符合契約所要的條件需求，代理人可能會對主理人發出訊號，表示自己就是主理人所要尋找的人。但是有些代理人，會為了本身的利益，給予主理人錯誤的資訊而造成資訊不對稱問題。

4. 投機主義

在資訊的不對稱與個人和組織間所有權人的目標有所衝突的條件下，代理人會因投機主義選擇對自己有利，但對主理人不一定有利的決策或行為。Williamson(1975) 假設人類的行為是自私的，在交易過程中雙方均可能基於尋求自我利益而採取一些策略行為；將此觀念引用於代理關係中亦是如此(Pavlou et al., 2007)，主理人與代理人雙方若彼此間隱藏著懷疑與不信任的程度越高，則對於契約的執行越會出現投機之行為。

因為有上述的代理問題存在，所以代理理論也強調運用適當的控制機制與策略以減少道德危險的發生。正式契約除了有助於主理人與代理人之間的「行為控制」與「產出控制」之明確化外，雙方在訂定契約與正式關係之規範後，甚至於可以有效規避契約前之資訊不對稱問題(Lassar & Kerr, 1996)。

2.3 公司治理機制

公司治理機制包括：健全內部控制制度、建立獨立董事制度、強化資訊公開制度、推動特定組織之治理、健全企業會計制度、改革重整與破產機制、保障投資人權益、健全企業併購機制等十多項議題，以及包括：關係企業財務業務往來作業規範、推廣虛擬股東大會、電子投票、獨立董事提名、選任程序、董監事責任保險、董監事權利、義務、報酬平衡機制等四十多項細部項目。在大部分的公司中，治理系統的功能只是將經理人安置在適當的位置上，監督他與經營團隊的工作進度，並依績效的好壞作為是否更換經理人的標準。除非經理人造成很明顯的失敗，否則沒有董事會或股東會願意提出他們的意見，這樣的治理模式導致大部分公司營運不佳，是因為一些錯誤的決策過程或決策考量不夠詳盡，而不能完全歸咎於經理人沒有能力。

改善公司治理系統的第一步驟是，重新思考董事在公司扮演的角色。董事必須對公司的產業與財務擁有專業的知識；董事會的議程應該專注在新的經營策略上，而不是只在審核過去的績效；董事需要能隨時取得公司資訊；董事應該對公司投入相當的時間；以及應該將董事的報酬和公司的股價表現建立關聯性。第二個步驟是，經理人、董事與股東，必須建立起直接溝通的經常性管道(Pound, 1995)。

2.3.1 公司治理之外部機制

1. 相關法令規定及會計審計準則

公司治理的外部環境基礎在於建立一套有效的規範以保障股東和債權人之權益。因



此訂定了表達公司交易必要資訊的會計準則與查核其資訊可靠性的審計準則。

2. 外部董事比例

Fama and Jensen(1983)強調從代理問題的角度來看，超然獨立的外部董事比內部董事更能保障一般股東的權益，因為外部董事可以提昇董事會的控制功能。當董事會成員與經營團隊高度重疊時，董事會的監督機制可能會因此被削弱，此時即需要外部董事這具有獨立客觀與專家的身份，來代表小股東在董事會中扮演制衡的角色，防止管理當局因投機行為而忽視小股東的利益，並控制財務資訊報導的正確性，讓小股東可以做出正確的判斷決策，以保護小股東的權益。

3. 股東及債權人的監督

依據代理理論之觀點，當公司對外舉債時，代理問題會因決策與風險分攤分離(the Separation of Decision-making and Risk-sharing)而產生。在此情況下，股東責任有限但可能的獲利無限，意即股東可能獲得的利益較大，而其所須承擔風險相對較低，因此會有風險性投資(Opportunistic Benefits)之傾向，也就是所謂「負債的代理成本」(Agency Cost of Debt)(Jensen and Meckling, 1976)。因此，債權人為確保其債權之收回並避免破產情事之發生，會積極監督債務人資金之運用及投資方案之選擇。並強迫公司減少對自由資金的浪費，同時也可促使管理者做出最適的投資組合並避免怠惰，即所謂「財務融資機制」。而Fama(1980)也指出負債可促使經理人更謹慎小心的經營，因為破產的發生不僅會使經理人失去職位，還會損及經理人的聲譽、影響其在人力市場中的競爭地位。因此，財務融資機制會使企業受監督程度提高，進而促進經營績效之提升。Agrawal and Knoeber (1996)即認為負債政策是重要的公司控管機制之一。

4. 外在市場競爭機制

解決代理問題的外在市場，包括產品市場、資本市場、管理人力市場、以及被接收(Take Over)的威脅。Denis and Denis (1995)即指出股價和管理者替換為公司治理之重要機制。產品市場方面，競爭激烈的市場將降低資本報酬率，唯有有效地運用資源方可維持公司的競爭力。因此，管理者會減少對公司資源的使用(Eisenberg, 1976)。

在資本市場方面，當證券市場有效率時，證券價格將反映出管理者的績效，因此管理者也必須承擔自己特權消費及怠惰的後果。是以，這樣的市場機制，可以降低管理者在職消費以及怠惰的行為及誘因(Fama and Jensen, 1983)。在管理人力市場方面，Fama(1980)認為外部的管理市場競爭激烈，管理者的績效反映在外部及內部的管理人力市場，當管理者不適任時，便有被外部管理者及內部低階管理者取代的危險，因此公司內部會彼此監督，也可控制管理者的行為。

在被接收的威脅方面，Jensen and Ruback (1983)認為當管理當局運用公司資源滿足其自利行為時，公司價值會下降，便極有可能被接收。而一旦收購成功，接收者便會設法使原管理者下台。因此，一個市場中具有許多可適任於公司資源管理的經營團隊將有助於公司管理者的控制，並可藉由經營團隊間的競爭減少管理者偏離股東最大利益的現象。



2.3.2 公司治理之內部機制

狹義的公司治理是指公司內部界定股東與負責經營之管理階層彼此之契約安排。以下針對公司內部治理機制依其監督功能分類如下：

1. 董監事的監督

公司治理內部機制的核心在董事會，董事會之責任在確保公司之永續經營，並監督負責公司經營的管理階層。Fama(1980)與Williamson(1983)都認為董事會機制可以用來解決代理問題。Zahra and Pearce(1989)認為董事會須同時扮演服務、策略、及控制的角色。服務功能主要指的是使公司與外界關係良好，使公司易於籌措資金；而策略是指運用其專業，輔助企業方案之選擇；控制則是監督、控制管理當局之執行績效。Baysinger and Butler(1985)認為董事會主要有三種成份：執行成份、監督成份、以及工具成份。執行成份主要提供決策及策略上必要之資訊及專業知識。監督成分主要是表彰股東權益並監督管理績效。而工具成份則提供組織間智慧性、網路性及生產性的連結工具。至於董事會的有效性端視董事會的組合而定。

2. 激勵計畫

Jensen and Meckling(1976)的代理架構中，認為要讓管理者和外界股東的利益一致的方法之一就是酬勞契約。當管理當局的酬勞，受到公司績效影響時，管理當局做出公司價值次佳化的行為應會降低。Ross(1973)則是認為若可以訂定一個適當的酬勞契約，將使管理者在良好的激勵制度下，選擇讓公司的價值最大，因而解決委託人的代理問題。依照蕭黎明(1993)的整理，酬勞種類可劃分為：薪資、紅利、股票選擇權、績效配股、股票增值權、利潤分享額。Jensen and Murphy(1990)與Shleifer and Vishny(1997)皆認為長期而具高度或有性的激勵性酬勞契約—如股票選擇權，將可以使其利益與其他投資人的利益一致，進而使其行為與投資人利益一致。而Furst and Kang(1998)的實證結果也顯示，CEO 的權益報酬與公司經營績效呈正相關。

3. 股權結構

代理問題有可能是因為所有權與經營權分離情況下所產生的權益代理問題，即管理者有可能違背股東利益極大化的原則，而追求自我利益極大化，進而造成股東權益的損失；或是股權集中在有控制權的股東上，並且公司高階管理者由主要股東擔任或由其聘任的經理人擔任，也就是所有權與經營權造成重疊，如此，將使得公司高層缺乏制衡的機制，導致容易忽略少數股東的權益，但相對的也有可能因為所有權與經營權的重疊，不易產生次佳化行為。

4. 股利制度

股利政策一直是學者們爭論的主題之一。從股利發放與公司價值的觀點出發，Miller and Modigliani(1961)曾就其「股利無關論」之觀點指出，公司是否發放股利或股利的高低，並不會影響公司價值。然而，就代理理論的觀點而言，Easterbrook(1984)等學者指出，由於支付股利將降低企業之自由現金流量，在此情況下管理當局向外募集資金的可能性增加，這迫使管理當局之經營成果必須面對資本市場的檢驗，降低了經理人選擇次



佳決策(Suboptimal Investment)的可能。Rozeff(1982)之研究結果亦指出，存在控制股東之公司，股利可降低經理人與少數股東間之代理成本。

3. 台灣信用合作社經營現況

3.1 信用合作社之原則與本質

信用合作社是一個主要以服務社員銀行業務和貸放需求的金融機構。這個機構也被設計來服務消費者而非企業的需求，它的特色有其所有權結構和共同約束的社員要求。根據合作原則及相關法律規定，以滿足社員有關信用業務方面的需求。1995年9月國際合作聯盟第三十一屆會員大會所通過之合作七大原則，明白闡述了合作社價值付諸實踐之方針如表2所示：

表2 合作七大原則

合作七大原則	
自願與公開的社員制	合作社乃自願之組織，凡能利用合作社之服務並願承擔社員責任的，均可入社，不受性別、社會、人種、政治以及宗教的歧視。
社員的民主管理	合作社乃由積極參與政策與決策的社員，加以管理之民主組織，由被選擔任幹部之男女代表，對其社員負責。單位合作社社員，享有平等決議權(一人一票)，其他聯合社階段之合作社亦以民主方法，加以組織。
社員的經濟參與	社員公正地貢獻合作社資本，並予民主管理，合作社資本至少有一部分，經常是合作社的共同財產，社員為入社條件而付出之資金，即使有所補償，通常，受取有限制之補償。社員分配剩餘金方式，可就下列目的擇定實施：為發展合作社，盡可能撥列至少有一部分不得分配的準備金。按社員與合作社交易額的比例，嘉惠社員。支持經由社員贊同的其他活動。
自治與自立	合作社乃由社員管理的自治自助之組織。即使與政府機關在內的其他組織有所協定，或從外部引進資本，合作社仍應保證社員的民主管理及維持合作社的自治。
教育訓練與宣導	為了有效奉獻合作社的發展，合作社對其社員、選任人員、經營者及職工提供教育及訓練，對一般大眾，特別是年輕人及意見領袖，宣導合作社之特質與優點。
社間合作	藉由地方性、全國性、地域性及國際性合作社間的合作，使合作社對其社員提供最佳服務，並強化合作運動。
關懷地區社會	合作社經由社員認可的政策，為地區社會的持續發展而努力。

資料來源：國際合作社聯盟(1995)

3.2 台灣信用合作社的發展

合作制度是社會大眾的共同需要及共同利益，依照一定理論與原則，而創設的一種



經濟自救與互助組織。目前台灣的合作事業概述如下：

1. 近代的信用合作制度是從德國經由日本傳入台灣，而台灣最早誕生的信用合作社則是1910年於台北市所創立的「台北信用組合」。
2. 目前台灣的合作事業是以信用合作、農業合作、消費合作為主流，其中信用合作社的規模及業務遠比其他各類合作社發達。
3. 面對金融自由化及商業銀行開放設立，金融機構間之競爭日趨激烈下，中華民國信用合作社聯合社有感於合作社法及相關法令顯已無法肆應現況，爰極力爭取信用合作社單獨立法，俾使信用合作社業務及組織體制得以作前瞻性之規劃。一九九三年十一月九日立法院三讀通過「信用合作社法」，同年十二月三日奉總統令公布施行，有關擴大業務區域、增加業務項目、准對中小企業法人授信、社員代表人數上限、理監事選舉事宜及合併改制等事項均已列入條文內容。

台灣地區信用合作社事業亦係因日據時代中小企業及一般市民資金融通困難、農業生產經營資金匱乏，當時在台灣的人創設信用合作事業滿足他們資金融通的需要。當時有的信用合作社是日本人所創設，台灣人以透過爭取參與經營或另立他社來取得金融主導權。台灣信用合作社如同世界上各國信用合作社一樣，係起源於西歐的德國，是一種透過集結力量，互助合作，自發、自治、自主的平民金融制度。

台灣最早的信用合作社，以「台北信用組合」及「基隆信用組合」成立於民國前一、二年為最早。信用合作的種籽，一經撒佈，即逐漸傳播至中南部及東部地區，諸如新竹、桃園、豐原、台中、彰化、嘉義、台南、高雄、屏東、淡水、花蓮、台東、澎湖及金門先後創設。

這些信用合作社創立至今，分別有八、九十年歷史，歷史相當悠久，期間基於社會的、經濟的及金融的演變，組織及經營上不斷變革，終能持續成長，卓然屹立。信用合作社陪著大家走過赤腳上學，提供資金協助老百姓建立家園，經營生意，與大家經歷過石油危機，經濟景氣循環。直到今天信用合作社仍在台灣的每一角落忠實為台灣人民提供金融服務。

3.3 近年來信用合作社出現的問題

台灣的信用合作社在實際經營時，產生許多原則與本質上的問題(徐泓堯，2002)：

1. 大型的信用合作社隨著政策的改變陸續改制為商業銀行。
2. 都市的信用合作社遵循自願公開的入社原則，造成業務不斷的擴張，但是擴張的結果反而喪失了原本為社員服務的本質。
3. 合作社的高階管理階層長年未有變動，以致新人沒有獲得表現的機會。
4. 未依據交易額分攤盈餘，全部的盈餘都依股本或紀念品發放。
5. 政府往往在法令規定與實際經營上給予極大的限制。
6. 信用合作社與政治勢力糾結不清，損害社員利益亦失去原有的自立定位。
7. 教育、宣傳及訓練工作皆不足，未能發揮真正的組織認知。
8. 信用合作社聯合社的組織功能有限，且無實質的監督功能。

信用合作社因在營業項目上被大幅限制，且相關法令規定年久失修，使其在營業規



模上無法迅速擴展，在面對金融風暴時，其防禦力亦相對薄弱。因此，給予一個公平的競爭平台，以自由開放的態度讓市場機制自己去選擇，而政府單位只需擔任好監督與把關功能，如此一來，會比再多的金融重建基金，對基層金融業的未來產生更實質的幫助與效果。

4. 信用合作社治理

4.1 合作社與公司的經營目標之差異

當今，台灣的一些合作社，以公司的經營方式，訂定合作社的目標體系。這是錯誤的。這種錯誤方式，遂令部分合作社的經營者採用公司的基準，來批評合作社正確經營的作法，雖是荒謬行徑，卻是行之多年矣。合作社與公司的經營目標，至少有四點明顯的差異。

1. 合作社的經營總目標，要涵蓋三個層面：即經濟、社會與文化三者並重。而公司以經濟目標為首要，其他均為次要，或是作為達成主要目標的手段。
2. 合作社的經營目標，除業務目標、管理目標暨財務目標等，與公司的目標體系，有類似之外，尚有社務目標：即社員組織與社員活動方面，在合作社的目標體系之內是不可缺者，而在公司的目標體系中，股東的組織與股東的活動，卻無訂定目標之必要。
3. 即使同為經濟目標，合作社所追求的經濟目標，不在於為合作社本身牟利，而是服務社員，讓社員直接或間接得經濟利益。但是，公司均以盈餘的多寡作為經營成果，追求高度利潤，作為最高目標。在公司，用利潤檢驗經營的成敗，是普遍作法，但用在合作社，將是大錯特錯。
4. 研訂目標體系的責任。初期的合作社，其研訂責任全部在於社員，但是隨著業務的繁雜，以及工作量的繁重之後，逐漸委由選任人員來承擔，接著再由選任人員委由專業人員來辦理。但無論如何，社員還要保留最重要的一部分權力。也就是，社員隨時可以參與目標的研訂，即使沒有實際的參與，其意見也應受到尊重。公司方面，除了大股東之外，一般的小股東根本沒有參與研訂目標的機會。在公司，錢少的人沒有地位。

總之，合作社與公司是不同型態的企業組織，一為非營利企業，另一為營利企業。前者以服務為導向，後者卻以賺錢為目的。因此，二者的目標選項，衡量目標的基準，以及研訂的方法，自不相同，是極其當然之事。

4.2 信用合作社治理之必要性

台灣信用合作社是依據獨立法規從事社員經濟需求之銀行業務。依信用合作社法第六條規定：「理事為信用合作社之負責人，經理人、清算人、監管人、監事，在執行職務範圍內，亦為信用合作社之負責人。」由此可知，信用合作社經營管理上之成敗，上述負責人皆有其一定的責任範圍，理、監事在信用合作社的業務上分別掌管經營與監督之責。而穩定的經營與監督之管理階層，固然有其維持社務一貫性的優點，但也造成理事在一人一票的選舉制度下，為爭取席位而拉攏人脈，形成地方派系對社務的介入，進而影響經理人員的任用，在無法唯才適用的情況之下，專業的社務經營亦無法達到滿足



社員最大利益的結果。

依據信用合作社法第二十六條規定：「信用合作社對於主管機關對其業務缺失所為處分或限令改善事項，應提報理事會及監事會，並作成會議記錄。前項業務缺失事項，應由理事會及監事會討論具體改善辦法，作成決議，立即執行並由監事追蹤考核。」但是，目前台灣的信用合作社，卻常常因為主管機關在相關監督法令的落實與執行上的適法性，使得信用合作社對主管機關的做法產生疑慮，理、監事彼此之間的關係密切，往往亦無法有效監督。相較於社員的損失，對於其缺失之相關罰責並不重，無法有效地嚇阻不法事件的發生。因此，就現今法令的規範下，信用合作社在監督管理環節上面臨一些問題，導致信用合作社與社員均發生損失，亦影響台灣整體金融環境，如此一來，必然也無法達到信用合作社之經濟與社會目的。

因此，為促進信用合作社健全經營，並維護信用合作社資產之安全及確保財務、管理資訊之可靠性及完整性、及遵守相關法令之目標，信用合作社應建立其有效的治理制度，並應確實執行。然如何解決信用合作社監督管理層面的問題，不僅是政府在維持金融穩定政策所應重視的問題，也是現有信用合作社亟須思考改進的方向。

4.3 信用合作社治理與公司治理之差異

合作社是由享受該社服務的一群人所擁有與控制的一種商業組織，這一群人為了彼此間之共同利益，而提供經費並操作其業務，由於共同之合作，他們才能達成個人力量所無法獲致之許多目標。如此說來，其與一般的公司並無差異，但其實合作社依其目的、所有權及利益分配與一般公司有別，逐一說明如下：

1. 合作社制度是經濟弱勢群體為了避免大資本、中間商的盤剝、維護自身的生存地位，且以服務成員為目的而創立的自助組織。他們聯合起來，試圖以團體的力量解決個人無力解決、或解決不好、或個人解決不合算的問題，改善自身在市場競爭中的地位。因此，合作社不賺取其交易對象、服務對象，即合作社成員的錢。而股份公司本質上是商業資本最大限度地追逐利潤、實現資本增值的產物，其目標是經由賺取交易對象的錢來實現股東投資的最大回報率。
2. 合作社和股份公司內部治理從機構安排上並沒有太大的差異，都是全體成員(股東代表)大會為最高權力機構，理(董)事會為決策機構，而日常的經營管理實行理(董)事會領導下的經理負責制。但在決策原則上，合作社與股份公司有本質的不同。合作社是實行經濟民主制的組織，合作社內部人人平等，成員每人享有平等的表決權，即實行一人一票制，普通成員的權利得到充分保證，增強了成員參與合作社事務的積極性、有效地保護了普通成員的基本利益，消除了個別人控制合作社的隱患。而股份公司實行一股一票制，股東擁有的股份多，其決策權就大，甚至可以實現獨裁，達到其控股的目的。
3. 另外，在理事長、理事、執行監事、監事的資格上，合作社是由成員大會從本社成員中選舉產生，即非成員不可擔任合作社的理事、監事。這與股份公司廣泛聘請外部獨立董事制度不同，因為合作社認為非成員理事不能代表成員的利益。

綜合上述，合作社組織是一個以人為基礎的利益結合團體，其目標具理想，也符合



進步、社會的人民去達成。本研究茲將合作社與一般公司之差異點，整理如表 3 所示。

表 3 合作社與公司的治理主要區別對照表

類別 事項	合作社治理	公司治理
目的	服務社員與關懷社區	營利
策略	遵守合作的價值與原則	金錢掛帥，贏為策略
權責	社員、社員大會、理事會、監事會、社務會及經理等負責	主要由董事會與經理負責，實際上，往往另有其人
治理方式	一人一權(票)，實質的選舉與會議，典型的民主治理	一股一權(票)股權決定治理權，常是寡頭治理

資料來源：本研究整理

5. 結論與建議

就企業監理執行層面來看，一個健全的公司管控體制至少包含三個要素：資訊的完全揭露、公平性的確保與經營者責任體制的建立。一個公司尚且如此重視民主，更何況一向標榜民主參與的合作社，對社員資訊的公開與透明更是責無旁貸。合作社是社員共同當家作主的社會經濟企業所經營的業務，係以服務社員為主，但不以社員為限，並且不以營利為經營目的，而廣及經濟、社會、文化及自然環境維護等，絕非汲汲於私益的營利企業，而是公私兼顧的社會經濟組織。而治理即是經營的源頭，決定整個合作社的成敗，對其運作與成效應該經常檢視，如發現異常現象時，即是治理危機的警訊，須要究明真相，速謀改善。

因此，合作社的治理須有更具體的措施，方能讓合作社的經營更臻完善。以下為本研究針對合作社治理的發展方向提出六點建議：

1. 理監事會的功能

在理監事的專業性方面，本研究建議信用合作社需有一定比例之理監事的學經歷應符合專業。現行財政部對信合社之專業理事要求，在條件上應再放寬，並增加人數比例，以便讓更多的專業人才得以加入理監事會，發揮其應有功能。Pozen(2010)在哈佛商業評論中也針對公司專業董事引進董事會發表其論點，他建議董事會最適合的人數為七人，管理階層由執行長代表，另外六名董事為獨立人士，意即專業董事，大多數的專業董必須具備和公司業務相關的豐富專業知識，並且每月花在公司事務上的時間至少要有兩天。在理監事的獨立性方面，本研究建議，信用合作社應妥善地建立制度，包括員工績效的認定標準、稽核部門的考核標準，需制度化並確實執行，以確立理監事之獨立性。

再者，公司之董事會和合作社之理事會功能大致相同，皆需規劃合作社未來發展之策略。因此，建議合作社的理事會成員縮小規模至七人，並且增加其專業理事的比例，期使合作社之經營更具效率。

2. 資訊透明度

近年來，財政部對信用合作社之財務報表要求需經會計師簽證，其可信度大幅提



高，使得經營者在公司政策制定與執行上更加謹慎。此外，公司經營者與會計部門、稽核部門的是否忠實地呈現事實真相，亦是關係到資訊揭露與透明度的重要因素。導入現行對於企業體的各項指標來對合作社進行審核，也可以增加社會上對於合作社的透明度，像是美國的在2002年提出的《沙賓法案》與金融危機後提出的金融改革法案，都對公司的董事會及相關數據指標提出規定，也可以導入國內對公司的相關規定來測試合作社的體質，當然國內外許多的測驗指標都是針對公司體系去做設計，合作社的治理方式與組織目標皆與公司不同，因此可以針對幾項指標去做修正，也可以加入幾項指標來評斷合作社的治理績效，增加社會大眾對於合作社的評價與了解。

3. 激勵制度

以現行理監事薪資結構，就信合社理監事而言，期望其投入足夠時間於公司業務是不太可能的(駐社理事主席除外)。因此，建立合理的理監事薪酬制度，將有利於健全理監事功能。增訂董事、監察人及經理人酬金制度，且應配合績效考核及考量未來風險並加強資訊揭露，是解決代理問題的方法之一。建議將理事與經理的人薪酬制度與其創造之長期價值連結，而非僅重視短期績效，且需延長評估經理人績效的時間，例如可以設定三年期的績效考核，每年做階段性的審查。

4. 內部控制制度

內部控制與內部稽核制度是信合社最弱的一環，常為了節省人事開銷，而精簡稽核部門人員，故其所能發揮的功能有限。此外，稽核部門對業務單位之稽核多採例行性作業，在事先告知的情形下，不易發掘出問題，且對單位之稽核意見，多未能施以一定罰則與宣導，致使同樣問題，經常在不同部門間重複出現，失去稽核的規範作用。因此，應有效地建立與落實內部控制與內部稽核制度。

5. 社員權利

合作社乃是由社員所組成，並以民主方式進行管理之組織，故社員權利應充分予以保障。合作社應確保社員能定期取得該社相關資訊、出席社員大會、投票、選舉理監事、股息分配…等權利。社員應有權參與並被充分告知有關合作社之重大決策，且任何社員的權利被侵犯時，應有機會得到有效賠償與救濟。

此外，合作社的所有社員務必親自參與社務，以禁絕人頭社員之陋習，杜絕理事長、或總幹事改選，採取罐頭式投票。應以公平、公正、公開的方式共同來經營合作社，才能實現合作社經營的初衷。

6. 社會責任

合作社是一種人民自助互助的自主運作組織，由成員所擁有的企業。其將成員有限的資源聚集在一起，幫助成員降低成本、提高生活品質、創造收入和就業，並公平分享利潤、共擔風險，以尋求及促進個人單獨行動難以實現的經濟及社會福利。合作社亦應重視社會責任議題與社區發展的核心價值觀及原則，並建立信合社的正面形象，以擺脫社會刻板印象。此外，重視員工未來的發展性及增進社會融合和社區凝聚力亦是很重要的課題。



參考文獻

1. 中華公司治理協會, <http://www.cga.org.tw/>
2. 周明亞(2003), 「台灣基層金融業之公司治理—以信用合作社為例」, 大葉大學事業經營研究所碩士論文。
3. 徐泓堯(2002), 「企業監理制度導入台灣信用合作社之適用模式研究」, 國立台北大學合作經濟學系碩士論文。
4. 楊和文(2006), 「台灣金融業公司治理機制與併購財富效果之關聯性」, 逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文。
5. 葉銀華、李存修、柯承恩(2002), 「公司治理與評等系統」, 台北: 商智文化。
6. 葉匡時(2001), 「公司治理—導讀」, 台北: 天下遠見。
7. 廖文鳳(2004), 「公司治理與財務資訊品質」, 逢甲大學會計與財稅研究所碩士論文。
8. 劉紹樑(2002), 「從莊子到安隆: A+公司治理」, 台北: 天下雜誌。
9. 鄭玉華(2008), 「以社會資本、交易成本與代理理論探索組織知識分享之行為」, 國立高雄第一科技大學資訊管理系碩士論文。
10. 蕭黎明(1993), 「台灣上市公司最高主管之報償、持股比例與公司績效之關係研究」, 國立台灣大學財務金融學研究所碩士論文。
11. Agrawal, A. and C. R. Knoeber (1996), "Firm Performance and Mechanisms to Control Agency Problems between Managers and Shareholders," *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 31(3), pp.379-397.
12. Akerlof, G. (1970), "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), pp.488- 500.
13. Baysinger, B. D. and H. N. Butler (1985), "Corporate Governance and the Board of Directors: Performance Effects of Changes in Board Composition," *Journal of Law, Economics & Organization*, 1(1), pp.101-25.
14. Bergen, M., S. Dutta and O. Walker (1992), "Agency Relationships in Marketing: A Review of the Implications and Applications of Agency and Related Theories," *Journal of Marketing*, 56(3), pp. 1-24.
15. Berle, A. and G. C. Means (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, New York: Mac Millan.
16. Denis, D. J. and D. K. Denis (1995), "Performance Changes Following Top Management Dismissal," *Journal of Finance*, 50 (4), pp.1029-1058.
17. Easterbrook, F. H. (1984), "Two agency-cost explanations of dividends," *American Economics Review*, 74(4), pp. 650-659.
18. Eisenberg, M. A. (1976), "Legal Model of Management Structure in the Modern Corporation, Officers, Directors, and Accountants," *California Law Review*, 63, pp.370-375.



19. Eisenhardt, K. M. (1985), "Control: Organizational and Economic Approaches," *Management Science*, 31(2), pp. 134-149.
20. Eisenhardt, K. M. (1989), "Agency Theory: An Assessment and Review," *Academy of Management Review*, 14(1), pp.57- 74.
21. Fama, E. F. (1980), "Agency Problem and Theory of the Firm," *Journal of Political Economy*, 88(2), pp.288- 307.
22. Fama, E. F. and M. C. Jensen (1983), "Separation of Ownership and Control," *Journal of Law and Economics*, 26(2), pp.301- 325.
23. Furst, O. & S. H. Kang (1998), "Corporate Governance, Expected Operating Performance, and Pricing," Working paper, Yale School of Management.
24. Jensen, M. C. & R. S. Ruback (1983), "The Market for Corporate Control: The Scientific Evidence," *Journal of Financial Economics*, 11(1-4), pp.5-50.
25. Jensen, M. C. and W. H. Melking (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, 3, pp.305-360.
26. Jensen, M. C. and K. J. Murphy (1990), "Performance Pay and Top Management incentives," *Journal of Political Economics*, 98(2), pp. 225-264.
27. Jensen, M. C. and W. H. Meckling (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, 3, pp.305-360.
28. Pound, J. (1995), "The Promise of the Governed Corporation," *Harvard Business Review*, 73, pp.89-98.
29. Lassar, W. M. and J. L. Kerr (1996), "Strategy and Control in Supplier-Distributor Relationships: An Agency Perspective," *Strategic Management Journal*, 17(8), pp.613-632.
30. Mahaney, R. C. and A. L. Lederer (2003), "Information Systems Project Management: An Agency Theory Interpretation," *The Journal of Systems and Software*, 68(1), pp.1-9.
31. Miller, M. H. and F. Modigliani (1961), "Dividend Policy, Growth and the Valuation of Shares," *Journal of Business*, 34, pp.441-433.
32. OECD (1999), *OECD Principles of Corporate Governance*.
33. Pavlou, P. A., H. Liang and Y. Xue (2007), "Understanding and Mitigating Uncertainty in Online Exchange Relationships: A Principal-Agent Perspective," *MIS Quarterly*, 31(1), pp. 105-136.
34. Ross, J. E. and M. J. Kami (1973), *Corporate Management in Crisis: Why they might fall?*, New York: Prentic-Hill Inc.
35. Rozeff, M. (1982), "Growth, Beta and Agency Costs as Determinants of Dividend Payout Ratios," *Journal of Financial Research*, 5(3), pp.249-259.
36. Shleifer, A. and R. W. Vishny (1997), "A Survey of Corporate Governance," *Journal of Finance*, 52(2), pp.737-783.
37. Shutt, C. A. (1995), "1996 P-O-P Times Trends Surveys," *P-O-P Times*, 8(10),



pp.54-80.

38. Stump, R. L. and J. B. Heide (1996), "Controlling Supplier Opportunism in Industrial Relationships," *Journal of Marketing Research*, 33(4), pp. 431-441.
39. Williamson, O. E. (1983), "Organization form Residual Claimants and Corporate Control," *Journal of Law and Economics*, 26(2), pp.351- 366.
40. Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press.
41. Zahra, S. A. and J. A. Pearce (1989), "Boards of Directors and Corporate Financial Performance: A Review and Integrated Model," *Journal of Management*, 15(2), pp.291-334.

