

社會企業行動

個案研究



Too Good to Fail

好到不該倒

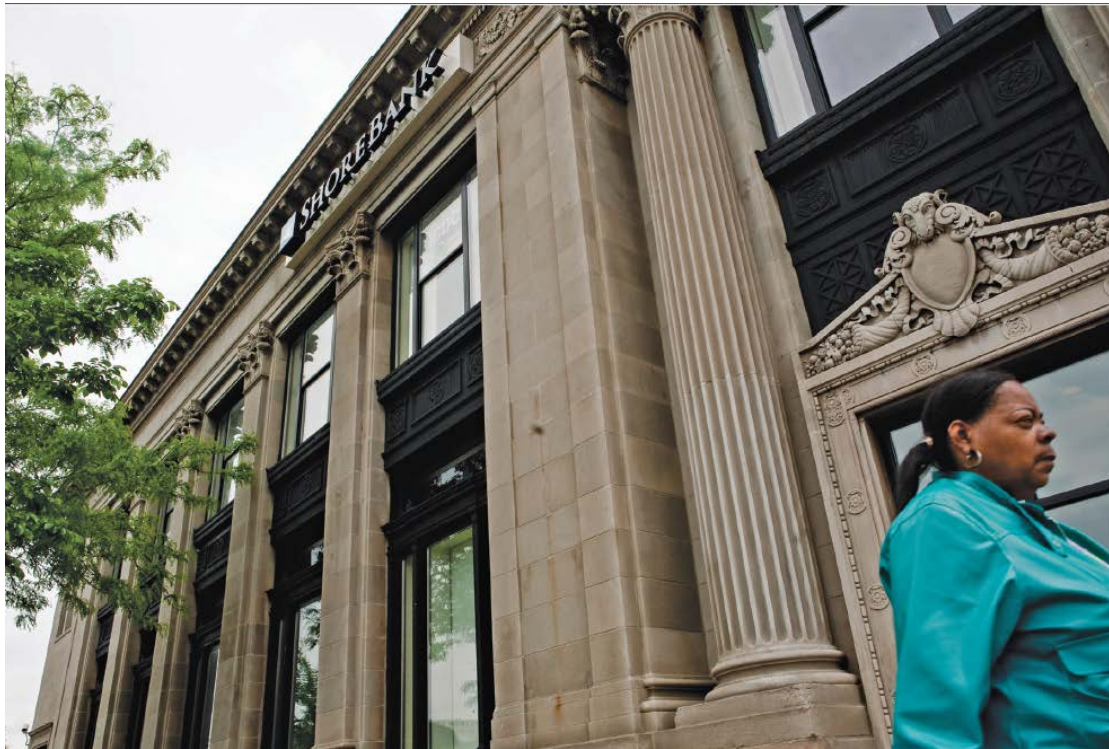
By James E. Post & Fiona S. Wilson
Stanford Social Innovation Review
Fall 2011

作者：詹姆士·波斯特、菲奧娜·威爾遜
史丹佛社會創新評論 2011 年秋季刊

好到不該倒

2010 年 8 月，美國政府關閉國內社會企業龍頭之一—湖岸銀行 (ShoreBank)。
為什麼湖岸銀行會倒閉？在它長達三十七年的創新紀錄中，又帶給我們怎麼樣的
教訓？

在 2012 年 8 月 20 日，伊利諾州金融與專業規範部門 (Illinois Department of Financial & Professional Regulation) 關閉了美國第一間位居頂尖社區銀行的湖岸銀行 (ShoreBank)，並且任令聯邦存款保險公司 (FDIC) 接管該銀行。湖岸銀行的關閉並不令人意外。有關湖岸銀行問題的報告和可能需要紓困的消息早已在業界流傳數月。然而對於一個深具代表性的革新性社會企業來說，湖岸銀行的關閉仍是個痛苦的結果。



在 FDIC 命令其關閉的三個月之前的湖岸銀行位芝加哥南區的肯木分行 (Kenwood Branch)

在其營運的 37 年以來，湖岸銀行公司成為美國同業中社會企業的龍頭：它以營利為目的之銀行子公司是全國最大的社區發展機構 (Community Development Financial Institution, CDFI)。它的社會影響力非常顯著：擁有超過四十一億美元的使命投資 (mission investments) 和超過五萬九仟件的平價住宅融資。在 2008 年，湖岸銀行擁有了超過二十四億美元的資產，創造淨利高達四百二十萬美元。不僅如此，它還激發了一場社區發展金融機構的全國運動，形塑了聯邦社區投資法律，並且作為許多革新性銀行的榜樣。該公司在國外也同樣具有影響力，它管理六十多個國家的社會與經濟發展計畫，並與穆罕默德·尤努斯 (Muhammad Yunus) 合作，為鄉村銀行 (Grameen Bank) 籌措資本，以及執行為窮人提供小額貸款的業務。

所以，為什麼湖岸銀行會倒閉？從湖岸銀行非凡的成功紀錄中，有什麼是社會企業社群可以學習的？從它的關閉又能學習到什麼？

要完整的回答這些問題需要好幾年，清理湖岸銀行業務的合法控管程序仍在進行中，聯邦存款保險公司 (FDIC) 到 2013 年 8 月才能結束對於該銀行的調查。這限制了所有參與者可以充分談論他們的經驗之自由。但我們有榮幸與兩位湖岸銀行創辦者，以及其他熟悉該銀行的歷史和活動的人士進行訪談。¹

要從湖岸銀行的失敗中吸取教訓的話，那麼我們必須要了解它非凡的歷史。湖岸銀行在經濟上、社會上、組織上等方面都極具創新。在近四十年來，它主張一個論點：不論種族、財富或是地理位置，都不應該成為阻礙一個人獲取資金購買房子、成立企業或開發社區的因素。湖岸銀行的座右銘：「讓我們改變世界。Let's Change the World.」，成為其市場手段及開展社區運動的口號。然而隨著時間的流逝，它也成為了一面政治紅旗（警訊），煽動著與湖岸銀行所提倡的主張相異的對手。

有各種說法可以解釋湖岸銀行的失敗。其中一個觀點認為，湖岸銀行是因為次級房貸危機所引發的金融海嘯而傾覆。另一個觀點認為，管理者的管理失誤和主管機關錯誤的判斷，導致該銀行挫敗收場。還有另一種觀點認為，華盛頓高層的黨派政策，阻礙了該銀行所需資金的注入。雖然每一個理論都有相對應的證據，但沒一個是完整的理由。

要從湖岸銀行的失敗中吸取教訓的挑戰之一，是釐清各項經濟、管理和政治因素，以及瞭解各項因素是如何導致該銀行的停止營運。在格雷厄姆·阿利森 (Graham Allison) 最著名的古巴導彈危機研究《決策的本質》(*The Essence of Decision*) 一書中，他利用三個概念面向：理性決策、官僚決策和政治決策，來審視 1962 年那場衝突之中的成員、事件和當時的形勢。沒有單一的面向可以提供充足的觀點，來解釋當年所有事情的發生，但這三個觀點相輔相成，卻可以闡明約翰·甘迺迪總統和他的政府所面對的各種考慮因素。我們利用比較性的方法，來看湖岸銀行的營運環境、文化和決策，藉此闡釋關於該組織已知的及未知的本質。

與眾不同的銀行

湖岸銀行係由一小群來自海德公園銀行 (Hyde Park Bank) 的成員，於 1973 年成立於芝加哥。在 1960 年代晚期，海德銀行的總裁羅恩·格齊溫斯基 (Ronald Grzywinski) 和他的同僚米爾頓·戴維斯 (Milton Davis)、吉姆·弗萊契爾 (Jim Fletcher) 與瑪麗·霍頓 (Mary Houghton)，一同創立一個以少數族裔擁有的小型企業貸款計畫為主要目的之都市發展部門。他們既是社區倡導者，也是銀行家，抱持熱情想要改善都市內貧民區的未來經濟發展。在貸款歧視政策時期，銀行有系統地實施政策，即拒絕貸款給居住在市中心貧民區 (inner city neighborhood)、低收入、少數族裔社區的人。即便非營利經濟發展組織有著強烈的使命感動機，但仍受限於無法獲得足夠的慈善性支援。身為專業的銀行家，這些同僚構想出一種有別於傳統的方法，來解決資金取得和市區衰敗的兩大問題。

當時的願景是簡明又徹底的：湖岸銀行將成為「變革推動者 agent of change」，藉由支持那些可以提供商品、服務、工作和住宅的都市貧民區企業，來促進經濟重建。商業銀行可以從客戶存款中獲得資金來源，並提供貸款，以擴展它的股東股權的影響。

1970 年「金融控股公司法 Bank Holding Company Act」修正案規定，所有的銀行控股公司歸為美國聯邦儲備委員會管轄。兩年之後，該委員會發布一系列許可活動，包含了允許銀行控股公司投資社區發展公司，但前提是該公司的主要目的，是為中低收入戶族群促進社區發展。前湖岸銀行共同創辦人瑪麗·霍頓 (Mary Houghton) 回憶時談到：「這過程擴增了我們的思維，從運用銀行服務，轉變為運用銀行控股公司。」很幸運的是，美國聯邦儲備委員會接著釋出一個對自身規定有利的解釋；這解釋強化了銀行可以是社區發展組織的看法。

在 1973 年 8 月，湖岸銀行創辦人從一小型私人投資團體募得八十萬股權資本，並向美國全國銀行 (American National Bank) 貸款兩百二十五萬美金，收購一間小型銀行—南岸全國銀行 (SouthShore National Bank) (註：南岸係位於芝加哥密西根湖畔之一行政區，居民多為非裔族群。)。同年 12 月，在美國聯邦儲備委員會同意湖岸銀行公司成立之後，新的銀行在控股公司的主持下開始營運。這種組織結構讓創辦人得以用經濟開發活動參與受一般規範的銀行活動。格齊溫斯基 (Grzywinski) 和其他的共同創辦人認為，獲得貸款只是成功促進社區銀行發展的因素之一。需要相關的營利組織和非營利組織同時參與，以支援地方創業家的高風險貸款，以及提供技術上的支援。作為一家銀行控股公司，湖岸銀行可以提供更強而有力的金融商品和工具來提升經濟發展。然而在 1973 年，這個身負雙重使命的方法，仍是個相當激進的思維。

在 2008 年一場訪問中，格齊溫斯基說明他們的意圖是：「運用所有的銀行資源」在「具有幾乎所有衰退症狀的少數族裔社區」，實現重新開發的活動。霍頓說：「我們的目標即是確實地扭轉（芝加哥）惡劣的房屋市場情勢，並在特定的地方市場成為升值的催化劑。如果我們不集中我們的努力而是...分散我們的貸款至更大的範圍，那麼我們就不可能真正地改變市場的本質。」

湖岸銀行在其營業項目及執行方式兩方面，不同於一般的傳統銀行。這些的差異為社區創造社會價值，但也帶來了挑戰，因為它們通常附帶有財務成本的問題。據該銀行創辦者所說，銀行業務花了幾乎十年的時間才達到收支平衡。在存款方面，湖岸銀行降低最低存款限額，讓不論處於何種的社會經濟水平者，皆能獲得銀行服務，這也代表著該行帳戶餘額低於金融業界的平均值。為了創造一個可持續發展模式，以在有獲利的情形下，提供金融服務給這些客戶，則需要時間和創意。

此外，湖岸銀行貸款業務一般的交易規模，比起傳統銀行還來得小，這代表儘管他們需要相同的管理時間，他們收取的貸款管理費的比例，比較高收入市場中的貸款管理費低。如同霍頓的解釋，貸款承辦人員被要求優先考量社區改善的評估：如果這是長期而言對社區有益的，那麼他們會被要求「盡所能地找到一個可妥善處理此交易的方法，並使之符合銀行貸款擔保之要件。」

使命重大。適度的財務回報與強大的社會回報得以實現，有一部份原因來自湖岸銀行的投資者們的期望。湖岸銀行的股票由一小群股東(最後增至七十五人)私下持有，其中包含了宗教組織、非營利組織、社區組織，還有保險公司、銀行、以及值得信賴的法人和個人。如同格齊溫斯基所說，這樣的組合代表著所有湖岸銀行的投資者，「投資時明白他們投資的主要目標是發展社區，而非在資本上獲得最大回報。」

同時湖岸銀行需要持續獲得成長資金，其中有部分的原因是該銀行微薄的盈利，以及在美國社會上，目標傾向的資金來源有限。湖岸銀行股份由少數對使命抱持支持態度的投資者嚴謹地持有的本質，卻也創造了一些長期的結構性問題。格齊溫斯基解釋，包括創辦人在內，沒有一個股東握有股票流通性。「這是個很現實的問題，」他說：「這大大侷限了成長的空間。」

成長歷程

在初期十年，湖岸銀行幾乎將所有的精力集中於芝加哥南岸區，因為該銀行創辦者們想與對該市場有深度了解的當地決策者共同合作。在 1980 年代早期，湖岸銀行開始借款給鄰近地區的個人以及企業，數量在短期內急速增加；並於 1986 年在芝加哥另一個有類似需求的鄰近地區開設了新分行。

銀行的擴張與創辦者的目標－「創造一個可複製的模式」息息相關。此信念後來能夠得以實現，是來自湖岸銀行收到「溫斯洛普洛克菲勒基金會 Winthrop Rockefeller Foundation」的邀請，協助其在阿肯色州鄉間經營銀行業務（稱為南方開發金融公司 Southern Development Bancorporation）。湖岸銀行幫忙籌集資本以及管理該銀行多年，直到南方開發董事會接管。在阿肯色州計畫開始不久後，湖岸銀行便開始在密西根、克里夫蘭和底特律分別展開類似計畫。

在 1997 年，湖岸銀行成為美國第一家解決環保議題的金融公司。在與俄勒岡州波特蘭市的環保組織 Ecotrust 合作之下，成立一家符合聯邦規範的銀行，太平洋湖岸銀行 (ShoreBank Pacific)，並且專注於銀行業不發達地區的環保事業

發展。這個使命來得正是時候，創辦者們視之為擴充湖岸銀行存款和營運的絕佳機會。

在每一個湖岸銀行創設聯邦規範銀行的市場，同時也創立相關的非營利銀行，像是克里夫蘭湖岸銀行企業、底特律湖岸銀行企業和太平洋湖岸銀行（之後更名為卡斯卡迪亞湖岸銀行企業 ShoreBank Enterprise Cascadia），這些相關的非營利銀行，主要業務著重在高風險的商業貸款。創辦人們認為這些額外的活動，對他們的變革理論（theory of change）極為重要。那些以非營利組織成立的組織，大部分藉由各類營運業務自籌資金為主，接受補助金為輔，而非依靠湖岸銀行控股公司的融資。

為增進該銀行的社會使命，湖岸銀行也開始從事其它非營利和營利業務。例如，金融服務創新中心（Center for Financial Services Innovation）的出現，是源於向主流金融服務資源不足的客戶提供資產建置服務。不論在美國還是在國外，湖岸銀行高階主管，常受邀演講有關他們在金融業運用使命驅動的方法，並和其他社會創業家夥同合作。1988年，湖岸銀行組織了一間以營利為目的的諮詢公司，來針對所有有關這類活動進行專業管理

至2008年，湖岸銀行股份有限公司成為一個由三種活動圈所構成的複雜組織。（請參考下一頁「湖岸銀行股份有限公司網絡」。）最上面的圓圈－湖岸銀行，係以營利為目的，並受聯邦規範的金融事業，這部分占了其二十四億美元資產的大部分，並且著重提供各類社區貸款。第二個圓圈包含一些向銀行客戶和非銀行客戶（nonbanking clients）提供配套服務的非營利組織。第三個圓圈是由提供契約性和諮詢性服務所組成。這些服務使湖岸銀行能夠幫助其他使命驅使的組織。值得注意的是，美國聯邦存款保險公司（FDIC）關閉湖岸銀行，影響的是中西部銀行，並不影響控股公司中，其他目前獨立營運的組織。

圖一 財團法人湖岸銀行網絡 2008



然而湖岸銀行的成長也帶來了許多問題。在《社區資本主義》(Community Capitalism) 一書中，理查·陶布 (Richard P. Taub) 描述湖岸銀行迅速發展所引起的內部挑戰。他特別提到兩個重點：湖岸銀行創辦者們滿滿的出差行程，以及需要更多直接監督的管理結構。他也提到，湖岸銀行很難找到兼具有出類拔萃的銀行業務技能及願意堅持社會價值觀的未來領導人。位於克里夫蘭和底特律的湖岸銀行，從來不曾像最初的芝加哥銀行一樣茁壯。陶布指出了，在要比芝加哥南岸更加惡劣的鄰近地區營運時所必須承受的挑戰。² 在我們的訪問中，湖岸銀行創辦人們論述他們是如何領悟到，像在克里夫蘭和底特律等市場，所需要投入的管理監督心力，以及在這些製造業衰落與經濟發展不均市場提供所需的金融工具，均遠遠超過該銀行的能力。

這些挑戰被視為學習過程的一部分，他們從來不曾要求重新思考湖岸銀行的使命或是其商業模式。用格齊溫斯基的話來說，湖岸銀行一段時間過後，其實是有「適度地獲利 modestly profitable」。從 1998 年到 2008 年，該銀行達到百分之

八的股本報酬率，淨貸款損失僅略高於商業銀行。至 2009 年底，湖岸銀行成為全國該領域的龍頭企業。其以營利為目的的銀行是美國最大受有認證的社區發展金融機構。而該銀行控股公司的子公司和隸屬機構，在使命驅動的貸款金額更高達四十一億美金。透過國際活動，湖岸銀行為超過六十多個國家提供諮詢服務，並培訓將近四千位銀行主管，這些銀行主管每年在國際社區發展貸款上，提供約莫十億美金的資金。

對銀行僅存的創辦人，格齊溫斯基和霍頓來說，扮演催化劑的角色是最令他們滿意的結果之一。霍頓說：「我們讓自己和其他人，都可以合法地運用國家的金融體系，來促進開發行為。」「更廣泛地說，為了低收入戶或弱勢族群，我們使私人民間信貸的可利用性更加大眾化。而且我們已經在世界上許多的地方這麼做了。」

然而很不幸的是，世界即將發生重大變化。

金融危機重創芝加哥

湖岸銀行所創的社會企業成就，在 2008 年金融危機中，一夕之間化為泡影。這影響對於銀行的風險管理和資金需求最為嚴重。管理部門深覺貸款是必要的，尤其是那些受經濟崩潰而受到不同程度影響的低收入戶。貸款於是著重於那些身受次級房貸之苦的客戶，並在 2008 年開始著手貸款紓困計畫 (Rescue Loan Program)，以協助對房屋抵押貸款進行再融資。然而隨著金融危機每況愈下，貸款的損失也日益嚴重。精確的數據並未向外公開過，但到 2008 年底，湖岸銀行將其貸款損失估計提高至四千兩百萬美元（相較於 2007 年的六百萬美元）；空前的淨損失高達一千三百萬美元（相較 2007 年的淨收入是四百萬美元）。

在 2009 年，美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 和伊利諾州的金融與專業監督管理部採取正式行動，以解決湖岸銀行持續惡化的財務狀況。在四月，管理單位將湖岸銀行列為「問題銀行 problem bank」。(而他們在 2008 年 2 月才被評為「基礎穩健 fundamentally sound」。) 此舉引來了國家和地區聯邦存款保險公司的官員們的關切，親身造訪湖岸銀行，以了解狀況；並在湖岸銀行的要求之下，在華盛頓與 FDIC 官員舉行會議。各方人馬達成共識，這命令也就是於七月二十日生效所調的「禁制 cease and desist」命令。湖岸銀行的貸款被要求進行重估，並向下修正，對新資本的需求也逐漸擴大。

資金對於銀行來說，就如同水對於沙漠中的旅人一般，皆是生存的關鍵。在 2009 年第一季，湖岸銀行為了籌集資金，開始向私人投資者發行普通股。該行起初需要兩千萬美元，但隨著它 2009 年度整年的情勢惡化，必須重新估算資金

的需求。至 2009 年 7 月，湖岸銀行資金需求原本為五千到六千萬美元，後來修正至八千萬美元，甚至到 2009 年底變為一億美元。³

資金籌措活動在艱困與刺激之間輪流交替。在國家面臨著自從經濟大蕭條後最為嚴重的金融危機期間，要籌措資金是一項令人氣餒的挑戰。但籌集資金仍有進展。到 2010 年 5 月時，湖岸銀行從五十三位投資者，籌措到了一億四千六百三十萬美元。然而想立足在國家全新的銀行環境中，僅有來自私人的資金是不夠的。基於湖岸銀行有七千兩百萬美元款項，是來自於財政部「社區發展資金方案 Community Development Capital Initiative, CDCI」（「問題資產紓困計畫 Troubled Asset Relief Program, TARP」整體方案的一部分），私募資金將由第三方暫時保管。在 2009 年底，歐巴馬總統同意讓問題資產紓困計畫 (TARP) 擴大涉及至社區發展金融機構銀行 (CDFI banks)、互助儲蓄銀行和信用合作社，只要他們證實他們在金融服務資源不足社群的業務，要超過總業務量的百分之六十。

隨著湖岸銀行資金籌措計畫持續進行，新的管理團隊也隨之成立了。從 2009 年便長期擔任湖岸銀行高層主管和湖岸銀行首席業務執行長的喬治·奮錦 (George Surgeon)，在 2010 年 4 月 30 日接掌整個控股公司的執行長一職。同一時間，備受尊崇的芝加哥銀行主管暨公民領袖，大衛·維泰利 (David Vitale) 也加入團隊協助籌資業務。在距離截止日還有一個月的時候，新的領導階層在 3 月 1 日提交了，湖岸銀行的社區發展資金方案 (CDCI) 申請書；5 月 19 日美國聯邦存款保險公司芝加哥地區辦公處，推薦湖岸銀行接受社區發展資金方案 (CDCI) 所提供的資金，並將該銀行後續的申請轉呈給美國聯邦存款保險公司監督和消費者保護部門。5 月 26 日，湖岸銀行宣布近一步的轉變，引進新的行政領導團隊來支援奮錦。維泰利成為執行董事長，並發布新任總裁、首席營運長和首席財務長人選。所有新任的長官在主流銀行業中皆曾蒂下佳績。自此格齊溫斯基和霍頓正式退休。

湖岸銀行的情況在眾目睽睽之下，有著大批伊利諾州的支持者，其中最為明顯的是眾議院議員珍·薛考斯基 (Jan Schakowsky)，她力勸財政部接受湖岸銀行對社區發展資金方案的請求。有關湖岸銀行「有位高官朋友」，是來自於歐巴馬白宮政府特別關注的謠言四起。⁴ 在 5 月 21 日，電視名人葛蘭·貝克 (Glenn Beck) 開始「揭發」湖岸銀行不單單只是個「真正好的地方銀行」。他質問為什麼一些華爾街重量級角色，像高盛 (Goldman Sachs) 會許諾出資數百萬以協助湖岸銀行，這其中暗示著政治動機。共和黨議員公開質疑政府，一邊在制定金融服務業之新法規的同時，另一邊卻提供湖岸銀行紓困行動。⁵ 政治性紓困的傳言開始快速延燒。

湖岸銀行的籌資申請必須要由代表美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 和其他聯邦銀行機構的跨部門工作小組重新審查和表決。社區發展資金方案跨部門會議分別於 5 月 26 日及 6 月 2 日審查湖岸銀行的請求。據美國聯邦存款保險公司的督察員 Jon T. Rymer 所說，他們因為考慮到資產的損失和銀行籌資的能力，因此在兩次審查中皆曾延後表決。每一次湖岸銀行都盡他們的全力來打消管理單位的疑慮。6 月初一個謠言悄悄浮上檯面，一位不具名的美國聯邦儲備委員會職員，透露湖岸銀行需要額外的三億資金以繼續生存。最後在 6 月 15 日，湖岸銀行的申請進行第三次審查。該會議持續保持兩派意見：美國聯邦存款保險公司建議批准湖岸銀行接受社區發展資金方案 (CDCI) 的資金申請，但美國財政部金融管理局、美國聯邦儲備委員會和美國財政部儲貸機構監理局的代表們則持反對票。結果湖岸銀行的申請沒有上呈至財政部做進一步的考量。沒有社區發展資金方案的資金，所已籌措的私人資金不可能從第三人保管者中獲得解除管制，這導致該銀行投入的資金嚴重不足。同時也註定了湖岸銀行將被關閉的命運。

從 6 月到 8 月之間，各方進行了無數次有關如何關閉湖岸銀行的磋商，但僅有少數幾個投標者有意願。在美國聯邦存款保險公司高層官員、湖岸銀行新高層主管、國家監管機構和潛在投資者的談判中，激發出了一個主意－創造一個新的特許機構來收購湖岸銀行的資產。收購的資產將包含中西部的銀行業務，但不包含控股公司的其他資產。這主意隨著「城市夥伴銀行 Urban Partnership Bank」成功通過存款保險的申請，並在 2010 年 8 月 16 日獲得伊利諾州的許可證下，終於成真。四天後，伊利諾州下令關閉湖岸銀行；城市夥伴銀行則收購該銀行的資產。

當前作為美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 承保銀行的城市夥伴銀行，它的任務涵蓋了提升經濟持續性，以及提供芝加哥、克里夫蘭和底特律城市中低收入族群的需求。城市夥伴銀行是由一些金融機構、基金會、公司和個人所共有的，並且企圖持續湖岸銀行原有業務。五十三位投資者中的二十二位，轉移他們的投資至城市夥伴銀行，他們的資金就是那些曾許諾拯救湖岸銀行的一億四千六百萬美元資金中的一億三千九百萬美元。目前現任城市夥伴銀行的高階主管之中，有三位曾在美國聯邦存款保險公司監督與決議期間，加入了湖岸銀行。

經驗教訓

對分析師來說，湖岸銀行的關閉留下了一組令人著迷的謎題。傳統看法認為，湖岸銀行是處在經濟現實下的犧牲者：面對無法預期的嚴重經濟衰退，所擁有的資本實在不足。而其他主張則是認為該銀行資金不足是無效風險管理，以及長期設定低於市場投資報酬率的經營決策所造成的。但我們相信這些論點都是有瑕疵或者不完整。該銀行的確需要資金，不過面對金融危機的其他數百個美國銀行也同樣需要資金。湖岸銀行的營運政策和風險管理已成功運行三十五年之久，期間也經歷了經濟衰退和產業危機，並且獲得主管機關極高的評價，直到 2008 年的金融危機才有了轉變。該銀行面對危機已做出良好的反應，聯邦存款保險公司地區辦公處也推薦湖岸銀行，可以申請社區發展資金方案的資金。

另外一種可能的分析是，湖岸銀行之所以淪落如此地步，是因為它並未被視為「大到不能倒 too big to fail」。如果該銀行夠「大」，也許聯邦政府就會伸出援手，從垮台邊緣之中將其挽救回來。然而聯邦政府並不關心那些小銀行或者那些對社會有益的銀行，換句話說，就是一些「好到不該倒 too good to fail」的金融機構。如果湖岸銀行在社區中所扮演的促進角色，可以更廣為了解和接受的話，也許該銀行可以集結到必要的政治支持，進而提出一個救援計畫。

第三種可能是那場跨機構投票，反對社區發展資金方案對湖岸銀行提供資金的表決，是一種政治表決。在 5 月 14 日，福斯商業網路評論員查理·賈斯巴里諾 (Charlie Gasparino) 報導，華爾街的銀行家們「親自」告訴他，「他們曾受到政治壓力去保住湖岸銀行」，但沒有提供任何細節說明。有民主黨國會議員的支持，還有過去湖岸銀行行政主管與歐巴馬政府成員的來往，包括高階顧問瓦萊利·賈勒特 (Valerie Jarrett) 和總統歐巴馬本人，這些良好的政商關係，皆激發共和黨員挑戰湖岸銀行的紓困方案。在跨機構間表決前，2010 年 5 月 10 日的華爾街日報中，約翰·麥金農 (John D. McKinnon) 和伊莉莎白·威廉姆森 (Elizabeth Williamson) 的報導指出，國會議員對於湖岸銀行疑似利用政治影響力一事提出質詢，使得湖岸銀行從大型銀行和社區發展資金方案募集私人資金的努力，變得極為複雜化。

「共和黨國會議員針對一些華爾街最大的金融公司，所提供某芝加哥先鋒社區銀行的紓困行動，展開兩次的調查，因為他們認為這其中有牽涉到某些政治考量。」麥金農和威廉姆森寫道。「高盛集團 (Goldman Sachs Group Inc.) 執行長勞爾德·貝蘭克梵 (Lloyd Blankfein)，親自撥打籌款電話給其他銀行的主管，尋求私部門對瓦解中的社區發展貸款機構，芝加哥湖岸銀行認捐總額一億兩千五百萬美元。在最初婉拒投資後，高盛承諾會在近幾天出資至少兩千萬美元。」

根據麥金農和威廉姆森 5 月 19 日的報導，來自加州的眾議院監管與政府委員會中最資深的共和黨員 Darrell Issa 寫信向白宮控訴：「避免貝蘭克梵先生企圖藉由捐款給白宮最喜愛的社區銀行，以討好當局政府是非常重要的。」在給歐巴馬總統的第二封信中，共和黨國會議員們引用一些銀行代表的說法，指出白宮曾向他們施壓，要求他們襄助湖岸銀行的募款活動。身為阿拉巴馬州的眾議員、眾議院金融服務委員會中最資深的共和黨員、社區發展銀行長期評論家的斯賓賽·巴克斯 (Spencer Bachus)，以及伊利諾州共和黨眾議員茱蒂·比格特 (Judy Biggert R-Ill.) 說明，這些指控「所提出的問題是政府是否援救了與政治關係良好的銀行，卻任憑其它數百家銀行倒閉。」⁶

湖岸銀行的故事，幾乎闡明了華盛頓今日的毒害性政治 (toxic politics)。沒有花七千兩百萬去支持一家具有還款潛力，且保持數十年充足的流動資金紀錄，以及具有正向的經濟發展影響力（同時受到民主黨和共和黨政府青睞的銀行），反而讓存款保險基金 (Deposit Insurance Fund)，已經背負著超過三億三千萬的損失。原因是什麼呢？湖岸銀行被關閉之後，聯邦存款保險公司和城市夥伴銀行簽訂了一個損失分攤協議 (loss-sharing agreement)，該協議內容為聯邦存款保險公司要吸收絕大部分高達三億兩千九百萬的損失，以及提供新的銀行有良好的資產負債表（這項估計於 2011 年 1 月被修訂為四億五千兩百萬）。同時，經國會的共和黨議員提出，由瑞莫爾 (Rymer) 進行的調查，得到的結論是，湖岸銀行和聯邦存款保險公司皆沒有不法行為。根據瑞莫爾所說，湖岸銀行和城市夥伴銀行的大型投資者的投資，「主要原因是他們相信湖岸銀行的使命，而非是在聯邦存款保險公司主席的要求壓力下投資。」⁷

除了毒害性政治的教訓，由湖岸銀行關閉還可得到幾個重要的教訓。首先，一個組織的社會性使命必須與財務現實情形相平衡。社會使命應該要在經濟、競爭或敵對環境的惡劣情況下，成為強大的動力，以加強推動組織的營運系統。很顯然地，湖岸銀行的信用狀況和風險管理流程，雖然在承平時期足以正常運作，但是卻不足以抵抗金融危機的強力衝擊。將其貸款業務大部分集中於芝加哥、克利夫蘭、底特律市中心區中、低收入的人們和企業，雖然實現了銀行的社會使命，但這也讓銀行在經濟低迷時，暴露於重大的風險之下。法規重新訂定讓銀行的資產和貸款投資組合更加迅速惡化，因為隨著經濟的衰退，貸款投資組合評估必須重新向下修正。這樣損害了銀行的資產負債表，並加劇了新資金挹注的需求。顯而易見的教訓：對以市場為基礎的社會企業，其使命應該要與市場瞬息萬變的現實，有高度的整合，以及能夠適度的順應市場。

湖岸銀行新的組織模式和資源侷限也提供了一些警示。使用銀行控股公司去擁有和經營具有相同的社會使命的營利和非營利機構，是一個非常聰穎的想法。創辦人對複製模式和協助他人學習的熱情令人敬佩。像是所有實驗性質的企業，

有失敗的，也有成功的，都需要不斷的學習和改進。同時關於控股公司的資源是否足夠讓活動擴展，這仍然是個值得思考的問題。如果湖岸銀行是與獨立的非營利組織建立合作關係，而不是在控股公司下運作，結果還會相同嗎？透過控股公司的結構，來進行協調和控管本身是具有爭議性的議題；特別是處於新經濟時代中，也有相對立的論點，要求更具有彈性、負擔較少的組織模式的出現。

最後，湖岸銀行有成功僱用到具有豐富的銀行知識、對於社會使命充滿熱情、以及能夠營運該控股公司各個領域的新領導人？克利夫蘭和底特律的營運讓人失望，但它們並沒有關閉，他們當初應該被關閉嗎？這些資源如果用在一些更為專業，且能產生更有益財務和社會影響力的企業產業上，是否會發揮更大的效益？實驗是必要且合乎預期的，但學習和做出改變（即使是很痛苦的改變）是至關重要的。

湖岸銀行最終還是留下傳承近乎四十年的創新理念：它證明了以市場為基礎的銀行系統，經過精心的再設計可以達到足夠的盈利，並產生強大的社會影響力。湖岸銀行也證明，自身在銀行業界和世界各地皆是催化劑般的角色。我們相信這是一個重要且永久的雙重傳承。

湖岸銀行對革新性銀行業的投入，永留於它所啟發的社區發展銀行，更直接地說，特別是使命幾乎與湖岸銀行完全相同的城市夥伴銀行。⁸ 太平洋湖岸銀行透過 One 加州銀行（現在是 One 太平洋海岸銀行 One PacificCoast Bank）繼續存在，而湖岸國際銀行（ShoreBank International）現在已是一家頂尖的金融顧問公司。最後，有很多非營利機構現在是獨立營運的（大部分都是經過更名），並且透過投資、研究和諮詢服務，以援助經濟發展，進而延續原有的使命。

總而言之，湖岸銀行提供一個社會性價值創造的重要教訓。於 2008 年底，格齊溫斯基表示，雖然湖岸銀行未能證明，更廣泛應用社會資本的概念時代已然來臨，「當然我們認為這概念在歷史上是正確的一方。」。確實，世界需要徹底的、更加有效的、能擴展規模的方法來處理社會問題。這些方法都只能來自於那些願意在未知領域努力開創的人。利用資本主義制度產生正向的社會成果的創新組織，諸如湖岸銀行，持續為未來帶來希望。

湖岸銀行不曾完美，但它實在好到不該讓它倒閉。

注釋：

1. 與湖岸銀行創辦人 Ron Grzywinski 及 Mary Houghton 之訪談，於 2008 及 2009 進行。
2. Richard P. Taub, *Community Capitalism: The South Shore Bank's Strategy for Neighborhood Revitalization*, Harvard Business School Press, 1988.
3. 在 2010 年第一季，該銀行重訂目標為一億兩仟五百萬美元，稍後決定將透過 CDCI 計畫（與 TARP 相關計畫），申請聯邦政府資金，並於同年三月提出申請。此資料可見於 FDIC 出版之 FDIC Office of the Inspector General Report No. EVAL-11-001 (www.fdicig.gov)。
4. Becky Yerak, “‘Friends in High Places’ Help ShoreBank Raise Capital,” *Chicago Tribune*, May 10, 2010.
5. Glenn Beck Show, Fox Network, “Shore Bank Exposure,” May 21, 2010. <http://www.youtube.com/watch?v=ulfKtrepHVU>
6. John D. McKinnon and Elizabeth Williamson, “GOP Lawmakers Probe Chicago Bank Bailout,” *The Wall Street Journal*, May 20, 2010.
7. FDIC Office of the Inspector General, *Recapitalization and Resolution Efforts Associated with ShoreBank, Chicago, Illinois*, Report No. EVAL-11-001, March 2011.
8. See www.upbnk.com.

關於作者：

詹姆士·波斯特 (James E. Post)：於波士頓大學商學院任職小約翰·史密斯管理學講座教授一職位。並合著《企業新定義：利害關係人管理與組織財富 *Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth*》一書。2010 年，詹姆士榮獲亞斯本學院 (Aspen Institute) 的學界先鋒終身成就獎 (Faculty Pioneer)，以表揚他對企業及社會的貢獻。

菲奧娜·威爾遜 (Fiona S. Wilson)：任職於新罕布夏大學的惠特莫爾商學院經濟學院 (Whittemore School of Business and Economics, WSBE) 的助理教授。教授策略學、永續性及社會創業。

轉載自 [setoolbelt](#)

[連結原文](#)

翻譯：黃馨慧

翻譯機構 (Translated by) :

台灣社會公益行動協會

Taiwan Social Interest Action Association

台灣社會企業創新創業學會

Taiwan Social Enterprise Innovation and Entrepreneurship Society

輔仁大學社會企業研究中心

Social Enterprise Research Center, Fu-Jen Catholic University, Taiwan

本文版權歸原作者及原網站所有。本網站翻譯文章僅供個人使用。
如需下載，請尊重著作財產權，不得改版或轉為營利用。