

**NDC-105-063**

# 創新社會經濟與社會發展前瞻規劃

受委託單位：財團法人婦女權益促進發展基金會

研究主持人：梁玲菁

共同主持人：李嗣堯、顏詩怡

協同主持人：許慧光

研究期程：中華民國 105 年 10 月至 106 年 4 月

研究經費：新臺幣 63 萬元

國家發展委員會委託研究

中華民國 106 年 4 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見)



## 提 要

臺灣開展創新社會經濟，引藉「新協力模式（New model of collaboration）」，係指民間合作組織與政府共同以「合作連結與創新經濟」為基礎，增進合作社與非營利組織、社會型企業的連結，發展社區經濟共同體的互助網絡，來照顧人民的「生命、生活、生產及生態」的「四生一體」多元需求（梁玲菁，2015）。各國政府在國會督促下，鬆綁法令，展開全國性的「合作社發展計畫」，即發展瑞典合作學者 Sven Bööck 所指「合作主義追求兄弟價值」即「鄰人愛」的價值普及化。（孫炳焱，2003）此模式在對抗貧窮，增進就業，強化社會凝聚力，活化社區經濟與資本，推展為「城市的國際策略」（Seoul, 2013; Berlin, 2007-），提出「社會經濟是經濟發展的核心引擎」（Montréal, 2016）。

在應用推展上，一方面，因應 1980 年代新自由主義在市場經濟深化，導致城鄉失衡、貧富差距加大、環境土地、群體失衡等瓶頸，從經濟社會演變的需求，歐盟國家於 1980 年代末期開始倡議社會經濟。另一方面要慮及人本價值在國際公約國內法的保障精神，被視為與中華民國憲法同等重要。在面對生活議題所關心的住宅、照顧、金融、經濟、生養育、農地、健康、綠色消費等，於此長期間國際性組織：聯合國、國際勞工組織、國際合作社聯盟等，都特別推崇重視倫理價值的「合作經濟模式」。聯合國的重視，曾經宣告「2005 微額信貸年」、「2012 國際合作社年」，並且宣言於 2030 年達成 17 個永續發展目標，合作社連結微型企業是重要的組織策略行動力。承襲熊彼德「創新理論」之意義、階段及建置支持性環境促進經濟發展，梁玲菁（2017.01.11）從關懷需求者的需要而推展「認知—普及—擴散—深耕」的「社會經濟技術歷程（Social economy and its technical process）」，應用於以人為本的社會經濟發展，希冀國內體認創新意義，發現過去，兼容並蓄而普及發展。

歐洲議會政策報告(2016)提出英國、德國、法國、西班牙、義大利

等國實例，日本、韓國、加拿大及美國等，持續以合作社為核心發展社會經濟事業，如合作金融在地方活化經濟，支持合作創業、解決失業（Salamanca，2002）；因應高齡化、少子化，開展社會型服務、照顧、住宅、綠色消費等合作社展現社會融合（Krów，2005）；國際合作社聯盟與聯合國宣告 2012 年「國際合作社年」，再度掀起法國合作學者查理·季特（Charles Gide）所倡「休戚相關經濟（l'économie solidaire）」，應證加拿大賴羅（A. Laidlaw）博士所指合作社運動的發展，來解決社會長期多方的需求問題，也是瑞典合作學者 Sven Böök 所述世界變遷下，合作社的「關係」價值，發揮社會經濟「休戚相關」的善循環。♥有鑑於此，梁玲菁（2015）提出「合作連結與創新經濟」開展「臺灣社會經濟發展互補性機制」，來落實國民生活秩序安定，不僅符合國際公約國內法的保障，並同步於國際趨勢的「第三條路（the Third way）」，係「民有、民治、民享」模式，提供我國因應經濟社會挑戰的新選項。

本報告具體地分為兩大部分進行，第一部分經長期研究與觀察國際合作暨社會經濟，再蒐集文獻與法案；藉過去累積在地的參與、陪伴、輔導與國際深度參訪報告、紀錄，以及焦點座談等研究方法，梳理「創新社會經濟發展研究」之國際發展趨勢與我國發展瓶頸；第二部分規劃與辦理「創新社會經濟發展研討會」，就社會安定發展相關議題，提出學理、創新觀念和個案實例。本研究的結果與建議如下：

### 一、建議二分法界定「社會經濟」

「凡競爭經濟以外的，扶助弱勢並消除不平等的經濟，即屬社會經濟。在政策上，應予支援性協助。」首創「社會經濟技術歷程」，有四個必要的過程並相互連結而影響；建立「臺灣社會經濟發展互補性機制」思維基礎（參見圖 3-3-1），嘗試找尋「臺灣可能涵蓋的社會經

---

♥本文遵循吳克剛教授師承法國合作學者查理·季特(Charles Gide, 1847-1932)，中譯法文「La Solidarité」為「休戚相關」，國內有些中譯為「連鎖」、「連帶」、「團結互助」等詞。



濟事業範疇」(參見表 5-1-1)。落實憲法之基本國策第 107-111 與 145 條，有關保障結社的經濟、金融、工作、教育及住宅，達到「『四生一體』國民生活經濟協力發展」。

## 二、支持性環境規劃，本研究建議：

(一) 政策面：政府宣告尊重以人本為基礎的「社會經濟發展」，主要策略：「體認創新、兼容並蓄、深耕教育、普及事業、發展社會」。考量建置「社會經濟發展機制」於高層機關，提出「四生一體」國民生活經濟協力發展模式(參見圖 5-2-1)，促進社會暨合作經濟發展架構(參見圖 5-2-2)。

(二) 財務資源面：規劃「社會經濟事業發展與融資之循環性機制」(參見圖 5-2-3)。

(三) 人才培育面：社會經濟教育發展之三角結構關係圖(參見圖 5-2-4)。

彙整上述創新社會經濟發展政策建議(參見表 5-3-2)

## 三、研提：立即可行計畫、中短期法制面暨結論性的發展與融資機制

(一) 立即可行計畫建議：含蓋四個層面的實例(綜合合作社、基金會、協會、社會型企業)如下：1.住宅合作社：跨世代照顧的創新與連結；2.長者照顧與社區經濟：合作金融與政策金融關懷；3.生養育照顧的關懷創業；4.從農地到餐桌的生活經濟。(參見表 5-3-3 創新社會經濟發展議題的相關建議暨「創新社會經濟發展研討會」手冊與實錄)

(二) 社會經濟之法制面建議：中短程計畫鬆綁不利法規(參見表 5-3-1)；

(三) 中央與地方分工建議

(四) 本研究之結論性建議：建置臺灣「社會經濟事業發展與融資機制雛型」(參見圖 5-3-1)。

## Abstract

Developing innovative social economy in Taiwan, "New model of collaboration" introduced, refers to the combination of civil society organizations and government based on the "cooperative connection and innovation economy" to promote the connection among cooperatives, non-profit organizations and social enterprises, to develop the community economic cooperative network. This is to take care of the multiple aspects of people's "lives, livelihood, production and ecology", which is a "Four in one unity" concept. (Liang, 2015) Every government also under the supervision of their own Congress and their laws to expand the national "cooperative business development project", that is, the application of "corporatism pursuing brotherhood" Swedish cooperative scholars Sven Böök or "neighborhood love". (Sun Piin-yen, 2003) states that is the model could fight against poverty, increase employment, strengthen social cohesion, and the development of community economy and capital, therefore this method is widely accepted among international societies, and becomes the international strategy of cities (Seoul, 2013; Berlin, 2007-), as the declaration proposed "the social economy is the engine for and the center of economic development" in GSEF 2016 Montréal.

Applying the model and promoting the social economy, we should realize the situation from two aspects. On the one hand, there are problems in the market economy in the 1980s, the bottleneck situations due to imbalance between the urban and rural areas, between environment and land, and social groups, and larger gap between the rich and the poor etc. These critical issues lead the European and American countries promote the transformation to social economy in the late 1980s. On the other hand, considering the International Conventions proposed by the United Nations from 1966, and integrates it as the spirit behind the national laws. With the basic needs of human rights and fundamental values in International

Conventions among different countries, the Conventions should be considered as parts of the Constitution of the Republic of China. Facing the issues of living, the People concern many aspects such as housing, caring, finance, economic opportunity, nursing and raising child, farmland, health, and green consumption. Therefore the international organizations (UN, ILO, ICA etc.) surely emphasize and promote the human-based and ethic organization "Cooperative Economic model" in long-run. The United Nations announces the "2005 Year of Micro-credit", the "2012 Year of the International Cooperative". And for balancing development among the economic, social, and environmental aspects, the United Nations Declaration in 2030 reaches 17 sustainable development goals (SDGs). Also the United Nations promote the connection of Cooperatives and the Micro-enterprises, and NPOs is the most important power of action of these strategic organizations. Inheriting the fundamental concepts, stages and establishments of supporting environments of "Innovation theory" by Joseph Schumpeter, Liang Ling-ching particularly proposed "Social economy and its technical process" first time in the Conference(2017.01.11), from concerning the demand of the weak, to promote the process " recognition-spread-spillover-cultivation" and its applications to socioeconomic development based on human-being.

European Parliament Policy Report (2016) proposed the practices of United Kingdom, Germany, France, Spain, and Italy, other countries observed as Japan, Korea, Canada, and USA continually develop cooperatives as the core of social economic business, for example co-financing could vitalize the local economy, initiate a business together could solve the problems of unemployment. (Salamanca, 2002; Krów, 2005) The Cooperatives perform on social caring service, housing, green consumption etc. soften the problems of aging population and of low birth rate. (Krów, 2005) UN and ICA declare "2012 International Year of Cooperatives", once again popularize the Charles Gide quarter of the

"l'économie solidaire". According to Dr. Laidlaw, the development of social services should be determined by cooperative movement to solve the long-term demand of the society. This idea was also proposed by Sven Bööck that the development of cooperative society has great values in solving the long-term needs of a variety of problems that are all co-related to and benefit each other in the changeable society. Liang Ling-Ching (2015) proposed the "Cooperative connection and innovative economy" to carry out " the Complementary mechanism on development of social economy in Taiwan " to materialize the national order of livelihood stability, which is in full compliance with the protection of national laws under International Conventions, and synchronized with the international trends, "The Third Way" as an alternative for the people, by the people, and of the people to response the current economic challenges.

There are divided into two specified parts of task in this policy report. The first part is researching and analyzing the international trends of "Innovative social economy and its development" based on the long-term study and observation, examining the development of our country by the ways of literature collection, of accumulating the experiences in local participation in incubating and counseling, of visiting some Developed Countries referring the records, the articles, and of holding a focus group meeting. The second part is organizing the Conference of "Innovative social economy development", and compiling the contents of the keynote speech, and the practices and their problems from the diverse social economic enterprises in domestic.

The final results and recommendations of this comprehensive study are the first time proposed in domestic compared with the international levels as followings:

1. Suggesting the dichotomized definition of "Social economy" is "an economy in which excluding a competitive or a struggle economy should support the disadvantaged and eliminate the unfairness, and should create

conducive environment of financing policy as a help". Proposing "Social economy and its technical process" initiatively, there are four necessary stages in the process those are mutual links and affect each other in the social economy. Try to include "the possible scope of the social economic enterprises (SEEs) in Taiwan" (Referred to Table 5-1-1). To actuate the articles of 107-111, 145 of the Constitution of R.O.C. and the Conventions to protect the associative rights of Citizens as the economic right, the financial right, the right to work, the right of education and the right of housing, so that "Four in one unity" could be achieved for the national livelihood economic development in collaboration.

2. Creating conducive environment of supportive policies. There are some helpful designed as the followings:

(1)Policy aspect, (1-1)suggesting the Government announces emphasizing and respecting the human-based Social Economy adapting to the international trends, considering to establish the Mechanism of Promoting the Social Economy. The main strategy includes five aspects as "recognizing the true meaning of innovation of J. Schumpeter applied on the social economy, including all possible kinds of the SEEs in Taiwan, cultivating the human resources corresponding to the cooperatives and social economy, promoting the SEEs widely, and developing our human-being society".(Referred to Table. 5-1-1)

(1-2)Proposing "New model of collaboration" "Four in one unity" with "the Complementary mechanism on development of social economy in Taiwan" (Referred to Fig. 3-3-1 & Fig.5-2-1), and "the Framework of Promoting the Social and Cooperative economy"(Referred to Fig. 5-2-2).

(2)Resources and financial supporting, design "the Mechanism of recycling funds to promote development of the social economic enterprises". (Referred to Fig.5-2-3)

(3)Incubating the human resources of social economy and social entrepreneurship, using the triangle relationship of social economy

education, there are cooperative human-based education for Citizens, for the agencies of the Central and the local government, and the professional cooperative management or the other kind of SEEs, and the public interest education. (Referred to Fig. 5-2-3)

Summary the suggestions of above three aspects in Table 5-3-2 ◦

3. Short-, Mid-term suggestions and the final prototype designed as the conclusion.

(1) Short-run plans : suggesting the four relating issues of "Innovative social economy and its Development", (integrating discussing of cooperatives, foundations, associations, social enterprises) as the following topics on: (1-1)the Housing Cooperatives: connecting with multi- and cross-generation and with caring services; (1-2)Taking care of the elderly finance and vitalizing the community economy: form the concerning of cooperative finance and policy finance; (1-3)Raising and educating the children, and caring the aged to create a cooperative business; (1-4)Strengthening the safety livelihood economy: from the farmland to dining tables, including the viewpoints from the Community and the School consumer's Cooperatives, and from the social enterprise in Taiwan. (Referred to Table 5-3-3, and the attached manual and records of the Conference "Innovative social economy and its Development" on 11 Jan. 2017)

(2) Mid-term suggestion: Loosening the provisions of disadvantaged regulations for carrying out the social economy, in Taiwan. (Referred to Table 5-3-1)

(3) The division of task between the Central government and the local government.

Finally, synthetically design the prototype of “the Mechanism of Financing and for Developing Social Economy in Taiwan” as the concluding recommendations. (Referred to Fig. 5-3-1)

## 目 次

提 要 .....	I
目 次 .....	IX
表 次 .....	XI
圖 次 .....	XIII
<b>第一章 創新社會經濟的時代意義 .....</b>	<b>1</b>
第一節 創新社會經濟基本理念、價值與時代意義 .....	2
第二節 整體規劃及研究執行方式 .....	6
第三節 國際社會經濟的沿革 .....	8
第四節 國際社會經濟事業的定義、認定與範圍 .....	13
<b>第二章 國際社會經濟：歐盟、韓國、日本 .....</b>	<b>23</b>
第一節 歐盟社會經濟 .....	23
第二節 韓國社會經濟 .....	41
第三節 日本社會經濟 .....	58
<b>第三章 新協力模式：合作連結與創新經濟 .....</b>	<b>103</b>
第一節 「新協力模式」：合作社創新社會經濟模式 .....	103
第二節 合作社發展基金、社會投資基金與合作社發展中心 .....	105
第三節 臺灣社會經濟發展互補性機制 .....	113
<b>第四章 臺灣實際案例與面臨的困境限制 .....</b>	<b>121</b>
第一節 對照國際發展經驗與臺灣整體性困境的問題 .....	122

第二節 個別性事業困境.....	130
<b>第五章 臺灣創新社會經濟的建議.....</b>	<b>145</b>
第一節 社會經濟技術歷程、社會經濟定義及事業範疇.....	146
第二節 支援性環境雛型規劃.....	153
第三節 立即可行、中短程法制面暨融資機制雛型建議.....	164
<b>參考書目.....</b>	<b>199</b>
<b>附錄.....</b>	<b>207</b>



## 表 次

表 1-4-1	日本社會經濟事業	18
表 1-4-2	日本社會型企業的條件	19
表 1-4-3	英國、歐盟五國、日本、韓國等國家之社會經濟事業	20
表 2-1-1	英國與歐盟五國主要社會經濟體類型與規模	27
表 2-1-2	OECD 衡量社會經濟的主要指標	29
表 2-1-3	英國與歐盟五國社會經濟發展：結構面障礙與改善策略	31
表 2-1-4	英國與歐盟五國社會經濟發展：監管面障礙與改善策略	32
表 2-1-5	英國與歐盟五國社會經濟發展：財務面障礙與改善策略	35
表 2-1-6	英國與歐盟五國社會經濟發展：數位化障礙與改善策略	37
表 2-3-1	日本合作社及適用法規	59
表 2-3-2	日本社會經濟事業執行機構	63
表 2-3-3	日本社會經濟規模預估一	64
表 2-3-4	各類型社會經濟事業機構的比重(2008年)	64
表 2-3-5	日本社會經濟規模預估二：收入比例	65
表 2-3-6	消費生活協同組合規模	66
表 2-3-7	日本社會經濟規模預估三：社會型企業	67
表 2-3-8	社會經濟事業主要執行機構之特徵及課題	68
表 2-3-9	日本政府主要推動社會經濟事業之策略	72
表 2-3-10	臺日創新社會經濟推動上主要機構在參與上的差異表	89
表 2-3-11	促進社會經濟事業日本中央政府主導之研究會或協議	91

表 2-3-12	提高認知及普及進行之活動	92
表 2-3-13	支援人材培育及經營知識傳遞上的措施	92
表 2-3-14	支援社會經濟事業與企業之合作連結之措施	93
表 2-3-15	整備社會事業環境之措施	93
表 2-3-16	多摩信用金庫以 NPO 為對像提供融資之執行金額別	98
表 2-3-17	多摩信用金庫以 NPO 為對像提供融資之期間	98
表 2-3-18	多摩信用金庫提供 NPO 融資對象之營業額別	99
表 2-3-19	地方社會事業(CB)諮詢分享的對象別比例	99
表 3-1-1	「新協力模式」創新的社會經濟：居家照顧、社區住宅	104
表 5-1-1	臺灣可涵蓋的社會經濟事業範疇	184
表 5-3-1	社會經濟法制方面之建議表（本研究建議）	173
表 5-3-2	創新社會經濟發展政策（本研究建議）	187
表 5-3-3	創新社會經濟發展議題的相關政策（本研究建議）	192

## 圖 次

圖 1-3-1	國際間社會經濟事業演進……………	12
圖 2-1-1	歐盟國家社會經濟發展生態系統……………	40
圖 2-2-1	首爾發展社會經濟事業的配置生態系統……………	57
圖 2-2-2	新協力模式創新社會經濟:合作社發展基金與社會投資基金	58
圖 2-3-1	日本中央政府主導促進社會經濟事業之演進圖……………	86
圖 2-3-2	日本強化社會經濟事業連結之各機構之功能與關係……………	87
圖 2-3-3	日本社會經濟事業 NetWork 組成與推動之各機構間關係	88
圖 2-3-4	投資事業有限責任組合關係……………	101
圖 2-3-5	福島夢懸橋基金投資事業有限責任組合……………	102
圖 3-2-1	瑞典、歐盟、美國、韓國之合作社發展中心……………	111
圖 3-2-2	美國多元的「合作社發展基金」架構……………	112
圖 3-3-1	臺灣社會經濟發展互補性機制……………	120
圖 4-1-1	臺灣合作社發展與各部會之關係……………	129
圖 5-2-1	「四生一體」國民生活經濟協力發展……………	156
圖 5-2-2	促進創新社會經濟發展架構……………	157
圖 5-2-3	社會經濟事業發展與融資之循環性機制……………	160
圖 5-2-4	社會經濟教育發展之三角結構關係圖……………	164
圖 5-3-1	臺灣「社會經濟發展與融資機制」雛型……………	183



## 第一章 創新社會經濟的時代意義

資本主義社會長期的發展，從 1980 年代開始，新自由主義經濟在市場經濟深化下的偏差，<sup>1</sup>導致城鄉差距、貧富差距加大、生態環境土地失衡、勞資不和諧等嚴重社會、經濟發展瓶頸，聯合國（UN）與國際合作社聯盟（ICA）超過二十年的攜手消除貧窮，共創美好的生活，「合作社經濟模式」一直是重要的、核心的。面對「組織－制度－環境」變遷，1990 年代末期，由法國正式提出「社會經濟與連帶經濟」（L'économie sociale et solidaire）<sup>2</sup>至歐盟執行委員會與議會。非營利組織的慈善貢獻國際社會，惟因經濟不景氣、低利率、高通膨時代下，中產階層弱化，募款不易而尋求商業化活動引入運作，故有「非營利組織事業化」，營利型公司轉型或公用事業轉為「社會型事業」。<sup>3</sup>

熊彼德（J. Schumpeter）「創新理論」所帶來的「破壞式創造」促進經濟發展於二方面：一為產品創新，一為製程創新；其創新的定義有五個面向：發明、發現、改良、應用和發展，關係著基礎研究、改良研究及發展研究三階段，最終在產品的具體化，量產化，市場化和商業營利性。創新應用於「以人為本」的社會經濟，意含著從人民的教育思維、組織的形成與運用、社區與社會經濟的發展等來滿足人民在生活、生產經濟的需求，進而成為關懷人們與環境的經濟活動。「創新社會經濟」的主要的旨在於從教育認知，經濟組織的選擇發揮倫理價值，多元地連結民間與政府力量，消除貧窮，創造在地就業，活化地區經濟發展。本研究將首創提出「社會經濟技術歷程」（Social economy and its technical process），此與傳統的、營利的、物質的資本

---

<sup>1</sup> 參閱孫炳焱（2014 秋季號），〈新自由主義下的合作社運動〉，合作經濟，第 122 期，頁 7-15。

<sup>2</sup> 吳克剛教授師承法國合作學者查理季特，將法語 *solidaire* 中譯為「休戚相關」，國內有團結互助、連鎖等中譯。

<sup>3</sup> 國內稱社會企業，但參考日文與法文均有「社會的企業」，故建議統稱為「社會型企業」，以區別「營利型企業」。

主義經濟思維不同。

「新協力模式 (New model of collaboration)」係指民間合作社和政府以「合作連結與創新經濟」為基礎，發展社區經濟共同體的互助網絡關係，將創新融入於社會經濟 (Innovation in social economy) (Marie J. Bouchard, 2015)，<sup>4</sup>並連結非營利組織相互支援，關注人民的生活安定與社會福利為目標。美國、瑞典、韓國等從國會法案開始，強調以合作社開展社會經濟，呼籲政府正視此一「互助互補」的合作機制。

2015 年歐盟夥伴式資本關係，韓國與加拿大幾乎同時有「新協力模式 (New model of collaboration)」，我國一直是資本主義的社會，在國際趨勢下，面對的人們切身的生活議題在住宅、照顧、生活品質與食品安全、健康等，整體社會有必要重新學習來重視社會經濟的倫理價值，據此，即以「合作連結與創新經濟」為基礎，<sup>5</sup>提出「臺灣社會經濟發展互補性機制」。

## 第一節 創新社會經濟基本理念、價值與時代意義

社會經濟的基本理念「以人為本」，即尊重人性與環境的和諧，尤其培植個人與社會的團結互助的生活方式，共同工作，共同承擔與分

---

<sup>4</sup> 創新融入社會經濟：梁玲菁參考魁北克大學 Marie J. Bouchard (2015.11.12-13)講義”Social innovation and partnership research- Experience from the Québec social and solidarity economy”, National Taiwan University, in Taipei。「新協力模式」參考：勞動部 (2015) 舉辦 Seoul 社會企業國際分享會講義。「合作連結與創新經濟」取自：梁玲菁 (2015 冬季號) a, 〈合作連結與創新經濟：啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」〉，*合作經濟*，第 127 期，頁 1-14。

<sup>5</sup> 參閱梁玲菁 (2015 冬季號) a, 〈合作連結與創新經濟：啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」〉，*合作經濟*，第 127 期，頁 1-14。

享成果，以合作超越為生存的鬥爭與競爭。<sup>6</sup>博卡達指出合作的五個等級：「反射性合作、本能性的合作、求生存的合作、求勝過他人的合作、以他人為中心的合作」。「最高級合作表示一個無遠弗屆的社會思潮，是一種社會抱負、期待、標準、價值的混合體。因為合作，才實現以下的價值：個人價值、人類自由、自主、平等關係、互相尊重、普遍性需求、團體生活的發展與充實。所以合作不僅是一個事業體，是一種滿足人類精神需要的組織。」<sup>7</sup>

瑞典合作學者 Sven Böök 指出合作的基本理念：1. 平等民主；2. 公正（社會正義）；3. 自由（志願參與）；4. 自助互助（團結與自立）；5. 社會救贖（動員人的資源）；6. 利他性（社會責任）——社區的經濟組織，應以服務人民的需要為目標而發展；7. 經濟（滿足人民經濟需求）——經濟與其他組織之特質，應對整體社會負責；8. 國際性（國際連帶/和平）——生活條件的改善應以國際與世界視野遂行實現。<sup>8</sup>

這些合作的基本價值發揮在組織結構特性之關係，如下：1. 合作組織與社區的關係；2. 社員互相間的關係；3. 社員與組織間的關係；4. 組織：地方、區域、全國、以及國際組織間的關係。即以合作社發展一國社會經濟，兼顧資本主義與社會主義，在自由的資本主義社會中發揮「兄弟愛」價值。

「新協力模式（New model of collaboration）」係指民間合作社和政府以「合作連結與創新經濟」為基礎，發展社區經濟共同體的互助網絡關係，其創新，以跨領域的行政協調來滿足當前社會人民的生活

---

<sup>6</sup>參考孫炳焱 監譯(1992)原著 Emory S. Borgardus，合作原則，頁 36-7，Alfred E. Emerson，Science, 155:38，

<sup>7</sup>參考孫炳焱 監譯(1992)原著 Emory S. Borgardus，合作原則，頁 38-45。

<sup>8</sup>孫炳焱監譯(2003)，世界變遷下的合作社基本價值，第二章，史旺 奧克 貝克(Sven Åke Böök)原著，中華民國儲蓄互助協會暨中華民國合作事業協會，初版發行。合作原則的基本倫理取自 W.P. Watkins(1986)有：團結與統一、經濟性、民主原則、公正、自由、責任或任務、教育。合作組織的文化基礎：誠實、人道關懷、休戚相關互助、責任忠誠、公正公平、民主方式、建設性。

需求，特別是在住宅與照顧的需求，應同時注重社群融合、文化、生態、地區的特色；<sup>9</sup>再以創意和數位技術的引入提供產品與服務，社會資本的累積藉由社會經濟事業(日本稱為社會倫理投資組織)的投入，呈現出社會性與經濟性結果，而這將超越了傳統國民所得的流量觀念。因此，創新社會經濟的實踐，絕對需要中央政府的層級從法制環境、融資機制、教育普及等訂定積極政策，並落實跨部會積極協調與鬆綁，此即 2016 年歐洲議會提出社會經濟政策報告的重點之一；美國、瑞典、韓國等國從國會法案開始，強調以合作社開展社會經濟，呼籲政府正視此一「互助互補」的合作機制。<sup>10</sup>

此不僅遵循聯合國 (UN)「創造有利於合作社發展環境準則」(2001)、國際合作社聯盟 (ICA) 與國際勞工組織 (ILO) (2014) 修法的呼籲，同時至關重要於聯合國《阿迪斯阿貝巴行動議程》(2015.07.13-16)，對於至 2030 年實現 17 個永續發展目標，聯合國承認，從微型企業、合作社到跨國公司—民間社會組織和慈善組織將在執行新議程方面發揮作用。<sup>11</sup>國際合作社聯盟 (ICA) (2016) 提出宣言：「合作社是永續發展的行動力」，表現在食品安全、醫療保健、社會服務、穩定就業、消除貧窮與財務、經濟成長等多元面向。

因此本計畫將同步於國際社會經濟趨勢，對人民最為關切的生活經濟議題提出一個突破的新選項與規劃。而此選項，正符合國際人權公約所保障的自由結社經濟權、工作權、金融權、教育權、住宅權，尤其注重滿足最貧困最脆弱群體的需求，也兼顧了聯合國永續發展不可分割的三個方面：經濟、社會和環境。

---

<sup>9</sup> 梁玲菁、許慧光 (2016.06.24)，〈論合作社發展社會經濟：新協力模式的發展基金〉，中華民國各界慶祝國際合作社節「合作事業發展研討會」，國立臺北大學。

<sup>10</sup> 孫炳焱譯 (2011)，*公元二千年的合作社*，Dr. Alexander F. Lailaw 原著 Co-operation in the year 2000，1985 初版，中華民國儲蓄互助協會暨中華民國合作事業協會，再版發行。

<sup>11</sup> United Nations (15 Oct. 2015) "Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015".



對我國推動社會經濟事業的啟示，觀察各國發展經驗，南韓建立社會經濟的生態系統，首爾宣告為「合作社城市」，打造具備自力自立並持續發展的「社區經濟共同體」體系；<sup>12</sup>日本政府長期間從金融與非金融（含生活教育、學校教育）、法律機制，提供友善的協同組合（即合作社）發展環境，深根於民間；瑞典、美國則從國會提出「合作社發展法案」，行政部門與民間共同推動，創造地區經濟；<sup>13</sup>而歐盟議會主張四個策略：健全法制環境、提供財務金融支持、落實育成協同推動民主治理的事業，提供社會經濟的創新方案，來擴大社會的能見度。

我國經濟部推動企業社會責任（CSR）已有時日，過去三年間大力以 6 個部會 7,000 萬元預算推展社會型企業，在國內雖然開始注意，但仍處於萌芽階段。惟嚴重忽視了歐盟各國以合作社為主要的「社會經濟事業」，因此本研究將在我國既有的社會發展基礎上，一方面探討其中發展困境，一方面善用社會經濟發展多元性，扶植小型地區合作社，並銜接本土既有的非營利組織發展，是為政府與民間因應經濟社會變化的重要課題。

有鑑於此，本研究提出整體觀「臺灣社會經濟發展互補性機制」，再深入研究國際社會經濟趨勢，相關國家的國會和行政系統配合經驗，來因應居住、生養育照顧、老年金融暨社區經濟、綠色生活經濟等社會長期性需求，促進在地化、社區化、弱勢優先、創新方案等具體實踐。因此在未來，若政府能採行本計畫建議政策策略：「**體認創新、兼容並蓄、深耕教育、普及事業、發展社會**」，即以創新、就業、分配來強調永續發展的施政主軸方向，不僅是積極為人民從根本合作找幸福，也符合聯合國宣言，遵循國際公約，回歸以人為本的關懷經濟，建立「自助—互助—公助」，來發揮「自益—互益—共益」社會經濟效果。

---

<sup>12</sup>梁玲菁(2015 冬季號)b,〈首爾「合作之城」——共創在地幸福〉, *合作社事業報導*, 第 91 期。

<sup>13</sup>梁玲菁、許慧光(2016.06.24),〈論合作社發展社會經濟:新協力模式的發展基金〉, 中華民國各界慶祝國際合作社節「合作事業發展研討會」, 國立臺北大學。

## 第二節 整體規劃及研究執行方式

### 一、創新社會經濟與社會發展研究

#### (一)、研究方法

本研究最大特色有三項：團隊成員長期研究規劃與實地參與國家計畫之輔導、已經先行深入國外實地觀摩訪查、在合作暨社會經濟發展與婦女議題的推展行動上有豐富的經驗累積。為達成研究規劃目標，持續採取以下的研究方法：

1.文獻蒐集與整理：從長期研究與觀察歐盟國家發展，再蒐集歐盟社會經濟報告、聯合國宣言及報告、以及相關國家的國會法案、本國政府與民間研究計畫與報告，研討會論文、期刊論文等，提出國際長期趨勢與發展面向的意義，社會經濟事業的檢視定義與範疇，歐盟之各項策略。

2.研究與參與輔導工作：本計畫主持人長期推動合作經濟、社會經濟及第三部門經濟、非營利組織事業化，以及擔任各部會委員，參與研究計畫與實際輔導工作經驗等，歸納實際困境與限制，並試圖找出創新社會經濟政策的建議方向。

3.國外實地觀摩經驗：藉累積過去實地參訪歐洲及亞洲各國之紀錄和文獻，以及參與中央、地方政府計畫、民間團體工作坊之陪伴、訓練、輔導經驗，撰述韓國、日本及歐盟國家等經驗，作為改善我國發展社會經濟的國外實例，以期創造整體社會有更多的群體認知機會和創業選項。

4.召開焦點團體座談會：對於生養育問題以及增進生活品質面向，一方面了解 NPO 的問題與困境，藉代表團體提出相關論述與需求，一方面初步簡介國外勞動合作社，托兒育嬰的合作社化實例，研析其中的困境，希找尋共同可行的互補發展方向來滿足社會的需求。

(二)、架構規劃

在創新社會經濟的「新協力模式」基礎上，藉由上述研究方法，提出「臺灣社會經濟互補性發展機制」，研析人民最關切的生活經濟與社會議題進行，研究報告的各章配置如下：

第一章、創新社會經濟的時代意義；第二章、國際社會經濟：歐盟、韓國、日本；第三章、新協力模式：合作連結與創新經濟；第四章、臺灣實際案例與面臨的困境限制；第五章、臺灣創新社會經濟的建議。

(三)、預期研究成果

從以上創新社會經濟的架構思維與研究方法，預期成果如下：

國際間社會經濟發展趨勢與我國發展脈絡，提出具政策意涵之社會經濟概念界定，並就法制及政策發展方向提出建議。

根據我國社會發展特色與趨勢，以社會安定計畫為議題範疇，進行個案分析，提出值得推動之社會經濟意含的發展與應用模式，作為解決重大社會議題之創新選項參考。

## 二、辦理「創新社會經濟發展」研討會

(一)、會議時間：2017年1月11日。

(二)、會議地點：國立臺北大學資訊大樓國際會議廳舉行。

(三)、會議主題規劃：研討會就社會住宅、老年金融與社區經濟、生養育照顧與創業、綠色生活經濟消費等四大面向，邀請民間團體代表及學者專家，就理論與實務進行研討及交流。統計報名研討會的各界人士約200人，出席參與者約180人，包含立法委員、各政府部會代表、學校教授、合作社與儲蓄互助社、基金會、社會型企業、協會、工作坊、學生、科技公司、校友會組織以及臺灣金融研訓院等來自臺灣北、中、南、東各地區，邀約的學者、專家或單位如下：

1. 社會住宅：住宅合作社的跨世代照顧與連結。國際間住宅合作

社對弱勢居住的模式與機制。(由國立臺北大學孫炳焱名譽教授擔任主持人；本計畫主持人梁玲菁教授及花蓮友善家園住宅公用合作社理事主席鄭文正擔任發表人，內政部營建署朱慶倫組長擔任與談人)

2.長者金融與社區經濟：合作金融與政策金融的關懷。日本巢鴨信用金庫照顧地區長者，創造出金融服務理念與活化社區經濟，以及儲蓄互助金融的關懷社區經濟。(由臺灣金融研訓院黃崇哲院務委員擔任主持人；本計畫共同主持人李嗣堯教授、中華民國儲蓄互助協會康健民組長擔任發表人，金融監督管理委員會蔡明宏副組長擔任與談人)

3.生養育照顧的關懷創業：「照顧、就業、婦女」三合一政策下，創新結合基金會與勞動合作社的互補功能。(由臺北大學金融與合作經濟學系方珍玲教授擔任主持人；彭婉如基金會林綠紅副執行長、屏東第一照顧勞動合作社倪榮春經理擔任發表人，行政院性別平等會何碧珍委員擔任與談人)

4.從產地到餐桌的生活經濟：學校型、社區型消費合作社與農業食材連結的社會性安全機制。(由蔡培慧立法委員擔任主持人；臺灣主婦聯盟生活消費合作社黃淑德理事，及中華民國學校機關消費合作社黃永松校長、藍德清經理擔任發表人；活水社會企業陳一強總經理擔任與談人)

### 第三節 國際社會經濟的沿革

面對「組織—制度—環境」變遷，1980年代新自由主義經濟在市場經濟深化下的偏差，<sup>14</sup>導致城鄉差距、貧富差距加大、環境土地、群體失衡等瓶頸，1990年代末期，由法國正式提出「社會經濟與連帶經

---

<sup>14</sup> 參閱孫炳焱 (2014 秋季號)，〈新自由主義下的合作社運動〉，*合作經濟*，第 122 期，頁 7-15。

濟」(L'économie sociale et solidaire) 至歐盟執行委員會與議會。

### 一、國際社會經濟的沿革

瑞典於 2001 年率先由國會法案定義「社會經濟」，提供歐盟各國解決城鄉差距、貧窮與失業問題，成為典範國家，近年間歐美各國倡議「以合作社創新社會經濟」來解決人民的長期性社會問題，尤其因應住宅、少子化、高齡化社會的照顧需求。<sup>15</sup>此創新社會經濟的發展，即發揮全球合作社運動的貢獻，被視為現有經濟體制之重要的補偏救弊方案，尤其是緩和貧富不均，解決失業的問題。

「社會經濟」意在區別「美國式資本主義」發展思維——犧牲環境，浪費資源的經濟開發，因此歐盟在 2002 年有以下五個主張：「1. 土地環境永續問題；2. 弱勢地區經濟開發問題；3. 人性關懷與勞動者尊嚴問題；4. 融合前述三個主張，解決貧富不均、失業所造成的社會問題；5. 組織的會員採行民主管理，共同決定經營的所得分配與未來投資的方向。」<sup>16</sup>

2002 年歐盟國家為實現社會經濟，發展多元的「社會經濟事業」，傳統上以合作社、基金會、協會和相互組織（銀行或保險）等為範疇，各國則因需求而有增加事業組織別，普遍稱社會型企業或事業（Social Enterprise or Business）、勞動公司（Labor's Company）、工作整合中心（Work Integration Center）等，英國則因社區公益法（CICs）和其他的法律而有不同於其他國家的事業分類，再經布萊爾、柯麥隆首相更迭，總稱第三部門（The Third Sector）、大社會（Big Society）、公民社會組織（Civil Society Organizations），日本則以新公益法人規範（參見圖 1-3-1）。雖然各國差異，歐洲議會於 2016 年再提出重視，但凡社會經濟具有上述的五個主張、四個特徵者，這些社會經濟活動在永續

---

<sup>15</sup> 梁玲菁、許慧光(2016.06.24)，〈論合作社發展社會經濟：新協力模式的發展基金〉，中華民國各界慶祝國際合作社節「合作事業發展研討會」，國立臺北大學。

<sup>16</sup> 參閱梁玲菁 (2003)，歐盟國際社會經濟會議在西班牙 Salamanca 舉行，對臺灣的啟示。

發展的目標，強調社會目的要大於資本目的，不是以追求最大利潤或分配為主，而是以相互的、社會的利益為優先。

因應 2007-09 年間美國次級房貸引發的金融危機困難，全球合作事業與合作金融組織體系成為穩定社會發展重要的模式，更因此在國際的社會經濟活動中，扮演社會金融(Social finance)與普惠金融(Financial inclusion)的核心。惠譽信評(2012.02.20)：「儲蓄銀行與合作銀行是金融體系的兩大支柱，持續支撐經濟，也從不對主權債信造成問題。」小而美的銀行，成為德國中小企業穩定的融資支柱。<sup>17</sup>同時，在歐盟、英國、美國及加拿大的儲蓄互助社發揮社會責任，藉志工服務、食物銀行(Food Bank)關懷弱勢地區社會與改善貧窮，也提供各種資源投入社會福祉事業、醫學研究、教育、文化、動物保育以及綠色節能發展。<sup>18</sup>

日本社會重新以互助合作的價值，建立「新社會經濟制度」，強調，優先建立「社會倫理投資組織」，即「合作社模式」累積社會資本。藉各種合作社建立信心、信任、信賴的社區網絡照顧中心；在災難危急時，發揮急難救助，並協助國民社會生活與經濟秩序恢復，脫離困境，並且在共同運動下，<sup>19</sup>建立人民生命與地區命運共同體的價值，<sup>20</sup>促進法治機制的建立，落實關懷經濟理念。

---

<sup>17</sup> 劉千郁特譯，〈德銀行小而美，支撐 AAA 等級〉，《自由時報》，2012 年 2 月 20 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/feb/20/today-e22.htm>。

<sup>18</sup> 梁玲菁，〈儲蓄互助社運動與社區發展〉，內政部觀摩專題演講。台北：三峽儲蓄互助社主辦，2011 年 12 月。

<sup>19</sup> 日本於 2012 年 5 月 5 日全國停止核能發電，進入「零核」時代，請參見《天下雜誌》，2012 年 5 月號。然而 6 月中旬福井縣大飯核電廠重新運轉，引起反核人士每週五包圍首相官邸。

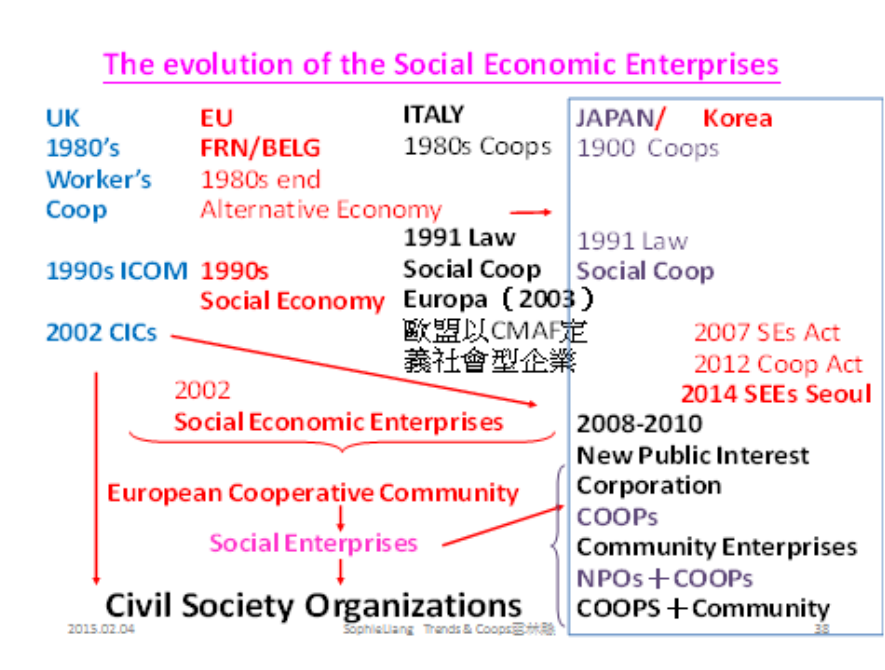
<sup>20</sup> 梁玲菁(2013)參考以下來源而歸納：大嶋茂男，《協同運動と新社会システム》，合同出版株式會社，2011 年。滝川好夫，《資本主義はどこへ行くのか：新しい経済学の提唱》，PHP 研究所，2009 年。中川雄一郎，〈社会的企業のダイナミズム〉，收錄於中川雄一郎、柳沢敏盛、内山哲郎編著《非營利・協同システムの展開》，日本經濟評論社，2008 年。梁玲菁，〈微型與合作金融〉，吳榮義主編，《臺灣金融的未來》，(台北：新臺灣國策智庫，2011 年 12 月)。

1990 年至 2016 年期間，三個國際性組織：聯合國、國際合作社聯盟和國際勞工組織共同響應，並呼籲各國政府推展合作社運動於社會經濟。2012 年，聯合國宣告為「國際合作社年」意在加強全世界認識合作社的力量，並且呼籲各國政府以積極政策，促進合作社建立與成長。合作社遵守國際合作社聯盟(ICA)的合作七大原則，在當今資本主義社會的逆勢中貢獻社會安定價值。<sup>21</sup>

歐洲議會從 2016 年政策部門報告觀察，在 2012 年已有約 200 萬家的社會經濟組織 (entities)，占歐洲全部事業為 10-12%，提供 1,450 萬就業人口，占全體歐盟總工作人口的 6.5%。因此於 2016 年重申倡議的論點，認為社會經濟在經濟危機期間扮演關鍵性的緩衝角色，可作為對抗貧窮、創造就業並有助於社會凝聚的有效工具。

---

<sup>21</sup> 梁玲菁(2012.10.13)〈聯合國 2012「國際合作社年」—平民合作經濟發展趨勢〉，臺灣新世紀文教基金會「聯合國、臺灣與國際政經發展」座談會。



- 說明：
- 1.英國勞動者合作社在 1980 年代解決失業開始，歷經產業共同所有權運動(ICOM)，再進入「社區利益公司法」促進，2010 年統稱為「公民社會組織」。
  - 2.歐盟在 1980 年代以「另類經濟選擇」為名稱，至 1990 年代末期正式以「社會經濟和休戚相關經濟」名稱，2003 年建立「歐洲合作社社會」，再由 Europa(2003)以 CAMF 定義傳統的社會經濟事業，之後增加社會型企業。
  - 3.義大利 1991 年受英國 ICOM 影響，「社會型合作社」立法，引發日本因應老年化社會而立法。在 2008 年之後，新公益法人法律有多元的地方性事業體出現。
  - 4.韓國在 2007 先社會型企業立法，但因少子化與老年化社會需求，2012 訂定「合作社基本法」以籌組社會型合作社提供照顧服務，2014 年因應首爾建造「合作社城市」，設置「社會經濟促進條例」推動多元事業體。

資料來源：梁玲菁繪製，參考以下：

- 1.梁玲菁(2015.02.05)，〈社會經濟思潮〉，「社會經濟在首爾座談會」，立法院。
- 2.修改梁玲菁(2011)，**社會經濟政策**，經建會政策專題報告；〈合作金融深耕社會福祉事業〉，**儲蓄互助社雜誌** 95: 8-14(2011.01)、96: 2-5(2011.06)。
- 3.取自梁玲菁(2015.09)參訪韓國首爾合作社之社會經濟訪問，立法院分享(2015.10)。

圖 1-3-1 國際間社會經濟事業演進



## 第四節 國際社會經濟事業的定義、認定與範圍

本節就「社會經濟」的定義、操作性事業組織範圍以及合作社、社會型企業的認定進行研究、歸納和說明。

### 一、「社會經濟」的定義

最早由瑞典政府（2002）經國會通過，係指「組織的運作，建立在民主的價值，其主要目的提供社區的服務，並獨立於公部門的組織。這些社會的和經濟的活動是由協會、合作社、基金會和類似的團體來執行。在社會經濟架構下，經營乃為利益於大眾或協會的社員，利潤並不是主要的驅動力。」<sup>22</sup>爾後，定調社會經濟是民眾的民主性運動，特別強調以合作社模式發展社會經濟，展現在三方面：在地方及區域發展上、在企業家精神培植及就業上、在地方社區服務上。亦即發展在地的，親民的地方組織，來照顧人民「四生一體」的多元需求。<sup>23</sup>

### 二、歐洲議會與日本之社會經濟特徵、定義與操作性事業範圍

歐洲議會（2016）再次強調並以特徵定義「社會經濟（Social Economy）」，有以下四項：「以人為本、社會與經濟平衡、永續成長、民主治理、所有權與利害關係人」。<sup>24</sup>常見的社會經濟事業，包含傳統定義的合作社、基金會、非營利組織（NPO）、協會（不是法人的法律資格）；再者因就業需求而設立的各種中介組織、訓練事業，以及社會型

---

<sup>22</sup> 瑞典政府各局處以此社會經濟觀念展開各項工作，2001年「產業、就業與通訊部」提出一份摘要報告：「社會經濟：新觀念下瑞典政府局處的工作報告」(Social economy: A report on the Swedish Government Offices' work on a new concept)。2002年在西班牙 Salamanca 提出正式書面報告。(中國合作社，2015)

<sup>23</sup> 中國合作學社(2015)。

<sup>24</sup> 歐洲議會提出檢視社會經濟的特徵有四項包括：“the primacy of the person”、“sustainable growth”、“social and economic balance”，“democratic governance and ownership”等，參閱頁 5：[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL\\_STU\(2016\)578969\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf)

企業（Social Enterprise）等。<sup>25</sup>

日本經濟產業省（相當於我國之經濟部）為推動促進中小企業及地方經濟產業發展之相關政策，於 2007 年 9 月 25 日成立並召開由產官學共同組成之「社會經濟事業研究會(ソーシャルビジネス研究会)」的第一次會議，正式將支援社會經濟事業作為其重大政策項目之一。經 6 次會議後，在 2008 年 4 月將其成果以「社會經濟事業研究會報告書(社會經濟ソーシャルビジネス研究会報告書)」公開，明確定義社會經濟事業的基本要件：社會性、經濟性、革新性，其中包含股份有限公司、NPO 法人等多種型態。其具體基準列於表 1-4-1 日本社會經濟事業。

### 三、國際合作社、協會、基金會、相互組織

#### (一)、國際合作社

合作社的定義，國際合作社聯盟（ICA，1995）按國際勞工組織（ILO，1966）藍本訂定：「合作社乃是基於共同所有及民主管理的事業體，為滿足共同的經濟、社會、文化需求與願望，而自願結合之自治團體。」成為各國立法時的參酌。

合作社具有上述之基本理念、價值，並遵守國際合作社聯盟之合作七大原則：「開放與志願、民主管理、經濟參與、自治與獨立、教育、訓練及宣導、關懷地區社會、社間合作」，在當今資本主義社會中，以倫理價值在逆勢中貢獻社會安定價值，在國際間，以公平貿易相互扶持開發中國家暨弱勢團體。<sup>26</sup>

#### (二)、協會與基金會

協會和基金會是歐盟各國社會經濟事業之一。協會是會員制，通

---

<sup>25</sup> 國內稱社會企業，但以日文與法文來看均有「社會的企業」，故建議統稱之為「社會型企業」，以區別「營利型企業」。

<sup>26</sup> 梁玲菁（2012.10.13）〈聯合國 2012「國際合作社年」——平民合作經濟發展趨勢〉，臺灣新世紀文教基金會「聯合國、臺灣與國際政經發展」座談會。

常以促進成員的交易或專業利益為目的；基金會設有財產門檻，以捐贈或募款為資金來源，運用其資金用於惠及大眾的項目或活動。近 30 年間，因利率下降，募款不易，歐洲委員會朝改善協會和基金會的商業化環境。（美國以非營利組織商業化為議題，即朝向對價關係，謀求利益，但不得分配，須回歸運用於遵循該組織之社會宗旨。）

### （三）、相互組織

相互組織主要目的是滿足有共同需求的對象而服務，而不是賺取利潤或提供資本回報，常見於提供生活上健康照顧和人壽、非人壽保險服務，補充社會保障計劃和小型社會性服務的事業。其管理，根據參與公司成員間的團結原則進行治理，向他們服務的對象負責。在英國有建屋融資互助社、相互保險組織佔歐洲保險市場的 25%，其財務效率無顯著差異於商業保險公司，但相較具有實質關懷與互助。有些國家的政府要求去相互化——改以公司登記，此種要求並未被全盤接受。縱使接受行政上要求，仍遵守不以營利為主要目的。<sup>27</sup>

## 四、社會型企業的定義與判別：德、日、義、英

有關社會型企業，其定義與範圍在各國不一，立法與否也不一，如德國與日本尚未立法。德國以地方性活動的教育、工作整合、社會服務、再生能源環境為其活動範圍；日本經濟產業省所支持之研究團隊的研究資料，亦無適用法律，均以個案之業務為評定。<sup>28</sup>日本內閣府在推動 NPO 法人的過程中，委託三菱 UFJ 調查顧問股份有限公司（三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社）進行調查並在 2015 年月 3 月公告「日本社會型企業活動規模調查報告書（わが国における社会的企業の活動規模に関する調査報告書）」<sup>29</sup>。在此報告書當中，

---

<sup>27</sup>EC(2016)、國際合作社聯盟；"The definition of Associations and Foundations and Mutual Societies by European Commission"以及梁玲菁(2003、2004 編著)。

<sup>28</sup> <https://www.jbgroup.jp/link/special/209-2.html> 日本經濟產業省支持之研究團隊的研究資料，無適用法律，以業務認定。

<sup>29</sup> <https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/sonota-chousa/kigyou-katudoukibo-chousa>

為了進行有關社會型企業的經濟規模調查，將社會型企業的條件定義為滿足 7 個條件之所有的條件之企業，列示於表 1-4-2 日本社會型企業的條件。

義大利（155/2006 法律）認定社會型企業，必須滿足 4 個主要判別條件，如下：（一）具民間組織特性；（二）企業家精神的活動表現，直接在社會公用性產品與服務的生產；（三）沒有利潤目標（**absence of profit**），（四）行動目標以促進共同利益（**common interests**）為主。義大利的社會型企業雖有法律適用，又引進美國的「利益公司法（**Benefit Corporation**）」，<sup>30</sup>並未強調內在管理機制，惟值得注意的是，在該國的看法：它既不是一新法人型態，也不是一新組織類別，並不以營利為主，而是一企業以社會公共為目的的部份需占企業所得的 70% 以上為認定。另，再以民法規範應用於活動，社會型企業必須具備著生產的、專業的、經濟的、有組織的。<sup>31</sup>社會的公用性業務只能有兩個類別：（一）為部門的認定；（二）為勞動工作整合（**work integration**）。後者適用於一企業至少雇用身心障礙者占 30% 以上者。此項認定，在韓國，首爾的「社會經濟條例」中稱之為自活企業（**self-support enterprise**），為社會經濟事業之一種。義大利要求社會型企業也要遵循以下的一般原則：採行正規而有效率的管理，具透明性，門戶開放，參與式決策，以及對勞動者的保護。（EU Parliament, 2016:p.49, pp.107-8）這些一般原則正是以合作社七大原則為基礎。

歐洲委員會（**European Commission**）在 2013 年根據研究，提出一個社會型企業的操作性定義，供瑞士與 28 個會員國參考，針對一個組

---

本計劃為日本內閣府委託調查「共助社會主要參與者之活動規模調查(共助社会づくりの担い手の活動規模調査)」之調查研究成果。

<sup>30</sup> 此種利益公司明白揭示以營利為目的，運用資本，漸次加入對社區關懷，以及利害關係人的參與，但不能影響既有的公司主權，也不要求稅制優待。參見梁玲菁(2017.01.11)，「創新社會經濟的時代意義」，創新社會經濟發展研討會專題演講，國發會。研討會實錄。

<sup>31</sup> 義大利以民法(2082 法案)規範社會型企業。

織需滿足事前的條件 (p priori conditions) 才能被認定為「社會型企業」，有以下五個條件：<sup>32</sup>

(一) 該組織須持續於從事經濟活動：產品、勞務的生產與 (或) 交易活動。

(二) 該組織須追求明顯的 (explicit)、基本的 (primary) 社會目的，裨益於社會。

(三) 該組織在資產與 (或) 利潤的分配，須有所限制，此項目的，亦即以社會目的為優先，超越營利的目的。

(四) 該組織須是獨立的，針對政府與朝向傳統的營利組織而言，亦即應具有組織上的自立性 (organizational autonomy)。

(五) 該組織必須具有包容性的自治管理 (inclusive governance) 機制，亦即在特徵上要具有組織成員參與式與 (或) 民主的決策過程。

綜合以上，臚列英國、歐盟五國之西班牙、義大利、法國、德國、波蘭以及亞洲的日本與韓國等之各種社會經濟事業。參見總表 1-4-3 社會經濟事業操作範圍。各國社會經濟事業的具體實績，從設立家數、就業、占國民所得等觀察，大抵以合作社為主要核心，在英國，社會型企業則成長較快。(詳參第二章第一節歐盟社會經濟)

面對資本主義社會所產生的瓶頸，臺灣開始要認識社會經濟活動及其事業，須要從「人—組織—制度—環境」思維有所變革，本研究於第五章第一節嘗試提出「社會經濟定義」，以及本國可涵蓋的，既有的，合法性社會經濟事業範圍，一方面因應 2015 年合作社法修法通過後，進行探討並改善合作社發展困境，一方面應用國際在社會經濟發展的多元性，創新性，以「新協力模式」提出建議政策，扶植親民性的、自治與自立的小型地區合作社，並累積社會型企業個案研究，銜

---

<sup>32</sup> European Commission (Dec. 2014), A map of social enterprises and their ecosystems in Europe.

接本土既有的非營利組織發展，以及長達 20 年的社區營造基礎，培植合作經濟力，提昇社區經濟共同體的思維，促進在地就業創業，這是政府與民間協力，關懷當前生活經濟暨下一代社會經濟發展的重要課題，也是國際公約的重視。

表 1-4-1 日本社會經濟事業

要件	說明	具體基準
社會性	以解決目前被期待可以解決之社會上的課題作為事業或企業活動之主要目標。	社會性課題領域包含社會福利、教育、環境、社區營造等公共領域。具體內容包含提供與高齡者、兒童、婦女、外國人、身心障礙人士有關之服務或創造上述人士的就業機會，以及環境保護及景觀維護等性質的活動。
事業性	該任務以企業或事業的形態來呈現，以此來推動永續的事業或企業活動。	透過提供商品或服務取得之收益，來確保事業持續推動所需的資金。非慈善事業。
革新性	新的社會性商品、服務或提供這些商品或服務之機制的開發以及活用。或者透過將這些活動擴大到社會並以此創造出新的社會價值。	不包含已經在有法律等規範進行之活動(例如:照護保險對象之事業、醫療法人執行醫療行為、私立幼稚園及學校法人等進行之學校教育等)。即使事業本身只是一般性的內容，但是在從事該事業之主要成員及事業推動的方法上有新的做法之事業活動也包含在內。

資料來源：本研究歸納自日本經濟產業省支持的「社會經濟事業研究會(ソーシャルビジネス研究会)」(2008.04)「社會經濟ソーシャルビジネス研究会報告書」。

[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/sb%20suishin%20kenkyukai/sb%20suishin%20kenkyukai%20houkokusyo.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/sb%20suishin%20kenkyukai/sb%20suishin%20kenkyukai%20houkokusyo.pdf)。

表 1-4-2 日本社會型企業的條件

		內 容
1	社會型事業的實施	推動「以事業的方式來解決或改善社會所面臨到的課題」。
2	事業的主要目的	事業本身的主要目的並非在追求利益，而是在解決社會課題。
3		事業的利益並非以分配股利給股東或出資人為目的，主要是用來擴大投資以此來擴大影響力。 本條件僅適用於營利事業法人
4		企業獲利的部分，分配股利給股東或出資人所佔的比例必須在 50%以下。-本條件僅適用於營利事業法人
5	主要收入來源	社會型事業部分收益的合計必須佔企業全體 50%以上
6		事業中來自公部門保險(醫療、照護等)的收益必須佔全體 50%以下。
7		事業收益(補助金、會費、捐款以外的收益)中，來自政府行政機關委託案件之事業收益必須在 50%以下。

資料來源：本研究歸納自日本內閣府委託「三菱 UFJ 調查顧問股份有限公司(三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)」進行調查，在 2015 年月 3 月公告「日本社會型企業活動規模調查報告書(わが国における社会的企業の活動規模に関する調査報告書)」

<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/sonota-chousa/kigyuu-katudoukibo-chousa>

表 1-4-3 英國、歐盟五國、日本、韓國等國家之社會經濟事業

	英國	西班牙	義大利	法國	波蘭	德國	日本♠	韓國
合作社 Cooperative	V	V *	V *	V *	V *	V *	V *	V *
		農漁勞消教	社會型身心障礙	SCOP 勞工	社會型	農金融住	農消勞金融	農消社會金融
基金會 Foundation	V	V	V	V	V	V	V	
相互組織 Mutual Benefit Society	V 公共部門	保險		V	保險、金融		與<共濟組合> 類似 1	
協會 Association	V	身心障礙者	V		V	V	V(非法律用語， 部分 NPO 以協會命名)	
勞動者自主團體 Worker owned Societies		V 勞工公司					V COOP 私人志願性	
庇護就業中心 Shelters Employment Center		V						
媒介企業 Insertion Enterprise		V						
非營利組織、志願性組織			V			V	V	



NPO, Voluntary Organization								
非政府組織 NGO			部門的、 社會公用		V		V	
社會整合中心 Social Integration Centers			工作整合		V	V		
地方商業交易系統						V		
社區事業 Neighborhood & Community Enterprises						V	V 婦女 社區共同體	V 婦女 社區共同體
就業促進機構 ZAZ Employment Activation Units					V 身心障礙者		V 2	
社會型企業 Social Enterprises	V 成長中 在地就業		社會公共目的 占 70%+ 5 個主要目標， 不以營利為主			教育、工作 整合、社會 服務、再生 能源環境	V 3	V 青年
自活企業 Self support Enterprise								V 身心障礙者占 30%+

創新社會經濟與社會發展前瞻規劃

社會經濟的規模與效益		10%之 GDP		10%之就業 SEEs81% 分 佈在 10 部門 占全國就業 20%	1.6%GDP 2.7-3.0% 就 業		20.5 萬家 佔全體事業體 的 11.8% 16.3 兆日圓之 附加價值 GDP 之 3.3% 57.6 萬就業佔 全體 10.3%	
------------	--	----------	--	---	----------------------------	--	--	--

說明：V 表示該國含蓋的事業別，\*表示該國社會經濟事業中的最重要事業別。

▲日本「新公益法人制度」根據「一般法人法」「公益認定法」「整備法」等三法律及與其對應之新稅制。

1.是指以公務員及公私立教職員為對象組成之社會保險合作社。

2. <http://www.jeed.or.jp/> 現在是政府行政機構，創設之初是協助身心障礙人士就業之社團法。

3. <https://www.jbgroup.jp/link/special/209-2.html> 日本經濟產業省支持之研究團隊的研究資料，無適用法律，業務認定。

資料來源：梁玲菁、許慧光整理自歐盟 IMCO Committee(2016), Social Economy, Case Studies, European Parliament, pp.97-118.

梁玲菁整理自「2015 韓國社會經濟參訪團」(2015.09)，以及首爾金連順榮譽副市長(2015/02)簡報，立法院。

李嗣堯整理自日本公益財團法人公益法人協會(2009)，新公益法人制度。以及下列網站 <http://www.jeed.or.jp/>、

<https://www.jbgroup.jp/link/special/209-2.html>

## 第二章 國際社會經濟：歐盟、韓國、日本

國際社會經濟起源於歐洲的合作經濟思潮，從 1850 年之後的 150 年，社會經濟等同於合作經濟，特別是法國合作學者查理·季特提出「社會暨休戚相關經濟」思潮，再次受到各國重視。本章第一節概述並歸納英國、西班牙、義大利、法國、德國、波蘭等國的實質發展及其法律改善、融資與數位推展；第二節觀察韓國社會經濟有快速發展，其中有關韓國的合作社暨社會經濟事業、各事業支援中心以及「民與官協力」等作法值得借鏡。<sup>33</sup>；第三節日本社會經濟，整體社會認同民間合作社的貢獻與重要性，對於公益性事業體有其法律認定，社會型企業立法一事，政府與研究機構積極累積個案，政府在各個層級設置委員會，進行社會經濟的相互支援與推動，在合作金融的業務與機制等方面都有創新的作法。分述如下。

### 第一節 歐盟社會經濟

#### 一、歐盟社會經濟概況

##### (一)、歐盟社會經濟特徵與範疇

1989 年，歐盟 (European Union；EU) Delors 委員會 (Delors Commission) 為協調歐洲層級的社會經濟運動之需，規劃籌建一個正式的社會經濟官方單位，並於 2000 年歐盟國際社會經濟會議中，設定該單位之名稱為「歐洲合作社、相互組織、協會暨基金會協商會」(Conférence Européenne of Co-operatives, Mutual Societies, Associations

---

<sup>33</sup>素材藉曾經首爾市朴元淳市長接見相談內容(2015.9)，以及金連順榮譽副市長多次來臺灣之對談與演講，特別再由金女士協助與首爾市政府各局處安排「2015 臺灣婦女社會經濟訪問團」(團長尤美女立委)的實際參訪紀錄與文獻，包括：首爾市的社會經濟核心-合作社暨各類社會經濟事業的支援中心為主要內容。

and Foundations , CEP-CMAF), 2008 年更名為「歐洲社會經濟」(Social Economy Europe , SEE)。<sup>34</sup>

「社會經濟」屬於公共（政府）與私人（企業）領域之間運作的市場部門（又稱為「第三部門經濟」）。多年來，社會經濟的相關定義未有定論，主要的困難在於：進行比較社會經濟事業體時，不易釐清社會經濟活動間的差異。儘管各國不易獲得共識，但歐盟為彰顯社會經濟事業，提出明確的四項特徵：<sup>35</sup>

- 1.人的優先：社會經濟以人為本，社會目標的重要性超過資本形成；
- 2.永續成長：社會經濟活動的目標不強調追求利潤及業主的利潤分配，但致力財務與經濟上能夠永續經營；
- 3.社會與經濟平衡：社會經濟參與者開展經濟活動時，亦重視社會目標；
- 4.民主治理與所有權：社會經濟事業體根據民主、透明及共同參與決策的方式運作；

綜上所述，社會經濟包括私人正式組織的企業網絡，採用民主參與決策的運作，來生產市場與非市場商品與服務。成員之間的利潤或盈餘分配不直接與個別成員提供的資本或費用相關聯，同時，透過財貨與勞務的生產，及保險與金融服務的提供，來滿足成員的需求。<sup>36</sup>

準此，歐盟社會經濟事業體如第一章第四節所涵蓋的範疇。參見表 1-4-3。

---

<sup>34</sup> Social economy, Wikiperdia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_economy](https://en.wikipedia.org/wiki/Social_economy)；資料參見 White Paper 2016, p.1。縮寫取自法文，同時參見 Roger Spear(2012), Social Economy (France,10-11 December, 2012), Discussing paper, Peer Review on Social Economy。

<sup>35</sup>儘管學術界，歐盟機構，國際組織，國家政府與社會經濟代表致力於建立一個共同的分析架構。IMCO Committee (2016), Social Economy, Case Studies, European Parliament, p.7.

<sup>36</sup>EU study, p.8

歐盟社會經濟研究報告(2016)指出,2010年歐盟國家的傳統社會經濟事業體約200萬個(占歐洲企業的10-12%)。這些社會經濟事業體僱用超過1,450萬人(相當於2010年全歐洲工作人口的6.5%),相較2002年的1,100萬人(占2002年全歐洲工作人口6%),八年間平均年成長率為4%。<sup>37</sup>就業在非營利與協會占70%,在合作社占26%,在相互組織為3%。<sup>38</sup>其次,在社會經濟就業人口占各國總就業人口的比例上,義大利位居首位達9.7%;法國次之9.0%;西班牙6.7%;德國6.4%;英國5.6%;波蘭3.9%<sup>39</sup>,顯現社會經濟在就業發展的重要性。

#### (二)、歐盟社會經濟事業類型與規模<sup>40</sup>

歐盟社會經濟事業有廣泛的商業活動,提供多元的產品與服務,並於歐洲市場創造數百萬的就業機會,扮演社會創新的引擎,以解決社會失衡與永續經營。

歐盟國家有於社會經濟統計介面及定義的差異,相關規模之衡量與資料彙整不易,本研究基於各國發展社會經濟的特色與重要性,選取英國和歐盟五國——西班牙、義大利、法國、波蘭以及德國,進行研析。

首先,英國為合作社運動的先驅,特別是消費合作社,英國的合作運動有著悠久的歷史,可追溯到19世紀,還有一個部門負責社會型企業和社會經濟。其次,西班牙是第一個提交《社會經濟法》的歐盟成員國,根據西班牙商業社會經濟聯合會(CEPES),西班牙的社會經

---

<sup>37</sup>歐盟曾估計2009年,歐盟的市民參與會員制的社會經濟,如健康與社會福祉相互組織、協會等達50%,其中成員國27國的合作社超過207,000家,僱用470萬人,社員人數達1.08億人。

<sup>38</sup>IMCO Committee (2016), *Social Economy, Case Studies*, European Parliament, p.30.

<sup>39</sup>同上,圖5, *Absolute Number and Share of the working Population employed in the Social Economy*, p.31。瑞典、荷蘭、比利時,三國均超過10%,若以零售業或金融業言,則超過20-30%,Spear(2012)。

<sup>40</sup>選取國家及其內容,主要參考IMCO Committee (2016), *Social Economy, Case Studies*, European Parliament.

濟部門佔該國 GDP 的 10%，可見社會經濟部門對西班牙經濟發展的重要。同時，義大利具有重要與發達的社會經濟部門，包括農業與糧食採購領域，提倡勞動、消費合作社與公平貿易；在 1830 年第一個提出「社會經濟」(Ciriec,2012)。<sup>41</sup>在 1891 年，法國是第一個在政治上與法律上授予認可地位的國家；也是 1990 年代末期，倡議歐盟「社會經濟與連帶經濟」的國家。法國社會經濟佔總就業人數的 10.3%（其中 78%在協會）。德國儘管缺乏明確的法律架構，也沒有針對「社會經濟」有明確的定義，但在不同經濟部門發展業務中，德國的「第三部門」實體有著悠久的傳統。<sup>42</sup>

再者，波蘭經歷社會經濟部門復興，合作社在經濟系統多樣化的過程中扮演相當重要的角色，2012 年合作社約 16,000 家，透過消費合作社、生產合作社與勞工合作社型態營運；社會型合作社 (Social cooperatives)約 500 餘家。回顧 1920 年波蘭通過第一部《合作社法》，二次大戰後在共產社會中，合作社扮演官方政策組織，直至 1989 年東歐開放後，該法第一條修正，恢復民間組織特性，並經由美國國際發展部(USAID)與儲蓄互助世界議事會(WOCCU)輔導鄉村微型融資計畫，漸次地建構信用合作社及聯合社體系。2008 年波蘭由社會經濟部門，工會，學術界和雇主組織，地方和中央政府的代表共同籌劃研議「社會經濟發展的國家方案」(KPRES)，設立專案小組，從財政，法律，教育和策略等四個方面訂定支持社會經濟的制度，由歐盟資金和國家預算來支應經費。該方案於 2014 年獲得通過，規劃 2020 年前，打造社會經濟為創造就業機會與一般社會服務的重要夥伴（提供其他部門不提供的服務）。<sup>43</sup>

英國與歐盟五國之社會經濟主要類型與家數規模，參見表 2-1-1。

---

<sup>41</sup>參見 Roger Spear(2012,) Social Economy(France,10-11 December,2012), Discussing paper, Peer Review on Social Economy.

<sup>42</sup>參閱梁玲菁等(2004.12)，*各國合作事業——金融保險篇*，內政部，頁 50-62。

<sup>43</sup> <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433523> 及 IMCOCommittee(2016), Social Economy, Case Studies.

表 2-1-1 英國與歐盟五國主要社會經濟體類型與規模

國家	社會經濟體類型	家數
英國	社會型企業(7,000)、相互組織(100)、合作社(6,796)、基金會與協會、(中小企業自僱勞動企業轉社會型企業 283,500)	逾 13,896
西班牙	合作社、勞動者自主團體、相互組織、庇護就業中心、媒介企業、漁民團體、身心障礙者協會、基金會	約 42,900
義大利	社會型企業、合作社、社會合作社、非營利組織含：公共事業機構與相互組織、志願性組織	約 34,840 <sup>1</sup>
法國	協會、合作社、相互組織、社會型企業、基金會	約 28,000 <sup>2</sup>
波蘭	合作社、社會合作社、相互組織、協會/基金會-非政府組織、社會整合中心、就業促進機構	約 76,000
德國	基金會、志願性協會、合作社	約 4 位數 <sup>3</sup>

說明：1.義大利根據《社會企業法》確認的有 1,346 個。

2.法國有 6,000 至 28,000 個社會經濟事業體，但只有 315 個組織承認是共同利益的合作社(Société Co-operative d'Intérêt Collectif)

3.德國的社會經濟沒有明確的界限，報告提出僅是一個小的四位數字。其中，能源合作社達 822 個，幾乎為社區型合作社，社員人數 15 萬人(參閱 ICA，2014 以及黃淑德，2016，*合作經濟* 129)。

資料來源：許慧光、梁玲菁共同整理自 IMCO Committee (2016), Social Economy, Case Studies, European Parliament, Table 3. Number of Social Enterprises and other Data for each Case Study Country based on the EU definition of a social enterprise, p. 32 & pp.99-118.以及 ICA(2014)以及黃淑德(2016)，*合作經濟* 129。

觀察歐盟委員會社會經濟個案研究報告(IMCOCommittee, Social Economy, Case Studies)(2016)，得知合作社在六國中均是主要的社會經濟事業，其中，西班牙與波蘭的合作社位居社會經濟的首位；在義大利、法國居次位；在英國、德國居第三位。合作社長期在歐盟社會經濟中具有舉足輕重的地位，並且具有多元化，深入地方性，足以擔任社會經濟發展平台的重任。其他社會經濟事業依序為：基金會（5 國）、協會（5 國）、相互組織（4 國）、社會型企業（3 國）；其餘類別各僅存在 1 國。

### （三）、歐盟社會經濟的衡量指標與方法

歐盟為提高統計數據的可比較性與權威性，<sup>44</sup>2016 年歐盟委員會社會經濟個案研究報告提出建立歐洲統計數據制度的改革要點：<sup>45</sup>包括：1.制定具普遍接受性的社會經濟定義；2.建立統計人口的具體參數並製定適當的分類與標準；3.採用其他指標，例如：福利（更全面、身體、心理、環境、與社會方面的生活質量），各領域的社會績效，永續發展等。

展望未來，歐盟委員會(2016)提議致力於社會經濟規模及其影響的評估衡量。同時，歐盟成員國也採取若干積極措施，以提高數據收集的更新頻率與質量完備性。如西班牙、葡萄牙、匈牙利、捷克使用衛星帳戶方法來測量社會經濟的活動效益（例如：工作與休閒小時之實物單位），而非僅採計金額。其他國家如波蘭，開始為社會經濟/非營利組織收集不同於傳統的統計數據。

此外，歐盟委員會(2016)摘錄經濟合作暨發展組織(OECD)評估國民生產毛額(GDP)中有關社會經濟影響的指標類型，參見如表 2-1-2，供未來衡量歐盟國家社會經濟事業指標之參考。

---

<sup>44</sup>參閱 IMCO Committee (2016), Social Economy, Case Studies, European Parliament, p.9。

<sup>45</sup>IMCO Committee (2016), Social Economy, Case Studies, European Parliament, Figure 3: OECD example of alternatives to GDP – the better life initiative, p.10



## 二、歐盟社會經濟發展障礙及其改善之道

儘管歐盟社會經濟委員會確立許多良好的構想與策略，但宥於嚴重的競爭劣勢，歐盟的社會經濟發展面臨重重的障礙與挑戰。其共同的原因有三：1.缺乏社會經濟本身及其對當代歐洲社會與經濟的影響的能見度與認同；2.歐盟與其會員國內缺乏明確的法律架構；3.財務融資與財政上的限制。<sup>46</sup>

鑑於歐洲各國的社會經濟另有其特殊的社會、經濟與文化背景上的發展困境，長年來，歐盟各國致力尋求其本國的因應策略與改善之道。茲依結構面、監管面、財務面及數位化等四項構面，依序探討英國、西班牙、義大利、法國、波蘭、與德國等六國的社會經濟發展障礙及其因應改善之道。

### (一)、結構面障礙與改善策略

整體而言，社會型企業在歐盟國家的被認可度仍屬偏低，歐盟委員會編列財務計畫進行改善措施如：1.為合作社、相互組織、及社會型企業重新審查立法；2.分享良好做法，辦理提高認識社會型企業的活動；3.提供資金收集統計數據。<sup>47</sup>彙整英國與歐盟五國在結構面上的障礙及其因應策略，參見表 2-1-3。

表 2-1-2 OECD 衡量社會經濟的主要指標

指標類型	指標細項
收入與財富	家庭收入、金融財富
工作與收益	就業、收入、工作保障、長期失業率
工作與生活的均衡	工作時間、休息時間
居住（住房）	房間/每人、住房負擔能力、基本環境衛生
環境品質	水的品質、空氣的品質

<sup>46</sup>IMCOCommittee(2016),Social Economy, Case Studies, European Parliament, p.13

<sup>47</sup>Challenges and support available, Social Economy in the EU, European Commission, [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en)

健康狀況	感知健康、預期壽命
教育與技術	認知技能、教育成就
社會連結	社會支持
公民參與與治理	選民投票率
個人安全	因襲擊而死亡、自我申報受害
主觀幸福	生活滿意度

資料來源：許慧光整理自 IMCOCommittee(2016), Social Economy, Case Studies, European Parliament, Figure 3: OECD example of alternatives to GDP—the better life initiative, p.10。

### (二)、監管面障礙與改善策略

整體而言，歐盟各國對於社會型企業經濟活動的監管環境變化及監理障礙問題(如：委員會審查如何在國家援助、公共採購或法律地位方面)，已著手研擬適當的因應政策。例如：缺乏創業技能問題，歐盟委員會提供交換計劃(Erasmus for young entrepreneurs)來支援社會型企業管理者與初創企業家的創業需求。<sup>48</sup>彙整英國與歐盟五國在監管面上的障礙及其因應策略，參見表 2-1-4。

### (三)、財務面障礙與改善策略

「如何取得財務支援」仍是歐盟國家社會經濟的參與者面臨的核心課題。因為社會型企業普遍採小規模方式營運，加上社會上尚未瞭解他們的營運方式和規模特質，經常無法獲得融資機會。<sup>49</sup>有鑑於此，歐盟委員會提供各類計畫支援歐盟社會型企業，如 COSME，或者獲益自結構式基金(Structural Funds)，例如：區域發展基金(Regional Development Fund) 以及歐盟社會基金(European Social Fund)。此外，歐盟委員會建議成員國，將社會型企業的活動列為 2014 年至 2020 年

<sup>48</sup> Challenges and support available, Social Economy in the EU, European Commission, [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en)

<sup>49</sup>Challenges and support available, Social Economy in the EU, European Commission, [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en)

國家業務方案的優先事項。彙整英國與歐盟五國在財務面上的障礙及其因應策略，參見表 2-1-5。

#### (四)、數位化障礙與改善策略

數位單一市場 (Digital Single Market, DSM) 是全球經濟數位化的具體化表徵。社會經濟可以利用數位單一市場透過增加直接銷售、社交網絡、與服務數位化來實現其目標。整體而言，歐盟委員會 (The European Commission) 的 DSM 策略未直接提及社會經濟，僅敘述具有重大社會潛力的非商業性合作社經濟，目前數位單一市場還未朝其應有的方式開放社會經濟模式。

展望未來，要激發數位單一市場與社會經濟的增長潛力，仍有待努力，例如：瞭解並協助社會經濟參與者使用數位單一市場之運作方式等，亦即，利用數位技術作為建構本地網絡與連結其他社會與生產活動的手段。彙整英國與歐盟五國在數位化發展的障礙及其因應策略，參見表 2-1-6。

**表 2-1-3 英國與歐盟五國社會經濟發展：結構面障礙與改善策略**

國家	結構障礙	改善策略
英國	1. 社會角色定位不明。 2. 支持社會事業者看法不一。	2006 年社會型企業單位 SEU 提出立法和籌資機制政策以支持社會經濟。
西班牙	努力爭取社會大眾的認同。	1. 憲法支持合作企業並鼓勵勞動者取得企業所有權。 2. 規劃歐洲社會經濟與發展基金。 3. 成立國家社會型企業聯合會 (CEPES)。

義大利	面臨提供低度社會服務到福利系統全面整合的策略性挑戰。	將低利潤率與高勞動密集地區轉型為社會經濟展現創業家精神與工作的重要資源。
法國	81% 社會經濟就業集中在 10 個行業，包括：社會行動，體育，娛樂，藝術和創意藝術，保險，金融業，農業與就業。	引用 2014 年社會經濟法，擴大社會經濟功能。如公司內部設立勞工合作社(SCOP)，由員工選出的管理團隊，積極參與決策管理，分享其利潤，按照合作社的民主經濟原則。
波蘭	1. 社會型企業的交易機會保守。 2. 存在跨境交易障礙，例如：缺乏語言能力。	2002 年前後，波蘭研議社會經濟扮演的新的角色，以及如何發揮社會經濟功能來激勵社會融合，俾利專業整合。
德國	1. 社會型企業在德國起步較晚。 2. 探究社會型企業在「社會的貢獻」與「財務的永續性」間之平衡。	1. 合作社跨入企業管理諮詢服務、IT 業務、會計、企業實驗室、品質認證、培訓和人力資源開發及廢物處理回收與環保領域。 2. 於德國柏林設立促進協作與孵化創意的「社會影響實驗室」。

資料來源：許慧光整理自 IMCO Committee (2016), Social Economy, Case Studies, European Parliament, pp. 99-118。

**表 2-1-4 英國與歐盟五國社會經濟發展：監管面障礙與改善策略**

國家	監管障礙	改善策略
英國	1. 慈善銀行未能履行「巴塞爾協議 II」要求，導致慈善機構的銀行援助被迫終止，甚至返還補助款。 <sup>1</sup> 2. 支援競爭的歐洲法規扭曲競爭。	1. 許多傳統的社會經濟參與者（如：合作社和互助社），被視為社會型企業，展現組織特色且表現優異。 2. 法律架構，允許社會經濟組織選擇適合其組織需求的法律模式。

	3. 合作社立法未與時俱進，跟上有利於改變組織的立法腳步。	3. 訂定促進社會經濟的立法措施。
西班牙	未來仍需要更多衡量社會經濟發展的指標，幫助政府施政。	1. 2011 年《第五號法律》：立法以提高社會經濟部門的知名度和法律認可度。 2. 部份大學提供社會型企業家精神之新興商業趨勢的碩士學位課程。
義大利	1. 缺乏適當的制度與管理基礎。 2. 內部組織流程有待進行改善。 3. 缺乏社會經濟參與者的工作品質的控管與評鑑。 4. 當前社會型企業經營的基礎利益不明確，因為社會型企業的財務利益並未賦予任何特別對應的稅務法規。	1. 社會經濟參與者，必須對弱勢群體需求提供平衡經濟活動與企業的社會目的。 2. 為提高工作效率，他們倚重：(1) 較高的內在動機（確保利益相關者均能受到激勵）；(2) 提供更多免費資源（志願工作，捐贈）。 3. 社會經濟已完全整合於福利系統中，提供一般利益的重要服務。 4. 自 1990 年起，立法明確承認公益組織，建立必要的法律框架支持社會經濟活動（如：稅收優惠）。
法國	1. 社會型企業發展有明顯的地區差異； 2. 社會經濟就業的佔比，在農村地區比城市地區要高得多，例如 Limousin and BasseNormandie，( 17%和	1. 2014 年「經濟社會部」專責的法律地位，採用社會與休戚相關經濟法《201-856 號法》。 2. 法國《社會經濟法》(loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économiesociale et

	<p>16.4%)；在城市地區 Ile-de-France 只有 8.6% 的社會經濟就業佔比。該部門的表現佔法國 GDP 的 10% 左右。</p>	<p>solidaire.)。該法的主要目的是：(1)確保社會休戚相關經濟被視為企業家創新與永續發展的手段；(2)加強社會經濟的網絡；(3)公司內部創建勞工合作社，授權員工，特別是他們被告知當企業面臨倒閉時，能夠接受外部勞工合作社來拯救它；(4)鼓勵創設勞工合作社，增加就業發展。</p> <p>3. 設有「受僱者儲蓄基金」支持社會經濟。<sup>2</sup></p>
波蘭	<p>囿於複雜的各種相關法律框架，導致整合不同支援系統的困難。例如：鄰里勞工辦公室傾向由不同的部門來運行。即使勞工辦公室彼此互相接近，他們可能採非常不同的系統，導致各支持機構間能發揮的綜效較小。</p>	<p>1. 2006 年的社會合作社法案，目標是幫助具有被社會排斥風險，以及低就業能力者進入勞動市場。</p> <p>2. 2014 年波蘭部長批准社會經濟發展的國家方案(KPRES)。提供創造社會經濟及社會型企業的發展方向。</p>
德國	<p>儘管社會經濟的實體在德國有悠久的傳統（特別是合作社），德國對於「社會型企業家精神」無具體的法律架構。但是存在實質的社會經濟行為。</p>	<p>1. 社會型企業家可採取多元的社會實體，如：合作社，基金會與協會的法律形式。</p> <p>2. 2006 年，修訂《德國合作社法》，增加強有力的社會目的和文化元素，讓社會型企業適用協會、合作社與基金會的特性法律形式；部份社會型企業都採用有限責任制。</p>

		<p>3. 2013 年 3 月 21 日推出具有社會使命的有限責任公司。</p> <p>4. 社會型企業認可於教育、工作整合、社會包容與社會服務領域，適用第三部門的法律形式。</p>
--	--	--

說明：1. 2002 年資本適足率規定權益資本下限，俾銀行具備因應營運風險的緩衝力。

2. 參見梁玲菁(2017.01.11)，「創新社會經濟的時代意義」，創新社會經濟發展研討會專題演講，國家發展委員會。研討會實錄有關法國《社會經濟法》通過，促進年輕人以勞工合作社創業增加就業、長者白銀經濟(Silver économie)。

資料來源：許慧光、梁玲菁共同編製。

**表 2-1-5 英國與歐盟五國社會經濟發展：財務面障礙與改善策略**

國家	財務障礙	改善策略
英國	<p>1. 不易獲得融資仍是其最大的障礙。</p> <p>2. 投資人對社會型企業投資的障礙。</p> <p>3. 2013 年，社會型企業意識到需要技術與資源來幫助其獲得外部資金融通。</p> <p>4. 有 45% 的社會型企業表示他們缺乏法規與稅務相關業務能力。</p>	<p>1. 提出立法和籌資機制之政策來支持社會經濟，如 2001 年成立社會型企業單位(SEU)。</p> <p>2. 社會經濟聯盟正式提出可涵蓋更廣泛的社會經濟參與群體與組織，包括社會型企業、合作社與協會和基金會。</p>
西班牙	<p>金融部門仍需克服對社會型企業融資的障礙。</p>	<p>金融部門已改善並克服貸放資金給社會型企業的融資障礙。<sup>1</sup></p>

義大利	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對非營利組織的發展前景，都還需要考慮資金的來源與去路，以提供永續的行動策略。</li> <li>2. 第三部門組織獲得信貸和貸款的模式，仍以獲利標準為主。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 《Marcora 法》-允許因人員過剩而被解雇的勞動者，利用自己積累的失業救濟金，參與收購合作社資本(指用自己積累的失業救濟金投資合作社)。</li> </ol>
法國	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 融資管道不足是社會經濟經常面臨的問題。</li> <li>2. 囿於社會經濟部門的參與者的性質，社會經濟組織缺乏抵押物，因此很少有或根本無法藉由正常的融資管道獲得融資。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 協會網絡(Terre de liens)，協助農民取得土地。並開放接受市民的儲蓄。累積的資金用於購買農場，開發多元化的農業農村活動。</li> <li>2. 公用事業基金接受捐贈與遺贈，購買土地以維持永續的農業使用。</li> </ol>
波蘭	<p>共產主義時期，相互組織幾乎消失，2000 年後金融與保險機構重新崛起，尤其儲蓄互助社與信用合作社、微型金融計畫推行。<sup>3</sup></p>	<p>利用歐洲結構基金來建立各區域的社會經濟中心網絡，支持與培訓潛在的社會型企業者。</p>
德國	<p>社會型企業如何在「社會的貢獻」與「財政的永續性」之間取得平衡。</p>	<p>柏林的「社會影響實驗室」促進協作與創意的孵化；提供獎學金幫助社會型企業創業。<sup>2</sup></p>

說明：1. 例如：(1) Creas 提供風險資本來創造社會價值；(2) La Caixa 對於社會型企業的草創階段提供種子資金；(3) Banesto 提供創業平台，促進和支持社會型企業家精神與創新的舉措；

2. 柏林的創意和文化產業產值占全市 GDP 總值的 20%。

3. 參考梁玲菁等編撰(2004)，*各國合作事業-金融與保險篇*，內政部。

資料來源：同表 2-1-3。



表 2-1-6 英國與歐盟五國社會經濟發展：數位化障礙與改善策略

國家	數位化障礙	改善策略
英國	資訊與通信科技(ICT)人員需求大增，但該項專業的大學畢業生人數下降。	提高電子資訊共享的利用度與提供無線射頻辨識(RFID)系統。
丹麥	資訊共享系統之用戶成長率減緩。資訊與通信科技(ICT)專業人員之勞動力佔比不高(3.9%)。	加強資訊共享系統之宣導。加強培育資訊與通信科技(ICT)專業人員。
荷蘭	人力資本非常高。ICT 專業人員的短缺。	普及企業數位技術來提高效率與生產力，進而銷售至消費端。
西班牙	77%的家庭可使用快速寬頻，但各區域之間仍存在差距。	強化數位技術與數位公共服務。
義大利	缺乏基本的數位技能，導致固定寬頻普及率低。	迅速擴張網際網路服務。
法國	固定寬頻覆蓋率 100%，71%家庭訂購固定寬頻，僅 45%使用快速寬頻。 僅 3.5%公民聲稱具備網際網路雇用之 ICT 專業技能。 企業數據集成技術待加強。	強化資訊與通信科技(ICT)專業人員培育。 加強網際網路及企業數據集成功能之應用宣導。

資料來源：同表 2-1-3。

### 三、借鏡歐盟：臺灣創新社會經濟

#### (一)、中央層級的角色及措施

##### 1. 中央層級推動創新社會經濟的角色

歐盟中央層級扮演社會經濟公平競爭環境的倡議者及創新社會經

濟研究經費的資助者的角色。例如：歐盟委員會自 2008 年來持續撥付經費調查歐盟成員國發展社會經濟的詳細資料，彰顯歐盟執行委員會對社會經濟發展的重視。

## 2. 中央層級發展創新社會經濟的措施

以歐盟委員會的社會經濟提案為例，僅《歐洲合作社章程》於 2003 年獲得通過，顯現「合作社」是歐盟成員國所共識的社會經濟組織，合作社的事業具有社會經濟的發展潛能。歐盟也進行社會型企業研究，有關法律、監管與財務架構；跨部門政策架構；數位化經濟資訊系統等措施。

### (二)、地方層級的角色及措施

#### 1. 地方層級推動創新社會經濟的角色

歐盟各國對各類組織型態的社會經濟企業沒有管制歧視，並考慮到地方的特殊需要來發展其多元的社會市場經濟模式。

#### 2. 地方層級發展創新社會經濟的措施

歐盟成員國對於社會經濟尚未有統一的定義，而且依其發展需要訂定不同的法規，各成員國的政府在發展社會經濟上所扮演的角色更為多元。

### (三)、社會經濟財務資金的支援

歐洲經濟暨社會委員會(European Economic and Social Committee ; EESC)將社會經濟視為當前歐洲投資計劃的投資優先事項，並在資本方面，要求法規平等承認社會經濟事業。

### (四)、新協力模式

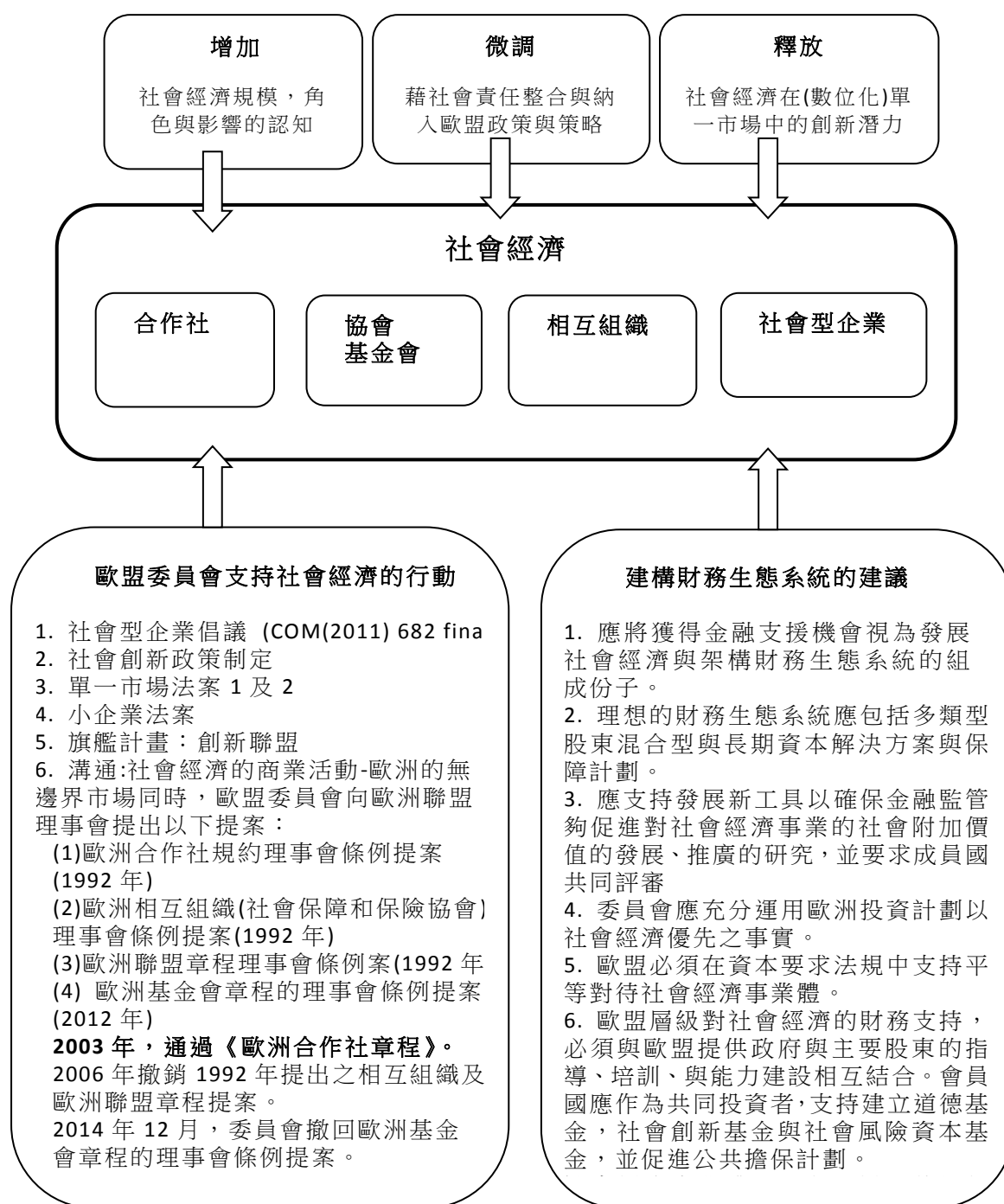
長年來，歐洲國家投入相當多的資源來支持社會經濟發展，整合社會責任並納入歐盟政策與策略，參見圖 2-1-1。觀察 2016 年 2 月 6 日歐盟執行委員會(EC)提出的「協力經濟」報告(A European agenda for the collaborative economy)，探究新的協力經濟商業模式對社會經濟事

業體的衝擊，彰顯兼容並蓄，資源共享，平等經濟參與及數位化資訊平臺的重要性，這與百年來國際合作聯盟(ICA)揭櫫合作社七大原則中民主管理，經濟參與，地區關懷及合作社間的連結相互輝映。其中經濟參與指社員共同出資與交易的利用，以及提撥共同經營的賸餘為公益金，最後再依社員的利用額比例攤還給價值創造者的社員，這種模式是一種共同參與、共同承擔、共同分享的公平分配經濟的實踐。再者，社會經濟與合作經濟密切相關，1905年法國合作學者季特(C.Gide)即提出重視起心動念「成因和目標」(Origins and Goals)，<sup>50</sup>若個人能夠在自由的社會組織團體，減輕競爭及消滅鬥爭衝突的話，那大家就能串連休戚相關，創造一個正向的「善循環」。

綜觀歐洲的社會經濟，兼顧經濟發展與弱勢族群的社會融合(social inclusion)機會平等的社會目標。面對維持歐洲社會的平衡與凝聚力的挑戰，歐盟國家在歷史悠久的人文背景下，衍生出多元的社會經濟生態。考量各國的文化、社會結構等背景和脈絡，臺灣借鏡歐盟社會經濟的發展經驗，宜考量社會經濟事業體範疇，及其橫向互動與縱向連結，俾促進臺灣社會經濟發展及凝聚政策規劃與措施。

---

<sup>50</sup>查理·季特(C.Gide,1847-1932)，參考梁玲菁(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，專題演講：創新社會經濟的時代意義。



資料來源：許慧光整理自歐洲經濟暨社會委員會(European Economic and Social Committee, EESC)<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.35932>；以及 EU study of social economy, p.83；

European Commission, [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en)  
[https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives_en)

圖 2-1-1 歐盟國家社會經濟發展生態系統

## 第二節 韓國社會經濟<sup>51</sup>

### 一、韓國首爾的社會經濟概況

#### (一)、韓國社會經濟暨法制概況<sup>52</sup>

韓國 Dure (古代農村結社體)，互助會，鄉約 (朝鮮時代鄉村社會的自治規約)，1920-30 年的日本帝國強占期也有過合作社，二次大戰後為解決高利貸問題，國債免除等民族主義，視為獨立運動之一的信用合作社活動，1960 年聖家信用合作社，1988 年消費合作社，1994 年最早的醫療消費合作社，大學員生消費合作社。1997 年之後，為解決經濟發展。失業問題，韓國媒體也提論以合作社為替代方案，聯合國「2012 國際合作社年」之後，中央與地方政府也予以關注。

韓國社會經濟期許解決人際關係被商品化的社會、為了追求金融資本的利益而破壞環境的社會、以及南北韓之間的不平等的綜合性問題，不僅著重於經濟且追求人類在政治、文化、社會等所有層面的尊嚴，不同於資本主義企業的經濟活動方式。其特性非以追求利潤為最終目的，而是以組成員或對地區社會的服務為目的，經營的自律性，組成員自主的民主化統制，分配盈餘時，人與社會的目的優先於資本。

韓國國會 2007 年通過《社會型企業法》，協助年輕人創業；2012 年再通過《合作社基本法》，由企劃財政部主導，企劃財政部長統籌有關合作社的政策，樹立了促進合作社自律化活動的基本計畫，明示每年七月的第一個星期六為合作社日，及前一週為合作社週。解決了長

---

<sup>51</sup>本節內容大部分以 2015 年 9 月 3--7 日「2015 臺灣首爾社會經濟參訪團」實地經驗撰述，並融合榮譽副市長金連順女士於同年 2 月與 2016 年 4 月協同道峰區區長訪台交流資料，以及主婦聯盟生活消費合作社「臺日韓三國姊妹交流會」會議資料。

<sup>52</sup>金連順(2015.02)，「韓國合作事業的發展過程與經驗分享」立法院簡報資料，前幸福中心生協聯合會會長、道峰區社會經濟支援團團長。

期間 8 種合作社專業立法的不足，以因應高齡化、少子化及新興事業多元化的時代需求，2012 年底，全國合作社達 6,423 家，其中社會型合作社達 236 家。在兩年間增長 50% 的合作社，其中以社會型照顧合作社為多。2014 年尋求國會通過《社會經濟法》，並未成功。但首爾市議會在 2014.05.14 通過實施「社會經濟條例」。

## (二)、首爾社會經濟創新：打造「合作社城市」

首爾朴元淳市長建造「合作社城市」(Cooperative City) 宣言，<sup>53</sup>係以合作社政策促進市民參與經濟，融入更多合作經濟的關懷原則，是一種政府與民間協力的「創新平民經濟系統」，先以國家政策資源協助青年、婦女、中高齡住民，以儲備的社會型企業來創業，最後強調朝向「社區經濟共同體」與民間資本為基礎發展結社經濟，無論自活企業、社區企業，其最後導向是自治而獨立、具有社區性質的合作社發展。<sup>54</sup>請參見圖 2-2-1 首爾發展社會經濟事業的生態系統。

市議會於 2014.10.20 修正通過實施「社會經濟條例」<sup>55</sup>，其目的如第一條：「促進社會經濟暨建立永續的社會經濟生態系統，提供各社會經濟角色、事業的基本事物，提供首爾市的哲學形成，市民參與機構形成，社會經濟共同基本原則以及重要政策的形成。」基本哲學理念於第二條為：「促進社會經濟、市場經濟和公共經濟調和，以實踐社會價值於改善市民生活品質，改善社會中成員的福利水準，減緩社會經

---

<sup>53</sup>本文特請益孫師焱炳教授，最後的定詞使用。梁玲菁(2015)原稱「合作之城」，孫師原稱「合作社之城」。

<sup>54</sup>感謝我國駐韓國台北代表處石定代表，及其秘書林靖貴先生的大力協尋法規資料，並洽詢首爾市就業與勞動局官員(2015.10.29-11.04)協助。各類支援中心與合作社，係經參訪，並拜訪朴元淳市長取得資料(2015.09.03-7)。有關社會基金部分，感謝金連順榮譽副市長於 2015.12.16 提供，並經秘書林靖貴先生協譯，再參考勞動部(2015.10.24)講義。

<sup>55</sup> SEOUL METROPOLITAN CITY FRAMEWORK ORDINANCE ON SOCIAL ECONOMY (2014.05.14 通過)，此法規取得，感謝駐韓辦事處石定大使之秘書林靖貴先生，協助請益首爾市政府的就業政策科、國際合作科等單位官員而蒐集。

參見 <http://legal.seoul.go.kr/legal/english/front/page/law.html?pAct=lawView&pPromNo=1401>。連結于 2015 年 12 月和 2016 年 10 月。

濟對立，恢復社會安全網，推廣合作(社)文化。」

社會經濟事業強調民主參與、自主性與社區共同體性，因此以三個問題來關心地區共同體發展的事業：1.公共性：是否是社區需要的？2.在地性：一定比例的在地成員？3.永續性：是否無政府資源也能繼續發展？

該條例定義社會經濟事業，包括：合作社、社區企業、社區經濟共同體、社會型企業、自活企業（企業雇用身心障礙者達 30%以上）等及其聯合組織。2014 年，首爾市的青年儲備社會型企業(Pre-Social Enterprise)計 422 家，自活企業(self-help Enterprise)計 214 家，社區事業(Community Business)計 98 家，合作社計 1,547 家，前三者在市政府的城市哲學中促進，最後朝向合作社發展。<sup>56</sup>

### (三)、市民參與公部門社會經濟計劃的協調模式<sup>57</sup>

#### 1.市民社會與行政之協力經驗

##### (1)必要性

首爾市長為增加首長對市政的觸角與實際問題的瞭解，任命榮譽副市長 10 位，包括中小企業、婦女、青年等面向資深的專業人士，他們會與各自自治區的區長共同進行會商。就市民社會的動態反映，在社會經濟的部門，建立政策決定和執行過程。

##### (2)組成、運作及其功能

其組成包括社會經濟的當事者議會、地區議會、中間支持組織。從 2013 年 3 月開始每月一次定期會議，具有以下功能：以年度社會性經濟體的主要事業計畫與預算案檢討、協議；針對主要的政策課題、進行方案相關之議決；針對主要政策實施計畫建立與調整。

---

<sup>56</sup>參訪首爾社會經濟支援中心「Seoul Social Economy Policy and Social Economy Center- Towards Cooperation Beyond Competition」簡報資料。(2015.09.06)

<sup>57</sup>金連順(2016.4)，「首爾市與自治區的實例-市民社會與行政之協力經驗」，臺北市政府簡報資料，首爾市榮譽副市長。

## 2. 社會經濟：「民官政策協議會」

「民官政策協議會」設立，係建立可持續發展的社會經濟的綜合計畫。

經由社會型企業事業部、社區企業部、合作社部每年共同找出重點領域、細部的問題發掘，以民官協同政策企劃團的營運，建立社會經濟體制政策。<sup>58</sup>特別進行「民與官協力政策工作坊」，這是市民與政府的破冰(Ice Breaking)工程，經由主題選定、腦力激盪撰寫(brain writing)、利用白板貼上各色紙並繪圖(Photo standing) 共同制定。

## 3. 性別平等的「民與官協力」機制

建置首爾市「性平委員會」含 36 位委員加上共同主席，成員包括專家、市民團體代表、公務員和市議員。分工三個小組：性別主流化、政策開發、性別影響等，以分析評價性別面、社區共同體面、社會經濟面的效果和政策提案。

性別專業官，任用 20 年以上的婦女運動者，提供性別視野的意見於首爾市主要政策及其檢討，提出減少差距的措施蒐集與提案、改進元素，促成市政府各室、總部、局處的協議與調整，必要時性平等演講。

「性別平等圖書館」設置與營運，因行政上資料分散、政策缺乏系統性開發和統一性，圖書館收納 51 個女性團體、人事與市民 85 位的資料，分享市公共機構的資料利用。

## 4. 社會經濟的落實

### (1) 居民自治中心的改造

甲、行政上(里)辦公室以功能為主，「居民自治」下，空間依所需要的角色認知而調整。

---

<sup>58</sup> 2016 年 4 月來臺北的報告，金榮譽副市長與道峰區區長協同基金會、合作社等幕僚共同商議，提出 4 個重點領域、21 個細部問題發掘。



乙、消除福利之盲點，各里需配置專職社工師，主動出擊提供社福服務。

丙、轉化成果至里民中心。

## (2)成果

建立女性健康社區咖啡「和音」，以自助團體生活化，增長專職主婦社會參與機會，從咖啡型態、女性生涯中定期關心事為主題。首爾市政府支援設備費、由自治區提供空間，落實公平貿易咖啡交易、手工藝市場（月次）、多元講座、書法、法國刺繡、安全的濁酒、女性主義學校中心等。

### (四)、社會投資基金之運用

首爾的「社會投資基金」，<sup>59</sup>參見圖 2-2-2。觀察圖中，其資金的來源，仿倣瑞典，同時融合公部門與私部門的個人與企業資金，以及依稅法規定而來的補助金。其中來自民間的資金可以信託、補助金、股票、債券等形式。該基金在 2015 年 6 月正式建立「社會金融網絡」(Social Finance Network, SFN)，分別由三個系統共同組成與管理。

1.負責投資：韓國影響力投資網絡公司(Korea Impact Investing Network, KIIN) (2015.04.13 成立)，<sup>60</sup>起用較多的財金專業投資人，創投財務運作活躍，投資的形式包括股票、債券、股東權益等。

2.負責評估影響的系統開發與營運：社會影響力評估網絡(Social Impact Evaluation Network, SIEN)進行教育、研究及研討會。

3.負責社會金融推廣：社會金融學術協會(Social Finance Academy Association, SoFiA)(2014.07 由研究小組改制成立)研究社會經濟的影響力社會投資組合及其指標，提升金融公司的社會責任。

---

<sup>59</sup>取自勞動部(2015.10.24)，「韓國社會企業國際分享會」講義。

<sup>60</sup> 該公司以會員制設立，組成代表包括：研究機構、中央與地方公部門、基金會、其他機構如證券公司、大學教授等。

基金的運用，一部分以專案方式，藉創投基金投資於青年創業較多的社會型企業、或合作社；大部分經由中介管道，涵蓋信用合作社、儲蓄互助社機制等執行微型融資，並針對合作社、基金會或 NPO 進行的社會住宅的融資與補助。

從二方面資料觀察首爾「社會投資基金」的運用(迄 2015 年 6 月): 一，從總規模達韓圀 306 億 5,200 萬元，以中間支援機構為統計，其中社會的計畫性融資事業佔 35.9%，達 109 億 9,500 萬元；社會住宅佔 33.7%，達 103 億 4,500 萬元；中間支援機關合作事業佔 19.9%，達 60 億 9,000 萬元；社會的經濟企業融資事業佔 9.5%，達 29 億 2,200 萬；社會性關聯補償事業佔 1.0%，達 3 億元。<sup>61</sup>二，貸款給各類事業體，詳參圖 2-2-2 之比例。<sup>62</sup>整體運用方向以合作社與社會住宅（含住宅合作社）占較大比例。

## 二、社區經濟共同體：公部門與市民發展「合作連結與創新經濟」

朴市長推動市民閱讀，在公共空間設置圖書架，鼓勵贈書，並由捐贈者自行維護與管理，定期補充，市民基於信賴原則借閱。推展閱讀的城市，建造「合作社城市」，建置「社會投資基金」提供資金，並依該條例，首爾市 25 個行政區分別建立各種社會經濟事業的「支援中心」推展，包括：社區經濟共同體中心、社區企業支援中心、合作社支援中心計、區域調節委員會、青年支援中心、二次支援中心(中高齡二度就業訓練)、難民中心、自活企業支援中心等，集於「創新實驗區(Innovation Lab)」。<sup>63</sup>甚至有獨立的「婦女創業支援中心」設置在政府辦公大樓內，進行資源的供給與媒合。

### (一)、各類支援中心建置

上述的「支援中心」扮演「創業平台」與「聯合會」平台的教育

---

<sup>61</sup> 金連順榮譽副市長提供(2015.12.16)。

<sup>62</sup> 參閱勞動部(2015.10.24)講義，由韓國 KIIN 提供。

<sup>63</sup> 這是首爾市政府遷移一家醫院後，將園區內的建築分別用於各種中心、教室、圖書館、咖啡交誼廳以及 NPO 組織的使用。

功能。首爾市民依其所在地的人文、經濟、社會條件，進行選擇事業種類，雖然上述四類的社會經濟事業在社區中或會重疊，或會競合，彼此盡量定期在中心進行協調。各類支援中心所使用的空間，由市政府移轉提供，採公辦民營，由得標的 NGO 經營，並需接受評鑑，三年一約，重新招標，其中水電和管理費全免。概述各中心如下：<sup>64</sup>

1. 「青年支援中心」(Youth Support Center)：針對年輕人創業，大抵以 2007 年通過「社會型企業法」為基礎，提供一人公司或微型的社會型企業在圖書館的作業空間，免費 WI-FI 網絡使用，辦公事務機器，休憩場所，以及彈性空間會議或交流，並提供二樓以上空間給百個以上的 NPOs/NGOs 使用，視個案而定免費提供 1-2 年，最後朝向自治自立。

2. 「合作社支援中心」(Seoul Cooperative Support Center)：提供各類合作社籌組與營運上的解答，包括面談、電話諮詢以及網路線上等服務，並召開全區大會。另特別建置「首爾區域合作社協會」(Seoul Regional Cooperative Association)，針對 2012 年「合作社基本法」與之前農業、消費、運銷等專業性合作社法的適用範圍、區域認定等，消除適法性疑惑與調節衝突性。同時供年輕人「媒體網絡資訊傳播合作社」(Media Content Creators Cooperative, 網址 ootv.co.kr)與「社會型企業議事會」共用辦公空間，促進公平貿易。

3. 「二次支援中心」(Senior Support Center)、社區經濟共同體支援中心」(Community Support Center)：引流 50-64 歲離職勞工或退休公務員的人力資源再運用，並另設有難民支援中心等。

4. 「婦女支援創業中心」：在 25 個行政區內女性家族科下（其中公辦民營有 3 個，市府經營有 4 個），設單一窗口全面發展，提供婚後婦女或二度就業婦女多元文化、職業技能訓練和媒介，近期也開辦合作社課程，共計 80 種課程。一期三個月，每人每期付費韓圓 4.5-9 萬

---

<sup>64</sup> 梁玲菁(2015, 冬季號),〈首爾打造「合作之城」,共創在地幸福〉,合作幸福園地專欄,《合作社事業報導》,第 91 期。

元之間，人數約 1,500 名，全年約 6,000 人。該中心也提供「創業空間事務所」，凡經審查核准的婦女微型事業在館內設置辦公室，由中心提供網拍獨立的攝影空間與各項器材，免費使用空間與器材設備，雖然進駐者為數不多，但實具有鼓勵婦女創業之行動。

## (二)、廢棄空間再利用、社區福祉照顧與合作社

### 1. 廢棄空間再利用

例一，地鐵下的閒置空間，市府想改造成為文化空間。首爾市道峰區委託經營，毋須付租金，合作社扮演管理職，自負盈虧，5 位正式職員，領基本工資，不只賣咖啡，辦理教育性、社會性活動。如每月 1 天燭光日（呼應省下一座核電廠政策），各週安排活動如：讀論語、針線活、寫作班。

例二，廢棄三年的停車場，在勝大谷社區推廣節能政策下，為社區住民健康著想，以社區共同力量轉變成公園，因為相信，只要人走出戶外來活動，自然就會減少用電而節能。

例三，廢棄的私人土地與建築，「草叢愛社區」由民間組織承租利用，其中結合「幸福中心消費合作社」（女性為主）、社區營造師與在地住民，先以會員制，每月繳交約新台幣 300 元，親子課程、農耕、文化活動、三代同堂找回童年記憶的音樂文化聚會等，之後將轉為社區合作社。

### 2. 社區福祉照顧與勞動合作社

「社區食堂」勞動合作社，以社區活動中心經營社區食堂，附近庭院是菜園/兒童遊戲場。地理背景中社區有許多襪子工廠，以老人居多，隔代教養情形普遍。食堂服務的對象：年長者、小孩、襪子工廠作業員，每個月有一次住民免費吃飯活動，舉辦草地音樂會，其他活動則以共同討論決定。

食堂是主要收入來源，扣除營運成本之結餘，全部歸入「社區基金」，場地使用與政府簽約 2 年，到期後再簽約，基本上在營運初期，

政府租金補助兩年。

食堂的 2 樓社區圖書室提供住民免費的空間與課程，由志工媽媽排班照顧小孩，提供學童課後輔導，主動開設課程給社區孩童，例如：畫畫、中文、閱讀、說故事等，接受臨時托兒的協助。

食堂的地下室為社區共同勞動創作的空間，提供流浪的藝術家在此安定，發揮藝術創作的能量，以共同的創作，從思想的傳遞，進行柔性的藝術翻轉社會，其歷程：「調查彙整社區內的襪子工廠→收集襪子工廠廢料→藝術家進駐→共同創作技術→共同勞作→多樣的創作成果→銷售→利益共享」。

綜言之，以社區經濟發展為中心，合作社進行社區內婦女為中心的跨代照顧，跨界結合藝術、勞動、產業，不以營利為主要動機，符合社會經濟的基本理念。

### （三）、社會型企業及其轉型婦女合作社<sup>65</sup>

姊妹園——韓國女性農民生產者合作社，其前身於 2009 年由韓國勞動部選定為儲備社會型企業「我們的菜園」有機農業出發，接受政府平臺人員的薪資補助，免租金優待。從江原橫城共同體配送出第一箱菜，慶北尚州鳳岡共同體、全北金堤龍池共同體、濟州優永共同體開始營運。2011 年勞動部認證為社會型企業，分別於 2012 年獲頒世界糧食主權大獎（全國女性農民會總聯合），2013 年獲頒（私）地方法人第十屆地方領導獎組織部門大獎（尚州鳳岡共同體），農產品直銷大會蔬菜箱類的金牌賞（農林畜產食品部部長獎），2016 年轉型為合作社法人，獨立自主營運，從銷售的蔬菜箱價格中，收取 8% 服務費，至今可以提供 6 個人就業，處理交易訂單與物流安排，服務全國 130 個姊妹的地區共同體發展。

該合作社的設立背景，有鑒於國際新自由主義農業體系下中小農

---

<sup>65</sup> 資料來源取自韓國咸安郡女性農民會 金副會長美慶，應邀於 2016.07.29 參加農委會「從產地到餐桌」臺日韓研討會。

的沒落，面對跨國大型農食品體系的農業、農村、農民危機，世界糧食危機加深，威脅食物的穩定性及安全性。而韓國的糧食自給率僅 22.6%，除稻米外有 97% 食物為進口，消費者對安全農產品的需求增加，對於農業生產主體之女性農民的權利保障，呼應以農民之路為中心的國際糧食主權運動，遂引起公開討論。

其基本理念於事業主體為小農女性農民，以村為單位的共同體生產，實踐糧食主權，以永續農業觀點保存生態農業，串連女性農民與消費者，打造共創的國民農業。其生產原則如下：生產對環境及人們有益的當季作物，以友善農法生產食物，由地方生產在地食物，以傳統食物做為文化傳承，以本土種子生產食物。產品有三種：當季蔬菜箱（每周、隔周蔬菜箱）、1 人蔬菜箱（每周、隔周蔬菜箱）、濟州家鄉蔬菜箱（隔周蔬菜箱，可以看到蔬青綠色的菜）。

合作社擴大以女性農民為中心的生產者共同體，永續性生態農業，透過在地生產、在地消費的食物供應體系，實踐在地共同體。此乃融合以照顧攸關人民的「生命、生活、生產及生態『四生一體』」的普惠經濟特色。

#### （四）、民間合作住宅啟發首爾的社會住宅與合作社<sup>66</sup>

年輕夫妻為育兒家庭，尋找心目中曾經是快樂童年的家，最重要的信念「給孩子一個好玩的、歡樂的成長與學習空間。」建商的起心動念與年輕夫妻一樣；再者體恤年輕世代在住屋的沉重負擔，以及每個人都不想孤獨終老而逝去，所以「幸福公司」辦理演講，推展共建「合作住宅」模式。<sup>67</sup>

「訊福住」由市民集資與建商共建「合作住宅」，雙方的共識與溝

---

<sup>66</sup> 梁玲菁(2016, 春季號), 〈合作共住與住宅合作社-首爾市民的覺醒與承擔〉, **合作社事業報導**, 第 92 期, 頁 2-6。

<sup>67</sup> 截至參訪行程結束時(09.07 上午), 該建商在首爾市已完成 8 個案例, 每案例的經濟規模平均以 10 戶家庭 100 坪土地為基礎。參訪位在國家公園內的「訊福住」, 係由建商提供資訊給參與的建戶, 並按政府規定的建築高度與容積率建造, 集資的合建戶都是與建商簽約購屋。

通十分要緊，「廣尋資訊—同好共識—預擬構想(2012 年) —建商公司—土地—自有資金與融資—入住(2014.8.20) —住民大會—人性管理—永續互動生活」。在這個歷程中，有無數次的進出分合，會商，挫折，以及找尋替代方案等。遇 2014 年 4 月 16 日韓國歲月號船難不幸事件，首爾的民眾發起「請記得孩子們」(Please remember the children.)運動批判社會，因此，他們更堅持憑藉著父母對孩子愛的信念與行動，完成最初「合作共住」的念想。

「合作住宅」的特色是「地板、脫鞋，是孩子的空間，我們就這樣過著。」通常是為孩子玩樂，很多人想住；母親可以安心地交給鄰居幫忙照顧兒童，希望彼此互動著；一起生活在此「有趣的社區」，「想做就做」，如老人一起下廚共食、電影欣賞，相約一起去旅行等。

相較一般標準住宅，此棟規劃一樓外圍為停車空間，地上架有黑板供留言，孩子塗鴉。進樓後，一樓是住戶們的公共空間，鋪設原木地板，置有公共廚房、盥洗室、圖書、孩童玩具、運動走步機、投影設備以及鋼琴，可供父母親與孩童同時閱讀、玩耍使用，孩子的畫作可以展示在公共空間；<sup>68</sup>大樓設置兩道密碼鎖，第一道供快遞郵件置放，第二道為年長父母與孩童居家安全。

首爾市長與市政府關注「社會住宅與住宅合作社」的發展，但是需要許多行政單位配合。由市政府買地提供「只租不賣」，入住者負擔建屋與改裝費，取得可長達 20 年的居住權。2015 年 9 月規劃一項提供弱勢、單身「住宅合作社」的計畫，係由專責機構收集資料，並預備擴張住宅合作社的業務，需要具有合作理念，像「幸福公司」來協調政府土地，居民意願，簽約及一切手續。新興的住宅合作社貸款較為困難，所以會採「公司」登記，據知有「小幸住」案例與信用合作金庫往來，一般以銀行貸款較為普遍，目前已經有合作住宅公司與信用合作金庫計畫融資方案接觸中，逐步才能完成具有社會主義的住宅

---

<sup>68</sup>該建商在麻浦區的其他「合作住宅」，倘若社區有需求借用，且公共空間閒置時，可以 3 小時收取新臺幣約 500 元為場地費。

觀念。

首爾有「Together 住宅合作社」，係以年輕人為主要對象。<sup>69</sup>另，以女性需求為主而建造的，一共有 3 號住宅合作社。其中 1 號「單身女性住宅合作社」，為三層樓建房，一層約 10 個房間，為一人式住宅，設有共用廚房、衛浴設備。2 號住宅合作社建造 5 間給單身婦女居住。

#### （五）、能源合作社促成「少一座核電廠」的能源政策<sup>70</sup>

一個首爾的能源合作社，其誕生歷程來自於三個市民媽媽關愛孩子的安全生長、無核環境的理念堅持與行動承諾，自稱屬於社會型合作社，非生產性合作社。它的開始，沒有公部門的協助，卻撼動韓國民眾與政府，制定：「少一座核電廠」的能源政策，每年節電目標 20%。

一切都從社區圖書館進行媽媽教育和兒童教育開始，以居住所在地計 2 萬多戶家庭，約 66,000 個住民，透過圖書館不斷釋出節能的重要性教育；另一方面在重要路口發送傳單，三個媽媽苦口婆心地說服了 25 戶家庭參加、記錄，並公開自己家庭用電的情形。。

從 2012 年開始透過用電資料的蒐集、記錄，並加以比對分析結構，將這些蒐集來的資料，經由手繪圖，貼在圖書館內的一片牆，牆上貼滿不同顏色、圖型來代表用電紀錄的變化，這片牆成為社區和其他小學的師生前來共學和觀摩，市政府官員也前來觀摩。

社區約有 2 萬多戶，在一年達 10%，超過 2,200 戶的資料與數據，耐心地去找區公所的人員相談，請他們幫助這些數據的集中、儲存、彙整，亦即請求公部門協助，將大量的數據做紀錄和分析。運用這些數據，在各中小學、高中不斷去談省電的重要性，這時候可以提出數據來檢視自己的社區是否達到目標等，讓學生、父母、教師來共同重視。因此，在公部門的協助下，進行資料與數據的統計分析，便開始

---

<sup>69</sup> 東森新聞報導中提到由 NPO 組織建造，提供年輕人便宜租金使用，共組住宅合作社管理。

<sup>70</sup> 梁玲菁(2016，夏季號)，〈首爾能源合作社-三個媽媽的堅持，促成「少一座核電廠」能源政策〉，*合作社事業報導*，第 93 期，頁 13-8。



公開訂定社區節電目標，希望在一年當中，整個社區至少先落實減少用電 8%~12%，但是他們的目標是 20%，最後促成韓國政府的能源政策。

因為關懷下一代、關懷所有市民的生活環境，因而籌組「能源合作社」，出資社員有 160 人。在社區內也成立一個「能源超市」，該合作社支持了 34 個人在超市的就業機會。第一，從培育「媽媽顧問團」——普及商店節能行動，形成社區事，選擇合作社是要去做一個「經營事業」。合作社扮演供需媒合角色，舉辦一些活動，提供一些地球暖化相關的活動資訊給社區、學校。第二，從社區營造推動公共空間運用與節電，第三，社區內的學生與家長共同力量遊說老師，促進學校籌組與轉型消費合作社。

這樣的「合作連結與創新社會經濟」模式（參見圖 2-2-3），從個人、合作社到社區的節能，以至社會的產業、就業媒合，廣受首爾市朴市長與能源部的支持，具體落實市民結社經濟，改善社區，人民安心，生活安全與品質提升，促進地在就業，符合社會經濟的基本價值。

### 三、借鏡韓國：臺灣創新社會經濟

南韓社會經濟部門在近 10 餘年間顯著成長，根植於合作與互惠基礎上來實現社會關懷價值，建置社會經濟的法制環境，並在首爾 25 個行政區內建置支援中心推動。其生態系統從培育「社區經濟共同體」事業、儲備社會型企業導入，回歸以合作社為主的多元社會經濟，<sup>71</sup>打造「合作社城市」來創造在地及中高齡就業，減緩貧富不均並提升生活品質。

#### （一）、首爾「新協力模式」推動「合作社城市」策略

朴元淳市長具有深厚的社會主義知識，在自由社會中推展社會經

---

<sup>71</sup> 參考梁玲菁（2015 冬季號）a，〈合作連結與創新經濟：啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」〉，*合作經濟*，第 127 期，頁 1-14。梁玲菁（2015 冬季號）b，〈首爾「合作之城」——共創在地幸福〉，*合作社事業報導*，第 91 期。

濟，欲緩解資本主義社會的弊病，藉由 10 個榮譽副市長廣蒐民意與建言，以民官協力模式進行「合作社城市」規劃與布局，在 25 個自治區，市民參與公部門計劃，建立支援性系統的法律環境、資源面、財務面支持。

朴市長深知資本的重要性，市政府與民間、企業共同建立一項「社會基金」供社會經濟活動運用；提供社會經濟事業創設期的租金補助，資訊技術提供，廢棄空間的再利用，以合作社為優先承攬。

### （二）、市民閱讀教育，推展「合作連結與創新經濟」

在城市的公共建築中，充滿體貼人性化需求，溫馨的內部空間規劃，住民享有著隨處可得的圖書館，普及閱讀教育，如支援中心的圖書，來自捐贈並由捐贈者定期的自我管理和補充。

首爾市係以在地社區為基礎，以愛與關懷人性生活與地球環境，來共同解決時代的課題，父母從愛子女，市民從關懷社區開始，市府行政團隊與住民共同加入社區互助合作的「參與式經濟」(Participatory economy)，在資本主義社會中進行創新經濟(Innovative economy)活動，實施合作經濟與環保教育，促進連結，共同創業。涵蓋跨世代的中高齡、婦女、青年；跨群體的勞動者、消費者、生產者等；以及跨事業的食衣住行育樂基本的生活需求、就業及生產機會。

### （三）、各類支援中心建置與數位化引入，促進青年以社會經濟事業創業

為推展「合作社城市」的整體政策，市政府建立「首爾社會經濟中心」(Seoul Social Economy Center)，再以分區建立各種各類「社會經濟事業」(Social economic enterprises)的支援中心，二次支援中心，即「創業平台」。建立「社會經濟事業生態系統」，即先導入國家基礎與政策資源，鼓勵青年以科技通訊新技術創業，協助弱勢者建立各種事業體，創造共享經濟，其最終的導向，普及閱讀與合作教育，以獨立的民間資本為基礎，投資活化在社區經濟的創造，即朝向合作社開展社會經濟，共創社會經濟在地幸福的經驗。

#### (四)、「合作連結與創新經濟」推動事業

##### 1.推動「非金融性」的合作社、社區及青年儲備社會型企業

住宅方面，先由市民集資與建商共建「合作住宅」，雙方的共識與溝通十分要緊，經歷：「廣尋資訊—同好共識—預擬構想—建商公司—土地—自有資金與融資—入住—住民大會—人性管理—永續互動生活」。在這個歷程中，有無數次的進出分合，會商，挫折，以及找尋替代方案等。住宅政策，大抵以政府公告資訊，提出計畫，以及資金與銀行融資運作社會住宅，相較之下，尚有待發展歐洲國家所推行的住宅合作社，其連結機制於跨代居住、兒少婦老的照顧，中高齡亞健康者在地在就業，以及合作金融的經濟安全。

##### 2.韓國能源政策的形成

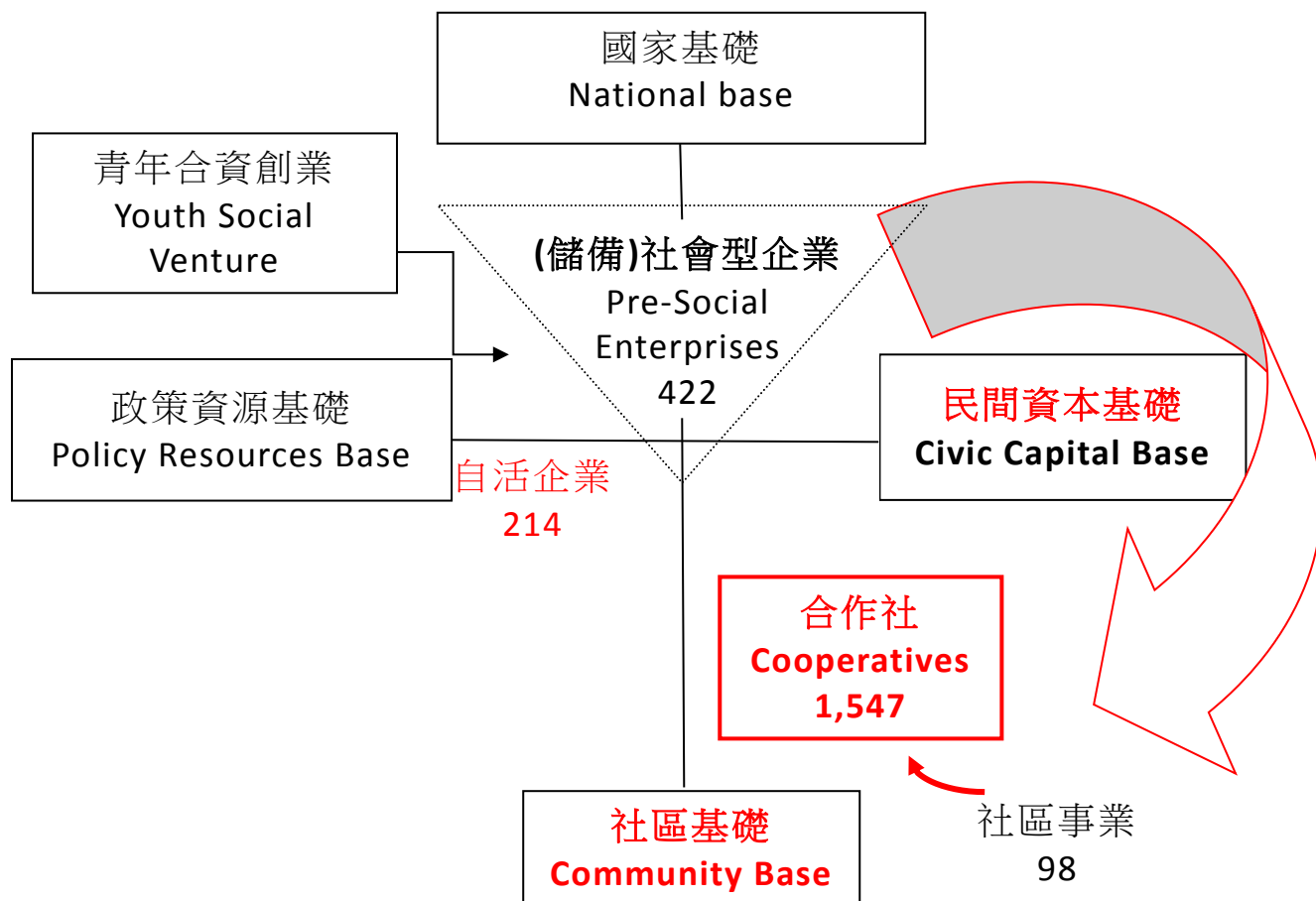
以三個媽媽關愛孩子下一代生活安全為出發，成立「能源合作社」推動到社區，其中堅持從家庭節能用電，最後加入公部門力量，成為首爾市與韓國「減少一座核電廠」的能源政策；<sup>72</sup>從社區營造基礎推動城市內的停車場轉換為運動場，以父母、學生共同力量推動籌設學校型消費合作社響應。

##### 3.以合作社達成社區經濟的多元性目標

市政府的社會福利館的臨近處，合作社之「社區食堂」—老人、小孩、工人—課後輔導、閱讀、勞作—藝術家進駐、文創—婦女共同勞動-工廠廢物變黃金—產品與行銷朝自立發展，合作社模式在經營上「共同創作技術—共同勞作—多樣的創作成果—銷售—利益共享」，在多元性目標逐步照顧食物安全，生活安心，跨代合作，跨業協進，促成社區就業、地區經濟活化與照顧福祉。

---

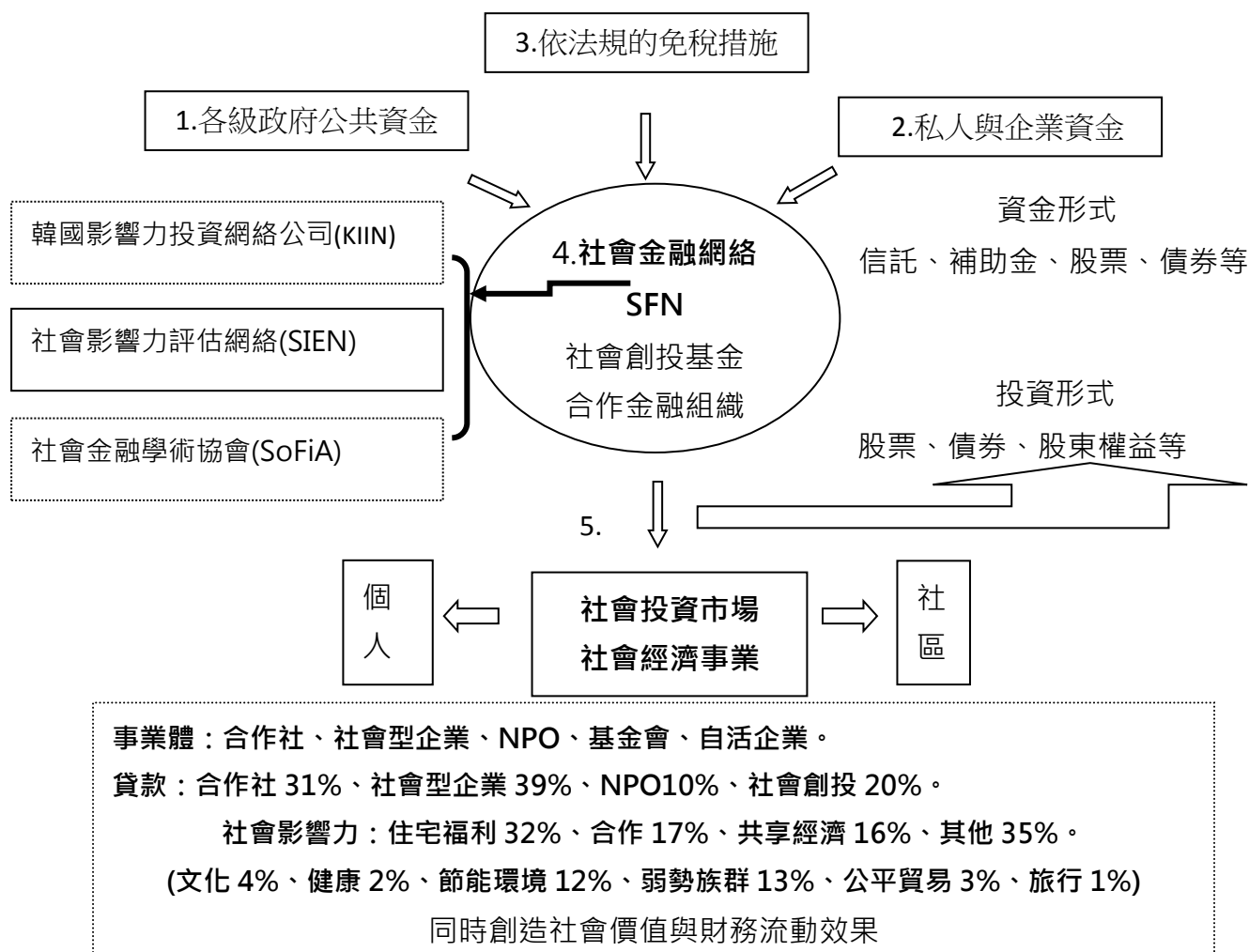
<sup>72</sup> 梁玲菁（2016 夏季號），〈首爾能源合作社——三個媽媽的堅持，促成「少一座核電廠」能源政策〉，《合作社事業報導》，第 93 期。



資料來源：梁玲菁繪製，修正自以下來源：

1. 參閱參訪首爾社會經濟支援中心「Seoul Social Economy Policy and Social Economy Center- Towards Cooperation Beyond Competition」簡報資料。(2015.09.06)
2. 王幼玲、杜慈容(2015.09)，參訪首爾發展社會經濟事業支援中心共同記錄繪製。
3. 梁玲菁(2015 冬季號)a，〈合作連結與創新經濟：啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」〉，《合作經濟》，第 127 期，頁 1-14。

圖 2-2-1 首爾發展社會經濟事業的配置生態系統



說明：1.此模式大抵融合瑞典、加拿大、韓國(適用免稅法)發展社會經濟。

2.圖中數字以韓國首爾「社會投資基金」為例證，社會金融網絡於 2015.06 建立。

資料來源：增修自梁玲菁、許慧光(2016 秋季號)合作經濟刊 130 期、(2016/06/24)第 94 屆國際合作節研討會以及 (2016/06)〈合作事業「四生一體」，共創社會經濟幸福〉，*國土與公共治理季刊*，第 93 期，國家發展委員會。資料蒐集如下：

1.作者參訪首爾合作社及其支援中心，並與朴元淳市長相談的資訊(2015/09/03-07)。

2.取自勞動部(2015/10/24)，「韓國社會企業國際分享會」講義。

3.作者感謝我國駐韓國台北代表處秘書林靖貴先生的大力協尋相關資料。

圖 2-2-2 「新協力模式」創新社會經濟：合作社發展基金與社會投資基金

### 第三節 日本社會經濟

#### 一、日本社會經濟概況

##### (一)、日本社會經濟事業相關法規及制度概況

日本和其他有設立專法來定義並規範社會經濟事業單位之國家不同，目前並沒有設置專法來規定社會經濟事業有關的機構。

依第一章國際社會經濟事業範圍追溯，日本的社會經濟事業的起源可以從合作社及合作相關的法規開始說明。日本的合作社制度由品川彌二郎(1843-1899)留法赴德，平田東助(1849-1925)留德，二位引進德國信用合作與法制，起草《產業組合法》(即合作社法)，明治 32 (西元 1899) 年議會通過。甚早的日本國內，二宮尊德(1787-1856)整理地方事業，著重於農民救濟與農村復興，同時重視道德與經濟，形成報德教一派，為日本最早的合作制度，但不同於近代的歐洲合作制度。<sup>73</sup>福田德三(1847-1930)認為合作有兩種：一種助成或補充企業的合作，為營利合作或企業合作(如生產、購買、販賣、利用、信用)；一種是助成或補充家計合作，即經濟合作。(如消費、建築、住宅)。<sup>74</sup>

合作社在日本經過 100 多年的發展，已經到達相對完整並且在日本經濟社會事業上，發揮很大作用的組織與規模。《消費生活協同組合法》(2008 修正)，《社會型合作社法》(1991)通過，消費合作社可以「勞動自主事業」發展社區照顧長者。整體社會的合作社運動較為成熟，深入民間的農業、消費、保險、勞動自主、住宅、長者照顧等多元的發展。

2013 年，日本開始運作「國際協同組合年紀念協同組合全國協議會(略稱：IYC 紀念全國協議會)<sup>75</sup>」成員包含：全國農業協同組合中

---

<sup>73</sup> 林嶸、李敬民、何修義(1994)，*世界合作名人傳*，初版 1947，南京，頁 295-300。

<sup>74</sup> 同前註，頁 301-04。

<sup>75</sup> 「IYC 紀念全國協議會」的前身是因應 2012 年日本配合「國際協同組合年

央會（JA 全中）、農林中央金庫、日本生活協同組合連合會（日本生協連）、全國漁業協同組合連合會（JF 全漁連）、全國森林組合連合會（全森連）、日本勞働者協同組合連合會、全國大學生生活協同組合連合會（全國大學生協連）、日本醫療福祉生活協同組合連合會、一般社團法人全國信用金庫協會、社團法人全國信用組合中央協會（全信中協）等共 24 種不同性質之合作社聯合會或協議會加入，而各個聯合會或協議會之下，又分別有數量不少的合作社團，因此日本的合作社已經進入不太需要中央政府的積極協助的自立發展階段，更是進入發揮實質影響力，來推動社會貢獻的後期目標階段。例如：曾在東日本大地震的復興上，至少有 18 個合作社聯合會、或協會，動員旗下的合作社組織，分別依照合作社的業務內容，進行參與災後復興有關的活動，是社會安定發展的重要力量。

日本合作社大致可區分為：少數無法人格之合作社、大多數有法人格之合作社。各類合作社分別有相對應的相關法律，整理其中部分，參見表 2-3-1。觀察其中，在日本，根據各相關的法律所設立的合作社，包含層面很廣泛，並且長期間在日本的社會經濟事業中佔有重要地位。

表 2-3-1 日本合作社及適用法規

無法人格	
任意組合	民法
匿名組合	商法 535 條以下規定之契約類型
有限責任事業組合(LLP)	關於有限責任事業組合契約之法律
投資事業有限責任組合	關於投資事業有限責任組合契約之法律

（International Year of Co-operatives：略稱 IYC）」成立之「日本協同組合連絡協議會（Japan Joint Committee of Co-operatives：略稱 JJC）」。2012 年活動結束之後，接續原活動推動合作事業的宗旨，將原組織改名「IYC 記念全國協議會」繼續推動相關活動。

勞働組合	未依法取得法人格之勞働組合
有法人格	
勞働組合	勞働組合法
教職員組合	勞働組合法、地方公務員法、教育公務員特例法等
各種共濟組合	各種共濟組合法如以下 國家公務員共濟組合法、地方公務員等共濟組合法、私立學校教職員共濟法、農林漁業團體職員共濟組合法等
各種協同組合	
生活協同組合	消費生活協同組合法
農業協同組合	農業協同組合法
日本蚕糸絹業開發協同組合	
森林組合、生產森林組合	森林組合法
煙草耕作組合	煙草耕作組合法
漁業協同組合	水產業協同組合法
全國內水面漁業協同組合連合會 (內水面漁業協同組合)	
事業協同組合、事業小協同組合	中小企業等協同組合法
火災共濟協同組合	中小企業等協同組合法
信用協同組合(信用組合)	中小企業等協同組合法
企業組合	中小企業等協同組合法



協業組合	中小企業団体法
商工組合（商業組合・工業組合）	中小企業団体法
生活衛生同業組合、生活衛生同業小組合	關於生活衛生相關營業營運的適正化及振興之法律
商店街振興組合	商店街振興組合法
農住組合	農住組合法
船主相互保險組合	船主相互保險組合法
內航海運組合	內航海運組合法
管理組合法人、團地管理組合法人	關於建物區分所有等之法律
土地區劃整理組合	土地區劃整理法
防災街區計劃整備組合	關於密集市街地防災街區整備促進之法律
納稅貯蓄組合	納稅貯蓄組合法
地方公共團體之組合	依據地方自治法設立之法人、特別地方公共團體之一種類型

資料來源：李嗣堯整理自各合作社或合作社聯合會網站。

社會經濟事業的範圍，除了上述合作社（所謂中間法人）之外，近年來日本政府積極推動社會經濟事業，進一步擴大到包含適用公司法營利事業法人之股份有限公司、合名公司（無限公司）、合資公司、有限公司或合同公司(LLC)等。而非營利事業則有適用非營利事業法的 NPO 法人，適用社會福祉法的社會福祉法人等。除此之外，原根據民法第 35 條設立的公益法人，從 2008 年 12 月 1 日開始，《一般法人法》、《公益認定法》、《整備法》實施之後，進入新的階段，讓公益法人的認定有所依循，也確立在稅制上的優惠認定(參見表 2-3-2)。

對於沒有專法規定的社會經濟事業、或社會型企業的現狀，日本

經濟產業省曾經委託三菱 UFJ 調查顧問股份有限公司(三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)進行調查，並對現有社會經濟事業制度進行檢討，最後在 2010 年 2 月完成「平成 21 年度地域經濟產業活性化対策調査-社會經濟事業統計資料及制度檢討(ソーシャルビジネスの統計と制度的検討のための調査事業)報告書」。調查報告指出，現有社會經濟事業單位對於設立專法的期待，最主要在於可以解決「提高社會的認知度」；其次以營利法人為中心提出的「稅制優惠措施的整備及更充實」，「建構可更容易從金融機構取得融資的環境」的需求為多。

關於上項「稅制優惠措施的整備及更充實」的需求，在「新公益法人」制度開始推動之後，確實可以回應部分這樣的需求，但是根據問卷調查結果顯示，不少社會經濟事業的主體可以依據其事業內容、活動目的、一般對外的認知等，分別以公司法人、NPO 法人、合作社及民法上的任意組合等不同組織形態，採用有助於推動社會經濟事業之機構，並以創造出更有利推動社會經濟事業的環境，進行社會經濟事業。也就是，有效利用既有的各種法人制度，透過改善既有環境、或協助解決其面臨的課題，來推動社會經濟事業。因此，雖然針對推動社會經濟事業的制度進行檢討，已經經過 6 年，日本還是沒有設立專法，而推動社會經濟事業的政策方向，也是偏向於協助解決現有各種可能從事社會經濟事業法人所面臨的課題方向來進行。

因此，上述各種型態，必須回到本報告的第一章，經濟社會事業是否符合社會性、經濟性、革新性來認定，執行的機構中，除了非營利事業、中間法人-合作社，相對地比較符合社會經濟事業的基本規定之外，營利事業法人只能透過確認其全部、或部分業務內容等方法來進行認定。

表 2-3-2 日本社會經濟事業執行機構

機構別	法人類型	適用法律
營利益事業法人	股份有限公司 合名公司 合資公司 有限公司或合同公司(LLC)	公司法
非營利事業法人	NPO 法人/認定 NPO 法人 社會福祉法人 一般社團法人/一般財團法人 公益社團法人/公益財團法人	NPO 法 社會福祉法 一般法人法 公益法人認定法
中間法人 <sup>76</sup> (含部分無法人格之組合)	各種組合 (合作社) 有限責任事業組合(LLP) 投資事業有限責任組合(LPS) 民法上的組合(任意組合) 匿名組合	各協同組合相關之特別法 有限責任事業組合契約相關法律 投資事業有限責任組合契約相關法律 民法 667 條等 商法 535 條等

資料來源：本研究整理自境新一(2010)「有關解決社會課題之社會經濟事業及社會型企業之考察-參考義大利之社會型協同組合及英國之社區利益公司個案(社会的課題解決ビジネスと社会的企業に関する考察-イタリアの社会的協同組合とイギリスのコミュニティ利益会社の事例をふまえて-)」。

## (二)、日本社會經濟事業之規模

日本目前沒有設立「社會經濟事業」的專法，因此衡量社會經濟事業的規模，均採推估或試算的方式來取得預估值，有以下三種經濟規模的預估：

<sup>76</sup> 將非營利事業法人定義為廣義的公益法人時，將既不屬於營利事業法人，又不屬於公益法人之介於中間的法人稱為中間法人。

1. 2008 年度「社會經濟事業研究會報告書(ソーシャルビジネス研究会報告書)」推算之規模：

如表 2-3-3，除了預估 2008 年度有 2,400 億的市場規模之外，也推測 2011 年將擴大到 2.2 兆市場規模，這是以社會經濟事業提供之商品服務之需求端為對象進行調查得到的結果。另，其執行社會事業經濟之機構比例則可參考表 2-3-4。

表 2-3-3 日本社會經濟規模預估

年度	市場規模(日圓)	僱用規模(人)	事業機構總數(家)
2008 年	2,400 億	3.2 萬	8,000
2011 年	2.2 兆		

資料來源：「社會經濟事業研究會報告書(ソーシャルビジネス研究会報告書)」。(2008 年度)

表 2-3-4 各類型社會經濟事業機構的比重(2008 年)

事業機構	比例(%)
NPO	44.67
股份有限公司+有限公司	20.5
個人營業	10.6
合作社	6.8
勞動者協同組合 workers' collective	1.7
有限責任事業組合(LLP)	0.4
有限責任公司(合同公司，LLC)	0.0
其他	16.3
未回答	0.2

資料來源：「社會經濟事業研究會報告書(ソーシャルビジネス研究会報告書)」。(2008 年度)

## 2. 2009 年度「平成 21 年度地域經濟產業活性化對策調查(ソーシャルビジネスの統計と制度的検討のための調査事業)報告書」推算之規模

相較於前項所預測之市場規模，本報告書以社會經濟事業機構為對象，進行調查的結果，所預測之市場規模就大許多。參見表 2-3-5。以機構社會經濟事業佔自主事業收入佔全體之比例達 90%以上的規模，都達到 33 兆日圓，這項數據，尚未加上中間法人-合作社的部分，如果加入同年(2009 年度)之市場規模，可達 38 兆日圓，參見表 2-3-6 生活協同組合的規模，可見社會型企業端認定自己進行之社會經濟事業，在 2009 年時點，在社會認知度尚不高的情形下，確實有很大的落差。

表 2-3-5 日本社會經濟規模預估二：收入比例

自主事業收入佔全體之比例	市場規模 (百萬日圓)	僱用規模 (人)	事業單位總數(家)	受益人總數(人)
50%以上	35,421,848	572,320	105,284	1,220,618
70%以上	33,881,147	389,530	66,463	958,929
90%以上	33,837,867	346,837	62,948	910,983

資料來源：「平成 21 年度地域經濟產業活性化對策調查(ソーシャルビジネスの統計と制度的検討のための調査事業)報告書」。(2009 年度)

表 2-3-6 消費生活協同組合規模

金額單位：百萬日圓

年度	組合數	組合員 (人)	供應之商品 及服務金額	組合員支付 共濟金金額	醫療事業 金額	福祉事業 金額	合計
2006	1,085	60,531,820	3,456,062	1,387,362	255,872	64,524	5,168,843
2007	1,093	63,180,531	3,540,873	1,434,665	265,221	66,738	5,163,821
2008	1,036	63,336,217	3,084,608	1,609,452	250,018	62,963	5,307,497
2009	934	59,711,941	2,784,468	1,540,886	235,646	62,216	5,007,041
2010	947	64,979,554	2,907,295	1,681,739	268,650	70,361	4,623,215
2011	963	66,798,724	2,928,238	1,549,963	285,349	73,698	4,928,046
2012	920	61,736,772	2,357,516	1,743,675	290,463	81,294	4,837,248
2013	969	67,829,375	2,929,247	1,658,686	292,759	81,211	4,472,947
2014	955	64,325,263	2,921,493	1,652,359	296,117	83,657	4,961,904

資料來源：李嗣堯整理自平成 27 年度消費生活協同組合（連合会）実態調査。

### 3. 2015 年度「日本社會型企業活動規模調查報告書(わが国における社会的企業の活動規模に関する調査報告書)」預估之規模

在企業總數上，除了以上兩個調查的機構總數，由企業自行判斷是否為社會型企業所得預估之家數則遠高於上述兩種預測，二者大不相同。比較 2005 年度「日本社會型企業活動規模調查報告書(わが国における社会的企業の活動規模に関する調査報告書)」，預估社會型企業總家數達 20.5 萬家，參見表 2-3-7，社會經濟事業在政府政策推動下，確實有大幅的成長。

表 2-3-7 日本社會經濟規模預估三：社會型企業

	企業總數(家)	事業總收益 (兆日圓)	創造之附加價值總額 (兆日圓)	社會經濟事業收益 (兆日圓)	創造之附加價值總額 (兆日圓)	人事費用 (兆日圓)	有收入職員總數 (萬人)
本調查預估	205,232	62.0	16.0	60.7	10.4	22.2	577.6
國民經濟計算統計 (2013)	1,746,22 (11.8%)		483.1 (3.3%)			207.3 (10.7%)	5,625.9 (10.3%)
2012 年經濟活動調查 (註)		1,307.8 (4.6%)	233.1 (6.9%)			157.1 (14.1%)	4,341.8 (13.3%)

註：本調查是以公司全體及公司以外型態之法人為對象之規模，括弧()內數字是表示占該整體規模下之百分比。

資料來源：「日本社會型企業活動規模調查報告書(わが国における社会的企業の活動規模に関する調査報告書)」。(2015 年度)

### 三、日本社會經濟事業主體之特徵與課題

進一步整理日本執行社會經濟事業的主體特徵，並且說明其分別面臨的課題。執行社會經濟事業的組織與機構中，比較具代表性之法人有代表營利事業法人之股份有限公司，非營利事業法人之 NPO 法人、一般社團/財團法人與公益社團/財團法人，以及中間法人之有限責任事業組合、企業組合、消費者生活協同組合等其他組合等。各執行機構的特徵，可參見表 2-3-8，其中所面臨的主要課題，分別可以從資金調度、稅制上有無優惠、社會認知以及部分組織營運上的困難等面向來了解。而這些相關課題，也是日本政府當前促進社會經濟事業發展的主要政策方向。

事實上，從後續有關日本政府所提出的促進社會經濟事業的政策內容來看，似乎比較沒有針對中間法人——合作社的部分，甚至在某

些課題的解決上，合作社是扮演著與政府共同解決問題的立場和角色。這顯示合作社在日本推動 100 多年後的今天，不只本身繼續扮演著從事社會經濟事業的重要角色，同時，也已經可以完成自我永續經營發展，並且成為政府推動其他機構時的重要力量。以合作社來推動社會經濟事業，可以從日本經驗中看出有效性。

表 2-3-8 社會經濟事業主要執行機構之特徵及課題

機構	特徵	課題
股份有限公司	<p>準則主義</p> <p>公司以營利為目的</p> <p>原則上依照出資比例來分配損益及行使議決權</p> <p>無稅制上的優惠</p> <p>資金調度比較容易</p> <p>社會認知偏營利色彩</p>	<p>和其他法人比較，一般認為比較容易從金融機構方面取得融資，但是實務上，規模較小法人，未必容易取得金融機構的貸款。就算進行社會經濟事業，但是該部分營利所得仍然需要全額課稅。</p> <p>社會上對於其營利色彩的認知，造成其進行之社會經濟事業不易取得社會的理解。</p>
NPO 法人	<p>認證主義</p> <p>非營利組織</p> <p>原則上，不得限制有議決權利贊助會員之入會</p> <p>僅就有收益部分的事業進行課稅，但是對於具有高度社會經濟性質之收益事業仍然課稅。</p> <p>捐款人捐款金額之一部分得享有所得扣除額之優惠。</p> <p>資金調度比較困難，方法也比較少。</p>	<p>資金調度較困難，不論是募集資本或從金融機構取得融資。</p> <p>雖然僅收益事業要課稅可視為一種優惠，但是從事比較社會性經濟事業卻要課稅仍是課題。</p> <p>社會上一般的印象是由市民發起具有高度社會性的法人，但同時也有讓使用者有可以用較低價格利用的心態。</p>



	有社會性與非營利性的色彩，特別在保健、醫療、社會福利等特定領域之社會認知度高，容易推動工作。	
一般社團 法人/一般 財團法人	<p>準則主義</p> <p>成為非營利型法人需符合一定要件，否則為特定普通法人除非章程有特別規定，基本上社員一人一票。但是並非任何人皆可成為社員。/評議員及理監事。</p> <p>非營利型法人可以只就收益事業部分課稅。另外無捐款之部分金額可作為捐款人得享有所得扣除額之優惠。</p> <p>章程如有規定可以招募基金，但是取回同時必須有替代基金/可招募基金，但是不得取回，等於實質捐款。</p> <p>社會經濟事業色彩稍弱。</p>	<p>章程如有規定可以招募基金，但是取回同時必須有替代基金/可招募基金，但是不得取回，等於實質捐款，因此資金調度未必容易。</p> <p>盈餘的分配或清算時，如章程未記載或未經過社員大會/評議會之決議不得分配。</p> <p>一般社會的對於其從事社會經濟事業本身，感覺較缺乏新鮮感。</p> <p>一般財團法人必須設置具有任命、解任理事權限之評議會，增加組織營運的困難度。</p>
公益社團 法人/公益 財團法人	<p>認證主義</p> <p>必須以公益為目的</p> <p>除非章程有特別規定，基本上社員一人一票。但是並非任何人皆可成為社員。/評議員及理監事。</p> <p>公益事業部分免課稅。捐款人捐款金額之一部分得享有所得扣除額之優惠。</p>	<p>章程如有規定可以招募基金，但是取回同時必須有替代基金/可招募基金，但是不得取回，等於實質捐款，因此資金調度未必容易。</p> <p>不得進行盈餘分配。另清算時，剩餘財產必須歸屬於其他公益法人及中央或地方公共團體。</p> <p>關於其進行之公益事業，要求要</p>

	<p>章程如有規定可以招募基金，但是取回同時必須有替代基金/可招募基金，但是不得取回，等於實質捐款</p> <p>公益色彩高</p>	<p>可以保持中長期收支平衡。</p> <p>會計基準較嚴格，要有高度財務/會計能力人員。</p> <p>公益財團法人必須設置具有任命、解任理事權限之評議會，增加組織營運的困難度。</p>
<p>有限責任事業組合 (LLP)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 準則主義</li> <li>2. 基本上以營利為目的</li> <li>3. 無特殊規定。原則上由組合成員合意決定</li> <li>4. 不對組合課稅。只有組合構成員取得之所得課稅。</li> <li>5. 配合政策需要，有機會取得補助金或政策性融資。</li> <li>6. 有官方支持，部分與地方政府機構合作，有社會經濟事業色彩。</li> </ol>	
<p>企業組合</p>	<p>準則主義</p> <p>無特別規定，但是有互助扶持之特質。</p> <p>偏好社員之間的扁平化關係，要做成決議可能比較慢。</p> <p>原則上，無稅制上的優惠</p> <p>可以募集資金，但是組合成員每人可出資金額依照規定不得超過全體出資金額的 1/4，個人以外的組合成員必須低於 1/2</p> <p>有部分社會經濟事業色彩。</p>	

消費者生活協同組合等其他組合	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 準則主義</li> <li>2. 無特別規定，但是有互助扶持之特質</li> <li>3. 社員一人一票，社員代表是最高權力機構，設有理監事會。</li> <li>4. 所得全額課稅，但是稅率上有優惠</li> <li>5. 可以募集資金，依組合類別有一些差異，但是大多數規定組合成員每人可出資金額不得超過全體出資金額的 1/4</li> <li>6. 本來就是經濟弱勢以互助為目的組成，有部分社會經濟色彩。</li> </ol>	
----------------	---	--

資料來源：李嗣堯整理自「平成 21 年度地域經濟產業活性化対策調査(ソーシャルビジネスの統計と制度的検討のための調査事業)」。

## 二、日本政府促進社會經濟發展之對策

1899 年日本議會通過《產業組合法》(即合作社法)正式在日本以合作社形式來展開社會經濟活動，可以算是日本官方推動社會經濟事業的開端。而 1998 年特定非營利活動促進法(NPO 法)開始實施之後，以市民志工慈善型事業為主體的 NPO，成為另一個主流組織或機構。至於近期，日本政府再次積極推動社會經濟事業，大約可從 2007 年 9 月，由日本官方主導成立之「社會經濟事業研究會(ソーシャルビジネス研究会)」召開第一次會議，並在第 6 次會議結束後，於 2008 年 4 月公告「社會經濟事業研究會報告書(ソーシャルビジネス研究会報告書)」後正式開始。日本政府將推動社會經濟事業定調為振興地方

經濟的一環，為推動社會經濟事業官方採取的主要策略，整理於表 2-3-9。

表 2-3-9 日本政府主要推動社會經濟事業之策略

年/月	內容	主辦機構	備註
2007/9	召開第一次社會經濟事業事業研究會(ソーシャルビジネス研究会)	社會經濟事業事業研究會	共召開6次會議
2008/4	「社會經濟事業事業研究會報告書」	社會經濟事業事業研究會	第6次會議後提出
2008/12	第一次召開促進社會經濟事業倡議(ソーシャルビジネス推進イニシアティブ)委員會	促進社會經濟事業倡議委員會	共召開5次會議
2008/12	社會經濟事業/社區事業工作小組(ソーシャルビジネス/コミュニティビジネスWG)之 SB/CB 事業基盤強化檢討會	社會經濟事業/社區事業工作小組	共召開4次會議
2009/2	社會經濟事業(ソーシャルビジネス)55 選	經濟產業省	
2009/3	第 1 次社會經濟事業全國大會(ソーシャルビジネス全国フォーラム)	促進社會經濟事業倡議委員會	共召開2次會議+1次社會經濟事業災後復興大會(ソーシャルビジネス復興フォーラム)

2009/3	「社會經濟事業個案集(ソーシャルビジネス・ケースブック)」	經濟產業省	
2009/3	『社會經濟事業之評定方法(ソーシャルビジネス「評価のあり方」)』	促進社會經濟事業倡議委員會	第4次會議提出
2010/2	「關於推動日本全國規模SB之基本構想(全國規模のSB推進に関する基本構想)」	促進社會經濟事業倡議委員會	第5次會議提出
2010/3	第2次社會經濟事業全國大會 第1次社會經濟事業商展(ソーシャルビジネス・メッセ)	促進社會經濟事業倡議委員會	本次大會與社會經濟事業展共同舉辦，本次商展開辦後，隔年開始每年在不同地區舉辦
2010/3	「社會經濟事業統計資料及制度檢討調查(ソーシャルビジネスの統計と制度的検討のための調査事業)報告書」	經濟產業省委託調查	
2010/4	「社會經濟事業個案集(ソーシャルビジネス・ケースブック-震災復興版)」	經濟產業省	
2010/10	召開第1次促進社會經濟研究會(ソーシャルビジネス推進研究会)	促進社會經濟研究會	共召開4次，第5次因為東日本地震取消

2011/3	「促進社會經濟事業研究會報告書-強化社會經濟/地方經濟連結之事業(ソーシャルビジネス推進研究会報告書-ソーシャルビジネス/コミュニティビジネス連携強化事業)」	促進社會經濟研究會	第 5 次未召開，改提出本報告書作為本研究會之總結
--------	---	-----------	---------------------------

資料來源：本研究整理自日本通產省社會經濟事業政策相關網站。

根據「社會經濟事業研究會報告書(ソーシャルビジネス研究会報告書)」之結論及建議，成立「促進社會經濟事業倡議(ソーシャルビジネス推進イニシアティブ)委員會」，同樣也召開五次會議，並在 2010 年 2 月之最後一次會議結束後，公告「有關推動日本全國規模 SB 之基本構想(全国規模の SB 推進に関する基本構想)」，作為後續推動社會經濟事業的基本策略。「促進社會經濟事業倡議委員會」在會議進行的歷程中，主辦過三次的「社會經濟事業全國大會 (ソーシャルビジネス全国フォーラム)」並在 2010 年 3 月開始，每年 3 月舉辦「社會經濟事業商展 (ソーシャルビジネス・メッセ)」。

作為日本政府「平成 22 年度 地域新成長産業創出促進事業—強化社會經濟/地方經濟連結之事業 (ソーシャルビジネス/コミュニティビジネス連携強化事業)」之一環，2010 年 10 月在經濟產業省主導下設置了「促進社會經濟研究會(ソーシャルビジネス推進研究会)」，並在 2011 年 2 月進行之第 4 次會議結束後，完成「促進社會經濟事業研究會報告書-強化社會經濟/地方經濟連結之事業(ソーシャルビジネス推進研究会報告書-ソーシャルビジネス/コミュニティビジネス連携強化事業)」報告書。

特別一提的是，日本在推動社會經濟事業(Social Business, SB)的同時，經常也提到社區事業(地方協同體事業, Community Business, CB)，因此無論是 2008 年 12 月開始的「促進社會經濟事業倡議(ソ-

シャルビジネス推進イニシアティブ)委員會」，2009年3月開始的「社會經濟事業/社區事業工作小組(ソーシャルビジネス/コミュニティビジネスワーキンググループ)」，或2010年10月開始的「促進社會經濟事業研究會(ソーシャルビジネス推進研究会)」等，在推動社會經濟事業(SB)政策的同時，也強調地方社區事業(CB)，其主要的精神在於，地方共同體可透過社會經濟事業的方式進行，協同解決地方所面臨之各種社會問題。

日本主管經濟產業政策之經濟產業省，在具體提出政府的支援政策之前，早在2007年，為了提升日本全國對於社會經濟事業的關心，已經開始著手，以進行的社會經濟事業單位為對象，邀請外部審查委員選拔足以作為其他單位倣效之優良單位，最後區分為：(1)地方建設、觀光、農業等領域；(2)支援兒童照護、高齡者對策等領域；(3)環境、健康、就業等領域；(4)支援企業家育成、創業、經營等領域等合計選出55個事業單位，2007年2月出版「社會經濟事業55選(ソーシャルビジネス55選)<sup>77</sup>」介紹這些採用先進方法推動社會經濟的事業單位。

另外，2008年，邀請日本大學大學院全球化經營研究科平田光子教授擔任座長，另外包含座長在內之產、官、學界共9名擔任委員，以及中央部會官方代表列席，組成「社會經濟事業/社區事業工作小組(ソーシャルビジネス/コミュニティビジネスワーキンググループ<sup>78</sup>)」，召開4次會議，最後在2009年3月完成「社會經濟事業之評定方法(ソーシャルビジネス『評価のあり方』)」之報告書，提供SB/CB事業單位，也包含中間支援團體、地方自治單位、企業、當地住民等支援主體之間媒合時，所需要的情報及可作為評價的項目及觀點。

---

<sup>77</sup> 經濟產業省(2009)『ソーシャルビジネス55選』  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/sb55sen.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/sb55sen.html)

<sup>78</sup> ソーシャルビジネス/コミュニティビジネスワーキンググループ  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/sbwg.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/sbwg.html)

大約同時期，日本經濟產業省也將日本全國分成 9 個地區，分別設置地方 SB/CB 推進協議會，進行地方合作，來推動各地方的社會經濟事業。為了將日本全國 SB/CB 相關人員進行連結，並討論全國規模活動的進行，由日本產業經濟省主導於 2006 年 12 月促進社會經濟事業倡議(ソーシャルビジネス推進イニシアティブ<sup>79</sup>)委員會會議，由立教大學中村陽一教授擔任座長，另外邀請包含座長在內共 10 位委員、各區域協議會代表以及中央部會之官方代表列席，共召開 5 次會議，並在 2008 年 2 月完成「關於推動全國規模之社會經濟事業之基本構想(全国規模のSB推進に関する基本構想)」，並著手準備在 2009 年 4 月開始的社會經濟事業 NetWork(ソーシャルビジネス・ネットワーク)。

以上簡單介紹日本經濟產業省主導推動之政策以及相關之委員會，接續日本政府支持社會經濟事業區分為三方面：(一)綜合性支援政策；(二)社會事業經營環境的投入；(三)社會經濟事業機構與企業的合作與連結。概述日本投入促進社會經濟事業之政府支援及其他機構參與的各種做法。

#### (一)、日本政府推動社會經濟事業之綜合性支援策略

日本政府有三個層級共同推展社會經濟事業：經濟產業省、內閣府及其他中央政府機關、地方政府。

##### 1.日本經濟產業省主導推動社會經濟事業之支援政策

經濟產業省在 2008 月公告「社會經濟事業研究會報告書(ソーシャルビジネス研究会報告書)」後，根據該報告書檢討之內容，以「成立相關人士討論聚集之場域」「提升社會的認知度」「資金供應」「人才育成・經營技術之支援」等方式，積極地來支援社會經濟事業之進行。早期主要是以社會經濟事業的普及・啟發和對相關業者之支援為

---

<sup>79</sup> ソーシャルビジネス推進イニシアティブ  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/initiative.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/initiative.html)



中心，可以算是社會經濟事業的普及啟發時期。透過「社會經濟事業」在媒體上被報導次數增加的結果，可以算是已經有了一定的成果。

2010年起，為了加速社會經濟事業的開展，持續致力於對社會經濟事業單位的支援，協助成立以社會經濟事業單位為主體的「社會經濟事業 NetWork (ソーシャルビジネス・ネットワーク)<sup>80</sup>」、2009年2月公告「社會經濟事業 55 選(ソーシャルビジネス 55 選)」同年3月公告「社會經濟事業個案集 (ソーシャルビジネス・ケースブック)」以擴大社會經濟事業單位與地方的連結。另外將日本全國分成9個區域(北海道・東北・關東・中部・近畿・中國・四國・九州・琉球)在地方經濟產業局及地方 SB/CB 推動協議會的協助之下，舉辦了和地方社會經濟事業相關人員進行的「地方意見交換會<sup>81</sup>」。

除此之外，在推動社會經濟事業上，經濟產業省內部許多部署都有參與在相關的工作中。例如：由商務情報政策局流通政策課<sup>82</sup>推動的弱勢消費者購物支援；中小企業廳透過工商團體進行的 CB 支援活動、以及貿易經濟協力局主導進行的(經濟)金字塔底層(BOP: Base of the Economic Pyramid)事業振興方案<sup>83</sup>等，參與部署逐漸擴大。

## 2.內閣府及其他中央政府機關之政策支援

日本另一個中央政府機構提出社會經濟事業相關措施，是從其推動「新公共」概念的政策開始。配合推動該政策，首先在2010年6月公告「新公共宣言」，而其對應的相關政策內容也越來越充實<sup>84</sup>。

---

<sup>80</sup> ソーシャルビジネス・ネットワーク <http://socialbusiness-net.com/>

<sup>81</sup> 「ソーシャルビジネス推進研究会報告書」參考資料2，頁36。為了社會型企業業者和企業間合作的推動預算要求，展開以企業為首之促進相關人士間合作的策略。

<sup>82</sup> 「買物弱者対策支援について」  
<http://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/kaimonoshien2010.html>

<sup>83</sup> 「BOP ビジネスの支援について」  
[http://www.meti.go.jp/policy/external\\_economy/cooperation/bop/](http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/cooperation/bop/)

<sup>84</sup> 「新しい公共」<http://www5.cao.go.jp/npc/>

內閣府在推動僱用對策上，對於社會型企業(社會經濟事業單位)之人才培育・創造就業機會進行支援「地域社會雇用創造事業<sup>85</sup>」的展開。2011年以後，為解決所有妨礙新公共之活動的要素，推動「新公共支援事業<sup>86</sup>」來支援將承擔 NPO 等新公共之自主性活動。

其他的中央部會配合，也各自在管轄的領域方面，實行了許多有助於推動社會經濟事業有關的政策方案<sup>87</sup>。例如，勞委會在雇用對策上；文部科學省，在與學校和地區等連結與合作及廢校設施的活用和文化財產的活用之促進上；國土交通省，在地方城市建設對策和資金支援上；農林水產省，在活用生物燃料的促進及農產品的品牌化、農山漁村的活性化；環境省，針對事業型環境 NPO・社會型性企業的支援等。

### 3.地方政府（都、道、府、縣，政府指定都市）之施策

根據「促進社會經濟事業研究會報告書(ソーシャルビジネス推進研究会報告書)」調查結果，日本地方政策對在社會經濟事業/地方協同事業之支援上，有以下的成果。

致力於社會經濟事業/地方協同事業支援之地方政府共有 58 個，大約佔日本全國 8 成以上的自治單位。而具體推動的地方單位上，有 54 個單位在工商・產業振興相關單位在推動，13 個有在促進市民活動相關單位，8 個有在總務・企劃相關單位，8 個在福祉等相關單位。

根據自治團體施策有各式各樣的內容，有很多自治團體正進行「根據預算帶來的補助・委託」、「資金供應」、「人材培育」、「經營支援人員的派遣・經營顧問的派遣」「普及・啟發」「網路支援」等方面。然而在致力於「和企業的合作・合作支援」方面的自治團體目

---

<sup>85</sup> 「地域社会雇用創造事業」<http://www5.cao.go.jp/keizai1/koyou/koyou.html>

<sup>86</sup> 「新しい公共支援事業」<http://www5.cao.go.jp/npc/unei/uneikaigi.html>

<sup>87</sup> 經濟產業省經濟產業政策局(2011)「ソーシャルビジネスナビゲーションガイド」  
經濟產業省經濟產業政策局地域經濟産業グループ立地環境整備課

前還不是很多，在其他方面也有些自治團體正在舉行事業認證、情況掌握的調查，空閒時間的活用促進等。

#### 4.其他機關的施策

即使在行政機關以外的組織（金融機關、合作社、工商團體等），也各個發揮自己的優勢和網路的活用，可以看見他們有想支援社會型企業的動向。

### （二）、日本推動社會經濟事業發展之環境整備

#### 1.資金調度

##### (1)間接金融（融資）

##### 甲、民間融資（地方金融機關）

在民間融資方面，個案顯示地方金融機構支援社會經濟事業單位，很高的比例是來自信用金庫、信用組合、勞動組合等的地方金融機關<sup>88</sup>。具體內容包含以 NPO 為對象之支援社會經濟事業之貸款；及其有關之金融商品的創設；地方金融機關自行開發出開設定期存款帳戶者，將由金融機構撥其中部分的收益進行捐款，以及請金融機關任職員工積極參與對地方社會經濟事業有貢獻之活動等。

##### 乙、政策金融融資或制度

日本政策金融公庫積極提供包含非營利事業法人在內之社會經濟事業機構之融資，特別是對於 NPO 法人，在 2008-2011 年間，實際融資額以每年 20%成長。2009 年起，甚至創設以社會經濟事業單位為對象之特殊融資制度<sup>89</sup>。

---

<sup>88</sup> 這些都是合作金融機構，「ソーシャルビジネス推進研究会報告書」頁 39-43，參考資料 4。

<sup>89</sup> 「地域活性化・雇用促進基金(企業活力強化貸付)」  
[https://www.jfc.go.jp/n/finance/search/17\\_tiikikiyou\\_m.html](https://www.jfc.go.jp/n/finance/search/17_tiikikiyou_m.html)

除此之外，地方政府有設置以社會經濟事業單位為對象之獨有的融資制度，以及創設原不適用於信用保險法之可供 NPO 法人利用之信用保證制度<sup>90</sup>。

## 2. 直接金融（捐款、債券、投資及其他）

### (1) 捐款

根據推動「新公共<sup>91</sup>」的觀點，對於捐款稅制等制度的整備進行討論，最後在 2011 年度稅制改正大綱中，加入擴大了市民公益稅制<sup>92</sup>的內容。例如導入所得稅之稅額扣除制度，對於經認定之 NPO 之公共支援測試要點進行變更等。

### (2) 補助

地方政府（都道府縣及政令指定都市）創設以社會經濟事業單位為補助對象的制度，作為一種提供中小企業補助的型態。

### (3) 其他

開發以匿名組合契約來進行一般個人得以取得直接金融之機制。例如對於特定節能設備的導入計畫，設置了「市民基金」，取得從一般個人募集之資金等，都是從民間新開發的直接金融機制之個案<sup>93</sup>。

## 2. 人才培育方面

目前的主要措施在行政機構措施與民間措施。

---

<sup>90</sup> 例如：北海道的「新生ほっかいどう資金」[http://kdb.senkon-itc.jp/db/db\\_support.cgi?no=1288681714](http://kdb.senkon-itc.jp/db/db_support.cgi?no=1288681714)

<sup>91</sup> 「新しい公共」是社會面臨之課題由公民主導政府協助共同來推動的概念，是日本政府推動社會經濟事業之基礎 <http://www5.cao.go.jp/npc/attitude.html>

<sup>92</sup> 內閣府(2011) 「「新しい公共」円卓會議の提案と制度化等に向けた政府の対応」に係る各府省の主な取組について <http://www5.cao.go.jp/npc/shiryuu/22n4kai/pdf/1.pdf>

<sup>93</sup> 例如：北海道グリーンファンド「ソーシャルビジネス 55 選」等 <http://www.h-greenfund.jp/>

## (1)行政機構主要採取之措施

### 甲、中央政府採取之措施

日本經濟產業省根據其培育從事社會經濟事業之人才觀點，推動「農商工連携等促進人材創出事業(村おこしに燃える若者等創出事業<sup>94</sup>)」等，來培育從事社會經濟事業人才以及推動「中間支援機能強化事業<sup>95</sup>」來扶植中間支援機構。而「促進社會經濟事業倡議委員會(ソーシャルビジネス推進イニシアティブ)」依據其培育承擔社會經濟事業之人才方面的觀點，在 2009 年統整出「SB 人才培育基本構想<sup>96</sup>」。同時也整理出其培育可以支援社會經濟事業人才之執行計劃。

日本政府在 2009 年 12 月 8 日內閣會議決定之「為了明天的安心與成長的緊急經濟對策<sup>97</sup>」中，明確記載，將進行以透過 NPO 及社會型企業創業者之創業與事業化，來創造地方社會之就業機會的「地方社會雇用創造事業」。因此，行政院以透過支援開始，舉辦社會創業計畫比賽<sup>98</sup>的「社會創業培育事業」，以及由包含在社會性企業領域實習的人才創出組成的「社會性企業人才創出・實習事業」至兩種事業展開措施。

另外，其他有關之中央政府機構也推動了相關的措施。例如：日本內閣官房地域活性化統合事務局進行了支援由地區活性化觀點出發

---

<sup>94</sup> 「村おこしに燃える若者等創出事業(農商工連携等促進人材創出事業)」  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/nousyokou.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/nousyokou.html)

<sup>95</sup> 「中間支援機能強化事業」  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/cyukanshien.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/cyukanshien.html)

<sup>96</sup> 「SB 人才培育基本構想」  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/initiative/senmon/3\\_jinzai\\_shiryou\\_1.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/initiative/senmon/3_jinzai_shiryou_1.pdf)

<sup>97</sup> 「明日の安心と成長のための緊急經濟對策」  
<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1208kinkyuukeizaitaisaku.pdf>

<sup>98</sup> 社会起業プラン・コンペティション実施要綱  
[http://jacevo.jp/zenkoku/pdf/SBPC\\_outline2\\_101214.pdf](http://jacevo.jp/zenkoku/pdf/SBPC_outline2_101214.pdf)

的人才培養(例如派遣「地區活性化傳道士」、或者在大學開設「地區活性化系統論」等)，日本總務省正在展開，從創造地區能力觀點，來針對各地各式各樣人才活性化的措施。還有，文部科學省也為了在地區社會全體支援教育，正在促進和各地學校及地區合作的措施。

#### 乙、地方政府之主要措施

自治體（都道府縣以及政府指定都市）的人才培育支援計畫，比較多在創業補習班、或經營補習班進行人才培育，約有 30 所。也有川崎市、岡山縣和大學合作，前往高中和大學進行事前講座，以及與教育機構有效的合作實例，再者，高知縣結合活用網路的電視會議、集合研習，並有效地和遠地聯絡的實例。

另一方面，以雇用對策為一個環節而組成的自治體，相對來說比較多，活用「故鄉雇用再生特別補助金」的雇用對策預算，其中實例約 20 個。

#### 丙、民間的主要措施

即便在民間,也積極地展開支援社會福利事業負責人的措施。大企業和中間支援機構 NPO 合作，活化個別的強項並進行創業家的培訓，NPO 也創建全國性平台並採取各種措施，超越各種中心立場和利害關係的人才培育。

再者在地區也能觀察到中間支援機構 NPO 和自治體、金融機構、工商團體等合作，並進行培育社會福利事業家(創業人)的實例。

### 3. 支援社會經濟事業之開展方面

#### (1) 中央政府主要進行之工作

在社會經濟事業開展上，強化並充實可以包含在細節部分，直接對於社會經濟事業單位發揮中間支援機能，是日本政府很重要的基本

立場，經濟產業省實施了「中間支援機能強化事業<sup>99</sup>」。此外協助成立「地域 SB／CB 推進協議会<sup>100</sup>」組織，將各地方上的社會經濟事業單位及專家學者等有識之士，連結建立網絡關係，並以此帶來事業開展支援的結果。

#### (2) 地方政府主要進行之工作

在支援社會經濟事業上，日本地方政府以配置經營支援人員或經營管理顧問等，約有 25 個，數量不算少。其中也有不少像神奈川縣、福岡市等，有派遣地方政府職員、中小企業診斷士等經營管理顧問專家，前往社會經濟事業單位的個案<sup>101</sup>。

#### (3) 工商團體主要進行之工作

有部分以開設指導創業之教育機構，來支援擔任社會經濟事業的主要成員案例，工商團體積極主動投入社會經濟事業的案例<sup>102</sup>也不少；也有工商團體率先投入活化地方的事業，因此促成了各種不同機構進行合作的案例<sup>103</sup>。

### 4. 普及・啟發

#### (1) 中央政府主要對策

日本經濟產業省於 2009 年 2 月，將採取先進配套措施的社會型

---

<sup>99</sup> 地域新事業活性化中間支援機能強化事業（補助事業）について

[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/cyukanshien.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/cyukanshien.html)

<sup>100</sup> 「地域 SB／CB 推進協議会」

[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/initiative/1\\_shiryou1-2.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/initiative/1_shiryou1-2.pdf) 頁

11，參考資料

<sup>101</sup> 經濟產業省經濟產業政策局(2011)「ソーシャルビジネスナビゲーションガイド」經濟產業省經濟產業政策局地域經濟産業グループ立地環境整備課

<sup>102</sup> 參考資料 7 參照「商工会議所・商工会・中小企業組合のソーシャルビジネス事例」。

<sup>103</sup> 例如、宮崎縣的川单町商工會、舉辦「定期朝市トロントロン輕トラ市」、作為集結農協跟漁協等多樣相關人士的場所、進而產生合作（ソーシャルビジネス・ケースブック CASE107 參照）。



企業家們選拔成為「社會型企業 55 選」，並接受經濟產業大臣頒獎表揚。接著於 2010 年發表，整理社會型企業家與各式各樣關係人合作，在地方創造「聯繫」和「拓展」案例的「社會型企業・檔案」。不僅如此，2008 年也舉辦「社會型企業全國集會<sup>104</sup>」，2009 年則以展覽會形式為參考，舉辦了「社會型企業・展覽館」。(2010 年因東日本大地震影響中止。)

## (2) 地方政府主要措施

關於自治團體(都道府縣及政令指定都市)在促進社會型企業上，首先進行社會經濟事業觀念普及・啟發等相關的措施。舉辦以講座普及・啟發活動的地方政府約有 3 成，一般是以聚集市民或企業的 CSR 負責人等，一起進行現場的視察；或者以巡迴方式，在區域內各地展開。另有搭配援助，舉辦新事業企劃比賽或大賞。此不僅只對民間推動普及・啟發的工作，也進行錄用民間人士為附任期的職員，實施以職員為對象之研修，以此對地方政府的內部員工進行社會經濟事業的普及・啟發工作。

### (三)、各級政府推動社會經濟事業與企業之合作連結

#### 1. 中央政府的主要措施

日本政府在促進社會經濟事業單位與企業之連結與合作上，正式進行檢討的時間點，是在推動「新公共」過程中，將其企業更多定位在公共性質與社會性質後開始的。基於此，日本經濟產業省以社會經濟事業單位為中心，推動將日本全國社會經濟事業相關組織與單位集結，組成「社會經濟事業 NetWork(ソーシャルビジネス・ネットワーク)」之網絡組織。

此外，2011 年開始之中間支援機關等將企業的資源與社會經濟事業單位之活動進行統整之 knowhow，支援將此 knowhow 轉移至其他

---

<sup>104</sup> ソーシャルビジネス全国フォーラム  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/forum.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/forum.html)



區域之「ソーシャルビジネス・企業連携支援機能強化事業<sup>105</sup>」以及複數個社會經濟事業單位與企業之任意組合進行合作，以支援上述安排之地方創造出新的事業經濟事業，支援「社會經濟事業團體(ソーシャルビジネスコンソーシアム)新事業創出展開支援事業<sup>106</sup>」

## 2. 地方政府之主要對策

推動與企業進行連結、合作之地方政府的總數，在 2011 年時間點的時候，只有較少的 5 個地方政府單位。其特徵在這些並非工商、產業振興相關的單位，而是由推動市民活動相關之單位。包含札幌市、橫濱市等企業與 NPO 進行配對，或地方政府與企業締結協定等在內，還有其他多種方式之進行之個案。

### (四)、日本中央、地方到私部門推展社會經濟事業措施

以上分別介紹日本政府中央、地方及部分私部門在推展社會經濟事業曾經執行或計劃之措施。以下將根據上述介紹進行整理，特別在以日本經濟產業省主導下成立有關推展日本社會經濟事業之各研究會進行策略研討，最後以強化【推動社會經濟事業相關機構之合作與連結】以及組成【社會經濟事業 NetWork】兩個目標下，中央、地方及私部門之間的關係進行說明。

日本政府中央在推展社會經濟事業上，由於其也以社會經濟事業的推動來發展地域經濟之本質，加上社會經濟事業並無常設部署負責，因此由經濟產業省地域經濟產業群地域新產業戰略室來負責，可以從 2007 年起分成三個階段來推動（參考圖 2-3-1）。

2007 年先組織社會經濟事業研究會從社會經濟事業的定義正式開始其官方主導社會經濟事業的期間。本階段確認了社會經濟事業面臨之社會認知度、資金調度、人材培育、社會經濟事業的發展的支援

---

<sup>105</sup> 「ソーシャルビジネス・企業連携支援機能強化事業」  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/kigyorenkei.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/kigyorenkei.html)

<sup>106</sup> 「ソーシャルビジネスコンソーシアム新事業創出展開支援事業」  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/onso.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/onso.html)

及社會經濟事業基礎建設的強化等五大課題，並設定出各課題之主要對策。

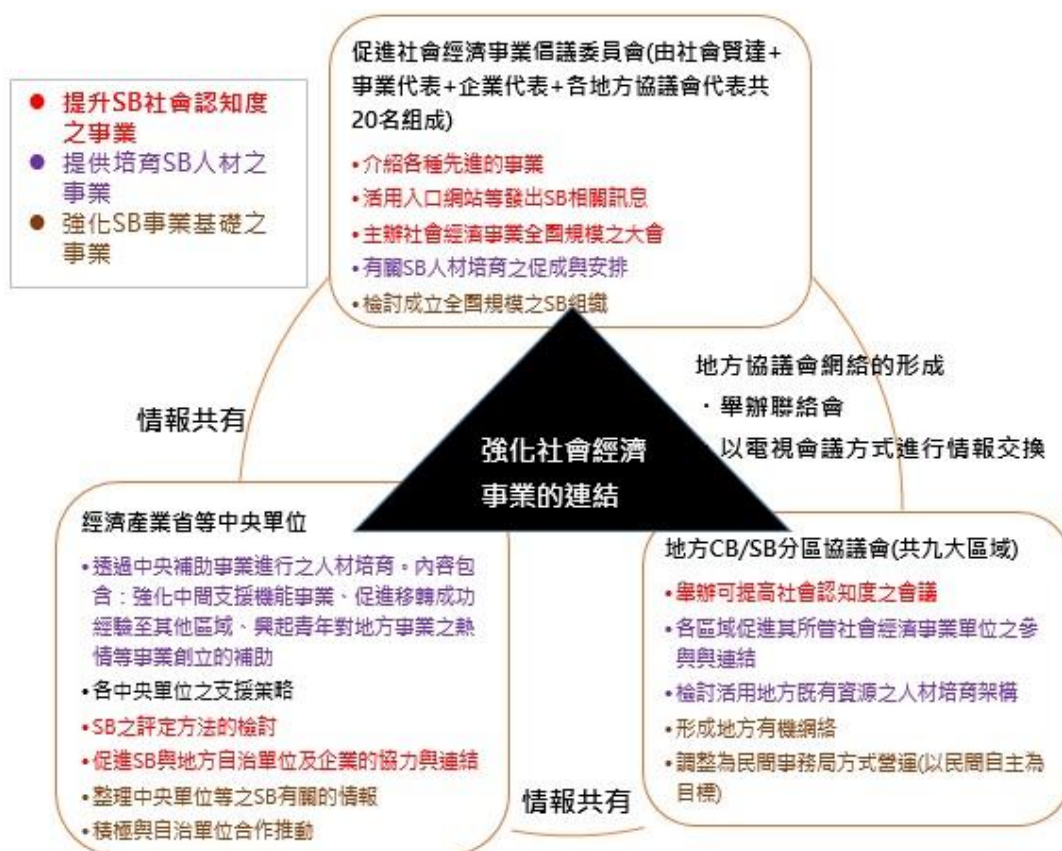
2008年-2009年度進入以促進社會經濟事業倡議委員會來推動的時期。委員會下設事業基礎建設專門委員會、人材培育委員會、國際SB專門委員會等三大委員會及普及/啟發、地方協議會等二工作小組來進行。本階段特別重視社會經濟事業之間的連結。

2010年再以促進社會經濟事業委員會來推動，並以協助設立以民間主導之社會經濟事業NetWork平台作為推動社會經濟事業之政策目標並繼續以地域意見交換會與地方人士針對社會經濟事業課題彼此交換意見。



資料來源：李嗣堯整理繪製。

圖 2-3-1 日本中央政府主導促進社會經濟事業之演進圖

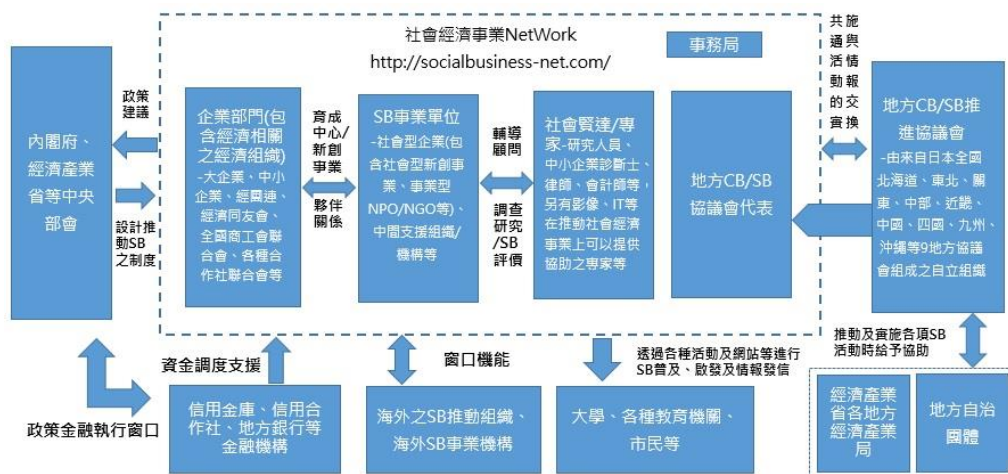


資料來源：李嗣堯整理繪製

圖 2-3-2 日本強化社會經濟事業連結之各機構之功能與關係

在強化社會經濟事業的連結上，可參考下圖，以促進社會經濟事業倡議委員會、經濟產業省為主的中央單位及地方 CB/SB 分區協議會，分別在提升社會經濟事業社會認知度、人材培育、基礎建設事業上進行連結。各機構除了分別進行其設定之政策目標之外，特別重視情報的共有並地方協議會的連結（參考圖 2-3-2）。

關於新設之社會經濟事業 NetWork 平台，是由企業部門、SB 事業單位、社會賢達/專家、地方 CB/SB 協議會代表共同設立來完成，各單位之間的關係以及其他平台之外包含產業經濟省在內的中央單位等之關係可參考圖 2-3-3。



資料來源：李嗣堯整理繪製。

圖 2-3-3 日本社會經濟事業 NetWork 組成與推動之各機構間關係

該平台的設立，起初是產業經濟省為主之中央政府機構規劃之促進社會經濟之制度，設立後的平台也可以對中央提出與社會經濟事業有關之政策建議。而地方自治單位以及經濟產業省地方經濟產業局則透過各地方 CB/SB 推進協議會在推動或實施社會經濟事業活動中給予協助。而平台本本身也可以作為與海外 SB 推動組織或社會經濟事業之窗口，以及在社會經濟普及、啟發及情報傳播上發揮其功能。另外在資金調度上，信用金庫、信用合作社及地方銀行可將扮演支援的角色，而部分政府之政策金融也將透過這些金融機構來執行。

### 三、借鏡日本：臺灣創新社會經濟

日本在推動社會經濟事業方面，中央、地方政府及民間機構之投入與台灣的現狀之差異，請參照表 2-3-10，內容簡述如下：

日本中央政府在社會經濟事業發展的制度設計上，相較於台灣，確實扮演著比較積極的角色，特別是在經濟產業省地域經濟產業群地域新產業戰略室的行政支援下，陸陸續續設立委員會分階段來完成制度設計及策略的制定。台灣主要在不同單位的部分有相關之行政單位來分別推動之較缺乏制度設計及政策主導方式在進行。

地方政府則與日本之將社會經濟事業定位為振興地方產業與經濟的一環，因此積極配合政府的制度設計和設定之課題方向，與經濟產業省地方經濟產業局合作，積極協助相關活動之推行。

至於日本在資金調度上扮演積極角色之信用金庫、信用合作社，在台灣則因為法令及信用合作社規模等因素，並沒有發揮太大的作用，台灣的信用合作社在台灣推動社會經濟事業的資金調度上，並沒有太多的功能與作用。而日本以信用金庫等發展出的社會經濟事業的新協力模式，也因為法令的限制，目前在台灣尚無法執行。

**表 2-3-10 臺日創新社會經濟推動上主要機構在參與上的差異表**

	日本	台灣
中央政府的角色	作為日本振興地方產業及經濟的一環，由中央內閣府及經濟產業省積極來推動日本社會經濟事業並扮演制度設計及政策主導的角色。	中央目前無專設機構或委員會主導台灣社會經濟事業的政策方向及制度設計。
地方政府組織的角色	地方政府配合中央政策並在推動振興其自身之地方產業及經濟的目標下，也積極推動社會經濟事業之支援活動。	中央與地方在社會經濟上的連結相對薄弱，地方也未積極將地方產業發展與社會經濟事業視為共同地方政策目標。
資金調度支援	信用金庫、信用合作社配合政策金融及其本身在社會經濟性，扮演重要角色。	信用合作社由於數量少，又受限於法規的限制，無法在社會經濟事業的資金調度上，扮演更積極的角色。

<p>新協力模式之社會經濟</p>	<p>例如：信用合作社或信用金庫+創投公司+政策金融。</p>	<p>受限台灣的法規限制，目前台灣的信用合作社無法承做如日本投資事業有限責任組合方式來協助社會經濟事業的推動。</p>
-------------------	---------------------------------	---

資料來源：本研究整理。

綜合上述日本推動社會經濟事業過程中，四個扮演重要的角色而台灣並沒有部分包含(1)中央政府、(2)地方政府、(3)信用合作社與資金調度、(4)一種日本新協力模式等，以下將整理其已經有一定成效之做法並以此作為臺灣推動社會經濟的借鏡。

(一)、中央政府可以更積極扮演促進社會經濟的重要角色

1.積極創造社會經濟事業連結的契機，如日本在各階段召開不同階段任務之委員會規劃推動社會經濟事業，參見表 2-3-11、圖 2-3-1。

2.在提高社會經濟事業的社會認知度上扮演更積極的角色

如日本經濟產業省在提高社會認知度上，主動參與並主導如表 2-3-12 所示之提高認知度及普及的活動。

3.在協助社會經濟事業機構的資金調度上，扮演更積極的角色

如社會貢獻型事業相關之融資制度(2009 年度-)：日本政府所屬之政策金融機構日本政策金融公庫創設供社會貢獻型事業利用之融資制度。

4.主動支援社會經濟事業在執行環境上相關的整備措施

參見表 2-3-13 至表 2-3-15 日本政府有關人才培育，支援社會經濟事業與企業之合作連結，以及整備社會事業環境之措施。



表 2-3-11 促進社會經濟事業日本中央政府主導之研究會或協議會

年度	名稱	內容
2007 年度	社會經濟事業事業研究會 (ソーシャルビジネス研究会)	本研究會是第一個官方主導之檢討社會經濟事業的研究會，檢討並統整有關經濟社會事業之現狀、課題、支援等。
2008~2009 年度	促進社會經濟事業倡議委員會 (ソーシャルビジネス推進イニシアティブ)	集結社會事業參與者、社會賢達等專家，檢討如何有效支援社會經濟事業事業者之活動。
	地方 SB/ CB 分區協議會(地域 SB/ CB ブロック協議會)	配合上述委員會，將日本全國區分為 9 個分區，分別集結該地域社會經濟事業有關之人員，設置之協議會。
2010 年度	社會經濟事業 NetWork (ソーシャルビジネス・ネットワーク)	由官方先發起並主導，目的在促進以社會經濟事業參與者為中心之民間主體 NetWork 組織之成立。
2010 年度	促進社會經濟事業研究會 (ソーシャルビジネス推進研究会)	目的在對 2008 年以來推動之社會經濟事業進行總檢討，設定今後推動社會經濟事業的方針。
2010 年度	地域意見交換會	與地方上有關的人士，針對有關推動社會經濟事業的方法交換意見。

資料來源：李嗣堯整理自日本經濟產業省社會經濟事業網站

([http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/index.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/index.html))

表 2-3-12 提高認知及普及進行之活動

年度	名稱	內容
2009 年度	社會經濟事業 55 選 (ソーシャルビジネス 55 選)	選拔進行先端內容之社會經濟事業單位並進行表揚。
2010 年度	社會經濟事業個案集(ソーシャルビジネス・ケースブック)	彙整在地方上帶來「擴大」與「連結」之社會經濟事業及各種相關人士參與合作提携的個案等並公開發表。
2008 年度 ～	社會經濟事業商展 (ソーシャルビジネスフォーラム・メッセ)	2008 年度舉辦社會經濟事業大會，2009、2010 年度舉辦社會經濟事業商展。

資料來源：同上

表 2-3-13 支援人才培育及經營知識傳遞上的措施

年度	名稱	內容
2007 ～ 2010	中間支援機能強化事業	將有成果地區之先進中間支援機構的機能移轉至其他地區。2010 年為止，已成功育成 56 個機構。
2008 ～	相關技術知識的移轉及事業活動之支援	將先進的社會經濟事業經營者經營技術及知識等移轉至其他地區。至 2010 年為止，已經以此支援了 108 個事業單位。
2008 ～	創造育成對地方復興有熱情之青年	對於地方復興有熱情之青年人才的培育。2010 年為止，接受育成青年人數已達 272 人。

資料來源：同上



表 2-3-14 支援社會經濟事業與企業之合作連結之措施

年度	名稱	內容
2011 年度 預算案	連結調整企業與社會經濟事業機構之間的事業活動	將企業的資源連結到社會經濟事業中的強化支援活動
2011 年度 預算案	促進企業與社會經濟事業機構之協力合作事業	對於複數的企業與複數的社會經濟事業機構，朝向解決社會課題進行合作的事業，給予部分的援助。

資料來源：同上

表 2-3-15 整備社會事業環境之措施

年度	名稱	內容
2008	社會經濟事業之「評定方法」(ソーシャルビジネス/コミュニティビジネス『評価のあり方』)	也加上企業、金融機構、自治體等的觀點來策定
2010	社會經濟事業導航指南(ソーシャルビジネス・ナビゲーションガイド)	整理之社會經濟事業可以活用之中小企業支援政策、多樣化的法人格及資金調度方法等之資訊並公開。
2010	支援社會經濟事業人材育成系統模組化(ソーシャルビジネス支援人材育成モデルプログラム)	制定可培育支援社會經濟事業人才系統之模組。
2010	有關支援社會經濟事業先進資金調度之調查(ソーシャルビジネスの先進的な資金調達支援に関する調査)	有關支援社會經濟事業先進資金調度之調查。
2010	支援社會經濟事業資料庫(ソーシャルビジネス支援データベース)	製作彙整地方社會經濟事業支援團體(中間支援組織等)之資料庫。

資料來源：同上

(二)、地方政府可以在推動社會經濟事業／地方社會事業上進行一些支援措施（以 2008 年 9 月日本地方政府執行之內容說明）

### 1. 整體進行之措施

在推動促進社會經濟事業／地方社會事業發展上，已經有一些相關措施的地方政府有 58 個，佔全體比例的 8 成以上。推動中的地方政府，其推動社會經濟事業／地方社會事業的局課在商工・產業振興相關單位有 54 個地方政府、推動市民活動相關單位有 13 個、總務・企劃相關單位有 8 個、其他（福祉相關單位等）有 8 個。而委託財團法人、NPO、工商團體等其他中間支援機構來推展的情況也不少。

### 2. 對事業單位本身的支援

#### (1) 以預算補助或委託執行方式來進行支援

以執行預算方式，對事業單位進行補助或委託之支援，約有 30 個地方政府；利用「故鄉僱用再生特別給付款(ふるさと雇用再生特別交付金)」等緊急雇用對策來執行的，約有 20 個地方政府。鎖定育兒或高齡等主題進行支援的案例也不少，如茨城縣、岐阜縣、熊本縣等。也有與商店街振興等合作開展的個案，如仙台市、埼玉縣、千葉縣等。

#### (2) 資金調達支援

以創設特別融資制度及設立社會經濟事業基金來支援的地方政府分別各有大約 10 個。其他與金融機構及財團等合作的個案也有，如札幌市、橫濱市、富山縣、島根縣等。

#### (3) 人才培育支援

以開設創業研習班、經營研習班進行人才培育支援，約有 30 個地方政府。而與大學合作，或前往高中、大學開設講座來進行的個案，如川崎市、岡山縣等。遠距離但透過網路進行視訊會議並與團體研修配搭，得到不錯的效果之個案，如高知縣。

#### (4) 經營支援成員的配置・經營顧問的派遣

以配置經營支援成員、或派遣經營顧問方式進行的地方政府約有 25 個。而地方政府派遣職員及中小企業診斷士等各種經營顧問之個案，如神奈川縣、福岡市等。

### 3. 普及・啓發支援

#### (1) 對民間推動之普及・啓發措施

以讀書會等活動方式推動普及・啓發之地方政府約有 30 個；以市民及企業推動 CSR 負責人等為對象，一同前往單一現場或以移動方式前往地方各地視察推動的地方政府，如橫濱市、相模原市、高知縣等；以舉辦或贊助事業創新或創業企劃比賽等，來推動的地方政府，如埼玉市、神戶市等。

#### (2) 對於地方政府內部成員進行之普及・啓發

有部分地方政府從民間任用有任期之職員來支援、或對地方政府職員實施研修來推動內部普及・啓發，如札幌市、千葉市等。

### 4. 社群網絡的支援

舉辦讀書會及交流會等來支援之地方政府約有 30 個。在地方設置「協議會」或「圓桌會議」，將地方政府、金融機構・工商團體等相關單位集結，共同來推動的地方政府，約有 15 個。

### 5. 與企業之連結・協力支援

地方政府與企業直接進行合作的地方政府約有 5 個，數量比較少，但是將企業與 NPO 進行媒介、或地方政府簽訂協定等方式來推動的，則不少，如札幌市、橫濱市等。

### 6. 推動其他各項支援活動

#### (1) 事業認證支援

對於 SB／CB 事業者進行事業認證，對於通過認證單位，設立優惠制度來支援的地方政府有福井縣、德島縣、鹿兒島縣等。

## (2) 進行調查來掌握現狀

進行地方事業單位調查及發掘需求的調查等，以收集相關資料供決策參考使用之地方政府，有秋田縣、長崎縣等。

## (3) 積極活用閒置空間

支援將已經關閉的學校及商店街的閒置空間，進行活用，地方政府有千葉縣、名古屋市等。

### (三)、推動以信用金庫/信用組合（合作社）來扮演資金調度的角色

日本的信用金庫、信用合作社以及勞動金庫，在社會經濟事業的資金調度及其他金融工具服務上都扮演著重要的角色。

1. 信用金庫：日本信用金庫在協助社會經濟事業上，提供了以下的協助。

(1) 信用金庫在資金調度的支援上，提供了新開發之專門貸款，例如：留信 NPO 支援貸款（留萌信用金庫）、赤煉瓦貸款（東雲信用金庫）、永和 NPO（永和信用金庫）等皆有提供社會經濟事業申請的專門貸款。另外也有金庫設置補助金供申請，例如：須賀川信用金庫有提供須信 ECO・BANK；奈良中央信用金庫設置中信地域中小企業振興補助金制度；吳信用金庫則設置了則透過其協力之公益社團法人 ACTIVE BASE KURE 提供地方中小企業創業補助金。

(2) 信用金庫提供經營協助，開設如西武「地方共同體辦公間(コミュニティオフィス)」(西武信用金庫)、「創業支援中心(インキュベーションセンター)B-Square」(広島信用金庫)、多摩信「地域發展事業免費諮詢(無料コミュニティビジネス相談会)」(多摩信用金庫)、東信「地方創業大賽(ビジネス大賞)」(大阪東信用金庫)、福岡 HIBIKI「社會經濟事業部門經營者大賽(經營者賞ソーシャルビジネス部門)」(福岡 HIBIKI 信金)等來提供社會經濟事業各種有關經營問題的諮詢與協助。此外，也有提供銷售之協助，如中信商展(ビジネスフェア)」(京都中央信用金庫)等。

(3)信用金庫也有與地方政府合作，提出如支援養育子女定期存款「元氣隊」(秋田信用金庫)、社会福祉貢獻定期存款(向日葵信用金庫)、支援創業者成功開跑之創業內容再提升會議(横浜信用金庫)、堅持努力業者商店街支援資金(焼津信用金庫)等協助資金調度的服務。

(4)在協助地方上創業上，由日本全國信用金庫協會主導，各信用金庫來配合執行之「自家鄉創業家！發掘計劃(わがまち起業家！發掘プロジェクト)」之協助創業的計劃，協助地方上許多企業開發新事業或創業者成功創業。

2.信用組合：日本信用組合在推動社會事業經濟上提供其他方面的服務與協助。

(1)信用組合在對於社會經濟事業的融資上，也是相對積極。根據問卷調查結果得知有以下特徵：

與 NPO 法人有交易之信用組合共有 58 家，當中有提供融資服務的有高達 37 家。提供融資之組合採用其對於一般法人提供融資一樣形態者有 33 家，另外有 2 家(福島縣商工信用組合、滋賀縣信用組合)設置了其獨有的制度來進行，針對行政型 NPO 提供之融資則有 2 家(十勝信用組合、那須信用組合)。

關於今後對於提供社會經濟事業融資的態度方面,表示積極考慮檢討之信用組合有 53 家，表示考慮慎重執行之信用組合有 11 家，而只有在保證協會等提供保證的前提下願意執行者有 4 家，作為今後檢討的課題之信用組合有 13 家。

(2)信用組合在日本全國 9 個地區舉辦社會經濟事業經營戰略會議，發表了信用組合新形態的融資個案，對於提高社會經濟事業/地方共同事業的認識，有一定的貢獻。

信用合作社與信用金庫一樣，相對於一般銀行，比較積極願意在資金支援上提供社會經濟事業融資。

3.以多摩信用金庫推動地方社會事業之個案進行說明

(1)多摩地域社會事業的動態

2009 年 1 月舉辦地方社會事業（CB）研討會為開端，正式開設「多摩 C B 協力網絡」。本協力網絡有包含個人、NPO、行政單位、企業、金融機構等多種多樣單位的參加，以社群方式作為意見交換之主要方法，2 個月一次的頻率聚會討論。最初以此為基礎開辦 CB 座談會及講座等來推動 CB 的普及啟發。逐漸擴大到多摩地區共 9 市，並將大學等機構納入共同開辦諮詢分享會，最後再連結到 CB 支援組織的設立等。

(2)多摩信用金庫扮演協助資金調度的角色

多摩信用金庫在 2010 年，以 NPO 為對象提供融資的案件有 55 件，融資執行金額別、融資期間別、營業額別的比例，參見表 2-3-16 至表 2-3-18。

表 2-3-16 多摩信用金庫以 NPO 為對像提供融資之執行金額別比例

單位：日圓

	~5 百萬	~1 千萬	~3 千萬	~1 億	1 億超
構成比(%)	72.8	9.1	14.5	1.8	1.8

資料來源：「促進社會經濟事業研究會報告書-強化社會經濟/地方經濟連結之事業(ソーシャルビジネス推進研究会報告書-ソーシャルビジネス/コミュニティビジネス連携強化事業)」，頁 41。

表 2-3-17 多摩信用金庫以 NPO 為對像提供融資之期間別比例

	1 年未滿	5 年未滿	10 年未滿	10 年以上
構成比(%)	9.1	63.6	25.5	1.8

資料來源：同上。

表 2-3-18 多摩信用金庫提供 NPO 融資對象之營業額別比例

單位：日圓

	~5 百萬	~1 千萬	~3 千萬	~1 億	~2 億	3 億超
構成比(%)	6.5	9.7	22.5	41.9	12.9	6.5

資料來源：同上。

## (3)設立多摩地方中小企業支援中心支援地方社會經濟事業

為了可以確切掌握地方面臨的課題，金庫動員多摩地方開設的 75 家店舖、約 500 人負責涉外工作者，將其個別收集到的地方企業經營課題內容，採取共有方式，再進一步將與支援機構交換情報之負責人重新調整工作，以此來提高其處理經營課題之質及量上的能力。

關於解決地方課題，透過熟悉並有相關專業之 19 位協調專家組成團隊，將課題進行整理後，決定出對應之方向，再進一步活用，並與地方連結據點培養出的外部專家合作來對應。例如：回應 NPO 的諮詢，提供網頁製作事業者的介紹，以及中小企業診斷士支援事業計劃書的製作等。

地方企業與 NPO 合作的案例，主要是由企業持有商業大樓，提供 NPO 中間支援組織；雜貨批發零售企業與 NPO 組織致力於引入商業模式，增加事業收入之合作案例。參見表 2-3-19。

表 2-3-19 地方社會事業(CB)諮詢分享的對象別比例

(2010 年 4-12 月共 23 件)

	企業	NPO	個人	任意團體	行政
構成比(%)	43.5	21.7	21.7	8.7	4.3

資料來源：同上

#### 四、參考日本之新協力模式<sup>107</sup>，協助社會經濟事業的推動

以下是日本以投資事業有限責任組合方式，透過合作社與基金管理公司合作對於地方之社會經濟事業等進行投資的新協力模式。

##### (一)、投資事業有限責任組合 (LLP)

「投資事業有限責任組合」制度是日本從西元 1998 年開始的事業投資制度，由複數個投資家共同出資並營運之社團，社團成員相對較少，因此彼此之間的連結較強，參與出資的成員大多是創投公司或金融機關等專業投資家。「投資事業有限責任組合」因此也是依民法規定組成，進一步依據「(中小企業等)投資事業有限責任組合契約法」設立之組合。

建成本制度的原因是因為當時的法律規定，所有參加投資事業基金組合的成員，無論其實際上是否參與業務的執行，都必須負無限責任，造成未參與業務執行之組合成員必須負擔超過其出資金額以上的風險。因此降低投資者的投資意願，進而影響到對於創業型企業的資金供給。透過「投資事業有限責任組合」制度的創設，有效將投資家的資金導入中小企業及創業型企業的投資。為了促進其參與投資的意願，依照本制度將投資事業組合的成員區分為：只出資同時負有限責任的組合成員、出資以外同時負責業務執行並負有無限責任之組合成員兩種。

這個制度，最初限定基金成立後的投資對象必須是中小企業，2002 年追加有限公司及匿名組合，2003 年再新增日本「產業活力特別措施法」認定之事業重整企業，2004 年除了再擴大投資對象到可以投資上市公司之外，同時也允許該組合擁有債權及接受融資等，適用的法律名稱也正式改為「投資事業有限責任組合契約法」。

---

<sup>107</sup>李嗣堯(2016, 秋季號)，〈日本的新協力模式與合作社的基金〉，《合作經濟》，第 130 期，頁 26-31。

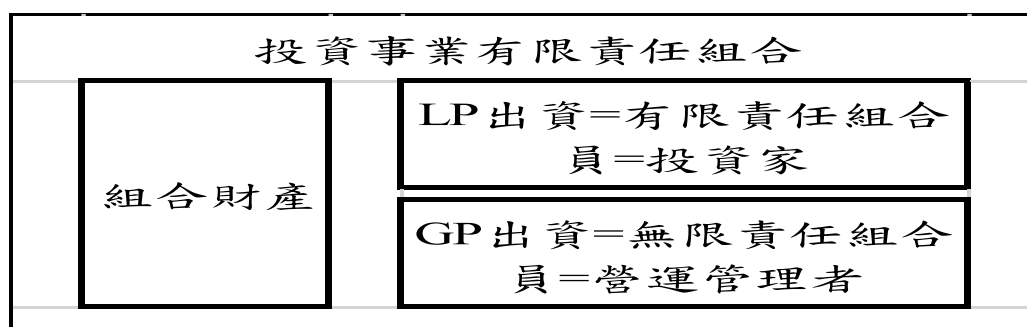


投資事業有限組合還有以下的優點：依照日本銀行法、獨占禁止法的規定，銀行不得持有一家公司總股份之 5% 以上。但是依據「投資事業有限責任組合契約法」規定設立之投資事業組合，其有限責任組合成員原則上不受到持有股份比率必須 5% 以下規定的限制。同時，組合財產是屬於全組合成員所共有，組合本身不須課法人稅。

## (二)、福島夢懸橋基金投資事業有限責任組合

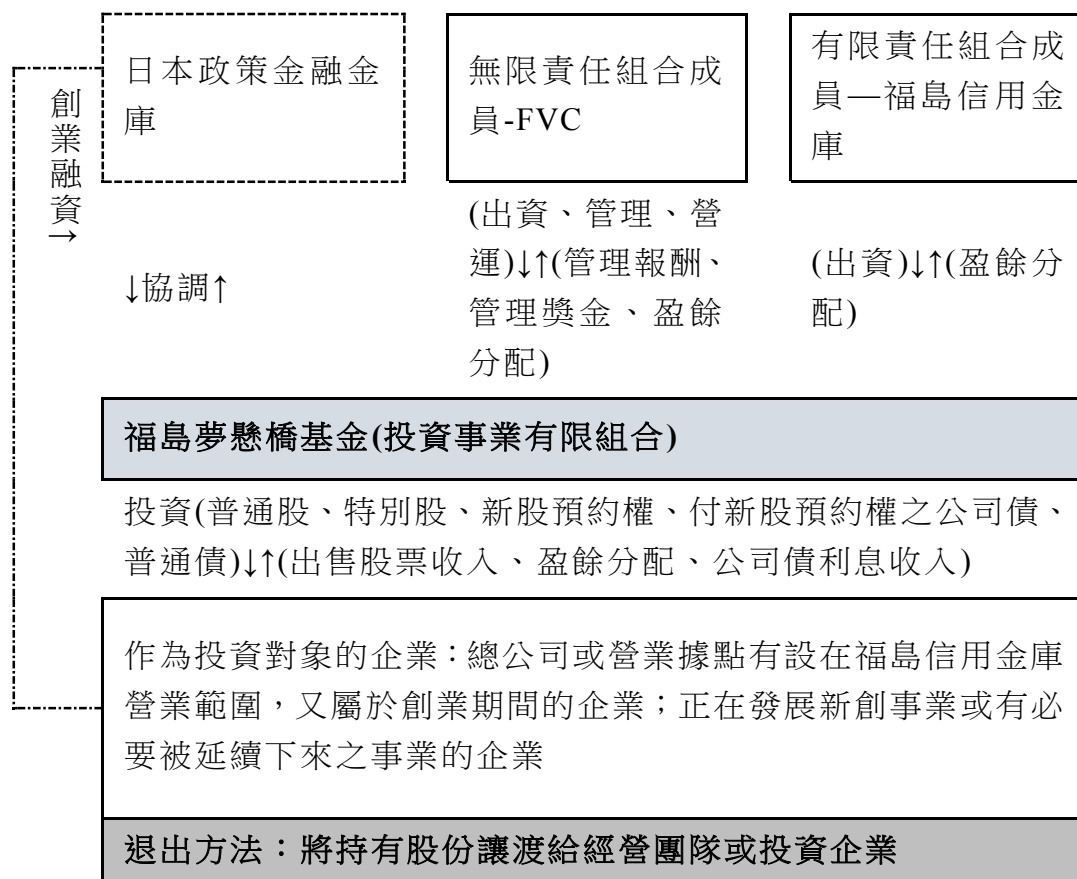
以 2016 年 6 月 1 日成立之「福島夢懸橋基金投資事業有限責任組合」來說明投資事業有限責任組合，參見圖 2-3-4 與圖 2-3-5。

本基金資金規模 2 億，運用期間至 2024 年 12 月共 8 年 6 個月，到期後最長可以延長 2 年。福島信用金庫屬於有限責任組合成員，對於基金僅負擔其出資總額之風險，未來創業資本株式會社擔任執行業務之組合成員（無限責任組合員），以企業總公司或營業據點有設在福島信用金庫營業範圍，又屬於創業期間的企業；正在發展新創事業或有必要被延續下來之事業的企業。本案件必要時可由投資事業組合直接向日本政策金融金庫提出創業融資之申請，但是日本政策金融金庫並未與「福島夢懸橋投資事業有限責任組合」簽訂協定（部分投資事業有限組合會簽訂協定，來協助其投資之新創企業，可以在創業初期更容易取得融資）。



資料來源：李嗣堯(2016，秋季號)，〈日本的新協力模式與合作社的基金〉，*合作經濟*，第 130 期，頁 26-31。

圖 2-3-4 投資事業有限責任組合關係圖



資料來源：李嗣堯(2016，秋季號)，日本的新協力模式與合作社的基金，*合作經濟*，第130期，頁26-31。

圖 2-3-5 福島夢懸橋基金投資事業有限責任組合

### 第三章 新協力模式：合作連結與創新經濟<sup>108</sup>

首先，本章從第二章國際社會經濟的協力經濟經驗中，於第一節提出近年在促進社會經濟的模式：「新協力模式」(Marie J. Bouchard, 2015)，即以合作社創新社會經濟模式，強調在地合作連結多元組織，發展社區經濟，照顧國民生活；第二節為促進社會經濟的發展而建置基金，如瑞典、歐盟、美國、韓國的「合作社發展基金」與「社會投資基金」，第三節嘗試規畫「臺灣社會經濟發展互補性機制」，在規劃中採納國際社會經濟以人為本的具體化組織-合作社為基礎，係因其發展歷史逾 170 年之久，從關懷勞工開始而進行開源節流的自治獨立事業體，其分配制度具公平正義性，普及於全球 10 億社員規模，形成一「互助合作經濟制度」，長期間深受國際合作社聯盟（1895 年設立）與聯合國、國際勞工組織等國際性組織的重視與推廣，提供國內合作社借鏡，以注入新元素而創造「合作連結與創新經濟」。

#### 第一節 「新協力模式」：合作社創新社會經濟模式

「新協力模式(New model of collaboration)」係國際間以合作社和政府「合作連結與創新經濟」基礎，發展社區經濟共同體的互助網絡關係，共同將創新融入於社會經濟(Innovation in social economy)，並連結非營利組織相互支援，以關注人民的生活安定與社會福利為目標，強調的重心有四個方面：以社會經濟投資方式來改善生活、培植社區能量、建立公部門與私部門夥伴式的資本、以及結合利益與公益。

---

<sup>108</sup> 創新融入社會經濟參考：魁北克大學 Marie J. Bouchard (2015.11.12-13) 講義 "Social innovation and partnership research- Experience from the Québec social and solidarity economy", National Taiwan University, in Taipei。「新協力模式」參考：勞動部(2015)舉辦 Seoul 社會企業國際分享會講義。「合作連結與創新經濟」參考：梁玲菁(2015 冬季號)a，〈合作連結與創新經濟：啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」〉，《合作經濟》，第 127 期，頁 1-14。

因應現階段高齡化社會存在強大的需求：以居家照顧和社區住宅為例，參見表 3-1-1。(Marie J. Bouchard, 2015) 從居住問題至老人安養，藉住宅合作社相互連結醫療、社區照顧與勞動合作社、消費合作社，共同滿足生活上的多元需求。

對於生命與生活的照顧，包含以下五個關鍵項目：1.服務與產品：提供照顧、居家的各項服務；2.市場目標的群體：有弱勢戶、老人、身心障礙者、單親家庭、非正式的勞動者；3.組織選擇：以合作社休戚相關組織，對外連結非營利組織來共同提供服務；4.跨領域的協力機制：需要政府政策跨界協調與協助；5.支援系統與普及性：政府以公共政策融合各類合作社，並媒合資源來滿足人民的生活需求。其中的創新屬性對全體社會而言，是根本的、公開的、普遍的，同時具有綜合性的目標，因此絕對需要政府政策，從文化、健康、住宅、合作金融等跨領域來協助資源的媒合，以及行政上的積極協調。

這些創新融入社會經濟機制，正在瑞典、韓國、美國、日本以及加拿大蒙特利爾省(Montréal)、魁北克省(Québec)等國家、地區進行中，人民可以藉結社經濟組織改善其生活經濟，自創其社會福利的保障，並且促進利他福祉的實現。

表 3-1-1 「新協力模式」創新的社會經濟：居家照顧、社區住宅

創新項目	居家照顧	社區住宅
服務/產品	居家服務與有機清潔產品、食安、小家電維修、交通、除草、鏟雪等	提供中低收入戶或特殊的生態建物、老屋更新住宅
市場目標	部分屬獨立自主的長者、身心障礙者、曾經是非正式就業的勞工	藝術家、單親家庭、長者、混合的社會團體
組織	勞動者與消費者均加入會員，團結互助合作社、因應社員需求提供服務並與其他組織	承租人與市民自組合作社獲 NPO 的理事會 集體租賃住宅 (Collective

	連結	rental house)不以營利為主要目的
機制	長者安心在宅受照顧、經訓練而正式的工作與就業、平等參與管理、因應需求而公平訂價政策	社區建物、跨領域政策(文化+健康+住宅)
支援系統與普及性	以公共政策普及模式的學習降低惡性競爭，融合 NPO、合作社以及團結互助合作社	提供技術資源團體、NPO 住宅聯合會、合作社

資料來源：參閱梁玲菁、許慧光(2016.06.24)，彙編自 Marie J. Bouchard (2015.11.12-13)加拿大魁北克省社會經濟的創新經濟講義。

## 第二節 合作社發展基金、社會投資基金與合作社發展中心

本文以瑞典、歐盟、韓國、美國等的合作社發展基金與發展中心為範例，概述各國的相關法案、基金與機制的相互搭配及其運用規模，這些發展「新協力模式」的經驗趨勢，印證了賴羅博士所述：縱使在公元二千年的資本主義社會中，國家應與合作社建立一種「互助互補」的關係，重視合作社發展政策，提升人民朝向獨立自治發展，積極以合作社創業和就業，發展社區與社會經濟。

### 一、瑞典：「合作社發展中心」與「社會基金(Social Funds)」<sup>109</sup>

瑞典自 2002 年開始，在政策的支持下，不僅從國會與行政部門提出社會經濟的預算與基金，同時指定五個部會成立工作小組進行推動，在法案中揭示以「合作社」模式，並建置融資機制，培植年輕人集體

<sup>109</sup>瑞典社會經濟(中國合作學社，2015)，並參閱梁玲菁(2011)政策報告。歐盟設置「結構式基金」與「社會基金」協助落後地區、弱勢群體及產業的開發機會，參見梁玲菁(2003)。

的合作社企業家精神，鼓勵地區的協會、非營利組織轉型為自治獨立而民主的合作社。2009年運用「社會基金」，在全國建立25個區域性「合作社發展中心」(Cooperative Development Center, CDC)，由約100位專業知識顧問，提供免費的諮詢服務、資訊與訓練。資金來源由中央與地方政府提供1/2財務支持（2002年開始，每年約3,000萬瑞典克朗），另1/2由地方與地區的利害關係人提供。

觀察圖3-2-1，瑞典一方面在國內各地區設有「合作社發展機構」(Cooperative Development Agencies, CDAs)來扶植發展小型合作事業，提供諮詢，培植教育、輔導、ICT技術訓練等支援合作社，並擴及其他社會經濟事業服務，成為社會經濟事業的「創業平台」。其協助的合作社(含社會型企業)包括：高齡者服務合作社、學校型服務合作社、人才合作社(媒合人才與工作機會)、利用合作社與消費合作社及非傳統的融資解決方案與融資平台公司，部分協助社會型企業。<sup>110</sup>

另一方面，瑞典參與國際合作社聯盟(ICA)所提出具有創造性、倡議性的跨國「合作社發展計畫」<sup>111</sup>與「歐洲合作社發展平臺」設置。該計畫在瑞典建立名為「We Effect」的「合作社發展中心」，扮演資助者陪伴角色，以夥伴式關係進行規劃、執行、監督及評估，協助當地的合作社以及民主機制的組織發展，一方面從基層個別指導合作社業務貼近社會福利，一方面從組織整體發展增進社員凝聚力及其權益，跨國地幫助20個國家人民脫離貧窮。

## 二、韓國：「合作社支援中心」、「社會經濟事業支援中心」與「社會投資基金」<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup>另有民間商業發展機構「NUTEK」，培訓機構內的合作社顧問所需的專業能力，支持與推廣社會經濟的企業家精神提案。

<sup>111</sup>參與的國家與組織有比利時、英國、法國、丹麥、土耳其、義大利、瑞典、歐盟合作社(跨國性的合作社)。

<sup>112</sup>參閱梁玲菁(2015冬季號)，〈合作連結與創新經濟：啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」〉，《合作經濟》，第127期，頁1-14。梁玲菁(2015秋季號)，〈首爾打造「合作之城」 共創在地幸福〉，《合作社事業報導》，第91期。

韓國 2007 年國會通過「社會企業法」，2012 年再通過「合作社基本法」以因應高齡化、少子化及多元化的時代需求。

首爾市朴元淳市長建造「合作社城市」(Cooperative City) 宣言，<sup>113</sup>係以合作社政策促進市民參與經濟，同時在首爾市的 25 個行政區，發展多元的事業體如合作社、社區企業、社會型企業、自活企業，並建置各類「支援中心」，進行資源的供給與媒合。市議會通過「社會經濟促進條例」(2014.10.20)，並建置「社會投資基金」運用在多元的社會經濟事業。該基金在 2015 年 6 月正式建立「社會金融網絡」(Social Finance Network, SFN)，分別由三個系統共同組成與管理。詳參第二章第二節，並參見圖 2-2-2 與圖 3-2-1 之右方，同時與瑞典、美國並列。

首爾市的整體政策，係以分區建立各種「支援中心」，這些支援中心融入更多合作人本的關懷原則，是一種政府與民間協力的創新平民經濟系統，再藉「社會投資基金」，協助青年、婦女、中高齡住民結社發展經濟，其中先導入國家基礎與政策資源，鼓勵青年以科技通訊新技術創業，協助弱勢者建立各種事業體，創造共享經濟。其最終的導向，透過普及閱讀與合作教育，以獨立自主的民間資本為基礎，投資活化在社區經濟的創造，即強調朝向「社區經濟共同體」與民間資本為基礎的合作社開展社會經濟。<sup>114</sup>

### 三、美國：多元的「合作社發展基金」與「合作社發展中心」

資本主義社會的美國，促進合作社發展，建置了多元的「合作社發展基金」，整體架構如圖 3-2-3 所列示，包括 8 個國內基金及 1 個海

---

<sup>113</sup>本文特請益孫師焱炳教授，最後定詞使用。梁玲菁(2015)原稱合作之城，孫師原稱合作社之城。

<sup>114</sup>甚至有「二次支援中心、婦女創業支援中心、難民中心」。作者感謝我國駐韓國台北代表處石定代表，及其秘書林靖貴先生的大力協尋法規資料，並洽詢首爾市就業與勞動局官員(2015.10.29-11.04)協助。各類支援中心與合作社，係經參訪，並拜訪朴元淳市長取得資料(2015.09.03-7)。有關社會基金部分，感謝金連順榮譽副市長於 2015.12.16 提供，並經林靖貴秘書協譯部分，再參考勞動部(2015.10.24)講義。

外基金，其中有官方的和民間的基金。在民間方面，1944年創立「合作社發展基金會」(CDF)<sup>115</sup>，該會的使命，是以合作事業來推展自助與社區互助的經濟和社會發展，旗下設立6項基金，分別提供援助予下列各類合作社：社區食物、年長住宅、學生住宅、農村年長者、天然災害防治等，以及合作社的推廣者。

在政府方面，1980年開始，國會通過法案，分別在不同的部會設置基金：1980年農業部的「鄉村合作社發展基金」(計畫總額580萬元)、1982年外交部國際開發署(USAID)透過國際合作模式的「海外支援合作社基金」(每年1,050萬元)、2012年商務部的「國家合作社發展基金」(美金2,500萬元/年，2012-16年)。各部會按其目標推動，基金規模不等；同時官方的基金也協助CDF，如2010年該會曾取得美國農業部發展農村合作社的補助款。

近年間，以2011年「國家合作社發展法案」(National Cooperative Development Act)<sup>116</sup>對美國整體合作社發展具重大影響。依據該法而規劃「全國合作社發展計畫」，設置「合作社發展基金」，商務部秘書處負責遴選「國家合作社發展中心」(National Cooperative Development Center；簡稱「國家中心」)，提供全美國50個州有關資金、訓練及其他資源，以利「地區合作社發展中心」<sup>117</sup>(簡稱「地區中心」)推展合作社工作。<sup>118</sup>參見圖3-2-1。

---

<sup>115</sup> 1944年由美國符合美國501(C)-3免稅條款的非營利組織(慈善基金)創建。最早的名稱為「自由基金」(Freedom funds)，該組織幫助歐洲在戰後時代重建和發展海外合作社。1980年，「自由基金」改名為合作社發展基金會(The Cooperative Development Foundation；CDF)，目前專注於國內的合作事業發展。

<sup>116</sup> 美國賓夕法尼亞州，民主黨眾議員 Chaka Fattah 提出。

<sup>117</sup> 為一個「非營利組織」，指其具有建立與發展合作社相關組織的專業知識機構，該機構可來自單一的非營利組織、學院、大學，或者是一個由各非營利組織和幾所學院、大學所組成的團體。

<sup>118</sup> Anthony Murray, Co-operative News, 19 December 2011, The National Cooperative Development Act 2011

<http://www.thenews.coop/36991/news/co-operatives/national-cooperative-development-act-2011/>



同法案下，設立「合作社發展基金」，配置於二部分：第一，基金的 55% 由「國家中心」授予「地區中心」運用。資金分配至「地區中心」，其行政管理費用不得高於所取得基金的 10%，持續補助款以 3 年為限；用途包括：提供「地區中心」無法提供的技術援助；資助經秘書處核准的行政管理費用；提供資金及合作社發展專業訓練，持續支持目前致力於合作社發展的組織；建立與發展「地區中心」；推動其他經秘書處核定的促進合作社的各項活動。第二，基金的 45% 配置於「循環貸款計劃」(Revolving loan program) 供合作社融資。「國家中心」以「循環貸款基金」(Revolving Loan Fund) 與金融機構建立夥伴關係，運用該項基金，提供貸款給個別合作社；開發其他貸款計畫和金融產品，讓「地區中心」能利用資金以扶植、發展和維繫合作組織。

2012 年歐巴馬總統與白宮辦公室相當重視此全面性的發展計畫，曾邀集全美的合作界代表 150 人對話，遵循國會 2011 年的法案，令財政部於 2012-16 年間，編列預算，每年至少達美金 2,500 萬元。同時，「國家中心」可以在每個財政年度，建立 3 個「地區中心」於尚未建置的美國行政區或經濟區域，此係創造有利環境於推展弱勢地區施行合作教育，籌設合作社，融資住宅合作社，涵蓋的範圍包括：消費、農業、儲蓄互助社、電力、保險、住宅、勞動者，以及孩童醫療、照顧、婦女、學生等合作社，關心結社經濟在跨產業、跨世代、跨城鄉的多元未來發展。

#### 四、對照臺灣：綜合論述（參見圖 3-2-1 與圖 3-2-2）

「新協力模式」是國際合作社運動以「合作連結與創新經濟」的平民經濟系統，擴大於社會經濟的基礎，其中總統府與中央行政部門的總動員，以及國會法案支持的各項「合作社發展基金」與「國家合作社發展計畫」扮演著十分重要的角色。各國的發展基金以培植小型合作社經營，並擴及各類社會經濟事業，此有別於傳統資本主義社會的思維。這是長期間臺灣社會極度匱乏的合作社整體發展政策。

在瑞典、美國發展合作社計畫中，二國均設置國家級、區域性的

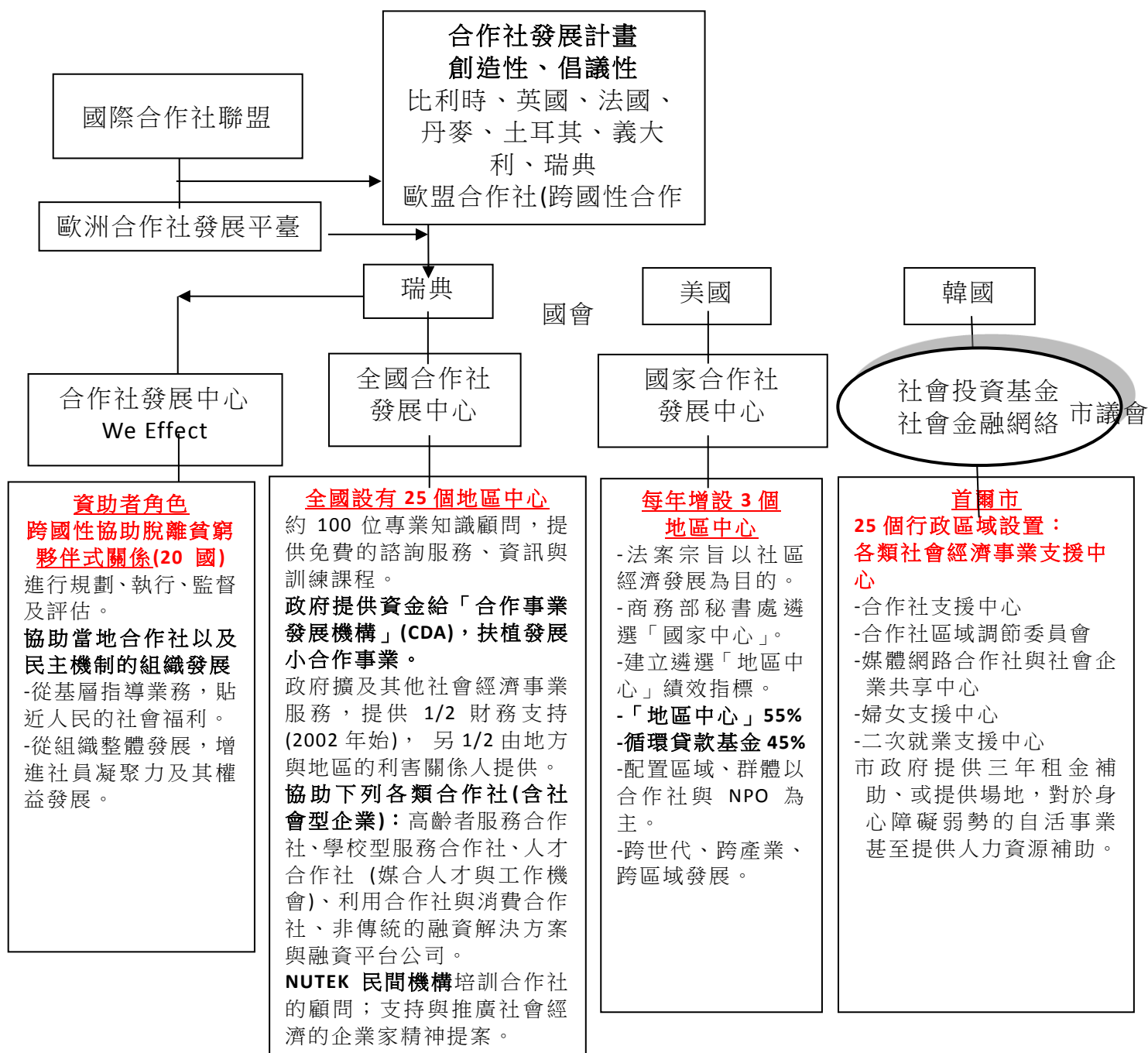
「合作社發展中心」或「合作社創業平台」，同時也運用民間機構共同培植集體的合作社企業家和建立合作社。美國農業部在 1980 年代便開始注重農業合作社的教育、形成及其組織的技術養成，並且提供補助民間的合作發展基金會運用於農村合作社。同時運用微型融資及「循環貸款計畫」給各類合作社，重視住宅合作社為弱勢人民提供「永遠可負擔的房價」和住屋。<sup>119</sup>這些分別呈現出強烈的反差：第一，在我國行政院內政部營建署與各級政府對「社會住宅合作社化」的認知匱乏；第二，經濟部中小企業處微型融資，以「人數與公司」資格排除合作社的不公平；第三，農業發展委員會在長期間欠缺公允，忽視普及農業合作教育和組織培力，以及近年間的「農村再生條例」十年預算新臺幣 1,500 億元，以無償性、非循環運用上的一大缺失。

韓國「社會投資基金」擴大為「社會金融網絡(SFN)」，首爾「合作社城市」經驗，係承襲歐盟「國際社會經濟」的推動，參考瑞典經驗，建立各種「支援中心」共享經濟，最終朝向合作社發展，以城市的願景具體地超越了「歐盟合作社會共同體」(European Cooperative Society)的推展。相對於臺灣，金融管理委員會長期偏重商業銀行，忽視地方的合作金融組織及其合作教育，採取限制組織與業務發展，以及禁設保險合作社的作法，均值得重新檢討。<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup>梁玲菁於 2015.07.07 臺北場以及 08.27 台中場「合作共住、合作共老」圓桌會議授課，特別是美國在舊金山和紐約推展住宅合作社。

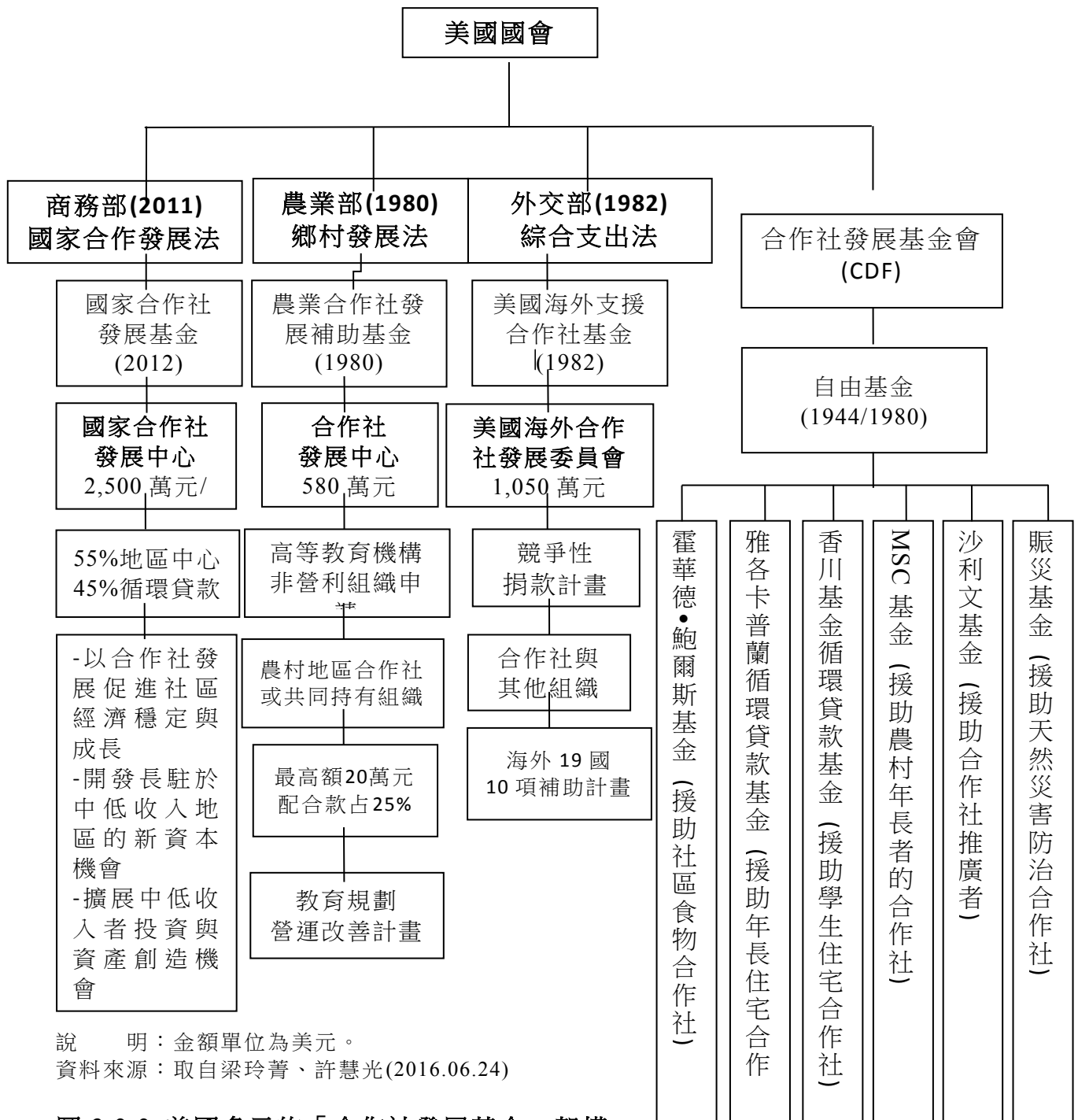
<sup>120</sup> 歐盟各國的相互保險組織，二次大戰後的加拿大合作人保險公司，亞洲的韓國(NACF, 1961)泰國(2008-10)、菲律賓(2010-12)均建立全國的保險合作公司，廣納各類合作社為出資股東，並增加合作社及其社員的保障。參考梁玲菁等編著(2004)之 ICMIF 研究報告、梁玲菁與丁秋芳(2014)。



說明：美國以 2012 年「合作社發展基金」為例。

資料來源：取自梁玲菁、許慧光(2016.06.24)。

圖 3-2-1 瑞典、歐盟、美國、韓國之合作社發展中心



說明：金額單位為美元。  
資料來源：取自梁玲菁、許慧光(2016.06.24)

圖 3-2-2 美國多元的「合作社發展基金」架構

瑞典同時參與國際合作社聯盟(ICA)的跨國「合作社發展計畫」，推動合作社和民主機制的組織，來協助 20 個國家人民脫離貧窮，自我創造社會福利。美國的國際發展署(USAID)設海外支援合作社基金，則在 19 個國家執行 10 項計畫，協助自治自立的合作社發展。因此，合作社不僅僅是一國政府友善於人民「自助互助」突破經濟困境，具備「休戚相關價值」的組織，同時也是超越國界的「人助公助」具體的社會經濟事業連結系統。

### 第三節 臺灣社會經濟發展互補性機制

本節從第二章國際社會經濟經驗暨本章前二節新協力模式、社會發展基金與合作社發展基金運用經驗，嘗試以國民經濟發展為主軸，規畫「臺灣社會經濟發展互補性機制」，藉合作社草根性組織為基礎，其中含蓋重要的社會金融組織——儲蓄互助社與信用合作社，以及各類合作事業、社區企業、非營利組織、社會型企業及農漁會等在城鄉地區、在生活安定議題方面共同關注。有關發展的基礎思維、運作面向，分述如下。

#### 一、臺灣社會經濟發展互補性機制

推動社會經濟為什麼要共同合作的經濟事業體？在國際社會經濟以合作經濟為促進的思潮下，梁玲菁(2015)規劃「臺灣社會經濟發展互補性機制」，分別從規劃的基礎思維面向、發展面向以及運作協助面向，說明如下：

(一)、基礎思維面向<sup>121</sup>

從國際觀，合作社運動發展的長期歷史，發展合作理念與國際合作社七大原則的經營管理，解決食、衣、住、行、育、樂、生、老、病、死、健康、醫療等生活與生產需求問題，同時隨環境變遷，重新賦予時代的社會經濟意義。其核心思維在於解決貧窮，消除一切不平等，創造機會，深受國際性組織(UN, ILO, ICA, WOCCA)長期重視與共同推動「互助合作經濟制度」。<sup>122</sup>

從合作社經營的分配原則，把共同經營成果的剩餘價值，攤還給價值的創造者，是為公平正義的組織；其分配決定經由社員民主參與管理而實踐，因此是一種參與式經濟組織；是全球最早的社會經濟事業體設有公益金提撥制度，有別於營利公司，運用於社員、非社員教育，或救貧救急，或社區公益。

從合作社的特性，合作社是關懷人們的社會經濟，具有雙重性格-社會關懷與經濟組織(A. Marshall, 1842-1924)，遵循上述合作七大原則，由社員共同治理，是「集體型社會型企業家」，不是天生的，可經由教育學習養成，互助關懷、共議協商、民主管理、分享利益。其人性關懷的經濟事業體具有中間個性、在地發展性；在經濟民主制度中，以連帶經濟關係解決生活/生產需求問題，兼顧資本主義的自由、民主、私有財產制與社會主義的平等性、共有資產的「第三條路」，

---

<sup>121</sup> 以下內容係梁玲菁(2002-)歷年來從全球合作社運動的時代意義；合作，解決貧窮的機制；合作社模式等綜合論述，參考英國合作運動史、世界合作名人傳、新合作主義、世界變遷下的合作社基本價值等書籍，以及歷年論文著述。

<sup>122</sup> 參考聯合國秘書長提交一份關於合作社的報告(參考：A/56/73-E/2001/68 號碼)至大會，聯合國(2001)頒布「創造有利於合作社發展的環境準則」(聯合國決議 A/RES/56/114)，該「準則」成為各國支援性環境建構基準，彙整包含以下六項：公開承認合作社與合作社運動；法制、司法與行政的規定；調查研究、統計和資訊；教育；提供公共資金；共同作業和夥伴關係的制度性安排。ILO 從 1980 年代在合作社法的指導綱領與合作社促進就業研究等，請參閱中國合作學社(2015.06)，國際性組織促進合作社法建置的主張，**合作經濟**，第 125 期。

發揮社群關懷、社區照顧以及社會責任，歷經全球長期的各種危機，此人合組織再躍為穩定金融、解決失業、創造社會和諧之重要角色。

## （二）、發展面向

從在地化，深耕「四生一體」親近照顧人民，包含婦女，孩童，家庭，老者照顧等世代，落實憲法保障國民經濟發展，獎勵與扶持合作事業發展。

發展社會經濟的核心價值，在於尊重與創造「住民與土地命運共同體永續價值」，涵蓋以下各項發展來發揮「連鎖的、休戚相關」的「善循環」經濟（參見圖 3-3-1）分述如下：

1.跨生活與生命、生態產業發展：氣候變遷下，一級有機農業，照顧生命群體的三級服務產業，以及中間的二級加工和聯結產業，強調減反化學肥料運動，減少補助政策，友善土地環境，節省財政負擔。即觀察圖中的中間方塊內，推動六次產業相輔相成，並連結右下虛線內在農業政策上可進行的措施，從根本食材來源，連結「食安-環保-反核-土地-家園安全」。這項連結，從關懷生命安全，需藉重多元組織共同參與，呈現著社會經濟的「兼容並蓄」發展，正是臺灣與日本、韓國同步進行的根本改變。

2.跨世代學習與多元發展：從社區的婦女關心生活健康，以合作社參與至學生學習，學校員生消費合作社教育可以更積極於食安健康與反核節能運動，同時藉重課程關注高齡照顧與住宅問題，及觀察圖中上方的連結，學校型合作社著手基本生活教育、消費教育、民主教育、倫理教育，拓展縱向、橫向的累積學習。這些在英國、日本、韓國、瑞典國家，長期從小學教育具體實施人本合作教育，國內屏東縣政府也推展關懷中心與合作社連結，進行「婦女—學生—青年—長者」關懷教育。

3.跨城鄉、群體發展：關心住宅與照顧問題，觀察圖中左下角的三角關係，連結「住宅—照顧—合作金融—創業與工作—消費」關係，推

至鄉村地區連結農業、農民經濟，在英國、歐盟國家的德國、瑞典和美國、加拿大、韓國等可見具體發展。<sup>123</sup>對於離鄉至都市就業的人口、弱勢群體的住宅問題，藉政府公有土地盤點與規劃，或政府興建公共住宅、社會住宅，或與人民共同興建，採取跨世代混合居住方式，創造住民互助、關懷家庭和地區社會的福祉經濟，這其中連結合作金融組織，進行自助互助的金融教育，提供微型融資，創業與工作機會於社區，自然活化社區經濟，增加住民的所得收入機會。

4.小規模、大鏈結發展：從個人或社員，至合作社，至社區的生命和生活，存在多元的事務如生老病死，食衣住行育樂，創業就業，這些有關於人民生活的日常小事，兼顧氣候變遷，友善環境產，以「自助—互助」連結「公助」，促進國家對國民經濟發展的使命與照顧責任，發揮「自益—互益—共益」效果。這種「合作連結與創新經濟」是國際性組織特別重視的「多目標經營」模式，以合作社、微型企業和非營利組織為組織與策略，達成聯合國 2030 永續發展目標。

### （三）、運作協助面向

建立具有主體性思維的「合作社」與社會經濟事業，須從根本培植「合作人」，所以運用熊彼德(Schumpeter)「創新理論」於社會經濟事業的發展，從合作經濟教育的普及、深耕，技術擴散，認知社會經濟事業是「集體社會型企業家精神」的共同發揮，具有互助、自由民主性，進行參與式經濟與管理、對土地與人民的親近性等社會經濟價值，尤其過去社區營造工程的基礎上，地區社會需要內在深化漸進的進行：關心在地住民生活多元性；地區社會人們的互動與共同參與；培植找尋自己與社區的方向；獲取知識、專業能力建構；民主自治、管理自己的事業；認知社會經濟事業的特性與價值，進行組織自由的選擇。

---

<sup>123</sup> 參見梁玲菁(2017.01.11)、梁玲菁、蔡孟穎(2017 春季號)，英國住宅合作運動發展之借鑑(上)，*合作經濟*，第 132 期，頁 15-19。



然而，在社會經濟活動的普及歷程中，尚需要有外在的協助，包括：<sup>124</sup>

1.專業技能與技術培植機制：從準備技術期、籌組合作社期、金融教育期等，找尋有需要的住民，或成為潛在的社員，建立共識願景來實踐組織的行動力。在此過程中，政府責無旁貸，提供適當資源，進行合作人本和倫理教育，創造環境來培植「合作人」、領導人和專才。

2.陪伴制度：培植當地人力、能力，檢討現有中央政府與地方規範，說服國會、議會有共同理念的民意代表，來創造有利的行政制度、法規環境，落實發展平民經濟，尤其在遠距偏鄉、或部落的陪伴，行政上應慮及時間、金錢、專業人力及知識的機會成本，尊重知識勞動的價值。

3.信任建構：在合作人本教育環境的改善下，極有必要藉宗教、非營利組織、基金會力量，共同建立住民之間的互信、互賴關係，擴及社區、社會、國家，教育的深耕與小型讀書會即是建立「人合心合」的唯一途徑。

## 二、國民經濟發展政策

國民經濟發展政策應以「安定國民生活秩序」為方向，發展核心價值在於創造「住民與土地命運共同體永續價值」，政策主軸以「照顧生命、生活、生產、生態『四生一體』的國民經濟發展」。針對整體國家「脫離貧窮」、促進人民參與經濟「創造國民經濟發展」，來解決上述的時代課題與自身的困境，在層次上，應提高至我國的總統府與行政院、國家發展委員會的共商制定與協調，有以下的規劃層次與方向：

1.國家願景與經濟政策定位：「四生一體」的國民經濟發展政策，

---

<sup>124</sup>聯合國秘書長提交一份關於合作社的報告(參考：A/56/73-E/2001/68 號碼)至大會，聯合國(2001)頒布「創造有利於合作社發展的環境準則」(聯合國決議A/RES/56/114)，該「準則」成為各國支援性環境建構基準，其中一項是教育與推廣，請參閱中國合作學社(2015.06)，國際性組織促進合作社法建置的主張，*合作經濟*，第 125 期。

建立社會經濟政策。

2.城市願景與規劃方向：建立城市發展願景與社會經濟發展方向，相互流動在社區共同體的自主性。

3.組織選擇與策略行動：政府創造社會環境，提供人民等同學習機會，有關社會經濟的基礎-合作人本與倫理教育，推廣自治獨立經濟事業組織，進行自主的選擇公司營利、或社會經濟事業。

4.人的思維信念與生活經濟選擇：關懷從個人、社區、社會、環境至地球。

5. 社會暨合作經濟創業平台：技術培植、資訊提供、累積研究與創新連結、調節發展問題衝突與瓶頸。

6. 社會暨合作經濟發展基金：傳播資訊與推廣合作教育、訓練，甚至提供信用保證的社會基金，增加社會經濟事業的信貸機會。

### 三、發展社會經濟的實質價值

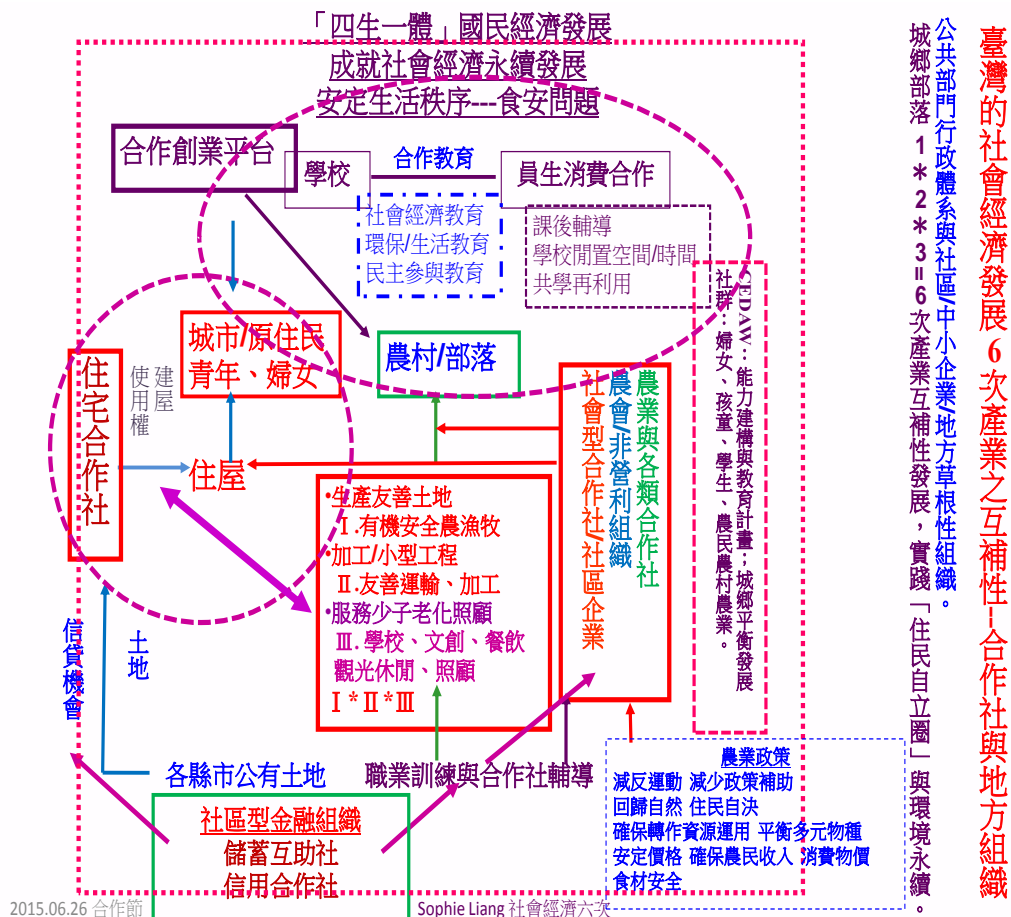
全球社會經濟發展建立在 170 年以來的合作經濟基礎，關懷勞工、弱勢者；合作精神於反剝削、反不當利潤，以民主參與管理、平等、團結互助方式追求改善生活經濟，並且堅持信念努力致勝，特別展現在分配制度的公平性-即賸餘回歸價值的創造者，同時公益金的設計運用於教育培植和利他性，其基本價值發揮在「個人—組織—地區—社會—國際—地球」之關係價值。1980 年代，英國以三波的勞工合作社運動，來解決製造業、服務業在失業問題（參見圖 1-3-1）鼓勵合作創業，來補充財政負擔的社會照顧不足，政府的政策支持，轉換這種有別於資本主義的營利思維，從關懷需求者、弱勢者發展社會經濟的實質關係價值，超越了市場的金錢價值。

發展社會經濟的關鍵，在於從根本教育培植具有團結互助思維的「合作人」，在自由選擇下，建立自治而獨立主體性思維的組織，以「合作社」而言，遵守國際合作社七大原則，培植社員們以「自主、自治、自立、自決」精神於組織管理，發展「共識、共勞、共作、共享」的

「集體型/社會型」的經濟事業體，這正是聯合國在 2015-30 年間與國際性組織所重視的多元性發展，在此過程中，相互學習，來消除貧窮，消除衝突性，落實培植在地凝聚力、民主性，發揮參與式經濟、親近性的社區資本累積等社會經濟價值。

綜上，選擇合作社模式來探討臺灣的社會經濟發展，從分配的公平正義，市民的自由選擇，民主參與管理，發揮自立、利己利他，地區社會經濟發展等具有教育性、社會性、經濟性、文化性功能。

臺灣的實證上，有一些全國性（消費、金融、農業）和地方性（住宅、照顧、農業、勞動）的合作社發揮上述的社會經濟效果，如主婦聯盟生活消費合作社（超過 6 萬個社員，創造出利用額 14 億元，2016 年）與環保基金會的連結，共同對食安議題把關，從消費端連結生產端，關注臺灣的農耕土地，在地小農生產者的機會，從教育上推展青年認識參與式經濟，支持社會福利組織等，發揮「合作連結與創新經濟」效益。



資料來源：梁玲菁(2015 冬季號)a, 〈合作連結與創新經濟：啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」〉, *合作經濟*, 第 127 期, 頁 1-14。修改自梁玲菁以下的發表：

1. 「合作共老，合作共住」圓桌論壇(2015.07.07 暨 08.27)台北場、台中場。
2. 「合作事業發展研討會」(2015.06.26), 〈臺灣社會經濟六次產業互補性發展機制〉, 中華民國各界慶祝第 93 屆國際合作社節。
3. 專題演講：「世界各國推動合作經濟之願景與作法」(2015.02.08), 2015 花東產業 6 級化合作事業論壇, 花蓮慈濟大學。
4. 初稿規劃：「花東產業 6 級化文創產業座談會」(2014.12.25), 東華大學。

圖 3-3-1 臺灣社會經濟發展互補性機制

## 第四章 臺灣實際案例與面臨的困境限制

本章針對國內發展的社會經濟擬進行問題檢視，發現國內對於社會經濟觀念相當薄弱，基於前面各章經驗分析和規畫的思維架構基礎，選取合作社實際發展的困境為觀察分析的對象，有以下的原因：

第一，係因 150 年來，國際社會經濟等同於合作經濟發展，尤其在長期間，「互助合作經濟制度」同時在聯合國(UN)、國際合作社聯盟(ICA)、國際勞工組織(ILO)、世界儲蓄互助議事會(WOCCU)等國際性組織備受重視，其核心思維，係消除貧富不均(UN, 2000、2030)，消除一切不平等，創造機會、縮短城鄉差距，是最具體的組織策略和行動力，促進社會融合與凝聚力。

第二，合作社在臺灣也有超過百年的歷史，卻呈現式微現象，雖然此與國際趨勢完全不同，但仍有典範的實例在國內長期發展，如臺灣主婦聯盟活消費合作社、儲蓄互助社、屏東地一照顧勞動合作社等，秉持初衷「相互扶持」、關懷的「鄰人愛」，賦予時代的意義與新作為，致力於連結和創新，也受到國際間注目和經驗的引藉，因此基於體認創新的意義，發現過去，檢討問題，提升底層的經濟機會，是當前重要的課題之一。

第三，國家發展委員會之國土區域離島開發處，進行花東條例下，基金所支持的「花東產業六級化發展方案」，第一期可視為實驗性計畫，是一個先期佈點，測試地區、社群的工作，以教育著手推動社群、部落認識合作事業，實質上屬於社會經濟活動，<sup>125</sup>值得檢視其中的瓶頸。今年四月即將進入第二期計畫，從不同類別的事業經營，以合作連結與創造經濟機會為主要方向，即進入前章第三節之圖 3-3-1 中間

---

<sup>125</sup> 梁玲菁曾擔任輔導暨審查委員之一，在公開招標書第一段開宗明義說明，但因 2014 年 10 月 29 日行政院業已核定為「花東產業六級化發展方案」，不能更改，此及國內行政系統與公共工程規範的僵硬性，缺乏更正為國際社會經濟趨勢的彈性空間。

區塊的六次產業至社會福利住宅、農產運銷、文化創意等更多的連結。

第四、藉 2017 年元月 11 日國家發展委員會社會發展處主辦「創新社會經濟發展研討會」，本研究團隊邀約合作學術界、業界、基金會、協會、臺灣金融研訓院、社會型企業、性評委員等擔任發表人和與談人，出席者近 180 位，涵蓋來自於臺灣北、中、南、東各地區的單位代表人，包含立法委員、政府各部會代表、學校教授、合作社與儲蓄互助社、基金會、社會型企業、協會、工作坊、青年學生、科技公司、校友會組織等十分關心各項議題，並且反應熱烈，會後陸續已經在嘗試進行本報告的核心策略「合作連結與創新經濟」。

本章將分二節陳述，首先從對照國際發展經驗與臺灣整體性困境的問題著手，其次，選取花東地區所執行的「花東產業六級化發展方案」為觀察，再整編歸納「創新社會經濟發展研討會」相關議題的個案實例所面對的問題，分述如下。

## 第一節 對照國際發展經驗與臺灣整體性困境的問題

檢視現代資本主義社會發展，對照臺灣的社會經濟發展，從生產、消費、交換以及分配，包括開發中國家與已開發國家有如下的瓶頸：

126

財團經濟營利過度，社會貧富差距問題威脅勞動者工作權、微型企業、中小企業再造機會，反映在臺灣出現中小企業、中產階級貧窮化，中南部地區不平衡發展，以及青年勞動的就業、創業問題。<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> 梁玲菁(2015)，合作連結與創新經濟：啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」，*合作經濟*，第 127 期。

<sup>127</sup> 指社會中家庭承擔自閉兒與智障兒及其父母的雙老問題，少子化及婦女弱勢問題。

地球暖化與自然環境破壞、生物多樣性不平衡與核污染有害物質之累積，危害到國民社會生活與經濟秩序，反映臺灣國土的政策與城鄉土地利用問題。

金融資本過度追求利潤第一，凸顯出市場經濟的有限性與金融危機的不安定，尤其反映在臺灣的金融市場結構高度傾向集團營利問題，忽略地方金融發展機會。

國際政治力量、耗竭性資源之壟斷與浪費、水資源與糧食不足，造成產業失利、可耕地廢棄面積加大、農民所得以及農村經濟惡化，糧食安全性問題等，反映在臺灣為加入 WTO 犧牲農業作為談判籌碼，對於三農（農民、農村、農業）問題，採取休耕補助政策，不僅財政負擔，農民養成依賴，而土地資源浪費，任財團炒作，危害下一代的社會經濟與環境。

#### 一、資本主義社會整體性的問題

以上呈現出「三中」、「三農」、「三老」、青、少、女等社會問題，存在需求者的匱乏、生產者的不足，以及有資源者的浪費，整體社會有必要重建價值觀，以關懷需要者，提供生產者失而復得的土地與工作機會，讓有資源者建立合作連結的系統，來倍增社會經濟投資的效益。<sup>128</sup>因此，合作社創新社會經濟發展是以關懷人民的生活經濟需求來創造兼顧環境的「自助—互助—公助」生產機會，建構一個以人本為優先，符合聯合國的國際公約落實人權以及國內法律的結社經濟組織，具有國際社會經濟趨勢，2015年，合作社法修法之後的機會，同時對近幾年間的社會型企業，或未來「未命名」的組織，但符合社會經濟基本倫理價值者，均應給予發展機會，但是國內從中央至地方政府，並未提供人民社會普遍認知人本合作教育與落實自主經濟選擇的機制。

---

<sup>128</sup> 參考劉南英(2015.10.22)，「美門關懷協會與茶山部落合作重建產銷班」，彰化婦女領導人訓練營教材。

## 二、國際社會經濟包容性發展合作社的政策反思問題

「新協力模式」是國際合作社運動以「合作連結與創新經濟」的平民經濟系統，擴大於社會經濟的基礎。其中總統府與中央行政系統的總動員，以及國會法案支持的各項「合作社發展基金」與「國家合作社發展計畫」扮演著十分重要的角色。各國的發展基金以培植小型合作社經營，並擴及各類社會經濟事業。此有別於傳統資本主義社會的思維，這是長期間臺灣社會極度匱乏的合作社整體發展政策。<sup>129</sup>

日本政府以「新公共」宣言推展，從中央與地方政府分別設置促進委員會、協議會、研究會、讀書會等普及、啟發思維與措施進行，政府提供政策金融、並鬆綁法規，增加民間合作金融支持事業設立、融資，也支援活化閒置或廢棄空間再利用（首爾亦然），地方政府也投入於自主事業，及事業之間的合作連結和創新經濟，共同繁榮地方經濟。

在瑞典、美國發展合作社計畫中，二國均設置國家級、區域性的「合作社發展中心」或「合作社創業平台」，同時也運用民間機構共同培植集體的合作社企業家和建立合作社。美國農業部在 1980 年代便開始注重農業合作社的教育、形成及其組織的技術養成，並且提供補助民間的合作發展基金會運用於農村合作社。同時運用微型融資及「循環貸款計畫」給各類合作社，重視住宅合作社為弱勢人民提供「永遠可負擔的房價」和住屋。<sup>130</sup>這些分別呈現出強烈的政策性反差，如下分述：

---

<sup>129</sup> 梁玲菁、許慧光(2016.09,12)，合作社發展社會經濟政策：新協力模式的發展基金，*合作經濟* 131-32。梁玲菁、許慧光(2016.06.24)，〈論合作社發展社會經濟：新協力模式的發展基金〉，中華民國各界慶祝國際合作社節「合作事業發展研討會」，國立臺北大學。

<sup>130</sup> 梁玲菁於 2015.07.07 臺北場以及 08.27 台中場「合作共住、合作共老」圓桌會議授課，特別是美國在舊金山和紐約推展住宅合作社。



(一) 住宅政策<sup>131</sup>

我國行政院內政部營建署與各級政府，從司法、立法院等，對國際間落實住宅權的認知嚴重不足，在思維上一方面以財產權優於住宅權，另一方面忽視住宅權的落實於國際間普遍的「社會住宅合作社化」多目標(Multi-purpose)趨勢。再者，國內營利營建商與住宅合作社之比例為 11,981:3 是一種極度營利傾向的社會。因此土地徵收、迫遷各種方法以及住宅政策、法規和措施必須從國際公約保障、落實人權來重新思考。

(二) 微型企業與微型融資政策<sup>132</sup>

經濟部中小企業處微型融資辦法，以「人數與公司」規定資格而排除合作社的利用，以及執行的合作金融組織在信用保證的收費上不利而遭被排除，顯示政府制訂辦法、條例、命令等，完全不了解國際合作社的結社本質而造成利用上與執行上的缺失，至今仍有金融排除現象。

(三) 農業發展基金設置與運用<sup>133</sup>

農業發展委員會在長期間只專注農村的農會系統，忽視普及農業合作教育和產銷班組織的培力，此對於地方青農、新農、城市婦女加入農村經濟事業，欠缺公允機會；此外近年間的《農村再生條例》十年預算新臺幣 1,500 億元，以無償性、非循環性運用，恐造成推展農村經濟倚賴式的補助，對於經濟自立是一大缺失。

---

<sup>131</sup> 2017 年 01.16-20 我國第二次兩公約審查會議，聯合國國際公約委員們所提交的結論性建議指陳問題所在，梁玲菁於同月 23 日參加司法院邀請國際委員 Miloon Kathric 演講住房權議題再次重申。

<sup>132</sup> 2014 年 6 月 16-20 日第二次 CEDAW 公約審查報告時，梁玲菁與國際委員對話。(2014.04)提交影子報告：臺灣農村婦女的合作經濟。

<sup>133</sup> 2014 年 6 月 16-20 日第二次 CEDAW 公約審查報告時，梁玲菁(2014.04)提交影子報告：臺灣農村婦女的合作經濟。

### 三、合作社及其整體跨部會發展的問題

我國的合作社法(2015.06.03)，第 7 條之 1：建置「合作事業發展基金」，<sup>134</sup>第 54 條納各目的事業主管機關於輔導與管理合作社，是法律上百年改變的一大步。惟相關的子法規訂定，關係著未來臺灣合作社運動的實質發展，也是政府落實人民，回歸憲法保障的結社經濟權、金融權、工作權及教育權，故有其迫切性。基於長期的國際合作經濟思潮與社會經濟動向，在臺灣，必須突破合作社運動的發展困境，參閱圖 4-1-1，其中說明合作社與各部會的問題，因此需要跨部會協調，創新關係連結，強化合作社體質，以照顧攸關人民的「生命、生活、生產及生態『四生一體』」的普惠經濟，因此有必要借鏡國外的「合作社發展基金」與相關措施，思考如何促進目的事業主管機關共同參與，並有效運用而不同於國內現有的基金和短期性計畫運作。

### 四、合作社暨社會經濟的實質發展平台不足

回顧經濟部推動企業社會責任（CSR）媒合社會型企業，雖有三年，卻沒有社會型企業的法律基礎；另勞動部「社會經濟辦公室」專責推動，卻僅以該部會之多元就業為範圍，其中多屬非營利組織或地方協會的民間團體，無意於推廣國際社會經濟之核心——合作社，縱使派員參與國際會議回國，仍未深入了解社會經濟的中心思維；內政部「合作暨人民團體司」轄管合作事業，卻長期困擾於跨 14 個部會目的事業主管機關的不重視，無力於協調，實務上各項法律形塑著不友善於經營的困境。然政府近年間大力以 6 個部會每年新臺幣 7,000 萬元預算推展社會型企業，2016 年有 28 家自稱是社會型企業，仍缺乏認定判別基準，並且整體社會仍處於社會經濟思維模糊，定義未明階段。檢視政府政策從思維基礎、預算與人力、資源以及法規面等，一再忽視社會經濟活動，尤其不重視兼具有社會性與經濟性的具體化事業是合作社，此既不符合憲法的基本國策，更是背離歐美各國，以及

---

<sup>134</sup>為此內政部曾由邱昌嶽次長於該年 12 月 17 日主持座談會，邀集相關部會與合作各界貢獻意見關心未來的建置發展。

日本、韓國「以人為本」的社會經濟發展趨勢。

國際合作社運動是聯合國達成 2030 年 17 個永續發展與 169 細項目標的策略性行動力，從三個國家經驗比對臺灣長期忽視的支援性措施與平台：

### 一、韓國、瑞典及美國

韓國「社會投資基金」擴大為「社會金融網絡(SFN)」，首爾「合作社城市」經驗，係承襲歐盟「國際社會經濟」的推動，參考瑞典經驗，建立各種「支援中心」共享經濟，最終朝向合作社發展，以城市的願景具體地超越了「歐盟合作社共同體」(European Cooperative Society)的推展。瑞典同時參與國際合作社聯盟(ICA)的跨國「合作社發展計畫」，推動合作社和民主機制的組織，來協助 20 個國家人民脫離貧窮，自我創造社會福利。美國的國際發展署(USAID)設海外支援合作社基金，則在 19 個國家執行 10 項計畫，協助自治自立的合作社發展。(參閱第二章美國農業部、商務部推展)

### 二、臺灣的問題

相對於臺灣，金融管理委員會長期偏重商業銀行，忽視合作人權教育，對於地方的信用合作社、儲蓄互助社的合作金融組織貢獻及其創新發展機會，採取限制組織與業務發展，以及禁設保險合作社的作法，均值得重新檢討。<sup>135</sup>

對於社會型企業發展，現階段沿襲前朝政策，仍續行政院方案，並由各部會推動，如經濟部為主，勞動部、內政部、農委會、原民會等為輔，強力要求各部會推展，但仍缺乏認定或判別基準，而又僅侷限在年輕人與電子商務方面。各級政府與社會未能明瞭國際社會經濟

---

<sup>135</sup> 歐盟各國的相互保險組織，二次大戰後的加拿大合作人保險公司，亞洲的韓國(NACF，1961)泰國(2008-10)、菲律賓(2010-12)均建立全國的保險合作公司，廣納各類合作社為出資股東，並增加合作社及其社員的保障。參考梁玲菁等編著(2004)之 ICMIF 研究報告、梁玲菁與丁秋芳(2014)。

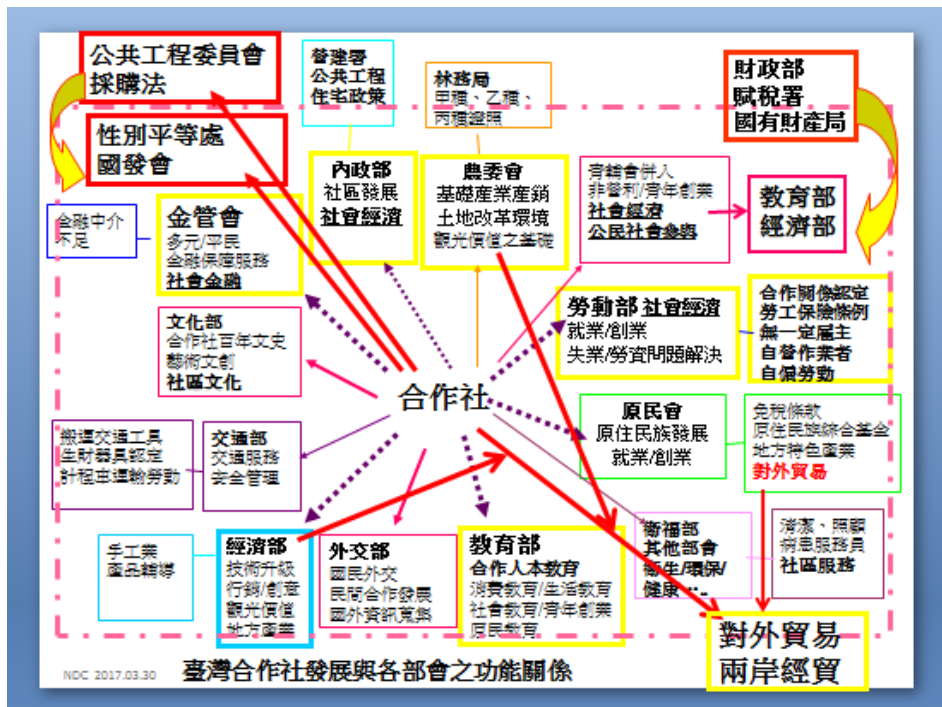
發展的精神與歷史深度、廣度，以及其中真實的意義，形成民間自稱為「社會型企業」卻不知具體性為何？因此整體社會仍處於欠缺社會經濟思維的階段，此時論立法，在基礎上堪慮，或應借鏡日本從普及教育、啟發推展等具體事項，並應檢視法規不合理處、或不足以涵蓋之處。

相較於合作事業發展底層的庶民經濟，近 4,500 家合作社，內政部門行政主管機關是正式編制的三級單位，組織重整卻一直在籌備處階段，竟不足 1 千萬元，公務人力不足 8 人，而地方政府幾乎以兼辦人員配置，顯示中央與地方政府漠視，一再忽視具體的結社經濟事業體-合作社，該事業係長期朝向不依賴國家財政而自主獨立又利社區發展。因此，可從檢視各級政府預算與人力、資源以及法規面等，可謂完全無政策可言，甚至在過去的三十年是一種「自生自滅」的政策導向。此既不符合憲法的基本國策，也違背聯合國國際公約精神，也背離歐盟各國以及日本、韓國「以人為本」的社會經濟發展趨勢。對於社會經濟發展的脈絡嚴重的落後與不清楚，政策選擇與執行，竟無法從發現過去，掌握到國際間「城市與社區經濟發展策略」的重要趨勢。<sup>136</sup>

因此，合作社創新社會經濟，不僅僅是一國政府友善於人民「自助互助」突破經濟困境，具備「休戚相關價值」的組織，同時也是一國的住民與土地間的基本思維，超越國界的「人助公助」具體的社會經濟事業連結系統，臺灣在這方面的發展，極有必要從熊彼德創新理論中，創造更多機會給人民，去加強「集體型、社會型企業家精神」，深植於教育中，深耕社區。

---

<sup>136</sup> 2016gsef 加拿大 Montreal 高峰會議城市策略的社會包容性與凝聚力發展。



說明：1.圖中虛線表示合作社創業之關係部會在內政部、勞動部、農委會、原民會、經濟部、金管會、教育部。

2.較粗的箭號代表有三情形：(1)原住民部落農產品在兩岸貿易過程中所涉及農業、貿易之主管機關，但因無部落窗口遭受損失；(2)照顧勞動合作社承攬公部門的老人照顧勞務契約，在投標過程中，需要押標金，造成弱勢組織資金不足，另一方面公部門付款拖延 2-3 個月，因此財務周轉金壓力超出小規模合作社承擔，需要融資，但銀行不願意借貸困境。(3)從 CEDAW 公約第 14 條的籌組合作社教育與基金需求；需要如國家發展委員會統籌機關協調跨部會發展。

3.圖中增加社會經濟與社會金融於內政部、金管會、以及教育部青年署改組後入教育部、經濟部；教育部與合作人本教育、生活消費教育等相關。

4. 社區事務較相關者在文化部、內政部、農村社區與農委會，以及原住民部落社區與原民會。

資料來源：修改自 1.梁玲菁（2011.10），*社會經濟政策*，「行政院經建會政策專題政策報告」。2.梁玲菁(2014.04)，*臺灣農村婦女的合作經濟*，第二次國家 CEDAW 公約審查影子報告，2014 年 6 月 16-20 日。

圖 4-1-1 臺灣合作社發展與各部會之關係（中華民國）

## 第二節 個別性事業困境

本文首先探討個別社會經濟體之發展困境，其次，彙整本研究團隊籌辦之焦點座談學者專家意見（詳 2016.11.28 會議紀錄）及「創新社會經濟發展研討會」（2017.01.11）相關議題的發表資料、與談看法和現場與會者意見（參加人員約 180 人，包括：立法委員、政府相關部會代表、學校教授、合作社與儲蓄互助社、基金會、社會型企業、協會、工作坊、科技公司、校友會、社會福利團體、宗教團體以及臺灣金融研訓院等事業代表），並根據共同參與討論之個案所面對的困難，剖析「社會經濟議題」面向之發展困境，茲綜整分述如后：

### 一、個別社會經濟體之發展困境

#### （一）、合作社<sup>137</sup>

合作社運動雖然已逾百年歷史，跨足生產與消費面多元領域，但合作社形象是被扭曲，合作社沒有被正確瞭解。<sup>138</sup>2005 年至 2015 年間除農業型成長較多之外，全體社數及人數均呈下降，分別為-20%與-38.4%，其中又以學校型消費合作社與社員人數快速下降最為顯著，分別為-44.8%與-50.6%，均高於全體比率。此種情形悖離聯合國「2012 國際合作社年」，全球的重視與推展，嚴重影響臺灣青年學生的互助參與，共學「結社經濟」機會。

照顧勞動合作社（婦女社員佔 80%以上），因中央行政部會的長期漠視與稅制不公允，造成參與照顧服務公共機會受阻而紛紛解散，小型社區照顧合作社又難以維繫，這樣的發展在臺灣城鄉都出現，完全背離美、德、英、瑞典和加拿大等國重視住宅合作社連結信用儲蓄、勞動合作來照顧人民的趨勢。這些都讓基層人民憂心，質疑市民參與

---

<sup>137</sup>參閱梁玲菁(2016.06)，〈合作事業「四生一體」，共創社會經濟幸福〉，*國土與公共治理季刊*，國家發展委員會。

<sup>138</sup>孫炳焱(2016.11.28)發言，焦點座談會，議題：「創新社會經濟與社會發展研析」。

長期照護體系、環境安全，以及身心障礙者家庭照顧和住宅家園的結社經濟人權實現。

臺灣未能落實合作社發展的困境，其根本癥結在於政府長期不重視，並缺乏國家整體的合作經濟政策，未落實憲法與合作社法，故受制於跨部會與縣市政府的法律不一，行政協力工程不足，以及「結社經濟人權」基本教育未普及化，至今人民在籌組上、或經營發展機會上仍多受嚴重阻礙，這些未落實本國憲法、合作社法（2015年6月3日），同時未能實踐兩公約與 CEDAW 公約。此外，<sup>139</sup>合作社的推展，內政部責無旁貸，應該重新檢視合作社的社會貢獻，最近長照的勞動照顧合作社很成功地解決社會問題，同時合作界的專家學者們也應該把合作社跟社會創新的連結講得更清楚。

#### （二）、協會與基金會<sup>140</sup>

猶如本研究第一章第四節所言，協會是會員制，通常以促進成員的交易或專業利益為目的；基金會以捐贈或募款為資金來源，運用其資金用於惠及大眾的項目或活動。

以臺灣的社區發展協會為例，社區發展協會推展社區工作及協助拓展福利服務已有四十餘年，提供老人關懷訪視、低收入戶慰問、學童課後輔導與假期營隊、獨居老人送餐等服務。惟社區發展協會面臨的困境，例如：社區活動經費多仰賴政府巨額補助，永續經營備受考驗。同時，若社區受制於「村里」決策，易淪為政府行政指揮體系工具，影響社區福利服務，此外，結合社區資源，提高社區居民的參與深度及廣度，也是一大挑戰。

觀察臺灣的彭婉如文教基金會，為逐步實踐照顧福利社區化的理念，達成「老有所終，幼有所養」的目標，彭婉如基金會協同台灣社

---

<sup>139</sup>馮燕(2016.11.28)發言，焦點座談會，議題：「創新社會經濟與社會發展研析」。

<sup>140</sup>林綠紅(2016.11.28)發言，焦點座談會，議題：「創新社會經濟與社會發展研析」；彭婉如文教基金會 <http://www.pwr.org.tw/about>

區照顧協會、台灣公共托育協會、台灣博齡協會，以非營利的模式負責互助系統的運作，共同籌組社區照顧福利服務互助系統。其中系統成員的互助捐款，是本系統穩定持續運轉的基礎，互助捐款同時將運用在補助弱勢者，以及系統的研發、實驗、推廣，例如：社區照顧福利服務互助系統有社區保母系統及公共托嬰中心、非營利幼兒園、家事管理、居家陪伴、老人支持服務等專案等。

面對臺灣社會少子女化，高齡化和青年低薪、失業，女性長期呈現高教育、低就業、低生育的多重矛盾困境，彭婉如基金會團隊多年來摸索出改善方向：即結合人口政策、家庭政策、女性就業政策、托育政策和長照政策，反轉女性處境，使之成為高教育、高就業、高生育的正相關，方能有助益於改善我國社會面臨的糾結難題，婉如基金會鏗而不捨地推動公共托育、照顧政策和創造婦女就業機會等「普及性的照顧福利服務」理念。然而在實務推動上，常面臨尚待突破提升的議題，諸如：1. 如何落實誠信與公平，讓基金會成為服務提供者與使用者最堅實的肩膀；2. 如何建立良好的照顧與支持系統，讓女性放新擁抱工作與家庭；3. 如何改善居家服務人力短缺問題，特別是面對勞基法「一例一休」新制上路等。

### （三）、社會型企業

前節評述臺灣發展社會型企業在行政上、法制上仍欠缺基本思維和教育認知，從相關研究觀察，仍面臨以下的課題，例如：1. 社會大眾對社會型企業的認知度不足，妨礙社會型企業發展與對經濟的影響。根據 2015 年社企流與聯合報系願景工作室的調查顯示，台灣約八成以上民眾從未聽過「社會型企業」一詞，其中真正理解社會型企業意涵者僅 4%；2. 不易取得充裕的資金，如何將社會信任轉變成資金，來挹注社會經濟發展，是社會型企業面臨的挑戰之一。有賴對社會利害關係人負責，且提高財務透明度；<sup>141</sup> 3. 組織使命屢遭質疑，不利於社

---

<sup>141</sup>陳一強(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「從農地到餐桌的生活經濟」，與談人（活水社企投資開發總經理）。



會型企業與營利部門及政府組織之間的互動與競爭；4.組織文化衝突，影響決策運作。事業部門需考量成本效益，此與非營利組織側重社會目的之決策不同，內部運作有賴更多的溝通與教育。

在偏鄉的農產品對外運銷問題，如圖 4-1-1 說明 2 處，雖然目前已有光原社會型企業協助行銷，但是公司經營管理人認為部落需要有凝聚的統一窗口，合作社十分重要，部落地區利益才不會外流，為族人增加獨立性和經濟收入、金融能量。

## 二、社會經濟議題之發展困境

### （一）、花東條例與發展基金推動：振興社區經濟發展模式

國家發展委員會（簡稱：國發會）於 2013 年底推動花東產業六級化發展規劃，次年 10 月 29 日行政院核定「花東產業六級化發展方案」<sup>142</sup>（簡稱：花東產業發展方案）。該方案以環境優先、特色導向，以及整合發展、利潤共享為規劃方向，規劃思維在於結合在地專家學者、NGO 團體及相關部會，共同推動一體化產業發展模式。在不破壞花東地區自然及人文資源的前提下，促進產業之合作加值發展，藉開創新的事業活動，提升產品附加價值，進而落實整合花東在地產業發展，強化在地優勢產業，達成振興地區經濟之目的。

「花東產業發展方案」以「為在地民眾創造優質就業的經濟生活」為依歸。為落實發展具有花東特色的合作事業願景，2013 年「臺灣主婦聯盟生活消費合作社」<sup>143</sup>分別於花蓮與臺東兩地，邀請產官學之社會賢達進行「合作論壇」。本次論壇會議提出目前花東發展合作事業的困境如：1.新移民與在地居民有待融合；2.原住民是花東無法忽略的核心議題。花蓮、臺東原住民的比例高達 25%，部分秉持合作理念，非常辛苦地經營合作社；反之，少數非秉持合作理念的業者，經營的成功，但直指合作社發展的不完善；3.合作事業經營比

---

<sup>142</sup>國發會，花東產業六級化發展方案

<sup>143</sup>「行政院花東推動小組」與「內政部合作事業輔導科」委託。

一般事業更具挑戰。花東地區多數社團組織已習慣透過公部門的計畫案，依賴補助金維持營運。反之，合作社事業以人為本，自主管理，盈虧自負，如何接受市場與利潤的考驗，實現多元的社會目標，切實落實由下而上，自立自助的合作社原則，備受挑戰；4.成立合作社的行政法規繁複。合作社具有公益性、經濟性及理想性，可發揮協助社區產業的功能。然而，合作社組織繁複的行政成立程序，常令花東居民怯步；5.《花東發展條例》鉗綁花蓮與臺東的發展規劃，齊一化的規劃模式大大鉗制花蓮與臺東兩個各有發展特色的主體發展；6.花東許多社區團體組織的經營，長期仰賴公部門的預算補助經費，尚未透過合作社發展社區照顧功能。如何創業轉型為自行管理、自負盈虧及活動經費不虞匱乏的永續經營事業體（例如：落實自立自助合作社原則之真正的合作社組織），是項極大的挑戰，亦是未來努力的方向。

綜言之，《花東產業發展條例》下，由花東基金（中央預算支持）執行的之區域性「合作創業平台」（國發會），雖結合在地民間組織與大學進行，存在的問題包括：1.公共工程的局限性；2.部會、地方政府及執行團隊之間的合作教育、社會經濟思維與共識不足；3.中央與縣市主管機關在設立類合作社的認知差距，並凸顯現行法規的不合理性，造成實務操作的窒礙難行；4.整體計畫在實際操作上是一個不足一年的短期計畫，其與社會經濟的長期累積性，尚有一段距離，並存在穩定性、永續性之虞。<sup>144</sup> [請參閱圖 1-4-1 說明 2 之 (2)]

## （二）、住宅合作社：跨世代照顧的創新與連結

因為高齡化及少子化社會，加速惡化臺灣所面臨的所得分配的問題，中產階級兩極化，階層分解，就是少數變成資產階級，多數

---

<sup>144</sup> 參閱梁玲菁(2016.06)，〈合作事業「四生一體」，共創社會經濟幸福〉，*國士與公共治理季刊*，國家發展委員會。

變成領薪階級。社會上只有 1% 富裕階級對 99% 的貧窮階級，泡沫經濟資產增值，大部分利益由 1% 的富裕階級享用，財富分配越來越不平均，其中一個嚴重的問題就是住宅供需不平衡。供給方的餘屋太多沒人買、沒人住，還包括臺灣流行語言「豪宅」不少，但是一般大眾連買「平價的房屋」都力不從心，甚至是買不到。因為這樣，我們才需要有所謂的社會經濟，由政府來推動「社會住宅」。而住宅合作社，就是平價住宅提供的方式之一。為何創新的社會經濟要談住宅合作社？因為要重建中產住宅合作社就是實現住者有其屋的手段之一，也是緩解分配不均的方法之一，是社會經濟的一部分。<sup>145</sup>

這樣的社會變遷衝擊與解決的模式，在臺灣沒有被看到。甚至自閉兒家庭、身心障礙者家庭還存在著「雙老」或「三老」的急迫問題，需要「社會福利住宅」。

國際的住宅合作社運動為市民、勞動者、弱勢者、照顧長者之結社生存權與生活改善模式，1980 年代以來為重要的社會福利環節的互補機制，然而我國住宅政策缺乏從需求者參與，民間與政府協力關係發展，至今尚未積極去認知此方面的社會經濟意涵與借鏡歐洲各國、韓國、美國、加拿大之經驗。

面對少子高齡化的衝擊，臺灣跨世代照顧的創新與連結課題備受關注，相關產業發展困境，例如：1. 農村農地有身分、農舍、面積及使用等諸多限制，住宅公用合作社不易取得土地；2. 欠缺通盤考量，亞健康老人的自助互助結社權，城鄉條件差異性，並連結解決住宅問題以及消費、醫療、教育、農村、農業、農民的困境；3. 《國民住宅條例》第 31 條：凡是建設公司營建的國民住宅享受 7 種優惠，獨漏住宅公用合作社；<sup>146</sup> 4. 建築資金融通問題。臺灣未如先

---

<sup>145</sup>孫炳焱(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「住宅合作社：跨世代照顧的創新與連結」，主持人。

<sup>146</sup>張堅華(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「長者照顧與社區經濟：合作金融與政策金融關懷」，補充說明人：基隆市住宅合作社理事主席，前

進國家政府照顧弱勢者（青年、婦女、老者、身心障礙者、單親家庭），允許住宅合作社優先取得建築資金及相關資源的措施。

### （三）、生養育照顧的關懷創業

依據內政部統計，2015 年我國成為世界上所謂「超低生育率」國家之列。從人口結構變動觀之，2016 年 5 月臺灣老年人口約占總人口的 10.7%。再者，反映生產人口經濟壓力的扶養比，2016 年為 36.13，較全世界之 51.52 與開發中國家之 53.85 及已開發國家之 51.52 均為低。面對「高齡化」及「少子化」的衝擊，臺灣生養育照顧的關懷創業課題備受關注。

生養育照顧相關產業之發展困境，包括：1.人力資源問題，例如：(1)照管專員人力資源短缺，嚴重影響長照推動成效；(2)照管人力結構不均，出現服務人力供需落差；<sup>147</sup>2.勞動條件問題。例如：(1)提供照顧者的勞動條件有待提昇；(2)現行長照支付標準無法鼓勵改善失能，卻讓照服員面臨「道德危機」；3.服務設施問題。例如：(1)部份照顧據點之服務使用率偏低，顯示服務的供給和需求掌握不夠精確；(2)非營利幼兒園的申請或受託申請的單位未包括有助於改善勞動條件的合作社組織；<sup>148</sup> 4.財務資源問題。例如：(1)政府補助款核銷程序繁瑣且屢屢延遲核撥，增加服務機構的營運資金調度難度；<sup>149</sup>(2)現行法規降低勞動服務機構的營運資金來源（如：勞動合作社無法對外募款；對勞動合作社的捐贈也不適用現行綜所稅捐贈

---

立法委員。

<sup>147</sup>林綠紅(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「生養育照顧的關懷創業」；倪榮春(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「生養育照顧的關懷創業」；

<sup>148</sup>教育部 2012 年 9 月 14 日公告「非營利幼兒園實施辦法」，其目的在政府財政可負擔的基礎上，建立一個有利生育、養育、教育的教保服務環境。然而申請及受政府委託的對象僅限於公益法人。

<sup>149</sup>倪榮春(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「生養育照顧的關懷創業」，發表人。

扣除額申報規定)。<sup>150</sup>[請參閱圖 1-4-1 說明 2 之(2)以及圖中相關部會]

#### (四)、從農地到餐桌的生活經濟

為解決臺灣農業當前面臨的問題，行政院農委會提出為期 4 年的「新農業創新推動方案」(2017-2020)，以「創新、就業、分配及永續」為核心價值，透過建立農業新典範、建構農業安全體系及提升農業行銷能力等三大主軸，運用科技創新，提高農業附加價值，確保農民福利及收益。並同時兼顧資源循環利用及生態環境永續，打造幸福農民、安全農業、富裕農村的全民農業新願景。

生活經濟相關產業之發展困境，包括：1.人力資源問題。例如：(1)農業人口老化，農家子弟回鄉務農意願低落；(2)農業人力結構嚴重出現斷層，農業訓練與培育和產業需求失衡；<sup>151</sup>(3)政府長期忽視消費端(特別是家庭主婦)對食安教育扮演的角色與貢獻，影響食安政策的推動成效；<sup>152</sup>(4)主管機關長期乎視消費合作社在食農教育，觀念的建立與人才培育的紮根基礎的重要性，嚴重影響食農教育的推動成效。輕忽各級學校員生消費合作社，縣市機關員工消費合作社發揮食安教育的管道；2.財務透明度問題。財務具透明度非常重要，但要求「兼益企業」(指美國利益公司)能定期揭露財務報告，相當不容易。<sup>153</sup>3.財務資源問題。例如：(1)社區發展協會或者社區合作社不易取得社區發展資源。因社區營造資源分配常與里長或者是政治勢力相

<sup>150</sup>倪榮春(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「生養育照顧的關懷創業」。

<sup>151</sup>周孟嫻(2014)，我國農業人力與人才發展策略規劃，生物科技產業研究中心。

<sup>152</sup>多年來，臺灣幾乎都是主婦聯盟生活消費合作社等少數民間團體透過各種環境教育的宣導，積極領航推動。

<sup>153</sup>陳一強(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「從農地到餐桌的生活經濟」，與談人。「我很敬佩，第一照顧服務勞動合作社於每個月提出財務報表，對公司來說很不容易。」

關；<sup>154</sup>(2)政府對財產的採購保管或經費補助之會計核銷程序等過於繁瑣，常令社會型企業疲於奔命；(3)長期仰賴政府龐大經費補助、或社會捐款的社會福利機構，常因政府預算緊縮面臨斷炊危機。此彰顯輔導社福機構朝自給自足之經營模式轉型的重要性。

#### (五)、學校員生消費合作社：互助參與，共學「結社經濟」

秉持合作社原則<sup>155</sup>來推動運作之學校員生消費合作社（簡稱員生社）是啟蒙青年學生互助參與，共學「結社經濟」的紮根教育良機。政府於 1955 年在各級學校推展設立，又 1974 年 8 月 22 日由內政部與教育部共同公佈「學校員生消費合作社推展辦法」並開始實施後，對於員生消費社的設立與改進，奠定了良好基礎。1980 年 5 月 22 日，前臺灣省教育廳和前臺灣省合管處合頒「臺灣省各級學校員生社改進要點」，確立各級學校員生社的成立、組織、經營、輔導、教育觀摩、抽查考驗、獎懲機制，該要點對於推展員生社有相當的助力，員生社由政府在各級學校推動而設立，1998 年 5 月底臺灣省共有員生社 2,787 社，社員 263 萬 2,883 人。但是該要點在 1998 年 7 月 1 日隨精省而停止適用。而從停止適用到 2004 年年底，員生社共 277 社解散，業務停頓者更高達 587 社。

儘管如此，根據中華民國內政部印行「中華民國 96 年合作事業統計年報」顯示，全國合作社場數有 5,490 社，其中學校員生消費合作社仍有 2,638 社，佔全國總合作社場數高達 48% 的比例，是全國合作社場數最多的一種。而根據 2016 年 6 月底的資料顯示，全國合作社場數有 4,265 社，消費者合作社全體只有 1,979 社，社員人數也僅剩下 168 萬 2,291 人，扣掉其他消費合作社，員生消費合作社的減

---

<sup>154</sup>黃淑德(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「從農地到餐桌的生活經濟」，發表人。

<sup>155</sup> 國際合作社聯盟(ICA)訂定合作社特徵的合作七大原則：1.自願與公開的社員制；2.社員民主管理；3.社員經濟參與；4.自治與自立；5.教育、訓練與宣導；6.社間合作；7.關懷社區社會。

少相較於其他合作社，更是顯著。

員生消費合作社推動之初，以推展合作教育、便利購買以及維護學生安全為組設目的。其中第一項推展合作教育是因為員生消費合作社設立在各級學校，除了可以藉由各種合作教育活動之辦理，也可以讓學校在參與當中，了解合作經濟制度的基本概念 以及合作社存在的意義與合作之原則，進入社會工作之後能更容易理解其他合作事業及透過合作事業來發展個人或社會。

員生合作社目前在設立、經發展上都遇到很多困境。以下整理一些相關研究及目前從事員生消費合作社經營者的意見，綜合說明如后：

156

1.賣場面積受限、業務規模無法擴大：一般學校員生消費社的賣場面積都不大，位置也不理想。傳統的認知又以為員生消費社是以學生為主要服務對象，以致商品內容及規模無法擴大。事實上，如果參考日本大學或中小學員生消費合作社就可以知道，員生消費合作社可以透過大學聯盟及中小學將營養午餐、制服、餐廳等用品由合作社專業經營，仍然可以解決該問題。

2.缺乏合作理念：許多學校對於合作社仍存有「福利社」的觀念，甚至把合作社當成學校行政組織下的一個附屬單位。合作社在非合作原則下經營又在參與者不了解合作理念下推動，自然無法獲得合作制度帶來的好處。

3.主管機關的不一致：在廢省之後，合作事業管理機關為合作事業輔導科，經費、人力、職權不復以往。以一個學校合作社為例，縣市主管單位有社會處、衛生局、教育處。在妾身不明的情形下，又沒有明確的法令基礎，教育處、社會處往往『鼓勵解散』。又由於學校

---

<sup>156</sup> 李嗣堯(2017.01.11)，創新社會經濟發展研討會，議題：「長者照顧與社區經濟：合作金融與政策金融關懷」。整理自中華民國學校機關消費合作社黃永松校長、藍德清經理發表人簡報資料以及合作經濟季刊(1996-206)相關研究，並於會後請教從事員生消費合作社經營者的意見。

合作社受到不同的機關管轄，社務業務為社會處，部份規定為教育處，食品問題則有衛生局，遇到不同解釋時，若不能統整處理，大家會無所適從。有如此多的限制，教職員多半消極參與，經營上的困境除了自由市場的競爭，法令也許更是令人卻步的主因。

合作經濟是社會經濟的重要一環，其存在的意義與合作之原則，甚至理念的貫徹，透過學校的員生消費合作社可以得到最好的實踐場域，對於政府實施社會經濟有正面的幫助。合作社受憲法保障，因此需要政府在政策上給予實質的支援。其非營利單位的特質，最大的問題可能來自「利潤」，合作社被期待不以營利為目的，但在運作過程中，沒有任何收入來源，組織如何維持？以學生合作社販賣的商品為例，商品種類、利潤、衛生環境等等都受到規範，但相同的場所若委由連鎖超商經營，商品更多、所謂禁止的商品仍在，利潤更可觀，卻不在規範內。這是合作社經營面臨的困境之一。例如：可以販售的物品（校園食品管理辦法）這個規定下，幾乎什麼都不能賣了。養樂多太甜不能賣，而常溫不會腐敗的食物因有標章卻可以上架？校園內沒賣的東西，走到校門口前面的雜貨店一樣可以買到。孩子不會因為規定而改變需求，政策與其一味禁止，不如選擇較合乎標準的食品供應學生，並教育學生健康的飲食觀念。

#### （六）、儲蓄互助社：生活與事業的微型金融組織

臺灣的儲蓄互助社統計至 2015 年底資料，共計 340 家，社員約 21 萬 8 千人，股金總額達新臺幣 213 億 8,383 萬元，社員的平均股金不及 10 萬元即是老闆；資產總額達 253 億 3,392 萬元，放款結餘 91 億 9,965 萬元，累積貸款總筆數達 120 萬 8,078 筆，平均每筆金額 14 萬 2,878 元，有 1/3 在原鄉部落，2/3 在鄉村地區，與都市之原住民關係密切，也是底層的生活與事業金融的重要服務機構，是真正的微型金融組織。

儲蓄互助社早期偏重合作金融跟政策金融。因為儲蓄互助社也是合作社的組織，也是秉持合作制度來推動運作，它是一個「人」的組



織，沒有人就沒有互助社。這個錢、金融屬性是有人之後、有需求，才有「錢」這個問題。因為人的需求，人的服務有很多種，可是早期在發展的時候，從經濟所謂金錢的周轉開始，由於沒辦法跟銀行借貸，於是去找親友、鄰居，造成很多社會問題，才有這個從美國、加拿大、亞洲傳來臺灣的「互助社」組織。在這樣的基礎下，社會演變到目前，社員，就是一般民眾，不僅僅是金融需求，還有服務上、照顧上、老年長者照顧與幼托的問題和需求都在社區裡面。

儲蓄互助社的社員普遍保守只會存錢，其實可以發展結合照顧，賦予它更多社會照顧機能，輔導他們更多創新。<sup>157</sup>在國發會花東地區產業六級化的發展策略上，也以合作事業為發展載體，實踐具有特色的地方社會經濟。其中在儲蓄合作互助社方面，以花蓮縣春德儲蓄互助社為專案輔導之對象，而根據「103年花東地區產業六級化發展輔導」專案研究團隊的調查研究顯示，除了花蓮縣春德儲蓄互助社除了儲蓄合作社一般扮演之金融需求功能之外，也推動 1.農業生產資材之共同購買服務，降低服務成本回饋農民社員及 2.準備 500 萬低利貸款資金，協助農民脫離貸款年利率 20%的惡性循環。在長期發展策略上，擬依據社員需求為基礎，發展設置碾米和包裝等加工設施及自創品牌行銷國內市場。

儲互社在金融屬性上的發展，如能透過修法後子法的訂定，將可發揮更大的功能。<sup>158</sup>分析尚未看見推展實績的原因如：1.儲互社傳統上以改善基層民眾互助資金之流通，發揮社會安全制度功能為主要價值，因此，組織文化不易於短時間快速轉型；2.非金融事業基本上也與社員服務有相關，但社區裡有其他政府或社福單位在做服務，互助

<sup>157</sup>蔡志堅(2016.11.28)發言，焦點座談會，議題：「創新社會經濟與社會發展研析」。

<sup>158</sup>根據《儲蓄互助社法》第 9 條儲蓄互助社任務及第 27 條協會任務等條文，皆有增加「參與社區營造，協助發展社區型產業」、「參加協會辦理之各項合作事業形態之社會企業業務」、「接受政府或公益團體委託代辦事項」、「辦理儲蓄互助社社員之托育及安養護等互助業務」、「參與合作事業形態之社會企業，辦理公益事業項目」等非金融事業。

社無太多發揮的空間；3.多數的互助社與教會（天主教及基督教）有淵源，因此相對較有排他性，僅服務教友為主。許多教會也有做類似的服務；4.儲互社僅編列極少數的正職人員（多數約 1~2 人），其餘理監事幹部都是義務職，修法後之各項非金融事業都有其專業性，都需要時間去瞭解及摸索，找出可行運作的事業模式，除了透過教育訓練及各項會議討論凝聚共識外，也需要能結合現有的金融業務，如此才能讓儲蓄互助社所接受。

儲蓄互助合作社是底層的生活與事業金融的重要服務機構，但是儲蓄互助社在發展上面臨以下的困境，綜合說明如后：

儲蓄互助合作社雖然在是底層的生活與事業金融的重要服務機構，但是儲蓄互助社在目前的發展上，面臨以下的困境。

1.經營管理問題：服務項目單一不夠多元、餘裕資金過剩、貸放比率偏低、理監事職員專業性不足。政府雖然在 104 年 1 月通過《儲蓄互助社法》之修訂，但是儲蓄互助社法修法後各項子法規訂定仍然未完成。修正後之同法固然可解決部分有關經營管理之問題，但是仍然需配合各項子法之訂定才可以執行。如提供信用保證業務服務等擴大服務項目及餘裕資金轉存辦法等來解決餘裕資金過剩的問題。

2.行銷推廣問題：社會大眾對儲蓄互助社不了解、社員認同度不足、不易接受非社員推薦之社區民眾入社。看似擁有一定規模的儲蓄互助社，但是相對於單親家庭、過去錯誤投資的薪資層、薪貧者、青貧者、原住民高利貸負擔者、青年卡債者，以及一些 NPO 與基金會（如教養院、育幼院重建融資）等被銀行排除者。從負儲蓄人的金額規模觀察：2011-14 年分別是新臺幣 2.9 萬元、2.5 萬元、2.1 萬元、1.9 萬元，再從替代性指標與統計來觀察（2014 與 2015 年），估計 80-100 萬人，其影響約 150 萬人，佔人口比例 6.5%；中低收入戶之人口，由衛福部統計處資料得知，占全體人口比例 2.96%，低收入戶人數在 2015 年相較 2014 年增加；以及原住民人口以 55 萬人計，占總人口之 2.35%。上述統計資料與目前 21 萬 8 千人之儲蓄互助社社員數相

比，仍然佔極少的比例，有很大的成長空間。而國內長期在政策上，對於包含互助儲蓄社在內合作組織未予重視，以致社會大眾對於互助社的了解不多。提高社會大眾對於儲蓄互助社的認知，則可以從各級學校推動儲蓄合作教育開始做起。

3.永續發展問題：經營團隊年齡層偏高、組織發展有金融及社會兩種屬性間之衝突。在金融屬性上的發展上，儲蓄互助社的修法後，如能透過子法的訂定將可發揮更大的功能。根據儲蓄互助社法第 9 條儲蓄互助社任務及第 27 條協會任務等條文，皆有增加「參與社區營造，協助發展社區型產業」、「參加協會辦理之各項合作事業形態之社會企業業務」、「接受政府或公益團體委託代辦事項」、「辦理儲蓄互助社社員之托育及安養護等互助業務」、「參與合作事業形態之社會企業，辦理公益事業項目」等非金融事業。但是因為以下原因，尚未看見推展的實績。(1)互助社傳統上以改善基層民眾互助資金之流通，發會社會安全制度功能為主要價值，因此，組織文化不易於短時間有所快速轉型。(2)非金融事業基本上也是與社員服務有相關，但在社區裡也有其他政府或社福單位再做服務，互助社並無太多發揮的空間。(3)多數的互助社與教會(天主教及基督教)有淵源，因此相對較有排他性，僅服務教友為主。許多教會也有做類似的服務。(4)多數的互助社正職人員僅 1~2 人，其餘理監事幹部都是義務職，修法後之各項非金融事業都有其專業性，都需要時間去瞭解及摸索，找出可行運作的事業模式，除了透過教育訓練及各項會議討論凝聚共識外，也需要能結合現有的金融業務，如此才能讓儲蓄互助社所接受。

盱衡臺灣社會經濟發展困境，財政，法律，教育和策略是支持社會經濟發展的核心關鍵因素。近年來，鑒於國際經濟景氣低迷，政府預算緊縮，社會捐款下降，加深社會經濟組織普遍面臨財源短絀，弱勢基層經濟競爭力嚴重惡化等困境。在此彰顯，如何結合民間與政府的資源，建立社區經濟共同體的互助網絡關係之「互補性機制」，亦即導引人們從人本價值建立社會經濟組織，在學理上、實務上有具體

化經營的合作模式是有義意的課題，因此朝向兼具公平正義的分配制度與自給自足的經營模式轉型，來改善跨世代照顧的創新與連結，長者照顧與社區經濟，養育照顧的關懷創業，以及從農地到餐桌的生活經濟等，藉研討會與個案分析中，剖析困境所在及其重要性，本報告將研提相關建議於第五章。

再借鏡歐盟委員會的社會經濟提案，僅《歐洲合作社章程》於 2003 年獲得通過，顯現「合作社」是歐盟成員國獲得共識的社會經濟組織，合作社事業體具有開創社會經濟的發展潛能。本研究將於第五章提出以合作社與非營利組織、社會型企業連結。共同創新改善生活經濟；生養育及其創業組織發展；關懷的政策金融與合作金融的機會；以及綠色生活經濟制度的選擇等，以兼容並蓄、資源共創共享策略來開展社會經濟發展。

整體而言，臺灣開展社會經濟，以百年歷史的合作社為例，發現過去與現在，整體在行政與相關業務之主管機關，從中央到地方政府，猶如多頭馬車；近年在花東地區推展過程中也面對許多瓶頸，因此社會經濟事業體暨社會金融、普惠金融不論是在政策法規面、財務與資源面、人力資源面等的困境，均有賴相關部會與主管機關、地方政府的運籌帷幄與協調。如何應用「新協力模式」，以創新社會經濟的人本價值思維與策略，建構跨部會的橫向連結平臺，提升人們的相互關懷經濟，創造在地的社區經濟共同體發展，促進就業與創業，亟為重要的當代課題。

## 第五章 臺灣創新社會經濟的建議

臺灣開展創新社會經濟，本研究一方面因應 1980 年代新自由主義經濟在市場經濟深化，導致城鄉失衡、貧富差距加大、環境土地、群體失衡等瓶頸，從經濟社會演變的需求，歐美國家於 1980 年代末期開始倡議社會經濟，聯合國宣言於 2030 年達成 17 個永續發展目標，本研究承襲熊彼德「創新理論」，強調體認創新意義將因階段、因產品、因製程而不同，其中需要支持性環境，來促進以人為優先的社會經濟發展，此與聯合國在 2001 年頒布的「創造有利於合作社發展的環境準則」(聯合國決議 A/RES/56/114)，該「準則」成為各國支援性環境建構基準，在此應用上，梁玲菁(2017.01.11)首次提出「社會經濟技術歷程」(Social Economy and its technical process)。這樣的開展，兼顧國內重要的生活經濟安全、住宅、生養育照顧、長者經濟、社區經濟與創業，其重要性也符合國際公約成為國內法的保障精神與基本價值，被視為與中華民國憲法同等重要。<sup>159</sup>於此，國際性組織(UN, ILO, ICA)長期間非常重視並推展「以人性為本的合作經濟模式」，近年間成為「城市的國際策略以消除貧窮」，「社會經濟是經濟發展的核心引擎」。<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup>1993 年維也納世界人權大會明確申明：「一切人權均為普遍、不可分割、相互依存、相互聯繫。」周期性的國際審查之結論性建議，鼓勵政府強化公約與其他聯合國核心人權條約在國內的落實。中華民國(臺灣)毫無保留地接受聯合國的六個核心人權條約：兩公約(《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》)、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《兒童權利公約》以及《身心障礙者權利公約》。2016 年 4 月，政府針對 2013 年結論性意見與建議，提出了詳盡的《回應結論性意見與建議》報告，並且針對兩公約提出第二次報告(包含共同核心文件)。來自 10 個不同國家的獨立專家受邀於 2017 年 1 月 16 日至 20 日台北審查。此審查委員會的組成包括下列 10 位獨立專家，以其個人身份參與此項工作：Virginia Bonoan-Dandan、Jerome Cohen、Shanthi Dairiam、Miloon Kothari、Jannie Lasimbang、Peer Lorenzen、Manfred Nowak、Eibe Riedel、Sima Samar 以及 Heisoo Shin。審查委員會分為兩組，分別處理《公民與政治權利國際公約》(Manfred Nowak 主持)及《經濟社會文化權利國際公約》(Eibe Riedel 主持)。

<sup>160</sup> 2016 年全球社會經濟高峰會議(2016 gesf)於加拿大的共同宣言，其中特指出社會經濟不是邊緣的(not marginal, is central engine)。

本章配置三節，第一節定義「社會經濟技術歷程」、建議二分法定義「社會經濟」，並嘗試找尋臺灣可涵蓋的社會經濟事業範疇（參考表 1-4-3）；第二節在圖 3-3-1「臺灣社會經濟發展互補性機制」思維架構下，提出發展上支援性環境的關鍵要素：政策及法制面、財務與資源面、人才培育面等三層面，以三角結構關係推展社會經濟教育內容，包含第三章論述的合作人本教育理念、社會型企業家精神培育，彙整前述三大層面的政策建議（參見表 5-2-1），也及個別議題的建議（參見表 5-2-2）；第三節融合前述各項建議，融合住宅合作社、長者照顧與社區經濟、生養育照顧的關懷創業、從農地到餐桌的生活經濟等四個面向（綜合合作社、基金會、協會、社會型），提出立即可行建議、中短程法制面建議（參考表 5-2-3），以及中長程結論性建議——臺灣「社會經濟事業發展與融資機制雛型」建置（參見圖 5-3-1）。

## 第一節 社會經濟技術歷程、社會經濟定義及事業範疇

### 一、定義「社會經濟技術歷程」(Social Economy and its technical process)

「社會經濟技術歷程」應用熊彼德(J.A. Schumpeter, 1883-1950)「創新理論」之「破壞式創造」於經濟發展，<sup>161</sup>再從研究英國(1844)、德國(1846-49)、法國(1840-50)關懷勞工、農民、市井小民、消費者<sup>162</sup>等弱勢需求者的合作經濟起源，經由共同力量以小額資金結社，自我改善生活與經濟收入。在演進歷程中，全球首家合作社——羅虛戴爾公平先驅社，在章程設計，將剩餘(surplus)歸還於價值的創造者，即是

---

<sup>161</sup> 參閱 Schumpeter(1950), *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and Business Cycle*. 以及梁玲菁之碩、博士論文之理論基礎。

<sup>162</sup> 參閱世界合作名人傳，有關英、德、法等國家的學者、合作運動者以及季特之新合作主義。

勞動社員，利用合作社的社員，達到公平正義與自由民主平衡；提撥公益金，以人本觀念，重視教育、訓練、宣導方式擴散至非社員、社區住民以及國際組織的會員國，許多國家仍維持羅虛戴爾公平先驅社的原始精神（特別是北歐國家），形成人們以自助互助方式，在生活經濟制度上的選擇。

合作社的「組織化」體現了亞當斯密(A. Smith)勞工的分工價值經濟思想的「同理心、利他性」於整體組織，也兼具有馬歇爾(A. Marshall 1842-1924)所指出「社會哲學與經濟效率」雙重性格，透過生活中「日常化」活動，更新服務社員與地區社會，形成個人利益與組織、地方利益的「合理化」。1895年設立「國際合作社聯盟」(ICA)，全球至今超過10億個社員，並與聯合國、國際勞工組織共同推廣此「國際合作社運動」為社會經濟活動；在關懷金融方面的世界儲蓄互助運動，已逾2億2,300萬個社員，擴散至109個國家。在此發展過程，從關懷出發，組織秉持公平分配原則，照顧勞工生活，到工作、生產活動，同時隨時代的變遷，關心地球環境，再以「公平貿易」來關懷開發中國家的弱勢家庭、孩童和生產者。

因此，基於前述創新理論中的關鍵在「組織化」、「日常化」、「合理化」，梁玲菁提出「社會經濟技術歷程」(2017.01.11)，重新賦予1844年開始的合作社之社會經濟，<sup>163</sup>重視創新意義<sup>164</sup>、技術階段<sup>165</sup>的社會經濟事業，從普及、擴散至深耕而促進社會、經濟暨環境不可分割的永續發展，此歷程也呼應著2016年社會經濟高峰會議(加拿大Montréal)之結論宣言「社會經濟是經濟發展的核心引擎」。「社會經濟

<sup>163</sup> 自1830-50年間開始合作經濟等同於社會經濟，參閱 Danièle DEMOUSTIER & Damien ROUSSELIÈRE(2004), *Social Economy as Social Science and Practice: Historical Perspectives on France 1*, EMOI.

<sup>164</sup> 比較集中在生產者所提出的新技術、新觀念，一是涵蓋五個層次：發明、發現、改良、應用、從無到有；一是指產品、製程、新市場、新的材料，或是一個新的組織型態。

<sup>165</sup> 一種階段指：研究、實驗、具體化模型、大量製造、商業化；另一種產生「破壞式創造」的歷程，指技術之普及、擴散、深耕。

技術歷程」有四個必要的過程並相互連結而影響，落實結社關懷弱勢於經濟、金融、工作、教育、健康照顧、住宅、農業等多元事業，達到「生命、生活、生產、生態『四生一體』的國民生活經濟發展」定義如下：<sup>166</sup>

第一，人本優先觀念的活動，同理心體認弱勢者、需求者弱勢的立場，從關懷原則著手，共同參與力開始，不以營利為唯一目標；<sup>167</sup>

第二，認知與教育的落實，建立信念、信仰，是一種：為你「接觸與了解」(Touch and Understand, ToU)的人本價值與倫理體系普及；<sup>168</sup>

第三，組織型態與選擇，從倫理價值而主張生活經濟制度的選擇，進而以「倫理組織」的行動力開展；<sup>169</sup>

第四，社區與社會的變化，長期在多目標(Multi-purpose)經營而漸次達成，擴散事業體的廣度、深度，以及跨世代之影響力，故而形成一種運動性的深耕。

這樣的「社會經濟技術歷程」，國際間體現在人們集體關心的「互助互補」的社會經濟活動，陸續也形成「城市的國際策略」以及「合作連結與創新經濟」，並成為新自由主義下資本主義社會的補偏救弊方法。<sup>170</sup>

---

<sup>166</sup> 一方面近 20 年間的國際趨勢，一方面綜合 2014 年 6 月 CEDAW 公約審查與 2017 元月國際兩公約審查，民間所提交影子報告，以及國際委員結論性建議。

<sup>167</sup> 從亞當斯密(Adam Smith)同理心出發，英國合作運動史中勞工的羅虛戴爾公平先驅社創立。

<sup>168</sup> 參閱梁玲菁(2017.06)，關懷金融 ToU 與 Fin-Tech，普惠金融專題報導，*銀行家月刊*，二月審稿中。

<sup>169</sup> 特別是合作金融事業如世界性的儲蓄互助社、信用合作社的關懷金融，以及各種非金融事業的反剝削價值。

<sup>170</sup> 參閱本研究第二章分析彙整，以及梁玲菁(2015，冬季號)；梁玲菁(2017.01.11)創新社會經濟發展研討會中專題演講「創新社會經濟的時代意義」舉出韓國、法國、美國，以及 2016gsef 加拿大 Montréal 高峰會議宣言。



## 二、本報告嘗試於定義「社會經濟」

梁玲菁(2017.01.11)特別從國際研究與觀察長期的社會經濟發展歷史中，歸納提出：「這是一件在學術上與實務上，非常難而不易的工作，因為長期的演進與發展，涉及經濟學、社會學、環境學、法律學、生態學、政治學、文化、哲學、道德及合作經濟等領域，同時含蓋著營利、非營利以及不以營利為唯一目標的各種經濟事業，在國際間相當複雜，仍處在演變中。」(參閱第一、三章暨「創新社會經濟發展研討會」實錄)。觀察不同時代的研究與發展，得到以下的結論：

(一)、社會經濟(Social Economy)在 1830-50 年代從基本自由、生命保存的人權與國家「社會契約論」，衍生至結社權；<sup>171</sup>

(二)、法國著名合作學者查理·季特(Charles Gide)以「休戚相關經濟(Solidarity Economy)」替代社會經濟一詞，重視起因(Origins)與目的(Goals)，已經是歐、亞國家的普遍看法。

(三)、參酌 Danièle & Damien (2004)論述不同時期的階段發展，歐洲執委會(2013、2016)政策報告之四特徵(Characteristics)進行社會型企業的操作定義，仍未能全面性含蓋；

(四)、參考歐盟執委會(2013、2016)報告以及加拿大社會經濟高峰會議宣言(2016.10)，有如下的歸納：國際的社會經濟目的在於創造「社會融合性、社會凝聚力」(Social inclusion and Social cohesion)達到就業的、智慧的(Smart)累積社區資本，永續經濟、社會和環境均衡發展，強調培植「集體型/社會型企業家精神」，社會經濟是「城市的國際策略」，「是經濟發展的核心引擎」，為達成聯合國宣言 2030 年永續發展目標下，「合作社與微型企業」扮演重要的社會經濟組織策略和行動力。

(五)、從以上階段論述的演進，參照孫炳焱教授(2016.11.28)提

---

<sup>171</sup>英國霍布斯(Thomas Hobbes 1599-1679)英國洛克(John Locke, 1632-1704)法國人權主張者盧梭 (Jean Jacques Rousseau, 1712-1778)。

出二分法建議，再參考法國社會經濟研究與《社會經濟法》(2014.07.31)精神、熊彼德的支援性環境：技術與教育環境、特殊性融資，以及關懷弱勢者的社會金融、普惠金融，並參考聯合國(2001)頒布的「準則」，<sup>172</sup>本研究嘗試以下的定義，包含季特「休戚相關經濟」所強調的「起因與目的」，以及從創新促進經濟發展的關鍵與聯合國之「準則」需給予該經濟支持的特性如下：

凡競爭經濟以外的，扶助弱勢並消除不平等的經濟，即屬社會經濟。在政策上，應予支援性協助。

### 三、找尋臺灣可涵蓋的社會經濟事業範圍

有鑑於臺灣社會面對社會經濟議題，相當陌生和忽略，因此藉第一、二、三章的國際研究與觀察，同時就臺灣在日治時期、國民政府遷台後、解嚴時期後的經濟事業體情形，依前述社會經濟定義，並從表 1-4-3 各國的社會經濟事業借鏡，嘗試找尋臺灣可涵蓋的社會經濟事業範疇，包含合作社及其聯合社（含金融性儲蓄互助社、信用合作社，及非金融性合作社）、基金會、農會和漁會、社區協會、地方特色產業（從 2002 年以來，經濟部推動 OTOP 而通稱）、社會型企業（尚無法律定義，並無官方統計）、工作坊具有經濟交易者（國內尚未系統調查）等，這些事業與歐盟、日本的範疇較為接近。參見表 5-1-1 臚列各事業類別、家數、主管部會、財務來源有無相關基金設置及其規模、以及發展上的問題。提供國家發展委員會促進相關部會的建議如下：

有關基金會（捐款、募款資金來源）、工作坊、協會（會員制）、

---

<sup>172</sup>參考聯合國秘書長提交一份關於合作社的報告(參考：A/56/73-E/2001/68 號碼)至大會，聯合國(2001)頒布「創造有利於合作社發展的環境準則」(聯合國決議 A/RES/56/114)，該「準則」成為各國支援性環境建構基準，彙整包含以下六項：公開承認合作社與合作社運動；法制、司法與行政的規定；調查研究、統計和資訊；教育；提供公共資金；共同作業和夥伴關係的制度性安排。請參閱中國合作學社(2015.06)，國際性組織促進合作社法建置的主張，*合作經濟*，第 125 期。

庇護工場等，如表中呈現的統計來源與說明，因散在各部會龐多，國內尚缺乏有系統的調查與研究，以了解有否從事經濟服務或交易的事業化。因此依前述社會經濟定義的精神，參酌「喜馬拉雅基金會」設立的「臺灣公益資訊中心」<sup>173</sup>中之「非營利組織名錄」的分類，總計 6,844 家，其中基金會 706 家，工作坊 1 家、庇護工場 19 家、合作社 9 家。<sup>174</sup>置入表 5-1-1 的統計資料以基金會為主，因此建議國家發展委員會，先推動各部會統計研究轄下各類的組織，是否具有經濟行為，其產值、就業表現及其發展瓶頸；陸續推展社會經濟教育，協助朝向自立的事業化活動。

關於社會型企業家數的統計，因目前尚無官方的統計，在此藉民間「臺灣公益團體自律聯盟」<sup>175</sup>之「社會企業」分類，總計 140 家，其中食農創新 38 家（含合作社 2 家）；社區發展/文化保存 24 家（含合作社 2 家）；就業促進 19 家（含合作社 1 家）；環境保護 12 家；醫療照顧 12 家；教育學習 8 家；公平貿易 3 家；其他類 24 家（含合作社 5 家），扣除合作社為 130 家計之。

國際間社會經濟事業發展，陸續檢視社會型企業缺乏民主管理決策程序；再參考國內社會長期間缺乏對社會經濟本質的認識；以及近三年間在部會間、立法院內的意見分歧。本研究針對此一議題，鄭重提出以下建議方向供參考：

（一）、從創新意義中的發現、認知、積極學習社會經濟內涵及其

<sup>173</sup> 喜馬拉雅基金會「臺灣公益資訊中心」<http://www.npo.org.tw/>；非營利組織名錄 <http://www.npo.org.tw/npolist.asp>

<sup>174</sup>進一步篩選「扶助弱勢並消除不平等的經濟」的社會經濟事業有如下的領域包括：1.綜合性服務(934 家)、2.兒童青少年福利(193 家)、3.婦女福利(44 家)、4.老人福利(217 家)、5.身心障礙福利(572 家)、6.家庭福利(20 家)、7.動物保護(15 家)、8.性別平等(5 家)、9.健康醫療(75 家)、10.心理衛生(52 家)、11.文化藝術(44 家)、12.教育與科學(78 家)、13.國濟合作交流(18 家)、14.人權和平(10 家)、15.環境保護(13 家)、16.消費者保護(4 家)、17.社區規劃(營造)(16 家)、與 18.政府單位(21 家)。

<sup>175</sup> [http://www.twnpos.org.tw/about/about.php\(2017.03.30\)](http://www.twnpos.org.tw/about/about.php(2017.03.30))

事業的認識開始，普及與擴散培植「社會型/集體型企業家精神」，互補於國內中小企業發展；

(二)、擴大國內過去僅參考英國 CICs 的經驗於社會型企業。英國在 1844 年最早設立合作社，經過 170 年蔚為世界性運動，具有深度與廣度，該國社會普遍有合作意識與合作社意識教育，政府以 5-6 種的法律認定事業體，進行社會經濟活動，含合作社、基金會、政府股權轉型事業、社區公益公司(2002 年開始)、慈善機構，並不只用一種「公司」資格來認定。縱使在執政黨更迭下，政府仍以「第三部門(The Third Sector)」推展，或 2010 年擴大統稱為「公民社會組織(Civil Society Organizations)」，促進社會融合發展，近年間以合作社與社會型企業占較大的成份。(參考第一章、第二章第一節)

(三)、借鏡義大利、韓國、日本、德國以及 2016 年在加拿大全球社會經濟高峰會議的結論性宣言：「社會經濟是經濟發展的核心引擎」與「城市的國際策略：消除貧窮·發展社區經濟」；以歐盟委員會的社會經濟提案為例，僅《歐洲合作社章程》於 2003 年獲得通過。顯現「合作社」是歐盟成員國所共識的社會經濟組織，合作社事業體具有社會經濟的發展潛能。韓國首爾市建造「合作社城市」具有代表性；日本社會重視百年歷史的合作社，成為互補政府的重要夥伴；針對社會型企業的作法，累積 6 年的個案經驗，積極地以全國性、地方性委員會促進研析與歸納，普及與啟發，至今仍審慎地尚未立法；德國也尚未立法，採認定方式，社會型企業活動在地方性的教育、環境保護的公共性。義大利有社會型企業立法，2015 年雖仿美國進行「利益公司(Benefit Corporation)」立法，但最終仍要求遵守一般原則，亦即合作社七大原則。<sup>176</sup>

(四)、積極觀察研究美國資本主義社會的轉變，存在二個往中間發展的情形：一是 2014 年以領導性產業(Leading industry)在 31 州發

---

<sup>176</sup> 參考第二章與「創新社會經濟發展研討會」(2017.01.11)梁玲菁專題演講文稿：「創新社會經濟的時代意義。」

展，認定以營利(For profit)為目標的「利益公司(Benefit Corporation)」，是一種運用資本推動社區的關懷，創造工作，關心環境，漸次地增加民主參與決策的過程。它既不是公益公司，也不是 NPO，不改變股東結構，不要求稅制優待，主要是發揮「社會責任」於關心利害關係人。另一是 2011 年國會通過「合作社發展法案」，美國總統與行政系統逐年編列美金 2,500 萬元預算(2012-2016)，設置「國家級」與「地區性」的「合作社發展中心」(每年成立三處)，推動從人的關懷開始，對小型企業的創造與扶持，促進社區、地區、社會經濟發展。<sup>177</sup>

(五)、綜合以上國際發展與臺灣現實需求，建議：1.國內各界正視「社會經濟與社會型企業家精神」，當作一項基礎研究與教育課題並推廣。2.積極累積更多的社會型企業個案觀察、分析、評估後，再慎重考量：或以收入(義大利)、或費用(日本)認定企業所具有的社會性、或公共政策性，再進行立法、或專章修改《公司法》事宜。3.在整體上，嘗試朝建立傘蓋式「社會經濟法」，進行「兼容並蓄」策略，同時發現與促進臺灣「可涵蓋的各類社會經濟事業」的發展，朝向自立立人，利己利他，以期穩健地凝聚社會，促進融合性。

## 第二節 支援性環境雛型規劃

從前述第二章國際社會經濟經驗、第三章「新協力模式」以及第四章研析臺灣相關發展的問題，整體社會缺乏一個明確的社會經濟發展方向。因此本研究提出「創新社會經濟發展」有以下基本策略：**體認創新、兼容並蓄、深耕教育、普及事業、發展社會**，此需要支援性的環境規劃以深耕「社會經濟技術歷程」，包含整體性的政策面與法制

---

<sup>177</sup> 參閱梁玲菁、許慧光(2016.06.24、2016.09、2016.12)，參閱本報告第三章第二節。

面、財務與資源面、人才培育面等三層面。

#### 一、**整體政策性規劃**（中短期政策面、法制面，參見圖 3-3-1 說明）

（一）、政府宣示重視「社會經濟發展」：以「體認創新、兼容並蓄、深耕教育、普及事業、發展社會」為策略

盱衡國際長期的社會發展、國民在生活經濟的需求與發展，重視以人為本的社會經濟，乃具有前瞻性，亦即主動關懷弱勢，符合國際公約精神，也是逐步落實我國《憲法》保障的自由結社經濟，實踐在照顧生命、社群經濟、工作創造、人本教育機會、住宅和微型的關懷金融（請參見第三章圖 3-3-1「臺灣社會經濟發展互補性機制」思維基礎論述，以及本節圖 5-2-1「四生一體」國民生活經濟協力發展、圖 5-2-2 促進創新社會經濟發展架構之相關說明）。

（二）推廣合作人本倫理教育至社會各環節

「社會經濟技術歷程」、社會經濟事業及其基本結社經濟的落實，需要推廣合作人本倫理教育至社會各環節，營造和培植創新歷程所需要的支持性教育環境，也符合兩公約第二次國家報告國際審查結論性意見之點次 14、15，建議改善國內中央與地方各級政府機關的公務人員認知教育，裨益於相關的結社經濟計畫形成、評估和執行，此將有助於國內社會經濟的開展。

（三）、中央各部會與地方政府應檢視相關法規是否妨礙社會經濟落實

建議相關部會就「臺灣可涵蓋的社會經濟事業」，檢視相關法規是否有礙社會經濟事業推動，如本研究所關心的以合作社連結非營利組織與創新生活經濟議題：住宅與連結關係著市民的照顧，在地成長與就業，尤其是身心障礙者的福利；生養育及其創業組織發展；關懷的政策金融與合作金融的機會；以及社區型、學校型消費合作社的限制，阻礙連結綠色生活經濟制度的選擇等方面，進行協調有關措施、方案、基金之設置與運用，避免重疊、浪費或不足的情形。（容後於本章第三

節社會經濟法制面建議)

(四)、參考日本推動社會經濟政策的策定

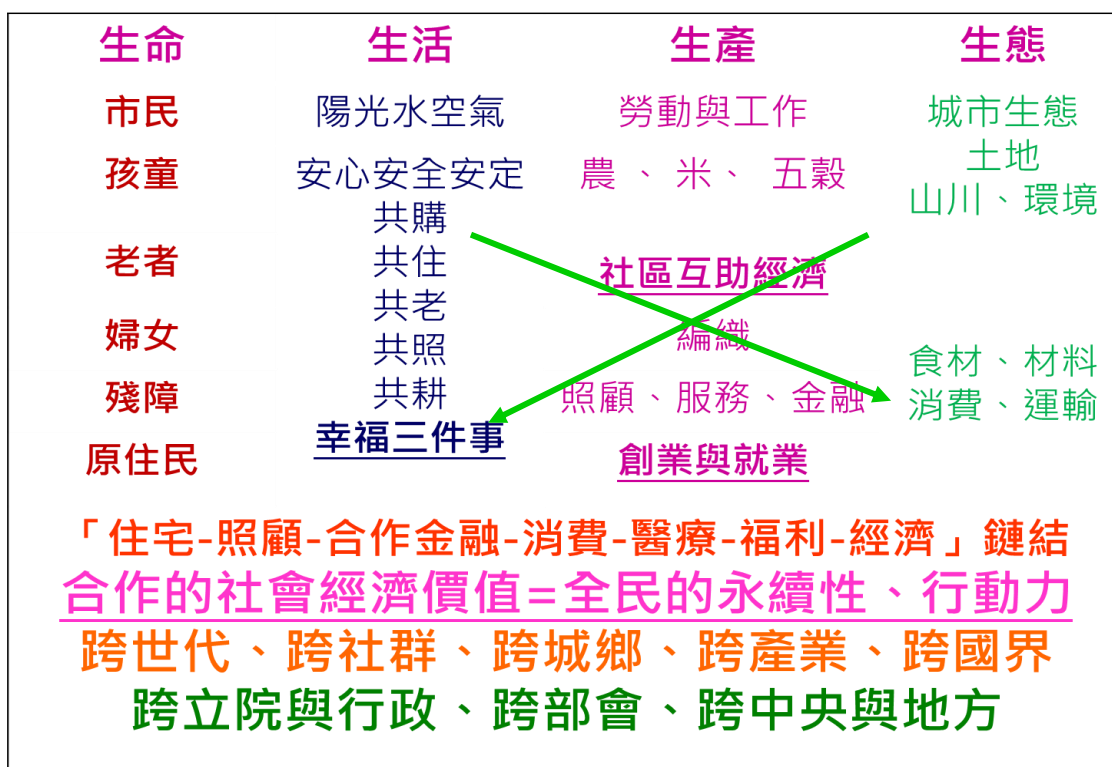
依照發展階段組成具有階段性任務之委員會(參見表 2-3-9),委員會的代表們應具備代表性,訂定各階段具有執行的可能性政策。

首先本研究建議組成如圖 5-2-2 上方所示「社會經濟發展機制」,由統籌機關邀集,除了各部會官方代表之外,成員應該廣納合作經濟學者、全國性各類合作事業代表及其他社會經濟事業之機構代表,討論訂定具有實行的可能性,並可分階段實施與完成的政策項目,並定期檢驗政策執行之效果,隨時更新或調整策略。(容後本章第三節短期、中短期建議而形成)

(五)、政策的執行,分級與統合

參考前述第三章之第二節韓國「民與官協調」,以及第三節日本的第三部分,參、借鏡日本部分,日本推動社會經濟政策執行時,分別從中央、地方、民間等三個部分,各自訂定可以互相合作、或發揮相乘效果的執行方案來推動。

委員會的另一個任務,在於在政策的執行上,考慮其效益的發揮,分別設定由中央、地方、民間等三個部分可分別或共同執行的方案,使執行的結果達到最大化。(容後本章第三節短期計畫和分工建議)

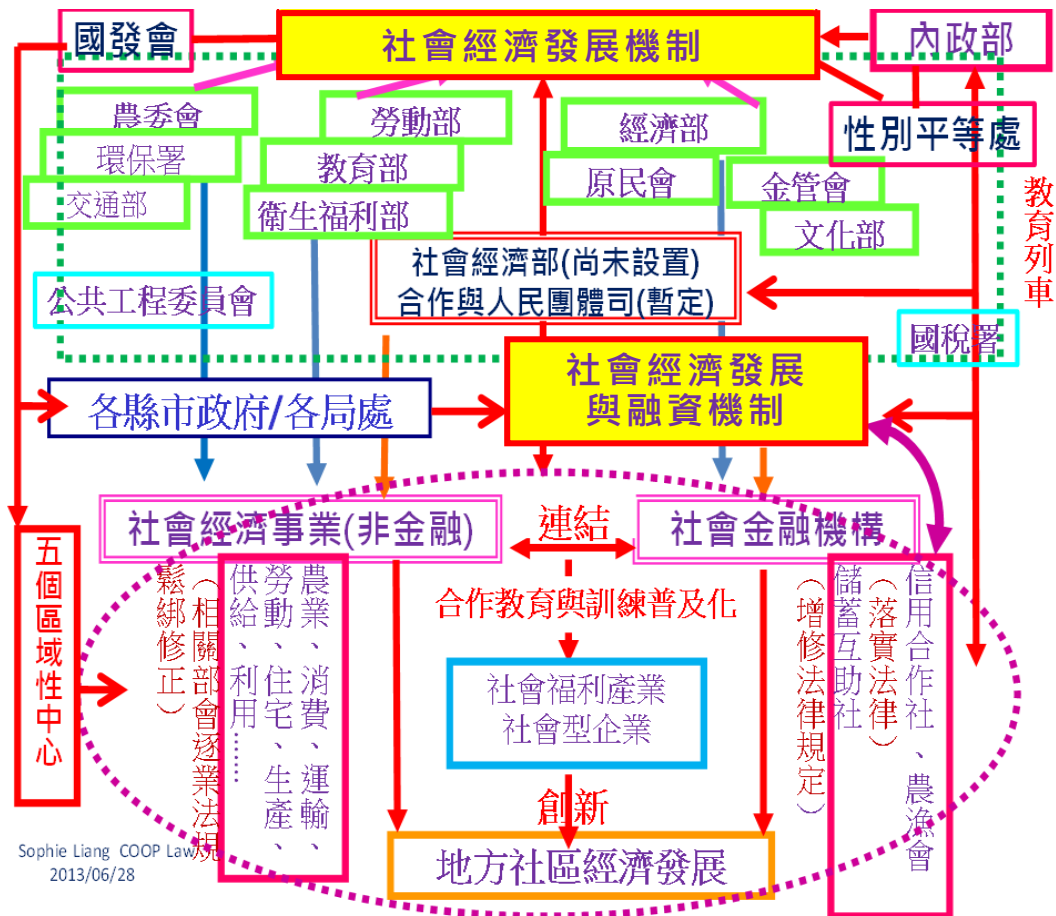


說明：照顧社群的生命在幸福三件事係指健康的身體、不欠錢、一顆平靜的心。(梁玲菁衍生說明亞當斯密經濟思想)，社會經濟活動從生活中共同購買、共居互助、共老陪伴以及農地耕種，因關懷而友善於山川、土地環境，達成結合城鄉關係，在此過程中而進行生產，創造社區的互助經濟。(另請參閱第三章第三節)

資料來源：1.梁玲菁(2016.07.29)，從產地到餐桌跨世代的連結，台日韓研討會，農委會初稿；  
 2.梁玲菁(2017.01.11)，創新社會經濟的時代意義，創新社會經濟發展研討會專題演講，國發會。3.梁玲菁(2016)參見合作幸福園地專欄，*合作社事業報導*。

圖 5-2-1 「四生一體」國民生活經濟協力發展





說明：1.以「合作連結與創新經濟」的「新協力模式」為基礎，需要跨部會協調。  
 2. 擴大「合作產業行政服務網絡」暨「合作事業發展基金」，建議提高層級設置「社會經濟發展機制」，「社會經濟事業發展與融資機制」的設置，可以從圖中左右二個方向思考：國發會國土處內既有經驗可以擴大協助而去促成為區域性中心的考量，或內政部合作與人民團體司籌備處提供教育，但需要政府平台協助。3.在執行方面，連結社會金融機構與非金融的社會經濟事業，共同為社區經濟發展。

資料來源：修改自梁玲菁、許慧光(2016.06.24；09-12)梁玲菁(2016.6)，〈合作事業「四生一體」，共創社會經濟幸福〉，《國土與公共治理季刊》第4卷，第2期，行政院國家發展委員會。梁玲菁(2011.10)，《社會經濟政策》，政策專題報告，行政院國家發展委員會。

圖 5-2-2 促進創新社會經濟發展架構 (本研究建議)

## 二、財務與資源面<sup>178</sup>

盱衡臺灣中央部會、地方政府和全體社會對合作經濟學理與制度的陌生，本研究綜觀國際合作社創新社會經濟思潮，借鏡瑞典、韓國及美國的合作社發展政策，希冀改善當前發展的困境，一則強化合作社體質，照顧人民攸關的「生命、生活、生產及生態『四生一體』」的普惠經濟為方向，二從國際「新協力模式」趨勢，如圖 5-2-2 上方各部會、中下方的金融性、非金融性的社會經濟事業發展，擴大臺灣「合作事業發展基金」雛型（梁玲菁、許慧光，2016），朝向建置臺灣「社會經濟事業發展與融資機制」雛型，本報告提出設計執行面建議，供政策參考，如下：

（一）、從臺灣可涵蓋各種社會經濟事業，參見表 5-2-1，檢視其中既有各種基金建置的使用，如「農村再生條例」基金，十年以新台幣 1,500 億元為無償性支出或補助為借鏡，社會經濟事業發展基金在設計上，應考慮循環性資金再利用，以發揮乘數效益。（有關循環性資金利用，請參考圖 5-2-3 及其說明，其中相關的社會金融機構與非營利組織的計畫性融資機制階段與循環性規劃）

---

<sup>178</sup>參考梁玲菁、許慧光 (2016)，〈論合作社發展社會經濟政策：「新協力模式」的發展基金(上)〉，《合作經濟》，中華民國 105 年秋季號，第 130 期，頁 14-25。梁玲菁(2015 冬季號)，〈合作連結與創新經濟:啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」〉，《合作經濟》，第 127 期，頁 1-14。

兩公約合作小組(2016, 夏季號)，〈實踐合作社基本經濟人權，開展社會經濟〉，《合作經濟》，第 129 期，頁 1-9。梁玲菁(2016.03.31)編製。資料如下：

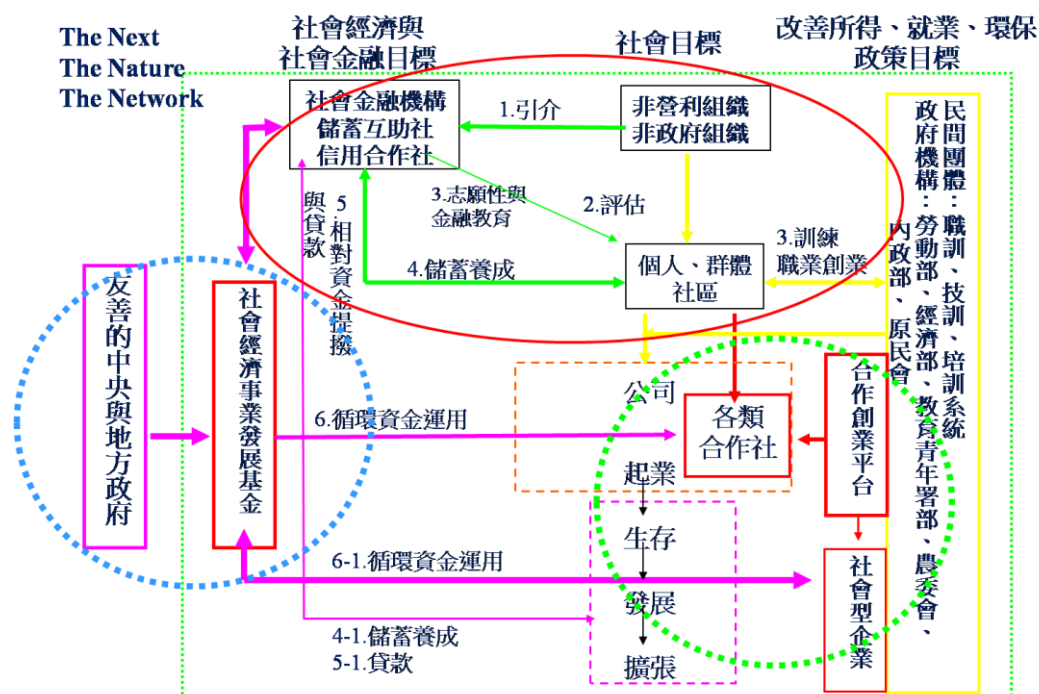
1. 梁玲菁(2014.6)CEDAW 專題報告《臺灣農村婦女的合作經濟》以及《合作經濟》121、123 期。
2. 梁玲菁(2002-16)訪視西、加、日、韓、菲、泰各國研究，以及各期《合作經濟》。
3. 蔣月琴(2016.03.23)訪視臺中石崗農場整理。
4. 尤美女、何碧珍、蔣月琴、梁玲菁等(2015.07.28 與 11.13)部會協調。
5. 黃淑德(2016.03.01)，主婦聯盟環境保護基金會，第 271 期。
6. 張堅華(2015.09.30)，〈臺灣公用住宅合作社演變〉，《合作經濟》，第 126 期。

(二)、尊重既有的農業相關基金運用，對於地方或社區具有相近性質的基金，如社區生產建設基金、地方特色產業發展基金有一定規模時，亦須定期檢視其使用效益，朝向社區經濟共同體的事業方向發展。

(三)、對已有法源基礎（2015.06.03 修法通過）的合作事業發展基金，至今尚未有資金撥入的問題，應積極促進主責機關內政部，商請行政院高階統籌各部會（第四章整體發展至少跨 14 個部會），落實其配置、財源充足性、管理與運用，以及檢視其中瓶頸所在，積極排除而成為社會經濟發展之具體事業化基礎。

(四)、探討各項基金使用效益，在 3-5 年間經研析後，為避免重疊、浪費應有長期朝向整併相關基金之運用。針對已發展、應發展、潛在可發展項目提出運用計畫，以融合國際創新社會經濟趨勢、國際公約、國內現實需求以及不同於過去營利經濟模式，轉而從需求者、弱勢者在「社會經濟技術歷程」所需，融入「四生一體」國民社會經濟發展為主軸，此符合 2030 聯合國永續發展目標，也是 2016 年在加拿大全球社會經濟高峰會議的結論性宣言：「社會經濟是經濟發展的核心引擎」與「城市的國際策略：消除貧窮·發展社區經濟」。

(五)、建議在「創新社會經濟發展」的基本策略：體認創新、兼容並蓄、深耕教育、普及事業、發展社會，創造未來安心、安全、安定的幸福生活，配置在社會經濟與「集體型/社會型企業家精神」人本教育、人才培植方向，以及全國住宅政策，含住宅合作社跨世代連結趨勢、長者經濟與社區關懷金融發展、生養育照顧的創業組織扶持、以及促進從產地到餐桌的生活經濟等面向，因此提供表 5-1-1 含蓋的各種社會經濟事業，因應在不同階段發展的資金需求而提供人才培訓與特殊的融資協助，符合本研究在社會經濟的定義。



第三部門經濟發展與融資機制--合作社與非營利組織自助-互助-公助之脫貧機制

說明：循環性機制有如下階段：

1. 社會金融機構包含儲蓄互助社與信用合作社，在第三部門為協助非營利組織、或合作創業、或社會型企業創業，有如以上的融資設計的步驟，依次經由 1 至 6 階段而進行金融教育、技術訓練、習慣性儲蓄、借貸；進入事業體的發展後，依次 4-1, 5-1, 6-1 而累積金融能量朝多元目標永續發展。
2. 圖中右邊虛線表示合作社創業平台在花東地區推展，可提供訓練、技術培訓部會有內政部、勞動部、農委會、原民會、經濟部、教育部以及民間單位。
3. 設置「社會經濟發展基金」係融合中央與地方政府資金注入，該政府基金以政策性貸款方式與社會金融機構合作，呈現「新協力模式」，執行一段時間後，再加入事業體或其他企業資金。
4. 原型的規劃於 2011 年經建會政策報告中之「第三部門經濟發展與融資機制」係以合作金融為基礎，2012 年儲蓄互助社與內政部的實驗性平民儲蓄銀行，至今推展至七縣市政府的中低收入戶提高資產累積；2013 年英譯後，於亞洲生產力中心「WORKSHOP ON INNOVATION, INCUBATION AND ENTREPRENURSHIP」工作坊進行國家報告，加拿大 Waterloo 大學社區企業重視；2014 年第二次 CEDAW 國家報告審查會中提出影子報告；2015 年提供亞洲儲蓄互助聯盟(ACCU)送會員國參考。

資料來源：1.梁玲菁(2017.03.27),「創新社會經濟發展」,國發會研究發展處之培力演講。

2.梁玲菁(2014.04),《臺灣農村婦女的合作經濟》,第二次國家 CEDAW 公約審查報告,影子報告 2014 年 6 月 16-20 日。

3.梁玲菁(2011.10),《社會經濟政策》,「行政院經建會政策專題政策報告」。

圖 5-2-3 社會經濟事業發展與融資之循環性機制

(六)、社會經濟活動中，融資機制十分重要，國際間，以社會金融與關懷金融是最大特色，最具體化的事業體：即信用合作社、儲蓄互助社的合作金融機構角色，以及臺灣歷史上既有的農、漁會信用部功能。除前述加強基金的循環性利用外，真正協助弱勢關懷金融，還需要以下相關突破：

1. 建立信用保證機制，以加強事業體的融資能力。另儲蓄互助社設有「互助基金」，係具有共同保險機制特色，尤其在原住民部落和底層庶民，可做為關懷社區金融與經濟的實體，在政策上需要協調部會，改變過去防堵、禁止作法，而是藉考察國際性組織、國外觀摩和深度訪視去了解其中內涵、實作和效益而給予特別協助。

2. 對於鏈結「住宅—照顧—合作金融—消費—醫療—福利—經濟」，落實照顧生活經濟活動與公共政策較大關聯者，可創新運用特殊性計畫貸款與股權融資，以多元化、多層次股權結構的治理模式，在瑞士、美國、法國、加拿大等都在發展中，具體上如各類合作社、非營利組織、基金會與社會型企業「合作連結與創新經濟」的百年住宅合作經驗可參酌；對於促進長者經濟的「白銀經濟」（法國）或「白金社會」（日本），以勞工合作社融資買下中小企業保障就業，促進青年、婦女創業，這些在社會經濟事業中，創造就業都有顯著效益。（容後於本章第三節短期計畫建議）

3. 信用合作社還可以發揮更積極的功能，參考日本信用合作社與地方政府，以及創投公司合作之「新協力模式」，投資地方新興事業，以專業和分工來協助地方事業的發展。為實現此日本「新協力模式」來協助地方發展，除了中央需要正視信用合作社進一步發展的必要性，同時修改相關法令讓信用合作社在融資角色外，也可以在地方創新經濟上的投資，扮演更為積極的角色。

在社區與長者金融的發展上，從本文第三章之第三節，參、借鏡日本經驗之三、推動以信用金庫/信用組合（合作社）來扮演資金調度上的角色，更可以看出，以地方為據點推展合作金融業務之信用合作

社值得支持，使其發揮更重要的角色。而日本部分信用金庫（例如巢鴨信用金庫）在執行其業務的同時，對於長者照顧也提供了重要的幫助。<sup>179</sup>

### 三、人才培育面：強調集體型/社會型企業家精神教育培植

創新社會經濟強調關懷人本精神，從「社會經濟技術歷程」，培植「集體型/社會型企業家精神」於普及、擴散及深耕，也符合兩公約國際審查之結論性意見。<sup>180</sup>

本研究建議運用社會經濟教育發展之三角結構關係，建構合作人本倫理教育的基本土壤。（參見圖 5-2-4）

公民從「角色認知」上，需要合作人本倫理教育，從小的公民教育開始培育土壤，建立合作意識。在推動合作教育上，如果能參考日本各級學校，特別是幾乎在所有大學內，均設有大學「生活協同組合」以供應教職員生在校期間大多數的消費商品或服務，透過在學期間的實際參與來了解合作社的機能，對於合作社教育的普及和落實將更有助益。

參見圖 5-2-4，圖中粗體框線為教育類別。左上方虛線框內係指不改變各部會既定措施下，加入合作人本倫理教育；若是進入實質創業，

---

<sup>179</sup>梁玲菁(2016.10.20)，〈日本財政投融资與合作金融的社會關懷——巢鴨信用金庫的堅持與創新〉，《信用合作》，第 130 期，頁 14-22。

<sup>180</sup> 兩公約結論性建議第 14、15 點次如下：

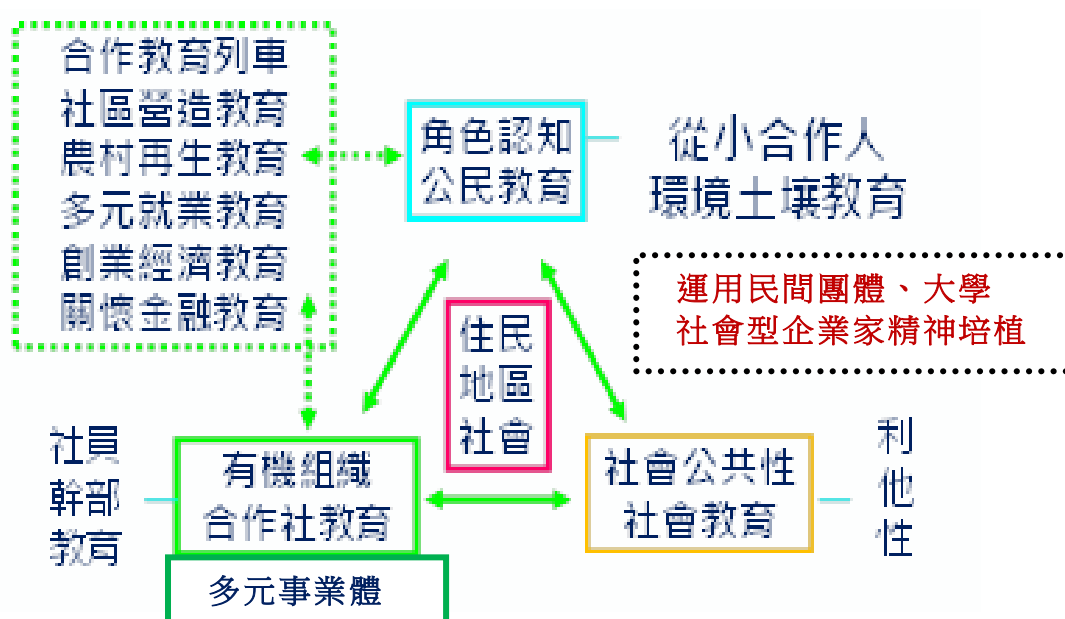
一、人權教育與訓練：兩公約審查委員會在 2013 年初次進行審查時，曾經表示臺灣人權教育與訓練重量不重質，而且在今(2017)年審查中，發現臺灣在這方面進步有限，因此審查委員會相當擔心臺灣人權教育與訓練是否合適與有效。

二、審查委員會強烈建議，政府主管機關應該把提供每個特定目標團體合適的人權教育與訓練，當成第一優先執行的目標。審查委員會也要提醒政府，人權教育與訓練的目標是要灌輸民眾人權原則與價值，讓民眾知道在社會不同區塊當中，都可以享受、尊重、保護與實踐人權。審查委員會也呼籲政府，應該為公務人員提供密集的訓練課程，幫助他們在執行公務以及設計、規劃、執行與評估所有政府計畫與活動時，都能考量到人權。審查委員會要求下次的報告中，政府要提出這方面的進度報告。

可以自由選擇各類社會經濟事業體；若選擇合作社創業，就必須進行合作社專業教育與陪伴。其中可以運用民間團體、大學培植社會型企業家精神。政府各機關也要了解此教育的意義，需要政府部會協力教育平台才能有利於推動社會經濟活動。

進入到專業的事業體是建立合作社意識，進行合作社的教育，包含社員、幹部、專業人員的志願性教育、專業教育；以致於到利他性、公共性的社會教育。在此過程中，自由選擇社會經濟事業體，但如果沒有重視基礎的土壤教育，一步想要到達利他性，一旦外界經濟情勢有任何的風吹草動，事業體是很容易受到傷害的。當各界習於以英國社會型企業為典範，有一件未曾想過的問題——國內以人為本的合作倫理和價值教育土壤的貧瘠性。

在人材培育執行上，可以參考表 2-3-13 至表 2-3-15 所列表之日本由官方推動之有關「中間支援機能強化事業」、「相關技術知識的移轉及事業活動之支援」、「創造育成對地方復興有熱情之青年」等三個面向來進行。國內各部會有很多機會可以引入，去進行普及和啟發教育，包含：教育部公民教育、性平教育、經濟部創業訓練、農委會再生農村教育、原民會部落知識經濟教育、關懷金融教育，以及勞動部「多元就業教育」、社區營造加強合作經濟教育等，長期社區、社會才能自主深耕發展與創新社會經濟。



說明：圖中粗體框線為教育類別。左上方虛線框內係指不改變各部會既定措施下，加入合作人本倫理教育；若是進入實質創業，可以自由選擇各類社會經濟事業體；若選擇合作社創業，就必須進行合作社專業教育與陪伴。其中可以運用民間團體、大學培植社會型企業家精神。政府各機關也要了解此教育的意義，需要政府部會協力教育平台才能有利於推動社會經濟活動。

資料來源：增修 1.梁玲菁(2017.01.11)「創新社會經濟的時代意義」，創新社會經濟發展研討會，專題演講，國發會。2.梁玲菁(2016.07.29)「以休戚相關經濟創新社會的善循環(Solidarity economy, innovations on the circulation for social good)」，台日韓從農地到餐桌——跨世代連結研討會，農委會。

圖 5-2-4 社會經濟教育發展之三角結構關係圖

### 第三節 立即可行、中短程法制面暨融資機制雛型建議

從各國經驗借鏡研究，依第三章基礎思維，檢視臺灣發展上曾經



濟的瓶頸綜合本章前述各項整體性的政策面、財務與資源面、人才培育面建議，首先提出短期計畫建議，係**融合住宅、長者經濟與社區經濟、生養育照顧創業、農地到餐桌議題**；其次，提出社會經濟法制面的建議；最後綜合後本研究以建置：臺灣「社會經濟事業發展與融資機制」雛型規劃，作為結論性建議。

一、**立即可行建議**：融合住宅、長者經濟與社區經濟、生養育照顧創業、農地到餐桌議題如下：

運用「合作連結與創新經濟」，短期間，在不更改法令下，推動四大議題，促進國民經濟發展，本研究提出以下的建議方向：

(一)、促進社會金融網絡與社會經濟事業體連結關係，例如依儲蓄互助社法，社會福利型基金會、協會之資金需求，以非營利法人機構與儲蓄互助社洽商，從認知合作金融特性教育開始，或政策性貸款經由社會金融機構執行過程，進行前述圖 5-2-3 的融資機制。即透過社會金融服務推展重大議題之社群生命，社區經濟，部落照顧與長者金融安全，生養育照顧，或創業資金協助，甚至滿足住宅或建物的資金需求。(請參閱本研究第三章第三節之圖 3-3-1 及說明)

(二)、有關大型住宅議題，進行「住宅—照顧—合作金融—消費—醫療—福利—經濟」鏈結，尤其是社會住宅、公共住宅，其中的各個環節，需要多元的社會經濟事業來連結成健康互助的社區網絡。(請參閱第三章第三節之發展面向)

連結 1：住宅合作社或合作住宅聯合會(倣法德國、瑞典、韓國、英國、加拿大)、或社會型企業(巴黎市區以此為多，甚至由市政府買下公司股權進行管理；在地區性則以合作社模式)經營管理。各縣市政府可以提出公有地以解決土地昂貴和興建房屋，臺灣當前內政部營建署以「包租代管」為方向(限制於公益性團體，營建主管機關不清楚住宅合作社)，此即國外的「只租不賣」方式。建議承租人認知互助合作的人本觀念，要達成共同經營管理，營

造跨世代共同居住的社區，協助弱勢群體的房屋需求，也滿足長者或幼兒就近照顧需求（涉及當前非營利幼兒園辦法排除合作社，不符合國際公約施行法），以及社區婦女再就業的機會，應培植住民組織具有自治獨立，永續經營的「集體型／社會型企業家精神」事業體。

連結 2：合作金融機構（倣法德國、瑞典、日本、美國）可成為在地人民儲蓄、住宅的融資，或在農村地區有農漁會信用部，提供農業金融的服務，蓄積在地生活金融能量。

連結 3：六次產業推展（倣法加拿大、日本、美國）因應在地需求，農村和高齡化社會的食、衣、住、行、育、樂、生、老、並、死和醫療服務，而形成縱向、或橫向的互補連結機制成為社會經濟活動。

以上絕對需要中央部會的層級訂定積極政策，地方政府共同支持，跨領域來協助資源的媒合，以及行政上的積極協調。

（三）、成立各級政府共學人本倫理的社會經濟教育之平台——讀書會、研究會、進而以工作坊方式與民間交換意見而共同提出下一個的普及方式和內容。

- 1.建議辦理政府應知的社會經濟及其時代意義
- 2.建議製作與出版圖解式的教材
- 3.建議觀摩小而美的社會經濟事業體的多元性、連結性

（四）、校園與民間團體輔導年輕人認知合作人本教育和合作社創業（非金融的新協力模式）

- 1.在官方協助方面，若 30 人的團體需求，現行措施可以直接申請，或經由地方政府轉達，內政部可以派遣人才庫的講師授課，於此建議考量降低人數以促進普及學習。
- 2.擴大民間力量推動餐桌與農地的鏈結，如主婦聯盟生活消費合

作社近五年間協助內政部，於北、中、南、東部「合作找幸福」之教育，推廣至非營利組織、學生、個人、農民等對象；以「生產者之旅」，串起城市社員消費者與小農生產者、漁民的橋樑，更進行社間合作於社會議題的關心與倡議，惟官方對於氣候變遷議題下，建議增加綠能電力的社區化（歐洲有 2,800 個社區合作社共同經營，德國有 580 個，臺灣有一家社會型企業，但以投資報酬率考量較多），鼓勵青年友善共耕農地，婦女返鄉農耕，藉社群網路連結增加行銷等，加強以組織共同學習人與人互助，人與社區，人與土地的友善關係。同時藉組織的共同力量，從主婦到學生的消費合作，注入新元素與做法（推展大學生住宿者的「自主自煮」活動，從認識食材、農民耕作、農地等農食教育到餐桌），為「下一代找幸福」。

3.創業家精神培育青年，以共同力引入數位技術於地區經濟再造，如科技公司董事長與臺北大學校友會支持「北大創業家」社團，長期在零預算下，舉辦跨校大學生與企業家對談學習，在校期間即培養學生團隊的合作創業精神，進入大學社區周邊的小商店一一洽談，協助知名傳統商品、商店的電子商務和數位網絡，甚至前往中國大陸、東南亞交流共學。

4.照顧事業與教育、社會金融的連結，如屏東大學財務金融系與屏東第一照顧勞動合作社共同實務教學（2017.01.11 國發會主辦研討會後），引發青年學梓認知勞動價值，共同合作創業，培養習慣性儲蓄計畫，並與在地的儲蓄互助社連結，一方面為勞動社員提供工作機會，改善資產累積，一方面從青年開始學習規劃創業，累積未來「個人—群體—組織—地方」的金融和資本能量，共同促進地方經濟、社會、金融的凝聚力。

5.結合不同社會經濟事業共同推展「社會經濟技術歷程」，如合作社（視實際創業的事業別需求而商定）與社會型投資企業（如活水企業）共同推動「接觸與了解(ToU)」，進行「社會經濟技術歷

程」，落實由下而上參與，或部落，或校園，或社區，或非營利組織；定期舉辦「全國青年參與社會經濟事業」研討會、觀摩會、交流會，甚至至國外學習參訪後再進行第二階段交流（如 2016 萬華社區協會的青年社工們，主動安排三個月的合作經濟學習課程後，組團至香港大學，由教授帶領參訪合作社、社會型企業後，回台籌組合作社）。

6. 運用既有社會經濟事業的人才，由小團體擴散，推動互助合作、共居的理念。延續 2015 合作共老議題（台灣婦女團體全國聯合會與合作學社協力）、經濟可以不一樣（守護台灣民主平台與合作學社、東華大學、婦女新知協會、主婦聯盟生活消費合作社等協力），2016 婦女參與民主創業，從協會、工作坊轉型合作社（中部地區），推展於青年參與選擇「第三條路」的創業模式（北部、中部進行中）。再者，共居、共老議題的實驗性計畫，民間正在自行嘗試東部花蓮地區（因地價較為可負擔），結合學者、營建商、不動產估價師、合作社社員、新移民者相談，串起中壯年者（已有資產能力，為慢活而移居者）和青年（資產較弱，但為理想而生涯規劃、志願性工作之再出發者）進行跨世代共商共決，找出互助共居的合作住宅模式，規模將在 10-15 戶之間（視土地大小而定），其中將召集來自不同領域具有多元才能者，從規畫開始，或共同勞動，或共同居住，即進行「社會經濟技術歷程」推展，惟需融資協助。

以上即運用「新協力模式」實踐，建議擴大這些既有的基礎活動，注入中央或在地政府的協助，促進民間連結創新，教育土壤的培植，從小學進行共同勞作遊戲、生活互助習慣養成，向下紮根，發揮瑞典合作學者闡明的合作社「關係價值」，以及法國季特強調「休戚相關經濟」創造社會「善循環」。

## 二、社會經濟之法制面（中短程建議）

整體發展上，本研究建議應有一傘蓋式的法律，來涵蓋並促進臺灣的社會經濟事業發展。

在個別事業體部分，其中社會型企業法律上不足，官方無正式統計資料，民間團體登錄資料雖有 140 家，需要加強系統性整理，因此制定法律之前，如前所述，尚需再研究與累積多元的相關個案。

依聯合國之「準則」、融入熊彼德創新意義於發現過去，檢視臺灣社會經濟，以合作社為對象的問題，希冀注入新元素而共同創新經濟發展。在此本研究參閱內政部(2016.10)委託報告，並融合前述第四章問題研析後，採取比對方式陳述公司、非營利組織、合作社、農會、銀行等組織在法制上，鬆綁不利於合作社的相關法規，以利連結與創新，提出以下五個層面：輔導與行銷、採購面（公司與合作社）、融資與信用保證面（合作金融與銀行）、經濟參與機會面（法令排除參與）、稅制面（合作社、協會、基金會）、股權融資創新面（信用合作社、合作金庫、農業金庫與社會創業投資公司），分述如下：

#### （一）輔導與行銷、採購面（公司與合作社）

《中小企業發展條例》第 1 條載明立法目的，為協助中小企業改善經營環境，推動相互合作，並輔導其自立成長，以促進中小企業之健全發展。該法第 7 條亦載明：主管機關為推動中小企業相互合作，此即日本、韓國創造中小企業的共同機會，但該法第 2 條卻定義為依法辦理公司或商業登記，合於中小企業認定標準之事業，卻排除合作社於輔導對象。

《扶助中小企業參與政府採購辦法》第 2 條「本法第 97 條第 1 項所稱中小企業，其認定依中小企業發展條例之規定。」然而，《中小企業發展條例》並未將合作社列入中小企業範圍，故合作社因而喪失參與政府採購之機會。

《政府採購法》第 8 條本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。」此條文可證明，《政府採購法》立法時，未明示合作社與公司、

合夥或獨資併列，獨漏合作社（場），可知立法時未能充分考慮到合作社的存在。

### （二）、融資與信用保證面（合作金融與銀行）

微型融資對象規定與不利執行機構參與，經濟部中小企業處的微型融資辦法，以「人數 5 人以下的公司資格」規定而排除合作社（7 人以上得設立）的利用，以及執行的合作金融組織在信用保證基金的收費上不利而遭排除，顯示政府制訂辦法、條例、命令等，完全不了解國際合作社的結社本質而造成利用上與執行上的缺失，至今仍有金融排除現象。

建議 1：微型融資利用人數以 10 人以下（APEC 國家），或 15 人以下（歐盟國家）；納入合作社，此為國際上認定屬於微型企業範圍。

建議 2：合作社設立人數降至五人，符合少子化，以及先進國家降低人數（德國加拿大均以三人）。

借鏡《公司法》第 154 條第 9 項明確規定政府設計紓困專案，以協助合作社正常營運改善。「公司設立後，為改善財務結構或回復正常營運，而參與政府專案核定之紓困方案時，得發行新股轉讓於政府，作為接受政府財務上協助之對價；其發行程序不受本法有關發行新股規定之限制，其相關辦法由中央主管機關定之。」

### （三）、經濟參與機會面（法令排除參與）

1. 《保險法》第 136 條「保險業之組織，以股份有限公司或合作社為限。但經主管機關核准者，不在此限。」形同具文，過去期間國內保險合作社並無奉准新設，過度傾斜於保險股份有限公司型態，主管機關態度，不利於儲蓄互助社之互助保險、微型保險發展，此背離國際儲蓄互助運動的人本精神。

建議：如《農會法》第 5 條第 2 項成立信用部。「農會辦理會員金融事業，應設立信用部，除本法另有規定者外，由中央目的事業主

管機關依銀行法相關規定管理之；農會信用部經報請中央目的事業主管機關之核准，得接受非會員之存款。」以及第 7 項成立保險部。

2.《產業創新條例》第 1 條：「為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，特制定本條例。本條例所稱產業，指農業、工業及服務業等各行業。」第 2 條：「本條例用詞，定義如下：一、公司：指依公司法設立之公司。二、企業：指依法登記之獨資、合夥事業、公司或農民團體」。從《產業創新條例》規定瞭解，非農業的合作社已被排除在創新活動之補助或輔導對象之外。

3.《公寓大廈管理條例》第 41 條規定：「公寓大廈管理維護公司應經中央主管機關許可及辦理公司登記，並向中央主管機關申領登記證後，始得執業。」將公寓大廈之管理服務者，限定為公司，合作社因此規定不得參與管理服務工作。

4.《國營航空站噪音補償金分配及使用辦法》第 9 條第 1 項第 3 款規定，申請噪音防制設施補償，學校及托育機構合法建築物之補助範圍，應為受航空噪音影響學生學習之區域。各級學校內設置之員生消費合作社，卻將之歸入「不屬學習區域」而與廁所、廚房並列，足證政府與民眾對於合作事業本質認知之薄弱。

5. 教育部於精省後廢止《台灣省各級學校員生消費合作社推進要點》後，至今僅制定《高級中等學校辦理員生消費合作社注意事項》，用以規範國立高級中等學校及所主管之私立高級中等學校設置員生消費合作社，其餘國中小學及大學設置之員生消費合作社，目前尚無統一注意事項可資依循。

建議：部會恢復協調（2015 年曾協商，因太陽花學運，首長更換而中斷未果），會銜法規辦理。

6.《非營利組織幼兒園》辦法，目前排除合作社參與。

（四）、稅制面（合作社、協會、基金會）

政府原擬藉輔導「無一定雇主勞動者」組成勞動合作社（其中較多由原住民組成），屬於基層經濟弱勢族群的勞動者，基於自立自助精神，反資本家剝削而組成的互助組織。

惟目前稅制下，形成對合作社的懲罰性稅負。相較於個人若是受僱者，取得工資，僅須繳納個人綜合所得稅，若加入勞動合作社為出資勞動社員，因勞動取得的工資，除個人綜合所得稅外，自助的合作社必須繳納營業稅、營利事業所得稅及印花稅，由於勞動社員即是老闆，合作社所產生的費用、稅捐，最後回歸社員共同負擔，因此實質上勞動社員承擔雙重以上稅負，登記稅籍被視為營利公司，因此實際的稅負遠高於一般以資本投資營利事業，不利於補充長期照護的勞力供給；相較於協會、基金會提供相同照顧勞務，前二者免徵營利事業所得稅，合作社極度不利，台南地區紛紛解散，失去政策輔導之意，不利於底層民眾。

建議 1：正視合作社是有限合夥責任下的合作關係，具有公益性，不存在「一例一休」問題，建請以自僱勞動的課稅方式認列，才符合人本精神，有益於創造工作機會，降低失業率，安定基層勞工生活。

建議 2：政府應有合作政策之制定程序，參考《工會法》第 5 條第 1 項第 4 款明確規定：「勞工政策與法令之制（訂）定及修正之推動。」

（五）、股權融資創新面（信用合作社、合作金庫、農業金庫與社會創業投資公司、社會福利之住宅合作社）

前述《產業創新條例》的排除，當前信用合作社、或儲蓄互助社與社會創業投資技術結合，其創新社會金融將面臨較大困難。

再者，過去政府輔導信用合作社的本意並非《信用合作社法》第 1 條：「為健全信用合作社經營，維護社員及存款人權益，適應國民經濟需求，配合國家金融政策，特制定本法。」從過去有各項法律如依 1993 年 12 月公布的《信用合作社法》及財政部依該法第 30 條第 3 項規定於 1995 年 12 月 6 日台財融第 4784492 號令訂定發布的《信用合作社變更組織為商業銀行之標準及辦法》。



長期間信用合作社缺乏上層金融機構，以擴展業務機會，此與德國、加拿大完全不同，其中原由：在日治時期所設立的產業金庫是信用合作社的上層組織，後國民政府轄下，更名為臺灣省合作金庫，在金融改革政策下，合併中國農民銀行(2006)，又與合作金庫資產管理公司與合作金庫票券金融公司共同成立「合作金庫金融控股公司」(2011)。造就了以營利為目的的銀行公司組織，犧牲了不以營利為目的的合作金融。對於農會、漁會、農田水利會，政府又因農民抗議，特別成立專屬的「農業金庫」為之因應；對於合作社，採自生自滅政策，臺灣百年來正常發展的合作金融體系受到嚴重的摧毀。但今日的 23 家信用合作社在資產報酬率、社員股金報酬率、逾期放款率的各項財務指標績效，表現均較佳於銀行。若能如日本信用金庫，秉持百年初始設立的「相互扶持」精神，體認合作社創新的意義，以人為本的服務精神，融入社會創業投資技術結合，應是俾益於地方金融與經濟。

住宅合作社之資金需求從興建至完成、以及後續的維護修繕等是一龐雜鉅額的工程，在國際社會住宅合作經驗中，已經融入住戶、承租戶、基金會、縣市政府股權於城市社區興建，其中即採取本研究提出之「社會經濟技術歷程」來完成市民的生活方式選擇。惟臺灣的合作社資金仍限於社員共同出資，因此需要有所突破，但仍應保持平等股權原則、參與管理原則，政府股權以較小比例，但具有增加合作社銀行融資機會和能力。

表 5-3-1 社會經濟法制方面之建議表

項目	法律	說明
整體發展建議 未來新制訂	社會經濟法（暫名）	傘蓋式法律，以促進臺灣的社會經濟事業兼容並蓄發展。
社會型企業		民間團體登錄資料需要加強系統性整理，官方尚無正式統計資料，

未來新制定		需再研究與累積多元的相關個案。
輔導與行銷、採購面（公司與合作社）	《中小企業發展條例》	同法第 2 條定義其是適用對象為依法辦理公司或商業登記，合於中小企業認定標準之事業，排除合作社於輔導對象。
	《扶助中小企業參與政府採購辦法》	第 2 條「本法第 97 條第 1 項所稱中小企業，其認定依中小企業發展條例之規定。」因《中小企業發展條例》並未將合作社列入中小企業範圍，故合作社因而喪失參與政府採購之機會。
	《政府採購法》	第 8 條本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。」未明示合作社與公司、合夥或獨資併列，獨漏合作社。
融資與信用保證面（合作金融與銀行）	經濟部中小企業處的微型融資辦法	以「人數 5 人以下的公司資格」規定而排除合作社（7 人以上得設立）的利用。
	《合作社法》	借鏡《公司法》第 154 條第 9 項明確規定政府設計紓困專案，以協助合作社正常營運改善。
經濟參與機會面（法令排除參與機會）	《保險法》	第 136 條「保險業之組織，以股份有限公司或合作社為限。但經主管機關核准者，不在此限。」形同具文，過去期間國內並無保險合作社奉准新設。

	《產業創新條例》	第 1 條：「為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，特制定本條例。本條例所稱產業，指農業、工業及服務業等各行業。」第 2 條：「本條例用詞，定義如下：一、公司：指依公司法設立之公司。二、企業：指依法登記之獨資、合夥事業、公司或農民團體」。從《產業創新條例》規定瞭解，非農業的合作社已被排除在創新活動之補助或輔導對象之外。
	《公寓大廈管理條例》	第 41 條規定：「公寓大廈管理維護公司應經中央主管機關許可及辦理公司登記，並向中央主管機關申領登記證後，始得執業。」將公寓大廈之管理服務者，限定為公司，合作社因此規定不得參與管理服務工作。
	《國營航空站噪音補償金分配及使用辦法》	第 9 條第 1 項第 3 款規定，申請噪音防制設施補償，學校及托育機構合法建築物之補助範圍，應為受航空噪音影響學生學習之區域。各級學校內設置之員生消費合作社，卻將之歸入「不屬學習區域」而與廁所、廚房並列。
	教育部於精省後廢止《台灣省各級學校員生消費合作社	目前以《高級中等學校辦理員生消費合作社注意事項》規範國立高級中等學校及所主管之私立高級中等學校設置員生消費合作

	推進要點》	社，其餘國中小學及大學設置之員生消費合作社，目前尚無統一注意事項可資依循。
	《非營利組織幼兒園》辦法	僅允許非營利組織經營，排除合作社父母以參與式辦理托兒園、育兒園。
稅制面(合作社、協會、基金會)	《稅法》	目前稅制下，形成對合作社的懲罰性稅負。相較於個人若是受僱者，取得工資，僅須繳納個人綜合所得稅，若加入勞動合作社為出資勞動社員，因勞動取得的工資，除個人綜合所得稅外，自助的合作社必須繳納營業稅、營利事業所得稅及印花稅。
股權融資創新面 (信用合作社、合作金庫、農業金庫與社會創業投資公司、社會福利之住宅合作社)		《產業創新條例》的排除，當前信用合作社、或儲蓄互助社與社會創業投資技術結合，其創新社會金融將面臨較大困難。

資料來源：本研究整理

### 三、中央與地方分工建置的建議

在上述短期計畫的建議，經普及、擴散相關的連結效益，各級政府與社會增加認知，漸次朝向中長期建置專責機構、單位與政策性銀行，請參考表 5-2-1 及表 5-2-2 本研究提出創新社會經濟發展政策之中、長期建議。

其中屬於中央相關部會，有些需要搭配地方政府同時進行協調。以下將針對中央與地方分工建制提出建議。

首先，社會經濟事業原是結合民間的力量解決社會需要特別被關注的弱勢族群的生活問題，發揮超越由政府獨立執行的效果，並藉此減輕政府的財政負擔。從此基礎來看，這些問題的解決有以下特徵：

（一）、這些問題包含住宅、長者照顧、生養育照顧、甚至學校及家庭生活當中從農地到餐桌有關食品安全的問題等。我們在創新社會經濟發展研討會曾經以上述的課題邀請專家學者並實際參與及執行中的第一線參與者進行發表及分享，研討會中也進行討論。我們發現其中很多的困境，並無法由政府的單一部門來解決，而各部門之間的連結並無法滿足，以致最後回到社會經濟事業體本身需要去面對，最後造成無效率或無作為，因此需要有單一政府部門的組織或委員會針對這些社會經濟事業的困境來解決問題。

（二）、部分問題在台灣還是偏向透過政府主導以公共事業來處理。針對這個部分，日本政府推出所謂「新公共」的概念，由民間以其切身需要為出發，自行檢討推出更符合其需求的策略及方法來執行。考慮執行的效率，仍應回歸到民間，以民間為執行的主體來推動。

（三）、這些問題可以同時與地方產業的發展及經濟可以進行連結，使其與地方政府推動的工作產生關聯，這也是日本的基本做法，將 SB 和 CB 視為可以共同合作與處理的問題，這使得地方政府可以在促進社會經濟事業上，可以扮演更積極的角色。

綜合以上三個特徵，社會經濟事業的工作應該可以分別由中央、地方及民間分別扮演不同但是更有效率的角色來進行。

首先在中央應該扮演政策設計、政府部門間協調並投入相應資源的角色。為達成此目標，可以包含中央、地方及民間共同參與原則，建立社會經濟發展機制，在成員的選擇上，為上述的避免最終又成為由上而下的政策指示，無法充分滿足社會經濟事業執行者的需要碰觸到問題核心，在成員的選擇上，應該包含納官方代表、合作經濟學者、社會經濟事業的實務專家等。主要的任務包含台灣社會經

濟事業核心課題的確認、促進社會經濟事業的政策設計、處理需以整合複數個政府部門方式來解決之問題及訂定有效的策略等。

具體而言，「社會經濟發展機制」可協助完成以下的工作：

(一)、建構社會經濟事業的協議推動小組，成員包括：政府代表、合作暨社會經濟、社會型企業家創投、金融部門、學術機構之代表，以促進、審查、追蹤相關措施的進行。

(二)、設立專家小組(Expert Groups)，負責研議長、中、短期的「財務支援計畫」、「行銷支援計畫」、「行政支援計畫」、與「人才培育計畫」，俾協助多元社會經濟事業（合作社、協會、基金會、相互組織及社會型企業等）。

(三)、協助中央部會盤點法規以落實各事業體參與經濟會。

在地方政府的部分，應該配合中央「社會經濟發展機制」，在推動地方產業發展與經濟的同時，協助地方社會經濟事業各項活動的執行被給予行政支持。可以配合中央制定的各項獎勵或促進措施來進行，以擴大政策執行的效果。同時在社會經濟事業普及及推廣上，地方政府可以扮演更積極的角色。

最終，民間社會經濟事業單位仍然應該是社會經濟事業執行的主體，同時也因為其對於其需要有最切身的了解，更可以有效推動相關的社會經濟事業。政府只要透過各項支援措施及法令鬆綁並部會整合，就可以協助民間提高效率來解決所謂弱勢族群的生活問題。

中央—地方—民間可以在「社會經濟發展機制」的平台上充分討論溝通，調整並確認社會經濟事業的政策設計方向，再據此有效導入政府有限資源。透過地方政府的行政協助，讓民間更有效率完成其社會經濟事業。

#### 四、綜合性結論建議：社會經濟事業發展與融資機制雛型

本研究建議「社會經濟事業發展與融資機制」雛型（簡稱「雛型」，

請參見圖 5-3-1)，係融合國際社會經濟以人本為優先，以及第二章各國經驗與第三章發展基金設置目的於扶持小型弱勢的社會經濟事業，以促進地方社區經濟、社會、環境的平衡發展，因此在第三章「臺灣社會經濟發展互補性機制」之思維基礎下，研析四大議題，提出前瞻性、整體性的政策面、財務與資源面，以及合作人本教育、社會型企業家精神培育之人才培育面建議，符合現階段國內需求與國際發展趨勢，也符合國際公約施行法之精神，<sup>181</sup>顧及國民的結社力量於落實金融、工作、經濟、教育、住宅、照顧等的需求滿足。因此，從發現過去國內發展合作社的整體與個別性問題，以及創新連結各類組織如協會、基金會、社會型企業於未來發展，請參見前述立即可行與中短期建議，以及表 5-5-2. 創新社會經濟發展政策建議、個別議題相關建議。

圖 5-3-1 中粗體框線均為擴大設計，<sup>182</sup>其中本研究建議「雛型」中：優先需要政府部會協力建置「合作人本倫理與價值的教育平台」。本研究建議的「雛型」將由前述立即可行計畫培植，以及中短程的法制面鬆綁，讓臺灣社會認知社會經濟與人、與土地環境、與經濟事業體的經營理念息息相關，由下而上，建議由一高層機關長期統籌。因此，本研究前瞻性地提出，顧及國際公約施行法的保障精神，建議討論建置「社會經濟發展機制」的適當性。「雛型」圖區分為三區塊：右邊的教育輔導面，中間有關基金管理與用途面，以及左邊的區塊含：執行社會金融機構，信用保證機制引入，以及長期朝向建置臺灣的「專責的政策性銀行」，本研究建議分述如下：

(一)、本雛型以社會經濟的基本精神——合作人本價值而規劃發展社會經濟融資機制，在前瞻性的考量下，慮及國際公約施行法與憲

<sup>181</sup> 以及 CEDAW 公約(2014.06.20)、兩公約(2017.01.20)之結論性建議。

<sup>182</sup> 參照梁玲菁、許慧光(2016, 秋季號、冬季號),〈論合作社發展社會經濟政策：「新協力模式」的發展基金(上)、(下)〉,合作經濟,第 130、131 期。梁玲菁、許慧光(2016.06.24),〈論合作社發展社會經濟：新協力模式的發展基金〉,中華民國各界慶祝國際合作社節「合作事業發展研討會」,國立臺北大學。

法保障，本研究建議設置「社會經濟發展機制」，並建置地區性的協力層級，亦即圖 5-3-1 之社會經濟發展機制、區域性發展中心。

(二)、雛型中社會經濟事業發展與融資機制兼具投資、融資功能，從關懷金融出發，用途含蓋各類社會經濟事業教育、人才培育、借款與股權融資，對於住宅和公共政策較大關連者，可採取創新方式運用股權融資。建議可結合政策投融資，如前述中短程法制面建議，探討相關法令，如：放寬信用合作社資金用途，能否與社會創投結合於「社會型企業家」的相關事業？如：一般社會福利的基金會、協會能否以其募款資金購地與合作社共同運用在社會福利住宅之股權參與，以增加組織的融資機會，並輔導組織營運，以減少自閉兒流轉照顧而不適應問題？或增加身心障礙者家庭共居互助的安心，解決「雙老」、或「三老」問題？

(三)、融資機制尚需風險保證機制，一方面重視執行關懷金融之機構包含儲蓄互助社、信用合作社、農漁會信用部，進行循環性資金運用（詳參圖 5-2-3）；同時需要建立社會經濟事業的信用保證機制，長期以「臺灣專責政策銀行」與地方社會金融機構共同合作為發展方向（請參見梁玲菁，2010，經建會）。

(四)、融資的規模，舉例相對於《農村再生條例》10 年 1,500 億元為無償性支出，基金使用範圍超過該條例，在設計上應有循環性利用機制（請參閱圖 5-2-3），並加入信用保證機制，以加強事業體的融資能力，對於平價的社會住宅資金需求較為龐大，因此每年財政預算考量住宅興建數量，或公共住宅回饋金等，經基金管理委員會共商再議基金的規模，其規模應具有長期下降的特性，因為一開始以國家資源導入協助，需求的資金量會較大，長期培植社會經濟事業則朝向「自治而獨立」的永續發展為目標，因此對政府資金需求會降低，甚至回饋於基金。

(五)、融資機制的管理，因國內對社會經濟陌生，猶如引進新知新法，創新社會經濟如前述「**體認創新、兼容並蓄、深耕教育、普及**



**事業、發展社會」為策略。**國發基金創新於人性關懷的社會經濟，國家發展委員會具有跨部會協調的統籌能力，以及花東基金執行經驗，創新兼顧人本的軟體與社會硬體結合，促進活化地區經濟。惟需前述中短程計畫所建議於鬆綁法規，才有可能連結社會金融機構與社會投資股權投資並用於社會住宅、社會福利住宅之創新管理組織如社會型企業、住宅合作社。

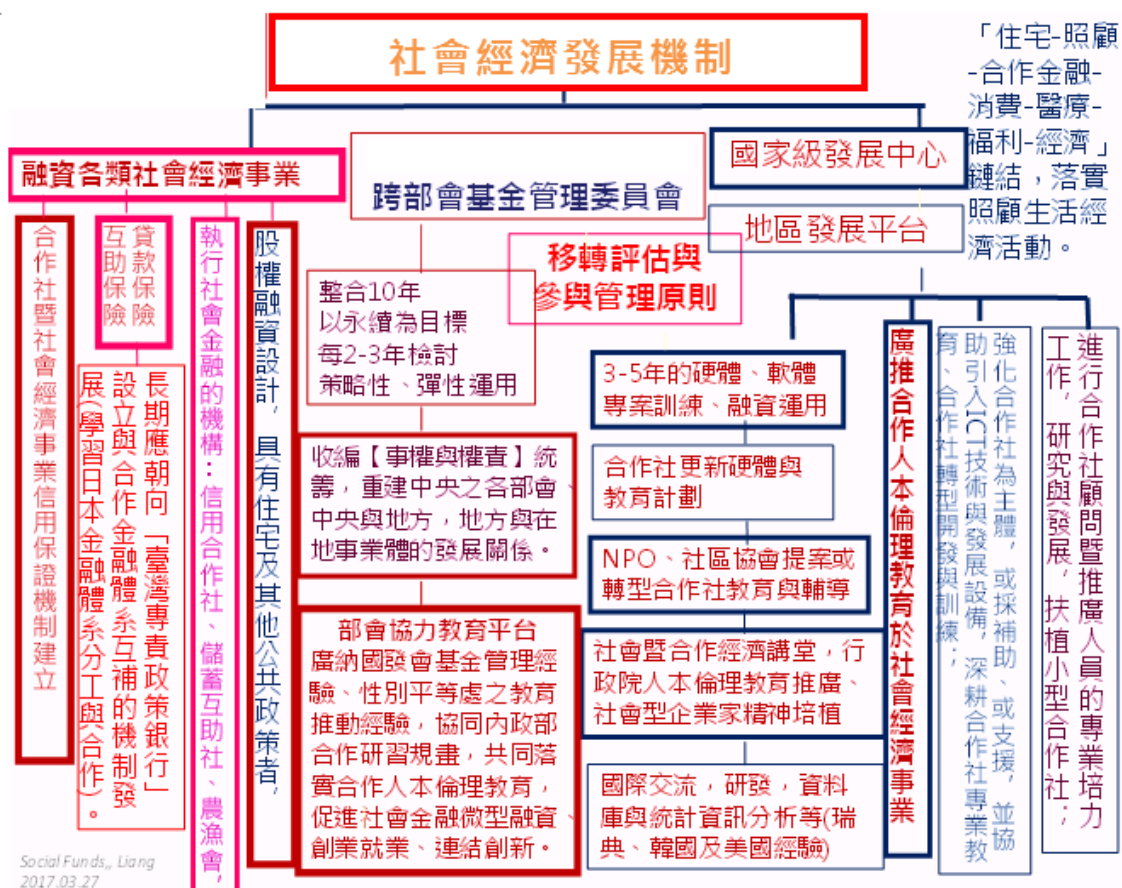
(六)、融資之移轉評估與參與管理原則，以永續為目標。

綜合以上各項，首先在跨部會管理下，運用在教育與訓練、推廣、輔導、必要設備等用途，因社會經濟以人本為優先，「社會經濟技術歷程」不是只有物質的，故中央在公共工程的招標規定上，應有較大彈性給與地方政府執行；計畫型資金運用，也應有人本優先考量的策略性運用原則，因為通常需要時間於社會經濟的認知教育，培植民主的共商共決、參與管理，計畫的完成時間以 2 年為期較為適當（花東基金經驗、首爾經驗），甚至需要 3 年時間（如台南仕安社區轉型籌設合作社，位於農村較遠地區，由台南藝術大學碩士生蹲點陪伴共學，主婦聯盟生活消費合作社連結行銷，以米經濟自治獨立支持社區長者的醫療與孩童課後輔導）；同時屬於草根性組織為多，將與地方政府有較為密切聯繫，因此地方政府行政人員的認知教育需先鋪陳；如若是部落地區，則需考量部落共識會議後（公約國內法之種族尊重原則），才能推行運用。

時程與預算的考量，依英國、義大利、日本合作教育較為普及的國家，推展社會型合作社經驗，其中英國以 10 年為期，由國家預算編列；美國以 4 年為期推展，由財政部編列，運用在社區普及和擴散期，同時建立國家級發展中心及區域性發展中心（即圖中的地區發展平台）。基金財源開始由中央政府編列，執行一段期間後降低中央政府預算，增加地方政府預算編列，之後增加地方社會經濟事業、或企業界的資金注入（瑞典、首爾經驗，另法國則設有「受僱者儲蓄基金」推展，設立勞工合作社與微型企業創造就業，加拿大魁北克省的「勞工投資

基金」運用於融資勞工買下具有市場性的中小企業，以勞資合營方式共同管理公司經營)。

評估與移轉考量，借重民間研究與教育機構、或大學，針對基金運用情形進行長期追蹤與評估(首爾經驗)，建立資料庫，每 2-3 年檢討一次，整合再擴散，作為日後評估是否移轉官方基金於民間的全國級機構管理，該機構可能是既有的非營利機構，也可能是在 10 年期間的擴散培育後，由數個民間團體結合大學、非營利組織，以參與原則共組新機構管理(瑞典、美國、首爾經驗)，其中必定邀集合作經濟、社會經濟之專業人士參與，如此落實深耕合作人本價值、民主參與管理的社會經濟發展。



說明：圖中粗體框線均為擴大設計，分為三個區塊即右邊為運用方向；中間為基金管理與評估；左邊為基金的投融资，含社會金融機構、信用保證、專責政策性銀行，其中優先需要政府部會協力教育平台。

資料來源：參考國際 CEDAW 公約(2014.06.20)、兩公約(2017.01.20)之結論性建議，有關落實結社權、金融權、工作權、經濟權、教育權、住宅權等的需求，修改自梁玲菁、許慧光(2016.09-12)之「臺灣合作事業發展基金」雛型。

圖 5-3-1 臺灣「社會經濟事業發展與融資機制」雛型（本研究建議）

表 5-1-1 臺灣可涵蓋的社會經濟事業範疇（本研究建議）

組織別	家數	人數 (會員、社員)	法律依據	部會	基金與財務 (億、新臺幣、元)	政府比例 (%)	發展問題
合作社及聯合社 總數 ①	4,348	2,935,154	合作社法	內政部	合作事業發展金(0)	0	政策未重視 法令不友善 需跨部會協調
-信用合作社	23	722,224	信用合作社法	金管會	自行提撥互助基金	0	禁止新設，但已 開放跨區分社設 立 業務限制 強化合作教育

-儲蓄互助社	340	217,900	儲蓄互助社法	內政部	自行提撥互助基金	0	業務限制 2015.01.23 修法後 適應非金融業務 擴展
基金會 ②④.	1,353 ⑦.		財團法人	教育部 衛福部 內政部	募款與捐贈 部分公益彩金之計畫補助	臺灣各部會現階段尚缺乏系統 性調查與統整資料	
漁會	40	③ 429,700	漁會法	農委會	農村再生條例(1,500)	100	無償性之補助 無融資機制
農會縣市	23	代表 1,130	農會法	農委會	(性質不同)農業安定基金		無股金制
鄉鎮	279	代表 10,987			漁業安定基金 糧食安定基金 農業推廣基金		
社區協會 ⑤	6,680	779,958	人民團體法	衛生福利部	社區生產建設基金(17.8) 多元就業年度預算計畫補助 部分公益彩金之計畫補助	68.66 100	以多項計畫、或形 成多重補助運作

地方特色產業				經濟部	地方產業發展基金()		
社會型企業	⑧ 130	未統計	無	經濟部 勞動部 -	各部會預算中勻支(0.7)  ⑥ 民間社會責任(CSR 提撥)	100 100 0	須國際研究並 累積國內個案研 究、評估再界定
工作坊交易生產	?	?		各部會	部分公益彩金之計畫補助		統計不足
社會團體	14,371	無經濟事業	人民團體法	內政部			無交易性

說明：表中之①統計 104 年的資料(2016.6 月)，中華民國合作社事業統計年報。②以教育部之分區加總統計。③甲乙會員與贊助會員。④代表會員人數計入表內，無股金制，含農漁會信用部。⑤會員人數占地區人口數 3.65%，設置基金的社區數 3,986 個，占全體數 58.10%。⑥民間企業以社會企業責任提撥比例於安侯會計事務所專款管理。⑦參酌「喜瑪拉雅基金會」設立的「台灣公益資訊中心」中之「非營利組織名錄」的分類，總計 6,844 家，其中基金會 706 家，「台灣公益資訊中心」<http://www.npo.org.tw/>；非營利組織名錄 <http://www.npo.org.tw/npolist.asp>。⑧參酌「臺灣公益團體自律聯盟」<http://www.twnpos.org.tw/about/about.php>(2017.03.30)之「社會企業」分類，總計 140 家，其中食農創新 38 家(含合作社 2 家)；社區發展/文化保存 24 家(含合作社 2 家)；就業促進 19 家(含合作社 1 家)；環境保護 12 家；醫療照顧 12 家；教育學習 8 家；公平貿易 3 家；其他類 24 家(含合作社 5 家)，扣除合作社為 130 家計之。

資料來源：Sophie Liang 編製(2016.10.28 初編；2017.01.30 創新經濟發展研討會後修編，02.11 再修，審查後 2017.04.01 再修)。

中華民國合作事業協會編(2016.6)中華民國合作社事業統計年報(2016)。內政部、農委會統計年報、教育部、社會福利部。

表 5-3-2 創新社會經濟發展政策（本研究建議）

政策面	項目	問題	建議政策方向	建議部會	思維基礎
政策面	社會經濟發展政策宣言  落實憲法第 145、107-110 條基本國策  憲法修正第 10 條之 3、6、8 項  中短期	政府公開宣示  重視人本優先的社會經濟發展	落實法律保障的經濟、工作、金融、教育、照顧、住宅  社會經濟普及化政策  發展基金設置  全國發展平台建置  推廣合作人本倫理教育	行政院：  國發會  性平處 文化部  內政部 農委會  衛福部 原民會  勞動部 教育部	聯合國(2001)「準則」、歐盟議會政策  借鏡美國、瑞典、韓國等國由國會提出社會經濟暨合作社發展相關法案  建立在以合作人本的基礎思維是經濟發展的核心引擎(EU,GSEF, 2016)  聯合國與國際合作社聯盟(2017)同步的全球合作社宣言「包容：以人民為發展核心」。  國際勞工組織、世界儲蓄互助議事會推動重視國際公約國內法  消除貧窮與一切不平等、城鄉平衡發展
法制面	社會經濟法  (傘蓋式法律)	社會經濟法促進融合	體認創新、兼容並蓄  社會經濟區域發展中心	國發會  行政院各部會	歐盟國家以「社會經濟暨社會型企業家精神」共同發展。

	<p>社會型企業法 或利益公司法</p>	<p>缺乏陪伴組織 專業人才、推廣管道 不足 動態政策管理</p> <p>國內思維不充足，社 會經濟預備期教育 推展</p> <p>專法制訂、或公司法 專章修定，尚待累積 個案研究並提出判 別定義</p>	<p>國際社會經濟法規研究 持續修法 推廣合作經濟基本思維</p> <p>逐年縣市推展</p>	<p>教育部  地方政府</p>	<p>法國政府設置「社會經濟部」、社會經濟法 (2014.07.31)與 EU 同步推展。</p> <p>韓國社會型企業法(2007)、合作社基本法 (2012)、首爾市社會經濟促進條例(2014)設立 區域支援中心、社會投融資基金(2015)推展 社會經濟事業，1/3 資金運用在合作社與住 宅。</p> <p>社會型企業的操作性定義(EU,2013)。</p> <p>義大利有專法，以公共政策占公司收入之 70%以上認定為社會型企業；2015 年雖仿美 國設置利益公司法，但仍回歸合作社七大原 則檢視。</p> <p>日本、德國尚無法律，但依其他法律認定， 德國以地方性、公共性教育、環保活動為主；</p>
--	--------------------------	--	---	--------------------------	---



	另參見表 5-3-1 建議表  中短期				日本新公益法人以公益支出占費用在 50% 以上認定，累積個案達 6 年，尚在評估中。 英國以 6 種法律認定公司或其他組織，如社區公益法，慈善法、有限責任公司、保證責任公司(公營企業轉型適用)、儉約(合作社)法、一人買賣商。政府統稱「公民社會組織」
資源面	土地盤點 數位技術與硬體 廢棄土、建築再利用  中短期	缺乏陪伴組織	全國土地與住宅政策 應納住宅合作社發展 社會住宅、社會福利住宅 認知「社會經濟技術歷程」與學習	行政院：各部會 國土規劃中心 內政部營建署 縣市政府	聯合國住宅權第 4、7 號一般意見，「住宅權優於財產權」(1966 年兩公約)落實結社住宅生存保障，連結弱勢者的福利輸送，減少貧富差距，消除貧窮，增加收入，創造就業機會，人民自立自力管理，長期發展減少政府財政支出。

<p>財務面</p>	<p>缺乏支援性融資</p> <p>創新股權融資</p> <p>持續性政策</p>	<p>農村再生條例及其他基金</p> <p>社區生產建設基金</p> <p>地方特色產業發展基金</p> <p>就業基金活化</p>	<p>無償性基金的檢視與活化運用</p> <p>建置社會經濟發展基金</p> <p>建立合作社暨社會經濟事業信用保證機制</p> <p>籌措合作事業發展基金</p> <p>運用股權融資於公共政策與社會住宅相關者</p>	<p>中央部會</p>	<p>公益信託資產</p> <p>政府對創新意義認知與運用資源</p> <p>政府股權與信用融資並用</p> <p>中小企業信用保證應含蓋社會經濟事業</p> <p>低利貸款方式讓人民學習更負責任</p> <p>韓國、歐盟、瑞典、美國、瑞士、法國經驗</p>
<p>人材培植教育學習</p>	<p>育成中心、社區營造缺乏合作社人才培植</p> <p>政府教育平台</p>	<p>缺乏陪伴組織與支援中心</p>	<p>社會經濟區域發展中心</p> <p>學校育成的加碼學習</p> <p>社區營造的堆積木學習</p> <p>公民合作人本倫理教育</p> <p>微型創業</p>	<p>國發會 教育部</p> <p>原民會 經濟部</p> <p>勞動部 內政部</p> <p>農委會 金管會</p> <p>臺灣金融研訓院</p> <p>中華民國儲蓄互</p>	<p>聯合國與國際合作社聯盟(2017) 同步的全球合作社宣言「包容：以人民為發展核心」。</p> <p>落實兩公約審查之結論性建議第 14、15 點</p> <p>哈佛學習中心(2016 新知)</p> <p>普及社會型/集體型企業家精神教育</p>

	<p>持續性政策</p>		<p>社會型/集體型企業家精神教育普及、擴散、深耕 行政、立法、司法各院與各級公務人員認知教育 學校開始關懷金融教育</p>	<p>助協會、中華民國信用合作社聯合社、合作團體、非營利組織、社會型企業</p>	<p>國際社會經濟的時代意義認知教育 「城市永續發展策略」消除貧窮與不平等，是聯合國 2030 年 17SDGs 首要目標。</p>
--	--------------	--	--	--	--

資料來源：梁玲菁整理。

表 5-3-3 創新社會經濟發展議題的相關政策（本研究建議）

議題	政策項目方向	問題	建議方向	建議部會	借鏡國際思維具體基礎
住宅合作 與社區合 作社發展 ①	<p>合作社模式推廣政策</p> <p>住宅照顧金融連結</p> <p>股權與信貸融資</p> <p>推展社會經濟事業</p> <p>公有地釋放只租不售</p> <p>學習國外經驗，引入非營利的社區土地信託機制(包含農地運用)</p>	<p>普及與推廣</p> <p>社會大眾的學習</p> <p>社會關懷金融連結</p> <p>各級政府</p> <p>民間營建商理念</p>	<p>跨世代居住</p> <p>社區合作社</p> <p>社會福利住宅</p> <p>縮短城鄉差距</p> <p>活化舊社區</p>	<p>內政部</p> <p>衛福部</p> <p>金管會</p> <p>地方政府</p> <p>國土規劃中心</p> <p>縣市政府</p>	<p>聯合國主張住宅權優於財產權。</p> <p>瑞士、瑞典、奧地利、德、法、美、韓、加等國家住宅政策，其中引入社區信託機制，推展住宅合作結社於舊屋更換，並穩定平價的住宅供給。其中法國巴黎的管理組織較多採社會型企業，其他各國採住宅合作社結合非營利組織共同發展，同時運用借貸與股權投資融資機制。</p> <p>住宅合作社達成社會經濟之多目標，落實結社經濟效益，消除貧窮與不平等，是積極的永續城市策略。</p> <p>尊重歷史傳統聚落，建立全國性徵收土地與安置計畫</p>
長者經濟	關懷金融與政策金融	政府認知不足	政府認知學習	金管會	歐盟國家政府認知與計畫支持行動

<p>金融安全 ②</p>	<p>臺灣專責政策金融銀行 社會金融與社區關懷 長者白金經濟社會</p>	<p>從小金融教育 信用合作社 儲蓄互助社</p>	<p>社會工作科系 社工學習</p>	<p>內政部 衛福部 教育部</p>	<p>日本、韓國、美國、法國活躍老人金融與經濟 計畫性儲蓄金融與志願性服務教育 聯結合作創業、住宅金融、照顧</p>
<p>生育養育 照顧</p>	<p>勞動合作社[1] 高齡化照顧(80%以上是 女性社員勞動者)</p>	<p>獲財政部與內政部主管機關 認定社會福利勞務免徵營業 稅(2017.02.08)。但相同社會 福利勞務提供,合作社被要求 以公司稅籍登記,負擔 17%營 利事業所得稅不合理於自僱 勞動者社員之稅負,呈現組織 懲罰性稅制對待,不但高於協 會、基金會零稅負,甚至高於 營利公司的資本利得稅。  合作關係的組織被誤認定為</p>	<p>部會協調 檢視合作社不 合理稅制  結社人本教育 普及,需要於政 府教育平台</p>	<p>內政部 衛福部 勞動部 賦稅署 內政部 教育部 地方政府 中央政府 及各部會 局處</p>	<p>ILO 第 193 號建議文應含蓋勞動合作社為勞動團體。 聯合國 2001 年創造有利發展合作社環境之「準則」。  長期問題涉及經社文 2,6,8,11,13</p>

<p>合作創業</p>	<p>消除不平等對待，增加參與機會</p>	<p>人力仲介業務與營利公司僱傭關係無異。                  合作社財務、會計制度不同於公司，但稅務機關要求以公司稅籍登記                  政府委託照顧勞務，撥款延遲、捐贈扣除額申報、懲罰性稅制                  鬆綁非營利組織幼兒園辦法</p>	<p>請國貿局、外交部協蒐各國各類合作社課稅規範，進行常態性法規研究</p>	<p>經濟部                  外交部</p>	<p>瑞典、韓國、日本、美國等民主參與式經濟與教育組織，提供社區父母與孩童在地成長。</p>
-------------	-----------------------	--	--	-------------------------------------	--

	<p>照顧與住宅合作社[1] 農村高齡化 多目標經營 推廣慢活互助共居</p>	<p>農地使用多限制 欠缺通盤考量 懲罰性稅制  正面表列僅納入勞動合作社 於提供老人服務辦法</p>	<p>部會協調 檢視農業用地 興建農舍法、農 業發展條例  進行各級政府、 社會大眾認識 合作社結社人 本倫理教育</p>	<p>農委會 內政部 衛福部 勞動部) 教育部 地方政府</p>	<p>瑞典、韓國、日本、美國民主參與式住宅經濟 聯合國消除歧視委員會中提出「一般性建議第 34 號」 (GR34) (2016.03.04) 城鄉照顧與發展  經社文 2,11,13.</p>
<p>③</p>	<p>社會福利住宅合作社[1] 自閉、智障、身心障礙之 家庭、弱勢者的社區照 顧與居住</p>	<p>住宅合作社受阻 政府不諳合作理念與經營模 式 公寓大廈管理規定 土地取得受限 基金會、協會無法保障住宅私</p>	<p>中央與地方政 府協調；檢視土 地法、國民住宅 條例、所得稅； 進行各級政府、 社會大眾認識 合作社結社權</p>	<p>內政部 營建署 衛福部 中央政 府 及各部 會 局處</p>	<p>國際解決城鄉住宅與照顧弱勢者的趨勢 常見於瑞典、法、英、德、美、加、日、韓、澳等國 家的社會住宅與合作社、非營利住宅組織。</p>

		有、個別家庭分離、教保員流轉照顧、適應性問題 彭婉如基金會「社區照顧福利服務互助系統」照顧者的資源供給	教育 結社住宅權、金融權普及化 基金會與協會認識，宗旨增修支持或轉型、或夥伴關係建立		國際兩公約與身心障礙公約 經社文 2, 11, 13
生活經濟 綠色經濟	學校型消費合作社[1] 市民基本經濟結社人本倫理教育與價值實踐  連結與系統	行政主管機關的立場，業務主管機關不解合作社時代意義與教育認知問題，限制經營業務及其品項。  立法院與行政部會進行觀摩範例，以了解學校師生共同組織的自助互助性，而不是要求學校以公共工程對外招標、費	內政部、教育部與各級政府協調；進行對大眾的合作社結社權的教育與宣導。  賦予主管機關更多權力，以統	教育部 內政部 縣市政府	日本、韓國、德國、比利時、英國學校型合作社運動向下紮根青年團結互助經濟的基礎。  國際合作社聯盟、聯合國、歐盟國家長期之市民消費運動與公平貿易推動。



		<p>用繳納與營利公司相同，應檢視不合理規範處，深入認識學校師生結社經營的人本教育、生活教育、消費教育的時代性。</p> <p>強化 ICT 技術與電腦系統 創造經濟規模 ④</p>	<p>整、協調，才能讓合作社發揮執行力</p>		<p>經社文 2, 11, 13</p>
	社區型消費合作社	<p>政府、民眾不認識合作社 農業人口老化缺工 氣候變遷 ⑤</p> <p>合作社自主辦理社區型幼兒</p>	<p>合作理念、社員教育解決社會經濟問題，增加社會影響力</p> <p>城市消費者連結生產者、土地利用關係密切</p>	<p>內政部 衛福部 農委會 原民會</p>	<p>英、瑞典、西、義、法、德、韓、日、新加坡等國發展合作社事業有成，以合作連結與創新經濟展社會經濟活動，照顧生命、生活、兼顧生態，進行友善的生產，發揮法國合作學者季特主張「市民消費者運動」，值得借鏡。</p>

		園被法規排除	關注社會健康 食安、土地議 題		
--	--	--------	-----------------------	--	--

說明：表中①梁玲菁(2017.01.11)創新社會經濟發展研討會發表與兩公約審查會議結論性建議、Miloon Kathric (2017.01.23 司法院)聯合國住宅權專題演講。②李嗣堯(2017.01.11)創新社會經濟發展研討會發表與梁玲菁(2016.01.09-13)日本銀髮金融參訪、梁玲菁(2015)「合作共老」演講、歷年中華民國儲蓄互助雜誌發表文章整理。③鄭文正(2017.01.11)、梁玲菁(2017.01.11)創新社會經濟發展研討會發表與梁玲菁(2017.02.21)專訪國內一基金會社會福利住宅計畫案(該單位尚不願公開)。④黃永松、藍德清(2017.01.11)創新社會經濟發展研討會發表暨 1996-2006 年間合作經濟暨刊文章(李嗣堯共同整理)⑤黃淑德(2017.01.11)創新社會經濟發展研討會發表。

[1] 兩公約合作小組(2016, 夏季號), < 實踐合作社基本經濟人權, 開展社會經濟 >, *合作經濟*, 第 129 期, 頁 1-9。

梁玲菁(2016.03.31)編制。部分參考倪榮春、林綠紅(2017.01.11)創新社會經濟發展研討會發表, 資料如下:

1. 增補自梁玲菁(2014.6)CEDAW 專題報告《台灣農村婦女的合作經濟》以及*合作經濟* 121、123 期。
2. 梁玲菁(2002-16)訪視西、加、日、韓、菲、泰各國研究, 以及各期*合作經濟*。
3. 蔣月琴(2016.03.23)訪視臺中石崗農場整理。
4. 尤美女、何碧珍、蔣月琴、梁玲菁等(2015.07.28 與 11.13)部會協調。財政部 106 年 2 月 8 日台財稅字第 10500736790 號令, 有關勞動合作社所提供之社會福利勞務免徵營業稅。
5. 黃淑德(2016.03.01), 主婦聯盟環境保護基金會, 第 271 期。
6. 張堅華(2015.09.30), < 臺灣公用住宅合作社演變 >, *合作經濟*, 第 126 期。

資料來源：梁玲菁、李嗣堯、許慧光共同整理。

## 參考書目

- 中國合作學社(2015),〈社會經濟典範:瑞典社會經濟意義與相關法案基金運用〉, *合作經濟*, 第 127 期, 頁 51-6。
- 行政院主計處(2006), *社會指標系統理論*, 行政院主計處編印。
- 李嗣堯(2015/12/1-2016/7/31), *日本地方型金融機構因應高齡化及科技發展趨勢之研究*, 臺灣金融研訓院委託計劃研究案(協同主持人)。
- (2016, 秋季號) 〈日本的新協力模式與合作社的基金〉, *合作經濟*, 第 130 期, 頁 26-31。
- 孫炳焱(2014 秋季號),〈新自由主義下的合作社運動〉, *合作經濟*, 第 122 期, 頁 7-15。
- 譯(2011), *公元二千年的合作社*, Dr. Alexander F. Lailaw 原著 *Co-operation in the year 2000*, 1985 初版, 中華民國儲蓄互助協會暨中華民國合作事業協會, 再版發行。
- 譯(2003), *世界變遷下的合作社基本價值*, 史旺·奧克·貝克原著, 中華民國儲蓄互助協會暨中華民國合作事業協會, 初版發行。
- 梁玲菁、蔡孟穎(2017 春季號), 英國住宅合作運動發展之借鑑(上), *合作經濟*, 第 132 期, 頁 15-19。
- 梁玲菁、許慧光(2016, 冬季號),〈論合作社發展社會經濟政策:「新協力模式」的發展基金(下)〉, *合作經濟*, 第 131 期, 即將出版。
- 梁玲菁、許慧光(2016, 秋季號),〈論合作社發展社會經濟政策:「新

- 協力模式」的發展基金（上）」，*合作經濟*，第 130 期，頁 14-25。
- 梁玲菁、許慧光(2016.06.24)，〈論合作社發展社會經濟：新協力模式的發展基金〉，中華民國各界慶祝國際合作社節「合作事業發展研討會」，國立臺北大學。
- 梁玲菁 (2016.10.20)，〈日本財政投融资與合作金融的社會關懷——巢鴨信用金庫的堅持與創新〉，*信用合作*，第 130 期，頁 14-22。
- (2016，秋季號)，〈巴黎的「休戚相關」社會住宅政策〉，*合作社事業報導*，第 94 期。
- (2016，冬季號)，〈關懷長者，堅持合作精神的在地金融服務——日本巢鴨信用金庫〉，*合作社事業報導*，第 95 期，頁 6-13。
- (2016.06)，〈合作事業「四生一體」，共創社會經濟幸福〉，*國土與公共治理季刊*，第 4 卷，第 2 期，國家發展委員會。
- (2016 夏季號)，〈首爾能源合作社——三個媽媽的堅持，促成「少一座核電廠」能源政策〉，*合作社事業報導*，第 93 期。
- (2016 春季號)，〈合作住宅與住宅合作——首爾市民的覺醒與承擔〉，*合作社事業報導*，第 92 期。
- (2015 冬季號)a，〈合作連結與創新經濟：啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」〉，*合作經濟*，第 127 期，頁 1-14。
- (2015 冬季號)b，〈首爾「合作之城」——共創在地幸福〉，*合作社事業報導*，第 91 期。
- (2015.09)，〈首爾「合作之城」——共創社會經濟在地幸福〉，立法院「首爾之石 臺灣攻錯」分享會專文。
- (2015.06)，〈臺灣社會經濟六次產業互補性發展機制〉，中華民國各界慶祝第 93 屆國際合作社節「合作事業發展研討會」。

- (2015.04), *發展社會經濟政策*, 總統大選政黨政策專題報告。
- (2015.02.08),「世界各國推動合作經濟之願景與作法」,2015 花東產業 6 級化合作事業論壇,花蓮慈濟大學。(2014.12.25),「花東產業 6 級化文創產業座談會」初稿規劃東華大學。
- (2014.12),〈婦女與合作社政策〉,*合作經濟*,第 123 期。
- 、丁秋芳 (2014),〈國際間憲法保障下之合作社立法架構思維〉,*合作經濟*,第 119、120 期。
- (2013),〈聯合國·臺灣與國際合作社發展——解決貧窮的機制與思潮〉,新世紀文教基金會。
- (2011.12),〈微型與合作金融〉,*臺灣金融的未來*,第七章,新臺灣國策智庫。
- (2011.10),*社會經濟政策*,政策專題報告,行政院國家經濟建設委員會。
- 編著(2004.12),*各國合作事業——勞務篇*,內政部。
- 、蔡建雄、池祥麟、方珍玲編著(2004),*各國合作事業——金融保險篇*,內政部印行。
- (2003.7),〈2002 年歐盟「國際社會經濟會議」之意義與啟示〉,*合作經濟*,第 77 期,頁 1-13。
- 勞動部(2015.10.24),「韓國社會企業國際分享會」講義。
- 劉毓秀編著(2015.12),*北歐經驗,臺灣轉化:普及照顧與民主審議*,臺北市:女書文化。
- Danièle DEMOUSTIER & Damien ROUSSELIERE(2004), *Social Economy as Social Science and Practice : Historical Perspectives on France 1* ,EMOI.
- European Parliament (2016) ,*Social Economy: Policy Department*,

Economic and Scientific Policy”, 取自網站

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL\\_STU\(2016\)578969\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf)

IMCO Committee (2016), Social Economy, Case Studies, European Parliament, Figure 5, Absolute Number and Share of the working Population employed in the Social Economy.

Social Economy European White Paper (2016).

<http://www.socialeconomy.eu.org/>

[https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en)

[https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives_en)

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)

Roger Spear(2012,) Social Economy (France, 2012/12/10-11), Discussing paper, Peer Review on Social Economy.

Sophie L.C. Liang (2013/08),”Taiwan’s Cooperative Enterprises: Development Mechanism”, Country Paper for the Workshop on Innovation, Incubation, and Entrepreneurship: Identifying and Commercializing New Opportunities, 12–16 August, 2013, Asia Productivity Organization, in Taipei.

Sophie L.C. Liang (2014.04), The Cooperative Economy of Rural Taiwanese Women, Alternative Report, Concerning Article 14 on the Present Condition of Rural Women, Response by the National Alliance of Taiwan Women’s Associations ( NATWA ) , Examining the Second National Report on CEDAW.

General Assembly (2015.10.15), ”Resolution adopted by the General

Assembly on 25 September 2015”, United Nations.

Marie J. Bouchard (2015.11.12-13),”Social innovation and partnership research- Experience from the Québec social and solidarity economy”, National Taiwan University , in Taipei. 講義，臺灣大學與東吳大學主辦。

Liger, Q., Stefan M., & Britton, J. (2016.05), Social Economy- Study for the IMCO committee 2016.

SEOUL METROPOLITAN CITY FRAMEWORK ORDINANCE ON SOCIAL ECONOMY (2014.05.14 通過) 参見 <http://legal.seoul.go.kr/legal/english/front/page/law.html?pAct=lawView&pPromNo=1401>。連結于 2015.12 月和 2016 年 10 月

ソーシャルビジネス研究会(2008.4)、「ソーシャルビジネス研究会報告書」。

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社(2008/2)、「平成 21 年度地域経済産業活性化対策調査(ソーシャルビジネスの統計と制度的検討のための調査事業)報告書」。

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社(2015.3)、「わが国における社会的企業の活動規模に関する調査報告書」。

ソーシャルビジネス推進研究会(2009.3)、「平成 22 年度地域新成長産業創出促進事業(ソーシャルビジネス/コミュニティビジネス連携強化事業)。

境新一(2010)、「社会的課題解決ビジネスと社会的企業に関する考察：イタリアの社会的協同組合とイギリスのコミュニティ利益会社の事例をふまえて」,成城大學經濟研究,2010 年 2 月。

網站連結：

美國國家合作社發展法(2013.05, 2016.03-04)

<http://www.thenews.coop/36991/news/co-operatives/national-cooperative-development-act-2011/>

美國農業部農業合作社發展補助金計畫(2016.03-04)

<http://www.rd.usda.gov/programs-services/rural-cooperative-development-grant-program>

美國海外合作發展會(2016.03-04) <http://www.ocdc.coop/>

<http://www.ocdc.coop/index.html>

美國合作發展基金會 <http://www.cdf.coop/> (2016.03-04)

歐盟網站(2016.08.23)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL\\_STU\(2016\)578969\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf) 國際合作聯盟歐洲合作社提出的合作社發展計畫(2016/03-04)

<https://coopseurope.coop/development/welcome-cooperatives-international-development>

瑞典合作社發展機構網站連結(2011.05-10;2016.03-04)

[http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panele/GKES\\_sesjaC\\_Coompanion\\_Cooperative\\_development\\_in\\_Sweden.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panele/GKES_sesjaC_Coompanion_Cooperative_development_in_Sweden.pdf)

瑞典合作社中心 <http://www.weeffect.org/> (2011.05-10, 2016/03-04)

韓國「社會型企業法」(2007)、首爾「社會經濟條例」(2014.05)(2015.12 連結)

德國住宅合作網站 ArchDaily | Broadcasting Architecture

Worldwide <http://www.archdaily.com/587590/coop-housing-project-at-the-riverspreefeld-carpaneto-architekten-fatkoehl-architekten-bararchitekten>



**其他資料：**

史蒂芬·沃夫(2012)，全新的我們：歐洲生態村與生態社區，奧地利紀錄片。

立法院(2013.12.26)「公益公司法草案」公聽會紀錄。

立法院(2014.1.17)「立法院議案關係文書」，院總第 1775 號，委員提案第 16056 號。

金連順(2015.2)，「韓國合作事業的發展過程與經驗分享」立法院簡報資料，前幸福中心生協聯合會會長、道峰區社會經濟支援團團長。

金連順(2016.4)，「首爾市與自治區的實例-市民社會與行政之協力經驗」，臺北市政府簡報報料，首爾市榮譽副市長。

金美慶(2016.07.29)「姊妹園——韓國女性生產合作社」，農委會「從產地到餐桌」臺日韓研討會簡報料資料，韓國咸安郡女性農民會副會長。



# 附 錄



# 「創新社會經濟與社會發展前瞻規劃」委託研究計畫案

## 研析報告初稿審議意見

105.12.15

- 一、本研究目前內容似較偏重於合作社之角色功能，惟參照報告內「歐盟國家社會經濟發展生態系統」圖（第 52 頁），社會經濟包含合作社、協會（基金會）、相互組織（銀行與保險）及社會型企業等類型，為反映社會經濟全貌，建議以該生態系統圖之分類架構為基礎，深入探討個別社會經濟體，對應我國現況趨勢，提出具社會經濟意涵之發展與應用模式。
- 二、報告內有關「社會型事業」（第 3 頁）、「社會型企業」（第 3 頁註釋 3）、「社會經濟事業」（第 5 頁）及「社會企業」（第 6 頁）等，名稱建議適予統一，並釐明定義。
- 三、就研究架構而言，建議可從歐盟、韓國、日本等國際社會經濟發展經驗，提出其有關政策可供我國社會經濟啟發之處，章節順序建議第二章「新協力模式」與第三章「國際社會經驗」對調。
- 四、本研究第一章第四節「國際社會經濟事業的定義、認定與範圍」（第 12-15 頁），有關社會經濟之範圍，目前內容僅聚焦於國際合作社與社會型企業，至於非營利組織、協會、相互組織（銀行或保險）及中介組織等事業體，建議可進一步說明。又為求周延，本章內對社會經濟之範圍界定，建議承接本節中有關歐洲議會、日本等社會經濟事業之論述，對社會經濟事業體提出通盤性、概括性之定義範圍，並請於小結部分提出本研究對我國社會經濟之操作性定義。另有關本節末對我國社會經濟推動之回顧（第 15 頁），建議綜整移至第四章「臺灣實際案例與面臨的困境限制」併予說明。

- 五、有關第二章第二節「合作社發展基金、社會投資基金與合作社發展中心」(第 23-31 頁), 相關圖示建議配合本文內容整理於鄰近頁面, 以方便閱讀, 如第 23 頁係說明瑞典合作發展基金與社會基金, 可將圖 2-2-1 移至 24 頁, 並將圖 2-2-1 有關瑞典部分外框以粗體呈現, 以此類推。
- 六、第三章第一節有關表 3-1-3「英國與歐盟五國社會經濟發展—結構面障礙與改善策略」(第 41 頁)、表 3-1-4「英國與歐盟五國社會經濟發展—監管面障礙與改善策略」(第 43 頁) 以及表 3-1-5「英國與歐盟五國社會經濟發展—財務面障礙與改善策略」(第 47 頁), 僅以表格方式呈現相關內容, 請再予綜整後, 增列重要發現及相關研析說明。
- 七、鑒於我國社會企業發展已具初步規模, 是否能結合其既有利基, 推展我國社會經濟, 建議可納入後續研究方向。
- 八、第一章第二節貳、辦理「創新社會經濟發展」研討會部分(第 8 頁), 請依照本會核定之研討會議程調整修正。
- 九、報告格式仍請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定再檢視調整修正, 並請修正報告內容錯漏字, 另第三章內文多以日文呈現部分, 請改譯中文撰寫。

# 回覆「創新社會經濟與社會發展前瞻規劃」委託研究計畫案

研析報告初稿審議意見(105.12.15) 2017.03.21

- 一、本研究目前內容似較偏重於合作社之角色功能，惟參照報告內「歐盟國家社會經濟發展生態系統」圖（第 52 頁），社會經濟包含合作社、協會（基金會）、相互組織（銀行與保險）及社會型企業等類型，為反映社會經濟全貌，建議以該生態系統圖之分類架構為基礎，深入探討個別社會經濟體，對應我國現況趨勢，提出具社會經濟意涵之發展與應用模式。

回覆：本研究融合國外社會經濟暨發展基金經驗，詳參第二、三章以「合作連結與創新經濟」的「新協力模式」為基礎，「兼容並蓄」策略，分析多元的社會經濟組織，包括：合作社、基金會、相互組織、協會及社會型企業等，在第四章研析問題後，已於第五章提出發展架構與雛型建議。惟其中補述協會和基金會、相互組織等社會經濟事業，將於審查後增補於第一章說明，如下：

協會和基金會是歐盟各國社會經濟事業之一。協會是會員制，通常以促進成員的交易或專業利益為目的；基金會有設立有財產門檻，以捐贈或募款為資金來源，運用其資金用於惠及大眾的項目或活動。近 30 年間，因利率下降，募款不易，歐洲委員會朝改善協會和基金會的商業化環境。(美國以非營利組織商業化為議題，即朝向對價關係，謀求利益，但不得分配，須回歸運用於遵循該組織之社會宗旨。)

相互組織主要目的是滿足有共同需求的對象而服務，而不是賺取利潤或提供資本回報，常見於提供生活上健康照顧和人壽、非人壽保險服務，補充社會保障計劃和小型社會性服務的事業。其管理，根據參與公司成員間的團結原則進行治理，向他們服務的對象負責。在英國有建屋融資互助社、相互保險組織佔歐洲保險市場的 25%，其財務效率無顯著差異於商業保險公司，但相較具有實質關懷與互助。(有些國家的政府要求去相互化-改以公司登記，此種要求並未被全盤接受。縱使接受行政上要求，仍遵守不以營利為主要目的。[參考 EC(2016)、國際合作社聯盟；"The definition of Associations and Foundations and Mutual Societies by European Commission"以及梁玲菁(2003、2004 編著)]。)

二、報告內有關「社會型事業」(第 3 頁)、「社會型企業」(第 3 頁註釋 3)、「社會經濟事業」(第 5 頁)及「社會企業」(第 6 頁)等，名稱建議適予統一，並釐明定義。

回覆：參考日文與法文均有「社會的企業」之意，本研究在報告中已統稱國內「社會企業」之名稱為「社會型企業」，以區別「營利型企業」。請參閱本研究「第一章創新社會經濟的時代意義」(頁 1)第一段之註釋 3。

三、就研究架構而言，建議可從歐盟、韓國、日本等國際社會經濟發展經驗，提出其有關政策可供我國社會經濟啟發之處，章節順序建議第二章「新協力模式」與第三章「國際社會經驗」對調。

回覆：本研究在第二章融合各國(瑞典與歐盟、美國、韓國)國會/議會法案於融資機制並提出本國整體思維架構基礎，以利後續觀察各國經驗主軸以及研析本國問題，故維持原章節配置。

四、本研究第一章第四節「國際社會經濟事業的定義、認定與範圍」(第 12-15 頁)，有關社會經濟之範圍，目前內容僅聚焦於國際合作社與社會型企業，至於非營利組織、協會、相互組織(銀行或保險)及中介組織等事業體，建議可進一步說明。又為求周延，本章內對社會經濟之範圍界定，建議承接本節中有關歐洲議會、日本等社會經濟事業之論述，對社會經濟事業體提出通盤性、概括性之定義範圍，並請於小結部分提出本研究對我國社會經濟之操作性定義。另有關本節末對我國社會經濟推動之回顧(第 15 頁)，建議綜整移至第四章「臺灣實際案例與面臨的困境限制」併予說明。

回覆：請參見期末報告之第一章、第五章。

五、有關第二章第二節「合作社發展基金、社會投資基金與合作社發展中心」(第 23-31 頁)，相關圖示建議配合本文內容整理於鄰近頁面，以方便閱讀，如第 23 頁係說明瑞典合作發展基金與社會基金，可將圖 2-2-1 移至 24 頁，並將圖 2-2-1 有關瑞典部分外框以粗體呈現，以此類推。



回覆：已試過多次調整，惟圖形較複雜，移動後將造成非無法閱讀，故維持於章後列圖。

六、第三章第一節有關表 3-1-3「英國與歐盟五國社會經濟發展－結構面障礙與改善策略」(第 41 頁)、表 3-1-4「英國與歐盟五國社會經濟發展－監管面障礙與改善策略」(第 43 頁)以及表 3-1-5「英國與歐盟五國社會經濟發展－財務面障礙與改善策略」(第 47 頁)，僅以表格方式呈現相關內容，請再予綜整後，增列重要發現及相關研析說明。

回覆：本研究綜整研析歐盟社會經濟的重要發現於第三章第一節(頁 45-47)。近年來，歐盟執委會不餘遺力對「協力經濟」(collaborative economy)的研究，特別是 2016 年 2 月 6 日歐盟執行委員會探究新的協力經濟商業模式對社會經濟事業體的衝擊，顯現歐洲國家對「協力經濟」議題的關注與重視(如第二章揭示)。同時考量各國的文化、社會結構等背景和脈絡，兼顧經濟發展與弱勢族群的社會融合(social inclusion)機會平等的社會目標，在第五章綜合建議。

七、鑒於我國社會企業發展已具初步規模，是否能結合其既有利基，推展我國社會經濟，建議可納入後續研究方向。

回覆：請參見期末報告，第四章研析問題暨第五章建議。

八、第一章第二節貳、辦理「創新社會經濟發展」研討會部分(第 8 頁)，請依照本會核定之研討會議程調整修正。

回覆：已調整完成。

九、報告格式仍請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定再檢視調整修正，並請修正報告內容錯漏字，另第三章內文多以日文呈現部分，請改譯中文撰寫。

回覆：本研究第三章第三節日本社會經濟內文已改為中、日文並列方式陳述。格式部分，因圖表製作希於一頁內，以利閱讀，希於審查後，因需要而適當調整。



# 「創新社會經濟與社會發展前瞻規劃」委託研究計畫

## 期末報告審查會議紀錄

一、時間：106年3月21日（星期二）下午2時30分

二、地點：國發會濟南辦公區703會議室

三、主席：李處長武育 記錄：謝科員侃穎

四、出（列）席人員：

學者專家：

陳教授東升(臺灣大學社會學系)、樓教授永堅(政治大學企業管理學系)、陳總經理一強(活水社企投資開發)(依學者專家姓氏筆劃排列)

研究小組成員：

梁副教授玲菁(研究計畫主持人)、李副教授嗣堯(共同主持人)、顏組長詩怡(共同主持人)、許助理教授慧光(協同主持人)

本會列席人員：

張副處長富林、蘇專門委員愛娟、吳科長宛芸、謝科員侃穎

五、主席致詞：(略)

六、研究小組報告：(略)

七、發言要點：(依發言順序)

(一) 樓教授永堅（政治大學企業管理學系）：

- 1、文章論述結構較為紊亂且不易理解，常有相同內容分散於各章之情事，為利閱讀，建議再調整潤飾。另圖表複雜，但相關敘述又過於簡略，建議強化說明圖表內容。
- 2、研討會及焦點座談的內容或結論，似未具體呈現在本研究

內，例如研討會內有提及法規鬆綁部分，建議將相關重點意見綜整納入，並就個別意見研議改善或促進策略。

- 3、 「創新社會經濟」之「創新」一詞，如何於政策建議中體現，相關論述略為不足，建議可再詳敘。另請強化「社會經濟技術歷程」何以在本研究中是必要之相關論述。
- 4、 社會經濟範圍非常廣，以合作社適用於整體社會經濟的原因為何？宜進一步探討合作社在我國難以發展的原因，並請具體敘明以合作社作為促進社會經濟發展的實踐方法。
- 5、 建議重組章節架構，應先分析各國經驗、發展模式，接著討論臺灣現況問題及可能的發展策略或模式等，再據以提出政策建議。

#### (二) 陳總經理一強 (活水社企投資開發)：

- 1、 針對社會經濟在臺灣發展現況，可否了解其範疇與產值，在參與、政策、資金、法規等方面，遭遇的問題為何？障礙在哪裡？
- 2、 本研究推動策略採由上而下模式，是否考量 Plan B，即由下而上的發展模式，由個案(點)擴展至系統(面)，例如從儲蓄互助、住宅、照護等實務案例，找出環境限制下的改變與切入點。
- 3、 建議多了解年輕人的想法與可能性，提高青年參與社會經濟的意願。例如鼓勵年輕人在投入社區發展時，可結合社會經濟理念，導引其從事社會經濟組織，發揮年輕人的創意與熱情。

#### (三) 陳教授東升 (臺灣大學社會學系)：

- 1、 研究方法以資料蒐集整理為主，並輔以座談會及國外參訪蒐集相關資訊，對臺灣社會經濟發展近況瞭解較為侷限，研究建議籠統，有關成立跨部會委員會、基金、區域中心等，無

法評估其可行性或具體成效，建議研議短中期可行之方案。

- 2、本研究建議以發展合作經濟來當成臺灣社會經濟的主要形式，但對於其他類型的社會經濟運作掌握有限，較缺少說明不同社會經濟類型（模式）之間的聯結、轉換或是整合機制。
- 3、建議可透過參與式、由下而上的開展社會經濟模式，以公共住宅為例，政府欲推建 20 萬戶公共住宅，其中是否有推動社會經濟的著力點，例如將社會住宅的公共空間資源，結合幼托、長者照護等；或是透過社會經濟，結合社區力量，幫助經濟較為弱勢的居民有經濟收入，且可從事對社區有益之事，例如透過成立住宅裝潢合作社，提供居民就業機會，讓社會住宅的需求直接由居民滿足，使社會住宅成為社會經濟載體。
- 4、對現在的年輕人來說，收入已經不是他們選擇工作的第一考量，例如有一群年輕人，創立了「玖樓」共生住宅，也是社會經濟的展現。研究團隊在實際運作上，可以多找年輕人討論，多想想臺灣的現況，社會經濟不會只是合作經濟。

#### （四）本會意見：

- 1、本研究多聚焦在合作社面向，缺乏其他社會經濟組織樣態探討，且問題分析與政策建議關聯性宜進一步補充，建議仍宜按其他國家及我國整體社會經濟之發展狀況，探討社會企業、非營利組織、合作社等個別社會經濟體之特性，歸納統整社會經濟全貌，並就運用策略方向、中央部會與地方政府推動之責任分工、相關配套措施等，研提整合性政策規劃建議及發展應用模式，以符本研究預期效益。
- 2、社會經濟係新的概念，不易界定出典範型的社會經濟定義，惟仍請研究團隊就社會經濟發展的進程、作法，提出可操作的社會經濟範疇定義特性。
- 3、各國制度發展有其生態特性，如日本以合作社為發展主軸、

英國則側重社會企業，但每個制度因法規制度、風俗文化不同，難以全盤移植，應思考臺灣適合何種發展模式，並就實際運作，具體研析可行的發展策略建議。

- 4、就我國發展現況而言，似宜先透過政府資源盤點，由下而上整合民間與政府相關資源，而非先採由上而下，成立委員會組織、基金等做法，建議刪除「增設社會暨合作經濟促進委員會」等內容，改在本會權責範圍內，以相關部會現有資源為基礎，調整修正相關策略，研議可行之推動方案。
- 5、有關本研究內提及性別平權與人權促進部分，因與本研究主軸及預期成果較無涉，建議調整。
- 6、建議可從本研究辦理之「創新社會經濟發展研討會」擷取重點議題，就「住宅」、「農村」等4大面向進行收斂，結合研究所提「四生一體」概念模式，研提後續推動機制。
- 7、其餘意見詳如書面審查意見。

#### 八、研究小組說明：

- (一) 研究建議以合作經濟為我國推展社會經濟主軸，係參考歐美先進國家推動社會經濟的經驗。鑒於合作經濟已有百年歷史，並在演進過程中發展出其他組織型態，有其理論基礎，各國做法可供我國參考。
- (二) 有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者及委託單位所提供建議進行修正。

#### 九、主席結論：

感謝各位學者專家撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提意見與相關機關所提供政策參考資料，請研究團隊參酌修正研究報告。

#### 十、散會（下午4時20分）

## 期末報告審查會議意見回覆表

審查意見	研究團隊答覆	修正頁碼
(一)政治大學企業管理系樓教授永堅		
1 文章論述結構較為紊亂且不易理解，常有相同內容分散於各章之情事，為利閱讀，建議再調整潤飾。另圖表複雜，但相關敘述又過於簡略，建議強化說明圖表內容。	謝謝委員指教 章節已調整潤飾如修正後之期末報告。 相關圖表已於各圖表中，或內文進行更詳細之說明。	請參閱報告
2. 研討會及焦點座談的內容或結論，似未具體呈現在本研究內，例如研討會內有提及法規鬆綁部分，建議將相關重點意見綜整納入，並就個別意見研議改善或促進策略。	謝謝委員指教 研討會及焦點座談的內容或結論請參閱第四章第二節。 其他請參閱第五章第二節之貳、社會經濟之法制面(中短期建議)	頁 111-124 頁 145-152
3 「創新社會經濟」之「創新」一詞，該如何於政策建議中體現，相關論述略為不足，建議可再詳敘。另請強化「社會經濟技術歷程」何以在本研究中為必要之相關論述。	謝謝委員指教 相關問題，已修正。請參閱第三章第一節 第三章第三節 第五章第一節之內容	頁 89-90 頁 98-104 頁 126-132
4 社會經濟範圍非常廣，以合作社適用於整體社會經濟的原因為何？宜進一步探討合作社在我國難以發展的原因，並請具體敘明以合作社作為促進社會經濟發展的實踐方法。	謝謝委員指教 已補充相關說明。 請參閱第三章第三節說明模式選擇原因 第四章第一節說明國內瓶頸與困難	頁 98- 103 頁 106-112
	第五章第二節說明支援性環境建議、 第五章第三節之壹說明短期計畫建議	頁 132-136 頁 142-145

<p>5.建議重組章節架構，應先分析各國經驗、發展模式，接著討論臺灣現況問題及可能的發展策略或模式等，再據以提出政策建議。</p>	<p>謝謝委員指教。 已將二、三章互換，並根據各國經驗、發展模式，提出政策建議。 請參閱修正後之第二章～第五章之相關內容。</p>	<p>請參閱報告</p>
<p>(二)活水社企投資開發陳總經理一強</p>		
<p>1.針對社會經濟在臺灣發展現況，可否了解其範疇與產值，在參與、政策、資金、法規等方面，遭遇的問題為何？障礙在哪裡？</p>	<p>謝謝委員指教 相關範疇請參閱表 5-1-1。其中因官方與民間尚缺系統性資料建立而未能得知產值，本研究建議未來進行資料調查。 有關問題與障礙參見第四章第一節與第二節。 第五章第三節 貳、社會經濟之法制面</p>	<p>頁 159  頁 106-124 頁 145-152</p>
<p>2 本研究推動策略採由上而下模式，是否考量頁 lan B，即由下而上的發展模式，由個案（點）擴展至系統（面），例如從儲蓄、住宅、照護等實務案例，找出環境限制下的改變與切入點。</p>	<p>謝謝委員指教 已修正，請參閱第五章第三節之 壹、短期計畫，由下而上個案建議 貳、法制面(短中程) 肆、雛型建議法制面(中長程)</p>	<p>頁 142-145 頁 145-152 頁 154-157</p>
<p>3 建議多了解年輕人的想法與可能性，提高青年參與社會經濟的意願。例如鼓勵年輕人在投入社區發展時，可結合社會經濟理念，導引其從事社會經濟組織，發揮年輕人的創意與熱情。</p>	<p>謝謝委員指教 請參閱第五章第三節之壹、短期計畫</p>	<p>頁 142-145</p>



(三)臺灣大學社會學系陳教授東升		
<p>1 研究方法以資料蒐集整理為主，並輔以座談會及國外參訪蒐集相關資訊，故對臺灣社會經濟發展近況瞭解較為侷限，研究建議籠統，有關成立跨部會委員會、基金、區域中心等，無法評估其可行性或具體成效，建議研議短中期可行之方案。</p>	<p>謝謝委員指教 已調整，請參閱考第五章第三節之 壹、短期計畫 貳、法制面 肆、雛型建議</p>	<p>頁 142-145 頁 145-152 頁 154-157</p>
<p>2 本研究建議以發展合作經濟來當成臺灣社會經濟的主要形式，但對於其他類型的社會經濟運作掌握有限，較缺少說明不同社會經濟類型（模式）之間的聯結、轉換或是整合機制。</p>	<p>謝謝委員指教 補充說明於以下章節 第三章第三節說明模式選擇原因 第四章第一節說明國內瓶頸與困難 第五章第二節 參、人才培育面</p>	<p>頁 98-103 頁 106-111 頁 139-140</p>
<p>3 建議可透過參與式、由下而上的開展社會經濟模式。以公共住宅為例，政府欲推建 20 萬戶公共住宅，其中是否有推動社會經濟的著力點，例如將社會住宅的公共空間，結合幼托、長者照護等；或是透過社會經濟，結合社區力量，幫助經濟較為弱勢的居民有經濟收入，且可從事對社區有益之事，例如透過成立住宅裝潢合作社，提供居民就業機會，讓社會住宅的需求直接由居民滿足，使社會住宅成為社會經濟載體。</p>	<p>謝謝委員指教 已補充說明，請參閱第五章第三節之 壹、短期計畫 貳、中央與地方分工建置的建議</p>	<p>頁 142-145 頁 145-152</p>

<p>4 對現在的年輕人來說，收入已經不是他們選擇工作的第一考量，例如有一群年輕人，創立了「玖樓」共生住宅，也是社會經濟的展現。研究團隊在實際運作上，可以多找年輕人討論，多想想臺灣的現況，社會經濟不會只是合作經濟。</p>	<p>謝謝委員指教 請參閱以下補充說明。 第三章第三節說明模式選擇原因 第四章第一節說明國內瓶頸與困難 第五章第三節之壹、短期計畫中有關小規模組織互助共居等</p>	<p>頁 98-103  頁 106-111  頁 142-145</p>
<p>(四)會內意見</p>		
<p>1.本研究多聚焦在合作社面向，較缺乏其他社會經濟組織樣態探討，且問題分析與政策建議關聯性宜進一步補充，建議仍宜按其他國家及我國整體社會經濟之發展狀況，探討社會企業、非營利組織、合作社等個別社會經濟體之特性，歸納統整社會經濟全貌，並就運用策略方向、中央部會與地方政府推動之責任分工、相關配套措施等，研提整合性政策規劃建議及發展應用模式，俾彰顯研究預期效益。</p>	<p>謝謝指教 請參閱以下補充說明。 第三章第三節、 第四章第二節、 第五章第三節</p>	<p>頁 98-104 頁 111-124 頁 142-169</p>
<p>2 社會經濟係新的概念，不易界定出典範型的社會經濟定義，惟仍請研究團隊就社會經濟發展的進程、作法，提出可操作的社會經濟範疇特性。</p>	<p>謝謝指教 請參閱第五章第一節 請參閱表 5-1-1 第五章第三節短期計畫</p>	<p>頁 126-132 頁 159 頁 142-169</p>
<p>3 各國制度發展有其生態特性，如日本以合作社為發展主軸、英國則側重社會企業，但每個制度因法規制度、風俗文</p>	<p>謝謝指教 請參閱以下補充修正說明 第三章第三節、 第五章第三節</p>	<p>頁 98-104 頁 142-169</p>

<p>化不同，難以全盤移植，應思考臺灣生態適合何種發展模式，並就實際運作，具體研析可行的發展模式。</p>		
<p>4 就我國發展現況而言，似宜先透過政府資源盤點，由下而上整合民間與政府相關資源，而非先採由上而下，成立委員會、基金等方式，建議修正「增設社會暨合作經濟促進委員會」等內容，建議在本會權責範圍內，以相關部會現有資源為基礎，調整修正相關策略，研議可行之推動方案。</p>	<p>謝謝指教 請參閱以下補充修正說明 第五章第二節、第三節</p>	<p>頁 132-170</p>
<p>5 研究主軸建請調整回歸本會需求書之預期研究成果，於收斂相關定義後，提出具政策意涵之社會經濟界定概念，並就「法制」及「政策」發展方向提出可行之建議。有關本研究內提及性別平權與人權促進部分，因與研究預期成果較無涉，建議調整。</p>	<p>謝謝指教。 請參閱以下補充修正說明 第五章第二節 政策面 第三節貳 社會經濟之法制面</p>	<p>頁 132-142 頁 145-152</p>
<p>6 相關研究結論，建議可從本研究辦理之「創新社會經濟發展研討會」擷取重點議題，就「住宅」、「農村」4大面向進行收斂，結合研究內「四生一體」概念模式，研提後續推動機制。</p>	<p>謝謝指教 請參閱第以下補充修正說明 第五章第三節</p>	<p>頁 142-169</p>



# 本會「創新社會經濟與社會發展前瞻規劃」期末報告 書面審查意見

106 年 3 月

## 壹、個別章節意見

- 一、為避免混淆，報告內有關「社會型事業」、「社會型企業」及「社會企業」等名稱，仍建議依其原文適予統一。
- 二、本研究係從國際社會經濟發展經驗，導引可供我國社會經濟發展之啟發，在研究架構上，仍請依前所提意見，將章節順序第二章「新協力模式」與第三章「國際社會經驗」對調。
- 三、原第三章第一節，建請補充說明歐盟「數位單一市場(DSM)」(頁 45)政策內涵，並比照本節前段，以表格方式彙整其障礙面及改善策略。另有關引用歐盟執委會提出的「協力經濟」報告(頁 46)，該報告係歐盟執委會面對近年新興之「共享經濟」(原文為 collaborative economy，又稱「分享經濟」sharing economy)之相關回應，就其概念意涵，似與本研究提出之「新協力模式」思維有別，建請釐清調整。
- 四、原第三章第二節「日本社會經濟」(頁 63 起)，建議彙整該國中央、地方到私部門推展社會經濟之具體措施及相關做法，並以條列式摘陳重點，又節末可以小結方式比較分析日本與我國之差異。
- 五、第四章第一節，圖 4-1-1 臺灣合作社發展與各部會之關係圖(頁 104)，仍使用組改前之組織名稱(如經建會、文建會等)，請依現行機關名稱配合修正。
- 六、第四章第二節「個別性事業困境」(頁 104 起)，建議分別就「社會經濟體」探討個別社會經濟體(如合作社、社會企業等)發展現況與困境，再就「社會經濟議題」面向，如住宅、生養育、農村等分析議題困境，再綜整分析我國整體困境。

七、第五章第一節，嘗試以二分法定義社會經濟（頁 118）：

（一）本研究以競爭（或鬥爭）與否劃分社會經濟，惟競爭（或鬥爭）一詞，並無客觀標準，故請參酌歐盟、韓國等定義方式，提出適合我國發展現況之操作性定義。另是否採「鬥爭」一詞，似可再酌。

（二）後段「在政策上，應予支援性援助」等字，應屬後續推廣社會經濟之政策建議，非屬社會經濟定義範疇，建議調整。

八、第五章第二節，文末結論建議「建置臺灣『社會暨合作經濟發展基金雛型』」等部分（頁 127 起）：

（一）本研究（頁 128 及 130）建議每年編列 200 億元推動上開基金，建請補充該基金規模之推估基準、財務來源，以及資金循環模式等相關財務效益評估及可行性分析。

（二）考量相關部會皆有投入資源挹注社會經濟發展，部分社會經濟體事業體（如社會企業等）已具初步發展規模，建議在我國既有發展基礎上，整合中央與地方政府既有相關資源，研議可行之推展策略方向。

九、第五章相關表格中，表 5-1-1 臺灣可涵蓋的社會經濟事業範疇（頁 131），社會企業家數為零，考量「社會企業行動方案」已參考國際推動經驗，對社會企業做出廣義及狹義型定義，經濟部亦委託臺灣公益團體自律聯盟推動社會企業登錄機制，現已有超過 100 間的社會企業完成登錄，形式包含公司、協會、合作社等，建議可參酌上述資料調整相關數據。

## 貳、其他

一、部分編排格式、用詞一致性、語句不順暢、錯漏字及專有名詞未敘明全稱等，請再詳予檢視修正。文末參考文獻之編排方式，請依規定格式調整。

二、報告格式仍請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定再檢視調整修正。

期末報告書面審查意見回覆表

審查意見	研究團隊答覆	修正頁碼
壹、個別章節意見		
<p>一、為避免混淆，報告內有關「社會型事業」、「社會型企業」及「社會企業」等名稱，仍建議依其原文適予統一。</p>	<p>感謝指教，已修訂。 除日本社會型事業(Social Business)，其他國家已統稱社會型企業(Social enterprise)。</p>	<p>請參閱報告</p>
<p>二、本研究係從國際社會經濟發展經驗，導引可供我國社會經濟發展之啟發，在研究架構上，仍請依前所提意見，將章節順序第二章「新協力模式」與第三章「國際社會經驗」對調。</p>	<p>感謝指教。 已修訂如報告章節。</p>	<p>請參閱報告</p>
<p>三、原第三章第一節，建請補充說明歐盟「數位單一市場(DSM)」(頁45)政策內涵，並比照本節前段，以表格方式彙整其障礙面及改善策略。另有關引用歐盟執委會提出的「協力經濟」報告(頁46)，該報告係歐盟執委會面對近年新興之「共享經濟」(原文為 collaborative economy，又稱「分享經濟」sharing economy)之相關回應，就其概念意涵，似與本研究提出之「新協力模式」思維有別，建請釐清調整。</p>	<p>感謝指教，已修訂。 請參照第二章第一節表 2-1-6；小節倒數 2 段綜合論述； 第三章前言之說明。</p>	<p>頁 33</p>
<p>四、原第三章第二節「日本社會經濟」(頁63起)，建議彙整該國中央、地方到私部門推展社會經濟之具體措施及相關做法，並以條列式摘陳重點，又節末可以小結方式比較分析日本與我國之差異。</p>	<p>感謝指教，已修訂。請參照第二章第三節圖 2-3-2 與圖 2-3-3 之說明。</p>	<p>頁 76-77</p>
<p>五、第四章第一節，圖 4-1-1 臺灣合作社發展與各部會之關係圖(頁104)，仍使用組改前之組織名稱(如經建會、文建會等)，請依現行機關名稱配合修正。</p>	<p>感謝指教，請參照圖 4-1-1 與說明。</p>	<p>頁 112</p>

<p>六、第四章第二節「個別性事業困境」(頁 104 起)，建議分別就「社會經濟體」探討個別社會經濟體(如合作社、社會企業等)發展現況與困境，再就「社會經濟議題」面向，如住宅、生養育、農村等分析議題困境，再綜整分析我國整體困境。</p>	<p>感謝指教，請參閱第四章第二節修訂。 第二，社會經濟議題之發展困境 二至六、 整體困境參閱第四章第一節 暨圖 4-1-1</p>	<p>頁 116-124  頁 106-112</p>
<p>七、第五章第一節，嘗試以二分法定義社會經濟(頁 118)：</p> <p>(一) 本研究以競爭(或鬥爭)與否劃分社會經濟，惟競爭(或鬥爭)一詞，並無客觀標準，故請參酌歐盟、韓國等定義方式，提出適合我國發展現況之操作性定義。另是否採「鬥爭」一詞，似可再酌。</p> <p>(二) 後段「在政策上，應予支援性援助」等字，應屬後續推廣社會經濟之政策建議，非屬社會經濟定義範疇，建議調整。</p>	<p>請參閱第五章第一節修正。 (一)請參閱社會經濟技術歷程，符合創新整體發展的定義 (二)修正，請參閱定義「社會經濟」一至五、說明</p>	<p>頁 126-128  頁 130-132</p>
<p>八、第五章第二節，文末結論建議「建置臺灣『社會暨合作經濟發展基金雛型』」等部分(頁 127 起)：</p> <p>(一) 本研究(頁 128 及 130)建議每年編列 200 億元推動上開基金，建請補充該基金規模之推估基準、財務來源，以及資金循環模式等相關財務效益評估及可行性分析。</p> <p>(二) 考量相關部會皆有投入資源挹注社會經濟發展，部分社會經濟體事業體(如社會企業等)已具初步發展規模，建議在我國既有發展基礎上，整合中央與地方政府既有相關資源，研議可行之推展策略方向。</p>	<p>感謝指教，已修訂。 請參閱第五章第三節之肆 資金循環模式請參閱圖 5-2-3 及其說明 請參閱第五章第三節之壹短期計畫一至六</p>	<p>頁 154-157  頁 137 頁 142-145</p>
<p>九、第五章相關表格中，表 5-1-1 臺灣可涵蓋的社會經濟事業範疇(頁 131)，社會企業家數為零，考量「社會企業行動方案」已參考國際推動經驗，對社會企業做出廣義及</p>	<p>感謝指教，已修訂。 請參閱表 5-1-1 和說明</p>	<p>頁 159</p>



<p>狹義型定義·經濟部亦委託臺灣公益團體自律聯盟推動社會企業登錄機制·現已有超過100間的社會企業完成登錄·形式包含公司、協會、合作社等·建議可參酌上述資料調整相關數據。</p>		
<p>貳、其他</p>		
<p>一、部分編排格式、用詞一致性、語句不順暢、錯漏字及專有名詞未敘明全稱等·請再詳予檢視修正。文末參考文獻之編排方式·請依規定格式調整。</p>	<p>感謝指教·已修訂。</p>	<p>請參閱報告</p>
<p>二、報告格式仍請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定再檢視調整修正。</p>	<p>感謝指教·已修訂。</p>	<p>請參閱報告</p>



## 財團法人婦女權益促進發展基金會

### 「創新社會經濟與社會發展研析」焦點座談會會議紀錄

- 壹、 時間：2016 年 11 月 28 日（星期一）下午 2 時 30 分至 5 時
- 貳、 地點：臺灣國家婦女館會議室（臺北市杭州南路一段 15 號 9 樓）
- 參、 主持人：梁玲菁（國立臺北大學金融與合作經營學系教授）
- 肆、 出（列）席人員：詳見簽到單 記錄：連翊
- 伍、 主持人報告

本研究的緣起是 1980 年代的新自由主義經濟造成種種社會問題，1990 年代在歐盟國家開始提倡社會經濟、休戚相關經濟，由法國在 1980 年代先提出另類經濟，希望有別於犧牲環境、浪費資源的「美國式資本主義」，瑞典首先在國會通過，各國一直演進下來，有各種不同的名稱去稱社會經濟事業，社會型企業事其中之一。1990 年代開始出現社會型企業的聲音，英國的公益公司從 2002 到 2010 一直還在修法、還沒有 settle down，日本在新公益法人的法規會把合作社、基金會、地方住民、社區企業等都放進來，韓國 2007 有社會型企業法、2012 有合作社基本法、2014 年時我們去參訪，才知道也有社會經濟事業促進法規。

台灣當前的問題中，三中、三農、三老、青、少、女，是我們今天要就教於大家，怎麼用創新社會經濟的思維，來提升人們的互相關懷、創造在地社區經濟共同體，並促進就業與創業？

#### 陸、 與會專家學者發言紀要

##### 臺北大學金融與合作經營學系孫炳焱教授

我看了很多文獻，對於社會經濟都沒有明確的定義。法國剛通過「社會、連帶經濟」（Social, Solidarity Economy），這裡面就牽涉到社會經濟與連帶經濟。在臺灣也是各說各話，我希望可以先有

明確定義。像臺灣的非營利事業不承認合作社，但是在歐洲、日本就包含合作社，已經是一種共識了。

合作界從 1920 年代以來，就認為合作社是非營利機構、是反托拉斯的除外條件，可以避免壟斷法的限制。因為合作社賺到的錢，除了公積金，盈利會依交易額還給社員，理論上並沒有賺錢。日本的保險合作社非常龐大，用合作社的形式，保費低、不拉業務、效率高，社員出事情馬上可以主動救助，不像一般保險公司會想辦法拖延，這樣形式的合作社引起抗議。另外像是主婦聯盟合作社賺了那麼多錢，繳到主婦聯盟的環境基金裡面，這不是社員捐的，是透過合作社省下被那些連鎖企業、盤商層層剝削的錢。

1990 年代，日本的消費合作社社員停留在六百萬左右，但是在新自由經濟越來越興盛之後，越來越多人參加合作社；金融風暴發生之後，參加消費合作社的社員增加到目前有兩千八百萬，而各種合作社社員加起來有現在有六千四百萬。在臺灣，合作社很多地方是被扭曲的，而且風險的管理不好做，事情發生只能讓政府擔。要跟大眾說明清楚，合作社是有原則的好像一直說不清楚，像是合作社他是有一個國際聯盟 ICA，已經營運一百多年了，目前全世界參加合作社有十億人口，臺灣的合作社是「風評」的受害者，是因為很多都不照合作的原則在走，很多都假合作社之名、行盈利之實，整個社會就覺得合作社很糟糕。

在資本主義經濟發生問題的時候，想要幫助窮苦受害者時，有很多方法可以做，像非政府、非營利組織都可以做，可是合作社、農會還是最好的一種組織，因為它有很多經營的 know-how，還有國際組織一定的合作原則，現在法國、南美厄瓜多把這個原則當作一般社會倫理的原則。另外最重要的，合作社都是在地人的，跟社區的經濟會接合在一起、不會跑掉，因為它離不開社員，現在全世界合作社的就業人口有兩億五千萬人，而且都是在地人。

現在政府要成立新的合作發展基金，希望不要變成散財童子，要嚴格管理，不然我還是不主張拿政府的錢隨便花在所謂非營利組織上。

### 主持人梁玲菁教授

謝謝孫老師以日本保險合作社舉例，看到家庭與人身安全的機制，以及倫理原則的教導，但是臺灣只一家漁船保險合作社。

### 臺大社會工作學系馮燕教授

我一直覺得，很多事情民間發展在先，政府作為、政策法規在後，在生活中發現問題，自然就會有創意、找到手法來解決問題。從社會工作專業領域出發，可以先從民間試，再回頭督促政府或用政策來 secure、或灌注資源、或搬開石頭，或建構起軟硬體的基本建設。「創造在地發展機會」是我們今天談社會創新的動機或起始點。竹山鎮開設「天空的院子」的何培鈞就是最好的例子，他立志要重振老屋文化，他做到的是創造在地發展機會，從四年前開始，民宿用的每一樣東西都是就地採購。創造發展機會，需要一個 change maker，最好是在地人，給他一個機會讓他自己站起來，也帶著其他人站起來，社工的術語叫做社區組織社區發展（COCD）。在何培鈞這個例子裡，沒有政策、沒有政府資源，但是有阻礙，要給他一個機會。

促進不同事業體的合作機會有兩種作法，第一是策略聯盟，最絢麗的策略聯盟是在韓國看到大企業如何扶植社會企業（Happy Cooperative），起始是企業扮演貴人，去找尋適合的小事業體。在臺灣也有，比方臺新弄了一個平臺，自己來投案，得到票數最多的會有企業認領，臺哥大基金會在公民團體自律聯盟的平臺上，7-11 結帳櫃上的零錢筒一年有幾千萬上億等。所以，策略聯盟可以跨越領域、不同事業體合作，促進美好事情的發生；第二種是鼓勵企業

的內部創新，像究心是中科院的內部創新、出來變成社會企業，或是企業體可以投資支持創新。

民間金融有個滿大的力量是集資平臺（crowd funding），像是flyingV這種，每人出資一點點、機會成本不會那麼高。

臺灣消費者還滿斤斤計較價格的，你講故事他很願意聽，但一旦要掏錢買、馬上就比價，從價格導向變成意義導向的消費習慣需要滿多倡導，倡導新的消費模式，是政府可以做的事情，像是率先採購。軍隊、國營事業、中小學可以使用這些好的產品，擴大社會經濟發展的資源與基金。幾十年來扶植中小企業有立專法，是可以優先採購的，可以同樣對待合作社，法令上是可以突破的。

不同社會事業是有共同發展機會的，我在「2014年社會企業行動方案」有談到社會事業分成四種類型：公司型、非營利組織、合作社、中介型組織（平臺）。公司型的經濟部中小企業處很認真在推，慈善型基金會衛福部也開始在推。至於合作社的推展，內政部是責無旁貸，應該重新檢視合作社的社會貢獻，我最近看到長照的勞動照顧合作社很棒、就是在解決社會問題，另外合作界的專家學者們也應該把合作社跟社會創新的連結講得更清楚。

### 主持人梁玲菁教授

謝謝馮教授的竹山文創個案，換宿，難得的融資，以社會責任出發關心小農，今天我們期望採取持平政策而深耕的方式，來看我們臺灣的地方與社區經濟，部落發展。

### 雅比斯國際創意策略股份有限公司蔡志堅總監

臺灣團體組織的認定，最大分類是營利法人跟非營利法人，但臺灣常不照法規走，很多協會在做生意，成員卻不能分配到利益。所以政府在組織認定要定義清楚，我認知中的社會企業是用企業型態、經營模式去解決政府沒辦法解決的事情，但因社會企業現在

是潮流，在定義不明的狀況下，很多公司把實踐公司的社會責任當作在做社會企業。其實目前已經有很多社區協會或是社區合作社，怎麼讓他們可做更多社會照顧的事情？我們政府沒有法規或政策輔導這些組織走向正常化。

我個人定義的社會經濟，是要讓區域裡更多人獲益或分享利益，像剛才講的竹山，用旅行跟住宿的概念去帶動，他其實在整個竹山結構裡是低層的部分、整個區塊仍未滿足，真的經濟結構還是屬於製造業。對比的是日本長野縣小布施町是種栗子的，它有個糕餅加工廠叫小布施町堂，當初為了改造工廠把空間釋放出來變成道路、餐廳、賣店，他希望讓村民有生活美學，改造後創造了三百萬遊客群，老闆乾脆跟仕紳、政商成立了「小布施町七八九株式會社」，經營整個村的公共事務就交由這家公司，比方說改建老房子、小農加工品行銷全日本等，這就是所謂的社會經濟。

關於社會經濟的消費習慣，為何農民仍不願意賣菜給農企業或消費者不願意買？第一是還是有剝削的行為存在，農民有機賣給農業、消費者買要好幾倍；第二農企業資產少、又沒有跟農民培養關係，農民跟盤商已是朋友，不管價錢好壞都會收，當然先賣給他。解決方法是經濟導向去引導。

### 臺大社會工作學系馮燕教授

澄清一下，社會企業就是企業，就是用創新手法解決社會問題的好企業，真的是在靠自己賺錢，政府政策從來沒有要去補助社會企業，政府做的是社企的生態圈，比方中小企業處把案子給 KPMG 做媒合資源、輔導、網站，公平貿易協會拿了補助經營社企聚落、辦活動讓青創家進駐、成為育成中心，是中介型的組織拿到政府的錢。而在定義部分，參考韓國經驗，本來叫社會事業，限縮到最後只剩合作社，因此韓國需要更大的名詞把 social enterprise 種類變多元，所以我們才認為一開始不要那麼多的定義。

## 主持人梁玲菁教授

馮教授去韓國開會參訪社會企業都是合作社，我們 2015 年 9 月一群婦女與現任二位立委同行訪首爾社會經濟。由首爾朴元淳市長與金榮譽副市長安排。首爾遷移醫院設立「創新實驗區」（Innovation Lab），其中設置「青年支援中心」（the Youth Center），而不是社會型企業支援中心，同時設有「合作社支援中心」。前兩周 11/16 勞動部特邀請歐盟代表二人 Dana 和 Goergia 前來，提出 young company，此並非僅指年輕人（the young）設立社會企業公司（後來才又舉例關心青年問題與創業議題）。若馮教授退休與我共創公司，那是剛成立公司 young company，不是年輕人才適用。這是臺灣過去幾年至現在，台灣政府在政策上解讀有落差。

## 臺灣綠活設計勞動合作社潘偉華理事主席

最近我參加婚禮到日月潭，找了一家民宿，民宿老闆認為如果把環境弄乾淨，也就是把軟體建設做好，人民自己會有創意的。基本軟體建設，包括國土規劃、環境清潔、建構建立共識的機制等做好，不要有這麼多補助，人民自己會找到出路。政府都急於給錢，人民也離不開政府的補助，結果就造成政府「一輔就倒」的狀況。

當前社會問題很多，社會問題和經濟問題是相關聯的，每一項社會問題其實都能創業。經濟問題現在讓各國政府都很頭痛，大家都要倚賴政府補貼。我把我感受到人民對於政治的概念稍微講清楚一點，我是十幾二十年前參加主婦聯盟、要上街頭去抗爭，開始對民主有點思考，覺得 democracy 翻成「民主」有點可惜，如果當初比較聰明翻成「民治」，今天很多問題會少一點。還有我因為參加環評，對於「法」的含義的思考，實際上在國外「法」在引導上的含義是比較多的，不管是合作社或社會，是「人」組成的。

主婦聯盟推地區營運推很多年了，我去年搬到龍潭，就參與龍潭地區的營運，我們花了三整天討論的結果是建立一個平臺，讓



老、中、青三代都在這個平臺上解決問題、滿足需求、創造出經濟效益，在年初決定、但到年底改選委員時卻沒有人要出來，因為要先關心「龍潭」的問題，個人就迷失在「我們」裡面，應試著回歸到滿足自己的需要。我到日本參訪的時候，日本「生活者俱樂部」的文宣上有句話：我希望當我老去的時候，還能在我的社區有活力地活著，所以它也是從「自己」開始，我今天要滿足自己需要的時候，一定會需要旁邊的人幫我忙，合作社就會應運而生。我是主婦聯盟基金會的創始人、出2萬，後來成立共同購買、追加到6萬，就我們婦女這麼小一點錢，我們都沒有跟政府伸手要錢，所以要讓人的內在力量出來，他的事業才會成功，並且相信自己做的事。

合作社讓社員有忠誠度，2003 SARS 風暴或是之後的食安風暴，可是合作社反而增加。把財務公開、讓社員挑戰，團隊就會越變越好，接受內部的挑戰，面對外在的挑戰才能更有力回應，就會立於不敗之地。紀登斯來台灣演講時就提到，要讓社會經濟活絡，一定讓民間團體興盛，因為人在團體裡才勇於表達意見。

我覺得 ICA 所訂的七大原則第三條平等經濟參與是最可貴的，不會因為你投入的資本最多，結餘的時候就分配最多，而是因為你對貢獻度或利用額多，以促進組織的向心力。

我建議要賦予人民治理自己生存環境的責任，以「民治」概念代替「民主」；鼓勵社區居民自發性的組織合作社，解決食安、共育、共老、創新等各項問題，即用人民自己的力量滿足自己的需求；國家應重視基本的軟體建設，包括國土規劃、環境清潔、整理多如牛毛的法令、建構建立共識的機制等；減少一次性的補助，金錢應流向眾人而非私人，並創造錢滾錢的效益。

另外，要改進公務員任用的辦法，任用有工作經驗者，並要求公務員走入民間與社區，不要只進行紙上作業；改進《採購法》、會計核銷制度，以及對計劃的審核與評量；不應讓合法的申請者變

成被稽查的目標，卻讓不合法的業者逍遙法外；對微型事業的法令與規範，應該有別於大型業者。

### 計畫主持人梁玲菁教授

有關居家照顧勞動的時數、加班問題可以用何種方式來解決？修改《採購法》嗎？別的國家對於管理照顧員的方式為何，婉如基金會比對研究嗎？

### 彭婉如文教基金會研究發展部林綠紅主任

老幼的照顧有很高的價值，所以一直以來爭議的點是：照顧可以私有化以及商業化嗎？《長照服務法》開宗明義就是要發展「普及、多元及可負擔」的服務，也就是不能有人因為各種因素而無法獲得照顧，也是為什麼 NGO 咬得很死不能讓營利性的組織進來。以北歐經驗來看，大型私人營利的照護機關會造成品質下降、以及勞動條件下降，因此我們不希望它走向這樣商品化的方式。現況是所有跟政府合作的案子，以長照來說，光是忙行政的事情就焦頭爛額了，難以做創新，政府透過傳統的稽核、核銷的方式，沒辦法彈性處理，壓得死死的，更別說會有公司企業的進入。

第二部分是，政府長照對於服務提供的核銷方式是用時薪，這產生的問題是，交通往返時間由照服員承擔，所以照服員就會想要多排班，可是所有協會跟基金會都是《勞動基準法》的適用單位，一勞動檢查就會罰錢，罰錢的原因是超時工作或沒有給加班費，沒有給加班費是因為政府核預算時就是沒有計算加班費的彈性，根據《採購法》得標後的議約內容中工時計算也沒有針對加班調整。

評估照顧成本時應與時俱進把相關成本算進來，同時兼顧照服員和提供者在運作上的可行性。目前在評估照顧的勞動價值的時候，顯然沒有把勞動的珍貴性思考進來，導致這個領域現在很低薪、照服員有有養家的需求、要接更多的班。

成立勞動合作社，有沒有可能解決現行勞基法的工時與工資規定的死板現況？如果真的有心要成立勞動合作社，當然是可行的，因為在勞動合作社每個人都是老闆，就不會有僱傭關係的問題，當然不是要用勞動合作社的形式來規避勞動法規。至少在老人照顧的領域裡，長期、比較多的資源是來自於政府的委託，未來要怎麼面對這樣的問題是可以討論的，包含明年開始長照 2.0 提供比較多的資源，六月份上路的長服法，沒有意外的話，比如在日間照顧服務，合作社是可以作為服務提供者的，它跟照顧服務員的關係，應該建立新的遊戲規則。

幼兒的部分，保母（0~2歲）系統，NGO 可以介入的地方是承辦地區照顧服務中心，但也是因為政府的標案，如果是小的 NGO 承辦，就會很痛苦，因為又卡在採購法限制，給不出薪水、延遲給付的狀況也很常見。有一個例子就是有一個承辦學校在應聘人員的時候都要先問應聘人有没有有一定的存款，因為政府可能會半年或一年才撥一次款，而承辦的學校又沒有辦法預撥薪水。因此如果是沒有一定營運基礎的團體就很難進來。

0~2 歲的還有一種是公設民營的托嬰中心，通常政府把場地處理地差不多才會開標案，所以不太會發生場地不合格的問題。2-6 歲的部分是幼兒園，這兩年來婉如基金會在推的就是非營利幼兒園，它是單獨立案的附屬機構，所有財務是完全獨立的，承辦團體除了初期要代墊一點費用外，不會有方案式委託的問題。非營利幼兒園有兩大種形式，第一種是自己申請辦理（帶幼兒園找政府的合作）。第二種是政府補助辦理，有一部分政府只給場地、NGO 自負盈虧，例如臺北市，所有費用來自家長付費，另外在收入沒有都會區這麼好的地區，就可能有「政府—NGO」分攤模式。比起其他核銷方式，非營利幼兒園算是比較正常的。

婉如基金會有很大宗的自費方案，我們是很多研究者眼中很好的社會企業的訪問對象，但我們其實從來不這樣定位自己。我們一

年訓練二度就業婦女，她們的累積所得大概是 23 億，我們認為它是一個為了解決社會問題的「事業」，一方面解決婦女就業，一方面讓需要照顧的家庭能尋求到照顧資源。

早期婉如也曾經接過公費的照顧，光被核銷就搞到快要瘋掉，所以我們那時候就沒有再接公費的居家照顧。所以如果明年開始的長照 2.0 有一兩百億的話，恐怕政府效能的提升是更重要的，才有辦法談到後續怎麼利用台灣的優勢，有辦法讓照顧更順暢、有新的模式出現，如果連繁雜的核銷問題都解決不了，大概其他都很困難。

### 婦女權益促進發展基金會黃鈴翔副執行長

社會經濟應該要怎麼定義？我剛剛聽到大致有幾個要素：第一是要能促進社區經濟的活化、帶動地方的產業跟就業，如果能促進在地生產、在地消費、甚至在地照顧；第二是在組織型態的規範上，如果法規能有些鬆綁，未來任何組織型態都應該邁向自立生存、不要依賴政府經費；再來是應該訂立倫理原則、有一些營運規則，例如民主治理、盈餘分配等；另外是回歸以人為本的思考；最後是要減少太多行政成本的消耗。

### 台中科技大學應用日語系日本市場暨商務策略碩士班李嗣堯教授

日本現在推出「新公共」的概念，將過去由政府主導的公共事業改由地方人民、需求者自己來做。我覺得可以從這個概念去思考社會經濟事業，到底什麼樣的組織型態最能往這個方向去？政府的工作、責任是從鼓勵到支持，怎麼樣協助「社區自行解決問題」能更順暢地進行，在這個基礎上發展一連串的政策和想法。

### 臺北大學金融與合作經營學系孫炳焱教授

一般大企業講的是競爭，社會經濟講的是團結、休戚相關、連帶。有一種分類，把經濟切成兩半，一半是大的、競爭，會帶來進步，這是資本主義，但是也會帶來許多社會問題；另一部分讓弱者

用團結的概念來對抗的叫做社會經濟，指的是資本主義部門以外不用競爭理念來運作的，這樣的話就包括很多，包括合作社、基金會、協會、還有一般的股份公司也在裡面，條件是賺的錢一半以上是不分紅、作為公積金。第二種定義是要有公益性，要幫助弱勢、改善不平等。

馮教授講的竹山範例是創新行為，那樣的人才是經濟學裡講的「最稀少因素」，具有企業精神的人是最不確定、最難找的，後面的人可以複製，但可遇不可求。熊彼德講「創新要日常化」一定要組織化，就這點來講，合作社可能還是比較好一點。

#### 雅比斯國際創意策略股份有限公司蔡志堅總監

在資金部分，日本的財稅有個新的變革。在新潟的大地藝術祭有個財稅結構是從政府或民間去募款，因為在報稅季節，可以捐錢給經過財政部認定的組織，這時候在地方上經營的創新跟永續性就會出來。也就是說，政府在財稅上的通融、認定，目前我們沒有被認定的 NGO 組織，假如有這樣的概念創新，對社會經濟是個好處。

另外是社區的問題，我最近發現部落都有穩定的儲蓄合作社固定在上課，但他們很保守只會存錢，其實可以發展結合照顧，賦予它更多社會照顧機能，輔導他們更多創新。

#### 國家發展委員會謝侃穎科員

今天非常感謝大家寶貴的意見，其實我們這個委託研究案是希望在國家發展的脈絡下，從衡平的角度，能不能有一些創新、跳脫資本主義的思維。

#### 主持人梁玲菁教授

最後，我們在明年 1 月 11 日有一場「創新社會經濟發展」研討會，歡迎大家來參加。