

從他山之石思考臺灣社會 經濟的制度設計與未來展望

周睦怡 國立臺灣大學社會學系博士後研究員
陳東升 國立臺灣大學社會學系教授

摘要

經濟全球化發展的同時，也對環境、社會和民主帶來許多衝擊。資本主義式的發展模式其永續性受到挑戰，許多基層社區和組織開始思考並實踐另類經濟模式的可能，善用地方資源、創意和人與人之間的合作來填補市場失靈和政府失靈的縫隙。有別於利潤導向的市場經濟，社會經濟更重視人的價值和社群共同的福祉，透過經濟參與、民主決策、教育賦權社群，強化草根民主。本文簡介加拿大魁北克社會經濟的制度經驗，提出臺灣社會經濟制度設計的要素：（1）社會經濟的推廣、教育和訓練。（2）社會經濟的資金取得的管道多元。（3）結社民主與夥伴關係的協力治理。（4）制度化之於社會經濟相關政策，要能讓社會經濟組織和事業發展更為順暢，避免簡化為標準化。

關鍵詞：社會經濟、團結經濟、社會創新

壹、前言

在全球化競爭與追求經濟發展的同時，帶來了貧富差距擴大、生態環境破壞和民主發展停滯等衝擊。資本主義式的經濟發展模式其永續性受到質疑與挑戰，越來越多社區或公民團體開始思考和實踐另類經濟模式的可能，這股由下而上的力量善用地方資源、創意和人與人之間的合作來填補市場失靈和政府失靈的縫隙。從共同的需求出發，透過合作互惠的方式解決共同的需求和問題，重新定義和實踐經濟，如：近期在英國以社

區為本位的「轉型城鎮」（Transition Town）運動，透過各式各樣的小型方案或倡議，包括：食物、能源、經濟、教育、房屋等，打造相對自給自足、具韌性且可持續的社區以回應氣候變遷、能源短缺等問題，更成立了慈善團體「轉型網絡」（Transition Network）（註1）將社區轉型的相關議題和經驗製作成行動手冊支援不同社區的轉型行動（張韻詩，2014，144-145）。探求另類經濟的可能，很重要的關鍵是「重塑」（reframe）對經濟的想像，也就是用

不同的思維去理解經濟，進而重塑對「發展」的定義，拾回地方的自主性（Gibson-Graham, Cameron, and Healy 2013, 7-10）。主流的經濟行為多以價格（price）計算，這往往忽略那些以不同形式交易或交換的經濟行為，如：換工、以物易物或是禮物等，這些非資本主義式的經濟活動與主流經濟共存，但在我們的生活中卻往往被低估且沒有算進經濟貢獻。

由於社會經濟具強烈的脈絡性和在地性，因此並沒有一個通則性的定義（Amin 2009, 11-14; Liger, Stefan, and Britton 2016, 25）。在相關的討論中，仍可以發現到有一些共通的要素：（1）首要目的是服務成員或社群，而非創造利潤。（2）民主治理和決策。（3）自主性的組織。（4）在利潤分配上，重視人和其工作價值更勝於純粹的資本累積。（5）以個人和社群的參與、賦權和可課責性為原則從事社會經濟的相關活動（Bouchard 2013, 5）。有別於利潤導向的資本主義市場經濟，社會經濟更重視人的價值和社群的經營和運作，以及透過參與、教育賦權社群，以實現其主體性和自主性且強化草根民主。

本文將先簡介加拿大魁北克社會經濟的經驗，尤其是制度設計如何促進社會經濟的發展。再者，探討臺灣社會經濟制度設計的要素及未來展望。

貳、加拿大魁北克的社會經濟

社會經濟在全球各地以不同的形式進行，回應全球化所帶來的衝擊以及在不同區域所面對到的種種社會問題。本文以加拿大魁北克省的社會經濟制度架構為例，來說明社會經濟與制度之間的關係。

根據 2002 年的資料統計，魁北克的社會經濟事業體有 7800 多個，包括合作社（co-operatives）、互助組織（mutual societies）、NPO 等、雇用超過 16 萬人，總營業額超過 102.5 萬億加幣（Bouchard 2013, 4; Mendell and Neamtan 2010, 69）。1996 年，魁北克省府召開「就業與經濟高峰會」，成立「社會經濟專案小組」（Chantier de l'économie sociale），成員包括：社會經濟機構的網絡、社會經濟地區性團體、社區發展協會、支持社會經濟活動的技術支援中心，以及包含工會、環保運動、女權運動及各類社區運動在內的社會運動，會中提出社會經濟的行動方案（Osons la solidarité, Daring Solidarity）指出社會經濟的定義、貢獻和關於社會經濟的相關倡議（Mendell and Neamtan 2010, 68; Wright 2010, 208）。會後在省府內成立社會經濟辦公室「社會經濟專案小組」，繼續從事相關的研究和推廣工作。1999 年這個社會經濟工作小組從省府內獨立出來，以 NGO 的形式繼續運作，作為社會經濟的多元網絡的網絡（a network of networks），讓社會經濟相關的團體能夠透過這個平臺交流、討論和對話，共同構思新計畫和協力合作（Mendell and Neamtan 2010, 68; Wright 2010: 208）。

社會經濟在 1996 年後，日益受到加國政府和社會的重視，但在此之前，魁北克已有長久的歷史可以看到在社會層面已有許多充滿社會經濟意涵的活動，例如：自發的社會互助體系、農業或牧業合作組織的發展。1960 – 1980 年間，主要以自發性成立和經營的合作或互助型組織為主，透過實踐培力基層和參與者。因為有基層的經驗和組織壓力，1980 年代開始國家也成為夥伴方之一，提供合作互助組織有適當的制度環境運作和發展。1990 – 2000 年之間經歷了經濟危機，嚴重的失業問題加上公共支出社福的銳減，使得社會經濟更被社會需要，而受到更多民眾的重視和響應。2008 年席捲全球的經濟危機，更進一步確認社會經濟的重要性（註 2）。這些社會經濟的運作並不脫離資本主義的市場，但其目的和方式是不同的，更重視分配正義、永續經營和民主參與。魁北克社會經濟創新體系的架構主要有以下幾塊：（1）研究（2）教育訓練（3）服務提供（4）融資（5）協力治理（6）配套的法律、數據資料和政府責任（註 3）。也由於有這些基礎體系搭配運作，使得加拿大的社會經濟創新有可發展的環境。其中這些制度的建置，不是由上而下，也非完全由下而上，而是以一種協力治理的方式由公、私和公民社會部門共同研擬（co-construction of public policy），透過相關利益方對話來凝聚共識，政府單位也持續與社會經濟專案小組以夥伴關係密切合作，社會經濟的創新與傳統公共政策不同，且對社會和政府都更加挑戰的是，其「做中學」的實驗本質，如何妥善的運用公共資金並且可課責，但又能鼓勵創新的嘗試是重

要的挑戰（Mendell and Neamtan 2010, 70-71）。從試點出發，強調經驗的多樣性。在社區做出成功案例後，會透過社會運動的方式納入相關的力量共同去影響政府。藉由政府的政策制度化，提供長期運作的有利制度條件。民間部門和社會行動者保持完全的自主而不依賴政府，而是一種又監督又合作的夥伴關係（註 4）。

關於籌措資金的管道，魁北克在這方面有微型借貸（micro-credit）、長期資本（patient capital）等機制，讓社會經濟事業體能夠有可及的借貸管道（Mendell and Neamtan 2010, 72-76）。再者，魁北克有兩個重要的工會投資基金，由魁北克工會聯盟（Quebec Federation of Labor）創立的 Fonds de solidarité FTQ（Fonds FTQ），以及由全國工會聯盟（Confederation of National Trade Unions）創立的 Fondation，兩者皆協助社會經濟事業體的發展，創造就業，前者的投資多為地方中小型私有企業，而後者多以投資集體共有或合作事業體為主，且更強調其所投資的事業體對環境和永續發展的貢獻（Mendell and Neamtan 2010, 66-67）。此外，由社會經濟專案小組所掌管的投資基金會 The Chantier Trust，擁有 5,280 萬加幣的基金，其中來自於聯邦政府的 2,280 萬加幣；魁北克政府的 1,000 萬加幣，以及魁北克兩個工會組織的投資基金，Fonds FTQ 的 1,200 萬加幣與 Fondation 的 800 萬加幣，這個投資基金的對象是在地的社會企業為主，是所謂的 15 年的長期投資（patient capital），重點在協助這些企業取

得土地或是運作的生產設備（Quarter, Mook, and Armstrong 2009, 93）。

在魁北克，社會創新的議題與社會經濟是相輔相成的，在概念上主要有兩種詮釋方式：（1）社會經濟是一種針對社會問題，促進社會團結的回應方式；（2）社會經濟是扮演策略性的角色，在於重新塑造發展的模式和轉化經濟與社會的關係，魁北克的社會經濟就是依循此路徑，尋求另類的發展模式，以及藉由這種發展模式促進社會關係網絡間的互助和團結（Bouchard 2013, 7-8）。社會經濟是與資本主義市場經濟並行，就沒有被政府和市場回應的社群和社會問題，發展出一套自給自足、自助互助的運作方式。社會經濟在運作上更強調社群福祉、分配正義、民主決策和共同參與。以下兩個案例說明。

一、案例一：社區共宅（community housing）^{（註5）}

此案例是給中低收入戶或有特殊需求的住戶提供住宅。案例中的公寓是一個老公寓改建的。公寓由住宅合作社（housing coop）所買下，所以住宅不是私有而是公有，住戶有大學教授、藝術家、老人、單親家庭等等，大家付租金承租房子。在這個公寓裡的彼此間不僅是房客，更是以一個社群在互動。大家對於公寓的布置、維護、住戶的需求都要一起討論和相互幫助。住宅合作社的會員包括承租者和其他一般公民。公寓相關公共事務所需的人力大部分來自居民志工，也聘請幾位專職員工。有別於私有住宅的邏輯，這裡的住宅是公有的，一方面使得租

房的價格不會過度受市場價格波動影響，另一方面也因為穩定的租價，使得居民會長期居住在此，而有歸屬感，能夠共同為公共事務付出。這裡最重要的是社群的培養和經營。大家不是陌生的房客，而是在同個屋簷下生活的大家庭，相互支持以及一起解決生活面臨的問題。除了社群的建立和深化外，在公寓要改建和翻修的過程中，所遭遇到的政策問題，也透過集體行動，讓政府相關部門看到問題的本質，促進國家在相關政策上有所調整，甚至有些議題不能單屬某個政府部門負責，而需要跨部會合作和執行。在這個案例裡就使得住宅相關部門以及文化相關部門就建築的使用，有了跨部會的討論和相關政策的研擬。這樣的共宅是非營利用途且集體所有權制，也透過制度政策而確立（Bouchard 2013, 10）。社區共宅的實現，不單是靠住戶彼此，也需有友善共宅的環境，例如：非營利組織專職業團體對於住宅改建、維護和管理所提供的技術支持，以及住宅合作社聯盟（housing coop federation）所給予的資金、社群經營和培力的支持。甚至是公部門在民間運作成熟之後，提出相應的政策予以制度化。

二、案例二：家事服務（domestic help）^{（註6）}

由於政府對於高齡者照顧和照護的經費逐漸銳減，許多長者獨居在家，生活環境並不理想，長者無法獨自完成粗重工作以及日常用品的補充，也需要有人協助照料和提供服務。家事服務的需求需要被滿足。另一方面，以往提供打掃清潔服務多為非法勞工，政府無法妥善

管理，因此這部份是非法勞工的問題。對政府來說這兩項問題皆需解決，而家事服務的需求，讓非法勞工可以藉此合法化，並針對專業需求的部分提供訓練，讓他們有合法的身分去提供這些服務，讓服務可以更到位。這樣一來，服務提供者的工作能有所保障，而長者的居家生活和品質也有人協助打理。家事服務內容廣泛，包括：住家打掃清潔工作、除草、鏟雪、接送等的服務。主要的服務對象是高齡者或有肢體障礙的人，也對一般大眾提供這些服務。這類型的服務提供者過去多是非法的勞工，其勞動條件也不具保障。家事服務的創新運作，提供服務的組織形式可以是非營利組織、合作社（coop）或團結經濟合作組織（solidarity coop），通常會以團結經濟合作組織的形式運作。團結經濟合作組織與合作社不同處在於團結經濟合作組織裡面的會員包括生產者和消費者；而通常合作社裡面的會員主要是生產者或主要是消費者，兩者是區分開來的。因此，就會員組成的方式可以知道團結經濟合作組織其實是更反映市場現況的。因此民主參與和充分討論是非常重要的，等於說在正式進入市場前，生產端和消費端的衝突和矛盾可以在組織內部先有充分的理解、討論和達到共識。這樣的過程通常更為耗時耗力，但是一旦做出決定，就會是很有力量且被大家廣為接受。也因此，團結經濟合作組織的運作，由於會員的屬性不同，事實上比合作社的運作來得困難許多。但也更接近真實社會互動裡面會面對到的情境，不同屬性的群體，如何在不同利益中求得相互都能接受的方案。在顧及自己需求的同時，也能考量到對立方的需求，相互體諒，

且為了長期的合作和穩定發展，能夠有所妥協、凝聚共識，而不是以一時的勝負讓不同利益方間的關係更為緊張。這個社會創新的案例，使得老人家可以延長在自家生活的時間，而不一定要進到安養中心。以往非法打工的人，現在則能有合法的身分，工作較有保障，也能經由受訓取得執照，讓其工作更為專業。此外，這些合法的工作者加入團結經濟合作組織，對於其工作的內容、品質和價格等，都有參與決策的權利。對政府而言，老人照顧和非法打工的問題都能夠得到解決。相關政策的制定像是對於家事服務的收費，有價格政策（price policy）來規定，依消費者的條件不同（例如：收入、年齡、行動不便，等等）而有不同的收費標準（Bouchard 2013, 10）。該案例成功後，也透過公共政策的方式予以制度化且擴散到其他地區。

由上述兩個案例可以看到，這些社會經濟的社會創新案例，很重要是先有小規模的試點，做出可運作的模式，再由相關的團體倡議推動政策的制定或修改，讓創新的模式能與制度並行，其中很重要是跨部會的協調和合作，才能有助於社會創新的方案持續運作和產生積極的效應。社會經濟相關的公共政策尤其強調以夥伴關係協力治理，才能拉近政策立意和執行的落差。案例一的社區共宅，當初是由公民社會自發的組成，成員有不同階級和收入水平的居民，這種異質的組成有助於成員內部間的供給和需求可以相互搭配，形成一個自助互助的社群。政府套用這個模式在社會住宅，將經濟弱勢者安排到社會住宅居住，但是當成員組成的同質性高，

彼此的需求和供給相似形成競爭關係，較難以產生互助的社群，因此這個經驗的轉移是失敗的（註7）。由此可知，公民社會的某些自發地行動，其實難以標準化程序，政府的政策介入需要與公民社會和社會經濟組織有充分的溝通和對話，這也是夥伴關係互動重要之因，如此一來，才能掌握政策制定和執行的「眉角」，讓政策立意和執行能得到好的成效。

參、探討臺灣社會經濟制度設計的要素及未來展望

在臺灣，地方的基層治理實際運作上較偏重經濟和政治的面向，而社會面向多是輔助性的或是仰賴公部門計畫支持，但也易落於形式化，不一定符合在地需求。面對這樣的現實困境，要如何翻轉偏鄉地區的發展位置，從資本主義的邊陲轉變為以自身條件為發展優勢的主體，改變社區與主流市場的鏈結位置，這是社區發展所需思考的問題。因此，世界各地的一些社區轉型經驗能夠帶來一些啟發。而魁北克社會經濟的經驗也有助於我們思考臺灣社會經濟制度配套需要重視哪些要素，本文提出幾項思考社會經濟制度設計的要素做討論。

一、社會經濟的推廣、教育和訓練

在臺灣這些工作主要由公民團體，如：主婦聯盟等團體進行合作經濟的推廣工作。近年來在強調大學社會責任的趨勢下，也開始在學校課程裡帶入社會經濟的概念和思維，並透過與地方社區的合作嘗試社會經濟的小型方案。如

何延續這個趨勢，也許可以思考的是社會經濟事業組織的運作，需要哪些相關的專業和實作知識，透過什麼樣的平臺可以讓知識和實作經驗的交流更為深入和擴散。若社會大眾和政府對社會經濟在知識上和實務上的認識不足，也就難以認可這樣的經濟模式，更遑論對其認同、支持甚至是行動（註8）。

二、社會經濟資金取得的管道多元，國家補助與社會經濟投資基金的創設

社會經濟所涉及的層面，許多都與公共財的創造或和再分配有關，光仰賴私人或基金會捐款是有限的，且有可能在優先順序的設定上會有不一致，而使得受捐助的社會經濟組織綁手綁腳。國家提供資助儘管重要，但也不是沒有限制，因此更應該思考的是，國家補助的目的為何？以及如何創造可持續的社會經濟資金的條件制度？如：社會經濟投資基金的創設（註9）。國家補助仰賴政府財政的支出，需具有可課責性，所以有相應的期程和成果要求，但政府部門的績效指標與社會經濟組織的工作目標不一定相符合。因此，這類的政府補助多以短期為主，其實對社會經濟事業的長期發展成效有限，且繁複的行政程序往往也讓人手已經不足的社會經濟組織更是雪上加霜。因此，政府補助到底目的為何，要設定清楚，對於社會經濟事業許多財報以外的價值，政府是否有發展出合適的評估機制？若能發展出來，也有助於社會大眾更認可社會經濟的組織。

三、結社民主與夥伴關係的協力治理

結社民主在社會經濟領域的運作尤其重要，其中不只是自我組織的能力，更包括不同組織間的合作以及協調能力，尤其是針對聯合各種異質（需求、認同和利益）的社會經濟方案或組織，如何能夠兼顧共存共好，挑戰著大家合作和協調的能力。這部份在魁北克的「社會經濟專案小組」就是扮演這樣的角色。在臺灣儘管有許多組織在不同地方運作，但較缺乏串聯不同組織的中介組織，或僅止於資訊交流平臺。作為網絡的網絡，很重要的任務是培育能深化連結公民社會中社會經濟的團體，並設計出能民主地代表各團體之重要網絡的協調機制，與此相關的也包括組織內部與組織間參與式民主治理的實踐以達到社會賦權的目的（Wright 2010, 211-212）。另一個值得反思的問題是協力治理應該以夥伴關係來進行，才有助於溝通和對話。目前臺灣政府的補助案或委託案多以政府採購的方式進行，在這裡政府和受補助方或受委託方是一種僱傭或委託之代理關係，這就有上對下的位階落差，以至於受補助方或受委託方都要配合政府邏輯做事情時，也限制了創新和自

主性，這樣的合作多是各取所需而非基於相互理解、相互調整的合作。社會經濟或創新的方案若要可長可久，公部門的運作也需有所調整，才能讓制度與實踐相輔相成。再者，從魁北克的案例可見跨部會的合作和協力在社會經濟領域也是極為重要的一環，政府部門間是否有機制去進行跨部會的協調和合作也是一個挑戰。

四、制度化在社會經濟相關政策的意涵

制度有助於社會經濟組織和事業發展更為順暢，而非限制。制度化在此的意義對於政府而言，應該是要優化治理以及讓公部門、私部門和公民社會之間的協力治理更為順暢。因此要避免將制度化理解成標準化或淪為形式化。各國的制度設計經驗都有其脈絡和優先回應的問題，臺灣可以參考的是這些制度設計的原則，而不僅僅是將國外的制度拿來套用。除了成功的案例，更應該從失敗的案例中看到如何調整和改善，畢竟社會經濟是過去被低估的領域，需要透過更多的嘗試從經驗中持續學習和調整，才能深耕和發揮長久之效。

附註

註 1：Transition Network. <<https://transitionnetwork.org/>> (accessed 26 January 2018).

註 2：魁北克社會經濟的歷史脈絡摘錄並改寫自 Prof. Marie J. Bouchard 2015 年 11 月 12-13 日於臺北政治大學「大學的社會實踐研討會」的主題演講“Social innovation and partnership research. Experience from the Quebec social and solidarity economy”。

註 3：同上。

註 4：同上。

註 5：同案例一摘錄並改寫自 Prof. Marie Bouchard 2015 年的主題演講“Social innovation and partnership research. Experience from the Quebec social and solidarity economy”。

- 註 6：案例二摘錄並改寫自 Prof. Marie Bouchard 2015 年的主題演講 “Social innovation and partnership research. Experience from the Quebec social and solidarity economy”。
- 註 7：案例一的補充說明，摘錄並改寫自 Prof. Marie Bouchard 2015 年的主題演講 “Social innovation and partnership research. Experience from the Quebec social and solidarity economy”。
- 註 8：梁玲菁等（2017，132-141）對於「創新社會經濟發展」，提出「體認創新、兼容並蓄、深耕教育、普及事業、發展社會」的基本策略，同樣強調教育面對社會經濟的承認和普及之重要性。
- 註 9：梁玲菁等（2017，154-158）考量到臺灣現今的脈絡與制度條件，提出「社會暨合作經濟發展基金雛型」以促進社會經濟的發展。臺灣社會經濟的支援性機制規畫建議，包括：財務與資源面、人才培育面，可參考梁玲菁等（2017，132-158）。

參考文獻

1. 梁玲菁、李嗣堯、顏詩怡、許慧光。2017。《創新社會經濟與社會發展前瞻規劃研究報告》（國家發展委員會委託研究報告 NDC105063）。未出版。
2. 張韻詩。2014。《轉型城鎮：共享城市：從社會企業、公平貿易、良心消費到共享經濟（上）》，鄒崇銘、黃英琦、阮耀啟編，144-145。香港：印象文字。
3. Amin, A., A. Cameron, and R. Hudson. 2002. *Placing the social economy*. London: Routledge.
4. Bouchard, M. J. 2013. Introduction: The social economy in Quebec: A Laboratory of social innovation. *Innovation and the social economy: The Quebec experience*. Edited by M. J. Bouchard, 3-24. Toronto: University of Toronto Press.
5. Gibson-Graham, J.K., J. Cameron, and S. Healy. 2013. *Take back the economy: An ethical guide for transforming our communities*. Minneapolis; London: University of Minnesota Press.
6. Mendell, M., and N. Nearntan. 2010. The social economy in Quebec: Towards a new political economy. *Researching the social economy*. Edited by L. Mook, J. Quarter, and S. Ryan, 63-83. Toronto: University of Toronto Press.
7. Quarter, J., L. Mook, and A. Armstrong. 2009. *Understanding the social economy: A Canadian perspective*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
8. Wright, E. O. 2010. *Envisioning real utopias*. London; New York: Verso.
9. Liger, Q., M. Stefan, and J. Britton. 2016. *Social economy en*. (Study for the European Parliament's Committee on Internal Market and Consumer Protection). <[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)> (accessed 26 January 2018).
10. Transition Network. <<https://transitionnetwork.org/>> (accessed 26 January 2018).