合作事業「四生一體」，共創社會經濟幸福

梁玲菁　國立臺北大學金融與合作經營學系兼任副教授

摘要

瑞典合作經濟學家 Sven Böök 指出「合作主義追求兄弟價值」即「鄰人愛」，合作事業引入創新於社會經濟，在民間與政府「新協力模式」下，發揮「四生一體」，來照顧人民的「生命、生活、生產及生態」多方需求。綜觀國際合作思潮、運動的趨勢及其時代的意義，並評析臺灣的合作社發展困境與後續的挑戰，再從實踐公民的「結社經濟人權」需求，建議政府正視此一互助互補的合作機制，希開展「臺灣社會經濟互補性發展機制」。機制的落實，絕對需要政府以較高層次的政策面，提出積極措施，因此鄭重建議三項迫切而具體的工程，從法律政策面、行政制度面、結社經濟人權教育面，喚起臺灣社會共同深耕社會經濟的幸福。

合作社開展社會經濟的政策促進，誠如聯合國「準則」（2001）的呼籲，國際勞工組織與國際合作社聯盟（2014）之修法指導，以及聯合國消除歧視委員會（2016 年 3 月 4）第 134 號一般性建議，同時也遵循國際兩公約與 CEDAW 公約。

關鍵詞：合作社、合作經濟、休戚相關經濟、新協力模式、社會經濟、幸福、社會基金、創新的社會經濟、國際公約（兩公約、CEDAW）

壹、社會經濟幸福：緒言

亞當斯密（Adam Smith）指「幸福」有三（註 1、註 2）：一是健康的身體，二不欠錢，三要有一顆平靜的心。以現在來看這三件事，一要尊重人命，有清淨的空氣、充足的陽光與乾淨的水，亦即營造人性的生活環境，友善對待生產環境。二是從小教育養成儲蓄撙節的習慣，累積個人與家庭的資糧，培植青年學習或創業的計畫性支出。三是訓練個人多讀書，增廣見聞，保持一顆學習又同情的心，從自我負責任開始，分工進而合作，善盡組織責任與社會責任，利己又利他，社會才調和。

然而，資本主義社會在勞動分工創造價值後，深化了市場經濟，卻也造成了新自由主義經濟下，長期的貧富不均、環境、群體失衡等各種瓶頸（註 3）。針對此，1990 年代末期，

歐盟大力發展社會經濟活動，「合作經濟模式」總算給人們開啟一條通往安康的道路。瑞典史史旺．貝克（Sven Böök）指出「資本主義追求自由價值，社會主義追求平等價值，合作主義追求兄弟價值」，世界變遷下，「合作社的價值在關係的創造」，即「個人—合作社—社區—社會—國家—國際」發揮愛人如己的「鄰人愛」精神（註4），此項關係也是法國合作學者查理．季特（Charles Gide）稱「休戚相關」（註5），人民以互助合作經濟發展社會組織與制度的「善循環」關係。

社會經濟典範國家—瑞典，其於政府（2002）定義「社會經濟一詞，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。在社會經濟的架構下，經營乃為利益於大眾、或協會的社員，利潤動機並不是主要的驅動力。」（註6）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、在企業及就業上及在地方服務上角色，亦即發展在地的、親民的地方組織，來達成照顧人民多元需求的生活經濟。

本文的目的，首先闡述社會經濟幸福為緒言，以及合作事業引入創新社會經濟的「新協力模式」與合作思潮。其次綜觀國際合作社運動的趨勢及其所具有的時代意義，建議政府重視並與民間社會共同發展「四生一體」的社會經濟，來照顧人民的「生命、生活、生產及生態」。第三，評析臺灣的合作社發展困境與後續相關挑戰，再從實踐公民的「結社經濟人權」與國際趨勢，希開展「臺灣社會經濟互補性發展機制」。最後，落實與實踐機制，絕對需要政府以較高層次的政策面來積極協助，有三項迫切而具體的工程，建議從法律政策面、行政制度面、結社經濟人權教育面，喚起臺灣社會共同深耕社會經濟幸福。此誠如聯合國「準則」（2001）的呼籲，國際勞工組織（ILO）與國際合作社聯盟（ICA）（2014）之修法指導，以及聯合國消除歧視委員會（2016年3月4日）第134號一般性建議。

全文的配置如下：壹、社會經濟幸福：緒言；貳、合作思潮與發展社會經濟的「新協力模式」；參、國際合作事業的方向及其時代意義；肆、臺灣合作社的困境及後續的創新機制；伍、挑戰與問題評述；陸、推展合作事業，共創社會經濟幸福。

貳、合作思潮與發展社會經濟的「新協力模式」

1844年英國合作社運動開始，至今已逾170年歷史，1895年成立國際合作社聯盟（International Cooperative Alliance, ICA）共同解決全球合作社所面對的經營與發展問題。在1990年代末期，歐盟承襲合作經濟思潮與具體的合作社運動，由法國提出「社會經濟與連帶經濟」（L'économie sociale et solidaire）發展，有以下五個主張：（一）土地環境永續問題；（二）弱勢地區經濟開發問題；（三）人性關懷與勞動者尊嚴問題；（四）融合前述三個主張，解決貧富不均、失業所造成的社會問題；（五）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（註7）。

歐盟國家自2000年開始，持續舉辦「國際社會經濟發展會議」，核心問題涵蓋城鄉區域均衡至社會群體發展，大抵以合作社活化地方

經濟為核心，如 2002 年以合作金融開展地方經濟發展與能量累積；2005 年再以勞動者、生產者合作社促進高齡化社會的服務與照顧，再連結住宅、環保消費合作社，解決失業與促進合作創業（註 8）。

聯合國宣告「2012 國際合作社年」，再度掀起季特（Gide）所倡「休戚相關經濟（the Solidarity Economy）」，此即賴羅（Alexander F. Laidlaw）博士（1980）指出，合作社運動的發展趨勢在於解決多方的需求以及社會長期的問題（註 9），發揮史旺 貝克所指合作社的「關係」價值，需要合作社與國家角色的互助互補來共同解決未來的社會經濟問題。

長期間為解決上述資本主義社會的弊病與問題，這些合作經濟與社會經濟的主張，由英國、法國、瑞典逐漸地擴散至比利時、德國、義大利，到亞洲的日本、韓國、菲律賓、泰國和新加坡等國，從立法、修法、編製預算到鬆綁法規等行政系統配合國會，均重視「合作社經濟」的模式，蔚為兼顧人性與土地「休戚相關」的社會經濟活動。

具體的社會經濟發展模式，保持民間運動本質，受政府重視，以單一部會執行相關的預算於發展合作社，幫助弱勢族群、地區和產業，在國際間進行長達 20 年以上，基本上已經有一些外在機制轉變可循效法，從韓國、瑞典、美國經驗可得其中一二；但也有一些內在沉潛的思維基礎，是需要從根本思維學習，如日本、瑞典、韓國與加拿大等的社會思潮及覺醒。

合作經濟引入創新因素發展社會經濟，從政策、模式及機制三個方面概述其中要義：一、各國的社會經濟政策；二、創新的社會經濟「新協力模式」；三、合作社暨社會發展基金，分述如下：

一、各國的社會經濟政策

探究國際間合作社在憲法上、社會經濟的地位（註 10），各國名稱有社會經濟部門、或國民經濟部門、或第三部門經濟，同時與公部門、營利市場私部門，成為真正的「混合式經濟體制」。結社經濟人權是國家賦予人民所採取的自力救贖方法，對於照顧國民「四生一體」的合作事業，政府制度與作為上，應落實憲法保障，遵循國際勞工組織（ILO）第 127 號建議案（1966）部分內容：「開發中國家的政府，應制訂於執行一項政策。以經濟、財務、技術、法律或其他協助、獎勵方式來鼓勵合作社發展，而不損其獨立性。」以及聯合國「創造合作社發展有利環境準則」（2001）具體的呼籲，各國政府公開承認合作社，制定發展政策，鬆綁法規，統計資訊與施行教育，建立夥伴關係，建置基金等機制設計。

瑞典自 2002 年開始，從國會與行政部門提出社會經濟預算與基金；韓國 2012 年國會通過《合作社基本法》，首爾市政府 2014 年也通過《社會經濟促進法》及建置社會基金（註 11）；肯亞在 2014 年國會通過「合作社微型融資基金」；資本主義社會的美國，歐巴馬（Obama）總統與合作界（NCBA）150 人對話，遵循國會 2011 年推展《全國合作社發展法案》，令財政部逐年編列預算，每年至少達美金 2,500 萬元，涵蓋消費、農業、儲互社、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，關心結社經濟跨產業、跨世代、跨城鄉的未來發展。英國、德國及日本等國，則是深化百年來的互助思維和合作社運動，

表 1　創新的社會經濟「新協力模式」思考：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、除草及鏟雪等	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、殘障者、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連結	承租人與市民自組合作社獲 NPO 的理事會集體租賃住宅（collective 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：本文彙編自 Marie J. Bouchard,2015/11/12-13，魁北克省社會經濟的創新講義。

於民間和政府部門協力，建置整體「友善的」合作經濟暨社會經濟的政策（註 12）。

二、創新社會經濟的「新協力模式」

合作事業融入創新的社會經濟（Innovation in Social Economy）：「新協力模式（New Model of Collaboration）」，其重心有四個方面：以社會經濟投資方式來改善生活、培植社區能量、建立夥伴式的資本，以及結合利益與公益。因此，加拿大、瑞典所關注的目標聚焦於人民的生活需求，以相互連結方式於住宅合作、社區照顧與勞動合作、消費合作，共同滿足多元需求與福利照顧，如圖 1 的左方與上方機制列示，不僅發展合作社的社間合作，並連結各種社會經濟事業來相互支援。又如表 1 列示「新協力模式」，思考現階段高齡化社會的強大需求：以居家照顧和社區住宅為例。

在瑞典、韓國、加拿大蒙特利爾省（Montréal）、魁北克省（Québec），創新融入社會經濟機制中（註 13），對於生命與生活照顧的關鍵項目包含：服務與產品、市場目標的群體、組織選擇、跨領域的協力機制、支援系統與普及性。其中的創新屬性是根本的、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，以及行政上的協調。

由於國家政策的重視，如美國特別經過國會法案而建置全國「合作社發展計畫」與 6 至 8 項的「發展基金」，以創造有利發展合作社的環境；再如瑞典建置全國「合作社發展中心」、區域性「合作創業平臺」、「社會基金」培植各類社會經濟事業；韓國首爾則建置各種「社會經濟事業支援中心」、「社會基金」，打造「合作社之城」（Cooperative City）。以下分述瑞典與韓國的「社會基金」。

三、合作社暨社會發展基金

概述瑞典和首爾之社會發展基金，此項建置符合聯合國準則（2001）的呼籲：建立夥伴關係與建置基金。

（一）瑞典：「合作社發展中心」與「社會基金（Social Funds）」（註 14）

政府政策的支持，利於創新的社會經濟運行，瑞典在 2002 年不僅投入政府預算，並指定 5 個部會成立工作小組進行推動，在法案中明示以合作社模式，培植年輕人集體合作創業精神，在社區內提供服務經濟與就業，並特別鼓勵協會和 NPO 轉型為自治獨立的合作社。配合 2009 年的社會基金，在全國建立 25 個區域性「合作社發展中心」，提供諮詢，培植教育、輔導、ICT 技術訓練等支援合作社與其他社會經濟事業的創業平臺，其中資金來源的 2 分之 1 來自中央與地方政府，另外 2 分之 1 則來自民間企業。

（二）韓國：社會經濟支援中心與社會基金（註 15）

朴元淳市長建造首爾「合作社之城」宣言，係在社會經濟活動中，市政府以合作社政策促進市民參與經濟，首爾制定《社會經濟促進條例》（2014 年 10 月 20 日立法），同時發展多元性的合作社、社區企業、社會型企業及自活企業等事業，分別在 25 個行政區建置前述的各類事業體的「支援中心」，進行供給面與資源的媒合，甚至有「二次支援中心、婦女創業支援中心、難民中心」，這些中心融入更多合作經濟的關懷原則，協助青年、婦女、中高齡住民的結社發展機會，強調「社會經濟共同體」觀念，是一種政府支持民間的平民經濟系統。

首爾「社會基金」，如圖 1 所示（註 16），其中資金的來源，仿傚瑞典的 2 分之 1 原則，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。

基金運用的方式，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，涵蓋信用合作社與儲蓄互助社機制等微型融資，並針對合作社、基金會或 NPO 進行的社會住宅的融資與補助。整體政策的目標，先以國家基礎與政策資源，協助青年、或弱勢者建立各種事業體，最終的導向，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（註 17），亦即朝向合作社發展。

「新協力模式」有別於傳統資本主義社會的思維，首爾的「合作社之城」經驗，係承襲歐盟 2002 年「國際社會經濟會議」的推動，卻具體地超越了「歐盟合作社會共同體」（European Cooperative Society）的發展（註 18）。

參、國際合作事業的方向及其時代意義

各國為解決時代變遷下資本主義社會的瓶頸，除了借重 1950 年代的消費、農業、信用合作社、儲蓄合作互助社的草根性組織力量，在 1990 年代後發展照顧、健康、保險合作社，以及前述合作社加入「多目標經營」，來共同解決貧富不均與環境問題，並出現新興的「再生能源合作社」，更是重要的社區型合作社。具有三方面的時代發展意義與各國案例：綠色的合作經濟幸福、合作與微型金融的社會福祉，以及跨世代的安心社區住宅與照顧幸福。分述如下：

一、綠色的合作經濟幸福（註 19）

（一）再生能源

挪威「風力發電合作社」提供偏遠地區農民及其家庭教育，融合科技知識與技能，分享資訊，建立高科技風車電力供應與操作技術，

維繫農村潔淨能源的綠色永續發展。歐洲地區共計 2,400 家，大抵是社區型「能源合作社」，丹麥於 1977 年最早設立，德國有 800 家，英國、波蘭等也有類似的機構。日本消費合作社也發展社區的「綠能合作社」，韓國首爾則屬於節能省電促進的「能源合作社」（註 20）。

（二）有機、健康的耕種、養殖

「臺灣鰻魚合作社」社員有別於中國業者，堅持不用藥物養殖顧及人體健康與環境的作法，再次搏得日本漁業協同組合聯合社認同而相互交流，增加出口機會，提升社員收益。「南投縣原住民蔬菜產銷班」以傳統方式種植有機蔬菜，經過主婦聯盟 3 年的陪伴後，檢驗合格而成為消費合作社之生產者夥伴，共同保障社員、消費者的健康與保護臺灣土地。

（三）公平貿易

聯合國、北歐各國、英國等國家的消費合作社，長期關懷開發中國家兼顧綠色環境保護，結合咖啡合作社、生產者合作社，以公平貿易維護中南美洲和非洲棉花、咖啡、可可亞的農民家庭所得，讓孩童獲得教育機會而脫離貧窮與失業困境，自助地解決社區淨水、學校路不足之公共問題。臺灣主婦聯盟生活消費合作社亦與印尼以「公平貿易」往來咖啡交易。

（四）友善環境的合作金融

法國「合作金融體系」在法國政府提供稅制優惠下，促進節能產品和能源建設、環境保護與更新住宅改善。根據法國 2009 年修正的財政法案，有條件批准抵免稅收的百分之 25%至 50%，允許扣除其所得稅的一部分費用來進行，以提高能源效率。對於環境保育，「平民銀行」提出生態屋的概念，幫客戶建造太陽能熱水器與風力發電設備，作為實踐環境責任的第一步；「相互信用銀行」在建築物上架設平臺種植作物，打造建築物上的農場；「聯邦平民銀行」建立第一個生態補貼的貸款；「農業信貸銀行」則在 2006 年開始，透過銀行的風險資本基金提供融資環境投資，致力於再生的替代能源與節能貸款。「儲蓄銀行」於 2008 年提供 5,900 萬歐元的微額信貸，以支持環境保護。

二、合作與微型金融的社會福祉（註 21）

日本以六級產業互補關係，連結生活俱樂部、農業協同組合，共同購買綠色生活財，促進生產者友愛土地；組織勞動自主事業與非營利組織，共同投入高齡化、少子化社會的福祉事業，以照顧生活與生命。尤其在天災、核災受創之後，各類合作社強化既有的社區經濟網絡，緊密地協助，重建地區人民的生活與生產經濟。

英國儲蓄互助社協會（ABCUL）在 2004 年建立慈善的「儲蓄互助社基金會」（The Credit Union Foundation），致力於孩子和青年人金融教育。同時結合兩大家庭零售業 Argos 和 Homebase，連接「學校—家庭—社區」的生活金融教育，讓孩子養成儲蓄習慣；並且開發 Argos A card，提供社員在營業據點享有折扣，擴展雙方零售業務和儲蓄帳戶。另外為囚犯設立金融帳戶，增加更生人的自信心與自尊，以及生活安全感與責任感，發揮再犯率降低效果。

針對黑人和少數民族社區，英國萊斯特市 Aqoon 合作社提供弱勢族群教育服務，幫助移民族群的孩童課後輔導、在家學習、掃除成人文盲、提供基本技能的支援服務。協助婦女克服語

言障礙、兒童保育，且提供培訓與認證，增加工作與就業機會，解決生活與生計上的多種困境。甚至幫助婦女創業，教導生態環保與節省資源，合作社扮演傳遞資訊和中介服務的角色。育兒合作社提供托兒服務有：上學前、放學後的照顧、假日與週末的照顧、托兒照顧、網路保姆，以及社區深入服務計畫等。

依據英國「產業共同所有權運動（ICOM）」、「社區公益公司（CICs）」法律，以婦女勞動者共同所有而設立的社會型企業（SHCA），因應少子化、高齡化社會、偏遠地區而提供在宅服務照顧與小婦人家事服務。該企業從互助合作關懷價值出發，提供婦女技能研修，協助資格取得；培植在地勞動者經營技能、訓練管理、收支之業務學習，成為地區發展促進中心和支援系統，也建立在地生活支援與生命、生活價值觀，推展至英國各地成立「居家照顧合作社」、「社會型合作社」，映證合作金融、各類合作社與社會型企業共同耕耘社會福祉事業。

三、跨世代的安心社區住宅與照顧幸福

當代各國政府從戰後持續重視「住宅合作社」模式，作為解決社會照顧的重要方法之一環。美國 1980 年代後，從西岸到東岸，由一般民眾到學生，採自治管理的「住宅合作社」（Housing Cooperative），不但提供「永久負擔得起的價格」（Permanent affordable price），同時在社區中，發展住宅的社會經濟價值，甚至活化了老人經濟與生命。在市民住宅合作運動的過程中，也出現新興的「社區土地信託」（Community Land Trust）公司，共同推展地主、或承租戶的住宅合作社（Housing Association，現在英、美國以此相稱漸多），稱為「第三條路（The Third Way） 選擇」。

在「2012 國際合作社年」，國際間再次尋求解決住宅問題的良策。雪黎、紐約邀請國際合作社聯盟（ICA）與瑞典 HSF 住宅合作社協助都市社會住宅；英國建屋銀行（Building Society） 鼓勵儲蓄興起住宅合作社，社會住宅占 18.1%，住宅合作社房屋數占全體相互組織達 78%。首爾源自民間的自發力量，率先行動共建「合作住宅」社區，而促成公共社會住宅政策（註 22），供弱勢者、青年居有定所（註 23）。日本大阪以社區營造建立「合作共住」〔Co-op Housing〕，共同參與空間與社區建設。

德國（租賃公共住宅佔 60%）、瑞典（人口的百分之 20%至 25%居住在住宅合作社）等國（註 24），連結合作金融組織（如儲蓄互助社、合作銀行和國民銀行等）協助家庭儲蓄於購屋計畫與融資，並促其加入自治管理的「住宅合作社」。同時，瑞典搭配著家庭生育，照顧孩童機制。這些作法，對於高齡化、少子化的社會，解決青年住宅負擔，促進生育，照顧弱勢家庭，重拾關懷人性與友善家園互動的居住本質（註 25），重新思考家庭的價值，並深耕學習「人與土地的共同關係」，均有助益於社會的「善循環」，即合作制度所強調的「休戚相關經濟（Solidarity Economy）」。

肆、臺灣合作社發展的困境及後續的創新機制

臺灣合作社運動雖然已逾百年歷史，含蓋多元領域，提倡環保節能，但至今沒有一家綠能合作社設立（不僅是相較歐洲 2,400 家，德、英、加、日、丹麥及波蘭等也普設社區型能源合作社），影響市民、社區在環境自我保護的

結社權實踐。

近 10 年間（2005 年至 2015 年）除農業型成長較多外，全體社數與人數均呈下降，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。此種情形脫離聯合國「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（婦女社員在 80%以上），卻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，完全背離上述美、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，質疑市民參與長期照護體系、環境安全，以及殘障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。

有鑑於當今社會市民的大量照顧需求與國際趨勢，希求臺灣突破困境，梁玲菁（2011）曾建構「第三部門經濟發展與融資機制」，提出「尊重人性與環境，建構健康的社區網絡，以擁抱下一個合作家庭幸福。」以未來性（the Next）、自然環境（the Nature）、社會經濟網絡（the Network）3N 發展，建議該「機制」-促進「合作社與非營利組織自助 - 互助 - 公助之 3N 脫貧機制」（註 26）。（如附圖 1）

再者就基礎思維面，一從國際觀，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，受聯合國社會經濟重視，國際勞工組織共同推動，要落實國際兩公約與 CEDAW 公約所主張的公平、自由、民主、平等及利他性基本價值。二從在地化，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。作者於 2015 年再提出「合作連結與創新經濟」，融合合作社「四生一體」親民的經濟性，啟動「臺灣社會經濟互補性發展機制」（註 27，如圖 2）。此機制具有的意涵如下：

「1. 具有國家願景與經濟政策定位，在於尊重與創造『住民與土地命運共同體永續價值』，2. 是一個城市發展的願景宣言與規劃方向，3. 是組織型態選擇與行動，4. 是人的思維信念與生活經濟選擇。5. 是合作社創業平臺：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. 合作社發展基金：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，增加合作社信貸機會。」

在發展面向，則同時具有「跨生活與生命、生態產業發展；跨世代學習與多元發展；跨城鄉、群體發展；小規模、大鏈結發展。」

依時代的問題與在地人民的需求，開展不同的面向的連結，如當代最大需求「住宅—照顧

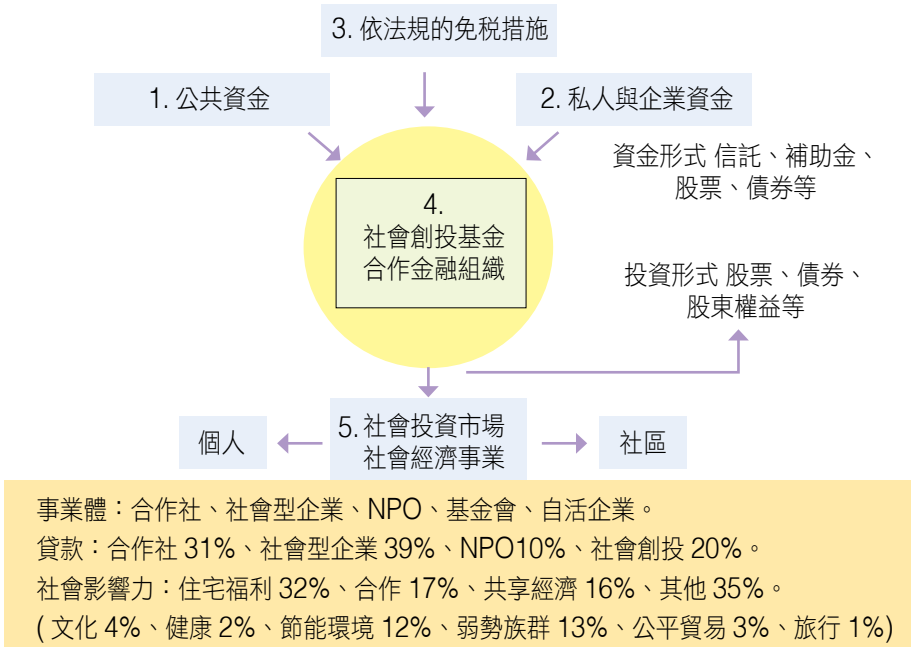


圖 1　創新社會經濟的「新協力模式」：合作社暨社會發展基金

說明：本模式以韓國為主要繪圖，也含蓋瑞典與加拿大長期重視社會經濟與合作金融機制，圖中數字以首爾為例。
資料來源：1.2015 年 9 月 3 日至 7 日參訪首爾合作社，並與朴市長於市政府相談的資訊。2. 韓國社會企業國際分享會講義，取自勞動部，2015 年 10 月 24 日。3. 作者感謝我國駐韓國臺北代表處石定代表及其秘書林靖貴先生的大力協尋相關資料。

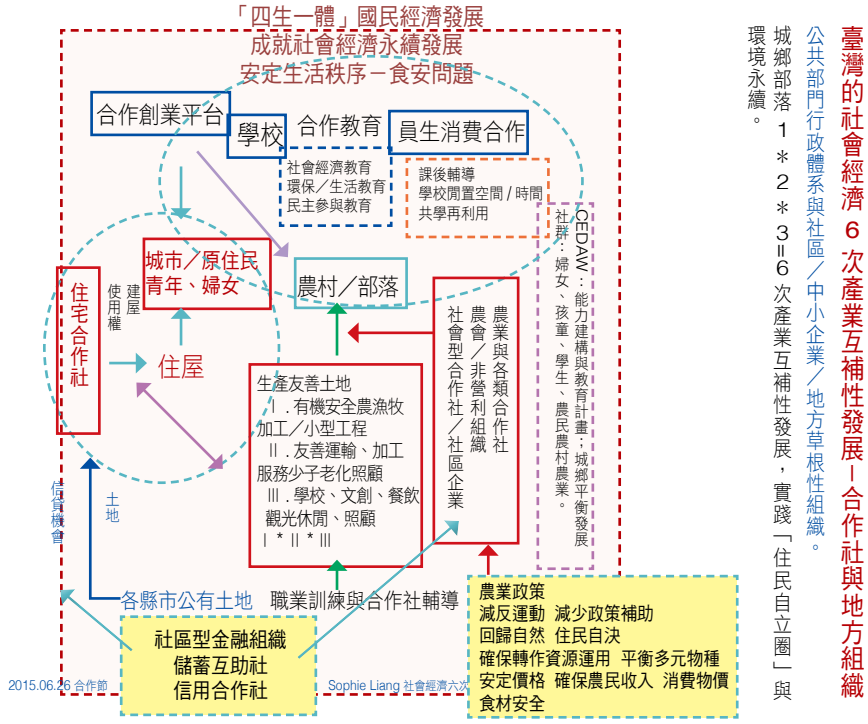


圖 2　臺灣社會經濟互補性發展機制

資料來源：作者自行繪製（註２９）

—合作金融」、「（學校型、社區型）消費、（小農、新農、青農）農業、（婦女、原住民）各類事業」，來發揮「城鄉共同發展—免除市民剝削—解決失業、創造就業—社區照顧」的公共利益。這些「合作連結與創新經濟」，正符合「ICA與UN公開宣告，合作社網絡有助於消除貧窮、創造就業，建立美好生活，……因此亟須政府投入此一社會經濟模式來培植婦女自助、互助」（註28）。也反映著全球「合作社成就美好事物」、「合作社企業成就全民的永續發展」（ICA, 2013、2014）以及「連結行善」（WOCCU, 2013）的思潮。

伍、挑戰與問題評述

無論是「第三部門經濟發展與融資機制」、或是「臺灣社會經濟互補性機制」都面對艱困挑戰，如單一一個部會重視與內部認同問題，如跨部會協調認同問題，更重要是整體政府政策的重視問題。有如下的評述：

首先，就行政主管合作社的內政部而論：有心為之，卻力不從心。除了上述長期困境亟需突破外，行政主管機關的人力資源與預算極為不足。2012年內政部合作科提出「儲蓄互助平民銀行實驗性計畫」，於單親家庭親與弱勢婦女改善貧窮，不僅需要中央與縣市政府的協調，參與者的溝通協調與實踐，均充滿挑戰。之後的三年，一直進行遊說於行政改組後的衛生福利部、立法院的委員支持，從中彰投三縣市，逐漸擴及七縣市，規模雖然不大，每年僅約新臺幣1百萬元預算，但卻可以經由儲蓄互助社、縣市政府攜手進行儲蓄金融教育、志願服務教育，減少卡債，並創造出高於過去的信用倍數，改善了弱勢家庭的資產效果，更是因進行關懷與互助的合作教育而發揮社會經濟價值。

其次，《合作社法修正案》通過後，缺乏高層協調部會間的積極性輔導措施。就2011年的政策建議與2014年在CEDAW的建言，有法律、財務、輔導三大方向的基本環境建置，後續特別著力在修法上，2015年5月19日立法院通過「合作社法修正案」，國家發展委員會國土區域離島發展處正在執行花東條例之基金，促進該地區的社會經濟，結合大學與非營利組織建置「合作創業平臺」，致力於實踐政策措施，然而從中央部會與地方政府、立法院和社會層面仍存在相當的矛盾、迷思及協調問題，分述如下：

一、法律環境面：落實法律執行、建置及興革建議

《合作社法》修正通過後，成為中華民國立法以來80年的大事。依《中華民國憲法》、《公政公約法》第22條，人民享有結社權，惟受阻於許多有關部落、農村、社區、學校、住宅以及長期照護面向的相關法規、行政命令、條例、稅制，以及部會間協調、在地政府的協調（註30），而無法實踐，也未能落實《經社文公約法》之第2、6、8、11、13條，以及CEDAW公約第10、11、13、14條，這些都需要積極彙整檢視，協助在地住民自主的多元發展。

二、財務融資面：「合作事業發展基金」支持合作社與非營利組織的「自助—互助—公助」網絡

修正後《合作社法》第7條之1：建置「合作事業發展基金」，以及第54條目的事業主管機關的積極輔導等，雖建立了法源基礎，然至今仍在研議中，內政部此時更應請益於國家發展委

員會的基金設置與執行經驗，如何落實機制的積極思維？國民須追趕學習合作經濟暨社會經濟教育，建立「正知、正念」，由社會的需求者帶動政策供給者，資源提供者，以及合作經營者，整體社會共同朝向「正行」運作，因此新法相關的內在設計，以及對外推動合作教育的機制運作，均需要政府與民間合作團體協力積極規劃，從普及、擴散到深耕，在未來才能看到合作社創新的社會經濟。

三、輔導面：建構「合作社創業平臺」與支援體系，攜手「共建第三部門經濟機制以利社會經濟活動運作與社會問題改善」

國家發展委員會在花東的「六級化產業」計畫，實質上是推展合作事業的社會經濟。存在如下的問題：

（一）公共工程招標作業的侷限性，以硬體管理契約對待知識與軟體教育、勞務的服務，影響「創業平臺」的彈性與機動性。

（二）中央部會、地方政府及執行團隊之間的合作社教育、社會經濟思維與共識深度不足，出現協調觀念、執行時間落差。

（三）中央與縣市主管機關在設立各類合作社的認知差距，並凸顯前述不利的法律環境，現行相關法規的不合理性，而造成實務操作的窒礙難行，此影響有機農民的融資、設備添購與經營運作、行銷機會；自閉兒父母重建友善家園住宅，以自助互助預防「雙老」的合作社模式受阻，不利於長期照護推動和周延性，更背離國際趨勢。

（四）整體計畫在實際操作上是一個不足一年的短期計畫，雖經展期作業，其與社會經濟的長期累積性，尚有一段距離，並且存在穩定性、永續性之虞。這些都挑戰著政府政策的認知與延續性，以及行政態度的轉換，改以照顧生命、生活、生產、生態「四生一體」的國民合作經濟發展為主軸。

我們固然尊重政府在近年間動員 6 個部會所推展的「社會企業」，惟仍缺乏法源基礎，也缺乏國際間發展「社會經濟事業」的思維基礎性與包容性，亦即應多元含蓋合作社、社區企業、社會型企業、基金會事業化、協會事業化、障礙者的自立事業等，提供公允經濟機會予公民經濟發展。

陸、推展合作事業，共創社會經濟幸福

長期以來國際合作社運動的發展，以道德力量貢獻人類幸福與社會進步，不僅為國際性組織的聯合國、國際合作社聯盟和國際勞工組織所推崇，並呼籲各國政府建立制度、鬆綁法令規定，推展此具有時代意義的結社經濟運動，朝聯合國多元目標永續發展，合作事業「四生一體」，融合創新於社會經濟，發展政府與民間「新協力模式」，共同來解決時代的瓶頸。在臺灣有以下的課題要面對：

第一、中央與地方迫切要解決社會福利、住宅、照顧的問題，除了取經韓國公共住宅模式、日本社區營造模式，以及歐洲住宅與照顧系統，真正的根源要深耕公民合作經濟教育，從自覺、到自決、自助互助，以及公部門的政策思維翻轉，民眾要建立漸漸擺脫政府補助的心態，選舉文化的運作。

第二、積極學習國際發展「合作經濟暨社

會經濟」經驗，在政策上重視合作金融的角色，連結至住宅合作及其他非金融性合作社的運動，在這過程中，跨部會於內政部、衛生福利部、勞動部、教育部、經濟部、農委會、原民會及性別平等處等，均可助益於弱勢者脫離貧窮，創造就業，維護土地糧食安全，保障婦女孩童，增進社會福祉。

第三、「合作產業行政服務網絡」需要跨部會整體的協調，借重國家發展委員會的高度與花東執行經驗，以及性平處推動婦女權益，並檢視精省前的內政行政通報系統，重建「溝通平臺」。行政服務網絡迫切需要「友善的」中央與地方政府體認合作經濟與社會經濟的價值，提供培植教育資源，並且尊重合作社在「自立與自治原則」的運用，它不是政府或任何管理的附屬機構，鬆綁妨礙性法規，投入「四生一體」的國民經濟發展，以落實憲法，符合國際趨勢（圖 3）。

政府仍應遵從《公政公約法》第 22 條，《經社文公約法》第 2、6、8、11、13 條，以及回應兩公約相關國家報告之點次（註 31），並兼顧 CEDAW 公約、第二次 CEDAW 審查之結論性建議（註 32），以及聯合國消除歧視委員會（2016 年 3 月 4 日）一般性建議 GR34，落實基本結社經濟人權發展，提供人民「第三條路」的選擇。因此，從公民的需求與國際的趨勢，有三項迫切而具體的工程，需要以較高層次的政策面來共同重視，從法律政策面、行政制度面、結社經濟人權教育面，喚起全體社會共同深耕社會幸福，建議如下：

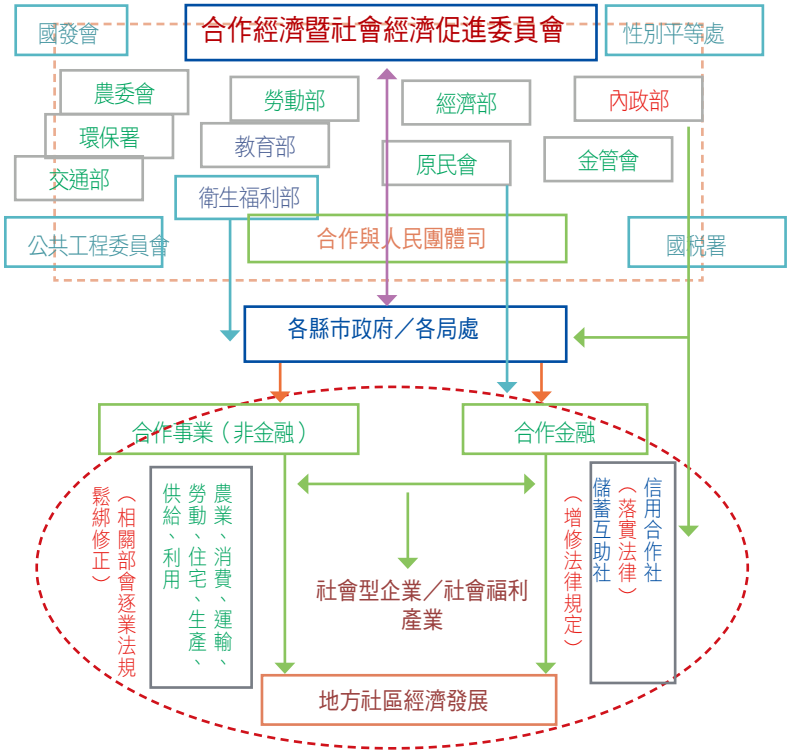
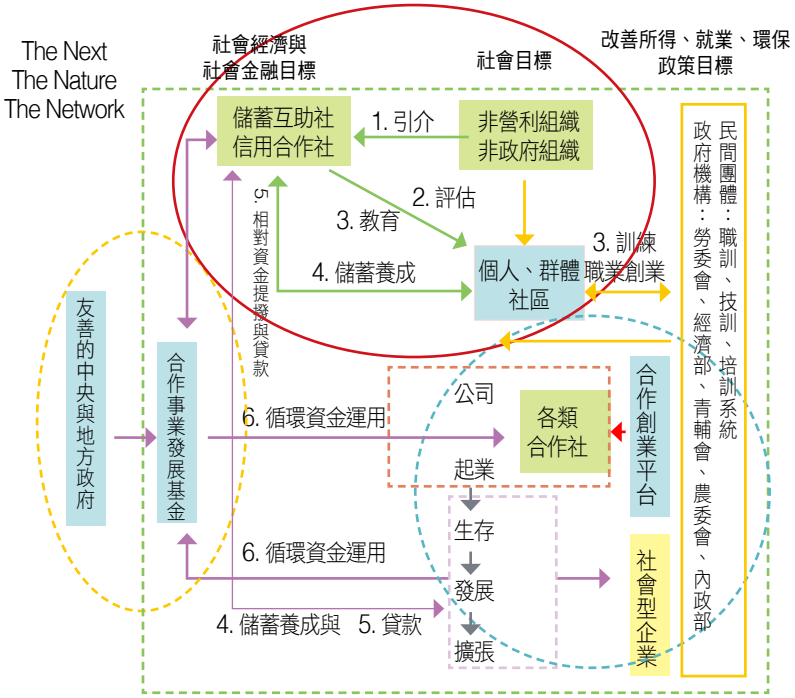


圖 3　合作產業行政機關服務網

資料來源：修改自梁玲菁（2011）



附圖 1　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

資料來源：修改自梁玲菁（2011）

一、法律政策面

中短期內，宣告重視「社會經濟發展」，同時與公部門、營利部門三者真正地實踐性別綱領中的「混合式經濟體制」。落實憲法第 145 條，檢視當前阻礙合作社發展的法規與以鬆綁，如住宅合作相關的《國民住宅條例》、《所得稅》、《公寓大廈管理條例》、《農業發展條例》、《土地法》、《農業用地興建農舍法》；勞動照顧相關的《加值型與非加值營業稅法》、《老人福利服務提供者資格要件及服務準則》；《能源合作相關的併聯送電建物細則》等。

中期制定傘蓋式的《社會經濟促進法》，以具體合作事業基礎，涵蓋多元的社會經濟事業發展的基本法，保障國民經濟安定，平衡財團市場壟斷弊端。

長期間則朝向設置「社會經濟部」於整體經濟發展，符合聯合國「準則」（2001）與國際趨勢來增進底層人民的多元機會。

二、行政制度面

短期間，合作社之行政與事業主管機關需要跨部會積極協調與鬆綁、認定資格（如 ILO 第 193 號建議文，勞動合作社是勞動團體），發揮於勞動者、青年學生、婦女及中高齡的參與合作社、社會經濟活動。

中期以國家發展委員會當前的花東社會經濟執行經驗為基礎，進而在行政院下設置專職單位或任務編組，如「合作經濟暨社會經濟促進委員會」（註 33），整合各事業主管單位資源，建立友善的中央「行政服務網絡」與縣市政府協力，尊重合作社在「自立與自治原則」的運用，全力投入推展「四生一體」的社會經濟發展，符合 ICA（2012）、聯合國「準則」（2001）

鬆綁法規，以及國際勞工組織與聯合國（2014）定位合作社及其相關法規指導，創造有利的合作社發展環境。

三、結社經濟人權教育面

仿傚 CEDAW 性別平等教育的施行模式，在各級基礎教育中，如國民教育、技職教育，基本教材如「公民與道德」，皆納入愛與關懷、互助合作經濟內容、結社經濟人權之觀念及運作學習。

針對各級政府內部的人員任用、培育，以及外部的人民就業、職訓等，提供「合作經濟暨社會經濟」的理念價值和運用課程，包括：合作社、儲蓄互助社、社區企業、社會型企業、基金會事業化、協會事業化及障礙者的自立事業等型態，讓人民從國際公約（CEDAW、兩公約）的保障，擁有更多元的金融和經濟參與管道，來選擇親民的「第三條路」社會經濟。

本文鄭重地建請政府，正視「合作社創新社會經濟發展」，已經是國際間一種互補互助於人民、政府在整體發展的重要「新協力模式」，臺灣的合作社運動發展，政府須遵循國際公約，努力學習國際趨勢下的合作經濟教育，並肯定合作社基本價值如Sven Böök指出的「公平公正、自由、平等、利他性、團結互助、國際連結」，透過合作社的殷實經營，照顧社員與社區，社會經濟的幸福來自全民的身耕與深耕，從婦女到學生，從老至少，從消費、農業、勞動照顧、住宅等合作社，連結社會經濟事業網絡，共同努力「合作創造下一代幸福」。

附註

註 1： 孫炳焱教授在經濟思想史授課「勞動分工與價值說」的單元中，特別提到。參考梁玲菁（2015 夏季號）。

註 2： 「幸福經濟」、《幸福經濟學》在近十年間不斷被學者、雜誌提出，其中如布魯金斯研究院（Brookings Institution）高級研究員，亦是馬里蘭大學公共政策學院教授的 Carol Graham 2001 年開始研究「幸福」主題，導入亞當斯密，著書（2011）融合邊沁（Jeremy Bentham）學派的快樂效用、亞里斯多德學派的充實人生機會觀點，提出了超越收入的福祉來衡量幸福指標，如生活滿意度、工作滿意度、人生目標、健康與教育等。以諾貝爾獎得主史迪格里茲與沈恩的研究，衡量「美好生活指數」（Better Life Index, BLI）涵蓋 11 項指標為 OECD 採用。

註 3： 參閱孫炳焱 （2014 秋季號）的剖析，頁 7-15。梁玲菁（2015 冬季號）a，頁 1-14。

註 4： 孫炳焱譯（2003），原著者史旺 貝克。

註 5： 此承襲師承法國合作大師查理季特學派留學法國的吳克剛教授用語，亦有中譯有「團結互助經濟、連帶經濟」。

註 6： 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。（中國合作合社，2015 冬季號）

註 7： 請參閱梁玲菁 （2003），歐盟國際社會經濟會議在西班牙 Salamanca 舉行，對臺灣的啟示。

註 8： 西班牙 Salamanca、雅典、波蘭 Krów 等主題。

註 9： 孫炳焱譯（2011），原著賴羅博士，再版。

註 10： 梁玲菁、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 119、120 期。梁玲菁參閱陳鳳慶（1986、87、1992），崛樂芳昭（2011）等研究，蒐集歐、亞、美、非洲共 30 多個國家之憲法，以國民經濟部門、或第三部門經濟、或社會經濟部稱之，本報告以近 20 年間社會經濟具體發展擇用之。

註 11： 作者感謝我國駐韓國臺北代表處石定代表，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 年 10 月 29 日至 11 月 4 日）協助。

註 12： 綜合自梁玲菁（2014、15、16）著作，包括 CEDAW 專題報告，另參考 2016.6.24 日即將發表於「中華民國各界慶祝國際合作社節 - 合作發展研討會」論文。

註 13： 參考魁北克大學 Marie J. Bouchard （2015 年 11 月 12 日至 13 日）講義，National Taiwan University , in Taipei。勞動部（2015）舉辦 Seoul 社會企業國際分享會講義。

註 14： 同前註 6，瑞典社會經濟，並參閱梁玲菁（2011 年 10 月）政策報告。

註 15： 參閱梁玲菁（2015 冬季號）b，第 91 期。

註 16： 取自勞動部（2015 年 10 月 24 日）韓國社會企業國際分享會講義。

註 17： 參閱梁玲菁（2015 冬季號）a，頁 1-14。2015 年 9 月尤美女立委率「臺灣社會經濟共同體」20 人拜訪朴元淳市長，參訪首爾各社會經濟事業支援中心以及合作社支援中心。

註 18： 同註 15。

註 19： 梁玲菁（2012）〈合作社的綠色經濟〉，收錄於 2015 年 12 月《綠色經濟幸福學》。

註 20： 參考黃淑德（2016）、林雅惠（2016）以及梁玲菁（2016 夏季號）。

註 21： 參閱梁玲菁（2011）各國儲蓄互助社與合作社的社會福祉事業。

註 22： 2015 年臺北市柯文哲市長拜訪時，曾體驗過夜。

註 23： 國內東森新聞今（2015）年曾至首爾專訪報導。

註 24： 參閱梁玲菁（2016 春季號），第 92 期。取自於國際合作社聯盟（ICA）「2014 住宅合作社報告」，統計資料為 2012 年。

註 25： 梁玲菁於 2015 年 7 月 7 日臺北場，8 月 27 日臺中場，11 月 14 日於高雄場「合作共住、合作共老」圓桌會議授課講義。

註 26： 因應 2009 年我國第一次 CEDAW 國家報告，後續經建會委託（2011）社會經濟發展政策專題報告。

註 27： 同註 17。

註 28： 參閱 Sophie L.C. Liang （April 2014。）2014 年 6 月 23 至 26 日第二次 CEDAW 國家報告審查會議，提出影子報告臺灣農村婦女的合作經濟，在民間團體報告會議中的公開發言稿。

註 29： 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。本圖並修改自作者的以下發表：

1.「合作共老，合作共住」圓桌論壇 (2015 年 7 月 7 日暨 8 月 27 日) 臺北場、臺中場。

2.「合作事業發展研討會」(2015 年 6 月 26 日)，〈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 年 2 月 8 日)，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 年 12 月 25 日)，東華大學。

註 30： 請參閱作者在性平處針對 CEDAW 第二次國家報告國際審查後，召集行政院各部會初步回應歷次會議記錄（2014 年 10 月 15 日至 12 月 29 日），以及至 2015/6 月的第二輪回應記錄。部分參閱梁玲菁等（2016 春季號），頁 7-37。

註 31： 公政公約第 2 次國家報告第 22 點；經社文公約第 2 次國家報告第 3、6、8、9 點；回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議第 19、26、27、36、37 點。

註 32： 參閱 Sophie L.C. Liang （April 2014），國際審查委員建議性結論，政府承擔並設置基金供農村婦女教育訓練，籌組自己的合作社。

註 33： 明列「合作經濟暨社會經濟促進委員會」係因國際合作社運動已逾 170 年歷史，是營利公司以外最具體的事業體。更是聯合國明定創造合作社有利發展環境「準則」之呼籲。梁玲菁（2010）因應 2009 年我國第一次 CEDAW 國家報告之後續，研提社會經濟政策之國發會政策專題報告。

參考文獻

1. 中國合作學社。2015 冬季號。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*** 127：51-56。

2. 孫炳焱。2014 秋季號。新自由主義下的合作社運動。***合作經濟*** 122：7-15。
3. Dr. Alexander F. Lailaw 著。2011。***公元二千年的合作社***（孫炳焱譯）。臺中市：中華民國儲蓄互助協會暨中華民國合作事業協會。
4. Sven Böök 著。2003。***世界變遷下的合作社基本價值***（孫炳焱譯）。臺中市：中華民國儲蓄互助協會暨中華民國合作事業協會。
5. 林雅惠。2016。我們想要的未來能源：訪日公民發電運動紀錄。***主婦聯盟*** 271：15-18。
6. 何碧珍、潘偉華、黃淑德、梁玲菁。2016 春季號。聯合國委員審查我國 CEDAW 第二次國家報告－婦女團體與合作界參與行政院部會初步回應會議。***合作經濟*** 128 期：7-37。
7. 梁玲菁。2016。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*** 93：13-8。
8. 梁玲菁。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*** 92：2-6。
9. 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*** 127：1-14。
10. 梁玲菁。2015 冬季號 b。首爾打造「合作之城」—共創在地幸福。***合作社事業報導*** 91：31-35。
11. 梁玲菁。2015/12。合作社的綠色經濟。***上課了！生物多樣性 4：綠色經濟幸福學***，中山節子等著。臺北市：行政院農委會林務局。
12. 梁玲菁。2015/10/27。「合作之城」—首爾共創社會經濟在地幸福。***「首爾之石 臺灣攻錯」分享會***。臺北市：立法院。
13. 梁玲菁。2015 夏季號。創造合作經濟幸福。***合作社事業報導*** 89：36-37。
14. 梁玲菁。2015。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」***。臺中市：中華民國合作協會。
15. 梁玲菁。2015/4。***發展社會經濟政策***。2016 總統大選政黨政策專題報告。
16. 梁玲菁。2015/2/8。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。花蓮縣：慈濟大學。
17. 梁玲菁、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*** 119、120：6-23、39-47。
18. 梁玲菁。2014。婦女與合作社政策。***合作經濟*** 123：4-20。
19. 梁玲菁。2013。聯合國 ・ 臺灣與國際合作社發展—解決貧窮的機制與思潮。***新世紀智庫論壇*** 62：35-53。
20. 梁玲菁。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。
21. 梁玲菁。2011/10。***社會經濟政策***。行政院國家經濟建設委員會政策專題報告。
22. 梁玲菁。2011。合作金融耕耘社會福祉事業。***儲蓄互助雜誌*** 95：8-14。
23. 梁玲菁。2003。2002 年歐盟「國際社會經濟會議」之意義與啟示。***合作經濟*** 77：1-13。
24. 黃淑德。2016。為了 2025 的永續臺灣，發起公民綠能合作社。***主婦聯盟*** 271： 11-14。
25. 勞動部。2015。***Seoul 社會企業國際分享會講義***。臺北市：勞動部。
26. Bouchard, Marie J.. 2015. ***Social innovation and partnership research: Experience from the Québec social and solidarity economy.*** National Taiwan University, Taipei.
27. Liang, Sophie L.C..2014.***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）. the Second National Report on CEDAW. 影子報告：臺灣農村婦女的合作經濟。第二次 CEDAW 國家報告審查會議。
28. Liang, Sophie L.C.. 2013. ***Taiwan's cooperative enterprises: Development mechanism. Country report.*** The workshop on innovation, incubation, and entrepreneurship: Identifying and commercializing new opportunities. Asia Productivity Organization, APO. Taipei.
29. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. 4 March 2016. General recommendation No. 34 on the rights of rural women. CEDAW/C/GC/34
30. CEDAW 第 34 號一般性建議（農村婦女與合作社）http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/34&Lang=en（檢索於 2016 年 03 月）