



我國合作事業的發展現況 與未來展望

◎蔡鳳凰／中華經濟研究院第三（臺灣）研究所 分析師

儘管獲得《憲法》第145條第2項的基本國策保障，並透過制定《合作社法》相關法令進行規範，臺灣的合作事業發展仍然面臨許多困難。未來，面對社員福利極大的目標，唯有透過營業跨制的概念翻轉、專業團隊的輔導協助，再加上政策資源的適時挹注，才能為我國的合作事業，帶來新的氣象與展望。

關鍵詞：合作經濟、合作事業

Keywords: Cooperatives Economy, Cooperation Business Sectors

聯合國（United Nation）自從2001年的第56屆大會的第88次全體會議議決開始，秘書長安南提交的《創造有利合作社發展之環境準則》（Guidelines Aimed at Creating a Supportive Environment for the Development of Cooperatives），以及國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）於2002年通過的《推動合作事業193號建議文》（R193 Promotion of Cooperatives Recommendation）的兩個國際級組織文件，成為鼓勵各國政府推動有利合作事業發展環境、建置合宜法律規範、實現國民經濟及增進社會福祉目標的重要根據。

依據國際合作社聯盟（International Cooperative Alliance, ICA）對合作社的定義，為「人們為滿足自身在經濟、社會和文化等方面的共同需求，透過自願組成、財產共有、民主管理及實現自治的企業」；維基百科（Wikipedia）解釋，「合作社」是指藉由合作原則所建立，以優化社員（單位或個人）經濟利益為目的之非營利企業。換句話說，合作社以其自助、互助、團結的方式，創造出「自益、互益、共益」的經濟價值，針對市場經濟、金融危機、氣候環境變遷等問題，提供一套協助脫離貧窮、改善國民所得、穩定社會經濟的重要機制。聯合國更將2012年定為「國際合作社年」（Year of International Cooperatives），



並且呼籲各國政府應該積極制定推廣合作社的相關政策，進而促進社會經濟發展，加強民眾對合作社的了解，以發揮其社會安定價值。

相較於外國蓬勃發展的趨勢，臺灣合作社雖然始自日據時期開始萌芽，發展迄今已超過百年歷史，但近年卻呈現式微的現象。儘管《憲法》第145條第2項明訂「合作事業應受國家之獎勵與扶助」的基本國策，1934年3月1日公布《合作社法》，更歷經九次修法（最近一次是2015年6月3日經總統公布施行），結果也普遍獲得社會肯定，相信能為臺灣合作事業發展注入新的活水；但仍有幾項發展困境，需待未來能夠更進一步的突破，以期能為我國的合作社帶來發展契機。因此，本文將從臺灣合作事業的發展現況談起，透過彙整目前事業經營所遭遇的問題，提出幾點有助於合作社事業發展的政策建議，以協助相關單位進行未來政策的研擬或資源調整的重要參考。

發展現況

依據2018年國際合作社聯盟（ICA）的資料顯示，全球有超過300萬家合作社，更有12%的人口是合作社的會員；合作社創造出2.8億的就業人口，約當全球就業人口的10%。此外，根據世界合作監測（World Co-operative Monitor）的統計報告可發現，目前全球最大的前300家合作社，其營業額總計高達2.1兆美元，約略等值63兆新臺幣的水準；其中，以保險與共用事業（33%）、農業與食品產業（33%）為最大宗，其次依序為：批發零售（20%）、儲蓄金融服務（7%）、工業及公用事業（4%）、醫療教育及

社會關懷（1%）、其他（2%）等。

反觀臺灣，根據2018年內政部公布的數據顯示，我國近年的合作社的社（場）數逐年遞減，相較於2001年的5,475社，2018年僅剩下4,004社，衰退幅度達到26.87%；若以社員數來看，相較於2001年的4,439,556位，2018年僅剩下2,004,811位，人數折半。然而，在股金總額以及平均每社股金方面，卻又顯示出逐年上升的趨勢（見附表）。此外，根據我國2018年的合作事業類別分布概況來看，國內的合作社可分為專營、兼營以及儲蓄互助社三種，若以社（場）數而言，國內最多類型的合作社為專營合作社共計3,391社；其中，以消費合作社的1,703社最多，其次則分別為農業合作社（1,139社）及工業合作社（486社）。若以社員數來看，專營合作社所服務的1,729,806位也是最多；其中，以消費合作社的社員數1,507,126位，占比高達87.13%最多，其次則為農業合作社（153,205位）及工業合作社（53,478位）。不過，在股金總額及平均每社股金方面則是呈現不同的情況，在股金總額部分，以儲蓄互助社22,388,506千元為最多，專營合作社居次，兼營合作社第三；在平均每社股金部分，則是以儲蓄互助社66,831千元最高，兼營合作社居次，專營合作社第三。

問題及缺口

合作事業在全球的發展趨勢上，近年除了出現家數及會員數持續增加、融入社會創新的多角化及多元化發展，更已成為先進國家推動產業經濟的關鍵特色。相較於歐洲最早在1889年通過

附表 2018年我國合作事業類別分布概況

類別	社(場)數	社員數				股金總額 (千元)	平均每社股金 (千元)
		合計	個人社員		法人社員		
			男	女			
總計	4,004	2,004,811	1,091,302	908,413	5,096	27,932,683	6,976
專營合作社	3,391	1,729,806	952,291	773,713	3,802	5,078,993	1,498
農業合作社	1,139	153,205	125,912	27,098	195	3,569,216	3,134
農業生產合作社	755	63,148	47,153	15,987	8	2,010,162	2,662
農業運銷合作社	365	88,273	77,528	10,558	187	1,499,019	4,107
農業供給合作社	4	582	403	179	—	27,310	6,828
農業利用合作社	—	—	—	—	—	—	—
農業勞動合作社	15	1,202	828	374	—	32,725	2,182
工業合作社	486	53,478	40,849	12,562	67	653,192	1,344
工業生產合作社	8	959	572	383	4	7,313	914
工業運銷合作社	10	6,158	4,500	1,658	—	18,718	1,872
工業供給合作社	8	3,895	3,116	718	61	23,095	2,887
工業利用合作社	13	5,593	4,475	1,118	—	58,532	4,502
工業勞動合作社	157	9,548	4,040	5,507	1	195,975	1,248
工業運輸合作社	108	21,024	20,079	944	1	255,329	2,364
原住民勞動合作社	182	6,301	4,067	2,234	—	94,230	518
消費合作社	1,703	1,507,126	776,901	729,984	241	696,277	409
公用合作社	20	7,558	4,614	2,939	5	97,351	4,868
保險合作社	1	5,191	4,015	1,130	46	19,229	19,229
專營合作社聯合社	42	3,248	—	—	3,248	43,728	1,041
兼營合作社	278	52,382	36,778	15,516	88	465,185	1,673
區域合作社	21	23,888	16,444	7,443	1	51,592	2,457
社區合作社	51	12,226	7,282	4,943	1	53,576	1,051
兼營合作社聯合社	8	64	—	—	64	59,001	7,375
合作農場	197	16,182	13,052	3,130	—	300,988	1,528
合作農場聯合會	1	22	—	—	22	28	28
儲蓄互助社	335	222,623	102,233	119,184	1,206	22,388,506	66,831

資料來源：內政部合作社入口網，網址：<https://coop.moi.gov.tw/cph/>。

《合作社法》，並將合作社運作予以法制化規範的德國來說，東亞的韓國儘管落後111年直到2012年才通過第一部專屬合作事業發展的《合作社基本法》，但更強調合作的精神，透過簡化合作社設立程序，讓發展範圍從農業相關擴大至所有領域，並將最低人數限制降低到5人以上的方

式，賦予合作社具備法人地位，讓合作社每位社員都是老闆，強調共享精神及提供相對穩定的就業環境，創造出以民眾為核心的多樣性生活經濟環境。

以韓國的首爾市為例，在民選的朴元淳上任市長之後，積極運用首都人口眾多的優勢，透



過政府政策的大力推動，讓政策與社會運動者的經驗相結合，引導民眾與社區主動參與，讓合作社組織多元發展（例如：有機冰淇淋店、咖啡廳、課後教室、社區媒體、製衣工廠、共同住宅等），打造合作社網路購物平台，以及市府補助公辦民營企業向合作社採購的友善生態機制。

反觀臺灣，雖然我們在1934年便有合作社的專法運作，比韓國早了78年，但仍面臨政府政策資源不足，以及民間資金的投入機制有待優化等問題缺口，我國發展合作事業還有相當大的進步空間。因此，本文以下將針對國內目前合作社發展的現實環境，整理分析其所面臨的問題與缺口。

第一，「不以營利為目的」宗旨理想應有調整空間。合作社經營所遭遇到的第一個問題是：「利潤」的解讀。由於合作事業被社會各界期待為「不以營利為目的」，但組織在實際運作的過程中，若組織不追求任何收入來源，要如何維持合作社經營？若社員老闆不期待扣除行管費用後能夠獲得合理分配，又要如何維持個人生計？然而，根據專研於合作經濟的學者Charles Gide所做的解釋：「合作社是由一群人，透過企業經營方法，追求共同目標（經濟、社會與教育）而結合的組織團體。」此外，我國《合作社法》第一條第二項規定：「合作社指依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善，而其社員人數及股金總額均可變動之團體。」因此，不論是從合作社的學者定義或法規解釋裡，「不以營利為目的」的宗旨理想，似乎存在調整修正的可能空間。

第二，主管機關及目的事業單位之政策資

源不足。《合作社法》賦予內政部成為臺灣發展合作社的中央主管機關，各直轄市及縣市政府則是地方主管機關；主要負責的管理業務，包括：合作社登記、考核、稽查、法規、縣市行政主管機關的行政管理溝通等。然而，受到合作社存在不同跨領域的多元專業特性，政府理論上應該中央與地方共同合作，並輔以「各目的事業主管機關」進行協助；但實務上，目前僅有內政部及原民會設置專責窗口外，其他「各目的事業主管機關」並無專職人員擔任，很多地方政府負責合作社相關業務的窗口甚至是由兼職人員，或者主責其他業務的公務員擔綱，不僅專業能量無法累積，更難以提供不同合作社組織一個令人滿意的行政管理或輔導作業。

第三，過度期待經濟相關單位的資源挹注，不符組織分工及法治慣例。在合作事業經營的輔導資源上，現階段的內政部或原民會並無足夠的預算經費以投入規劃，即便是企業輔導資源相對較為豐富的經濟部而言，也限於合作社屬「非營利事業」，並不是現行合作社的主管機關，因此若強迫相關單位一定要投入資源，在目前無法擴大可分配資源之前提下，除了將排擠現行公司或組織可申請的資源，更將落得於法無據、越俎代庖的窘境。

第四，財務借貸機制與事業發展基金應持續優化、迅速到位。事業發展能否順利成功步上軌道，除了要有完善透明的制度外，老闆們對於能否掌握到位的資金水準，更是後勤彈藥補給的重要關鍵。以合作事業來說，若有資金借貸的需求，僅能各自向各地金融單位洽詢，面對相對較

高利率（無論是有擔保或無擔保），並無法像中小企業，能夠享受到其主管機關（經濟部中小企業處）所提供較低利率的信用保證服務。此外，儘管《合作社法》第7-1條第2項規定「中央主管機關為落實合作社之獎助，應設置合作事業發展基金。」但自2015年6月修法至今已過四年多，「合作事業發展基金」的設置仍然未見成果。

政策建議

臺灣的合作事業仍需要政府大力推動，更需要社會民眾的全面性支持，若能將合作經濟的教育理念，由上而下向大眾深耕宣導，我國合作事業發展將有機會邁向新的里程碑。因此，本文提出兩點我國合作社事業發展的政策建議，作為未來政府及相關單位的參考。

第一，追求社會社員的福利極大化目標、強化合作事業的營業效率化方式、立足組織成員的公平民主化行為，打造社會經濟缺一不可的合作組織

雖然目前合作社的組織經營者、社員參與者，抑或是政策管理者，多數人皆以為合作事業是「非以營利為目的」；但本文仍嘗試在合作經濟學者及我國《合作社法》的基礎架構下，將合作事業解釋為「福利極大化、營業效率化、公平民主化」的社會經濟之一環。社會經濟強調民主參與、經濟自主與社區共同體，不僅能夠調和市場經濟與公共經濟，藉以實踐社會價值來改善人民的生活品質，改善與提升社員的福利水準，進而減緩社會的衝突與對立；未來，臺灣政府亦可仿造外國經驗，打造「合作都市」（Cooperative

City）的方式，大力推展合作社相關政策，引導民眾融入參與社會經濟，創造一套民間自助互助「創新合作系統」的社會型組織創業、發展結社經濟。

第二，政府應因時制宜提供國家資源挹注，推動專業輔導團隊協助、強化財務資金貸放機制、培育創新人才投入發展，健全國內環境

在社員福利極大化的目標追求下，政府應該正視全球合作事業持續蓬勃發展的制度發展，現階段儘管有內政部及原民會的資源投入（其他目的事業主管機關暫無專責窗口），但專業人力的編制與預算經費的規劃，卻只能提供例行事務性的工作，其他更進一步的專業輔導或業師規劃，是很難有所謂的開創建設。因此，政府可考慮在行政院層級，設置能夠研擬社會經濟事業政策的專責編組，並遵照2015年最新修法通過的《合作社法》，儘快讓「合作事業發展基金」能迅速到位，例如：美國政府在2000年提供約1.75億美元，作為國際發展合作社活動資金；芬蘭政府在2002年提撥330萬歐元，作為新成立合作社的啟動支助金等，不僅能夠水平整合中央政府跨部會單位的資源，更可延伸合作教育與專業輔導，創造人力資源及教育宣導的垂直效益。另一方面，合作事業經營其實跟其他微型企業或社會企業的組織經營一樣，若能獲得充沛完整的育才、訓才、留才及攬才的人才規劃，搭配低利有競爭性的財務資金投入與貸放機制，若再加上取得具備產業發展經驗的專業輔導團隊協助，相信可為我國的合作事業，帶來新的氣象與展望。