

合作事業需要支持性環境 — 合作人的呼籲 —

于躍門

一、前言

合作事業為全球性的草根事業。基層民眾為了解決生活與生產上的共通需要，依法組成合作社，透過共同經營與民主治理，改善經營管理的條件，解決自己獨力無法完成的事務，合力追求尊嚴的生活。國際合作社聯盟（International Cooperative Alliance, ICA）宣稱，目前全球已有 95 個國家、10 億社員加入各種類別的合作社，發揮了福國利民的功效。

為了發展合作事業，1934 年政府頒布《合作社法》。1947 年公布《憲法》，特於第 10 章第 107 條、108 條、109 條、110 條及 111 條，揭示中央與地方發展合作事業之權限與執行之規範，並於第 145 條明定：「合作事業應受國家之獎勵與扶助。」可知，發展合作事業在我國具有政策導向的性質。

我國合作政策對合作事業發展是否發揮了導向的作用？由於合作政策與合作行政具有從屬的關係，因此欲回答上述問題，似乎可從合作行政變遷看出端倪。茲以「精省方案」實施前後來說明。

二、我國合作行政變遷

我國合作主管機關，原於內政部社會司

下設合作科，而執行合作政策推動與體系建立則為臺灣省合作事業管理處，屬於獨立機關，有單獨預算，分管法令詮釋、合作社登記、合作教育宣導、合作社經營輔導、稽查及地方合作行政之聯繫。各縣市政府社會科內，設合作股，專責處理縣市合作行政業務。業務分工與員額編制，對國內整體合作政策之推展，助益頗大。

「精省方案」實施前，臺灣省合作事業管理處設有秘書室、第一組、第二組、第三組、第四組、第五組、督導室、會計室、人事室、政風室，編制員額 111 人。（省政府 82 年 10 月 22 日府人一字第 95003 函核定）

1998 年「精省方案」實施後，臺灣省合作事業管理處改制，裁併移撥內政部，隸屬內政部社會司中部辦公室，下分合作行政管理與合作事業輔導兩科，於臺北、臺中兩地辦公，人員編制為零，出缺不補。如今，十八年過去了，在職人員僅寥寥數人，合作行政可謂每況愈下，遑論如何規劃、協調及執行合作政策。

「精省方案」造成合作行政主管機關之組織架構、行政層級、人員編制大不如「精省方案」前的規模，這一反差的現象，不但與《憲法》的基本國策大相逕庭，更與國際

發展趨勢背道而馳。

合作行政反差的發展，出現了三個問題，造成合作政策失靈。

(一)合作行政機關之組織規模逐漸縮小，中央呈現虛級化調整的趨勢，地方則陷於空洞化發展的困境。合作政策不但在內政部難以形成，獲得共識，即使形成，也難與各部會之目的事業主管機關作對等的溝通。

(二)負責規劃、協調及執行合作政策之合作行政人員，無論是中央或地方主管機關，人員編制層級偏低，最高行政主管僅為科長，加上流動頻仍，是否能對合作社輔導、補助、考核、獎勵提出創新的政策，令人期待。

(三)合作行政人員編制遭受大幅刪減，業務日漸萎縮，昔日「輔導合作社場健全經營管理制度介聘合作事業專業人員訓練班」、「學校合作教育示範觀摩會」、「全國合作行政工作年度檢討會」等攸關合作事業永續發展之行政業務，已不復見，誠非合作界所願。

觀察合作行政變遷得知，發展合作事業雖為《憲法》明定的基本國策，卻難有推動的支持性環境 (supportive environment)。

三、各國政府建構支持性環境

在我國執行「精省方案」的同一時間，2001年聯合國於 A/56/73 E/2001/68 號文

公布《2001 聯合國指引》(2001 UN Guideline)，希望各國政府能為合作事業創造一個支持性環境；2002年國際勞工組織 (ILO) 通過《推動合作事業 193 號建議文》(ILO Recommendation 193 - Promotion of Cooperatives)，具體地指出政府推動合作事業的方式與途徑。

為了便利各國政府積極推動合作事業，聯合國特別訂定「2012 聯合國國際合作社年」，期望各國政府能主動宣導合作社理念，推廣合作事業。隨之，國際合作社聯盟頒布《合作社十年藍本，或稱 2020 願景》(Blueprint for a Co-operative Decade, 2020 Vision of the Blueprint)，揭示合作事業發展的五大策略。

可以瞭解，在我國執行「精省方案」的同一時間，聯合國、國際勞工組織及國際合作社聯盟等機構已紛紛表示，期盼各國政府成為合作事業重要的推手，為合作事業創造一個支持性環境。這一看法正符合我國《憲法》基本國策章第 145 條所示：「合作事業應受國家之獎勵與扶助。」

對於支持性環境，各國政府會根據自身發展的需要而規劃出不同的做法，茲列舉幾個例子來說明：

(一) 成立部會間統籌性的委員會

為了回應合作運動的請求，英國布萊爾 (Tony Blair) 首相於 2000 年 2 月 24 日宣布成立合作社委員會 (Co-operative

Commission)，重新審查合作事業的發展策略與運作架構，目的是能讓合作事業永續發展，提升競爭力。

馬來西亞也有類似的做法，於2008年1月中央政府成立馬來西亞合作社委員會（Cooperative Commission of Malaysia），負責全國合作事業整體的發展工作。

（二）建立完備的立法系統

南韓著重立法系統（cooperative legislation system）的建立。1997年前，該國專業合作社法計有：《農業合作社法》、《林業合作社法》、《儲蓄互助社法》、《社區信用合作社法》、《家畜合作社法》、《漁業合作社法》。二十一世紀後，又制定了《中小企業合作社法》、《菸草生產合作社法》、《信用合作社法》、《消費合作社法》；此外為了整合各專業合作社法，於2011年12月國會通過《合作社基本法》（Framework law on cooperatives）。

南韓建立完備的立法系統，目的固然是為了健全合作社永續經營，但其最終目標則是《合作社基本法》第一條所示：一、利於社會整合，二、均衡國家經濟發展；換言之，國家的合作政策寓於國家整體的發展政策。

（三）規劃有活力的生態系統

加拿大魁北克省建立的合作社生態系統頗具代表性。系統的重點有四：一是建立鑲有經濟、社會、文化及政策等資源的發展網絡；二是政府與合作社分工合作，政府負責政策規劃、融資管道及獎勵扶助等項目，

全國最高層級的合作社聯合社則提供領導與技術的協助；三是建立緊密的社間合作體系；四是宣導合作社經營理念，贏得社會大眾認同。

合作社生態系統反映了聯合國一再強調的夥伴關係，政府與合作社各司其職，內、外相互效力，共同推展合作事業。

（四）普及合作教育、訓練及宣導

美國農業部（USDA）對合作教育、訓練及宣導的支持偏重在教育機構的設立、專題研究計畫的推動、合作服務期刊的發行及統計資料庫的建立。

政府亦可直接或間接成立教育機構，例如：英國、南韓、馬來西亞的合作社學院（Co-operative College），肯亞的合作社大學學院（Cooperative university college of Kenya），印度詹西波爾邦的合作社學院（Jamshedpur Co-operative College）、加拿大薩斯卡琪旺大學的合作社研究中心（Centre for the Study of Co-operatives），以及美國威斯康辛大學合作社中心（Center for Cooperative）、加州大學戴維斯分校的合作社推廣中心（Cooperative Extension）等機構，都能發揮合作教育、訓練及宣導的功能。

合作教育、訓練及宣導也可以透過大專院校的學程來推動，例如荷蘭公共學校（Holland Public School）向社區居民推出合作社訓練學程（Cooperative Training Program），培訓當地居民具有開發事業的能

力，檢驗自己的工作經驗。

(五) 成立合作事業發展基金會

目前各國合作事業發展基金會可分成三大類，一是贊助合作教育的基金會，二是贊助社區發展的基金會，三是贊助綜合發展的基金會。

贊助合作教育的基金會，例如英國 Plunkett Foundation，美國 Minnesota Cooperative Education Foundation、Nebraska Cooperative Council Education Foundation、CHS Foundation、Cooperative Foundation，荷蘭 Holland Educational Foundation 等基金會。

贊助社區發展的基金會，例如印度夏哈維卡薩邦 Sahavikasa Cooperative Development Foundation，美國 Twin Pines Cooperative Foundation，英國合作集團 Co-operative Foundation 等基金會。

贊助綜合發展的基金會，例如加拿大 Co-operative Development Foundation of Canada，美國 Cooperative Development Foundation 等基金會。

四、合作人的呼籲

正當我國弱化合作政策、合作行政的時候，合作事業已在世界各地蓬勃發展，追求經濟正義，同時成就社會正義，創造社會價值。

國家的政策，如同太陽、如同雨露，須公正地對待世事。太陽照著財團，也應照著

平民；雨露降在營利事業，也應降在非營利事業。回顧半個多世紀，我國合作事業未蒙《憲法》145 條所示，應受國家之獎勵與扶助，卻承受不公平的對待。合作人，期待政府能為合作事業創造一個支持性環境。

政府若要創造一個支持性環境，可考慮下列合作人的呼籲：

一、懇請總統適時宣示具體的合作事業發展政策。

二、建議行政院重整中央合作行政，成立「合作事業發展委員會」，負責規劃、協調「合作事業中程發展計畫」。

三、儘速落實《合作社法》第7條之1規定，設置合作事業發展基金，由政府、合作界及社會大眾捐助成立。

四、輔導合作界成立「臺灣合作事業學院」，專責合作教育、訓練及宣導工作。

聯合國認為合作事業是創造永續社區的事業。沒有堅實的草根組織，國家就難有永續發展的生命力。

我國正在國際合作運動的道路上獨自逆行，且漸行漸遠，令人感慨！失落的政策，往往來自迷失的價值觀。合作人希望政府能為臺灣合作事業創造一個支持性環境，帶領大家走出困境。

〈本文作者係財團法人臺灣合作事業發展基金會董事長〉