

# 落實青年企業家精神的合體創業 -合作教育陪伴的急迫性

梁玲菁

從2015年9月首爾「合作社城市」參訪後至2017年5月間，<sup>1</sup>接觸國內多樣態的社區勞動者(失智老人關懷、奇夢子陪伴、承攬加工、清潔、社區營造等)、友善家園住宅、共老、共照、女性製衣(目前還是NPO進行接受勞動部多元補助)、原住民部落等，年輕人、女性逐漸加入，從傳統中，為理念，添創意來合體設立合作社，實地關懷社區中的社群經濟、文化、居住改善與就業創造，其中值得肯定的是，臺灣社會的青年接受「合作經濟模式」，開始產生共同行動力；但筆者從旁協助與觀察，仍存有一些擔憂，特別是合作互助教育與經營管理教育的急迫性，有心加入者非常缺乏經常性的陪伴者，這是我們合作界從學界、政府行政、目的事業主管單位、業界需要嚴肅面對的問題-合作經濟專業人才不足，更缺乏整合性的人才來連結與推動，積極促成合作經濟政策。



▲本文作者梁玲菁教授

前述二者的教育都需要在設立前進行，但是籌組前的發起人與潛在社員們，通常只關注如何設立？如何籌資？如何找人加入？如何撰述符合各級政府公文往返間的計畫書內容、章程？(若是新創型業務計畫書，沒有一次送件能快速回覆。)對於後者經營管理方面，若社員中沒有相關商科背景，設立前，未必能聽懂其中業務推展、財務、會計帳務的關鍵，反而徒增有意願、潛在社員在思維上的困擾；然而在組社之前，若未先了解一二，很容易造成在經營過程

<sup>1</sup> 有關首爾參訪後之「合作之城」機制、社會型首爾能源合作社、合作住宅等撰文，請參閱梁玲菁(2015-2016) *合作社事業報導*，第91、92、93期。立法院(2015.09)，「首爾之石 臺灣攻錯」分享會專文與報告。以及(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。

中，如果社員、管理階層共識不足，普遍對選擇「合作社組織」產生後悔之意。

近年間，台北市政府簡化設立要求，並沒有強制要求設立前施行合作教育(只有內政部要求全國型辦理)，固然是便民而簡化設立過程，但也形成實質上經營人才培育不足與管理上的問題。這些現象，反映著臺灣社會在根本的合作教育土壤環境的嚴重匱乏性(梁玲菁、李嗣堯、許慧光，2017. 04: 頁 162-4，國發會)。本人從長期接觸行政院各部會、縣市政府、立委們和民間團體的過程中，提出一些機制面與實務面的瓶頸，並以各國經驗比對供各界參考，共同來找尋出路。

一、各級政府機關中許多主辦合作業務行政的公務員更換，對於業務計畫書的評估，一般都是按照合作社法第3條的傳統事業類別去審查，對於住宅合作連結照顧的國際「新協力模式」(梁玲菁，2016)，特別是保障身心障礙者家庭，以結社方式創新跨世代共居、社區協力社會福利的做法，就缺少國際整體趨勢的模式研究與認知，因此目的事業主管機關從社會福利法、住宅法中之社會住宅入住資格限定，社會住宅使用期限12年、長照服務法人機構等，切割式地會簽公文，讓合作社發起人耗時等候各級政府公文往返，其中顯示出合作社行政主管的弱勢，竟讓中央部會、地方局處之間不懂合作社本質、模式和業務性質，又常以公司、基金會去比擬想像，並質疑：「你們為什麼要

用合作社去與人爭利?然後再說你們合作社是非營利!」另外，對於年輕家庭所需的社區幼兒園，更是背離國際，教育部以「非營利組織幼兒園辦法」排除合作社參與。

足見部會內、部會間、各級政府嚴重缺乏對話、學習、協力與協商，以上只是諸多案例中之一，這些原本是行政體系內應該可以完成的辦法制訂或事務溝通，近日內(06.08)卻還要民間團體以請院方式，商請立法委員召集部會來協商住宅合作社的籌組會議。問題的根本在於合作經濟領域在臺灣，何時內政部才有一個首長重視，願意以國際創新知、強而有力的合作行政主管機關來負責與協調行政院部會，溝通立法院?何時「總統府人權小組」從國際公約國內法正視人民的結社權(公政公約第22條)落實在生活、經濟、工作、金融、住宅、教育、農村婦女(參閱經社文公約第2、6、8、11、13條；身心障礙保障公約第28條；CEDAW公約第11、13、14條)之社會經濟?

反觀，首爾市政府從里辦公室為基點，負責社區的社會福利輸送，主動積極以「民與官協力」，建造「合作社城市」的創新，朴元淳市長帶領首爾市政府各局處，從國際合作、勞動就業、能源、住宅、社區、教育等負責單位，一起動起來，設置「創新實驗區(Innovate Lab)」共同解決社區住宅、社群的生活安全、婦女、青年創業問題，積極促進合作社的社會經濟永續發展，並推展至2016年全球社會經濟高峰會議(Montreal,

Canada) 成為「國際的城市策略」。

二、勞動(者)合作社有多元樣態，特別是設立初期，需要經常性的，具有合作社實務經驗與財務會計人員陪伴，共擬社務、業務、財務計畫書和章程草案，雖然公部門公告申請設立流程於網路資訊，但面對未來實質經營的問題想像、機制的設計等，都需要在個案中的準備階段前、籌組過程中好好商量與討論，以降低未來因應動態變化下的衝突。其中有些需要投遞公共工程標案，有些純為社區經營，有些是長照的人力與證照培育，有些要創新服務於社區文化和經濟轉型，有些是傳統水電(證照)、板模、建築(證照)、園藝、清潔工作內容等，各自有不同的實際問題，多年以來，如傳統水電證照(筆者曾建議原民會培植原住民合作社的社員技術與證照)，一旦有社員取得之後，便另立門戶以自僱勞動者承攬接案，而合作社依然缺少擁有證照的勞動社員，合作社組織的承攬機會便下降，所以組織的經濟成果一直無法提高。這是第一線的合作社實務困境，實實在在地考驗著臺灣社會在個人私利與組織互助關懷、互益的思維取捨，以及人際之間的忠誠與信賴關係。「人合組織」一旦出現思維衝突與取捨決定，並不能單靠群組line、或網路所能化解，而是要經由組織設計活動，共同參與而取得共識、共同行動力。

三、勞動(者)合作社有待政府相關單位，友善地認定「性質」，並存在兩項不利-

「保險」與「稅負」的承擔，是作者15年以來不敢推動年輕人以勞動(者)合作社創業的主因。(雖然2015年經尤美女委員二度協商後，終於今年2月8日財政部行文，從事社會福利勞務的勞動合作社減免營業稅，稍有進展。)

第一，有關「性質」，合作社並非公司，依合作社法設立，是社員共同出資互助，提撥公益金，關懷社區的「倫理組織」，是一種「有限合夥」的「合作關係」法人組織，責任承擔以出資為範圍，此與民法的合夥關係「無限賠償」責任完全不同，在會計制度上與科目用詞等，亦有別於公司。希望關心發展的有志之士，盡早促成立法院委員們的關注，進行修改民法，以突破根本的限制，有利於青年合作社創業。同時，要積極促成勞動部應按國際勞工組織決議文，認定勞動(者)合作社是勞動組織，更是經濟民主事業體，也應賦予工會所具有的權益與經濟參與機會；此外，也需要遊說賦稅署同意於「稅基」的認定應有別於公司，這些修法或行政上認定的建議，亟需要內政部促進財政部，以公部門行文至經濟部、外交部之駐外單位協力蒐尋，以研析各國、各類合作社之課稅情形而鬆綁，創造有利於青年合作社發展的法規環境。

第二，有關「保險」與退休金，勞動(者)合作社若要參加政府投標，要事先備妥社員保險之實，若替社員投保，便是一種「僱傭關係」成立，接踵而來是退休金提撥，「一

例一休」之困擾，合作社勢必無法承擔。「但合作社社員，自己是老闆又是勞動者，沒有公司幫忙投保，是自己要去承擔保險。」<sup>2</sup>「合作關係」是社員 100% 自保，比起一般受僱工人負擔 70% 的保費，造成一般勞動者無意於成立勞動(者)合作社。

曾訪談首爾女性的「好感縫製勞動合作社」，他們認為無需擔憂此問題，因為已經有社會保險的保障，所以合作社只需專心於業務經營，把產品和服務做好；有退休金，則由合作社內部共商自決，這項作法與日本東京高齡照護「勞動自主事業」是一樣的(近年間，臺灣主婦聯盟生活消費合作社主辦的台日韓姊妹會中，作者請教東京生協參與高齡照顧者)。臺灣能否從首爾、日本經驗借鏡，爭取無須轉換投保？或指日可待以區域或聚集全臺灣的勞動(者)合作社成立工會，供各個社員勞動者投保(宛如基金會做法)？或繼續採取現行做法，讓社員自行到工會投保，徒增社員私務負擔？行政上應予考量年輕人、婦女、二度就業者便民而改善現行不利之處。

第三，有關「稅負」，政府一直用「公司稅基」來認定合作社課稅事宜，首先是營業稅(除部分與社會福利的照顧勞務有關等合作社得以免除，2017. 02. 08)，<sup>3</sup> 接著是

營利事業所得稅，最後是勞動社員薪資與股息(若有剩餘分配)的個人綜合所得稅。勞動(者)合作社社員多半是基礎勞動者，在教育程度較低的情況下，已有許多待學習之處，如今自組勞動合作社卻面臨「三重課稅」之不利稅制環境，形成合作社提供同勞務，卻無法比擬基金會免營利事業所得稅之利基；又政府對人力仲介公司無法確實監督管理，掌握稅基，反而從制度面造成臺灣勞動(者)合作社發展的根本困難。以上的困境，臺灣完全無法與義大利、西班牙、首爾、日本相提並論於解決失業問題；若政府也無意於認知和學習歐洲各國，如何重視並運用勞動(者)合作社為社會福利照顧的主體？若要解決，需有高層重視，同時召集內政部、勞動部、財政部、衛福部和立法院、司法院等，從根本性質來認識合作社而共同促進政策，否則，將一再上演著各項法律一味地釋出營利法人機構之制度性利益。

四、有關輔導教育機制，觀察首爾在 25 個行政區，從女性著手「民與官協力」模式，進行雙方會談破冰之旅，決定由里辦公室負責社區的社群之福利照顧事務；在首爾的「創新實驗區」(Innovate Lab)內，同時設置「合作社支援中心」、「區域合作社調節委員會」、「社會型企業支援中心」、「二次支援中心」等，並催生「合作學院」提供社區人士、青年、婦女、二度就業者的課程，

---

體全國聯合會何碧珍秘書長(現任行政院性別平等委員)、陳玉翎會計師等出席。

<sup>2</sup> 政大大學報記者曾智怡採訪初稿(2017. 05. 29)。

<sup>3</sup> 感謝立法院尤美女委員於 2015 年進行兩度協商，也感謝國稅署、勞動部、衛福部與內政部代表，以及陳曼麗董事(時尚未擔任立法委員)、台灣婦女團

包括經濟思想、實務經營、諮詢服務、衝突調節等，是一個經常性的支援陪伴機制。相對的臺灣，長期缺乏實務陪伴機制是常態；縱使現在進行第二期花東基金之「合作事業創業平台」，第一期投入合作教育，第二期的進階均以行銷、技能、品牌為方向，已經降低合作教育甚多，這個現象，無論在專業人員、陪伴者、教育師資、在地政府相關局處及承辦者，以及中央相關部會的能量累積與維繫，需要一個「政府教育平台」來加強各級政府公務員的觀念與民間共同協調。

五、縮短年輕人的辛苦學習路徑，2015年11月「守護民主台灣」每周四舉辦「經濟可以不一樣-社會經濟之合作社講座」，與會者高達90人，以年輕人居多，主辦單位在舉辦前，其成員中有博士、碩士、教授、研究員和學校老師等和年輕人，已經在內部舉行讀書會，研讀《合作經濟》之諸篇文章；有些聽講者於2016年萌芽，他們原來在社區協會蹲點，從事改善貧窮，木工技藝培植，結合藝術、孩童課後輔導之社工，部分申請台北市政府補助，連續進行「社區合作經濟培植課程」三個月後，揪團由香港中文大學教授陪伴，拜訪香港社會經濟之合作社和社會型企業；<sup>4</sup> 2017年分別成立社區營造勞動合作社、政大清潔人員勞動合作社。以合作學者立場，期待看到年輕人從理想結合實務，落實合作社「反剝削、反不當利潤、

民主參與管理、努力致勝」共享經濟精神。但是當前，面對最大的困難，就在於前述四大項積累著不利於合作社發展的環境瓶頸；而又急迫於現實的時間、融資壓力，他們更需要經常性的合作專業和會計師陪伴者。

1999年以來，政府所通過的大學《校務基金條例》實施，其中將全額公務預算補助國立大學經費，全面改為部分由學校自籌，臺灣高等教育陷在國家財政緊縮下，承擔嚴峻的經濟壓力；而公部門整體人力的運用朝「彈性化」政策，即公立大學或公務機關的清潔勞務，以公共工程標案委外辦理，問題是在外包的過程中，不論哪一個得標的公司，在經營上，都是極盡可能地壓低人事成本，期與勞務採購金額的價差最大化，以賺取中間利潤，因此造成受僱人數減少卻承擔所有承攬的清潔工作，每人工作增量達30-50%，但薪資卻未合理增加，故同時出現嚴重的「勞動剝削」與「不當得利」弊端。這是臺灣在1990年代「新自由主義」後，政府削減服務、支出而造成勞動者受僱於營利公司的不公平案例。<sup>5</sup>

2017年3月筆者看到政大在校生、社團、校友的努力，揭露歷年來外包制度下公司不當得利資料，從學生、老師到社區人士學習與認同「合作社模式」，現在政大校方協力，組成「政大清潔人員勞動合作社」，

<sup>4</sup> 參閱李仲庭(2016)，社會經濟在香港，*合作經濟*，第131期。

<sup>5</sup> 參閱政大學生與校友等籌設勞動(者)合作社企劃書。

以勞動者自主經營、管理並負責學校清潔業務，希望能創造學校和清潔人員雙贏成果，而成為勞動者權益保障、大學社會責任（University Social Responsibility，USR）之典範案例，也希望藉此推動全臺灣各學校、政府機關採行此種模式。（可否同理推敲學校型消費合作社的遭遇及其委外制度的弊端？）

從合作界到非營利組織來認同，來推動，是我們當前應有的策略模式共識。作者參與 2015 年台灣婦女團體全國聯合會推動「合作共老圓桌會議」，於台北、臺中、高雄三場次演講「住宅合作理念與模式」，越往南部走，參加出席人數越多，計 70、130、150 人，「社區合作共老模式」自創經濟與福利改善，漸次受重視；2016-7 年「綠色 21 台灣聯盟」有心並在臺灣各地推廣綠色生活。

作者長期在臺灣社會中推廣合作社理念與模式，一方面要面對立委們的質疑，祛除長期下的汙名化，一方面要突破不利的環境又要推動政府建立友善的機制，有感於年輕人的創意、理想實踐在個別合作社的形成，相較於國外，需要較長的醞釀碰撞期；身心障礙者及其家庭的「雙老」與「三老」問題的迫切性，希望各界賦予關心，積極爭取落實市民、弱勢者與青年的自主結社經濟行動，創造生活保障與參與機會，因此，提出以下中肯的建議：

第一、合作界實務者一定要遵循七大原

則正派經營，落實社員互助精神於合作社的機制建立，教育社員來關心社區與社會議題，積極運用各種機會，廣推合作人本教育與經營管理，合作經濟的社區、社會教育必須全面推動，這是可以依據《公民與政治公約》第 22 條自由結社權和《經濟、社會暨文化公約》第 13 條教育權，政府責無旁貸要提出改善之道（法務部網站：人權大步走專區，國際公約委員審查國家報告結論性建議，2017. 01. 20）；合作學界協力於實務界，運用公約國內法的力量，積極與 NPO 連結，共同促成國家推動合作社之社會經濟政策。

第二，內政部建立的人才庫師資與公務員教育，必須再教育於經濟思想養成，認識國際公約的重要性與運用，產官學共同研商各事業別的合作社在法律空間的突破，積極接觸各種組織形成連結，才能創造社會經濟的網絡，以合作的關懷金融：為你「接觸與了解（Touch & Understand, ToU）」為本，協助非金融的 NPOs 與合作事業發展。（梁玲菁，銀行家，2017. 05：頁 88），在輔導與陪伴的同時過程中，也要持續擴大、深化培育的師資群，進行區域性的異業結合的團隊輔導機制，至少要包含：合作、會計、農業與各專業技術、行銷、資源媒合與公共關係、財務與融資規劃、衝突調節、合作社經營相關的稅務、法律諮詢等諸多面向。

〈本文作者係國立臺北大學金融與合作經營學系兼任教授暨中國合作學社理事長〉