

# 當前勞動合作社經營問題探討

錢金瑞

國際勞工組織(ILO)在《勞工組織運用合作社手冊》中將勞工合作社區分為兩大類型，一是生產者合作社(producer cooperatives)，另一是勞動合作社(labour cooperative)。生產者合作社係由勞動者共同組成以生產產品出售為目的之合作社。即勞動者(社員)於合作社內提供自己之勞動力及技術，將原材料轉化成產品，然後將產品於市場銷售，所得價款扣除相關成本費用後由勞動社員按約定分配。勞動合作社則為勞動者共同組成勞動合作社，以合作社名義向外取得勞務，交由社員勞作，再按社員勞動狀況分配勞動報酬。依據我國合作社法第3條規定：「合作社得經營下列業務：一、生產：經營各種生產、加工及製造之一部或全部業務。…五、勞動：提供勞作、技術性勞務或服務之業務」。準此以解，勞動者共同組成以生產產品出售為目的之合作社，應歸類為「生產者合作社」，單純向外提供勞

務之合作社，則屬「勞動合作社」。

勞動合作社是勞動者依據《合作社法》組設，為社員共同所有與共同經營的互助團體(法人)，組織宗旨非以營利為目的，而以服務社員，為社員謀求工作機會，確保社員勞動報酬不被不當剝削為主要經營目標，進而實踐關懷社區原則，致力於社區之永續發展，達成社會均富和諧之理想。反觀以提供勞務為主的人力公司，則係依《公司法》組設，以營利為主要目的(《公司法》第1條參照)。公司的所有者是投資之資本主，並非受其僱用之勞工，勞工也非公司經營者，勞工僅係勞動力的提供者，以其勞動力換取公司給付之工資。公司所賺取之利潤全歸資本主所有，勞工無由參與分配。資本主為求賺取利潤之極大化，設法降低勞工工資成本與相關費用自屬必然。勞動合作社與公司兩者本質迥然不同，列表區別如下：

組織別 比較項目	勞動合作社	人力公司
設立依據	合作社法	公司法
所有者	社員共同所有	資本主所有
經營者	社員共同經營	資本主經營
結餘(或利潤)處理	結餘按社員勞動量分配	利潤由資本主分配
設立目的	服務社員	為資本主營利

國內勞動合作事業發展至今已有五十餘年歷史。民國 60 年代起，即有以承攬一般土木、建築物等工程勞務之「建築勞動合作社」、「住宅勞動合作社」以及承攬港口、碼頭貨物裝卸之「起卸勞動合作社」、「貨物搬運勞動合作社」之設立。民國 70 年代後，台糖公司輔導其退休員工及約僱人員於各廠區成立「製糖勞動合作社」，承攬台糖公司製糖與農場作業等相關之勞務。民國 80 年代中期，原住民失業問題日趨嚴重，行政院勞工委員會會同當時台灣省合作事業管理處輔導居住都市原住民組織「原住民勞動合作社」，藉以增加原住民社員工作機會，並確保及提升工作所得。

與此同時，國內勞動合作社的營業項目開始邁入多樣化時期，除原先已有的營造、建築勞務外，清潔、搬運、造林、理貨、景觀維護…等勞動合作社如雨後春筍般成立。近年，各地方政府開始重視社會福利措施，咸以「勞務外包」方式，將居家照顧、老人送餐等勞務委由民間團體承辦，因而經營此類業務的「照顧勞動合作社」有日趨增加的現象。

勞動合作社因性質特殊，業務種類繁多，經營上面臨諸多法令之適用，有者係法律未將合作社列入規範對象，有者則係主管機關不諳合作社特性，…致令經營者滋生甚

多困擾，影響勞動者籌組合作社解決共同困難之意願。茲就當前勞動合作社經營面臨之問題，簡述如次：

### 一、勞動合作社與社員間有無僱傭關係問題

勞動合作社與社員間有無僱傭關係？攸關合作社本質定性與各種法律之適用，亦攸關現階段勞動合作社各種經營問題如何解決之前提要項。目前各機關見解並不一致，實有釐清之必要。

(一) 內政部 97 年 5 月 15 日內授中社字第 0970720643 號函：「說明三、次按勞動合作社乃『無一定雇主』之勞動者，依據合作社法所成立，藉集體組織之議價力量，向外承攬勞務，供其社員承作，目的在謀社員所得之提昇，並避免不當之剝削。社員與合作社間並無勞資關係存在，縱社員係屬勞動者，並以提供勞力賺取工資，然基於勞動合作社組織特性，並不因而即生僱傭關係」。

(二) 勞動部（原行政院勞工委員會）94 年 8 月 31 日勞動 4 字 0940042326 號函：「說明三、合作社係依平等原則謀社員經濟互助之組織，是由人之集合體而成立之社員團體，勞動合作社與社員之間並非「雇主與勞

工」之關係，故並無雇主（公提）為社員提繳勞工退休金之義務」。

（三）勞動部 97 年 6 月 24 日勞資二字第 0970016558 號書函，略以：查僱傭有無之判定標準，向以「人格之從屬」、「勞務之對價」及「其他法令之規定」為依據。而判定標準又以勞務提供者之給付義務，是否具有從屬性為主要判定。1. 人格之從屬係指(1)對雇主所為之工作是否有承諾與否之自由、(2)業務進行過程中，有無雇主之指揮監督、(3)拘束性之有無、(4)代替性之有無。2. 勞務之對價係指在指揮監督下因工作所獲得之工資。3. 其他法令之規定，如：勞工保險適用之對象、薪資所得扣繳之對象、事業單位工作規則適用之對象等」。

從上開函釋可知，內政部是從合作社本質面解釋，勞動部則從勞動關係面觀察，將先前肯認勞動合作社與社員之間並非「雇主與勞工」之關係，改為依「從屬性」有無為判斷基準。按合作社係由社員基於人格平等原則，共同出資、共同經營與共同承擔盈虧之法人團體。依據法人自治原則，由社員大會議決經營計畫與預算，交付共同選舉產生

之理監事執行，為利社務之推動，社員大會制定各種章則，由全體社員共同遵守。若將之解為合作社對社員有指揮監督權力，因而社員具有從屬性，似有偏誤。行政院 100 年 10 月 5 日院臺訴字第 1000104532 號「○○照顧服務勞動合作社因勞工保險及就業保險罰鍰事件訴願決定書撤銷理由段載明：「…社員為勞動合作社所承攬之勞務契約提供勞務並領取報酬，乃其參與組織合作社之目的及必然之結果，此與一般受僱人為雇主提供勞務獲致工資者，本質似屬有別，且勞動合作社為維持承攬契約之勞務品質，對從事勞作之社員施以監督管理，尚屬承攬人必要之作為，於上述合作社由社員共同經營特性之下，究應憑何事證判斷勞動合作社與社員間具有僱傭關係？仍不無疑義。況原處分機關並未詳論訴願人與其從事勞作之社員間，如何符合人格之從屬、勞務之對價報酬等判定標準，僅憑勞務採購共同供應契約及薪資印領清冊，即斷定其間具有僱傭關係，顯未針對勞動合作社之特性而論，自難驟予採據」，上開見解殊值認同。

勞動合作社係由一群具共同需要的勞動者共同建立的一個事業體，在沒有資方與受僱階級架構下，經營勞動業

務，收取勞動報酬，達成自主經營與生計維繫之雙重目標，具有運用勞動合作社的經營，改變資本主義經濟僱傭勞動制度的理想，不能以人力公司等視之。因之，勞動合作社與社員間究竟有無勞雇關係，攸關合作社本質與各種法律之適用，顯有明確定性之必要。

### 二、勞動合作社參與政府勞務投標資格問題

勞動合作社係依法成立之法人組織，參與政府機關、公立醫療院所勞務採購案投標，資格應無疑義。惟近來部分政府勞務採購案，在投標須知增列投標廠商應填具「保障勞工權益切結書」及提出「就業服務許可證」之規定，勞動合作社因無法出具上述文件，致喪失投標機會，上開條件與政府採購法第 6 條：「機關辦理採購，對廠商不得為無正當理由之差別待遇」及第 37 條：「機關訂定前條投標廠商之資格，不得當限制競爭，並以確認廠商具備履行契約所必須之能力者為限」之規定有無違反？有必要釐清。

按行政院公共工程委員會頒布勞務採購契約範本第 8 條履約管（十七）勞工權益保障：「1. 廠商對其派至機關提供勞務之派遣勞工，應訂立書面勞動契約，並將該契約影本送機關備查。但廠

商為合作社，派至機關提供勞務之勞工為其社員者，不在此限」。足證該會認定勞動合作社與其他廠商性質不同，與社員間並無僱傭關係存在，故以但書排除書面勞動契約之適用。準此，既肯認勞動合作社與社員間並無僱傭關係，另再規定合作社應填具「保障勞工權益切結書」，承諾得標後派駐機關之服務人力均為「僱用勞工」，並依規定辦理勞健保及提撥退休金，並列為投標證件之一。明顯前後矛盾。

蓋勞動合作社與社員間既無僱傭關係存在，依法不需為社員辦理勞健保及提繳勞工退休金，如何填具違反合作社本質之「切結書」？若不出具，投標資格不符；若貿然出具，則得標後不以「僱用勞工」方式經營，又面臨違約罰款之風險。上開投標資格規定，似已自始即限制勞動合作社參與投標，有違憲法第 145 條：「合作事業應受國家之獎勵與扶助」意旨。

另按就業服務法第 2 條規定：「本法用詞定義如下：一、就業服務：指協助國民就業及雇主徵求員工所提供之服務。二、就業服務機構：指提供就業服務之機構；其由政府機關設置者，為公立就業服務機構；其由政府以外之私人

或團體所設置者，為私立就業服務機構」。第 34 條規定：「私立就業服務機構及其分支機構，應向主管機關申請設立許可，經發給許可證後，始得從事就業服務業務；其許可證並應定期更新之。未經許可，不得從事就業服務業務」。第 35 條規定：「私立就業服務機構得經營下列就業服務業務：一、職業介紹或人力仲介業務。二、接受委任招募員工。三、協助國民釐定生涯發展計畫之就業諮詢或職業心理測驗。四、其他經中央主管機關指定之就業服務事項」。準此，取得「就業服務許可證」之廠商，係以辦理「職業介紹或人力仲介」為主要業務，方有必要申請許可證照。惟其若兼營各種勞務提供業務，仍須對外招募勞工為之。反之，以經營各種勞務提供業務為主之廠商，並未兼營就業服務業務，自無須取得「就業服務許可證」，卻因此不得參與投標，寧無差別待遇？再者，機關辦理採購，訂定投標廠商之基本資格，應以「與提供招標標的有關」及「與履約能力有關」為限。若增加取得「就業服務許可證」之少數廠商始可參與勞務投標，形同排除未經營「就業服務」業務，有能力提供勞務之勞動合作社參與，似有限制投標之嫌。建請相關主管

機關注意及之，以維勞動合作社權益。

### 三、勞動合作社稅負問題

依我國目前稅制，若個人若受僱從事勞動取得工資，僅須繳納個人綜合所得稅。反之，若個人加入勞動合作社為社員，勞動取得之工資，除個人綜合所得稅仍須照繳外，合作社另外必須繳納營業稅、營利事業所得稅及印花稅。依合作社所產生費用、稅捐最後會回歸社員共同負擔原理，形式上由合作社繳納之營業稅、營利事業所得稅及印花稅，實質上均轉嫁由勞動社員承擔，稅負反而更沉重。政府原擬輔導無一定雇主勞動者組成合作社藉以降低失業率，並用以確保勞動所得不被剝削之美意，若稅制未配合檢討修正，必將限縮勞動合作社發展空間。

勞動合作社從業主收到的款項當中，必須依社員勞動量之多寡，轉付給社員。究其實質屬於「代收轉付」之性質，並非合作社社得可自主支配之實質收入，若列入合作社之營業收入計徵營業稅，進而成為營利事業計算之基礎，難謂公平合理。就此問題，財政部 105 年 6 月 6 日台財稅字第 10500062580 號函略以：「勞動合作社之收入，轉付社員部分，是否屬代收代付性質，應視勞動

合作社與社員之間有無僱傭關係，就個案事實核實認定」。該函釋顯已肯定「無僱傭關係」則可以「代收轉付」方式處理，惟合作社統一發票如何開立？營利事業所得稅如何申報？並未具體敘明，實務上有進一步規定之必要。

營業稅法第 8 條第 1 項第 4 款規定：「依法經主管機關許可設立之社會福利團體、機構及勞工團體，提供之社會福利勞務及政府委託代辦之社會福利勞務」免徵營業稅。準此，勞動合作社是否屬勞工團體，攸關上開免稅法律之適用。就此，財政部 106 年 2 月 8 日台財稅字第 10500736790 號令：「依合作社法核准設立之勞動合作社核屬加值型及非加值型營業稅法第 8 條第 1 項第 4 款所稱依法經主管機關許可設立之勞工團體，其所提供之社會福利勞務，符合同法施行細則第 16 條之 4 規定者，免徵營業稅」，已明確認定勞動合作社定位為「勞工團體」，嗣後勞動合作社提供之「社會福利勞務」及「政府委託代辦」之社會福利勞務，應屬免稅之範圍。

全球化後，社區主義興起，社會福利觀念改變，社區發展已成共識，歐、美、日等國已將勞動合作社定位在社區建構 (community building) 上，因為勞

動合作社具有社會與經濟雙重屬性。勞動合作社透過社會投資，生產社區產品，滿足社區居民需要，創造社區就業機會。這一過程，符合 1995 年國際合作聯盟 (ICA) 公布的合作社第七項經營原則：關懷社區。行政院於 105 年 9 月 29 日通過「長期照顧十年計畫 2.0」，照顧勞動合作社係勞動者自主營運的事業，

可創造社員就業機會，有助於整體失業率之降低。其非營利之本質，亦可避免資本主或承包商從勞動工資中剝削的情況，更可落實以「社區」為基礎的長期照顧體系。建議政府重視勞動合作社之功能，積極培訓社區內失業民眾照顧技能，並輔導其成立照顧服務勞動合作社，就近承攬長照 2.0 政策業務，建立「在地人照顧在地人」照顧服務體系，不僅可落實在地老化目標，亦可使照顧服務員兼顧其家庭，更有助於失業率之降低。政府支付一筆社會福利支出，可創造多重乘數效益。爰此，特撰此文，將目前勞動合作社經營面臨之問題指出，盼合作界集思廣義，共同推動解決。

〈本文作者係台灣合作事業發展基金會董事兼執行長〉