

# 國際勞工組織積極的合作社政策 — 「兼顧平等的經濟發展模式」建議

正逢 ILO 百周年，欣聞賦稅署公告勞動合作社可適用「代收轉付制」，作者鄭重感謝各界，從立法院、內政部、財政部、學界、業界和民間團體持續協助於創造友善的臺灣互助環境。

梁玲菁

## 一、ILO 推倡合作社運動與國際勞動基準

國際勞工組織 (International Labor Organization, 以下簡稱 ILO) 成立至今 (2019) 年正逢一百周年。回顧此國際性組織與聯合國 (UN)、國際合作社聯盟 (ICA) 共同致力於推動合作社與組織能力提升，<sup>1</sup> 並提供「國際勞動基準 (International Labor Standards)」，甚至多次修訂「合作社法指導原則」供各國的資方、勞方和政府參考。觀察研究各國、各類的合作事業，逾 170 年歷史的合作社運動，確實可以滿足「國際勞動基準」的三大類區分，<sup>2</sup> 第一，運用共同力，增加社會地位，破除歧視，成為

弱勢者的保障，解決失業問題，達到「保障性基準」；第二，合作社不分種族，不論政治立場，由全民、社群基於共同的問題解決而自由結社，以互助團結，共商共決，進行一人一票的民主管理，達到「參與性基準」；第三，合作社經由教育和訓練，增進社員生活上、生產上各項知識、技能、組織管理技術，並經由組織與個人的關係鏈結而發揮至社區關懷，促進社會就業，創造全民機會，達到「促進性基準」。這些足以說明，ILO 重視合作社的基本信念與價值，長期積極投入於合作社的促進政策與行動。

在近十五年間，因應少子化、老年化社會，ILO、ICA 和 UN 攜手朝向 2030 永續目標 (SDGs) 邁進，特別關注：消除貧窮和一切不平等。ILO 尤其重視，提出「兼顧平等的經濟發展模式」，大力推展全民、婦女參與合作社、訓練女性領導人，以合作社國際策略性組織的在地力量，培植民

<sup>1</sup> ILO 從 1920 年開始是合作社推動與促進委員會 (Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives, COPAC) 其中的工作小組代表。

<sup>2</sup> 世界各地的合作社僱用超過 2.79 億人的主要收入來源-約佔全球總勞動人口的 10%。(CICOPA, 2017), "Cooperatives and Employment Second Global Report" <https://ica.coop/en/newsroom/news/international-day-cooperatives-2019-theme-unveiled>。

主管理素養，提高生活、文化、經濟地位，從創業就業、工作機會、教育累積進而至社區照顧。希冀我國勞動部重新認知合作社特質、社會經濟價值而普及；立法院積極督促行政院以「新協力關係」創造友善環境，首重教育，普及社會認知合作社的根本價值與運作，發展全民的人本社會經濟。

## 二、ILO 培植婦女與合作社的行動政策

ILO 培植「婦女與合作社」政策，實踐在勞動者的世界中，由合作社部門 (Cooperatives Unit, COOP) 和多元、性別、平等支部 (Gender, Equality and Diversity Branch, GED) 共同負責推動。<sup>3</sup> 倡導勞動合作社，強調各國政府至少應有對待中小企業的待遇，基於以下的優點：從組織中學習，提高認知個人與合作社價值；從實踐中，增進婦女與家庭的生活水準；從參與、任職於合作社而提升婦女在工作的自(決)覺性與安排能力，提供技術、訓練、和工

<sup>3</sup> 這是 ILO 跨二個部門：COOP 屬於事業體部門 (Enterprises Department) 和 GED 屬於勞動條件與平等部門 (Conditions of Work and Equality Department) 協力推動。請參閱 Women's Empowerment and Gender Equality 連結 2019.02.01 [https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/areas-of-work/WCMS\\_543735/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/areas-of-work/WCMS_543735/lang--en/index.htm) Leveraging the cooperative advantage for women's empowerment and gender equality, [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_307217/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_307217/lang--en/index.htm)

作經驗機會。<sup>4</sup> 本文藉 2005、2015、2016 年的出版品，探討其中具體行動、機緣與相關建議：

第一，《合作社領導者的訓練手冊》(簡稱《手冊》)(2005)，<sup>5</sup> 係 ICA 和 ILO 在 2004 年 10 月的一項共同行動，提供 7 個模式訓練教材，是培育合作社領導者重要的教材。在出版之前，ILO 有以下回應婦女領導的行動機緣：

回溯 2002 年，ILO 回應 ICA 在 1995 年定義合作社，以「全民完全參與經濟社會發展」推倡合作社，但是在倡議時，卻發現婦女參與率低於男性的現象，究其原因，缺乏領導人、教育、訓練、機會、開發、溝通和網絡建立等，再經 ILO 深究，發現問題是在法律上限制了婦女、全民的參與，因此後續也提出「合作社法的指導原則」(第三版，2013)。<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ILO(2002) 提出第 193 號決議文，ILO Recommendation on the Promotion of Cooperatives, 2002 (R.193)，歷年報告中(2005、2012、2013、2015、2016-2018)，再三肯定、重申，並回應 ICA 和 UN 的主張和呼籲，積極提出一些訓練、指導、培育政策的建議報告並執行。如 Think.COOP - an orientation on the cooperative business model. Start. COOP - a participatory tool for launching a cooperative。

<sup>5</sup> ILO(2005), Leadership training manual for women leaders of cooperatives .

<sup>6</sup> 請參閱梁玲菁、丁秋芳(2013)，國際間憲法保障下之合作社立法架構思維(上、下)，合作經濟，第 119-120 期。Hagen Henry (2012/Dec)，Guidelines for cooperative legislation third revised edition 11, [http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_19](http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_19)

另，回應「國際合作社聯盟之亞洲暨太平洋地區 (ICA-Asia Pacific)」的區域婦女委員會，循著 1997 年 ICA-ROAP 舉辦「亞洲婦女合作社發展論壇(AWCF)」，主題為：「婦女的決策地位」，呼籲婦女認知合作社的功能、建構能力、平等參與於領導和決策，希望各國政府、社員們找出適當的措施、方法去促進合作社，因而有《手冊》(2005)的培育工具。

這套工具曾經在一些國家測試：泰國(2001)、斯里蘭卡可倫坡(2001)、馬來西亞吉隆坡(2002)、印度(2003)、印尼(2004/3)、伊朗(2004)。ILO 推動合作社《手冊》中的策略行動，分別為領導人、幹部、工作僱員設計相關課程，內含理念與價值、組社和法律解說、財務和帳務指導、審計等能力培育等，需要 12 天密集上課，並以工作坊分組進行研討、演說、溝通、角色扮演和遊戲等方式訓練。

第二，《性別平等的進階：合作社之道》(2015)，係 ILO 為了解長期推動婦女與合作社的效益，針對一些國家的合作社社員，進行全球 581 個社員問卷調查，深入觀察研究而出版的報告。<sup>7</sup>

---

5533/lang--en/index.htm

Hagen Henry , The Creation of a Supportive Environment in Theory and Practice: Cooperative Law. Is it Necessary, Is it Sufficient for Cooperatives to Prosper? [http://www.un.org/esa/socdev/social/papers/coop\\_henry.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/social/papers/coop_henry.pdf)

<sup>7</sup> 全球 581 個社員作答，散佈在歐洲 50%、亞洲

該報告，一方面回應 24 年前「第四屆婦女高峰論壇」的「北京宣言」(1995)有關「婦女培植與性別平等」主題。<sup>8</sup>推崇合作社模式在長期間消除貧窮、提供未付薪資勞動市場、勞動尊嚴、提昇自我與進步機會的選擇；合作社根植於基本價值：自助、公平、平等，並以合作、民主過程而達到經濟成長，是真正能兼顧性別平等，達到永續的社會經濟發展的最佳模式。

另一方面回應《合作社十年藍圖》(2012)，<sup>9</sup> 合作社運動不僅提供邊際人口創造經濟機會，特別是擴大提供婦女，以社員身分，在合作社中進行民主程序和培植管理能力，即強調「提昇社員參與和治理

---

15%、北美 15%、中南美 10%、中東和北非 3%、撒哈拉非洲 5%；其中 64% 英語，23% 西班牙語，12% 法語；50% 作答者來自單位社，30% 來自聯合會和支持合作社機構；75% 作答者年齡介於 30-60 歲；婦女社員占 66%；大多數作答者都是領域中的專業者。請參閱 ILO(2015), Advancing gender equality: The co-operative way, [https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/areas-of-work/WCMS\\_379095/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/areas-of-work/WCMS_379095/lang--en/index.htm)

<sup>8</sup> 請參閱 Leslie T. Chang(張彤禾)(2012) *Factory girl* 的中譯本(工廠女孩)，獲 2009 年美國筆會研究、亞裔文學獎之非小說文學獎。作者觀察中國崛起的背後，幾度造訪東莞、訪談工廠人物(最後一次 2007 年 2 月)許多農村人口成為民工、打工妹；東莞是由經濟發展帶動充滿資本主義的城市，相對有創新和科技變動；深圳是北京領導刻意推動的模範城市。民工需取證移入城市，住宿工廠，除了為薪資，也要盤算尋找下一個僱主，常見到人際關係薄弱，不輕易說事，生病時僅有同宿舍的一、二人會服用成藥，但是會為生活和工作力爭上游，想要學習新知，沒有發言權、協商權。

<sup>9</sup> ICA(2012), *The Blueprint of Cooperative Decade*.

水準」。

第三，《以合作社提供照顧》(2016)<sup>10</sup> ILO 從國際調查研究和訪談資料發現，發展婦女合作社的障礙，如創立資本不足、技能與資訊缺乏、性別平等的隔閡問題，因此《性別平等的進階：合作社之道》(2015) 報告指出：各國政府應朝向運用「兼顧平等的經濟發展模式」，亦即推崇採行「合作社模式」，強調政府、民間的「協力關係」，培育婦女在照顧勞動合作社的學習和成長。

### 三、勞動者與「多目標」合作社的再推動

面對社會變遷帶來的孩童、長者和家庭的「照顧短缺(Care deficit)」問題；勞動者在資本主義社會、新自由主義的市場經濟主張下，遭遇工作尊嚴、剝削、失業、「社會安全網的脆弱性」，以及青年與婦女就業、創業和工作機會環境問題，因而 ILO 與 ICA 的共同行動，再次肯定 170 年以來的互助合作結社經濟組織，確實提供一種融合社會差異的平等、民主、公平、誠實、分享的經濟發展模式。ICA(2018)再推展青年的合作社，以生產者、勞動者的社員身分積極於經濟民主管理、社會融合，並以合作連結而創新社會經濟。

從歷史觀察，婦女一直在照顧工作方

面扮演主要提供者角色，而當前整體社會的家庭或長者、孩童的照顧需求很大，一方面婦女需要有薪酬的經濟收入機會；另一方面自己的家庭未計酬的勞務需求未減，所以內需與外拉二股力量不斷在「照顧經濟」活動中糾結。在變動的社會過程中，婦女兼顧家庭與工作的平衡，面臨數量、品質、人力、人才問題，而國家政策也有區域、部門的各項棘手難題！這是一項需要社會經濟動態調合的工程問題。<sup>11</sup>

ILO 從二方面再推展，一方面建立社區型的勞動合作社(2016、2017)<sup>12</sup>，以婦女

<sup>11</sup> 請參閱藍佩嘉(2008)，*跨國灰姑娘：當東南亞幫傭遇上臺灣新富家庭*，行人出版。作者開創性的研究國際女性移工在臺灣，填補照顧勞務的不足，但不會因為女性移工個人與照顧家庭的親近，而有打開種族、階級、性別、公民身分的隔閡；整體國家外勞政策的核心原則，就是避免成為永久性移民，勞委會主委趙守博(1992)「沒有讓外國人來我們國家……共同生活的經驗」(頁 65)。這與歐美國家提供移民機會不同，也不同于日本、香港、韓國的改變中，「臺灣一直把低階外勞引入與外交政策混用」(第一章)。國發會(2019.2 月)提出「新經濟移民法」，對於吸引國外人才與解決國內缺工問題，只要中高人才移入，切割了低階幫傭、或工廠外勞。

<sup>12</sup> 社區型照顧孩童的勞動合作社主張，請參閱 Rebecca A. Mathew & Vanessa Bransburg (2016), "Democratizing Caring Labor: The Promise of Community-Based, Worker-Owned Childcare Cooperatives", *Journal of Women and Social Work*, ILO 0886109916678027. ILO 研究各洲照顧的問題和需求，積極倡議以合作社提供照顧，請參閱 ILO(2016), *Providing Care through Cooperatives 1: Survey and Interview Findings*. ILO (2017), *Providing Care through Cooperatives 2: Literature Review and Case Studies*.

<sup>10</sup> 請參閱 ILO (2016), *Providing Care through Cooperatives: Survey and Interview Findings*.

勞動者為基礎，兼顧自己的家庭照顧(自助)和社區的照顧(互助)，如孩童、托老、托嬰、身心障礙者、長期慢性病行動不便者等。另一方面推崇各種合作事業經營，無論是生產型、消費型、運輸型、金融型；專業的、兼業的；或是由多元關係人共組的「團結互助、休戚相關合作社(Solidarity Cooperative)」，<sup>13</sup>都可以再產生適宜婦女在地的合作事業，因為遵循著國際合作社原則，可以發揮合作社的「多目標」效益於社區照顧；在此發展過程中，婦女因有經濟收入，有學習自主獨立、管理決策的機會，取得一定水準的技能，培養出社區、社群關係而回饋至家庭，創造「三贏」機會。

#### 四、「兼顧平等的經濟發展模式」策略建議

推動「兼顧平等的經濟發展模式」，即合作社模式的運用，ILO(2015-2017)進一步提出發展婦女和合作社的策略建議如下：

(一)推動政府政策方面：增修合作社法；整備制度；改善晉用合作社專家；支持合作社因應技術變動、全球化和市場競爭；確保合作社投資；協助蒐集統計資料，

<sup>13</sup> 合作社社員同時有產品的需求者、供給者和提供中間服務的勞動工作者等，在加拿大、法國日漸增加創業與就業。

<sup>14</sup> 提供政府政策、計畫形成以及民間部門與合作社運動；從 12 個領域以「北京平臺」與合作社建立夥伴關係。<sup>15</sup>

(二)推動性別平等的策略方面：分別以 3、5、10 年期修正促進平等的計畫；性平等委員中置有合作社代表；人力資源應提出支援，以達成性別平等標準之參考；性別平等政策應鼓勵家計單位、婦女領導者積極參與合作社行動；婦女團體或協會，應支持婦女們多加運用多元化的合作社，活躍人生；提供婦女財產所有權的機制(調查的障礙之一)，以利參與生產者合作社；協助婦女參與合作社製作影像記錄，以推廣大眾；舉辦各種活動、展示會、工作坊，擴大兩性參與合作社的能見度；訂定全國性與地方性的性別平等公約，並建立對應的合作社委員會一起關心。

(三)推動合作社的社間合作方面：建立網絡的協力系統，開發婦女新創合作社、擴大決策權、加強能量切入傳統的合作社領域，並提高邊際產業的機會；消除社會差異化，讓邊際的婦女、孩童、青年獲得適當教育，成為合作社領導幹部，協助取得金融機會，促進合作社協助國家公共政

<sup>14</sup> ILO 之合作社統計數據，連結 2019.02.08 <https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/country-stats/lang--en/index.htm>  
<https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/country-stats/lang--en/nextRow--10/index.htm>

<sup>15</sup> 北京平臺請參閱 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform> (2019.02.16 連結)

策的達成。

## 五、臺灣發展合作社的能或不能：國民的覺醒

ILO 呼籲各國推動全民參與、婦女組織合作社，提出上述具體的策略；反觀，臺灣在合作社的發展：能或不能？國民的覺醒是關鍵，政府方應基於教育責任，普及國民結社權益，培植就業、創造能力和機會，應有以下的檢視與建議：

第一，各級政府應尊重憲法、公約國內法而積極投入：人本互助教育與認知，並整備法律和制度，促進合作社友善而有利的發展機會。

建議：從公約法的政府報告審查，督促中央部會的法務部、教育部、內政部、勞動部、衛福部、財政部和各級政府，普及合作基本理念，落實結社人權、勞動教育、社會經濟、社會金融、住宅合作教育。<sup>16</sup>推前：從小教育、從學校人本教育，學習自助互助理念和行動，重拾「學校型」消費合作社，培養基本的土壤環境，讓合作種子有發芽生長的空間，未來再以共同

力，相互扶持而獨立自主；向後：提供國民以合作社創業就業的社會教育，共同解決切身的問題，擴大社區照顧。

第二，行政院性平處應檢視既有的性平教育、婦女領導者訓練、菁英訓練設計內容；檢視機制上，全國性與地方性的婦女委員會設置，其中缺乏國際的合作社理念，沒有合作界代表，沒有培育婦女與合作社的工作小組、諮詢服務。歷年間，雖有一些官方代表、或民間代表曾多次參加「北京宣言」會議、太平洋地區經濟會議和婦女會議等，長期間，始終無一人提出國際性組織的主張與推動「合作社」。

建議：勞動部、性平處、內政部等應確實參考 ILO 推動合作社的策略建議，一、推動合作社代表進入各級性平委員會；二、增加培植婦女和合作社能力於性別平等教育設計；三、普及合作經濟理念於一般婦女，並經由參與合作社而訓練、培養幹部和領導人，深耕師資培育，發揮共同力量照顧社區；四、安排 10 天的各項課程密集上課，並分組於工作坊、演說、溝通、角色扮演、研討會等方式進行。

第三，合作社經營的雙軌制度：調和社員的選任制度與職員聘任制度。社員的共識、共決於合作社政策與方針，教育認知、溝通是合作社的關鍵；受僱於管理部門的職員，能否有合作理念的認同和深化？也影響著組織運作和經營，此不僅考量成本、利潤、稅負項目。如果無法內化職員

<sup>16</sup> 梁玲菁(2016、17、18、19)一系列的準備聯合國兩公約國際審查報告、合作界共學會議。請參閱梁玲菁編撰(2019.02)，讓合作經濟模式成為國民的第三條路-會議摘錄(2018.05.02)，第 2 次聯合國兩公約國家報告國際審查經驗分享暨檢視會議-推動合作經濟發展策略座談會，中國合作學社。兩公約工作小組 (2016，夏季號)，實踐合作社基本經濟人權，開展社會經濟，合作經濟，第 129 期，頁 1-9。

以合作社呈現，而以工會方式運作(這也受限制於國家的勞動條件有關)；如果十多年以來，消費型合作社學習日本經驗，卻難產內部的勞動者合作社的自主事業體，試想想在臺灣，其中的對立性、調合性和普及性將會是如何？<sup>17</sup>影響所及將是最不易培植的軍心士氣、組織氛圍、時間成本，更嚴重的是組織的存活。

建議：建立「政府互助教育平台」，學界、業界、府方共同檢視合作教育的深化問題、社會教育的普及方法。

欣聞財政部公告勞動合作社可適用「代收轉付制」(2019.03.07)、消費合作社可適用 30% 的非社員交易採分離課稅(01.30)；內政部也運用社會創新推動，請唐鳳政務委員促工程會考量合作社而修正規定，從友善的互助環境整備，利於推倡合作社，接續深耕的課題：

一，培育臺灣真正的合作經濟學者，強化學術，平衡產、官、學、勞、資發展，真正從根本的溫和改革社會經濟，創造幸福與進步。

二，從合作理念與基本價值，區隔合作社與公司稅制才是根本之道。

三，引導創新的合作社、勞動合作社利於年輕人、婦女、中高齡二度創業、就

業，區隔稅制是一大助因，尚需再突破一些勞動條件限制、保險機制、信用融資、人才培訓等。

臺灣發展合作社不是不能，而是要「有心，培育合作人」，建立「個人-合作社-社區-社會-國家-國際」的關係價值，實踐國民結社於教育、經濟、工作、居住權益而提高生活水準，特別是建構婦女、孩童與家庭關係價值的基礎，擴散至社區照顧的生活價值，從自助互助而創造「善循環」的人本關懷經濟，回歸生活經濟制度的選擇，創新合作社的社會經濟而成為國民經濟的「第三條路」發展。

今財政部從勞動社、消費社的稅制修正開始，具有改善互助環境，促進合作社的實質行動，正逢 ILO 的一百周年，ICA(2019)主題為「合作社支持尊嚴的勞動(COOPS 4 DECENT WORK)」，從多元事業，小規模，大鏈結的擴散而照顧人的一生，此兼顧平等、民主的合作社模式，發揚法國查理·季特的「休戚相關經濟」思想，在臺灣的實踐過程，也承襲著吳克剛老師給予合作界的鼓勵：「只要不放棄，永遠有希望！」朝向深耕社會經濟發展。

〈本文作者梁玲菁係國立臺北大學金融與合作經營學系兼任副教授、中國合作學社常務理事〉

<sup>17</sup>南美洲國家曾經歷工會與合作社訴訟案件對簿公堂，請參閱梁玲菁(2004)，各國合作事業：勞務篇，第四部分第三章：阿根廷、哥倫比亞，內政部，頁 141-44。