

# 再論「共伴推廣模式」、 導入「頂尖的上層組織」的創新社會經濟

梁 玲 菁

## 一、臺灣新住民的規模及其面對的困境

內政部移民署統計新住民人數達 539,000 人（2018.12 資料），直追臺灣原住民人口數 55 萬人；結構上以中港澳占 66% 最多，其次是越南占 19%，印尼占 5%，菲、泰各占 2%；新住民分布在臺灣的六都，以新北市人數最多達 10 萬人；以桃園市所占的人口比例 2.74% 最高。

從關懷出發，國民以合作社共同力量，解決自身與同伴的問題，是一個在地發展而國際性的運動模式。回應 ILO 長期關心而倡議的「兼顧平等的經濟發展模式」：合作社策略，<sup>1</sup>亦即從認識合作社的理念與內涵，以既有的各類合作社、金融性合作社連結推動，提供訓練、參與機會讓更多婦女、青年，中高齡、二度就業者、新住民融合加入。

2017 年 ILO 再導入「頂尖的上層組織」觀念與行動，以金融性合作社加強社員的

訓練和保障，進而協力促進各類合作社創新發展社區經濟（梁玲菁，2019.10），即普及「共伴推廣模式」。本文再談「新住民『共伴推廣模式』」的形成與流程，希望各界在關心解決社群、各類的社會問題過程中，從盤點社群的問題與困境著手，在合作社教育內容中，運用正統的合作經濟思維，共同找出對應的架構和模式，裨益於積極參與社會經濟事業與社會能量的累積。

## 二、新住民「共伴推廣模式」形成與流程

「共伴推廣模式」以新住民合作社教育為對象而形成，觀察圖 1（以下文中括弧內的英文字、數字代表該圖中流程之意），係作者 2013-15 年開始，在 CEDAW 公約第二次審查，2016-17 年間兩公約審查的準備過程中，以及近年間陪伴民間團體、公部門等，前後約 7 年的時間，從觀察新住民的陪伴團體與單位（1），了解所關心、協助的問題，因此需要中央部會的分工與連結（B），這種分工與連結可以對應至各縣市的相關局處導入並協助（5），參見圖 1，分述問題、困境與相關部會、局處、單

<sup>1</sup> 梁玲菁（2019 夏季號），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，合作社事業報導 105，頁 4-10。

位如下：

- (一) 語言、閱讀障礙問題、教育子女，從學校假日或課後教學輔導、社區關懷組織、親子閱讀協會等開課協助聽說讀寫的能力；
- (二) 婆媳問題、身分、孤立無援的實質問題而造成心理問題等，縣市內的公部門社會局處系統、社區家庭服務協會、南洋姐妹會等輔導協助；
- (三) 被迫就業或創業、經濟財務無自主支配權，經婦女團體、協會媒合各縣市婦女科、性平處、勞動部、經濟部協助職業技能學習與訓練；
- (四) 身兼家庭照顧重任問題，在婦女團體、基金會、協會等訪視實質問題，申請衛福部資源，提供社區照顧協助；
- (五) 偏鄉居住的資訊不足和遠距往來問題，經陪伴關懷的協會向交通部提出駕駛訓練取證照，解決偏鄉遠距長者就醫、送子女上學的交通問題。

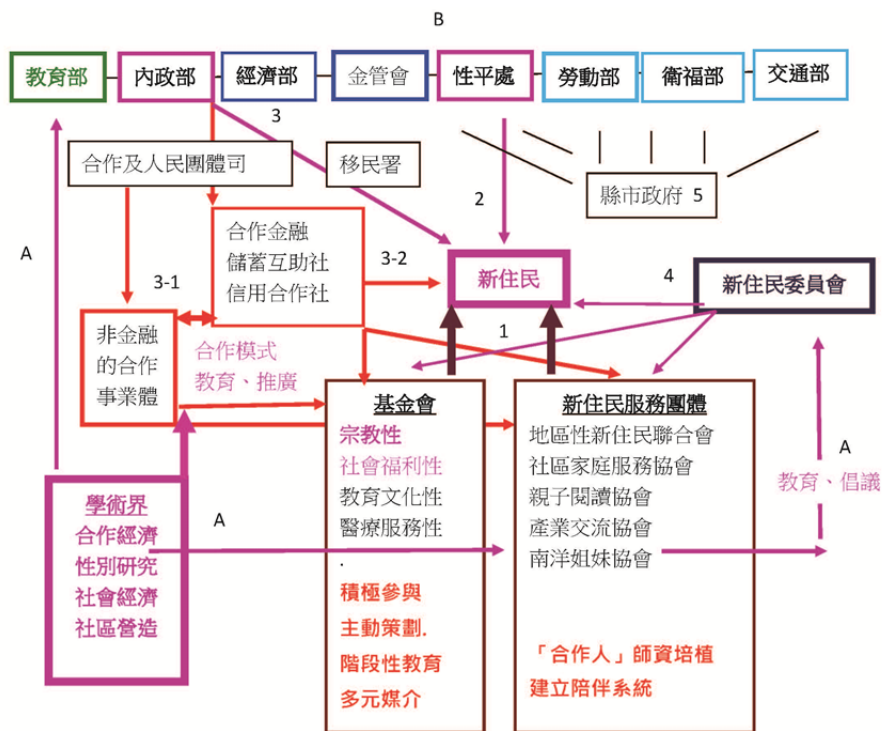
國際勞工組織(ILO)格外注重移工與婦女的權益，關心新住民移入的社會融合，特別是婦女，倡導「兼顧平等的經濟發展模式」，從社區中各類的合作社參與，藉由群聚性的共同力量，消除孤立感。對應前述問題與困境，圖中相關單位和運作流程如下：

- (一) 新住民經初階入門認識合作社，學習經濟、財務技能，可以共伴導入結社創業、互助儲蓄和融資(3-1、

3-2)，此「社會教育」內涵與實質設立發展，相關於內政部與勞動部、經濟部、金管會等業務聯結；

- (二) 互助合作教材納入「學校教育」體系之正規公民教育(A)，係應由教育部協力促成全民向下紮根的結社教育；
- (三) 內政部轄下的「移民署(2)新住民發展基金委員會」(4)則可積極運用新臺幣 10 億元基金的資源與該部「合作及人民團體司」籌備處(3)，嘗試投入協力團體，規劃各階段性的教育內涵與活動，以利新住民自助、互助永續發展。
- (四) 學術界亦應有體認於合作社教育推廣工作的實質參與，特別是合作經濟學者，發揮媒合角色，結合性別研究、社會經濟、社區營造、社工、照顧、合作實務界等領域，一起協助民間團體和公部門，此即「新協力模式」的應用。

作者在前(109)期簡介二個推廣新住民合作社教育型態與實例：(一)公部門與民間單位合力推廣，(二)民間基金會積極接觸參與而主動策劃推廣，以多元媒介進行階段性教育，主要是建立陪伴系統，培植「合作人」和師資。經共同認知、普及、擴散合作經濟思維與基本價值，期望深耕於未來的 20 年，新住民和後繼者真正自主、互助融入臺灣的社會經濟，以合作社造就自己和夥伴的發展機會。



說明：1.圖中左下紫色粗框是合作經濟學術界與其他領域協力於教育、倡導民間團體、政府部門、合作界 A。  
 2.藍色方框是協力業務的各部會 B，也可以改用於縣市政府的局處協力 5；教育部應有結社互助教育規劃，以綠色框示；部會中直接與新住民合作教育相關者以紫色粗框示之 2。  
 3.紅色為內政部轄下各種合作社連結的推廣和實務教育 3、3-1、3-2。  
 4.深紅粗框是民間的協力組織陪伴 1，左框以芥菜種會案例為代表，右框以本文提及的台中市新住民聯合會和其他協會為代表。  
 5.深藍色框中的「內政部移民署新住民發展基金委員會」對於合作經濟和合作社是陌生的，該會的新臺幣 10 億元基金可嘗試投入相關團體、各階段性教育，以利新住民自助互助永續發展 4。

資料來源：本文繪製。合作社事業報導第 109 期。

▲圖 1 「共伴推廣模式」：新住民合作社教育

### 三、合作連結與創新經濟：導入「頂尖的上層組織」的創新社會經濟

參見圖 2，係作者本人於 2011 年 10 月，首次初步規劃於行政院國家發展委員會的《社會經濟政策》專題報告，繼而國

發會（2015-）用於推動「花東地區產業六級化」之合作事業推廣的參考架構，作者受邀以〈合作事業「四生一體」，共創社會經濟幸福〉為題，2016 年 6 月發表於行政院國家發展委員會之《國土與公共

治理季刊》，第4卷，第2期。

同時，偕同許慧光教授於2016年6月提出〈論合作社發展社會經濟：新協力模式的發展基金〉於「合作事業發展研討會」，以共襄盛舉國內各界慶祝國際合作社節，作者梁玲菁草擬規劃基金用途，分別有二途徑可以思考運作和主責機關：（一）加入性平處促進內政部合作主管機關於合作社教育推廣；（二）希冀藉國發會在全國的五個區域中心之力，推展合作社經濟。<sup>2</sup>

之後，再協同李嗣堯、許慧光二位教授與財團法人婦女權益促進基金會完成國發會（2017）「創新社會經濟暨社會發展前瞻計畫報告」研究後，<sup>3</sup>國發會於2018年提出全國「地方創生」政策計畫，並以「推動花東產業六級化之合作事業」為前導計畫。作者於2019年導入國際勞工組織（ILO）倡議：「頂尖的上層組織（ApexFinCoop）」，確信，國際間各合作事業連結合作金融的創新社會經濟，通過教育，將提升互助精神的實踐，也將會實質帶動地方社區經濟的活化。

本文擇摘如下的「導入『頂尖的上層組織』的創新社會經濟」建議架構與執行

方向，供政府、民間機構、合作界共同參考「合作連結與創新經濟」。<sup>4</sup>

建議：政府端建置「社會暨合作經濟促進委員會」跨部會合縱連橫，導入ILO的倡議：「頂尖的金融性合作社（ApexFinCoop）」，融合第三部門組織，以合作與連結共同架構創新的社區、社會經濟發展，請參閱圖2，說明如下：<sup>5</sup>

- （一）以「合作連結與創新經濟」的「新協力模式」為基礎，<sup>6</sup>需要合作界有行動力的上層組織，協調非營利組織、政府部會共同推動互助教育、普及科技數位、友善法令稅制。
- （二）建立「頂尖的上層組織」，從政府端提高層級，以副行政院長領導，設置跨部會的「社會暨合作經濟促進委員會」，開展「合作產業行政服務網絡」，建置「合作事業發展基金」，未來擴大於「社會經濟事業發展基金」的設置（黃色底框）。
- （三）政府端的執行，可以從圖中的左邊、右邊二個方向（紅色箭頭）思考：一從國發會既有五個區域中

<sup>2</sup> 梁玲菁、許慧光（2016，秋季號、冬季號）論合作社發展社會經濟政策：「新協力模式」的發展基金（上）、（下），合作經濟 130、131。

<sup>3</sup> 原圖說明請參閱梁玲菁、李嗣堯、許慧光、顏詩怡（2017.04），創新社會經濟與社會發展前瞻計畫報告，第五章之圖 5-2-2，行政院國家發展委員會。梁玲菁（2016.06），合作事業「四生一體」，共創社會經濟幸福，國土與公共治理季刊，第4卷，第2期，行政院國家發展委員會。

<sup>4</sup> 增補信用保證機制規劃對合作社的意義。參閱梁玲菁（2019.10），創新「頂尖的上層組織」合作-頂尖的金融性合作社（ApexFinCoop），儲蓄互助社雜誌 120，頁 7-14。

<sup>5</sup> 最初規劃圖，請參閱梁玲菁（2011.10），社會經濟政策，行政院國家發展委員會（原經建會）政策專題報告。

<sup>6</sup> 請參閱梁玲菁（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 127，頁 1-14。同註 3 梁玲菁（2016.06）。

心；一從內政部合作與人民團體司籌備處與性平處協力提供教育，鄭重導入 ILO 倡議（2005）「全民參與合作社」，主張「兼顧平等的經濟發展模式」（2015-），為落實模式的運用，有三方面的建議如下：（1）推動政府政策：與時增修合作社法、整備制度、改善晉用合作社專家；（2）推動性別平等的策略：推展「婦女與合作社教育和訓練，普及經濟民主教育」，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；（3）推動合作社的社間合作：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，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策的達成（梁玲菁，2019），惟需架設「政府合作教育平台」協助各級政府認知學習，一起推展普及社群、社區、社會。<sup>7</sup>

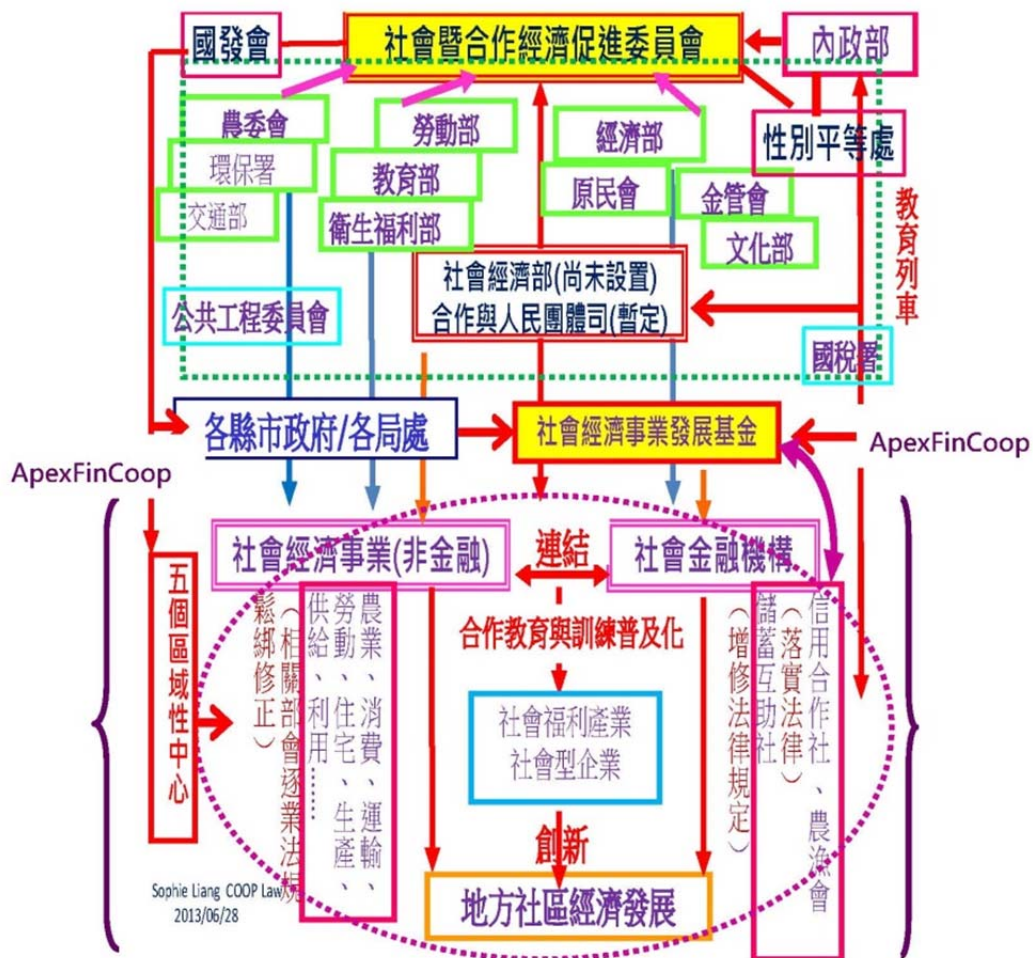
（四）民間端與政府端共識夥伴關係行動，以「新協力關係」，連結「社會金融機構」（含信用合作社、儲蓄互助社、農漁會信用部、保險合作社）與非金融性的合作事業、社

會經濟事業，共同活化與創新地方經濟發展。於此，實有必要顧及結社經濟組織需求、互助金融特質而建置「合作社信用保證機制」，一方面是降低基層合作金融組織的不確定性，一方面是增加國民的結社經濟創業、就業的金融機會。

（五）在基金的部分，依合作社法由行政院提出辦法，此需要融合民間的合作社組織與政府的各目的事業主管機關的「上層組織」一起對話，找出籌措的可能性。另可考量，如破獲高利貸地下錢莊的資金，有些高達新臺幣數十億、百億元規模，這些可以善加規劃為世界銀行所提出的「新合作運動」：「發展金融（Financing for development）」，以計畫模式「普惠金融」，提供底層民眾、人本的社會經濟事業融資或信用保證，即從社會金融端強化融資機會與規模，發展內需型的國民經濟—食衣住行、育樂、生老病死的需求，相輔相成創造更多元的實業端的創新空間。

圖 2 的上半部分，指出各部會應有的協力系統，需要建置上層統籌的「合作與社會經濟促進委員會」或「工作小組」，其中活化社區、提供住民、社員更多金融服務與創業機會而建立「社區經濟共同體」，凝聚在地社會經濟力，亦即結合公部門和私部門採行「新協力模式」。

<sup>7</sup> 請參閱梁玲菁（2019，夏季號），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，合作社事業報導，第 105 期。



圖片來源：梁玲菁（2019.10），〈創新「頂尖的上層組織」合作-頂尖的金融性合作社（ApexFinCoop）〉儲蓄互助社 120 期之圖 1：導入 ApexFinCoop 創新社會經濟發展促進架構；梁玲菁（2019.11.22），新女力經濟崛起，「國際合作經濟論壇」，臺中市政府社會局主辦、臺中市新住民聯合會承辦。

▲圖 2 導入「頂尖的上層組織」的創新社會經濟

#### 四、「燈塔計畫」定位需要持續「合作連結與創新經濟」和「共伴推廣模式」

在臺灣，觀察行政單位，經常在立法院被立法委員們問政要求，提出「亮點計

畫」，此要求猶如「仙女棒 30 秒光亮」，卻絕大多數時間仍處在黑暗的時間和空間中。

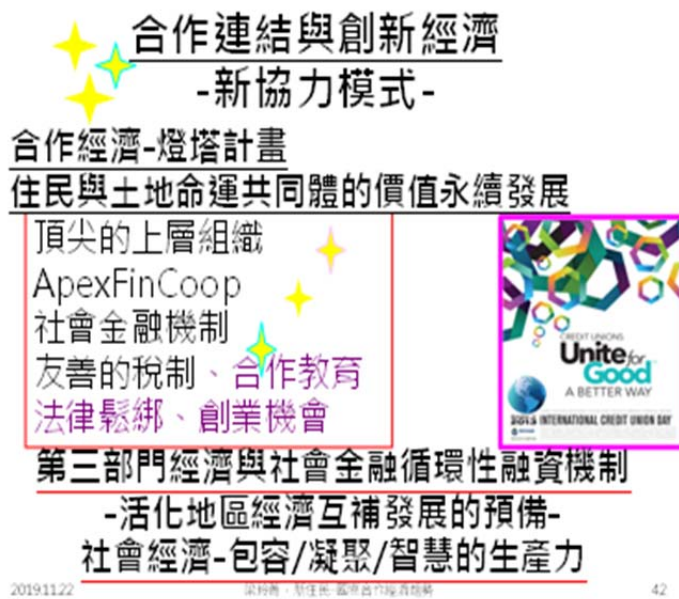
作者前後將近二十年投入研究國際合作經濟，並參與務實的臺灣經驗觀察、

陪伴與輔導，因緣促成，提出「新住民『共伴推廣模式』」，該模式可以再經由觀察、討論、設計而擴大運用在原住民社群、部落推動，甚至經由「社會經濟技術歷程」規畫而運用在住宅合作社的推廣。<sup>8</sup>

歷年研究修正「導入『頂尖的上層組織』的創新社會經濟」，尚需要強而有力的合作界「頂尖的上層組織」、有熱誠的合作經濟學者，結合關心底層經濟發展的各界團體與人士，不斷地與政府端溝通定位與發展，遊說建置官方的「頂尖的上層組織」和工作小組、執行組織，提陳基金預算與人力配置，從而建置友善的稅制和

社會金融創新，參見圖 3。

法國、瑞典、美國、德國、加拿大等先進國家，以及韓國和東南亞各國，合作經濟定位在國家政策中，其政府部門和民間部門陸續向上、向外推展，足見「『合作經濟』，在如此傾斜的資本主義社會的茫茫大海中，無論在何時何地，讓航行船隻永遠有一個指引的方向。」（梁玲菁，2014，合作經濟 121）合作經濟促進「第三部門經濟發展與融資」，善循環，合作金融幫助脫離貧窮、累積資產，永續發展「休戚相關和社會經濟」，即圖 3 中黃色星光所表示，這是一個在經濟發展歷史上不滅的「燈塔計畫」。



說明：相對於立法院經常要求行政單位「亮點計畫」而言，僅暫時光亮，長期處於黑暗期；合作經濟是資本主義大海的「燈塔計畫」，圖中黃色代表「永續光亮」之意義。

圖片來源：梁玲菁提供（2019.11.22）「國際合作經濟趨勢」，臺中市政府社會局主辦、臺中市新住民聯合會承辦。

▲ 圖 3 「頂尖的上層組織」與合作經濟「燈塔計畫」的新協力模式

<sup>8</sup> 請參閱梁玲菁（2020，夏季號），綜論各國住宅合作社之意義、發展定位、運作模式及特色-推動臺灣住宅合作社「第三條路」建言，合作經濟 145，頁 21-50。

〈本文作者梁玲菁係前國立臺北大學合作經濟學系系主任〉