

合作事業輔導機制之研究

—方珍玲、張文昌—



▲「合作事業輔導機制之研究」成果報告會議現場。

前言

內政部為建立合理、有效之合作事業（含合作社及儲蓄互助社）輔導機制，促進合作事業健全發展，並協助政府推行社會福利工作，特於 101 年委託辦理「合作事業輔導機制之研究」案，期望針對當前我國合作事業輔導機制，研擬具體可行之輔導要領及規劃合作教育訓練課程，並以當前有急迫性之專案，擇一研擬規劃輔導要領，以作為未來合作事業輔導政策擬定之參據。

綜合本研究之結論如下：

壹、合作事業輔導機制之基本事項

一、合作事業輔導之意義

「合作事業輔導」是指合作事業主管機關（及經其授權或委託之單位）為協助合作事業順利營運及發展，以輔佐、協助、勸告、建議等方法，指導合作社（場）籌組，提供教育訓練與宣導、法令講解、長期諮詢、指導社務運作等作為。

二、管理與輔導之區分

合作事業輔導與合作行政管理是一體兩面，以功能與角色而言，合作事業輔導主要在於：指導及協助合作社場之籌組、培訓、營運發展，辦理合作社場之獎勵、補助，辦理合作教育訓練與宣導，及法令解說與合作事業問題諮詢，

扮演輔導者、諮詢者、促進者角色；而合作行政管理則在於：辦理合作社場設立登記及變更登記，對合作事業之行政監督、考核、查核、稽查，扮演管理者、監督者的角色。

三、合作事業輔導機制之內容

綜合合作事業先進國家之作法，合作事業輔導機制之規劃應包括以下四大項構面：

- (一) 政策與立法支持。
- (二) 專門機構設置與資源配置。
- (三) 獎勵與扶助措施。
- (四) 教育訓練與宣導。

而合作事業輔導工作之內容應包括以下項目：

- (一) 籌組階段輔導。
- (二) 營運階段輔導。
- (三) 獎勵扶助輔導。
- (四) 教育訓練輔導。

四、合作事業輔導之對象

合作事業輔導之對象應包括如下：

- (一) 各合作社場(含社員及選任、聘任人員)。
- (二) 政府合作行政主管機關之合作行政人員。
- (三) 合作社業務所屬各目的事業主管機關之行政人員。
- (四) 社會大眾(含青年、學生及社會

意見領袖)。

貳、當前我國合作事業輔導機制之現況

一、立法支持

我國政府對於合作事業之發展，除在憲法明文訂定應由國家給予獎勵與扶助之外，也制訂「合作社法」及相關子法，採取「統一立法、分業管理」之模式，由合作事業主管機關與目的事業主管機關共同指導及監督合作事業之發展。目前存在之主要問題包括：

- (一) 政府高層對於合作事業之重視程度極其有限，故未能落實憲法應給予合作事業獎勵與扶助之中心思想。
- (二) 相關法令未明確訂定合作事業輔導之條款，致各目的事業主管機關在政策與法令上未能給予充分的輔導與支持。

二、專門機構設置

我國中央政府合作事業主管機關，於內政部社會司設置「合作事業輔導科」及「合作行政管理科」；而地方政府合作事業主管單位則隸屬各縣(市)政府社會局(處)「社會行政科」或「人民團體科」。

合作事業之業務類別共 12 種，主要之目的事業主管機關包括勞工、農業、交通、教育、金融、原住民等事務之中央及地方主管機關。

與合作事業相關之學校及民間機構包括：臺北大學金融與合作經營學系、逢甲大學合作經濟學系、中華民國合作事業協會、中國合作學社、台灣合作事業發展基金會、中華民國儲蓄互助協會等。

目前存在之主要問題包括：

- (一)中央與地方政府合作事業主管機關之組織層級過低，進行跨部(會)、或跨局(處)之政策研議與協商時，甚難獲得重視與支持。
- (二)合作事業牽涉之目的事業主管機關與法令繁雜，但各目的事業主管機關對於合作事業之認識有限。
- (三)全國合作社(場)數眾多，但地方政府之合作行政員額與專職人員稀少、合作事業經費預算有限。
- (四)合作行政人員因人力及專業知識與經驗不足、且異動頻繁，又因兼辦業務繁雜，參與輔導之主動性、意願與深度不足，能提供獎勵、扶助之措施亦少。
- (五)並未如先進國家建立整體性金字塔組織結構，且聯合社未能發揮統合及輔導、協助單位社之功能。而合作事業相關民間團體未具有推動合作事業之法源與資源，能協助合作事業發展之力量極為有限。

三、獎勵與扶助

我國政府對於合作事業之稅收優惠相關法令包括「合作社法」、「營業稅法」、「所得稅法」、「儲蓄互助社法」、「原住民族工作權保障法」、及「農業發展條例」。

內政部所訂定之獎勵與補助相關措施包括：「合作事業獎勵規則」、「合作事業補助作業要點」等。而行政院農業委員會、行政院原住民族委員會、行政院勞工委員會、交通部等中央目的事業主管機關，則另訂有相關獎勵與扶助措施。

目前存在之主要問題如下：

- (一)「合作社法」並無強制性免稅條文，財政部以民國67年頒布之解釋令否定合作社免稅，以致「合作社得免徵所得稅及營業稅」形同具文。
- (二)勞動合作社提供勞務取得之勞動報酬須繳納印花稅、營業稅及營利事業所得稅，而社員取得勞動報酬須再繳納個人綜合所得稅，造成重複課稅之負擔。
- (三)內政部對於評定成績優良之合作社，並無實質獎勵金或補助措施，且能提供合作社補助措施之經費預算有限，整體效益有限。
- (四)除行政院原住民族委員會針對原住民合作社提供較多獎勵扶助資源之外，其他目的事業主管機關之相關獎勵與扶助措施可適用合作事業者有限；或因獎勵扶助對象眾多，合

作社不易獲得補助資源。

四、教育訓練與宣導

我國辦理合作事業教育訓練與宣導之單位包括「主管機關」、「學校教育體系」、「民間團體」，執行經費多數由內政部提供或補助。

目前存在之主要問題如下：

- (一)尚未建構完整而有系統的合作教育訓練體系，易出現重複辦理、或課程無法銜接等問題；也少開發合時性、創新性、實用性之課程，影響合作事業人員參加意願。
- (二)各級學校未再推動合作教育週及合作教育宣導活動，許多員生消費合作社已停頓運作，導致學校教育體系之合作教育趨於沒落。
- (三)合作行政主管機關與合作社場人員所重視之合作教育訓練課程間，存在局部差異。
- (四)對合作事業之行銷宣導不足，導致政府與民間對合作事業認知有限。

參、合作事業輔導要領

本研究歸納各階段之合作事業輔導要領如下：

一、籌組階段之輔導要領

- (一)彙整合作社(場)籌組之申請文件、會議資料及業務計畫等參考範例，編印「合作社(場)籌組宣導手冊」。

- (二)更新內政部「合作事業入口網」之資訊內容，並將「合作社(場)籌組宣導手冊」上傳。
- (三)制訂「合作社籌組評估表」，供合作行政人員作為新籌組合作社調查、評估之工具。
- (四)規劃「籌組前合作教育訓練」課程，訓練種子講師。
- (五)補助各縣市政府辦理績優社(場)觀摩研習及交流活動。
- (六)分業辦理業務經營之教育訓練講習，指導各類別社(場)之業務經營知識及獎勵補助資訊展。
- (七)提供合作教育研習資訊，鼓勵合作社(場)參加訓練。

二、營運階段之輔導要領

- (一)彙整合作事業相關法規及營運案例、制度範例等，編印「合作事業營運參考手冊」。
- (二)設立網路論壇、網路諮詢服務窗口、開發手機或 APP 之相關軟體，建立合作事業營運資訊與知能之交流、傳播平台。
- (三)委託開發共通性之社務管理、業務管理、財務管理簡易資訊系統軟體，提供合作社(場)運用。
- (四)提供合作事業經營管理輔導。
- (五)編印「合作事業通訊錄」，鼓勵分區或分業辦理社間聯誼、交流。

- (六)建置「合作事業資訊管理系統」，要求各縣市政府(或由合作社場)定期上傳登錄、修正合作社(場)基本資料。
- (七)補助各地方政府辦理「合作事業座談會」。

三、獎勵扶助之輔導要領

- (一)加強獎勵扶助措施之宣導
1. 於合作事業入口網站設置「合作事業獎勵補助資訊平台」。
 2. 於各種宣導品中，介紹合作事業相關獎勵與補助措施。
 3. 補助各縣市政府辦理獎勵與補助措施申辦說明會或講習。
 4. 於各種活動中，散發獎勵與補助措施之說明資料。
- (二)提供獎勵扶助措施申辦作業之輔導
1. 徵選、組成諮詢服務團，設立諮詢服務專線。
 2. 提供業務輔導，使合作社(場)達到申請獎勵與補助之要求。
 3. 檢討、簡化申請獎勵補助需備之文件。

四、教育訓練宣導之輔導要領

- (一)就中央政府、地方政府、學校教育體系、民間合作事業團體之教育訓練課程，妥善分類及分工辦理。
- (二)逐年檢討、修正課程設計，兼顧課

程統一性與地域性、階段性。

- (三)蒐集相關課程訊息，透過網站連結、臉書、e-mail、部落格、手機簡訊等方式傳遞予地方政府及合作社場。
- (四)新增多元化授課型式，如「實務課程工作坊」、「戶外教學」、「示範觀摩及交流活動」、「營運管理競賽」、「合作事業領袖營」。
- (五)研究採用函授教學、線上學習、發行電子報等創新方式。
- (六)於國際合作社節舉辦「合作事業嘉年華會(或展覽會)」，辦理優良合作社場表揚、合作事業競賽活動。
- (七)利用廣播、電視、報紙、網路等媒體，大量宣傳合作事業。

肆、合作教育訓練課程規劃

本研究研擬各職務別之教育訓練課程規劃如下：

一、理事人員之教育訓練課程

理事人員之合作事業基礎教育課程包括：認識合作社及合作事業、社員權利與義務、合作法規、合作制度、理事及實務人員職責等 5 項。

而其核心課程則包括：合作社之社務管理、合作社之業務管理、合作社之財務管理、合作社組織經營與運作、合作經營實務等 5 項，偏重於合作社之內部營運訓練。

二、監事人員之教育訓練課程

監事人員之基礎教育訓練課程與理事相同。而其核心課程包括：合作社之社務管理、合作社之財務管理、法律常識概論、監察與稽核實務、及合作社內部控制及稽核等 5 項，偏重法律面之知識、及內部控管與稽核技巧。

三、經理人員之教育訓練課程

經理人員之基礎教育訓練課程與其他選、聘任人員相似。其核心課程包括：合作社之業務管理、合作社之財務管理、合作社組織經營與運作、稅務管理、經理的功能和角色、網路行銷管理、和行銷管理等 7 項，偏重於合作社的業務實際經營與運作，並加重有關業務行銷與稅務法令之認識。

四、會計及出納人員之教育訓練課程

會計、出納人員之基礎訓練課程與其他選、聘任人員相似。其核心課程包括：會計人員之職能與責任、合作社會計處理程序、合作社內部控制及稽核、稅務法規與稅務管理、會計帳務處理實務演練、及財務報表編製等 6 項，偏重會計作業實務及稅務處理。

五、文書及其他人員之教育訓練課程

合作事業之文書、行政及其他人

員，負責合作社內例行之文書或行政事務，應安排基礎教育訓練課程，以對合作事業之基本觀念與法規有所了解。

六、主管機關合作行政人員之教育訓練課程

主管機關合作行政人員之教育訓練課程包括基礎課程：合作行政管理、合作事業輔導、合作社的籌組、合作事業現況與展望、認識國內外合作社等 5 項。另規劃核心課程包括：合作社預決算編制及審閱、合作社法令理解與運用、及財務報表審核與分析等 3 項。

伍、勞動合作社之輔導要領

本研究將勞動合作社之輔導列為急迫性需要之專案，針對內政部 100 年「勞動合作事業經營問題之研究」所發現之問題，研擬其輔導要領如下：

一、勞動合作社與社員間關係定位之輔導要領

(一)編印「勞動合作社與社員之勞務關係 Q&A」宣導摺頁，並上傳至「合作事業入口網」及行政院原住民族委員會「台灣原動力服務站」。

(二)開辦「勞動合作社與社員之勞務關係」講習或宣導活動，提醒勞動合作社妥適界定合作社與社員之關係。

二、勞動合作社經營型態與勞務成本之輔導要領

- (一)研擬各種勞務契約範本，編印「勞動合作社之經營業務型態與勞務成本」宣導手冊，並上傳至「合作事業入口網」及行政院原住民族委員會「台灣原動力服務站」。
- (二)開辦「勞動合作社之勞務經營」教育課程，並協調行政院原住民族委員會針對原住民勞動合作社，提供合適之教育訓練。
- (三)辦理「勞動合作社經營輔導諮詢服務團計畫」，組成諮詢服務團，提供經營診斷、顧問諮詢、業務指導，協助擬定勞務經營型態與契約、提升勞務成本管理能力，並解決相關問題。
- (四)於「合作事業入口網」設置「目的事業相關法規」之「勞動法規」專區。

三、勞動合作社及社員賦稅之輔導要領

- (一)辦理「勞動合作社稅務法規與實務」教育訓練課程，邀請財政部賦稅主管官員及專精稅務實務之會計師擔任講師。
- (二)編印「勞動合作社之稅務法規與實務」宣導手冊；或併同相關議題之宣導內容，彙編成「勞動合作社輔導手冊」。

- (三)於「合作事業入口網」之「目的事業相關法規」設置「賦稅法規」專區，並提供重點資訊專欄。

四、勞動合作社從事社區業務之輔導要領

- (一)進一步研究勞動合作社從事社區社會福利事業之適法性與市場可行性。
- (二)輔導勞動合作社擬定社區業務發展策略及建立社區組織網絡：
 1. 協助勞動合作社評估所在地之社區特性、社區發展、服務需求、可能業務來源、及合作社專長與資源，以擬定適合個別勞動合作社可發展之社區服務業務內容及策略。
 2. 引導勞動合作社與所在社區之社區發展協會、村里辦公室建立密切合作關係，承接可能委託之社區發展相關勞務業務。
 3. 引導勞動合作社與所在社區之社會福利機構、社會福利基金會、宗教或文教基金會、醫療機構、護理機構、醫療法人、老人福利機構、身心障礙福利機構等組織建立合作關係，承接可能委託之社會福利相關勞務業務。
- (三)輔導勞動合作社申請政府相關補助計畫

1. 協助照顧服務勞動合作社申請「我國長期照顧十年計畫－照顧服務（含居家服務、日間照顧、家庭托顧）」及「我國長期照顧十年計畫－老人營養餐飲服務」之補助經費。
 2. 協助其他類別勞動合作社，得以社會團體之資格申請「內政部推展社會福利補助經費」，參與社區社會福利服務工作。
 3. 輔導勞動合作社研提行政院勞工委員會「多元就業開發方案」之經濟型計畫或社會型計畫。
 4. 輔導原住民勞動合作社依「行政院原住民族委員會原住民合作社獎勵補助計畫」申請各項補助。
- (四) 制訂「勞動合作社從事社區服務事業之策略評估表」，供勞動合作社及輔導人員評估發展社區業務之策略選擇。

陸、短中期可行建議

綜合本研究之結果，茲提供以下短中期建議，以供內政部作為後續推動合作事業輔導政策之參考：

一、建立合作事業輔導之分工協調機制

- (一) 整合中央政府與地方政府及民間團體之資源與力量，妥適分工、避免資源重置浪費。
- (二) 加強對目的事業主管機關宣導合作

事業之特性與價值，並鼓勵合作事業與目的事業主管機關相關人員參與合作事業教育訓練活動。

- (三) 合作事業主管機關應著重於社務及財務面之輔導；而有關合作事業之業務面輔導，應協調目的事業主管機關參與輔導工作，以共同推動輔導機制。
- (四) 由內政部編列較充裕之合作行政經費預算，並補助各地方政府執行合作事業輔導工作。
- (五) 進一步研訂「合作行政管理科」與「合作事業輔導科」二單位之職掌劃分。

二、落實合作事業之獎勵與扶助措施

- (一) 調整內政部之獎勵與扶助措施，以補助人才任用與教育訓練為主（尤其經理人員之培養與薪資補助）。
 - (二) 對於年度考核優良之合作事業，給予實質之獎金或補助。
 - (三) 協調目的事業主管機關提供相關輔導
1. 協調內政部修訂「內政部推展社會福利補助作業要點」，將合作社納入社會福利政策體系之適用對象。
 2. 協調內政部整合措施，建議各級政府將社區社會福利業務直接委託合作社承辦。

3. 協調行政院勞工委員會積極輔導勞動合作社辦理合作教育、勞務經營訓練及專業技能練。
4. 協調行政院勞工委員會確認勞動合作社為勞工組織，並建立「勞動合作事業輔導機制」。
5. 協調行政院勞工委員會對於勞動合作社實際從事勞務工作之「不定期僱用」社員，准由勞動合作社為其辦理勞、健保。
6. 協調行政院農業委員會(未來之農業部)專案導農業合作社。
7. 協調教育部專案輔導學校員生消費合作社健全經營。
8. 協調行政院原住民族委員會持續辦理「原住民合作社輔導計畫」。

三、建立合作教育訓練體系

- (一) 分級推動合作教育，包括：中小學生教育、高中生教育、大學及成人教育。
- (二) 以虛擬組織方式，建立「合作訓練學院」，規劃整體合作教育訓練體系。
- (三) 建構合作社場人員職能地圖與學習地圖，建立學員學習路徑，有系統地培養社員之相關專業能力。
- (四) 訂定合作教育訓練時數登錄制度，建立合作事業相關人員之受訓紀錄資料庫。
- (五) 於「合作事業獎勵規則」、「合作事業補助作業要點」中，訂定合作社場選任、聘任人員每年應接受合作教育訓練課程之最低時數，並納為合作社場考核、獎勵與補助之條件。
- (六) 開辦「合作事業輔導顧問師訓練班」，培養輔導諮詢顧問師，並辦理認證及頒發證書，建立輔導人員來源。
- (七) 辦理「合作教育種子教師培訓課程」，培養合作教育訓練與宣導之教師，組成種子教師團。
- (八) 設置各縣市「合作事業育成輔導團」，協助各地方合作社辦理教育訓練課程。
- (九) 爭取教育部支持，落實於各級學校推行合作教育。
- (十) 向各部會強力推銷合作政策與合作事業；並舉辦部會間會談，促使相關部會共同解決合作社場遭遇之困難。
- (十一) 規劃合作事業宣導計畫，利用大眾媒體與網路媒體通路，喚起社會各界對於合作社場的了解及支持。

柒、長期可行建議

一、落實對於合作事業之立法支持

- (一) 於「合作社法」中增訂輔導機制條款，規定合作事業應享有各種目的事業相關管理條例之肯定、獎勵、

扶助及資源分配權；並應爭取各目的事業主管機關將合作事業之獎勵、扶助納為其相關法令之輔導對象。

(二)於「合作社法」納入合作事業輔導之內容與方式、推動合作事業發展所需之資源，並明確強化目的事業主管機關應執行之輔導權責。

(三)未來增、修訂合作事業法令時，宜採「統一立法、分業輔導」原則。以合作社法為母法，並依各類別合作事業之需要，協調各目的事業主管機關另行訂定分業之獎勵條例。

(四)參考國際合作聯盟(ICA)及聯合國國際勞工組織(ILO)之重要決議文與推動目標，專案研究「合作事業朝向社會型企業發展之可行性」，規劃「合作事業社會企業化」所需之配合法規及政策、措施。

(五)修訂相關法令

1. 修訂「合作社法」第3條之1第1項第5款規定，允許當勞動合作社現有社員缺乏相關專業知識與技能時，可有限度僱用非社員。

2. 修訂「合作社法」第7條規定，增訂免徵所得稅及營業稅之條文為：「其免徵之項目與標準等施行細則，由合作社主管機關會同賦稅主管機關訂定之」。

(六)協調目的事業主管機關修訂相關扶助法令

1. 協調經濟部於未來規劃推展「社會企業」觀念時，將合作事業納入；或爭取「中小企業發展條例」適用於合作事業。

2. 持續追蹤100年度「勞動合作事業經營問題之研究」相關建議之跨部會協調結果。

二、提升合作事業專門機構之位階與資源配置

(一)將合作行政業務獨立設置「合作事業司」，或與人民團體行政業務整合設置「合作事業及人民團體司」。

(二)仿照先進國家建立金字塔型之全國合作事業組織體系，促使單位社均納入聯合社的組織；並輔導聯合社健全營運、發揮功能、壯大規模。

(三)爭取於行政院設置跨部會之「合作事業發展推動委員會」，並於各地方政府相對設立跨局(處)之「合作事業輔導委員會」。

(四)爭取於地方政府設置合作行政之專職單位，並提高組織位階、配置合理之專職人力，以從事合作事業輔導工作。

〈本文作者：

方珍玲 國立台北大學金融與合作經營學系 教授兼系主任

張文昌 永譽企業管理顧問有限公司 副總經理〉