

## 被遺落的合作社權益

蘇佳善

歷時多年的《合作社法》終於在 104 年 5 月 19 日經立法院三讀通過，總統於 104 年 6 月 3 日公布施行。這部長達 39 年未曾大幅度修正的《合作社法》，在許多合作社界有力人士竭力奔走下完成艱鉅的任務。冀望這次的修法能為臺灣合作社事業注入新的活水與發展契機，再為我國合作事業創造的新史頁與高峰。

談起合作事業在我國（含大陸時期）發展迄今已逾一世紀，合作思想和合作理論大約在 1910 年前後，從歐洲傳播至中國（指大陸時期），發展迄今已逾一世紀。國民政府奠都南京後，民國 17 年 2 月，中國國民黨第二屆四中全會通過「組織合作運動委員會建議案」，此為我國合作政策之發軔；同年 10 月中央 179 次常會通過，將合作運動列為下級黨部工作綱領，通令各級黨部遵行。此後，中國國民黨乃積極推行合作運動，策劃建立各種合作體制，以加速合作事業之推展效能，初期合作政策係以「復興農村」為重點。

民國 26 年 6 月 1 日政府公布中華民國訓政時期約法，以「發展農村經濟，改善農

民生活，增進佃農福利。」；「國家應設立農業金融機關，獎勵農村合作事業，為謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。」同年 11 月 17 日第四屆國民大會通過「合作事業之提倡」，為訓政時期國計民生實施方針之一。民國 23 年 3 月 1 日國民政府公布《合作社法》，民國 24 年 8 月 19 日實業部公布「合作社法施行細則」，並於 9 月 1 日由實業部（即今之經濟部）以部令公布《合作社法》暨質施行細則同時施行，以為全國合作事業發展之法令依據，為於實業部（今之經濟部）設置合作司，為全國最高合作行政機關，掌理全國合作行政。翌年 10 月實業部訂定「合作行政設施原則」。民國 35 年制定憲法時將「合作事業」明定於憲法條文第 108 條至 110 條規定中央、省、縣均應立法推動合作事業；憲法第 145 條並明定「合作事業應受國家之獎勵與扶助。」列入於基本國策之中。可見合作事業在二戰結束前後，在我國經濟與社會發展上均佔有一席之地。

臺灣合作事業早從日據時期開始至政府播遷臺灣發展迄今亦已逾百年歷史，發展根基深厚。政府為廣續推行合作事業，1945

年臺灣光復時，當時合作行政單位與省平行，合作指導委員會主任委員係由省主席兼任。正所謂組織層級有多高，即可看出政府對它的重視程度。民國 35 年 8 月在臺灣省行政長官公署民政處下設「合作事業管理委員會」，主管全省合作事業的整理與推展。民國 36 年 6 月合作事業管理委員會升格，直隸臺灣省政府，主任委員乙職由省主席兼任，推行初期，在全省二千多所國民中小學辦理合作社和少數社區合作社，營造一股合作事業運動的風潮，成為當時政府施政的重點工作之一。合作事業既有《憲法》的保障及《合作社法》相關法令的規範，又有政府在背後的大力推動與支持，在這樣的奠基於上，我國合作事業理應在良好的發展環境中取得不著的成果才是！惟事實上卻不盡然！

合作事業的組織位階在短短不到三年的光景中，於民國 37 年改組為「臺灣省合作事業管理處」後，改隸屬於臺灣省政府社會處，改由社會處長兼任，位階由省府的二級機關改為三級機關，以及精省時將原臺灣省合作事業管理處裁撤併入中央內政部社會司分二科辦事，導致相關合作專業人才流失，而在政府重視社會福利政策前提下，合作事業被邊緣化，不啻造成業務旁落，人員亦因精省後衍生之種種後遺症而造成士氣低落，影響業務推展至鉅！乃至配合政府組織改造，102 年 7 月 23 日原內政部社會福

利業務移撥衛生福利部管轄，合作社業務則與人民團體合併暫設「合作及人民團體司籌備處」負責。曝露出政府對合作事業的無知與漠視之態度。而少了政府重視的合作事業，在面對國內外競爭激烈的環境中經營陷入困頓，合作社的發展就在這樣的歷史轉折過程中許多權益就這樣被遺落了！這點，合作社界體會最深切！

目前有關合作事業除部分信用合作社因經營銀行業務，仍維持一定組織規模與競爭力外，有些已轉型為商業銀行，至其他合作社卻面臨經營上的困難與瓶頸，甚至呈現發展萎縮或退化的現象。根據國內學者研究分析，臚列出合作社有十大困難問題，這些困難包括：經營規模小；資金短缺；領導者觀念偏差；社員合作意願識薄弱；社會大眾缺乏對合作社的正確認知；人才不足；過度依賴政府補助；相關法令未能配合環境的變遷；未建立各類合作事業體系；聯合社功能不彰等問題。這不啻可從內政部合作社社數統計資料窺出端倪，民國 73 年合作社（不含信用合作社）有 4269 家，期間而合作社發展歷高峰期自民國 81 年至 98 年間合作社社數始終維持在 5000 社以上，最高曾於民國 93 年時達 5523 社，而從民國 98 年以降，合作社成長呈現下降趨勢，首度降至五千社以下，截至民國 105 年僅剩 4324 社（含儲蓄互助社 340 社），約下降 27.6%。而在近四千

合作社中，僅消費合作社 2024 社，即占合作社(不含儲蓄互助社)總數逾 50.80%，最高時甚至高達約 75%左右，合作社的成長宛如經濟產業的成長曲線，由初期萌芽到成長高峰到衰退到回到原點，特別是消費合作社這一類型，普遍呈現停滯狀態！

合作事業是重要的社會福利政策之一，也是政府推動庶民經濟的重要政策，更是我國發展社會企業的重要指標，在全球經濟不景氣及貧富懸殊愈來愈大的社會中，它是協助人們脫貧，互助合作改善生活環境及善盡社會責任的一種絕佳的經濟模式。

另外，主管機關的保守與忽視，未彙整與合作社相關的法規，提供給合作界業參考，導致政府規範與合作社業務相關的法規形同虛設，隱而不顯！讓合作界誤以為政府對推動合作社業務不重視，因而錯失對法規的認識，爭取應有的權益的機會！概不知有法，自然無從著手；反之，既知有法，自可循法申辦。

一般人對於合作社的概念，可能大部分停留在員生消費合作社的印象，亦即可以在那裡買到比外面商品店還便宜的日常生活用品！其實，合作社所能發揮的功能，絕對不只是販賣便宜日常用品而已，依據國際合作社聯盟(簡稱 ICA)2010 年的統計資料，全世界最大的 300 家合作社總共創造了 2 兆美元的營收。在全球各地都創下不凡的營運績

效。

個人有幸參與「臺灣合作社運動史」的撰寫工作，負責該書第二篇合作社行政與法規的演進，得以認識合作社在我國之發展歷程，在完成該篇章後，發現有關合作社的法規似乎不是只有《合作社法及其施行細則》、《信用合作社法及其施行細則》、《儲蓄互助社法》等等十數種相關法規而已！惟從內政部合作事業入口網站中列有 17 種合作社主要相關法規命令，以及由財團法人台灣合作事業發展基金會印行之「合作社的組織」一書中列有 12 種法規(有部分與前揭重複)。以這樣有限的資訊，不啻普羅大眾難以一窺合作社之全貌，導致在業務推動上由於嚴重缺乏法規方面的資訊，許多有關合作社發展的權益可能因而錯失。

有鑒於此，遂將個人蒐集之法規數(約 7、80 種)向逢甲大學合作經濟系于躍門教授透露與請益，沒想到他不僅一方面肯定個人的用心外，亦覺得不可思議竟有這麼多與合作社有關的法規，遂建議說：「我可以考慮出版合作社法規彙編，以做為合作社的參考工具書！」就是這句話，再加上身在公部門擔任合作行政管理主管職務，以及抱著回饋合作社的使命，一頭栽進合作法規的編撰工作。歷經數月蒐集有關合作社相關法規，竟發現與合作社有關的法規不只先前的 7、80 種而已，而是多達二百多種以上的法

規。其中以合作社(合作農場、合作事業或儲蓄互助為名的法規約有 30 種，如合作社法、信用合作社法等，其中信用合作社適用之相關法規即逾百種以上，這類的法規均全部將條文呈現；而非以合作社為法規名稱，但在法規條文內容有與合作社業務有關的規定竟超過 200 種以上，如地方制度法、土地法、所得稅法、農會法(其中農會法中有納入「農業合作社法」)、漁會法等等。亦有將合作社定義為農業組織，如菸酒管理法施行細則第 5 條規定，本法第九條第二項所稱農業組織，指依法設立之農會、農業產銷班、農業合作社、合作農場或其他農業組織。

有道是：「工欲善其事，必先利其器」，本工具書約 476 頁，全書分成三篇，第一篇為憲法，以中華民國憲法對我國合作事業發展奠基。第二篇以合作社的專屬法規為主，分成內政(11 種)、金融(18 種)兩大類。第三篇以非合作社專屬法規的法條為主，亦即以合作社專屬法規之外的法條為對象，條文中涉及到合作社、合作農場、合作事業等事務者，均歸類在此篇，計包括內政、金融、農業、財政、經濟、勞動、衛生福利、原住民、交通、教育、法務及其他等十二大類法條。對於因時代環境變遷而廢止的合作法規(84 種)，不論是以合作社為法規名稱者，或是以法規條文中有合作社、合作農場、合

作事業等字樣者，經彙整後呈現在附錄中。故本書具有下列幾項特點：

第一，獨特性。國內有關法規工具書，像這樣的編輯並不多見，尤其是官方出版之法規彙編，一般只出版該部門(單位)有關的單行法規，很少會出版跨部會的法規，本書涉及中央部會逾十個以上；

第二，單一性。這是一本專為合作社界量身訂製所編輯之合作社法規的工具書；

第三，價值性。本工具書除可協助合作社界人士瞭解合作社法規所涉及的領域與範圍外，亦可提供社會大眾認識合作社的訊息管道；

第四，學術性。本工具書的編輯方式分門別類，具有合作社法規全書的資料，可提供學術參考。

本書得以出版，最要感謝的是逢甲大學于躍門教授的啟迪與鼓勵，沒有于教授的提壺灌頂之語，就不會這部書的出爐！更要感謝于躍門教授及行政院法規委員會劉主任委員文仕專文推薦，以及前行政院政務委員，臺灣大學社會工作學系暨研究所馮燕教授肯定！冀望這部「中華民國合作社法規彙編」的出版帶給臺灣的合作社界一些啟發作用。

〈本文作者係內政部合作及人民團體司籌備處合作行政管理科 科長〉