

後疫情時代如何走向社會團結經濟？

中小企業的發展與出路

洪敬舒

社會一直依賴國家及市場提供經濟功能，直到 COVID-19 橫空出現，不只危及生命還對產業造成莫大風險，難以想像的全球衝擊更讓社會意識到何謂「失靈」。即便各國投入大量財政援助，但經濟封鎖依然讓企業難以支撐，特別是中小企業受創尤甚。根據國際經濟合作暨發展組織（OECD）去年公布的觀察報告《統計觀察：小型、中型和易受攻擊》¹，光是英國就有 2/3 的中小企業出現嚴重的現金流問題，1/3 表明可能倒閉；而美國的小型企業與疫情流行前相比，2021 年 6 月已減少了 37.5%，在加州更有 39.1% 已經消失²。由於中小企業多集中在運輸、製造、建築、批發零售、住宿和食品服務等專業服務及個人服務市場，更在受衝擊行業中提供 75% 的就業機會，使得 OECD 也擔心中小企業若大規模消失，恐引發內需產業空洞化導致全面衰退的連鎖效應。

製造危機的兇手看是疫情，不過背後

仍有資本主義的影子。隨著疫情加劇，各國的不平等卻加速失序，連平等程度比較好看的加拿大，億萬富翁的總體財富光二年就爆增 780 億美元³。這些富裕者掌控著企業所有權，在疫情爆發時用資遣、減薪、縮工時向下轉嫁風險，復甦時刻的利益則大量流入他們的口袋。

◆ 借鏡：危機中的轉型機會

國家與市場的雙重失靈，再加上揮之不去的未來恐懼。此刻還有什麼機會能讓社會自我拯救？

從歷史上看，系統性經濟危機反而是推動員工所有權（employee ownership）與工作者合作社（worker cooperative）的最佳催化劑。以義大利為例，儘管 2008 年金融海嘯期間產業哀鴻遍野，但是由員工控制的企業以及工作者合作社卻雙雙增長，在 2007 年至 2011 年全國就業率大幅下降時，合作社部門就業率硬是逆向增長 8%。

員工控制企業成為民間自力救濟的解方，並非僥倖。早在上世紀 80 年代，

¹ <https://www.oecd.org/sdd/business-stats/statistical-insights-small-medium-and-vulnerable.htm>

² <https://www.wral.com/fact-check-how-many-small-businesses-closed-during-the-pandemic/19718216/>

³ <https://www.policynote.ca/the-rich-and-the-rest-of-us/>

義大利率先推動《馬科拉法案》(Marcora Law)，賦予員工收購 (worker buyout, 又稱 WBO) 破產或待出售企業的所有權，提供企業從股東制轉變為員工集體控制或者轉型為合作社的便利管道。雖然員工收購多伴隨著企業危機，但是義大利的從 1970 年代的一千家 WBO 企業增加至 1997 年的 5,569 家，恰恰代表員工透過集體收購自我保全就業機會的顯著成效，而且在傳統企業僅 48% 有幸撐過 3 年存活期時，WBO 企業卻高達 87%⁴，更加凸顯其出色的邊際效益。

義大利合作社密度為歐洲之冠與 WBO 政策密不可分，WBO 更是引領義大利合作運動往產業民主化發展的關鍵。1947 年通過的《巴瑟維法》(Basevi Law)，透過租稅獎勵鼓勵合作社將年度利潤重新投入公積金，法律的支持用意在於提高適足資本能力，避免受外部控制危及合作社的民主，但更重要目的是確立公積金的「不可分割性」。即使解散關閉，這些獲得國家補貼的公積金也不由成員瓜分，必須全數轉到其他合作社或上級聯合會，確保公共資源持續發揮社會效益。於是義大利合作社界逐漸累積龐大基金，不只為發展及教育奠定厚實基礎，更在經濟危機時刻協助員工收購瀕於關閉的企業，或轉型為合作社。例如去年 2 月底六家義大利總工會及合作社聯合會正

式簽署備忘錄，承諾共同加速推動 WBO。可預期這波經濟失序之後，員工控制企業與合作社數量將再度增長，隨著合作經濟的規模擴張，可望進一步強化社會經濟的穩定。



圖1 前義大利貿易和工業部長喬瓦尼·馬科拉 (Giovanni Marcora)，早在三十年前便有先前之明推動 WBO 支持法案。

◆ 效益：員工所有權的股權紅利

為何經濟衰退會激發社會對員工所有權方案的高度期待？事實上，這項解方藉由所有權的轉移，使得員工乃至社會從中獲得多重的「股權紅利」。

首先是減少裁員失業穩定就業。若資本的首要目標是累積資本，對勞動者而言自然是穩定的就業機會。一旦員工掌握足以控制企業的所有權，必定會致力尋求保護集體工作的對策。義大利的模式足以佐證員工所有權在創造工作、營業增長率以及生存機會均優於傳統企業，正因為員工集體擁有控制權，已經擺脫任憑資本轉嫁風險的命運。

⁴ <https://www.ica.coop/en/media/news/marcora-law-supporting-worker-buyouts-thirty-years>

其次是利潤與財富平等分配。共同所有權有利於促進內部平等分配，提高實質工資。良好的利潤分配為員工創造財富累積得以投資於家庭和社區，進一步促成當地的經濟消費增長；第三點則是創造良好工作環境。所有權可賦予員工自行規劃工作環境的權力，一旦企業出現利潤，自然會將部分資源轉為共同福利或改善工作環境。這種切身共同關係比起資本控制，將有更多機會及資源打造友善職場，減少職業危害。

最後是社會穩定的效益。欠缺儲蓄能力的經濟弱勢者及家庭，一直是危機時刻的最大受害者。反觀員工所有權的合理分配，在太平時期支持成員累積資本因應風險，面對衝擊時也會依成員共同期待重新配置防禦資源，這種相互扶持的特質不只維持就業穩定，休戚與共的內在關係無形中也建構出緊密的微型安全網，進一步發揮互助互惠能力。

經濟低迷時期轉向經濟民主企業或合作社，是社會對政府無力應對變動的反抗，接連二年的 COVID-19 又再度證明員工控制企業的優勢。美國羅格斯大學（Rutgers University）勞動關係學院的一份調查報告⁵指出，疫情流行期間員工所有權較高的公司表現，明顯優於傳統企業。一般企業平均裁員 4 人時，由員工控

制的企業失業人數僅及 25%，即使與企業一樣採取縮減工時，但相較 62.9% 的企業縮減工時，員工控制企業只有 35.5%，也只有 26.9% 採取減薪，一般企業卻高達 57.3%。



圖2 羅格斯大學管理與勞動關係學院長年投入員工所有權研究，並於2018年正式設置研究所，現已成為全美ESOP學術重鎮。（引自該學院FB官網）

同樣由成員共同控制的工作者合作社，也具備相同的股權紅利。在 2014 年的《合作社與就業全球報告》中，ILO 直接表明合作社不只具備更好的工作條件、社會保障以及安全工作場所的社會功能。英國合作社協會 Cooperative UK 的最新調查也發現，一般小型企業僅 53% 有自信在 2021 年第一季出現增長與發展，但合作社則為 61%，而且社員總數更在疫情威脅期間逆勢增長 12%⁶。

⁵ EOF & Rutgers University (2021). Employee-Owned Firms in The COVID-19 Pandemic

⁶ <https://www.uk.coop/news/co-op-businesses-more-resilient-covid>

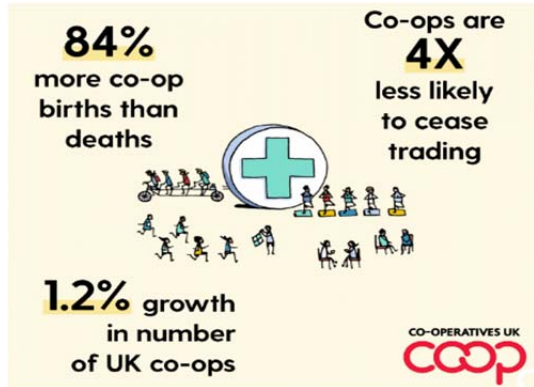


圖3 英國合作社在疫情期間的表現。引自 Cooperative UK《2021合作經濟報告》

員工控制企業與工作者合作社被並稱為「經濟民主企業」，其共同點都是促成員工利益與組織利益的徹底結合，不只降低了不平等，更有激發復甦重生的動力，於是飽受 COVID-19 衝擊的國家，紛紛從推動員工所有權與合作社經驗中找尋中小企業轉型的出路。

以美國加州為例，該州的收入不平等程度排名全美第四，許多小規模城市至今仍處在貧困邊緣。伯克利市（Berkeley）也是如此，雖有幾家大型企業，但要走要留絕非市政府能夠控制，相較下 1,200 家小企業年營業額只有 16 億美元，卻占全市雇主總數的 97%，提供全市 40% 的工作，顯然小企業對該市的影響力更深，一旦雇主因疫情或退休而關閉，推估至少 1.3 萬名勞工將受到致命打擊。於是伯克利市大膽採取新的產業發展格局，由經濟發展辦公室與當地組織合作建構新的投資計劃，支持可能關閉的小企業轉換為員工所有權或是工作者合作社。不只伯克

利，包括底特律、北卡羅來納、賓州等地也開始整合民間團體，一同推動員工所有權，就連美國聯邦政府也以法令予以支持。2018 年通過《商業街員工所有權法案》，便授權官方在全美提供諮詢與服務網絡，使員工所有權擴及至更多的中小企業。

即便福利好到令人稱羨的北歐，也開始轉向民主所有權。丹麥社會對於民主的認同度遠高於其他國家，但高達七成的民間企業同樣是由一位老闆擁有，其中又有六成雇主在未來十年內將邁入老年退休時期，若二代無意接班又無妥善的因應計畫大多只有關閉一途。但放任不理的代價，是只有 580 萬總人口的國家將高達數十萬個工作機會流失。丹麥政府意識到這項危機，選擇加速推動員工所有權模式。2020 年的預算法案已正式納入員工所有權支持計畫，先期將投入 70 萬美元籌組工作小組，針對消除建立經濟民主企業的相關法制障礙，進行分析與研議政策建議⁷。

◆ WBO：台灣中小企業另一個可能的未來

回到台灣，經濟部的統計揭露中小企業總家數達到 149.1 萬家，占全體企業 97.65%，就業人數為 905.4 萬人也占有總就業人口的 78.73%，再加上 12.7 兆元的

⁷ <https://jacobinmag.com/2020/12/denmark-democratic-ownership-finance-act-social-democrats-red-green-alliance?fbclid=IwAR21yxFDAEracrKb84iozKC5IDZj6zGK01wWMsJorM129c3JohaOTEs6DvM>

年營業總額，其重要性可見一般。但是 65 歲以上雇主比率從 2009 年的 2.40% 倍增至 2019 年的 5.83%，中小企業主高齡化的問題存在的同時又承受 COVID-19 衝擊，雖然後期已趨於緩解，但許多企業與勞工已撐不到春燕來臨。

中小企業既然遭遇全球一致的難題，必然也能運用 WBO 策略創造復甦，從國家總體產業戰略的角度，也有支持的必要性。就行政成本效率看來，中小企業倒閉後往往得需要投入昂貴的人力物力補貼員工轉業培訓，但如下圖所示，中小企業中高齡員工比率相對偏高，轉業等於一切重頭來過，但是國內勞動市場卻普遍存在年齡就業歧視，大量預算堆疊的轉業機會只怕難以長久。

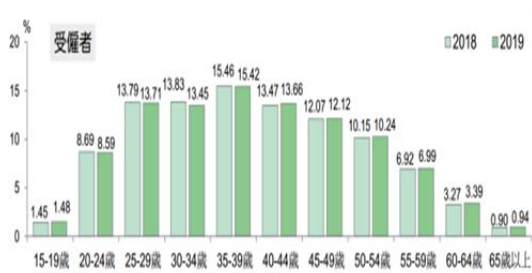


圖4 2018年及2019年中小企業受僱人數一按年齡結構（引自：2020年中小企業白皮書，圖4-1-5，p78）

相比之下，若在倒閉前有效提供融資及專業服務，支持員工自行收購後原地就業，成功機會與穩定性將比失業後另謀出路更高，更可節約救濟或福利的總體成本。除有效減少就業機會消失與市場衰退的危機之外，還有一項重要的支持關鍵：只要愈多中小企業轉向員工民主共治的

平等所有權，就能同步化解內部的分配不平等，減少工作貧窮的發生。

從各國推動 WBO 模式可以發現，以員工所有權為核心的經濟民主倡議只是一個開端，除了清除法律和資本障礙外，還必須掃除認知阻礙。台灣社會長期以來對合作社的想像是民主效率與競爭力低落，對經濟民主更是陌生。即便如此，發展 WBO 仍有社會誘因，畢竟民間一直充滿創業的動力與活力，相關政策也抱以支持，而員工收購企業的本質就是共同創業，與社會慣習毫無違和。況且 WBO 的權責與利潤平等，更加符合青年世代追求集體共益與社會價值的期待感，若可藉由 WBO 使社會先從熟悉的公司框架理解共同治理與經濟民主的真實效率，隨後再協助轉換為合作社，逐步翻轉過去的誤解，將更加符合國內的社會情境。

疫情反反覆覆再加上力拼有感紓困，政府三度追加預算來到 8,400 億，再加上前瞻計畫的接連舉債，國家財政已元氣大傷。未來是要拿珍貴的預算鞏固 1% vs 99% 的「獨裁經濟」？還是投資於員工接管模式，創造兼具韌性和永續的經濟民主企業，使經濟回歸社會團結意義？正值國內對唯利是圖的發展經濟掀起反思與檢討之際，這道分水嶺該越向何方，值得政治、產業、勞動與合作社各界共同深思。

〈本文作者洪敬舒係台灣勞工陣線研究部主任〉