

檔 號：

保存年限：

## 行政院 函

機關地址：10058臺北市忠孝東路1段1號  
傳真：02-33566749  
聯絡人：鄧琬儀  
電話：02-33566744

受文者：內政部

發文日期：中華民國110年5月21日  
發文字號：院臺內字第1100015522號  
速別：最速件  
密等及解密條件或保密期限：  
附件：如文(attch1 1100015522-0-0.docx)

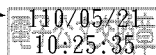
主旨：所報「合作事業推動地方創生輔導試辦計畫(111年-112年)」草案一案，業已備查。

說明：

- 一、復110年3月10日台內團字第1100280316號函。
- 二、鑒於綠電、住宅之業務類別合作社，符合能源轉型、國內住宅需求，且先進國家業有成功推動經驗，請納入重點業務類別，釐訂發展策略，加強推動。
- 三、檢附修正後「合作事業推動地方創生輔導試辦計畫(111年-112年)」草案1份。

正本：內政部

副本：國家發展委員會



內政部



1100119366

110/05/21



「合作事業推動地方創生  
輔導試辦計畫  
(111年-112年)」(草案)



內政部

中華民國110年4月

# 目錄

壹、計畫緣起	1
貳、計畫目標	2
一、目標說明	2
二、達成目標之限制及因應	2
三、績效指標、衡量標準及目標值	3
參、現行相關政策及方案之檢討	5
一、社區營造的成果與困境	5
二、現行各項政策措施中合作事業是被遺忘的選項	5
三、地方創生相關計畫檢視	6
四、合作事業是社會創新組織之重要一環	6
五、合作事業在社區展現的創生成果	7
肆、執行策略及方法	9
一、計畫推動策略構面	9
二、主要工作項目	12
三、合作事業整體政策圖像	18
四、分期（年）執行策略	21
五、執行步驟（方法）及分工	23
伍、期程與資源需求	26
一、計畫期程	26
二、所需資源說明	26
三、經費來源及計算基準	26
四、經費需求（含分年經費）與中程歲出概算額度配合情形	26
陸、預期效果及影響	30
柒、財務計畫	31
捌、附則	32



# 「合作事業推動地方創生輔導試辦計畫 (111年-112年) (草案)」

## 壹、計畫緣起

108年為臺灣地方創生元年，推動地方創生政策之目的在於發展地方產業，讓人口回流，青年返鄉，繁榮地方，翻轉我國非核心區位之社會與經濟，達成「均衡臺灣」之目標。「均衡」，除了城鄉的差距之外，所得的均衡亦是臺灣乃至全世界現行之重要課題，如何在推動城鄉均衡中同時兼顧所得分配及社區發展，地方創生之組織型態是關鍵因素。

「合作事業」是我國憲法基本國策章國民經濟節第145條第2項所明定應受國家獎勵與扶助之組織，合作事業以「人」為本，透過自助互助的民主式平等參與、共同經營與決策、共同承擔責任與分享利益，實現分配正義；又因合作事業與地緣環境的關連、居民與社員的重疊、資源供需的連鎖等特性，合作社與所在社區的活動密切相關，最適合作為地方創生之組織型態。

聯合國認識到合作社模式的社會經濟制度，對於解決重大經濟及社會問題方面，具有重要且廣泛的意義，也是促進經濟與社會發展上一個有效的方法，定2012年為「國際合作社年」，其目的在加強全世界認識合作社的力量，並呼籲各國政府以積極政策，促進合作社建立與成長，藉此協助廣大的經濟相對弱勢者，有助於促進勞工權益、婦女就業、性別平等、環境永續等議題。

適逢全球疫情肆虐，面對快速變遷的世界，惟有互助合作才能一起對抗，也是今後必須正視的方向。合作社運動有近二百年歷史，如能善加運用必能對社區、社會、國家甚至區域的發展共榮相輔相成，事半功倍。爰本試辦計畫擬透過組織及育成合作事業，促進地方經濟、社會與文化的永續發展，落實地方創生目標；為防貧富不均及低薪對社會穩定的腐蝕，此時挹注為數不多的資源於合作事業的推展，有其急迫性。



## 貳、計畫目標

### 扶植地方創生合作事業典範

#### 一、目標說明

面對後疫情時代，資本主義及全球化的發展勢必有所改變，高度集中單一化的大規模經濟體，已出現發展困境，原本的優勢甚至已成為風險因子。面對不可控的環境變遷與衝擊，互助合作更顯重要，具有在地扎根、互助共存、自給自足特性並與社區共享利益的合作事業，是創新突圍的解方之一。本試辦計畫以社會永續發展為願景，以扶植合作事業典範、發展互助合作、共生共榮的地方經濟事業為目標。階段性目標內容說明如下：

#### (一)建立合作社孵化器與推進器，協助育成與強化組織功能

針對有意願籌組合作社的民眾、新成立的合作社及現有具發展潛力的合作社，就籌組設立及合作社的社務、業務、財務等層面，連結相關資源，提供育成輔導與協助，縮短數位落差，孵育合作社及提升其組織功能與經營能力。

#### (二)扶植合作社典範，提供地方與各族群不同的經濟參與選項

典範合作社具有引領學習進而跟隨之作用，亦能以自身經驗作為陪伴者。經由扶植更多的合作社成為地方創生典範，藉以發揮更大的社會影響力及宣導推廣作用，提供青年、婦女、原住民族、中高年齡者等族群及在地居民，從事集體創業或經濟參與的選項，促進我國庶民經濟之發展，推動地方永續經濟。

另外，為回應性別主流化之施政目標，本試辦計畫研擬性別目標如下：協助婦女組織或參與合作事業，提供培訓機會，促進婦女經濟參與與經濟平等。

#### 二、達成目標之限制及因應

(一)現行資源極度匱乏:精省後合作行政人力與預算急速遞減，使我國合作事業發展面臨停滯，現行僅能維持一般性運作，缺乏資源開創新局。本試辦計畫所需經費無法於年度預算內編列，亟



需仰賴政府核定本試辦計畫經費額度，並分年編列預算辦理；本試辦計畫未來推動所需人力資源，經各界推薦及初步盤點，彙整如附件1。

(二)本試辦計畫涉及與其他部會協力合作，需與各部會充分溝通協調，取得各部會的支持。本部業於109年3月19日召開部會研商會議，並獲得相關部會初步之肯認，俟本試辦計畫奉核定後，另進行細部溝通協調。

### 三、績效指標、衡量標準及目標值

- (一) 合作社籌設輔導社數 (2年20社)
- (二) 創造之產值 (2年營業總額4,800萬元)
- (三) 創造常任在地之人口數目 (2年1,320人)
- (四) 性別目標達成指標：每年參與本試辦計畫所辦理推廣或教育訓練課程之成員符合任一性別不少於三分之一比例。



表1：「合作事業推動地方創生輔導試辦計畫」績效指標、衡量標準及目標值

項目	績效指標	衡量標準	目標值	備註
1	合作社籌設輔導社數	輔導籌設社數	2年20社	1、透過各項工作策略建立輔導機制，扶植更多合作社成為地方創生典範，以作為社會大眾學習標的，提供民眾從事小規模集體創業或經濟參與的選項，促進地方經濟之發展。
2	創造之產值	各合作社營業總額	2年4,800萬元	2、營業總額估算 (1)勞動合作社：2年3,500萬元 【1社1年營業額平均500萬，500萬×1年(因合作社逐年設立，且開展業務需時間醞釀，爰以1年計)×7社】 (2)農業合作社：2年1,300萬元 【1社1年營業額平均100萬，100萬×1年(因合作社逐年設立，且開展業務需時間醞釀，爰以1年計)×13社】 2項合計4,800萬元
3	創造之常住在地之人口數目	各合作社社員家庭人口數	2年1,320人	3、家庭人口數估算 20社×每社25名社員×2.64家庭平均人口數=1,320人

## 參、現行相關政策及方案之檢討

### 一、社區營造的成果與困境

我國20餘年來，政府各部門頒訂了各種社區推展方案，有從農村再生、文化發展、社會福利社區化、環保示範社區、治安社區守望相助、社區健康營造、城鄉新風貌、教育社區化、形象商圈、商店街開發、地方特色產業、社區小企業輔導……等，這些多元的社區建設方案中，使用的策略、措施不同，但社區工作的精神一致，皆希望透過改善及提升社區居民的生活品質，進而達到國家的整體發展。長期推動的確也啟發了民眾自助互助的社區意識，數千個社區已能自我組織，關心公共事務並發揮自動自發精神；惟雖頗有成效，但也面臨永續發展的瓶頸：如外部資源撤離後，社區活動無以為繼；社區民眾公共參與機制不完備，引起資源爭奪；有潛力也有需求從事經濟活動的社區組織，因其組織屬性(如社區發展協會或其他人民團體)不便於從事或處理經濟事務及分配問題等。

合作事業以經營經濟事業為方法，期以解決地區社會問題，透過民主運作方式，提供社區民眾公共參與機制，其符合公義的結餘分配模式及公益金制度得以解決分配問題、有助減少紛爭並與社區共享共榮。合作事業在我國主要有二種法律規範，包含合作社及儲蓄互助社，均是社區營造很好的出路，若現有的社區組織轉型或發展合作事業，組織間得以互為支持共同成長，發揮社會經濟功能。

### 二、現行各項政策措施中合作事業是被遺忘的選項

合作事業雖於憲法定位為發展國民經濟之重要事業型態，為應受國家獎勵與扶助之對象，惟因行政分工，未於中小企業定義(現行係指辦理公司登記或商業登記符合基準之事業)之列。因此舉凡國家對中小企業之各項輔導獎勵措施均無法適用，例如非為「中小企業信用保證基金」的保證對象，大大影響金融



機構對合作社融資的意願，致合作社營運資金籌措困難；又如以協助婦女及中高齡者創業為目的的微型創業鳳凰貸款方案亦排除了合作社之適用；影響所及，迫使民眾轉而組織公司。我國係以中小企業為主的經濟體，占整體企業家數比重高達97.73%，長此以往，我國的中小企業偏向營利組織，也是造成人民所得失衡的重要因素，殊為可惜。

### 三、地方創生相關計畫檢視

地方活化來自民間一點一滴的積累，是由下而上漸進推動的，因此地方創生需要長期性、不間斷的區域經營，更需要持續深耕挖掘地方特色。檢視我國地方創生政策推動戰略及各相關計畫內容，各部會投入眾多資源，惟對於強化共同推動地方創生的團體組織之體制較無著墨，以公司形態，容易流於私利，政策誘因消失或無利可圖，便會撤離。爰本試辦計畫是以補強現行地方創生政策，強化發展創生事業的組織基礎為目標，使組織健全發揮營運與公益的雙重功能，在推動地方創生政策過程發揮加乘增值的效益，達到多效之「均衡」，並創造經濟轉型新典範。

### 四、合作事業是社會創新組織之重要一環

行政院核定之「社會創新行動方案」，目的在促進國內經濟、社會與環境的包容性成長，以落實「創新、就業、分配」為核心的新經濟模式。合作事業是最具包容性的庶民經濟，儲蓄互助社亦為地方重要之普惠金融，皆為社會創新組織之一環。地方互助事業充滿各種可能性，可發展出具有創意的解決方法，藉由合作事業的在地化特性，共同打造社會創新生態系統，解決社會問題，期以合作經濟或團結經濟之創新組織模式，成為我國社會創新政策的亮點。惟目前我國社會大眾對合作事業認識不足，致合作事業創新經濟模式未普遍成為民眾參與經濟活動的選項，此為本試辦計畫努力方向之一。

## 五、合作事業在社區展現的創生成果

由合作事業形成社區自立網絡來帶動「合作創生」，在各層面皆具有優勢；**產業層面**，依在地需求發展多元性與小規模經濟體，運用社間網絡合作誘發新產業聚落，此外，使有接班危機的企業轉型由員工接管自主經營成為可能；**文化層面**，促進社區合作互助文化，產生自我建設的動力，結合合作組織文化與地方文化產生新型態的文化創業；**民主層面**，合作事業成為社區民主的訓練節點，使民主教育與運作在地方扎根；**創新層面**，透過共同所有與管理權，有利於組織發展的多元思維。有關我國合作社展現的創生成果，列舉如下：

- (一)「**屏東縣第一照顧服務勞動合作社**」：由20歲到70歲各年齡層的照顧服務員共同設立，集體研訂勞動條件，減少中間層剝削，打破目前照顧服務員普遍低薪的勞動市場，透過合作事業投入長期照顧服務，提升照顧服務員收入，為屏東偏鄉的居民提供穩定就業機會，同時創造合理勞動收入的環境，並解決高齡就業等問題。
- (二)「**花蓮縣富糧稻米運銷合作社**」：由留鄉、返鄉的青年農民共同創立，並透過發掘及盤點社員專長，規劃體驗旅遊、環境與食農教育，及共創「稻穀秋聲」山谷草地音樂節，打造富里鄉美景美食的展示舞台，凝聚社區認同與情感，進而帶動農村的文化觀光。
- (三)「**臺南市後壁區仕安社區合作社**」：以戶為單位由社區居民共同集資設立，在生產端，辦理資材供給業務降低生產成本、技術協助提高稻作品質並以高價保證收購，社區居民一同參與包裝、倉儲與銷售，創「仕代平安」無毒米品牌；此外，提撥收益20%為公益金，用在醫療接駁車、社區廚房長者共食、孩童課輔及綠美化維護等，造就社區產業、就業，同時成就社區福利。值得一提，「臺灣主婦聯盟生活消費合作社」因認同仕安社區

合作社及踐行社間合作原則，成為該社穩定的銷售通路，也是合作社得以持續發展的重要因素之一。

(四)其他尚有「**桃園市青年農民生產合作社**」集結農友力量，運用農機及人力互相支援，提高生產效能；「**臺中市九二一重建區石岡區傳統美食生產合作社**」及「**高雄市杉林大愛縫紉生產合作社**」是在地婦女於921地震、莫拉克風災重創後集體創業的韌性展現；「**臺南市官田烏金社區合作社**」開發專屬地方特色的生物炭產品，開啟社區創新循環經濟；「**新竹縣司馬庫斯原住民營造勞動合作社**」為延續部落文化及保護自然環境，落實合作共生，族人共享勞動報酬，收益回饋部落，使環境與經濟發展平衡共存的，形成一個共榮共好的良善循環。

國內雖已有頗具經營成果且發揮社會功能的合作社案例，但尚有相當大的成長空間，主要礙於政府整體政策支持不足，加上中央及地方政府合作行政人力微薄、經費有限，對於合作事業推廣及健全合作組織發展僅能提供杯水車薪之力。爰此，本試辦計畫期建立系統性的輔導機制，扶植更多合作社典範，改善民眾經濟生活與解決共同問題，推動地區永續經濟，創造更多價值，透過合作創生翻轉地方。



## 肆、執行策略及方法

### 一、計畫推動策略構面

本試辦計畫以社會大眾、申請或籌組中合作社及已成立之合作社為推動對象，依不同需求執行五大策略及其各項行動措施，期促進地方經濟永續發展，建立合作共生的共好社會(如圖 1)

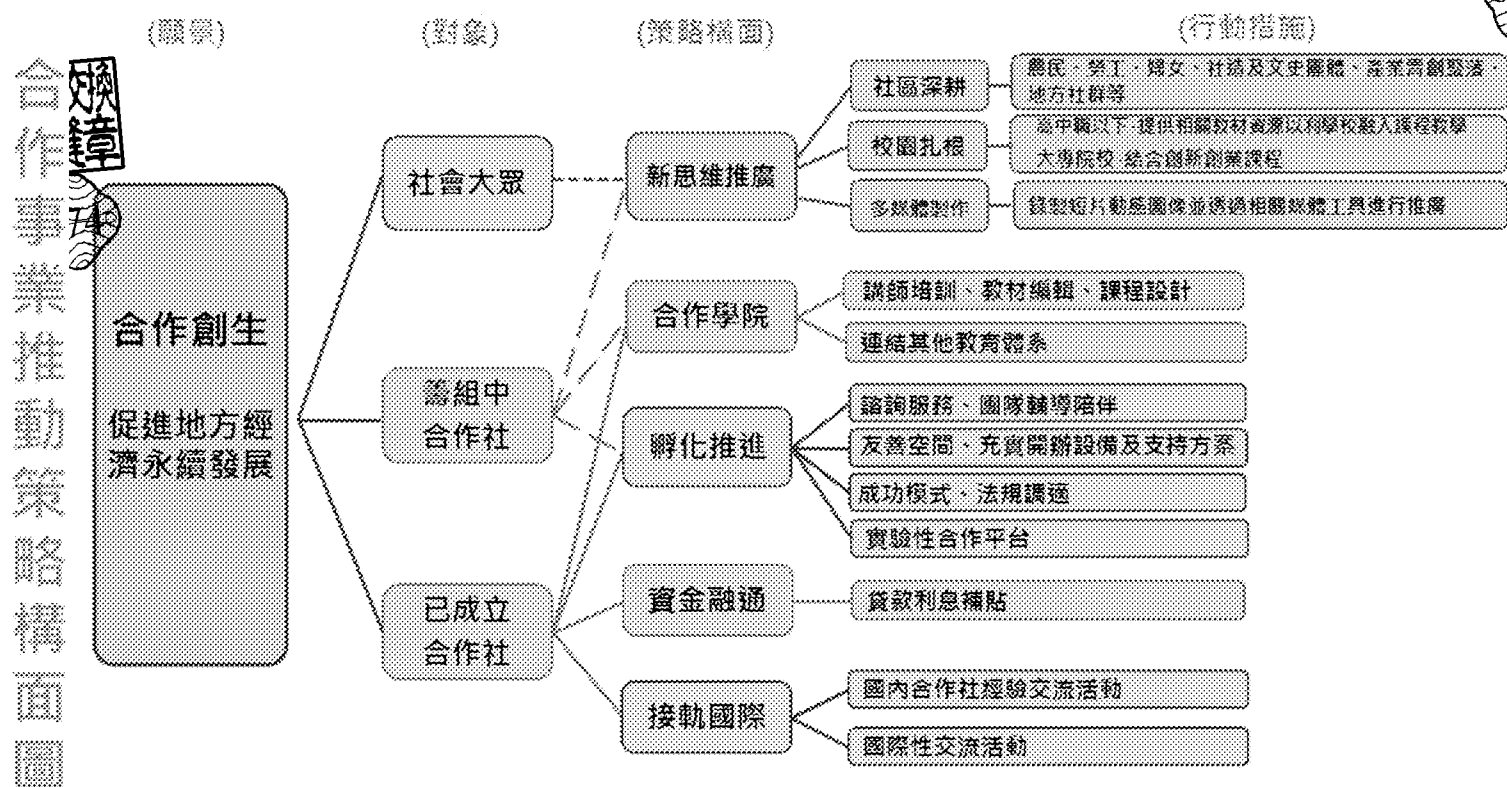


圖1 合作事業推動策略構面圖

另有關本試辦計畫推動之組織運作，以行政院為指導機關，內政部擔任執行機關，並召集相關部會、專家學者及實務界等成立諮詢小組，作為推動本試辦計畫的溝通協調平台；同時連結地方政府及相關資源團體(各級合作社、聯合社、儲蓄互助社、大專院校、合作事業團體、合作金庫、農會……等)，共同推動各項策略之工作內容，以期未來本試辦計畫於執行時，能持續維持相關意見徵詢管道。組織系統如圖2。



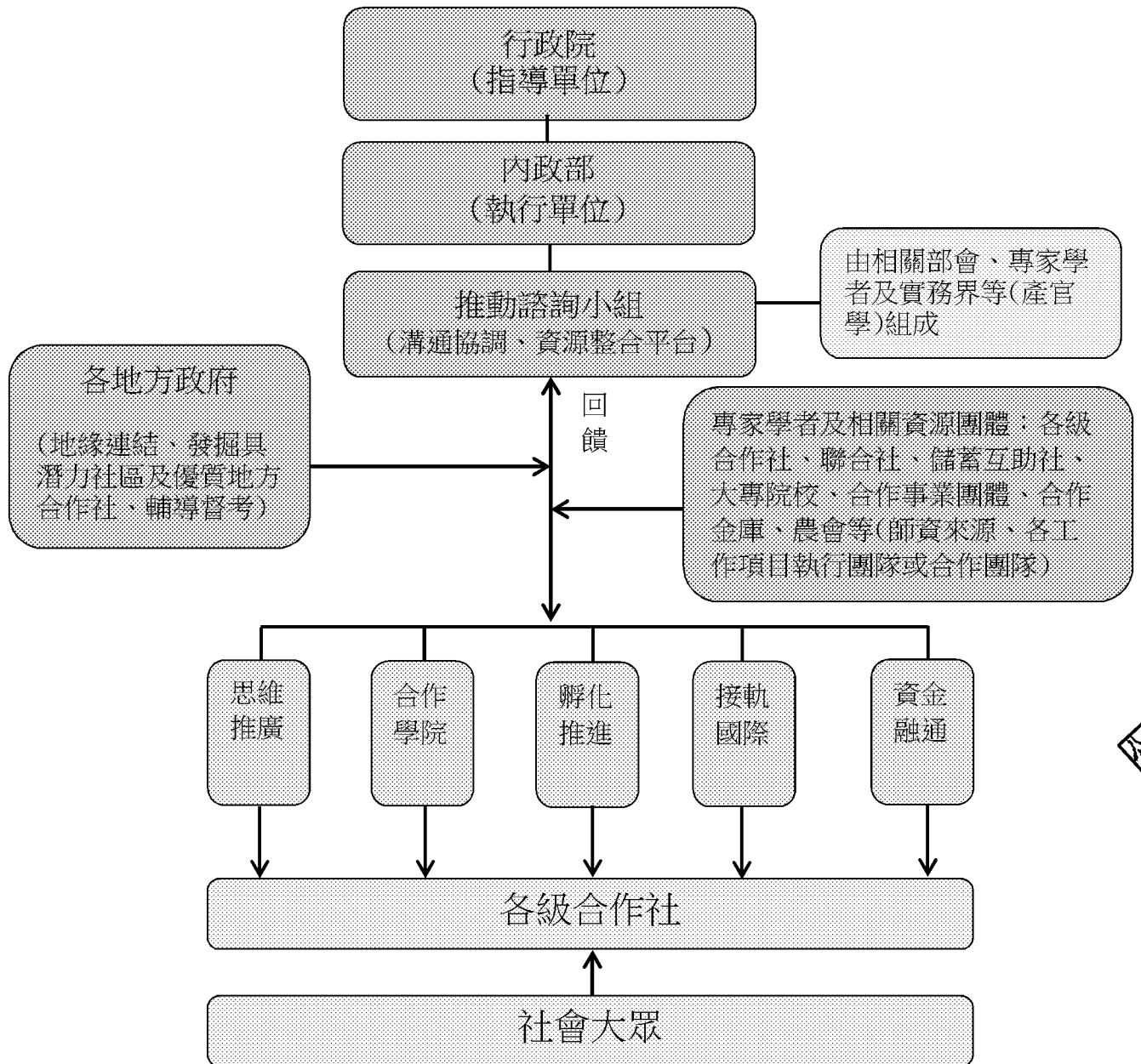


圖2 合作事業推動組織系統圖



## 二、主要工作項目

合作事業類型相當多元，例如集結消費力量改變社會的消費合作社、團結小農共同生產運銷的農業合作社、提升勞動者收入及自主性的勞動合作社、具公民電廠精神的綠能合作社、體現互助精神的社區合作社、員工接管自主經營的工業合作社、共居共老共好的住宅合作社等等。爰需先盤點地方社區民眾需求及建立共識，進而依其核心能力適性發展各類型的合作事業；經實務經驗評估，農業及勞動合作社在經濟規模操作上相對容易、經營成果較易顯著，爰先以農業及勞動合作社為主要範示類型。

本試辦計畫主要工作項目分為**新思維推廣、建構合作學院機制、孵化推進、資金融通、接軌國際**等五個主軸。各項工作項目內容分述如下：

### (一)推廣合作社新思維，改變刻板觀念

針對社會大眾、有籌組合作社意願的民眾或潛在組織者，辦理相關合作教育推廣活動或說明會，增進社會各界對合作事業的認識，改變大眾對合作社的刻板印象或破除迷思，並找出潛在組織者，進一步協助輔導其依需求設立合作社。推廣對象及管道，說明如下：

#### 1. 社區深耕推廣

- (1) 農民團體、勞工團體、職訓中心、社造及文史團體、婦女團體、社區發展協會與其他非營利組織等。
- (2) 產業或青創聚落、新創基地。
- (3) 地方自主社群。

#### 2. 校園巡迴扎根

- (1) 高中職以下融合教育：由內政部提供合作事業相關教材或資源，請教育部國民及學前教育署轉知全國學校、教師於教學時參考使用。

(2)結合大專院校創新創業課程：結合創新創業課程或學程，透過理解合作社制度，使合作事業成為學生或社會新鮮人創業模式的選項；連結大專院校的創新中心，進行社區合作平台的推動與實作。

### 3. 串聯地方鄉鎮行政組織

地方鄉鎮行政組織亦為本試辦計畫之推廣及合作對象，如地方鄉鎮的社區民眾有相關需求，將協助串聯或納入本試辦計畫之輔導策略，協助設立合作社並培力茁壯，共同實踐所提地方創生計畫或方案。

### 4. 多媒體素材製作

錄製短片、製作動態圖像或其他多媒體素材，並結合傳統大眾媒體、數位媒體工具或社群軟體進行廣宣，以及提供素材予各級行政單位共同協力推廣。

## (二)公私協力，共構合作學院機制

現今臺灣的合作業務，受限於各項資源之日趨侷促，其發展已達到瓶頸，政府如何維繫、整合各界資源，引導、創造永續經營的合作事業發展機制實為一大課題，長久以來，合作社界一直以來皆有籲請政府成立整合發展合作事業專責機構之聲音，惟考量政府資源有限，由政府與民間共同合作、協力實為較可行的方式。基此，透過政府拋轉引玉，先行投入相關資源，主動結合產、官、學、社會大眾，建立合作事業共學的平台，也就是「合作學院」。

合作學院規劃採虛實並進作業方式，透過串連各地大學、中小學、職業學校、社區大學、終身學習等機構，從事研究發展、推廣、教材編製及作為通路。試辦期間主要重點為講師培訓及進階之學習研討，建立合作學院運作的機制（未來合作學院之推動組織架構藍圖詳圖3）。



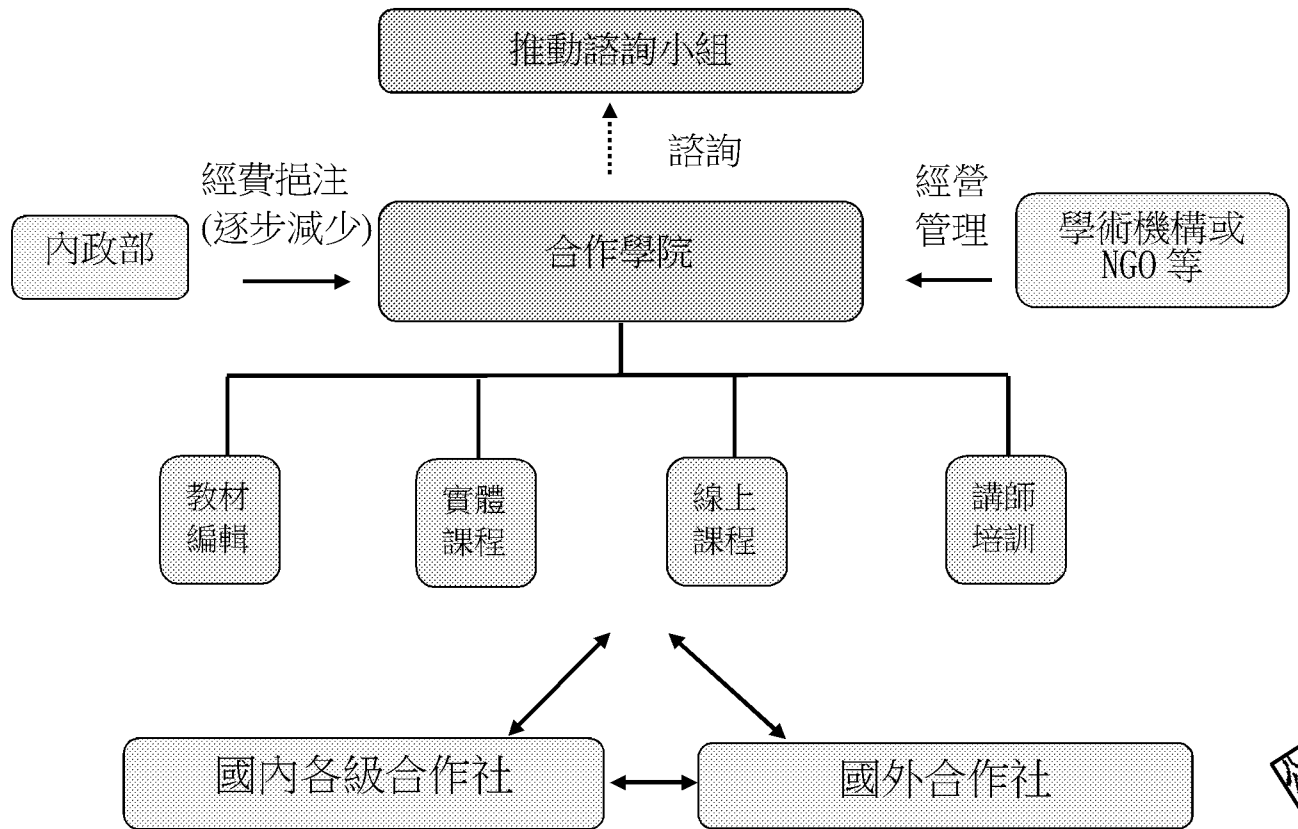



圖3 未來合作學院之推動組織架構藍圖

- 
1. 合作學院參與對象：合作社成員(社員及選聘任幹部)、合作行政主管機關及其他行政機關人員、合作事業學界成員、準備籌設之社會大眾等。
  2. 講師培訓：從業界、政府、學界招募及遴選評核，提供資格培訓，建立完整的合作事業人才資料庫。
  3. 教材編輯及課程設計：
    - (1) 依據學習對象及合作社類型之不同，編輯系統性與階段性的實體或數位教材，搭配磨課師(MOOCs)線上課程，建置題庫模組，供自學或教學使用。
    - (2) 辦理實體課程如各種主題式專班及實地觀摩參訪，增進學習效果。
    - (3) 與空中大學或其他民間成立的線上學習平台結合，協力開設合作事業相關教育培訓課程，或於社區大學現有課程融入合作制度之內涵，擴大合作教育之廣度。此外，結合現有政府數位學習平台，以及與公務人力發展學院協力開辦相關課程，提供行政人員選課學習，增進行政人員對合作事業之認識，使其制定相關法規政策時，得以考量合作社之組織特性。

### (三) 啟動合作事業之雙引擎，點燃孵化器及推進器

為健全合作社經營體質，強化其營運風險控管、內控機制及法律遵從等組織管理，將依不同重點業務類別，建立育成輔導機制，運用孵化器及推進器的方式，提供諮詢陪伴輔導，並適時媒合所需資源，促進自主永續營運：

#### 1. 提供初階諮詢服務

提供合作社設立或運作上的諮詢服務，含相關法規、社務、基本財會等，如有進一步需求則協助連結適宜的資源；並建立系統性常見問答，提供需要者自行查詢運用。

#### 2. 建置團隊輔導陪伴制度

結合各領域專家(如業務經營、組織運作、行銷、稅務、財會、

數位科技等)的專業及實務經驗，建立跨域輔導團隊，依據合作社個別問題及需求提供協助，陪伴其成長。

### 3. 提供友善空間支持自主活動

與現有青創聚落或創新基地合作或提供相關資源支持，以滿足合作社成員共商共議所衍生之空間需求。

### 4. 找出成功合作社模式

分析國內現有經營績優的合作社案例經驗，歸納關鍵的成功要素及失敗原因，並建立模式與步驟，提供其他合作社參考運用，以成功案例作為學習對象。

### 5. 協助充實營運資源及支持辦理創新或教育方案

支持合作社部分營運設施設備或開辦費用，及鼓勵合作社辦理相關創新或教育方案，以協助其推展業務，提升合作社功能及價值。

### 6. 建構實驗性合作平台

為擴大合作社間的資源分享及互動交流，促進社間合作，以及推廣合作社產品或服務的特色，以提高產品銷售，增進合作社業務之發展，擬協助建立區域性及實驗性的合作平台，串聯民間的動能，促進產銷供需通路網絡的形成，提升合作社的能見度，及提供合作社與社會大眾交流互動的空間。

### 7. 法規調適

合作社業務之運作，涉及各目的事業主管機關所管法規命令或行政措施，需不斷與各部會溝通協調，說明合作事業的組織特性，並進一步商討調適法規或措施的可能，始得建構合作事業友善發展環境。如，對於照顧服務勞動合作社推展業務所涉法規與實務困境，將有與衛生福利主管機關協調溝通之需。

## (四) 疏通排困，穩固基層力量

合作社係由一群有共同需求的基層民眾組成，社員大多沒有雄厚財力，合作社在經營事業過程，往往有資金不足、週轉不及情形，而產生融資需求。例如照顧服務員組成的勞動合作社，



多有週轉金不足情形(如承攬政府勞務時，平均延遲2個月始得收款)，直接影響社員及其家庭之生計。爰本試辦計畫規劃辦理貸款利息補貼措施：

1. 辦理合作事業貸款利息補貼方案，由一般公民營金融機構或合作金融組織如儲蓄互助社作為承貸單位，辦理核貸事宜，協助合作社取得事業生命週期各階段所需經營資金，包含週轉性支出、參與政府採購案之履約保證金、購置設備及機器等所需之資本性支出。合作社如得以穩定營運及發展，社員及其家庭經濟生活將可能因之獲得保障。
2. 相關前置整備作業於110年進行，包含貸款作業要點之規劃及擬定，依合作社業務類別及責任種類釐訂協助之資格條件等，以及洽談合作方式及對象，於111年開始執行該方案。
3. 試辦期間將從利息補貼方案執行過程中蒐集相關數據及需求，作為下一階段辦理信用保證之前置規劃。此外，於研修合作社法或另訂專法時，將辦理合作事業資金融通之法源依據納入研議，俾以逐步完備法制作業。

#### (五)接軌國際，行銷臺灣

##### 1. 支持國際交流活動

支持合作事業或社會創新等相關議題的國際性活動，經由實體或線上交流等方式，提升我國國際能見度。

##### 2. 強化合作社連結及經驗交流

透過國內合作社經驗交流或合作黑客松(hackathon)競賽活動等，引進國際思維拓展視野，同時強化合作社之間的連結與合作，建構合作創生互動網絡。

### 三、合作事業整體政策圖像

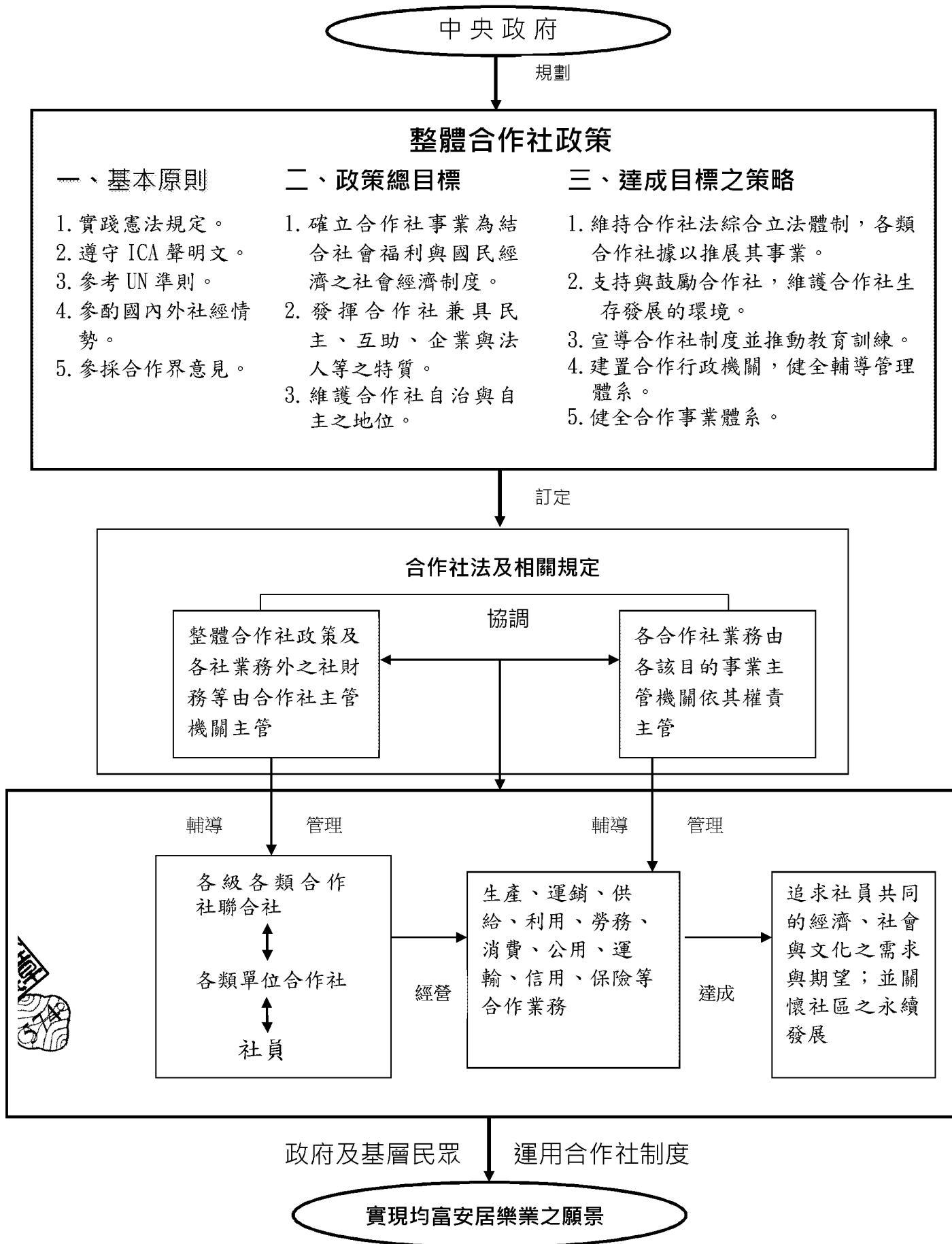
我國是採行合作政策之國家，獎勵與扶助合作社，明定於憲法基本國策章，因此推行合作事業是政府的責任，組織合作社是國民應有的權利。在當前我國合作事業處於主、客觀環境異常艱困的境遇下，欲求突破困境，必須合作主管機關與目的事業主管機關建立共識，密切配合、分工合作。合作組織乃獨立於政府機關之法人，不屬於任何政府機關，但其所辦社務、業務，有關政府單位均應依其權責共同予以管理及輔導，始符合憲法規定旨意。本部訂定整體合作事業發展計畫，負責推動合作制度；而合作事業的目的事業主管機關，則需輔導其業務。合作社的主管機關及目的事業主管機關間應互相協調，採行輔導與管理並重的機制，以確保合作社的事業發展且不偏離合作制度的純良本質，對合作社透過積極輔導及合理管理的行政作為，並且運用合作社的組織力量，參與施政建設，以增進國民福祉(如圖4)。

內政部採行獎勵與扶助合作社的整體政策，對合作社之管理輔導採取下列原則：

- (一)實踐憲法規定，積極推展及獎助合作事業，使成為結合社會福利與國民經濟為一體的社會經濟制度，為基層大眾以及社區服務，以實現全民安居樂業之願景。
- (二)依國際合作社聯盟（ICA）1995 年聲明文之合作社七大原則，維護合作社之本質，發揮合作社應有的功能。
- (三)依據聯合國 2001 年決議通過之「創造有利於合作社發展環境之準則」，以訂定我國整體合作社政策，俾與國際合作社運動接軌。
- (四)維護合作社自治與自主的地位，發揮合作社兼具民主、互助、企業與法人之特質；支持與鼓勵合作社，而非代替合作社有所作為。

(五)健全合作社經營管理制度，獎優汰劣，如：協助合作社，在公平、公開條件下，與一般企業做良性競爭；稽查及監督合作社，對於合作社的組織與經營，訂定客觀合理的規範，引導合作社合法經營等。





合作事業發展基金會製圖，內政部修正

圖4 合作事業整體政策圖像

#### 四、分期(年)執行策略

本試辦計畫規劃分2年度(111年至112年)執行完畢(如表2)。

表2：本試辦計畫111年至112年執行策略表

策略名稱	行動措施	年度	執行策略
1. 推廣合作社新思維，改變刻板觀念	社區深耕推廣	111	辦理合作社推廣、合作社籌組講習等活動
		112	以合作社經營成功案例展現成果
	校園巡迴扎根	111	1. 將合作事業融合教學
		112	2. 結合大專院校創新創業課程
	多媒體素材製作	111	錄播短片、動態圖像等媒體及其他方式，結合傳統大眾媒體、數位媒體工具或社群軟體進行推廣
		112	
2. 公私協力，共構合作學院機制	編製合作事業訓練教材	111	1. 依合作社業務別，分類編製合作事業教材及數位課程
	辦理相關研習課程		2. 辦理各類合作社研習班、專業人員專班及種子師資培訓
		112	3. 結合各式數位學習平台建置合作事業教育訓練課程
3. 啟動合作事業之雙引擎，點燃孵化器及推進器	建立專業輔導團隊，提供各項諮詢服務	111	1. 建立合作事業輔導團隊，提供合作事業相關諮詢服務，並建立系統性常見問答集
	提供友善空間辦理自主活動		2. 提供友善空間，支持辦理自主性活動
	協助充實營運設施，辦理創新或教育方案		3. 協助合作社充實營運設施設備及辦理創新或教育方案
	分析合作社經營成功模式	112	4. 研析農業類、勞動類及其他合作社經營成功模式
	建構實驗性合作平台		5. 協助建構區域性及實驗性的合作事業平台



策略名稱	行動措施	年度	執行策略
	法規調適		6. 進行部會溝通，商討調適法規或措施的可能
4. 疏通排 困，穩 固基層 力量-合 作事業 資金融 通	提供合作社貸款利 息補貼	111	辦理貸款方案，提供合作社 利息補貼
		112	
5. 接軌國 際，行銷 臺灣	辦理國內交流活動	111	辦理國內合作社經驗交流活動
	支持國際性活動	112	支持合作事業或社會創新等議 題之國際交流活動




## 五、執行步驟(方法)及分工

由內政部針對計畫內容做統籌規劃辦理，並由教育部、文化部、衛生福利部、勞動部、經濟部、外交部、交通部、行政院農業委員會、原住民族委員會、金融監督管理委員會、行政院人事行政總處、內政部營建署及各地方政府協助辦理，以及邀集專家學者、合作社、儲蓄互助社及相關合作團體共同協助辦理(跨部會協力部分，如表3)。



表3 部會分工表

執行策略		主辦機關	協辦機關	協辦事項	標的群體
 <p>1. 廣社新思維，改變刻板觀念</p>	社區	內政部	衛生福利部 勞動部 經濟部 文化部 行政院農業委員會 原住民族委員會 內政部營建署	配合內政部之相關資源，向農民團體、社造及文史團體、婦女團體、社區發展協會、勞工團體、職訓中心、青創聚落、新創基地等推廣合作社制度	一般社會大眾、有意籌組合作社之民眾
	校園	內政部	教育部	由內政部提供合作事業相關教材或資源，請教育部國民及學前教育署轉知全國學校、教師於教學時參考使用；結合大專校院創新創業課程使合作事業成為創業選項	教師、學生
2. 公私協力，共構合作學院機制		內政部	教育部	與空中大學合作辦理合作事業相關教育課程，或於社區大學現有課程融入合作制度之內涵	學生、一般民眾
			行政院人事行政總處	與公務人力發展學院協力開辦課程，提供行政人員選課學習	行政人員
3. 啟動合作事業之雙引擎，點燃孵化器及推進器		內政部	各政府公部門	提供友善空間辦理合作社自主活動	已成立合作社
				進行部會溝通，商討調適法規或措施的可能性	
4. 接軌國際，行銷臺灣		內政部	外交部	國際性交流活動	已成立合作社



執行策略	主辦機關	協辦機關	協辦事項	標的群體
5. 疏通排 困，穩固基 層力量-合作 事業資金融 通	內 政 部	金融監督管理委員 會 經濟部中小企業處	1. 由內政部訂定合作事業 貸款相關規定，必要時請 金融主管機關協助轉請金 融機構評估辦理 2. 提供資金融通方案實務 操作之諮詢	已成立合作社



## 伍、期程與資源需求

一、計畫期程：本計畫為試辦計畫，執行期程為111年至112年，共計2年。計畫執行完竣後，將評估效益據以規劃提出完整的中長程計畫。

### 二、所需資源說明

(一)經費資源：本試辦計畫預估總費用4,249萬元。

(二)人力資源：由內政部現有人力辦理外，同時靈活運用團體人員之外部力量，共同協力。

### 三、經費來源及計算基準

(一)經費來源：本試辦計畫所需執行經費來源為中央全額負擔，並由內政部循預算程序辦理。

(二)計算基準：本試辦計畫各項工作項目經費計算基準，如表4及表5。

### 四、經費需求(含分年經費)及與中程歲出概算額度配合情形

本試辦計畫預估總費用4,249萬元，第1年度所需經費預估為2,076萬5,000元、第2年度所需經費預估為2,172萬5,000元，由內政部循預算程序辦理。



表4：「合作事業推動地方創生輔導試辦計畫」分年經費需求表

單位：新臺幣/千元

策略名稱	類別	111年度	112年度	合計
1. 推廣合作社新思維，改變刻板觀念	經常門	2,470	2,470	4,940
2. 公私協力，共構合作學院機制	經常門	4,075	4,075	8,150
3. 啟動合作事業之雙引擎，點燃孵化器及推進器	經常門	7,500	7,500	15,000
	資本門	3,000	3,000	6,000
4. 疏通排困，穩固基層力量-合作事業資金融通	經常門	720	1,680	2,400
5. 接軌國際，行銷臺灣	經常門	3,000	3,000	6,000
<b>合計</b>		<b>20,765</b>	<b>21,725</b>	<b>42,490</b>



表5：「合作事業推動地方創生輔導試辦計畫」  
工作項目經費計算基準表

(細部說明)

單位：新臺幣/千元

策略	行動措施	經費		備註(配合預算實際編列情形調整)
		111年度	112年度	
1. 推廣合作社新思維，改變刻板觀念	社區深耕推廣	600	600	1.社區深耕推廣：111年、112年各6場次，每場次100千元（出席費10千元、鐘點費10千元、場地費20千元、佈置費10千元、交通費10千元，印刷費30千元，其他相關費用10千元） 2.校園巡迴扎根：111年、112年各4場次，每場次100千元（出席費10千元、鐘點費10千元、場地費20千元、佈置費10千元、交通費10千元，印刷費30千元，其他相關費用10千元） 3.多媒體素材製作：111年、112年各2案，每案735千元（含行政作業費35千元）
	校園巡迴扎根	400	400	
	多媒體素材製作	1,470	1,470	
	合計	2,470	2,470	
2. 公私協力，共構合作學院機制	編製合作事業訓練教材	1,575	1,575	1. 編製合作事業訓練教材（含數位及實體）：111年、112年各3部，每部525千元（含行政作業費25千元） 2. 辦理各項研習課程：111年、112年各10班次，每班次250千元（住宿費75千元、場地費50千元、鐘點費75千元、膳雜費25千元、其他相關費用25千元）
	辦理各類研習課程	2,500	2,500	
	合計	4,075	4,075	
3. 啟動合作事業之雙引擎，點燃孵化器推進器	諮詢服務及團隊輔導陪伴	2,500	2,500	1. 諮詢服務及團隊輔導陪伴：由專業團隊辦理陪伴輔導方案（含出席費、諮詢服務之按日按件計資酬金、計畫主持人費用、協同主持人費用、差旅費、雜支、行政管理費等） 2. 充實營運設備：111年、112年各30案，每案100千元 3. 支持自主活動：111年、112年各10場次，每場次為200千元（出席費50千元、場地費及佈置費50千元、器材租借50千元、印刷費50千元） 4. 合作社研析案：111年、112年各2案，每案為900千元 5. 實驗性合作平台：111年、112年各1案，每案為1,200千元 備註：第2、3項排除農業合作社及原住民合作社，
	充實營運設備	3,000	3,000	
	支持自主活動	2,000	2,000	
	合作社研析案	1,800	1,800	
	實驗性合作平台	1,200	1,200	
	合計	10,500	10,500	

策略	行動措施	經費		備註 (配合預算實際編列情形調整)
		111年度	112年度	
				僅就開辦費支持新設立農業合作社
4. 疏通排 困，穩固 基層力量 - 合作事 業資金融 通	貸款利息補貼	720	1,680	1. 適用對象原則以考核乙等以上之合作社為對象，並排除農業合作社。 2. 貸款額度：每一社累計最高為500萬元。 3. 本貸款之利率，為各社與承貸方所議定之利率。 4. 本項目補貼之利息為年利率2%，其餘由受補貼人負擔，但其貸款利率低於2%者，以各該實際貸款利率補貼。利息補貼期間，最長為2年；其貸款期間未達2年者，以各該貸款期間為準。 5. 預估2年合計約25件（新案），放貸總額約7,500萬元（以1件300萬元估算）。 6. 經費計算（新案平均貸款期間以9個月計）： (1)111年：720千元 i. 新案12件，所需利息補貼經費約540千元（12件×300萬元×2%×9/12） ii. 金融組織統籌作業費約180千元（12件×300萬元×0.5%） (2)112年：1,680千元 i. 新案13件，舊案12件，所需利息補貼經費約1,305千元（13件×300萬元×2%×9/12+12件×300萬元×2%） ii. 金融組織統籌作業費約375千元（25件×300萬元×0.5%）
	合計	720	1,680	
5. 接軌國 際，行銷 臺灣	合作社交流活動	1,200	1,200	1. 合作社交流活動：111年、112年各1案，每案1,200千元（出席費100千元、鐘點費80千元、印刷費100千元、場地費及佈置費500千元、交通費60千元、器材租借200千元、餐費40千元、雜支100千元、其他相關費用20千元） 2. 國際交流活動：111年、112年各1案，1,800千元（出席費100千元、鐘點費70千元、交通費60千元、印刷費150千元、場地費及佈置費550千元、器材租借300千元、旅宿費350千元、餐費100千元、雜支100千元、其他相關費用20千元）
	國際交流活動	1,800	1,800	
	合計	3,000	3,000	
總計		20,765	21,725	



## 陸、預期效果及影響

### 一、落實地方創生政策，推升地方量能，以達均衡發展目標

運用合作事業發揮共享經濟效益，創造就業機會，鼓勵青年、婦女新創事業，並可培養地方人才，推升地方生產力及勞動力，開創在地品牌產品或服務，優化地區經濟，縮小城鄉差距，以達國內均衡發展目標，落實創生政策。透過合作社制度，共同開創事業，增加經濟所得，創造社會價值，相較租稅移轉或社會福利措施等縮小所得差距政策工具，更具積極性及永續性。



### 二、彰顯聯合國永續發展目標價值，樹立臺灣在國際的定位

透過臺灣合作事業與國際合作事業的交流及接軌，共同為實現聯合國永續發展目標(SDGs)，如消除貧窮、消除飢餓、性別平等、可負擔能源、就業與經濟成長、減少不平等、責任消費與生產、環境永續、全球夥伴關係等而努力，提高我國的國際能見度。

### 三、涵育我國公民民主素養，展現民主式經濟的價值

民眾透過民主治理操作模式，實際參與合作社之運作，合作社成為培養民主素養的教育園地，進而使經濟體制從「榨取式經濟」邁向「民主式經濟」，以「永續經營」的思維取代「最大化利潤」的追求，創造多數人的繁榮，而非少數人的利益。從政治上的民主發展到經濟上的民主實踐，展現臺灣民主社會的可貴。

### 四、培育合作事業人力，促進組織健全發展

增進各級合作行政人員之輔導知能，以及強化合作社社員、實務人員正確的合作理念，提升其經營管理等專業知識及數位科技能力，減少數位落差，並使各級合作社能穩健經營，發揮合作社應有之社會、經濟等功能。



## 五、落實社間合作，打造社區產業通路

在地的一般消費合作社、各級學校的員生消費合作社及各機關員工消費合作社，係現有可運作的消費平台。社區各類合作社與消費合作社發展策略聯盟，落實社間合作，使消費合作社成為其它合作社相關產品或服務的通路，形成正向合作網絡系統。

## 六、提升合作社競爭力，打造臺灣合作社品牌

設置合作事業協作平台，提供經營管理實務知能匯聚及分享之功能，同時建立供需連結網絡，增進社間交流，並輔以扶植陪伴合作社成長，提供實務個案輔導，以及適切的資金融通協助，作為合作社的推進器，提升合作社因應環境之量能與競爭力，打造臺灣合作社品牌。

## 柒、財務計畫

本試辦計畫透過新思維推廣、建構合作學院機制、孵化推進、資金融通、接軌國際等工作項目，建立輔導機制，提升我國合作事業量能，扶植合作社典範，促進地方永續經濟之發展，共同推動地方創生政策及落實憲法第145條第2項規定之旨意。

本試辦計畫之執行，預計輔導設立至少20個合作社，創造4,800萬元的產值及1,320人的常住在地人口。

為使計畫執行順遂，相關經費來源必須長期且穩定，將每年提報先期計畫，以規劃下一年度之工作事項，並經由立法院預算審查通過後，始可執行相關計畫。



## 捌、附則

### 一、替代方案及分析評估

本試辦計畫各項工作項目將有助於幫助民眾透過合作制度，共同開創事業，增加經濟所得，縮小所得差距，推動地方創生，故本試辦計畫工作有辦理之必要，如無法執行將影響我國合作事業之發展，且無法落實合作社法第7條之1第1項所規定應辦理事項，無其他替代方案。

### 二、風險管理

(一)人力面：內政部辦理合作事業輔導人力嚴重不足，需借重合作社或合作團體及專家學者的協助，共同研擬相關子計畫並推動本試辦計畫的實施。

(二)作業面：

1. 本試辦計畫有關標案部分，包含驗收、執行或辦理資通安全防护規劃等，內政部依時程適時與廠商保持聯絡，控管執行進度，以利本試辦計畫執行。
2. 本試辦計畫需各地方政府配合協助辦理，有關承辦合作事業人員的業務熟悉度、配合度及穩定性，亦會間接影響本試辦計畫的推動。

### 三、相關機關配合事項或民眾參與情形

目的事業主管機關及地方政府協助找出或引介適宜籌組合作社之標的群體以及有產業發展潛力之社區，或盤點有輔導陪伴需求之現有合作社，俾利相關資源之挹注。

四、中長程個案計畫自評檢核表及性別影響評估檢視表：如附件。

### 五、其他有關事項：

(一)合作事業的歷史及發展

十八世紀工業革命後，資本主義經濟造成貧富懸殊的社會，社

會上的經濟弱勢者，包含勞工、小農、小生產者、手工業者、婦女等大眾平民，基於群力合作、自立自治、維護生存的精神而組織合作社，進而發展成為一種社會經濟制度。自世界第一個經營成功的消費型合作社—1844年英國的羅虛戴爾公平先驅社算起，合作事業已有174年歷史，至今仍方興未艾。目前國際合作社聯盟（International Co-operative Alliance，ICA）的會員涵蓋95個國家，超過10億人口的社員，對於為社員創造就業機會，維護基層平民的生存發揮相當的功能。合作社成為所謂第三部門、非政府組織、非營利組織或社會企業中的重要部門。



## （二）合作事業是國際公認之普世價值

1. 我國憲法在基本國策章國民經濟節第145條第2項明定「合作事業應受國家之獎勵與扶助」。
2. 聯合國（United Nation）很早就注意到合作社可被用來幫助確保所有人群，包括婦女、青少年、身障者和老年人，盡最大可能參與社會發展過程，並定時以合作社在社會發展中的地位和作用向大會提出報告，更於2001年12月19日第56屆大會第88次全體會議議決通過，由秘書長安南所提交的「創造有利於合作社發展環境準則」（Guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives），供各會員國政府隨時檢討關於合作社活動的法律和行政規定，以確保有利於合作社的環境，保護及提高合作社的潛力，對於滿足全國人民的基本生活需要，作出適當貢獻，並幫助合作社實現國民發展的目標；並將2012年定為「國際合作社年」，喚起政府與民眾共同重視合作事業之發展。
3. 聯合國大會通過之「消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)」第14條闡明，締約各國應採取一切適當措施以消除對農村婦女的歧視，保證她們在男女平等的基礎上參與農村發展並受其益惠，包含保證她們有權組織自助團體和合作社，以通過受僱和自營



職業的途徑取得平等的經濟機會。

4. 聯合國教科文組織(UNESCO)於2016年將「合作社分享共同利益的理念與實踐」登錄於無形文化遺產名單，認證合作社透過共同的利益分享與其核心價值，實踐社區發展，對創造就業，支援高齡者，促進地方活化，發展再生能源等社會問題，設計出充滿創意的解決方法，它的「理念與實踐」是人類無形文化的遺產，值得各國政府、民間特別給予呵護、保存與宣揚，並大力促進大眾對合作社理念的認識、理解、利用與推廣。
5. 國際勞工組織（ILO）倡議合宜勞動（Decent Work，又譯為尊嚴勞動）價值，這是為國際所遵行勞動願景，也是人們對於職涯的期待。國際勞工組織於2002年的第90屆會議通過第193號建議書，承認合作社在工作創造、動員資金、促進投資方面的的重要性及其對經濟的貢獻，並承認合作社以其各種各樣的形式促進所有人充分參與經濟和社會發展。

