

調查報告

壹、案由：按憲法第145條明定，合作事業應受國家之獎勵扶助，惟我國合作社自2014年至2020年止，數量由4,559間縮減至3,891間，社員人數則由325萬4,662人，下降至271萬6,154人，現況呈現低度發展且持續萎縮之情形。究政府主管機關有無依合作社法等相關規定，積極推展扶助合作事業？針對組織人力配置、業務預算編列、監督管理機制及獎勵扶助等課題之具體作為與執行成效為何？相關行政作為是否涉有因循苟且、怠惰失職情事？容有深入瞭解調查之必要案。

貳、調查意見：

合作事業自2012¹年聯合國與國際合作社聯盟訂定該年為「國際合作社年（Year of International Cooperatives, YIC）」²，並於2016年認合作社是永續發展行動力起，國際社會對合作社運動的發展日益重視，亦獲聯合國人類無形文化遺產的殊榮。其此，合作社作為社員民主掌控的企業，其兼顧經濟活絡與社會責任的特質，可緩解社會矛盾、促進社會和諧；惟我國憲法雖明定國家應獎勵合作社發展，政府對合作社相關資源投放卻日漸減少，大眾對合作社認識不足，合作社運動開展不易。然經陳訴人指稱：「政府長期忽視合作事業發

¹ 本報告涉國際性質部分以公元紀年，餘均以民國紀年。

² 聯合國與國際合作社聯盟（International Cooperative Alliance，簡稱ICA）關注脫離貧窮、教育普及、婦女孩童健康照顧、性別平等、環境永續、全球夥伴關係等議題。在金融危機與社會動盪下，於2009年宣告2012年為「國際合作社年」（Year of International Cooperatives, YIC），其用意加強全世界認識合作社的力量，並且呼籲各國政府以積極政策，促進合作社建立與成長。此項舉動，顯示出合作社遵守國際合作社聯盟合作七大原則：「開放與自願原則、民主管理原則、經濟參與原則、自治與獨立原則、教育、訓練及宣導原則、關懷地區社會原則、社間合作原則」。

展，於法令及資源等相關投入均嚴重不足」益明，爰立案調查予以釐清，據以檢視合作事業法令主管機關及各目的事業主管機關於業務推動上，有否怠惰之虞等情。

案經分別函請內政部、外交部、金融監督管理委員會(下稱金管會)、交通部、行政院農業委員會(下稱農委會)、原住民族委員會(下稱原民會)、經濟部中小企業處(下稱中小企業處)、行政院就有關事項提出說明併附佐證資料到院，嗣為澈底全盤瞭解我國合作事業發展、推廣與執行成效等情，辦理3次座談會議，瞭解民間團體實務經驗與建議，並讓民間與機關意見交流，復於同年7月16日邀請國立臺北大學方○玲教授、歐洲創新共學王○君博士、逢甲大學李○秋教授、國立臺北大學吳○伶助理教授、國立臺北大學黃○瑞教授等5位專家學者蒞院諮詢，及另2位則為現任(或曾任)合作事業重要職務之代表(匿名)，提供專業實務意見及相關資料。嗣為全盤瞭解政府推展合作事業之具體作為與執行成效，另於同年8月16日約請國家發展委員會(下稱國發會)、內政部、內政部合作及人民團體司籌備處(下稱合團司籌備處)、教育部、農委會、金管會率相關業管人員到院說明。再者，因近年我國合作社之總社數呈現萎縮情勢，總觀農業合作社數逐年成長，有關農業合作制度對於協助基層農民發展事業、改善生活，產生正面與積極效果，爰於同年9月13日前往2處農業合作社履勘並座談。最後於同年9月29日約請行政院、行政院主計總處(下稱主計總處)、國發會、內政部、合團司籌備處、中小企業處率相關業管人員到院說明，並於會後補充資料到院，以釐案情，業經調查竣事，列述調查意見於后：

- 一、內政部為合作事業發展中央主管機關，102年7月配合行政院組織調整，成立「合團司籌備處」之任務編組，

然行政院遲至105年2月方將內政部組織法草案函送立法院審議，迄今已逾7年，仍未完成立法程序，致「合團司籌備處」長期僅能以任務編組型態存在，其人力資源及經費預算相較於組織改造前更加萎縮，顯不利於合作事業之推動與發展，此有違憲法第145條第2項合作事業應受國家獎勵與扶助基本國策之精神，行政院允應儘速檢討改進。

- (一)按合作社法第1條規定：「(第1項)為健全合作制度，扶助推展合作事業，以發展國民經濟，增進社會福祉，特制定本法。(第2項)本法所稱合作社，指依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善，而其社員人數及股金總額均可變動之團體」，復依同法第2條之1規定：「合作社之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。但其目的事業，應受各該事業之主管機關指導及監督」，另我國憲法第145條第2項亦明定「合作事業應受國家之獎勵與扶助」，以及2012³年聯合國訂定該年為「國際合作社年」，後經2016年認合作社是永續發展行動力起，亦獲聯合國人類無形文化遺產的殊榮。據此，合作事業已列憲法基本國策，甚且國際間日益重視，政府需制定合作社法暨其施行細則等專業法規，作為輔導管理合作事業之依據，並設置主管機關，負責管理輔導、整合發展合作事業，期達成發展國民經濟，增進全民福祉之目標；然迄今卻未有正式機關之頭銜，合先敘明。
- (二)經查，有關合團司籌備處設置背景與依據，內政部自承，該部組織法未完成立法前，暫以「合團司

³ 本報告涉國際性質部分以公元紀年，餘均以民國紀年。

籌備處」自居，據該部查復內容分述如下：

- 1、內政部前於102年7月23日配合行政院組織調整，將原社會司辦理之社會福利、社會救助、社會保險等業務移撥衛生福利部(下稱衛福部)及其所屬社會及家庭署辦理，另續留內政部之社會團體科、職業團體科、合作行政管理科、合作事業輔導科等4科業務，依前行政院研究發展考核委員會(下稱研考會)(現為國發會)決議，於內政部組織法未完成立法前，由內政部依中央行政機關組織基準法第28條規定，以任務編組型態設「合團司籌備處」運作，並訂定合團司籌備處設置要點規範其職掌、人力及組設等事項。
- 2、自99年起規劃合團司籌備處於組改後改制為合團司，並已納入內政部組織法及處務規程修正草案規範，內政部組織法修正草案歷年來多次經行政院函送立法院審議(第7屆至第9屆)，行政院最近一次係於107年5月3日函送內政部組織法修正草案至立法院審議，惟因立法院第9屆立法委員任期屆滿不續審，而未完成修法。內政部另於109年1月13日將內政部組織法修正草案重行函報行政院審議中；另內政部處務規程修正草案並配合內政部組織法修正，於107年9月5日函送行政院人事行政總處(下稱人事總處)審查，將俟組織法完成修正後同步施行。
- 3、因內政部組織法尚未立法通過，內政部前於107年9月5日函送人事總處之處務規程草案辦理，因處務規程無內政部組織法之依據，能否單獨審查，於法制上仍有待商榷；基於行政一體及內政部整體業務、組織運作考量，宜仍維持現行組設運作，不單獨就合團司籌備處進行組改，俟內政部

組織法通過再同步配合進行後續組設調整。

- (三)承前所述，對於合團司籌備處已存在多時，期間內政部組織法多次經行政院函送立法院審議，惟仍屬任務編組型態等情，據本院座談會、諮詢學者、履勘座談時與會人員分別表示：「合作事業中央主管單位迄今仍是籌備處，內政部組織法亦尚未通過，應儘速辦理；應儘速成立內政部正式組織，擴編人力；籌備處已籌備多年，推動合作事業輔導業務，確實是力有未逮」、「在組織上係因涉及行政院部會組織改革，所涉及層面非常廣泛，有關籌備處部分，俟內政部組織法通過後方可正式成立，相關草案業已送至行政院」、「合團司籌備處業已籌備多年，承辦科室沒錢沒人，其主管之全國級或省級合作社業務，連最起碼的年度社員大會都鮮少列席參與，更遑論輔導合作事業推動」等語益明，足見合團司籌備處已籌備逾7年，迄今尚未正式成立，恐不利促進合作事業之發展。對此，內政部與行政院於本院詢問前分別表示：「規劃將籌備處改制為合團司，並已納入組織法及處務規程修正草案，惟修法進度仍需配合行政院政策辦理」、「內部單位合團司正式成立，涉及修正現行組織法及處務規程事宜」、「基於行政一體及本部整體業務、組織運作考量，宜仍維持現行組設運作，不單獨就合團司籌備處進行組改，俟組織法通過再同步配合進行後續組設調整」；「合作事業相關業務，原由內政部社會司合作行政管理科、合作事業輔導科辦理，102年配合行政院組織調整，原社會司之社會福利等業務移撥至衛福部，所餘上開2科及人民團體等業務，先以任務編組籌備處方式運作，於內政部組織法修正草案通過後，將改制為合團司」等語益彰。有關內

政部組織法修正草案進度，詢據行政院約詢時表示：「內政部等5部會組織法案，刻正檢討重送立法院審議。內政部暨所屬三級機關組織法草案前經本院107年5月3日函送立法院審議，因立法院第9屆立法委員任期屆期不續審未完成修法。又上開部會因業務劃分涉及層面較廣，刻正配合總統政見及重大施政重新檢討，相關方案仍在討論中，未來將配合重大施政順序及整體組改法案方向，再重行函送立法院審議」。查99年後，行政院分別於100年2月、101年4月、105年2月、107年5月將內政部組織法修正草案函送立法院審議，然因立法院屆期不續審，而未完成修法；內政部於109年1月13日將內政部組織法修正草案重行函報行政院審議中；內政部處務規程（子法）修正草案並配合內政部組織法修正，於107年9月5日函送行政院人事行政總處審查，將俟內政部組織法完成修正後同步施行。足見，係因內政部組織法尚未立法通過，致目前現行合作事業主管機關，暫以成立「籌備處」因應，迄今仍裹足不前，究何時能成立尚未有明確時程。再者，現行合團司籌備處一線承辦人僅7人，含科長9人，此與精省前臺灣省合作事業管理處原編制人力100餘人相比差距甚大。綜上，合團司籌備處長期僅能以任務編組型態存在，其人力資源及經費預算相較於組織改造前更加萎縮，顯不利於合作事業之推動與發展，此有違憲法第145條第2項合作事業應受國家獎勵與扶助基本國策之精神。

(四)另，有關建立合作事業上位之常態性協調機制，行政院查復本院如下：

- 1、內政部為合作事業之中央主管機關，於法規、計畫推動等面向已具統合協調基礎，應可依試辦計

畫規劃模式先行運作，倘於推動及執行試辦計畫時，涉及重大政策且經協調相關目的事業主管機關無法解決之跨部會問題，得專案報請行政院協處。

- 2、行政院「社會創新行動方案（107-111年）」，提供我國包含合作事業在內之社會創新組織相應支援，現由唐鳳政務委員主持之社會創新聯繫會議，亦可協處有關合作社推動社會創新事業發展之跨部會事項。
- 3、合作事業之業務經營涉及各行各業，需要各目的事業主管機關之協助及共同參與，除內政部應持續透過各種會議及管道，與各目的事業主管機關主動協調溝通，適時為合作事業發言，尋求政策支持之外，必要時，得於各部會之上設立一個常態性的協調機制，以有效協調各目的事業主管機關，建立政府與民間團體夥伴關係的互動機制。

據行政院上開查復所論，必要時得於各部會之上設立一個常態性的協調機制，以有效協調各目的事業主管機關，建立政府與民間團體夥伴關係的互動機制，此與本院諮詢學者認為「政策規劃應有相對應之行政機構主責，倘從英國跨部會委員會來看我國現行體制，下位機關內政部(政策執行)，上位機關對應是行政院(政策規劃與推動考核)，如符合上述運作原則，即符合我國政府運作體制」之見解相同，洵屬的論；再者，社會創新聯繫會議110年11月15日之資料庫顯示⁴，總計693個社會創新組織，合作社有19間，僅約3%，如以臺灣現行合作社數

⁴ <https://si.taiwan.gov.tw/Home/News?Fid=177>，瀏覽日期：110年12月9日。

約4000家為基準⁵，僅約0.5%。準此，係因合作社於社會創新組織登錄資料庫之比例偏低，如以社會創新聯繫會議協處有關合作事業發展之跨部會事項，顯有未洽。現行合作社法所採取之綜合立法法制下，合作事業所涉層面較廣且目的事業主管機關眾多，推展合作事務之事權難以一致。基此，為免肇致合作社功能不彰與不利發展，行政院允應儘速向立法院提出法案，同時在合團司正式成立前，建立常態性協調機制與配套措施，發揮跨部會整合功能。

(五)綜前所述，合作事業視為兼具企業組織發展國民經濟功能，以及非以營利為目的，改善經濟相對弱勢者生活、生計之社會經濟企業，透過社員自立、互助及平等原則，促進就業，提高所得，發展地方社區，減輕政府社會福利負擔的一種積極性社會福利事業，合作事業對於發展經濟之整體關聯與連動性甚為重要。內政部為合作事業發展中央主管機關，102年7月配合行政院組織調整，成立「合團司籌備處」之任務編組，然行政院遲至105年2月方將內政部組織法草案函送立法院審議，迄今已逾7年，仍未完成立法程序，致「合團司籌備處」長期僅能以任務編組型態存在，其人力資源及經費預算相較於組織改造前更加萎縮，顯不利於合作事業之推動與發展，此有違憲法第145條第2項合作事業應受國家獎勵與扶助基本國策之精神，行政院允應儘速檢討改進。

二、我國合作事業類型繁多，惟觀諸104至109年間合作社逐漸縮減與衰退，社數減幅8.95%、人數銳減16.29%，

⁵ <https://coop.moi.gov.tw/cphp/>，瀏覽日期：110年12月9日。

內政部身為中央主管機關顯力有未逮，其他各目的事業主管機關亦應重視上開合作社衰退情形，提出具體因應作為。此外，部分類型合作社之輔導、考核、獎勵等辦法付之闕如，且消費類、勞動類及儲蓄互助社尚無明確之目的事業主管機關等情，顯不利於促進合作事業發展，行政院允應督同所屬檢討改進。

- (一)我國合作事業類型繁多，包括：生產、運銷、供給、利用、勞動、消費、公用、運輸，據統計資料指出，自104至109年間合作社數量由104年4,324社，減少至109年3,937社，減幅8.95%，以及社員人數由104年221餘萬人，減少至109年185餘萬人，社員人數減少約16.29%⁶，合先敘明。
- (二)有關主管機關指導、監督之責，視需要訂定相關遵行事項辦法，政府應獎助民間或結合民間資源辦理宣導、訓練及輔導，以及主管機關實施稽查、考核及獎勵等事項，皆按合作社法相關規定，可參照同法第2條之1與第54條之2，我國目前合作政策分工原則，內政部主管權責範圍為合作社政策及合作社之社務及財務等，目的事業主管機關對合作社之業務應予指導、監督，依中央目的事業主管機關辦理合作社業務，得視需要，訂定有關合作社業務經營之輔導、管理、獎勵及其他應遵行事項之辦法，及依同法第54條之3規定，主管機關應對合作社實施稽查、考核及獎勵，並得視需要會同目的事業主管機關辦理，再依同法第7條之1規定，政府應以自行辦理、獎助合作社或結合民間資源等方式提供多元化獎勵與扶助措施，辦理宣導合作制度、合作教育訓練、輔導合作社之發展事項，以健全及強化合作社組織。

⁶ 資料來源：內政部查復資料。

(三)經查，有關我國合作事業組織人力分配、業務預算編列等情，詢據內政部表示如下：

1、人力配置：中央與地方人力配置情形，分為專任人員、兼辦人員及混合辦理⁷，說明如下：

(1) 專任人員辦理之機關為內政部、臺北市。

(2) 兼任人員辦理之機關：新北市、臺中市、臺南市、宜蘭縣、新竹市、新竹縣、苗栗縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣、基隆市、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣。

(3) 混合（分業）辦理之機關：高雄市政府農業局、海洋局及社會局；桃園市政府農業局及社會局；南投縣政府農業處、教育處、勞動處及社會處；及雲林縣政府農業處及社會處。

(4) 110年中央及地方人力合計61人，其中兼辦人員為39人，惟尚未包含各目的事業主管機關人力。

2、業務內容：內政部組織法修法尚未通過前，該部暫時成立合團司籌備處，主管人民團體輔導、合作事業等相關業務，其中合作社事業業務掌理仍維持二科，合作行政管理科（含科長共3人）與合作事業輔導科（含科長共6人），有關籌備處現況與演進，詳調查意見一所述。

3、業務預算：全國各級主管機關自104年迄今，整體合作事業業務預算之編列，104年由2,400餘萬，迄今縮減為1,300餘萬元，中央政府（內政部）部分，預算則為逐年減少，由1,300餘萬縮減為600餘萬元；地方政府部分，多數縣（市）預算維持不變，極少數因年度活動規劃而增列預算（如新

⁷ 專任人員：專任人員係指專辦合作社業務人員者；除辦理合作社業務外，尚兼辦其他人民團體或社會福利等業務者；混合辦理係指因業務需求，分業管理，針對不同類型合作社，分屬不同業務單位，分別由專任人員或兼辦人員辦理不同類型合作社業務者。

竹縣)；另有少數縣(市)甚至未編列預算，包含臺北市、新竹市、金門縣、連江縣等4縣市。

表1 我國合作事業組織人力分配、業務預算編列情形(含中央與地方)

各機關		年度						
		104	105	106	107	108	109	110
人力配置	內政部	7	5	5	5	5	7	7
	各地方政府人力合計	51 (35)	51 (35)	53 (37)	52 (35)	53 (37)	54 (39)	54 (39)
	中央及地方人力合計	58 (35)	56 (35)	58 (37)	57 (35)	58 (37)	61 (39)	61 (39)
業務預算	內政部	1,300萬	1,500萬	1,000萬	800萬	600萬	500萬	600萬
	各地方政府預算合計	1,100萬	1,000萬	800萬	800萬	800萬	700萬	700萬
	中央及地方預算政府合計	2,400萬	2,500萬	1,800萬	1,600萬	1,400萬	1,200萬	1,300萬

備註：

1. 前揭表所列人數，皆為一線承辦人，兼任人員以（）表示之

2. 業務預算計算方式，捨棄小數，以4位數呈現。

資料來源：本調查據內政部查復資料自行彙製。

(四) 針對陳訴意見指稱略以，合作事業人力與預算現況，過去省政府合作事業管理處進用人力曾高達109人，人力明顯不足。另地方政府則多分派於社會局處下，且屬行政兼辦性質，完全不受重視，甚有預算縮減，均嚴重影響合作事業。經查，現行合作事業確有預算資源持續下滑、業務組織人力不足等情，對此，亦詢據內政部查復表示：「依人力配置表觀之，近7年來，中央及地方政府主管機關輔導合作事業整體之人力規模約60人左右，其中又以兼辦人員居多，僅能協助合作社辦理變更登記，平日主要以書面審查合作社社務及財務情形，並輔以抽查式的稽查考核……」、「鑒於全國各級主管機關人力配置有限，多數係兼辦性質，且更換頻繁，導致專業嚴重不足，無法深入了解合作社場之需求及困境，難以有效推展合作事業」；再據本院座談會、諮詢學者、履勘座談時與會人員分別表示：「合社教育訓練之深度、廣度部分，囿於經費與人力短缺」、「組織人力萎縮、嚴重不足」、「現有人力

短缺，業務費用甚少，囿於人力與經費短缺因素，推動合作事業業務，確實力有未逮」、「籌備處只有10個人，相較省政府時代100多人，人力僅有10分之1，普遍為社會局行政人員兼辦，非為專職人員，組織結構與行政能量確有不足；2004年時約5千萬左右預算，處理合作事業之業務，迄今預算僅約5百萬，預算僅存10分之1，在缺乏人力與預算下，難以推動合作事業」、「應擴編人力且爭合理預算」等語益明。是以，內政部為中央合作行政主管機關，負有規劃執行合作政策、協調各目的事業主管機關、地方政府及社會各界，全面推展合作事業的責任，現行人力配置7人，併同主管計9人，產生人才斷層，且對比於過去省政府合作事業管理處進用人力曾高達109人，現行人力縮減至1/10，僅9人辦理，且地方政府多分派於社會局處下，行政兼辦性質居多，109年起兼辦人員占各地方政府人力72%，量能甚低。此外，亦發現不論是機關，亦或是社會大眾，皆對合作社缺乏認識甚有被誤用情形，此據該部查復表示：「各目的事業主管機關常於制定政策或研訂（修）法規、計畫、方案時，忽略了合作社的組織型態，致合作社被排除或適用困難」、「合作事業相關的教育並不普及，尤其系統性教育通路更是闕如，致民眾不了解此機制而未能廣泛運用；合作社的幹部或社員未能充分的學習，而缺乏合作理念；另也有部分的有心人士，利用合作社的特性遂行私人目的，而誤用合作事業」、「內政部對合作社的行政輔導與教育逐漸喪失，轉而由各目的事業主管機關分別輔導，然各目的事業主管機關所輔導的僅限社員自身技能相關，對於合作社本身應有之功能、應負之責任以及合作社理監事、經理、實務人員之合作教育理念與訓練的強化，仍是一陳不變、沿襲迄今」，

以及座談時合團司籌備處代表認為：「合作社法乃由內政部主管，然該法僅規範組織面，依合作社法第2條規定，其目的事業應受各該事業之主管機關指導及監督。是以，其發展事業時，應將各該事業之主管機關納入考量，但事與願違，各目的事業主管機關擬定法規與政策，獨漏合作社，形成推動上阻礙，亦或是各部會對於合作社的認識不甚清楚，後續溝通十分辛苦」等語益徵。

(五)再查，目的事業主管機關針對合作社訂定之輔導、管理、獎勵及其他應遵行之辦法及行政命令等情，內政部查復表示：「現行我國合作事業整體發展較為疲弱，係因業務組織人力不足、預算資源持續下滑，其他中央目的事業主管機關，除農委會、原民會、交通部、經濟部外，其他部會未依合作社法規訂定有關合作社業務經營之輔導、管理、獎勵及其他應遵行事項之辦法」，以下分別依中央政府與地方政府現況分別說明：

1、中央政府：

- (1) 農委會：依據合作社法訂定「農業合作社輔導獎勵辦法」。
- (2) 原民會：依原住民族工作權保障法發布「原住民合作社輔導考核及獎勵辦法」。
- (3) 交通部：依據公路法與內政部會銜發布「計程車運輸合作社設置管理辦法」。
- (4) 經濟部：依據再生能源發展條例訂定「合作社及社區公開募集設置再生能源公民電廠示範獎勵辦法」。

2、地方政府：各級地方政府除依內政部訂定之法規辦理合作事業之輔導外，部分地方政府並依地方制度法規定，自行訂定相關輔導獎勵辦法或擬定

行政計畫，輔導轄內合作社。

表2 中央與地方政府自訂輔導、獎勵合作社辦法一覽表

中央與地方政府		中央與地方政府自訂輔導、獎勵合作社辦法情形
中央	農委會	「農業合作社輔導獎勵辦法」
	原民會	「原住民合作社輔導考核及獎勵辦法」
	交通部	「計程車運輸合作社設置管理辦法」
	經濟部	「合作社及社區公開募集設置再生能源公民電廠示範獎勵辦法」
地方政府	新北市	「新北市各級學校員生消費合作社辦理販售食品實施要點」(教育局)
		「新北市政府社會局補助人民團體、合作社暨社會福利財團法人辦理公益活動作業規範」(社會局)
	桃園市	桃園市合作社稽查考核及獎勵計畫
	臺中市	「臺中市政府原住民族事務委員會補助原住民勞動合作社及法人機構推展產業作業要點」
		「臺中市優良計程車駕駛人遴選作業要點」
		「臺中市農民團體辦理蔬果花卉共同運銷工作獎勵實施要點」
		「臺中市計程車招呼站設置管理要點等協助合作社推動業務」
	彰化縣	「彰化縣合作事業補助作業要點」
	臺南市	「臺南市各級學校員生消費合作社注意事項」(教育局)
	宜蘭縣	宜蘭縣合作社(場)申請設立登記審查自治條例
臺東縣	110年社會福利經費補助審查要點增編「合作社教育訓練補助」10萬元，協助轄內合作社辦理教育訓練	

資料來源：本調查據內政部查復資料自行彙製。

(六)前承所述，目前除「農業合作社輔導獎勵辦法」、「原住民合作社輔導考核及獎勵辦法」、「計程車運輸合作社設置管理辦法」、「合作社及社區公開募集設置再生能源公民電廠示範獎勵辦法」外，其他類型合作社之輔導、考核、獎勵等辦法闕如之因，內政部亦自承：「除部分機關訂定辦法外，其餘各中央目的事業主管機關尚未研(修)訂或規劃合作事業所能適用之法令、行政措施，其中消費類、勞動類及儲蓄互助社尚無明確之目的事業主管機關」、「現行各部會(單位)尚未研(訂)修法令、行

政措施等之際，內政部為爭取合作事業業務發展過程所需資金、融資、補助等經費來源……」。足見，仍有部分機關尚未訂定相關輔導管理辦法，是以，各目的事業主管機關於制定政策或研訂（修）法規之際，仍有部分機關尚未訂定相關輔導管理辦法。基於促進合作事業發展，行政院本於行政一體，允應整合各部會依法設置相關獎勵辦法，並加強宣導合作教育，落實合作社獎助之憲法基本國策，以符發展實需。

(七)綜上言之，我國合作事業類型繁多，惟觀諸104至109年間合作社逐漸縮減與衰退，社數減幅8.95%、人數銳減16.29%，內政部身為中央主管機關顯力有未逮，其他各目的事業主管機關亦應重視上開合作社衰退情形，提出具體因應作為。此外，部分類型合作社之輔導、考核、獎勵等辦法付之闕如，且消費類、勞動類及儲蓄互助社尚無明確之目的事業主管機關等情，顯不利於促進合作事業發展，行政院允應督同所屬檢討改進。

三、合作社法明定應設置合作事業發展基金，藉以提供多元化獎勵與扶助措施，至今未設置合作事業發展基金，允應速謀解決方案；內政部雖訂有「內政部合作事業補助作業要點」，提供合作事業團體申請補助作業，惟相關補助經費預算近10年減幅竟高達90%，顯有違憲法第145條第2項規定合作事業應受國家獎勵與扶助基本國策之意旨，不利扶助合作事業發展，應儘速積極研處解決之策。

(一)按合作社法第7條之1第2項規定：「中央主管機關為推動前項業務，並落實合作社之獎助，應設置合作事業發展基金；基金之收支、保管及運用辦法由行政院訂定之」，另依預算法第4條第1項第2款第4目

規定：「稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分左列二類：特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金」，以及中央政府非營業特種基金設立及存續原則第3點規定：「(第1項)非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，按預算法第4條規定，並應具備特(指)定資金來源，始得設立。(第2項)前項基金屬新設者，其特(指)定資金來源應具備國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理」，再依財政紀律法第8條規定：「(第1項)中央政府非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，按預算法第4條規定，並應具備特(指)定資金來源，始得設立。(第2項)前項基金屬新設者，其特(指)定資金來源應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理」。同法第17條規定，公務員違反規定者，應移送監察院彈劾或糾舉，設置合作事業發展基金難度甚高。是以，依合作社法規定，應設置合作事業發展基金，提供多元化獎勵與扶助措施，包括：宣導合作制度、辦理合作教育訓練、輔導合作社之發展，以健全及強化合作社組織，然迄今尚未設置基金，主因乃受限於前揭相關法規，合先敘明。

- (二)另據陳訴意旨略以，合作事業發展基金設置停滯不前，合作社法第7條之1第2項雖已明定，但自104年迄今並未落實，對此，有關設置合作事業發展基金一節，據內政部查復表示：「研擬計畫草案過程中，仍持續努力於合作事業發展基金之設置，曾於計畫草案中規劃結合民間資源共同設立發展基金作為

工作策略之一，但仍因財政紀律法第8條規定，中央政府非營業特種基金屬新設者，其特（指）定資金來源應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源」、「由於主計總處為中央政府特種基金督導機關，並負責特種基金預算之審編，實難於尚未建立共識情形下，逕設置合作事業發展基金」、「合作事業發展基金之設置，立法通過後，內政部即開始規劃設置合作事業發展基金，並召開座談會及部會研商會議，蒐集各方意見，於104年12月17日內政部邀集主計總處、國發會、合作事業發展學者專家及合作社團體召開研商『設置合作事業發展基金』相關事宜座談會」、「107年1月30日行政院聽取內政部業務報告，主計總處再次回應內政部略以，合作事業發展基金依法應設置，如確定設立特種基金，未來須由公務預算撥充，不宜僅以國庫撥補基金之利息支應業務所需，仍應覓妥適當財源為宜」，惟經過多次研商與召開會議並無相關進展，依舊停滯不前⁸。另據本次座談會、諮詢學者、履勘座談時與會人員分別表示：「合作事業發展基金嚴重遲滯；儘速成立合作事業發展基金」、「我國鼓勵將合作事業發展入憲，然現行合作事業之營運種類跨不同部門與機關，囿於本位主義，未充分瞭解合作社的本質。諸如：設置合作事業發展基金等，均可看出未能統籌合作事業」、「合作事業發展基金迄今尚未成立，不利合作社推廣」、「合作事業發展基金，辦理事項包括教育、活動、人才儲備等等，對合作事業整體發展，合作事業發展基金誠然重要」，及

⁸ 會議結論：請內政部業務單位歸納分析整理各方意見後，擬具本基金具體可行方案，包括基金規模、分年編足預算及基金用途等，提下次會議討論。

另據本院詢問會議，主計總處與內政部分別表示：「內政部於104年度召開設置基金會議時，當初表達設置基金應該要有國庫撥補以外適足財源；再者，倘一直以成立基金之方式，限縮政府統籌運用財源的空間，此為設置財政紀律法之初衷。另為使基金永續運作，希望內政部可以規劃新增適足財源」、「合作事業發展基金未來如何運作，要如何確實落實執行，期可順利設置基金，但公務提撥基金，確實也很困難」等語益明，民間團體、諮詢學者期可設置合作事業發展基金，然而各部會看法與見解不盡相同，實務上顯有諸多窒礙難行之處。

(三)縱然內政部為輔導合作社健全組織，訂有「內政部合作事業補助作業要點」，提供合作事業團體申請補助作業，然相關獎勵補助經費預算逐年遞減詳如下圖，近10年來受中央政府總預算編列統刪之結果，從100年的1,219餘萬元逐年下降至109年的125萬餘元，107年至109年分別為311萬餘元、195萬餘元及125萬餘元，近10年減幅甚高達90%，內政部表示，主要係受中央政府總預算編列統刪結果，致無法有效扶助合作事業之發展。基此，內政部依合作社法第7條之1規定，應設置之合作事業發展基金認有困難，為解燃眉之急，內政部據以研擬配套措施予以解決目前課題，於106年度爭取中長程計畫，109年4月及9月函報行政院審議，經修正為試辦計畫草案，於110年5月21日奉行政院備查，據以推動合作事業，檢討試辦成效，規劃下一階段之推動計畫。

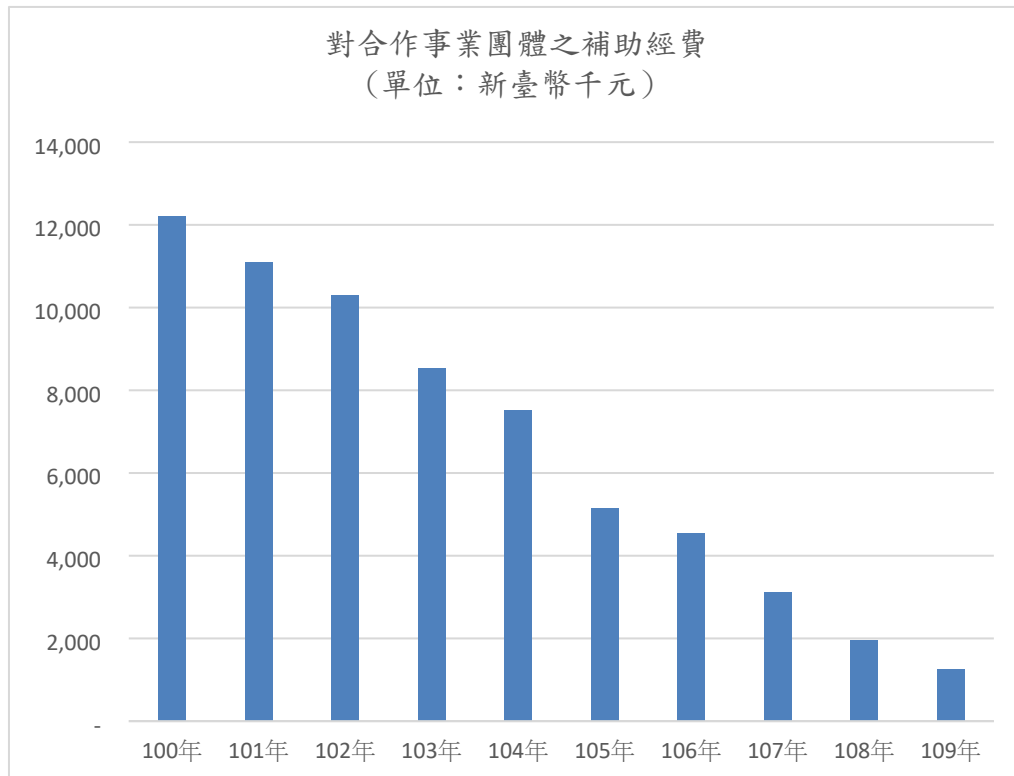


圖1 近10年中央補助合作事業團體經費圖

資料來源：內政部查復資料。

(四)綜上，合作社法明定應設置合作事業發展基金，藉以提供多元化獎勵與扶助措施，至今未設置合作事業發展基金，允應速謀解決方案；內政部雖訂有「內政部合作事業補助作業要點」，提供合作事業團體申請補助作業，惟相關補助經費預算近10年減幅竟高達90%，顯有違憲法第145條第2項規定合作事業應受國家獎勵與扶助基本國策之意旨，不利扶助合作事業發展，應儘速積極研處解決之策。

四、合作經濟是全球認為民生經濟的重要一環，聯合國為合作事業提出行動宣言，我國憲法基本國策章國民經濟節也有所明定。然在現行法令架構下，合作事業與中小企業之定義兩者有別，合作事業依法並不屬於經濟部中小企業信用保證基金之保證對象，至於政策上宜否考量予以納入，此涉及各部會權責與基金業務推

展之整體財務規劃及國家財政資源分配永續運用重要目的，允宜由行政院進行跨部會協調，依法研議。

(一)合作事業與中小企業定義，分別參考合作社法第1條規定：「本法所稱合作社，為依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法，謀社員之經濟利益與生活之改善，而其社員人數及股金總額均可變動之團體」，有關中小企業信用保證基金(下稱中小信保基金)，以及中小企業發展條例第2條第1項與中小企業認定標準第2條規定：「本條例所稱中小企業，係指依法辦理公司或商業登記，合於中小企業認定標準之事業」、「本標準所稱中小企業，係指依法辦理公司登記或商業登記，實收資本額在新臺幣(下同)1億元以下，或經常僱用員工數未達200人之事業」。另，有關中小企業資金之融通與保證，依中小企業發展條例第13條第2項與中小信保基金捐助章程第1條規定：「充裕中小企業信用保證機構之資金，中央主管機關應編列預算捐助該機構，以維持其應有之保證能量，與該機構簽約之金融機構亦應配合捐助，主管機關並得向企業界勸募」、「財團法人中小信保基金設置目的，在提供直接及間接信用保證，以協助中小企業取得融資，發展經濟」等皆有明文，合先敘明。

(二)經查，有關中小企業與合作社者定義與性質，說明如下：

- 1、中小企業係依公司法、商業登記法或有限合夥法辦理登記，合於中小企業認定標準；合作社則依合作社法辦理登記之法人團體。
- 2、對於合作事業與中小企業兩者間的關係，行政院與經濟部均認為，中小企業係屬商業組織，並受公司法、商業登記法等規範，與合作社不同。惟

合作社社員或成員倘具有企業身分，仍可向經濟部申請相關輔導協助，支持其發展。鑒於經濟部輔導國內中小企業資源有限，為避免發生排擠現象，建議對於合作事業之整體經營發展協助，由主管機關內政部辦理為宜。

(三)另查，有關中小信保基金保證對象要點第2點第1款規定，信用保證對象分為中小企業及創業個人，中小企業部分，為符合「中小企業認定標準」之事業，惟不含金融及保險業、特殊娛樂業。另取得主管機關依法核發營業證照之申貸戶，得視同依法辦理公司或商業登記，包含1. 醫療保健服務業或建築師事務所。2. 托嬰中心、幼兒園或兒童課後照顧服務中心。3. 私立老人長期照護機構、私立安養機構、私立養護機構或私立身心障礙福利機構（下稱醫療或建築、托嬰、長期照護機構等3類）。然而，由此可見，對於醫療或建築、托嬰、長期照護機構等3類，正面表列納入信用保證對象。對此，詢據行政院表示，係屬當時時空背景下之特別放寬，其背後緣由與程序及相關建議，如下說明：

- 1、緣由：68年起至94年間，中小信保基金配合政府照顧國民健康、提升居住品質、協助職業婦女解決育兒問題及因應高齡化社會來臨等政策，陸續將領有主管機關依法核發之醫療或建築、托嬰、長期照護機構等3類，視同依法辦理公司登記或商業登記，納入保證對象。
- 2、程序：前揭3類納入信用保證對象之程序，係經董事會議通過並報主管機關核定後實施；目前財團法人法施行後，中小信保基金如欲修正保證對象要點，應先審視是否符合財團法人法及中小企業發展條例等相關規定，經董事會議通過並報經

濟部核定後實施。

表3 醫療或建築、托嬰、長期照護機構納入信用保證對象之開辦背景與納入時間

行業別	時間	開辦背景
醫療保健服務業	68年	從寬將具有開業執照、執業滿一年以上，而其營業每年業務收入不足新臺幣350萬元之醫療保健服務業，納入「小規模商業貸款」保證範圍。
建築師事務所	68年	將領有開業執照之建築師事務所納入「小規模商業貸款」保證範圍。
托嬰中心、幼兒園或兒童課後照顧服務中心	78年	學前教育業得以主管機關核准開業文件代替營利事業登記證，嗣後並配合法令修正名稱。
私立老人長期照護機構、私立安養機構、私立養護機構及私立身心障礙福利機構	94年	將領有設立許可證書之私立老人長期照護機構等四類具有穩定收入、現金流量且有資金需求者納入保證範圍。

資料來源：本院據行政院查復資料自行彙製。

- 3、合作事業納入中小企業需考量面向：未來倘須放寬中小企業定義範圍，涉及修法與政府資源配置，須廣蒐社會各界意見凝聚共識。
- 4、另據本次座談會、諮詢學者、履勘座談時與會人員分別表示：「中小企業處之融資、補助資源，因中小企業發展條例及認定標準，將合作社排除適用，且未正面表列，建議短期放寬適用資格，中長期修條例母法，現行認定標準應予以調整……」、「合作社與中小企業有別，在融資上無相關平台提供信用保證與輔導協助」、「依現行規定，中小信保基金納入合作社，確實是有其限制」、「中小企業發展條例中所定義之中小企業，為公司登記或商業登記之事業，方可被認定為是中小企業。是以，現行中小信用保證基金之保證對象，須依公司法或商業登記法，依法所登記之

公司或獨資、合夥事業」、「中小企業中小信保基金，建議是可以納入合作社」，以及內政部、經濟部於本院約詢時分別表示：「需經過修法，才能適用到中小信保基金；期可建立一個相關機制，有中小信保基金的支持」、「對於醫療或建築、托嬰、長期照護機構納入中小信保基金對象等情，當時行政院有其政策考量；如有專案保證，依法審核是可以承作的」等語。

(四)有關目前合作事業取得信用貸款方式及管道，行政院查復表示，考量合作社與中小企業發展條例所稱之中小企業兩者定義、性質皆不同，無法透過中小信保基金之一般保證項目送保；如該合作社又無法符合「社會創新事業專案貸款信用保證要點」所定社會創新事業之定義，應由合作社主管機關（即內政部）訂定貸款要點，並撥付保證專款予中小信保基金，委由該基金辦理信用保證。對於內政部角色則認為，該部合作社之中央主管機關，須辦理貸款要點訂定及發布、保證專款預算編列及捐助，以及與中小信保基金簽訂委辦信用保證業務合約書。內政部於辦理合作教育訓練時，將積極輔導並鼓勵合作社依社會創新組織登錄原則相關規定登錄為社會創新事業，以符合該要點之信用保證對象及限制之資格，俾促進合作事業發展。

(五)另就合作事業與中小企業定義，可分別參考合作社法、中小企業發展條例與中小企業認定標準，在法令架構下，合作事業不屬於經濟部中小企業發展政策之支持對象，在使用融資、補助資源受阻，然為辦理中小企業輔導業務，亦得就業務需要，另定標準予以放寬輔導對象，如：醫療或建築、托嬰、長期照護機構等3類。足見，中小企業可隨需求或政

策考量將認定標準放寬，並納入信用保證對象，已有前例。

- (六)據上論結，合作經濟是全球認為民生經濟的重要一環，聯合國為合作事業提出行動宣言，我國憲法基本國策章國民經濟節也有所明定。然在現行法令架構下，合作事業與中小企業之定義兩者有別，合作事業依法並不屬於經濟部中小企業信用保證基金之保證對象，至於政策上宜否考量予以納入，此涉及各部會權責與基金業務推展之整體財務規劃及國家財政資源分配永續運用重要目的，允宜由行政院進行跨部會協調，依法研議。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院轉促所屬檢討改進見復。
- 二、調查意見四，函請行政院研處見復。
- 三、調查意見（密）函復陳訴人。
- 四、調查意見，個資遮隱處理後，上網公布。

調查委員：紀惠容

田秋堃

葉大華

中 華 民 國 1 1 0 年 1 2 月 日