

新住民勞動合作社生態系統之研究

接受補助單位：國立政治大學

研究主持人：王信實 博士

協同主持人：蔡培元 博士

新住民發展基金補助研究報告

中華民國 110 年 03 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

著作權授權書

茲同意授權內政部將本研究成果「新住民勞動合作社生態系統之研究」，進行典藏與無償再製利用，並得不限時間、地域與次數，以紙本或數位方式發行和出版，或進行數位化典藏、重製、透過網路傳輸，進行公開散布，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、瀏覽、下載或列印，以利學術資訊交流。



立授權書

機關(團體): 國立政治大學

(請蓋章)

負責人: 郭明政

(請蓋章)

職稱: 校長

校長郭明政

計畫主持人:



(請蓋章)

地址: 116 台北市文山區指南路二段 64 號

電話: 02-2939-3091

中華民國 109 年 12 月 8 日

目錄

表目錄.....	III
圖目錄.....	IV
摘要.....	V
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究目的.....	10
第二章 文獻探討.....	11
第一節 合作社定義與價值.....	11
第二節 合作社的發展優勢.....	13
第三節 合作社對移民的影響.....	15
第四節 國外移民合作社發展經驗.....	21
第五節 國外案例分析.....	29
第六節 勞動合作社發展現況與分析.....	42
第七節 新住民勞動合作社的潛在優勢與挑戰.....	46
第八節 文化特性.....	56
第三章 研究方法.....	61
第一節 研究架構.....	61
第二節 資料蒐集.....	63
第三節 研究問題.....	65
第四節 研究對象.....	66
第四章 研究發現與分析—新住民.....	71
第一節 新住民之就業與創業現況.....	71
第二節 新住民創業瓶頸.....	75
第三節 勞動合作社可行性評估.....	79

第四節 新住民培力工作坊.....	88
第五章 研究發現與分析—專家學者.....	95
第一節 G 合作社之經歷.....	96
第二節 合作社法規.....	97
第三節 培力協助.....	98
第四節 原住民合作社獎勵補助方案.....	100
第六章 研究發現與分析—政府官員.....	103
第一節 政府機關 H 的業務類型及地方政府合作.....	104
第二節 新住民現況分析.....	105
第三節 合作社的可行性評估與培力資源.....	106
第四節 新型冠狀病毒肺炎疫情之影響.....	107
第七章 結論與建議.....	109
第一節 結論.....	109
第二節 建議.....	115
附錄 1 訪談之辦理場次及影像記錄.....	127
附錄 2 培力工作坊議程.....	141
附錄 3 培力工作坊回饋問卷.....	145
參考書目.....	145

表目錄

表 1-1 新住民在臺就業對生活的幫助情形	2
表 1-2 新住民沒有去找工作的原因	3
表 1-3 新住民就業者主要工作收入	4
表 1-4 新住民與一般有酬就業者每月主要工作收入比較	5
表 1-5 新住民受僱者就業型態	6
表 1-6 新住民從事職業別	7
表 1-7 新住民就業者在臺工作遭遇困難情形	8
表 1-8 本研究接觸對象新住民從業別及人次表	9
表 2-1 各類型勞動合作社歷年概況.....	45
表 2-2 2019 年勞動合作社占全國合作社之各項統計比重	45
表 2-3 我國勞動合作社業務分類	46
表 2-4 合作原則對應新住民的社會挑戰與改變	52
表 2-5 Hofstede 六維度對應合作社原則.....	58
表 2-6 Hofstede 六維度數值-按國家分類	59
表 4-1 新住民訪談場次及對象.....	72
表 4-2 培力工作坊 1 之回饋問卷統計	90
表 5-1 專家學者訪談場次及對象.....	95
表 5-2 合作社之困境與因應對策	97
表 6-1 政府官員訪談場次及對象.....	103
表 7-1 勞動合作社遭遇之問題與挑戰-按族群分類.....	111
表 7-2 就業與創現況及創業環境的瓶頸-按團體別分	113
表 7-3 組織/區域特性與尋求商業模式動機-按團體區別.....	114

圖目錄

圖 2-1 1997 - 2014 年第 193 號建議書影響的政策和立法—按地區劃分	12
圖 3-1 研究架構圖	62

摘要

關鍵詞：勞動合作社、就業與創業、經濟民主、賦權、培力

一、 研究緣起

新住民族群的數量在台灣急速成長，可視為本國第五大族群，在注入文化多元性之外亦帶來大量勞動力，卻因各種社會的障礙，導致新住民難以公平地進入就業市場，為促進新住民的就業與社會融合，勞動合作社以人為本、注重成員參與、互助團結、在地深化之特色，即成為可能的選項之一。

二、 研究方法及過程

本研究採取深度訪談、焦點團體座談以及文獻分析等方式分析之。首先，蒐集國內外新住民勞動合作社之相關文獻，檢視國內外既有合作社之發展經驗；其次，透過深度訪談、焦點團體座談，蒐集新住民的就業需求與職場困境，盤點其不足之處設計培力課程；再者，邀請新住民參與培力工作坊認識合作社之運行，社員之權利與義務，及既有合作社之經驗分享；最後，邀請新住民、相關學者專家及政府官員共同討論，現行合作社法規對於新住民就業及創業的可能影響、評估新住民勞動合作社的可行性與運作效益，並就新住民勞動合作社相關法令政策提出建議。

三、 重要發現

合作社一直被認為是解決非正規經濟與問題的重要工具，「國際勞工組織」及「國際合作社聯盟」均主張，合作社的自助組織模式可為弱勢群體提供完善的就業機會。合作社的運行模式，有助於移民婦女在合作社決策的政治權力，其平等分配的機制則使得婦女經由投入合作生產獲得實質的經濟收益，收入增加促進婦女的家庭與社會的地位提高。本研究探討國外新住民合作社發展經驗，以歐洲而言，社會合作社的型態來僱用和融合該國的新移民，為此提供社會與經濟的包

容性；以加拿大與美國而言，透過包括合作社在內的社會企業模式，可以為移民創造就業機會與所得收益，協助移民融入社區。透過分析國外成功的新住民合作社之案例，認為其共同點為有專業協力組織，提供新住民職業培訓及協助組織內部管理；其次為官方政策支持，可以激發帶頭效應也引發其他城市陸續的跟進。從失敗案例經驗也探討出協力組織的抽離為重要因素，故貿然的抽離將會使成員逐漸喪失獨立運作的信心，最終造成組織的崩潰；其次因素為資金來源受阻礙，新住民因其身份故在融資借貸上容易遇到重重阻礙。

本研究透過與新住民協會進行深度訪談，藉此認識新住民在台灣生活適應上的經驗，探討新住民在台灣的就業環境及創業經驗與瓶頸。有別於深度訪談，本研究亦將針對不同地區與行業類型的組織做進一步認識，透過與組織的核心幹部共同討論與經驗交流，了解各組織追求商業模式的動機皆不相同，如北部地區之新住民希望脫離較不合理的勞務工作形式，免於薪資的大幅浮動；中部地區之協會欲尋求商業模式來經營平台，藉此整合及宣傳新住民之新創商品；南部地區之文藻大學考量到當教育部大學社會責任 USR 計畫結案後，新住民將面臨無計畫經費的支持及團隊成員的協助，故規劃輔導其成立新住民組織，使新住民文化市集得以永續發展；東部地區之協會有較多的閒置人力，故規劃利用協會現有的空間與資源，設立勞動合作社。

本研究團隊透過焦點團體座談會分析新住民的需求，規劃系列培力課程，邀請專家學者及正在營運的合作社分享其核心精神與組織運作、社員的權利義務，分析不同產業的合作之差異，讓新住民認識合作社，加強其對勞動合作社的認識，並提升組織合作社的意願。本計畫依理解、開發、實踐的階段，將工作坊分為三個主軸規劃：系列一，創業甘苦談，介紹合作社籌組的必要條件及產業應用；系列二，核心理念與市場定位，探討團體經濟的創業模式之根本，以及政大 USR 計畫之經驗談，推敲未來在籌組可能會遇到的癥結點；系列三，正式進入組織的準備，介紹合作社的組織流程，以及未來可能遇到之障礙和挑戰，分享合作社標案

的經驗、利益分配及福利制度。

最後，本研究將焦點座談之發現統整，並訪談新住民相關行政機關之主任、專員、社工及長期關注合作經濟議題之專家學者，前者使本團隊進一步了解新住民相關行政機關所接觸之業務，以及其與市府單位共同規劃之培力課程與研習；但在就業與創業面向，機構僅扮演媒介角色，將新住民轉介至就業服務中心、職業訓練中心，並無直接提供相關服務。專家學者藉由合作社經營及輔導他人成立之經驗，建議除合作社法規的部分修改，亦需給予足夠之培力課程與實作機會，並強調協力機構應陪伴至少 1 年之時間，已確保成員對於獨立運作合作社具備適當教育、培訓和經驗，能夠維持組織的集體決策模式才可抽離。

四、 主要建議意見

本研究透過深度訪談、焦點團體座談以及文獻分析等研究方式，以及辦理三場培力工作坊，針對文獻之成功與失敗案例進行分析，統整出新住民合作社的潛在挑戰、可行性與運作效益。經評估後對於新住民勞動合作社之生態系統提出下列建議：

(一)、 立即可行建議

1. 培力課程與研習 - 社區華語班

主辦機關：行政院內政部移民署

協辦機關：行政院教育部、各縣市政府社會局

語言的隔閡成為新住民在台生活適應上最大障礙之一，以外語系統的語言學習可減輕學習華語之困難性，藉此減少語言在新住民與本國國民之間所形成的無形阻礙，以融入本國的風俗民情。上述的相關單位可結合政大 USR 計畫之資源與經驗，共同探討現有華語班之成效，且考量社區新住民真正需求，經由專業領域之教師與學生共同討論編撰相關教材。

2. 合作社推廣與平台的建立

主辦機關：行政院內政部移民署、內政部合作及人民團體司籌備處

協辦機關：各縣市政府社會局

相關概念的宣傳與推廣，將增進社會大眾、公部門單位以及金融機構對合作社的理解與認同，此舉有利於強化合作社在市場上的競爭力。合作社平台的建立，則有助於鞏固加強合作社與合作社之間、合作社與民間企業及政府組織之間之聯繫。相關合作社可在平台上註冊，藉有效掌握政府資源資訊，串聯同產業之組織以及取得社會大眾的認同。

(二)、 中長期建議

1. 合作社法規之修改

主辦機關：立法院

協辦機關：內政部合作及人民團體司籌備處、各縣市政府社會局

因合作社發起人之人數限制與籌組之期程較長，導致籌組所需時程遠高於一般公司，故針對合作社法第 7-1 條、第 8 條及第 32 條提出修法建議，並建議內政部提供新住民通譯與文書範本，可減少行政流程及公文往返的時間消耗，也可降低新住民成立合作社之阻礙。

2. 補助計畫

主辦機關：行政院內政部移民署、內政部合作及人民團體司籌備處

協辦機關：各縣市政府社會局

由於國內以移民為主體的合作社尚未成熟，本研究挑選屬性相對接近的原住民勞動合作社加以評估，發現原住民合作社獎勵補助可提升合作社會員對於場域的環境品質與教育訓練之師資，使其增加競爭力，亦可抵銷基本行政成本，降低其經營風險，故獎勵補助對於原住

民合作社仍為必要之存在。本研究認為可參考既有的原住民族合作社獎勵補助計畫架構，增列合作社設立前的補助項目，協助新住民降低籌措資金的困擾。

3. 協力組織與課程

主辦機關：行政院內政部移民署、內政部合作及人民團體司籌備處

協辦機關：各縣市政府社會局

根據文獻中成功與失敗的案例，本研究團隊發現協力組織於合作社的設立初期扮演關鍵角色。此類組織可提供創立所需的啟動資金，協助建構組織的核心價值，前期針對語言、法律、業務市場等面向給予新住民培力課程，後期則可以媒合新創的合作社至既有的合作社實習，以利新創的合作社累積實務經驗。

第一章 緒論

第一節 研究背景

我國內政部移民署新住民發展基金收支保管及運用辦法對新住民的定義係指：「臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民」。據內政部移民署統計，截至 2020 年 11 月底新住民在台人數 564,296 位，其中大陸、港澳地區配偶已申請定居證占新住民總人數 26.2% (147,778 位)；外籍配偶已歸化我國國籍者占新住民總人數 23.1% (130,441 位)，許多新住民缺乏個人與台灣社會間的社會資本，經濟上面臨不友善的就業環境，在社會資本欠缺的不利條件下，個人即使有學習意願，熱情與信心也被消磨於結構性的排除，使新住民難與本國產生深厚的社會連結。另一方面，在商品化的婚姻中，新住民被期待操持家務，生活圈框限於家庭之中，新住民取得資訊的管道多為個人重疊性極高的生活圈，往往無法真正獲得所需語言、就業、社區互動、住房、健康、職場安全、法律、教育等訊息 (Caidi et al., 2010)。

就業對於新住民的生活有很大的影響，不僅是經濟狀況與地位，也相當程度地有助於新住民對生活的信心及促進其適應在台灣的生活，表 1-1 顯示有 84.6% 的新住民認為在台就業能「幫助家庭經濟」，有 49.4%認為就業能夠「幫助適應在台生活」，另外有 38.6%認為有助於「幫助增加信心」，由此可看出就業的重要性。許雅惠 (2009) 亦指出就業能讓新住民感到被社會尊重與接納，無形中產生培力作用 (empowerment)。因此我國於 2017 年所提出的《新住民基本法草案》中，也在第 13 條特別規範工作權之保障：「政府應鼓勵公、民營機構辦理新住民就業服務，提供就業諮詢、職場諮商、就業媒合及輔導新住民取得專門職業資格及技術士證照，保障其就業機會及工作權益。」

據 2020 年內政部移民署公布的「107 年新住民生活需求調查報告」指出，

最近一期調查中整體勞動參與率達 70.92%，失業率為 1.22%。與一般民眾勞動參與率近五年均值 58.54%~58.99%，相較高於一般民眾，而新住民勞動力人口失業率問題較低。於文獻、本研究團隊進行之焦點座談中亦可發現此趨勢，對新住民而言，有就業意願及行為者，均能找到工作，可能因為對於工作的要求較低，願意接受條件較差、時間彈性的工作。新住民雖擁有較高的勞動參與率且有相當的就業意願，但整體就業環境對於新住民不友善，因其語言與文化較大，時常會遇到職場上不平的待遇與歧視(林國榮、成之約，2017)。由表 1-2 顯示，其中新住民為找工作的原因中以「照顧小孩」為主達 71%，其次為「照顧日常起居須協助之家人」，由此可見新住民來台時主要被賦予照顧家庭之責任。

表 1-1 新住民在臺就業對生活的幫助情形 (單位:人；人/百人)

項目別	樣本數	幫助增加 信心	幫助適應 在台生活	幫助台灣 家庭經濟	幫助家鄉 家庭經濟	其他	皆無幫助
總計	12,951	38.6	49.4	84.6	18.1	0.2	4.4
性別							
男性	1,117	37.7	50.7	84.5	21.4	0.1	5.5
女性	11,834	38.7	49.2	84.6	17.8	0.2	4.3
居住在台時間							
未滿3年	728	46.0	63.8	72.9	24.8	0.5	3.9
3年至未滿5年	864	43.9	57.7	77.6	23.1	0.0	4.5
5年至未滿10年	2,327	40.6	52.8	83.1	20.3	0.1	4.9
10年至未滿15年	3,246	39.9	50.2	84.1	18.8	0.3	4.4
15年至未滿20年	4,217	36.3	46.1	88.1	17.0	0.1	3.8
滿20年以上	1,568	32.9	40.3	87.8	10.2	0.2	5.3

資料來源：內政部移民署 107 年新住民生活需求調查報告

表 1-2 新住民沒有去找工作的原因 (單位：人；人/百人)

項目別	總計	東南亞國家	其他國家	大陸地區	港澳
樣本數(人)	3,907	1,129	224	2,438	115
照顧小孩	71.1	65.3	69.9	74.2	64.5
照顧日常起居需協助之家人	7.2	7.5	1.7	7.7	2.7
懷孕待產、產後坐月子	2.7	4.3	3.1	1.9	5.2
家人不同意外出工作	1.8	2.5	0.5	1.6	0.1
家中經濟狀況較佳，毋須工作	4.7	2.0	12.8	5.0	7.7
正在接受職業訓練、準備公職考識	0.5	0.7	-	0.5	-
無明確原因	13.6	19.9	13.9	10.4	20.4

資料來源：內政部移民署 107 年新住民生活需求調查報告

此外，新住民即使就業，也有相當高比例的新住民進行低階、勞力密集、非技術性工作，且通常低於基本薪資且不提供工作保障（翁毓秀，2006）。根據內政部移民署 107 年發布的統計數據（表 1-3、表 1-4），新住民配偶工作收入多落於「2 萬至未滿 3 萬元」等區間，其平均月收入為 26,378 元，而我國 15 歲以上人口之平均月收入為 39,477 元，相較可見新住民勞工經濟資本較為薄弱，其中又以女性新住民遇到之就業障礙較嚴重，其平均月收入僅有 25,005 元（成之約、鄭津津，2011）。

表 1-3 新住民就業者主要工作收入（單位：人；%）

項目別	樣本數	總計	未滿1萬元	1萬元至未滿2萬元	2萬元至未滿3萬元	3萬元至未滿4萬元	4萬元至未滿5萬元	5萬元至未滿6萬元	6萬元至未滿7萬元	7萬元及以上	沒有收入	不知道/拒答
總計	12,793	100.0	4.1	14.4	52.1	13.1	3.4	1.5	0.8	1.4	3.8	5.5
性別												
男性	1,098	100.0	1.4	3.9	22.1	21.2	14.6	6.4	5.8	10.4	1.2	12.9
女性	11,695	100.0	4.3	15.4	54.9	12.4	2.3	1.0	0.3	0.5	4.0	4.8
國籍												
東南亞國家	5,329	100.0	4.0	16.1	57.8	11.7	2.2	0.6	0.2	0.3	3.5	3.4
其他地區	865	100.0	2.1	6.5	27.1	15.8	9.0	5.7	5.3	12.1	1.8	14.6
大陸地區	6,325	100.0	4.4	14.6	52.0	13.7	3.1	1.4	0.5	0.5	4.3	5.6
港澳地區	274	100.0	4.3	4.8	21.8	20.2	12.1	6.0	5.0	8.2	2.3	15.3

資料來源：內政部移民署 107 年新住民生活需求調查報告

造就低薪的關鍵原因之一為非典型就業。企業為了追求高利潤，透過短期契約、部分工時、人力派遣等雇用方式增加勞雇關係的彈性，往往損及就業保障與福利待遇；新住民因就業阻礙，極高比例僅能找到低薪、工時長、可替代性高的藍領工作，如服務業、製造業、住宿及餐飲業中的服務及銷售人員、基層技術工及勞力工。根據表 1-5，有 26.3% 的外籍與大陸配偶為非典型就業者(包括從事部分工時、臨時或人力派遣工作)，以國籍別觀之，來自東南亞的新住民配偶從事非典型就業的比例最高，達 28.2%；以教育程度觀之，受正式教育程度愈低者，非典型就業比例愈高。

表 1-4 新住民與一般有酬就業者每月主要工作收入比較（單位：%；元）

項目別	新住民	15 歲以上我國民間人口
總計	100.0	100.0
未滿 3 萬元	77.8	32.5
3 萬元至未滿 4 萬元	14.5	31.8
4 萬元至未滿 5 萬元	3.7	15.0
5 萬元至未滿 6 萬元	1.6	9.5
6 萬元至未滿 7 萬元	0.9	4.9
7 萬元以上	1.5	6.3
平均月收入(元)	26,378	39,477
性別		
男性	41,897	42,607
女性	25,005	35,354

資料來源：內政部移民署 107 年新住民生活需求調查報告

由內政部移民署公布的「107 年新住民生活需求調查報告」數據（表 1-6），新住民從事之職業別，最高為服務及銷售工作人員占 37%，其次為基層技術工及勞力工占 26.4%，再其次為機械設備操作及組裝人員占 14.5%。顯見新住民就業者，職業的選擇主要集中於以服務、基層技術或是勞力性工作為主，亦可對應新住民從事之行業以製造業、住宿餐飲業、批發零售業等產業屬性。以國籍別觀之，來自大陸地區的新住民從事服務及銷售工作人員，達 42.6%，來自東南亞的新住民基層技術工及勞力工為 34.8%；以性別觀之，女性有 28.1%從事基層技術工及勞力工，遠高於男性的 8.8%。由此可見，新住民多從事低階技術領域的工作，處於升遷較不易的工作環境。

表 1-5 新住民受僱者就業型態 (單位:人；%；人/百人)

項目別	樣本數	總計	典型僱用者	非典型僱用 (部分工時、 臨時、人力 派遣)
總計	9,886	100.0	75.7	24.3
國籍				
東南亞國家	4,222	100.0	79.7	20.3
其他國家	613	100.0	78.1	21.9
大陸地區	4,847	100.0	71.8	28.2
港澳地區	204	100.0	77.6	22.4
教育程度				
不識字	99	100.0	60.4	39.6
自修	202	100.0	62.1	37.9
小學畢業	1,523	100.0	77.7	22.3
國中、初中	3,148	100.0	74.7	25.3
高中、高職	3,354	100.0	76.2	23.7
專科	484	100.0	75.9	24.1
大學	918	100.0	77.7	22.3
研究所以上	159	100.0	79.4	20.6

資料來源：內政部移民署 107 年新住民生活需求調查報告

表 1-6 新住民從事職業別 (單位：人；%)

項目別	總計		民意代表、主管及經理人員	專業人員	技術員及助理專業人員	事務支援人員	服務及銷售工作人員	農林漁牧業生產人員	技藝有關工作人員	機械設備操作及組裝人員	基層技術工及勞動工
	樣本數	百分比									
總計	12,793	100.0	2.8	3.3	4.1	4.4	37.0	3.7	3.8	14.5	26.4
性別											
男性	1,098	100.0	13.7	18.6	12.2	2.4	22.4	0.7	8.6	12.6	8.8
女性	11,695	100.0	1.8	1.8	3.3	4.5	38.4	4.0	3.4	14.7	28.1
國籍別											
東南亞國家	5,329	100.0	0.7	1.7	2.1	1.2	32.8	5.8	4.2	16.6	34.8
其他國家	865	100.0	13.7	22.3	15.6	6.4	22.7	0.2	2.8	7.9	8.4
大陸地區	6,325	100.0	2.9	1.6	4.0	6.2	42.6	2.5	3.5	14.0	22.7
港澳	274	100.0	9.2	12.8	7.8	15.7	35.6	0.8	7.2	5.4	5.6

資料來源：內政部移民署 107 年新住民生活需求調查報告

新住民的經濟弱勢直接肇因於就業困難，而就業困難背後的邏輯卻是整個社會資源的隔離，新住民在進入勞動市場時仍受限於許多個人因素(如表 1-7)，諸如語言、口音、教育背景、技術、家庭照顧需求等，與結構性限制，諸如居留身分、就業歧視、不友善的就業政策、社會人際網絡疏離與資訊取得困難等，因而時常無法於家庭關係之外取得有利工作條件，低落的勞動成就導致新住民缺乏與移入國的實質聯繫 (affiliation)。

表 1-7 新住民就業者在臺工作遭遇困難情形 (單位：人；%；人/百人)

項目別	小計	薪水太低	工作時間太長	中文識字及書寫能力較弱	工作時間無法配合家裡需求	中文語言溝通能力較弱	工作場所對新住民不友善或歧視	有不公平狀況	工作時間不固定	工作上都講閩南語/客語,難以融入	因須照顧子女或家人而需要常請假	自己的專業能力不足
總計	28.3	15.1	7.4	4.6	4.3	4.2	4.1	2.6	2.3	2.0	1.8	1.7
性別												
男性	30.9	13.3	6.8	10.4	2.8	11.7	3.5	3.0	3.3	3.3	0.9	1.5
女性	28.1	15.3	7.4	4.1	4.4	3.5	4.1	2.5	2.2	1.8	1.9	1.7
原籍地												
東南亞國家	25.8	13.1	6.2	7.3	3.2	6.3	2.6	2.1	2.2	1.6	1.4	1.5
其他國家	32.3	11.4	5.3	15.4	3.1	16.8	2.0	2.9	2.3	2.3	0.8	1.0
大陸地區	29.7	17.0	8.7	1.1	5.4	0.7	5.6	3.0	2.4	2.1	2.4	1.9
港澳	33.0	22.9	6.3	0.6	2.7	3.0	2.1	0.9	1.9	5.4	1.1	1.1

資料來源：內政部移民署 107 年新住民生活需求調查報告

除政府公布之勞動資訊相關數據外，本研究團隊已透過成員及相關合作組織，接觸全國範圍內來自多國的新住民，統整其從業類別及人次(表 1-8)。從產業別觀之，本研究蒐集之新住民服務的產業別集中於一般服務及傳統產業，繼而是藝術文化，最後為環境清潔。總體而言，這些新住民的從業類型多為服務性質、基層技術與勞力密集，或為收入不穩定的自由工作者，缺乏長期穩定的就業環境及

保障。據此，組織新住民並協助他們改善經濟及社會條件為當務之急，若有團結的組織凝聚新住民的人力資本且能創造就業，將逐步提升新住民的弱勢地位。勞動合作社可能成為改善新住民經濟狀況與適應生活的另一個選項。

表 1-8 本研究接觸對象新住民從業別及人次表

地區	產業	產業內容	原居地	計畫執行 前人次	計畫執行 後人次	合計 人次
北部	一般服務	餐旅服務、美容美髮	大陸地區	2	2	4
			越南	2	2	4
			印尼	0	5	5
		清潔與長照	大陸地區	0	10	10
	傳統產業	農業、農產加工	大陸地區	1	0	1
	藝術文化	文創傳媒、傳統文藝	大陸地區	1	2	3
中部	一般服務	餐旅服務、美容美髮	大陸地區	3	2	5
			越南	14	1	15
			印尼	5	1	6
			泰國	1	0	0
	傳統產業	農業、農產加工	大陸地區	5	1	6
	環境清潔	清潔、環保、資源回收	大陸地區	1	1	2
	藝術文化	文創傳媒、傳統文藝	埃及	1	0	1
大陸地區			1	2	3	
南部	一般服務	餐旅服務、美容美髮	大陸地區	4	4	8
	傳統產業	農業、農產加工	大陸地區	3	1	4
	藝術文化	文創傳媒、傳統文藝	大陸地區	2	2	4
			泰國	0	2	2
			越南	0	2	2
			法國	1	0	1
東部	一般服務	餐旅服務、美容美髮	大陸地區	0	5	5
	傳統產業	農業、農產加工	大陸地區	1	1	2
總計				48	46	93

資料來源：本研究統整自製

第二節 研究目的

基於以上的研究背景，本研究欲透過勞動合作社兼顧「經濟目的」與「社會目的」的特性，探討於台灣推動新住民勞動合作社的方向性。具體而言，本研究之研究目的包括以下幾項：

1. 分析國內外移住民勞動合作社的發展實務、成果及展望。
2. 探討合作社法規對新住民就業及創業的可能影響。
3. 評估新住民勞動合作社的可行性與運作之效益。
4. 就新住民勞動合作社的規劃提出政策建議。

第二章 文獻探討

本研究於本章第一、二、三節依序探討合作社定義與價值，以及發展優勢，再分析其優勢對移民之影響。由於國內以移民為主體的合作社尚未成熟，故於第四、五節列舉國外移民合作社發展經驗，並剖析成功與失敗案例。第六、七節則分析本國勞動合作社之發展，以及新住民勞動合作社的潛在優勢與挑戰。最後，第八節將新住民之母國文化特性納入探討。

第一節 合作社定義與價值

合作是推動人類社會進化的重要行為模式，而合作社則是將合作精神內化於集體行為性格的組織，並且結合來自不同背景，具有相似利益的個人資金和能力成為一種重要的社會經濟機制。1895年成立並致力於推廣全球合作社運動的「國際合作社聯盟」(International Co-operative Alliance, 以下簡稱 ICA) 在 1995 年大會正式公布「定義」、「價值」及「原則」三項重要聲明，作為全球合作社營運的基本原理。其中 ICA 將合作社定義為：「合作社乃是人們志願結合的自治團體，運用共同所有與民主掌控的企業，以實現共同的經濟、社會與文化的需求與期望」。

在該定義之下，合作社是基於自助(self-help)、自我責任(self-responsibility)、民主(democracy)、平等(equality)、公平(equity)及團結(solidarity)的價值觀，且成員也相信誠實(honesty)，開放(openness)，社會責任(social responsibility)和關心他人(caring for others)的道德價值觀；全球合作社也必須遵循一致性的七項原則，即「自願與公開的社員制」(Voluntary and Open Membership)、社員民主管理(Democratic Member Control)、社員經濟參與(Member Economic Participation)、自治與自立(Autonomy and Independence)、教育、訓練與宣導(Education,

Training and Information)、社間合作(Cooperation Among Cooperatives)以及關懷社區 (Concern for Community)。¹

由 ICA 所確認的合作社身份，包括定義、價值及原則也為各國國際組織承認與接納，例如國際勞工組織(ILO)將合作社、互助會、協會、基金會和社會企業並列為促進「社會和團結經濟」(Social and Solidarity Economy, SSE)的有效途徑。在 ILO 的定義中，SSE 係指「企業和組織在生產商品、服務和知識的同時亦追求經濟和社會目標和促進團結」。² ILO 於 2002 年所通過 193 號《促進合作建議書》(Promotion of Cooperatives Recommendation)，不僅將 ICA 對合作社之定義、價值及原則完全納入建議書中，並將合作社列為尊嚴勞動(Decent Work)典範，承認合作社在工作創造、動員資金、促進投資方面的重要性及其對經濟的貢獻，更承認合作社的經濟形態與多元性，可促進所有人充分參與經濟和社會發展。因此 ILO 也積極推動各會員國將 193 號公約內國法化，2014 年時全球實施該建議書的國家總數達到 115 個(ILO, 2015)。

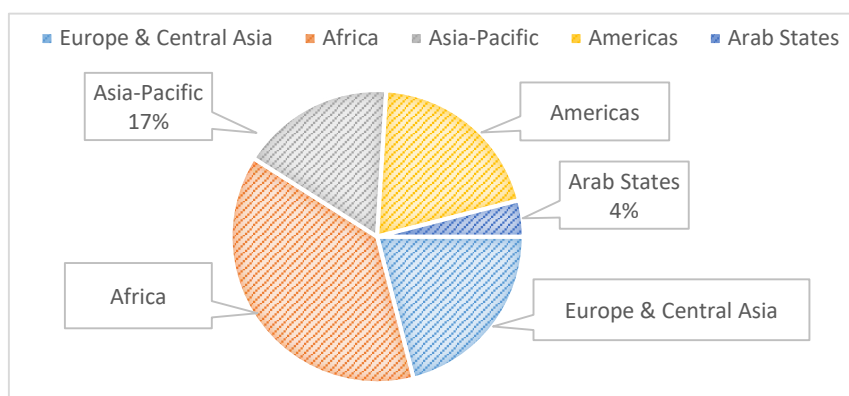


圖 2-1 1997 - 2014 年第 193 號建議書影響的政策和立法—按地區劃分
資料來源：ILO(2015). The Story of the ILO's Promotion of Cooperatives Recommendation,2002 (No.193),P35

¹ ICA 官網：<https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>，最後瀏覽日期：2020.04.20

² ILO 官網：http://ilo.org/empent/units/cooperatives/WCMS_166301/lang--en/index.htm，最後瀏覽日期：2020.05.20

第二節 合作社的發展優勢

在全球各式經濟活動大量發展及演進下，合作社這種獨特的企業形態也開始備受期待。聯合國將合作社視為推動「永續發展」(SDGs)的積極變革動力，大會更將 2012 年訂為「國際合作社年」，積極提升國際社會對於合作社及實現社會經濟發展的貢獻與認識，時任聯合國秘書長潘基文亦公開表明「合作社的存在已向國際社會證明，同步追求經濟成功和履行社會責任是可能的」。³ ICA 則在「合作社十年發展藍圖」(Blueprint for a Co-operative Decade)中期待合作社的企業模式能在 2020 年達到「經濟、社會和環境可持續」、「發展領域公認的領導者」、「人們首選的模式」、「成長最快的商業模式」的四項具體目標(ICA, 2013)。可見，合作社現今的發展趨勢已從早期的弱勢者自助合作，一躍成為全球經濟正義的關鍵推力。

合作社是運用市場實踐社員自助互助的經濟組織，各種經濟需求都有機會藉由自我組織的自助互助模式獲得經濟與社會性的滿足。根據 2014 年聯合國公布的全球合作社普查資料顯示，全世界每六個人中有一個人就是合作社社員或使用者，全球約 260 萬個合作社合計雇用 1,260 萬人，其中農業合作社超過 120 萬家，總資產超過 1,340 億美元，會員和顧客人數超過 1.22 億人，占全球農業市場份額約 32%；在保險市場中，約有 27.3% 的保險業務是由合作社所提供，合作銀行和信用合作社總數超過 21.2 萬家，會員超過 7.04 億人，雇用近 250 萬人且年總收入達 1,680 億美元。⁴

現代化合作社同樣引入技術與管理的新發展，而具備大型化與跨國化的營運能力，且規模效益也頗高。根據 ICA 公布《2015 年世界合作社監測》(the 2015 World Co-operative Monitor)統計，全球合作社中資產超過十億美金的組織數高達

³ 聯合國官網：<https://undocs.org/zh/A/70/161>，最後瀏覽日期：2020.07.22

⁴ 同註 3

1,420 社，其中以歐洲的 875 社為最高、次為美洲的 407 社、亞太地區及非洲則各別為 133 社及 5 社。又以金融及財務服務為業的 Groupe Cr dit Agricole 在 2014 年營業收入高達 90.21 億美元，名列全球合作社營收之冠，其規模效益已足與跨國性集團匹敵。

合作社之所被視為有效緩解經濟與社會資源分配不平等，在於合作社雖是企業的一種型態，但內部結構與運作邏輯與一般營利企業截然不同。ICA 認為合作社是「以人為中心、以民主和平等為團結、以價值為驅動的企業」，在社員集體所有權的基礎之上履行「一人一票」(one person one vote)的民主決策與控制，是促成合作社得以內部平等的關鍵。⁵ 這種將消費者、生產者、所有者與員工納入參與決策的過程，使得合作社產生出與一般企業截然不同的文化與組織性格。Tchami (2007)認為合作社擁有八項營利企業所缺乏的優點，包括：

1. 多元參與者可帶動企業內創新。
2. 使用者成為社員，代表合作社可取得消費者需求及行為模式、習慣和期望的第一手訊息。
3. 建立合作社可享有規模經濟。
4. 員工的所有者角色可強化動機。
5. 基於確保社員利益，合作社處理短期經濟或其他問題擁有更大空間。
6. 民主決策代表社員需求，使決策更具可持續性。
7. 未分配盈餘保留可以改善組織的財務基礎。
8. 儘管有外部壓力仍然可能持續發展。

因此合作社表面是企業組織，其本質卻不同於只專注盈利積累的資本企業。Watkins (1986)認為，合作社聯合的初始目的是獲得產生及擁有經濟權力，這種經

⁵ ICA 官網：<https://www.ica.coop/en/cooperatives/what-is-a-cooperative>，最後瀏覽日期：2020.08.20

濟權力是社員為個人之際幾乎不可得，但在市場經濟中經由聯合卻可以作為買者或賣者來行使談判權力(bargaining power)。合作社既以弱勢者以經濟自保為組織目的，透過合力協作共用與結合資本勞力，但因為合作社是將經濟及社會目標納入其商業行為與組織運作中，所以組織內在並非利潤驅動，而是由需求所驅動(Schwettmann, 2014)，從中獲得有別於其他商業組織的效能。作為一種以自助、自負盈虧、民主、平等和團結等價值觀為基礎的商業模式，聯合國認為合作社可發揮三重作用：⁶

1. 作為經濟行為體，合作社可創造就業和生計的機會。
2. 作為推動共同目標和促進守望相助原則的社會組織，合作社則擴大社會保障和安全並促進平等和社會正義。
3. 作為實施民主的社團，合作社在社區和國家、社會和政治發揮積極作用。

第三節 合作社對移民的影響

移動是人類發展史的必然過程，移民也是社會成長的自然現象。隨著全球化經濟的崛起，移民數量隨之大幅成長。根據聯合國經濟和社會事務部(UNDESA)的估算，國際移民人數從 2000 年的 1.73 億增加至 2015 年約 2.44 億人，增加了 41% (UNDESA, 2016)。龐大移動人口的遷徙主因包括衝突、貧困、不平等和缺乏尊嚴工作導致被迫遷徙的行為，根據聯合國難民署〈International Migration Report 2015〉統計，2015 年中期全球難民人數達到約 1,510 萬人，高於 2012 年的 1,050 萬人，僅 3 年間即增加 40%，而且預料未來將會更加惡化(UNHCR, 2015)。長期關注移民工人權益的國際勞工組織 ILO，在其 2013 年出版的《Cooperatives

⁶ 同註 3

offer migrant workers options for better lives》報告中提出，受到人口失衡、國家內部和國家之間的社會經濟不平等以及勞動力市場的國際化影響，移民工預計將繼續增長並影響到所有國家。僅 2010 年 ILO 即推估約有 2.14 億移民中，其中 1.05 億人移居他國後仍會從事經濟活動，所以納入家庭成員幾占國際移民總數的 90%，形成龐大的經濟動能。

由此可見，移民中除了部分資本能力較強的技術及投資性移民，大多數是受到戰爭、天災以及系統性經濟風險的壓力而遷離母國。這些相對弱勢移民抵達新國度，雖然遠離相對惡劣的出走環境，但是進入語言、宗教及文化完全迥異的社會框架，也會陷入貧窮與社會排除等不同的危機。在《Cooperatives offer migrant workers options for better lives》(為移工提供更好生活選擇的合作社)中，ILO 指出，許多移民工的現實處境充斥著就業限制、社會保護和勞動權利的不足，且大多數從事著低薪與不安全的工作環境，面臨著勞動市場的剝削與當地社會的歧視與排除。雖然 ILO 一再重申移民工可為當地經濟提供技能、勞動力和創新，具有可持續發展貢獻，且現有證據亦表明，若能保障移民的工資和平等待遇標準，移民工並不會取代當地就業機會或是增加犯罪率，也不會大量使用公共福利系統 (ILO, 2013)，但是對移民工的社會歧視與社會排除現象，仍舊在各國普遍存在，以致移民工易流向非正規經濟與不穩定的勞動市場。

在各國的經濟市場中原本就存在著非正規系統，其共同性是貧困、就業機會有限以及工作收入偏低。儘管非正規經濟的從業者不代表必然是窮人，但正如 ILO 在 2003 年公布的《Working Out of Poverty》(脫貧報告)中指出，非正規經濟與貧困之間經常存在重疊，由於收入偏低再加上公共服務機會的不足，窮困者難以獲得可確保收入減低衝擊與風險的技能，也更難經由自我投資提高就業能力與生產力。缺乏教育的同時，在非正規經濟中的技能經常不被社會所承認，也嚴重阻礙貧困者進入正規經濟的機會。隨著生計機會的大量減少，移民由農村轉向城市地區或是跨越國境前往發達國家，但大多數只能從事非正規經濟工作或是專

門吸收弱勢群體的勞動力市場，同樣也使得移民工及其家庭陷入貧困(ILO, 2003)。

婦女、青年、中高齡及移民是最容易受到影響，貧困伴隨著高風險的相互連動，創造了惡性循環也阻礙進入正規經濟的機會。ILO 於 2002 年針對非正規經濟的討論會議中產生「尊嚴勞動赤字」(Decent Work Deficits)的負面影響，並將其定義為缺乏充足的就業機會、社會保護不足、工人權利及利益的被剝奪以及被排除在社會對話之外，與之相對的尊嚴勞動(Decent Work)即是創造就業機會、社會保護、工作中的權利以及促進社會對話等四項框架中，推動縮小就業差距、改善工作權利與環境，增強社會保護與增加工作者的聲音等行動策略。⁷

尊嚴勞動赤字的四種現象，在非正規經濟雖是普遍存在。然而 Eum (2017)也提醒，不只是發展中國家的非正規經濟已逐漸產生永久化，在正規經濟體系內也因為社會保障制度難以全面性覆蓋非典型就業，導致非正規化的增加。有鑑於非正規化與不穩就業對於勞動者的影響甚鉅，ILO 於 2008 年制訂 204 號建議書《concerning the Transition from the Informal to the Formal Economy》(關於從非正規經濟向正規經濟轉型建議書)，積極倡議並呼籲各國推動經濟與產業轉型的過程中應同步實踐尊嚴勞動。⁸

一、 合作社對移民的支持性功能

當代社會的主要挑戰之一是社會和勞動市場排除現象的日益惡化，大多數被排除的對象，出自於能力因素或功能障礙而導致長期失業。但相對上，移民及少數民族則是因身份資格、文化或語言等族群差異成為弱勢的社會群體。其中，跨國性永久性移動現象所產生的龐大移民所引發的文化衝突與勞動競爭，一直是國際社會常見討論焦點，但移動是人類社會擴張所不可或缺的元素。經由移民帶動

⁷ ILO 官網：https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081372/lang--en/index.htm，最後瀏覽日期：2020.09.11

⁸ ILO 官網：https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_377774/lang--en/index.htm，最後瀏覽日期：2020.09.11

的物質與非物質性的多重碰撞，包含種族、語言、宗教、年齡、教育程度，雖然為接納國帶來巨大的社會挑戰，卻也經常激發出社會創新。

合作社是以人為本的企業，透過社員的集體貢獻促成資產、才能和精力的集中，使得社員在同一個經濟組織中共同滿足自己的需求，故而被關注貧窮議題的國際組織所看重，例如 ILO 及 ICA 均主張，通過社員的自助組織模型，合作社可為最貧窮的人群提供就業機會，並促進社會包容，並且降低風險與脆弱性促進賦權和安全。因此合作社除了進一步推進治理議程，滿足集體的社會文化利益外，還為可持續發展的經濟，社會和環境目標做出貢獻(ILO & ICA,2011)。

即便社會或制度性的排除，使得非正規經濟的經營者或從業人員往往不容易加入現有的雇主組織或是工會，但是國際勞工大會(International labour Conference)樂觀的認為，受到重重限制時，最有效的成員制組織結構可能是合作社(ILC, 2014)。合作社一直被認為是解決非正規經濟與問題的重要工具，特別是 ILO 在第 193 號《促進合作社建議書》第 9 條中，明確指出「各國政府應該促進合作社的重要作用，將經常在邊緣生存活動(有時稱為「非正規經濟」)轉變為受法律保護的工作，並且充份完全融入主流經濟生活」。根據 ILO 在該建議書第 4 條的主張，各國政府不論其發展水平，均應採取措施發展合作社以協助組織及成員以達到：

1. 創造和發展可產生收入的活動及可持續的尊嚴就業。
2. 通過教育和培訓發展人力資源能力以及了解合作運動的價值、優勢與利益。
3. 開發業務潛力，包括企業家和管理能力。
4. 增強競爭力，獲得進入市場和機構融資機會。
5. 增加儲蓄及投資。
6. 考量消除一切形式歧視的必要性，改善社會和經濟福祉。
7. 促進人類的可持續發展。

8. 建立和擴大一個包括合作社在內，充滿可行性與活力的獨特經濟部門，回應社區的社會和經濟需求。

非正規經濟雖然存在著尊嚴勞動不足的爭議，卻也是社會弱勢與邊緣族群可能的唯一經濟收入來源，因此 ILO 與 ILC 因應非正規經濟的邏輯並不主張全面性的打壓與消滅，而是呼籲協助非正規從業者朝向正規化轉型，藉由保留創造就業機會和家庭收入的功能，合作社正好是協助非正規市場從業者轉向組織化與正規化的最佳工具。

透過收入與工作提供，合作社可協助改善移民工及其家庭的生活。ILO 認為，移民工可藉由合作社獲得權力、機會和待遇平等，從而促進社會和文化融合，為移民工及其家庭和當地社區保護，賦權和發展做出貢獻(ILO, 2015a)，顯示合作社擁有支持移民社會和經濟的全方位發展能量。正如同國際勞工局(International labour Office)於 2014 年提交國際勞工大會(ILC)的〈Transition from the Informal to the Formal Economy〉(從非正規經濟向正規經濟轉型)報告書中，於 147 小項中直接表明「合作社是促進在地方層面向正規化轉型的光明之路，各種類型的合作社和來自於社會和支持經濟組織在地方發展中，尤其是在農村地區，發揮著非常重要的作用。……通過合作社形式組織起來，亦可看作是朝正規化邁出的一步」(ILC, 2014)。

二、 合作社對女性移民的支持功能

2015 年時婦女已占國際移民總人數的 48%，越來越多的婦女以獨立移民的身分成為家庭的主要收入者(ILO, 2015a)。婦女生育和家務的無償勞動以及家庭收入的被分配的傳統家庭觀，導致女性經濟及社會地位受到抑制。即使現代女性投入職場比例遠大於過去，但職場中的所得、職務以及決策權的排除所產生的玻璃天花板(glass ceiling)仍舊限制女性的職涯發展。再加上移民所遭遇的社會排除

現象，使得移民婦女必須同時扛起家務照顧及職場勞動的雙重重擔，只能投入較有彈性且低薪的工作形態，偏低的收入與兼職性質被視為家庭兼業收入，並非主要經濟來源。

合作社與企業對於女性的支持差異卻截然不同。合作社為移民在內的婦女創造的正面效應來自於多重層次。就組織邏輯而言，一人一票的民主制度，有助支持包括移民婦女獲得合作社決策的政治權力，平等分配的機制則使得婦女經由投入合作生產獲得實質的經濟收益，收入增加則直接促進婦女的家庭與社會的地位。許多研究表明，女性擁有獨立的經濟地位，不僅對於自身在家庭及社會地位具有直接且正面影響，對於子女親代的支持功能也比男性更為明顯。例如 Anderson & Eswaran (2009) 的研究認為，婦女在家庭之外所產生的就業和收入，可為婦女賦予權力發揮重要作用；2019 年諾貝爾經濟獎學得主 Duflo (2012) 的研究也顯示，當女性控制收入或資產時，兒童健康和教育成果可得到更大改善；而且婦女參與政治程度愈高，愈可能影響政策優先事項，從而改善女孩的志向 (aspirations) 與教育程度。

運用合作社為女性提供多元且強大的賦權效果，最知名的成功典範當屬印度的 Self-Employed Women's Association (SEWA)。透過結合工會運動、女權運動以及合作運動，SEWA 為印度的貧困家庭女性創造強大的經濟及社會收益。根據 ILO 官網所列載的 2017 年的訪談內容，SEWA 從 1970 年代由最初的兩個合作社，發展至 2017 年已成長至 115 多家合作社，並且全由非正規經濟女工擁有和管理。根據聯合會主席 Mirai Chatterjee 的構想，SEWA 的目標是經由女性自立與民主運作的合作社，為社員提供具備工作和收入保障、糧食及社會安全保障的充分就業，同時經由經濟活動為女性創造經濟自力更生的機會，使得在印度社會地位偏低的婦女，得以獲得決策和控制組織以及控制自身生命的機運。⁹

⁹ ILO 官網：https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/news/WCMS_569960/lang-en/index.htm，最後瀏覽日期：2020.04.02

至 2017 年為止，該聯合會已組織 30 萬名婦女加入手工業、乳製品、農業與勞動服務合作社，以及提供儲蓄信貸的信用合作社，年總營業額高達 30 億盧比 (約 4,680 萬美元)。經由 SEWA 的案例，實證支持合作社可在短期和長期內提升並賦予婦女綜合權利，成為作為女性參與社會經濟的平台。同樣的功能也適合於運用在協助女性移民融入移居社會與獲得經濟發展機會，藉由合作社平台的支持與中介，為女性提供經濟、政治與社會賦權的作用。

第四節 國外移民合作社發展經驗

無論是加入現有合作社，還是由移民自行建立合作社，合作社都有機會滿足移民集體性的經濟、社會和文化需求由集體共同發展的合作社有助於賦予移民更廣泛的經濟權利，同時也使社區機構與商業模式融合。例如，合作社的一人一票原則可以確保移民在合作社的所有權與代表性。透過合作社為正式組織有助於拓展外部性的協商和參與管道，協助移民融入廣泛的社會，政治和經濟領域的社會對話。移民可以通過合作社創建自己的企業，也可以將經驗協助後續的同胞成立新組織，使得移民社群得以藉由社間合作擴大市場，並且服務社區發展所需的項目。本節將分別以歐洲及加拿大的相關研究與支持性方案進行探討。

一、 歐洲合作社因應方案

基於社會融合的全球性目標，聯合國大會 2018 年 12 月 19 日第 73/195 號決議通過《安全、有序和正常移民全球契約》(Global Compact for Migration, GCM)，要求各國努力創造有利條件，使移民能夠經由個人能力充實社會及經濟實力，從而促使對地方、國家、區域和全球可持續發展作出貢獻。為達到此一目的的前提是各國能夠增強移民權能，使其能夠成為社會正式成員，為此聯合國在 2018 年

的〈安全、有序及正常移民全球公約〉特別主張各國應保障移民獲得尊嚴工作機會，從而增強移民和社會權能以實現包容和社會融合。

聯合國的期待已在歐洲得到寶貴驗證的機會。事實上早在工業革命時期，因地理環境易於遷移，不斷往來歐洲各地的跨國移動已是一股重要的勞動力，因此移民現象在歐洲既是最顯著，也是最早以社會問題的觀點進行全方位思考與因應的地區。基於就業可賦予個人經濟獨立的機會，也是獲得尊嚴及社會服務的重要管道，歐洲傳統社會挑戰之一即是思考如何透過就業創造，降低社會及勞動市場排除進而實現社會融合，也甚早利用基金會、協會、合作社及社會企業等社會經濟組織，針對因能力、資格或文化成因遭勞動市場排除在外的人群，例如身心障礙、長期失業者、少數民族以及競爭力較弱的移民社群，補充公共資源的遺漏以及適性的經濟發展機會。例如 ICA 位於歐洲的分部 International Organisation of Industrial and Service Cooperatives (CICOPA) 於 2016 年提出《Declaration on Migrants and Refugees》(移民和難民宣言)，主張合作社足以「為世界各地的難民和移民創造了體面和尊嚴的生活，並促進了社會和經濟融合」。因為合作社是基於平等原則，即所有人享有平等的權利，始終是所有政策關注的核心。故而宣言也承諾將為世界各地的移民和難民社區的工人和生產者，發起尊嚴生活與增加就業項目，爭取平等獲得合作社提供的服務及工作機會(CICOPA, 2016)。

藉由就業創造的實現，促使被視為經濟弱勢者的移民擁有經濟獨立、參與社會、獲得服務的發展機會，合作社被視為促進經濟與社會融合的機會之窗。然而，每年有大量的移民申請移籍至義大利，龐大的移民不僅改變義大利的人口結構，來自各地的移民也帶來有別於在地的文化及風俗，並與當地社會產生多元的撞碰，因此除了工作者合作社，歐洲則發展出另一種常見的移民支持合作社——社會合作社(social cooperative)，成為歐洲率先僱用和融合這些新移民，為提供社會與經濟的包容性。

社會合作社與工作者合作社的主要差異在於，前者的社員結構是屬於多

元利益關係，而後者則屬於以具有相同技能從事相同工作的工作者為主體性，具備較高同質性質的單一利益關係。因此，社會合作社的社員可能同時包容支領報酬的社員、受益人、志願者、資助社員和公共機構(Thomas, 2004)。可見社會合作社的特色在於將不同利益關係人集結在共同需求之下，透過工作者、投資者、生產者及使用者的知識與技能分工，為共同的社會使命產生集體貢獻。

全球最早發展出這種鮮明特質的社會合作社，是具有悠久合作社文化傳統的義大利。1991年首度以立法賦予社會合作社組織法源，根據第381/91號法律，社會合作社旨在通過「社會衛生和教育服務的管理」以及「為僱用弱勢群體而在農業、工業、商業或服務業開展的各種活動」，追求促進人民和社會融合方面的普遍利益。因此，在義大利的法律分類中是將社會合作社區分為從事文化、福利和教育服務等創造社會效益的A型社會合作社，以及提供經濟活動以使弱勢者融入社會的B型社會合作。

運用合作社促進遭社會排除的中輟生、身障者、更生人、成癮者、婦女及移民等邊緣化群體，成為B型社會合作社的主要發展模式。例如義大利Ferrara省的Camelot Social Cooperative，其服務項目中即包含為難民及移民提供庇護保護及社會融合等各項綜合需求，包括提供跨文化認識、公民教育及義大利語課程，並且為經濟弱勢移民提供包容性就業。2001年以來，由Camelot所管理的綜合移民服務中心(CSII)為該省的23個城市移民提供全方面諮詢和協助，也成為跨文化間相互尊重對話的公共活動與反歧視的社區節點。據統計，至2016年為止，CSII已為36,200名移民從各項服務中受益。¹⁰

隨著資本主義與全球化的擴大，合作社和社會企業在近期也相對擴張。在義大利，光是社會合作社就創造出35,000個就業機會(CICOPA, 2015)。針對此

¹⁰ Camelot 官網：<http://www.coopcamelot.org/camelot-social-cooperative/>，最後瀏覽日期：2020.10.12

一現象 Dickinson 等人認為，一方面是合作社的治理模式和目標主要集中於就業，其次是政府公共服務委外的增加，擴充市場發展機會，以及合作社與社會企業在勞動力成本方面具備競爭能力(Dickinson, Warhurst, & Corvo, 2019)。合作社的擴張趨勢在義大利尤其明顯。義大利原本就擁有強大社會合作社網絡，這些以合作社為節點所組成的社會支持力量，不僅為移民提供社會服務與就業管道，也協助移民自行組織合作社。根據義大利合作社聯合組織 Confcooperative 的統計，外國移民自行建立的合作社占比從 2014 年的 5.9% 增加到 2017 年的 6.6%(Fondo Sviluppo and Confcooperative, 2018)。可見透過僱用及服務提供，社會合作社成為支持脆弱工作者融入勞動力市場，以及社會邊緣族群參與社會的有效工具，其包容與創造性，確實有助於為移民撐出融合空間。

二、 加拿大相關研究與分析

除了歐洲之外，在北美洲的加拿大與美國一向也是移民遷入的主要國家，尤其在加拿大，由於內部具有傳統團結經濟的傳統，因此對於合作社特別是包含純勞動型態的工作者合作社對應移民社會需求的可行發展，擁有諸多第一手的分析研究，不僅針對移民合作社的社會凝聚力、支持網絡、培訓和教育以及專業發展優勢，亦包含潛在挑戰，更特別的是這些研究單位本身就是合作社或是密切團體。由合作社自行運用研究與分析找尋潛在發展機會，成為加拿大合作社有別於其他國家的發展取徑。本研究針對三份不同領域合作社對於移民議題的報告內容提供說明：

(一) 加拿大合作社協會(Canadian Cooperative Association, CCA):〈Ethno-cultural and Immigrant Cooperatives〉¹¹

¹¹ CCA 為加拿大全國性的合作社聯合組織，代表來自 2000 多個組織，代表 900 萬名來自金融、保險、農業食品和供應、批發和零售、住宅、衛生服務等合作社部門。首要任務之一即是確保新移民擁有成員身份參與合作社滿足其社會和經濟需求的平等機會。參見：<https://www.devex.com/organizations/canadian-cooperative-association-cca-16736>

該會為加拿大合作社的聯合組織，2011 年間針對加拿大境內 73 個移民合作社提出分析報告。其中 23% 的合作社，其社員來自亞洲地區，其次是東歐的 22%，非洲的 12%，其他地區的 11%。且 CCA 發現半數移民合作社屬於消費者合作社，另有 37% 是工作者合作社，多方利益相關者合作社(multi-stakeholder co-operatives) 占 7%，生產者合作社則為 5%。因此，CCA 認為消費與就業占有八成以上，表明獲得商品服務及就業是移民群體最大需求，也反映新移民在一般就業市場所面臨的障礙。

此外，針對工作者合作社分析發現，這些合作社的主要投入業務為清潔、搬家、食品餐飲和餐廳、教育、研究、藝術音樂、出版、資訊技術以及紡織品時裝，也顯示工作者合作社本身非常適合移民依照自身條件，自我創造就業機會；此外，合作社主要集中在服務業，CCA 認為，這反應了資源相對薄弱的移民社群大多投入啟動成本與障礙較低的領域，藉由共同文化傳統為所在社區提供服務(CCA, 2011)。

(二) 加拿大工作者合作社聯合會(Canadian Worker Cooperative Federation, CWCF)：〈Strategies for Developing Immigrant Worker Cooperatives〉¹²

該協會為加拿大境內工作者合作社的二級聯合組織。根據其 2009 年發布的報告指出，移民與加拿大工人的收入差距在 2000 年至 2005 年之間出現擴大與惡化，該會認為這項數據反映加拿大政府並未有效解決新移民問題，導致新進移民的收入表現反而不及過去的移民群體。該協會運用先前「合作社發展計劃」(CDI)及創新與研究(I&R)項目的研究基

¹² CWCF 成立於 1992 年，目前擁有 43 個工作者合作社成員社，以及三個區域聯合會成員，四個其他類型合作社列為準會員(Associate Members)。參見：<https://canadianworker.coop/>

礎，將發展移民社區的工作者合作社發展列為優先事項，專注於提升成功率和有效資源配置，於 2009 年為移民社區組織工作者合作社制定發展策略《Strategies for Developing Immigrant Worker Co-operatives》。CWCF 發現，移民原已熟悉合作，所以大多合作社是由移民自行選擇，並認為是解決社區已知需求的合適方法，並將合作模式視為互助自助以及積極、合作和支持價值觀的理想手段。

該報告中表明，合作社可以具備多重目標，運用合作社為潛在移民社員及社區，創造生活工資(living wage)就業與滿足內外部社會或社會經濟需求以及社會目標的實現，例如社會互動、建立社區、組織接受培訓、獲得自立性等。報告中 CWCF 提出由移民組織工作者合作社的四種優惠(CWCF, 2009)，包括：

1. 社會凝聚力：民主治理模式將處於文化融合不同階段的人們召集在一起，並其提供在加拿大發展人際和組織技能的機會。
2. 支持網絡：由不同部門合作夥伴支持所建立的合作社，有效擴大成員網絡，增加培訓和財政支持等可運用資源，考慮移民合適的行業類型，在工作者合作社中擁有更好更安全的工作環境與更大的靈活性。
3. 培訓和教育：工作者合作社模型允許技能水平較低的移民以微企業(micro-enterprise)發展技能，從治理角色與業務發展均可提供培訓和教育的機會是合作商業的主要優勢，這些學習管道成為移民參與其他行業或企業的跳板，幫助移民優化自身處境。
4. 專業發展：合作社可以為移民提供以專業技能直接為社區帶來利益的創造性支持。例如協助移民進入重返學校或提高技能。

(三) 加拿大社區經濟發展網絡(Canadian Community Economic Development Network, CCEDNet)：〈Experience of Immigrant and Refugee Social Enterprises in Canada〉¹³

CCEDNet 於 2009 年發起「經由社會企業安置和融合移民倡議」(Immigrant Settlement and Integration through Social Enterprise initiative, ISISE)，針對加拿大境內 21 個移民相關社會企業以及 37 個專注移民發展業務或安置的組織進行了問卷調查。報告中發現，大約 75% 的社會企業是由移民創辦和經營，有 37% 為工作者合作社，其主要產品或服務包括工藝品、餐飲、清潔和翻譯等。且多數企業自開業第一年即維持穩定營業收入。除提供文化和生活技能、語言培訓、教育和業務管理培訓之外，這些由移民所控制的組織也提供特定職能發展培訓與社會支持。

CCEDNet 認為合作社可以作為移民的優先性選擇。因為自助互助的合作行為原本就存在於移民社群，合作已是他們相對熟悉的模式，若可提供理解與接觸機會，強化其認同，移民就有機會從中找尋出解決個人及社區特定需求的合適方法。至於影響成功的最重要條件，是解決組織和業務開發支持需求，協助其制定業務計劃、管理技能和市場行銷。

通過上述文獻分析發現，加拿大是主要是以合作社或是民間團體共同協力支援移民籌組工作者合作社。此一策略主要著眼於當移民作為成員核心，除了具備共同言語生活等同質文化更容易產生族群認同外，對於改善自身及家庭經濟亦有共同的切迫與需求，支持移民組織合作社還包含三項關鍵優勢：

1. 合作社可支持位於社會邊緣地帶的脆弱移民，改善生活處境。透過合作社作為團結平台滿足集體共同需求，可為脆弱工作者提供平等工資和福利，形成

¹³ CCEDNet 是藉由社會企業倡議(ISISE)構建移民融合計劃，實證社會企業發展是安置移民的有效工具。該計劃源於加拿大移民和難民社區行動網絡 (ICAN)，於合作社運動在移民工人合作社方面所做的最新工作。

互助與保護網絡，並且擁有更多的時間彈性。

2. 合作社可以幫助移民營造更好的工作環境，改善其經濟狀況。即使投入低門檻產業，但移民可透過內部教育和領導力培訓強化歸屬感及能力培育，且集結來自不同領域的社員技能，有助於擴大市場領域與網絡，並且增加技能項目及潛在投資等可利用資源。
3. 以移民為核心的合作社有助於集體捍衛權利與促進公民參與。經由組織所有權，使社員擴大集體利益與集體政治倡議空間，有助於改善移民社區之福祉與利益。

以移民作為合作社主要組織對象的組建模式也同樣出現在美國，許多工作者合作社(worker cooperative)在各城市及社區中興起，而移民工作者則是這類型合作社快速發展的主要部門。包括清潔照顧為主要業務的 Si Se Puede！家政勞動合作社以及 BeyondCare 兒童保育合作社，主要社員均是來自中美洲和南美洲的移民婦女，在保護社員權益的同時也為移民工提供工作媒合服務，有效消除私人就業管道的潛在就業歧視，甚至是收取過多的手續費而導致工作條件的剝削。除此之外，社會服務組織、行政部門與其他社區組織也廣泛使用合作模式為移民提供基本服務。例如全球最大規模種族匯合的紐約市，也在 2010 年 4 月出現一個由工作者合作社所形成的合作網絡，主張以促進合作社模式為低收入和移民社區創造就業機會，經過密集的會議討論，共同商討如何協助移民社區發展合作社。包括經常性舉辦語言培訓、技能認證等教育支持課程，為了服務女性甚至也提供托育支持服務。為了促進移民工儘早融入社會，與會組織提出四項核心目標：¹⁴

1. 分享和培養集體資源，支持基層工作者合作社爭取社會和經濟正義。
2. 經由合作社和其他團體之間的網絡，傳播知識及意識，宣傳和立法等資源共

¹⁴ Grassroots Economic Organizing, 〈A Network of Cooperatives Gets Organized in New York City: Low-income and immigrant workers well-represented〉 <https://geo.coop/node/435>，最後瀏覽日期：2020.05.08

同支持目標。

3. 工作者合作社網絡與其他合作社合作，在工作場所創建並進一步實現民主。
4. 致力於擴展現有和新合作社的技能培訓和資本開發。

在加拿大與美國，新移民的平均收入均低於一般國民的平均值，代表新移民同樣面臨艱苦且漫長的融合過程，即便擁有豐富知識和經驗，也會受到社會及勞動市場的排除，被迫投入無法充分發揮能力的低階工作，產生人力資本浪費。據此透過包括合作社在內的社會企業模式，可為移民自我動員和增強技能的機會創造，使其自我創造就業機會與所得收益，並且運用合作社的特質，從中建構自信自力與互助支持，協助移民融入社區與社會，從而產生社會凝聚力、支持網絡、培訓機會以及專業發展空間。

第五節 國外案例分析

一、 成功案例

由移民集體擁有或核心成員的合作社正在改變移民的經濟面貌。不僅歐洲，即便是經濟不平等較嚴重的美國，也紛紛產生運用合作社為身處低社經地位的移民工提供重新融入經濟的自立途徑，充份顯示合作社在促進經濟包容性和平等性的獨特潛力，確實可為遭受社會排除而日愈邊緣化的社群，藉由自助及互助為核心，建構合適的經濟發展機會。本研究進一步藉由三個相對成功發展的國外移民合作社，逐一介紹業務模式與組織經過，分析共通性的成功主因。

(一) Viaggi Solidari：義大利團結旅行合作社¹⁵

2004 年成立於義大利杜林的 Viaggi Solidari，為專注於開發旅遊項目的社會合作社。構想起源於 2000 年包括 Cisy、Mlal、Cmsr、Celim、Aspem 等 5 個當地的非政府組織共同尋思協助義大利的新移民發展經濟事業，並於 2010 年以正式成立 Viaggi Solidari，並且鎖定義大利相對發達的觀光旅遊市，推動「Migrantour Network」跨文化步行旅遊，為義大利各大城市的移民提供專業導遊培訓，並且開放受訓後的移民以正式社員身份加入合作社。

標榜滿足好奇心及對文化和環境多樣性的尊重，Viaggi Solidari 的業務核心偏重在開發 6 至 12 人的中小型團體，為其提供具文化及社會深度的在地旅遊行程規劃。成立至 2020 年為止，Viaggi Solidari 已服務超過 2 萬名旅行者，但有別於一般傳統觀光行程，Viaggi Solidari 的旅遊路線是以義大利移民風情為主題，引導旅客進入更深層且貼近移民地區。因此旅程安排是結合當地家庭所經營的酒店接待住宿，並使用當地的交通工具，同時結合在地 NGO 組織的參訪，促進旅客對義大利的移民文化與社會獲得更深入的瞭解，也為社區帶來廣泛的經濟效益與發展機會。

至今 Viaggi Solidari 已擴展出 100 個不同地區的行程，並為在地社區創造近 2000 萬歐元的觀光產值。此外，合作社也自行成立團結基金投入與 NGO 合作夥伴發展社區服務項目，資金來源為每位旅客額外支付 70 歐元。根據 Viaggi Solidari 的官方網站介紹，該筆團結基金已經提撥超過 50 萬歐元資本，投入義大利的社區支持工作。結合移民就業與社區發展的業務創意，也讓 Viaggi Solidari 多次榮獲 World

¹⁵ Viaggi Solidari 官網：<http://www.viaggisolidali.it/>，最後瀏覽日期：2020.10.05

Responsible Tourism Awards (全球責任旅遊獎)，並於 2016 年獲得全球旅遊業的最佳創新銀牌獎。

(二) CHCA：紐約家庭照護合作社

紐約市的家庭照護合作社 Cooperative Home Care Associates (CHCA) 是於 1985 年在 South Bronx 由 12 位照護者成立。根據 ILO 官網敘述，經歷 30 年發展，CHCA 已成為年營收超過 4000 萬美元的大型工人合作社組織。¹⁶ 通過改善家庭護理工作，CHCA 為社員人數 2200 人中高齡婦女實現經濟獨立，其中非裔和拉丁美洲裔婦女社員人數高達 1,700 名，並且成為美國最大規模的工作者合作社。

所有加入 CHCA 的成員約需繳納 1000 美元的入股金，對經濟弱勢的移民女性雖是不小的負擔，但 CHCA 一方面提供分期攤繳，另一方面則將總收入的 80% 作為工資和附加福利，並且為股金提供年利潤平均約 250 美元的股息。此外，由於美國盛行發薪日貸款 (payday loans) 的掠奪型高利貸，對經濟弱勢造成嚴重剝削，因此 CHCA 也為所有成員及受雇者提供 250 美元的無息貸款，以及全面性的健康和牙科保險。在 CHCA 內部，不論成員或受雇者，每位照護人員均可支領到高於同業水準兩倍的 17 美元時薪與完整的福利網，有效將內部流動率控制在 15% 至 20% 之間，僅全國同業公司的三分之一。¹⁷

除了支持紐約市的家庭照護業務，CHCA 也自 2012 年起定期與民間非營利組織「醫療輔助專業研究所」(Paraprofessional Healthcare Institute, PHI) 共同推動勞動力發展計畫，每年固定開設為期四周的免費

¹⁶ILO 官網：

https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=118，最後瀏覽日期：2020.05.25

¹⁷ Medium, 〈Simply the Best: CHCA's Employee-Ownership Model〉，

<https://bthechange.com/bryan-welch-simply-the-best-9a507258d7ee>，最後瀏覽日期：2020.03.17

培訓課程，並以英語和西班牙語授課，共同為 600 多名低收入及失業婦女提供家庭照護職業訓練，並由 CHCA 以直接雇用方式，派遣受訓者為老年人和重病患者提供到宅服務。該項計畫不僅成為 South Bronx 地區極為重要就業驅動力。基於合作社的平等與民主原則，CHCA 也在內部規劃設計出四種專業會議，為所有權成員及受雇者提供多元的決策參與途徑，包括：¹⁸

1. 季會議(Quarterly Meetings)：相當於社員大會，每季召開並由全體成員出席，該會議除公布當季財務狀況促進資訊公開透明，也會提供家庭護理行業的政策趨勢，CHCA 同時按固定工資為所有出席者支付出席費用，強化出席意願及組織決策參與。
2. 董事會(Board of Directors)：由全體社員遴選出的 8 名成員，加上 4 名外部獨立董事組成，任期兩年，主要是制定 CHCA 的年度發展策略方向，並交付季會議討論通過。在 CHCA 所有社員共同決定董事會成員，任何人也可以角逐參選，雖然 CHCA 並未對董事設有連任限制，但慣例上任一董事的任期均不會超過四年。
3. 工作者委員會(Worker Council)：角逐董事會但未當選的候選人，在 CHCA 則可擔任工人委員會，該委員會由 12 名家庭護理人員組成，主要推動業務交流與財務監督，以及作為管理職與護理人員之間的對話溝通從而協助管理政策的推動。
4. 勞工/管理委員會(Labor/Management Committee)：由於 CHCA 內部仍有受僱人員，因此 2003 年 CHCA 協同紐約市醫療保健工會(1199SEIU)共同成立該委員會並且賦予相當於 CHCA 內部工會的角色與職責，為工作者提供改善工作條件及福祉的溝通管道。具備

¹⁸ Gerassroots Economic Organizing, 〈Cooperative Home Care Associates: Participation with 1600 Employees〉, <https://geo.coop/node/433>, 最後瀏覽日期：2020.03.09

受僱關係的工作者亦可加入 1199SEIU，由該工會與 CHCA 進行集體協約談判。

(三) Si Se Puede!：拉丁移民婦女清潔合作社

紐約布魯克林區的 Si Se Puede(We Can Do It)則是經由建立清潔合作社，具有移民背景的 65 名女性社員不僅擁有組織的所有權，對商業營運也擁有同等的決策發言權。¹⁹ 2006 年成立於美國紐約布魯克林區日落公園(Sunset Park)的 Si De Puede!由該街區的移民婦女組成。根據基層經濟組織(Grassroots Economic Organizing, GEO)統計，街區有 45% 的住民為由他國移入美國的移民者、72%居民在家中使用英語外的語言，且 23%的住民生活在貧窮線之下。²⁰ 日落公園的移民者受限於教育資源有限，難以獲得體面的工作，當地社會組織家庭生活中心(Center for Family Life, CFL)為此組之一系列傳統的教育資源，如：電腦教學、英語教學、求職技能教學、就業機會媒合等，卻無法有效地解決移民者的就業困境。²¹

因此 CFL 深入尋找輔導移民就業的成功案例，最後在紐約州的長島與史泰登島找到移民勞工合作社的成功典範，CFL 先選定日落公園中非典型就業的的婦女，推動合作社的理念與組織籌建的教育，並發揮與媒介婦女們於環境清潔及家庭照顧的專長，於 2006 年首度建立婦女清

¹⁹ Si Se Puede 官網：<https://wecandoit.coop/>，最後瀏覽日期:2020.11.02

²⁰ 由獨立的研究者、市民運動家組成的社會團體，致力於推廣民主參與、勞工所有權、社會與經濟正義及生態永續性的團結經濟。引自 GEO 官網：<https://geo.coop/about>，最後瀏覽日期：2020.06.23

²¹ 家庭生活中心(Center for Family Life, CFL)為 SCO 家庭服務展望(SCO Family of Services)中的計畫。SCO 家庭服務範圍於全紐約市和長島，CFL 則深耕於布魯克林區日落公園，提供社區家庭與社會服務，每年為 8,000 多個家戶、15,000 多家戶人口提供服務。引自 SCO 官網：<https://sco.org/>，最後瀏覽日期：2020.06.23

潔合作社，後續以組織的合作模式，另外培育了 4 間合作社，皆提供常駐性的管理、培訓與諮詢服務，協助婦女在彼此互助滿足居家照顧的個人需求，也將此能力化為經濟工具。

Si Se Puede!的成功來自於將移民婦女專長極大化應用於經濟和家庭兩者，解決婦女工作與照護不能兼顧的困境。同時合作社為工人所有、民主參與的特質，亦相當程度免除環境清潔、家庭照顧產業的高度剝削性。儘管移民婦女於紐約的主流經濟仍缺乏代表性，合作社模式賦予她們領導、參與和決策的個人實現，在有限的結構裡促進盡可能的流動，為突破社會邊緣化的目標提供該群體民主發聲的管道(Wilson, 2008)。

除了合作社，部分社會企業也將移民福祉視為企業自身社會發展使命，並且採取合作社模式提供移民就業機會。例如在英國，2008 年由 Becky John 資助立成的“Who Made Your Pants?”的合作企業則專為來自阿富汗、索馬里和蘇丹等衝突地區的女性提供就業機會，先由工廠提供僱用機會，待試用期完成後，即有資格成為合作社的成員，獲得更多的語言學習和商業技能，並於 2014 年所評選為「年度社會企業家」。²²

二、 成功案例分析

根據前述案例，本研究分析提出這些移民合作社的二項成功因素，包括擁有專業發展組織及官方政策與財務支持，並分別說明之。

(一) 專業協力組織：

CFL 是由具有 125 年歷史的非營利組織 SCO Family of Services 於

²² WalesOnline, 〈Pants off to you! MD of ethical knicker factory wins Social Entrepreneur of the Year〉 <https://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/pants-you-md-ethical-knicker-8064419>，最後瀏覽日期：2020.10.25

1978 年在移民社區為主的布魯克林日落公園(Sunset Park)成立，CFL 的初期組織宗旨是以社區為基礎為移民家庭提供相關服務，並且建構支持性社區網絡，平均每年可為八千個家庭、約 1.5 萬人提供服務。發展後期則是積極轉向協助移民組織合作社，謀取經濟自立與發展。自 2006 年以來，CFL 陸續協助發展出家庭清潔的 Si Se Puede/We Can Do It、辦公室清潔的 Maharlika、兒童托育照護的 Beyond Care、NannyBee childcare、課後輔導的 Sunset Scholars、老人護理的 Golden Steps、餐飲業的 Émigré Gourmet 以及寵物護理的 Trusty Amigos 等。在 CFL 的支持下曾經協助 15 個工作合作社組建。²³ 2017 年 CFL 進一步切入平台領域，著手催生 Up & Go 清潔人員平台合作社，由 CFL 協助開發 APP 應用程序，強化移民女性在平台市場的競爭能力與應得利潤。²⁴

雖然不是所有的合作社都能全數順利發展，但上述組織均獲得成功發展。據統計，這些合作社社員中高達 87% 為移民、且 85% 為女性，此外社員平均每小時收入超過 18 美元，並且擁有年度利潤的分配權，同時獲得各項勞動保護以及發揮領導及管理才能的空間(Yorra, 2019)。有鑑於 CFL 在推動工作者合作社的輝煌成效，紐約市議會於 2012 年特別提供 14.7 萬美元專款，委任 CFL 為紐約市的其他非營利組織，提供組建的專業培訓工作，加速並擴大紐約市的合作社發展規模。²⁵

²³ SCO 官網：<https://sco.org/programs/cfl-co-op-business-development/>，最後瀏覽日期：2020.10.25

²⁴ Up & Go 為女性成員控制的合作社，由成員收取清潔報酬的 95%，5% 則用於平台維護費用，相較於一般平台抽取 20% 至 50% 的服務費用低出甚多，而根據美國勞工統計局的最新數據，Up & Go 職位的平均時薪為每小時 22.25 美元，較同業工作平均工資的 17.27 美元高出 28%。引自：<https://www.globenewswire.com/news-release/2017/05/09/1311291/0/en/New-Home-Services-Platform-Up-Go-Shakes-up-the-Gig-Economy-by-Putting-Workers-in-Charge.html>，最後瀏覽日期：2020.07.17

²⁵ 依據合作內容，由 CFL 為兩個非營利組織提供一年期的培訓和技術援助，協助開發新合作社，目標是建立 28 個新組織與創造 234 個工作機會。引自：<https://community-wealth.org/content/center-family-life>，最後瀏覽日期：2020.08.20

另一個致力於女性經濟賦權的組織 Prospera。該組織前身為「獲得經濟安全女性行動」(Women's Action to Gain Economic Security, WAGES)所轉型，藉由協助建立成員共有企業創造尊嚴就業，該計畫於 1995 年正式推動並於隔年成功協助美國第一個針對低收入女性清潔合作社，其後總計在舊金山發展出五個居家清潔合作社，並透過 WAGES 的資金網絡為每個合作社提供大約 80% 的啟動資金。WAGES 之所以選擇綠色房屋清潔行業，主要是考量市場的增長性、及較高的利潤率，低收入女性進入門檻較低以及健康和環境效益(Abell, 2014)。

WAGES 成功發展也引起 CWCF 的關注與分析，並且發現 WAGES 的設定目標除長時間職業培訓（少於 100 小時）與啟動資金控制在 10 萬美元以下，也規劃為 5 至 7 名全職工作的女性支付兩年合適工資及福利的支持策略，並在原初的 14 項業務市場，選定 4 個較有發展希望的市場，美容、按摩、園藝和清潔服務。CWCF 認為，這些支持指標反映了四項發展優勢，包括(一)專注於特定的業務領域、(二)提供持續深入的教育、(三)支持合作社的專業管理、(四)通過聯合團體組織穩定和加強商業(CWCF, 2009)，這四種策略為 WAGES 建構清晰的推動方向也兼具有效複制的機會。

作為倡議低收入婦女經濟安全的非營利組織，轉型後的 Prospera 其目標設定與 CFL 一致，均是經由工作者合作社、社會企業等友善經濟組織的建構，從中發掘女性移民企業家。在 Prospera 的培育計畫中包括提供 10 堂合作社企業所有權的基礎知識，使移民婦女自主開發合作社或是成為其他合作社的社員。此外，Prospera 也為協助成立的移民合作社，提供有關領導力發展與業務整合等進修課程，同時制定長達三年的支持計畫，為移民婦女創造健康有尊嚴的工作，同時協助移民及所在社區的經濟獨立和福祉。目前由 Prospera 成功協助開辦的經濟組織，包括

在 WAGES 時期將五個小型合作社重新組建的清潔合作網絡 Home Green Home 以及位於奧克蘭的另一家清潔合作社 Professional Eco-Clean，此外，手工藝品公平貿易公司 Karany Arts、拉丁紡織品 Utz Threads、墨西哥餐飲 Pepito's Paletas、兒童及女性家庭用品 Lil Nopalito 等四個由移民女性開辦的公司。²⁶

(二) 官方政策支持：

受到 2011 年占領華爾街運動的影響，紐約市開始將推動工作者合作社，視為克服經濟和社會不平等現象的政策解方。2015 年，紐約市議會首度撥款 120 萬美金作為工作者合作社發展倡議的基金，隨後至 2017 年間又分別投入 210 萬美元及 225 萬美元預算，總數超過 550 萬美元的資金主要是協助現有合作社的擴展，以及發展更多的工作者合作社。²⁷ 同時紐約市也批准〈Worker Cooperative Business Development Initiative, WCBDI〉(又稱工作者合作社業務發展計畫)，由紐約市小企業服務部 (Small Business Services, SBS) 主責工作者合作社的業務協助與推廣。任何有意組建合作社者與現任社員，都可以獲得「一對一支持服務」(One-On-One Support Services)。²⁸ 根據 WCBDI 計畫的介紹網頁，SBS 可提供的支持服務相當廣泛多元，並且完全依據合作社的發展需求而制定，而主要模式則是連結包括 CFL 在內的專業支持性團體以及運作成熟的合作社，提供製作商業計畫書、市場行銷與市場研究、營運策略計畫、治理運作機制、會計財務與融資計劃等支持性協助，此外針對移民也提

²⁶ Prospera 官網：<http://prosperacoops.org/about/mission-vision-and-values/>，最後瀏覽日期：2020.12.04

²⁷ NYNNEDIA, 〈Immigrants fuel the rise of worker cooperatives〉，<https://nynmedia.com/news/immigrants-fuel-the-rise-of-worker-cooperatives>，最後瀏覽日期：2020.09.04

²⁸ 2015 年由紐約市小型企業服務部(New York City Department of Small Business Services,SBS)啟動的倡議，並由紐約市議會特別撥款投資以支持既有勞動合作社、協助發展新的勞動合作社、協助小型企業轉型為勞工自有的合作經營模式，欲將勞動合作社作為降低紐約勞工市民收入不平等的另一種方式。

供翻譯服務。²⁹ 除此之外，更特別的是 SBS 還針對有意退休的企業主，協助將股權出售予員工後轉型為合作社的繼任計畫。根據 2017 年至 2019 年報告，WCBDI 計畫已經為 565 家企業或組織提供 5,325 次的一對一服務，至今已成功協助 51 家新設工作者合作社正式運作，新增 442 個就機會，同期還有 82 家已進入「soft launch」的籌備階段，合計達到 133 家工作者合作社(WCBDI, 2020)。

紐約的帶頭效應也引發其他城市的跟進，例如威斯康辛州的麥迪遜市議會，基於為該市創造就業機會與考量城市總體經濟發展需求，2014 年 11 月批准一項預算計畫，承諾自 2016 年開始連續 5 年合計撥款 500 萬美元，推動合作社業務。³⁰ 此外，市府同時著手推動合作網絡加強政策的支持力道，2016 年組織麥迪遜合作發展聯盟(Madison Cooperative Development Coalition ,MCDC)，發展聯盟主要是由社區組織、勞工團體和合作社發展團體共同組成的聯盟網絡，共同致力於在麥迪遜市支持工作者合作社的建立，透過民主工作場所減少種族與經濟不平等。MCDC 將三種具備不同專業領域的組織結合成為合作夥伴，使每一項專業都能在該計畫中發揮功能，例如由社區組織確定有意或潛在具有組織機會的勞工以及社區業務需求，並提供合作文化教材及培訓計畫，勞工團體則進行產業與價值鏈的發展評估，並將合作社教育納入現有就業培訓和學徒計畫，同時為新合作社提供工會資源和福利。合作社則提供組織運作等專業知識，並且開發組織基礎架構，以便在籌組過程提供全方位的技術與諮詢服務。³¹

²⁹ NYCBusiness, <https://www1.nyc.gov/nycbusiness/article/worker-cooperatives>，最後瀏覽日期：2020.09.06

³⁰ Gerassroots Economic Organizing, 〈\$5 Million for Co-op Development in Madison〉
<https://geo.coop/story/5-million-co-op-development-madison>，最後瀏覽日期：2020.04.03

³¹ CALS NEWS, 〈Madison coalition begins Cooperative Enterprise for Job Creation and Business Development program〉, <https://news.cals.wisc.edu/2016/10/31/madison-coalition-begins-cooperative-enterprise-development-program/>，最後瀏覽日期：2020.11.02

在美國的合作社發展經驗中，具有相似文化背景的移民勞工合作社因社員具有相同的文化和族群意識，較其他社員來自各文化背景的合作社容易成功(Schoening, 2006)。因此合作社更可在移民社群中獲得迴響，以籌建一個以社區為單位的移民合作社，且相互促進與扶持不同勞動內容的合作社孵化、成長，理想上最終產生合作社結盟，替移民社群建立強大的人際與資訊連結網絡。

三、 失敗案例

移民合作社不只有成功案例，亦有失敗經驗。合作社商業雖然有效回應移民的特定需求，但合作社畢竟是在市場運行的企業組織，必然面臨各項市場挑戰，有著一定程度的失敗風險。由於探討移民合作社失敗成因的資訊相對有限。本研究僅針對 El Centro Humanitario 創始人 Minsun Ji 與科羅拉多政治學博士 Tony Robinson 共同著作的《Immigrant Worker-Owned Cooperatives: A Users' Manual》中針對丹佛市的一家移民合作社的組成與失敗過程進行介紹。

(一) Green Cleaning for Life (GCL)

丹佛市的綠色生活清潔合作社(GCL)誕生於 2008 年經濟不景氣之後。受到全球景氣影響，許多當地的移民工人失去工作機會，難以維持家庭生計，因此丹佛市的移民權利中心(El Centro Humanitario)於 2009 年著手思考如何改善移民家庭的經濟狀況。受到 WAGES 的啟發，El Centro 決定針對女性移民協助籌組合作社，支持打造一個由移民婦女自行控制的企業。El Centro 首先向 WAGES 學習合作社的組織與培育規劃，複製 Si Se Puede!合作社的模式，由 El Centro 為合作社提供財務支持與相關技術援助。

一開始計畫相當順利，El Centro 接觸丹佛市政府及地方基金會順利籌集啟動資金支付清潔用品、培訓、開業營運以及支應專業管理經理一年份的薪資。合作社也學習 Si Se Puede! 提供環保無毒的居家清潔服務。隨後由 El Centro 的員工展開招募選擇初始社員，依美國法規以有限責任公司(LLC)進行註冊，但內部運作則完全履行合作原則，包括社員平等繳納 400 美元費用，並由社員舉辦定期會議對所有事務進行決策，日常行政調度則由外聘經理主責。³² 在 El Centro 的規劃中，社員必須接受 50 小時培訓，內容包括合作社所有權原則、組織治理、財務管理以及清潔技巧。

El Centro 的初期規劃是將所有收入的 90% 以薪資形式如數支付社員，其餘則保留為業務發展基金，另外由 El Centro 負擔業務經理及相關業務費用，為 GCL 提供必要補貼。一開始 El Centro 樂觀推估，隨著業務量的擴增，合作社可望在 2012 年將可獨立運作，並將分配比例調整為 50% 作為社員收入分配，其餘 50% 將以保留盈餘轉於年底結算作為利潤分配，從而提升社員的總體收益，此外，業務收入中另保留 5% 作為支持組建其他合作社所需的財務援助。

經過半年的密集訓練，GCL 終於在 2010 年春季正式成立。這個由 10 名女性移民組成的合作社立即引發媒體高度關注。在前期的半年間，社員收入確實比金融海嘯期間增加四成，且社員平均獲得時薪為 12 美元，也比科羅拉多州內的清潔工平均時薪每小時 10.36 美元更高，前景可謂相當樂觀。然而，依據 Ji 及 Robinson 的說法，GCL 最後卻變得雜亂無章，營業額也大量下滑，甚至於隔年 2011 年底即被迫

³² Ji 及 Robinson 認為註冊為公司可為成員提供社會保險與法定勞動保護，成員也無需承擔商業行為及債務等法律責任，可有效降減成員潛在的風險。

關門歇業(Ji & Robinson, 2012)。

四、 失敗案例分析

根據 CHCA 及 Si Se Puede! 前述案例，原本經濟能力薄弱的移民工人並不容易自行創造出合作社，因此擁有專業團隊的支持，對於移民開展合作社極為重要。這是因為開業初期業務量擴充前，仍需要累積一筆為數不小的固定資本作為周轉金，而移民的社會刻板印象經常感染商業銀行以致陷入金融排除，以致難以獲得融資撐過艱難的初始階段。此外，成功合作社不僅必須履行合作原則，也需要市場營運的多重性專業，但移民並不容易接觸與獲得市場經營的相關知識管道。因此，Ji & Robinson (2012)認為大多數移民工人合作社只能在捐助者或是社區組織的支持下才有機會開始。然而，GCL 在起步前已經具備所有成功的先決條件，也擁有一群接受完整訓練與高度期待能夠自我控制經濟命運的成員，何以卻在極短時間內遭遇到徹底的失敗？

根據 Ji 及 Robinson 的分析，失敗的主因可分成三個階級。首先，GCL 失敗起源於 El Centro 的董事和創始人在此期間相繼離職，當支持組織自身出現運作困境時，對 GCL 承諾的援助提供也隨之中斷。雖然有遠見的領導者或支持團體有助於提升合作社的整體實力，並且帶領其他成員共同面對障礙，但個人式領導的合作社，其最大弱點也在於其他成員可能因此轉向依賴，以至合作社的支持力量離去，整個組織的運作就會面臨到嚴重的危機。

其次，當成員發覺失去主要支持者便逐漸喪失獨立運作的信心。由於成員對於獨立運作合作社仍缺乏適當教育、培訓和經驗，一系列挑戰突然出現，便導致集體決策及規劃開始雜亂無章。再加上成員一旦發現所得已逐漸無法滿足家庭日常需要時，必然更加阻礙移民將所有時間和資源保留給合作社，造成集體決策模式逐漸崩解。最後，傳統邊緣化的社經地位及語言和文化障

礙，阻礙移民自銀行爭取融資貸款，再加上傳統商業銀行並不熟悉合作社的特殊商業模式，也直接壓縮放貸意願，或者要求移民所缺欠的有價抵押物。欠缺與商業銀行的合作機會，又無法獲得其他組織的資源支持，龐大的財務壓力隨即導致全體成員信心的潰散。

事實上，根據 CWCF (2009) 的研究也發現到移民工作者合作社發展本身也存在著特定的挑戰和障礙，包含成員缺乏意識、教育、開發和管理人員的認知不足、缺乏其他機構或組織支持、過早展開以致準備不足、語言，文化等方面的挑戰、資金和融資的限制以及風險管理不足等因素，都可能增加失敗機率。但儘管存在諸多挑戰，但 CWCF 仍支持向移民或難民推廣組織工作者合作社，並且結合移民服務機構和合作社發展團體的結合，擴大成功機會與可用資源。

第六節 勞動合作社發展現況與分析

相關文獻表明，最早以集體勞務形式作為工人合作事業的起源是義大利人 Nullo Baldini (1862-1945) 於 1883 年所創辦的 General Association of Farm Labourers，該組織一開始是以提供農業勞動力形態，結合農業工人組成勞動合作社。隨著組織擴大則轉向承包地方各項公共工程建設，例如填土工程、建築及農業耕種，而當時成員中即包括來自跨洲越洋遷徙的移民。Nullo Baldini 希望透過減少勞動剝削現象，為成員提供更好生活條件，並且擁有更大的談判能力，從而促進了結社精神的發展；直到近代，這種組織勞動力投入公共工程的模式持續擴大。在印度 Kerala 邦的 Uralungal Labour Contract Co-operative Society (ULCCS)，源起於 1925 年 2 月 25 日由 Guru Vagbhatnanda 組織 14 名幾近赤貧的日薪工人所成立的日工合作社(daily laborer's co-operative)，透過集體承包零工模式為成員提供溫飽。經

歷 90 多年的發展，現今的 ULCCS 已經為喀拉拉邦完成了 3,500 多個主要基礎設施開發項目，總價值超過 100 億盧比，堪稱亞洲最大規模的勞動合作社。藉由國外案例中分析，以勞務作為合作基礎的型態，具備經濟賦權與社會資本的再產生機制，確實有機會作為因應弱勢者與貧窮議題的選擇性策略。³³

致力於滿足其成員的經濟需求和社會融合的期待，並由成員民主控制的合作社，成為全球推動團結平等工作場域的主要媒介。而我國憲法第 145 條第 2 項中也明定「合作事業應受國家之獎勵與扶助」，並於 1934 年完成《合作社法》作為輔導管理的法源依據。根據《合作社法》第 3 條規定，我國將國際慣用的工人合作社區分為「經營各種生產、加工及製造之一部或全部業務」的生產合作社，以及「提供勞務、技術性勞務或服務之業務」的勞動合作社。所謂的勞動合作社，主管單位內政部認為是「為勞動者據以工作上的共同需要，依據合作社法所成立的法人團體，以共同經營的方法向外承攬勞務，分配給社員工作，以減少中間剝削，增加收益之自立自助的經濟組織。其除具備有一般合作社之特性外，尚具勞工團體之特色」，因此勞動合作社可視為以共同經營方式，基於平等與互助原則，謀取社員經濟利益與生活改善的勞務與技術性團體。³⁴

勞動合作社一向被視為基於共同經濟利益與改善生活的同一行業勞動者的自我組織。梁玲菁（2008）認為，勞動者合作社社員僅以提供勞力為主，大多數的時候，工作是使用被承攬事業的生產設備。李桂秋（2004）則主張勞動合作社是由共同需要的勞動者，為了增加工作收入改善活動，以共同經營方法，向外承攬各項勞動，社員除了得到自身所應得工資外，若年終有盈餘再依參與勞動的程度分配給社員。因此，勞動合作社除了增進就業機會與平等分配的合作社一般性功能，更具有增加所得改善生活的經濟功能、改善勞動條件增進福利的社會功能，

³³ ULCCS 官網：<https://ulccsltd.com/>，後瀏覽日期：2020.05.22

³⁴ 內政部合作事業入口網，瀏覽網址：https://coop.moi.gov.tw/cphp/aboutView/list3_detail2，最後瀏覽日期：2020.04.22

以及提合作向心力的教育三大功能。³⁵

根據內政部統計，合計農業、工業及原住民三種類型的勞動合作社，截至 2019 年底全國共計 367 家，社員總數為 18,148 人(表 2-1)。進一步與其他合作社組織進行比較，即可發現我國勞動合作社的發展並未特別突出。如表 2-2 所示，勞動合作社僅占有所有合作社組織數量的 9.5%，並不算高，且社員數也只占全國個人社員總數的 0.9%、平均每社股金也僅 87 萬 3 千元，反映出勞動合作社在組織率、人力與財力均顯屬弱勢，官方數據統計也顯示我國勞動合作社尚未發揮其應有的經濟潛力。洪敬舒(2018)利用合作社事業統計年報資料辨識出勞動合作社主要分布於 48 項業務領域類型(表 2-3)，並認為多數勞動合作社因為資本限制及單純勞力只能進入低技術門檻業務，造成新成員招募不易以致發展受制。

據內政部移民署統計，截至 2020 年 4 月底我國新移民總人數已達 56 萬人，業已形成一股龐大的人力與文化資產。³⁶ 如何藉由勞動合作社這種結合勞動互惠的經濟組織，吸引經濟較為弱勢的新移民參與社員身份創造更加平等友善的就業機會，無疑已是建構尊嚴勞動相關政策之中的一項重要課題。

³⁵ 同註 34

³⁶ 內政部移民署統計資料查詢，

<https://www.immigration.gov.tw/5382/5385/7344/7350/8887/?alias=settlement&sdate=201901&edate=201907>，最後瀏覽日期：2020.08.15

表 2-1 各類型勞動合作社歷年概況

年別	勞動合作社總社(場)數	農業勞動合作社				工業勞動合作社				原住民勞動合作社			
		社(場)數	社員數	股金總額(千元)	平均每社股金(千元)	社(場)數	社員數	股金總額(千元)	平均每社股金(千元)	社(場)數	社員數	股金總額(千元)	平均每社股金(千元)
2011	382	20	1,176	32,267	1,613	146	9,796	116,110	795	216	7,901	115,854	536
2012	373	18	1,091	30,985	1,721	151	10,345	116,131	769	205	7,565	105,239	513
2013	381	17	1,044	28,384	1,670	147	10,270	139,365	948	217	7,769	107,302	494
2014	380	16	1,010	18,384	1,149	151	10,675	151,089	1,001	213	7,448	96,169	451
2015	355	16	1,010	18,384	1,149	147	8,566	149,700	1,018	192	6,584	102,947	536
2016	351	14	966	21,364	1,526	145	8,476	154,399	1,065	192	6,431	94,394	492
2017	353	15	1,202	32,725	2,182	154	7,731	185,728	1,206	184	6,287	93,829	510
2018	354	15	1,202	32,725	2,182	157	9,548	195,975	1,248	182	6,301	94,230	518
2019	367	15	1,202	32,725	2,182	182	10,780	229,219	1,259	170	6,166	95,179	560

資料來源：內政部中華民國合作事業概況統計(2011-2019)

表 2-2 2019 年勞動合作社占全國合作社之各項統計比重

類型	社場數	社員合計	法人社員	個人社員		每社平均股金(千元)
				男	女	
全國合作社	3,867	1,975,085	4,746	1,091,788	878,551	7,286
勞動合作社	367	18,418	1	9,301	8,846	873
占比	9.5%	0.9%	-	0.9%	1.0%	12.0%

資料來源：2019 年合作事業概況統計資料計算

表 2-3 我國勞動合作社業務分類

類型	合作社名稱
照顧服務	照顧、醫療、看護、家庭、社區服務
人力支援	文教勞務、機關勞務、人力勞動、勞動力援助、公寓大廈管理服務
運輸服務	搬運、理貨、裝卸、驗關開箱
農業景觀	景觀、環境、綠美化、園藝堆肥、農作物試驗研究
藝術文化	文創傳媒、傳播、觀光文化產業、種苗、造林、原住民傳統文藝、文化服務
工程服務	營建、土木、建築、船舶工程、機電工程、水電消防、水資源維護
電腦應用	電腦多媒體資訊、資料處理、設計、文書及會計事務服務
環境清潔	清潔、環保、資源回收
傳統產業	製糖、印刷、製茶勞動、機械代工
一般服務	餐旅服務、美髮美容、殯葬、禮儀

資料來源：引自洪敬舒（2018），合作的艱難：勞動合作社的比較利益—以勞

動者觀點出發

第七節 新住民勞動合作社的潛在優勢與挑戰

合作社向所有願意承擔社員責任者開放，不受性別，社會，種族，政治或宗教歧視，而勞動合作模式則是跨越傳統和現代、正規和非正規經濟等不同層次的經濟活動需求，故而推動新住民組織勞動合作社的直接影響，可為新移民帶來經濟賦權與社會資本累積的效益。

一、 經濟地位賦權

根據上述研究分析，協助新住民發展勞動合作社，有利從經濟、社會和政治領域為新住民賦予的多重權力。首先勞動合作社可促成新住民參與經濟的機會，成為新住民個人求職與個人創業以外的第三項選擇。由於合作社模式可參與的業務活動非常廣泛，透過勞動者合作社將有助於新移民成員參與到個人創業礙於能力、時間及資本等侷限所難以接觸到的多元化市場機會。內部集體式的平等機制，可讓成員有機會獲得更高的收入分配，發揮經濟獨立的重要作用，社員既是勞務貢獻者又以組織所有人身份，按照自身條件決定商品或服務的生產及提供形式，而對工作場所與條件擁有完全的發言權。透過集體化形式，也能夠提高個人創業所難以增強的市場議價能力，從而擴張新住民女性的整體收益。

基於合作社的教育原則以及新住民的共同需求，自組合作社可為新住民建構語言和技能培訓，促進成員集體增強人力資本與技能，且提供工作安排的高度靈活性，有利於女性新住民兼具家庭照顧責任及增加工作收益，提升家庭經濟福祉所需的時間平衡，從而產生勞動自主。

Jones, Smith, & Wills (2012)收集並且分析亞洲、非洲和拉丁美洲等七個國家中女性生產者在各種集體企業中的經驗中發現，女性透過組織集體企業，例如合作社，不僅有利於婦女團結提供相互支持的網絡，更有助於克服追求經濟活動與商業化的限制。集體組織的女性成員通常也表現出自尊心的增強以及一種團結和支持的感覺，特別是在有需要的時候。因此合作社除了改善新住民的經濟狀況，也有利於為移民營造更好的工作環境，倘若處在非正規經濟而受到剝削的新住民可自我組織勞動合作社，將可為自身創造出勞動尊嚴的工作環境，並在團結的環境中重新建工作和個人的關係。

工作者團結於合作社相互協作系統之下，可為移民提供保護網絡。Ji &

Robinson (2012)認為，透過合作社建立起集體身份，會為成員撐出一個政治空間，尤其是移民工作者合作社，往往會積極為移民的權利進行辯護並促進成員的公民參與，進而提升社會地位。不僅如此，新住民所帶來的新文化、風俗乃至宗教飲食習性，與在地文化產生碰撞，有機會產生創新發展。聯合國社會發展研究所 (UNRISD)於 2016 年的〈Policy Innovations for Transformative Change〉報告中便指出，合作社可望實現轉型性變革的政策創新，因為若由發展和賦權的觀點檢視，一旦當社會創新與技術創新相互結合時，往往會產生重要的協同增效作用，進而產生技術創新，例如農民生產合作社在生產業務之外可以透過增加加工製造及品質控制得以在價值鏈獲得提升(UNRISD, 2016)。同理新住民文化運用在勞動合作社也可能產生相同的效應。

二、 社會資本累積

合作社代表的是資本主義中人文倫理的社會企業，社會資本固然可累積社會資本，金融資本亦可累積社會資本，透過金融資本移動及綜合運用，合作社便可擴建社會資本。社會資本指一個社會或組織透過組織之間或社會中的規則、網絡與信任，從而促進集體行動與實現共同利益。Putnam (2000)認為當一個人的社會資本愈多，能動員的資源就愈多，生活及工作上解決問題的能力就更高。為成員累積社會資本通常是合作社的組織特徵之一。Putnam (1993)在義大利的研究甚至是以一個地區內的合作社密度來代替社會資本和信任的指標，並認為社會資本才是過去幾個世紀以來義大利經濟和政治發展的主要驅動力。聯合國也在 2015 年的秘書長報告中再度強調合作社對於社會的多重貢獻。報告中指出，合作社是建立社會資本、培育會員之間強有力的社區、參與、賦權和包容感以及通過合作恢復人際關係的力量，更是學習和落實民主、團結、參與、包容、責任等各種價值觀的場所，這些都是建立和平、安全和包容性社會的關鍵要素(UN, 2015)。

由新住民自立組成勞動合作社，本身便具有種族文化同質的信賴感，圍繞在

信任和協作的關係中，勞動合作社為集體成員解決勞動市場的不平等危機，市場籌碼與自我價值增加的同時，也提升新移民女性的獨立性與自信心，經由參與合作社運作的相同動機與共同經歷，自力更生和集體行動等積極要素，亦能強化成員的人際網絡，並在平常生活之外的經濟活動中，為新移民女性發展出原本難以實現的社會資本。

此外，基於合作社第七原則的履行，合作社有義務也有責任回應社區需求，其中最主要途徑是協助居民自立創造出經濟前景與需求支持，但收益又不會外流至外部性股東。當前的資本主義經濟模式並未平等惠及所有社區，僅依靠慈善機構又難以全面性支持社區，要解決民間社會經濟機構和空間的脆弱性並且自立發揮潛力，就必須在經濟結社權力中重建社會資本，進而解決社區成員的經濟與社會參與。合作社做出的決定在盈利能力與成員的需求以及社區的廣泛利益之間取得了平衡(ILO, 2015a)。合作社為新住民社區提供平等機會與團結的歸屬感，協助新住民融入社會的過程，不僅提供政治和文化權利與個人發展的機會，也符合社群自立的熟悉感，更為邊緣化社區補充公共服務或短期慈善行為所無法滿足的安全性，同時提供了保留利潤的財務安全，這是其他企業模式難以滿足甚至複製的社區商業模式。通過合作組織，新住民婦女便有機會在家庭、社區和物質福祉方面產生積極的變化。

三、 合作原則的運用優勢

根據 ICA 制定的合作社原則、定義及價值，合作社是由社員所有並以民主制度運作的經濟型組織，共同參與決策制定營運計畫，並且擁有平等權利及聲音進行集體控制，所以 ICA 雖將合作社歸屬於一種企業類型，但民主與平等的內涵使得合作社必須將社員置於組織的核心，所以合作社即使是在市場競爭中進行營運，仍然可在滿足社員需求與社區廣泛利益之間取得平衡。

合作社與一般企業的最大差異在於國際一致性的七項原則。七大原則表面上是獨立存在的等值指標，然而 Prakash (2003)主張任一原則被放棄都會衝擊到其他原則的完整性，「合作社不應只根據任何一項原則來判斷，應該要評估合作社如何堅持整體原則」。ICA 於 1995 年重新定義合作社的七大原則，作為組織運動的基本原理及運行邏輯，因此合作社對於移民的支持，也會經由所有原則得被徹底貫徹的前提基礎上反映。

根據合作社各項原則，合作社應向所有願意承擔社員責任的人開放，不受性別、社會、種族政治或宗教歧視。身為一種經濟自主的民主性組織，社員為合作社提供資本，再以一人一票原則進行民主控制共同決定組織發展。因此，許多國家也以合作社作為移民融入社會經濟的發展管道。例如加拿大工人合作社聯合會(CWCF)，即以推動移民社區組織工作者合作社為優先發展事項，建立推動移民工作者合作社的完整策略。在該項發展戰略中，CWCF 針對合作社七大原則對應合作社為移民社區發展具有多項潛在優勢，包括合作社可為移民和民族文化社區提供了滿足其社會和經濟需求的工具，也由於其民主結構和開放社員資格，合作社應用於原住民及移民社區時，更可提供一個包容環境，從而創造社會凝聚力和 support。在此高度互動的環境，社員通過改善支持網絡和聯繫建立起社會資本，從而發展經濟，社會和組織技能(CWCF, 2009)。

合作社同時必須為社員提供教育和培訓充實人力資本，以為合作社的未來展望做出更大的貢獻。因此社員通過參加委員會、董事會和會員大會，獲有學習商務技能和領導能力的獨特機會，甚至為新移民提供民主的基礎培訓(CWCF, 2009)。以美國紐約市的 Beyond Care 為例，2008 年 6 月於布魯克林由 17 名移民婦女共同成立，發展至 2020 年已成為一家由 38 名拉美裔移民合組的兒童照顧日托合作社。所有社員均接受為期 8 週的嚴格培訓，課程內容包括保姆訓練、心肺復甦術

急救、營養學、兒童言語和職業治療等多元性的技能培訓。³⁷ 早在 2016 年時，社員已經獲得 17 美元的時薪，對比當時聯邦最低工資則只有 7.25 美元，此外還包括帶薪休假、病假等優於一般民間日托機構的福利。³⁸ 可見合作社不僅為婦女提供可控制的收入及資產，經由內部教育及培育原則的功能賦予，可為婦女的管理能力提供訓練機會，使其出任董事會或管理職務，強化多元性的專業資本。

移民自母國帶來的技能與勞動潛力可滿足社區經濟的改善需求，具備多元性的發展形態與機會的合作社商業模式，亦可滿足移民在不同社會情境中發展經濟，社會和文化，透過合作的多元包容，一方面獲得經濟賦權，同時累積社會資本。因此 ILO 在 1975 年的第 151 號《移民工建議書》(Migrant Workers Recommendation) 的 2.H 條款中直接表明，各國應支持移民的「任何形式合作社的正式成員資格」，作為促進移民享有機會和待遇平等，並且為整體福祉提供貢獻的能力。為精準對應我國新住民的社會需求，本研究運用新住民的各項社會挑戰逐一對應合作社七項原則，透過原則的內涵與精神可更清楚理解合作社在移民社群的解決途徑與支持功能。

³⁷ 引自 beyondcare 官網：<https://beyondcare.coop/about-our-coop/>，最後瀏覽日期：2020.03.22

³⁸ Los Angeles Times, 〈As Santa Ana gentrification hits their pocketbooks, immigrants turn to co-ops to help make ends meet〉, <https://www.latimes.com/business/la-fi-worker-cooperatives-20160817-snap-story.html>，最後瀏覽日期：2020.04.23

表 2-4 合作原則對應新住民的社會挑戰與改變

新住民的困境及挑戰	合作原則	合作社應對需求
偏見或歧視導致社會參與的排除	自願與公開的社員制	提供移民參與經濟、社會及文化的組織管道
欠缺集體發聲管道	社員民主管理	允許社員民主對話商討並自決經濟與社會解決方案
因勞動市場排除，多從事不穩定或非典等邊緣就業市場	社員經濟參與	以平等及民主原則為移民建構經濟參與機會
經濟弱勢導致對公共服務依賴，若服務提供不足將導致集體性的貧窮與排除	自治與自立	透過開創企業建構經濟自立與組織獨立性
受限語言不通，缺乏技能訓練管道	教育、訓練與宣導	提供內部教育及培育，強化人力資本
以情感維持為主的零散網絡或串連	社間合作	透過組織化提供感情支持與業務合作的系統性網絡
移民社區遭遇公共服務不足	關懷社區	透過合作社收益及服務提供滿足支持移民社區所需福祉

資料來源：本研究自行製表

四、 潛在挑戰

合作社已在世界各地逐漸滿足移民的需求，但是這種模式在我國並未得到充分發揮潛力的機會，主要是社會普遍缺乏對合作社的理解與認同，使得合作社的發展受到阻礙。合作社與合作社之間、合作社與民間企業及政府組織之間一向聯繫不佳，也因為合作社發展環境僵化，造成組織彼此間聯繫稀少，並未達到合作社應有的組織與效益規模，也因為資源不足而逐漸邊緣化。

從組織數量來看，除了消費及信用類型尚能維持一定市場，其餘類型合作社的市場發展均相當有限，勞動合作社更是弱勢的合作型態。例如國內合作社學者于躍門（2011）認為勞動合作社的發展阻礙存在著勞務關係定位不明、勞務成本

不甚理解與賦稅不合理等爭議與困境；梁玲菁（2008、2011）提出資金及人力不足、營業類型有限，以及政府輔導未能落實，且中央與地方對合作價值缺乏認知等阻礙；洪敬舒（2018）則主張勞動合作社一方面過度偏重勞力密集與政府委外業務的集中化，導致成員招募不易，再加上社員社會保險成本高於受雇也會阻礙勞工參與意願。顯示勞動合作社飽受市場競爭壓力之際，也存在著諸多制度性的多重挑戰。

合作社必須秉持社會與經濟正義使命開展活動，可持續的環境實踐來增進社區，並進行社會改革以改善人們的環境。要使合作社作出最大貢獻，需要各項工具和知識。新住民合作社運動的主要困難在於，金融資本的獲取能力建設資源和以特定語言提供的優質管理培訓模組不足，可能嚴重阻礙穩定成長並導致失敗。因此聯合國即使對合作社推崇備至，卻也承認如何有效管理仍是合作社發展的一大挑戰(UN, 2015)。

新住民相較於本國籍女性勞工可掌握資源更加稀少，組織間的資訊和知識、資金籌措能力均明顯不足，以及初期無法雇用專業管理者發展業務，在合作環境先進國家尚可依賴友好合作社或團體夥伴支持站穩根基。然而，以輔導合作社為社會使命的外部協力組織，國內至今尚無出現。即使是合作社內部的社間合作機制，在勞動合作社領域的發展也是相當有限。洪敬舒（2018）認為，勞動合作社至今仍無聯合社組織，一方面是源於組織率偏低，再加上業務同質性過高、市場窄化與同業競爭，難以形成有效率的社間合作系統；合作社受制生存壓力自顧不暇以致外部連結動力欠缺，至多只是訊息交流或活動參與的聯誼性質，難以形成市場合作及互助。

此外，國內以移民為主體的合作社尚未成熟，故藉由屬性相對接近的原住民勞動合作社觀察發展情況，亦可收獲重要資訊。根據原民會所編印的〈原住民勞動合作社輔導工作手冊〉，原住民勞動合作社在社務、業務及財務方面主要遭遇

的問題如下（原民會，2010）：

（一） 社務方面

1. 不熟悉各種會議之召開程序與運作。
2. 未僱用行政職員，社務行政不健全。
3. 多數合作社之社員參與社務不足，出工比例低。
4. 由於合作社已無優惠與保障，多數合作社考慮停止營運。
5. 多數合作社已停止營運，但未辦理解散及撤銷。
6. 合作社法要求事項過於繁複，但原勞社體質薄弱，難以遵循與適用，易造成空洞化或形式化。

（二） 業務方面

1. 仰賴政府勞務採購標案，低價搶標嚴重至極，多數須繳交差額保證金。
2. 無免稅優惠、無充足押標金及履約保證金，已無投標競爭優勢，標案大量遭一般企業搶占。
3. 原住民地區之機關不願採限制性招標、及勞務採購免收押標金之條款，不利於合作社對外競爭。
4. 多數機關勞務委外案之給付工資低，又要求負擔勞、健保及退休金，管理費微薄，尚有僱用非社員勞力之違法風險。
5. 工資低，社員出工意願亦低；且工作及出勤態度不良，管理不易，常遭業主抱怨。
6. 社員是否與合作社具有「僱傭關係」？合作社應否負擔勞、健保及退休金？遲未有明確定論；致成本估算不易，常造成與機關及社員間之爭議。
7. 申請原住民團體證明須蒐集社員戶籍謄本，且時效僅半年，手續不便造成困擾；並可能影響投標時效。

8. 採購機關逐漸要求廠商須具備各種職業技術證照，合作社因限於人才與財力不足，無法僱用合格人員或指派社員受訓，而難以取得承攬資格。

(三) 財務方面

1. 社員皆為勞動或無業人口，無能力繳付股金、或提供周轉資金，多數原勞社依賴理事主席或經理人獨自承擔資金需求。
2. 勞委會取消原勞社補助計畫，合作社無資金購置生財器具與辦公設備，財務能力與承攬條件更弱。
3. 內政部之補助合作社計畫，其申請手續及要求文件過於繁雜，少有原勞社有能力申辦（尤其是定期核備及通過考核之規定）。
4. 押標金及履約保證金信用保證措施之立意良好，但金融機構承作意願低，要求比照貸款條件審核，申貸不易。迄今全國僅通過二案，造成原勞社極端不滿。
5. 資金嚴重不足，無法因應押標金、履保金、差額保證金、及保固金等需求。
6. 會計帳務委託事務所辦理，帳務品質欠佳，大多徒增費用支出，卻未能獲得應有的專業服務。且合作社本身對財務會計毫無所知。

經由 2010 年原住民族委員會的調查分析，原住民即使透過勞動合作社團結自立，仍然明顯受制於內外部資源不足，實際發展並不順利。同一資料也提供營運狀況統計，2009 年全國原住民族合作社登記數為 237 家，實際上僅存 90 家仍維持正常經營(原民會，2010)。但最新統計資料卻呈現經營問題的持續惡化，截至 2018 年 5 月底，全國原住民族合作社登記有案雖擴張至 353 社，實際尚有營業者僅 101 社，已不及三分之一，其餘停業 183 社、失聯 49 社、解散 20 社，而主要困境仍是營運方式不熟悉、獲取資源有限等原因(原民會，2019)，顯見相同的營運問題，至今似乎未能有效改善。

理想上，透過合作社的建立與擴張，可吸納更多創新資源以提高組織與成員的競爭力，是合作社擴展之必要(Hitt, 2006)。但從相關文獻分析已得知，勞動合作社的發展機會建立在有效擴展金融資本來源、累積組織及市場營運所需人力資本以及社會對於合作社的認知與認同等內外部因素。因此，除非新住民勞動合作社能夠完整建立能力所需的培訓教育、以及完善的諮詢和支助服務，否則一樣會面對到資本與發展的侷限，尤其是言語障礙更甚於原住民族的新住民，若無主客觀環境的支撐而獨力組織勞動合作社極可能也會面臨到不利及未料的挑戰。

現今政策著眼於新住民的經濟目標，是以創造就業機會為優先，包括近期相當熱門的長照業務。³⁹ 在當前的社會體系若欲發展新住民勞動合作社，實需整合性與全方位的政策支持。以目前的《合作社法》為例，近期我國已於 2015 年大幅修訂該法規，試圖振興沉寂的合作社事業，但當時修法並未考量到新住民組織合作社的特殊情勢提供例外性支持，而新住民為主體的合作社，又未如原住民合作社在《原住民族工作權保障法》擁有專屬定義及扶助措施，僅適用於合作社的一般性規範，可想而知，組織發展必定不易。⁴⁰ 因此本研究擬以從體制面、環境面以及法律配套等層次，作為思考發展新住民勞動合作社的起點，逐一建構合作社作為包容新住民的團結組織潛力，並且提供相關政策修正之研究建議，減少組織的失敗機率，促成新住民勞動合作社的深耕在地與永續經營。

第八節 文化特性

根據本國內政部移民署統計，截至 2020 年 11 月底新住民在台人數為 564,296

³⁹ 引自新住民培力發展資訊網，〈協助新住民提升技能投入長期照顧產業〉，https://ifi.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=18834&ctNode=36521&mp=ifi_zh，最後瀏覽日期：2020.09.16。

⁴⁰ 根據《原住民族工作權益保障法》，原住民合作社指原住民社員超過合作社社員總人數 80% 以上者，且該法明訂，合作社營運發展經費得由各級政府酌予補助，各級政府並應設置原住民合作社輔導小組。

位，考量各國語言及文化的差異，及其對新住民創業動機可能的影響，本研究選取 Hofstede (2011) 提出六維度模型，藉此衡量各國相對文化價值與特性，其維度數值從 0 至 100。Hofstede 六維度模型如下：

1. 權力距離指數(Power Distance index, PDI)：此維度表示社會中成員接受和期望權力分配不均的程度。數值愈高意味著社會中成員愈認同權力差距與階級差異較大之體系；反之，則成員追求權力的公平性，消弭不對等的階級系統。
2. 集體主義與個人主義(Individualism versus Collectivism, IDV)：社會在此維度上的立場反映在人民的自我定位是「我」還是「我們」。數值愈高愈傾向於個人主義，社會框架較為鬆散，人民只在乎自身利益；反之，則為集體主義，人民依賴屬性相近的組織，將其利益置於自身利益之上。
3. 陽剛與陰柔傾向(Masculinity versus Femininity, MAS)：數值愈高意味著整體社會愈傾向於追求成就，且具有競爭力；反之則反映出社會偏好合作、關懷弱勢群體及重視生活品質。
4. 不確定性之規避指數(Uncertainty Avoidance Index, UAI)：此指數衡量社會成員對於不確定性與歧視之厭惡程度。擁有高 UAI 之國家嚴格遵守該國之信念與原則，定且不能容忍非正統的行為與價值觀；反之，人民願意嘗試改革，接受多樣化的文化與思想。
5. 長期及短期導向(Long-term Orientation versus Short-Term Normative Orientation, LTO)：此指數代表國家社會如何面對當前與未來的挑戰。數值愈高則社會較重視長期的利益，凡事皆為未來做準備；反之則社會較重視短期利益。
6. 自主與約束(Indulgence versus Restraint, IND)：IND 愈高，整體社會重視休閒活動勝於工作，追求高度生活品質，國家氛圍較為自由；反之，人民行為受到社會規範之約束，且生活安分守己。

本研究列舉 Hofstede 六維度對應合作社具備之特質(如表 2-5)，再據內政部移民署新住民人數統計，其中占比較高的前五名分別為，大陸、港澳地區配偶占總人數 65.5%(369,692 位)、越南為 19.6%(110,343 位)、印尼為 5.5%(30,793 位)、菲律賓為 1.8%(10,291 位)、泰國為 1.6%(9,277 位)，參考 Hofstede Insights 官網統計數據，統整上述五國之 Hofstede 六維度數值(如表 2-6)。

表 2-5 Hofstede 六維度對應合作社原則

	數值 傾向	維度特質	合作社原則
權力距離指數 (PDI)	低	追求地位之平等	合作社採取民主式管理，享有平等的決策權與話語權
集體主義與個人主義(IDV)	低	集體利益置於自身利益之上	社員同時也是雇主，故需考量合作社之共同利益
陽剛與陰柔 傾向(MAS)	低	社會偏好合作、關懷弱勢群體及重視生活品質	合作社可為移民提供保護網絡，增加其就業機會
不確定性之 規避指數(UAI)	低	人民願意嘗試改革，接受多樣化的文化與思想	合作社有別於一般企業之模式，社會需打破一般利益分配之框架
長期及短期 導向(LTO)	中	注重長期及短期發展	合作社需考慮短期之業務市場需求，亦須考慮永續經營。
自主與約束 (IND)	中	人民行為受到適當的社會約束，同時享有生活質量。	成員間透過數次的討論與商議，統整制定出合作社章程，其規範具有彈性。

資料來源：本研究自行製表

表 2-6 Hofstede 六維度數值-按國家分類

	大陸、港澳地區	越南	印尼	菲律賓	泰國
權力距離指數 (PDI)	80	70	78	94	64
集體主義與個人主義 (IDV)	20	20	14	32	20
陽剛與陰柔傾向 (MAS)	66	40	46	64	34
不確定性之規避指數 (UAI)	30	30	48	44	64
長期及短期導向 (LTO)	87	57	62	27	32
自主與約束 (IND)	24	35	38	42	45

資料來源：Hofstede Insights 官網

根據表 2-5 與表 2-6 可知，在 PDI 維度中五個國家皆傾向於認同權力差距與階級差異較大之系統；各國的 IDV 數值普遍較小，顯示其對集體利益追求的重視，符合合作社之理念。五個國家中，泰國在 MAS 數值最低，顯示該國社會強調平等與團結，且樂於協助弱勢群體；中國地區與越南在 UAI 數值較低，意味著創新與改革在該國是備受肯定，亦接受多樣化的商業模式。越南在 LTO 之數值為 57，相較於其餘四國較為中立，表示該國政府重視國家之長、短期發展。各國的 IND 皆低於 50，此數值顯示國家人民認為所有行為應該受到社會的規範，謹守自己的本分。綜上所述，越南相對於其於國家較符合籌組合作社需具備之特質，而菲律賓文化特質與合作社之核心理念差距較大。本研究將引用 Hofstede 理論分析新住民個案，於第四章第三節詳述之。

第三章 研究方法

第一節 研究架構

本研究於確立研究問題與研究目的後，首先將檢視國內外合作社發展以及新住民之相關文獻資料，探討各國移住民合作社的制度發展及其成效，並歸納新住民的生活與就業樣態及其需求，以分析移住民勞動合作社可對新住民帶來何種幫助或影響，有哪些發展經驗可供國內參考。

在進行文獻之檢視與分析後，開始進行訪談與焦點團體座談，主要參與對象為新住民、專家學者與政府官員，以了解我國新住民之期待與需求、現行合作社運作經驗以及相關法規對於新住民可能的影響。

於焦點團體與深度訪談完成後，利用一至三個月將結果統整與分析，並盤點我國目前與新住民及合作社、勞工有關的法規，預計將由研究、教育、服務、融資、治理等面向進行檢視，以分析現行政策與法令在各面向對於新住民之影響，並根據各面向之研究發現，提出政策建議（圖 3-1）。各面向的內涵分別如下（周睦怡、陳東升，2018）：

1. 研究 (Research)：合作社夥伴研究、合作社系統研究、正當性研究
2. 教育 (Training & Education)：價值及文化教育、知識技能教育、管理教育
3. 服務 (Service)：創建、諮詢、管理
4. 融資 (Financing)：風險管理、夥伴結盟
5. 治理 (Governance)：民主治理、連結社會
6. 政府職能 (Ministries)：法律配套與相關職責

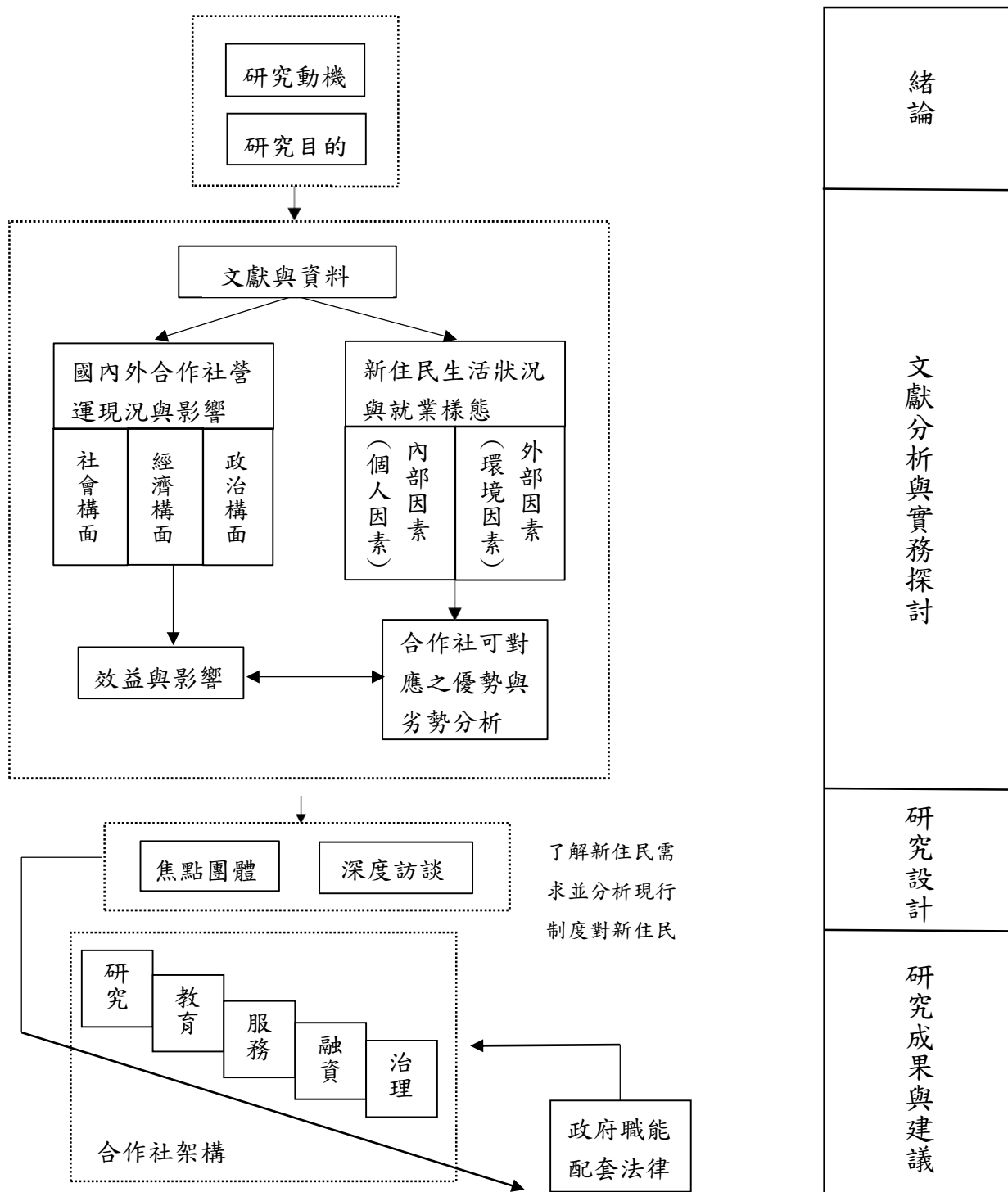


圖 3-1 研究架構圖

第二節 資料蒐集

本研究將以深度訪談、焦點團體以及文獻及次級資料等方式蒐集本研究所需之研究資料，詳細說明如下：

一、 深度訪談

本研究將以半結構式訪談的方式，了解新住民的需求以及現行勞動合作社可能對於新住民的影響，受訪者為 30 名，包括以下對象：

- (一) 新住民：透過訪談以了解新住民對於組織合作社的期待與需求，以及可能遇到的困難與限制。部分的新住民訪談對象預計將與政治大學 USR (University Social Responsibility) 計畫合作，進入該計畫之實踐場域—臺北市文山區安康社區，與社區中的越南新住民進行深度對談。在安康社區訪談的優勢在於，社區居民已與政大研究人員建立信任基礎，政大 USR 計畫成員更於社區教導新住民華語一年餘，一方面可避免語言能力落差帶來的訪談障礙，一方面可減少因缺少信任造成的取得資訊偏差。另一方面，本研究也透過合作夥伴將訪談範圍擴大，預計與現有盤點之散布全國的各國籍新住民進行深度訪談，以加強質性資料的全面及正確性。
- (二) 專家學者：包括新住民服務團體、勞工團體、合作社經營組織者等，訪談主要內容為合作社推動的經驗以及合作社相關法令政策對新住民可能的影響。
- (三) 政府官員：訪談承辦新住民與合作社業務之中央及地方政府官員，以了解現行政策推動的經驗。

二、 焦點團體

本研究進行六場焦點團體座談，邀請北中南東各地區及各產業的新住民團體、勞動合作社相關工作者、新住民與勞工團體、專家學者以及政府官員參與，就各地區新住民之生活經驗與地方發展、新住民勞動合作社的發展經驗、運作效益以及政策建議進行對話，預計每場邀請人數約 8 至 10 人，以探討現行合作社制度的執行經驗，以及評估新住民勞動合作社的可行性。

三、 培力工作坊

本研究團隊透過焦點團體座談會分析新住民的需求，規劃系列培力課程，邀請專家學者及已經運作的合作社分享其核心精神與組織運作、社員的權利義務，分析不同產業的合作之差異，讓新住民認識合作社，加強其對勞動合作社的認識，並提升組織合作社的意願。本計畫依理解、開發、實踐的階段，將工作坊分為三個主軸規劃：系列一，創業甘苦談，介紹合作社籌組的必要條件及產業應用；系列二，核心理念與市場定位，探討團體經濟的創業模式之根本，以及政大 USR 計畫之經驗談，推敲未來在籌組可能會遇到的癥結點；系列三，正式進入組織的準備，介紹合作社的組織流程，以及未來可能遇到之障礙和挑戰，分享合作社標案的經驗、利益分配及福利制度。

四、 文獻及次級資料分析

透過研考外國勞動合作社及社會合作社的運作實例，分析其可供台灣借鑑之處；蒐集與比較台灣與外國於勞動法規和合作社政策文件，並輔以次級資料如新住民勞動相關數據、新住民就業障礙與就業期待調查、新住民創業意向調查等，提供制度設計的基礎研究報告與數據。

第三節 研究問題

本研究透過文獻分析合作社的發展優勢及合作社對移民的影響，結合國外成功與失敗的案例，統整出以合作原則下新住民將會遇到的困境和挑戰，再配合訪談及焦點座談會的模式，了解新住民對於就業的需求與創業的動機，並釐清文獻理論與實務上是否存有落差。故本研究針對深度座談、焦點座談及培力工作坊提出下列主軸：

1. 新住民團體深度訪談：
 - (1) 新住民就業狀況及職場的困境。
 - (2) 創業的經驗，在創業過程遇到的瓶頸為何？
 - (3) 是否有創業的期望，預期創業的困難為？
2. 新住民團體焦點座談：
 - (1) 了解新住民團體的屬性。
 - (2) 新住民尋求商業模式的動機。
 - (3) 盤點新住民的需求，且設計培力相關課程。
3. 政府官員焦點座談
 - (1) 新北市相關新住民政府機構的業務類型，新住民現況分析。
 - (2) 合作社的可行性評估與培力資源。
 - (3) 新型冠狀病毒肺炎疫情之影響
4. 專家學者焦點座談
 - (1) 合作社歷程與現況。
 - (2) 合作社法規對合作社籌組之影響。
 - (3) 培力課程與補助獎勵之建議。
5. 培力工作坊
 - (1) 系列 1 創業甘苦談：介紹合作社籌組的必要條件及產業應用

- (2) 系列 2 核心理念與市場定位：探討團體經濟的創業模式之根本，
推敲未來在籌組可能會遇到的癥結點
- (3) 系列 3 正式進入組織的準備：介紹合作社的組織流程，以及未來
可能遇到之障礙和挑戰

第四節 研究對象

截至 2020 年 10 月底新住民在台人數 56 萬位，其中近五成取得定居證或已歸化我國國籍，因本次研究計畫僅有一年的時間，在時間有限的情況下無法全數深入訪談，故本研究優先接觸既有新住民團體，其優勢在於新住民團體為一個社會的縮影，透過觀察團體面臨的需求可推估部分新住民的需求。又因逢新型冠狀病毒肺炎疫情流行，故本研究優先針對北部之協會舉辦焦點團體座談會，預計待六月份過後，疫情更趨穩定時，會進一步訪談中南部地區之新住民團體。

洪敬舒(2018)利用合作社事業統計年報資料辨識出勞動合作社業務類型，其主要業務集中於勞力密集及體力工，本研究欲探討各產業籌組合作社之可能性，故選取四個面向分別為照顧服務、傳統產業、觀光旅遊以及配合 USR 計畫之銜轉生教學，前兩者於本國已有運行之合作社，透過其發展經驗推展至新住民團體；後兩者本國目前並未發展出相關合作社，故於訪談及焦點座談中分析其發展之可行性，再者經由接觸多樣化的產業及新住民團體，可避免單一產業造成的論點偏頗，並增加資料的多元性。藉由本研究團隊之人際網絡，找尋出對應此四面向之新住民團體如下：

一、 雙北 A 協會⁴¹

成立於 2016 年，以非營利為目的之社會團體，個人會員須具有中華民國國籍，其宗旨為配合政府政策，促進休閒旅遊之發展，推動國際及兩岸活動之交流，

⁴¹ 引自《雙北 A 協會章程》。

提升產業之升級。組織之任務如下：

1. 配合政府政策，推廣文化資產活化文化觀光。
2. 推動及邀請國際、兩岸旅遊業之交流活動。
3. 結合休閒觀光業界推展在職領隊、導遊之教育訓練。
4. 培訓觀光導覽解說專業人才。
5. 接受國內外委託或自辦旅遊研討會與論壇籌辦。

二、 雙北 B 協會⁴²

成立於 2010 年，以非營利為目的之社會團體，其宗旨為以兩岸交流、服務新住民。組織之任務如下：

1. 推廣兩岸文化藝術訊息的傳遞，促進兩岸經貿文化交流和深化兩岸人民相互了解、融合。
2. 協助新住民在台生活。
3. 辦理兩岸文化經貿展覽及交流活動。

三、 桃園 C 協會⁴³

成立於 2016 年，非以營利為目的之社會團體，以協助新住民的自我成長，教育學習，培養生活技能及相關權益保障，協助政府推行關懷新住民之各項企劃，並進行國人之文化交流，以達成其家庭幸福及促進台灣社會未來經濟發展的團結與和諧為宗旨。組織之任務如下：

1. 團結在台所有新住民爭取成立「東南亞語系多元文化交流協會」。
2. 舉辦新住民社會公益活動並成立新住民志工隊，教導正確服務觀念。
3. 鼓勵新住民自我價值提昇以及身心靈的成長。

⁴² 引自《雙北 B 協會章程》。

⁴³ 引自《桃園 C 協會章程》。

4. 協助本會會員教授母國語言及專業翻譯技能之培訓，輔導將來成為專業母語師資人才。
5. 提供新住民各項正確資訊和協助急難申請。
6. 照顧及協助新住民各項生活知能並培育新住民二代。
7. 辦理國際交流活動。
8. 舉辦政府政令宣導活動。
9. 舉辦社會福利宣導活動。
10. 舉辦正當休閒與才藝活動。
11. 舉辦幹部女力研習會。

四、 安康社區

於 1970 年代興建約 1024 戶，為台北市規模最大的平價住宅，近年轉型，陸續拆除、興建興隆公共住宅，因歷史背景因素，居民也包含早期自泰緬越等地區接回之華僑難民、新住民（外籍配偶）等。截至 2020 年 4 月，平宅現住戶 257 戶、832 人，其中包含低收入戶 247 戶、中低收入戶 10 戶、單親家庭 75 戶、精神障礙 42 戶、獨居長者 30 戶。安康戶搬遷至興隆公宅一期一區和二區戶數，共 243 戶。

本研究團隊透過政治大學 USR 計畫與新住民建立的連結，已盤點安康社區及周邊新住民店家，以及社區華語班課程之學生，其學生來自越南、泰國、印尼、馬來西亞等東南亞國家。

五、 嘉義 D 協會⁴⁴

成立於 2011 年，非以營利為目的，促進本國新移民及其家庭成員的自我成

⁴⁴ 引自《嘉義 D 協會章程》。

長、教育學習、培養生活技能、相關權益保障，並增進與國人之文化交流，以達成其家庭幸福，增進族群融洽。組織之任務如下：

1. 促進新移民之自我成長及教育學習，認識在地語言、環境與文化，並適時辦理會員及親子聯誼，增進與國人之文化交流，俾使融入在地生活。
2. 提供新移民子女教養與生活技能養成之協助，增進人際互動。
3. 提供免費法律諮詢及獲得社會資源之管道，協助保障新移民在家庭、健康、社會、工作，教育與法律上應有之權益，及相關技能之養成。

六、 花蓮 E 協會⁴⁵

成立 2015 年，非以營利為目的之社會團體，以配合政府推動關懷新住民在地生活，落實文化傳承與理念分享為宗旨。組織之任務如下：

1. 接受公、私機構或個人之委託與合作，以促進新住民人文交流暨合作發展，從事文化推廣與諮詢（等）服務。
2. 接受全球機關(構)或法人(團體)之委託，蒐集有關國際人文資訊，提供文化相關之研究及服務。
3. 協助或辦理會員、公民營機關(構)、法人(團體)參與國際文化的參訪、會議、展覽及相互觀摩考察等活動，以利雙邊文化之瞭解。
4. 舉辦國際交流合作之文化議題的趨勢論壇、學術研討會、座談會、講習會等相關活動。
5. 設立獎助學金或開辦專業課程，積極培養國內文化人才。
6. 其他以增進國際文化交流等事宜。

七、 文藻外語大學

文藻外語大學獲教育部補助 USR 計畫，執行「藻到新力量—新住民新移工

⁴⁵ 引自《花蓮 E 協會章程》。

關懷增能計畫」，為解決新住民與新移工之關懷以及其社會增能等議題。於 2020 年 3 月開始，每個月在高雄市舉辦一場以新住民文化為特色的新住民多元文化市集，結合新住民的家鄉美食和手工藝品的販賣，與文藻東南亞系學生發揮其巧思，設計相關互動遊戲，向來訪者推廣及加強對於東南亞各國文化的認識。

第四章 研究發現與分析—新住民

本研究將以半結構式訪談的方式，與新住民談話以了解其就業現況、職場環境及創業歷程，以及組織合作社的期待與需求。訪談對象為北、中、南、東各地區及各產業的新住民團體，與其舉辦焦點團體座談，並將該地區新住民之生活經驗與地方發展納入考量，以評估新住民勞動合作社的動機與可行性。在了解各地區新住民的需求後，本研究團隊規劃系列培力課程，邀請專家學者及已成立並具相關經驗的合作社，分享其核心精神與組織運作、社員的權利義務，分析不同產業的合作之差異，加強新住民對勞動合作社的認識，並提升組織合作社的意願。

為保護受訪及參與成員之隱私，本研究之個人及團體等訪談對象皆以代號表示。訪談場次如表 4-1，並以本章的四個小節分述其內容。

第一節 新住民之就業與創業現況

本研究以雙北 A 協會、雙北 B 協會與嘉義 D 協會為訪談對象，藉此了解其就業現況、職場環境及創業歷程。

以雙北 A 協會而言，多數成員來台時間約 10 年，部分成員已取得我國身分證。由於協會本身致力於領隊與導遊之培訓，大多數成員從事旅遊相關工作，少數從事通譯及餐飲相關行業。

表 4-1 新住民訪談場次及對象

類別		日期	對象	代碼
深度訪談	新住民團體	2020.03.06	雙北 A 協會新住民成員	A1
	新住民團體	2020.03.06	雙北 B 協會新住民成員	B1
	新住民團體	2020.09.04	嘉義 D 協會新住民成員	D1
焦點團體座談	新住民團體	2020.03.20	雙北 A 協會理事長、幹部	A2
	新住民團體	2020.04.17	雙北 B 協會理事長、幹部	B2
	新住民團體	2020.06.16	桃園 C 協會理事長	C2
	新住民團體	2020.09.04	嘉義 D 協會理事長	D2
	新住民團體	2020.11.09	花蓮 E 協會理事長	E2
	新住民團體	2020.10.17	高雄文藻大學 USR 計畫團隊	
培力工作坊_系列一		2020.07.18	雙北 A 協會、雙北 B 協會、桃園 C 協會新住民成員	
培力工作坊_系列二		2020.10.28	高雄文藻大學 USR 計畫團隊、新住民	
培力工作坊_系列三		2020.11.21	雙北 B 協會新住民成員	

資料來源：本研究自行製表

以旅遊產業面，2012 年我國修訂相關管理條例後，導遊和領隊人員的勞動身份已無「專任」與「特約」之分，現況皆為「特約」身份，自由與各旅行社業者合作，因而皆是自然人承攬的契約關係，不受任一旅行社僱用，亦無僱傭關係，所以無僱用單位協助投保勞工保險，使得導遊領隊從業人員面臨職業傷害時，缺乏相關資源的支持及協助。其次，因政府大力推動「新南向政策」，無論是觀光或是商務考察，東協國家來台旅客大增，進而增加市場對新住民導遊和領隊的需求。市場上因精通東協國家語言的導遊領隊人數較少，其支薪較高；相對而言，英美語導遊領隊人數較多，精通的語言則是非特殊語種的英、美語，支薪則相對低。儘管如此，旅遊業者卻為了減少人力成本，以英美團價格支給新住民導遊領

隊薪資，使得東協語系之新住民導遊領隊權益受損，求助無門，默默承受不平等待遇。

以餐飲產業面，民眾普遍認為東南亞經濟發展相對於台灣較為劣勢，物價較為便宜，因此相較於其他地區的進口商品，民眾較無意願花費相同的金額購買相似的東南亞進口商品，這是對東南亞國家的刻板印象。如該協會的受訪者 A1-1 所述：「台灣有點歧視印尼(東南亞)，台灣人對於歐美國家食物願意付出的價格遠高於東南亞美食，認為東南亞美食價值較便宜」。一旦新住民將商品訂價調漲時，消費者即打消購買念頭。此外，新住民在成本控管及商品行銷上的能力亦有待加強，縱使其商品具多元文化優勢，也不易在競爭激烈的餐飲市場上立足。整體而言，雙北 A 協會的勞務具同質性，皆以旅遊業為主要產業，有共同職業生活經驗；而協會常舉辦活動與培力課程，邀請會員參與，故新住民與國人會員凝聚性強，社經狀況之差距較小。

雙北 B 協會成員多數來自於中國貴州、湖南省份，在台居住時間約 15 至 20 年不等，從事的工作類型具多樣性，如長期照顧、居家照護、清潔服務、各項服務業、小型電商等，有少數幾位成員發展平穩，已開創出自己的事業，成立公司。然而多數從事上述相關產業的協會成員，多為非典型勞工或自然人承攬，並不受到勞動基本法的保障。整體而言，B 協會成員的工作性質與社經地位差異較大，其原因乃個人人力資本、社會資本等周遭資源的不同；協會理事長主導會員的互動，受到其影響，會員間表現出強大的凝聚性。而在語言溝通上，由於多數成員通曉中文，溝通上並無太大的隔閡。身為新住民，該協會成員目前面臨的最大問題為對台灣的法規方面認識不足。此外，由於成員年齡偏高，學習新知之動力較弱，大多希望運用現有技能就業、創業。

嘉義 D 協會擁有約 400 位新住民成員，絕大多數以專職或是兼職的形式，從事服務業或是食品加工業。本次邀請參與深度訪談的 4 位來賓，皆來自大陸地

區，家中均有年幼的孩童及年長的長輩，這些族群的照顧亟需專職的人力，故本團隊所接觸到的個案，無法集中心力於工作上，或是其工作需求僅能符合工時較為彈性的職缺。這些因素在新住民個案的就業上，形成莫大的阻礙，其創業的念頭因此而萌發。在創業市場的選項中，家庭及事業的兼顧乃新住民個案的優先考量。

我自己的問題則是小孩太小太多，家中有長者需要照顧，還需要接送，常常時間上無法配合雇主。…後來因為小孩教育問題及大環境的轉變，故不擺攤了，近兩年與妹妹成立美容工作室。(D1-1)

我跟丈夫兩個人需要照顧家中 10 幾個人的生活開銷。(D1-2)

在本研究團隊的個案訪談中，上述的四位受訪者中，有二位經營美容工作室，其餘二位則分別忙於經營火鍋店以及籌備山中民宿的開設。以美容工作室而言，經營者可以自行安排每日接待顧客之數量，且顧客皆採取預約模式，因此得以彈性運用及規劃時間。再者，美容工作室的選擇亦具有節省成本開銷的意義，經營者可以以單純接案、到府服務做為主要的經營模式，進而減少工作室租金的支出。由於此模式具有其靈活性及直接性，有助於經營者更直接了解客群之需求，得以更快地標示及媒合更多的潛在客群。

以個人經營店面而言，本次訪談接觸的案例多為夫妻共同經營，以減少創業或投入工作對家庭義務所造成的負擔。相較於美容工作室，此模式在時間規劃上較不具彈性，除了固定的營業時間外，備料亦占用大量的時間，經營者仍需花費額外的時間及心力照顧家庭成員。然而，在店面及產業的選擇上，新住民個案均以自身所擁有的條件為主要考量，選擇合適的產業並將自家住宅的一部份改造為店面或工作場所，以降低創業所需的成本，如上述的美容工作室、火鍋店及民宿，可做為此創業模式的實際例子。

整體而言，相較於就業的新住民，選擇創業的新住民個案時間成本的控管上

具其空間及靈活性，在有效運用瑣碎時間的情況下，得以事業與家庭兼顧。儘管如此，創業所投入的人力、設備成本，仍是其所面臨的主要挑戰，如何將降低成本以有限資源獲取最大利益乃每位新住民個案所需解決的重要問題。

第二節 新住民創業瓶頸

一、 語言文化

語言可以打破族群間之隔閡，新住民得以藉由日常的對話與交流，融入本地社群，因此對於剛來台之新住民而言，語言學習為首要之務。

訪談中，東南亞國家之新住民向研究團隊表達語言之隔閡對其造成的困擾：

上課後才知道台灣的法規與文化的不同，但考不上證照，因為中文的問題。(A1-1)

目前有 7、8 位新住民之導遊就業中，但有遇到一些狀況，有些姊妹無法考到其證照，原因有學歷證明的取得、中文理解能力差(A2-1)

東南亞國家新住民在語言文化上與台灣差異大，對於華語的理解能力及表達力弱，也因此增加考取證照的困難度；反之大陸地區新住民較無此困擾。

南部地區新住民論述到：

之前在嘉義觀光酒廠工作有攤位包給不同公司，我們公司賣點心的，因為都做遊覽車的生意，如果不會臺語就無法賣給阿公阿嬤，所以硬逼自己學習。(D1-3)

在南部地區的居民多數使用台語來溝通，此點為新住民創造了不友善的創業和就業環境。誠如本次所接觸的新住民個案所言，語言的隔閡成為他們找工作的最大障礙之一。此情況在創業的新住民上更為顯著，相較於本國國民，舉凡營業法規的理解、相關證照的申請，與合作廠商、顧客間的溝通，他們都必須花費更多心血來克服語言造成的溝通阻礙；加之語言的背後隱含著系統性的文化意義，語言障礙更進一步在其與本國國民之間形成無形的一道牆。這些情況在在體現出新住民學習台語的需求，以便融入當地的風俗民情。

二、 法規與制度

法律的目的為保障人民的基本權益，不論國民或新住民皆須遵守本國法規；然而新住民在語言及文字理解的能力普遍較弱，故閱覽法條對其而言相當艱深。

以前做過泰式按摩，由於不知道台灣法規限制盲人才可做，故容易吃虧，中文不好，文化差異大。…上課後才知道台灣的法規與文化的不同，但考不上證照，因為中文的問題。(A1-1)

希望可以上課然後考廚師證照，以前不知道開店需要證照。(A1-3)

各國創業環境與法律規範存在些許的差異，在台灣部分就業與創業須具備證照，如導遊、照顧服務員、餐飲證照等，選擇以餐飲業創業的部分新住民由於尚無相關證照，因而遭到罰款。

三、 人力不足

新住民來台後，由於生活重心以家庭為主，所接觸的人絕大多數是周遭的家庭成員，其社會網絡的形成及發展極為遲緩。

訂購餐點數量龐大，只有我一個人準備，有數量的上限。(A1-1)

有創業過美食類的，但人員不足，請假的人多，最後店面結束。(B1-4)

經營鍋店我們通常都 2 點後才會吃中餐，吃完 3 點整理一下，大約 4 點 30 分又要開始備料，沒時間再去進修考證照，也找不到合適的人雇用。

(D1-4)

加之語言的障礙及文化的隔閡，讓他們無法順利地融入本國的社會，不了解本國文化，亦不為本國人民所理解。這些因素對於經營店面的創業者而言，均在聘請合適員工上產生負面的影響，進而導致人力不足。

四、 資金與成本高

相對於中國內陸省份或東南亞國家而言，台灣的人力成本及租金較高，故整體經營成本偏高。新住民對於資金與成本的感受如下：

有想要創業，但最困難的點是租金貴。……，覺得成本高不容易進入市場。

(A1-6)

新住民姊妹大多都是小吃店然後容易倒閉，不能去銀行借錢，也有嘗試申請補助但都不會通過。(A1-7)

覺得困難在於房租和轉讓金，…台灣房租偏貴，覺得台灣人力資本相對貴，所有成本都比貴州高(B1-5)

目前都在農產品的販賣，有規劃露營區，未來還想要建民宿，因為沒有那麼多資金，所以只能慢慢來。(D1-2)

在此環境下，除了自身的儲蓄外，大多數的創業者均會以貸款或申請補助等管道來支持其創業資金。新住民在此卻容易遭遇遭受阻礙，因其身分及

經歷，難以擁有動產、不動產或找到合適的保人，故不易向金融機構貸款；或是因為自身語言表能力不佳，而難以向政府機關申請創業補助，僅能透過日常的儲蓄來累積資本。故籌措足夠的資金對於新移民是一大難題。

小孩才一歲正需要照顧，無法分心去開店，故選擇在家中開工作室，簡單的從家中挪出一間空房來服務客人，且房子是自己買的，不需要額外租金。(D1-1)

店面是自家的，…花了 100 萬左右改裝。(D1-4)

儘管部分新住民個案選擇以自家住宅做為營業據點，以降低創業資金的門檻，然而店面的裝潢與改建上的支應仍需要足夠的資金，使得初期的經營成本偏高，待事業運行平穩後，才得以收回初期所投資的成本。因此新住民需要長期的儲蓄，積攢資金，才足夠應付創業初期所面對的高成本。

五、 數位資訊素養

近年來物聯網的普及改變了民間的消費型態，多數民眾透過網路平台採購，降低至實體商店之頻率，故網路商店紛紛興起。而新住民對於網路行銷之看法如下：

…有經營粉絲專頁，中文語言不太通，網路用語太多。(A1-1)

…認為網路行銷較重要，但本身網路行銷能力也較弱。(B1-6)

面對市場以物聯網為發展趨勢的現象，雙北 A 協會、雙北 B 協會以及嘉義 D 協會的新住民雖有其意識，但自身資訊素養和能力都明顯不足，對於現代年輕人的網路用語更是陌生，因此在產業相關的線上平台及線上通路的行銷能力較為低弱。

有建立自己的臉書粉絲團，曾經也有買過臉書廣告，不曉得客戶的增加是否因為看到廣告。(D1-1)

希望未來可以有個網路平台，把姊妹的東西放上去，可以幫忙做行銷，介紹給大家認識。(D1-5)

新住民大多透過撰寫網路文章或是投放網路廣告，以推銷產品與專業技術；但在大數據的時代，如何從社群網絡所提供的反饋中汲取有效資訊，以認識自身產品的優、劣勢，進而精準標示潛在目標客群，已成為各企業提升競爭力，在產業市場立足的重要課題。儘管新住民投入大量資金在網路行銷上，但缺乏相關訓練的他們無法從中分析有效的行銷策略，最終導致投入的時間及金錢無法反映在營業額上。

六、 政府創業資訊

對於政府的創業輔導，多數新住民無法獨自利用既有的管道獲取相關資訊，僅能依賴本國籍配偶與家人或是協會理事長的協助；遇到創業困難時，大多自己承擔所有風險。

政府對於新移民的照顧，沒有實際感受到。…在政府的資訊方面非常不足，在創業的過程中沒有尋求過政府的幫助，像透過這個座談會，了解政府對住民的關懷與補助，更期待政府對於新住民有更多的培育(B1-2)

以此觀之，新住民普遍對政府推動的新住民創業政策，認為較無幫助。

第三節 勞動合作社可行性評估

一、 各地區新住民協會轉型商業模式的動機

(一) 雙北 A 協會

A 協會之核心幹部均為本國籍者，成員約有 80 位。起初成立的目的是想要照顧榮民與榮眷為主，推動兩岸的旅遊觀光團體。近年來政府推行新南向政策，故於 4 年前舉辦第一屆新住民導遊助理培訓，截至目前已培訓約 8 位新住民導遊，但大部分新住民因為學歷證明的取得及中文理解能力差，再加上目前導遊證照考試沒有口唸試題服務，故在取得相關證照上困難重重。該協會長期與旅行社合作，當有東南亞團體來台需要外語導遊，則會透過協會媒合，使新住民導遊有實習和就業機會。

依據我國法規，目前旅遊相關業務僅能由旅行社業者承包，其他團體無法自行承攬。然而旅行社之間充斥削價競爭、導遊領隊薪資開價武斷的現象，導致許多導遊領隊易於淪為剝削對象。此外，由團體培訓的導遊領隊，在獲得良好的工作機會或是被較有規模的旅行社挖角後，就會脫離團體而造成內部的人才流失，使得成員與團體的關係成為聚散流沙，有利則聚，無利則散。鑑於上述現象，若雙北 A 協會及其成員未來可以透過合作社的模式自行承攬相關業務，其利潤將會大幅提高，並以此透過轉型加強成員與組織間的連結。

A 協會理事長認同合作社的經營模式，曾以公寓大廈管理協會為基礎，發起合作社的籌組，其主要業務為建築物清潔和人力派遣，後因業務推廣及人員管理問題，合作社並未如期成功建立。此外，A 協會理事長認為資金的運作也是合作社籌組失敗的主要因素之一。當組織一旦開始營運就會面臨成本問題，該如何經營才不致虧損將成為組織的首要課題。

(二) 雙北 B 協會

雙北 B 協會的理事長及大多數成員來自中國貴州、湖南省份。本次的受訪對象皆從事照服產業，其中包括長期照護服務員、居家照服員及在醫療機構的看護服務人員。理事長原規劃於深度訪談中談論餐飲產業創業的構想，但認為餐飲競爭激烈且本身具備優勢有限，加之協會中許多新住民成員都服務於照顧服務產業，此行業較務實且符合市場所需，故想從熟悉面向著手，讓創業更有保障。

B 協會理事長的目標乃協助協會成員脫離基層的工作模式，讓新住民們不再從事薪資浮動的兼職，而是透過商業組織保護成員的權益，使其能力具備相應價值。理事長指出，各照顧機構在薪資的抽成上有不同的標準，對於一般看護而言，日薪若為 2200 元，機構將收取 220 元至 240 元不等的中介費。對於照顧服務員而言，機構依據服務項目向雇主索費，但以時薪為計算方式，給付照顧服務員薪資，此作法不甚合理。尤有甚者，部分機構向照顧服務員抽取高達 50% 的中介費，更使得許多照顧服務員遭剝削。

(三) 桃園 C 協會

桃園 C 協會有 12 位理監事，其中半數以上為新住民，四成為大學教授與退休校長，配合協會性質，理監事需擁有教育相關經驗。C 協會目前與國內教育相關的某協會有合作關係，以國中小學生的課後華語補救教學及通譯陪讀為主要項目，優先服務單親弱勢家庭。C 協會每年付出 130 小時於一位學生身上，也因多數家長忙於工作而無法盡到照顧的職責，故學生相當依賴協會，視其為第二個家。

C 協會之經費來源多為向相關各部門的活動補助申請，但獲得之補助款有限，因活動衍生出的費用時常使經費入不敷出，其多於的費用由理事長自行吸收。考量到永續經營協會的必要，理事長曾嘗試與公益團

體合作，並向企業募款，但在募款上卻因企業的營利性質而成效不彰。

由於 C 協會所能服務之新住民孩童的數量受到經費的侷限，故希望透過商業模式藉以轉型，改善其協會財務狀況，讓更多孩童得以獲得幫助。另一方面，C 協會在師資方面曾嘗試與大學合作，不過以研究為主要取向的大學與協會的目標不相符，因此沒有進一步的進展。

觀察 C 協會的運作，協會之經費大多由理事長與秘書長提供，其餘成員提供勞力協助。相應於此，其決策模式類似於一般型企業商業模式的少數菁英決策模式。此模式與合作社共同經營之價值理念有所違背，其原因在於合作經濟的理念乃每位成員在權力與義務的分配上應公平一致，其中包含決策的權力。C 協會若欲轉型為合作社，需先找到有共同意願的成員，具共同創業需求及技術同質性，其延續及發展方為可能。

(四) 嘉義 D 協會

嘉義 D 協會約有 400 位新住民成員，其理事長雖非新住民，但卻能夠傾聽新住民的心聲，重視其需求，因而得以與之建立信任感。此外，為加強新住民在就業市場的競爭力，D 協會提供培力研習課程，協助其考取相關產業證照及輔導創業。在 D 協會一連串的資源投入下，協會成員於 2019 年獲得新住民創業加速器計畫案的獎金。

D 協會中的部分成員雖有創業的經驗與機會，但在商品的宣傳與行銷上不甚了解，僅透過個人的網絡社群進行推廣，難以媒合顧客需求，依據市場偏好包裝商品，亦無法標示出潛在的目標客群，導致新創商品乏人問津。有鑒於此，理事長規劃於協會基礎上建立營利組織，以整合創業成員於同一營利平台，並在平台上宣傳新創商品理念及設計，敘述其背後的故事，以及新住民創作者在台灣的心路歷程，推廣多元文化。

(五) 花蓮 E 協會

依內政部移民署外籍配偶統計資料顯示，截至 2020 年 10 月花蓮縣新住民人數為 7983 位，其中大陸、港澳地區配偶占新住民總人數 72% (5,748 位)；其餘外籍配偶占新住民總人數 28% (2,235 位)。目前花蓮 E 協會約有 400~500 位新住民成員，其中有 70% 為大陸、港澳地區配偶，其餘為越南籍，少數為印尼、泰國籍。協會理事長自大陸江蘇來台約 20 年，起初透過定期舉辦聯誼活動來促進新住民間的情感，其後因遠嫁來台的新住民數量日益增長而邀請更多成員加入，使得團體越發茁壯，也凝聚更多的力量。2016 年，組織動員新住民力量成立協會，並於 2019 年花蓮縣政府合作設立花蓮新住民學苑，長期提供新住民導遊、美髮、電腦等相關研習課程，輔導成員考取相關證照；在未來希望能夠推動定期、定點的新住民文化市集，使得新住民可以融入地方社區中。

在協會中有許多閒置的勞動力，可以中國大陸及東南亞的新住民兩種類型分述其閒置原因。大陸地區新住民成員雖擁有高學歷及專業技能，但來台後大多從事部分工時、臨時或人力派遣等非典型就業類型的工作，相較於本國國民，在就業市場上處於相對弱勢。究其原因，主要在於其入台後即需面對繁瑣的學歷驗證流程，其次則為自身學歷及專業技能鮮少符合花蓮就業市場的需求，因此導致他們失去原本在中國大陸的就業優勢。另一方面，東南亞的新住民在語言及文化上差異較大，常因為中文理解及表達能力較弱而不被雇主錄用，在就業市場中時常碰壁，因此雖善於烹煮道地的家鄉美食或擁有專業知識及計能，卻難有機會一展長才。

綜觀上述兩者，再論近年來的 E 協會的整體發展趨勢。花蓮縣的居民大多依賴觀光產業維生，其中亦有許多新住民經營手工藝品店。今年

適逢新型冠狀病毒肺炎疫情，中央政府限制外國觀光客來台觀光旅遊，使得諸多的手工藝品店面臨青黃不接的困境，故而紛紛停業，導致更多的協會成員處於失業的狀態。為了充分運用協會中的閒置人力，理事長計畫動員協會的人力、物力，設立勞動合作社，使得成員有穩定的經濟來源。

(六) 文藻外語大學

文藻大學之大學社會責任實踐 (University Social Responsibility, USR) 計畫聚焦於新住民與新移工關懷及其社會增能等議題，其中與新住民創業較相關的為新住民多元文化市集。藉由教育部計畫經費的協助，文藻大學 USR 計畫團隊向高雄橋頭糖廠租借舊倉庫，每月舉辦一次市集活動，每次規劃 40 組攤位，無償提供新住民個體戶展售自家商品。此外，計畫團隊亦設立舞台提供新住民表演與活動的空間，藉此增加其與本國國民之間的交流及互動，進而拉近彼此的距離，促進其融入台灣社會。

文藻大學在多元文化市集的推廣及籌備上雖展現佳績，但教育部所補助的 USR 計畫終有結束的時候；對新住民而言，計畫的結束意味著計畫經費及團隊成員的撤離，進而也失去創業平台與機會。文藻 USR 計畫團隊正反覆思考此一課題，企圖尋求有效地組織型態以凝聚新住民的力量，使多元文化市集即使在沒有其他外力的支持下，亦得以自我運行、永續發展，如此方能確保新住民擁有穩定的收入來源、自力更生。

綜觀六場焦點團體座談，雙北 A 協會與雙北 B 協會的成員因共同有創業的強烈動機，故欲尋求有別於協會運作的商業模式，讓新住民可以脫離較不合理的勞務工作形式，免於薪資的浮動與不合理的剝削；其次，兩個協會亦積極找尋良好的模式，協助新住民成員間保持互動及交流，並進一步在成員與成員、成員與

協會間形成緊密的聯繫。桃園 C 協會的動機為改善協會經費、資源不足的現狀，加強外部資源，提供新住民學童更良好的教學環境與品質，進而衍生出商業模式的可能性。嘉義 D 協會的數位新住民透過新女力創業加速器計畫獲得創業獎金，理事長規劃於協會基礎上建立營利組織，以整合創業成員於同一營利平台，並在平台上宣傳新創商品理念及設計，推廣多元文化。花蓮 E 協會則因今年疫情影響而有較多的閒置人力，理事長計畫動員協會的人力、物力，成立勞動合作社，使得成員有穩定的經濟來源。文藻大學考量到當 USR 計畫結案後，新住民將面臨無計畫經費的支持及團隊成員的協助，故規劃輔導其成立新住民組織，使新住民文化市集得以永續發展。

在文化特性的文獻探討中，本研究透過 Hofstede 理論分析，認為當前台灣的新移民的母國國籍中，以越南的文化特質與合作社理念相近。然而，由於本研究所接觸之新住民個案，多數藉由婚姻移民來台，其中又以女性居多，因此可能會造成樣本之選擇偏差(Selection Bias)。此外，Hofstede 的衡量標準以國家整體為單位，而透過婚姻跨國來台灣的女性新住民又經過另一次的篩選，其個人特質與母國一般的文化特性又有程度不一的差異，故應將 Hofstede 理論的原始分析架構做適度的修正，以為本研究所用。根據訪談所得，本研究認為大部份來台之新住民仍保有同鄉情誼與互助精神，也同時具有脫離勞務所得浮動之強烈動機等，其共同特質皆有利於合作社之成立。

二、 培力的需求

本研究團隊在盤點各協會轉型商業組織的規劃時，也發現不論本國國民或是新住民，皆對合作社的組織模式相當陌生，其共同點均為不熟悉合作社之運作模式及合作經濟之核心價值，故本研究團隊認為在輔導新住民成立勞動合作社前，首要任務為規劃培力工作坊，使其理解合作社價值精神、組織架構、運行模式及社員的權利與義務等。下列為本研究與新住民團體訪所整理出的培力項目，以利

規畫後續培力課程。

(一) 了解合作社精神

一般而言，本國國民對於合作社感到相當陌生，更遑論新住民。因此，為凝聚新住民的力量，進而將作為創業的其中一個選項的合作社經濟模式引介給他們，協助新住民了解合作社的精神、社員的權利義務乃首要之務，其後方能理解其籌組意願，並依其產業類別做後續規劃。與此同時，透過合作社模式的引介，得以培養新住民以人為本的合作精神，形塑共同參與組織的規劃與決策之意識，在熟悉其運作模式後，亦將對其產生信心，進而開展出永續經營的可能性。

雙北 A 協會的性質類似於新住民導遊與旅行社之間的媒合機構，故其成員較為利益取向，且在獲利後較不會為團體做出貢獻，透過培力課程可以培養成員合作社之核心概念。以雙北 B 協會及桃園 C 協會而言，成員尚未接觸過合作社組織，對於合作社的概念並無基本的認識，甚至產生誤解。嘉義 D 協會中有部份的新住民成員自行創業，普遍不了解合作社之理念、組織的運行模式，因此無法透過課程培養合作經濟精神，以利後續平台的建立。花蓮 E 協會理事長與幹部已參加勞動合作社的研習課程，對於合作社的概念已有初步的認識，考量到未來的籌組，也需讓協會成員了解合作社的機制及社員的權利與義務，此乃進一步培養合作經濟意識之基礎。

(二) 語言理解及文字表達能力

部分新住民來台 20 餘年，對於日常的中文對話已熟能生巧，但普遍對於語言理解及文字表達能力有較困難，尤其在申請公部門補助時需繳交的計畫書對於新住民而言更是一大挑戰，若能透過培力課程增進其

語言能力，不論在日常生活或是申請補助、準備證照考試、從事創業活動上均能事半功倍。

(三) 法規介紹

法律的目的為保障人民的基本權益，但新住民普遍在語言及文字的理解上能力較弱，故閱覽法條對其而言相當艱深，容易誤觸法規或是不懂得利用法律保障自身權益。本研究認為需優先提升新住民之語言理解及文字表達能力，其後再邀請法學專家協助其了解在法律的保障下所擁有的工作權利及義務，以及在面臨不公平的職場剝削如何自保。

(四) 人力資源整合

以嘉義 D 協會、花蓮 E 協會協會及文藻大學而言，其成員的專業技能具多樣性，為了解未來勞動合作社籌備之人力資源，將針對未來欲從事之產業進行人力需求的盤點分析，其中除產業類別外，尚包括年齡、性別、家庭狀況等其他指標，藉此標示其在人力市場中之優、劣勢。本研究規劃將於結束後，媒合人力管理課程相關的專家學者，培力協會幹部及成員管理及訓練未來合作社所需要的人力資源。

(五) 市場定位與開發

雙北 A 協會欲透過合作社的模式自行承攬旅遊業務，以提高新住民導遊之薪資，使其免於旅行社之削價剝削，以及文藻外語大學企圖尋求有效地組織型態以凝聚新住民的力量，使多元文化市集得以自我運行、永續發展，兩者均擁有較明確的目標且有共識。

反觀嘉義 D 協會之成員多數自行創業，其中包含餐廳、美容工作室、民宿等，產業類型相當多。雙北 B 協會的部分成員已考取照顧服務

員資格，並在相關醫療院所就職，另一部分多從事家事清潔，其理事長難以在此兩者中做出選擇；花蓮 E 協會內有多名成員擁有長照相關證照，而印尼、越南的新住民中，亦不乏精通烹飪家鄉菜的成員，因此長照及餐飲可謂該協會未來發展勞動合作社的主要方向。上述協會欲成立合作社，卻不懂得市場分析之重要性，故本研究將於計畫結束後規劃培力工作坊，協助協會透過 SWOT 分析方法，定位其優勢、劣勢、機會及威脅，以找到合適的市場，並邀請特定產業之專家學者做經驗分享以及產業分析，藉此更貼近市場之實際需求。

(六) 市場行銷及網路宣傳

在面對市場行銷及網路宣傳前，須透過組織成員間不斷的討論，以釐清自身之優勢與劣勢，定位組織的核心理念、自身商品及品牌之特色，將其概念轉化為文字加以推廣；然而大多數新住民為求時效，而倉促撰寫網路文章或是投放網路廣告以宣傳商品或服務項目，反而忽視了了解自身商品及品牌之重要性，因此儘管投入大量的時間與金錢，卻難以看見其成效，其成本最終無法反映在利潤上。

第四節 新住民培力工作坊

本研究之目的為輔導新住民團體轉型為合作社，故針對本章第三節第二項所論及之培力需求，先行舉辦三場培力工作坊，藉此釐清合作社之運行及合作經濟之核心價值，以及初步協助組織知市場定位。

一、 新住民培力工作坊系列一：創業甘苦談

本研究團隊已統整雙北 A 協會、雙北 B 協會、桃園 C 協會之焦點座談會的

訪談結果，總結此三協會的培力需求，其共同點均為普遍不熟悉合作經濟之核心價值及合作社之組織模式，故本研究優先為此二協會舉辦培力工作坊，使新住民清楚合作社價值精神、運行模式，並邀請已成立的合作社進行經驗分享。第一場工作坊邀請有限責任新北市原住民○○合作社林理事主席、台北市○○照護勞動合作社吳創辦人、台灣勞工○○洪主任，擔任本次工作坊之講師。

(一) 工作坊大綱

由於此次參與培力工作坊之新住民普遍對於合作社之概念不甚了解，加之洪主任長期在合作經濟與社會問題有所著墨，故邀請其優先為新住民建構合作經濟之核心價值。林理事主席講解如何有效運用原住民身份來組織合作社，在身份別相近的原住民合作社中如何與其他社員保持良性的溝通，使得參與的成員可以共同決策與成長。以此作為借鏡，新住民可汲取原住民合作社之發展與克服阻礙之經驗，以利往後組織的籌組。吳創辦人分享其在長期照護產業所累積之知識與經驗，向與會者解釋在面對長照市場中多樣化且競爭激烈的營利團體之環繞下，如何提高組織成員的經濟參與及民主治理，以及照護勞動合作社做為創業選項的優勢。吳創辦人的演講所涵蓋的主題包括合作社的經營方式，如何藉由組織內部的討論找出核心宗旨及業務範圍。最後她提醒與會者，由於政府近年來提倡設立照護合作社，來解決國人平均餘命延長而衍生出的照顧需求，故相關長照合作社如雨後春筍般紛紛成立，預估近年來會進入一波淘汰期。

(二) 結論與效益

依據與會者在課程結束後所填寫的回饋問卷(參見附錄 3)，回收之有效問卷為 14 份，其部分結果如表 4-2，顯示新住民對整體培力課程普遍感到滿意，其中約 93%的新住民願意參與後續的培力工作坊。本研究

團隊據此盤點其能力需求，籌辦第二、第三場工作坊。

表 4-2 培力工作坊 1 之回饋問卷統計 單位(%)

基本資料					
國籍	台灣	大陸地區	印尼	越南	韓國
		21.4	50	14.3	7.1
	非常滿意	滿意	普通	不滿意	非常不滿意
工作坊規劃					
工作坊整體	64.3	35.7	0	0	0
本次講者經驗分享	71.4	28.6	0	0	0
勞動合作社理解程度					
組織合作社條件	50.0	35.7	14.3	0	0
族群的團結經濟優勢	28.6	50.0	21.4	0	0
勞動合作社在長照產業的應用	35.7	50.0	14.3	0	0
合作社之影響					
是否對籌組合作社或成為其中一員感到興趣	42.9	50.0	7.1	0	0
組織合作社或成為成員，對未來經濟與就業有正想影響	42.9	50.0	7.1	0	0
未來課程					
未來如果有第二場工作坊，是否願意參加	是		否		
	92.9		7.1		

資料來源：本研究統整自製

雙北 B 協會理事長表示，如果協會想以照護勞動合作社的模式來創業，社員即須具備居家照顧服務員的資格，這將成為合作社組織的阻礙，故欲將市場選擇移轉成該協會擅長的清潔與居家服務，認為在熟悉

的領域中發展較為穩健且門檻比較低。

二、 新住民培力工作坊系列二：核心理念與市場定位

本計畫團隊透過與文藻大學的焦點座談，了解該校 USR 團隊有意輔導新住民多元文化市集之新住民參與者，籌組營利組織，以利多元文化市集的永續發展。儘管如此，文藻 USR 計畫團隊成員對於合作社之經營及運行模式的理解有限，因此並未將合作社之組建納入未來的發展方針。有鑒於此，本團隊在提供另一個可能性的目的下，針對文藻 USR 計畫團隊的成員與多元文化市集之新住民舉辦本系列第二次培力工作坊，並邀請高雄市相關新住民政府機關的人員一同參與討論，將計畫視野擴展至南台灣，以理解台灣各地區新住民在創業/就業及籌組合作社等議題上之普遍性及差異性，進而協助其發掘問題、發想解方。

(一) 工作坊大綱

本次工作坊由文藻大學程教授擔任主要講者，講述目前高雄的新住民個案是如何透過文藻多元文化市集創業，市集現階段在營運上面臨的困境，以及預想新住民在面對 USR 計畫結束後的狀態。其後針對高雄新住民個案的狀況，本團隊首先探討團體經濟創業模式的優勢。在獨自一人創業時，時間規劃、專業能力、資金籌措、接觸市場等面向的限制，容易導致經營受到阻礙，最終以創業失敗作結。相對於此，團體經濟模式卻得以凝聚共同性較高的成員，如相同的國籍或是技能等，因此個人面臨的阻礙，可在成員的協助下得到克服。此外，在團體經濟模式中，成員對於產業持有相似的意識、理念及目標，願意共同承擔責任與義務。團體的運作，則是以民主理念為組織經營之根本，使得成員與成員間相互平等，享有相等的話語權與決策權。

團體經濟模式雖然具有上述優勢，但在實際操作上，仍有其亟需克

服的問題，其首要之務，在於如何減少「搭便車」的現象，亦即在決策、行政及經營等面向上，團體中的多數人過度依賴少數人。此現象的主要原因為團體成員的專業技能或知識水平落差太大，因此造成分工上的不平均。針對於此，本團隊建議透過培力課程，將新住民成員的專業知識提升至同一水平。當大多數的新住民皆可獨立思考後，即可以民主決策的方式，在每次組織會議中共同商議且有效解決難題，故可降低新住民對文藻 USR 團隊的依賴性，達成校方的期望。

(二) 結論與效益

針對高雄新住民所面臨的狀況，本團隊應用市場運行的實現機制，提供循序漸進的收費制度之作法，亦即在市集的第一年讓新住民無償參加，以吸引參與者，開展市集的知名度及規模。第二年後酌收場地費用，屆時新住民需根據自己的收入與成本，評估參加市集與否。最後當市集的運作趨於平穩時，即可透過市場機制訂出一個需由新住民繳交且合理的參加費用，並將其暫存於組織的公基金中，慢慢累積至計畫結束後，再將這筆基金用於推動組織的運作，藉此以利滾利的方式，希望推動組織的永續經營。

為達成市集內部新住民的初步共識，文藻計畫團隊將規劃內部討論，並於本計畫結束後，持續與本團隊進行交流，屆時將邀請文藻參觀政大 USR 計畫之場域，結合政大在社區的團體治理及合作經濟的模式運行下的經驗，在探索新住民合適的創業模式、啟發新住民自發性解決問題的能動性，以及新住民培力課程的規劃上，做更進一步的討論。

三、 新住民培力工作坊系列三：正式進入組織的準備

本團隊持續追蹤前兩場工作坊參與的新住民個案，以了解個案在了解勞動合

作社的資訊後，是否有創建合作社的規劃或意願。經調查後發現培力工作坊系列一所接觸之雙北 B 協會經內部討論後達成初步共識，將組織之產業方向訂定為清潔與家事服務。有鑒於此，本系列的第三次工作坊便邀請該協會的核心成員，共同參與本次活動。這場工作坊邀請台灣勞工〇〇洪主任介紹合作社的組織流程，未來可能遇到之障礙和挑戰，以及分享合作社標案的經驗、利益分配及福利制度。

(一) 工作坊大綱

就一般企業與合作社的設立而言，市場選擇均為首要考量，但有別於一般企業，合作社亦將「人」視為追求商業利益的過程中的一項重要指標。換言之，其所關注的是如何在追求利潤極大化的同時，也將成員的福利列入考量。如此以人為本的經營模式，在組織的決策上，需要數次的會議來協商，在凝聚共識後即可減少市場上可能面臨的風險及困難，其存活度會高於一般企業。

在面對政府標案時，合作社可以參考台灣採購公報網，透過網站查詢最新標案動態，以及相關標案教學和注意事項；但公部門的標案限制較多，部分需押標金和履約保證金，處於創始初期的合作社需具備足夠的資金，以因應此規定。

關於合作社的利益分配及福利制度並無一定標準，其訂立需考量不同部門間的成本與利潤，進而透過成員間共同商議後擬定衡量的準則，以達到公平的利益劃分。

(二) 結論與效益

合作社以人為本，在成員享有平等的權利及義務的前提下，組織內的大小事務皆須透過開會討論來決定，如賠償、糾紛的處理方式、後續的責任歸屬等，這些議題雖涉及組織的利益及損失，但無正確答案，因

此需要成員間共同協商，達成共識。

合作社的經營是一種換位思考，每位成員不但是員工也是老闆，因此在做決策時就會更加小心謹慎，在思考自身利益的同時也會將組織經營的可行性、可能性及延續性納入考量。在面對標案時，本團隊建議從民間業務著手，透過成員業務上所開展的相關人脈來進行，一方面限制條件少、自由度高，另一方面亦能夠快速地媒合市場的需求。

除焦點座談之外，本研究尚舉辦上述三場培力工作坊，使新住民初步理解合作社的價值精神、組織運行模式及社員的權利與義務，得以培養其以人為本的合作精神，形塑共同參與組織的規劃與決策之意識。本研究團隊將焦點座談之發現統整，並訪談政府官員及專家學者，以了解現行政策推動合作社成立的經驗，以及合作社相關法令政策對新住民可能的影響。此部分將於後續章節詳述之。

第五章 研究發現與分析—專家學者

本研究調查了北、中、南、東新住民團體之創業動機及因其能力不足而衍伸出的培力需求，盤點了新住民相關行政機關目前給予新住民之協助，並進一步探討合作社相關法令政策對新住民可能的影響，新住民勞動合作社之可行性，以及如何成立補助辦法。針對前述主題，研究團隊邀集相關領域的專家學者進行訪談，陳列如下表：

表 5-1 專家學者訪談場次及對象

類別		日期	對象	代碼
深度訪談	專家學者	2020.03.01	台灣勞工○○ 洪○○主任	F1
	專家學者	2020.12.27	新北市原住民○○勞動合作社 林○○理事主席	G1-1
	專家學者	2020.12.27	新北市原住民○○勞動合作社 柯○○小姐	G1-2

資料來源：本研究自行製表

本研究團隊首先邀請台灣勞工組織洪主任進行深度訪談，洪主任長期著墨於合作經濟與社會問題，致力於研究貧窮經濟，改善勞工的就業環境。本場次特邀請洪主任以外部專家學者的身分，分析國內外合作社成功與失敗案例，引進其發展經驗推展至新住民團體，共同研討新住民發展合作經濟之可行性。經由洪主任的分享，研究團隊了解到合作社有別於企業組織，展現經濟民主的特色，其運作融合自主彈性、團結工資、共同儲備及社區需求，符合經濟民主中的決定權民主化，意即合作社的成員們可以共同參與經濟決定且權力相等。以內涵面而言，合作社的成員具有相似的社會地位及身分，可以串聯彼此的生活經驗，形塑集體意識，使組織內成員交流更加緊密。以現實面而言，合作社仍需面臨風險與困境，例如根據內政部合作事業統計數據於 2011 至 2018 年全國合作社社員人數減少 76.3 萬人。合作社該如何維持其內部的民主性，彌補弱勢的資本能力，而政府又該如何給予支持，均為各類型合作社所需共同面對的問題。

新北市原住民○○勞動合作社(以下簡稱 G 合作社)林理事主席，同時也為原民會就業促進委員會委員及行政院青年諮詢委員會委員，對於原住民族、共享經濟等議題相當關心，透過本身經營合作社 12 年的經驗，擔任許多新興合作社之顧問，協助培養成員間的共識、組織規劃及合作法規諮詢等，甚至有團體遠從南部北上尋求幫忙。研究團隊邀請林委員參與訪談，探討原住民合作社獎勵補助計畫對於原住民合作社之實質成效，合作社法規對於原住民之影響，以及輔導成立合作社前/後所需之培力建議，並藉其經驗協助本計畫研擬相關新住民合作社獎勵補助方案。

第一節 G 合作社之經歷

F 合作社成立於 2008 年，成員截至目前為止約有 23 位，且連續九年(2011 年至 2019 年)榮獲內政部考核優等。合作社原先的業務為硬體設備的設立與維修，其勞務所得較低，且需耗費大量時間與人力的占用，使得組織中的人力調度受到侷限，加之近年來維修市場之需求大量下降，迫使組織積極轉型。F 合作社在透過合作社內部之教育訓練，提升成員專業技能與競爭力後，目前承接公部門管理系統維護及撰寫程式的標案，亦承攬網站架設之業務。

對於利潤分配，G 合作社採取固定原則與透明化之方式，其收入來源為承攬標案，扣除章程所規定的行政業務費與公基金後，由專案主持人依據工作內容進行利潤的分配。由於每次專案的運作前皆會有相關合約書，成員的勞務報酬依據合約內容的業務項目計算，故其間鮮少因為利潤分配而爭吵。

此外，本研究將 G 合作社於經營期間所遇到之困境與因應對策整理如下表：

表 5-2 合作社之困境與因應對策

困境與挑戰	對應方法
業務市場之改變，使得合作社利潤銳減。	合作社積極轉型，透過內部之教育訓練，提升成員專業技能與競爭力。
合作社間彼此業務重疊。	合作社間採取互助機制，在人力上可以互相支援，增加社員出工的機會。
招標時面臨押標金、履保金等不足。	採用社場之異業結盟，由規模較大之合作社承攬招標，在將其分工給其他規模較小之合作社。

資料來源：本研究自行製表

第二節 合作社法規

本研究以台灣勞工組織洪主任對合作經濟的實證研究專業，及新北市原住民○○勞動合作社林理事主席在合作社上的實務經驗為基礎，進行相關法律規範之盤點及梳理。

目前合作社的法規幾乎都是組織及報備階段的相關規定，或初期的行政流程，創立後較不受合作社法規的規範，如果要說法規的缺點應該是人數過多或是籌組時間過長。…我認為法令不需要再為新住民設立一個專法或專章，故導向於不修法，因合作社的發展非身份的問題而是從事項目的差別。(F1)

本研究以台灣勞工組織洪主任對合作經濟的實證研究專業，及新北市原住民○○勞動合作社林理事主席在合作社上的實務經驗為基礎，進行相關法律規範之盤點及梳理。以同為少數族群的原住民為對照，原住民族委員會制訂原住民合作社輔導考核及獎勵辦法，藉此保障原住民族工作權；然而對於新住民而言，似乎

沒有另立專法、專章的需要，其原因在於本研究認為合作社法的法律規定已相對完善，適用於各族群。目前合作社的法規，僅針對合作社初創的組織及報備等行政流程設計，其後則不受到合作社法規的規範，而是取決於產業市場所對應的相關主管單位及其規範。

如果達不到創辦人數 7 位，大部分都會用人頭來補……內部難達共識，但最後只是一個人來決定。……法律的規定，理事和監事不可以只有一位或是雙數，故只能 3 位、3 位，但 6 位不容易達成表決結果，所以才是 7 位。我認為發起時人數可以下修，在成立社員大會前可以規定要滿多少人。(G1-1)

依據合作社法規，合作社的籌組需七位以上之發起人，對於一般勞動合作社或是原住民勞動合作社，合作社籌備期間至少舉辦 2 次以上籌備會，且發起人均需出席所有的會議，因此在會議的安排上須同時考慮發起人之時間規劃，導致其籌組時程之延宕；其次，當面對創辦人數不足時，多數團體採用人頭的方式來填補，導致有些成員志不在此，難以維持共識，最終偏離合作社以人為本的初衷，反而走向一般企業的模式，成為偽合作社。對於新住民而言，在於其來台後多背負照顧家務之職責，或是從事非典型勞工或自然人承攬，難以形成其社會網絡，雖部分新住民會藉助相關協會或組織之同鄉力量，但如何在中多成員中篩選出有共識者，對新住民仍是一大難事。

第三節 培力協助

據第二章第四、五節國外合作社的案例分析，其共同點為協力組織的支持與協助，以及相關培力課程的規劃，進而得以確保成員已具備足以維持合作社獨立運作之教育、培訓和經驗。專家們對於合作社籌備初期看法如下：

如果新住民未來想要接政府標案，那必須要押標金，那這筆錢可能需要在一開始就先透過基本股金的方式收集好。這些必要費用皆需要在一開始就要設想好，因為公部門不會規定股金的多寡。…有的光章程或是相關法律規定就要處理很久，這方面的專業知識就要去輔導，尤其是新住民。前期可以是固定的課程，例如合作社法。(G1-1)

應該可以在他們成立前的協助其培力，凝聚共識，分析追求的商業模式是否存在，業務在哪等。…許多合作社草草成立，但無法承攬業務。針對於此，我們可以協助其分析市場，讓他們了解業務範圍，如何承攬業務。新住民需針對不同產業別，予以個別輔導，提供不同的分析。(G1-2)

建立核心理念乃組織合作社的首要條件，一群志同道合的人需透過數次的討論決定從事的產業類別及業務模式，而輔導的機構或單位須培養成員的自主性，以利合作社永續的運行。不論是選擇合作社或是企業的形式，多數創業者在不熟悉產業市場的情況下貿然成立公司，其後馬上面臨資金不足、無法招標，以及找不到客源之窘境，故研究團隊建議輔導的機構或單位須邀請特定產業之專業人士分析市場的變化。另外，新住民對於合作社法律規範不甚熟悉，面對合作社章程的設計皆更是一大難題，透過成立前的培力課程予說明及協助。

專家們對於合作社成立後看法如下：

以我們合作社來說，算有高度共識的，但我們草創期為兩年，實際開出第一張發票為半年後，我認為輔導機構至少在成立後需陪伴一年的時間。(G1-1)

合作社在年底時需要評鑑與會計帳目，這些都需要協助他們撰寫。平常培力也可以針對這部分來設計，這都蠻實務的。(G1-2)

當合作社順利營運，將衍生出會計帳紀錄的課題。相較於一般企業，合作社的帳目甚為繁瑣，對於非會計專業者更是困難，故培力機構或單位可協助媒合新

創的合作社至既有的合作社實習，培養實務經驗。另外，在年度的評鑑上需要撰寫相關報告書，這對於一般國民而言已相當陌生，更遑論中文理解與表達能力較弱的新住民。研究團隊建議針對中文的撰寫，給予新住民長期的華語培力，並以工作坊的模式與新住民共同討論出模板，使其在行政面向可以事半功倍，將更多的時間與心力花費合作社的經營與業務。

綜觀所述，以創立前期而言，無法估計輔導機構及單位需給予的培力長度；即便具有高度共識的團體，在面臨市場的選擇與法律流程上仍受到阻礙；成立後將面對陌生的合作社行政業務。專家學者建議前期給予華語、法規和市場分析等培力；而後期可針對評鑑計劃書撰寫及財務報表給予協助。

第四節 原住民合作社獎勵補助方案

據本研究對原住民委員會、內政部、各縣市社會局等相關公部門的盤點，僅內政部與縣市社會局提供合作社籌組入門手冊，對於合作社相關的補助要點及推廣計畫則針對已成立之合作社為主。有鑒於此，本研究參照「行政院原住民族委員會原住民合作社獎勵補助」，探討其法條內容運用於新住民合作社的可行性。該獎勵補助辦法，原先目的為降低2007年取消原住民合作社免稅所造成的影響，以及提升原住民合作社營運及開拓市場的能力。

目前原民會、內政部、縣市社會局皆沒有針對合作社成立前期給予幫助，他們僅提供一個手冊，如果你遇到業務上的問題，他們會請你去問主管機關。…目前原住民合作社的補助多來自原民會，在原民會有專門的原住民合作社專章。…首先取得等第(甲等、乙等)，乙等以上有獎勵金，也可以申請教育訓練，另外整體營收以及社員人數比去年都高也有獎勵。(G1-1)

針對已成立之合作社，則依據評鑑考核之等第及營業收入總額，給予不等的獎勵金額。此外，針對開辦費、營運設備費、教育訓練費等其他支出，皆設立相關補助，使原住民得以增加就業機會，提高社員經濟利益。本研究於第七章將進一步擬定新住民合作社獎勵補助方案供相關單位參考。

獎勵補助對於合作社之影響如下：

我認為在都會區的合作社特別需要這項獎勵，因為房子都不是我們自己的，需要有比較好的競爭地點，故租金較高。如果沒有補助，地點即需要更換，而教育訓練就沒有多餘的錢可以用。(G1-1)

我們本身有標案收入，故對於我們來說補助就是額外的收入來源。我們是優等合作社，我們可以申請很多項目，是我們平時累積來的。那像是甲等、乙等的社場他們可能不像我們可以申請那麼多補助項目，對於他們而言補助可能較為重要。(G1-2)

而原住民合作社獎勵補助對於資歷較長且營運穩定之合作社，可提升合作社會員對於場域的環境品質與教育訓練之師資，使其增加競爭力；反之，對於資歷較短且營運不穩定之合作社，則獎勵與補助金額可以抵銷基本行政成本，降低其經營風險。綜觀上述，原住民合作社獎勵補助對於原住民合作社仍為必要之存在，其辦法可充維持住民合作社環境設備及提升其業務能力。

第六章 研究發現與分析—政府官員

根據內政部移民署統計，截至 2020 年 10 月底，新住民在台人數為 563,515 位，新北市新住民總人數佔其中的 19.47%(109,738 位)，遠多於位居第二的高雄(佔總人數 11.32%，總人數為 63,806 位)。鑒於此數據，本團隊認為新北市新住民相關單位所接觸到之新住民數量眾多，且具高度多樣性，有足夠的個案類型以供本計畫參考。基於上述原因，本團隊以新北市新住民相關行政機關(以下簡稱政府機關 H)做為訪談的首要選擇。其訪談名單如下：

表 6-1 政府官員訪談場次及對象

類別	日期	對象	代碼
深度訪談	2020.11.25	林○○主任	H1-1
		黃○○專員	H1-2
		王○○社工	H1-3

資料來源：本研究自行製表

根據政府機關 H 的定義，新住民乃「外籍人士來台居留、定居且未歸化(取得)本國籍；或是孩童為本國籍，父母其中一方為外國籍且不論是否歸化」。依據此定義，該機關所服務的對象僅限於以上兩種，而已歸化(取得)本國籍之新住民，則列管於國人的行政管理系統內，因而排除於該機關的服務對象範疇之；然而此定義與本研究界定之新住民有些微不同。本團隊認為新住民在歸化為本國籍後，在能力與專業上與本國國民仍有所區別，仍需加以關心或提供相關培力課程，以協助其提升就業市場上的競爭力，減少專業技能與工作能力上與本國國民間的差異。因此，本團隊仍將歸化者列入新住民中，並將訪談內容統整為下列五個面向：

第一節 政府機關 H 的業務類型及地方政府合作

政府機關 H 所提供的服務為居留相關申請案、初次入境關懷訪談、法規的諮詢服務、家庭關係的協助等，其中以申請案最為主要(約佔 80%)，而前來尋求協助之新住民以越南籍居多(約佔 60%~70%)。來自大陸、港澳地區的新住民，因語言溝通上較無困擾，因此相對而言較少。就其他指標而言，學歷別以國高中佔多數；性別以女性居多；產業別則集中於服務業、美容美髮、加工製造業。新北市之新住民人口大約 10 萬人，其中 60%來自大陸、港澳地區，來求助政府機關 H 求助的人數少，其原因可能因語言與識字能力較強，故遇到問題時會直接尋求相對應的部門協助；20%為越南籍，相對來政府機關 H 尋求協助的比例較高，20%為其他地區。

新北市政府機關 H 與地方政府之部會定期召開會議，協助其擬定新住民相關政策，規劃來台後的適應課程及語言學習，使在台之外籍人士可以縮減與本國居民的隔閡，其下述為新北市政府機關 H 與地方政府合作之項目：

1. 新住民委員會：新住民委員會的每次會議都會請政府機關 H 派人列席，以了解地方政府在新住民政策的方針及相關資訊。
2. 勞工局：每逢嘉年華、潑水節等相關活動，政府機關 H 會參與籌畫及執行，並進行政策宣導。
3. 戶政事務所：開辦生活適應輔導班，由政府機關 H 派遣專員講授居、停留法令的規範。
4. 社會局與社福中心：經新住民的同意後，會把初次入境的新住民轉介縣、市政府社會局，由其執行關懷訪談，如有遇到特殊情況的個案也會告知社福中心，由其執行訪視及關懷協助。

5. 新北市政府教育局新住民文教輔導科：由政府機關 H 提供新住民文教輔導科開辦 72 小時成人基本教育班所需的相關資訊。
6. 教育部新北市家庭教育中心：與家庭教育中心合辦家庭教育課程。

第二節 新住民現況分析

早期新住民從事的職業類別少，其就業大多透過配偶或是親屬介紹至工廠打臨工；而現在職業選擇及就業型態較多元，如為數不少的新住民透過網路商店販賣家鄉的特色商品，或是從事美容美甲工作。

新住民在台就業普遍遭遇的阻礙可歸納如下：

1. 華語理解力及語言溝通不良，導致雇主雇用意願降低。
2. 部分持居留證者不須再申請工作許可，但雇主因不諳法規，認為一定要持身分證才可工作，因此將新住民求職者拒於門外。
3. 雇主對持居留證者的相關投保不甚了解，認為需再研究相關法規，造成時間成本的增加。
4. 少數家庭保有傳統的思想模式，認為新住民來台之生活重心應以家庭為主，需照顧家中年長行動不便之長輩以及年幼之孩童，故少部分新住民仍在外出工作及學習上遭到限制。

極少數的新住民在遇到雇傭糾紛時，會向政府機關 H 尋求協助，其可能的原因有二：

1. 語言理解力較差或對於法規不甚熟悉者會直接尋求台灣籍配偶的協助。

2. 語言理解力較強或對於法規熟悉者會直接找相關政府部門求助。

第三節 合作社的可行性評估與培力資源

在政府機關H所接觸到的新住民創業個案中，鮮少有直接共同合資創業者，大多數皆為獨自創業後，聘請新住民為員工，兩者為僱傭關係而非合資關係。究其原因可歸納為下述三點：

1. 對相關合作社法規不甚熟悉與了解：在缺乏充分資訊的情況下，新住民創業個案並未意識到合資創業的優勢；儘管部分新住民在某種程度上傾向此模式，但對相關法規的知識闕如，因而放棄合資念頭。
2. 投入資本額較小：新住民個案多選擇資本額較小的店面來經營，如小吃店、美容工作室等，並無合資創業的需求。
3. 利益劃分的公平性：新住民對於合作社概念之認知較少，故僅能依照一般企業進行利潤的分攤，其可能會使得彼此的利益劃分缺乏公平性。

對於新住民團體創業，以經驗來說，個人比較多，團體的不常見。…新住民會一個人創立小吃店，但員工是新住民，是僱傭關係，合夥關係真的沒觀察到。…關於合夥創業及合作的狀況比較少，第一，可能是對法規不是很清楚；第二，小吃、美甲資本額都小；第三，利益的分配。(H1-3)

在獨自創業時，新住民雖選擇以資本額較小的模式起步，但在此高風險過程中，需要具備既有的知識及經驗，以面對新環境下的市場選擇、資金籌措、較高的租金及人力成本等問題。在缺乏相關機構的協力及輔導下，往往難以維持其永續性。故本研究認為應適時的推廣勞動合作社之核心理念，引進不同於一般企業之創業模式，使其了解合作社的本質及特色，如其創造的就業與創業機會，成員

目標的共同性、和利潤分配之公平性，以及其保護社員免於雇主的不當剝削，擴大社會保障和安全，促進平等和社會正義等功能。

政府機關 H 所提供之訓練課程如下：

本單位在培力的部分提供一些職能訓練，例如：巨匠電腦提供新住民免費課程。外配輔導基金則提供美髮、美食的培力課程，輔導設立異國料理攤位，協助他們在實際活動中獲得經驗。…本單位主要負責推動的項目有教育列車、家庭教育課程、關懷服務、居留宣導。(H1-2)

政府機關 H 的培力課程均為委外性質，統一由上級機關申請服務方案計畫，再由各下級機關協助集中督導，中央政府有成立新住民培力發展資訊網，統整各縣市新住民政府機關之相關資訊，而新住民得以透過網站查詢即時的開課通知，也能夠藉此找到合適的課程。政府機關 H 的培力課程多數以生活適應課程以及華語班為主，少數為專業技能的培訓，且政府機關 H 不得因為少數個案需求而增開相對應知課程，各地區之新住民政府機關皆須統一由上級機關委外規劃課程，此容易導致上級機關所提供的課程不符合新住民實際的需求。

第四節 新型冠狀病毒肺炎疫情之影響

自今年初起，全球人口移動的結構受疫情衝擊之影響而有所改變。就本國接受的申請而言，移入人口的國籍呈多元化的趨勢，越南籍移入者的數量銳減，而來自歐、美各國的移入人數則相對增加許多。就性別而言，往年移入人口的男女比例為 2：8，今年則為 1：1。移入的總數量亦有顯著的變動，往年皆有單位收受案件可達 90~100 件/月，今年僅有 40~60 件/月。移民署為因應目前疫情，針對滯台外國人士實施自動展延居留有效期限的措施，每次展延 30 天，目前已經延

至第 8 次。對於境外人士，則參照各部會的移入條件實施篩選。而在防疫宣傳上，增列多國語言的防疫影片及標語，使新住民與本國民間擁有相等的資訊，減少防疫破口的產生。

透過此次與政府機關 H 之主任、專員及社工的訪談，本團隊進一步了解政府機關 H 所從事之業務及針對新住民所舉辦的增能課程，如與市府單位共同規劃之培力課程與研習，為解決來台適應問題的生活適應班，為加強語言能力的成人基本學習班、新住民子女華語補救課程、通譯人員培訓班等。在就業與創業而言，政府機關 H 雖無直接的協助，但當新住民需要就業資訊、工作媒合或是職訓課程時，政府機關 H 人員會將其轉介至就業服務中心、職業訓練中心，由中心的專員接手服務。

第七章 結論與建議

第一節 結論

本研究為促進新住民的創業與社會融合，探討注重以人為本、成員參與、互助團結、以及在地深化之特色的合作社，適用於新住民之可行性。本研究採深度訪談、焦點團體座談以及文獻分析等方式作為研究途徑。首先，蒐集國內外新住民勞動合作社之相關文獻，檢視國內外既有合作社之發展經驗；其次，透過深度訪談、焦點團體座談，蒐集新住民的就業/創業需求與職場困境，盤點其不足之處設計培力課程；再者，邀請新住民參與培力工作坊認識合作社之運行，社員之權利與義務，及既有合作社之經驗分享；最後，邀集學者專家及政府官員共同討論現行合作社法規對於新住民就業及創業的可能影響，評估新住民勞動合作社的可行性與運作效益，並就新住民勞動合作社相關法令政策提出建議。

合作社一直被認為是解決非正規經濟與問題的重要工具，ILO 及 ICA 均主張，合作社的自助組織模式可為弱勢群體提供完善的就業機會。合作社的運行模式，有助於提升移民婦女在合作社決策的政治權力，其平等分配的機制則使得婦女經由投入合作生產獲得實質的經濟收益，收入增加促進婦女的家庭與社會的地位提高。本研究探討國外新住民合作社發展經驗，以歐洲而言，發展出社會合作社的型態來僱用並促進該國的新移民融入當地族群，為此提供社會與經濟的包容性。以加拿大與美國而言，新移民的平均收入均低於一般國民的平均值，但透過包括合作社在內的社會企業模式，可以為移民創造就業機會與所得收益，協助移民融入社區。透過分析國外成功的新住民合作社之案例，認為其共同點為具專業性的協力組織，提供新住民職業培訓及協助組織內部管理；其次為官方政策支持，美國的紐約市議會提撥預算作為工作者合作社發展倡議的基金，而後紐約的帶頭效應也引發其他城市陸續的跟進。從失敗案例經驗也探討出協力組織的抽離為重

要因素，須確保成員對於獨立運作合作社具備適當教育、培訓和經驗，能夠維持組織的集體決策模式才可抽離；貿然的抽離將會使成員逐漸喪失獨立運作的信心，最終造成組織的崩潰。次要因素為資金來源受阻礙，新住民因其身份，在融資借貸上容易遇到重重阻礙，再加上傳統商業銀行並不熟悉合作社的特殊商業模式，因而直接降低放貸意願，最後龐大的財務壓力導致全體成員信心的潰散。

新住民相較於本國籍女性勞工可掌握的資源更加稀少，其於本國社會中所具備的資訊和知識不多、資金籌措能力明顯不足，以及於合作社創立初期無法雇用專業管理者發展業務，多數新住民往往會依賴原鄉好友或是新住民團體的支持站穩根基。針對於此，合作經濟的自願性且公開的會員制度、自治與自立以及民主的管理模式等，得以解決偏見或歧視所導致的社會參與排除，增加其發聲管道，降低非典就業市場的薪資不確定性。由於本國尚無完全以移民為主體的組織前例，故藉由屬性相對接近的原住民勞動合作社觀察發展情況，將原住民於勞動合作社遭遇之問題與一般合作社與新住民交叉對照(如表 7-1)，本國國民大多會遇到之問題同時也存在於原住民與新住民間，後續將結合表 7-1 與專家學者之觀點，於本章第二節進一步說明。

表 7-1 勞動合作社遭遇之問題與挑戰-按族群分類

	一般勞動合作社	原住民勞動合作社	新住民勞動合作社
社務方面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 合作社與合作社之間、合作社與民間企業及政府組織之間聯繫不佳。 2. 部分合作社社員之間合作意識薄弱，成員參與率低，易產生搭便車的外部性。 3. 因社員參與率低，故導致休眠社員愈多，難以維持以人為本之核心理念。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 原住民社員超過該合作社社員總人數 80%，且須申請證明。 2. 合作社已無優惠與保障，多數合作社考慮停止營運。 3. 多數合作社已停止營運，但未辦理解散及撤銷。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 因其中文理解力較弱，對於合作社法規與各種會議之召開程序與運作不甚熟悉。 2. 組織間成員能力有所落差，容易產生對特定少數之依賴性，難以維持其平等機制。
業務方面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 勞務關係定位不明、勞務成本不甚理解與賦稅不合理等爭議與困境之存在。 2. 過度偏重勞力密集與政府委外業務的集中化，導致成員招募不易。 3. 業務同質性過高、市場窄化與同業競爭。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 仰賴政府勞務採購標案，低價搶標現象頻仍。 2. 無免稅優惠、無充足押標金及履約保證金，已無投標競爭優勢 3. 多數機關勞務委外案之給付工資低，又要求負擔勞、健保及退休金，管理費微薄，尚有僱用非社員勞力之違法風險。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 來台時間雖長，但尚未具備專業知識以分析台灣產業的變化，故多數選擇勞力密集產業。 2. 對於業務市場不甚熟悉，多數藉由政府標案進入市場，但未考量到需具備足夠押標金及履約保證金。
財務方面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 資金及人力不足、營業類型有限，以及政府輔導未能落實，且中央與地方對合作價值缺乏認知等阻礙。 2. 傳統商業銀行並不熟悉合作社的特殊商業模式，因而直接降低放貸意願。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社員無能力繳付股金或提供周轉資金，多數原勞社依賴理事主席或經理人獨自承擔資金需求。 2. 勞委會取消原勞社補助計畫，使得資金減少，難以因應押標金、履保金、差額保證金、及保固金等需求。 3. 會計帳務委託事務所辦理，帳務品質欠佳，大多徒增費用支出，卻未能獲得應有的專業服務。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社經地位及語言文化障礙，融資貸款更較本國國民易受阻礙。 2. 因為自身語言表能力不佳，而難以向政府機關申請相關補助。 3. 新住民團體成員中，大多缺乏會計領域之專業，故僅能委託會計師協助。

資料來源：本研究統整自製

本研究與雙北 A 協會及雙北 B 協會、嘉義 D 協會進行深度訪談，將國籍與地區做交叉比對，藉此認識新住民在台灣生活適應上的經驗，如表 7-2 初步探討新住民在台灣的就業與創業現況，及其環境造成的瓶頸之相同與相異處。有別於深度訪談，本研究亦針對不同地區與行業類型的組織做進一步分析，針對雙北 A 協會、雙北 B 協會與桃園 C 協會、嘉義 D 協會、花蓮 E 協會與文藻大學各舉行一場焦點座談會(如表 7-3)，透過與組織的核心幹部共同討論與經驗交流，了解雙北 A 協會和雙北 B 協會的成員因共同有創業的強烈動機，欲尋求商業模式讓新住民可以脫離較不合理的勞務工作形式，免於薪資的浮動。而桃園 C 協會的動機則為提供新住民學童更良好的教學環境與品質，改善其經費及資源不足的現狀，進而萌生尋求商業模式的可能性。嘉義 D 協會的數位新住民透過新女力創業加速器計畫獲得創業獎金，欲尋求商業模式來經營平台，藉此整合及宣傳新住民之新創商品，推廣多元文化。花蓮 E 協會則因今年疫情影響而有較多的閒置人力，理事長規劃利用協會現有的空間與資源，集結這股閒置人力，設立勞動合作社，使得成員有穩定的經濟來源。文藻大學考量到當 USR 計畫結案後，新住民將面臨無計畫經費的支持及團隊成員的協助，故規劃輔導其成立新住民組織，使新住民文化市集得以永續發展。

表 7-2 就業與創現況及創業環境的瓶頸-按團體別分

	雙北 A 協會	雙北 B 協會	嘉義 D 協會
成員工作	多數為旅遊相關工作，少數從事通譯及餐飲相關行業	多數為期居家照護、清潔服務，少數已成立公司	多數具有創業經驗(經營餐廳、美容工作室、民宿)
原居住地	東南亞國家	大陸地區	大陸地區
就創環境	1.旅遊產業面： 遭受旅行社剝削 2.餐飲產業面： 對東南亞有刻板印象，故對其餐飲之願付價格較低	多為非典型勞工或自然人承攬	多數從事服務業與食品加工業
創業瓶頸	語言文化	東南亞國家新住民在語言文化上與台灣差異大，反之大陸地區新住民較無此困擾。 而南部地區相較北部，較常使用台語，故新住民為融入當地需學習台語。	
	法規制度	新住民在中文的理解力較弱，在法律文件的閱讀上更感困難。	
	人力不足	由於社群網絡較小，難以聘請合適的員工導致人力不足。	
	資金與成本高	台灣相對於中國內陸省份或東南亞國家而言，人力成本及租金較高，不僅在初期創業上，整體營運的成本亦偏高，新住民需要長期的儲蓄才足夠支應創業所面對的高成本。	
	數位資訊素養	資訊素養和能力都明顯不足，對於進入市場的相關網路平台及通路的能力較為低弱，即使嘗試於社群媒體行銷，也難以制定有效之網路行銷策略。	
	政府創業資訊	新住民較無管道取得相關資訊，遇到創業困難時大多自己承擔所有風險。	

資料來源：本研究統整自製

表 7-3 組織/區域特性與尋求商業模式動機-按團體區別

	組織/區域特性	尋求商業模式動機
雙北 A 協會	近年來政府推行新南向政策，該協會長期與旅行社合作，當有東南亞團體來台需要外語導遊，則會透過協會媒合，使新住民導遊有實習和就業機會。	旅行社之間充斥削價競爭，導致許多導遊領隊易於淪為剝削對象；其次，成員獲得良好的工作機會，就會脫離團體而造成內部的人才流失。
雙北 B 協會	大多數成員來自中國，從事照服產業，其中包括長期照護服務員、居家照服員及在醫療機構的看護服務人員。	各照顧機構在薪資的抽成上有不同的標準，部分機構向照顧服務員抽取高達 50% 的中介費，更使得許多照顧服務員遭剝削。
桃園 C 協會	目前與國內教育相關的某協會有合作關係，以國中小學生的課後華語補救教學及通譯陪讀為主要項目，優先服務單親弱勢家庭。	該協會經費來源多為向相關各部門的活動補助申請，但獲得之補助款有限，因活動衍生出的費用時常使經費入不敷出。曾嘗試向企業募款，但成效不彰。
嘉義 D 協會	嘉義市新住民多從事服務業或是食品加工業，鮮少從事農業及工業。部分成員獲得 2019 年新住民創業加速器計畫案的獎金。	協會中部分成員雖有創業的經驗與機會，但在商品的宣傳與行銷上不甚了解，難以媒合顧客需求，導致新創商品乏人問津。
花蓮 E 協會	花蓮縣大陸、港澳地區配偶占新住民總人數 72%，居民大多依賴觀光產業維生。協會與花蓮縣政府合作設立新住民學苑，長期提供新住民研習課程。	部分成員成員雖擁有高學歷及專業技能，但來台從事勞力密集工作。加之適逢新型冠狀病毒肺炎疫情，外國觀光客銳減，導致更多的協會成員處於失業的狀態，協會中的閒置人力因此增加。
文藻大學	配合大學社會責任實踐，定期舉辦市集，無償提供新住民個體戶展售自家商品。	教育部所補助的 USR 計畫終有結束的時候；對新住民而言，計畫的結束意味著計畫經費及團隊成員的撤離，進而也失去創業平台與機會。

資料來源：本研究統整自製

本研究總結 A、B、C 協會的培力需求，其共同點普遍為不熟悉合作經濟之核心價值及合作社之組織模式，故本研究團隊舉辦培力工作坊系列一，使新住民清楚合作社價值精神、運行模式，並邀請已運作的合作社進行經驗分享。活動之

回饋問卷顯示新住民對整體培力課程普遍感到滿意，其中約 93% 的新住民願意參與後續的培力工作坊，盤點其能力需求。其後，針對文藻 USR 團隊與高雄新住民進行培力工作坊系列二，講述團體經濟的運行模式，分享政大 USR 計畫之經驗，並討論未來在籌組可能會遇到的挑戰及困難。計畫結束後，本團隊將持續與文藻 USR 計畫團隊保持聯繫及交流，共同商討適合新住民創業之商業模式。聚焦於雙北 B 協會，研究團隊再次舉辦培力工作坊三，該協會經內部討論後已達成初步共識，故本次工作坊聚焦於合作社組織流程、相關法規、標案、利益分配及福利制度等議題之介紹，相較於工作坊系列一更加具體且詳細的討論。

最後，本研究將焦點座談之發現統整，並訪談移民署政府機關 H 之主任、專員、社工及長期關注合作經濟議題之專家學者，前者使本團隊進一步了解政府機關 H 所接觸之業務，以及其與市府單位共同規劃之培力課程與研習；但在就業與創業面向，政府機關 H 僅扮演媒介角色，將新住民轉介至就業服務中心、職業訓練中心，並無直接提供相關服務。專家學者藉由合作社經營及輔導他人成立之經驗，建議除合作社法規的部分修改，亦需給予足夠之培力課程與實作機會，並強調協力機構應陪伴至少 1 年之時間，已確保成員對於獨立運作合作社具備適當教育、培訓和經驗，能夠維持組織的集體決策模式才可抽離。本研究將訪談之發現與專家學者提出之看法統整，於本章第二節詳述之。

第二節 建議

本研究團隊在訪談時所接觸的部分新住民已來台 20 年以上，對於台灣的生活適應已無太大障礙，且透過長期的就業已累積不少儲蓄，因此想打破既有的就業限制，進一步創造新的創業機會。此外，本研究也在稍早提及合作社對於女性新住民的正面效應，如平等分配的機制使得婦女經由投入合作生產獲得實質的經

濟收益，收入增加則直接促進婦女的家庭與社會的地位，以及合作社中每一票等值的民主制度，有助於其獲得公平的話語權。本研究透過深度訪談、焦點團體座談以及文獻分析等研究方式，以及辦理三場培力工作坊，針對文獻之成功與施辦案例進行分析，統整出新住民合作社的潛在挑戰，、可行性與運作效益。經評估後對於新住民勞動合作社之生態系統提出下列建議：

一、 法規面向

以同為少數族群的原住民為對照，原住民族委員會制訂原住民合作社輔導考核及獎勵辦法，藉此保障原住民族工作權；然而對於新住民而言，似乎沒有另立專法、專章的需要，其原因在於本研究認為合作社法的法律規定已相對完善，適用於各族群。目前合作社的法規，僅針對合作社初創的組織及報備等行政流程設計，其後則不受到合作社法規的規範，而是取決於產業市場所對應的相關主管單位及其規範。

依據合作社法規，合作社的籌組需七位以上之發起人，對於一般勞動合作社或是原住民勞動合作社，合作社籌備期間至少須舉辦2次以上籌備會，且發起人均需出席所有的會議，因此在會議的安排上須同時考慮發起人之時間規劃，導致其籌組時程之延宕；其次，當面對創辦人數不足時，多數團體採用人頭的方式來填補。由於有些成員志不在此，其間難以維持共識，最終偏離合作社以人為本的初衷，反而走向一般企業的模式，成為偽合作社。對於新住民而言，其來台後多背負照顧家務之職責，或是從事非典型勞工或自然人承攬，難以形成其社會網絡，雖部分新住民會藉助相關協會或組織之同鄉力量，但如何在中多成員中篩選出有共識者，對新住民仍是一大難事。

除了上述人數及籌備會的規定，合作社的申請尚須準備組織申請書、籌組計劃書、合作社名冊章等文件，在向主管機關提出申請後始得以舉辦創立大會。創

立大會舉辦的目的在於與成員共同制定組織章程及規範，以及選舉理監事。會後一個月內，合作社需向在地主管機關為申請成立登記。以上之程序需耗時半年以上。相對於一般公司的籌組，如公司預查申請、確認資本額、申請稅籍等行政程序，僅需一個月即可完成。對於新住民而言，穩定經濟收入為其主要目的，由於合作社成立所需之時間過長，而籌備期間仍需要兼職以維持其家庭生計，因此難以專注於合作社的會議與社務，導致成員間難達成共識，最終又回到一般企業的模式。

綜上所述，合作社法規相對完善，無須再為新住民成立專章或專法。建立在民主根本上的合作社，本質上雖最為重視成員間的討論及共識，然而相關法條的規範，使得合作社的籌組時程遠遠長於一般公司之成立，因此降低新住民創立合作社的意願。有鑑於此，本研究團隊建議修法以減少籌組時的繁瑣過程。具體建議如下：

1. **合作社法第 7-1 條：「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。」**

該法自 104 年新增至今尚完全落實，由於該基金設置之目的為提供多元獎勵與扶助措施，對於支撐合作社初期營運與業務發展至關重要，建議內政部應儘速成立上路。

2. **合作社法第 8 條：「合作社非有七人以上，不得設立。」**

對於原住民與一般勞動合作社，當創辦人數未達 7 位時，多數組織會用人頭來補填補，造成其內部難達共識。此外，新住民可投入之行業主要為服務業，初始規模也以微型或小型為主。以餐飲為例，若合作社的籌組人數門檻為 7 人，即意味著組織在創立之初即須取得足以支撐 7 人總

勞務報酬的市場。綜合上述，7 人的人數門檻實屬偏高，建議至少應下修至 5 人。雖然創業者人數的下修便於組織的籌組，但人數過少組織也難以運行，因此建議在開創大會前訂定人數下限，以便理監事的選舉。

3. **合作社法第 32 條：**「合作社設理事至少三人，監事至少三人，由社員大會就社員中選任之。社員受破產宣告、或經依消費者債務清理條例裁定開始清算程序，尚未復權者，不得為合作社之理事或監事。」

需配合第 8 條成員門檻下修，且理監事人數規範應一併調整。

4. 提供新住民通譯與文書範本

目前在申請合作社的行政流程中須提供的文件如申請階段的籌組業務計畫書，籌備階段的章程、人事管理規則、辦事細則、組織系統及員額編制、年度業務計畫與概算等文書草案。正式成立後，根據〈合作社稽查考核及獎勵辦法〉，主管機關有權進行書面稽查，其項目包括社務、業務及財務。由於多數新住民反應本身的文字表達能力尚難以因應制式的公文作業，可能導致其在申請與籌組時程之延宕。針對於此，研究團隊建議提供不同國籍之文書範本，且與合作主管機關進行相關會談時，應由內政部提供通譯協助語言溝通，減少行政流程及公文往返的時間消耗，也可降低新住民成立合作社之阻礙。

二、 相關補助計畫

由於國內以移民為主體的合作社尚未成熟，本研究參照「原住民族委員會 110 年原住民族合作社獎勵補助計畫」，藉由屬性相對接近的原住民勞動合作社加以擬定新住民勞動合作社相關補助要點。獎勵補助計畫之補助對象為依法登記、設立未滿一年或一年以上，且依合作社稽查考核及獎勵辦法規定考核評定成績達

「丙等」以上之原住民合作社。補助分為獎勵與補助項目，前者針對不同的考核等第及營業收入總額增加給予不等的獎勵金；後者補助符合資格的申請對象，項目分為開辦費、營運設備費、教育訓練費、活動費以及業務費。本研究團隊與林理委員的訪談中得知，等第較高（優、甲等）或營運較穩定之合作社主要將獎勵補助金用於教育訓練，邀請該業務領域之專家來授課，解此增強社員之專業能力。其次則用於提升工作場所的環境品質，使社員在從事業務活動時得以減少時間的花費；反之，對於等第較低（乙、丙等）或營運較不穩定之合作社而言，獎勵與補助金額可以抵銷基本行政成本，減少初期營運開銷。

本研究亦盤點原住民委員會、內政部、社會局等相關公部門之相關合作社補助計畫，其補助對象僅限於設立之後之合作社，對於籌備期間之合作社皆無相關獎勵補助。而資金來源對於合作社初期的設立相當重要，本國國民會以貸款或申請補助等管道來支持其創業資金，新住民因其身分及經歷，難以擁有動產、不動產或找到合適的保人，故不易向金融機構申請貸款。本研究在第二章第五節所闡述的成功案例中，提及專業協力組織 WAGES 於 1996 年成功協助美國第一個針對低收入女性清潔合作社，其後在舊金山總計發展出五居家清潔合作社，其中 WAGES 透過既有的資金網絡提供每個輔導之合作社約 80% 的啟動資金。由此案例可見，相較於本國國民，新住民在籌措資金上容易遭遇阻礙，但如果有公部門或是專業協力組織提供啟動資金，則得以填補籌備期間之行政開銷，亦可降低社員對於股金壓力以及增加資金的周轉空間。

綜觀上述，原住民合作社獎勵補助對於原住民合作社仍為必要之存在，故本研究認為新住民勞動合作社相關補助計畫的推動有其必要性，在既有的獎勵補助計畫架構下，增列合作社創立前的補助項目，讓新住民降低籌措資金的困擾。

三、 宣傳平台

合作社已在世界各地逐漸滿足移民的需求，但此種模式在我國並未得到充分發展的機會，其原因主要在於社會普遍缺乏對合作社的理解與認同，使得合作社的發展受到阻礙。相應於此，梁玲菁（2008、2011）也提出資金及人力的缺乏、營業類型的侷限、政府輔導政策能動性的不足，以及中央與地方對合作價值缺乏普遍的認知，皆為合作社發展之阻礙。目前少數合作社自發地設立 LET'S COOP 合作社支持平台，透過此網站讓不同合作社相互交流與學習，一般民眾則可透過此平台了解合作社的核心理念，增加對合作社之認同感；反之，公部門則尚未成立相關合作社平台。⁴⁶

有鑑於社會大眾普遍對於合作社的缺乏理解，公部門單對合作社所承攬的標案的缺乏信心，金融機構因不了解合作社之營運而在放款上的低落意願，本研究團隊建議相關單位應該設立合作社平台，以加強合作社之間、合作社與民間企業及政府組織之間的聯繫，使合作社達到應有的組織與效益規模，避免發展環境走向僵化以及面臨資源不足而逐漸邊緣化的窘境。本研究參考經濟部中小企業處主辦的社會創新平台，截至 110 年 1 月 15 日已有 575 個社會創新組織於該平台進行登記，登記後即可有效掌握政府資源，串聯同產業之組織並取得社會大眾的認同，相關單位則得以將社會創新平台列為參考與規劃之案例。⁴⁷

四、 協力組織

據本研究的第二章第五節發現，合作社成功案例之共通點乃專業協力組織的輔導以及官方政策的支持。儘管如此，國內尚未出現以輔導合作社為社會使命的外部協力組織。為輔導新住民勞動合作社，以利其建構經濟自立與組織獨立性，

⁴⁶ LET'S COOP 合作社支持平台：<http://coop.ndhu.edu.tw/index.php/>，最後瀏覽日期:2020.12.30

⁴⁷ 社會創新平台官網：<https://si.taiwan.gov.tw/>，最後瀏覽日期:2021.01.16

需憑藉協力組織的力量，針對特定業務領域提供專業之分析與教育，建立合作社的專業管理制度，並串聯合作社組織以穩定和加強商業競爭力。一旦確認成員已具備足以維持合作社獨立運作之教育、培訓和經驗，協力組織即可抽離。反之，若協力組織貿然抽離，將可能導致成員因頓失支持而喪失獨立運作的信心，集體決策及規劃將開始雜亂無章，組織的運作就會面臨到嚴重的危機。

五、 培力課程與研習

以輔導新住民成立合作社而言，新住民的專業知識、技能及擁有的資源、以及與在地社群的整合，皆可透過相關的培力課程加以協助。基於專家學者對合作經濟的見解與經營合作社的經驗，本研究團隊將培力課程分為合作社設立前期與後期，前期主要加強新住民之華語及法規理解力，協助盤點其優劣勢以媒合業務市場需求，以及最重要的建立成員間的共識；後期則以合作社營運可能遇到之問題給予協助以及實務經驗的累積。

(一) 設立前期

1. 語言面向

本研究團隊參考國立政治大學的大學社會責任「興隆安康·共好文山」大學與社區共善計畫（以下簡稱政大USR），此計畫致力於改善社區居民在社會上的弱勢地位，其主要方案之一的跨國銜轉生及新住民華語輔導，提供北市文山區跨國銜轉生華語輔導課程，針對文山區具跨國銜轉生輔導之需求的學校，提供陪伴與課輔的服務。行之多年的社區華語班，則是以安康社區的新住民為主要對象，加強其華語能力。此二方案除了語文能力的加強外，尚透過課程的規劃，教師與學員間的互動，以及課餘時間的文化交流活動，了解新住民及其第二代在日常生活中遭遇的困難，標示其真正需求，促使其更順暢地與本地文化交融。

政大 USR 團隊已在跨國銜轉生及新住民華語輔導上，累積相當多的經驗。華語班師資的來源為政大外語學院及華語文教學學位學程的學生，前者具有相當豐富的語言背景，後者則具備華語增能教育的專業知識。華語文教材則由專業領域之教師與學生共同討論編撰，能夠切合新住民在學習華語文的需求，針對學習困難點制定教學方針。未來兩年，政大 USR 團隊將持續執行計畫，致力於新住民的華語教學。本團隊將串聯該團隊的資源，共同探討華語課程之教學方案，協助新住民提升華語之能力。

2. 法規面向

由於新住民在中文的理解力較弱，在法規文件的閱讀上更感困難。針對於此，應先行培養新住民華語閱讀與理解力，其後再介紹合作社法規與特定行業所具備之證照及規範，使其了解相關法律所規範的權利與義務。此外，亦可針對勞工保險條例給予詳細說明，如勞動合作社與社員間具有僱傭關係，合作社應依勞工保險條例規定為僱用之社員申報加保；如未有僱傭關係，應透過所屬職業工會辦理加保，以保障勞動權益。

3. 業務市場分析

不論是選擇合作社或是企業的形式，多數創業者在不熟悉產業市場的情況下貿然成立公司，其後馬上面臨資金不足、無法招標，以及找不到客源之窘境。本研究團隊建議未來協力機構或單位邀請特定產業之專業人士分析市場的變化，亦可教導組織成員使用 SWOT 分析方法，自行分析組織之優勢、劣勢、機會及威脅，協助組織找到相對應的市場及媒合市場之需求。

4. 建立共識

合作社以人為本的經營模式，強調成員參與及互助團結，實踐社員自助互助的經濟組織，最為重視合作社之共同規劃與決策的意識。經由多次的會

議協商，成員間將形成共識，市場上可能面臨的風險及困難即相應降低，其存活度會高於一般企業。儘管如此，在創立前期面臨創辦人數不足時，多數團體採用人頭的方式來填補。由於部分成員志不在此，難以維持共識，最終偏離合作社以人為本的初衷，反而走向一般企業的模式，成為偽合作社。本研究建議協力組織可舉辦多場討論會，優先篩選具有共識的成員，再協助其形成組織之核心理念，藉此在籌備期間減少成員間的摩擦，提高籌備效率。

(二) 設立後期

1. 媒合實習

當合作社順利成立，將衍生出會計帳紀錄與評鑑的課題。就記帳而言，合作社的帳目相較於一般企業甚為繁瑣，對於非會計專業者更是困難。就評鑑而言，因應年度的評鑑需要撰寫相關報告書，這對於一般國民而言已相當陌生，更遑論中文理解與表達能力較弱的新住民。有鑒於此，本研究建議未來協力機構或單位可以仿效原住民合作社聯盟，協助媒合新創的合作社至既有的合作社實習，透過觀摩學習合作社之，評鑑經驗分享與交流，增加新創合作社的實務經驗。

此外，依據政策落實所需時程，本團隊針對研究課題提出後續規劃之建議，臚列如下：

一、 立即可行建議

1. 培力課程與研習－社區華語班

主辦機關：內政部各相關主管機關

協辦機關：教育部相關主管機關、各縣市政府相關主管機關

語言的隔閡成為新住民在台生活適應上最大障礙之一，以外語系統

的語言學習可減輕學習華語之困難性，藉此減少語言在新住民與本國國民之間所形成的無形阻礙，以融入本國的風俗民情。上述的相關單位可結合政大 USR 計畫之資源與經驗，共同探討現有華語班之成效，且考量社區新住民真正需求，經由專業領域之教師與學生共同討論編撰相關教材。

2. 合作社推廣與平台的建立

主辦機關：內政部相關主管機關

協辦機關：各縣市政府相關主管機關

相關概念的宣傳與推廣，將增進社會大眾、公部門單位以及金融機構對合作社的理解與認同，此舉有利於強化合作社在市場上的競爭力。合作社平台的建立，則有助於鞏固加強合作社與合作社之間、合作社與民間企業及政府組織之間之聯繫。相關合作社可在平台上註冊，藉有效掌握政府資源資訊，串聯同產業之組織以及取得社會大眾的認同。

二、 中長期建議

1. 合作社法規之修改

主辦機關：合作社相關主管機關

協辦機關：內政部相關主管機關、各縣市政府相關主管機關

因合作社發起人之人數限制與籌組之期程較長，導致籌組所需時程遠高於一般公司，故針對合作社法第 7-1 條、第 8 條及第 32 條提出修法建議，並建議內政部提供新住民通譯與文書範本，可減少行政流程及公文往返的時間消耗，也可降低新住民成立合作社之阻礙。

2. 補助計畫

主辦機關：內政部相關主管機關

協辦機關：各縣市政府相關主管機關

由於國內以移民為主體的合作社尚未成熟，本研究挑選屬性相對接近的原住民勞動合作社加以評估，發現原住民合作社獎勵補助可提升合作社會員對於場域的環境品質與教育訓練之師資，使其增加競爭力，亦可抵銷基本行政成本，降低其經營風險，故獎勵補助對於原住民合作社仍為必要之存在。本研究認為可參考既有的原住民族合作社獎勵補助計畫架構，增列合作社設立前的補助項目，協助新住民降低籌措資金的困擾。

3. 協力組織與課程

主辦機關：內政部相關主管機關

協辦機關：各縣市政府相關主管機關

根據文獻中成功與失敗的案例，本研究團隊發現協力組織於合作社的設立初期扮演關鍵角色。此類組織可提供創立所需的啟動資金，協助建構組織的核心價值，前期針對語言、法律、業務市場等面向給予新住民培力課程，後期則可以媒合新創的合作社至既有的合作社實習，以利新創的合作社累積實務經驗。

附錄 1 訪談之辦理場次及影像記錄

外部專家學者深度訪談		
時間：2020 年 03 月 01 日 中午 12 時至 14 時		
訪談對象	台灣勞工○○	洪○○ 主任

雙北 A 協會深度訪談			
時間：2020 年 03 月 06 日 上午 10 時至 12 時			
參與人員	外部專家學者	台灣勞工○○	洪○○ 主任
	訪談對象	雙北 A 協會	10 位 (原居住地) 印尼-5 位 泰國-1 位 越南-4 位

影像紀錄



雙北 B 協會深度訪談			
時間：2020 年 03 月 06 日 中午 12 時至 14 時			
參與人員	外部專家學者	台灣勞工○○	洪○○ 主任
	訪談對象	雙北 B 協會	9 位 (原居住地) 大陸地區-9 位
影像紀錄			
			


雙北 A 協會焦點座談會			
時間：2020 年 03 月 20 日 下午 14 時至 16 時			
參與人員	外部專家學者	台灣勞工○○	洪○○ 主任
	參與來賓	雙北 A 協會	7 位 (原居住地) 本國籍-5 位 泰國-1 位 印尼-1 位
影像紀錄			
			

雙北 B 協會焦點座談會			
時間：2020 年 04 月 17 日 下午 13 時至 15 時			
參與人員	外部專家學者	台灣勞工○○	洪○○ 主任
	參與來賓	雙北 B 協會	5 位 (原居住地) 大陸地區-5 位
影像紀錄	 		

桃園 C 協會焦點座談會			
時間：2020 年 06 月 16 日 上午 9 時至 12 時			
參與人員	外部專家學者	台灣勞工○○	洪○○ 主任
	參與來賓	桃園 C 協會	2 位 (原居住地) 本國籍-2 位
影像紀錄	 		

培力工作坊系列 1			
時間：2020 年 07 月 18 日 上午 9 時至 14 時			
參與人員	外部專家學者	台灣勞工○○	洪○○ 主任
	外部專家學者	有限責任新北市原住民○○合作社理事主席	林○○
	外部專家學者	台北市○○照護勞動合作社創辦人	吳○○
	外部專家學者	中山醫學大學醫學暨社會工作學系	王○○ 副教授
	參與來賓	雙北 A 協會、雙北 B 協會	27 位 (原居住地) 本國籍-10 位 大陸地區-9 位 印尼-2 位 越南-5 位 韓國-1 位
影像紀錄			

嘉義 D 協會焦點座談會		
時間：2020 年 09 月 04 日 下午 12 時至 17 時		
參與來賓	嘉義 D 協會	6 位 (原居住地) 大陸地區-6 位
影像紀錄		
		

文藻外語大學焦點座談會			
時間：2020年10月17日 下午13時至17時			
參與人員	外部專家學者	台灣勞工○○	洪○○ 主任
	參與來賓	文藻外語大學	18位 (原居住地) 本國籍-8位 泰國-1位 印尼-3位 越南-3位 柬埔寨-1位 奧地利-2位
影像紀錄			

培力工作坊系列 2			
時間：2020 年 10 月 18 日 下午 12 時至 14 時			
參與人員	參與來賓	文藻人文教育學院	蔡○○ 院長
	參與來賓	文藻外語大學英語教學中心	程○○ 助理教授
	參與來賓	文藻外語大學	15 位 (原居住地) 本國籍-5 位 泰國-3 位 印尼-4 位 越南-2 位 柬埔寨-1 位
	參與來賓	高雄市相關新住民政府機關	2 位
影像紀錄			

花蓮E協會焦點座談會		
時間：2020年11月09日 下午12時至16時		
參與來賓	花蓮E協會	7位 (原居住地) 大陸地區-7位
影像紀錄		
		

培力工作坊系列 3			
時間：2020 年 11 月 21 日 上午 9 時 30 分至 12 時 30 分			
參與人員	外部專家學者	台灣勞工○○	洪○○ 主任
	參與來賓	雙北 B 協會	6 位 (原居住地) 大陸地區-6 位
影像紀錄			

政府機關 H 訪談			
時間：2020 年 11 月 25 日 上午 10 時至 13 時			
參與人員	外部專家學者	台灣勞工○○	洪○○ 主任
	政府官員	政府機關 H	林○○ 主任
	政府官員	政府機關 H	黃○○ 專員
	政府官員	政府機關 H	王○○ 社工
影像紀錄			

<p>新北市原住民〇〇勞動合作社訪談</p>			
<p>時間：2020年12月27日 下午16時至18時</p>			
參與人員	外部專家	新北市原住民〇〇勞動合作社	林〇〇 理事主席
	外部專家	新北市原住民〇〇勞動合作社	柯〇〇 小姐
<p>影像紀錄</p>	 		

附錄 2 培力工作坊議程

一、 新住民培力工作坊系列一：創業甘苦談

工作坊時間	2020.07.18(六) 上午 9 點 30 分至 14 點 00 分		
工作坊地點	中華大學創新產業學院台北教育中心		
主辦單位	政大經濟政策研究中心+政大經濟系+政大 USR 計畫		
與會人數	針對雙北 A 協會、雙北 B 協會、桃園 C 協會，27 人		
工作坊流程			
時間	課程名稱	分享內容	講者介紹
9:30-9:40	工作坊開場：介紹主辦及與會團體		王信實/政大經濟系副教授
9:40-11:40 (含 QA15 分鐘)	勞動合作社怎麼做？	1. 合作社組織甘苦談 2. 族群的團結經濟優勢	林○○/新北市原住民○○合作社理事主席、行政院青年諮詢委員會委員
11:40-11:50	休息時間		
11:50-13:50 (含 QA15 分鐘)	勞動合作的市場機會？	1. 當前長照市場介紹 2. 勞動合作的應用優勢	吳○○/台北市○○照護勞動合作社經理
13:50-14:00	未來規劃：業務與組織的可能性		王信實/政大經濟系副教授 洪○○/台灣勞工○○主任 王○○/中山醫學大學醫學暨社會工作學系副教授

二、 新住民培力工作坊系列二：核心理念與市場定位

工作坊時間	2020.10.18(日) 上午 12 點 00 分至 14 點 00 分	
工作坊地點	百世新天地時光長廊	
主辦單位	政大經濟政策研究中心+政大經濟系+政大 USR 計畫	
與會人數	針對文藻大學與其新住民，15 人	
工作坊流程		
時間	分享內容	講者介紹
12:00-12:20	工作坊開場：介紹主辦及與會團體	王信實/政大經濟系副教授
12:20-12:50	<ol style="list-style-type: none"> 1. 介紹目前新住民如何透過文藻多元文化市集創業 2. 市集在營運上所與到的困境 	蔡○○/文藻人文教育學院院長 程○○/文藻外語大學英語教學中心專案助理教授
12:50-13:10	休息時間	
13:10-14:00	<ol style="list-style-type: none"> 1. 合作社核心理念 2. 分析文化市集所對應的市場需求，該如何提升產品競爭力 3. 選擇合適的商業模式 4. 在籌組前需給予新住民那些方面的培力課程？ 	王信實/政大經濟系副教授

三、 新住民培力工作坊系列三：正式進入組織的準備

工作坊時間	2020.11.21(日) 上午 9 點 30 分至 12 點 30 分	
工作坊地點	國立政治大學綜院 271203 會議室	
主辦單位	政大經濟政策研究中心+政大經濟系+政大 USR 計畫	
與會人數	針對雙北 B 協會，6 人	
工作坊流程		
時間	分享内容	講者介紹
9:30-9:45	工作坊開場：介紹主辦及與會團體	王信實/政大經濟系副教授
9:45-10:45	1. 合作社法規之介紹 2. 合作社設立之流程	洪○○/台灣勞工○○主任
10:45-11:00	休息時間	
11:00-12:00	1. 在成立前/後將會遇到的困境 2. 如何取得相關資金資源	洪○○/台灣勞工○○主任
12:00-12:30	互動討論	王信實/政大經濟系副教授 蔡培元/政大社工所助理教授 洪○○/台灣勞工○○主任

附錄 3 培力工作坊回饋問卷

一、基本資料

- 姓名：

題目	非常滿意	滿意	尚可	不滿意	非常不滿意
1. 工作坊整體	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 本次講者經驗分享	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 活動場地(交通、環境整潔)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
勞動合作社的理解程度					
1. 組織合作社的條件	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 族群的團結經濟優勢	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 勞動合作社在長照產業的應用	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 未來您還想認識合作社的哪些面向(複選)	<input type="checkbox"/> 法律與規範 <input type="checkbox"/> 成功與失敗經驗 <input type="checkbox"/> 成員的權利與義務 <input type="checkbox"/> 其他產業的應用				
未來規劃					
1. 聽完此次工作坊後，您是否對於組織合作社，或成為其中的一員感到興趣？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 組織合作社或成為合作社成員，對於您未來的經濟與就業狀態有正向的影響？	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 未來如果舉辦後續工作坊，您願意參加嗎？	<input type="checkbox"/> 願意 <input type="checkbox"/> 不願意，原因：				
4. 您希望於未來工作坊中接觸的課程類型 (請排先後順序 1~4)	<input type="checkbox"/> 產業介紹 <input type="checkbox"/> 市場開發 <input type="checkbox"/> 法規介紹 <input type="checkbox"/> 計畫撰寫				
其他建議與回饋：					

- 母國國籍：

參考書目

- Abell, H. (2014). Worker cooperatives: Pathways to scale. Takoma Park: The Democracy Collaborative, p29
- Anderson, S., & Eswaran, M. (2009). What determines female autonomy? Evidence from Bangladesh. *Journal of Development Economics*, 90(2), 179-191.
- Bouchard, M. J. (2013). Introduction: The social economy in Quebec: A Laboratory of social innovation. *Innovation and the social economy: The Quebec experience*. p.5.
- Caidi, N., Allard, A. and Quirke, L. (2012). Information practices of immigrants. *Information Science and Technology*. 44:1. pp.491-531.
- CICOPA. (2015). Worker and social cooperatives fostering equality by putting solidarity and democracy in the workplace.
- CICOPA. (2016). CICOPA expresses its commitment to fight for equal access for immigrants and refugees to services and work opportunities provided by cooperatives
- Canadian Cooperative Association(CCA). (2011). Ethno-cultural and Immigrant Cooperatives, p.14-15
- CCEDNet. (2010). Experience of Immigrant and Refugee Social Enterprises in Canada.
- Canadian Worker Cooperative Federation(CWCF). (2009). Strategies for Developing Immigrant Worker Co-operatives.
- Duflo, E. (2012). Women empowerment and economic development. *Journal of Economic literature*, 50(4), 1051-79.
- Dickinson, P., Warhurst, C., & Corvo, L. (2019). Cooperatives and social enterprises: work and employment in selected countries, P.19
- Eum, H. S. (2017). Cooperatives and Employment, Second Global Report 2017. Brussels: International Cooperative Alliance, P.52-54
- Fondo Sviluppo and Confcooperative. (2018). Confcooperative : Il movimento cooperativo in Italia (2017) , Studi & Ricerche, No. 55, March
- Giulietti, C., Wahba, J., and Zenou, Y. (2014). Strong versus Weak Ties in Migration.

- Hitt, M. A., Tihanyi, L., Miller, T., et al. (2006). International Diversification: Antecedents, Outcomes, and Moderators, *Journal of Management*. 32:6. pp.831–67.
- Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. *Online readings in psychology and culture*, 2(1), 2307-0919.
- ICA. (2013). *Blueprint for a Co-operative Decade*. p2.
- ILC. (2013). *Transitioning from the Informal to the Formal Economy*. International Labour Office, P.45
- ILO. (2003). *Working Out of Poverty: International Labour Conference, 91st Session 2003*. International Labour Office. Geneva: ILO.
- ILO. (2015). *The Story of the ILO's Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No.193)*, p.37. Geneva:
ILO.https://www.ilo.org/empent/units/cooperatives/WCMS_371631/lang-en/index.htm
- ILO. (2015a). *Labour Migration Highlights No. 2*. International Labour Office. Geneva: ILO.
- ILO & ICA. (2011). *Cooperatives and the sustainable development goals: A contribution to the post-2015 development debate: A policy brief*. Geneva: ILO.
- Ji, M., & Robinson, T. (2012). *Immigrant Worker Owned Cooperatives: A User's Manual*, p.8-10
- Jones, E., Smith, S., & Wills, C. (2012). Women producers and the benefits of collective forms of enterprise. *Gender & Development*, 20(1), 13-32.
- MacInnes, T., Aldridge, H., Bushe, S., Kenway, P., and Tinson, A. (2013). *Monitoring Poverty and Social Exclusion*.
- Mondragon(2012). *Basic Cooperative Principles*. Available at:
http://www.mondragon-corporation.com/mcc_dotnetnuke/Portals/0/documentos/eng/managemnt-model/pdf/mgc3_011.pdf
- Prakash, D. (2003). *The principles of cooperation: A Look at the ICA Cooperative Identity Statement*. *New Delhi: PAMDA Network International*.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and schuster.
- Robert, P. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*.

- Princeton UP, Princeton.*
- Schoening, J. (2006). Cooperative Entrepreneurialism: Reconciling Democratic Values with Business Demands at a worker-owned firm., Smith, V. (Ed.) Worker Participation: Current Research and Future Trends. pp. 293-315.
- Schrover, M. and van der Leun, J. (2007). Illegal Migration and Gender in a Global and Historical Perspective. p.553.
- Schwettmann, J. (2014). The Role of Cooperatives in Achieving the Sustainable Development Goals - the economic dimension, ILO. p10.
- Strier, R. (2010). Women, Poverty, and The Microenterprise: Context and Discourse, Gender, Work and Organization. 17(2). pp.195-218.
- Tchami, G. (2007). Handbook on Cooperatives for use by Workers' Organizations. p19. UN. (2015). Cooperatives in social development Report of the Secretary-General, 2015
- Thomas, A. (2004). The rise of social cooperatives in Italy. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15(3), P.243-263.
- UN. (2015). 〈合作社在社會發展中的作用〉秘書長報告，第70屆會議，引自 <https://undocs.org/zh/A/70/161>
- UNRISD. (2016). Policy Innovations for Transformative Change: UNRISD Flagship Report 2016. <http://www.unrisd.org/flagship2016>
- UNHCR (2015) Mid-Year Trends 2015 ; Geneva : UNHCR
- UNDESA. (2016). International Migration Report 2015; New York: United Nations, p. 5.
- Vleminckx, K and Berghman, J. (2001). Social Exclusion and Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Implication. Social Exclusion and European Policy. p.35.
- Watkins, W. P. (1986). Co-operative Principles: today and tomorrow ,p.13. Manchester: Holyoake Books.
- Wilson, A. (2008). Co-opting Precariousness: Can Worker Cooperatives be alternatives to precarious employment for marginalized populations? A case study of immigrant and refugee worker cooperatives in Canada (Master's thesis, McMaster University, 2008). pp. V-68.
- WCBDI. (2020). Working Together Addendum: A Report on Fiscal Years 2017-19 of the Worker Cooperative Business Development Initiative,

- https://www1.nyc.gov/assets/sbs/downloads/pdf/about/reports/worker_coop_report_fy17-19.pdf
- Yorra, E. (2019). Scaling Social Justice: A Latinx Immigrant Worker Co-op Franchise Model.<https://nonprofitquarterly.org/scaling-social-justice-a-latinx-immigrant-worker-co-op-franchise-model/>
- 于躍門 (2011),〈勞動合作事業經營問題之研究〉,內政部委託研究報告,PG10002-0564。
- 成之約、鄭津津 (2011),外籍與大陸女性配偶就業歧視問題與因應之探討,內政部外籍配偶照顧輔導基金補助研究報告
- 李桂秋 (2004),邁向現代化勞動合作社成功案例之研究(上),《合作經濟》,83,pp.29-40
- 李碧涵、賴俊帆 (2009),婦女就業與彈性工時,《台灣勞工》,17, pp.42-49
- 周睦怡、陳東升 (2018),從他山之石思考臺灣社會經濟的制度設計與未來展望,《國土及公共治理》,21, pp.47-48
- 林國榮、成之約 (2017),《新住民友善職場的指標規劃與推動策略》,內政部新住民發展基金補助研究報告,臺北:財團法人中華民國勞工教育研究發展中心
- 洪敬舒 (2018),合作的艱難勞動合作社的比較利益—以勞動者觀點出發,仁大學社會企業碩士學位學程碩士論文
- 夏曉鵬 (2000),流離尋岸:資本國際化下的「外籍新娘」現象,《台灣社會研究》,39, pp.48-51
- 梁玲菁 (2008),台灣勞動合作社發展的困境,《合作經濟》,99, pp.16-48
- 梁玲菁 (2011),〈社會經濟政策〉,行政院經濟建設委員會委託案。
- 郭俊巖、李綉梅、胡慧嫻、蔡盈修、賴秦瑩.(2015),臺灣老人長期照顧體系下居家照顧服務員職場風險之研究,《台灣社區工作與社區研究學刊》,5(1),p129-169.
- 許雅惠 (2009),魚與熊掌:新移民婦女的社會資本分析,《社會政策與社會工作學刊》,13(2),p1-54
- 翁毓秀 (2006)為新住民建構社會包容的家庭政策,《社區發展季刊》,pp.61-76
- 行政院原住民族委員會 (2010),〈勞動合作社輔導工作手冊〉,P6-7
- 行政院原住民族委員會 (2019),〈原住民族委員會 108 年原住民合作社輔導計畫〉,P1

監察院（2018），『新住民融入台灣社會所衍生相關權益探討』通案性案件調查研究報告，pp.33-34

