發佈：2022-09-30, 週五 11:02
點擊數：9222

根據國際合作社聯盟（International Cooperative Alliance，ICA）的定義，合作社是由「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(enterprises)，實現共同的經濟、社會與文化的需求與期望」。我國現行《合作社法》的立法意旨則是主張合作社是「依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善，而其社員人數及股金總額均可變動之團體」。

在社員共同民主控制之下，合作社得以成為一種去除雇傭型態的經濟合夥事業，因此內政部過去針對勞動合作社的解釋也多以此出發，主張「勞動合作社沒有勞僱關係、不適用勞基法」。合作社界也抱持同一立場，主張社員自願入社又繳納基本股金，就是合作社的主人，與社方自動形成構成「共同關係」而非勞雇關係。

這些推論看似有理。畢竟若真由社員共同經營共享利潤共擔風險，彼此之間再無勞僱之分，自然無需援引勞基法以保障社員的勞動權益，因為社員可從「擁有、控制、經營」的複合身份中，獲得更多的營業權益與福祉。然而，所謂「社員是合作社的共同主人」的推論並不等於真實狀況，就像雇主經常將「員工是企業的資產」掛在嘴邊。一旦勞動合作社內部既不民主又不平等，權力又操控在少數人手中而非集體社員，硬生生將社員冠上主人封號再集體排除勞基法，只會導致勞動保護的盲區，使弱勢勞工陷入保障全無的剝削困境。

什麼是偽合作社？

以合作為名，卻違背民主、平等、團結、互助等基本價值者並不少見，其中又以專門提供勞動力業務的勞動合作社所造成的衝擊最大，影響也最甚。國際上特別將名為合作社卻扭曲合作精神，嚴重侵害勞工應有權益者冠以 " pseudo cooperatives " 或 " bogus cooperatives " （即偽裝／虛假的合作社），可見其危害的嚴重性。什麼是偽合作社？國際勞工組織（ILO）對此有著清楚的定義[1]：
....濫用合作模式促進私人利益，從而偏離和／或違背合作原則的偽合作社(pseudo cooperative)，成立目的可能是為了掩飾雇傭關係，利用社員同時是工人和所有權人的治理結構規避勞動法。但此類型合作社實際上並非由其成員推動、擁有和控制，而是濫用合作社法規侵犯工人權利。

此外，ILO在193號《關於促進合作社建議》（Promotion of Cooperatives Recommendation No.193），也堅決主張「合作社不是為了不遵守勞動法而建立，或被利用作為隱藏僱傭關係」，同時呼籲各國「應確保勞動法令的貫徹執行，打擊侵犯工人權利的偽合作社」。

為合作社制定出全球共同定義與原則的國際合作社聯盟（ICA），也在2005年批准的《工作者合作社世界宣言》（World Declaration on Worker Cooperatives）中強調，必須防止「被用在讓受薪工人的勞動條件變得更彈性化或不穩定，以及成為傳統職業仲介」，更向雇主呼籲「不應該濫用這種聯合勞動形態來侵犯員工的勞

Phoca PDF

工權利」。無獨有偶，聯合國大會在2002年《合作社的支持環境》（Supportive Environment For Cooperatives）報告中，也要求各國應當「精確定義合作社，防止虛假合作社(bogus cooperatives)從合作政策中非法受益．玷污(sullying)合作社的形象」。

從三大國際組織不約而同要求各國正視及清除偽合作的立場與態度，顯見只要是推動合作事業的國家，都可能出現這種傷害勞工基本權益，危及整體勞動保護系統的偽裝。

派遣偽裝合作的爭議

根據ICA與ILO的論點，這種專門以提供勞動力為主業的偽合作社具備二種特徵。一是違背平等與民主控制的合作精神與原則，二是利用合作社的身份掩蓋受雇事實，並從侵害勞工應有權益中得利。正因為其組織目的是規避雇主成本與責任，而非實踐工作場域的民主，因此身處其中的社員，其真正地位絕非主人，而是合作權力及勞動權益被雙重剝奪的受害者。

國內也一直存在相同的現象。早在94年7月勞退新制在上路前，就傳出人力派遣公司為規避新制開始轉型成勞動合作社，當時台北市社會局在受訪時坦認「部分勞動合作社和人力仲介、勞動派遣非常類似，過往已經有許多照護產業成立合作社，但實際上仍然是原來的工作和勞雇關係，換湯不換藥，在勞退金新制實施後，類似的現象可能會更嚴重」[2]；之後更主張召開記者會強調「勞動合作社之籌組，需具備『勞動力性質相同』、『能實際提供勞務能力』及『共同經營』等要件，僅有投資關係者不得籌設勞動合作社」[3]。

正如當時的擔憂，派遣偽裝成合作社的爭議日愈擴大，於是102年5月立法院再以勞動合作社投入人力派遣業但保險及保障大不相同，影響勞動者權益甚鉅為由，要求內政部進行專業報告[4]。在該報告中內政部表明，「惟勞動合作社經營勞動派遣業務，須遵守《合作社法》與《勞動基準法》等相關法律規範，不宜有自外於勞動法規之心態，應顧全社員工作權益，不得違法或損害社員權益之情事」。在回應爭議檢討與處理機制部分也強調，「不定期針對社務組織面、業務經營面持續考評，以杜絕違反特質之情事發生」。

內政部信誓旦旦，但成效極為有限。直到110年6月勞動及職業安全衛生研究所出版的《勞動合作社與社員間法律關係之探討》，報告中仍然發現「我國勞動合作社實務中確實存在 ILO 第 193 號建議書中所稱『偽合作社』(Pseudo Cooperative)之現象，亦即借用勞動合作社內部在表面上非雇傭關係而不適用勞動法令及其他法令政策上優惠，透過成立合作社來規避法律以及各種成本」，該報告更直白指出「對於制度上欠缺糾正、避免『偽合作社』之存在一事，實在值得吾人重視」[5]。

Phoca PDF

顯然包括合作社法在內的相關考評機制，多年來依然無力對偽合作形成有效約束及管控。

趨向一致的部會見解

從學理角度看來，唯有實現社員集體民主控制，勞動合作社才會有排除勞基法的充分道理。所以若不就內部實態加以觀察，便輕易將社員排除在勞工保護體制之外，只會讓本意良善的合作社被誤用與濫用。過去的巴西就曾犯下同樣的錯誤。

在1971年的5.764號合作社法令，巴西政府曾明定「無論何種合作社，其合作社之間均不存在僱傭關係」；無奈偽合作爭議頻傳衝擊擴大，於是2012年新修訂的12.690號法令，已更改為「依法從其真實關係的角度進行分析，若存在勞雇關係則由勞動部負責監督」[6]；鄰近的日本甫於2020年通過《勞動者協同組合法》（即工作者合作社法），不僅在第7條業務範圍中直接明令禁止從事派遣業務，在第20條更進一步規範社方必須與成員簽訂勞動契約，其用意都是基於確保社員獲得相當水準的勞動標準與尊嚴工作，避免變質成為降低勞動成本的工具。至於南非政府為了打擊假合作社，更是要求除非能向勞動部門證明是代表成員並為成員利益而運作，否則所有工作者合作社都必須遵守勞動法令[7]。

相較各國紛紛加強審計與監理，國內的步伐卻是落後甚多。過去觸及勞動合作社是否具僱用關係，合作社界一概以內政部的解釋加以否定。檢視內政部歷年函釋，除了闡明組織的運作邏輯外，另一個共同點都是援用〈勞委會87年7月6日台87勞動一字第024610號函〉指「合作社社員與合作社之間無雇傭關係，不適用勞動基準法」[8]。多年來，這些援引勞委會87年函釋的觀點一直被引用流傳，內政部更一度在〈92年4月24日內授中社字第0920001586號函〉擴充解釋成「社員與合作社既無僱傭關係存在，彼此間之爭執應非屬勞資爭議」。

然而，有鑑於派遣偽裝成合作社的影響日愈擴大，勞委會(勞動部前身)已在97年6月24日〈勞資2字第0970016558號書函〉中一改立場，主張「查雇傭關係有無之判定標準，向以『人格之從屬』、『勞務之對價』及『其他法令之規定』為依據.....，勞動合作社與社員間是否具僱傭關係，可依上開標準判斷並依個案具體事實綜合認定」；隔年98年4月3日的〈勞保2字第0980006307號〉函覆，又再度重申「雇傭關係有無判定標準，向以人格之從屬、勞務之對價及其他法令之規定為依據，故勞動合作社與社員之法律關係，應就其契約與勞務給付型態，依上述標準個案事實判定」。

繼勞委會改為按個案事實判定後，內政部在上述102年回覆立法院專案報告的內容中，也表明「不能因合作社社名冠有『勞動』二字，即推論社員與合作社間必

Phoca PDF

具有雇傭（勞雇）關係；反之，亦不應以合作社與社員間具有所謂『合作社關係』之組織特性，一律否定其他勞務關係之存在，實應依具體情況定其勞務之法律關係」，顯然兩部會已有相當共識。但令人不解的是，直到106年6月6日內政部才於〈台內團字第1060040622號函〉中首度承認「社員與合作社間原則上無雇傭關係，但須個案認定，合先敘明」；隔年則重申「本部與勞動部達成之共識為原則上合作社與社員並無雇傭關係，如有個案爭議，則由勞動行政主管機關依取得資料證據判定」[9]。

就目前趨勢來看，各行政部會已朝向一致見解。如行政院人事行政總處於106年9月30日回覆內政部函文〈總處組字第1060058016號〉指出，「勞動合作社與社員間非必然僅存有合作關係，仍有併存其他勞務關係之可能」；財政部在108年3月7日的〈台財稅字第10804507530號令〉中，也保留「提供勞務之個人社員與勞動合作社有雇傭關係者：勞動合作社....應就該價款全額報繳營業稅」的課稅空間；至於衛福部在107年8月27日發布的〈衛部顧字第1071961674號函〉，也提出「勞動合作社具有組織特性，與社員原則上無從屬性，而勞動合作社對外履行勞務契約之過程中，與社員仍有形成僱傭關係之可能」。顯示行政部門不再只看名稱，而是按運作事實判定，然而內政部多年並未加強宣傳此一見解，以致業界至今多停留在必無勞雇關係的錯誤印象，以致紛爭不斷。

以運作事實檢驗合作民主

所謂「按運作事實」，目前主要是依據「勞動契約認定指導原則」與詳列25項檢核事項的「勞動契約從屬性判斷檢核表」，分就人格、經濟與組織三種從屬性，逐一查核實際狀況，據以辨別社方與社員間是否存在從屬性，從而推測實質關係。

雖然合作社界一再主張這套檢核機制難以反應合作社的組織特質，但是內政部長年來只能呼籲各界重視合作社，卻未能建構一套足以檢證合作事實也令社會信服的機制。例如在〈台內團字第1060430273號〉中，內政部對於如何維護社員勞動權益只能重申「勞動合作社是透過民主方式由社員共同經營.....，社員同時兼具所有者、經營者、使用者及結餘分配者等多重身份.....具有其組織特性」，但對於如何驗證民主、辨別真偽卻隻字未提。

主管機關無力檢證民主，以致業界普遍將民主控制簡化為「只要每年召開社員大會行使一人一票，就代表社員共同經營具備共同關係」、「社員只要繳納一股就是出資就是主人」。然而，聯合國在2021年第76屆大會的《合作社在社會發展中的作用》(Cooperatives in social development Report of the Secretary-General)報告中特別警告，「立法往往僅限於把一人一票的合作原則轉化為法律規則。卻忽略了參與的其他重要方面，例如有妥當制衡的民主控制。參與必須滲透到合作社的所有組織和營運方面」[10]。

Phoca PDF

聯合國對一般合作社的民主要求已是如此，更何況是共同參與密度理應更高的勞動合作社，其集體民主控制就更不容妥協，況且ICA在《工作者合作社全球宣言》已經堅決主張「在重要事項與管理的所有過程都應當實踐民主」。由此可見，若只是參與一年一次的社員大會，社員充其量只當了一天的主人。同理，只繳納百元千元的一股股金也只是取得入社資格，並不代表社員實質控制，因為內部仍有可能是由上而下的權力控制，如同社會的普遍認知也不會把擁有一張公司股票的員工視為主人。

合作政策多年來的只是一昧偏重在良善面的教育宣傳，未從就制度面提出有效的防範作為。即便內政部承諾透過考評杜絕違反合作特質情事發生，但實際考評多採用書面審查，根本無從辨識實際狀況；再加上比起企業及人民團體，合作社的封閉性與不透明度毫不遜色，更讓內部運作及真實關係撲朔迷離。
當合作真偽難分，如何能產生社會信任？所以勞動合作社的爭議不在於該不該檢測從屬性或適用勞基法，而是如何證明內部如實履行實質民主？因為民主才是證明合作關係與組織特性的唯一前提，只要淪為少數人控制，所謂社員結合多重身份或者共同關係等特性，就形同消滅。既然由少數控制就有權力的差距，檢視從屬性自是理所當然，因為從屬性是民主流失的必然結果。況且，連主管單位都無力掌握真實運作時，從屬性也是唯一能夠保障社員勞動權益的執法依據。

以民主重建勞動合作的尊嚴

合作社的真正精神是建立在民主之上，勞動合作社的職責更應秉持此一精神，不容絲毫折扣。現今的勞動合作社大多投入體力工作，所吸收的社員也多半是受市場歧視與排除的中高齡或經濟弱勢者，不論就合作社的法理或是保護弱勢的政策優先性，理應將社員權益置於政策最優先。但現今合作社制度的實質作為，不僅無法確保社員獲得有尊嚴的工作與實質控制權，就算由少數人控制或家族經營等違反民主平等情況也被輕易容許，再加上自外於勞動法令體系，種種不利都讓最需要政策支持的弱勢勞工，可能陷入更嚴重的剝削困境。

一旦合作社的組織特質消失殆盡，只剩合作之名已無合作之實，必然會淪為勞動保護體系的最大盲區。既然難以證明社員是否擁有尊嚴勞動的就業環境、是否履行民主平等的合作承諾、也難以判斷組織是由集體社員還是少數不可撼動的控制者所操控，只憑一紙入社申請書與微薄的股金，便認定實現民主進而去除勞雇關係，不僅違背比例原則，也偏離國際一致主張必要性管控的趨勢。

最是合情合理與合法的判斷基礎，理應回歸合作的民主事實。若有社員主張勞動權益受損，應由合作及勞動主管機關就民主與從屬程度，逐一檢驗內部是否符合社員集體實質控制的基本精神。若無法證明符合民主的基本原則，基於保護弱勢勞工的必要與優先性，應先回復勞雇關係再由政府介入輔導，直至具體改善落實合作精神為止。唯有如此，才能避免社員的控制權力與勞動權益受到雙重侵害，還給

Phoca PDF

發佈：2022-09-30, 週五 11:02
點擊數：9222

勞動合作社與社員一個真正民主、平等與互惠的尊嚴就業環境。

作者 洪敬舒 / 台灣勞工陣線研究部主任

註解:

1.參見ILO官網, 〈Call for proposals: Good practices on addressing pseudo-cooperative practices in labour intermediation〉，https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_647718/lang--en/index.htm

2.參見苦勞網94年3月15日「漏洞怎麼補？規避勞退金 違法勞動合作社、派遣職業工會受資方青睞」。https://www.coolloud.org.tw/node/59869

3.參見台北市社會局94年5月10日新聞稿。https://dosw.gov.taipei/News_Content.aspx?n=6CA16D3397A7A302&sms=72544237BBE4C5F6&s=91642DD26C84BE7D

4.立法院第8屆第3會期第14次會議議案關係文書，收文編號：1020003517，102年5月22日印發

5.李玉春、邱羽凡、陳威霖(2021)，《勞動合作社與社員間法律關係之探討》，勞動部勞動及職業安全衛生研究所出版。P94-95。

6.同註1

7.參見Coop News，”South Africa cracks down on creation of bogus co-ops which exploit workers”。2019.4.29。https://www.thenews.coop/138552/topic/business/south-africa-cracks-creation-bogus-co-ops-exploit-workers/

8.
依據合作事業入口網查詢結果，勞動合作社是否涉及勞僱關係的函釋約有15則，其中〈106年6月6日台內團字第1060040622號函〉已表明「按個案認定」。至於過往函釋中援引勞委會87年的舊有函釋，有〈92年4月24日內授中社字第0920001583號函〉、〈96年5月4日內授中社字第0960025981號函〉、〈97年5月15日內授中社字第0970720643號函〉、〈97年8月4日內授中社字第0970720035號函〉、〈98年3月3日內授中社字第0980025457號函〉、〈100年2月16日內授中社字第1000028036號函復行政院勞工委員會〉、〈101年6月7日內授中社字第1015032021號函復臺南市政府社會局〉等。

9.參見社會創新平台提問回應，https://si.taiwan.gov.tw/Home/Question?id=199

Phoca PDF

10.參見聯合國官網，〈Cooperatives in social development Report of the Secretary-General〉，https://digitallibrary.un.org/record/3936566?ln=en

Phoca PDF