

合作事業參與社區營造之檢討與展望

文／陳佳容

內政部中部辦公室

一、前言

世界儲蓄互助社議事會（WOCCU）於1984年8月在巴拿馬舉行的代表大會中，作出儲蓄互助社經營原則之聲明，在社會目標的主軸中，強調儲蓄互助社負有社會責任，應致力於人性發展及社會發展，將社會正義推展至每一位社員及其生活或工作所在的社區，更以人類兄弟愛的觀念，共同致力於謀求個人與社區更美好的生活而努力。（儲蓄互助社手冊2003）

合作社對於社區的關懷，自合作運動萌芽之初，就已開始。合作社的產生，本就是要解決基層民衆的困難，而產生的經濟制度。當時的思想家，非常關注社區建設以及社區內的生活。國際合作聯盟（ICA）於1995年，重新修訂合作社原則，其中第七原則「關懷社區」（Concern for Community），更加強調與重視合作社與社區之緊密關係。2003年儲蓄互助社世界議事會，將慶祝國際儲蓄互助社節的主題訂為：「儲蓄互助社是社區的心脈」（The Heart of Our Community），自我期許，並努力成為社區的心脈。聯合國秘書長安南（Kofi Annan）在2002年國際合作

節，呼籲以合作社的精神與經驗，來服務我們的全球社區。因此，合作社始終被認為是一個以促進社區發展為目標的組織。

隨著社經環境的快速變遷，以及全球化的發展，迅速擴大貧富的差距，治安問題、高齡化社會的老人照護問題，外籍新娘的生活適應與小孩教育問題，以及人際疏離，社會價值觀改變、脫序紊亂等等，衍生了許多的社會問題（詹秀員2002；新故鄉社區營造計畫2004），加以傳統產業凋零或外移，失業率上升，使社會與經濟問題糾結難解。為解決這些多元又錯綜複雜的課題，「社區」在其因地制宜、發展人性及提昇地方發展的優越性，成為最適運作單位（王俊秀 1999）。因此，政府與民間，經常以「社區」為切入點，運用社區發展的概念，社區營造的方法，來改善人民生活，以在地化平衡全球化。形成台灣90年代之後「社區」的熱潮（賴兩陽 2002）。

在政府部門積極而多元的推動，以及資源的挹注下，各類社區營造活動與社區組織，有不少的成就與進步，但也面臨當資源撤離時，永續經營的難題；社區營造走了十年，也產生了一些結構性的瓶頸。

如何讓社區組織自立自養，永續經營，克服發展瓶頸，真正落實以民為主、自助與互助的社區發展精神，是目前社區工作中最重要的課題。

雖然合作社及儲蓄互助社始終是以促進社區發展為目標的組織。然而，在國內將之視為社區營造途徑的做法，並不多見。儲蓄互助社在台灣有系統的發展四十年，在社區中默默發揮穩定基層金融，協助地方經濟發展、改善生活、人才教育等多項功能，在社區中具有一定的地位。在社區工作面臨瓶頸的今日，無論是從合作事業面，積極關懷社區，踐行社會責任，或是從社區營造面，思索與具歷史性發展的合作事業結合，就雙方的發展角度而言，都是一個值得努力，而有效的方向。

二、什麼是社區營造

「社區」的形成概分二種，一是自然形成的社區，另一是人為形成的社區。早期，社區以自然形成居多；近代，則因社經環境的快速變遷，而致社會疏離，社區意識瓦解。因此，為重建社區意識，而以人為方式加以改變社區關係，以恢復社區居民生活與共的感覺，「社區營造」的「營造」二字，即是以人為方式加以著力，企圖以各種途徑來建立社區關係，解決社區事務，改善社區居民生活。

「社區發展」是二次大戰之後，由聯合國所倡導的一種世界性運動。是一個結

合社區與政府的力量，致力於增進社區的經濟、社會與文化條件，並整合為整體國民生活，以貢獻於國家發展的過程（E/2931, Annex P14 1956）。近半世紀以來，又有許多類同新名詞出現，其中「社區總體營造」是文建會於1994年提出，用來統合在社區工作的新觀念和操作方式。透過從文化、治安、健康、環境、產業等角度切入的議題與活動，由社區自發性的做起，進而建立社區共同體的意識，以及參與和關心社區的各種公共事務，以改善社區生活，包括居住、自然、產業/工作、人文，解決社區內的共同問題。

全球化的衝擊，造成嚴重的結構性失業與區域發展不均衡現象。歐盟國家認為區域的均衡發展是國家永續發展的要件，其因應策略，便是發展所謂的「第三系統





產業」，包括合作社、協會、基金會、慈善團體、志工以及非營利組織等，希望藉由第三系統產業的活化，來振興、發展地方與社區（陳錦煌2003）。而經濟利益的創造，對促進社區民衆的參與是最直接有效的方式，對社區組織的維繫與永續經營，更是不可或缺。因此，產業化是社區營造重要的工作方向。行政院「六星計畫」中，也將「產業發展」列為重點面向之一。

社區總體營造推動十年，最難能可貴的貢獻，就是推動社區營造的理念，喚起了全國上下各界的重視與參與。雖然頗有成效，但也面臨了發展的瓶頸，諸如：社區民衆公共參與的機制不完備；社區永續經營的問題，尤其是經費問題（楊孝1980，翁文蒂2002）；分配的問題；認同與共同形塑社區願景等，這諸多問題本質是連貫，並互為因果。

我國社區發展推動工作，不論是早期

的「社區理事會」，或是法制化後的「社區發展協會」，均將之視為社區內唯一的社區組織，當此組織，功能不彰時，勢必影響社區發展工作的推展，這也是我國社區發展的問題之一。直到文建會推動社區總體營造，才有較多元的組織參與社造工作。行政院整合各部會相關社區營造業務，所通過的「社區營造條例」草案，其中第10條，有關社區團體之說明，列有村里辦公室、社區發展協會、學校、機構、農漁會、合法立案之社區宗教團體、文史團體及其他非營利組織等，已見多元的發展，但仍遺漏了在國內外對社區發展卓有貢獻的合作社組織。

三、合作事業與社區營造

合作社乃是具有共同需要的人們，運用經濟參與的方式，所建立以民為主的連帶關係之組織。而合作事業，便是這個組織所經營的經濟事業。儲蓄互助社也是合作事業之一種，在國內因發展的歷史背景不同，而有不同的法源及名稱，但因合作社意涵較廣，因此，本文在理念說明時，使用合作社名詞，實涵括儲蓄互助社之意。

（一）合作事業是社區營造可行途徑之理論與看法

1984年，國際社區發展協會的理事長 Mr. R. Rrzsahazy，於該會年會「社區發

展的最適當模式」討論會中，特別提出合作社與社區發展相互配合的迫切需要性（社會司譯1986）；2002年，國際勞工組織（ILO）在193號決議案中指出：合作社具有創造就業、資源轉移、引導投資並協助經濟發展之功能，有助於全民參與經濟和文化事業，透過人的連鎖關係，可以因應全球化的衝擊（王永昌 2003）；美國學者Zouli, K. (2002) 在「合作社在社區發展的角色」(The Role of Cooperatives in Community Development) 一文中指出，合作社模式適合地方社區發展的最大特點，是可以由社區居民擁有與掌控。因此，合作社比之非社區投資者所經營的企業，有較多興趣於增進社區的成長、注重社會與經濟的雙重目標、優先考慮服務社員而非謀取最大利潤、協助培育地方上的領導人才；聯合國2003年的第58屆第77次全體會議大會決議通過：「合作社在社會發展中的作用」(Cooperatives in social development) 一文。其中第5項之 (a) 利用和充分發揮合作社的潛力和貢獻，以實現社會發展目標，特別是消滅貧窮、創造充分的生產性就業和加強社會融合 (b) 鼓勵和促進合作社的成立和發展，包括採取措施使生活貧困的人或隸屬於弱勢族群的人，能夠自願參與建立和發展合作社，均是肯定合作事業對於社區發展的功能。

(二) 具有協助解決社區營造瓶頸的優越性

合作社是一個由下而上的民主運作機制，藉由與切身相關的經濟事務為主軸，提供社區民眾公共參與的機制，藉以培育具有民主素養與自治能力的社會公民。有效經營的經濟事業，導引社區居民按步就班的參與、認同，到自治；合作社的企業性，與其經營原則、價值及倫理信念，構成了兼具經濟、社會、文化及教育等多功能的組織型態，在社區營造永續經營的問題上，當可扮演積極的角色；合作社為改善資本主義的弊端，所發展出的公平正義的分配方式，對於社區營造的分配問題，可提供良好的解決模式。另外，基於專業的領域，有其自主財源，合作社較無意加入社區資源的爭奪，對於政治，也採比較中立立場，專注於專業工作與形象，有助於減少社區的紛爭；合作社組織有豐富的歷史、理想、理論與夢想，有助於激發社區願景的靈感，由經濟事業為出發點，使願景更具體而可實現，有助於協助共同形塑社區願景。（陳佳容 2004）

四、國內儲蓄互助社參與社區的現況與檢討

(一) 現況探討

經訪談國內5單位儲蓄互助社，基本資料如下：

CREDIT UNIONS 儲蓄互助社
Members Make It Happen

國內儲蓄互助社參與社區的現況

社名	台南縣玉井社	新竹縣五峰社	花蓮縣鳳林社	屏東縣玉泉社	台中市衛道社
成立年度	民國63年	民國57年	民國64年	民國70年	民國78年
社員數	2,465人	2,217人	1,359人	1,131人	718人
設金總額	240,667,357元	180,213,776元	87,830,025元	96,171,655元	56,036,961元
成立至93年底 貸款總額	10億9,465萬 5,800元	17億7,816萬 7,897元	6億3,458萬 5,010元	8億4,787萬 5,000元	2億2,590萬 3,297元
貸款筆數	6,871筆	11,234筆	9,709筆	6,548筆	1,716筆
放款主要用途	商業生產 農業生產 交通器具	房屋購置修繕 遺債	房屋修建 資金周轉	教育 房屋修建	其他 遺債 商業生產
公益金	300,656元	572,797元	142,135元	213,317元	61,017元
參與社區方式	社員及社區民 眾急難救助、 社區婦女成長 學苑、社區合 唱團、消防防 火宣導、獨居 老人送餐服務 、公共建設捐 助等	社員急難救助 、贊助鄉內其 他社區組織活 動、社區活動 人力協助等	推動社區各項 教育宣傳、提 倡兒童青少年 正當休閒活動 、支持並參與 部落文化活動 、對社員及社 區居民急難救 助、整合社區 人力等	協助社區清寒 學童、關懷弱 勢團體、支持 文化活動、辦 理農業研習、 社區學童課業 輔導等	成立志願服務 隊，以時間及 勞力奉獻，認 養社區古蹟， 鋤草、清潔維 持等
社址狀況	自有 地：202坪 建：530坪	自有 地：600坪 建：150坪	自有 地：40坪 建：120坪	自有 地：806坪 建：387坪	自有 地：40坪 建：120坪

資料來源：研究者整理，以民國93年12月底結算數為基準。

案例中5個儲蓄互助社，平均成立20餘年，養成社區居民儲蓄習慣，累積社員公有不可分割的財產，及為數可觀的股金，留在社區循環使用，創造了17億7800餘萬元到2億2,500餘萬元不等的貸放金額，使用在社區居民的生產、房屋修建、教育、還債、資金周轉等，所促進的經濟活動與減少的社會問題，不知凡幾，尤其用在子女的教育經費，是社區居民脫貧與發展的根基，這些對社區發展的貢獻，不言而喻。行有餘力，對社區非社員的關懷，有參與，有贊助，儲蓄互助社同時也是社區領導人才的搖籃，社幹部及社員不乏是各類社區組織之重要幹部，在積極從事社區/部落關懷活動的同時，也成為儲蓄互助社成長的動力。事實上，儲蓄互助社在關懷社區與社會責任的踐行上，是十分自然的事，因為動機原本就已鑲嵌在儲蓄互助社創立的精神中。而儲蓄互助社參與社區營造，關懷社區，不僅是天生賦予的責任，從另一角度而言，也可視為一種促進發展的策略。但，不管是策略或是責任，社區的發展與儲蓄互助社的成長，相



台中市衛道社：成立志工隊認養古蹟積善樓、參與光大社區服務活動

輔相成，其目的更是殊途同歸，都是為了建造居民安居樂業的生活環境而努力。

所訪談的5單位社所呈現的成果，只是台灣儲蓄互助社運動的縮影，並非特例。也從以上案例可知，在業務的運作過程，就是社區關懷與營造的過程，社區居民透過儲蓄互助社的連結，加強彼此間的連帶關係，增進社區意識，以互助合作方式解決共同需要與所面臨的問題，為促進社區經濟、社會、文化、教育等，貢獻心力。我們可以確信合作社不論在理論或實務上，均是一個有效幫助社區發展的可行途徑之一，確能增進社區營造的效果。當然，前提必須是在健全經營的狀況下，才能發揮功能。

(二) 檢討與因應

關於合作社/儲蓄互助社在關懷社區，實踐社會責任上，從訪談中，以及平日合作社的輔導經驗，有幾點的發現，整理如下：

1. 不知如何做：

所接觸的合作事業組織，均認同合作社對社區關懷的理念，但大部分僅以公益



金捐助的方式贊助，至於如何參與或主動興辦，畢竟非為專業，有構想但卻不知如何開始與進行。

2. 關懷社區的迷思：

公益金的提撥與多寡，各社狀況不同，但是沒有錢無法辦理的想法卻是頗為一致。然而如衛道儲蓄互助社的認養古蹟，並無金錢付出，純是勞力的奉獻，更突顯「參與」社區營造的精神。

3. 人力問題：

大部分合作社辦理社區關懷/營造活動的人力，都是社內的主要幹部與專職人員，如果常態性的辦理，勢必造成疲憊與壓力。如何將社員的人力資源整合運用，是此項工作的重要課題。

4. 法規的疑義：

玉井儲蓄互助社在社區參與較積極，並具常態性，其中受政府委託辦理老人送餐的社福工作，因儲蓄互助社法的任務中並未條列，而引發可否辦理之疑義。

針對如何做及關懷社區的迷思，可由合作事業主管機關透過合作教育研習課程，提供學習機會、釐清觀念；或由社辦理社員及幹部的動態性合作教育，多元的觀摩研習，建立觀念，促成行動；也可由先滿足社員相關需求，進而擴大到社區範圍，循序漸進，觸動社員參與的動機、提供參與的機會與管道；法規的疑義，可爭取主管機關開放儲蓄互助社法第9條第7款之適用，應可解決。

伍、結語

社區營造，其目的不外是要建造優質

環境及提昇社區居民生活品質，以達到安居樂業的境地。人類是群居性的，要使每一個人能生活的更好，惟有社群內居民的良好互動，才能達成。社區中，有許多正式與非正式的各式各樣組織，以其連帶依存關係，發揮互助的力量，共同進行社區活動，也共同解決問題。

合作社的組織，是一種崇高理念與現實課題相結合的組織，主要機制乃維繫在解決共同問題上的一種社會網絡的重組，這樣的組合機制，促進了居民連帶依存(Solidarity)關係。合作社可以幫助社員增加收益、減少開支，創造就業機會，消滅貧窮，這些幫助社員/社區基層居民的永續生存發展，正是現代積極性的社會福利事業之一；合作社也是社區整體永續發展最好的社區組織之一。因此，合作社在於平日社務、業務的進行之中，只要確實遵循合作社的價值與原則運行，便能提昇社區整體的生活品質，即社區營造與發展，也是關懷社區、社會責任原則的實踐。

回顧我國10多年社區營造所遇到的課題，合作社有：價值認同、大眾參與的機制、自治自主永續經營、公平分配的機制，應用到形塑社區願景上，合作制度確實具有其優越性；合作社是地方性社區經濟發展的理想模式，在解決社會經濟問題上獲得的肯定，屢見不鮮。過去我國的合作事業雖尚未受到應有的重視，但以合作社在社區工作的優越性，仍難掩英華。如今，在社區營造產業化的方向下，合作事業當可扮演更積極的角色。

參考文獻

【 中文部分 】

- 王永昌 (2002) 《各國合作事業－消費篇》，台北市：內政部。
- 內政部社會司譯 (1986) 社會發展最適當的模式《社區發展季刊》第33號，台北市：中華民國社區發展研訓中心，社區發展雜誌社。
- 內政部 (2003) 《國家發展重點計畫：提昇社區照顧質量計畫》核定本。
- 中華民國儲蓄互助協會譯，亞歷山大·賴羅博士 (Dr. Alexander F. Laidlaw) (1985) 《公元二千年的合作社》，台中市：中華民國儲蓄互助協會。
- 中華民國儲蓄互助協會編印，(2003) 《儲蓄互助社手冊》，台中市：中華民國儲蓄互助協會。
- 行政院新故鄉社區營造計畫：
<http://www.cca.gov.tw/news/2003/04173.htm>
- 巫明哲譯 (1992) 五個歐洲國家的社區發展《社區發展季刊》第57期，台北市：中華民國社區發展研究訓練中心，社區發展雜誌社。
- 孫炳焱 (1996)，〈國際合作聯盟關於合作社本質的聲明〉，合作經濟第48期，台北市：中國合作學社。
- 孫炳焱 (2002) 合作社經濟思潮與制度《合作社理監事手冊》，台中市：台灣合作事業發展基金會。
- 孫炳焱譯 (2003) 史望·奧克·貝克 (S.A. Book) 著，《世界變遷下的合作社基本價值》，台北市：中華民國合作學社。
- 翁文蒂 (2002) 《非營利組織推動九二一重建社區總體營造之研究》，台中市：東海大學社會工作學系碩士論文。
- 陳伯村、趙榮松 (2001)，《合作社組織管理通論》，台中市：財團法人台灣省合作事業發展基金會。
- 陳伯村、陳佳容 (2004) 《合作社與合作事業》，台中市：台灣合作事業發展基金會。
- 陳錦煌 (2003) 台灣社群/區產業的發展可能，92年度全國社區發展學術及實務研討會，雲林劍湖山 (92.12.19)。
- 陳錦煌、郭程元 (2004) 社造十年的省思，迎向下一個十年《邁向下一個社造十年》，2004好鄰居社區營造研討會會議手冊，台北市 (93.11.11-12.)
- 陳佳容 (1998) 合作事業與社區總體營造之探討《合作經濟》第59期，台北市：中國合作學社。
- 陳佳容 (2004) 《合作社參與社區營造之可行性研究》，台中市：逢甲大學經營管理碩士論文。
- 曾華源 (1981) 推動社區工作之途徑與社區工作者角色之探討《社區發展》季刊第40號，台北市：社區發展雜誌社。
- 黃源協 (2004) 社區工作何去何從：社區發展？社區營造？《社區發展》季刊第107期，台北市：內政部社區發展雜誌社。
- 楊孝燦 (1980) 社區合作社在社區發展中所扮演的角色之研究研討會《社區發展》季刊第11期，106-109，台北市：社區發展雜誌社。

本期專題

- 詹秀貞 (2002) · 《社區權力結構與社區發展功能》· 台北市：洪葉文化事業。
- 賴兩端 (2002) · 《社區工作與社會福利社區化》· 台北市：洪葉文化事業。
- 蘇麗瓊、田基武 (2004) 「新故鄉社區營

造計畫」與「社區營造條例草案」的介紹
《社區發展》季刊第107期，台北市：內政部
社區發展雜誌社。

<http://www.un.org/chinese/ga/58/res/r58a112.htm>

【 外文部分 】

Mark Levin (2001) : The Role of Cooperatives in Providing Local Answers to Globalization , keynote Speech to the 10th National Cooperative Congress , San Jose' Costa Rica , 29 March 2001

Pauline Green (2002) The Co-operative Way towards a New Equilibrium , ICA Review Vol.95, No.1,2002

Zeuli, K., (2002) : The Role of Cooperatives in Community Development , University of Wisconsin- Extension Bulletin No.3, published by www.wisc.edu/uwcc

<http://www.epa.org/greenkit/3intro.htm>

<http://www.sustainablemeasures.com/Sustainability/index.htm1>

<http://www.ule.co.jp/E03.htm>

http://www.un.org/esa/socdev/poverty/coop_panne12.htm

<http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8289.doc.htm>

<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9396.doc.htm>

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/502/43/PDF/N0350243.pdf?OpenElement>

<http://www.wisc.edu/uwcc/icic/orgs/ica/pubs/review/vol-88-3/index.html>

<http://www.wisc.edu/uwcc/icic/issues/prin/21-cent/identity.html>

<http://www.wisc.edu/uwcc/icic/issues/prin/21-cent/background.html>

http://www.wisc.edu/uwcc/info/i_pages/prin.html

<http://www.ica.coop/ica/members/members2002.html>

<http://www.sustainability.dpc.wa.gov.au/docs>

<http://www.sustainablemeasures.com/Sustainability/index.htm1>

<http://www.wisc.edu/uwcc/icic/def-hist/gen-info/Co-operative-Identity-and-Co-operative-M1.html>