

臺灣長期照顧產業發展方向初探－ 以合作社模式為例

蘇淑貞

壹、前言

社區在地老化是國際的潮流，也是臺灣多數長者希望的老後生活，長照服務要用得到，照顧人力開發是關鍵、長遠之工作，但囿於照顧工作之勞動條件、職涯發展誘因不佳，工作專業形象與年輕人職場需求有顯著之落差，如何發展「留得住人力」的長照發展模式，考驗政府端的創新政策能力。透過具社會經濟分配正義理念的合作社模式讓每個照顧服務員都是「老闆」，是民間等不到政府政策已經先發展出來的策略，例如弘道的「照老闆」或屏東縣等以成立照顧合作社的方式，試圖透過合作社的模式，強化照顧服務員之專業形象，或扭轉職涯發展誘因不佳的現況。

臺灣新近的法令規定財團法人、壽險或營利單位都可以社團法人社員身份參與未來長期照顧產業，照顧服務參與對象從過去只限非營利組織，現今已邁向營利組織可多元發展的環境。合作社具社團法人身分是政府認可投入長期照顧工作之一

員。此外，合作社也是社會企業組織類型之一，社會企業不只輸送服務，更創造弱勢族群的就業或工作訓練機會，或促使貧困地區得以復甦－在從事商業活動而獲得組織財源的過程中，亦同時解決了社會問題（林怡君，2007）。

合作社最大特色是運用合作社繳股金、分股息的方式，吸引在地照顧服務員（倪榮春，2016）。是以，合作社方式的照顧產業發展因利潤分配的可能，增加年輕人或培訓後照服員投入照顧工作誘因。照服員是老闆的概念，亦具扭轉照顧專業形象過去低薪、發展性低的性質，較符合年輕人的職涯期待。透過社會企業的概念與訴求，強化照顧服務員之專業形象，或扭轉職涯發展誘因不佳的現況，確實是實務上可行的策略，也兼具創造在地就業機會、社會照顧等社會性目的，符合發展在地社區照顧模式之需求。故以照顧合作社方式發展照顧產業，鼓勵人力投入增加留任，可謂是多贏的產業發展模式。不過，如何減少營利化所帶來的負面效果是其重

要的課題。

根據研究政府過去對於合作式的產業輔導多有扶強棄弱之心態（郭俊巖等人，2015）。因此，政府既讓合作社模式可參與長期照顧服務，期能引發長照服務的多元模式，然就其準市場機制特質，政府該如何協助合作社模式的照顧產業發展，亦能兼顧社會照顧產業的特性，避免弱勢長者被剝奪，故本文探討的重點有以下：

（一）探討從社會企業發展與長照人力關係。

（二）研究合作社模式照顧產業發展與社區主義照顧模式的關係。

（三）探討政府在合作社模式照顧產業發展應扮演之角色。

（四）提供以合作社模式照顧產業發展之相關政策建議。

一、研究方法

本文透過文獻分析研究法進行合作社在臺灣發展相關文獻回顧，並探討以社會企業理念發展之合作社模式與照顧產業發展的關係。探討合作社式的照顧產業發展，政府應有的角色及輔導策略，協助社區或民間團體能夠培力並扶植在地照顧大軍，以佈建我國「找得到、看得到、用得到、付得起」長期照顧服務。

貳、社會企業與社區長照人力的發展

社會企業係指基於「減少或緩和某個社會問題或市場失靈」的社會目的，而成

立的創投事業（business venture），並且透過企業家精神、創新、市場機制等商業技巧來運作，在運作的同時又能產生社會價值（林怡君，2008）。社會企業可說是社會與企業部門的新改革運動，其目的在於更積極地介入公共事務及服務傳送，以解決福利國家危機（鄭勝分，2007）。

官有垣（2017）引用 J. Defourny 教授（2017）的專題演講資料，指出社會企業在世界各國的發展途徑雖略有不同，普遍存在於地球村的社會企業模式（SE Models）：「(1)具有企業形式與精神之非營利組織模式（Entrepreneurial NPO, 簡稱 ENP）；(2)社會合作社模式（Social Cooperative, 簡稱 SC）；(3)以社會使命實踐為主的商業組織模式（Social Business, 簡稱 SB）；以及(4)具有公部門組織運作特質的社會企業模式（Public-Sector Social Enterprise, 簡稱 PSE）驅動並型塑以上四種社會企業模式的制度邏輯不外乎有三：(1)一般大眾利益（General Interest, GI）；(2)資本利益（Capital Interest, CI）；以及(3)互惠利益（Mutual Interest, MI）。尤其由一般大眾利益（GI）以及互惠利益（MI）驅動的社會企業組織更是第三部門/社會經濟中的兩個主要構成體。

筆者認為社會企業核心均係為利用社會企業的商業模式解決社會問題並達到社會經濟目的。「『社會經濟的概念』若從歷史演變與規範觀點，強調的是社會與經濟雙重目的之實踐，而組織運作的核心原則是團結與發展的可持續性；其次，重視生產代理者的體系運作，指出代理者的活動

係在生產與分配，目的是要去滿足那些被市場或國家忽視的人群團體之需求；第三，重視有關社會經濟組織（例如，合作社、互助會社、協會等）的運作模式與制度化，強調需建立起穩健的治理制度；最後，強調社會經濟與地方社區發展的密切關連性，社會經濟經驗不能自外於特定的地理區域脈絡，同時也重視不同部門之間的合作夥伴關係，此意謂在社會經濟活動中，強調部門或組織之間網絡合作的特性。」（官有垣，2017: 7）

此外，我們也發現各國的社會企業發展與社區發展、社區工作密切相關，且部分社會企業的發展起始即係為解決在地社會問題，並且運用社區主義精神發展社會企業，例如英國係為解決就業問題，以合作社、社區企業等方式，從鄉村地區開始工作並動員當地社區資源提供服務獲得成功後，再將運作方式轉移至都市區域以強化社區結構與服務。幾乎可以說是社區主義式之社會企業模式。另外，英國、義大利及香港等國家皆有運用合作社模式發展與社會福利議題相關的工作，尤其英國由政府與私部門共同以合作社模式的社區工作解決就業的問題，與本文關注的議題極為相關（Mel Gray 等人，2003；Kerlin，2006；張力亞，2013；官有垣等人，2016；林怡君，2007；郭俊巖，2015；楊君琦等人，2011）。

社會工作專業於社會政策、社區服務中應用社會企業的模式，在許多國家早就開始，社會企業的方式既能維持服務對象生存所需，並促進社會經濟與社區的發

展，例如澳洲在貧困區域的社區發展計畫，社會工作者即是社會企業重要的倡導者，透過社會企業政府可以參與在社會服務之中，政府提供的是補充性而不是替代性的福利服務。因此晚近在社區服務政策（community services policy）和實務工作，社會企業漸顯其重要性尤其在改善社區社會、經濟面向的政策。（Mel Gray 等人，2003）。

呂朝賢（2008）也提到社會企業模式應是目前臺灣非營利組織最普遍採用的模式，在照顧服務產業中尤其普遍。由於臺灣人口老化及少子化的影響，使得家庭的照護需求日益增加，政府為因應此項發展，於 2001 年開始研擬「照顧服務產業發展方案」，次年 7 月內政部開始實施「非中低收入戶失能老人或身心障礙者補助使用居家照顧服務試辦計畫」，並於後續幾年中陸續推出不同的計畫，以滿足不同人口的照護需求。而由於政府在服務生產與輸送能力有限，委託民間單位—特別是非營利機構辦理上開相關照顧服務—成為最普遍的照顧服務輸送型式。

筆者認為合作社模式之社會經濟的概念和社區主義精神的特質，切合臺灣目前長期照顧 2.0 強調以社區主義精神發展在地化、社區化的照顧服務需要，並且可以有效解決前述照顧人力投入的困境。實務上透過合作社的模式來發展符合在地需求的照顧人力，臺灣民間團體也已經發展出來相關策略，例如屏東縣之第一照顧服務合作社、高雄市的育成、安祥照顧服務勞動社等。然社會企業的商業模式要運用於

長期照顧服務，讓人疑慮的一直是其營利性質將會影響品質甚或造成弱勢長輩的剝奪。因為市場化以「獲利」、「壓低成本」為主要考量。換句話說，營利構成剝削的誘因，「業者的利益考量」形塑照顧工作的惡劣勞動條件（劉毓秀，2011）。因此，如何發展一套讓照服員得利，也兼顧照顧服務品質的市場模式，達到兼顧社會及經濟目的，對臺灣實務及政策規劃確是挑戰。

筆者認為合作社類型的社會企業對社區主義精神的長照 2.0 人力需求發展是一個值得發展的模式。為什麼呢？首先合作社對臺灣社會並不陌生，相對其他商業模式，民眾可接受度高，尤其在臺灣的非都會區域。官有垣（2016: 83）指出，「臺灣在日據時期即有社會合作社的存在，到了二次大戰結束之後，西方傳教士更是積極在臺灣的山地與偏遠鄉村推動「儲蓄互助合作社運動」。在過往的一世紀，合作社的發展，類似義大利社會合作社概念的組織在臺灣真實存在，顯著的例子有「主婦聯盟生活消費合作社」與「原住民勞動合作社」等。」此外，官有垣（2017: 6）更強調，「目前在國際間，已有不少在市場裡發展很多年而屹立不搖的合作社，相當具有競爭力，以致這些合作社日趨相似於那些利潤極大化的商業組織競爭者。然而，許多這類組織仍舊保有合作社一些特定應有的組織特質，更重要的是，最近十數年以來，合作社運動內涵持續在一些新的活動或生產項目領域裡推陳出新，出現

譬如像勞工合作社或是社會合作社。」因此，運用合作社的模式來發展長期照顧人力，相對其他模式亦有降低過度營利，影響品質的疑慮。

合作社模式的優勢是針對目標群體或「案主」（亦即是合作社的會員）提供直接利益；譬如，提供會員的服務包括市場資訊、技術協助、服務擴充、集體談判的權力、一定經濟規模的採購貨品、產品與服務的取得，以及與外部市場的產品與服務提供者的直接互動。合作社的會員是合作社的最主要的「利益關係人」（primary stakeholders），他們運用自己所投入的時間、金錢、產品、勞動力等來獲取所得、就業、服務的利益。它可以創造薪水、福利較佳的工作環境，另照服員成為經營者就是一個使能、賦權的過程。此外，透過合作社有效的運作將會產生許多照顧產業的邊際效益，例如開發自費個案、較近便的服務模式或提升服務品質等。

惟合作社模式講求自主和參與，草創時期要面臨龐大與官僚體系的行政作業流程和經營的壓力，此外對於照顧產業的資源和政府補助規則的熟悉，也關乎合作社經營獲利與否，再加上社員的帶領及整個組織的治理，對合作社模式的推動都是壓力。因此政府政策上如果能建立一套標準化立案流程，並有效導入專業團隊介入實地輔導與技術指導，才有助於合作社提升經營管理、行銷、資源連結的能力、及辦理相關教育訓練等。

參、如何發展合作社模型之長期照顧產業

長期照顧的服務人力要怎麼來，筆者認為有三，一是鼓勵年輕人投入照顧行列，二持續協助中高齡或二度就業之女性人口投入。三是讓社區內的閒置、可轉型勞動力透過培訓投入照顧工作成為救火部隊（鄭清霞等人，2016）。Francesca 等人（2015）研究 OECD 國家的照顧服務員，將近三分之二是在機構工作的照顧者，原因是機構照顧需求高；另外是社區照顧者大多是家人或朋友等非正式照顧資源。大部分國家照顧者是低薪，缺乏工作福利、部分工時工作者。而上述不友善的工作環境也造成高流動率，例如在英國幾乎是其他職業的二倍高流動率。高流動率除增加照顧成本也會為照顧品質帶來負面的效果。

臺灣學者指出自 2003 年培訓之今，目前我國照顧服務員結業訓練者已超過七萬人，從事照顧服務工作者不到 36,188 人，不到培訓人數的半數；更值得注意的是，選擇在 24 小時長期照顧機構內就業者為 17,884 人，選擇擔任醫院個人看護者約 12,000 人，選擇擔任居家服務員者人數最少，僅有 6,304 人，僅佔總培訓人數 8%，顯示人力培訓與就業之間存在很大落差（吳淑瓊、陳亮汝等人，2013）。研究指出訓練後之照顧服務員未投入長照服務，及留任率偏低的原因，包括任職之勞動條件（薪資水準、保險、福利、專業

成長、職涯發展）誘因不佳、專業形象不佳、訓用不合一及教育養成與職場需求有落差，其他原因尚包括失能者居住地點分散，需往返奔波於不同個案工作地點之間所花費之時間、交通費及人身安全，工作辛苦勞累等整體結構性因素，另亦有由家庭成員自行照顧失能家屬之訓練需求，致從業人力流失、未投入或影響其投入長照服務產業市場（施秋蘭，2013）。

筆者因而認為長期照顧人力的發展，整體層面，從創造社區就業機會並減少社區閒置勞動力著手，家庭照顧需求亦可獲在地照顧人力服務。個人層面，則可獲較持久、穩定、薪水合理之工作機會，解決個人就業問題並改善家庭經濟。是以，若妥為運用社區失業、低度就業者等閒置人力，轉型成為社區照顧服務提供者實為個人、家庭及社會（區）三贏策略。

合作社在社會目標方面，正巧也是提供工作機會，社會影響可分為三種層次：「第一層次為促進弱勢就業，包含基層與二度就業婦女、社區老人、受風災失業的婦女等，培訓這些難以進入傳統勞動市場的人員使之就業，即為第一層次的社會影響。第二層次牽涉到弱勢者培力與自主價值的建立，即就業本身能對當事者所帶來的正向影響與充權。第三層次則是透過合作社的建立與擴展組織理念，向社會大眾倡議不同的價值觀。經濟目標的成就，合作社強調組織內部的利益關係人共同追求集體利益，所以利益關係人需積極參與組織的事務，因而從中獲益經濟目標的成就，合作社強調組織內部的利益關係人共

同追求集體利益，所以利益關係人需積極參與組織的事務，因而從中獲益。」(宮有垣等人，2016：20)

此外，合作社模式訴求讓照顧服務者成為老闆將可有效翻轉年輕人對於任職之照顧服務之職涯發展誘因及專業形象不佳的印象。合作社具有八大之基本原則：(1)內在互惠性 (internal mutuality)、(2)外在互惠性 (external mutuality)、(3)利益分配 (non- distribution of profit)、(4)參與性 (participation)、(5) 代表性 (representation)、(6) 可接觸性 (accessibility)、(7) 跨代共融 (inter-generational solidarity)，以及(8)跨合作社共融 (inter-cooperative solidarity)。(Thomas, 2004；引自陳錦棠等人，2016: 346)，也相有助於縮短其薪資水準、保險、福利、專業成長、職涯及教育養成與職場需求等有落差。筆者認為其跨代共融及跨合作社共融的特性更符合照顧服務產業在現今的實務操作特性。

合作社模式的照顧服務產業，實務如何操作呢？依據臺灣的「合作社法」(Cooperatives Act) (註 1)，「勞動：提供勞作、技術性勞務或服務之業務」，是符合法令的服務。此外依據前法七人以上即可召集成立合作社，社區型合作社對於照顧服務的提供，筆者認為可以延伸主婦聯盟合作社在臺灣發展多年的「共同購買」概念，運用於長期照顧服務的需求，由社會合作社所在社區，三至四個有照顧需要家庭，依需求共聘一位照服員(如下圖示)，提供居家服務，這樣的架構下照服員服務每位長輩、每天至少二小時，可確保每月薪水達三萬元以上的水準，且透過合作社社員的分工合作和分紅，薪水及職涯規劃誘因提高，且社區化服務節省了個案轉場的時間，提高服務效率與效能，也有助於發展夜間服務的可能性，增加對外籍看護工的競爭力。

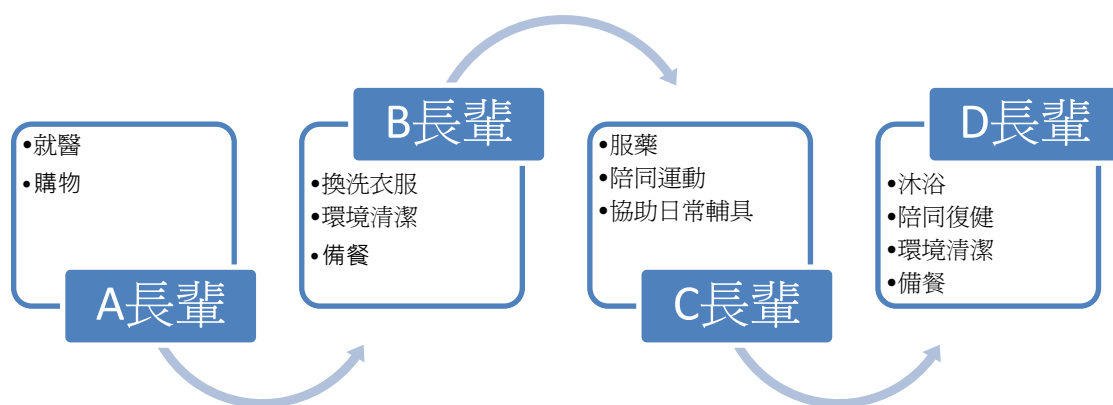


圖 1 合作社模式共聘照服員的示意圖

資料來源：筆者自繪。

這樣的設計對提供服務者、被服務者、社區各有優勢：

(一) 提供服務者

透過合作社的分紅、持股機制，穩定薪水提高工作誘因。合作社的互惠機制提高工作邊際效能，並能加強專業訓練提高職能技巧促進職涯發展。

(二) 被服務者及家庭

獲得需要的居家服務且透過共同聘用的機制，可以降低照顧付費的壓力，落實在地老化目標，實踐長期照顧社區照顧的精神。

(三) 社區

透過共聘制度及合作社的互惠、利益分配、跨代共融的精神，創造社區工作機會、開發社區閒置人力，同時解決社區照顧需求，可謂落實社區主義的照顧精神。

(四) 對長期照顧政策的影響

透過在地人力開發，創造共聘照顧模

式，減少個別家庭外籍看護工的聘用，透過合作社機制導入年輕人進入照顧工作，提供較佳的職涯支持，讓照顧工作漸由中高齡、年輕人共同接棒。

此外，筆者認為以合作社模式佈建社區長照人力的想法是以社區主義為光譜，成立區域性社會合作社，可發展社區特性。而政府可透過正式管道輔導成立合作社的聯合社（如下圖示），或非正式管道建置社間合作機制，有效的引導區域性社會合作社，除營利目的外兼顧長期照顧的服務品質，且發展區域社會回饋機制，減低經濟弱勢個案因營利性質被排除服務的可能性，創造雙贏環境。聯合社目的原就是以協助社員社，改善其業務，助長其發展，並謀其相互聯絡為宗旨，另外若運作得當它還有整合市場的功能。

前述藍圖筆者試圖從國際合作聯盟於1995年在英國曼徹斯特召開第31屆會員大會中重新修訂通過合作社七原則討論之（吳肇展等人，2011），讓策略的圖像更清楚一點。

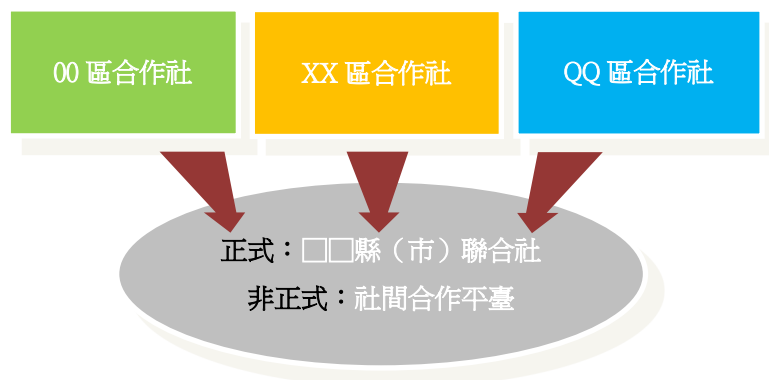


圖 2 合作社模式之區域性合作社與聯合社關係示意圖

資料來源：筆者自繪。

合作社的七大原則分別為(一)自願與公開的社員制；(二)社員的民主管理；(三)社員的經濟；(四)自治與自立；(五)教育、訓練與宣傳；(六)社間合作；(七)關懷地區社會。其相關內涵及運用於照顧產業性質合作社的意義，請參看附件表一。筆者認為合作社透過自願與公開的社員制、社員的民主管理、社員的經濟參與等原則，可有效翻轉照顧服務工作低薪、辛苦、不友善勞動條件等負面刻板印象，獲合理薪資並能分紅，鼓勵積極參與照顧產業。且透過自治與自立，鼓勵合作社開發自費個案，建立照顧服務使用者付費概念，讓照顧產業服務擺脫政府補助的困境，助照顧服務成為產業。為開發自費個案，連動服務品質提升，建立正向產業循環。此外，透過教育、訓練與宣傳、社間合作及關懷地區社會，提升產業服務品質並發展產業的社會目的，將能減少照顧服務因營利機制的負面擔心，而能朝工作者能獲尊嚴、友善、適當薪水之工作，而被照顧者能獲在地、優質、平價、有愛的服務。

肆、合作社模式推動長照產業發展--政府應如何著力？

筆者認為地方型合作社佈建是社區照顧主義實踐的重要策略之一，且過去臺灣其實已經有過這樣地方型合作社發展的經驗，根據張力亞（2013）地方型社會企業的運作策略分析發現，「跨域合作」與「長期培力揉轉」兩個面向透過長期陪伴

的培力過程，歷經揉合、轉化、反省與再建構四階段，應有助於培力者與被培力者之間之共同信念建構透過「長期」陪伴培力過程，漸進揉合、轉化、反省、再建構培力者與被培力者彼此之關係，同時帶動參與者的認同與觀念轉變。一來促成社區內部的社會運動翻轉，培育社區人才，配合社區資源調查，型塑社區營造願景；其次，做為資源媒介平臺，架構多元的跨域合作空間，藉以塑造社區互助網絡系統。其中的培力和跨域合作都需要政府某種程度的介入。但政府介入真的好嗎？

Kerlin（2006）研究美國及西歐的社會企業發展，發現美國與西歐政府對社會企業的發展策略不同，美國政府對於社會企業的介入低度，強調自由市場機制去達成經濟目的，重視個人且以商業為焦點，因此社會企業類型眾多，但也發現這樣的策略確實讓潛在弱勢被排除於服務外的狀況。相對西歐社會企業是以非營利方式運作之協會或合作社，政府則試圖透過合法化改善這樣的狀況，大多數合作社係由政府確立發展策略目標，以有效達到其社會目的。

政府政策有助於解決社會企業的弱點，增強社會企業的實力，從而確保社會企業的複製和促進當地社區的正向影響（Borzaga et al., 2012）。歐洲社會企業並非僅是市場或政府失靈的殘補性部門，其目標在於整合市場、第三部門及政府，而成為一個混合體，故此種社會企業鑲嵌公民社會中，透過志願集體行動，使得社會目標得以實現；其次，此種社會企業雖在

市場進行交易，但並不追求利益極大化，而是將資金回饋至利害關係人；再者，此種社會企業也接受政府補助，進而塑造一個好的公共政策（鄭勝分，2006）。前述歐洲社會企業的概念，與筆者合作社模式長照產業的發展方向不謀而合，合作社除營利目的外兼顧長期照顧的服務品質，且發展區域社會回饋機制，減低經濟弱勢個案因營利性質被排除服務的可能性，創造雙贏環境的概念。

筆者強調以合作社模式的社會企業方式佈建照顧產業，發展長照人力引導年輕新血進入，其核心要旨就是期待透過社區型合作社能開發當地人力，並發展達到經濟目的照顧網絡，又能兼顧其社會需求的互助網絡系統。而這樣經濟、社會目的兼具之互助產業系統，官有垣等人（2016）認為以合作社形式成立的社會企業不管在歐洲或亞洲（如香港）已有長久的發展歷史，合作社的主要特性在於強調組織內部的利益關係人透過組織共同追求集體利益，利益關係人被鼓勵積極參與組織事務，因而從中可以獲得利益，是故合作社式社會企業發展的好壞，對於利益關係人的權益有頗大的影響。Gray 等人（2003）認為政府在社會企業的關鍵角色應該是建立平臺並確保公平參與的機制。

又合作社模式創建初期需完成相關行政作業流程，此外合作社的經營要成功，需對目前照顧產業的資源、政府補助及照顧需求脈動有所掌握。再加上社員的帶領及整個組織的治理，對合作社模式的推動都是關鍵。臺灣面對長期照顧人力外勞

化，本土人力養成困難的當代，政府不可能袖手旁觀，或因擔憂營利追求的管理困難而揚棄多元社會企業模式的發展，因此政府針對合作社模式該如何介入、引導、鼓勵呢？

林怡君（2007）研究英國政府對社會企業有四項重要的工作，也許值得我們推動合作社模式的長照產業借鏡，分別是（一）營造社會企業的文化：藉由資訊充足的環境，使得社會企業的潛力廣被周知。（二）提升正確資訊、諮詢與支援的可得性：政府應確保支持方案可以符合社會企業的需要，同時提供一般性及專業性的支援。（三）協助社會企業取得財務的支援：傾向於協助小型及高度成長的企業取得融資的機會。（四）促進社會企業與政府部門的合作關係：政府期待社會企業能在其專長領域中，影響及形塑有關政策與服務，並能作為提供服務的機構。

在臺灣我們建議政府首要應廣為宣導合作社成功模式，尤其在照顧需求高或閒置、轉型人口較多的區域，讓社區民眾瞭解、認識合作社及「共同購買」照顧服務的理念，引導認同者投入創社，並讓優勢、成功經驗複製，以落實社區主義照顧精神，社區的長輩社區自己照顧。其次政府應該針對合作社籌設、成立等行政流程建立範本及 SOP 流程、單一受理窗口、諮詢服務甚或利用網際網路線上申請流程，簡化相關程序提供便民服務，讓有心投入者能快速完成立案之行政程序，避免因立案行政流程束縛產業的發展。還要加速補助撥款行政程序或提供短期優惠財務

支援，例如提供相關貸款方案，以利補助款能每月撥付至合作社，讓政府補助款未下來之前，讓合作社有周轉金發放每月社員薪水，維持其營運運作。

為落實前面提及有效運用聯合社來協助社員社，改善其業務，助長其發展，並謀其相互聯絡為宗旨。因此政府應協助建構非正式區域性區域平臺，或協助成立聯合社，鼓勵照顧服務合作社，除營利目的外兼顧長期照顧的服務品質，且發展區域社會回饋機制，減低經濟弱勢個案因營利性質被排除服務的可能性，創造雙贏環境。或者透過非正式區域平臺的定期聯繫會議，讓優質合作社協力新社會合作，大手牽小手，協助社務進入正軌，並有效引導其正確發展方向，以加速合作社模式之推動。我們也認為這樣的平臺建置，可導入專業團隊介入實地輔導與技術指導，幫助於合作社提升經營管理、網路行銷、市場行銷和資源連結的技術及能力並串連相關平臺等。最後，政府可以多使力的部分，就是針對合作社社員、經營幹部、聯合社幹部等，提供不同層次的專業之教育、訓練與宣傳，架構合作社區域網絡，讓合作社能從點、線、面串成照顧服務網。

伍、結語

註釋

註 1：合作社法於中華民國二十三年三月一日國民政府制定公布全文 76 條；並自二十四年九月一日施行。歷經民國 28.31.36.37.38.39.91.98.100.104 年多次修法。近年

社會合作社式長照產業發展模式，強化照顧服務員之專業形象，也可以扭轉照顧產業職涯發展誘因不佳的現況，其確實在實務上是可行的策略，也兼具創造在地就業機會、社會照顧等社會性目的，符合發展在地社區照顧模式之需求。故以照顧合作社方式發展照顧產業，鼓勵人力投入增加留任，可謂是多贏的產業發展模式。因此社會合作社模式佈建社區長照人力的想法，係以社區照顧主義精神為基礎，透過區域性社會合作社滿足社區照顧需要人力，並發展社區照顧特性，實為個人、家庭、社區之社會、經濟目的兼顧之多贏策略。政府可透過聯合社平臺，介入引導並帶入協力機制，讓社會合作社除營利目的外，可兼顧服務品質並發展區域性之社會服務回饋機制，減低弱勢個案被排除服務的可能性，創造社區在地照顧體系，讓國內的長期照顧服務產業多元發展，培養本土照顧人力減少對外籍看護的依賴。

（本文作者為國立中正大學社會福利研究所博士生、臺中市立仁愛之家主任）

關鍵詞：合作社（cooperatives）、社會企業（social enterprise）、長期照顧（long-term care）、社區照顧（community care）

與本文較為相關之修法內容有：民國 100 年增訂第 66 條「二以上之合作社或合作社聯合社，因區域上或業務上之關係，得設立合作社聯合社。」。另，104 年配合長期照護及幼托整合等趨勢增訂「老人及幼兒社區照顧相關服務等公用設備，供共同使用之業務」。當次修法並新增「第七條之一 政府應以自行辦理、獎助合作社或結合民間資源等方式，提供多元化獎勵與扶助措施，辦理下列事項，以健全及強化合作社組織：一、宣導合作制度。二、辦理合作教育訓練三、輔導合作社之發展中央主管機關為推動前項業務，並落實合作社之獎助，應設置合作事業展基金；基金之收支、保管及運用辦法由行政院訂定之。」以創造有利合作社發展環境。

📖 參考文獻

- 王兆慶，2013，〈長照機構制度的營利/非營利之爭：社會企業的觀點〉。社區發展季刊。143，頁 128-139。
- 江尻行男、莊秀美，2007，〈日本的企業與照顧服務產業企業的發展動向與經營策略分析〉。管理學報。24(6)，頁 637-655。
- 林怡君，2007，〈英國社會企業發展之研究〉。本文整理自「推動社會企業促進就業政策建議規劃書」(勞委會職訓局委託)。
- 林怡君，2008，〈社會企業在臺灣的發展與限制~以多元就業開發方案經濟型計畫為例〉。就業安全半年刊。7(1)，頁 63-67。
- 倪榮春，2016，〈照顧服務員皆股東「不只有工作，還能當老闆」的新興長照模式〉。天下雜誌。<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5078077>。
- 郭俊巖、賴秦瑩、王德睦，2015，〈臺灣原住民部落合作事業的限制與可能：以信義鄉為例〉。社會政策與社會工作學刊，第十九卷第二期，頁 145-183。
- 陳金貴，2002，〈非營利組織社會企業化經營探討〉。新世紀智庫論壇。第 19 期，頁 39-51。
- 官有垣、王仕圖、陳錦棠、杜承嶸、韓意慈，2016，〈臺灣社會合作社治理的個案分析〉。《社會企業的治理：臺灣與香港的比較》。
- 陳錦棠、官有垣、王仕圖、杜承嶸，2016，〈香港社會合作社治理的個案分析〉。《社會企業的治理：臺灣與香港的比較》。
- 劉毓秀，2011，〈北歐普及照顧與充分就業政策及其決策機制的臺灣轉化〉，《女學學誌》，29：頁 1-77。
- 鄭清霞、呂建德、蘇淑貞〈長照大軍 急需新血〉。自由時報(臺灣)，2016 年 8 月 8

日。

張力亞，2013，〈地方型社會企業運作策略與實踐效益分析：以新故鄉文教基金會為例〉。公共事務評論。第14卷，第1期，頁63-85。

吳肇展、鄭予伶、蕭士鎡，2011，〈臺灣信用合作社治理研究－公司治理觀點〉。發表於第四屆管理與學術研討會特刊。頁55-70。

鄭勝分，2006，〈社會企業：市場、公共政策與公民社會的交叉點〉。公共行政學報。第二十七期，頁199-206。

鄭勝分，2007，〈社會企業的概念分析〉。政策研究學報。第七期。頁65-107。

張力亞，2013，〈地方型社會企業運作策略與實踐效益分析：以新故鄉文教基金會為例〉。公共事務評論。第14卷，第1期，頁63-85。

楊君琦、郭欣怡，2011，〈社會企業組織型態與經營類型之初探〉。輔仁管理評論（社會企業專刊）。第十八卷第一期，頁53-78。

呂朝賢，2013，〈社會企業：運作模式與倫理市場〉。社區發展季刊。143期，頁78-88。

Borzaga, Carlo; Gaera, Giulia, 2012, "The Concept and Practice of Social Enterprise. Lessons from the Italian Experience", International Review of Social Research, Volume 2(2): 85-102.

Borzaga, C&Defourny, J, 2004, "The Emergence of Social Enterprise".

[https://books.google.com.tw/books?hl=zh-](https://books.google.com.tw/books?hl=zh-TW&lr=&id=GMu4fLkMV4wC&oi=fnd&pg=PR8&dq=social+enterprises&ots=60iLwKIZWv&sig=3hELcGJP8o5YC2Xv6yvy_SuFYlQ&redir_esc=y#v=onepage&q=social%20enterprises&f=false)

[TW&lr=&id=GMu4fLkMV4wC&oi=fnd&pg=PR8&dq=social+enterprises&ots=60iLwKIZWv&sig=3hELcGJP8o5YC2Xv6yvy_SuFYlQ&redir_esc=y#v=onepage&q=social%20enterprises&f=false](https://books.google.com.tw/books?hl=zh-TW&lr=&id=GMu4fLkMV4wC&oi=fnd&pg=PR8&dq=social+enterprises&ots=60iLwKIZWv&sig=3hELcGJP8o5YC2Xv6yvy_SuFYlQ&redir_esc=y#v=onepage&q=social%20enterprises&f=false)

Francesca Colombo; Tim Muir(2015). *Developing a skilled Long-term Care workforce*. Long-Term Care Reforms in OECD Countries. Cristiano Gori, Jose-Luis Fernandez, and Raphael Wittenberg Print publication.

Kerlin, Janelle A., 2006, "Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences" International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University, P17-246,

[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/13095105/article_200901_0.pdf?AW](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/13095105/article_200901_0.pdf?AWSAccessKey-)

[Key-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/13095105/article_200901_0.pdf?AWSAccessKey-)

[Id=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1507129722&Signature=MigZPU%2Bx6LnsCylWvPtrUuY1hHA%3D&response-content-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/13095105/article_200901_0.pdf?AWSAccessKey-)

- disposition=inline%3B%20filename%3DSocial_Enterprise_in_the_United_States_a.pdf
- Low, C. (2006). "A Framework for The Governance of Social Enterprise." *International Journal of Social Economics* 33(5/6): 376-385.
- Gray, Mel & Healy, Karen & Crofts, Penny, 2003," Social Enterprise: Is It The Business of Social Work?" *Australian Social Work*. Vol. 56, No. 2, P141-154.
- Rostgaard, T. & Szebehely, M., 2012, "Changing Policies, Changing Patterns of Care: Danish and Swedish Home Care at the Crossroads." *European Journal of Ageing* 9(2): 101-109.
- Thomas, A. (2004), "The Rise of Social Cooperatives in Italy", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 15 No. 3, pp. 243-263.

附件：

附表 1 合作社七大原則

原則	內涵	運用於照顧產業性質合作社的意義
(一)自願與公開的社員制	合作社乃自願的組織，凡能利用合作社之服務並願承擔社員責任的，均可入社，不受性別、社會、種族、政治以及宗教的歧視。	凡社區內年輕人、閒置人力、轉型人力可以加入。
(二)社員的民主管理	合作社乃由積極參與政策和決策的社員，加以管理之民主組織，由被選任擔任幹部之男女代表，對其社員負責。單位合作社社員，享有平等的決議權（一人一票），其他聯合社層級的合作社，亦以民主方法，組織經營。	符合社區照顧主義中開放參與的積極性內涵。讓照顧服務者參與賦權成為決策與經營者，減少被剝削可能。
(三)社員的經濟參與	社員公正的貢獻合作社資本，並予民主管理，合作社的資本至少有一部分，經常是合作社共同財產。社員為入社條件而釀出之出資金，即時有所補償，通常受取有限制之補償。社員分配結餘方式為發展合作社，盡可能撥列至少有一部不得分配的公積金。按社員與合作社交易額的比例分配，嘉惠社員。支持經由社員贊同的其他活動。	翻轉照顧服務工作低薪、辛苦、不友善勞動條件等負面刻板印象，獲合理薪資並能分紅，鼓勵積極參與照顧產業。
(四)自治與自立	合作社是由社員管理的自助自治組織，由社員來管理，對內實踐自治，對外力求自主。合作社與政府機關在內的其他各種組織有所協定，或從外部籌募資金等，合作社仍應保證社員的民主管理及維持合作社的自治。	透過自治與自立，鼓勵合作社開發自費個案，建立照顧服務使用者付費概念，讓照顧產業服務擺脫政府補助的困境，助照顧服務成為產業。 為開發自費個案，連動服務品質提升，建立正向產業循環。
(五)教育、訓練與宣傳	為了有效奉獻合作社的發展，合作社對其社員、選任人員，經營者及職工提供教育及訓練，對一般大眾，特別是年輕人及意見領袖，宣導合作社的本質與優點，使他們加入合作社。	透過教育訓練提升品質，降低營利競爭影響品質的疑慮。
(六)社間合作	合作社藉由地方性、全國性、地域性及國際性的合作社間的合作，使合作社對其社員提供最佳的服務，並強化合作運動。	社間合作其實就是協力圈的概念，透過社間合作互相協力，帶動產業的學習與提升形成共好。

		筆者強烈建議在社間合作部分政府應該建立平臺並給予適當輔導與引導，建立正向影響力。
(七)關懷地區社會	合作社經由社員認可的政策，為地區社會的持續發展而努力。當今全球化時代，應重整社區功能，如能善用合作社，其在社區的地位將益見重要。	除營利目的外兼顧長期照顧的服務品質，且發展區域社會回饋機制，減低經濟弱勢個案因營利性質被排除服務的可能性，創造雙贏環境。

資料來源：整理自吳肇展、鄭予伶、蕭士鎡，2011，〈臺灣信用合作社治理研究－公司治理觀點〉