

集體自決的尊嚴勞動—— 社會團結經濟的減貧策略

洪敬舒

壹、前言

在臺灣提及「低薪」，社會莫不慨然。雖然就業一直被視為擺脫貧窮的重要途徑，但隨著資本擁有更多彈性與替代性僱用策略，傳統僱用勞動形態日愈趨於非典化後仍否是良好的脫貧策略，已不無疑問。根據世界銀行（World Bank）推估，2022年低於每日收入6.85美元國際貧窮線的全球人數約為9%，每人每天收入低於2.15美元的極端貧窮人口總數則從7.12億上升至7.13億（Aguilar et al., 2024）。雖然全球已對資本主義展開更多檢討，並使用SDGs、ESG等創新工具面對這個古典問題，然而主流論述仍忽略勞動處境，尤其是工作貧窮與非正規就業的破壞性影響。

擁有工作仍處在貧窮狀態即可稱為「工作貧窮」（working poor）（呂朝賢，2007；李健鴻，2010）。在ILO

（2024）最新發布《世界就業與社會展望：2025年趨勢》（*World Employment and Social Outlook: Trends 2025*）指出，伴隨著正規就業的成長停滯，工作貧窮已影響到近五分之一的全球勞工，其中每日工作所得低於2.15美元的極端工作貧窮（extremely poor）占全球7%左右，超過2.4億名工人。顯然工作貧窮的全球化已對永續發展目標的SDG 1（結終貧窮）構成極大挑戰。

按理，就業應該是人們擺脫貧困的重要工具，但這句話只有在擁有充足收入、工作保障和安全的工作環境等良好品質與機會前提下才會正確（ILO, 2019）。所以工作雖有機會讓人不致於面對更高的貧困風險，卻也不是脫貧的保證，因為人依舊會在工作貧窮的狀態下陷入「慢性貧窮」（chronic poverty）而動彈不得。這種把貧困者束縛於無從選擇的工作貧窮現象，也同樣存在於國內。

貳、社會救助中的工作貧窮

收入與貧窮一向千絲萬縷，從《社會救助法》將應接受國家補助支持的貧困對象，稱之為「低收入及中低收入」，可見一般。根據行政院主計總處2023年〈人力運用調查調查報告〉顯示，全臺灣928.6萬名受僱就業者中，每月主要工作之收入低於3.5萬元者人數為366.9萬人，占比為39.8%，其中未滿3萬元人數則多達184萬人，占比為19.8%。雖然近年薪資中位數從2014年的45.2萬元提升至2023年52.5萬元，但仍有相當比例工作人口屬於收入偏低族群，仍難以擺脫低薪困境。

改以家戶角度觀察，在2023年的〈家庭收支調查〉中，最低所得組家庭總所得為43.9萬元，可支配所得實際為37萬5,828元。然該組生活消費支出主要集中在「住」與「食」兩項，其中支付居住相關費用占總所得的27.8%、食物占16.3%，合計占總所得44.1%，看似尚可生活，實際上已占半數可支配所得達到51.6%（表1）。由於居住與飲食是維持生存的基本需求，只是求一瓦遮天一日溫飽就得耗去半數所得，其嚴重性已無需多言。

進一步檢視該組的所得收入，最大收入來源為政府或私人提供的移轉性收入268,644元，至於受僱人員報酬即工作收入僅88,971元。若無上述移轉收入，僅依靠工作所得，已無法支應最基本的食住開

銷。雖然該所得組不乏獨戶的年長者屬於退休或無業狀態，工作收入自然偏低，以該組平均每戶0.37位就業人口，相比次低所得組的0.90人，差距為41.1%，但工作收入卻只及次低所得組362,743元的24.5%，顯然除了年齡與獨戶因素，其從事的工作項目、狀態乃至工時，也是導致貧困的可能主因。

工作對於貧窮的潛在影響，也同樣出現在社會救助對象。根據衛福部2023年〈低收入戶及中低收入戶生活狀況調查〉資料，在低收入戶及中低收入戶收入來源中，「工作收入」占47.70%，「政府補助」占45.45%，合計為93.15%。與前一次調查比較，「工作收入」從2018年的52.2%減至47.7%，減幅達4.5個百分點，「政府補助」反向增加5.24個百分點（表2）。以戶別觀察，低收入戶的「政府補助」占比較大，為61.97%，「工作收入」僅31.01%，主因為戶內工作人口平均僅0.62人，至於工作能力及工作人口數較高的中低收入戶家庭，「工作收入」占比為70.30%，「政府補助」為23.08%，也是因為平均工作人口相比低收入戶增加至1.34人所致。

進一步檢視受助者工作狀況，其中家計負責人有工作者的工時狀況，在低收入戶平均每周工時為37.6小時，中低收入戶為40.02小時，與法定周工時40小時相去不遠。其中低收入戶中19.65%的平均

表 1 平均每戶家庭收支依可支配所得按戶數五等分位分（單位：人、元）

	可支配所得五等分位					
	總平均	1	2	3	4	5
平均每戶人數	2.79	1.57	2.20	2.84	3.43	3.89
平均每戶就業人數	1.34	0.37	0.90	1.38	1.81	2.24
所得收入總計	1,375,097	439,006	824,753	1,184,717	1,626,398	2,800,611
1.受僱人員報酬	758,690	88,971	362,743	622,139	956,998	1,762,600
(1) 本業薪資	551,521	69,521	269,646	456,074	708,633	1,253,728
(2) 兼業薪資	48,892	6,585	29,888	49,734	63,042	95,211
(3) 其他收入	158,278	12,865	63,209	116,331	185,322	413,661
2.產業主所得	158,897	25,471	71,724	128,093	187,967	381,229
3.財產所得收入	63,903	15,177	32,923	41,395	55,945	174,078
4.自用住宅設算租金收入	78,319	40,673	63,684	72,174	93,050	122,015
5.經常移轉收入	315,252	268,644	293,626	320,890	332,421	360,681
消費支出	861,305	392,454	627,259	821,836	1,041,542	1,423,435
1.食品及非酒精飲料	122,897	71,670	98,996	123,261	147,973	172,585
4.住宅服務、水電瓦斯及其他燃料	207,343	122,413	174,014	196,625	236,194	307,469
可支配所得	1,136,708	375,828	687,207	976,721	1,341,995	2,301,788

資料來源：引自主計總處2023年家庭收支調查第6表〈平均每戶家庭收支依可支配所得按戶數五等分位分〉部分資料。

表 2 低收入戶及中低收入戶最近一年家庭收入主要來源（單位：戶、人、%）

	戶數	列冊人口數	工作收入	政府補助	民間補助	其他收入
2018年	250,498	630,315	52.2	40.21	4.70	2.89
2023年	250,901	562,871	47.7	45.45	3.77	3.08
低收入戶	144,292	277,086	31.01	61.97	4.44	2.57
中低收入戶	106,609	285,785	70.30	23.08	2.87	3.76

資料來源：引自2023年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查。

周工時超過40小時，甚至有6.62%每周工時超過56小時，中低收入戶更有24.23%超過40小時，7.29%超過56小時。顯示許多投入工作中的貧困家庭，其工時已與一般工作者無異，因此收入有限的因素理應與從業型態與工作類型有關。再依從業型態顯示，低收入戶從事全日型經常性工作為64.76%，從事部分工時、臨時或季節性等非典型工作者為35.24%，在中低收入戶則分別為77.11%、22.89%；至於工作類型部分，低收入戶中家計負責人所從事的職業類型及占比，依序為基本技術工及體力工（39.05%）、服務及銷售工作人員（27.08%）、機械設備操作及組裝人員（10.40%）技藝有關工作人員（9.32%），合計達85.85%；中低收入戶排序亦同，各分占36.56%、25.53%、12.27%、10.53%，合計為84.89%。不僅家計負責人工作狀況如此，即便是16歲以上列冊人口中有工作者，也呈現相同趨勢。換言之，法定貧窮家庭的工作選項顯然較為集中，而這些工作又不乏低薪與相對不穩定等特性。

依據勞動部同年7月公布的〈職類別薪資調查統計結果〉，基本技術工及體力工平均月薪為3.2萬元、服務及銷售工作人員3.5萬元、技藝、機械設備操作及組裝人員為3.6萬元（表3）。顯然一旦家庭成員大多從事低薪工作，落入貧困機率也會隨之放大。因此能否增加工作收益，將

是這些救助戶脫貧的關鍵因素。然而就算努力求職，企業釋出職缺仍會直接決定工作收入，因為根據行政院主計總處公布的〈113年8月職位空缺報告統計表〉，分就廠商按月、按日及按時計薪的平均最低薪資來看，求助戶獲得就業機會也可能只是從無收入的失業者轉變成工作貧窮者。比對最多救助戶所從事的工作，2024年基層技術及勞力工，企業釋出職缺的最低薪資僅28,863元，略佳的服務及銷售工作人員也僅及30,568元；再依時薪比較，基層技術工及勞力工與技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員只有190元，只及於2025年的最低工資標準，更何況事務支援人員只剩184元。再加上缺工需求中多數需要輪班，例如基層技術工及勞力工需輪班占比達50.8%、技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員為41.0%、服務及銷售工作人員更高達76.1%，以致女性若受制於家庭照顧責任，只能以零碎時間投入時薪工作，更易陷入低所得情境。

難以儲蓄的低薪工作，形成沉重的貧困枷鎖，持續壓迫貧窮者僅存的勞動價值。要想增加底層勞動者的工資，努力不見得可行，雇主是否願意讓利才是關鍵，但以企業長期缺工卻依舊低薪招聘的態勢來看，即便2024年底失業率已處於相對低點的3.32%，多達39.9萬名失業人口仍舊顯示勞動供需的差異。況且根據主計總處2024年人力運用調查報告顯示，失業

者中近15萬人曾遇有工作機會卻未就業，其中高達69.01%是因「待遇不符期望」所致。不難想像，伴隨零工、平臺工作、AI的快速興起，資本將持續「創新」更多的新型非典就業，必然也會同步加速工作貧窮的惡化。

參、權力匱乏的慢性貧窮代價

上述社會救助戶就業狀況分析，不難看出部分貧窮成因是源於收入不足，並且在勞動市場面臨選擇侷限，只能從事底層低薪或不穩定工作。這種工作貧

窮狀況又與「非正規經濟」（informal economy）高度連結，對此ILO就將工作貧窮（working poverty）、非正規就業（informality）及經濟邊緣化（economic marginalization）視為相同的貧窮循環（ILO, 2025）。

國際婦女權益組織「非正規就業女性：全球化和組織化」（Women in Informal Employment：Globalizing and Organizing，以下簡稱WIEGO）在其官網中將非正規經濟定義為，「所有不受國家監管或保護的多元化經濟活動、企業、工作和工人」。由於工作者大多受雇於微小

表 3 工業及服務業廠商僱用按月、按日及按時計薪者平均最低薪資－按職類及員工規模分（單位：元）

項目別	按月計薪者每人 每月平均最低薪資		按日計薪者每人 每日平均最低薪資		按時計薪者每人 每時平均最低薪資	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
年別	2023	2024	2023	2024	2023	2024
總計	34,829	35,964	1,974	1,718	185	202
主管及監督人員	55,834	57,003	-	-	-	-
專業人員	46,587	47,244	3,000	-	386	410
技術員及助理專業人員	34,492	35,079	1,623	1,589	181	222
事務支援人員	30,792	31,432	1,344	-	192	184
服務及銷售工作人員	29,415	30,568	1,413	1,385	183	202
技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員	30,344	31,073	2,038	1,791	180	190
基層技術工及勞力工	27,172	28,863	1,772	1,568	179	190

資料來源：引自主計總處113年8月職位空缺報告統計表部分資料，表5。

型企業，或以個人或小團隊的自營形態工作，既難以獲得金融服務，也沒有代表權或發言權，又容易受到各種風險影響。以至非正規經濟通常呈現出低薪、法律及社會保護不足、議價能力和代表性有限，也難以預測未來發展的不利的就業環境（ILO, 2017）。因此工作貧困率最高地區通常也有極高的非正規比率，且隨著工作質量低、收入不足以及包括缺乏社會保護和工作保障，所以工作貧困和非正規性結合導致部分勞工特別脆弱（ILO, 2019）。

根據推估，近20億人在非正規經濟中謀生，相當於全球約莫60%的勞動者（ILO, 2023）；比重如此之高，在於它不只現身於傳統農村或城市中攤販之類的非正規部門，還包括「各類型的非正式契約、不穩定就業和未申報工作，也在正規機構中日益流行」（ILO, 2012）。以致疫情肆虐後全球社會與經濟已見復甦，但更多典型就業仍被拆解或以外包派遣或自然人承攬模式推向非正規化，且形態多樣也難以納管的特質，已在勞動市場造成不平等競爭及社會保護的挑戰（洪敬舒，2014）。雖說非正規工人也不一定是貧窮，但僱傭關係若不受國家勞動立法、所得稅、社會保護或某些就業福利的約束，非正規工人有可能比正規工人更加貧困（Raja, 2019），加上不適用正式僱傭關係及勞動法令保護，非正規工作者更常處

於不利處境，例如外送員與平臺之間承攬與僱傭關係的模糊（邱羽凡，2019；陳建懌，2022）。

儘管某些情況下，非正規就業形態對國家發展具有一定程度貢獻，例如臺灣常見夜市擺攤或小販小業營生，仍是許多家庭維持生計的主要依仗。根據主計總處的〈攤販經營概況調查〉，2023年中全國攤販從業人數計有35.7萬人，顯示非正規經濟確實創造出不少工作機會。但如ILO（2015）聲稱「大多數人進入非正規經濟並非自願，而是缺乏進入正規經濟機會和其他謀生手段的結果」。當家庭或工作者投入非正規經濟，是迫於生計的無奈與別無選擇，是基於生存需要而非自願選擇，上述相對不利的就業環境與趨勢，往往會導致青年、中高齡、婦女和新移民等專業技術能力較為薄弱族群，逐漸喪失法令保護，因此被捲入非正規體系的長期代價，不僅是被不利融入於低所得高風險的就業環境，同時伴隨可用資源及能力的快速流失，進一步陷入就業機會缺乏、社會保護不足、工作權利被剝奪以及社會對話欠缺的「尊嚴勞動赤字」（decent work deficits）（ILC, 2001）。

由此可見，工作貧窮、非正規經濟都是處於缺乏基本保障的不安全狀態，久而久之陷入難以自拔的「慢性貧窮」。早在1987年，法國神父約瑟夫·赫忍斯基（Joseph Wresinski）就以社會經濟委員

會名義，發表〈慢性貧窮和缺乏基本保障〉（Chronic Poverty and Lack of Basic Security）報告（Joseph Wresinski Centre, 2023）指出：

缺乏基本安全是指缺乏一項或多項使個人和家庭能夠承擔基本責任和享有基本權利的因素。這種情況可能會持續更長時間，並導致更嚴重和永久性的後果。

顯而易見工作貧窮不只是單純的經濟剝削，缺乏獲得基本服務及使用能力的權力匱乏才是主因。英國「慢性貧窮研究中心」（Chronic Poverty Research Centre）研究發現，導致慢性貧窮的五種貧窮陷阱，包括不安全與健康狀況不佳（insecurity and poor health trap）、公民權受限（limited citizenship trap）、空間劣勢（spatial disadvantage trap）、社會歧視（social discrimination trap）以及缺乏工作機會（poor work opportunities trap）（CPRC, 2008）。五項陷阱看似截然不同，但背後均是長期權力剝奪或排除，加深無保障和脆弱化。另有學者從孟加拉貧困地區的研究也證實，慢性貧窮和缺乏基本保障的關連性，在於窮人經常被排除教育、年齡、性別、健康、經濟機會、金融資本、地理、社會關係或公共服務等基本服務之外，也缺乏獲取這些服務的能力，因此只向窮人提供資源並不能解決排除問題，因為他們需要使用這些資源的能力

（Mair & Marti, 2009）。這些源於權力匱乏底下的無能為力，長久後極可能演變為貧窮世襲。一如前述赫忍斯基報告中所指，「當這種不安全感同時影響多人的生活並持續存在，就會導致慢性貧窮。反過來又損害了家庭成員在未來重新承擔責任和重新獲取已失去權利的機會」。

肆、促進尊嚴勞動的第二軌經濟

只要找出關鍵因素，任何貧窮都不是不可避免，只是單依靠福利重分配顯然不夠，只依靠個人努力實踐階級翻轉也往往成效極其有限，因為「慢性貧窮並不是一種無資產的狀況，而是潛在權力關係的結果」，Green與Hulme（2005）認為，貧窮既是由社會關係的形式產生，這些形式又鑲嵌在政治制度和經濟結構中，減貧就不只需要「好」政策，還需要對貧窮者進行能力建構。由此可見，當不平等對於貧窮具有如此關鍵性影響，最合理的減貧策略理應是重新配置社會經濟權力，並對其強化能力建構，否則「非正規經濟向正規化轉型的轉換過程，通常緩慢且令人沮喪」（slow and dreary）（ILO, 2017）。

有鑑於此，謀求緩解工作貧窮的作法，理應轉向以勞動為主體，透過社會與經濟的多重賦權，使其擁有參與及議決市場與企業行為的權力，從調節權力不對等

中逐步翻轉被支配性，促成勞動報酬的合理對價。對此，主張「人及社會目的優先於資本」的「社會團結經濟」（Social and Solidarity Economy，以下簡稱SSE）顯然具備社會及經濟賦權的可行性。這種以人為本的經濟價值及行動在歐美推行已久，臺灣則鮮為人知。根據國際勞工組織的定義（ILO, 2022a），SSE是指：

從事為集體和／或普遍利益服務的經濟、社會和環境活動的企業、組織和其他實體；其活動基礎本於「自願合作和互助的原則，實行民主和／或參與式治理，保持自治和獨立性」，並且在「分配及使用盈餘和／或利潤時，人和社會目的優先於資本」。

基於相同的社會道德原理，ILO主張只要能同時實現「關注人和地球、平等和公平、相互依存、自治、透明和問責制以及推展尊嚴工作」等核心價值，任何依照相同邏輯運作的組織，都能歸屬為SSE。作為一種依據日常活動總結歸納出共同行為的經濟運行模式，只要表裡相符於定義與價值的各組織類型都可納入SSE的範疇，例如合作社、協會、互助會、基金會、自助團體、社會企業，因而呈現高度的多元性。也由於這些非資本主導式經濟，已在全球各地經歷長期發展並融入在地系統，故而產生屬性相近但不同的稱呼，如Yi等人（2023）認為SSE通

常被當成一種涵蓋「社會經濟」（Social Economy）、「團結經濟」（Solidarity Economy）或第三部門組織與企業的統稱。

儘管名稱有別，但作為一種經濟再社會化的組織行動，SSE同樣能滿足商品和服務生產、分配和消費等社會需求，只是在生產與服務的經濟過程中，是將人與社會優先排序，所以能夠展示出「所屬組織實體均強調社會對經濟的控制，實現經濟和社會的民主化；主張經濟活動和關係中，人與社會價值觀與道德，以及建立在民主治理和自我管理、互惠、團結和積極公民身分基礎上的經濟實踐」（Yi et al., 2023）等對應各項社會問題的道德經濟價值。例如ILO（2022b）早已肯認SSE在SDG 1（消除貧窮）、3（良好健康和福祉）、5（性別平等）、8（包容性成長和尊嚴工作）、10（減少不平等）及17（多方利害關係人夥伴關係），可為實現永續發展議程做出貢獻。

作為一種可以讓「人／勞動控制資本」的經濟實體，SSE可從調和勞動與資本的衝突矛盾中創造尊嚴勞動，並利用集體協作產生兼具經濟發展性的團結模式。考量到SSE在勞動及社會層面有效尊重、促進和實現工作中的基本原則和權利，ILO在2022年的110屆會議中正式通過《關於尊嚴勞動與社會團結經濟決議》（*Resolution concerning decent work and*

the social and solidarity economy)，主張成員國應當考量SSE「對於尊嚴勞動、包容性和永續的經濟、社會正義、永續發展及提升所有人生活水準的貢獻」，透過促進尊嚴勞動和社會團結經濟，實現以人為本的勞動世界 (ILO, 2022a)；隔年聯合國第77屆大會也正式通過《促進社會團結經濟推動永續發展》決議 (*Promoting The Social And Solidarity Economy For Sustainable Development*)，不只全盤接受ILO的定義及原則，更強調SSE的社會創業精神 (social entrepreneurship)，「可加強弱勢群體的生產能力，生產其可獲取的商品和服務，以此幫助減少貧困和促進社會變革」 (UN, 2023)；至於經濟合作暨發展組織 (OECD) 考量SSE可為面臨相似社會問題的跨區域提供解方，已於2020年啟動為期三年的「促進社會和團結經濟生態系統」 (*Promoting Social and Solidarity Economy Ecosystems*)，透過涵蓋30多國的全球行動資助，全面協助SSE生態系統發展 (OECD, 2021)。顯然SSE並不是神話或烏托邦，而是有效對應工作者面對權力不平等或匱乏的可行策略。

伍、集體所有權與民主治理的減貧策略

有別於資本主義的SSE不只貼合永續時代的社會發展需求，也有利於「支持環

境與條件均不利的邊緣生存活動，轉變為受法律保護工作以融入主流經濟從而實現正規化」 (ILO, 2017)。因為具有多元價值的SSE，可透過「共同賦權」產生改善經濟分配、強化勞動福祉與平等關係，以及平衡經濟與社會環境的多重效益。從社會供給角度來看，SSE可在所有經濟部門開展業務，具備同傳統企業一樣長期生存的能力，可為弱勢者提供穩定發展的舞台；從社會權力觀點出發，SSE回復弱勢勞動者失去的組織參與及治理權力，得以集體共構尊嚴勞動，逐步自非正規促成向正規化轉型，因而第204號建議書中，ILO將SSE稱之為脫離非正規的「墊腳石」 (stepping stone)。

以家政工作者 (domestic workers) 為例，由於缺乏法律保護，除低工資、長工時，許多具移民 / 工身分的家事工人也因法律地位不穩定及不熟悉語言，經常遭遇各種強迫勞動及惡劣的生活和工作條件 (ILO, 2013) 等多重脆弱性，這種就業形態一直是典型的非正規體系。但與SSE結合後，各種不利情境，均可藉由共同所有權及民主治理的內在賦權獲得翻轉。在〈家事工人社會和團結經濟組織圖譜〉 (*Mapping of Domestic Worker Social and Solidarity Economy Organizations*) 一文中，ILO (n.d) 詳細描述從事清潔服務的Si Se Puede!，與投入家庭看護行列的CHCA兩個組織內部運作模式。兩家

組織的共同點都是投入傳統低薪行業，且一致選擇成立由工作者持有的合作社（worker owned cooperative），每位成員既是組織的合法擁有者，也以成員及受雇者（employees）的雙重身分，共同參與組織管理決策及收入分配，使勞動與資本融合為一體，進而消除傳統的勞動從屬性。

共有所有權制度的優勢，使得SSE成為勞務工作者可集體擁有控制，並以共同治理消除資本的單向剝削。以中高齡婦女共組及掌控的CHCA為例，1985年成立至今持續由約1600名傳統低收入非裔及拉丁裔女性移民所共同擁有。這些弱勢女性加入合作社成為成員後，即可參加四周的臨床和人際交往技能培訓計畫，並獲得穩定的居家照護工作。CHCA不只協助弱勢女性獲得穩定的經濟獨立機會，成員亦可運用參與式治理，共同決定工作場域的各項事務，包括合乎勞動價值的工作報酬、持續性職訓及職災給付、有薪假及健康保險等附加福利服務。雖然成為成員需要支付1000美元股金，但實際只需支付50美元，其餘數額可以五年無息貸款或高於同行的19美元時薪收入分期攤付，從而確保弱勢女性的經濟參與機會；至於同樣從事居家清潔工作的Si Se Puede!，成員也能獲得遠優於同業平均7至8美元的20美元時薪。

受惠於開放透明的民主架構及權力共享，SSE能在集體行動中產生「以合作

取代剝削，以參與取代排除，以實踐包容取代邊緣化，有效對應貧窮的多元動態並逐一改變」（Healy et al., 2021）。這種將個人利益與組織共同利益連結的行動策略，彰顯成員的團結意識並非單次或暫時性的聚集，而是「透過集體創業行動協調經濟活動，實現互惠互利」（Borzaga & Tortia, 2017）。因為在集體共構的自信同理、積極傾聽及有效溝通的情境中，不僅有效強化對組織的集體認同，更可從中累積社會連帶和信任，這種常態性互利不只能夠為非正規經濟工作者實現能力建構及賦權的需求，更可自主「創造機會、促進賦權、生計保障與獲取社會保護」（ILO, 2022b）的尊嚴勞動，集體擺脫慢性貧窮困境。

不只改變工作貧窮的軌跡，集體控制也能徹底改造傳統金字塔式權力結構。傳統由資本完全主導的企業，需要配搭由上而下的中央集權才能貫徹指令，必然無法依據員工個別需求來運作組織。反之在「集體所有權」的SSE結構中，致力尋求共同利益的組織必定由所有承擔責任者共同議決，自然而然會形成權力分散的「去中心化」（decentralization），從而克服階層化的權力不平等，而一個由成員民主控制的組織，也必定會維護及創造多元治理途徑，持續確保權力分散而非集中。以ILO所陳述的CHCA為例，成員除可參與大會及任務型委員會，更主動結合

外部工會設置「聯合勞工／管理委員會」（labor / management committee）作為意見表達的正式管道，進一步降低內部排除，使成員得以廣泛參與組織所有事務至於Si Se Puede！的每位成員除定期參與大會投入日常管理，每月至少投入三小時對外行銷及市場推廣，因為維持組織的市場穩定既滿足個別成員的經濟利益，也符合所有成員共同利益。換言之，在真實的SSE結構中，成員並非形式性出席大會投票或是聽命少數者的權威，而是善用民主結構塑造內在透明，並在資訊對等公開的環境中，利用共同治理解決衝突與實現問責文化，實踐真實的包容經濟。

去中心的另一層效益是抵禦經濟危機與社區建設的多重作用（ILO, 2022a）。為維持標準化，中央集權組織無法完整利用與協調地方知識，也無力回應地區的差異性，而SSE的開放性則為地方觀點提供參與的著力點，影響與自身密切相關的事務，甚至從此改變貧窮社區的宿命。伴隨經濟危機及貧困加劇，團結經濟於1980至1990年時出現於巴西，位於巴伊亞州（Bahia）的「團結經濟公共中心」（CESOL）通過管理和生產技術援助及投資，確保在地SSE組織生存和財務穩定，另一方則是基於多元賦權觀點融合在地知識支持政治意識、社區發展和環境教育。實證研究發現，CESOL的舉措有效對應勞動貧窮、社會排除及權力失衡的三

種慢性貧窮狀態，特別是突破傳統性別框架支持女性擔任領導職，有效改善社區貧窮（Dubois, 2021）。

陸、SSE的侷限與發展挑戰

SSE具有平衡社會與經濟、人與市場之間權力長期失調的潛力，但它並非萬能，亦有諸多限制和矛盾阻礙潛力的發揮。ILO（2022a）表明，舉凡法律不確定性、融資管道不足、不公平競爭及貿易行為與缺乏有利環境條件，一直是SSE所面對的獨特挑戰；此外，UNTFSS（2014）也陳明SSE起步時資產基礎較為薄弱，亦有部分組織未能堅持勞動標準的核心。顯然市場競爭、制度干擾及原則流失等諸多挑戰也會侷限其原有潛能。

一、市場發展的挑戰

市場競爭是所有組織的必定宿命，要實現內在賦權又得面對外部市場變化，SSE理應展現出與資本企業看似相近但本質截然不同的行為，例如不排除盈利也不否定市場交換，只是市場或利潤並非自身存在的唯一目的。然而，這種組織特性也導致SSE通常難以獲得基礎設施、技術、信貸和資本，以致許多組織無法長久生存（Dubois, 2021）；此外，專注在能力建構的SSE還必須承擔競爭對手無需支付的沈默成本，包括為貧困者長期投注心力及

資源，但成員若處於高度不穩定又無法獲取穩定激勵，極有可能脫離，以致功虧一匱。再者，SSE通常缺乏擴大生產規模所需資源，甚至不具備經濟規模與完整供應鏈等優勢而更加脆弱，也可能只能在短時間內生存（Kraychete, 2015; 引自Dubois, 2021），顯然組織及成員的雙重脆弱性均是SSE難以避免的挑戰。

二、國家制度與資源的干擾

各國的主流經濟多是以支持企業為主體的發展性政策，即使有別於利益優先的企業，SSE大多只能在不符本質框架的政策及法律環境中舉步維艱，也經常因為不符資格定義或標準，未能獲得國家平等援助，故而UNTFSSSE認為政府應認識SSE在社會經濟層次的團結與合作潛力，提供符合使命發展所需之社會、財政、貸款、投資、採購、工業、培訓等制度環境。不過UNTFSSSE也不忘警告，若與國家或市場過度緊密，雖有助於獲得資源、市場和技術，也可能會破壞SSE的自主性，導致優先考慮效率而非公平性，甚至發展出階級化或是民主與包容性不足的管理文化，進而偏離核心價值和目標（UNTFSSSE, 2014）。

三、使命退化的風險

SSE也可能隱含使命原則流失，轉向擁抱資本主義的道德風險。ILO

（2022c）特別警告各國應該「確保SSE實體既不會出於規避勞動法的目的而成立，也不被用於規避勞動法或建立隱性勞動關係」。如此強調勞動權益的不可破壞性，一方面代表現實中確實存在「偽SSE實體」（pseudo-SSE entities），故而各國應「加強勞動檢查，促進勞檢機構、社會夥伴和SSE之間的協作，預防、阻止和制裁偽實體、違法及侵權行為」（ILO, 2022a）；另一方面則凸顯SSE必須堅守「人與社會優先於資本」等原則不容退讓，以維護其自主和獨立性。如同國際共同承認「七項合作原則」是確立合作社身分及有效性的證明（ICA, 2017），倘若無法將社員民主控制（democratic member control）內化為組織信念及行動，淪為少數特權者掌控，就算冠以合作之名，也只是為剝削勞動成員而存在的偽合作社（洪敬舒，2022）。

由此可見，SSE的相關實證雖是有效且可行的變革策略，然現實情境也突顯國家及社會認識不足使得SSE趨於封閉，負面影響則是難以維持最低標準，反而加深社會對SSE發展能力的存疑。因此UNTFSSSE採行的對應策略即是從提升SSE的知名度、增強社會的認識以及提供專業知識與擴大行動網絡及結盟等多重行動，全面增升理論與實作整合的運作能力。

柒、結論：從小眾到主流的社會投資

當「努力工作還是貧困」成為普遍現象，貧窮就不再是個人及其家庭的社會挫折，而是一道社會問題。如今單靠福利擴張已難解這道古典難題，因為機會及權力分配的多重失靈，必然加速削弱貧困者可支配的資源及能力，加劇貧富差距的對立。貧窮既然是經濟、政治和文化相互作用的交織動態，想擺脫經濟不斷增長但貧困日愈普遍的荒謬，任何對應工作貧窮的政策邏輯，就不該全然寄托資本的善意，因為將利潤視作唯一本能之後，資本主義必定會擴大貧窮迫使人努力工作，以便占有勞動價值，因此「全球收入不平等沒有改善，擺脫工作貧窮和非正規就業的人就越來越少」（Milanovic, 2023）。

應對工作貧窮的妥適措施理當以回復社會政治權力為手段，持續推進尊嚴勞動。從微觀角度，SSE能夠推動組織結構變革，創造同儕的水平合作；於宏觀尺度也能重構開放包容的多元市場，在社區內凝聚不同階級的垂直團結。兼具經濟、政治及社會理性的SSE雖發展於主流經濟的邊緣，但藉由集體控制自力驅動及創造參與經濟的機會與權力營造尊嚴勞動，這種非貨幣性價值正是SSE的最大效益。況且相較慈善救助、公共就業或工作福利等傳統政策思維，建構在團結意志下的經濟

行動，也是唯一從整合零散的個人資源著手，透過民主治理程序的組織改造，創造出內在賦權，使得失權者自立完成集體勞動轉型，重新融入社會與市場經濟的經濟策略。

SSE能否成為國內制衡資本主義的第二軌經濟？有效的資源支持、產品改良及尋求市場出路等技術性援助至關重要，但相應發展一套可檢驗其真實價值取向的「社會投資」制度，提供適度法治監理，亦不可或缺。畢竟SSE的最大風險在於能否捍衛「人與社會優於資本」等核心原則，而非撿進籃子就是菜，包括合作社在內也不是冠上團結或合作就能規避基本社會責任，若只思自我封閉或以溫馨敘事販售道德情懷，拒絕社會探究及檢驗內在尊嚴勞動的真實性，其最終也只是眾多資本主義所主宰的姑息療法之一。因此，發展SSE的根本策略必須致力督促各類實體走向透明化與開放性治理，並與工會或環保組織等跨領域民間組織緊密結盟協作，共建社會性的他律標準與督促使命價值永續運作的自律。

距離2023年實現減貧目標僅剩五年，面對全球性經濟及勞動市場愈趨不穩定與工作貧窮擴張的挑戰，除了完善社會福利及勞動保護體系，此刻的官方政策顯然需要轉向尋求更多兼容包容及發展的經濟形式，建構以社會團結為支點、以社會投資為槓桿的賦權解方，回應因權力匱乏所衍

生的制度失靈。

關鍵詞：工作貧窮、非正規經濟、社會團結經濟、尊嚴勞動、合作社

（本文作者為台灣勞工陣線協會研究部主任）

📖 參考文獻

- 行政院主計總處（2023）。《112年人力運用調查報告》。2025年1月13日檢索自 https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=2798&s=232682
- 行政院主計總處（2023）。《112年攤販經營概況調查統計結果》。2025年2月13日檢索自 https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3602&s=233388
- 行政院主計總處（2023）。《113年人力運用調查報告》。2025年1月15日檢索自 https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=2798&s=234273
- 行政院主計總處（2023）。《113年家庭收支調查報告》。2025年1月23日檢索自 https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=3908&s=233680
- 行政院主計總處（2024）。《113年8月職位空缺報告統計表》。2025年1月13日檢索自 https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=2837&s=234397
- 呂朝賢（2007）。〈新貧的意義、政策及其限制〉。《社區發展季刊》，119，20-39。
- 李健鴻（2010）。〈台灣非典型勞動的問題趨勢與對策〉。《新社會政策雙月刊》，10，9-15。
- 邱羽凡（2019）。〈假承攬、真僱傭？——平台餐飲外送員之勞動保護與「勞工身分」簡析〉。《月旦法學教室》，206，64-76。
- 洪敬舒（2014）。〈失落的一代：當前青年世代的結構性就業困境〉。《新社會政策雙月刊》，146，65-76。
- 洪敬舒（2022）。〈Pseudo Cooperatives 的風險與危害：從三大國際組織對偽合作社的警告說起〉。《新社會政策雙月刊》，80，25-31。
- 陳建懺（2022年8月25日）。〈外送員與平台業者間法律關係之探討〉。立法院法制局。2025年1月10日檢索自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=220961>
- 勞動部（2024）。《112年7月職類別薪資調查統計結果》。2025年1月15日檢索自 <https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/68881/>
- 衛生福利部（2023）。《112年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查》。2025年1月3日檢索自

<https://dep.mohw.gov.tw/dos/lp-5094-113-xCat-y112.html>

- Castaneda Aguilar, R. A., Diaz-Bonilla, C., Lakner, C., Nguyen, M. C., Viveros, M., & Tetteh Baah, S. K. (2024, September 20). *Global poverty update from the World Bank: Revised estimates up to 2024*. World Bank. Retrieved January 20, 2025, from <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/september-2024-global-poverty-update-from-the-world-bank--revise>
- Borowiak, C. (2015). Mapping social and solidarity economy: The local and translocal evolution of a concept. In *Social economy in China and the world* (pp. 17-40). Routledge.
- Borzaga, C., & Tortia, E. C. (2017). Co-operation as coordination mechanism: A new approach to the economics of co-operative enterprises. In J. Michie, J. Blasi, & C. Borzaga (Eds.), *The handbook of co-operative and mutual business* (pp. 55-75). Oxford University Press.
- Cooperative Home Care Associates. (n.d.). *Southeast center for cooperative development*. Retrieved January 5, 2025, from <https://www.co-opsnow.org/examples/cooperative-home-care-associates-chca>
- Chronic Poverty Research Centre. (2008). *The chronic poverty report 2008-09: Escaping poverty traps*. <https://www.chronicpovertyresearch.org/resources/2015/12/4/the-chronic-poverty-report-2008-09-escaping-poverty-traps>
- Dubois, L. (2021). The impact of solidarity economy on poverty: The case of public centres of solidarity economy in Bahia, Brazil. *World Development Perspectives*, 23, Article 100343.
- Green, M., & Hulme, D. (2005). From correlates and characteristics to causes: Thinking about poverty from a chronic poverty perspective. *World Development*, 33(6), 867-879.
- Healy, S., Borowiak, C., Pavlovskaya, M., & Safri, M. (2021). Commoning and the politics of solidarity: Transformational responses to poverty. *Geoforum*, 127, 306-315. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.03.015>
- International Cooperative Alliance. (2017). *The guidance notes on the cooperative principles*. <https://ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20Guidance%20Notes%20EN.pdf>
- International Labour Organization. (2001). *Reducing the decent work deficit: A global challenge*. <https://webapps.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-i-a.pdf>
- International Labour Organization. (2013). *More than 52 million domestic workers worldwide*. <https://www.ilo.org/resource/news/more-52-million-domestic-workers-worldwide>
- International Labour Organization. (2015). *R204 – Transition from the informal to the formal economy recommendation*. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- International Labour Organization. (2017). *SSE: Informal economy*. <https://www.ilo.org/publications/>

- women-and-men-informal-economy-statistical-update
- International Labour Organization. (2019). *The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions*.
- International Labour Organization. (2022a). *Resolution concerning decent work and the social and solidarity economy*. <https://www.ilo.org/topics-and-sectors/social-and-solidarity-economy>
- International Labour Organization. (2022b). *Mobilizing social and solidarity economy units towards universal social protection*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40emp_ent/%40coop/documents/publication/wcms_844037.pdf
- International Labour Organization. (2022c). *Decision concerning the follow-up to the resolution concerning decent work and the social and solidarity economy*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_857685.pdf
- International Labour Organization. (2023). *Women and men in the informal economy: A statistical update*. <https://www.ilo.org/publications/women-and-men-informal-economy-statistical-update>
- International Labour Organization. (2025). *World employment and social outlook: Trends 2025*. https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-01/WESO25_Trends_EN_WEB5.pdf
- International Labour Organization. (n.d.). *Mapping of domestic worker social and solidarity economy organizations*. https://webapps.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=118
- Joseph Wresinski Centre. (2023, June 15). *Chronic poverty and lack of basic security: The Wresinski definition*. <https://www.joseph-wresinski.org/en/chronic-poverty-and-lack-of-basic-security-the-wresinski-definition/>
- Mair, J., & Martí, I. (2009). Entrepreneurship in and around institutional voids: A case study from Bangladesh. *Journal of Business Venturing*, 24(5), 419-435. <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2008.04.006>
- Milanovic, B. (2023). Global income inequality in the 21st century: Trends and projections. *Journal of Economic Inequality*, 21(2), 297-311.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021, September 10). *Social impact measurement for the social and solidarity economy*. https://www.oecd.org/en/publications/social-impact-measurement-for-the-social-and-solidarity-economy_d20a57ac-en.html
- Raja, K. (2019). ILO: Poor quality employment a major challenge. *Social Watch*. <https://www.socialwatch.org/node/18215>
- United Nations. (2023). *Promoting the social and solidarity economy for sustainable development*.

<https://social.desa.un.org/sdn/new-un-resolution-on-social-and-solidarity-economy>

United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy. (2014). *Social and solidarity economy and the challenge of sustainable development: A position paper*. https://base.socioeco.org/docs/position_paper_tfsse.pdf

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing. (n.d.). *What is the informal economy?* Retrieved January 20, 2025, from <https://www.wiego.org/informal-economy/>

Yi, I., Farinelli, F., & Landveld, R. (2023). *New economics for sustainable development: Social and solidarity economy*. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/social_and_solidarity_economy_29_march_2023.pdf