

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

政府協助非營利組織朝向社會企業發展之角色探討

丁玉珍

Yu-Jen Ting

指導教授：林子倫 博士

Advisor: Tze-Luen Lin, Ph.D.

中華民國 104 年 6 月 29 日

# 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機 .....	1
第二節 研究問題與目的 .....	6
第三節 研究方法與研究範圍 .....	12
第四節 研究限制 .....	18
<b>第二章 文獻探討</b> .....	<b>19</b>
第一節 公共政策理論 .....	19
第二節 社會企業的意涵 .....	26
第三節 社會經濟與社會企業的興起 .....	35
<b>第三章 社會企業發展的模式</b> .....	<b>38</b>
第一節 各國(或政府)發展社會企業的模式.....	38
第二節 我國發展社會企業的模式 .....	55
第三節 各國(或政府)發展社會企業政策之政策議程設定及政策工具.....	59
第四節 各國(或政府)發展社會企業政策之政府角色 .....	64
<b>第四章 我國發展社會企業的方向探討</b> .....	<b>69</b>
第一節 社會企業定義或意涵需再凝聚共識 .....	70
第二節 社會企業目前尚無需法制化 .....	89
第三節 協助非營利組織朝向社會企業發展之政府角色 .....	98
<b>第五章 研究發現與結論</b> .....	<b>115</b>
第一節 重要研究發現 .....	115
第二節 協助非營利組織朝向社會企業發展政府角色之政策建議 .....	127
第三節 未來的研究方向 .....	130
第四節 反思.....	132
<b>參考文獻</b> .....	<b>134</b>
<b>附錄</b> .....	<b>142</b>

## 圖片目次

圖 1 研究架構圖.....	10
圖 2 政策工具光譜圖 .....	24
圖 3 社會企業「三重基線」精神及發展途徑.....	39
圖 4 各國(或政府)政策工具使用情況光譜圖.....	63

## 表格目次

表 1 第一類訪談對象：專家學者、政府官員、社會企業.....	16
表 2 第二類訪談對象：「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」非營利組織之主要決策者 .....	17
表 3 各國狹義操作型定義 .....	32
表 4 我國狹義操作型定義各種版本 .....	33
表 5 世界各國社會企業立法潮流 .....	41
表 6 各國(或政府)發展社會企業之政策模型與政策變遷 .....	60
表 7 各國(或政府)政策工具使用情況分析 .....	61
表 8 各國社會企業的主政單位、立法情況及治理模式 .....	64
表 9 「社會企業行動方案」廣義操作型定義利害關係人訪談結果.....	73
表 10 「社會企業行動方案」狹義操作型定義利害關係人訪談結果.....	78
表 11 理想的社會企業模型統計表 .....	80
表 12 社會企業的範疇納入「公共性」議題的事物或活動利害關係人訪談結果.....	88
表 13 社會企業是否需立專法利害關係人訪談結果 .....	95
表 14 「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」非營利組織.....	98
表 15 「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」的非營利組織是否有意願朝向社會企業發展之訪談結果統計表.....	99
表 16 政府協助非營利組織朝向社會企業發展之需求統計表.....	103
表 17 「政府是否主導社會企業發展」利害關係人訪談結果.....	108

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

人們說我瘋了，但一個人沒有夢想的話就必然不能有所成就

任何人都可以改變世界，轉變的力量早就嵌入我們內在

你不需要從解決全球饑荒做起，可以從兩個人開始

如果你能照顧兩個人，就能照顧二十億人

-社會企業家 諾貝爾和平獎得主 穆罕默德·尤努斯<sup>1</sup>

經濟發展與國民平均所得的衡平一直是各國政府施政目標，但各國政府往往在達成經濟成長時，所得分配不均卻有逐漸惡化的趨勢；依據世界經濟論壇（World Economic Forum，簡稱 WEF）編印 2014 年全球風險報告，前三名依序是貧富差距、極端氣候、低度就業；諾貝爾經濟學獎得主克魯曼(Paul Krugman)亦表示，美國正為嚴重的「技能落差」所苦，是每個重要人士都信以為真的事，技能迷思藉由怪罪勞工咎由自取，也能轉移注意力，讓人們不去注意企業獲利與獎金暴增、就業和工資卻停滯的事實。

全球化造成經濟風險和社會問題，促使社會經濟成為繼社會主義和資本主義之後，另一條經濟發展途徑（Westlund, 2005），各國始重新思考社會經濟（social economy）在解決問題及促進社會發展的重要性，此時社會企業創業及論述的潮

---

<sup>1</sup>穆罕默德·尤努斯（Muhammad Yunus）教授以及他所創立的格萊珉銀行（Grameen Bank，意為「鄉村銀行」共同獲得諾貝爾和平獎，表彰他們「從社會底層推動經濟和社會發展的努力」

流正在國際社會中流行，強調社會目的、經濟目的及環境友善之「三重底限」指標，能平衡企業追求利潤卻將壓低工資、能源耗損、環境污染等成本外部化的現象；並逐漸發展出有別於以往的組織型態與資源運用方式，尤其是社會企業、公益創投、公益信託與公益信託等重要概念，希冀藉由經濟活動與投資策略，解決嚴重的社會與經濟失衡問題。

1999 年經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development ,OECD) 所出版「社會企業」(Social Enterprises)一書指出，過去幾年社會企業的浮現與擴張，已經證明此種新類型不可忽視的重要性。而社會企業與傳統非營利組織最主要的差異點在於，社會企業具有企業的外貌，與國家保持一定距離的自主性，並且能夠提供創新服務，以回應國家與市場的雙重失靈(鄭勝分, 2005)，社會企業被視為解決目前社會議題與經濟議題並存的重要方向之一。因此，社會企業成為歐美第三部門與經濟變革下新發展趨勢 (OECD,1999: 11；Dees, Emerson & Economy,2001；Anheier,2003；Borzaga & Santuari, 2003；Young, 2003A；丘昌泰, 2000: 366-367；鄭勝分, 2005)。歐美國家進一步認為，社會企業有助解決政府失靈、市場失靈、志願失靈等問題，從而在公共治理模式上，開展政府與公民社會之間的新協力夥伴關係(盧俊偉, 2014)，而社會企業在公共服務提供者的角色定位上，是介於政府、企業、非營利組織等三部門之間(盧俊偉, 2014)。

歐盟與歐洲經濟暨社會委員會(European Economic and Social Committee，簡稱 EESC) 於 2014 年 1 月共同辦理「Social Entrepreneur - have you say」研討會，以歐洲地區之社會企業代表為主，並有來自亞、非、美、大洋洲等國之社會企業代表共計 2000 餘名參加。其中歐洲議會議長 Martin Schulz 致詞表示歐洲議會將完整制定未來社會企業發展與促進的法律規範，協助歐洲人民的創業及就業。該次會議達成大會宣言：史特拉斯堡宣言，建構未來五年歐洲地區社會企業發展藍圖，希望將社會企業作為達成歐洲 2020(EUROPE 2020)策略中，永續成長與繁榮社會

的重要政策工具之一，該產業的發展不但可以促進就業與經濟繁榮，更可以落實歐洲強調社會團結與社會包融(social solidarity and social inclusion)傳統價值下的社會發展模式(social model)；因此，歐盟將社會企業納入未來發展經濟藍圖計畫，做為振興經濟與解決社會問題的政策工具。

杜奇在討論歐洲各國的社會企業定義時特別強調，社會企業具有為弱勢者（disadvantaged people）創造就業的功能(Ducci et al., 2002)；南韓社會企業的發展，係以國家的力量促進就業、創造弱勢者的工作機會為主。我國現正面臨所得分配不均、企業獲利未能反應薪資所得、弱勢勞工及青年失業情勢加劇、高齡化社會及超低生育率所帶來人口結構高齡、少子化的衝擊等經濟性議題及社會性議題並存之情況；特別是在就業議題上，我國青少年<sup>2</sup>、特定對象<sup>3</sup>暨就業弱勢者<sup>4</sup>之失業情勢仍然嚴峻，政府雖然提供了諸多就業促進措施，例如提供各項僱用獎助措施以鼓勵雇主僱用就業弱勢者，但該等措施之政策設計邏輯係採以津貼補助之方式以鼓勵雇主僱用，津貼之效用涉及雇主僱用就業弱勢者之僱用意願，仍有其侷限性；因此，政府另外再辦理各項直接提供就業機會之就業促進措施，例如「多元就業開發方案」，「培力就業計畫」等，直接補助非營利組織僱用就業弱勢者之工作津貼，在兼顧非營利組織之社會使命及達成促進就業之目的下，期能適度舒緩我國之社會問題及就業問題並存之現象；在過去，台灣的非營利組織於解決社會問題向來扮演重要且關鍵性的角色，而我國社會企業發展的主要緣起之一，也是透過非營利組織，來達成就業促進之政策目的。

---

<sup>2</sup>依據我國行政院主計總處統計數據顯示，2013年20-24歲青年平均失業率13.75%，是整體失業率4.18%的3倍以上。

<sup>3</sup>就業服務法第24條所訂獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶有工作能力者、長期失業者及更生受保護人等7類

<sup>4</sup>勞動部「就業融合計畫」所定義之就業弱勢者包括因家庭因素退出勞動市場二年以上，重返職場之婦女；特殊境遇家庭身分認定者；家庭暴力及性侵害被害人；弱勢青少年；經濟弱勢戶(含高風險家庭個案)；外籍配偶及大陸地區配偶（具合法工作權者）；犯罪被害人；人口販運被害人等。

歐盟、英國、美國，與台灣鄰近國南韓、新加坡及香港等，均將發展社會企業視為近代社會發展模式之一，或是視為可以同時解決社會經濟與社會議題之重要方式之一，新加坡甚至將社會企業之發展視為政府職責，成立正式之政府組織或是專責單位(社會與家庭發展部設社會企業委員會，其目的在於建立社會企業制度)，英國甚至提高政府組織的行政層級，透過積極立法、尋找財源或是投入政府預算等，提供社會企業發展必要之行政協助，也就是說把社會企業當成一種產業，積極協助社會企業產業化發展及提供產業化必要之協助措施等。

社會企業目前在我國發展現況，與英國、美國等國相較而言，仍處於萌芽階段，而我國目前針對社會企業之相關研究，多集中在各國社會經濟發展趨勢、各國政府政策推動及發展、各國經驗及案例分析、我國社會企業案例分析、我國非營利組織企業化之研究等；但針對我國政府之角色、治理模式等尚未有較完整之研究<sup>5</sup>，因此想要藉本研究一探究竟。此外，雖然政府已經於 2014 年 9 月 4 日核定「社會企業行動方案 (103-105 年)」，將以「提供友善社會企業發展環境」、「強化社會企業經營體質」以及「建構社會企業網絡與平臺」做為三大目標，以期達到「營造有利於社會企業創新、創業、成長與發展的生態環境」之方案願景，並採「1、調法規：依據社會企業發展需求，推動法規調適。2、建平臺：加強廣宣倡議，形塑社會企業社群，並促進異業結盟。3、籌資金：導入各方資源，挹注社會企業經營活水資金。4、倡育成：建構社會企業育成機制，成立專業輔導團隊。」之策略；在業務分工上，由勞動部以就業促進角度，政府直接補助用人費用為主的「多元就業開發方案」、「培力就業計畫」，以政策引導方式，協助非營利組織朝向社會企業發展；經濟部則主責社企育成、社企輔導、CSR 頒獎、法規調適、鼓勵財團法人投資設置社企型公司；金融監督管理委員會協助社會企業進入資本市場；內政部檢修合作社法規，朝法規鬆綁政策方向修正，以協助合

---

<sup>5</sup>盧俊偉，2014，〈社會企業家政府：公共治理的第四條路初探〉是從政策世代變遷的視角，分析歐美國家公共治理四種模式的演化和內涵理路，包括全能型政府、新公共管理、新公共服務，以及崛起中的第四種公共治理模式。

作社型態之社會企業發展；衛生福利部許可社會福利財團法人擔任社企型公司發起人，使公司在運作時擁有穩定之營運資金等。然而，不論專家學者、民間團體等，紛紛提出相關之建議與疑義，爭點包括我國發展社會企業政府的角色，尤其是針對政府協助非營利組織朝向社會企業發展過程中政府的角色；或是政府的規劃內容等部分議題包括社會企業定義與意涵、需不需要訂定社會企業專法或是調整現有的法規、社會企業專法之版本、非營利組織朝向社會企業發展過程中之財務責任等，皆是本研究試圖解答的問題。

## 第二節 研究問題與目的

雖然目前各國對於社會企業的定義或是意涵尚未一致 (Defourny and Nyssens, 2010)，但在實際運作上，成功的社會企業可以平衡社會利益和商業利潤的方式來提供公共服務，同時避免公部門官僚體系所產生缺乏效率的問題 (Hostick-Boakye and Hothi, 2011: 11)，因此，社會企業的興起，可以作為一種創新、有效率的公共服務提供途徑，以回應市場失靈的現象 (Peattie and Morley, 2008: 5) 及達成政府所設定之政策目標 (DTI, 2002: 19)。因此各國政府紛紛重新調整過去以依賴政府投入經費來平衡地方發展的思維，試圖藉由政策引導的方式，來鼓勵非營利組織能發展具有自償性的經營模式，或讓一般企業在追求獲利之外亦能兼顧社會價值，朝向社會企業發展的思潮前進。希望透過「社會企業」－可以解決特定社會問題為核心目標的創新企業組織－不僅可以增加就業機會，亦可達到社會公益的目的，以平衡社會發展。

我國正面臨經濟性議題及社會性議題並存之情況，發展社會企業是一個選項，可以滿足社會性需求及同時創造高密度之就業機會；觀察各國發展社會企業之政策脈絡，可以發現不同國家發展社會企業各有其政策邏輯，主要原因是各國社會所面臨的社會問題、經濟發展需求或就業需求不同，例如有些是為解決政府社會福利經費問題、有些是解決社會福利缺口、有些是解決非營利組織的財務問題等，正因如此，各國政府所扮演的角色也不一致，例如南韓政府發展社會企業之主要目標係以促進就業的角度思考，因此以政府強勢主導，並訂定專法協助社會企業發展 (賴樹立、施淑惠，2013)；反觀美國政府的作法，則主張「由下而上、自主發展」，同時營造適合創新創業的經營環境 (盧俊偉，2014)，但歸納各國的共同現象是，政府的角色越來越明顯，亦即政府的介入越來越多；且歐盟與歐洲經濟暨社會委員會於 2014 年 1 月「Social Entrepreneur - have you say」研討會，歐洲議

會議長 馬丁舒爾次(Martin Schulz) 表示歐洲議會將完整制定未來社會企業發展與促進的法律規範，協助歐洲人民的創業及就業。

在台灣，過去一段時間以來，民間單位或政府籌辦十數場社會企業研討會，都引起關注，包括近期財團法人國家文化藝術基金會施振榮董事長也倡議以社會企業鼓勵民間資源投入文化藝術領域<sup>6</sup>，聯合報系「願景工程」有關社會企業的系列報導，均有助於社會企業議題的認識；同時，2014年7月26日經貿國是會議，議題一「全球化趨勢下臺灣經濟發展策略」之「五、發展在地型產業與社會企業」共同決議：社會企業的推廣，應由法規調適、輔導與建構平臺三面向進行，鼓勵上市櫃公司及非營利組織投入發展，優先服務弱勢族群，並針對社會企業建立一套管理及稅務規則，俾降低全球化之不利衝擊等，再再顯示我國發展社會企業之社會氛圍及共識已逐漸成形。

我國政府亦於2014年9月4日核定「社會企業行動方案(103-105年)」《即2014-2016年》，並宣示2014年是「社會企業元年」，整合各部會資源，以營造有利於社會企業創新、創業、成長與發展的生態環境，執行期程：自2014年9月至2016年12月31日止，雖然行政院已經訂定行動方案。然而，對於一些關鍵性問題，例如社會企業之定義、政府應不應該訂定社會企業專法以協助社會企業發展，或是調整現有的法規，以營造創新創業環境，政策工具的使用類別(例如籌資、減稅等)，及發展社會企業政府角色等，政府機關、專家學者及民間團體，各有其論述，尚未形成共識，也正因如此，我國目前的社會企業行動方案也定調目前政策方向傾向「先行政、後立法」，朝最大公約數發展，透過一步一步的修正，再研擬如何設立專法，讓法案發揮最佳功效，所以目前採暫不立專法，而是採調整現有的法規方式處理。

---

<sup>6</sup> 103年6月7日於財團法人國家文化藝術基金會舉辦「蕭副總統號召企業作伙來——以『藝文社會企業』推動企業支持藝文的風氣」活動中表示  
([http://www.ncafroc.org.tw/content/artnews-content.asp?Ser\\_No=1846](http://www.ncafroc.org.tw/content/artnews-content.asp?Ser_No=1846))，讀取日期 2014/11/17

鑒於我國發展社會企業之社會氛圍及共識已逐漸成形，但社會企業在國內仍處於萌芽階段，且發展社會企業的部分議題尚未形成共識，尤其是針對協助非營利組織朝向社會企業發展政府的角色、治理方式之探討，及政策工具的選擇等，有待進一步釐清。

本研究擬針對美國、英國、新加坡、南韓、香港等五國（或特區政府），瞭解各國（或特區政府）在發展社會企業之脈絡下，政府扮演的角色及功能；非營利組織朝向社會企業發展過程中，利害關係人對政府角色的建議；以及整理我國發展社會企業之政策脈絡、目前各界對行政院頒佈之「社會企業行動方案」主要爭點、我國目前實證相關文獻資料等，再對照各國發展社會企業經驗，提出我國發展社會企業政府的角色及治理模式，以協助我國社會企業健全發展。

基於前述的研究動機與研究目的，在問題意識上，本文關注於幾個部分：

- 一、歸納及整理各國發展社會企業之政策脈絡與政府治理模式，進一步探討各國政府在社會企業發展過程中所扮演的角色是什麼？
- 二、「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」之非營利組織，對政府在政策引導下朝向社會企業發展的認知、意願與政府角色的建議是什麼？
- 三、審視我國行政院所頒佈之「社會企業行動方案」內容，政府在協助「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」之非營利組織朝向社會企業發展時，政府的適當角色？

為了回答本研究的問題意識，本文之研究架構可分為兩個面向：第一個面向依據文獻分析法，探討各國社會企業發展之治理方式及政府角色，以梳理出我國發展社會企業之治理模式。第二個面向依據深度訪談法，採半結構式訪談，進行實證研究，探討「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」之非營利組織朝向社會企業發展過程中對政府角色的期待，以及審視我國行政院所頒佈之「社會

企業行動方案」內容，政府在協助「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」之非營利組織朝向社會企業發展時，政府適當角色。本文期待可以建立一個對於我國發展社會企業之治理模式與政府角色的觀察架構，依序如下：

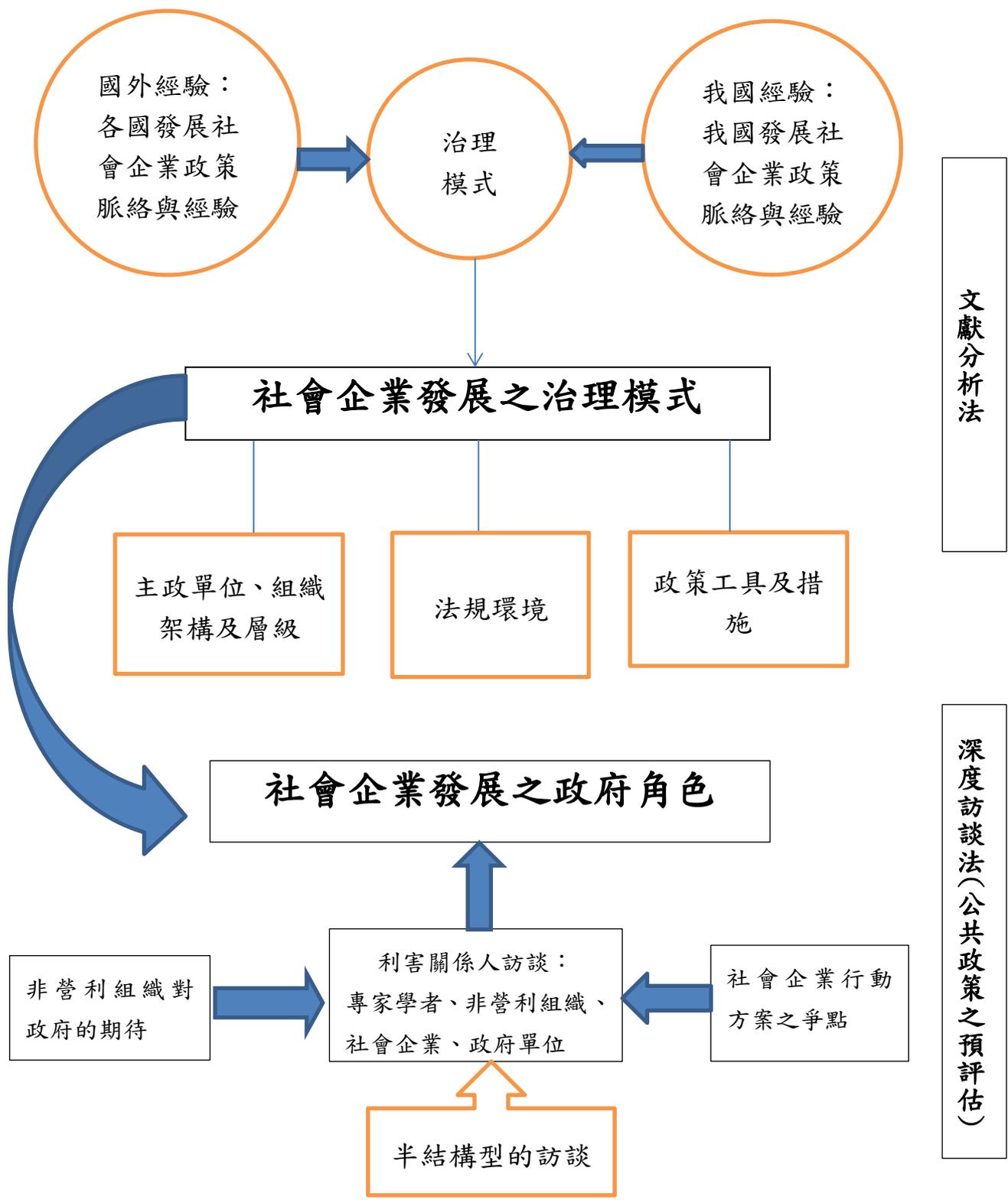


圖 1 研究架構圖

茲因行政院版「社會企業行動方案」之業務分工，係由勞動部協助非營利組織朝向社會企業發展，同時，基於勞動部過去 10 多年來與非營利組織合作協力辦理各項就業促進計畫之政策脈絡，及「社會企業行動方案」賦予勞動部所辦理之「多元就業開發方案」及「培力就業計畫」之政策指導原則下，本研究有關利害關係人之一—非營利組織之部分，將聚焦於「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」之非營利組織，而所謂曾參加過或現正參加政府「就業促進計畫」之類別，將以行政院「社會企業行動方案」中所提及：勞動部所辦理的「多元就業開發方案」<sup>7</sup>、「培力就業計畫」<sup>8</sup>為主，並在所設定的研究對象，期望能達成以下之研究目的：

- 一、社會企業發展之治理方式及政府所扮演的角色。
- 二、「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」之非營利組織，在政策引導下朝向社會企業發展時，政府合理的角色。
- 三、非營利組織朝向社會企業發展時，對政府角色的政策建議，以供政府未來發展社會企業之政策規劃參考。

---

<sup>7</sup>社會企業行動方案略以：「勞動部推動多元就業開發方案，引導民間團體透過具創意性、地方性及發展性之計畫，如文化保存、工藝推廣、照顧服務或環境保護等，創造在地就業機會計畫。因部分民間團體提案涉及地方產業發展，為協助民間團體穩健經營以支持就業，除了計畫經費補助，也提供諮詢輔導資源，政策影響的範疇自就業政策逐漸擴大到個別事業經營與地方產業發展，並向民間團體介紹社會企業及公平貿易等新興發展模式」。

<sup>8</sup>社會企業行動方案略以：「勞動部廣續推動培力就業計畫，作為政府與民間合作推動發展社會企業的介面，新增納入產業轉型或創新、社會性事業創業、特定族群之創業或就業支持系統，及區域再生發展或促成服務、產業之垂直或水平整合等計畫類型，提供職業訓練、輔導及長期陪伴資源，以作為社會企業輔導或育成平臺，協助民間團體發展社會企業。」

### 第三節 研究方法與研究範圍

研究方法(methodology)基本上是指蒐集與處理資料的的程序與手段，即研究者針對自己所欲探討的主題與相關問題，擬如何進行蒐集和分析資料(邱榮舉，2002:94)。

公共政策學者傾向將評估研究依政策實施階段分成三種型態，包括：預評估、執行評估，與結果評估（柯三吉，1993：124；林鍾沂，1994：108-109；李允傑、丘昌泰，2003：211-212）。其中預評估（pre-evaluation）係指政策或計畫尚未執行之前所進行的評估，亦即在於政策或計畫規劃階段時進行評估，以瞭解該項政策或計畫的預期影響和效益，以便在真正執行政策或計畫之前修正內容，使資源得到適當的分配。預評估可再分為三項評估工作：規劃評估或事前評估、可評估性評估、及修正方案評估。其中規劃評估係指行政機關或人員為解決某項公共問題或滿足某項公共需求，在規劃解決對策或方案時，對於各備選方案之可行性、成本、利益、及影響等進行評估。目的在減少政策目標和實際情形的差距，以期在付諸執行前，修正政策方案的內容與資源條件，以達成目標（吳定，2003）。

利害關係人（stakeholders）最早乃是從企業管理中的「策略管理」（strategic management）而來的一種組織分析的觀念（Freeman,1984; Mitroff,1983;Burgoyne, 1998; Franklin, 2001），利害關係人分析技術發展主要是為了實務的理由，因為企業乃是鑲嵌在社會系統（social system）中的組織，其一舉一動都會影響到系統中的利害關係人，而這些利害關係人對企業的任何作為，也有一定的影響，因此，從策略管理的角度來說，企業規劃任何作為之先，應該有一套評估其利害關係人影響的實務做法。根據學者的定義，利害關係人是指「那些能夠對一個組織的目標造成影響或是受到組織目標達成影響的個人或是團體」（Brinkerhoff and Crosby, 2002: 141），對這些人的指認、評估、與分析的工作，就是利害關係人分

析。擴大來說，對任何一位有策略思考能力的公、私、或是第三部門主管來說，成功推動任何政策的首要任務，就是能夠事先知曉與該政策相關的個人或是群體，對該政策的偏好及其可能的影響，以作為推動過程當中因應作為的情報(Meltsmer, 1972; 林昭吟等, 2007)。

本文所採取的研究方法主要分為二個面向，文獻分析法(Document Analysis)輔以深度訪談法(Interview Survey)，分述如下：

### 一、文獻分析法：

文獻分析法係蒐集與研究問題相關之他人所做的研究，藉由次級資料的分析，歸納其研究結果與建議，一方面可掌握相關議題目前發展的情形，並進一步應用於目前進行的研究之中，作為研究結果之基礎。

本研究將蒐集國內、外與社會企業、公共政策、政府治理有關的期刊文章、書籍、碩博士論文、研討會論文、政府機關研究報告、官方資料及報章雜誌報導等文件，並輔以網路搜尋系統，俾能掌握國內外最新脈絡動態。透過對文獻的檢視，及從中整理、歸納重要關鍵資訊，作為相關推論的基礎與佐證。國外方面的文獻主要著重在美國、英國、新加坡、南韓、香港特區政府等五國(或政府)社會企業之發展現況，會選擇這五個國家(或政府)的原因如下：英國屬歐洲聯盟之會員國，且英國被視為社會企業發展較具代表性的國家，因此其經驗做法格外值得探討；美國是自由經濟學派的國家，與歐盟國家之作法有區辨性；南韓則是屬於國家力量積極介入的國家；新加坡與我國地理位置相近，且其政府近年來積極發展社會企業；中國<sup>9</sup>香港特區政府與我有文化歷史上高度的同質性。國內資料方面，審視我國政府 2014 年 9 月 4 日發佈之「社會企業行動方案」政策、社論、民間實證經驗等相關文獻資料，基於筆者長期服務於勞動部，故能利用曾參與

---

<sup>9</sup>中國是亞洲地區第一個由政府推動公益創投，極具參考價值。

過社會企業之實務機會進行觀察，可蒐集我國社會企業政策形成過程之政策規劃過程之資料，以利本研究探討問題及瞭解相關知識。

## 二、深度訪談法：

(一)、政策評估方式：本研究將採公共政策評估研究「預評估」中的「規劃評估」（李允傑、丘昌泰，2009），亦即期望事先瞭解方案的預期影響與接受度，並針對利害關係人進行深度訪談，以回應本文之問題意識。

### (二)、資料的收集—半結構型的訪談

一般而言，訪談可依照研究者對訪談的控制程度分類，分為「結構型」（Structured Interview）、「無結構型」（Unstructured Interviews）、「半結構型」（Semi-structured interview）。半結構型的訪談是介於結構型與無結構型之間的訪談方式，研究者會在訪談前根據研究問題初擬訪談大綱，以訪談大綱為方針，但不須完全依據大綱順序進行，保有調整問題的彈性空間(陳向明，2002)。

本研究在研究工具方面，將依文獻分析結果，建立半結構方式（semi-structural interview）訪談大綱，訪談大綱方向主要係依據文獻分析結果而來，就文獻觀點的發現作為訪談大綱的主軸來進行問答，但是當受訪者回答出訪談大綱上沒有提列的問題點時，則根據其回答再做延伸提問，收集相關資料。因此，本研究訪談大綱主要圍繞在下列三條主軸，最後著重於政策介入角色和方向：

1. 社會企業定義與意涵之部分：為發展我國社會企業，社會企業是否需要明確定義？或是適合之定義或意涵？
2. 社會企業法制環境之部分：為發展我國社會企業，何種法規環境較適合我國社會企業之發展？是否須訂定社會企業專法？或是以調整現有的法規之方式？

3. 「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」之非營利組織對政府在政策引導下朝向社會企業發展的認知、意願與政府角色的建議？

### (三)、利害關係人－訪談對象之選取

因此本研究採立意取樣（purposeful sampling），目的為藉由訪談具備豐富知識背景的受訪者，蒐集更完整深入口述資料，故挑選原則著重在受訪者代表性。

#### 1. 嫻熟社會企業發展相關議題者

由於本文係以社會企業作為研究主題與研究範圍，牽涉到台灣社會企業發展的社會脈絡與實踐經驗，因此，在訪談對象的擇取上，關注或嫻熟台灣社會企業發展狀況者係為重要標準。

#### 2. 涵蓋多元背景

本文之研究對象包括第一類：專家學者、政府官員、社會企業等；以及第二類：「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」非營利組織之主要決策者(理事長、執行長、總幹事、主任、部落牧師顧問等)等。透過不同背景的受訪者，以不同角度、不同觀點對社會企業在台灣發展經驗的審視，期待對我國社會企業之發展議題的討論上，能勾勒出可能的脈絡。

3. 本文按上述條件進行訪談對象的選取，下表為本文訪談對象一覽表，共 19 人、19 個組織（單位）：

表 1 第一類訪談對象：專家學者、政府官員、社會企業

類別	組織	受訪者代碼
專家學者	國立臺灣大學國家發展研究所	A1
	國立中央大學客家政治經濟研究所	A2
	國立交通大學客家文化學院人文社會學系	A3
	亞洲大學國際企業學系	A4
政府單位	經濟部中小企業處	B1
	國家發展委員會人力發展處	B2
	勞動部勞動力發展署	B3
社會企業	壹菜園股份有限公司	C1
	台灣公益 CEO 協會	C2

來源：作者自行整理。

表 2 第二類訪談對象：「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」非營利組織之主要決策者

領域類型	尚未朝社會企業轉型	受訪者代碼	已經朝向社會企業轉型	受訪者代碼
弱勢就業	財團法人天主教華光社會福利基金會	D1	財團法人新竹市私立愛恆啟能中心	D2
農業經營	桃園縣原住民嘎色鬧產業發展協會	E1	苗栗縣火炎山苑裡沖積扇平原生態人文發展協會	E2
環境保護	新竹縣北埔鄉南埔社區發展協會	F1	社團法人桃園市木匠的家關懷協會	F2
教育文化	社團法人苗栗縣愛加倍社區關懷協會	G1	台灣藺草文化學會	G2
經濟發展	苗栗縣泰安鄉馬達拉觀光產業協會	H1	桃園市龍潭區中正社區發展協會	H2

來源：作者自行整理。

(四)、調查方式及期間；本研究採用進行面對面訪問或是電話訪問，自 2014 年 2 月至 2014 年 4 月期間進行。

(五)、深度訪談內容：詳如附錄 1：深度訪談題綱。

## 第四節 研究限制

本文的研究限制包括以下幾點：首先，社會企業目前仍欠缺共同接受的定義，進行跨國比較，將產生比較基準上的困難，本文將依據各國各自的定義或意涵，以及所衍生政府角色進行比較，雖然比較基準可能會有差異，但是基於社會企業仍有其共通性之定義、意涵及共識，因此進行跨國比較仍具有參考性。

其次，歐洲社會企業起源的歷史背景，Carlo Borzaga & Alceste Santuari 認為，依據時間點加以回溯，大致可以區分成三個時期，包含：十八世紀以降至福利國模式成立、1970 年代福利國模式下的非營利部門，及 1970 年代以後社會企業的浮現(Borzaga & Santuari, 2003: 34-40)。雖然自 1990 年代後期，歐美國家因面臨日益沈重的財政壓力，開始重視兼具營利手段與非營利目的之社會企業的發展，另一方面，歐美的第三部門發展亦較成熟，與我國相較而言，社會企業目前在國內發展現況仍處於萌芽階段；因此，如果以歐美的經驗，與我國進行跨國比較，可能有社會經濟背景及發展進程的差異性；不過此限制，反過來說，也因為發展時間長，其實也同時提供良好的參考效果。

再者，本文之研究對象之一將以「曾參加過或現正參加政府相關就業促進計畫」之非營利組織為主要研究對象，已適度限縮非營利組織之範疇，對於未曾參加過政府就業促進計畫，但仍有可能經由自主性之力量發展成為社會企業之非營利組織，無法經由本研究得知渠等對社會企業之認知、意願，與對政府角色的建議，須待後續進一步的研究與釐清，以使「政府協助非營利組織朝向社會企業發展之角色探討」的研究主題能夠更加完整。

最後一個研究限制則來自於，本文將針對專家學者、政府官員、非營利組織、社會企業進行訪談，訪談對象之選擇與代表性，可能成為本文的另一項限制。

## 第二章 文獻探討

### 第一節 公共政策理論

如果將整個公共政策制訂過程，看成是由一種大致循序漸進的步驟所組成的過程，我們往往可以發現：一般政策過程至少涵蓋問題界定與議程設定、決策、政策規劃、政策執行與政策評估等主要階段。(吳得源，2006)

#### 壹、公共政策的模型

公共政策模型可以分為二大類：描述型模型(descriptive model) 及規範性模型(normative model)，而描述型模型又可再區分為菁英主義(elitism)、多元主義(pluralism)、統合主義(corporatism)、制度主義(institutionalism)等模型；史密特認為統合主義有國家統合主義(state corporatism)與社會統合主義(neocorporatism)，前者的構成方式是「由上而下」，後者的構成方式是「由下而上」(丘昌泰，2013：38-50)。

#### 貳、公共政策問題的建構

問題建構是決定政府是否針對政策議題採取管制行動的關鍵階段(丘昌泰，2013：143)。政策問題是指一種無法實現的需求、價值或機會，也許可以透過公共行動來改善(丘昌泰，2013：145)，而政策問題與解決方案之間是動態關係，並非固定不變的；當我們設計一項解決方案時，必須審視問題的本質有沒有發生變化？若有，就必須重新建構問題，研擬方案。事實上，很多政策問題的解決方案，

經過不同時間與空間的洗禮，很可能轉變為另一種性質完全不同的問題，必須重新加以界定(丘昌泰，2013：147)

政策問題建構的注意事項，必須將問題建構的重心擺在利害關係人的「需求」方面，以找到問題真正的癥結或成因，問題建構過程中參與者之代表性要廣泛、背景差異要大一些，愈是對政策主管機關有敵意或對立的利害關係人，愈要邀請加入建構行列(丘昌泰，2013：154)。透過利害關係觀點透過決策過程的聲音表達與立場呈現，使得彼此能夠相互瞭解與彼此辯論，以提高國家未來政經決策的可行性(Kelly, Kelly and Gamble, 1997：238-256，轉引自丘昌泰，2013：62)

### **參、公共政策議程的形成**

J. Kingdon 研究美國政策議程的建立(policy agenda-setting)，認為政策過程為下列三個各自流動的流程—問題流程(streams of problems)、政策流程(streams of policies)與政治流程(streams of politics)的機會櫥窗(Kingdon，1984)，Kingdon 認為當這三個流程在關鍵時刻連結在一起時，議題就很容易進入政策議程，他把這種關鍵時刻稱為政策窗(policy windows)。

### **肆、公共政策的制定與執行**

為了矯正政府與市場的雙重失靈，福利經濟途徑建議採取下列策略(Weimer and Vining, 1992:144-194)：一、市場的自由化、促進化與模擬化；二、運用賦稅與補助制度，以改變誘因；三、建立規則；四、透過非市場機制供應財貨；五、提供保險與安全墊設計等(丘昌泰，2013：340-342)

政策執行的研究的發展可以從三個典範來說明：第一代的政策執行研究為由上而下的研究途徑(top-down approach)，又稱向前推進策略(forward mapping strategy)或理性主義模型(rationalistic)，強調政策制定與政策執行的分立性，政策制定者決定政策目標，政策執行者實行目標，兩者形成上令下行的指揮命令關係。

第二代的政策執行研究為由下而上的研究途徑(bottom-up approach)，又稱向後推進策略(backward mapping strategy)或後理性主義模型(post-rationalistic)，強調政策制定與政策執行的互動性，政策執行者與政策制定者共同協商政策目標的達成，兩者形成平行互動的合作關係。第三代整合型政策執行途徑，主要是希望結合前述兩種途徑的優點而建構統合性的執行架構(Elmore， 1979 & 1985，轉引自丘昌泰，2013：370)。

然而，影響政策執行的因素很多，一般而言具有下列幾點：一、政策問題所具的特質，二、政策規劃的合理程度，三、執行者對政策目標共識的程度，四、政策執行的監督狀況，五、標的團體順服政策的程度，六、政治、經濟、社會、文化等環境因素(吳定，2003)。如果再歸納影響政策執行因素中之重要關鍵因素，政策制定者對於公共問題的認定是否符合多元利害關係人的期望與價值，政策議程是否反映社會民意的走向，如果公共政策都能滿足這二個要件，政策就是有效力，政策執行就可能完美了(丘昌泰，2013：389)。

## 伍、政策工具的選擇

政策工具是政府將政策目標轉為具體政策行動的機制，藉由提供最適的工具或手段，有效執行以達成預期目標(李允傑、丘昌泰，2003)，換句話說，政策工具是政策從規劃到執行過程中，對於技術的選擇。政策工具必須透過標的團體來完成，標的團體之意見、觀點與態度乃成為政策工具能否推動的關鍵因素，為了使政策工具能夠對標的團體發生作用，政策工具通常會鼓勵民眾參與，俾使吸納標的團體之意見。因此，政策參與為政策工具推展成功的必要條件(丘昌泰，2013：402-403)。基本上，政策工具大概有四類；(一)、管制類工具：諸如命令、管制或執照核發等強制性的工具。(二)、財務類工具：諸如補助、獎勵等非強制性、但具有經濟誘因的工具。(三)、溝通類政策工具：諸如相互交換知識或資訊的工具，

為第二代政策工具。(四)組織類工具：將一群擁有各種技巧的人群加以組合的方法。

此外，Howlett 與 Ramesh 是依據國家涉入提供貨品與服務的程度，建立一政策工具的光譜架構，並將一般政策工具區分成三大類：自願性 (Voluntary)、強制性 (Compulsory)、混合性 (Mixed)，總共涵蓋十類的政策工具，計有：直接提供條款、公營企業、管制、徵稅與使用者付費、財產權拍賣、財政補助、資訊與勸戒、市場、自願性組織、家庭與社區。其綜合三大類以及對應細別工具大致內容及呈現說明圖如下：(Howlett and Ramesh, 1995：80-98；丘昌泰，2013；吳得源，2006；林玉華，2002)

(一) 自願性工具(voluntary instruments)：這是指國家幾乎不介入政策工具的運用，完全由民間社會或標的團體在自願基礎下所採取的工具類型。

- 1、家庭與社區：家庭負有照顧其成員的責任，家庭是幼兒、年長者及患病者的庇護所。
- 2、自願性組織：自願性組織所從事的活動，完全在沒有強制性壓力以及經濟利潤下進行的。慈善團體提供窮人健康醫療、教育、食物，提供受虐婦女及逃家兒童中途之家，即為顯著例子。
- 3、市場：市場是目前最重要的、最爭論性的自願性工具，是消費者與生產者自願性互動的場域。理論上，在消費者與生產者自我利益動機的互動下，社會以最可能的低成本獲其所需。

(二) 強制性工具(compulsory instruments)：這是指國家機關採取由上而下的統治途徑，強制性或單方面的對民間社會或標的團體採取直接的管制或干預行動。

- 1、管制：強制性的定義如雷根(M. Reagan)所言，乃「政府要求或剝奪個人或組織行為的過程或活動」(Reagan,1987：17)。管制包括規則、標準、核准、禁止、法律與行政命令。

- 2、公營企業：公營企業是管制工具的極端：公營企業的意義必須符合下列型態：第一，政府擁有公司股權從最低的 51%到最高的 100%；第二，政府擁有某些程度的控制或直接管理權，僅擁有消極的股權，不構成公營；第三，公營事業的生產品必須銷售，儘管利潤並非主要目標，售貨的收入必平衡其成本。
- 3、直接提供條款：由政府公務員在公共財政的支持下，直接提供財貨與服務。
- (三) 混合性工具(mixed instruments)：這是指國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有的涉入較深，但仍將最後決定權交由標的團體處理；有的則涉入較淺，國家機關幾乎不涉入。
- 1、資訊與勸戒：傳播資訊期望改變別人的行為，就是一種消極工具的運用。勸告比資訊的消極傳播多一些政府的協調行動，但並不是以酬賞或懲罰方式試圖改變他人的選擇。
- 2、財政補助：凡是個人或組織依法將錢財移轉給其他的個人或組織，皆謂補助。補助的工具包括補助金(grants)、減稅(tax incentives)、抵用卷(voucher)、貸款(loans)等。
- 3、財產權銷售 這種政策工具假定以市場機能來分配資源是最有效率的方法，因而透過人工方式創造競標市場的情境。一般具體方式是由公部門先訂定特定資源有限量的供應額，（例如：水與空氣的排放量）同時允許消耗該種資源的權利可以讓渡的，藉此製造使用該權利以消耗該資源的稀少性；再藉由拍賣機制，由政府將該資源使用權供應給出價最高者。例如在防治污染措施上，限定可用的污染物數量，等同將原本不需付費的空氣或水以限量方式供應，由欲消費該資源的廠商競標出價取得排放污染物的有限權利。實質上，此一政策工具的運用主要用意在於提升相關廠商污染防治的技術。畢竟，當廠商如果開發新技術而能轉而使用成本較低的替代物、降低

污染數量時，通常會選擇使用新替代物或技術，並可將原先標得資源使用權轉讓予其他業者。

- 4、徵稅與使用者付費：稅收是政府主要的財政收入，但可運用為政策工具，以誘引期望的行為或防止非期望的行為。

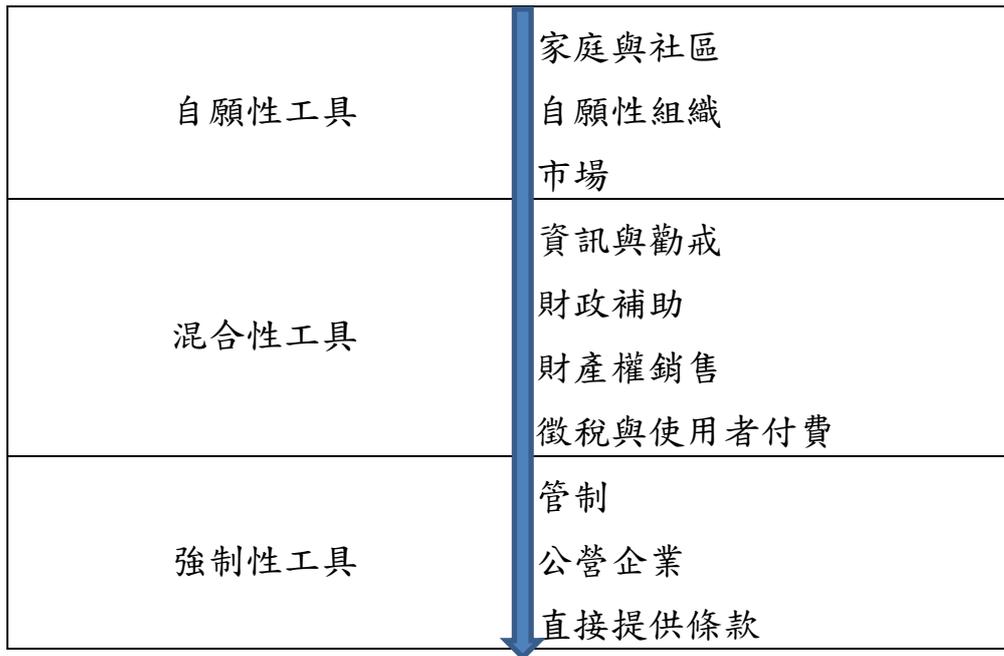


圖 2 政策工具光譜圖（丘昌泰，2013：405）

## 陸、政策的評估

公共政策學者傾向將評估研究依政策實施階段分成三種型態，包括：預評估、執行評估，與結果評估（柯三吉，1993：124；林鍾沂，1994：108-109；李允傑、丘昌泰，2003：211-212）。其中預評估（pre-evaluation）係指政策或計畫尚未執行之前所進行的評估，亦即在於政策或計畫規劃階段時進行評估，以瞭解該項政策或計畫的預期影響和效益，以便在真正執行政策或計畫之前修正內容，使資源得到適當的分配。預評估可再分為三項評估工作：規劃評估或事前評估、可評估

性評估、及修正方案評估。其中規劃評估係指行政機關或人員為解決某項公共問題或滿足某項公共需求，在規劃解決對策或方案時，對於各備選方案之可行性、成本、利益、及影響等進行評估。目的在減少政策目標和實際情形的差距，以期在付諸執行前，修正政策方案的內容與資源條件，以達成目標（吳定，2003）。

## 第二節 社會企業的意涵

1999年OECD所出版「社會企業」(Social Enterprises)一書指出，社會企業在OECD各國出現不同的意涵，因此，社會企業仍欠缺共同接受的定義。杜奇在討論歐洲各國的社會企業定義時特別強調，社會企業具有為弱勢者(disadvantaged people)創造就業的功能(Ducci et al., 2002)。而 Social Enterprise Coalition、OECD、Department of Trade and Insudtry 則認為社會企業所欲創造的價值需回應社區的需求，尤其是弱勢團體未滿足的需求，透過社會企業的相關活動，如：創造就業機會、就業訓練等等，將他們整合於就業市場中(Department of Trade & Industry, 2002; OECD, 1999; Social Enterprise Coalition, 2005)。社會企業除透過創造就業機會方式來協助弱勢團體外，還藉由其它作為來滿足社會需求與解決社會問題，如：減輕貧窮、推廣教育、促進兩性平等、預防疾病等等方式。諸上各種社會企業的組織行動，皆意謂著社會企業的創新活動具有催化社會轉型的潛力(Mair & Marti, 2005; 呂朝賢, 2008)。

丹尼斯·揚認為社會企業包含兩種界定方式，其一為對於社會公益有所貢獻的企業，另一為非營利組織透過商業化手段賺取盈收(Dennis R. Young, 2001)。而依據此兩種界定方式，社會企業的乃是一個連續體的組織，並可區分成三種組織型態，包含：企業慈善(corporate philanthropist)、社會目的組織(social purpose organization)，及兩者之間的混合組織(hybrids organization)。

以下就重要之組織、人物、國家等對社會企業之定義分述如下：

### 一、OECD 社會企業的定義：

OECD 所出版《社會企業》報告書指出，社會企業係指任何可以產生公共利益的私人活動，具有企業精神策略，以達成特定經濟或社會目標，而非以利潤極大化為主要追求，且有助於解決社會排斥及失業問題的組織(OECD, 1999)。

## 二、歐洲社會企業研究網絡（The Emergency of Social Enterprise in Europe, EMES）社會企業的定義：

主張社會企業為「非營利性的私人組織，提供與其『使社區受益』目標相符的商品或服務；它們依賴來自社區的集體動力，本身治理組織中包含不同類型的利害關係人，重視高度自主性，並承擔與其活動相關的經濟風險。」（Defourny & Nyssens, 2008）因此，歐洲社會企業研究網絡列出理想型社會企業的九大內涵（Defourny, 2010）：「1. 生產財貨或銷售服務的持續性活動。2. 高度的（財務）自主性。3. 經營活動具有顯著的經濟風險。4. 要提供有限度的有薪工作機會。5. 對於社群／社區具有公益。6. 由一群公民倡議發起。7. 企業決策權並非以出資比例作為劃分依據。8. 利害關係人的共同參與。9. 有限的盈利分配。」。綜合上述觀點，大致可將歐洲對社會企業的內涵界定歸納為三個特徵：企業取向（enterprise orientation）、社會目的（social aims）、社會所有（social ownership）（Shaw, 2004: 196）；或者是多元目標（multiple-goal）、多元利害關係人（multi-stakeholder）、資源多元化的企業（multiple-resource enterprise）（Defourny and Nyssens, 2012: 43；盧俊偉，2014）。

## 三、穆罕默德·尤努斯社會企業的定義：

社會企業存在的目的是解決社會及環境問題，同時自負盈虧，100%的利潤用於擴大企業影響力的規模，不作為股利發放給股東。

1. 此種企業被設計用來解決貧窮的社會問題，無虧損，也無分紅機制，利潤用於擴大公司的影響力和提高產品的品質及服務。
2. 運作原則<sup>10</sup>：(1) 社會型企業的目標不在於創造利潤，而是在於克服貧困，或其他威脅人類社會的社會問題；(2) 金融和經濟可持續的發展；(3) 投資者僅

---

<sup>10</sup> 資料來源：社企流 <http://www.seinsights.asia/aboutse>，讀取日期：2014/11/23

可拿回他們投入的資金總額，並無分紅給投資者；(4)當投資者拿回他們所投資的金額時，剩下的利潤將會用於拓展及改善企業；(5)秉持環保意識；(6)使勞動力市場獲得更好的工資及更好的工作條件；(7)愉快地來推動社會型企業。

#### 四、其他各國【英國、美國、新加坡、南韓、香港等五國(或特區政府)】社會企業的定義：

在英國，社會企業一詞並非正式用語，也不具備法人格，甚至在政府正式文件上，社會企業所指涉的對象也存在政府與民間認知差異的情況(盧俊偉，2014)，但範圍多偏重於第三部門和社區為主的商業經濟活動。英國政府將社會企業定義為「以履行社會目標為主的機構，該等機構的盈利基本上會根據此目標再投入於其業務或社區上，而非作為股東和所有者賺取最大利潤。」(DTI, 2002)。卡麥隆政府所提出的大社會計畫，以正面表列方式界定第三部門的範疇，包括慈善組織、社會企業、志工組織等三類組織。但學者和民間團體卻批評該項界定並未包含信託 (mutuals) 和社區組織 (Alcock, 2012: 10)。不過就運作內涵而言，一般多以寬鬆、多元的類型來看待英國社會企業 (Hostick-Boakye and Hothi, 2011: 10; Social Enterprise UK, 2012a: 7)，而包含上述的信託、社區組織等(盧俊偉，2014)。

美國政府社會企業的定義頗為寬鬆，通常包括所有非營利機構、公營機構及其他社會使命主導的機構。至於美國社會企業聯盟則有以下界定，任何採用賺取收入的營運策略，以支持其慈善或社會目標的企業，均可稱為社會企業。哈佛商業學院的定義亦很寬鬆，無論其法定形式為何（如非營利、私營或公營部門），若該私人或組織的貢獻是可對社會作出改善者，均可視為社會企業 (李衍儒、江明修，2011)。美國學界的觀點對社會企業的定義是多元化的，主要分成兩派，一派是「營收創造學派」(The "earned income" school of thought)，另一派則是「社會創新學派」(The "social

innovation" school of thought) (Defourny and Nyssens, 2012; 盧俊偉, 2014)。

「營收創造學派」是從商業策略來定位社會企業，關注的是非營利組織的經營如何更商業化，但因為強調「非營利為最終目的、商業化只是手段」，因此主張禁止或限制社會企業的利潤分配，市場所得必須再投入實踐非營利組織的使命；而相反的，「社會創新學派」則是從熊彼得式的企業家精神來定位社會企業，強調非營利組織的經營如何引入企業經營方式進行變革，因此其重視的是社會創新的結果，而非營收創造，但是市場所得可以分配利潤給社會企業的股東或利益關係人 (Defourny and Nyssens, 2012: 4-6, 48, 盧俊偉, 2014)。

新加坡社會企業未有定義、但對於社會企業的分類，可包含四種型態，包含(1)工作整合模式，著重於弱勢者就業；(2)盈餘再投資模式，係指一般企業投入非營利目的；(3)服務補貼模式，採取補貼方式，供弱勢者獲得生活必需品；(4)社會需求模式，強調開發弱勢者需求與社區融合。

南韓不僅訂定社會企業專法，並給予社會企業給予明確定義，在 2006 年頒布社會企業促進法 (ENFORCEMENT DECREE OF THE SOCIAL ENTERPRISE PROMOTION ACT)，該法第二條將社會企業定義為：「從事生產與商業活動的組織，以追求社會目標、提供社會服務與創造弱勢者就業為目的」。另依「韓國社會企業促進法施細則」第 8 條規定，明定幾類社會企業：<sup>11</sup>【1. 公共服務社團法人(public-service corporation)、2. 非營利私營機構(non-profit private organization)、3. 社會福利基金會(social welfare foundation)、4. 合作社(cooperative)、5. 其他非營利機構(Other non-profit organizations)】，型態可分成四大類：(1)工作整合型：標準是至少 50%的員工必須是弱勢族群。(2)社會服務型：係指提供居家護理、社會服務等型態之社會企業，其標準是

---

<sup>11</sup> 參考來源：勞動部社會經濟入口網

<http://se.wda.gov.tw/FrontViewController.do?action=fileDetail&fileid=255&menuid=C000122> 讀取日期 2015/2/18

服務使用者必須有 50%以上是屬於弱勢族群。(3)混合型：係指前兩種的混和體。(4)其他：例如專門從事有益於環境保護的社會企業 (賴樹立、施淑惠，2013)。

中國<sup>12</sup>香港特區政府部分，根據香港扶貧委員會<sup>13</sup>，社會企業並無統一定義。該等企業可資識別的主要特點包括：1、同時追求商業與社會目標；2、從事商業或貿易活動，而這些活動是企業的主要收入來源；3、非營利性質，從商業或貿易活動所得的利潤或盈餘主要會再投放於其社會目標 (李衍儒、江明修，2011 年)。

## 五、我國行政院版「社會企業行動方案」(103-105 年) 社會企業的定義：

為鼓勵社會企業發展兼採廣義及狹義操作型定義。其中於一般性鼓勵措施，為廣納各方需求，採廣義操作型定義；另參考國際相關資料研擬狹義操作型定義，鼓勵社會企業朝資訊透明化發展，以進一步引導上市櫃公司履行 CSR 之資金活水投入此類社會企業，以協助其發展：

### (一)廣義操作型定義：

泛指透過商業模式解決特定社會或環境問題的組織，其所得盈餘主要用於本身再投資，以持續解決該社會或者環境問題，而非僅為出資人或所有者謀取最大利益。就組織特性上，社會企業同時追求社會與經濟利益，但以創造社會影響力為主要使命。而就組織型態上，可以一般營利事業或者非

---

<sup>12</sup>中國一直是社會管制程度高之國家，尤其是民間團體更甚，目前社會企業未有定義，中國大陸對社會企業定位亦是呈現分歧(Defourny & Kim, 2011)，而可視為社會企業組織之型態，多以提供社會福利社會服務類的機構為主。

<sup>13</sup>香港扶貧委員會於 2005 年年初由香港特區政府成立，主要負責處理關於貧窮問題的跨部門及跨領域事宜，透過加強政策的協調和整合，從而防貧紓困。該委員會由財政司司長出任主席，其他成員包括 5 名政府人員及 18 名來自政界、商界、社區和學術界的人士 (李衍儒、江明修，2011 年)。

營利組織之形態存在，其關注類型相當多元，包含弱勢關懷、在地發展、生態環保、公平貿易等。

(二)狹義操作型定義：

1. 組織章程應明定以社會關懷或解決社會問題為首要之公益目的。
2. 每年會計年度終了，財務報表須經會計師查核簽證，並應申報及公告其社會公益報告。
3. 組織當年度可分派盈餘應至少有 30%保留用於社會公益目的，不得分配。

從以上所選擇英國、美國、新加坡、南韓、香港特區政府等分析，除南韓給予社會企業明確定義及法律地位：包含企業、非營利組織、社福基金會、合作社，與其他含蓋在非營利組織範疇的法律，並依其形態分成四大類；其他國家(或特區政府)：英國、美國、新加坡、香港特區政府，均未賦予社會企業明確定義，多傾向給予特徵性的分類、分派，且分類之方式，包括經營模式、組織特性、工作模式為主要之特徵。反觀我國行政院版「社會企業行動方案」(103-105 年)，雖基於為鼓勵社會企業發展兼採廣義及狹義操作型定義，但觀其定義內涵，雖然已經包括世界各國對於社會企業之基本共識，包括社會性目標、組織型態等，但從廣義操作型定義之內容「其所得盈餘主要用於本身再投資」，到狹義操作型定義「組織當年度可分派盈餘應至少有 30%保留用於社會公益目的，不得分配」等，似乎主要以規範組織之財務能力，包括財務自給自足、獲利或盈餘分配模式，以我國發展社會企業，與歐美國家相較起步較晚，而我國在過去 10 年以來的發展脈絡及主要發展之組織為非營利組織之情況下，不論組織型態(營利組織與非營利組織)，一致性的給予較為嚴格之財務責任，是否有利我國社會企業發展仍有待進一步探討。

表 3 各國狹義操作型定義

國家	英國	美國	南韓
法規	社區利益公司法規	公益公司法	社會企業促進法
操作型定義	<p>須在章程內詳述符合公眾和社會利益之目的。</p> <p>設立社區利益認定標準，並由認定監管機關確認批准。</p> <p>其股利分配不得超過可分配盈餘之 35%，且不得超過公司淨資產之 20%。</p> <p>須提交年度會計報告，當中敘明公司如何履行目標。</p> <p>公司倒閉或遭接管，應轉移至其他社區利益公司。</p>	<p>須設有明確公益目的。</p> <p>進行決策時應將所有利益關係人納入考量，而非僅股東利益。</p> <p>每年遞交之公益報告須公開透明。</p> <p>另有二學派代表不同意見： 「營收創造學派」禁止或限制社會企業的利潤分配，市場所得必須再投入實踐非營利組織的使命；而相反的，「社會創新學派」市場所得可以分配利潤給社會企業的股東或利益關係人。</p>	<p>須以實現社會目標為宗旨。</p> <p>其組織型態符合創業型、提供社會服務、地方社區貢獻、複合型及相關型態。</p> <p>明定適用利益關係人參與的管理方式。</p> <p>可分配利潤之 2/3 以上須用於公司再投資或者社會目的。</p> <p>付薪的經常雇員至少一人。</p>

資料來源：經濟部 2014 年 8 月 15 日簡報及本研究整理

表 4 我國狹義操作型定義各種版本

方案 或法 規或 主張	政府		立法院	民間	
	版本一： 社會企業行動 方案	版本二： 勞動部研擬社 會企業發展條 例(草案) <sup>14</sup>	公益公司法(草案) <sup>15</sup>	版本一： 施振榮 <sup>16</sup>	版本二： 公益公司法 (草案) <sup>17</sup>
操 作 型 定 義	<p>1. 組織章程應明定以社會關懷或解決社會問題為首要之公益目的。</p> <p>2. 每年會計年度終了，財務報表須經會計師查核簽證，並應申報及公告其社會公益報告。</p> <p>3. 組織當年度可分派盈餘應至少有 30% 保留用於社會公益目的，不得分配。</p>	<p>1. 社會企業，係指依據本條例完成組織登記，合於中央與地方主管機關認定標準之法人組織。</p> <p>2. 依據人民團體法成立之政治團體，不在社會企業組織定義之內。</p>	<p>1. 公益公司之本質仍為一般公司，僅係就公司目的及負責人善良管理人義務範圍為特別規定。</p> <p>2. 公益公司之員工紅利、董事、監察人及其他負責人之酬勞、盈餘、股息或紅利之分派總額，總計不得高於依公司法規定彌補虧損、完納稅捐並提出法定盈餘公積後可分派盈餘之二分之一。</p> <p>3. 另訂定前開保留盈餘免依所得稅法第六十六條之九加徵百分之十營利事業所得稅之規定。</p>	<p>社會企業的法治精神，包括須設定明確的公益目的，獲利以擴大公益事業為主，盈餘分派不可大於盈餘的 1/3，公益董事至少 2 名，且不得低 1/4，財務須申報主管機關，做公益年報等。</p>	<p>台灣公益公司法草案則參考英國公益公司法，明訂公益公司員工、董事、監察人及負責人等所享盈餘分派，不能超過可分配盈餘三分之一，其他三分之二須作為保持公司繼續營運的資金</p>

資料來源：本研究整理

<sup>14</sup>勞動部「社會企業發展條例」(草案)。

<sup>15</sup>王育敏、蔡錦隆、吳育仁、紀國棟等 21 人提案，立法院議案關係文書，中華民國 103 年 1 月 8 日印發院總第 1775 號，委員提案第 16056 號。

<sup>16</sup>資料來源：(2013-10-31/中央社/國內財經)，<http://www.cnabc.com/news/afd/201310311123.aspx>，讀取日期：2014/11/20。

<sup>17</sup>資料來源：聯合報/記者何定照(2013 年 10 月 29 日)，<http://www.seinsights.asia/news/131/1628>，讀取日期：2014/11/19。

由以上表列分析顯示，英國、美國及南韓就社會企業狹義操作型定義中，社會企業的利潤分配方式有不同態樣，而其中由於美國公益公司法架構相對於英國社區利益公司法規較為鬆散，且不同學派對於社會企業的利潤分配有二極化之看法，而南韓社會企業促進法對於社會企業認定過於嚴苛，故目前我國社會企業行動方案係以英國之社區利益公司法規作為重要參考依據，做為未來各項資源挹注的目標。

此外，社會企業狹義操作型定義中的盈餘分配方式，如採穆罕默德·尤努斯的主張：「社會企業存在的目的是解決社會及環境問題，同時自負盈虧，100%的利潤用於擴大企業影響力的規模，不作為股利發放給股東。」，將直接影響投資人意願及資金募集之成效，不利民間募資；但如採美國「社會創新學派」所主張，市場所得可以分配利潤給社會企業的股東或利益關係人，則又可能產生社會企業基本定義與一般企業產生區辨性之挑戰。

### 第三節 社會經濟與社會企業的興起

社會經濟在經濟史上扮演了重要角色。德富爾尼等人追蹤社會經濟活動起源，可溯及古羅馬與希臘時代的工匠組織基金設立 (Defourny, Develtere, 2009)。至於近代社會經濟之概念則是針對工業革命所衍生的社會問題，基本概念包含重視經驗、強調合作與互助的精神，範圍則偏重在第三部門的經濟活動 (Gueslin, 1987)。社會經濟一詞在西方文獻中已沿用超過百年歷史，因此，社會經濟的定義也因時間和區域的不同而有差異 (Moulaert & Ailenei, 2005)，但隨著社會與經濟快速變遷，社會經濟的組織範圍已不再限定於第三部門，包含所有以社會目的為主的經濟活動，除了解決社會問題與經濟危機外，對整體社會而言，更扮演著促進社會融合 (social inclusion) 的角色，因此，無論是第三部門或私部門，皆可整合於社會經濟範疇之中 (OECD, 2003；鄭勝分，2012)。

社會企業的概念正式第一次出現在歐洲，則是 1990 年在義大利創立的「社會企業」期刊 (Impresa Sociale)，只是當時社會企業的概念並沒有受到太多重視及普及化 (Defourny and Nyssens, 2012: 6, 40)。歐洲委員會 (European Commission, EC) 於 1996 年成立 EMES Network，專責研究歐陸社會企業浮現，試圖釐清社會企業的定位與功能，依據其調查中對社會企業之定義，主要可分成企業 (entrepreneurial) 和社會 (social) 兩種指標 (Defourny, 2001)。企業面指標共分成四個次項目，依序是(1)持續性的生產財貨或販售服務、(2)高度自治、(3)有經濟風險、(4)最少的支薪員工；在社會指標方面，包含五種項目，依序是(1)明確的社區利益、(2)公民的共同目標、(3)一人一票決策權 (one member, one vote)、(4)著重參與的本質、(5)有限的利潤分配。(鄭勝分，2012)。

另一方面，OECD 所出版《社會企業》(Social Enterprises)報告書指出，社會企業的主要特色包含：(1) 採取不同的合法組織型態 (例如合作社或社團)；(2) 富企業精神活動的組織；(3) 有利益不得分配之限制，但可以重新投資以

實踐企業的社會目標；（4）強調利害關係人而非股東，故重視民主參與及企業化組織；（5）堅持經濟及社會目標；（6）主張經濟及社會創新；（7）市場法則的觀察；（8）經濟持續性；（9）具有高度的自主財源；（10）強調回應未經滿足的社會需求；及（11）勞力密集的活動（OECD,1999: 11；丘昌泰，2000: 366；鄭勝分，2007）。

因此，社會企業，簡單的說，即藉由商業經營模式的賺錢策略來獲取組織經營所需要的財務來源或資金，以實現組織的慈善目的或社會使命者。若以制度面來看，社會企業是由社會創業家所執行的計畫或創設的組織；而社會企業實際所從事的活動，或社會企業所呈現的風格，則可稱為社會創業精神，然而在實際的用語中，社會企業與社會創業精神經常是交替使用（Bartlett, 2004）。

1970 年代歐洲因為經濟成長衰退及失業率上升，造成福利系統漸趨崩潰，政府收入明顯減少，而公共支出則快速擴張，此危機對於習慣上提供失業補助及退休金的國家衝擊更大（OECD, 1999; Borzaga & Santuari, 2003）。對於歐美各國而言，非營利組織除可提供經濟與社會貢獻外，也被視為彌補社會需求缺口的重要機制（鄭勝分，2005）。雖然非營利組織雖被期待作為社會價值缺口的支持性部門，然而，非營利組織基於先天上的限制，亦有其發展成社會企業之所面臨之挑戰，例如 Lester M. Salamon 所稱的志願失靈現象（Salamon，1990）。非營利組織面對福利國危機，歐美各國開始削減政府的公共支出，以及私人捐款也因受到不景氣影響而大幅減少的雙重衝擊下，許多非營利組織被迫停止運作或是縮減非營利組織之規模；然而，也有另外一些非營利組織，在強烈公益使命驅使下，為求組織財務上的自給自主，則開始介入營利市場（Dees & Elias, 1998: 166）。此種趨勢對於非營利組織的財務產生結構性的改變，例如，Michael O' Neill 指出，非營利組織主要的收入來源包含服務收費、政府及私人捐款，其中服務收費的比例最高，佔 40%（O' Neill, 2002: 19-20）；而 Salamom 及其同僚在 2003 年所做超

過 32 個國家的跨國資料顯示，服務收費所佔比例最高，高達 53%，而政府補助居次，約佔 35%；至於慈善捐贈僅佔 12% (Anheier,2005: 85-87)。

在上述社會經濟情勢變更的驅使下，促發了社會企業的興起，並成為歐美非營利組織發展的新趨勢 (OECD,1999: 11；Dees, Emerson & Economy,2001；Anheier,2003；Borzaga & Santuari, 2003；Young, 2003A；丘昌泰, 2000: 366-367)。具體而言，社會企業可以視為非營利組織的新改革運動，例如，歐洲委員會認為，第三部門在概念上需要重新再探索(rediscovery)，並應該從第三部門朝向社會企業發展 (Defourny, 2001: 1-4)；Dees & Elias 將社會企業視為社會部門的改革運動，各國政府及非營利組織皆投入改造(reinventing)，變得更加「類企業」(businesslike)(Dees & Elias, 1998: 166)；Victor A. Pestoff 認為在從福利國到福利社會(from the welfare state to a welfare society)發展趨勢中，社會企業扮演核心角色 (Pestoff, 1998: 9-20)；社會企業聯盟(Social Enterprise Alliance)則認為，社會企業係指一種全新的企業典範變革，由非營利組織所運作，並生產能夠實踐其使命的資本，乃一基於永續性及企業精神的新典範(鄭勝分，2007)。事實上，此種新改革運動並非僅是營利行為或追求財源自主性的表象，其隱含傳統非營利組織概念的重塑，為第三部門注入更多的活力及創新能力，社會企業試圖扭轉傳統非營利組織缺乏效率、服務或生產品質不佳、公共服務的次佳選擇及補充角色的刻板印象，透過引入企業創新精神，徹底改變第三部門的體質，以贏得更廣大的社會支持。

## 第三章 社會企業發展的模式

### 第一節 各國(或政府)發展社會企業的模式

由於國情和發展脈絡不同，歐美國家已逐漸形成社會企業家政府的新治理模式(Defourny and Nyssens, 2010)。此外，亞洲國家等，基於不同的社會經濟變遷，也各自發展出不同的社會經濟發展模式。邁入廿一世紀之後，社會企業的治理功能和角色已受到越來越多國家的重視，觀察各國發展社會企業之政策脈絡，可以發現不同的國家，社會企業運作內涵、邏輯及發展模式等各有其不同的發展脈絡，源於各國經濟發展、社會需求之不同情況下各自發展。雖然各國基於不同社會需求各自發展了不同的治理模式，但社會企業之基本運作原則仍有其共識，包括重視「三重基線」精神：(一)、環境基線：如環境管理、污染防治、自然資源運用等；(二)、社會基線：如教育、社區、生活水準、平等機會等；(三)、財務基線：如追求利潤、降低成本、經濟發展、研究開發等。

混合社會與經濟價值  
兼顧財務、社會以及  
環境等三重基線

組織型態	非營利組織	具商業行為之 非營利組織	社會企業	傳統企業行使 企業社會責任	傳統企業
使命	追求社會利益社會影響力極大化	追求社會利益社會影響力極大化	追求社會與經濟利益社會影響力優先	追求經濟利益財務利潤優先	追求經濟利益財務利潤極大化
營運模式	透過募集捐款及申請補助，實現社會目的。	透過募集捐款、申請補助及販賣商品服務，實現社會目的。	一般商業行為，透過販賣商品服務，實現社會目的；或者商品服務本身具有社會價值。	一般商業行為，實現經濟目的。並且捐贈營收一定比例予慈善組織。	一般商業行為，實現經濟目的。
特色	依賴捐款補助	依賴捐款補助	自給自足 永續發展	自給自足 永續發展	自給自足 永續發展

圖 3 社會企業「三重基線」精神<sup>18</sup>及發展途徑

Mair and Marti (2006)綜合相關研究亦指出，社會企業概念可區分為三大類，第一，係以非營利組織為出發點，社會企業成立乃為非營利組織籌資、或創造社會價值為主要目的；第二，係以營利組織為出發點，社會企業成立乃為企業實踐

<sup>18</sup>資料來源：經濟部社會企業行動方案(103-105年)及103年8月15日簡報

社會責任為主要目的；第三，係視社會企業為社會創業者為減緩社會問題方法之一。

英國、美國、南韓、新加坡、香港等國(或政府)發展社會企業已有一段時間，其中，英國擁有運作久遠的社會經濟內涵，英國民間過去已有發展社會企業的經驗(Borzaga& Santuari, 2003; Shaw, 2004: 195)，英國政府為發展社會企業，2001年於英國政府貿工部(Department of Trade and Industry, DTI)之下設立的社會企業推動辦公室；美國社會企業運作內涵與邏輯以由下而上的發展模式，政府干預甚少；新加坡政府為有效解決失業與貧窮的問題，因此社會企業被當成是促進就業弱勢者就業之政策工具之一；南韓以國家的力量促進就業、創造弱勢者的工作機會為主要運作邏輯；香港特區政府為消除貧窮和促進就業而發展社會企業之運作內涵與邏輯。相較而言，我國社會企業之發展仍處於萌芽階段；因此，進行我國發展社會企業政府治理方式與各國之跨國比較，梳理出各國社會企業發展之治理方式及政府所扮演的角色，例如各國對社會企業之定義與意涵、是否立法，以及立法潮流及脈絡、立法之法案內容，推動社會企業的組織基本架構，業務的主政單位及層級，歸納及整理各國政府之政策設計邏輯，政策重點、重要性及發展方式，可以做為我國政府發展社會企業之借鏡。

針對是否須以訂定社會企業專法，或是直接修改現有法律，使法規環境有利於社會企業發展，世界各國社會企業立法潮流臚列如下：

表 5 世界各國社會企業立法潮流

國 家	法 律	實 體 形 式
日本 (1976)	《日本殘疾人雇用促進法》	各企業
義 大 利 (1991)	No. 381/1991法律	社會合作社
比 利 時 (1995)	修改《公司法》	社會目的公司
葡 萄 牙 (1998)	《社會團結合作社特別條例》	社會團結合作社
西 班 牙 (1999)	《社會倡議合作社法》	社會倡議合作社
希 臘 (1999)	《有限責任社會合作社法》	有限責任社會合作社
法 國 (2001)	No.47-1775法律修改	集體利益合作社協會
拉脫維亞 (2003)	《協會和基金會法》	社會企業
芬 蘭 (2004)	《社會企業法》	社會企業
立 陶 宛 (2004)	《社會企業法》	社會企業
義 大 利 (2005)	《社會企業法》	社會企業
英國 (2004-2012)	公司【審計、調查和社區企業】 法令 (2004) 《社區利益企業條例》(2005) 《公共服務法》(2012)	社區利益公司
波 蘭 (2006)	《社會合作社法》	社會合作社
南韓 (2006-2007)	社會企業促進法 (2006) 社會企業育成法 (2007)	社會企業
美國 (2008-2012)	愛德華·甘迺迪服務美國法(2009) 各州立法或修改法律，包括： 低利有限責任公司 (2008) 互利公司 (2010) 彈性目標公司 (2012) 社會目的公司 (2012)	彈性目的公司等

資料來源：鄭勝分(2005)及本研究整理

本研究進一步針對美國、英國、新加坡、南韓、香港等五國（或特區政府）的運作內涵與邏輯、主政單位、負責層級、法制環境、政策工具及措施等治理方式，梳理各國(或特區政府)發展社會企業的模式：

## 壹、英國

英國擁有運作久遠的社會經濟內涵，英國民間過去已有發展社會企業的經驗（Borzaga& Santuari, 2003; Shaw, 2004: 195），因此；英國是社會企業發展相當成熟的國家。英國的運作內涵與邏輯，強調的是社區或社群自主治理、社會團結（提供弱勢者工作）、營利導向但盈餘再投資於地方等內涵；社會企業之所以受到英國政府的重視，主要與中央政府將公共服務資源和權責下放地方有關（Hostick-Boakye and Hothi, 2011: 17；盧俊偉，2014）。

英國政府為發展社會企業，有關政府主政單位之面向，2001 年於英國政府貿工部（Department of Trade and Industry, DTI）之下設立的社會企業推動辦公室（Social Enterprise Unit），2006 年 5 月內閣改組時，將貿工部之下的社會企業辦公室更進一步提升位階，改隸屬為內閣辦事處之下的第三部門辦公室（Office of the Third Sector），負責社會企業相關推動業務及政策制定。2010 年卡麥隆上台後，提出「大社會」（Big Society）觀念，要縮小政府，壯大社區和志工組織，鼓勵地方機關組織自行建立地方策略夥伴（趙永茂，2007：610），建立公私夥伴協力體系，藉三方合作創造美好社會，並將「第三部門辦公室」改為「公民社會辦公室」（The Office for Civil Society），宣示大力發展社會企業政策方向。

有關法制環境之面向，2002 年發布《社會企業：邁向成功的策略》（Social Enterprise, a strategy for success）及成立了「社會企業聯盟」；2004 年英國國會通過（公司《審計、調查和社區企業》法案）（Companies《Audit, Investigations and Community Enterprise》Act 2004），該法允許企業可以與社區分享利益，而不必須是為股東創造最大利潤。2005 年通過《社區利益企業條例》（Community Interest

Company Regulations 2005)，允許社區成立公司——社區利益企業(The Community Interest Company, CIC)；為公私夥伴協力的關係開創了新的面向。該法依循社會經濟的理路，將 CIC 的內涵定位為四大特點：(1) CIC 可以發行股票，進行籌資；(2) 有限度分紅：CIC 所賺取的利潤或盈餘，大部分應再投資於社區事業，*分配給股東的利潤不得超過可分配利潤總額的 35%*，且股東要賣出股票、取回出資金額時，只能依票面價格出售；(3) 資產鎖定 (asset lock)：CIC 的資產轉移對象只限於其他 CIC 或慈善組織；(4) CIC 必須繳稅：CIC 成立時可選擇以股份有限公司 (companies limited by shares, CLS) 或保障有限公司 (companies limited by guarantee, CLG) 兩種類型，但因 CIC 是從事營利行為的公司性質，因此必須繳稅。CIC 是一個正式的法人主體，因此包括慈善組織、志工組織、社會目的公司、互助合作組織等都可以申請成為 CIC。2006 年 11 月，發表《社會企業行動計畫》(The Social Enterprise Action Plan)，從四個方面協助社會企業發展：(1) 培育社會企業文化；(2) 改善社會企業取得市場及政府支援的管道；(3) 協助社會企業取得適當資金；(4) 促進社會企業與政府合作。2012 年，英國國會通過《公共服務《社會價值》法》(Public Services 《Social Value》 Act 2012)，把政府在公共服務採購上經常採取的低價競標策略，改以「社會採購」(social procurement) 的維新概念，採購合約必須考量「社會價值」，也就是該項採購所能對社區或社群產生的社會、經濟、環境等效益 (Social Enterprise UK, 2012b；盧俊偉，2014)。

有關政策工具之部分，包括 2007 年工黨政府發表《第三部門在未來社會經濟振興中的角色》(The future role of the third sector in social and economic regeneration)，提出 2007 年要投入 5 億英鎊，協助眾多中小型社會企業發展。2010 年 9 月，卡麥隆政府宣布正式啟動大社會計畫，成立資本額為 6 億英鎊的「大社會基金」(Big Society Capital)，以發展社會投資市場，該基金並於 2012 年正式營運，主要功能是提供社會企業初期運作資金，協助民間部門以社會創新手段，提供公共服務和解決公共問題。2012 年 9 月，大社會基金發布了首項超過

3,700 萬英鎊的社會投資計畫，投資對象除了社會企業之外，也包括許多社會金融中介機構，同時宣布往後每年要投資的額度提高到 5,000 萬英鎊，扶植中小型社會創新事業。此外，2010 年 9 月，英國司法部（Ministry of Justice）與社會金融公司（Social Finance, Ltd.）合作，發行了全世界第一個社會效益債券（social impact bond, SIB），吸引私人投資於公共服務的創新模式（Liebman, 2011: 10-11），降低劍橋郡彼得伯勒（Peterborough）地區的重複犯罪率（Bolton, 2010），讓公共服務或社會問題的改善可以變成一種獲利模式。2011 年，英國政府以 6 六億英鎊（逾新台幣三百億元）成立「大社會資本集團（簡稱 BSC）」，這是全球第一家社會企業投資銀行。<sup>19</sup>

根據 2013 年社會企業商會統計，英國約有 7 萬家社會企業，對其經濟貢獻達 187 億英鎊，共僱用了將近 100 萬名員工；社會企業的生產總值約 240 億英鎊，已在英國年度 GDP 中佔了 1.5%。

由以上可以初步歸納英國政府之治理模式為以「社區治理、第三部門出發」、「政府主導，初期以貿工部為主政單位，之後提高行政層級至內閣辦事處之下的第三部門辦公室」、「未訂定社會企業專法，以逐步調整或修改其他相關法規，及新創法規命令」以及「政府投資及公共服務採購」等來發展社會企業。

## 貳、美國

美國社會企業運作內涵與邏輯以「由下而上」的發展模式，政府干預甚少，主要以強調社會企業家與社會創新精神、賦稅優惠、寬鬆管制措施等治理方式來發展社會企業，也就是說由於美國是在「市場經濟」脈絡來定位社會企業，強調在市場機制下進行的社會創新，將有助解決諸多公共治理課題，因此政策工具的運用主要考量如何強化市場機制，亦即強調透過市場機制，由受益者來決定公共

---

<sup>19</sup> 2014-09-22／聯合報／第 A6 版／社企，讓青年圓夢／二部曲英國，／特派記者周美惠／倫敦報導「社企先驅 英國打造超級培養皿」

服務的需求，以及提供租稅減免的誘因，促進私人投資者或基金會從事社會目的活動，或使其與非營利組織合作(盧俊偉，2014)。

由於是「由下而上」之運作邏輯，因此美國政府並未成立專門負責單位，美國社會企業的主要推動單位是由民間部門(非營利組織和營利企業合作)來推動社會企業發展。<sup>20</sup>

在法規環境之部分：在美國聯邦法律的層次，美國政府並未有特別針對社會經濟立法，仍維持狹義的觀點，偏向以「非營利組織從事營利活動」來認定社會企業，凡符合其國內稅法(Internal Revenue Code, IRC) 第 501 條 C 項〔Section 501(c) of the Internal Revenue Code〕的慈善組織和社會組織，從事稅法 501(c)規范社會經濟組織範圍，則以減免稅賦條件作為促進社會經濟的動力，若從事營利活動，創造與使命無關的商業收入(Unrelated business income)，則該收入必須繳稅。2009 年，美國通過《愛德華·甘迺迪服務美國法》(Edward M. Kennedy Serve America Act)，該法不僅擴大了「國家與社區服務機構」(Corporation for National and Community Service, CNCS)的服務範圍及「美國志工服務隊」(AmeriCorps)的計畫規模，同時也由國家與社區服務機構出資設立「社會創新基金」(Social Innovation Fund)，用以獎勵社會組織投入協助弱勢地區的生活、教育和經濟改善。但在州政府的層次，自 2008 年開始，已著手以多元觀點修改相關法令，讓凡是符合社會目的的非營利組織、免稅組織(慈善與社福)、營利事業、有限責任公司等，只要符合法律規范，都可被視為社會企業。這些州的做法包括：2008 年佛蒙特州立法允許創立「低利潤有限責任公司」(Low-profit Limited Liability Company, L3C)，立法的最主要目的，是要以提供租稅減免的誘因，促進私人投資者或基金會從事社會目的活動，或使其與非營利組織合作，用以解放私人基金會資產，創造流動的社會資本市場(Martin and Wood, 2008)。美國的基金會依國

---

<sup>20</sup>美國總統歐巴馬 2008 年上任時，成立直屬白宮的「社會創新與公民參與辦公室」，鼓勵民間提出實際計畫，解決社會問題。歐巴馬的構想，來自民間的社會創新提案，須對特定社會問題已有初步成果，例如改善貧窮或失業問題等，審核通過後，政府即給予「種子基金」，不足部分由民間集資，這些「由下而上」的解決之道，已造就社會效果。(2013/11/02 聯合報，記者何定照)

內稅法第 503 條 C 項規定，每年必須將 5% 以上資產用於慈善用途，方能符合非營利組織的免稅資格；而這個 5% 的公益支出可包括「公益計畫相關投資」（Program-Related Investments）。

有關政策工具之面向，政策工具的目標仍在於刺激社會企業家精神和社會創新，而並非將社會企業當成是一項新興產業來扶植，Wolk 透過訪談主要社會企業人士，將各級政府鼓勵社會企業或社會企業家精神的政策工具，歸類為五種方式（Wolk, 2007: 38-48）：(1) 鼓勵社會創新（social innovation）：由政府設立「種籽基金」（seed funds），提供社會企業創立階段之資金協助。(2) 創造發展環境（enabling environment）：政府運用移除法規障礙、提供信用保證、建立支持夥伴關係等多元化政策，打造適合社會企業發展的環境。(3) 獎勵創新成就（rewarding performance）：政府建立制度化的獎勵機制，例如提供獎勵金、政府採購其商品或服務等方式，針對具有實際社會創新成就的社會企業或社會企業家，給予獎勵。(4) 擴大成功模式（scaling success）：聯邦政府或州政府之間，可透過補助巡迴講座、宣傳推廣、協助擴大服務網絡等方式，協助社會創新有所成就者，將其解決社會問題之社會創新模式予以推廣，或協助將其社會創新模式移植複製至其他城市或地方，以此方式激勵社會企業家進行社會創新。(5) 創新知識生產（producing knowledge）：政府可提供系統性的社會創新知識管理，包括提供研究基礎資料、建立社會創新成功的具體指標、補助或協助社會創新模式實施成效的評估作業、協助社會企業家了解社會問題所在，成為社會企業家在知識生產上的夥伴和來源。另一方面，供給面政策工具仍偏重以政府直接補助志工組織的方式，來促進社會創新。

依據「政府失能下的新經濟革命」一書作者艾格斯估計，廣義的美國社企已逾 65 萬家。

由以上可以初步歸納美國政府之治理模式為以「由下而上自主發展」、「市場導向、鼓勵社會企業家精神及社會創新」、「未訂定社會企業專法；聯邦政府

層次提供賦稅優惠；州政府層次，部分州政府以逐步調整或修改其他相關法規，及新創法規命令」以及「直接補助志工組織」等來發展社會企業。

## 參、新加坡

新加坡為經濟發展與人均所得均到達開發國家的程度，然而由於民族多元，仍然有貧富差距的問題，因此新加坡政府對社會企業的運作內涵與邏輯是希望透過社會企業與社會創新，擴大民間社會力量，一方面創造新的社會經濟模式，另一方面有效解決失業與貧窮的問題，因此社會企業被當成是促進就業弱勢者就業之政策工具之一。

新加坡政府為發展社會企業，有關政府主政單位之面向，係由新加坡社青體部（Ministry of Community Development, Youth and Sports, MCYS）主政，新加坡於 2012 年組織改革後，社青體部被整併成為社會與家庭發展部，改由該部主政社會企業相關業務。社會與家庭發展部設社會企業委員會，其目的在於建立社會企業制度，大力推動社會企業與企業社會責任，增進弱勢族群就業機會，並鼓勵一般企業與其他國營單位，共同投入社會企業，展現民間力量，促進社會創業精神（鄭勝分，2012）。同時，官方亦出資成立社會企業中介組織（MCYS，2007; Social Enterprise Association，2011）：社會企業協會（Social Enterprise Association），此協會為 MCYS 於 2009 年透過種子基金設立社會企業協會，做為社會企業發展的網絡平台和教育計畫，該協會並於 2010 年成立社會企業發展中心（Social Enterprise Development Centre），提供社會企業業務方面的諮詢服務。培育社會企業家精神，提供社會企業發展上的協助。

有關法制環境之面向，新加坡的未訂定社會企業專法，主要以政策工具來引導社會企業發展。因此在政策工具之部分，新加坡政府於 2007 年發表「社會企業委員會報告」（Report of Social Enterprise Committee）：介紹新加坡社會性創業與社會企業、社會企業委員會、鼓勵與促進社會責任企業方式、建立社會企業前置

環境與創造社會企業家精神之文化等面向，透過政策論述與個案簡介，呈現政府與民間單位的積極動能。此外，新加坡政府透過「社會企業基金」（ComCare Enterprise Fund, CEF）提供種子基金贊助社會企業發展及微型貸款業務等。另外值得一提的是，新加坡政府近年更嘗試於正規教育體系中融入社會企業精神培養未來會企業家，足堪稱東亞國之創舉，其中「青年社會企業精神培育計畫」（Youth Social Entrepreneurship Program for Schools, YSEP）贊助基金鼓勵學校培育學生發展社會企業精神：各級學校(從小學到理工學院、大學或特教學校)向 MCYS 提案申請一年期計畫，教育學生關於社會創新與社會企業家精神，以培育學生成為社會企業家所需的基本技能及實作的能力。

由以上可以初步歸納新加坡政府之治理模式為以「公私協力治理」、「以就業促進為政策目標」、「政府主導，以社會與家庭發展部為主政單位」、「未訂定社會企業專法，但提供創業資金及微型創業貸款」、「鼓勵一般企業與其他國營單位參與」以及「以青年為施政主軸，包括培育青年創業人才及青年參與」等來發展社會企業。

## **肆、南韓**

南韓社會企業的發展，原於在其經濟發展中，始終存在勞動力不足的問題、失業問題以及廣大的遭勞動市場排除族群，例如移民、高齡者等弱勢族群，促使南韓期待藉由社會企業與創新概念，解決勞動市場長久以來的積弊(Bidet & Eum, 2010)。南韓政府重視社會企業對就業及社會的平衡發展；另一方面，就運作內涵、邏輯與操作手法而言，南韓幾乎就是把社會企業當成一種新興產業予以扶植，因此以國家的力量促進就業、創造弱勢者的工作機會為主要運作邏輯：1997年亞洲金融風暴，提出許多以工代賑的計畫，創造工作機會，但這些指定工項目且是一次性需求的工作計畫，無法再次或持續性的雇用，為延續過去推動公共就業的想法，2001年推動社會性的工作事業，改以著重社區福祉與需求的工作為

核心，由社區決定工作需求，並由政府提供補助。此時，公共就業由政府雇用的模式轉為由民間企業雇用，但持續性的補助無法協助永續經營且造成利益分配的爭議，於是再改以企業化與制度化來發展社會企業，目標仍是以促進就業為核心，除避免利益私吞外，更可繼續雇用及創造工作機會，也就是說在推動社會企業創業的同時，連結年輕人的就業與訓練議題，揮社會創新精神，許多年輕人在育成組織的協助下新創社會企業。

因為是以國家的力量主導促進就業(賴樹立、施淑惠，2013)、創造弱勢者的工作機會為主要運作邏輯，因此社會企業的執行預算約 97%是用於補助人事費用，但是非營利組織的人員，往往未具有經營管理能力，也因此政策的推動上，逐步轉變為補助經營社會企業。換言之，過去幾年來，除了以“量”創造社會企業之外，也重視發展育成中心，以帶動育成社會企業、培育社會企業家。

南韓政府為發展社會企業，有關政府主政單位為勞動部，並於勞動部下設一個推動社會企業的專責單位，有 13 名公務員主責社會企業政策規劃業務(賴樹立、施淑惠和劉岳屏，2013)，此外，南韓政府為推動社會企業，同時成立行政法人及民間組織，亦即以國家主導力量，形成公私協力之治理模型。南韓政府依「社會企業促進法」第 20 條之規定，於 2010 年設立行政法人—「南韓社會企業振興院」(Korea Social Enterprise Promotion Agency, KOSEA)，為一常設性之組織，目標為提供社會企業支援服務，創造工作機會。任務包括培育社會企業家、發展社會企業與支持商業化的模式；監督與評估社會企業；建構與支持社會企業網絡；建立社會企業網站與整合資訊系統、提供企管、科技、稅務、勞工、會計等面向之顧問諮詢服務，及促進社會企業的國際合作與交流關係。民間團體部分：(一)、設立「社會企業網絡」(Social Enterprise Network, SEN)，扮演諮詢、監督及政策回饋功能，也與企管學院、教育與研究機構、基金會與企業維持夥伴關係，支持社會企業的研究與教育，並協助學生與創業者展開社會創投的新事業；(二)、「齊心協力基金會」(Work Together Foundation, WT)提供社會企業的 CEO 定期的

交流平台會議，建立企業或非營利組織轉型社會企業所需的認證、資源整合及成功轉型後的管理協助等一次性支援服務。

有關法制環境之面向，南韓政府 2006 年頒布社會企業促進法（Enforcement Decree Of The Social Enterprise Promotion Act），社會企業促進法規範所有社會企業必須受到政府認證：該法禁止其他組織自稱為社會企業，關於進行社會企業的認證，有兩大主要目的：一是育成典範單位，有利標竿學習，其次為建立民眾的意識，具有宣傳政府政策的效果。進一步而言，建立認證制度，可以確保「符合條件」，有助於吸引投資，建立民眾共識。此外，為增進社會企業的透明度，要求社會企業每年須提交財務報告，增強對於社會企業的監控，另外，鼓勵社會企業自願公開財務狀況與服務成果，並定期審核績效，以確保是否忠實履行社會企業的義務。此外，南韓國於 2012 年再完成「合作社法」的立法，目前則在討論「社會經濟法」，希望整合各部門間資源，建立有利社企生態環境。<sup>21</sup>

有關政策工具之面向，2001 年依國家基本生活保障方案（National Basic Livelihood Security System, NBLs）成立社會企業發展機構（Social enterprise development agency），在當地傳統公民組織發揮提倡社會企業的概念。2006 年成立龐大的公民社會組織推動社會企業網絡（Civil society's solidarity for the development of social enterprises），連結非營利組織將社會企業視為傳遞社會服務新興概念（Defourny & Kim, 2011）。此外，政府將拓寬社會企業的融資管道，包括首先提高銀行小額貸款金，將非營利性的社會企業納入中小型企業體系，社企業可優先獲得公共採購合約等。為了營造有利社會企業經營環境，韓國將發行亞洲第一檔社會企業債券。首爾市政府也與大宇證券、韓國社會投資機構簽署備忘錄，計畫投入一百五十萬美元委託非營利組織（NPO）改善邊緣青少年學生的學習能力。<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> 2014-11-02／聯合報／第 A11 版／話題／記者黃昭勇／台北報導

<sup>22</sup> 2014-11-02／聯合報／第 A11 版／話題／記者黃昭勇／台北報導

雖然南韓頒布社會企業促進法，但第三部門仍然占據提供社會服務的主導地位，政府在推動社會經濟方向，仍然著重於促進弱勢者就業方向，以工作整合為政策方針（鄭勝分，2012），根據 2009 年 7 月認證的 251 間社會企業分析，工作整合型比例最高，占整體 43.8%，共 110 間，其次為混合型社會企業，占 29.2%，共 71 間，其他類型社會企業占 14.7%，共 37 間，社會服務型社會企業最少，佔 13.1%，共 33 間。而產業方面，以提供社會福利最多，共計 52 間，占整體 20.7%，其次為從事回收等環保業務，共計 41 間，占整體 16.3%，第三為提供護理服務，共計 33 間，占整體 13.1%，其餘則從事教育、保育、衛生與文化等（Bidet & Eum，2010）。

由以上可以初步歸納南韓政府之治理模式為以「以就業促進為政策目標出發」、「政府主導，以勞動部為主政單位」、「公私協力治理」、「訂定社會企業專法」、「以第三部門為主軸」以及「以政府補助及社會企業優先採購」等來發展社會企業。

## 伍、中華人民共和國香港特別行政區政府（簡稱香港特區政府）

香港特區政府發展社會企業之運作內涵與邏輯為希望透過挹注非營利組織、社區財源之方式，來達成社會經濟的功能，作為消除貧窮和社會排斥(避免社會福利依賴)、促進就業和解決高失業問題(協助身心障礙者等弱勢族群就業)的一種創新模式<sup>23</sup>。

有關主政單位及負責層級之部分<sup>24</sup>，香港特區政府於 2005 年成立香港扶貧委員會（commission on poverty），主要負責處理關於貧窮問題的跨部門及跨領域

---

<sup>23</sup>中國面對城鄉差距與就業問題，政府雖積極採取補救策略，仍難以平衡發展落差，基於福利服務需求日增加，使非政府組織積極尋求境外基金會資助，成為社會企業發軔；另一方面，在政治戰略管控下，以一般企業型態成立之社會企業，亦開始蓬勃發展（陸德泉、向榮，2012）。

<sup>24</sup>中國政府為發展社會企業，主政單位為民政部。

事宜，統籌官方、企業和第三部門之資源，透過加強政策的協調和整合，從而防貧紓困。其中官方資源部分，包括「勞工及福利局長」下設的「社會福利署」、「民政事務局局長」下設的「民政事務總署」等<sup>25</sup>；因此，香港特區政府係以設立專責單位統籌各方資源之方式發展社會企業，也由於係以消除貧窮、促進就業之政策思考方式，參與之政府部門主要以社政、勞政，民政之單位為主。

有關法制環境之面向<sup>26</sup>，香港特區政府未訂定社會企業專法，主要係以創造有利政策環境來發展社會企業：研究現行相關法規與政策對發展社會企業之障礙，並重新以社會企業為方向修訂法規政策內容，以促進社會企業之發展，具體作法包含（李志輝，2007；扶貧委員會，2012）：(1)向政府採購單位宣導社會企業之意義，並以優先採購或限制採購方式，支持社會企業的發展。(2)研究貧窮和弱勢現象，並配合社會企業增加弱勢就業訓練，以保障名額規範社會企業弱勢晉用比率，減免弱勢者賦稅增加工作誘因。(3)未來立法方向，計畫修改更有利於社會企業的採購法，增設或修訂現有公司條例和合作社條例，納入社會企業概念。此外，在稅務優惠方面，香港公共性質的慈善機構或信託團體經營任何行業或業務，若從該行業或業務所得利潤只作慈善用途，以及所得利潤大部分不是在香港以外地方使用，即可豁免繳付所得稅(李衍儒、江明修，2011)。

有關政策工具之面向，係屬跨部門及跨領域的推動，各部門亦職司不同計畫：有關政府扮演之角色，在政府直接投資方面，扶貧委員會扮演主導者角色，統整協調香港三大部門社會企業發展。其中最重要的計畫分別是，由「勞工及福利局長」下設的「社會福利署」開辦「創業展才能」計畫，以及由「民政事務局局長」下設的「民政事務總署」所開辦之「伙伴倡自強」計畫，此二計畫均直接透過資

---

<sup>25</sup> 參見香港特別行政區組織圖 <http://www.gov.hk/tc/about/govdirectory/govchart/index.htm> (查詢日期：2015/2/10)

<sup>26</sup> 目前中國大陸尚未針對社會企業立法，2007年中國民政部為解決社會福利縮減以及對身心障礙者就業問題的需求，訂定《福利企業資格認定辦法》，財政部與國家稅務總局共同出版《關於促進殘疾人就業稅收優惠政策的通知》，推動社會福利邁入全新領域，不僅開拓社福機構多元投資管道，降低社福機構設立門檻，以及想有稅賦優惠法律地位，此亦為社會企業奠定重要基礎。(王秉鈞、鄭勝分，2013)

金投資促進社會經濟發展，茲進一步說明如下：「創業展才能」計畫目的是希望透過政府所投入的「種子資金」，以回收成本方式和自負盈虧為目標，協助「非營利組織」成立社會企業，為身心障礙者及弱勢族群提供就業機會，解決弱勢者就業問題（扶貧委員會，2012；社會福利署，2012）；整體而言，創業展才能計畫目標明確亦相當有彈性，除了統整各部門的支援，也聯繫了企業作為政策後盾，且計畫不僅著重於資源投入，更強調機構的責任和績效，實為一種創新的作法。

「伙伴倡自強」計畫目的係為促進「社區」成立可自負盈虧、長久經營的社會企業，創造弱勢族群就業機會(例如中年失業、新移民婦女等)。伙伴倡自強和創業展才能皆為推動社會企業之計畫，但推動方向和目標則有些許差異。伙伴倡自強計畫以社區為基礎，透過成立社會企業解決社區貧窮問題，提升弱勢族群就業能力，重新投入勞力市場、融入社區環境，增進社區社會資本，避免福利依賴的困境（民政事務總署，2007、2012），因此，香港特區政府由「勞工及福利局長」、「民政事務局局長」等政府部門直接辦理計畫，協助非營利組織及社區發展成社會企業。除此之外，在政府間接推動之部分，香港特區政府自 2000 年開始陸續設立相關基金及實施支援措施，以及舉辦相關學術研討會等，藉此協助及加強社會企業的發展。在支援社會企業經營方面，香港特區政府除與相關機構聯合舉辦營運社會企業之培訓課程，並透過多項計劃，向社會企業提供資助或融資渠道；為社會企業家及準企業家提供營運訓練；建立社會企業人才培訓系統，並授予培訓證書；此外並將現行提供中小企業之支援項目，擴展至社會企業以支援社會企業的發展。此外，香港社會服務聯會於 2006 年 2 月成立社會企業資源中心，向社會企業及有意願成立社會企業的人士提供連貫式的服務，包括培訓、經營社會企業等顧問服務，成為社會企業經驗交流，以及向社會大眾推廣社會企業價值的平台，透過論壇、報章雜誌、媒體記錄片等方式，提高公眾對社會企業的認知。（鄭勝

分，2012)。此外，由香港社會企業總會(HKGCSE)亦發起民間自主之社會企業認證制度，以提升民眾購買社會企業產品之意願<sup>27</sup>。

由以上可以初步歸納香港特區政府之治理模式為以「以就業促進、社會福利為政策目標出發」、「成立專責第三單位，統籌政府、民間、第三部門資源」、「政府主導，整合民政、勞政、社政資源」、「公私協力治理」、「未訂定社會企業專法」、「以第三部門為主軸」以及「以政府補助、及社會企業優先採購」等來發展社會企業。

---

<sup>27</sup> [http://www.sechamber.hk/zh\\_hk-news-details-71.html](http://www.sechamber.hk/zh_hk-news-details-71.html) (查詢日期：2015/2/10)

## 第二節 我國發展社會企業的模式

### 壹、我國社會企業發展脈絡

社會企業的概念於西方國家萌芽較早，如美加地區自 1970 年開始發展，我國社會企業之發展主要是以第三部門(非營利組織)為主，如果以「發展方式」區分，可以區分為二種途徑：「第一種途徑，主要以民間自主發展為主」，最常見與盛行的社會企業組織即是以「工作整合」<sup>28</sup> (work integration) 為特色，或另稱之為「積極性就業促進的社會事業」(Affirmative businesses)，此類社會企業極為關切那些被社會排除的弱勢團體(尤其是身心障礙者)，因此藉由提供工作給這些人們，使之整合入勞動力市場(O' Hara, 2004; Boschee, 2003; 官有垣, 2007)，並可作為政府的重要政策工具，達到社會面的濟弱與經濟面的降低失業率功能(林岱蓉, 2011: 25; 楊錦青, 2013)；多數這一類型的社會企業是由身心障礙者領域的志願性、非營利組織所經營，他們設立工作坊或庇護工場以提供職業訓練與就業機會。雖然這類組織在社會事業的經營手法上已具備相當的商業取向，然而他們依舊相當程度依賴政府的直接或間接的支持。經營這類社會事業的非營利組織，其年度經費是結合了營業利潤、政府的補助款以及社會大眾捐贈。例如台灣從 1990 年代初期即已開始出現一些採行商業手段或創設事業單位經營的非營利組織，例如財團法人喜憨兒社會福利基金會的烘焙坊與餐廳、伊甸社會福利基金會的輪椅事業、陽光社會福利基金會的洗車中心與加油站、或荒野保護協會的販售保護荒地書籍、卡片以及付費的生態之旅…等諸多實例(官有垣, 2007)。「第二種途徑，主要以政府政策引導為主」，緣起於政府為了災區復原重建及解決失業問題，以就業促進之角度出發的社會企業組織<sup>29</sup>，例如 1999 年左右，因應 921 大地震之災區復原重建，我國政府勞動部開始參考歐洲第三部門社會經濟之發展

---

<sup>28</sup> 「工作整合」策略主要在於營造支持性的工作環境，協助弱勢者在此環境中得到就業安置或訓練，及學習與他人友善互動，在此學習過程中，促使弱勢者不僅獲得工作技能與人際關係之提升，也因為工作所營造出來的社會接納而讓弱勢者增加其自尊及自信。目前成為主要針對身心障礙者及弱勢的長期失業者提供支持性的就業機制 (Mancino & Thomas, 2005: 357-369)。

<sup>29</sup> 「第一種途徑，主要以民間自主發展為主」和「第二種途徑，主要以政府政策引導為主」之民間團體具有重疊性。

經驗，推動各項就業促進計畫，包括「921 大地震—以工代賑」、「災區重建大軍就業方案」、「永續就業工程計畫」等就業促進計畫，希望透過以就業促進之方式，幫助甫經歷災變之災區居民或是失業者渡過生活困境為主，協助災區家園重建、創造在地社會經濟或社區經濟、發展地方產業特色為輔。2002 年，我國面臨失業率急速攀升之情勢，推動「多元就業開發方案」，期藉由第三部門在地方的活力，由政府與民間團體共同合作執行有助於促進就業及發展地方產業的工作計畫，直接提供工作機會，協助弱勢之失業勞工就業，並藉由工作期間的「做中學」，提升其就業能力，紓緩其失業期間的生活壓力；同時兼顧促進地方產業發展及社會福祉的工作計畫。

## 貳、我國社會企業現況

我國政府為發展社會企業，如果以「組織之形態」區分，發展途徑大致可區分為二途徑：以非營利組織為出發及以營利組織為出發點：目前組織態樣屬營利事業者，依據經濟部商工登記資料，公司名稱中包含「社會企業」者包含光原社會企業股份有限公司等共計有 47 家，扣除其中愛爾播社會企業有限公司等 5 家已解散或清算者，目前尚有黑暗對話社業股份有限公司等 42 家公司屬於營運狀態；此外，依據輔仁大學社會企業研究中心統計，以解決社會問題為公司主要目的者，目前約有大愛感恩科技等 200 家公司；如以解決社會問題為公司重要目的之一者，目前約有興采實業等 1,000 家公司。另依據勞動部勞動力發展署 2013 年「多元就業開發方案」之 597 家 NPO 為分析對象，其中又可概分為社區經濟、合作經濟與工作整合等三大模式，此三類中以社區經濟模式最多，家數為 502 家（比例為 82.7%），組織型態包括公協會、農漁會、社區發展協會等；其次為工作整合模式，其組織類型包含社福團體（機構）與身障團體，家數約為 80 家（13.4%）；最後則為合作經濟模式，組織型態以合作社為主，家數約為 15 家（2.27%）（經濟部，2014）。

社會企業不論其組織為非營利組織或營利組織，皆為解決社會問題，其類型除涵蓋食衣住行育樂等傳統課題外，亦包含老人照護、社區營造、環境保護等新

世代課題，另為因應社會企業發展需求，尚有周邊支援服務性質的社會企業，如諮詢服務、社企創投、策展講座、行銷通路、ICT 專業服務等。

另依據 2011 年我國 NPI(Non-Profit Institutions, NPI)生產毛額占 GDP 5.0% ，較加拿大 (7.1%)、美國 (6.7%)、日本 (5.8%) 及澳洲 (5.8%) 等已開發國家為低，但仍較聯合國與美國約翰霍普金斯大學公民社會研究中心 (Center for Civil Society Studies, CCSS) CCSS 統計 16 國平均占比 4.5% 為高，顯示我國 NPI 發展仍有一定成熟度及對我國的經濟影響力 (江心怡、湯雯諭、黃玉均、原靖雯，2013)。

### 參、我國發展社會企業政策議程設定過程

我國面臨所得所得分配不均、企業獲利未能反應薪資所得、弱勢勞工及青年失業情勢加劇、高齡、少子化的衝擊等「問題流程」，同時，「政策流程」亦同時匯聚而成：(1)、學者專家，諸如 2010 年輔仁大學成立「臺灣社會企業創新創業學會」、2014 年中央大學與孟加拉尤努斯總部締約合作，成立台灣第一個「中大尤努斯社會企業中心」<sup>30</sup>；(2)、民意代表，諸如 2013 年立法委員王育敏國會辦公室召開「公益公司法草案」公聽會；(3)、民間組織，諸如 2012 年—台灣第一個華文社會企業資訊匯流平台—「社企流」的成立、2013 年聯訊創投公司美國總經理鄭志凱代表起草公益公司法草案；(4)、政府部門，諸如 2013 年勞動部開始草擬「社會企業發展條例」(草案)或修正現行法規等；(5)、媒體專題報導及報導數量激增，諸如聯合報系—願景工程—2013 年將社會企業納入專題報導與討論，各界媒體報導數量 2013 年起大幅增加等。行政院 2014 年 9 月 4 日行政院發布之社會企業行動方案，政治流程(streams of politics)亦已成形，因此，我國發展社會企業政策議程的政策窗(policy windows)已然開啟。

---

<sup>30</sup> 資料來源：國立中央大學網站 [http://pine.cc.ncu.edu.tw/~ncutop1/?post\\_type=featured&p=2791](http://pine.cc.ncu.edu.tw/~ncutop1/?post_type=featured&p=2791)，讀取日期 2014/11/23

## 肆、我國社會企業治理模式之現況

我國社會企業發展的運作內涵與邏輯，主要是由勞動部從就業促進的角度出發，以補助民間團體用人費用之方式，政策引導民間團體逐漸朝向社會企業發展。

然而，2014年9月4日行政院發布之社會企業行動方案，雖主政單位為行政院，但主要幕僚單位已改為經濟部，並整合勞動部、金融監督管理委員會、內政部、衛生福利部等。

有關法制環境之面向，我國未立社會企業專法。另有關政策工具之面向，社會企業行動方案將以「提供友善社會企業發展環境」、「強化社會企業經營體質」以及「建構社會企業網絡與平台」做為三大目標，以期達到「營造有利於社會企業創新、創業、成長與發展的生態環境」之方案願景。有關勞動部之部分，以政府以就業促進角度、政府直接補助用人費用為主的「多元就業開發方案」、「培力就業計畫」。經濟部則主責社企育成、社企輔導、CSR 頒獎、法規調適、鼓勵財團法人投資設置社企型公司；金融監督管理委員會協助社會企業進入資本市場；內政部檢修合作社法規，朝法規鬆綁政策方向修正，以協助合作社型態之社會企業發展；衛生福利部許可社會福利財團法人擔任社企型公司發起人，使公司在運作時擁有穩定之營運資金等。

由以上可以初步歸納我國之治理模式為以「先以就業促進為政策目標出發，後以創新創業角度出發」、「政府主導，先以勞動部為主政單位，現以經濟部為主政單位」、「公私協力治理」、「未訂定社會企業專法」、「以第三部門為主軸，後續加入創新創業及鼓勵一般企業參與」以及「以政府補助」等來發展社會企業。

### 第三節 各國(或政府)發展社會企業政策之政策議程設定及政策工具

本研究依據 Borzaga & Defourny (2001) 認為歐洲社會企業具有 5 項貢獻去分類說明各國(或政府)發展社會企業政策之政策議程設定如下：英國、美國、南韓、新加坡、香港等國(或政府)發展社會企業已有一段時間，其中，英國擁有運作久遠的社會經濟內涵，英國民間過去已有發展社會企業的經驗 (Borzaga & Santuari, 2003; Shaw, 2004: 195)，英國政府為發展社會企業，2001 年於英國政府貿工部 (Department of Trade and Industry, DTI) 之下設立的社會企業推動辦公室，政策議程之設定是從「福利系統的轉換→創造就業機會+地方發展」；美國社會企業運作內涵與邏輯以由下而上的發展模式，政府干預甚少，政策議程之設定為「福利系統的轉換 + 地方發展」；新加坡政府為有效解決失業與貧窮的問題，因此社會企業被當成是促進就業弱勢者就業之政策工具之一，政策議程之設定為「創造就業機會 + 福利系統的轉換」；南韓以國家的力量促進就業、創造弱勢者的工作機會為主要運作邏輯，政策議程之設定為「創造就業機會」；香港特區政府為消除貧窮和促進就業而發展社會企業之運作內涵與邏輯，政策議程之設定為「創造就業機會 + 福利系統的轉換」；相較而言，我國社會企業之發展雖處於萌芽階段，但仍可觀察我國政策議程之設定為「創造就業機會+地方發展」。

Ducci et al. (2002) 在討論歐洲各國的社會企業定義時特別強調，社會企業具有為弱勢者 (disadvantaged people) 創造就業的功能；歐盟與歐洲經濟暨社會委員會於 2014 年 1 月共同辦理「Social Entrepreneur - have you say」研討會表示，歐洲議會將完整制定未來社會企業發展與促進的法律規範，協助歐洲人民的創業及就業，希望將社會企業作為達成歐洲 2020 (EUROPE 2020) 策略振興經濟與解決社會問題的政策工具；南韓社會企業的發展，係以國家的力量促進就業、創造

弱勢者的工作機會為主。綜觀各國社會企業發展政策議程的設定，「促進就業」(創造就業機會) 是重要的選項，因此，政府角色相形重要。

**表 6 各國(或政府)發展社會企業之政策模型與政策變遷**

	發展時間	政策模型	政府介入程度	公共政策問題類型 <sup>31</sup>
英國	長	由下而上→由上而下 + 統合型	由弱到強	福利系統的轉換→創造就業機會+地方發展
美國	長	由下而上	弱	福利系統的轉換 + 地方發展
新加坡	短	由上而下	強	創造就業機會 + 福利系統的轉換
南韓	短	由上而下	強	創造就業機會
香港	短	由上而下	強	創造就業機會 + 福利系統的轉換
中華民國	短	由上而下	強	創造就業機會+地方發展

備註：本研究整理；相關判斷準則係以這 6 個國家(或政府)之相對性

<sup>31</sup> 本文分類依據：Borzaga & Defourny (2001) 認為歐洲社會企業具有 5 項貢獻，即福利系統的轉換 (transformation of the welfare systems)、創造就業機會 (employment creation)、社會凝聚力與創造社會資本 (social cohesion and creation of social capital)、地方發展 (local development) 及第三部門的動態性 (dynamics of the third sector) (Borzaga & Defourny, 2001: 357-362)

基本上，政策工具大概有四類；(一)、管制類工具：諸如命令、管制或執照核發等強制性的工具。(二)、財務類工具：諸如補助、獎勵等非強制性、但具有經濟誘因的工具。(三)、溝通類政策工具：諸如相互交換知識或資訊的工具，為第二代政策工具。(四)組織類工具：將一群擁有各種技巧的人群加以組合的方法。本研究初步針對英國、美國、南韓、新加坡、香港等國(或政府)，以及我國政策工具之使用情況整理如下：

表 7 各國(或政府)政策工具使用情況分析

	英國	美國	新加坡	南韓	香港	我國 (目前)	我國(社會企業 行動方案)
組織類 工具	*	*	*	*	*	*	*
溝通類 政策工 具	*	*	*	*	*	*	*
財務類 工具	*	*	*	*	*	* <sup>32</sup>	* <sup>33</sup>
管制類 工具				*			

本研究整理

再依據丘昌泰對於政策工具類型的定位採取「政策工具光譜」的分類方法，依據國家涉入政策工具的程度劃分為三大類：「(一)、自願性工具(voluntary

<sup>32</sup> 部分給予財務上補助，例如我國目前基於就業促進之考量，對於申請「多元就業開發方案」及「培力就業計畫」之非營利組織，如進用政府所指定之就業弱勢者或就業服務法第 24 條之特定對象，補助非營利組織工作津貼等。

<sup>33</sup>我國社會企業行動方案內容現正研議「3.法律調適：針對影響社會企業經營之相關法律、或條例進行調適」及「4.研議新訂專法或專章」等。

instruments)：這是指國家幾乎不介入政策工具的運用，完全由民間社會或標的團體在自願基礎下所採取的工具類型。(二)、強制性工具(compulsory instruments)：這是指國家機關採取由上而下的統治途徑，強制性或單方面的對民間社會或標的團體採取直接的管制或干預行動。(三)、混合性工具(mixed instruments)：這是指國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有的涉入較深，但仍將最後決定權交由標的團體處理；有的則涉入較淺，國家機關幾乎不涉入。」，將英國、美國、南韓、新加坡、香港等國(或政府)，以及我國政策工具之使用情況轉化成「政策工具光譜」：

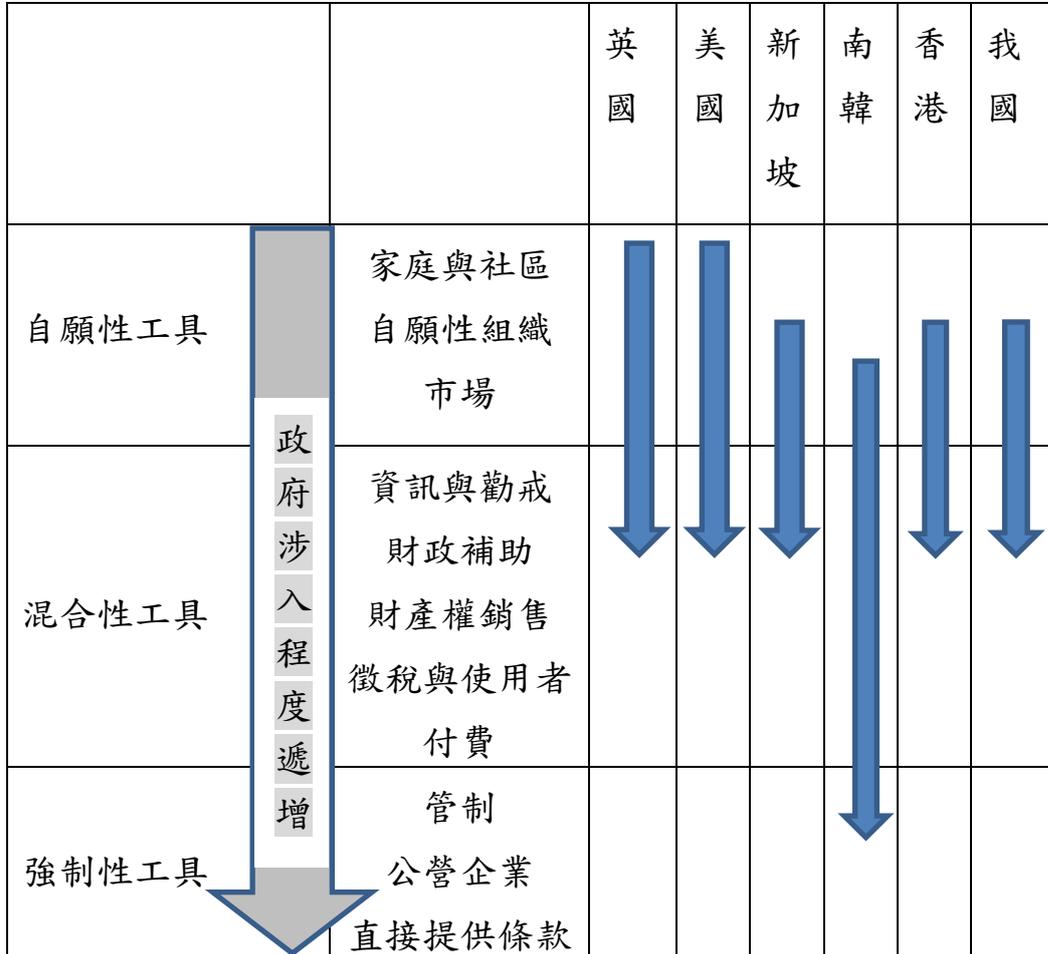


圖 4 各國(或政府)政策工具使用情況光譜圖(本研究整理)

## 第四節 各國(或政府)發展社會企業政策之政府角色

在探討政府角色時，除了可由所使用之「政策工具」觀察政府角色與政府涉入程度之高低，政府「行政層級」、主政單位、是否設立專責辦公室、是否立訂定專法或相關法規命令等，也都是重要參考指標，例如英國 2001 年於英國政府貿工部 (Department of Trade and Industry, DTI) 之下設立的社會企業推動辦公室 (Social Enterprise Unit)，2006 年 5 月內閣改組時，將貿工部之下的社會企業辦公室更進一步提升位階，改隸屬為內閣辦事處之下的第三部門辦公室 (Office of the Third Sector)，負責社會企業相關推動業務及政策制定。2010 年卡麥隆上台後，再將「第三部門辦公室」改為「公民社會辦公室」(The Office for Civil Society)，宣示大力發展社會企業政策方向政府為發展社會企業，可以明顯看出英國政府的決心，茲進一步整理各國政府角色如下：

表 8 各國社會企業的主政單位、立法情況及治理模式

	英國	美國	新加坡	南韓	中華人民共和國(香港特別行政區政府)	中華民國
主政單位	內閣辦事處之下的公民社會辦公室 商業、創新暨技能部 (BIS)	各州州政府管理	社會與家庭發展部(下設社會企業部門)	勞動部(下設社會企業部門)	香港扶貧委員會「勞工及福利局長」下設的「社會福利署」及「民政事務局局長」下設的「民政事務總署」等	經濟部(擔任行政院「社會企業行動方案」之主要幕僚單位)
訂立相關	公司【審計、調查和社區企業】	低利有限責任公司 (2008)	—	合作社法 (2012)	—	—

法令	法令 (2004) 社區利益公 司規定 (2005) 公共服務法 (2012)	互利公司 (2010) 彈性目標公 司 (2012) 社會目的公 司 (2012)				
社會 企業 專法	—	—	—	社會企業促 進法 (2006) 社會企業育 成法 (2007)	—	—
重要 治理 特徵	「社區治 理、第三部 門出發」、 「政府主 導，初期以 貿工部為主 政單位，之 後提高行政 層級至內閣 辦事處之下 的公民社會 辦公室」、 「未訂定社 會企業專 法，以逐步 調整或修改 其他相關法 規，及新創 法規命令」 以及「政府 投資及公共 服務採購」	「由下而上 自主發 展」、「市 場導向、鼓 勵社會企業 家精神及社 會創新」、 「未訂定社 會企業專 法；聯邦政 府層次提供 賦稅優惠； 州政府層 次，部分州 政府以逐步 調整或修改 其他相關法 規，及新創 法規命令」 以及「直接 補助志工組 織」	「以就業促 進為政策目 標出發」、「公 私協力治 理」、「政 府主導，以 社會與家庭 發展部為主 政單位」、「未 訂定社會企 業專法，但 提供創業資 金及微型創 業貸款」、「鼓 勵一般企業 與其他國營 單位參與」 以及「以青 年為施政 主軸，包 括培育青 年創業人 才及青年 參與」	「以就業促 進為政策目 標出發」、 「政府主 導，以勞動 部為主政單 位」、「公 私協力治 理」、「訂 定社會企業 專法」、「以 第三部門為 主軸」以及 「以政府補 助及社會企 業優先採 購」	「以就業促 進、社會福 利為政策目 標出發」、「成立 專責第三單 位，統籌政 府、民間、第 三部門資 源」、「政府 主導，整合 民政、勞政、 社政資源」、 「公私協力 治理」、「未 訂定社會企 業專法」、「以 第三部門為 主軸」以及 「以政府補 助、及社會 企業優先採 購」等來發 展社會企業。	「先以就業 促進為政策 目標出發， 後以創新創 業角度出發」、 「政府主 導，先以勞 動部為主政 單位，現以 經濟部為主 政單位」、「 公私協力治 理」、「未 訂定社會企 業專法」、「 以第三部門 為主軸，後 續加入創新 創業及鼓勵 一般企業參 與」以及「 以政府補助

本研究整理

由本文整理美國、英國、新加坡、南韓、香港特區政府等國(或政府)及我國政府之政策發展脈絡，依照各國(或政府)發展社會企業之政策模型與政策變遷(附表 4)及各國社會企業的主政單位、立法情況及治理模式(附表 5)，政府角色可以歸納成下列幾個重點：

一、國家(或政府)涉入程度的高低，取決於社會企業的發展所要解決公共政策問題的類型，「創造就業機會」成為國家涉入程度高低的一個重要參考指標(如果是基於就業促進之目標，則國家之主導性強)：

從英國、美國、新加坡、南韓、香港特區政府等國(或政府)，以及我國政府之政策邏輯與脈絡之分析，政府的角色從積極強勢主導型(例如南韓)，到由民間自主發展、政府只營造創業環境(例如美國)均有，因此，各國政府會基於整體社會需求及政策議題之目的性，決定是否主導，甚至強勢主導社會企業之發展方向。例如亞洲國家(南韓、新加坡、香港特區政府、我國)傾向為了解決特定對象(包括青少年、中高齡、身心障礙者等)之就業問題(主議題)及社會福利缺口(次要議題)，而由政府主導發展社會企業。此外，英國政府一開始公共政策問題類型為「福利系統的轉換」，國家涉入較淺，一旦公共政策問題類型轉為「創造就業機會」時，國家涉入增強，並提高主政單位層級。因此，我國政府在決定是否由政府主導，以及政府涉入程度時，宜先釐清首要解決之公共政策問題類別或屬性。

二、國家(或政府)會依據公共政策問題(主要議題)類型，決定發展社會企業之主政部會：

雖然各國政府普遍認為發展社會企業可以同時舒緩政府失靈與市場失靈的問題，但公共政策的議題仍然影響各國政府對主政部會之政策決定。例如如果以公共政策問題是「福利系統的轉換」，則主政部會會以社政單位為主軸，例如新加坡政府之「社會與家庭發展部」；如果以促進就業之角度出

發，則主政單位為勞政單位，例如南韓政府之「勞動部」；近年來英國政府鼓勵社會事業創新，同樣納入「商業、創新暨技能部 (BIS)」為主政單位；我國社會企業發展的起始點，主要是勞動部從就業促進的角度出發，然而，我國於 2014 年 9 月 4 日行政院發布之社會企業行動方案，主政單位提高行政層級為行政院，但主政部會之幕僚單位已經由勞動部改為經濟部，並由經濟部整合勞動部、金融監督管理委員會、內政部、衛生福利部等；政府公共政策問題未來是否仍以「就業促進」之角度出發，亦或是希望像美國、英國模式，營造創新創業的政策環境，攸關政府在發展社會企業之角色及主政部會之思考。

三、權責單位主要集中在部會層級：美國主要以地方政府(州政府)為主責單位，香港特區政府因為為「特別行政區政府」，另外成立專責單位，其他國家均為中央政府主政(部會層級)<sup>34</sup>，英國甚至提高到內閣辦公室。我國「社會企業行動方案」主政單位是行政院、幕僚單位為經濟部。

四、社會企業發展歷史較久的國家，主要發展途徑是從社區治理及第三部門開始，對社會企業的定義或意涵採取較為寬鬆之認定方式，惟近年來為提供營利組織發展社會企業之誘因、非營利組織引進商業模式之誘因，及為明確化社會資金之投資標的或賦稅優惠標的，方給予較為明確或嚴格之定義或定位。

五、一般國家(或政府)不傾向立社會企業專法(只有南韓立社會企業專法)，而以修改利於社會企業發展之相關法令(例如募集資金及賦稅優惠)的方式來發展社會企業。

六、有關政策工具的使用：如以「管制類工具」、「財務類工具」、「溝通類政策工具」、「組織類工具」等四類觀之，僅南韓均採用四類政策工具(南韓之社會企業促進法規範所有社會企業必須受到政府認證：該法禁止其他組織自稱為社會企業)，其餘國家(或政府)等均採用其他三類(「財務類工具」、「溝

---

<sup>34</sup>中國政府為發展社會企業，主政單位為民政部，亦屬中央政府主政(部會層級)。

通類政策工具」、「組織類工具」)，因此，南韓政府介入程度較強。此外，其餘國家(或政府)雖然均採用其他三類政策工具，但偏重程度不同，例如美國偏重市場與自願性組織，而新加坡政府偏重於自願性組織與財政補助等。另外，若依據丘昌泰對於政策工具類型的定位採取「政策工具光譜」(a spectrum of policy instrument)的分類方法：美國偏向於自願性工具(voluntary instruments)，即國家幾乎不介入政策工具的運用，完全由民間社會或標的團體在自願基礎下所採取的工具類型；南韓偏向於強制性工具(compulsory instruments)，國家機關採取由上而下的統治途徑，強制性或單方面的對民間社會或標的團體採取直接的管制或干預行動；英國、新加坡、香港等則偏向於混合性工具(mixed instruments)，亦即國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有的涉入較深，但仍將最後決定權交由標的團體處理；有的則涉入較淺，國家機關幾乎不涉入。【詳見圖 4：各國(或政府)政策工具使用情況光譜圖】。