社會企業在社區的發展機會和挑戰（下）

（本文接續上期）

蕭景楷[1]

三、社會企業的發展概況

過去20多年來，社會企業部門在已開發國家快速成長，並對新興經濟國家產生牽引力。社會企業所涵蓋的範圍，包括個別企業和企業網絡、各種媒介或支援組織提供弱勢者能力提升和財務協助服務、研究和宣導服務（常以公民社會組織形態出現，但也包括大學和政府的計畫）、慈善家、基金會和影響社會企業的投資人，以及支援這些實體的公共政策等。

社會企業已逐漸成為國際上的潮流和趨勢，而各國依據其社會需求與發展特性，分別賦予社會企業組織不同的定位和政策，因此相關的管理與輔導制度也各有差異。以下分別介紹德國、義大利、美國、日本、韓國，以及新興市場國家的相關法令、政策和發展現況。

（一）德國

德國有過半數的社會企業成立超過15年，而大眾在企業社會責任（CSR）的風潮下形成對社會企業的共識是，應以解決社會和環境問題為企業營運的首要目標。德國的部分學者認為，社會企業應當經營經濟活動，以支持他們的社會和生態使命；另有學者認為，社會企業的核心定義，應該是要提供新的服務、生產方法、生產要素、組織形式和市場。

由於在80年代末～90年代的預算大幅削減社會福利，因而出現許多社會企業致力於解決弱勢族群和環保

註1：國立中興大學應用經濟學系名譽教授。

問題。為了達成所追求的社會目標，他們從事各種經濟活動，並以創新的策略提供服務和產品。最近10多年，因為糧食與農業問題受到更多的關注，農業社會企業在區域和鄉村發展中扮演重要的角色。

德國並未制定有關社會企業的特別法，而是依據其組織形式的相關法令來規範。社會企業大多使用基金會、協會、有限責任公司或合作社這4類的法律來規範；而農業社會企業則多使用有限責任公司或合作社這2類。

這4類組織形式的法律和社會企業有關內容，簡述如下：

1. 基金會：基金會本就是常用來支持社會目標的一種組織形式，但以往多從事募款、申請補助等方面，不在於經濟活動。不同的邦對於基金會活動的限制不同，有些禁止從事創業活動，但90年代後出現由基金會支持的社會企業。
2. 合作社：德國合作社在19世紀就已出現，是一種有社會目標且從事商業活動的組織。德國進一步於2013年針對合作社制定草案，以簡化小型社會企業的管理工作，因此許多新成立的社會企業常採用合作社的組織形式。
3. 協會：德國的協會得從事商業活動，但必須符合大眾利益的目標。一般而言，協會常採用3種方式來支援其活動，即種子基金、會費、捐款所得。
4. 有限責任公司：這種組織由商業法管理，所從事商業活動都要依法繳稅。

一項研究指出，如果依照社會企業的任務來分，則德國的社會企業大約可分成13類。其中的農業社會企業，多以有機農業、生態保育以及鄉村發展為主軸。

（二）義大利

義大利在1980年代即開始使用「社會企業」名稱，係指提供社會服務或在勞動市場協助弱勢族群的團體。1991年《社會合作社法》通過後，社會企業開始取得特有的法律地位。為提升具社會效益商品、服務與活動的多元性，2005年進一步制定《社會企業法》，讓公共服務、商品及其相關活動有明確法源依據。

《社會合作社法》將社會合作社分為A和B兩類，A型合作社負責管理社會、醫療和教育服務，提供不同使用者的團體服務；B型合作社則是透過教育訓練，讓弱勢族群可以進入勞動市場。至於《社會企業法》則提出社會企業的認定條件包括：1. 為私人且合法的實體單位，含傳統合作社、社會合作社、股份公司或傳統非營利組織（如協會、基金會）等；2. 規律從事與社會效益相關的產品生產、貿易及服務，且其公眾利益超過市場營利（例如7成營收來自與社會效益相關者）；3. 企業可以營利，但不能將利潤分配給其員工或股東，需再投資於主要社福目的或增加企業資產。

與社會合作社相比，社會企業的法定形態涵蓋範圍更廣泛，包含福利、健康、社會關懷、教育指導與職業訓練、環境與生態保育、發展文化傳統、社會觀光、學院與學院後教育、研究與傳遞文化服務、課外訓練、支持社會企業等都是。然而，社會合作社仍是義大利最重要的組織形態。

（三）美國

社會企業部門在美國也是相當先進的，除設計法規來支持其發展外，有為數眾多的社會企業和社區支持組織，這些組織對社會企業發展很有幫助。根據第1屆社會企業普查結果，該部門僱用人數超過1千萬人，營收5千億美元，大約占美國GDP的3.5%。成立於1998年的社會企業聯盟，是社會企業經營者的組織，目前在好幾個州都有分會，每年的會議都在討論如何協助經營者增強相關能力，以及營造一個更良好的經營環境。

以Net Impact為例，該組織創建於10多年前，目的在激發下一世代的領導者，利用他們的職業來解決世界上最急迫的問題。組織的4萬名會員和志工們推動各分會業務，大部分以美國大學和學院為基地。根據Bridgespan Group的研究，所有的頂尖MBA，近年來對社會企業的興趣不斷提升，因此學校也提供該領域的進修名額。

美國社會企業是典型由下而上的發展模式，政府干預少且未成立專責單位管理，主要是由民間部門來推動。聯邦稅法並未針對社會企業作規範，僅對從事社會公益目的的組織，列有租稅減免的優惠規定。2009年通過《愛德華甘迺迪服務法》並設立獨立的社會創新基金，係在增加社會企業公共或私人投資，並擴大民眾參與志願性服務。

在州政府方面，則由各州自行立法通過「低利潤責任有限公司」或「公益公司」之特殊社會企業組織形態，以解決使用營利公司法人或非營利組織來定位社會企業的困難，並賦予社會企業經營者在決策時不以股東利益為唯一考量，增加更多彈性而有利於以商業方式來推動社會公益。低利潤責任有限公司或公益公司的特點包括：1. 設立需有明確社會公益目的；2. 經營者在作決策時，應同時考量公益目的，不以追求股東最大利潤為唯一考量；3. 須提交公益報告，並由獨立第三方公正單位監督。

美國通過低利潤責任有限公司或公益公司的各州，僅少數有額外稅賦減免優惠。然而，藉由低利潤責任有限公司或公益公司的組織形態，一方面可擴大社會企業定義的範圍，提供發展機會；另一方面，要求社會企業每年提交公益報告，並由獨立第三方公正單位監督、審核，可協助主管機關確認是否符合公益目的，同時掌握其發展狀況。

從法律層面而言，美國公益公司

相對於一般企業，有目的、責任和透明化3方面的不同：1. 目的：社會企業需有明確公益目的，此公益指對社會或環境有正面影響，例如半數利潤捐贈慈善機構；2. 責任：社會企業經營者的決策應考量公益、股東利益、其他利害關係人權益，而非只是追求股東利潤極大化；3. 透明化：社會企業每年提交公益報告給所有股東，並由第三方公正單位審核，報告須公開透明，使消費者和主管機關得以判斷是否同意達公益目的。

（四）日本

1990年代，日本不僅經濟衰退，而且面臨諸多社會福利的巨大挑戰。推動CSR、非營利組織和跨部門的合作夥伴關係，乃成為因應社會問題的主要手段。惟這些手段仍有其侷限性，無法有效回應日益多元化和複雜化的社會需求。在這樣的時空背景下，日本於21世紀初，開始形成社會企業的概念，而民間機構則紛紛成立社會企業相關組織，用以推動社會企業的發展。

2007年，產業經濟省成立「社會企業研究會」，成員包括各部會相關負責人、學者專家、非營利組織領導人，以及企業界代表，並開始進行海內外社會企業相關研究，作為日本擬定政策的參考依據。目前日本並未針對社會企業制定特別法律，也沒有實施認證制度，而僅實施有助於其發展的直接或間接政策。

日本各社會企業或非營利組織，接受《特定非營利活動促進法》的規範。此法旨在協助非營利組織法人化，並透過認證和資訊公開等制度，增加大眾對於非營利組織的信賴感，進而奠定日本社會企業發展的基礎。日本法務省於2015年修訂公司法，允許股份公司得透過章程來限制股東的利潤和剩餘財產分配，據以推動非營利形態股份公司的法制化。

由於並未明定社會企業的定義，所以一般所稱的社會企業或社區企業，泛指以解決農村社區、環境保護、高齡者與殘疾人士照護、兒童保護、城鄉發展等社會問題為宗旨的事業體，並以股份公司、NPO法人、團體、社區等組織形態設立。綜合歸納日本中央政府頒布的社會企業政策和地方政府的社會企業政策，可以大致分為6大面向：1. 創造並改善社會企業的籌資環境；2. 培養社會企業所需人才；3. 支援社會企業開展相關工作；4. 普及並提高社會企業的社會認知度；5. 推動社會企業與一般企業之間的交流和合作；6. 推動社會企業市場的形成和合作。

（五）韓國

為改善社會就業問題，韓國於2006年頒布《社會企業促進法》，賦予提供弱勢者就業服務的社會企業相關獎勵和補助的法源依據，並定義社會企業為「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

和創造弱勢者就業為目的」。由於透過認證方式確立社會企業的法律地位和保障，所以所有的社會企業均必須通過政府認證，未認證前不得自稱為社會企業。韓國的就業與勞工部設有社會企業的專責單位，由其規劃社會企業相關政策，並成立韓國社會企業振興署，負責統籌規劃社會企業教育宣導、創業支援、資源連結、認證諮詢和發展評估分析。

韓國的社會企業推動和發展工作大略分為：1. 以《社會企業促進法》推動社會企業，包括成立社會企業支援委員會、勞工部支援計畫、定期研究、社會企業認證、社會企業與有關企業的減稅、社會企業財務協助等；2. 勞動部成立常設的執行單位KoSEA，以及透過民間育成組織推動社會企業重要措施、組織網絡平臺與舉辦國際活動；3. KoSEA辦理社會創業競賽，使青少年及一般人瞭解社會投資和社會企業，並藉此宣揚社會價值與擴大社會企業家的參與；4. Haja Center運用首爾市政府提供的空間，提供年輕人創業學習環境；5. 民間也成立推動組織如社會企業網絡、齊心協力基金會等。

值得借鑑的是，韓國自施行《社會企業促進法》，其社會企業數量確實呈現逐年增加現象，但由於政府過度限縮社會企業的類型，反而不利於其他多元社會企業的發展和創新機會。此外，由於政府強力主導社會企業的發展環境，反而導致社會企業過分依賴政府的補助，失去社會企業應當自我提升競爭力和發展空間的原意，這是政府未能拿捏好補助和輔導管理的分際所致。

（六） 新興市場國家

許多新興市場國家過去20年來的成長，提供一個社會企業部門可以正面解決社經問題的機會。這些機會來自一些開創者的努力，他們在10多年前就體認到社會企業的潛力，並開

始支持其發展。如今，有這些經驗作為基礎，再加上北美和西歐社會企業部門的成長可供借鏡，以及新興國家無力解決系統性的貧窮和所得分配不均等問題，這些國家對社會企業部門的期盼更加殷切。

識者認為，新興市場國家發展社會企業的時機已臻成熟，此時如果採取長期且務實的方法來發展社會企業，將使整個社會企業的生態系統更為進步而完整。他們指出，使用能協調且全方位的方法來催化社會企業部門，可促使這些國家創造更穩定的經濟機會給被邊緣化的社區，讓它們提供就業訓練和終生技藝，將社區內長期被社會排拒的人整合進入正式經濟。

在實務上他們建議，社會企業可協助弱小生產者和工匠開發出高品質的產品，進而達到量產並在市場上競爭。如果社會企業能發展出具創新、價格不高且可持續的技術，當可解決能源、健康和用水方面的問題，以及改善生產活動的效率。藉此，這些國家得以逐步減少不均等現象和社會、政治上的摩擦。

長期投入社會企業研究和推廣實務的專家指出，為善用機會使社會企業的潛力發揮，所有的利害關係人都必須承擔一些風險，同時作出貢獻。換言之，在朝向社會企業發展的挑戰過程中，絕不可以有坐享其成（搭便車）心態，這在社會企業草創時期或發展早期，更是如此。

四、臺灣的社會企業發展

臺灣從1990年代初期，開始出現採用商業模式或創設事業單位經營的非營利組織，如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都是。

從1990年末開始，政府部門為降低失業率帶來的衝擊，陸續推出「福利產業化」政策，例如行政院勞工委員會的「多元就業服務方案」與經濟建設委員會、衛生署與社工單位推動的「照顧服務產業」等，許多非營利組織開始在例行性營運計畫加入

營利的商業行為，這些和前述歐美國家推動的「社會經濟」或「社會企業」相當類似。

1990年代初期，主管機關鼓勵社區居民參與社區各項事務，而以經濟、教育、文化、福利等不同的方式出發，試圖由居民共同生活的基層單位——社區開始，透過對居民的啟發與教育，激發居民為自己與家園打拚的熱情與共識，進而提升社區整體生活與環境品質。

地方社區非營利組織在改善地方經濟發展方面，有些是自行設立社會企業形態的組織，有些雖沒有創設社會企業，但卻扮演起觸媒、催化、促成，以及資源整合的角色，藉由與地方居民或外來專業人士的共同努力，來協助社區居民發展地方產業、產品與服務（例如手工藝品、文創或觀光旅遊產業等），進而開發市場行銷管道、提供居民與地方特色結合的工作訓練等。就農村社區發展的世界潮流和趨勢而言，近二、三十年來，愈來愈多的各國專家學者，開始支持將部分農村發展相關的規劃和執行工作，移轉至地方政府或組織。

在此一風潮下，加上農村問題的日趨嚴重，臺灣乃於2010年8月施行「農村再生條例」，希望全面推動可以促使農村活化再生的各種事項。實際上，農村再生計畫是一個農村完整發展的願景式計畫，包括農村的生產、文化的保存、生態的保育、生活環境的改善。其中又以產業發展最為關鍵，然而農村社區的產業發展卻一直不如預期，相關單位試圖從產業的產銷策略、合作聯盟、區域整合、跨域合作等來解決各種問題，最近也開始朝向社會企業的解決方式。

但事實上，政府並未將社會企業的推動、發展，正式的以法令和政策來規範。直至2014年，才首次在行政院舉行「研商『社會企業』相關事宜」會議，並做出決議：請經濟部會商勞動部儘速提出社會企業具體行動方案或計畫。經濟部於同年9月提出社會企業行動方案，執行期間自核定日起至2016年12月31日止，並先由經濟部、勞動部及衛生福利部作為前導推動單位。

五、結語

社會企業採用以市場為基礎的方法，來解決被邊緣化或弱勢社區所面臨的社會和經濟障礙。所以，社會企業是一種最能回應緊急社會問題的組織形態，原因是它們本就為了解決社會問題而組成，和問題密不可分，而且是結果的主要利害關係人。本文探討並比較不同類型的社會企業，同時由各國在發展社會企業的經驗中，歸納出適合發展的模式和配套措施，這對於原本就是弱勢的農村社區，除了參考應用外，也可找到發展的機會和必須面對的挑戰。