

# 社會企業立法與公益價值實踐之初探<sup>1</sup>

陳秋政

東海大學行政管理暨政策學系助理教授

作者為東海大學行政管理暨政策學系助理教授（josechen@thu.edu.tw；04-23590121 分機 36715；407 臺中市西屯區東海大學郵政 363 號信箱）。國立政治大學公共行政學博士、美國南加州大學傅爾布萊特訪問學者（2006~2007）、美國波特蘭州立大學公共服務研究中心訪問學者（2013.6~2013.9）。研究專長包括非營利組織、政府人力資源管理、公共治理；目前研究領域關注非營利組織與都會流域治理、社區發展與治理、公務人員甄補培訓等議題。

---

<sup>1</sup> 編按：此篇文章為對廖嘉展老師〈非營利組織轉型社會企業的發展模式〉一文之回應評論。



Special Issues: Cross-Sector Collaborations

# **Preliminary Study of Social Enterprise Legislation and the Fulfillment of SE's Public Value**

José Chiu-C. Chen

Department of Public Management and Policy

Tunghai University



## 一、序論

近來有關社會企業的稿約較多，從學術研究的角度來看，其實有著樂觀戒慎的複雜心情。其中有一篇稿約題為〈社會企業的責任與發展〉，便是再適當不過的寫照。本文並不打算在簡短的篇幅，深究不同類型社會企業所應扮演的責任與發展，但想簡要地從各國經驗凸顯實踐社會企業公益服務價值的策略作為與趨勢。前述議題的背景主要是因為社會企業的成長幅度驚人。目前光是在英國，就有 7 萬家社會企業，透過創新的商業模式幫助社會上的弱勢族群、社區以及環境。2012 年，英國的社會企業和組織提供了近 100 萬人工作機會，並創造了 549 億英鎊（約 2 兆 4695 億台幣）的年度交易量（楊衡，2014.05.09）。在臺灣，社會企業的實務貢獻缺乏正式的統計數據，也鮮見相關研究能夠獲得支持而執行全面性調查研究。但不可否認地，社會企業在臺灣的發展已經在質與量上創造可觀的影響力。如果以非正式的方式進行簡要的搜尋，在 Google 輸入「社會企業」關鍵詞進行搜尋，在 0.4 秒便獲得約 266 萬筆的檢索結果，再依據檢閱所得順序可獲得許多耳熟能詳的組織名稱，如果能進一步取得並分析這些組織的財務報表，便可一窺社會企業在臺灣的發展速度。

其實臺灣社會有越來越多的新組織以社會企業為名投入到不同產業的經營，而且不乏迅速立穩腳步、創業有成的案例。從樂觀的角度來看，這波趨勢似乎象徵著越來越多個人、團體或組織樂於善用社會創新、公益支持等概念，關注更多公共議題，例如：農產運銷、街友援助、環境保護、能源政策、身障保護、社區發展等。從戒慎的心情來說，我們必須關心踏入社會企業領域的非營利組織，是否果真能因此而解決自身組織原本遭遇的問題（無論單純是為解決財務自主困境，或是試圖想以社會企業作為實踐組織使命願景的策略）；更擔心許許多多的社會企業創造者，對於公益事業的認知程度到底有多完善，如何克服外界擔心「企業多於社會」這類的疑慮，特別是目前臺灣並沒有法規對以公司型態從事社會企業的組織做出規範。當然這也意味著，在多數社會企業經營管理僅能仰賴股東成員介入的前提之下，其面臨的要求與一般企業無異。在這樣的經營環境下，或可將前述疑慮寄託於社會企業宣稱的公益使命，但一旦負面案例出現後，恐怕接踵而來的壓力不容小覷。為探討臺灣對前述議題的回應準備度。及為何必須探討社會企業立法議題，於下謹從各國社會企業立法趨勢介紹著手，同時分析臺灣多元的社會企業設立結構，申論不同結構類型的發展挑戰，進而在結語歸納臺灣公益創新環境之未來發展重點。

## 二、社會企業立法趨勢

為何本文要執著於立法層面的討論？因為多數的社會企業發展與成功皆與



「善因行銷<sup>2</sup>」(cause-related marketing, CRM)有著濃厚的依附關係。更何況善因行銷的基本發展係基於不同組織之間的合作,而當前多數的社會企業營運與善因行銷係由單方組織掌握,自然也就喪失雙方制衡的理想假定。因此,財務透明與公益回饋程度,自然變成社會企業是否能夠站穩立場的基本評量基準;但誰有強制力去要求各類社會企業揭露前述訊息,甚或誰有能力去監督分析相關訊息的正確性?答案恐怕是負面且令人擔憂的結果。因此,世界上有許多國家便重視政府的管制性角色,希望為前述議題尋求合法的依據。

在英國,早於 2005 年便立法通過「社群利益公司法規」(Community Interest Company Regulations),以「商業、創新暨技能部」(Department for Business, Innovation and Skills, 簡稱 BIS)作為主管機關。在韓國,2006 年也制定「社會企業促進法」,將其適用範圍劃定在提供弱勢社會服務及工作,並排除醫療、教育、文化創新的社會企業(陳昱安,2014.05.09a)。在美國,2010 年馬里蘭州成為第一個通過公益公司(benefit corporation)法的州,至今已有 20 個州(包含華盛頓特區)通過公益公司法案(梁涓寧,2014.05.08)。在日本,並沒有特別針對社會企業制定法律,社會企業基本上是受「推廣特定非牟利活動法」(Law to Promote Specified Nonprofit Activities)規範;在芬蘭,則是在 2003 年制定「社會企業法」(Act on Social Enterprise)(陳昱安,2014.05.09b)。

有鑑於此,在一群有心人士與協合國際法律事務所的努力之下,2013 年也草擬了臺灣第一份「公益公司法」草案,內容草擬適用對象為以公司型態設立之社會企業,也建議明訂公益目的範圍,例如為長期照顧者、原住民、低收入戶、中高齡者、身心障礙者提供產品或服務,更希望明訂公益公司員工、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。

在臺灣,前述立法規範的趨勢可能會落入干預民間社會發展的批評,但如果正視臺灣目前型態多元的社會企業設立結構,或許更能理解前述規範的必要性。從社會企業的多元治理特質來看,研究整理 Adam 與 Johnson 在 2006 年出版的專書主張指出,歐洲的社會企業關注組織目的及治理途徑,美國的社會企業則關注「營利不得分配限制」;整體而言,社會企業所有權應該是多元利害關係人所共有,包括組織的正式成員(例如股東、管理者、職員等)、非正式成員(例如志工、服務或產品的支持者、受助者等)(整理自鄭勝分,2008)。此時若由三重底線(triple bottom line)原則來看,不難印證 1997 年英國知名永續發展學者 John Elkington 的主張,也就是企業的成功必須奠基於「社會、環境、經濟」三項目

<sup>2</sup> 所謂「善因行銷」(又稱為 cause marketing, cause-brand partnerships, or cause tie-ins),意指企業結合非營利組織所從事的行銷活動,直接或間接地增加了企業的銷售量,Andreasen (1996)將其區分為交易為基礎的推廣活動、聯合推廣活動、授權(licensing);在 Josephson (1984)的研究中指出,一般認為 1981 年美國運通公司幫舊金山藝術節活動(San Francisco Arts Festival)募集基金,規劃的「卡友刷卡捐款」行銷活動(每刷一筆美國運通捐出美金二分錢給該藝術節活動)屬於善因行銷的起源(轉引自卓峰志,2013.07.14)。



的之兼顧。本文特意將三項原則列出上述排序，便是由非營利組織的使命願景出發，要從核心價值來凸顯儘管是從事社會企業，也必須時刻以組織設立所欲解決的社會問題為第一經營發展原則，同時在研發創業構想或經營標的之過程，也必須摒除人本中心論（Anthropocentrism），從重視人類需求、微弱永續性的支持論調，轉移為以生態為本、強烈永續性的支持論調，也就是生態中心論（Ecocentrism）。而在此之後，才是經濟目的之追求與實踐。但前述論述若加上多元的社會企業設立結構，在未來或許會引發價值取捨／排序的衝突？在不增設法令管制的前提下，不同類型的社會企業是否都有足夠而完善的內部制度，因而可以避免前述疑慮呢？於下本文據此提出社會企業實踐公益價值的條件分析。

### 三、社會企業實踐公益價值的條件

無論實務或學術，面對2006年起在非營利組織領域開始逐漸形成熱潮的社會企業（social enterprise, SE），真的是缺乏一致性的見解。但本文所要談的倒不是理論的定義，而是我們是否需要區辨非營利組織產業化（NPOs' commercialization）、社會創新（social innovation）、社會創投（social venture）、企業社會責任（social corporate responsibility, CSR）等不同基礎所發展出來的多元「社會企業」。因為不同背景孕育而生的社會企業，對於社會企業所應承載的公益服務價值，可能有著不同的實踐條件或多元迥異的認知衝突。於下分由核心基礎信念、社會創業動機、營運體制結構、服務專業準備、人力資源結構、透明監督機制等層面進行分析（詳見表1）。

以「非營利組織產業化」為例，多數是因非營利組織希望開展社會企業來擴大既有的服務範圍，或建構更為全面的服務願景實踐策略。例如身障照顧機構原本就提供身障就業訓練，但在就業轉銜與輔導階段可能遭遇困難；或者為回應服務支持者的需要（好比是購買產品需要發票辦理核銷），而依現有的法規開創社會企業。但亦有部分是為補強組織的財務缺口或提高財務自主性，而踏入轉型道路，希望藉由創業營收來持續地支持組織的公益使命。在這樣的情況下，通常是先有非營利組織，後有附屬營利單位的增設。非營利組織在原有利害關係人的支持認知下，承擔創業風險與各方人力資源的碰撞壓力與挑戰。但是前述組織內部管理困境，卻恰好為組織外部課責期待創造實踐的條件。

以「社會創新」為例，多數是全新創設的社會企業，不以既有非營利組織的營運範疇為基礎，依〈公司法〉登記而設立，揉合個人或團體的創業期待與社會需求。換言之，其訴求是典型的「創業結合公益」（make money equal to make meaning）。但創業者是否有豐富的公益參與經驗與深厚的公益服務認知，將會是影響社會企業實踐公益價值的影響因素之一。因為在這類組織中，通常較為缺乏內部的約束力量，一則因為外部的支持者／消費者與組織營運的關係／距離可能較為疏離，二則是被服務者可能同時是業務的參與者，三則組織本身沒有（或不



足)長期從事非營利活動的組織追隨者。但從另一個角度來看,正因前述三項原因,也是社會創新途徑之所以成功的背景因素。以人力資源結構為例,新創組織因此更容易在專業市場中遴選禮聘具備業界實戰經驗人士的參與,而不用受限於既有組織人力;更因為沒有長期的公益活動追隨者,而大大地避免了對內的轉型解釋與認同徵求。

以「社會創投」為例,除了個人或團體創業的色彩較淡之外,其他各類條件與處境,應該與「社會創新」較為相近,而且多數的社會創投,最終通常是以扶植社會企業解決特定社會問題為結果。目前在臺灣所出現的社會創投案例,多數也是全新創設的社會企業,不以既有非營利組織的營運範疇為基礎,依〈公司法〉登記而設立。希望運用組織本身所結合的優質「創業投顧/投資團隊」,協助有志有能的個人、團體或組織,實踐其為解決特定社會問題而提出的創業構想。當然這類的組織領導者的公益參與經驗及服務認知,不僅影響著自身的組織,更包括其投資之標的組織。質言之,較為引人疑慮的是,社會創投團隊夠瞭解非營利的運作本質嗎?其專業的投顧/投資輔導,如何處理價值層次的認知差異問題。

以「企業社會責任」為例,多數是因母企業經營者(或團隊)主動或被動認知體認回饋社會的必要性與發展性,進而希望在母企業獲利有餘的條件下,提撥部分經費直接由自身附屬組織投入公益活動,或者是純粹以捐助為途徑來支持專業非營利活動。若以提撥經費交付所屬「企業基金會」運用為例,本文關注的是企業基金會是否獨立自主地從事公益活動;基金會的業務是否圍繞著榮耀母企業為核心;基金會若將觸手擴展至特定營利活動,是否仍是以支持母企業為主軸。如果有前述現象,那企業社會責任的展現將在下述兩階段備受質疑,其一捐助之後的基金會設立本金或歷年捐贈的經費,在母企業都已獲得稅捐抵免的狀態下,為何還要維持對該組織、該經費之掌控力;其二企業基金會所作所為如果仍圍繞著母企業的形象或品牌經營,甚或是母企業的員工福利提供,那它作為具備免稅優待的組織,不就是以國家稅收的損失來支持企業。多數人可能會認為前述主張言過其實,政策主管機關自然有相關管制手段實施約束。但事實是,政府機關人手不足,董事會組成比例與迴避對象規定是標準的徒法不足以自行。所以本文才貿然地主張,當企業社會責任作為社會企業的發展型態(或基礎)之一,那可能也會因為缺乏實質的內部課責機制及外部課責壓力,而令人憂心其公益價值實踐之路是否穩健。

#### 四、結語

儘管本文提出前述擔憂,但回歸個案討論時,卻總能因見證藍天、彩虹帶來的希望與美麗而重拾信心。猶記得南華大學非營利事業管理研究所舉辦的「2014非營利組織管理研討會:合作體制與永續發展」,在第2場次以「讓社區重新活化」為題,邀請南投埔里新故鄉文教基金會廖嘉展董事長發表〈非營利組織轉型社會



企業的發展模式)這篇文章。作品中完整描述、分析新故鄉文教基金會為何在2005年修改組織章程，設立「新故鄉文教基金會附設社區見學中心」，藉由社區見學與地場產業邁入了社會企業的領域。如何在轉型過程持續與既有支持對象、社區協力夥伴溝通理念、消除疑慮，如何善用社會創想構想，持續營造「新故鄉」凝聚人心的主題，如何推陳出新持續檢討必要的透明監督機制，如何形塑組織人力資源結構，讓生態社區營造的理念擴散至遊客、志工、來訪組織或個人心中。

從社會企業設立結構來看，本文將「新故鄉文教基金會附設社區見學中心」歸屬於「非營利組織產業化」的類型，其成功之道或許高度仰賴組織領導人對公益服務價值的信仰，以及其整合性社會創業動機。但是長期在地耕耘所培養的社區營造氛圍，已經深刻在「組織目標、組織結構、組織操作模式」架構了多向自

表1、社會企業設立結構比較

類型別 比較項	非營利組織 產業化	社會創新	社會創投	企業社會責任
核心基本信念	公益服務價值	公益服務價值 個人或團體創業	公益服務價值	公益服務價值 企業形象經營
社會創業動機	尋求財務自主性 解決財務缺口 整合性動機	整合特定社會問題而自行發想的創業構想（例如：街友援助）	支持為解決特定社會問題而提出的創業構想（例如：身障就業）	回饋社會（以企業或企業主偏好為主）
營運體制結構	先有非營利組織，後附設營利單位	直接設立公司（依據公司法）	直接設立公司（依據公司法）	先有營利組織，後增設企業體所屬基金會
服務專業準備	既有專業或發展專業；營銷、財務等管理準備度不足	既有專業或發展專業；營銷、財務等管理準備度充分	既有專業或發展專業；營銷、財務等管理準備度充分	營銷、財務等管理準備度充分
人力資源結構	專職、兼職、志工	專職為主	專職為主	專職為主
透明監督機制	董事會／理事會、支持者、政策主管機關	董事會	董事會	母企業 基金會董事會 政策主管機關
舉例	○○基金會附設烘焙咖啡屋	大智文創	若水國際股份有限公司	○○企業基金會

資料來源：作者主張



我檢正、自我維持的開放系統，恐怕這也是克服轉型過程挑戰的主因之一。有別於此，本文在探討社會企業發展議題時，其實關切的就是揭竿起義的公益服務價值如何能被妥善地實踐，在前述案例中本文發現其成功之道在於核心基礎信念堅定、社會創業動機多元而整合、營運體制結構奠定公益認知、服務專業準備因組織開放而獲外援與學習機會、人力資源結構創造組織內外透明監督機制。但「社會創新、社會創投、企業社會責任」等途徑而成立的社會企業，能否在前述構面皆有令人安心的制度或文化準備，其實牽動著整體公益環境的未來發展。正因如此，研究或實務領域才開始討論社會企業立法議題，希望藉此回應社會企業如何實踐公益價值的問題。





## 參考文獻

- 鄭勝分（2008）。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，27，199-206。
- 廖嘉展（2014）。非營利組織轉型社會企業的發展模式--以新故鄉文教基金會為例。見南華大學（編），2014 非營利組織管理研討會：合作體制與永續發展論文集。
- 楊 衡（2014.05.09）。生活中的社會企業。2014 年 7 月 10 日檢索自「社企流」網頁。<http://www.seinsights.asia/story/1266/795/2120>。
- 卓峰志（2013.07.14）。善因行銷與社會創新。2014 年 7 月 10 日檢索自「輔仁大學傳播創新研究中心」網頁。  
<http://rcci21.wordpress.com/2013/07/14/%E5%96%84%E5%9B%A0%E8%A1%8C%E9%8A%B7%E8%88%87%E7%A4%BE%E6%9C%83%E5%89%B5%E6%96%B0/>。
- 陳昱安（2014.05.09a）。亞洲社企領頭羊--南韓「社會企業促進法」介紹。2014 年 7 月 10 日檢索自「社企流」網頁。  
<http://www.seinsights.asia/story/1266/795/2119>。
- 陳昱安（2014.05.09b）。靠山或是束縛？日本與芬蘭的社會企業法案比較。2014 年 7 月 10 日檢索自「社企流」網頁。  
<http://www.seinsights.asia/story/1266/795/2118>。
- 梁涓寧（2014.05.08）。美國的公益公司法概覽。2014 年 7 月 10 日檢索自「社企流」網頁。<http://www.seinsights.asia/story/1266/794/2112>。

