

公益的活水

臺灣社會企業的理論與實踐

● 主編 須文蔚

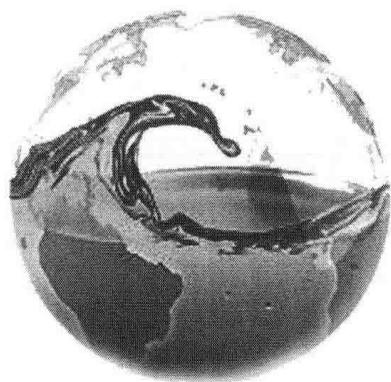


書館

新台灣人文教育基金會
New Taiwanese Cultural Foundation

公益的活水

臺灣社會企業的理論與實踐



須文蔚 主編

airiti press
華藝學術出版社

新台灣人文教育基金會
New Taiwanese Cultural Foundation

公益的活水：臺灣社會企業的理论與實踐 /
鄭勝分等作 -- 初版, -- 臺北市：新台灣人
文教基金會；新北市：Airiti Press, 2014. 09
面；公分

ISBN 978-986-87320-8-7 (平裝)

1. 社會企業

547.9

103013877

公益的活水：臺灣社會企業的理论與實踐

主 編／須文蔚

編輯顧問／林耀南

作 者／鄭勝分、李衍儒、官有垣、陳金貴、秦琍琍、陳永進、胡哲生、
張子揚、蘇國禎、張正、新台灣人文教基金會

責任編輯／簡明哲、曾文培、劉德明、邱鳳華、吳承思、陳啟民

執行編輯／謝佳珊、林宛璇、陳儀如、李珉愷、陳廷昌

美術編輯／林玫秀

發行人／張珩

出版單位／財團法人新台灣人文教基金會 &Airiti Press Inc.

發行單位／財團法人新台灣人文教基金會

110 台北市信義區信義路五段 150 巷 2 號 16 樓 1600 室

Airiti Press Inc.

234 新北市永和區成功路一段 80 號 18 樓

法律顧問／立暘法律事務所 歐宇倫律師

總 經 銷／華藝數位股份有限公司

戶名：華藝數位股份有限公司

銀行：國泰世華銀行 中和分行

帳號：045039022102

電話：(02)2926-6006 傳真：(02)2923-5151

服務信箱：press@airiti.com

ISBN / 978-986-87320-8-7

出版日期／2014 年 9 月初版

定 價／新台幣 430 元

論壇流程

2013 年 10 月 20 日 13:00 ~ 15:00

一、社會企業——專家學者諮詢會

主持人	林耀南	輔仁大學企業管理系副教授
與談人	1. 鄭勝分	國立臺灣師範大學社會教育學系助理教授
	2. 陳金貴	國立臺北大學公共行政暨政策學系教授
	3. 李衍儒	國立空中大學公共行政學系兼任講師
	4. 秦琍琍	世新大學口語傳播學系專任教授
	5. 陳永進	朝陽科技大學通識教育中心講師

2013 年 10 月 20 日 15:00 ~ 17:00

二、社會企業——實務工作者諮詢會

主持人	林耀南	輔仁大學企業管理系副教授
與談人	1. 蘇國禎	財團法人喜憨兒社會福利基金會執行董事
	2. 李取中	<i>The Big Issue Taiwan</i> 雜誌總編輯
	3. 張 正	中華外籍配偶暨勞工之聲協會秘書長
	4. 胡哲生	輔仁大學企業管理學系教授
	5. 陳一強	活水社會企業開發共同創辦人
	6. 官有垣	國立中正大學社會福利學系教授



董事長序

現今，在不斷追求經濟持續成長與社會發展之際，伴隨而生之種種社會公平正義議題亦絡繹浮現，例如：所得分配不均、青年就業困難、城鄉發展資源不平衡……等。這些議題往往會在各種社會活動中產生許多摩擦與衝突。然而，公部門組織之規劃與運作，往往難以更具效率、更深入的模式照顧到各個層面。在紛紛意識到這種不足後，國際間認識到民間力量之介入，經常是協助改善相關問題的重要關鍵。特別是擁有較多資源之企業團體，以其擅長之商業模式，投入社會或環境問題之經營與改善，往往更能創建更具動能與持續性改善的模式。因此，近年來，在國際間，特別是英、美、南亞諸國等地，形成新公民自覺自發之運動，蔚為風潮，模糊了社會與企業的界線，轉化了非營利組織的思維，甚至對政府的公共政策均發生了決定性的影響。

新台灣人文教基金會自成立伊始，即長期關注社會中相關之議題與變動，並針對相關議題與變化趨勢辦理多項知識論壇與社會活動，一方面邀請專家學者，針對議題貢獻所知所學，匯集智慧與經驗；另一方面透過多年於各地舉辦之活動，反應在地的觀點與聲音。不例外的，基金會亦關注到此波「社會企業」運動之浪潮，故由本會須文蔚執行長擔任召集人，以「社會企業」為題，於 2013 年 10 月 20 日分別邀請對社會企業有深入研究的專家學者，以及臺灣目前站在最前線的實務工作者，辦理兩場論壇活動，針對此一問題進行深入的探討與對話，並

以臺灣未來社會企業的發展趨勢與走向，對政府部門提出精闢的建議。期待除能對現行政府政策注入新觀念外，也希望藉由此次活動的辦理，讓國人看見政府以外的一股巨大民間力量，讓更多不同的聲音可以被聽見。

今謹以此序代表新台灣人文教基金會所有同仁，向所有參與社會企業研究之專家、學者及所有第一線奉獻付出的工作者，對他們長久以來投注於相關議題之研究及心血，致上我們最真誠的謝意與敬意。期待本書的付梓能夠提供社會與政府對臺灣的發展有更多不同的思維，並期能讓臺灣未來公共政策的內涵更豐富、推行的過程更周延。

新台灣人文教基金會董事長

張珩

執行長序

社會企業看似一個時髦的名詞，實則在臺灣公益組織的實踐上早已有例可循。回顧日治時期 1922 年的臺灣，臺北縣滬尾辨務署（今淡水區）施乾，臺北工業學校（今臺北科技大學）土木建築科畢業後，原本在臺灣總督府上班，學校畢業後竟入總督府任職，有一天奉派去艋舺地區調查貧戶，因看見乞丐的慘況，深入理解後，便立下決心去改善乞丐生活，初始不過是下了班後教乞兒們讀書寫字，到了後來，竟辭去工作，變賣家產，在臺北綠町一帶造了房舍，取名「愛愛寮」，以收容乞丐為主。他在著作《乞食撲滅論》中提出「教其生產」為主要撲滅乞丐的方案，讓乞丐學習手工業，例如臺灣笠、草屐、籐工藝品，使其不依附救濟，而能自足維生，徹底脫離乞丐這身分。施乾與施照子兩夫妻的義舉就已經實踐了公益與營生兼具的社會企業雛形，值得我們反思與效法。

1970 年代中期的孟加拉是個貧窮至極、每天皆有許多人因饑餓而死亡的國家，剛從美國放棄大學教授一職、回到祖國工作的穆罕默德·尤努斯（Muhammad Yunus），在拜訪某一個飽受飢荒所苦的鄉村時，發現有 42 名婦女因為沒有錢償還高利貸借款，生活即將斷炊。這 42 名婦女無法償還的總金額，並不是什麼天文數目，而是美金 27 元。他立刻從口袋中掏出自己的錢，贈與這些婦女，讓她們不但還清借款，而且還可以製作一些小東西販賣、創造微型企業。尤努斯發現，小額貸款對貧窮的人幫助很大，不僅提高他們的生存與創業能力，也能降低他們向高利貸借款的負擔。他於 1976 年在孟加拉成立了提供窮人

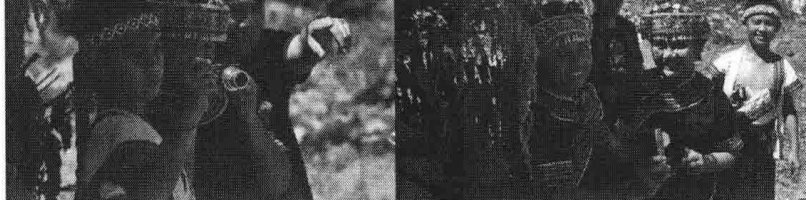
小額貸款的格拉明銀行（Grameen Bank），至今已提供超過美金 50 億元的貸款給孟加拉當地人們，微型信貸的創新模式自此在全世界造成極大的影響力，尤努斯更於 2006 年得到諾貝爾和平獎的肯定。

尤努斯的獲獎掀起一股研究的熱潮，大家發現自民間的力量解決社會問題，往往要比依賴政府更有效率與創意，政府單位因為有無數的學者、專家與公益組織起身研究與創業，國際間才慢慢出現型態更多元的「社會企業」，因為有更多人不計辛勞與回饋地投入，臺灣的社會企業在近年有眾聲喧嘩的發展趨勢。

新台灣人文教基金會長期以來為了因應時事、反映民意，定期辦理了許多產官學政策論壇，藉由政策論壇的舉辦，除了匯集產官學界對於特定議題之政策建議供政府相關部會施政之參考外，更重要的是藉由論壇的辦理，提供社會各界一個觀念溝通與共識凝聚的平台。藉由論壇的集思廣益加上學者、專家及第一線工作者的共同討論，期望能從各個不同的觀點來省思與發掘臺灣的社會企業發展的各種問題。社會企業在臺灣仍面對法制化不足的困境，如何儘快鬆綁，讓不同類型的創意在地實踐，是本書由衷的期待。

新台灣人文教基金會執行長

須文蔚



目次

- 001 社會企業的概念分析／鄭勝分
- 057 美國、英國及香港特區政府社會企業的發展經驗對臺灣的政策啓示／李衍儒
- 091 社會企業組織在臺灣的發展／官有垣
- 137 非營利組織社會企業化經營探討／陳金貴
- 163 從社會企業的角度檢視公廣集團的困境與挑戰——一個整合性論點的提出／秦琍琍
- 221 社會企業——全球化下鄉村社區產業的出路與進程／陳永進
- 237 社會企業創業議題——社會創新與管理融入／胡哲生、張子揚
- 267 非營利組織產業化——以喜憨兒基金會為例／蘇國禎
- 291 四方七年，五語倫比——臺灣的東南亞語文媒體集團，《四方報》Social Enterprise: 4-Way Voices／張正

- 313 低調展露的勝利之光——勝利潛能中心／
新台灣人文教基金會
- 323 改變街頭景象的力量——《大誌雜誌》／
新台灣人文教基金會
- 333 附錄 「公益公司法」草案／陳一強等



社會企業的概念分析 *

鄭勝分

國立臺灣師範大學社會教育學系助理教授

摘要

近年來歐美福利國日趨嚴重，為進一步推動福利國的改革，歐美各國逐漸出現兼具非營利組織與企業混合特質的社會企業，惟此種新型態組織欠缺被廣泛接受的界定方式，故造成研究與應用上的困擾，爰本文之目的在於透過分析架構的建立，釐清社會企業的概念。本文依據歐美社會企業研究文獻，從分析指標及組織型態雙向度指標，將社會企業歸納成兩大發展途徑，包含非營利組織的師法企業途徑，及企業的非營利途徑。前者可細分成以偏經濟面的商業化，其目的在於彌補傳統財源的缺口，故核心價值在於交叉補貼理念的展現，及偏社會面的社會創新，係指師法企業精神，據以強化本身的體質，進而解決非營利組織所面臨的品質危機；而後者則包含偏向經濟面的企業社會責任，企業透過公共形象的塑造，介入非營利領域，以求企業的永續發展，及偏向社會面的社會合作

* 原文刊載於《政策研究學報》第7期2007年6月。

社，主要為解決高失業及社會疏離問題，透過非營利互助體制的設計，進而達成扶貧之效。

關鍵詞：社會企業、商業化、社會創新、企業社會責任、社會合作

壹、前言

受到全球化競爭壓力的影響，歐美各國普遍面臨政府失靈的困境，社會資本不斷流失，而出現「空洞國家」（hollow state）現象的福利國危機（Chesters, 2004: 323-325; Kettl, 2000; Milward & Provan, 2000）。例如，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（Borzaga & Santuari, 2003; OECD, 1999）；而美國在 1970 年代末期，美國政府開始為聯邦財政赤字所苦，卡特政府在 1970 年代末期便開始限縮政府的社會福利支出的成長，而到雷根政府時期，更是大規模抨擊聯邦政府在社會福利領域中的角色（Salamon, 1995; Salamon & Anheier, 1997）。

為因應日趨嚴重的福利國危機，政府、企業與社會三大部門，皆各提出因應之道。各國政府採取師法企業（businesslike）途徑，進行政府再造運動，引發新公共管理（new public management）研究的興起。惟此種市場導向之改革策略，尚難

謂可真正解決政府失靈所引發之缺口，對此，企業部門積極介入公共事務，與政府建立夥伴關係（Frederickson & Johnston, 1999）；而社會部門往往扮演殘補性角色，為更加強調社會部門的獨立性，歐美各國習將之稱為第三部門（third sector）（Gunn, 2004; Keohane & Nye, 2000; OECD, 2003; Pestoff, 1998; Salamon & Anheier, 1997）。前述政府與企業及社會三部門間的合作關係，成為公私協力夥伴關係（public-private partnership）的研究重點（江明修、鄭勝分，2004；Osborne, 2000）。然而，企業部門受制於市場運作法則，與政府協力關係中，常易產生市場失靈的困境（Hansmann, 1980, 1986, 2003），而對於私人企業不願意介入，而政府又力有未逮的領域，第三部門雖被期待作為社會價值缺口的支持性部門（Frumkin, 2002; Maiello, 1997），惟基於先天上的限制，而逐漸呈現志願失靈現象（Salamon, 1990）。

無論是政府部門本身的改革運動，或者與其他二部門間的合作模式，皆無法真正解決歐美各國所面臨的福利國危機，關鍵在於傳統部門概念無法因應日趨複雜的問題（OECD, 2003）。為進一步推動福利國改革，傳統部門界定方式逐漸式微，尤以企業部門與社會部門逐漸融合，產生一種新型態的混合（hybrids）組織，此種新型態的組織被稱為社會企業（social enterprise），社會企業成為歐美第三部門與變革經濟下新趨勢（丘昌泰，2000：366-367；鄭勝分，2005；Anheier, 2003; Borzaga & Santuari, 2003; Dees, Emerson, & Economy, 2001; OECD, 1999: 11; Young, 2003a）。Young（2001）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。而依據此兩種界定方式，社會企業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）。就第三部門而言，歐洲委員會（European Commission, EC）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 與 Elias 將社會企業視為社會部門的改革運動，非營利組織透過師法企業途徑進行再造工程（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）；就企業部門而言，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，乃基於永續性及企業精神的新典範（OECD, 1999）。換言之，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，以解決福利國危機，足見社會企業研究的重要性。

社會企業主要係由經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）15 個會員國所發展出的新概念。OECD 所出版《社會企業》（*Social Enterprises*）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。進言之，社會企業的主要特色包含：一、採

取不同的合法組織型態（例如合作社或社團）；二、富企業精神活動的組織；三、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；四、強調利害關係人而非股東，故重視民主參與及企業化組織；五、堅持經濟及社會目標；六、主張經濟及社會創新；七、市場法則的觀察；八、經濟持續性；九、具有高度的自主財源；十、強調回應未經滿足的社會需求；及十一、勞力密集的活動（丘昌泰，2000：366；OECD, 1999: 11）。然而，社會企業的發展也遭受到許多質疑。例如，OECD 指出社會企業面臨以下六項問題：一、缺乏被廣泛接受的定義；二、無論在國家或國際層級，皆很難獲得有關社會企業的統計資料；三、社會企業仍是快速變動的領域，相關研究仍屬萌芽階段；四、此種新類型的企業，缺乏適當的合法形式；五、政府補助政策相當模糊且變動性很大，在詳細評估後，需要再重新設計一個取得公共支持的架構；六、與營利部門互動欠缺佐證資料（OECD, 1999: 11）。再者，EC 出版之《社會企業的浮現》（*The Emergence of Social Enterprises*）一書，則依據 OECD 所提出的六項質疑，研究歐盟（European Union）15 個會員國社會企業的發展經驗，歸納出三項關鍵問題，包含：一、社會企業的確切特質到底為何？二、社會企業到底有何貢獻？三、社會企業的未來發展性為何？（Borzaga & Defourny, 2001: 21）。

若仔細檢視 OECD 與 EC 所提出的質疑，其中核心的關鍵問題在於，社會企業一詞的內涵到底為何？換言之，該如何界定社會企業的定義與特質？若社會企業一詞欠缺系統性的概念分析時，遑論探索其可能貢獻與未來發展性。而造成社會企業

概念混淆的可能原因在於，因為社會企業乃是由企業與社會兩部門所融合產生的混合組織，OECD 雖將此種新型態組織歸類為第三部門的一環（OECD, 2003），但因為第三部門習於被視為社會部門的範疇，故常過度偏向以社會部門角度觀察社會企業的內涵，而忽略企業部門角度的社會企業界定，致使社會企業研究欠缺整體性，因而欠缺被廣泛接受的定義，當然也無法瞭解社會企業的確實特質。

爰此，本文之目的在於透過文獻檢視，據以釐清社會企業的定義與特質。具體而言，有鑑於社會企業乃是由企業與社會兩部門所融合產生的混合組織，故首要研究問題在於，此種混合組織的操作化定義到底為何？對此問題，本文擬依據社會企業的跨國比較研究，歸納出共通的分析指標；次要問題在於，依據操作化定義，此種新型態組織具備哪些特質？對此問題，本文擬從混合組織型態的角度，分別從非營利組織及企業觀察分析指標的意涵。是以，本文擬透過文獻檢閱的方式，蒐集歐美各國社會企業發展的相關文獻，先將研究問題聚焦於混合組織的界定，復依此界定，歸納出社會企業的共同特質，透過分析架構的建立，進而釐清社會企業的概念。

貳、分析架構

社會企業的興起，造成三個部門間的界線逐漸模糊，而呈現一種混合經濟（mixed economy）的現象（陳金貴，2002：39；Ott, 2001: 355）。是以，若想要釐清社會企業的概念，首要問題在於歸納出系統性的分析指標；其次，針對社會企業的特質，則必須從混合組織參與者的角度，分別從非營利組織及企業觀察分析指標的意涵，並據以建構本文的分析架構。

一、社會企業的分析指標

對於社會企業分析指標的建立，當以「歐洲研究網絡」(EMES)¹的研究為濫觴，其所建構分析指標，為後續 OECD 及 EC 的跨國比較研究，提供相當有力的論述基礎，以下茲加以分述。

(一) EMES 的分析指標

EMES 網絡成立於 1996 年，乃起源自歐洲委員會對歐盟 (EU) 7 個會員國所進行的「社會經濟研究指標」(Targeted Socio-Economic Research, TSER) 方案。² EMES 主要目的在於研究社會企業的浮現，作為回應歐洲社會疏離的一種創新方式，其承認社會企業在許多國家有不同名稱，但其共同特質為企業的途徑及社會目的，具體而言，社會企業被視為透過生產財貨及服務以尋求特定的財政自主性，以彌補政府補貼的不足，其主要目的在於消除社會疏離感，而非為利害關係人增加收益，而任何的收益都必須再投入以達成此一目的。因此，歐洲各國社會企業的活動可以區分成兩個範疇，包含：1. 提供失業人口重新就業的機會，並透過提供社區財貨及服務，以使日漸蕭條的地區能夠重新發展；2. 回應新的需求，例如矯正教育、識字課程及房地產安全等 (OECD, 1999: 9-10)。對於歐洲社會企業的內涵，EMES 網絡主要採取兩個界定方式，包含企業

¹ EMES 係歐洲研究第三部門的重要學術網絡，請參見 <http://www.emes.net/index.php?id=2>

² 包含：比利時、芬蘭、法國、義大利、西班牙、瑞典及英國，而 1997 年時，其他歐盟國家亦加入此一組織 (Defourny, 2001: 25)。