



亿方公益丛书

社会企业政策： 国际经验与中国选择

李健 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



億方公益丛书

社会企业政策： 国际经验与中国选择

李健 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会企业政策：国际经验与中国选择 / 李健著. --

北京：社会科学文献出版社，2018.5

(亿方公益丛书)

ISBN 978-7-5201-2294-8

I. ①社… II. ①李… III. ①企业管理-社会政策-

研究 IV. ①F272

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 033526 号

亿方公益丛书

社会企业政策：国际经验与中国选择

著 者 / 李 健

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 杨 阳

责任编辑 / 杨 阳

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心(010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：22.75 字 数：373 千字

版 次 / 2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2294-8

定 价 / 99.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究

序一 社会企业的三重对话

億方公益基金会对社会企业的支持，可以简化为三重对话。第一是与社会企业家的对话，我们由此支持了北大袁瑞军老师研究全球范围内的社会企业认证，鼓励社会企业家自我认知，建立社群，构建生态；第二是与政府就社会企业发展的对话，就是支持李健老师对全球 34 个国家各级政府如何在政策上扶持社会企业进行脉络梳理，也就是本书的主要成果；第三重对话，是支持印第安纳大学王群老师进行影响力投资研究，是与资本的对话。

这样，我们的三重对话，完成某种闭环，力图从社企主体、政策制度、使命资本三个方面，支持社会企业这一新生事物在中国的发展。

李健老师的研究成果，在其中显得尤为重要，这是由中国历史与现实形成的社会结构特点造成的。简略地横向比较的话，中国社会企业成长的社会土壤，与欧洲、美国、亚洲其他国家、各地区都不相同。

欧洲公民社会发达，英美市场经济发达，中国政府“看得见的手”发达，亚洲其他几个国家和地区，如日本、韩国、中国香港、中国台湾等，社会企业发展先于中国大陆，但体量的差异，使其借鉴意义有限。小国不足为凭，中国要自为标准，发展自己的特色。

如果说中国计划经济演变而来的路径，使得“大政府，小社会”特征显著，从而形成政府发达的历史，那么有中国特色的社会主义、社会主义市场经济初级阶段等经济领域之中，也遗留了很强的诸如国有企业、事业单位等有“社会性”属性的经济元素。强政府与社会属性经济实体相结合，可能会定义出中国特色的、后来居上的社会企业发展之路。“他山之石，可以攻玉”，在这种情景下，李健老师对各国政策的梳理及提出中国可能的借鉴角度，就十分有价值。

政府失灵、市场失灵，需要公益行业补充，但公益行业本身也有其失灵之处。社会企业就是一场全球性的社会创新，力图在公平与效率之间，义利兼得，能够通过企业效率可持续地进行公益，解决社会问题。

我们也非常欣喜地看到有些地方政府部门，比如成都工商局，已经着手探讨制定推动社会企业发展的地方法规。我们期望李老师的研究，能对更多政府机构提供某些借鉴。

由于中国经济政治体制的社会主义特征，我们相信社会企业在中国会有更好更快的发展。其中，政府将起到至关重要的先导作用。

政府、市场、公益和社会企业，四个方面，共同努力，一定会让中国变得更好。

亿方公益基金会秘书长

李北伟

2017年11月6日星期一

序 二

两年前，我应億方公益基金会邀请，讨论支持青年公益研究人才的“菁莪计划”，他们把中央民族大学李健作为该类人才的对标。及至看到李健所著《社会企业政策：国际经验与中国选择》，方信億方基金会眼力不凡。

《社会企业政策：国际经验与中国选择》把欧、美、亚、非四大洲 32 个国家和地区社会企业的政策文献“一网打尽”，并且对社会企业在这些国家和地区发展的制度背景、逻辑，政策层级与架构，政策支持内容，政策的差异性及其影响，社会企业的业务活动范围等，进行了全面、客观的展现。这项规模宏大的研究，可以让我们对全球社会企业政策支持体系一览无遗，具有工具书的功能。该项研究在方法上有自己独特的视角，并通过对各国、各地区社会企业政策类型化分析，对各国、各地区政府支持社会企业十种常用政策工具的识别，及对韩国和新加坡两个亚洲典型强政府国家的社会企业政策设计之剖析，欲借他山之石，为我国社会企业政策的制定提供一些参考，由此具备了一定的学术创新价值。

该书对我国社会企业的发展现状和制度环境，从“问题流”“政策流”“政治流”三个方面进行了全视角的分析，客观中正，见解独到。李健请我为此书作序，这让我有幸率先读到了他的研究成果，很受益。但对作序则有些顾虑。所虑者，我的社会企业观点和主张“偏右”，难作左右逢源之态，怕弄不好喧宾夺主，伤及中正。于是给李健发信表达了这个担忧，他即回复，让我“随意发表高见”。这才决定写一点儿话，谈些自以为是的建设性意见。好在中国还没有“社会企业政策支持体系”的构架，无论民间探索还是给政府建言，都需要开阔思路，见仁见智。

北京大学袁瑞军教授是我国社会企业制度研究领域最重要的专家。她

把社会企业在中国的出现推前了一千年：宋代王安石赈灾，在播种季节给灾民发粮种，收成时还。这很像今天流行的扶贫小额贷款。袁瑞军和李健对于中国社企发展现状的判断也有相似之处：虽然目前我国法律体系的框架中没有“社会企业”这一官方实体，但并不意味着不存在类似组织。农民专业合作社、劳动就业服务企业、社会福利企业和民办非企业单位等传统社会企业法律实体在我国由来已久。如果按照上述口径计算，中国社会企业数量已逾百万家。要知道，号称社会企业最发达的英国，数量也不过7万家，且多为小微企业。

数年前，我在伦敦“英国－亚洲社会投资政策对话”上曾断言“中国将成为社会企业世界第一大国”。我有两条论据。

论据之一，中国的民办非企业制度，缘起于政府鼓励公司操办公共服务事业。

国务院《民办非企业单位登记管理暂行条例》（以下简称《条例》）颁发于1998年，离中国从计划经济到社会主义市场经济改革转型仅有20年时间。那时候，国家还很穷，政府在教育、医疗、文化、养老和社会福利事业等公共服务即公共品的供给方面非常滞后，远远不能满足社会需求。据说在《条例》起草阶段，用的是“民办事业单位”的名称，而不是“民办非企业单位”（以下简称“民非”）这么别扭的叫法。可见设立“民非”制度的本意，就是动员民间力量进入原本由国家事业单位管理服务的领域，用社会投资补公共服务投入之不足。在此之后，国务院及其业务管理部门还相继发出《关于加快实现社会福利社会化的意见》（2000年）、《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》（2000年）、《关于城镇非营利性医疗机构进行民办非企业单位登记有关问题的通知》（2000年），全国人大还在2002年颁布了《中华人民共和国民办教育促进法》。

《条例》规定，“民办非企业单位，是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织”。“民非”举办资金明确为“非国有资产”，只能是公益捐赠或私人财产。1998年，中国只有542家公益基金会，全年总共接受捐款8.7亿元人民币，其中希望工程为1.97亿元。这些捐款都是专款专用，按照捐赠人的意愿用于助学、扶贫和救灾等自主性活动。出资办“民非”的，基本上都是私人企业或背后有公司的个人。用一句“揭秘”的话：民

办学校是教育企业拿到办学许可证；民办医院是医疗企业拿到行医许可证；民办养老院是养老企业拿到养老牌照，其他如科技、文化、体育类“民非”，照此类推即是。

在最新统计的全国 36.1 万多家“民非”中，民办教育机构占 55%，加上医疗卫生类、养老类，这三类“民非”占了总数八成左右。这其中没有公司背景的纯公益性“民非”，可用寥若晨星来形容。李亚鹏 2012 年捐资建立的嫣然天使儿童医院，被称为中国第一家非营利性儿童慈善医院。

营利组织办非营利组织，这在世界上可能是绝无仅有的。我们当然可以怀着美好的愿望，想着按照欧美国家或我国香港的模式，用纯粹的非营利模式、依靠捐款和政府拨款来操办公公共服务。但在中国，没有那么多捐赠资金来办这些事情，国家就尝试变通，只要是“非国有资产”就行。“民非”制度的积极意义在于，国家把过去完全由自己垄断和管理的一部分公共服务领域开放给民间，设计了一个公私模糊的空间来吸引社会投资，让私人投资通过“民非”制度的“接驳”进入公共服务领域。如果没有这种设计，这些民办准公共产品的供给不可能有现在的规模，民生供需的矛盾会更加突出。

“民非”投资人中不乏心怀社会理想者，但他们也并非出于捐赠动机来办“民非”，而是看到社会需求，进行一项生意选择。从政策导向、服务领域、投资主体、商业模式或公益模式看，假如用“公益”和“商业”对这些“民非”进行定性，定为商业更为贴切；再用“公益组织”与“准社会企业”将这些“民非”进行机构界定，定为“准社会企业”并无不妥；说它是公益组织则会贻笑大方。这些“民非”发展了 20 年，凡是企业要纳的税项，一分钱没少交。

长期以来，“民非”制度一直存在着私人资产与社会资产、营利与非营利、私益与公益的关系含混不清的问题。这种制度漏洞对公益原则、市场规则、私人财产权保护和政府管理造成了巨大的不确定性和隐患。我甚至曾严厉批评“民非”存在“假私济公”“四宗罪”——关门打狗、逼良为娼、遏制投资、寻租天堂。好在随着政策、法律的逐步完善，这种情况正在发生变化。2015 年民政部、国家发展改革委、财政部等十部委发出的《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》（民发〔2015〕33

号)，明确鼓励用“‘民非’+企业双轮驱动模式”（依照《慈善法》，可用“社会服务机构+企业双轮驱动模式”）来吸引社会投资，发展养老事业。允许由一家办的公益与商业两主体之间用资金借贷、财产租赁和人才派遣等方式进行关联交易，关联交易要接受政府监督。

中国养老服务业到2030年，市场规模将达到22万亿元，需要投入民间资本以10万亿元计。如果一味强调公益定位，即便有捐款百亿元，也是杯水车薪。用轻资产的公益模式+重资产的商业模式双轮驱动模式，既有利于公益主体承接政府公共服务采购，也有利于大规模吸引商业资本的社会投资。这是符合中国国情的加快社会事业发展的务实道路。

把养老服务业全面推向市场化，既能保证机构养老模式不断提升质量，也有利于形成彼此竞合、你追我赶的多支柱养老模式。民政部也提出要贯彻落实放管服改革措施，这就需要做到几点：一是降低准入门槛，开放设立营利性养老机构，加强事中事后监管；二是完善价格形成机制，民办营利性养老机构的服务收费项目和标准由经营者自主确定，改革公办养老机构运营方式，鼓励实行服务外包，对特殊人群形成兜底服务（《南方日报》）。

在民办教育方面，新的《民办教育促进法》对民办教育机构的创办人选择营利公司模式还是非营利社会服务机构模式，赋予了自由选择权，民办医疗机构也是如此。今后，这些机构定位营利模式的，私有财产权将得到法律保护，依法纳税后，盈利可以分配，无须“假私济公”；定位非营利模式的，将享受税收优惠和政府更大的扶持，盈利不能分配，创办人和机构必须坚守公益纯粹性，不得假公济私。

关于“中国将成为社会企业世界第一大国”的论据之二是，在中国，社会痛点人人有份，社会企业人人需要。

在世界各国，无论穷国富国，社会企业服务人群多指向弱势群体，有的是服务弱势，提高他们的生活质量；有的是“反转弱势”，提升他们的生存发展能力，自立自强。在中国，政府在扶贫领域的财力投入巨大，公益组织和社会企业在扶助弱势群体上的作用不如其他国家那么显著。而中国有自己的特殊问题和需求。改革开放40年，中国在经济发展取得巨大成就的同时，面临发展中的诸多社会问题，乃至社会痛点。我们面临食品安全问题的困扰，民以食为天，这是“天大”的事情；我们面临空气污染、

水污染、土壤污染和生态恶化的危机，保护生态环境是“地大”的事情；健康和养老领域存在严重的供需矛盾，养老服务业需求十成，供给仅有一成，这是关系每一个人生命的“命大”的事情。在中国，可谓“社会痛点人人有份，社会企业人人需要”。我们还存在许多公共服务供给不足的问题，中央政府提出供给侧结构性改革，就是要动员政府和社会投资，补短板，惠民生。

党的十九大报告指出：“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”解决这个社会主要矛盾，不仅是政府的责任，也是公益、商业和社会各界的共同责任。用社会创新的思维：“所有社会问题都是商机”；用管理大师德鲁克的话：“只有把社会问题解决变成有利可图的机遇，社会问题才能最终得到解决。”从逻辑上讲，社会问题是每一个人都要面对的，是每一个人的痛点；为解决这些痛点，人们愿意付费：不是受益者个人付费，就是政府埋单，或者是基金会资助、企业捐款。总之是有现金收入的，真正做得好，满足了社会刚需，不仅功德无量，而且“钱”途远大。

把解决社会痛点、满足人民对美好生活的需求作为使命的商业，就是我们心目中的社会企业。企业坚持了社会目标，如果不赚钱，要对它们表示尊重；企业实现了社会目标还赚了钱，应该为它们鼓掌欢呼。因为只有它们成功了，赚钱了，发展了，我们才有更加美好的未来，才有希望。至于它们赚了钱之后如何安排，那是它们自己的权利和选择，这与社会企业是否坚守使命并无必然关系。

社会企业的发展与影响力投资密不可分，综合有关研究报告，到2020年，中国在养老产业、医疗健康产业、民办教育、环保产业、普惠金融、扶贫产业、绿色农业、残疾人就业、社区服务业、家政服务业等民生产业领域就需吸纳投资二三十万亿元。这是一片投资蓝海。倡导社会企业，让影响力投资渐入市场主流，是可以做到政府、市场和公益部门共同发力的。

当我国学界和实务界还在热衷于讨论社会企业的定义时，英国文化教育协会《2020年欧洲的社会企业什么样？》则指出了一个新的趋势：社会企业的定义一向模糊，甚至一些基本的特性也有很多争议。但是由于部门之间的边界变得模糊不清，政府、资助人、投资者将远离根据法

律结构来定义社会企业，而开始将根据履行投资的社会回报力来区分机构。争论将不再是关于如何界定社会企业，而是如何认同、评估和比较社会影响力。

正好以此为由，结束序的文字。如此，想说的话说了，亦努力不失“客观中正”。

国务院参事，南都基金会理事长

徐永光

2017年12月27日

前 言

社会企业在全球范围的崛起已经成为一项不争的事实。然而，尽管越来越多的国家和地区都看到社会企业在创造就业和解决社会问题方面的巨大潜力，但不同国家和地区对待社会企业的态度却大相径庭，这种差异集中体现在公共政策上。本研究基于世界范围内社会企业政策实践的现实观察，主要致力于回答下列问题：促使世界各国、各地区出台社会企业政策背后的制度因素是什么？各国、各地区出台的社会企业政策都包括哪些具体内容，彼此之间存在哪些差异？这些政策是否达到了预期的政策目标？我国是否应该以及如何制定社会企业政策？

基于上述研究目的，本书第一章对社会企业政策形成、内容和影响三个方面的国内外文献进行梳理，从研究视角、研究方法和研究内容上分析了本研究可能存在的贡献和创新点。第二章在充分考量通行定义与我国实际情况的基础上，对研究对象和范围进行了界定，包括社会企业的组织形式和政策分层，作为后续研究展开的基础。第三章、第四章在全面搜集欧、美、亚、非四大洲 32 个国家和地区促进社会企业发展的政策文献基础上，遵循“精准性、全面性、严谨性”原则，从七个维度对不同国家和地区社会企业政策进行比较。第五章根据政府参与和商业化程度两个维度建立象限矩阵，从宏观视角出发，将世界各国、各地区社会企业政策进行类型化，结合制度背景缩小我国社会企业政策参照的国别范围。第六章选择第一象限中的韩国和新加坡两个亚洲典型强政府国家作为研究对象，运用施耐德与英格拉姆的社会建构理论对比这两个国家的社会企业政策设计，并剖析其对我国的相关启示。第七章从微观视角对各国促进社会企业发展的政策文本进行挖掘，建立政府支持社会企业的政策工具包，识别出政府支持社会企业的 10 种常用政策工具，并辅之以例证进行详细说明。进一步

地，这一章采用了霍莱特和拉姆什的政策工具分类，结合定性比较分析方法，从微观角度分析政府应该如何选择和架构政策工具，促进社会企业的发展。第八章介绍了我国社会企业的发展现状和制度环境，并运用约翰·W. 金登的政策多源流理论分析了我国社会企业政策议程，通过对比问题流、政策流和政治流的不同强度，分析当前政策尚未出台的原因，并研判未来政策出台的政策窗口。第九章从组织生态学的角度分析我国社会企业支持政策的具体内容，通过建立包含基础元素、增长杠杆和市场创造者在内的三层社会企业支持系统，研究政府作为最大的制度行动者，如何通过政策影响上述变量，进而促进社会企业发展。

目 录

理论篇

第一章 绪论	003
一 研究背景	003
二 国内外研究现状	007
三 研究内容与方法	016
四 可能的创新点	017
第二章 社会企业相关概念及基础理论	019
一 概念之一：组织实体	019
二 概念之二：政策分层	025
三 基础理论	028

经验篇

第三章 欧美社会企业政策	035
一 欧洲	036
二 美洲	133
第四章 亚非社会企业政策	156
一 亚洲	156
二 非洲	220
第五章 世界各国、各地区社会企业政策模式	224
一 社会企业政策支持：政府干预和组织性质	224

二	社会企业政策模式分析	229
三	结语	240
第六章	韩国与新加坡的社会企业政策设计比较	242
一	研究对象	242
二	案例分析	244
三	社会企业政策设计与社会建构比较	250
四	讨论与结论	251
第七章	政府促进社会企业发展的政策工具分析	254
一	政府促进社会企业发展的政策工具分类	254
二	政府促进社会企业发展的政策工具分析	257
三	政府促进社会企业发展的政策工具评价	263
四	政府促进社会企业发展的政策工具选择	267
五	结论与启示	277

探索篇

第八章	我国社会企业政策议程	283
一	问题流	283
二	政策流	286
三	政治流	290
四	多流交汇与社会企业政策的变迁	293
第九章	构建社会企业政策支持系统	295
一	社会企业生态系统模型构建	295
二	第一层——基础元素	297
三	第二层——增长杠杆	300
四	第三层——市场创造者	301
五	建立我国社会企业政策支持体系	302
参考文献		313
后 记		343

图目录

图 2-1	欧洲社会企业的三个维度	022
图 2-2	社会企业的法律形式与法律身份	023
图 2-3	政策多源流模型	029
图 2-4	社会建构理论框架	031
图 4-1	香港社会企业主管部门架构	178
图 5-1	政府干预社会企业的政策工具强弱	228
图 6-1	社会企业政策设计与社会建构	252
图 9-1	泰国社会企业生态系统	296
图 9-2	社会企业政策支持系统构建	297

表目录

表 2-1	社会企业组织实体与社会企业定义	023
表 3-1	芬兰工作整合型社会企业员工的工资补贴	060
表 4-1	印度与社会企业相关的国家政策	163
表 4-2	印度与社会企业相关的地方政策	164
表 4-3	印度社会企业的登记、主管和协同部门	166
表 4-4	香港社会企业模式	177
表 4-5	日本社会事业法人方案的主要内容	189
表 4-6	韩国社会企业的认定标准	205
表 5-1	政府支持社会企业政策工具类型	229
表 6-1	新加坡三个时期的社会企业政策	244
表 6-2	韩国三个时期的社会企业政策	244
表 6-3	通过目标类型被韩国认可的社会企业	249
表 7-1	社会企业政策支持工具的国家、地区间比较	255
表 7-2	社会企业政策工具选择	273
表 7-3	真值表分析结果	274
表 7-4	社会企业发展的政策变量组合方案	274