國立政治大學公共行政學系研究所

碩士學位論文

從社會企業行動方案到社會創新行動方案：以政策變遷觀點

Social Enterprise Action Plan to Social Innovation Action Plan: Perspectives on Policy Change

國立政治大學
National Chengchi University

指導教授：江明修　博士

研究生：張浩榕　撰

中 華 民 國 一百零八 年 十 月

DOI:10.6814/NCCU201901253

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

謝辭

經過長久的努力終於完成了碩士學業，雖然中間跑去當兵和工作，比其他同學多花了更多的時間，也曾因工作繁忙想要直接放棄，但我很慶幸能回到校園，用這一年的時間完成論文，為我的生涯畫下一個重要的標點，要感謝的人很多，當然首先要感謝父母，讓我在求學過程中無後顧之憂，並且一直以來都尊重我的意願與想法，很慶幸能在這個開明的家庭環境中成長，感謝摯友修賢、泓禧、宗翰與我的弟弟浩軒，謝謝你們的陪伴與支持。

此外感謝恩師江明修教授的指導，在重回校園後中受到老師諸多提點，在跟老師 meeting、開會及跟課的過程中，深深體會對於社會的關懷與行動，我會在公務員職涯中努力實踐，亦感謝口試委員黃東益教授與陳定銘教授，在論文計畫與口試提出許多建議，使研究與論文能順利完成。

感謝研究過程中的諸位受訪者，謝謝你們願意接受訪談以完成論文。

感謝在政大公民社會中心的蘇主任、全祺、Joan、怡廷與孟宏等夥伴。

感謝在我的人生中出現的每個人，我會變得更好，你們也會。

2019 年 11 月 13 日於彰化田尾家中

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

摘要

隨著社會不斷進步發展，公共服務的需求更加多元，原本政府、公司企業、非營利組織提供服務的方式產生間隙，近年來「社會企業」（Social Enterprise）成為解決社會問題的新方式，其具備社會與經濟雙重底線目標，相較於非營利組織更有財務自主性，而相對於企業具有更多社會使命。進入新世紀後我國逐漸發展相關政策，但散見於各部會施政計畫中，直到行政院於民國 103 年核定「社會企業行動方案」統整相關政策，然而公共政策並非一成不變，行政院於民國 107 年核定「社會創新行動方案」延續前方案。

本研究蒐集政策方案、相關專書、學術期刊、碩博士論文、報章雜誌以及政府資料，並檢閱社會企業、社會創新及政策變遷理論，形成具體研究問題：

1. 從社會企業行動方案到社會創新行動方案的政策過程為何？受到那些因素的影響？並呈現何種政策變遷態樣？
2. 社會企業行動方案及社會創新行動方案的政策變遷是否符合政策標的團體需求？

本研究依據 Kingdon（1984）的多元流程模型以及莊文忠（2003）的政策變遷影響因素建構研究架構，透過次級文件分析法分析相關研究資料，與政府部門及政策標的團體進行深度訪談，發現執行機關與政策標的團體相同，前後政策是漸進式的政策賡續，而變遷主要力量來自政治流與政策流的互動，執政權輪替影響施政目標轉變，而執行機關調整備選方案，但對政策標的團體來說，行動方案有政策產出但政策影響較小，仍大多專注於自身營運狀況。

本研究因此建議政府部門重新檢討政策方案內涵，或可建立專責的任務編組組織來推動政策，並逐步修正相關法規與制度，且為落實政策方案，加強公務員教育訓練，以此為基礎進一步調整政策方向。

關鍵字：社會企業行動方案、社會創新行動方案、社會企業、社會創新、政策變遷

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

Abstract

The variety of demand for public services has increased rapidly due to continuous social development, and the gap between government, enterprises and non-profit organizations (NPOs) for providing public service has become more significant. To solve social problems arising from the above facts, the concept of "Social Enterprise" has created a new path. Social Enterprise has multiple characteristics to solve both social and economic problems: it is more financially independent comparing to NPOs, and it has more awareness of social responsibility comparing to profit-oriented enterprises.

Entering the 21st century, the government of the Republic of China has developed policies regarding Social Enterprise. Most of them were not formulated and scattered in political projects written by various ministries until the approval of "Social Enterprise Action Plan" by the Executive Yuan in 2014. In a short amount of time, such plan has been further changed into "Social Innovation Action Plan" by the Executive Yuan in 2018.

Based on the materials collected from policies, monographs, academic journals, thesis, journalism, public government information and after reviewing theories relating to Social Enterprise, Social Innovation as well as Policy Change, this paper is concerned with the following questions:

1. How does policy change from "Social Enterprises Action Plan" to "Social Innovation Action Plan"? What form of policy change does it demonstrate?
2. Does "Social Enterprises Action Plan" to "Social Innovation Action Plan" meet the requirements of policy target groups?

This paper constructs its research framework based on Multiple Streams Model (Kingdon, 1984) and theories regarding policy change factors (Wen-Jong Juang, 2003). The main research methods used in this paper are secondary document analysis and in-depth interview with government sectors and policy target groups. The result of the research shows that the latter policy is incrementally policy succession of the former policy. Because there are the same executive agencies and policy targets groups, and the main factors to such policy change are the interactions between political stream and policy stream, the impacts of change in policy goals resulting from political ruling party alternation and the actions made by executive agencies as well as changes in policy alternatives. This paper also finds out that, while the action plans do have policy outputs, such policy does not have significant impact on the policy target groups; most entities rather focus on its own commercial operation.

DOI:10.6814/NCCU201901253

Therefore, this paper suggests that the government should review the substance of the policy thoroughly and/or establish a dedicated unit/sector or fund to enforce the policy, as well as amend relevant laws and regulations. Furthermore, no matter how policy changes in the future, to enforce the policy effectively, civil servants must be trained properly to ensure that the enforcement of the policy is tied to its goal.

Keywords: Social Enterprises Action Plan, Social Innovation Action Plan, Social Enterprise, Social Innovation, Policy Change

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

目次

第一章 緒論.....3
第一節 研究背景.....3
第二節 研究動機.....5
第三節 研究目的與問題.....6
第二章 文獻回顧.....9
第一節 社會企業.....9
第二節 社會創新.....18
第三節 政策變遷理論.....26
第三章 研究架構及設計.....35
第一節 研究架構.....35
第二節 研究方法.....36
第三節 研究流程.....40
第四章 政策的變遷過程、因素與回饋.....42
第一節 政策變遷的過程.....42
第二節 政策變遷的因素分析.....57
第三節 政策標的團體的回饋.....70
第五章 結論與建議.....80
第一節 研究發現.....80
第二節 研究建議.....86
第三節 研究限制.....90
參考文獻.....93
附錄.....98
附錄一 訪談提綱：公部門（政務委員、推動中央部會）.....98
附錄二 訪談提綱：政策標的團體（社會企業）.....99
附錄三 社會企業行動方案與社會創新行動方案簡介.....100

DOI:10.6814/NCCU201901253

表次

表 3-1 研究問題與運用研究方法 37
表 3-2 本研究訪談名單 40
表 4-1 行動巡迴會議提問內容分類統計 54

圖次

圖 2-1 社會企業光譜 15
圖 2-2 社會企業的分析架構 17
圖 2-3 社會創新觀念圖 26
圖 3-1 研究架構圖 36
圖 3-2 研究流程圖 41
圖 5-1 政策變遷流程示意圖 84

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

第一章 緒論

本章將介紹本研究之研究背景、動機，與經由初步資料搜尋後所形成的研究目的與問題，作為整個研究的基礎並指引其後的文獻回顧、研究設計與分析，分述如下。

第一節 研究背景

傳統公共服務的來自於政府部門的提供，其運用政治權威、自上而下的制定和實施政策，對社會公共事務實行單一向度的統治（government），然而隨著社會不斷進步與發展，公共服務的需求更加多元，僵化的政府結構與民主國家個人自由權利的要求，已使這種管理過程不合時宜。1930 年代經濟學家凱因斯（John M. Keynes）與海耶克（Friedrich A. Hayek）對於政府干預或自由放任的辯論，形成大政府與小政府之爭，並影響了公共服務提供的流程。

這些討論局限於政府部門與企業部門權力消長，政府雖採取自由放任的施政理念，讓民間組織介入公共服務提供的流程中，但往往簡化了民間組織參與的過程，換句話說，在政府力有未逮之時，人們覺得交給市場那雙看不見的手處理就能解決，但因為公共財的特性、外部性問題、自然獨占、資訊不對稱所造成的市場失靈（Market Failure），往往造成更多的社會問題，反過頭來需要政府介入管制，卻又因民主國家的結構性限制造成政府失靈（Government Failure），造成大政府與小政府不斷循環卻又無法完全解決問題的困境。除此之外，以公益為訴求的非營利組織（Nonprofit Organization, 簡稱 NPO），作為填補公共服務缺口的角色，介入公共政策的運作過程，然而因非營利組織的種種限制，諸如法規的繁瑣、專業職能的不足、服務對象的局限性，產生「志願失靈」（Voluntary Failure）現象，最重要的是資源取得的不足與不確定性，其藉由募捐所得的資源不足以維持日常運作，因而非營利組織最終往往依賴政府補貼生存。

DOI:10.6814/NCCU201901253

可以知道的是隨著時代發展，公共服務的提供者越來越多元，但各自有其侷限，這時服務提供者開始進行合作，如 20 世紀 80 年代政府管理相繼出現危機時，新公共管理（New Public Management, 簡稱 NPM）學派開始發展，政府開始師法企業，主張政府職能簡化並採用企業部門成功的管理方法和競爭機制，近年來更由於治理（governance）概念的興起，政府為解決紛雜的社會問題，開始與企業部門及非營利組織進行合作形成公私協力夥伴關係（public-private partnership, 簡稱 PPP）。

但無論是政府部門本身的改革運動，或者政府、企業與第三部門的對話與合作，皆無法真正解決或減緩歐美各國的危機，關鍵在於傳統部門無法因應日趨複雜的問題（OECD, 2003；鄭勝分，2007），這種服務提供的困境在經濟危機時更加嚴重，1970 年代石油危機造成歐洲經濟衰退及失業率上升，各國福利系統漸趨崩潰，大西洋對岸的美國政府同時也為聯邦財政赤字所苦，逐漸限縮政府的社會福利支出（鄭勝分，2005），而我國自 1990 年代以來社會快速變化，對於公共服務的需求日益增加卻愈趨分歧，社會企業因此在我國蓬勃發展，總結來說，社會企業在台灣發展的因素可歸納為五點，包括：（1）響應社會的需求；（2）財務穩定與自主性的追求；（3）社會福利私有化與付費服務的影響；（4）政府的獎勵與補貼；（5）企業日漸重視社會責任的實踐（官有垣，2007），這些發展的原因從多重角度出發，從社會面的需求到政府權力下放，受到 NPM 與 PPP 的多部門治理概念影響，一種更加靈活的組織型態填充政府、企業及第三部門的公共服務提供，亦及「社會企業」（Social Enterprise）的產生，在近年來形成不可忽視的力量。

自 1970 年代尤努斯（Muhammad Yunus）創立鄉村銀行提供微型金融服務，利用商業手段擴大社會影響力的社會企業，從歐美開始逐漸影響世界各地，其之所以成為解決社會問題的新方式，係因具備社會與經濟雙重底線目標，呈現混合（hybrid）結構特質，成為歐美第三部門與變革經濟下的新趨勢（OECD, 1999；

DOI:10.6814/NCCU201901253

鄭勝分，2005），結合營利事業的創造營收與非營利組織解決社會問題的能力，自行營運並同時兼顧社會目標，相較於傳統 NPO，社會企業有更高財務及目標自主性；而相對於傳統純營利企業組織，其有更多社會意識與使命（陳瑋慈，2017）。近年來社會企業已成為我國公共服務提供的一環，亦在企業管理、公共行政、社會學、社會工作、非營利組織等領域成為學術課題，政府亦與時俱進逐漸加深相關政策的推動，可以說社會企業在現代社會中已具相當重要性。

第二節 研究動機

除了民間組織的努力外，各國政府亦積極推動社會企業的發展，如英國政府 2002 年頒布「社會企業：成功的策略」（Social Enterprise, a strategy for success）報告，概述透過社會企業滿足社會需求、創造有利環境並提倡更有效率的商業手段，同年在工商貿易部（Department of Trade and Industry, 簡稱 DTI）成立社會企業小組（Social Enterprise Unit），扮演社會企業推動的聯絡窗口及協調者，2006 年英國政府將該小組與其他單位合併，在內閣辦公室之下成立「第三部門辦公室」（The Third Department Office），更立法規範出不同於一般社會企業組織型態的「社區利益公司（Community Interest Company, 簡稱 CIC）（林怡君，2007；劉子琦，2015；陳瑋慈，2017）。事實上政府在政策面及法律面的推動，已是社會企業發展不可或缺的力量，許多研究結果指出當社會企業得到公共政策的充分支持時，社會企業的收益的確會增加（OECD, 2013: 12），得以穩定其營運模式。

我國政府亦透過政策方案扶助社會企業發展，從 2002 年的「多元就業開發方案」開始，行政院勞工委員會（現改制為勞動部）參考歐盟第三部門就業方案（The Third System and Employment Programme），建構政府與民間團體間促進就業的合作夥伴關係，引導民間團體研擬創意性、地方性及發展性的經濟型及社會型計畫，以促進在地就業，2009 年莫拉克風災後，為協助災區家園及產業重建，訂定「培力就業計畫」，可依需求規劃適切的諮詢輔導及教育訓練，並解除部分

DOI:10.6814/NCCU201901253

進用限制，以利年輕人返鄉參與重建（詹翊偵，2018），此後該計畫歷經修正，已兼具社會性與經濟性目標，鼓勵社會性事業的創業，由政府補助以育成社會企業為目標（施淑惠，2013）。在組織上，為整合資源並推動各種社會經濟，行政院勞工委員會職業訓練局（現改制為勞動部勞動力發展署）2011 年 12 月以臨時任務編組方式成立「社會經濟推動辦公室」(Office of Socio-Economic Development, 簡稱 OSED）推動相關領域政策發展。其餘的相關計畫包含經濟部中小企業處辦理的「微型企業支援與補助計畫」，以及國家文化藝術基金會在 2013 年開始辦理「藝文社會企業創新育成扶植計畫」等（邢瑜，2015）。

經過十多年的發展，行政院於民國 103 年 9 月頒布「社會企業行動方案（103-105 年）」（下簡稱社企方案），該方案由經濟部、勞動部及衛生福利部做為主要推動單位，以調法規、建平台、籌資金、倡育成四大策略，營造有利於社會企業發展的環境。2018 年行政院更進一步頒布「社會創新行動方案（107-111 年）」（下簡稱社創方案），以價值培育、資金取得、創新育成、法規調適、推動拓展及國際連結等六大策略，建立我國社會創新友善環境，發掘多元創新模式。

做為推動社會企業的統整性政策，社企方案與社創方案的施行對政策領域具指導性，亦即行動方案內容指向政府所欲達成的政策目標，探究方案內容與其變遷過程有助於了解政府部門態度，然而社創方案作為前方案的延續，除了可直觀看到方案名稱上的變化，在方案內容上亦有調整，為何有這樣的改動即有討論及分析空間。首先，本研究藉由社會企業與社會創新理論的文獻回顧，以學理上的差異為基礎，其次，透過政策變遷理論探討變遷的過程為何？是否已達成階段性的任務而實行下一步的方案？在過程中有何考量或受到那些因素的影響？更重要的是，政策標的團體是否從中得到更多支持與扶助？

第三節 研究目的與問題

現今對於社會企業的研究多分布於商業管理、法律以及公共行政領域，商管

DOI:10.6814/NCCU201901253

相關科系對社會企業的討論，大多著重在社會企業的個案分析，探討某社會企業對於當地社會與群眾所造成的影響，而法律學門的相關研究，則著重於公司法中的組織規範與定位，公共行政對於社會企業的研究則較為廣泛，有從個案出發、與政策方案的連結與比較等，但在中央政府的總體政策方案，亦即社會企業行動方案與社會創新行動方案，與相關中央部會的規劃執行過程，並未有研究者對其多加著墨，延續上述的研究動機，對於中央政府社會企業政策的發展過程，有對其歸納整理的必要，本研究從政策變遷的角度切入，結合社會企業、社會創新與政策變遷等學術理論，對政策進行初探性的盤點，以利後續研究的發展。

不論受到何種因素影響，政策很難一直維持當初制定時的形式，而是持續地在變動與演化（Hogwood & Peters, 1983），包括針對政策方案內容做修正或是終止執行，前者包括創新（innovation）、賡續（succession）以及維持原狀（maintenance），後者則是政策終結（termination），上述的變遷態樣皆是屬於廣義的政策變遷（policy change）（Hogwood & Peters, 1983: 27），政策變遷的過程往往會受到很多因素的影響，因此本研究第一個關注的重點，在於試圖探討政策過程，並透過政策變遷相關理論，分析社企方案到社創方案的過程中受到那些因素的影響？並呈現何種政策變遷態樣？

為什麼公共政策應該支持社會企業發展？因為社會企業在解決社會、經濟和環境挑戰，培育包容性增長和增加社會包容等方面發揮著重要作用，因為它們旨在追求普遍利益並使社區受益（OECD, 2013）。而公共政策應該為社會企業發展提供下列支持，包括：（1）積極推行社會企業家精神；（2）建立有利的法律、監管和財政框架；（3）提供可持續的融資：（4）提供商務發展服務和支持結構：（5）支持市場准入，使公共採購對社會企業部門更加開放；（6）支持進一步研究，有助於評估社會企業的不同需求，以及如何更有效地將其納入社會和經濟政策（OECD, 2013）。

然而在 2017 年透過對 245 家社會企業進行調查（星展銀行、聯合報，2017），

DOI:10.6814/NCCU201901253

社會企業認為面臨的困難以「人力不足（26.5%）」和「缺乏行銷通路（24.9%）」居多，其次為「經營或營運成本太高（19.2%）」、「缺乏消費市場（16.7%）」、「缺乏經營管理人才（14.3%）」、「公眾對社企認識不足（10.6%）」和「品牌知名度低（10.6%）」，受訪社會企業多認為政府應加強民眾對社會企業的認識及宣導（31.4%），其次為增加育成輔導補助資金和放寬補助條件（18.8%）和推動社會採購（12.2%），在 2019 年時對社會創新組織所進行的調查，亦有類似的行銷通路與缺乏消費市場的需求（星展銀行、聯合報與台灣經濟研究院，2019），可見我國政府對社會企業的扶持仍有改善的空間，因此本研究第二個關注的重點在於，從政策標的團體的角度出發，其是否樂見於這些改變，這種變遷是否能夠讓社會企業或社會創新組織得到更有效的幫助？

綜上所述，本研究之目的在於透過分析政策變遷的過程，探討其學理上的依據、變遷的因素以及是否符合政策標的團體需求，盼能對社會企業的發展提供幫助，以更好的解決社會問題，因此，本文之研究問題臚列如下：

1. 從社會企業行動方案到社會創新行動方案的政策過程為何？受到那些因素的影響？並呈現何種政策變遷態樣？
2. 社會企業行動方案及社會創新行動方案的政策變遷是否符合政策標的團體需求？

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

第二章 文獻回顧

本研究主要目的在於探討並分析前後政策方案過程、影響因素及其政策效果，因此本章對於兩行動方案的價值，即社會企業與社會創新進行學術理論上的介紹，此外，本研究另透過政策變遷理論的回溯，試圖整理出適合本研究的研究架構，因此本章包含三節，分別為社會企業、社會創新與政策變遷理論。

第一節 社會企業

一、社會企業的起源

社會企業的發展與各國在 20 世紀 70 年代末的經濟危機有明顯關聯，歐洲各國面臨嚴重的財政危機，雖然大多數國家通過改革就業補助，以及減緩供給社會服務來應對財政危機，但宏觀的經濟和就業政策無法減少失業率，與此同時弱勢族群對於公共服務的需求卻不斷提高，造成歐洲各國福利制度的危機，此危機對於習慣上提供失業補助及退休金的國家造成更大衝擊（Borzaga & Defourny, 2001）；在美國亦面臨社會服務資源不足的窘境，聯邦政府 1960 年代的「大社會福利改革計畫」（the Great Society Programs），透過非營利組織提供教育、健康照顧、社區發展和貧窮救助等領域的服務，來取代政府科層組織的管理方式，1970 年代末期經濟危機造成預算的刪減，使得依賴政府補助的非營利組織運作困難，公共服務的提供出現危機（鄭勝分，2005）。

為因應此種危機，公共服務的各部門進行改革，如政府採行「師法企業」（businesslike）策略，引發 NPM 研究並推行政府再造運動，而企業亦積極與政府建立夥伴關係，社會部門作為填補性角色填補服務缺口，然而此等公私協力夥伴關係並不能真正解決服務缺口（鄭勝分，2007），換句話說，經由政府提供公共服務有公平性上的限制及政治性的考量，亦較未能及時提供服務，而市場機制

DOI:10.6814/NCCU201901253

這雙「看不見的手」並非萬靈丹，所引起的市場失靈困境造成社會階級對立，傳統的第三部門不足以將服務缺口填上，即便政府、市場及非營利組織進行協力合作仍力有未逮。

因此需要一種新的協力夥伴關係進入公共服務的提供網絡，傳統部門無法應付日漸複雜的需求及問題，此時主要基於第三部門發展而來的「社會企業」，由於其混和企業部門與社會部門的特性，成為歐美第三部門與社會經濟（social economy）的趨勢（OECD, 1999），且又因各國政治、經濟、歷史文化脈絡上的不同，社會企業在各國有不同的角色與定位。

例如在歐洲各國的經驗中，社會企業做為社會福利及社會經濟的一環，位於第三部門之下，著重盈餘分配限制和民主治理模式，主要活動在工作整合以及提供社會和社區照護服務（Borzaga & Defourny, 2001：350），主要功能包含：福利系統的轉換、創造就業機會、社區凝聚力與創造社會資本、地方發展及第三部門的動態性，這五種功能顯現偏向地區型的微型企業（鄭勝分，2005）；而在大西洋對岸的美國則從 NPO 的商業化出發，功能在填補組織的財源缺口，將社會企業理解為光譜的連續體，著重社會創新精神，包含企業慈善、具有經濟與社會雙重目的之公司以及透過商業手段來支持社會使命的非營利組織。

二、社會企業學派

依據上列所述歐洲與美國不同的發展歷史脈絡，社會企業生長於各國社會不同的政經環境中，更造成社會企業定義、組織型態、法律制度及運作模式上的不同，美國學者 Dees 與 Anderson（2006）為了要對不同概念進行分類，主張將社會企業的定義分成「賺取所得」（Earned Income School）與「社會創新」（Social Innovation School）兩大思想學派，其後學者 Defourny 與 Nyssens（2010）再增加「EMES 歐洲研究網絡」（EMES European Research Network, 簡稱 EMES）學派，透過不同學派的區別，有助於掌握社會企業的整體脈絡及趨勢，並有利於本文其

DOI:10.6814/NCCU201901253

後分析，以下簡述之：

（一）「賺取所得」學派

在美國對於社會企業最早的討論，來自於非營利組織商業化領域，社區及宗教團體等 NPO 透過販售產品之收入補充其不足資源，以同時滿足社會和經濟雙重底線目標，亦為社會企業理論主軸（Dees, 1998）。然而歐陸學者對其有不同看法，認為應縮小該學派範疇，其源自於 NPO 原有收益不足而產生的生存壓力，探討重點在於，如何透過商業化支撐社會目標，社會企業的概念應更加寬廣，因此採用「賺取所得」思想學派描述之（Defourny & Nyssens, 2010），亦使其與下述學派產生區隔。

（二）社會創新學派

在 Dees 與 Anderson（2006）的描述中，社會創新學派關注具備社會企業精神（Social Entrepreneurship）的「社會企業家」（Social Entrepreneur），著重於探究社會影響力（Social Impact）更甚於賺取所得，探究社會企業家如何在有限資源的前提下，創造最大的社會影響力，建立持久發展的商業模式並衡平弱勢需求。

因此，該學派認為在擴大社會效益的過程中，人的因素佔據很大的比重，社會企業家是公共服務提供不斷細緻化、擴大化的關鍵，Dees 提出社會企業家的定義可認為是學派的核心概念，他認為社會企業家是「在社會部門中扮演了引導變遷的代理人角色，其恪守組織使命而用以建立與維繫社會價值、為實現使命而去認定與不懈地追求新的機會、投入持續性創新、適應與學習、勇於行動且不受現有資源限制的過程，最後，展現出高度的責信意識以服務其顧客群，同時作為評估成效的基準」（Dees, 1998；Defourny & Nyssens, 2010）。

（三）EMES 學派

EMES 學派從社會、經濟與治理三大層面，為社會企業建立明確指標

DOI:10.6814/NCCU201901253

（Defourny & Nyssens, 2010），該學術網絡於 1996 年由「歐盟執委會」（European Commission）資助成立，認為歐洲社會企業乃是社會經濟之轉型，社會經濟包含合作社及社團，故社會企業包含合作社之非營利化及社團之企業化。

EMES 學派致力於研究建構一套何謂社會企業的指標（criteria），但這套指標僅為「暫訂性的假設」（working hypothesis），並不是建構一種規範性的準則，而是以「理想型」（ideal type）來描述社會企業組織的樣貌。在其制定了以下四個主要目標：（1）提供能夠涵蓋不同國家經驗的社會企業的定義；（2）驗證在歐洲各國的這種新的企業形式;（3）為他們的發展提供第一個但臨時性的解釋;（4）並討論他們對歐洲社會和經濟的貢獻（Borzaga & Defourny, 2001: 350）。

該機構對於社會企業的定義可分為經濟、社會、企業治理等 3 類，共 9 項社會企業特質指標（黃德舜、鄭勝分、陳淑娟與吳佳霖，2014）：

1. 經濟指標
   (1) 持續性的生產財貨和銷售服務：社會企業和非營利組織最大的不同處，在於需要進入市場競爭。
   (2) 需承擔顯著的經濟風險：由於需要進入市場競爭必然承受財務風險。
   (3) 需聘有最低數量的有薪給付員工：面對市場競爭，社會企業為避免財務負擔，依據營運狀況聘僱最少員工。
2. 社會指標
   (1) 具有益於社區的明確指標：社會企業係有益於社區或某些群體，負起滿足需求與促進地方發展的責任。
   (2) 是由一群公民倡議發起的組織：社會企業成員共享相同理念與需求尋求合作達成目標。
   (3) 有限度的利益分配：和非營利組織不得分配利潤的規則不同，社會企業兼具社會與經濟性質，允許有限利潤分配。
3. 治理指標

DOI:10.6814/NCCU201901253

(1) 高度的自治性：並非權威式的管理，成員有自我發聲或退出的權利。

(2) 決策權的分配非基於持股多寡：社會企業不以股份比例或權威領導，而採民主方式決策，成員皆有投票權利。

(3) 民主參與的本質：亦即受到活動影響的各類不同利害關係人，其參與都是運作過程中的重要部分。

其後，經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, 簡稱 OECD）受 EMES 對影響並進行實地調查出版《社會企業》（Social Enterprises）報告書，OECD 從組織面出發將社會企業定義為「任何可產生公共利益的私人活動，具有企業精神與策略，非以利潤極大化為主要追求，而是達成特定經濟或社會目標，並有助於解決社會排斥及失業問題的組織」，並區分為獲取財源為主與公益導向為主的兩種型態，歸納下列 11 種特質列舉如下（OECD, 1999: 11；黃德舜等人，2014）：

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（shareholders），重視民主參與及企業化組織；
5. 兼具經濟及社會目標；
6. 強調經濟及社會創新；
7. 參與市場法則運作；
8. 具備經濟持續能力；
9. 具有高度的自主財源；
10. 回應未經滿足的社會需求；
11. 係勞力密集的活動。

本學派最主要的目的在於透過指標的建立，限縮出社會企業的組織型態範圍，由於在歐洲脈絡之下，社會企業被認為社會經濟的一環，對於其定義較為嚴謹以

DOI:10.6814/NCCU201901253

利於法規定位的確立，與賺取所得學派與社會創新學派的出發點並不相同，因此本研究歸納出以下分類。

三、當代的社會企業

對於本研究來說，對上述三個學派的介紹，意義在於經由歸納社會企業學派，發現由於出發點的不同，社會企業的定義與型態必須與當地社會現況結合，可區分為歐洲各國以組織面出發的「制度性」社會企業，以及美國以商業活動及手段實踐組織目標的「光譜性」社會企業，分述如下。

（一）制度性的社會企業

依上述 EMES 與 OECD 對社會企業的看法，雖然無法一個完整的社會企業定義，但其透過指標的建立限縮出一個範疇，社會企業就是新型態的組織，將其視為一種填充各部門不足的填補性治理結構，並將其定位於社會部門（第三部門）之下，英國工商貿易部（DTI）於 2002 年政策說帖《社會企業：邁向成功的策略》（Social Enterprise：a strategy for success）中認為「社會企業是具有優先社會目的之事業，其盈餘主要再投資於事業本身或社區，而非為股東和所有人之利潤最大化而存在」，或許可較佳的描述這種治理結構的特性。

我國「社會企業行動方案（103 到 105 年）」（經濟部，2014）對社會企業的廣義操作型定義亦參考 DTI 之觀點，而該方案之狹義操作型定義則參考英國公司法中社區利益公司（CIC）對審計及公益報告、盈餘分配限制等要求。

（二）光譜性的社會企業

依據上述賺取所得學派以及社會創新學派的內容，發現美國社會企業動力來自NPO政策補貼減少的資金壓力，因此利用商業手段支持社會使命，與此同時企業部門開始探究企業社會責任（Corporate Social Responsibility, 簡稱CSR）解決社會問題的能力，社會企業家亦開始發揮其社會影響力，可以說美國社會企業的

DOI:10.6814/NCCU201901253

範疇非常寬廣。

1998年學者Dees從交叉補貼的觀點，說明美國社會企業的型態，提出「社會企業光譜」（social enterprise spectrum）概念，依據主要利害關係人與非營利組織的關係，將社會企業分成純公益（purely philanthropic）、混合型（hybrids）到純營利（purely commercial）三種型態，而社會企業存在於光譜兩端點之中，換句話說，社會企業包含企業慈善、具有經濟與社會雙重目的之公司、及透過商業手段來支持社會使命的非營利組織，並可依收益情況區分為五種組織類型，包括：完全慈善支持（full philanthropy support）、部分自給自主（partial self-sufficiency）、資金流自給自主（cash flow self-sufficiency）、運作支出自給自主（operating expense self-sufficiency）及完全的商業化（full-scale commercialization）（Dees, 1998；鄭勝分，2007；黃德舜等人，2014）。

純公益 ⟷ 純商業				
動機、方法與目標		訴諸聲譽 使命導向 社會價值	混和動機 使命與市場導向 社會與經濟價值	訴諸自利 市場導向 經濟價值
主要利害關係人	受益者	無償	補助金，或全額支付與無償混合	市場行情的價格
	資本	捐贈與補助	低於市場資本，或捐贈與等同市場行情資本混合	市場行情的資本
	人力	志願服務	低於市場薪資，或志願服務與等同市場行情薪資混合	市場行情的薪資
	供給者	實物捐贈	特定折扣，或實物捐贈與足額捐款	市場行情的價格

圖 2-1 社會企業光譜

資料來源：“Enterprising Nonprofits,” by Dees, J.G., 1998, Harvard Business Review, 76, 60.

（三）各國的社會企業

透過對歐洲及美國社會企業實務歸納總結，證明社會企業嵌入於實際環境，是社會建構的產物，由於各國以下幾點相異之處，造成社會企業型態的差異，包

DOI:10.6814/NCCU201901253

括：(1)經濟和社會制度的發展水平；(2)福利制度和傳統第三部門的特點；(3)法律制度的發展（Borzaga &Defourny, 2001），可以說直至今日社會企業仍不具有普遍定義，可視為市場、公共政策與公民社會間的媒介空間（intermediate space）（鄭勝分, 2008：203），前述三大學派彼此亦非壁壘分明的互斥關係。

事實上在探究社會企業定義的過程中，學者發現對其定義的追求有其侷限性，反倒使原先的意涵更加複雜（Defourny& Nyssens, 2017），如以下強調部分組織特性的分類，反而模糊了社會企業的定義，包括：

1. 個別社會企業家自身之特定經歷或角色；
2. 視之為一個創新的組織或部門場域；
3. 在非營利組織的運作中尋求市場之收入；
4. 從制度及法律上規範利潤的分配，以便履行社會使命；
5. 達成經濟和社會目標與可持續平衡的治理議題。

社會企業應該有怎樣的範圍？對於我國中央政策的定義來說，區分為廣義與狹義定義的目的，可以看出前者來自美國的光譜性質，而後者來自歐洲的制度性質，那在社會企業行動方案到期之後，對於社會企業的定義應如何蓋棺論定，以利後續法規制度與政策的調整，也成為研究問題所欲探討的重點，亦即中央政府如何解釋定義社會企業。

國立政治大學 National Chengchi University

（四）社會企業的類型化

社會企業應回歸到我們為何需要，而不是限縮為一種特定的法律形式的組織，換句話說，並非探究社會企業的規範面，而是進行實然面的歸納，有國內學者以分析經濟或是社會面向指標，與其屬於何種組織型態，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（鄭勝分，2007）。前者關注經濟面與社會面的雙重底線目標，可細分為：

1. 非營利組織商業化：因應非營利組織的財政危機，引入企業精神，並藉

DOI:10.6814/NCCU201901253

由交叉補貼方式，以經濟收益支撐社會目標發展（Dees, 1998）；

2. 社會創新：具社會企業精神的創業家，透過創新活動滿足弱勢市場需求，並進一步創造社會價值（Defourny & Nyssens, 2010）。

後者強調企業加值與公民社會依存關係，可細分為：

1. 社會合作社：透過非營利互助體制的設計解決高失業及社會疏離問題（鄭勝分，2007），現今範圍拓展至所有以社會目的為主的經濟活動，不再限於合作社，因此亦可使用「社會經濟」一詞替代該類型（黃德舜等人，2014）。

2. 企業社會責任：企業雖仍為利潤導向，但投入公益有助塑造公共形象，並能獲得稅賦減免優惠及凝聚員工向心力，可被視為一種社會行銷策略（黃德舜等人，2014）。

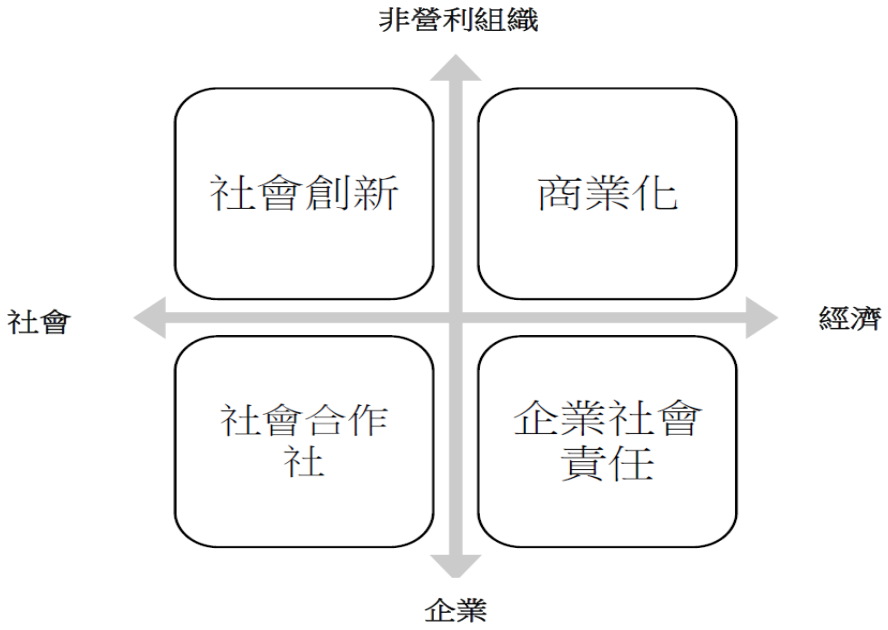

圖 2-2 社會企業的分析架構

資料來源：“社會企業的概念分析”，鄭勝分，2007，政策研究學報，7，76。

雖透過理論上的分析得出此架構，但我國對社會企業的認知是否即是如此？經過實證研究後發現，我國雖偏向採用廣義的社會企業，其中包含 NPO 與社會企業，但排除企業社會責任（邢瑜，2015），因此對社會企業的定義仍應適當限

DOI:10.6814/NCCU201901253

縮，以符合當地社會結構與價值觀念。

歐洲各國近年來亦進行社會企業的類型化，如「全球社會企業國際比較研究計畫」（International Comparative Social Enterprise Models, 簡稱 ICSEM），該項目主要目標是記錄多樣性的社會企業模型，各國學者透過描述概念來繪製社會企業模型，分析主要社會企業模型的制度軌跡，闡述各國社會企業動態和生態系統，再透過理論化及統計分析，將各國實務歸納出四種普遍存在於地球村的社會企業模型模型（Social Enterprise Models）（Defourny & Nyssens, 2017），包括：

1. 具有企業形式與精神之非營利組織模型（Entrepreneurial NPO）；
2. 社會合作社模型（Social Cooperative）；
3. 以社會使命實踐為主的商業組織模型（Social Business）；
4. 具有公部門組織運作特質的社會企業模型（Public Sector Social Enterprise）。

綜上所述，從社會企業學派再到社會企業類型化的歸納整理，本研究意在探究我國的政策現實，意即學術理論是否能符合實際情形，但事實上這些學派的解釋力可能不太樂觀，由於社會企業的多元與複雜性，其主要價值在於跨越商業和社會部門之間的舊界限，尋找改善社會條件的最佳途徑及更好的解決社會問題，免於陷入文義或法規侷限，因此追求更大的社會影響力（Social Impact）成為社會企業或相關組織的目標，在美國逐漸興起的 B 型企業（Benefit corporation）有相類似的概念，而社會影響力評估（Social Return on Investment, 簡稱 SROI）更是近年社會企業研究的顯學，中央政府是否應進一步凝聚出社會企業定義，以社會創新來延續是否有類似考慮，這也是本研究所欲探究與說明的問題。

第二節 社會創新

一、社會創新的起源

社會創新一詞從字義上來看，係為了解決某種社會問題的「創新」作為，因

DOI:10.6814/NCCU201901253

此「社會」是其目的而「創新」是手段，因為社會創新是一個實踐的領域，不應以學術方式思考它們，因此社會創新可能很早以前就已經出現，例如學者透過對歷史案例分析，了解到 18 世紀富蘭克林（Benjamin Franklin）於社區內解決日常問題的小規模社會組織改革，即可評價為社會創新（Mumford, 2002），但社會創新一直沒有完整的學術領域探討，反倒是執行面的「創新」（innovation）研究在各個學科受到重視。

「創新」一詞最早可以追溯至 1912 年奧地利經濟學家熊彼得（Joseph Schumpeter）的論述，其《經濟發展理論》（The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle）一書中，熊彼得提出所謂創新就是「生產要素的重新組合」，亦即創造一種新的生產函數，使各個生產因素在不同組合下創造更多的產出，而經濟發展就是指整個社會不斷地實現新組合。在熊彼得的概念中「發明」（invention）和創新是不同，發明是無中生有的創造，是生產因素和生產條件的累積，而創新是把生產要素和生產條件重新排列的「新組合」引進生產體系中去，並依不同情形可區分為生產創新、行銷創新、流程創新及組織創新（Schumpeter, 1912；蕭美惠譯，2015）。

當代管理學大師彼得杜拉克（Peter Drucker）在《創新與創業精神》（Innovation and Entrepreneurship）一書延續了熊彼得的看法，將創新定義為「賦予資源創造財富的新能力，使資源變成真正的資源」，也就是將資源做更有效的利用，並產生新價值者，即是創新行為，管理者藉由改變思考方式或做事情的方法，將企業的所有活動轉變為滿足客戶或顧客所需的活動並創造出獲利（Drucker, 1985；蕭富峰、李田樹譯，2009）。

雖然熊彼得認為社會創新在社會其他領域，如文化、社會和政治方面，與經濟創新同具價值，但其目的在於保證技術創新的經濟效益（Frank Moulaert, Flavia Martinelli, Erik Swyngedouw and Sara Gonza´lez., 2005 : 1974； Howaldt & Schwarz, 2010 : 9），而彼得杜拉克亦提及「社會創新」與「經濟創新」同等重要，都是將

DOI:10.6814/NCCU201901253

經濟、社會以及其他形式的資源轉變為新的生產力，從而創造財富的過程（溫肇東，2007），但這種概念仍限縮於企業及管理科學，目的在於判斷社會中的需求和機會，並發展出一些概念與制度來滿足，包含管理知識、經濟制度或組織的變遷（Drucker , 1985；蕭富峰、李田樹譯，2009），目的在強調要素或製程上的改良，並將其轉化為更有效率的組合，相較之下社會創新並非技術面的創新，而是一種觀念上的改變與社會實踐的層次（Howaldt & Schwarz, 2010）。

羅吉斯（Everett M. Rogers）的創新擴散理論（Diffusion of Innovations）較為中性而和熊彼得和杜拉克的看法不同，認為創新是有關個人認知的主觀產物，創新擴散是將一個創新的事物傳遞出去的過程，這個過程發生在某個社會系統中，利用某種溝通管道分享並達成共識，其將擴散的主體亦即「創新」這個概念定義為「個人或是採用單位所接受的新創意、新事物或是新物件的認知」，換句話說，當某個人或團體認為一個觀念、方法或事物，只要採行者認為是新的，不論它是否已存在很久，或最近才被發現，都可稱之為創新（Rogers , 1962；唐錦超譯，2006）。

社會創新正式於社會科學上的發展起始於 1980 年代歐盟委員會（European Commission）框架五計劃（Fifth Framework Programme, 簡稱 FFP5）中的「社會創新治理與社區營造」計畫（Social Innovation in Governance in (local) communities, 簡稱 SINGOCOM），由於創新政策的技術成見和過度專家取向的城市規劃，且社會創新逐漸提升其在各種層面和治理中的重要性，該計畫以結構化概念談論社會創新與地域發展的關連（Moulaert et al., 2005），並提議擴大創新概念，從這個意義上講，社會創新可以被視為在創新研究、政策和實務中，對這種狹隘技術偏見的反應（The Young Foundation, 2012）。

20 世紀晚期社會創新研究跨越不同的研究和實踐領域，歐盟、英國、美國的政府、企業、第三部門開始重視其發展，研究領域包括商業管理與經濟、社會工作、政治科學、社會科學、地域發展等，不論是從學術或實務領域出發，但直

DOI:10.6814/NCCU201901253

到目前對於社會創新的定義仍尚未有所定論（The Young Foundation, 2012）。

二、社會創新的意涵

從廣義上講，當今的社會創新一詞在多個面向上被使用，包括社會變革、組織管理模式、社會企業家精神、新產品服務和計劃的發展，以及治理、賦權和能力建設模式等（The Young Foundation, 2012：6），且因為著眼點與研究方向的不同造成定義歧異，這種多樣性反映了社會創新是實踐領域的事實，定義因文化和國家以及不同的行動領域而有所差異，Moulaert 等人（2005）提出跨學科的四種類別涵蓋社會創新研究的範圍，第一種與管理科學文獻相關；第二種包含各學派，結合管理實踐和科學研究，解決商業成功與社會、環境之間的複雜關係和相互作用；第三個與藝術與創造力（art and creativity）相關，探討人們應該如何組織人際活動或社交互動，以產生或實現一個或多個共同目標的新想法；最後一個與地域或區域發展的社會創新歷程文獻相關，強調了在區域、地方層面中的社會創新制約因素（Moulaert et al., 2005）。

從個人動機方面來看，Harris 和 Albury（2009）認為社會創新係「明確為了社會和公共利益的創新。此種創新啟發自滿足社會需求，這樣的需來自市場的忽視，以及國家服務組織貧乏照護或未解決的需求（The Young Foundation, 2012; Harris & Albury, 2009）」，可以說社會創新關乎個人對公益的追求。而這種公益動機與管理科學及商業管理結合，產生對於社會企業家的探討，像是 EMES 認為「社會創新是一種在多個領域中發展的創業精神，在社會目標、產品及其質量、組織或生產方法、生產要素、市場關係或法律形式中提供新的解決方案（OECD, 2010；Westall, 2007）」，Dees 和 Anderson（2006）以「企業性的社會創新」（enterprising social innovation），描述一種挑戰商業和非營利部門之間人為障礙的精神。

社會創新亦是一種滿足社會需求，並從理念到實施的社會實踐過程，Howaldt

DOI:10.6814/NCCU201901253

和 Schwartz（2010）認為「社會創新是一種新的組合與/或社會實踐的新型態，在某些行動領域或社會脈絡下，由一些行動者或團體，以針對性的標的方式，比既定做法基礎上，更好的回應需求和問題」。這種社會實踐會發生在各個部門，具體展現在組織型態中的最佳例證即是社會企業，事實上，在我國實務上可見社會企業與社會創新逐漸相互融合，甚至出現這兩個名詞相互取代的情況，並演變出「社會企業創新」這綜合性的名詞（王秉鈞，2015），鄭勝分在其研究中認為「社會創新的重點在於學習企業的創新與管理，其策略乃在於培育具備創新精神的社會企業家」，即是由社會企業解釋並填充社會創新的意涵（鄭勝分，2007：85）。

從「產品」的角度來看社會創新，即為一個更好的社會問題解決方案，Phills 等人（2008）提到，社會創新是「比現有社會問題的解決方法更有效能、效率、永續、或正義的新方法，它的成效主要歸屬於整體社會，而非個人」。這樣的新觀點仍是傾向將社會創新設定為在政府、企業、非營利部門三方所無法各自解決，而需共同努力的超級問題的層次（王秉鈞，2015），但亦有批評者認為將其視為產品幾乎沒有提到支撐社會創新的價值觀，此外亦忽視了重要的實施和傳播階段，以及社會關係和治理方面的創新，這些創新可能帶來的改善社會政治能力和資產等結果（The Young Foundation, 2012）。

從社會互動關係層面來看，涵蓋社會創新行動者之間關係的關聯。Mumford（2002）認為社會創新是「新觀念的產生與施行在於人們如何組織人際間的活動或社會互動，以實現一個或多個共同目標，與其他形式的創新一樣，社會創新產生的產品在廣度和影響方面可能會有所不同」。從這個觀點來討論社會創新，其前述的定義不同而是更強調社會性質，與此相近的是，Moulaert 等人認為社會創新的動力，除了來自滿足未滿足或疏離的人類需求外，更包括在社區或更廣泛區域間個人和群體之間的社會關係，在理想的情況下應該結合兩種社會創新觀點（Moulaert et al., 2005）。

更進一步的是從地域發展觀點來看，Moulaert 等人延續 SINGOCOM 計畫，

DOI:10.6814/NCCU201901253

並以賦權的角度出發，從地域性的背景脈絡來探討社會凝聚的內化過程，換句話說，社會創新涉及權力關係的變化，增加社會政治能力和獲得受益者資源的機會，從而使他們能夠更好地滿足自己的需求（Moulaert et al., 2005）。OECD 亦認為社會創新可看待為個人與社區的福祉，具有概念、過程、產品、組織與財務上改變的意味，也能處理利害關係人與地區之間的新關係，可藉由辨識與傳遞新服務來改善個人與社區的生活品質，也可藉由新的勞動市場整合、新競爭力、新工作和新參與形式，這些皆可供改善勞動力市場情況，透過就業、消費與參與的方式，其目的是提供個人和社區解決問題的方案（OECD, 2010）。

最後，社會創新更可作為社會變革的動力，社會創新是綜合而非單一確定的概念，指向社會變革的多維過程及其各個方面（Moulaert et al., 2005），歐盟執委會在其報告中提出，別僅將社會創新視為工具，其除了修補國家和市場機能不足外，更在社會政治上具有巨大的變革性潛力，社會創新改善了個人和社區的長期機會，且為社會提供了更有效和持續性的手段，不應將其簡化為工作領域或經濟部門，此外，社會創新不區分手段與目標而是將需求和問題視為社會關係中固有的，透過採用新的社會實踐、體制安排或參與形式來改變關係，進而影響社會進行變革（Moulaert, Mehmood, MacCallum and Leubolt, 2017: 25）。

國立政治大學 National Chengchi University

三、延伸討論

透過對文獻的歸納總結，可以知道社會創新參雜三種面向的思考，包括內容（產品）面向（content/product dimension）、過程面向（process dimension）和授能面向（empowerment dimension）（The Young Foundation, 2012; Moulaert et al., 2005），而學者的討論取決於其整體背景脈絡、出發點及目標的不同，三種面向的比重會有所不同。

內容面向的重點在於滿足特定對象需求，由於該需求尚未或被國家及市場忽略，換句話說即是政府和市場無法或不願提供公共服務的空缺，所以將重點放在

DOI:10.6814/NCCU201901253

滿足這個可能因社會和社區而異的基本需求（Moulaert et al., 2005）；過程面向指在社會關係中的改變，特別是治理的部份，它可以使內容面向得到滿足，但也可以增進社會中特別弱勢團體的參與程度；授能面向，是指增加社會政治和使用資源的能力，它可以滿足人類的需求與增強參與的權利。

誠如斯言，上述探討的社會創新定義皆有所偏重，僅能以大範圍的面向來涵蓋其定義，而歐盟委員會資助的「社會創新研究計畫」（The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe, 簡稱 TEPSIE）試圖綜合研究與實踐觀點，以歸納出研究者和實踐者有所共識的社會創新定義，其所提出的定義為：

> 社會創新是新的並同時滿足社會需求（比現有解決方案更有效）的解決方案（產品、服務、模式、市場，流程等），並帶來新的或改善的能力和關係，以及更容易地使用資產和資源，換句話說，社會創新既有利於社會，也有助於提高社會的行動能力（The Young Foundation, 2012: 18）

其定義包含了五個核心要素，新穎性（Novelty）、從構思到執行（From ideas to implementation）、效能性（Effectiveness）、滿足社會需求（Meets a social need）、提高社會行動能力（Enhances society's capacity to act）。首先，新穎性不需要完全原創或獨特，而是在新領域、使用者或方法等體現；其次，從構思到執行強調創新的擴散，若一個想法沒辦法擴散並實際執行即非社會創新；第三，效能性係指應該比現有解決方案更有效，也就是說應創造可衡量的改善；第四，社會需求是指如果沒有得到滿足，就可能造成嚴重傷害的那些事物，社會創新的功能在解決這種具有重要性的問題；最後，社會創新過程與目標或結果同等重要，透過創造新的角色和關係，使受益者更容易使用資源來滿足自己的需求。

TEPSIE(2014)在其研究報告中修改社會創新定義，在分析其核心要素之後，發現在新穎性、從構思到執行、滿足社會需求、提高社會行動能力等四項要素變化不大，卻修正了比現有解決方案更有效的效能性要求，事實上我們很難在執行

DOI:10.6814/NCCU201901253

時就確認方法效能，將其修改為改變社會關係（Transform social relations），通過改善特定目標群體的權力和資源，挑戰社會中不公平的權力和資源分配其修改後的定義如下：

> 我們將社會創新定義為解決社會需求的新方法，在手段和目的上是社會性的，通過改善受益者對權力和資源的獲取，來吸引和動員受益者並幫助改變社會關係（TEPSIE, 2014）

綜上所述，社會創新很難得出一個確切的定義，學者及 The Young Foundation、Danish Technology Institute 等 TEPSIE 計畫研究夥伴仍使用較為廣泛的概念描述之，這反映了這樣一個事實，即社會創新主要是一個實踐領域，其中定義和意義通過人們以新的方式做事而不是以學術方式反思（TEPSIE, 2014），社會創新在公部門、企業部門、非營利部門和其他非正規部門（如家庭和社區等）皆可以進行（The Young Foundation, 2012），王秉鈞（2015）探討我國實踐社會創新的個案亦得出類似看法，認為社會創新並非僅為非營利部門創新，而是涵蓋行政創新及企業創新（如圖 3），此外強調人具有社會責任觀念的人才是社會創新的重要關鍵。除此之外，社會創新概念亦分散於社區營造、農村再生等政策中，政府亦有意識的吸納民間社會創新能量（台灣競爭力論壇學會，2015）。

因此與社會企業相比，社會創新的涵蓋範圍更大而指向社會變革層面，社會企業主要涉及社會創新的內容面向，而在實踐過程中，經由公民自主交流與連結，引導後續過程面向的改善社會關係，以達成授能面向的去中心化思維，因此雖然社會企業是實踐社會創新的重要載體，但兩者在層次上有一定差異。在政策領域中，對於政府來說社會創新更具有泛用性，似乎在各個政策領域中都可以發現名詞的使用，但在實際政策中是否與理論一致，指向賦權與社會變革的面向，或是僅做為政策行銷的名詞，本研究在其後的分析過程中，亦期望能達到初步的解答，從社會企業到社會創新，中央政府是否對政策增加了更多的內涵與期望。

DOI:10.6814/NCCU201901253

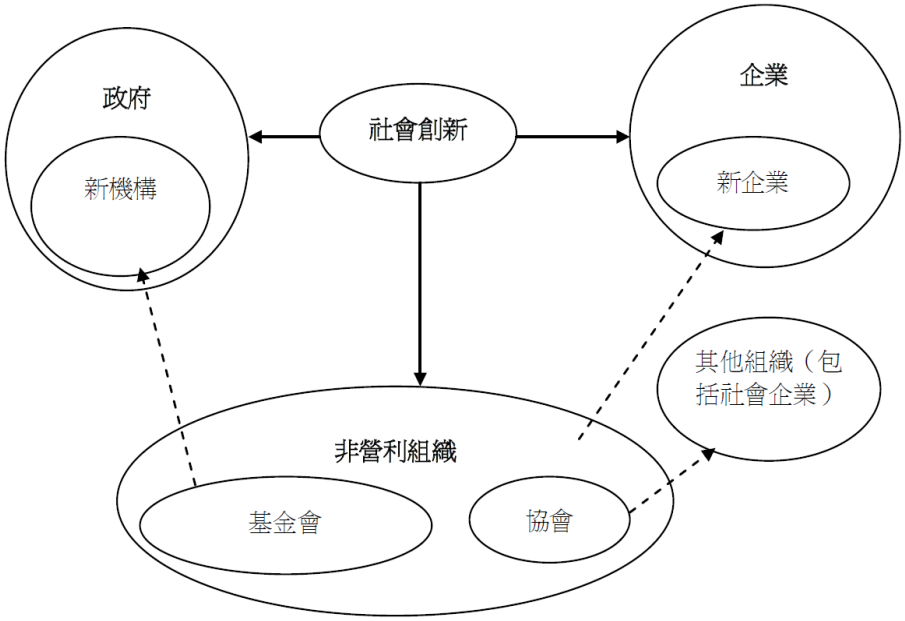

圖 2-3 社會創新觀念圖

資料來源：“社會創新的起源－以臺灣經驗重新溯源社會責任與使命”，王秉鈞，2015，社區發展季刊，152，87。

第三節 政策變遷理論

本節在回顧各種政策變遷理論，首先介紹政策變遷的形式以及相關模型，其次簡述政策變遷的各項影響因素，希望透過現有理論模型作為骨架，並填充各項影響因素來發展研究架構，以更能指向性的回答研究問題。

一、政策變遷理論相關研究

政策變遷是一項或多項既有政策被其他政策所取代或作若干調整的現象，廣義上包括政策創新（policy innovation）、政策賡續（policy succession）、政策維持（policy maintenance）或政策終結（policy termination）等四種方式（Hogwood & Peters, 1983；吳定，2002；丘昌泰，2010），由於當前社會的複雜多變，執政者必須不斷的調整政策方案，以提供適切的公共服務及解決社會問題，政策變遷在現在的公共政策領域中已成為常態。

政策在制定之後不一定能永續存在，要與其他政策方案競爭，也要面對政治

DOI:10.6814/NCCU201901253

結構的演變及主政者政策思維的差異，而產生政策變遷的現象（林水波，2006）。為何形成政策變遷的原因相當多元，可將理論整合區為結構論與過程論，前者係將社會經濟變化、普遍價值觀念轉變、制度設計等，視為政策變遷的前提或限制因素，人為因素比較難對變遷過程起作用，如 Jones 和 Baumgartner 等人的政策斷續均衡理論（punctuation-equilibrium theory），（莊文忠，2003）；後者則是認為行動者會積極利用資訊和資源來達成目標，強調政策變遷是因為行動者或政策聯盟之間的互動所造成，如 Sabatier 和 Jenkins-Smith 的倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, 簡稱 ACF）（莊文忠，2003），上述兩個理論面向皆能合理的解釋部分實際現象。

政策變遷既然是實務上的慣常現象，但政策創新或終結的狀況並不常見，大部分是以另一個政策接續原政策，大都很難突破以往政策環境限制，多半承襲以往制度與慣例，或是對政策作小幅度的變更，這種緩慢變遷的過程即是林布隆（Charles E. Lindblom）提出的漸進主義（incrementalism）模型（Lindblom, 1959），實務上除了林布隆提出的有限理性限制外，政府體制、法律制度與民主社會的穩定體系的要求亦為其原因。

從漸進主義的政策變遷模型出發，政策的變遷是變與不變兩種力量角力，許多政策變遷理論提到，單一因素發生劇烈變化，或是許多力量結合打破穩定均衡狀態，才能使政策產生變遷，例如 Baumgartner 和 Jones 等人（1993）的政策斷續均衡理論彌補漸進主義模型的不足，試圖解釋歷史上的重大變動，該理論提到政策參與者應用各種方式建立「政策獨占」（policy monopoly）的漸進、均衡狀態，但這種結構誘發導致的平衡狀態並非真正的政治均衡，使需求未被滿足者扭轉對其不利的政府議程，企圖使原先的均衡狀態失衡以瓦解政策獨占，並達成新的均衡狀態，該理論確切描述政策變遷變與不變的驅力互動現象。

此外為了描述這種變化的過程，許多學者以模型來描繪政策的方向、影響因素及影響範圍，如政治學者伊斯頓（Easton, 1965；王浦劬譯，1992）的系統論，

DOI:10.6814/NCCU201901253

由環境輸入要求與支持到政治系統中，再經過政治系統的轉化輸出決策與行動，被這些產出所影響的環境調整後，再重新輸入新的要求與支持，而形成不間斷的循環。與系統論由外向內影響政治系統有相似的方向，ACF 模型融合上述結構論與過程論的觀點，並陳政策變遷的前提要素與人為的努力因素，將前提要素分為相對穩定變項與外在事件，將長期的社會變化與短期事件，透過中介變項的轉化輸入政策次級系統，透過政策次級系統（policy subsystem）內不同倡導聯盟（advocacy coalition）的影響力，以產出對其有利的政策，發揮政策影響並反饋至外在系統事件。

而各倡導聯盟影響力來自於不同變項，其影響因素包括（Sabatier & Weible, 2007）：（1）問題領域的基本屬性；（2）自然資源的基本配置；（3）社會文化的價值和社會的結構；（4）憲法結構與規則；（5）社經情勢的變化狀況；（6）公眾意見的變化狀況；（7）系統治理聯盟的改變；（8）政策決定及其他次級系統的影響。這八項因素可分為兩大類，前四點為整體治理結構的相對穩定變項，後四點則為描述環境的外部系統事件，這些因素透過中介變項（輿論共識、行動者的資源與限制）造成倡導聯盟影響力消長以產出政策，八種因素各自或同時變動，所產生變遷的力量大於穩定的力量時即發生政策變遷。

但政策的執行與變遷是否都有方向性，Cohen, March 和 Olsen（1972）提出的垃圾桶決策模型（Garbage Can Model）提出了不同的看法，由於以下三項特質：（1）流動性參與（fluid participation）；（2）偏好錯置（problematic preferences）；（3）技術混沌（unclear technology）。因此組織的決策是由問題、參與者、備選方案及解決的機會隨機碰撞的結果，並稱此狀態為「制度化的失序狀態」（organized anarchies）（Cohen, March & Olsen,1972；廖俊松，1999）。

Kingdon（1984）的多元流程模型以垃圾桶決策模型為基礎，將「問題流」（problems stream）、「政治流」（politics stream）和「政策流」（policies stream）作為三大要素，平時三個量流各自發展，而當三者匯集則產生可能的政策變遷機

DOI:10.6814/NCCU201901253

會，Kingdon 將其形容為政策窗（policy windows）的開啟，三股量流的匯集可能並非自然產生，政策企業家（policy entrepreneur）通過其偏好的解決方案或是使某些問題受到重視（陳恆鈞、劉邵祥，2007）。

問題流涉及到如何界定問題，為何某些問題有更高的關注度？透過各種社會現況的指標調查，或是突發的重要事件使社會產生劇烈變化，以及政策標的團體的反饋意見（Kingdon, 1984），因此問題流就是社會問題的客觀狀態，如何吸引政策企業家識別政策問題就非常重要，牽涉到後續能否將政策問題排入議程；政治流則包含民意變化、選舉造成執政權或國會多數黨移轉、國家氛圍轉變、壓力團體的競爭等政治力的折衝過程（Kingdon, 1984；廖俊松，1999；陳恆鈞、劉邵祥，2007），並進一度造成政策排序的差異，可以說問題流與政治流主要關乎政策過程中的議程設定，而兩者最大的差別在於，政策窗若於問題流開啟，為一般連續性的理性決策過程，探知到問題並逐步發展出解答，來解決這個特定政策問題，若政策窗於政治流開啟，則是先有理想解答再回過頭開展問題與解決方案，是有意識形態的過程（陳恆鈞、劉邵祥，2007）。

而政策流是政策方案的形塑，是備選方案的制定與執行，從事政策問題的不同專家社群，提出多種不同偏好的解決方案，不同的看法與意見會在 Kingdon（1984）所形容的「政策原湯」（policy primeval soup）中漂浮，最後當上述三個流程在關鍵時刻匯集，並由政策企業家運用策略，促進政策制定者或利害關係人接受問題與解決方案之間的聯結。

政策變遷的各個模型運用上皆有其限制，例如 ACF 的使用有許多前提，包括明確的資訊、可被概念化與十年以上的時間建構[1]（Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 118-120；魯炳炎、張永明，2006），且並非所有政策領域都有聯盟在競逐，

[1]至少有五個基本前提：(1)在政策過程或政策變遷需要的理論，所涉及的技術資訊清晰與否，行政部門的決策扮演著重要角色；(2)為瞭解政策變遷的過程需要十年以上之時間建構；(3)除了政府機構外，政策次級系統成員亦對政策充分了解，並積極影響政府決策；(4)政策次級系統從傳統的鐵三角概念，擴及新聞媒體、政策分析家以及各層級政策執行者；(5)政策或方案能被概念化為信仰系統，以達到政策目標。

DOI:10.6814/NCCU201901253

只有在正反方較為明確的政策，ACF 才較有分析的立足點，例如死刑、蘇花高等議題，皆有學者運用 ACF 進行分析（魯炳炎、張永明，2006；楊承修，2013）。政策變遷的理論十分多元且繁雜，不少學者在進行政策變遷的研究時，運用多元流程模型或 ACF 等明確的架構，來描述變遷過程或探討可能原因，但由於上述所提到的限制，許多學者混和政策選擇、政策學習等理論（陳恆鈞、劉紹祥，2007；羅晉，2014）以加強模型的解釋力。

在上述政策變遷理論的初步歸納後，本研究發現如今大多數的政策變遷模型，多在處理政策大幅度的斷續變化，對於漸進變遷的政策類型，並沒有可提供解釋的模型架構，但在實際政策的運作上，些微的變化即可能對民眾權利產生莫大影響，因此本研究希望從較為微觀的角度來探討，對於政策變遷因素進行討論，藉由莊文忠（2003）整合政策變遷的各種理論提出「政策體系」架構，各項影響因素的互動會造成政策變遷態樣與方式上的差異，為提供漸進型態政策變遷的可能解釋，本研究以多元流程模型為骨架，並填充政策變遷因素以提供較具操作性的模型。

二、政策變遷的因素

莊文忠（2003）將影響因素分成外在環境因素、政策本身特性、結構因素和政策網絡為等4大類，這些因素的互動作用會導致政策變遷，以下依序論述之。

（一）外在環境因素

1. 政治與經濟情勢的改變

斷續均衡（Punctuated Equilibrium）理論可說明政治與經濟情勢對於政策變遷的影響，由於政策問題來自於各國的社會需求，在一般情況下，由於政治與經濟情勢的漸進變動使民眾的需求為可推測的小幅改變，解決社會問題的政策大多為漸進發展的政策賡續，但新舊社會秩序交替使政策劇烈變遷，則較可能出現政策創新與終結情形。舉例來說，在政治演變方面，1980年代末期出現的「蘇東波」浪潮，東歐和中歐的社會主義國家推翻共產黨政權，進而造成政治體制及社會模式的急遽變遷，而在經濟演變方面，由於石油危機及政府失靈情況的影響，新右派經

DOI:10.6814/NCCU201901253

濟學回歸市場的主張，在1970年代末期成為公共行政典範。

2. 執政權的輪替

執政權的輪替往往造成政策變遷，近代民主國家中政黨扮演匯聚民意進而陳述公共意見的角色，並得以與不同立場與價值進行溝通，然而掌握執政權仍為政黨存在之首要目標，積極因應人民需求或偏好並調整公共政策吸引更多民眾支持，政黨競爭其實就是民眾對其所提出公共政策的評比，透過選舉決定執政權的歸屬並賦予其正當性，可以說民主政治的重點即為政黨政治。舉例來說，國民黨與民進黨在取得政權後，由於各自對能源政策的不同主張，造成核四停建與續建變動。

3. 政策學習的效應

政府為解決類似的問題或達成同樣目的，進而調整政策目標或執行技術的過程，即稱為政策學習，對政府部門而言，學習的標的對象包括：組織本身過去經驗、同部門內、跨部門或是跨國的學習，學習的項目除了政策目標、內容、工具之外，尚包含行政技術、制度配套、意識形態、政策理念、負面經驗教訓（Hall, 1993; Dolowitz & Marsh, 1996，轉引自莊文忠，2003）。

4. 價值觀念的轉變

價值信念透過社會化的過程影響了個人的思考模式，並進而塑造了對事物的認知圖像與信仰體系，當價值觀與道德信念等改變時，對政策的選擇及偏好順序也會跟著改變，在時間面向上，這種個人基本認知改變通常需要很長的時間來潛移默化，而在空間面向上， Sabatier和Jenkins-Smith藉由ACF，說明社會中有不同的價值觀念的政策聯盟，提出不同的政策建議來競爭政策變遷方向。

5. 焦點事件的衝擊

當焦點事件發生而政府未能及時回應並有效處理，就可能造成社會動盪，但焦點事件的衝擊常能使社會大眾及政策制定者，將注意力聚焦於該政策領域並創造解決問題的機會，讓政策議題重新被討論並納入政府議程，事實上解決方案通常已經存在，能否排上政府行動的議程，取決於機會之窗能否開啟（Kingdon,

DOI:10.6814/NCCU201901253

1984），當政策窗開啟之後，政策企業家必須把握短暫的時間推動解決方案。

（二）政策本身特性

1. 問題本質-政策問題的重構

若將政策問題定義為「政治社群中部份成員對社會現狀或現行政策產生不滿的認知，透過各種方式向政府提出要求，促使政府採取適當的預防、補救或救濟的行動」，政策問題即可區分為客觀與主觀面向，其的確有實存的客觀要素，但行動者對政策問題的認知與共識，以及由誰掌握了問題的論述權力，都會影響政策的穩定或變遷，最具體的例子像是兩岸關係，不僅為政治問題，更涉及國際關係及意識形態差異，當時的經濟、社會、文化等也會造成影響。

2. 政策目標-政策偏好的改變

在民主國家中公民得依自主想法對政策進行自由的選擇，因此政策變遷理論上取決於人民的政策偏好，而政策的優先順序及執行結果應符合人民的期望。實際上多元流程模型可說明決策者如何因應人民的政策偏好，當政策窗開啟時，如民眾對現行政策或欲實行政策有正向態度，政策企業家即應保握機會儘速推行，當民眾批判力量強烈即應採行保守措施，應重新爭取多數人認同並等待政策窗的再次開啟。

3. 政策成本-政策成本的考量

執行政策總是需要成本的，其深受資源多寡及配置的影響，在現實情況下政府的財政能力往往遠少於應解決政策問題的需求，因此政府往往以成本效益或效能分析做為評估工具，此外政府要定期檢討對現行政策效果，使資源不致投入在無效的政策工具，這方面的考量在財政部門顯得更加重要，然而公部門常因沉澱成本（Sunk Cost）或是既得利益者的反彈，無法推行適切的政策或改革。

DOI:10.6814/NCCU201901253

4. 政策工具-政策工具的創新

由於新右派經濟學的影響，公私部門的互動關係自 1970 年代後逐漸增加，加上第三部門的興起，使得政策工具更加多元，這種觀念上的創新改變了整體治理結構，加上由於資訊科技的進步，電子化政府的浪潮衝擊拉近了政策制定者與政策標的團體的距離，然而更多的政策工具不代表能夠更好的解決政策問題，能夠更準確的識別問題癥結是政策過程的重點，以避免犯下第三類型錯誤（Type III Error）。

（三）結構因素

1. 政策風格

政策研究大致可分為「理性主義」及「漸進主義」兩大傳統，理性主義研究假定「問題是可以解決的」，而是否能找到最佳方案是政策過程的重點，政策變遷是蒐集資料並精密計算的選擇；漸進主義研究假定「問題只能改善，不能解決」，經由多元行動者取得政治共識後進行漸進式的變革。此外，摸索主義的政策變遷（莊文忠，2003）描述了更抽象、模糊的政策過程，假定「問題是獨特的，解決方案就在行動之中」，以意識形態或選票考量做為決策基礎。

此種差異的具體展現即是決策者的思維模式，決策者專業背景或理念上的差異對變遷方向與模式有其影響，如 Kingdon 多重流模型中的政策企業家（Policy Entrepreneurs）可能決定變遷的方向與幅度，其主要角色有三：（1）透過指標、焦點事件、回饋等方式來凸顯問題並進入議程；（2）透過與民眾互動推出偏好的理念或政策建議；（3）運用匯流時機，試圖將問題、備選方案與政治能量三者結合（Kingdon, 1984；吳定，2005：206）。

2. 制度設計

DOI:10.6814/NCCU201901253

對於政策制訂來說，制度提供在一個符合多數人預期的公平情況下，進行決策的門檻、選擇及衝突解決機制（莊文忠，2003），憲政制度上總統制、內閣制或半總統制政府部門權力的差異，選舉制度的差異影響了政黨對政策變遷力量的大小，在國會多數黨或是少數黨所面對的政治阻力相差較大，這種政治社會認可的正當程序決定「誰得到什麼及如何得到」，換句話說，遊戲規則的不同確實對政策變遷有重大影響。

（四）政策網絡

1. 政策行動者

政治變遷的基本情勢包括外在環境、政策特性以及結構因素，但若缺少「政策行動者」的推動，再怎麼適當及適切的政策亦不可能順利進行，政策行動者與Kingdon（1984）所稱的政策企業家相類似，關係到行動者如何利用自身資源，如以既有的政治條件、策略與資源來營造有利環境，莊文忠（2003）認為政策行動者可能為長期關注問題的知識社群，具有問題定義、管轄權與決定權的政治人物，或是關心的社會大眾。

2. 國家機關的自主性

國家機關對政策擁有管轄權和決定權，其對政策的決定與執行，不是單純反映民眾需求、支持或團體利益，國家機關與社會團體亦非二元的對立關係，事實上，各個機關在其政策領域中為網絡重要的一員，站在何種立場制定政策往往決定政策變遷的方向。國家機關的自主性又受到內部與外部兩種壓力而不斷調整，內部的自主性由於權力制衡的制度設計而常出現對立，例如監察機關對於行政部門的監督；而外部性在民主社會下受到其他行動者的挑戰，例如各領域的社會團體或社會大眾對公共議題的討論，往往對政策有極大影響力。

DOI:10.6814/NCCU201901253

第三章 研究架構及設計

本研究透過多元流程模型（Kingdon, 1984）與莊文忠（2003）政策體系，描繪出研究架構並希望能為研究建立路徑與指向性。本研究採用次級資料分析法與深度訪談法，分析政策方案內容、碩博士論文、學術期刊、專書、報章雜誌以及政府公開資料等，並訪談政策決策者與政策標的團體，來得到研究問題的解釋，本章最後簡述研究流程。

第一節 研究架構

本研究的研究目的在於了解社會企業行動方案到社會創新行動方案的政策過程，以及政策變遷的方向以及程度，亦即政策為何如此變遷？改變的幅度有多大？是什麼原因造成的？政策標的團體的看法為何？是贊成、反對或提供了什麼建議？因此除對政策變遷的過程進行描述外，研究架構在大方向上參考多元流模型，並融合莊文忠（2003）的政策體系，以次級資料分析及深度訪談所得到的資料進行佐證，透過分類且填充各項影響因素，探討問題流、政治流與政策流中，有哪些因素產生變化而造成影響。

由於政策變遷為動態的過程，本研究將三股量流描繪為兩種驅力的互動過程，分別為議程設定的問題流與政治流，以及發展備選方案的政策流，在架構圖中議程設定與備選方案研擬兩個階段的互動，以提供政策變遷的解釋。前者係因議程設定充滿政治考量，問題流與政治流實際上是一體兩面，問題流是客觀狀態，吸引政策企業家在探知後，因為優先性較高而將其排入議程，政治流則說明直接影響政策企業家政策方向的擬定，後者則偏向執行面上對手段的考量。透過兩股驅力中各項政策變遷因素的分析，說明政策變遷態樣為何？最後，政策標的團體對其因應與回饋為何？是否能回過頭來影響政策變遷？這部分尚待進一步的研究

DOI:10.6814/NCCU201901253

分析，總結來說，本研究的研究架構如 3-1。

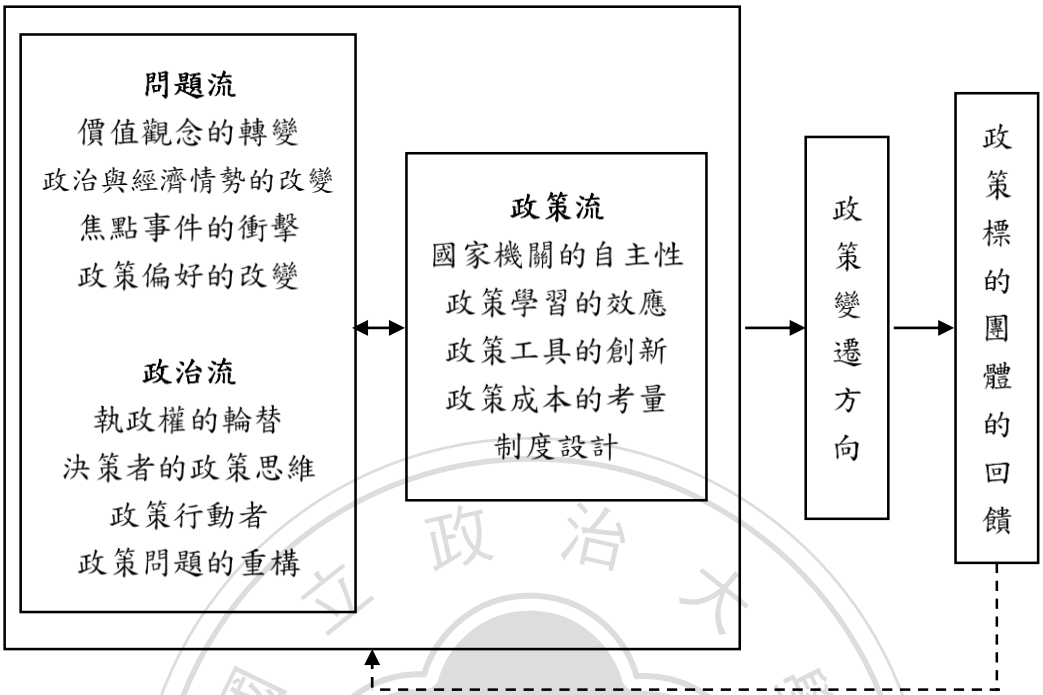

圖 3-1 研究架構圖
資料來源：本研究自行繪製

第二節 研究方法

社會科學研究方法可分為量的研究與質的研究，兩者所關注焦點各有不同，量的研究對事物可量化的部分進行測量、計算和分析，而質的研究是通過研究者和被研究者之間的互動，對事物進行深入、細緻、長期的體驗，然後得到一個較全面的解釋或理解（陳向明，2002）。

一般來說，量化研究比較適合在宏觀層面進行大規模的調查和預測，為證實社會現象的平均情況，而對抽樣的樣本具有代表性的要求，為求價值中立極力排除研究者本身的影響；質性研究較適合運用在微觀層面，對個別事務進行細緻、動態的描述和分析，目的為探討特定或異常現象，並能發現問題或得到看待問題的新視角，重視研究者對研究過程和結果的影響，要求研究者對自己的行為不斷的反思（陳向明，2002）。

DOI:10.6814/NCCU201901253

至於研究者採取何種研究方法，則須就研究動機、目的與問題決定，本研究著重於社會企業、社會創新與政策變遷等領域，對政策變遷過程進行分析與探討，並透過各方面利害關係人的角度看待問題，冀能對個案有較深的理解而非對研究問題進行測量得到解答，因此，本研究採用質性研究，具體採用研究方法如下。

表 3-1 研究問題與運用研究方法

研究問題	研究方法	資料來源
從社會企業行動方案到社會創新行動方案的政策過程為何？	次級資料分析法	政策內容及公開逐字稿、專書、學術期刊、碩博士論文、報章雜誌
	深度訪談法	訪談對象：公部門、政策標的團體
政策變遷過程中受到那些因素的影響？並呈現何種政策變遷態樣？	次級資料分析法	專書、學術期刊、碩博士論文、報章雜誌、官方政策內容及相關資料
	深度訪談法	訪談對象：公部門、政策標的團體
政策變遷是否符合政策標的團體需求？	深度訪談法	訪談對象：政策標的團體

資料來源：本研究整理

一、次級資料分析法

次級資料分析法（Secondary Qualitative Study）係運用次級資料來進行研究分析，相對於研究者親身調查或觀察所得到的第一手資料，次級資料分析是對現有的資料作進一步研究，或運用他人蒐集的資料而得到發現。運用次級資料分析可能有三項原因，首先概念與實質上的觀點，次級資料或許是某些研究所能得到的唯一資料；在方法上的觀點，可運用次級資料進行複驗的機會，拓展實驗的廣度與深度；在經濟上的觀點，蒐集原始資料過於耗費時間與經費，若次級資料正確且可靠，以其進行分析便於研究的進行（Frankfort-Nachmias, C. & D, Nachmias, 2003；潘明宏、陳志瑋譯，2003），因此使用次級資料可以更快速了解事件的脈絡與發展，若注意次級資料與現實的對話，可以得到某些第一手資料所不能知道的訊息（陳向明，2002）。

本研究分析的文獻包含專書、學術期刊、碩博士論文、報章雜誌、政府官方

DOI:10.6814/NCCU201901253

政策內容及相關資料，特別是行政院公共數位創新空間所公開的會議逐字稿，係本研究主要的分析對象，並由於資訊科技的進步，政府透過各種大眾傳媒及社群，發布之政策行銷影像與書面資料如 youtube 影片，皆對建構和分析研究問題有很大的幫助，並以這些資料作為研究的基礎。

二、深度訪談法

深度訪談是訪談者與受訪者之間的互動，訪談者有概略性的探究計畫，包含要含括的主題，但並不是一套必須使用特定字眼和特定順序的題目（Babbie, 2013 林秀雲譯：500），換句話說，訪談是一種特定目的的談話，參與訪談的人透過口語與非口語的溝通交換思想與態度，而研究者透過這個過程進一步了解受訪者對問題的認知、看法、感受與意見（潘淑滿，2003）。

深度訪談法在社會科學研究中的主要功能在於瞭解受訪者的所思所想，包括他們的價值觀念、情感感受與對事件的解釋，獲得比較整體性的觀察，從多重角度對事件的過程進行比較深入、細緻的描述，此外還能與被研究者建立關係，與訪談所得資料為研究指導未來方向的（陳向明，2002）

訪談可以分成很多類型，依分類的標準而有所不同，若研究者依照對「訪談結構」控制程度進行分類，訪談可以分成「封閉型」（structured interviews，亦稱結構型）、開放型（unstructured interviews，亦稱無結構型）及半開放型（semi-structured interviews，亦稱半結構型）（Bernard, 1998; Fontana,1994，轉引自陳向明，2002），一般來說，量的研究通常使用封閉訪談，便於蒐集格式相同的數值以進行統計分析。本研究第一個研究問題在探討前後行動方案的政策過程以及影響因素，除與主責政務委員進行訪談外，亦預計和社企方案與社創方案的重要部會，如經濟部中小企業處與進行深度訪談，冀能釐清其中的過程與原因。

本研究的第二個研究問題在於探討政策標的團體對政策變遷的看法，亦即是否符合社會企業的需求，因此本研究採取立意抽樣（purposive sampling）與滾雪

DOI:10.6814/NCCU201901253

球抽樣（snowball sampling）的方式，預計選取政策敏感度較高且較積極參與政策網絡的社會企業，以曾進駐社會企業共同聚落或社會創新實驗中心的社會企業，皆有進駐者共計十間社會企業，或於公益自律聯盟或社會創新組織登記資料庫登錄者，皆是本研究的研究與深度訪談目標。

綜上所述，本研究主要採用以訪談大綱引導的「半結構型訪談」，而在針對政策標的團體，亦即社會企業對於政策變遷內容的看法，某些情況下為避免訪談大綱的限制與引導，採取「開放型訪談」的方式，說明如下：

（一）半結構型訪談

在半結構型訪談中，研究者對訪談結構具有一定的控制作用，但同時允許受訪者積極參與（陳向明，2002），研究者預先根據研究問題與目的設計訪談大綱，但大綱作為訪談指引方針，可以根據實際狀況進行彈性調整，通常在引導式的問題之後，會緊隨開放說明式的問題，用以詢問受訪者的感受、認知與內在想法（潘淑滿，2003）。

（二）開放型訪談

開放型的訪談係指無須預先設計一套標準化的訪談大綱作為訪談的引導指南，強調如何在自然情境中，了解複雜現象或行為背後的意義（潘淑滿，2003），訪談者只是輔助作用，盡量讓受訪者根據自己的思路自由聯想，並且訪談的形式沒有限制，可以根據當時的情況隨機應變（陳向明，2002）。

本研究就第一個研究問題，兼採次級資料分析法與深度訪談法，從社會企業行動方案到社會創新行動方案的改變，透過公開逐字稿等各種政策資料，以及訪談主責政務委員及相關部會，來描述政策變遷的過程，此外分析政策變遷受到那些因素影響，並呈現何種態樣。第二個研究問題透過與政策標的團體第一手的訪

DOI:10.6814/NCCU201901253

談資料，分析並判斷政策的實際狀況與影響，由於兩個研究問題皆運用深度訪談，本研究具體訪談對象表列如下：

表 3-2 本研究訪談名單

領域	所屬單位 / 機構	編號	訪談日期
公部門/政策幕僚	行政院政務委員	P1	2019 / 04 / 01
	經濟部中小企業處幕僚單位	P2	2019 / 08 / 22
政策標的團體	社會企業行銷經理	SE1	2019 / 07 / 09
	社會企業共同創辦人	SE2	2019 / 08 / 01
	社會企業執行長	SE3	2019 / 08 / 01
	社會企業總經理	SE4	2019 / 08 / 09
	社會企業執行董事	SE5	2019 / 08 / 13
	社會企業共同創辦人	SE6	2019 / 08 / 21

資料來源：本研究整理

第三節 研究流程

如圖 5，本研究在形成研究動機後，首先將蒐集社會企業、社會創新與政策變遷領域相關文獻作為本研究理論基礎，分析政府機關各項政策方案、相關專書、學術期刊、碩博士論文、報章雜誌以及政府政策公開資料，探究其意義、歷史脈絡及現今發展以利後續分析，形成本研究的研究目的、研究問題並繪製研究架構，其後實際與公部門（政務委員、經濟部中小企業處）、政策標的團體（曾進駐社企聚落與社創中心的社會企業）進行深度訪談蒐集意見，併同已蒐集之文獻資料，探討該領域政策變遷各個影響因素，按照研究架構歸納與整理，進行分析後提出研究結論與建議。

DOI:10.6814/NCCU201901253

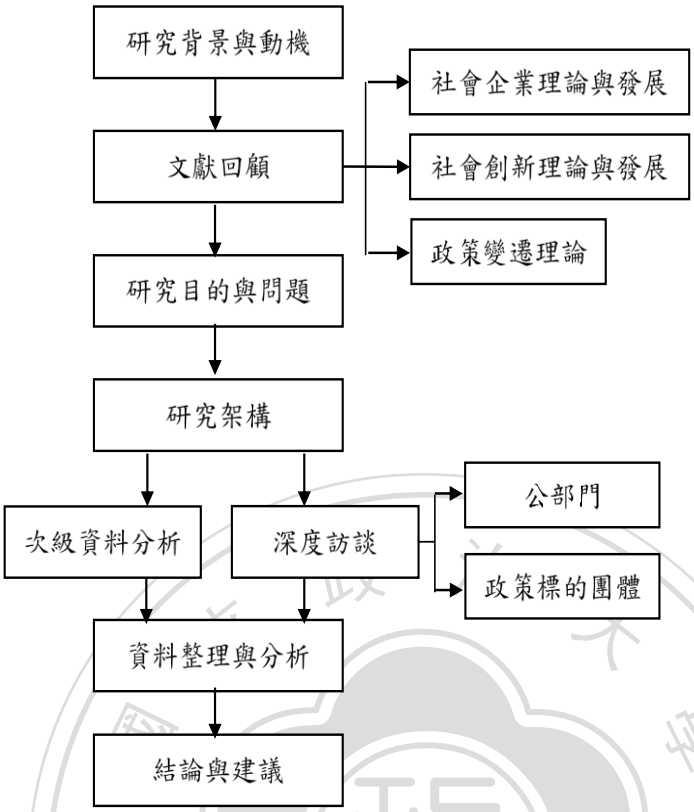

圖 3-2 研究流程圖

資料來源：本研究自行整理

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

第四章 政策的變遷過程、因素與回饋

本章目的在於試圖釐清研究問題，即從社會企業行動方案到社會創新行動方案，政策變遷的過程為何？什麼因素造成影響並呈現何種態樣？政策標的團體對前後方案的看法為何？因此本章在段落安排上分為三節，透過對公開逐字稿的統整，以及深度訪談所得資料，分別就三個研究問題進行分析，第一節探討政策變遷的過程，第二節則探討政策變遷的因素，第三節則就政策標的團體之意見進行歸納，探討實際政策的效果為何。

第一節 政策變遷的過程

本節主要的目標在描述政策變遷的過程，總共分為三部分，首先盤點社會企業行動方案的執行狀況，探討已奠定何種基礎，並有哪些可能問題需要修正；其次，探討社會創新在我國施政的現況，並在兩方案的空窗期中，逐步修正哪些政策內容；第三部分則對前兩部分的內容延伸討論。

一、盤點社會企業行動方案

在民國 105 年蔡英文總統上任後，中央部會首長隨之調整，社會企業相關政策的主責政委馮燕亦隨之卸任，同年十月一日新任政委唐鳳上任，在其上任之初對負責的相關業務進行盤點，並與馮燕進行對談，避免執政權輪替所造成的政策斷層以求相關政策的持續推動，以下為社會企業於當時的發展狀況。

（一）社會企業行動方案的執行狀況

我國的社會企業政策肇始於勞動部，為協助災後重建就業的需求，於九二一地震後的多元就業開發方案，以及 2009 年莫拉克風災的培力就業計畫（詹翊貞，

DOI:10.6814/NCCU201901253

2018），並於 2011 年成立社會經濟推動辦公室，推動非營利組織的社會企業化（施淑惠，2013），希望非營利組織能在政府補助以及捐款外，拓展新的資金來源，但在政策發展過程中，由於社會企業的多元性與模糊性，更由於勞動部業務上的限制，僅能輔導促進就業的社區型組織，因此政策重心逐漸拓展至經濟部中小企業處，透過中小企業處產業發展與輔導的專業，進一步扶持與培育社會企業（社企政委與馮燕前政委對談，2016）。

社會企業行動方案核定後，主要由經濟部與勞動部編列預算，規劃相關活動與執行，衛福部以專書[2]宣傳社企案例，而其他部會如國發會、金管會與農委會以現有政策，與社會企業行動方案連結（盤點社會企業行動方案（103－105 年）現行執行成效，2016）。社企方案的推動方向為調法規、建平臺、籌資金與倡育成四大面向，以下簡述之：

1、調法規

社企方案中對法規進行四階層的調整，從行政作業、行政規則與法規命令，再到法律的調適，以及新專章或專法的訂定，由於涉及各主管機關的作為，例如衛生福利部主管是否開放營利事業參與長照產業，而是否得優先採購社會企業產品或服務，有賴公共工程委員會對相關法規的調整（經濟部，2014），因此對於法規的調適進度較繁雜且緩慢。

社會企業入法的可行性部分，有關是否以法律保障社會企業的組織型態，一直以來都有許多討論，諸如訂定專章的「共益公司法專章草案」，訂定專法的「社會企業發展條例草案」等，或暫待社會企業發揮足夠影響力後再行訂定，多方意見不斷交雜發展。

2、建平臺

建平臺的目的在於宣傳社會企業的概念，增進社會大眾與私部門的了解，強

[2] 溫暖微光社會企業，詳細資訊 http://www.warmlightse.org.tw/

DOI:10.6814/NCCU201901253

化社會企業的經營環境。因此，勞動部辦理校園講座、假日市集與社會企業月等活動，透過擺攤與系列活動吸引民眾的關注，舉辦學術研討會與工作坊進行學術交流，在宣傳的過程中發現參與者更加多元，並吸引社會大眾主動了解，可知社會企業概念的逐漸擴散（盤點社會企業行動方案（103－105 年）現行執行成效，2016）。

除了在國內培育發展的土壤，與國際的交流亦相當重要，透過一年一度的社會企業世界論壇（Social Enterprise World Forum, 簡稱 SEWF），讓各國的倡議者與推動者，互相交流想法、理論與實務經驗，我國自 2014 年開始組團參加，其後政府部門與民間組織皆積極參與。此外，勞動部亦邀請專家來台分享，例如曾邀請 SEWF 主席 David LePage，及蘇格蘭社會企業輔導機構（Community Enterprise in Scotland）等分享社會企業經驗(社會企業行動方案第十次聯繫會議，2016）。

在網路上的宣傳可能有更大的觸及率，經濟部與台灣公益團體自律聯盟合作，建立社會企業登錄平臺，於 104 年 10 月 21 日正式上線，組織名單來自經濟部、勞動部、內政部與農委會的推薦，並透過第三方的篩選，來確保名單中組織落實其社會目的，建立資訊更加透明的平臺（盤點社會企業行動方案（103－105 年）現行執行成效，2016）。而勞動部建置中英語雙語「社會經濟入口網」[3]作為入口網站，透過社會企業標竿案例的分享，行銷我國社會企業的經驗與成果，並能促進國內與國際社會企業交流。

3、籌資金

經濟部中小企業處辦理大企業 CSR 資源與社會企業交流媒合會，邀請中大型企業與社會企業進行合作，購買社會企業服務或產品，2016 年時的合作金額突破 1 億元（社會企業行動方案第 11 次聯繫會議，2017），此外促成民間籌設

[3] 社會經濟入口網，https://se.wda.gov.tw/

DOI:10.6814/NCCU201901253

「社會福祉及社會企業公益信託循環基金」[4]，引領民間資金投資社會企業。

其他相關部會亦協助社企取得資金，如行政院金融監督管理委員會辦理社會企業登錄創櫃板，目前仍有多扶事業、福倫以及安博森三間公司[5]登錄於創櫃板，進入資本市場能有效增加能見度，行政院國家發展基金亦協助社會企業發展，目前三個方法包括國發基金直接投資社企創投事業，其次是透過加強投資中小企業實施方案投資，第三是以創業天使計畫補助（社會企業行動方案第 11 次聯繫會議，2017）。

4、倡育成

倡育成的目的在強化社會企業的經營體質，許多社會創業家本於熱忱，希望透過創業解決社會問題，但卻不具備足夠的經營能力，因此具體的輔導措施有其必要，社企方案鼓勵現有育成中心，增設社會企業育成輔導機制，讓其能夠如一般新創企業，在育成中心中孵育成長（經濟部，2014）。

經濟部將閒置的金華官邸活化設置社會企業共同聚落，委託生態綠股份有限公司經營，並於 2015 年 5 月 29 日正式啟動營運，除了在聚落內開設各項課程及舉行各項活動，藉此連結社會企業的各方行動者，並逐漸形成網絡（盤點社會企業行動方案（103－105 年）現行執行成效，2016）。

除此之外，政府成立社會企業輔導團隊，結合民間企業及專家學者，診斷社會企業經營上的問題，具體的執行上，經濟部中小企業處透過「社企型公司環境建構與發展推動計畫」標案，和中華民國全國中小企業總會、台灣經濟研究院與安侯建業聯合會計師事務所（簡稱 KPMG），共同推動社會企業發展，除在社會企業共同聚落開設法務、財務、人資及行銷課程，更遴選十家公司培養[6]，由 KPMG

[4] 國內首檔社企循環基金 2 家社企中選，2019 年 9 月 9 日，取自 https://www.chinatimes.com/realtimenews/20161218002538-260402?chdtv

[5] 創櫃板公司資訊，2019 年 9 月 9 日，取自 https://www.tpex.org.tw/web/gisa/company/company.php?l=zh-tw

[6] 為中小企業處「社企型公司進階推動計畫」之子計畫「社會企業深度輔導育成計畫」，2019 年 9 月 10 日，取自 https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/upload/downloads/20170601054903pyz.pdf

DOI:10.6814/NCCU201901253

執行定向聚焦、陪伴、鏈結及永續發展等措施（盤點社會企業行動方案（103－105 年）現行執行成效，2016）。由於社會企業已成為學術界的新潮流，大專院校紛紛投入研究並開設課程培育相關人才，政府單位亦積極結合相關資源，如勞動部 2015 年開始辦理「社會創新創業競賽」後，激發大專院校學生積極解決社會問題。

（二）社會企業行動方案的限制

總結來說，雖然社企方案已奠定相當基礎，但在研究過程中意義發現可能的問題，而有待未來政策調整或改進。

1、跨部門方案的需求

除了社會企業行動方案中的主要推動機關經濟部與勞動部，馮燕亦提到教育部與農委會對社會企業的推動成效，可以在未來政策進行橫向連結（社企政委與馮燕前政委對談，2016）。教育部配合行政院政策訂定「教育部社會企業推動計畫」（教育部，2014），積極整合教育部組織及資源進行廣宣倡議與人才培育，主要工作包括：強化業管對社會企業認識、辦理相關競賽或獎勵機制、社會企業宣導講座與教師研習、開設社會企業課程、培育相關人才等。在農委會的業務方面，利用水土保持與農村再生條例的資金發展農村產業，亦符合社會企業的概念（社企政委與馮燕前政委對談，2016）。

因此，在社會企業行動方案的實施期程到期後，下一步的政策如何進行，亦即在社企方案主要負責的經濟部與勞動部外，是否與其他部會解決社會問題的業務加以連結，有跨部會擴大合作的思考與想像空間（社企政委與馮燕前政委對談，2016）。

2、政策方案的調整

DOI:10.6814/NCCU201901253

在唐鳳上任之後，經過對社會企業行動方案施行情形的盤點，以及與馮燕的對談，釐清政府單位在相關政策領域的做法及未來可能的發展方向，社企方案的各部會雖已將各項業務常規化，在方案到期後的 2017 年持續推動與進行，如經濟部在提到該年度各季皆已規畫大型活動，包括社企聚落二週年慶、社會企業 CSR 合作標竿案例發表會、社企嘉年華系列活動等，而勞動部辦理社企月活動及參加在紐西蘭舉行的 SEWF，教育部辦理講座與培訓營，農委會著力於農村設計，金管會則持續鼓勵社會企業登錄創櫃板（社會企業行動方案第 11 次聯繫會議，2017）。

儘管如此，因應所處理的社會問題不同，政策需要與時俱進的調整，例如勞動部的多元開發方案與培力就業計畫，接受補助的社團法人組織，是否應推動其社會企業化？並輔導其運用商業模式自給自足，勞動力發展署社會經濟推動辦公室，在推動過程中逐漸產生疑慮，開始思考組織層面上結構性的限制（盤點社會企業行動方案（103－105 年）現行執行成效，2016）。

這也牽涉到社會企業定義上的問題，在社企方案中的定義分為狹義與廣義兩種，狹義型定義的規範性較強，包括鎖定社會目的、會計報告查核與公益報告、所得盈餘比例保留等，但廣義定義係指，同時追求社會與經濟利益的營利事業或非營利組織，狹義定義太過限縮社會企業的現實態樣，而廣義定義雖然涵蓋較大範圍，但各方利害關係人仍未有統一見解，因此政策標的應該縮小或擴大，以及相關法律規範如何配合調整，這些議題都隨著時間不斷變動。

因此在政策面上，社會企業行動方案三年的推動後，所推動的政策方案是否需要更動，是否應該制定類似的行動方案？是否需要新概念的加入？在現有的成果上要如何進行中長期的規劃？社會企業這種組織形式提供不同的發展機會，牽涉不同政策層次，需要持續舉辦跨部門聯繫會議，不排除發展第二期行動方案，以供各部會可遵循的政策方向（盤點社會企業行動方案（103－105 年）現行執行成效，2016）。

DOI:10.6814/NCCU201901253

二、社會創新行動方案的醞釀過程

透過分析兩行動方案的聯繫會議逐字稿，以及搜尋相關政策資料，輔以深度訪談內容，首先探討社會創新在政策中已有何種基礎，其次介紹社會企業在法律層面上的鬆綁、第三部分是政策網絡的建立，透過各項措施如社會企業交流座談會與巡迴會議（下簡稱為巡迴會議）、社會創新企業登錄平臺以及 Buying power 獎勵機制，並進行更深入的探討與分析。

（一）政策中的社會創新脈絡

「創新」在現今社會各個層面的運作中都是重要的概念，政府政策當然也不例外，在各任政府的各個機關、單位甚至於個人，都有著創新意識與作為的要求，在我國科技創新與產業創新政策外，社會創新這種社會目的的創新作為有其獨有的脈絡，從本研究文獻回顧的討論中，已知道社會創新層次與領域的多元性，而在國家發展委員會的委託研究中，將我國社會創新政策大致區分為文化創意、社區營造、社會福利、環境保護等四個領域（台灣競爭力論壇學會，2015），可以知道與社會創新相關的政策散見於各部會，以下列舉四個相關的政策。

1、科技部人文創新與社會實踐計畫

科技部人文及社會科學研究發展司在 2012 年提出「人文創新與社會實踐」計畫（簡稱人社實踐計畫），目的在於希望大學能深入了解在地的重要問題與困境，履行大學的社區或社會責任並提供解決問題的方法，可能包括區域落差、貧窮與不平等、老化與少子化、居住正義、教育與治安…等問題，透過系統性與結構性的研究提出改善建議，依單一或多個議題組成跨學科團隊，結合全校的研究力量與在地公民團體，培養在地人文創新與社會實踐團隊（謝易儒，2014）。

除此之外，人社實踐計畫設立協調與推動計畫辦公室協助各校推動計畫，具體作法如籌辦學習工作坊、定期實地訪查、建立觀察日誌、協助相關議題的專家

DOI:10.6814/NCCU201901253

交流、研發公民討論的機制外，更系統性蒐集文獻與代表實踐案例，建置社會創新資料庫與宣傳網站「新作坊」(Humanity Innovation and Social Practice)，在網站中陸續規劃電子報、研究發表平台等服務（施聖文、陳東升，2014）。

2、勞動部勞動力發展署社會創新創業競賽

勞動部的多元就業開發方案及培力就業計畫，被視為我國社會企業政策的濫觴，上述提到其成立社會經濟推動辦公室，推動非營利組織的社會企業化，亦是社會企業行動方案的統籌機關，主要負責「建平台」的宣傳倡議、建立網絡及國際交流，而在社會經濟與社會企業之外，勞動部為更聚焦且更有效的解決社會問題，經常運用競賽的方式吸引民眾提出更創新的方法產出創業構思，因而出現「社會創新創業」的複合詞，

例如勞動力發展署於 2015 年舉辦的「社會創新創業競賽」，以及桃竹苗分署與國立中央大學尤努斯社會企業中心於 2016 年共同主辦的「尤努斯獎：第一屆社會創新與創業競賽」，都是期望以高額獎金吸引青年發揮其創意，以創新方式與科技應用，提出解決社會問題的服務、商品或提案，並且透過解說與經驗分享來互相交流，最終實際創業以發揮持續影響力。

3、教育部智慧生活整合性人才培育計畫

教育部於民國 100 年啟動「教育部智慧生活整合性人才培育計畫」，該計畫目標係以大學做為推動社會創新、青年創業與在地實踐的主體，在第一期試辦計畫於 2016 年完成後，擴大推動第二期的計畫，主要有兩大分項，第一個分項為人才培育重點聯盟計畫，補助設立各大學成立的整合教學聯盟，培養出具有創新應用能力的人才。

第二分項為人才培育特色大學計畫，希望大學發揮在地影響力，除了做為人才的育成中心外，更能成為地方創新的研發中心，與地方產、官、學共同推動地

DOI:10.6814/NCCU201901253

方發展，特色大學計畫辦公室建立社會創新人才培育網（Empowerment Network for Social Innovation Talents），作為宣傳、學習與交流平臺。

從上述可知該計畫融合了勞動部的社會創新創業的培力面向，以及科技部的人社實踐計畫的在地連結，透過重點聯盟的建立，在各夥伴大學開設系列課程，加強學生對社會問題的認識與培養解決問題的能力，亦重視大學與其所在地的整合發展，而後者的理念及執行架構成為「高等教育深耕計畫」與「大學社會責任實踐計畫（University Social Responsibility, 簡稱 USR）」擴大推動的基礎。

4、經濟部工業局 TAF 空總創新基地

經濟部作為前後行動方案的主要幕僚機關，社會創新的名稱或價值亦存在其運作中，例如 104 年 2 月 6 日行政院宣布將台北市仁愛路空軍總舊址全區保留並活化，並將其正式命名為「TAF 空總創新基地」，由經濟部工業局規劃創新推進工作坊、科技村、社會創新村、創客村、藝文村及古蹟等六個區塊，並於 104 年 3 月 25 日正式啟用[7]。

2017 年由於中央需收回行政院長金華官邸，由工業局調任中小企業處長的吳明機，爭取使用已移交文化部管理的部分園區，做為社會企業及青年創業基地，經過中央同意劃撥空總部分場地成立「社會創新實驗中心」，亦有資料顯示中小企業處在搬遷及整修空總新場地時，為爭取行政院國家科學技術發展基金，有以標榜「創新」爭取預算的考慮（中小企業處談空總提案，2017）。

5、小結

除了上述四個政策方案，行政院第 3429 次院會決議[8]成立行政院創新創業政

[7] 政院成立「空總創新基地發展會」 結合中央與地方資源 共同推動全民多元創新，2019 年 9 月 10 日，取自 https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/199e38f1-81b2-4355-8dca-31c2917a30ef

[8] 行政院第 3429 次院會決議，2019 年 9 月 10 日，取自 https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/3bbc8c3a-7d7c-4b37-8e79-af36b494c139

DOI:10.6814/NCCU201901253

策會報，由行政院副院長作為召集人，分為社會創新與青年創業組、國際連結組、創業環境組、創新生態環境組等四組，分別以相關主責政委作為組長，其中馮燕統籌社會創新與青年創業組，包含青創以及社會企業的推動，在檢視相關政策資料後，發現可將社會創新與社會企業視為同義詞。

除此之外，雖然不是直接使用「社會創新」這個名詞，但經由本研究於文獻探討中對社會創新意涵的整理，可發現各部會有許多政策，皆符合社會創新意涵的範疇，如文化部的社區營造三期及村落文化發展計畫、農委會水土保持局推動農村社區企業經營輔導計畫、經濟部中小企業處的推動中小企業城鄉創生轉型輔導計畫等，亦有針對我國政府運作與社會創新相互結合的研究，如國發會委託台灣競爭力論壇學會之「政府吸納社會創新強化公共治理之研究」報告（台灣競爭力論壇學會，2015）。

因此，在結束社會企業行動方案之後，如欲擴大政策的範圍，跳脫社會企業的組織與商業模式的限制，使用主責政委與相關推動部會所認為較為中性的「社會創新」一詞（受訪者 P1），由於社會創新在各部會政策中已有基礎，透過總體性行動方案來連結確有其合理性。

（二）社會企業法規

我國社會企業法規的倡議與研究，跨越了公共行政、非營利組織與法律學界，世界各國亦逐步調整社會企業法規，如 2006 年英國公司法第 6 條增訂了「社區利益公司（Community Interest Company），韓國更以社會企業促進法（Social Enterprise Promotion Act）的專法規範，因此不論專章的「共益公司法專章草案」，或是訂定專法的「社會企業發展條例草案」等皆有倡議者的推動，但不論是訂定專法或是專章都有許多討論空間，中央政府亦對過早修訂法律並以法律效力限制，可能使多樣態的社會企業無所適從，在擬定社會企業行動方案時即以先行政、後立法的原則執行，在立法上的推動需經過廣泛的討論，凝結利害關係人共識以建

DOI:10.6814/NCCU201901253

置更完善制度（社會企業行動方案第 11 次聯繫會議，2017）。

因此在唐鳳接任後，將社會企業立法政策納入 vTaiwan 平台討論，vTaiwan 是一個數位經濟法規線上諮詢平台，民眾可以在平台上透過類似共筆的方式表達意見並提出想法，而該案參與者包括政府機關、立法委員、專家學者、社會企業經營者以及關心的社會大眾，在平台上歷經二次焦點座談會、《公司法》社企諮詢會議以及線上問卷調查，使想法與提議能夠充分交流（社會企業行動方案第 11 次聯繫會議，2017）。

後續公司法的修訂方向以行政院所提出的草案為主，與公司型社會企業相關的修訂包括：增訂第 1 條第 2 項「公司經營業務，應遵守法令及倫理規範，得採行增進公共利益之行為，以善盡其社會責任。」避免舊法第一條原先以營利為公司目的之限制；修正第 157 條並新增第 175-1 條，將原先適用閉鎖型公司少數否決機制擴大適用，即是運用否決權確保公司社會使命，避免「使命漂移」（mission drift）；修正第 393 條，為保證公司社會使命宣示透明化，在公司同意前提下，任何人得至主管機關之資訊網站查閱公司章程。

除了上述公司法的鬆綁外，社會企業或是社會創新組織對於法律的疑問，透過經濟部自 106 年開始的「創新法規沙盒」機制來釐清，其中「法規釐清諮詢服務」至今日（108 年 9 月 10 日）已完成 65 件釐清案件，而「創新應用實驗」，亦即在一定時間內提供先試先行的實驗機制，則待法源完備後再行推動。

（三）政策網絡的建立

1、社會企業交流座談會與巡迴會議

從公共行政參與式政府的觀點來看，在政策規劃中必須充分納入利害關係人的看法，避免政府或政策倡議者單方面的意見所造成執行上的窒礙難行，尤其是在社會企業如此複雜的政策領域，更應該建立溝通與交流的順暢管道。

事實上政府部門對此已有充分的認知，例如經濟部中小企業處在研擬社會企

DOI:10.6814/NCCU201901253

業行動方案時，擬定方案過程中召開十次的產官學座談並達到共識（盤點社會企業行動方案（103－105 年）現行執行成效，2016），但在社會企業入法的相關會議中，發現中、南、東部的行動者參與程度較低，政府部門對其經營狀況掌握的程度也較少，有必要到當地了解狀況並建立溝通管道（社會企業行動方案第 13 次聯繫會議，2017），並提供規劃與執行政策的基礎。

經過三場交流座談會以及後續持續辦理[9]的巡迴會議，政府部門亦就參與者的提問進行統計分析，以釐清各地組織的實際需求，主要還是在如何取得政府政策資源、對法規與政策內容的釋疑，以及行銷與人才培育的需求，因此對政策規劃與執行有很大幫助。舉例來說，非營利組織成立公司型社會企業，如何確保其社會目的而不致使命漂移，相關部會在 2018 年 1 月舉行「NPO 擔任發起人或投資社會創新型閉鎖性公司」會議且得出結論，作為第一家由非營利社會團體為發起人的閉鎖性股份有限公司，愛蔓延社會企業股份有限公司於同年 6 月開幕。

除了建構反映問題的管道，更形成了跨部會合作的網絡，除了社會企業與社會創新聯繫會議外，列席巡迴會議可了解其他部會政策實施情形、可能問題與未來發展，下鄉的過程更可以與地方政府的承辦單位建立連結，建立了水平與垂直交流的管道。例如中小企業處作為相關領域政策的幕僚單位，不斷進行進階跨平台的規劃，並經由座談會歸納出財務資金、廣宣育成與法規調適三大面向（社會企業行動方案第 14 次聯繫會議，2017），也成為社會創新行動方案的基礎。

[9] 截至 108 年 10 月 10 日已辦理 26 場巡迴會議，取自新創圓夢網社會創新專區 https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/modules/se/mod_gov/

DOI:10.6814/NCCU201901253

表 4-1 行動巡迴會議提問內容分類統計

提問內容分類	提問次數
詢問政府相關政策資源與釋疑	10
對政府專案計畫內容的建議（計畫時程、額度、行政協處、KPI設定及評估等）	8
城鄉差距（資訊不對等、資源缺乏、地方產業扶植等）	6
社會創新登記	4
行銷通路拓展需求	3
跨部會連結（資源整合、計畫串接、溝通協調、單一窗口等）	3
人才培育	3
法規調適/ 創新法規沙盒	3

資料來源：“社企踹共: 社會創新行動巡迴座談”，黃秀玲，2018，國土及公共治理季刊，6（1），99。

2、社會創新企業登錄平臺

在上一節盤點社企方案中已提到登錄平臺的建置，但在 2017 年中小企業處實施新做法，委託 KPMG 建置社會創新企業登錄平臺，以中小企業發展條例第 38 條[10]作為法源依據，登錄對象限定為中小企業，以及具創新營運模式與商業模式的社團法人、財團法人或合作社，其目的在於建立一個可供深度育成輔導的名單，幫助其與上市櫃公司福委會進行媒合，或協助其將產品或服務導入國營企業的共同供應契約。

可以知道在 2017 年時，中小企業處是透過「社會創新企業」這個複合名詞，來代稱原先的社會企業，且一直延續到社會創新行動方案中，發展至今年（2019 年），經濟部中小企業處以行政法規的方式發布「社會創新組織登錄原則」，明定社會創新組織須與聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, 簡稱 SDGs）連結，組織型態包含營利與非營利事業的組織型態，前者包括公司、獨資或合夥事業及有限合夥等，後者包括部落公法人、財團法人、社團法人、合作社或儲蓄互助社，甚至是農漁會、農田水利會與公立大專校院。

[10] 中小企業發展條例第 38 條：「各級政府及公營事業辦理公告採購、公共工程或委託研究發展工作者，應依實際需要，建立供應廠商或投標廠商之中小企業資格及登錄制度。」

DOI:10.6814/NCCU201901253

亦即從社會企業到社會創新企業，再從社會創新企業到社會創新組織，在這個過程中，將可能造成混淆的「企業」字眼移除，希望納入所有致力於解決社會問題的組織，如同本研究對社會企業與社會創新文獻的探討，社會企業限縮為組織層面的討論，社會創新則是一種方法、關係建立甚或是治理關係的改變，唐鳳對社會企業定義的說明，包括社會使命的確立、明確的商業模式及社會影響力（社創中心第三十二次 Office Hour 蔡慧玲、吳秀卿，2018）。

而社會創新組織的定義相當廣泛，是藉由科技或商業模式的創新應用改變社會各個群體間的互動關係[11]，並進一步解決社會問題，社會創新組織自願揭露公司資訊，除了公開章程、營運模式與財務資訊的說明外，其社會使命與 SDGs 相互扣合，為何需要與 SDGs 連結？SDGs 已成為 2030 年前各成員國的合作原則，以及國際各級組織的共通語言，因此在政策上輔導有其必要性。

> 有非常多的第二部門、第三部門的朋友們，都告訴我們把他們的工作用 SDGs 重新定位之後，可以接到更多全球的資源，因為全球不管是我們所謂影響力投資者或者是現在所謂的慈善團體，或者是一些開發銀行，全部都在用永續發展目標當作他們溝通的語言，所以如果不用永續發展目標當作共通語言的話，等於的對話對象會變得非常少（受訪者 P1）

3、Buying power 獎勵採購社會創新產品及服務

在社企方案中，勞動部致力於推動 NPO 社會企業化，希望受補助組織能有自給自足的可能性，而經濟部致力於輔導社會企業創業者，但上述做法都是針對產品與服務的提供者，如何提升消費者意識有賴政策方案進一步發展，因此中小企業處擴展原先 CSR 媒合的概念，希望透過 Buying power 獎勵機制，促使中央各機關、國營事業（含公股行庫）、民營企業及民間組織採購社會企業組織產品或服務，中小企業處的角色，跳脫原先育成新創或青創企業的脈絡，轉變為倡議者，從原先 CSR 的引薦與媒合，變成一個具可持續性且有宣傳效果的獎勵機制。

[11] 資料庫登記簡介之說明，2019 年 10 月 10 日取自 https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/modules/se/mod_case/intro.php

DOI:10.6814/NCCU201901253

三、延伸討論

本節的第一個部分在盤點社會企業行動方案的實施成果，除了在調法規部分尚須不斷調整，在建平臺、籌資金與倡育成面向皆有一定成效，但社企方案的運作亦可能出現問題，第一是跨部會的合作不足，在勞動部與經濟部之外，如何統整其他中央部會相關的政策內容，以發揮更大的綜效，因此有進行更大規模跨部會合作的可能。

其次，在社企方案結束後，依舊爭論於社會企業法規上的定位，但這涉及社會企業的多元性與複雜性，在不同服務領域的不同組織型態，使得政府部門無法確切定義社會企業，原本社企方案並列狹義及廣義定義，避免過早框住了政策領域，但在政策的實際運作上，民間組織如何依循繁雜的法規範，在不違法的狀況下發展，造成法規上的調整僅能持續鬆綁，而非框出一個社會企業的範圍，從公司法的修正可以看到這樣的政策走向，因此擱置組織面上的爭論，放大了社會企業家精神，亦即以具備社會目的與解決社會問題為優先，是本研究所觀察到的政府部門脈絡。

政府的解決方案是限縮社會企業，而將具備社會目的與「社會創新」畫上等號，透過本研究於上述論述的歷程，歸結出幾項原因，首先，解決社會問題是政府部門的基礎目標，許多部會利用「培力」(empowerment) 的方式來執行政策，透過民間力量的自我建構來解決社會問題，從多元就業開發方案、培力就業計畫以及社區營造等，都是對於地方網絡的重新組織，而將大專院校視為其中的節點，就產生人社實踐計畫、智慧生活整合性人才培育計畫到 USR 計畫，這即是社會創新意涵中「賦權」[12]面向，可以說原先政策方案已有社會創新的基礎。

其次，在唐鳳上任之後，由於其開放社群與零時政府的背景，對民間組織與社群的力量十分了解，政府開始作為串連者並建構新的生態系，以登錄平臺連結企業型態之外的非營利組織或合作社，甚至大專院校與農漁會皆可納入，透過

[12] 「培力」與「賦權」的原文皆為 empowerment

DOI:10.6814/NCCU201901253

SDGs 作為各組織的名片，將中央政府、地方政府、企業部門與第三部門，連結起來發揮更大的綜效，但在實際連結上是否能發揮綜效，以社會創新的名號增加曝光度並發揮品牌效益，則有待後續分析。

總結來說，在發展社會創新方案的過程，逐漸醞釀出兩個政策方向，首先，政府目標在建構網絡，發揮我國深厚的民間力量，其次係「幫解決社會問題的人解決問題」，為解決社會問題的組織，解決其法規上、政策上所遇到窒礙難行之處，因此將原先所標榜的社會企業，將其視為組織面的「名詞」，而以較為中性的「動詞」，亦即社會創新來延續（受訪者 P1），也符合「賦權」意涵。

第二節 政策變遷的因素分析

本節透過研究架構試圖回答研究問題，即政策變遷可能受到哪些因素的影響並呈現何種態樣？經由對政策變遷理論的文獻回顧，本研究的研究架構從多元流模型出發，融合莊文忠（2003）所提出政策體系，探討在此政策領域中，是問題流、政治流或是政策流中的哪些因素發生，進而產生政策變遷的機會，而三股量流產生何種互動的模式？透過觀察各個政策因素的變化，判斷最終政策變遷的態樣為何，是屬於政策創新、賡續、維持或終結，並在最後總結並延伸討論。

一、問題流

（一）價值觀念的轉變

價值觀念決定了個人看待事物的角度，當某件事與自身價值觀念相互抗拮時，也就產生了必須解決的問題，推展到整體社會，當社會所共同秉持的價值信念失衡即產生了社會問題，這種個人信念集結與整體社會化過程交互影響，使政策的偏好與選擇隨之變動。

在時間面向上，個人與整體社會價值觀念需要很長的時間來潛移默化，因本研究時間範圍較短，從民國 103 年社企方案頒布後至今並無明顯變化，推測原因

DOI:10.6814/NCCU201901253

可能由於我國公民社會發展程度較高，由宗教法人、非營利組織等組成綿密的網絡，人民對「善」的追求是共同價值，在歷年社會企業調查中，民眾認知社會企業與社會創新名詞的比例雖有成長但仍未成為常識，但在說明名詞意涵後有至少六成五以上的認可度（星展銀行、聯合報與台灣經濟研究院，2019），可以知道解決社會問題是社會共識。

空間面向上，倡導聯盟架構說明社會中不同政策聯盟試圖影響政策變遷方向，在社會企業與社會創新領域中，僅在社會企業入法上有著不同的倡議者，並未產生不同價值觀念的倡議聯盟，而是形成廣泛的政策網絡，也因此該政策領域在時間與空間面向上，並未發現大幅度的變動與轉向。

（二）政治與經濟情勢的改變

制定政策的原因在於解決不同的政策問題，而政策問題來自於各國的政經社會，因此政策變遷深受其影響，一般情況下政經情勢的漸進變動使政策漸進發展，但新舊社會秩序交替使政策劇烈變遷。

本研究主要探討社會企業行動方案與社會創新行動方案的變遷過程與比較，研究時間從社企方案頒布後至今（民國 108 年 10 月），在這段時間中我國情勢相對穩定，在政治方面沒有如 1980 年代末期的「蘇東波」浪潮的重大改變，在經濟方面也未面臨如 2008 年的金融危機，因此政經因素對政策變遷的影響較小。

（三）焦點事件的衝擊

政策的機會之窗能否開啟常常有賴於某個重大事件的發生，吸引社會大眾及政策制定者轉移注意力至該政策領域，讓議題重新被討論並納入政府議程，如學者 Kingdon 所言，一般來說問題與解決方案通常已經存在，當政策窗開啟之後，政策企業家必須把握短暫的機會推動解決方案。

本研究中並未發現具體的事件對政策產生重大影響， 2015 年聯合國第 70

DOI:10.6814/NCCU201901253

次大會決議通過永續發展目標，國內政策扣合永續發展目標成為施政主軸，或可認為其具有重大影響，但其在社會大眾的認知程度不高，僅約兩成民眾聽過 SDGs（星展銀行、聯合報與台灣經濟研究院，2019），因此並非在社會層次產生影響後，進而促使決策者施政變動，而是政府主動探知並加以運用。

（四）政策目標-政策偏好的改變

相較於近似於文化與道德等價值觀念，較容易受具體事件影響的政策偏好，可視為人民對政策優先順序的排列，及執行結果應符合人民的期望。政策窗理論可說明政策制定者如何因應人民的政策偏好，當政策窗開啟時，如民眾對現行政策或欲實行政策有正向態度，政策制定者即應保握機會儘速推行，反之即應採保守措施，重新爭取多數人認同並等待政策窗的再次開啟。在已形成的政策網絡裡，並無短期、重大事件的衝擊使利害關係人的偏好移轉，政策偏好維持穩定狀態。

二、政治流

（一）執政權的輪替

執政權的輪替乃是民眾對於政策選擇的結果，政黨與一般利益團體最大的不同即是否追求執政權，政黨基於其政治理念或集結民意進而尋求掌握執政權，掌握執政權為政黨存在之首要目標，透過選舉賦予政策變遷的正當性後，新政府的上台勢必造成公共政策的變遷，不管是積極推動或是消極抵制，而行政機關做為執行單位也受其影響。

社企方案與社創方案分別由兩任中央政府頒布，是否因為不同政府政策脈絡上的區別影響政策變遷？從上一節對社會創新在政策中的過程，可以知道其廣泛的運用在方案與計畫中，創新的詞彙與概念是每任政府都需要重視的，但就整體政府的施政來說勢必會有直接或間接影響，例如蔡英文政府以「創新、就業、分配」為核心的執政主軸，屬於左派的自由主義內涵，唐鳳亦曾提到創新應該包含

DOI:10.6814/NCCU201901253

產業創新與社會創新（社創中心第三十二次 Office Hour 蔡慧玲、吳秀卿，2018），並且在政府部門間逐漸擴散。

社創方案的實施強調扣合聯合國永續發展目標（SDGs），相較於「千禧年發展目標」（The Millennium Development Goals，簡稱 MDGs）已開發國家對未開發國家承諾的雙邊架構，SDGs 則是以多方利害關係人的角度出發，與 17 項永續發展目標問題領域有關的國家、政府、組織或個人皆可成為參與者，基於我國以國家身分的外交困境現實，無疑是一個更加廣泛且有效參與的方式，外交部因此將 SDGs 視為外交上的重要解方，因此社會創新組織登錄與 SDGs 相互扣合，可能受到外交次級政策系統的影響，確定組織與 SDGs 的接合，再透過社會創新行動方案的各項輔導措施培育，發揮我國民間力量與公民社會在國際上的影響力，這也是外交部推動「Taiwan Can Help」的目的，亦符合 107 年國家發展計畫的國家施政脈絡，可以說執政權的輪替，在政策領域中造成直接或間接的影響力。

> 當然 2015 年聯合國第 70 次大會決議通過永續發展目標，這個當然是一個外在的因素，我想最先發生的是外交部決定永續發展目標臺灣外交政策非常重要的一環（受訪者 P1）

> 他們在 SDG 架構裡面的發言權就不低於國家代表的發言權，所以這個也有一點像以前一定要是國家型態、會員國型態，你才能進入 MDGs 的議程設定，但是現在你只要證明你是一個利害關係人，而且你有組織能力，那不管你是在私部門也好、在社會部門也好，你都有平等的發言權（受訪者 P1）

> 這個是他們的口號，也就是「UN Global Goals」、「Taiwan Can Help」，在正面就是十七項永續發展目標…所以外交的因素跟內部的因素加在一起，促使我們重新審視之後，用永續發展目標，當作社創方案的核心價值（受訪者 P1）

（二）政策風格：決策者的政策思維

政策研究大致可分為「理性主義」及「漸進主義」，理性主義主張政策變遷是蒐集資料並精密計算的選擇，漸進主義主張政策變遷係經由多元行動者取得政治共識後漸進式的變革。政策風格的差異在政策過程的具體展現即是決策者的思維模式，決策者的背景、政策理念上的差異，對政策變遷方向與方式造成不同。

DOI:10.6814/NCCU201901253

前後主責政務委員的理念與專長領域差異造成政策風格的不同，由於馮燕社工與青創的背景，在社企方案中相當重視宣傳與育成方面，營造良好的發展環境並透過輔導措施，強化社會企業的經營體質，而唐鳳致力於開放政府、資訊透明，以協作、開源的方式改善民眾的資訊獲取，由下至上的重新思考政府運作及角色，與馮燕的角度及做法有很大差異。

> 在社企行動方案的時候，確實政策脈絡是從青年創業那一個地方，他的管考機制也好、政策形成過程也好，很多都是跟青創比較近的，也是因為主責政委是同一位，這個是為什麼我們會看到以前的社會企業是放在青創圓夢網上，好比是放在青創基地的隔壁 （受訪者 P1）

> 換政府之後因為主責政委不一樣了，當時從馮燕政委的觀點來說，有一部份是從社福的角度來看非營利組織的轉型，還有傳統新創怎樣能有這種社會組織的觀點，他是從這角度來看。但唐鳳上任之後他是數位政委，也是開放政府。他的方向是由下到上的公民參與、公民科技，所以他在看這件事就不會那麼侷限在創業本身（受訪者 P2）

（三）政策行動者

除了政府部門的決策者，在主事者之外是否有其他政策行動者的介入，以自身條件來促使三股量流的匯集，打開政策的機會之窗，其身分有可能是對問題深厚了解的社會大眾、專家學者與非營利組織成員，或是具有決策權的政治人物。而政策行動者的行動範圍是整個政策網絡（Policy Networks），政策網絡為一種新的治理結構，其係指在各個政策領域中，由多元組織組成相互關聯的網絡結構，羅德斯（R. A. W. Rhodes）根據權力依賴觀點定義政策網絡，視其為透過資源相互依賴所形成的聯盟或利益共同體，並有政策社群、專業網絡、府際網絡、生產者網絡與議題網絡等五種類型（Rhodes, 1999: 38-39）。

相關領域已建立了廣泛但並非深入的政策網絡，主責政務委員召集行動方案中的各部會，每隔數月舉辦不定期聯繫會議，但觀察公開的會議紀錄逐字稿，發現主要的參與部門仍為經濟部中小企業處與勞動部勞動力發展署，前者為前後行動方案的幕僚單位，而勞動力發展署負責統籌組團參加 SEWF 的相關事宜，可以

DOI:10.6814/NCCU201901253

說會議中大部分時間在討論兩者規劃與執行狀況，而其他部會雖被列名至行動方案中，但專注於自身政策方案，在聯繫會議中多以知悉或配合的被動反應，可以說聯繫會議建構了政策社群的場域，但從會議舉行的頻率以及各部會的反應來看，難謂參與部會進行緊密的討論與合作。

而在專業網絡的凝聚，透過如公司法修正、社會企業認證等相關研究，政府、學界與該領域專家建立起專業網絡，除此之外，如 2018 年亞太社會企業高峰會由民間社會企業主辦，政府機關僅在方向上指導，但也可知道由於社會企業與社會創新的問題領域太過於廣泛，行動者大多僅能於個別領域發揮影響力，除了主責政務委員外，未發現能影響整體政策走向的行動者。

> 民間針對裡面特定的子議題，自己再組多方利益關係人的諮詢委員會，好比像上次他們做影響力投資，專注幫社會創新找到錢的這一件事…找的是多方利益關係，包含資金的供給、中介組織，以及政策法規、生態的建構者、倡議者，還有做影響力評估的，老師們有做理論的建構者也會被邀進來（受訪者 P1）

> 只講「全力支持，絕不主導」，辦社企高峰會也一樣，公部門出最多 49%的預算，我們絕對不控股，這樣子才真的可以促成民間的網絡，不然政府什麼都要碰的話，到最後其實長不起來，因為變成我們碰不到的地方就沒有（受訪者 P1）

在議題網絡的部分，政府積極納入社會企業與民眾的意見，透過社會創新實驗中心作為發起點並複製模式，舉行巡迴會議與座談，是與在地社會企業溝通的重要場域，形成廣泛的議題網絡。

（四）問題本質-政策問題的重構

政策問題客觀上來自政治社群中，部份成員對社會現狀或現行政策產生不滿的認知，從系統論的觀點來看即為輸入項中的「需求」，換句話說，政策社群向政府提出需求，促使其採取預防、補救或救濟，因此對政策問題的認知與共識，亦即現在最急需處理的問題為何？是否已解決而將資源投入其他問題？是否已完成部分而對手段與目標進行調整？能掌握上述論述者即對政策之後的變遷，握

DOI:10.6814/NCCU201901253

有是否為創新、終結或賡續的權力。

在本研究中並未發現有明確地「需求」輸入，我國社會企業發展尚屬新興領域，雖然多元就業開發方案的推動以及非營利組織的商業化脈絡，在我國已發展多年，但社會企業此一名詞直至 2010 年前後才逐漸擴散，在政策上是到了社會企業行動方案的核定，才正式底定成為政府推動的目標。

雖然兩方案的深層目的皆為培養民間力量，但在其論述上有明顯的差異，社企方案最主要的政策目標在於營造對社會企業發展有利的環境，所欲解決的政策問題為解決發展困境，而社創方案擴展應用範圍，透過技術、資源、社群合作創造社會價值，主要目標在建構夥伴與網絡關係，例如運用 Buying power 獎勵機制以及亞太社會創新合作獎等政策工具，鼓勵政策標的團體的結合，兩者在解決的政策問題上有所不同。

> 今年會頒一個「亞太社會創新合作獎」，跟一般的獎又不一樣，一般是組織或者是個人上去領獎，但是我們獎助的是夥伴關係，有兩個點才會變成夥伴關係，這個也是彰顯動詞跟名詞的不同，如果是名詞的話，一定是總經理或者是理事主席上臺領獎，但是當我們是獎助所謂的夥伴關係時，至少一定是兩方，甚至是三方至五方加在一起做一些事（受訪者 P1）

更值得注意的是這種問題分析的變化，基本來自於政治系統的影響，在政策面上的論述權由政府部門掌握，本研究的標的團體大多仍處於或剛脫離新創期，其所重視的是法規的鬆綁與資源的取得，對於政策多消極因應，上述所提到整體政策脈絡的變動來自於政府部門及新任主責政務委員的影響。

三、政策流

（一）國家機關的自主性

政府機關作為政策的核心，是各方行動者意見的匯集之處，但政府機關對政策擁有管轄權和決定權，不是單純反映社會上某個團體或階級利益，事實上，機關站在何種立場對政策方案的未來方向與模式有其影響力，往往決定政策變遷的

DOI:10.6814/NCCU201901253

模式與方向。

例如經濟部中小企業處持續在進行方案的調整，對於社企方案到期後的政策走向，提出跨部會聯繫會議平台分組規劃草案[13]，提出國際交流、社創採購與平臺網絡三個分組（社會企業行動方案第 13 次聯繫會議，2017），與相關部會共同執行下一步的政策，而在下鄉的社會企業座談會之後，進一步修正與歸納出財務資金、廣宣育成與法規調適三大面向，並提出社會存摺的概念（社會企業行動方案第 14 次聯繫會議，2017），這些概念都成為社創方案的基礎。除此之外，對於社會創新實驗中心的搬遷與命名，亦是由中小企業處內部討論與研擬後，再向唐鳳進行說明報告（中小企業處談空總提案，2017），可以知道政府機關對於政策的方向與內容有其影響力，甚至是最重要的一部分。

> 經濟部中小企業處或是經濟部在這方案內還都是主責單位，所以現在的社會創新行動方案內，經濟部的腳色會從以前單一的廠商輔導拉到市場開發，就有層次上的差別。從經濟的角度上來看就是分為供給端與需求端的工作，過去就比較側重於供給端，現在就比較偏向需求端（受訪者 P2）

（二）政策學習的效應

政策學習可看作政府政策的借鑒行為，在面臨相同或相類似的政策問題時，政府從過去經驗或其他領域引用或模仿，不僅在政策工具或行政技術上，更可在制度設計或理念上進行學習，總體來說，政策學習不限於短期或是長期的，但現今的政府施政往往聚焦在工具上的學習，是否能淺移默化對民眾的價值觀念或政府體制發生效果，往往需要較為長期觀察。

社創方案引入聯合國永續發展目標檢視其政策願景，是對於政策目標的學習，亦學習不同的政策工具推動方案發展，例如從英國與加拿大引入 Buy Social 即為一例，經濟部「Buying Power 社會創新產品及服務採購獎勵機制」被視為培養需求端的工具，鼓勵政府機關、國營與民營企業及民間團體採購社會創新組織產品

[13] 社會企業跨部會聯繫會議平台分組規劃草案，2019 年 9 月 19 日，取自 https://www.slideshare.net/autang/ss-76890541

DOI:10.6814/NCCU201901253

或服務，除此之外透過政府部門的委託報告與調查研究，或是中小企業處的政策幕僚單位如 KPMG，即不斷蒐集國內外相關發展資訊，作為政府部門決策之基礎。

> buying power 有沒有什麼借鏡與參考，像英國的 buy social 是一個類似的 campaign，在運作政府的計畫，我們除了執行一些政策之外，也會被指派執行一些調野，其實就是大家互相看、互相學，以社會創新或社會企業來說就是歐盟執委會出了非常多的文獻與研究。英國就出了非常多組織，如 Social-Value UK，或是 SEUK，他們就做了很多活動或研究（受訪者 P2）

（三）政策工具-政策工具的創新

由於新右派經濟學的影響，公私部門的互動關係逐漸增加，加上第三部門的興起與資訊科技的進步，電子化政府的浪潮衝擊拉近了政策制定者與標的團體的距離，然而更多的政策工具不代表能夠更好的解決問題，能夠更準確的識別問題癥結是政策過程的重點，以避免犯下第三類型錯誤（Type III Error）。

社創方案引入了新的政策工具，除了 Buying Power 之外亦將社會企業服務與產品納入公部門「共同供應契約」，簡化公部門採購流程。此外召開社會創新巡迴會議，與臺北地區外的在地社會創新組織形成更廣泛的網絡，使各主管部會與社創組織溝通與釐清爭議。除此之外，社創方案透過「創新法規沙盒案件申請平台」的建置，使政策方案藉由新想法的提出或爭議的解決，能不斷產出新的政策方案。

> 其實我們現在在做的政策工具，我剛剛為什麼講「沙盒」？因為是源源不絕冒出新政策工具很像許願池的地方，簡單來講是讓民間有開外掛的權利，民間想要看到什麼新的政策工具…長達一年實驗，可以有不斷新的政策工具（受訪者 P1）

（四）政策成本-政策成本的考量

政策的執行總是需要成本的，其深受資源多寡及配置的影響，在現實情況下政府的財政能力往往遠少於應解決政策問題的需求，因此政府往往以成本效益或

DOI:10.6814/NCCU201901253

效能分析做為評估工具，此外政府定期檢討現行政策效果，使資源不致浪費在無效的政策工具。

政策目的在培育社會價值，對於成本的評估並非主要考量，事實上，兩方案在預算規模上有著極大差異，社企方案共投入 1 億 6,120 萬元，社創方案預計投入 88 億元，預算與參與部會的增加使兩者很難進行比較，因此較不受政策成本的限制。

（三）制度設計

制度提供在一個符合多數人預期的公平情況下，進行決策的門檻、選擇及衝突解決機制（莊文忠，2003），憲政制度與選舉制度的差異影響了政策變遷的過程與方向，這種政治社會認可的正當法律程序決定「誰得到什麼及如何得到」。由於本研究的研究範圍上在制度上的變動並不大，社企方案到社創方案皆由聯繫會議作為單一窗口，雖然參與部會擴大至 12 個，但其僅為行政權責的調整，難認其為制度設計對政策變遷產生影響。

四、延伸討論

本節所討論的政策變遷因素包含三大類，分為問題流、政治流與政策流，在本研究的政策領域中，有哪些因素產生變化使政策變遷，以下進行統整與分析。

（一）問題流

問題流除了是指社會問題的客觀狀態之外，也涉及政策決策者探知問題的主觀情形，可以透過社會狀態的指標、焦點事件的發生以及社會大眾的反饋，促使社會問題被納入議程。本研究將價值觀念的轉變、政治與經濟情勢的改變、焦點事件的衝擊與政策偏好的改變列在此處，民眾所秉持的價值觀念如被探知有明顯轉移，例如對於死刑與同性婚姻議題的看法，這種整體社會結構的改變，推動政策窗開啟的力量十分強大，政策企業家應該積極處理，而政經情勢轉變、焦點事

DOI:10.6814/NCCU201901253

件的衝擊，或由其他原因所導致的政策偏好改變，政策企業家即可趁著政策窗開啟的短暫時間積極處理，或是因與自身理念相違而消極等待政策窗關閉。而可以看到從問題流產生變遷機會，其方向性較類似伊斯頓的系統論（Easton, 1965，王浦劬譯，1992），是從外而內輸入政治系統並產出政策，其態樣會是連續性的理性決策模式（陳恆鈞、劉邵祥，2007）。

由於本研究所設定的研究範圍，限於社會企業行動方案與社創新行動方案間的變遷，在時間軸上設定 2016 年唐鳳接任後至 2018 年社創方案核定的期間，因此較難觀察到這部分的變遷，並且在這段時間中沒有發生造成重大影響的焦點事件，政治與經濟情勢也未有劇烈變動，因而社會大眾對政策的偏好順序，也沒有觀察到具體資訊，因此造成政策變遷的主要機會並非由問題流中產生。

（二）政治流

政治流係指公眾情緒、壓力團體的競爭、選舉結果、國會的分布狀況以及政府內部的變動等，對政策決策者施加影響力的過程，和問題流所不一樣的是，其過程並非連續性變動，受到上述因素的影響可能產生間斷性的政策產出，例如總統選舉結果致使國家政策轉向左派或右派，以及 ACF 中各倡導聯盟影響政策決策者等，甚至在政府內部人事調整與管轄權的變動，都會在政治流中產生政策變遷的機會。

而政治流與問題流都是影響進入議程的討論，在某些層面上是一體兩面，多是客觀與主觀面向的不同，例如某些空氣汙染指數的指標顯示相關問題的嚴重性，而是否能轉換成社會問題，進而形成公眾情緒促使決策者納入議程，前半段是問題流而後半段是政治流的討論，而政治流事實上亦可能是問題流的延續，民眾價值觀念與政策偏好的轉變，造成壓力團體的行動及選舉結果的變化等。

本研究將莊文忠（2003）提出的政策影響因素中的執政權輪替、決策者的政策思維、政策行動者、政策問題的重構等，納入政治流的討論，首先，執政權輪

DOI:10.6814/NCCU201901253

替造成了一系列變動，例如蔡英文政府「創新、就業、分配」的施政理念，明顯偏向左派自由主義思維，總體政府政策影響了社會創新的推動，或是後續如地方創生等政策的施行，社創方案受到其他政策次級系統影響，外交政策以「Taiwan Can Help」作為口號，加強民間力量於國際場合的參與，開始以 SDGs 作為登錄平臺的定位點，而新任主責政務委員，帶入了其開放政府的背景，對於網絡連結重視程度，明顯較馮燕時期為高。民間組織亦開始在法規、影響力投資等議題組成網絡，持續發展乃至對政府運作造成影響，此外，政府部門對於政策問題的看法亦產生變化，由社企方案與社創方案政策目標的對比，發現社創方案更強調區域發展並與在地連結，並運用下鄉巡迴會議與民間組織連結，可以說政策流的變化，顯而易見在政策標榜與目標上的有所差別。

（三）政策流

政策流係指政府內部運作的權衡，獨立於問題流與政治流，透過各政策社群產出備選方案，各個備選方案平時漂浮在「政策原湯」之中，代表著手段的可接近性遠比政策變遷的機會要高上許多，換句話說，問題具有相當的嚴重性或是受到政治影響，使某個社會問題被納入議程，這個過程可能需要不斷討論、折衝，可能經由數年的努力才得亦變成政府議程，但可以解決的方法可能已等候多時，如同 Kingdon（1984）所描述的：太陽底下沒有新東西。

但備選方案如何被突顯，則牽涉到政策可行性分析的檢驗，本研究將國家機關自主性、政策學習、政策工具的創新、政策成本考量與制度設計等因素納入政策流的討論，從工具面來討論，我國政策實際上學習如 Buy Social 等國外經驗，並透過委託智庫等研究單位，蒐集歐美各國學術理論發展資料，政策工具的創新為運用其他政策領域的方法與手段，來強化政策執行效率，上述亦提到創新法規沙盒的運用，釐清社會創新組織發展中的法規問題，並提供運作模式的實驗機制，在政策成本上則沒有發現受限於預算的情形，政策方向並未因此產生變化。

DOI:10.6814/NCCU201901253

從政府內部運作來看，制度設計涉及政府運作機制的建立與變動，一般來說，組織改造所影響的部會設立、合併或消滅，或是以專責的任務編組辦公室來推行政策，即對政府資源分配產生影響，而社企方案與社創方案僅透過各部會間的聯繫會議，作為決策的最終權力來源，難謂涉及制度設計上的變動。而國家機關的自主性，如學者羅斯金（Michael G. Roskin）對系統論的修正，有時侯政府部門並非單純的制定與執行政策，亦有修正政策方向的能力，主要的政策幕僚中小企業處，除前任處長吳明機並可能從工業局帶入社會創新的脈絡之外，亦與中華民國全國中小企業總會、台灣經濟研究院及 KPMG 合作，透過政策學習引進 Buy Social 理念與 SDGs 價值，舉辦巡迴會議、Buying Power 獎勵機制、登錄平臺性質變化與設立社會創新實驗中心，並從這個過程得到回饋，作為研擬下一階段政策方案的基礎。

（四）小結

雖然預算規模由社企方案的 1 億 6,120 萬元，擴充至社創方案預計投入的 88 億元，並且參與部會增加至 12 個，但在比對兩方案的工作項目後，發現各部會是將現有符合社會創新概念的計畫，在名義上納入新方案中，此處產生的疑問是方案的範圍與效力為何？

從本研究對聯繫會議紀錄逐字稿的觀察，發現在會議中大多僅討論登錄平臺機制、Buying Power 獎勵機制、亞太社企高峰會籌辦進度與 SEWF 的組團事宜，甚少討論其他部會的計劃方案，可能的原因是已行之有年的計畫方案，如人社實踐計畫與社區營造，皆已形成穩定的模式與架構，對於社創方案僅是較為消極的配合，因此，可以說社創方案實際仍是中小企業處在推動，並非全盤顛覆的政策創新，而是延續社企方案的政策賡續。

可以知道問題流並未有太大變動，因此政策變遷的機會起始於政治流，執政權輪替後帶來一系列的影響，由政務官的帶入其理念且由事務官研擬方案，並在

DOI:10.6814/NCCU201901253

相關領域擴大連結其他中央部會、地方政府與在地組織，而具體的行政行為，則由政府機關發揮其專業自主性，透過政策學習與政策工具的創新，填充政策方案的內容，換句話說，政策變遷的主要力量來自政治流與政策流的互動，但從第一節政策過程的描述與本節對政策影響因素的分析，發現政策內容實際上由執行機關中小企業處所規劃，漸進主義的政策變遷中執行機關的影響力得到證實。

第三節 政策標的團體的回饋

本節透過與六間社會企業深度訪談所得資料，試圖了解其對於行動方案變遷的反應與看法，包括是否熟悉前後行動方案具體內容？是否參與政策制定過程或政策網絡？是否對其運作及發展提供具體幫助？對政策方案的評價為何？希望能從這些反饋來探知政策的初步成效。

一、未主動了解政策方案內容

在經過對訪談資料的初步分析，本研究訪談對象的模式可粗略地分為三類，首先是在社會企業行動方案之前已創立，具有穩定運營的商業模式，在其領域已對外發揮影響力的（受訪者 SE1），在近年的潮流中，由於其運作方式與社會企業相符，開始與相關領域進行連結，但其認為社企方案針對新創的社會企業，因此並未對政策方案進行了解，在社會創新行動方案核定後亦是如此。

> 政府這幾年推出的方案比較是針對新創的，就是去培養扶植他們，那我們被視為很大了，所以就不是主要法令或方案的對象（受訪者 SE1）

其次是屬於社會創業的社會企業，這部分的受訪者仍處於新創期，申請進駐社企聚落或是社創中心的目的在於辦公場地的取得，或是相關創業輔導的需求，與方案中的政府部門有所連結的目的在於取得資源，有受訪者委婉表示其專注於自身營運，對政策方案內容並不了解（受訪者 SE3、SE4），或是直接表明「看方案的內容太麻煩了」（受訪者 SE6），亦有受訪者表示其進駐社企聚落後才對社會

DOI:10.6814/NCCU201901253

企業有初步認識（受訪者 SE2）。

> 誠實講我們也不是很清楚，當時會去加入在金華街的社企聚落，也是當時有朋友做引薦就去申請，可能承辦單位也覺得我們在做一個蠻新的東西，就讓我們加入了，進去之後希望我們可以登錄社會企業，就是青年圓夢網（受訪者 SE2）

第三部分的受訪者是因非營利組織有行銷需求，而專門成立負責銷售與行銷的社會企業，這也是在社會企業潮流下，大多數非營利組織轉型的因應之道，受訪者表明對政策細節不甚了解，但會依循政策大致方向進行調整。

> 其實細節不是很了解，但是就是大概知道政府的方向。我們也是一直跟著政府的方向走，像一開始成立的時候也是想要跟政策配合，所以商業模式明確一點之後，我們也希望跟非營利組織可以做某種程度上的區分…那我認為未來如果有這種閉鎖型社會企業的方式，而且是政府認可的情況，那也可以朝這個方向走（受訪者 SE5）

普遍來說，社會企業對於政策方案的內容了解不深，尤其對於文本內容大多未進行了解，至多僅對政策方向有一定認知，上述三類社會企業的原因有所不同，並可以得知政策標的有其侷限性，總結來說，社會企業認為方案的內容僅為宣示性質，並非如法規具有強制性，還是著重在實際運作中與政府及其他組織的合作，並在這個過程中逐漸產生網絡，有受訪者提出，在原先非營利組織的基礎上成立社會企業，係於進入社企聚落後才逐漸穩定營運，並跟其他社會企業產生聯繫。

> 那時候並不知道什麼是社會企業，就是以協會的方式進行，收入來源就是政府補助、捐款。當時第一期的社企聚落已經有生態綠等社會企業，我們的情形很適合用商業的模式來幫助偏鄉，不只是偏鄉孩童，還能包含弱勢就業，或是像我們種植無毒農法的農產品，這些都有可能可以更多面向的解決社會問題，那我們就進入聚落，認識了很多社會企業（受訪者 SE5）

二、社會企業和社會創新有混淆的疑慮

社會企業和社會創新在政策標榜上的不同，如本研究文獻探討中所言，前者是組織面上的新產物，而後者則在方法、手段的意涵之外，蘊含著改善社會關係

DOI:10.6814/NCCU201901253

及賦權的思維，但在與唐鳳的訪談中，其提到社會企業是名詞，而社會創新是動詞（受訪者 P1），意味著社會企業是社會創新的載體，亦有類似的看法，認為社會企業就是致力於社會創新的組織，並從政策學習的角度來看，整體政策跟隨世界潮流，係從慈善到實施創新作為的社會企業（受訪者 SE3）。

> 我覺得社會企業本來就應該是一個社會創新，不然就會流於企業贊助，都是做好的事情，但是社會企業本來就是應該要創造一個好的並且創新的商業模式，解決社會問題之外自己又要能夠永續發展（受訪者 SE3）

> 我覺得是政府也在學習，因為這個是世界趨勢跟新的概念，以前可能也有企業在做這些事，但不知道社會企業這個名詞，現在變成是一個慢慢被大家關注的事情。以前講社會企業都會和慈善搞不太清楚，說你就是社會慈善事業，我覺得政府的法令和想法也是越來越成熟了（受訪者 SE3）

但有社會企業提出不同的想法，對於政府以社會創新作為延續，經過數年對於社會企業概念的推動，方案名稱上的變動可能會有混淆的疑慮，亦有受訪者提出實際上的推動才是最重要的，名稱上的變動雖然會造成混亂，但是社會使命的堅持才是社會企業首要目標。

> 可是我覺得社會創新大家聽不懂！也不知道他落實是在？我覺得好不容易社會企業的概念漸漸的在這幾年大家有認識（受訪者 SE1）

> 會不會混淆喔？我覺得一定會混淆啊！那我覺得混淆總比漠視好，如果要讓民眾知道，那讓他混淆了再去做解釋，我覺得還是會比連理都不理還要好（受訪者 SE5）

除此之外，政府部門所推動的社會創新意涵，係指在同樣的社會使命前提下，社會創新是多元的技術、資源與社群的合作，和社會企業單一的商業性質不同[14]，也因此在公司的組織型態外，納入了社團與財團法人、合作社、商行、農漁會及大專院校等，政府部門和已登錄的組織也是如此說明，但在實際政策方案的運作上，由於性質上的差異，對各種形式的社會創新組織，能否有同等的政策輔導與扶持，例如政府標案法規上、稅制上的限制，其業務性質更由不同的主管機關所

[14] 關於社會企業和社會創新不同的政策說明，2019 年 9 月 18 日，取自 https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/modules/se/mod_case/intro.php

DOI:10.6814/NCCU201901253

管轄，在操作面可能有其困難之處。

> 那就是更廣義的定位出社會企業也是社會創新的一環，社會創新組織就包含非營利組織、合作社，甚至還有一些有想法還沒成立公司的，都把他廣義的認定為社會創新組織（受訪者 SE5）

> 被這個詞彙所影響，社會創新組織其實是想要大範圍的容括他想要的組織，但是有很多標案或計畫，是合作社沒辦法做，一定要企業、法人組織或是基金會，可是方案就已經包含了合作社這些，但是有些政府標案就是沒辦法同意他們去標，所以這是蠻可惜的（受訪者 SE5）

三、經濟部中小企業處是主要的推動單位

由於本研究的訪談對象皆為公司型的社會企業，並曾進駐社企聚落與社創中心者，因此受訪者表示主要聯繫的政府部門為中小企業處，在社企方案時期即持續進行財務、人資及法規上的輔導，可以知道強化社會企業的經營是主要目標，但對受訪者來說如何收入來源是最重要，輔導措施雖有其必要，但對新創公司來說如何利用有限的人力，來得到足以生存的收入才是考量的重點，至於規範化的經營要到穩定之後才有餘力。

> 因為他（社會企業）的人力並不多，所以一定要把時間用在最重要的東西上面，比如說現在一個案子進來，他知道會計超重要，但是一定是記流水帳，不會去想什麼會計規則（受訪者 SE6）

而到了社創方案時期，經過數年推動所奠定的基礎，服務與產品供應已逐漸穩定，因此提升對社會創新組織的消費意識成為新的目標，亦即擴展社會企業或是社創組織的市場，是政府新的階段性任務（受訪者 P2）。在社會使命的前提下，組織如何持續生存是受訪者最在意的事，透過中小企業處的幕僚單位安侯建業聯合會計師事務所（KPMG），延續在社企方案時透過媒合 CSR 的資源來拓展收入。

> 現在幫最大的忙還是 KPMG，最主要是他給我們實際的連結，因為 KPMG 有一個部門專門在幫人寫 CSR 報告，所以他知道哪個人想要做教育，那就介紹我們認識，比在大場合遇到交換名片這樣，成交合作的機率高太多了，因為那就是閉門起來推薦，那對企業來說他就是要有人背書（受訪者 SE6）

DOI:10.6814/NCCU201901253

此外，社創方案更透過 Buying Power 社會創新產品及服務採購獎勵機制，與民間企業的產品採購連結，近期更擴展到國營事業的福委會（受訪者 SE5），並將社會創新產品及服務納入共同供應契約，簡化政府部門的採購流程。實際上 Buying Power 和納入共同供應契約這兩個措施，是政府在幫民間團體認證，Buying Power 的採購總額由 2017 年的 8200 萬，到 2018 年 1 億 5 千萬的翻倍成長[15]，在產品與服務品質相差不大的前提下，可知道對於政府的認證能有相當的加值，納入共同供應契約亦逐漸開始有政府部門洽詢。

> 像是我們覺得 Buying Power 一年做得比一年好。因為社會企業，像我們自己覺得做的事情很好，可是需要被其他人看見，就是幫一些好的社企做市場行銷，其實像很多企業他有預算去買禮盒買什麼買很多東西，可是我覺得他是間接也提醒這些企業可以做 CSR（受訪者 SE3）

> （政府）幫我們背書，像那個共同供應契約，我們有在裡面上架，當然現在剛開始，我們不知道其他（組織）的狀況，已有一個單位叫促轉會還有台電，就有要找我們上課，那因為他看我們有在裡面上架，就是政府認證，所以他就很快跟我們連繫了（受訪者 SE6）

然而亦有受訪者認為這些措施對其有適用上困難，有許多新創的社會企業還無法提供穩定的產品與服務，有受訪者直言政府部門都只會錦上添花，要有一定規模的社會企業才比較適用，忽略了那些從零到一的，或是還沒有穩定商業模式的（受訪者 SE4）。

> 社創單位他們都有在幫我們做 CSR 或是國外的都有在作媒介，這個立意很好，但我覺得要能夠搔到癢處，你們東西做的很大，可是我們可能供應不起，或是其實我需要的不是那麼的大…以我個人來講，可能都是屬於中長期後才能有能力是做配合的，所以當下這樣的引薦並沒有太大的幫助（受訪者 SE2）

因此延伸出一個問題，亦即政府部門對於社會創新組織的定義為何？上述提到社會企業與社會創新有混淆的疑慮，現在中小企業處是以「社會創新組織登錄原則」[16]來進行審核，並以這個資料庫做為服務提供的基礎，然而這樣的篩選機

[15] https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/modules/se/mod_bp/
[16] 社會創新組織登錄原則，2019 年 9 月 18 日，取自 https://www.moeasmea.gov.tw/article-tw-2677-4515

DOI:10.6814/NCCU201901253

制是否足夠，受訪者有認為已經過初步的篩選，企業或政府部門在進行採購時已有依據（受訪者 SE3），但亦有受訪者認為更加明確的定義是必要的，並且應該加強對資料庫中組織的審核，可能透過法規規範或是第三方的認證，並且有必要進行實地訪查，而非只需要填表的文書申請作業，避免出現一顆老鼠屎壞了一鍋粥的狀況（受訪者 SE5）。

> 社會企業參差不齊，我覺得政府是幫企業篩選過。社會企業有好的、一般般跟自己宣稱說是社會企業的，其實應該要有人去做辨識。但一般企業有沒有能力去做辨識？所以我認為這樣是能夠讓好的能夠被看見（受訪者 SE3）

> 我覺得餅畫大了、魚池深了，但有審核這件事情。我覺得明確的定義是需要的，一開始想要做得很大，但最後會變得良莠不齊…政府和有些社會企業也會很擔心，就是你掛的是社會企業，但做的不是社會企業的事情（受訪者 SE5）

> 採購在 100 萬元以下的案子都可以讓社會創新平台上的組織用，但如果出事的話，用平台的人都會皮皮剉，因為這平台裡的單位就是政府掛保證的，所以未來如果有公司法定義，或是有創新組織認證的情況之下，某種程度的審核也是一定要的（受訪者 SE5）

四、主責政委是造成服務提供差異的關鍵因素

受訪的社會企業普遍提到唐鳳的影響力，認為唐鳳是引導跨部會合作的核心，使社會企業和社會創新變成重要施政措施，此外，雖然馮燕推動社會企業行動方案已奠定良好的基礎，但唐鳳影響政府部門有較強的行動力。

> 我們覺得他是一個火車頭。我覺得是整個動起來，把這一塊變成整個受注目的事情，不然只是像小專案，可能經濟部中小企業處在做，沒有跨部會在做，那他就知道的人知道，不知道的人就不知道（受訪者 SE3）

> 我覺得是，當然馮老師也是很有能力的，如果沒有 103 年到 105 年的政策方案，107 年他們是不可能延續下去的，所以我覺得 103 到 105 年是扎根。那我只是說我覺得這兩個方案有他們不一樣的地方，我覺得他的行動力是比較足夠的（受訪者 SE5）

舉例來說，社會創新巡迴會議會請各部會列席，雖然舉行地點遍布全台，但這些列席的單位透過視訊的方式即時回答問題，另外進行實地訪查，以面對面的

DOI:10.6814/NCCU201901253

方式讓政府部門能更直接清晰的探知問題。

> 政委和一般的公務人員不太一樣的是他很明快，像我寫個 email 他馬上就回了，但他的位置其實非常高。在開巡迴會議的時候，透過視訊會議請各部會承辦人現場回饋，我認為在行動的部分反而讓制定政策的部分更讓人有感覺，這是我看到不太一樣的地方（受訪者 SE5）

> 政委說不帶他們跑他們就是一直坐在辦公室制定政策，那也看不到應該需要的東西。我覺得這就是一個創新，因為他改變公務人員制定政策的模式，政策面我覺得可能差不多，但行動力就不一樣了（受訪者 SE5）

政府部門遵循法規的科層體制，造成目標錯置與繁文縟節的僵化體系，尤其在公務員進行計畫的評審與採購作業時，由於對可能圖利廠商的疑慮，往往使計畫及採購無法發揮最大效果，由於唐鳳長年致力於資訊開放，帶入的理念也影響政府部門，例如社會創新組織納入共同供應契約，受訪者提到唐鳳產生正面積極的影響。

> 有些政府官員就是會覺得說你們公司怎麼可以吃掉（資源），像我們看到有比賽或是什麼資源就是會去搶，可是到後面大家會希望你可不可以不要來…對於表現好的社會企業可以有更多的扶持，就是政府很怕會獨利某個廠商，可是理論上不該平均分配，資源應該要有 prioritize（優先次序），這樣會更有效率（受訪者 SE3）

> 在 103 到 105 年，政府其實規畫了很好的政策，但我覺得他比較怕圖利廠商，所以在推共契的時候，講了很久卻不敢去落實…但我還是要說政委不跳出來做這件事我覺得很難（實施），因為他所有逐字稿、錄影都會公開，他也不怕圖利廠商，都可以檢驗這些事情，都是同樣的標準（受訪者 SE5）

五、政府部門仍待改革

對於社會企業來說，法規的限制是影響其運作的重要因素，從巡迴會議的會議紀錄與提問[17]中可以看到，參與的公司、協會或是合作社，對於法規釐清與鬆綁的要求占了很大比重，社會創新行動方案亦建置創新法規沙盒平台，供民眾申

[17] 社會創新行動巡迴座談逐字稿與提問列表，2019 年 10 月 10 日，取自 https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/modules/se/mod_gov/

DOI:10.6814/NCCU201901253

請法規釐清諮詢或進行實驗機制，受訪者亦提到相關問題，但受限於各組織投入領域不同，尚待各主管部會對法規進行調適。

> 所以以我個人立場來看，我覺得政府很重要，因為你沒有立法我們就哪裡都走不動。講白一點大家都在看這法令的問題，因為礙於這些法令規定。不能讓大眾使用的東西價格就會居高不下，所以我們的成本就是降不下來，這是我迫切希望政府能做到的事情（受訪者 SE2）

此外，受訪者覺得公部門的結構對其運作有很大的限制，在中央部會的水平合作似乎略顯不足，有受訪者提到與相關部會合作，執行各項專案或計畫的過程中，各部會僅專注於執行各自計畫（受訪者 SE5），似乎沒有建立起平台合作的觀念。

> 在申請這些計畫的時候當下都不清楚這是屬於社會創新的範疇，甚至很多單位也不會說，其實他們只是在執行自己的計劃，也不是為了社會創新行動方案所生的計畫（受訪者 SE5）

> 只是他把餅畫大就需要時間的調整。我覺得中央部會，像國發會、經濟部，這些比較常參與單位已經有比較基本的了解。但是橫向連結，不在這十二部會裡面的要去打通就比較難（受訪者 SE5）

而在垂直整合方面，相較於已逐漸建立基礎的中央部會平台，相關政策方案的效果可能較難滲透到地方政府。目前除了地方政府相關局處列席巡迴會議，直接了解社會企業的問題外，受訪者觀察到最快速的處理方式，是社會企業在巡迴會議中提出問題，與會的中央部會通知地方政府可行的處理方式，地方政府再實際解決，這樣的專案處理比公文的效率更高（受訪者 SE5），但是這種欽差式的處理方式，能否成為固定且持續的機制還有待觀察，還有對於無法參加巡迴會議的社會創新組織，可能已產生資訊落差的情形。

> 大概還需要一年的時間去讓下面的地方政府去落實，但是上到下就是這樣，到地方政府就需要經過議會才有辦法完成這些程序，公務員才有遵循的腳步。政委也說如果你們遇到什麼問題，可以利用巡迴會議找到當地政府，由政委跟他說：「沒錯，這就是我們正在做的事情，那法規在哪裡，我可以很明確跟你講，你就依循。」…但這樣有一個問題就是知道的組織會去用，但不知道的就不會去用（受訪者 SE5）

DOI:10.6814/NCCU201901253

在政府結構限制外，受訪者在爭取政府計畫時，發現審核委員的思考方式，和社會企業的社會性沒辦法契合，由於政府部門對績效的要求，在審核時很自然的會要求發展的事件鏈，像是通過審核後可以賺多少錢？可以幫地方創造幾個工作機會？但很多時候社會價值是需要發酵的，政府部門的思考模式可能需要與時俱進。

> 都是在社會創新的政策方案裡面，他們問的問題還是怎麼賺錢，在社會創新的大計劃之下，還是沒有把社會影響力當作評估標準，還是當作一般營利企業的方式來審核，有好幾個案子都是這樣。就是我認為你的使命很好，但是我要的是需要知道你怎麼讓這地方蓬勃，但是這件事情很難在短時間看到量化結果（受訪者 SE5）

此外，延續上述社會企業和社會創新可能有混淆疑慮的部分，發現不僅社會大眾會搞不清楚，政府部門內部也會混淆，或者是被“創新”這個名詞所侷限，有受訪者提到在審核機制與過程中，創新的評分佔據過多比重對其負擔很大（受訪者 SE6），對受訪的社會企業來說，這種情形可能造成一定的無力感。

> 另外就是創新這件事，很多委員說你就是在做農產品和農業旅遊，跟創新有什麼關係？但我覺得創新是種實踐，你不見得一定要用科技或是什麼，有些單位就是一定要把大數據、AR、VR 這些放進去，但有時候根本不需要…我覺得那就是說不要接這些計畫之類的，因為他們的思維沒有跟上政委說的（受訪者 SE5）

六、延伸討論

本研究從訪談所得資料中，發現受訪者對於社企方案與社創方案的政策內容，認識程度並不高，因此本研究實際上在探討，受訪者在這兩個方案時期政策環境的感受，而受訪者對於社會企業與社會創新的差異，因政府部門宣導而有方向上的認知，但仍有定義混淆的疑慮，從 2019 年的調查可以知道，社會企業的認知程度已達三成，但僅有兩成民眾聽過社會創新（星展銀行、聯合報與台灣經濟研究院，2019），如何將前者成功轉換到後者，尚待政府部門的宣傳與倡議。

由於本研究的受訪者性質上，大多為曾經進駐社企聚落與社創中心的公司型

DOI:10.6814/NCCU201901253

社會企業，因此與其對接的政府部門仍為中小企業處，並發現受訪者僅評價社創方案有較高行動力，認為是唐鳳所帶來的影響，除此之外大多皆為延續性的行政行為，對受訪者的組織運作沒有造成很大的影響，例如從社會企業到社會創新企業，再到社會創新組織登錄平臺，但對於受訪者來說只是配合政策，花費些許心力的文書作業，以及從 CSR 媒合到 Buying Power 獎勵機制，但還是要本身穩定且優良的產品與服務，亦即要回歸到組織的營運體質上。

除了調整法規的需求外，公務部門的僵化結構亦是所面臨的問題，在各部會計畫的申請審查中，受訪者常被要求提出利潤與創新的說明，但對於社會企業與社會創新組織來說，具有社會目的比能否獲取大量利潤重要，且重點並不在利用了什麼新科技，而是更加有效的方法來解決社會問題，除此之外，政府機關對於可能圖利廠商的考量，亦使其無所適從，雖然亦有提到，運用公開會議紀錄等方式使資訊透明化，但公務部門的機制需要進一步調整，避免造成與公務部門合作的疑慮。

總結來說，本研究的研究問題在探討政策方案轉換後，原先的標的團體是否感受到差異？本研究發現有政策方案的產出，但尚未造成廣泛的政策影響，或是說政策需要發酵的時間，受訪者的普遍需求為法規上的調整以及資源的取得，政策方案的變化對其沒有太大差別，甚至有受訪者表示如果要解決上的問題，透過自身所建立的人脈來處理，夥伴們互相照應比較快速有效（受訪者 SE4），政府部門透過登錄平臺等措施所建立的政策網絡，仍需要時間運作來建立信任關係。

DOI:10.6814/NCCU201901253

第五章 結論與建議

再經過上一章的分析之後，本章的主要目的在統整上一章的分析內容，並歸納出本研究的研究發現，其後提出政策建議與研究限制，分述如下。

第一節 研究發現

本節的目的在回答研究問題，中央社會企業政策的變遷是何種態樣？並且因何種因素造成變遷？而政策標的團體社會企業有何看法與回饋？本研究從上一章的分析中歸納出三個研究發現，並分別論述之。

一、政策變遷型態是漸進的政策賡續

從第四章對於政策變遷過程的描述，首先可以確認的是，主責政務委員開啟了相關政策的推動與執行，但盤點行動方案的推動政府部門，主要為勞動部勞動力發展署經濟部中小企業處，勞動力發展署由於多元就業開發方案與培力就業計畫的多年發展，對於非營利組織，尤其是社區在地的工作整合型組織，已有一定的社群連結，並因為社會經濟概念的帶入，開始推動非營利組織社會企業化，引入商業模式使資金來源不再受限於補助與捐款，增加其擔負風險的能力，因此在社會企業行動方案中，勞動部主要負責建平臺的宣傳倡議，宣導社會企業的概念與模式，除了使民眾增進對社會企業的了解，更使輔導的非營利組織進行轉型。

但對於公司型態的社會企業，勞動部的業務與資源顯力有未逮，在 102 年行政院第 3339 次院會中，勞動部（當時為勞委會）陳報「從多元就業開發方案到社會企業推動情形」，提出是否應另行成立專責單位，後續行政院「研商『社會企業』相關事宜」會議，決議相關政策由經濟部作為主責單位，會商其他機關研擬方案，且由於社會企業大多為規模較小、成立時間較短的新創中小企業，具

DOI:10.6814/NCCU201901253

有育成及輔導專業的經濟部中小企業處，開始加入相關政策的推動，並成為社會企業行動方案的幕僚單位。

此後經濟部中小企業處一直在進行政策方案的研擬與調整，在中小企業處的標案中，包括 103 年到 105 年的社會企業環境建構計畫、106 年的社會企業進階推動計畫，再到 107 年後的社會創新平台計畫，指引出政策方案的未來方向，從社企方案的環境建構，到中間醞釀期如何進階推動的研究，再到社會創新平台的建立，中小企業處是該領域最主要的政策產出者，其透過標案與中小企業總會、台灣經濟研究院與 KPMG 等組織，經由這些幕僚單位對於政策的調查與研擬，並且執行上述提到的各項措施。

在社會企業行動方案到期之後，中小企業處在第 13 次社會企業聯繫會議提出初步的平臺與分工，在三次下鄉座談會後的第 14 次聯繫會議，逐步歸納出財務資金、廣宣育成與法規調適三大面向，而到了社會創新第 1 次聯繫會議中，其所提出的「社會創新平台行動方案」，已大致底定社創方案的架構。

在聯繫會議中所提到的各項行政措施，包括 Buying Power 獎勵機制、巡迴會議以及登錄平臺，並且從社創方案所列出的工作項目也可以看到，總體政策方案的推動，大多是由中小企業處編列預算來執行，另本研究觀察歷次聯繫會議，除了勞動部主導參加 SEWF 的組團事宜，以及 2018 與 2019 年亞太社企高峰會的籌辦討論，其他被列入行動方案的機關，大多是參加會議報告的被動立場，實際上與行動方案的連結程度並不高，社會創新行動方案雖納入 12 個中央機關，除了社企方案中已有的機關外，文化部、原委會與農委會是將其已行之有年的政策和社創方案連連看，而原有的勞動部、衛生福利部、金管會及國發會等機關，皆延續原有的政策方案或做小幅度修正，唯有中小企業處在不斷推動並修正原先的政策方向，在主責政委的領導下漸進式的修正政策。

總而言之，社創方案是個虛胖且目標不明確的政策方案，從實際的服務對象來看，效力仍針對公司型的社會企業，或可投標政府標案的法人組織，與原先社

DOI:10.6814/NCCU201901253

企方案中的廣義的社會企業定義相同，對其他型態的組織最大的幫助是參與巡迴會議，在會議中反應所欲解決的法規疑慮或政策問題，最後得到列席各部會的處理。在政策執行機關仍是經濟部中小企業處，且服務的對象仍為廣義社會企業的狀況下，政策變遷的型態是漸進式的政策賡續。

本研究的文獻回顧中提到，社會企業與社會創新在學術理論上的不同，社會企業仍為一種組織形式上的變革，而社會創新是政府理念的轉變，透過民間力量自主解決社會問題，是一種「去中心化」的政策思維，也更符合「治理」概念，當然社會企業為社會創新的重要載體，但實際上在我國法規的限制之下，對於社會企業的推動仍聚焦在組織法規的爭論，並且限於公司型態社會企業的形式中，因此未納入非營利組織、合作社或其他組織型態，以社會創新來延續可以解決社企方案實際涵蓋範圍過小的問題，並且有進一步推動政府、企業、非營利組織、社區等多層次共同治理的契機，但很可惜的是，中央政府應該大幅度修正實際作為，以符合社會創新的內涵，對於政府部門來說，社會企業與社會創新似乎是潮流，又或是欲表示出前後任政府的不同，有陷入政策行銷口號的疑慮。

二、變遷的力量主要來自政治流與政策流的互動

從上述的結論中可以知道，本研究得出兩行動方案的變遷，係屬政策賡續的漸進型態的結論，而什麼因素造成政策變遷？透過的上一章對各種政策因素的分析，主要來自於政治流與政策流的互動，在政治流的各項因素中，執政權的輪替造成一系列的影響，包括總體政府政策「創新、就業、分配」，可以知道蔡英文政府偏向左派的自由主義，而外交政策運用 SDGs 為民間組織定位，有意藉由深厚的民間力量為我國外交困境突圍，皆對相關政策領域造成間接影響。

除此之外，新任的主責政務委員出身民間社群的背景，以及開放政府的專業能力，改變了看待政策問題的角度，方向從前任政委的青創育成轉移至政策網絡的建構，政府透過建立登錄平臺資料庫、舉行巡迴會議以及舉辦亞太社企高峰會，

DOI:10.6814/NCCU201901253

積極串聯各地民間組織並與公民社會對話，從訪談資料中也得知其有意的培植公民社會，這種思維帶入使整體政策風格造成很大的變化。

對於問題流中各項因素的分析，本研究並未觀察到明顯而重大的改變，客觀狀態上，政經情勢並沒有發生太大變化，亦未有焦點事件發生造成民眾更動政策偏好順序，價值觀念則需拉長時間才能觀察到變動。而除了問題的客觀狀態外，更涉及政策決策者探知問題的主觀情形，中小企業處與星展銀行、聯合報與台灣經濟研究院合作，兩年一次調查社會企業發展狀況，主要調查社會企業或社會創新的認知度與認可度，以及這些組織的經營狀況，從調查內容可以知道，民眾對於社會企業的認知程度呈正向成長，在 2019 年已達三成，在社創方案施行後的首次調查，民眾對社會創新的認知程度亦已達兩成，但這也代表這些名詞、概念或組織型態，在我國並未成為常識般的通念，對於其認同程度相當高，也僅能代表我國民眾道德上對於「做好事」的認可，事實上社會上有許多社會企業善因行銷的疑慮與批評，除此之外，更由於社會企業與社創組織的服務領域太過複雜，服務的民眾與群體也極為多元，可能因此很難確切的凝聚與反應問題，使政策窗開啟的機會無法在問題流中產生。

與政治流及問題流不同的是，政策流涉及備選方案的研擬，亦即解決政策問題的方案是否已政策原湯中漂浮，從制度及組織面向來看，我國政府的組織設計並未有重大變動，社企方案與社創方案中的各部門，皆依其管轄權與業務職掌，秉持其自主性在研擬與執行政策方案，前後行動方案主要的負責機關為經濟部中小企業處，對於政策方案的內容有很大的影響力，其引入 Buy Social 的概念，是對國外的政策學習，亦運用創新的政策工具，皆是在執行面上有所變化。

從上述結論可知道，本研究觀察到的政策變遷型態是政策賡續，可能的原因可以從多元流模型中，三股量流互動的模式得出原因。一般來說，若機會於問題流中產生，即在政策設定的過程中，社會問題藉由外在催生的方式，被政策企業家觀察到帶入議程並發展備選方案，其決策係為理性的連續性過程，但本研究的

DOI:10.6814/NCCU201901253

分析中，機會發生於政治流中的執政權與主事者更替，中央政府與政務官為了施展其政治理念，對政策未來的擘畫是最大的影響因素，而政府機關再隨著已訂好的目標進行規劃，所造成的影響是社創方案中的各機關，因為並非管轄權或是資源互賴的需求才進行合作，是因為原先已在執行中的政策，與賦權或社會變革相關的政策內容，被劃在「社會創新」的意涵而被納入方案中，因此各機關的合作較為鬆散，並呈現漸進式的政策賡續狀況。

從本研究分析後描繪出實際的政策過程與方向如圖 5-1，主責政務委員的更替使得政策目標變動，但實際執行並沒有太大的轉變，亦即政策規劃與政策執行產生脫節，從政策變遷的傳統模式來看，並且與多元流程模型結合討論，從政治流的機會所發動的議程設定，其是否皆會被行政機關審慎執行？從本研究所得出的結論可能是否定的，回歸到政治與行政的分立與競合，可以推論大多數漸進的政策賡續，政策規劃的實際權力仍掌握於執行單位，有很多政策可能因其機關專業自主性，使得規劃的權力在一段時間後轉移至行政機關，使政策變遷幅度未如政務官所預設的政策目標，實際探究政策運作過程可能不乏同類案例。

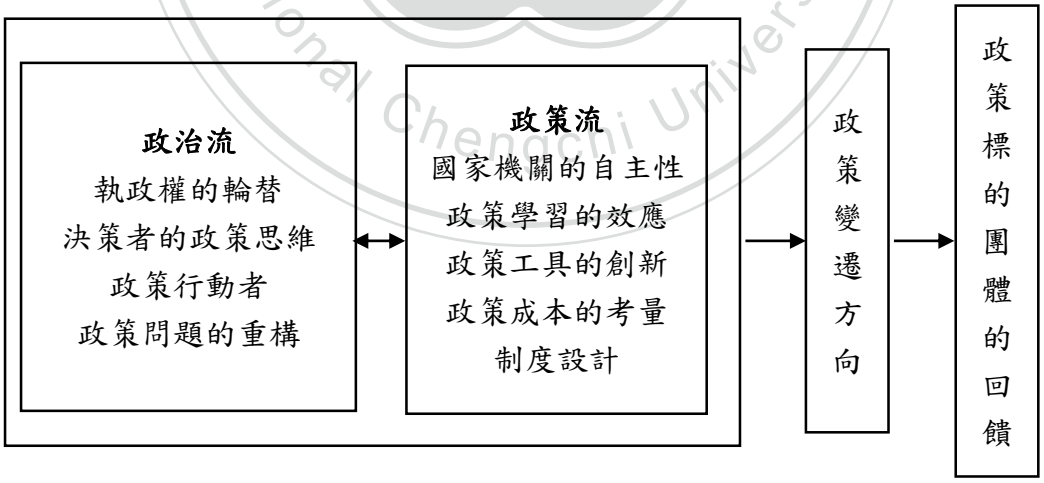

圖 5-1 政策變遷流程示意圖
資料來源：本研究自行整理

DOI:10.6814/NCCU201901253

三、對政策標的團體有政策產出而政策影響較小

本研究透過訪談政策標的團體，試圖了解這些組織對政策變遷的看法與回饋，並於分析中歸納出五點看法，包括：(1) 對政策方案內容了解不深；(2) 社會企業與社會創新有混淆疑慮；(3) 經濟部中小企業處仍為主要推動單位；(4) 主事者是造成服務提供差異的關鍵因素；(5) 政府部門仍待改革。其中前三點是政策面的看法，而後兩點是執行面的感受，以下分別總結之。

首先在政策面上，政策變遷的態樣係為漸進式的政策賡續，而本研究所訪談的公司型社會企業，對於政策變遷並沒有明顯差異性的感受，實際上深入了解過方案文本的社會企業並不多，大多僅在與政府單位接洽的過程中，對政策方向有基礎的認知，但對這些公司來說，其自身定位仍為社會企業，社會創新對其運作與宣傳上可能造成混淆。此外，受訪者並未在其他機關認知到社會創新行動方案的脈絡，其他機關並未優先標榜社會創新，而是以本身政策方案為推廣主體，舉例來說，若有組織申請多元開發就業方案的補助，很難從相關資訊中找到與社會創新的關聯，也從受訪者的訪談資料中得到驗證，亦即除了經濟部中小企業處的行政行為，包括登錄平臺、Buying Power 獎勵機制以及巡迴會議外，專屬於社企方案與社創方案的政策內容較少。

因此，中小企業處仍是行動方案的主要推動單位，而這些政策內容對政策標的團體的效用為何？是否對其營運有良好影響？就本研究的訪談資料中來看，受訪者大多認為效果不大，由於受訪者多屬新創公司，能夠有更多的收入讓公司生存下去才是最重要的，政策對其最大的效用是擴大銷售對象範圍，除了 CSR 資源的媒合與共同供應契約，透過政府所建置登錄平臺篩選，並經由 Buying Power 獎勵機制的誘因，讓各級公私部門能有較高意願進行採購，但實際上仍有賴生產者自身的產品品質與供應能力，消費者的考量點並不一定是政府的推介，而是回歸到商業面的考量，或許說政策僅能發揮錦上添花的效果，這種較注重營運能力而非社會目的之政策工具，能否發展出雪中送炭的效果，仍有待後續的調整，本

DOI:10.6814/NCCU201901253

研究的受訪者也認知到此一現象，因此對於相關行政行為的推動，抱持著碰碰運氣的看法，如果有機會能夠接到案子當然很好，但還是回歸到自身營運的強化，方案並未對其運作造成深遠的政策影響。

從執行面來看，對於主責政委的肯定是其一，而對於政府部門的不信任是其二。首先，受訪者現在對於政策最大的肯定，是主責政委所帶入的行動力，其引領相關部會下鄉訪查在地組織的問題，並透過巡迴會議建立社會企業或社創組織反映問題的管道，雖然有許多問題是個案性，而非跟政策發展直接聯繫，但可以透過各中央部會回覆或專案來處理，雖然總體政策仍待逐步調整與時間發酵，由中央部會與地方政府，共同釐清相關法規與政策，來解決在地組織的運作問題，亦間接解決在地社會問題，係「為解決社會問題的人解決問題」的施政理念。

而在認可之外，受訪者認為公務部門的僵化造成發展困境，例如法規命令仍需要持續調整，從訪談資料與觀察巡迴會議的討論事項，與會組織對法規命令的釋疑及鬆綁的要求，是造成發展困境相當重要的原因。在公務部門的心態上，因監護公共財的任務，公務員自我限縮可能圖利廠商的情形，而造成計畫的申請的不公平，除此之外，營利狀況與創新工具是否應成為審查標準，社會企業是否一開始就有相當的營利模式與能力？社會創新是否代表要加入 AR、VR 等新科技？或是應該優先考量社會目的並回歸社會影響力？有受訪者即直言對政府部門審查的不信任感。

總結來說，社會企業或社會創新組織的確會配合政府部門政策，但大多是對其有利或未造成太大麻煩，才進行合作的片面式參與，且雖對主責政委的作法有正面評價與影響，但公務部門的限制仍待改革，目前社會創新行動方案可能僅有政策的產出，而未對政策標的團體造成深厚的政策影響。

第二節 研究建議

本節之目的在歸納出研究發現後，從研究分析中所得之經驗基礎，進一步提

DOI:10.6814/NCCU201901253

出政策建議，包含政策可能問題的修正，與政策方案的可能未來方向，詳述如下。

一、應重新檢討政策內涵

經過本研究的分析與歸納，發現社會企業行動方案的目的較為聚焦，與手段間的連結也十分明確，而社會創新行動方案，在方案文本中仍以建立全民共識、強化經營能量、改善法規限制、連結國際等為目標，似乎符合社會創新在賦權、改善社會關係與推動社會變革的價值，並透過巡迴會議等下鄉的行動，建立中央部會、地方政府與在地社會組織溝通交流的場域，但中央部會應該思考如何強化上述價值，在政策說明中可以看到，政策制定者認為社會創新比社會企業範圍更大，可納入公司型態外的組織，但在實際的執行上卻大同小異，受訪者亦無感受太大差異，如何推出新的政策工具與做法，使各層次與各領域的組織更容易連結合作，以符合社會創新的學術理論，有賴相關部會討論或納入民間單位共同思考，避免現在依舊由中小企業處推動的漸進狀態，而應有更大政策變遷幅度。

不管是社會企業或是社會創新，都在強調社會力量的扶持與連結，亦即「公民社會」（civil society）的建構，本研究第四章描述政府中的社會創新脈絡，即隱含了政府透過政策來引領公民社會的意涵，運用民間培力的方式來解決社會問題，但在社創方案的形式意義大於實質行為的狀況下，亦及在政策需要變遷但實際執行卻未如預期，是否已成為一個政策行銷般的作為？是否如本研究所推論的，政策的規劃與執行已轉移至行政機關，經濟部中小企業處如何研擬下一步的計畫？利用 SDGs 來定位這些社會創新組織是否已足夠？都令相關利害關係人產生疑慮，政策領域的參與者太過複雜，組織型態有公司、非營利組織社團及財團法人，後續並加入大專院校與農漁會等，而服務類別包含食農、社區文化、公平貿易、就業促進、環保、醫療照護、教育等，造成單一政策方案無法涵蓋的困境，因此應該檢討政策內涵，重新描繪政策方案的範圍，例如上述所言，建立新的機制來解決各領域的各類型組織問題，或是縮小到由各主管部會推動個別政策，回歸各

DOI:10.6814/NCCU201901253

部會自行處理，後續皆可以進行討論與修正，目前藉由巡迴會議處理問題的機制可能緩不濟急。

二、建立專責的任務編組或成立基金管理

上述提到政府應重新思考政策方案的內涵，但如需對政策方案進行調整，勢必要有制度上、法規上及預算上的配合，現在政策方案的推動，係由主責政務委員不定期召開社會創新聯繫會議，但 2019 年僅進行三次會議，會議內容大多在討論 2019 亞太社企高峰會的籌辦，以及組團參與 SEWF 相關事宜，當然可以說方案的其他部分已在各部會常規化，變成持續推動的日常事務，但另一方面，各部會並沒有發揮合作的綜效，如同先前提到的是一個虛胖的方案，對於蔡英文政府來說，其執政理念偏向左派的自由主義，並且各部會已有社會創新意涵的各項政策，中央政府如何有效率的利用分散的資源，勢必要有統合性的做法。

本研究建議從制度面改變，成立專責的任務編組來推動政策發展，避免將社會創新政策限縮於中小企業處的常規業務，因為其業務的限制而大多僅能對公司型態提供服務，忽略了其他稱為「社會創新組織」的型態，舉例來說，台南市後壁區的仕安社區合作社的發展過程中，曾參與農委會水保局農村社區企業經營輔導計畫，勞動部多元就業開發方案與培力就業計畫，與台南藝術大學、中華醫事科技大學合作教育部的 USR 計畫，並成為國家發展委員會地方創生政策的宣傳典範，仕安社區合作社的運作模式涉及在地產業發展、就業、農業升級與跨域治理等領域，並非中小企業處業務所能對應。

在現有制度運作成效有限，且未來發展有其需求的狀況下，不管是建立如同行政院本部的任務編組，如與行政院國家永續發展委員會或行政院科技會報類似的型態，或是在相關部會成立專責的辦公室，皆能成為相關部會的串聯者，輔導民間組織並提供一站式的服務，例如與各縣市政府合作提供辦公場地，各部會政策方案資源申請資訊，媒合可能合作的大專院校或其他組織，並編列專屬預算來

DOI:10.6814/NCCU201901253

推動業務，避免現今社會創新行動方案所稱「五年 88 億」的政策行銷語言。

除此之外，由於該政策領域與民間組織的連結尤深，可以適度地納入民間組織進行合作，並非如現今標案或計畫案分包的模式，而是政策網絡中的利害關係人成為政策的主導者，透過委員會制的任務編組、政策會報或是部會辦公室，讓民間專家學者不限於諮詢角色，而能實際參與政策規劃與執行，亦或是成立社會創新基金，由政府編列資金並進行監管，但由利害關係人決定資金的運用，及社會創新未來的方向規劃，解決各機關的本位主義問題。

三、逐步修正法規制度與強化文官教育訓練

本研究的第三個建議較為老生常談，但卻在政策標的團體的回饋中被指出，亦即公務人員的觀念與思考仍較為僵化，這涉及兩個層面的問題，首先，法規制度的確限制了公務人員工作範圍，由於公務人員監護公共財的使命，有許多繁雜的法律、法規命令即函釋，甚至是機關的內規與文化，都限縮了公務員處理事務的彈性，而形成目標錯置的情形，而在這個全民監督的資訊時代，更使許多公務員更加無所適從，而形成多一事不如少一事的自我設限心態。

這種情形可以逐步修正，例如中央部會列席社會企業與社會創新巡迴座談，接收民間組織所反映的問題，釐清相關爭議與研議解決方法，再將意見與措施通知地方政府或執行單位，這種方式固然可以解決問題但卻顯得緩不濟急，因此對於法規的修正仍是必要的，通盤檢討行政規範進而調整相關制度，使公務員不再無所適從，而有發揮自身專業的可能。

其次應該強化公務員的教育訓練，本研究的受訪者指出在申請計畫方案的評選中，評選委員仍僅注重商業模式，亦即組織是否能有穩定的收入，並且受限於社會創新的字面意涵，評選運用 AR 或是 VR 等工具的「創新」組織，但卻忽略了社會企業或社會創新組織的社會目的，除此之外，有受訪者提出政府計畫方案大多支援已有一定成績的組織，但卻忽略了尚未建立穩定營運模式者，公務人員

DOI:10.6814/NCCU201901253

在評選過程中可能有績效的考量，因此對於政府部門的信賴程度不高，而解決方法包括加強公務員對政策與理論的認識，可能開設相關課程或是修改評選標準，更有待民間與政府單位間信任關係的建立，然而這與上述修正法規制度的需求相同，皆需要一定時間的發酵。

第三節 研究限制

本研究已對兩個研究問題進行回答，並得到研究發現並提出政策建議，但在過程中遭遇研究方法、研究對象與研究範圍的限制，有待於未來研究所能調整或改善。

一、研究方法的限制

由於本研究主要研究問題在探討政策變遷的過程，以及政策標的團體對政策方案的回饋意見，因此採取質性研究中的次級資料分析法與深度訪談法，透過蒐集各項政策資料，諸如政策方案內容、政府新聞稿與各項文宣以及報章雜誌內容，最重要的是行政院公共數位創新空間公開的會議紀錄，透過前後會議逐字稿的觀察，判別政策方案執行內容與方向，除此之外以深度訪談法蒐集受受訪者的看法及態度，對研究問題進行深入的了解。

但次級資料在運用上仍有其限制，與親自蒐集的第一手資料仍有一定差距，有些次級資料在效度上可能有所偏誤，而運用深度訪談法則可能受到訪談對象的主觀影響，並非所有受訪者皆能清楚的辨別訪談問題與內容，並準確表達其意見，對研究的演繹及歸納過程造成影響，因此在研究方法上可運用參與觀察法等其他質化方法，從其他研究角度描述情境與發展，或可運用量化方法，如利用社會網絡分析，了解政策利害關係人的連結情形，並可透過問卷調查社會企業或社會創新組織對政策的看法，都是在未來的可能研究發展方向。

DOI:10.6814/NCCU201901253

二、研究對象的限制

由於本研究訪談對象採取立意抽樣，選擇跟政策有相對較多關聯的社會企業，判斷標準是在登錄在社會創新企業登錄平臺上，並且曾進駐社會企業共同聚落與社會創新實驗中心者，若社企聚落與社創中心皆曾進駐過，可認為其對政策有一定了解，並希望能從訪談中得到對政策的評價與看法，但在社會企業行動方案時期進駐社企聚落者，大多為公司型態的社會企業，也因此以上述的抽樣方式進行後，產生本研究的受訪者皆屬營利公司的困境，而無法探知非營利組織或是合作社的意見。

雖然在資料蒐集之後，透過對政策過程的描述與探討，發現仍由經濟部中小企業處推動行動方案內的相關措施，其內容仍較針對公司型態者，也因此若要回答本研究的研究問題，可能要針對營利型態的社會企業訪問才能得到解答，研究對象的選擇雖仍有瑕疵，例如受訪者分布於北部與南部，對於中部與東部地區組織的意見尚未納入，還有在現實狀況中，常有非營利組織成立公司，來擴大經營與服務範圍的運作方式，因此非營利組織的意見仍有參考價值，也對未來研究指出方向，亦即除了公司型態社會企業外，非營利組織與合作社的回饋為何？

三、研究範圍的限制

從 ACF 理論的前提來看，若要較全面的描述政策變遷過程，這個過程往往需要十年或更多時間，才能從中看到明顯的變遷情形，雖然 ACF 強調倡導聯盟競逐政策方向的過程，而要形成聯盟可能需要較長時間的凝聚，而較其他政策變遷理論在時間面向上有更多要求，但一般觀察政策變遷過程，亦需要數年不等時間才能對政策有較清晰的描述。

本研究的研究範圍是從社會企業行動方案到社會創新行動方案的過程，社企方案於 2016 年 12 月 31 日到期，而行政院於 2018 年 8 月核定社創方案，中間僅有 1 年 8 個月的間隔時間，可能有某些政策變遷因素，需要一段時間才會真正浮

DOI:10.6814/NCCU201901253

現，但本研究為初探性的政策研究，對於兩方案間隔時間中的政策過程，與可能的政策變遷因素，透過分析各種次級資料與來進行描述與解釋，且針對政策標的團體的訪談，探討其對政策方案的初步回饋，本研究初步研究發現行動方案仍待進一步改進，而歸納政策標的團體的看法，發現政策尚未對其產生較大影響，這些發現若經時間進一步發酵，可能會產生不同結果，或可待社創方案到期後再行分析政策變遷因素，或進行整體的政策評估，皆是未來研究的可能方向。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

參考文獻

I 中文部分

大衛・伊斯頓（1992）。**政治生活的系統分析**，王浦劬（譯），臺北：桂冠。譯自 A systems analysis of political life. David Easton. 1965.

中小企業處談空總提案（2017）。2019 年 10 月 3 日，取自：https://reurl.cc/EKrXX0。

丘昌泰（2010）。**公共政策：基礎篇**。新北：巨流。

王秉鈞（2015）。社會創新的起源－以臺灣經驗重新溯源社會責任與使命。**社區發展季刊，152**，83-95。

台灣競爭力論壇學會（2015）。**政府吸納社會創新強化公共治理之研究**。國家發展委員會委託研究報告（編號：NDC-DSD-103-003），未出版。

行政院（2018）。社會創新行動方案(107-111 年)，2018 年 11 月 20 日，取自：https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/f1eed6f0-a226-4ebd-9e71-83327ae0bcef

李仲彬（2017）。政策創新的影響因素： 我國地方政府的分析(1999-2013)。**東吳政治學報，35**（2），139-206。

吳定（2005）。**公共政策辭典** 台北：五南。

邢瑜（2015）。**台灣社會企業的內涵與範圍圖像建構**。國立臺北大學公共行政暨政策學系博士論文，未出版，台北。

林水波（2006）。政策變遷的三面向分析。**政策研究學報，6**，1-18。

林怡君（2007）。**英國社會企業發展之研究**。推動社會企業促進就業政策規劃建議書，勞委會職訓局委託。

官有垣（2007）。社會企業組織在臺灣的發展。**中國非營利評論，1**，146-182。

彼得・杜拉克（2009）。**創新與創業精神：管理大師彼得・杜拉克談創新實務與策略**，蕭富峰、李田樹（譯），臺北：臉譜。譯自 Innovation and Entrepreneurship. Peter F. Drucker. 1985.

星展銀行、聯合報（2017）。2017 社企大調查 社企產業調查，2019 年 3 月 31 日，取自：http://p.udn.com.tw/upf/vision/2017/2017visionstory79004.pdf

星展銀行、聯合報與台灣經濟研究院（2019）。2019 社創大調查 社企產業調查，2019 年 9 月 19 日，取自：https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/modules/infopack/detail/?sId=30

社企政委與馮燕前政委對談（2016）。2019 年 10 月 3 日，取自：https://reurl.cc/L1mMry。

社創中心第三十二次 Office Hour 蔡慧玲、吳秀卿（2018）。2019 年 10 月

DOI:10.6814/NCCU201901253

3 日，取自：https://reurl.cc/W4rq07。
社會企業行動方案第十次聯繫會議（2016）。2019 年 10 月 3 日，取自：https://reurl.cc/lLoe2q。
社會企業行動方案第 11 次聯繫會議（2017）。2019 年 10 月 3 日，取自：https://reurl.cc/zyZNGy。
施淑惠（2013）。當前政府推動社會企業的規劃與作法。**社區發展季刊，143**，7-18。
施聖文、陳東升（2014）。「人文創新與社會實踐」計畫推動與協調簡介。**人文與社會科學簡訊，15**（4），17-31。
約瑟夫．熊彼得（2015）。**經濟發展理論（創新之父熊彼得．百年經典重譯版）**，蕭美惠（譯），臺北：商周出版。譯自 The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle. Joseph A. Schumpeter. 1911.
莊文忠（2003）。**政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析**。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，台北。
教育部（2014）。教育部社會企業推動計畫，2019 年 9 月 10 日，取自：https://reurl.cc/lLekYj
陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。臺北：五南。
陳恆鈞、劉紹祥（2007）從政策選擇觀點談政策變遷。**T&D 飛訊，56**，1-18。
陳瑋慈（2016）。**社會企業行動方案建平臺之政策執行研究—以育成輔導平臺為例**。國立臺灣師範大學社會教育學系碩士論文，未出版，台北。
黃秀玲（2018）。社企踹共: 社會創新行動巡迴座談。**國土及公共治理季刊，6**（1），94-100。
黃德舜、鄭勝分、陳淑娟與吳佳霖（2014）。**社會企業管理**。新北：指南書局。
楊承修（2013）。由政策倡導聯盟架構探討廢除死刑議題之爭議。**T&D 飛訊，179**，1-25。
詹翊偵（2018）。多元就業開發方案與培力就業計畫。**國土及公共治理季刊，6**（1），88-93。
溫肇東（2008）。「社會企業」的創新價值。**經理人月刊，38**，182。
經濟部（2014）。社會企業行動方案(103-105 年)，2018 年 11 月 20 日，取自：https://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/26/716149/8d8b6be7-0e21-4a37-9c72-871e28b325d2.pdf
廖俊松（1999）。從理論到政策形成：政策窗模型的推介與適用。**社區發展季刊，87**，300-311。
劉子琦（2015）。**英國社會企業之旅：以公民參與實現社會得利的經濟行**

DOI:10.6814/NCCU201901253

動。臺北：新自然主義。

魯炳炎、張永明（2006）。政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花段高速公路為例。**政治科學論叢，30**，131-164。

潘淑滿（2003）。質性研究：理論與應用。臺北：心理。

鄭勝分（2005）。**歐美社會企業發展及其在臺灣應用之研究**。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，台北。

鄭勝分（2007）。社會企業的概念分析。**政策研究學報，7**，65-108。

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。

盤點社會企業行動方案（103－105 年）現行執行成效（2016）。2019 年 10 月 3 日，取自：https://reurl.cc/xD9Q4e。

謝易儒（2014）。「人文創新與社會實踐」計畫之推動。**人文與社會科學簡訊，15**（4），12-16。

羅吉斯（2006）。**創新的擴散－為什麼有些好觀念、好產品會一炮而紅，有些卻流行不起來？**，唐錦超（譯），臺北：遠流。譯自 Diffusion of Innovations. Everett M. Rogers. 1962.

羅晉（2014）。政策變遷整合性分析架構之研究：臺灣菸害防制政策的觀察。**政策研究學報，13**，1-31。

Babbie, E（2013）。**社會科學研究方法（第二版）**，林秀雲（譯），臺北市：新加坡商聖智出版。譯自 The Practice of Social Research, 13th Edition, 2012。

Frankfort-Nachmias, C. & D, Nachmias（2003）。**最新社會科學研究方法**，潘明宏、陳志瑋（譯），新北市：韋伯文化國際。譯自 Research Methods in the Social Sciences, 5th Edition, 1996。

Ⅱ英文部分

Baumgartner, F. R. & D. J. Bryan (1993). ***Agendas and Instability in American Politics***. Chicago: University of Chicago Press.

Borzaga, C. & J. Defourny (2001). Social enterprises in Europe: A diversity of initatives and propospects., In Borzaga, C. & Defourny, J. (Eds.), ***The Emergence of Social Enterprise***(pp.350-369), London & New York: Routledge..

Cohen, M., J. March, & J. Olsen (1972). A Garbage Can Model of Organization Choice. ***Administrative Science Quarterly, 17***, 1-25.

Dees, J.G. (1998). Enterprising Nonprofits. ***Harvard Business Review, 76***, 55-67.

Dees, J.G. & B.B. Anderson (2006). Framing a Theory of Social Entrepreneurship: Building on Two Schools of Practice and Thought.

DOI:10.6814/NCCU201901253

ARNOVA Occasional Paper Series, 1(3), 39-66.

Defourny, J. (2001). Introduction：From Third Sector to Social Enterprise., In Borzaga, C. & Defourny, J. eds. ***The Emergence of Social Enterprise***. (pp.1-28) , London & New York: Routledge..

Defourny, J. & M. Nyssens (2010). Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences. ***Journal of Social Entrepreneurship, 1***, 32-53.

Defourny, J. & M. Nyssens (2017). Mapping social enterprise models: some evidence from the "ICSEM" project", ***Social Enterprise Journal, 13***(4), 318-328.

Department of Trade and Industry. (2002). ***Social Enterprise：a strategy for success***. Retrieved from, http://www.faf-gmbh.de/www/media/socialenterpriseastrategyforsucess.pdf

Harris, M., & D. Albury (2009). ***The Innovation Imperative***. Retrieved from, https://media.nesta.org.uk/documents/the_innovation_imperative.pdf

Hogwood, B. W., & B. G. Peters (1983). ***Policy dynamics***. Brighton: Wheatsheaf Books.

Howaldt, J., & M. Schwarz (2010). ***Social Innovation: Concepts, research fields and international trends***. Retrieved from, http://www.asprea.org/imagenes/IMO%20Trendstudie_Howaldt_englisch_Final%20ds.pdf

Kingdon, J. W. (1984). ***Agendas, Alternatives, and Public Policies***. New York: Harper Collins Publishers.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". ***Public Administration Review, 19***(2), 79-88.

Moulaert, F., F. Martinelli, E. Swyngedouw & S. Gonza´lez (2005). Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. ***Urban Studies, 42***(11), 1969–1990.

Moulaert, F., A. Mehmood, D. MacCallum & B. Leubolt (Eds.). (2017). ***Social Innovation as a Trigger for Transformations - The Role of Research***. Retrieved from https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/social_innovation_trigger_for_transformations.pdf

Mumford, M. D. (2002). Social Innovation: Ten Cases From Benjamin Franklin. ***Creativity Research Journal, 14***(2), 253-266.

OECD. (1999). ***Social Enterprises***. OECD.

OECD. (2003). ***The Non-profit Sector in a Changing Economy***. OECD. Retrieved from http://www.oecd.org/leed-

DOI:10.6814/NCCU201901253

forum/publications/The%20Non-profit%20Sector%20in%20a%20Changing%20Economy.pdf

OECD. (2010). ***SMEs, Entrepreneurship and Innovation***. Retrieved from http://rosted.nu/attachments/File/2010/SMEs_Entrepreneurship_and_Innovation_2010.pdf

OECD. (2013).***Policy Brief on Social Entrepreneurship Entrepreneurial Activities in Europe***. Retrieved from https://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf

Phills, J. A., K. Deiglmeier & D. T. Miller (2008). Rediscovering social innovation. ***Stanford Social Innovation Review, 6***(4), 34–43.

Rhodes, R.A.W.(1997) ***Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability***. Buckingham: Open University Press.

Sabatier, Paul. A. & H. C. Jenkins-Smith (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In Sabatier, Paul A. (Ed.), ***In Theories of the Policy Process*** (pp. 117-166).Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, Paul. A. & C. M. Weible (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Sabatier, Paul A. (Ed.), ***Theories of the Policy Process***, (pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.

TEPSIE(2014). ***Social Innovation Theory and Research: A Guide for Researchers***. A deliverable of the project: "Thetheoretical, empirical and policy foundationsfor building social innovation in Europe"(TEPSIE), European Commission – 7thFramework Programme, Brussels: European Commission, DG Research. Retrieved from https://iupe.files.wordpress.com/2015/11/tepsie-research_report_final_web.pdf

The Young Foundation (2012). ***Social Innovation Overview: A deliverable of the project***: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research Retrieved from https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/12/TEPSIE.D1.1.Report.DefiningSocialInnovation.Part-1-defining-social-innovation.pdf

Westall, A. (2007), ***How Can Innovation in Social Enterprise be Understood, Encouraged and Enabled?*** Retrieved from www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/third_sector/assets/innovation_social_enterprise.pdf

DOI:10.6814/NCCU201901253

附錄

附錄一 訪談提綱：公部門（政務委員、推動中央部會）

（一）政策變遷的過程

1. 社會創新行動方案是經由怎樣的過程所制定？為何決定運用「社會創新」替代「社會企業」？

（二）政策變遷的方向

1. 由於社會企業和社會創新定義的不同？是否重新建構了政策問題？
2. 呈上題，重新建構政策問題的驅力是否來自民眾價值觀或政策偏好的改變？或是何種政治或經濟的情勢造成影響？
3. 執政權的輪替是否影響政策變遷的方向與內容？此外，是否有什麼重大事件的發生造成影響？
4. 政策變遷的過程中，貴部會的專業自主性對於政策變遷的影響程度為何？整體過程中是否有民間組織或專家學者的參與？

（三）政策變遷的內容

1. 政策變遷的過程中，主責政務委員的不同對政策變遷所造成的影響為何？對貴部會實際方案的執行造成何種影響？
2. 政策變遷的過程中是否學習其他領域經驗，例如向民間學習、跨國交流等？並是否引入新政策工具？

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

附錄二 訪談提綱：政策標的團體（社會企業）

1. 貴組織是否參與政府部門運作的過程？例如參與座談會、巡迴會議等活動。
2. 貴組織是否充分知悉社會企業行動方案與社會創新行動方案的內容？在實際營運上是否涉及方案中的各項政策？例如接受各項輔導。
3. 貴組織對於前後政策方案方向與內容的評價為何？在營運上是否有實際變化？如可以解決運作所遭遇的困難。
4. 覺得這些的變化可能的影響因素是什麼？
5. 對於未來政策的發展方向有何看法。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253

附錄三 社會企業行動方案與社會創新行動方案簡介

本研究主要在探討社會企業行動方案與社會創新行動方案的政策變遷，包含其過程、因素、態樣與是否符合標的團體需求，因此需要介紹前後行動方案，以下分別介紹之。

一、社會企業行動方案

（一）歷史脈絡

我國在社會企業領域於中央統整性政策發展，肇始於民國一零二年行政院第3339次院會「從多元就業開發方案到社會企業推動情形」，決定以跨部會平臺方式推動，並係以工作就業需求切入。民國一零三年四月行政院「研商『社會企業』相關事宜」會議，決議由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，與此同時經濟部「青年創業專案」的核定與經貿國是會議決議「發展在地型產業與社會企業」主張，推動主責部會由勞動部變更為經濟部，「青年創業」變成社會企業政策的發展主軸，並以法規調適、輔導與建構平臺三面向進行推廣，至民國一零三年九月核定「社會企業行動方案」。

（二）政策問題

問題分析是制定政策方案的首要步驟，社會企業行動方案所要解決的政策問題有以下六點，分別為：

1. 社會企業認知與技能應強化：社會企業的定義與定位未明，民眾的瞭解與熟悉程度不足，許多社會企業家秉持熱忱而缺乏經營管理能力。
2. 資金取得管道有限：政府資源有限無法提供穩定補助，社會企業創業實際上即為新創事業難以取得充足資金，政策可能運用租稅減免、低利貸款及採用信保基金等扶助措施。
3. 社會企業行銷通路不易拓展：社會企業在行銷通路上未能趕上科技與網路應用趨勢，另能否參考他國作法，於政府採購中優先考量社會企業相關產品或服務。
4. 社會企業發展法規須調適：社會企業的組織包括公司、財團法人、社團法人、合作社等，不同組織規範密度的不同使其在目標產生衝突，舉例來說，現行法令雖未限制 NPO 擔任公司發起人，但多數目的事業主管機關擔憂可能偏離原社會使命而不敢貿然通過。
5. 輔導資源需整合：國內已有充足創業及經營輔導等相關資源，惟因社會企業發展尚屬起步階段，期望政府能夠提供跨部會整合窗口，並建置社會企業網

DOI:10.6814/NCCU201901253

絡交流平臺。

6. 人培、研發等外部性議題待處理：缺乏經營管理人才造成社會企業在營運管理上的困難，透過增設社會企業相關訓練課程及社會企業實習等活動以加強其經營管理能力。

（三）目標與定義

本方案之願景為「營造有利於社會企業創新、創業、成長與發展的生態環境」，目標在於透過建構社會企業網絡與平臺，輔導社會企業強化其經營體質，以提供社會企業發展環境。

因此社會企業行動方案兼採廣義及狹義操作型定義。其中廣義操作型對應一般性鼓勵措施；另鼓勵社會企業朝資訊透明化研擬狹義操作型定義，以進一步引導資金投入協助發展。

1. 廣義操作型定義（經濟部，2014）：

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。

2. 狹義操作型定義（經濟部，2014）：
   (1) 組織章程應明定以社會關懷或解決社會問題為首要之目的。
   (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。

（四）執行策略與方案

社會企業行動方案由各部會研提具體措施或計畫，並納入行政院青年創業專案聯繫會報管考機制，進行協調及整合管控績效。具體政策需求包括：（1）建立跨部會整合平臺；（2）建構調查研究與國際連結機制；（3）協助解決研發人培等外部性課題；（4）建置社會企業專屬輔導體系；（5）辦理社企廣宣與登錄系統；（6）檢視法規障礙與立法議題。

並以調法規、建平臺、籌資金與倡育成四大策略作為政策方案推動方向，簡述內容如下並整理為表：

1. 調法規：依據社會企業發展需求，推動法規調適。

DOI:10.6814/NCCU201901253

(1) 社會企業法規調適機制：透過中小企業法規調適機制，進行蒐集法規議題、分析法規內涵與法規議題處理。

(2) 社會企業法規調適作法：彙整社會企業關切之法規議題，並對行政作業、行政規則與法規命令，以及法律進行調適，並研議新訂專法或專章之可行性。

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。

(1) 廣宣倡議：進行社會企業宣導推廣，建置社會企業標竿案例。

(2) 社群結盟：與民間社會企業網絡平臺建立夥伴關係。並於行政院青年創業平臺增設社會企業相關業務。

(3) 輔導機制：建立社會企業單一窗口及派案輔導機制，為促使社會企業資訊透明輔導民間建立社會企業登錄機制。

(4) 需求評估：統整相關部會可茲運用社會企業機制解決服務需求之初步評估。

(5) 國際鏈結：辦理社會企業國際論壇及國際交流，建立國際連結網絡。

3. 籌資金：導入各方資源，挹注社會企業經營活水資金。

(1) 公益創投：引入公益創投基金及天使投資人，並引導財團法人及公益信託資金進入。

(2) CSR 資源：研議使踐行 CSR 之企業組織將相關資源投入社會企業。

(3) 創櫃板：參考「群眾集資」精神，透過創櫃板制度吸引更多投資支援社會企業營運。

(4) 信用保證基金：研議於中小企業信用保證基金增設社會企業信用保證專案。

4. 倡育成：建構社會企業育成機制，成立專業輔導團隊。

(1) 鼓勵發展：鼓勵現有公民營育成中心，增設社會企業育成輔導機制。

(2) 校園育成資源應用：透過大專校院現有研究中心等資源及創業競賽，鼓勵青年及新創團隊投入。

(3) 專家輔導團隊：結合各界資源成立社會企業專家輔導團隊。

(4) 設置社會企業共同聚落：整合大專校院等公有閒置空間，作為社會企業共同聚落等用途。

DOI:10.6814/NCCU201901253

表 社會企業行動方案工作項目

計劃策略	主要工作項目	主辦單位
調法規	透過法規調適機制檢視現行法令	財團法人目的事業主管機關、衛生福利部、經濟部、財政部、公共工程委員會
建平臺	進行廣宣並建置社會企業標竿案例	經濟部、勞動部
	串聯社會企業社群及異業網絡	經濟部、勞動部
	設置社會企業輔導體系，建立單一窗口及派案輔導機制	經濟部、勞動部、衛生福利部
	進行全民相關服務需求之初步評估	衛生福利部、農業委員會、環境保護署
	辦理社會企業國際論壇及交流建立連結網絡	勞動部
籌資金	引入公益創投及天使投資人協助取得資金	經濟部、勞動部、國家發展委員會
	研議 CSR 相關資源投入社會企業	經濟部
	研議於中小企業信用保證基金增設社會企業信用保證專案	經濟部
	藉創櫃板制度，擴大推薦社會企業並鼓勵大眾籌資	金融監督管理委員會
倡育成	鼓勵現有育成中心增設社會企業育成輔導機制	經濟部
	透過大專院校現有育成資源，協助培育社會企業人才	經濟部、勞動部、教育部
	結合民間企業及大專校院育成中心資源，成立社企輔導團隊	經濟部、勞動部
	盤點校園或公共閒置空間等資源，以作為社企推廣及育成相關用途	教育部、交通部

資料來源：本研究修改自社會企業行動方案

DOI:10.6814/NCCU201901253

二、社會創新行動方案

（一）歷史脈絡

民國一零三年所核定的社會企業行動方案之計畫期程至一零五年結束，民國一零六年行政院第 3579 次會議通過「107 年國家發展計畫」，確立整體行政呼應聯合國 SDGs 的普世價值，為達到經濟、社會、環境等多元成長，由行政院唐鳳政務委員召集跨部會聯繫會議並建立平臺，且正式啟動社會創新實驗中心，以「開放、群聚、實證、永續」為核心推動社會存摺概念，將社會需求、核心議題以及資源存入，由社會創新組織提領以研擬可行解決方案，重新定義並翻轉往昔制度、營運模式及組織結構，從不同地區、組織型態孕育各類社會創新模式達成永續目標。民國一零七年行政院唐鳳政務委員進行「臺灣社會創新的發展趨勢」報告，並於同年八月核定「社會創新行動方案」，計畫期程為民國一零七年至一一一年。

（二）政策問題

社會創新行動方案所要解決的政策問題有以下六點，分別為：

1. 定義認知：由於社會創新企業定義尚未明確，影響消費者對於社會創新之支持與認同。
2. 資源配置：中央各部會現有資源仍待分工整合，且多數資源主要集中於北部地區，需與地方政府合作並串連。
3. 財務融通：多數社會創新組織與小微型企業面臨相同之融資問題，且國內社會投資市場處於萌芽階段，因此相關挹注資金有限。
4. 法規遵循：社會創新組織型態、參與議題與產業，涉及不同法規及主管機關，影響相關組織平穩發展。
5. 地方資訊：北部以外之地區所取得之相關推動資訊有限，因此多數在地組織未能即時掌握有利資源及連結社群網絡。
6. 國際發展：建立全球社會創新網絡 導入國際相關單位實務經驗，並向外輸出我國典範。

（三）目標與定義

方案之願景係以「開放、群聚、實證、永續」之理念建立社會創新友善發展環境，發掘多元模式並扣合聯合國永續發展目標。因此，透過積極宣傳建立社會創新全民共識，並輔導優化相關組織經營能量，法規面上排除障礙與鏈結全球網絡，成為社會創新行動方案之目標。

在社會創新的定義上有不同學者提出解釋，如史丹佛社會創新評論（Stanford Social Innovation Review）中表示，社會創新為一種解決社會問題的新方法，比

DOI:10.6814/NCCU201901253

起現有做法更具效率、公平、及可持續性，為整體社會而非個人創造價值（Phills, Deiglmeier, and Miller, 2008）； 歐盟執委會認為社會創新是滿足社會需求、創建社會關係以及形成合作關係的嶄新理念，如透過產品、服務或營運模式以解決未滿足的需求（行政院，2018）。

社會創新行動方案提出綜合性定義，指出社會創新意指運用科技創新等概念及方式以改變社會各群體之間的相互關係，並從中找出解決社會問題之新途徑，逐步達成聯合國 SDGs 永續發展相關願景（行政院，2018）。

（四）執行策略與方案

方案執行由各部會研提措施或計畫提報行政院社會創新聯繫會議，參與部會包括經濟部、勞動部、教育部、文化部、內政部、外交部、科技部、衛生福利部、行政院農業委員會、原住民族委員會、金融監督管理委員會、國家發展委員會及行政院國家發展基金管理會等，合計 5 年共投入 88 億元，由各部會編列公務預算及相關基金預算支應。

綜合相關政策需求，共可歸納為：(1) 建立跨部會、中央及地方政府之資源整合網絡；(2) 建構在地與國際之推動機制及調查研究；(3) 連結企業等外部資源協助社會創新組織運作；(4) 建置社會創新客製化育成輔導體系；(5) 辦理相關廣宣、教育、辨識等措施；(6) 排除現行法規障礙與檢視新興議題之適法性等多元面向。並以價值培育、資金取得、創新育成、法規調適、推動拓展與國際連結六大策略作為推動方向，簡述內容如下並整理為表

1. 價值培育
   (1) 促進在地實踐 ：鼓勵大學連結區域資源並形成在地產業聚落，提升創新創業文化以培育創業家精神。
   (2) 研習社團會務：針對社會團體與合作社辦理培力研習及教育訓練以提升經營管理專業知能。
   (3) 培養人文創新：鼓勵大學探討所在區域當前面臨的重要問題與困境，提出具體改善建議。
   (4) 公開政府訊息：應用科技工具整合並對外分享政府公開資訊、典範案例成果、可用資源連結等社會創新相關訊息。
2. 資金取得
   (1) 串連外界資源：引導上市櫃公司將企業社會責任投入社會創新發展。
   (2) 強化投資環境：支援新創企業初期營運資金，如推動創業天使投資方案。
   (3) 增設融資管道：為社會創新相關事業提供融資方案，如提供開創原住民族青年可行融資。
   (4) 整合相關補助：運用現有補助機制，如鼓勵原住民族返鄉創業或補助社會福利團體辦理社會創新活動或方案。

DOI:10.6814/NCCU201901253

3. 創新育成
   (1) 在地紮根培力：運用開放資料定義各地社會議題及評估問題關鍵，辦理社會創新相關社群小聚。
   (2) 擴展實驗機制：以社會創新實驗中心運作經驗與模式協助地方相關平臺發展。
   (3) 多元輔導培訓：透過商業管理、通路相關課程培訓輔導，協助相關組織強化經營能力。
   (4) 社會創新企業登記：透過登記資料庫使民眾了解相關組織，並研議公開組織章程、公益報告書以及連結政府採購等誘因機制。
4. 法規調適
   (1) 新創法規調適平臺：由各部會釐清社創業者具體法規調適疑義，或至本平臺協調跨部會法規情形。
   (2) 法規鬆綁建言平臺：蒐集建言鬆綁不必要之法規；彙整各部會經自主檢視業管法規所定期提出之鬆綁成果。
5. 推動拓展
   (1) 盤整推廣社創典範：藉由資訊整合平臺展示社會創新商品及服務。
   (2) 社會創新採購獎勵機制：鼓勵公私部門透過採購支持，協助社創產品納入共同供應契約。
   (3) 規劃社創人才培訓課程
   (4) 推動社會創新創造就業機會：透過多元就業開發方案及培力就業計畫，協助就業弱勢族群改善其就業體質。
6. 國際連結
   (1) 以社會經濟入口網作為展現我國社創成果平臺
   (2) 建立全球網絡：結合民間資源與經驗建立跨國合作關係，參與國際重要社會創新組織與活動以建立合作機會。
   (3) 組團參與社會企業世界論壇

DOI:10.6814/NCCU201901253

表 社會創新行動方案工作項目

推動策略	主要工作項目	工作方案	主辦單位
價值培育	促進在地實踐	推動大學社會責任實踐計畫； U-start 創新創業計畫	教育部
	研習社團會務	社會團體與合作事業人員教育訓練計畫	內政部
	培養人文創新	人文創新與社會實踐計畫	科技部
	公開政府訊息	透過透明平臺具體呈現各地社會議題的推展程度、資源投入	經濟部
資金取得	串連外界資源	介接上市櫃公司企業社會責任資源計畫	金管會
	強化投資環境	創業天使投資方案、加強投資中小企業實施方案及加強投資策略性服務業	國發基金
	增設融資管道	原住民族綜合發展基金貸款業務	原委會
	整合相關補助	原住民族產業創新價值計畫	原委會
創新育成	在地紮根培力	運用開放資料、大數據分析，定義各地社會議題	經濟部
	社會創新企業支援平台計畫	單一窗口」、推動廣宣育成、串接國際及跨部會資源	
	科技社會創新促進價值躍升計畫	展社創地圖、助社創實驗及倡國際永續	
	擴展實驗機制	推展各區社會創新實驗中心、推動社創獎勵機制及消費識別	經濟部
	多元輔導培訓	文化部社區營造青銀合創實驗方案補助作業要點及青年村落文化行動計畫	文化部
		社會團體與合作事業人員教育訓練計畫	內政部
		農村社區企業經營輔導計畫	農委會
		原住民族產業創新價值計畫、花東綜合發展實施方案	原委會
	社會創新企業登記	社會創新登記/登錄作業	經濟部
法規調適	新創法規調適平臺	各部會釐清法規調適疑義，如涉跨部會協調至本平臺研議	國發會
	法規鬆綁建言平臺	蒐集建言進行協調；彙整各部會自主檢視業管法規提出鬆綁成果	

DOI:10.6814/NCCU201901253

表（續）

推動拓展	盤整推廣社創典範	辦理營造友善社會企業生態圈系列計畫	衛福部
	社會創新採購獎勵機制	鼓勵公私部門透過採購支持具有社會價值與影響力之產品服務，協助社創產品納入共同供應契約	經濟部
	規劃社創人才培訓課程	多元就業開發方案及培力就業計畫	勞動部
	推動社會創新創造就業機會	多元就業開發方案及培力就業計畫	勞動部
國際連結	以社會經濟入口網作為展現我國社創成果平臺		勞動部
	組團參與社會企業世界論壇		
	建立全球網絡	連結國際社創團體、舉辦國際社創盛會	經濟部

資料來源：本研究整理自社會創新行動方案

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201901253