

社會企業：
市場、公共政策與公民社會的交叉點
Social Enterprise:
At the Crossroads of Market, Public
Policy and Civil Society

鄭勝分*

Jason Sheng-Fen Cheng

書名：Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policy and Civil Society

編者：Sophie Adam and Toby Johnson

出版年：2006

出版社：London and New York: Routledge

頁數：335 頁

特約論文。

* 鄭勝分為台灣師範大學社會教育學系助理教授，e-mail: sfcheng@ntnu.edu.tw，website:

<http://163.15.185.7/sfcheng>。

《摘要》

本書乃是歐盟11個國家社會企業研究方案的成果報告，全書除導論及結論外，另包含四大分析主軸，合計19章。本書以工作整合社會企業作為研究焦點，導論認為社會企業除 EMES 研究網絡所提社會與經濟目標外，更強調社會政策目標的實踐，而在此政府政策扮演重要角色，基此，本書提出社會企業研究的三大關鍵問題，進而從治理、資源均衡、生產活動本質，及社會企業與公共政策互動等四個角度加以分析，最後，本書結論建議社會企業應是獨立於政府、市場、與公民社會外之獨立部門。是以，本文書評包含兩大部分，首先從定義、分析主軸及結論三大面向，介紹本書的重要內容；其次，提出未來研究的相關議題，本文認為社會企業的定義，及其在台灣的政策轉化，乃是未來研究可以持續關注的焦點，本文也試圖提出一些初步構想以資參考。本書對於政府與民間部門的公私協力關係，從政策角度提出新的治理模式，故相當值得公共行政研究的參考。

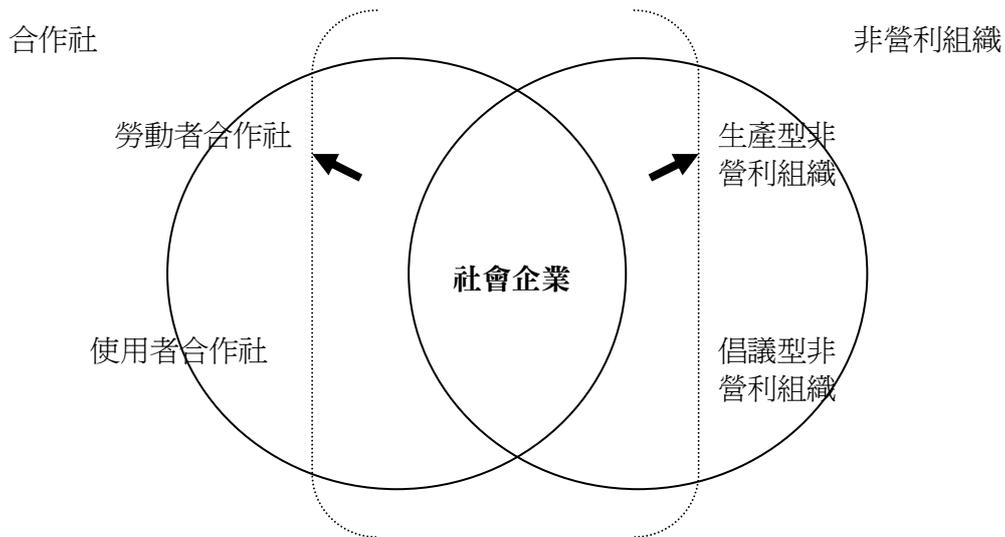
[關鍵字]：社會企業、工作整合、治理、資源、政策

壹、本書重要內容

一、社會企業的定義

本書乃是二〇〇一年至二〇〇四年「工作整合社會企業之社會經濟績效」(The Socio-Economic Performance of Social Enterprises in the Field of Integration by Work) 方案之執行成果，研究範圍包含 EMES 研究網絡中 11 個歐盟國家。一九九六年 EMES 研究網絡成立於法國，起源自歐洲委員會 (European Commission) 對歐盟 (EU) 七個會員國所進行的「社會經濟研究指標」(Targeted Socio-Economic Research, TSER) 方案，EMES 研究網絡主要目的在於研究社會企業的浮現，作為

回應歐洲社會疏離的一種創新方式。EMES 研究網絡關注社會及經濟兩大目標，其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，其目的在於解決歐洲所面臨的高失業及社會疏離問題，故本書將此種界定方式稱之為合作社與非營利組織的橋樑（如圖一）。



圖一 社會企業：位於合作社與非營利部門的十字路口

資料來源：Defourny（2001: 22）。

然而，本書進一步提出社會企業除 EMES 研究網絡所提社會及經濟兩大目標外，另更強調社會企業所應肩負的社會政策目標，本書進一步提出社會企業處於市場、公共政策與公民社會之交叉點，社會企業乃是解決歐洲失業問題，及強化社會信任的重要機制，故就研究焦點而言，本書主要以工作整合社會企業為分析焦點（Work Integration Social Enterprise, WISE）。

二、四大分析主軸

基於方案背景，本書於導論中提出三個關鍵問題。首先，社會企業經常包含混合目標，主要有社會目標、經濟目標，及社會政策目標；其次，社會企業試圖調和市場與非市場資源，以資助其公益使命；最後，社會企業經常鑲嵌於政策系落中。而為替前述三大問題提出解謎，本書從四個觀點加以處理，包含：治理、

資源均衡、生產活動本質，及社會企業與公共政策互動，以下茲予以分述：

（一）社會企業之多元治理模式

本書於第二部分提出社會企業的多元治理模式，本書認為歐洲社會企業之治理採取多元利害關係人途徑（multi-stakeholder approach），即多面向的治理模式，其重點在於關注社會企業組織治理的目的及途徑，而非美國社會企業所關注的「營利不得分配限制」，雖然歐洲社會企業並不排斥利益不得分配議題，但其治理結構包含其他更廣的面向，例如，強調民眾的社區歸屬感、共同界定社會需求、強調社會企業精神等。

多元利害關係人強調所有權為會員所有，此種會員包含所有可能的參與決策過程的利害關係人，其可能是組織的正式成員，也包含與組織目標有關的非正式成員，故所有權為不同利害關係人所共有，而非股東，乃此途徑之重要特徵。

所有權為多元利害關係人所共有，那麼該如何詮釋此種特徵？核心關鍵在於不同會員的多元目標本質（multi-goal nature）。本書將此種多元目標概念化為社會目標（social goals）、經濟目標（economic goals），與社會政治目標（socio-political goals）。首先，社會目標強調必須其目標在於必須有利於社區，也就是必須符合標的團體的需求，其標的團體主要指身心障礙或弱勢團體工作整合之團體；其次，經濟目標與社會企業的創新本質息息相關，其強調必須能夠持續地提供特定服務與財貨，並達成財政上的永續性，並具備中長期的競爭優勢；社會政治目標又稱為公民（civic goals）目標，此目標奠基於歐洲的社會政治運動傳統，主要透過倡議與遊說活動，提倡新型態的經濟模式，讓經濟領域的決策過程能夠更加民主化。然而，社會、經濟與公民目標看似明確，但如同社會企業的混合特質般，三大目標其實是難以明確區分的，因為大部分的社會企業本質上乃是多元政策利害關係人，並高度依賴職工、志工或消費者的支持，而為了有效地管理這些活動，其核心目標往往會變成越加混淆。

（二）社會企業之資源均衡問題

本書提出經濟面的商業交易活動，並非社會企業達成永續性的唯一手段，相反地，本書認為志工等非市場資源，對於建構社會資本亦同等重要，故本書在第三部分從市場與非市場資源均衡角度加以分析。就社會企業而言，其資源可以分成貨幣與非貨幣兩大類型，貨幣資源包含銷售、補助及捐助，而非貨幣資源包含間接補助（例如捐贈物資）及志工，其中非貨幣資源又稱為「以聲譽為基礎的資

源」(reciprocity-based resources)，本書認為社會企業資源具有多樣性，重點在於如何讓貨幣與非貨幣資源可以得到均衡，如此才能契合 WISE 的三重目標。而對於資源該如何得到均衡，本書提出三項必須注意的策略，首先，必須認知到市場化需求的重要性；其次，聲譽需可透過市場經濟加以呈現，社會資本即是重要策略；第三，必須採取民主化的再分配策略，而非著重管制。

(三) WISE 生產活動的本質

本書第三部分著重分析 WISE 生產活動的本質，其認為 WISE 的生產活動，必須與其社會使命相連結，例如，如果 WISE 使命在於為弱勢者創造就業機會，則其生產活動必須與能夠連結其就業目標，若 WISE 使命在於發展社會服務，則其生產活動必須與這些服務的傳送相連結。然而，許多第三部門(或非營利組織)亦從事生產活動，該如何區別 WISE 與其差異？本書認為其判斷關鍵在於「強度」，換言之，與傳統第三部門相比，社會企業的多元目標有較高的強度，例如，社會企業比傳統第三部門更強調身心障礙及弱勢團體的就業問題，社會企業更強調市場運作法則重要性，社會企業更積極從事標的團體的政策倡議與遊說工作。

(四) 社會企業與公共政策互動

本書第四部分從創新觀點，提出社會企業與公共政策的互動問題，其包含社會企業的立法與管制，本書認為社會企業不僅是政策失靈的對策，更可積極地影響政策制定。多元利害關係人的運作包含許多不同因素，其中最重要者為參與決策制定過程，從多元目標角度，此種參與過程強調三大部門間的協力關係，故與美國社會企業所強調的企業 / 非營利協力有所差異，WISE 乃是公私協力(public-private partnership)關係的展現。

三、結論

本書於結論提出，社會企業是一個中介空間，其乃市場、公共政策與公民社會的交叉點，從多元目標特質發現，歐洲社會企業並非僅是市場或政府失靈的殘補性部門，其目標在於整合市場、第三部門及政府，而成為一個混合體，故此種社會企業鑲嵌公民社會中，透過志願集體行動，使得社會目標得以實現；其次，此種社會企業雖在市場進行交易，但並不追求利益極大化，而是將資金回饋至利害關係人；再者，此種社會企業也接受政府補助，進而塑造一個好的公共政策。

貳、延伸議題

一、社會企業之定義問題

本書主要探討「工作整合社會企業」(WISE)，所提分析面向及歐洲各國發展經驗，對於台灣政策制定深具參考價值。但就學術研究而言，本書所提社會企業定義仍有所限制，事實上，由於社會企業概念仍在演化中，致使歐美社會企業內涵差異甚大，筆者從文獻歸納發現，社會企業可以區分成歐美兩大發展趨勢。美國社會企業強調社會與經濟目標的融合，可以初步區分成「非營利創業」(Enterprising Nonprofits)及「社會投資」(Social Investment)兩大策略，而歐洲社會企業則兼容社會、經濟與政策三大目的，亦可區分成「工作整合」(Work Integration)及「社會創新」(Social Innovation)兩大策略(鄭勝分，2008a)。

「非營利創業」又常被稱為非營利組織的商業化，係指非營利組織面對財政危機，從事以使命為導向的商業活動，以增加財源，故可稱為非營利組織的師法企業途徑，例如喜憨兒基金會之麵包屋；「社會投資」又被稱為新型態的捐贈者，其強調企業社會責任應該更具主動性，企業應該「採取行動」(take action)解決社會問題，而非僅扮演傳統的捐助者角色，例如趨勢科技董座投資成立的「若水國際公司」；「工作整合」(Work Integration)主要針對身心障礙者及弱勢之長期失業者，提供支持性的就業機制，此點乃是本書討論重點；而「社會創新」強調社會利益的極大化，此理念主要受到英國布萊爾「中間偏左」路線的影響，英國政府透過立法，積極鼓勵社會企業的創設，並且強調市場運作機制。

必須特別強調，筆者對於社會企業的界定方式，係採取光譜概念，事實上，從台灣發展經驗發現，許多組織兼採四種策略的運作精神，惟此種界定尚屬概念層次分析，仍須後續更多實證資料的驗證。

二、社會企業之台灣政策轉化

就公共行政而言，無論是美國或歐洲社會企業，皆不可忽略其政策意涵。就歐洲社會企業而言，社會企業係屬支持性政策，其目的在於提供弱勢者回歸主流就業市場之機會，其政策理念乃是從傳統消極性的「救濟」角色，轉變成透過培力，鼓勵自力更生的積極性政策作為，其可行策略為先透過民間試辦，型塑系統

議程，再透過政策倡議與行銷，使社會企業成為政府議題。例如，台灣為落實優質保母制度，內政部於今年（二〇〇八）年四月通過「居家托育管理與托育費用補助實施計畫」，補助聘用具證照保母家庭部分托育費用（依據受補助者家庭性質，每月補助金額從新台幣 3,000 元至 5,000 元不等），此政策理念之浮現，乃因彭婉如基金會之政策倡議。彭婉如基金會參考北歐經驗，認為完善的育兒制度應包含托育福利服務、有薪育嬰假，及兒童津貼，北歐托育制度乃是結合「托育制度」與「就業政策」，而被視為「北歐福利制度之鑰」。一方面，托育福利服務補助具備證照之保母，除可確保保母服務品質外，也鼓勵民眾聘僱專業保母，專業保母因此獲得穩定的工作機會，而成為正向循環；另一方面，托育福利服務採取「使用者付費」原則，政府負擔較小比例的補助金額，在現今政府財政壓力環境下，較易得到政策支持，故北歐托育福利服務終得在台灣實現；而劉揆於今（二〇〇八）年五月宣佈兩年有薪的育嬰假利多政策，未來父母育嬰假期間，能夠維持六成的薪資替代水準，而育嬰留職停薪薪資所需經費，將從就業保險基金提撥。雖然消息傳出後，反應是「叫好不叫座」，很多民眾根本不敢奢想能夠向公司爭取這項福利，甚至擔心會因此工作不保，但其實這已經是世界潮流；而對於兒童津貼，從可行性分析角度，關鍵在於如何得到對應的財源，例如，在民眾抗拒增稅的前提下，是否可以參考美國政策擴散案例，透過樂透彩盈餘支應？此議題目前仍難加以解決，有待後續研究的投入。

除強調就業政策的歐洲社會外，美國社會企業呈現出另一種政策內涵，其重點在於強化第三部門之體質。對非營利組織商業化發展而言，為避免引發使命爭議，應該儘速參照美國國稅局（IRC）「與使命無關商業收入」（Unrelated Business Income, UBI）規定，對於非營利組織從事與使命有關的商業活動，予以稅捐減免。大陸於二〇〇七年三月修正「企業所得稅法」，已將 UBI 精神列入，並於二〇〇八年一月開始實施。台灣目前尚未修正相關條文，筆者先前研究發現，非營利組織實務界其實相當贊同 UBI 精神，並認為將有助避免使命危機（鄭勝分，2008b）。但筆者認為 UBI 修法或許容易，但困難點在於如何界定何謂「與使命相關」，IRC 對於 UBI 雖提出三點界定方式，包含：1. 直接或間接與其他組織或個人有關；2. 與免稅目的無關；3. 持續正常運作，然而，IRC 的界定其實不易操作化，需要更多行政判斷，這或許也是台灣修法困難之處，解決之道或許可透過審議式民主模式，建構更細緻的判斷標準，以免執行遭遇窒礙難行，故如何讓社會企業政策在台灣深耕，就成為未來研究的另一項重大挑戰。

參考文獻

- 鄭勝分 (2008a)。社會企業治理之初探。載於行政院勞工委員職業訓練局中彰投區就業服務中心 (編)，**多元開發就業方案—民間團體發展成為社會企業論述精選集** (14-24 頁)。台中市：勞委會職訓局中彰投區就業服務中心。
- 鄭勝分 (2008b)。社會企業之責信。載於江明修 (編)，**第三部門與政府：跨部門治理** (101-119 頁)。台北：智勝文化。
- Defourny, J. (2001). Introduction: From Third Sector to Social Enterprise. In C. Borzaga, & J. Defourny (Eds.), *The Emergence of Social Enterprise* (pp. 1-28). London & New York: Routledge.