

台灣社會企業發展之研究

作者：林怡君

一、前言

雖然國內非營利組織紛紛成立事業體方式以增加財源，但國內相關研究仍為數不多。並且，相關研究多以「組織發展」角度、或以「第三部門產業化」為主軸、或「與歐美經驗」相比，來探討社會企業發展現況及其困境、主要成功要件等。同時，前述研究幾乎皆以從事社會福利服務為主的非營利組織為主要研究對象，來討論其從事事業經營的經驗，僅有劉寶娟（2003）、Pelchat（2005）的研究組織類型略廣，包含投入觀光產業、勞務服務的社區發展協會或合作社等；唯有官有垣（2006）針對政府角色對社會企業的影響進行深入討論。

因此，本文將針對台灣社會企業發展之實務面及政策面進行探討，隨後亦討論組織發展與政策互動之關係，最後參酌其發展經驗提出結論。

二、實務面 - 社會企業組織類型及現況

第三部門組織較政府更早投入社會企業的發展，原先偏重於弱勢族群需求而在各自領域提供福利服務，爾後隨著政策導引漸次發展多元組織類型，若以其「設立目的」來看，概可分成下列幾類型：

（一）工作整合型

這一類最為常見，其主要關切那些被社會排除的弱勢團體（尤其是身心障礙者），提供予其工作機會，使之整合進入勞動市場。這一類型多數是由身心障礙者領域的志願性、非營利組織所經營，以設立工作坊或庇護工場來提供職業訓練或就業機會。就業促進模式強調為身心障礙者、女性、原住民，以及經濟或教育方面的弱勢者提供職業

訓練、工作機會、提供一般市場水平的工資，以及輔導創業。惟其雖在社會事業的經營已具商業水準，然而年度經費仍結合了政府補助、社會大眾捐贈以及營業利潤，相當程度尚依賴政府的直接或間接支持。相對地，政府在舒緩失業率的各種因應策略中，此模式也被積極運用，因而此類型日漸成為非營利組織仿效的對象，尤以雇用智能障礙者及肢體障礙者為主的庇護工場之增加最為快速。

（二）地方社區發展型

過去政府回應社區發展問題的方式係將經費挹注至硬體建設，例如興建活動中心，但由上而下模式並未產生良好效果，直至 1990 年代初期，政府意識到社區在型塑公民社會所能扮演的角色，因而展開一系列的相關方案與計畫，試圖由基層社區著手，鼓勵社區居民參與社區各項事務，激發居民為自己與共同生活的家園打拚的熱情，進而提升社區整體生活品質與環境。而此類型便是社區發展運動下的結果。社區組織在改善地方經濟發展的努力上，有些是自行設立社會企業單位，有些則是扮演觸媒、催化、資源整合的角色，藉由與地方居民或外來專業人士共同努力，來協助當地發展地方產業、產品與服務，進而開發市場行銷管理、提供居民與地方特色結合的工作訓練等。例如花蓮壽豐鄉牛犁社區發展協會、南投中寮龍眼林福利協會等。

（三）販售服務或產品型

此類可分為兩部份，一是非營利組織提供付費服務，一是販售非營利組織所生產或代售的產品，不論何者，這些服務或產品均與非營利組織本身的宗旨使命密不可分。

1. 付費服務

在付費服務提供的社會企業發展上，特別值得注意的是，近五年

來政府在長期照護體系的規劃與推動中，積極鼓勵民間非營利組織承接老人居家式的服務。而此項政策措施係因應 2000 年之後的失業率攀升，政府構思將社會福利服務產業化，在 2002 年推出照顧服務福利及產業發展方案，以將失業人口與福利服務所需人力互相結合。

2.銷售產品

在產品銷售的社會企業發展上，特別強調產品應或多或少與服務宗旨有關，在銷售產品同時亦可促成組織宗旨的實踐，而少數與使命無直接相關的產品，其盈收至少應能幫助組織本體的服務。例如崔媽媽基金會提供民眾房屋租賃資訊、荒野保護協會推出活動者付費的自然觀察旅遊活動等。

3.公益創投

這類社會企業即是一種營利公司，創設的特定目的是為了使某一家或數家非營利組織有利潤可圖，意即其營運目標在於產生利潤，使之能夠重新分配給一家或數家非營利組織。它與一般非營利組織附設的庇護工場不同，非屬於某一組織架構中的一部份，並且對於社會使命的影響是間接的；在數量上遠不及前述三類，但也漸受重視，而其所能發揮的公益功能也與前三類組織有明顯的差異。例如勵馨社會福利基金會於 2003 年創辦的「愛馨公益店」與喜瑪拉雅基金會於 2006 年所創辦的「網軟股份有限公司」。

（四）社員協力合作型

本類型主要特性在於強調組織內部的利益關係人透過組織共同追求集體利益，利益關係人被鼓勵積極參與組織事務，因而從中可以獲得利益，例如「主婦聯盟生活消費合作社」、「原住民勞動合作社」。

1.消費合作社

主婦聯盟生活消費合作社是由主婦聯盟環境保護基金會於 2001 年創設的社會企業，它透過共同購買的方式，結合社員的購買力，讓生產者願意生產健康安全的消費品，另一方面也讓參與共同購買的社員，實地瞭解產品的產地與製造來源，給予他們環境保護的概念。不僅採行合作社機制進行生產運銷工作，同時不定期舉辦講座，將環境保護與生活品質的概念，透過合作社網絡傳達給參與其中的生產者與消費者周知。

2.勞動合作社

原住民勞動合作社則是希望以合作組織方式提升原住民技術層次，減少工程轉包剝削，而合作社由原住民自行經營、共同監督，也有助於促進原住民文化發展與改善生活水準。此最主要的功能在於，合作社直接承攬勞務，並將其提供給社員工作，消除中間的不當剝削、並可為社員的工作環境把關，如此可提高原住民的勞務所得，改善經濟與就業環境。此外，若年終結算有盈餘，合作社得依社員參加勞動量的多寡做盈餘分配。除了增加就業機會，亦減少了因失業而衍生的社會問題。

三、政策面 - 影響社會企業發展的政府措施

(一) 以社區營造為主軸之相關計畫

1994 年 10 月，文建會首次提出「社區總體營造」理念，並在臺灣各地辦理一系列宣導和人才培育工作，促成各地文史工作室、文化工作團體和專業學術團體紛紛成立。而在「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫 - 新故鄉社區營造計畫」中規劃將現有及閒置空間再利用，以籌設具永續經營能力的各類文化館或表演展示館等，除了作為地方文化據點與旅遊資源，另將為地方帶來就業機會與經濟效益；同時亦補

助縣市政府規劃相關文化旅遊活動，以吸引觀光人潮，藉此過程辦理社區導覽解說人才培訓課程，以創造在地就業機會。

而以失業人口為主訴對象的多元就業開發方案，自 2002 年開始施行，旨在透過民間機構所提出之具創意性、地方性及發展性的計畫（如文化保存、工藝推廣、照顧服務或環境保護等），改善地方之整體居住環境及生活條件，促成在地產業發展，帶動其他工作機會，以引導失業者參與計畫工作，重建工作自信心，培養再就業能力。相關研究結果亦顯示，多元就業開發方案確實有助於失業族群後續就業，包括就業能力提升、以及對未來工作、往後就業態度與觀念、適應未來工作環境皆有助益。

（二）針對特別弱勢族群社會企業提供補助

1.身心障礙者庇護工場

在政策介入之前，身心障礙者服務機構便已紛紛透過庇護工場的形式，來提供身心障礙者就業安置或職業訓練的機會。例如，1992 年在台北成立的陽光洗車中心、1997 年在高雄成立的第一家喜憨兒烘焙屋，皆為身心障礙者機構的標竿代表。隨著身心障礙庇護工場的一一設立，政府在 2002 年通過了「身心障礙者庇護工場設立及獎助辦法」，提供部分經費、場地設備等資源，促使更多庇護工場的成立。

2.原住民勞動合作社

內政部於 2002 年通過「原住民合作社輔導考核及獎勵辦法」明訂相關主管機關得視需要訂定各種獎助措施，以充實原住民合作社營運設備及提升其業務拓展能力。隨後，勞委會於 2003 年訂定「行政院勞工委員會補助原住民勞動合作社措施」，提供數項補助或津貼，以協助原住民勞動合作社營運發展。而這樣的措施對原住民勞動合作社有何影響，從現有的數據來看，原住民勞動合作社數量在一年間增

加將近 7 成，實為相當大的幅度。

（三）推動照顧服務福利及產業發展方案

為因應國內人口老化及各項福利需求日益增加，並藉由照顧服務產業之發展，擴大相關勞力需求，故政府於 2002 年推動「照顧服務產業發展方案」，期結合民間力量，共同發展照顧服務支持體系。藉由輔導與鼓勵合作社與各類服務機構承辦居家服務業務，例如輔導原住民照顧服務勞動合作社參與照顧服務工作，一方面挹注資源予服務機構，另一方面則創造就業機會。本方案實施以來，所需服務人力逐年增加，確實帶來更多工作機會。

四、促成社會企業發展因素

台灣的非營利組織在政府放寬民間組織申請立案的法令之後，大有蓬勃發展之勢，而隨著社會快速變遷，為因應社會需求，加上政策措施的導引，使得非營利組織服務日趨多樣化。基於此背景，社會企業的發展大致可歸納為下列幾項因素：

（一）非營利組織運作所需

1. 機構因應社會需求

由於提供服務的非營利組織，其所服務的案主群通常為所謂的社會排除（social exclusion）的弱勢，例如身心障礙者、中高齡失業者，以及原住民勞工等，他們在尋求工作機會時，往往不易被主流社會接納，加上部份類別案主群需要特殊的復健與治療，於是福利服務機構起而代以社會企業的模式因應，例如設置符合案主群需要的各類庇護職場安置之。

2. 尋求財務的穩定與自主

在台灣，不論社會團體或基金會，大眾捐款皆是其最為依賴的經

費來源，其次才是政府補助與方案委託款。但隨著非營利組織數量逐年增加，經濟景氣變化，大眾捐款顯得相當不穩定。另一方面，政府補助雖是一項重要經費來源，但也因組織自主深受影響，加上政策變遷而有來源不穩定的情況。均使得非營利組織開始尋求自營收入，而設立具有營收利潤的營利事業單位、或推動使用者付費方案，便成為另闢財源的重要選項。

（二）政府政策發展所致

1. 社會福利民營化與購買式服務的促使

早在 1980 年代初期，政府就已開始推動社會福利民營化政策，尤其是北高兩市，推行福利民營化各項措施最為積極。節省成本與彌補政府在社會福利與社工人力的不足，是兩個重要的考量因素。而向民間福利機構簽約購買服務（contracting out），以及興建硬體房舍但由民間得標經營各項福利服務，是政府福利民營化政策執行的核心途徑。購買式服務不但使受委託執行單位有政府經費的持續挹注，也可藉此開拓使用者付費方案。

2. 政府政策誘發與經費補助

近年來台灣社會企業組織的興起，政府政策誘導扮演了一個非常重要的角色。例如文建會於 1994 年開始推展社區總體營造、2001 年起先後推出「永續就業希望工程」以及「多元就業開發方案」、2002 年「身心障礙者庇護工場設立及獎助辦法」、近來更有「挑戰 2008 國家重點發展計畫」。這些政策皆直接或間接促成了非營利組織從事產業盈收的發展。

（三）企業日漸重視社會責任的實踐

近年來，企業參與公益活動亦有日益增加的趨勢，逐漸朝向系統

性、長期性，以及樂於與政府和非營利組織建立夥伴關係，而不再只是短暫性捐款或捐贈企業的產品。這種企業社會責任或企業公益慈善行為，除了經費的捐助外，企業亦可提供民間非營利組織內部管理的資訊與技術，亦可鼓勵公司全職員工直接投入公益事業的志工活動。此外，推動企業公益活動的過程中，企業適時與非營利組織組成策略性聯盟，使二者成為穩固且長期性的夥伴關係，這種現象的發展有助於非營利組織開創社會企業時，因得到企業的資助與其他管理相關技術的支持而能站穩腳步。

五、結論與建議

綜上所述，非營利組織率先投入工作整合型社會企業的發展，而政策措施則促成地方社區發展型、販售服務或產品型、社員協力合作型之社會企業的發展。

而政策對於非營利組織社會企業的助力主要在於：❶提供經費補助：例如專業人事費補助、或針對非營利組織所聘僱之弱勢勞工予以薪資補貼，這些措施皆降低了機構人事負擔。❷協助物品或服務銷售：根據「優先採購身心障礙福利機構或團體生產物品及服務辦法」，公部門有義務在年度預算中，至少用5%或一定金額的預算來採購身心障礙機構的產品。對於產品或服務的銷售而言，確實具有某種程度的保障。❸給予承租土地與建物的特許權：所謂特許權，即公有土地或建物房舍的承租使用只限定某種資格的團體才得以申請，而政府給予租金優惠。此措施對於非營利組織而言，可用較低的價格承租到營運所需空間。❹接受政府方案委託：承辦政府方案亦為非營利組織引入政府資源的形式之一。但相對地，政府資源易於取得，反而可能造成機構依賴補助的情況；或是，承接政府委託計畫，有可能與組織宗旨不盡相符，對機構自主性是一項挑戰；此外，政府不同單位陸續推

動有利於社會企業經營的方案計畫，雖是美意卻顯得片段零碎。

對照國外經驗來看，台灣在社會企業相關政策措施上，略具雛型，與其他國家透過第三部門及社區經濟來促進就業的做法相同，惟仍缺乏明確的政策方向、未有統一專責單位、溝通平台、以及新的法律定位等。據此，未來推動社會企業政策方面，本研究建議如下：

- ◆ 以經濟產業政策發展的角度扶植社會企業
- ◆ 整合各部會資源，成立專責單位
- ◆ 由政府或鼓勵民間成立溝通平台
- ◆ 促進投入社會企業之政策原則：強調區域差異；善用政府現有資源協助非政府部門從事社會企業；促進企業社會責任；依據不同階段性提供不同金額之補助。
- ◆ 提升就業促進成效之政策原則：針對不同失業人口群的需求加以規劃設計 - 清楚區分長期失業者或弱勢失業者之就業促進政策、以及提升社區照顧服務政策之間的差異；藉由補助或鼓勵發展多樣化的社會企業型態，以開發更多元職類切合各種弱勢勞工之需求。
- ◆ 修改相關法令：例如，評估修改稅賦相關規定，以符非營利組織經營社會企業所需；評估修正與捐贈有關之法令規定，以誘發捐款；研擬放寬貸款予非營利組織的規定；整合政府相關部門現行與推動社會企業有關之政策、措施及資源，並且參考國外立法經驗，研擬訂定「社會企業法」，以作為未來規劃相關配合措施之依據。