

扶貧委員會
“從受助到自強”－社會企業的發展

背景

在扶貧委員會六月二十八日的會議上，委員同意未來的工作重點應該是協助健全失業人士從受助到自強。委員亦重申，提供適當的培訓和就業機會，對協助失業人士重返主流工作行列十分重要。

2. 本文件載述本港社會企業如何提升弱勢社羣的自尊自信和就業能力，以及有關發展所帶來的其他好處，包括建立社會資本和為年青一代樹立榜樣。文件的最後部分提出了一些可進一步發展社會企業的範疇，包括協助健全失業人士自力更生的可行性。

本港的社會企業

3. 由於本港的社會企業來自各不相同的背景，運作模式林林種種，加上“社會企業”並沒有統一的定義¹，故沒有這方面的正式統計數字－

- (a) 有些社會企業是牟利商業機構在營商以外設立的附屬企業，用以營辦完善的企業社會責任計劃；
- (b) 有些社會企業是由慈善和非牟利組織（直接或透過附屬企業）營辦，而該等組織的部分福利計劃已採用更積極進取的市場營運模式運作；以及
- (c) 有些社會企業源自政府種子基金資助的計劃。該等計劃現大多以收回成本的方式運作並以自負盈虧為長遠目標。

¹ “社會企業”並無統一的定義。該等企業可資識別的主要特點，是有關機構的所有或部份業務同時追求商業及社會目的。

4. 就最後一類的社會企業而言，最顯著的例子是“創業展才能”計劃（又稱“種子基金”計劃）。“種子基金”計劃的目的，是要提高殘疾人士的就業能力，儘管計劃也為健全人士提供工作機會。截至二零零五年六月底，計劃下的 31 個社會企業共創造了 396 職位（包括 290 名殘疾人士和 106 名健全人士）。值得一提的是部分“種子基金”計劃已在公開市場參與競爭。我們已將該計劃的資料摘要載於附件A，並會在會議上簡介計劃的運作情況。另外，部份由社區投資共享基金資助的計劃亦衍生了一些社會企業的例子，儘管基金的主要目的是建立持久的社會資本。

社會企業 — 正面效益

5. 本港及海外的經驗顯示，越來越多人認同社會企業能為社會帶來以下正面效益：

- (a) 融合社會和商業目的的營運模式能為弱勢社羣提供真實的工作環境，有助提高他們的技術水平和就業能力；
- (b) 社會企業採用的業務方式，有助逐步改變弱勢社羣的心態，而且能加強他們面對挑戰及逆境的能力，使他們最終能自力更生；
- (c) 非政府機構／社區組織透過經營社會企業賺取收入，會促使他們提供不斷創新和切合社會需要的服務；以及
- (d) 社會企業的數目愈多，社區網絡和跨界別之間的合作便愈緊密；這類網絡和合作有助減少其他社會企業成立初期所面對的障礙，並有助建立社會資本。

6. 社會企業的種種正面效益，促使許多地方的政府和非政府機構更重視社會企業的發展。外國在發展社會企業方面的經驗，載於附件B。

7. 另一方面，鼓勵弱勢社群經營社會企業在國際層面上並非絕無爭議性。有意見指這只會導致更多的在職貧窮人士和製造一些不能持久的職位。此外，企業不但須具備一般的工作能力和技巧，還須承擔更大的風險。與僱員相比，企業家往往須付出更大的努力和肩負企業內不同的工作才能獲得成功。因此，研究社會企業的模式時必須考慮如何結合商業經驗以及弱勢社羣的能力。

社會企業 — 整體政策

8. 政府支持發展社會企業，以提高弱勢社羣，特別是殘疾人士的就業能力，並為該等企業提供種子基金（如上文第4段所述）。在考慮如何進一步促進社會企業的發展時，我們首先需要參照本港及海外社會企業發展的經驗及成功因素。

社會企業的成功因素

9. 正如一般企業，有些社會企業取得成功，但亦有許多新成立的社會企業失敗。當中的關鍵是有關的社會企業家必須具有**真正的企業精神**，以及擁有營商的競爭心態。其他成功因素包括專業及商業管理知識，以及公眾的支持。

10. **公眾的支持**包括市民及私營機構對社會企業的宗旨及使命的支持，有助社會企業長期持續營運。舉例來說，有些社會企業提供低技術的個人或社區支援服務，其業務來源依賴鄰舍網絡及其商譽。與此同時，私營機構能成為社會企業的合作夥伴，提供業務或其他支援（例如給予捐贈及優惠貸款以協助企業成立和擴展，以及提供業務聯繫和專業意見等）。

11. 雖然有些人或會把社會企業視為一項福利政策，並要求政府給予特別優待，以及准予豁免一般法定商業責任和公平競爭的市場條件，但社會企業並非傳統的福利業務，不應與其混為一談。就**政策**而言，我們應把社會企業視為商業運作，並在考慮給予任何優惠及豁免時，必需有充分理據支持和予以嚴格規範。首先，這是為了防止對中小型企業構成不公平競爭，以及避免相關職位被取代。此外，任何不適當地得到長期庇護的業務，都會在無意間削弱社會企業的競爭精神。我們參考了英國的經驗，以經濟政策而言，社會企業被視為與其他種類的企業無異；雖然英國政府採取了多項支援措施，但該等措施均建基於營造公平的環境，讓社會企業能與其他企業進行競爭。

社會企業在香港發展的限制

12. 儘管進行企業活動的非政府機構不斷增加，香港仍普遍缺乏有商業經驗的非政府機構／福利界人士，或缺乏有商業背景和經驗的人士營辦社會企業。這局限了成功社會企業的發展，而培育這類“社會企業家”亦非朝夕之事。

13. 現時大部份社會服務都是由非政府機構提供。因此，社會企業投身有關市場並從中賺取合理回報的空間可能很有限。

14. 為殘疾人士營辦的社會企業較易獲得公眾支持，為扶助健全失業人士的企業的情況卻未必一樣。中小型企業可能會擔心這些企業所帶來的競爭。不過，鑑於社會企業的效益（見上文第 5 段）及海外把該概念延伸至扶助健全失業人士的成功經驗，我們應研究怎樣進一步發展社會企業，以協助健全人士準備投入工作及最終自力更生。

建議採取進一步行動的範疇

15. 總結本港及海外的經驗，在商議如何利用社會企業協助健全失業人士從受助走向自強時，我們應集中討論如何能同時確保社會企業的競爭能力的情況下，建立有利社會企業的營運環境（特別在創業及初期運作方面）。如委員通過這個大方向，我們建議可在以下範疇採取進一步探討。

(I) 確立價值和爭取公眾接納

16. 雖然社會企業在外國有較長歷史，數目和種類皆與日俱增，但社會企業在香港的發展仍剛起步，並未廣為人熟悉／了解。作為第一步，我們可研究香港社會企業的發展，以及相關的海外經驗，藉此作為日後施政方針的參考。

17. 此外，在進一步發展社會企業以協助健全失業人士前，我們必須爭取商界和更廣泛的社會支持（見上文第 14 段）。

行動

- 與有社會企業發展經驗的非政府機構和有社會企業發展經驗的私營機構及中央政策組²合作，總結香港社會企業的整體發展，並參考有關的海外經驗及與香港同異之處，以作為日後商議的參考。
- 與提升殘疾人士就業機會諮詢委員會合作，汲取社會企業優良作業模式的精髓，以作宣傳，並鼓勵仿效及推展這些模式。

² 政府中央政策組就香港第三部門（非政府及非牟利機構）進行了幾項研究，這些報告已上載互聯網（網址：<http://www.info.gov.hk/cpu/english/new.htm>）。以社會企業作為“非牟利”機構的研究則尚未進行。

- 舉辦論壇提升公眾對社會企業的了解，並讓商界和社會大眾考慮利用社會企業來協助健全失業人士的發展空間。

(II) 建立有利的環境

18. 政府會研究妨礙本地社會企業發展的行政、法律和規管障礙。公眾人士亦曾就鼓勵發展合作社(社會企業其中的一個法定形式)的事宜，向衛生福利及食物局提出關注。

(a) 行政環境

19. 政府已有外判服務(例如在福利界)，供企業(包括聘請殘疾人士的社會企業)競投合約的初部經驗。這有利於非牟利機構在企業活動方面的發展。可是，現時大部份外判的社會服務是由非政府機構提供。

行動

- 向在政府總部及地區層面負責公共項目採購的人士推廣社會企業概念，以期盡量恪守社會企業的多重底線，而又無須違背具透明度和物有所值的採購原則。
- 探討在地區層面及相關行業有否妨礙社會企業發展的行政障礙。

(b) 法律環境

20. 社會企業可因應其背景及需要，以不同法定形式出現(公司、慈善團體附屬機構及合作社等)。有建議指政府推動社區經濟的其中一項措施，應該是檢討《合作社條例》，以協助弱勢社羣經營生意。然而，我們未肯定應否以合作社作為一般社會企業的基礎結構。事實上，過往提出最主要的關注和要求，已超越該條例規範的事項(例如商業及財政上的可行性，資金上的協助和人才提升)。衛生福利及食物局已與部分合作社會面，以便更深入了解他們關注的問題，並研究最妥善的解決辦法。

行動

- 衛生福利及食物局會繼續與有關業界人士磋商：考慮是否有需要修訂《合作社條例》，或可否以其他形式解決他們關注的問題，因為合作社只是社會企業的其中一個法定形式，而社會企業成功與否，取決於第 9 至 11 段所述的多個其他因素。

(c) 配合為健全失業人士而設的各項規定

21. 有建議要求當局豁免合作社社員遵從綜合社會保障援助(綜援)受助人在自力更生支援計劃的規定(包括需要尋求工作、參加培訓課程和從事社區工作)。

22. 衛生福利及食物局認為，出任合作社社員可能屬於與工作有關的培訓形式，因此該局在計算綜援金額時，容許合作社社員每月享有最高達 1,000 元的入息豁免額，為期六個月。期間，社員亦可獲豁免遵從自力更生支援計劃的措施³。

行動

- 衛生福利及食物局會密切留意社會企業的發展，以及研究社會企業如何與其他社會及就業援助措施結合，幫助健全的綜接受助人和準受助人有意義地參與工作。

(III) 方便營商及支援**(a) 融資渠道**

23. 除了私營和非牟利機構的資金外，社會企業可利用多項公帑資源創業，例如來自“種子基金”、社區投資共享基金、攜手扶弱基金和

³ 在合作社工作超逾這六個月期限的社員，會與其他綜接受助人一般看待。他們須月入超過 1,430 元和每月工作不少於 120 小時，方可獲豁免遵從自力更新支援計劃的規定。此舉旨在鼓勵在六個月後仍未能賺取合理工資的合作社社員，尋找其他更高薪的工作，達致自力更生。

中小型企業資助計劃⁴的撥款。這些撥款計劃各有不同的資助範疇和重點。

24. 與牟利的企業一樣，特別是中小型企業，社會企業亦需要資金以開創和擴充業務。合作社和其他中小型企業在尋求商業融資方面，經常會遇到困難。

行動

- 考慮現時為支持社會企業創業而提供的資助是否足夠。
- 長遠來說，隨着社會企業累積到更多經驗和公眾日漸認識這個界別，應在顧及上文第 11 段所述的原則和問題下，考慮協助社會企業籌措資金。

(b) 裝備和激勵社會企業家

25. 社會企業與牟利企業一樣，都要面對競爭、承受業務風險和處理現金周轉問題。業務計劃是否可行，以及企業能否應付市場不斷轉變的需要，是決定社會企業能否成功的最主要因素。社會企業如要持續經營下去，社會企業家必須在商業、財務、人力資源管理和現金周轉方面具備豐富的專業知識。然而，這些有雄心壯志的社會企業家，往往缺乏專業／商業知識（例如會計及財務管理、市場推廣和宣傳、合約競投等方面的知識）⁵，包括不知道何謂成功的社會企業模式。

26. 除了以上提及的商業技巧外，我們還必須考慮如何推動社會企業家承擔營商的風險。此外，要發展一盤財政穩健的生意往往須要幾年時間。在勝算未握的情況下，他們在過程中還要面對得失起伏，商界

⁴ 有關為中小型企業而設的支緩和撥款計劃，可參閱工業貿易署的網址 (<http://www.tid.gov.hk>)。以公司和合作社形式作商業登記的社會企業，亦可申請該等計劃的援助。

⁵ 已有團體為成立社會企業而提供援助。例如，香港女工商及專業人員聯會推出一項計劃，為欲成立合作社的人士提供最多五萬元的貸款，並提供如會計、市場分析和業務策劃等方面的支援。

友伴的支持對他們非常重要。正如中小型企業一樣，部份的社會企業是經過多次嘗試才能找出其市場的定位。

行動

- 研究以什麼機制和渠道，裝備和激勵社會企業家，包括加強培訓、建立業務學習網絡、交流國際間的最佳做法等。

結語

27. 成立社會企業的目的，並非要取代傳統的福利服務模式。基於上文第 12 至 14 段所述的限制，社會企業的發展規模會受到局限，而且業界需要一段時間才能有成熟的發展。儘管如此，在給予弱勢社羣就業援助方面，除較為傳統的福利服務模式外，社會企業的模式為非政府機構、社區組織及私人機構提供另一選擇。社會企業能令弱勢社羣更融入社會，生活變得更充實和有意義。

28. 此外，發展社會企業，也與委員會同意採取以社區為本的扶貧方向、需要建立社會資本及鄰舍網絡的立場一致。事實上，社會網絡、個人的工作意欲、地區的社會企業發展和工作機會等，會構成良性循環。弱勢社羣人士可透過建立網絡，改善表達技巧、思考和溝通能力，培養同理心和團隊精神等；這些都是他們投身勞工市場所須具備的軟性技巧。對鄰舍的認識愈深，愈能察覺什麼商品或服務可能具有市場價值。經營與這些商品或服務有關的業務，會有助提高區內居民的生活質素，改善他們的生活環境。

徵詢意見

29. 請委員考慮以下事宜—

- (a) 我們應否在香港致力推廣社會企業，以落實“從受助到自強”的措施，增加社區層面的就業機會；以及
- (b) 在推廣社會企業時，應否採取上文第 15 至 26 段所建議的行動。

委員會秘書處

二零零五年九月

“種子基金”計劃

政府的政策是促進和提高殘疾人士的就業機會，協助他們投入主流就業市場。當局認為，企業主導模式（而非庇護工場模式）可發揮雙重作用，既可為殘疾人士創造就業機會，也可為工作能力較低的殘疾人士提供培訓，協助他們公開就業。

2. 為推動這方面的工作發展，財政司司長在二零零一至零二年度財政預算案中公布，政府會一次過撥款 5,000 萬元，以推行“創業展才能計劃”（即“種子基金”計劃）。非政府機構就每項業務可申請的最高撥款額為 200 萬元，該筆款項會以非經常撥款形式發放，用作支付業務初期的非經營開支和首年的營運開支。長遠來說，這些業務須自負盈虧，而業務所聘用的殘疾人士，不得少於其受薪僱員總數的 60%。

3. 現時，這些獲核准的業務有 31 項，經營的行業有零售、膳食、洗車、維修及保養、洗衣、回收再造、電話調查服務、流動按摩服務、旅遊及會議服務、生態旅遊¹。這 31 項社會企業共創造了 396 職位（包括 290 名殘疾人士和 106 名健全人士）。此外，這些企業也帶來其他社會效益，包括建立社會資本、加強殘疾人士的自尊等。

委員會秘書處

（資料由衛生福利及食物局提供）

二零零五年九月

¹有關計劃的詳情，請瀏覽 <http://www.mcor.org.hk>。

社會企業 — 海外地區的經驗

經濟全球化使競爭加劇，人們對公司的要求亦有所提高。社會上愈來愈清楚顯示，某些組別人士(例如殘疾及長期失業人士)面臨被完全摒於勞工市場門外的威脅。社會企業可為殘疾及長期失業人士提供就業機會，從而幫助建立一個更為平衡、更融洽及富人情味的社會。

芬蘭勞工部部長 Tarja Filatov

我對社會企業可提供優質及成本較低的商品及服務，留下深刻的印象。與此同時，他們亦為在社會企業工作的人士及市民創造真正的機會。

英國首相貝理雅

英國

英國政府在二零零二年對慈善團體和非牟利界別¹進行檢討，以便推動有關界別的發展，從而解決一些社會及社區問題。“個人行動、公眾利益”(“Private Action, Public Benefit”)報告提出了多項建議，把非牟利機構的管理和規管現代化，其中包括如何顧及社會企業的特別需要。英國政府及各非牟利機構現正跟進有關社會企業的建議。

2. 社會企業聯盟(The Social Enterprise Coalition)是英國社會企業的全國性組織²，代表社會企業界別，並負責推廣最佳做法。社會企業在公共採購方面須與其他牟利企業競爭。社會企業聯盟最近就向社會企業進行採購，發出了新指引，讓負責在國家及地區層面為公營部門進行採購的機構能對社會企業有更深入的認識。此外，社會企業聯盟亦有發布資料，以便利社會企業取得公營部門的業務

¹ 英國一般採用“not-for-profit”一詞形容社會企業，這有別於美國所採用的定義(包括所有“non-profit”機構)。

² 社會企業聯盟的網址為www.socialenterprise.org.uk。

3. 貿易及工業部的小企業服務局成立了社會企業組 (Social Enterprise Unit)，以研究定會妨礙社會企業發展的行政及法律問題。除完成其他工作外，當局立法把社會企業定為新的法定形式——社區利益公司 (Community Interest Company)³，由二零零五年七月一日起生效，以便為社會企業創立更強大的品牌，刺激社會企業的發展。

4. 社會企業本身亦在傳授經驗方面，作出貢獻。舉例來說，社會企業學校 (School for Social Entrepreneurs) 自一九九七年創校以來，現已擴展至遍及全英國。據貿易及工業部最近公布的調查顯示，社會企業每年的營業額達 180 億英鎊，在全國聘請超過 775 000 名僱員，佔全國企業總數的 1%。

愛爾蘭

5. 愛爾蘭的FAS(國家培訓及就業機關)在二零零零年九月推行社區經濟計劃 (Social Economy Programme)⁴，支持發展那些為長期失業人士及其他弱勢社羣提供就業機會的社會企業。獲此項計劃支援的社會企業必須有專業的管理和積極進取的精神，即是在市場上運作良好，能在三年內達致自負盈虧。這項計劃為社會企業提供撥款(創業資金)和其他方面的援助(制定業務計劃、進行員工發展、提供財務意見和支援服務)。

德國

6 面對嚴重的失業問題，很多社會企業都在重投工作方面發展，有時更會被稱為重投工作社會企業 (Work Integration Social Enterprise-WISE)。現時，WISE已日漸被視為是為失業人士提供有薪工作、職業培訓、短期資歷和社會支援的過渡階段，而並非提供長期的工作。重點在於讓員工過渡至投入公開的勞工市場，以及能應付市場的需要。目前，大部分WISE都與聯邦勞工局、分區勞工署，或市政府及其社會援助部門合作⁵。

³ 有關資料載於貿易及工業部的網頁 (<http://www.dti.gov.uk/cics>)。

⁴ 詳情請參閱網頁 http://www.fas.ie/services_to_jobseekers/social_economy_programme.html。

⁵ Ingo Bode、Adalbert Evers與 Andreas Schulz合著的ISTR文件「面對新挑戰 - 德國的重投工作社會企業」(Facing New Challenges- Work Integration

芬蘭

7. 芬蘭通過了『社會企業法』。該法案在二零零四年年初生效，旨在強化社會企業的地位、澄清社會就業方面的情況，以及推廣社會企業家精神。如一家公司至少有 30% 的職員為殘疾人士，或殘疾及長期失業人士(最少失業 12 個月)，該公司可申請納入由勞工部備存的社會企業登記冊內。只有已登記的社會企業才有權使用‘社會企業’的名稱及標誌。社會企業在私人及公共財政方面，與其他企業享有同等待遇。然而，他們可取得與工資有關的津貼，以對其所僱用的殘疾或長期失業人士的工作能力可能較低作出補償。

美國

8. 在美國，社會企業的定義頗濶，通常包括所有非牟利機構、公營機構實體及其他社會使命主導的機構。

9. 美國有過百萬計的非牟利機構，僱用約 860 萬名職員及動員約 720 萬名無薪義工，合共佔勞動人口的 14%。非牟利機構佔美國本地生產總值的 7%。

10. 鑑於非牟利機構在社會及經濟上日益重要，與商業的相互關係亦逐漸緊密，現時美國已有措施協助非牟利機構進一步發展，包括社會企業家培訓⁶、商業獎學金、研究及就業安排⁷。

委員會秘書處

二零零五年九月

Social Enterprises in Germany)(2004 年 7 月)。

(<http://www.istr.org/conferences/toronto/workingpapers/bode.ingo.pdf>)。西班牙在這方面的經驗亦具參考價值

(<http://www.istr.org/conferences/toronto/workingpapers/vidal.isabel.pdf>)

⁶ 例如，哈佛商業學院社會企業行動
(<http://www.hbs.edu/socialenterprise/>)。

⁷ 例如，MBA-Nonprofit Connection(MNC)是一間國營非牟利機構，協助商業學院學生及畢業生尋找非牟利職位。