

研究有關減貧事宜小組委員會

有關社會企業的發展  
的報告

---

香港特別行政區  
立法會  
2008年6月

## 目 錄

章	頁
1 引言	1 - 2
2 社會企業的現行情況	3 - 6
3 社會企業界別面對的問題	7 - 11
4 促進社會企業發展的策略和措施	12 - 18
5 建議	19 - 21

## 附錄

- I 研究有關減貧事宜小組委員會的委員名單
  - II 曾向小組委員會提出意見的機構名單
  - III 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備有關英國、西班牙和香港的社會企業政策研究報告 [RP03/07-08] 的研究摘要
  - IV 英國的社會公益公司

## 第1章 —— 引言

### 背景

- 1.1 行政長官在2007年2月競選政綱中曾承諾，會推動政府、商界和民間三方合作，進一步促進社會企業的發展。在《二零零七至零八年施政報告》中，行政長官宣布會在2007年年底前召開社會企業高峰會，以加深社會各界對社會企業的認識，並為政府、商界、學術界及非政府機構提供一個平台，探索社會企業在香港進一步發展的路向。社會企業高峰會已於2007年12月20日舉行。
- 1.2 另一方面，財政司司長在2006-2007年度預算案演辭中表示，政府當局會進一步協助社會企業的發展，例如成立種子基金以助設立社會企業，以及利便社會企業參與競投政府合約。
- 1.3 在2007年6月發表的扶貧委員會報告中，扶貧委員會認為，應進一步鼓勵社會企業在香港的發展，以創新模式鼓勵自力更生，並提供社區就業機會，讓失業人士投入就業市場。自2007年7月1日起重組政府總部的政策局後，有關社會企業的政策屬於民政事務局局長的職權範圍，採取地區為本的方式推動社會企業。
- 1.4 立法會轄下多個委員會曾就促進社會企業發展的不同範疇進行討論。立法會會議上亦曾就這議題進行多次議案辯論。2006年6月14日，立法會通過一項有關"全力推動社會企業的發展"的議案，促請政府當局採取措施，以提升社羣能力和建立正面社會價值為目標，全力推動社會企業的發展。另一項有關"促請政府善用盈餘回饋市民"的議案在2007年1月24日獲通過。該議案促請政府當局進行的事宜包括，透過善用政府盈餘及投放更多資源推動社會企業發展，優先紓緩貧富懸殊問題，並保障基層勞工及弱勢社羣的權益。

1.5 2007年12月5日，立法會通過一項有關"推動社會企業"的議案，促請政府當局制訂政策有效推動社會企業，以紓解基層勞工的苦況和縮窄貧富懸殊。

### 小組委員會

1.6 研究有關減貧事宜小組委員會(下稱"小組委員會")於2004年11月14日在內務委員會轄下成立。小組委員會的委員名單載於附錄I。小組委員會已完成有關"在職貧窮"及"婦女貧窮"及"長者貧窮"的工作，並於2006年2月和6月，以及2007年6月向內務委員會提交報告。

1.7 小組委員會就另一議題"社會企業的發展"進行研究，現已完成有關工作。在研究過程中，小組委員會曾與政府當局討論促進社會企業發展的政策和措施。小組委員會亦曾就社會企業在香港的運作情況、業界面對的問題及解決業界所面對問題的措施，收集社會企業界別的意見。曾向小組委員會提出意見的機構名單載於附錄II。

1.8 為協助小組委員會的工作，立法會秘書處曾就英國、西班牙和香港的社會企業政策進行資料研究[立法會RP03/07-08號文件]。該研究報告的摘要載於附錄III。

1.9 2007年9月，小組委員會代表團訪問西班牙和英國，研究該等國家如何制訂及推行協助社會企業發展的策略及措施，以提供機會讓失業人士和弱勢社羣投入就業市場。代表團的職務訪問報告[立法會CB(2)393/07-08號文件]於2007年11月提交內務委員會。

1.10 本報告概述小組委員會就促進社會企業發展議題的討論和建議。本報告將提交內務委員會及其後送交政府當局考慮。

## 第2章 —— 社會企業的現行情況

### 社會企業的概念

2.1 社會企業一般被視為以履行社會目標為主的企業，該等企業的盈利基本上會根據此目標再投放於其業務或社區上，而非用作為企業股東和擁有人賺取最大利潤。社會企業的主要願景是推廣助人自力更生的概念。

### 社會企業的定義

2.2 社會企業在香港並無統一的定義。小組委員會認為，社會企業參與經營業務的最終使命是達致社會目標。社會企業並非旨在賺取最大利潤，而是獲取收入以履行社會使命。社會企業亦應包括以下特點 ——

- (a) 透過採取企業策略及商業模式追求社會目的；
- (b) 從事商業／貿易活動：社會企業應透過提供貨物和服務，以賺取收入；及
- (c) 社會企業的基本定位應是達致社會目標，以及把利潤再投放於社會企業。

### 社會企業在香港的統計數據

2.3 雖然政府並無本港社會企業界別規模的正式統計數據，但香港社會服務聯會(下稱"社聯")曾表示，本港有超過200間社會企業。

2.4 社會企業在香港的運作模式主要可分為以下3類 —

- (a) 企業：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，以營辦規劃完善的企業社會責任計劃；
- (b) 合作社：有些社會企業，包括自助組織及互助小組由較具企業精神的慈善和非牟利組織(直接或透過附屬企業)營辦，而該等組織的部分福利計劃切合市場營運模式；及
- (c) 本土經濟：有些社會企業源自政府種子基金資助的計劃。該等計劃現時大多以收回成本的方式運作，並以自負盈虧為長遠目標。

2.5 社會企業的運作模式甚為多元化。有些社會企業由較具企業精神的慈善和非牟利組織營辦，而該等組織的部分福利計劃切合市場營運模式。另有一些社會企業源自種子基金計劃(見下文第2.8段)和社區投資共享基金(見下文第2.11段)資助的業務。

2.6 根據社會企業向社聯的社會企業資源中心提供的資料，本港大部分社會企業以小規模經營。截至2006年1月，約有1 100人在社會企業界別工作，最普遍經營的業務是產品製作及銷售(30%)、家居服務(29%)、餐飲服務(13%)、清潔服務(11%)和個人護理服務(5%)。

### 社會企業的創業基金

2.7 為提供經費來源支持社會企業創業，政府當局曾推行以下撥款計劃 —

### 創業展才能計劃

2.8 為推動以企業主導模式為殘疾人士創造就業機會，以及為工作能力較低的殘疾人士提供培訓，協助他們就業，財政司司長在2001-2002年度財政預算案中公布，政府會一次過撥款5,000萬元，以推行由社會福利署管理的創業展才能計劃(即"種子基金"計劃)。非政府機構可申請最高200萬元的撥款額，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，不得少於其職位總數的60%。截至2005年6月，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，以及生態旅遊。這31項社會企業創造了396個職位(包括290個聘用殘疾人士的職位和106個聘用健全人士的職位)。

### "伙伴倡自強"社區協作計劃

2.9 在2006-2007年度財政預算案中，民政事務總署獲撥款1億5,000萬元，由2006-2007年度起計5年，推行"伙伴倡自強"社區協作計劃，向非政府機構提供撥款以推行社會企業項目，促使弱勢社羣自力更生。除了須取得經濟效益外，獲核准的項目亦須達致社會目標，包括提高弱勢社羣的就業能力，加強他們的自信心，以及促進社會和諧。

2.10 "伙伴倡自強"社區協作計劃向每項獲批准的社會企業項目提供最多300萬元的資助，資助期不超過兩年。資助期過後，該社會企業應可持續發展和自負盈虧。截至2007年11月，"伙伴倡自強"社區協作計劃已向超過50個項目撥出約5,100萬元，協助為弱勢社羣創造就業機會。這些社會企業從事的業務範疇非常廣泛，包括生態旅遊、廢物回收再造、門診病人護送服務、有機耕種、家居服務等。

### 社區投資共享基金

2.11 社會企業項目亦可由社區投資共享基金資助。為數3億元的社區投資共享基金在2002年設立，由衛生福利及食物

局管理(現時由勞工及福利局管理)，目的是推動建立"社會資本"，以及透過跨界別的合作，鼓勵制訂具創意的解決方案，以期提升社區能力，鼓勵關懷互助。截至2007年10月，先後處理了11批申請，以及核准147個項目，撥款總額超過1億1,000萬元，而涉及的參加者超過32萬人。

### 社會企業高峰會

2.12 小組委員會在2007年12月11日會議上獲悉有關籌備高峰會的最新情況。政府當局告知委員，將會邀請兩位海外社會企業家在高峰會上發表主題演講。不同界別的代表亦會獲邀出席高峰會，例如商界、學術界、非政府機構、本地社會企業營運者、公營機構、區議會，以及立法會議員。據政府當局表示，當局會參考與會者在高峰會上分享的經驗和意見，制訂進一步發展社會企業的行動計劃。

2.13 社會企業高峰會已於2007年12月20日舉行。

## 第3章 —— 社會企業界別面對的問題

### 總論

3.1 小組委員會認為，社會企業界別面對下述主要問題 —

- (a) 政府在推動社會企業發展方面缺乏承擔及政策支援不足；
- (b) 公眾對社會企業缺乏清晰瞭解及並無社會企業的定義；
- (c) 缺乏相關的營商企業家和專業；
- (d) 缺乏合適的法律和規管架構以利便社會企業發展；及
- (e) 難以籌集資金。

### 政府在推動社會企業發展方面缺乏承擔及支援不足

3.2 部分委員指出，根據海外經驗，當地政府展示了致力推動及支援社會企業的決心。有關國家推行多項利便和支援社會企業經營的具體措施，協助社會企業取得適當融資，以及向為失業人士和弱勢社群而設的社會企業計劃提供創業補助金、支援、稅務優惠及資助。值得注意的是，這些支援措施並非以短期計劃或一次性計劃的形式推行。小組委員會察悉，政府當局尚未制訂政策及行動計劃以促進社會企業的發展，更遑論訂定支持業界發展的長遠策略。鑑於創業補助金設有時限，非政府機構營辦的社會企業項目大部分屬短期計劃，而不是業務計劃。

3.3 由於缺乏清晰的政策方向，委員關注到窒礙社會企業發展的行政和規管障礙。

3.4 根據政府當局，由於香港必須遵守世界貿易組織《政府採購協議》，社會企業競投政府合約時，亦須按一般採購程序辦理。委員指出，由於大部分社會企業由非政府機構營運，因而並無競投政府服務合約的相關經驗和資本。結果，在競投這類合約時，社會企業的競爭力遜於其他商業機構。當局應考慮以局限性招標的方式向社會企業批出更多政府服務標書。

3.5 部分委員關注到現時社會企業的發展模式，局限於地區層面的小規模試驗計劃，所提供的就業機會，遠不足以滿足失業人士的需求。

3.6 除此以外，小組委員會注意到許多商業上的間接成本(例如租金)高昂，對所有小型企業及創業機構，特別是社會企業帶來挑戰。團體贊同小組委員會的觀察所得，並表示鑑於租金飆升，經營社會企業的主要問題是控制成本。為節省租金，一些社會企業往往會物色由房屋委員會管理的店鋪，但無法找到合適場地。因此，他們改變計劃，最終選擇租金較低但有合理人流的商場店鋪。

3.7 由於多個社會企業以合作社模式運作，部分委員關注到合作社面對的營運問題。舉例而言，合作社成員被視為自僱人士，須以僱主及僱員的雙重身份向強制性公積金(下稱"強積金")供款。這些委員促請政府當局豁免合作社遵守一般的法定商業責任，例如商業登記、利得稅、強積金供款及僱員保險。

### 公眾對社會企業缺乏清晰瞭解及並無社會企業的定義

3.8 小組委員會注意到，社會企業屬嶄新的概念，私營機構、社福界及公眾未能廣泛瞭解。根據一家非政府機構在2007

年進行的調查，541名被訪者中，63.2%人士不瞭解社會企業的概念，而81.7%的被訪者不知道政府有何措施促進社會企業在香港的發展。

3.9 小組委員會認為，由於並無社會企業的定義，以致公眾對社會企業的目標和運作產生種種誤解和誤會，特別是，有人擔心，若政府提供過多支援以助社會企業按商業形式運作，會對中、小型企業(下稱"中小企")造成不公平競爭。結果，部分中小企可能對支援社會企業有保留，特別是向其"競爭對手"提供意見及友導服務。部分委員認為，鑑於社會企業須履行社會目標，因此不同意社會企業與商界互相競爭。

3.10 團體又表示，社會企業聘用員工及經營的情況基本上與相關行業內的其他商業機構一樣，即他們支付市值租金及按工資保障運動所訂水平發放工資。事實上，部分社會企業錄得虧損，一些已被市場淘汰。社會企業經營者強調，他們並非與商界競爭。

3.11 小組委員會認為，有需要增進公眾對社會企業的概念及其效益的認識。然而，由於難以量度社會企業的社會影響力，加上並無統一的定義，令有關工作更為困難。

### 缺乏相關的營商企業家和專業

3.12 海外經驗顯示，社會企業要生存及持續發展，關鍵是須具有真正的企業精神，以及擁有營商的競爭心態，即社會企業長遠而言應自負盈虧。小組委員會同意，社會企業如要持續發展，社會企業家須在商業、財務、人力資源管理和現金周轉方面具備豐富的專業知識。

3.13 小組委員會指出，在香港營運的本地社會企業及準社會企業面對的主要問題，是缺乏創業和經營業務的相關經驗和專業知識。委員特別關注到，儘管進行企業活動的非政府機構不斷增加，非政府機構／社福界仍普遍缺乏具營商觀念、市場觸覺和營商經驗的人才，以商業形式營辦社會企業。

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。

### 缺乏合適的法律和規管架構

3.14 現時，《合作社條例》(第33章)就成立社會企業性質的合作社提供法律架構，但不包括以其他模式營運的社會企業。

3.15 根據《合作社條例》，所有合作社應最少有10名成員。部分委員認為，該門檻窒礙了在社區層面成立社會企業性質的合作社，提供家居清潔、託兒及產後服務。這些委員促請政府當局檢討《合作社條例》內有關合作社成員人數的規定。

3.16 政府當局表示，合作社成員人數過少，不利於合作社的暢順運作，因為合作社通常涉及大量工作，需要分工合作。《合作社條例》規定所有合作社最少要有10人，這點只屬次要的問題。合作社及準合作社面對的主要困難，是缺乏創業資金，以及創業和經營業務的經驗和專業知識不足。小組委員會察悉，政府當局將會研究修訂《合作社條例》是否最佳的發展路向，抑或對《公司條例》(第32章)作出修訂，以設立較現代化的法律實體以推動社會企業在香港的發展，會是更適當的做法。小組委員會同意，《合作社條例》及《公司條例》均已過時，應予檢討。

3.17 部分委員指出，社會企業界別難以向商界籌集款項，部分原因是並無獨特的社會企業法律實體，可把其商業運作與慈善活動加以區分。這些委員促請政府當局為社會企業界別提供合適的法律架構。

### 難以籌集資金

3.18 根據社聯在2005年發表的報告，接受調查的社會企業中，82%表示它們面對的主要問題是用作商業經營的資金和款項不足。

3.19 社會企業若沒有獲確認的業績紀錄或資產作抵押，或若沒有建立商業信譽，則一般難以向商界融資。雖然政府可向社會企業提供種子基金作為創業支援，但委員普遍認為政府不宜長期向社會企業提供財政支援，因為這樣會對其他行業(特別是中小企)造成不公平競爭，亦無助鼓勵社會企業達致財政自給。

3.20 部分委員指出，由於向社會企業計劃提供的創業資金和種子基金均設有時限，經營者難以作出長遠的商務規劃。此外，由於業務可否持續前景並不明朗，部分經營者不敢接受超越資助期的貨品和服務訂單。

3.21 部分委員關注到，發放款項速度緩慢和批核準則嚴苛，會窒礙社會企業暢順運作。舉例而言，雖然為數3億元的社區投資共享基金於2002年推出，但至今向成功申請者撥出的款項，只佔該基金的三分一款項。

## 第4章 — 促進社會企業發展的策略和措施

### 總論

- 4.1 小組委員會認為，政府應作出更大分力，進一步推廣社會企業的發展，並制訂這方面的具體政策和有效措施。
- 4.2 小組委員會曾討論下述策略和措施，以進一步推廣社會企業在香港的發展 —
- (a) 制訂整體政策支援社會企業的發展；
  - (b) 營造有利的市場環境；
  - (c) 利便和支持社會企業經營；
  - (d) 研究是否需要確立社會企業的法律架構；及
  - (e) 確立社會企業的價值。

小組委員會的討論在下文各段詳加闡述。

### 制訂社會企業發展的整體策略和政策

- 4.3 小組委員會同意，社會企業應以自負盈虧的方式持續經營這原則。考慮到社會企業界別面對的困難，委員認為當局應在社會企業運作初期提供支援和協助，使社會企業得以持續經營。小組委員會認為，政府當局有責任制訂推動社會企業發展的整體策略和政策。當局應推行利便和支持社會企業經營的具體措施，協助社會企業取得適當融資，以及向為失業人士和弱勢社群而設的社會企業計劃提供創業補助金、支援、稅務優惠及資助。

- 4.4 在英國，內閣辦公室(Cabinet Office)轄下成立了高層次的第三部門辦事處(Office of the Third Sector)，由部長領導，負責

為社會企業制訂長遠策略。部分委員指出，由於支援措施涉及多個不同的政策範疇，政府應設立高層次的跨決策局專責小組，以制訂支援及推動社會企業發展的整體策略和政策，而非把社會企業的政策範疇撥歸民政事務局。

4.5 大部分委員促請政府當局採取長遠政策以支援社會企業的發展。他們指出，至今推出的支援措施均缺乏長遠承擔。舉例而言，社區協作計劃是一項試驗計劃，為社會企業提供一筆過的創業資金。由於資助期不多於兩年，申請人不會提交長遠業務計劃的申請。

4.6 儘管部分委員同意，政府當局應動員地區層面的資源，協助非政府機構持續營辦社會企業，例如民政事務專員應物色合適場地及協調支援服務，使社會企業可暢順運作，但他們認為，社會企業的發展不應局限於地區層面的小規模試驗計劃，因為該等計劃遠不足以為失業人士創造就業機會。

4.7 其他一些委員認為，在制訂社會企業發展的策略時，政府當局應在貧窮問題較為嚴重的地區(例如深水埗及天水圍等)引入更多社會企業，以增加這些地區的就業機會。

4.8 部分委員強調，政府應擬訂客觀指引，只向那些被視為財政上可行的社會企業提供支援和協助。

## 營造有利的市場環境

### 提供社會企業的定義

4.9 部分委員察悉，本港社會企業的運作模式林林種種，有些社會企業由較具企業精神的慈善和非牟利組織營辦，而該等組織的部分福利計劃切合市場營運模式。他們強烈促請政府清晰界定社會企業的定義。委員察悉，在英國，社會企業的定義是"以履行社會目標為主的機構，該等機構的盈利基本上會根據此目標再投放於其業務或社區上，而非用作為股東和擁有人賺取最大利潤"。

4.10 小組委員會認為，社會企業並非福利事業。在清晰界定社會企業的定義後，社會企業界別可把其商業運作與慈善活動予以區分。這亦有助社會企業向財務機構借貸，在市場上開展業務。

4.11 部分委員認為，促進社會企業發展是一項社會政策。政府有責任提供社會企業的定義，清楚列出社會企業須履行的社會目標。其他一些委員指出，社會企業的運作如得到政府推動或支援，當局應清楚界定社會企業的目標和業務範疇，以免對中小企構成不公平競爭。舉例而言，政府當局只應推動及支援以商業模式運作、並以援助低技術和中年工人為其明確社會目標的社會企業，從而協助這群難以在勞工市場找到工作的人長期就業，自力更生。小組委員會參考了"新生農場"的經驗，該農場自2000年起提供有機蔬菜種植、批發及園藝耕作，以應付市場對有機食品日益增加的需求。2004年，該農場與前九廣鐵路公司建立策略夥伴合作關係，在4個火車站以社會企業形式開設4間有機商店。雖然社會企業經營各式各樣的商業活動，但委員認為，因應一些可持續發展的社會企業的營運經驗，社會企業在新的市場空間、厭惡性行業及私營機構現時未有提供的無利可圖服務(例如舊型住宅大廈的清潔服務)方面，有龐大的發展潛力。

4.12 部分委員認為，社會企業在香港發展的第一步，應以難以找到工作的弱勢社群為對象。

#### 消除行政和政策障礙

4.13 小組委員會認為，現時是政府當局檢討或會窒礙社會企業發展的行政和政策障礙的適當時機。

4.14 部分委員建議，政府當局應檢討其採購政策以利便社會企業的發展，尤其是向社會企業批出政府服務合約的準則。鑑於醫院管理局(下稱"醫管局")批出合約時，已把聘用殘疾人士的評分比重由總分的5%增加至10%，這些委員認為，政府當局應鼓勵醫管局進一步增加這方面的評分比重。除此之外，政府當局亦應考慮，政府及其他公共機構批出合約時，

在現行的採購程序中增加聘用殘疾人士和失業人士的評分比重。舉例而言，在批出政府服務合約時，政府應增加為弱勢社羣提供就業機會的社會企業的評分比重，或降低這些社會企業的投標門檻。部分委員又建議，政府應指明把若干百分比的政府貨品和服務採購額批予社會企業。

4.15 然而，部分委員提醒，若社會企業得到政府太多支援，對中小企並不公平，因為兩類企業需以商業形式運作，並與其他企業公平競爭。

## 利便和支持社會企業經營

### 諮詢和友導服務

4.16 小組委員會認為，推動商界人才參與社會企業，讓社會企業能注入營商智慧，是非常重要的。為使社會企業具備所需的專業人員以經營業務，部分委員促請政府當局，除了提供創業基金外，亦向社會企業提供營商諮詢和友導服務。舉例而言，政府當局應尋求中小企協助，作為準社會企業項目營辦者的營商師友。

4.17 為裝備及推動社會企業家，部分委員認為，現時為中小企提供的支援應擴展至社會企業，包括為中小企提供的商業資訊和舉辦的其他活動。此外，政府當局應促進跨界別合作，聯同非政府機構、大專院校及商界，舉辦更多專為社會企業家而設的培訓課程，以切合有意營辦社會企業的非政府機構或私營機構中高層管理人員的培訓需要。委員及團體又建議，政府當局應向社會企業提供成功經營本身業務所需的知識和技能。除提供一站式支援、培訓及顧問服務(例如透過設立社會企業營運支援中心以提供該等服務)外，政府當局應協助社會企業探討其商業概念是否可行，以及訂定業務計劃以申請撥款。

4.18 經參考一些自負盈虧的社會企業的營運經驗後，委員認為政府及非政府機構的努力不足以發展社會企業。商界的經驗分享與支持同樣重要，以協助非政府機構進入市場及經營可持續發展的業務。

#### 經費來源

4.19 小組委員會察悉，大部分社會企業營辦者難以籌集足夠資金以開展及持續經營業務。小組委員會認為，除了向社會企業項目提供種子基金外，政府當局應鼓勵私營機構成立類似的創業基金和作出捐款，以及鼓勵財務機構向社會企業界別提供低息貸款。

4.20 鑑於大部分社會企業並無業績紀錄或資產作抵押，部分委員建議，政府當局應為社會企業提供信貸保證及設立市場推廣基金、培訓基金和發展支援基金，形式可參考政府為中小企推行的各項資助計劃。

4.21 為了讓社會企業可把握商機及盡早開展業務，委員認為應加快種子基金計劃發放款項的速度。他們又建議放寬申請種子基金的門檻。

4.22 為釋除社會企業會對中小企造成不公平競爭的疑慮，以及為鼓勵社會企業達致財政上自給自足，部分委員認為，政府對社會企業的支援應設有時限。部分委員強調，當局只應向那些有可持續業務計劃的社會企業活動提供資助。

#### 稅務優惠

4.23 為協助社會企業在財政上可持續經營，部分委員建議，政府當局應向社會企業提供稅務優惠。此外，當局應向聘用一定比例的失業和殘疾人士的社會企業提供額外的稅務優惠。

4.24 除此之外，部分委員建議，政府當局應為新成立的社會企業提供利得稅免稅年期，並給予優惠的利得稅稅率。

### 租金優惠

4.25 團體告知小組委員會，租金佔經營成本相當大部分，有些社會企業純粹因為租金飆升而結業。為提供誘因鼓勵社會企業的發展，部分委員認為，政府當局應率先以低於市值的租金向這些企業提供地方，或提供短期減免租金。以醫管局為例，公立醫院有許多便利店和復康用品店已外判予社會企業營辦。當局亦應考慮把公共屋邨或公立醫院空置的處所或鋪位優先租給社會企業。此外，亦有建議認為，政府空置處所的租金，應訂定為社會企業營業額的某個百分比。政府當局亦應鼓勵私人企業為社會企業提供租金優惠。

### **社會企業的法律架構**

4.26 儘管委員曾要求檢討《合作社條例》及《公司條例》，以便可更靈活成立合作社，部分委員認為，政府當局應藉此機會研究發展社會企業的最佳法律實體形式。小組委員會大部分委員促請政府當局研究設立合適和明確的規管架構，以切合社會企業的特殊需要。其他一些委員認為，若政府清晰界定社會企業的定義，便無需確立社會企業的法律架構。

4.27 部分委員建議，當局可考慮借鏡英國為社會企業訂定的嶄新獨特法律實體(即社會公益公司)。社會公益公司是新的公司類別，專為有意開辦公司造福社會而並非為公司擁有人謀利的人士而設。有關社會公益公司的資料載於附錄IV。這些委員認為，一如為社會企業下定義的情況，社會企業在新的法律實體下可把其商業運作與慈善活動予以區分。他們又認為，這項安排不單有助社會企業向財務機構借貸，在市場上開展業務，亦加強對社會企業的規管。

## 加深公眾的認識和接納

4.28 小組委員會認為，政府應確立社會企業的價值，以及透過在學校及社會進行宣傳教育計劃，加深商界和公眾對社會企業的認識，以及加強他們對社會企業的接納。部分團體表示，雖然就資源和市場佔有率而言，社會企業難以與大型企業競爭，但社會企業仍努力尋找商機、緊貼市場趨勢及為顧客提供更多選擇和周到妥善的服務。顧客的光顧顯示他們接納與支持社會企業業務。弱勢社羣和失業人士覓得穩定的工作，可重建他們的自信。社會企業的發展間接減少福利服務及社會保障金的開支。當局促請市民支持社會企業時，應特別提到無形效益。

4.29 除舉辦經驗分享會外，小組委員會及團體普遍認為應建立對話平台，以便社會企業能夠與政府及商界保持定期、頻密和多方面的聯繫。這類聯繫亦有助社會企業從商界汲取更多相關經驗。

4.30 委員從英國和西班牙的經驗察悉，為社會企業界別設立平台，可展示社會企業的優點。舉例而言，西班牙社會經濟商業聯會(Spanish Business Confederation for Social Economy)在1992年成立，是一個代表西班牙社會企業的獨立機構，並提供與公共機關對話的平台。在英國，社會企業的全國性組織，即社會企業聯盟(Social Enterprise Coalition)在2002年由政府撥款成立。這兩個平台有助加深公眾對社會企業的認識，並鼓勵互相合作，以鞏固及發展社會企業網絡。

4.31 部分委員認為，社會企業如要成功發展，關鍵在於令商界理解到，社會企業與其他企業公平競爭，而工人又明白到社會企業提供就業機會。政府當局應加強宣傳工作，以期消除對社會企業的目標和運作的誤解。

## 第5章 — 建議

5.1 小組委員會認為，政府有責任採取積極步驟以促進社會企業的發展。小組委員會建議政府應 —

### 制訂整體策略和政策

- (a) 制訂整體和長遠政策以支援社會企業的發展；
- (b) 設立高層次的跨決策局專責小組，以制訂發展社會企業的整體策略，以及指定一個決策局／部門負責監督和促進社會企業界別的發展及向業界提供支援；
- (c) 鼓勵大型商業機構率先經營社會企業，以減少社會企業與中小企不公平競爭的疑慮；
- (d) 在貧窮問題較為嚴重的地區引入更多社會企業，以增加這些地區的就業機會；

### 營造有利的市場環境

- (e) 提供社會企業的定義及指明目標組別；
- (f) 檢討採購政策，尤其是向社會企業批出政府服務合約的準則；
- (g) 指明把若干百分比的政府貨品和服務採購額批予社會企業；
- (h) 以局限性招標的方式向社會企業批出政府服務標書；

利便和支持社會企業經營

- (i) 向社會企業提供營商諮詢和友導服務；
- (j) 為社會企業提供一站式支援、培訓和顧問服務；
- (k) 促進跨界別合作及鼓勵私營機構為社會企業項目成立創業基金；
- (l) 為社會企業提供信貸保證及設立市場推廣基金、培訓基金和發展支援基金，類似為中小企推行的資助計劃；
- (m) 向聘用一定比例的失業和殘疾人士的社會企業提供稅務優惠；
- (n) 為新成立的社會企業提供利得稅免稅年期；
- (o) 為社會企業提供租金優惠；
- (p) 讓社會企業優先租用公共屋邨或公立醫院空置的處所或鋪位；
- (q) 鼓勵私人企業為社會企業提供租金優惠；

社會企業的法律架構

- (r) 加快檢討《合作社條例》及《公司條例》，以便可更靈活成立合作社；
- (s) 考慮設立合適的規管架構以切合社會企業的特殊需要；

加深公眾的認識和接納

- (t) 加強宣傳工作，以及加深公眾對社會企業的認識和接納；及
- (u) 為社會企業界別建立平台與政府和商界保持對話。

5.2 小組委員會同意把本報告提交內務委員會參考，然後把報告送交政府當局考慮和作出回應。

議會事務部2  
立法會秘書處  
2008年6月24日

**研究有關減貧事宜小組委員會**

**委員名單**

**主席** 馮檢基議員, SBS, JP

**副主席** 田北俊議員, GBS, JP

**委員**

何俊仁議員  
李卓人議員  
李華明議員, JP (直至2006年1月17日)  
吳靄儀議員  
周梁淑怡議員, GBS, JP  
陳婉嫻議員, JP  
梁耀忠議員  
劉千石議員, JP (直至2005年10月14日)  
劉慧卿議員, JP  
鄭家富議員 (直至2005年10月10日)  
譚耀宗議員, GBS, JP  
石禮謙議員, JP  
李鳳英議員, BBS, JP  
王國興議員, MH (直至2005年9月26日)  
梁家傑議員, SC  
梁國雄議員  
張超雄議員  
湯家驛議員, SC  
鄭經翰議員 (直至2007年11月5日)  
鄭志堅議員 (直至2005年9月26日)  
陳方安生議員, 大紫荊勳賢, JP (自2007年12月14日起)

(總數：17 位議員)

**秘書** 馬淑霞小姐

**法律顧問** 李裕生先生

**日期** 2007年12月14日

## 附錄II

### 曾向研究有關減貧事宜小組委員會提出意見的機構名單

1. 恒基兆業地產有限公司
2. 信和置業有限公司
3. 東華三院
4. 明途聯繫有限公司(香港心理衛生會附屬公司)
5. 香港社會服務聯會
6. 新生精神康復會

立法會秘書處資料研究及圖書館服務部  
擬備有關英國、西班牙和香港的社會企業政策  
研究報告[RP03/07-08]的研究摘要

1. 本報告研究英國、西班牙和香港的社會企業政策，重點在以下方面：制訂社會企業政策的背景；社會企業的定義和範圍；社會企業的規模和業務範疇；社會企業面對的問題；以及政府促進社會企業的措施。
2. 在英國，社會企業有超過160年歷史。政府把社會企業界定為有某些社會目標的企業，而其盈利主要按它們的社會目標再投放於其業務本身或所在社區，而非為企業股東和擁有人賺取最大利潤。英國有超過55 000間社會企業，80%為微型或小型企業，佔全國擁有僱員企業的5%。社會企業的發展受制於數個問題。特別是，業外人士對社會企業的能力和價值缺乏認識，並無切合社會企業性質的特定規管架構。社會企業亦難以獲得融資和專為它們而設的業務支援。為解決這些問題，政府已推行一項社會企業策略，包括加強社會企業在公共採購方面的能力；推動「社區發展財務機構」的發展，為設於弱勢或被忽視社群市場中的社會企業提供資金；以及資助外間機構，為社會企業提供業務支援和培訓。
3. 在西班牙，社會經濟在概念上被視為等同於社會企業運作，而政府並無提供社會經濟的官方定義。儘管如此，推廣社會經濟已隱含在西班牙憲法中。該憲法規定公共機關須立法推動合作社企業(*co-operative enterprises*)發展，並鼓勵工人擁有生產工具。2006年，西班牙有超過51 500間社會經濟企業，96%屬微型或小型企業。該些企業僱用超過240萬人，佔西班牙總就業人口25%。此外，西班牙擁有全球其中一間最大的社會經濟企業，僱員超過83 000名。在西班牙，社會經濟面對的問題跟英國相若。政府已在其國家行動計劃中推出措施，以鼓勵失業人士成立和持續營辦社會經濟企業、利便這類企業吸納弱勢社群，並支援有關的代表組織以推廣社會經濟活動。有關措施包括立法降低成立合作社的合夥人數目下限；把社會企業責任的原則融入公共行政；推行"一筆過付款"計劃，讓失業人士可申請一次過領取整筆失業福利金，以成立或投資社會經濟企業；資助有關促進社會經濟的活動，以及資助代表社會經濟的組織的運作開支。

4. 在香港，社會企業的發展處於起步階段。在2006年年中，共有48間非政府機構營辦187個社會企業項目。截至2006年1月，約有1 100人在社會企業界別工作。在香港，社會企業面對的問題跟英國和西班牙的情況相若。近年，政府已採取措施鼓勵社會企業的發展，重點在三個範疇，計有建立社會企業的價值及爭取公眾接受；營造有利環境；及利便和支援社會企業經營。主要措施包括邀請商界和更多市民參與探討利用社會企業協助健全失業人士的可能性；減少窒礙社會企業發展的行政或政策障礙；研究成立合適的規管架構以切合社會企業的特別需要；利便社會企業參與公共採購；及考慮提供融資渠道以支援開辦社會企業。
5. 分析章節比較英國、西班牙和香港社會企業政策的主要特點。

## 英國的社會公益公司

社會企業可以不同的法律形式運作，其中包括註冊慈善團體，公司或合作社。英國在二零零五年推出新的公司類別，稱為社會公益公司。這些公司專為有意開辦公司造福社會而並非為公司擁有人謀利的人士而設。這類獨特的公司，有助社會企業的發展。

### 背景

2. 有關社會公益公司的概念在二零零二年首次在英國提出。社會公益公司可以股份有限公司或擔保有限公司或具股本的擔保有限公司的形式成立。除了公司法（Companies Act）中，適用於一般公司的基本規定外，這些公司亦受英國《2004年公司(審計、調查和社區企業)法》（Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004）第2部（這是獨立於公司法的法例）以及《2005年社會公益公司規例》（Community Interest Company Regulations 2005）的規管。根據公司法（Companies Act）剛成立和註冊的公司，以及新公司均可申請成為社會公益公司。不過，當有關公司成立和註冊成為社會公益公司後，便須受到上述2004年公司法和2005年社會公益公司規例的額外規管，以及受制於現時公司法的規定。

### 特點

3. 社會公益公司的特點是，他們必須符合“社會公益驗證標準”和遵守“資產鎖定”的規定。這些規限旨在確保社會公益公司的成立目的是服務社會，而且其資產和營利都會用於社會公益。

4. 簡單來說，“社會公益驗證標準”是指由一個合理的人評定公司的活動（或擬進行的活動）是否以社會利益為出發點。相比“慈善團體”須符合的公眾利益驗證標準，這個標準較為寬鬆，而且更具彈性。社會公益公司不得為支持政治活動而成立，這方面的規管規定與慈善團體相同。

5. 要確保不屬慈善團體的有限公司把資產用於公益用途，可能會有困難。制訂法定的“資產鎖定”規定，就可確保社會公益公司保留其資產和營利只限作公司成立時所定的社會公益用途，或轉移到另一家同樣受資產鎖定限制的機構（如另一社會公益公司或慈善團體）。不过，“资产锁定”的规定不会有碍社会公益公司运用其资产进行一般商業活動、償還債務或支付股息。

6. 社會公益股份有限公司可向個別股東派發股息（設有上限），但基於“資產鎖定”的規定，社會公益公司的持份者仍可確保公司的資產和營利用於社會公益用途。

7. 社會公益公司不會因其法律形式而享有較其他公司優厚的稅務寬免，但他們可透過為某些活動或地區而設的其他計劃而獲得稅項寬減。舉例來說，“社區投資稅務減免”為投資於社區發展財務機構的個別人士及法人團體提供稅務優惠，而社區發展財務機構則利用所得資金資助無法通過主流融資途徑籌集資金的合資格利潤分配企業、社會企業或為弱勢社群而設的社會項目。

## 規管

8. 公司如要註冊成為社會公益公司，須經獨立的規管機構批准。規管機構由英國貿易及工業部部長委任，亦負責監察及執法工作。英國政府希望規管機構進行“寬鬆的規管”，鼓勵社會公益公司的發展，並就有關社會公益公司的事宜提供指引和協助。

9. 社會公益公司的會計規定與其他公司相同，但須另外擬備一份周年社會公益報告，連同帳目一併提交有關當局，以提高其活動的透明度。

## 好處

10. 社會公益公司是營運社會企業的另一個法律形式 — 以非慈善性質的公司形式進行活動，並以較“商業化”方式經營，但卻明確保證公司並非為利潤分配而成立。這個創新及獨特的定位亦有助提高社會企業的形象。儘管如此，社會企業可選擇以最切合其需要的其他法律形式營運，而有些社會企業可能會認為以這種法律形式營運須符合較為複雜的規定及規管要求，未必有利其發展。

11. 有關社會益公司的資料，可瀏覽以下網址：<http://www.cicregulator.gov.uk> 和 <http://www.nearbuyou.co.uk/>。