

扶贫委员会 “从受助到自强” – 社会企业的发展

背景

在扶贫委员会六月二十八日的会议上，委员同意未来的工作重点应该是协助健全失业人士从受助到自强。委员亦重申，提供适当的培训和就业机会，对协助失业人士重返主流工作行列十分重要。

2. 本文件载述本港社会企业如何提升弱势社羣的自尊自信和就业能力，以及有关发展所带来的其它好处，包括建立社会资本和为年青一代树立榜样。文件的最后部分提出了一些可进一步发展社会企业的范畴，包括协助健全失业人士自力更生的可行性。

本港的社会企业

3. 由于本港的社会企业来自各不相同的背景，运作模式林林种种，加上“社会企业”并没有统一的定义¹，故没有这方面的正式统计数字 –

- (a) 有些社会企业是牟利商业机构在营商以外设立的附属企业，用以营办完善的企业社会责任计划；
- (b) 有些社会企业是由慈善和非牟利组织(直接或透过附属企业)营办，而该等组织的部分福利计划已采用更积极进取的市场营运模式运作；以及
- (c) 有些社会企业源自政府种子基金资助的计划。该等计划现大多以收回成本的方式运作并以自负盈亏为长远目标。

¹ “社会企业”并无统一的定义。该企业可资识别的主要特点，是有关机构的所有或部份业务同时追求商业及社会目的。

4. 就最后一类的社会企业而言，最显著的例子是“创业展才能”计划(又称“种子基金”计划)。“种子基金”计划的目的是，是要提高残疾人士的就业能力，尽管计划也为健全人士提供工作机会。截至二零零五年六月底，计划下的 31 个社会企业共创造了 396 职位(包括 290 名残疾人士和 106 名健全人士)。值得一提的是部分“种子基金”计划已在公开市场参与竞争。我们已将该计划的资料摘要载于附件A，并会在会议上简介计划的运作情况。另外，部份由社区投资共享基金资助的计划亦衍生了一些社会企业的例子，尽管基金的主要目的是建立持久的社会资本。

社会企业 — 正面效益

5. 本港及海外的经验显示，越来越多人认同社会企业能为社会带来以下正面效益：

- (a) 融合社会和商业目的的营运模式能为弱势社羣提供真实的工作环境，有助提高他们的技术水平和就业能力；
- (b) 社会企业采用的业务方式，有助逐步改变弱势社羣的心态，而且能加强他们面对挑战及逆境的能力，使他们最终能自力更生；
- (c) 非政府机构／社区组织透过经营社会企业赚取收入，会促使他们提供不断创新和切合社会需要的服务；以及
- (d) 社会企业的数目愈多，社区网络和跨界别之间的合作便愈紧密；这类网络和合作有助减少其它社会企业成立初期所面对的障碍，并有助建立社会资本。

6. 社会企业的种种正面效益，促使许多地方的政府和非政府机构更重视社会企业的发展。外国在发展社会企业方面的经验，载于附件B。

7. 另一方面，鼓励弱势社群经营社会企业国际层面上并非绝无争议性。有意见指这只会导致更多的在职贫穷人士和制造一些不能持久的职位。此外，企业不但须具备一般的工作能力和技巧，还须承担更大的风险。与雇员相比，企业家往往须付出更大的努力和肩负企业内不同的工作才能获得成功。因此，研究社会企业的模式时必须考虑如何结合商业经验以及弱势社羣的能力。

社会企业 — 整体政策

8. 政府支持发展社会企业，以提高弱势社羣，特别是残疾人士的就业能力，并为该企业提供种子基金（如上文第 4 段所述）。在考虑如何进一步促进社会企业的发展时，我们首先需要参照本港及海外社会企业发展的经验及成功因素。

社会企业的成功因素

9. 正如一般企业，有些社会企业取得成功，但亦有许多新成立的社会企业失败。当中的关键是有关的社会企业家必须具有**真正的企业精神**，以及拥有营商的竞争心态。其它成功因素包括专业及商业管理知识，以及公众的支持。

10. **公众的支持**包括市民及私营机构对社会企业的宗旨及使命的支持，有助社会企业长期持续营运。举例来说，有些社会企业提供低技术的个人或社区支持服务，其业务来源依赖邻舍网络及其商誉。与此同时，私营机构能成为社会企业的合作伙伴，提供业务或其它支持（例如给予捐赠及优惠贷款以协助企业成立和扩展，以及提供业务联系和专业意见等）。

11. 虽然有些人或会把社会企业视为一项福利政策，并要求政府给予特别优待，以及准予豁免一般法定商业责任和公平竞争的市场条件，但社会企业并非传统的福利业务，不应与其混为一谈。就**政策**而言，我们应把社会企业视为商业运作，并在考虑给予任何优惠及豁免时，必需有充分理据支持和予以严格规范。首先，这是为了防止对中小型企业构成不公平竞争，以及避免相关职位被取代。此外，任何不适当地得到长期庇护的业务，都会在无意间削弱社会企业的竞争精神。我们参考了英国的经验，以经济政策而言，社会企业被视为与其它种类的企业无异；虽然英国政府采取了多项支持措施，但该等措施均建基于营造公平的环境，让社会企业能与其它企业进行竞争。

社会企业在香港发展的限制

12. 尽管进行企业活动的非政府机构不断增加，香港仍普遍缺乏有商业经验的非政府机构／福利界人士，或缺乏有商业背景和经验的的人士营办社会企业。这局限了成功社会企业的发展，而培育这类“社会企业家”亦非朝夕之事。

13. 现时大部份社会服务都是由非政府机构提供。因此，社会企业投身有关市场并从中赚取合理回报的空间可能很有限。

14. 为残疾人士营办的社会企业较易获得公众支持，为扶助健全失业人士的企业的情况却未必一样。中小型企业可能会担心这些企业所带来的竞争。不过，鉴于社会企业的效益(见上文第 5 段)及海外把该概念延伸至扶助健全失业人士的成功经验，我们应研究怎样进一步发展社会企业，以协助健全人士准备投入工作及最终自力更生。

建议采取进一步行动的范畴

15. 总结本港及海外的经验，在商议如何利用社会企业协助健全失业人士从受助走向自强时，我们应集中讨论如何能同时确保社会企业的竞争能力的情况下，建立有利社会企业的营运环境(特别在创业及初期运作方面)。如委员通过这个大方向，我们建议可在以下范畴采取进一步探讨。

(I) 确立价值和争取公众接纳

16. 虽然社会企业在外国有较长历史，数目和种类皆与日俱增，但社会企业在香港的发展仍刚起步，并未广为人熟悉／了解。作为第一步，我们可研究香港社会企业的发展，以及相关的海外经验，藉此作为日后施政方针的参考。

17. 此外，在进一步发展社会企业以协助健全失业人士前，我们必须争取商界和更广泛的社会支持(见上文第 14 段)。

行动

- 与有社会企业发展经验的非政府机构和有社会企业发展经验的私营机构及中央政策组²合作，总结香港社会企业的整体发展，并参考有关的海外经验及与香港同异之处，以作为日后商议的参考。
- 与提升残疾人士就业机会咨询委员会合作，汲取社会企业优良作业模式的精髓，以作宣传，并鼓励仿效及推展这些模式。

² 政府中央政策组就香港第三部门(非政府及非牟利机构)进行了几项研究，这些报告已上载互联网(网址：<http://www.info.gov.hk/cpu/english/new.htm>)。以社会企业作为“非牟利”机构的研究则尚未进行。

- 举办论坛提升公众对社会企业的了解，并让商界和社会大众考虑利用社会企业来协助健全失业人士的发展空间。

(II) 建立有利的环境

18. 政府会研究妨碍本地社会企业发展的行政、法律和规管障碍。公众人士亦曾就鼓励发展合作社(社会企业其中的一个法定形式)的事宜，向衞生福利及食物局提出关注。

(a) 行政环境

19. 政府已有外判服务(例如在福利界)，供企业(包括聘请残疾人士的社会企业)竞投合约的初部经验。这有利于非牟利机构在企业活动方面的发展。可是，现时大部份外判的社会服务是由非政府机构提供。

行动

- 向在政府总部及地区层面负责公共项目采购的人士推广社会企业概念，以期尽量恪守社会企业的多重底线，而又无须违背具透明度和物有所值的采购原则。
- 探讨在地区层面及相关行业有否妨碍社会企业发展的行政障碍。

(b) 法律环境

20. 社会企业可因应其背景及需要，以不同法定形式出现(公司、慈善团体附属机构及合作社等)。有建议指政府推动社区经济的其中一项措施，应该是检讨《合作社条例》，以协助弱势社羣经营生意。然而，我们未肯定应否以合作社作为一般社会企业的基础结构。事实上，过往提出最主要的关注和要求，已超越该条例规范的事项(例如商业及财政上的可行性，资金上的协助和人才提升)。衞生福利及食物局已与部分合作社会面，以便更深入了解他们关注的问题，并研究最妥善的解决办法。

行动

- 衛生福利及食物局会继续与有关业界人士磋商：考虑是否有需要修订《合作社条例》，或可否以其它形式解决他们关注的问题，因为合作社只是社会企业的其中一个法定形式，而社会企业成功与否，取决于第 9 至 11 段所述的多個其它因素。

(c) 配合为健全失业人士而设的各项规定

21. 有建议要求当局豁免合作社社员遵从综合社会保障援助(综援)受助人在自力更生支持计划的规定(包括需要寻求工作、参加培训课程和从事社区工作)。

22. 衛生福利及食物局认为，出任合作社社员可能属于与工作有关的培训形式，因此该局在计算综援金额时，容许合作社社员每月享有最高达 1,000 元的入息豁免额，为期六个月。期间，社员亦可获豁免遵从自力更生支持计划的措施³。

行动

- 衛生福利及食物局会密切留意社会企业的发展，以及研究社会企业如何与其它社会及就业援助措施结合，帮助健全的综援受助人和准受助人有意义地参与工作。

(III) 方便营商及支持**(a) 融资渠道**

23. 除了私营和非牟利机构的资金外，社会企业可利用多项公帑资源创业，例如来自“种子基金”、社区投资共享基金、携手扶弱基金和

³ 在合作社工作超逾这六个月期限的社员，会与其它综援受助人一般看待。他们须月入超过 1,430 元和每月工作不少于 120 小时，方可获豁免遵从自力更新支持计划的规定。此举旨在鼓励在六个月后仍未能赚取合理工资的合作社社员，寻找其它更高薪的工作，达致自力更生。

中小型企业资助计划⁴的拨款。这些拨款计划各有不同的资助范畴和重点。

24. 与牟利的企业一样，特别是中小型企业，社会企业亦需要资金以开创和扩充业务。合作社和其它中小型企业在寻求商业融资方面，经常会遇到困难。

行动

- 考虑现时为支持社会企业创业而提供的资助是否足够。
- 长远来说，随着社会企业累积到更多经验和公众日渐认识这个界别，应在顾及上文第 11 段所述的原则和问题下，考虑协助社会企业筹措资金。

(b) 装备和激励社会企业家

25. 社会企业与牟利企业一样，都要面对竞争、承受业务风险和处理现金周转问题。业务计划是否可行，以及企业能否应付市场不断转变的需要，是决定社会企业能否成功的最主要因素。社会企业如要持续经营下去，社会企业家必须在商业、财务、人力资源管理和现金周转方面具备丰富的专业知识。然而，这些有雄心壮志的社会企业家，往往缺乏专业／商业知识(例如会计及财务管理、市场推广和宣传、合约竞投等方面的知识)⁵，包括不知道何谓成功的社会企业模式。

26. 除了以上提及的商业技巧外，我们还必须考虑如何推动社会企业家承担营商的风险。此外，要发展一盘财政稳健的生意往往须要几年时间。在胜算未握的情况下，他们在过程中还要面对得失起伏，商界

⁴ 有关为中小型企业而设的支持和拨款计划，可参阅工业贸易署的网址(<http://www.tid.gov.hk>)。以公司和合作社形式作商业登记的社会企业，亦可申请该等计划的援助。

⁵ 已有团体为成立社会企业而提供援助。例如，香港女工商及专业人员联合会推出一项计划，为欲成立合作社的人士提供最多五万元的贷款，并提供如会计、市场分析和业务策划等方面的支持。

友伴的支持对他们非常重要。正如中小型企业一样，部份的社会企业是经过多次尝试才能找出其市场的定位。

行动

- 研究以什么机制和渠道，装备和激励社会企业家，包括加强培训、建立业务学习网络、交流国际间的最佳做法等。

结语

27. 成立社会企业的目的，并非要取代传统的福利服务模式。基于上文第 12 至 14 段所述的限制，社会企业的发展规模会受到局限，而且业界需要一段时间才能有成熟的发展。尽管如此，在给予弱势社羣就业援助方面，除较为传统的福利服务模式外，社会企业的模式为非政府机构、社区组织及私人机构提供另一选择。社会企业能令弱势社羣更融入社会，生活变得更充实和有意义。

28. 此外，发展社会企业，也与委员会同意采取以社区为本的扶贫方向、需要建立社会资本及邻舍网络的立场一致。事实上，社会网络、个人的工作意欲、地区的社会企业发展和工作机会等，会构成良性循环。弱势社羣人士可透过建立网络，改善表达技巧、思考和沟通能力，培养同理心和团队精神等；这些都是他们投身劳工市场所须具备的软性技巧。对邻舍的认识愈深，愈能察觉什么商品或服务可能具有市场价值。经营与这些商品或服务有关的业务，会有助提高区内居民的生活质素，改善他们的生活环境。

征询意见

29. 请委员考虑以下事宜—

- (a) 我们应否在香港致力推广社会企业，以落实“从受助到自强”的措施，增加社区层面的就业机会；以及
- (b) 在推广社会企业时，应否采取上文第 15 至 26 段所建议的行动。

委员会秘书处
二零零五年九月

“种子基金”计划

政府的政策是促进和提高残疾人士的就业机会，协助他们投入主流就业市场。当局认为，企业主导模式(而非庇护工场模式)可发挥双重作用，既可为残疾人士创造就业机会，也可为工作能力较低的残疾人士提供培训，协助他们公开就业。

2. 为推动这方面的工作发展，财政司司长在二零零一至零二年度财政预算案中公布，政府会一次过拨款 5,000 万元，以推行“创业展才能计划”(即“种子基金”计划)。非政府机构就每项业务可申请的最高拨款额为 200 万元，该笔款项会以非经常拨款形式发放，用作支付业务初期的非经营开支和首年的营运开支。长远来说，这些业务须自负盈亏，而业务所聘用的残疾人士，不得少于其受薪雇员总数的 60%。

3. 现时，这些获核准的业务有 31 项，经营的行业有零售、膳食、洗车、维修及保养、洗衣、回收再造、电话调查服务、流动按摩服务、旅游及会议服务、生态旅游¹。这 31 项社会企业共创造了 396 职位(包括 290 名残疾人士和 106 名健全人士)。此外，这些企业也带来其它社会效益，包括建立社会资本、加强残疾人士的自尊等。

委员会秘书处

(资料由卫生福利及食物局提供)

二零零五年九月

¹有关计划的详情，请浏览<http://www.mcor.org.hk>。

社会企业 — 海外地区的经验

经济全球化使竞争加剧，人们对公司的要求亦有所提高。社会上愈来愈清楚显示，某些组别人士(例如残疾及长期失业人士)面临被完全摒于劳工市场门外的威胁。社会企业可为残疾及长期失业人士提供就业机会，从而帮助建立一个更为平衡、更融洽及富人情味的社会。

芬兰劳工部部长 Tarja Filatov

我对社会企业可提供优质及成本较低的商品及服务，留下深刻的印象。与此同时，他们亦为在社会企业工作的人士及市民创造真正的机会。

英国首相贝理雅

英国

英国政府在二零零二年对慈善团体和非牟利界别¹进行检讨，以便推动有关界别的发展，从而解决一些社会及社区问题。“个人行动、公众利益”(“Private Action, Public Benefit”)报告提出了多项建议，把非牟利机构的管理和规管现代化，其中包括如何顾及社会企业的特别需要。英国政府及各非牟利机构现正跟进有关社会企业的建议。

2. 社会企业联盟(The Social Enterprise Coalition)是英国社会企业的全国性组织²，代表社会企业界别，并负责推广最佳做法。社会企业在公共采购方面须与其它牟利企业竞争。社会企业联盟最近就向社会企业进行采购，发出了新指引，让负责在国家及地区层面为公营部门进行采购的机构能对社会企业有更深入的认识。此外，社会企业联盟亦有发布资料，以便利社会企业取得公营部门的业务

¹ 英国一般采用“not-for-profit”一词形容社会企业，这有别于美国所采用的定义(包括所有“non-profit”机构)。

² 社会企业联盟的网址为www.socialenterprise.org.uk。

3. 贸易及工业部的小企业服务局成立了社会企业组 (Social Enterprise Unit)，以研究定会妨碍社会企业发展的行政及法律问题。除完成其它工作外，当局立法把社会企业定为新的法定形式——社区利益公司 (Community Interest Company)³，由二零零五年七月一日起生效，以便为社会企业创立更强大的品牌，刺激社会企业的发展。

4. 社会企业本身亦在传授经验方面，作出贡献。举例来说，社会企业学校 (School for Social Entrepreneurs) 自一九九七年创校以来，现已扩展至遍及全英国。据贸易及工业部最近公布的调查显示，社会企业每年的营业额达 180 亿英镑，在全国聘请超过 775 000 名雇员，占全国企业总数的 1%。

爱尔兰

5. 爱尔兰的FAS(国家培训及就业机关)在二零零零年九月推行社区经济计划 (Social Economy Programme)⁴，支持发展那些为长期失业人士及其它弱势社羣提供就业机会的社会企业。获此项计划支持的社会企业必须有专业的管理和积极进取的精神，即是在市场上运作良好，能在三年内达致自负盈亏。这项计划为社会企业提供拨款(创业资金)和其它方面的援助(制定业务计划、进行员工发展、提供财务意见和支持服务)。

德国

6 面对严重的失业问题，很多社会企业都在重投工作方面发展，有时更会被称为重投工作社会企业 (Work Integration Social Enterprise-WISE)。现时，WISE已日渐被视为是为失业人士提供有薪工作、职业培训、短期资历和社会支持的过渡阶段，而并非提供长期的工作。重点在于让员工过渡至投入公开的劳工市场，以及能应付市场的需要。目前，大部分WISE都与联邦劳工局、分区劳工署，或市政府及其社会援助部门合作⁵。

³ 有关资料载于贸易及工业部的网页 (<http://www.dti.gov.uk/cics>)。

⁴ 详情请参阅网页 http://www.fas.ie/services_to_jobseekers/social_economy_programme.html。

⁵ Ingo Bode、Adalbert Evers与 Andreas Schulz合着的ISTR文件「面对新挑战 - 德国的重投工作社会企业」(Facing New Challenges- Work Integration

芬兰

7. 芬兰通过了『社会企业法』。该法案在二零零四年年初生效，旨在强化社会企业的地位、澄清社会就业方面的情况，以及推广社会企业家精神。如一家公司至少有 30%的职员为残疾人士，或残疾及长期失业人士(最少失业 12 个月)，该公司可申请纳入由劳工部备存的社会企业登记册内。只有已登记的社会企业才有权使用‘社会企业’的名称及标志。社会企业在私人及公共财政方面，与其它企业享有同等待遇。然而，他们可取得与工资有关的津贴，以对其所雇用的残疾或长期失业人士的工作能力可能较低作出补偿。

美国

8. 在美国，社会企业的定义颇濶，通常包括所有非牟利机构、公营机构实体及其它社会使命主导的机构。

9. 美国有过百万计的非牟利机构，雇用约 860 万名职员及动员约 720 万名无薪义工，合共占劳动人口的 14%。非牟利机构占美国本地生产总值的 7%。

10. 鉴于非牟利机构在社会及经济上日益重要，与商业的相互关系亦逐渐紧密，现时美国已有措施协助非牟利机构进一步发展，包括社会企业家培训⁶、商业奖学金、研究及就业安排⁷。

委员会秘书处

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>)。西班牙在这方面的经验亦具参考价值

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

⁶ 例如，哈佛商业学院社会企业行动

(<http://www.hbs.edu/socialenterprise/>)。

⁷ 例如，MBA-Nonprofit Connection(MNC)是一间国营非牟利机构，协助商业学院学生及毕业生寻找非牟利职位。