

補助或投資？ 政策工具對社會企業發展之影響^{*}

鄭勝分^{**}

摘要

為推動社會企業發展，各國政府除採取政府補助為主要政策工具外，也嘗試導入社會投資概念的公益創投，然對於政策工具如何影響社會企業發展，本文認為應回歸社會企業混合結構本質，從多元目標與多元利害關係人的視角，檢視資源變化對社會企業影響。透過文獻與深度訪談資料的分析與討論，本文歸納出幾個重要發現：首先，政府補助在社會企業創設階段扮演推動角色，但對於萌芽期之社會企業，導入社會投資性質之公益創投，以市場創新思維，強調具捐贈性質的軟性資金回收邏輯，為協助社會企業渡過死亡幽谷的可行策略；其次，雖然公益創投被視為低風險，甚至具備捐贈性質的投資工具，但一方面社會企業欠缺吸引天使投資人的誘因，另一方面社會企業對於天使基金定位認知不清而感卻步，致使實際操作上僅少數社會企業可以獲得天使基金的青睞與挹注；最後，社會企業認為公共政策應建構友善的稅務支持系統，提供公益創投及社會企業合作的誘因，並設計制度性信任機制，重建公益創投與社會企業之互信。

關鍵詞：政策工具、政府補助、社會投資、公益創投、社會企業

^{*} 本文為科技部補助專題研究計畫成果報告，計畫名稱：政府補助遞減對非營利組織發展社會企業之影響，計畫編號：NSC101-2410-H-003-035-MY2。感謝三位匿名審查人提供寶貴修正意見，讓本文更臻完善。

^{**} 臺灣師範大學社會教育學系助理教授，電子郵件：sfcheng@ntnu.edu.tw。

壹、前言

英國自工黨布萊爾（Anthony Blair）執政後，深受紀登斯（Anthony Giddens）《第三條路：社會民主的更新》（*The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, 1998）一書理念之影響，採取「中間偏左」路線，使民間組織成為公私協力傳遞公共服務一環（Falconer and McLaughlin, 2000）。中間偏左路線代表工黨意識型態向市場傾斜，在此思維下，英國政府大力支持社會企業（social enterprise）的發展。臺灣行政院於 2014 年 9 月提出「社會企業行動方案」，標示著政策介入社會企業發展的一個重要里程碑（黃德舜、鄭勝分、陳淑娟、吳佳霖，2014：76）。社會企業行動方案從「調法規、建平臺、籌資金，及倡育成」四個方向，支持「NPO 型社會企業」及「公司型社會企業」發展，並從廣義及狹義界定社會企業。廣義泛指透過商業模式解決特定社會或環境問題的組織，其所得盈餘主要用於本身再投資，以持續解決社會或環境問題，而非僅為出資人或所有者謀取最大利益；而狹義定義則包含三個次要指標：1.組織章程應明定以社會關懷或解決社會問題為首要之目的；2.每年會計年度終了，財務報表須經會計師查核簽證，並應申報及公告其社會公益報告；3.組織當年度可分派盈餘應至少有 30%保留用於社會公益目的，不得分配。

社會企業行動方案預計在三年內投入 1.6 億元新臺幣，催生 100 家創新型社會企業、協助 50 家社會企業走出臺灣、完成 200 件社會企業輔導案例。為落實前述政策目標，行政院國家發展基金管理會於 2015 年 9 月 4 日第 46 次會議通過「行政院國家發展基金協助社會發展投資作業要點」，針對社會企業行動方案中，非營利組織轉型為社會企業後即失去原有政府補助，或社會企業資金媒合管道仍不足，難以市場中取得適當基金等問題，「行政院國家發展基金」（簡稱國發基金）依「產業創新條例」第 30 條規定，匡列新臺幣 10 億元，吸引私募資金共同成立創投公司，而國發基金投資金額以私募基金所募資金額之 40% 為上限。為明確投資對象

資格，依據該作業要點所定義之社會企業包含兩種類型，其一為「公司章程或合夥契約明定以推展社會關懷、解決社會問題或促進公共利益為營運目的之一，且年度可分派（配）盈餘保留一定比率用於社會公益」，經查詢「經濟部商業司商工登記系統」/「社企登記公司名冊」，目前共計 93 筆資料¹。其二為「經政府機關認可國內外機構登錄為社會企業者」，經查詢經濟部委託「臺灣公益團體自律聯盟」辦理社企登錄，目前完成「社企登錄」共計 101 家登錄，其中 60 家為公司登記，另 41 家為其他類型，如非營利組織或合作社²。

從國發基金對於社會企業的投資範疇可以發現，「社企登記公司名冊」主要係指公司名稱有「社會企業」一詞，例如「光原社會企業股份有限公司」於 2008 年 9 月 18 日在新北市政府設立登記，乃是臺灣第一家以社會企業為名登記的公司；而「社企登錄」所登錄之 60 家公司中，只有 9 家公司名稱有「社會企業」一詞，故無論是「社企登記公司名冊」或「社企登錄」，皆採「社會企業行動方案」的廣義定義，且鑑於臺灣社會企業目前發展仍處於萌芽期，採取廣義界定，將有助於建立支持生態系統，讓社會企業得以茁壯，故本文係採取社會企業行動方案的廣義定義為社會企業之研究範圍。

為滿足社區需求與改善長期失業問題，政府補助成為發展社會企業重要政策工具（OECD, 2003）。然而，政府補助卻也如同一把雙面刃，成效備受質疑（官有垣、王仕圖，2010）。一方面，政府補助如同及時雨，可供舒緩社會企業財務壓力（Adam and Johnson, 2006）；另一方面，政府補助則被質疑是否會弱化社會企業與社區的連結，而產生資源依賴的危機（Borzaga and Defourny, 2001；江明修、鄭勝分，2010：21；沈慶盈、龔煒媛，2009）。以臺北市為例，臺北市勞動力重建運用處於 2011 年度即在「身心障礙者就業促進服務方案補助原則」之「其他」項目，列入補助具備社會企業精神的方案，2014 年度則正式將「社會企業」列為補助項目，

¹ 經濟部商業司商工登記系統，網址：
<https://gcis.nat.gov.tw/main/classNewAction.do?method=list&pkGcisClassNew=4>，檢索日期：2016 年 5 月 25 日。

² 臺灣公益團體自律聯盟官網，網址：<http://twnpos.org.tw/>，檢索日期：2016 年 4 月 6 日。

而其方案審查重點，補助經費逐年遞減為重要政策原則³，即是為了避免造成資源依賴的困境。

基於政府財政困境及避免資源依賴，無論是新右派的公共管理，或新左派的中間偏左路線，如何導引市場資源進入公共服務，據以支持社會企業的社會目標，就成為關注重點，社會投資（social investment）議題爰隨之興起。依據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）的定義，社會投資是指資本使用目的在於同時產生社會及財政收益。其方式包含融資、股權及債券，有時也會採取擔保或委辦。被投資者若績效良好，利潤除回饋給投資者外，也會用以再投資，而投資者則希望社會與資金回收能夠同時得到權衡，並且為了產生更大的社會效益，投資者願意接受較低的財政回收（OECD, 2015: 132）。事實上，許多國家亦開始思考以社會投資取代政府補助之可能性。如英國嘗試與私募基金合作，於 2002 年共同設立「社區橋接創投」（Bridges Community Ventures），並提供 4,000 萬英鎊作為基金，投入貧困地區的社區企業，希望藉此活絡地方產業；又於 2008 年通過「銀行靜止戶社會建設法案」（The Dormant Bank and Building Society Accounts Act），據以成立「大社會資本」（Big Society Capital，簡稱 BSC），將靜止戶資金投入慈善與社區公益之用。美國於 2009 年成立「社會創新基金」（Social Innovation Fund，簡稱 SIF），以增加公共或私人投資方式，協助社會企業或非營利組織承擔社會責任，以推升聯邦力量投資國家、地方、商業與公益資源解決社會問題（黃德舜等人，2014）。中國大陸則推動公益創投競賽，各級政府也透過「公益創投」或「微公益創投」方式進行購買服務，如「上海社區公益創投」以及「南京玄武區公益創投」（王世軍，2012；鄭勝分、劉育欣，2015）。

³ 方案審查重點為：1、每案補助專職人員與受益人員的比例，應維持 1：8 以上，且受益人員之所有相關勞動條件不得低於前一年度。2、受益人員之薪資應符合基本工資以上，並明確訂定薪資表。3、本案所聘用之身心障礙員工比例至少為 60%。4、針對市場擬定行銷策略及方法。5、財務管理必須獨立，建立獨立帳戶、報表與帳冊。6、3-5 年的營運規劃，並訂出自負盈虧期程。7、除應具體明確規劃盈餘使用分配內容，60%盈餘應維持不得分配，並用於欲設定解決的身心障礙者就業問題，並進一步提升身心障礙者就業條件。8、本類型補助經費將逐年遞減為原則。臺北市政府勞動力重建運用處，網址：<http://www.fd.gov.taipei/ct.asp>，檢索日期：2016 年 4 月 6 日。

觀察社會投資的手段，以公益創投（Venture Philanthropy，簡稱 VP）、社會影響力投資（Social Impact Investment，簡稱 SII）及社會效益債券（Social Impact Bonds，簡稱 SIB）等三種模式最受矚目。模式之一公益創投採取「類企業」（businesslike）的途徑進行募款，並提供捐款人「軟性」（soft）的回報，也就是「公益資本」（philanthropy capital）必須依據捐款人所自行設定之目標，公益創投引入市場創新，改變傳統慈善贈與的邏輯，公益創投允許以股權方式，讓投資人達成其預期結果，公益創投透過提供財政及非財政的支持，其工具包含補助、股權及借貸，其創投資金來自於私人投資及募款，並主要投資於社會企業創設（start-up）及萌芽（budding）階段（OECD, 2015: 133），本文亦採取 OECD 對於公益創投的定義。

模式之二社會影響力投資則泛指一切具有改善社會的投資活動，雖非追求最大獲利，但社會影響力投資要求產生可預期的財政收益，主要投資於社會企業成長期（OECD, 2015: 132）。社會影響力投資有兩種較有名的型態，其一為關注特定部門與區域議題的「社會投資基金」（Social Venture Funds），例如，總部設於德國的「社會創投基金」（Social Venture Fund）投資社會企業，以解決日趨嚴重的社會與環境挑戰；2002 年創設於英國的「搭橋創投」（Bridge Ventures）則採取影響導向投資途徑，解決社區服務不足的問題，並進而支持創設「社會企業家基金」（Social Entrepreneurs Fund）（OECD, 2015: 29）。其二為「社會證券交易所」（Social Stock Exchanges），例如，成立於倫敦的社會證券交易所、南非的上市公司 Nexii（為提供金融服務與諮詢的社會企業）及新加坡的「亞洲影響投資交易所」（Impact Investment Exchange Asia）。對於尋求社會與財政收益的投資者，前述例子皆致力於建構具吸引力的平臺（OECD, 2015: 30）。

模式之三社會效益債券乃透過投資方式解決社會問題。2009 年英國勞動部開始規劃社會效益債券，透過投資方式解決社會問題，透過政府與第三方投資者之間的契約，經由獨立非政府組織之評價，依據社會問題解決之成果，支付一定比例報酬給介入者（社會企業）。SIB 以增加「預防服務」（preventative service）支出的概念，節省政府的支出，例如英國第一個 SIB 即是透過契約與企業合作，以解決彼得伯勒市（Peterborough）

更生人的社會融合問題 (Schinckus, 2015)。

就上述三者比較而言，公益創投除資金投入外，也重視能力建構，並要求社會使命與財務回收雙重目標的達成，但當投資失利時，也願意轉為捐贈，以減輕被投資的社會企業的財務負擔；而社會影響力投資則不然，從 OECD 定義可以發現，社會影響力投資只關注可預期的財政收益，以減少成本損失為原則，通常由私人慈善家、慈善基金會或政府主導，故對社會影響力投資而言，社會企業就是一個可以投資獲利的標的。而社會效益債券則是公私協力的一種模式，是以社會效益債券往往必須規模較大的社會企業方有能力參與。

現階段臺灣社會企業大都處於創設或萌芽期，無不對募集資金求之若渴，故有可能轉為捐贈的公益創投模式則相對受到較多注目。諸如 2007 年若水國際股份有限公司舉辦公益創投大賽後，自此公益創投遂成為熱門話題；2011 年國家文化藝術基金會（簡稱國藝會）推動「藝文社會企業創新育成扶植計畫」，吸引企業力量投入公益創投，以提供足夠資金與技術協助方式，扶植藝文社會企業的發展；2012 年活水社企投資開發股份有限公司（簡稱活水公司）與財團法人勝利身心障礙潛能發展中心（簡稱勝利中心）合作，由活水公司投資新臺幣 150 萬元，成立「好工作社會企業股份有限公司」，並以公益創投模式，將股份全數捐贈給勝利中心；2014 年臺北市政府提出「社會企業發展身心障礙者就業輔助辦法」草案，其中第 17 條即是鼓勵社會企業投入公益創投工作（鄭勝分、劉育欣，2015：48）。由此可知，在社會企業的社會投資範疇內，公益創投在臺灣政策與實務受到較多的關注，也凸顯公益創投的政策工具價值。

社會企業乃是兼具多元目標 (multiple goals) 與多元利害關係人 (multiple stakeholders) 的混合體，並呈現出多元的組織型態 (Evers, 2001; Defourny, Hulgard, and Pestoff, 2014)。從各國發展經驗得知，對於政府如何促進社會企業發展，則出現兩種不同路徑，其一以政府補助為主要政策工具，直接提供社會企業所需發展資金；其二則從解除管制觀點，認為政府應致力於建構平臺，媒合更多社會資源的投入。基於政府補助的限制性，越來越多國家偏向考慮將公益創投導入社會企業之可能性，檢視各國社會企業的投資政策，公益創投強調以創新思維引進市場資源，被視為推

動社會企業的另一種可能途徑（OECD netFWD, 2014；黃德舜等人，2014）。無論是政府補助遞減或導入公益創投，目標均在於降低社會企業對於政府補助的依賴，進而自給自足。然必須注意的是，不同政策工具對於促進社會企業發展則扮演不同角色，如英國社會企業的發展乃係受到工黨政府的強力支持，而孟加拉鄉村銀行（Grameen bank）則是由民間自發，由穆罕默德·尤努斯（Muhammad Yunus）教授所促成。本文關注重點在於，臺灣社會企業如何看待政府補助此項政策工具？又因對政府補助效率的質疑，導入以社會投資為導向的公益創投模式，此種政策資源的變化，對於社會企業將產生何種影響？而面對這些衝擊，社會企業所期待的政策配套又為何？前述問題意識，目前仍欠缺相關論述，故本文試予以釐清，預期貢獻為臺灣社會企業未來發展方向、社會企業自我省思，及政府理解社會企業思維的重要參考。

貳、文獻探討

各國社會企業的浮現，在於因應市場失靈與志願服務失靈，而從公共政策角度，讓企業社會責任（Corporate Social Responsibility，簡稱 CSR）更具社會改造力，及讓非營利組織更具競爭力，則為政策支持社會企業發展之動力。而社會企業之所以浮現主要來自三個驅動力，其一為失靈論，社會企業扮演政府與市場雙重失靈的填補性角色，社會企業應該滿足社會需求的缺口。其二為商業性企業的促動，偏向資本市場失靈的對應，即符合企業應擔負社會責任的理念。其三為工作整合觀點，即將社區需求融入市場系統（Striram, 2011: 3-6）。前述論點可以從《社會企業：組織觀點》（*Social Enterprises: An Organizational Perspective*, 2012）一書中得到詮釋。該書將社會企業歸納成三個學派，其中美國為「賺取收益學派」（The earned income school of thought）及「社會創新學派」（The social innovation

school of thought)，而歐洲則為「EMES 途徑⁴」(EMES International Research Network approach) (Gidron and Hasenfeld, 2012；黃德舜等人，2014：5-7)。

賺取收益學派與失靈論觀點相契合。賺取收益學派主要延續非營利組織商業化的脈絡，但與非營利組織商業化相異處在於，商業化只是補貼非營利組織財政缺口的手段，而社會企業則是強調透過營利模式創造收益，以支持社會目標 (Miles, Verreynne, and Luke, 2014: 549)。

社會創新學派契合企業社會責任觀點，強調社會企業家如何透過社會企業精神，創造嶄新的社會價值，乃是一種「慈善資本主義」(Philanthrocapitalism) 的展現 (Bishop and Green, 2009)，社會創新學派認為熱情必須建立在理性的基礎之上，故強調透過商業模式擴大「社會影響力」(social impact)，社會企業家創業目的，係創造具可持續性的商業模式，提供財貨與就業機會，回應弱勢族群需求，而非僅為彌補組織財務缺口 (Mair and Martí, 2006)。

EMES 學派呼應工作整合觀點。EMES 乃是歐洲研究社會企業重要跨國學術團體，並在歐盟支持下，出版一系列社會企業專書。EMES 學派認為，為因應七〇年代以降的嚴重經濟衰退與失業問題，歐洲各國開始思考社會福利制度的改革，促動社會企業的興起 (OECD, 1999)。EMES 學派將社會企業視為合作社與非營利組織的交集，而合作社包含了勞動者合作社與消費者合作社，非營利組織則有生產型非營利組織與倡議型非營利組織。而檢視相關內容可以發現，合作社轉型為「社會團結經濟」(Social and Solidarity Economy，簡稱 SSE)，而非營利組織則轉型為「工作整合社會企業」(Work Integration Social Enterprise，簡稱 WISE)。SSE 係為突破財政困窘與結構性失業情況，期待藉積極性公共政策，協助遭勞動市場排除者，特別是長期失業者與低技術人員，能重新進入職場，達成社會融合目標 (Kerlin, 2006)。而 WISE 則偏重幫助遭受勞動市場排除之弱勢族群與身心障礙者，得以重回職場獲得健全發展，並降低社會因失業所帶來的巨大衝擊。

⁴ EMES 乃歐洲研究網絡成員包含大學研究中心以及學術社群，主要研究方向圍繞在社會企業、社會企業家精神、社會經濟與團結經濟等理論與經驗性研究。網址：http://www.emes.net/what-we-do/?no_cache=1，檢索日期：2016年4月6日。

社會企業三種學派主要差異在於，賺取收益學派主要延續非營利組織商業化的脈絡，強調社會企業將有助於非營利組織的財務永續；而社會創新學派則是一種新型態企業價值的展現，希望以企業專業能力改造社會；而 EMES 學派則關注弱勢者就業及解決社會疏離的問題。

社會企業三種學派雖然各有其發展背景及關注領域，但也限縮了解釋力，而難以全觀社會企業的動態特質。檢視社會企業浮現時的重要文獻發現，無論是美國為背景的「社會企業光譜」(The Social Enterprise Spectrum) (Dees, 1998)，或以歐陸各國為背景的《社會企業的浮現》(The Emergence of Social Enterprise, 2001) 研究報告 (Borzaga and Defourny, 2001)，或是 OECD 以 15 個會員國為背景所提出的《社會企業》(Social Enterprise, 1999) 研究報告，都是從目標及利害關係人角度，據以分析社會企業的混合特質。「社會企業光譜」呈現出社會企業的多元鑲嵌特質，《社會企業的浮現》強調政策介入社會企業的發展的重要性，《社會企業》從資源及公益兩個角度歸納各國社會企業的特質。故以社會企業混合特質為基礎，更可以跨越社會企業三種學派的藩籬，提供更為全面的視角。

基上，對於政策工具如何影響社會企業發展，本文認為應回歸社會企業混合結構本質，從多元目標與多元利害關係人的視角，檢視政府補助及公益創投對社會企業的影響。為達研究目的，本文依序探討從政府補助到公益創投的背景，及對社會企業多元目標與多元利害關係人之影響。

一、政府補助到公益創投的背景

選擇政策介入或建立生態環境，與各國社會企業發展及法制化程度密切相關，而對於政府補助或公益創投之抉擇，則涉及各國對於政策工具選擇之思維。對社會企業而言，政府補助被視為發展社會企業基石 (Adam and Johnson, 2006)。如芬蘭於 2003 年頒布「社會企業法案」(Act on Social Enterprises) 中明訂，提供雇用弱勢者或身心障礙者社會企業薪資補貼，減少沉重人事費用負擔 (Galera and Borzaga, 2009)。臺灣亦開始採取類似政策工具，其中又以臺北市「身心障礙者就業促進服務方案」最具代表性，該方案設「社會企業」項目，提供設備、人事、租金與行政等補助。近年實證調查也提出相似結論，針對港臺社會企業調查中發現，政府補助或委

託款是社會企業重要經費來源，並視其為社會企業發展主要動力（陳錦棠、官有垣、王仕圖，2012）。

但政府補助成效並不如預期。香港社會企業調查研究發現，若扣除政府相關經費補助，有一半社會企業面臨虧損（陳錦棠、黎家偉，2013）；又如「英國社會企業」（Social Enterprise UK，簡稱 SEUK）於 2013 年底發表《2013 全國社會企業調查》（*State of Social Enterprise Survey 2013*），SEUK 以社會企業會員與其他相關組織社會企業會員為研究對象⁵，發現有近半數社會企業存在資金不足問題，較一般中小企業嚴重。反觀臺灣，政策過度傾向補貼與就業導向，並未發展有助創業興利之願景，成效則相對有限（施淑惠，2013）。

政府補助成效的侷限性，公益創投開始受到政策工具的注目。OECD netFWD（The Global Network of Foundations Working for Development）於 2014 年出版《公益創投發展：探詢更大影響力的動力、挑戰與課題》（*Venture Philanthropy in Development: Dynamics, Challenges and Lessons in the Search for Greater Impact*），正式介紹公益創投發展及其相關議題，足見其影響力已不容忽視。

公益創投具有強烈的宗教慈善意涵，投資人常被稱為「天使投資人」（angel investors），其投資基金被稱為「天使基金」（angel fund）（OECD, 2015: 129），原因在於公益創投雖要求資金回收，但其目的主要用於再投資其他社會企業，讓社會企業數量得以增加，而非為投資人創造獲利；一旦投資失利時，投資人自認損失，將投資轉為對於社會企業的捐贈，故具備「捐贈」（donate）之性質（Nicholls, 2014: 169-170）。

從前述港臺及英國 SEUK 社會企業調查報告可以發現，政府補助實為社會企業的重要推手，但無論在香港或臺灣的研究發現指出政府補助成效有限，這也呼應 OECD netFWD 為何特別關注公益創投的原因。對社會企業發展而言，政府補助或公益創投是不同階段的政策工具選擇。若社會企業想擴大商業規模，強化其社會影響力，就需要市場的資金與技術投入，公益創投在社會企業萌芽期扮演天使角色，足見公益創投對社會企業的助力關係。

⁵ SEUK 完成 650 間社會企業電話訪談；線上調查部分，共計有 228 份有效樣本，網址：http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2013/07/the_peoples_business.pdf，檢索日期：2016 年 4 月 6 日。

二、對多元目標的影響

OECD 跨國研究指出，社會企業的多元目標在於填補無法由公部門得到滿足的需求，而非僅是倡議而已，其必須能夠從事生產性活動，並且尋得經濟支援，因此在成立之初，社會企業一般採取混合資源的活動方式，這些混合資源除包含捐贈者、志工及政府補助外，往往更重視市場機能 (Borzaga and Santuari, 2003: 38-39)。

社會企業具備混合特質，故呈現多元目標結構 (Evers, 2001)。社會企業議題剛浮現時，社會與經濟為主要雙重目標 (Defourny, 2001)，故社會企業被視為具備雙重底線 (double bottom line) 的混合組織，但公益與私利間具有難以跨越之鴻溝，故社會企業雙重底線目標並不易融合 (Dees and Elias, 1998)，若過度追求社會目標，可能影響收益而困坐愁城，若過度著重商業收益，又可能危及社會企業合法性 (Peattie and Morley, 2008)。因此，社會企業勢必得在社會與經濟目標之間尋找平衡契機，故出現三重底線 (triple bottom line) 的多元目標思維。

社會企業三重底線概念，乃是透過引入第三指標，讓社會與經濟得到均衡。從文獻發現，大致可以區分成兩種類型。類型一為「環境」(environmental) 指標，如有機認證及公平貿易認證 (Dixon and Cliffors, 2007; Stephenson, Brock, and Loughead, 2008)。有機認證源自於對土地友善的理念，例如，光原社會企業股份有限公司透過販售有機認證茶葉，協助阿里山鄒族復原林地；而公平貿易認證則來自於對人友善的理念，避免生產者受到層層剝削，例如，生態綠股份有限公司販售公平貿易認證的咖啡豆，將部分盈餘回饋生產者，並改善生產者生活條件，以建立環境友善特質的綠色產業模式(余宛如, 2014)。類型二為「公共政策」(public policy) 指標，透特許或契約外包方式，協助社會企業發展，走出社會與經濟之間的雙元困境 (Sophie and Johnson, 2006)。公共政策指標的核心概念是促進公民意識的治理思維，提升弱勢族群參與公民社會的機會，以解決市場與公益的價值衝突 (Gidron and Hasenfeld, 2012)。

透過政府補助支持環境或治理目標的發展，則成為各國常使用之政策工具。但政府補助並非萬靈丹，無法解決社會企業所有經營問題，甚至可能引發資源依賴爭議或過度干預問題 (Borzaga and Defourny, 2001)，而

導入公益創投則帶來一絲曙光，成為社會企業發展重要途徑（OECD netFWD, 2014; Van Slyke and Newman, 2006）。

然而，從政府補助到公益創投，其中可能因資源改變衍生相關問題。政府補助實質上可被視為公私協力關係，政府透過資源挹注建立夥伴關係並獲得私部門服務，故服務提供是獲得政府補助的重要因素（Iyer, 2003）。公益創投強調市場精神，乃是透過創新精神實踐社會影響力的投資行為，故著重建立具競爭力的商業模式（OECD, 2015；鄭勝分、劉育欣，2015）。公益創投導入社會企業時，可能因服務提供與商業模式的差異性，造成社會目標與經濟目標選擇的混淆（Buckland, Hehenberger, and Hay, 2014；林吉郎，2008；林淑馨，2013），或改變社會企業的社會功能角色（Ealy, 2011; Edwards, 2011; Ramdas, 2011）。前揭問題，皆為政策工具改變對多元目標影響之重要層面。

三、對多元利害關係人的影響

OECD 跨國研究指出，社會企業強調多元利害關係人代表性的差異，及社會企業的民主控制與管理。因此，相較於歐洲傳統的非營利部門，社會企業比較不熱衷於議題倡議，具有高度自主性，為注意如何創造就業機會，及員工參與及自我管理，傾向區域或微型的組織，創造無法由其他組織所提供的新服務（Borzaga and Santuari, 2003: 38-39）。就社會企業多元利害關係人的差異性而言，包含服務使用者、捐贈者與員工等（Evers, 2001; Defourny, 2001）；若一旦涉入投資範疇，可能擴及外部天使投資人及公益創投家（venture philanthropist）（Scarлата and Alemany, 2012）。

社會企業多元利害關係人結構，涉及誰是獲益者，誰又是權益受損者（Galaskiewicz and Barringer, 2012）。從所有權觀點，不同組織治理模式，影響多元利害關係人結構（Hansmann, 1996），如公司對股東負責，強調專業主義的侍從（Stewardship）模式。Mason 等人認為，侍從模式乃是強調有效的經營管理，在此基礎下，社會企業運作的成功要件為透明度（transparency）及責信（accountable）。首先，董事會內部決策過程必須透明，而檢核透明的要素是常規，即董事會是否依據常規進行決策活動；其次，董事會是否接受外部監督，責信的檢核要素為社會審計（social

auditing)，即董事會運作必須符合社會或外環境的基本規範。在此治理結構下，社會企業決策才能符合混合組織的特質，進而解決使命危機(Mason, Kirkbride, and Bryde, 2007: 290-296)。

社會企業雖具備企業精神，較易傾向侍從治理模式，但因帶有使命價值，故仍重視民主參與，以確保多元利害關係人之權益(Low, 2006)。社會企業在兩種不同治理模式交錯下，便產生治理矛盾。對社會企業而言，民主參與雖為核心價值，但若要擴大社會影響力，勢必需要引入市場精神，並採取更強調效益的侍從模式。

社會企業乃是介於非營利組織和企業之間的混合體，並非典型的營利單位，仍然帶有自由意志，有利於提升公民意識(Dart, 2004)，一旦引入公益創投的投資策略，即擔心產生質變，引發多元利害關係人的價值衝突。首先，就弱勢受雇者方面，既為生產主力，又是社會目標主要服務對象，當社會企業為追求量產或進行產業升級時，弱勢受雇者因身心限制，無法配合量產或自我能力提升時，社會企業該予以解聘，抑或概括承受(Peattie and Morley, 2008)？若予以解聘則違反自身社會目標，而引發合法性危機；若概括承受又無法提升產能，致使社會企業發展受限；其次，臺灣政策希望解除基金會投資社會企業之限制，若基金會是投資人，其投資資金係來自社會捐贈，若投資社會企業失利後，基金會該如何向捐贈者負責？若基金會董事採取保守策略，不願意投資有風險性的社會企業，有何政策工具可以解套？(Hockerts, 2006；鄭勝分、劉育欣，2015)；第三，對以社福為背景的基層管理人員而言，當社會企業必須符合市場競爭要求時，面對營銷與服務傳送的矛盾，基層管理人員該如何抉擇(陳金貴，2002)？前揭問題，皆為政策工具改變對多元利害關係人影響之重要層面。

參、研究方法

本文以深度訪談為主要研究方法。整體研究期程自2014年7月至2014年8月中旬。茲就受訪對象、資料蒐集與訪談題綱、資料分析說明於後。

一、受訪對象

本文基於兩項標準選取受訪對象。首先，本文係採取社會企業行動方案的廣義定義認定社會企業，即透過商業模式解決社會或環境問題者，皆為本文研究範圍，目前完成「社企登錄」101家社會企業中，60家為公司型態，其餘41家型態包含基金會、協會及合作社，且「社企登錄」係採取推薦制，完成登錄之社會企業不一定曾接受政府社會企業方案補助，故是否完成「社企登錄」可當作參考，但並非必要條件。再者，本文關注臺灣社會企業如何看待政府補助及社會投資等政策工具，故受訪對象必須曾接受政府社會企業方案補助，並且對公益創投等社會投資工具有基本瞭解。

基於前述選取標準，本研究發現臺北市社會企業補助經驗最為適當。首先，依據臺北市身心障礙者就業促進服務方案補助原則，檢視該計畫歷年補助單位，計有「財團法人喜憨兒社會福利基金會台北分事務所」（簡稱喜憨兒）、「財團法人台北市私立勝利身心障礙潛能發展中心」（簡稱勝利）、「黑暗對話社會企業股份有限公司」（簡稱黑暗對話）、「綠天使社會企業有限公司」（簡稱綠天使）、「財團法人陽光社會福利基金會」（簡稱陽光）、「社團法人台北市康復之友協會」（簡稱康復之友）與「財團法人伊甸社會福利基金會」（簡稱伊甸）7間，至2014年為止，相關補助機構及金額詳如表1。

從表1可以發現，政府補助呈現逐年遞減趨勢。就社會企業多元目標而言，觀察各國社會企業發展軌跡，社會企業設立初期受到政府補助支持，因政府補助並無財務回收之要求，且社會企業常將政府補助視為收入，一旦政府補助撤出時，財務收支平衡的假象即被打破，這也是政府為何採取補助遞減的原因，目的在於藉以測試社會企業經濟目標達成之可能性；另一方面，也讓社會企業利害關係人得以認識到，社會企業並不是非營利組織，社會企業必須建立具備市場競爭力之商業模式，均可看出政府補助遞減之政策意涵。

表 1 臺北市勞動力重建運用處 2011-2014 年社會企業方案之補助金額

案名	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
綠天使社會企業有限公司	2,571,876	1,675,146	-	-
黑暗對話社會企業有限公司	1,835,000	1,920,463	-	-
勝利全家便利商店台本店	2,543,599	1,156,890	1,000,000	
喜憨兒麵膳坊	2,495,255	1,960,690	1,331,116	881,117
康友清潔服務		4,114,947	2,053,104	1,970,313
伊甸社會福利基金會	-	-		-
陽光汽車美容連鎖店	716,395	1,876,184	1,071,779	-
喜憨兒烘焙餐廳	1,626,335	1,316,782	587,411	-
伊甸社會企業創新方案	-	-	621,368	-

資料來源：臺北市勞動力重建運用處提供。

從表 1 可以發現，該方案補助對象不限於非營利組織，也包含公司登記的機構。而本文計訪談 6 位研究對象（如表 2）。其中，因連絡時間因素，無法順利訪談勝利與綠天使，故另以立意取樣挑選「生態綠股份有限公司」（簡稱生態綠）為代表。生態綠以公司型態成立，接受經濟部委託承辦位於麗水街原行政院院長官邸之「社企聚落」，且有實際接受社會投資的經驗，亦有長期與其他創業者與社會企業合作的經驗，可提供不同視角之看法。雖然「社企登錄」非必要條件，但受訪對象除康復之友外，其餘皆完成「社企登錄」，也可證明受訪對象之代表性。

表 2 受訪者資料

單位	職級	性別	年資	地點	日期
伊甸	重要管理層	男	4	臺北市政府 勞工局永樂辦公室	2014.07.24
康復之友	重要管理層	男	13	該單位會客室	2014.07.28
陽光	重要管理層	男	20	該單位會客室	2014.07.29
黑暗對話	決策層	男	3	該單位辦公室	2014.07.31
喜憨兒	決策層	女	8	該單位會客室	2014.08.01
生態綠	決策層	男	7	該單位會客室	2014.08.07

資料來源：作者整理。

二、資料蒐集與訪談題綱

本文依研究目的設計訪談題綱，歷時二小時為原則。在多元目標方面，問題聚焦於資源變化對社會企業目標影響，以及隨之改變或因應策略；在多元利害關係人面，問題集中於社會企業資源改變，對多元利害關係人影響情況，層面包含投資人、服務使用者與員工等，另依據 Ritchie (2003) 論點，訪談所得資料逐字謄錄，以利不同視角交叉檢視，以提升資料信效度。訪談題綱包含：1. 請問貴單位對於政府補助社會企業方案的看法為何？2. 請問政府補助對於貴單位組織目標的影響為何？3. 請問政府補助對於貴單位利害關係人的影響為何？4. 請問貴單位如何評價公益創投或其他投資工具？5. 請問您認為公益創投是否會影響貴單位組織目標？影響為何？6. 請問您認為公益創投是否影響利害關係人對貴單位的認知？影響為何？7. 對於政府補助遞減之趨勢，請問貴單位認為該如何看待政府補助與公益創投之關係？8. 對於社會企業的發展，請問您認為公共政策可以扮演何種角色？

三、資料分析

本文透過深度訪談所得資料，將依 Ritchie 與 Lewis (2004) 所提出資料管理、描述性報告與解釋性報告分析階段，進行資料處理與分析過程。首先，本文建立基本資料，檢視研究對象之代表性，其中，編碼 N 為非營利組織，編碼 C 為公司⁶。其次，將所得訪談資料轉錄成逐字稿，並依據研究問題構面進行開放性編碼工作，俯瞰整體訪談資料情況。其次，依問題構面檢視訪談內容，理清重點與關鍵問題脈絡，並進行統整歸納，再透過交叉檢視不同訪談內容。第三，進一步檢視資料之間連結或矛盾衝突問題，並參照臺灣社會企業現況，回應文獻找出可能解釋，最後總結提出具體研究成果。

⁶ 為確保受訪單位達到匿名程度，本文於編碼中不另外呈現受補助與否、職級與日期，僅以組織型態劃分。

肆、研究分析與討論

政府補助在社會企業創設過程扮演關鍵性角色，但另一方面，政府補助也意味著干預介入，尤其是相關法規或評鑑的要求，甚或可能產生排擠效果，資源集中於某些大型組織。因此，受訪者普遍認為，政府補助雖也助於社會企業發展，卻也是限制，恐影響組織自主性。基於政府補助可能產生的資源依賴問題，公益創投的出現，為社會企業帶來希望。公益創投具備多元彈性特質，除自有資金外，也可能引入捐贈和政府資源，甚至提供股票等有價證券，公益創投也積極尋求地方資源管道，如社區基金或公益信託等，甚至招募志願服務者投入，解決資源不足問題（Van Slyke and Newman, 2006）。而隨著社會企業逐漸步上營運軌道，公益創投工作重心轉向聚焦組織能力建構，如市場行銷能力、財報諮詢或人資培訓等，目的係協助社會企業建立商業模式，於自主營運後便出場另尋其他標的（鄭勝分、劉育欣，2015）。對於公益創投的美好想像，促使許多社會企業不排除與公益創投合作，然而其中卻是喜憂參半，喜的是有更多想像空間與發展機會，憂的是公益創投對自身組織影響的不確定感。以下本文將分別從政府補助及公益創投，檢視對於多元目標與多元利害關係產生的影響。

一、對多元目標的影響

（一）政府補助對組織目標的影響

政府補助對許多社會企業而言，不啻為重要資源；但接受政府資源挹注，相對地發展也將受限於特定的組織型態，且欠缺彈性，其中又以非營利組織及其附設庇護工場最為明顯。

…申請補助有限制，今天身心障礙者要百分之六十，那在正常的營運狀況之下，我們發現他是沒有辦法達成的。（N1）

2011年發生一個事件，庇護工場被立法委員糾正，當時被冠上剝削身心障礙者…所以我們就不申請勞動局經費，轉去申請社會企業。
(N2)

補助很明顯的狀態是逐年減少的，但我覺得不管是組織本身，或是身心障礙者本身，都希望有自給自足可能性發生。(N4)

前述分析發現，法規或申請補助的限制，復以政府補助逐年遞減的趨勢，非營利組織轉向發展社會企業，以求自力更生。但對於公司型社會企業而言，政府補助究竟又產生何種結構性影響？

社會企業好處是可能拿到減稅優惠，或是什麼特別資金的挹注，那當然可能就有排擠效應了。(C2)

雖然勞政目前扮演的角色很積極，甚至成立了一個平臺。但是今天在業界來講，其實對勞政或社企平臺的評論，其實非常兩極化，跟他伸手拿錢的當然就說好，但是跟他拿過錢，跟他合作過的罵得要死。(C1)

相較於習慣接受政府補助的非營利組織或庇護工場，公司型社會企業更關注於政府補助的分配與干預問題。一般而言，市場獲利與否係對企業成果的評價，並形塑良性循環，促使企業願意再投資；而政府補助則帶有扶植味道，政府補助無成果評價時，即無法發揮應有功能。除此之外，政府補助所附帶的干預，無形中也可能削減政府補助原有精神。

(二) 公益創投對組織目標的影響

受訪者並不排斥與公益創投互動，並將公益創投視為一種新的資源，少數單位有初步的合作經驗。

很多企業經由公益創投來支持 NPO 或社會企業…這或許是未來很重要的趨勢或發展，其實有很多報告或例子。(N2)

我們對公益創投，基本上是歡迎的，那我們會期待彼此有比較多的時間，去取得共識，雙方有共識，資源進來可以開創更多模式，這個是我們很樂意作的。(N4)

對於如何與公益創投合作，非營利組織傾向相對審慎的態度，非營利組織多嚴守組織使命作為合作底線，希望合作過程不致影響組織自主性。

我態度是良善的，如果資助者態度是偏差的，是沒辦法結合起來...未來有足夠資金進來，不能因為所謂的公益創投家、企業或投資者把資金給你，就偏離原本要做的事。(N2)

公益創投進來後，在這個觀點要怎麼去彼此磨合，因為畢竟還是要提升績效，和原本 NPO 的績效是否謀合，大家可能都要調整，這可能會讓 NPO 接受公益創投很大的考量。(N4)

公司型社會企業對於公益創投抱持較為質疑的態度，並擔心部分公益創投假借公益之名，行獲利之實。

(創投)沒幾真正存一個比較好的心，我覺得他們是善用資本運作知識跟工具，去趁虛而入，見微下手。那但是公益創投，我又有點期待，能不能有人真的把公益兩個字放在前面...所以碰到利誘的選擇，很多社會企業到最後會變質的原因。(C1)

很多社會企業，第一不成熟，第二就是市場規模不夠大，第三覺得你們投資我是做慈善，創投不是慈善機構，所以大家在想公益創投這件事情會想錯的地方，會把他們當作是大善人、慈善機構，不是的。(C2)

從前述分析發現，對 NPO 型社會企業而言，當堅守使命底線且對於風險有危機感時，較不易發生使命漂移危機，故對公益創投採取較為樂觀的態度；但對公司型社會企業而言，基於對「公益」二字的慈善誤解，深怕公益創投為「營利之偽裝」，故對公益創投有著較深的疑慮，而採取更保守的策略。

除民間的公益創投外，許多國家已開始逐漸導入公益創投精神，臺灣除文化部和國藝會曾提出政策外，近期國發基金也以投資方式，支持社會企業發展。但對於所投資社會企業該如何認定、申請條件與還款機制等，目前仍有爭議。

臺灣在社會企業上面，是需要形成相關的法制規範，但是不急著現在，很多人認知很分歧。(C1)

就是給你創投資金的百分之三十還是五十，然後你要還…只要符合這幾個條件，就融資百分比多少，依創業總額，回到創業貸款條件去審查。(N3)

我覺得補助還款是一個好方式，但問題是怎麼還款，譬如可以不用直接還我錢，但有一個風險是，想要弄一筆錢的人想辦法弄來就倒了…誰還，會不會有弊端？(N1)

檢視公益創投對社會企業多元目標的影響，可從責信角度加以觀察。社會企業具備多元目標特質，被賦與特殊社會地位，即帶有社會責任，而社會投資導向的公益創投亦然。因此，責信核心在於社會目標與商業模式一致性，換言之，當社會企業與公益創投出現認知差異時，將產生責信危機。信任是建構社會資本的基礎共識 (Putnam, 2000)，建立適切機制予以規範，乃是避免社會企業喪失社會信任的重要途徑 (Dart, 2004)。歸納前述分析發現，首先，對於社會企業定位欠缺共識，深怕一旦立法可能產生僵化問題，扼殺社會企業與公益創投多元發展空間；其次，投資具有風險，可能淪為有心人牟利工具；第三，對於政府投資政策的條件與還款機制，仍存在一些疑慮；最後，良善的責信機制，實為建構社會企業與公益創投間信任之基石。

二、對多元利害關係人的影響

(一) 政府補助對利害關係人的影響

目前針對非營利組織或庇護工場，優先採購可以視為另一種間接的政府補助系統，因其具備政府購買服務的特性，亦為進入市場之重要途徑，但受訪者對於優先採購的效益則存有質疑。

用限制性招標可以直接找社福團體作，可能一個是歧視，另一個可能怕圖利廠商…有些廠商低價已不敷成本，只能用挖東牆補西牆方式。(N2)

比較困難的是說，我們服務的是心智障礙者，他們產能方面，其實跟一般人的是差很大的。(N4)

以庇護工場規格而言，既欠缺營運人才，身心障礙者又難以透過訓練達成市場要求，成為非 NPO 型社會企業面臨的重大挑戰。

社會企業進入市場有一定難度，幾乎都是從庇護轉，沒有外面企業營運概念，…這些人都不是營運人才，都是服務人上來。(N1)

學社工的為什麼要學習收益、為什麼要去學習產品怎麼做？這會造成人員很大壓力、人員流動…我們再作訓練的時候，就要花非常多的心力。(N4)

對 NPO 型社會企業而言，除面臨專業轉換壓力外，組織若無法自我調適，是否有能力真正成為自給自足的社會企業，則仍有疑問。

我跟企業在談的時候，我就講我的本質和核心價值是這個，…如果你想要勞務採購，那種壓榨的概念，廉價採購、撿便宜，那就不用玩了。(N3)

我們會比較擔心的是，就是在企業模式要求盈餘的情況下，身心障礙者的就業權益會不會被影響。(N4)

從前述資料發現，庇護工場轉型為社會企業並非易事，雖然依據「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」，各級政府機關、公立學校及公營事業機構應優先購買相關產品與服務，但一旦庇護工場轉型為社會企業，NPO 型社會企業是否該適用優先採購系統目前仍有爭議，也促發政策工具尋求更彈性化的市場力量介入，公益創投就成為一種重要選擇。

（二）公益創投對利害關係人的影響

對於引入公益創投，社會企業本身是否已作好準備，成為重要考量因素。導入公益創投將可能大幅度改變經營結構，除專業人才引入外，內部人員的調適與配合也是關鍵要素，皆不難看出引入公益創投影響所及，絕非只是弱勢受雇者而已，而如何提升人力素質，並調和不同的組織文化，成為引入公益創投的重要考量。

不管是創投或基金會，其實都會卡到一些事情，就是相對的我們能夠提供多少能力去做管理，…他勢必會考量要不要投資。(N1)

當有機會的時候要端甚麼牛肉給人家，一些組織文化、專業知識的磨合要怎麼辦，下面這些問題比較大…腦袋要一樣才行。(N2)

當（公益創投）進來的時候，輔導跟著要進來了，是不是？所以今天對原來的社企的投資人，其實面對這樣的創投是很質疑的。(C1)

當導入公益創投後，除社會影響力指標外，資金回收也無可迴避。NPO 型社會企業關心還款問題，而公司型社會企業則關心透明度問題，這些都是責信的核心議題。

捐款人會想你有盈餘為什麼還要（捐款）…回過頭來講我們還是服務，如果因為虧損就收掉，那服務在哪裡。(N1)

NPO 如果投資一般營利事業，爭議很多，若是社會企業，又不太相同，因為他有社會使命…如果透明度很低，我會質疑該不該投資，會不會圖利特定對象…社會公眾對基金會、執行團隊的信任，就是

相信會把所捐出去的錢，做最有效的運用。(C1)

就商業運作而言，投資一定有風險，對 NPO 型社會企業而言，來自於捐款的資金投入商業營運本身就有爭議，故如何減少捐贈者疑慮，財務資訊揭露就為重要責信機制，而公設會計師則是自律的一種選項。

可以公設會計師來去協助，就像有公設律師一樣，有人請不起律師，那政府出錢請律師，公設會計師這個不只是社會企業，甚至臺灣很多中小型企業都需要。(C2)

三、討論

對於社會企業而言，政府補助評價不一，但社會投資導向之公益創投真的可以扮演更積極的角色嗎？公益創投與商業創投概念相似，目的皆希望透過資源挹注以擴大經營，創造利潤或達成社會目標。公益創投被視為發展社會企業利器，但對社會企業而言，導入公益創投事關社會企業營運，尤其當公益創投掌握經營權時，對社會企業影響不可謂不大。

就社會企業多元目標影響層面，政府補助在社會企業創設階段，無疑扮演重要角色，但為避免資源依賴，導入公益創投為可行的政策工具。社會企業資金主要來自所謂「4F」，即家人 (Family)、朋友 (Friend)、投資人 (Funder) 及傻瓜 (Fool) (Giancarlo, 2016: 417)。天使投資人也是投資人的一種類型，但只有少數幸運創業家可從天使投資人獲得種子基金 (Fenn, Liang, and Prowse, 1997)。

就欠缺投資誘因而言，雖然公益創投要求低資金回收，並於投資社會企業失利時，願意轉為捐贈，但公益創投本質仍是投資，資金回收之目的在於回流至「天使資金池」，得以源源不絕地再投資其他社會企業，對於非營利組織捐贈行為可以享有稅捐減免，但社會企業因欠缺法律地位，故公益創投之天使基金，即便轉為捐贈，也難以比照稅捐減免優惠，捐贈特質致使少數人願意擔任天使投資人。

就天使基金的定位不清而言，許多社會企業並不清楚公益創投與社會影響力投資的差異，公益創投雖有助於社會企業渡過萌芽期的死亡幽谷，但難以協助社會企業規模化，這也促發社會影響力投資介入之契機。社會

影響力投資本質為風險投資，將社會企業視為投資獲利標的，社會影響力投資將社會企業視為具社會價值的載體，也就是社會企業本身即具備社會價值，故投資指注重資金回收。在實務操作上，許多社會企業誤將社會影響力投資視為另一種天使基金，而忽略社會影響力投資的風險性，而部分社會影響力投資亦假借天使基金之名，目的在於追求獲利出清，因此，公益創投雖有助於社會企業渡過萌芽期，但在臺灣卻面臨污名化的困境。

就社會企業多元利害關係人影響層面，優先採購可以視為另一種間接的政府補助系統，因其具備政府購買服務的特性，但社會企業是否該適用優先採購系統則仍有爭議。而從社會投資角度，具備「捐贈」特性的公益創投，若願意建立社會企業的財務透明機制，以自律角度自我檢視公益創投與社會企業使命的契合程度，將有助於降低利害關係人對於公益創投的疑慮。

對社會企業整體發展而言，政府補助與公益創投乃是不同階段的政策選擇，其政策工具目標在於協助社會企業建立更具市場競爭力的商業模式，以達發揮社會影響力之社會目標。從政府補助到公益創投，正彰顯政策工具的與時俱進與策略思考。而從訪談資料發現，對 NPO 型社會企業而言，仍相當依賴政府補助，而公司型社會企業，則關心政府補助的分配與干預問題。就公共政策角度，政府補助之效在於支持創設社會企業，政府補助有其階段性任務，不該成為政策工具之常態，否則社會企業所設定之永續發展目標將成為具文。

社會企業受到政策的多方鼓勵，創設社會企業並非難事，問題在於社會企業若無法建立具市場競爭力的產品或服務，一旦進入萌芽期，將因收支失衡，逐漸侵蝕原始創設資本，而陷入「死亡幽谷」的困境，從香港及英國 SEUK 的調查已經發現，一旦政府補助撤出，多數社會企業將面臨虧損，此時引入公益創投，不僅僅是引入天使基金，也包含其專業技術，對於社會企業利害關係人而言，優先採購可能排擠現存社福組織及庇護工場之資源，故社會企業是否納入優先採購系統仍有爭議。雖然公益創投或許有助於社會企業成長，但不可諱言的是，一方面社會企業欠缺吸引天使投資人的誘因，另一方面社會企業對於天使基金定位認知不清而感卻步，致使實際操作上僅少數社會企業可以獲得天使基金的

青睞與挹注，故如何讓公益創投成為達成社會企業多元目標的助力，並減緩多元利害關係人對於公益創投的疑慮，乃是政策配套設計必須思考的核心議題。

伍、結論

就社會企業多元目標影響層面，政府補助在社會企業創設階段，無疑扮演重要角色，但為避免資源依賴，並協助社會企業獲取更多萌芽期所需資金，導入公益創投為可行的政策工具。但因為欠缺吸引投資人的誘因，及天使基金定位不清，皆不利於社會企業達成其社會目標。而就社會企業多元利害關係人影響層面，政策介入與公益創投的選擇，深深影響社會企業的治理機制與利害關係人認知。而從社會企業文獻發現，無論是 Dees (1998) 的「社會企業光譜」，或者 OECD (1999) 所採取的動態性觀點，社會企業多元目標與多元利害關係人乃呈現一種鑲嵌關係，如此更能體現社會企業的混合特質。基此，本文歸納幾項研究發現：

首先，政府補助在社會企業創設階段扮演推動角色，但導入社會投資性質之公益創投，以市場創新思維，強調具捐贈性質的「軟性」資金回收邏輯，為協助社會企業渡過死亡幽谷的可行策略。天使基金主要用以支持社會企業萌芽期之資金缺口，但一方面因為社會企業欠缺法律定位，缺乏吸引天使投資人的誘因，另一方面社會企業對於天使基金的定位也缺乏清楚認知，許多社會企業難以分辨公益創投與社會影響力投資的差異，而部分社會影響力投資的「低投高賣」策略，在收割社會企業利益之同時，也讓社會企業主為贖回經營主導權而損失慘重，致使社會企業對於公益創投產生疑慮甚至敵意，造成天使基金難以投入社會企業，致使社會企業無法達成社會目標。

臺灣政府在提出「社會企業行動方案」後，受到許多社會企業與投資人的注目，但在投資誘因不足及社會企業對於公益創投的疑慮中，社會企業體質依然脆弱。從支持社會企業發展的角度，本文認為公共政策應該扮

演媒合角色，建構友善的支持系統，提供公益創投及社會企業合作的誘因。具體建議包含：

對公益創投的投資人而言，可以參考英國「社會投資稅收減免規則」(Social Investment Tax Relief)作法，對於符合「社區利益公司條例」第二十二條規定之社會企業，有權要求其全部投資的 30%金額獲得稅收減免。臺灣對於公益創投之天使投資人，若可以比照英國規定，給予天使投資人投資的稅收減免，將可以吸引更多天使基金投入社會企業之意願。

對社會企業而言，若社會企業盈餘可以比照非營利組織免稅規定，當社會企業營收之 60%不得分配時，則享有營所稅免稅優惠，據以降低社會企業營運成本，讓天使投資人更有機會回收資金，回流至「天使基金池」，可以再投資其他社會企業，成為正向循環，提高天使投資人的成就感與參與感，將有助於更多人願意投資天使基金，也讓社會企業有更多資金來源。

前述稅賦工具，目的在於提高天使投資人投資之意願，與提供社會企業更多選擇機會。但為避免風險投資假天使基金之名，政府應該扮演守門人角色，避免社會影響力投資假借天使投資人之名進行掠奪，重建社會企業與公益創投之制度性信任機制。從政策工具角度，政府在將公益創投導入社會企業時，有責任建立友善的生態環境，而責信則是可供思考之角度。責信包含他律、自律與自我認知三個層次 (Dart, 2004)。

在他律方面，法律、監督人或合同皆為可能型態，以合同為例，公益創投與社會企業必須擬定明確投資內容，目的係希望減少雙方認知差距，規範彼此在商業與社會定位，以及資金使用方式，避免可能產生牟利爭議，政策工具可以設計類似定型化契約之內容加以保障；在自律方面，資訊揭露是可行作法，目的是藉財務透明化，確保資金不致備投入與使命無關投資，甚至遭私人挪用，故提供更多元的社會企業登錄或認證機制，以建立社會企業的公信力；在自我認知方面，對於社會目標與經濟目標之競合，利潤分配比例無法成立評價社會企業多元目標之有效測量工具，社會企業自我認知之評價基準，應如同 OECD (1999) 所定義，在於以創新經濟手段解決社會問題之程度，如此才不致產生目標偏離或混淆問題。

參考文獻

一、中文部分

- 王世軍，2012，〈公益創投與社會組織培育〉，發表於「兩岸三地社會企業學術暨實務研討會」（10月1日），臺北市：社團法人中華組織發展協會。
- 江明修、鄭勝分，2010，〈政府與第三部門協力關係之關鍵議題：公共課責與自主性之研究〉，《研習論壇》，116：11-24。
- 余宛如，2014，《明日的餐桌》，臺北市：大雁出版基地。
- 沈慶盈、龔煒媛，2009，〈社會福利機構社會企業化之探討〉，《社區發展季刊》，126：110-122。
- 林吉郎，2008，〈公益創投與社會企業：價值創造途徑的分析〉，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》，臺中市：勞委會職訓局中彰投區就業服務中心，頁93-107。
- 林淑馨，2013，〈臺灣社會企業的現況與困境：以公益創投型社會企業為例〉，《社區發展季刊》，143：68-77。
- 官有垣、王仕圖，2010，〈政府對臺灣社會企業發展之影響研究〉，《公共事務評論》，11（1）：1-21。
- 施淑惠，2013，〈當前政府推動社會企業的規劃與作法〉，《社區發展季刊》，143：7-17。
- 陳金貴，2002，〈非營利組織社會企業化經營探討〉，《新世紀智庫論壇》，19：39-51。
- 陳錦棠、官有垣、王仕圖，2012，〈香港與臺灣社會企業的人力資源、資金來源，以及決策與治理〉，官有垣等人（編），《社會企業：臺灣與香港的比較》，臺北：巨流，頁165-180。
- 陳錦棠、黎家偉，2013，〈香港社會企業的社會影響初探〉，《社區發展季刊》，143：151-160。
- 鄭勝分、劉育欣，2015，〈公益創投：社會企業的另一種契機〉，《中國非營利評論》，15（1）：33-57。
- 黃德舜、鄭勝分、陳淑娟、吳佳霖，2014，《社會企業管理》，新北市：指南書局。

二、英文部分

- Adam, S., and T. Johnson. 2006. *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*. London and New York: Routledge.

- Bishop, M., and M. Green. 2009. *Philanthrocapitalism: How Giving can save the World*. New York: Bloomsbury Press.
- Borzaga, C., and J. Defourny. 2001. *The Emergence of Social Enterprise*. London and New York: Routledge.
- Borzaga, C., and A. Santuari. 2003. "New Trends in the Non-profit in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship." In OECD ed., *The Non-profit Sector in a Changing Economy*. Paris: OECD, 31-59.
- Buckland, L., L. Hehenberger, and M. Hay. 2014. "The Growth of European Venture Philanthropy." *Stanford Social Innovation Review*, Summer: 33-39.
- Dart, R. 2004. "The Legitimacy of Social Enterprise." *Nonprofit Management and Leadership*, 14: 411-424.
- Dees, J. G. 1998. "Enterprising Nonprofits." *Harvard Business Review*, 76(1): 54-66.
- Dees, J. G., and J. Elias. 1998. "The Challenges of Combining Social and Commercial Enterprise." *Business Ethics Quarterly*, 8(1): 165-178.
- Defourny, J. 2001. "Introduction: From Third Sector to Social Enterprise." In C. Borzaga, and J. Defourny eds., *The Emergence of Social Enterprise*. London and New York: Routledge, 1-28.
- Defourny, J., L. Hulgard, and V. Pestoff. 2014. *Social Enterprise and the Third Sector: Changing European Landscapes in a Comparative Perspective*. London and New York: Routledge.
- Dixon, S., and A. Cliffors. 2007. "Ecopreneurship: A New Approach to Managing the Triple Bottom Line." *Journal of Organizational Change Management*, 20(3): 326-345.
- Ealy, L. T. 2011. "Justice, Beneficence and the Modern Age." *Society*, 48(5): 403-406.
- Edwards, M. 2011. "Impact, Accountability, and Philanthrocapitalism." *Society*, 48(5): 389-390.
- Evers, A. 2001. "The Significance of Social Capital in the Multiple Goal and Resource Structure of Social Enterprises." In C. Borzaga, and J. Defourny eds., *The Emergence of Social Enterprise*. London and New York: Routledge, 296-311.
- Falconer, P. K., and K. McLaughlin. 2000. "Public-Private Partnerships and the New Labour Government in Britain." In S. Osborne ed., *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London and New York: Routledge, 120-133.
- Fenn, G., N. Liang, and S. Prowse. 1997. "The Private Equity Market: An Overview." *Financial Markets, Institutions, and Instruments*, 6 (4): 1-106.
- Galaskiewicz, J., and S. N. Barringer. 2012. "Social Enterprises and Social Categories." In B. Gidron, and Y. Hasenfeld eds., *Social Enterprises: An Organizational Perspective*. NY: Palgrave Macmillan, 47-70.

- Galera, G., and C. Borzaga. 2009. "Social Enterprise: an International Overview of its Conceptual Evolution and Legal Implementation." *Social Enterprise Journal*, 5(3): 210-228.
- Giancarlo, G. 2016. "'Equity Crowdfunding of an Entrepreneurial Activity'." In D. Audretsch, E. Lehmann, M. Meoli, and S. Vismara eds., *University Evolution, Entrepreneurial Activity and Regional Competitiveness*. Cham: Springer, 415-425.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gidron, B., and Y. Hasenfeld. 2012. *Social Enterprises: An Organizational Perspective*. NY: Palgrave Macmillan.
- Hansmann, H. 1996. *The Ownership of Enterprise*. MA: Harvard University Press, Cambridge.
- Hockerts, K. 2006. "Entrepreneurial Opportunity in Social Purpose Business Ventures." In J. Mair, J. Robertson, and K. N. Hockerts eds., *Handbook of Research in Social Entrepreneurship*. London: Palgrave MacMillan, 57-86.
- Iyer, E. 2003. "Theory of Alliances: Partnership and Partner Characteristics." *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 11(1): 41-57.
- Kerlin, J. A. 2006. "Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences." *Voluntas*, 17: 247-263.
- Low, C. 2006. "A Framework for the Governance of Social Enterprise." *International Journal of Social Economics*, 33(5/6): 376-385.
- Mair, J., and I. Martí. 2006. "Social Entrepreneurship Research: A Source of Explanation, Prediction, and Delight." *Journal of World Business*, 41: 36-44.
- Mason, C., J. Kirkbride, and D. Bryde. 2007. "From Stakeholders to Institutions: The Changing Face of Social Enterprise Governance Theory." *Management Decision*, 45(2): 284-301.
- Miles, M. P., M. L. Verreynne, and B. Luke. 2014. "Social Enterprise and the Performance Advantages of a Vincentian Marketing Orientation." *Journal of Business Ethics*, 123: 549-556.
- Nicholls, A. 2014. "Filling the Capital Gap: Institutionalizing Social Finance." In S. Denny, and F. Seddon eds., *Social Enterprise: Accountability and Evaluation around the World*. London and New York: Routledge, 161-195.
- OECD. 1999. *Social Enterprise*. Paris: OECD.
- OECD. 2003. *The Non-profit Sector in a Changing Economy*. Paris: OECD.
- OECD. 2015. *Social Impact Invest: Building the Evidence Base*. Paris: OECD.

- OECD netFWD. 2014. *Venture Philanthropy in Development: Dynamics, Challenges and Lessons in the Search for Greater Impact*. Paris: OECD Development Centre.
- Peattie, K., and A. Morley. 2008. "Eight Paradoxes of the Social Enterprise Research Agenda." *Social Enterprise Journal*, 4(2): 91-107.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Ramdas, K. N. 2011. "Philanthrocapitalism: Reflections on Politics and Policy Making." *Society*, 48(5): 393-396.
- Ritchie, J. 2003. "The Applications of Qualitative Methods to Social Research." In J. Ritchie, and J. Lewis eds., *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: Sage, 24-46.
- Ritchie, J. Z., and J. Lewis. 2004. *Qualitative Research Practice*. London: Sage.
- Scarlata, M., and L. Alemany. 2012. "Deal Structuring in Philanthropic Venture Capital Investments: Financing Instrument Valuation and Covenants." In R. Cressy, D. Cumming, and C. Mallin eds., *Entrepreneurship, Governance and Ethics*. Netherlands: Springer, 5-29.
- Schinckus, C. 2015. "Financial Innovation as a Potential Force for a Positive Social Change: The Challenging Future of Social Impact Bonds." *Research in International Business and Finance*, 38: 1-10. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ribaf.2015.11.004>.
- Sophie, A., and T. Johnson. 2006. *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*. London and New York: Routledge.
- Sriram, M. S. 2011. *Profit or Purpose: The Dilemma of Social Enterprises*. Indian: IIMA.
- Stephenson, H., M. Brock, and M. Loughhead. 2008. "Urban Outreach Ministries' Organic Gardens: Developing a Sustainable, Triple-Bottom-Line Business for a Nonprofit Social Enterprise." *Journal of the International Academy for Case Studies*, 14(7): 63-72.
- Van Slyke, D. M., and H. K. Newman. 2006. "Venture Philanthropy and Social Entrepreneurship in Community Redevelopment." *Nonprofit Management & Leadership*, 16(3): 345-368.

Subsidies or Social Investments? The Influence of Policy Tools on the Social Enterprise's Development

Sheng-Fen Cheng*

Abstract

In order to promote the development of social enterprise, in addition to subsidies, governments introduce the new strategy of social investment (i.e. venture philanthropy) as policy tool. But how does the latter one influence social enterprises? This paper suggests that we should employ the hybrid features of social enterprises multiple goals and multiple stakeholders to answer this question. By conducting in-depth interviews with key informants, several conclusions are reached. First of all, governmental subsidies do play the critical role in the start-up stage of social enterprises. However at budding stage, introducing venture philanthropy would be a good strategy. It implies that venture philanthropy is the feasible way keeping social enterprises survive. Second, though venture philanthropy is known with low risk, not many social enterprises received angel funds because their purposes are unclear and thus lacking adequate incentives for angel investors. Finally, public policy regarding the development of social enterprises should design a friendlier tax system and rebuild the mutual trust between social enterprises and venture philanthropy.

Key Words: policy tool, subsidy, social investment, venture philanthropy, social enterprise

* Assistant Professor, Department of Adult & Continuing Education, National Taiwan Normal University. Email: sfcheng@ntnu.edu.tw.

