

香港社會企業的發展與未來定位

社聯-滙豐社會企業商務中心高級經理譚穎茜女士

社聯政策研究及倡議(社會發展)主任何俊傑先生

前言

「社會服務」與「商業營運」，以往被視為不可並存之事，縱有個別社會福利機構以較市場化的模式提供社會服務，但此模式在界內並不普遍。1997-98年的亞洲金融風暴為香港社企的發展正式揭開序幕。香港與亞洲其他國家一樣，面對失業率高企、經濟萎縮及種種接踵而至的社會問題，促使政府以及社福團體展開創新的服務模式，「社企」一詞亦開始出現。

在2001年的財政預算案中，政府開始推出「創業展才能」計劃，鼓勵政府機構成立社會企業(下稱「社企」)，為殘疾人士提供就業機會。2002年，政府再推出「社區投資共享基金」，支持跨界別合作，建立社會資本，亦有一些團體透過此基金開辦社企。於2006年，政府更推出「伙伴倡自強」社區協作計劃，協助弱勢社群自力更生。自此，愈來愈多非牟利機構成立社企，利用創新方式處理弱勢社群的就業問題。

一直以來，政府視社企為達致扶貧及創造就業的方法，現時大部份社企的主要目標是聘用弱勢社群及培訓弱勢人士。根據社聯-滙豐社會企業商務中心出版的《社企力-香港社企概況2012-13》，分別有71%及69%的社企以「聘用弱勢社群」及「培訓弱勢人士」為其主要社會目標。

近年社企急速發展，其社會目標、營運模式及所提供之服務漸變得多元化，「扶貧」已不是社企的唯一目標。私人企業亦開始涉足於社企領域。「創效投資」、「社會創新」、「社創精神」等概念漸引起各界的興趣及關注。在這脈絡下，香港的社企應朝什麼方向發展？

本文嘗試回顧香港社企的發展，並檢視社企面對的機會與障礙。

香港社企發展的趨勢

現時香港沒有社企註冊制度，亦沒有統一的定義。政府為「社企」只作出一個較概括性的描述，容許其更多彈性：

「一般而言，社企是一盤生意，以達致某種社會目的，例如提供社會所需的服務（如長者支援服務）或產品、為弱勢社羣創造就業和培訓機會、保護環境、利用本身賺取的利潤資助其轄下的社會服務等。社企所得利潤主要用作再投資於本身業務，以達到既定的社會目的，而非分派給股東。」¹

¹ 社會企業 (<http://www.social-enterprises.gov.hk/tc/introduction/whatis.html>)

對於政府應否為社企立法，業界的立場不一。審計署於2014年5月發表《推動社會企業的發展》報告書，建議政府為社企作一清晰的界定，以確保資源用得其所。然而，民政局認為國際上沒有劃一的定義，若以既定框架作出不必要的法律規限，反而會窒礙社企的發展。而界內亦有不少持份者反對為社企立法，認為在社企發展初期，應採取包容的方式，以鼓勵更多有心人士投身社企，讓社企界能百花齊放。

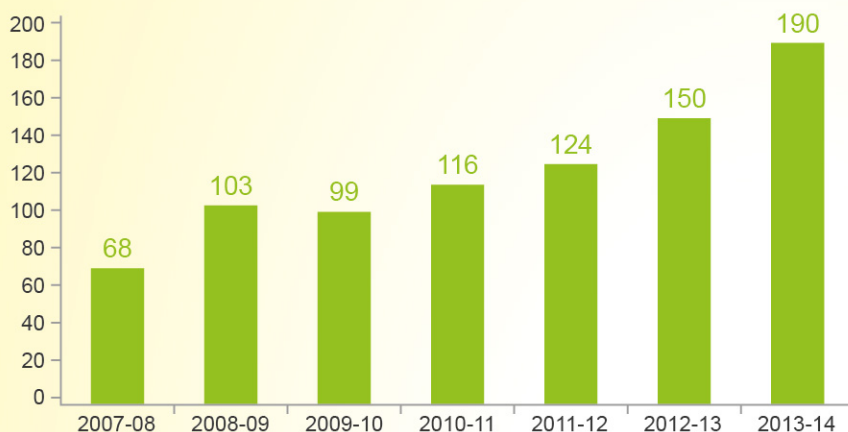
香港社會服務聯會(社聯)由2007年開始製作《社企指南》，羅列全港社企的業務及聯絡資料。目前，它是全港唯一的社企名錄。在2014年7月的「社會諮詢委員會」會議上，民政事務局更通過採納《社企指南》的操作定義為當局所用。

根據社聯的數據，截止2013年底，全港有190間機構參與成立457間社會企業單位，當中獲《稅務條例》第88條豁免繳稅的慈善機構及慈善信託佔66%，未有豁免繳稅的佔34%(見圖一及二)。此外，在457間社企中，有53.2%社企是註冊善慈團體屬下的部門，46.2%間是註冊公司。只有0.6%是合作社(見圖四)。

過去八年，社企發展得非常迅速。由2006年，政府開始大力推動社企，參與成立社企的機構/公司數目由2007-08年度的68間增至2013-14年度的190間，增幅達179% (見圖一)。同期，社企單位的數目亦由222間激增至457間，增幅達105.8% (見圖三)。社聯《社企力》的數據顯示，政府在資助社企上擔當重要的角色。逾50%受訪社企透過政府的資助計劃獲取啟動資金，遠超於自資(22%)及其他資助(13%)。

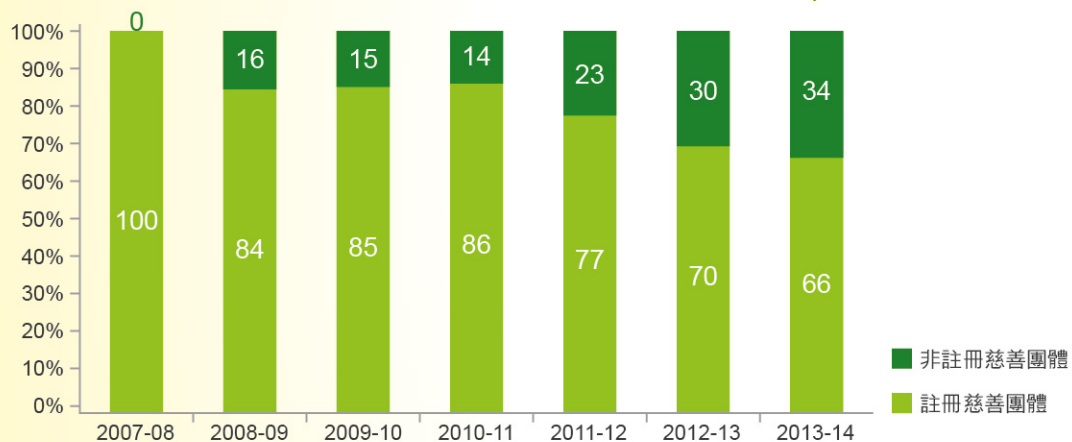
「餐飲及食物製造」、「生活百貨」(零售)及醫療與護理是社企從事的三大行業。大部份的社企仍以「創造就業機會予弱勢人士」為主要社會目標，故其參與的行業亦以勞動密集的業務為主。惟近年我們亦見更多社企從事「教育及培訓」、「醫療與護理」以及「環保回收」的業務。例如，從事醫療及護理的社企由2009-10年度的68間增至2013-14年度的125間，增幅達84%。從事教育及培訓的社企在同期由14間增至58間，增幅逾3倍。環保及回收社企則由48間增至87間，增幅達81%(見表一)。此趨勢顯示，愈來愈多社企從事高增值技術的行業(如教育、環保)，亦反映社企與時並進，回應人口高齡化及環保的需要。

圖一：參與成立社會企業的機構數目 (2007-08至2013-14年度)



資料來源：香港社會服務聯會

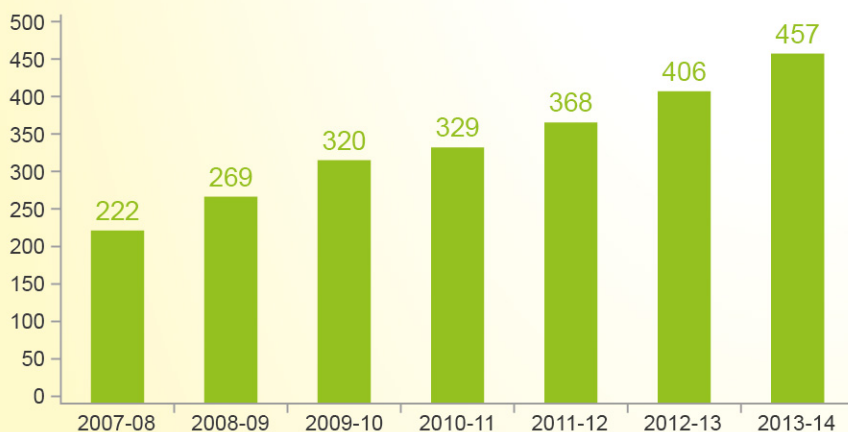
圖二：參與成立社企的註冊慈善團體與非註冊慈善團體的百份比分布 (2007-08至2013-14年度)



註：註冊慈善團體是指根據《稅務條例》第88條獲豁免繳稅的慈善機構及慈善信託。

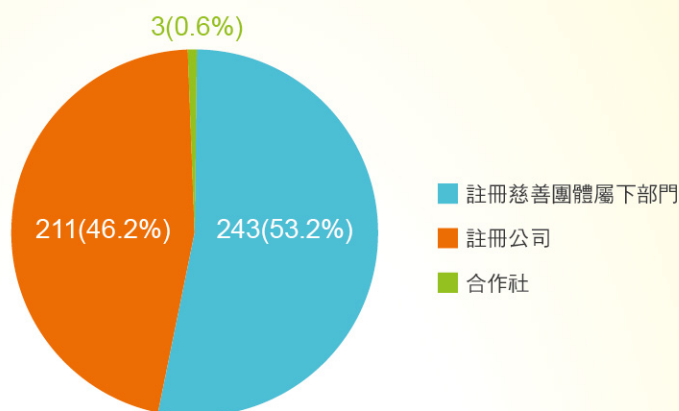
資料來源：香港社會服務聯會

圖三：社會企業/計劃的數目 (2007-08至2013-14年度)



資料來源：香港社會服務聯會

圖四：社會企業的法定架構 (2013-14年度)



資料來源：香港社會服務聯會

表一：比較2009-10及2013-14年度的社會企業從事之行業分佈

	2009-10	2013-14	增長率(%)
餐飲及食品製造	114	144	26
生活百貨	103	127	23
醫療及護理	68	125	84
商務支援	56	75	34
環保及回收	48	87	81
教育及培訓	14	58	314
家居清潔及小型裝修	48	33	-31
服飾零售	3	16	433
物流及汽車服務	19	17	-11
其他	0	25	—

資料來源：香港社會服務聯會

回顧過往社企的相關數字，我們有兩個觀察。第一，由非慈善團體營辦的社企所佔的比例愈來愈高，由2008-09年度的16%，大幅增長至2013-14年度的34%。近年有一些私人機構也加入社企的浪潮，開展公平貿易、環保、文化保育等不同類型的工作，大大擴闊社企的社會目標。

此外，從表二所見，絕大部份的社企以「慈善團體」、「私人企業」的法律形式出現，絕少以合作社模式經營，這或許由於在本港申請成為合作社的程序較為繁複。有別於香港，南韓政府將社企的發展放置於「社區經濟」之框架，並於2011年修改成立合作社的法例，鼓勵這種由下而上、平等參與的管理模式。

政府的政策推動

社企的發展最初由社會福利署推動，其「創業展才能」計劃鼓勵復康機構營辦社企，聘用殘疾人士，乃推動社企之先驅。直到2005-06年，前扶貧委員會以社企為重點「扶貧」策略。在2006年4月前扶貧委員會召開了有關社企的會議，探討香港發展社企的前景。同年6月，前財政司司長在立法會上更肯定推動社企是前扶貧委員會的重要工作，認為社企的發展可有助弱勢社群由受助者轉化為自強者。在2007-08年度的施政報告上，前特首曾蔭權正式確定「香港要培養更多社會企業家，透過企業家的思維，利用商業策略達致社會目標」。

在2009年的施政報告上，特首更提出成立「社會企業諮詢委員會」（下稱「社企諮委會」），委員會在2010年1月正式成立，職權範圍包括：(1) 制定政策及策略以支援香港社企持續發展，向政府提供意見；(2) 促進社會企業發展的計劃活動，並監察有關計劃活動的推行情況；(3) 加深各持份者的認識，並鼓勵各方緊密合作；(4) 研究與社會企業發展的相關議題。

目前，政府在推動社企發展上主要扮演四個角色：(1) 宣傳及加深公眾對社企的認識，例如：發放社企銷售資訊、舉辦展銷日、物色商業伙伴、尋求贊助等；(2) 促進跨界別合作，例如：建立配對平台及師友計劃等；(3) 培育更多社會企業家，例如：舉辦社企管理課程及社會企業挑戰賽等；(4) 向社企提供支援，例如：設立諮詢委員會、開展社企資助計劃、舉辦能力建設項目及公眾教育活動等。近年社企數目大幅增長，可見社企發展逐漸蓬勃，政府的支援政策亦發揮一定效益。然而，我們仍然看見一些制度上的阻礙，社企需要突破這些樽頸，才能順利進入另一階段。

社企面對的發展樽頸

香港的社企發展有十多年，受資助社企的存活率並不算低，但正如一般的中小企一樣，要繼續生存並不容易。有不少社企在資助期屆滿後仍面對虧損的情況。

根據審計署的報告，由2006-07年度至2013年9月，受「伙伴倡自強」計劃資助的計劃總數有145個，當中有25個已結業，佔整體項目17%，主要原因是商舖租金上升、商舖位置欠佳及僱員的問題。在120個項目中，有79個項目的資助期已結束，而在已結束的項目中，有51%有營業盈餘，49%仍有營業虧損。

另外，在「創業展才能」計劃運作的十二年間，批出的項目共有81個，有69個的資助期已屆滿，在該69個資助期已屆滿的社企當中，有24個(35%)已結業。在剩下的45間社企中，有16間(36%)仍有營業虧損。

社聯的《社企力》調查中，發現社企面對不少困難。有約五成受訪社企表示「成本高昂」(52%)及「租金昂貴」(49%)是他們面對的兩大難處。

香港的社企規模甚小，絕大部份只屬小型企業，有規模的社企數目不多。近年社企數目雖持續增長，但高速擴展(scale up)的例子不多。社企能夠達至自負盈虧已相當不俗，要繼續發展擴大，在競爭激烈的市場上突圍而出，相當困難。

(i) 責任採購政策之推行

政府曾在採購政策上著手，協助社企開拓商機。政府在2008年推出一項先導計劃，讓社企優先競投選定的政府服務合約。先導計劃共有三期，共有132份服務合約，當中有75份成功批予社企，價值約3,000萬元，涉及職位約570個。

政府的檢討結果顯示，執行計劃的決策局或部門在推行計劃時沒有遇到困難，承辦項目的社企亦能履行合約的要求，然而，不少社企因為規模太小，未能符合政府合約的要求。此外，在政策上特別優待社企亦有可能違背政府採購政策的公開、公平原則。民政局在2012年7月檢討後，決定停辦先導計劃，只鼓勵各決策局或部門繼續支持社企發展的工作，把社企列入採購服務供應商名單。

及後，業界亦自行開展各類型的「責任採購」計劃，例如社聯的「好好社企」計劃，針對商界推廣社企產品。而「良心消費月」亦成為年度的社企重點活動。然而，上述的民間活動開始面對發展樽頸。雖然社企的數目以及顧客對社企的支持度與日俱增，但能符合企業要求、擁有穩定生產力之社企數目不多。政府、公營機構及企業所要求的產品無論在數量上、質量上皆有一定標準，而大部份社企仍然是小型企業，能夠應付這種要求的社企不多。此外，社企的營運成本亦直接影響其產品價格，使其市場競爭力稍遜。就採購政策而言，政府部門及某些企業尤其關注政策之公平性，若政策給予社企特別優待，這可能會對非社企的供應商造成不公。

(ii) 資源的分配及市場介入

目前，有意開辦社企的非牟利機構可申請政府不同類型的起動基金。表五羅列了政府不同類別的基金，有些專為社企而設，有些則不限申請用途。從表五可見，政府為社企提供的起動基金頗為充裕，所涵蓋的範疇亦甚多。

表五：資助社會企業的項目

(* 專為社企而設的基金; # 並非為社企而設，但接受以社企模式營運的計劃)

	資助計劃	負責的決策局/部門	成立年份	政府的注資總額	社會目的	工作範疇	資助額及方式	申請資格
*	創業展才能計劃	社會福利署	2001年	1.5億	透過市場導向為主的方式，及直接為殘疾人士創造更多就業機會，以改善殘疾人士的就業情況	增加殘疾人士的培訓及就業機會	每項業務最高可獲200萬元的撥款，資助期最長為三年	合資格的團體必須是按《稅務條例》(第112章)第88條獲認可的慈善機構或信託團體
*	伙伴倡自強社區協作計劃	民政事務總署	2006年	3億	提供種子基金成立社會企業，藉此推動可持續的地區扶貧工作，助人自助，特別是協助弱勢社群自力更生	扶貧及就業	每項計劃最高可獲300萬元的撥款，資助期最長為三年	合資格的團體必須是按《稅務條例》(第112章)第88條獲認可的慈善機構或信託團體
*	社會創新及創業發展基金	扶貧委員會	2013年	5億	- 建立和支持能吸引、啟發和培育社會創業精神的計劃和試驗項目； - 透過社會創新，冀能產生社會效益，建立社會資本，以推動香港的扶貧工作	扶貧及社會創新	未公佈	任何機構或個人可透過負責「創新計劃」的協創機構申請資助
#	社區投資共享基金	勞工及福利局	2002年	5億	- 推動社區參與，鼓勵市民守望相助，互相支持，促進社會融合，並加強社區網絡； - 鼓勵及促進不同性質的機構合作，建立社會網絡	建立社會資本	每項計劃的最低資助額為2萬元，沒有預設最高資助額；資助期最長為三年	非政府機構、私營及公共機構
#	活化歷史建築伙伴計劃	發展局	2008年	15億	把歷史建築改建成為獨一無二的文化地標，以推動市民積極參與保育歷史建築。創造就業機會，特別是在地區層面方面	文物保育	一次性撥款，最高可獲撥款為500萬元	合資格的團體必須是按《稅務條例》(第112章)第88條獲認可的慈善機構或信託團體
#	環境及自然保育基金	環境及自然保育基金委員會	1994年	67億	資助與環保和自然保育有關的教育、研究和其他項目及活動	環保	一次性，沒有預設款額及視乎項目類別	非牟利機構
#	攜手扶弱基金	社會福利署	2005年	8億	- 鼓勵社福界擴展網絡，以爭取商業機構參與扶弱工作； - 鼓勵商界承擔更大的企業社會責任，建立一個團結和諧充滿愛心的社會	扶貧及社會共融	一次性等額補助，最高可獲撥款為500萬元	合資格的團體必須是按《稅務條例》(第112章)第88條獲認可的慈善機構或信託團體

資料來源：立法會文件及政府網站

現時上述資助社企的計劃由不同部門或委員會負責管理。不同的資助計劃有不同目標、資助對象、申請資格及資助方式。可是審計署的報告指出，部門之間的協調並不足夠，致使有資源重疊的問題，例如「創業展才能」計劃及「伙伴倡自強」社區協作計劃的目標頗為相似，服務機構如有意成立聘用殘疾人士的社企，它們可以同時申請此兩項計劃，而目前兩個資助計劃之間沒有審核及互通的機制，以剔除重覆申請的個案。

審計處的報告中指出，曾有兩間服務機構申請不同計劃，在同一場地開設社企。雙方申請不同的資助計劃，新競投者為增加競爭力，提高所付的租金，結果該地點的租金被提高，而投標失敗的社企則面臨結業。民政局作為推動社企的主要政策部門，有需要充份掌握不同資助計劃的最新進展，並檢視各項資助計劃在多大程度上推動社企的發展，締造協同效應。

現時的資助計劃只接受慈善機構和信託團體申請，若申請單位為私人企業、非慈善機構或個人，則只能受惠於「社會創新及創業發展基金」。不過這基金仍未推出市場，我們未能評估其成效。觀乎目前的資源分配，社企主要倚靠政府資源起動，其他類型的社會投資、民間集資方法，在香港還未流行。

自2007年開始，界內開始出現一些創新的社會集資方式，由三十會創立的「香港社會創投基金」是先行者，而它所投資的「黑暗中對話」、「鑽的」、「光房」等皆是成功的社企。近年一些商業機構及家族基金紛紛成立這些社會創投基金，是政府基金以外的一個重要資源。

然而，這些基金在挑選合適投資項目時，也面對一些困難。投資者往往希望項目能帶來可持續、可增長的財務及社會回報，而香港的市場環境競爭劇烈，成本高昂，市場空間發展有限。相對於其他發展中國家的社會投資項目(例如孟加拉、印度等)，其回報或許較慢、較低。香港社企規模不大，若要擴展業務，產品推陳出新，甚至跳出本土市場，仍有一段發展距離。

此外，目前的資助計劃採取較為被動的撥款模式 — 申請者填寫資料、寄交至資助計劃秘書處、評審委員會批核申請書，並安排面試、秘書處通知申請人申請結果。這被動的方式有兩個問題：其一，申請者只憑自己及團隊的經驗撰寫申請書，對於市場的真實環境或未能掌握；其二，沒有資源的中小機構，以及不擅於撰寫計劃書及面試的申請人，縱其點子甚好，亦難以通過評審。

針對以上的問題，「社會創新及創業發展基金」將委託協創機構代理申請人的申請及基金的批核，而協創機構亦會為這些申請者提供一站式的支援服務。這些機構會主動為社企尋找適合的基金，並協助它們評估計劃的可行性和撰寫計劃書。我們希望這種創新的基金管理模式能夠成功推行，亦建議其他基金計劃能汲取箇中經驗。

(iii) 能力建設的需求與差距

政府、大學及各類社企平台提供的培訓及能力建設計劃甚多。坊間提供有關營運社企、商業策略的課程琳琅滿目，大部份針對社企的經營者而設。亦有平台針對機構層面的需要，提供專業的顧問服務。在行業層面上，不同的組織透過社企比賽、創業基金、認證計劃等提高整個社企界別的水平。表六概括介紹目前提供能力建設支援的機構及課程名稱。

表六：政府及協作機構提供的短中長期的能力建設支援 (例子)

	短期	中期	長期
個人層面	社聯、社會創業論壇、社企民間高峰會、仁人學社、香港社會企業總會、香港城市大學的火焰計劃、好單位、英國文化協會、創不同及政府提供的短期培訓課程	- 政府委託大學提供的證書課程 - 仁人學社提供的證書課程	- 仁人學社的社會創業家計劃 - 香港社會創投基金的社創人家計劃
機構層面	豐盛社企學會、社聯、社企總會提供的免費顧問服務	豐盛社企學會、社聯、香港社會創投基金、好單位及英國文化協會提供的顧問服務或創業支援	- 香港社會創投基金的資助項目，例如黑暗中對話等 - 香港社會企業策劃有限公司所經營的一些開發項目 - 社創基金協創團體的顧問服務(未推行)
行業層面	- 中大社會企業挑戰賽 - 民間社企高峰會 - 好單位的共享工作空間 - 政府的社企獎勵計劃	- 社聯的各項社企基金及支援 - 中大社會企業挑戰賽的獎金及支援 - 豐盛社企學會的社企研究 - 香港社會企業總會的社企認證計劃	- 政府的資助計劃 - 各項社會投資計劃

現時坊間針對「個人層面」的培訓課程不少，但不是所有計劃都發揮成效。例如民政署的師友計劃，為社企物色合適的商界導師。這計劃的原意是協助社企營辦者取得商界的專業意見及指導，每期約9個月，其間導師與學員會面至少三次。可是根據審計處的報告，師友配對需時甚長，歷時301至319天不等。有些師友的會面次數更少於三次。更甚是，部份導師認為師友計劃成效不彰，因為計劃為期太短，及社企欠積極性。

坊間亦有一些團體安排師友計劃，從商界及專業界別招募企業義工，作為「社企醫生」，為社企解決營運問題。某些計劃成效顯著，透過與企業合作，能善用外界的資源。然而，亦有個別計劃成效不彰，「社企醫生」的指導和培訓未能到位。

社企數目持續增加，但擁有足夠經驗、富有社會觸覺的「社企醫生」卻遠遠不足。過往經驗顯示，由於社企與一般企業的文化不同，適用於企業的策略，或許不適用於社企。在提供顧問服務的過程中，要將知識轉化、轉移、推行於社企之中，並非如想像般容易。另外，社企是否有足夠的準備與人力資源接受顧問服務，社企的管理層是否支持亦是影響服務成敗之因素。

總結：未來發展及定位

香港社企發展逾十年，社企的數目持續增長；而社企的社會目標，亦由最初的「扶貧就業」，發展至現時的「社會創新」。社企界別日益壯大，再不只由社福機構所主導，企業、專業團體及私人投資者的角色日漸重要。透過社企合作平台所聚合之持份者及資源，亦更為豐富多元。

社企的未來發展看似光明一片，但若要突破上述樽頸，尚有一些障礙有待消除。以下數點，將會是影響未來社企路向的關鍵之處：

i. 社企的定位 – 香港政府將社企置於「扶貧」的框架，近年雖強調「社會創新」，但新推出的社創基金仍以扶貧為終極目標。社企對香港經濟帶來的貢獻，卻鮮有討論。參考外國例子，英國政府將社企視為促進經濟發展的重要一環，約七萬個社企佔本地生產總值(GDP)近5%。而南韓政府，亦視社企為「社區經濟」一部份。歐洲國家例如意大利尤其重視社企與社區發展之關係。在香港，社企在整體經濟上可扮演什麼角色？

ii. 公民社會與社會資本 – 香港社企的一大特色，在於民間團體的積極參與。政府大力支持社企，但不干預社企的發展。近年有不少社企平台及協作組織出現，它們為不同組群，提供各類服務，共創「社企生態圈」(social enterprise ecosystem)。政府並不干預這些平台的運作，反之與其合作，其中「民間社企高峰會」便是最佳例子。政府提供資金、網絡及宣傳上的支援，鼓勵社企平台組織百花齊放，並藉此動員社區參與，及建立社會資本。社企的未來發展，仍有賴於這種共享、互惠的文化。

iii. 企業共享價值 (corporate shared value) – 企業對於社企的支持，已不限於傳統的捐助、義工等模式。企業現時已不滿足於實踐「企業社會責任」(corporate social responsibility)，而是更重視自身企業與社會之間的關係。企業對社會的回饋，已不是「責任」，而是企業的「價值」。近年，一些大企業開始重整供應鏈(supply chain)策略，透過責任採購(responsible procurement)、社會投標(social tendering)等方式在企業內注入社會元素。海外一些企業，更與社區組織合作，自行開辦社企。衣履公司Uniqlo及孟加拉Grameen Bank農村銀行合作開辦的社企Garmeen Uniqlo，正顯示這種新力量。在香港，企業能否跳出舊有的營商思維，嘗試這種義利兼備的新方法？

iv. 社福機構的內部創新 – 社企一方面為社會創造價值，亦同時為機構內部帶來創新。機構為了配合社企營運，往往在行政及管治上作出變更，例如設立獨立的社企部門，或簡化行政程序。機構亦更積極與其他持份者建立網絡，並致力提升機構的效能。社企是推動機構創新及進步的引擎，未來，社福界能否培育更多「內部創業家」(intra-preneur)，推動機構以至整個界別的更新？

過去十年是社企的孕育期，「社創精神」逐漸萌芽。未來十年，將會是社企的發展及淘汰期 – 有社企突圍而出，亦將有社企因未能突破而離場。「社創精神」亦將演變成推動社會發展的運動，由社福界擴展至企業、個人。在更遠的未來，或許再沒有社企，因為人人都可以是社會變革者(changemaker)。