

臺灣社會企業法制定位 與問題之探討

丘昌泰·劉宜君

壹、前言

我國擁有質優量足的非營利組織，大多數歸屬於內政部社會團體登記，且可享受幾與美國類似的稅務豁免條款，故非營利組織從事商業化活動相當活躍，成為推動社會公益的重要力量。社會企業（social enterprise）雖在非營利部門領域掀起波濤，惟在缺乏法制基礎下，非營利組織社會企業化過程並非如外界想像的容易（王秉鈞、鄭勝分，2013：VII），積極轉型為社會企業的家數有限。（註 1）其次，由於社會企業的法源依據仍不明確，多以「非營利組織」、「有限公司」或「股份有限公司」為其成立依據。其中非營利組織受限於非營利事項的規範，若欲以商業手段發展創造獲利，以求自給自足地實踐社會目標，似乎有所衝突。此外，即使從公司法條文進行解釋，雖然得以股份有限公司和有限公司等做為社會企業的組織型態，但就法律明確性而言，仍有所不足，有必要師法西方先進國家的經驗，探討立

法的可能性。例如涂瑞德（2012）指出臺灣對於社會企業的定義模糊，導致社會企業的型態非常多元，包括：有限責任公司、股份有限公司、基金會、協會或合作社等，主管機關不同，適用的法律體系亦不同，造成管理上的矛盾；楊錦青（2013）探討國際推動社會企業立法的經驗，認為需要成立跨部會的政策機制，促成社會企業的健全發展；易明秋（2014）觀察美國社會企業法律的制度環境；劉子琦（2014）分析英國政府發展社會企業的政策；周振鋒（2015）探討以美國公益公司為中心的法制；江朝聖（2015）指出在我國與美國公益與營利二分法制下，建議以修改現行法或另訂新法，因應社會企業組織型態選擇的問題；較為廣泛論述的是孫智麗、周孟嫻（2016）探討美國、英國、韓國、日本的社會企業發展現況與政策分析。

因此，關注社會企業發展的個人、團體及研究機構屢向政府反映法規制定的必要性，並以韓國政府制定的社會企業育成機制與租稅獎勵為例，主張政府提供適當

的政策協助與資源挹注，有助於社會企業的發展、創造多元的就業環境及擴大社會企業的影響力（吳筱涵、陳彥均，2016）。

為回應社會各界的需求，立法院於 2013 年 12 月舉行《公益公司法草案》公聽會，行政院勞動部（前勞委會）於 2014 年 1 月提出《社會企業發展條例草案》，行政院於 2014 年 9 月核定《社會企業行動方案》，採取「先行政、後立法」方式推動。由於我國對於社會企業法律定位沒有共識，以鼓勵社會企業多元化發展為推動方向。惟本研究認為明確的社會企業法定位，有助於促進社會企業的健全發展，透過分析國外社會企業法制化的運作經驗，對於我國法制化的做法提出建議。

貳、社會企業的定義

關於社會企業的定義，在歐盟、英國、美國等國的推行實務上，尚無一致的定義，概念的討論多聚焦在實踐社會企業的民間組織，或是主張企業社會責任的民間團體。使用的詞彙雖然不同，但主要功能在於透過新的組織模式，解決環境與社會的問題（吳筱涵、陳彥均，2016）。本研究說明國外與本國關於社會企業的定義。

首先，關於國外對於社會企業的定義。

英國是社會企業發展最蓬勃的國家之一，隨著社會環境的變遷和社會問題的複

雜，社會企業的概念亦呈現變動的狀態，但聚焦在第三部門和社區為主的商業經濟活動（British Council, 2010）。在 2002 年，英國內閣的「社會企業辦公室」（Social Enterprise Unit）界定社會企業是一種以實踐社會目標為核心的事業組織，其收入盈餘原則上被要求再投入於其組織目的事業相關活動上，或是投入於社區的公益事務上，而非回饋股東的機構（Department of Trade and Industry, 2002）。因此，任何以社會目的為驅動力的事業，均能稱為社會企業，並視其運作的需要，選擇適合的組織型態，例如有限公司、慈善團體、合作社等，向主管機關申請登記（孫智麗、周孟嫻，2016：20）。

德國在 1980 年代末至 1990 年代的政府預算削減，造成的福利節約，出現許多社會企業致力於解決弱勢族群或環境問題。德國對於社會企業的共識是，利用創新與創業的方法解決社會和環境問題，作為組織營運的首要目標（孫智麗、周孟嫻，2016：21）。因此，社會企業是具有社會使命的公司，以創新的策略從事經濟活動，提供服務與產品，法律上多數使用基金會、協會、有限責任公司或合作社等概念（Defourny & Nyssens, 2010; Bundestag, 2012）。

義大利 1980 年代開始使用「社會企業」一詞，指稱提供社會服務或是在勞動市場協助弱勢族群的志工團體。義大利國會在 1991 年率先通過社會合作社法（Social co-operatives Law 381/91），在 2006 年制訂社會企業法（*Social Enterprises*

Law)，並促成歐洲與其他地區的社會企業立法活動 (Defourny & Nyssens, 2010; European Commission, 2014)。義大利將社會企業分為 A 與 B 兩種類型，前者負責管理社會、醫療及教育服務，提供不同服務使用者的團體服務；後者透過教育訓練，讓弱勢族群重回勞動市場 (Social Enterprise London, 2002a)。

相較於前述歐洲觀點，美國的社會企業強調由下而上的發展模式，政府較少干預，主要由民間部門推動 (孫智麗、周孟嫻, 2016: 18)。美國有兩種學派的社會企業觀點，第一種是獲利 (earned income) 學派：社會企業是任何經營賺錢企業或是執行獲利策略的非營利組織，以實現其慈善任務 (Dees, 1998; Kerlin, 2006: 248)。第二種稱為社會創新學派：強調社會企業家扮演改變製造者，執行不同新的服務、生產方法、生產要素、組織形式等組合 (Emerson, 2006)。由此可知，美國將社會企業看成是從企業社會責任到從事商業化活動的非營利組織光譜中的一環，為兼具營利與非營利的社會目標導向的組織，具有多元的組織形式 (Defourny & Nyssens, 2012)。

綜合前述，歐盟觀點較強調社會企業作為一種「社會企業組織型態」，個別國家對於社會企業的設立宗旨觀點不同，例如英國政府視其為履行社會目標的機構，德國政府認為社會企業主要在於解決社會與環境問題，義大利政府將社會企業視為提供社會服務或於勞動市場協助弱勢族群的志工團體。美國觀點著重於獲取利潤與

實踐社會創新兩種觀點，強調非營利部門以創造收入為目標、以社會創新精神從事商業活動，組織型態相對多元。無論是歐洲或美國觀點，社會企業的共同特點是運用商業模式解決社會或環境問題、履行社會公益目標、貫徹利潤限制分配原則、創造社會價值等，主要區別在於執行社會目標的「組織體」。

其次，國內對於社會企業定義的討論。

在政府部門中，最早推動社會企業為前行政院勞委會的多元就業方案，係受到歐洲、韓國工作整合社會企業的影響。隨著社會企業觀念普及，經濟部 (2014) 提出《社會企業行動方案》，可視為行政部門推動社會企業的主要政策方向與原則。我國對於社會企業採取兩種定義方式：(一)廣義：泛指透過商業模式解決特定社會或環境問題的民間組織，其所得盈餘主要用於本身再投資，以持續解決該社會或者環境問題，而非僅為出資人或所有者謀取最大利益。就組織特性上，社會企業同時追求社會與經濟利益，但以創造社會影響力為主要使命。就組織型態上，可以是營利事業或非營利組織的型態，關注議題多元，包含弱勢關懷、在地發展、生態環保、公平貿易等。(二)狹義：包含下列三種要件：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.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。

關於我國社會企業的分類有不同的觀點，例如官有垣（2007）指出包括：積極性就業促進型社會企業、地方社區發展型社會企業、服務提供與產品銷售型社會企業、公益創投的獨立企業型社會企業、社會合作社。王秉鈞、鄭勝分（2013）說明我國非營利組織社會企業化型態，包括：非營利組織下設事業體、庇護工場、非營利組織另設公司。本研究參考經濟部（2014）社會企業行動方案之觀點，社會企業組織型態可以營利組織或者非營利組織型態存在，區分主要兩種類型：（一）公司型社會企業：在經濟部公司法管轄下的社會企業型態，可能有三種狀況：公司登記名稱爲社會企業；公司未必明訂社會企業，但以踐行社會目的爲主要業務。（二）非營利組織型社會企業：如依勞動部勞動力發展署 2013 年「多元就業開發方案」可概分爲社區經濟、合作經濟與工作整合三類。由此可知，我國社會企業兼具歐美精神的綜合體。

參、他國社會企業法制化經驗之探討

有關國外社會企業法制化經驗的探討，可以從中央政府是否訂定專法劃分：第一，由中央政府訂定社會企業專法，成立中央主管機關，採取強度管理方式，負責社會企業的認證、監管與協助事宜，以英國、韓國爲代表。第二，中央政府未訂定社會企業專法，例如美國政府僅於聯邦稅法中規定，從事社會公益目的之組織，

經主管機關認定其商業活動符合社會公益目的，可享有租稅減免優惠，以鼓勵從事與發展社會目的。實際運作上，由地方政府依經營的環境特質，以低度管理方式訂定適合的管理法規（Roelants, 2009；孫智麗、周孟嫻，2016）。關於解釋社會企業興起的理論，例如制度論、社會資本理論、整合理論（Borzaga & Santuari, 2003; Nyssens, 2006），或是從公共政策系絡分析架構（Cochran, Mayer, Carr, Cayer, & McKenzie, 2015）。本研究聚焦於社會企業的法制化運作經驗，擬以其環境結構與功能觀點加以說明，前者包含政治與經濟因素，後者爲社會企業扮演的功能。

一、英國的社會企業法制化之經驗

英國爲社會企業發展的先驅，歷經近 30 餘年的發展經驗，社會企業運作機制已臻成熟。茲說明其立法環境與組織功能：

（一）環境結構因素

第一，從政治因素而言：社會企業立法由中央政府主導，地方政府負責教育圖書、公共住宅、社會福利、大眾運輸、環境保護等事務，大部分經費都來自中央政府的補助。當中央財政發生問題，地方政府需要第三部門的協助。

第二，就經濟因素而言：英國爲解決經濟危機，政府紛紛提出民營化、分權化與公共服務的減量化，卻導致失業率持續攀高，於是社會企業以合作社形式出現，期望彌補政府無法提供的社會服務

(Defourny & Nyssens, 2010)。

(二) 英國《社區利益公司法》

由於社會企業發展較早，英國政府對於社會企業法規和政策制定相對完善。例如貿易工業部在 2002 年公布《社會企業的成功策略》，界定社會企業為實踐社會目的的企業，盈餘用來再投資企業或社區，而非擴大股東與老闆的最大利潤。2004 年通過《社區利益法》，主管部會改組為企業、創新與技術部，成為推動英國社會企業的搖籃。相關的賦權法例包括：2004 年《公司（審計、調查和社區企業）法令》，2005 年《社區利益公司法》為針對社會企業量身訂做的規範，增加一種全新的公司型態，稱為社區利益公司（Community Interest Companies，以下簡稱 CIC），以確保 CIC 的資產及獲利能有效用於社會公益和環境保護上。CIC 以造福社會為首要目標，並非追求股東最大獲利，慈善機構及非政治組織都能成立 CIC。CIC 包括三種公司形式：私人股份有限公司，擔保有限公司或公開有限公司（楊衡，2014）。CIC 的成立要件為：1. 遵行紅利上限：任何 CIC 組織的年度可支配利潤盈餘的總額中，最多僅能分配 35% 予全體持有人，若是個別持有人，最多僅能分配其投資股金的 20%（Defourny and Nyssens, 2016）。2. 訂定資產封鎖條款：若公司經營不善必須清理公司資產，該資產清理後之所得不能回歸給股東個人，而應重新投入其他社區公益事務。3. 要有公司的章程與相關規章。4. 載明社區利益公司

的名稱。5. 繳交年度社區利益公司報告。

綜合前述，英國中央政府有統一的社會企業專法，主管機關為商務部門的隸屬於企業、創新與技術部，社會企業功能為社區創造多元利益，以履行社會目標為主，不同於與歐洲其他國家以工作整合為社會企業的核心工作。

二、韓國的社會企業法制化經驗

(一) 環境結構因素

韓國可視為亞洲國家推動社會企業的先驅，為改善社會就業問題，率先於 2006 年頒布《社會企業促進法》，賦予提供弱勢就業服務之社會企業相關獎勵與補助措施（孫智麗、周孟嫻，2016：25）。

第一，從政治因素而言：中央政府掌握社會企業的立法權，地方政府沒有能力執行大規模的社會企業計畫（Korea.net., 2016）。

第二，從經濟因素而言：1999 年後韓國經濟快速復甦，但失業率在 2002 年後攀升，2005 年 15 至 19 歲民眾的失業率為 11.9%，20 至 24 歲民眾的失業率為 9.5%（行政院勞工委員會職業訓練局，2013）。政府透過立法與設立專責單位，賦予提供弱勢就業服務的社會企業法律地位與政策支援。

(二) 韓國《社會企業促進法》

依據《社會企業促進法》規定，社會企業為取得認證的企業，以追求社會目標，如提升居民生活品質、為弱勢群體提供

社會服務或財貨與勞務的生產與銷售，以創造工作機會之企業。其中弱勢群體係指無法依市場價格購買社會服務或在當前勞動市場中無法被雇用或其他依總統命令解釋的特殊弱勢群體。社會服務是指教育、公共衛生、社會福利、環境文化或其他依總統命令解釋的社會服務種類，範圍甚廣（Korea Social Enterprises Promotion Agency, 2016）。《社會企業促進法》亦規定有關稅負減免與社會保險費的支持，包括：1.中央或地方政府根據《法人稅法》、《特定稅限制法》或《租稅減免與豁免限制法》免除或減少社會企業的稅賦。2.中央政府支持部分的就業保險費與工業意外補償保險費，健康保險費或養老金保費。該法施行後，韓國社會企業的數量逐年增加，惟政府過度限縮社會企業的類型，不利於其他多元社會企業的發展環境，導致社會企業依賴政府補助，並侷限社會企業競爭力及發展空間（孫智麗、周孟嫻，2016：26）。由此可知，韓國有統一的社會企業專法，中央主管機關為勞動部門，社會企業功能強調工作整合，類似歐洲其他國家的工作整合社會企業模式。

肆、我國社會企業法制化經驗之探討

一、環境結構因素

本研究延續對於國外社會企業的討論觀點，說明我國社會企業立法的背景。

第一，從政治因素而言：我國偏向中央集權的均權制，由立法院訂定統一的社

會企業立法為必然的選擇。

第二，從經濟因素而言：過去行政院勞委會推動社會企業主要為了解決失業問題，但從經濟部《社會企業行動方案》觀察，主要是協助青年人的就業問題，為青年人打造一個足以發揮創意與理想的實驗場域，以緩和世代落差的困境，並非只是為弱勢群體服務、解決社會問題的慈善任務。

二、評析立法委員提案《公益公司法草案》

有感於英國、韓國等國紛紛通過專法推動社會企業，臺灣聯訊創投公司的鄭志凱先生邀集認同社會企業的業者、律師、學者專家等，參考美、英、韓等國的立法經驗，研擬《公益公司法草案》，為最早的民間版本（何定照，2013）（註 2）。之後，立法委員王育敏邀請社企界與政府界於立法院召開公聽會，得到若干共識，林克敬（2014）亦有類似的觀點。（註 3）在彙整各意見後，立法院王育敏等 24 位委員提出《公益公司法草案》，其內容近似鄭志凱先生提出之民間版本。（註 4）主要內容如下所述：

（一）立法目的為「為鼓勵營利事業從事公益行為，從而達成為公益事業創造循環金流與持續經濟來源之目的，以求開創以公益為終局目的之營利事業新局。」界定公益公司需要同時考量公共利益、股東利益、其他關係人如員工及環境等的利益。

（二）適用對象為以公司型態設立之社

會企業，讓想要從事公益服務者可以公司型態進行，使其具備企業精神，發揮社會效益；不走這條路者，仍維持非營利組織型態，採取狹義觀點定義社會企業。

(三)社會企業作為新型態的事業性質，仿效美國低利潤公司法或公益公司之法制，資金來源包含股東或大眾資金募集性質，規定公益公司之種類限於「股份有限公司」，主要規範公司成立目的及負責人之善良管理人義務。

(四)社會企業宜以「事業性質」界定，不以「業務種類」界定，原因在於公益作為業務種類，其執業型態定義之困難，以及公益公司特設之盈餘分配限制及負責人責任，難以僅藉由特許業務之規範；若開放公司自由選擇其業務種類，允許其於經營原有業務時，得兼營公益事業或兼達公益目的，能最大化公益活動之社會效益。

(五)可分配盈餘不能超過三分之一：參考英國《社區利益公司法》規定，明訂公益公司員工、董事、監察人及負責人等所享盈餘分派，不能超過可分配盈餘的三分之一，其他三分之二作為保持公司繼續營運的資金。

(六)財產處分回歸公益：解散後剩餘財產不得進行股東之分派，應贈與其他公益公司、學校、社會福利等財團法人或歸入國庫。

綜合前述，《公益公司法草案》的立法目的為促進公共利益，其特點在於以新創公益事業為手段，追求公共利益，並確立公益公司之相關監理或治理機制。公益

公司的特色包括：允許公益公司盈餘分配且可設有獲利之營運規劃，和財團法人等非營利組織禁止盈餘分派、營利之性質亦大相逕庭；訂定公益公司之員工紅利、董事、監察人及其他負責人之酬勞、股息及股東紅利之分派總額。此一規範近似英國CIC法規範，即組織的運作（尤其是盈餘利潤的分配）受到資產鎖定的規範與約束，且對於資金投入的回報，設定清楚的股息分配上限。

三、我國社會企業法制化的綜合思考

本研究依據國外社會企業法制化經驗、行政部門《社會企業行動方案》與立法部門的《公益公司法草案》，說明我國社會企業法制化之立法理由與可能問題：

(一)調整「先行政、後立法」的思維

行政部門立法態度相較保守的原因之一，為考量韓國立法經驗，由於立法過嚴，導致成家數受到壓抑。本研究認為韓國採取嚴格立法，目的在於管制與督導，我國可採寬容立法，目的在於輔助與協助，可避免韓國的缺失，以確保我國社會企業之穩定發展。

(二)立法方向的思考

民間期望採取「美國制」，成立社會企業型公司，主管部會為經濟部；然而，此一作法將排除實力堅強、實踐商業化活動已久的非營利組織，經濟部亦無意願擔任此項業務的主管機關。若採取社企型公

司型態，將產生是否適用《公司法》的難題。《公司法》所稱公司為以營利為目的，依照該法組織、登記、成立的社團法人。其所稱公司與具有公益性質的公司型態不同。多個社會企業團體於王育敏立委舉辦的公聽會中曾表示：《公司法》第 1 條「公司以營利為目的」，與許多社會創業家的理念不合，有礙未來社會企業的健全發展。此外，若依現行公司組織成立社會企業，可能亦難以吸引公益資本，畢竟部分投資人不追求自己最大的財務報酬，而是希望做成永久持續的公益。若能訂定《公益公司法》，可讓這類潛在投資人有明確的投資標的，有利永續發展。（註 3）

（三）若以財團或社團法人等非營利組織擔任社會企業發起人，則定位含糊、程序複雜

依民法、人民團體法及相關辦法函釋，皆限制公益財團或社團法人應以公益為其設立目的，且具嚴格的盈餘分派規範，此與社會企業強調的兼具營利與非營利之雙重性質，顯有扞格之處。又《公司法》第 128 條第 3 項第 3 款規定：「但法人為發起人者，以左列情形為限：三、經目的事業主管機關認屬與其創設目的相關而予核准之法人。」該規定使那些擬以財團或社團法人成立的社會企業設定兩道門檻，以致於程序繁複，難以通過；實務上除經濟事務及社會福利財團法人外，少見核准者，由此可見其困難度。

（四）保留盈餘加徵 10%營所稅問題

依他國社會企業的運作經驗，社會企業籌資不易，不得仰賴募款或捐贈，唯有透過商業經營手法獲取收入，故未分配盈餘為社會企業營運資金的重要來源。惟依我國《所得稅法》第 66-9 條規定，自 1998 年起，營利事業當年度之盈餘未作分配者，應就該未分配盈餘加徵 10%營利事業所得稅。由於社會企業中有不少是屬於非營利事業，是否應一體適用？不無疑義。更何況當非營利組織轉型為社會企業組織型態時，可能因為財務管理能力的專業程度有限，或資金不足與融資管道不暢通等問題，在社會企業化發展過程較為艱辛。因此，基於形塑有利的營運環境，政府應以鼓勵為原則，是否不應課徵未分配盈餘之所得稅，還是希望跟所有企業一樣承擔所有應盡的稅賦責任，不需要特別享有稅賦上的優惠？（註 4）這些矛盾問題，亦需一併於社會企業立法中予以解決。

（五）社會企業是否應該免稅問題

依《所得稅法》第 4 條第 13 款：教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得可以免納所得稅。（註 5）但根據《公司法》成立的社會企業公司則由於該法中並無上開規定，故不能適用。此外，財團法人投資第二類公益公司的部份，需要由目的事業主管機關做監督管理，由於財團法人本身就免稅，如果透過投資或設立公益公司，再獲得保留盈餘

的免稅，則有重複免稅之虞。基此，如何針對社會企業訂定統一、合理的免稅規定，實為訂定社會企業法制的關鍵問題點。

(六)《政府採購法》是否應增訂優先採購社會企業相關商品的條文

國外對於社會企業皆設有政府優先購買相關推動措施，《政府採購法》第 96 條「規定優先採購取得政府認可之環境保護標章使用許可，而其效能相同或相似之產品，並得允許 10%以下之價差。產品或其原料之製造、使用過程及廢棄物處理，符合再生材質、可回收、低污染或省能源者，亦同。其他增加社會利益或減少社會成本，而效能相同或相似之產品，準用前項之規定。」未來政府機關可考慮修改《政府採購法》部分條文，增訂優先採購國內社會企相關商品之條文，俾為社會企業可行之銷售管道。

近期在 2017 年 3 月 2 日行政院辦理 vTaiwan 數位經濟法規調適線上諮詢會議，研商「公司法修法系列：社會企業直否入法 part3」議題，討論到是否在公司法中增修「社企型公司（兼益公司）」，會議最後由唐鳳政務委員指示經濟部商業司將公司法修法與社會企業立法議題脫勾（經濟部商業司，2017）。（註 6）

伍、我國社會企業法制化的立法建議

臺灣學術界與實務界對於社會企業的

發展持續關注，除探討社會企業本質、內涵及法制修正面向，更重要的是為社會企業找尋合適的組織載體，除甫通過之閉鎖性股份有限公司，可能適用社會企業外，立法委員提案的《公益公司法草案》是在此時勢下應運而起的新興組織模式，建議可在既有草案內容下，輔以後續參照外國立法實務修正，讓草案內容成為適合社會企業發展的法源依據。

我國社會企業出現的環境因素，與英國、韓國僅有部分相似，政府鼓勵社會企業是期望年青人能夠發揮創意，實現創業理想，降低青年對於未來的不確定。我國偏向中央集權的制度設計，宜仿效英國、韓國經驗訂定社會企業專法。此外，我國情況與英、美兩國類似，同時存在非營利組織商業化與社會企業兩種模式，但前者實力比後者更強大；政府部門的《社會企業行動方案》對於社會企業，包括：經濟部公司法下的公司型社企，以及依財團或社團法人的非營利部門，此亦與英、美兩國建置經驗相當符合。

本研究認為立法委員提案的《公益公司法草案》係以美國經驗為主（註 7）較為狹窄，未能充分反映我國實情，建議應訂定同時包含社企型公司與非營利部門的《社會企業法草案》。

最後，本研究提出有關社會企業法制化之建議：

一、政府宜儘速推動社會企業法制，尤其是針對適用社會目的公司的法規

社會各界對於我國是否應該訂定社會企業法制，持有不同的觀點，包括：1.政府立場：目前行政院政策是「先行政，後立法」，短期間內仍以不立法為原則；2.民間團體與立法部門主張仿效美國分權化的法制經驗，訂定公益公司法。3.部分學者主張亦可模仿美國立法經驗，直接修改公司法，於該法中另立公益公司法專章，將社會企業視為公司型態之一而加以規範，並未實質更動股東與管理階層的權利義務關係，此種作法立法技術上較為簡單易行。

臺灣社會出現各種樣態的社會企業，尤其是社會利益的公司組織型態，勢必衍生出與傳統的有限責任公司、社會團體等利益競合與衝突的問題，最終仍要透過立法解決。部分學者與民間團體、立法委員的看法類似，期盼政府儘速立法，主要理由為由於社會企業之生存與發展涉及許多公司法、稅法上的問題，若無法制基礎，難以實現友善的社會企業營運環境。

二、宜融合歐美法制精神，訂定同時包含社企型公司與社企型非營利團體之社企專法

我國民間團體主張訂定美式的《公益公司法草案》，係依美國地方分權化的法制經驗，但我國屬中央集權體制，似宜仿效英國、韓國經驗為宜，中央政府另立專法為宜，同時包括營利性的公司型態與非營利性的社會團體，以符合我國的情境。蔡嘉昇（2014）檢討國外立法經驗後，建議社會企業立法宜廣不宜窄，以免落入韓

國以列舉規定限制社會企業發展的弊端。立法委員提案（原民間版）的《公益公司法草案》僅規範營利事業從事公益活動，並未包含社會團體從事營利活動的型態，不僅範圍過窄，而且以公司型態經營公益活動，在我國第三部門的運作經驗仍屬罕見，實際推動可能產生問題。

三、社會企業法的主管機關建議以勞動部為主，但應建立跨部會常態性的溝通平台

《社會企業行動方案》係以經濟部為主管機關，勞動部為輔助機關。鑑於社會企業的公益性，經濟部長期以來以管理輔導營利性公司為主，故公益公司型態宜由公益性主管機關掌管，韓國係以就業與勞動部為主，我國勞動部很早就具有推動多元型態社會企業的經驗，由其主政可謂勢所必然，至於該法中的目的事業主管機關則包括衛生福利部、經濟部、內政部等，協助該法主管機關推動社會企業。為使各部會之職掌得以協調順暢，建議設立跨部會社會企業協調聯繫會報，指派政務委員主持，由勞動部、經濟部擔任幕僚，國發會列管各部會進度，整合各部會資源，以發揮效果。

四、訂定彈性的利潤上限

社會企業公司允許比一般非營利組織從事更多的商業性活動，故其所獲取的利潤，分配給股東的金額需遵循上限規定。美國沒有任何上限規定，英國規定利潤分配的上限為 35%，韓國則規定 1/3，我國

《社會企業行動方案》提到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（經濟部，2014）。換言之，可分配利潤幾乎高達 70%，明顯與社會企業的成立宗旨不一致。本研究建議訂定短、中、長程目標，分別訂定不同時期的利潤上限目標，短期內參照他國經驗不宜過高，例如可訂為 50%，中程目標為 40%，長程目標則為 30%。

五、訂定優惠社會企業永續發展的優惠條件

為鼓勵我國社會企業之發展，可增訂若干鼓勵成立、營運與發展社會企業之優惠條件：1.無論是公司型或社會團體型的社會企業，凡經認證通過的社會企業可以享受所得稅之優待，符合《所得稅法》第 4 條第 13 款：教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身所得及其附屬作業組織所得可免納所得稅，以鼓勵社會企業的發展。2.保留盈餘得以免稅，享有稅賦上的優惠。但因財團法人本身免稅，如果再透過投資或新設公益公司，再獲得保留盈餘的免稅，則有重複之虞，故應設立但書規定，以符公平原則。3.國外對於社會企業皆設有政府優先購買相關推動措施，建議《政府採購法》第 96 條亦應訂定類似規定，以提供國內社會企業產品可行之銷售管道。

六、訂定資產封鎖條款

韓國規定若社會企業經營不善，必須解散清算公司資產，則必須將可支配資

產價值的三分之二投入公共利益基金或其他社會企業；美國則規定若公司經營不善必須清理公司資產，該資產清理後之所得不能回歸給股東個人而應投入社區公益事務。英國等都有類似規定，我國的社會企業立法自然必須納入此項條款。

七、建立社會企業認證機制

社會企業主管機關應委託專業機構從事社會企業的審核，並核給社企標章，讓取得認證之社會企業可將標章運用於產品、證書及行銷文宣，俾能區隔市場、提升商品價值與企業形象。如韓國社會企業必須向就業與勞動部的就業政策委員會進行認證。美國賓州費城一家名為名為 B 型實驗室（B Lab）成立 B 型企業認證（B Certificate），鼓勵及促進營利事業改變經營思維，承諾從事社會責任行動，該組織鼓勵企業向其申請認證，包括組織、章程、勞工關係等內部結構與對外行為等達到一定標準，經審查認定該企業已兼顧獲利、維持社會公平並提供社會福祉後，授予認證標章而成為公益型企業。

八、公司治理與資訊揭露

成立社會企業必須要有明確的公司治理機制，以昭公信：1.必須要有公司的章程與相關規章，章程應明訂以社會關懷或解決社會問題為首要目的。2.必須要載明社會企業公司的名稱。3.必須繳交經會計師簽核之年度社會企業公益實現之財務責任報告。4.要求達一定規模之公益公司，至少需設置一名獨立董監事，並揭露相關

公司營運、租稅優惠資料等。5.上述相關資訊，均應本於透明公開之原則，上傳至由未來勞動部所建置之「社會企業網」。

有鑑於臺灣關於社會企業的各项法源依據仍不明確，即使從公司法條文進行解釋，雖然得以股份有限公司和有限公司等做為社會企業的組織型態，但仍面對法律規範不夠周延的限制，不利參與意願。本研究嘗試透過檢視國外法制形成經驗，並評析立法委員版《公益公司法草案》，探討我國社會企業的法制化方向與規範內容，此為研究價值之一。惟此一議題仍持續發展中，例如義大利的《社會合作社

法》、西班牙的《社會創新合作社法》，以及比利時的《社會目的公司法》亦值得借鏡，但限於篇幅，資料蒐集未能窮盡與全面闡述，此為研究限制。在專法未通過或是法律規範未周延之前，有待未來研究者持續蒐集與分析各方意見與最新資料，以促進立法周延。

（本文作者：丘昌泰為元智大學社會暨政策科學系教授兼人文社會學院院長；劉宜君為元智大學社會暨政策科學系教授兼系主任）

關鍵詞：社會企業、公益公司、非營利組織

📖 註 釋

註 1：依據內政部年報（2017）資料至 2016 年底，我國非營利組織數量約 49,000 個。而根據經濟部商業司統計，至 2016 年 10 月止，我國登記名稱包含「社會企業」的公司，扣除已解散家數，共 118 家。若將範圍擴大至蒐集社企資訊相關業者如公司登記、社企登錄機制（由經濟部中小企業處委託台灣公益團體自律聯盟執行）、社企聚落（由經濟部中小企業處委託生態綠股份有限公司執行）、政府資源輔導、社企流 iLab 社會企業育成計畫及媒體報導等，初步統計約 450 家。由此推估非營利組織轉型為社會企業的家數有限。

註 2：社會企業志工團隊暨 LCS & PARTNERS，2013，《公益公司法草案（V5.1）》，社企流，12 月 13 日，<http://www.seinsights.asia/story/1266/794/1267>。

註 3：「公益公司法草案」公聽會紀錄。

註 4：立法院議案關係文書，院字第 1775 號，委員提案第 16056 號，中華民國 103 年 1 月 17 日印發。民間版與委員版不同處有二，一是前者原第 19 條提到主管機關應同相關部會，協商議定公益公司法之租稅優惠等；二是原來第四條提到對於低收入戶的產品或服務的提供列為社會公益，委員版改為「中」低收入戶。

註 5：教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅」的適用標準為何？根據財政部規定，係指(1)合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案。(2)除為其創設目的而從事之各種活動所支付之必要費用外，

不以任何方式對捐贈人或與捐贈人有關係之人給予變相盈餘分配。(3)其章程中明定該機關團體於解散後，其賸餘財產應歸屬該機關團體所在地之地方自治團體，或政府主管機關指定之機關團體。但依其設立之目的，或依其據以成立之關係法令，對解散後賸餘財產之歸屬已有規定者，得經財政部同意，不受本款規定之限制。請參看：行政院頒訂「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」第2條。

註6：2017年3月2日行政院辦理 vTaiwan 數位經濟法規調適線上諮詢會議，研商「公司法修法系列：社會企業宜否入法 part3」議題，討論到是否在公司法中增修「社企型公司（兼益公司）」，會議最後唐鳳政務委員指示經濟部商業司將公司法修法與社會企業立法議題脫勾（經濟部商業司，2017）。

註7：《公益公司法草案》起草人代表鄭志凱，擔任聯訊創投公司美國總經理，長期關心社會企業發展。有感近年英、美各地紛紛通過公益公司法，韓國已有社會企業法，並各已促成數百家相關業者，他邀集認同社企的業者、律師、專家等，共同研擬民間版《公益公司法草案》。

📖 參考文獻

王秉鈞、鄭勝分（2013）。《我國非營利組織社會企業化之研究》，國家發展委員會委託研究報告（計畫編號 NDC-DSD-102-017）。

江朝聖（2015）。〈論社會企業組織法制－以公益公司法為中心〉，《全國律師月刊》，9月號，頁40-52。

行政院勞工委員會職業訓練局（2013）。《韓國社會企業政策推動及發展考察報告》，職業訓練局賴樹立副局長、社會經濟推動辦公室施淑惠副主任與高屏澎東區就業服務中心劉岳屏課長。出國期間：2012年10月29日至11月1日。

何定照（2013）。《公益公司法草案，限制盈餘分配》，聯合新聞網 10/29，取自 <http://vision.udn.com/vision/story/7648/737292>。

吳筱涵、陳彥均（2016）。〈臺灣社會企業之法制與組織分析初探〉。取自 <http://zhongyinlawyer.com.tw/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E4%BC%81%E6%A5%AD%E4%B9%8B%E6%B3%95%E5%88%B6%E8%88%87%E7%B5%84%E7%B9%94%E5%88%86%E6%9E%90/>。

周振鋒（2015）。〈談美國社會企業立法－以公益公司為中心〉，《國立中正大學法學集刊》，第46期，頁55-108。

官有垣（2006）。〈臺灣社會企業組織的經營管理：以陽光社會福利基金會為例〉。發

- 表於 2006 年兩岸非政府組織學術論壇暨實務交流研討會，國立政治大學第三部門研究中心。
- 官有垣（2007）。〈社會企業組織在臺灣地區的發展〉，《中國非營利評論》，第 1 期，頁 146-182。
- 易明秋（2014）。〈美國社會企業法律之創建－制度分析與觀察〉，《非營利組織管理學刊》，第 16 期，頁 80-106。
- 林克敬（2014）。〈社會企業的法律規範〉，《靜宜人文社會學報》，第 8 卷第 3 期，頁 111-136。
- 孫智麗、周孟嫻（2016）。〈全球社會企業之發展現況與各國相關政策分析〉，《臺灣經濟研究月刊》，第 39 卷第 3 期，頁 16-28。
- 涂瑞德（2012）。〈社會企業在臺灣的法律規範與管理矛盾〉，官有垣、陳錦棠、陸宛蘋、王仕圖（編），《社會企業：臺灣與香港比較》，頁 95-121。臺北：巨流。
- 楊衡（2014）。〈英國的社會企業法規演進〉。取自
<http://www.seinsights.asia/story/1266/795/2120>。
- 楊錦青（2013）。〈我國社會企業法制建置之初探〉，《社區發展季刊》，第 143 期，頁 39-50。
- 經濟部（2014）。〈社會企業行動方案（103-105 年）（核定本）〉。取自
<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/27/716149/8d8b6be7-0e21-4a37-9c72-871e28b325d2.pdf>。
- 經濟部商業司（2017）。〈社企型公司（兼益公司）3/2 線上會議討論版〉。取自
<https://www.slideshare.net/vtaiwan/32-72451579>。
- 劉子琦（2014）。〈參與及納入－英國政府發展社會企業的政策觀察〉，《就業安全》，第 13 卷第 1 期，頁 6-12。
- 蔡嘉昇（2014）。〈從國外立法看臺灣社會企業之法制發展〉，《會計研究月刊》，第 348 期，頁 74-79。
- Borzaga, Carol & Santuari, Alceste (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(pp.31-59). OECD.
- British Council (2010). Social Enterprise Policy Landscape in Bangladesh.
https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/social_enterprise_policy_landscape_in_bangladesh.pdf
- Bundestag, Deutscher (2012). Antwort des Bundestages auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Schneider, Britta Haßelmann, Beate Walter-Rosenheimer, weiterer

- Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN. Förderung von Sozialunternehmen. Drucksache 17/10926. Retrieved September 1, 2015, from <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/109/1710926.pdf>.
- Cochran, C. E., L. C. Mayer, T. R. Carr, N. J. Cayer, & M. McKenzie (2015). *American Public Policy: An Introduction* (11th ed). Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- Dees, J. G. (1998). The meaning of social entrepreneurship. Retrieved September 1, 2015, from www.gpnnnet.com/perspective/social_entrepreneurship.htm.
- Defourny, J. & M. Nyssens (2010). Social Enterprise in Europe: At the Crossroads of Market, Public Policies and Third Sector. *Policy and Society*, 29, 231-242.
- Defourny, J. & M. Nyssens (2012). "Conceptions of Social Enterprise in Europe: A Comparative Perspective with the United States" in B. Gidron & Y. Hasenfeld, (eds.), *Social Enterprises. An Organizational Perspective*. New York: Palgrave Macmillan.
- Defourny, J., and & M. Nyssens (2016). "How to bring the centres of gravity of the non-profit sector and the social economy closer to each other?" 27: 1547-1552.
- Emerson, J. (2006). Moving ahead together: implications of a blended value framework for the future of social entrepreneurship. in A. Nicholls, ed. *Social Entrepreneurship, New Models of Sustainable Social Change*. Oxford: Oxford University Press, 391-406.
- European Commission (2014). *A Map of Social Enterprises and their Eco-systems in Europe-Country Report: United Kingdom*. London.
- Kerlin, J. A. (2006). Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 17(3), 246-262.
- Korea. net. (2016). Minister Yoon to Spot Creative Economy of Green Social Enterprise. Retrieved from <http://www.korea.net/index.jsp>
- Korea Social Enterprises Promotion Agency (2016). Retrieved from <http://socialenterprise.or.kr/eng/index.do>.
- Mendell, M. (2015). "Social Enterprise: A North American Perspective Concordia University." Montreal, Canada. Social Enterprises in an Evolving Economy: From Non-Profit Organizations to Social Enterprises. Bucharest, Romania. 13 June 2007. Retrieved from <http://www.oecd.org/cfe/leed/38870491.pdf>. 2015/10/10
- Nyssens, M. (ed.) (2006). *Social Enterprise - At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*. New York: Routledge.
- Roelants, B. (2009). *Cooperatives and Social Enterprises. Governance and Normative*

Frameworks. Brussels: CECOP Publications.

Social Enterprise London (2002a). *Social Co-operatives in Italy: Lessons for the UK*. London, UK: Social Enterprise London.

Social Enterprise London (2002b). *Social Enterprise Guide to Health & Social Care for the Elderly*. London, UK: Social Enterprise London.