

# 社會投資與公共服務改革： 英國的經驗與反思

趙維生、陳綺媚、林麗玲

## 引言

在過去20年，西歐國家的福利模式出現顯著的改變，由英國保守福利國家至北歐社會民主福利國，社會投資作為傳統以外的福利策略不單備受重視，更被視為改造歐洲福利國的良方。在英國，社會投資作為社會福利策略源自前工黨首相布萊爾（Tony Blair）的第三路線（Third Way），用意是改革當時超負荷的英國福利國，透過正向福利（positive welfare），減少人民對國家福利的依賴。英國在社會投資方面擁有二十多年經驗，社會投資參與的範圍十分廣闊，投資策略和方法也很多元化，涉及的投資資金也相當龐大。近年英國更企圖發展成歐洲甚至全球社會投資的樞紐，這些經驗非常有參考和討論的價值。因此本文聚焦討論英國的社會投資策略和方法，並反思其成效和影響。我們認為英國社會投資策略，大部

份是沿襲保守福利國原則，過份依賴第三部門支撐，而且愈來愈朝向市場化和金融化方向。我們認為社會投資不是金融市場的另一項投資工具，也不應被用作國家縮減福利開支的替代品。

## 壹、社會投資在英國的政策及實施情況

社會投資是英國上屆執政工黨所提出的政策主張，被視為「新工黨」政府「活化」福利國家的出路。2010年保守黨與自民黨（Libdem）合組聯合政府，社會投資策略更被發揚光大。首相卡梅倫（David Cameron）在內閣設立社會投資辦公室，並推動成立「大社會資本」（Big Society Capital）支持社會投資、社會企業和社會創新，更就不同的社會投資市場和需要相繼成立其他基金或債券，例如生活機會基金（Life Chances Fund）、

青年失業創新基金（Youth Unemployment Innovation Fund）、社會效益基金（Social Outcome Fund），並有各種各樣的社會影響投資債券（Social Impact Bonds），鼓勵政府部門、投資基金、個人儲蓄者、營利機構及非政府或社會服務機構互相合作，推動及發展社會投資。根據「大社會資本」2019年11月20日的新聞發佈，英國社會投資市場的總市值已達35億英鎊（新臺幣約1,400億），而自從2015年來已經增長了百分之三十，可見社會投資事業在英國的重要性（Big Society Capital, 2019）。到今天，英國已經成為全球最大的社會投資基地，並繼續向世界不同國家及投資者推廣，以吸引更多資本投入社會投資市場。以下我們將討論英國政府對社會投資的理解、政策策略與內容、政府和社會企業的角色，最後我們也對英國社會投資現況與發展作批判討論。

## 貳、社會投資在英國發展

社會投資作為英國新社會政策方向始於1990年代，其宣示的社會政策目標，是要增加社會共融，減少跨代貧窮，並對全球新經濟形勢及就業不確定性作好準備。透過引入社會投資減低人民對國家提供社會保障的負擔，意味著個人和家庭需要為自身的福利照顧負更大的責任。英國一直是保守福利國，採用「小政府」的市場策

略，社會投資也較重視個人在勞動市場的競爭力，在政府實施緊縮政策下，社會投資也順理成章成為政府緊縮政策的最佳潤滑劑，填補了公共服務收縮造成的空隙。然而，有別於新自由主義強調市場分配機制和利用市場作為滿足個人需要，社會投資則企圖超越單純追求利益的自由市場原則，鼓勵投資者在利潤以外同時顧及社會效益，並以此為社會政策的重心，並藉以重新界定國家的福利責任。

社會投資可以不同的模式呈現。較為傳統的模式，就是使用公帑以達到社會效益。例如政府直接資助不同非營利機構（NPO），也會由政府鼓勵民間資源，例如由營利組織（profit organization）為一些無法獲利的社會企業提供資助，以追求社會效益。當然，社會投資也包括營利組織在追求經濟回報的同時，也期望達致社會服務的目的。英國有不少例子，顯示一些大型企業投資於慈善機構，其中最明顯的例子，就是大型超市Tesco, Waitrose和ASDA成為食物銀行背後的合作夥伴，而ASDA更伙拍「特魯塞爾信託」（Trussell Trust）（註1）和英國「食物分享計畫」（FareShare UK），成立了對抗貧窮與飢餓的三年計畫，名為「對抗飢餓、帶來改變」（Fight Hunger, Create Change），可見營利機構在社會投資事業上參與積極。除了扶貧項目外，社會投資也多投放於教育、人力培訓和生態環境保護等項目上。

## 參、社會投資在英國的應用和形式

英國政府對社會投資採用較為廣義也較為鬆散的解釋，而社會投資活動範圍也十分寬廣，從金融產品、社會經濟、社會企業、非政府機構及志願機構服務，以至社會影響投資（social impact investment），都包含在社會投資的範圍內。

首先，英國社會投資的重點是在於「投資」這概念，而「社會」這概念可以說只是吸引資本的修辭。英國經濟發展高度金融化，為了讓資金尋出路，也為了吸引全球資金流向英國，社會市場就成為政府擴大資本市場的策略。其次，社會投資在英國是個概括性的概念，內容幅度甚廣，現時英國最普及的社會投資形式有以下四類，分別是社會影響投資（Social Impact Investment）、願景導向公司（Mission-led Business）、社會企業（Social Enterprise），和社會經濟（Social Economy）。以下我們逐一討論：

### 一、社會影響投資（或稱社會果效投資） （Social Impact Investment）

這是英國政府最重視的投資活動，核心意思就是任何直接或間接的投資，都應同時帶有預期的社會果效。這種社會投資活動有三個適用的層次，包括政府、投資機構和個人。在政府方面，無論中央政府

還是地方政府，從物資採購到購買服務，都必須附帶社會影響或社會果效的條件，而社會果效也必須能清晰及有效量度。以政府採購為例，要考慮採購對象是否支持社會及環境可持續發展，不能只考慮價低者得。在投資機構方面，過去很多投資基金只考慮財務回報，而現在更多基金經理願意轉移部份投資基金至促進社會果效的計畫上。若要投資機構的投資方向往社會果效移動，政府的帶頭至為重要。在英國，多個中部的地方政府聯合把員工的退休基金（pension funds）投資在一些支持社會果效或可持續發展的企業，除了贏取利潤，也促進社會果效，這些都是社會影響投資的典型例子。至於個人層次，就是當個人選擇投資於一些儲蓄基金，或透過金融機構例如銀行或保險公司投資儲蓄，也可選購一些帶有社會果效成份的產品，一方面收取回報，另一方面也間接投資在社會影響及社會果效上。

### 二、願景導向公司 （Mission-led Business）

根據英國政府發表的檢討報告，願景導向公司的界定必須符合以下四個標準（Cabinet Office, 2016）：第一，它必須擁有盈利能力；第二，公司核心業務必須包含促進正面社會影響或社會果效的項目；第三，必須對其社會願景作出長期承擔，並在公司的業務上清楚履行

承諾；第四，必須定期向其利益相關者（stakeholders）匯報其社會投資的果效。從另一角度看，願景導向公司或企業本身是商業機構，謀取利潤仍是公司及企業的經營目的。但與單純追求利潤最大化的公司不同的地方，就是願景導向公司把追求社會果效，例如改善貧窮兒童教育環境，支持單親婦女就業，或支持聯合國可持續發展目標等作為公司或企業營運的方向。願景導向公司除了向股東負責外，同時也向社會負責，透過公司的財力和社會影響力，為社會帶來正面的果效。例如有些公司會把部份利潤投資於社會果效上，也有一些公司支持或贊助社會企業，另外也有一些大企業獨立成立基金，支持社會果效投資。英國政府近年積極推動商業機構及企業成為願景導向公司，用實際行動激發社會投資的發展。

### 三、社會企業（Social Enterprise）

社會企業是較多人認識的社會投資類別。在英國，社會企業也在市場中不斷擴大。根據2015年英國社企狀況調查，社會企業在所有業務表現上，都比其他中少型企業優勝（Social Enterprise UK, 2015）。當然，若純粹從營業額比較，大部份的社會企業都是較小型，營業額都較中小企少（Allinson, et al., 2011）。廣義而言，英國的社企是指服務社會為本的機構，以營商的方法經營其全部或部份業務，而所得

的利潤，全部再投資於社會服務上面。與願景導向公司不同的地方，就是社會企業並不以營商和盈利為目的，營商只是手法。雖然社企營業表現都比中小企優秀，但社企並不分紅，股東也不會獲利。根據英國文化協會的報告（British Council, n.d.），社會企業的業務範圍包含十分廣泛，由農業、房屋、樓宇借貸、製造業、餐飲食業，到人本服務和社會工作，都有參與。雖然如此，不同業務社企的規模也有很大差異，正如Spear（2010）指出，在英國的社企業務中，超過四成（42.1%）是提供社區及人本服務，包括社區發展、兒童照顧、健康護理，還有發展自助／互助組織等。另外兩成社企則經營批發、零售、餐飲食和民宿等業務。在英國由於稅務及其他規管原因，社會企業的公司註冊必須符合法例定義，其中必須符合三個條件：商業業務、社會目的和盈利社會化（Department for Business Innovation & Skills, 2011）。從社會企業的角度看，社會投資也只占其收入的一部份，很多社企仍需依賴其他收入來源，例如借貸、眾籌（crowdsourcing）、甚至依靠中央及地方政府撥款來支持經常事工。對於英國政府來說，社會企業的現況仍有很大的改進空間，特別在市場營銷、商業管理和財務技巧方面。政府的目的是希望社會企業愈來愈財政獨立、愈來愈懂商業經營，也愈來愈依賴私營企業的社會投資

經費。但這些期望不一定符合社會企業的成立目的，甚至會出現牴觸，這點將在本文的較後部份作出討論。

#### 四、社會經濟 (Social Economy)

簡單來說，社會經濟就是追求公義、改善所得分配和滿足社會需要的經濟生產和分配模式 (Moulaert & Ailenei, 2005)。在英國，社會經濟有時也會被稱為包容性經濟 (inclusive economy)，意指經濟發展的成果應由社會大多數人共享而非由少數人獨占，而政府有時也會把社會經濟和包容性經濟當成互通或互用，甚至寬鬆地把願景導向公司 (mission-led business) 納入為社會經濟的範疇 (Department of Digital, Culture, Media & Sports, 2013)。因此，按照英國的社會脈絡，社會經濟是指傳統自由市場和政府之間的生產和分配活動 (Amin, Cameron & Hudson, 1999)，即所謂的第三部門的活動。那麼，發展第三部門，使其在滿足社會需要上扮演更積極和更重要角色；鼓勵第三部門走向「企業化」，則成為目前英國政府推動社會投資工作的重點。根據英國公開大學合作社研究中心的研究，現時英國的社會經濟運作有以下三個方式 (Spear, n.d.)：

##### 1. 合作社 (Co-operatives)

合作社是英國社會經濟的重要構成部份，根據英國2019年合作社經濟報告，全英國2019年共有7,215個合作社，會員

人數達1,370萬人，而合作社所僱用的員工也超過23萬，2019年營業額達到377億鎊（臺幣約1萬4千億元）(Co-operatives UK, 2019)。合作社是由社區內的會社、自務會社和社區組織組成的團體，由會員及消費者自我管理，部份會員也是合作社經濟活動的僱員。部份合作社由僱員或工人組成和擁有（例如工人合作社），實行工人擁有和工人管理的民主運作。除了賺取利潤，合作社更實踐共同的社會價值，例如民主管理、公平交易、服務會員及社區、男女同工同酬和性別平等。2019年英國工人合作社總共440間，全年總營業額為110億英鎊（折合臺幣4,100億元）。另一種合作社是消費者合作社 (Customers Co-operatives)，這些合作社由消費者控制及管理，實踐公平貿易，支持環境可持續發展，支持出售當地社區生產的作物，所獲利潤也會回饋社區。典型例子就是著名的合作超市 (Co-op shops)。在上述兩種合作社模式以外，還有社區合作社 (Community Co-operatives) 及農民合作社 (Farmers Co-operatives)，前者包括在社區內的合作酒吧 (Co-op pubs)，也有地區性的足球隊等，後者的成立主要由於愈來愈多農產品供應鏈被大財團控制，財團一方面剝削農民以增加自己的利潤，同時也令農產品價格上升。農業合作社讓農民更大程度掌控自己的農作物價格，把節省所得投放於改善農業生態及農產品質素 (Co-

operatives UK, 2016)。除了上述的合作社類型外，還有金融業合作社，包括銀行和保險公司，當中以合作銀行（Co-operative Bank）最典型。合作銀行雖然也是商業銀行，但卻依據合作社的宗旨而成立，運作也依循合作社的價值觀，重視員工和顧客參與管理，業務上傾向支持中、小型企業，也會參與及支持促進社會平等、保障人權和促進社會可持續發展等社會運動。

## 2. 互助公司（Mutuals）

互助公司的股份由成員共同擁有，利潤也按比例由成員分配。互助公司在英國的成立已有很長歷史，早年互助社還沒有公司化（corporatized），社區人士和鄰舍組織會自發組成互助社，透過集體儲蓄組成互助資本，以滿足保險、退休保障，甚至殮葬等需要。早期的互助社（mutual aid society）規模大小不一，但都在市場經濟領域以外運作，不涉利潤。後來由於福利國家轉型，部份國營企業倒閉，公共服務開始私營化，互助公司在工會、法律界人士和其他熱心人士的的支持下成立，主要承辦非國有化及私營化後的工作，典型的例子包括公共服務僱員成立的公共服務互助公司，承接政府的外判工作（Department of Digital, Media, Culture & Sports, 2018）。根據英國政府的規定，公共服務互助公司必須脫離政府體系，但卻要維護公共服務目的，並保持員工的一定程度的擁有權（Office of Civil Society,

2017）。然而，經營互助公司的挑戰很大，最主要因為公共服務外判後，互助公司面對很大的市場競爭，對手往往包括非政府組織、福利機構和社會企業。根據英國公開大學合作社研究中心的研究報告，合作公司的數目近年正在減少，也出現一股「非合作公司化」（de-mutualization）的趨勢（Spear, 2010）。面對「非合作公司化」的壓力，英國政府的回應頗為消極，只提出以伙伴方式（partnership）經營來解決問題（Department of Digital, Media, Culture & Sports, 2018），而所謂伙伴方式，意思就是鼓勵合作公司和其他企業尋求合作，例如分判部份合約（subcontracting），但這方法只治標不治本，因為在市場競爭下，經濟規模較大的企業擁有經營上的協同效應，必然處於投標及經營上的較有利位置。在這情況下，所謂伙伴合作最終可能變成合作公司與其他企業合併（merging），結果更進一步「去合作公司化」，令合作公司生存愈來愈難。就算一些結盟的合作公司，其員工在股份的擁有權和對管理的話事權也被攤分，經營方法也漸趨市場化，和社會經濟的原意也愈走愈遠了。

## 3. 慈善團體／志願機構（Charities and Voluntary Organizations）

慈善團體和志願機構是英國公民社會的重要構成部份，根據下議院的簡介文件，2014-15年全英有165,800間志願機

構，而慈善團體則有167,100個（Keen & Audickas, 2017）。傳統上慈善團體和志願機構是獨立於自由市場和政府的第三部門，主要向社區人士提供服務，服務範圍十分廣泛，由青年會社（youth clubs）到協助家暴受虐者；也由醫藥研究至病房照顧（Reach Volunteering, n.d.）。近年較為有趣的現象，就是在志願者人數減少下，慈善團體和志願機構提供社區服務的重要性卻有所增加，主要原因在於政府的緊縮政策，導致很多地方政府因為資源被削減，因而更需要依賴志願機構填補服務的空隙。另一方面也由於英國政府以服務外判的策略，促進慈善團體和志願機構參與社會投資及承辦地方服務的情況。目前，大部份慈善團體仍能維持「非市場化」的特色，以信任和價值觀主導服務。然而，無論是慈善團體還是志願機構，被要求向

公眾交代的壓力也愈來愈大，而慈善團體也被期望要盡可能量化其價值（Charity Commission for England and Wales, 2019）。

以上提出的英國不同形式社會投資，之間存在互相重疊的地方，例如一些社會企業由願景導向公司成立，另一些也可能由志願機構運作，因此不同社會投資活動之間不是彼此排斥的，反而可被視為連續體（continuum），以下圖1顯示英國社會投資的不同類形。

## 肆、英國政府推動社會投資的角色

無論是上屆工黨政府還是過去十年執政的保守黨政府，英國政府在推動社會投資的發展上都扮演十分積極的角色。從計畫、執行具體建立及扶助社會投資及社會

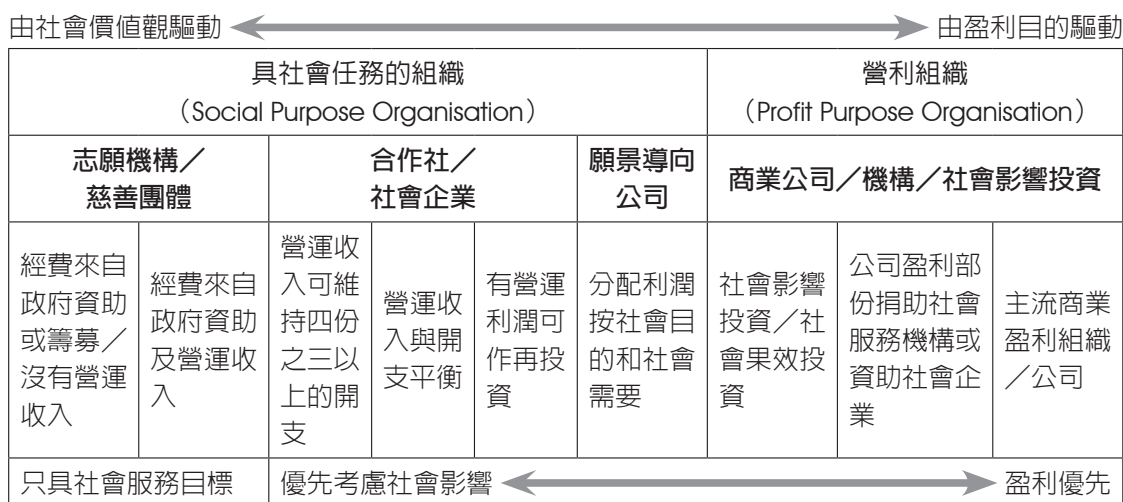


圖 1 英國不同類形的社會投資

企業的政策措施；鼓勵及擴大社會投資的多元化及市場化的發展，到塑造社會投資及有利社會投資的文化和價值觀，政府都不遺餘力。以下會詳細闡釋英國政府在推動社會投資的積極角色和工作：

## 一、政策推動

早於2002年執政工黨政府貿易及工業部發表第一份政策文件，提出推動社會企業（Department of Trade and Industry, 2002）。2006年工黨政府內閣成立第三部門辦事處（Office of the Third Sector），發表社會企業行動計畫（Social Enterprise Action Plan）（Cabinet Office, 2006），而政府則扮演使能者（enabler）的角色。當時工黨政府推行超越左右兩派的新中間路線（Giddens, 1999），一方面要改革公共服務和振興經濟，另一方面也期望降低失業情況和維持階級和諧。在這前提下，鼓勵創業就成為工黨政府的重要的社會政策，而創業的其中一個條件，就是建立企業文化和社會創新的動機。大致上，工黨政府的政策策略主要有以下幾項：

### 1. 營造有利社會企業的文化

主要工作包括委任社會企業大使，在全國推廣社會企業的成功經驗，並嘗試在中學會考（GCSE）、大學預科（A Level）和高等教育的商科課程內加入與社會企業相關的元素和內容，以鼓勵畢業離校的青年創業。此外，政府第三部門辦

事處也會收集及發表更多社會企業的研究數據，讓更多人了解社會企業的運作，另一方面也積極協助社會企業經營者與私人企業交流和合作，使社會企業經營者學會引入私人企業的市場哲學、財務管理及融資手段及知識，使社會企業能獨立生存。

### 2. 確保社會企業經營者掌握正確的資訊和意見

這方面的工作主要包括增加政府撥款，給予協助成立社會企業的「地區發展機構」以支援不同地區的社會企業。第三部門辦事處也會整合及強化全國性和地方性的社會企業支援網絡，使社會企業得到最適時的資訊及支援。此外，第三部門辦事處也與教育部合作，讓學校得到發展社會企業課程的必要資訊。

### 3. 促使社會企業得到合適的資金

這方面有兩項必要的工作，第一就是促使更多投資者願意投資於社會企業；第二就是幫助社會企業連結及運用不同的資金來源。具體工作包括政府成立投資基金支持投資於社會企業，也會研究如何增加投資社會企業的稅務寬免和把社會企業納入政府支持中、小型企業的工作範圍。此外，政府也會督促「地區發展機構」，使社會企業能掌握更多獲得不同資金的方法和資訊。

### 4. 促使社會企業和政府部門緊密合作

由於政府服務外判，社會企業成為很多外判服務的承辦商或承辦機構，因此雙

方必須加強合作。無論中央或地方政府都必需更重視社會企業的存在，並要支持社會企業讓其有能力和商業機構競爭，例如在外判服務承辦要求上加入社會價值及社會影響條款，例如聘用弱勢人士、加強公司民主管理、經營方式符合生態公義及公平貿易等。此外政府也在融資方面提供支援，令社會企業能適應競爭環境。

## 二、社會投資多元化和市場化

2010年起保守黨政府執政，採取更保守和嚴厲的經濟緊縮政策，除了進一步削減政府開支和減少對地方政府補助外，也把更多中央及地方政府服務外判。政府的目的就是要動員公民社會及激活自由市場，吸引更多不同類型的企業、基金及投資者進入社會投資市場，擴大社會投資市場的多元性，促使更多資金加入提供公共服務，減低政府的財政壓力（Cabinet Office, 2011）。綜合起來保守黨政府有以下幾種主要措施：

### 1. 社會投資金融化（Financialization of social investment）

推動社會投資金融化是保守黨政府的重要政策，目的是吸引英國本土和國際金融機構、保險與財務公司直接或間接參與投資，例如參與公共房屋計畫或提供長者和幼兒照顧等服務，除了獲得投資所得的經濟回報，也對社會及當地社區帶來更佳的服務（Martin, 2013）。事實上，面對

國際金融市場飽和而全球利息偏低，很多投資基金都需要找尋新出路，而政府服務下放可造成更多更穩定的投資機會。而政府也鼓勵願景導向公司、基金經理及中介人，把資金投資於產生正面社會影響的項目，例如社會企業、社會房屋或扶貧等。當然，社會投資金融化可能會導致社會投資市場出現更多競爭，不論是私營企業、願景公司、合作社、社會企業和志願機構，都難免被捲入（或自願進入）激烈競爭，後果可能促成更多社會項目的創新和發展，但也可能導致惡性競爭，造成低短期果效及經濟回報的項目被邊緣化，甚至被淘汰（Golka, 2019）。

### 2. 成立社會效益債券（Social impact bonds）

社會效益債券又稱為社會影響債券，是社會投資的一種方式。其運作概念是投資者就某特定的社會問題或社區需要擬訂方案，並釐訂預期社會效益，再伙拍執行計畫的機構，通常是慈善組織、志願機構或社會企業共同推行（Department of Digital, Media, Culture & Sports, 2017）。其運作方式是先由投資者借出資金，完成計畫項目後，按預定效益向政府取回投資。英國現時有三十多種社會效益債券，絕大部份都是由政府、營利商業機構（例如願景公司）和民間機構合作營運政府委託的計畫。社會效益債券是保守黨政府推行「大市場、大社會」政策的產物，目的

一方面是盡量引入私人市場資金以填補政府緊縮開支造成的服務收縮，另一方面也令民間機構變身成投資項目的經營者，並更著眼於服務成效和財務效益。而政府也需改革配合社會債券的推行，所有委託項目必須以成效為本，在委託合約內列明預期成效和量度方法，項目完成後政府部門按合約指定的成效百分比發還投資資本，所有發還款項都必須基於成效，不達效益不獲撥款，即所謂按成果撥款（*payment by result*）。我們需要注意，在社會債券項目中，委託與承辦雙方也不再是互相合作的伙伴，而是衡工量值的投資者與經營者的關係。換言之，政府委託服務的風險也順理成章地轉嫁至投資者，而投資者則需督促經營者服務達標從而獲取回報。

### 3. 成立大社會資本（Big Society Capital）

英國保守黨2015年選舉勝利後，更大力推動社會投資市場，除希望吸引更多投資者和民間資金外，也希望吸引更多企業和民間機構參與提供更多創新服務項目。換句話說，就是擴大社會投資市場，並導引更多民間機構，包括社會企業邁向更市場化。為達到這目的，幫助民間機構找尋資金，便成為政府重要的任務，而「大社會資本」就在這背景下成立。「大社會資本」其實就是英國的社會投資銀行，由政府按法例成立，資本來自英國四大商業銀行（註2）的休眠戶口和四大銀行的投

資。「大社會資本」獨立於政府而運作，有獨立的董事局，董事包括四大商業銀行的代表皆由政府委任。其主要業務有兩方面，一是伙拍各個投資領域的基金經理及經紀人，介紹創新的社會投資項目，吸引私人投資基金或儲蓄基金對這些項目進行投資。第二方面是貸款給一些民間機構和社會企業（包括合作社），幫助發展及推行創新服務項目和社會效益債券。此外英國政府也鼓勵私人市場的投資者和「大社會資本」合作，組成合作基金（*Co-Mingling Funds*）共同參與社會投資項目（*Cabinet Office, 2013*），而「大社會資本」也提供配對金額。目前「大社會資本」參與了1,209個社會企業或其他民間團體所辦的社會投資項目，投資金額涉及新臺幣約720億，另外也有新臺幣約500億的私人資本參與，投資的項目由扶貧到兒童照顧，範圍十分廣泛（註3）。

## 三、建立企業社會意識和發展投資的社會價值觀

由於英國福利國家的傳統和普遍認受的社會價值，因此要改革福利國家，減省政府在社會福利服務的財政承擔，必須建立一套新的價值體系。就此而言，社會投資、追上發展（*Levelling up*），讓國家不同地區共同進步，就成為近十年英國政府的新語言和新論述。2019年12月國會選舉，無論是競逐連任的保守黨還是最大在

野工黨，都在其政綱中提出要加强投資。2020年3月新任財政大臣蘇納克（Rishi Sunak）在下議院發表的財政預算案，「投資」這用詞就出現了超過200次，可以說完全是一份投資預算（HM Treasury, 2020）。當財政預算案內容強調投資概念，當中經濟投資和社會投資兩個概念經常互換，反映政府刻意把投資、創新、效益和進步幾個概念連結，讓人民直接將投資等同效益和社會進步，乘機加強社會投資的認受性，讓民眾更易接受「大社會」的新福利模式。

## 伍、社會投資對英國社會政策的影響

根據傳統的觀念，社會服務和商業活動是兩個完全不同範疇的活動，不單目的不同，驅動的價值觀也很不一樣，而兩者之間的信念也時有衝突。社會服務建基於利他主義（altruism），而商業活動卻是利己（egoism）；社會服務追求社會公義和平等，而自由市場卻強調利潤最大化，對社會公平並沒有承擔。兩者的楚河漢界十分清晰，從追求社會平等和弱勢社群充權的角度，自由市場是造成弱勢社群被欺壓的主要結構，而資本家仍是既得利益者，兩者存在矛盾對立的社會關係。

然而這種楚河漢界在過去二、三十年間愈來愈變得模糊，社會服務和商業活動

之間出現愈來愈多的跨界合作，當中既有政治因素，也有經濟原因。在政治上，福利國家因為人口老化、出生率下降，福利支出愈來愈難以承擔等等，需要尋找在政府稅收以外的新財政來源；另一方面，西方發達國家經濟成長放緩，資本市場也需要開拓新的出路，而社會企業或社會市場也成為資本的停泊區，而資金停泊也漸漸由短暫過渡期變為商業機構的組成部份。其實商業機構及其資本跨界投資，一方面振興了社會投資市場，另一方面也可能帶來負面影響。

## 陸、社會投資開拓的可能性

英國的例子顯示社會服務和商業活動之間的界線確實是被打破，也為雙方開拓了新局面和新可能。當然社會投資項目之間也存在差異，例如部份社會企業並非追求利潤優先，也不想讓盈利的動機掩蓋了社會目的。然而另一些社會企業則較重視盈利，既因為企業生存，也是投資者的要求，以盈利額／利潤作為量度社會企業經營是否成功的指標。但無論如何，在英國推動社會投資的政策下，確實改變了傳統社會服務和商業活動二元對立的狀況，今天全球資本市場參與社會投資的增幅，反映投資者在觀念上也出現了不少改變：私營企業比過去有更大意願發揮對社會的影響力，例如在環保、文化保育及健康管理

及扶貧等方面。再者，社會投資的光譜也得以拓展，更多投資基金和願景導向公司尋求與慈善團體或志願機構合作，或參與成立社會債券、組成社會投資項目等以擴大盈利的機會，然而這局面也產生不少新的挑戰。

## 柒、社會投資面對的挑戰

雖然社會投資在英國已經累積了一定的經驗，然而整體來說也有不少挑戰。首先是資金，其次是知識和技術，缺一也難以成事。要吸引資源，首先必須政府在政策上有明確的方向，也需要直接的資本投入，而同樣重要的就是要有合適的投資項目，才能吸引資金進入市場。這樣說來容易，但在實際操作上卻有不少的困難。因為投資者無論是公營或私營資金，都重視投資項目能否產生預期的社會效益，當中也需確保營運者擁有所需的能力和知識，否則不會貿然投入資金。此外投資者也講求經濟效益和回報。換言之，縱然社會效益高，但假若缺乏經濟回報，對私營投資者也可能欠缺吸引力。例如一些地區性兒童扶貧項目，很難得到短期經濟回報，但長期來看社會回報價值則十分大。可是投資者是否真的具備長期投資於社會的視界？這一方面視乎「大社會」的價值觀是否能被社會廣泛接受，另一方面更值得考慮的就是政府在當中扮演的角色。因

為如果政府不斷緊縮開支和削減公共服務，社會上最貧窮、最邊緣和最弱勢的組群必然蒙受最嚴重的打擊。以最近「新冠病毒」（Covid-19）在英國爆發，除了醫護人員受壓，受病毒威脅最大和最嚴重的大多都是不能「留家工作」（work-from-home）的前線非技術勞工，包括清潔工、巴士司機、送貨員等基層勞工。這些人和其家人很少是社會投資的對象，當政府收縮社會服務時，他們往往首當其衝成為制度改革的受害者。

其次，社會投資和其他自由市場投資一樣，也存在投資者和接受投資者的非對等關係，當中產生的誤會和矛盾，也影響往後的資源投入。一般來說投資者不會參與服務的日常運作，但事實上卻操控項目可否繼續運作的生殺大權。再者投資者和營運者對社會投資這概念存在不同認知及理解，因而造成運作上的混淆甚至矛盾。一個較常見的例子，就是在量度社會效益問題上，投資者和營運者之間定義常有落差，因為社會效益既不容易量度，也不能單靠量化指標來證明，況且社會效益需要時間累積才可呈現，但投資者卻未必有這方面的認知及耐性。舉例來說，投資於改善貧窮社區的幼兒照顧，量化的服用使用指標實際上不難達到，但部份服務機構追求更具社會意義的質化目標，例如親子關係的培養和父母性別分工的平等和民主化，要實現這些目標和果效，便需

要更多的投資和更長的時間，並需要投資者和承辦雙方認許。在投資邁向市場化，政府以擴大社會投資市場為首要考慮的情況下，回報期長、沒有經濟回報，及較難量化的服務項目，自然難以吸引社會投資。換言之若這些服務項目不迎合市場化需要，則難免面對邊緣化及被淘汰的風險。

另一個問題就是社會投資所產生的「界外利益」及其所涉及的「界外成本」由誰支付的問題。舉例說，某匱乏社區的兒童圖書館在工作過程中發現很多年輕單親母親需要個人輔導及就業資訊，這是「界外服務」，衍生的費用並不包含在投資合約內，這些費用應該誰付？是否需要重新談判另一項社會投資項目來解決？這些情況往往把承辦者帶來困難，因為在現實情況下，投資者著眼的是投資合約涵蓋的內容，但承辦機構或前線同工很難把這些看似「額外」的需要視而不見。「界外成本」的問題於投資社會服務和弱勢社群的項目尤為顯著，因為「界外利益」沒有任何即時回報，沒有發展潛力，導致一些商業機構不願意投資。由此可見，涉及社會服務及弱勢社群的社會投資項目，如果沒有政府的直接經費投入或在政策上支援，很難吸引投資者投入資金，因此單靠社會投資改變弱勢社群的困乏處境，也很可能變成空談了。

最後，公民社會及公民身分的發展對

於社會投資具有不容忽視的角色。首先，社會投資項目與公民意識的發展是相輔相成，正如前文指出，社會投資離不開社會價值的追求及實踐，也需要社會價值的支撐及大眾的支持方能持續。例如社會經濟及合作社背後所強調的平等、公義及持續發展等社會理念。因此社會投資的「社會」面向是不可或缺的。公民社會是孕育公民意識及促進普世價值的場域，公民社會組織對於發展公民意識，推動社區互助具有舉足輕重的角色。然而，英國政府強調「大社會」的同時，不但沒有加強對於公民社會的支援，反而大幅削減對於公民組織的資助，導致不少民間組織面對經營困難，間接也減低了公民社會對於市場化的制衡及批判。再者，公民身分不只是意識，更需要透過公民權利及責任呈現，並由國家社會政策所帶動。然而，英國政府以社會投資替代國家對社會保障的承擔，大幅削減公共開支，強調個人和家庭責任。當社會投資發展趨向「投資」及依循市場化的策略而忽略「社會」面向，最終不但難以消解貧窮問題，反而很可能進一步加劇社會不平等，貧窮、弱勢社群的邊緣群體將首當其衝面對更大的風險。由此看來，如社會投資發展策略缺乏促進公民社會發展及公民權利保障，不但難以成為應付貧窮問題及促進社會發展的良方，反而潛藏加劇社會不平等的危機。

## 後記

我們完成這篇文章時，英國因新冠病毒死亡人數已超過一萬六千人，除了經濟大受打擊，很多社會企業，特別從事零售業務的社企面對前所未有的困難。這應驗了 Professor Ruth Lister 的提醒 (Lister, 2004)，就是不能假定社會投資潛力是無限的，更不應以為社會投資能取代公共服務。面對社會危機，弱勢社群首當其衝蒙受打擊，國家的照顧責任就顯得無可取替。

## 鳴謝

首先作者在此向所有英國公民社會組織經營者致敬。在撰寫本文過程中，作者

感謝許雅惠教授提出建議，感謝英國社會政策學者朋友們給予意見，也感謝王月明小姐協助校對。然而文章的一切缺失皆由作者負責。

（本文作者：趙維生為香港中文大學社工系客座教授、香港浸會大學社工系前任教授、系主任；陳綺媚為香港浸會大學社工系講師、資深社工；林麗玲為香港理工大學專上學院人文、設計及社會科學院講師、資深社區組織者）

**關鍵詞：**社會影響投資、社會企業、社會投資金融化、社會政策第三路線

## 📖 註 釋

註1：「特魯塞爾信託」（Trussell Trust）是背後支持英國食物銀行的慈善基金會

註2：當地稱為高街銀行（High Street Bank），包括HSBC, Lloyds Bank, Barclays Bank和RBS。

註3：Big Society Capital網頁：<https://bigsocietycapital.com/>。

## 📖 參考文獻

- Allinson, G., Braidford, P., Houston, M., Robinson, F. & Stone, I. (2011). *Business Support for Social Enterprises: Findings from a longitudinal study*. Policy Research Group, University of Durham.
- Amin, A., Cameron, A. & Hudson, R. (1999). Welfare as Work?: The potential of the UK social economy, *Environment and Planning*, 31, 2033-2051.
- Big Society Capital (2019). For third year in a row, UK Social Investment Market grows by 30% - now worth over 3.5 billion. <https://bigsocietycapital.com/latest/for-third-year-in-a-row-uk-social-investment-market->

- grows-by-30-now-worth-over-35-billion/. Downloaded on 2 February 2020.
- British Council (n.d). Social Enterprise in the UK: Developing a thriving social enterprise sector. [https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/social\\_enterprise\\_in\\_the\\_uk\\_final\\_web\\_spreads.pdf](https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/social_enterprise_in_the_uk_final_web_spreads.pdf). Downloaded on 2 February 2020.
- Cabinet Office (2006). Social Enterprise Action Plan: Scaling New Heights. Cabinet Office, Office of the Third Sector. HM Government.
- Cabinet Office (2011). *Growing the Social Investment Market: A vision and strategy*. Policy Paper, HM Government.
- Cabinet Office (2013). Achieving Social Impacts at Scale: Case studies of seven pioneering co-mingling social investment funds. HM Government [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/193697/2900897\\_HMGCO\\_Co-mingling\\_acc.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193697/2900897_HMGCO_Co-mingling_acc.pdf). Downloaded on 2 February 2020.
- Cabinet Office (2016). On a Mission of UK Economy: Current state of play, vision and recommendations from the advisory panel to the Mission-Led Business Review, 2016. HM Government.
- Charity Commission for England and Wales (2019). The Value of the Charity Sector: An Overview. Downloaded on 2 February 2020. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/835686/Value\\_of\\_Charity\\_-\\_Oct\\_19\\_-\\_published.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/835686/Value_of_Charity_-_Oct_19_-_published.pdf)
- Co-operatives UK (2016). Agricultural Co-operatives: Report of the co-operative farming sector. Downloaded on 2 February 2020. [file:///E:/social%20investment/Social%20Investment/UK/report\\_on\\_the\\_co-operative\\_agriculture\\_sector\\_-\\_2016.pdf](file:///E:/social%20investment/Social%20Investment/UK/report_on_the_co-operative_agriculture_sector_-_2016.pdf).
- Co-operatives UK (2019). Co-op Economy 2019: A comprehensive report on the UK's Co-operative sector.
- Department for Business Innovation & Skills (2011). A Guide for Legal Forms for Social Enterprise. November 2011. HM Government Downloaded on 2 February 2020 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31677/11-1400-guide-legal-forms-for-social-enterprise.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31677/11-1400-guide-legal-forms-for-social-enterprise.pdf).
- Department of Digital, Culture, Media and Sports and Minister of Civil Society, 30 July 2013, Inclusive Economy. HM Government <https://www.gov.uk/government/collections/social-investment>.
- Department of Digital, Media, Culture and Sports & Office of Civil Society (2017). Knowledge Box: Guidance on developing a Social Impact Bond. HM Government. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/646733/Knowledge\\_Box\\_Guidance\\_on\\_developing\\_a\\_SIB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/646733/Knowledge_Box_Guidance_on_developing_a_SIB.pdf). Downloaded on 2 February 2020.
- Department of Digital, Media, Culture and Sports (2018). Partnerships for Better Public Service. HM

Government.

Department of Trade and Industry (2002). *Social Enterprise: A Strategy for Success*. HM Government.

Giddens, A. (1999). *The Third Way: The renewal of social democracy*. Bristol: Polity Press.

Golka, P. (2019). *Financialization as Welfare*. Springer. Chapter 2: Financialization and Social Impact Investing, pp. 9-26.

HM Treasury (2020). Budget 2020: Policy Paper. <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2020-documents/budget-2020>.

Keen, R. & Audickas, L. (2017). *Charities and the Voluntary Sector: Statistics*, Briefing Paper, Number SN05428, 16 August 2017, House of Commons Library.

Lister, R. (2004). Third Way's Social Investment State In J. Lewis & R. Surender eds.. *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford University Press.

Martin, M. (2013). *Status of the Social Impact Investing Market: A Premier. A Report Prepared for the Cabinet Office*. UK: Impact Economy.

Moulaert, F. & Ailenei, O. (2005). Social Economy, Third Sector, and Solidarity Relations: A conceptual synthesis from history to present, *Urban Studies*, 42(11), 2037-2053.

Office of Civil Society (2017). Guidance: Introduction to Public Service Mutuals: A brief overview of public service mutual and their benefits. 3 April 2017. Downloaded on 2 February 2020. <https://www.gov.uk/guidance/introduction-to-public-service-mutuals>.

Reach Volunteering (n.d.). What is the voluntary sector. <https://reachvolunteering.org.uk/guide/what-voluntary-sector>.

Social Enterprise UK (2015). *State of Social Enterprise Survey 2015*. UK.

Spear, R. (2010). The Social Economy in Europe: Trends and Challenges. In Mook, Laurie; Quarter, Jack & Ryan, Sherida eds.. *Researching the Social Economy Matters*. pp. 84-105. Toronto: University of Toronto Press.

Spear, R. (n.d.). The Social Economy in the UK. A country report prepared for the ARIADNE, Manager in social economy training in EU.