

以社會企業理論導入山野活動公私協力之構想

王奕超*

摘 要

臺灣地處於地理資源豐富地帶，近年來由政府立法推動山野的資源保育、民間成立社團舉辦登山活動，使得山野活動發展蓬勃，晚近更以公私協力合作方式推廣相關活動，促進民主治理之公民社會精神；政府與第二部門協力合作可能會有政府失靈與市場失靈，因此政府應更重視第三部門的協力合作，以此增進「社會資本」(social capital)，但第三部門存在「職能失靈」(voluntary failure)狀態，致使公私協力的成果與發展將逐漸不如預期。

本文從「第三部門失靈」理論，論述轉型為「社會企業」(social enterprise)型態，以此思考解決第三部門失靈現象，同時提供政府推廣山野保育與活動之公私協力新發展理論；不同於「企業的社會責任」概念，本文認為社會企業是著重增進「社會資本」的公益價值為目的的運作，應賦予更多財務自主以永續營運，且為「創新價值」(innovation)的公益事業模式，是具有社會面、經濟面雙重取向之第三部門轉型而成的企業。

臺灣對於「社會企業」定義相對模糊且分歧，因此本文提出從第三部門而轉型之社會企業，論述其具效能增進「社會資本」的公益事業經營，建構良善的公私協力模式，以推廣山野活動為例，提出新的公私協力理論政策。

關鍵字

社會企業(Social Enterprise)、公私協力(Public- Private Partnership)、
第三部門失靈(Voluntary Failure)、山野活動(Mountain Activities)。

*國立臺灣師範大學公領所博士候選人、六家高中教師

The Public-Private Partnership of Social Enterprise Theory on Mountain activities

Wang, Joseph Yi Chao*

Abstract

The landform is various and diversified in Taiwan. Currently, the government proposes legislation on mountain resource conservation and civil organizations hold many mountain climbing activities which makes it all the rage. Recently, the government facilitates the mountain climbing activities with "The Public-Private Partnership" to promote the spirit of civil society. The government cooperates with the private sector may cause government failure and market failure, so the government should take account of the voluntary sector to enhance social capital. However, the voluntary sector could be "voluntary failure" which makes the results of the public-private partnership lower than expected.

This article discusses the "voluntary failure" phenomenon on social enterprise theory which provides the government the new path of the public-private partnership on mountain activities. Other than the social responsibility of the private enterprise, this article asserts that the social enterprise emphasizes the public interest of social capital, and thus, the government should grant more financial autonomy for sustainable development. Secondly, the innovation of public business from the voluntary sector which has both social and economic sides of interest.

The definition of social enterprise is ambiguous and divergent in Taiwan, and thus, this article focuses on the social enterprise from voluntary sector, and elaborates the benefits of social interest which it makes from operating public business. This article takes the promotion of mountain activities as an example, and proposes a new policy of the public-private partnership theory.

Key word

Social Enterprise, Public-Private Partnership, Voluntary Failure, Mountain Activities.

*Ph.D. Candidate of Institute of Civic education and Leadership NTNU, Civics Teacher

以社會企業理論導入山野活動公私協力之構想

王奕超

一、前言

臺灣全島地貌與自然資源豐富，台灣政府列管登記河流計有 116 條獨立水系，3000 公尺以上的高山超過 200 餘座（郭大玄，2005）；繼日治時期日人的探險登山、學術登山，開啟了台灣山岳攀登及地質、地理、動、植物調查等活動紀錄，1972 年台灣省體育會山岳協會成立「台灣百岳俱樂部」，台灣開始瘋迷著百岳登山活動（張宗昌、余志生，2009），至此各類型登山社團的成立與活躍，登山技術的不斷提升，促使登山運動與山野保育觀念逐漸普及，1982 年始，行政院通過「資源開發計畫」，我國陸續成立國家公園，至 2014 年共成立九座國家公園，從山到海都列入保育的範圍；無論觀賞自然景觀、登山或健行踏查，相關活動發展至今儼然成為許多人的休閒運動（徐彥暉，2007），且結合保育與山野知識，實可為政府極力推廣戶外與保育運動，進而促使公共參與的重要場域。

山野活動由民間愛好者與各式協會由下而上的發起，近來更有政府參與予以補助，環境保育方面政府成立國家公園保護；要統整更具有制度性與完備性的保育與山野活動推廣，隨著近代公私協同治理的理念風行（Page. et al., 2015），結合第二、第三部門協同合作，使政府節省財政支出與提高效率，更提高公民社會的參與治理（Bryson. et al., 2015）之外，政府應更積極制定法規與推動相關政策，方符合法制化的現代參與式民主政治風潮。

第三部門因其理想性質易受到社會的信任與期待，對於形成民主參與和擴大公民社會建構扮演重要的角色，從「社會資本」(social capital)的觀點而論，第三部門不以營利為目的更有助於各階層人們的社會資源公平分配，亦使得擁有不同社會資源的人們，可以互通彼此的資源，符合 Bourdieu 所述社會資本中人們互助協力與互惠共生意涵¹，從 Putnam 「社會信任」與「公共資源」觀點的正面影響性²，政府與第三部門的協力關係，促進經濟效率與公民社會發展。

二、第三部門失靈與其轉型

為彌補第一部門（政府）與第二部門（企業）對公民社會的建構不足，第三部門有著穩定社會與促進公共合作發展的使命，但如同政府失靈與市場失靈現象³，第三部門仍有其限制，

¹ Bourdieu 認為社會資本與經濟資本和文化資本相連結，透過社會資本的建立，有助於社會不同階層（不同資源）者能互通，協力與互惠。Bourdieu(1986)。

² Putnam 認為社會資本是一種公共資源，有助於公民的集體行動，對於民主參與有相當正面的助益，也對於整體社會的相互協力形成重要的基礎。Putnam(1995)。

³ 政府失靈(government failure)意指官僚組織(bureaucracy)的運作限制，或指因政府介入管制，而使得資源分配不具效率性；市場失靈(market failure)意指市場法則的運作限制，可能是該市場非處於完全競爭，造成獨占壟斷或寡占，亦或是該市場獲利空間不足等，致使供需雙方利益未能極大化，而未能達到帕雷托最適境界(Pareto

其運作過程亦產生不如社會預期：未以社會公益取向執行其任務為重，或肇因於過度理想化導致經營不善（林淑馨，2016）。

第三部門管理者可能藉由公益名義行節稅（逃稅）之實、營私競租(rent seeking)⁴或是未有完善的管理監督機制，產生玩弄權術，引發社會負面影響等情事⁵，使其運作不符合社會期待，反而損及社會資本，或者當政策方向改變、經濟不景氣，因無效率的經營又過度依賴募款與政府補助，而產生嚴重的財務問題⁶，也可能與政府部門協力中，產生諸多不如預期狀態⁷，因此可能會出現「職能失靈」（或稱志願失靈）(voluntary failure)狀態（周曉麗，2017）。

綜上所述，第三部門的職能失靈不論是來自外在環境或是內在運作而致，失靈現象是結構性存在的問題，因此本文試圖架構第三部門運作永續發展性，調和理想與現實等面向，因為第三部門失靈現象所造成損害，不僅是組織本身運作面臨危機、使市場多樣化競爭消失、致使私部門更為壯大，加深更多因營利目的而產生的社會問題之社會外部成本⁸，與政府在治理上的合作夥伴關係，也會因此產生不穩定協力與失能⁹，更甚者，社會大眾對於此類原立意良善的組織失去信任，傷害社會資本，也造成民主參與挫折等負面衝擊。

本文認為改善的方式便是從解決第三部門失靈的兩大歸因著手：

首先非公益取向而執行其任務為重，導致組織偏離其應盡之職能，可以藉由轉型為「社會企業」而受專門法規規範（丁玉珍，2015），藉由法規管控營利逃稅與不當使用公益之名，社會企業應提出其公益年度報告，再者社會企業須受相關法規之規範而納稅，受法規管理而呈報財務報表，一旦轉型為社會企業，社會最關注之「盈餘分配」亦應依照相關法規，如同

optimality)，可參考胡哲生等(2009)，對於政府失靈與市場失靈另有詳盡的分析論述。

⁴ 又稱尋租或經濟租，是由經濟學家 Gordon Tullock 於 1976 年提出的概念，意指非生產性的壟斷經濟資源，從中得到利益，將損及整個社會的經濟效益。

⁵ 例如已有百年歷史的美國有色人種促進會(National Association for the Advancement of Colored People, NAACP)常務理事挪用公款事件，其以促進會基金 33.2 萬美元了結性騷擾事件，而作為美國最大的慈善基金會之一的美國聯合道路(The United Way of America)前任主席亦曾因高達 46.3 萬美元的工資浮報，與奢侈消費核銷詐取該組織 120 萬美元而於 1995 年銀鐐入獄的事件。

⁶ 以臺灣非營利組織為例，官有垣引述於 2010 年受經濟部委託之研究成果報告(臺灣社會企業在就業與降低貧窮的角色分析，經濟部 2009)指出非營利組織有相當大的比例依賴政府合作支援，因此財務自主與效率是其需發展改善的方向(官有垣等，2013，頁 116-118)。

⁷ 例如有許多學者提出「信任」爭議與「不完全契約」觀，可參考 Milbourn 等人(2012)專文對英國第三部門與政府部門存在之信任危機探究，可做為從信任危機觀察跨部門合作之途徑，因此在解決信任危機前第三部門應發展自主效率制度；由 2017 年諾貝爾經濟學獎得主 Oliver Hart 所提出之契約不完整議題，可做為第三部門在進行跨部門合作時問題之觀察途徑，因此第三部門應發展更完善的社會企業制度，以便作為解決不完全契約存在的危機之基礎概念。

⁸ 外部成本(external cost)原意為經濟生產行為造成不相干第三者的壞處，無法透過自由交易市場自動調和，例如工廠生產排放廢水汙染河川，工廠生產得到利益，卻使河川附近居民受害，也破壞河川生態造成整體社會損失，因此需要政府介入予以管控；本文藉此表達第三部門失靈所造成外溢至整體社會的損失概念。

⁹ 丁玉珍(2015)認為政府部門與第三部門對於合作(或補助)常有認知上的落差，第三部門工作人員對於政府常常多有抱怨，這會對於公私雙方的合作關係產生不穩定的後續影響。

企業般予以規範¹⁰。

再者第三部門容易因過度理想化，忽略組織經營之現實管理與財務狀態，此亦可以藉由轉型為社會企業而融入管理營運的思維，將服務目標與組織目的轉為顧客導向的運作，藉由效率與績效考核方式予以評估改善，這是師法企業管理思維轉為類企業的組織型態；學者 Defourny(2001)提供從經濟面與社會面取向並存的雙重功能性思考(轉引自官有垣等, 2013)，社會企業應以「財務報表」與「社會報表」建立雙重制度並存的管理制度，這使得第三部門可藉以轉向改造，以成為具有企業管理思維效率的運作組織，且兼具社會責任取向可受監督評估之組織型態，所謂「財務報表」是呈現該組織的財務營運收支與盈虧，是組織的資源運作基礎，而「社會報表」則是衡量該組織產生社會公共利益的績效，此作為評估此第三部門是否合乎增進「社會資本」的公益運作模式。

因此，推動第三部門轉型為社會企業，使其以社會公益為基本運作理念，依企業化的管理效率而永續化，與政府形成跨部門夥伴關係時更有合作價值，也因企業經營模式而可財務自主，得以在不過度依賴政府與社會募款協助之下，能自主開創更多社會關懷領域的業務，建構更具價值的實踐行動，藉由社會企業的雙重特性，形成創新價值的公民社會進步動力。

三、社會企業的源起

「社會企業」的意涵眾說紛紜，其定義在不同的地區有不同的觀點，即使在概念原創與發展較先進的歐美區域，也因為環境、文化、組織活動或是學者觀察重點的差異，其定義的面向也有許不同(夏侯欣鵬等, 2012)，依照國內外學者研究文獻與相關資料而觀，大眾所了解的社會企業案例，當屬於 1970 年代孟加拉經濟學家 M. Yunus 創造的微型信貸，因此改變了孟加拉部分貧窮的婦女，他所創立的 Grameen Bank (格萊珉銀行，又稱窮人銀行)成為社會企業的楷模與原則(Mair & Mart, 2006)，而 Yunus 與其創立的 Grameen Bank 更榮獲 2006 年諾貝爾和平獎(Nobel Peace Prize)，使得社會企業運作更廣為人知與推廣，更激起各界探究討論，2011 年 Yunus 成立 The Grameen Creative Lab¹¹ (格萊珉創意實驗室)，將影響力推及社會企業的育成面，且制定了社會企業應遵守的七大原則¹²，這是制度與組織存在演化適應的典型

¹⁰ 我國當前已經由行政院、立法院與民間共提出五種版本的草案，針對以「社會企業」或「公益公司」為名的相關法案，綜觀五種版本皆對於社會企業之「盈餘分配」提出一定比例上之留於公益目的規範，進一步細節可參考丁玉珍，2015，頁 36。

¹¹ Grameen 在孟加拉語為「鄉村」之意，由 Yunus 所創辦的鄉村銀行是，專門將少量的金錢借貸於銀行拒絕戶的貧窮者，以促進其生活與創業，因此又稱為「窮人銀行」。Grameen Bank 所借貸的對象通常能以高於銀行的利息償還本利，但此利息遠低於高利貸者，制度如此設計是防止套利行為，而此，該組織是以企業管理精神經營此慈善事業，運用許多方式提升還款的經營方式，並同時解決部分貧窮的問題，參考 Grameen 網站，<https://grameenbank.org/method-of-action/>。

¹² Grameen 創意實驗室認為社會企業應遵循的七大準則：1.目標是解決貧窮，或是其他會威脅人類社會的問題(例如教育、健康、科技與環境等)，非極大化其利潤收益；2.財務與經濟上能夠永續；3.投資者只能拿回其投資的資本，並不會分紅；4.營運產生的利潤應用於業務的擴張與改善；5.具有性別主流化與環保意識；6.員工在良好的工作環境得到合理的工資；7.愉快的營運模式。參考 Grameen 創意實驗室網站，

案例，更成為具有指標型與操作型的意義。

於歐洲學界的定義，社會企業這個名詞概念第一次出現於 1990 年代義大利所通過的「社會合作社」(social co-operatives)訂定了法律的框架(趙忠傑等, 2019)，社會企業的興起因應社會問題與政府部門功能不足而產生，而經多年發展於英國、美國與香港等地皆有一定程度的發展成效(王娟嬾等, 2011)，依照經濟發展合作組織(OECD)定義：社會企業是具有企業外貌，與國家保持一定距離的自主性，並且能夠提供創新服務，以回應國家與市場的雙重失靈，且社會企業所創造的價值須回應社會的需求，其中參與者包涵管理者、志工與贊助者¹³；社會企業從參與的本質上定義，是一種公民集體參與型態，且其所有權應當為社會共有(Defourny, 2001)¹⁴，因此有學者綜合整理而提出社會企業的意義，它是一種致力於提供社會財(social goods)的組織，並以獲取利潤追求永續經營的組織，經費來源包括商業的營利收入(包含由政府部門撥款者與私人營利部門消費者上獲得的經費)以及商業活動(Kingma, 1997; Borzaga& Solari, 2004)¹⁵。

由於為了解決現今非營利組織所面臨捐助者和捐款高度競爭的環境、日益增加的社會需求和普遍緊縮的資金環境，因此有學者從競爭營利面向，認為社會企業必須在經營的業務上採取更有利的競爭方式(Martin & Osberg, 2007)¹⁶，也主張應以商業手段達到經費自主(Dees, 1998)¹⁷；Hibbert 等(2002)則從社會層面認為，社會企業是解決特定弱勢族群應當被滿足的需求，而創造出營利為目的的企業，部分學者亦認同社會企業同時滿足特定弱勢原先於傳統商業上，因為高風險或無法回收經濟利潤而忽視的族群需求為營運目標(Koe Hwee Nga & Shamuganathan, 2010)，Mair 與 Schoen(2005)認為社會企業是強調以企業家精神，而提供弱勢族群創造價值的機會，Weerawardena 與 Mort(2006)等亦認同社會企業是整合資源、發揮企業永續能力實現社會價值之創造¹⁸。

以上國外學者的各種定義綜觀而論，社會企業的概念與功能可歸納整理為兩面向，**社會企業必須有經營獲利的能力**，此為社會企業的市場經濟面向，此外也**必須有基於解決社會問題、為弱勢增能或促進社會團結之公益**，此為社會企業的增能社會資本面向，社會企業可視為以社會使命與商業結合的新構想。

四、臺灣本土的社會企業論述

臺灣對於社會企業的固有思維，比較偏向「非營利」(non-profit)理念，或是從企業從事社

<https://grameencreativelab.com/social-business/>

¹³ OECD 網站資訊，<https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/social-entrepreneurship.htm>

¹⁴ 轉引自呂朝賢(2008)，頁 85。

¹⁵ 轉引自楊君琦等(2011)，頁 54。

¹⁶ 轉引自楊銘賢等(2009)，頁 59。

¹⁷ 轉引自夏侯新鵬等(2013)，頁 59。

¹⁸ 轉引自楊銘賢等(2011)，頁 84。

會公益的「社會責任」(social responsibility) (楊君琦, 2011) 而思考, 使得社會企業在臺灣發展不完全如同歐美之完善, 因此從臺灣學界相關的思維論述觀察, 社會企業的概念並尚未成為具有一定完善的共識。

首先藉由爬梳臺灣社會企業發展的歷史背景與脈絡, 以理解當前台灣社會企業概念的發展狀態; 臺灣的非營利組織發展相當的快速, 1987 年解除戒嚴後, 各種民間團體紛紛成立, 根據蕭新煌(2009)有關臺灣非營利組織的發展脈絡之分析, 1980 年代後臺灣「社會力」崛起形成新興勢力, 然而如同歐美經驗, 非營利組織的資源取得大多來自於募款(含企業捐助)、政府補助(含公私協力)等, 而隨著非營利組織的數量成長與規模龐大, 而產生相互競爭之壟擠性, 亦隨著經濟波動時因為經濟蕭條, 社會資源產有短缺取得不足問題, 此時便需要積極投入另一種開闢財源的管道, 亦即以企業管理方式運作營利, 以作為組織的運作經費穩定基礎, 造就本土「社會企業」的發展(王仕圖等, 2010)。

因此「社會企業」的概念與發展, 從 1970 年代孟加拉 Yunus 之 Grameen Bank 與 1990 年代歐美學者們探討中, 已形成許多學術創見, 更具體實踐而逐漸蓬勃發展, 但台灣真正對於社會企業相關探究與運作, 僅是近十餘年之事, 且是借鏡外國相關之論述與實踐: 2007 年, 台灣第一家社會企業創投「若水國際」成立¹⁹; 2014 年, 行政院頒布「社會企業行動方案」, 時任院長江宜樺宣稱 2014 為「社會企業元年」; 2018 年, 行政院發布「社會創新行動方案」, 首屆亞太社會企業高峰會於台中舉行; 2019 年, 經濟部中小企業處指導, 星辰銀行與聯合報系願景工程共同發布首次「社會創新大調查」, 調查民眾認知度與社會企業營運狀況²⁰。因此我國對於社會企業的概念認知較為晚近, 且國人較不熟悉社會企業的運作模式, 也對於其認知相當模糊分歧, 尚處於嘗試與建構觀念時期(林淑馨, 2013), 因此可知臺灣學界對社會企業概念上屬於論述的磨合期。

國內學者依照歐美學界的定義做探究, 試圖在對照中提出臺灣的本土見解予以比較, 如張力亞(2013)所整理臺灣與歐美學者的見解定義如下:

表一、美國、西歐、臺灣社會企業定義

美國	西歐	臺灣
1. 個別社會企業家、非營利組織或與營利組織進行具有任務導向的收入與創造就業機會的計畫。 2. 任何賺取收入的生意或策略為非營利組織創造收入以支持其慈善使命者。	1. (1)經濟與貿易活動中鑲嵌社會目的。(2)是以非營利組織作為主體。(3)利益的分配不是歸屬於各人, 而是實踐社會目的。(4)組織成員可參與組織決策。(5)鼓勵跨部門的互助合作。	1. 依據組織的任務和核心能力, 建立組織本身長期的能力, 視營利為一種手段, 將獲利送回組織, 以便服務更多使命(陳金貴, 2002)。 2. 非以營利為目的之組織, 致力於

¹⁹ 「若水國際」秉持 Tech for Good 的精神, 兼具商業利益與公益理念, 透過創意商業模式活化身障者的能力資源, 使其能投入 BIM(建築資訊建模)與 AI(人工智慧)等雲端科技產業, 成為數位經濟工作者, 參考若水國際網站, <https://www.flow.tw/about/>

²⁰ 參考「社企流」網站所整理, <http://www.seinsights.asia>

	2. 產生公共利益的私人活動,具有企業精神策略,達成特定經濟或社會目標,有助於解決社會排除及失業問題的組織。	提供「社會財」(官有垣,2003)。 3. 一種新型態的非營利組織,可具備商業活動功能。(鄭勝分,2005)。
--	--	--

資料來源：修改整理自張力亞(2013)

再者,根據王娟嬋等(2011)營利事業經營社會企業之初探研究結論,認為臺灣社會對於社會企業概念不甚了解,因社會環境的改變與生活需求等觀點,引發許多社會問題常是因為企業追求獲利的市場失靈而產生,因此必須倡導以社會企業概念的經營方式,且從社會企業的發展觀點方能解決社會問題(王娟嬋等,2011),由此可知,臺灣對於社會企業的概念發展,是奠基在改善企業追求獲利的市場失靈,希冀能在公私協力的層面上,發展不同於市場主義的合作機制,以充實壯大公民社會的社會資本結構。

五、臺灣社會企業的應發展的方向

因此對臺灣社會而言,「社會企業」與「第三部門」的差異之處為何?而與「一般企業」的差異又為何?這是本文試圖提出的闡釋論點。「社會企業」與「第三部門」相同的面向在於,皆以提供「社會財」之「準公共財」和「準私有財」²¹為主要標的,但本文認為不該過於廣泛的以各式類型的慈善機構,或是將企業行善之社會責任,便歸納包涵為社會企業之意義,以免社會企業的意涵過於模糊;再者,「社會企業」不同於狹義的「第三部門」純粹非營利公共意涵,社會企業應被允許可分配若干營利之盈餘比例,主要在於促進其財務自主與永續,並應允許一定程度(但少於企業比例)之盈餘分配,以彰顯尊重管理專業與形成實質誘因以吸引專業人才,但分配利益概念上又應該異於企業的營利目的取向,企業存在的最終意義在於獲利,這並非社會企業的存在社會價值,但是師法企業化管理的方式,使社會企業具有如同企業一般重視效率的管理模式,這是社會企業發展永續的手段,目的依然是以「提供社會財」為主要的營運,並且能增能「社會資本」為目的,因此在法規上必須有所規範依循以資區別差異。

根據楊君琦等(2011)社會企業組織型態與經營類型之研究文中,由於我國目前尚未有「社會企業專門法規」予以明確規範社會企業的定義與運行規則,社會對非營利組織資源之挹注較為寬鬆,多數民眾對於社會企業認知不深又無法律規範,使得真正以社會企業型態成立者較少(楊君琦等,2011),相關法規上僅有《民法》的法人成立相關規則,與《人民團體法》²²之團體相關規範,使得臺灣對於社會企業界定相當模糊,認為社會企業型態以非營利組織與

²¹ 「準公共財」(quasi-public goods)具有排他性與共享性,亦即如圖書館、高速公路等原則上需要付費使用,但不會因使用而排擠他人使用;「準私有財」(quasi-private goods)則具有非排他性與獨享性,亦即如公海漁獲、水資源等原則上不需付費使用,到卻會因使用而排擠他人使用。有關公共財理論之相關公私協力模式分析,可進一步深入參考徐銘謙(2015)a,其內容將公共財理論帶入山林資源分析有詳盡分析。

²² 2021年1月27日,《人民團體法》修正,將原隸屬於民法之「政黨」與「職業團體」獨立立法,惟「社會團體」尚未有《社會團體法》,僅有內政部提出《社會團體法草案》。

社會企業責任運作較多（楊君琦等，2011）。因此在未來，政府勢必應該制定相關的社會企業法規，形成適當的法制面界定，依此符合規範的社會企業組織，能受到保障、扶植與監督，以利社會企業適切的運作與發揮。

再從三個面向審視台灣社會中存在對於社會企業的定義差異：

1.若從社會問題的角度而論，社會企業承載著社會價值維護與改革等解決社會問題的面向，然而若是僅以此為發展定義，可能造成其他一般企業只要有關注社會價值，那麼所有的企業也都可以聲稱其公司是在解決一部分的社會問題，因此以社會價值維護與改革等解決社會問題來定義社會企業，便容易造成定義不完全且過於廣義而使之失去定位的意義²³；

2.從營運的角度而論，社會企業並不以營收利益為營運主要目標，而是追求社會價值為最優先考量，此為大多數台灣社會的認知，然而若僅依此定義，可能造成該組織必須重回依賴政府補助與民間捐款的第三部門意義，造成定義過度窄化而限制社會企業的企業運作空間²⁴；

3.從利益分配的角度而論，社會企業是以營收維持組織的自給自足而必須將盈餘投入遂行社會任務，然而若是僅以此為發展定義，可能造成組織所需的各類專業人士薪資結構不平等²⁵，收入壓縮與升遷狀況受扭曲的組織工作結構，是犧牲內部成員正當公平的待遇而成就外部的目的，這是一種不重視專業工作者的一種職場歧視，亦可能因此而無法真正聘雇到專業適合的從業人員，而組織也無法真正達成永續經營的發展模式。

因此必須採取跳脫以上單面向層次定義的共識；本文認為應以上述三種觀點並存，社會企業應以「增進社會利益」為最主要營運目標，注重為社會價值的「創新」精神，因為創新價值是當前許多臺灣學者所共同論及社會企業之概念：呂朝賢(2008)與胡哲生等(2012)皆引述 Dees 論社會創業家與企業創業家不同，在於社會創業家注重的是社會使命，是創造與維持社會價值，比起常態企業，是更重視非財務的社會價值與社會服務(Dees, 2001)²⁶，楊銘賢等(2009)引述 Austin 論社會企業是以創新方法，將有限資源做利用，已滿足社會需求²⁷；楊君琦(2011)則認為社會企業是新興的組織型態，是能正當性的創造社會價值的企業組織，以上是從創新

²³ 呂朝賢(2008)根據 Defourny 的論述認為，社會企業是一種公民集體參與的型態，而社會企業亦應有股利以活動影響民眾，共同參與社會企業，因此是一種增強社會凝聚與累積社會資本特質的組織，因此營利企業不應被納歸為社會企業的範疇，而應額外發展為營利企業的社會責任概念的範疇之中，以免與正式發展社會企業定義混淆。

²⁴ 在臺灣多數的慈善與服務性的團體，最常面臨的就是組織經費短缺，無法單就政府補助與私人捐款維持，因此有學者認為使得此類組織發展成以商業化活動解決財務問題，這是社會企業的發展概念之一（楊君琦等，2011，頁 53），因此有商業化的營運並不影響作為社會企業的定義，且 Dees 認為社會企業部論就理論面或實務面，皆不等同非營利組織模式(呂朝賢，2008，頁 86)，因此從積極面而論，商業化的營運模式更是凸顯社會企業不同於非營利組織的概念。

²⁵ 臺灣的社會企業大多維持小型的規模，六成以上的社會企業年度經費都在三百萬元以下，在社會企業內之全職工作者平均人數只有八人且薪水過低，社會企業既要維持其社會目標也要維持其經濟自主與效率實在不易，這是當前臺灣社會企業的狀態(官有垣等，2013，頁 122)。

²⁶ 參考胡哲生等，2012，頁 6；呂朝賢，2008，頁 89。

²⁷ 參考楊銘賢等，2009，頁 62。

的企業理念作為社會企業的新意義架構基礎。

社會企業要永續經營，應該具有財務自主的營運模式，如同 Johnson(2000)對於社會企業在當代競爭激烈之下，認為必須從市場運作模式中「捐助導向」轉為「創新導向」，強調如同企業的創新精神（轉引自王仕圖等，2010）；Stryjan(2006)認為非營利組織轉型社會企業過程，是經歷以社會資本轉換經濟資本，並將經濟資本在轉換為社會資本的不同階段之歷程呈現（轉引自夏侯欣鵬，2011）。蔡依倫等人從 Grameen Bank 的設立探究，認為其彰顯從制度設計革新的理念²⁸，可以同時滿足解決（或改善或開創）社會問題的慈善價值，並且同時能營利以追求財務自主；因此臺灣的社會企業基礎意義可從「創新價值」著手，而此價值是以社會關懷與經營自利結合為方式，但必須理解的是經營自利並非是為社會企業最終目的，而是藉由此手段完成社會關懷方為其目的價值，因此社會企業不同於非營利組織強調非營利分配的面向，也不同於一般企業組織強調組織或利至上的功能，如同夏侯欣鵬等人探討非營利組織轉型社會企業之組織能耐研究中，認為透過企業化的手段或其合理利潤以發揮組織功能，並且達成社會福利目的，兼具社會目的與經濟目的才能促進永續發展²⁹。

在治絲益綦的若干既有定義中，若欲讓「社會企業」概念能發展順遂，且真正符合臺灣當前社會發展之所需，應整合臺灣本土學界對於社會企業的定義觀點，從上述臺灣學界的論述，可整理為須從創新方式經營組織著手，以展現出對於社會價值的關懷與增能，並且同時能因為以企業管理方式，使得組織在政府補助與民間捐款外，得以自我財務依賴³⁰，然而社會企業是強調以社會面向為組織發展目的，在進入市場機制的競爭與管理當中，不應捨本逐末而忽略其原本存在於社會的意義。

社會企業對於創業者與從業人員，所面臨的往往是非利潤市場或是弱勢族群市場，不如一般企業可選擇的營利方式進行策略制定，而交由市場機制決定其成敗定論，但社會企業身處市場機制之中仍然必須展現其社會價值的意義，也就是可能是對非利潤與弱勢市場進行不完全以獲利為主的經營，這也是社會企業的社會服務面向，因為不完全以獲利為主要目的，因此社會企業的效能評估方式，便不能主要以能否獲利為主，而是以其是否達成欲服務對象之所需（弱勢族群關懷與社會價值的增能），誠如前文所述，因為面臨的是弱勢市場，營運風險較高且獲利較不如預期，因此需要以「創新模式」展開經營，並且需爭取政府以政策方式協助與補助，這便是社會企業展現其特殊存在的價值，並依此創造就業機會與社會資本，而我國近年來興起「社企流」概念，其將社會企業創業視為介於主流商業公司與傳統非營利組織

²⁸ 參考蔡依倫等，2013，頁 341-347。

²⁹ 參考夏侯欣鵬等，2012，頁 58。

³⁰ Skloot(1987)認為在當時美國 Reagan 執行預算縮減後，非營利組織的收入受到協，所以需要找尋新財源使其方案能繼續進行，以私部門的商業模式來提供服務，而此新的經營方式稱為「自我依賴」(self-reliance)(轉引自王仕圖等，2010，頁 109)。

的混合組織³¹，依照長榮大學創新育成中心定義，社會企業是以營利公司或非營利組織形態存在，透過可擴張與永續經營的商業模式其盈餘主要用於投資社會企業本身，繼續解決該社會或環境問題的組織，以最大程度運用於改善人類和環境生存條件，將企業的社會責任，轉換或發展成為能夠永續經營的商業行為公司³²，這便是相當符合臺灣社會企業的發展模式。

六、山野活動的公私協力新理念（代結論）

政府在推廣山野保育與結合民間山野活動時，除了規劃需兼具保育與教育目標外，更重要的是如何尋找與定義合作夥伴，以此更有效率與更具合理性的達成公私協力，本文著眼於政府與第三部門之協力合作為標的，論述因第三部門易產生「職能失靈」問題，而倡議應轉型為「社會企業」模式取代，較能適切的作為公私協力發展趨勢，亦提供政府推廣山野保育與活動時，採取與「社會企業」公私協力合作模式的政策，本文綜上所述試圖提出三點建議：

首先，政府須以法制化明定「社會企業」定義以保障與監督；當前我國尚有剛修改之《人民團體法》、《公司法》與《民法》等相關公司團體定義，但卻未對於「社會企業」有明確的法源定義與規範，臺灣本土化社會企業的概念在發展上落後於歐美，更受限於社會對社會企業的分歧見解，若法規未明確修訂，對於發展第三部門轉型為社會企業恐為不利，而社會企業非狹義社會團體之僅以公益取向³³，因此應督促政府師法外國經驗而制定《社會企業法》³⁴，使得「社會企業」受專法規範保障，且得以更有彈性的財務自主運作，社會企業亦非具有社會責任之商業企業，而是目的為社會公益以企業經營模式之第三部門，以此定義，應設計一定比例上可分配盈餘獎勵，使從業之專業人士合理分配薪資與紅利，以示尊重專業與提供專業人才從業誘因，並能促進良善之組織發展；且參與不同領域公私協力之社會企業，因所面臨的事業標的之「市場狀態」與「社會認知」不同，因此，應以《社會企業法》充分授權下階層法--「公私協力辦法」在合法性前提下，使各主管單位擁有合理裁量規劃空間。以山野活動相關的社會企業公私協力為例，法律應授權中央與地方各縣市政府主管單位，在《社會企業法》下能依照所屬相關「行政法規」，使主管單位進行與社會企業的公私協力時，以法制面予以賦稅減免、補助和稽查監督，且讓社會企業擁有分配部分盈餘規範，使相關山野活動從

³¹ 社會企業的組織目的與傳統 NPO 一致是為了解決或改善社會問題為使命，實踐的方式則是與主流的商業公司類似，以販賣產品或服務獲取營收。「社企流」網站：<http://www.seinsights.asia>。

³² 社會企業能改變影響政府的公共政策，可藉此提升社會公益組織的財務自主性。參考長榮大學創新育成中心網站資訊，<https://dweb.cjcu.edu.tw/coii/article/3535>

³³ 依照內政部之《社會團體法草案》內容觀之，僅強調社會團體應以公益為目的，並於第二十五條內容明定「不得有分配盈餘之行為」，依照本文對於「社會企業」定義而論，應予以方寬一定的盈利分配比例

³⁴ 例如英國 2004 年通過的《社區利益公司法》(Community Interest Companies Act)、美國目前有 35 州(與華盛頓特區)通過「低利潤責任有限公司」(Low-profit Limited Liability Corporation)或「公益公司」(Benefit Corporation)相關法規、2009 年通過《愛德華甘迺迪服務法》(E. M. Kennedy Serve America Act)、義大利 2005 年通過的《社會企業法》、韓國 2006 年通過的《社會企業促進法》、日本產經省於 2007 年成立的「社會企業研究會」、香港民政事務局於 2010 年成立「社會企業諮詢委員會」與新加坡成立的「社會企業委員會」等，以上各國的相關法規與所設置專門機構等措施，皆可做為借鏡。詳細內容可參考孫智麗等，2016；蔡嘉昇，2014。

業人員不僅得到應有的工作回饋薪資，也不只有商業模式的企業獲利工作的選擇，更可於原屬於第三部門非營利組織轉型為社會企業中就業，藉由其專業工作而獲取應有報酬，以此方能彰顯對於山野從業人員的專業尊重，也合理的吸納專業人才與永續經營。

再者，**政府應規範社會企業提出「社會報表」與「財務報表」定期稽核**；社會企業是以社會公益價值為目的之企業運作，因此必須能提出其運作對於促進「社會資本」的事業說明，並同樣依法提出相關財務收支報表。以山野活動與保育為例，政府與「社會企業」之公私協力合作，並非讓山野相關活動成為熱門商業活動市場，因此應由相關政府部門提撥預算予以鼓勵補貼，為避免補助成為圖利特定財團，或致使社會企業過度商業化成為政治經濟精英的旋轉門，因此政府應以殘補式福利補助制度(residual welfare system)³⁵概念進行補助，又因業務涉及公共領域、國有林地或保育地，原屬於「公共財」定義中的「準公共財」或「準私有財」，因此應以專案特許方式允許社會企業從事相關業務合作³⁶，並受相關部門監督，若不符合相關規範，其「社會報表」與「財務報表」呈現未達一定水準，亦其公益性質或財務效能不彰，則啟動合理的「處分與退場機制」，不再予以稅賦減免、取消補助或勒令停業等措施。

最後，**政府應獎勵「創新價值」作為社會企業的創業和公私協力標竿**，綜合整理台灣社會企業的學術論述，大抵上皆同意應以「創新價值」為社會企業發展模式，特別是在面對相對弱勢族群的市場中，應展現從事社會關懷與具企業型態的管理效率並存，此便是社會企業的基本定義面向，這需要如同 Yunus 提出 Grameen Bank 般的創新價值，並以增進社會公益與解決社會問題為導向。

以山野相關活動的公私協力為例，相關主管單位應重視舉辦山野知識的研討會與國際論壇，獎勵國際學術人才提供更多的知識以資交流，亦鼓勵本土學術與從業人員提出創意，作為發展公私協力與相關山野活動的知識基礎，並且獎勵相關登山協會與公益組織，以提出可實踐之創新方案形成社會企業模式，發展從事山野相關保育活動，並特予補助社會企業舉辦弱勢族群從事山野活動，使之能有機會認識與接觸，增能因昂貴裝備而較鮮於接觸山野活動的弱勢族群，縮小從事山野活動的貧富差距，使較具專業的山野活動能推廣至每個階層。

³⁵ 殘補式福利補助制度概念源自於 Richard Titmuss 所提出為了避免福利過度擴張，針對需求不足之處方予以提供社會救助，本文藉此表達政府補助社會企業應注重必要性，而避免補助成為社會企業服務公益事業之錦上添花與財政支出的負擔，應扶植社會企業盡量走向財務自主自籌，予以擴大其收益的盈餘分配比例，而非一味予以補助以避免浪費公帑。(Titmuss, 1974)

³⁶ 公共財理論中，公共財具有非排他性與共享性，例如國防、警察、消防等原則上不需要付費，也不具有擁擠性，因此應由政府完全提供；然而準公共財因需使用者付費特性，可藉由公私協力方式，增加資源配置與收益效率；另外，準私有財因使用者不需付費特性，面臨著屬於「無主物之共有財」而易遭濫用與破壞，因此應由政府管制，並由公私協力方式使之兼具保育與更具效率。

參考文獻

1. Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (eds.), Handbook of theory and research for the sociology of education (pp.241-258). Greenwood.
2. Bryson, J. M., Crosby, B. C. (2015). Designing and implementing cross- sector collaborations: needed and challenging. Public Administration Review, 175(5), 647-663.
3. Milbourne, L., Cushman, M. (2012). From the third sector to the big society: how changing UK government policies have eroded third sector trust. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 24(2), 2-39.
4. Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: a framework and challenges of assessment. Public Administration, 93(3), 715-732.
5. Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: america's declining social capital. Journal of Democracy, 6(1), 65-78.
6. Titmuss, R. M. (1974). What is social policy? In Abel-Smith, B. & Titmuss, K.(eds.), social policy: an introduction, chapter 2 (pp.3-32). Pantheon Books.
7. 丁玉珍(2015)。政府協助非營利組織朝向社會企業發展之角色探討〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學政治研究所。
8. 王仕圖、官有垣、林家緯、張翠予(2010)。工作整合型社會企業的角色與功能-臺灣與香港的比較分析。人文社會科學研究，4(2)，106-130。
9. 王兆慶、官有垣(2019)。「市場化」或「非市場化」?非營利幼兒園作為台灣模式的公部門特質社會企業。人文社會科學研究，13(3)，63-81。
10. 王娟嬋、夏侯欣鵬、胡哲生、蔡淑梨(2011)。營利事業經營社會企業之初探。創業管理研究，6(1)，29-54。
11. 吳雲天(2020)。山野開放之民間團體與政府部門合作-以淡蘭古道為例。台灣林業，46(1)，21-28。
12. 呂朝賢(2008)。社會企業與創業精神：意義與評論。國立政治大學社會學報，39，81-117。
13. 周曉麗(2017)。公共危機管理。崧博。
14. 官有垣、王仕圖(2013)，臺灣的社會企業：特質、發展趨勢與效應。人文社會科學研究，7(1)，102-126。
15. 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。
16. 林淑馨(2016)。臺灣非營利組織與地方政府協力的實證分析:以六縣市為例。政治科學論叢，69，103-148。
17. 胡哲生、張子揚、黃浩然(2012)。社會創業模式與社會企業資源整合的關連性。創業管理

- 研究，7(1)，1-26。
18. 胡哲生、陳志遠、吳秉恩(2009)。社會企業本質、任務與發展。創業管理研究，4(4)，1-28。
 19. 夏侯欣鵬、梅海文(2013)。探討非營利組織轉型社會企業之組織能耐。中原企管評論，11(1)，55-80。
 20. 孫智麗、周孟嫻(2016)。全球社會企業之發展現狀與各國相關政策分析。台灣經濟研究月刊，39(3)，16-28。
 21. 徐彥暉、郭育任、鄭廷斌、謝智謀(2007)。無痕山野運動之公私合作與推動，2007年全國登山研討會論文集，170-188。
 22. 徐銘謙(2015)。從公共財理論看山林治理的公私協力模式—以紐西蘭保護區特許制度為例。台灣林業，41(5)，52-64。
 23. 徐銘謙(2015)。超越志願-各國步道公私協力與志工運用模式分析以美國、英國、紐西蘭、冰島為例。2015年全國登山研討會論文集，209-234。
 24. 張力亞(2013)。地方型社會企業運作策略與實踐效益分析：以新故鄉文教基金會為例。公共事務評論，14(1)，63-85。
 25. 張宗昌、余智生(2009)。台灣地區登山研究現況與發展趨勢探討—以西元1999-2008年登山學術論文為例。嶺東體育暨休閒學刊，7，109-132。
 26. 張喆、賈明、萬迪昉(2007)。不完全契約及關係契約視角下的PPP最優控制權配置探討。外國經濟與管理(中國：西安交通大學)，29(8)，24-44。
 27. 郭大玄(2005)。台灣地理：自然、社會與空間的圖像。五南。
 28. 馮燕(2016)。近年來台灣社會企業之發展。交流雜誌，149。<https://www.sef.org.tw/article-1-129-4904>
 29. 楊君琦、郭欣怡(2011)。社會企業組織型態與經營類型之初探。輔仁管理評論，18(1)，53-78。
 30. 楊銘賢、吳濟聰、蘇哲仁、高慈慧(2009)。社會企業經營模式之建構。創業管理研究，4(4)，57-83。
 31. 楊銘賢、吳濟聰、蘇哲仁、高慈慧(2011)。企業家社會資本對社會企業創業與創新之影響。創業管理研究，6(1)，81-106。
 32. 趙忠傑、鄧文玲(2019)。他山之石，可以攻錯—兼論台灣社會企業的發展。兩岸企業社會責任與社會企業家學術期刊，4，94-107。
 33. 蔡依倫、高明瑞(2013)。制度變遷與組織型態創設：身心障礙者社會企業的浮現歷程研究。中山管理評論，21(2)，339-368。
 34. 蔡嘉昇(2014)。從國外立法看台灣社會企業之法制發展。會計研究月刊，348。
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M836Ao9I4ZYJ:www.leeandli.com/dl.aspx%3Ffilecode%3D1870+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw&client=opera>