

**扶貧委員會**  
**“從受助到自強” —**  
**社會企業的發展 — 最新情況**

**目的**

本文件旨在告知委員各項進一步鼓勵香港社會企業發展的措施（包括提供培訓和營商支援）的最新情況，以及為社會企業營造有利環境的工作進展。

**背景**

2. 在扶貧委員會二零零五年九月十二日的會議上，委員支持進一步鼓勵社會企業發展的方向，以便為失業人士提供實際工作環境，讓他們學習所需技能和培養工作習慣，重投工作。我們在過去一年推行了多項措施，進一步推動社會企業的發展：

- (a) 確立社會企業的價值和取得公眾的認同（包括舉辦會議和研討會，以及進行宣傳和研究）；
- (b) 推行促進社會企業發展的措施和提供支援（包括提供創立資金、培訓和營商支援）；以及
- (c) 為社會企業營造有利環境（研究推行更為利便社會企業參與的公共採購制度和有關的規管架構）。

3. 在二零零六年十一月二十日委員會上次會議<sup>1</sup>，我們已告知委員由民政事務總署推行的“伙伴倡自強”社區協作計劃為社會企業提供創立資金的最新情況。本文件旨在告知委員在為社會企業提供培訓和營商支援，以及營造有利環境方面的工作的最新進展。

---

<sup>1</sup> 請參閱文件第 21/2006 號。

## 社會企業的培訓和營商支援

4. 鑑於現時缺乏既具備商業思維和營商經驗，又能兼顧社會目的的人才經營社會企業，扶貧委員會社會企業人員培訓特別小組遂與各大學／技能訓練學院／私營機構和非政府機構舉行了多次非正式集思會，以探討香港的培訓需要。香港社會服務聯會將率先聯同多所具有商業管理和社會企業專才的高等教育院校，合作發展一個配合非政府機構或私營機構中高層在職管理人員培訓需要的培訓課程。課程綱要正在擬備中，內容包括就社會企業的成敗因素進行商業個案研究。課程會於二零零七年上半年推出，修畢課程的學員可獲得適當的認可資格。

5. 社會企業培訓課程應有助裝備社會企業從業員及有意開辦社會企業的人士（包括“伙伴倡自強”社區協作計劃的申請人），以便他們掌握所需的營商知識和運作技巧。這項課程會與營商友導計劃互相配合。準社會企業人員也可利用現時工業貿易署及其轄下的中小型企業委員會為中、小型企業（中小企）所提供的支援服務，包括業務諮詢服務、商業資訊和其他中小型企業活動。

6. 除為社會企業從業員和在職人士提供較實用的社會企業培訓課程和營商支援外，在大學推廣社會企業的概念亦同樣重要。大學可向學生推廣企業社會責任和社會企業精神，從而充當社會企業與私營機構之間的重要橋樑，而學生將來亦可能會在社會企業／非政府機構或社會企業的夥伴公司工作。有見及此，我們會請高等教育院校考慮日後把社會企業培訓課程納入商科課程，作為其中一個單元。另外，高等教育院校會在二零零七年上半年合辦“香港社會企業挑戰盃”（Hong Kong Social Enterprise Challenge），以鼓勵學生與社會企業或非政府機構攜手訂定可行的社會企業業務計劃，並讓他們知道社會的需要和社會企業可能帶來的好處。

## 利便社會企業參與公共採購

7. 在二零零六至零七年度財政預算案中，政府當局承諾在具透明度、公平和物有所值的原則下，利便社會企業參與公共採購。如社會企業聘用殘疾人士，採購部門會考慮給予他們優惠待遇，做法是進行局限性招標或在公開招標時增加他們的評分比重。不過，這項優惠待遇不應引用於至聘用健全失業人士的社會企業，以免中小企因此而被淘汰。這個安排與把這些社會企業視作具競爭性企業而非福利業務的政策一致。

8. 儘管如此，鑑於聘用健全失業人士的社會企業會為社會帶來額外好處（例如在提供主流服務的同時，亦有利培訓及協助失業人士重投工作），我們仍可採取措施，利便這些企業參與公共採購程序。我們已參考外地的做法，並與有關政策局和部門探討落實這個目標的可行模式。我們正研究一個試驗計劃，要求中標者聘用某個百分比的失業人士，而這些失業人士須修畢由僱員再培訓局（再培訓局）提供的相關再培訓課程。招標程序是一視同仁的——社會企業和牟利企業只要符合所需的要求（例如主流服務的素質，加上聘用多名完成相關培訓計劃的學員），都可競投合約。不過，我們有需要修訂採購規定，並訂定具成本效益的方法，以管理這些合約。我們的目標是挑選一些合適的合約，在二零零七年上半年試行批出，以測試這個運作模式的成效。有關詳情載於**附件 A**。

9. 在利便社會企業參與公共採購方面，我們留意到目前大多數社會企業的規模較小，他們可競投的合約規模和種類亦有限。外判的社會和個人服務現時大多由非政府機構提供。儘管如此，我們在訂定採購程序時，考慮到社會企業為社會帶來的額外好處，已經踏出重要的一步。與此同時，我們會繼續在中央及地區層面，向負責採購政府物料的人員，推廣社會企業的產品和服務。我們亦會鼓勵非政府和私營機構進行同樣的推廣工作。

## 規管架構

10. 社會企業會因應其背景和特定的運作需要，以不同的法律形式成立（如公司、慈善團體的附屬機構、合作社等）。合作社由社員自願組成，以民主方式管理。一些組別的人士往往會以合作社的形式，成立自助組織，合力應付他們的特別需要。在經濟活動方面，一些合作社為其社員兼擁有人提供貨品和服務，例如漁農界成立的一些較為傳統的合作社或公務員建屋合作社。近年有較多屬社會企業性質的合作社，他們以近似小型企業的形式營運，例如經營小食部和提供家居清潔服務。

11. 現時合作社須根據《合作社條例》（第 33 章）向漁農自然護理署註冊。有建議認為政府當局應檢討《合作社條例》，以方便成立合作社。具體來說，有關建議要求放寬合作社必須最少有十名社員及把 25% 的純利再投資在合作社作進一步發展的規定。

12. 政府當局明白到，有需要因應環境轉變而修訂規管架構。我們考慮規管架構應否予以改善及如何作出改善，以支援社會企業／合作社的發展時，必須考慮為既是志願組織又是商業企業的合作社制定適當的規管架構。我們所面對的挑戰是如何能一方面充分保障合作社社員和第三者的利益，另一方面又具有足夠彈性，以配合社會的迅速轉變 —

- (a) 制衡：現行的合作社規管架構採用“寬鬆”的做法，依賴社員兼擁有人自我規管和合作社的內部制衡，以保障社員的利益，而並非採納適用於公司的規管規定。放寬合作社社員數目和利潤分配的規定，會影響這方面的規管制衡，而且可能須增訂新的保障措施，以防出現濫用情況。
- (b) 規管架構的性質：與較傳統的合作社相比，社會企業形式的合作社以較接近商業機構的模式運作。問題是我們應否就社會企業形式的合作社另訂規管架構。如要另訂架構，則哪一種規管架構才適合合作社的運作模式。我們必須避免有關規管限制較中小企的寬鬆，造成不公平現象。
- (c) 另設規管架構：一些性質與企業較為相近的合作社可根據公司法註冊成為公司。另外，英國最近引入一種新的公司模式，即社會公益公司，以照顧社會企業的特別需要。有關社會公益公司的資料載於**附件B**。我們須考慮是否有需要運用較現代化的法律工具，推動香港社會企業的發展。

13. 基於上文所述，我們未能確定現時動議零碎地放寬《合作社條例》（第 33 章）對合作社的規定是否促進社會企業發展的最佳路向。我們會與有關政策局和部門進行技術層面的研究，包括評估放寬現行合作社規定對各類合作社規管環境的影響、有何合適的規管架構可照顧社會企業形式的合作社及社會企業的需要，以及外地的最新發展是否適用於香港。委員會會在二零零七年四月／五月提交報告，屆時我們會在報告述明就適當法律架構所進行的研究結果，以利便社會企業日後在香港的運作。

14. 另外，衛福局曾與一些合作社會面，以便更深入了解他們所關注的問題。該局明白到，合作社目前面對的最大難題是商業及財政上的營運能力、培訓需要、營商支援，以及創業資助。我們希望上述各項支援措施（上文第 4 至 9 段）可以解決合作社所關注的問題。

## 徵詢意見

15. 請委員備悉各項進一步鼓勵香港社會企業發展的措施的進展情況，包括 —

- (a) 提供培訓和營商支援（上文第 4 至 6 段）；
- (b) 利便社會企業參與公共採購（上文第 7 至 9 段）；以及
- (c) 探討合適的法律架構，以促進日後香港社會企業的運作（上文第 10 至 14 段）。

扶貧委員會秘書處  
二零零七年一月

## 利便社會企業參與公共採購

### 目的

本文件載述政府當局在利便社會企業參與公共採購程序方面的工作。

### 目標

2. 公共採購工作的主要目標，是在具透明度和公平的制度下，取得最物有所值的貨品和服務，以應付社會的需要。因此，大前提是競投者（不論是社會企業還是牟利企業）提供的服務類別和水平能否符合採購機關的要求。
3. 聘用弱勢社羣人士的社會企業可透過參與公共採購，進一步造福社會。由於社會企業具有本身的社會目標，他們可協助政府以差不多同樣的開支達致多重目標，即為弱勢社羣提供培訓或重投工作機會的同時，也提供所需的主流服務。

### 處理方式

4. 在利便社會企業參與公共採購程序方面，我們對聘用殘疾人士的社會企業和協助“健全”失業人士重投工作的社會企業採取不同處理方式（下文第 5 至 9 段）。

### **聘用殘疾人士的社會企業**

5. 以聘用殘疾人士的社會企業來說，採購部門可給予這些企業優惠待遇，做法是進行局限性招標或在公開招標時增加他們的評分比重。世界貿易組織《政府採購協定》<sup>1</sup>訂明可採取這個做法。
6. 有多間非政府機構近年開辦聘用殘疾人士的社會企業，透過創新的商業運作模式，為殘疾人士創造就業機會。社會福利署已把“創業

---

<sup>1</sup> 世界貿易組織《政府採購協定》第二十三條有關弱能人士製品或服務的例外情況。

展才能”計劃須聘用殘疾人士的比例從 60% 放寬至 50%。此外，“創業展才能”計劃的撥款資助期亦由一年延長至兩年。這些新措施將擴大聘用殘疾人士的社會企業的業務範圍，增加他們的靈活性及持續性，從而為殘疾人士創造更多就業機會。

7. 採購部門可考慮為聘用超過 50%殘疾人士的社會企業提供適當的優惠待遇。有些公共機構亦已在批出合約時增加聘用殘疾人士的評分比重。舉例來說，由二零零五年十一月起，醫院管理局（醫管局）在審批合約時，已把聘用殘疾人士的評分比重由總分的 5%增加至 10%。

8. 政府會繼續致力提高殘疾人士的就業能力，以及利便聘用殘疾人士的社會企業競投公共合約，做法是鼓勵採購部門和公共機構採用局限性招標機制，或在公開招標時增加這些企業的評分比重。我們亦會鼓勵聘用殘疾人士的社會企業聘用殘疾人士作為見習生，讓他們在實際工作環境接受在職訓練，從而增加他們在公開市場就業的機會。

### **協助健全失業人士重投工作的社會企業**

9. 協助健全失業人士重投工作的社會企業有別於聘用殘疾人士的社會企業，我們在推動這些企業發展方面所做的工作，並非福利政策措施，而且也不應被視為福利措施，因為這樣可能會適得其反，有礙這些企業發展為能獨立營運的企業，亦可能對中小型企業造成不公平的競爭現象。我們不應在採購過程中給予這些企業特別優待。我們的工作重點是營造公平的環境，讓社會企業與其他企業競爭和擴展業務。此舉亦與歐洲聯盟的做法一致，而且符合世界貿易組織《政府採購協定》的規定。

10. 然而，我們可研究如何外判公共服務，以促進那些協助健全失業人士重投工作的社會企業的發展，從而肯定這些企業可進一步造福社會。事實上，把主流服務和弱勢社羣的培訓工作兩者合而為一，需要具創意的思維，以及結合現時的方式進行公共採購程序。第一步，我們建議研究如何充分肯定這些社會企業在提供主流服務的時，還能協助培訓失業人士，讓他們重投工作，為社會帶來額外的好處（下文第 11 至 13 段）。

### **運作模式 — 協助失業人士重投工作**

11. 協助健全失業人士提升就業能力和尋找工作，是幫助他們脫貧的不二法門。有見及此，政府投放大量資源（二零零四年為 47.21 億元<sup>2</sup>）開辦各類職業訓練和再培訓課程。研究顯示，培訓和適當的實習機會有助失業人士汲取工作經驗，讓長期失業人士適應主流勞工市場的要求。

12. 除了資助私營機構的工作試驗計劃及在公營部門提供實習機會外，政府亦可研究如何透過政府的採購程序達到培訓目的，協助失業人士重投工作。其中一個可行的運作模式，可考慮挑選一些適合健全失業人士重投工作的合約，並規定獲批合約者聘用某個百分比的失業人士，而這些失業人士須修畢僱員再培訓局（再培訓局）提供的相關再培訓課程。招標程序是一視同仁的——社會企業及牟利企業只要符合所需的要求（例如主流服務的質素及聘用認可培訓計劃學員的數目），都可競投合約。

13. 我們現正與再培訓局及有關政府部門合作制訂招標規格樣本，以便進行具成本效益的合約管理工作。我們會挑選一些小規模的合約，在二零零七年上半年試行批出，以測試有關運作模式的成效。同時，我們必須避免揀選一些較適合提升殘疾人士就業能力的合約，而應挑選一些技術水平要求與半熟練健全學員的技術相符的合約。

## 未來路向

14. 政府當局會循以下方向，繼續推廣利便社會企業運作的公共採購制度：

- (a) 繼續利便那些聘用殘疾人士的社會企業競投合約（上文第 5 至 8 段）；
- (b) 根據上文第 9 至 13 段所述的方法，試行批出合約，以測試擬議的運作模式的成效；
- (c) 繼續在中央及地區層面，向負責採購政府物料的人員推廣社會企業的概念，以及消除社會企業獨有的障礙。

---

<sup>2</sup> 詳細分項數字見扶貧委員會二零零五年六月二十八日會議文件第 19/2005 號“協助失業人士：以工代賑”附件F。



15. 除公營部門外，非政府及私營機構亦有不少採購項目適合社會企業競投。我們應鼓勵這些可能會成為社會企業的重要合作伙伴的機構“在進行採購工作時發揮關懷互助精神”。舉例來說，教育統籌局（教統局）一直鼓勵學校在情況許可下延聘那些聘用殘疾人士及弱勢社羣人士的社會企業提供服務。由於目前本港社會企業的規模相對較小，只要不同界別為這些企業提供一些機會，已可大大增加他們的市場發展空間及經營潛力。

16. 提供社會與個人服務是社會企業可進一步造福社會的其中兩個範疇。不過，這類服務大多由非政府機構提供，因此，在現行的撥款／資助安排下，社會企業的發展空間很小。

扶貧委員會秘書處  
二零零七年一月

## 社會公益公司

社會企業可以不同的法律形式運作，其中包括註冊慈善團體，公司或合作社。英國在二零零五年推出新的公司類別，稱為社會公益公司。這些公司專為有意開辦公司造福社會而並非為公司擁有人謀利的人士而設。這類獨特的公司，有助社會企業的發展。

### 背景

2. 有關社會公益公司的概念在二零零二年首次在英國提出。社會公益公司可以股份有限公司或擔保有限公司或具股本的擔保有限公司的形式成立。除了公司法（Companies Act）中，適用於一般公司的基本規定外，這些公司亦受英國《2004年公司法(審計、調查和社區企業)法》（Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004）第2部（這是獨立於公司法的法例）以及《2005年社會公益公司規例》（Community Interest Company Regulations 2005）的規管。根據公司法（Companies Act）剛成立和註冊的公司，以及新公司均可申請成為社會公益公司。不過，當有關公司成立和註冊成為社會公益公司後，便須受到上述2004年公司法及2005年社會公益公司規例的額外規管，以及受制於現時公司法的規定。

### 特點

3. 社會公益公司的特點是，他們必須符合“社會公益驗證標準”和遵守“資產鎖定”的規定。這些規限旨在確保社會公益公司的成立目的是服務社會，而且其資產和營利都會用於社會公益。

4. 簡單來說，“社會公益驗證標準”是指由一個合理的人評定公司的活動（或擬進行的活動）是否以社會利益為出發點。相比“慈善團體”須符合的公眾利益驗證標準，這個標準較為寬鬆，而且更具彈性。社會公益公司不得為支持政治活動而成立，這方面的規管規定與慈善團體相同。

5. 要確保不屬慈善團體的有限公司把資產用於公益用途，可能會有困難。制訂法定的“資產鎖定”規定，就可確保社會公益公司保留其資產和營利只限作公司成立時所定的社會公益用途，或轉移到另一家同樣受資產鎖定限制的機構（如另一社會公益公司或慈善團體）。不過，“資產鎖定”的規定不會有礙社會公益公司運用其資產進行一般商業活動、償還債務或支付股息。

6. 社會公益股份有限公司可向個別股東派發股息（設有上限），但基於“資產鎖定”的規定，社會公益公司的持份者仍可確保公司的資產和營利用於社會公益用途。

7. 社會公益公司不會因其法律形式而享有較其他公司優厚的稅務寬免，但他們可透過為某些活動或地區而設的其他計劃而獲得稅項寬減。舉例來說，“社區投資稅務減免”為投資於社區發展財務機構的個別人士及法人團體提供稅務優惠，而社區發展財務機構則利用所得資金資助無法通過主流融資途徑籌集資金的合資格利潤分配企業、社會企業或為弱勢社羣而設的社會項目。

## 規管

8. 公司如要註冊成為社會公益公司，須經獨立的規管機構批准。規管機構由英國貿易及工業部部長委任，亦負責監察及執法工作。英國政府希望規管機構進行“寬鬆的規管”，鼓勵社會公益公司的發展，並就有關社會公益公司的事宜提供指引和協助。

9. 社會公益公司的會計規定與其他公司相同，但須另外擬備一份周年社會公益報告，連同帳目一併提交有關當局，以提高其活動的透明度。

## 好處

10. 社會公益公司是營運社會企業的另一個法律形式 — 以非慈善性質的公司形式進行活動，並以較“商業化”方式經營，但卻明確保證公司並非為利潤分配而成立。這個創新及獨特的定位亦有助提高社會企業的形象。儘管如此，社會企業可選擇以最切合其需要的其他法律形式營運，而有些社會企業可能會認為以這種法律形式營運須符合較為複雜的規定及規管要求，未必有利其發展。

11. 有關社會公益公司的資料，可瀏覽以下網址：<http://www.cicregulator.gov.uk> 和 <http://www.nearbuyou.co.uk/>。

扶貧委員會秘書處

二零零七年一月