

扶贫委员会
“从受助到自强” —
社会企业的发展 — 最新情况

目的

本文件旨在告知委员各项进一步鼓励香港社会企业发展的措施（包括提供培训和营商支持）的最新情况，以及为社会企业营造有利环境的工作进展。

背景

2. 在扶贫委员会二零零五年九月十二日的会议上，委员支持进一步鼓励社会企业发展的方向，以便为失业人士提供实际工作环境，让他们学习所需技能和培养工作习惯，重投工作。我们在过去一年推行了多项措施，进一步推动社会企业的发展：

- (a) 确立社会企业的价值和取得公众的认同（包括举办会议和研讨会，以及进行宣传和研究）；
- (b) 推行促进社会企业发展的措施和提供支持（包括提供创立资金、培训和营商支持）；以及
- (c) 为社会企业营造有利环境（研究推行更为利便社会企业参与的公共采购制度和有关的规管架构）。

3. 在二零零六年十一月二十日委员会上次会议¹，我们已告知委员由民政事务总署推行的“伙伴倡自强”社区协作计划为社会企业提供创立资金的最新情况。本文件旨在告知委员在为社会企业提供培训和营商支持，以及营造有利环境方面的工作的最新进展。

¹ 请参阅文件第 21/2006 号。

社会企业的培训和营商支持

4. 鉴于现时缺乏既具备商业思维和营商经验，又能兼顾社会目的的人才经营社会企业，扶贫委员会社会企业人员培训特别小组遂与各大学 / 技能训练学院 / 私营机构和非政府机构举行了多次非正式集思会，以探讨香港的培训需要。香港社会服务联会将率先联同多所具有商业管理和社会企业专才的高等教育院校，合作发展一个配合非政府机构或私营机构中高层在职管理人员培训需要的培训课程。课程纲要正在拟备中，内容包括就社会企业的成败因素进行商业个案研究。课程会于二零零七年上半年推出，修毕课程的学员可获得适当的认可资格。

5. 社会企业培训课程应有助装备社会企业从业员及有意开办社会企业的人士（包括“伙伴倡自强”社区协作计划的申请人），以便他们掌握所需的营商知识和运作技巧。这项课程会与营商友导计划互相配合。准社会企业人员也可利用现时工业贸易署及其辖下的中小型企业委员会为中、小型企业（中小企）所提供的支持服务，包括业务咨询服务、商业信息和其它中小型企业活动。

6. 除为社会企业从业员和在职人士提供较实用的社会企业培训课程和营商支持外，在大学推广社会企业的概念亦同样重要。大学可向学生推广企业社会责任和社会企业精神，从而充当社会企业与私营机构之间的重要桥梁，而学生将来亦可能会在社会企业 / 非政府机构或社会企业的伙伴公司工作。有见及此，我们会请高等教育院校考虑日后把社会企业培训课程纳入商科课程，作为其中一个单元。另外，高等教育院校会在二零零七年上半年合办“香港社会企业挑战杯”（Hong Kong Social Enterprise Challenge），以鼓励学生与社会企业或非政府机构携手订定可行的社会企业业务计划，并让他们知道社会的需要和社会企业可能带来的好处。

利便社会企业参与公共采购

7. 在二零零六至零七年度财政预算案中，政府当局承诺在具透明度、公平和物有所值的原则下，利便社会企业参与公共采购。如社会企业聘用残疾人士，采购部门会考虑给予他们优惠待遇，做法是进行局限性招标或在公开招标时增加他们的评分比重。不过，这项优惠待遇不应引用于至聘用健全失业人士的社会企业，以免中小企因此而被淘汰。这个安排与把这些社会企业视作具竞争性企业而非福利业务的政策一致。

8. 尽管如此，鉴于聘用健全失业人士的社会企业会为社会带来额外好处（例如在提供主流服务的同时，亦有利培训及协助失业人士重投工作），我们仍可采取措施，利便这些企业参与公共采购程序。我们已参考外地的做法，并与有关政策局和部门探讨落实这个目标的可行模式。我们正研究一个试验计划，要求中标者聘用某个百分比的失业人士，而这些失业人士须修毕由雇员再培训局（再培训局）提供的有关再培训课程。招标程序是一视同仁的——社会企业和牟利企业只要符合所需的要求（例如主流服务的素质，加上聘用多名完成相关培训计划的学员），都可竞投合约。不过，我们需要修订采购规定，并订定具成本效益的方法，以管理这些合约。我们的目标是挑选一些合适的合约，在二零零七年上半年试行批出，以测试这个运作模式的成效。有关详情载于 **附件 A**。

9. 在利便社会企业参与公共采购方面，我们留意到目前大多数社会企业的规模较小，他们可竞投的合约规模和种类亦有限。外判的社会和个人服务现时大多由非政府机构提供。尽管如此，我们在订定采购程序时，考虑到社会企业为社会带来的额外好处，已经踏出重要的一步。与此同时，我们会继续在中央及地区层面，向负责采购政府物料的人员，推广社会企业的产品和服务。我们亦会鼓励非政府和私营机构进行同样的推广工作。

规管架构

10. 社会企业会因应其背景和特定的运作需要，以不同的法律形式成立（如公司、慈善团体的附属机构、合作社等）。合作社由社员自愿组成，以民主方式管理。一些组别的人士往往会以合作社的形式，成立自助组织，合力应付他们的特别需要。在经济活动方面，一些合作社为其社员兼拥有人提供货品和服务，例如渔农界成立的一些较为传统的合作社或公务员建屋合作社。近年有较多属社会企业性质的合作社，他们以近似小型企业的形式营运，例如经营小食部和提供家居清洁服务。

11. 现时合作社须根据《合作社条例》（第 33 章）向渔农自然护理署注册。有建议认为政府当局应检讨《合作社条例》，以方便成立合作社。具体来说，有关建议要求放宽合作社必须最少有十名社员及把 25% 的纯利再投资在合作社作进一步发展的规定。

12. 政府当局明白到，有需要因应环境转变而修订规管架构。我们考虑规管架构应否予以改善及如何作出改善，以支持社会企业 / 合作社的发展时，必须考虑为既是志愿组织又是商业企业的合作社制定适当的规管架构。我们所面临的挑战是如何能一方面充分保障合作社社员和第三者的利益，另一方面又具有足够弹性，以配合社会的迅速转变 —

- (a) 制衡：现行的合作社规管架构采用“宽松”的做法，依赖社员兼拥有人自我规管和合作社的内部制衡，以保障社员的利益，而并非采纳适用于公司的规管规定。放宽合作社社员数目和利润分配的规定，会影响这方面的规管制衡，而且可能须增订新的保障措施，以防出现滥用情况。
- (b) 规管架构的性质：与较传统的合作社相比，社会企业形式的合作社以较接近商业机构的模式运作。问题是我们应否就社会企业形式的合作社另订规管架构。如要另订架构，则哪一种规管架构才适合合作社的运作模式。我们必须避免有关规管限制较中小企的宽松，造成不公平现象。
- (c) 另设规管架构：一些性质与企业较为相近的合作社可根据公司法注册成为公司。另外，英国最近引入一种新的公司模式，即社会公益公司，以照顾社会企业的特别需要。有关社会公益公司的资料载于**附件B**。我们须考虑是否有需要运用较现代化的法律工具，推动香港社会企业的发展。

13. 基于上文所述，我们未能确定现时动议零碎地放宽《合作社条例》（第 33 章）对合作社的规定是否促进社会企业发展的最佳路向。我们会与有关政策局和部门进行技术层面的研究，包括评估放宽现行合作社规定对各类合作社规管环境的影响、有何合适的规管架构可照顾社会企业形式的合作社及社会企业的需要，以及外地的最新发展是否适用于香港。委员会会在二零零七年四月 / 五月提交报告，届时我们会在报告述明就适当法律架构所进行的研究结果，以利便社会企业日后在香港的运作。

14. 另外，衞福局曾与一些合作社会面，以便更深入了解他们所关注的问题。该局明白到，合作社目前面对的最大难题是商业及财政上的营运能力、培训需要、营商支持，以及创业资助。我们希望上述各项支持措施（上文第 4 至 9 段）可以解决合作社所关注的问题。

征询意见

15. 请委员备悉各项进一步鼓励香港社会企业发展的措施的进展情况，包括 —

- (a) 提供培训和营商支持（上文第 4 至 6 段）；
- (b) 利便社会企业参与公共采购（上文第 7 至 9 段）；以及
- (c) 探讨合适的法律架构，以促进日后香港社会企业的运作（上文第 10 至 14 段）。

扶贫委员会秘书处
二零零七年一月

利便社会企业参与公共采购

目的

本文件载述政府当局在利便社会企业参与公共采购程序方面的工作。

目标

2. 公共采购工作的主要目标，是在具透明度和公平的制度下，取得最物有所值的货品和服务，以应付社会的需要。因此，大前提是竞投者（不论是社会企业还是牟利企业）提供的服务类别和水平是否符合采购机关的要求。

3. 聘用弱势社羣人士的社会企业可透过参与公共采购，进一步造福社会。由于社会企业具有本身的社会目标，他们可协助政府以差不多同样的开支达致多重目标，即为弱势社羣提供培训或重投工作机会的同时，也提供所需的主流服务。

处理方式

4. 在利便社会企业参与公共采购程序方面，我们对聘用残疾人士的社会企业和协助“健全”失业人士重投工作的社会企业采取不同处理方式（下文第 5 至 9 段）。

聘用残疾人士的社会企业

5. 以聘用残疾人士的社会企业来说，采购部门可给予这些企业优惠待遇，做法是进行局限性招标或在公开招标时增加他们的评分比重。世界贸易组织《政府采购协议》¹订明可采取这个做法。

6. 有多间非政府机构近年开办聘用残疾人士的社会企业，透过创新的商业运作模式，为残疾人士创造就业机会。社会福利署已把“创业

¹ 世界贸易组织《政府采购协议》第二十三条有关弱能人士制品或服务的例外情况。

展才能”计划须聘用残疾人士的比例从 60% 放宽至 50%。此外，“创业展才能”计划的拨款资助期亦由一年延长至两年。这些新措施将扩大聘用残疾人士的社会企业的业务范围，增加他们的灵活性及持续性，从而为残疾人士创造更多就业机会。

7. 采购部门可考虑为聘用超过 50% 残疾人士的社会企业提供适当的优惠待遇。有些公共机构亦已在批出合约时增加聘用残疾人士的评分比重。举例来说，由二零零五年十一月起，医院管理局（医管局）在审批合约时，已把聘用残疾人士的评分比重由总分的 5% 增加至 10%。

8. 政府会继续致力提高残疾人士的就业能力，以及利便聘用残疾人士的社会企业竞投公共合约，做法是鼓励采购部门和公共机构采用局限性招标机制，或在公开招标时增加这些企业的评分比重。我们亦会鼓励聘用残疾人士的社会企业聘用残疾人士作为见习生，让他们在实际工作环境接受在职训练，从而增加他们在公开市场就业的机会。

协助健全失业人士重投工作的社会企业

9. 协助健全失业人士重投工作的社会企业有别于聘用残疾人士的社会企业，我们在推动这些企业发展方面所做的工作，并非福利政策措施，而且也不应被视为福利措施，因为这样可能会适得其反，有碍这些企业发展为能独立营运的企业，亦可能对中小型企业造成不公平的竞争现象。我们不应在采购过程中给予这些企业特别优待。我们的工作重点是营造公平的环境，让社会企业与其它企业竞争和扩展业务。此举亦与欧洲联盟的做法一致，而且符合世界贸易组织《政府采购协议》的规定。

10. 然而，我们可研究如何外判公共服务，以促进那些协助健全失业人士重投工作的社会企业的发展，从而肯定这些企业可进一步造福社会。事实上，把主流服务和弱势社羣的培训两者合而为一，需要具创意的思维，以及结合现时的方式进行公共采购程序。第一步，我们建议研究如何充分肯定这些社会企业在提供主流服务的同时，还能协助培训失业人士，让他们重投工作，为社会带来额外的好处（下文第 11 至 13 段）。

运作模式 一 协助失业人士重投工作

11. 协助健全失业人士提升就业能力和寻找工作，是帮助他们脱贫的不二法门。有见及此，政府投放大量资源（二零零四年为 47.21 亿元²）开办各类职业训练和再培训课程。研究显示，培训和适当的实习机会有助失业人士汲取工作经验，让长期失业人士适应主流劳工市场的要求。

12. 除了资助私营机构的工作试验计划及在公营部门提供实习机会外，政府亦可研究如何透过政府的采购程序达到培训目的，协助失业人士重投工作。其中一个可行的运作模式，可考虑挑选一些适合健全失业人士重投工作的合约，并规定获批合约者聘用某个百分比的失业人士，而这些失业人士须修毕雇员再培训局（再培训局）提供的相关再培训课程。招标程序是一视同仁的——社会企业及牟利企业只要符合所需的要求（例如主流服务的质素及聘用认可培训计划学员的数目），都可竞投合约。

13. 我们现正与再培训局及有关政府部门合作制订招标规格样本，以便进行具成本效益的合约管理工作。我们会挑选一些小规模的合约，在二零零七年上半年试行批出，以测试有关运作模式的成效。同时，我们必须避免拣选一些较适合提升残疾人士就业能力的合约，而应挑选一些技术水平要求与半熟练健全学员的技术相符的合约。

未来路向

14. 政府当局会循以下方向，继续推广利便社会企业运作的公共采购制度：

- (a) 继续利便那些聘用残疾人士的社会企业竞投合约（上文第 5 至 8 段）；
- (b) 根据上文第 9 至 13 段所述的方法，试行批出合约，以测试拟议的运作模式的成效；
- (c) 继续在中央及地区层面，向负责采购政府物料的人员推广社会企业的概念，以及消除社会企业独有的障碍。

² 详细分项数字见扶贫委员会二零零五年六月二十八日会议文件第 19/2005 号“协助失业人士：以工代赈”附件F。

15. 除公营部门外，非政府及私营机构亦有不少采购项目适合社会企业竞投。我们应鼓励这些可能会成为社会企业的重要合作伙伴的机构“在进行采购工作时发挥关怀互助精神”。举例来说，教育统筹局（教统局）一直鼓励学校在情况许可下延聘那些聘用残疾人士及弱势社羣人士的社会企业提供服务。由于目前本港社会企业的规模相对较小，只要不同界别为这些企业提供一些机会，已可大大增加他们的市场发展空间及经营潜力。

16. 提供社会与个人服务是社会企业可进一步造福社会的其中两个范畴。不过，这类服务大多由非政府机构提供，因此，在现行的拨款 / 资助安排下，社会企业的发展空间很小。

扶贫委员会秘书处
二零零七年一月

社会公益公司

社会企业可以不同的法律形式运作，其中包括注册慈善团体，公司或合作社。英国在二零零五年推出新的公司类别，称为社会公益公司。这些公司专为有意开办公司造福社会而并非为公司拥有人谋利的人士而设。这类独特的公司，有助社会企业的发展。

背景

2. 有关社会公益公司的概念在二零零二年首次在英国提出。社会公益公司可以股份有限公司或担保有限公司或具股本的担保有限公司的形式成立。除了公司法（Companies Act）中，适用于一般公司的基本规定外，这些公司亦受英国《2004 年公司(审计、调查和社区企业)法》（Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004）第 2 部（这是独立于公司法的法例）以及《2005 年社会公益公司规例》（Community Interest Company Regulations 2005）的规管。根据公司法（Companies Act）刚成立和注册的公司，以及新公司均可申请成为社会公益公司。不过，当有关公司成立和注册成为社会公益公司后，便须受到上述 2004 年公司法 and 2005 年社会公益公司规例的额外规管，以及受制于现时公司法的规定。

特点

3. 社会公益公司的特点是，他们必须符合“社会公益验证标准”和遵守“资产锁定”的规定。这些规限旨在确保社会公益公司的成立目的是服务社会，而且其资产和营利都会用于社会公益。

4. 简单来说，“社会公益验证标准”是指由一个合理的人评定公司的活动（或拟进行的活动）是否以社会利益为出发点。相比“慈善团体”须符合的公众利益验证标准，这个标准较为宽松，而且更具弹性。社会公益公司不得为支持政治活动而成立，这方面的规管规定与慈善团体相同。

5. 要确保不属慈善团体的有限公司把资产用于公益用途，可能会有困难。制订法定的“资产锁定”规定，就可确保社会公益公司保留其资产和营利只限作公司成立时所定的社会公益用途，或转移到另一家同样受资产锁定限制的机构（如另一社会公益公司或慈善团体）。不过，“资产锁定”的规定不会有碍社会公益公司运用其资产进行一般商业活动、偿还债务或支付股息。

6. 社会公益股份有限公司可向个别股东派发股息（设有上限），但基于“资产锁定”的规定，社会公益公司的持份者仍可确保公司的资产和营利用于社会公益用途。

7. 社会公益公司不会因其法律形式而享有较其它公司优厚的税务宽免，但他们可透过为某些活动或地区而设的其它计划而获得税项宽减。举例来说，“社区投资税务减免”为投资于社区发展财务机构的个别人士及法人团体提供税务优惠，而社区发展财务机构则利用所得资金资助无法通过主流融资途径筹集资金的合资格利润分配企业、社会企业或为弱势社羣而设的社会项目。

规管

8. 公司如要注册成为社会公益公司，须经独立的规管机构批准。规管机构由英国贸易及工业部部长委任，亦负责监察及执法工作。英国政府希望规管机构进行“宽松的规管”，鼓励社会公益公司的发展，并就有关社会公益公司的事宜提供指引和协助。

9. 社会公益公司的会计规定与其它公司相同，但须另外拟备一份周年社会公益报告，连同帐目一并提交有关当局，以提高其活动的透明度。

好处

10. 社会公益公司是营运社会企业的另一个法律形式——以非慈善性质的公司形式进行活动，并以较“商业化”方式经营，但却明确保证公司并非为利润分配而成立。这个创新及独特的定位亦有助提高社会企业的形象。尽管如此，社会企业可选择以最切合其需要的其它法律形式营运，而有些社会企业可能会认为以这种法律形式营运须符合较为复杂的规定及规管要求，未必有利其发展。

11. 有关社会公益公司的资料，可浏览以下网址：<http://www.cicregulator.gov.uk> 和 <http://www.nearbuyou.co.uk/>。

扶贫委员会秘书处
二零零七年一月