

資料來源：會計研究月刊348期(2014/11出版)

從國外立法看臺灣社會企業之法制發展

蔡嘉昇／理律法律事務所資深律師

前言：社會企業透過商業模式解決社會問題，彌補現有政府及非營利組織之不足，在全球蔚為風潮。本文整理英國、美國、南韓之社會企業法制之要點，並分析其立法之影響，以作為臺灣未來發展社會企業之參考。

社會企業（social enterprise）透過商業模式解決社會問題，彌補現有政府及非營利組織之不足，在全球蔚為風潮，臺灣亦已發展一段時日。臺灣產、官、學界三方對於是否應制訂社會企業之專法？立法之適當時間點？立法之主軸及要點為何？目前意見仍相當分歧。

從國外社會企業發展之經驗，英國（歐洲）、美國（美洲）、南韓（亞洲）等社會企業先驅國，透過建立社會企業之法制（包括相關商業登記、監督管理、融資及稅制等配套規定），賦予社會企業特殊之法源地位，以作為其國內大眾之政策依循，確有助於其國內大眾對於社會企業之認同及信賴，並進而增進其國內大眾參與及投資社會企業之意願，而加速其國內社會企業之發展。基此，筆者認為臺灣政府應考慮建立社會企業之專法，以促進我國社會企業之發展。

筆者謹整理英國、美國、南韓之社會企業法制（包括稅制及財務扶助規範）要點，並分析其立法後之正面及負面影響，以作為我國未來建立社會企業法制（包括稅制及財務扶助規範）參考，以期建立適合臺灣社會企業發展環境。

國外立法之要點及其後續影響

英國社會企業規範簡介

■ 法制規範：

英國政府於 2004、2005 年間修法，通過「社區企業法」(Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act)、「社區利益公司條例」(Community Interest Company Regulations)，為社會企業增設一新公司類別—「社區利益公司」(Community Interest Company)，提供社會企業一個獨特及易於識別之法律身份，並透過社會企業認證及監督等配套機制，以確保其公益目的之達成。

英國社區利益公司之特點包括：

1. 其設立目的需符合社會公共利益；
2. 其受「社會利益公司管理局」(Regulator of Community Interest Companies) 監督；
3. 其盈餘分派有一定限額；及
4. 其解散後，資產不得分配與員工或股東，僅能移轉與其他社區利益公司，為類似之公益目的用途。

雖然社區利益公司為社會企業提供一個獨特及易於識別之法律身份，並加速英國社會企業之發展，但同時限縮英國社會企業之範圍。英國政府為擴大社會企業之概念，乃於 2012 年通過「公共服務（社會價值）法」(Public Services (Social Value) Act)，要求政府機構在選擇採購對象時，必須就採購對象對於該地區所創造之社會價值列入考量，企圖透過公共服務優先採購支持社會企業之發展，以降低社區利益公司法限縮英國社會企業範圍之負面影響。

■ 稅制及財務扶助規範：

為解決社會企業資金需求，英國政府於 2008 年通過「靜止帳戶資金投入社會建設法」(The Dormant Bank and Building Society Accounts Act)，將國內銀行存款戶中屬於靜止帳戶之閒置資金，移轉投入社會建設之目的使用。

英國政府除致力於將社會企業納入一般銀行融資管道中，並提供社會企業特殊之融資管道：

1. 英國政府利用國內銀行存款戶屬於靜止帳戶之閒置資金及英國國內大型銀行捐贈之資金，成立「大社會資本」(Big Society Capital) 集團，提供社會企業發展所需之財務支持；及
2. 英國政府開發「社會成效債券/ 社會影響力債券」(Social Impact Bonds) 制度，擴大社會企業籌資之對象及管道，緩和社會企業資金籌措之困難。

英國政府早已提供租稅減免優惠以鼓勵投資社會企業，如「企業投資方案」(Enterprise Investment Scheme) 及「創投信託基金」(Venture Capital Trusts)，提供投資人所得稅減免之優惠；另為鼓勵投資人投資貧困地區之社會企業，再提供額外租稅減免或補貼扶助，以平衡社會資源配置。鑑於原有之租稅優惠政策不足，自今 (2014) 年 4 月起，英國政府更擴大投資社會企業之所得稅減免制度，以吸引個人參與及投資社會企業。

■ 立法影響：

英國政府通過「公共服務 (社會價值) 法」擴大社會企業參與公共採購之機會，有助於社會企業多元發展，但是否會限縮中型或小型之社會企業生存空間，或影響其他與公共採購無關之社會企業之正常發展，仍有待觀察。再者，英國政府透過公共採購優先支持社會企業之政策，是否會過度保護社會企業，而造成其過份依賴，反而無法與市場上一般企業競爭，而影響其長期穩定發展，亦值得觀察。

美國社會企業規範簡介

■ 法制規範：

美國聯邦政府較少介入社會企業之發展，並未於聯邦稅法中定義社會企業，僅於聯邦稅法中提供從事社會公益目的之組織 (含公司法人型態) 租稅減免優惠。美國各州則自行立法創設「低利潤責任有限公司」(Low-profit Limited Liability Corporation) 或「公益公司」(Benefit Corporation) 之特殊社會企業組織型態，以解決使用營利公司法人或非營利組織定位為社會企業之困難，並賦予社會企業經營者在決策時擁有更多彈性 (不以股東利益為唯一決策考量)，而得以商業方式推動社會公益。

美國低利潤責任有限公司或公益公司之特點包括：

1. 其設立需有明確社會公益目的；
2. 其經營者在作成決策時，應同時考量公益目的，不以追求股東最大利潤為唯一考量；及
3. 其需提交公益報告，並由獨立之第三方公證單位監督。

■ 稅制及財務扶助規範：

美國聯邦政府稅法規定，從事社會目的之組織，經主管機關認定其商業活動符合社會公益目的時，可享有稅負減免優惠，作為鼓勵從事及發展社會目的之組織基礎。於 2009 年通過「愛德華甘迺迪服務法」(Edward M. Kennedy Serve America Act)，設立獨立之社會創新基金，增加公共與私人投資於社會企業。

美國通過「低利潤責任有限公司」或「公益公司」法制之各州，僅少部分提供低利潤責任有限公司額外之稅負減免優惠，多數則未給予相關財務補助或稅負減免優惠。

■ 立法影響：

美國通過「低利潤責任有限公司」或「公益公司」法制之各州，係採取擴大社會企業定義之範圍、嚴格監督社會企業發展之立法導向；開放設立社會企業，但要求社會企業每年遞交公益報告，並經獨立之第三方公證單位審核與監督，協助主管機關確認社會企業是否符合公益目的，該機制有助於國內大眾認同社會企業，進而參與及投資社會企業，提供美國社會企業蓬勃發展之機會。

南韓社會企業規範簡介

■ 法制規範：

南韓政府為改善社會就業問題，於 2006 年制定「社會企業促進法」(Law on the Promotion of Social Enterprises)，賦予提供弱勢就業服務之社會企業相關獎勵與補助措施，確立南韓社會企業之特殊法律地位。

南韓社會企業之特點包括：

1. 嚴格定義社會企業類型，僅限於可創造弱勢者就業機會之社會企業；
2. 放寬社會企業組織型態，不僅適用於公司法人，非營利組織、社團法人、財團法人、合作社均可申請成為社會企業；及
3. 其盈餘分派有一定限額。

■ 稅制及財務扶助規範：

南韓稅法提供社會企業營利事業所得稅減免、捐贈社會企業者稅負減免之政策，鼓勵國內大眾設立社會企業及投資社會企業。並提高社會企業之小額貸款額度，設立社會企業投資基金，拓寬社會企業之融資管道。

■ 立法影響：

自社會企業促進法施行以來，南韓社會企業之數量呈現逐年遞增之狀態，但南韓政府過度限縮社會企業之類型，不利於其他多元社會企業發展與社會創新之機會，且南韓政府過度介入主導社會企業之發展環境，導致社會企業過度依賴政府之補助，亦限制社會企業之競爭力及自由發展空間。

臺灣社會企業立法應注意事項

近來，臺灣立法委員參考英國「社區利益公司」、美國「低利潤責任有限公司」制度，提出「公益公司法」草案，創設臺灣公益公司之新型態法律實體，以解決公司法人設立社會企業可能面臨之問題；而勞動部則研議「社會企業發展條例」草案，傾向非營利組織轉型，解決目前社會企業面臨問題，而非創設新型態法律實體。

筆者參考國外社會企業立法之經驗，針對臺灣於「公益公司法」立法過程及立法完成後應注意之事項，提出個人看法，供未來立法及決策之參考。

一、社會企業定義範圍宜寬：

鑑於南韓立法政策採取列舉之規定，過度限縮南韓社會企業之類型，導致社會企業組織同質性過高，不利其國內社會企業多元發展與社會創新之機會，臺灣「公益公司法」草案乃參考英國及美國之立法政策，對於公益公司之設立目的及範圍，採取例示而非列舉之規定，放寬社會企業類型，以提供社會企業之多元發展環境。

臺灣「公益公司法」草案定義之「公益目的」，限於列舉之 9 項規定，再加上「其他一般社會通念認定之具體公益之實現」之概括規定，但所謂「一般社會通念」本身定義不明，為避免衍生爭議，社會企業家可能僅選擇於列舉之 9 項「公益目的」範圍內創設社會企業，反而可能限制臺灣社會企業之多元發展；且以相對多數人之價值判斷決定相對少數人透過社會企業推廣其公益信念之機會，是否適宜，仍有商榷餘地；況臺灣界定之公益目的與國外（如東南亞國家）界定之公益目的可能不同，「一般社會通念」不僅限縮臺灣社會企業家設立國際性之社會企業之可能，亦影響國外社會企業來臺灣設立子公司或分公司之困擾，不利於臺灣社會企業與國際間之社會企業進行交流與發展。

因此，政府或可考量不於「公益公司法」草案中定義「公益目的」之範圍，而留待主管機關於日後視社會企業之發展，隨時調整或補充定義「公益目的」之範圍，以增加立法及政策制定之彈性。

二、社會企業稅務及財務扶助宜適當：

臺灣「公益公司法」草案，要求公益公司保留一定成數之可分配盈餘不得分配，以累積公益公司資金用於公益目的，該保留盈餘部分不適用所得稅法關於未分配盈餘加徵 10% 所得稅之規定。至於，其他租稅優惠或獎勵辦法則授權主管機關會同相關部會商議定之。

由於社會企業與其他新創公司同存在高度風險，皆面臨不易取得公司發展所需資金之問題，為協助媒合投資人與社會企業之資金管道，以順利取得財務奧援，政府於政策上應鼓勵大眾投資社會企業；依英國政府研究報告指出，目前較欠缺個人資金投入社會企業，因此應特別針對「專業自然人投資人」（具備英鎊 10 萬元以上之可投資資產者）提出具吸引力之租稅減免優惠政策，以填補投資社會企業之不足。基此，政府或可參考現行「生技新藥產業發展條例」之規定，賦予持有股份一定年限之投資人，得享有投資抵減之租稅減免優惠，以擴大參與社會企業。

除現行銀行提供之融資管道外，政府可參考英國、美國及南韓政府之政策，評估給予社會企業特殊之融資管道（例如：公益創投基金或社會成效債券），協助社會企業籌措資金；甚至，未來可考慮開放社會企業上櫃、上市募集資金，或針對社會企業設置單獨之證券交易平臺。

此外，政府在協助社會企業融資或鼓勵投資社會企業時，應盡量避免提供過度之補貼政策，以避免社會企業過份依賴政府資源，影響社會企業健全之發展。

三、社會企業監督機制宜嚴：

為避免日後部分不肖人士利用社會企業，作為獲取補助或減免稅負之工具，破壞大眾對於社會企業之信賴感，臺灣「公益公司法」草案已建立社會企業監督機制，強制社會企業公開財務報告、出具公益報告等資訊，增加大眾對於社會企業之信賴感。

建議未來應再配合制定相關監督管理之配套措施，包括針對財務報告、公益報告之編製及查核程序訂立明確規範，俾利社會企業遵循，並嚴格執行查核及監督社會企業公益目的之執行成效，並隨時調整精進查核程序與查核標準。如能長期累積社會企業之正面印象，將有利於大眾對於臺灣社會企業之認同、參與及投資意願，將更有助於社會創新並改善社會問題。

四、社會企業政策宜完整：

「公益公司法」草案明定社會企業之主管機關為經濟部，但是社會企業制度發展至少尚涉及內政部、財政部、金融監督管理委員會、衛生福利部及勞動部等部會機關。參考英國政府為促進社會企業發展，將負責擬訂社會企業發展策略之公民社會辦公室（the Office for Civil Society），直接隸屬於相當臺灣行政院層級之內閣辦事處的成功經驗。臺灣政府應考慮另成立一個跨部會之專責單位，來整合相關部會資源，建立具體整合性支持系統，將更有利於臺灣未來社會企業發展政策之推動。

確實執行社會企業政策

參考英國、美國及南韓等社會企業先驅國推動社會企業發展之經驗，我國應加速建構適合臺灣社會企業發展之法制（包括相關商業登記、監督管理、融資及稅制等配套規定），並確實執行擬定之社會企業政策，以增進大眾對於社會企業之信賴，並願意參與及投資社會企業，進而創造適合臺灣社會企業發展之環境，以改善臺灣目前面臨之許多社會問題。

（本文為作者見解，不代表事務所之意見）

【參考文獻】

1. 「社會企業行動方案（103-105年）（核定本）」（103年9月版）；臺灣經濟部
2. 臺灣經濟部 CSR 專欄：「2014 社會企業元年—各國社會企業規範介紹」；103年5月27日
3. 「公益公司法草案」（臺灣立法院院總第1775號、委員提案第16056號）；臺灣立法院第8屆第4會期第18次會議議案關係文書（103年1月17日印發）
4. 王秉鈞、鄭勝分、吳佳霖、劉育欣共同研究報告：「我國非營利組織社會企業化之研究」；國家發展委員會102年12月編印
5. 鄭勝分、劉育欣共同著作：「社會企業政策支持系統之初探」；社區發展季刊第143期；102年9月
6. "The Role of Tax Incentives in Encouraging Social Investment"; Report prepared for the City of London and Big Society Capital by Worthstone assisted by Wragge & Co LLP; March 2013"
7. 英國社會利益公司管理局官方網站
（<https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-regulator-of-community-interest-companies>）
8. 英國社會利益公司簡介（http://en.wikipedia.org/wiki/Community_interest_company）
9. 英國擴展社會企業投資市場之政策
（<https://www.gov.uk/government/policies/growing-the-social-investment-market>）
10. 英國大社會資本集團網站（<http://www.bigsocietycapital.com/>）
11. 歐盟社會企業官方網站
（<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/social-enterprises/>）
12. 美國「低利潤責任有限公司」簡介（<http://en.wikipedia.org/wiki/L3C>）
13. 美國「公益公司」簡介（http://en.wikipedia.org/wiki/Benefit_corporation）
14. 南韓社會企業官方網站（http://www.socialenterprise.or.kr/eng/support/tax_sup.do）