

澳門社會企業的發展現狀、 挑戰與推進策略研究

李卓航¹

(1. 澳門城市大學商學院, 澳門, 999078)

摘 要: 早在 2009 年, 因應全球金融海嘯對澳門經濟發展與社會民生的影響, 澳門特區政府決定“推出具有本地區特色的‘社會企業’計劃”^①。由此, 原本並不為人注意的“社會企業”概念開始進入澳門的公共論述範疇。本文側重區分其與市場企業及 NPO 有何不同, 是否具備社會企業生長的環境與條件。自特區政府提出“社會企業”至今, 澳門的社會企業發展現狀與存在的問題, 並結合香港的經驗, 從而提出對策與建議。

關鍵詞: 社會企業; 市場競爭; 弱勢群體就業

A Study on the Current Status, Challenges, and Promotion Strategies of Social Enterprises in Macao

Zhuohang Li¹

(1.School of Business, City University of Macau, Macau, 999078)

Abstract: As early as 2009, in response to the impact of the global financial crisis on the economic development and social livelihood of Macao, the Macao Special Administrative Region Government decided to “launch a ‘social enterprise’ program with local characteristics”^①. Thus, the previously little-known concept of “social enterprises” began to enter the public discourse framework of Macao. This article focuses on distinguishing its differences from market enterprises and NPOs, and whether it has the environment and conditions for the growth of social enterprises. Since the Special Administrative Region Government proposed “social enterprises”, the current situation and existing problems of social enterprise development in Macao, combined with Hong Kong’s experience, have been analyzed to propose countermeasures and suggestions.

Key words: Social Enterprises, Market Competition, Employment of Disadvantaged Groups

【作者簡介】李卓航, 男, 博士, 澳門城市大學商學院助理教授。

一、引言

社會企業這種組織形式在上世紀末才得到廣泛關注，儘管在概念界定層面並不一致，但其經營觀念聚焦於為被傳統工業社會忽視的弱勢群體工作分配提供保障。澳門社會企業發展至今已有二十餘年，其大多是由在社會治理中發揮重要作用的社會團體擔當經營主體，使得澳門社會企業經營模式和行業呈現較為多樣化的發展脈絡，但出於澳門區域面積小，人口基數少等條件限制，本澳社企規模、產品市場需求潛力和運營盈利能力等方面還尚不能和周邊諸如香港和臺灣地區相比，但“他山之石可以攻玉”，各地區都具有獨特的人文政經背景，本文引入與澳門隔海相望的香港為對象，相信經驗的借鑑會對本澳社企可持續發展提供具有正向價值的參考。

二、社會企業的概念及由來

即使是在公認為社會企業較為發達的英國，“社會企業”也是一個新鮮而陌生的詞彙。因為與許多事物一樣，社會企業的實踐與理論並非總是同步發展，相互間卻存在著嚴重脫節現象。作為一個詞彙或抽象化概念，“社會企業”可謂相當年少。有人考察，社會企業（Social Enterprise）概念首次出現在 1998 年，是由法國經濟學家蒂埃裏·讓泰提出的^②。事實上，在此之前，經濟合作與發展組織（OECD）於 1994 年發表的一份報告已經使用“社會企業”概念來描述那些既利用市場資源又利用非市場資源以使低技術工人重返工作崗位的組織了。1996 年，該組織的“歐洲對社會排擠的新回答”項目組織網絡（EMES）進一步對社會企業概念作出認定^③。如此看來，在人類正在使用的詞彙海洋裏，“社會企業”一詞確實相當年輕。

然而，對於那些深具歷史知識的人來說，在接觸與使用“社會企業”概念時，會出現某種似曾相識或久別重逢的感覺。實際上，作為一項社會實踐，社會企業歷史悠久而內涵豐富，它承載著人類追求平等與均富的夢想，也並非是什麼“消失的古老傳說”。因為近代以來類似的社會實踐無論中外未曾停歇，合作社就是其典型形式之一，至今猶然。從 1824 年英國人歐文（Robert Owen）在美國印第安納州創辦的“新和諧公社”到後來被國際合作社聯盟樹立為合作社榜樣的“羅虛代爾公平先鋒社”（Rochdale Equitable Pioneers，1844 年由英格蘭西部的蘭開夏郡羅虛代爾鎮的 28 名紡織工人用自己節省的工錢創辦起來的小型消費合作社），形式多樣的農業合作社、濟貧合作社、住房合作社、加工銷售合作社、信貸合作社等在西方資本主義國家屢有實踐，並影響到東方，20 世紀發生於中國的“工合運動”^④，以至後來的合作化運動或多

或少受到它的啟發與影響。至於由政府或非營利團體提供的不以營利為目的的各種福利服務與培訓服務項目（活動）也並非始於今時今日。由此可見，作為社會實踐活動，社會企業或准社會企業始終以不同形式存在著，而不同的時代它也具有不同的形式。歷史地看，儘管社會企業源遠流長，但似乎從來未能夠發展成為一種佔主導地位的社會組織或經濟組織形式。反而，它總是每每在社會經濟遇到困難或者危機的時候受到社會重視，也時不時地閃現在那些批判資本主義經濟罪惡的憤世嫉俗的著作之中。

不管是否巧合，英國是公認的資本主義原鄉，恰恰也是社會企業較發達的國家。從早期的試驗性合作社組織到如今的社會企業，英國擁有極其豐富的實踐形式^⑤。而社會企業之所以在英國從 20 世紀 80 年代開始重新受到追捧，理論背景上，可以看作是安東尼·吉登斯（Anthony Giddens）宣導的“第三條道路”理論的現實注腳。如果說早期的合作社是對自由資本主義貪婪性擴張的消極反抗，那麼，現今的社會企業則顯然潛藏著矯正福利制度社會後果的野心，它企圖通過“變福利為工作”，把個人責任與工作福利相結合，從而令福利制度擺脫現實困境。說到底，社會企業仍然是緩解危機的產物，也正是在這個意義上，它被賦予了“社會創新”的使命。

之所以說社會企業是一種社會創新，乃因為它可以在政府失靈與市場失靈的領域承擔社會救補功能。從提供的產品與服務類型看，社會企業往往提供那些營利型企業不願提供或達不到市場利潤水準的產品與服務。而政府在提供公共產品與公共服務時因其採取綜位取向，難以照顧到差別性需求，且不注重成本效益比。因此，那些政府可以讓渡出來，而市場又不願意進入的具有半公共產品性質的服務領域，正是社會企業施展抱負的空間。從滿足社會需求來看，社會企業何嘗不是一種社會創新？如果聯繫其不同於一般市場企業與政府的運營模式，無疑更能彰顯其創新特質。

與社會企業形式的多樣性相同，社會企業的定義也是多種多樣的。然而，共同的定義傾向在於從運營上如何使其與市場企業及公益組織相區別。與市場企業相比，二者區別不在於是否營利，而在於如何處分贏利，社會企業的贏利不可以像市場企業那樣直接分配給股東，而是投資於企業本身，追求利潤最大化不是社會企業的目標，因此，與市場企業的自利性不同，社會企業具有公益性特徵。然而，與純粹的公益組織（如慈善團體）相比，二者區別不在於目標上是否追求公益，而在於運行模式的不同。如果說公益團體以接受捐贈或公共資源的輸入來提供服務的話，那麼，社會企業則以市場企業的運營模式，通過經營性活動獲取收入，藉以維持自身生存與發展。三者之間的區別可參見表 1 所示。

表 1 社會企業與市場企業、公益團體之區別

組織形態	動機與目標	運行方式	資本來源	勞動力來源	物資來源	受益者支付
市場企業	自我利益要求，市場驅動，實現經濟價值	經營性	按市場利率取得資本	按市場水準支付報酬	按市場價格獲得	按市場價格支付
社會企業	混合動機，使命和市場驅動，實現社會和經濟價值	公益性 + 經營性	按低於市場利率取得資本，或捐款和按市場利率取得資本的混合	按低於市場水準支付報酬，或志願者和付酬員工的結合	按折扣價格獲得或捐贈與按市場價格獲得相結合	按補貼價格支付，或零支付與按市場價格支付結合
公益團體	追求社會利益，社會使命驅動，實現社會價值	公益性	捐贈與補助	志願者	捐贈	零支付

資料來源：《21 世紀商業評論》第 17 期，第 110 頁。

從表 1 可知，相對於傳統的市場企業與公益組織來說，社會企業確實具有混合創新的性質。它位於公益團體與市場企業之間，兼具經營性和公益性的雙重特徵，它是以商業運作來實現社會價值，或者說為社會目標尋求商業解決方案。如果稱其為“公益企業”亦未嘗不可。作為公益企業，社會企業似乎與弱勢群體或地區存在著某種親緣性關聯。從傳統的社會企業活動的優勢領域——社會服務與社會福利到響應社會新需求的教育、環境等領域，社會企業的就業主體與服務對象多以弱勢群體為主。

英國把社會企業（Social enterprise）定義為：社會企業是擁有基本的社會目標而不是以股東和所有者利益最大化為動機的企業，其所獲得的利潤都再投入到企業本身或社會中^⑥。其法人形式是多種多樣的，可以是慈善組織、社區利益公司、合作社、社區利益協會、信託基金和有限責任公司等。

社會企業的社會目標包括滿足社會需要，為家庭及社區提供個人及家居服務，以滿足社會對這些服務的需求，為競爭力稍遜的弱勢群體創造就業機會。這些人士包括低學歷、低技術勞工、殘疾人士等，促進員工發展。社會企業鼓勵成員自力更生以及融入社會。合作社形式的社會企業更加強調集體協作及參與，對社員發揮充權的效果，建立社會資本。社會企業透過組織社區網絡，推動社區的共融、更新及發展，推動可持續發展。例如，提高環保意識、提倡可持續消費、鼓勵物品循環再用等社會發展及環保目標。

三、澳門發展社會企業的背景與條件

（一）澳門社會概況

作為中國特別行政區，澳門總人口由回歸時的 43.75 萬人上升到 2025 年的 68.89 萬人，總人口增幅達 63.5%。根據澳門特別行政區“殘疾評估登記證”統計資料顯示，殘疾人口至 20641 人，根據澳門界定殘疾人士，即受身體、智力、精神方面的健康狀況影響，以致即使使用了輔助器具，在進行日常活動時仍出現困難，需要別人協助；同時，有關困難已持續 / 預計會持續 6 個月或以上的人士。由表 2 可以看出 2025 年相比 2006 年，澳門殘疾人口增加 12343 人，根據統計資料顯示，澳門殘障人士佔總人口比率相較於 2006 年雖有下降，但總數仍然明顯增多。

表 2 按歲組統計的澳門殘疾人口

歲組	2006 年			2025 年		
	總人口	殘疾人口	佔總數 (%)	總人口	殘疾人口	佔總數 (%)
總數	502,113	8,298	1.7	688,900	20,641	2.9
0-14 歲	76,406	302	0.4	85,900	835	0.1
15-64 歲	390,352	3,252	0.8	502,200	7,285	0.1
≧ 65 歲	35,355	4744	13.4	100,200	12,4521	12.4

資料來源：澳門統計暨普查局及社會工作局。

在失業率方面，如圖 1 所示，2014 年至 2024 年的失業率走勢大體呈現震蕩下行趨勢，最高峰是在 2022 年，失業率達 3.7%，很大的原因是受到全球新冠疫情的影響，而在 2022 年後，隨著疫情得到扼制，澳門政府出臺了一系列的政策措施，如加快產業多元發展，尋求新的經濟增長點，加強對社會弱勢群體和失業人群的培訓再上崗，穩定經濟，使社會在相對平穩中度過疫情衝擊。2022 年之後，澳門失業率持續下降，最低點是在 2024 年，失業率下降至 1.8%，以恢復至 2018 年 7-9 月的水準，大大低於國際勞工組織公佈的 2017 全球失業率 5.6% 的水準。

雖然澳門殘障人士和失業人口所佔總人口比重不高，均約處於 3% 左右，但隨著本地人口的增加，具體數字可能會有所增長，澳門特區政府成立後，社會各界關注扶助社會弱勢群體，尤其是對於殘障人士和失業人士培訓再上崗方面開始加大扶助投入力度，秉承“授人以魚不如授人以漁”可持續發展理念，通過技能培訓，讓有勞動能力的社會弱勢群體掌握基本的勞動技能，為他們提供力所能及的工作崗位，是有效緩解本地就業壓力，扶助弱勢群體的有效方式。

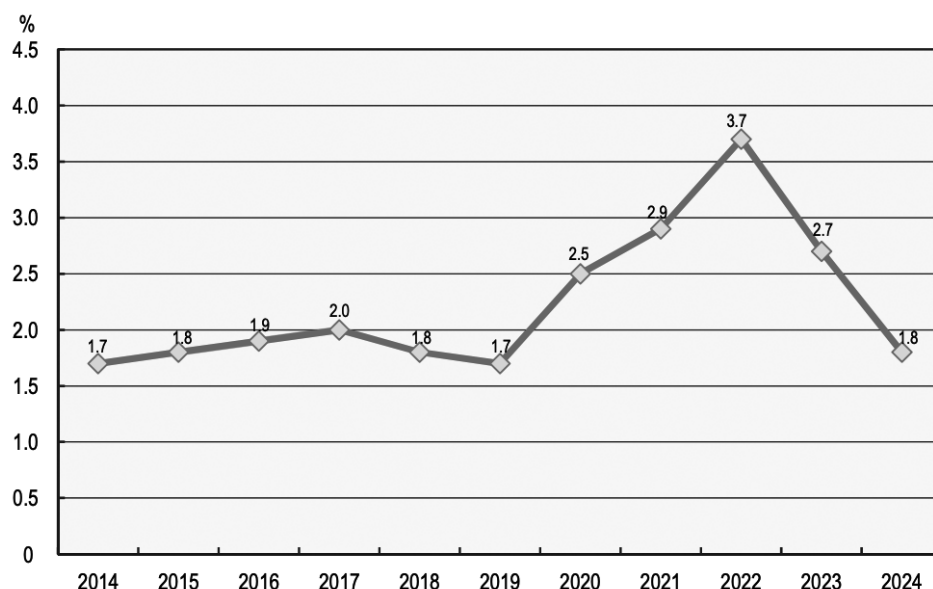


圖 1. 澳門 2014-2024 年失業率

資料來源：澳門統計暨普查局《澳門 2024 統計年鑑》

(二) 澳門發展社會企業的基礎與條件

實際上，澳門發展社會企業擁有得天獨厚的基礎與條件。首先，澳門民間社團數量眾多，且因葡治時代公共物品供給的“政府缺位”而導致民間社團發展出“擬政府化”功能^⑦，至今仍然在教育、醫療、社會服務等諸多領域發揮作用。可以說，民間社團具有長期的公益實踐，累積了相當的經驗。儘管社會企業的舉辦主體是多元化的，未必全部交給民間社團包辦，然而，既有實踐表明，民間組織從來就是興辦社會企業的主導力量。因此，為數眾多的經驗豐富的民間社團應該成為澳門發展社會企業的積極推動者與主要承辦者。其次，澳門產業結構獨特，它是以博彩旅遊業為龍頭，以服務業為主體的。應當說，旅遊服務業佔主導地位的產業結構是較適合發展社會企業的，因為社會企業的行業分佈雖然極其廣泛，但是，從集中程度看，商業、服務業、運輸業、醫療護理業、房產租賃業、社區服務業是社會企業分佈較為集中的行業。之所以社會企業集中於這些行業，是因為行業本身所要求的技術程度不高，適合吸納低技術水準與簡單技能就業者。可見，澳門現有的產業結構、城市類型與人力資源狀況是較為適合社會企業的生存與發展的。再次，澳門的和諧型社會文化可以成為發展社會企業的價值支撐。與其他社會組織一樣，社會企業不是孤立的，它需要得到賴以生存的環境支持，其中，社會文化價值的支撐是不可缺少的。澳門社會的兩大特質——中西文化交匯與傳統的熟人社會——造就了澳門獨有的社會文化性格：憐憫慈善的道德精神與和諧容忍的社會風氣。而社會企業是以實現社會責任與社會目標為使命，因此，崇尚人文關懷較之於標榜競爭至上的社會文化顯然更加契合

社會企業的發展。

從組織基礎、產業結構到文化習性，澳門已經具備社會企業發展的基本條件，甚至是獨特優勢。

四、澳門社會企業發展現狀

2009 年，澳門特區政府提出以“社會企業”作為扶助弱勢群體和增加就業機會的政策措施，並結合澳門獨特的社會治理模式，充分發揮非營利組織的功能。時任澳門特區行政長官的何厚鏵先生強調透過與民間非牟利社團的合作設立旨在協助弱勢社群、有效調控人力資源、有一定規模的“社會企業”，協助當年因金融海嘯而導致失業的人士，解決就業問題，保持就業競爭力。

實際上，早在 2002 年，由弱智人士服務協會經營的“心明治小食店”開始營業，其被譽為是澳門“社會企業”的先驅。同年，特殊奧運會創辦的社會企業“毅進社”正式運營。之後幾年時間裏，扶康會下屬的“心悅洗衣”、“喜悅二手市場”、“喜悅閣訓練售賣店”陸續運營。旨在通過就業培訓和轉介實現解決社會就業問題的“澳門社會企業有限公司”也於 2009 年成立。

據不完全統計，目前在澳門運營的社會企業分別有“心明治小食店”、“心悅洗衣”、“喜悅市場社會企業”、“喜悅閣訓練售賣店”、“澳門社會企業有限公司”、“福攸坊”、“毅進社有限公司”。以上 7 家社會企業大部分是由澳門社團組織發起，在社會各界通力合作推動下成立的。成立時間集中在回歸以後，如表 3 所示。

表 3 澳門的社會企業概況

企業名稱	成立年份	所屬機構	業務範圍
心明治小食店	2002 年	澳門弱智人士服務協會	為智障人士提供餐飲業職業性的工作培訓（包括食物製作、銷售、送外賣、錢銀找贖等）。
毅進社有限公司	2002 年	澳門特殊奧運會	為智障人士發展職業培訓及輔助就業服務，其就業範圍如，清潔、抹車、派遞等。
澳門社會企業有限公司	2009 年	由澳門建築業企業家自發組成	提供培訓課程，通過就業配對機制，推薦經過培訓的本地建造業工人及本地在職建造業人士到相關用人單位工作。
福攸坊	2011 年	澳門明愛	為有需要人士可以廉價選購合用及心儀的物品，同時協助弱勢社群重投就業市場。
心悅洗衣	2012 年	澳門扶康會	提供培訓，並在洗衣清潔領域為殘疾人士創造更多就業機會。
喜悅市場社會企業	2015 年	澳門扶康會	提供培訓，並在清潔轉售領域為殘疾人士創造更多就業機會。
喜悅閣訓練售賣店	2017 年	澳門扶康會	激發殘疾人士創造熱情，為殘障人士創意作品搭建銷售平臺。

資料來源：根據蒐集的資料整理。

心明治小食店被譽為澳門社會企業的先驅，它是隸屬於澳門弱智人士服務協會的一家社會企業，成立於 2002 年，專為 16-45 歲智障人士提供輔助就業訓練，透過實際工作使其發揮潛能，融入社會。

毅進社有限公司成立於 2002 年，是隸屬於澳門特殊奧運會的一家社會企業，一直自負盈虧營運，至今已達 16 年歷史，成功地聘請了約 30 名智障員工，助他們發揮潛能、自強不息，堅信他們能透過職業復康服務不斷成長，並藉此充份參與社會，在社會中發揮自己所能，肯定自身價值並找到自己的社會角色及身份，從而達到自力更生及助人自助的目標。

澳門社會企業有限公司成立於 2009 年，雖不是在標準意義上隸屬於社團組織，而是由澳門建築業界企業家自發組成，致力於服務社會。其服務目的包括：（1）通過就業配對機制，推薦經過培訓的本地建造業工人及本地在職建造業人士到相關用人單位工作。（2）透過培訓課程和提供財政援助，提升本地建造業工人就業能力及在職人士的持續就業能力。（3）通過策劃、推廣、監管、提供或統籌培訓課程或計劃，增進建造業從業者的技術及協助其就業定位。（4）促進業界採用標準的、專業的作業方式和表現指針，藉以提高並保持業界的作業水準。（5）透過服務促進和諧勞資關係以及行業內各界別之間的溝通，增強業界凝聚力。

福攸坊是隸屬於澳門明愛的社會企業，成立於 2011 年，秉承“行善積德，福有攸歸”理念，服務社會，其服務宗旨是：一方面是要達致資源享用有道的環保目的，另一方面讓有需要人士可以廉價選購合用及心儀的物品，同時協助弱勢社群重投就業市場。

心悅洗衣、喜悅市場社會企業和喜悅閣訓練售賣店，同是隸屬於澳門扶康會的社會企業，分別成立於 2012 年、2015 年和 2017 年。心悅洗衣是一家提供以洗衣清潔為主要服務的社會企業，有相當部分員工是殘疾人士，其宗旨是通過社會企業的形式，達致“經濟”及“社會”效益，為殘疾人士創造更多就業機會，積極發揮助人自助的精神。另外，為提升衛生標準，以達到不同客戶對衛生及消毒的需求。希望借著社會企業的成立，讓殘疾人士能以員工身份，發揮個人的能力，積極融入社會。喜悅市場社會企業通過收集一手及質量較好的二手物品，經過清洗及修復再以相宜價格出售，舊物重新利用，推動環保。同時，藉此項社會企業為殘疾人士提供就業機會，殘疾僱員每天在喜悅市場社企積極工作，負責場內的清潔、理貨、銷售等工作，讓殘疾僱員為公開就業作好準備。喜悅閣訓練售賣店是首個由澳門商業機構免費租出場地予社會服務機構作長期零售點的項目。出售由殘疾人士親手製作或包裝的澳門特色手工藝品，收益將全數用作發展更多慈善服務及作殘疾人士工作津貼。合辦單位冀透過以社會企業模式，運用商業手法經營慈善售賣站，推動殘疾人士融入社區，實踐社會創新精神。

五、澳門社會企業發展面臨的挑戰

雖然回歸後澳門社會企業發展較快，尤其近年來隨著國家戰略出臺，粵港澳大灣區建設不斷深入，港珠澳大橋順利開通，為澳門社企市場的拓展帶來前所未有的機遇，在未來具有巨大的發展潛力，但是，目前澳門社企面臨的挑戰依然嚴峻，需要克服的困難和亟待解決的問題依然存在，概括起來主要體現在：

（一）依靠政府扶持，尚難自負盈虧

澳門政府給予本地社會企業大力扶持，澳門社會工作局在 2010 年推出《殘疾人士就業發展資助計劃》，旨在“透過財政資助的方式，支持成功申請的機構實現有關計劃，共同為殘疾人士的職業復康拓展新的里程”。根據印務局公開資料統計，2017 年，澳門特區政府社會工作局對本地社企所屬社團組織撥款達 5,700 餘萬元澳門幣，以“心明治小食店”為例，2017 年社會工作局提供資助津貼為 230 餘萬澳門幣。可見，政府在資金層面支持力度之大。但是，從企業市場角度看，單純依靠政府資助很難賦予企業可持續發展的屬性。

澳門社會企業經營範圍大多是提供基礎性業務，利潤空間相對有限，本地社企大部分的日常支出在於支付店面租金，澳門房地產市場近年來雖有震蕩下行，但房地產價格依然高企，地段的差異使得店鋪租金相差懸殊，對於以提供服務為前提的社會企業為保證便利性與客流量，店面選址通常會在人群流動性較大的區域，而這些區域店鋪租金普遍較高。除租金外，人工成本、設備維護與水電開支等也佔到相當大的比重。上述各項開支對於普通企業也是相當沈重的壓力，而對於具有慈善互助性質的社會企業來說，想做到收支平衡自負盈虧更是難上加難，以“澳門扶康會”下屬的“心悅洗衣”社會企業為例，開辦之後經過艱苦探索發展，僅是勉強能做到收支平衡，日常開支必須精打細算，其中可能還不包含設備更新升級等費用支出，此外，面臨的風險也較大，如果出現店鋪租金上漲，業主不續租約以及客戶量流失等不確定因素，那麼，員工很可能會面臨失業風險。

（二）市場競爭激烈，缺乏核心競爭力

澳門土地面積狹小，人口不到 70 萬，雖然遊客數量龐大，但流動性強。怎樣能維繫併發掘穩定的客戶群，是澳門公司企業共同的課題。澳門統計暨普查局 2018 年公佈的數字顯示，澳門註冊公司企業數量達到 65,035 間，涉及多種行業。從數字而言，各各行業市場競爭環境都非常激烈。另外，隨著科技水準不斷發展進步，民眾生活質量需求不斷提升，企業能否提高效率，提升服務水準，壓縮開支，降低成本，最終形成核心競爭力是其能存活與否的關鍵。

澳門社企員工有一定比例是殘障人士和弱勢群體，雖然企業和社團組織可以根據個人不同情況，為其提供有針對性的崗位技能培訓，但還是難以完全具備健全員工的工作學習效率。很

多顧客會購買社企的產品和選擇為其提供服務很大程度上是出於慈善公益心的驅使，但消費者通常是較為理性的，更多的時候，消費者會支付相同甚至稍高的價格，選擇質量更好的產品與效率更高的服務。社企自身由於資金和員工素質的局限往往在競爭中難以形成核心競爭力，難以發掘維繫穩定客戶群的能力。

（三）社會整體配套體系仍需完善

社會企業組織形式已經發展幾十年，但在企業總量上所佔比重非常少，社會民眾對其瞭解並不深入，甚至可能存在偏見。怎樣普及提升社會認知，是一個非常重要的問題。處理此問題，需要建立一套相對完善的社會整體配套體系，這種體系具有聯動的效果。就目前而言，各個國家和地區都處在不同的探索完善階段。以澳門為例，推動社企發展的動力主要來自於社團和政府的發起和支持，社會給予的助力還顯缺乏。例如，澳門扶康會下屬的喜悅閣訓練售賣店是喜悅市場社會企業的延伸，其“喜悅閣 @ 旅遊塔站”2017年在澳門觀光塔正式開幕，被譽為“是首個由澳門商業機構免費租出場地予社會服務機構作長期零售點的項目”。除此之外，鮮見澳門以減免租金形式為社企長期提供場所的消息。

（四）面臨著人才、法律與政策困境

首先是人才困境。與市場企業一樣，社會企業同樣需要優秀的創業與管理人才，社會企業對社會企業家的渴求甚至比市場企業更顯著。事實上，發達的市場經濟社會都存在成熟的職業經理人市場，以及培養企業管理人的機制，比較起來，社會企業家的培養與遴選機制遠未形成，而社會企業對管理人技能的需求絲毫不比市場企業低，甚至某些方面的要求更加特殊。勿庸諱言，與其他地區相比，澳門的管理人才總量與結構均無優勢可言，澳門同樣缺乏社會企業家的養成機制。而社會企業作為實踐中的社會創新，加上社企員工的特殊性，就要求企業傢具有創新的思維與不凡的經營能力，同時，社會企業的目標與使命還要求社會企業傢具有奉獻精神與道義人格。因此，更增加了為發展社會企業而找到合格與優秀的社會企業家之難度。除了社會企業家外，社會企業的生存與發展也離不開其他相關類別的優秀人才，如技術人才與管理人才，而社會企業的公益性質限制了它很難像市場企業那樣依靠高額薪金作為招攬手段，因此，如何吸引、凝聚一批具創新精神且樂於奉獻的技術骨幹與管理精英同樣是社會企業創業以及持續發展面臨的重大挑戰。

其次是法律困境。社會企業究竟是企業，還是慈善組織？類似的問題並不純粹歸屬於理論範圍，如果社會企業投入運營，就需要合法的身份與地位，而社會企業的合法地位則必須從法律上得到明確說明。從澳門現有法律看，企業、社團與財團都由《商法典》、《民法典》等法律賦予相應的法律地位，而顯然對於社會企業尚未有明確的法律規範。社會企業的邊緣、模糊性質，以及形式上的千差萬別，可否能夠做到單獨立法？抑或通過增補或修訂法律條文等方法使社會

企業適用現有的《商法典》以及包括會計制度在內的其他相關法律呢？如果社會企業的法律需求問題不能夠得到及時地回應，社會企業在起步階段就可能遇到諸多障礙，更不用說它的持續發展了。相應地，如果缺乏法律規範，社會企業的監管又如何進行，難道社會企業無須監督，可任其自律仍可蓬勃興旺嗎？

再次是政策困境。儘管特區政府對社會企業發展所釋放出的政策取態相當積極而正面，令人鼓舞，然而，從施政構想到實際操作尚須經歷政策轉換。如何制訂促進社會企業發展的具體政策，對於政府來說，並非那麼簡單。縱覽全球，即使在社會企業較為發達的英國，政府制訂社會企業政策可謂相當謹慎。不是說政府消極對待社會企業的發展，而實在是需要顧及相關政策的社會影響，尤其是相關的扶持政策如何避免社會爭議。如，在稅收優惠方面，社會企業既然具有公益性質，是否可以像慈善組織那樣給予免稅資格？而在免除商業活動收入的稅務責任方面，社會認識並非沒有分歧。再比如，在政府採購方面，因為社會企業的公益性質，所以，政府部門傾向於在政府採購上實行向社會企業傾斜的政策。然而，政府此一行為可能涉嫌違反相關公平競爭原則的法律，甚至有違世界貿易組織（WTO）政府採購協議的條款。再說，政府採購如果採取公開競價投標的方式，實際經驗表明，在產品與服務的質量、價格等方面，社會企業與私人企業相比並無明顯優勢。如果不採取公開競價投標方式，既顯失公平，且存在以高價購買低質服務的風險。至於由政府直接投資社會企業，再以社會企業身份參與產品與服務市場競爭，則可能會被指為公然破壞市場法則。而政府對社會企業的過度“關懷”與保護，可能導致社會企業對政府的依賴，結果適得其反，反而削弱了社會企業的競爭力。

六、香港發展社企的借鑒

如前所述，社會企業組織形式在國際範圍內受到一定認可。就目前而言，全球範圍內，各個國家和地區都處在不同的探索完善階段，當然國家地區之間存在差異，其模式也不盡相同，出於經濟文化趨同角度考慮，在此選取與澳門臨近的香港為對象，通過特徵描述，希望可以為澳門社會企業發展提供借鑒。

1998 年的亞洲金融風暴為香港社企的發展正式揭開序幕。香港與亞洲其他國家和地區一樣，面對失業率高企、經濟萎縮及接踵而至的種種社會問題，促使政府以及社福團體展開創新的服務模式，“社會企業”一詞開始在香港出現。香港相比澳門，具有土地面積廣闊，人口眾多，市場潛力巨大等特點。截止 2017 年底，香港社會企業數量從 200 多家激增至 610 多家，增長幅度達 3 倍^⑧。

目前，香港社會企業行業分佈主要集中在服務業，這與澳門社企行業分佈情況基本相似，但在類型模式上有所不同，香港社企類型主要分為“企業模式”、“合作社模式”及“社區經濟

項目”三種模式類型。擁有各自特色^⑨。

表 4 香港社會企業的三種特徵

類型	運作模式	一般特色
企業模式	非政府團體 NGO 開辦及運作的企業	通常由 NGO 創辦，並以專業人士負責管理及運作，不少是以僱傭形式聘請用來自弱勢群體的員工，或為滿足其他社會的需要
合作社模式	由成員自發組織而成，並以自主方式管理的組織	大部分由 NGO 或慈善團體協助成立，但並非附屬於這些機構，合作社成員負責日常運作及管理，強調集體參與及成員間的平等權利
社區經濟模式	以社區為本的組織，承擔推動區內發展的使命	特別強調社區參與及發展，集體利益為主

資料來源：盧國慶：《社會企業的特徵和經營策略與績效的關係研究——基於香港樣本》，江西財經大學博士學位論文，2017 年。

相較於澳門，香港社企類型模式更為豐富，澳門主要集中在“企業模式”和“合作社模式”（例如澳門社會企業有限公司）兩種模式，“社區經濟模式”在澳門較為少見。

雖然香港社企在類型方面與澳門有所不同，但在其他方面具有相似之處。在社企成立背景方面，香港同澳門一樣，大部分是在政府扶持下成立的，仍是以 NPO 註冊團體的形式進行經營與管理，在數量佔比方面，香港的社企比例相較於其他類型企業，比例依然很小。

通過資料整理分析，發現香港社企發展迅速，除了前述市場需求潛力巨大之外，涵蓋起來還有以下四方面的因素：

（一）歷史背景決定了香港受西方（如英國）影響較深。社會企業是市場經濟發展到一定階段的產物，其概念最早起源於英國等西方歐洲國家，由於香港與英國的密切關係，因此，香港對於社會企業的認識和實踐普遍要早於亞洲其他地區。

（二）政府除提供政策性扶持之外，還和社會通力合作，推動民眾對社企的認知。香港政府以多樣化方式，例如，舉辦“良心消費月”等社會活動推動民眾對社企的認知，提高社企市場競爭力，擴大市場份額和業務網絡。也會通過媒體、網上平臺和發起“道德消費運動”以及舉辦高峰論壇等方式，積極幫助社企向社會推廣產品和服務，並把社會企業納入政府採購服務供貨商名單，在各業推進“責任採購計劃”，針對商界推廣社企產品^⑩。

（三）社會團體對社會企業服務形式進行創新。香港社會服務聯合會於 2008 年創立社會企業商務中心，該中心致力於推動香港社企創業精神及社會創新。並在每年編制《社企指南》，並配有“《社企指南》網上搜索器”，令公眾可以更方便更快捷尋找社會企業。

（四）通過“政府—市場—社會”的合作促進社企業務發展。以香港“明途聯繫有限公司”為例，其創辦於 2002 年，截止至 2018 年，累計為 1746 名殘疾人士和弱勢群體提供工作崗位，根據其公佈的 2017-2018 年度收入情況顯示，該年度收入總額為 144,741,133 港幣，純利潤額

為 996,197 港幣。該社企有效利用了“香港心理衛生會”的聯繫管道，以“卓思廊”為品牌，開發住院部康復保健產品零售網絡，被香港政府認為是“政府—市場—社會”三方結合的範例。

可見，香港通過模式創新，“政府—市場—社會”三方功能實現交互聯動，合作模式效用得以有效發揮，可以為澳門社會企業成長髮展提供良好的借鑒，為今後的模式創新提供有力參考。

七、澳門發展社會企業的策略選擇

（一）以就業為導向：社會企業的目標定位

如前所述，儘管社會企業的形式千差萬別，而實現社會利益卻是所有社會企業的共同目標。當然，共同目標的一致並不意味著興辦社會企業的具體目標也是相同的，實際上，人們正是從社會企業具體目標的差異來區別社會企業的層次。西方社會企業發展的經驗顯示，初始階段的社會企業往往是以就業為導向的，屬於非正規就業組織，直接目標就是著眼於向劣勢就業群體提供工作崗位，使他們可以從勞動中獲得福利，以就業替代保障。與以創新為導向的社會企業不同，就業導向的社會企業既以弱勢群體的就業為工作目標，那麼，在活動領域與經營範圍上，難免會在一定程度上受到企業員工素質與能力的限制，因此，該類型的社會企業大量地存在於非技術性社會服務領域。按照特區政府的初步構思，考慮到澳門博彩業主導的產業結構，以及勞動力群體的整體素質，澳門興辦社會企業的目標應該定位於就業導向，而非創新導向。而就就業導向的社會企業，無論是直接目標，還是功能效用，乃至價值追求，都與社會保障與社會福利政策相一致，因此，對於特區政府來說，興辦社會企業可以納入社會保障政策體系大範疇，進行統籌規劃與設計。

（二）扶持與監督：政府推動社會企業發展的角色

儘管基於社會企業的就業保障功能而可以使其納入到社會保障政策的範疇統籌考慮，但是，社會企業畢竟不是政府福利機構或社會慈善機構，而是依企業模式運作，因此，它需要創業資本，且必須明晰資本所有權。從社會企業的資本來源看，在西方國家，成功的社會企業極少由政府全資擁有，因為社會企業並不等於政府企業。實際上，社會企業的資本來源與籌資管道是多元化的，有來自私人企業的投資，也有個人集資成立的，經營資金同樣會從銀行以貸款方式取得。其中，來自於政府的多種形式的資金支持一直存在，且佔有一定的份額，特別是在社會企業發展的初始階段。同樣，在澳門興辦社會企業也離不開政府的資金支持。特區政府已經明確表示，“政府將撥出充足資源”來推動社會企業。特區政府可以採納其他地區政府支持社會企業的成熟做法，即由政府以撥款方式成立“社會企業創業（發展）基金”，再以該基金名義通過入股

或借款方式向經過遴選的有發展前景的社會企業“輸入”資金。同樣，在社會企業經營過程中，政府可以制訂相關協助政策，如稅務優惠，以及政府採購。鑒於特區政府提出的興辦社會企業之政策目標在於就業，因此，相關協助社會企業發展的政策可以考慮與就業目標相聯繫，比如，以社會企業吸納失業者的數量來配套支持資金或減免稅務的額度，從而鼓勵社會企業聘用就業弱勢群體。

（三）連鎖型社區企業：發展社會企業的主要形式

社會企業能否生存，並得以持續發展，說到底，並不取決於政府的政策支持或資金投入，而取決於社會企業提供的產品與服務是否為市場與社會所接受。因此，確定興辦何種形式的社會企業，關鍵在於選擇何種產品與服務作為社會企業的經營內容。一般說來，社會企業所提供的產品與服務是市場企業與政府部門不願意或不經濟的項目。換言之，社會企業活躍的領域恰是市場失靈與政府失靈的領域。歷史地看，澳葡時代政府公共物品與公共服務的供給缺位導致澳門社會服務與社區建設長期處於滯後與短缺狀態，雖然自進入過渡時期直至回歸以來，政府積極回應社會需求盡力“補課”，社會福利與社會服務嚴重短缺的狀況得到一定程度的緩解，但是，距離高質素生活的要求仍然存在相當差距。另一方面，從未來社會發展看，人們對教育培訓、醫療保健、環境保護等方面的需求將處於持續高成長狀態。而在這些領域，恰恰是社會企業較之於市場企業與政府部門更能發揮其優勢的。

具體地說，傳統的社會福利與社會服務，以及發展中的教育培訓與衛生環保的共同消費對象都是社區居民，因此，社區建設始終是各類居民服務的操作平臺與基本依託，也是社會建設的基礎工程。而澳門社區建設的滯後狀態卻是不爭的事實。因此，選擇社區型社會企業作為澳門興辦社會企業的起點較為契合澳門社會的實際需求，也符合特區政府提升居民生活質素的施政目標，相信會得到官方與民間的支持與認可，成功機會較大。至於社區型社會企業的形式可以“社區發展公司”註冊，經營服務範圍主要包括社區建設與社會服務兩個方面。在社區建設方面，配合政府社區發展規劃，開展完善社區功能的社區設施建設與整修工程，美化社區環境。在社區服務方面，凡是社區居民物質生活與精神生活需要的各類社會服務都可以提供，範圍涵蓋社區文化、社區衛生、社區治安、社區環境、社區福利等服務項目。配合多樣化服務的需要，企業形式亦以多樣化為宜，如社區超市、社區食店、老人中心、社區學校、保安公司、維修公司、幼兒託管所、健康諮詢室等等，可以承接政府、企業（包括大型博彩公司）或社團單位的委託經營業務，也可有針對性地向居民提供個性化服務，社區內不同形式企業以社區為中心組合成綜合性社區發展公司，再由不同社區發展公司聯結成全澳性“社區發展總公司”，以連鎖化方式進行規模經營，最終形成覆蓋澳門的經營服務網絡。

八、結論

由於客觀因素制約，澳門社會企業在規模數量上和臨近的香港乃至許多國家地區相比，仍然存在一定差距，但是，澳門具有發展社會企業的基礎與條件。澳門社團數量眾多，且具有長期的公益實踐，可以成為社會企業的積極推動者與主要承辦者。澳門產業結構獨特，旅遊服務業佔主導地位的產業結構較適合發展社會企業。而澳門崇尚和諧型的社會文化無疑更加契合社會企業的發展，可以成為發展社企的價值支撐。正因此，自 2009 年以來，澳門社會企業的發展取得了一定的進展，也形成了以促進就業與社區融合為導向的發展特色。雖然目前仍然面臨著一些困難與挑戰，例如，缺乏核心競爭力，尚難自負盈虧，沒有明確的法律規範，人才不足，以及在稅收優惠與政府採購方面未有傾斜政策的幫扶。但是，澳門的社會企業只要堅持因地制宜，選擇以就業導向而非創新導向的目標定位與策略，借鑒其他地區的經驗，整合各方資源與力量，就可以探尋出一條適合澳門需求與自身優勢的社企發展之路。

【注 釋】

- ①澳門特別行政區，中華人民共和國澳門特別行政區政府 2009 年財政年度施政報告 [R].2009.19.
- ②英國大使館文化教育處，透視社會企業：中國與英國的經驗 [M]<http://www.britishcouncil.org.cn>
- ③時立榮，轉型與整合：社會企業的性質、構成與發展 [J]. 人文雜誌，2007.4.183-184.
- ④朱健，工合歷程 [M]. 北京：金城出版社，1997.
- ⑤據 2005 年的統計數據顯示，英國共有社會企業 5.5 萬家，從業人員達到 47.5 萬人，年營業額約為 270 億英鎊，佔全部 GDP 的 1%。歐盟一項統計指出，目前“形式上屬商業，本質上屬非營利的社會企業”提供了 880 萬個工作機會，佔到 15 個老成員國授薪工作機會的 8%。
- ⑥盧國慶，社會企業的特徵和經營策略與績效的關係研究——基於香港樣本 [D]，江西：江西財經大學，2017.
- ⑦婁勝華，轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析 [M]. 廣州：廣東人民出版社，2004.
- ⑧張宗建，香港政府是如何扶植社會企業的 [N].https://www.sohu.com/a/209801743_465387，2017.12.11.
- ⑨盧國慶，社會企業的特徵和經營策略與績效的關係研究——基於香港樣本 [D]，江西：江西財經大學，2017.
- ⑩譚穎茜、何俊傑，香港社會企業的發展與未來定位 [N]. 社聯政策報，2014.17.

【參考文獻】

- [1] 澳門特別行政區，中華人民共和國澳門特別行政區政府 2009 年財政年度施政報告 [R].2009.
- [2] 英國大使館文化教育處，透視社會企業：中國與英國的經驗 [M]<http://www.britishcouncil.org.cn>
- [3] 時立榮，轉型與整合：社會企業的性质、構成與發展 [J]. 人文雜誌，2007.4.183-184.
- [4] 盧國慶，社會企業的特徵和經營策略與績效的關係研究——基於香港樣本 [D]，江西：江西財經大學，2017.
- [5] 婁勝華，轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析 [M]. 廣州：廣東人民出版社，2004.
- [6] 譚穎茜、何俊傑，香港社會企業的發展與未來定位 [N]. 社聯政策報，2014.17.
- [7] 朱健，工合歷程 [M]. 北京：金城出版社，1997.
- [8] 張宗建，香港政府是如何扶植社會企業的 [N].https://www.sohu.com/a/209801743_465387，2017.12.11.