

# 社会企业法律规制问题研究

## ——基于佛山市“长者饭堂”调查分析

田瑞峰, 蓝文泽, 吴金倚, 黄保民, 冯 诺

佛山科学技术学院, 法学与知识产权学院, 广东 佛山

收稿日期: 2023年5月22日; 录用日期: 2023年6月8日; 发布日期: 2023年7月26日

### 摘 要

企业作为主要的一种商业模式, 其认证标准和运营机制对经济、社会的可持续性发展具有重要影响。而社会企业作为近几年的新兴企业, 在解决社会问题、增进公众福利、实现社会价值等方面发挥着独特的作用。本文通过对佛山市的长者饭堂进行调查研究, 发现其存在法律地位的合法性缺失、缺乏统一外部监管、外部环境的政策缺失等不合理之处, 为解决社会企业在发展中存在的法律规制缺失的问题, 提出了明确界定社会企业的法律地位、健全公益报告披露制度、设立税收激励机制等解决途径, 以期望切实完善社会企业的制度, 推动社会和谐发展。

### 关键词

社会企业, 法律规制, 法律形式, 认证标准

# Research on Legal Regulation Issues of Social Enterprises

## —The Investigation and Analysis Based on the “Elderly Canteen” in Foshan City

Ruifeng Tian, Wenzhe Lan, Jinyi Wu, Baomin Huang, Nuo Feng

School of Law and Intellectual Property, Foshan University, Foshan Guangdong

Received: May 22<sup>nd</sup>, 2023; accepted: Jun. 8<sup>th</sup>, 2023; published: Jul. 26<sup>th</sup>, 2023

### Abstract

As a major business model, the certification standards and operational mechanisms of enterprises have an important impact on the sustainable development of the economy and society. Social en-

terprises, as emerging enterprises in recent years, play a unique role in solving social problems, promoting public welfare, and realizing social value. This article investigates the elderly canteens in Foshan City and finds that there are unreasonable aspects such as the lack of legal legitimacy, lack of unified external supervision, and policy gaps in the external environment. To solve the problem of the lack of legal regulation in the development of social enterprises, this article proposes clear definition of the legal status of social enterprises, a sound system for disclosing public welfare reports, and the establishment of tax incentives, in order to effectively improve the system of social enterprises and promote social harmony and development.

## Keywords

Social Enterprises, Legal Regulation, Legal Form, Certification Standards

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

目前我国的社会企业并没有特定的法律形式，它既不是一般的非营利组织，也不是纯粹的商业企业，而是指那些融合了社会和商业二者特点和目标的组织。社会企业自诞生以来旨在解决社会问题、增进公众福利、实现社会价值，在社会生活领域发挥着独特的作用。

社会企业目前在西方国家发展的比较完善，我国最近这些年才引入社会企业这一概念。社会企业创设的初衷就在于解决社会问题，提供社会福利，随着这些年来中国经济的快速发展，许多的社会问题不断凸显，这个时候促进社会企业的发展，使得社会企业成为有力的社会福利的供给体，一方面减轻了政府的负担，另一方面又能够解决社会问题，促进社会和谐。我国的社会企业正处于持续发展的阶段，但是与之相匹配的法律法规和法律规章却滞后于社会企业的发展。因此，社会企业在参与社会福利保障方面的运行和发展需要健全的法治保障作为后盾[1]。

本文采用文献研究、问卷调查、深入访谈以及个案研究等研究方法，紧紧围绕“社会企业在我国的法律规制”这一主题展开调查研究。本次研究将对于我国现存的与社会企业其性质相符合的“长者饭堂”进行调查，以此来探究我国当前社会企业的法律规制问题。本次调查通过调查问卷与个案访谈的有机结合，走访禅城区5个及以上的“长者饭堂”，发放2172份调查问卷进行简单随机抽样，并对就餐长者、长者饭堂工作人员等进行专业化的、类别化的个案访谈，了解社会企业在发展过程中因法律规制缺失所带来的问题，使实地调研更具科学性，让调研者更全面地了解一些显性或隐性问题。最后，根据理论与实践调查结果的阶段性研究分析，探究社会企业法律规制的优化路径，为社会企业的法律规制提供可借鉴的研究参考，促进社会企业的发展和福利供给多元化，使得中国特色社会主义法治建设取得新发展。

## 2. 社会企业法律规制的缘由

### 2.1. 社会企业的定义

“社会企业”指的是那些融合了社会和商业特点的目标的组织，其经营的主要目标是为了社会，而不是个人利益的最大化。社会企业的建立目的在于解决社会所产生的社会问题，促进公共福利事业的发

展, 投资者采用商业化的模式进行运作, 并且投资者在收回其投资成本后不再参加分红, 其所的盈利将再次使用于企业或者社区的发展。

不同国家的学者对于社会企业的定义都是有着不同的看法的, 社会企业起源于英国罗奇代尔公平先锋社, 因为其当时通过将商业与公益相融合的新方式有效的利用了社会资源, 并且对于当时欧美社会的福利危机提供了有效的解决途径, 缓解了欧美国家社会福利的压力[2]。后来随着研究的学者增多, 渐渐的形成了两种发展模式, 一种是英法等欧洲国家的“社会经济”, 另外一种是美国日本所采用的“非营利组织 non-profit organization 简称 NPO” [3]。

将社会企业概念引入我国的是刘继同教授, 他认为社会企业在不同的国家所采取的是不同的形式[4]。于是“社会企业”引起了许多领域专家学者的讨论和研究。主要对其历史梳理、概念辨析、特征分析、运营模式和创新能力等进行研究。我国在现实中已发展了数量庞大的“准社会企业”, 在教育、就业、环境保护、医疗健康、老年服务、扶贫等社会民生领域作为第三部门的组织创新形式发挥着重要的补充作用[5]。

## 2.2. 社会企业法律规制的必要性

首先, 就我国现有的法律体系而言, 并不存在社会企业这一法律主体, 但是实际生活中, 我国其实存在着大量的与社会企业相类似的组织。其中典型的主要有三类: 民办非企业单位、福利企业、社区服务中心, 像我们所调研的长者饭堂便是在社区服务中心的管理下而成立的提供长者就餐服务的具有社会目的和经济目的的组织。像长者饭堂这样的社会企业为社会提供了大量的社会服务供给, 减轻了政府社会服务供给的负担, 同时也促进了社会的发展。

我们通过调研发现, 在实际的发展过程中, 这一类组织遭遇了法律体系不完善, 缺乏法治化管理等一系列法律困境。比如我们所调研的长者饭堂, 其因为法律规制的缺乏, 导致其出现总体水平不高、资金缺乏、发展进程缓慢、缺乏资本等现象, 大大制约了其提供社会服务供给能力。

另外一方面, 我们通过走访调研在长者饭堂就餐的老人和工作人员, 了解到他们对于长者饭堂所产生的社会效益是十分肯定的, 其社会效益是显而易见的。长者饭堂保证老年人饮食健康, 随着年龄增长, 老年人的身体功能发生衰退, 患上各类疾病的风险增加, 对营养的需求也会发生变化。第二, 长者饭堂提高了老年人生活水平老年人能够在长者饭堂以便宜的价格解决了三餐, 节省了生活成本, 同时与自行烹饪相比更是节省下不少时间。第三, 长者饭堂搭建了老人年社会支持平台, 老年人的心理问题不仅仅是关乎家庭的幸福, 更是影响到社会的稳定和谐。因此对于社会企业进行法律规制对于完善法律体系和促进福利社会发展具有重要意义。

## 2.3. 社会企业法律规制的可行性

从制度基础上来讲, 当前我国虽然对于社会企业并没有进行法律上的界定和认证, 但是各地实际发展的过程中, 为了促进这一类组织发挥其社会服务作用, 各地政府制定了自己独有的扶持政策和规范性文件。例如我们所调研的石湾镇街道长者饭堂, 其于 2021 年 11 月 29 日发布了《长者饭堂建设和管理规范》的公共服务指导性技术文件。像如同顺德、成都、北京等地也出台有支持培育社会企业发展的政策文件。

其次, 目前对于非政府组织活动的规范也有一定的制度基础, 主要有《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位管理暂行条例》、《基金会管理条例》这三大行政法规, 还有其他的规章制度。虽然仅是从行政管理的角度对其进行登记管理, 但是对于进一步进行社会企业法律规制有着重要作用。

从经济基础上来讲, 随着改革开放以来, 我国的经济快速发达, 我国以公司法人为代表的商事主体

得到了充足的发展,积累了大量的资本。但是,随着人口红利的逐渐消失,我国的社会服务供给问题成了一个政府所必须正视的社会热点问题。例如像我们所调研的长者饭堂便是为了解决养老服务问题而创设的一种组织形式,这是社会经济发展所带来的必然结果。社会主义市场经济体制加成下,我们通过对社会企业法律进行规制将会取得巨大的成效。

### 3. 当前我国社会企业法律规制存在的问题

通过我们的调研分析,我们发现社会企业法律规制问题对于促进社会企业的发展和进步具有重要作用。结合我们的问卷调查结果和访谈结果以及我们的文献研究,我们将目前社会企业法律规制的问题总结如下:

#### 3.1. 社会企业法律地位的合法性缺失

尽管我国的社会企业发展实质上取得了一定的成就,但是我国的社会企业的制度环境仍旧不成熟,我国在法律意义上对“社会企业”的定义仍旧模糊,关乎社会企业的立法工作进程存在明显的滞后性。国内大部分的社会企业主要是以民办非企业单位以及工商企业的形式登记注册而成立,而当下我国缺乏针对福利企业和社区服务中心的专门立法,这很容易引起社会的争议[6]。

以“长者饭堂”为代表的社会企业在福利保障体系中扮演着经济再分配与服务特定群体的功能,为此在长者饭堂的发展进程中,法律规范是必不可少的。即便少数城市如北京市、上海市等出台了相应的政策法规,也规定出部分对于社会企业的相关认证准则,但目前来看社会企业的认证程序因缺乏统一标准而出现步骤繁多、成本过于昂贵、门槛较高的弊端,这在一定程度上打击了社会企业发展的积极性。

同时,长者饭堂作为社区服务性质的自治组织,因顺应人口老龄化加剧趋势和大众对社区生活服务的需求而加快发展,其主要由社区福利服务业组成,然而行政法规和部门规章对关于社区性质的社会企业规范寥寥无几,相关法律法规不健全,如果一味以相关条例的方式进行规范,长者饭堂的长远发展可能会受到阻碍,不利于社区福利企业的创新发展。因此,国家应注重出台相关政策来清晰社会企业的法律地位,以法律形式确认社会企业的组织形式,构建完整的社会企业法律框架。

#### 3.2. 社会企业缺乏统一外部监管

我国大多数社会企业缺乏成熟的自我管理约束机制,这导致其发展过程中出现使命漂移,从而逐渐与社会企业创立的本质相背离。大多数社会企业在国内都有独立的社会使命指导,然而其处于初创阶段,仍然需要不断地调整。因为监管者们大多采取的是委托调查和第三方介入检查的方法,所以即使有着少数地区的监管部门能够不定期地对社会企业的服务功能进行检查评估,也无法避免对社会企业的监管流于形式,缺乏效力管理。

“长者饭堂”是社会企业的一种具体体现形式,其主要包括群众自愿、政府扶持、社会参与等良性发展模式,长者饭堂的体系化和制度性支撑不仅依靠饭堂自身的自我约束机制,还必须具备有效的外部监管机制。若是因为监管机制的不健全而导致食品安全、服务瑕疵的问题频发,这会使公众对以长者饭堂为例的公益机构产生信任危机,与初创的社会目标相差甚远,甚至阻碍非营利组织的健康发展。

#### 3.3. 社会企业规范与财务制度发展的不同步

一个企业具备创新能力是其在市场中立足的必备条件。长者饭堂的创新也应结合自身的优势以及环境的变化,慎重制定财务制度,特别是面对当下的后疫情时代,我们应从两个维度去考虑组织规范与财务制度之间的配合:第一是如何在企业内部应对疫情,包括员工的健康,生产安全,员工福利保险,休假加班制度的调整等等;第二是企业如何对外应对外部困难,包括消费者的健康保障、社区服务中心



和地方政府之间的信息沟通披露、政策扶持，上下游供应链的协调和方案调整。

通过对于长者饭堂的调研，我们发现在长者饭堂的运营中，其内部的财务制度存在一定的滞后性，同时也并没有财务披露制度。对于社会企业而言，如果其它的财务制度不能与时俱进，注定会使得社会企业偏离其发展道路，其所承担的社会服务责任不能得到完全体现。

### 3.4. 社会企业外部环境的政策缺失

由于社会企业自身性质的影响，无论是规模还是业务范围方面，都不如大型的营利性企业，加上社会企业认证标准门槛高、盈利能力相对较低、产品服务附加价值有限和企业运营经验不成熟的特点，社会企业的员工流失和资金短缺问题日趋突出。例如长者饭堂作为社会公益性质和普惠性质的餐饮企业，在运营的初步阶段是需要一定的资金支持和政府补贴的。

在实际运行中，部分长者饭堂在申请过程中会面临审批程序进度慢、补贴审批部门不作为的现象，这极易使长者饭堂陷入资金周转困难、入不敷出和服务质量下降的泥潭中。因此，政府应弥补外部政策的缺失，通过更多的政策保障去拓宽社会企业的引资渠道，实施相应的税收减免政策，健全社会企业发展进程中的补贴保障。这些措施将有助于社会企业的创新型升级，以此为我国的经济社会发展贡献更大的力量。

## 4. 我国社会企业法律规制的完善建议

通过实证分析，我们发现一些在社会企业发展过程中所遇到的法律规制问题。首先便是其法律地位模糊，关于社会企业的立法工作滞后。其次，在现存的社会企业的管理中，缺乏统一的监管制度，使得社会企业发展良莠不齐。由于缺乏相关的法律制度规范，社会企业未能完全发挥其应当具备的提供社会服务供给的能力，由此笔者对于社会企业法律规制问题将从立法角度出发，提出相应的解决措施。

### 4.1. 明确社会企业的法律地位

由前文可知，我国在尚未在法律上给予社会企业明确的界定与相应的地位，这不利于在社会企业在产生纠纷后受到法律的保护。对于如何解决社会企业合法性缺失的问题，笔者更加倾向于基于现有的组织形式，建立完整的社会企业认证制度，笔者认为可以借鉴美国各州《公司法》的结构，另设章节对社会企业进行界定。我们将社会企业作为一种标识性的符号，施加于现有的法律主体之上。例如我们对于某些商事主体进行认证，使其成为社会企业，其本身法律主体仍然是公司法人，但是其必须履行作为社会企业所应承担的社会服务供给的职责，这样一来便不需要重新设立新的组织形式，并且也更加契合我们国情。

根据现实生活中出台的某些相关地方政策，不难看出相关地区对以公司为主体设立社会企业取得了一定程度的发展。以佛山地区为例，顺德社会企业认证手册将认证主体限定为股份公司、有限公司、个人独资企业等。因此，社会企业并未从法律定位上突破传统的公司架构，只是对某些传统形态与组织形式进行一定程度的创新，其大部分仍然沿用传统元素，在整体上并未颠覆现有《公司法》规定的类型体系；其次，在前文中提到，社会企业同时具有营利法人与非营利法人的特征，通过《公司法》界定社会企业的定位，既有利于为我国提供更多企业模式的选择，也推动更多社会资本通过“中立性”的手段实现社会目的。综上，在现有《公司法》的基础上另设章节明确社会企业的法律地位具有合理性。

### 4.2. 建立社会企业认证制度

我们通过认证的方式明确了社会企业的法律地位后，建立统一的社会企业的认证方式便成为了我们重要的立法目标。目前的韩国和中国香港都已建立了体系化的社会企业认证标准。故笔者认为可以借鉴

韩国的社会企业认证方法，韩国社会企业认证制度主要是通过认证主体、社会使命、资金来源、利润分配、资产锁定等角度来建立的[7]。在明确了社会企业法律地位之后制定一个统一的社会企业认证制度是可行的，通过总结国外的经验，如何建立统一的社会企业的认证方式大致可以分为四个方面：第一，主体资格认证，即谁有权进行认证；第二，社会使命，即其建立初衷和活动范围；第三，资产转让和利润分配，通过该点将社会企业与营利企业、非营利企业区分开来；第四，建立一个有效的等级区别制度[8]。

采取社会企业认证制，此时社会企业是作为一个标志依附于社会企业其所原有的法律组织形式，通过社会企业认证制，我们并不需要如同英国一样专门为社会企业量身设计一个新的法律形式。社会企业通过认证获得法律所给予的发展优势，同时可以有效的解决社会企业资本缺乏、经营能力不足等问题。

### 4.3. 建立社会企业监管体系

当一个主体通过社会企业认证成为社会主体后，其本身的特质要求社会企业的运营侧重点需要在营利与社会服务之间达成平衡，这时便需要外部监管机构的介入，要形成一个完善的监管体系，具体而言是需要建立公益报告披露制度和明确资产转让和分配。

#### 4.3.1. 健全公益报告披露制度

在采取了社会企业认证制的情况下，势必吸引大量的资本进入，这个时候基于社会企业的双重特征，需要通过介入外部监管，从而进一步保障社会企业在实际运营中更好地解决社会问题、回应社会需求、实现社会目标。笔者认为可以通过参考美国对公益公司的监管制度，从而明确我国社会企业的监管规则。

美国立法中明确要求社会企业必须按期将公益报告向公众进行披露。笔者认为，我国国内缺失对公益报告应当何时披露、披露哪些内容以及相关行政机关如何进行审查等具体规定，是导致我国社会企业社会公信力低、社会投资少不可或缺的原因之一。对此，在健全公益报告披露制度的背景下，各地行政机关也应当因地制宜，制定相关配套政策，做到有法可依。

在实际生活中，社会企业对于自身应对策略的公示也是信息披露的关键。例如，为减少信息不透明带来的消费者对长者饭堂食品安全和服务保障的疑虑圈现象，服务中心可以将一定的成本用于定时定期的信息披露和自我宣传，加强与政府的合作，通过地方政府来加大长者饭堂共享模式的政策宣传力度，让长者饭堂高频率地出现在大众视野下，从而进一步加强公众对长者饭堂的认同度。

#### 4.3.2. 明确限制资产转让和利润分配

社会企业认证制度下，其资产的限制转让和利润的限制分配使得其与营利企业、非营利企业区别开来。社会企业本身是以企业的形式进行组织运营的，其逐利性是不可避免的。为了避免社会企业不能很好地履行社会责任，对于其资产和利润要进行限制，保证社会企业能够获得利润的同时也能使用获得的收入来促进社会服务质量的发展。

约瑟夫·约克亚指出：“社会企业使用基于市场的策略和技术来推进特定的社会使命，其对利润的追求次于对公共利益的追求，利润是达到目的的手段，而不是其本身的目的。”[9]故为了更好的促进社会企业实现社会目标，应明确制定利润分配原则以保障社会利益的优先性。首先，社会企业不得随意分配、转让其资产，而是应当在实现社会目的的基础上，再将剩余资产进行利润分配；其次，在股东进行利润分配的同时，可以通过设定限制利润分配的最高比例等举措保障社会企业的公益性得以实现。

### 4.4. 设立税收激励机制

在社会企业初期发展阶段，我国政府应结合我国国情，发挥税收宏观调控的作用，例如通过降低税率等方式，减轻社会企业在初期阶段面临的内部管理机制尚未完善和外部市场竞争激烈的双重压力。与

此同时，各地政府也要因地制宜，针对当地不同规模、形式的社会企业对不同的“外部刺激”同时结合企业自身的差异性配套相关激励政策，从而更好的平衡投资者利益和公益目的，为社会企业长期发展以及发挥其独特价值提供优良的环境[10]。

## 5. 结语

本次研究将会对社会企业的发展产生积极的作用。首先，为社会企业的发展扫清法律的障碍。如今社会企业运动在全世界范围内如火如荼地展开，我国研究和实践社会企业的人也越来越多。但是由于我国法律并没有及时对社会企业的发展进行法规补充，社会企业的法律缺失导致社会企业在我国的发展并不顺畅。可以说，社会企业在我国遭遇到的主要问题就是法律政策不明确。

通过在法律中增加社会企业的制度规定，完善社会企业法律规制，社会企业可以得到更为广泛的发展，从而满足不同弱势群体的需求，弥补公共服务的不足之处。除此以外还可以促进国家公共服务供给主体多元化，减轻政府的负担，使得更多的社会群体可以得到充足的福利保障，为促进中国特色社会主义的发展和实现中华民族伟大复兴的伟大复兴添砖加瓦。

## 参考文献

- [1] 樊云慧. 论我国社会企业法律形态的改革[J]. 法学评论, 2016(5): 105-114.
- [2] 李琮. 世界经济大辞典[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [3] 雅克·迪夫尼, 丁开杰, 徐天祥. 从第三部门到社会企业: 概念与方法[J]. 经济社会体制比较, 2009(4): 112-120.
- [4] 刘继同. 社会企业[M]//王思斌. 中国社会工作研究: 第2辑. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [5] 邓辉, 周晨松. 我国社会企业的法律形式及其认定标准和路径[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2021, 52(5): 66-77.
- [6] 王定宁, 王忠平. 我国社会企业发展面临的问题及对策建议[J]. 中国商论, 2020(22): 179-180+191.
- [7] 李庆. 韩国社会企业发展脉络、新动向与启示[J]. 经济论坛, 2020(3): 124-133.
- [8] 马更新. 社会企业的法律界定与规制[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2021, 19(3): 78-87.
- [9] Yockey, J.W. (2014) The Compliance Case for Social Enterprise. *Michigan Business and Entrepreneurial Law Review*, 4, No. 1. <https://doi.org/10.36639/mbelr.4.1.compliance>
- [10] 赵莉, 严中华. 我国社会企业发展面临的法律困境及其对策[J]. 社团管理研究, 2012(4): 28-30.