

從「社會企業」到「社會創新」之 政策變遷分析：多元流程模型的觀點*

江明修**、張浩榕***

《摘要》

隨著社會不斷進步發展，公共服務的需求更加多元，原本政府、公司企業、非營利組織提供服務的方式產生間隙，近年來「社會企業」(social enterprise) 成為解決社會問題的新方式，其具備社會與經濟雙重底線目標，相較於非營利組織更有財務自主性，而相對於企業具有更多社會使命。

進入新世紀後我國逐漸發展相關政策，但散見於各部會施政計畫中，直到行政院於 2014 年核定「社會企業行動方案」統整相關政策，然而公共政策並非一成不變，行政院於 2018 年核定「社會創新行動方案」延續前方案。

本研究蒐集政策方案、相關專書、學術期刊、政府資料，並檢閱社會企業、社會創新及政策變遷理論，形成具體研究問題，進而探討從社會企業行動方案到社會創新行動方案的政策過程、受到那些因素的影響、呈現何種政策變遷態樣，以及是否符合政策標的團體需求。

本研究依據 Kingdon (1984) 的多元流程模型的政策變遷影響因素

* 本論文電子版作者於 109 年 8 月 18 日修正。

** 國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: msjiangdr@gmail.com。

*** 國立政治大學公共行政學系碩士，e-mail: rome3406@gmail.com。

建構研究架構，透過次級文件分析法分析相關研究資料，與政府部門及政策標的團體進行深度訪談，發現執行機關與政策標的團體相同，前後政策是漸進式的政策賡續，而變遷主要力量來自政治流與政策流的互動，執政權輪替影響施政目標轉變，執行機關則因應調整備選方案，但就政策標的團體來說，受到政策影響較小，仍大多專注於自身營運狀況。

[關鍵詞]：社會企業、社會創新、政策變遷

壹、前言

自 1970 年代 Muhammad Yunus 創立鄉村銀行提供微型金融服務，「社會企業」(social enterprise) 這種用商業手段擴大社會影響力，更加靈活的組織型態填充政府、企業及第三部門外的公共服務，近年來確實在世界各地形成不可忽視的力量，而我國自 1990 年代以來對於公共服務的需求日益增加卻愈趨分歧，社會企業因此在我國蓬勃發展。社會企業之所以成為解決社會問題的新方式之一，係因其具備社會與經濟雙重底線目標，呈現混合 (hybrid) 結構特質，成為歐美第三部門與變革經濟下新趨勢 (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 1999)，融合企業部門與社會部門之特性，結合營利事業的創造營收與非營利組織解決社會問題的能力，同時能自行營運並且兼顧社會目標，近年已成為我國公共服務提供的一環，亦在企業管理、公共行政、社會工作、非營利組織等學術領域成為課題。

我國政府透過各種政策方案扶助社會企業發展，2002 年的「多元就業開發方案」建構政府與民間團體間促進就業的合作關係，2009 年莫拉克風災後，為協助災區家園及產業重建，訂定「培力就業計畫」，此後該計畫修正兼具社會性與經濟性目標，鼓勵社會創新與社會性事業的創業，由政府補助以育成社會企業為目標 (施淑惠，2013：13)。

行政院於 2014 年頒布「社會企業行動方案 (2014-2016 年)」(簡稱社企方

案) (經濟部, 2014), 以調法規、建平台、籌資金、倡育成 4 大策略, 營造有利於社會企業創新、創業、成長與發展的生態環境, 2018 年行政院進一步頒布「社會創新行動方案(2018-2022 年)」(簡稱社創方案), 以價值培育、資金取得、創新育成、法規調適、推動拓展及國際連結等 6 大策略推動。

做為我國推動社會企業的統整性政策方案, 社企方案與社創方案的施行具有指導性, 亦即行動方案內容指向政府所欲達成的政策目標, 探討變遷過程有助於了解政府理念與政策走向, 然而社創方案作為前方案的延續, 除了可直觀看到方案名稱上的變化外, 在方案內容上亦有調整, 為何有這樣的改動有其分析空間。

現今對於社會企業的研究多分布於商業管理、法律及公共行政領域, 大多著重在社會企業的個案分析, 探討某社會企業對於當地社會與群眾所造成的影響, 或從組織面出發探討其規範與定位, 但在中央政府的總體政策方案並未有研究者對其多加著墨, 有對其歸納整理的必要, 本研究從政策變遷的角度切入, 對政策進行初探性的盤點, 分析其中受到那些因素的影響? 並呈現何種政策變遷態樣?

此外, 在 2017 的調查中(聯合行銷研究股份有限公司, 2017), 社會企業認為面臨人力不足、缺乏行銷通路困難居多, 受訪社會企業多認為政府應加強對社會企業的認識及宣導, 其次為增加輔導補助資金、放寬補助條件和推動社會採購, 至 2019 年情況似乎沒有太大轉變(台灣經濟研究院, 2019) 可見政府在政策面仍有改善的空間, 因此從標的團體的角度出發, 探討這種變遷是否能夠讓社會企業或社會創新組織得到更有效的幫助?

貳、文獻檢閱

一、社會企業

社會企業的發展與世界各國在 1970 年代末的經濟危機有明顯關聯。歐洲各國面臨嚴重財政危機, 與此同時弱勢族群對於公共服務的需求卻不斷提高, 造成歐洲各國福利制度的危機, 對習慣上提供失業補助及退休金的國家造成更大衝擊 (Borzaga & Defourny, 2001); 在美國亦面臨社會服務資源不足的窘境, 1960 年代透過非營利組織提供教育、健康照顧、社區發展和貧窮救助, 來取代政府科層組織的管理, 經濟危機造成預算的刪減, 使得依賴政府補助的非營利組織運作困難

(Defourny & Nyssens, 2010)。

歐洲各國的社會企業為社會經濟 (social economy) 一環，著重盈餘分配限制和民主治理，包含福利系統的轉換、創造就業機會、社區凝聚力與創造社會資本、地方發展及第三部門的動態性，這 5 種功能顯現偏向地區型的微型企業 (鄭勝分，2005：121)，歐洲脈絡透過指標歸納出社會企業的範疇，EMES 歐洲研究社群網絡 (EMES European Research Network) 認為社會企業為社會經濟之轉型，從社會、經濟與治理 3 大層面，為社會企業建立 9 項明確指標 (黃德舜、鄭勝分、陳淑娟、吳佳霖，2014：7；Defourny & Nyssens, 2010)。

而美國社會企業動力來自非營利組織政策補貼減少的資金壓力，因此利用商業手段支持社會使命，與此同時企業開始探究企業社會責任 (corporate social responsibility, CSR) 解決社會問題的能力，社會企業家 (social entrepreneur) 亦開始發揮其社會影響力，Dees (1998) 從交叉補貼的觀點，提出「社會企業光譜」 (social enterprise spectrum)，依據主要利害關係人與非營利組織的關係，將社會企業分成純公益 (purely philanthropic)、混合型 (hybrids) 到純營利 (purely commercial) 3 種型態，而社會企業存在於光譜兩端點之中，換句話說，社會企業包含企業慈善、具有經濟與社會雙重目的之公司、透過商業手段來支持社會使命的非營利組織，並可依收益情況區分為 5 種組織類型，包括：完全慈善支持、部分自給自主、資金流自給自主、運作支出自給自主及完全的商业化 (黃德舜等人，2014：9；鄭勝分，2007：80；Dees, 1998: 60)。

總結歐洲及美國社會企業，證明社會企業是社會建構產物，由於各國以下相異之處造成社會企業型態的差異，包括：(1) 經濟和社會制度的發展水平；(2) 福利制度和傳統第三部門的特點；(3) 法律制度的發展 (Borzaga & Defourny, 2001)，因此社會企業仍不具有普遍被接受認可的定義，可視為市場、公共政策與公民社會間的媒介空間 (intermediate space) (鄭勝分，2008：203)。

社會企業應回歸到實然面的歸納，而非探究其規範面，例如「全球社會企業國際比較研究計畫」 (International Comparative Social Enterprise Models, ICSEM)，其主要目標是記錄社會企業的多樣性，各國學者透過描述概念和背景繪製社會企業模型，分析主要模型的制度軌跡，闡述各國社會企業動態和生態系統，再透過理論化及統計分析歸納出 4 種社會企業模型 (social enterprise models) (Defourny &

Nyssens, 2017: 321) ，包括：

1. 具有企業形式與精神之非營利組織（entrepreneurial NPO）；
2. 社會合作社（social cooperative）；
3. 以社會使命實踐為主的商業組織（social business）；
4. 具有公部門組織運作特質的社會企業（public sector social enterprise）。

我國學者以則將社會企業歸納非營利組織的師法企業途徑及企業的非營利途徑（黃德舜等人，2014：14；鄭勝分，2007），並細分為：非營利組織商業化、社會創新、社會合作社和企業社會責任等 4 種類型（如圖 1）。

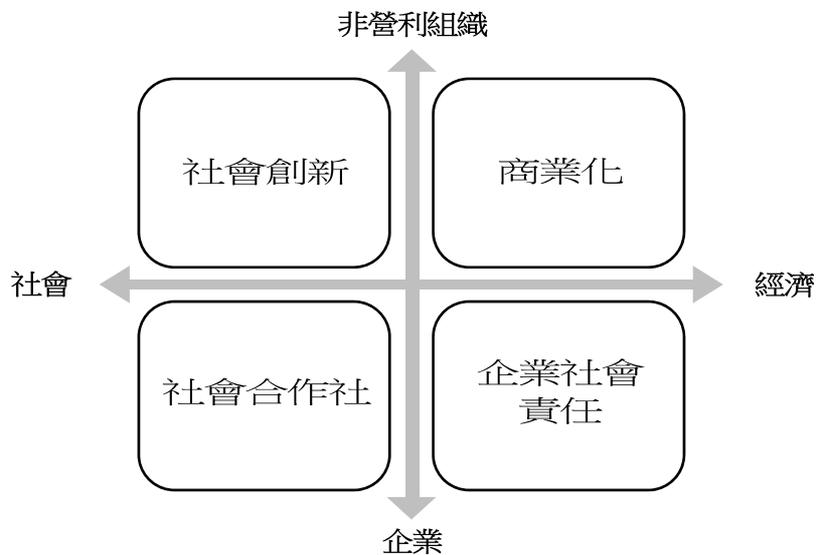


圖 1 社會企業的分析架構

資料來源：鄭勝分（2007：76）。

透過理論上的歸納，社會企業在各國的實踐上，認為其為某種組織型態，社企方案中兼採廣義及狹義定義（經濟部，2014），但主要目的在放寬社會企業生長空間，近年來各界不斷討論以法律規範社會企業定位，但經過實證研究後發現，我國對社會企業傾向採用廣義的社會企業定義，其中包含非營利組織與社會企業，但排除企業社會責任，因此對社會企業仍應適當限縮，以符合當地價值觀念。

二、社會創新

「創新」(innovation)一詞最早可以追溯至經濟學家熊彼得(Joseph A. Schumpeter)的論述,其提出創新就是「生產要素的重新組合」,亦即創造一種新的生產函數,使各個生產因素在不同組合下創造更多產出,而創新是把重新排列的「新組合」引進生產體系中,並依不同情形可區分為生產創新、行銷創新、流程創新及組織創新(蕭美惠譯,2015)。雖然熊彼得認為社會創新在社會其他領域,如文化、社會和政治方面,與經濟創新同具價值,但其目的在於保證技術創新的經濟效益(Howaldt & Schwarz, 2010: 9; Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, & González, 2005: 1974),強調要素的新用途或製程上的改良,相較之下社會創新並非技術面的創新,而是一種觀念上的改變與社會實踐的層次(Howaldt & Schwarz, 2010)。

社會創新正式於社會科學上的發展,起始於1980年代歐盟執委會框架5計畫(Fifth Framework Programme)中的「社會創新治理與社區營造」計畫(Social Innovation in Governance in (local) Communities, SINGOCOM),該計畫以結構化概念談論社會創新與地域發展的關連(Moulaert et al., 2005),並提議擴大創新概念。當今社會創新在多個面向上被使用,包括社會變革、組織管理模式、社會企業家精神、新產品服務和計劃發展,以及治理、賦權和能力建設模式等(The Young Foundation, 2012: 6),反映了社會創新是實踐領域,因文化和國家、以及不同的行動領域而有差異。

社會創新有著多種面向的含意,從個人動機方面來看,Harris 與 Albury (2009)認為社會創新為「明確為了社會和公共利益的創新。此種創新啟發自滿足社會需求,這樣的需求來自市場的忽視,以及國家服務組織貧乏照護或未解決的需求」(Harris & Albury, 2009; The Young Foundation, 2012: 11),並產生對社會企業家的探討,如「社會創新是一種在多個領域中發展的創業精神,在社會目標、產品及其質量、組織或生產方法、生產要素、市場關係或法律形式中提供新的解決方案(OECD, 2010: 214; Westall, 2007)」。

社會創新亦是一種滿足社會需求的社會實踐過程,Howaldt 與 Schwartz (2010)認為社會創新是由一些行動者或團體,運用新的組合或新型態,相較於既定做法能更針對性的回應需求和問題。具體展現在組織型態即是社會企業,我國實

務上可見社會企業與社會創新逐漸融合取代，並演變出「社會企業創新」的綜合性名詞（王秉鈞，2015）。

從「產品」的角度來看社會創新，即為一個更好的社會問題解決方案，Phills、Deiglmeier 與 Miller（2008）等人提到，社會創新是「比現有社會問題的解決方法更有效能、效率、永續、或正義的新方法，它的成效主要歸屬於整體社會，而非個人」。這樣的新觀點仍是傾向將社會創新設定為在政府、企業、非營利部門三方所無法各自解決，而需共同努力的超級問題層次（王秉鈞，2015）。

從社會互動關係層面來看，Mumford（2002: 253）認為社會創新是「新觀念的產生與施行，在於人們如何組織人際間的活動或社會互動，以實現一個或多個共同目標」。與此相近的是，Moulaert 等人（2005）認為社會創新的動力，除了來自滿足未滿足或疏離的人類需求外，更包括在社區或更廣泛區域間個人和群體之間的社會關係。

最後，社會創新更可作為社會變革的動力，社會創新是綜合而非單一確定的概念，指向社會變革的多維過程及其各個方面（Moulaert et al., 2005），社會創新將需求和問題視為社會關係中固有的，透過採用新的社會實踐、體制安排或參與形式來改變關係，進而影響社會進行變革（Moulaert, Mehmood, MacCallum, & Leubolt, 2017: 25）。

透過對文獻的歸納總結，可以知道定義參雜 3 種面向的思考，包括內容（產品）面向（content/product dimension）、過程面向（process dimension）和授能面向（empowerment dimension）（Moulaert et al., 2005: 1976），取決於其整體背景脈絡、出發點及目標的不同，3 種面向的比重會有所不同。

內容面向的重點在於滿足特定對象需求，換句話說即是政府和市場無法或不願提供公共服務的空缺，所以將重點放在滿足這個可能因社會和社區而異的基本需求（Moulaert et al., 2005）；過程面向指在社會關係中的改變，特別是治理的部分，它可以使內容面向得到滿足，但也可以增進社會中特別弱勢團體的參與程度；授能面向是指增加社會政治和使用資源的能力，它可以滿足人類的需求與增強參與的權利。

歐盟執委會的社會創新研究計畫（The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe[TEPSIE]）試圖綜合研究與實踐

觀點，以歸納出有共識的社會創新定義：

我們將社會創新定義為解決社會需求的新方法，在手段和目的是社會性的，通過改善受益者對權力和資源的獲取，來吸引和動員受益者並幫助改變社會關係（TEPSIE, 2014: 14）

綜上所述，社會創新是一個實踐領域，其中定義和意義通過以新的方式做事而不是以學術方式反思它們而出現（TEPSIE, 2014），社會創新在公部門、私營部門、非營利部門和其他非正規部門（家庭和社區等）皆可以進行（The Young Foundation, 2012），王秉鈞（2015）探討我國社會創新的個案亦得出類似看法，認為社會創新並非僅為非營利部門創新，而涵蓋行政創新及企業創新（如圖 2），並強調具有社會責任觀念的人才為重要關鍵。

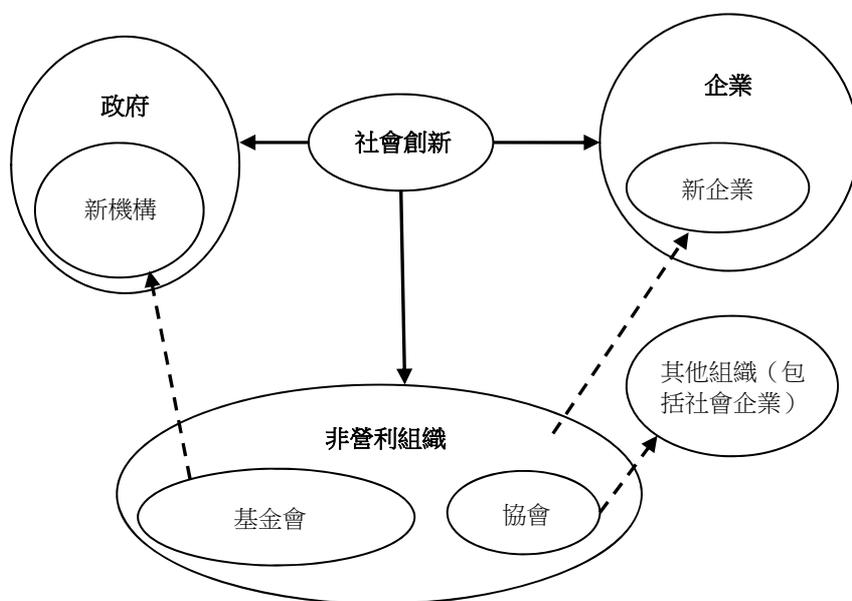


圖 2 社會創新觀念圖

資料來源：王秉鈞（2015：87）。

三、政策變遷

政策變遷是一項或多項既有政策被其他政策所取代或作若干調整的現象，包括政策創新（policy innovation）、政策賡續（policy succession）、政策維持（policy maintenance）及政策終結（policy termination）等 4 種模式（吳定，2005：397；Hogwood & Peters, 1983）。政策創新係指過去政府未曾有的政策、計畫或行政行為，也就是政府採取全新的作法來應付公共治理需求並帶來正面效果（李仲彬，2017：145）；政策維持指政策幾乎未做修正維持不變；政策終結代表以全新方向與內涵的公共政策取代舊有政策；政策賡續係指政策由於各種因素的影響已不可能依原來樣貌繼續執行，以各種方式賡續去達成政策目標，但其服務的對象是相同的，較常見的方式有線性賡續（linear succession）、政策整併（policy consolidation）、政策分割（policy splitting）和部分政策終止（partial termination）等（吳定，2005：405-406）。

政策制定之後很難永續存在，要與其他政策方案競爭，也要面對政治結構的演變及主政者政策思維的差異，而產生政策變遷的現象（林水波，2006：2），然而由於決策者的有限理性，大都很難突破政策環境限制，因此多半承襲以往制度與慣例，或是對政策作小幅度的變更，這種緩慢變遷的過程即是 Lindblom（1959）提出的漸進主義（incrementalism）模型，實務上大部分皆以另一個政策接續原政策，除了有限理性的限制，政府體制、法律制度與民主社會的穩定體系的要求亦為其原因。

從漸進主義的政策變遷模型出發，許多政策變遷理論提到，單一因素發生劇烈變化，或是許多力量結合打破穩定均衡狀態，才能使政策產生變遷，例如 Baumgartner 與 Jones（1993）的政策斷續均衡理論彌補漸進主義模型的不足，試圖解釋歷史上的重大變動，此外許多學者以模型來描繪政策的方向、影響因素及範圍，如 Sabatier 與 Jenkins-Smith（1999）的倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF），將前提要素分為相對穩定變項與外在事件，將長期的社會變化與短期事件，透過中介變項的轉化輸入政策次級系統（policy subsystem），透過政策次級系統內不同倡導聯盟（advocacy coalition）的影響力，以產出對其有利的政

策，發揮政策影響並反饋至外在系統事件。

但政策的執行與變遷是否都有方向性，Cohen、March 與 Olsen（1972）的垃圾桶決策模型（garbage can model）提出了不同的看法，由於流動性參與（fluid participation）、偏好錯置（problematic preferences）與技術混沌（unclear technology），因此組織的決策是由問題、參與者、備選方案及解決的機會隨機碰撞的結果，並稱此狀態為「制度化的失序狀態」（organized anarchies）（廖俊松，1999；Cohen et al., 1972）。

Kingdon（1984）的多元流程模型以垃圾桶決策模型為基礎，將「問題流」（problems stream）、「政治流」（politics stream）和「政策流」（policies stream）作為3大要素，平時3股量流（stream）各自發展，而當3者匯集則產生可能的政策變遷機會，Kingdon 將其形容為政策窗（policy windows）的開啟，3股量流的匯集可能並非自然產生，政策企業家（policy entrepreneur）通過其偏好的解決方案或是使某些問題受到重視（陳恆鈞、劉邵祥，2007）。

問題流涉及到如何界定問題，為何某些問題有更高的關注度？透過各種社會現況的指標調查，或是突發的重要事件使社會產生劇烈變化，以及政策標的團體的反饋意見（Kingdon, 1984），因此問題流就是社會問題的客觀狀態；政治流則包含民意變化、選舉造成執政權或國會多數黨移轉、國家氛圍轉變、壓力團體的競爭等政治力的折衝過程（陳恆鈞、劉邵祥，2007；廖俊松，1999；Kingdon, 1984），並進一步造成政策排序的差異，可以說問題流與政治流主要關乎政策過程中的議程設定；而政策流是政策方案的形塑，是備選方案的制定與執行，多種不同偏好的解決方案、看法與意見會在「政策原湯」（policy primeval soup）（Kingdon, 1984）中漂浮，最後當上述3個流程在關鍵時刻匯集，由政策企業家促使政策制定者或利害關係人接受問題與解決方案的聯結。

本研究發現如今大多數的政策變遷模型，多在處理政策大幅度的斷續變化，對於漸進變遷的政策類型，並沒有可提供解釋的模型架構，但在實際政策的運作上，些微的變化即可能對民眾權利產生莫大影響，因此本研究希望從較為微觀的角度來探討，對於政策變遷因素進行討論，為提供漸進型態政策變遷的可能解釋，探析出各項影響因素的互動會造成政策變遷態樣與方式上的差異。本研究以多元流程模型為骨架，並填充政策變遷因素以提供較具操作性的模型。

參、研究架構與方法

本研究的研究目的在於了解社會企業行動方案到社會創新行動方案的政策過程，以及政策變遷的方向及程度，亦即政策為何如此變遷？改變的幅度有多大？是什麼原因造成的？政策標的團體的看法為何？是贊成、反對或提供了什麼建議？因此，除對政策變遷的過程進行描述外，研究架構在大方向上參考多元流模型，以次級資料分析及深度訪談所得到的資料進行佐證，透過分類且填充各項影響因素，探討問題流、政治流與政策流中，有哪些因素產生變化而造成影響。

由於政策變遷為動態的過程，本研究將 3 股量流描繪為兩種驅力的互動過程，分別為議程設定的問題流與政治流，以及發展備選方案的政策流，在架構圖中議程設定與備選方案研擬兩個階段的互動，以提供政策變遷的解釋。前者係因議程設定充滿政治考量，問題流與政治流實際上是一體兩面，問題流是客觀狀態，吸引政策企業家在探知後，因為優先性較高而將其排入議程，政治流則說明直接影響政策企業家政策方向的擬定，後者則偏向執行面上對手段的考量。透過兩股驅力中各項政策變遷因素的分析，說明政策變遷態樣為何？以及政策標的團體對其因應與回饋為何？總結來說，本研究的研究架構如圖 3。

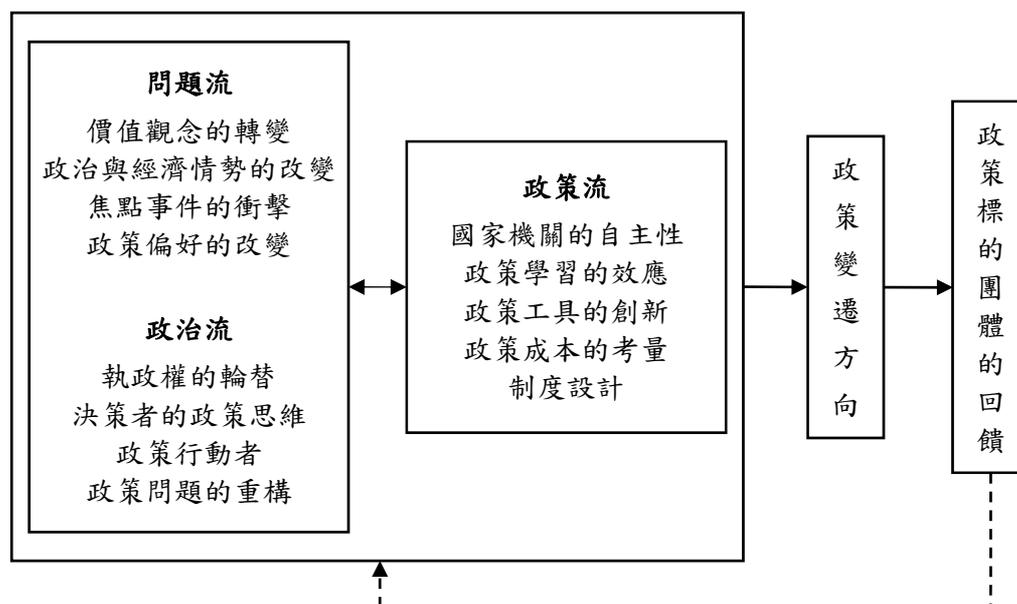


圖 3 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製。

本研究運用次級資料分析法 (secondary qualitative study) 進行研究，次級資料分析法係相對於研究者親身調查或觀察所得到的第一手資料，對現有的資料作進一步研究，或運用他人蒐集的資料而得到發現。分析的文獻包含專書、學術期刊、政府官方政策內容及相關資料，特別是行政院公共數位創新空間所公開的會議逐字稿，係本研究主要的分析對象，並由於資訊科技的進步，政府透過各種大眾傳媒及社群，發布之政策行銷影像與書面資料，皆對建構和分析研究問題有很大的幫助，並以這些資料作為研究的基礎。

此外，為探知政策規劃與執行者的實際態度，以及政策標的團體的感受，本研究運用深度訪談法了解受訪者的所思所想。深度訪談是訪談者與受訪者之間的互動，訪談者有概略性的探究計畫，包含要含括的主題，但並不是一套必須使用特定字眼和特定順序的題目 (林秀雲譯，2013：500)，參與訪談的人透過口語與非口語的溝通交換思想與態度，而研究者透過這個過程進一步了解受訪者對問題的認知、看法、感受與意見 (潘淑滿，2003)，本研究採取立意抽樣 (purposive sampling) 與雪球抽樣 (snowball sampling) 的方式，選取政策敏感度較高且較積極

參與政策網絡的社會企業，以皆曾進駐社會企業共同聚落與社會創新實驗中心的 6 間社會企業，做為本研究的深度訪談目標。

肆、政策變遷因素的分析

本節透過研究架構探討政策變遷可能受到哪些因素的影響並呈現何種態樣？是問題流、政治流或是政策流中的哪些因素發生，進而產生政策變遷的機會，在議程設定與研擬備選方案的兩個階段中，3 股量流產生何種互動的模式？且最終政策變遷的態樣為何？且標的團體的具體態度為何？

一、問題流

問題流除了是指社會問題的客觀狀態之外，也涉及政策決策者探知問題的主觀情形，可以透過社會狀態的指標、焦點事件的發生及社會大眾的反饋，促使社會問題被納入議程。本研究將價值觀念的轉變、政治與經濟情勢的改變、焦點事件的衝擊與政策偏好的改變列在此處，民眾所秉持的價值觀念如被探知有明顯轉移，推動政策窗開啟的力量十分強大，政策企業家應該積極處理，或因為其他原因所導致的政策偏好改變，政策企業家即可趁著政策窗開啟的短暫時間積極推動，或而消極等待政策窗關閉。

（一）價值觀念的轉變

價值觀念決定了個人看待事物的角度，當某件事與自身價值觀念相互拮抗時，也就產生了必須解決的問題，推展到整體社會，當社會所共同秉持的價值信念失衡即產生了社會問題，這種個人信念集結與整體社會化過程交互影響，使政策的偏好與選擇隨之變動。

在時間面向上，個人與整體社會價值觀念需要很長的時間來潛移默化，因本研究時間範圍較短，從 2014 年社企方案頒布後至今並無明顯變化，在歷年社會企業調查中，民眾認知社會企業與社會創新名詞的比例雖有成長但仍未成為常識，但在說明名詞意涵後有至少六成五以上的認可度（台灣經濟研究院，2019），推測原因可能由於我國公民社會發展程度較高，由宗教法人、非營利組織等組成綿密的網絡，人民對「善」的追求是共同價值。

（二）政治與經濟情勢的改變

制定政策的原因在於解決不同的政策問題，而政策問題來自於各國的政經社會，因此政策變遷深受其影響，一般情況下政經情勢的漸進變動使政策漸進發展，但新舊社會秩序交替使政策劇烈變遷。本研究主要探討社會企業行動方案與社會創新行動方案的變遷過程與比較，研究時間從社企方案頒布後至今，在這段時間中我國情勢相對穩定，在政治方面沒有如 1980 年代末期的「蘇東波」浪潮的重大改變，在經濟方面也未面臨如 2008 年的金融危機，因此政經因素對政策變遷的影響較小。

（三）焦點事件的衝擊

政策的機會之窗能否開啟，常常有賴於某個重大事件的發生，吸引社會大眾及政策制定者轉移注意力至該政策領域，讓議題重新被討論並納入政府議程，如學者 Kingdon 所言，一般來說問題與解決方案通常已經存在，當政策窗開啟之後，政策企業家必須把握短暫的機會推動解決方案。

本研究中並未發現具體的事件對政策產生重大影響，2015 年聯合國第 70 次大會決議通過永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），國內政策扣合永續發展目標成為施政主軸，或可認為其具有重大影響，但其在社會大眾的認知程度不高，僅約兩成民眾聽過 SDGs（台灣經濟研究院，2019），因此並非在社會層次產生影響後，進而促使決策者施政變動，而是政府主動探知並加以運用。

（四）政策目標－政策偏好的改變

相較於近似文化與道德等價值觀念，較容易受具體事件影響的政策偏好，可視為人民對政策優先順序的排列，以及執行結果應符合人民的期望。政策窗理論可說明政策制定者如何因應人民的政策偏好，當政策窗開啟時，如民眾對現行政策或欲實行政策有正向態度，政策制定者即應把握機會儘速推行，反之即應採保守措施。在已形成的政策網絡裡，並無短期、重大事件之衝擊使利害關係人的偏好移轉，政策偏好維持穩定狀態。

二、政治流

政治流係指公眾情緒、壓力團體的競爭、選舉結果、國會的分布狀況、以及政府內部的變動等，對政策決策者施加影響力的過程，和問題流所不一樣的是，其過程並非連續性變動，受到上述因素的影響可能產生間斷性的政策產出，例如總統選舉結果致使國家政策轉向左派或右派，以及各倡導聯盟影響政策決策者等，甚至在政府內部人事調整與管轄權的變動，都會在政治流中產生政策變遷的機會。本研究將政策影響因素中的執政權輪替、決策者的政策思維、政策行動者、政策問題的重構等，納入政治流的討論。

（一）執政權的輪替

執政權的輪替乃是民眾對於政策選擇的結果，政黨與一般利益團體最大的不同即是否追求執政權，政黨基於其政治理念或集結民意進而尋求掌握執政權，透過選舉賦予政策變遷的正當性後，新政府的上台勢必造成公共政策的變遷，而行政機關做為執行單位也受其影響。

社企方案與社創方案分別由兩任中央政府頒布，是否因為不同政府政策脈絡上的區別影響政策變遷？雖創新的詞彙與概念是每任政府都需要重視的，但就整體施政來說勢必會有直接或間接影響，例如蔡英文政府以「創新、就業、分配」為核心的執政主軸，屬於左派的自由主義內涵，唐鳳亦曾提到創新應該包含產業創新與社會創新，¹ 並且在政府部門間逐漸擴散。

社創方案的實施強調扣合聯合國永續發展目標（SDGs），SDGs 以多方利害關係人的角度出發，與 17 項永續發展目標問題領域有關的國家、政府、組織或個人皆可成為參與者，基於我國以國家身分的外交困境現實，無疑是一個更加廣泛且有效參與的方式，因此受到外交次級政策系統的影響（受訪者 P1），透過社創方案的各項輔導措施，發揮我國民間在國際上的影響力，執政權的輪替造成直接與間接影響力。

¹ 2018-10-10 社創中心第 32 次 Office Hour／蔡慧玲、吳秀卿。2019 年 10 月 3 日，取自：<https://reurl.cc/W4rq07>。

（二）政策風格－決策者的政策思維

政策研究大致可分為「理性主義」及「漸進主義」，理性主義主張政策變遷是蒐集資料並精密計算的選擇，漸進主義主張政策變遷係經由多元行動者取得政治共識後漸進式的變革。政策風格的差異在政策過程的具體展現即是決策者的思維模式，決策者的背景、政策理念上的差異，對政策變遷方向與方式造成不同。

前後主責政務委員的理念與專長領域差異造成政策風格的不同（受訪者 P1），由於馮燕社工與青年創業的背景，在社企方案中相當重視宣傳與育成方面，營造良好的發展環境並透過輔導措施，強化社會企業的經營體質，而唐鳳致力於開放政府、資訊透明，以協作、開源的方式改善民眾的資訊獲取，由下至上的重新思考政府運作及角色。此外，受訪的社會企業普遍提到唐鳳的影響力，認為唐鳳是引導跨部會合作的核心，使社會企業和社會創新變成重要施政措施，更提到雖然馮燕推動社企方案已奠定良好的基礎，但唐鳳影響政府部門表現出較強的行動力（受訪者 SE3、SE5）。

（三）政策行動者

除了政府部門的決策者，在主事者之外是否有其他政策行動者的介入，以自身條件來促使 3 股量流的匯集，打開政策的機會之窗，其身分有可能是對問題深解的社會大眾、專家學者與非營利組織成員，或是具有決策權的政治人物。而政策行動者的行動範圍是整個政策網絡（policy networks），其係指在各個政策領域中，由多元組織組成相互關聯的網絡結構，Rhodes（1997: 38-39）根據權力依賴觀點定義政策網絡，視其為透過資源相互依賴所形成的聯盟或利益共同體，並有政策社群、專業網絡、府際網絡、生產者網絡與議題網絡等 5 種類型。

相關領域已建立了廣泛但並非深入的政策網絡，主責政務委員召集行動方案中的各部會，每隔數月舉辦不定期聯繫會議，但觀察公開的會議紀錄逐字稿，發現主要的參與部門仍為經濟部中小企業處（簡稱中小企業處）與勞動部勞動力發展署，前者為前後行動方案的幕僚單位，而勞動部勞動力發展署負責統籌組團參加 SEWF（Social Enterprise World Forum）的相關事宜，其他部會雖被列名至行動方案中，但會議中多以知悉或配合的被動反應，從會議舉行的頻率及各部會的反應來看，難謂參與部會進行緊密的討論與合作，亦有受訪者覺得公部門的結構限制下，在中央

部會的水平合作不足，各部會僅專注於執行各自計畫（受訪者 SE5），沒有建立起平台合作的觀念。

在專業網絡的凝聚，透過如公司法修正、社會企業認證等相關研究，政府、學界與該領域專家建立起專業網絡，除此之外，如 2018 年亞太社會企業高峰會由民間社會企業主辦，政府機關僅在方向上指導（受訪者 P1），但也可知道由於社會企業與社會創新的問題領域太過於廣泛，行動者大多僅能於個別領域發揮影響力，除了主責政務委員外，未發現能影響整體政策走向的行動者。

此外在垂直整合方面，相關政策方案的效果可能較難滲透到地方政府，目前除了地方政府相關局處列席巡迴會議，直接了解社會企業的問題外，社會企業在巡迴會議中提出問題，與會的中央部會通知地方政府可行的處理方式，地方政府再實際解決（受訪者 SE5），但是能否成為固定且持續的機制還有待觀察，還有對於無法參加巡迴會議的社會創新組織，可能已產生資訊落差的情形。

（四）問題本質－政策問題的重構

政策問題客觀上來自政治社群中，部分成員對社會現狀或現行政策產生不滿的認知，從系統論的觀點來看即為輸入項中的「需求」，換句話說，政策社群向政府提出需求，促使其採取預防、補救或救濟，因此對政策問題的認知與共識，亦即現在最急需處理的問題為何？是否已解決而將資源投入其他問題？是否已完成部分而對手段與目標進行調整？能掌握上述論述者即對政策之後的變遷，握有是否為創新、終結或廢續的權力。

在本研究中並未發現有明確地「需求」輸入，我國社會企業發展尚屬新興領域，雖然多元就業開發方案的推動及非營利組織的商業化脈絡，在我國已發展多年，但社會企業此一名詞直至 2010 年前後才逐漸擴散，在政策上是到了社企方案的核定，才正式底定成為政府推動的目標。

雖然兩方案的深層目的皆為培養民間力量，但在其論述上有明顯的差異，社企方案最主要的政策目標在於營造對社會企業發展有利的環境，所欲解決的政策問題為解決發展困境，而社創方案擴展應用範圍，透過技術、資源、社群合作創造社會價值，主要目標在建構夥伴與網絡關係，例如運用 buying power 獎勵機制及亞太社會創新合作獎等政策工具（受訪者 P1），鼓勵政策標的團體的結合，兩者在解決的

政策問題上有所不同。

社會企業和社會創新在政策標榜上的不同，如本研究文獻探討中所言，前者是組織面上的新產物，而後者則在方法、手段的意涵之外，蘊含著改善社會關係及賦權的思維，但在與唐鳳的訪談中，其提到社會企業是名詞，而社會創新是動詞（受訪者 P1），意味著社會企業是社會創新的載體，受訪者亦認為社會企業就是致力於社會創新的組織（受訪者 SE3），但有社會企業提出不同的想法，對於政府以社會創新作為延續，經過數年對於社會企業概念的推動，方案名稱上的變動可能會有混淆的疑慮（受訪者 SE1、SE5）。

此外，受訪社會企業對於政策方案內容並不了解，至多僅對政策方向有一定認知，並積極或消極配合政府機關的政策措施（受訪者 SE3、SE4），或是直接表明「看方案的內容太麻煩了」（受訪者 SE6），亦有受訪者表示其進駐社企聚落後才對社會企業有初步認識（受訪者 SE2），總結來說，社會企業認為方案的內容僅為宣示性質，並非如法規具有強制性，還是著重在實際運作中與政府及其他組織的合作，並在這個過程中逐漸產生網絡。

因此這種政策問題認知的變化，基本來自於政治系統的影響，在政策面上的論述權由政府部門掌握，本研究的標的團體大多仍處於或剛脫離新創期，其所重視的是法規之鬆綁與資源之取得（受訪者 SE2、SE4），對於政策多消極因應，上述所提到整體政策脈絡的變動來自於政府部門及新任主責政務委員的影響。

三、政策流

政策流係指政府內部運作的權衡，獨立於問題流與政治流，透過各政策社群產出備選方案，手段的可接近性遠比政策變遷的機會要高上許多，換句話說，某個社會問題被納入議程的過程可能需要不斷討論、折衝，但可以解決的方法可能已等候多時，如同 Kingdon（1984）所描述的：太陽底下沒有新東西。本研究將國家機關自主性、政策學習、政策工具的創新、政策成本考量與制度設計等因素納入政策流的討論。

（一）國家機關的自主性

政府機關作為政策的核心，是各方行動者意見的匯集之處，但政府機關對政策

擁有管轄權和決定權，不是單純反映社會上某個團體或階級利益，事實上，機關站在何種立場對政策方案的未來方向與模式有其影響力，往往決定政策變遷的模式與方向。

例如中小企業處持續在進行方案的調整，對於社企方案到期後的政策走向，提出跨部會聯繫會議平台分組規劃草案，² 提出國際交流、社創採購與平台網絡 3 個分組，³ 與相關部會共同執行下一步的政策，而在社會企業座談會之後，進一步修正與歸納出財務資金、廣宣育成與法規調適 3 大面向，⁴ 這些概念成為社創方案的基礎，中小企業處為方案的主責單位，在社創方案內的角色從以前單一的廠商輔導拉到市場開發，從經濟的角度上來看就是從偏重供給端轉向需求端（受訪者 P2）。除此之外，對於社會創新實驗中心的搬遷與命名，亦是由中小企業處內部討論與研擬後，再向主責政務委員進行說明報告，⁵ 可以知道其對於政策的方向與內容有其影響力，甚至是最重要的一部分。

受訪者亦表示主要聯繫的政府部門為中小企業處，在社企方案時期即持續進行財務、人資及法規上的輔導，可以知道強化社會企業的經營是主要目標，但對受訪者來說，如何收入來源才是最重要，輔導措施雖有其必要，但對新創公司來說如何利用有限的人力，來得到足以生存的收入才是考量的重點，至於規範化的經營要到穩定之後才有餘力。

因此延伸出一個問題，亦即政府部門對於社會創新組織的定義為何，實際影響到社會企業的範圍，現今中小企業處是以「社會創新組織登錄原則」進行審核，並以這個資料庫做為服務提供的基礎，然而這樣的篩選機制是否足夠，有受訪者認為已經過初步的篩選，企業或政府部門在進行採購時已有依據（受訪者 SE3），但亦有受訪者認為更加明確的定義是必要的，並且應該加強對資料庫中組織的審核，可

² 社會企業跨部會聯繫會議平台分組規劃草案，2019 年 11 月 3 日，取自：
<https://www.slideshare.net/autang/ss-76890541>。

³ 社會企業行動方案第 13 次聯繫會議（2017）。2019 年 11 月 3 日，取自：
<https://reurl.cc/W47g85>。

⁴ 社會企業行動方案第 14 次聯繫會議（2017）。2019 年 11 月 3 日，取自：
<https://reurl.cc/alAgXX>。

⁵ 中小企業處談空總提案（2017 年 7 月 6 日）。2019 年 10 月 3 日，取自：
<https://reurl.cc/EKrXX0>。

能透過法規規範或是第三方的認證，並且有必要進行實地訪查（受訪者 SE5）。

（二）政策學習的效應

政策學習可看作政府政策的借鑒行為，在面臨相同或相類似的政策問題時，政府從過去經驗或其他領域引用或模仿，不僅在政策工具或行政技術上，更可在制度設計或理念上進行學習，總體來說，政策學習不限於短期或是長期的，但現今的政府施政往往聚焦在工具上的學習，是否能淺移默化對民眾的價值觀念或政府體制發生效果，往往需要較為長期觀察。

社創方案引入聯合國永續發展目標檢視其政策願景，是對於政策目標的學習，亦學習不同的政策工具推動方案發展，例如從英國與加拿大引入 Buy Social 即為一例，經濟部「Buying Power 社會創新產品及服務採購獎勵機制」被視為培養需求端的工具，鼓勵政府機關、國營與民營企業及民間團體採購社會創新組織產品或服務，除此之外透過政府部門的委託報告與調查研究，或是中小企業處的政策幕僚單位如 KPMG in Taiwan（簡稱 KPMG），即不斷蒐集國內外相關發展資訊，作為政府部門決策之基礎（受訪者 P2）。

（三）政策工具－政策工具的創新

由於新右派經濟學的影響，公私部門的互動關係逐漸增加，加上第三部門的興起與資訊科技的進步，電子化政府的浪潮衝擊拉近了政策制定者與標的團體的距離，然而更多的政策工具不代表能夠更好的解決問題，能夠更準確的識別問題癥結是政策過程的重點，以避免犯下第三類型錯誤（type III error）。

社創方案引入了新的政策工具，除了 buying power 之外，亦將社會企業服務與產品納入公部門「共同供應契約」，簡化公部門採購流程。此外召開社會創新巡迴會議，與臺北地區外的在地社會創新組織形成更廣泛的網絡，使各主管部會與社創組織溝通與釐清爭議。除此之外，社創方案透過「創新法規沙盒案件申請平台」的建置，使政策方案藉由新想法的提出或爭議的解決，能不斷產出新的政策方案（受訪者 P1）。

（四）政策成本－政策成本的考量

政策的執行總是需要成本的，其深受資源多寡及配置的影響，在現實情況下政

府的財政能力往往遠少於應解決政策問題的需求，因此政府往往以成本效益或效能分析做為評估工具，此外政府定期檢討現行政策效果，使資源不致浪費在無效的政策工具。

政策目的在培育社會價值，對於成本的評估並非主要考量，事實上，兩方案在預算規模上有著極大差異，社企方案共投入 1 億 6,120 萬元，社創方案預計投入 88 億元，預算與參與部會的增加使兩者很難進行比較，因此較不受政策成本的限制。

（五）制度設計

制度提供在一個符合多數人預期的公平情況下，進行決策的門檻、選擇及衝突解決機制（莊文忠，2003），憲政制度與選舉制度的差異影響了政策變遷的過程與方向，這種政治社會認可的正當法律程序決定「誰得到什麼及如何得到」。由於本研究的研究範圍上在制度上的變動並不大，社企方案到社創方案皆由聯繫會議作為單一窗口，雖然參與部會擴大至 12 個，但其僅為行政權責的調整，難認其為制度設計對政策變遷產生影響。

伍、結論與發現

由上述可知本研究所討論的政策變遷因素包含 3 大類，分為問題流、政治流與政策流，在本研究的政策領域中，有哪些因素產生變化使政策變遷，以下進行統整與分析。

一、問題流

從問題流產生變遷機會，其方向性類似伊斯頓（Easton）的系統論（王浦劬譯，1992），是從外而內輸入政治系統並產出政策，其態樣會是連續性的理性決策模式（陳恆鈞、劉邵祥，2007）。

由於本研究所設定的研究範圍，在時間軸上設定 2016 年唐鳳接任後至 2018 年社創方案核定的期間，因此較難觀察到整體社會結構的變遷，並且在這段時間中沒有發生造成重大影響的焦點事件，政治與經濟情勢也未有劇烈變動，因而社會大眾對政策的偏好順序，也沒有觀察到具體資訊，因此造成政策變遷的主要機會並非由問題流中產生。

二、政治流

政治流與問題流都是影響進入議程的討論，在某些層面上是一體兩面，多是客觀與主觀面向的不同，例如某些空氣汙染指數的指標顯示相關問題的嚴重性，是否能轉換成社會問題，進而形成公眾情緒促使決策者納入議程，而政治流事實上亦可能是問題流的延續，民眾價值觀念與政策偏好的轉變，造成壓力團體的行動及選舉結果的變化等。

首先，執政權輪替造成了一系列變動，例如蔡英文政府偏向左派自由主義的施政思維，影響了社會創新的推動與後續如地方創生政策的施行，社創方案受到其他政策次級系統影響，外交政策以加強民間力量於國際場合的參與，開始以 SDGs 作為社會創新的定位點，而新任主責政務委員，帶入了其開放政府的背景，對於網絡連結重視程度。民間組織亦開始在法規、影響力投資等議題組成網絡，此外由社企方案與社創方案政策目標的對比，發現社創方案更強調區域發展並與在地連結，並運用下鄉巡迴會議與民間組織連結，可以說政治流的變化，顯而易見在政策標榜與目標上的有所差別。

三、政策流

政策備選方案如何被突顯，則牽涉到政策可行性分析的檢驗，從工具面來討論，我國政策實際上學習國外經驗，並透過委託智庫等研究單位，蒐集歐美各國學術理論發展資料，政策工具的創新為運用其他領域的方法與手段，如上述提到創新法規沙盒的運用，釐清社會創新組織發展中的法規問題，並提供運作模式的實驗機制，在政策成本上則沒有發現受限於預算的情形，政策方向並未因此產生變化。

從政府內部運作來看，制度設計涉及政府運作機制的建立與變動，一般來說，組織改造所影響的部會設立、合併或消滅，或是以專責的任務編組辦公室來推行政策，即對政府資源分配產生影響，而社企方案與社創方案僅透過各部會間的聯繫會議，作為決策的最終權力來源，難謂涉及制度設計上的變動。而政府機關基於其專業自主性，有時候並非單純的制定與執行政策，亦有修正政策方向的能力，主要的政策幕僚中小企業處，其與中華民國全國中小企業總會（簡稱中小企業總會）、台灣經濟研究院及 KPMG 合作，透過政策學習引進 Buy Social 理念與 SDGs 價值，舉

辦巡迴會議、buying power 獎勵機制、登錄平台性質變化與設立社會創新實驗中心，並從這個過程得到回饋，作為研擬下一階段政策方案的基礎，成為政策過程中最重要的規劃、決策與執行者。

四、研究發現

從上述的討論可以知道問題流並未有太大變動，因此政策變遷的機會起始於政治流，執政權輪替後帶來一系列的影響，由政務官的帶入其理念且由事務官研擬方案，並在相關領域擴大連結其他中央部會、地方政府與在地組織，而具體的行政行為，則由政府機關發揮其專業自主性，透過政策學習與政策工具的創新，填充政策方案的內容，換句話說，政策變遷的主要力量來自政治流與政策流的互動，發現政策內容實際上由執行機關中小企業處所規劃，漸進主義的政策變遷中執行機關的影響力得到證實，此外，本研究有以下研究發現。

（一）政策變遷以漸進主義為主

主責政務委員開啟了相關政策的推動與執行，但盤點前後行動方案的推動政府部門，主要為中小企業處，在中小企業處的標案中，包括 2014 年到 2016 年的社會企業環境建構計畫、2017 年的社會企業進階推動計畫，再到 2018 年後的社會創新平台計畫，指引出政策方案的未來方向，從社企方案的環境建構，到中間醞釀期如何進階推動的研究，再到社會創新平台的建立，中小企業處是該領域最主要的政策產出者，其透過標案與中小企業總會、台灣經濟研究院與 KPMG 等組織，經由這些幕僚單位對於政策的調查與研擬，並且執行上述提到的各項措施。

從社創方案所列出的工作項目也可以看到，總體政策方案的推動，大多是由中小企業處編列預算來執行，另本研究觀察歷次聯繫會議，除了勞動部主導參加 SEWF 的組團事宜，以及 2018 與 2019 年亞太社企高峰會的籌辦討論，其他被列入行動方案的機關，實際上與行動方案的連結程度並不高，社會創新行動方案雖納入 12 個中央機關，除了社企方案中已有的機關外，文化部、行政院原住民族委員會與行政院農業委員會是將其已行之有年的政策和社創方案連連看，而原有的勞動部、衛生福利部、金融監督管理委員會及國家發展委員會等機關，皆延續原有的政策方

案或做小幅度修正，唯有中小企業處在不斷推動並修正原先的政策方向，在主責政委的領導下漸進式的修正政策。

總而言之，社創方案是個虛胖且目標不明確的政策方案，從實際的服務對象來看，效力仍針對公司型的社會企業，或可投標政府標案的法人組織，與原先社企方案中的廣義的社會企業定義相同，對其他型態的組織最大的幫助是參與巡迴會議，在會議中反應所欲解決的法規疑慮或政策問題，最後得到列席各部會的處理。在政策執行機關仍是中小企業處，且服務的對象仍為廣義社會企業的狀況下，政策變遷的型態是漸進式的政策廢續。

本研究的文獻回顧中提到，社會企業與社會創新在學術理論上的不同，社會企業仍為一種組織形式上的變革，而社會創新是政府理念的轉變，透過民間力量自主解決社會問題，是一種「去中心化」的政策思維，也更符合「治理」概念，當然社會企業為社會創新的重要載體，但實際上在我國法規的限制之下，對於社會企業的推動仍聚焦在組織法規的爭論，並且限於公司型態社會企業的形式中，因此未納入非營利組織、合作社或其他組織型態，以社會創新來延續可以解決社企方案實際涵蓋範圍過小的問題，並且進一步推動政府、企業、非營利組織、社區等多層次共同治理的契機，透過社會企業類型化的作法，如以「實踐型」、「企業型」、「公益型」與「草創型」4類社會企業樣態（江明修，2019），更加細緻的針對不同類型、產業及理念的組織進行分析與扶持，中央政府應該大幅度修正實際作為，以符合社會創新的內涵，但很可惜的是對政府部門來說，社會企業與社會創新似乎是潮流，又或是欲表示出前後任政府的不同，有陷入政策行銷口號的疑慮。

（二）政策變遷的力量主要來自政治流與政策流的互動

政策變遷主要來自於政治流與政策流的互動，在政治流的各項因素中，執政權的輪替造成一系列的影響，包括總體政府政策與外交政策運用皆對相關政策領域造成間接影響，除此之外，新任的主責政務委員出身民間社群的背景，以及開放政府的專業能力，改變了看待政策問題的角度，方向從青年創業育成轉移至政策網絡的建構，政府透過建立登錄平台資料庫與舉行巡迴會議，積極串聯各地民間組織並與公民社會對話，其有意的培植公民社會，這種思維帶入造成整體政策風格很大的變化。

對於問題流中各項因素的分析，本研究並未觀察到明顯而重大的改變，而除了問題的客觀狀態外，更涉及政策決策者探知問題的主觀情形，從社會企業調查中（聯合行銷研究股份有限公司，2017；台灣經濟研究院，2019）發現，民眾對於社會企業的認知程度雖呈正向成長，但顯示這些名詞、概念或組織型態，在我國並未成為通念，事實上有許多社會企業善因行銷的疑慮與批評，更由於社會企業與社創組織的服務領域太過複雜，服務的民眾與群體也極為多元，很難確切的凝聚與反應問題，使政策窗開啟的機會無法在問題流中產生。

與問題流及政治流不同的是，政策流涉及備選方案的研擬，從制度及組織面向來看，我國政府的組織設計並未有重大變動，社企方案與社創方案中的各部門，皆依其管轄權與業務職掌，秉持其自主性在研擬與執行政策方案，前後行動方案主要的負責機關為中小企業處，對於政策方案的內容有很大的影響力，其引入 **Buy Social** 的概念，是對國外的政策學習及運用創新的政策工具，皆是在執行面上有所變化。

本研究觀察到政策賡續的變遷型態，可能的原因可以從多元流模型中，3 股量流互動的模式得出原因。一般來說，若機會於問題流中產生，即在政策設定的過程中，社會問題藉由外在催生的方式，被政策企業家觀察到帶入議程並發展備選方案，其決策係為理性的連續性過程（陳恆鈞、劉紹祥，2007），但本研究的分析中，機會發生於政治流中的執政權與主事者更替，中央政府與政務官為了施展其政治理念，對政策未來的擘畫是最大的影響因素，而政府機關再隨著已訂好的目標進行規劃，所造成的影響是社創方案中的各機關，因為並非管轄權或是資源互賴的需求才進行合作，是因為原先已在執行中的政策，與賦權或社會變革相關的政策內容，被劃在「社會創新」的意涵而被納入方案中，因此各機關的合作較為鬆散，並呈現漸進式的政策賡續狀況。

從本研究分析後描繪出實際的政策過程與方向，政策目標雖產生變動，但政策執行面並沒有太大的轉變，亦即政策規劃與政策執行產生脫節，從政治流的機會所發動的議程設定，其是否皆會被行政機關審慎執行？從本研究所得出的結論可能是否定的，回歸到政治與行政的分立與競合，可以推論大多數漸進的政策賡續，政策規劃的實際權力仍掌握於執行單位，有很多政策可能因其機關專業自主性，使得規劃的權力在一段時間後轉移至行政機關，使政策變遷幅度未如政務官所預設的政策

目標，實際探究政策運作過程可能不乏同類案例。

(三) 政策變遷對政策標的團體影響不大

本研究所訪談的公司型社會企業，對於政策變遷並沒有明顯差異性的感受，實際上深入了解過方案文本的社會企業並不多，對政策方向僅有基礎的認知，但對這些公司來說，其自身定位仍為社會企業，社會創新對其運作與宣傳上可能造成混淆。此外，除了中小企業處的行政行為，包括登錄平台、buying power 獎勵機制、以及巡迴會議外，受訪者並未在其他機關認知到社會創新行動方案的脈絡。

而這些政策內容對政策標的團體的效用為何？是否對其營運有良好影響？就本研究的訪談資料中來看，受訪者大多認為效果不大，由於受訪者多屬新創公司，政策對其最大的效用是擴大銷售對象範圍，但實際上仍有賴生產者自身的產品品質與供應能力，消費者的考量點並不一定是政府的推介，而是回歸到商業面的考量，因此對於相關行政行為的推動，抱持著碰碰運氣的看法，政策方案並未對其運作造成深遠的影響，亦有研究指出類似觀點，政府部門與其他部門對社會企業的觀點有相當落差，非行政部門的受訪者對政府政策的實際產出多不樂觀，可能的原因在於行動方案類型的包裹式政策，無法細緻的滿足不同類型社會企業的需求（楊子申、江明修，2018）。

從執行面來看，受訪者現在對於政策最大的肯定，是主責政委所帶入的行動力，其引領相關部會下鄉訪查在地組織的問題，並透過巡迴會議建立反映問題管道，可以透過各中央部會回覆或專案來處理，雖然總體政策仍待逐步調整與時間發酵，由中央部會與地方政府，共同釐清相關法規與政策，來解決在地組織的運作問題，亦間接解決在地社會問題。但亦有受訪者認為公務部門的僵化造成發展困境，例如法規命令仍需持續調整，在公部門監護公共財的心態上造成自我限縮，諸如營利狀況與創新工具是否應成為審查標準？或是應該優先考量社會目的並回歸社會影響力？有受訪者即直言對政府部門審查的不信任感，可能才是整體政策執行面最大的問題。

參考文獻

- 王秉鈞（2015）。社會創新的起源：以臺灣經驗重新溯源社會責任與使命。**社區發展季刊**，152，83-95。
- 王浦劬（譯）（1992）。**政治生活的系統分析**（原作者：David Easton）。臺北：桂冠。（原著出版年：1965）
- 台灣經濟研究院（2019）。2019 社創大調查 社企產業調查，2019 年 9 月 19 日，取自：<https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/upload/downloads/2019%E7%A4%BE%E5%89%B5%E5%A4%A7%E8%AA%BF%E6%9F%A5.pdf>。
- 江明修（2019）。**社會企業類型分析及其在臺灣之驗證**。科技部補助研究計畫成果報告期末報告，未出版。
- 行政院（2018）。社會創新行動方案（107-111 年），2018 年 11 月 20 日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/f1eed6f0-a226-4ebd-9e71-83327ae0bcef>。
- 李仲彬（2017）。政策創新的影響因素：我國地方政府的分析（1999-2013）。**東吳政治學報**，35（2），139-206。
- 吳定（2005）。**公共政策辭典**。臺北：五南。
- 林水波（2006）。政策變遷的三面向分析。**政策研究學報**，6，1-18。
- 林秀雲（譯）（2013）。**社會科學研究方法（第二版）**（原作者：E. Babbie），臺北：新加坡商聖智。（原著出版年：2012）
- 施淑惠（2013）。當前政府推動社會企業的規劃與作法。**社區發展季刊**，143，7-18。
- 陳恆鈞、劉紹祥（2007）。從政策選擇觀點談政策變遷。**T&D 飛訊**，56，2019 年 9 月 19 日，取自：<https://ws.csptc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNy9yZWxmaWxlLzEyMjIwLzIyMDc5L2M3N2U2MzEzLTUyMTYtNDJjMC05ODg0LTgxN2Y4MDBhYTA1ZS5wZGY%3d&n=ZTkxNjNiZTY1ZTM3MTIwZmRkYTM2NDQ2MDVjNTIxNDYucGRm&icon=.pdf>。
- 黃德舜、鄭勝分、陳淑娟、吳佳霖（2014）。**社會企業管理**。新北：指南。
- 楊子申、江明修（2018）。臺灣社會企業發展之政策環境檢視：一個跨部門治理的

- 視角。中國非營利評論，21（1）114-138
- 經濟部（2014）。社會企業行動方案（103-105年），2018年11月20日，取自：
<https://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/26/716149/8d8b6be7-0e21-4a37-9c72-871e28b325d2.pdf>。
- 廖俊松（1999）。從理論到政策形成：政策窗模型的推介與適用。社區發展季刊，87，300-311。
- 潘淑滿（2003）。質性研究：理論與應用。臺北：心理。
- 鄭勝分（2007）。社會企業的概念分析。政策研究學報，7，65-108。
- 鄭勝分（2008）。社會企業：市場、公共政策與公民社會的交叉點。公共行政學報，27，199-206。
- 聯合行銷研究股份有限公司（2017）。2017社企大調查 社企產業調查，2019年3月31日，取自：<http://p.udn.com.tw/upf/vision/2017/2017visionstory79004.pdf>。
- 蕭美惠（譯）（2015）。經濟發展理論（創新之父熊彼得·百年經典重譯版）（原作者：J. A. Schumpeter）。臺北：商周。（原著出版年：1911）
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Borzaga, C., & Defourny, J. (2001). Social enterprises in Europe: A diversity of initiatives and prospects. In C. Borzaga & J. Defourny (Eds.), *The emergence of social enterprise* (pp. 350-369). London, UK: Routledge.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Dees, J. G. (1998). Enterprising nonprofits. *Harvard Business Review*, 76, 55-67.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Conceptions of social enterprise and social entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1, 32-53.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2017). Mapping social enterprise models: Some evidence from the “ICSEM” project. *Social Enterprise Journal*, 13(4), 318-328.
- Harris, M., & Albury, D. (2009). The innovation imperative. Retrieved September 19, 2019, from: https://media.nesta.org.uk/documents/the_innovation_imperative.pdf.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Brighton, England: Wheatsheaf.

- Howaldt, J., & Schwarz, M. (2010). Social innovation: Concepts, research fields and international trends. Retrieved September 19, 2019, from: http://www.asprea.org/imagenes/IMO%20Trendstudie_Howaldt_english_Final%20ds.pdf.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, NY: Harper Collins.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & González, S. (2005). Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990.
- Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallum, D., & Leubolt, B. (Eds.). (2017). Social innovation as a trigger for transformations: The role of research. Retrieved September 19, 2019, from: https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/social_innovation_trigger_for_transformations.pdf.
- Mumford, M. D. (2002). Social innovation: Ten cases from Benjamin Franklin. *Creativity Research Journal*, 14(2), 253-266.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1999). *Social enterprises*. Paris, France: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2010). *SMEs, Entrepreneurship and innovation*. Paris, France: OECD.
- Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, England: Open University Press.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview.
- The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe (2014). Social innovation theory and research: A guide for researchers. Retrieved September 19, 2019, from: https://iupe.files.wordpress.com/2015/11/tepsie-research_report_final_web.pdf.
- The Young Foundation (2012). Defining social innovation. Retrieved September 19, 2019, from: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/12/TEPSIE.D1.1.Report.DefiningSocialInnovation.Part-1-defining-social-innovation.pdf>.

Westall, A. (2007). How can innovation in social enterprise be understood, encouraged and enabled? Retrieved September 19, 2019, from: [www.cabinetoffice.gov.uk/
media/cabinetoffice/third_sector/assets/innovation_social_enterprise.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/third_sector/assets/innovation_social_enterprise.pdf).

附錄 1 本研究訪談名單

領域	所屬單位 / 機構	編號	訪談日期
公部門 / 政策幕僚	行政院政務委員	P1	2019 / 04 / 01
	中小企業處幕僚單位	P2	2019 / 08 / 22
政策標的團體	社會企業行銷經理	SE1	2019 / 07 / 09
	社會企業共同創辦人	SE2	2019 / 08 / 01
	社會企業執行長	SE3	2019 / 08 / 01
	社會企業總經理	SE4	2019 / 08 / 09
	社會企業執行董事	SE5	2019 / 08 / 13
	社會企業共同創辦人	SE6	2019 / 08 / 21

資料來源：本研究整理。

An Analysis of Policy Change from “Social Enterprise” Action Plan to “Social Innovation” Action Plan: the Multiple Streams Model Perspective

Min-Hsiu Chiang^{*}, Hao-Jung Chang^{**}

Abstract

Demands for public services have increased and diversified rapidly due to continuous social development, and the gap between government, enterprises and non-profit organizations (NPOs) for providing public services has become more significant. To solve social problems arising from the above facts, the concept of “social enterprise” has created a new path. Social Enterprise has multiple characteristics to solve both social and economic problems: it is more financially independent compared to NPOs, and its operators are more aware of social responsibility than leaders of profit-oriented enterprises.

With the advent of the 21st century, the government of Taiwan has developed policies regarding social enterprise. Most of them were not formulated and had been scattered in political projects written by various ministries until the approval of “Social Enterprise Action Plan” by the

* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: msjiangdr@gmail.com.

** Master, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: rome3406@gmail.com.

Executive Yuan in 2014. In a short period of time, this plan has been further changed into “Social Innovation Action Plan” by the Executive Yuan in 2018.

Based on the materials collected from policies, monographs, academic journals, public government information and after reviewing theories relating to social enterprise, social innovation as well as policy change, this paper is concerned with the following questions: How does policy change from “Social Enterprises Action Plan” to “Social Innovation Action Plan”? What form of policy change does it demonstrate? Does the change from “Social Enterprises Action Plan” to “Social Innovation Action Plan” meet the requirements of policy target groups?

This paper constructs its research framework based on Multiple Streams Model. The main research methods used in this paper are secondary document analysis and in-depth interviews with government sectors and policy target groups. The result of the research shows that the latter policy is incrementally policy succession of the former policy. Because the executive agencies and policy targets groups remained the same, the main factors to such policy change are the interactions between political stream and policy stream, and the impacts of change in policy goals resulting from political ruling party alternation and the actions made by executive agencies brought about changes in policy alternatives. This paper also finds that, while the action plans do have policy outputs, such policy does not have significant impact on the policy target groups; most entities rather focus on its own commercial operation.

Keywords: social enterprise, social innovation, policy change