

《社企大趨勢》

社會影響力債券

官民攜手 公益投資新模式

楊珮玲

- 在美國，自 2012 年第一個結合官民發行的「社會影響力債券」(Social Impact Bond--SIB) 開始，從聯邦政府到地方政府，無不積極規劃相關制度或產品。從減少犯罪再犯率到低收入戶住宅興建，SIB 成為社會投資新焦點。

- 在日本，結合日本財團、多個地方政府和中央部會的力量，今年開始多件 SIB 先期實驗計畫。從嬰兒保護和領養計畫、改善早期認知症、到幫助想就業的青年人口再就業等，希望串連政府和民間的多方力量建立公益新模式。

在社會企業發展的路途上，政府除了法令的制定、修改或政策的獎勵推動外，還可扮演什麼角色？有無更積極也更有前瞻性的參與方式？SIB 是結合官民多方合作的新領域，過去五年來在許多國家開始展開，是最受矚目的社會投資新模式。五年的路走下來，也獲得許多寶貴經驗並了解更多執行的實務課題。

英美加等多國推行

自從 2008 年全球金融危機之後，許多國家包括中央和地方政府都遭遇財政緊縮和預算不足的困境，應有預防社會問題效果的計畫受到裁減，國家社會面臨失去生產力和社會不安增加的惡性循環。

2010 年，英國開始了全球第一個 SIB，當時是為了減低短期受刑者再犯率。由於初期實施結果良好之後又展開了十數個不同領域計畫，成為 SIB 先驅。

美國在 2012 年當時紐約市長彭博(Bloomberg)的號召下實施首個計畫後，麻州、紐約州甚至聯邦政府等也都提出了許多類似的計畫。加、澳、韓等國也都陸續檢討或已實施。

SIB 是官民連手做公益投資的新模式。過去許多預防社會問題的計畫常由行政機關一手包下，經費來源為稅金，但實施成果評估方式卻不一定明確，常落為單年度計畫，在民主國家一遇政權交替常常半途夭折。

而 SIB 則是官民等多方連手的中長期計畫。政府選定相關有預防社會問題效果的公益計畫，交給有能力執行的社會企業或非營利團體進行，執行財源則來自社會影響力債券募來的資金，投資者可能是民間企業、財團、基金會或銀行，績效評估則有另外專門的評估機構。

採取績效給付方式

與傳統式債券不同的是，SIB 採績效給付方式(Pay-for-Performance)。參與各方會事前同意績效評估方式和指標，如果結果達到或超過目標值，政府要支付投資者本金甚或利潤，但如果未達到目標值，成本則由投資者負擔，不需動用到政府稅金。

如果計畫執行得當能達到目標，不僅投資人拿回投資本金也可能獲得利潤，政府也達到改善社會問題的預防效果，是雙贏策略。就算未達到原本目標值，比起過去未知效果就用稅金大量投資的方式，也能有效減輕財政負擔，執行單位則可借鏡執行的實證寶貴經驗了解創新計畫中的缺點，尋找未來改善方式，持續革新。

什麼樣的事業適合做 SIB？SIB 要成功要需有什麼先決條件？

公益概念架構革命

長期推動社會企業、目前是「亞洲公益創投業網絡」(AVPN)日本顧問、同時也是慶應義塾大學特任助教的伊藤健(Ken Ito)表示，財源不易從受益者直接而來的公益領域適合 SIB。例如兒童保護等相關設施或措施、高齡者的早期失智症改善或預防、或是有工作意願卻找不到工作的失業人口輔導計畫等。

伊藤認為，找到與政府角色不重疊且有互補功能的領域、充分運用民間創新能力、獲得相關政府領導者或企業高層長期有力的承諾等，都是 SIB 成功的先決要件。同時，由於「成果指標」是決定最後投資本金償還和利息支付條件的最重要基準，設計上如何達到客觀合理，是 SIB 是否能有效推展的極關鍵因素。

例如最近紐約市公布三年前首個 SIB 計畫結果未達到降低 10%再犯率的目標值，因此政府不需支付執行費用而由投資家負擔。

但事實上計畫達到降低 8.3%的效果，當初 10%的設計是否合理、1.7%的差距如何解讀？正是計畫實施後凸顯的未來課題。

SIB 不只展現一個新的社會投資方式，更是公益概念的架構革命。它也能促進更正確掌握行政公益計畫成本、更注重實質效果計畫模式、和研發更多合理公益評估指標的契機。雖然政府單年度預算制、地方和中央政府財源分配方式、民間機構投資家不易投資沒有評等的債券等課題都仍待解決，預計透過更多的實證研究，更多的創新解決方法將被討論和開發。

(作者是專欄作家，曾任美日國際金融機構專事行銷與國際事業企畫。長期旅日，現居美國。本專欄隔周四刊登)

【2015-10-15/經濟日報/A20 版/經營管理】