

社会影响力债券： 政府购买社会服务的创新模式

Social Impact Bond: a New Model of Government Purchasing Social Services

文 | 陆奇斌 张强

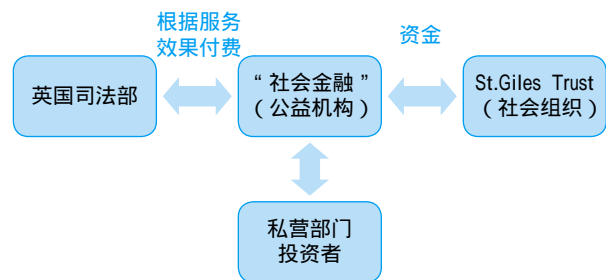
尽管政府购买社会服务已经比政府独自承担社会服务的公共服务递送模式具有激发社会活力、调动社会资源、分担政府风险等方面的进步和优点。

但就目前的政府购买服务而言，还存在着诸如：难脱“大政府、小社会”弊端，政府购买社会服务的动力不足；政府购买服务缺乏合理的定价机制等缺点。如同“新公共管理运动”的思想一样，如何让私营部门参与的话题再次进入了公共管理的视域，也就是期望通过政府、社会、市场三者协同机制的创新，探索一条更有效率的政府购买社会服务的模式，社会影响力债券因此得以孕育而生。简而言之，社会影响力债券就是通过发放债券的方式来解决社会问题。它是社会组织在政府的授权下，通过向社会发放债券从而募集资金用以社会服务项目的一种金融手段。

社会影响力债券实例解构

英国是最早推动社会影响力债券的国家。由英国一家名为“社会金融 (Social Finance)”的非营利组织参与设计的社会影响力债券是一个典型。“社会金融”是一家专门从事社会投资咨询的公益组织。该债券是专门针对减少短期服刑人员刑满后的再犯罪行为这一社会问题而设计的。英国审计署公布的一份报告显示，60%-70%的短期服刑人员会在刑满后的一年内再次犯罪，由此造成的损失高达每年100亿英镑。在传统的政府购买社会服务的模式下，英国司法部会去购买某个社会组织的服务以减少犯人的再犯率。St.Giles Trust 正是一家致力于预防和减少犯罪的公益组织。但英国司法部直接购买 St.Giles Trust 机构服务发现，与其他政府购买社会组织服务的问题一样，St.Giles Trust

只重过程，不重结果，在政府资源有限的情况下，政府的投入产出效果难以预控。为此，在“社会金融”这一非营利组织参与下，2010年，一种新的政府购买社会组织服务的方式就出现了：St.Giles Trust 和英国司法部签订协议，为 Peterborough 监狱里的 3000 名刑期少于一年的犯人提供各类有助于他们回归社会的服务。司法部要求 St.Giles Trust 在六年时间内，犯罪再犯率从当时的 60%-70% 降至 7.5%，所需花费高达 500 万英镑。但是，政府并不直接购买 St.Giles Trust 的服务，而是由“社会金融”这家公益机构，通过他们设计的社会影响力债券向 17 名私营部门的投资者募集资金。如果六年之内，重复犯罪率下降 7.5%，那么这些投资者不但可以从政府收回本金，而且可以从政府那里获得一定的投资回报，犯罪率下降得越多，投资回报率也会越高，高达 13%。该社会影响力债券的运行后的实际效果是，政府因为可以根据 St.Giles Trust 的实际服务效果来支付费用，因此降低了政府购买社会服务的风险；由于存在相应的投资回报率，私营部门也获得了相应的经济价值；St.Giles Trust 则拓宽了资金来源渠道。最关键的是，通过三大部门的协作，最大限度地降低了初犯重返率，创造了社会价值。



社会影响力债券运行结构

社会影响力债券的优点

将三大部门同时纳入到了社会价值生态体系。政府、社会、市场三大部门产生协同效应的前提是,各自的动力机制应该在目标上统一,为此,政府需要转变职能,避免政府参与那些专业化程度比社会服务组织差的社会服务领域,防止脱离政府本位,避免出现错位、越位;社会组织本身就是以解决社会问题为己任,但是由于始终面临资金短缺的问题,尤其是面临当前世界经济的低谷,传统的融资模式逐步萎缩,如政府拨款和社会个人捐款,很难保证社会组织持续发展;私营部门由于存在追逐利润的天性,往往被排除在社会服务领域之外。因此,私营部门进入社会服务领域,必须出现投资回报载体。社会影响力债券恰好将三者的需求统一到社会价值创造的链条上,为各取所需提供了可能。

根据效果支付,实现风险分摊。在社会影响力债券的设计中,政府未直接购买社会组织服务,而是由私营部门先行购买社会服务中介机构发行的债券,如果通过社会服务影响评估,社会服务组织的服务确实产生了预期效果,政府才根据事先约定的投资回报率支付费用给该私营部门。私营部门在决定是否购买社会影响力债券之前,也将对该债券的投资回报可能性进行投资评估,只有符合投资要求的债券才会进入到私营部门的投资组合。社会组织是否能够顺利拿到运行费用,完全取决于私营部门对社会服务组织服务能力的判断。这种根据社会服务效果的方式,不但调动了私营部门的积极性,也将政府购买服务的风险,顺利地分摊到了私营部门和社会组织。

增加效率,鼓励创新。如同20世纪80年代后期席卷发达国家和发展中国家的“新公共管理运动”,社会影响力债券这种政府购买社会服务方式也是一种建立在“市场”基础上的公共行政行为,提高了政府部门的工作效率和创新动力;由于按结果付费,要求社会组织不断提高社会服务的效率,不断创新社会服务内容;债券作为金融工具的一种形式,也为私营部门凭借更多的商业手段进入社会服务领域提供了更多的创新机会。

社会影响力债券需要完善之处

价值估价的困境。社会组织提供的社会服务所创造的社会价值如何估价,是决定社会影响力债券如何吸引私营部门

等更多进入者的关键。但就目前的评估技术来说,还没有被学术界和实业界广泛接受的价值评估体系,目前在制定社会影响力债券标的价格时,往往更多的是基于运营成本的一种成本加成定价方式。缺乏合理的市场定价机制,将丧失吸引更多社会资源进入社会服务领域的机遇。

服务效果的评估。尽管本文例举的英国社会影响力债券,给出了将再犯率降低7.5%的社会效果要求标准,但是在实际的再犯率估算时,很难认定在债券设定的服务期限内降低的再犯率就是一个永久的比率,换言之,在六年内没有再犯的初犯者,就一定将永远不犯罪了吗?因此,对服务效果的准确估算(也称为社会影响力评估)将是未来社会服务领域亟待解决的问题。

对中国的启示与挑战

全球正在大力尝试的社会影响力债券给我国政府购买社会服务带来了新的启示:一是,作为社会管理创新的重要举措,可以在“党委领导、政府负责、社会协同,公众参与”的基本格局上,打通各部门边界,将私营部门吸引到公共服务领域中来,打通各种生产要素在各各部门之间的流通;二是,利用私营部门的高效率运行市场机制,提高政府和社会组织的运作效率;三是,借鉴社会影响力债券根据效果来买单的付款方式,降低政府购买社会服务的风险,实现资源利用效果最大化。四是,开拓思维,勇于创新,重新思考社会价值与商业价值的统一性,如同格莱美银行的经营哲学——穷人同样值得贷款一样,社会问题的解决也同样存在商业机遇,吸引更多的社会服务的供给者。与此同时,我们也要清醒地认识到,在我国推动社会影响力债券不容忽视的几个挑战。一是,我国金融市场本身不成熟,在此基础上发行社会影响力债券需要慎之又慎;二是,我国公益慈善组织的运作能力,还远远没有发育到能够承担庞大社会服务领域工作的程度,在推动社会影响力债券时,需要从小范围开展试点,在运行机制理顺后,再大面积推广;三是,我国还缺乏有关社会影响力债券各方利益的法律法规,还需要在实践中加以完善。WTO (作者陆奇斌为北京师范大学社会发展与公共政策学院社会企业与社会创新实验室主任,张强为北京师范大学社会发展与公共政策学院副院长)

编辑 / 罗曙辉 shuhui.luo@wtoguide.net