

## 首尔边缘智力儿童社会影响力债券

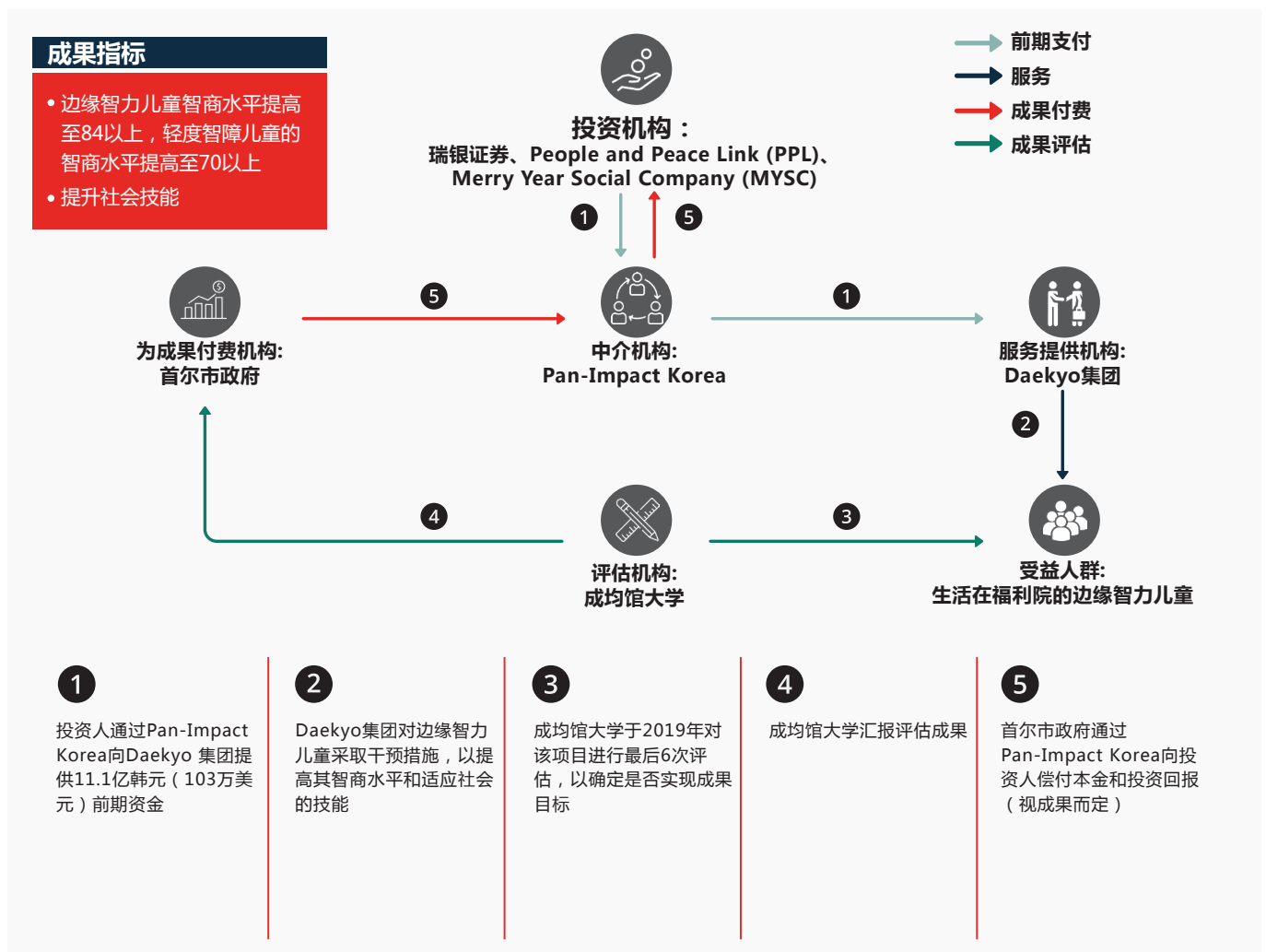
### 项目概述

2015年，韩国公布了该国首个SIB计划，并于2016年8月发行该债券，旨在帮助100名在福利院生活的边缘智力(Borderline Intellectual Functioning, BIF)<sup>1</sup> 儿童提升适应社会的技能。鉴于儿童的基本学习技能和其适应社会的能力高度相关，该SIB致力于实现两大成果：1) 提高儿童的智商(IQ)，以及2) 提升其适应社会的技能<sup>2</sup>。自2016年8月开始，Daekyo集团（旗下包括Daekyo文化基金会和Daekyo公司）作为该SIB项目的服务提供机构开始运营一个服务边缘智力儿童的社会项目，致力于在关系建立、情绪恢复、提升社会技能、开发认知与智力能力方面为这些儿童提供帮助，同时也为福利院的工作人员提供培训和教育项目<sup>3</sup>。

这一估值为11.1亿韩元（约合100万美元）的SIB为期3年，涉及的利益相关方包括首尔市政府（为

成果付费者）、Pan-Impact Korea（中介结构）、Daekyo文化基金会和Daekyo公司（服务提供机构）、成均馆大学研究与商业基金会(Sungkyunkwan University Research and Business Foundation, 成果评估机构)和作为投资机构的瑞银证券、People and Peace Link (PPL) 以及Merry Year Social Company (MYSC)。该合作项目可以追溯到2011年，首尔市政府在当年收到了第一份有关SIB政策框架的提案，该提案于2014年作为《首尔社会影响力债券法案》(Seoul SIB Act) 获得通过。这使得韩国成为亚洲最早推出SIB的国家之一，也是该地区唯一一个针对SIB出台法律框架的国家。

下图展示了首尔SIB中各合作伙伴之间的关系结构：



## 合作伙伴关系

政府的强大支持是SIB在韩国发展过程中最显著的特点。首尔SIB初步形成于2011年，当时Pan-Impact Korea向首尔市政府首次提出了赋能SIB的政策提案。继2014年通过《首尔社会影响力债券法案》后，该组织于2015年作为独立的中介机构正式成立，监督首尔市第一个SIB项目的实施，包括设计项目和争取投资人。2016年，PPL、MYSC和瑞银证券作为投资机构加入。为选择服务提供机构和独立的成果评估机构，项目进行了公开招标。最终，Daekyo文化基金会和Daekyo公司赢得了服务合同；成均馆大学研究与商业基金会被选中作为成果评估机构。

至2016年底该项目的合作关系完全形成时，韩国已经成立了韩国社会影响力债券地方政府理事会(SIB Local Government Council of Korea)，负责在全国加强SIB项目的政策基础设施。今天，该理事会的职责为支持SIB项目的信息分享，并就SIB项目的运营为地方市政府提供建议。Pan-Impact Korea还承担了该理事会的秘书处工作<sup>4</sup>。

## 项目受益人

首尔SIB项目以100名生活在本市福利院中的孩子为服务对象，他们中的大多数都是边缘智力儿童，或智商在71 - 84之间（也被称为“学习迟缓者”）；另有小部分（25%）是智商在64 - 70之间的轻度智障儿童。Pan-Impact Korea的研究显示，生活在福利院的边缘智力儿童成年后要靠社会福利救济生存的概率为30%，是智商高于边缘智力范围的儿童的15倍。然而由于这些孩子往往学习能力低，难以适应学习环境，社会和政界给予这些孩子的支持仍远远不够<sup>5</sup>。

## 成果定价

该SIB共获得11.1亿韩元的投资，最终偿付给投资人的金额最高不超过13.91亿韩元（129万美元）<sup>6</sup>。鉴于数据有限，对SIB价格和政府未来能节省的成本的估算，以假设政府在不采取干预措施的情况下将需要花费的管理成本为基础；计算考虑了提供福利救济的社会成本、边缘儿童成为领取福利救济者的概率，以及平均领取福利救济的时长。投资人获得的偿付不得超过该项目节省的社会成本。

2019年项目结束时，将视其取得的成果对投资人进行偿付。更重要的是，只有当目标群体中至少33%的儿童达到了预设目标时，投资人才能收回本金。如果目标群体中有超过42%的儿童达到预设目标，则投资人将能获得最高3.21亿韩元（29.88万美元）的回报。预计该SIB期满时能获得最高投资回报率为25%<sup>7</sup>。

## 成果评估

涉及控制组的评估方法在该项目中可能被认为是不道德的，因为这种方法需要人为地将同一福利院的部分儿童排除在项目之外<sup>8</sup>。因此，合作方决定仅评估受益人在干预后产生的变化。

该SIB希望实现两大成果：1）将边缘智力儿童的智商提高到84以上，将轻度智障儿童的智商提高到70以上；以及2）提升这些儿童的社会技能。通过使用时间序列数据进行“干预前/干预后”或“收益临界点”分析来评估成果。评估采用韩国国家智力分类标准（正常/边缘智力/智障）。

### 成果1：提高智商水平

通过在项目开始和结束时进行韩国韦氏儿童智力测试（K-WISC-IV）来衡量这一成果。

IK-WISC-IV用于在干预结束时量化边缘智力和轻度智障儿童的智商改善情况。

### 成果2：社会技能的提高

这一成果通过韩国教师报告表格（Korean Teacher's Report Form, K-TRF）每年测量两次（项目期内共测量6次）；该表格通过比较最近4次测量的平均分和最初两次测量的平均分来评估社会能力的改善。

该项目在2019年结束时将进行最后一次最终评估，以确定成果目标的实现情况，并确定对投资者的偿付和可能的回报<sup>9</sup>。



## 挑战

在设计 and 实施该项目的过程中，遇到的主要挑战包括：

- 韩国当时缺少实施SIB的法律框架；
- 确定SIB的范围及建立合作伙伴关系耗时过长；
- 缺乏足够的数据来定义成果

### 缺少SIB法律框架

针对SIB在韩国适用性的分析表明，韩国需要一个具体针对SIB实施的法律框架。尽管2014年通过的SIB法案比原定计划推迟了3年，但它首开先河，并为SIB在韩国的进一步发展铺平了道路。

### 确定SIB范围和建立合作伙伴关系耗时过长

确定SIB项目范围和建立合作关系所花的时间过长，是首尔SIB延迟推出的另一个原因。2011年，当Pan-Impact Korea向首尔市政府提出SIB想法时，韩国社会对这一新概念还很陌生。此外，对于SIB最适合解决哪些社会问题也缺乏共识。

### 缺乏足够的数据来定义成果

有限的可用数据对成果定价和评估造成了限制。Pan-Impact Korea在规划阶段低估了通过该项目可节省的社会成本。因此，该机构正计划就此进行更新，在2018年提高对该项目影响力评估的准确性<sup>10</sup>。

## 影响与关键经验

2014年推出《首尔社会影响力债券法案》后，韩国成为亚洲拥有最利于推动SIB政策框架的国家之一。该法案使政府在资助为期限多年的项目时得以克服单年度预算体系的限制<sup>11</sup>。同样，2016年韩国社会影响力债券地方政府理事会的成立，也加强了地方政府支持SIB发展的政策基础设施。

迄今为止在SIB法律框架方面取得的成就以及首尔SIB本身的发展，都凸显了在众多利益相关方之间形成有效合作关系的重要性。MYSC的CEO金正泰（Kim Jeong Tae）认为，政府和其他利益相关方共同参与的跨部门SIB项目要想获得成功，信任始终是关键所在。这种合作关系证明了社会创新如何能够激励非传统盟友走到一起<sup>12</sup>。由此得到的一个重要启示就是无论是PFS项目还是其他社会创新举措，都应该以建立信任（或者说社会资本）为起点。政策制定者在开辟“新天地”并提供将信任转化为合作的渠道方面，可发挥催化作用。

## 对比首尔SIB和现行的公共福利政策

### 现行的公共福利政策：

预先支付开支

- 公共资金的支出与成果无关
- 对社会问题的被动应对导致解决这些问题的成本增加
- 财政和项目失败风险更集中在政府身上
- 以政府为中心的官本位方式

### 社会影响力债券：

为成功付费

- 公共资金只有在取得社会成果的情况下才会支出
- 注重预防措施:节省下本来可能产生的潜在社会成本
- 在预算有限的情况下提供长期解决方案
- 风险由自愿参与的投资机构分散承担，投资人在项目取得预期成果的情况下可获得财务回报
- 通过公私合作实现创新

资料来源：在Pan-Impact Korea的资料基础上有所改动

此外，首尔SIB也显示出SIB机制可为创新的服务提供机构带来机会。传统上，投资机构和政府更喜欢和大型机构合作。相比之下，SIB项目筛选服务提供机构的关键标准则是找出最创新、最有效的解决方案，无论其规模大小、历史业绩或资产状况如何<sup>13</sup>。这有助于参与项目的服务提供机构提升能力并扩大项目规模，否则，他们在这两方面将面临重重挑战。

seoul-sib-fact-sheet/；2017年10月与Hyun-il Kang ( Pan-Impact Korea ) 的邮件往来，以及2018年1月与 Kim Jeong Tae ( MYSC ) 的邮件往来

- 1 智商71-84的儿童。
- 2 除智商71-84的儿童外，轻度智障（智商64-70）的儿童也被纳入到干预举措中（2017年10月与Pan-Impact Korea的董事Hyun-il Kang的邮件往来）。
- 3 2017年10月与Hyun-il Kang ( Pan-Impact Korea ) 的邮件往来
- 4 2016年，Pan-Impact Korea在首尔发行亚洲第一只社会影响力债券的信息清单，参见<http://panimpact.kr/>

- 5 同上。
- 6 2017年10月与Hyun-il Kang ( Pan-Impact Korea ) 邮件往来
- 7 同上。
- 8 同上。
- 9 2017年10月与Hyun-il Kang ( Pan-Impact Korea ) 邮件往来
- 10 2017年10月与Hyun-il Kang ( Pan-Impact Korea ) 邮件往来
- 11 2016年，Pan-Impact Korea在首尔发行亚洲第一只社会影响力债券的信息清单，参见<http://panimpact.kr/seoul-sib-fact-sheet/>
- 12 同上。
- 13 同上 & AVPN, 2017, 2017年亚洲政策论坛：以合作政策提升社会经济，参见<https://avpn.asia/apf-resource/asia-policy-forum-2017-collaborative-policies-to-enhance-the-social-economy/>

## 参考资料

- AVPN. 2017. 2017年亚洲政策论坛：以合作政策提升社会经济。<https://avpn.asia/apf-resource/asia-policy-forum-2017-collaborative-policies-to-enhance-the-social-economy>
- 2016年，Pan-Impact Korea在首尔发行亚洲第一只社会影响力债券的信息清单，参见<http://panimpact.kr/seoul-sib-fact-sheet>