



OUR HONG KONG  
FOUNDATION  
團結香港基金

# 推動金融創新 成就社會效益

---

## 「按效果付費」倡議報告

## 關於作者

### 黃元山

副總幹事兼政策研究院主管  
團結香港基金

黃元山先生畢業於芝加哥大學經濟學系，Phi Beta Kappa，後考獲美國耶魯大學國際關係所東亞研究碩士學位。畢業後黃先生先後在多家國際金融機構工作，其中包括瑞銀(UBS)倫敦總部任執行董事和英國蘇格蘭皇家銀行(RBS)董事總經理。黃先生於2015年5月加入團結香港基金出任高級顧問，同年11月被委任為團結香港基金副總幹事兼公共政策部主管。他現任團結香港基金副總幹事兼政策研究院主管。

黃先生出任的香港特區政府公職包括金融發展局小組成員、可持續發展委員會小組增選成員、禁毒基金投資小組委員會委員。其他社會公職包括環保組織“CLEAN AIR NETWORK”(健康空氣行動)董事局主席、公益金預算及分配委員會副主席等。黃先生亦是中文大學全球政治經濟社會科學碩士課程客席講師和香港大學專業進修學院中國商學院客席副教授。

### 張博宇

高級研究員  
團結香港基金

張博宇先生現為團結香港基金高級研究員，主力研究社會影響評估(Social Impact Assessment)如何能套用在公共政策及企業決策當中。

他亦是團結香港基金社會創新研究報告的其中一位作者，該報告就香港社會創新的藍圖提供建議，受政府、非牟利團體及商界歡迎。

張先生為推廣社會效益評估不遺餘力，他積極與持份者，如政府官員、商界領袖及創業家溝通，希望有關人士能了解評估的目的並以此工具幫助解決社會問題。

在加入基金會前，張先生在香港大學專業進修學院擔任講師一職。他在香港科技大學取得學士學位，並以一級榮譽畢業；其後他在香港中文大學取得經濟學哲學碩士學位。

## 劉希彤

助理研究員  
團結香港基金

劉希彤小姐現為團結香港基金助理研究員，專責社會創新的研究工作。

於2016年10月，劉小姐協助藝術創新團隊撰寫首份有關博物館管治的報告。該報告建議將公營博物館轉為政府資助、自主營運的模式，充分發揮香港博物館的潛力。

她亦是社會效益評估指南的其中一位編者。報告當中闡述並分析香港八大社會效益評估框架，以幫助不同持份者選擇合適的評估工具。

在加入基金會前，劉小姐在香港中文大學取得社會科學(社會學)的學士學位，並以一級榮譽畢業。她亦曾就藝術與政治進行獨立研究，探討藝術與社會運動之間的關係。

## 鄧尚豪

助理研究員  
團結香港基金

鄧尚豪先生現為團結香港基金助理研究員。他在香港中文大學取得理學士學位，主修統計學，副修經濟學，並以一級榮譽畢業；其後他在香港中文大學取得統計學哲學碩士學位。在加入基金會前，鄧先生曾於養和醫院任職研究助理。

# 目錄

<b>報告摘要</b>	<b>1</b>
<b>第 1 章 簡介：建設攜手合作的社會</b>	<b>4</b>
1.1 跨界別合作的重要性	5
1.2 社會福利署的背景資料	5
1.3 社會服務的資金來源	7
1.4 其他政府資金來源	8
1.5 私人資金	9
1.6 挑戰	9
1.6.1 社會服務缺乏效益為本的評估	9
1.6.2 忽略預防為本計劃的重要性	9
1.6.3 香港長遠的財政表現	9
<b>第 2 章 「按效果付費」機制：預防導向的方式及分散風險</b>	<b>12</b>
2.1 政府 / 效益資助者	14
2.2 中介機構	14
2.3 投資者	14
2.4 擔保人	15
2.5 服務供應商	15
2.6 評估人員	15
2.7 示例	16
<b>第 3 章 動力與好處</b>	<b>18</b>
3.1 效益為本的評核	19
3.1.1 「社會效益評估」方法	19
3.2 分散風險	21
3.3 長遠節省開支	22
3.4 動用私人資金，發展創效投資市場	23

<b>第 4 章 海外「按效果付費」個案研究</b>	<b>24</b>
4.1 英國	25
4.1.1 資金來源	26
4.2 美國	27
4.2.1 美國首個「按效果付費」項目	27
4.2.2 聯邦政府的參與	27
4.2.3 州政府的參與	28
4.2.4 投資銀行的參與	29
4.3 澳洲	30
4.3.1 Newpin 項目	30
4.3.2 Benevolent Society 項目	30
4.3.3 社會創效投資政策	31
4.3.4 參考價值	31
<b>第 5 章 挑戰</b>	<b>33</b>
5.1 繁複的合約	34
5.2 香港創效投資的發展領域有限	35
5.2.1 國際間合作	37
5.2.2 英國	38
5.2.3 美國	38
5.3 香港政府缺乏誘因	39
<b>第 6 章 可考慮的政策方案</b>	<b>42</b>
6.1 鼓勵使用社會效益評估	43
6.2 制定社會創效投資政策及標準化合約	44
6.3 加強創效投資的環境、社會及管治報告	45
6.3.1 環境、社會及管治報告的要求	45
6.3.2 將創效投資納入為環境、社會及管治報告指引中的層面	46
6.4 政府帶頭發展社會金融中介機構 (Social finance intermediary)	47
<b>總結</b>	<b>48</b>
<b>附錄一</b>	<b>49</b>
<b>附錄二</b>	<b>55</b>

# 報告摘要

## 背景

社會福利署每年的平均開支佔政府財政預算超過15%。財政司司長於2017/2018年度決定將社會福利經常開支預算增加至733億元，佔政府經常開支的19.8%。

根據2013年財經及金融事務局的長遠財政計劃工作小組的研究發現，社會福利、教育和衛生日益上升的開支會令香港政府在2029-30年度面對財政赤字的情況。

加上，社會福利署現時提供的服務亦缺乏效益為本(Outcome-based)的評估。其《津貼及服務協

議》共876個服務指標當中，有733個都是以產出為本(Output-based)，僅得143個以效益為本，令社署無法得知受惠人士接受該社會服務後的改變。

此外，現時社會福利界的撥款機制，無論是來自政府抑或私人機構，似乎均集中於資助補救性服務，而非長遠能為本港長遠節省開支的預防性服務。在香港負擔日益增加的情況下，我們建議政府藉此良機實施創新的金融政策，而其中一個工具是「按效果付費」。本報告將就「按效果付費」作深入研究。

## 「按效果付費」

美國和英國普遍使用的「按效果付費」(Pay-For-Success)機制，是政府或社會企業用作籌募私人資金去推行社會項目的另類金融工具，是一項效益為本的投資，其投資回報取決於該社會服務所取得的成果。

### 1. 效益為本的評核方式

如上所述，「按效果付費」的投資回報取決於指定項目所取得的成效。因此，有關效益必須被量化及貨幣化，顯示該效益如何改善社會幸福及經濟福祉。

社會效益評估是一項「證據為本」的程序，以評核一項干預、項目或政策為社會、環境及經濟方面帶來的效益。

與本港的社會服務不同，「按效果付費」計劃著重於預防性服務，例如處理年輕釋囚重新犯案和無家可歸等問題。長遠而言，「按效果付費」有助減少補救費用開支和提高社會效益。採用「按效果付費」機制可以為社會福利界帶來以下的好處：

「社會效益評估」分為兩大階段：實證為本的效益分析(Evidence-based analysis of outcomes)及量化效益(Valuation of outcomes)。前者證實項目或政策為受惠對象帶來的特定影響，而後者則將證實存在的效益轉換成金錢價值。此工具有助政府衡量到底不同的社會服務有否達標，惠及大眾。

## 2. 分散風險

政府能通過「按效果付費」的機制將社會服務融資的風險與投資者分擔。由於投資者在項目的前期已提供資金，如果服務供應商未能取得預期成果，政

府則毋須償還本金，亦毋須支付利息，大幅減低公營部門在財政和執行方面的風險。

## 3. 長遠節省開支

如上所述，「按效果付費」的焦點在於預防性服務，政府節省長遠的社福開支。為可能遇到發展障礙、情緒、社交或行為問題風險的兒童和青少年而設的早期協康服務，在及早預防或大幅減少長期間

題方面極為有效。而預防性醫療服務例如篩查和測試，亦可被視為減少長期病患及長遠的醫療開支的可行方法。

## 4. 動用私人資金，發展創效投資市場

私人企業能夠以投資者身分參與「按效果付費」，除了為社會帶來正面的效益以外，企業亦有機會得到可觀的財政回報。「按效果付費」為企業提供一個嶄新的渠道去推動創效投資。

## 挑戰

### 1. 繁複的合約

「按效果付費」對香港來說是一個前所未有的機制，加上當中涉及的持份者，機制的發展過程可能會變得相當複雜。英國非牟利金融中介機構「社會金融」(Social Finance)是首個在英國推出「按效果付費」項目(或稱社會效益債券)的機構，而

有關機構在單一項目投入「相等於2.5人年的資源和超過300小時的法律諮詢服務」。當然，隨著類似的社會項目增加，每筆交易所需的行政資源自然會減少。

### 2. 香港創效投資的發展領域有限

創效投資公司在「按效果付費」項目中通常擔任投資者或中介機構的角色，然而香港卻只有有限的創效投資公司。鑑於香港的情況，本報告將探討國際組織及英美兩國政府在這方面所達成的成效。

我們相信特區政府亦可以通過公共政策去推動創效投資市場的發展，而最終能創造市場對創新金融工具例如「按效果付費」的殷切需求。

### 3. 香港政府缺乏財政誘因

「按效果付費」之所以在英國和美國頗為普遍，是因為兩國政府均面對嚴重的財赤問題。然而，與香

港每年錄得數百億元的盈餘相比，香港政府可能缺乏誘因去投入私人融資市場。

## 可考慮的政策方案

鑑於相關的挑戰，我們將提出幾個可行的解決辦法供政府參考。

### 1. 鼓勵使用社會效益評估

為有效實施「按效果付費」機制，設立完善的社會效益評估資料庫至為重要。政府亦應先在決策的過程中運用社會效益評估，並制訂一份與英國《綠皮書》類似的守則。有關資料庫分為兩大類，名為實證數據資料庫及量化數據資料庫，亦相對於社會效益評估的兩個階段。

若該資料庫是可供即時使用，則可簡化「按效果付費」機制中的社會效益評估程序。所以，政府應先在決策的過程中運用社會效益評估，累積政策效益的有力證據和價值，去建立相關資料庫。

### 2. 制定社會投資政策及標準化合約

香港特區政府可效法澳洲新南威爾斯州政府，制定社會創效投資政策，以加強社會服務對量度效果的重視。政府亦應盡快選定部門，以推行「按效果付費」先導計劃。

政府在實施「按效果付費」時遇到其中一個最大障礙是「按效果付費」合約的複雜性。為提高草擬交易合約的效率和降低有關成本，我們建議政府訂立標準化的合約。

### 3. 加強創效投資的環境、社會及管治報告

為擴展創效投資的市場，我們建議香港交易所可以在環境、社會及管治報告中增加有關創效投資的層面。同時，我們建議這些投資項目的關鍵績效指標

可包括該項目所產生的社會效益及其投資金額。透過在環境、社會及管治報告指引中增加創效投資這個新層面，可以有效擴展創效投資市場。

### 4. 政府帶頭發展社會金融中介機構(Social finance intermediary)

與英國和美國許多機構在「按效果付費」項目中擔任中介機構的情況不同，香港政府必須採用由上而下的方法去發展「按效果付費」項目。因此，本報

告建議政府與有關持份者合作，找出合適的社會金融中介機構去處理「按效果付費」的項目。



# 簡介： 建設攜手合作的社會

# 1 簡介：建設攜手合作的社會

## 1.1 跨界別合作的重要性

決策者在社會問題，如改善失業和露宿者等，發揮重要作用。然而，為尋找出一個可持續的解決方法，政府須善用企業和非牟利組織的優勢，採用一個攜手合作和跨界別的領導方式(Crosby & Bryson, 2010; Crosby & Bryson, 2007)。這概念又稱「協作管治模式」，由不同團體和不同界別為謀求共同的福祉而合作解決社會問題 (Ansell & Gash, 2008)。政府亦應凝聚公共機構和私人領域的人士參與以共識導向的公共決策 (Emerson et

al., 2011; Ansell & Gash, 2008)。協作管治制度涵蓋三個基本因素，包括原則性參與，共享動機和採取聯合行動的能力 (Emerson et al., 2011)。

香港政府面對的其中一個主要問題是市民對社會福利和社會服務日益增長的殷切需求。本報告將透過闡述現時的社會服務對公營部門造成財政壓力，去揭示跨界別合作的重要性。

## 1.2 社會福利署的背景資料

香港大部分的社會福利措施皆由社會福利署實施及管理，當中包括社會保障計劃及復康服務等。

社會福利措施共有7個主要方面的服務，包括 (i) 家庭及兒童福利、(ii) 社會保障、(iii) 安老服務、(iv) 復康及醫務社會服務、(v) 青少年服務、(vi) 違法者服務及 (vii) 社區發展。

根據表1，從2010年至2016年，社會福利署的政府開支超過整體政府經常開支的15%，相比起食物及衛生局和教育局，多年來佔整體政府經常開支的

第三位。在2017-2018年度財政預算案中，財政司司長打算將社會福利方面的政府經常開支預算增加至733億元，佔整體政府經常開支20%。考慮到大幅增加的社會福利開支，長遠而言，政府可能需要制定創新政策以減少開支。然而，在詳細談及可行的解決方法前，我們首先檢視現行的社會服務的撥款機制。再者，長者生活津貼致使社會福利開支於2013-2014年度顯著增加。

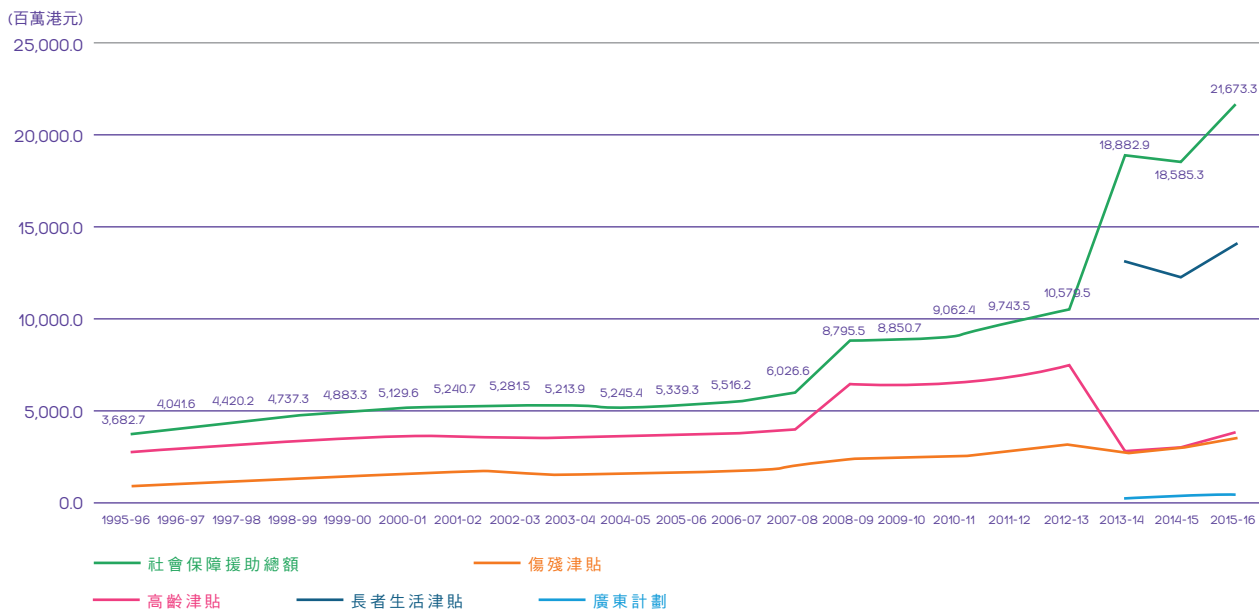
如表1與圖1所示，香港特區政府應重新考慮其財政政策，以應對老化人口帶來的開支增幅。

表1 2010年至2016年社會福利署、食物及衛生局和教育局的政府經常開支

財政年度	政府一般收入 帳目開支總額 (百萬港元)	社會福利署的 政府開支 (百萬港元)	食物及衛生局的 政府開支 (百萬港元)	教育局的政府開支 (百萬港元)
2010-2011	242,671	39,368 (16.2%)	44,293 (18.3%)	55,109 (22.7%)
2011-2012	299,519	42,189 (14.2%)	49,390(16.5%)	60,455 (20.2%)
2012-2013	306,140	44,477 (14.5%)	65,649 (21.4%)	70,440 (23.0%)
2013-2014	351,168	53,659 (15.3%)	59,262 (16.9%)	70,306 (20.0%)
2014-2015	321,691	56,143 (17.5%)	63,570 (19.8%)	69,131 (21.5%)
2015-2016	354,390	62,483 (17.6%)	76,400 (21.6%)	74,726 (21.1%)

數據來源：Audit Commission

圖1. 1995/96年度至2015/16年度社會保障援助金額增長



註1: 高齡津貼於2009年1月1日起，由每月625港元增加至1,000港元。  
 註2: 援助金額因應社會保障援助物價指數的變動而調整。

資料來源: Census and Statistics Department

## 1.3 社會服務的資金來源

在現有的體制下，社會服務主要由政府或非牟利機構提供。非牟利機構若希望成為服務單位則須要參與投標，並由政府評審其投標書及服務質素。一旦獲選定為服務供應商，有關的非牟利機構會獲得由社會福利署批出的《津貼及服務協議》，並以整筆撥款的津貼模式獲得資助，詳情如下：

---

### 整筆撥款制度

整筆撥款制度於2000年至2001年度推行，目標是改革社會福利界的公帑資助安排及管理方式。在此制度下，社會福利署以一筆過付款的方式向非牟利機構發放經常性撥款，並且給予有關機構更大的自主權和靈活性，毋須再遵循社會福利署就人手編制、薪酬水平、員工資歷方面所設定的嚴格規限（Lump Grant Independent Review Committee, 2008, P.3）。

---

### 《津貼及服務協議》

《津貼及服務協議》乃社會福利署與各服務供應商之間的約束性文件。該協議涵蓋通用章節和個別服務章節2個部分。

基於本報告的目的，我們將焦點放在個別服務章節。個別服務章節列出不同服務定義的同時，亦列出服務表現的評估方法。而統計報告是評估過程其中一個最重要的部分，服務供應商須於每季提交社會福利署要求的服務表現相關統計數據。

然而，在876項服務表現指標當中，超過80%（733項）是產出為本(Output-based)的指標(見附錄一)。每個計劃的指標數目取決於服務範圍，由2項至36項不等。而當中大多數指標的焦點在於每年的服務使用率目標和訓練時數。

---

### 服務質素標準

服務質素標準乃依據4項原則釐定服務供應商在管理及提供計劃方面應具備的服務質素水平。

現時有16項服務質素標準，而每項標準均有其特定的準則及評估指標。社會福利署透過審閱文件、與職員及服務使用者面談以及觀察進行評估，而服務供應商須符合服務表現水平的規定。

## 1.4 其他政府資金來源

除整筆撥款制度外，社會福利署和其他政府部門亦推出多項資助計劃，協助服務供應商向目標受眾推行計劃。

---

### 社區投資共享基金

社區投資共享基金於2002年成立，透過(1)推行社會資本發展計劃、(2)推動市民及社會各界發揮互助互補精神、(3) 建立跨界別協作平台及(4) 互助網絡，從而在個人、家庭和企業方面建立社會資本。(CIIF Secretariat, 2015)

社區投資共享基金資助不少計劃，當中包括(1)家庭及兒童福利、(2)青少年發展、(3)長者支援及充能、(4)社會共融、(5)健康關顧、(6) 建構社區能力及(7) 跨代共融。

社區投資共享基金於2016年共批出16項計劃申請，總撥款額超過三千萬港元，由東華三院或救世軍等非牟利機構推行大部份的計劃。計劃的資助期為2年至3年，不及社會福利署資助的計劃穩定。

---

### 攜手扶弱基金

政府於2005年注資兩億元設立攜手扶弱基金（政府於2010年及2015年再分別注資二億元和四億元），以激勵社會福利界擴展在商界的網絡。

---

### 兒童發展基金

兒童發展基金於2008年成立，是一個結合政府、商界及社區三方資源的跨界別協作項目，目的是促進弱勢後代的較長遠發展。

在過去10年間，政府已向兒童發展基金合共注資六億元。截至2017年，該基金已支援88間非牟利機構及57間參與社區為本計劃的學校，受惠學童超過13,500名。

---

### 社會創新及創業發展基金（社創基金）

扶貧委員會於2012年成立社創基金，目的是透過促進社會創新及社會投資生態環境發展以舒緩貧窮和社會孤立問題。由扶助新意念醞釀以至實踐，該五億元的基金向有潛質的創業家提供足夠資源締造社會效益及為貧困人士建立社會資本。

截至2017年，社創基金已分別資助59個項目及扶助345個新意念。有關新意念惠及社會大眾，包括低收入家庭、長者及更生人士。

## 1.5 私人資金

上述的政府撥款（若非全部）均已界定社會服務的範疇及對象。在此情況下，非牟利機構的角色相對被動，只能按政府要求提供服務。然而，若非牟利

機構希望發展創新服務，他們則必須向私營界別例如向企業或基金會籌募私人捐款或資助，為但他們帶來沉重的負擔。

## 1.6 挑戰

### 1.6.1 社會服務缺乏效益為本的評估

社會福利現時缺乏效益為本(Outcome-based)的評估。根據《津貼及服務協議》(見附錄一)，876項指標當中，有733項都是產出為本(Output-based)，當中只有143項為效益為本(Outcome-based)。

當然，我們並不是要求社會福利署顛覆整個評估機制，但更大程度的效益為本評估將會更有效地反映出受惠人士接受該社會服務後在行為、心態及環境上的改變。

### 1.6.2 忽略預防為本計劃的重要性

社會福利界目前面對的其中一個最大挑戰是政府或私人捐助者忽略預防為本計劃的重要性。鑑於現時的撥款機制，無論是政府撥款還是私人捐款，大部分的資金均用於補救性服務及措施，例如安老院舍，復康服務或輔導服務。這種情況之所以在商界和慈善界特別普遍，是因為有關計劃往往可以直接惠及目標受眾；而預防性服務在短期內則難以取得成效和節省成本，因此提供相關服務的機構難以獲得質疑此項服務及其長期潛在效益的私人資助者垂青。

### 1.6.3 香港長遠的財政表現

此外，如果從長遠的角度去衡量香港長的財政表現，情況可能更令人擔憂。

財政司司長於2013年6月委任長遠財政計劃工作小組去研究香港的長遠財政狀況。有關工作小組根據現行政策下的人口趨勢、經濟增長和其他資金負債情況，作出遠至2041年的財政狀況推算。(The Working Group on Long-Term Fiscal Planning, 2014)

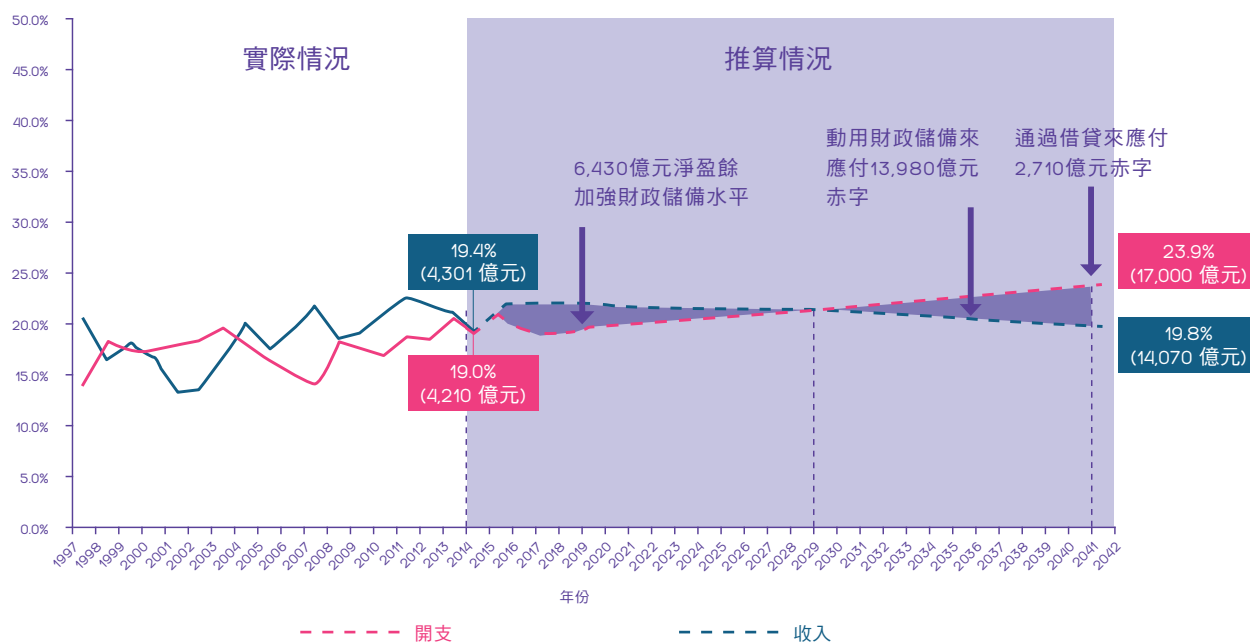
有關工作小組透過研究社會福利、教育和衛生這三個主要範疇的經常性開支需求，而採納了四個不同的假設情況。基於本報告的目的，我們只會展示基準經濟情境的情況。(The Working Group on Long-Term Fiscal Planning, 2014):

## 基準經濟情境 - 現有服務水平情況（見圖2）

在基準經濟情境下，政策改變及服務提升的因素都不在考慮範圍內。因此，經常性開支只按人口變化和價格變動而調整。圖2顯示政府的收入自2029/30年度起不斷下跌，而最終將面對結構性赤字（即政府的基本收支不平衡）。

圖2. 在基準經濟情境下政府的收入及開支推算

佔名義本地生產總值百分比



資料來源: Financial Services and the Treasury Bureau (2014)

雖然現時政府的財政尚算穩健，但隨著社會福利、教育及衛生的開支不斷上升，本港的財政儲備終會被耗盡。政府是時候考慮一些比較有前瞻性的方案解決社會問題。

鑑於上述的情況，我們建議政府實施「按效果付費」機制。長遠而言，這項創新的金融政策可減低補救性服務帶來的鉅額成本，為社會帶來福祉。

為研究有關金融工具的可行性，第二章將說明有關模式的資料及相關持份者，第三章將闡述政府採用有關模式的好處；而第四章將分析採用「按效果付費」模式的領航國家，藉此借鑑其經驗。在第五章，我們將會展示香港採用「按效果付費」模式時將面對的挑戰，將政策本地化。最後，第六章將通過分析法律及社會背景去提出4項政策建議。

## 參考資料

---


- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Audit Commission. (2011). General Revenue Account. Retrieved 17 Aug, 2017 from [http://www.aud.gov.hk/pdf\\_e/2011gra.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_e/2011gra.pdf).
- Audit Commission. (2012). General Revenue Account. Retrieved 17 Aug, 2017 from [http://www.aud.gov.hk/pdf\\_e/2012gra.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_e/2012gra.pdf).
- Audit Commission. (2013). General Revenue Account. Retrieved 17 Aug, 2017 from [http://www.aud.gov.hk/pdf\\_e/2013gra.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_e/2013gra.pdf).
- Audit Commission. (2014). General Revenue Account. Retrieved 17 Aug, 2017 from [http://www.aud.gov.hk/pdf\\_e/2014gra.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_e/2014gra.pdf).
- Audit Commission. (2015). General Revenue Account. Retrieved 17 Aug, 2017 from [http://www.aud.gov.hk/pdf\\_e/2015eGRA.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_e/2015eGRA.pdf).
- Audit Commission. (2016). General Revenue Account. Retrieved 17 Aug, 2017 from [http://www.aud.gov.hk/pdf\\_e/2016eGRA.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_e/2016eGRA.pdf).
- Crosby, B. & Bryson, J. (2007). A leadership framework for cross-sector collaboration. *Public Management Review*, 7:2, 177-201.
- Crosby, B. & Bryson, J. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaboration. *The Leadership Quarterly*, 21, 211-230.
- Emerson, K, Nabatchi, T & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29.
- Hong Kong Special Administrative Region Government. (2017, February). The 2017-18 Budget. Retrieved 17 Aug, 2017 from [www.budget.gov.hk/2017/eng](http://www.budget.gov.hk/2017/eng).
- Lump Sum Grant Independent Review Committee. (2008). Review Report on the Lump Sum Grant Subvention System. Retrieved 13 July, 2017 from [http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/\(5\)-Report%20eng.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/(5)-Report%20eng.pdf).
- Social Welfare Advisory Committee. (2010). Long-term Social Welfare Planning in Hong Kong Consultation Paper. Retrieved 13 July, 2017 from [https://www.gov.hk/en/theme/bf/pdf/SWAC\\_Consultation\\_Paper.pdf](https://www.gov.hk/en/theme/bf/pdf/SWAC_Consultation_Paper.pdf).
- Social Welfare Department. (2001). Assessment Matrix Reference Guide. Retrieved 13 July, 2017 from [http://www.swd.gov.hk/doc/assmt16\\_e/guide.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/assmt16_e/guide.pdf).
- Social Welfare Department. (2005). Funding and Service Agreement - Generic Sections. Retrieved 13 July, 2017 from [http://www.swd.gov.hk/doc/Subv\\_SAMPLE%20FSAs%202015/Other%20Services/SBV2-e\\_v2.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/Subv_SAMPLE%20FSAs%202015/Other%20Services/SBV2-e_v2.pdf).
- Social Welfare Department. (2008). Partnership Fund for the Disadvantaged Application Guide. Retrieved 13 July 2017 from <http://www.swd.gov.hk/doc/partnership/appgenground4.pdf>.
- Social Welfare Department. (2017). Sample Funding and Services Agreements. Retrieved 13 July 2017 from [http://www.swd.gov.hk/en/index/site\\_ngo/page\\_serviceper/sub\\_llstoffsas/](http://www.swd.gov.hk/en/index/site_ngo/page_serviceper/sub_llstoffsas/).
- The CIIF Secretariat. (2015). Community Investment and Inclusion Fund (CIIF) Application Guide. Retrieved 13 July, 2017 from [http://www.ciif.gov.hk/download/en/grantee-platform/report-forms-download/apply\\_guide.pdf](http://www.ciif.gov.hk/download/en/grantee-platform/report-forms-download/apply_guide.pdf).
- The Hong Kong Polytechnic University. (2012, February). An Evaluative Study of the Partnership Fund for the Disadvantaged (PFD) for the Social Welfare Department. Retrieved July 13, 2017 from Social Welfare Department website: [http://www.swd.gov.hk/doc/partnership/PFD%20evaluative%20study\\_Final%20Report\\_29%20Feb%202012\\_rev.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/partnership/PFD%20evaluative%20study_Final%20Report_29%20Feb%202012_rev.pdf).



第 2 章

---

# 「按效果付費」機制： 預防導向的方式 及分散風險



## 2 「按效果付費」機制： 預防導向的方式及分散風險

「按效果付費」(Pay-For-Success)是政府或社會企業用作籌募私人資金去推行社會項目的另類金融工具。這是一項效益為本的投資，其投資回報取決於該項社會服務所獲得的成果。「按效果付費」的目的是通過預防性干預融資，為政府節省成本。因

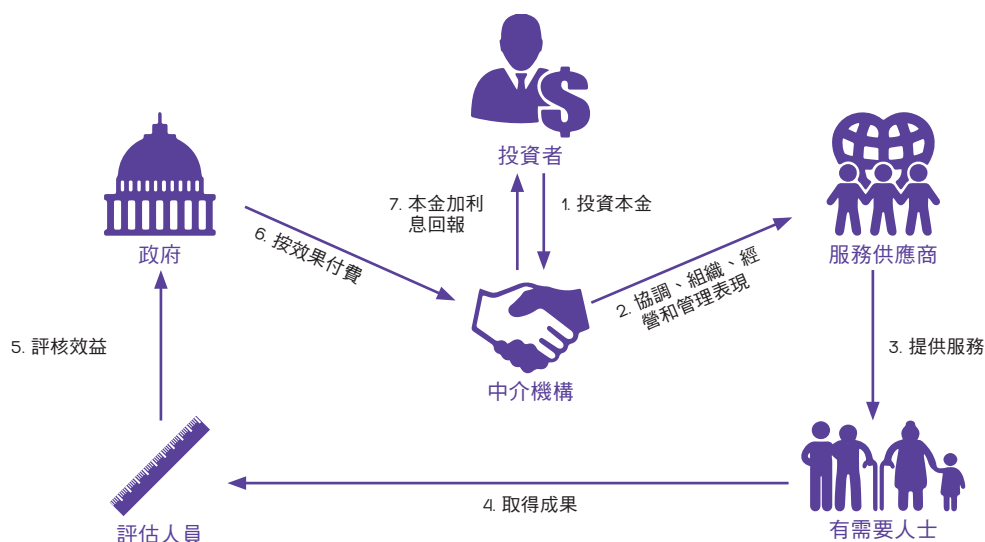
此，這些社會項目的焦點在於預防而非治療，長遠而言有助減少補救費用開支和提高社會效益。「按效果付費」項目用作解決釋囚累犯，青少年失業和無家可歸等問題。以下章節將說明更多相關例子。

### 「按效果付費」機制與牽涉的持份者

圖3顯示「按效果付費」的基本機制，以及其5個主要參與者，包括(1)政府、(2)中介機構、(3)投資者、(4)服務供應商和(5)評估人員。有關安排有相當的靈活性，主要取決於項目性質。

以下將詳細介紹各持份者的職責：

圖3 「按效果付費」機制



資料來源: Brookings Institute (2015)

## 2.1 政府／效益資助者

政府部門大都是效益資助者，按項目表現向投資者支付本金和利息。

與普通企業債券不同，每個「按效果付費」的設計針對個別的社會問題。例如，為青少年而設的「按效果付費」設計與為長者而設的大不相同。因此，在實施有關項目前，政府或中介機構須研究計

劃的可行性，識別個別社會問題，以及考慮「按效果付費」是否適用於該計劃。

根據個別「按效果付費」項目的目標人士，不同政府部門，例如社會福利署、勞工處和懲教署將有機會參與其中的過程。

## 2.2 中介機構

在進行個別社會問題的初步研究後，中介機構會界定干預範圍，效益指標和評核方法，開始安排交易。

中介機構發揮着連結各方的重要作用。中介機構需要聯繫投資者為計劃籌募資金的同時，亦要與各方談判合約的安排，確保能順利管理項目。

在若干情況下，中介機構必須肩負起選擇和管理服務供應商的責任，確定供應商能成功介入指定的社會問題。

鑑於其廣泛的工作範圍，中介機構必須擁有堅實的社區或創效投資基礎，以及龐大的投資者網絡。

## 2.3 投資者

私人資金是「按效果付費」的基礎。銀行、基金會或創效投資公司等投資者會為服務供應商提供資金以推行指定的社會項目。

大多數投資者均視此為「高風險，高回報」的投資，其回報率介乎於3%至13.5%。然而，若評估人

員評定服務供應商未能達到項目的特定目標，投資者的最大潛在投資損失可高達100%，亦即是全數的投資額。

話雖如此，我們會於第三章將深入討論投資者從「按效果付費」中所獲得的利益。

## 2.4 擔保人

第三方透過提供信貸擔保（通常以補助形式）以減低投資者的風險，藉此為合作關係作出貢獻。美國首幾項「按效果付費」項目均有擔保人，例如彭博慈善基金會（Bloomberg Philanthropies）和洛克菲勒基金會（The Rockefeller Foundation）。「

按效果付費」機制亦可設立一個多重的資金架構，包括高級投資者、次級投資者、可收回的基金、不可收回的基金以及擔保人。信貸擔保可涵蓋資本的9%至75%（United Nations Development Programme, 2017）。

## 2.5 服務供應商

當私人資金和合約均準備就緒，服務供應商（或非牟利機構）可運用資金為目標人士推行社會計劃。在「按效果付費」架構下，他們須專注於預防性服

務而非傳統的補救性服務，藉此長遠為政府節省開支。

## 2.6 評估人員

獨立評估人員須確保對「按效果付費」計劃進行公正的評核。評估人員的角色是根據合約的條款及細則來評核服務供應商有否達成項目的目標。如果服務供應商未能取得預期成果，投資者將損失所有本金，反之亦然。

基於評估人員的獨有角色，他們會由政府（或其他效益支付者）直接資助。無論項目的成效如何，政府均會支付予評估人員，以確保無論項目成功與否均獲得公正評核。

## 2.7 示例

我們會以美國首個「按效果付費」項目-「紐約市青少年犯行為學習體驗項目」(NYC ABLE Project for Incarcerated Youth) 為示例，清楚地說明各方責任。

紐約市於2012年推出該青少年犯行為學習體驗項目，目的是通過以個人責任和決定為重點的實證為本干預計劃，去減低雷克島(Rikers Island)的青少年犯的再度犯案入獄率。(City of New York, 2012) 總共有7個機構參與有關項目：

- 
- 政府部門/效益資助者：紐約市懲教局(Department of Correction)
  - 合約中介機構：人力實證研究公司(MDRC)
  - 投資者：高盛(Goldman Sachs)
  - 擔保人：彭博慈善基金會(Bloomberg Philanthropies)
  - 協康服務供應商：奧斯本協會(Osborne Association)及島學之友(Friends of Island Academy)
  - 獨立評估機構：維拉司法研究所

根據上述前三方所達成的協議，如果青少年犯的再度犯案入獄率下跌超過10%，高盛只能收回其貸款。而如果相關的再度犯案入獄率下跌超過11%，

高盛將獲得相當於典型社區發展借貸的投資回報。(見表2)

表2. 「紐約市青少年犯行為學習體驗項目」的支付架構及長期儲蓄存款

青少年犯再度犯案入獄下降率	紐約市支付予人力實證研究公司 (MDRC)的費用 (美元)	紐約市的 長遠淨儲蓄存款推算* (美元)
≥20.0%	\$11,712,000	\$20,500,000
≥16.0%	\$10,944,000	\$11,700,000
≥13.0%	\$10,368,000	\$7,200,000
≥12.5%	\$10,272,000	\$6,400,000
≥12.0%	\$10,176,000	\$5,600,000
≥11.0%	\$10,080,000	\$1,700,000
≥10.0% (保本)	\$9,600,000	≥\$1,000,000

資料來源: The City of New York

\*還款後的儲蓄存款，以及推行項目的金額。

## 參考資料

Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S., Putcha, V. (2015). *The Potential and Limitations of Impact Bonds*. Washington: Brookings.

The City of New York. (2012). Fact Sheet: The NYC ABLE Project for Incarcerated Youth. Retrieved 13 July, 2017 from [http://www.payforsuccess.org/sites/default/files/resource-files/nyc\\_sib\\_fact\\_sheet\\_0.pdf](http://www.payforsuccess.org/sites/default/files/resource-files/nyc_sib_fact_sheet_0.pdf).

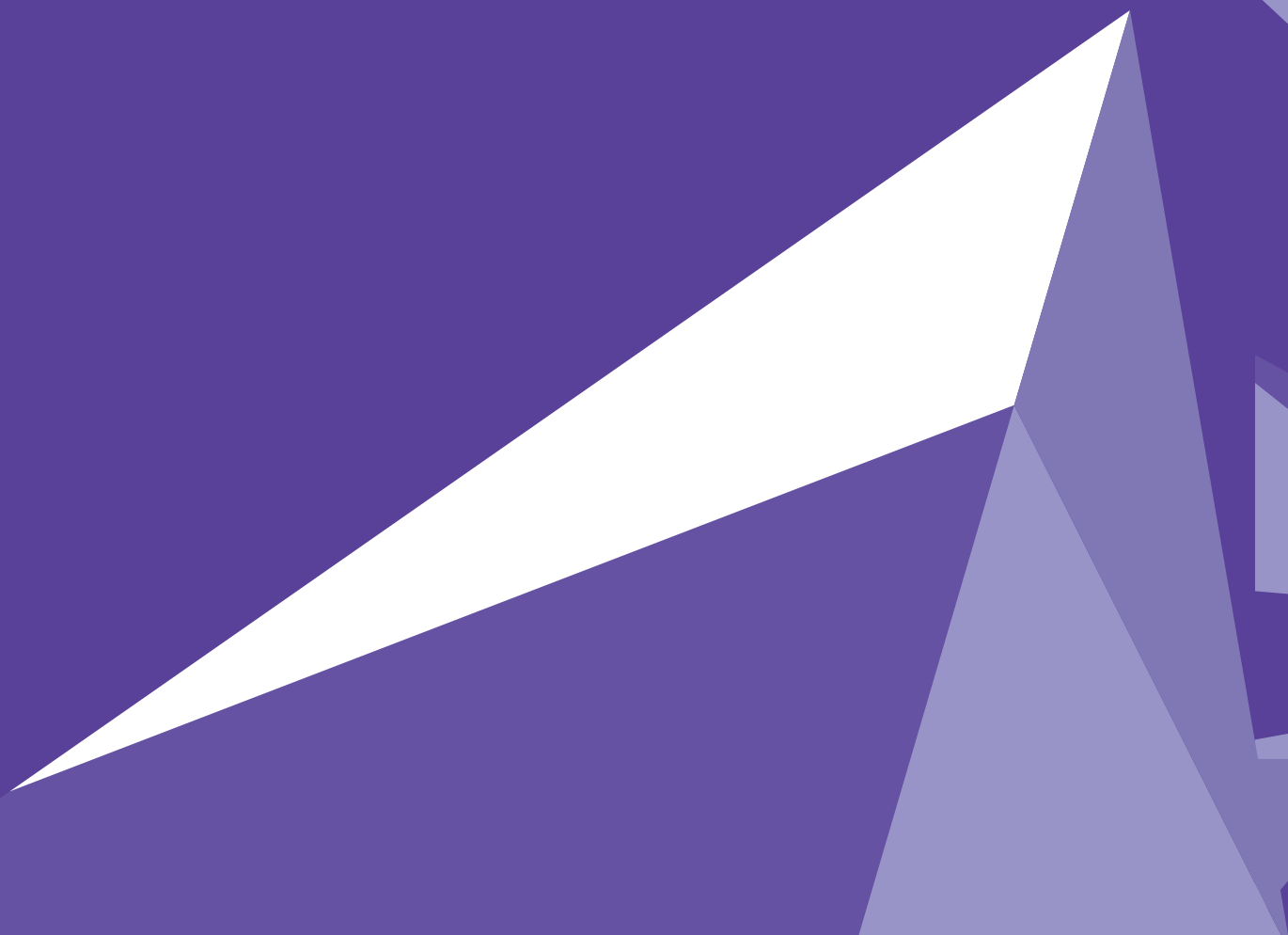
United Nation Development Program. (2017). Social and Development Impact Bonds. Retrieved 13 July, 2017 from <http://www.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/social-development-impact-bonds.html>

White, H. & Sabarwal, S. (2014). Quasi-Experimental Design and Methods. United Nations Children's Fund Office of Research - Innocenti. Retrieved 13 July, 2017 from [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/brief\\_8\\_quasi-experimental%20design\\_eng.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/brief_8_quasi-experimental%20design_eng.pdf)

## 第 3 章

---

# 動力與好處



## 3 動力與好處

### 3.1 效益為本的評核

基於「按效果收費」的結構，可被量化的效益有機會改善經濟及社會福祉，對整體的社會發展相當重要。以「尼特族」(NEET)(非在職、不在學、又並非正在受訓的非從事經濟活動青少年)為例，重返校園或重投工作6個月以上的青少年數目是可以被量度的效益。「按效果收費」的最終目標是將效益的重要性與其為政府所減省的潛在成本掛鉤。因此，效益不僅要直接及可以被量化，並且可以用金錢衡量及可被政府計算作融資用途。

擴展成功的干預計劃及達成效果是服務供應商的首要目標。現時社會福利制度下的評核方法很大程度是產出為主，即量度服務人次或服務時間作評核標準。至於這些代理指標能否帶來長遠的變化仍屬未知之數。因此，「按效果付費」安排下以效益為本的評核原則可以消除上述問題。

上述為評估人員的角色。至於有關「按效果付費」現金流，政府向投資者支付的金額實際上取決於社會項目所產生的效益。而一個名為「社會效益評估」(SIA)的評估程序可評核項目的效益。

---

#### 3.1.1 「社會效益評估」方法

「社會效益評估」是一個「證據為本」的程序，以評核一項干預、項目或政策所帶來在社會、環境及經濟方面的效益。英國政府長期以來制訂政策時必定進行「社會效益評估」。

(i) 實證為本的效益分析階段是要證實項目或政策為受惠對象帶來的特定影響。章節3.3詳述反事實分析是一個在此階段相當重要的步驟，例如隨機對照實驗和準實驗。

團結香港基金的「社會創新 惠澤香港」報告(OHKF, 2016)指出，「社會效益評估」分為兩大階段：實證為本的效益分析(Evidence-based analysis of outcomes)及量化效益(Valuation of outcomes)。

基於效益指標和持份者參與程度，布魯金斯學會(Brookings Institute)(2015)歸納出4種評估方法：

- 
- (1) 經審核的行政數據：行政記錄收集數據用作推行各種非統計項目用途。
  - (2) 歷史比較：實際效益與歷史基準的數據比較。
  - (3) 準實驗：準實驗設計識別一個基線(干預前期)特徵與試驗組別類同的對照組別。
  - (4) 隨機對照試驗：一項研究設計把參加者隨機分配到試驗組別或控制組別，以測試指定的因變數。



(ii) 量化效益步驟是將第一階段被證實存在的效益轉換成金錢價值。某些效益能以市場格價計算，可供即時使用。對於無法以市場價格來衡量價值的效益，可使用量化方法來估算其金錢價值。現時有三種比較普遍的量化效益方法，包括：敘述偏好法，主觀幸福感以及顯示偏好法。雖然敘述偏好法及主觀幸福感評估法是兩個常用的量化方法，然而它們側重於評估心理健康的價值，而非減省成本，因而並不適用於「按效果付費」。

心理健康的價值，而非減省成本，因而並不適用於「按效果付費」。因此，我們將專注於另一個常用的量化方法，即顯示偏好法。

在顯示偏好法中，效益的價值由其他市場效益的價格轉變顯示出來，而非直接由持份者決定。兩個常用的估值方法包括：

---

**特徵價格法：**透過相關市場效益所改變的消費行為，計算非市場效益的價值。

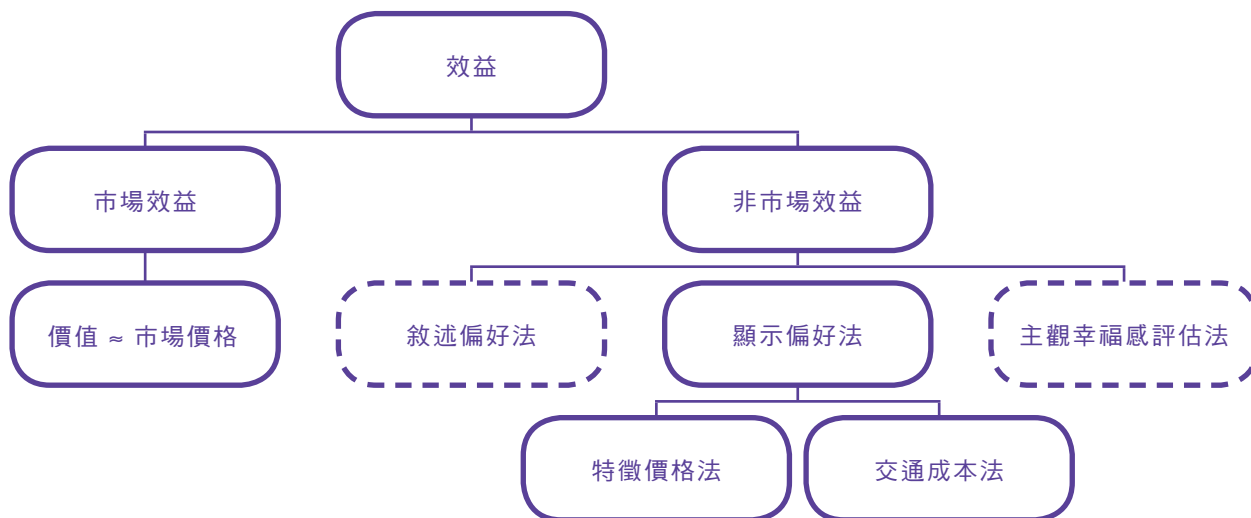
**交通成本法：**按乘客到訪一個地方的交通成本和其他因素，當中包括乘客收入、年齡、性別及到訪其他地方的交通成本去估算使用該地方的價值。

顯示偏好法是「按效果付費」機制非常重要的一環。正如第三章「動力與好處」提出，「按效果付費」其中一個好處是達致長遠的開支節省。透過使用顯示偏好法，將社會項目的非市場效益按政府服務的成本轉換成金錢價值。這意味著使用顯示偏好法，可以更準確地估算「按效果付費」社會項目的長遠開支節省。以檢測乳癌早期病徵的乳癌篩檢計劃為例，其效益是及早察覺並得到適當治療的早期乳癌病人數目。這些確診的早期癌症病人可以得到及時治療，其存活率亦得以提高。從政府的角度而

言，可挽回壽命的金錢價值是由公立醫院為中期或末期癌症病人治療的費用顯示出來。

以上總結市場效益及非市場效益的估值方法。引入「按效果付費」可以推動香港「社會效益評估」的需求和發展的同時，亦可加強其他方面的政策制訂程序。圖4以分級圖表形式顯示相關的估值方法。推行「按效果付費」機制有助推動社會效益評估在香港的需求與發展，同時改善其他範疇的政策制定程序。

圖4 適用於「按效果付費」的估值方法



資料來源: Our Hong Kong Foundation

### 3.2 分散風險

政府推出「按效果付費」的其中一個主要好處是分散風險。正如上一節所述，現時的社會服務機制缺乏效益為本的評核去證明目標受眾所得的效益。因此，當政府機構投入資金時，將引致巨大的財務風險。而基於缺乏合適的「社會效益評估」，政府將永遠無法得知資源是否用得其所。

「按效果付費」的結構容許政府將社會服務的相關融資風險與私人投資者分擔。如果服務供應商未能取得特定成果，政府則毋須償還本金和支付利息，大幅減低公營部門的財務和執行風險。根據第二章的示例，假如重犯率的跌幅低於10%，高盛將會損失九百六十萬美元的投資額，但同時卻為政府承擔部份風險。

除政府外，效益為本的評核同時能惠及服務供應商以至社會大眾。如第一章所述，為獲取整筆撥款，服務供應商須連同服務質素標準(SQS)文件一併簽署，此舉有助確保這些機構致力達成特定目標。然而，該評估模式的焦點在於管治和管理安排，而非項目對目標人士所產生的正面影響。「按效果付費」的結構中，服務供應商不再聚焦於參與計劃人數，而是投入更多精力和資源去作出創新及可行的干預，為目標人士帶來長遠的行為變化，達到「按效果付費」的終極目標。

透過見證社會服務的改善，社會大眾，特別是納稅人，將明白到他們的錢真正投放在有需要人士身上。

### 3.3 長遠節省開支

實施「按效果付費」長遠亦可為政府節省開支。在大多數情況下，「按效果付費」通常是用於預防性項目，例如協助「尼特族」青少年或少年犯重新融入主流社會。

英國和美國大部分項目的對象之所以為青少年，是有重要原因。早期協康服務在及早預防或大幅減少長期的問題方面極為有效 (Feldman, 2004)。其對象通常是在成長中可能遇到發展障礙、情緒、社交或行為問題風險的兒童和青少年。

早期協康計劃通常分為三大方面：(1)初級協康服務 - 干預所有人或目標人士，以防止出現預期的問題；(2)第二級協康服務 - 干預高危人士，以清除早期跡象，及防止更嚴重的問題發生；(3)第三級協康服務 - 干預受影響人士，以舒緩目前的行為問題，及防止問題再次發生 (Feldman, 2004)。由「按效果付費」資助的計劃通常屬於次級協康服務或第三級協康服務，有關服務的焦點在於少年犯或弱勢青少年。我們相信早期協康計劃會為目標人士和其家庭，以及社會帶來有意義和長遠的效益，而這亦是「按效果付費」計劃的前提。

以釋囚重新犯案為例，美國監獄關押每名犯人的成本從每年19,000美元到26,000美元不等。監獄的總支出花費納稅人390億美元，已對州政府造成沉重的財政負擔 (Henrichson & Delaney, 2012)。

鑑於重犯率可高達50%，「按效果付費」可以讓政府，中介機構或服務供應商在早期階段推出成功的協康計劃，以減少將來補救服務的公共開支。

除行為問題外，「按效果付費」計劃亦可應用於預防性醫療服務範疇，長遠而言，此舉可為政府節省開支。

美國的疾病控制及預防中心 (2010) 指出，美國70%的死亡個案是由心血管疾病、哮喘、糖尿病和癌症等長期疾病引致。而透過改變個人的健康行為，例如減少喝酒或多做運動，有助延遲或甚至預防大多數相關疾病 (Raghupathi & Raghupathi, 2017; Institute of Medicine, 2011)。除長期疾病外，實施預防措施亦有助防止感染或流感 (Institute of Medicine, 2011)。

預防性協康措施包括篩查、測試、輔導、免疫接種、預防性藥物治療和預防性治療 (Institute of Medicine, 2011; National Business Group on Health, 2005)。研究顯示提升預防性臨床服務使用率，例如肥胖篩查和乳癌篩檢，每年可至少可挽回200萬年壽命 (Maclosek et al., 2010)。

為社會提供預防為本的社會服務可以帶來很大益處，不但能糾正個人的不良行為，長遠而言，亦為城市或國家的福祉作出貢獻。

### 3.4 動用私人資金, 發展創效投資市場

私人企業能以投資者身分參與「按效果付費」，此舉既能為社會帶來效益，又可以帶來財政回報。與傳統的投資模式不同，「按效果付費」的投資回報

是根據社會服務的表現而訂，私人企業在投資的同時亦為政府減省長遠的開支，此機制為投資者提供多一條創效投資的渠道，為社會帶來長遠效益。

#### 參考資料

---

Feldman, M. (2004). *Early Intervention: The Essential Readings*. Malden, MA: Blackwell Publishing Ltd.

Global Reporting Initiatives. (2011). Sustainability Reporting Guidelines. Retrieved 16 Aug. 2017 from <https://www.globalreporting.org/resource/library/G3.1-Guidelines-Incl-Technical-Protocol.pdf>.

Henrichson, C. & Delaney, R. (2012). The Price of Prisons: What Incarceration Costs Taxpayers. Vera Institute of Justice. Retrieved 16 Aug. 2017 from <http://viriniacure.weebly.com/uploads/2/0/8/8/20882986/price-of-prisons-updated-version-021914.pdf>.

HM Treasury. (2016). The Green Book.

Institute of Medicine. (2011). *Clinical preventive Services for Women: Closing the Gaps*. Washington, DC: The National Academies Press.

Maciosek, M., Coffield, A., Flottemesch, T., Edwards, N. & Solberg, L. (2010). Greater use of Preventive Service in U.S. Health Care Could Save Lives at Little or No Cost. *Health Affairs*, 29(9), P.1656-1660.

National Business Group on Health. (2005). *A Purchaser's Guide to Clinical Preventive Services: Moving Science Into Coverage*. Washington, DC: National Business Group on Health.

OECD. (2016). Understanding Social Impact Bonds. Retrieved 16 Aug. 2017 from <http://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBsLux-WorkingPaper.pdf>.

OHKF. (2016). *Social Innovation for A Better Hong Kong*. Hong Kong: Our Hong Kong Foundation.

Raghupathi, V. & Raghupathi W. (2017). Preventive Healthcare: A Neural Network Analysis of Behavioral Habits and Chronic Diseases. *Healthcare*, 5(1), P1-13.

Ragin, L. & Palandjian, T. (2013). Social Impact Bonds: Using Impact Investment to Expand Effective Social Programs. Community Development Investment Review. Retrieved 16 Aug. 2017 from <http://www.frbsf.org/community-development/files/social-impact-bonds-impact-investment-expand-effective-social-programs.pdf>.

第 4 章

---

# 海外「按效果付費」 個案研究



## 4 海外「按效果付費」個案研究

英國、美國和澳洲早已試行「按效果付費」並取得很好的成效，可供香港政府作參考。我們將會在下文逐一討論上述國家發展「按效果付費」的手法，並列出有關的社會項目(見附錄二)。

### 4.1 英國

英國是全球首個推行「按效果付費」的國家。英國非牟利金融中介機構「社會金融」(Social Finance)於2010年向英國司法部提交一項名為One Service的預防性計劃建議，以彼德堡監獄3,000名刑期少於12個月的男釋囚為對象，目的是減低重新犯案率。他們成功向10個基金會籌募五百萬英鎊。

St.Giles Trust、Ormiston Children and Families Trust、基督教青年會(YMCA)及SOVA 4間機構獲批有關合約。前兩間機構的焦點集中於囚犯及其家庭成員在獲釋前後的即時需要，例如住宿、醫療服務和家庭支援等。而後兩間機構則為目標對象提供義工服務，在隨後的時間支援及幫助他們達到長期目標(Social Finance, 2011)。

即使英國尚未實施社會效益債券的相關投資政策，但公民社會辦公室(The Office for Civil Society)已經成立社會效益債券中心(The Center for Social Impact Bond)，目的是促進「按效果付費」的發展。該中心負責提供指引，分享有關效益為本合約的資訊，並與服務供應商，學術界以及相關持份者合作。

在2016年7月，該中心與牛津大學布拉瓦尼克政治學院(Blavatnik School of Government)合作，共同推行一項名為Government Outcomes Lab(GO Lab)的項目，透過學術研究和委聘研究員(i)加強對效益為本營運的認知和現有研究，以及(ii)評核該模式與其替代方案之間在支援擬於使用效益為本模式的相關機構的成效。

此外，該中心亦不遺餘力為不同「按效果付費」項目創造多元的資金來源：

#### 4.1.1 資金來源

在過去7年間，英國政府已參與超過30個「按效果付費」項目。政府亦成立6項基金計劃為項目融資：

- (i) Innovation Fund : 英國就業及退休保障部 (Department for Work and Pensions) 於2011年設立3,000萬英鎊的基金，目的是解決14歲及以上弱勢青少年所面對的問題，幫助他們重新接受教育，培訓和就業。
- (ii) Youth Engagement Fund: 英國就業及退休保障部 (Department for Work and Pension) 和英國內閣辦公室 (Cabinet Office) 共同設立該1,600萬英鎊的基金，目的是透過提升青少年的就業能力和減少他們長遠對社會福利的依賴，去處理青少年學業水平差距的問題以及減少「尼特族」數目。(Cabinet Office, 2014)
- (iii) Fair Chance Fund: 該1,500萬英鎊的基金用作解決英國青少年無家可歸的問題。該基金透過發行7個「社會效益債券」項目，向英國社區及地方政府部 (Department for Communities and Local Government) 籌集1,000萬英鎊及向英國數位、文化、媒體及體育部 (Department for Digital, Culture, Media and Sport) 籌集500萬英鎊。
- (iv) Social Outcomes Fund and Commissioning Better Outcomes Fund: 內閣辦公室 (Cabinet Office) 和大樂透基金 (Big Lottery Fund) 於2013年共同設立該6,000萬英鎊的基金去支持社會效益債券的發展。前者 (2,000萬英鎊) 通過效益為本的營運，以創新方法去解決複雜問題，而後者 (4,000萬英鎊) 幫助邊緣化人口擁有美好的居住環境，過充實的生活，並成為社區的一部分。
- (v) Life Chance Fund: 在2015年，英國政府向 Life Chance Fund 投入8,000萬英鎊，用於當地現行的「按效果付費」項目。其目的是幫助邊緣化人口，例如長者和傷殘人士，創造一個幸福和具有生產力的生活。(Cabinet Office, 2016)
- (vi) The Rough Sleeping Prevention Fund: 英國首相文翠珊於2016年宣佈將一千萬英鎊投放於社會效益債券，希望以全面地解決長期露宿者所面對的問題。(Cabinet Office, 2016)

除上述基金計劃外，英國內閣辦公室 (Cabinet Office) 啟動「社會投資稅收減免」(Social Investment Tax Relief)，投資者可以要求從其應繳入息稅額中扣除符合資格的投資成本的30%稅收減免。為合符有關資格，投資者的投資對象必須為2016年初出版的指南文件 (Guidance Document) 中界定的認可社會效益承辦商。

## 4.2 美國

美國緊隨其後引入社會效益債券，或稱「按效果付費」計劃。

---

### 4.2.1 美國首個「按效果付費」項目

紐約市懲教局 (New York City Department of Correction) 於2013年推出首個「按效果付費」計劃 - 紐約市青少年犯行為學習體驗項目 (NYC ABLE Project for Incarcerated Youth)。該計劃目的是透過認知行為治療服務去減低1萬名在雷克島監獄 (Rikers Island Prison) 的青少年犯

的重新犯案率。人力實證研究公司 (MDRC) 作為中介機構，向高盛 (960萬美元) 及彭博慈善基金會 (720萬美元) 合共籌集1,680萬美元。然而，根據維拉司法研究所 (Vera Institute of Justice) 的評核，該項目未能達到預定目標，因此項目須在2015年終止。(Olson & Philips, 2013)

---

### 4.2.2 聯邦政府的參與

話雖如此，奧巴馬政府不遺餘力地宣傳「按效果付費」。在2014財政年度，前美國總統奧巴馬建議設立3億美元的「按效果付費」激勵基金，並由財政部 (Department of Treasury) 管理，以支持市內及州內公私營機構的合作。奧巴馬甚至建議額外

撥款1.95億美元去支持由勞工部 (Department of Labor)、司法部 (Department of Justice) 和教育部 (Department of Education) 3個聯邦部門所領導推行的「按效果付費」計劃。(Office of Economic Development Finance, 2014)



### 4.2.3 州政府的參與

美國「按效果付費」項目其中一個特點是得到州政府的參與。與英國由內閣辦公室(Cabinet Office)管理項目的情況相反，美國不同州份啟動個別項

目。到目前為止，加州、康乃狄克州、麻薩諸塞州和明尼蘇達州4個州份已經通過個別有關「按效果付費」或社會投資的法例。

#### 加州 - 福利及社會福利機構守則 (California Welfare and Institution Code)下的公共社會服務

福利及社會福利機構守則 (California Welfare and Institution Code) 指出，加州醫療保健服務部 (the State Department of Health Care Services) 及其他簽署 Health Home Program (一個為患有多種慢性疾病病人提供全面的身體健康面、行為健康和以社區為本的長期服務的醫療補助健康家居) 的國家，可根據 Health Homes for Medi-Cal Enrollees 條款下的協議，加入風險分擔及社會效益債券計劃。

#### 麻薩諸塞州 - 社創融資信託基金

根據一般法而成立的社創融資信託基金，目的是資助「按效果付費」合約以改善計劃成效及減低政府服務的成本。「按效果付費」合約可高達5,000萬美元，並得到麻薩諸塞州聯邦充分信任和尊重。行政及財務司司長(The Secretary of Administration and Finance) 作為基金受託人，須管理基金，並向房屋委員會及參議院委員會提交所有「按效果付費」合約年報。(General Court of the Commonwealth and Massachusetts, 2012)

#### 康乃狄克州- 社創投資企業：社會創新賬戶

有關議案容許 Secretary of the Office of Policy and Management 與社創投資企業 (中介機構) 簽訂一份效益為本的服務合約，藉此為非牟利服務供應商提供的預防性社會項目訂立服務質素標準。採用社會投資工具 (投資產品) 的投資者只有在項目表現符合標準的情況下才能收到利息或投資回報。(Connecticut General Statutes, 2015) 投資者應由社創帳戶付款，而部長則可以透過公共或私人網域選擇「申請及接受禮物，撥款或捐贈」。

#### 明尼蘇達州 - 「按表現付費」法案

在2011年，「按表現付費」法案明確規定實施一個試驗計劃，以顯示根據計劃為服務對象所產生的效益，而以「撥款債券」去支付某些政府服務的可行性。

一個由人力服務部 (Department of Human Services)、就業及經濟發展部 (Employment and Economic Development) 和行政部 (Administration) 的專員以及擁有承辦經驗的非牟利機構代表組成的監督委員會負責執行和實施試驗計劃。

#### 4.2.4 投資銀行的參與

美國「按效果付費」的另一個特點是投資銀行的積極參與。跟英國和澳洲的情況不同，英國和澳洲的「按效果付費」項目通常由家族基金或創效投資公司資助，但有一定數量的美國「按效果付費」項目

則由該國其中一間最大型的投資銀行高盛資助。從2012年到2014年，高盛已投資4個「按效果付費」項目，合共超過2,000萬美元。下表詳細說明投資銀行參與的相關「按效果付費」項目。

表3 投資銀行參與的美國「按效果付費」項目

年份	項目	投資者 (投資金額, 美元)	投資總額 (美元)	效益指標
2012	紐約市青少年犯行為學習體驗項目	高盛 (960萬) , 彭博慈善基金會 (720萬)	1,680 萬	· 減低釋囚再度犯案入獄率
2013	猶他州幼兒教育項目	高盛 (460萬) , J.B. Pritzker (240萬)	700 萬	· 因項目而減少的特殊教育 (補救性教學) 年期
2013	羅切斯特及紐約市 - 增加就業及改善公共安全項	美銀美林以私人配售方式 (1,350萬) 及 洛克菲勒基金會 (132萬)	1,482萬	· 釋囚的就業率 · 平均監禁日數
2014	麻薩諸塞州少年司法按效果付費項目	高盛 (800萬) , Kresge Foundation and Living Cities (266萬) , 其他組織及機構 (545萬)	1,610萬	· 減少釋囚再度犯案入獄的數字 · 參加者與沒有參加計劃的相類似年輕男子的就業季數比較
2014	芝加哥家庭服務中心按效果付費項目	高盛 及 北方信託公司	1,690萬	· 因項目而減低的特殊教育需要
2016	康乃狄克州家庭穩定性按效果付費項目	法國巴黎銀行, QBE Insurance Group Ltd, Reinvestment Fund, Doris Duke Charitable Foundation, Laura and John Arnold Foundation, Nonprofit Finance Fund, Two Family Foundation	1,120萬	· 減低兒童接受暫時住宿照顧安排的個案 · 減低轉介到兒童及家庭部(Department of Child and Family)的個案 · 減低濫藥情況 · 在家復康計劃的登記量

資料來源：Brookings Institute (2015), Social Finance

## 4.3 澳洲

澳洲的「按效果付費」，又稱「社會福利債券」的發展步伐不及上述兩個國家。

新南威爾斯州政府於2013年率先發行澳洲首兩批「社會福利債券」(Social Benefit Bonds)，希望藉此改善社會福利服務及幫助邊緣人士。

---

### 4.3.1 Newpin項目

澳洲家庭及社會服務部 (The Family and Community Services) 推出名為「Newpin債券」的首個「社會福利債券」試驗計劃，這是一項以中心為本的家庭治療計劃，為超過700個家庭（約1,400名兒童）（有關家庭擁有至少一個兒童曾接受暫時住宿照顧安排或極可能會受到嚴重傷害）提供為期18個月的服務。而澳洲社會創投公司 (Social Ventures Australia) 作為中介機構，成功為為期7.25年的項目，向高資產淨值人士以至信託基金會等59名投資者籌集700萬澳元。

澳洲社會創投公司會出版投資者年報，公布有關項目的進度。在2016年，有關創投公司的項目取得空前成功，透過Unitingcare Burnside機構的服務，已把130名兒童交回其家人撫養。投資者亦因此收到每年12.5%的投資回報。(Social Ventures Australia, 2016)

---

### 4.3.2 Benevolent Society 項目

澳洲慈善組織Benevolent Society發行的「社會福利債券」是社會上第二個相關的債券試驗計劃，目的同樣是解決上述Newpin項目所關注的社會問題。該慈善組織希望在2018年前為400個擁有機會遭受重大傷害的6歲以下兒童的家庭提供Resilient Families therapeutic support program。該項目幫助父母加強保護孩子安全的能力。

作為中介機構及服務供應商，Benevolent Society成功為為期5年的項目，向西太平洋銀行 (Westpac Banking Corporation) 和澳洲聯邦銀行 (Commonwealth Bank of Australia) 籌集1,000萬澳元。

該組織最新出版的投資者報告指出，與控制組別相比，干預組別的新增暫時住宿照顧安排下跌21%。因此，投資者可獲得6%至10%的投資回報。(The Benevolent Society, 2016) 而有關澳洲最近的社會福利債券資料，可見附錄二。

---

### 4.3.3 社會創效投資政策

鑑於上述試驗計劃的成功，新南威爾斯州政府於是制定「社會創效投資政策」，以增加創效投資交易。為此，總理和內閣部 (Department of Premier and Cabinet) 及財政部 (Treasury) 共同成立社會創效投資專責辦公室。新南威爾斯州社會創效投資諮詢小組 (Social Impact Investment Expert Advisory Group)，一個由

政府和非政府專家組成的組織，負責監督該專責辦公室的工作。

該專責辦公室亦會與政府部門及主要成員例如服務供應商和投資者等合作，在發展過程中確保工作順利進行。(NSW Government, 2015)

---

### 4.3.4 參考價值

英國政府多元化的資金、美國投資銀行的參與以及澳洲政府的社會創效投資政策能作為香港政府實施「按效果付費」時所參考的案例。但社會背景的差異有可能影響香港採用此機制的模式。

## 參考資料

---

Big Lottery Fund. (2013). About Commissioning Better Outcomes and the Social Outcomes Fund. Retrieved 13 July, 2017 from [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/261051/CBO\\_guide.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/261051/CBO_guide.pdf)

Cabinet Office. (2014). Youth Engagement Fund: prospectus. Retrieved 13 July, 2017 from <https://www.gov.uk/government/publications/youth-engagement-fund-prospectus>

Cabinet Office. (2016). Life Chances Fund: Guidance. Retrieved 13 July, 2017 from [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/551993/2016\\_09\\_life\\_chances\\_fund\\_guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/551993/2016_09_life_chances_fund_guidance.pdf)

CA Welf & Inst Code §4127.4 (2016)

CT Gen. Stat §4-68aa (2015)

Center for Social Impact Bonds. (2017). About Us. Retrieved 13 July, 2017 from [https://data.gov.uk/sib\\_knowledge\\_box/centre-social-impact-bonds](https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/centre-social-impact-bonds).

Department for Communities and Local Government. (2014). Fair Chance Fund - full bid specification documentation. Retrieved 13 July, 2017 from [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/529368/Fair\\_Chance\\_Fund\\_full\\_bid\\_specification\\_archived.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/529368/Fair_Chance_Fund_full_bid_specification_archived.pdf).

Department for Work and Pensions. (2014). Innovation Fund - Program Specific Provider Guidance. Retrieved 13 July, 2017 from [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/344643/round-one-provider-guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/344643/round-one-provider-guidance.pdf).

Disley, E., Giacomantonio, C., Kruihof, K., Sim, M. (2015). The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: Final Process Evaluation Report. Ministry of Justice Analytical Series. Retrieved 13 July, 2017 from [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/486512/social-impact-bond-pilot-peterborough-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486512/social-impact-bond-pilot-peterborough-report.pdf)

MASS. GEN. LAWSch.10, 35VV (2012)

MINN. STAT. ANN.§6A.94 (2013)

NSW Government. (February 2015). Social Impact investment Policy. Retrieved 14 Aug, 2017 from <http://www.osii.nsw.gov.au/assets/office-of-social-impact-investment/files/Social-Impact-Investment-Policy.pdf>.

Olson, J. & Philips, A. (2013). Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States. *Community Development Investment Review*, 9(1), P.97-101.

Social Finance. (2011). Social Impact Bonds: The One Service. One Year On. Retrieved 13 July, 2017 from [http://www.socialfinance.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/SF\\_PETERBOROUGH\\_ONE\\_YEAR\\_ON.pdf](http://www.socialfinance.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/SF_PETERBOROUGH_ONE_YEAR_ON.pdf).

Social Finance. (2017). Impact Bond Global Database. Retrieved 13 July, 2017 from <http://www.socialfinance.org.uk/database/>.

Social Ventures Australia. (2016). Newpin Social Benefit Bond Annual Investor Report. Retrieved 13 July, 2017 from <http://www.socialventures.com.au/assets/Newpin-SBB-Investor-Report-2016-web.pdf>.

The Benevolent Society. (2016). Social Benefit Bond Investor Report. Retrieved 13 July, 2017 from [https://www.benevolent.org.au/~media/Social%20Benefit%20Bond%20Investor%20Report%202016%20pdf.ashx](https://www.benevolent.org.au/~/media/Social%20Benefit%20Bond%20Investor%20Report%202016%20pdf.ashx).

University of Oxford. (2016). Government Outcomes Lab. Retrieved 14 Aug, 2017 from <http://golab.bsg.ox.ac.uk/>.

第 5 章

---

# 挑戰



## 5 挑戰

我們於第三章已探討「按效果付費」對香港的多個潛在好處，第四章則闡述多個海外成功個案，而我們將進一步討論實施「按效果付費」所帶來的挑戰。

### 5.1 繁複的合約

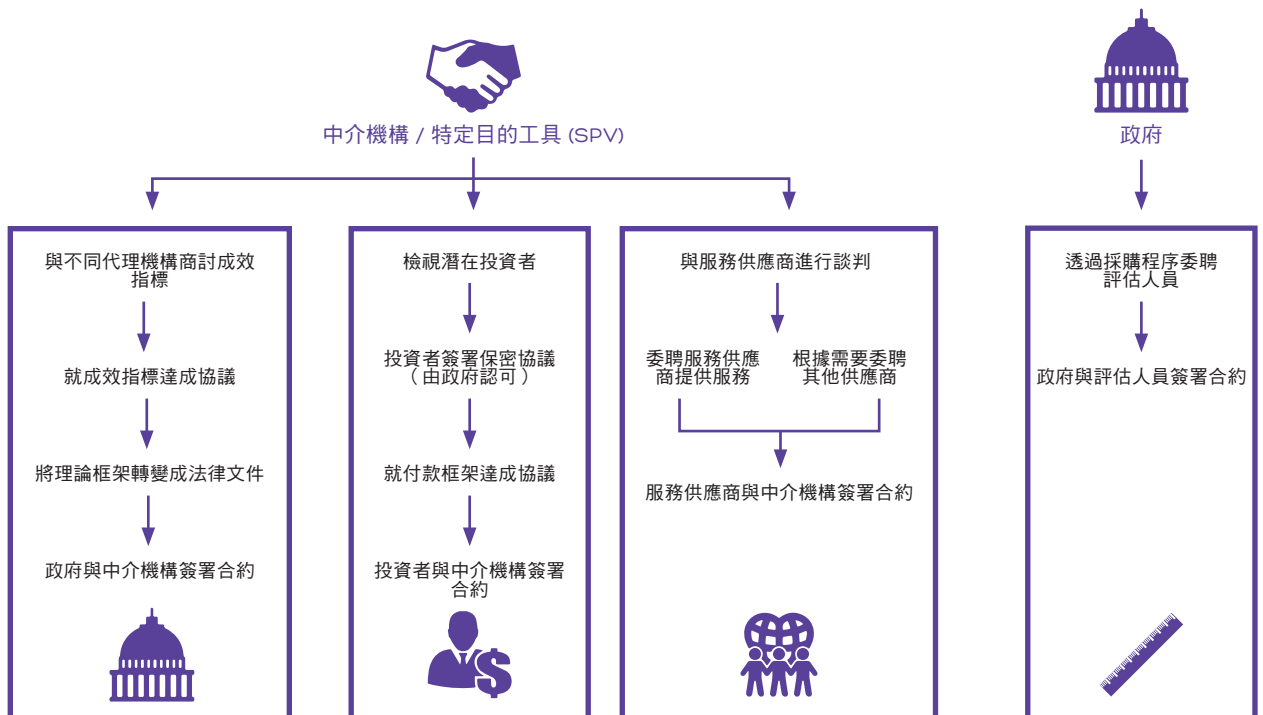
政府在實施「按效果付費」時面對的其中一個最大障礙是談判過程中所涉及的大量財務和人力資源。與常用的金融工具的現成機制不同，每個「按效果付費」項目的發展以至訂立合約都需要廣泛的持份者參與。鑑於參與人數眾多，訂立合約的過程可能會變得相當複雜。根據英國內閣辦公室發表有關彼德堡項目表現評估報告，「社會金融」(Social

Finance) 在發展單一「按效果付費」項目，共投放「相等於2.5人年的資源和超過300小時的法律諮詢服務」(2011, P.15)。

若我們深入探討圖5所顯示的協議安排，將發現在「按效果付費」的結構中涉及至少4種不同類型的合約：

- 政府與中介機構之間
- 投資者與中介機構之間
- 服務供應商與中介機構之間
- 政府與評估人員之間

圖5 「按效果付費」協議安排的參考資料



數據來源: Disley et al. (2011)

## 5.2 香港創效投資的發展領域有限

創效投資包含多個金融工具，例如股本及貸款，有關工具在尋求經濟回報的同時，亦嘗試創造可衡量的社會回報。(OECD, 2015)

圖6顯示創效投資既非有可觀經濟回報的傳統投資，亦非沒有經濟回報的慈善撥款。創效投資的目的是創造社會效益的同時，獲得投資回報。

創效投資的領域發展尚未完善。RS Group 是香港創效投資領域的其中一個領航企業。截至2015年，RS Group 在香港或中國的投資僅佔其投資組合的5.8%。而它在北美洲和歐洲的投資卻分別佔投資組合的40.8%和30.3%。(RS Group 2016) 缺乏投資機會可能是RS Group 在香港的投資只佔其投資組合的小部分的其中一個因素。除投資機會外，香港或中國的投資者對相關投資較不感興趣。全球有1,821個機構簽署了聯合國《責任投資原則》(United Nations Principles for Responsible Investment)。而當中的1,103個和343個簽署機構分別來自歐洲和美國，卻僅有8個和20個簽署機構分別來自中國及香港。

我們相信香港政府可以透過公共政策去推動創效投資市場的發展，創造市場對創新金融工具例如「按效果付費」的需求。非牟利機構「同舟共濟」(Asia Community Ventures) 於2014年發佈

有關香港創效投資的報告，建議政府將Impact Investing Policy Collaborative (IIPC) 當中的London Principles 納入公共政策當中，並利用其國際金融中心的地位打造社會金融及創新的樞紐。(Alto & Wong, 2014)

在2014年，太平洋社區風險投資公司(Pacific Community Ventures)和哈佛大學甘迺迪政府學院出版名為Impact Investing Policy in 2014: A Snapshot of Global Activity 的報告。作者透過探討全球的例子，特別是英國和美國的例子，強調公共政策在推動，啟動及支援創效投資市場方面所發揮的作用。



圖6 投資生態系統



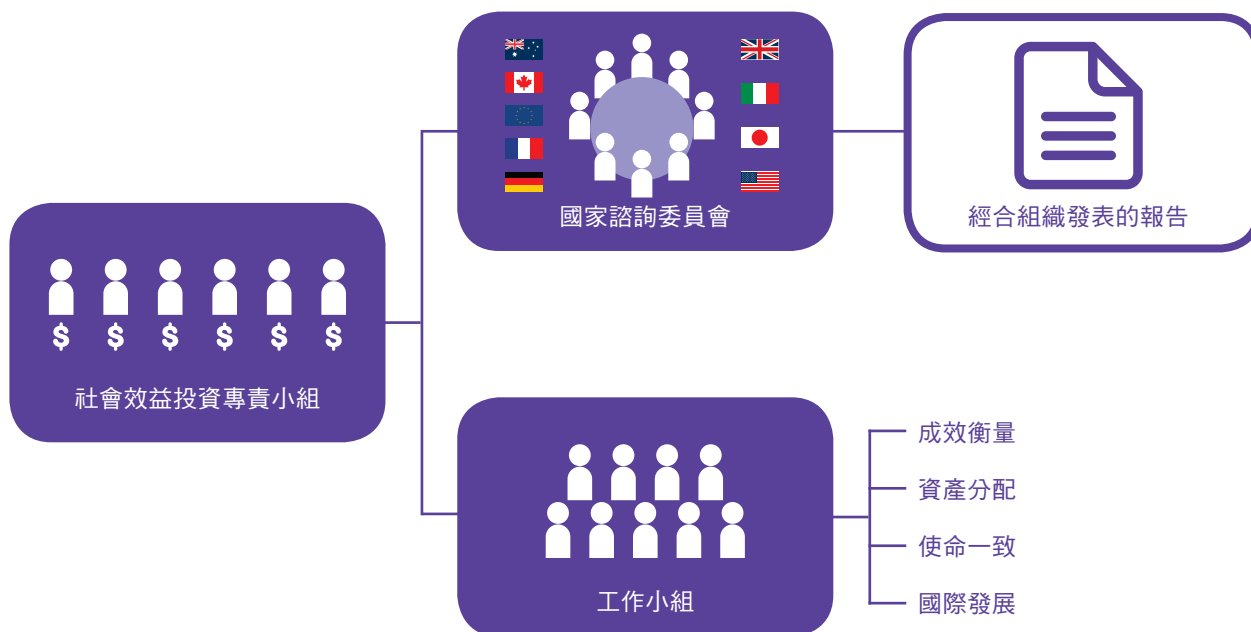
資料來源: OECD, Bridges Venture

### 5.2.1 國際間合作

英國前首相卡梅倫 (David Cameron) 於2013年在八大工業國組織(G8)社會效益投資高峰會上宣佈成立八大工業國組織(G8)社會效益投資專責小組 (G8 Social Impact Investment Taskforce) ,

希望藉此推動創效投資市場的發展。參加國包括英國、加拿大、歐盟、法國、德國、意大利、日本和美國。

圖7 八大工業國組織(G8) 社會效益投資專責小組架構



資料來源: Pacific Community Ventures and Kennedy School of Harvard University

他們於2014年出版創效投資報告，希望藉此倡議資本市場的範式轉移。不僅只考慮風險和回報，同時考慮效益因素，以確保金融有助於建立一個健康的社會。(Social Impact Investment Taskforce, 2014)

由於成員數目增加，全球社會效益投資督導小組 (Global Social Impact Investment Steering Group) 於2015年成立，以接管八大工業國組織G8社會效益投資專責小組的工作。

---

### 5.2.2 英國

英國社會投資論壇 (UK Social Investment Forum) 於 2000 年與英國智庫新經濟基金會 (New Economics Foundation) 和蘇格蘭發展信託協會 (Development Trusts Association)，共同成立社會投資專責小組 (Social Investment Task Force)，專注於社區發展財務，以應對貧窮社區的需求。該專責小組的長期目標是以創業精神及增強能力代替英國社區的依賴及慈善文化。(Social Investment Task Force, 2000)

這個由社會金融 (Social Finance) 及大社會資本 (Big Society Capital) 共同創辦人 Sir Richard Cohen 領導的專責小組，在其出版的社會效益投資報告中提出 4 項主要建議：(1) 社區投資稅寬

免、(2) 首個社區發展風險投資基金、(3) 鼓勵信託基金去投資社區發展財務及 (4) 支持社區發展財務機構。(Social Investment Task Force, 2000)

截至 2015 年，英國的社會投資達到 15 億英鎊，當中大約有三分之二的資金投入於慈善團體和社會企業。儘管對英國政府而言金額並不多，但不少社會團體對這種投資模式深感興趣。為優化創效投資環境，英國國家諮詢委員會 (UK National Advisory Board) 有意透過提升社會團體的能力，轉變政府的採購文化型態，為需要資金的社會團體創造更多機會，從而投入時間和資源令需求增加 (Henry & Craig, 2013)。

---

### 5.2.3 美國

從五十年代開始，美國政府已展開創效投資的工作。近年，特別是在奧巴馬政府時代，美國政府在這方面取得一些突破性進展。而近年其中兩大成就

分別是拓展小企業投資公司 (SBIC) 效益基金和成立社會創新及公民參與辦公室 (the Office of Social Innovation and Civic Participation)。

#### 小企業投資公司 (SBIC) 效益基金

作為 Start-Up America Initiative 的一部分，前總統奧巴馬於 2011 年宣布設立一個新的創效投資聯邦基金。小企業投資公司 (SBIC) 效益基金最初於 1958 年成立，目的是提高投資帶來的經濟回報，同時創造社會、經濟和環境方面的有形效益，以支持小企業投資公司。

小企業投資公司可向機構投資者和私募基金管理公司籌集資金，同時亦可為在該計劃下運營的小企業投資公司的基金管理公司提供牌照和資本。這些團體必須 (1) 駐在低收入或中等收入 (LMI) 地區或 (2) 被界定為聯邦優先部門。

### 社會創新及公民參與辦公室

前總統奧巴馬於2009年成立社會創新辦公室 (Office of Social Innovation)，目的是透過投入有限資源去換取更好的成果，從而為個人和社區帶來更大效益。

透過與私營機構和第三部門合作，該辦公室希望 (1) 提升數據可得性和加強數據分析、(2) 投放資源於創新機制，例如「按效果付費」、以及 (3) 鼓勵效益為本的成果和提升服務供應商的能力。

## 5.3 香港政府缺乏誘因

「按效果付費」之所以在英國和美國頗為普遍，是因為兩國的政府均面對嚴重的財赤問題。根據表4和表5，英國政府和美國政府的財政赤字分別高達987億英鎊和1.29萬億美元。為在對財政預算不會帶來額外壓力的情況下，將現有的社會服務計劃融資，因此引入私人資源便是最好的選擇。

表4 英國的財政狀況

年份	財政盈餘 / (赤字) (以10億英鎊計)
2010-2011	(98.7)
2011-2012	(92)
2012-2013	(91.9)
2013-2014	(71.6)
2014-2015	(57.0)
2015-2016	(40.1)

數據來源: HM Treasury

### 社會創新基金

美國國家與社區服務協會 (Corporation for National and Community Service) 轄下的社會創新基金 (SIF) 結合聯邦資金和私人資金，向獲資助機構，通常為社區團體，提供資金去援助青少年發展、創造經濟機遇和健康未來。

與香港每年錄得數百億元的盈餘相比 (見表6)，有些人擔心政府可能會缺乏誘因去創造新的金融工具。而就政府現時的財政狀況而言，他們暫時未必有逼切的財政壓力將私人資金投入社會服務計劃。

表5 美國的財政狀況

年份	財政盈餘 / (赤字) (以10億美元計)
2010-2011	(1,294)
2011-2012	(1,300)
2012-2013	(1,087)
2013-2014	(680)
2014-2015	(485)
2015-2016	(438)
2016-2017	(585)

數據來源: The White House

表6 香港的財政狀況

年份	財政盈餘 / (赤字) (以10億港元計)
2010-2011	75.1
2011-2012	73.7
2012-2013	64.8
2013-2014	21.8
2014-2015	72.8
2015-2016	14.4

數據來源: The Treasury

雖然面對重重挑戰，但我們相信「按效果付費」為香港帶來的長遠利益遠高於其行政及管理成本，它不但能開拓本地的創效投資市場，有關項目更能夠

減低政府預期的結構性赤字。我們將在以下的章節討論四個政策建議，希望幫助政府解決目前的難題並鼓勵持份者參與「按效果付費」項目。

## 參考資料

---

Alto, P. & Wong, P. (2014) Adopting the London Principles: Policy Considerations to Grow Impact Investing in Hong Kong. Retrieved 26 July, 2017 from [file:///C:/Users/natalie.lau/Downloads/Adopting-the-London-Principles-1%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/natalie.lau/Downloads/Adopting-the-London-Principles-1%20(1).pdf).

Big Society Capital. (March 2016). The size and composition of social investment in the UK. Retrieved 30 September, 2017 from <https://www.bigsocietycapital.com/latest/type/research/size-and-composition-social-investment-uk>

Bridge Ventures. (November 2015). The Bridges Spectrum of Capital: How we define the sustainable and impact investment market. Retrieved 26 July, 2017 from [http://pfc.ca/conference2016/wp-content/uploads/2017/02/impact-investing\\_bridges-ventures\\_how-we-define-the-market-2015.pdf](http://pfc.ca/conference2016/wp-content/uploads/2017/02/impact-investing_bridges-ventures_how-we-define-the-market-2015.pdf).

Corporation for National & Community Service. (March 2016). Social Innovation Fund. Retrieved 14 Aug, 2017 from [https://www.nationalservice.gov/sites/default/files/documents/CNCS-Fact-Sheet-2016-SocialInnovationFund\\_0.pdf](https://www.nationalservice.gov/sites/default/files/documents/CNCS-Fact-Sheet-2016-SocialInnovationFund_0.pdf).

Disley, E., Rubin J., Scraggs, E., Burrowes, N. & Culley, D. (May 2011). *Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*. London: Ministry of Justice.

Henry, N. & Craig, P. (2013). Mind the Finance Gap: Evidencing Demand for Community Finance. Retrieved 14 Aug, 2017 from [http://www.rbs.com/content/dam/rbs/Documents/Sustainability/cdfasummaryreport\\_2013.pdf](http://www.rbs.com/content/dam/rbs/Documents/Sustainability/cdfasummaryreport_2013.pdf).

HM Treasury. (March 2012). *Budget 2012*. London: HM Treasury.

HM Treasury. (March 2013). *Budget 2013*. London: HM Treasury.

HM Treasury. (March 2014). *Budget 2014*. London: HM Treasury.

HM Treasury. (March 2015). *Budget 2015*. London: HM Treasury.

HM Treasury. (March 2016). *Budget 2016*. London: HM Treasury.

HM Treasury. (March 2017). *Spring Budget 2017*. London: HM Treasury.

Pacific Community Ventures. (November 2014). Impact Investing Policy in 2014 - A Snapshot of Global Activity. Retrieved 14 Aug, 2017 from <http://globalpolicy.iipcollaborative.org/>.

OECD. (2015). *Social Impact Investment: Building the Evidence Base*. Paris: OECD Publishing.

Grace, K., Griffith, J. & McCallick, B. (June 2015). Financing Social Innovation: Analyzing Domestic Impact Investing Policy in the United States. Retrieved 14 Aug, 2017 from [http://iri.hks.harvard.edu/files/iri/files/ai3\\_white-paper-june-1-2015\\_01.pdf](http://iri.hks.harvard.edu/files/iri/files/ai3_white-paper-june-1-2015_01.pdf).

Legislative Council Secretariat. (March 2014). The 2014-2015 Budget. Retrieved 14 Aug, 2017 from <http://www.legco.gov.hk/yr13-14/english/sec/library/1314rb05-e.pdf>.

Legislative Council Secretariat. (March 2015). The 2015-2016 Budget. Retrieved 14 Aug, 2017 from <http://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1415rb04-the-2015-2016-budget-20150330-e.pdf>.

Legislative Council Secretariat. (March 2016). The 2016-2017 Budget. Retrieved 14th Aug, 2017 from <http://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1516rb03-the-2016-2017-budget-20160330-e.pdf>.

Office of Management and Budget. (2017). Summary of Receipts, outlays and Surpluses or Deficits: 1789-2022. Retrieved 14 Aug, 2017 from <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/hist01z1.xls>.

UK National Advisory Board. (September 2014). Building a social Impact Investment market: The UK Experience. Retrieved 14 Aug, 2017 from <http://www.socialimpactinvestment.org/reports/UK%20Advisory%20Board%20to%20the%20Social%20Investment%20Taskforce%20Report%20September%202014.pdf>.

US National Advisory Board. (June 2014). Private Capital Public Good: How Smart Federal Policy Can Galvanize Impact Investing - and why it's Urgent. Retrieved 14 Aug, 2017 from <http://www.socialimpactinvestment.org/reports/US%20REPORT%20FINAL%20250614.pdf>.

Social Investment Task Force. (2000). *Enterprising Communities: Wealth Beyond Welfare*. Retrieved 14 Aug, 2017 from [http://www.ronaldcohen.org/sites/default/files/3/SITF\\_Oct\\_2000.pdf](http://www.ronaldcohen.org/sites/default/files/3/SITF_Oct_2000.pdf).

Social Impact Investment Task Force. (2014). *Impact Investment: The Invisible Heart of Markets*. Retrieved 14 Aug, 2017 from [http://www.socialimpactinvestment.org/reports/Impact%20Investment%20Report%20FINAL\[3\].pdf](http://www.socialimpactinvestment.org/reports/Impact%20Investment%20Report%20FINAL[3].pdf).

The Working Group of Long-Term Fiscal Planning. (2014). *Report of the Working Group on Long-Term Fiscal Planning (Phase One)*. Retrieved 14 Aug, 2017 from [http://www.fstb.gov.hk/tb/en/docs/english\\_report\\_online\\_version.pdf](http://www.fstb.gov.hk/tb/en/docs/english_report_online_version.pdf).

第 6 章

---

# 可考慮的政策方案

## 6 可考慮的政策方案

### 6.1 鼓勵使用社會效益評估

為有效實施「按效果付費」，設立完善的社會價值資料庫至為重要。有關資料庫需要兩項數據，社會效益的實證數據 (Evidence database) 及社會效益的量化數據 (Valuation Database)，亦相對於社會效益評估的兩個階段。若該資料庫是可供即時使用，可簡化「按效果付費」機制中的社會效益評估程序。實證數據資料庫的內容涉及不同干預措施或政策所創造的社會效益的實質證據；而量化數據資料庫則為被證實存在的效益提供金錢價值。

以美國的社會價值資料庫為例。根據華盛頓州公共政策研究所 (Washington State Institute for Public Policy (WSIPP)) 預算，每多一個二型糖尿病個案所帶來的按年開支約為2,418美元 (WSIPP, 2017)。若政府計劃實施針對減少二型糖尿病病人的「按效果付費」計劃，由於已有該項目單一成效的金錢價值資料，因此政府可以簡化效益估值的步驟。

然而，海外的社會價值數據可能不適用於香港。在香港，現時主要由香港大學李嘉誠醫學院和香港中文大學醫學院進行有關健康及醫療方面的研究。這兩個研究中心分別為各自的臨床研究建立註冊系統。截至今年7月底，在香港大學臨床試驗中心或香港中文大學臨床研究及生物統計中心註冊的臨床研究超過2500項 (HKU Clinical Trials Registry, 2017 & CCRB Clinical Trials Registry, CUHK, 2017)。雖然有關研究通常提供證據為本的健康成果分析 (例如癌症病人的5年整體存活率)，卻尚未有一個綜合相關臨床研究結果的全面的中央資料庫。有興趣人士可能需要自行詳細研究文獻及總結

研究結果。此外，即使這些研究結果提供臨床證據支持藥物、醫療程序或醫療儀器能達致更佳的健康成效的說法，但卻比較少人關注健康成果的金錢價值 (例如，若癌症病人的存活率上升5%，政府節省的開支價值)。

鑑於香港目前的情況，我們建議特區政府設立一個社會價值資料庫，希望藉此準確估算「按效果付費」可為政府節省的相關開支。

有關建議與團結香港基金前一份名為「社會創新惠澤香港」的報告互相呼應。為設立上述資料庫，政府應先在決策的過程中運用社會效益評估，並制訂一份與英國《綠皮書》類似的守則。然後，政府可以累積政策效益的有力證據和價值，去建立相關資料庫。該報告亦建議政府借鑒英國設立7間諮詢中心 (WWC) 等經驗，而在本港設立實證諮詢部門。該7間諮詢中心 (WWCs) 於2013年成立，這個諮詢中心網絡的目的是評審和檢討現有政策。每個諮詢中心均屬政府的獨立諮詢機構。諮詢中心邀請經濟學家和社會科學家等來自不同政策領域的非政府專業人士參與公共政策研究，及根據研究結果和實證提出建議。特區政府應考慮與大學合作設立實證諮詢部門。該諮詢部門有兩個功能 (i) 進行實證為本的項目效益分析，為實證資料庫提供數據，和 (ii) 進行量化效益，為估值資料庫提供數據。具體來說，在量化效益階段應採用顯示偏好法，以估算可為政府節省的開支。此外，有關諮詢部門亦應設立完善的中央資料庫去收集相關數據。此舉方便有關方面去估算項目特定成效的金錢價值。香港政府亦增強官員對社會效益評估的認識。



## 6.2 制定社會創效投資政策及標準化合約

社會創效投資可以強社會服務對量度效果的重視。政府亦可以透過社會創效投資分散公共項目失效的風險，令社會更加注重以預防為主的項目。所以，香港特區政府可效法澳洲新南威爾斯州政府，制定社會創效投資政策，並盡快選定部門，以推行「按效果付費」先導計劃。

此政策亦應建立一種「按效果付費」的標準化合約。如章節5.1所述，政府在實施「按效果付費」時面對的其中一個最大障礙是「按效果付費」合約的複雜性。為提高草擬交易合約的效率，我們建議政府制定標準化的「按效果付費」合約。

到目前為止，英國及澳洲是兩個成功制定標準化「按效果付費」合約的國家。以澳洲為例，在新南威爾斯州政府律師事務所 (NSW Crown Solicitor's office) 和金杜律師事務所 (King & Wood Mallesons) 的協助下，新南威爾斯州社會效益投資辦公室成功把其社會福利債券計劃的11份法律文件標準化。

從履行契據到直接協議，有關當局須在「按效果付費」過程中各階段指導相關組織。以下是選定合約的樣本資料：

### 履行契據：

列出發行債券及提供服務的相關政府部門和持份者的合約協議。

### 資料備忘錄：

一份適用於潛在投資者的文件樣本，提供有關債券計劃的服務供應商（和中介機構，如適用），建議計劃以及條款及細則等資料。

### 單方面簽署之契據：

一份顯示服務供應者和中介機構對於投資者的法律立場，以及在整個計劃中所需履行的責任的合約。

### 信託契據：

一份設立慈善信託的合約，亦可用作該項目的特定目的工具。

### 管理契據：

一份列出特定目的工具或中介機構管理的協議。

### 直接協議：

政府部門與服務供應商簽訂的直接合約。

雖然看起來很複雜，但標準化合約可加快「按效果付費」的發展步伐，原因是合約標準化大幅減少合約設計和談判過程中所花費的法律諮詢時間和人力資源。如果香港政府為社會服務項目實施「按效果付費」機制，那麼將法律文件標準化將可為所有相關組織簡化程序。

## 6.3 加強創效投資的環境、社會及管治報告

在第五章「挑戰」中所討論，香港創效投資的發展領域有限仍然是實施「按效果付費」的其中一個障礙。香港只有少數創效投資公司，例如RS Group和香港社會創投基金。由於市場上缺乏創效投資，因此對「按效果付費」項目的需求亦有限。因此在能成功發

行社會效益債券前，政府須先鼓勵創效投資的發展。

有見及此，本報告建議特區政府可以考慮將創效投資納入為香港交易所的環境、社會及管治（ESG）報告要求的其中一個層面。

---

### 6.3.1 環境、社會及管治報告的要求

根據香港交易及結算所有限公司（香港交易所）的主板上市規則，規定上市公司須按香港交易所的《環境、社會及管治報告指引》每年披露有關環境、社會及管治事宜（ESG Reporting Guide）（HKEx, 2017）。《環境、社會及管治報告指引》涵蓋兩個層次的披露責任：(i)「不遵守就解釋」條文及(ii)建議披露。

目前，該指引涵蓋表7列出的兩個主要範疇（環境和社會）。以社區投資層面為例。在香港交易所上市的公司須披露其相關的社區參與政策，以顯示他們了解營運所在社區的需要。若有關企業不打算披露，則須作出解釋，以證明其不披露行為是合理。另一方面，建議披露是建議出版的關鍵績效指標。根據BDO香港進行的「香港上市公司環境、社會及管治報告調查」，約44%的公司披露有關社區投資方面的資料（BDO Hong Kong, 2017）。

表7 環境、社會及管治報告指引中的主要範疇及層面

主要範疇 - 環境	主要範疇 - 社會
層面A1：排放物	層面B1：僱傭
層面A2：資源使用	層面B2：健康與安全
層面A3：環境及天然資源	層面B3：發展及培訓
	層面B4：勞工準則
	層面B5：供應鏈管理
	層面B6：產品責任
	層面B7：反貪污
	層面B8：社區投資

資料來源: Appendix 27 Environmental, Social and Governance Reporting Guide, HKEx

### 6.3.2 將創效投資納入為環境、社會及管治報告指引中的層面

為擴展現時創效投資的有限市場，我們建議特區政府可以在環境、社會及管治報告中增加一個有關創效投資的新層面。例如，在「不遵守就解釋」條文中，上市公司須披露投資於營利性項目以及透過商業模式解決社會或環境問題的公司時所採取的投資

政策。而這方面的關鍵績效指標可包括投資項目所產生的社會效益和投資金額。透過在環境、社會及管治報告指引中增加創效投資這個新層面，可以有效擴展創效投資市場，理由如下：

- 提高持份者對創效投資的意識：  
如果市場披露更多有關創效投資的資料，持份者（例如公眾、私人投資者、基金經理等）有機會開始意識到創效投資的重要性和機遇。
- 為上市公司增加創效投資提供誘因：  
根據聯交所於2015年出版的《有關檢討環境、社會及管治報告指引的諮詢文件》(HKEx, 2015)，市場對非財務資料的需求日增。這推動公司在更廣泛的範疇披露更多資料。如果可在環境、社會及管治報告中增加創效投資這個層面，此舉能為上市公司致力於創效投資及發佈相關資料以吸引更多投資者，提供誘因。

## 6.4 政府帶頭發展社會金融中介機構

如章節5.2所述，香港提供予創效投資者的發展領域相當有限，而創效投資者卻往往擔任「按效果付費」協議的中介機構。考慮到有關中介機構負有的廣泛責任，若缺乏合適的中介機構，則難以在香港推動「按效果付費」。因此，我們建議政府帶頭鼓勵投資者及非牟利機構參與「按效果付費」合約。

與英國和美國的情況不同，香港政府須帶頭與有關持份者合作，例如政府部門、創效投資者或非牟利機構，找出合適的社會金融中介機構去處理「按效果付費」的項目。

### 參考資料

---

Airport Authority Ordinance, Cap 483 (2004).

BDO Hong Kong. (2017). Result of The Survey on The Performance of Environmental, Social and Governance Reporting of Hong Kong Listed Companies.

CCRB Clinical Trials Registry, CUHK. (2017). Retrieved 18 Aug, 2017 from <https://www2.ccrb.cuhk.edu.hk/registry/public/>.

Financial Secretary Incorporation Ordinance, Cap 1015 (1985).

HKEX. (2017). Main Board Listing Rules. Appendix 27 Environmental, Social and Governance Reporting Guide.

HKEX. (2015). Consultation Conclusions of Review of The Environmental, Social and Governance Reporting Guide.

HM Treasury. (2016). The Green Book.

HKU Clinical Trials Registry. (2017). Retrieved 18 Aug, 2017 from <http://www.hkuctr.com/Search>.

IAIA. (2003). IAIA Special Publication Series No. 2.

NSW Government Office of Social Impact Investment. (2017). Social Benefit Bonds - Getting Started. Retrieved 16 Aug, 2017 from <http://www.osii.nsw.gov.au/assets/office-of-social-impact-investment/files/Sample-Getting-Started-Factsheet.pdf>.

NSW Treasury. (2015). Sample legal documents. Retrieved 30 Sept, 2017 from <http://www.osii.nsw.gov.au/tools-and-resources/sample-legal-docs/>

Public Finance Ordinance, Cap 2 §3 (2017).

WSIPP (Washington State Institute for Public Policy). (2016). Benefit-Cost Technical Documentation.

# 總結

鑑於社福界現時專注於提供補救性服務的環境，團結香港基金建議政府實施「按效果付費」合約這個創新卻實用的金融工具，以舒緩社會服務開支日增的問題，以及吸引私營界別參與以補充現有服務的不足。

「按效果付費」安排不僅為政府節省長遠的開支，其亦能透過將納入效益因素以強化評估過程。而私營界別的參與亦意味著政府不必在項目失敗時承擔所有的財務風險。

為改善香港政府的長遠財政表現，共同解決社會問題的方向至為重要。我們相信「按效果付費」會是一個可行的辦法，推動政府、私營界別及非牟利機構一同改善市民的生活。

## 附錄一

### 社會服務表現標準總覽

表A1 安老服務表現標準

安老服務表現標準		
服務	以產出為本的 指標數目	以效益為本的 指標數目
護理安老院	3	0
混合式安老院	3	0
長者日間護理中心	4	0
長者日間護理中心/單位	5	1
照顧認知障礙症患者補助金	-	-
長者地區中心	11	6
長者地區中心暨日間護理單位	15	7
長者地區中心暨日間護理單位及長者鄰舍中心	26	15
長者緊急住宿服務 (設於安老院舍)	-	-
長者度假中心暨長者日間護理單位	7	2
療養照顧補助金 (設於安老院舍)	-	-
療養護理單位 (設於護理安老院內)	-	-
綜合家居照顧服務	12	0
長者鄰舍中心	9	6
護養院	3	0
長者住宿暫託服務	2	0
總數	100	37

資料來源: Social and Welfare Department

表A2 家庭及兒童福利表現標準

家庭及兒童福利表現標準		
服務	以產出為本的 指標數目	以效益為本的 指標數目
機構為本加強院舍專業人員支援服務	2	0
幼兒中心	4	0
兒童院	3	0
兒童收容中心	4	0
預防虐待兒童社區教育	5	2
跨境及國際個案服務	7	7
緊急/短期兒童之家照顧服務	4	0
為面對財困的人士加強支援	4	0
家務指導服務	3	0
家庭危機支援中心	6	3
家庭生活教育	4	0
設在暫託幼兒服務單位的家庭支援活動	1	0
寄養服務	6	3
寄養服務(緊急照顧)	7	3
熱線及外展服務隊	5	4
綜合家庭服務中心	5	4
露宿者綜合服務	7	4
跨國領養服務	5	0
危機介入及支援中心	9	2
於學前機構提供的暫託幼兒服務	1	0
於學前機構提供附有家庭支援活動的暫託幼兒服務	1	0
留宿育嬰園	5	0
留宿幼兒園	5	0
受虐婦女服務 - 婦女庇護中心	8	0
兒童之家	3	0
自殺危機處理中心	12	5
露宿者臨時收容中心 / 宿舍	2	0
家庭暴力受害人支援計劃	9	2
附屬於自殺危機處理中心的網上服務	2	0
總數	139	39

資料來源：Social and Welfare Department

表A3 康復服務表現標準

康復服務表現標準		
服務	以產出為本的 指標數目	以效益為本的 指標數目
殘疾人士社交及康樂中心額外撥款， 社交及康樂中心額外服務及附設於社交及康樂中心的手語翻譯服務	8	0
殘疾人士社交及康樂中心額外服務 (2001年10月開始額外撥款)	4	0
管理「殘疾僱員支援計劃」	2	0
駐機構職業治療服務	3	0
為聽障兒童而設的機構為本特殊幼兒中心服務	3	0
嚴重殘疾人士護理院	2	0
盲人護理安老院	3	0
按商業形式租用車輛為殘疾人士提供交通服務	1	0
日間社區康復中心	9	3
社區復康網絡	5	0
展能中心	4	0
展能中心及嚴重弱智人士宿舍	6	0
展能中心暨宿舍	6	0
嚴重殘疾人士護理院附設的嚴重殘疾人士日間照顧服務	2	0
為殘疾長者而設的照顧認知障礙症患者補助金	-	-
殘疾人士地區支援中心	13	6
為幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃服務的地區言語治療隊	5	0
早期教育及訓練中心	6	0
延展照顧計劃	2	0
在聽覺受損人士綜合服務中心分址 為聽障人士提供延展綜合服務	5	1
視障人士康復及訓練中心延展服務	4	0
盲人工廠	2	0
中途宿舍	2	0
嚴重殘疾人士家居照顧服務	4	2
中度弱智人士宿舍	2	0
嚴重弱智人士宿舍	2	0
嚴重肢體傷殘人士宿舍	2	0
嚴重肢體傷殘兼弱智人士宿舍	2	0
為失明長者而設的療養照顧補助金	-	-
為失明長者而設的療養單位	-	-
精神健康綜合社區中心	10	3
幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃	2	0
綜合康復服務中心	-	-
兼收弱智兒童的兒童之家	-	-



康復服務表現標準 (續上頁)

服務	以產出為本的 指標數目	以效益為本的 指標數目
嚴重肢體傷殘人士綜合支援服務	11	2
綜合職業康復服務中心	3	0
綜合職業康復服務中心(特設按商業形式租用車輛接送殘疾人士的服務)	4	0
綜合職業訓練中心	3	1
綜合職業訓練中心(附設住宿服務)	5	2
長期護理院	2	0
聽覺受損人士綜合服務中心	3	0
殘疾幼兒暫託服務	1	0
殘疾人士在職培訓計劃	2	3
殘疾人士家長/ 親屬資源中心	7	0
精神病患者家長/ 親屬資源中心	7	0
家長/親屬資源中心專業支援隊	7	2
視障人士康復及訓練中心	4	0
住宿特殊幼兒中心	4	0
住宿特殊幼兒中心暨早期教育及訓練中心	8	0
為視覺受損兒童而設的住宿特殊幼兒中心	4	0
庇護工場	2	0
庇護工場及中度弱智人士宿舍	4	0
輕度弱智兒童之家	3	0
殘疾人士社交及康樂中心	2	0
殘疾人士社交及康樂中心(並提供手語翻譯服務)	4	0
特殊幼兒中心	3	0
特殊幼兒中心暨早期教育及訓練中心	7	0
為輕度智障兒童而設的特殊兒童之家	3	0
特殊幼兒中心自閉症兒童特別服務	2	0
「陽光路上」培訓計劃	2	3
輔助就業	3	0
輔助宿舍	2	0
四肢癱瘓病人過渡期護理支援中心	11	2
私家醫生外展到診計劃	5	0
職業康復延展計劃	2	0
總數	251	30

資料來源: Social and Welfare Department

表A4 青少年及感化服務表現標準

## 青少年及感化服務表現標準

服務	以產出為本的 指標數目	以效益為本的 指標數目
夜青後援住宿服務	1	0
男 / 女童院*	4	0
男 / 女童宿舍	3	0
邊緣社群支援計劃	5	4
戒毒輔導服務中心	8	4
兒童及青年中心	5	0
兒童及青年中心暨閱覽室	5	0
兒童中心	5	0
兒童中心暨閱覽室	5	0
社區中心	7	0
濫用精神藥物者輔導中心	13	5
邊緣青少年危機住宿服務	4	2
地區青少年外展社會工作隊	5	2
家庭支援網絡隊	3	2
為已戒除毒癮人士而設的中途宿舍	2	1
青年熱線服務	3	0
綜合青少年服務中心	5	0
綜合青少年服務中心暨社區支援服務計劃	9	4
設有青少年深宵外展服務的綜合青少年服務中心	9	3
鄰舍層面社區發展計劃	4	0
自願性質的非醫療模式戒毒治療及康復服務	5	4
戒毒輔導服務中心實地醫療支援服務	6	1
受感化青少年住宿服務	5	2
學校社會工作	4	0
曾違法者及刑釋人士服務	36	0
青年中心	5	0
青年中心暨閱覽室	5	0
青少年外展隊	7	3
總數	178	37

資料來源: Social and Welfare Department

表A5 其他服務表現標準

其他服務表現標準		
服務	以產出為本的 指標數目	以效益為本的 指標數目
機構為本臨床心理服務及中央心理輔助服務	3	0
於提供個案工作的社會福利署及非政府機構的臨床心理服務	3	0
綜合服務的家庭支援計劃	2	0
綜合服務(類別一)	15	0
綜合服務(類別二)	19	0
綜合服務(類別三)	5	0
救濟及援助	1	0
服務協調及發展	17	0
總數	65	0

資料來源: Social and Welfare Department

## 附錄二

### 附錄二 全球「按效果收費」項目總覽

表 B1 全球「按效果收費」項目總覽

計劃名稱	國家	年份	社會問題	交易額 (百萬美元)	中介機構	投資者 數目
ONE Service	英國	2010	累犯問題	7.61	Social Finance UK	10
Triodos New Horizons	英國	2012	失業問題	2.4	Triodos Bank UK	8
Think Forward	英國	2012	失業問題	1.4	ThinkForward by Impetus-Private Equity Foundation	2
Links 4 Life Programme	英國	2012	失業問題	0.444	Stratford Development Partnership	2
Advance Programme	英國	2012	失業問題	4.8	Advanced personnel Management UK Ltd.	1
Nottingham Futures	英國	2012	失業問題	2.72	Nottingham City Council	1
Living Balance	英國	2012	失業問題	沒有公開資料	Indigo Project Solutions	14個組織及個人投資者
T&T Innovation	英國	2012	失業問題	1.28	Social Finance UK	5
3SC Capitalise Programme	英國	2012	失業問題	0.676	3SC	2
Energise Innovation	英國	2012	失業問題	1.45	Social Finance UK	6
Prevista	英國	2012	失業問題	沒有公開資料	Prevista	沒有公開資料
Street Impact	英國	2012	露宿問題	1.05	Triodos Bank UK	2個組織及個人投資者
Thames Reach Ace	英國	2012	露宿問題	沒有公開資料	Social Finance UK	2個組織及個人投資者
Essex Family Therapy	英國	2012	需要特別照顧兒童	4.99	Social Finance UK	8
It's All About Me	英國	2013	收養兒童	3.1	IAAM Scheme	2
Local Solutions	英國	2014	青少年露宿問題	0.86	Social Finance UK	Not publicly available
Your Chance	英國	2014	青少年露宿問題	0.97	Social Finance UK	Not publicly available
Home Group	英國	2014	青少年露宿問題	0.779	Numbers4Good	1
Fusion Housing	英國	2014	青少年露宿問題	1.47	Numbers4Good	2

表 B1 全球「按效果收費」項目總覽 (續上頁)

計劃名稱	國家	年份	社會問題	交易額 (百萬美元)	中介機構	投資者 數目
Ambition East Midlands	英國	2014	青年露宿問題	0.75	Triodos Bank UK	5
Aspire Gloucestershire	英國	2014	青年露宿問題	0.39	Triodos Bank UK	3
Rewriting Futures	英國	2014	青年露宿問題	1.61	Social Finance UK	沒有公開資料
Manchester City Council Vulnerable Children	英國	2014	家庭重聚	2.01	Manchester City Council	1
Outcomes for Children Birmingham	英國	2014	收養兒童	1.69	N/A	1
Way to Wellness	英國	2015	長期健康	3.99	NewCastle West CCG	1
Mental Toughness Program	英國	2015	心理健康	沒有公開資料	N/A	1
Future Shapers	英國	2015	失業問題	沒有公開資料	Triodos Bank UK	1
Reconnections Worcestershire	英國	2015	社交孤立	2.66	Social Finance	3
Mental Health and Employment Partnership	英國	2016	心理健康	沒有公開資料	Social Finance	1
Turning the Tide Program	英國	2017	兒童照顧	沒有公開資料	N/A	1
NYC ABLE Project for Incarcerated Youth	美國	2012	累犯問題	9.6	MDRC	1
Utah High Quality Preschool Program	美國	2013	兒童早期教育	4.6	United Way of Salt Lake	2
Increasing Employment and Improving Public Safety	美國	2013	累犯問題	14.82	Social Finance US	46
Juvenile Justice Pay for Success Initiative	美國	2014	累犯問題	16.11	Third Sector Capital Partners	6
Child-Parent Center Pay for Success Initiative	美國	2014	兒童早期教育	沒有公開資料	IFF	4

表 B1 全球「按效果收費」項目總覽 (續上頁)

計劃名稱	國家	年份	社會問題	交易額 (百萬美金)	中介機構	投資者 數目
Partnering for Family Success Program	美國	2014	家庭露宿與兒童福利	4	Third Sector Capital Partners, Enterprise Community Partners Inc.	6
Chronic Individual Homelessness Pay for Success Initiative	美國	2014	露宿問題	2.5	The Massachusetts Alliance	3
Critical Time Intervention Program	美國	2015	家庭露宿與兒童福利	5	Third Sector Capital Partners Inc. Enterprise	5
Welcome Home Project	美國	2015	失業問題	10.63	Third Sector Capital Partners Inc. Enterprise	7
Nurse-Family Partnership Program	美國	2016	兒童早期發展	9.97	Social Finance US	8
Housing First & ACT Program Colorado	美國	2016	失業問題	15.15	Social Impact Solutions	9
The Connecticut Family Stability Pay-for-Success Project	美國	2016	家庭關係	14.8	Social Finance US	7
The Criminal Justice REACH Project	美國	2016	累犯問題	5.95	Third Sector Capital Partners Inc	7
The Homes Not Jail Program	美國	2016	露宿問題	5.5	Third Sector Capital Partners Inc.	7
The Massachusetts Pathways to Economic Advancement Project	美國	2017	移民及難民就業	15	Social Finance US	35
The Women in Recovery program	美國	2017	刑事司法	2	N/A	1
Newpin Social Benefit Bond	澳洲	2013	兒童家庭問題	6.73	Social Ventures Australia	59
Benevolent Society Social Benefit Bond	澳洲	2013	兒童家庭問題	9.32	Westpac Institutional bank, Commonwealth Bank of Australia	47
Aspire Program	澳洲	2016	露宿問題	13.39	Social Ventures Australia	4

表 B1 全球「按效果收費」項目總覽 (續上頁)

計劃名稱	國家	年份	社會問題	交易額 (百萬美金)	中介機構	投資者 數目
TRACC Intervention Program	澳洲	2016	假釋重犯問題	沒有公開資料	N/A	2
Resolve Program	澳洲	2017	心理健康	17.1	Social Ventures Australia	沒有公開資料
Economic and social empowerment for women affected by violence	奧地利	2015	家庭暴力	0.94	Juvat gemeinutzige GmbH	5
Duo for a Job	比利時	2014	移民就業	0.34	Kois Invest	沒有公開資料
Sweet Dreams	加拿大	2014	兒童及家庭福利	1.04	Saskatchewan Executive Council & Saskatchewan Ministry of Social Services	2
Mother Teresa Middle School Social Impact Bond	加拿大	2016	教育	1.28	N/A	1
Community Hypertension Prevention Initiative	澳洲	2016	長期病患	沒有公開資料	MaRS Centre for Impact Investing	10
Epiqus Occupational Well-being	芬蘭	2015	職業健康	沒有公開資料	Epiqus	3
EIF Social Impact Bond	芬蘭	2017	移民及難民就業	13	SITRA	1
Adie Social Impact Bond	法國	2017	失業問題	1.77	BNP Paribas	5
IMPACT Academy Social Impact Bond	法國	2017	創造就業	1.18	N/A	1
Augsburg Social Impact Bond	德國	2013	青年失業	0.35	Juvat gemeinnützige GmbH	4
Educate Girls Development Impact Bond	印度	2015	女性教育	0.31	Instiglio	1
Haifa & Tel Aviv Social Impact Bond	以色列	2015	輟學問題	3	Social Finance Israel	3
Israeli Diabetes Social Impact Bond	以色列	2016	長期病患	沒有公開資料	Social Finance Israel	沒有公開資料

表 B1 全球「按效果收費」項目總覽(續上頁)

計劃名稱	國家	年份	社會問題	交易額 (百萬美金)	中介機構	投資者 數目
Buzinezzclub Social Impact Bond Rotterdam	荷蘭	2013	青年失業	1	The Social Impact Bond Rotterdam Foundation	2
The Colour Kitchen	荷蘭	2015	青年失業	沒有公開資料	N/A	2
Workplace Rotterdam South Social Impact Bond	荷蘭	2015	青年失業	沒有公開資料	Deloitte, Social Impact Finance	1
Buzinezzclub Social Impact Bond Utrecht	荷蘭	2015	青年失業	沒有公開資料	N/A	2
The Work-Wise Direct Consortium	荷蘭	2016	累犯問題	154	Social Impact	3
Buzinezzclub Social Impact Bond Eindhoven	荷蘭	2016	青年失業	沒有公開資料	N/A	3
BOAS Werkt Social Impact Bond	荷蘭	2016	失業問題	165	N/A	3
APM Workcare Social Impact Bond	紐西蘭	2017	心理健康及就業問題	沒有公開資料	N/A	4
Asháninka Social Impact Bond	秘魯	2015	原住民生計	沒有公開資料	N/A	1
The 'Junior Code Academy' Social Impact Bond	葡萄牙	2015	電腦知識	沒有公開資料	Laboratório de Investimento Social	1
Borderline Intellectual Functioning (BIF) Social Impact Bond	南韓	2016	教育	126	Pan-Impact Korea LLC	3
SEK Social Impact Bond	瑞典	2016	教育	147	N/A	1
Caritas Perspektive	瑞士	2015	移民及難民就業	0.3	Invethos AG	

資料來源: Brooking Institute (2015), Social Finance



## 鳴謝

我們衷心感謝團結香港基金創會主席董建華先生的鼓勵和支持。

我們亦希望向團結香港基金總幹事鄭李錦芬女士以及本基金的研究委員會成員，包括：

亞洲金融集團及亞洲保險總裁陳智思先生；

路訊通控股有限公司主席及非執行董事陳祖澤博士；

香港城市大學前校長張信剛教授；

最低工資委員會主席翟紹唐資深大律師；

香港黃金五十創辦人林奮強先生；

香港特別行政區行政會議成員羅范椒芬女士；

香港珠海學院校監李焯芬教授；

南豐集團董事長及行政總裁梁錦松先生；

香港中文大學劉佐德全球經濟及金融研究所研究教授及經濟學榮休教授廖柏偉教授；

香港大學秦蘭鳳基金（肝膽胰外科）講座教授及香港大學外科學系系主任盧寵茂教授；

香港科技大學經濟學系名譽教授雷鼎鳴教授；

香港大學經濟學講座教授及黃乾亨黃英豪政治經濟學教授王于漸教授；

香港中文大學協理副校長及社會學系教授王淑英教授；

會德豐控股（私人）有限公司執行主席吳光正先生；

香港金融管理局首任總裁任志剛先生；及

香港中文大學賽馬會公共衛生及基層醫療學院院長楊永強教授，

對本研究的參與及貢獻表達謝意。

此外，我們在此對各位專家學者在研究過程中提出的建議表達最深切的感謝，

此報告並不代表以下專家學者的立場：

Asia Value Advisors創辦人及行政總裁李家仁先生；

香港社會創業論壇副主席張瑞霖先生；

Asia Value Advisors義務顧問崔秀正女士；

Asia Value Advisors義務顧問蔡焯琳女士；

效率促進組助理專員熊佩玲女士；

RS Group可持續融資企劃總監Leonie Kelly女士；

恩榮金融董事謝國安先生；

效率促進組副專員劉冼靜儀女士；

香港社會創投基金副總監Lehui Liang 女士；

RS Group執行總監麥依敏女士；

Social Finance International Director Jane Newman 女士；

香港社會創投基金創辦人及行政總裁魏華星先生；

新生精神健康復會高級經理潘詠霞女士；

#Impact Amanda Williams 女士；

同舟共濟共同創辦人及首席執行官黃本明先生；

新生精神健康復會社會企業總經理黃素娟女士；

香港基督教女青年會總幹事楊建霞女士。

最後，我們要感謝林麗芳女士、葉松鑫先生、薩忻琳女士及陳毅彬先生為編輯報告付出的努力。

## 關於團結香港基金

團結香港基金是於 2014 年 9 月在香港註冊的非牟利組織。其宗旨是集合本港、內地和國際精英，以香港長遠和整體利益為出發點，為香港政府、公共服務機構及廣大市民提供多元化的公共政策研究、分析和建議，務求促進香港社會和諧、經濟繁榮及可持續發展。

### 免責聲明

本報告僅供說明，並非對任何行業或經濟每項重大事實的全面分析。事實陳述乃從可靠來源獲得，但團結香港基金或任何聯屬公司不會就其完備性或準確性作出聲明。本報告中所有估計、意見及建議構成截至本報告日期的判斷。團結香港基金不會就使用本報告或其內容而產生的任何直接或由此招致的損失承擔任何責任。本報告不應與任何合約或承諾予以依賴。

如英文版本與中文版本有任何不一致或不清晰之處，請以英文版本為準。