

第四项议程

概述现有相关形式的创新融资机制， 相关机会和风险以及国际劳工 组织参与的潜力

文件的目的是

提交本文件的目的是为了落实国际劳工大会于 2018 年通过的关于国际劳工组织开展有效发展合作以支持可持续发展目标(SDGs)的决议。决议尤其呼吁国际劳工组织“深化和拓展与包括联合国其他实体、国际金融机构和私营部门在内的伙伴关系，实现伙伴关系的多元化，并促进参与创新性筹资模式和多利益相关方网络与联盟，例如那些正在处理强迫劳动、童工劳动和现代形式的奴役的网络和联盟。劳工局应确定对国际劳工组织来说与创新融资机制形式相关的新机会和新风险，并向理事会报告，以供讨论和作出决定。”2018 年 11 月，理事会特别要求对创新性融资机制的形式展开讨论。本文件是为回应此要求而呈交的，并指出了 2019 年的前进方向，以便为《国际劳工组织 2020-25 年发展合作战略》提供依据(见决定草案：第 32 段)。

相关的战略目标：所有。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：所有。

政策影响：有。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：有。

作者单位：伙伴关系和外地支持司(PARDEV)。

相关文件：理事会文件 GB.334/INS/3/1、GB.335/INS/9 和 GB.335/INS/10。

1. 导言：需求规模

1. 到 2030 年实现可持续发展目标是一项重大挑战。进行必要的政策调整是非常重要的，而融资需求巨大，远远超过官方发展援助(ODA)所能提供的数额。2018 年国际劳工大会关于有效发展合作的报告¹证实，当前估计资金缺口总额约为 1.5 万亿美元，而官方发展援助仅占其中的 6.4%。人们普遍承认，为了助推实现可持续发展目标，需要通过国际贸易、外国直接投资、私人资金流和国内资金来源等渠道来挖掘大量额外资源。
2. 联合国发展系统的改革旨在最大限度地实现可持续发展目标，新一代联合国发展援助框架(“联发援框架”)的一个关键目的是为这些目标筹措资源，特别是按照《2015 年亚的斯亚贝巴行动议程》所述的思路，重点为发展筹资。该议程要求联合国机构超越传统的筹资方式，并根据国家可持续发展目标，促进重新调整发展资源的总体流向。这包括来自公共和私营部门的国内和国际资金。
3. 即使在可持续发展目标的背景下，要在《体面劳动议程》上取得进展仍然是一项艰巨的任务。国际劳工大会于 2018 年通过的关于国际劳工组织开展有效发展合作以支持可持续发展目标的决议承认了这种需求规模，呼吁劳工局：

……深化和拓展与包括联合国其他实体、国际金融机构和私营部门在内的伙伴关系，实现伙伴关系的多元化，并促进参与创新性筹资模式和多利益相关方网络与联盟，例如那些正在处理强迫劳动、童工劳动和现代形式的奴役的网络和联盟。劳工局应确定对国际劳工组织来说与创新融资机制形式相关的新机会和新风险，并向理事会报告，以供讨论和作出决定；……

4. 2018 年 11 月，理事会核准了其关于对创新性融资机制形式进行讨论的要求。提交本文件是为了回应这项要求。

2. 原则和定义

5. 金融界提供了一系列创新性融资机制：创新发展筹资是指最近将金融市场机制应用于可持续发展成果，以及为发展成果筹措和分配资源的方式。

¹ 国际劳工组织：《迈向 2030 年：开展有效的发展合作，支持可持续发展目标》，报告四，国际劳工大会，2018 年。

定义

6. 创新性发展筹资领导小组²将其描述为“包括为发展筹集资金的若干机制，这些机制是对官方发展援助的补充，具有可预测性和稳定性，并与全球公共产品的理念密切相关”。还存在其他几个定义，其中大多数将作为补充传统官方发展援助的创新性发展筹资，涉及到公共和私营部门、国际合作以及面向发展中国家的跨境资源流作为指导原则。³

7. 不同的定义都具有以下共同目的：

- (1) 调动以往无法用于发展目标的其他资源 — 它不会取代或替换现有资源。
- (2) 通过重新分配或降低风险并将未来的财政收益与商定成果目标的客观实现挂钩，更加有效和更加高效地提供资源。

创新性融资机制

8. 创新融资包括广泛的倡议和机制。⁴就本文件的背景而言，考虑到联合国在这一领域更为宏大的举措，以下四大创新性融资机制的拟分类别可能与国际劳工组织发展合作计划最密切相关，也可能在为其计划筹资方面最具潜力。⁵

² 这是一个非正式网络，目前汇集了 55 个国家。以及那些致力于消除贫困和保护全球公共产品的国际组织、非政府组织和基金会。见：创新性发展筹资，<http://www.leadinggroup.org/rubrique327.html>。

³ 例如，见：经合组织(2014 年)，《2014 年发展合作报告：为可持续发展调动资源》，第 15 章，第 179 段；经济和社会事务部(2012 年)，《2012 年世界经济和社会调查：寻求全新的发展筹资》。

⁴ 关于所涉及的概念和实践的更详细分析可参阅《创新融资：把你们的钱投入(体面)工作》，也可在国际劳工组织社会融资网站<http://www.ilo.org/socialfinance>获取。本文件草案仅供协商之用，具体涉及国际劳工组织社会融资计划所涵盖的领域。

⁵ 见参考文件：“关于现有相关形式的创新性融资机制，相关机会和风险以及国际劳工组织参与潜力的概览”(GB.335/POL/4/REF)。

精选的创新性融资机制

	1	2	3	4
	金融产品	风险减缓机制	基于结果的融资	技术解决方案
目标	旨在从资本市场调动和筹集资金的产品	旨在降低(感知的)风险的机制	付款与实现的某些成果目标挂钩	利用技术的融资机制
工具	-债券和票据 -贷款 -小额贷款和中小企业融资 -社会企业投资基金 -风险投资和私募股权基金	-补贴 -担保 -保险和期权	-发展/社会企业债券 -基于成果的基金 -预先市场承诺	-区块链 -数字技术 -众筹

9. 例如，为了弄清特定创新性融资倡议的潜力，分析其达到规模的潜力以产生真正的发展影响是很重要的。它应该是行之有效的，并确保在实现预期成果目标时更好地使用资金，而且应该在提高融资的及时性和将供资与成果挂钩方面具有效率。需加以考虑的其他标准包括倡议的可持续性、资金流的可预见性以及以吸引私营部门参与为目标之倡议的市场流动性。

趋势和实例

10. 上述分类并非详尽无遗，相反可能还有许多其他选项。近二十年来，发展参与方对这些和类似形式的创新融资的使用量大大增加，尽管采用这些机制调动的资源估值存在巨大差异。由全球社会企业投资网进行的《2018 年年度社会企业投资者调查》显示，社会企业投资者——包括开发型金融机构和那些追求经济与社会效益的慈善基金会——集体管理着近 2,300 亿美元的资产。⁶
11. 创新性融资利益相关者差异很大，但最明显的差异涉及到私营和公共部门之间的合作。私营部门可以为公共部门提供融资，例如通过投资诸如为资助开普敦市绿色项

⁶ 全球社会企业投资网(2018)，《2018 年年度社会企业投资者调查》。

目而由该市发行的债券，或者美洲开发银行教育、青年和就业(EYE)债券。相反，公共部门可以通过担保和绩效薪酬机制对私营部门进行投资，其范例是德国联邦经济合作与发展部(BMZ)和荷兰发展金融公司投资于撒哈拉以南非洲地区中小微企业投资基金，这是一家支持非洲中小微企业的社会企业投资基金。许多其他国家政府及其发展融资机构也采取了类似的举措，其中包括多种多样的融资安排。

12. 公共和私人参与方经常发起联合倡议。一个例子是丹麦可持续发展目标投资基金，它是最近由丹麦五家养老基金与对发展中国家投资基金共同成立的，而对发展中国家投资基金是丹麦政府拥有的一家投资基金，旨在为那些希望在发展中国家和新兴市场开展业务的公司提供咨询服务和风险资本。可持续发展目标投资基金旨在创立可持续发展的企业并确保其投资者获得稳固的收益，通过对发展中国家私营部门的商业投资，为实现可持续发展目标做出贡献。⁷
13. 整个联合国系统正努力为可持续发展目标调动和引导创新性融资。已纷纷出台了各种旨在制定与实施可持续发展的创新融资解决方案的措施，其中包括联合国环境署热带景观融资机制、⁸ 联合国开发署可持续发展社会企业融资、⁹ 联合国儿基会创新基金、¹⁰ 以及由联合国资本发展基金和合作伙伴通过在塞拉利昂的信用评级体系开发基于区块链的数字 ID 系统以提高金融包容性。¹¹
14. 其中的一些倡议，尽管目前还没涉及到国际劳工组织，但都与体面劳动的成果有关，例如联合国开发署在塞尔维亚发行的青年就业债券，或世界银行/世界野生动物基金会支持南非小型绿色成长型企业的联合倡议。2018 年 1 月，人道主义联盟基金会成立了“周转资金”，这是一项投资于符合道德的供应链创新、总额为 2,300 万美元的风险基金，得到了英国国际发展部(DFID)和那些旨在促进更加透明的供应链和更好的工作条件的服装行业领先品牌的支持。

⁷ 见：<https://www.ifu.dk/en/news/new-4bn-fund-contributes-to-un-sustainable-development-goals/>。

⁸ 得到印度尼西亚政府的支持并包括联合国环境署、世界农林业中心、ADM Capital 和法国巴黎银行。见：<http://tlffindonesia.org>。

⁹ 见：<http://undp.socialimpact.fund>。

¹⁰ 该基金在 42 个国家进行了 72 笔投资，2019 年着眼于向 20 多个初创企业进行投资。见：<https://unicefinnovationfund.org>。

¹¹ 见：<https://www.microcapital.org/microcapital-brief-kiva-uncdf-undp-using-blockchain-to-build-digital-id-system-in-sierra-leone-to-boost-financial-inclusion/>。

15. 值得指出的是，与传统的发展援助计划相比，现阶段仍难以获得有关创新融资的影响或其绩效的全面或系统性信息。据报告，已有若干计划取得了成功，但许多计划都是最近才出台，而且都缺乏数量和质量方面的评估。
16. 国际劳工组织具有一些参与创新融资方式的经验。一个很好的例子是，如下表所述，国际劳工组织通过其社会融资计划¹²在非洲农业和贸易投资基金方面开展工作。在国际劳工组织旗舰计划范围内开拓创新融资机会方面，可行性研究也正取得进展。进一步挖掘创新融资的潜力，将加强这一不断扩大的知识储备。

社会企业投资基金

定义：传统的投资基金是一种让一些独立且无关的投资者能够一起投资的工具。社会企业投资基金汇集了投资者，将资本分配给发展成果。其战略、主题领域(例如健康、金融包容性等)及其使用的工具(例如私募股权、债务等)各不相同。一些社会企业投资基金是“混合型”的，这意味着它们将公共资金和私人资金结合起来，旨在获得经济收益以及实现积极显著的社会和/或环境影响。

例如：非洲农业和贸易投资基金(AATIF)，是由 KfW 开发银行代表德国联邦经济合作和发展部发起成立的，是一家公私合作的基金，旨在实现非洲农业的潜力，造福非洲的穷人。虽然该基金采用私营部门的方法，以市场导向的方式解决农业部门的具体需求，但其社会和环境管理系统力求确保取得积极的发展效果。自 2012 年以来，国际劳工组织和联合国环境署提供了技术咨询，开发和测试了评估方法，加强能力建设和支持监测框架的实施。研究表明，参与计划农民的生产力和收入要高于未参加该计划的同行。这对该地区的粮食安全产生了积极影响。该部门的总体就业人数有所增加，但临时劳动合同数量也增加了。¹³

3. 机遇与风险

机遇：为体面劳动结果和成果提供资金

17. 投资者越来越多地将可持续发展目标作为衡量其投资的积极发展影响的框架。全球社会企业投资网调查显示，超过 50%的受访投资者已根据可持续发展目标来跟踪其投资业绩，而 82%的受访投资者在监测其投资业绩时跟踪可持续发展目标 8，因为他们意识到可持续发展目标之间的相通性和体面劳动的倍增效应，体面劳动为在多个目标中取得进展提供了一种途径。¹⁴从投资者的角度来看，投资体面劳动具有商

¹² 对于国际劳工组织社会融资计划的进一步详情，见：<https://www.ilo.org/socialfinance>。

¹³ 国际劳工组织(2015年)：《非洲农业投资社会合规的能力建设》。

¹⁴ 全球社会企业投资网(2017年)，《2017年年度社会影响投资者调查》。

业价值，因为良好的工作条件和对工作中基本原则和权利的尊重与生产力和经济效益呈正相关。有关“更好的工作”计划的影响评估研究就说明了这一点。¹⁵

18. 与此同时，由于采用多种不同的衡量社会和环境影响的标准，投资者认为衡量社会影响是最大的挑战之一。其中就包括全球报告倡议组织的规则(IRIS)，该组织通过公认的社会、环境和财务绩效指标目录来推动起草可持续发展报告。¹⁶
19. 作为更广泛地推动可持续发展目标工作的一部分，众多参与方更加愿意支持体面劳动成果，这为国际劳工组织提供了重要机遇，使其能够利用创新性融资机制促进体面劳动议程，以及发展有关能力来设计、实施和监督对发展产生实际积极影响的举措。因此，一个让国际劳工组织专业知识显得弥足珍贵的关键领域是为衡量投资对体面劳动的影响提供专业指导。国际劳工组织的国际劳工标准体系、监督机构、优先接触劳动世界的参与者及其全球性的专业知识往往能为开发相应的工具以及通过社会伙伴的参与等最大程度地影响各种举措的设计与推出奠定一个权威的基础。

与参与创新性融资相关的风险

20. 至关重要的是正确的合作伙伴的挑选与参与，这些合作伙伴要认同和支持国际劳工组织的使命，拥有共同的价值观和目标，并在其经营活动中尊重工作中基本原则和权利。创新融资往往涉及到私营部门参与者，因此必须以现行公私伙伴关系指导方针为基础，建立适当的尽职调查机制，为这种伙伴关系提供指引和评估。
21. 这种伙伴关系和尽职调查机制旨在实现发展成果目标。鉴于许多创新性融资机制也是投资机制，因此存在无法实现预期结果的风险。这意味着投资资本可能会损失，投资者将无法得到全额偿还。同样重要的是，在此种情况下，包括国际劳工组织在内所涉及的合作伙可能面临着声誉风险。
22. 创新发展融资的参与方援用体面劳动议程的价值观需以公认的定义和原则为基础，这些定义和原则来源于国际劳工组织在确定体面劳动目标和适当衡量技术方面的专长和权威。特别是，投资需要面向国家和全球商定的发展需要，关键在于充分监测和准确衡量成果，以确保在各层面取得最佳和平衡的影响。国际劳工组织拥有专业知识，可以帮助制定体面劳动方面的成功指标。联合国许多实体已参与了与体面劳动直接相关的举措。国际劳工组织务必在三方成员充分参与的基础上并根据国家主导的原则和政策与预算一致性的要求，努力确保这些举措体现本组织的原则。

¹⁵ 国际劳工组织和国际金融集团(2016年):《[进展与潜力：关注企业业绩](#)》，更好的工作计划。

¹⁶ IRIS 由全球社会企业投资网管理。见：<https://iris.thegiin.org/>。

4. 国际劳工组织的参与潜力

23. 目前正在制定的大量创新融资举措涉及《体面劳动议程》的各个方面，通常被置于用于衡量社会责任投资的环境、社会和治理框架的社会支柱的背景下。¹⁷ 国际劳工组织作为体面劳动和影响衡量问题方面的权威机构往往能发挥难能可贵的作用。为此有必要进一步探讨国际劳工组织可做出何种具体贡献，以及如何最有效地构建国际劳工组织的参与计划。
24. 国际劳工组织参与创新性融资机制的目的是为了确定在国际劳工组织三方成员的充分参与下如何利用这些机制来支持全球和国家层面的体面劳动成果。对国际劳工组织而言，通过这些机制推进体面劳动成果的机会可使其能够影响和引导更多的资源用于实现体面劳动成果，并能让新的利益相关者参与扩大成功的干预模式。国际劳工组织将通过此种方式帮助制定健全的干预模式(其融资机制可对体面劳动产生积极影响)，同时提供投资回报，促进潜在的可持续性和规模的扩大。
25. 此外，需要建立监测、评估和报告体系，以弥补缺乏数据和评估创新性融资机制对体面劳动成果影响方面的不足。由于财务支付通常与实现成果相关，因此各项指标必须具体、可衡量并与预期结果充分挂钩。
26. 国际劳工组织可扮演多种角色：
- (1) 影响者：经与其三方成员的充分协商，国际劳工组织可与联合国合作伙伴、发展融资机构、双边发展伙伴以及私营倡议组织和实体合作，努力寻求影响与引导此类计划。
 - (2) 咨询者：国际劳工组织还可以就三方成员如何在这一领域提出自己的观点和建立自己的专长提供指导，以期影响他们的国家建立和实施创新融资机制的方式。这还将涉及到将国际劳工组织三方成员、公共和私营机构及其他创新金融利益相关方聚集在一起，讨论并制定实施体面劳动成果的创新方法。
 - (3) 标准和知识的传播者：国际劳工组织还可采用工具和指标的形式，作为公共产品提供一系列体面劳动问题的信息，例如以此作为基础供社会企业投资基金来评估和跟踪在体面劳动方面取得的进展。

¹⁷ 2018年10月，由伦敦经济和政治学院和哈佛负责任投资倡议主导下的“投资于公平转型倡议”与国际工会联合会合作发布了一份投资指南，这是一个为公平过渡和将气候行动与包容性增长和可持续发展联系起来的框架。该框架应使投资者作为受托人采取行动，并将其全部环境、社会和治理内容纳入其投资策略中。

27. 在所有这些角色中，对三方成员和工作人员进行培训和能力建设，对于确保三方成员及其机构有效参与投资预筛选、尽职调查和可持续性管理等过程至关重要。国际劳工组织国际培训中心在这方面发挥着重要的交叉作用。¹⁸

5. 前进方向

28. 国际劳工组织拥有巨大机会来推动体面劳动事业，确保在充分了解所涉风险的情况下，通过这样任务规模提供充足的资金来实现体面劳动目标，同时建立自己的知识储备，系统性地为其战略提供依据，其中特别要考虑到改革中的联合国和可持续发展目标。抓住这些机遇需要有效地减缓风险。

29. 国际劳工组织在参与创新性融资方面已初步采取了一些措施。为了理解、评估和参与创新性融资机制，需要进一步加强其在该领域的新能力。正如国际劳工大会决议所要求的，本文件为发展此类专长奠定了基础。

30. 具体而言，建议劳工局：

- 继续加深对创新性融资机制的了解，并相应地发展在这一领域的的能力，包括通过进一步确定和评估与体面劳动成果相关的领域；
- 发展三方成员的能力，进一步提高对创新融资及其扩大体面劳动成果潜力的认识，以此作为其可能参与此类融资计划的基础。

31. 这些措施将奠定一个基础，以便了解并确定国际劳工组织在全新相关的创新性体面劳动融资方面可发挥的更为长期的作用，并将为《国际劳工组织2020-25年发展合作战略》提供依据。该战略将于2020年3月提交给理事会。

决定草案

32. 理事会要求劳工局考虑其就国际劳工组织参与创新性融资机制事宜提供的指导，并实施其就前进方向提出的建议。

¹⁸ 欲知有关这些问题的更多情况，见“国际劳工组织全系统机构能力发展战略”（GB.335/INS/9）。