



减贫与增长信托（PRGT）和政策支持工具（PSI）支持的规划中的社会保障措施和规划设计

2017年4月21日

概要

基金组织为低收入国家提供了大量支持，包括通过减贫与增长信托（PRGT）提供的优惠融资，该优惠融资目前利率为零。自 2010 年以来，在基金组织支持的安排中，有一半以上包含减贫与增长信托贷款机制。支持减贫是这些贷款机制所支持的各项安排的核心目标。

本文探讨了在促进包容性增长的更广泛框架内，减贫与增长信托支持的规划如何保障对贫穷和弱势群体的支出。在一些情况下，国家减贫计划寻求在以国内收入调动、拨款或债务融资方式普遍增加支出的背景下，将支出转移至社会计划。在其他情况下，目标是通过采取补偿性政策措施，来保障贫穷和弱势群体免受可能对其造成不利影响的财政调整 and 改革措施的冲击，以增强社会安全网。在讨论社会保障措施时，本文重点阐述在减贫与增长信托和政策支持工具支持的规划的设计过程中，这些目标是否以及如何令人满意地得到体现。社会支出在改善社会成果（包括通过长期减贫）方面是否有效，这一点不在本文的讨论范围内。

一般来说，减贫与增长信托和政策支持工具支持的规划以实际人均公共支出增加为目标。预计此类规划中的支出在五年内平均增加 15% 左右，而在没有资格享受优惠融资的国家（资金由普通资金账户提供）中，其规划中的支出平均增加 4% 左右。大多数只可使用普通资金账户的基金组织资金使用者会寻求支持，以应对艰难的宏观经济局势，而有资格使用减贫与增长信托的国家则常常寻求基金组织安排，以支持其中期增长计划。分析表明，在减贫与增长信托和政策支持工具支持的规划中，医疗和教育支出通常能得到保障。

本文回顾了减贫与增长信托和政策支持工具支持的规划中的有关社会保障措施的经验，并提出了关于良好做法的建议。社会保障措施分为两类：(i) 使用社会和其他重点支出方面的规划下限；(ii) 旨在保护弱势群体的具体改革措施。主要的经验是：

- **在改进规划支出下限的设计和使用时还有空间。**减贫与增长信托支持的几乎所有规划均包含关于设定社会和其他重点支出下限的示意性目标（IT）；在超过三分之二的情况下，目标已达成。本文提出的建议侧重于对此类目标作出更严格的规定，以更好地确定对弱势群体的支出。
- **具体改革措施尽管很少使用，但往往是支持弱势群体的最有效工具。**在减贫与增长信托和政策支持工具支持的规划中，大约15%的规划包含此类措施。而这些措施需要进行财政整顿，并经常被用来补充或增强现有的社会安全网，因为低收入国家的社会安全网普遍不完善。尽早（最好在监督讨论中）与其他发展伙伴开展合作，可以加强社会保障措施的规划设计工作。由于保护弱势群体的改革措施的设计和执​​行可能很复杂，建议利用世界银行和其他发展伙伴的专业知识，在非危机状况下（例如，作为基金组织监督工作的一部分）予以探讨。

本文提出的建议不要求基金组织改变政策。这些建议主要来源于现有的良好做法，本文提议更加全面地采纳这些良好做法。预计本评估完成之后将有一份针对工作人员的指导说明，阐述在与低收入国家开展的第四条磋商和基金组织支持规划中如何最有效地解决社会保障问题。