

基金组织参与社会支出战略

2019年4月4日

执行摘要

过去十年来，社会支出问题受关注程度日增。这反映出两点，一是日益加剧的不平等引发关切，二是必须向弱势群体提供支助，特别是在全球金融危机过后。全球各方还承诺继续支持 2030 年[可持续发展目标](#)中提出的包容性增长。当前持续的人口、技术和气候发展态势将带来新的挑战。社会支出被视为解决这些问题的一个关键政策杠杆。

与此同时，基金组织在社会支出方面的工作亦有增加。基金组织的分析工作进一步阐明了不平等与增长之间的关系、社会支出在促进持续和包容性增长方面的重要作用以及实现教育和卫生领域可持续发展目标所需的资源。对包容性增长的日益重视还反映在其业务活动当中，包括在基金组织资助规划中使用社会支出“最低标准”。基金组织加强了对不平等问题的监督工作的参与，并加大了技术援助力度，以扩大社会支出的财政空间。

本文件提出了一项战略，以指导基金组织参与社会支出问题。2017 年独立评估办公室发布的“基金组织与社会保障”报告确认，基金组织的参与随着时间的推移不断扩大，但同时也发现其参与存在不平衡，仍有加强的空间。针对本文件进行的分析证实了这一发现，并确定了其他挑战。本战略旨在阐明参与的范围、目标和界限，对于基金组织管理层就执董会批准的独立评估办公室所提建议作出回应至关重要。

本战略将助力基金组织提高参与实效。本战略的参考信息来源包括进一步的背景分析、内部和外部磋商，以及 2017 年独立评估办公室报告：

- **基金组织的参与将对具体社会支出问题的宏观重要性评估和在规划背景下对该问题的审议，以及现有内部专门知识为指导。**社会支出成为重大宏观问题的三大渠道是财政可持续性、支出充足性和支出效率。本战略鼓励及早与当局互动协作，并提出了两个设想，一是工作人员继续就社会支出的可持续融资问题制定政策建议的设想，二是加大对社会支出质量的重视，同时利用国际发展机构的专门知识，以改善社会成果。
- **将改进与国际发展机构之间的协作。**基金组织财政事务部将发挥促进和加强国家工作队与国际发展机构间合作中心的作用，同时还将鼓励国家工作队及早与相关国际发展机构互动协作。与民间社会组织等其他利益攸关方之间的互动协作也将进一步得到加强。
- **将加强规划设计和贷款条件。**这就要求更加一贯地重视在基金组织资助规划中减轻调整对弱势群体的不利影响，这与帮助成员国纠正国际收支问题和实现外部可维持性的两大主要目标相一致。贷款条件同样也有助于增强税收能力，以助扩大社会支出，提高社会支出质量，填补数据和信息空白。

- 关于使用针对性的以及普遍的转移支出的建议将放在社会保障体系有效性的背景下加以讨论。相应设计取决于各国的社会和政治偏好，但不应该超出各国财政和行政所能承受的限度。
- 在特定国家，外部沟通将侧重于对反映总体宏观财政环境和战略的基金组织政策建议作出明确解释，同时阐明基金组织可为之事和不可为之事。

在执行战略期间，必须向基金组织工作人员提供详细和循序渐进的指导。《工作人员指导说明》将于2020年年底完成，其中将详细介绍现有的重大支持和为强化现有支持而拟采取的举措，包括为国家工作队提供更多工具和改进知识管理。《指导说明》旨在帮助国家工作队确定何时以及如何广泛参与不同社会支出问题的优先次序。随着基金组织经验的不断积累，还将视需要对《指导说明》进行更新，以反映社会支出问题不断演变的性质。在此期间，国家工作队可继续利用现有资源，一如既往地广泛参与社会支出。

由于基金组织对社会支出问题的参与已经非常广泛，因此，就目前而言，除一些设置成本外，预计本战略执行工作对额外资源的需求不大。

批准人：
Michael Keen和
Kristina Kostial

由David Coady（财政事务部牵头人）和Zuzana Murgasova（战略、政策及检查部牵头人）主持编写，编写团队成员包括：Maura Francese、Dominique Guillaume、Nikhil Brahmanekar、Wendell Daal、Brooks Evans、Csaba Feher、Emine Hanedar、Emmanouil Kitsios、Jorge Martinez、Delphine Prady、Baoping Shang（均为财政事务部工作人员）；Fei Liu、Gohar Minasyan、Ke Wang、Irene Yackovlev（均为战略、政策及检查部工作人员）；以及Nicolas Mombrial（信息交流部）。另外，Nghia-Piotr Le提供了研究协助。Liza Prado提供了制作协助。