

概要

继应对全球金融危机余波、解决食品燃料价格冲击问题以及应对低收入和脆弱群体面临的更广泛压力后，基金组织在过去十年中已逐渐增加了对社会保障问题的关注。因此，基金组织超越了“以财政为中心”的传统做法，认识到社会保障也会因更广泛的原因（包括社会及政治稳定问题）而具有“宏观重要性”。

要评估基金组织开展社会保障工作的情况，复杂之处在于：不论在基金组织内部还是外部，“社会保障”（或更为宽泛、相互重叠的一些术语，如“社会支出”和“社会保护”）都不存在标准定义。在本次评估中，我们将“社会保障”理解为包含了向弱势个体或家庭提供福利的政策。“社会保障”还包含了食品及燃料补贴，以体现这些政策所具有的社会保障特性。但本次评估并未将卫生教育支出等一般性的长期减贫政策包含在内。

本次评估发现，基金组织广泛参与了各国的社会保障工作，不过参与程度各有不同。有时，基金组织的参与程度较深，开展了各种活动（双边监督、技术援助和/或规划），详细分析了对分配的影响，讨论了政策选择，积极倡导了社会保障，并将社会保障措施纳入了规划设计和/或贷款条件之中。另一些时候，社会保障工作就相对有限，主要是强调弱势群体保护以及增加相关支出财政资源的重要性，并没有详细分析或后续跟进。

基金组织参与社会保障工作的程度因人而异，这在一定程度上体现出基金组织对各国具体国情做出了适当的反应（特别是评估社会保障政策是否具有“宏观重要性”），也反映了发展伙伴或该国本身专业知识的可用程度。但一些特殊因素似乎也起了一定作用，在监督工作中尤其如此，因为工作人员对于应在此方面开展何种工作以及基金组织在社会保障方面的角色看法不一，对这些问题的兴趣也各有不同。在一些情况下，工作人员提供了高质量的分析；但有时，由于工作人员试图对越来越多的政策问题给予适当关注，在监督工作中考虑社会保障问题似乎就变成了走形式。各国官员表示，建议往往过于宽泛，没能考虑一国的具体情况。

而在规划中，基金组织几乎总会考虑社会保障问题，尽管实施的结果有好有坏。基金组织总是强调需要降低规划措施对最脆弱群体的潜在不利影响，且应与发展伙伴共同努力来解决社会保障问题。不过当局有时认为基金组织未能考虑本国国情，而基金组织在将社会保障的考虑因素纳入规划设计和贷款条件时，时不时会面临实施方面的挑战，这是因为该国能力不足，且各国的承诺存在差异。

基金组织与世界银行在社会保障方面的合作总体较好，基金组织能够有效利用世界银行在该领域的专业知识。基金组织倾向于针对贫困群体和脆弱群体提供社会保障，这与世界银行的做法一致。尽管如此，基金组织的做法与国际劳工组织和联合国机构使用的方法并不一致，后者在社会保障中使用了“以权利为基础”的做法，强调的是普遍的福利，并针对类别（如按人口划分的群体）而非收入水平来提供保障。由于观点不同，基金组织与这些机构开展合作时会面临挑战；而随着世界银行采用普遍的社会保障作为目标，基金组织与世界银行的合作也将变得更为复杂。

这种差异也影响了民间社会组织对基金组织在社会保障和联合国“可持续发展目标”方面的承诺的看法。基金组织在对外沟通中强调了基金组织的“人性一面”，但这并不总能说服利益相关方（特别是民间社会团体），尽管由于各方期待之声高涨，基金组织对社会保障的重视程度确实在不断增加。

展望未来，鉴于各方对不平等、社会政治稳定、贸易/移民/新技术对弱势群体的影响、人口老龄化的影响等问题十分关切，社会保障问题将很有可能在政策议程中保持重要的位置。本次评估最后提出了一些建议，以进一步加强基金组织在此方面开展工作的有效性。

- 首先，重要的是应建立一个明确的战略框架，在有限的人力资源面临多种用途的情况下，确定基金组织参与社会保障工作的范围、目标和界限。基金组织没有能力或专业知识来深入参与所有成员国的社会保障工作；而在这样一个框架下，基金组织将可采取更为一致的做法来逐国确定社会保障的优先工作，帮助在内外部建立起有关基金组织责任的适当预期。
- 第二，对于那些社会保障被认定为具有“宏观重要性”的战略优先任务的国家而言，基金组织应深入分析其具体国情，据此量身提供建议。可以参考发展伙伴或国家当局的有关工作来提供建议（如果这些信息可得），否则可能需要在内部开展必要的分析。
- 第三，基金组织需要找到更为现实有效的方法来设计规划及贷款条件，以保证减轻规划措施对最脆弱群体的不利影响。这项工作可以以近期关于“低收入国家规划的社会保障”的执董会文件的分析和建议为基础，但应扩大范围，以覆盖所有成员国实施的基金组织支持的规划。
- 第四，在对外沟通中，基金组织应切合实际地阐释其应对社会保障问题的做法，解释在其职能及有限资源和专业知识下可以做到及无法做到之事。这将有助于调整利益相关方的预期，避免给基金组织带来声誉风险。
- 第五，基金组织应在社会保障领域积极开展跨机构合作，寻找建设性的方式与发展伙伴（特别是具有不同职能和政策重点的机构）进行合作。