



世界卫生组织

执行委员会
第一一五届会议
临时议程项目 5.3

EB115/INF.DOC./7
2005 年 1 月 12 日

战略性资源调拨指导原则

前言

1. 根据秘书处关于 WHA51.31 号决议的报告，第五十七届世界卫生大会要求总干事制定全组织范围战略性资源调拨的指导原则和标准以便提交给执行委员会第 115 届会议审议。该决定指出：

“第五十七届世界卫生大会，在审议了关于向区域的正常预算拨款的报告之后，注意到第 21 段中包含的建议，决定要求总干事与会员国和区域协商，根据客观标准制定指导原则，以便应用于分配所有来源的资金，同时考虑到公平、效率和绩效以及对最需要国家、特别是最不发达国家的支持，供执行委员会第 115 届会议审议。”

(57/10 号决定，2004 年 5 月 22 日)

2. 制定指导战略性资源调拨的原则和标准是一项需要本组织各级及会员国通过持续协商合作和参与的任务。
3. 本文件建立在一些会员国对指导原则草案提出的意见的基础之上。它也反映了主要通过区域和总部参与的世界卫生组织秘书处一个工作小组开展的进一步协商和讨论。它进一步阐明指导原则草案以及围绕战略性资源使用的过程。
4. 此项工作正在结合其它主要管理程序进行。目前正在制定的指导本组织 2006-2015 年时期工作的第十一个工作总规划和包括一项拟议战略性计划在内的以成果为基础的管理框架也将与战略性资源调拨密切结合。本组织不同层次之间及贯穿本组织不同层次

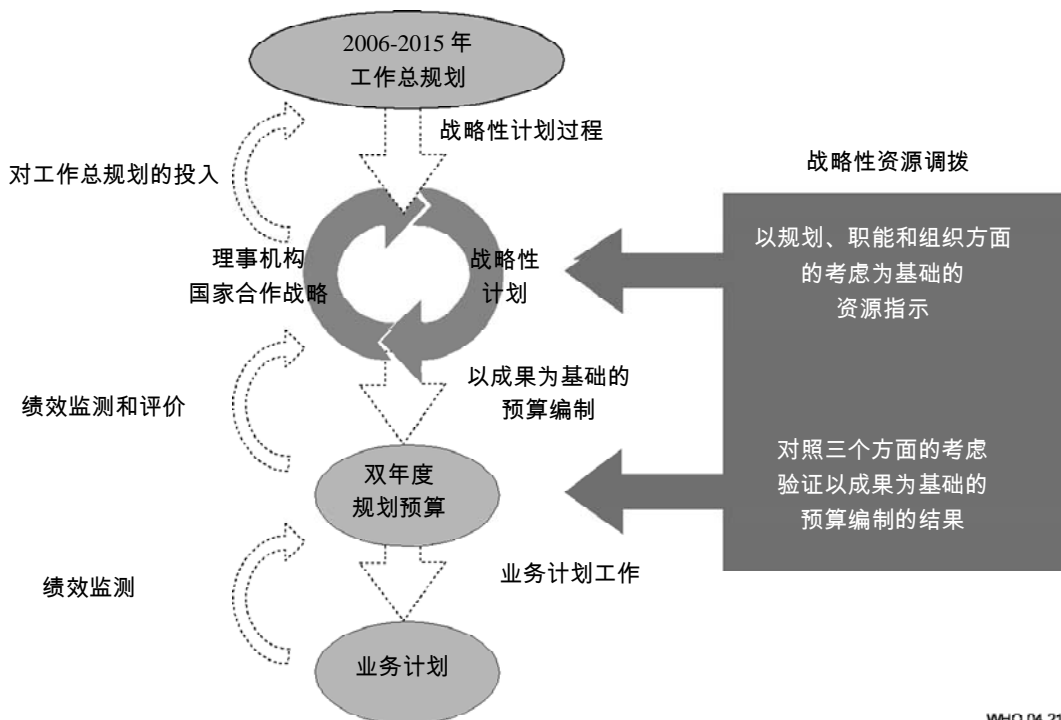
的新的工作方式，包括制定“一个国家战略、计划和预算”以及权力下放，也是对此项工作的主要投入。最后，全组织范围努力提高有效性和效率均将支持更有效利用资源并从中受益。

5. 制定战略性资源调拨指导原则是一次机会，以便进一步加强本组织以成果为基础的管理方法。必须正确处理以成果为基础的预算编制方法与制定战略性资源调拨原则和标准。虽然这两种做法并不一定互相排斥，甚至可能互补，但必须注意不要回到以资源为基础的做法，使资源分配脱离本组织的战略方向和目标。

6. 在过去几个月里，已对更新的以成果为基础的管理框架提出一项建议，目的是对计划工作采取更具战略性的做法和简化主要程序。它将包括一项全组织范围的战略性计划，该计划将建立在第十一个工作总规划、国家合作战略和理事机构决议的基础之上。通过彻底的协商过程制定并经理事机构认可，它将在6年或3个双年度规划预算期间向本组织提供指导。因而它将有助于支持、加强双年度规划预算并向其提供连续性。

7. 下列图表描述与战略性资源调拨有关的这些不同程序和手段。

战略性资源调拨：过程



WHO 04.213

8. 任何以成果为基础的管理框架一个主要组成部分是随着时间推移监测绩效和评价规划影响的能力。如同计划过程将得到更好地阐明一样，世界卫生组织的监测能力和责任制将通过拟议更新的框架予以加强，导致更高效地编制规划预算。正是在这种情况下，必须通过世界卫生组织的执行情况评估报告以及其它监测和评价机制处理绩效和效率因素。

战略性资源调拨：指导原则和考虑

9. 已经制定指导原则草案以支持全组织范围的战略性资源调拨。通过在线网上协商过程，一些会员国已对指导原则草案表示总体支持。由于它们起着指导工作前进的作用，下面阐明修订的 7 项指导原则草案¹。

原则 1

战略性的资源协调和调拨首先必须由制定战略计划和以成果为基础的预算作为推动力，在全组织范围内的计划过程之后确定预期成果并以从下到上的方式根据产生这些预期成果估计所需的资源来制定预算。

原则 2

预算应涵盖世界卫生组织所有的财政资源。应当全面考虑资源需求，包括作为全组织范围内预算一部分的所有资金来源的收入。

原则 3

计划过程应由世界卫生组织长期战略方向作为指导，包括区域和国家特征，以及由国家合作战略分析产生的结果。战略性资源调拨各方面的考虑(规划、职能和组织方面)将起到向这一过程提供信息的作用。

原则 4

应当为整个战略计划阶段规定相对的资源指示。资源指示应当有足够的宽度并提倡灵活性，而不是刻板僵化。

¹ EB115/CD/1

原则 5

战略计划过程中应考虑到具体规划或办事处的以往绩效。为了确保绩效良好的规划或办事处得到奖励，将对以往的一个或多个预算周期绩效评估报告进行考虑。将对未能产生预期成果的规划或办事处进行仔细检查，以便更充分地了解不足之处和提供足够的支持。

原则 6

在规定战略性资源调拨范围时，应考虑到三个互补的方面。

(a) 规划方面的考虑反映了本组织在实质性规划提供方面的重点。它回答了“世界卫生组织希望实现的总目标和最终目标是什么？”的问题。《工作总规划》、执行委员会和卫生大会决议以及《千年发展目标》等其它全球承诺中规定了这些总目标和最终目标。

(b) 职能方面的考虑回答了“世界卫生组织如何才能最好地实现其总目标和最终目标？”的问题。它涉及本组织的核心职能，例如规范化工作和技术合作，以及世界卫生组织应如何使这些职能达到平衡以便以最高效率实现其战略目标和全球预期成果。

(c) 组织方面的考虑涉及世界卫生组织在国家、区域和总部的办事处。它为“在本组织何处的工作开展得最好和最有效？”的问题提供了解答。资源应当用于正在开展工作的地方。

原则 7

战略计划过程和以成果为基础制定预算的结果必须根据战略性资源调拨的各方面考虑和标准进行验证。可能需要作某些调整，包括向上或向下调整预期成果。反复、透明和协商性的过程对确保以成果为基础的预算制定措施的完整性和可信度是至关重要的。

根据目标范围，将定期检查调拨资源的实际情况。虽然实际拨款在战略计划周期的某些部分可能会与目标不同或偏离目标，但在整个阶段中应当达到平衡。如出现巨大差异，可修订目标范围以反映情况的特殊变化。

10. 战略性资源调拨首先是一个协商过程。这些原则应导致更有效利用资源，验证以成果为基础制定预算的结果，并且资源调拨的重点为最需要国家。简而言之：*以适当的方式在适当的地方做适当的事情。*

11. 原则 5 中概述的三个方面的考虑系战略性资源调拨措施的核心。规划方面的考虑在战略计划过程中加以应用，为规划制定提供指导框架和为验证成果与本组织职权的一致性提供工具。由此产生的**职能**方面的考虑开始发挥作用，以便通过确保只要权力下放可提高有效性和/或效率就予以实施以及应用最佳战略措施进一步制定战略目标。组织方面的考虑将包括本组织各级指示性资源总计划，这将为战略性计划工作提供信息和用于对照以成果为基础制定预算的结果进行相互核对，以确保公平和团结，从而支持最需要国家。

12. 战略性资源调拨应考虑到所有这些同等重要的各方面考虑，对此将进一步详述如下。由于它们是相互依存的，因此应将它们视为相互关联。

规划方面的考虑

13. 规划方面的考虑是关于“做适当的事情”，确保存在明确的战略方向，并且本组织正在向自己提供手段以便通过最有效利用其资源实施这一方向。

14. 在拟议战略计划中概述的战略目标将作为出发点，并且将通过一个全组织范围的透明协商过程予以确定。在随后双年度规划预算编制周期可对它们进行审查，以考虑不断变化的情况和新出现的需求。战略计划将包括 4 至 5 项高级别目标和 15 至 20 项战略目标，其实现可通过战略措施予以支持。

15. 为确定战略目标，必须考虑一些主要的层面和标准。这些在过去已经以各种不同的方式予以阐明，并且利用这些工作是有益的¹。查明的一些标准包括：

产生影响的潜力；

具有全球重要性和相关性的主要卫生问题；

¹ 第十个工作总规划，2002-2005 年，第 6 页，第 13 段；EBPDC3/7，世界卫生组织的重点确定，1996 年 11 月 20 日，第 2-3 页，第 4-6 段；EUR/RC43/4，1996-1997 年规划预算重点，第 3-4 页，第 13 段。

世界卫生组织以本组织目标和核心职能为基础的比较优势；

通过流行病学调查和疾病负担查明的会员国需求；以及

通过讨论、决定和决议已获授权的来自会员国的主要要求。

16. 根据战略目标和措施的性质以及职能分析，将确定相对资源需求。假定不同性质的战略目标、措施和相关职能可能具有不同的费用影响。这一资源指示将起到指导和相互核对以成果为基础编制预算过程的作用。

17. 高效率和有成效地利用资源的关键将是找到适当平衡以确保可向*所有*世界卫生组织战略目标适当提供资源。一个规划的高资源水平不应被视为对资源不足的其它规划的补偿。

职能方面的考虑

18. 职能方面的考虑是确保“以适当的方式”做事情的关键。

19. 鉴于各战略目标可通过不同职能的组合予以实现，这方面的考虑是与规划方面的考虑相联系的，这些在世界卫生组织的《组织法》、卫生大会决议和第十个工作总规划中均作了概述。有必要对这些进行回顾，作为制定第十一个工作总规划的一部分。

20. 职能方面的考虑还可能更重要地与组织方面的考虑紧密联系在一起。虽然在各级均或多或少地开展所有职能，但是本组织的不同层次发挥不同的作用。

21. 作为战略规划过程的一部分，必须为每项战略目标进行评估，以便确定在本组织不同层次各项职能和作用在最大限度提高有效性和效率方面的相对重要性。这些指示虽然广泛，但有助于向以成果为基础编制预算过程提供信息并验证这一过程。

22. 一项基本原则应是在最接近采取行动的地方履行职能。

组织方面的考虑

23. 组织方面的考虑起到确保我们“在适当的地方”做适当的事情的作用。必须在本组

织各级提供资源，反映何处可以最高效率开展工作和利用本组织三级的互补优势。

24. 关于这方面的考虑，有益的是制定机制以评价和分析以成果为基础制定预算的结果，从而确保战略目标、职能分析和开展工作的组织层次之间的一致性。

25. 在利用和吸取其它类似机制的经验时，应在其发展供世界卫生组织利用过程中确保若干一般原则：

贯穿本组织的有效资源利用的任何做法应牢固确立在公平和团结的原则的基础上，以支持最需要国家，特别是最不发达国家；

它必须以可应用于评价作为全组织范围综合预算一部分的所有来源资金合理利用的标准为基础，其中包括评定会费、杂项收入和自愿捐款。但是，这些资金的不同性质可能必须在该机制中予以考虑。

将对这三个层次各自调拨的资源范围作出初步指示。但是，决不应将其视为通过预先确定资源分配来取代以成果为基础的预算编制过程。

26. 组织方面的考虑应与其它两个方面的考虑相一致。各级指示性资源总计划应反映总体战略方向、目标、措施和要开展的相关职能，并可按下面提出的思路拟定。

27. 在国家级调拨的资源可包括两个组成部分：

所有国家均等参与部分，即确保对会员国就地基本支持所需的资源，占国家资源总额较小的份额；

以需求为基础部分，根据战略方向和目标考虑到卫生需求、社会经济状况和人口因素。

28. 利用的指标应是可靠的、可比较的、定期更新并可向所有会员国提供，这意味着在获得更为健全和相关的卫生和社会经济指标之前可采用适当的代用指标。需要加强努力以确保在指标可靠性方面取得迅速进展。

29. 应有一个核心组成部分以覆盖各区域相对统一的区域职能。无论其相对需求如何，所有区域办事处应代表本区域会员国履行某些职能。必须结合在总部和国家级履行的职能来考虑区域职能。应将补充的以需求为基础部分计算在内，以反映区域特征。

30. 一特定区域的资源总计划从而由分配给该区域国家的资源总和及分配给区域办事处的资源组成。这应作为一个范围提出。随后区域内的分类将由区域根据各自区域委员会确定的区域政策并按照本组织的总体设想和政策提出建议。必须制定全组织范围的基准，以确保各区域国家之间的一致性和公平性，包括国家核心存在，这可能需要随着时间推移采取渐进做法。

31. 必须根据规划方面的考虑并结合在区域和国家级履行的职能确定总部适当的指示性相对资源水平。必须在权力下放的背景下考虑总部的全球职责，同时确保世界卫生组织全球规范化工作的可持续性。

战略性资源调拨：过程

32. 成功的战略性资源调拨将需要一个健全透明的协商过程。它必须联合以成果为基础的管理框架，包括 6 年战略规划过程。将采取的步骤概述如下：

步骤 1：作为战略规划过程的一部分，将确定总目标和战略目标。将指出各战略目标的相对资源需求。这本身就是一个持续若干个月的全组织范围协商过程，并建立在制定第十一个工作总规划的基础之上。

步骤 2：将对各战略目标进行分析，以便广泛地评估战略规划阶段行动的主要重点应放在哪一个组织层次。这一对三个层次作用的分析以及以组织方面的考虑为基础的相对指示性资源分配总计划将在整个组织内明确传达。

步骤 3：然后将以战略目标为基础并铭记战略性资源指示，利用以成果为基础的做法制定双年度规划预算方案。这可能意味着若干反复和全组织范围协商。

步骤 4：将对照规划、职能和组织三个方面的考虑以及步骤 1 和 2 中阐明的方向验证以成果为基础制定预算的结果。

步骤 5：可能需要开展进一步审查以确保成果与战略方向和目标相一致；必须确保与目前的分配保持一定程度的连续性。

步骤 6：在贯穿整个秘书处的参与过程之后，总干事将向区域委员会提交一份战略性资源调拨方案供发表意见并通过执行委员会提交给卫生大会。

今后步骤

33. 在执行委员会本届会议提出评论之后，将拟定一份新的指导原则草案和做法提交执行委员会第 116 届会议。

34. 如果获得批准，将把指导原则和做法应用于随后的战略计划过程。将利用于 2005 年 9 月向区域委员会提交的工作总规划拟定 2008-2009 年战略计划和规划预算方案。然后将于 2006 年 9 月将其提交区域委员会提供意见并于 2007 年 5 月提交卫生大会批准。

= = =