世界卫生组织

执 行 委 员 会
第一四二届会议
临时议程项目 3.2

EB142/7
2017 年 12 月 11 日

世卫组织改革

提高资金效益，改善健康状况

世卫组织的资金效益战略和实施计划

总干事的报告

1. 在可持续发展目标时代和较紧张的全球财政环境下，需要更好地协调努力，并更清楚地界定众多利益攸关方的作用和增值效应。世卫组织比以往任何时候都更需要展示其所有的活动，无论在何处开展，都能最大限度地发挥资金效益和对健康产生积极影响。

2. 本报告对世卫组织范围内的资金效益做出了定义；确认了这一概念的要素，并将其应用在三个不同的层面：(i)确定全球战略重点；(ii)设计和实施规划以及(iii)发挥领导作用和履行促进性职能。秘书处还制定了实施计划，载于附件1。

3. 世卫组织新管理层的首批举措之一是着手实施全面的资金效益方法，并促进由结果和影响驱动的组织文化。这一方法是《2019-2023年第十三个工作总规划草案》的核心，该草案指出："世卫组织重视影响：《第十三个工作总规划》为每一项战略重点确定了10亿人目标。世卫组织将不再一味重视程序或产出，而是将对人产生影响作为其工作中心。世卫组织将衡量其工作结果，并将详细说明本组织与其它行动方一道向国家提供支持并对成果和影响作出的贡献。……注重影响有助于世卫组织吸引投资。将通过清晰衡量成本效益来显示投资价值"[1]。

4. 本报告的目的是向会员国通报秘书处当前在资金效益方面的工作，并就未来方向寻求执行委员会的意见和指导。

什么是资金效益?

5. 人们经常将资金效益与节支或省钱混淆起来。资金效益着重于一个组织如何实现结果。必须从资金效益角度审视将投入转化为产出进而取得成果并对外部世界产生影响的过程，以便最佳开展工作和投入资源，确保顺利完成本组织的使命和目标。

[1] 文件 EBSS/4/2。

6. 实现资金效益需有以下三个要素：

- **节约**——尽可能节省投入（人力和财力）；
- **效率**——使用这些投入获得或“购入”尽可能多的产出；
- **有效**——保持本组织产出尽可能高的质量，以便产生尽量大的影响。

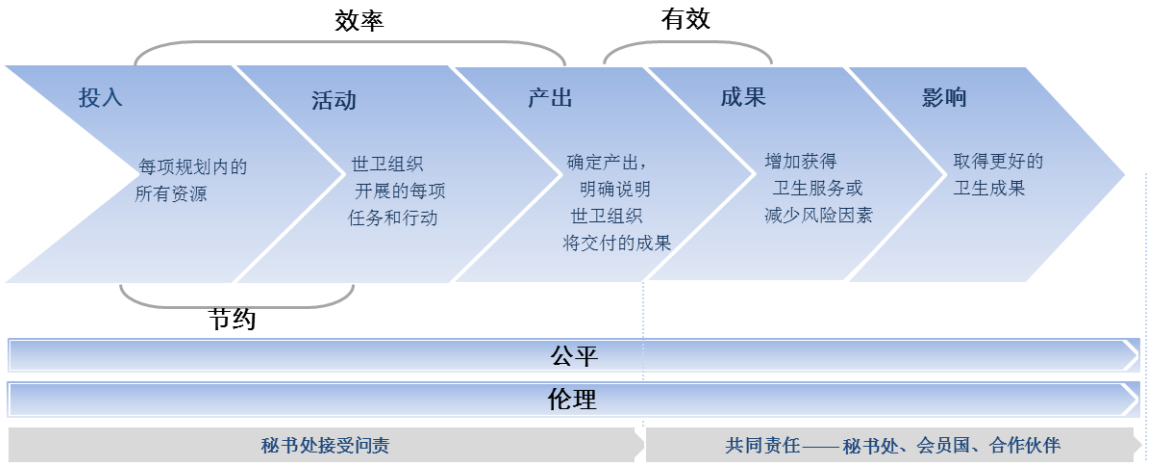
秘书处还决定增加另外两个与本组织使命和业务性质有关的要素：

- **公平**——考虑到产出惠及最脆弱和难以达及人群并确保覆盖这些人群的程度；和
- **伦理**——确保所有投入、产出和成果符合尊重、善意、正义和不造成伤害的基本伦理原则[1]。

世卫组织资金效益现状

7. 为了在从投入资源到产生影响每个阶段实现资金效益，必须明确秘书处和会员国各自的作用和责任。

图：世卫组织的结果结构和资金效益的五个要素



8. 上图展示2014年实行的结果结构。它列明了从投入到实现卫生影响的过程，明确了本组织三个层级的作用和责任。该图显示，秘书处负责节约和提高效率，但必须与会员国一道提高有效性。

[1] 关于五个要素的图示见文件 A70/INF./6。

9. 还应指出的是，当结果结构的具体要素逐级递进和演化时需考虑和衡量节约、效率和有效性（例如在投入转化为活动和产出时需注重效率），而在结果链各个环节都应考虑公平和伦理因素。但这并不意味着可以笼统地以公平和伦理为由不考虑效率因素。

10. 考虑到这一点，可以开展以下工作将这些资金效益要素转化为世卫组织行动的基础框架：

- **确定全球战略重点**，其中需考虑本组织在适当地方开展适当工作的程度；探索世卫组织的组织架构是否有助于确定重点；本组织的治理结构是否能够确保有一定的主动性来支持确定重点；通过工作评估和全组织学习，确保持续改进；

- **设计和实施规划，重点是国家级**，严格审查特定规划的设计，在考虑采取干预措施时比较各项备选方案，注重人力和财力的成本核算和使用，然后监测进展和评估影响；

- **发挥领导作用和履行促进性职能**，重点是全组织高效履行职能，以支持实现结果。在这方面，还需考虑跨领域因素，注重提高透明度和加强以证据为基础的计划工作、监测和评估。

11. 为确定全球战略重点[1]，需要与会员国大量磋商，并需参照工作总规划和规划预算。这两份文件阐明秘书处和会员国为达到既定卫生目标在若干年期间的共同努力。《第十三个工作总规划草案》充分应用了资金效益方法：有选择性地明确界定了一组（三个）关键战略重点，并将其与雄心勃勃的全球进展目标联系起来；同时注重影响（超越了产出），使用影响框架衡量结果，并详细说明秘书处对这些结果的贡献。

世卫组织的资金效益：
全球消灭脊灰行动

全球消灭脊灰行动于2012年启动了一项工作，以确定和评估提高资金效益的机会，并增强全球消灭脊灰行动的效率和有效性。该研究报告确定和审查了重大的成本驱动因素以及国家之间的差异，探讨了成本效益和资源转移机会，并确定了供其它地方借鉴和使用的最佳做法。例如，与其它行动分摊成本，覆盖难以达及人群，利用新技术，改进风险缓解措施，并改进前瞻性计划制定工作。研究报告还提出了若干具体的操作建议：在短期（未来12个月），提高口服脊灰疫苗缓冲库存管理以及培训质量和频率；在中期（未来1-2年），随着一些地区消除脊灰，更好地估测目标人群和优化补充免疫运动的频率，并调整活动规模；长期而言（未来2-6年），制定全球消灭脊灰行动基础设施和活动的长期计划，优化人员支出，并评估由全球消灭脊灰行动支持的非脊灰活动的价值。

[1] 关于设计和实施规划以及发挥领导作用和履行促进性职能的更详细讨论，见文件 A70/INF./6。

12. 随后，规划预算将实施工作总规划的三个战略重点，并将成为未来双年度的主要决策工具，以本组织三个层级的工作为重点。

查明各种多边组织的资金效益情况

13. 为了帮助本组织制定其资金效益方法的模式，秘书处力求查明联合国系统内外其它多边组织[1]的相关现行做法。秘书处审查了公开提供的战略计划和规划预算，以及不同性质组织（技术/规范机构，实施机构，筹资机构）的具体资金效益战略（如果有），审查时使用了以下标准

- 有关组织是否在其战略和计划中明确使资金效益得到概念化；
- 有关概念所涵盖的要素是否与拟议的世卫组织概念框架(即节约、效率、有效、公平和伦理）相同；以及
- 有关组织是否将此概念更一致地应用于其内部业务，或者应用于其外部服务。

14. 查看的所有组织都在不同程度上纳入了资金效益原则。许多组织未在其战略计划中明确将资金效益策略概念化，但包含了资金效益原则的某些要素。技术/规范性机构往往更注重内部控制，以及其秘书处如何能够提高财务效率。实施机构或筹资机构则采取更加面向外部的观点，将实现资金效益的责任实际转嫁给合作伙伴和承包商，而这些合作伙伴和承包商在与世卫组织模式不同的框架内开展工作。所有组织都考虑到了效率和有效性问题，但却没有关于伦理考虑的任何证据。关于节约和公平问题的考虑各不相同。

15. 摸底工作清楚表明，尽管大多数联合国组织都在考虑并努力实现资金效益，但没有世卫组织可以直接引进的“现成”解决办法。不过，这项工作仍明示了一些可以考虑的重要元素/举措。

世卫组织下一步措施

16. 引进复杂的程序不大可能提高资金效益。相反，本组织应着重于依赖现有的资金效益做法和世卫组织改革最近取得的成就。虽然世卫组织已经有一些资金效益流程，但并未对其加以统一或系统地应用，也未能保持充分记录或适当评价。

[1] 调查涉及的组织包括：粮农组织，全球疫苗免疫联盟，全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金，劳工组织，艾滋病署，开发署，教科文组织，儿基会，工发组织，粮食署，知识产权组织和世界银行。

17. 2017年7月，与独立专家监督咨询委员会讨论了这个概念。委员会支持这一方法，但告诫世卫组织不要将资金效益“过分制度化”[1]。

18. 为了向前推进，制定了初步实施计划（见附件1），载明了具体行动和指导原则（附件2）。该计划的关键领域和目标如下：

- 确保以资金效益原则指导世卫组织的重点确定工作；
- 鼓励跨部门工作，减少各自为政现象；
- 在启动、实施和报告干预措施/规划的各阶段提出强有力的价值主张；
- 确保并证明将资金效益概念融入世卫组织的政策和业务规则；
- 管理世卫组织的文化变革。

19. 若干活动已经开始，并正在整个组织实施。附件3介绍了在世卫组织东地中海区域突发事件规划中应用本实施计划的情况。

执行委员会的行动

20. 请执委会注意本报告并提供进一步指导。

[1] 见世界卫生组织独立专家监督咨询委员会第二十二次会议（日内瓦，2017 年 7 月 26-28 日）的报告（http://apps.who.int/gb/ieoac/PDF/22/IEOAC_Report_of_the_22th_Meeting.pdf，2017 年 11 月 10 日访问）。

附件 1

实施计划

1. 确保以资金效益原则指导世卫组织的重点确定工作

下面列出的行动集中在世卫组织的业务层面。本组织是否在做正确的事情？是否将注意力放在世卫组织最具比较优势，最能发挥其影响力的问题上？

战略目标	实施活动	衡量成就	时间范围
确保以资金效益原则指导世卫组织在国家一级的重点确定工作	从资金效益角度修订国家合作战略	使用资金效益方法/核对表更新的国家合作战略数量	中期
	制定载有一组明确重点的《2019-2023 年第十三个工作总规划》，并将其应用于 2020-2021 双年度规划预算	在第七十一届世界卫生大会上与会员国制定并商定重点事项排序计划	进行中
	加强世卫组织的全组织范围监测框架，以方便衡量世卫组织各项活动的影响	具有明确基准、目标、定义和衡量标准的全组织范围指标框架	进行中

2. 鼓励跨部门工作，减少各自为政现象

优化世卫组织工作的资金效益包括更好地在本组织三个层级综合实施活动和交付成果。下述活动是实现这一改进的主要步骤。

战略目标	实施活动	衡量成就	时间范围
鼓励跨部门工作，减少各自为政现象	为世卫组织制定前瞻性的投资理由	总体成本效益比率，作为广泛的时间跨度（可持续发展目标时期）内前瞻性投资的基础	进行中
	查明预算中心为实现全民健康覆盖所作的贡献	已查明情况并进行了分析以更好地整合世卫组织三个层级的活动	中期

3. 在启动、实施和报告干预措施/规划的各阶段提出强有力的价值主张

资金效益概念在实施大多数项目的国家层面得到最具体的体现。但是，如何决定选择某个干预措施/项目而不是其它方案？如何考虑替代方案？如何体现五个要素？

战略目标	实施活动	衡量成就	时间范围
在启动、实施和报告干预措施/规划的各阶段提出强有力的价值主张	查明当前哪些世卫组织干预措施/规划考虑到/包含资金效益方法，同时确认最佳做法和障碍（例如当前的筹资结构）	记录部分选定案例研究/实例	短期
	在面向捐助方的融资提案中纳入资金效益理由	包含资金效益内容的捐助方提案数量	中期
	在捐助方报告中纳入一个章节说明有关规划如何促进实现资金效益	含有关于资金效益章节的捐助方报告数量	中期
	提供培训和开发工具使职员能够实现这一目标		进行中

4. 确保并证明将资金效益概念融入世卫组织的政策和业务规则

这方面重点在于提高全组织促进性和行政职能的效率，以支持实现结果。这一目标还考虑到跨领域的促进性职能，注重提高透明度和加强以证据为基础的计划、监测和评价工作。

战略目标	实施活动	衡量成就	时间范围
确保将资金效益概念融入世卫组织的业务程序	审查世卫组织改革第三阶段评估（2011-2017年）的建议	将建议纳入对世卫组织政策和程序的修订	短期
	从资金效益角度审查与规划实施有关的全组织政策、规则和战略	已审查的世卫组织重要政策（例如采购，会议管理等政策）	进行中

5. 管理世卫组织的文化变革

组织文化不发生根本改变，资金效益就不能被纳入本组织日常工作的主流。成功推行资金效益方法意味着需要在本组织各级管理这一变革过程。

战略目标	实施活动	衡量成就	时间范围
管理世卫组织的文化变革	与世卫组织所有三个层级的工作人员以及其他利益攸关方就资金效益问题进行磋商	2017 年，所有世卫组织区域办事处就资金效益问题举行了磋商/献策/提高认识获活动	短期
	在能力建设举措中纳入资金效益概念，以加强世卫组织内外的文化	已将资金效益概念纳入世卫组织职员的入职培训规划	中期
	在世卫组织各级确定资金效益倡导者	在世卫组织各级建立资金效益倡导者网络	短期
	公开提供信息以加强透明度	已更新规划预算网络门户，纳入了显示资金效益的举措/规划实例	短期

附件 2

指导原则

附件 1 中所述活动以下述指导原则为基础。

原则 1. 成本意识

成本意识是资金效益的核心，需要世卫组织寻求合理的机会，减少每一级运作开支。决策者应在整个投资周期中仔细检查规划费用，以确保实施最具成本效益的方案。但是，节约必须考虑对有效性和效率的影响。成本是资金效益等式的一个要素，但资金效益并不总意味着选择成本最低的方案。它要求考虑任务的重点，实现这一任务的替代方式以及不同方法的成本和收益。

原则 2. 竞争性选择

竞争性选择对资金效益至关重要，要求世卫组织考虑和比较相互竞争的方法和合作伙伴，并选择能使成本和收益达成最佳组合的方案。决策者在做投资决定，包括在选择合作伙伴和承包商时，必须鼓励对替代解决方案进行比较分析。

原则 3. 相称

资金效益需要组织系统与能力相称，并需要管理结果和/或交付更好的成果，同时需要进行调整以最大限度提高效率。设计业务程序、政策和系统时应该清楚地了解交易费用，并应根据潜在收益对其进行衡量。评估资金效益的手段也需要与被评价的投资的范围和复杂程度相称。

原则 4. 绩效和风险管理

绩效和风险管理是资金效益和投资效力最大化不可或缺的组成部分。必须不断审查合同，其它投资和规划的质量，以确保其能实现目标并产生最大影响。将健全的风险管理办法纳入整个规划管理周期至关重要，因为这些办法可最大限度提高实现目标的可能性，从而有助于整体效益。

原则 5. 注重结果

世卫组织必须注重结果和影响。有效的合同、投资和规划设计以及强有力的实施至关重要，可确保以具有成本效益的方式及时实现世卫组织的目标。清楚确定目标和绩效

目标极其重要，有助于明确注重结果。决策者需要对预期的成果和收益与风险增加的可能性进行平衡并相应加以管理。灵活性必不可少，以确保能对方法进行调整，从而在重点不断变化的不稳定环境中实现结果。

原则 6. 创新

世卫组织的许多投资都是在本身存在风险的环境中进行。为了最大限度产生影响，需要采取富有创造性和灵活的方法来设计和实施合同、投资和规划。如果有合理的理由期待更好的总体成果，则可以通过检验试验性和创新机制来促进这一点。这将需要有兴趣尝试新的实施方式并重新调整风险容忍度。

原则 7. 问责制和透明度

问责制和透明度是资金效益的关键，因为可以加强对结果所负的责任并可以促进不断改进组织程序。有效性要求世卫组织在交付结果方面对纳税人以及预定目标人群和受益人负责。这有助于创造适当的激励措施以实现最佳绩效。世卫组织必须让合作伙伴负责，并要求各级保持透明，以促进就投资的整体影响进行诚实对话。

附件 3

东地中海区域办事处管理的突发事件规划中的资金效益情况

世卫组织东地中海区域办事处面对的矛盾现实是，资源在缩减，而人道主义需求却空前的高，鉴此，该区域办事处采取了一项战略方法，确保以尽可能最有成效和效率的方式使用目前有限的资源，挽救生命并建立抵御能力。该区域办事处正在全面努力使面向受益者和目标人群的成果和产出最大化。这项针对应急规划和行动的区域方法很及时，其中原因主要有两个。首先，它符合世卫组织的全组织资金效益战略。其次，实施世卫组织突发卫生事件规划需要高度有效地制定新的业务规则和做法。

东地中海区域办事处采用“全叙利亚”方针（在土耳其/加济安泰普，阿拉伯叙利亚共和国内部和约旦/安曼都设立了中心）作为切入点，首先将侧重于本实施计划的三个要素。

战略目标	重点领域
确保以资金效益原则指导世卫组织在国家一级的重点确定工作	使资源筹集战略与世卫组织突发卫生事件规划的业务计划工作协调一致，加强应急计划程序
在启动、实施和报告干预措施/规划的各阶段提出强有力的价值主张	查明当前世卫组织突发卫生事件规划哪些干预措施/规划考虑/纳入了资金效益方法，同时确认最佳做法和障碍（例如，本组织目前的筹资结构）
管理世卫组织的文化变革	与世卫组织所有三个层级的工作人员以及其他利益攸关方就资金效益问题进行磋商

= = =