世界卫生组织

第七十届世界卫生大会 A70/INF./6

临时议程项目 11.2 2017 年 5 月 16 日

提高资金效益，改善健康状况

推动制定世卫组织资金效益战略和计划

引言

1. 2010 年发起的世卫组织改革工作取得成果，大幅改善了本组织所有三个层级的良好治理和合理管理做法。例如，建立了良好的规划预算编制程序，包括由国家自下而上确定重点，实行成熟的筹资对话程序，加强评估和监督职能，制定理事机构会议的前瞻性计划（“滚动议程”），并通过全球政策小组在七个主要办事处之间达到空前一致水平。

2. 在可持续发展目标时代和较紧张的财政环境下，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，无论如何开展，也无论在何处开展，都能最大限度地发挥资金效益和对健康产生积极影响。

什么是资金效益?

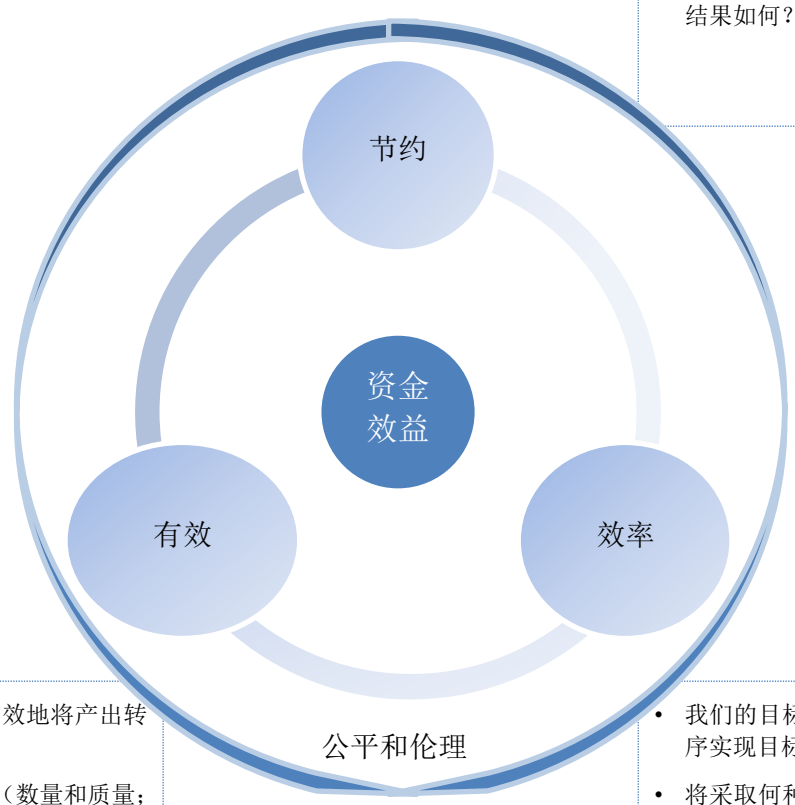
3. 人们经常将资金效益与节支或省钱混淆起来。资金效益着重于一个组织如何实现结果。必须从资金效益角度审视将投入转化为产出进而取得成果并对外部世界产生影响的过程，以便最佳开展工作和投入资源，确保顺利完成组织的使命和目标。

4. 实现资金效益需有以下五个要素：

- **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；
- **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；
- **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。

图 1. 资金效益的五个要素

- 需要何种投入和资源来实现预定结果？
- 是否适当计算了所需投入的成本？是否以适当的质量和价格购买和使用投入和资源？
- 它们是否符合成本核算？与其它类似组织的成本进行比较的结果如何？



- 一项规划如何有效地将产出转化为持久成果？
- 结果是否明显？（数量和质量；结果是否得到适当衡量？）
- 可以看到积极影响（即健康状况获得改善）吗？本组织服务对象了解所传达的结果吗？

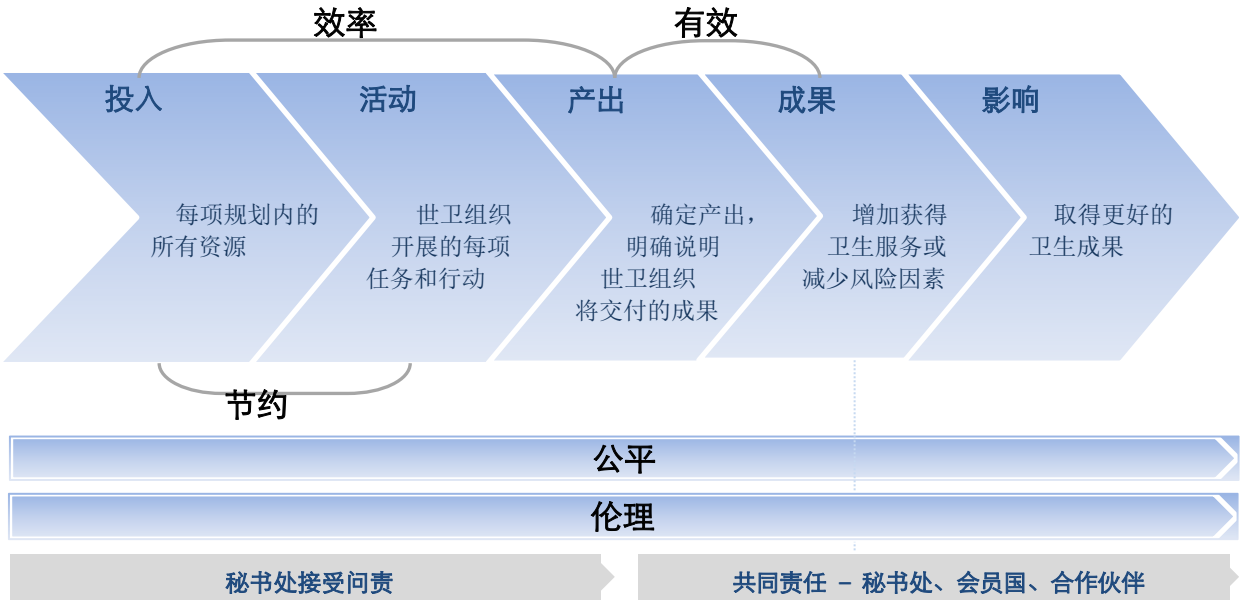
- 我们的目标是否明确？以何顺序实现目标（即优先次序）？
- 将采取何种活动来实现这些目标？
- 投入和资源是否顺利转化为产出？

- 是否采取措施确保最脆弱和难以达及人群获得干预措施并从中获益？
- 本组织的投资是否为最低收入人群带来益处？
- 正采取何种行动根据尊重、善意、正义和不造成伤害的原则制定和实施战略？

世卫组织资金效益现状

5. 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的各自作用和责任。

图 2：世卫组织的结果结构和资金效益的五个要素



6. 上图 2 是世卫组织在改革过程中于 2014 年首次推出的新结果结构。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世卫组织的有效性。

7. 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。

8. 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**，审视特定规划的设计，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。

确定全球战略重点

9. 为确定全球战略重点，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六年期间的共同努力。例如,《第十二个工作总规划》列明了 2014-2019 年高级别战略构想。它确定了领导重点，列明了世卫组织在全球卫生领域发挥影响的关键领域以及指导秘书处各级之间和跨越各层级开展工作的方式。它还运用变革理论和明确的结果链来阐明本组织的工作如何有助于实现一套既定的成果和影响指标。规划预算用于具体落实工作总规划确定的领导重点，它是重要的决策工具，指导本组织三个层级在双年度开展重点工作。在确定战略重点方面作出的一项重大改进是，在编制规划预算过程中，实行了自下而上由会员国详细制定重点的做法。

设计和实施规划

10. 在规划层面，尤其是通过筹资对话和规划预算网站门户，增强了投资与重点工作和实现卫生结果之间的一致性和可追溯性。规划预算网站门户提供经过全组织监测和业绩评估审查的规划和财务信息。进一步发展了企业资源规划系统，以支持各规划跟踪在何处和如何将人力和财力转化为有助于实现更高目标的行动和结果。关于国家办事处，通过对国家合作战略的审计和评估，评价了国家的投入和成就。在规划制定和实施方面已达到一定成熟度的许多规划在工作中采用了多种提高资金效益方法。但在设计规划时有必要采用系统化做法和使用所商定的方法，并应更好地进行记录。已有实地衡量某些方面资金效益的主要绩效指标，但还需要为评估国家级行动绩效和资金效益开展更多的工作。

世卫组织的资金效益：全球消灭脊灰行动

11. 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（今后 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（今后 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（今后 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。

领导作用和促进性职能

12. 近年来，世卫组织为节约支出作出巨大努力，特别是在规划预算第 6 类下。本组织已将一些行政职能移至低成本地点，例如在马来西亚吉隆坡设立了服务中心，并向匈牙利布达佩斯转移了其它一些服务，以降低职工薪资成本。本组织努力消除总部与区域办事处工作的重叠之处，鼓励进一步整合本组织三个层级的工作，包括加强类别和规划领域网络的作用，并更加重视整合总部各部门的工作流程。本组织还努力简化理事机构会议，并限制那些提出进展报告要求的决议和决定的数目。关于跨领域因素，世卫组织继续在透明度方面取得进展。本组织于 2016 年 11 月加入国际援助透明度倡议，加强了评估和全组织学习职能，实施了内部控制和问责框架，并制定了企业风险管理方法。

世卫组织下一步措施

13. 引入复杂程序是不大可能提高资金效益的。重点应是在现有的资金效益做法以及世卫组织改革最近取得成就的基础上开展工作。世卫组织目前已有一些资金效益流程，但未统一或有系统地应用这些流程，而且并未总能充分记录和适当评估。

14. 提高资金效益行动的总体目标是：

(a) 提高对世卫组织资金效益的认识，并将这一理念落实在世卫组织业务活动中，包括体现在规划的设计、实施、评价和报告工作中；

(b) 在 2017 年底之前制定一项世卫组织资金效益战略和计划，于 2018 年提交执行委员会。

15. 为实现这些目标，秘书处计划采取以下措施：

(a) 与执行委员会规划、预算和行政委员会合作，设计和协助制定世卫组织的资金效益战略（2017 年 5 月开始）；

(b) 在第七十届世界卫生大会之后召开会员国非正式会议，进一步讨论资金效益战略并确定重点领域（2017 年 6 月中旬）；

(c) 根据会员国反馈意见完善和确定战略概念（2017 年 6 月底）；

(d) 确定在世卫组织改革工作第三阶段评估结论和建议中，应将哪些结论和建议纳入世卫组织资金效益战略和计划（2017 年 6 月）；

(e) 在独立专家监督咨询委员会下次会议上征求该委员会对此概念和方法发表意见（2017 年 7 月）；

(f) 在规划层面集中开展第一波战略和计划制定工作；

(g) 分析世卫组织某些规划（例如疟疾规划、免疫接种规划和新的突发事件规划）目前如何在干预措施的设计、选择、实施、监测和评估工作中落实资金效益原则；

(h) 确定差距，协助在世卫组织应用资金效益方法，包括使用一些主要绩效指标（2017 年 6 月至 10 月）；

(i) 应用世卫组织资金效益方法拟订第十三个工作总规划草案，特别是引入更有针对性的确定重点流程，改进结果链，展现有效和高效利用资源情况，并阐明工作焦点和独特相关性（2017 年 10 月起）；

(j) 持续促进提高对世卫组织各级采用资金效益方法的认识。

= = =