



## 2020-2021 年规划预算

### 世卫组织资源调动战略

#### 总干事的报告

1. 根据《2019-2023 年第十三个工作总规划》（《第十三个工作总规划》），世界卫生组织（世卫组织）启动了一项雄心勃勃的五年战略计划。《第十三个工作总规划》概述了通过其三个 10 亿目标实现三个战略重点的明确愿景，并确定了“增进健康，维护世界安全，为弱势人群服务”的使命。在全球高度关注卫生问题之际，加强世卫组织资源调动方法是《第十三个工作总规划》的一项重大变革，对本组织履行其使命和实现其目标至关重要。
2. 本文件系根据 WHA72.1 号预算拨款决议编制，介绍了调动实施《第十三个工作总规划》所需资源的有关战略。人们越来越认识到，资源调动需要会员国、非国家行为者和世卫组织秘书处之间建立战略伙伴关系。这种建立伙伴关系的做法已在很多双边会议中与伙伴们讨论过，并且已经成为应瑞典政府盛情邀请于 2019 年 4 月在斯德哥尔摩举行世卫组织伙伴论坛成立大会的中心主题。本文就是以世卫组织第一份投资论证文件中阐述的筹资原则为基础编写的<sup>1</sup>。
3. 为落实《第十三个工作总规划》，世卫组织已确定需要 141 亿美元<sup>2</sup>，其中 17% 来自评定会费，其余来自自愿捐款。与 2018-2019 年核准基本规划预算相比，这意味着五年期间增加了 14%，但改进资金分配方式至关重要。多年来，主要办事处之间和各规划之间的资金分配不均问题一直存在，主要原因是一些自愿捐款已被指定用途且缺乏重新分配较灵活资金的内部机制。这些领域再次受到关注，并且采用一种截然不同的方式和共享结果模型来编制规划预算。

<sup>1</sup> 世卫组织。《增进人类健康：2019-2023 年世卫组织投资论证》。日内瓦：世界卫生组织，2018 年（<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274710/WHO-DGO-CRM-18.2-eng.pdf>，2019 年 12 月 17 日访问）。

<sup>2</sup> 141 亿美元的概算中包括 100 亿美元的基本预算；25 亿美元的人道主义应急预算；16 亿美元的消灭脊灰预算，这是全球消灭脊灰行动延长到 2023 年之前在 2018 年 9 月发起的投资论证文件中给出的资金估计数。因此，《第十三个工作总规划》的实际资金估计数将增加约 3 亿美元，即消灭脊灰预算 19 亿美元和总体预算 144 亿美元。

4. 因此，除了寻求增加资金额度之外，资源调动战略还寻求提高资金质量，以期提高可预测性和灵活性，简化资金管理，例如，减少批准程序和降低批准条件。秘书处认识到，必须达到我们伙伴的期望值以换取他们的捐助，明确关注交付和成果，并辅之以专业和一致的捐助者关系管理和能见度，建立信任的良性循环。

5. 图 1 概述了 2019-2023 年资源调动战略框架，该框架以四个支柱为基础：

- **既定的政府伙伴：**通过定期和积极的参与和政策调整，采用量身定制的办法，增加、实现筹资渠道多元化或维持资金；
- **慈善伙伴：**以我们最有效的伙伴关系为基础，寻求从更广泛的慈善机构获得更多的资金；
- **基金、国际开发银行和多边机构：**维持来自成熟伙伴关系的资金，发展新的资金来源和机制；
- **创新融资和创收活动：**探索在这些领域内的潜力。

图 1. 2019–2023 年资源调动战略框架



6. 如上所述，有两个交叉主题：增加可预测性和灵活性；更加注重在国家一级筹集资金，我们预计在国家一级会有更大的潜力和更多的机会来促进发挥这方面的影响。这两个主题的基础是世卫组织正在进行有关加强内部职能协调的工作，并通过对更专业的程序、更好的捐助者分析和经过检验的捐助者参与管理系统进行投资，改进伙伴关系管理。

## 资金支柱之间的平衡

7. 由于世卫组织 50% 以上的自愿捐款来自少数主要捐助方，我们充分认识到捐助基础多元化的重要性，但我们认为，在中短期内取代对这些捐款的依赖是不现实的。因此，对发展我们与主要既定捐助者之间的关系进行投入是资源调动战略的核心。

8. 我们的既定伙伴越来越多地转而采用更加协调和战略性的参与方式；除了捐助者之外，他们还被视为指导世卫组织开展工作的伙伴，努力使政策与其工作重点和雄心保持最大程度的一致，以加快我们在实现可持续发展目标方面的集体进展。一些捐助者也是国家一级的实施伙伴。我们希望在新的会员国伙伴与世卫组织开展合作时适用同样的原则。

9. 对于既定捐助者，我们的共同目标是深化伙伴关系，尽可能扩大资金和其他支持，并以其他方式保护所提供的资源。在这两种情况下，世卫组织都将寻求改善资金组合，认识到对许多主要捐助者来说，改变资金质量比改变资金金额更为可行，即使是微小的变化也会产生重大影响。会员国已经并将继续在领导这一领域的行动方面持续发挥关键作用，秘书处赞赏一些会员国发挥的积极作用，例如在理事机构内部以及实际上在一些区域会员国集团内部带头开展辩论活动。

10. 同各国政府一样，世卫组织需要维持与各基金、国际开发银行和多边机构的现有关系，并且需要在我们有政策和实施调整的领域发展新型关系。一些金融机构将是世卫组织的直接捐助者，但在其他情况下，我们清楚世卫组织将是一个战略伙伴，就卫生筹资问题提供咨询。除了与开发银行进一步探讨各种方案之外，还将更加注重“联合国一体化行动”办法以及可持续发展目标和多方捐助者信托基金中的机会，这是近年来的一个增长领域。

11. 包括七国集团和大多数经济合作与发展组织/发展援助委员会捐助者在内的很多捐助者都有专门的突发事件和人道主义危机资金流和应对方法。世卫组织只在最近几年才开始以系统和战略性的方式获取和增加突发事件和人道主义应急资金。认识到这一点，资源调动战略保留了这些重要领域的专业技能和能力。突发事件领域可能会成为发展捐助者的重要机会；例如，呼吁、战略应对计划和应急基金可能是现有和新增捐助者的切

入点。随着捐助者越来越重视在人道主义方面交付超出人道主义应急范围的集体和可持续成果，世卫组织必须在加强制定人道主义、发展和建设和平之间联系的规划方面展现实力。由于重点是支持新的捐助者为世卫组织发展其全球组合和潜在新的资金流，我们必须支持他们实现其制定的战略卫生目标。

12. 建立有效的伙伴关系和增加慈善伙伴的资助也被确定为是一个有希望的增长领域。在过去几年中，有许多慈善机构与世卫组织有过接触，但发展成重要和可持续关系的很少。科学部门等新的活动领域为世卫组织与那些将慈善投资重点放在研究或创新方面的组织建立新型关系或继续发展已有关系提供了可能。我们已为这一领域分配了额外的人力资源，并且正在委托该领域内的一些专业机构提供支持，以编写适当的外联材料。

13. 作为对重新关注慈善事业的一种补充，秘书处正在推动建立一个支持世卫组织的独立基金会。该世卫组织基金会将作为一种筹集资金的工具，特别是从高净值个人、普通公共和私营部门实体筹集资金。私营部门实体若要通过该基金会向世卫组织提供资金，将适用《与非国家行为者交往的框架》中规定的原则。该基金会旨在对秘书处的资源调动工作予以充分的补充。按照设计，它将成为一种筹资机制，能够以尽可能灵活的方式接受捐款并向世卫组织提供资金，以支持完全符合工作总规划要求的活动，并根据我们的现有结果框架进行衡量。

14. 最后，世卫组织将审查全球卫生创新筹资方案（强调可复制的有效机制），并将在中期内探索潜在的创收活动。秘书处要求会员国注意，《第十三个工作总规划》不包括不属于本战略职权范围内的其他战略行动，并将探讨在这些情况下提供不同资金流的问题。

15. 我们正在根据对每个捐助者的关注重点及其能力以及世卫组织需求的分析，对这些支柱之间的关系，特别是与我们既定的伙伴之间的关系及其提供的资源进行严格审查。我们将利用详细的数据分析，与每个捐助者开展密切合作，制定相互交往的计划。

## 增加灵活性和可预测性

16. 资源调动战略的主要目标之一是提高世卫组织获得的资金质量。2019年，世卫组织更加明确地关注鼓励增加灵活性和可预测性，更加重视专题和战略供资。在此领域内取得的进展的详细情况见另一份报告<sup>1</sup>。除了更明确的关注之外，为了便于讨论，还与伙伴们公开分享了更详细的财务分析。我们的供资伙伴鼓励秘书处增加那些持续供资不足的规划和重点的透明度，并说明如何改变供资组合才能应对这些挑战。

---

<sup>1</sup> 文件 EB146/30。

17. 图 2 概括了世卫组织要求伙伴从主题角度探讨供资类型的方案，兼顾了各类供资的制约因素，并且说明了其打算帮助本组织实现供资目标的愿望。2018 年，世卫组织开始记录并将继续倡导在全组织一级通过商定方式实现更灵活或更具主题性的捐助。秘书处强调，本组织与伙伴之间的契约是众所周知的——例如，在报告、能见度和问责以及交付方面。秘书处欢迎最近几个月的公开交流，特别是伙伴之间以及与世卫组织有机会进行对话。

18. 虽然提高资金的灵活性和减少指定资金用于特定项目是全球资源调动战略的一个跨领域的目标，但本组织需要在三个层级加强协调，重点关注可在国家一级为多边组织针对特定国家开展活动提供的一些资金。这可能会大大增加国家办事处的资金；世卫组织拥有强大的国家存在和技术能力，必须更多地利用这些机会。资源调动战略力求更加明确总部、区域办事处和国家办事处的作用，同时对服务于这三者的系统进行投资。该战略还对非洲和东地中海区域内进行的职能审查起到了补充作用，预计这些审查将会显著加强国家一级的资源调动职能。

19. 随着资金灵活度的增加，需要有一个有效的机制来完善这些资金的分配方式，以确保秘书处能够向捐助者报告其决定有助于推动真正的变革，例如，为传统上资金不足的规划提供支持。这个问题需要内部协调，预计资源分配机制将在副总干事主持下制定，本组织的三个层级都有代表参与该机制，并将决定整个组织（半）灵活供资的分配方式。该机制的任务将包括根据预期的未来项目供资需求和资金短缺情况，对即将获得的软性指定用途和非指定用途资金的分配方式做出最后决定，以期最大限度地减少资金波动产生的影响，同时最大限度地增加规划结果，并最终执行会员国批准的规划预算。预计该机制还将提供管理监督职能，并在重新分配来自预计项目实施的资金方面拥有决策权，同时也拥有采取纠正措施以优化拨款实施情况的决定权。

20. 一些捐助者在如何指定其资金的用途方面拥有有限的灵活性，但针对这些灵活性，资源调动战略特别强调，要鼓励将大量较小金额的捐款归集成较大额的整体性赠款，并减少行政要求。虽然认识到小额赠款有时会在国家一级产生重大影响（特别是在小国），但我们希望能够相应地减少这一过程。在适当时，如果达成一致，将会出于较高层次的目的而对金额较小且没有具体提议和报告要求的捐款进行归集。这可以大大减轻双方的行政负担。虽然该战略希望减少定制报告要求，但也承认，如果这是维持民间社会等国内利益攸关方信任的一项要求，有时候可能必须针对具体规划进行报告，即使提供的资金比较灵活。

图 2. 为《第十三个工作总规划》和 2020-2021 年规划预算提供资金的建议专题和战略参与资金模式



**2020-2021年规划预算按成果结构分列的现有指定用途资金分配方案**

方案	成果结构	衡量	灵活度
01	2020-2021年规划预算	健康调整预期寿命	
02	战略重点	三个10亿目标 综合指数	
03	结果	结果指标 可持续发展指标+8个其他指标	
04	产出	产出记分卡 包括支持性支柱的具体关键绩效指标	
05	特定产出的战略转变	部分产出记分卡 包括一个或多个维度	
06	可持续发展目标加速器	在《加速实现卫生可持续发展目标的全球行动计划》中	

## 国家一级资源调动的机会

21. 《第十三个工作总规划》的核心是需要国家一级行动中更加目标明确和高效，在国家一级与当局、国内和国际伙伴密切合作，参与政策对话，提供战略支持和技术援助，协调服务供应。世卫组织的工作是以特定国家的重点、需求和可用资源为基础。为此，世卫组织制定了完全符合国家重点和《第十三个工作总规划》的国家支持计划。目前的趋势表明，约 75% 的世卫组织资源是在总部一级筹集的，而国家办事处有吸引更多双边卫生资金以实施国家支持计划的很大潜力，包括国内资金。我们预计，在 2019-2023 年的五年期间，在国家一级筹集的资金所占比例将（从 2016-2017 年的 17%）提高到占世卫组织全部资源的 20% 至 25%。我们仍然着重强调坚定地支持各国实现其国家支持计划中确定的工作重点。

22. 为了增加国家一级的筹资，秘书处将着力：

- (a) 根据世卫组织的任务、技术专长和相对于国家当局和伙伴的特殊地位，提高对世卫组织在国家一级工作的相对优势的认识。为了领导卫生部门伙伴之间的协调，并利用整个组织的技术专长以落实《第十三个工作总规划》，需要在国家一级加强

具备专业能力的工作人员队伍，以确保更好地符合国家发展需要，为各国提供支持和重新关注影响力。

(b) 利用国家一级的资源和伙伴关系，包括影响国内规划、融资和提供服务；并与包括政府、私营部门、个人、基金会和公司在内的广泛伙伴就此开展工作。世卫组织需要进一步与民间社会、卫生倡导者和其他利益攸关方合作。世卫组织国家办事处的负责人在实现这一目标方面发挥着至关重要的领导作用，但我们认识到，他们需要区域办事处的技术和人力资源支持以及区域办事处和总部的战略支持。战略支持的内容包括对比以前更详细的计划机会以及支持有针对性和可持续的专业技能培养进行投资。我们的国家办事处必须从新的捐助者参与管理系统和其他组织改革中受益，尽早和持续参与设计和实施进程。

(c) 与国家一级的联合国改革保持一致，努力确保将卫生纳入更广泛的联合国和发展议程，特别是联合国可持续发展合作框架。

23. 正在进行的联合国发展系统改革为在联合国国家工作队内部探讨采取基于需求的方式为实现可持续发展目标和联合国可持续发展合作框架筹集资金的前景问题提供了机会。世卫组织将利用联合国系统的会议召集权来调动不同的资金来源和投资，支持各国政府为实现可持续发展目标制定和实施可持续的筹资战略，必须确保卫生是这项工作的核心。

## 符合目的的组织 and 更专业的流程

24. 在过去 18 个月里，秘书处对众多内部流程的有效性进行了严格审查，并在 2019 年采用了一些经过更新的资源调动办法。这方面的例子包括成立伙伴交往事务团队，根据各自捐助者的需求和供资概况，将本组织所有三个层级的同事聚集到一个团队中。伙伴交往事务团队的主要目标之一是以跨职能和跨级别专业知识为基础，通过联合制定和实施上述综合捐助者参与计划，进行更具战略性和更协调的交往；帮助建设对世卫组织专业精神和产生影响能力的信任；将本组织所有三个层级的主要技术专家聚到一起，打破目前各自为政的资源调动工作，实现跨职能协作；并确保更好地了解捐助者情况，使世卫组织能够通过谈判达成综合或整体协议，以便提供更灵活和/或更可预测的资金。在第一批伙伴交往事务团队获得经验之后，目前这一行动正在向更大的伙伴群体推广。

25. 秘书处选择了更集中化的总部资源调动模式，将能力整合到现有资源调动团队中，并增加对慈善等领域的专业能力的投资。捐助者的一致反馈是，在世卫组织要求伙伴机

构和资金流实现效率和采取一致行动的同时，秘书处也必须统一步调，另外，还需要持续开展密切技术合作。

26. 本组织多年来对资源调动能力进行的大力投入成为更广泛利用分析工具、新的组织流程和更新的结构的基础。秘书处开展了严格的征集建议书过程，并正在对一个经过检验的捐助者参与管理系统进行投资，该系统将使本组织能够更好地管理端到端的资源调动和赠款管理过程。这一系统的主要目标包括：**(i)**为管理捐助者关系和情报提供便利，并帮助抓住筹资机会，提高拟议筹资的能见度；**(ii)**允许制定量身定制的工作流程，以便于批准文件；**(iii)**根据各自协议的条款和条件（例如，资金指定用途的情况、时间表和报告要求），帮助促进和监测分配资金的执行情况；**(iv)**加强整个世卫组织报告和能见度管理工作的一致性，从而更好地达到捐助者的期望。

27. 本组织正在三个层级开展有关确定标准操作程序的工作，并专门招聘具有类似系统管理经验的同事为此提供支持。秘书处期待在 2020 年底开始使用这一新系统。

28. 本组织的三个层级之间定期开展密切交流与协调对于资源调动至关重要，目前，正在加强重视促进信息和知识共享。例如，主管对外关系和理事机构事务的执行主任每月主持一次区域对外关系归口单位电话会议，举行上述交往事务团队会议和更具包容性的双边对话，新的默认做法是总部、区域和国家一级的同事将出席会议。伙伴们对此表示欢迎，他们普遍渴望了解国家一级在实施规划方面面临的挑战和机遇。新的捐助者参与管理系统将是促进和巩固这种内部协调的又一基石。

## 其他供参考的问题

29. 虽然脊灰规划保留了自己的资源调动能力，但鉴于各项活动的互补性，它正在与集中资源调动团队密切合作。

30. 很多重要捐助者不是政府，特别是在突发事件和人道主义局势领域。这暴露了仅仅依靠理事机构机制报告审计结果的一些局限性，而且暴露了可能会随时影响规划的一些问题。会员国还希望在常规治理周期允许范围内缩短此类问题的报告周期；因此，秘书处一直在努力确保制定适当的补充报告程序。

## 执行委员会的行动

31. 请执委会注意本报告，认识到秘书处将监测本资源调动战略的实施情况，并对照常设规划预算议程项目下的主要阶段性目标进行定期报告。

= = =