



世界卫生组织

执行委员会  
规划、预算和行政委员会  
第十八次会议  
临时议程项目 4.2

EBPBAC18/3  
2013年4月12日

---

## 行政和管理成本研究

### 总干事的报告

1. 执行委员会规划、预算和行政委员会于 2012 年 1 月审查了关于世卫组织行政管理成本的研究报告提出的各项初步建议<sup>1</sup>，并要求在 2013 年 5 月下次会议之前尽早向其提交最后报告<sup>2</sup>。规划、预算和行政委员会在其第十六次会议上批准了此项研究的职权范围<sup>3</sup>。
2. 总干事谨提交由外部咨询机构编写的报告（见附件）。

---

<sup>1</sup> 文件 EBPBAC17/INF./2。

<sup>2</sup> 见文件 EB132/43。

<sup>3</sup> 见文件 EB131/2。



附 件

---

# 行政管理成本研究

## 世界卫生组织

报告

2013 年 1 月 31 日





致：世界卫生组织  
财务司司长  
Nicholas R Jeffrey  
地址：Avenue Appia 20  
1211 Geneva 27  
Switzerland

2013年1月31日于日内瓦

参考号：2012/GMG/FNM/0001

**主题：行政管理成本研究报告**

亲爱的尼克：

我们谨向你提供行政管理成本研究初步报告。我们根据2012年9月21日签署的合同编写了这份报告，并按合同条款和规定提供了我们的服务。

我们提供的服务符合美国注册会计师协会(AICPA)确定的咨询服务标准。因此，我们不就我们的工作提供意见、证明或其它形式的保障，也未核实或审计向我们提供的任何信息。

报告中的信息是专为我们的客户（即世卫组织）提供的，仅供世卫组织参考和使用。本公司不对其他方使用这些信息承担任何合同责任或其它责任。除世卫组织外，任何机构或个人均不得依靠这些信息。

我们很荣幸有机会为你们提供这一协助。

此致

敬礼

Sebastian di Paola  
Sebastian.di.paola@ch.pwc.com  
电话：+41 79 596 7211

Antoine Berthaut  
a.berthaut@ch.pwc.com  
电话：+41 79 820 68 42

# 内容摘要

世卫组织执行委员会在 2011 年 11 月举行的改革问题特别会议上，请规划、预算和行政委员会对世卫组织的实际行政管理成本进行详细分析，并就如何筹集行政管理经费提出建议<sup>4</sup>。通过竞争性招标，世卫组织选择了普华永道会计师事务所负责分析世卫组织的行政管理成本，确认用以回收成本的新筹资方案，并确定用于落实这些方案的可行路线图。本摘要概述主要调查研究结果。

我们在开始研究工作时，进一步更新了规划、预算和行政委员会在第十六次会议上批准的研究工作职权范围<sup>5</sup>。研究工作的总体目标是**确定行政管理成本，评估在下一个预算周期通过可持续的机制筹措这些资金的方案，同时改进成本的预算、控制和报告。**

为实现总体目标，研究工作还需：

- 确定世卫组织的行政管理活动，及其在整个组织中的总成本；
- 确定行政管理的成本驱动因素，以及行政管理成本的结构；
- 分析目前的行政管理筹资机制，及其回收行政管理成本的能力；
- 评估代管伙伴关系和实体的净成果（即是否由世卫组织给予补贴）；
- 制定用于评估和选择最佳方法的标准；
- 审议可供采纳的成本回收方法，并针对具体情景进行模拟；
- 支持以透明方式沟通和通报成本分摊情况；
- 评估所提出的回收机制对编制预算的影响；
- 审查在问责、程序、数据和技术方面需要作出的改进；以及
- 制定实施路线图。

为支持实现上述目标，**采取了有层次和有系统的研究方法**。首先，进行了现状评估，其中评估了行政管理成本及其筹资情况。这一评估基于对 2010 年 1 月至 2012 年 10 月期间数据的详尽分析。进行分析所需的数据来自全球管理系统会计分系统，这显示了建立这类系统、提高透明度和推动知情决策的重要性。其次，评估了四项行政管理筹资方案。此项评估基于对联合国系统其它组织以及其它国际组织的趋势和做法的审查，并遵循了预定的指导原则。第三，制定了有关建议和高级别实施路线图。

**由来自总部和各区域代表组成的世卫组织指导委员会审查了研究进展，并全程提供了指导。**与各区域和总部各部门举行了多次专门会议，以核实研究成果，收集反馈，并介绍有关成果。现将主要研究成果概述如下。

<sup>4</sup> 见文件 EBSS/2/2，第 136 段；文件 EBSS/2011/REC/1 中第四次会议的摘要记录；执行委员会改革专题特别会议关于管理改革的决定（EBSS2(3)号决定）1(b)段中关于世卫组织筹资的内容。

<sup>5</sup> 见文件 EB131/2。

## 现状评估

### 行政管理成本分析

本研究提供了成本的分类框架，以供分析 2010-2011 年财务期的开支。该框架区分了核心管理活动和行政支助活动。我们分析了全组织的行政管理总成本，随后重点分析了战略目标 12 和 13。世卫组织的间接行政管理成本集中在战略目标 12 和 13（即所谓的“赋予能力的战略目标”）下，而技术规划则在战略目标 1 至 11 下供资。

据我们研究，在 2010-2011 年财务期，**直接和间接行政管理成本估计介乎世卫组织总开支的 31%至 33%之间**，其中 17%涉及战略目标 12 和 13。相当一部分行政管理成本与**差旅和差旅管理**有关，这方面成本**占世卫组织总开支的 6.5%和行政管理开支的 20%**。其中约有一半开支是会员国代表和外部专家参与世卫组织技术工作的差旅费，这类开支可被视为非行政费用。因此，行政管理总成本约占世卫组织总开支的 30%。

我们还围绕各项战略目标进行了其它成本分类和分析，以确定在下列几个方面 2010-2011 年全组织开支：

- 信息和通讯技术：1.16 亿美元；
- 设施：9500 万美元；以及
- 安保：3300 万美元。

**2010-2011 年，世卫组织在战略目标 12 和 13 下的开支约为 8.12 亿美元**，包括由员额占用费负担的开支。对这些开支划分如下：

- 41%（3.31 亿美元）涉及核心管理开支，涵盖世卫组织高层管理人员、国家办事处、理事机构以及法律和监督职能；
- 12%（9400 万美元）涉及信息和通信技术开支；
- 10%（8200 万美元）涉及计划、预算和财务开支；以及
- 其余的 37%（3.04 亿美元）涉及设施（10%）、人力资源（7%）、采购和差旅（7%）、通信和知识管理（5%）、一般事务（4%）以及美洲区域办事处的开支（6%）。美洲区域办事处的开支因未被输入全球管理系统，无法对其进行分析。

研究工作还显示了战略目标 12 和 13 下世卫组织不同地点的开支情况：

- 总部占 42%（3.44 亿美元），但在总部开支中，难以区分哪些开支涉及在日内瓦开展的活动，而哪些开支涉及全球活动；
- 非洲区域办事处占 20%（1.66 亿美元）；
- 欧洲区域办事处占 8%（6800 万美元）；
- 东地中海区域办事处占 8%（6400 万美元）；
- 东南亚区域办事处占 6%（5100 万美元）；
- 西太平洋区域办事处占 6%（5,100 万美元）；
- 美洲区域办事处占 5%（4500 万美元）；以及
- 吉隆坡全球服务中心占 3%（2300 万美元），包括该中心的职员和在信息技术和电信领域工作的海外员工开支。

## 行政管理成本的驱动因素

研究报告确认，下列因素影响了世卫组织行政管理成本的水平 and 构成：

- 世卫组织活动广泛的**地域范围**对总部的薪资费用以及安全状况较差国家的安全和电信成本产生了影响。
- **职员数量**影响到与设施、信通技术设备和人力资源管理有关的管理成本。薪资水平受世卫组织《人事条例》和政策影响，但世卫组织管理部门对联合国全系统薪资表和应享待遇的影响很有限；
- **工作性质** — 发布全球或区域政策，编制卫生统计数据或加强国家的协调、监测和评估能力等，都会影响到所需行政管理支持的类型和程度。
- 世卫组织的全球和区域**治理安排**以及世卫组织运作时所使用的六种正式语文，影响到与笔译、口译、会议和活动组织有关的成本。它们还涉及差旅费，因为世卫组织需要负担一些会员国参加治理机构会议和其它会议的费用。
- 世卫组织的双重**筹资模式**和捐助方类型影响到行政管理成本。这一点将在下文进一步阐述。

## 自愿捐款对世卫组织行政管理的影响

世卫组织通过评定会费和自愿捐款方式筹措资金。评定会费来自各会员国，没有指定用途。而自愿捐款来自不同捐助方，一般专用于特定技术规划。分析 1980 年至 2013 年期间的预算构成表明，自愿捐款在这一时期大幅增长。在 1980 年代，自愿捐款占总筹资额的大约 50%，在 2012-2013 年双年度增加到 78%。

**自愿捐款的比例增加**，加上来自其它联合国机构和多边组织的资金增加，对行政管理成本产生了深远影响，导致了目前由评定会费供资的**行政管理经费的结构性缺口**。我们认为这一趋势产生了下列影响：

- 世卫组织必须向越来越多的由自愿捐款供资的规划提供行政管理支持。
- 负责行政管理的部门需要就支持费用向捐助方作出说明。
- 管理由自愿捐款供资的活动和代管实体增加了特定的管理成本，例如需要增设职员开展资源调动工作，或在全球管理系统中采用赠款核算软件模板。
- 世卫组织与联合国其它机构和其它多边组织（例如欧盟委员会）商定的规划支助费率通常低于 13% 的标准费率。

## 行政管理筹资机制

目前，世卫组织的行政管理成本由技术单位直接负担，或由评定会费或核心自愿捐款负担，或由技术规划间接负担。目前有以下三种间接成本回收机制：

- **规划支助费（PSC）**是按比例向由捐款供资的各规划和一些代管实体收取的费用。所收取的规划支助费存放在一专门基金中，专用作行政管理经费。在 2010-2011 年，战略目标 12 和 13 下 22% 的行政管理经费来自此项收费。其它联合国机构和国际组织（如欧盟委员会）供资比重不断提高，导致世卫组织收取的实际规划支助费率逐渐降低。三分之一的规划（占自愿资金的 60%）的费率为 7% 或

更低。结果，2010-2011 年对自愿捐款收取的实际费率为 6.7%，2012 年 1 至 10 月期间为 7.1%。

- **员额占用费（POC）**于 2010 年 1 月起实行，为薪资费用的 8.5%。员额占用费适用于所有职员薪资，无论职员规划是由评定会费，还是由自愿捐款供资。通过员额占用费收取的数额占战略目标 12 和 13 下资金的 12%，约为通过规划支助费供资数额的一半。员额占用费机制以薪资为基础，而薪资是世卫组织的主要成本驱动因素。因此，它的交叉补贴有限。研究确认，在以职员人数计算成本的基础上实行成本回收原则对各方是稳妥和公平的，但该机制需要进一步改进，以确保其可持续性和透明度，并保持公正性。
- 如果不对代管伙伴关系收取规划支助费，则可通过**行政服务协定或其它专门协议**与此类伙伴关系商定费用。在 2010-2011 年期间，世卫组织通过此类协议收取了 1280 万美元。对现有行政服务协定和其它协议的审查表明，在此类协定的适用上缺乏一致性，在协议产生的预期和责任方面缺乏清晰度，对规划支助费、员额占用费和行政服务协定涵盖哪些供资服务也缺乏理解。

## 交叉补贴问题

会员国继续要求澄清交叉补贴的存在和规模。交叉补贴涉及使用评定会费负担由自愿捐款或代管伙伴关系供资的规划引起的部分费用。采取这一措施是为了弥补行政管理成本的低回收率。

本研究报告比较了在技术性战略目标和赋予能力的战略目标中评定会费与自愿捐款分别所占份额。我们发现，通过直接或间接方式（对评定会费供资的活动按职员人数收取员额占用费），技术规划的 13% 经费来自评定会费，赋予能力的战略目标 61% 的经费来自评定会费。这些比例类似于英国国际开发署 2007 年对联合国开发计划署成本回收做法所作分析显示的情况。即使假定战略目标 12 下的大部分管理成本与向自愿捐款供资的活动提供的支持无关，而仅将焦点放在战略目标 13 上，仍有 54% 的行政经费来自评定会费。而在技术战略目标 1 至 11 和战略目标 12 的总经费中，只有 17% 来自评定会费。研究报告就此得出的结论是，**目前的交叉补贴水平很高。**

## 关于行政管理筹资方案的建议

为探讨相关和现实的筹资机制，我们确定了下列指导原则：

- 行政管理成本在正当、公平和务实的情况下应尽可能转入直接成本；
- 应协调并重视由评定会费、自愿捐款以及代管实体和伙伴关系提供的行政管理资金；
- 既应操作简便，又应透明；
- 应通过调节费率等办法确立对捐助方和世卫组织的自动激励措施；这些机制应包括资本支出的折旧。

研究报告随后确认和评估了四项行政管理筹资方案：

**方案 A** 通过一个单独机制，即收取规划支助费回收所有行政管理成本。可对由评定会费和自愿捐款以及代管伙伴关系供资的规划一律收取规划支助费。这一方案简单易行，符合世卫



组织的业务模式（自愿捐款占供资的 75% 以上），并能有效消除交叉补贴。根据 2010-2011 年财务期的数据，此一方案要求世卫组织平均有效规划支助费率达到 21%。**实行这一方案将导致规划支助费率升至不切实际的水平，从而严重损害世卫组织吸引自愿捐款的能力。**同时，以规划支助费为唯一的机制对职员人数少、筹资数额高的规划也不公平。

**方案 B** 是在方案 A 机制的基础上，增加一项薪资管理费。根据 2010-2011 年财务期的数据，此项方案需要世卫组织达到 17% 的平均有效规划支助费率，同时对所有薪资费征收 11% 的薪资管理费。这一方案可保留方案 A 的长处，并对世卫组织和捐助方更公平一些。然而，规划支助费的增加仍很可观，捐助方可能不会接受。这一方案还需要在由规划支助费负担的行政管理成本与那些应由经常管理费负担的行政管理成本之间作出明确区分。**研究报告认为，只有在会员国和捐助方能够并愿意支持的情况下，这项方案才可行。**

**方案 C** 建立在方案 A 机制的基础上，确定附有费用单位的服务目录，然后基于消费情况回收成本。根据 2010-2011 年财务期的数据，此方案要求世卫组织达到 17% 的平均有效规划支助费率，并要求费用单位收费占技术规划开支的 4%。这一方案是公平和透明的，可促进提高效率。但研究报告并不建议采用这一方案，理由是：(1) 此方案的实施和维持很复杂，(2) 所适用的成本范围较有限。

**方案 D** 通过直接评定会费筹集已被定为核心管理领域的活动经费。而其它行政成本通过收取规划支助费和经常管理费回收，这类似于方案 B。根据 2010-2011 年财务期的数据，如果采用此方案，战略目标 12 和 13 的 43% 资金将来自直接评定会费，有效规划支助费率平均达 7%，薪资管理费率为 11%。这一方案考虑到了世卫组织的主要成本驱动因素，因此具有可持续性和伸缩性。世卫组织还可维持有竞争力的规划支助费，并能利用现有机制的优势。此外，它符合联合国管理问题高级别委员会确定的成本分类法以及联合国开发计划署的做法。**本报告为此建议采用方案 D。**不过，这一方案也有一些缺陷，需要加以考虑，主要是它的复杂性以及需要妥善掌控变化以确保方案获得接受。

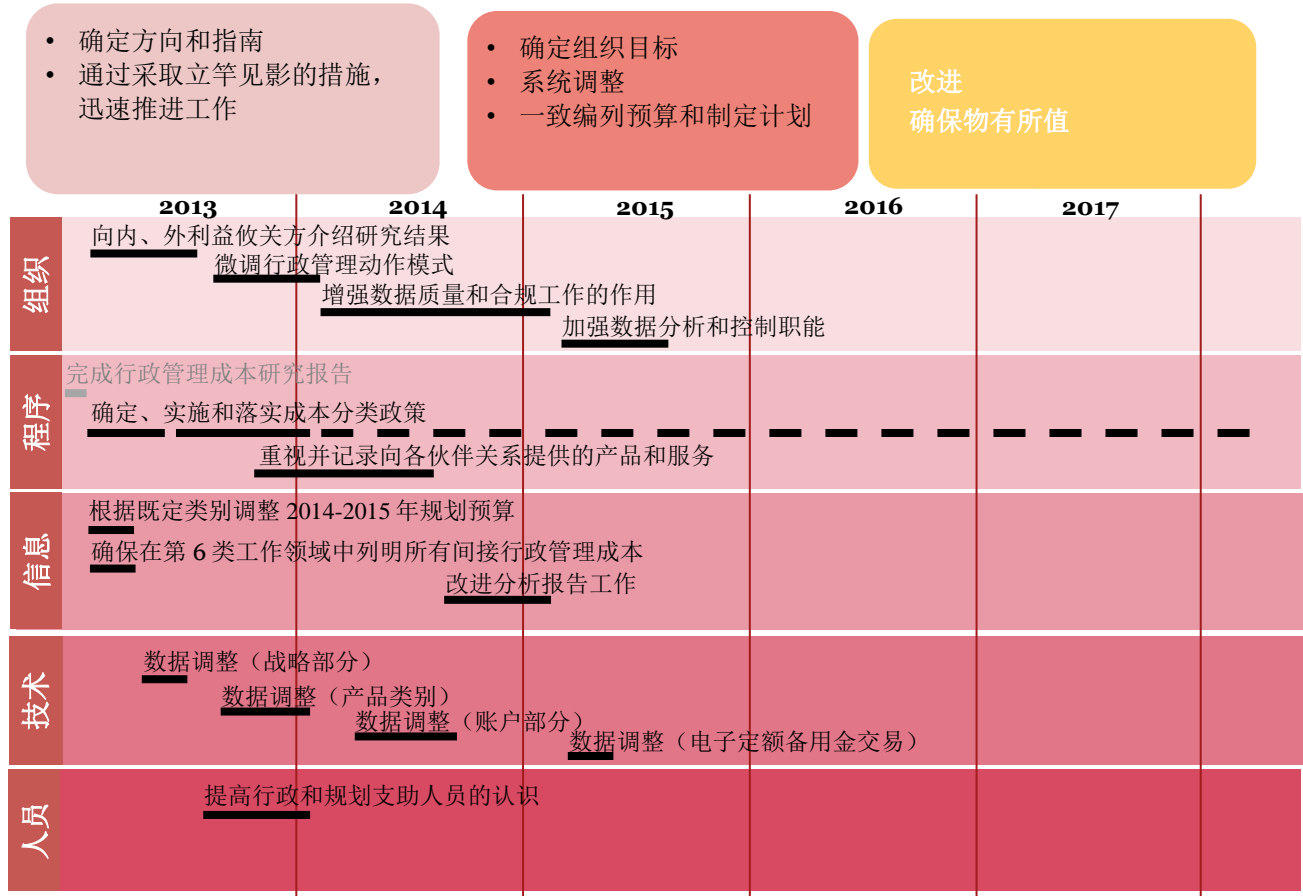
## 建议

研究报告的主要建议是，世卫组织需要：

- 确定、采用和大力实施成本分类政策；
- 根据所确定的类别编制 2014/15 年规划预算；
- 确保在第 6 类（即全组织范围服务和赋予能力的职能）下明确反映一切行政管理间接成本；
- 增强数据质量和合规工作的作用；
- 向内、外利益攸关方讲解研究结果；
- 记录并重视向伙伴关系提供的产品和服务；
- 更新数据结构；
- 加强数据分析和控制职能；
- 提高行政和规划支助人员对适当进行开支分类和这项工作重要意义的认识；以及
- 微调行政管理运作模式，以确保符合业务需要和发挥成本效益。

不能将上述各项建议和所推荐的筹资方案的详细实施路线图的制定工作与世卫组织改革计划更广泛的实施工作分割开。下表列示我们各项建议的实行动的可能顺序。我们的假设是，世界卫生大会将于 2013 年 5 月就今后的行政管理筹资模式作出决定。

我们鼓励世卫组织不要将此项实施计划视为一项限制，而是将此路线图与更广泛的改革路线图挂钩并保持一致。



# 目录

内容摘要	3
1. 引言	11
1.1. 背景	11
1.2. 研究目标	12
1.3. 本文件的结构	13
2. 方法	14
2.1. 总体方针	14
2.2. 现状评估方法	15
2.2.1. 评估世卫组织结构、收集数据以及确认范围和目标	15
2.2.2. 对世卫组织行政管理成本结构的分析	15
2.2.3. 对筹资和成本回收机制的分析	16
2.2.4. 对代管伙伴关系的分析	17
2.3. 方案评估方法和设计战略阶段	17
2.4. 限制因素	17
3. 现状评估	18
3.1. 了解世卫组织的业务模式	18
3.1.1. 简述世卫组织的作用和组织	18
3.1.2. 世卫组织行政管理成本的主要驱动因素	19
3.2. 对行政管理成本的分析	20
3.2.1. 行政管理成本的工作定义	20
3.2.2. 对整个世卫组织行政管理成本的分析	21
3.2.3. 战略目标 12 和 13 中的行政管理成本结构	26
3.2.4. 代管伙伴关系	32
3.3. 世卫组织目前的筹资模式	33
3.3.1. 世卫组织的筹资模式	33
3.3.2. 世卫组织行政管理筹资模式的演变和影响	34
3.3.3. 世卫组织使用的行政管理筹资机制	36
3.3.4. 重点论述世卫组织的间接成本回收机制	37
3.3.5. 交叉补贴问题	42
3.4. 结论	43
3.4.1. 采用态势分析法（SWOT）现状分析摘要	43
3.4.2. 今后筹资模式的重点领域	44

4. 筹资方案分析	45
4.1. 趋势、要求和会员国预期	45
4.2. 评估标准	47
4.3. 方案定义	48
4.3.1. 参数	48
4.3.2. 假设和指导原则	50
4.4. 筹资方案和分析	51
4.4.1. 方案 A: 实行规划支助费率回收所有间接行政管理成本	51
4.4.2. 方案 B: 方案 A + 经常管理费分摊机制	55
4.4.3. 方案 C: 方案 A + 分摊单位费用	58
4.4.4. 方案 D: 方案 B + 通过评定会费提供核心行政管理资金	61
4.5. 推荐方案	64
5. 建议和路线图	65
5.1. 主要建议	65
5.1.1. 制定、实施和落实成本分类政策（程序和政策）	66
5.1.2. 根据所定类别编列规划预算（程序和政策）	66
5.1.3. 确定在第 6 类中列明间接行政管理成本总额（报告、分析、程序和政策）	66
5.1.4. 加强数据质量和合规工作的作用（治理安排）	67
5.1.5. 向内、外利益攸关方讲解研究结果（网络和相互依存关系）	67
5.1.6. 重视并记录向伙伴关系提供的产品和服务（程序和政策）	68
5.1.7. 更新数据结构（数据）	68
5.1.8. 加强数据分析和控制功能（报告和分析以及组织结构）	70
5.1.9. 提高行政和规划支助职员对如何适当进行开支分类以及为何这样分类的认识（能力）	70
5.1.10. 微调行政管理运作模式（组织结构）	70
5.2. 实施路线图	71

# 1. 引言

## 1.1. 背景

联合国开发计划署于 1973 年开展了一项成本衡量研究，为联合国组织回收成本措施奠定了基础。自 1973 年以来，各方一直在就联合国组织预算外规划的成本回收问题进行辩论。据我们了解，捐助方、联合国机构或联合国联合检查组近些年委托开展了五项成本回收研究。

随着时间的推移，越来越多的捐助方指定资金的用途，向经常预算外或“评定”预算外的自愿规划捐款。结果，评定会费停滞不前，而自愿捐款大幅增加。

这一现象（有时称为“多边主义的双边化”）对行政管理成本以及筹资方式产生了深远的影响：

- 联合国系统各组织和专门机构（例如世卫组织）实施越来越多的规划，造成行政管理成本增加（例如投资于赠款管理系统以满足捐助方日益严格的报告要求或为资源调动人员提供资金）。
- 在世界各地公共部门和非盈利部门受到越来越大的成本效益压力的环境下，捐助方迫切要求降低成本回收率，以确保联合国各项规划和专门机构提高成本效益。此外，捐助方往往采用申请获得其资金的各组织使用的规划支助费基准，评估各组织提供的服务是否物有所值。
- 为确保维持竞争力，联合国各规划和专门机构虽然面临不同的活动成本驱动因素，但往往采用相近的规划支助费率（通常约为 7%）。

结果，仅收取规划支助费有时并不能负担向那些由自愿捐款供资的规划提供支持的所有成本。这可能会严重影响国际组织提供服务的能力。而且，这些成本的界线往往模糊不清。往往使用核心资金弥补行政管理经费缺口，而且挪用越来越多的非专用资金作为行政经费。结果，联合国各规划和专门机构的成本核算做法模糊不清，有时甚至是不合理的。

世卫组织也不例外。

在世卫组织目前的改革进程中，世卫组织会员国通过执行委员会规划、预算和行政委员会作出决定，要求对世卫组织的行政管理成本以及在下一个预算周期中采用可持续的机制筹集行政管理经费的各项方案进行独立的外部审查。

通过竞争性招标，世卫组织选中普华永道会计师事务所，由本公司确认和分析行政管理成本的范围、数额和性质，确定和评估关于回收行政管理成本的新筹资方案，并设计一项用于实施新办法的可行路线图。本报告是此项研究的主要成果。此外，我们还于 2013 年 1 月 18 日以投影方式向规划、预算和行政委员会简要介绍了研究结果。

## 1.2. 研究目标

研究目标是确定世卫组织的行政管理成本和关于如何在下一个预算周期通过可持续的回收机制筹措经费的方案，同时改进这些经费的预算、控制和报告。

围绕上述目标，我们主要针对行政管理成本的必要**透明度**提出了一系列具体问题：

- 世卫组织行政管理活动的定义是什么？
- 全组织的行政管理成本总额是多少？
- 这些行政管理成本的构成是什么？
- 如何在赋予能力的战略目标 12 和 13 与技术性和实质性战略目标之间分摊这些成本（关于世卫组织各项战略目标的说明见 3.1.1 节）？
- 世卫组织的具体成本驱动因素是什么？
- 目前筹集的行政管理经费是否够用？
- 目前的行政管理筹资机制是否适用？
- 代管的伙伴关系和实体造成什么样的净结果（即世卫组织是否补贴代管实体的行政管理成本）？

我们还就行政管理可持续的筹资工作提出了第二组问题：

- 今后可以采取什么办法回收成本？
- 应采用何种标准评估这些办法并选择最佳办法？
- 针对不同情景对每项方案进行“压力”测试的结果如何？
- 最好如何从会员国、捐助方和代管的伙伴关系那里回收成本？
- 世卫组织如何可以透明地沟通和通报成本分摊情况？
- 世卫组织最好如何通报“服务代价”高昂国家的情况？
- 所建议的回收机制将对预算工作造成什么样的影响？
- 将在哪些方面需要改进问责、程序、数据和技术？
- 将采用什么样的实施路线图？

答复这些问题将为世卫组织提供必要的初步透明度和概念框架，以便其：

- 就今后的行政管理筹资模式作出决定；
- 按照世卫组织及其捐助方的期望，不断优化世卫组织的行政管理成本基础和效益。

### 1.3. 本文件的结构

我们在研究工作期间经常与世卫组织执导委员会分享和讨论我们的分析。这使我们能够核实调查结果，调整结论，并说服世卫组织同意我们最后提出的今后行政管理筹资方案。

本文件汇总了我们的分析结果。

文件结构如下：

- **第 2 节介绍方法**，概述所从事的工作以及工作方法、假设和限制因素。它提供有用信息，有助于了解本研究的性质。
- **第 3 节是现状评估**，概述现行的行政管理筹资模式和基于实际开支进行的详细成本分析。该节还阐述在设计任何今后筹资模式时需加以考虑的现行模式的利弊。
- **第 4 节是筹资方案分析**，审查了世卫组织行政管理经费筹资的备选方案，其中重点详细分析了四项具体方案。此项评估为提出一个筹资模式奠定了基础。
- **第 5 节阐述路线图**，概述在战略、结构、程序、人员、技术和数据等层面需要作出的变化，以便改进行政管理成本的计划、预算、成本控制和报告工作，并及时采用所推荐的模式。

还向世卫组织专门提供了更多的附录、工作表和数据库。

另外，我们以投影方式向会员国简要介绍了研究结果。

## 2. 方法

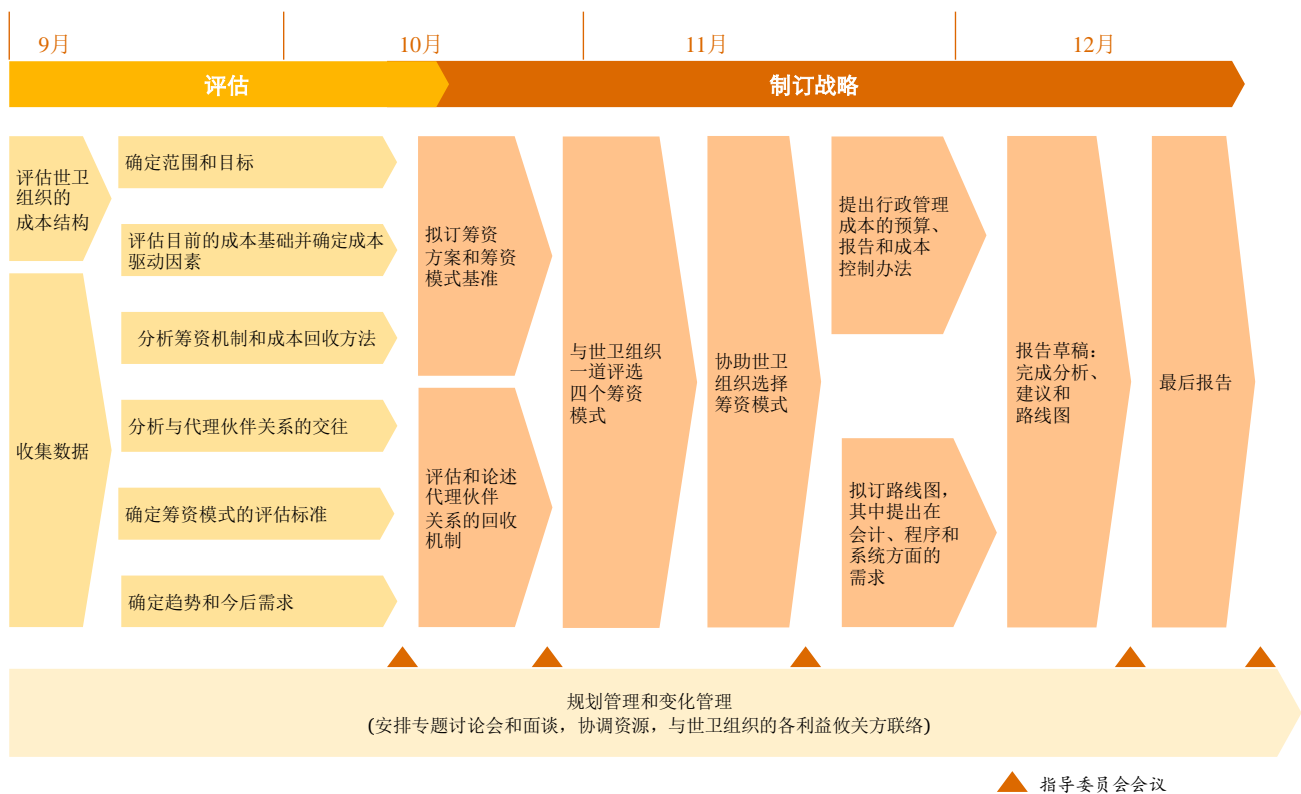
本章阐述研究方法。

### 2.1. 总体方针

我们根据研究需要确定了专门的研究方法：

- 在“评估”阶段，我们主要是根据从全球管理系统会计分系统中获得的历史数据，收集、了解和分析世卫组织的行政管理开支和筹资情况。
- 在“设计战略”阶段，我们制定了关于筹资模式和代管安排的多项方案。我们在此阶段还提出了在预算、费用控制和报告领域所需作出的改进，并设计了高级别实施路线图。

下图较详细说明了这一方法以及在 2012 年 9 月至 12 月期间的研究时间表。



由于在数据质量方面遇到挑战（见下文 2.2.2 节），在 2012 年 11 月和 12 月期间继续评估和核实对现行成本基础的分析。



## 2.2. 现状评估方法

在“评估”阶段，我们分析了世卫组织目前的费用结构、筹资模式和成本回收机制。以下各节介绍这项评估方法的主要内容。

### 2.2.1. 评估世卫组织结构、收集数据以及确认范围和目标

我们通过面谈和查阅世卫组织理事机构编制的包括预算和年度报告在内的有关文件以及各捐助方（例如英国国际发展部）对世卫组织的评估结果，开始评估世卫组织的结构。世卫组织项目指导委员会拟订并最后确定了上文 1.2 节所述的研究目标以及需要解答的主要问题。

### 2.2.2. 对世卫组织行政管理成本结构的分析

行政管理成本主要集中在战略目标 12 和 13 下（世卫组织各项战略目标的说明见 3.1.1 节）。但技术部门也有一些直接的行政管理成本。为了在详细分析成本时探讨行政管理成本回收机制和查明总体情况，有必要查明整个战略目标 1 至 13 下的行政管理成本。

成本分析侧重于：

- 量化全组织的行政管理开支总额；
- 按照职能对战略目标 12 和 13 下的行政管理成本进行分类；
- 了解并量化平常难以估算的成本总额：信息和通信技术成本以及设施和安保成本；以及
- 查明从伙伴关系和代管实体那里回收的成本，并评估这些实体是否遵循全额回收成本原则。

我们在进行此项分析时使用了世卫组织提供的 GSM Oracle 系统的一些信息：

- 2010 年 1 月至 2012 年 10 月的实际开支数据；
- 2010 年 1 月至 2012 年 10 月薪资数据；
- 2010 年 1 月至 2012 年 10 月的订购数据；
- 2012 年至 2015 年的预算数据；以及
- 专门报告（用于查证或核实上述数据）。

我们将这些数据输入一个数据库，然后进行具体查询。我们遇到了若干挑战和限制，主要是：

- 成本类别不够详细：所分析的战略目标 12 和 13 下 37% 的非薪资行政管理开支属于“一般业务”成本类别，但由于不够具体，我们无法进行详细的成本分析。
- 不一致：我们注意到在成本类别与战略目标之间记录的成本不一致，因此，我们无法依靠世卫组织会计科目表中确定的开支类别。
- 需要在不同战略目标之间以及在不同预算单位之间人工转换大量开支项目：在所分析的 180 万项会计分录中，在所有战略目标下记录的 20 万项贷方总额为 20 亿美元，其中多数涉及行政管理成本的交易是内部记账（例如电信费用）。这些费

用在开支类别中的结转并不一致，而且所用名称也不一致，因此无法将其在会计录中自动复原。开支总额看来无误，但由于大量交易“难以归类”，我们很难确定各项战略目标和预算单位的成本分摊情况。

- 行政管理活动的定义不够清晰：行政管理涉及各种活动，而这些活动并不是按性质分类并记录或跟踪的。因此，各项战略目标的行政管理成本总额缺乏透明度。3.2.1 节详细说明了我們如何按职能领域确定成本分类框架。
- 在总部开支中，对于哪些是日内瓦从事的活动的开支，而哪些是全球开支，缺乏透明度：有人以为总部开支意味着在日内瓦的开支，并认为大量成本与日内瓦有关。但被视为总部的大量开支实际上并不是在日内瓦开展活动的开支。例如，吉隆坡全球服务中心的开支是全球开支，但归于总部名下。为弥补这一点，我们将吉隆坡的全球服务中心预算单位和国际电子计算中心职员的开支与总部开支分开。吉隆坡国际电子计算中心职员虽不隶属全球服务中心，但属于海外外包资源。
- 总数据库的规模：2010年1月至2012年10月期间总共有180万项开支记录。为进行分析，我们需要超越现行会计科目表的分类以及其它原定分类的界限进行成本分类。鉴于需要分类的交易数量很多，需要对整个数据组应用事先确定的自动规则，仅在例外情况下才允许对费用进行人工重新分类。
- 在全球管理系统中缺乏关于美洲区域办事处以及2010年非洲区域办事处的详细交易信息：美洲区域办事处没有采用全球管理系统，另外，非洲区域办事处到2011年才改用这一系统。由于我们的分析完全依赖全球管理系统的数据库，我们在分析中排除了美洲区域办事处，并根据现有的分类数据推算了非洲区域办事处的数据。
- 获取分析数据有难度并缺乏广泛的分析领域：从全球管理系统获取适当信息作为分析基础花费了大量时间。用于实现成本控制目标的现有数据很分散，无法为我们需要开展的广泛分析提供一致或全面的基础。由于在获取数据上花费了大量时间，缩短了与内部有关方面进行交流和验证我们分析的时间。

由于上述限制因素，我们不得不汇总各种办法，以更明显和更可靠的方式进行成本分类。我们认为，在解决更基本的数据结构和治理限制因素之前，世卫组织也可以暂用这一“产品”。

**如果没有 GSM 中央会计系统，我们就无法进行分析。这彰显了对可以提高透明度和促进决策的系统进行投资的重要性。**

### 2.2.3. 对筹资和成本回收机制的分析

为了分析行政管理筹资情况，我们审查了拨款以及这些拨款的成本回收条件。我们采用了计划、资源协调和绩效监督司提供的工作表。

### 2.2.4. 对代管伙伴关系分析

我们对用于支持代管伙伴关系的行政管理成本和资金进行了有限的分析。我们采用了上述同样的数据组，并对现有文件进行了案头审查，此外，我们还与法律顾问司以及理事机构和对外关系司举行了会议。

我们可以根据实际数据查明从代管伙伴关系那里收取的费用。至于用于支持这些实体的实际费用，我们只能根据与世卫组织探讨并商定的一系列假设粗略估算这些开支。

### 2.3. 方案评估方法和设计战略阶段

在“设计战略”阶段，首先需要确定一系列标准，以便根据这些标准评估每项方案。在拟订方案之前制定这些评估标准可以保障这些标准不受对某项方案的任何主观偏好的影响。

为了避免拟订过多的方案，我们确定了一系列假设和指导原则。这样，我们就可以减少有待评估的方案数目并确保所有方案符合既定原则。由于这些假设相当严格，我们仅拟订了很少方案。为了扩大方案数目，我们决定质疑其中一些假设。

我们在第 4 章中介绍了四项方案并对照所定标准评估了这些方案。

我们向指导委员会提出了一项建议，然后确定了这一推荐方案的高级别实施路线图。

### 2.4. 限制因素

本项研究所采用的方法存在以下限制因素：

- 我们在所定的成本职类中分摊行政管理成本的准确程度取决于向我们提供的数据的质量；我们尽力与世卫组织各利益攸关方一道查证我们的分析，但普华永道会计师事务所不对我们分析的准确性受到的限制负责。
- 一些开支因无法分类，我们按照每一类的相关权重进行了分摊。
- 由于无法获得美洲区域办事处的详细数据，我们在详细分析中剔除了该区域办事处。
- 不需要详细分析各技术部门的行政管理成本。
- 本项研究的详细程度足以供世卫组织就今后成本回收方案和路线图作出合理决策。考虑到分配给我们的时间和预算，在合理限度内我们只能达到这样的详细程度。
- 我们仅制定了一项推荐方案的实施路线图。
- 设计目标程序和系统不属于本研究的范围。

世卫组织管理层确认，它将为在根据我们的咨询意见作出判断时可能作出的任何决定负责。

## 3. 现状评估

现状评估涵盖世卫组织的总体业务模式、成本驱动因素以及筹资方式，显示用于管理世卫组织开支的成本结构、行政管理成本的定义以及全组织的行政管理成本总体水平。

我们详细分析了几项行政管理成本类别以及目前的筹资方式。我们还收集了过去一些年份缩减开支努力的证据，以了解行政管理开支的全貌以及全组织行政管理开支的演变情况。

### 3.1. 了解世卫组织的业务模式

为了解行政管理成本的性质和规模，需要了解世卫组织的使命及其活动的性质。这有助于确定对世卫组织行政管理成本结构产生显著影响的世卫组织业务模式的特点。

#### 3.1.1. 简述世卫组织的作用和组织

世卫组织是联合国系统卫生领域的领导和协调机构。其目标是促进各国人民实现尽可能高的健康水平。

世卫组织的六项核心职能是：

- 就对卫生至关重要的事项提供领导，并在需要采取联合行动时参加伙伴关系；
- 制定研究议程，促进开发、应用和传播有价值的知识；
- 规定规范和标准，并促进和监测其实施；
- 阐明合乎伦理并以证据为基础的政策方案；
- 提供技术支持，促进变革，并发展可持续的机构能力；以及
- 监测全球卫生状况并评估卫生趋势。

世卫组织的主要优势在于其地位中立、会员国广泛（共有 194 个会员国）以及正式和非正式网络。因此，世卫组织具有强大的号召力，有能力监测全球卫生状况，并能促进在证据的基础上进行辩论。当今的世卫组织不仅是一个政策机构，其重点已逐渐延伸，现在不仅从事全球规范性工作和标准制定工作，而且直接参与协助国家卫生系统的运作。这是与自愿资金或双边资金剧增分不开的。世卫组织作为协调机构接管了一系列伙伴机构，根据服务协定向其中一些伙伴机构提供支持。

世卫组织的区域结构为世卫组织与会员国开展合作提供了很多机会。它共有 147 个国家办事处或代表处、6 个区域办事处、瑞士日内瓦总部以及马来西亚吉隆坡全球服务中心。卫生组织以及各区域办事处有专门的治理安排。

世卫组织的各项重点载于中期战略性计划并反映在规划预算内，目前分布在 13 项战略目标中。战略目标 1 至 11 是技术性/实质性卫生目标，战略目标 12 和 13 涉及行政管理，其具体内容是：

- 战略目标 12：“提供领导，加强管理并促进与各国、联合国系统及其他利益攸关方的伙伴关系和合作，履行世卫组织在推进第十一个工作总规划中制定的全球卫生议程方面的使命。”
- 战略目标 13：“将世卫组织发展和保持为一个灵活、学习型的组织，使它能够更好地切实有效地履行其使命。”

13 项战略目标又细分为 85 项全组织预期成果和 7000 多项办事处具体成果，世卫组织在此基础上编制业务活动的计划和预算并报告活动情况。

### 3.1.2. 世卫组织行政管理成本的主要驱动因素

从上文的说明中，我们可以发现世卫组织的行政管理成本受到一系列重大因素影响：

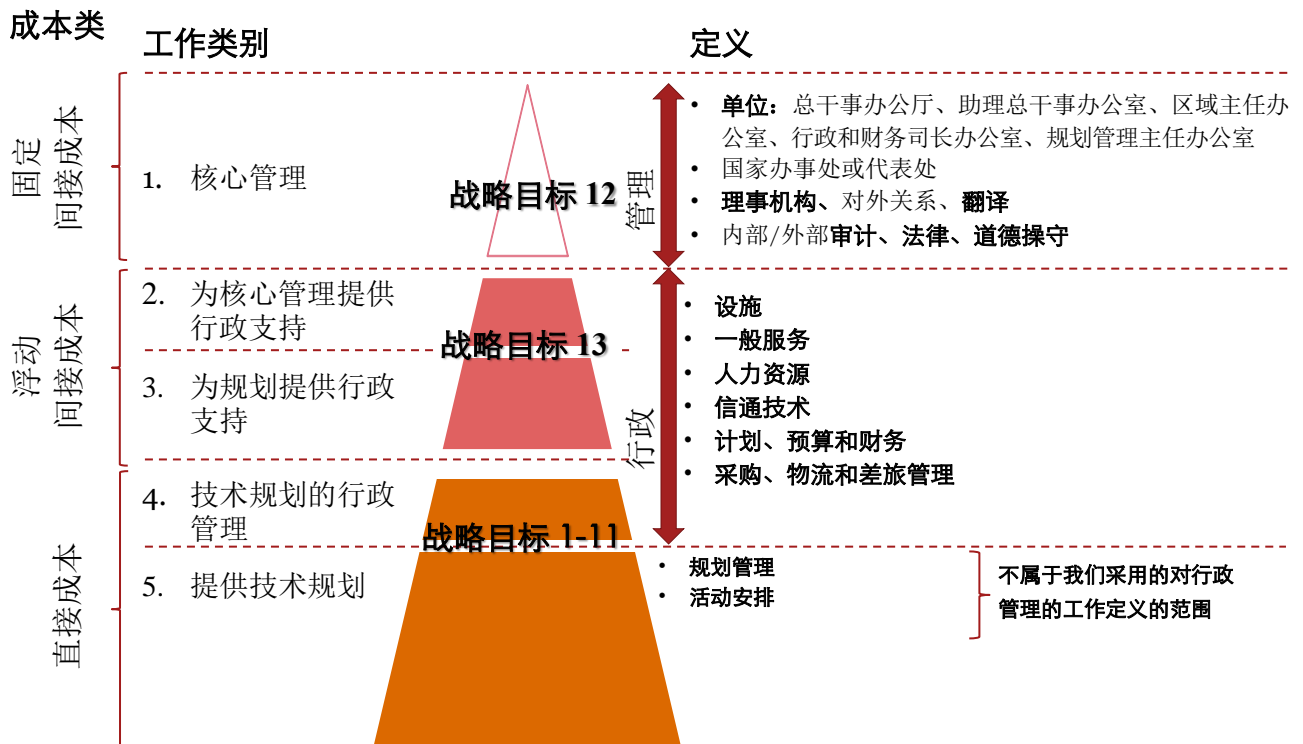
- 业务活动的地域范围和国家：世卫组织是活动范围最广泛的联合国机构之一。尤其是，它在安全状况较差的地区和基础设施欠佳的地点开展活动，这通常会增大安保和电信费用。此外，世卫组织的总部设于生活成本很高的日内瓦市并在该地开展大量活动，这对薪资成本产生了影响。
- 人员配置：2010 年至 2011 年期间世卫组织 45% 的开支与薪资有关。这带来了相当大的与设施、信息技术设备和人力资源管理有关的管理成本。另一项驱动成本的主要因素是，薪资水平受世卫组织《人事条例》和政策影响，而世卫组织管理层对联合国全系统薪资表和应享待遇的影响很有限。
- 工作性质：世卫组织的工作性质也影响到世卫组织需要提供的行政管理支持的性质和程度。世卫组织为履行其各项核心职能，需要开展 18 类活动，例如发表全球和区域报告，以及加强国家监测和评估能力等。这一活动分类是目前正在开展的计算标准活动成本的工作基础。
- 筹资模式：世卫组织的双重筹资模式（即评定会费和自愿捐款）和捐助方类型影响到行政管理成本。下文 3.3 节就此作了详细说明。
- 治理：世卫组织采用复杂的治理模式。世界卫生大会由 194 个会员国的代表组成，每年举行一届会议，有时还举行特别会议。执行委员会由 34 个会员国的代表组成，是世界卫生大会的执行机构，每年举行两届会议。每个区域设有本区域会员国和准会员代表组成的区域委员会，由区域办事处提供支持。世卫组织有 6 种正式语文：阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文。这一治理模式具体影响到与笔译、口译、会议和活动组织有关的费用，并带来差旅费（世卫组织需要负担一些会员国参加理事机构会议以及其它会议的费用）。

## 3.2. 对行政管理成本的分析

### 3.2.1. 行政管理成本的工作定义

为了详细分析行政管理成本，必须有一个成本分类框架。而世卫组织并无这一框架，我们为此划分了五类活动（见下图中的工作类别）。

图 9：成本分类框架



- 核心管理：**用于支持世卫组织履行核心职能的活动。不管开展任何规划，都需要开展这些活动。它们是世卫组织关键的基础性工作。这些活动费用可被视为固定间接费用，可由评定会费供资。这些活动主要集中在、但并不限于战略目标 12 下。
- 对核心管理的行政支持：**核心管理带来的行政成本，例如用于支持核心活动的办公空间或电信服务成本。这些费用可被视为间接浮动费用，可由评定会费出资。它们主要集中在、但并不限于战略目标 13 下。
- 对规划的行政支持：**自愿捐款或评定会费供资的规划的行政成本。可以根据是否已直接编入某一规划预算或由该规划直接负担，还是通过间接收费来回收成本等情况，将这些成本视为间接可变费用或直接费用。这些成本主要分布在战略目标 13 或战略目标 1 至 11 中。
- 对技术规划的行政管理：**直接安排技术规划带来的行政成本。其中包括向具体规划提供秘书处支持或安排会议。这些成本按规划编列预算并直接由相关规划负担。由于世卫组织各项规划的不同性质，向这些规划直接提供行政服务的水平可能并不一样。这些成本主要涉及战略目标 1 至 11。但向规划提供的行政支持与一些规划的性质（一些规划可被视为“行政性”的，例如一些规范性或数据管理工作规划）之间的界线并不清晰。

5. 提供技术规划：以实质性方式实际提供技术规划（例如安排活动和管理规划等）并不是提供行政服务，在性质上有所差别。例如，一些规划侧重于制定政策，而另一些规划则侧重于增强能力和加强卫生系统。这些成本涉及战略目标 1 至 11。

**上述分类用于本项研究，也可将其作为改进世卫组织成本分析和回收框架的起点。**

以下几节对各类行政管理成本进行量化。首先，在 3.2.2 节中，我们探讨整个组织的行政管理成本。其次，在 3.2.3 节中，我们根据上述成本分类框架进一步详细分析了战略目标 12 和 13 下的行政管理成本。

### 3.2.2. 对整个世卫组织行政管理成本的分析

整个世卫组织的行政管理成本总额可被定义为与上述框架第 1 至第 4 类有关的各项费用的总和。请注意不要将这些类别与世卫组织在 2014-15 年规划预算中使用的 6 个类别混淆在一起。

我们进一步分析了在一些成本类别中的行政管理成本，其中有些成本很宽泛（例如信通技术和安保费用等），通常较难理解，还有一些费用较难在全球管理系统中跟踪（例如与代管伙伴关系有关的具体费用）。下文 3.2.2.2、3.2.2.3 和 3.2.2.4 节概述了这方面的分析结果。

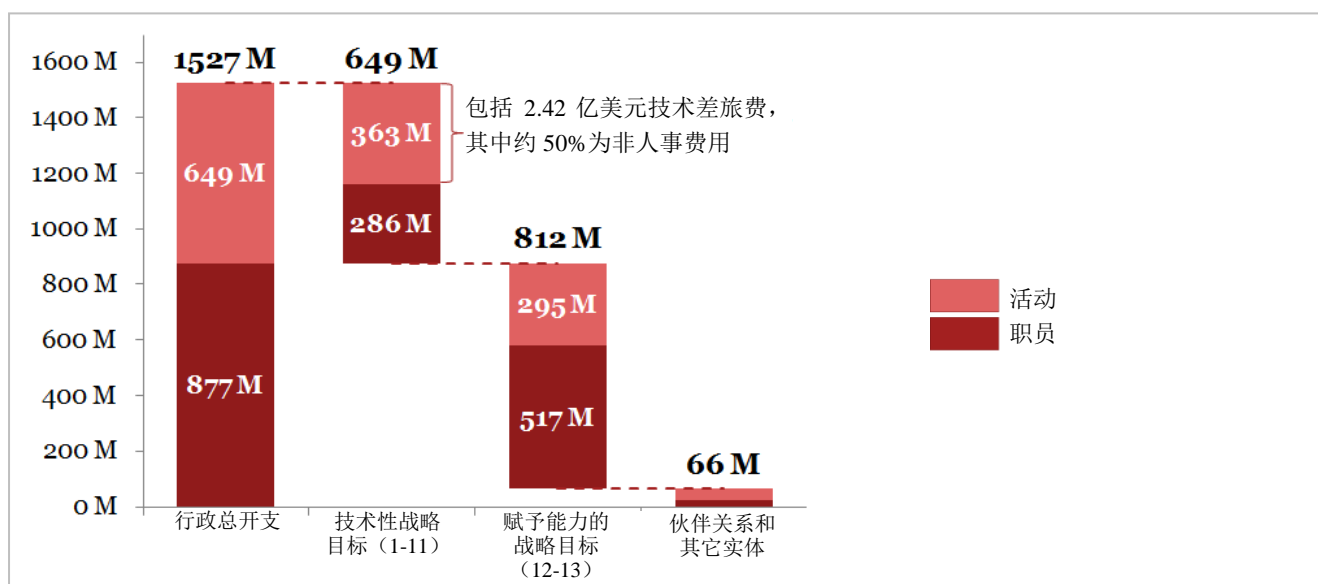
#### 3.2.2.1. 行政管理成本总额

我们对行政管理成本总额作出如下估算：

- 战略目标 12 和 13 中的一切开支，在下图中列于“赋予能力的”战略目标类别下；
- 在战略目标 1 至 11 下具有行政职衔或 G 类（一般事务职员）、T 类（笔译）和 I 类（口译）职员的成本以及用于供应商的行政管理开支。这些成本在下图中列于“技术规划”类下；以及
- 下图还列出了“伙伴关系和其它机构”的行政管理成本。

下图显示行政管理开支估算总额。

图 1：行政管理开支总额（2010-2011 年，M=百万美元）



据我们估算，世卫组织行政管理开支占全组织总开支的 31-33% 之间（15 亿美元），其中战略目标 12 和 13 的开支占 17%（8.12 亿美元）。

上图显示，53% 的行政管理成本涉及战略目标 12 和 13，其中 64% 是与职员有关的行政管理成本。技术部门的行政管理成本占行政管理总开支的 42%，其中 37% 是差旅费。剩余的 5% 行政管理成本是与伙伴关系有关的成本以及其它成本。

### 3.2.2.2. 信息和通信技术

信通技术费用涉及所有战略目标和所有地点。在多数组织中，信通技术开支最初主要集中在信息技术部门。随着信通技术的应用日益广泛，其它部门往往也有信通技术开支。这样做虽可满足信通技术领域的具体需求，但在某些情况下可能会影响信通技术总开支的透明度，影响为增强通用信通技术能力、协同性和效率提供资金，并影响信通技术政策和程序的实施以及信通技术的总体管理。

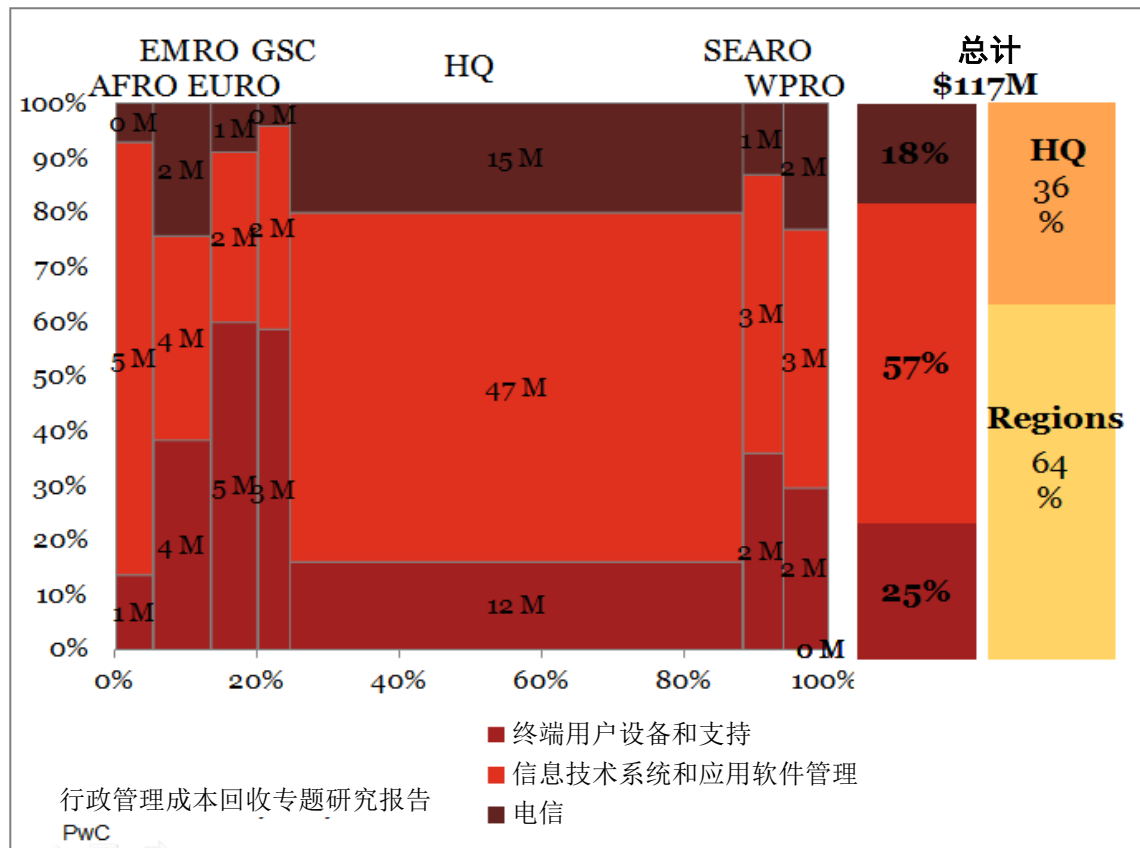
我们力图查明在以下方面的信通技术总开支：

- 终端用户装置和支持；
- 系统和应用软件管理；以及
- 网络和电信。

下图显示世卫组织信通技术总开支的结构。



图 2：信通技术总开支（2010-2011 年，M=百万美元）



注：AFRO：非洲区域办事处；EMRO：东地中海区域办事处；EURO：欧洲区域办事处；SEARO：东南亚区域办事处；WPRO：西太平洋区域办事处；HQ：总部；Regions：区域

我们注意到：

- 2010-2011 年信通技术总开支为 1.16 亿美元。这占世卫组织总开支的 2.5%，对照现有的基准数据并与联合国其它一些机构的数据相比，此百分比偏低。
- 77% 的信通技术开支涉及战略目标 12 和 13，但只有 54% 的信通技术开支集中在信息技术预算单位。这显示集中度较低，它反映了世卫组织的权力分散性质。

### 3.2.2.3. 设施

设施费用涉及：

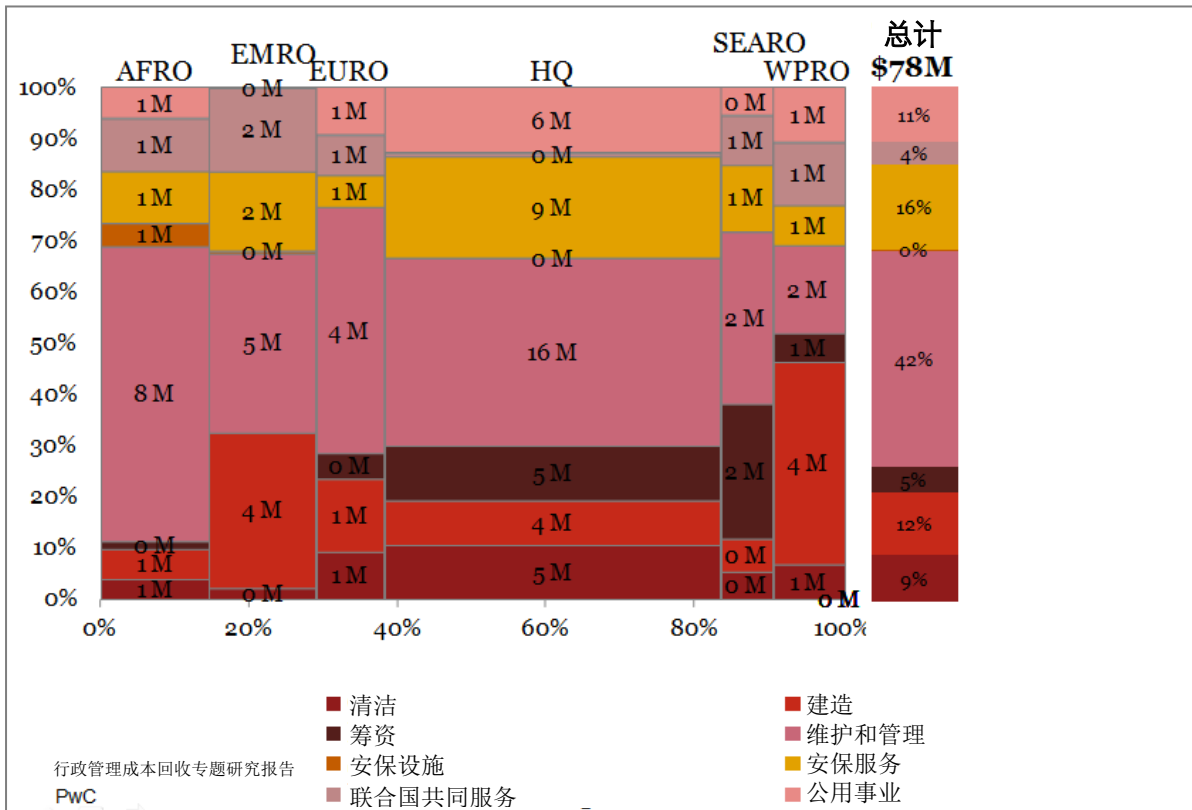
- 公用事业费：电力、供暖和冷气、供水；
- 世卫组织在联合国场地设置办公地点而需分担的联合国共同费用；
- 与设施有关的安保服务费，例如为了符合联合国最低运作安保标准改建设施费；
- 建筑维护和管理费；
- 为租用办公室提供资金；以及
- 建筑保险费。

设施开支未记录在专门账户中。我们通过职员分类和查证负责提供上述服务或产品的供应商，估算了这方面的开支。

据我们查证，2010-2011 年期间与设施有关的开支额为 9500 万美元，其中一次性扣除了欧洲区域办事处在该双年度期间一次水灾后获得的 270 万美元保险赔偿额：

- 向各技术规划收取 1700 万美元的设施费，其余的设施费向战略目标 12 和 13 以及专门基金收取。
- 与设施有关费用占战略目标 12 和 13 下开支的 9%。
- 40% 的设施费是建筑维护和管理费。

图 3：各主要办事处设施开支的结构 (M=百万美元)



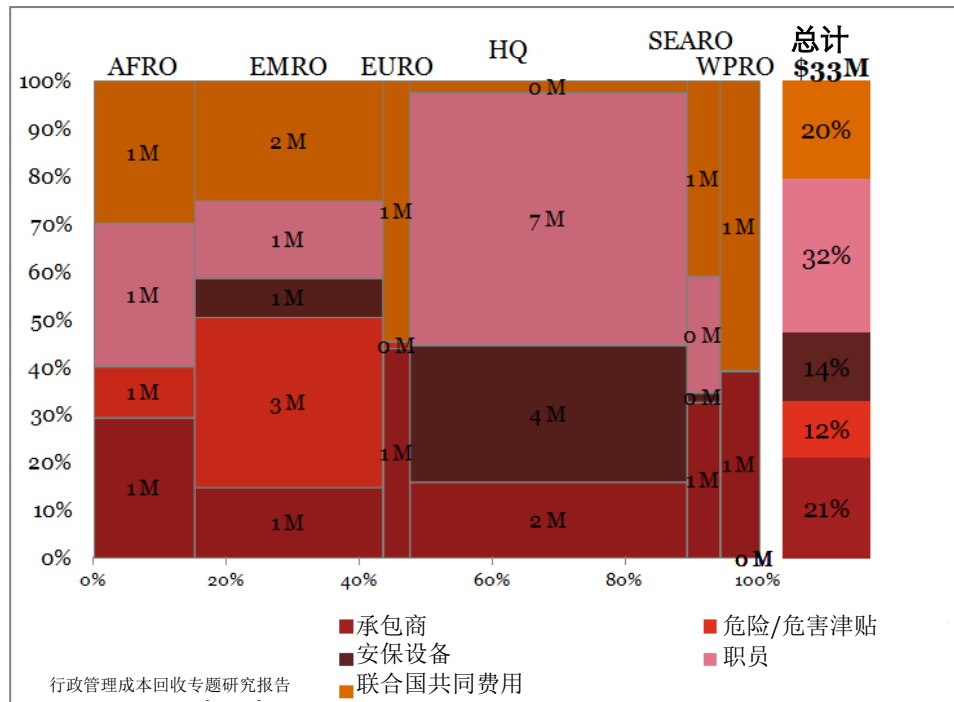
注：AFRO：非洲区域办事处；EMRO：东地中海区域办事处；EURO：欧洲区域办事处；SEARO：东南亚区域办事处；WPRO：西太平洋区域办事处；HQ：总部

### 3.2.2.4. 安保

我们还估算了安保总开支。在确定安保开支的范围时，我们力图查明：

- 向联合国其它组织支付的安保服务费（联合国统一收费）；
- 世卫组织内部安保职员费用；
- 安保承包商的费用；
- 防弹背心等安保设备费；
- 安保建筑费，例如为符合联合国最低运作安保标准修建设施的费用；以及
- 危险/危害津贴，这是在危险地点工作的世卫组织职员的一项福利。

图 4：安保总开支（2010-2011 年，M=百万美元）注：全球服务中心的安保开支很少，因此未在下图中显示。



注：AFRO：非洲区域办事处；EMRO：东地中海区域办事处；EURO：欧洲区域办事处；SEARO：东南亚区域办事处；WPRO：西太平洋区域办事处；HQ：总部

据我们计算，2010-2011 年安保总开支为 3300 万美元。

上图显示，不同区域安保开支的结构和份额相差很大：

- 安保开支占东地中海区域办事处总开支的 3%，占该区域办事处战略目标 12 和 13 下开支的 6%。
- 安保开支仅占欧洲区域办事处总开支的 1%，占该区域办事处战略目标 12 和 13 下开支的 2%。

高风险国家中的安保资金通常来自直接对技术规划收取的安保费（例如经查明，70%的东地中海区域办事处安保费在技术性战略目标下供资），但我们注意到世卫组织的行政管理回收机制并未考虑到这一重要变量。

我们注意到总部 2010-2011 年安保人员费用较高，此后因将建筑安保服务外包，降低了此项费用。

### 3.2.3. 战略目标 12 和 13 中的行政管理成本结构

我们进一步细化了成本分类：

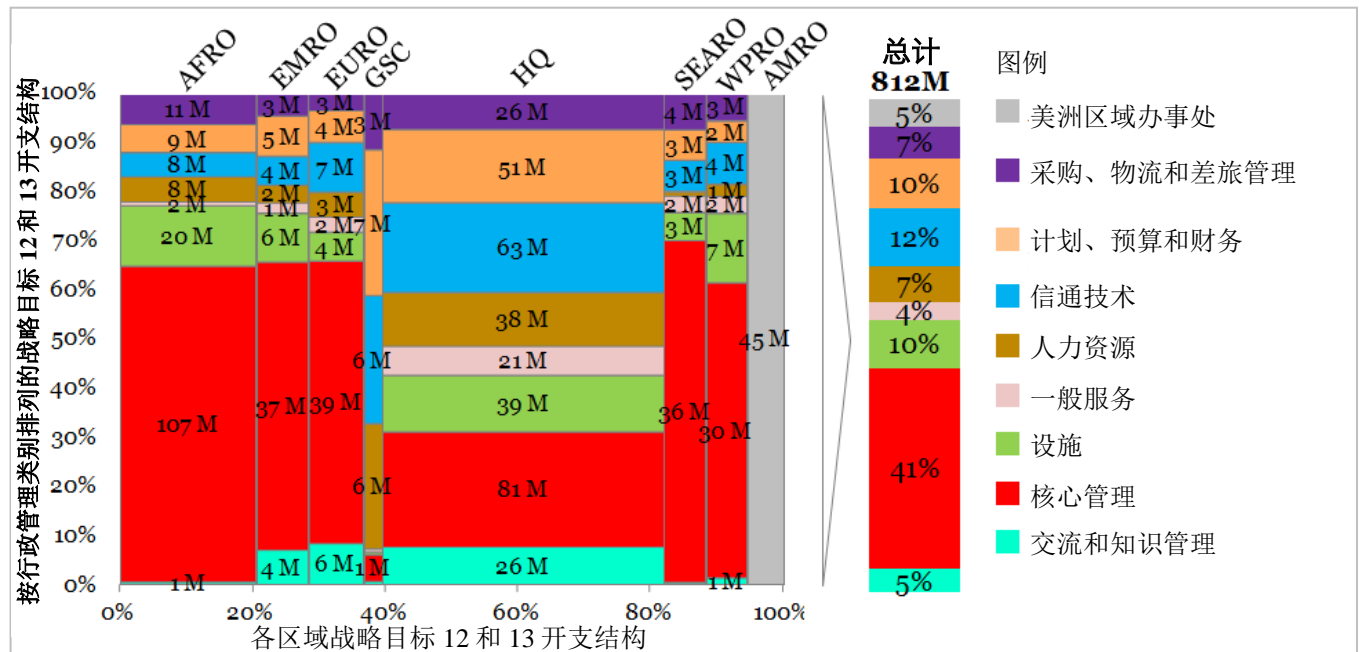
核心管理	行政职能
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 总干事办公厅以及助理总干事、区域主任、区域助理主任、行政和财务司司长和规划司司长办公室</li> <li>• 制定政策和规范</li> <li>• 国家办事处或代表处</li> <li>• 理事机构和对外关系</li> <li>• 翻译</li> <li>• 内部/外部审计</li> <li>• 法律和道德操守事务。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 设施管理（清扫、兴建、筹资、保险、维护和管理、安保设施、安保服务、公用事业服务）</li> <li>• 一般服务（餐饮、邮件、搬运、印刷、供应）</li> <li>• 人力资源（人力资源集中管理、区域以及当地人力资源管理）</li> <li>• 信息和通信技术（终端用户设备和支持、信息技术系统和应用软件管理、电信）</li> <li>• 计划、预算和财务（制定规划、编制预算、监测和评估资金调动情况以及会计）</li> <li>• 采购、物流和差旅管理（物流和运输、采购管理、旅行设备、差旅管理）</li> <li>• 其它</li> </ul>

### 3.2.3.1. 战略目标 12 和 13 中的行政管理开支结构

根据上文确定的类别，我们对战略目标 12 和 13 下的开支进行了分类，以了解每一职类的相对权重。我们将 95% 的实际开支分别归入上述类别。如不可能，我们则按每一类别的权重将剩余开支予以归类。我们在开展此项工作时还努力确定了这些开支的区域来源。

下图概述了 2010-2011 年期间每一类别的相对权重。

图 5：战略目标 12 和 13 开支的结构（2010-2011 年，M=百万美元）



注：AFRO：非洲区域办事处；AMRO：美洲区域办事处；EMRO：东地中海区域办事处；EURO：欧洲区域办事处；SEARO：东南亚区域办事处；WPRO：西太平洋区域办事处；HQ：总部；GSC：全球服务中心

可以发表以下评论：

- 由于战略目标 12 和 13 下国家办事处的所有开支均归入核心管理开支，各区域核心管理所占权重相当大。将战略目标 12 和 13 下所有国家办事处开支定为核心管理开支是个有争议的定义问题。在非洲区域办事处，核心管理成本的规模取决于国家办事处的数目和活动规模。
- 不同区域的行政管理开支结构比较类似。
- 信通技术是一项重要因素。详见上文 3.2.2.2 节。
- 相对于总部而言或相对于每项职能占各区域的总体权重而言，全球服务中心规模较小。这可能显示有余地进一步挖掘潜力，将更多资源转至全球服务中心。

**在对战略目标 12 和 13 下 95% 的开支进行分类后可以看出，核心管理、计划、预算和财务以及信通技术成本是主要运行费用。**

### 3.2.3.2. 战略目标 12 和 13 下职员配置的演变情况

世卫组织自 2013 年以来采取了一些削减和控制费用措施，以便确保在现有资源的范围内可持续的开支，并确保会员国以及其它捐助方提供的资金尽量发挥效益。世卫组织秘书处为 2012 年 12 月规划、预算和行政委员会会议提供了一份关于近些年遏制费用措施的专门报告<sup>6</sup>。

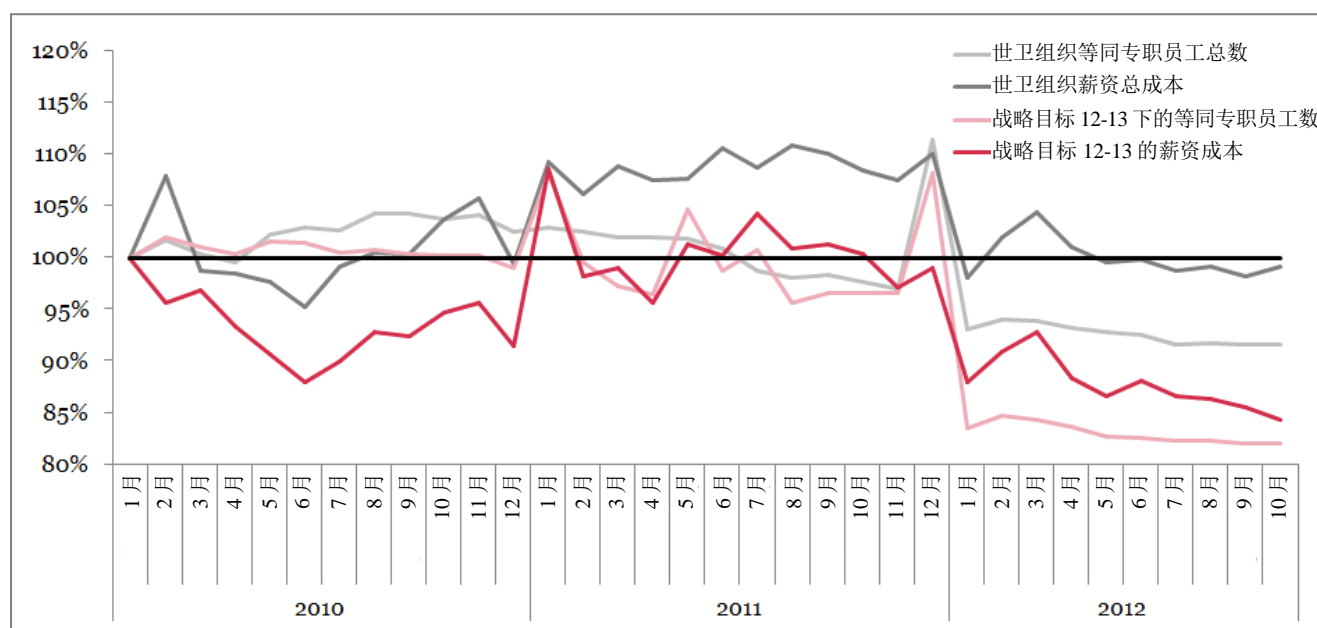
详细审查节支情况不属于本研究的范围。不过，我们努力查证了该份报告中关于削减职员和外包的调查结果，重点是对战略目标 12 和 13 的调查结果。

**就职员配置而言，我们的分析证实了降低成本趋势。**

#### 削减战略目标 12 和 13 下职员配置水平

下图显示自 2010 年以来整个世卫组织以及战略目标 12 和 13 下等同专职工数（FTE）和薪资成本的演变情况。

图 6：战略目标 12 和 13 下等同专职工数和薪资成本的演变情况（以 2010 年 1 月为基数，基数：100）



与 2010 年 1 月时的情况相比，我们注意到：

- 2012 年 10 月世卫组织薪资总成本与 2010 年 1 月处于同样水平，但等同专职工数减少了 8%。这意味着，尽管瑞郎在此期间升值了 12% 左右<sup>7</sup>，但世卫组织维持了薪资成本的稳定。

<sup>6</sup> 世卫组织秘书处（2012 年），“世卫组织提高效益和削减费用：近年来采取的费用控制措施”，EBPBAC17/INF./1，2012 年 11 月 30 日。

<sup>7</sup> 来源：据 Oanda Currency Exchange，2010 年 1 月 1 日至 2012 年 10 月 31 日期间美元对瑞郎汇率从 0.97 美元兑换 1 瑞郎跌至 1.0887 美元兑换 1 瑞郎。

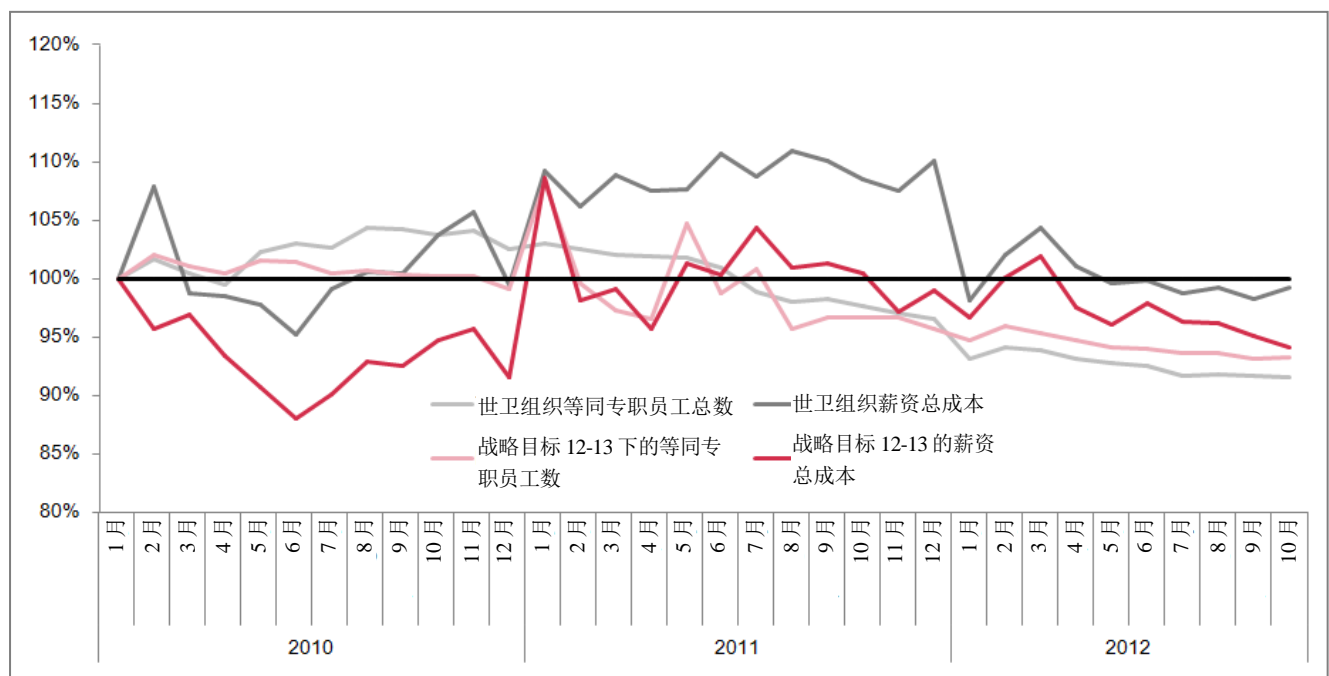
- 就战略目标 12 和 13 而言，自 2010 年 1 月以来薪资成本降低了 15%，等同专职员工数减少了 14%。造成这一现象的原因是向战略目标 1-11 转移了资源（尤其在非洲区域办事处和东南亚区域办事处）以及采用外包和降低实际费用等。

### 资源转至战略目标 1-11

2012 年 1 月，共有 320 个等同专职员工数（其中非洲区域办事处 168 个，东南亚区域办事处 90 个）从战略目标 12 和 13 转至战略目标 1-11。我们根据这些人员转移情况，重新计算了总部战略目标 12 和 13 下职员人数实际净演变情况。

重新计算的结果显示，与 2010 年 1 月相比，等同专职员工数净减少了 7%（占薪资成本的 6%），如果不考虑向战略目标 1-11 转移人员情况，降幅为 14%。

图 7：在考虑到向战略目标 1-11 转移人员的环境下战略目标 12 和 13 等同专职员工数净演变情况（以 2010 年 1 月为基数，基数：100）

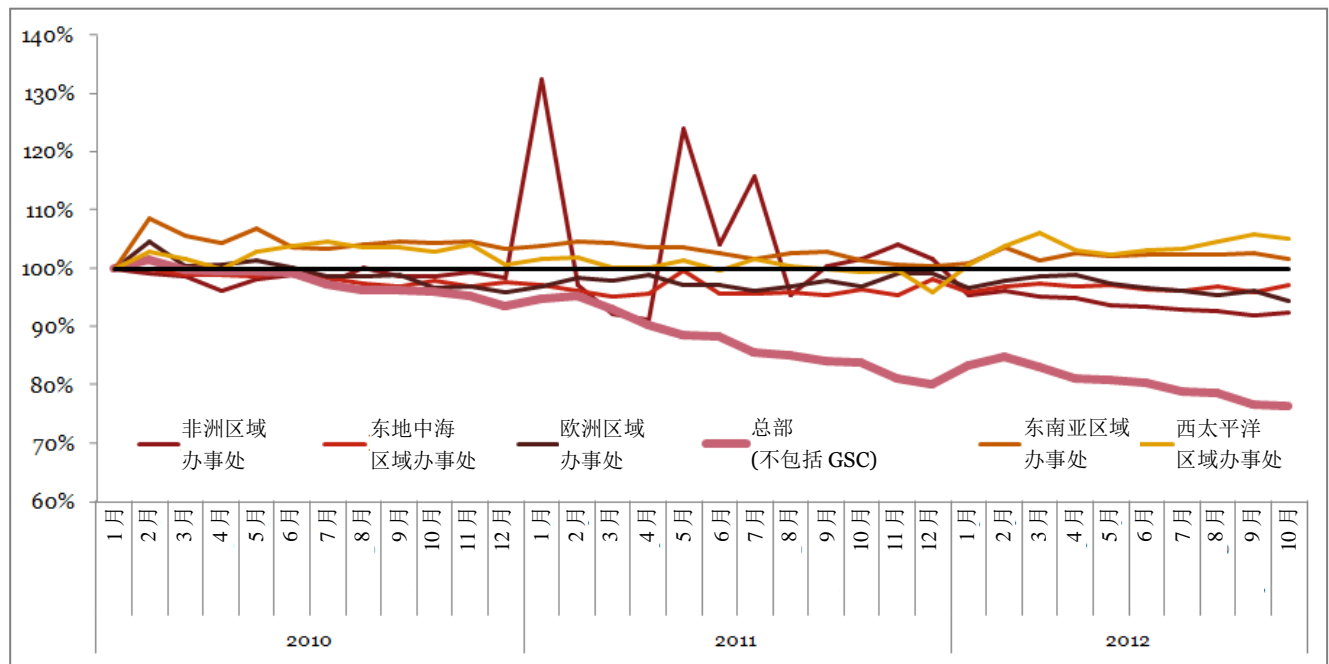


这显示在战略目标 12 和 13 下为削减费用措施作出了贡献，但贡献水平低于图 6 显示的水平。

## 各区域在战略目标 12 和 13 下开支的演变情况

各区域在战略目标 12 和 13 项下等同专职员工数演变情况并不一样。下图显示各主要办事处在战略目标 12 和 13 项下等同专职员工数的演变情况。它考虑到了上文提到的向战略目标 1-11 调动职员的因素。为清晰起见，我们没有显示成本演变情况。

图 8：各主要办事处在战略目标 12 和 13 项下等同专职员工数净演变情况（以 2010 年 1 月为基数，基数：100）



从上图显示的情况，我们发现：

- 西太平洋区域办事处和东南亚区域办事处职员人数净增（2%至 5%）；
- 欧洲区域办事处、东地中海区域办事处和非洲区域办事处职员人数小幅净减（3%至 7%）；
- 总部（不包括全球服务中心）降幅最高，达 24%。这主要通过向全球服务中心转移职员（见下一段）。

活动费用增加可能在一定程度上抵销了等同专职员工数的减少，例如总部情况显示，一些内部职员由外包商代替了。

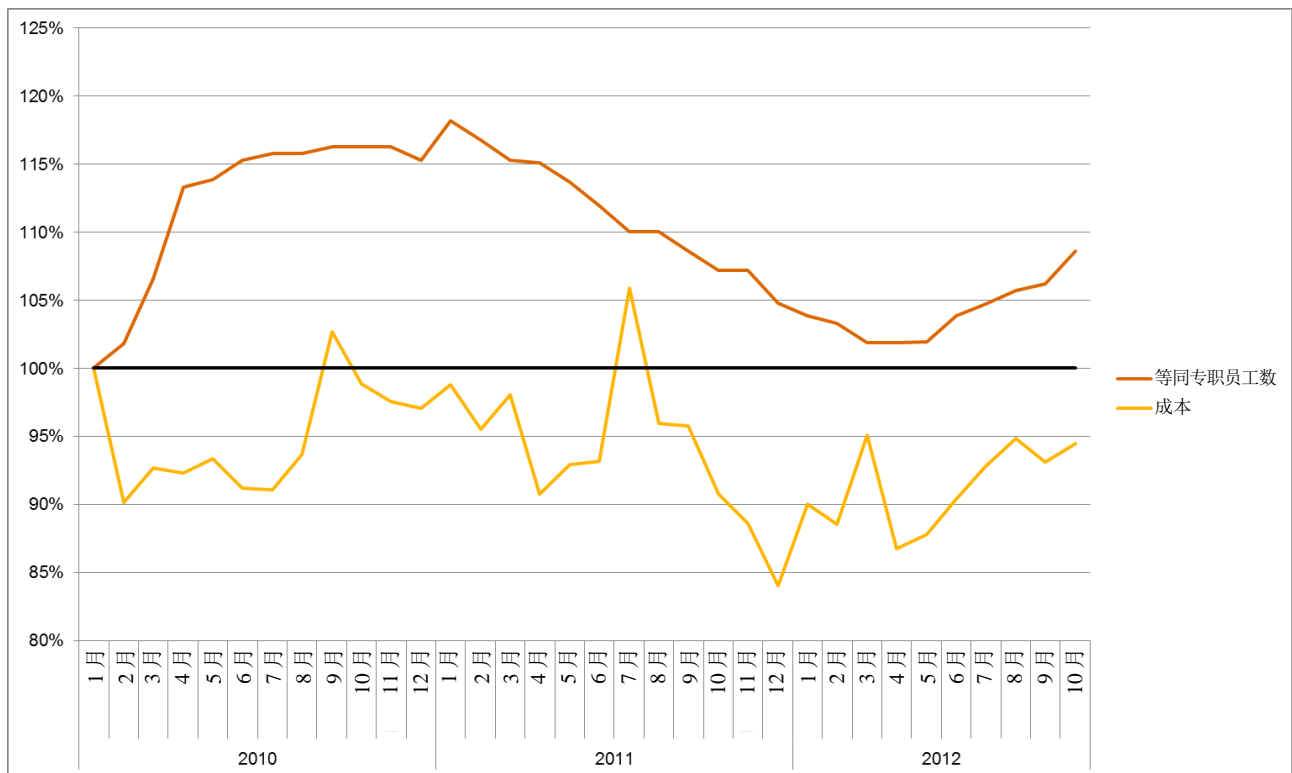
总之，这一演变情况显示，在提供行政管理服务方面发生了重大变化。



## 离岸外包

在吉隆坡全球服务中心，信息技术专家受日内瓦总部信息技术和电信司司长领导，其它团队则由全球服务中心主任领导。下图显示该中心呈逐渐扩大趋势，这证实向该中心转移了能力。

表 9：包括信通技术领域离岸外包人员在内的全球服务中心等同专职员工数和薪资成本的演变情况（以 2010 年 1 月为基数，基数：100）



上图显示在 2010 年 1 月至 2012 年 10 月期间全球服务中心职员人数（包括离岸外包的信通技术人员）增加了 9%，但与该中心相关的薪资成本同期实际上降低了 6%。这证实了向全球服务中心逐渐转移职员的趋势以及随之带来的节支效果。

但我们注意到，在战略目标 12 和 13 下薪资成本中，全球服务中心仅占 4%，这显示可以进一步扩大全球服务中心的规模。

### 3.2.4. 代管伙伴关系

我们试图了解是否通过规划支助费、员额占用费、行政服务协定以及具体协议回收了向伙伴关系提供支持的費用（从伙伴关系那里共收取 1560 万美元，详见 3.3.4.3 节）。

我们知道伙伴关系的付款额，但 GSM 会计系统并未记录世卫组织为支持各伙伴关系而支付的具体费用。要想详细分析向各伙伴关系提供服务的成本，需要查明活动费用，而查明有关活动费用超出了本研究的范围。

我们按照与理事机构和对外关系司以及法律顾问办公室商定的以下假设，处理与伙伴关系有关的费用与收入问题：

- 总体上，伙伴关系面临与世卫组织技术规划一样的行政成本驱动因素，而且也和世卫组织各项规划一样开展多种工作；
- 有关部门，尤其是理事机构和对外关系司、法律顾问办公室以及在某种程度上还包括内部审计部门根据具体要求开展某些核心职能活动；
- 相对于支付规划支助费和员额占用费的伙伴关系而言，与世卫组织签订行政服务协定以及其它协议的伙伴关系面临不同的需求和成本驱动因素。

**我们认为，下文 3.3.5 节论述的关于交叉补贴的行政管理成本总体分析结论也适用于那些支付员额占用费和规划支助费的伙伴关系和代理实体，但由于对伙伴关系应用的平均有效规划支助费率较高（除了对控制结核病规划收取 7% 以外，对其它伙伴关系一律收取 13%），交叉补贴程度低于世卫组织自愿捐款规划。**

而对那些选用行政服务协定以及其它协议的伙伴关系来说，则需要采取不同处理办法：

- 将世卫组织根据行政服务协定以及其它协议向这些实体提供的服务与本研究报告中使用的行政管理成本职类进行对照；
- 估算根据行政服务协定用于伙伴关系的行政管理开支额；以及
- 将此估算额与通过行政服务协定以及其它协议收取的实际费用和这些伙伴关系开支额占世卫组织战略目标 12 和 13 开支额的实际百分比进行比较。

我们将现行的行政服务协定中确定的服务与行政管理成本职类进行了对照。总体上，我们认为世卫组织 54% 的行政管理间接成本与伙伴关系有关。这意味着用于目前与世卫组织订有行政服务协定的伙伴关系的开支相当于世卫组织一般技术规划开支的一半左右。

据我们估计，如果完全回收这些成本，从伙伴关系那里回收的资金应为战略目标 12 和 13 预算的 13% 左右。这一估算结果与我们根据伙伴关系预算规模进行的另一项模拟估算的结果一致。但世卫组织获得的用于支持这些伙伴关系的收入仅占战略目标 12 和 13 预算的 4.4%。这可能显示未向各伙伴关系足额收费。不过，由于缺乏关于伙伴关系的准确费用信息，我们难以作出这样的估测，所以需要谨慎对待得出的结论。

### 3.3. 世卫组织目前的筹资模式

在本节中，我们首先论述世卫组织的总体筹资模式，然后分析全组织的行政管理成本筹资情况，包括现行的成本回收机制。

#### 3.3.1. 世卫组织的筹资模式

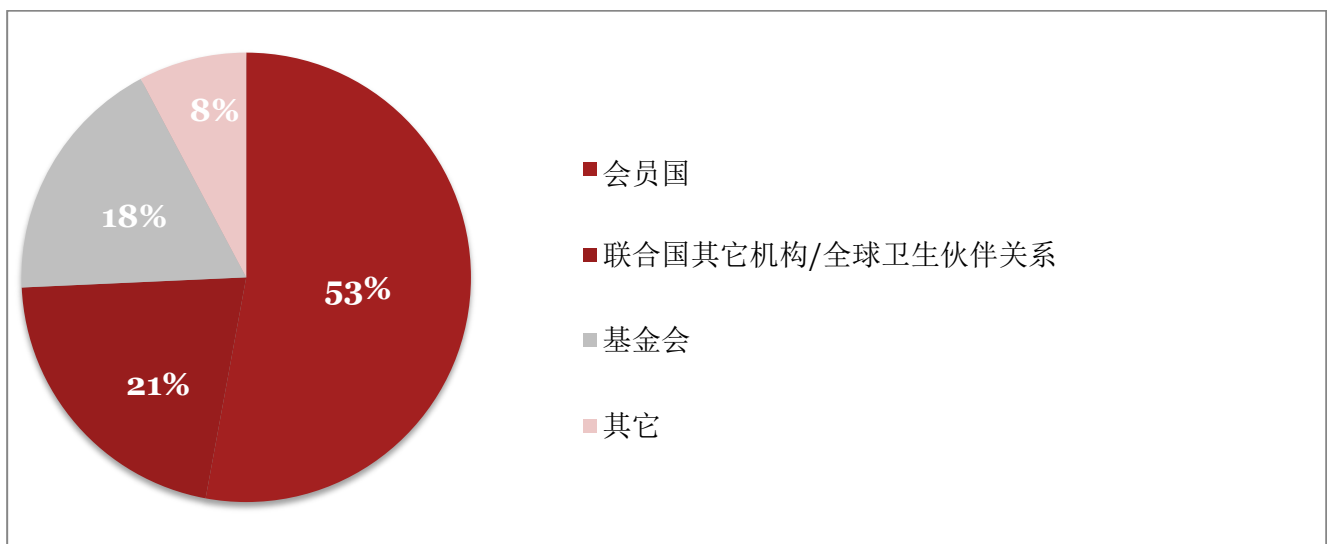
世卫组织主要有以下三种筹资渠道：

- 评定会费：评定会费是会员国提供的不指定用途的资金，用于世卫组织开展与其核心使命有关的活动。
- 自愿捐款：捐助方指定多数自愿捐款用于具体规划，只有小部分资金（占自愿捐款的 8%）未指定专门用途，可用于开展核心活动。在 2010-2011 年，世卫组织共收到了 1900 多笔自愿捐款。
- 向代管伙伴关系和实体收费：卫生大会在 WHA63.10 号决议中批准了一项伙伴关系政策，其中称“世卫组织将寻求有关方面偿还其在为伙伴关系履行代管职能和开展或支持伙伴关系活动时发生的所有行政和技术支持费用。”目前的做法是，通过自愿捐款规划的行政管理成本回收机制或通过专门的行政服务协定回收这些成本。

供资方有：会员国（提供评定会费和自愿捐款）、联合国其它机构（例如联合国开发计划署）、多边组织（例如欧盟委员会）或私营捐助方（例如基金会）。

下图显示 2010-2011 年期间自愿捐款情况。

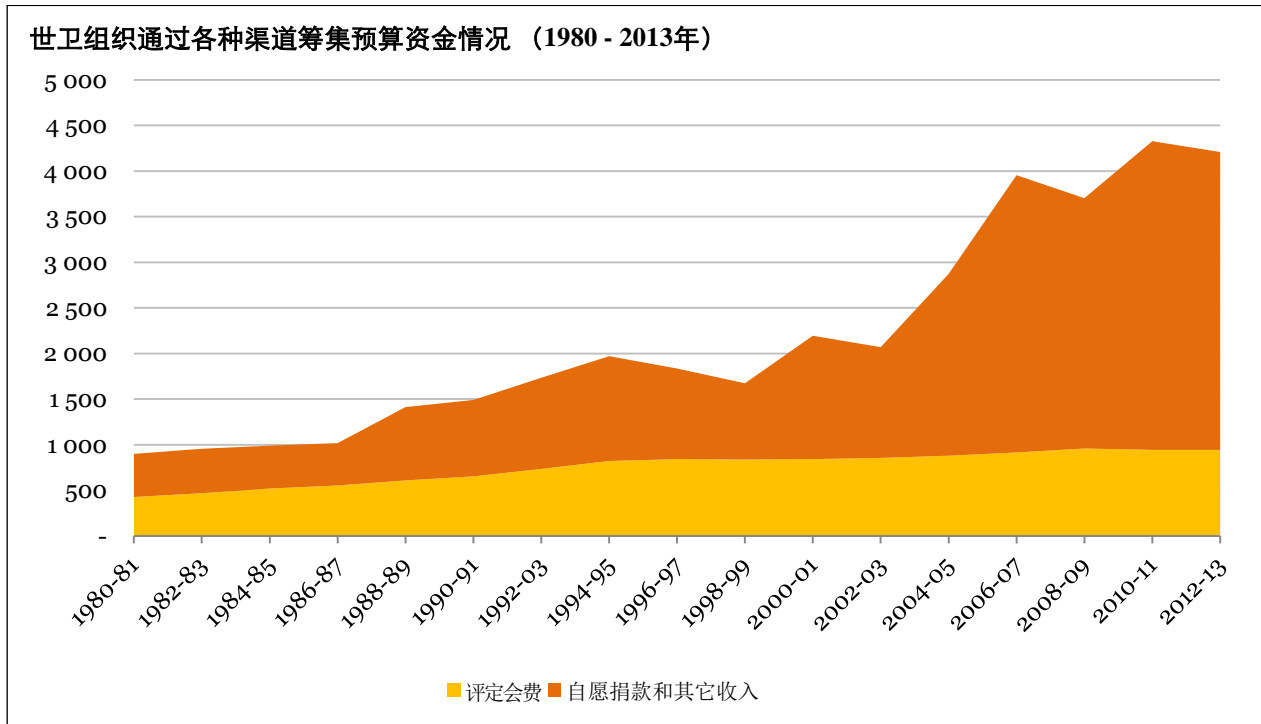
图 10：自愿捐款渠道（2010-2011 年）



### 3.3.2. 世卫组织行政管理筹资模式的演变和影响

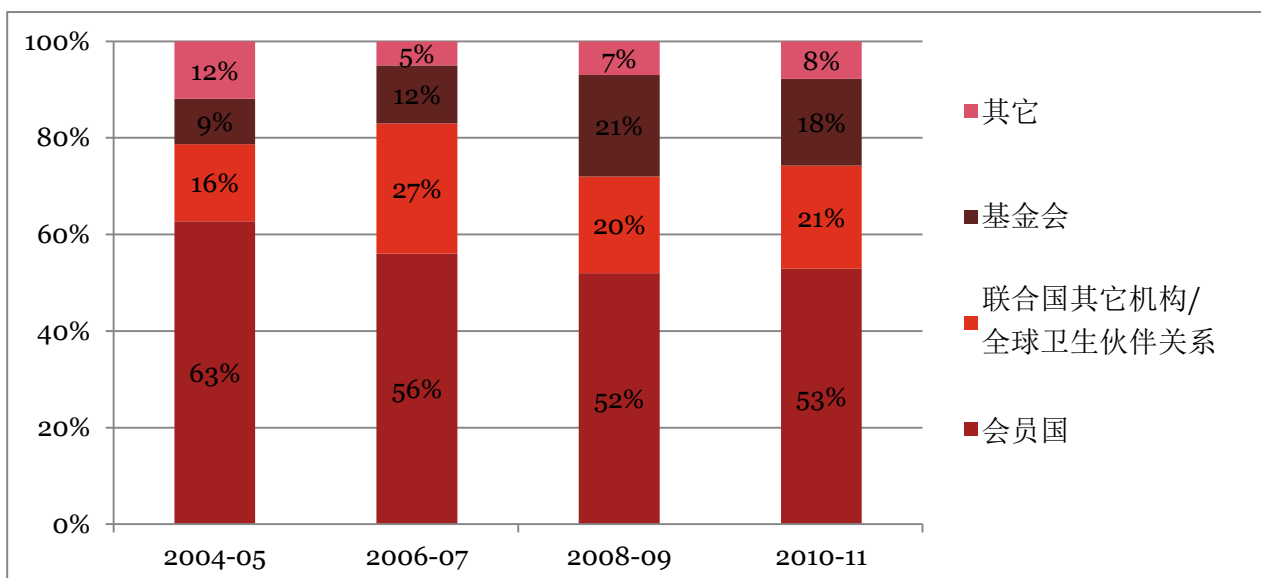
下图显示 1980 年至 2013 年期间世卫组织的预算构成情况，其中显示过去 10 年自愿捐款大幅增加。1980 年代自愿捐款占全组织筹资总额的百分比约为 50%，现已增至 78%。

图 11：世卫组织通过各种渠道筹资情况（1980-2013 年）



如下图所示，联合国其它机构和国际组织在自愿捐款中的占比逐渐增加（2004-2005 年占 16%，2010-2011 年占 21%），而会员国占比有所下降（2004-2005 年占 63%，2010-2011 年占 53%）。

图 12：各类捐助方捐款占世卫组织自愿捐款收入份额的演变情况



原则上，世卫组织应能从自愿捐款供资的规划和代管实体那里充分回收行政管理成本。

自愿捐款以及来自联合国其它机构和多边组织的资金份额越来越高，这对世卫组织的行政管理活动和成本产生了深远影响：

- 世卫组织必须向越来越多由自愿捐款供资的规划提供行政管理支持。世卫组织过去可以弥补任何资金缺口，而现在由自愿捐款供资的规划规模巨大，因此需要在支助成本与新增的行政管理工作量所需的实际资金水平之间谨慎平衡，否则会实际造成用评定会费弥补自愿捐款供资的活动的费用。这是会员国无法接受的，而且这还违背联合国大会 A/RES/62/208 号决议。联合国大会在 2010 年通过的 A/RES/64/289 号决议中重申，“敦促各专门机构避免使用核心资源或经常性资源来负担与管理预算外基金及其规划活动有关的费用”。
- 世卫组织面临的难题是，一方面需要为越来越多的规划提供支持，另一方面又受到压力，需要向捐助方说明行政管理支助成本。捐款方通常：
  - 不认为支助活动有何价值，或者认为支助费应该已由世卫组织承担，因此，除非作出合理说明，否则不愿为这类活动提供资金；以及
  - 往往将规划支助费率作为向各机构分配资金的一个筹码。这可以促进机构增强行政管理成本效益以维持竞争力，但有迹象显示这往往扭曲了行政管理支助工作的实际成本。
- 为管理由自愿捐款供资的活动和代管实体，收取了一些专门管理费。联合国联合检查组在 2007 年编写的关于联合国系统规划实施和资源调动战略对自愿捐款影响的报告第 58 段中指出，“管理许多不同的捐助周期和程序可能会产生较高的交易成本。其中，各组织往往认为具体捐助方提出的繁重报告要求是一个问题。限定用途的小额捐款还往往带来高额的行政费用，但不鼓励这类捐款可能会影响捐款积极性。”这类交易费用主要涉及：
  - 按照具体需要加强管理活动或将管理活动专业化，例如为合作伙伴调动资源以及管理对外关系等；
  - 投资于专门技术（例如 GSM Oracle 拨款记账技术）或采用更复杂的数据结构和会计程序，以便符合捐助方提出的各种报告要求；
  - 行政管理职员需要协助满足特定的报告要求；以及
  - 法律和外包部门以及高级管理层受到较大压力，需要协助开展管理活动。
- 与联合国其它机构和多边组织（例如欧盟委员会）商定的规划支助费率往往低于 13% 标准收费率（见下文 3.3.4.1 节），造成行政管理经费结构性缺口。

### 3.3.3. 世卫组织使用的行政管理筹资机制

世卫组织目前通过以下机制提供行政管理经费：

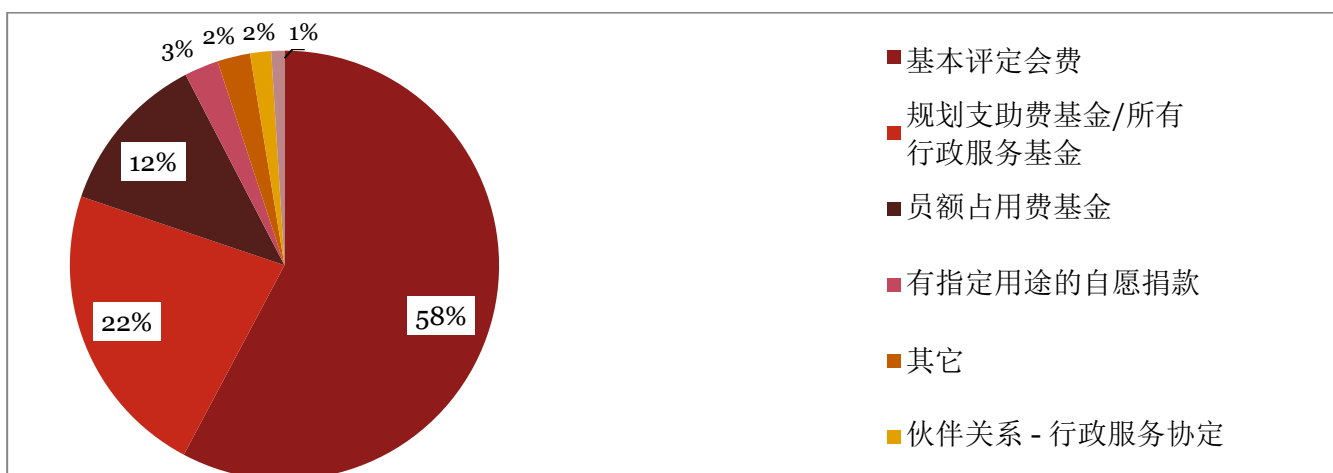
- 由技术部门直接付费或承担：在与捐款方商讨后，技术规划的电话、差旅或支助职员的费用等一些行政管理成本由相关规划直接负担。这增强了世卫组织对捐助方的透明度，便于规划管理人员控制费用，是公正承担这些费用的一种办法。但这为汇总数据增加了难度，降低了行政管理总开支的能见度，因此不利于体现在整个组织中行政管理总份额的透明度。
- 通过评定会费或核心自愿捐款直接筹资：这主要涉及用于支持世卫组织履行核心职能所产生的行政管理成本。一项挑战是需要明确区分两类活动，将那些对世卫组织的存续至为重要的活动与那些虽然重要、但对世卫组织存续和运作并非绝对必要的活动区别开来。另一挑战是，需确保在无法从自愿捐款供资的规划中获得资金弥补行政管理活动经费缺额时，不要自动使用评定会费弥补缺额。
- 向技术规划或代管实体回收行政管理成本：对于无法具体划归某项规划或实体的行政管理成本采用这一办法。目前通过三项机制回收这些间接成本，我们在下节中将进一步阐述这三种机制：
  - 按比例仅向由自愿捐款供资的规划和一些代管实体收取规划支助费；
  - 无论职员的所在规划是由评定会费供资，还是由自愿捐款供资，按每位职员薪资成本的百分比收取员额占用费，用以回收经常管理成本。因此，这一机制可以间接反映评定会费供资情况；以及
  - 在不对代管实体收取规划支助费的情况下，经过协商，通过行政服务协定以及其它协议向代管实体收费。

上述每项行政管理筹资机制设有专门基金。

**本研究的最初重点是研究成本回收问题，但不能脱离由各规划直接负担的行政管理成本孤立地分析今后行政管理筹资方案。**

下图显示 2010-2012 年期间战略目标 12 和 13 的筹资渠道。

图 13：战略目标 12 和 13 的筹资渠道（2010- 2011 年）



评定会费在行政管理经费中占比很高，这可能会引起交叉补贴问题。下文 3.3.5 节将进一步论述这一问题。

### 3.3.4. 重点论述世卫组织的间接成本回收机制

我们在本节中进一步详细分析行政管理间接成本回收机制。

#### 3.3.4.1. 规划支助费

##### 定义

规划支助费是世卫组织以及更广泛的联合国系统早就采用的成本回收机制。世界卫生大会于 1973 年根据 WHA34.17 号决议以及联合国秘书处在 1980 年根据 UNGA 35.217 号决议确定了 13% 规划支助费率，以负担预算外活动（例如通过自愿捐款或一些代管伙伴关系供资的规划）的成本。

过去 10 年来，在联合国机构内以及在捐助方中，就规划支助费率进行了大量辩论。捐助方质疑联合国机构的组织效率，或质疑是否捐助方应为其认为在捐助前就已存在的行政基础设施提供资金。结果，降低规划支助费率的压力越来越大。

规划支助费率按资金的账面价值确定，收入存放在用于提供行政活动经费的专门基金中。如上图 13 所示，在 2010-2011 年期间，22% 的战略目标 12/13 的行政管理经费来自规划支助费收入。

##### 实际规划支助费率

并非对所有规划一律收取 13% 标准规划支助费率。下表简述目前采用的规划支助费率。

表 1：规划支助费率表

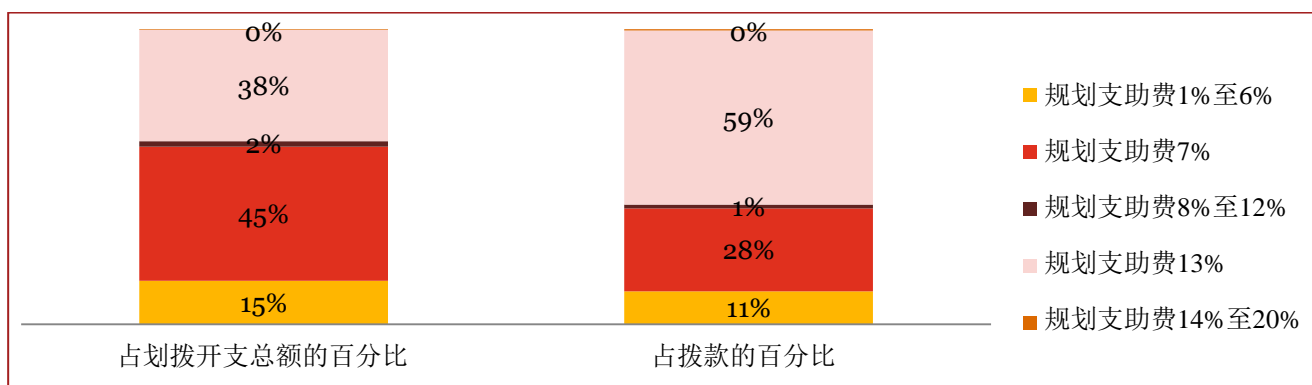
费率	捐助方或规划和范围/主管机构
20%	欧盟委员会 – 研究总署（仅限于 FP7）
最多可达 15%	比尔和梅林达·盖茨基金会的捐助
13%	<b>WHA34.17 号决议确定的标准规划支助费率</b>
12%	机构间准业务官员经费协定
7%	欧盟委员会（财务和行政框架协定）
	特定突发事件（不包括防范工作）
	批量购买额占捐款总额 80% 以上的规划
	由捐助方承担伙伴关系（例如控制结核病规划）相当一部分行政经费的伙伴关系信托基金
	专门用于世卫组织卫生发展中心（神户）以及世卫组织国家流行防备和应对里昂办事处的活动经费
6.5%	消灭脊髓灰质炎协定（不包括扶轮社）
	联合国机构（例如联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国儿童基金会、联合国药物管制署、联合国人口基金、联合国基金会）。适用于由联合国机构提供资金并由世卫组织担任执行机构的一切项目，但联合国艾滋病署以及中转资金除外。
6%	扶轮社为消灭脊灰活动提供的捐款
6%	联合国艾滋病规划署

费率	捐助方或规划和范围/主管机构
3%	根据 EB33.R44 号决议向会员国提供的非紧急供应服务
	由全球药物基金采购的结核病控制药物 联合国儿童基金会的采购
1%	由世卫组织负责管理向各执行伙伴发放资金的联合国联合规划的中转资金
0%	联合国环境规划署、联合国难民署以及联合国人口基金的采购（根据与联合国机构签署的互惠协定）
	根据 EB33.R44 号决议向会员国提供的紧急供应服务

随着联合国其它机构和其它国际组织（例如欧盟）资金所占份额越来越大，世卫组织实际收取的规划支助费率逐渐降低。

下图按规划支助费率概述了总体资金的分布和占拨款的份额。它显示，虽然对 59% 的规划实行 13% 标准规划支助费率，但这些规划只占由自愿捐款供资的规划总额的 38%。而对于占自愿捐款 60% 的三分之一规划仅收取 7% 或 7% 以下的规划支助费率。

图 14：规划支助费率分布情况（2010-2011 年）



**2010-2011 年期间对自愿捐款实行的实际平均规划支助费率为 6.7%，在 2012 年 1 月至 10 月期间为 7.1%。**

### 关于联合国各机构和规划实行的规划支助费率协调问题的辩论

联合国各机构经常讨论如何促进处理规划支助费率协调问题。

实行统一成本回收方法与采用统一的或相同的成本回收率存在根本区别：

- **统一成本回收率：**迄今为止，受统一观念影响，联合国各专门机构和规划逐渐趋于实行联合国开发计划署采用的 7% 规划支助费率作为实际基准。但由于各组织继续采用不同的运作、费用结构和筹资模式，逐渐采用统一的规划支助费率实际上意味着采用僵硬的固定费率，这并不是各机构一致采用严格的方法和成本分类法得出的结果。因此，不顾每个组织的特定成本驱动因素而一味采用类似的成本回收率，违背了就成本分类和计算成本回收率框架和方法进行协调的目标。换句话说，统一成本回收率有碍透明比较各组织的情况。



- **统一成本回收框架和方法：**由于各机构存在许多方面的差异，例如在规模、使命、范围和活动区域等方面都存在差异，如果采用统一的概念框架或一致的方法进行成本分类和分摊，进而采用一致方法确定成本回收率，那么，各机构无疑会实行不同的费率。各机构或捐助方以前针对联合国成本回收问题开展的研究项目证实了这一点。

详细讨论联合国系统内规划支助费率趋同问题超越了本研究的范围。但需要指出的是，联合国其它机构正就实行统一的框架和方法开展工作，各机构需要继续开展宣传活动，向捐助方讲解上文提到的统一费率与统一方法之间的区别。

**实现类似的或统一的规划支助费率：(1)无法真实反映一机构特定的成本驱动因素和有效性；(2)不利于增强透明度。**

### 3.3.4.2. 员额占用费

#### 定义

世卫组织自 2010 年 1 月以来收取员额占用费。这是另一筹资渠道，用于弥补规划支助费实际费率逐渐降低造成的资金缺口。

目前对所有规划和伙伴关系按薪资成本总额的固定百分比（8.5%）收取员工占用费，但那些签有专门行政服务协定的代管实体除外。这项收费与资金性质无关，对由评定会费和自愿捐款供资的规划一律收费。

所筹集的资金用于战略目标 13 项下与占用职工员额密切相关的内容：办公室、建筑维护、信息技术服务、职员安保和培训需求。

#### 实际员额占用费率

目前在薪资总额基础上征收 8.5% 的员额占用费。在 2010-2011 双年度，获得了 1.482 亿美元的资金，占战略目标 12 和 13 资金总额的 12%。

这一机制虽然规模有限（筹资额仅占通过规划支助费筹资额的一半左右），但事实证明这大大有利于遏制交叉补贴问题，实际上还可以解决世卫组织一项主要的成本驱动因素（即按人头计算的职员薪资）。

根据薪资收取员额占用费可以确保各规划一致收费，以免捐助方寻求就管理费用进行谈判。

#### 挑战

这项收费已实行了两年多。尽管作为一项行政管理可持续的筹资机制收取员额占用费有许多优点，但仍面临一些挑战：

- **造成世卫组织人力资源成本过高的印象：**在薪资总额基础上自动收取员额占用费导致薪资成本增加 8.5%。一些外部机构认为这显示世卫组织的职员成本高于可比国际组织的水平。

- 对会员国、捐助方、伙伴关系和规划而言缺乏能见度和清晰度：战略目标 12 和 13 的预算和报告中并未明确列出员额占用费。由于这些费用是在薪资基础上收取的，因此反映在战略目标 1-11 的职员成本中。所收取的资金划归与战略目标 13 对应的与员额占用费有关的开支项 SO 93 下。因此，如只考虑战略目标 12 和 13，无法充分反映行政管理的真实成本。这对简化与会员国就行政管理成本进行对话构成挑战。
- 缺乏可控性：员额占用费的最初概念具有一致性，它将按职员人数计算的驱动因素与具体成本类别联系在一起。但我们注意到，从收取的员额占用费的实际使用情况来看，与最初意图有些出入。员额占用费资金实际上被用于负担战略目标 13 下的各种行政成本。由于上文提到的缺乏能见度问题，随着时间的推移，使用员额占用费可能无法带来适当问责，并且可能不利于增强资金使用的透明度。

**按照职员人数作为成本驱动因素（以工资作为代理变量）回收成本原则是合理和公正的，但需对这一做法进一步微调，以确保此机制的可持续性、透明度和公正性。**

### 3.3.4.3. 根据与伙伴关系签订的行政服务协定以及其它协议收取费用

#### 定义

世卫组织代管一系列实体和卫生伙伴关系，其代管服务最早始于 1971 年。它们多种多样：

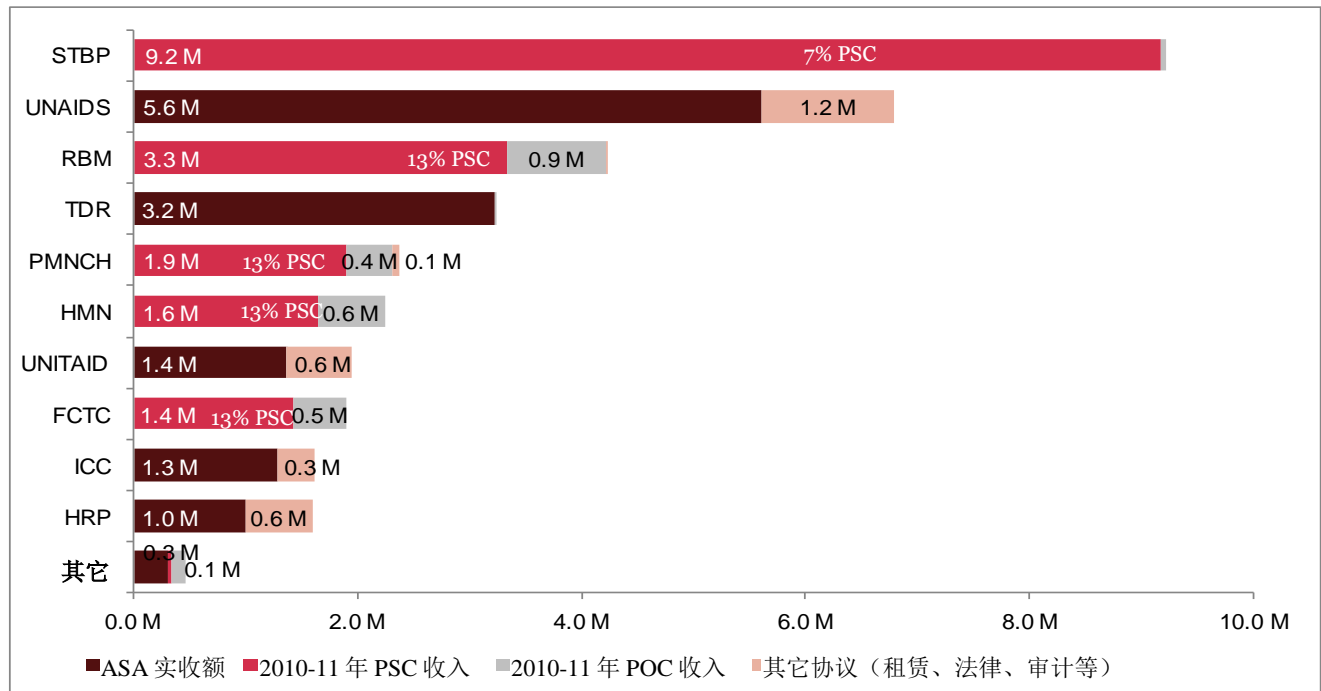
- 联合国机构间联合规划（例如联合国艾滋病规划署）；
- 组织间机制（例如国际电子计算中心）；
- 由世卫组织代管、但内部在管理上自成体系的非法人伙伴关系（又称为“代理伙伴关系”，例如 STBP、RBM、PMNCH、UNITAID、HMN、GWHA、AHPSR、OBS）；
- 由世卫组织代理秘书处服务（例如 FCTC）；以及
- 由世卫组织联合发起的规划：这些规划是世卫组织核心活动的一部分，并受到世卫组织规划问责框架的约束，但与其它一些机构联合发起（例如 TDR、HRP、APOC、GPEI）。

世卫组织向这些伙伴关系提供各种服务，并与多数伙伴关系签署了专门谅解备忘录。世卫组织通过收取规划支助费和员额占用费回收对一些实体的支助成本。由于四个伙伴关系的规模以及世卫组织服务的具体范围，世卫组织与它们签订了单独的行政服务协定。这些行政服务协定确定了每项服务的收费，并提供了详细的费用计算方法。此外还签署了一些补充协议，以便针对伙伴关系要求世卫组织提供的具体服务（例如法律、内部审计和租赁等服务）回收成本。

## 向代理实体和伙伴关系实际收取的费用

下图显示 2010/2011 年期间向伙伴关系收费概况。在 2010/2011 年期间，世卫组织根据行政服务协定收取了 1280 万美元的费用，并根据其它补充协议收取了大约 280 万美元的费用。这占世卫组织对伙伴关系和其它代管实体收费总额的 36%。从各伙伴关系那里获得的收入总额为 3560 万美元。最高收入来自控制结核病伙伴关系，世卫组织对其征收 7% 的规划支助费。多数其它代理伙伴关系支付 13% 的规划支助费。

图 15：向伙伴关系的收费情况（2010-2011 年，M=百万美元）



## 挑战

对现行的行政服务协定以及其它补充协议进行的审查结果显示，面临下述挑战：

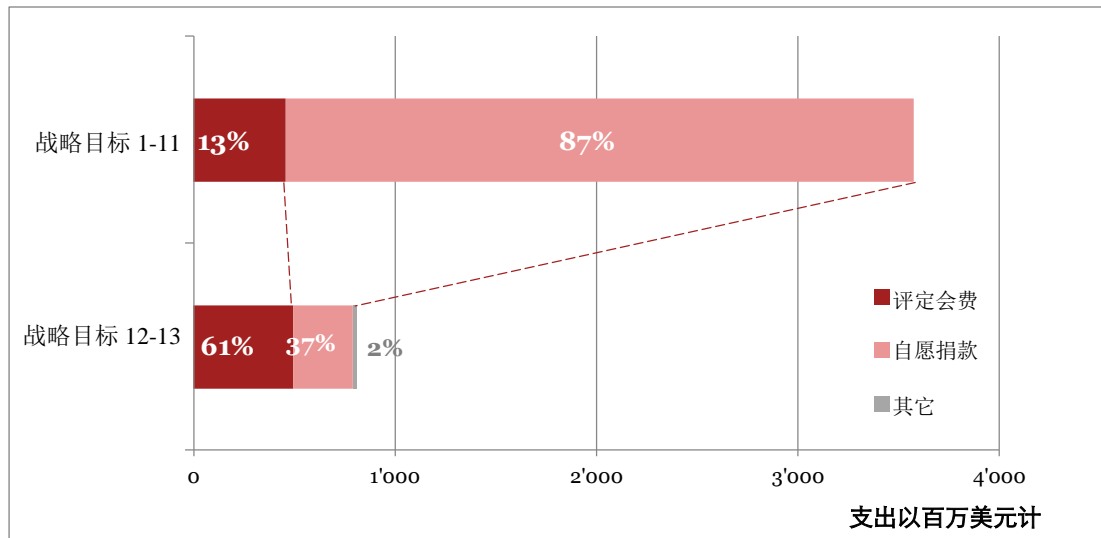
- **未一致使用行政服务协定：**并非与所有伙伴关系签署行政服务协定。这些安排的覆盖面和详细程度不一，需要时间了解和处理。
- **行政服务协定引起的对责任期望值的管理问题：**世卫组织认为这些安排只是一种回收成本和尽量提供服务的一种协议，但据我们了解，伙伴关系可能认为世卫组织签署行政服务协定即表示同意提供有保障的服务水平，并期望世卫组织的服务物有所值。
- **确定回收机制的覆盖面：**对于通过规划支助费、员额占用费和行政服务协定筹资究竟涵盖哪些服务，仍不够明确。世卫组织各司还与伙伴关系签署补充协议，针对伙伴关系提出的进一步要求收取服务费。这类零敲碎打的做法令人难以了解伙伴关系所获得的服务与其交费之间的关系，也难以评估所收费用是否能够适当抵销世卫组织的成本。

### 3.3.5. 交叉补贴问题

会员国经常要求澄清交叉补贴的存在和规模。交叉补贴系指使用评定会费补贴由自愿捐款供资的规划或代管伙伴关系供资的规划引起的部分费用。

可以通过比较在技术性战略目标和赋予能力的战略目标中评定会费和自愿捐款的占比，初步估算交叉补贴。详见下图：

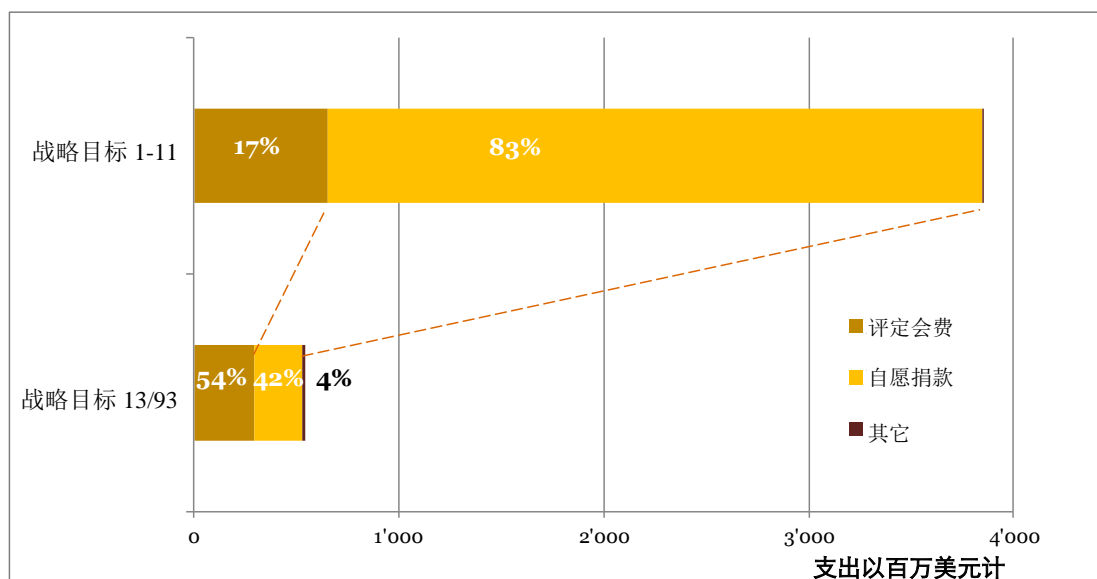
图 16：评定会费在技术性战略目标和赋予能力的战略目标中所占份额



上图显示，技术规划 13% 的资金来自评定会费，而赋予能力的战略目标 61% 的资金直接或间接（通过在评定会费供资的职员薪资基础上收取员额占用费）来自评定会费。需指出的是，这与联合国其它机构开展的类似分析工作的结果很相似（参见 2007 年英国国际发展部编写的关于联合国开发计划署筹资专题研究报告）。

即使假设战略目标 12 项下“管理”的主要内容并不包括向自愿捐款供资的活动提供支持，而仅将主要注意力放在战略目标 13 以及相应的 SO 93 上，如图 17 所示，仍有 54% 的“行政”经费来自评定会费，而在技术性战略目标 1-11 和战略目标 12 的“行政”总经费中，只有 17% 来自评定会费。

图 17：评定会费在行政性战略目标以及其它战略目标中所占份额



这显示目前交叉补贴水平相当高。

### 3.4. 结论

可从主要优缺点、机会和威胁的角度概述现状，这有助于我们确定世卫组织今后筹资模式的重点领域。

#### 3.4.1. 采用态势分析法（SWOT）现状分析摘要

本节概述现状的最显著特点。

##### 优点

我们发现有以下主要优势：

- 已建立中央企业资源计划（ERP）核心系统，其拨款管理单元又细分为若干小单元，用于跟踪开支情况。可对这些小单元进行调整，以提高追踪能力和增强总体成本控制。
- 世卫组织通过收取在原则上公正的和有伸缩性的员额占用费，减轻了自愿捐款不断增加对行政管理产生的影响，并缓和了实际规划支助费率逐渐降低的趋势。
- 世卫组织在本双年度和上个双年度显示有能力提高效益和控制费用。

##### 缺陷

发现有以下主要缺陷：

- 虽已建立中央资源计划系统，但数据结构和数据质量问题影响了成本透明度和有效报告成本。
- 一方面为满足会员国的要求需要避免交叉补贴，另一方面为吸引自愿捐款而又必须在捐助方中保持竞争力，这两者之间存在矛盾。战略目标 12 和 13 的 61% 资金来自评定会费，这与其它机构的情况相似，但它并不是精心计划的结果，也不是会员国明确同意造成的结果。

- 收取员额占用费造成职员成本看起来高于类似组织的水平，而且未在经常性规划预算中标明，会员国因此难以理解世卫组织的行政管理总成本。
- 由伙伴关系补交行政管理成本充其量只是权宜之计，缺乏一致的框架。

## 机会

主要有以下机会：

- 可以通过目前的管理改革和世卫组织今后筹资问题研究工作的机会，与会员国进行讨论，提高对这一重要且复杂的行政管理筹资问题的认识。
- 联合国其它机构正在思考类似的问题。各机构可以统一看法，向会员国和捐助方传达一致的信息，这可能有助于确定妥善和一致的行政管理筹资模式。
- 世卫组织高级管理层日益重视世卫组织可以展现其独特专长的领域，这样，世卫组织可以处于更好的谈判地位向捐助方辩解和说明支助成本。

## 威胁

面临以下主要威胁：

- 金融危机使会员国和捐助方承受越来越大的压力，因此希望世卫组织的服务物有所值。行政管理支持是捐助方期望世卫组织显示其效益的一个主要领域。
- 在世卫组织无法以独特专长为由说明需要收取更多费用的情况下，规划管理人员可能会为获得资金而相互竞争，因此可能会在压力之下接受较低的支助费率。
- 联合国其它机构或其它多边组织供资的规划所占份额越来越高，导致实际规划支助费率不断下降。如果无法通过另一项筹资机制加以补充的话，行政管理资金缺口可能会长期存在，甚至会扩大。
- 自从 1973 年启动对联合国行政支助费进行审查以来，一直在就成本回收问题进行辩论。这一问题至今未获妥善解决，人们怀疑能否在可预见的未来解决这一问题。

### 3.4.2. 今后筹资模式的重点领域

在评估现状后，我们确定了今后筹资模式的以下六个重点领域：

- 结束对交叉补贴和充分回收由自愿捐款供资规划的费用问题的辩论；
- 作为控制成本和增强透明度的一项必要措施，加强数据管理，使全球管理系统发挥更大效用；
- 根据全面的成本分摊框架和方法筹集行政管理资金，而不是将主要注意力放在临时回收行政管理成本上或确定回收百分比上；
- 通过重视成本回收机制并将其明确纳入规划和预算，确保这些机制不影响行政管理开支的能见度和透明度；
- 通过采取鼓励措施等，促进并在可能的情况下利用成本回收机制积极影响自愿捐款；以及
- 制定一致的和平衡的代管实体和伙伴关系成本回收框架。

## 4. 筹资方案分析

本章提出并评估以下四项行政管理筹资模式方案：

- **方案 A** 通过一个单独机制（即规划支助费）对评定会费和自愿捐款供资规划以及代管实体收取规划支助费，以回收所有间接的行政管理成本。
- **方案 B** 是在方案 A 机制（即通过收取规划支助费回收间接费用）的基础上增加一项经常管理费，以回收成本。
- **方案 C** 是在方案 A 机制（即通过收取规划支助费回收间接费用）的基础上，确定附有单位费用的服务目录，然后在消耗的基础上回收间接费用。
- **方案 D** 通过直接评定会费为核心管理活动提供资金。将通过收取规划支助费和经常管理费回收其它间接的行政成本。

4.1、4.2 和 4.3 节阐述趋势、需求和用于评估每项方案的标准以及在确定某项筹资模式时需要加以考虑的各项参数和变量。4.4 节逐一详细介绍和评估这四项目方案。

### 4.1. 趋势、要求和会员国预期

本节进一步阐述在确定今后行政管理筹资方案时需要重视的趋势和要求，以充实 3.4.2 节确定的各项重点领域。

#### 世卫组织总体筹资方向

世卫组织正根据其改革计划着手确定世卫组织今后的筹资办法。在开展一系列活动的过程中，世卫组织最近编写了一份报告，强调了世卫组织在今后筹资问题上面临的挑战，并提出了多项建议。下表的内容摘自 2012 年最后一个季度完成的题为“关于改善世卫组织资金状况的建议”的报告（EBPBAC/EXO2/2）。

表 2：世卫组织筹资挑战和建议摘要（规划、预算和行政委员会文件 EBPBAC/EXO2/2）

挑战	建议
1. 规划预算与可用资金不匹配	建议1：由卫生大会批准整个规划预算，确保可用的资源与已商定的重点和预期产出相匹配。
2. 资金缺乏可预测性	建议2：探索有助于短期获得补充评定会费和长期能够增加评定会费的机制。
3. 透明度和资源管理	建议3：开展资金对话，并根据工作总规划寻求募集多年期资金。
4. 捐助方基础不够广泛造成世卫组织的脆弱性	建议4：加强在资源调动、资源管理、内部财务控制和报告等领域的协调。
5. 资金的灵活性	建议5：探索能够扩展世卫组织捐助方基础的渠道。

就行政管理筹资问题而言，应强调以及各点：

- **挑战：**世卫组织对捐助方的脆弱性是在设计成本回收机制过程中需要考虑的一项重要因素。不考虑这一因素可能会影响世卫组织对主要捐助方的吸引力。从较积极的角度来看，我们认为收取规划支助费率可能产生的奖惩效果，例如区别对待指定用途的资金和非指定用途的资金而确定不同的规划支助费率，可能会增强资金灵活性；
- **评定会费：**无论从短期角度，还是从长期角度，增加评定会费都是可取的，但我们不知道可否增加任何评定会费。行政管理筹资方案必须考虑到现状以及在增加评定会费方面的愿望；
- **自愿捐款：**我们认为应以直截了当和透明的方式反映所有行政管理成本，而由卫生大会批准整个预算和加强报告工作符合这一想法。加强对资源调动工作的协调还有助于实施较一致的成本分类和回收政策，同时还有助于改进与捐助方的交流和确知世卫组织行政管理支助的实际成本。

## 联合国其它机构和多边组织的趋势

对联合国其它机构和多边组织成本回收做法进行的审查结果显示：

- 会员国和联合国各机构普遍认识到，与自愿捐款供资规划有关的一些经费来自评定会费。
- 多数国际组织对直接费用和间接费用的定义相似。但只有联合国系统的国际组织在固定间接费用与浮动间接费用之间进行区分。一些研究发现，由于定义不够一致，实际上很难作出这样的区别。一些会员国也对这一区分表示质疑。
- 往往是按照费用功能或用途、而不是名称进行成本分类。一些信息技术费用可以是直接费用（例如电信），也可以是间接费用（例如企业资源计划系统）。一些机构制定了功能性成本的分类和回收政策（例如联合国开发计划署或联合国教科文组织）。
- 必须按照严格的成本分类框架思考成本回收方案和模拟费率。如 3.3.4.1 节指出的那样，由于各组织的具体成本驱动因素并不一样，同样的成本回收框架可能会产生不同的回收率。
- 捐助方希望明确解释成本以及（不同的）成本回收率。需要采用明确的方法才能妥善解释费率（即规划支助费和经常管理费）。

## 会员国的预期

我们在研究工作期间调查了一些会员国和捐助方。由于时间限制，我们与这些利益攸关方的接触有限。通过有限接触，我们发现会员国有以下预期：

- **透明**是讨论筹资模式和筹资方案的一项必要条件。在我们访谈中，会员国显然不了解世卫组织行政管理开支的占比、结构和演变情况。另外它们显然也不了解世卫组织最近一些年节约开支情况。这表明今后的筹资模式应促进适当通报情况，尤其是通报成本结构的变化。



- 交叉补贴是会员国、尤其是提供较多评定会费的会员国关注的一项重要问题。
- 展示成本效益对一些会员国来说即使不比确定可持续的成本回收模式更重要，但至少同样重要。例如，对那些受金融危机影响最大的国家来说就非常重要。因此，需要在今后的筹资模式中规定可以增强成本效益的鼓励措施或确保透明地通报节约开支情况。

## 4.2. 评估标准




根据现状评估结果，尤其是基于所确定的今后筹资模式的各个重点领域以及 4.1 节中阐述的趋势和会员国预期，项目指导委员会商定了用于评估各项方案的一整套标准。应根据这些统一标准评估今后的各项筹资方案。

表 3：方案评估标准

要求	评估标准	需要解答的一些问题
目前和今后适用性	可持续性	需要采用什么样的治理程序管理今后的程序？
	伸缩性	随着资金水平和来源的变化，这项方案在不同情形下表现如何？
	效益	这会适当促进世卫组织提高效率吗？
反映世卫组织对公正性和透明度的需要	战略适宜性	所建议的办法符合世卫组织以及代理组织/合作伙伴的战略意图吗？这与整个联合国系统更广泛的战略方向一致吗？
	公正性	各部门认为新模式中的成本分摊是公正的吗？
	透明度	新办法是否足够明确和透明，可以向会员国和捐助方说明？
便于实施和控制	简易性	所建议的办法易于理解吗？有没有应予消除的不必要的复杂性？
	可行性	这项方案是否充分考虑到世卫组织的组织方式（分为总部、区域办事处和国家办事处）、其治理安排以及代理实体和合作伙伴的要求？
	实施速度	世卫组织职员、捐助方以及行政管理服务对象在实施新模式方面有何主要挑战？最好如何尽量克服和管理这些挑战？
	可控性	根据所提出的新模式，需要如何安排在制定计划、编制预期、成本核算、控制和收费等方面的活动？

然后可以按照表 4 所述的评级制度评估每项方案。

表 4：方案评级

符号	说明
	方案达标，但可能需要略作调整。
	方案部分达标，或者虽不达标、但在作出重大调整或弥补后可以达标。
	方案不达标或无法达标

## 4.3. 方案定义

根据本研究的职权范围，我们提出至少三项行政管理筹资方案。方案指的是整个组织的全面行政管理筹资模式。4.3.1 节阐明每项方案需要考虑的各种参数。

为了避免提出过多的筹资机制和参数，在下文 4.3.2 节中确定了数量有限的一套假设和指导原则。

### 4.3.1. 参数

#### 筹资假设

筹资假设涉及世卫组织的筹资水平以及在评定会费与自愿捐款之间的分摊。这些参数很重要，有助于测试或模拟在具体筹资环境下每项方案的表现。

我们根据以下假设模拟了每项方案：

- 情景 1：维持目前的资金水平以及评定会费和自愿捐款目前占比。
- 情景 2：双年度预算总额降至 30 亿美元，其中评定会费占 31%，自愿捐款占 69%，这是最糟糕的情形，行政管理成本将减少 2%。
- 情景 3：双年度预期总额增至 50 亿美元，评定会费占 19%，自愿捐款占 81%，这反映自愿捐款资金进一步增加，并假设行政管理成本增加 5%。

#### 确定成本类别

成本分类框架影响筹资模式以及通过每项筹资机制需要回收的资金额。

表 5：成本分类方法

成本类别	方法 1	方法 2	方法 3
直接费用	一个项目产生的可以充分追溯至该项目的费用	一个项目产生的可以充分追溯至该项目的费用	一个项目产生的可以充分追溯至该项目的费用
固定间接费用	不区分浮动费用与固定费用	广义，例如只包括一部分核心管理费用。	广义，例如基础措施，包括核心管理 + 部分行政职能。
浮动间接费用		广义	狭义
评论	除联合国外，多数国际组织采用这一方法。	符合联合国成本分类法，但固定间接费用的范围有限，而浮动间接费用的范围广泛。	符合联合国成本分类法，但固定间接费用的范围广泛，而浮动间接费用的范围有限。类似于联合国开发计划署采用的“基础设施”概念。

注：行政管理筹资方案 A 至 C 适用于方法 1，而方案 D 适用于方法 2 和 3。

## 行政管理筹资机制

可以识别和汇总一些筹资机制。下表列出所考虑的各种机制以及每项筹资机制最适当的成本类别。

表 6：可以采用的筹资机制

筹资机制	说明	划归成本类别		
		直接	固定间接	浮动间接
向规划直接收费	由规划直接供资或事后向规划收费	√		
规划资助费	按每项规划的价值收取一定百分比的费用			√
经常管理费	不管资金来源，按世界卫生组织等同专职员工数收取一定百分比的费用			√
计算单位费用	按消费量以及服务单位费用收取专门服务费	√		√
评定会费	通过评定会费直接供资		√	
收取特定服务费	根据行政服务协议等收取特定服务费			√

## 如何确定收费率

确定收费率与确定所使用的回收机制的资金回收值有关。可以设想多种确定费率办法：

- 采用统一收费率，不考虑具体因素或成本驱动因素；
- 按照主要成本驱动因素确定收费率，例如根据规划或职员所在地点收取不同水平的规划资助费或经常管理费；以及
- 利用不同的收费率，通过奖励或惩罚以影响行为，例如根据捐款的规模、捐助方类别或捐款是否有指定用途来提高或降低收费率。

每项收费办法会对相应的行政管理筹资模式的复杂性和公正性产生不同的影响。为避免出现偏误，应谨慎界定需要在哪些情况和情景下以基准费率为基础调高或调低收费率。此外，在建议调整标准费率时，必须实施和应用明确的升降和批准政策。为增强连贯性和透明度，应保存批准程序记录以及相关文件。

## 资本开支管理方法

可以在以下两种方法中选用一种资本开支管理方法：

- 采用不同的筹资机制为投资和资本项目提供专门资金。这会增加投资额，但可以减轻向各规划回收成本的负担。
- 在计算回收率时考虑到资产折旧因素。这能够确保继续有能力替换陈旧设施，但可能会增加从有关规划回收的资金额。

由于世卫组织在双年度预算中划拨预定资本开支准备金，这类估算可能会被列入需回收的成本中。在资本开支管理领域，还应考虑对透明度的影响以及其它财务报告标准和要求（例如国际公共部门会计准则）。

### 4.3.2. 假设和指导原则

综合运用上述参数可能会引致大量行政管理筹资方案，而我们实际上无法对照评估标准对众多方案进行评估。

为了压缩供评估的方案数目，我们设定了有关假设并制定了指导原则。这些假设有助于我们压缩方案数目，而指导原则有助于确定对各项方案的预期。

我们与世卫组织共同确定的假设是：

1. 仍然保留规划支助费：可以设想由另一机制代替规划支助费率，但实际上这需要为捐助方进行大量宣传教育，而且会为在不同的机构间和规划间进行比较增添难度，所以那样做对世卫组织及其利益攸关方好处不大。
2. 不愿普遍上调 7%-13% 的标准规划支助费率：我们注意到，人们普遍怀疑世卫组织能否根据自愿捐款供资规划和代管实体造成的行政管理成本的实际上涨幅度对规划支助费率独自进行调整，认为这可能会影响世卫组织在竞争激烈的援助资金市场上的地位。下文 4.4.1 节（“方案 A – 规划支助费率”）针对这一假设进行了测试，并评估了这样做可能对世卫组织的影响。
3. 不应动用评定会费对由自愿捐款供资的活动进行交叉补贴：这一假设基于会员国的反馈意见以及联合国大会 A/RES/62/208 号决议。联大在 2010 年 A/RES/64/289 号决议中重申了这一点，“敦促各专门机构避免使用核心/经常性资源负担与预算外资金及其规划活动的管理有关的费用”。
4. 所有行政管理成本必须与收入挂钩（即不得有资金缺口）：任何偏离这一假设的方案均不符合可持续性要求。
5. 针对每个项目逐一谈判支助费/费率不是一项良好选择：对照方案评估标准对此方案进行粗略评估的结果显示，这一方案达不到多数标准。在与世卫组织各利益攸关方进行讨论的过程中，人们普遍表示这样做无法实现预定的改进目标。

指导原则与评估标准相呼应，它们是：

1. 向规划分摊与其有关的成本：这意味着尽量将现实的和合理的费用划入直接费用（即向各技术规划直接收费）。这符合 2008 年联合国管理问题高级别委员会的建议，并有助于降低需要回收的间接行政管理开支额。
2. 在全组织协调并重视行政管理筹资问题：这意味着在总部、区域和国家办事处一致遵循回收原则。这还意味着，在可行的情况下，应尽量对由评定会费供资的规划以及由自愿捐款供资的规划、伙伴关系和代管实体实行同样的成本回收机制。应尽量减少例外情况。

3. 既应操作简便，又应透明：有些机制看来具有透明度，但通常存在操作不够简便的问题。而采用简便的成本回收办法往往又无法提供必要的透明度。我们的目标是，在提高透明度的同时，力求简便和有效；
4. 自动激励捐助方和世卫组织：成本回收不仅可以回收成本，而且还可以作为治理机制发挥作用，促成理想行为。从收到的反馈来看，外部捐助方希望世卫组织进一步努力提高效率，而世卫组织有关部门则期望捐款方提供更灵活的资金，即提供不指定用途的捐款；
5. 将资本开支折旧费列入行政管理成本和退款中：这样做的目的是，确保在不增加开支的前提下，以可持续的方式充分回收支助成本。

#### 4.4. 筹资方案和分析

以下各节介绍并评估供世卫组织考虑的四项行政管理筹资方案。我们先介绍每项方案，然后针对上文所述的评估标准进行评估。

##### 4.4.1. 方案 A：实行规划支助费率回收所有间接行政管理成本

###### 说明

本方案的内容是通过收取规划支助费回收各种性质的所有间接成本。它适用于所有规划，而不管规划资金来源何处：

- 对规划直接收取直接费用，目的是在合理和现实的情况下尽量将费用划归直接费用；
- 通过对由评定会费和自愿捐款供资的规划实行规划支助费率，回收所有间接行政管理成本，其中包括迄今为止由直接评定会费负担的管理费用。

根据这一方案，行政管理经费由评定会费和自愿捐款分担的比例与技术部门相同。这将有效降低目前需要通过评定会费负担的行政管理成本数额并消除交叉补贴。

这项方案需要更加重视在合理范围内尽量将费用划归直接费用。为此需要重新审视直接/间接费用计算程序。

世卫组织在考虑这项方案的可行性时，主要需要考虑采用这一方案将对捐助方和会员国产生什么样的印象，以及世卫组织如何与那些实行很低规划支助费率的其它组织进行比较。尤其是，由于这一方案仅涉及较简单的财务问题或机制内容，可由高层针对是否选择这一方案作出战略性决定。

###### 理由

这一方案考虑到自愿捐款已成为世卫组织业务模式的核心内容，世卫组织可被视为主要通过双边协定筹资并实施的经多边商定的行动规划机构。

这一方案确认所有核心管理成本实质上与自愿捐款供资规划有关，因此这些规划也应分担所有的间接费用。这可以完全消除交叉补贴，并可向技术规划提供评定会费。这反过来可能也会积极影响交纳评定会费。

针对所有直接费用实行单一的回收率较为简单，而且对捐助方和会员国来说很透明。

与其它方案相比，在实行和监督成本回收方面的负担较轻。

## 模拟

下表概述方案 A 对各种有关假设情景的影响程度。

表 7：方案 A 的回收率

	情景 1	情景 2	情景 3
向规划直接收取更多费用	49,743,480 美元	48,749,106 美元	52,229,417 美元
规划支助费	21%	34%	19%
经常管理费	不适用	不适用	不适用
计算单位费用	不适用	不适用	不适用
直接评定会费	0%	0%	0%

## 风险和减缓风险

这一方案的主要风险是可能太简单，甚至过于简单化了。还需要考虑以下风险：

- **捐助方能否接受：**规划支助费率将大大超过目前 13% 的水平，因此捐助方可能根本无法接受这一方案。此外，实行较高费率可能会造成世卫组织的效率或成本效益低于其它组织的误会或印象。如果若干机构一道实行，或由整个联合国系统发出指示，也许才可以实行这一方案。这还需要捐助方改变对规划支助费水平的态度。世卫组织需要联系其战略重点调整工作和向捐助方提供独特的增值效应，说明其提高规划支助费率的理由。需要进行敏感性分析，分析在提高规划支助费率后可能对捐款和赠款造成的影响。
- **透明度和公正性：**实行单一费率从财务角度来看是透明的，但可能过于广泛，无法满足捐助方和会员国对世卫组织透明通报实际间接费用或非规划费用的愿望。至少从表面来看，单一费率无助于提高费用透明度。各项规划之间的间接费用可能分摊不均，尤其是一些规划产生的间接费用可能高于“其公正份额”，例如在高风险地区执行的规划，或需要作出大量开发努力的新规划。为缓解这一风险，可以重新审视整个间接费用，确定是否可以根据目前的直接规划费用的严格定义直接收取任何费用。

- **成本控制和治理：**虽然这一方案执行起来很简便，但仍需要采取控制措施，确保最终不使用评定会费对自愿规划进行交叉补贴。另外，仍需在成本控制、直接与间接收费以及其它业务程序方面开展治理工作。需要解决的一个主要问题是，由于规划支助费并不编入规划预算（事实上可能会减少有关规划可以获得的资金），应采取鼓励或控制措施，促进技术部门商谈较高的规划支助费率。需要进行适当管理，以确保实行适当的规划支助费率，并应持续开展监督工作，以确保回收实际行政管理成本。

## 实施路径和过渡期

从会计或技术角度来看，这一方案易于实施。

但需考虑以下因素：

- 在这一方案中，世卫组织需要根据现行的直接规划费用的严格定义确定可以直接收取的额外间接费用；
- 在批准和实施这项方案之前，需要与会员国和主要捐助方密切交流。为开展这一对话，应确定调高规划支助费率可能会对自愿捐款水平产生的影响以及是否能够通过增加向技术规划的评定会费资金予以补偿；
- 应与其它机构联系，探讨可否一道实行这一办法或其它机构进行调整的时间选择是否会影响这项方案的成功机会；
- 需要特别重视向规划管理人员以及负责调动资源的职员提供适当材料，以便其向捐款方讲解情况、说明费率以及解释世卫组织的独特价值；
- 即使可在下个双年度采用这一方案，一些规划仍将实行原定的规划支助费率；因此，实际规划支助费率与预算所列的回收率达到一致也许需要时间。

## 对照评估标准进行评估

我们在下表中对照上文 4.1 节确定的评估标准对方案 A 进行评估。

	评估标准	评 估
目前和今后适用性	可持续性	 仅采用规划支助费率能否长期回收成本是有疑问的。过去 20 年的经验显示，由于仅依靠这一机制，世卫组织的财政状况逐渐受到影响。这方面的挑战是与捐款方商定能够充分回收成本的适当收费率。
	伸缩性	 可以伸缩，但并不能完全针对实际成本驱动因素。如果采用某一费率回收间接成本，从机制角度来看，直接费用和间接费用的规模并不重要，但费率高低取决于捐助方愿意接受的规划支助费率。
	效益	 规划支助费率本身并不能促进控制成本。因此，在效率对话中，由于简单的规划支助费率是讨论的主要内容对话，可能会误入歧途，助长机构创造性地应用其规划支助费率，例如进行交叉补贴，从而影响对增强总体效率的重视。  另外，由于规划支助费的间接性质，规划和预算管理人员无法影响资金使用或将结果问责与资源问责联系在一起。
反映世卫组织对公正性和透明度的需要	战略适宜性	 费率的计算简便、透明（计算本身易于概念化），并易于解释，但它向所有规划平均分摊间接费用，而不考虑一些规划能否比其它规划“吸收”或者“使用”更多的间接费用。使用更精细的或多层次的间接费率至少可以部分缓解这一问题。  这项方案可能会被认为过于简单化，进而会引起非议。此外，尤其是如果不再使用员额占用费，并且需要回收所有间接成本，所采用的单一费率可能会大大高于目前的规划支助费率，这可能会使捐助方和会员国难以接受，尤其是与类似组织相比，可能会给人留下不良印象。这显然不符合世卫组织为今后活动进行筹资的战略意图。
	公正性	 收取规划支助费不是向规划公正分摊费用的理想办法。在使用单一的规划支助费率后，不管各项规划各自实际间接费用额多寡，将使用单一规划支助费率向各项规划分摊间接费用。根据工作性质采用不同的规划支助费率只能稍有缓解。  此外，比较不同组织的规划支助费率可能无法公正地反映这些组织的效率，也不能正确反映工作性质（是实施项目、还是开展资金协调工作）、工作地点（例如高风险国家）、规划的规模或收费方式（直接或间接）。
	透明度	 计算适用于所有规划的单一间接成本回收率是透明的，而且易于解释，但算出的统一费率涵盖若干费用，无法透明地显示其中确切的费用组合。
便于实施和控制	简易性	 此项方案简单易行（但也许过于简单化）。
	可行性	 从回收的行政管理间接成本数额来看，这一方案将导致规划支助费率大幅提高，捐助方可能会对此不满。这影响到这一方案的总体可行性。
	实施速度	 计算并不复杂，而且可通过现有系统管理所收的规划支助费，但需要时间让捐助方了解这样做的理由，并同意在比较其它类似组织实行的规划支助费率时为世卫组织辩解。
	可控性	 就操作程序而言，预计并无具体问题或影响。



## 4.4.2. 方案 B: 方案 A + 经常管理费分摊机制

### 说明

方案 B 重定了现有成本回收机制的基准:

- 对规划直接收取直接费用, 以便在现实的和合理的情况下尽量将费用划归直接费用;
- 通过对所有规划(包括由评定费用供资的规划)实行规划支助费率, 回收包括固定费用或核心管理费用在内的间接费用并针对所有职员成本收取管理费。

方案 B 不在固定费用和浮动费用之间进行区别。与方案 A 相似, 它可以回收所有间接行政管理成本, 从而降低对通过评定会费提供经费的需求。行政管理经费由评定会费和自愿捐款分担的比例与技术部门相同。

#### 与现行模式的主要差别是:

- 可以回收包括管理成本在内的所有间接行政管理成本, 而迄今为止管理成本一直是通过直接评定会费负担的;
- 收取经常管理费是一种更为清晰的做法。它基于透明的方法, 并以更直接和更明显的方式向会员国报告

注: 方案 D 从本方案变化而来, 它在由评定会费负担的固定间接费用与通过经常管理费拨款和规划支助费负担的间接浮动费用之间进行了区别。

### 理由

关于回收所有行政管理成本的理由见方案 A。

针对规划和职员水平这两项不同的重大成本驱动因素回收间接成本。世卫组织采用两种回收率可以使其规划支助费率与其它机构的规划支助费率保持一致, 这可能有利于同各捐助方和会员国进行谈判和交流。

通过收取经常管理费, 世卫组织可以按职员人数作为公正计算行政管理拨款水平的基础, 在不对规划支助费或评定会费供资造成不当压力的情况下, 填补资金缺口。

### 模拟

下表 8 概述方案 B 对各种有关假设情景的影响程度。

表 8：方案 B 的回收率

	情景 1	情景 2	情景 3
向规划直接收取更多费用	49,743,480 美元	48,749,106 美元	52,229,417 美元
规划支助费	17%	27%	15%
管理费	11%	18%	10%
计算单位费用	不适用	不适用	不适用
直接评定会费	0%	0%	0%

## 风险和减缓风险

虽然这一方案与世卫组织目前采用的成本回收方法并无很大差异，但也并不是毫无风险，主要风险是：

- 由于按比例回收所有间接成本，回收率可能会提高。这可能会难以向捐助方说明回收率，而且需要进行一些敏感性研究，以确定对自愿捐款的影响。
- 缺乏关于经常管理费的明确定义，或仅将收取经常管理费作为补缺机制。这将会引起捐助方质疑，并且不能为说明成本回收提供可靠的基础。为减缓这一风险，将需要首先将重点放在根据成本性质和驱动因素确定成本类别上，然后再算出回收率，以免成本分类先入为主，导致过早确定最终的费率结构。
- 不能按照经修订的原定成本类别对全年成本一致分类。如果世卫组织职员未获得适当训练或不知如何适当划归费用，世卫组织根据预算中作出的预测确定成本回收的能力就会受到限制。此外，如果成本分类不当，可能会造成与通过规划支助费或经常管理费收取的实际资金额相比成本回收过低或过高的印象。这将降低世卫组织成本模式对内部和外部利益攸关方的透明度。











## 实施路径和过渡期

除了方案 A 中提到的先决条件外，还需解决以下问题：

- 制定并批准一项有关政策，确定可以将哪些成本职类归入直接费用类，哪些应作为经常管理费回收，哪些应通过规划支助费回收；
- 估算通过每一机制回收的资金额；
- 估算对规划和经常管理项目实行的有效百分比；
- 根据选定的费率和奖励办法（参见 4.1 节）调整特定费率；
- 需由世卫组织各治理层批准，这可能需要时间；
- 将此纳入预算编制程序和财务报告工作；
- 向世卫组织负责资源调动工作的人员讲解用于确定规划支助费和经常管理费的基础；以及
- 培训行政职员，以确保适当分摊费用。

## 对照评估标准进行评估

我们在下表中对照上文 4.1 节中确定的评估标准对方案 B 进行评估。

	评估标准	评估
目前和今后适用性	可持续性 	收取规划支助费和经常管理费是较持久的一项方案，尤其是如果可以将经常管理费用重新定为直接费用的情况下。但有一项先决条件是，必须在有合理理由、方法以及衡量实际经常管理费的基础上具体确定这一管理费。
	伸缩性 	由于按照主要成本驱动因素回收成本，按比例充分分摊间接费和经常管理费是有伸缩性的。另外，从技术角度来看，现在已有规划支助费和经常管理费自动回收机制。
	效益 	<p>分摊经常管理费本身并不能提高效率。如果不按职员人数分摊经常管理费，或者像现在这样缺乏对经常管理费分摊水平和性质的透明度，甚至可能会影响效率。</p> <p>也可以确定具体目标，降低长期按等同专职员工数计算的经常管理费率，进而向捐助方展示成效。</p>
反映世卫组织对公正性和透明度的需要	战略适宜性 	<p>由于按比例对各规划收取所有间接费用，这消除了评定会费与自愿捐款之间的交叉补贴问题。采取这一办法可以释放评定会费资金，将其用于经批准的战略方向。</p> <p>这一方案平衡了向捐助方透明通报情况与可行性之间的关系。虽然做不到完全透明，但可以向捐助方进一步具体解释规划支助费和经常管理费的内容。收取经常管理费将减轻规划支助费谈判的压力，并促使技术规划承担相当一部分非直接管理成本。可以通过一个透明的机制将经常管理费与直接劳工费挂钩，通过直接计算职员人数分摊这些经常管理费。</p>
	公正性 	<p>由于将两项主要成本驱动因素（筹资水平和职员配置水平）作为成本回收的基础（规划支助费和经常管理费分摊），这一方案具有公正性。但必须确保确定在通过规划支助费负担的成本与通过管理费负担的成本之间的明确界线和定义。</p> <p>另一个风险是，捐助方可能会认为这一方案缺乏公正性，因为所收费用可能会被用于开展核心管理活动。</p>
	透明度 	与仅仅实行规划支助费率相比，透明度有所提高，但提高幅度小于计算单位费用办法。根据方案 B 的要求，在确定规划支助费率以及回收经常管理费的内容时，既应全面（负担一切间接费用），又应相互排斥（即不能通过两个机制负担同样的费用）。由于对不同的费用应用这两种费率，应专门显示这两种费率。按职员人数分摊的经常管理费或间接费应是明显用于协助职员开展工作所需的费用，这有助于分摊机制的明确性和透明度。
便于实施和控制	简易性 	目前已在实行这一机制，因此较易调整。复杂之处在于应确定并量化与职员成本驱动因素有关的合理费用。
	可行性 	虽然已在收取规划支助费和经常管理费，但最大难点是需要说明通过这一机制回收所有间接成本的理由。另外，考虑到目前往往是根据预算可得资金的情况分摊资金，不应低估妥善实施本方案的挑战。
	实施速度 	内部面临的主要挑战是：(1)确定具有适当显著性的成本类别，(2)行政人员正确地划归这些成本类别。面对捐助方，世卫组织的挑战是需要说明为何在收取规划支助费之外增收费用。捐助方也许不愿接受提高对项目预算的收费率（另见英国国际发展部编写的关于联合国开发计划署筹资安排的研究报告第 54 页）。由于本方案是现行模式的改进版，世卫组织的挑战是维持并向捐助方说明这一模式的存在理由。
	可控性 	需要认真考虑不仅如何估算经常管理费，而且还应如何将其编入预算并通报会员国和捐助方。此外，还需要严格控制成本分类，避免对同样的费用既收取规划支助费，又收取经常管理费。

### 4.4.3. 方案 C: 方案 A + 分摊单位费用

#### 说明

方案 C 是对所有规划实行规划支助费率。它还提出一项新机制，根据所确定的单位费用分摊方法，为各项目分摊一般间接性费用。这可以减少需要通过收取规划支助费回收的间接成本总额。

可以通过分摊单位费用直接根据实际消费量将行使某些职能（通常是与交易和后台有关的职能或行政性职能，例如全球服务中心行使的职能）所需的费用分摊给各个规划。例如，可以根据每页文件复印成本向规划分摊复印费，并可根据为每个规划处理的账单数目分摊与应付账款有关的费用。

像方案 A 一样，通过这些机制可以回收所有间接成本，而不管这些成本是管理成本，还是行政成本。

#### 理由

采用本方案的理由与方案 A 相似，主要是为了减轻对规划支助费的压力。通过这一方案，世卫组织可以根据透明的费用计算方法将行使某些职能所需的费用或资源划归有关规划，并向各规划直接划拨附加费用。这有助于降低按比例向各规划分摊的间接费用额，使世卫组织及其利益攸关方能够更清楚地了解具体规划的实际费用。

这一方案还可反映向各规划提供的行政管理服务的性质。这可能有助于根据总体思路提供专业性和有竞争力的行政管理服务。

#### 模拟

下表概述方案 C 对各种有关假设情景的影响程度。

表 9: 方案 C 的回收率

	情景 1	情景 2	情景 3
向规划直接收取更多费用	49,743,480 美元	48,749,106 美元	52,229,417 美元
规划支助费	17%	27%	16%
经常管理费	不适用	不适用	不适用
计算单位费用	4%	7%	4%
直接评定会费	0%	0%	0%

## 风险和减缓风险

只能部分缓解一些风险，主要是与本方案复杂性有关的风险：

- **对世卫组织的影响：**这项方案需要世卫组织采用目前未加考虑的程序，这将是很大的变化。此外，与其它方案相比，实施初期可能需要较多的时间和相关费用。
- **划分单位费用：**为了避免重复计算，需要单列与单位费用职能有关的费用，并需将其与其它间接职能分开。从定义和会计的角度来看，最初以及随后都会面临这一挑战。为减缓这些风险，应认真确定那些需要计算单位费用的职能和服务的范围，需要分阶段实施，并需要严格控制。
- **便于管理人员开展工作的可预测性和可控性：**也许没有关于费用单位预期消费量的足够准确的估算（例如需要处理的账单数目等），因此规划管理人员可能无法准确编列预算。实际消费量与预计消费量之间的差异可能也会造成问题。另一项风险是，捐助方可能不理解和不同意行政管理收费种类。联合国联合检查组在2002年编写的关于联合国组织预算外活动支助费用报告的第43段中指出，“但这一办法实际上很累赘，难以执行，而且会让捐助方感到迷惑不解。”
- **投资回报：**对最初可将哪些费用记入单位费用和转入直接费用进行的分析可能会显示，通过分摊单位费用，实际上只能将有限的开支转入直接费用。例如，全球服务中心的开支仅占战略目标12和13开支总额的一小部分。此外，还需要考虑最初费用研究的成本以及实施和持续维护在管理这一系统方面所需的能力。总之，除非今后进一步使用全球服务中心那样的职能，这项方案的好处可能有限。

## 实施路径和过渡期

除了方案A和B的要求外，如果选用方案C，还需要在实施之前开展大量预先分析和计算。

- 首先，世卫组织将需要确定(1)可否计算大量程序的单位费用，例如针对任务的可行性、实用性、一致性和可重复性等一些因素计算费用，(2)可否相当直接地针对这类程序收费，以便确定是否值得作出最初投资。
- 其次，将在通过员额占用费和规划支助费回收的间接成本中剔除已计算单位费用的各项职能所需的成本总额，为此需要重新计算这些费率。
- 第三，需要开发用于计算和收取单位费用分摊额的业务程序，此外还需要为协助运作这类程序作出任何必要的信息技术调整。
- 第四，如果有具体的资金流量，或如果需要使用 Oracle 费用计算单元，将非常依赖全球管理系统技术升级项目（或需要增强全球管理系统的功能）。这可能导致在下个双年度之后才能实施这一方案。

## 对照评估标准进行评估

我们在下表中对照上文 4.1 节中确定的评估标准对方案 C 进行评估。

评估标准	评估
目前和今后适用性	可持续性  为了开展时间和成本研究，最初需要投入相当多资金。需要严格管理，确保正确记录费用并确定和使用会计科目表，以便有效监督费用。有必要更新这些研究，以便重定时间和成本，也许可在制定双年度工作计划的同时开展此项工作。
	伸缩性  由于成本与具体的重大成本驱动因素挂钩，而且需要根据实际消费情况确定回收水平，这一方案有伸缩性。  但由于各项规划需要准确地编列预算开支，该方案受到限制。也许无法相当准确地估算费用单位的预计消费量（例如需处理的发票数目），因此规划管理人员可能无法编列准确预算。  另外，全球服务中心是使用这一机制的主要部门，但它仅占行政管理经费总额的很小一部分。
	效益  达标。首先，通过明确显示费用单位，费用更为显而易见，而且可与其它组织进行比较。这便于更详细地分析费用，进而可以改进费用控制并衡量效益的升幅。  其次，可以将单位消费量作为直接开支向规划分摊，这便于规划管理人员进一步了解和与管理有关规划产生的行政管理需求。这有助于增强对结果和资源的问责。但本方案的一个缺陷是需要有运转能力和基础设施，例如需要有费用会计专家和衡量工具，也许还需要费用会计单元。
反映世卫组织对公正性和透明度的需要	战略适宜性  计算单位费用有助于促进和增强透明度，因此具有战略适宜性。计算单位费用还有助于遵循预算外规划成本充分回收原则，而且可能会减少交叉补贴。另外，本方案符合将费用划归直接费用的原则。
	公正性  计算单位费用本身具有公正性，因为它平等地将任务费用划归项目。它还有助于减少交叉补贴，因为这样做可以有效地计算间接职能的费用，并且能以透明、明确和公平的方式将此职能的单位费用直接划归有关规划。
	透明度  计算单位费用可以提供良好透明度。可以概述并向捐助方介绍时间研究方法、计算方法和得出的单位费用。据我们了解，一些捐助方不愿意接受在技术规划中收取这类费用（见英国开发计划署编写的关于联合国开展计划署筹资安排专题的研究报告），而提供评定会费者可能会欢迎这一方案。
便于实施和控制	简易性  着手并维持对每个费用单位详细费用的计算本身具有复杂性。需要进一步分析有待计算单位费用的职能、程序或任务的类型和数量。另外，必须审议和分析全球服务中心的总体构成、控制和现有程序。
	可行性  有必要进一步针对全球服务中心进行讨论，包括讨论其能力、程序、控制措施和人员。此外，有必要评估目前的会计制度，确定可否设置这一费用分摊和跟踪机制，或是否有必要修改全球管理系统。另见关于方案 A 和方案 B 的评论意见。
	实施速度  分摊单位费用可能需要一些时间，这取决于需要分摊的范围和职能。在确定实施速度之前，还有必要评估信息技术/会计制度变化。  另外，还需要开发关于说明和划归单位费用的业务程序，并为协助运作这类程序作出任何必要的信息技术调整。
	可控性  预计将对预算程序产生影响。在编制预算过程中，必须估算各规划的单位费用情况，例如根据某些费用单位的历史消费量进行估算。由于准确度增高，费用计算将变得更为复杂，为此需要配备专门基础设施和人力。

#### 4.4.4. 方案 D：方案 B + 通过评定会费提供核心行政管理资金

##### 说明

方案 D 基于方案 B，它在固定间接费用与浮动间接费用之间进行了区分：

- 固定间接费用与核心管理活动有关，仅由评定会费供资。
- 浮动间接费用是各规划产生的、但无法明确划归某一规划的费用。可以通过收取规划支助费和经常管理费回收成本。

**根据本方案，大量行政管理成本虽由评定会费负担，但并不构成交叉补贴。将预先确定这些成本的性质、用途和数额。它们与规划支助无关。**

根据本方案，如果将资本开支视为预计固定费用，将通过评定会费提供资金，如果将其视为预计浮动费用，将通过实行规划支助费率或经常管理费率回收这些成本。

##### 理由

本方案与广泛的联合国系统的趋势相一致：

- 它符合联合国管理问题高级别委员会确定的具体成本分类（间接固定费用、间接浮动费用和直接费用）。可将核心活动费用视为间接固定费用。实质上，无论技术规划的数目、价值或内容如何，总是需要开展一些行政管理任务。世卫组织通过履行这些核心职能完成世卫组织的核心使命并满足治理要求。因此，这些成本应由评定会费负担。
- 本方案反映了联合国开发计划署（确定费率的基准组织）使用的模式：联合国开发计划署确定了通过经常资金供资的“基础设施”。

方案 D 提供了急需的灵活度，能够确保为实施和监督工作奠定适当的基础。

世卫组织熟悉这一方法，因此，与其它方案相比，本方案较易实施。

##### 模拟

下表概述方案 D 对各种有关假设情景的影响程度。

表 10：方案 D 的回收率

	情景 1	情景 2	情景 3
向规划直接收取更多费用	49,743,480 美元	48,749,106 美元	52,229,417 美元
规划支助费	7%	11%	6%
经常管理费	11%	18%	10%
计算单位费用	不适用	不适用	不适用
直接评定会费	43%	43%	43%

## 风险和减缓风险

与世卫组织目前使用的成本回收方案相比，本方案并无很大出入，但也并非毫无风险，主要风险是：

- 缺乏对固定费用与浮动费用的一致定义，而且成本类别与回收机制之间不够一致。这可能会导致使用经常管理费或评定会费作为填补资金缺口的机制。这还将引起捐助方质疑，并且无法为论证成本回收提供可靠的基础。为了减缓这一风险因素，首先需要根据成本的性质和驱动因素确定成本类别，然后再确定有关费率，以免通过成本分类预先限定最后费率。联合国系统目前正在多个层面辩论和评估核心管理或基础设施概念。如果选用这一方案，世卫组织需要参与目前的这些讨论并做好准备。
- 世卫组织曾考虑过这一方法，因而可能会缺乏积极性。可以解决这一问题，因为这一方案是更广泛改革努力的一部分，需要适当审议、计划和实施。
- 按经修订的原定成本类别分摊全年成本不够一致。如果世卫组织职员未获得适当培训或不能适当分摊费用，那么，世卫组织对照预算中的预测评估成本回收的能力将受到限制。另外，如果成本分类不当，可能会造成成本回收高于或低于通过收取规划支助费或经常管理费而获得的实际数额的错误印象。而且，如果成本分类不当或者对成本分摊的控制措施不够有效，可能会影响世卫组织的成本模式对于内部和外部利益攸关方的透明度。
- 在使用评定会费资金方面的机会成本：未指定用途的资金是宝贵资源。可以战略性应用这些资金，将其用于对全球卫生事业十分重要的规划，但这些规划对捐助方来说可能并没有那么重要。将这些未指定用途的资金“消耗”在行政管理活动上可能不会被视为这类资金的最佳使用。这可能会造成意外后果，例如会员国可能会减少其评定会费缴款，转而提供自愿捐款。自愿捐款当然限制性较强，而且往往被指定用于某项规划或工作。

## 实施路径和过渡期

由于本方案是现行模式的改进版，因此，与本报告中提出的其它方案相比，本方案需要的过渡期较短。











但需要具备以下先决条件：

- 制定并批准一项有关政策，确定哪些成本职类应划入直接费用，哪些类别成本可以通过收取经常管理费回收，哪些类别成本可以通过规划支助费回收，或者哪些类别成本应被定为核心/固定浮动成本；
- 估算通过每项机制回收额；
- 估算各项规划和经常管理费项目的有效百分比；
- 根据选用的费率和鼓励方法（参见 4.1 节）调整所实行的具体费率；
- 由世卫组织各治理层批准；
- 将以上内容纳入预算编制程序和财务报告工作；以及
- 向负责资源调动工作的人员讲解规划支助费和经常管理费的计算基础。



## 对照评估标准进行评估

我们在下表中对照上文 4.1 节中确定的评估标准对方案 D 进行评估。

评估标准	评估
目前和今后适用性	<p><b>可持续性</b>  这一方案具有可持续性。通过实行这一方案，世卫组织可以充分回收浮动成本，并通过评定会费来负担预计不会有有多大变化的固定成本。此外，本方案不会对规划支助费率造成不当压力。但一项先决条件是必须衡量实际经常管理费用和核心管理费用并根据严格的理由和方法，详细确定应将哪些费用分别划归固定间接费用、浮动间接费用和直接费用类别。</p>
	<p><b>伸缩性</b>  见上栏“可持续性”的内容。采用狭义的核心管理定义，还是采用广义的核心管理定义，可能会影响评定会费款额。仅通过评定会费供资也许不够负担与核心管理有关的一切成本。</p>
	<p><b>效益</b>  世卫组织可能会利用将间接费用转用于开展核心管理工作的能力并以完成世卫组织使命为由操纵规划支助费率。此外，核心管理与非核心管理之间的区别并非总是很明显，因此，有人认为这一方法无助于促进或鼓励增强管理活动、尤其是核心管理活动的效率。</p>
反映世卫组织对公正性和透明度的需要	<p><b>战略适宜性</b>  与更广泛的联合国系统的趋势相一致（符合管理问题高级别委员会关于间接固定、间接浮动和直接成本分类的建议，并符合联合国开发计划署确定的“基础设施”定义）。本方案还提供急需的灵活性，有助于确保为实施工作奠定适当的基础。</p> <p>问题是，将未指定用途的资金“消耗”在行政管理活动上可能不会被视为这类资金的最佳使用。</p>
	<p><b>公正性</b>  只要不使用固定间接费开展直接惠及规划的活动，本项方案无论对会员国来说，还是对捐助方来说都是很公正的。此外，通过收取规划支助费和经常管理费，还可根据重大的成本驱动因素公正回收间接浮动成本。</p>
	<p><b>透明度</b>  透明度降低。将间接费用分别划归浮动费用和用于核心管理活动的固定费用本身需要主观判断。经验显示，费用有时会被定为固定费用，以调低规划支助费率或成本回收率。这至少需与会员国讨论，并需要制定明确的政策，确定哪些是核心管理，而哪些是非核心管理。</p>
便于实施和控制	<p><b>简易性</b>  简易性受到影响。如上所述，确定一些员额、地点和服务等费用本身具有主观性，可能会加剧复杂程度，因为即使是合情合理的人也可能因观点不同而产生分歧。</p>
	<p><b>可行性</b>  影响本方案可行性的主要因素是会员国是否大多愿意支持本方案。从技术上来看，本项方案已在一定程度上实施，但目前的分摊记录主要取决于是否有预算资金。不应低估妥善实施本项方案的挑战。</p>
	<p><b>实施速度</b>  现已具备实施本项方案的一切技术能力。确定一致的框架和预算程序并促进会员国参与和同意可能需要时间。这需要向会员国明确讲解这一模式为何不会对自愿捐款供资规划提供交叉补贴。可以做到这一点，但说服会员国可能需要时间。</p>
	<p><b>可控性</b>  预计将对计划制定和预算编制程序造成影响。另外，在成本控制方面，需要注意确保所确定的核心管理定义不要过于宽泛。另外，还需要与会员国密切交流，向其讲解采用本方案的理由。</p> <p>鉴于本方案使用评定会费提供核心行政管理资金，有必要定期（可在制定每个双年度计划时）重新审查哪些活动是真正的核心管理活动，并确定这类活动的相关费用。</p> <p>这并不是单纯根据实际情况编列预算或在预算中预测今后成本。本方案的重点是开展实质性讨论，探讨在如果没有规划的情况下，世卫组织将需要行使何种职能以履行其使命。一旦（较详细地）确定这些职能、员额和地点，可随后确定相关成本。所定数额即为“固定”行政管理成本，完全由评定会费负担。</p>

## 4.5. 推荐方案

下表概述我们根据分析结果以及与世卫组织管理层的讨论情况进行的评估。

表 11：方案评估概述

		方案 A. 实行规划支助费率 回收所有间接 行政管理成本	方案 B. 方案 A + 分摊 经常管理费	方案 C. 方案 B + 分摊 单位费用	方案 D. 方案 B + 通过评定 会费提供核心 行政管理资金
目前和今后 适用性	可持续性	👉	👍	👉	👍
	伸缩性	👉	👍	👉	👍
	效益	👎	👉	👍	👎
反映本组织的 需要	战略适宜性	👉	👍	👍	👍
	公正性	👎	👉	👍	👍
	透明度	👉	👉	👍	👉
便于实施和控制	简易性	👍	👉	👎	👉
	可行性	👎	👉	👉	👍
	实施速度	👉	👍	👎	👉
	可控性	👍	👉	👉	👉

根据上表所列的对每项方案的评估，我们认为：

- 方案 A 未达到一些标准，根据该方案算出的规划支助费率高到令人无法接受的程度；
- 方案 C 中期也许可行，但短期难以实施；
- 方案 B 和 D 是很好的折中方案，可以作为实施方案 C 的跳板；以及
- 方案 D 的优点是，符合联合国管理问题高级别委员会的成本分类，并符合联合国开发计划署的调查结果。这项方案的实施速度将取决于会员国的支持程度。我们认为这是最能持久的公正方案。

**因此，我们建议实施方案 D，即通过评定会费为核心管理活动供资，并通过收取规划支助费和经常管理费回收其它行政管理成本。**

下节阐述此方案的实施路线图。

## 5. 建议和路线图

本节涉及研究工作的以下职权：

- “就行政管理成本的预算、报告和费用控制提出建议”；
- 确定“在程序、会计或系统方面的任何需求”，以便实施上述建议；
- “制定新办法的实施路线图”。

### 5.1. 主要建议

我们根据以下框架，建议如何实施我们推荐的方案并处理在评估现状时发现的缺陷、威胁和机会：



我们将所需的业务能力（如程序）细分为领域（如政策）。下表列出我们针对每个领域提出的建议。这些建议的目的是：

- 总体实施任何新的筹资模式，尤其是实施所推荐的方案；
- 改进成本的**预算、控制和报告工作**。

下表概述每个领域的建议。我们将在随后各节详细论述这些建议。

建议	业务能力领域
制定、实施和落实成本分类政策	程序和政策
根据所定类别编列规划预算	程序和政策
确保在第6类活动（全组织职能和赋予能力的职能）中列明间接行政管理成本总额	报告、分析、程序和政策
增强数据质量和合规工作的作用	治理安排
向内、外利益攸关方介绍研究结果	网络和相互依存关系
重视并记录向伙伴关系提供的产品和服务	程序和政策
更新数据结构	数据
加强数据分析和控制职能	报告、分析和组织结构
增强行政职员和规划支助职员对如何进行开支分类以及为何这样分类的认识	能力
微调行政管理运作模式	组织结构

### 5.1.1. 制定、实施和落实成本分类政策（程序和政策）

制定明确和统一的成本定义和分类政策是实施新筹资模式的一项先决条件。

我们可将本项研究中使用的框架作为一个有用的起点，但需要重审和改进这一框架。需要特别重视下述任务：

- 确定行政管理的范围。应特别重视确定技术部门规划管理人员以及负责安排活动和差旅工作的人员是否属于行政管理人员（世卫组织可以将技术部门的一些或全部差旅开支定为行政管理开支，也可以不将任何差旅开支定为行政管理开支）。
- 将费用分为直接费用、间接浮动费用或间接固定费用。应注意在适当、可行和现实的情况下将费用尽量划为直接费用，例如可以将设施或某些信息技术费用定为直接费用。
- 确定哪些类别成本将通过专门筹资机制负担（直接动用规划资金或通过评定会费、规划支助费、经常管理费或单位费用等机制负担）。
- 确定可否将一个双年度的摊款转至下个双年度：应谨慎行事，确保在各双年度采用一致的成本分类，以便比较。

应在世卫组织各级（总部、区域和国家办事处）一致实行此项政策。

### 5.1.2. 根据所定类别编列规划预算（程序和政策）

根据上述政策，应调整规划预算，确保：

- 将所有被划为直接费用的行政管理成本编入第 1 至第 5 类技术性工作领域的预算；
- 将所有被划为间接浮动费用和间接固定费用的行政管理成本列入第 6 类（全组织职能和赋予能力的职能）的预算。

应尽量将第 6 类中的规划领域、重点或产品和服务与这项政策中确定的成本职类（例如核心管理、人力资源和信息技术等）衔接起来，以便适当跟踪和比较不同区域各类费用并确定跨时趋势。这可能需要世卫组织各级确定一整套统一的规划领域、产出、产品和服务。据我们所知，世卫组织正在开展这方面的工作。

### 5.1.3. 确定在第 6 类中列明间接行政管理成本总额（报告、分析、程序和政策）

世卫组织发现很难将预算（“资金花在何处？”）与筹资（“如何为这些活动供资？”）分割开。这为介绍规划预算造成挑战。由于通过员额占用费供资的行政管理成本未被列入第 6 类工作领域的预算，第 6 类并未列出全部间接行政管理成本。

我们认为，应在第 6 类中列明间接行政管理预算开支的所有成本，即通过规划支助费和员额占用费负担的成本以及通过评定会费直接负担的行政管理活动成本。

这意味着需要在第 6 类中列入相当于 1-5 类工作领域薪资 8.5% 的成本，以便真实反映间接行政管理活动的开支。

这有助于向会员国介绍预算，而对这些行政管理成本的负担方式并不造成任何影响。它不一定意味着需要改变预算内职员成本以及根据捐助方协定负担的职员成本。

#### 5.1.4. 加强数据质量和合规工作的作用（治理安排）

如果对信息进行适当编码，可以通过全球管理系统获得相当有用的信息。

但我们注意到，在向活动和任务分摊开支以及有时向账户分摊开支方面有一些出入。提高全球管理系统的输入交易数据的质量是开展数据分析并从中得出任何结论的一项先决条件。

我们注意到已确定了一些区域和服务（例如差旅服务）的合规职能，但我们的分析结果显示，还需要开展一些工作，以保障良好数据质量。

我们认为，这需要加强数据质量并发挥合规作用，尤其是应该持续和定期进行数据质量检查并控制异常情况。如有异常情况，应予以矫正，必要时还应提供职员培训，或通报高级管理层。

可以由全球服务中心那样的中心机构发挥这一作用，通过合规检查，以一致和具有成本效益的方式促进提高数据质量。

#### 5.1.5. 向内、外利益攸关方讲解研究结果（网络和相互依存关系）

我们通过行政管理成本研究，对世卫组织的行政管理职能进行了深入分析。此外，所提出的建议以及今后筹资方案将对内部和外部利益攸关方产生深远的影响。

为提高认识和促进接受本研究报告中提出的各项倡议，应开展以下宣传教育活动：

- **世卫组织各级负责资源调动的人员：**在国家、区域或总部负责调动资源的工作团队在与捐助方商谈规划支助费率和增强捐助方对世卫组织的信任方面发挥着极为重要的作用。另外，由于目前资源调动的分散性，规划管理人员并无任何动力确保能够完全负担其支助费用（直接负担或通过实行适当的规划支助费率）。据我们所知，世卫组织正着手开展与资源调动活动有关的一些行动，例如行使中央审查职能等。除了这些行动外，还需要向负责调动资源的世卫组织职员讲解发生行政管理成本的原因和具体情形，以便向捐助方妥善说明情况并理解向支助活动提供适当资金的必要性。
- **主要捐助方：**所评估的一些方案可能会导致从自愿捐款供资的规划回收的行政管理成本增加。考虑到世卫组织筹资渠道相对集中，应与主要的公、私捐助方开展积极的对话。应围绕我们向规划、预算和行政委员会阐述的关于行政管理和支助成本的一般考虑因素开展这一对话。它可以是世卫组织正着手开展的更广泛“资金对话”的一部分。

- **会员国：**秘书处需要制定关于筹资方案、今后评估方法以及世界卫生大会决定的一项建议。本报告概述了四项备选筹资模式。秘书处需要开展工作，在向规划、预算和行政委员会以及世界卫生大会提交决议之前，与内部和外部利益攸关方交流。在交流过程中应确保主要利益攸关方理解本研究报告第 4 节所述的每项方案的特点以及优缺点。这可能需要在规划、预算和行政委员会正式会议或其它治理机构会议之外与会员国进行协商。
- **其它机构：**如果其它机构也朝同样方向迈进，世卫组织可能更易获得会员国的支持。针对成本回收和行政管理筹资问题开展了一些研究项目。另外，联合国管理问题高级别委员会也开展了成本分类工作。我们认为，本研究报告中阐述的用于成本分类和评估筹资方案的概念框架亦适用于其它机构，其范围超越了以前各项研究的范围。世卫组织可以利用机会引导其它机构采取类似的做法，并影响联合国今后针对行政管理成本回收和筹资问题可能提供的任何指导。世卫组织可以通过与一些机构（例如联合国开发计划署和国际劳工组织等）开展双边交流或在联合国管理问题高级别委员会中开展此项工作。

### 5.1.6. 重视并记录向伙伴关系提供的产品和服务（程序和政策）

原则上，各伙伴关系应通过与评定会费和自愿捐款供资的规划同样的机制（例如收取规划支助费和经常管理费或直接供资）负担其行政管理成本。

在仅使用一部分服务而且不能合理采用通常回收模式的情况下，应考虑采用以下办法：

- **统一或调整行政管理服务目录：**我们知道世卫组织正在编写产品和服务目录，以便反映具体产出成本。可以通过这项行动，将行政管理服务和产品与行政服务协定中所列的服务和产品保持一致，并对世卫组织提供的这些服务和产品与世卫组织获得的服务和产品同等重视。
- **评估向伙伴关系的服务成本：**可以根据费用单位（如果有的话）或通过估算历史消费量或预期消费量来估算标准服务成本。在费用单位不明的情况下，可以根据该伙伴关系的需求情况，估算该伙伴关系应负担的服务成本。应针对具体服务具体估算成本（例如通过记时方式估算成本）。应注意确保由财务部门验证评估结果。
- **调整行政服务协定：**最初可以采用同样的结构和目录对行政服务协定进行一次性修订，然后在算出行政管理服务和产品新成本后，在每个双年度进行更新。

我们还鼓励世卫组织更广泛地思考伙伴关系的治理问题，确定与世卫组织业务紧密挂钩的伙伴关系是否能够要求签订行政服务协定。

### 5.1.7. 更新数据结构（数据）

全球管理系统提供了用于记录交易和进行分析的适当数据结构和栏目。但从这些栏目的现有设计、填写或使用情况来看，栏目存在一些缺陷，限制了我们的分析。为了能够以简便和持续的方式重复开展本研究报告的这类分析，应审查以下内容：

- **产出和任务标准化：**可将战略细分为全组织预期成果、办事处具体预期成果和首要任务。每项规划可在办事处具体预期成果和首要任务栏目中基本上自由地填写。这造成的结果是，无法汇总跨越多项职能的开支，例如人力资源或信通技术开支。我们知道世卫组织将在 2014/15 双年度统一和确定这些栏目，这是令人欢迎的变化。但世卫组织需要处理在调整这一结构后如何对待职能类别（例如核心管理）和子类别（例如法律）的问题。
- **改进一般业务账户和定义：**应在会计科目表一般业务账户中进一步细分，以便能够更准确地跟踪费用性质。可以考虑特别重视以下内容：
  - 信息技术开支类：硬件、软件、专业信息技术服务和外包
  - 设施开支类：租赁、商品（燃料、电力和用水供应）、建筑维护、建造
- **以一致和合理的方式使用商品类别：**全球管理系统的采购单元能够使用商品类别对采购进行分类。目前商品类别的使用不够一致或清晰。为从这一栏目中获得有用信息，我们建议审查现有商品类别的定义，简化这些类别，如有可能，应与职能类别（例如水电等公用事业）保持一致。
- **确保职衔的准确性和清晰度：**我们注意到难以对“技术官员”等一些通称进行分类，而这些人员可能包括从事行政管理工作的职员。我们还注意到，职员可能不一定从事与其职衔相符的工作。鉴于三分之二以上的行政管理成本与职员有关，出于透明度考虑，必须确保职衔的准确性和明确性。人力资源管理司应确保新职位有明确和准确的职衔。第二步，应由相应的总部或区域主管审查与具体职能（例如信息技术、人力资源或财务）有关的新职位，以免重复使用资源，并确保以最有效的方式开展活动（参见关于微调行政管理业务模式的 5.1.10 节内容）。
- **确定全球服务中心/离岸外包开支：**全球服务中心目前被视为隶属于世卫组织总部。我们还注意到，并非所有的离岸外包活动（例如信息技术）均被列入全球服务中心的预算。为了更明确显示离岸外包活动和开支的演变情况，世卫组织不妨考虑在单一预算单位中汇总所有离岸外包的开支。世卫组织也可以考虑建立一个新的主要办事处，以便更顺利地跟踪和报告全球服务中心的开支。但只有在预计大幅扩大全球服务中心的范围和规模的情况下，才有理由采取这一措施。
- **对定额备用金和电子定额备用金交易进行分类：**目前由电子定额备用金负担的开支自动记入一般业务类。另外，据我们所知，无法在电子定额备用金中划分商品类别。为了确保对电子定额备用金交易进行适当分类，应更新定额备用金输入数据，以便根据上述经修订的账户类别并在可能的情况下根据商品类别对开支进行分类。

### 5.1.8. 加强数据分析和控制功能（报告和分析以及组织结构）

财务和控制职能目前由以下两个机构分别行使：

- 计划、资源协调和绩效监督司负责协调规划预算的制定工作以及随后的资源分配；以及
- 由世卫组织财务主任领导的财务司负责会计、库务和财务报告工作。

我们注意到，尽量这两个司对资源的预算、分配、开支和报告工作进行了一些控制，但世卫组织目前在以下能力上存在缺陷：

- 对全球管理系统收集的数据进行深入分析以协助决策；以及
- 通过分析各部门和规划的运作绩效，使世卫组织的活动物有所值。

我们认为，考虑到世卫组织现已安装了可靠的企业资源计划系统，世卫组织在完成上述数据质量改进工作后，应考虑增强其数据分析和绩效管理能力。这应包括获得更强大的业务情报工具，并且总部应行使数据分析和增强业务绩效职能。

主要可以开展以下活动：

- 与联合国其它实体以及有关非营利性或私营机构一道确定行政管理工作基准；
- 确定各区域或规划开展的类似活动（例如安排活动）的基准；
- 分析主要成本项目（例如各类行政管理项目）跨时演变的趋势；以及
- 通过提供咨询意见或分析技能，使规划物有所值。

### 5.1.9. 提高行政和规划支助职员对如何适当进行开支分类以及为何这样分类的认识（能力）

我们在研究中发现的一些数据质量挑战是，有些人向全球管理系统提交采购申请，但并不一定了解记录信息不够准确而造成的影响。

推出全球管理系统的更新版为负责向全球管理系统输入信息的职员掌握新技能提供了机会。应超越技术培训的范围，强调适当分摊成本的重要性以及个人在保障输入高质量数据方面的责任。

原则上，任何新职员都必须在获得适当培训并承诺准确记录数据后，方可在全球管理系统中提交采购申请。

### 5.1.10. 微调行政管理运作模式（组织结构）

我们的分析显示：

- 全球服务中心已获加强，但仅占 2010-11 双年度战略目标 12 和 13 开支额的 4.4%；



- 在各双年度，虽然各项战略目标作用的性质并无变化，但战略目标 12 和 13 下的资源被转用于战略目标 1-11；
- 与 2010 年 1 月相比，总部的等同专职员工数和职员成本大幅降低，但各区域的行政管理职员配备情况并未发生同样的变化。
- 需要创设和加强一些作用和职能，例如合规或数据质量和数据合规（见上文 5.1.4 节）、数据分析和控制（见上文 5.1.8 节）、内部审计或风险管理等。据我们所知，世卫组织正与会员国讨论这一问题。
- 根据我们使用的对行政管理成本的工作定义，世卫组织行政管理开支总额占 2010-11 年总开支的 31% 至 33%。这一数据相当可观，但并不意味着这项开支完全符合业务需要，也不意味着最有效地开展所有活动。

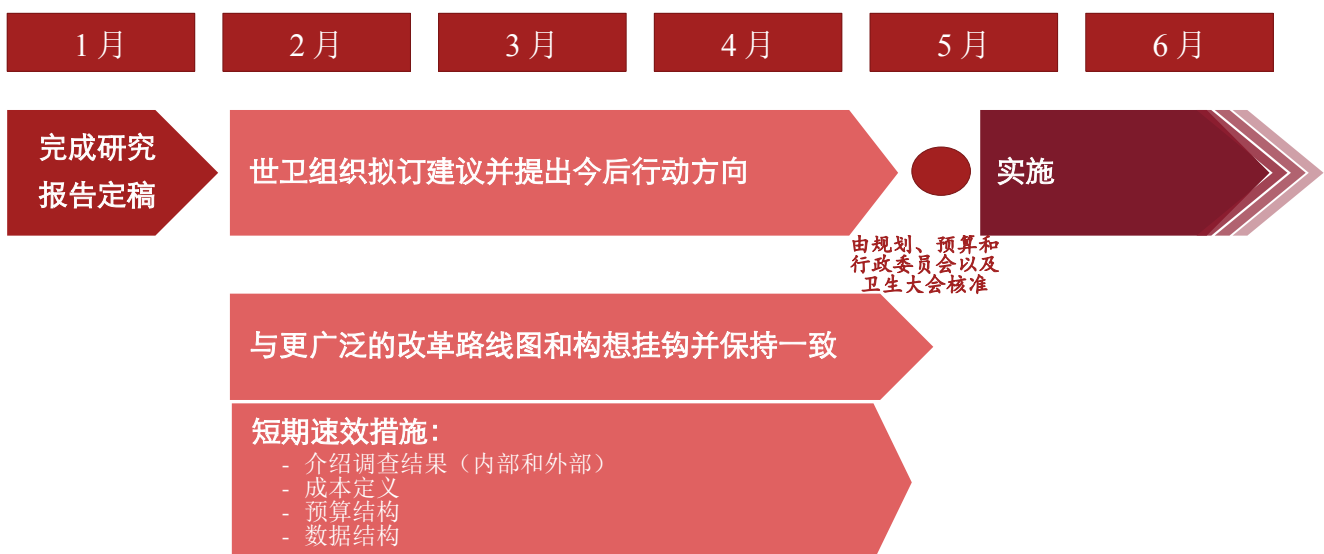
总之，我们认为，为了促进更好地满足业务需求和确保以最有效的方式从事各项任务，可以重新审视行政管理总体运作模式。可以重点开展以下工作：

- 确定哪些行政管理活动最好由有关规划开展，而哪些行政管理活动最好集中开展；
- 确定需要加强或创设哪些活动或职能（见上文 5.1.4 节和 5.1.8 节的内容以及正在开展的关于内部审计职员配备水平和创设风险管理处的讨论情况）；
- 确定总部、区域和国家办事处以及全球服务中心行政管理部门各自的作用；
- 考虑到全球服务中心现已初步成熟，确定该中心今后的路线图和活动范围。

## 5.2. 实施路线图

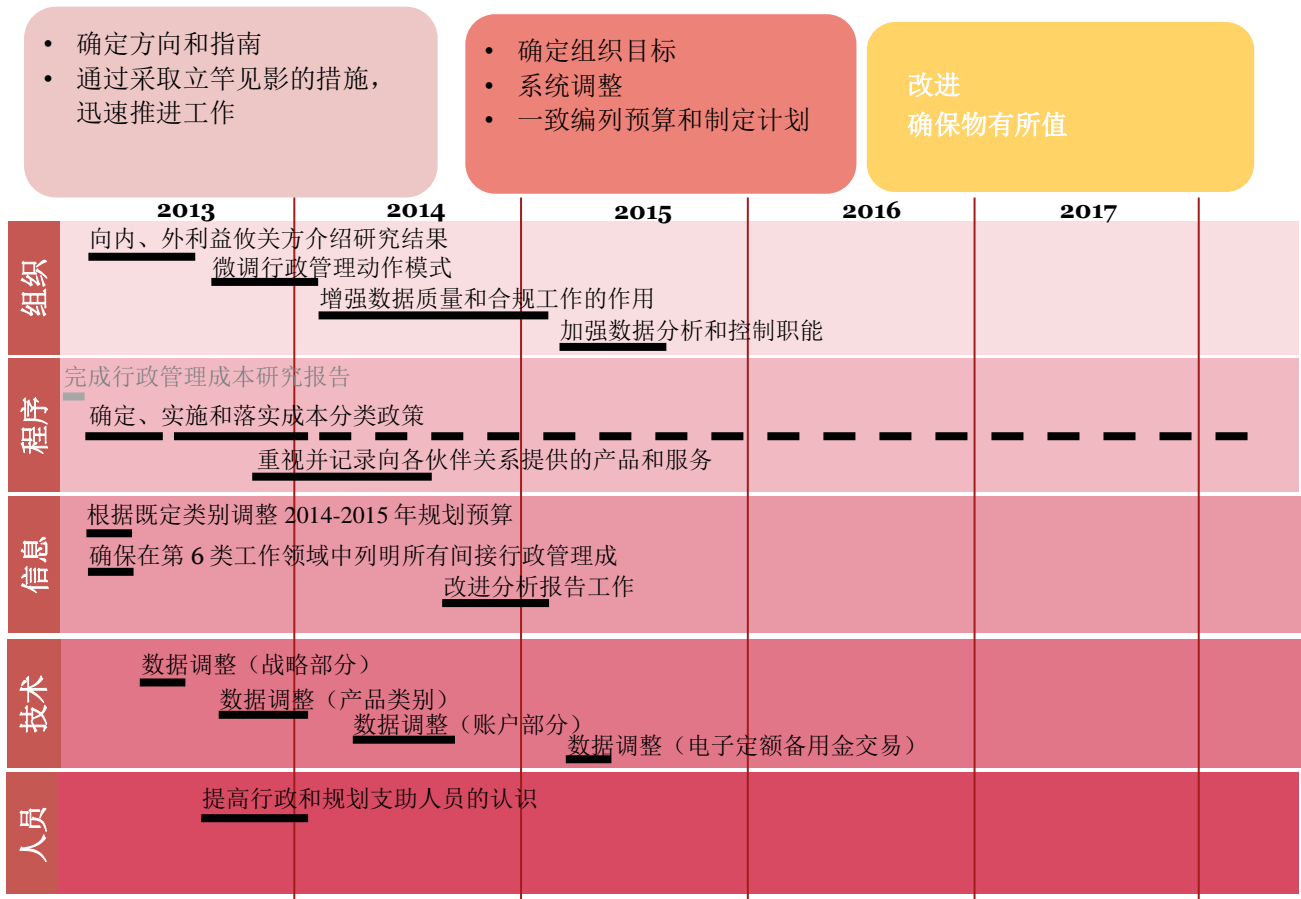
不能脱离世卫组织改革计划的更广泛实施工作而孤立地制定关于落实上述各项建议和所推荐的筹资方案的详细实施路线图。

下图概述我们建议在完成本研究报告后以及举行下届规划、预算和行政委员会会议和世界卫生大会之前应开展的工作。



此外，我们在下表中提出用于实施各项建议的可能行动时间表。提出此时间表的一项假定是，世界卫生大会将于 2013 年 5 月就今后行政管理筹资模式作出决定。

我们鼓励世卫组织不受这项实施计划的束缚，将这一路线图与更广泛的改革路线图挂钩并保持一致。



## 附录 A. - 缩略语

A&M	行政管理
AC	评定会费
ASA	行政服务协定
FTE	等同专职员工数
GPW	工作总规划
HLCM	管理问题高级别委员会
HQ	总部
ICC	国际电子计算中心
ICT	信息和通信技术（信通技术）
IPSAS	国际公共部门会计准则
JIU	联合国联合检查组
OSER	办事处具体预期成果
OWER	全组织预期成果
PB	规划预算
PBAC	规划、预算和行政委员会
POC	员额占用费
PSC	规划支助费
PwC	普华永道会计师事务所
SO	战略目标
UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（联合国艾滋病规划署）
VC	自愿捐款
VCC	核心自愿捐款
VCS	有指定用途的自愿捐款
WHA	世界卫生大会（卫生大会）
WHO	世界卫生组织（世卫组织）

= = =