



战略性资源配置

秘书处的报告

1. 会员国在关于战略性资源配置方法的 WHA66(9)号决定中，要求总干事在与各会员国协商后，就新的世卫组织战略性资源配置方法提交一项建议，供第六十七届世界卫生大会审议。新方法自 2016–2017 年规划预算起开始实施，将以世卫组织三个层级清晰的作用和职能为基础，采用稳健的自下而上的计划过程和切合实际的产出成本核算方法。

2. 因此，新的战略性资源配置方法将基于以下三大支柱：(1)自下而上的稳健计划；(2)切合实际的产出成本核算；(3)本组织三个层级清晰的作用和职能（即工作分工）。本文件概述在建立这三个支柱方面开展的工作和取得的进展，并阐述自 2016–2017 年规划预算起加强世卫组织规划预算的战略性配置的一些新原则。

背景

3. 努力确保以公正、透明和基于证据的方式配置世卫组织资源并非始自今日。以前按照公正行事和按需分配原则为增强世卫组织资源配置的战略性质作出了努力，最终形成了固定和公式化的资源配置方法。

4. 执委会上次于 2006 年作出努力，商定了战略性配置资源的一套原则¹，并根据这些原则制定了一项验证机制，确定了总部和每个区域的指示性资源范围。需要根据这一验证机制评估和核实世卫组织计划和预算程序的结果。

¹ 见文件 EB118/7。

5. 实施这一框架对各办事处构成挑战。工作重点主要按可获得的资源情况确定，产出并未总能反映本组织三个层级的明确分工，而且绩效也未被作为一项明确的资源配置标准。结果，最近三期规划预算的分配有时与验证范围有出入。由于这些问题，并考虑到许多国家经济状况的重大变化、许多低收入和中等收入国家能力和卫生需求的变化以及世卫组织筹资新动态（尤其是批准整个预算、发起筹资对话和协调一致调动资源），会员国要求世卫组织制定新的战略性资源配置方法。

新的战略性资源配置方法的三大支柱

6. 实行**自下而上的稳健计划**程序的目的是，处理大多自上而下制定计划进而造成国家需求（反映在国家卫生计划和战略中）、国家合作战略和世卫组织资源的战略性配置之间的联系不够紧密的问题。

7. 设立了一个内部工作队开展 2016–2017 年规划预算的筹划工作，以便向总干事和全球政策小组¹提供建议。该工作队为改进作为战略性资源配置一大支柱的自下而上制定计划工作提供了宝贵指导。工作队的主要建议²包括：

(1) 战略性配置资源首先应采用自下而上计划和基于结果的预算程序，依照第十二个工作总规划，通过全组织计划程序确定预期成果，并根据对资源需求的估算自下而上编制预算，以便在切合实际的收入预测范围内实现预期成果。

(2) 战略性配置资源还应做到：严格遵循公正原则；支持最需要的国家；针对世卫组织可以发挥最大效用的国家，尤其是最不发达国家。

(3) 应根据国家需求制定计划，其中包括应与国家商讨和确定重点领域；应远在 2014 年区域委员会会议之前，在计划程序开始时即开展这项工作。

(4) 应加强在国家级配置资源的战略性，其中应重视一套数目较少和切合实际的规划重点，并应考虑到第十二个工作总规划、国家重点和国际承诺。

¹ 全球政策小组由总干事、副总干事以及各区域主任组成。

² 于 2006 年制定了战略性资源配置原则和方法（文件 EB118/7），美洲区域为在本区域实行这些原则和方法于 2012 年对其进行了适当调整（见泛美卫生组织预算政策文件 CSP 28/7）。连同行政和管理成本研究报告（文件 EBPBAC18/3）一道，对这些原则和方法进行了审查，以协助该工作队的审议工作。

8. **切合实际的产出成本核算**用于解决未能精确核算产出成本问题（尽管一些重要投入有标准化成本，例如工资）。更准确核算产出成本极为重要，只有这样，才能编制切合实际的预算，准确反映每个办事处和预算中心开展实际工作所需的资源水平，并适当协助确定资源配置方法。

9. 此外，最近为更妥善确定本组织三个层级行政管理成本而开展的工作也有助于改进产出成本核算，尤其是第 6 类（全组织范围服务/促进性职能）中的产出成本核算工作。

10. 还需要开展进一步工作，改进 2016–2017 年规划预算的产出和具体可交付成果其它内容的成本核算。在核算产出和可交付成果的成本时应考虑到不同工作地点的单位成本差异。

11. **确定本组织三个层级的明确作用和职责**（工作分工）很重要，以确定三个不同层级的职能，这是指导资源配置的关键。需要为正在开展某项任务的地点配置相应资源。

12. 为筹备编制 2014–2015 年规划预算，总干事设立了负责分工问题的一个内部工作队，由该工作队向全球政策小组提供建议。该工作队作出了重大贡献，针对 2014–2015 年规划预算中确定的每项产出，协助确定了本组织每一层级具体的可交付成果。在最近编制业务计划期间进一步审查和改进了这方面的工作。

13. 在编制 2016–2017 年规划预算期间，将通过经强化的工作类别和规划领域网络，继续开展这方面的工作。

关于战略性资源配置方法的初步考虑

14. 为便于战略性配置资源，可将世卫组织的业务工作分为以下四大部分：

(1) **国别技术合作**，其基础是：评估国家重点（自下而上）；国家投资计划；与国家合作战略和第十二个工作总规划的重点保持一致；以及世卫组织的相对优势。

(2) 提供**全球和区域公共产品**，其中包括：全球/区域规范和标准；经谈判达成的文书；资格预审；指南；全球卫生趋势信息；以及全球/区域的适当战略、计划和规划等。

(3) 本组织运转所需的**行政和管理**职能（包括指导、治理、共同服务和基础设施）。这些职能由本组织的所有三个层级行使。

(4) **应对突发事件**，例如应对疫情和危机。应指出的是，由于这类事件的性质，在计划过程中无法确知所需的资源。

15. 本组织应为这几部分业务活动战略性配置资源。鉴于应急工作由事件驱动的性质并取决于具体地点，无法预断为这部分工作配置任何资源。为以上确定的每部分业务配置预算和资源的基础有所不同，需根据不同的标准采用不同的方法为每部分业务配置资源。

16. 出于以上考虑，采用统一的公式配置世卫组织的全部资源并不理想，且无战略性。战略性配置资源必须考虑到明确的分工情况，在七个主要办事处之间以及在本组织三个层级之间配置资源。

17. 另外，任何新的战略性资源配置方法需要顾及当前环境。首先，各会员国表示需要为今后各两年期提供稳定的预算。其次，像任何大型组织一样，世卫组织的预算有相当大的惯性，工作人员和固定基础设施等稳固成本因素限制了短期的灵活性。

18. 鉴于以上考虑和限制因素，在制定新的战略性资源配置方法时，可以考虑遵循以下初步原则：

(1) 关于**国家级技术合作**，世卫组织在开展工作和配置资源时应考虑到：国家需求和国家发展计划；工作总规划中确定的领导重点；以及世卫组织在具体国家环境中的相对优势和竞争优势。在此方面，可以根据有关国家的卫生需求和发展水平，并在以前战略性资源配置工作和政策的基础上¹，分配国别技术合作资源。因此，为这部分业务配置资源所用的参数必须反映国家的卫生状况、社会/经济状况以及人口因素。

(2) 关于**开发全球和区域公共产品**，资源配置必须基于各会员国作出的承诺以及对全球和区域卫生重点（例如由世界卫生大会和各区域委员会确定的重点）进行的评估。这将包括总部以及各区域办事处行使的许多职能和实行的众多规划。就

¹ 见文件 EB118/7 和 CSP 28/7。

总部而言，这方面的资源配置将包括：制定全球政策、规范、标准和指南；分析、管理和传播全球卫生信息；为开展全球协商提供资金；并与全球主要合作伙伴进行交流。就区域办事处而言，这将包括：根据本区域特点适当应用全球政策、规范、标准和指南；分析和管理对区域政策产生影响的区域卫生信息；在区域级与合作伙伴进行交流；并提供资金以便与会员国进行区域磋商。

(3) 关于**行政和管理**，资源配置将基于全组织明确的职能和作用，并应考虑到这一领域产品和服务的实际成本。对行政管理成本和需求进行了详细研究，并进一步开发了可作为这一领域资源配置基础的一个模型¹。世卫组织各级负责开展这方面的工作。

- 这部分的资源配置涵盖以下两方面内容：**(a)**基础设施和行政支持；**(b)**指导和治理职能。

- 第一项内容包括以下成本要素：
 - (i) **基础设施成本**：房舍维护费、日常费用（供暖、照明以及其它基本服务费用）和维持费用。

 - (ii) **行政支持服务**：实施世卫组织的各项规划所需的服务（包括在国家、区域和总部各级为支持规划实施工作而提供的服务）费用。

- 第二项内容包括以下成本要素：
 - (i) **战略性管理**：为支持本组织三个层级的领导（包括总干事、副总干事、区域主任、助理总干事以及世卫组织国家办事处主任）所需的人事和活动费用以及相关的活动费用。

 - (ii) **一般管理**：制定全组织计划；开展财务、采购和人力资源管理。这类服务主要由总部（例如编制全组织财务报表和确定全球人力资源政策等）和全球服务中心提供。

¹ 见文件 EB134/11。

(iii) 理事机构：举行区域委员会会议、执行委员会会议以及卫生大会，包括提供所需的语言和其它支持（包括工作人员和活动），并举行其它政府间会议。由总部和各区域办事处提供这类服务。

(iv) 法律、监督和合规：由总部和各区域办事处提供这类服务。

执行委员会的行动

19. 请执委会审查本文件中提出的方法和原则，并提供进一步指导，包括建议如何与会员国交流，以推进这一工作。

= = =