



世界卫生组织

执行委员会  
第一三四届会议  
临时议程项目 5.7

EB134/11  
2014 年 1 月 8 日

## 行政和管理费用的筹措

### 秘书处的报告

1. 关于世卫组织行政和管理成本以及这些费用筹措情况的一份详细的外部审查报告于 2013 年 5 月提交给执行委员会<sup>1</sup>。
2. 该报告列入了以下方面的建议：
  - (1) 改进对行政和管理成本的定义；
  - (2) 改进预算编制和监测工作；
  - (3) 提出未来筹资的可选方案。
3. 本文件载有总干事关于如何落实这些工作的建议。这些建议考虑到 2013 年 11 月 25-26 日筹资对话会与会人员提出的各项意见，以及独立专家监督咨询委员会的意见。

### 对行政和管理的定义

4. 按照报告中的建议，作为有效管理和为行政和管理工作筹资的起点，应对世卫组织行政和管理工作作出明确定义。
5. 建议今后将行政和管理成本分类如下：

---

<sup>1</sup> 见文件 EBPBAC18/3 和 EB133/2。

## 基础设施和行政支持

6. 这方面包括：

(1) **基础设施成本**：物业维护、运行成本（供暖、照明和其它基本服务）和维护成本。对资本投资充足的预提也需计入在内。

(2) **行政支持服务**：世卫组织规划运转所需要的服务，包括国家、区域和总部各个层级支持规划实施的服务。这类服务包括：财务、信息技术、人力资源、安保、采购和运输。

7. 目前列在战略目标 13 项下的大部分成本，以及同时也列在战略目标 1 至 11 项下的部分成本，例如，直接属于自愿筹资项目和对那些捐款征收成本费用的财务和其它行政成本。

8. 双年度基础设施和行政支持费用估计为 5.8 亿美元。

## 管理和治理

9. 这方面包括：

(1) **战略管理**：支持本组织三个层级，包括总干事、副总干事、区域主任、助理总干事和世卫组织国家办事处主任领导工作的职员费用和活动费用，以及相关活动费用。

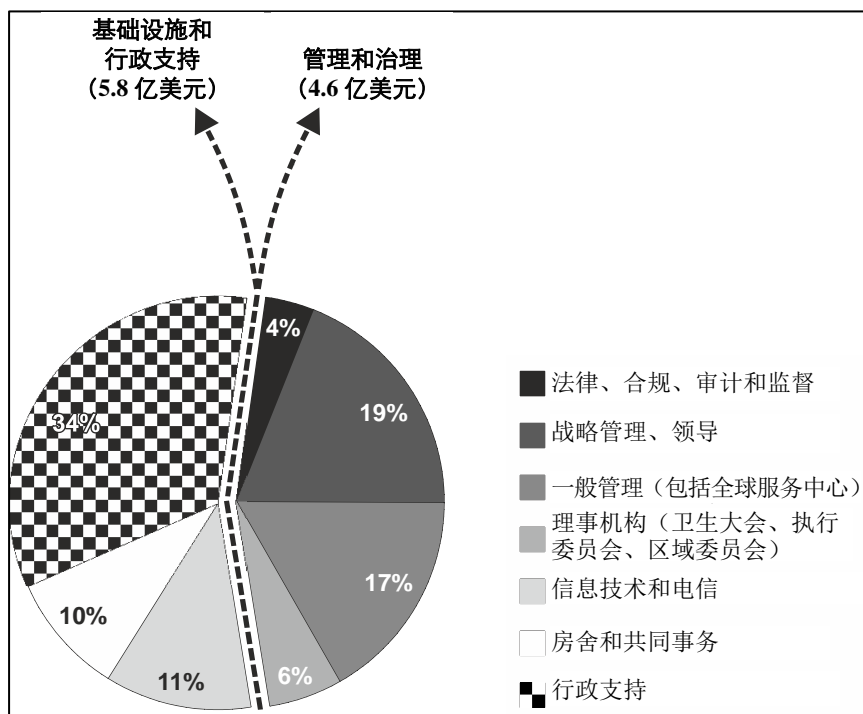
(2) **一般管理**：全组织范围计划；财务、采购和人力资源管理。这类服务主要以总部和全球服务中心为主，例如，全组织范围财务报表编制和制定全球人力资源政策。

(3) **理事机构**：各区域委员会、执行委员会届会、卫生大会和规划、预算和行政委员会会议，包括语言和其它支持要求（职员与活动），以及其它政府间会议的组织工作，例如，不限成员名额工作小组。在总部和各区域办事处设有此类服务。

(4) **法律、监督和合规**：在总部和各区域办事处设有此类服务。

10. 管理和治理成本目前包括双年度概算额 4.6 亿美元，即 2012-2013 年在战略目标 12 和战略目标 13 项下的预算和支出。

11. 管理、治理、基础设施和行政支持费用的详细分类见下图：



## 行政和管理费用预算编制

12. 大部分行政和管理费用都作为一个单独类别列入预算 (2014-2015 年)。外部审查报告着重指出了这一方法存在的缺陷：

- (1) 明确阐明实现预期成果与相关费用之间的联系很困难，因为第六类是独立预算；
- (2) 如果把行政和管理列入第一至第五类而不是第六类，例如，项目实施的规划管理和行政费用，则行政和管理成本总额就不清楚。这就降低了透明度，并可能阻碍效率和降低成本目标的设定；
- (3) 在第六类中，并非所有成本都是透明的，因为在所有六个类别中，资金来自员额占用费<sup>1</sup>的部分是列在薪金费用项下的。

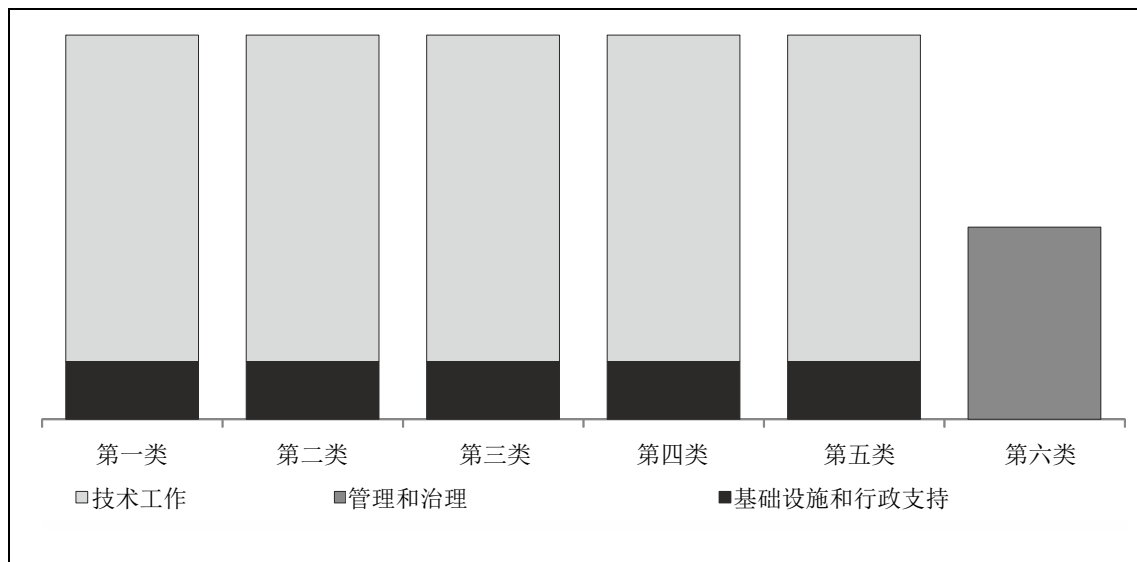
<sup>1</sup> 员额占用费是额外征收的一笔固定百分比的薪金费用，用以支付一些行政支持费用和基础设施费用。

### 13. 对今后工作的建议是：

(1) 管理和治理费用应单独列示，以清楚地表明，它们对本组织的运作至关重要，是固定成本和“间接”成本。（这类费用之所以列为间接成本，是因为它们不大容易列入规划费用。）对服务项目应有明确描述，并在未来预算中明确规定这项费用；

(2) 五项技术类别均应把基础设施和行政费用列入预算。但是，为确保透明度并有利于设定效率目标，总成本应单独列示。将划拨一些基础设施和行政费用，用以支持管理和治理职能。

### 14. 这一预算结构列示如下：



## 行政和管理费用的筹措

15. 在世卫组织成立以来的 34 年中，所有行政和管理费用的资金均来自评定会费。在逐渐采用“预算外”资金（非评定缴款）后，卫生大会于 1981 年核准对所有自愿捐款收取 13% 的费用，用以支付与自愿捐款资助项目的实施有关的行政和管理增量费用（WHA34.17 号决议）。

16. 在过去 15 年里，自愿捐款数额不断增加，现在为本组织 77% 的工作提供资金；一些规划则将自愿捐款作为其唯一资金来源。

17. 在同一时期，对于 13% 的规划支持费用比率，尽管其适用于整个联合国系统，但通常作为与捐助者谈判的结果，仍存在许多例外。

18. 由于规划支持费用收益有所降低，以及为了确保行政和管理费用资金充足，2010 年实行了一种新的成本回收机制，即“员额占用费”。它是按固定百分比对所有薪金费用收取的一笔费用（目前费率为 8.5%），用以支付世卫组织各个办事处配置工作人员所产生的基础设施费用。

19. 1970 年 5 月创建了不动产基金<sup>1</sup>，最初目的是支持所有与不动产有关的重大资本投资需求。供资方式是由评定会费定期转账，最近则是通过员额占用费提供资金。然而，供资水平远远低于不动产总的融资需求，并且不动产基金现已成为行政和管理费用的几个融资“池”之一。

20. 向托管实体收取服务费，其中一部分用以补偿在支持这类伙伴关系方面的行政和管理增量成本。为确保收回全部成本，还需要确定托管伙伴关系的实际成本。

21. 对行政和管理采用多种来源筹资，会对本组织的有效和透明的管理造成真正的和潜在的困难：

(1) 管理和治理职能的可持续性在某种程度上依赖于自愿捐款，因此，如果资金没有着落，这种职能就可能被任意中止；

(2) 预计交叉补贴：通过评定会费供资的服务，为通过自愿捐款供资的活动提供支持；

(3) 预计缺乏透明度：采用多种筹资来源，会很难明确确定在支持规划方面发生的行政和管理费用“总额”；

(4) 支离破碎的融资方式意味着没有真正确立有助于制定成本效率目标的机制；

(5) 缺乏对不动产和其他资本投资需求的可持续融资。

---

<sup>1</sup> 世界卫生大会 WHA23.14 号决议。

22. 外部报告为今后的行政和管理费用筹资提出了四种可选方案，可采用其中一种，也可组合下列方案：

- (1) 由评定会费直接供资：这一方案的优势是简便易行，但对评定会费的使用有限制；
- (2) 由自愿捐款直接供资：建议为行政和管理的“直接”成本（特指正在融资的项目）供资。这一方案是透明和公正的，但许多行政和管理成本不可能直接计入，这就使其在适用上受到限制；
- (3) 对所有规划进行成本分配，不管资金来源是否以“成本驱动因素”为基础，如规划安排的工作人员数量、产生的交易数量或占用的办公空间数量。然后使用成本驱动因素分配每个规划的行政和管理费用百分比。这一方案具有可扩展性优势：所涉行政和管理水平将会与如何使用规划成比例地提高，并与资金增量水平相称。然而，许多捐助方会很难接受高分配比例——很可能大大高于世卫组织目前 13% 的规划支持费用比率。此外，对所有捐助方实行单一费率，对世卫组织所有规划都可能失公允，因为所涉工作类型以及所需要的支持差异极大；
- (4) 仅限于通过自愿捐款供资的规划的分配方法，与现有的规划支持费用机制相似，优势是简便易行并有连续性。但捐助方可能仍然认为他们为服务提供的规划支持费用的供资方式缺乏透明度；

23. 最后是综合性预算，采用何种资金来源都没有关系。然而，在世卫组织增强预算资金灵活性之前，实际融资工作仍然需要一种计划性方法。

24. 考虑到此种筹资的现实情况以及这些方案的各自利弊，建议 2016–2017 年采用的方法如下：

- (1) 管理和治理工作通过评定会费供资；
- (2) 基础设施和行政支持通过以下来源供资：
  - (a) 向规划直接收费，不管资金来源是什么（自愿捐款或评定会费）。将改进对捐助方计划的预算编制，确保计入所有此类直接成本；

(b) 间接费用将包括长期资本融资的预提，并通过成本分配划分到自愿捐款，所用方式类似于规划支持费用机制但透明度更高：

- (i) 本组织将编制“规划支持费用预算”，概述预计通过规划支持费用供资的服务；这将包括对不动产转账的预提，以确保长期资本融资的充足性；
- (ii) 将考虑实行差异的规划支持费用比率，以反映工作的复杂性和资金专款专用的不同水平。未指定用途的资金可免征规划支持费用。

## 未来步骤

25. 由于2014–2015年规划预算现已核准，并与若干捐助者已签订了协议，在2016–2017双年度之前考虑实施变革是不现实的。然而，鉴于双年度计划工作即将开始，并已与捐助者开展了讨论，这就需要相对加快步伐，逐步实施变革。

26. 对行政和管理服务的定义、预算编制、记录和筹资，也应支持和鼓励追求效率。预算编制清晰和加强记录的一致性，将有助于设定和监测效率目标，并确定可能的进一步节余。在2012–2013年，本组织在降低行政和管理成本方面取得了进展，特别是削减了总部工作人员数量，有的职能转交给全球服务中心，还有的职能则外包给外部承包商。目前正在探索有无进一步机会节省行政和管理费用。在协调资源调动和精简捐助者报告程序方面的改进，应可减少在募集捐款上花费的管理时间。鼓励捐助方接受标准报告模式而不是提交具体报告，也会产生效率。

27. 最新情况报告将于2014年5月提交规划、预算和行政委员会第二十次会议。

## 执行委员会的行动

28. 请执委会审议本报告，并就对未来行政和管理预算与筹资所建议的方法提供指导，将其纳入2016-2017年规划预算方案。

= = =