



世界卫生组织

执行委员会
第一一六届会议
临时议程项目 5.1

EB116/5
2005 年 4 月 18 日

战略性资源调拨指导原则

前言

1. 根据秘书处关于 WHA51.31 号决议的报告，第五十七届世界卫生大会要求总干事制定全组织范围战略性资源调拨的指导原则和标准以便提交给执行委员会第 115 届会议审议。该决定指出：

第五十七届世界卫生大会，在审议了关于向区域的正常预算拨款的报告之后，注意到第 21 段中包含的建议，决定要求总干事与会员国和区域协商，根据客观标准制定指导原则，以便应用于分配所有来源的资金，同时考虑到公平、效率和绩效以及对最需要国家、特别是最不发达国家的支持，供执行委员会第 115 届会议审议。(WHA57(10)号决定，2004 年 5 月 22 日)

2. 制定指导战略性资源调拨的原则和标准是一项需要本组织各级及会员国通过持续协商合作和参与的任务。

3. 在其第 115 届会议上，执行委员会审议了在制定战略性资源调拨指导原则方面取得的进展。要求秘书处继续开展协商过程，并在其第 116 届会议上向执行委员会提交一份新的草案¹。

¹ 见文件 EB115/2005/REC/2，第十次会议摘要记录，第 1 节。

4. 本文件在世卫组织以成果为基础的管理框架的背景下进一步阐述了战略性资源调拨的方法和过程。它还详述了一种验证机制，该机制按照卫生大会的明确要求将能确保更大程度的公平性并确保资源与需求最大的国家挂钩。

5. 此项工作正在结合其它主要管理程序进行。第十一个工作总规划将指导本组织 2006-2015 年时期的工作。本组织不同层次之间及贯穿本组织不同层次的新的工作方式，包括制定“一个国家战略、计划和预算”以及权力下放，也是对此项工作的主要投入。全组织范围努力提高有效性和效率均将支持更有效利用资源并从中受益。

6. 制定战略性资源调拨指导原则是一次机会，以便进一步加强本组织以成果为基础的管理方法。必须正确处理以成果为基础的预算编制方法与制定战略性资源调拨原则和标准。虽然这两种做法并不一定互相排斥，甚至可能互补，但必须注意不要回到以资源为基础的做法，使资源分配脱离本组织的战略方向和目标。

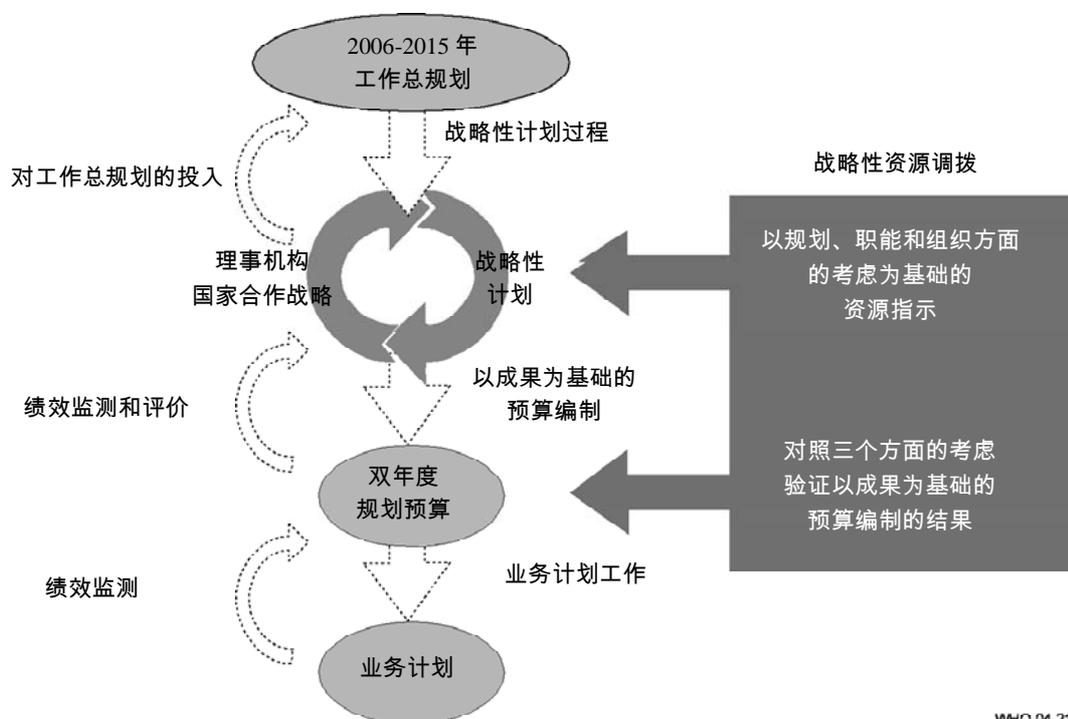
7. 根据最近几个双年度中获得的经验，已制定了更新的以成果为基础的管理框架，目的是对计划工作采取更具战略性的做法和简化主要程序。它将包括一项全组织范围的中期战略性计划，该计划将建立在第十一个工作总规划、国家合作战略和理事机构决议的基础之上。

8. 中期战略性计划将通过彻底的协商过程制定并经理事机构认可，它将在 6 年和 3 个双年度规划预算期间向本组织提供指导。因而它将有助于支持和加强双年度规划预算并为其提供连续性。第一份中期战略性计划(2008-2013 年)将于 2007 年 5 月与 2008-2009 年规划预算方案一起提交第六十届世界卫生大会。

9. 取自第 11 个工作总规划的数量有限的高级别目标以及战略性目标将形成中期战略性计划的核心并体现会员国和世卫组织秘书处的承诺。其中还将包括全组织范围内 6 年期间的预期成果。将提供各项战略目标在三个双年度期间的资源前景。双年度规划预算将包含针对战略性计划中所述预期成果的 2 年指标和相关预算。

10. 下列图表描述与战略性资源调拨有关的这些不同程序和手段。

战略性资源调拨：过程



11. 任何以成果为基础的管理框架一个主要组成部分是随着时间推移监测绩效和评价规划影响的能力。如同计划过程将得到更好地阐明一样，世界卫生组织的监测能力和责任制将通过拟议更新的框架予以加强，导致更高效地编制规划预算。正是在这种情况下，必须通过世界卫生组织的执行情况评估报告以及其它监测和评价机制处理绩效和效率因素。

战略性资源调拨：指导原则和考虑

12. 已经制定指导原则草案以支持全组织范围的战略性资源调拨。通过在线网上协商过程，一些会员国已对指导原则草案表示总体支持。由于它们起着指导工作前进的作用，下面阐明修订的 7 项指导原则草案¹。

¹ 见文件 EB115/CD/1。

原则 1

战略性的资源协调和调拨首先必须由制定战略计划和以成果为基础的预算作为推动力，在全组织范围内的计划过程之后确定预期成果并以从下到上的方式根据产生这些预期成果估计所需的资源来制定预算。

原则 2

预算应涵盖世界卫生组织所有的财政资源。应当全面考虑资源需求，包括作为全组织范围内预算一部分的所有资金来源的收入。

原则 3

战略性计划过程应由世界卫生组织长期战略方向作为指导，包括工作总规划、区域和国家特征，以及由国家合作战略分析产生的结果。战略性资源调拨各方面的考虑（规划、职能和组织方面）将起到向这一过程提供信息的作用。

原则 4

应当为整个战略计划阶段规定相对的资源指示。资源指示应当有足够的宽度并提倡灵活性，而不是刻板僵化。

原则 5

战略计划过程中应考虑到具体规划或办事处的以往绩效。为了确保绩效良好的规划或办事处得到奖励，将对以往的一个或多个预算周期绩效评估报告进行考虑。将对未能产生预期成果的规划或办事处进行仔细检查，以便更充分地了解不足之处和提供足够的支持。

原则 6

在规定战略性资源调拨范围时，应考虑到三个互补的方面。

(a) 规划方面的考虑反映了本组织在实质性规划提供方面的重点。它回答了“世界卫生组织希望实现的总目标和最终目标是什么？”的问题。《工作总规划》、执行委员会和卫生大会决议以及《千年发展目标》等其它全球承诺中规定了这些总目标和最终目标。

(b) **职能方面的考虑**回答了“世界卫生组织如何才能最好地实现其总目标和最终目标？”的问题。它涉及本组织的核心职能，例如规范化工作和技术合作，以及世界卫生组织应如何使这些职能达到平衡以便以最高效率实现其战略目标和全球预期成果。

(c) **组织方面的考虑**涉及世界卫生组织在国家、区域和总部的办事处。它为“在本组织何处的工作开展得最好和最有效？”的问题提供了解答。资源应当用于正在开展工作的地方，从而确保公平性和对需求最大国家的重视。

原则 7

战略计划过程和以成果为基础制定预算的结果必须根据战略性资源调拨的各方面考虑和标准进行验证。可能需要作某些调整，包括向上或向下调整预期成果。反复、透明和协商性的过程对确保以成果为基础的预算制定措施的完整性和可信度是至关重要的。

根据目标范围，将定期检查调拨资源的实际情况。虽然实际拨款在战略计划周期的某些部分可能会与目标不同或偏离目标，但在整个阶段中应当达到平衡。如出现巨大差异，可修订目标范围以反映情况的特殊变化。

13. 战略性资源调拨首先是一个协商过程。这些原则应导致更有效利用资源，验证以成果为基础制定预算的结果，并且资源调拨的重点为最需要国家。简而言之：以适当的方式在适当的地方和适当的时间做适当的事情。

14. 把这些原则转变为实践，需要双重的互补措施。第一种措施涉及战略性计划过程以及原则 6 中概述的三个方面。第二种措施涉及以标准为基础的验证机制以便确保公平性和对需求最大国家的重视。以下两个章节中将阐述这些措施。

按照三个方面调拨战略性资源

15. **规划方面的考虑**是关于“做适当的事情”，确保存在明确的战略方向，并且本组织正在向自己提供手段以便通过最有效利用其资源实施这一方向。

16. 在中期战略性计划中概述的战略目标将作为出发点，并且将通过一个全组织范围的透明协商过程予以确定。在随后双年度规划预算编制周期可对它们进行审查，以考虑不断变化的情况和新出现的需求并确保本组织继续对国家需求作出反应。

17. 为确定战略目标，必须考虑一些主要的层面和标准。这些在过去已经以各种不同的方式予以阐明¹。以这些工作为基础，将考虑以下方面：

- 工作总规划中包含的目标；
- 对全球和区域具有重要性和相关性的重大卫生挑战；
- 在讨论、决定和决议中得到反映的会员国要求；
- 通过国家合作战略、流行病学调查和疾病负担查明的会员国需求；
- 公平性、效率和绩效以及对需求最大国家（尤其是最不发达国家）的支持；
- 世卫组织以本组织的目标和核心职能为基础的相对优势；
- 对本组织所有三个层次的相关性；
- 在中期战略性计划阶段期间产生可衡量影响的潜力。

18. 高效率和有成效地利用资源的关键将是找到适当平衡以确保可向*所有*世界卫生组织战略目标适当提供资源。一个规划的高资源水平不应被视为对资源不足的其它规划的补偿。

19. 有了明确的战略目标之后，将制定相应的资源指示以便指导以成果为基础的预算制定过程。战略目标体现会员国和世卫组织秘书处的承诺，而资源指示涉及秘书处将开展的工作。

20. 制定资源指示需要确定秘书处在实施不同战略目标方面的作用。以此为基础，每项战略目标的高级别分析将规定**核心职能方面的重点**（如工作总规划中所示）。职能方

¹ 2002-2005 年工作总规划，第 6 页，第 13 段；EBPDC3/7，世界卫生组织的重点确定，1996 年 11 月 20 日，第 2-3 页，第 4-6 段；EUR/RC43/4，1996-1997 年规划预算重点，第 3-4 页，第 13 段。

面的考虑是确保“以适当的方式”做事情的关键。据认为，战略目标、措施和相关职能的不同性质将会有不同的费用影响。

21. 按照本组织权力下放的政策，对战略目标和相关职能的进一步分析将从组织方面的考虑显示开展工作的最佳地点：总部、区域办事处或国家办事处。在本阶段不打算规定绝对的资源要求。

22. 组织方面的考虑起到确保我们“在适当的地方”做适当的事情的作用。必须在本组织各级提供资源，反映何处可以最高效率开展工作和利用本组织三级的互补优势。所有职能由本组织所有层次履行，特定职能在某一层次比另一层次受到更大重视。重视程度将根据目标有所差别。

23. 还将为每一战略目标提供相应的资源前景。将定性显示整个战略性计划期间与当前投资情况相比的资源要求预期演变（例如，显著增长、稳定、最初增长之后可能减少，等等）。

24. 一旦为所有战略目标制定了这种前景，就将为各项目标提供相关的资源指示。这将以指标、战略措施以及职能和组织分析为基础。建议按照其相互关系分类为需要高、中、低三等预期费用。

25. 战略目标和相应的资源指示将提供全组织范围内明确的方向意识，有助于以后的规划预算制定（例如确定预期成果并核算其成本）以及验证或交互核对以成果为基础的预算结果。中期战略性计划将提交理事机构作出决定，其中包含的战略性资源指示将使上文介绍的先期指示与以成果为基础的预算结果协调一致。

26. 战略性计划过程和以成果为基础制定预算的结果将导致在规划预算中显示世卫组织的资源要求，按战略目标以及总部和区域分列。区域、区域办事处、国家间规划、国家办事处内部分列的项目根据区域委员会确立的相关区域政策并按照本组织的整体理想和政策，在各区域之间有所不同。

27. 上面概述的过程是以成果为基础的管理工作核心，旨在确保我们“以适当的方式在适当的地方做适当的事情”。这将得到一种验证机制的补充，以便确保根据客观的标准在所有区域中强调公平性和对需求最大国家的重视。

验证机制

28. 将使用一种验证机制以评估和分析制定中期战略性计划和资源前景的结果。以下各段将介绍关键性的参数和建议的措施但尚不详细提出将应用的具体指标、指数、定值等。如果采用这种措施，将有必要开展进一步的工作和协商。

29. 这种机制将适用于整个组织和所有资金来源，并将规定适当的相关供资水平，使核心职能在整个组织得到合理的供资，并使区域之间的调拨坚定地以公平和团结的原则为基础以便支持需求最大的国家，尤其是最不发达国家。

30. 这种机制不会以刻板的方式应用，而将作为一种重要和透明的参考点。将提供整个战略性计划阶段以百分比范围显示的总部和各区域结果。将需要采用灵活的措施，尤其是当应用于自愿捐款时，因为按无资金的综合规划调整特定自愿捐款极为复杂。在无法适当处理而又不影响机制的简明性、客观性和可复制性的例外情况中，例如紧急情况 and 危机中的国家，将需要有灵活性。

31. 该机制将以三个组成部分的考虑为基础：

- a) **核心部分**包括本组织不同层次必须履行的核心职能；
- b) **参与部分**反映区域核心职能，这些职能的费用根据接受服务的国家数有所不同，其中包括与特定区域中所有会员国接触的组织费用，无论这些国家相应的卫生和社会经济情况如何；以及，
- c) **以需求为基础的部分**反映相应的卫生和社会经济情况以及人口因素，这将构成资源总计划的绝大部分。

32. 总部将完全由**核心部分**构成。将有以权力下放政策为基础并基于可靠信息的估算范围，以及以战略目标为基础的关于对实现战略目标至关重要的职能及这些职能在何处能以最高效率和效益履行的分析。其中将特别包括制定全球政策、规范、标准和指导方针；分析、管理和传播全球卫生信息；接触全球级的关键性伙伴。

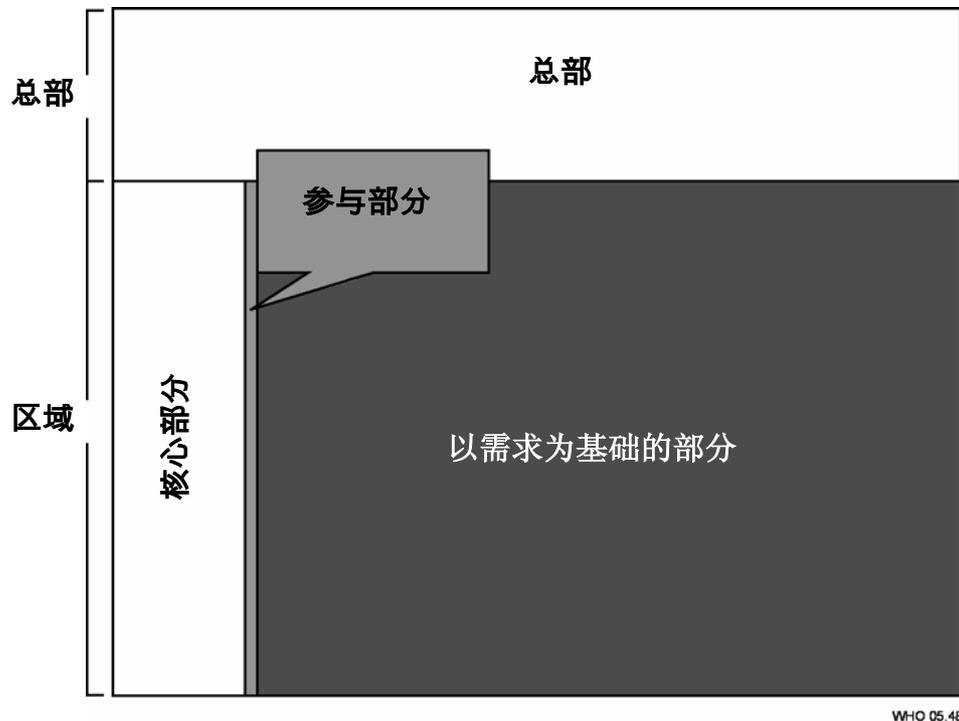
33. 在区域级除核心部分外，将考虑参与部分和以需求为基础的部分。因此，每个区域的资源需求将由这三方面考虑的总和组成，以需求为基础的因素最为突出。

34. **核心部分**将涉及不会因接受服务的国家数或这些国家的相应需求而有很大变化的核心职能。这将包括诸如根据区域和亚区域的特征调整全球政策、规范、标准和指导方针并分析和向全球级反馈区域经验以便进一步改进；分析和区域卫生信息以了解区域和亚区域政策的影响；确认、洽谈和维持区域和亚区域伙伴关系以便推进公共卫生方面的共同议程；以及为会员国区域协商机制提供服务的固定费用。所占份额将是资源的估算百分比，同样适用于所有区域。

35. **参与部分**为每个会员国分配同样的美元金额。它将反映为更多国家提供服务的区域中履行核心职能的额外费用，例如与所有会员国（无论其相对需求如何）进行政治方面的接触，以及促进国家间的技术合作。实际费用可在区域办事处或国家级产生，并根据特定区域的情况，最后调拨给区域办事处或国家级。此外，虽然这一组成部分的主要意图并不涉及行政职能，按国家数增加资源份额也反映与特定区域内具有更多国家相关的更高行政费用的现实情况。与核心部分或以需求为基础的部分相比，这一部分所占的份额将小得多。

36. **以需求为基础的部分**将基于处在客观确立的收入下限之下的国家相应卫生和社会经济需求的客观代用指标。为了使结果客观和相关，使用的基本统计数据必须是所有国家都能获取的，相对健全，定期更新并与世卫组织的战略目标相关。这些简要的标准将显著地限制指标的选择范围。

37. 一旦选定了卫生和社会经济状况指标，就将衡量这些指标以便形成以需求为基础的指数。无论选定何种指标，都将有不同程度的置信度。因此，资源分配不会直接以确切的指数计算为基础，但指数可被用于按需求为基础对国家进行分组。按渐进的方式，每一组将获得不同的资源份额，以致需求最大的国家将获得越来越大的份额。以需求为基础的资源分配将经人口因素加权处理，使包括人口较多国家的区域获得更大份额的资源（与如果同样的国家人口较少进行比较）。但是，由于世卫组织为有效地与国家开展合作所需的资源与人口规模不成正比，对人口数字应采用统计数据修匀技术。一旦计算出以需求为基础资源的相对份额，数据将按区域合计以得出区域以需求为基础的相应供资份额。



38. 该机制适用于所有资金来源，但也将考虑到自愿捐款和正常预算的不同性质。由于认识到整个组织中核心职能的资金供应必须是可预见的，将为正常预算确定专门的资源分配，其中考虑到核心职能和相应的卫生与经济需求。这将使自愿捐款的指示性分配能够完全以相对需求为基础。结果将产生指导资源调拨的机制，使全部资金供应的绝大部分按相对需求分配，而整个组织的核心职能合理地与最可靠的资金来源挂钩。

战略性资源调拨：过程

39. 战略性资源调拨需要有结果，而且也需要一个涉及整个组织的健全透明的协商过程。如本文件在开头时强调的，这是世卫组织管理程序的一个有机组成部分，其大致时间安排如下。

40. 工作总规划(2006-2015年)第十一个工作总规划是起始点。各区域委员会在2005年、执行委员会第117届会议在2006年1月、第五十九届世界卫生大会在2006年5月将对第一稿进行讨论。

41. **中期战略性计划 (2008-2013 年)**。以工作总规划的草拟目标为基础，将在 2005 年下半年制定中期战略性计划草案，包括战略性资源指示。在 2006 年 1 月，将向规划、预算和行政委员会第三次会议提供一份进展报告。这将使秘书处能更充分地了解会员国的意见并可导致调整战略性计划过程。然后将在 2006 年向各区域委员会、在 2007 年 1 月向执行委员会第 119 届会议、在 2007 年 5 月向第六十届世界卫生大会提交报告。
42. **规划预算 (2008-2009 年)**。根据中期战略性计划草案，将制定双年度规划预算。将在 2006 年 9 月向区域委员会、在 2007 年 1 月向执行委员会第 119 届会议、在 2007 年 5 月向第六十届世界卫生大会提交双年度规划预算以及中期战略性计划。
43. **验证机制**。该机制在整个战略性计划制定阶段将被用作为战略性计划和规划预算制定过程的一部分。建议在 2006 年 1 月向规划、预算和行政委员会以及执行委员会第 117 届会议提出这一机制将产生的资源指示范围。

执行委员会的行动

44. 请执行委员会注意以上报告。

= = =