



## 可持续筹资

### 总干事的报告

#### 引言

1. 2020-2021 双年度比以往任何时候都更加清楚地表明，世界舞台上需要一个强大、可信、独立的世卫组织。2019 冠状病毒病（COVID-19）危机表明，只有世卫组织能在所有会员国发挥的全球检测、应对和协调作用具有根本意义。与此同时，全球卫生系统面临的挑战和确保人人平等获得优质卫生保健和最佳健康的压力也在增加。《2019-2023 年第十三个工作总规划》的“三个十亿”目标仍然有意义。世卫组织在所有情况下的工作从未如此重要。

2. 然而，正如几个会员国指出的那样，COVID-19 大流行凸显世界对世卫组织的期望与世卫组织能够利用其可支配资源/能力提供的服务之间存在差距。因此，可持续筹资是本组织面临的一个关键挑战，必须当作从目前 COVID-19 大流行中吸取的一条经验教训处理。

3. 会员国在第七十三届世界卫生大会期间详细讨论了这一问题，其结论体现在 WHA73.1 号决议（2020 年）中。

4. 充足供资这个话题并不新鲜。然而，迄今为止，关于这一问题的讨论仍然相当抽象。在以往讨论的基础上，并考虑到吸取的经验教训，世卫组织秘书处希望启动一个旨在为世卫组织可持续筹资找到具体解决方案的进程。本文件提出达成如此决定的流程，包括关键阶段和时间表。本文件考虑了以下问题：

- 世卫组织规划预算水平；
- 当前世卫组织规划预算筹资模式；
- 当前世卫组织筹资模式面临的挑战和变革的必要性；

- 方法和定义；
- 提议的流程。

## 世卫组织规划预算和筹资水平

5. 自 2000 年通过千年发展目标、随后 2015 年通过《2030 年可持续发展议程》以来，对联合国系统的投资一直在增加，主要是通过自愿捐款。世卫组织规划预算从 2000-2001 年的 19.39 亿美元<sup>1</sup>增加到 2018-2019 年的 44.22 亿美元。预算增长中，全球消灭脊灰行动约占 30%；传染病占 20%；突发卫生事件（不包括疫情和危机应对）占 19%；卫生系统占 13%；非传染性疾病和健康促进占 10%。这种增长表明，对捐助者利益和官方发展援助更具直接吸引力的公共卫生工作领域可以产生外部融资，而在没有可持续筹资的确定性的情况下，事实证明很难扩大所有公共卫生重点活动。世卫组织作为卫生和可持续发展目标 3 的牵头机构，必须确保能够继续加强和发挥其在全球卫生、政治和规范性职能所有方面的领导作用。

6. 将世卫组织的支出<sup>2</sup>与其他几个联合国机构、基金和方案进行比较后发现，世卫组织的预算及支出水平的增长趋势与其他组织相似（表 1）。这与发展援助委员会成员国承诺的官方发展援助大幅增加密切相关，从 2000 年到 2019 年，官方发展援助增加了 270% 以上（图 1）。在千年发展目标和《2030 年可持续发展议程》实施阶段，对多边组织能够提供的独特服务的需求呈指数级增长。

表 1. 若干联合国机构、基金和方案的支出对比（百万美元）

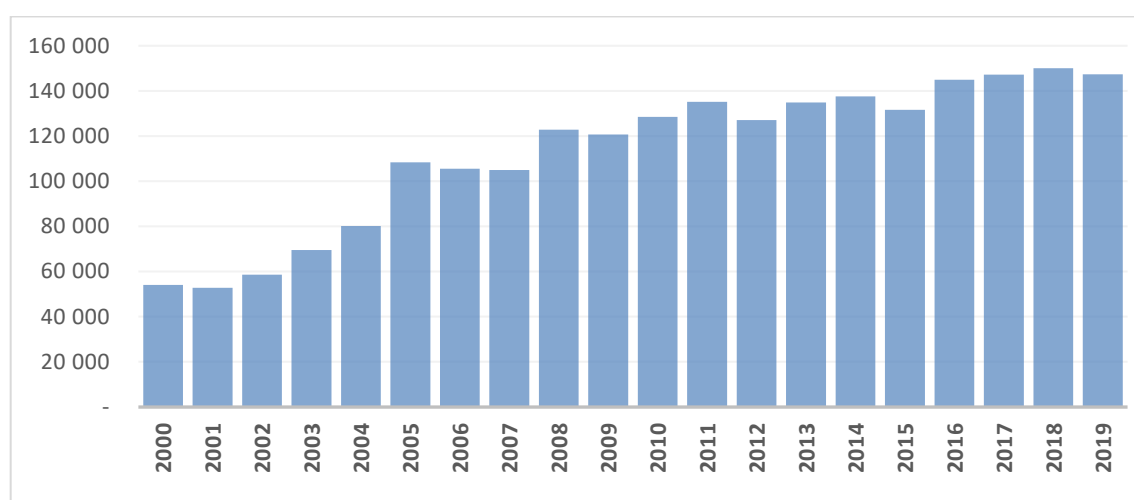
实体	2000-2001 年支出	2010-2011 年支出	2018-2019 年支出	2000-2019 年增长比例
世卫组织	1 788	3 998	5 314	297%
联合国秘书处	6 420	8 310	12 097	188%
联合国儿童基金会	2 335	9 791	11 161	478%
联合国开发计划署	2 986	11 266	8 649	290%
国际药品采购机制 <sup>3</sup>	不适用	323	458	不适用
联合国粮农组织	1 304	2 915	2 910	223%
世界知识产权组织	569	665	706	124%

<sup>1</sup> 其中包括没法预测的像核准的规划预算所载评定会费数量那样接近实际的自愿捐款估算数，但在此仍然提及。

<sup>2</sup> 为抵消不同组织采用的不同预算编制方法的影响，采用双年度支出作为双年度运营的最接近数字。

<sup>3</sup> 国际药品采购机制 2006 年才成立。

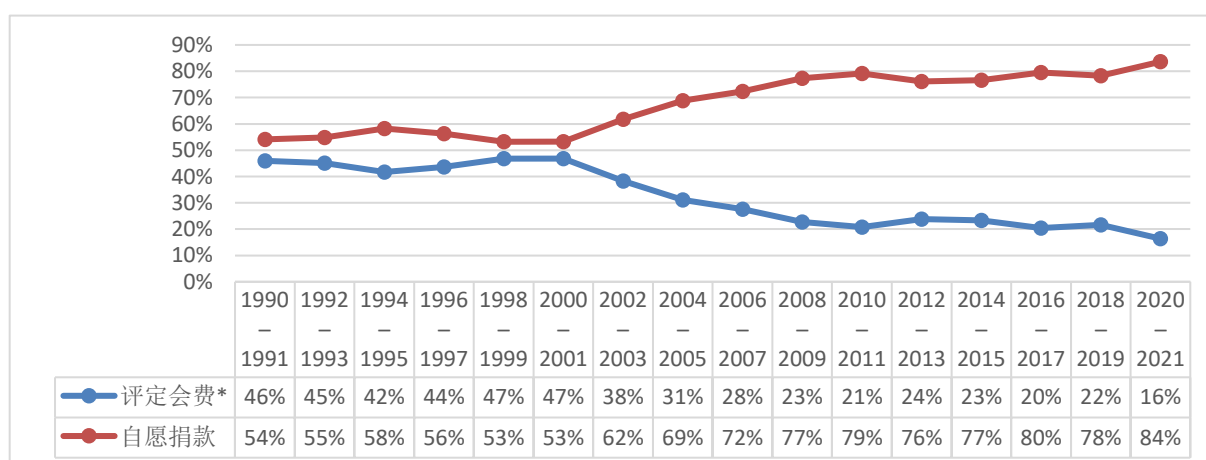
图 1. 发展援助委员会成员国 2000-2019 年官方发展援助净额（百万美元）



### 当前世卫组织规划预算的筹资模式

7. 目前，世卫组织核准规划预算筹资主要包括两种供资类型，即评定会费和自愿捐款。

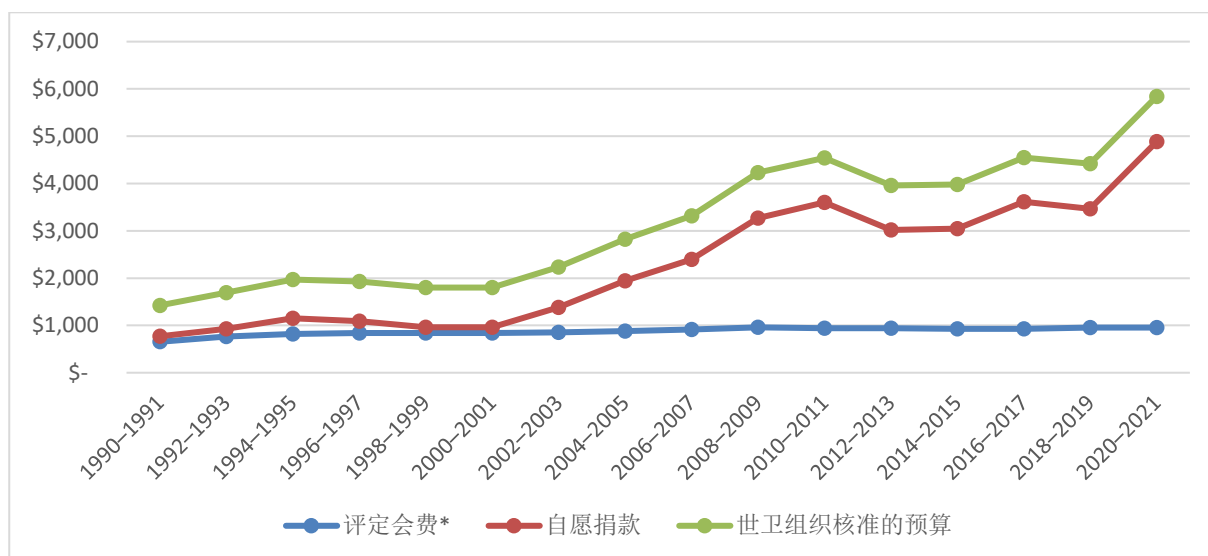
8. 世卫组织工作曾完全由会员国评定会费供资。到 1990 年，自愿捐款已增加到总资金的 54%，现在自愿捐款占世卫组织总收入的 80%以上（图 2）。虽然世卫组织的预算大幅增加——从 1990-1991 年的 14 亿美元增加到 2020-2021 年的 58 亿美元，但评定会费大致保持在 10 亿美元左右（图 3）。

图 2. 世卫组织核准规划预算自 1990-1991 年以来的供资趋势（占总资金的比例）<sup>1</sup>

\*评定会费包括世界卫生大会针对相关规划预算核准的杂项收入数额。

<sup>1</sup> 其中包括没法预测的像核准的规划预算所载评定会费数量那样接近实际的自愿捐款估算数，但在此仍然提及。

图 3. 自 1990-1991 年以来世卫组织核准规划预算供资趋势（百万美元）



\*评定会费包括世界卫生大会针对相关规划预算核准的杂项收入数额。

9. 世卫组织的供资也可分为两个不同类别：(i)灵活供资；(ii)不同程度指定用途的自愿捐款。世卫组织的灵活供资包括：

- 评定会费；
- 核心自愿捐款；
- 规划支持费用（即对任何自愿捐款收取的管理费）。

10. 世卫组织的灵活供资，尤其是评定会费，主要用于维持世卫组织通常不吸引自愿捐款的核心职能，例如技术和全组织领导、管理、数据及行政和技术支持。附件 1 概述 2018-2019 年评定会费使用情况。灵活资金的内部管理依据附件 2 中介绍的一套原则。

11. 就可持续性而言，只有评定会费才是真正可持续的，因为核心自愿捐款和规划支持费用是未指定用途的自愿捐款，因此中长期不完全可预测。每个会员国缴纳的评定会费数额是根据该国的财富和人口计算的，并向每个会员国开具发票；但自愿捐款往往附有一系列其他条件，例如在许多情况下须经议会批准，因此不太可预测。

12. 比较一下世卫组织与其他联合国组织的供资，值得一提的是，按照世卫组织的语境，只有专门机构和联合国秘书处收到的资金可以称得上是评定会费或正常预算（以下统称评定会费）。各专门机构评定会费水平的增长很有限，没有跟上总体支出增长。唯一例外

是联合国秘书处，其评定会费总额从 2000-2001 年的 24.14 亿美元增加到 2018-2019 年的 53.97 亿美元，增幅为 224%。

## 当前世卫组织筹资模式面临的挑战和变革的必要性

13. 世卫组织预算只有 17% 由可持续来源供资。这构成巨大挑战。

14. **持续缺钱的领域。**由于世卫组织很大一部分自愿捐款被指定用于捐助者更愿意支持的活动或工作领域，这导致本组织各规划预算部分、主要办事处和本组织各级之间出现供资不足和超额供资同时存在的情况。本组织尽一切努力在资金严重不足和资金充足的技术领域之间重新平衡供资水平。《2018-2019 年结果报告》显示了对供资不足的重点领域（非传染性疾病和突发卫生事件）的灵活资金投入水平；但是，秘书处用于投资这些领域的评定会费或灵活资金数额非常有限，因此永远无法实现真正的平衡。只要世卫组织的可持续供资保持在 17-20% 的水平，这些缺钱领域将持续存在，并有可能增加（图 2）。

15. **及时应对不断变化的公共卫生环境。**可持续供资对于应对不断变化的公共卫生环境和在传统上不吸引广泛自愿捐助的领域（如突发事件防范、非传染性疾病和全民健康覆盖）开展工作至关重要。最近的一个例子是，在 COVID-19 大流行期间，与“面对突发卫生事件受到更好保护的人口新增十亿人”目标相对应的规划预算成果仍然是世卫组织供资最少的领域。

16. **治理。**提交卫生大会或执行委员会通过的决议和决定都附有相关行政和财政影响的报告。理想情况下，这些报告中的费用估算应至少确定未来规划预算的一部分。但是，如果没有可预测资金来源，这不是一项容易的任务。因此，可持续供资将成为加强该治理机制并使其在世卫组织理事机构全面监督下与规划和预算更紧密结合的一个关键因素。这一进程将使会员国能够更好地控制本组织的战略焦点（见附件 3 中的进一步考虑）。

17. **工作质量——吸引人才。**世卫组织作为一个组织的优势在于其职工。然而，由于目前世卫组织大部分资金严格指定用途且不可预测，并且鉴于本组织支出的最大部分是人力合同（包括职员和非职员），实践证明，很难开展有效的人力规划和管理。这反过来最终会妨碍本组织吸引和留住全球卫生领域最佳专业人员的能力。当前筹资模式导致负面后果，例如激励独立筹资和/或接受自愿捐款来补充核心职工费用不足，而这可能与关键重点工作不匹配；使长期前瞻性规划（即超过一至两年的时间框架）面临挑战，甚至不可能完成；当出现新挑战或需要新技能时，限制本组织改变路线或重新确定重点的灵活性；造成征聘延误，限制秘书处的应对能力；降低本组织作为雇主对潜在候选人和现有

员工的吸引力。因此，本组织越来越不得不依赖大量短期职员和顾问，这导致行政和交易成本增加，雇员/雇主满意度下降，从长远来看不可持续。

18. **对捐赠者的依赖。**世卫组织对自愿捐款的严重依赖因其较窄的捐助者基础（只有少数几个大捐助者）而进一步加剧。在 2020-2021 年规划预算中，自愿捐款最多的五个捐助方占规划预算成果供资的 30%至 60%。这些主要捐助者中的任何一个退出都会立即留下一个巨大资金缺口。由于可持续、灵活、可预测资金的数量非常有限，这个缺口很难填补。

19. **管理许多小额赠款的行政负担。**除为数不多的捐助者提供灵活资金和大量赠款外，世卫组织还依赖大量中小规模的自愿捐款。例如，规划预算成果 1.1 “改善获得优质基本卫生服务的机会”目前有 191 项不同的捐款。因此，在一个双年度内，秘书处管理着数百个预算中心的数千份款项，行政负担巨大。

## 方法和定义

20. 为本文件目的，可持续筹资是指使世卫组织能够拥有强健结构和能力，以履行核心职能，有效、高效地支持会员国（包括在预防、发现和应对疾病疫情方面支持）的资金。可持续筹资应该是：

- 中长期资金，即至少达到一份工作总规划涵盖时间范围；
- 可预测资金，即类似于评定会费，世卫组织在双年度开始前就知道确切筹资水平，并能可靠地依靠这些资金；
- 灵活资金，即可以与核准规划预算的重点完全匹配，对活动类型、地点或规划预算成果和产出没有限制；
- 不依赖少数捐助者或其捐款规模；
- 主要用于支持核准规划预算的基本预算部分。

## 建议的流程

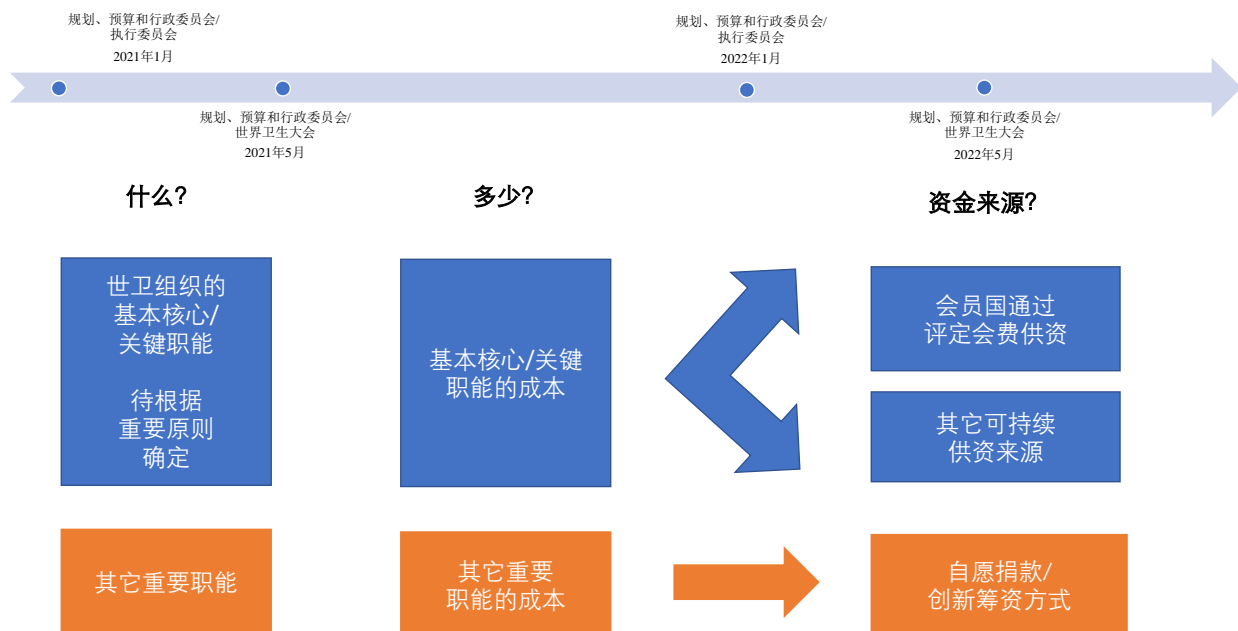
21. 就世卫组织可持续筹资做出决定的过程应遵循基于三个实际问题的严格方法：

1. 什么工作应得到可持续供资？
2. 应该以可持续方式提供多少资金？为什么？
3. 资金应由谁提供？

22. 下面和图 4 简介提议的流程和相应时间框架：

- 过去，在世卫组织高级技术人员支持下成立由各区域会员国领导的工作组，推动了类似关键问题的的工作。
- 因此，执行委员会规划、预算和行政委员会在 2021 年 1 月第三十三次会议上不妨考虑采取同样办法，尤其考虑到一些会员国已多次表示非常有兴趣支持这项工作。该委员会或可向执委会提出这个建议。
- 这样一个工作组或可指导相关流程，并在适当时候向执行委员会提交经过全面审查的建议。
- 工作组的第一项任务是明确据以确定哪些项目应得到可持续资助的原则（回答上述问题 1）。
- 原则一旦确立，就需要制定和考虑各种备选方案，由秘书处提供各方案的成本计算。这将确定在任何时候需要多少可持续资金（回答上述问题 2）。
- 随后，工作组需要考虑会员国应直接资助所需资金的多大份额，以最大限度地实现治理，以及其他长期可持续来源的资金应用于哪些工作（回答上述问题 3）。
- 工作组将讨论其结论，并就如何确保可持续筹资（包括提高评定会费水平）提出建议。
- 秘书处则负责制定关于由自愿捐款供资的活动及其治理的指南，并负责设计创新的筹资方式，确保与预算中可持续供资部分相衔接。
- 鉴于即将发布的大流行防范和应对独立小组报告的时间安排以及适当准备此类决定所需的时间，建议 2022 年第七十五届卫生大会审议最终提案并做出决定。

图 4. 就世卫组织可持续筹资形成决定的建议流程和时间框架



23. 因此，秘书处不会在第七十五届卫生大会之前要求增加评定会费。2022-2023 年规划预算方案草案<sup>1</sup>概述了编制规划预算的两个阶段，包括在 2022 年审查其内容的计划。经修订的规划预算将附有一项 2023 年生效的新拨款决议，该决议可正式决定增加评定会费。

## 执行委员会的行动

24. 请执委会注意本报告。

<sup>1</sup> 文件 EB148/25。



## 附件 1

## 2018-2019 年按支出类型分列的评定会费（美元）

支出类型	2018-2019 年的支出
<b>职工费用</b>	<b>674 815 053</b>
职工费用：长期	604 680 418
职工费用：短期	56 130 731
职工费用：附加	14 003 904
<b>活动</b>	<b>248 295 403</b>
合同服务，一般	82 610 671
差旅	51 588 096
一般业务费用	40 310 077
直接财政合作	21 318 751
SSA 支出	8 239 584
设备、车辆、家具	7 461 536
直接实施	7 366 941
医疗物资、文献	7 260 638
与联合国和非政府组织的协议	5 485 482
电信	5 107 879
为第三方准备的设备	3 996 669
安保费用	3 186 215
奖研金、GEA	1 919 720
培训	1 797 416
咨询、研究服务	677 796
接待费	127 743
礼宾费	(159,812)
<b>总计</b>	<b>923 110 456</b>

## 附件 2

### 世卫组织内部灵活资金治理和管理原则

- 全球政策小组决定主要办事处两年一次的灵活资金分配。该决定在每个双年度开始前传达，以便：
  - 确保更可预测、更可持续的人员和活动规划；
  - 支持在最终确定人力资源计划时更好地确定重点；
  - 在双年度内改进和简化灵活资金的管理； 和
  - 在所有主要办事处实现透明分配。
- 区域主任和总干事有权在各自主要办事处内对灵活资金进行战略性分配，以确保在双年度开始时规划预算产出和成果的供资实现公平的平衡。
- 灵活资金用于确保在核准的规划预算范围内职工费用和关键活动的运营能力。
- 在双年度内密切监测灵活资金使用情况，以确保(i)资金向供资不足的重点领域转移，而不是投入到还有其他资金来源的领域；(ii)资金得到及时执行。
- 灵活资金可用作重点领域的催化基金，以吸引其他资源，不过不鼓励使用灵活资金补贴完全由自愿捐款供资的项目。

## 附件 3

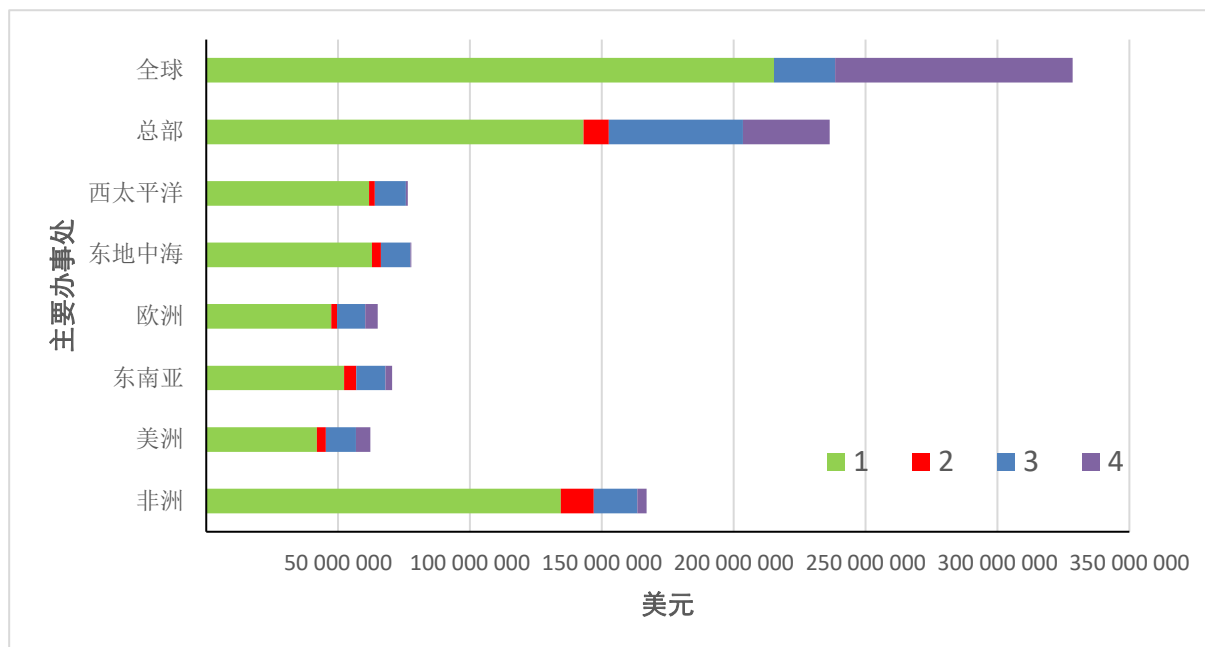
## 增强治理机制权能

1. 理论上，提交世界卫生大会或执行委员会通过的每一项决议或决定都应附有关于该决议或决定的行政和财政影响的报告（欧洲区域委员会也遵循该程序）。
2. 自 2006 年通过 WHA58.4 号决议（2005 年）以来，这一原则得到严格遵守。2017 年以来，该程序得到进一步加强。
3. 这些报告所载成本计算可以涵盖任何时期，其中一些决议或决定的成本计算涉及未来 15 年。因此，成本计算应至少决定未来规划预算的一部分。但是，如果没有可预测的可持续资金来源，这并不是一项容易的任务——因为更难以批准尚不知道资金来源的项目。因此，作为会员国的管理工具，相关决议和决定还没有被充分利用到可以为未来费用计算可持续供资的程度。
4. 这会产生重大影响，即针对 2017 年至 2020 年（不包括第七十三届世界卫生大会）核准的决议和决定成本计算对 2022-2023 年规划预算的影响程度（表 2）。

**表 2. 2017 至 2020 年核准的决议和决定成本计算对 2022-2023 年规划预算的影响（不包括第七十三届世界卫生大会）**

主要办事处	战略重点/支柱				合计
	1	2	3	4	
非洲	134 375 000	12 510 000	16 500 000	3 565 000	166 950 000
美洲	41 975 000	3 410 000	11 411 111	5 380 000	62 176 111
东南亚	62 840 000	3 370 000	11 222 222	299 000	77 731 222
欧洲	47 430 000	2 130 000	10 777 778	4 614 000	64 951 778
东地中海	52 260 000	4 640 000	10 977 778	2 621 000	70 498 778
西太平洋	61 735 000	2 220 000	11 766 667	733 000	76 454 667
总部	143 050 000	9 580 000	50 888 889	32 839 000	236 357 889
全球	215 236 364		23 260 000	90 000 000	328 496 364
<b>合计</b>	<b>758 901 364</b>	<b>37 860 000</b>	<b>146 804 444</b>	<b>140 051 000</b>	<b>1 083 616 808</b>

图 5. 按战略重点分列的自 2017 年以来执行委员会和卫生大会核准的 2022-2023 年预算成本计算



5. 因此，理论上，2022-2023 年规划预算方案约 20%至 25%可被视为已经因为之前通过的决议和决定而实际上提前获得批准。这将需要在实践中作出相当大改进，因为这些决议和决定没有被视为一个整体，也不都有一个战略焦点。例如，“三个十亿”目标之二“突发卫生事件中受到更好保护的人口新增十亿”经成本计算的费用比目标之一“全民健康覆盖受益人口新增十亿”或目标之三“健康和福祉得到改善的人口新增十亿”的费用低得多，而全球费用（在编写关于相应决议的行政和财政影响报告时未明确主要办公室）仍然很高。

6. 不过，可持续筹资将是加强这一治理机制的一个关键组成部分，从而使之在世卫组织理事机构全面监督下与规划和预算编制结合更紧密。这一进程可以得到加强，并使会员国能够更好地控制本组织的战略焦点。自 2006 年采用成果导向型综合预算和 2014 年采用完全统一预算以来，这一直是一个关键目标。

= = =