



可持续筹资：世卫组织投资回合

总干事的报告

背景

1. 在 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行疫情暴发前，情况就已很明显，世界卫生组织作为全球国际卫生工作的指导和协调机构需要获得可持续的资金，以便协助会员国应对从气候变化、社会和财政困难到新出现的传染病等问题导致的不断变化的全球卫生威胁。COVID-19 大流行显示，世卫组织可持续筹资是本组织充分有效履行其法定任务的一项先决条件。卫生大会在 WHA73.1 号决议（2020）中呼吁会员国“向世卫组织提供可持续的资金，确保世卫组织在全球应对 COVID-19 时能够充分满足公共卫生需求，不让任何人掉队”（第 7(15)段）。
2. 在 EB148(12)号决定（2021 年）中，执行委员会设立了一个有时限和注重结果的可持续筹资工作组，由该工作组负责审查如何使世卫组织拥有必要的强大结构和能力，以履行其《组织法》规定的核心职能。在 WHA75(8) 号决定（2022 年）中，卫生大会采纳了该工作组的建议，要求秘书处探讨资金补充机制的可行性，以进一步扩大筹资基础和筹集自愿捐款。
3. 在 WHA76(19)号决定（2023 年）中，卫生大会敦促会员国和其他捐助方确保为《第十四个工作总规划》基本预算提供充足资金，要求总干事着手制订世卫组织投资回合计划，并通过规划、预算和行政委员会提交一份载有包括开展这项工作的方式以及预期成本和提高效率措施在内的完整计划内容的报告，供执行委员会第 154 届会议审议。在该决定中，卫生大会还要求总干事进行评估并根据《第十四个工作总规划》的基本预算确定投资回合目标资金额。
4. 根据 WHA76(19)号决定，秘书处与会员国协商后，制订了投资回合计划，并提出了下一步行动。

目标和愿景

5. 考虑到世界不断的变化对健康和福祉产生的深远影响，我们需要加速推进与卫生相关的可持续发展目标。世卫组织投资回合的目标是，保持全球卫生领域良好的政治势头，围绕《第十四个工作总规划》调动各利益攸关方的力量，增强本组织财务的可预测性和灵活性。
6. 世卫组织投资回合是秘书处调动资源工作的一项重要内容，有助于确保为《第十四个工作总规划》的基本预算提供充分资金。投资回合将根据可持续筹资工作组制定的原则¹开展，用于补充会员国主导的促进世卫组织可持续筹资的其他努力，包括商定进一步增加评定会费和实施改革计划。
7. 世卫组织投资回合的目标是：确保提供可预测的资金，作为稳定工作队伍的基础；增加灵活资金量，减少某些领域长期存在的供资不足现象；使世卫组织能够维持和进一步发展履行其核心职能所需的系统和能力，以支持各会员国实施《第十四个工作总规划》。
8. 衡量世卫组织投资回合成功与否，不仅要看所筹集的资金量，还应考虑可预测性和灵活性，并看能否扩大捐助方基础和提高效率。关于总体资金承诺，应针对产出和本组织三个层级，审视为《第十四个工作总规划》基本预算提供的资金量，为各工作领域提供足够资金。
9. 在可预测性方面，几项重要指标是《第十四个工作总规划》四年期开始时通过自愿捐款获得的资金量（2020-2023年基线：17%）和四年期认捐者数量（2020-2023年基线：7个）。
10. 在灵活性方面，指标是四年期可用于基本预算的自愿灵活资金的百分比（2020-2023年基线：16%）。
11. 最后，增加其捐款额的捐助方数目不仅表明捐助方基础的扩大，而且表明现有捐助方的坚定承诺。统一报告可能有助于减少目前报告工作的低效现象，因此，接受统一报告的捐助方数目指标（2020-2023年基线：9个）很重要。
12. 在做出所有认捐和达成所有协议后，将对照这些指标评估和报告进展情况。在考虑发起更多投资回合之前，将审视评估结果（以及经验教训）。

¹ 见 WHA75(8)号决定。

方式

13. 根据 WHA76(19)号决定的要求，将于 2024 年第四季度开展主要投资回合活动。秘书处将与各区域会员国共同主办方一道，合作组织一次由国家元首和政府首脑出席的活动。各会员国和其他捐助方可通过虚拟方式参与或实地亲自参与这一活动并向《第十四个工作总规划》基本预算认捐资金。

14. 共同主办会员国将通过以下方式在高级政治层面发挥全球和区域领导作用，支持全球卫生工作和投资回合：

- (a) 与其他区域领导人和全球领导人一道，协助建立良好势头；
- (b) 在相关区域和国际论坛上宣讲投资回合；
- (c) 帮助召集利益攸关方和合作伙伴参加投资回合活动。

15. 正在进行投资论证，基于证据为投资世卫组织提出令人信服的理由。投资论证将围绕《第十四个工作总规划》，在世卫组织结果框架下，展示投资回报和世卫组织工作的积极影响。投资论证文件的对象是：政府，包括卫生部长、财政部长和外交部长；议员；慈善机构；私营部门；以及卫生部门以外的专家。

16. 投资论证文件将对世卫组织的附加值进行定性和定量论证。它将在现有的全球模拟工作和投资论证的基础上，量化世卫组织活动将挽救的生命以及将产生的经济效益。如有必要，将请著名学者和全球合作机构开展新的模拟工作。关于论证方法，我们将咨询经济专家。将通过深入探讨有关事项和列举本组织实例，说明世卫组织在全球和国家层面的作用和工作，并将列明重点领域。

财务和资源调动方法

17. 参与投资回合完全是自愿性的。将计入对《第十四个工作总规划》基本预算的每一笔认捐资金。这将包括现已达成的 2024 年之后多年期协议以及用于 2025 年 1 月至 2028 年底的任何承诺额，而不论协议的日期或期限如何。更具体地说，这意味着对于已经签署的协议，2025 年 1 月至 2028 年底期间的金额都将被视为对投资回合的捐助额。另外，不能为整个四年期捐款、但其捐款用于《第十四个工作总规划》基本预算的捐款方也将被计算在内。

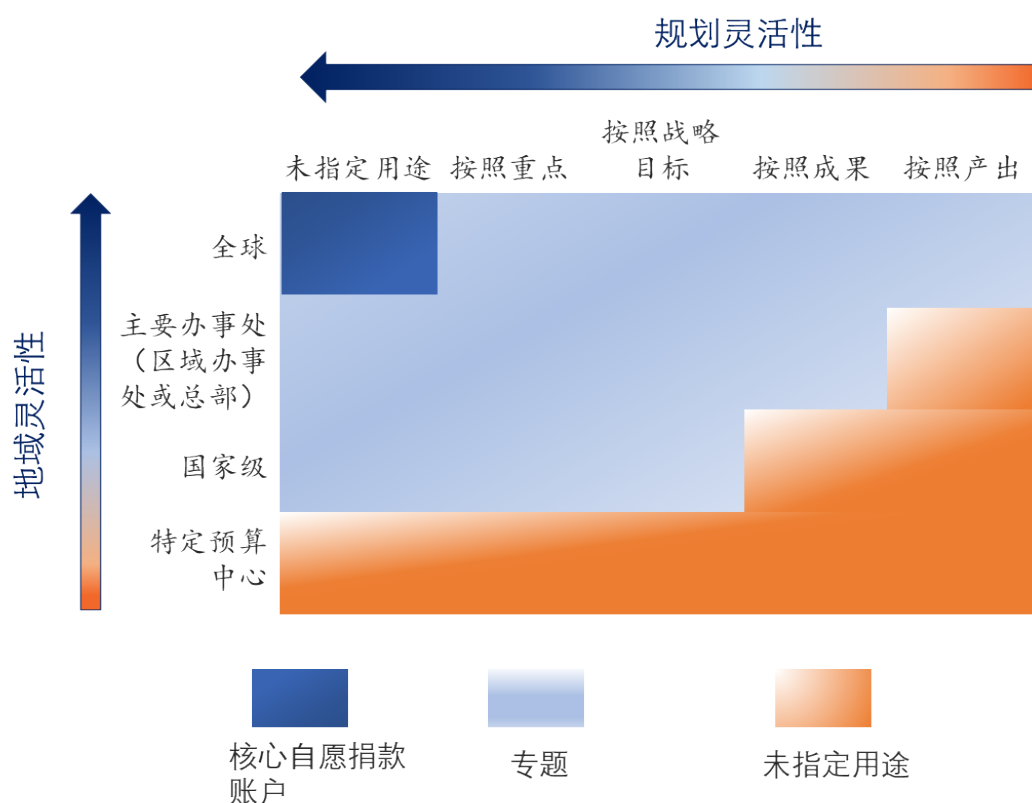
18. 将在秘书处现有的资源调动战略的基础上开展投资回合工作。将主要依靠与捐助国的牢固关系。将扩大与慈善机构和基金会的长期和务实的总体合作关系。并将在世卫组织基金会协助下，根据《与非国家行为者交往的框架》继续与私营部门交往。

19. 秘书处将利用本组织三个层级的现有能力，并将在资源调动方面加强内部协调和一致性。领导人和技术团队将积极开展外联工作。此外，将通过现有网络与民间社会、青年人和其他利益攸关方在外部会议和战略对话中以及在其他适当论坛上开展外联活动。

20. 根据投资回合的宗旨和愿景，秘书处提议就专题灵活资金的定义、分配机制和资金报告工作作出如下调整：

(a) 投资回合旨在提高资金地域分配和规划工作的灵活性。将扩展专题灵活资金的定义，增强规划和地域灵活性，便利捐助方认捐灵活资金而不是认捐指定用途的资金。表1概述《第十三个工作总规划》结果框架下被视为灵活的资金。在确定《第十四个工作总规划》的结果框架后，可能必须调整原有的结果框架。核心自愿账户资金的灵活性最高。该账户没有任何指定用途，便于战略分配，并可全组织统筹报告资金使用情况。如表1所示，可以提供既有规划灵活性又有地域灵活性的专题资金。除了《第十三个工作总规划》确定的专题灵活性外，还可在产出层面（例如向非传染性疾病预防工作）和国家层面（例如向小岛屿发展中国家和萨赫勒国家）提供灵活资金。预计这将有助于捐助方从提供有指定用途的资金过渡到提供更灵活的资金。

表 1. 专题灵活资金：地域灵活性和规划灵活性



(b) 将根据资源分配委员会透明的参与性程序实行专题灵活资金分配机制。资源分配委员会是横跨本组织三个层级的一个内部委员会，负责监测资源需求和根据核定预算分配资金情况。正审查该委员会的运作情况，以进一步优化运作，促进及时开展工作，围绕《第十四个工作总规划》确定的各项重点最大限度地发挥影响，特别是在国家层面发挥影响。

(c) 关于报告要求，秘书处将与会员国和其他伙伴合作，减轻单独报告负担，进而降低交易成本和提高效率。为此，可以改进全组织报告工作，以更好地满足合作伙伴的需要。也可按秘书处实施计划所示，事先与合作伙伴商定标准化报告模板¹。2024年上半年，秘书处将征求会员国和其他合作伙伴的想法、建议和意见，以进一步改进本组织全球报告工作。

21. 2025-2028年《第十四个工作总规划》资金总额是对世卫组织2025-2028年期间所需资金的估算，目前正在拟订中。投资回合将侧重于《第十四个工作总规划》的基本预算，而不涉及《第十四个工作总规划》所列的特别规划、消灭脊髓灰质炎规划以及应急行动和呼吁项下的预算。

¹ 见 [https://www.who.int/about/governance/member-states-portal/tracking-secretariat-implementation-plan-\(sip\)-actions](https://www.who.int/about/governance/member-states-portal/tracking-secretariat-implementation-plan-(sip)-actions) (2023年11月24日访问)。

22. 《第十四个工作总规划》基本预算估计总数在 2024-2025 年规划预算的基本预算基础上，增添了用于新重点（例如加强国家办事处、脊髓灰质炎过渡工作、问责制、数据和创新等方面）的资金需求。2025-2028 年《第十四个工作总规划》的指示性资金总额约为 112 亿美元（表 2）。在剔除评定会费和减去规划支持费用后，《第十四个工作总规划》基本预算的资金需求为 71 亿美元（2030-2031 年资金估算基于卫生大会 WHA75(8)号决定）。

表 2. 《第十四个工作总规划》基本预算的指示性资金总额（百万美元）

	2025	2026	2027	2028	合计
2024-2025 年规划预算：基本预算	2 484	2 484	2 484	2 484	9 936
加强国家级工作		193.5	193.5	193.5	581
增强问责制		50	50	50	150
脊灰过渡工作			157.5	157.5	315
改进数据和创新			75	75	150
《第十四个工作总规划》资金总额					11 132
评定会费	(574.2)	(775.1)	(775.1)	(933.1)	(3 057)
规划支持费用					(938)
基本预算需求（减去规划支持费用）					7 137

23. 在执行委员会 2024 年 1 月讨论《第十四个工作总规划》并最终确定结果框架（成果和产出）后，秘书处将开展高级别预算编制工作，按成果（并在可能的情况下按产出）提供更精细的指示性资金总额，供 2024 年 5 月第七十七届世界卫生大会审议。这些高级别预算总额不会取代随后的 2026-2027 双年度和 2028-2029 双年度的规划预算，它们有助于这两个双年度的预算编制工作，并有助于捐助方在了解情况后于 2024 年晚些时候举办的投资回合中做出承诺。

预计成本和效益

24. 按照卫生大会 WHA75(8)号决定的要求，对投资回合的成本和预期收益进行了成本和效率分析。分析结果发现，即使保守的收益估算额也会超过成本。

25. 在成本方面，分析得出的结论是，世卫组织的资源调动能力已很薄弱，而投资回合的额外成本不高，本组织提高效率和有效性的潜力相当大。

26. 对联合国相关组织和全球卫生机构进行的外部基准审查发现，与参照机构相比，世卫组织专门调动资源团队不大，但很精干。特别需指出的是，世卫组织调动资源工作既没有获得政府委员会扶持，也没有获得重大外部支持。世卫组织三个层级共有大约 87 名专职工作人员负责资源调动工作。他们定期举行资源调动专题会议，包括每月举行一次对外关系网络会议。

27. 根据秘书处的计划，主要投资回合活动费用预计在 80 万美元至 150 万美元之间。其他费用包括区域活动、联络和资源调动材料及宣传活动的费用以及协调投资回合的额外费用，共计 180 万至 310 万美元。投资论证工作的预期费用为 65 万美元至 95 万美元。加在一起，总费用为 325 万美元至 555 万美元。

28. 投资回合的效率主要源于以下因素：节省工作人员在谈判和撰写提案上所花的时间；通过简化和妥善协调报告工作，减轻赠款管理和报告的行政（人力和财务）负担；保持精干务实的管理方式。

29. 所开发的效率估算模型针对三种情况，具体取决于投资回合在提高可预测性、灵活性和放宽报告要求方面的成功程度。按每种情况估算，预期节支增效额从 1500 万美元到 4000 万美元不等。在所有三种情况下，预期收益都超过投资回合的额外成本。

30. 投资回合将带来无法量化的收益。随着资金可预测性的增强，工作队伍将更为稳定，这有助于保留人才。而且，技术人员可腾出更多时间从事核心任务，开展核心技术工作，与会员国进行实质性讨论。

风险管理

31. 关于投资回合，秘书处采用动态风险管理方法，定期评估风险，并采取适当的缓解措施。我们将衡量各项风险的概率和影响，为制定世卫组织机构风险框架提供信息。

32. 影响最大且概率最大的三项风险是：(a)未达既定目标的财务风险；(b)投资回合被视为失败的声誉风险；(c)未能围绕投资回合优化世卫组织资源调动方法的结构风险。可采取以下措施缓解这些风险：确定一套清晰的成功指标，而不仅仅是确定筹资总额；发挥世卫组织资源调动方法的独特优势；制定有力的结果框架和投资论证文件，并制定相应的明确沟通计划。

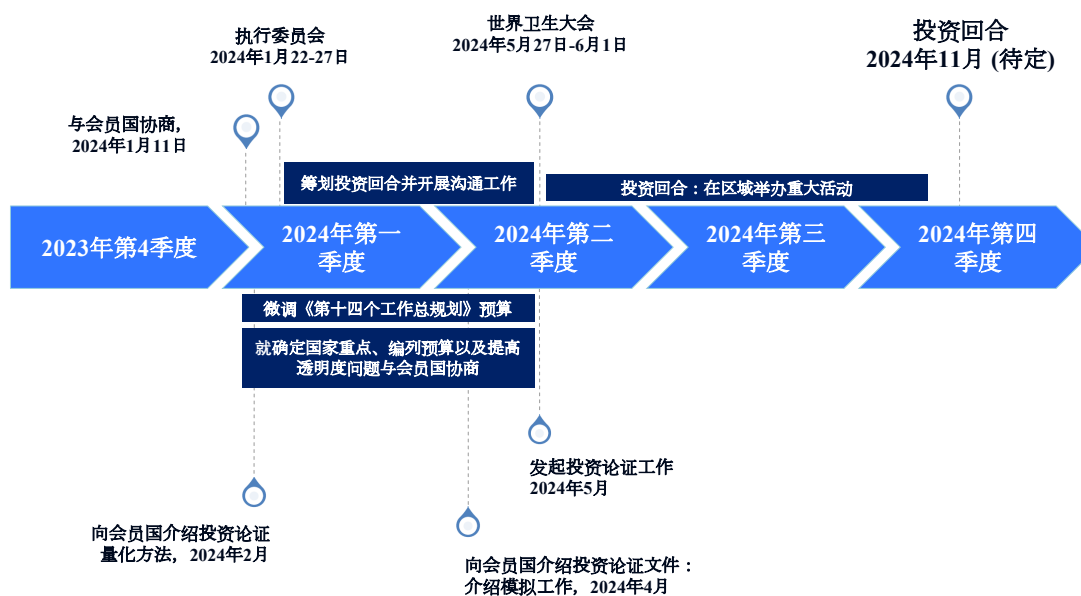
后续步骤

33. 秘书处建议采取以下后续步骤：

- 微调《第十四个工作总规划》基本预算，供第七十七届世界卫生大会审议；
- 完成并按计划于5月发布投资论证文件；
- 与区域联合主办方合作，利用现有的全球和区域活动推动和宣讲投资回合；
- 最终在2024年第四季度举办投资回合活动。

34. 以下时间表概述截至2024年底的相关活动。

表 3. 截至 2024 年底的投资回合时间表



执行委员会的行动

35. 请执行委员会审议下述决定草案：

执行委员会，审议了关于“可持续筹资问题：世卫组织投资回合”的报告¹，

决定：

(1) 批准整个投资回合计划以及该报告中所述的后续步骤；

(2) 要求总干事：

(a) 通过执行委员会规划、预算和行政委员会第四十次会议向第七十七届世界卫生大会报告投资回合的进展情况；

(b) 通过执行委员会规划、预算和行政委员会第四十二次会议向第七十八届世界卫生大会提交一份关于投资回合结果的报告。

= = =

¹ 文件 EB154/29 Rev.1。