



加强世卫组织预算、规划和筹资领域治理工作的 敏捷精干会员国专题工作组提出的事项

自愿捐款的费用回收机制——最新情况

总干事的报告

内容提要

1. 下面的概述便于执行委员会快速了解本报告所述要点。
2. 自2012年普华永道会计师事务所关于秘书处费用回收机制¹的报告以来，根据执委会EB152(15)号决定（2023年）的要求，秘书处在改进其管理和行政费用分类方面取得了良好进展。
3. 通过这些机制筹集的资金仍然不足以支付促进性职能的总费用²，主要原因是指定用途的自愿资金增加，费用回收率低的自愿捐款数量增加，以及难以直接从自愿捐款供资的规划中为促进性费用提供资金。
4. 填补这一结构性差距的措施需要：更好地坚持目前的费用回收方法；通过将评定会费和间接费用回收方法相结合，改进促进性服务费用的供资方法；通过商定增加评定会费数额、提高自愿捐款的灵活性和更及时地收到捐款，实现更持久的供资。

¹ 文件 EBPBAC 18/3。

² 世卫组织的促进性职能确保世卫组织更加有效和高效，为各国提供更好的支持，并共同使本组织能够实施其规划和规范性议程。涉及以下活动：领导；治理；健康宣传；创新；问责和监督；基础设施；以及财务、人力和行政服务。

引言

5. 在 EB152(15)号决定（2023 年）中，执行委员会请总干事“审查 2012 年关于自愿捐款费用回收的分析，以评估该分析提出的建议是否仍然有效并提出进一步落实建议的可行措施以及应对审查中出现的新挑战的方案，并为开展进一步分析提供指导”。本报告更新了 2012 年外部顾问关于费用回收的主要分析结果（“2012 年《报告》”）¹以及 2014 年 1 月执行委员会第 134 届会议注意到的秘书处的建议²。

6. 将 2020 年至 2022 年期间的年平均数与 2012 年《报告》所涵盖期间的年平均数作了比较。促进性服务的费用类别是目前正在使用的类别：管理和治理，以及基础设施和行政费用（自 2012 年《报告》以来类别、定义和相关结果代码的演变情况见附件 1）。

2012 年《报告》中主要结论和建议的更新

促进性服务费用

7. 2010 年至 2011 年平均每年的促进性服务费用为 4.06 亿美元（占总支出的 17%），2020 年至 2022 年为 4.79 亿美元（占总支出的 13%）（表 1）。

表 1. 不同时期的促进性服务费用

	2010-2011 年 (2012 年《报告》)			2012-2013 年 ^a			更新 (2020-2022 年)		
	百万 美元	占促进性 费用总额 的百分比	占支出 总额的 百分比	百万 美元	占促进性 费用总额 的百分比	占支出 总额的 百分比	百万 美元	占促进性 费用总额 的百分比	占支出 总额的 百分比
管理和治理费用 (以前的核心 管理费用)	136	33%	6%	230	44%	11%	221	46%	6%
基础设施和行政费 用 (以前的行政 费用)	270	67%	11%	290	56%	13%	258	54%	7%
每年平均促进性 服务费用总计	406	100%	17%	520	100%	24%	479	100%	13%

^a EB134/11 号文件。

8. 促进性服务费用的增长速度与本组织其他费用的增长速度不同：在 2016 年至 2022 年期间，促进性服务费用增长了 29.9%，而总支出增长了 55.7%。虽然这一趋势是积极

¹ 文件 EBPBAC 18/3。

² EB134/11 和 EB134/2014/REC/2 号文件，执行委员会第 134 届会议摘要记录，第六次会议。

的，但恢复到大流行前供资水平的风险可能会影响能否在维持这一相对较低的总支出比例的同时为支持世卫组织活动的问责和效率所需的基础设施提供资金（表 2）。

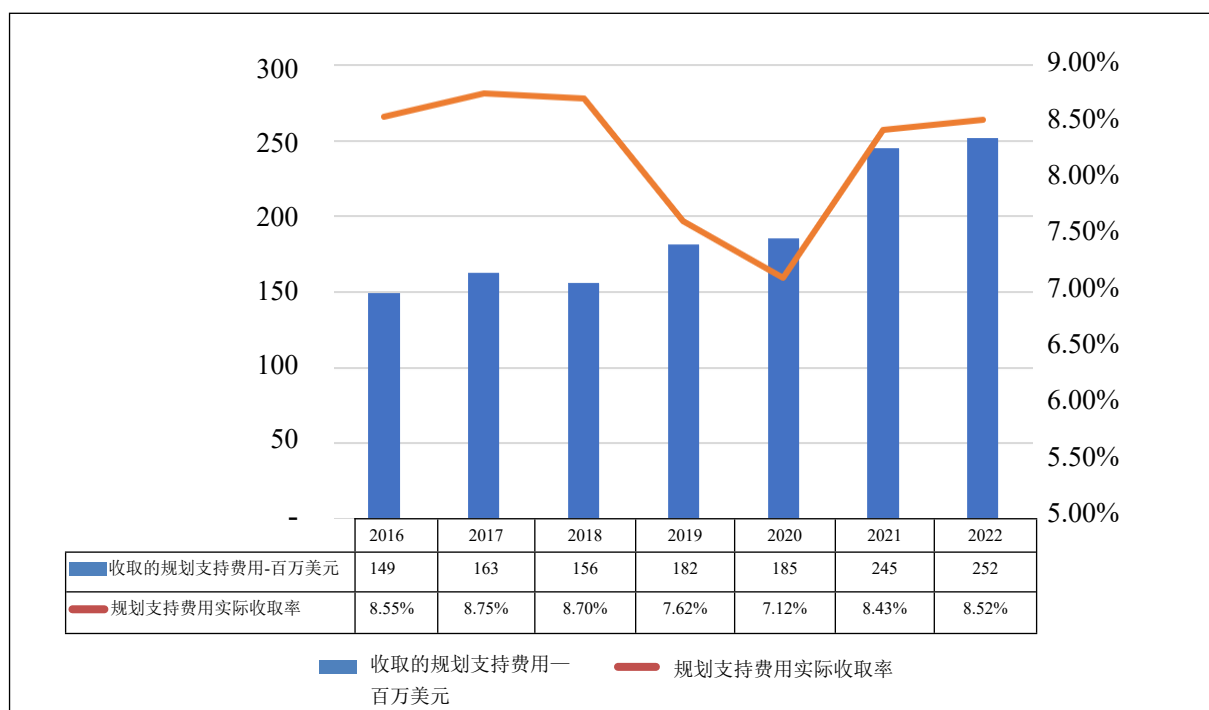
表 2. 促进性服务费用占总支出的百分比（2016-2022 年）

费用/支出	年份							三年期平均值 (2020-2022 年)
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
总支出（百万美元）	2 471	2 680	2 500	3 088	3 561	3 718	3 848	3 709
促进性服务费用总额 (百万美元)	385	432	401	454	432	505	500	479
促进性服务费用占 总支出的百分比	16%	16%	16%	15%	12%	14%	13%	13%

规划支持费用收取率

9. 2012 年《报告》发现，2010 年至 2011 年对自愿资金收取的实际规划支持费用比率为 6.7%，2012 年 1 月至 10 月为 7.1%。下文图 1 显示了规划支持费用年度实际收取率的趋势。

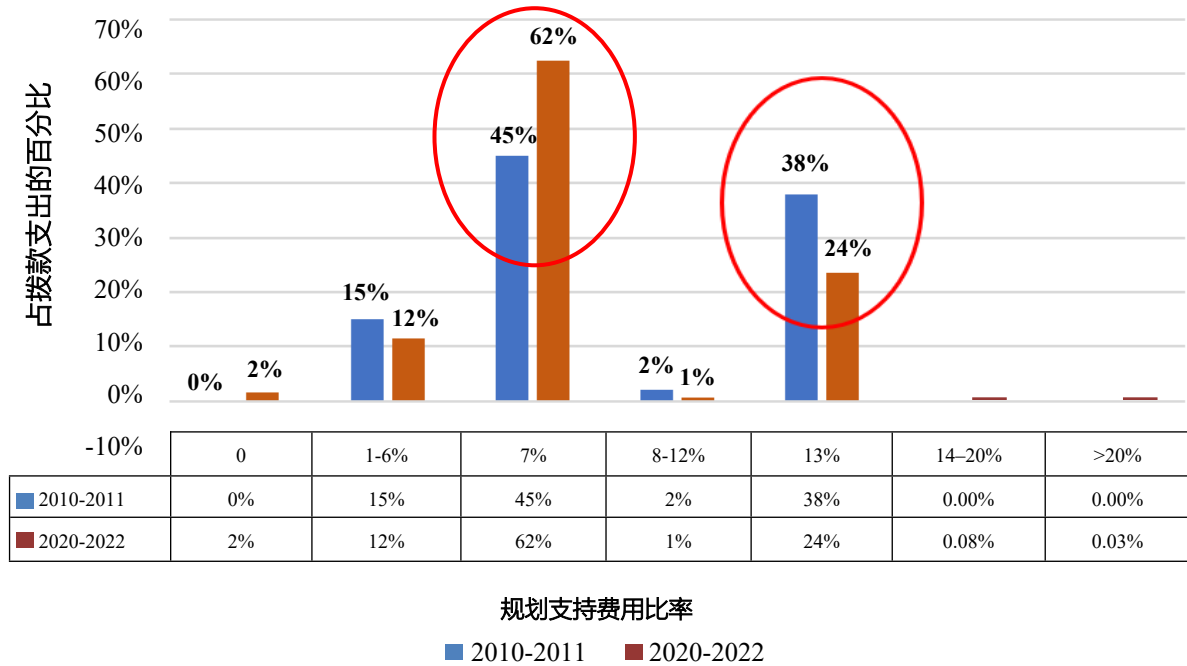
图 1. 规划支持费用实际收取率趋势



10. 2020 年至 2022 年期间，年平均实际比率上升至 8.06%。这低于 2022 年的 8.52%（图 1），原因是应急活动水平提高（规划支持费用比率降低）和某些资金的费率降低

（例如，来自国际金融机构的资金和用于消灭脊灰的资金）。尽管自 2012 年《报告》以来费率的上升趋势值得欢迎，但产生 7% 费率的支出数额也有所增加，而产生 13% 标准费率的支出数额有所减少（图 2）。

图 2.与 2010-2011 年和 2020-2022 年规划支持费用比率相比的拨款支出（百分比）



11. 与 2012 年的数字相比，2020-2022 年适用 7% 或更低比率的自愿资金的比例从 60% 上升到 76%，反映了发展资金的竞争格局。这一令人担忧的趋势表明，继续面临着对降低和例外的规划支持费用比率的需求，这导致间接费用回收不足以为促进性服务费用提供充足资金。

为促进性服务费用提供资金

12. 目前，促进性服务费用总额的 51% 通过间接费用回收供资（34% 由规划支持费用供资，15% 由员额占用费供资，2% 由资本管理计划费供资），而 2012 年《报告》建议的数字为 57%，差距为 6%。其余 49% 的促进性服务费用由评定会费(40%)和技术规划的自愿捐款资金(9%)直接供资（表 3）。

13. 此外，表 3 显示，员额占用费和资本管理计划费¹也回收间接费用。目前，前者不对编外人员费用收取；后者目前不包括 2012 年《报告》建议的资本资产折旧费用。收取这些费用有助于缩小间接费用回收差距（见第 9 和 22 段）。

表 3. 为促进性服务费用提供资金（2020-2022 年年平均值），单位：百万美元

费用回收要素	2012 年《报告》的结论	2012 年《报告》的建议	2020-2022 年 (按资金来源分列的促进性费用和占总支出的比例)					与建议相比的差异
			AC	VC	总计	占世卫组织支出的比例	占促进性费用总额的比例	
PSC	22%	43%		161	161	4.4%	34%	-9%
POC	12%	12%	26	47	73	2.0%	15%	3%
CMP 费用		2%	4	8	12	0.3%	2%	0%
由 AC 直接	61%	43%	190		190	5.1%	40%	-3%
由 VC 直接	5%			43	43	1.2%	9%	9%
总计	100%	100%	220	259	479	13%	100	0%
占总额的%			46%	54%	100%			

AC：评定会费；VC：自愿捐款；PSC：规划支持费用；POC：员额占用费；CMP：资本管理计划

14. 2012 年《报告》预测，实施这些建议将使 43% 的促进性服务费用直接由评定会费供资（当时为 61%），从而释放 18% 的捐款来为具有战略重要性的规划提供资金。《报告》还建议通过间接费用回收机制为其余 57% 的促进性服务费用提供资金（表 3）。会员国注意到《报告》建议由评定会费直接为管理和治理活动提供资金；通过间接费用回收为基础设施和行政提供资金²。

15. 在 2020 年至 2022 年期间，由评定会费供资的促进性服务费用的平均比例从 61% 下降到 46%（而建议的比例为 43%）。虽然趋势是正确的，但这一下降在很大程度上可归因于自 2012 年《报告》以来自愿捐款的大幅增长、评定会费的停滞水平以及为促进性服务费用提供资金的间接费用回收增长相对较慢（间接费用回收为促进性服务费用提供了 51% 的资金，而建议的比例为 57%）。

¹ 员额占用费于 2010 年引入，对工作人员和特别服务协议持有人的薪金毛额收取，目前为 9.5%：员额占用费为 8.5%，资本管理计划为 1%。后一部分为房地产投资提供资金。

² EB134/11 和 EB134/2014/REC/2 号文件，执行委员会第 134 届会议摘要记录，第六次会议。

按费用类别分列的促进性服务费用的供资情况

16. 管理和治理费用平均占促进性费用总额的 46%，其中 32% 由评定会费供资（表 4），而目标是全部由评定会费供资。此外，展望未来，世卫组织将努力加强其在国家一级实现目标的能力，相关费用将被归类为管理和治理费用，从而进一步限制通过评定会费为促进性服务费用提供资金。

表 4. 促进性服务的费用类别和资金来源(2020-2022 年的年平均), 单位: 百万美元

费用回收要素/资金来源	管理和治理费用		基础设施和行政费用		共计		总计
	AC	VC	AC	VC	AC	VC	
PSC		28		133		161	161
POC	3	6	23	41	26	47	73
CPM 费用			4	8	4	8	12
直接供资	152	32	38	11	190	43	233
共计	155	66	65	193	220	259	479
按捐款类型分列的占促进性费用总额的百分比	32%	14%	14%	40%	46%	54%	100%
占促进性费用总额的百分比, 所有捐款	46%		54%		46%	54%	100%
2012 年《报告》的调查结果	41%		59%		61%	39%	100%

AC: 评定会费; VC: 自愿捐款; PSC: 规划支持费用; POC: 员额占用费; CMP: 资本管理计划

17. 表 4 还显示, 评定会费在 2020-2022 年期间平均每年为基础设施和行政费用提供 3 800 万美元的资金, 而 2012 年《报告》建议这些费用应通过间接费用回收提供资金。同样, 自愿捐款平均为 6 600 万美元的管理和治理费用提供了资金, 而这些费用建议由评定会费供资。面临的挑战是如何有效地筹集自愿捐款来为基础设施和行政费用直接供资, 并通过自愿捐款协议回收适当水平的这些费用¹——主要是由于对捐助者缺乏吸引力, 这是继续依赖评定会费的原因。

18. 2012 年《报告》建议在总部、区域办事处、国家办事处和共享服务地点统一和一致适用费用回收和供资原则。对所发生费用的分析表明, 国家办事处、区域办事处和

¹ 根据经 WHA76.9 号决议 (2023 年) 修订的《财务条例》第 VIII 条第 8.2 款。

总部分别获得了 25%、28%和 47%的资金用于支付各自的促进性服务费用，其中 14%、11%和 15%的资金来自评定会费（见附件 2）。

19. 对国家办事处在两类促进性服务费用方面的支出与所用资金来源进行的分析表明，如果供资更加灵活，就有一定的余地来更好地调整拨款和支出。例如，本来可以通过促进性服务费用拨款来为转赠款和赠款方面的一些规划支出提供资金（见附件 3）。

交叉补贴

20. 与会员国讨论的一个反复出现的主题是交叉补贴，在这方面，这意味着使用评定会费来为实施由自愿捐款直接或间接供资的规划所产生的部分费用提供资金。

21. 衡量交叉补贴的一个切实可行的办法是，假设对所有规划都按 13%的单一规划支持费用收取率回收所有促进性服务费用，无论是由评定会费还是自愿捐款供资的。表 5 显示，评定会费可能为本来可以从自愿捐款中收回的促进性服务费用提供了高达 1.55 亿美元的资金。

表 5. 评定会费和自愿捐款之间的交叉补贴数额（2020-2022 年期间的年平均，单位：百万美元）

详情/资金来源	评定会费	自愿捐款	共计
世卫组织支出	508	3 201	3 709
费用回收单一收取率(%)	13%	13%	13%
按单一回收率供资	65	414	479
目前供资	220	259	479
视为超额/（不足）资金	155	(155)	0

22. 对交叉补贴的估计没有考虑到某些关键活动是否应完全或在更大比例上由评定会费而不是自愿捐款供资；这些活动包括行政管理和治理活动、机构问责职能以及需要在专业上独立于供资者的监督活动。如 C 节表 6 所示，鉴于建议由评定会费为管理和治理费用供资以及通过间接费用回收为基础设施和行政费用供资，需要另外收取 3 100 万美元的评定会费和 1 200 万美元的间接费用回收¹，以填补缺口并充分实施各项建议。

¹ 造成这一差距的原因是，秘书处根据现有资金而不是投资需求调整其基础设施和行政预算及费用。由于未能通过间接费用回收回收折旧成本，因此导致用以取代现有资本资产的资本开支投资不足。

表 6. 实施 2012 年《报告》中关于为促进性费用供资的建议的效果（百万美元）

资金来源	管理和治理费用	基础设施和行政费用	共计
A. 现行供资机制（2020 - 2022 年年平均值）			
AC - 直接供资	152	38	190
VC - 直接供资	32	11	43
间接费用回收	37	209	246
共计	221	258	479
B. 供资机制，如果 2012 年《报告》的建议得到落实			
AC - 直接供资	221	0	221
VC - 直接供资	0	0	0
间接费用回收	0	258	258
共计	221	258	479
C. 实施由评定会费为管理和治理费用提供全部资金的影响（百万美元）			
AC - 直接供资	(69)	38	(31)
VC - 直接供资	32	11	43
间接费用回收	37	(49)	(12)
共计	0	0	0

AC：评定会费；VC：自愿捐款

拟议的前进道路

23. 在改进世卫组织的费用回收方面取得了良好进展，从而形成了一种更加简化、可扩展和透明的方法。为了在这一进展的基础上再接再厉，进一步增加由间接费用回收供资的基础设施和行政活动的比例，并减少交叉补贴，秘书处提议采取以下进一步行动：

(a) 通过审查和更新相关政策来提高规划支持费用的收取率，包括探讨是否有机会取消以往的例外情况（例如，冠状病毒病(COVID-19)和实物捐助），减少例外情况，并将从联合国机构回收的规划支持费用收取率从 7%调整到 8%，以更好地反映其自身的做法；

(b) 将员额占用费的适用范围扩大到编外人员费用（他们主要支持规划活动），减少由收取的员额占用费供资的特殊费用，并将资本管理计划收费扩大到包括折旧，正如 2012 年《报告》所建议的；

- (c) 审查为促进性服务费用供资的各类资金的分配原则；
- (d) 审查和监测相关费用和资金来源，包括：
- (i) 总部和区域办事处费用的性质，以确定在评定会费增加的情况下最好由该来源更充分地供资的核心活动（包括确定“全球”共同活动）；并确保其他费用始终由适当的资金来源（即评定会费、自愿捐款或间接费用回收）供资；
 - (ii) 国家办事处的支出类型和/或费用类别，以制定全球标准和做法，更好地将直接可变费用分配给由自愿捐款供资的规划，并确保将其适当纳入自愿捐款协议，从而减少交叉补贴，并释放评定会费，用于为国家一级的重点技术规划提供资金；
- (e) 通过沟通和外联活动，提高供资伙伴和工作人员的意识，使他们认识到自愿捐款的全部费用回收的重要性，包括间接和直接费用，并认识到必须对支出进行准确的费用分类，利用适当的资金流为促进性服务费用提供资金。

执行委员会的行动

24. 请执委会注意本报告并审议以下决定草案：

执行委员会，

审议了关于加强世卫组织预算、规划和筹资领域治理工作的敏捷精干会员国专题工作组提出的事项的报告：自愿捐款的费用回收机制——最新情况¹；

注意到充足、可预测和灵活的资源对于确保促进性服务费用得到充分供资的重要性；

忆及自愿捐款应提供足以支付全部实施费用的资金²，

决定：

¹ 文件 EB154/33 Add.3 Rev.1。

² 根据《财务条例》第 VIII 条第 8.2 款。

- (1) 促请会员国和捐助方尽量减少降低间接费用回收率的要求，同时确保为适当水平的直接费用提供资金，以便能够取得高质量的成果；
- (2) 鼓励所有捐助方继续努力增加对世卫组织的及时自愿供资，且这种资金应完全灵活或至少仅确定主题，并适当回收成本；
- (3) 请总干事向 2026 年 1 月执行委员会第 158 届会议报告本决定的执行情况。

附件 1

自 2012 年费用回收报告以来费用类别的演变

直到 2012 年		2012-2020 年		2020-2022 年 (间接固定费用)	
战略目标	组	类别	说明 (全组织范围服务/促进性职能)	全球结果代码	说明
				4.001	国家在数据和创新方面的能力
12	核心管理	6.001	领导和治理	4.002	领导、治理和宣传
		6.002	透明、问责和风险管理	96.042	内部供资的领导、治理和宣传
		6.003	战略规划、资源协调和报告		
		6.005	战略沟通		
				4.003	财务、人力和行政资源
13	行政	6.004	管理和行政	96.043	内部供资的财务、人力和行政资源

目前对行政和管理费用以及全球结果代码的看法

促进性服务的费用类别	全球结果代码
管理和治理	4.002 + 6.001 + 6.002 + 6.003 + 6.005 + 96.042
基础设施和行政费用	4.003 + 6.004 + 96.043

附件 2

分析整个组织的促进性服务费用和资金来源

促进性服务费用总额-2020 年至 2022 年年平均值 (百万美元)				
资金来源	管理和治理	基础设施和行政支持	共计	占促进性服务费用总额的百分比
AC - 直接供资	152	38	190	40%
PSC	28	133	161	34%
POC	9	64	73	15%
CMP 费用		12	12	3%
VC - 直接供资	32	11	43	9%
共计	221	258	479	100%

国家办事处				
资金来源	管理和治理	基础设施和行政支持	共计	占促进性服务费用总额的百分比
AC - 直接供资	40	29	69	14%
PSC	4	32	36	7%
POC			0	
CMP 费用			0	
VC - 直接供资	11	5	16	3%
共计	55	66	121	25%

区域办事处				
资金来源	管理和治理	基础设施和行政支持	共计	占促进性服务费用总额的百分比
AC - 直接供资	43	8	51	11%
PSC	8	33	41	9%
POC	0	29	29	6%
CMP			0	
VC - 直接供资	10	1	11	2%
共计	61	71	132	28%

总部				
资金来源	管理和治理	基础设施和行政支持	共计	占促进性服务费用总额的百分比
AC - 直接供资	69	1	70	15%
PSC	16	68	84	18%
POC	9	35	44	9%
CMP		12	12	3%
VC - 直接供资	11	5	16	3%
共计	105	121	226	47%

AC: 评定会费; VC: 自愿捐款; PSC: 规划支持费用; POC: 员额占用费; CMP: 资本管理计划

附件 3

国家办事处列入促进性服务预算的支出 (2020-2022 年年平均值)

资金来源	管理和治理 (代码 4.002)	基础设施和行政支持 (代码 4.003)	共计
	(百万美元)		
合同服务	3.26	7.81	11.07
512 - 咨询、研究服务	0.00-	0.00	0.00
513 - 一般合同服务	2.31	3.90	6.21
517 - 培训	0.14	0.07	0.21
524 - 安保费用	0.05	2.49	2.54
525 - 特殊服务协议费用	0.34	1.22	1.56
527 - 直接实施	0.42	0.12	0.55
设备、车辆和家具	0.07	2.07	2.14
515 - 设备、车辆和家具	0.07	2.07	2.14
一般业务费用	0.97	15.17	16.14
519 - 一般业务费用	0.88	12.81	13.69
520 - 电信	0.09	2.35	2.44
521 - 招待	0.01	0.00	0.01
医疗用品和材料	0.04	0.30	0.34
514 - 医疗用品、文献	0.04	0.30	0.33
职工和其他人员费用	48.31	39.81	88.12
501 - 职工费用：长期	47.42	37.84	85.26
502 - 职工费用：短期	0.65	1.51	2.16
503 - 职工费用：附加	0.24	0.46	0.70
向对应机构的转拨款和拨款	0.52	0.32	0.84
511 - 直接融资合作	0.33	0.10	0.44
516 - 奖研金	-	0.01	0.01
526 - 与联合国实体和非政府组织的协议	0.00	0.02	0.02
555 - 为第三方准备的设备	0.18	0.19	0.38
差旅	1.46	0.90	2.36
518 - 差旅	1.46	0.90	2.36
总计	54.63	66.38	121.01

资金来源	管理和治理 (代码 4.002)	基础设施和行政支持 (代码 4.003)	总计
AC - 直接供资	40	29	69
PSC	4	32	36
POC	0	0	0
CMP 费用	0	0	0
VC - 直接供资	11	5	16
总计	55	66	121

AC: 评定会费; VC: 自愿捐款; PSC: 规划支持费用; POC: 员额占用费; CMP: 资本管理计划

= = =