



可持续筹资：资金补充机制可行性， 包括供审议的备选方案

总干事的报告

引言

1. 第七十五届世界卫生大会通过了可持续筹资会员国工作组的建议¹，请秘书处在与会员国协商并考虑到《与非国家行为者的交往框架》的情况下，“探讨资金补充机制的可行性，以进一步扩大筹资基础，并向第七十六届世界卫生大会提交一份报告，其中应提出供会员国审议的有关方案”²。
2. 秘书处通过规划、预算和行政委员会第三十七次会议向执行委员会第 152 届会议提交了关于根据可持续筹资工作组确定的原则建立世卫组织资金补充机制可行性的评估结果³。执委会注意到该报告⁴，重申需要为世卫组织提供更持久、可进一步预测和更灵活的资金，认为可以遵循资金补充机制的六项原则，并要求就世卫组织资金补充机制的进一步细节与会员国进一步磋商。于 2023 年 3 月 23 日和 4 月 25 日与会员国举行了两次磋商会。第一次磋商会重点讨论了资金补充工作可行时间表、目标资金限额和世卫组织可采用的资金补充战略。第二次磋商会答复了会员国在第一次磋商会上提出的问题，并起草了一项决定草案供第七十六届世界卫生大会审议。
3. 本报告总结了对世卫组织资金补充机制六项基本原则的分析，提出了在 2024 年实施资金补充机制第一个“世卫组织投资回合”的主要内容，并提出了调整世卫组织资金补充机制的方法，以解决会员国提出的其他主要问题。

¹ WHA75(8)号决定（2022 年）。

² 见文件 A75/9。

³ 文件 EB152/35。

⁴ 见执行委员会第 152 届会议第十四次会议的摘要记录。

会员国确定的世卫组织资金补充机制指导原则

4. 可持续筹资工作组的建议提到了用于指导世卫组织任何资金补充机制的六项原则。下文扼要评估了制定符合所有六项指导原则的资金补充机制的可行性。执委会表示已注意到这六项原则。

5. 原则 1: 世卫组织机制**由会员国驱动, 获得卫生大会批准, 并对符合《与非国家行为者交往的框架》规定的所有捐助方开放**。将由卫生大会决定世卫组织资金补充机制的关键要素, 例如供资请求所依据的战略文件(即《工作总规划》)、目标筹资额和总体时间表。需指出的是, 《工作总规划》结果框架针对的是所有潜在利益攸关方和公众。在实施资金补充机制时, 秘书处将与捐助国以及非政府组织、慈善基金会和学术机构联络。私营部门实体将严格依照《与非国家行为者交往的框架》通过世卫组织基金会参与此项工作。

6. 原则 2: 世卫组织机制**既满足世卫组织对灵活性的需求, 又满足捐助方向自身成员展示对结果负责的需求**。其首要目标是, 通过提高本组织资金的可预测性、可持续性和灵活性, 扩大捐助方队伍, 同时加强问责制、透明度和结果报告, 确保为本组织《工作总规划》的基本预算提供充分资金。

7. 原则 3: 世卫组织机制**确保效率以及世卫组织不同部门之间不存在竞争**。提高世卫组织基本预算筹资的可预测性和灵活性有助于更公平分配资源, 从而减少各司和各主要办事处之间的内部竞争。将通过减少目前与管理大量较小额赠款有关的高额交易费用(包括为每笔赠款专门提供详细报告所涉的费用), 提高效率。

8. 原则 4: 世卫组织机制**符合世卫组织理事机构批准的本组织的明确需求, 并重视基本预算所有项目的资金需求**。会员国将根据卫生大会批准的《工作总规划》和相关的资金限额, 确定本组织的规划重点及其财政需求, 作为世卫组织资金补充机制的依据。

9. 原则 5: 世卫组织机制**与全球卫生架构保持一致, 避免与其他全球行为者竞争**。秘书处将努力使任何资金补充时间表, 特别是其资金补充活动重大事件的顺序, 如资金补充活动启动和认捐会议等, 与在差不多同一时期其他全球卫生机构的资金补充时间表保持一致。世卫组织理事机构将决定世卫组织资金补充机制的主要参数, 会员国将大力协调各项活动, 优化全球各卫生机构的结果。

10. 原则 6: 世卫组织机制**符合卫生大会的决议和决定**。在初步尽职调查之后, 秘书处尚未确定世卫组织理事机构先前的任何与世卫组织潜在资金补充机制相关的决定或决

议。世卫组织资金补充机制需符合世卫组织理事机构的决议和决定以及适用的世卫组织法律框架。

世卫组织资金补充机制的主要内容

11. 根据第七十五届世界卫生大会通过的六项原则、规划、预算和行政委员会及执行委员会的审议情况（见上文第2段）以及随后与会员国磋商的结果，秘书处为推进世卫组织资金补充机制制订了一系列建议，总体目标是为基本规划预算充分提供较灵活的资金。

12. 为实现这一总体目标，新的资金补充机制（下称“世卫组织筹资机制”）将鼓励作出多年期承诺，增强世卫组织筹资的可预测性。该机制将通过为期一年的包容性参与进程和最终举办一次重大认捐活动，增强对全额提供世卫组织基本规划预算资金的政治支持。为推动这一进程，将大力制定一份具有明确结果结构的重大战略性文件（即新的《工作总规划》）。将特别重视增强所有捐款的灵活性，同时劝阻不要提供严格指定用途的、可能会导致本组织承担大量交易成本并有损效率的小额捐款。

13. 一些会员国强调指出，世卫组织是一个会员国组织，也是联合国负责全球卫生事务的专门机构，因此，世卫组织筹资机制应有别于各全球卫生基金的资金补充机制。有会员国进一步强调指出，世卫组织筹资机制术语应反映世卫组织是会员国组织以及由会员国批准世卫组织《工作总规划》和规划预算这一事实。秘书处为此建议通过“**世卫组织投资回合**”落实世卫组织筹资机制。

14. 世卫组织第一回合投资的目标是，通过确保世卫组织基本预算的全额供资、提高世卫组织筹资可持续性和可预测性、扩大世卫组织捐助方队伍、改善世卫组织的财务独立性和提高本组织的效率，为本组织《第十四个工作总规划》提供资源。

15. 鉴于一些全球卫生基金拟于 2025 年开展资金补充活动，根据卫生大会通过的原则，**将于 2024 年下半年举行世卫组织第一回合投资认捐活动**。为避免与其他组织的资金补充计划竞争，并考虑到与卫生相关的可持续发展目标的紧迫性，应立即着手筹备资金补充活动，以加速推进会员国确定的为世卫组织提供可持续资金的目标。启动世卫组织第一回合投资加上预期增加评定会费，将有助于早日全面执行《第十四个工作总规划》。如果采用这一时间表，第七十六届世界卫生大会需要作出决定，要求秘书处立即着手建立世卫组织资金补充机制，拟订《工作总规划》草案作为世卫组织第一回合投资的战略依据，拟订相关投资论证文件，设计和开展这一回合投资工作，并建立投资者论坛（见第 18 段）。

16. 为提高世卫组织中期筹资的可预测性，为捐助方提供可行的供资范围和时间范围，并考虑到从其他全球卫生资金补充活动中吸取的经验教训，建议《第十四个工作总规划》和**世卫组织第一回合投资将涵盖 2025 年至 2028 年四年期**。因此，《第十四个工作总规划》将于 2025 年（即提前一年）取代《第十三个工作总规划》。**将与会员国密切协商，确定《2025-2028 年第十四个工作总规划》的目标、结构和成果，以促进世卫组织第一回合投资工作**。具体而言，借鉴现行《工作总规划》的经验教训，《第十四个工作总规划》还将大力明确阐述世卫组织的工作，其中将提供一个结果构架，明确说明秘书处的具体产出，以争取主要利益攸关方和公众的支持。将根据认真磋商结果提交一份文件草案供执行委员会第 154 届会议讨论并提交第七十七届世界卫生大会进一步审议。

17. **世卫组织第一回合投资的目标筹资额**将以《第十四个工作总规划》四年期的资金限额为基础，同时考虑到该四年期评定会费的预期增长情况，维持特别规划的现有资金流，并优化世卫组织突发卫生事件和疫情的补充筹资机制（包括世卫组织突发事件应急基金及其年度突发卫生事件紧急呼吁）。具体而言，《第十四个工作总规划》的四年基本预算减去评定会费的预期增长额，即为目标筹资额。同时，将编制**世卫组织投资论证文件**，说明《第十四个工作总规划》的投资回报。

18. 为支持世卫组织第一回合投资，将设立**世卫组织投资者论坛**。该论坛最初将汇集世卫组织供资方（包括会员国和非国家行为者），讨论《第十四个工作总规划》草案所列的各项战略和结果，了解资金限额和促进对筹资工作的支持。在第一次认捐活动之后，投资者论坛将每年审查《第十四个工作总规划》执行情况，展示所取得的投资成果，并讨论今后的筹资工作。世卫组织投资者论坛还将提供交流经验教训的机会，以进一步提高世卫组织筹资工作的质量和可持续性。此外，该论坛可为会员国和其他主要捐助方提供与本组织三个层级工作人员更详细讨论具体议题的机制。

灵活举办世卫组织第一回合投资活动

19. 针对会员国在最近磋商过程中提出的其他问题，围绕会员国和秘书处的性质和需求，可进一步调整筹资机制，特别是在世卫组织 2025-2028 年第一回合投资期间进行这方面调整。

20. 会员国强调指出，当前经济环境特别艰难，会员国有限的财政空间可能会对世卫组织第一回合投资产生影响。鉴于第七十五届世界卫生大会要求秘书处作为一个事项或优先事项推进可持续筹资工作，在这种财政环境下，世卫组织更需立即启动投资回合活动，拟订明确的、特别有说服力的《第十四个工作总规划》和结果框架，并编写

有力的投资论证文件。值得注意的是，世卫组织 2022 年投资论证文件¹强调指出，向世卫组织每投资 1 美元可获得高达 35 美元的回报。

21. 第七十五届世界卫生大会通过了关于可持续筹资的决定，要求“会员国和其他捐助方努力向世卫组织提供完全未指定用途的自愿捐款，为世卫组织基本规划提供资金”。但开展世卫组织第一回合投资的时间很短，因此，主要目标应是根据《第十四个工作总规划》草案所列的预计基本筹资额，充分筹集具有较高灵活性的资金，而不是筹集具有充分灵活性的资金。世卫组织基本预算资金应具有充分灵活性，但会员国强调指出，这是一项较长期目标。由于多种因素，特别是考虑到各国政府的预算周期，无法在第一回合中完全实现这项目标。不过，会员国强调指出，即使在过渡期，尤其是考虑到应降低本组织的交易成本，提高灵活性和长期可预测性对于 2025-2028 年达成所有捐助协议也很重要。

22. 关于世卫组织现有和潜在的非国家行为者捐助方，会员国指出，一些慈善基金会和全球卫生基金的职权有限，这限制了它们提供充分灵活资金的能力。因此，这些非国家行为者可在其感兴趣的专题领域长期认捐资金，并在其职权范围内作出贡献。此外，建立世卫组织投资者论坛可为非国家行为者捐助方提供机会，在拟订《第十四个工作总规划》和筹资额期间以及在随后审查其实施状况及其捐款的影响时，与会员国和秘书处进行更实质性交往。

23. 会员国还强调，世卫组织第一回合投资需要能够反映已为 2025-2028 年提供的相关捐款和已认捐的款项。这样可以确保在世卫组织第一回合投资中反映已为 2025 年及以后年份认捐的资金并在认捐活动中予以确认。

24. 有会员国要求进一步澄清，在世卫组织第一回合投资之后世卫组织是否将继续开展筹资活动。由于投资回合的目标筹资额是 2025-2028 年期间整个基本预算（减去评定会费的增加额），世卫组织此后筹资活动将仅侧重于以下方面：在投资回合中尚未获得足够资金的基本预算任何领域；世卫组织基本预算之外的活动（例如消灭脊髓灰质炎、突发事件应急行动、人道主义呼吁和特别规划等）；以及会员国要求的并经卫生大会批准的任何活动。

25. 关于灵活资金的分配，主要目标仍是充分执行会员国核准的规划预算。这实际上意味着应利用现有资金尽可能“为各主要办事处和各项规划提供适当资金水平”（“绿化规划预算热图”）。如果这并不完全可行，将根据 2024-2025 年规划预算中概

¹ 健康回报：持续资助世卫组织的投资理由。日内瓦：世界卫生组织；2022 年（<https://apps.who.int/iris/handle/10665/354372>，2023 年 4 月 28 日访问）。

述的新分配战略确定资金分配重点，战略性地将资源用于会员国确定的高度优先产出，首先为实现国家级重要产出提供资金。

26. 可由世卫组织基金会调动和管理私营部门、公司和高净值个人在世卫组织第一回合投资中的捐款。世卫组织基金会还可在世卫组织投资者论坛上代表这些捐助方的利益。

27. 关于世卫组织投资回合的潜在风险问题，本组织可能面临财务风险、声誉风险和政治风险。在筹资方面，世卫组织资金补充机制的目的是为本组织中期提供可持续的资金，但如果捐助方在认捐活动时才捐款，则可能会无意中损害短期筹资，特别是影响2024年活动资金。可以通过确保在认捐活动中确认和反映已为2025年及以后年份承诺的资金来减轻这一风险。所面临的声誉风险是，作为率先开展此种投资回合的联合国机构，如果认捐金额大大低于目标，本组织声誉将受到影响。但这是会员国和本组织的共同风险，应该可以通过适当筹划加以控制，特别是在目标筹资额及其传达方式方面进行适当筹划。最后，一些会员国指出，世卫组织使用在COVID-19大流行期间积累的大量政治资本支持世卫组织第一回合投资存在风险。与此同时，作为投资回合的核心内容，围绕世卫组织的关键工作，大力开展一系列宣传和讲解活动，可以为进一步加强政界和公众对本组织的支持以及对支持本组织获得充分和灵活资金提供重要机会。

28. 总之，如果认真筹划，且会员国充分和积极参与，应该可以大幅度减少与世卫组织资金补充机制有关的风险，解决会员国担忧的问题，开展世卫组织第一回合投资工作，根据第七十五届世界卫生大会关于世卫组织可持续筹资的重要指示，显著提高《第十四个工作总规划》资金的可预测性和灵活性。

卫生大会的行动

29. 请卫生大会注意本报告，并审议以下决定：

第七十六届世界卫生大会，审议了总干事编写的题为“可持续筹资：资金补充机制可行性，包括供审议的备选方案”的报告¹，决定：

(1) 采用世卫组织资金补充机制改善世卫组织可持续筹资工作，着手为2025-2028年进行世卫组织第一回合投资，在2024年下半年举行认捐活动；

¹ 文件 A76/32。

(2) 促请会员国¹和各合作伙伴积极参与世卫组织第一回合投资，确保为获得批准的《2025-2028 年第十四个工作总规划》的基本预算提供足额资金，同时通过努力提供完全不指定用途的自愿捐款，大幅提高世卫组织资金灵活性；

(3) 要求总干事：

(a) 与会员国磋商，包括进行区域磋商，拟订《2025-2028 年第十四个工作总规划》草案，提前一年取代《第十三个工作总规划》，将《2025-2028 年第十四个工作总规划》草案作为世卫组织第一回合投资的技术战略，并通过规划、预算和行政委员会第三十八次会议和执行委员会第 154 届会议将《2025-2028 年第十四个工作总规划》草案提交第七十七届世界卫生大会审议；

(b) 在《2025-2028 年第十四个工作总规划》草案的四年期基本预算目标筹资额的基础上，减去所批准的该四年期预计评定会费，确定世卫组织第一回合投资的目标筹资额；

(c) 制定世卫组织第一回合投资的实施路线图，并于 2024 年下半年举行认捐活动；

(d) 举办世卫组织投资者论坛，世卫组织所有会员国和主要投资者可通过该论坛每年至少举行一次会议，审查和讨论《2025-2028 年第十四个工作总规划》草案以及秘书处的工作结果、规划执行、筹资情况和资金缺口。

= = =

¹ 适当时，还包括区域经济一体化组织。