



世界卫生组织

可持续筹资工作组

第一次会议

2021 年 3 月 29-31 日，日内瓦

EB/WGSF/1/3

2021 年 3 月 24 日

世卫组织的可持续筹资

供工作组审议的方案

导言

1. 执行委员会第 148 届会议在审议文件 EB148/26 后决定¹，应基于三个实际问题，采取高水平的系统方法来处理世卫组织可持续筹资事宜：

(1) 哪些基本职能应得到可持续供资？

(2) 确保基本职能可持续性需要多少资金？

(3) 应当由谁来提供资金？

2. 本文件旨在处理哪些基本职能应得到可持续供资的问题，并列出供工作组审议的一些不同方案。所列出的方案旨在促进讨论，并不构成详尽或确定的清单。一旦工作组商定了某一方案，秘书处将着手酌情阐述所涉财务和行政问题，以支持讨论可持续筹资数额问题。

3. 就这一进程而言，可持续筹资是指筹措资金，使世卫组织能够具有必要的强大结构和能力，以切实有效地履行其支持各会员国的核心职能，包括在预防、发现和应对疫情方面。

4. 可持续筹资应理解为：

- 可预测，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，并能稳定地依赖这些资金；
- 中长期资金，即至少在一份工作总规划涵盖时间范围内；

¹ EB148(12)号决定（2021 年）。

- 灵活，即可以与核准规划预算的重点完全匹配，包括工作人员和活动费用，对活动类型、地点或规划预算成果和产出没有限制；
- 不完全依赖少数捐助方或其捐助额；
- 主要用于支持核准规划预算的基本预算部分。

供工作组审议的方案

5. 拟议的方案都集中在预算的基本部分，要么是全部，要么是其中所载职能和规划的特定部分。方案中的一些要素将会重叠，一旦工作组决定采用哪种方案，就需要在成本核算工作中解决这一问题。

方案 1. 将整个基本部分视为基本职能

6. 世卫组织的核准规划预算包括四个部分：(i)基本预算；(ii)消灭脊灰；(iii)特别规划；(iv)应急行动和呼吁。

7. 基本预算涵盖世卫组织的核心工作。就战略重点设定、细目和预算数字而言，它构成了核准规划预算的最主要部分。它体现了理事机构的各项决定和决议，这些决定和决议已由会员国适当审议和通过，并经秘书处充分估算费用。仅在经会员国深入磋商后，卫生大会才会批准基本预算。这是会员国视为重点的部分。因此，预算这一部分的筹资通常会受到会员国更严格的审查。一旦核准，世卫组织将对基本预算的活动规模并对其实施方式、地点和时间保有完全的战略和业务控制权。本组织能够确保体现了总体卫生重点的不同规划预算产出的平衡增长，并确保预算在各主要办事处的均衡分配。

8. 基本预算包括会员国确定的所有重点和要求。考虑到基本预算载明的所有职能都至关重要，因此，确保可持续供资将有助于保持世卫组织的会员国驱动性质，保证本组织的治理、筹资和监督职能的充分一致。

方案 2：根据其内容或目的确定基本职能

9. 世卫组织的基本职能将根据其内容或目的来确定。就这一基于内容的方针而言，存在两种选择：

方案 2a：采用《第十二个工作总规划》和《2019-2023 年第十三个工作总规划》确定的六项核心职能。

10. 《2019-2023 年第十三个工作总规划》中提出的战略重点的基础是三个战略转变：加强在各级的领导，推动在每个国家发挥影响，以及重视提供有影响力的全球公共产品。它们共同反映了世卫组织的六项核心职能：

- 就对卫生至关重要的事项提供领导并在需要联合行动时加入伙伴关系；
- 制定研究议程并促进开发、传播和应用有价值的知识；
- 制定规范和标准并促进和监测其实施；
- 阐明合乎道德和循证的政策方案；
- 提供技术支持，促成变革并发展可持续的机构能力；
- 监测卫生状况并评估卫生趋势。

方案 2b：制订世卫组织必备基本职能清单

11. 世卫组织必备基本职能清单可包括：

- 支持各国预防、发现和应对疫情的职能，以及协调国际援助的职能（世卫组织突发卫生事件规划和相关的“三个十亿”目标 1（例如卫生系统）和 3（例如抗微生物药物耐药性），包括数据和科学）；
- 满足会员国对履行规范职能（公共卫生产品）的期望的职能；
- 对维持和加强各国公共卫生至关重要的职能，包括维持无脊灰世界的职能（免疫、监测、实验室网络和服务）¹；
- 推动全球卫生研究和创新的职能；
- 促使更加注重透明度和问责制，以减轻严重的全组织风险的职能。

¹ 应当指出的是，维持和加强在各国的基本公共卫生职能与支持各国预防、发现和应对疫情的职能之间的任何重叠将在核算费用时加以纠正。

方案 3. 根据工作组制订的原则确定基本职能

12. 另一种方针是根据工作组制订的原则来确定核心职能，包括：

- 对世卫组织完成其任务并发挥其独特作用至关重要的职能（规范和标准、对各国的技术支持）；
- 对世卫组织保持公正至关重要的职能，即不应依赖大量捐助方自愿供资的职能（研究、监管）；
- 对维持一个可持续、管理妥善、运转良好的世卫组织至关重要的职能（促进性职能）；
- 对确保世卫组织作为联合国系统内的卫生牵头机构得到适当领导并完全能够响应其会员国的要求至关重要的职能（治理职能）。

13. 对世卫组织的一些核心职能可给予特别保证，以确保以独立和公正的方式履行这些职能。例如，资格预审可被视为一种提供服务的形式，因为提供这种允许药物在全球销售的服务要征收费用。目前，64%的资格预审资金来自自愿捐款。可以说，需要建立可持续和可预测的供资基础，以使这种工作能够继续进行，并在必要时扩大，使之符合会员国的需要，且不用担心受制于外界影响。

方案 4. 采取数值方法代替重点职能

14. 如果认为不可能列出核心或基本职能或此举不切实际，可以采取一种替代办法，侧重于为确保实现会员国的目标所需的灵活供资比例。

15. 世卫组织目前的筹资模式导致执行工作主要由捐助方驱动。对捐助方的承诺将指导如何以及为何种目的使用资源捐款。这种为本组织供资的方法导致会员国在核准规划预算中表达的期望与世卫组织履行这些承诺的实际能力之间存在差距。可持续供资将成为解决这一问题和加强会员国对本组织治理的一个关键组成部分，特别是通过使供资与计划和预算编制更趋一致，这属于世卫组织理事机构的全面监督范围。利用可持续筹资为基本预算提供部分或全部资金，将增强世卫组织治理机制的权能，并使会员国能够更好地把控本组织的战略重点。

方案 4a：确定对基本预算可持续供资的必要百分比

16. 如果选择这一方案，会员国可以商定基本预算的一个关键百分比，该百分比应得到可持续供资，以确保治理、筹资和对核准规划预算的监督之间的一致性。

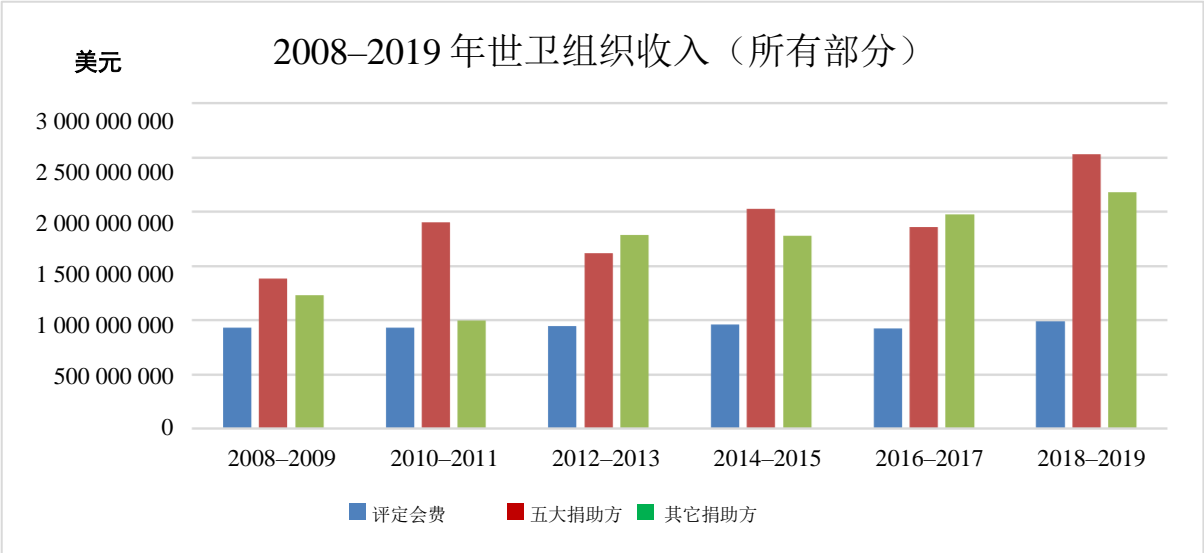
方案 4b：避免过度依赖自愿捐款

17. 世卫组织继续依靠少数几个大捐助方的自愿捐款来执行其规划预算。图表显示了除评定会费和其它自愿捐款外，前五名捐助方可提供的资金。在六个双年度中，有四个双年度从五大捐助方收到的自愿捐款超过了所有其它捐助方。这种融资模式存在几个问题：

- 世卫组织的大部分工作如果仅由中短期规划活动驱动，就很难加强该组织的核心能力。
- 虽然对所有捐助方的慷慨捐助深为感谢，但过度依赖少数主要捐助方使本组织的工作容易被它们的优先考虑所牵制。这种情况妨碍了执行 WHA58.4 号决议（2005 年），该决议旨在通过统一预算来确保卫生大会对所有重点事项及其相应权重行使充分权力。因此，增加与具体规划无关联的可持续供资将使卫生大会对本组织及其预算的执行拥有更大的影响力和控制权。
- 由于评定会费数额有限，本组织几乎没有在各项规划预算成果之间平等分配资金的灵活性。因此，主要的长期资金缺口依然存在（通常是在大多数捐助方很少或根本不感兴趣的规划领域，如非传染性疾病以及防范和预防职能）。
- 过度依赖少数大捐助方会带来严重的全组织风险。这些主要捐助方中的任何一方退出都会立即留下一个巨大的资金缺口，由于可持续、灵活和可预测的资金极其有限，这一缺口很难弥合。

18. 缓解这种过度依赖自愿捐款状况的一个办法，是将每个规划预算成果对捐助方自愿供资的依赖限制在某个临界百分比。

图 1. 2008-2009 年至 2018-2019 年规划预算各个预算部分按评定会费、自愿捐款和五大捐助方分列的可用资金



= = =