



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/1/4

2021 年 3 月 24 日

世卫组织的预算和筹资

历史回顾

1. 本文件旨在为执委会第 148 届会议设立的可持续筹资问题工作组¹审议世卫组织预算和筹资问题提供简要历史回顾²。

确定问题

2. 应从历史角度审视世卫组织目前筹资情况。自 1948 年成立以来，世卫组织的工作范围和预期交付成果急剧增加。人口和经济增长等外部因素推动了各方对世卫组织能够而且必须提供的物品和服务的需求增加。世卫组织已从一个主要从事研究和制订规范的机构，发展成为兼顾发展视角并积极主导全球卫生事务的组织，包括主导国际应对疫情、危机和突发事件工作。与联合国系统一道，世卫组织改变了以疾病为导向的纵向工作方法，更全面地对待公共卫生，注重整个卫生领域事务，并促进社区更广泛参与各级工作。

3. 在世卫组织以外，卫生资源水平的持续提高为筹资提供了更多机会，但这不一定有助于与预算重点保持一致或增强可持续性。这导致对增加自愿捐款的明显依赖。大多数自愿捐款虽然慷慨和值得赞赏，但从可预测性角度来看，这些自愿捐款并不能被视为可持续资金。

4. 因此，世卫组织筹资处于三大问题的复杂交叉点：

- **治理：**本组织由理事机构（包括世界卫生大会、执行委员会及其规划、预算和行政委员会以及各区域委员会）负责管理。然而，许多最大的非国家捐助方并不参与这一决策进程，秘书处只能根据筹资情况实施各项规划。这为就资源优先顺序和分配问题作出高级别决策增添了难度。

¹ EB148(12)号决定（2021 年）。

² 在可持续筹资问题工作组第一次会议之前，向会员国提供了一份非正式背景文件，总结了过去与世卫组织筹资有关的主要事件、趋势和动态。

- **预算和优先顺序：**应指出的是，世卫组织规划预算有别于政府预算。由理事机构批准规划预算中确定的应取得的成果、应重视的优先工作以及为此所需获得的资源。因此，预算事先并无全额资金，只有评定会费有一定程度的可预测性，其余取决于自愿捐款方，并取决于其捐款与预算规划重点的一致程度。这可能会导致可用资金总量超过核准预算总额，而若干规划的资金仍不足。这些资金缺口被称为缺钱点。
- **资源的性质：**核准的规划预算的资金来自评定**会费**、自愿捐款（有不同程度的指定用途）和规划支持费用（对任何自愿捐款收取的间接费用）。所有这些供资渠道有不同的性质、限制和机会¹。总资源的 80% 以上来自公共和私人捐款方的自愿捐款。理所当然，由捐款方决定是否捐款以及捐款额和条件。由于捐款方按结果和/或组织结构指定资金用途，出现了一些资金缺口。

确定重点和可持续筹资

5. 可持续筹资并非仅关注任何时点所需的资金水平。问题的核心是两个相互关联的优先顺序问题，以及如何确保可以得到所需的充分资金。

6. 世卫组织会员国和秘书处花费大量时间和精力讨论世卫组织的各项重点。这些重点在战略层面由工作总规划确定，在较详细层面由规划预算确定，在管理层面由各理事机构的决定和决议确定。主要问题是如何确保以足够持久的方式为这些重点工作提供资金，以确保世卫组织能够取得成果。

7. 在这方面需要考虑以下几个关键因素：

- 如果由一方确定重点工作，而由另一方酌情供资，确定重点就会脱离现实。
- 因此，在有效确定重点的同时，必须讨论如何以现实的方式为这些重点筹集资金并且这些重点确定者如何能够确定。
- 如果认可上述逻辑的合理性，但对可以投入的资金水平有保留意见，就必须商定就何种优先水平提供适当资源，并确定所需事项，其中包括确定，如果某项重点得不到足够资源，那么充其量只能考虑将此重点视为次要重点。

8. 多年来，会员国和秘书处一直试图改善世卫组织确定重点工作以及规划预算的管理和筹资工作。

¹ 有关灵活资金的更详细信息，请参阅文件 EB148/26。

9. 鉴于在很大程度上对不可预知的自愿捐款的依赖与世卫组织越来越大的资金需求问题，世卫组织秘书处于 2010 年 1 月就世卫组织未来筹资问题举行了非正式磋商¹。虽然最初仅打算讨论世卫组织的筹资问题，但磋商参与方提出了关于在全球卫生迅速变化的环境中世卫组织的作用及其核心活动性质的更深刻问题。磋商的主要结论包括，世卫组织需要：

- 更有效地利用其在全球卫生领域的领导地位；
- 保持适应不断变化的环境和新挑战的灵活性和能力；
- 反思世卫组织当前活动的多样性，并选择较少的重点。

10. 这些观点今天仍像十年前一样适用和有效。

11. 会员国和秘书处通过实施基于结果的管理制、向全面一体化预算过渡和进行内部管理改革等，努力改进世卫组织的预算工作。在增强可持续筹资方面的努力也取得了一定程度成功，例如设立了核心自愿捐款账户，举行了世卫组织筹资对话，采用了专题筹资办法等。但这两种办法往往不够协调。目前仍由理事机构确定所核准的规划预算的重点，但预算供资则主要依靠捐款方，而各捐款方的重点往往并不一致。

12. 如果能够同时确定和商定所承诺的重点和资金，世卫组织就能妥善满足各方对本组织的期望。

历史回顾

13. 在改善世卫组织筹资可持续性方面，过去事件、趋势和动态对世卫组织的预算产生了影响，特别是影响了重点制订工作，并导致预算大幅增加。最好可从以下四个角度考虑对世卫组织预算、重点和筹资的主要影响因素：

- 外部因素
- 国际卫生领域现有资源的变化
- 会员国努力加强世卫组织的预算
- 会员国努力改进世卫组织筹资

¹ https://www.who.int/dg/future_financing/en/（2021 年 3 月 23 日访问）。

结论

14. 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行疫情明确显示，对强大、称职和敏捷的世卫组织的需求不仅没有消失，反而更加紧迫。世界需要世卫组织发挥强有力的全球领导作用，以应对卫生危机，并保持和扩大自 1948 年以来取得的公共卫生成果。为确保世卫组织能够向前迈进，并保持会员国对其取得成果能力的充分信任，必须答复以下三个关键问题：

- 理事机构确定了哪些在任何情况下世卫组织都必须能够完成的关键重点工作？
- 为确保本组织能够完成这些重点工作，需要有何种程度的资源？
- 什么是保障可以获得这些资源的最可持续的方法？

= = =