



世卫组织的治理：决定和决议的成本核算 及其与规划预算和筹资的关系

1. 对于以决议草案或决定草案形式提出其他重点报请卫生大会核准一事，《财务条例》明确说明了对会员国的影响以及会员国为支持这种核准必须承担的责任。《财务条例》第十五条——涉及支出的决议——指出：

“15.1 如果总干事没有就提案所涉及的行政与财务问题提出报告，卫生大会和执行委员会均不得作出涉及支出的决定。”

“15.2 如总干事认为某项拟议中的支出不能从现有拨款中支付，在卫生大会作出必要的拨款前，不得承诺这项支出。”

2. 这意味着，当理事机构通过一项决议或决定时，会在两个领域里产生明确的影响：

(1) **规划预算**。会员国使本组织承担的费用必须在核准规划预算的现有总额内，或者通过提高该总额来实现。此外，如果一项决议或决定所需费用超过本双年度的时限，则应在今后提交卫生大会核准的规划预算方案中制定此类成本计划。

(2) **筹资**。使世卫组织承担费用时，会员国假定这些成本有资金来源。

3. 在 WHA58.4 号决议（2005 年）重申任务授权后，此项原则自 2006 年以来一直得到正式且连贯的遵守，自 2017 年以来，这一进程得到了加强¹。报请执行委员会或卫生大会通过的每项决议草案或决定草案都必须附有所涉财务问题摘要，按成果结构和主要办事处分列。这是为了从预算和筹资两方面说明会员国将在通过相关文书时向本组织承诺将开展的活动所带来的所有影响。然而，如果没有可持续筹资来源，使用决议和决定作为会员国的管理工具鲜能符合其作为治理和政治工具的目标。

¹ 《世界卫生大会议事规则》第十四条和《执行委员会议事规则》第二十一条也体现了这一原则。

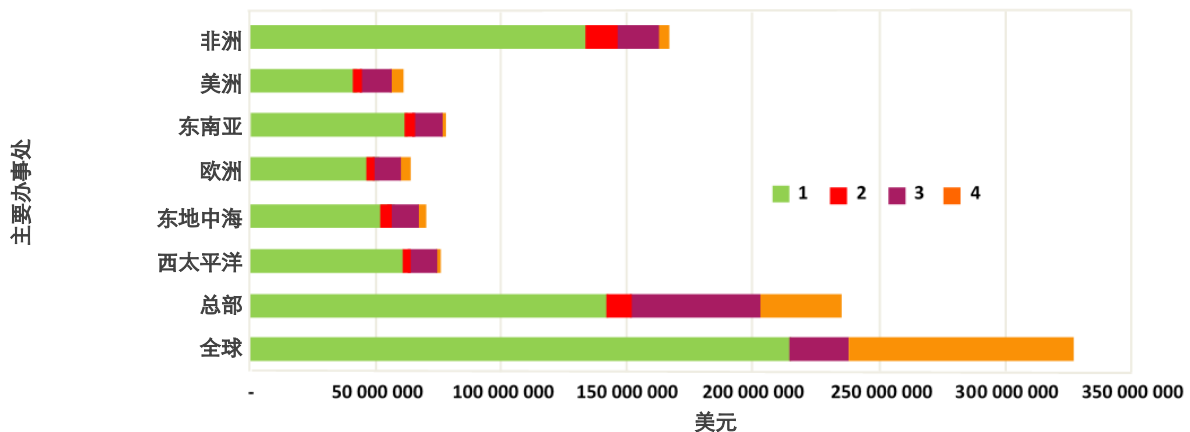
4. 除卫生大会和执行委员会外，欧洲区域委员会和美洲区域委员会都利用成本核算阐明本组织开展其决议规定的活动所涉财务问题。

5. 成本核算并不是系统地局限于同一时期，有些决定和决议的成本核算可长达 15 年。因此，成本核算应至少确定未来规划预算的一部分。这并非无关紧要，下文表 1 列示了 2017 至 2020 年期间（不包括第七十三届世界卫生大会）通过的业经成本核算的决议和决定金额，这些决议和决定对 2022-2023 年规划预算基本预算部分产生了影响。

表：2022-2023 年规划预算方案中 2017 至 2020 年期间（不包括第七十三届世界卫生大会）通过的业经成本核算的决议和决定总金额

主要办事处	战略重点				总计
	1	2	3	4	
非洲	134 375 000	12 510 000	16 500 000	3 565 000	166 950 000
美洲	41 975 000	3 410 000	11 411 111	5 380 000	62 176 111
欧洲	47 430 000	2 130 000	10 777 778	4 614 000	64 951 778
东地中海	52 260 000	4 640 000	10 977 778	2 621 000	70 498 778
西太平洋	61 735 000	2 220 000	11 766 667	733 000	76 454 667
总部	143 050 000	9 580 000	50 888 889	32 839 000	236 357 889
全球	215 236 364	—	23 260 000	90 000 000	328 496 364
总计	758 901 364	37 860 000	146 804 444	140 051 000	1 083 616 808

图. 执行委员会和世界卫生大会自 2017 年以来按战略重点分列的业经核准的 2022-2023 双年度预算成本



6. 上表和上图表明，从重点确定（或会员国授权）和所需预算规模两方面来看，2022-2023 年规划预算方案中有 10.8 亿美元或大约 25% 已通过执行委员会或卫生大会前几届会议通过的决议和决定获得核准。此外，这笔费用还按主要办事处和规划预算结果进行分摊，在理想的情况下，这应该是编制预算的起点。对于一些主要办事处（例如欧洲区域办事处和西太平洋区域办事处）而言，其 2022-2023 双年度预算中大约有 20% 可被视为经已通过的决议和决定预先确定。

7. 换言之，已承诺为执行这些理事机构的任务提供超过 10 亿美元的组织资金，而这本身就超过了评定会费。

8. 如果要将决议和决定所涉财务问题用于预算编制和可能表明所需的可持续筹资，会员国需要更加关注决定和决议草案的战略重点，从而使相关的成本核算能够提供更准确的信息。决议和决定的成本核算过程也需要进一步改进。决议和决定所涉财务问题需要充分反映区域和国家两级的情况，但目前并非总是如此，因为从决议或决定草案全文达成一致到将其提交相关理事机构，秘书处很少有时间编制一份严格的成本核算。所有成本核算都需要保持一致——目前还没有为此确定统一的方法。例如，从上表中可以看出，涉及第二个十亿的决议的成本比涉及第一个十亿或第三个十亿的决议的成本要低得多，而全球成本（即在成本核算时主要办事处的成本还没有确定）保持在较高水平。

9. 为使会员国在改进成本核算过程中保持对重点的完全控制，需要解决三个问题。第一个问题是将通过决议和决定核可的重点与规划预算中核准的重点结合起来。第二个问题是，因已获核准的决议和决定而产生的预算增加额应如何在已获准预算内加以解决。第三个问题涉及需要为预算提供充足而灵活的资金，以便在通过决议时预见本双年度的预算增加的情况下落实这些重点。

= = =