



世界卫生组织

可持续筹资工作组

第二次会议

2021年4月28-30日，日内瓦

EB/WGSF/2/6

2021年5月14日

可持续筹资工作组会议报告

1. 可持续筹资工作组于2021年4月28日至30日举行了第二次虚拟会议，由Björn Kümmel先生（德国）担任主席，副主席包括Iddrisu Yakubu先生（加纳）、Raúl Vargas Juárez先生（墨西哥）、Mouna Mcharek Hadiji女士（突尼斯）、Meutia Hasan女士（印度尼西亚）和Bronwyn Field女士（澳大利亚）。95个会员国出席了会议。

2. 工作组同意继续讨论制定一个高级别和系统化方法，以确定应向世卫组织哪些基本职能提供可持续资金。讨论首先考虑了当前的挑战和更广泛的情况。在这方面，独立专家监督和咨询委员会主席表明了个人见解。

3. 独立专家监督和咨询委员会主席发言中的五个主要意见/建议是：(1)战略和财务资源决定的割裂可能会导致难以保持一致；(2)每个世界公民对世卫组织预算的贡献（0.39美元）可能不够；(3)评定会费占世卫组织总收益的比例呈下降趋势，应随着评定会费的大幅增加而得到扭转；(4)应考虑根据前一年世界国内生产总值的增长情况，每年提高评定会费；(5)世卫组织的某些主要支出项目应得到可持续资助。

4. 独立专家监督和咨询委员会主席的发言引发了热烈讨论。一个主要议题是要求该委员会主席说明处理五项主要意见/建议的可能备选方案以及它们与世卫组织确定重点工作之间的联系。作为回应，该委员会主席根据三类供资特点作出了进一步的解释：(1)评定会费应在世卫组织收益中占更大比例，并应与世界国内生产总值趋势挂钩；(2)应该有一种新的可持续供资形式（评定会费与自愿捐款之外的捐款）；(3)自愿捐款应限制在世卫组织收益的较小比例上。该委员会主席解释说，这种解决办法将有助于为世卫组织提供可持续资金，减少对自愿捐款的依赖，并解决一些效率低下问题。该委员会主席还建议，在确定重点时，每项举措都应包括结束日期和相关费用，会员国应酌情考虑某些举措的终止问题。该委员会主席强调，世卫组织是他合作过的最透明的组织之一，因为数据和信息随时可供公开查阅，世卫组织需要改进之处是向理事机构提供更简明的报告。关于效率问题，该委员会主席断言，根据委员会的经验，世卫组织运作是有效率的。然而也存在“低效区”，例如，在涉及到资助款管理和捐助者报告

时，大量小额和未指定用途的资助款没有标准的报告要求，必然会导致这种情况。工作组对他的陈述和接下来的讨论表示感谢。

5. 随后，全球疫苗免疫联盟和全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的代表分别介绍了各自的筹资模式。讨论中出现了几个主题，涉及：(1)与世卫组织相比，该全球联盟和全球基金的任务和治理结构不同（重点更集中），对筹资的影响也不同；(2)该全球联盟、全球基金和世卫组织在国家一级的整体合作；(3)世卫组织相对于其它全球卫生行为者的相对优势；(4)接受不指定用途资金的政策。

6. 在讨论中，全球疫苗免疫联盟的代表解释说，确保妥善的企划案和向捐助者有效传达结果有助于他们获得不指定用途资金。全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的代表表示，最初，是包括全球舞台上的大胆领导和强有力的民间社会活动者在内的联合方针将全球基金的想法变成了现实。这两个机构成功筹资的一些关键因素包括其任务的性质、由顶级专家验证的可靠投资案例、广泛的宣传、补充资金活动的坚定主持者以及专门的沟通努力。两个实体都强调长期、可预测和灵活的供资作为其执行各自战略计划能力的先决条件的重要性，并表示，人们从一开始就抱有这一期望，尽管该全球联盟指出，它面临在头十年确保可预测供资的挑战。它们的补充周期允许这种几乎完全不指定用途的长期供资，为与捐助者谈判提供了平台，并使国家的计划编制成为可能。世卫组织因其在各国的存在以及规范和监管作用，被公认为该联盟和全球基金的重要伙伴（“没有世卫组织，我们就无法运作”）。工作组对两人的介绍表示感谢。

7. 针对工作组第一次会议期间提出的提供补充资料的要求，秘书处介绍了：(1)世卫组织规划预算的供资类型；(2)规划支助费用；(3)理事机构决定和决议所产生费用的计算。这些介绍概括了秘书处在工作组第二次会议之前编写的三份文件的内容¹。一些工作组成员对秘书处的介绍和相应的文件表示赞赏。

8. 在讨论世卫组织规划预算的供资类型时，据解释，严格指定用途的资金与筹资、管理和报告方面的时间和能力要求的增多有关。世卫组织约有 3000 项活跃资助款，其中 80%是具有不同开始和结束日期以及具体报告要求的自愿捐款，行政负担很重，造成了“低效区”。

9. 在讨论规划支助费用时，就相对于自愿捐款而言的规划支助费用作了解释。据解释，2020-2021 双年度很大一部分自愿捐款包括应急资金，应急资金的规划支助费用率

¹ 文件 EB/WGSF/2/3（对世卫组织各种类型资金、其水平及其捐助方的展望），EB/WGSF/2/4（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）和 EB/WGSF/2/5（世卫组织的成本回收机制：规划支持费用）。

较低，为 7%，而标准比率为 13%。秘书处继续努力最大限度地提高规划支助费用，并限制标准规划支助费用率的例外。机构捐助者（包括欧盟委员会，全球疫苗免疫联盟，全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和联合国）或活动（包括与突发事件应对和消灭脊灰有关的活动）是标准规划支助费用的主要例外。目前，规划支助费用不足以涵盖世卫组织的所有授权职能，因此世卫组织秘书处需要使用评定会费来弥补这些不足。一个最重要的考虑因素还在于，所有指定用于各项规划的自愿捐款应涵盖所开展活动的全部费用。

10. 在讨论理事机构决定和决议的费用计算时，工作组意识到会员国需要考虑的几个关切，包括考虑决定或决议的真正预算和资源影响以及费用计算工作的后续影响。因此，应鼓励会员国在通过决议和决定时适当考虑其执行的业务方面。此外，据解释，每年都会通过大量决定和决议。因此再次强调，所有决定和决议都应从一开始就说明伴随产生的费用，并为所涉行动规定一个确切的结束日期（“日落”）。还讨论了如何确保这些决定和决议不超出核准规划预算计划。与会者认识到，这是一个治理问题，不仅仅限于可持续筹资的范围，还必须有足够灵活和可预测的资金来解决所提出的问题。总而言之，工作组承认，会议提出了一些超出其任务范围的重要建议，一些会员国建议，这些想法值得在理事机构内加以审议。

11. 工作组还表示，需要预先对秘书处举措的成本有一个更好的了解，并指出，为了透明和完整起见，应就此向会员国提供信息并与它们协商。

12. 世卫组织两位司长分别介绍和描述了世卫组织与全球疫苗免疫联盟以及全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的牢固关系。他们强调，该全球联盟和全球基金都依赖世卫组织发挥规范和监管作用，以及作为在各国有其广泛存在的实施/技术援助伙伴的作用。应当指出，这些技术关系很紧密，世卫组织被视为在对该全球基金和全球联盟进行外部评价方面的重要和高性价比伙伴。但强调了一些挑战，包括：(1)与当前工作方式相关的世卫组织的大量交易成本（包括人力资源和时间投资以及资金收受拖延）；(2)转给世卫组织的资金的灵活性受限，指定用途的程度很高；(3)世卫组织作为这些实体的董事会成员和资金接受者的双重角色。两位司长还大体说明了管理各自规划日常业务面临的挑战，因为他们的资金大部分来自本组织三个层级共享的指定用途捐款。这些考虑强调了世卫组织许多技术规划面临的挑战，这些规划由于高度依赖指定用途资金，缺乏为满足新的重点事项而进行调整的灵活性，也不具备制定长期计划所需要的可预测性。

13. 工作组随后讨论了允许一些会员国向其它全球卫生行为者提供长期灵活资金的现有政府机制。讨论过程中，出现了一个共同的主题，即许多会员国表示，它们向其它

全球卫生行为者（包括全球疫苗免疫联盟和全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金）提供了多年期资金，因为它们的工作重点远不像世卫组织那样宽泛。此外，这些其它行为者中的一些可在较短的时间内产生影响，因其任务授权，其成果也更加具体。此外，有人指出，相对于世卫组织的治理结构，该全球联盟和全球基金的治理结构对资金分配具有更大的捐助方影响力。一些会员国强调，它们分配的资金符合并加强了国家政策 and 战略以及卫生重点。它们解释说，向世卫组织的供资通常遵循类似的原则。虽然一些会员国表示有兴趣探讨对世卫组织补充资金的模式，但其它会员国认为，世卫组织作为一个联合国机构不可能采用这种模式。

14. 工作组达成了广泛共识，即世卫组织在全球卫生行为者中发挥着关键作用，凸显了其广泛的国家存在、技术专长和规范工作，然而，其结果和影响有时缺乏可见度。在这方面，相对于其它全球卫生行为者，世卫组织不能始终清楚传达其价值主张，进而展示其重要作用。工作组认识到，近年来取得了长足进展，但仍需要进一步努力，以不断表明本组织三个层级的技术工作如何影响全球成果。秘书处欢迎会员国的坦率反馈，并强调对这一问题的重视。它着重指出，将通过世卫组织网站上的一个专门网页刊载世卫组织《2020-2021 年中期成果报告》，并且正在开展创新性工作，以便在第七十四届世界卫生大会上更好地阐述其成果和影响。

15. 工作组随后转向可采取哪些备选方案，用于制定高级别和系统化方法，以确定应向世卫组织哪些基本职能提供可持续资金。秘书处介绍了五种主要方法，突出所涉费用总额（未详列），补充了工作组第一次会议上提供的信息。与会者强调，公平与资金分配相关，秘书处表示，公平可被纳入可持续筹资的定义。然后对每种方法逐一进行了更深入的讨论，工作组提出了以下意见：

- 方法 1 — 将基本预算整个视为世卫组织的代表性核心工作并为其提供可持续资金：一些会员国承认，鉴于方法 1 与《工作总规划》和《组织法》的联系，该方法是雄心勃勃的和积极的，建议将其视为所追求的最终目标。然而，他们认为这是一个难以实现的短期目标。一些会员国建议，在一个商定的时期内，有可能通过评定会费和提高自愿捐款的灵活性和可预测性，逐步增加可持续供资水平，以实现这一目标。与会者请工作组考虑，虽然这一办法看似雄心勃勃，但会员国实际上已经批准了这一规模的基本预算，并期望秘书处照此实施。
- 方法 2a — 将世卫组织的六项核心职能定义为需要可持续资金来源的基本职能：与会者请工作组考虑如何确定优先次序。在讨论过程中，有人指出，这种方法仍然很宽泛，实际上与方法 1 很相似。

- 方法 2b — 根据其内容或目的定义基本功能：在讨论过程中，许多会员国表示有兴趣作为自己的倾向进一步探讨方法 2b。有人指出，可以进一步探讨采取混合方法，将其它方法的一些方面与方法 2b 结合起来的。秘书处强调，介绍时提供的清单只是一个例子，不包括《工作总规划》的某些要素，如领导力和国家支持、非传染性疾病、传染病和健康的社会决定因素。它请工作组就基本职能清单应包括哪些内容继续向秘书处提供指导意见，以便利进一步的阐述和费用计算。
- 方法 3 — 根据工作组制定的原则定义基本功能：秘书处澄清说，这种方法不是一种独立的方法，但可以与另一种方法结合使用，以定义相关原则，帮助确定优先次序。
- 方法 4 — 采用数值方法确定可持续筹资的临界阈值：讨论了三种类型的数值方法。方法 4a 假设每项成果都得到一定比例的可持续供资，50% 仅为示例。这种方法没有考虑到这样一个事实，即一些具体领域，即(1)完全依赖于灵活供资，(2)就性质而言，不应该依赖于任何自愿捐款的领域，因此在这两种情况下 50% 都太低，这种方法本身是不够细致的。工作组承认，如果不作进一步阐述，这种方法将导致各主要办事处之间资金分配不平等。方法 4b 试图平衡对来自五大捐助方的自愿捐款的过度依赖。这种方法虽然解决了依赖指定用途自愿捐款产生一个主要问题，但它假设从一个双年度到下一个双年度，具体的供资不会发生变化。方法 4c 表明，特定成果的总供资中灵活供资的比例与该成果对可持续供资的依赖程度相当。这种方法是最复杂的数字方案，被看作是一个潜在的缺陷，因为可能很难对它作出说明。然而，有人指出，这种办法将有助于更公平地分配可持续资金。
- 方法 5 — 确保每个主要办事处的每项成果都得到充分资助（即热图绿化）：该方法的假设之一是指定用途自愿捐款的模式不会改变。工作组承认这种方法有一些优点，但在灵活供资的来源方面有一些问题，这需要进一步解决。虽然这一方案有助于资金不足的领域，但它不能解决工作组以前提出的一些问题，包括目前依赖自愿捐款的某些成果继续依赖这些捐款。此外，大量赠款以及资助款管理和捐助者报告带来的相关人力资源负担仍将会导致效率低下。

16. 所有方法讨论过后，工作组强调需要获得关于每种方法的更多信息，并说明其后果。工作组认为，最初应侧重于两种方法，即方法 1 和方法 2b，同时注意到所有方法都仍在考虑之中。工作组对讨论履行其任务的其它可能选项仍然持开放态度。关于方

法 2b，它重申，将其与方法 3、4 或 5 等其它方法相结合，可以成为确定所需可持续供资的一种方式。与会者请工作组反思作为方法 2b 的一个例子提供的基本职能清单，并指出应增加或删除哪些项目。方法 2b 的规范功能据理解包括非传染性疾病的某些方面，但一些会员国建议在清单中增加非传染性疾病、国家支持和健康的社会决定因素。

17. 工作组指出，承认世卫组织的规范作用及其相对于其它全球卫生行为者的相对优势，应成为今后工作中的一个基本原则。请工作组继续考虑基本职能清单应包括哪些内容，并在工作组今后的会议上讨论（例如，采用其它数值方法，如方法 4a 和 5，逐步调整分配给基本预算的资源份额）。

18. 在筹备工作组第三次会议时，请秘书处进一步阐述规范职能的内容，包括公共卫生产品，以及促进全球卫生研究和创新的职能的内容，以便有可能限定其范围并计算方法 2b 的费用。还请秘书处列出方法 2b 的目前版本中包括或不包括哪些职能。

19. 工作组结束了实质性讨论，表示它将在第七十四届世界卫生大会后再次举行会议。

= = =