



为第 6 类工作提供资金与成本回收机制： 现行做法和拟议前进方向

引言

1. 本文件阐述世卫组织为支付间接的行政和管理费用（规划预算第 6 类“全组织范围服务/促进性职能”）提供资金的政策，包括回收成本，并建议如何加强世卫组织成本回收政策框架。
2. 世卫组织的行政和管理费用分为两大类：直接费用和间接费用。直接费用是可以明确地全部或部分归于某项规划或项目的费用，包括与管理相关的费用以及与可以确定费用与项目之间直接关系的其它辅助职能相关的费用。而间接的行政和管理费用不能直接归于具体活动、项目或规划，它们是用于支持这些活动的费用。
3. 世卫组织的间接行政和管理费用包括本组织指导、监督和治理工作费用。其中许多是“固定”费用，因为不论本组织的总体工作量如何，都不会有很大差异，例如举行世界卫生大会等理事机构会议的费用，或与维持世卫组织主要办事处地点有关的费用。这些间接费用汇总在世卫组织规划预算第 6 类（即“全组织范围服务/促进性职能”）下。第 6 类分为五个部分：领导和治理；战略计划和资源协调；战略沟通；问责、透明和风险管理；行政和管理。行政和管理费用占比最高。2016 年，第 6 类支出总额为 3.73 亿美元，其中 60% 用于行政和管理，40% 用于其它工作领域（详见附件 1）。
4. 评定会费仅能支付第 6 类一半费用，这意味着上述行政和管理工作的相当一部分费用以及领导、治理和监督领域的一些费用必须通过成本回收机制来支付。

成本回收

5. 世卫组织在全组织范围内实行成本回收政策，以确保：
 - 规划实施工作的行政和管理费用完全由这些规划支付；
 - 采用公正和透明方法确定间接和直接费用并为之划拨预算和收取费用；

- 回收总额足以支付所需服务费用。

6. 世卫组织主要采用以下三项回收间接费用办法。

(a) 在开展实施工作时按自愿捐款的百分比收取规划支持费用。采用了多种费率，例如世界卫生大会决议确定的 13% 标准费率¹，或本组织根据联合国系统协定收取的费率²，或根据总干事批准的特别协议收取的费率³。与规划实施工作相关的实际间接费用取决于工作地点、费用结构和工作类型，因此这些费率不一定反映实际间接费用。为每项规划确定多个费率是不切实际的，而且捐助方不可能赞成这样做。2016 年收取了大约 1.49 亿美元规划支持费用，主要用于第 6 类下的行政和管理领域。

(b) 于 2010 年开始收取员额占用费。员额占用费按薪金费用百分比收取，目前费率定为薪金毛额的 9.5%。收取此项费用主要用于填补所筹集的规划支持费用额与在规划预算第 6 类下履行本组织必要行政职能所需资金额之间的缺口。2016 年，收取了 7300 万美元的员额占用费；这些资金主要用于信息技术、办公室运行费用（如水电等费用和维护费）以及全球服务中心的行政和管理。还从收取的员额占用费中向不动产基金划拨了 1% 的资金。

(c) 还向代管伙伴关系收取成本费：于 2016 年开始实行一项新方法，以确保回收全部成本和提高透明度，将回收成本数额与第 6 类总体预算进一步挂钩。2016 年向各代管伙伴关系总共收取了 600 万美元。

7. 2016 年期间，通过这三个渠道回收的资金总额为 2.28 亿美元，其中大部分用于上述第 6 类各工作领域。

理由

8. 2013 年，世卫组织全面审查了行政和管理费用（第 6 类），以确定如何改进成本分类和管理，如何节支增效并确保可持续筹资。所聘请的一外部顾问公司于 2013 年向卫生大会提供了详细报告，执行委员会随后于 2014 年讨论了报告并提出了建议⁴。

¹ 根据 WHA34.17 号决议（1981 年），标准费率为 13%。根据 EB33.R44 号决议（1964 年），会员国采购收费率为 3%，应急工作收费率为 0%。

² 例如，联合国中央应急基金 7%，多捐助方信托基金 7% 或 8%，欧洲联盟 7%。

³ 例如脊灰和突发事件收费率为 7%。

⁴ 见文件 EB134/3。

9. 关于第 6 类工作的筹资和成本回收方法，外部顾问公司提出了四项方案：提高规划支持费用现有费率，用于支付所有行政和管理费用；收取新的服务费；继续实行现行资金安排，但更清楚说明各项服务的资金来源；或综合采用这些方法解决费用问题。

10. 在评估这些拟议方案时，考虑到了以下因素：

- 如果采用统一的规划支持费率，费率将会高到自愿捐款方无法承受的地步；
- 如果采用综合性规划支持费率，并收取服务费，按照服务目录和使用情况回收成本，将会很复杂，而且仅适用于第 6 类下少数项目的成本，因此将无法获得充足资金。

11. 会员国表示需要透明行事和回收全部成本（避免交叉补贴），并认为世卫组织必须继续努力提高效率，控制第 6 类下的费用。

12. 在适当考虑所提出的各项回收成本方案后，会员国支持通过评定会费和采用上述回收成本方法，为第 6 类工作提供资金。这一做法简便、灵活和透明。世卫组织随后改进了对行政和管理费用的分类，并进一步明确区分了直接费用和间接费用。目前，第 6 类汇总了领导、治理、监督、政策制定、行政和支持服务的间接行政管理职能，这些职能对维持本组织现有活动是必不可少的。

13. 根据外部顾问公司的建议，现已进一步明确了每个主要资金来源与所提供服务的联系，包括针对第 6 类下与职位相关的费用详细编列员额占用费预算。最后，本组织对代管伙伴关系采用了新的成本回收制度。

14. 联合国系统各机构都面临降低行政费用的压力，并确保实行公平和透明的成本回收政策。在各组织中，世卫组织率先采用迁至海外较便宜地点办公和服务外包方式来降低成本。联合国系统其它机构往往根据同样的原则（例如区分直接费用和间接费用）回收成本。但在联合国系统内，各机构采用的成本回收率（规划支持费率）并不一样，许多机构采用 7% 或 8% 收费率，世卫组织对联合国系统机构提供的资金收取 7% 费用。其它一些专门机构则继续采用 13% 标准费率。附件 2 载有联合国系统内部成本回收做法最新研究报告中所列的联合国系统 16 个机构成本回收率情况。

15. 外部顾问公司还指出，不同费率并不意味着一个机构的效率高于或低于另一机构，而是反映了不同的预算和筹资模式。世卫组织近些年向会员国提交“综合”预算。联合国系统大多数其它实体（基金会、规划署和专门机构）编制“核心”预算和“非核心”

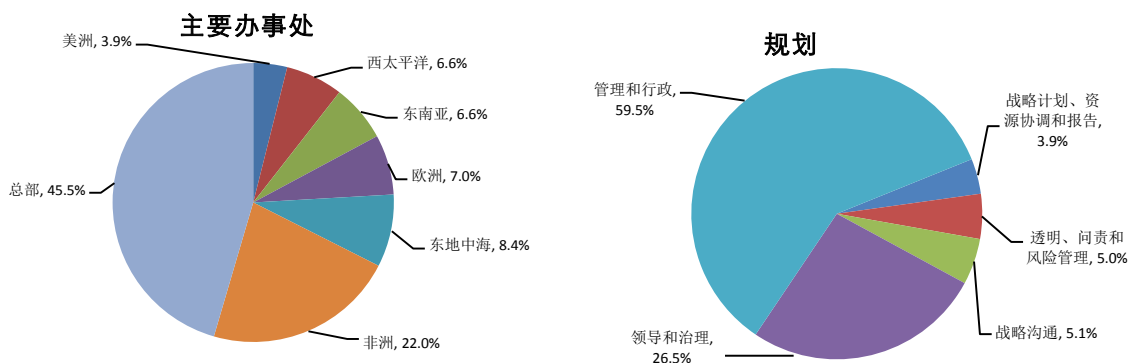
（或“预算外”）预算，将大部分或全部的机构运作费用编入核心预算。而在世卫组织，第 6 类所需一半以上资金通过成本回收机制获得，其余来自评定会费。开展了若干项研究工作探讨联合国系统实行统一的成本回收率问题，但由于成本结构和筹资模式仍有差异，即使有共同的成本回收基本政策目标，可能仍将实行不同的费率。

拟议前进方向

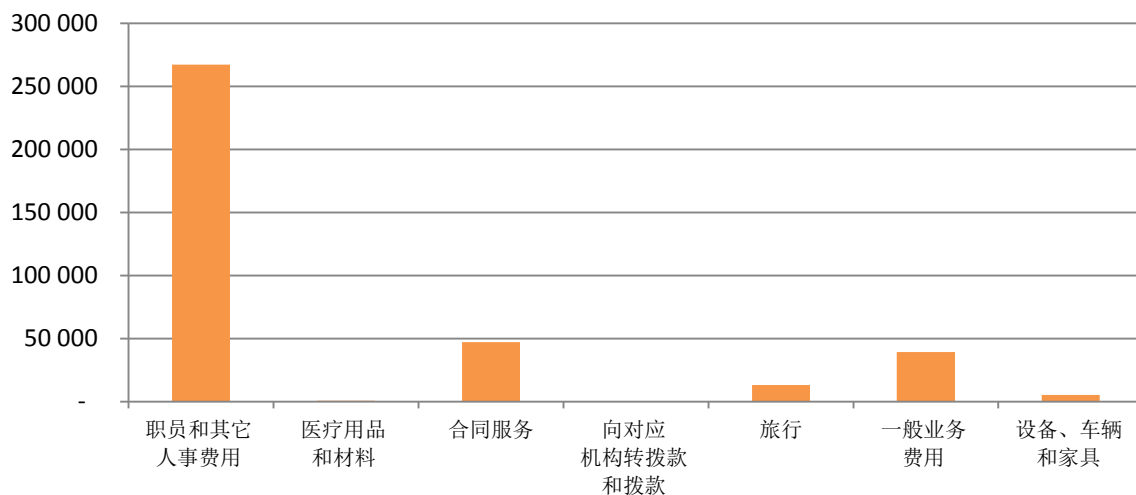
16. 建议保留现行成本回收方法，并进一步说明第 6 类下每一资金来源所针对的费用。鉴于目前世卫组织《财务条例》和《财务细则》仅提到规划支持费用，还建议将成本回收方法正式列入《财务条例》和《财务细则》。将于 2018 年 1 月向执行委员会提出这一建议。

附件 1

2016 年第 6 类的支出（见文件 A70/40）



按类型分列的支出（千美元）



附件 2

联合国系统 16 个机构的成本回收率

成本回收率	单一捐款方 对具体规划或项目 捐款	专门 (专题) 信托基金	联合国 机构间集资 基金	当地政府 捐款	其它 (欧盟委员会, 私人捐款方)
0%			1		
3%至 5%				4	2
7%	4	7	6	2	2
8%	4	2	4	1	1
10%			1	0	2
13%	5	3		5	
可变	2	2	4		5
未答复或不适用	1	2	1	4	4

这些数字来自联合国财务和预算网 2015 年年中的调查结果。一些组织实行专门费率。经各组织（有一个组织除外）的行政首长同意，在例外情况下可以不实行标准费率。

= = =