



世卫组织改革：改革实施计划和报告

秘书处的报告

1. 2011 年 11 月，执行委员会委托对世卫组织分两步开展评估¹。第一阶段评估了世卫组织改革建议是否完整、全面、充分，第二阶段则主要评估改革进展情况及世卫组织是否做好准备实施改革议程，以确定取得成功的必要条件。

2. 以前向执委会提交的世卫组织改革报告包括对照改革各领域（规划、治理、管理和对变化进行管理）的产出和成果对进展情况进行详细分析。鉴于第二阶段评估包括详细评估这些领域的进展情况，本报告突出过去一年改革的主要成就，提及将引导 2014-2015 年改革主要关注点的一些挑战，并回应改革第二阶段评估的主要结论和建议²。

主要成就和 2014-2015 双年度重点

3. 世卫组织改革已进行三年，改革议程继续立足于通过规划改革实现改善卫生成果，通过治理改革加强世卫组织在全球卫生中的领导作用，通过管理改革追求组织卓越。

4. 改革正按部就班进行，一些领域的进展比其它领域更快些。随着改革进程从上游政策分析工作转向下游实施工作，两个主要主题将指导 2014-2015 双年度的改革努力：将改革集中于对组织效益最大的领域；通过以更具战略性的方法对变化进行管理使改革带来的变化机制化。

¹ 见 EBSS2(3) 号决定“管理改革”。

² 最后报告见文件 EB134/39。

规划改革

5. 规划改革的标志是会员国批准《第十二个工作总规划》和完整的《2014-2015 年规划预算》。该规划预算已重新定位为实现机构问责和透明的主要工具。除推动世卫组织三个层级实现工作协调外，规划预算促进会员国对所有来源的本组织资源整体情况进行监督。该资源对于支持实现商定的规划结果必不可少。
6. 未来数月，进一步改进规划预算的编制过程将关注加强对自下而上规划进程的国家参与，并在内部建立更健全的预算编制程序，以便在可获得资源范围内在所有三个层级协调国家重点和组织结果¹。
7. 在即将到来的双年度，将继续明确界定并加强类别网络的作用。关注点将是协调本组织三个层级的管理和技术结构，以实现规划目标；在为 2016-2017 年制定计划时继续改革；加强规划评估和技术卓越等重点职能。
8. 将加强绩效监督和评估，而且其中将包括清晰阐述如何衡量世卫组织所负责结果的实现情况，并展示世卫组织贡献与实现卫生成果和影响的关系。

治理改革

9. 关于内部治理机制，在加强执委会规划、预算和行政委员会监督职能、加强区域委员会向执委会报告及协调统一各区域委员会治理进程等方面取得了进展。
10. 秘书处正采取措施，更好地支持会员国参与世卫组织理事机构，包括采取措施改善以电子方式访问理事机构进程和文件²。
11. 要确保在战略决策中实现预期的改革，会员国就议程项目的性质和数量、决议管理和理事机构辩论纪律达成一致至关重要。本领域的进一步建议见文件 EB134/6。
12. 关于世卫组织与外部利益攸关方的交往，会员国已提出与非国家行为者交往政策框架的原则。执委会将讨论相关建议，以制定更全面的交往政策和操作程序³。

¹ 见文件 EB134/10“战略性资源配置”。

² 见文件 EB134/6“改进理事机构决策的方案”。

³ 见 EB134/8“与非国家行为者交往的框架”。

13. 会员国已就加强世卫组织与代管的卫生伙伴关系的交往提出了指导；将根据商定的框架由规划、预算和行政委员会进行系统性伙伴关系审查¹。

14. 世卫组织在促进全球卫生领域一致性方面的作用将继续确保相关工作重点突出。进一步努力促进卫生进入一系列全球、区域和国家进程（如 2015 年后的发展议程）并突出世卫组织领导重点（如全民健康覆盖）所隐含的治理问题，将加强世卫组织卫生治理作用的有效性。

管理改革

15. 各项管理改革进展程度不一。一些已经进入具体实施阶段，还有一些仍处于政策分析阶段。

16. 筹资改革取得的进展最大。世卫组织首个筹资对话进程已朝着使世卫组织筹资更可预测、更协调、更灵活、更透明迈出了重要步骤²。

17. 筹资改革的进一步工作将是努力加强全组织范围相互协调的资源筹措并扩大世卫组织的捐款者基础。将继续探索解决世卫组织在筹措行政和管理费用方面所面临挑战的办法³。将继续实施费用节约措施。在 2012-2013 双年度，相关措施预计能够将行政和管理费用减少 10%。

18. 规划预算网络门户使跟踪本组织资源流动和结果实现情况大为便利。加快世卫组织内部管理控制的改革措施，包括新的管理一览表和内部控制框架⁴，也为加强世卫组织三个层级的机构透明度、问责和资源管理指出了新方向。最近建立的合规、风险管理和道德操守处正推动以更具战略性的全组织范围方法进行风险管理。这些领域的下一步工作包括最后确定并实施经修订的问责框架，并且更有针对性地落实和对变化进行管理，以确保这些变化可持续并在整个组织范围内得到整合。

19. 加强世卫组织评估和战略沟通文化的措施主要是编写全组织范围评估工作计划并加强各主要办事处之间的协调沟通。该改革领域的其它工作还将包括扩大全组织范围

¹ 见文件 EB134/42“代管的卫生伙伴关系”。

² 见文件 EB134/9“筹资对话”。

³ 见文件 EB134/11“行政和管理费用的筹措”。

⁴ 见文件 EBPBAC19/3“世卫组织内部管理控制框架”。

评价登记平台以及在 2014 年中完成并推广世卫组织沟通战略。针对技术和非技术数据的组织和沟通拟定更合理的信息管理办法将是 2014-2015 双年度一个重要改革领域¹。

20. 虽然多个管理改革领域仍处于发展早期阶段，但鉴于相关领域已经取得进展，现在也处于可以加快实施的更有力地位。例如，人力资源改革需要与规划需求和财政状况相协调。人力资源改革的一些要素已经取得进展，包括优化招聘和遴选程序、加强职员学习和发展以及改进绩效管理和司法。但是，其它领域使本组织重点更为突出、使筹资与世卫组织工作的长期规划性质相一致的改革将形成世卫组织人力资源模式更广泛变革的基础²。

21. 改革是否成功最终将体现为国家层面的世卫组织绩效。在区域和国家层面有效实施改革将巩固相关关联的规划和管理改革措施，包括规划和业务计划制定、财务管理、加强职员技术绩效和调整人力资源管理方法。该工作的焦点是利用经修改的与国家需求和重点一致的国家合作战略加强国家层面的绩效，确保本组织能够有效提供技术和政策支持，满足会员国需求。

响应对世卫组织改革的第二阶段评估

22. 根据执委会第 132 届会议决定³，对世卫组织进行独立评估的第二阶段关注本组织是否做好准备完全实施改革议程⁴。独立评估组在这方面提出的意见主要围绕四条建议展开，这四条建议内容如下。

建议一、会员国主导和问责

23. 第一条建议关注会员国和秘书处对改革进程取得成功担负的双重责任，因为会员国与管理世卫组织治理进程有关的决定和行动将最终决定改革能否取得成功。

24. 独立评估组注意到正在开展改革风险管理，且独立专家监督咨询委员会已审查了初步拟定的跨工作领域改革风险管理框架。这将纳入世卫组织全组织范围战略风险管理，并根据有关建议，区分秘书处和会员国的不同风险管理责任。对实施改革加强项

¹ 见文件 EB134/7“简化国家报告程序和与会员国沟通程序”。

² 见文件 EB134/INF./2“修订的人力资源战略”。

³ EB132(14)号决定。

⁴ 见文件 EB134/39。

目管理也将有助于使风险管理更为有效，包括职员培训和建立更广泛的风险管理架构（制度、规则、程序、指南等）。

建议二、通过加强改革变化理论改进效益管理

25. 目前，根据以改革结果链为核心构建的高级别监测和实施框架，改革进展情况报告给世卫组织理事机构和咨询委员会¹。独立评估组确认，为支持有效监测并实现预期成果和影响，改革结果链的稳固至关重要；通过该框架定期报告也有助于透明及会员国监督改革进展。

26. 目前的改革结果框架确定了要采取的行动，但并未区分后果和带来组织变化的路径。为实施本条建议，将拟定加强版变化理论和改革结果链。更明确的改革“变化理论”将促进加强对改革的管理，并有助于为监测变化情况确定更适合的指标。它还将有助于确定重点，并将关键步骤和支持性非转型活动区分开来。

27. 与世卫组织结果链仍然保持一致并以会员国支持的现行改革监测框架为基础，该工作还将确保结果链相互关联的不同层次之间的相关性和逻辑联系得到界定和描述。在这些新界定的联系基础上，将于 2014 年 5 月向世卫组织理事机构提交经修订的改革实施计划。

28. 独立评估组在本次评估中使用了以转型规划最佳实践为基础的分析框架。该五步走框架描述每项改革产出带来变化的整个生命周期（评估和制定战略、设计、构建、实施、操作和审查），将被纳入修订的世卫组织改革实施计划。将该框架纳入实施计划将使改革活动的规划和进行获得一贯的支持，并将关注点从可交付成果和产出转向成果和改革影响。

29. 此外还将制定对改革关键绩效指标的监测框架。将确定一套数量有限的、与变化理论框架一致的成果和产出指标，并确定每个指标的基线和目标绩效水平。

30. 这些努力也将有助于引导改革活动关注效益最大的领域。修改的改革措施实施时间表将以其对改革目标的战略贡献为基础，并将反映在修订的改革实施计划中。修订的改革实施计划将纳入用于规划、监测和报告改革情况的电子平台。

¹ WHA65(9)号决定。

建议三、以全面组织影响评估为基础重新调配变化和沟通活动

31. 落实世卫组织改革并使之机制化取得成功的重要决定因素包括：根据改革产生影响的级别和类型有针对性地对变化进行管理；建立核心内部变化网络，在全组织范围内落实改革措施；针对外部和内部利益攸关方制定全面的沟通和交往战略。第二阶段评估显示，虽然取得了一些进展，但仍需加强这些成功要素，以确保改革措施可持续。

32. 秘书处将进行综合影响和就绪情况评估，以确定改革行动对各利益攸关方团体的影响以及世卫组织各层级与每项改革行动有关的需求。将以评估结果为基础就变化和沟通管理干预措施作出规划。评估报告建议的框架提供了适当方法，可用于确定变化的前提并按照结构、作用、技能和能力以及文化和行为对影响进行分类。

33. 评估将指导必要培训、工具和资源的规划和开发工作，使受影响的职员能够更好地落实改革活动。将通过职员发展和学习机制扩大对职员的改革相关培训，并将定期审查改革相关流程和制度，以发现实施改革面临的障碍。虽然每个改革领域均将采取这些措施，但这些措施综合起来会形成相互依存，从而最大程度提高效率。

34. 发展对改革进行综合影响评估的磋商进程再加上下述规划进程，将提供一个加强与关键的变化促进者交流的平台。这种交流将有助于审视改革的预期影响，确定给职员和外部伙伴的关键信息，并确定改革实施活动的相关责任。此类交流还有助于解决变化能力不足的问题，促进必要时对实施措施作出质保调整，并发现实施活动中出现的风险。

35. 同样，以影响评估为基础的沟通措施将得到界定、扩大和定期更新。将以现有沟通活动为基础落实综合改革沟通战略。将根据受众情况提供信息，沟通计划将与对改革更全面、更具战略性的变化管理方法相一致。

36. 独立评估组注意到，除会员国通过现有治理进程参与改革外，并无直接针对会员国的明确的对变化进行管理的活动。评估组建议秘书处对会员国在这方面的观点和兴趣进行利益攸关方调查。该调查结果可用作在世卫组织理事机构会议之前加强与会员国交往的基础，以处理可能会影响到改革成功的新出现问题。

建议四、加强改革规划管理

37. 从制定政策转向实施需要加强对改革活动的短期和长期规划和协调。在管理层面，秘书处将采取行动建设规划管理能力。将对负责和支持实施改革的职员进行全面项目管理培训，包括有关用于加强改革实施的各种新工具和资源的培训和指导完成项目并进行项目结束后评估的基础性和项目管理培训。

38. 在业务层面，将开发、试点并在所有改革行动中推广以网络为基础的改革规划管理和监测工具，支持对改革进展进行详细规划、监测和报告。该工具将：

- 促进为各项改革可交付成果开发详细的项目计划，包括时间表、重点事件和预算要求；
- 能够对每个改革领域的资金支出进行跟踪；
- 纳入修改的改革结果框架和指标，以便加强对改革进展的绩效管理；
- 包括提示实施面临障碍情况的风险框架；
- 调整现有信息技术体系，使之符合改革规划需求；
- 使会员国能够透明、及时地跟踪改革进展情况。

39. 改革的规划和预算编制过程将根据五步走框架进行修改，以确保对各项改革行动进行统一协调和资源管理。在业已批准的《2014-2015 年规划预算》范围内规划改革活动费用时，业务计划将确保在 2014-2015 双年度工作计划中标出改革专用产品，并确保其与整体工作计划相一致。这将使我们能够通过对照估计预算跟踪产出、可交付成果和资金支出情况，从而对改革在实现成果和影响目标方面的进展情况以及改革活动的状态和进展情况进行持续、高效的监测和报告。

执行委员会的行动

40. 请执委会注意本报告。

= = =