

世界卫生组织

执行委员会
第一〇五届会议
临时议程项目 2

EB105/3
1999 年 12 月 10 日

世界卫生组织秘书处的共同战略

总干事的报告

引言

1. 本文件报告了制定世界卫生组织秘书处共同战略的进展情况。这一过程是由总干事在 1999 年初发起的，总体目的是在秘书处对不断变化的全球环境作出反应时为其提供指导。共同战略受到人人享有卫生保健理想和价值标准的启示，旨在使卫生组织能对世界卫生作出尽可能大的贡献。
2. 共同战略的制定不只是导致产生一份文件的过程，它应当被视为组织发展的过程，将产生许多不同的产物。其中第一个产物将是为秘书处在 2002—2005 年期间的工作提供政策框架的下一个工作总规划。工作规划首先将在 2000 年 5 月以草案形式提交执行委员会第一〇六届会议，然后在一年之后提交第五十四届世界卫生大会。
3. 但是，全过程的范围更广泛并涉及卫生组织工作的许多其它方面。例如，对资源筹集、职员发展、评价、业绩评估和交流采取更整体性的措施将是共同战略的产物之一。共同战略还将提供制定卫生组织国家合作战略的政策框架。
4. 本报告第一部分把共同战略放在更广泛的环境中。第二部分概述了政策框架的主要组成部分。该框架为秘书处规定了新的重点、战略方向、核心职能和确定具体重点的标准。第三部分注重于共同战略、政策框架和 2002—2003 年规划预算方案之间的联系。

共同战略的来龙去脉

5. 过去十年是国际卫生发生显著变化的时期。共同战略的目的是确保卫生组织处在能战胜这些新挑战的地位。

- 对健康不良的原因和后果的理解正在改变。越来越明显的是，改善健康不能只依靠卫生服务设施，而需要更广泛战线上的行动以针对健康不良的决定因素。此外，对改善健康在减少贫穷方面所能起的作用提高了认识。
- 卫生系统变得更加复杂。在许多国家，国家的作用正在迅速改变，私立部门和民间社会正在以重要行动者的身份出现。在发展中世界，越来越多的开发机构正在卫生部门内积极活动。在世界范围内，人们对卫生保健服务的期望越来越高。随着日趋复杂的形势，需要就商定的重点战略与标准达成一致意见。
- 健康保护作为人道主义行动的一个组成部分，正在获得日益突出的地位。人为灾难和自然灾害的发生显著增多，影响也显著加重，从而提高了对健康保护必要性的认识。
- 世界越来越多地要求联合国系统提供领导。联合国系统的改革旨在提高其各组织对会员国需求的反应能力，并提供完成国际发展目标的聚汇点。要战胜这一挑战，将需要更加强调通过集体行动与伙伴关系提高有效性。这将转而需要更具活力且官僚主义较少的管理措施。

6. 鉴于全球卫生议程的规模，不言而喻，卫生组织不可能包揽一切。因此，确定卫生组织在世界卫生工作中的特定作用是制定共同战略的核心问题。尽管本组织的经济贡献仍然不会太多，但战略的目标是使卫生组织能加强其在提供技术、知识和政治领导方面的作用。要使这方面的努力取得成功，就将需要更加注重于卫生组织与国际和国家级的许多其它行动者相比能显示它具有显著优势的领域。

世界卫生组织秘书处的战略框架

使命

7. 对形势的回顾并不意味着《组织法》规定的卫生组织宗旨有任何变化。卫生组织的宗旨仍然是求各民族企达卫生之最高可能水准。但是，共同战略的目的更加具体，意图

是使卫生组织能够通过加强其技术、知识和政治领导作用，对世界卫生作出尽可能大的贡献。

人人享有卫生保健

8. 与世界卫生组织《组织法》一样，人人享有卫生保健是经所有会员国认可的政策。因此，秘书处的共同战略将继续反映第五十一届世界卫生大会在 1998 年重申的人人享有卫生保健全球战略中阐明的价值标准和原则¹。

新的重点

9. 如果卫生组织要对不断变化的国际环境作出有效的反应，就需要新的工作方法。其中包括：

- 结合人类发展、人道主义行动和人权问题，采用更广泛的卫生措施，并尤其注重于卫生与脱贫之间的联系；
- 通过管理研究、知识和专门技术的形成与运用，在就卫生政策、战略和标准形成更广泛的国家和国际共识方面起到更大的作用；
- 通过谨慎地协商伙伴关系并促使其它各方采取行动，促成更有效的行动以改善健康并减少卫生后果方面的不公平现象；
- 形成鼓励战略思维、全球影响、及时行动、创造性联网合作和革新的组织文化。

10. 这些至关重要的原则将要求卫生组织形成新的程序与工作方法，利用总部和区域与国家办事处各自及相辅相成的优势。

战略方向

11. 卫生组织的目标是发展健康的人口与社区并与健康不良进行斗争。为了实现这些目标，四项战略方向将为秘书处技术工作的重点提供广泛的框架。

¹ WHA51.7 号决议。

战略方向之一：尤其在贫穷人群和边缘人群中减少过多的死亡、发病和残疾。

战略方向之二：促进健康的生活方式并减少因环境、经济、社会和行为原因引起的人类健康高危因素。

战略方向之三：发展公平地改善卫生结果、对人民的合法要求作出反应并以公平的方式获取资金的卫生系统。

战略方向之四：在卫生部门形成扶植政策和机构环境，并促成社会、经济、环境和发展政策中有效地体现卫生问题。

12. 四项战略方向相互关联。单靠一个方向是不可能改善人民健康方面真正取得进展的。成功地减少过多的死亡，将依赖于更有效的卫生系统和减少接触健康风险与危害，而许多健康风险和危害处在卫生系统管理范围之外。关于卫生系统和减少风险的工作有效性将转而取决于全球性和全国性的更广泛政策与机构环境，国家正是在这种环境中开展工作以改善其人民的健康。

13. 这些战略方向已被用于对卫生组织的工作开展初步检查。检查结果表明，在有些领域内为执行这些战略方向所需的工作范围与实践中的具体情况之间存在显著的差距。此外，四项战略方向之间并不平衡。例如，尽管对战略方向之四的重要性正在不断地提高认识，但卫生组织在该领域内的工作比较薄弱。总干事发起了该领域内的工作以加强卫生组织的影响。

核心职能

14. 谨慎地确定卫生组织的核心职能，为检查秘书处的工作提供了第二个视角。虽然核心职能有益于考虑笼统的相对优势，但它们更有益于评估卫生组织在特定工作领域方面是否使职能达到了适当的平衡。它们也有助于更明确地确定总部和区域及国家办事处各自的作用。

15. 根据《组织法》，卫生组织秘书处将注重于：

- 提出一致、符合道德和以证据为基础的政策与宣传立场；

- 对卫生系统进行信息管理、趋势评估和业绩对比；制定研究与发展议程并促进研究与发展；
- 通过技术和政策支持，以促进行动和协助发展中国家在卫生部门方面持久能力的方式推动变革；
- 协商和维持国家与全球伙伴关系；
- 制定、确认、监测和开展适当实施规范与标准的工作；
- 促进发展和试用用于疾病控制、减少风险、卫生保健管理和服务提供的新技术、手段与准则。

16. 这些定义并不使技术合作脱离规范工作，而过去经常有这样的情况。强调了卫生组织工作中旨在解决每个国家具体需求的工作可有若干组成部分，包括宣传、发展伙伴关系以及政策和技术意见。

17. 确定核心职能的工作突出地表明，卫生组织当前工作的一些方面处在框架之外，因此应当给予较少的重视。这方面的例子包括作为项目管理或项目执行机构。同样，必须结合核心职能，证实采购等活动的意义。以这种方式使用核心职能，不但对加强重点是重要的，而且对确定节省费用的领域也是重要的。

具体重点

18. 虽然各战略方向和核心职能提供了为卫生组织各方面工作确定重点的方法，但仍需要确定若干更具体的重点领域。这些领域的重大意义在于它们将吸引更多的投资，资金来自新的供资来源或来自预算内较高重点和较低重点之间的资金转移。具体的重点可根据现有工作成绩予以确定，也可体现为目前比较薄弱、但卫生组织已明确决定发展该方面能力的领域。

19. 具体重点的数目将是有限的。目前预算中指定的许多重点将延续至今后两个双年度。主要的挑战是确定指导制定重点的标准。从广泛的意义上，它们应当把纯技术因素与对卫生组织相对优势进行更重视实效的评估结合起来。第一类的标准应当包括，尤其在对贫穷人群的健康有明显效益的地方使用现有经济有效的技术显著减少疾病负担的潜力，以及需要新的信息、技术战略或产品以减轻疾病沉重负担的迫切性。

相关问题及下一步工作

工作总规划

20. 下一个工作总规划将是共同战略的第一个重大产物。与以前某些工作规划相比，它将涉及较短的时期（四年，而不是六年），采取的形式将是一份简短的政策文件（10至15页）。这种做法认可，要达到把政策转变为实践的目的，最好是通过离实施时间较近时制定的规划预算和业务计划。根据本文件提出的政策框架，目前正在编写工作规划。

2002—2003年规划预算方案

21. 编制2002—2003年规划预算方案的工作也已开始。规划预算将由区域办事处和总部联合起草，而不是像以往那样分别起草。共同战略的制定将提供一个总的政策框架并确定具体重点，从而影响预算的编制工作。

22. 共同战略关注的一个主要问题是使卫生组织的工作更具重点。为此目的，将使用政策框架草案，在本组织内部开展详细的活动组合检查。目的将是检查目前所有的工作，以便确保与新的重点和战略方向的一致性，确认卫生组织的相对优势和额外价值，并评估有关部门或司所履行的职能的配重。对活动组合的检查将突出应当发展能力的领域以及因为其它机构更适合于处理而被定为较低重点的领域。它也将导致区域办事处和总部联合制定战略，作为规划预算编制工作的一部分。

23. 共同战略在新的重点和战略方面提出了总的目标。因此，政策框架将包括一系列共同目标，会员国和其它开发工作伙伴可用这些目标衡量卫生组织的全面业绩。这些目标的定义将从许多不同的角度来看问题：从卫生组织在其自身可控制的利益方面开展工作的方式，直到它对在选定的重点领域内改善健康的贡献。

= = =