



伙伴关系

秘书处的报告

1. 在过去二十年中，全球卫生的性质发生了显著变化，许多参与者加入进来，并以统一的方式，扩大对全球卫生需求作出的反应，这包括服务提供、预防以及研究与开发。除政府开展的活动外，非政府组织、非国家部门的卫生提供者、工业、宗教非盈利组织和民间社会增加了对卫生的参与。
2. 现在，成功的卫生行动几乎都不是仅仅依赖单一的组织来实现的。随之带来的利益攸关方的多部门介入和多样性，为有效管理相互之间的交往提出了新要求。全球卫生伙伴关系是通过联合公立及非国家组织和民间社会具有的优势，为了提高卫生的可见性并且提供合作的共同平台而建立起来的。
3. 在过去十年中，全球卫生伙伴关系的数目持续增加。现在已有 100 多个，然而“伙伴关系”一词囊括了参与利益攸关方大量不同的组织结构、关系和协作安排。

卫生伙伴关系和结为伙伴的性质

4. 这些伙伴关系范围广泛，从正式、合法的实体，到没有独立治理方式的非正式协作。比如，使用的术语就有“伙伴关系”、“联盟”、“网络”、“规划”、“项目协作”、“联合（宣传）运动”、“专题组”。参加伙伴的性质也不尽相同，但通常都是政府间组织、公立部门实体、非政府组织、学术和/或研究机构、商业部门和民间社会。
5. 全球卫生伙伴关系设法以快速、灵活、有重点的方式扩大干预；动员大量新资源；在公共、学术和市场的力量不能够动员必要的研究和开发活动时，制订并推行有创新的技术解决方案；促进行动的协调与增效；以及拓展为同一目标而努力的伙伴范围。做出

这些努力的背后是具有共同的价值观和目标、相互之间的理解、承诺、认可各个组织的比较优势，以及共同承担风险。

6. 利用全球卫生伙伴关系的功能和任务，可将它们的角色和组合机会分类如下：

- (a) 主要对发展中国家的卫生规划提供资助，目的是扩大某些干预措施的覆盖面；
- (b) 主要对许多互不相干的伙伴采取的行动进行协调，并重点关注特定疾病或卫生状况；
- (c) 主要开展研究工作，包括加强能力，并担当开发新产品，比如药品、疫苗和诊断工具的促动者。

一些伙伴关系担当所有三个角色。许多集中在某一特定的卫生状况或疾病，但很少全面解决卫生系统发展问题（虽然近期在这方面有些新行动）。

7. 这些特点对某一特定伙伴关系所作安排的结构类型带来了影响。如果具有重要资助内容，则主张要求具有更加正式的管理结构，同时对作出的资助决定负有清晰责任。如果主要发挥协调作用，则利用不很正式的管理结构，最有效地发挥作用。以任务为重点的网络（由一些组织组成的松散且没有结构的联盟，为交换信息和协调活动而开展合作）通常是发挥协调功能方面的可取选择，这是由于可以高度有效并且高效率地实现伙伴关系目标，具有最大程度的灵活度，限制通常与正式结构和管理机制有关的交易成本。

8. 在联合国系统内，有一种特别类型的伙伴关系，借此，世卫组织与许多联合国系统的机构、基金和规划署密切工作，增进协作、和谐和统一。这也是不少世卫组织决议所要求的，也属于理事机构文件所述。¹

影响和教训

9. 总体来说，全球卫生伙伴关系做出了很大贡献。重要的结果包括：增进了对大笔全新资助的可预见性；引进了新型工作方式，提高了民间社会和私立部门的参与度；就关键性的技术和业务战略做到了意见一致和协调，其实施进展得以加快；全球公共产品得到了支持；规模经济；以及提高了创新能力。并不是所有这些益处都由每一个伙伴关系

¹ 见 WHA58.25 号和 WHA59.12 号决议，及文件 A59/37 和 EB120/31。

自然产生而来，也并不是所有的卫生状况都从伙伴关系中受益，因为伙伴关系反映了发展趋势和重点。

10. 参与投资的伙伴关系对于扩展针对特定卫生问题的活动带来了显著影响，这些活动是以政府主导制定规划并由多个伙伴参与为基础的。现在，这类支持每年接近 40 亿美元。有些为非传统捐款者或创新的筹资来源（如，国际免疫融资机制）参与卫生发展开创了新渠道。他们还对使用以成果为基础的管理，以及以成果为导向的报告和监测框架发挥了促动作用。

11. 一些特定疾病的伙伴关系在实现特定的结果过程中，提高了知晓度，这是通过宣传目标疾病，协调参加伙伴的技术援助，以及联合多部门伙伴（即：民间社会、非政府组织，及私立部门）的关注点来实现的。

12. 以产品为导向的公共私立伙伴关系有益于推进创新新产品。这类伙伴关系有许多，多数是针对特定疾病的。正在努力加强他们之间的增效。

13. 除了益处之外，全球卫生伙伴关系遇到的挑战有：存在重复工作的风险，对政府和伙伴可能带来的高额交易成本，不同的责任，可变的国家所有权，国家无力吸收资金，与国家重点和制度缺乏统一性，伙伴关系的国家协调不力。已经认识到，有必要在下列方面增进国家和全球的和谐与效率：资金动员，资金分配，技术援助，监测，以及交叉方式。所有这些都加强资助的长期可预见性和可持续性，并且提高利益攸关方之间的信息传递。此外，致力于特定卫生状况的许多伙伴关系，需要与更加广泛的卫生系统发展工作、筹资和行动保持统一。

14. 作为回应，国家加强了对活跃在本国界内的全球卫生伙伴关系的协调。做的工作包括：在卫生部内创立国家协调机制，把资助伙伴关系的要求与现有的国家机制联合起来；及确保伙伴关系的活动和资助与国家计划相关联。有些国家还通过把多个合并为一个的方式，进一步促进国家协调机制的统一和增效。管理良好并且做到协调的伙伴关系对于国家努力实现千年发展目标做出了积极贡献。

15. 关于全球卫生伙伴关系的管理问题，也出现了一些具体问题，比如：责任冲突；由于必须参加多个理事会，会员国需支付高额交易成本；以及需要考虑在不同的伙伴关系之间持有更加一致的政策立场。

16. 全球卫生伙伴关系的增多带来了角色和责任不清的问题，这个问题存在于不同的参加伙伴之内，一个伙伴关系秘书处和参加伙伴之间，以及伙伴关系的参加者与活跃在某一特定领域的其它伙伴之间。特别相关的是，需要更好地理解伙伴关系的功能和任务，与参加多边机构的功能和任务之间的关系。

17. 需要进一步评估向包括世卫组织在内的各类伙伴机构提出的要求，这些要求是针对伙伴关系行动和规划向国家提供支持。世卫组织秘书处日渐关切的问题是，为了应对快速上升的伙伴关系资助活动，要求本组织相应增加对国家提供技术支持的呼声正在不断上升，且有时不可预见。工作量大量增加了，但世卫组织一般并没有得到额外捐款支持。

18. 已经做了几次尝试，解决这些问题。在援助实效问题巴黎宣言：自主决策、协调实施、目标一致、追求实效、共同负责（2005）的框架下，2005年11月举办了第三届卫生千年发展目标高层论坛，参加会议的人员很广泛，包括了发展中国家和多边机构以及捐款方的代表。制定了一套针对国家级全球卫生伙伴关系活动的最佳实践原则；这些原则主要侧重于对国家提供大量资助的伙伴关系；但是，许多与其它类型的伙伴关系有关，该伙伴关系涉及作为参加伙伴的国家政府。像全球疫苗和免疫联盟和遏制结核病行动等伙伴关系，已经批准了这些原则，有些捐款方正在用以指导其参与的活动。

19. 全球卫生伙伴关系活动包含的一些核心内容应为：

- (a) 提高其活动与国家发展战略的一致性，增加地方对活动的所有权；
- (b) 增加伙伴之间与国家发展战略的统一与和谐，并伴有可持续且可预见的资助；
- (c) 依赖以结果为基础的管理，并加强国家能力，同时使用高效的报告程序；
- (d) 确保向国家和伙伴提供及时透明信息；
- (e) 增加范围广泛的利益攸关者在伙伴关系理事机构的代表性。

世卫组织与伙伴关系的关联

20. 纵贯历史，世卫组织与广泛活跃在卫生领域的公立、私立和民间社会实体一道工作，这种工作经常通过协作和咨询网络、联盟和论坛方式来进行。这些努力对于帮助世卫组织在国际卫生工作方面发挥指导和协调当局的作用是非常重要的。

21. 2006-2015 年第十一个工作总规划认可了全球卫生的天地日益增加的复杂性，描述了世卫组织在卫生方面的领导作用，将参与需要联合行动的伙伴关系确定为重点，这成为本组织的一项核心功能。2008-2013 年中期战略计划，以及与国家重点协调制定的世卫组织国家协调战略，强化了本组织与伙伴合作及在伙伴关系方面的战略性重视。世卫组织《组织法》第二条以及卫生大会许多决议，对与其它伙伴的协作和协调给予了支持。这些决议进一步支持世卫组织酌情主持与卫生相关的伙伴关系，以实现世卫组织的战略目标。

22. 世卫组织采取了范围广泛的行动，支持全球卫生伙伴关系。行动的方式有：参与其管理，在技术和卫生系统方法上发挥领导作用，与伙伴联合制定计划，向国家提供具有成本效益的技术支持，推进有关伙伴更广泛参与特定伙伴关系的主题领域活动，以及对涉及类似问题的伙伴关系加强协调。世卫组织已经适应了全新挑战，并且经常在有利害冲突的情况下，提供战略方向和协调。本组织还重视共同框架内的成果，努力支持国家的所有权，召集许多国家国家伙伴和部门，建立支持国家卫生目标的联盟，并评估其影响。

23. 为支持国家的全球卫生伙伴关系，世卫组织区域和国家办事处开展的活动在不断增加，以便有助于提高与国家重点的统一，加强国家卫生系统并增进与技术规划的联系，以及建立国家能力，管理多个伙伴关系和结为伙伴活动。世卫组织在帮助协调卫生部机制方面发挥战略性作用，帮助伙伴与国家卫生重点保持统一，并采取全面参与式方法应对卫生系统发展。

24. 在评估何时及怎样加入某一卫生伙伴关系时，世卫组织评价在动员伙伴、知识、资源及增效等方面给卫生带来的附加值；伙伴关系是否与世卫组织的某一清晰目标相关，与世卫组织目标以及国家发展目标相一致，并确保利益攸关方的充分参与和清晰的伙伴作用；是否对工作进行了清晰描述和监测。

25. 世卫组织在卫生伙伴关系方面发挥两个主要作用：

(a) 在战略和技术层面，作为一个伙伴参与。这包括协调与其它伙伴的活动，向国家和伙伴提供卫生部门领导、技术指导和支持；及

(b) 在一些情况下，作为伙伴关系的主持组织并由此为其提供秘书处。这一行为给予伙伴关系法律实体地位，其秘书处成为世卫组织秘书处的一部分，并分享法律地位。这样，世卫组织接受了提供利于伙伴关系工作的行政和管理功能和服务的责任，比如，财务管理，信托基金，采购，人力，合同框架，物质办公区和设备。

26. 这两个作用有区别，然而主持安排可能源自于从战略上参加伙伴关系而作出的决定，如果没有战略性参与，本组织也不会参加这类安排。世卫组织参与了某个伙伴关系，意味着将在其理事会或同等协调机制内发挥重要作用。世卫组织主持了大约 15 个具有管理结构的伙伴关系，还有另外 70 个由世卫组织管理的行动、规划和运动，它们具有强有力的伙伴网络但没有成形的管理结构。

27. 正式伙伴的性质可能对世卫组织带来一些具体挑战，特别是在同意担任主持组织时更是这样。带来的问题有：世卫组织和伙伴关系各自的目的和使命的清晰度，支持伙伴关系的能力，与世卫组织规章和条例的一致性，与规划预算的相互影响，以及伙伴关系如何与/或通过世卫组织区域和国家办事处开展工作的清晰度。应对这些挑战促成了一种结为伙伴方式，这包括更好地谋划，估计对资源带来的影响，考虑何时、如何参加主持伙伴关系，以及如何从这类安排中退出。

执行委员会的行动

28. 秘书处就这些国际卫生发展趋势，世卫组织在全球卫生伙伴关系和与其合作方面的未来作用，包括世卫组织能够做什么事来支持国家与其合作与协调，征询执委会的看法。

29. 请执委会注意本报告。

= = =