



伙伴关系

秘书处的报告

1. 执行委员会以往的报告¹概述了全球伙伴关系的种种好处和挑战，²表明需要卫生组织发挥更强有力的作用。委员会在其第一二三次会议上，注意到关于世卫组织参与全球卫生伙伴关系的政策指导原则草案的进度报告。³秘书处着手根据理事会成员的评论意见和进一步的磋商制定指导原则草案。由此产生的指导原则草案载于附件。
2. 为促进全球公共卫生，世卫组织从伙伴关系的非正式安排到正式安排，广泛建立了种种不同关系。这些伙伴关系的子关系，已请世卫组织托管，尤其是提供秘书处服务。
3. 所附指导原则构成了世卫组织参与不同类型非正式和正式卫生伙伴关系并评估这些关系的框架；在请秘书处同意托管某一正式伙伴关系时，它们还提供了应予适用的具体标准。
4. 如果卫生大会批准了指导原则草案，建议秘书处每年向大会提交报告，概述秘书处就指导原则所涉不同合作采取的行动，及其对世卫组织的含意。此外，秘书处将如指导原则草案中所建议的，向执行委员会提交关于请世卫组织托管一正式伙伴关系的建议供其审议。

执行委员会的行动

5. 请执行委员会注意本报告，并提供进一步指导。

¹ 文件 EB122/19、EB123/6 和 EB123/6 Add.1。

² “全球伙伴关系”主要指的是多个组织之间的合作和正式关系，在此关系中，各方分担风险，共享好处。此类伙伴关系有其自己的、独立的理事机构。

³ 文件 EB123/2008/REC/1，第一次会议摘要记录，第 6 节。

附件

全球卫生伙伴关系与合作安排的政策指导原则草案

1. 这些政策指导原则分为两个部分。第一部分侧重于世卫组织参与伙伴关系和合作安排的条件。第二部分陈述了世卫组织的体制性托管安排的指导原则，总干事将根据这些指导原则决定世卫组织的内部程序。
2. 第一部分中的一系列条件旨在指导世卫组织决定何时和如何参与伙伴关系和合作安排，以及如何发展、修改和中止此类安排。世卫组织作为一般性原则，赞同通过非正式安排促进合作的机制。此类参与还可表现为秘书处对这些安排以及全部或部分活动的实施提供支持。但对世卫组织托管非正式伙伴关系，将根据明确和严格的标准加以考虑。第二部分的指导原则草案涉及有关的正式伙伴关系，在此类安排中，世卫组织在符合世卫组织的组织法要求、规则和条例的情况下，提供托管安排和必要的秘书处支持以促进伙伴关系。适用这些指导原则将增进伙伴关系或合作安排的一致性和效率，减轻可能在各个层面上影响本组织的任何负担。

定义

3. 过去十年来，全球卫生伙伴关系和倡议的数目稳步增加。“伙伴关系”一词用于涵盖一系列加强合作的组织结构、关系和安排。它们从法律上的法人实体到没有单独管理安排的不很正式的合作。使用了“伙伴关系”、“联盟”、“网络”、“规划”、“项目合作”、“联合（宣传）运动”和“特别工作组”一类词汇。为指导原则目的，“正式伙伴关系”一词指的是有独立理事机构（例如理事会或指导委员会）来决定方针、工作计划和预算的一类关系。非正式安排则没有单独的理事机构，其目的是提供众多利益相关者的合作手段，称为“合作安排”。本报告指的是包括“伙伴关系和合作安排”在内的所有这些关系。

第一部分 参与伙伴关系和合作安排的条件

4. 在世卫组织确认需要参与，或应要求参与正式伙伴关系或非正式合作安排¹的情况下，它将采用决策树来审议此类要求，并酌情确认其它选择。整体考虑包括确保伙伴关系或合作安排不会给本组织带来额外负担，最大限度减少世卫组织的交易成本，增加世卫组织工作的价值，以及坚持世卫组织的问责框架。这些条件与执行委员会考虑的下列原则密切相关²。

¹ 世卫组织使用正式伙伴关系一词是指有自己独立理事机构的关系。许多非正式伙伴关系和伙伴安排没有独立的理事结构，称为合作安排。

² 文件 EB123/2008/REC/1，第一次会议摘要记录，第 6 节。

(1) **伙伴关系或合作安排显示了明确的增值。**伙伴关系或合作安排拟议的侧重点和职能在调动伙伴、知识和资源方面应显示明确的增值，产生合力，以实现用其它方式难以在同等程度上实现的公共卫生目标。与伙伴关系或合作安排有关的交易成本应与潜在好处一道加以评估。

(2) **伙伴关系或合作安排应有与世卫组织重点领域相关的明确目标。**伙伴关系或合作安排应有明确规定的目标，关涉世卫组织的某个重点领域，体现其战略目标，并规定了现实的时限。参与将意味扩大世卫组织的核心职能、政策和较之其它组织的相对实力，并提高世卫组织规划和工作的质量和完整性。伙伴关系或合作安排应受世卫组织确立的技术规范和标准指导。

(3) **伙伴关系或合作安排支持国家发展目标。**伙伴关系或合作安排应有助于国家能力建设，世卫组织的参与将帮助协调各项努力，减轻各国的整体管理负担。有关安排应支持或加强政府指导公共卫生的原则，并与《全球卫生伙伴关系国家一级行动最佳做法原则》¹以及《援助实效问题巴黎宣言：自主决策、协调措施、目标一致、追求实效、共同负责》（2005年）和《阿克拉行动议程》中所载与卫生有关的商定统一原则和最佳协调做法保持一致。

(4) **伙伴关系或合作安排确保利益相关者的充分参与。**应通过所有利益相关者（包括有关的受益者、民间社会和私人部门）的积极参与并尊重其各自职权，确保伙伴关系或合作安排的合法性。传统公共卫生部门之外的组织和机构的贡献将促进伙伴关系或合作安排。在适当时，世卫组织应鼓励与跨部门关系结为伙伴。

(5) **各伙伴的作用明确。**为争取世卫组织参与进来，伙伴关系或合作安排必须清楚表明伙伴的实力，避免引入平行系统。它还必须承认世卫组织的任务和核心职能，并与之保持协调，相辅相成，不会产生重叠和冲突。对预期给世卫组织（各级）造成的额外工作负担应加以评估。

(6) **公共卫生目标先于参与者的特殊利益。**应确定和处理公私伙伴关系的风险和责任。伙伴关系或合作安排应有查明和化解利害冲突的机制。在私人商业和营利公司被视为可能伙伴时，应在设计和结构伙伴关系或合作安排时考虑到潜在的危害冲突。

¹ 关于国家一级全球卫生伙伴关系活动的最佳做法原则。卫生千年发展目标高级别论坛，全球卫生伙伴关系工作小组的报告（巴黎，2005年11月14-15日）。

(7) **伙伴关系或合作安排的结构应与拟议职能相适应。**在设计伙伴关系或合作安排的结构时，形式应服从职能。这些有重大财政含意的伙伴关系或合作安排可能需要更为正式的理事结构，明确规定供资决定的责任。非正式理事结构对主要履行协调职能的关系或安排更有效。专项任务网络（各组织交流信息和协调活动的松散联盟）通常是发挥协调作用的较好选择，因为它们对实现伙伴关系目标很有效率 and 效力；它们还具有最大限度的灵活性，可限制往往伴随正式结构和理事机制而来的交易成本。

(8) **伙伴关系或合作安排具备评估或自我监测机制。**对伙伴关系或合作安排的时间框架、目的、目标、结构和职能，应定期审查和适当修订。结束或变更伙伴关系或合作安排的条件和标准应明确表述，并考虑到有关过渡计划。

第二部分 作为东道组织的世卫组织体制安排指导原则

5. 在世卫组织确认需要或同意作为东道主为伙伴关系或合作安排提供服务的情况下，它将确保其为伙伴关系提供的秘书处服务适应世卫组织的问责框架¹和业务平台（涉及政治、法律、财政、联络和行政活动），维护世卫组织的名声、形象和声誉。

6. 世卫组织作为正式伙伴关系东道主的决定首先取决于世卫组织作为战略和技术合作者对伙伴关系的参与。最重要的是，世卫组织应作为成员之一，正式进入伙伴关系的指导机构，并采取保障措施，确保伙伴关系的决定与世卫组织的规则和政策相一致。世卫组织应与主要伙伴一道，帮助制定伙伴关系议程，查明联合行动的差距和机会。伙伴关系的工作，以及世卫组织的参与需要建立在符合世卫组织战略目标的基础上。担任伙伴关系或合作安排的东道主不能孤立地看待，而应成为世卫组织在技术和战略上参与的结果。

7. 对东道安排的考虑和实施应始终在世卫组织《组织法》、《财务条例》和《财务细则》和《人事条例》和《职员细则》以及本组织行政和其它有关规则和政策（世卫组织规则）规定的框架内进行。如世卫组织为东道主，则要求伙伴关系同意该伙伴关系秘书处的活动必须在各个方面受世卫组织规则的制约。

8. 应就世卫组织担任正式伙伴关系东道主的建议与执行委员会进行磋商。

¹ 特别参照世卫组织《组织法》第 37 条和世卫组织与东道国的总部协定。

9. 一般来说，（伙伴关系）要求世卫组织作为东道安排的一部分，履行一系列职能，包括秘书处、信托基金和/或采购职能。在承担上述任何东道职能的责任时，世卫组织必须将伙伴关系的工作纳入其自身更广泛的问责框架中。

10. 世卫组织担任一伙伴关系的东道主不仅仅是提供行政服务。获托管伙伴关系的秘书处是世卫组织秘书处的一部分，因此分享本组织的法律身份和地位。尤其是，伙伴关系的工作人员作为世卫组织的成员，享有履行其职责的适当特权和豁免。这一点在瑞士尤其重要，瑞士是世卫组织的东道国，赋予了本组织及其工作人员特殊地位，以履行《组织法》规定职能。为遵守世卫组织与瑞士联邦委员会之间的东道协定，伙伴关系秘书处的职能应成为世卫组织整体职能的一部分，不能视为独立于后一职能。世卫组织秘书处在考虑为正式伙伴关系提供东道服务时，将与瑞士当局协商。

伙伴关系秘书处

11. 如世卫组织担任一正式伙伴关系的东道主，应在世卫组织的规划中单独清晰和透明地列示后者的预期成果、工作计划和预算。这些可能纳入也可能不纳入世卫组织的规划预算；在任何情况下，它们都应被视为伙伴关系相关活动。

12. 伙伴关系秘书处应在总干事授权范围内，支持达成伙伴关系的目的是和目标，并（在世卫组织问责框架内）对伙伴关系工作计划的执行负责。

13. 伙伴关系秘书处的组织结构和具体职责应由其首长在秘书处总预算范围内，通常经与伙伴关系理事机构磋商后决定。秘书处工作人员应根据世卫组织的规则和总干事的授权进行遴选、管理和评估，并由世卫组织任命。任命伙伴关系秘书处工作人员的主要考虑应为是否能确保最高标准的效率、才干和正直。

14. 根据世卫组织作为东道组织的职能，伙伴关系所有工作人员都应仅为服务于伙伴关系秘书处而聘用。因此，除非另行商定，他们没有在世卫组织内部调任或改隶的任何权利。

规划和财务管理

15. 《2010-2011 年规划预算》¹ 将第一次明确确认和追踪伙伴关系和合作安排，包括世卫组织在战略和业务决策方面发挥专属作用，且其成果为世卫组织成果分级中正式部分的那些伙伴关系和合作安排。在此类情况中，预期成果和预算应按照世卫组织的要求编制和披露；应反映在世卫组织的绩效评估和财务报告中；应提交卫生大会（总体上按战略目标分类）。据认为世卫组织在管理以及战略和业务计划方面不具专属责任的那些（有其自己理事机构的）正式伙伴关系，将不在规划预算范围内。这一方针与世卫组织采用《国际公共部门会计准则》是一致的。

16. 世卫组织对支持伙伴关系的直接贡献应纳入规划预算，以及规划预算有关领域的预期成果、预算和工作计划内。更具体说来，这些章节内的细目应反映世卫组织的时间和财务成本、从伙伴关系中获取的收益和世卫组织为伙伴关系开展的由伙伴和其它捐助者出资的管理活动。有关信息应说明实现世卫组织预期成果所需的财政资源。

17. 如第 6 段所述，由世卫组织担任东道主的所有伙伴关系都应受世卫组织规则的制约。因此，为每一伙伴关系设立了专门的账户，以记录和报告有关的收入和开支。世卫组织应按照其自己的条例将任何现金或约当现金结余完全只用于伙伴关系的用途。

18. 两类伙伴关系之间的差异及其与规划预算的关系（见第 15 段）有其财务管理上的意义。规划预算内的伙伴关系和合作安排与所有世卫组织活动一样，受制于内部审计。规划预算外的伙伴关系，必须由伙伴关系秘书处编制单独的财务收支报表，并经世卫组织会计长办公室审核，每年提交伙伴关系的理事会。财务报表通常需要附有世卫组织外部审计员的单独审计意见。除外部审计外，规划预算外的伙伴关系还须按照世卫组织惯例进行内部审计。

19. 各伙伴关系账户的所有支付都必须符合世卫组织的《财务条例》和《财务细则》，以适当监测获款者或其它受付者的财务责任，以及规划目标的进度。

资源调动和成本回收

20. 每一伙伴关系都应负责调动适当资金以进行有效运转，包括秘书处以及其预算和工作计划中规定的各项有关活动的费用。世卫组织落实伙伴关系特定方面的义务以世卫组织收到全部必要资金为条件（如世卫组织规则所规定）。获托管伙伴关系和合作

¹ 《2010-2011 年规划预算方案草案》另行提交执委会（文件 MTSP/2008-2013(修订本（草案）)和 PPB/2010-2011）。

安排的资源调动应遵循世卫组织的规则，并应与世卫组织密切协调。获托管伙伴关系应免除世卫组织在履行其东道职能时可能发生的任何财政风险和责任。此外，由世卫组织担任东道主的伙伴关系从商业私人部门的筹资应受世卫组织关于与商业企业互动指导原则的制约。

21. 除非在世卫组织与伙伴关系的东道安排中另有说明，对世卫组织的规划支持费用应按照卫生大会或世卫组织内部政策确定的数字予以偿还。担任伙伴关系东道主可给本组织不同部分带来沉重工作负担，包括在国家一级。因此，世卫组织将寻求有关方面偿还其在为伙伴关系履行东道职能和开展其活动时发生的所有行政和技术支持费用。

联络

22. 为维护伙伴关系以及世卫组织与之联系的完整性，包括世卫组织向伙伴关系提供潜在的法律身份和本组织承担伙伴关系活动的责任，伙伴关系秘书处的内部和外部联络应遵循世卫组织的指导原则和行政程序（包括身份、媒体产品、出版物、技术报告和宣传材料）。伙伴关系秘书处与会员国、世卫组织办事处和工作人员的官方联络应通过世卫组织的正规渠道进行。伙伴关系的宣传及其外部联络应充分承认伙伴关系由世卫组织担任东道主和管理。

评估和日落条款

23. 世卫组织与其担任东道主的所有伙伴关系的安排通常应含有一项“评估和日落条款”，申明在有关安排期满之前应根据伙伴关系以往的绩效、其与世卫组织的关系、伙伴关系在此方面的持续需要、新的加强合作办法和今后的期望进行一项评估。评估之后，世卫组织与伙伴关系将讨论其结果，以从下列五种可能方法中作出选择，即：(a)在新的特定时间延续现行安排；(b)建议改变伙伴关系结构或目的，修订世卫组织的东道安排；(c)将之纳入世卫组织之内，并明确规定确保广泛和包容性的合作；(d)将伙伴关系与世卫组织分离；(e)中止伙伴关系。

= = =