世界卫生组织

执 行 委 员 会
第一四二届会议
议程项目 3.1

EB142/3 Rev.2
2018 年 1 月 26 日

《2019-2023 年第十三个工作总规划》草案

增进健康，维护世界安全，为弱势人群服务

在 2017 年 11 月执行委员会特别会议之后修订

> “健康是一项人权。不应再有人由于贫困或无法获得所需服务而生病或死亡。”——谭德塞博士

目录

1. 世界需要什么? 4
2. 世卫组织的愿景和使命 5
3. 战略重点——我们希望看到的世界 9
总目标：确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉 10
推进全民健康覆盖——全民健康覆盖受益人口新增 10 亿人 13
应对突发卫生事件——面对突发卫生事件受到更好保护的人口新增 10 亿人 20
促进人群健康——健康和福祉得到改善的人口新增 10 亿人 23
4. 战略转变——世卫组织将如何作出贡献 29
加强领导能力 29
推动在每个国家发挥影响 31
重视提供有影响力的全球公共产品 33
5. 组织转变——实现《第十三个工作总规划》所载承诺的基础 38
衡量影响以促进问责并努力取得成果 38
重塑运作模式，推动实现国家、区域和全球影响 39
改变伙伴关系、沟通和筹资方式，为各项战略重点提供资源 40
加强重要系统和流程以优化组织绩效 41
促进文化变革，确保世卫组织一体化和高绩效 43
6. 将《第十三个工作总规划》转化为行动——为规划预算、监测和绩效评估制定新的影响和问责框架 43

1. 世界需要什么？

1. 世卫组织可在今后五年显著改善全世界健康状况。为抓住这一机会，我们制定了《2019-2023 年第十三个工作总规划》。世卫组织必须围绕各项可持续发展目标开展工作，才能取得成功。《2030 年可持续发展议程》指出，健康对于全世界的未来至关重要。可持续发展目标 3 呼吁各利益攸关方“确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉”。世卫组织承诺实现这项可持续发展目标，为此将主导变革议程，支持各国实现可持续发展目标下与卫生相关的各项具体目标。

2. 近年来，全球健康状况明显改善：世界许多地区人民预期寿命增加，2016 年五岁以下儿童死亡人数比 1990 年减少 600 万人，脊灰即将被消灭，目前共有 2100 万艾滋病毒感染者正接受治疗。随着经济发展和社会发展，千百万人摆脱了极端贫困，许多国家增强了能力，能够为全球议程作出贡献。

3. 尽管取得了这些成就，各地人民的健康和福祉仍面临各种各样威胁。这些威胁相互关联，形式多样，从贫困和不平等到冲突和气候变化等，不一而足。人们仍深受传染病影响，与此同时，非传染性疾病负担日益沉重。需要采取果断行动处理妊娠和分娩并发症、精神健康障碍、物质滥用以及损伤等问题。全球仍有一半以上人口在获得卫生服务时遇到经济困难。世界目前面临严重突发卫生事件（流行病、大流行病、冲突、自然灾害和技术灾难）以及新出现的抗微生物药物耐药性问题威胁。超过 2.44 亿人（占世界人口 3%以上）离开原籍国，其中 6500 万人被迫逃离本国。全球共有 2100 多万难民，300 万寻求庇护者，估计有 4000 多万人在本国流离失所。其中许多健康危害源自社会、政治、经济和两性不平等现象以及其他因素。

4. 世卫组织是国际卫生领域权威性的指导和协调机构，负责帮助世界各国协同行动，增进人人健康。本组织有 70 年悠久历史，战果辉煌，例如消灭了天花，以及迅速扩大了对艾滋病毒感染的治疗服务等，为我们当今生活奠定了基础。但世卫组织也有过危机和疏漏。世卫组织制定《第十三个工作总规划》，就是要在现有成就[1]的基础上再接再厉，不断学习和改进，以应对各项新挑战。本组织踏上宏伟旅程，秘书处将焕然一新，推动全球卫生工作巨变，最终显著改善 70 多亿人的健康。

[1] 《2014-2019 年第十二个工作总规划》仍在执行中，因此尚未评估其执行情况，但在评估了世卫组织秘书处对卫生相关的千年发展目标作出的贡献后，考虑到最近开展的其他规划和专题评估工作，《第十三个工作总规划》借鉴了相关经验教训（http://www.who.int/about/evaluation/reports/en/，2017 年 11 月 26 日访问）。

5. 《第十三个工作总规划》指明了世卫组织的战略方向，阐述了本组织的实施方式，并提供了衡量实施工作进展的一个框架。它将指导在每个双年度**逐步推进战略重点**[1]，制定实施计划、规划预算、结果框架和业务计划。它参考了世卫组织各区域办事处的战略计划，各区域主任为此提供了合作（见专栏 1）。它涵盖 2019-2023 年，为 2020-2021 和 2022-2023 双年度规划预算以及资源调动工作奠定了基础。它还将通过总干事行使其**为 2019 年**[1] 重新配置资源的现有权力影响 2018-2019 年规划预算。

专栏 1. 《第十三个工作总规划》制定程序

2017 年 8 月，在各会员国和秘书处（包括各区域主任和世卫组织驻国家代表）参与下，根据对世卫组织工作的外部评估结果[2]，编写了《第十三个工作总规划》概念说明草案。然后，向各区域委员会提供了概念说明供其讨论。还就该文件进行了网上公开磋商。秘书处工作人员进一步审查了这一文件。各区域委员会同意，应由执行委员会第 142 届会议建议将《第十三个工作总规划》草案纳入 2018 年 5 月世界卫生大会的议程[3]。此外，执行委员会 2017 年 11 月特别会议审议了《第十三个工作总规划》草案[4]。会员国、联合国其他机构以及非国家行为者发表了意见[5]。根据收到的各方意见，在与世卫组织秘书处高级领导班子及其手下工作人员、各区域办事处以及一个专家咨商小组[6]进一步磋商后，修订了草案。本文件将提交执行委员会第 142 届会议审议。2018 年 5 月第七十一届世界卫生大会也将审议《第十三个工作总规划》。

2. 世卫组织的愿景和使命

6. 《第十三个工作总规划》基于可持续发展目标，适用于包括低收入、中等收入和高收入国家在内的所有国家。健康是各项可持续发展目标的基础。在相互关联的世界中，世卫组织在提供全球公共产品和协助确保各国人民健康方面的作用空前重要。本组织地位独特，依靠科学和证据开展工作，负责订立全球适用的规范和标准。世卫组织在迅速变化的世界中至关重要。本组织发挥不可或缺的作用，为健康和人权呐喊，力求不让任何人掉队。需要作出广泛和持续的努力，推动构建人类命运共同体，增强人们改善健康状况、处理健康问题各项决定因素和应对健康挑战的能力。

[1] **新西兰。**

[2] 世卫组织改革（2011−2017 年）第三阶段评估，（2017 年 4 月，http://who.int/about/evaluation/stage3evaluationofwhoreform25apr17.pdf?ua=1，2017 年 10 月 19 日访问）。

[3]《世界卫生组织组织法》第二十八条第(七)款规定由执行委员会“拟具特定期间工作大纲提交卫生大会审议。”

[4] 文件 EBSS/4/2。

[5] 见执行委员会《第十三个工作总规划》草案特别会议摘要记录（可自 http://apps.who.int/gb/or/获取）。

[6] 世卫组织《2019-2023 年第十三个工作总规划》草案影响框架专家咨商小组（http://www.who.int/about/what-we-do/gpw13-expert-group/en/，2017 年 12 月 28 日访问）。

7. 围绕各项可持续发展目标，《第十三个工作总规划》勾勒了世卫组织愿景。这一愿景基于世卫组织的《组织法》第一条，即：

世界上所有人都能达到可获得的最高健康和福祉水平。

8. 《第十三个工作总规划》确定的世卫组织使命是：

增进健康，维护世界安全，为弱势人群服务。

9. 世卫组织承诺尊重人权、普遍性和公正，其价值观源于其《组织法》的各项原则（见下文专栏 2）[1]。

专栏 2. 《世界卫生组织组织法》确定的一些原则（黑体为后加，以示强调）

“享受最高而能获致之健康标准，为人人**基本权利**之一。不因种族，宗教，政治信仰，经济或社会情境各异，**而分轩轾**”。

“**各民族**之健康为获致和平与安全之基本，须赖个人间与国家间之通力合作”。

“各国间对于促进卫生与控制疾病，**进展程度参差**，实为共同之危祸。而以控制传染病程度不一为害尤甚”。

10. 《第十三个工作总规划》围绕三个相互关联的战略重点（实现全民健康覆盖，应对突发卫生事件，促进人群健康）编写。制定这些战略重点的目的是确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉。这些战略依托三大战略转变（加强领导能力，推动在每个国家发挥影响，重视提供有影响力的全球公共产品），以履行世卫组织的六项核心职能[2]。最后，通过五项组织转变为这些战略重点和战略转变提供支持（见下文图 1）。

[1]《世界卫生组织组织法》（http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-editionen.pdf#page=7，2018 年 1 月 2 日访问）。

[2] 就对卫生至关重要的事项提供领导，在需要联合行动时参与伙伴关系；塑造研究议程，推动产生、转化并传播有价值的知识；制定规范和标准，推动并监督其实施；阐明符合伦理的循证政策方案；提供技术支持，推动变化，建设可持续发展的机构能力；监测卫生形势，评估卫生趋势。

图 1. 2019-2023 年《第十三个工作总规划》草案概要：战略重点和战略转变

专栏 3 高度概述了《第十三个工作总规划》的新内容或不同内容。

专栏 3. 《第十三个工作总规划》的新内容

世卫组织将根据可持续发展目标制定《第十三个工作总规划》：全世界于 2015 年制定了宏伟的可持续发展目标。世卫组织将怀着同样的雄心壮志推进卫生领域可持续发展目标，努力确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉，不让任何人掉队。每个国家均可自行确定本国实现可持续发展目标的道路，而世卫组织在推进可持续发展目标以改善健康和福祉方面发挥着不可或缺的作用。

世卫组织将衡量影响。世卫组织的工作事关所有人。世卫组织将对照《第十三个工作总规划》衡量其工作结果，并阐述本组织与其他行为者一道为支持国家取得成果和发挥影响而作出的贡献。面对不让任何人掉队这一挑战，《第十三个工作总规划》针对每项战略重点确定了获益人口新增至少 10 亿人的目标，将协助最脆弱人群作为其工作核心。此外，还将确定指标，用以衡量在成果和影响方面取得的进展。

世卫组织将确定重点。《第十三个工作总规划》有的放矢，制定了用于确保健康的生活方式和促进各年龄段所有人福祉的三项相互关联的战略重点（实现全民健康覆盖，应对突发卫生事件，促进人群健康）。为进一步突出重点，世卫组织将根据《第十三个工作总规划》确定应停止执行哪些全球战略和行动计划，并将努力确定延续那些有助于推进《第十三个工作总规划》战略重点的全球战略和行动计划，**进而在双年度规划预算中反映这些变化**[1]。世卫组织将促进在各项重点之间和在各平台之间的协同效应，并将在实施《第十三个工作总规划》期间继续突出重点。世卫组织将在开展各项重点工作中，重视减少在一国内部以及国与国之间人口健康状况不公平现象。它将根据《第十三个工作总规划》确定的各项重点指导如何配置资源。

世卫组织将加强在各级的领导作用。如果遵循世卫组织基于科学和证据的规范性指导意见，采用公共卫生领域促进健康和预防疾病方法，并推动高级别政治支持，卫生领域将发生重大变化。这需要会员国和民间社会的强大政治支持和参与。

世卫组织将推动在每个国家发挥公共卫生[2]影响。世卫组织将在国别行动中更加突出重点和更加有效地开展工作，根据国家的具体情况，与伙伴机构密切合作，参与政策对话，提供战略支持和技术援助，并协调提供服务。

世卫组织将加强其规范工作：制定规范和标准是世卫组织的一项独特职能，也是其优势所在。它体现了世卫组织在全球卫生领域的特殊地位。本组织通过卫生大会有“采定在本组织权限内任何事宜之国际协定或公约之权”，并有权制定条例和建议[3]。世卫组织秘书处将加强其在科学和证据基础上开展的规范工作，预测和评估研究与发明对公众健康的影响，并重视支持各国落实世卫组织规范、标准和协定。秘书处将支持会员国建立其卫生信息系统，加强各国收集、分析、传播和使用国家级和国家以下各级分类数据的能力，协助国家制定和监测本国政策和计划。

世卫组织将大幅调整资源调动方法。会员国与秘书处需要共同努力，为世卫组织及其工作筹集资金。彰显积极影响有助于在评定会费之外募集更多资金。世卫组织将寻求获得更灵活的多年期高质量资金。将提供成本效益证据和对最脆弱人群发挥影响的证据，以显示投资价值。世卫组织还将呼吁增加全球卫生资金，以实现各项可持续发展目标。

世卫组织将本着紧迫感大张旗鼓地开展高质量行动：全世界人民的健康不能等待。世卫组织将迅速行动，加快制定《第十三个工作总规划》。

[1] **新西兰。**
[2] **芬兰。**
[3] 见《世界卫生组织组织法》第十九条。

11. 根据《与非国家行为者交往的框架》，世卫组织必须与包括民间社会、研究机构和私营部门在内的各合作伙伴一道采取行动，并与联合国系统密切配合，以免重复工作。作为联合国发展集团以及各人道主义组织的机构间常设委员会的积极成员，世卫组织将继续加强与联合国伙伴机构的联系。根据秘书长关于联合国发展系统改革的重点，世卫组织将继续在各个方面参与执行和监测四年度全面政策审查[1,2]。世卫组织承诺支持联合国秘书长提出的“联合国一体化”建议，提高国家级业务活动的效率和效力，支持各国实现各项可持续发展目标。世卫组织将参加联合国驻地协调员系统国家工作队，在确认本组织作为国际卫生工作指导和协调机构的法定职能的情况下，加强该工作队开展卫生工作的能力。世卫组织认识到，如果取得令人满意的进展，可在 2023 年将《第十三个工作总规划》延至 2025 年，从而使世卫组织的战略规划周期与联合国大家庭的战略规划周期保持一致。

3. 战略重点——我们希望看到的世界

12. **世卫组织将确定清晰的重点。**为实现各项可持续发展目标，今后五年是极为重要的行动期。《第十三个工作总规划》确定了三项战略重点，并围绕这些重点和根据可持续发展目标制定了宏伟的前进目标。为实现这些目标，应在世卫组织协调下，由众多攸关方、特别是会员国采取共同行动。与历史趋势相比，这些目标将带来明显改善。需要围绕每项目标加大工作力度，大幅改善业绩。这些目标是意在显著加快以往趋势的延伸目标。世卫组织通过制定《第十三个工作总规划》，强烈呼吁全世界采取必要行动，推进实现可持续发展目标。

通过实现以下目标，确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉：

实现全民健康覆盖——全民健康覆盖受益人口新增 10 亿人

应对突发卫生事件——面对突发卫生事件受到更好保护的人口新增 10 亿人

促进人群健康——健康和福祉得到改善的人口新增 10 亿人

13. 虽分别予以陈述，但这些战略重点是相辅相成的。例如，加强卫生系统也会增强其抵御能力，能够在疫情传播之前更好地发现和控制疫情；改善公共卫生职能有助于实现

[1] 见 http://www.who.int/un-collaboration/system-improvement/qcpr/en/，2017 年 10 月 20 日访问）。

[2] “将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》：确保人人享有一个更美好的未来”（文件 A/72/124−E/2018/3，可自 http://undocs.org/A/72/124 获取，2017 年 12 月 13 日访问）。

全民健康覆盖和提供高质量卫生保健服务，并有助于建立必要的强大监测系统，能够早期发现和控制疾病。各项战略重点的相互关联性见下图 2。

图 2. 《第十三个工作总规划》：为确保健康的生活方式和促进各年龄段所有人的福祉制定的一套相互关联的战略重点和目标

14. “三个 10 亿”的目标是会员国、世卫组织及其他伙伴的联合工作。世卫组织可为实现《第十三个工作总规划》确定的各项目标发挥催化作用。没有任何行动方能够独自实现这些目标。许多合作伙伴（主要是会员国以及非国家行为者和世卫组织秘书处）都需为此作出贡献。需要采取集体行动和实行集体问责制，并需要展示对成果和影响作出的贡献。世卫组织制定了三项宏伟的“十亿人目标”，促请全球卫生界与本组织合作，改进和实施根据可持续发展目标制定的这些战略重点目标。

总目标：确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉

15. 世卫组织根据可持续发展目标 3（“确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉”）开展工作。世卫组织侧重于增进健康，而不是仅应对疾病，尤其应改善弱势人群的健康和减少不公平现象。秉持不让任何人掉队这一理念，本组织努力促进社会各阶层男女老幼都有机会过上健康长寿的生活。世卫组织将探索采用健康期望寿命这一指标来衡量其基本工作。可将健康期望寿命作为一项总衡量指标，与可持续发展目标 3 相一致，辅之以三十亿人受益目标，为此制定了三项互有关联的、更具体的战略重点，并确定每项战略重点的新增受益人口为 10 亿。

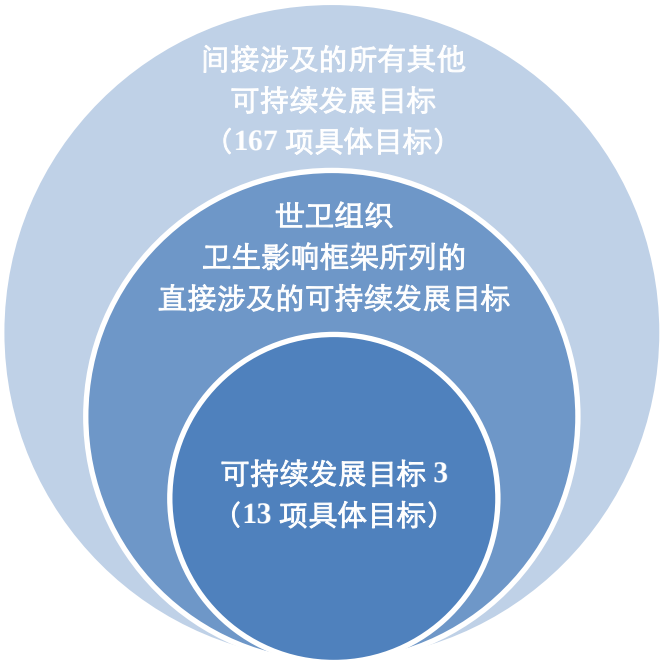
16. 自 19 世纪以来，主要由于社会经济发展并得益于公共卫生措施（如疫苗接种、营养和环境卫生等），出生期望寿命持续增加。今天，在社会经济、政治、文化、环境和经济因素影响下，疾病负担情况继续发生变化。但需要努力确保这些因素产生积极作用。如果缺乏健康素养，再加上健康促进政策薄弱，人们就很难为自己和家人作出有益健康的选择。在健康促进和疾病预防领域进行投资有助于国家缓解对卫生系统费用持续上涨的担忧，能够通过预防疾病，节约资金。

17. 健康期望寿命增速跟不上期望寿命增速，而且随着年龄增长，发病率往往会增加，功能会减退，因此，健康老龄化也是一个值得重视的重大问题。老年期残疾调整生命年大多与慢性疾患有关，这类疾患的累积影响可能会导致老年人显著丧失身体功能和依赖护理。与此同时，有越来越多的证据表明，健康老龄化取决于幼儿发展，并且是由后生决定的。确保健康老龄化是所有国家面临的一项紧迫挑战。

18. 男女之间在健康需求、风险行为、权力、对资源和信息的掌控以及在获得卫生服务方面的差异继续阻碍改善健康状况。在处理获得卫生服务机会问题和风险问题时，需要在政策和规划中作为影响健康的一项因素处理性别问题。

19. 可持续发展目标 3 是世卫组织工作的核心。此外，大约一半的可持续发展目标直接涉及本组织的活动。世卫组织的工作也间接影响其余的可持续发展目标并受其影响。图 3 显示《第十三个工作总规划》与可持续发展目标之间关系的层次。

图 3. 可持续发展目标与健康的关系



20. 需从人权角度考虑，采取跨部门方法处理健康问题的社会、环境和经济因素。鉴于社会经济地位、性别和其他社会因素等影响人们健康的因素范围很广，采取跨部门行动是可持续发展目标议程的核心。第二次国际营养会议提供了多部门的政策框架，联合国营养问题行动十年为履行这些营养承诺提供了机会。其他决定因素还有：保护和实现人权，在农业、气候、交通、住房、金融和教育等其他部门的政策，以及人们的生活环境。《关于初级卫生保健的阿拉木图宣言》（1978 年）、《渥太华健康促进宪章》（1986 年）、《健康问题社会决定因素里约政治宣言》（2011 年）、《将健康融入所有政策的赫尔辛基声明》（2013 年）以及《2030 可持续发展议程中的健康促进上海宣言》（2016 年）为综合处理这些因素提供了有用指导。

21. 《世界卫生组织组织法》确定了享有可达到的最高健康标准的权利，这项权利反映了世卫组织从人权角度确保健康生活方式的价值观。这项权利事关广泛的公民、政治、经济、社会和文化权利，包括享有适当生活水平、充足和健康的食物、衣服、住房、安全饮用水和环卫设施的权利，以及持续改善生活条件的权利。世卫组织遵循人权原则，呼吁采取公共卫生措施处理从气候变化、烟草控制到精神健康等问题。

22. 《烟草控制框架公约》显示世卫组织订立规范工作能够促进健康生活方式。该《公约》要求各缔约国履行具有法律约束力的承诺，开展跨部门对话，并与除烟草业之外的众多利益攸关方进行合作。为在烟草控制领域取得进展，需要会员国作出政治承诺，需要世卫组织开展宣传工作和提供专门技能，以支持和监督实施工作，并需要民间社会积极参与，包括监督烟草业在当地的活动。

23. 世卫组织将支持政府和社会采取行动，改善人口健康和福祉，并~~减少整个~~在生命历程中~~健康不平等现象~~**实现卫生公平**[1]。为此需要实行妥善的卫生政策，改进治理和社会结构，重点采用跨部门的“整个政府参与”，“全社会参与”以及“将健康融入所有政策”方针，全面处理健康问题的所有决定因素。

24. 在推动重点卫生工作方面遇到的一大障碍是，公共卫生部门能力不足。对许多国家的基本公共卫生职能评估结果显示，仍存在有碍实现卫生目标的重大缺口。需要加强公共卫生部门，作出适当的治理安排和建立基本体制架构，并提供更多的训练有素专业人员。世卫组织秘书处将提供循证建议和技术支持，评估和改善会员国公共卫生部门的能力和业绩，并应优先重视保护和促进健康以及监测和预防疾病。

25. 世卫组织将通过实现全民健康覆盖、应对突发卫生事件和促进人群健康，确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉。

[1] **新西兰。**

推进全民健康覆盖——全民健康覆盖受益人口新增 10 亿人

26. 全世界将于 2018 年庆祝《阿拉木图宣言》四十周年，重温**通过以人为本的基本卫生保健服务推进**[1]全民健康覆盖的重要意义。

27. 根据《世界卫生组织组织法》确立的原则，本组织将支持各国加强本国卫生系统，推动实现全民健康覆盖。推进全民健康覆盖是一项具有重大社会和经济效益的政治选择。世卫组织秘书处鼓励各国作出这一抉择[2]。

28. 世卫组织推进全民健康覆盖工作是与可持续发展目标 3.8 完全一致的，重点实现全民健康覆盖，包括提供金融风险保护，使人人享有优质的基本保健服务，人人获得安全、有效、优质和负担得起的基本药物和疫苗（详见专栏 4）。

29. 全民健康覆盖的实质是，以初级卫生保健为基石，**普及**有抵御力的以人为本的强大卫生系统。社区服务、健康促进和疾病预防是关键组成部分，**免疫接种是初级卫生保健的一个强大平台，需在此基础上推进全民健康覆盖**[3]。秘书处将支持各国向全民健康覆盖方向迈进，并确保所有人和所有社区都能获得并能使用适合其需要**和期望**的、**高质量的**~~有适当质量和有效的~~促进、预防、治疗、康复和姑息卫生服务，同时还应确保人们不会因使用这些服务而陷入经济困难[4, 5]。

30. ~~经济困难指的是，自付费用超出家庭支付能力的特定门槛，或使家庭滑落到贫困线以下。这类自付费用做法会因病致贫，导致灾难性的后果。~~**为了有效、适当满足需求和期望，需要通过贴近社区的以人为本初级卫生保健网络提供卫生服务，同时需要适当重视卫生保健的有效性、安全性、效率、连续性、一体化和协调，并需要保持卫生人员与其服务对象之间相互尊重和富有同情心的关系。如果将自付卫生保健费用控制在不超过预先设定的“灾难性”或“因病致贫”的限度，即不超出家庭的支付能力或不使家庭滑落到贫困线之下，就不会造成过度经济困难[6]。**

31. 世卫组织秘书处将与各国合作，确保以符合成本效益的方式并根据国家重点和具体情况，推进全民健康覆盖。

---

[1] **哈萨克斯坦。**

[2] 谭德塞。“条条大路通向全民健康覆盖”。《柳叶刀全球健康》，2017 年；5(9): 839-40（http://thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(17)30295-4/fulltext，2017 年 10 月 19 日访问）。

[3] **墨西哥。**

[4] **哈萨克斯坦**：~~社区服务、健康促进和疾病预防是关键组成部分。~~

[5] 什么是全民健康覆盖?（http://www.who.int/health_financing/universal_coverage_definition/en/，2017 年 10 月 22 日访问）。

[6] **哈萨克斯坦。**

32. 世卫组织将对照下文所列的基于可持续发展目标确定的全民健康覆盖新增人口的宏大目标，并结合根据可持续发展目标制定的财务困难指标，监测全球在实现全民健康覆盖方面的进展情况以及秘书处的贡献。按目前缓慢推进全民健康覆盖的速度推算，到2030 年将无法在全世界实现可持续发展目标 3.8。为了到 2030 年实现可持续发展目标3.8，世界将需要到 2023 年至少达到《第十三个工作总规划》所确定的新增 10 亿受益人口的目标。对目前趋势进行的分析表明，如果到 2023 年未能实现《第十三个工作总规划》确定的全民健康覆盖目标，那么，2030 年可持续发展目标就会落空。为了达到《第十三个工作总规划》确定的全民健康覆盖目标，变化速度必须是迄今变化速度的两倍甚至三倍。在各发展机构和其他合作伙伴支持下，以及在世卫组织秘书处协助下，政府需要多管齐下，显著加大行动力度。需要通力合作，克服障碍，实现全民健康覆盖。世卫组织将大力支持各国推进全民健康覆盖，不落下任何国家。这项目标基于一套基本服务追踪指标，它绝不会抑制国家对全民健康覆盖的期望。世卫组织将与各合作伙伴一道设计该套基本服务及其一系列追踪指标。

专栏 4. 全民健康覆盖受益人口新增 10 亿人

这项目标基于可持续发展目标下的指标 3.8.1（“基本卫生服务覆盖”），根据生殖、孕产妇、新生儿和儿童健康、传染病和非传染性疾病领域追踪干预措施的可得数据进行计算，然后按照这些指标估算出全民健康覆盖人数。全世界约有一半人口无法获得这类基本卫生服务[1]。因此，为到 2030 年实现可持续发展目标下关于全民健康覆盖的具体目标 3.8，2015 年至 2030 年期间，基本卫生服务覆盖人口每五年至少需要新增 10 亿人。为确保最贫困者、最边缘化人群、妇女、儿童和残疾人获得全民健康覆盖服务，将努力监测和推动这些人平等获得服务，并确保最需要的人群不会因获得卫生服务而面临经济困难[2]。世卫组织将与有关合作伙伴一道设计与这一系列追踪指标相关的基本服务并增强业绩衡量系统。

33. 许多国家在全民健康覆盖方面取得进展。为支持国家在这方面的努力，世卫组织秘书处将协助审查和加强现有的全民健康覆盖路线图、国家卫生部门计划和区域框架。秘书处还将开展以下工作：支持国家发展本国一系列基本卫生服务；编列国家概况，在可靠绩效数据的基础上与国家进行政策对话；开展案例研究，研究国家在实现全民健康覆盖方面取得的进展，以便各国相互借鉴；支持开展能力建设，加强国家以及国家以下各级的数据系统、分析和报告工作。世卫组织各区域均已批准本区域全民健康覆盖框架和路线图（专栏 5）。

[1] 世界银行和世卫组织：“世界一半人口缺乏基本卫生服务，一亿人因医疗费用过高而陷入极度贫困状态”；2017 年（http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/half-lacks-access/en/，2017 年 12 月 13 日访问）。

[2] “全民健康覆盖服务有多大缺口？”2017 年 12 月 13 日技术说明（http://www.who.int/healthinfo/universal_health_coverage/report/uhc_report_2017_technical_note.pdf?ua=1，2017 年 12 月 14 日访问）。

专栏 5. 世卫组织各区域的全民健康覆盖框架和路线图

– 非洲。“2015–2020 年非洲卫生变革规划：全民健康覆盖构想”

– 美洲。“人人享有卫生服务和全民健康覆盖战略”（2014 年）

– 东南亚。“东南亚区域实现全民健康覆盖的战略”（2015 年）

– 欧洲。“2015–2020 年世卫组织欧洲区域加强卫生系统工作的重点：履行以人为本诺言”

– 东地中海。“东地中海区域实现全民健康覆盖的行动框架”

– 西太平洋。“全民健康覆盖：努力增进健康：西太平洋区域行动框架”（2015 年）

获得服务的机会与服务质量

34. 持续影响获得卫生服务的障碍是推进全民健康覆盖工作面临的主要挑战。这些障碍可能是经济障碍（公共资金不足和自付费用），地理障碍（人群无法获得服务或难以达及），流行病领域障碍（服务内容不符合人群的健康需求），或文化障碍（卫生服务或提供这些服务的人员缺乏有效提供或使用卫生服务所需的文化敏感度）。公平获得服务是全民健康覆盖的核心。各国最初作出政治抉择，实际承诺逐步打破这些障碍，扩大获得综合服务的机会，以满足人民需求。世卫组织秘书处将与各国合作，确定在获得卫生服务方面的障碍，并提供循证办法，支持逐步扩大获得卫生服务机会，同时确保尽可能高的质量，包括患者安全。

35. 为增强初级卫生保健的效力和效率，需要提供综合卫生保健服务。世卫组织将确保其各项规划相互协作，支持各国提供综合卫生保健服务，确保人们能够及时获得初级卫生保健以及二级和三级卫生保健服务。世卫组织还将强调需要加强卫生系统，包括通过履行基本的公共卫生职能增进健康和提供预防服务。世卫组织将与各国合作加强这些服务，协助采用数字卫生手段和其他系统创新工具，以推动改进服务。**非国家行为者尤其是**私营部门也可以在服务提供、创新、投资方面和作为雇主为全民健康覆盖作出贡献[1]**。**

[1] **法国。**

36. 初级卫生保健对推进全民健康覆盖必不可少，并对落实尚未完成的传染病议程以及孕产妇、新生儿、儿童和青少年健康议程极为重要。此外，所有卫生系统，包括最穷国家的卫生系统，都必须处理和解决日益加剧的非传染性疾病负担。而没有强大的初级卫生保健服务，就不可能做到这一点。在非传染性疾病和精神卫生领域向国家提供进一步支持的同时，世卫组织将继续支持开展传染病防控工作，包括防控可以通过疫苗预防的疾病、艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾、肝炎、被忽视的热带病以及其他媒介传播疾病（如黄热病、登革热、基孔肯雅热和寨卡病毒病）。世卫组织将矢志不渝，继续致力于消灭脊灰工作，确保世界永无脊灰，并确保在消灭脊灰后过渡期维持消灭脊灰行动的胜利果实。为维持母婴存活，世卫组织将继续努力改善获得安全、高质量服务的机会，预防新生儿死亡（新生儿死亡占五岁以下儿童死亡人数将近一半），并将改善对肺炎和腹泻病等造成儿童死亡的主要疾病的治疗服务。世卫组织将努力确保根据可持续发展目标的具体目标 3.7 普及性健康和生殖健康保健服务，包括计划生育、信息获取和教育，将生殖健康纳入国家战略和规划；并确保根据可持续发展目标的具体目标 5.6，**根据《国际人口与发展会议行动纲领》、《北京行动纲要》及历次审查会议成果文件商定的结果**[1]，普及性健康和生殖健康以及生殖权利。还需要增加人们获得安全有效手术的机会。

37. 正如《第十三个工作总规划》的其他重点一样，确保健康老龄化也是实现全民健康覆盖的关键。到 2050 年，60 岁以上人口预计将翻一番。全社会需要大力应对这一空前的人口变化。秘书处将支持会员国促进健康老龄化，协助会员国采取《老龄化与健康全球战略和行动计划》（2016 年）所列的各项行动，并落实拟于 2020-2030 年期间实施的“健康老龄化十年”。这些行动包括调整卫生系统，使其符合老年人需要，其中应特别侧重于加强老年人身体功能和管理慢性病，包括痴呆症；改善获得药物的机会；发展包括社区服务在内的长期护理系统；促进姑息治疗，创造适合老年人的环境；更好地衡量、监测和了解健康老龄化现象。

38. 在世界大部分地区，姑息治疗服务有限，对众多患者及其家人带来了本可避免的痛苦。世卫组织强调需要建立或加强卫生系统，使其能够提供完整连续的服务，使姑息治疗成为治疗服务的一部分。本组织将促进适当提供国际管制的姑息治疗基本药物，包括管理疼痛，同时防止转用和滥用这类药物。

39. 为不让任何人掉队，必须在努力支持实现全民健康覆盖的过程中，重视覆盖**尚无法获得服务的人群，例如**各年龄段中被边缘化、遭受歧视和~~难以达及~~**在地理上处于隔离状态**[2]的人群，特别是关注女性、最底层穷人、残疾人和土著人群，以及相关指标。为成功推进全民健康覆盖，需要立场公正。根据全民健康覆盖的定义，为提供从健康促进到

[1] **美利坚合众国。**
[2] **新西兰。**

姑息治疗的完整连续服务，卫生服务部门必须以公平方式预防和减轻所有年龄段各种疾病的痛苦。

40. 面对流离失所者（移民、寻求庇护者、国内流离失所者和难民等），一些国家卫生系统和社会系统已不堪重负。世卫组织从人权和公平角度看待这一问题，认为人人获得卫生服务是实现全民健康覆盖进而实现公平的重要内容，因此，本组织将帮助各国应对这一挑战。

卫生人力

41. 在任何系统和在任何国家中提供卫生保健和社会护理服务都需要有大量人力。为在城乡环境中提供安全和良好的服务，应有适合需要、能干、公平配置的卫生服务和社会服务队伍。然而，在全球范围内，即使在高收入国家，供应、需要（基于可持续发展目标）、需求（雇用能力）之间的差距越来越大，造成技能和人员短缺。短缺原因是：国家面临人口和流行病转变；需要实现全民健康覆盖的宏伟目标；并需要采用以人为本的综合服务模式。预测结果显示，到 2030 年，为实现全民健康覆盖，培养和聘用足够卫生工作者所需的投资相当于实现可持续发展目标 3 所需费用的近 50%。这些挑战说明了多部门参与的重要性和必要性，有关部门应围绕可持续发展目标 3、4、5 和 8，考虑到教育、就业、卫生、金融、性别和青年之间的相互联系，满足动态劳动力市场的需要。

42. 世卫组织将支持国家审查政策方案，包括审查适当的监管框架、卫生人力资源管理系统和信息系统以及能够满足社会当前和未来需求的教育系统。在采用对社会负责的卫生专业人员教育模式的同时，还必须扩大职业技术教育和进一步培养其他卫生服务和社会服务人员。为实行新的以人为本的综合服务模式，将需要根据国家各级的具体情况，勇于创新，优化卫生工作者和社会工作者在提供多种服务（包括在整个生命历程中提供康复和社区服务）方面的作用。在国家内部，以及往往在各经济区之间，有必要进行跨部门协调，为创造就业和体面工作机会进行投资。国家越来越需要考虑到卫生人员的全球流动和移徙问题，确保维持长期的卫生服务和社会服务队伍。将评估包括数字技术在内的新技术在大规模改变服务提供方式上的潜力。另外，鉴于全球大多数卫生人员是女性，世卫组织将特别重视两性平等和良好工作条件问题。

获得药物、疫苗和卫生产品

43. 为实现全民健康覆盖，必须能够适当获得负担得起和有质量保证的药物、疫苗和卫生产品（包括诊断试剂和医疗装置以及血液和血液产品）。在许多情况下，经济困难主要是自费买药造成的。世卫组织将协助增强政治意愿，根据世卫组织《公共卫生、创新

和知识产权全球战略和行动计划》，确保实行旨在促进适当获得卫生产品的政策，包括实行以下政策：获得仿制药和创新工具；通过有效监管来保障产品质量；在国内对医疗保险计划进行投资，以减少自付额；公允定价；消除采购和供应链中的腐败现象；促进适当使用。本组织将继续通过世卫组织预认证规划，为全球机构和有关国家采购具有质量保障的仿制药提供支持。世卫组织将继续发展预认证规划，满足各国不断变化的卫生需求。世卫组织将根据卫生需求加强对研发工作的协调，以增加获取药物（包括传统药物）和卫生产品的机会。世卫组织秘书处还将进一步重视数据和监测工作，利用例行的报销数据和支出调查结果等一切必要手段，协助卫生系统和国家开展监测和评估工作，并为满足不断变化的卫生需求而作出调整。世卫组织将与各合作伙伴和利益攸关方一道，通过支持开展监管工作和实行区域开发计划，支持当地生产卫生产品和鼓励技术转让。秘书处将努力支持各会员国增强对制定旨在获取药物、疫苗和卫生产品的有效政策的共识，支持各国实现卫生可持续发展目标。

治理和财务

44. 为推进全民健康覆盖，国家有效的治理至关重要。政府的核心作用是，制定政策和规划，组织卫生系统，监管服务，筹集资金，提供人力资源和技术。世卫组织秘书处将与各会员国合作，加强卫生治理，重点是加强提供由广大民众主导的以人为本的服务。将通过治理行动协助加强国家和地方卫生部门的能力，包括在政策制定筹资和监管方面的能力。世卫组织还将支持提高广大民众在制定政策、提供服务和监督服务方面的发言权，支持发展公民平台（例如国家卫生大会等）。

45. 为确保有足够的卫生资金，需要加强国家在创造收入、汇集资金和战略采购这三个领域的职能。国家可以通过开展以下工作提高效率：支持发展集资系统；在强大的一级卫生保健的基础上发展卫生服务网络；增强战略采购职能，例如采用循证方法和参与式方法在卫生系统中使用药物和卫生技术，并建立良好的提供者支付系统和激励机制。世卫组织支持采用全民健康覆盖方法，为发展符合人们需求特别是弱势人群需求的综合服务网络汇集资金。世卫组织秘书处将提供分析工具，并将支持国家机构制定卫生技术评估和筹资战略。本组织还将支持编制务实和注重公平的卫生预算，并支持建立追踪卫生支出制度，重点是为穷人提供服务，支持逐步实现全民健康覆盖。

卫生信息系统

46. 世卫组织秘书处将与会员国合作，改进其卫生信息系统、分析能力和全民健康覆盖领域的报告工作。本组织将支持各国发展全面有效的系统监测健康风险和决定因素，跟踪健康状况和结果，包括跟踪特定原因造成的死亡率，并评估卫生系统的绩效。世卫组

织将与联合国各区域社会经济委员会以及联合国其他机构一道，帮助国家加强民事登记和其他重要统计工作，并解决数据保密和安全问题。本组织将帮助各国收集分类数据，以衡量在实现两性平等和卫生公平方面取得的进展。世卫组织秘书处将改进和制定例行报销数据、支出研究和人口调查等标准和工具，使各国能够监测、评估和适应不断变化的卫生需求。秘书处还将推广统一的有效卫生信息系统，努力加强各国在国家级和国家以下各级跟踪全民健康覆盖指标的能力。将分析全民健康覆盖数据，跟踪全民健康覆盖目标的进展情况（另见下文关于数据的章节）。

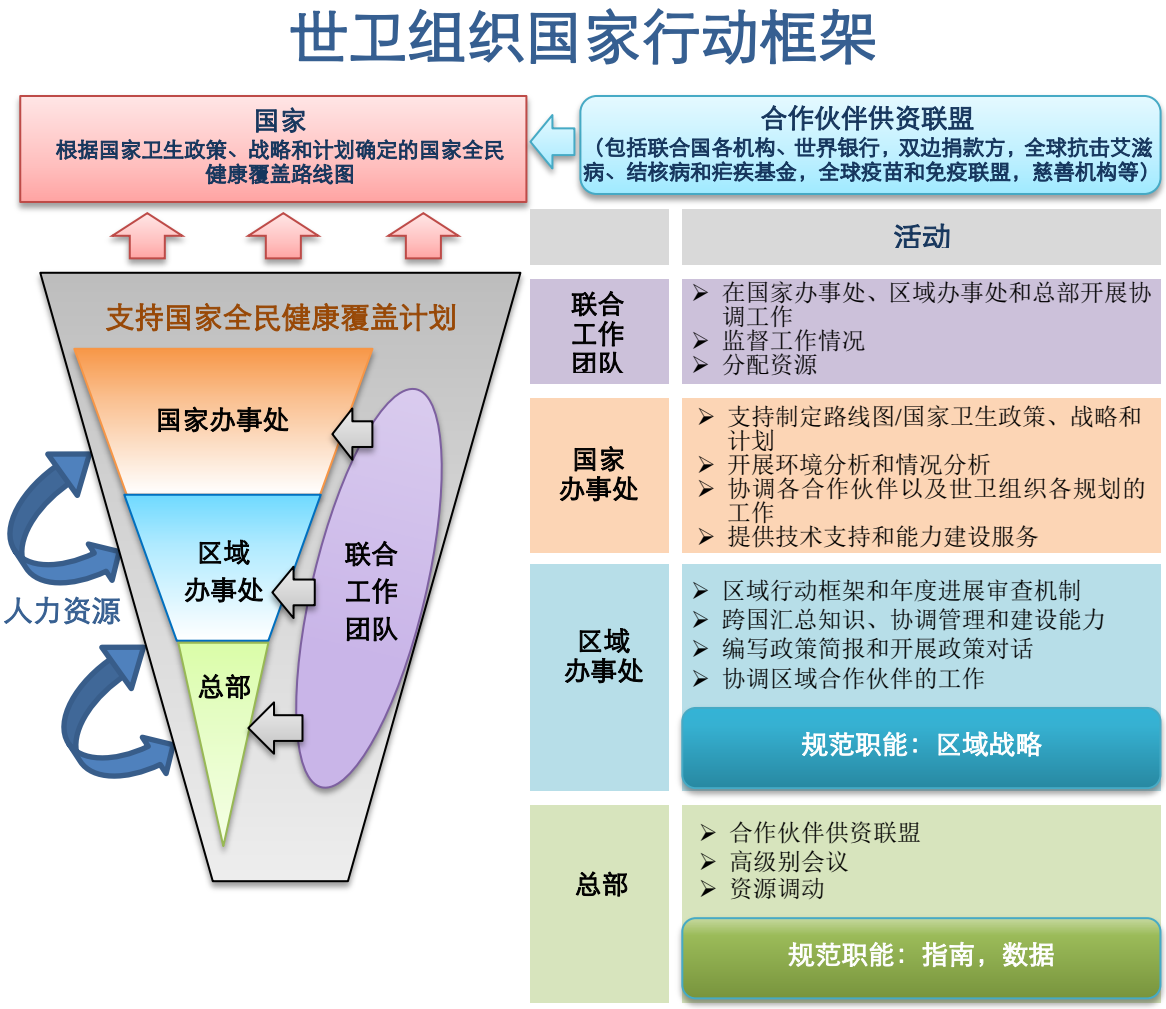
宣传倡导

47. 世卫组织将进一步发挥领导作用，提高全球对全民健康覆盖的认识。本组织将在七国集团和二十国集团会议上，在联合国大会（包括计划于 2019 年举行的联大高级别会议）上，并尽可能利用区域首脑会议的机会，强调全民健康覆盖的重要性。世卫组织将与会员国和发展伙伴统一在全民健康覆盖领域的宣传口径，并将继续促进各利益攸关方开展合作和建立伙伴关系，结成全民健康覆盖广泛联盟。它将与世界银行一道为全民健康覆盖 2030 伙伴关系提供秘书处服务。世卫组织将通过促进公民参与，民间社会对话，以及通过与政府（包括议员、财长和国家元首）互动交流，鼓励国内投资。本组织将推动国家投资于国内卫生队伍建设以及与卫生部门相关的基础设施、供应链、服务、研究和信息系统，并将提供证据表明卫生投资有利于卫生经济蓬勃发展。世卫组织将协助记录以符合成本效益的方式利用稀缺资金的良好公共财政和公共行政做法。

向国家提供支持

48. 世卫组织将利用全组织的专业知识，领导卫生领域合作伙伴之间的协调工作。将由世卫组织有关国家办事处和区域办事处根据国家重点协调这方面工作。世卫组织将汇总和利用其各项专长，其中包括关于卫生系统和特定疾病的专长，向国家提供支持并与之合作。这还将为世卫组织秘书处统一采用卫生系统和突发卫生事件协调工作新方法奠定基础。此项方法见下图 4。

图 4. 采用杠杆手段，与国家建立伙伴关系，支持国家主导全民健康覆盖领域的工作



应对突发卫生事件——面对突发卫生事件受到更好保护的人口新增 10 亿人

49. 世卫组织的这项战略重点是：

- 建立和维持国家、区域和全球所需抵御能力，使世界能够抵御流行病和其他突发卫生事件；

- 确保受到严重和长期紧急情况影响的人群能够迅速获得包括健康促进和疾病预防在内的基本医疗救生服务。

50. 世卫组织将对照下文所列的根据可持续发展目标确定的一项宏伟目标，监测世界各地在确保人口面对突发卫生事件受到更好保护方面取得的进展以及秘书处的贡献。本组织将保护最高风险人群并降低在全球造成进一步扩散和影响的风险（见以下专栏 6）。目前这方面变化势头良好，因此不大需要与以往变革速度比较。包括会员国在内，各方需要再接再厉，为实现这一目标作出重大努力。与过去的表现相比，需要明显提高绩效。

专栏 6：面对突发卫生事件受到更好保护的人口新增 10 亿人

这项目标基于可持续发展目标下的指标 3.d.1（“遵守《国际卫生条例》的能力与防范突发卫生事件”）。为实现这一目标开展工作将能显著增强卫生系统抵御力，面对突发卫生事件受到更好保护的人口将新增 10 亿人。根据历史趋势推算，世卫组织秘书处可以通过与一些国家一道开展工作，增强其对卫生突发事件的防范能力，使新增受益人口达 10 亿人。世卫组织将根据其为支持国家增强对卫生突发事件的防范能力而开展活动情况，衡量这项目标。另外，明显需要有更好的衡量进展方法，世卫组织可为此发挥主导作用。将为普及这一指标制定基准，以便任何国家都能为实现这项全球目标作出贡献。将加强衡量工具，采用暴露风险和脆弱性等变量。增强任何人口的安全，人人都会更安全。“受到更好保护”并不是指对安全状况进行任何绝对估算。世卫组织认识到有必要进一步开展工作，更准确界定和衡量流行病风险和系统抵御力等参数。本组织将为此与各部门相关合作伙伴共同完成这些必要衡量工具的开发工作。

51. 危险普遍存在，任何国家都有可能发生流行病和突发事件。现已建立全球和区域早期预警和事件监测系统；将更有系统和更及时地向核心合作伙伴、风险国家和一般公众提供信息。通过全民健康覆盖增强社区和国家抵御能力将为管理突发卫生事件风险奠定基础。早期发现、风险评估、信息共享和快速反应对于避免大量疾病、损伤、死亡和经济损失至关重要。但并不是所有国家都具备同样的突发卫生事件风险管理能力。世界安全程度与最脆弱环境紧密相连。如果面对突发卫生事件受到更好保护的人口新增 10 亿人，我们所有人都会更安全。

52. 秘书处将与各会员国和合作伙伴合作，通过实施《国际卫生条例（2005）》和《仙台减少灾害风险框架》，在预防风险、发现、防范和应对突发事件以及在突发事件后恢复工作等各个阶段，针对所有危害，增强对突发卫生事件的发现和风险管理能力。作为人道主义领域卫生群组牵头机构，世卫组织将发挥核心作用，开展有关活动，并将与世卫组织在气候变化领域的工作紧密协调。本组织将开展合作，针对所有危害采取行动，根据基本公共卫生职能和《国际卫生条例（2005）》所要求的核心能力，建立强有力的注重公众健康和以人为本的卫生系统、机构和网络，逐步加强国家当局和当地社区管理突发卫生事件的能力。在进行事后审查、开展自我评估和外部评估并进行模拟测试之后

制定国家实施和维持关键核心能力行动计划有助于更好地在地方、国家和全球各级保护人群。将在这些行动计划中列入安全医院倡议等具体防范规划。

53. 为建立更强大和更稳健的国家卫生系统，将通过区域和全球警戒和反应机制提供支持，发出预警和协调必要的国际支持，遏制和减轻突发卫生事件的影响。世卫组织还将与各合作伙伴协作，确定和协调必要的研发和创新工作，以更好地发现、预防和应对新的和新出现的疾病以及其他风险。本组织将协调和鼓励会员国发展可以在突发卫生事件中动员起来的卫生保健后备队。

54. 世卫组织努力为最弱势人群、特别是为在脆弱和受冲突影响的国家中最弱势人群服务，包括向这些环境中受到严重影响的妇女、儿童、老人、残疾人和穷人提供服务。这些国家受到大量严重流行病影响，可持续发展目标领域的工作严重不足，因此应在突发事件、全民健康覆盖和健康人群这三个方面开展工作。流离失所者尤其脆弱。世卫组织秘书处将与国家当局及各合作伙伴协作，确保提供挽救生命的基本卫生服务，包括提供健康促进和疾病预防服务、精神健康和社会心理支持以及包括支持纯母乳喂养在内的营养服务，并为最需要的人群提供服务。秘书处将支持在人道主义紧急情况期间开展为受影响人群接种疫苗和其他防疫运动（例如联合开展大规模防控脊灰、霍乱和疟疾活动）。实施世卫组织新的控制媒介战略也是该工作的一项重要内容。世卫组织将努力确保根据可持续发展目标的具体目标 3.7 普及性健康和生殖健康保健服务，包括计划生育、信息获取和教育，将生殖健康纳入国家战略和规划；并确保根据可持续发展目标的具体目标 5.6，**根据《国际人口与发展会议行动纲领》、《北京行动纲要》及历次审查会议成果文件商定的结果，[1]**，普及性健康和生殖健康以及生殖权利。

55. 在这些环境下，世卫组织的重点是预防卫生系统崩溃，维持关键服务，并在危机和冲突后重建卫生系统。这一挑战还显示，突发卫生事件与全民健康覆盖紧密相联。卫生系统需要预防、防范、发现、应对这些突发事件并恢复运转，而薄弱和脆弱的卫生系统会使突发事件变得更加复杂。突发卫生事件会削弱卫生系统，而薄弱的卫生系统则会加剧突发卫生事件。除了对照全民健康覆盖目标监测成果实现情况外，世卫组织还将通过衡量干预措施的获得机会和开展情况，跟踪本组织在受影响国家开展应急工作的效用。

56. 突发卫生事件规划的结果框架规定了世卫组织处理突发卫生事件方针[2]，努力确保：

- 受突发卫生事件影响的人口可以利用挽救生命的基本卫生服务和公共卫生干预措施；

[1] **美利坚合众国。**

[2] 见 http://www.who.int/about/finances-accountability/funding/financing-dialogue/emergencies-programme-results-framework.pdf（2017 年 10 月 20 日访问）。为编制《2018-19 年规划预算》更新了有关内容。

- 所有国家都有适当工具，能够减轻高威胁传染病危害带来的风险；
- 所有国家评估并处理突发卫生事件防范领域的重大缺陷，包括在《国际卫生条例（2005）》核心能力和针对所有危害的突发卫生事件风险管理能力方面的缺陷；
- 世卫组织突发卫生事件规划有充足资源并高效运作，为国家突发卫生事件规划提供支持。

57. 过去两年期间大幅调整了突发卫生事件规划。根据独立监督和咨询委员会的调查结果开展工作并取得了很大进展。为进一步加强该规划，将需要改变世卫组织一些业务程序和加强世卫组织国家办事处的工作。这些变革是需要在整个组织开展的全组织重点工作。

58. 紧密联系全民健康覆盖将有助于在以下一些领域开展工作：防范；为难民和移民提供卫生服务；防止脆弱国家、受冲突影响国家和薄弱国家的卫生系统崩溃；利用恢复机会“重建更好”的卫生系统。埃博拉危机显示，当地社区大力参与至为重要。

59. 随着世界即将消灭脊灰，必须保留对维持无脊灰世界必不可少的某些职能。此外，脊灰规划协助加强了卫生系统，因此，在缩减脊灰规划之际，必须保持这些广泛成果。应将目前获得脊灰资金支持的基本职能纳入更广泛的卫生工作（例如需要将综合疾病监测、疫情防备和应对系统以及脊灰病毒封存活动纳入其他生物安全和生物保障工作）。

60. 世卫组织将继续发挥关键作用，履行和协调这些职能，特别是在卫生系统脆弱或运转失灵的国家中履行和协调这些职能，利用在这些国家中部署的大量脊灰资源促进加强总体卫生系统。

61. 世卫组织将查明在哪些国家和哪些地区停用脊灰消灭行动资源可能会明显削弱国家卫生系统提供基本免疫接种服务的能力以及发现和应对突发事件的能力。然后，秘书处将与有关国家及其合作伙伴一道制定可持续的解决办法，以维持关键能力，将这些关键能力作为应对威胁和突发事件以及重建卫生系统应急能力的基础。

促进人群健康——健康和福祉得到改善的人口新增 10 亿人

62. 世卫组织将通过五个平台来推动改善人们的健康与福祉。这五个平台的选择标准如下：其所应对的挑战损害到健康生活的前景，需要采取多部门方法来处理健康决定因素，这些挑战对人类兴亡构成巨大威胁，所涉机会成本达到数万亿美元，而世卫组织在这些

领域具有比较优势。这些相互关联的平台还支持另外两项战略重点，即推进全民健康覆盖和应对突发卫生事件。

63. 这些平台工作将采取全组织范围一体化方法，支持确保健康生活方式和促进福祉的总目标以及三项战略重点（实现全民健康覆盖、应对突发卫生事件和促进人群健康），同时充分利用彼此之间的协同效应。这些平台将成为高度政治关注、伙伴关系和资源筹集的焦点，将支持各国实施本组织制定的规范，同时这些平台也涉及广泛的合作伙伴和专家。秘书处将**管理掌管**这些平台以及相关影响和问责框架**的制定工作**[1]，确保避免各自为政状况的整体方法。

64. 虽然“促进人群健康”是一个广泛的标题，但世卫组织将通过五个平台有重点地开展促进工作。目前，下面的说明代表一个起点，将随着时间推移变得更加清楚明确。为了加快进展，在实施过程中，这些平台将检验新的想法，并寻求最有前途的机会。那些正在取得结果的领域将获得更多资源，以优化世卫组织对平台所作投资的成本效益。每个平台都会有特定的目标和指标。本组织将根据有效措施的证据和确认的机会，定期审查平台举措，并相应调整其战略。

65. 世卫组织将根据以下基于可持续发展目标的宏伟愿景（关于如何计算估计数值，见专栏 7），监测在促进人群健康方面的进展以及秘书处所做的贡献。为实现这一目标将需要包括会员国在内的多方行为者共同努力，而这也是确保可持续发展议程沿正确轨道前进的必要条件。

专栏 7. 健康和福祉得到改善的人口新增 10 亿人

健康和福祉得到改善的新增人数是通过将可持续发展目标下多个具体目标中的数据相加得出的综合估计数。估算时考虑了将在2019-2023年期间为实现健康生活目标所采取的行动，并将其与“不干预”情景（即 2023 年之前的基准状态）进行比较，同时铭记这一数据涵盖可能被重复计算的人群。综合估计数中所考虑的具体成果和影响将在影响和问责制框架中作出明确说明。制定这一目标的意图在于促进采取集体行动增进健康，并且既要加强本组织的催化作用又要加强其严格监测工作以跟踪进展情况。

[1] 新西兰。

平台 1：在生命全程加强人力资本。

66. 世卫组织旨在加强人力资本，为此将利用创新和生命全程方法，尤其以妇女、儿童和青少年为重点，提供综合服务，同时将使人们能够在各个年龄段获得生存和繁荣发展所需的信息、产品和服务。

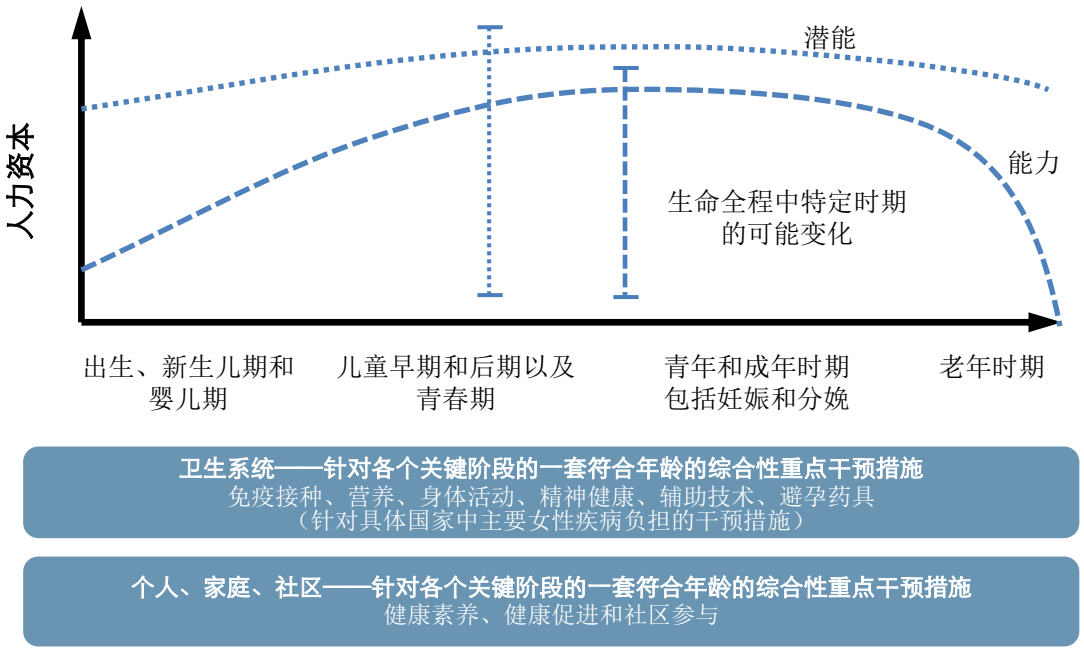
67. 生命过程中有一些关键阶段，可在这些阶段采取循证干预措施来加强人力资本，这些干预措施能应对风险因素（诸如营养和纯母乳喂养、暴力、学习和游戏等等）并促进健康与福祉，从而为人们的现在和未来以及下一代带来三重回报，在健康、社会和经济三方面实现效益。例如，低收入和中等收入国家近期经济增长的 11%是由于生命全程中可预防的死亡减少所致[1]。对幼儿、儿童和青少年的健康与发展以及对计划生育、妊娠和分娩护理进行投资所产生的利益-成本比率约可达到 10 比 1，同时还可降低以后生命中罹患精神健康障碍和非传染性疾病的比率。保持老年人的功能能力有助于降低卫生保健费用和对护理的依赖程度，并促进其福祉，使他们能够继续为社会做贡献。

68. 在性别平等和赋予女性经济权能方面，将特别强调可持续发展目标的具体目标 3.7（关于普及性健康和生殖健康保健服务）和 5.6（关于普遍享有性和生殖健康以及生殖权利）。世卫组织将努力**根据可持续发展目标的具体目标 3.7，确保普及性健康和生殖健康保健服务，包括计划生育、信息获取和教育，将生殖健康纳入国家战略和方案；并同时[2]遵循可持续发展目标的具体目标 5.6**，根据《国际人口与发展会议行动纲领》、《北京行动纲要》及历次审查会议成果文件商定的结果，确保普遍享有性和生殖健康以及生殖权利[2]。图 5 显示了如何通过在各个关键阶段由个人、家庭和社区参与实施一套基于证据的综合性战略干预措施来在生命全程加强人力资本。

[1] Jamison DT, Summers LH, Alleyne G, Arrow KJ, Berkley S, Binagwaho A 等。全球健康 2035：用一代人的时间实现全球趋同。《柳叶刀》。2013 Dec 7;382(9908):1898–955。（http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)62105-4 pmid:24309475，2018 年 1 月 5 日访问）。

[2] **美利坚合众国。**

图 5. 通过一套基于证据的综合性干预措施在生命全程加强人力资本



改编自：促进健康的生命全程方法：与可持续发展目标的协同作用[1]

69. 世卫组织将确定一套综合性重点干预措施，在生命全程中提高人类潜能；还将使用数字技术使人们能够获得必要的信息、产品和服务，以便能生存和繁荣发展并在生命全程中充分发挥其潜力；此外将检验用于在各国实施和扩大规模的方法；并将解决衡量问题，包括与世界银行的人力资本指数协调一致从而为各国提供解决方案，以及创建儿童早期发展指数。

平台 2：加速采取行动以预防非传染性疾病和促进精神健康。

70. 非传染性疾病每年导致 1500 万 30-70 岁者死亡。到 2023 年，世卫组织秘书处的目标是支持各国实现可持续发展目标下关于通过预防、治疗及促进身心健康，将非传染性疾病导致的过早死亡减少三分之一的具体目标。由非传染性疾病导致的大部分发病率和大部分过早死亡可以得到预防，办法是采取干预措施，减少四种主要的风险因素：吸烟、有害使用酒精、不健康饮食和缺乏身体活动。开展预防工作的同时必须促进公平获取对心血管疾病、癌症、糖尿病、慢性呼吸系统疾病和精神卫生问题的治疗服务。精神健康障碍占全球疾病负担的 13%，但是，大多数有关人员无法获得治疗和护理。此外，伤害和暴力是严重的风险因素，目前已经具有成本效益好的干预措施，既可预防暴力，道路交通事故和其他导致伤害的因素，又可提供受害者所需的紧急和长期服务。**特别是，相**

[1] Kuruvilla S, Sadana R, Villar Montesinos E, Beard J, Franz Vasdeki J, Araujo de Carvalho I 等人。促进健康的生命全程方法：与可持续发展目标的协同作用。《世界卫生组织简报》。2018 年（2018 年 1 月发行/首先于 2017 年 12 月在线发行）。

关的可持续发展目标具体目标要求加大力度处理道路交通伤害和暴力事件。作为联合国系统中卫生领域的牵头机构，世卫组织需要在全球和各国推动采取行动[1]。世卫组织秘书处将与会员国和其他伙伴合作，加大力度实施必要的高影响力和高成本效益措施，包括通过世卫组织非传染性疾病问题独立高级别委员会、联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队、世卫组织预防和控制非传染性疾病全球协调机制[2]、联合国营养问题行动十年和联合国道路安全协作机制开展工作，说服当选官员为促进健康作出大胆的政治选择。世卫组织将加强其领导作用和技术能力，支持各国执行将于 2018 年召开的联合国大会非传染性疾病问题特别会议的成果。世卫组织秘书处将就预防和控制非传染性疾病的“最合算措施”以及其他推荐干预措施[3]向各国提供技术援助和循证指导[4]。世卫组织将与包括民间社会和私营部门在内的其他伙伴合作，减少非传染性疾病的负担，如果有证据表明存在有害做法，世卫组织将大力予以谴责。世卫组织的循证指导将有助于各国减少盐和糖的使用；消除食品中的人造反式脂肪并**减少**[5]抗生素；调整产品配方，使其有利于健康饮食；减少烟草使用和有害使用酒精；制止向儿童销售不健康的食品和饮料；以及减少缺乏身体活动现象。世卫组织秘书处对会员国的支持将着重于《联合国大会关于预防和控制非传染性疾病问题高级别会议政治宣言》（2011 年）中所载的四个承诺领域，即治理、预防和减少风险因素、监督、监测和评价以及卫生保健。世卫组织秘书处将加强对各国的技术支持以解决精神卫生领域的治疗差距和相关人权问题，开展具有高度影响力的卫生和社会护理服务，并为常见病症提供一揽子具有成本效益的干预措施。

平台 3：加速消除和消灭有重大影响的传染病。

71. 传染病和感染（包括艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾、病毒性肝炎、性传播感染和被忽视的热带病）尽管可以得到预防和治疗，但是在大多数国家仍然是重大的公共卫生挑战，每年造成四百多万人死亡。世界现已接近消灭脊灰和麦地那龙线虫病的目标，但是仍然需要开展大规模有重点的努力才能达到这些里程碑。可持续发展目标重申了加速落实传染病的“未完成议程”的紧迫性。然而，如果不通过高成本效益和高影响力的干预措施大幅度加快预防、控制和消除工作的速度，并将针对特定疾病的防治措施纳入以人为本的卫生系统，则不可能实现到 2030 年“消除流行病”的具体目标。世卫组织将依赖其在防治传染病方面的良好记录，与合作伙伴们一道，为到 2023 年消除艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾、肝炎和被忽视的热带病作出持续努力。为了实现范式转变，世卫组织秘书处将与国家、发展伙伴和金融机构合作，协调并整合政策、战略和高影响力

[1] **巴西。**

[2] 提及该机制并不影响会员国关于该机制在 2020 年后情况的任何决定。

[3] 正式名称为“经更新的《2013-2020 年预防控制非传染性疾病全球行动计划》附录 3”，由卫生大会在 WHA70.11 号决议（2017 年）中通过。另见 http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/259232/1/WHO-NMH-NVI-17.9-eng.pdf?ua=1（2017 年 12 月 15 日访问）。

[4] MPOWER 系列措施，HEART 项目，SHAKE 技术包，RESOLVE 举措，一揽子非传染性疾病基本干预措施，终止儿童肥胖委员会，精神卫生差距行动规划，道路安全挽救生命，减少有害使用酒精的实施工具包。

[5] **秘书处。**

的干预措施；扩大工作范围以覆盖最弱势的人群并提高公平性；确保资金供应充足并提高投资的质量和效率；加强多部门和社区参与；以及扩大富有创新性的新工具和方法。世卫组织将制定针对各种不同疾病的综合性规范指导，以取代即将结束的战略（例如将于 2021 年结束的全球卫生部门艾滋病毒、肝炎和性传播感染战略）。这一平台举措将与世卫组织在全民健康覆盖和突发卫生事件方面的主要支柱充分协调一致，同时促进“将健康融入所有政策”的原则，并更加注重性别、公平和人权。世卫组织将与伙伴们合作，围绕加速议程创造政治动力，并为联合国大会首次结核病问题高级别会议（即将于 2018 年举行）和其他重大活动提供领导。本组织将与合作伙伴和会员国一道，努力维持和提高疫苗接种覆盖率，确保即使在最偏远和交通不便的地区，也不会落下任何儿童。在消除高负担传染病的同时，消灭脊灰和麦地那龙线虫病仍将是主要重点，并将着重努力制定消灭后计划。

平台 4：应对抗微生物药物耐药性。

72. 据估计，每年有 70 万人因抗微生物药物耐药性而死亡，到 2030 年，造成的国内生产总值损失将高达 3.4 万亿美元。本组织将促进会员国各部门之间就抗微生物药物耐药性问题开展政策和技术对话，并将**根据《抗微生物药物耐药性全球行动计划》、《2030 年可持续发展议程》和《大会抗微生物药物耐药性问题高级别会议的政治宣言》**[1]，提供战略支持，扩大全面和可持续的行动以应对抗微生物药物耐药性和相关的特定病原体。这些行动将包括提高社会各阶层在环境方面对这个问题的认识和理解[2]；加强全球监测平台和研究[3]；实施更加有力的感染预防和控制战略[4]；优化抗微生物药物~~在人类和动物卫生领域~~的使用[5]；并通过世卫组织/被忽视疾病药物行动全球抗生素研究与开发伙伴关系等途径推动研发工作[6]。**根据“一体化卫生”概念**，世卫组织还将**加强其与其它联合国机构及不同部门的相关伙伴的合作，包括通过其作为联合国机构间协调小组联合主席的作用以及**~~与联合国机构间协调小组密切合作，并将努力调整抗微生物药物耐药性全球行动计划和该小组的行动计划；它将加强~~粮农组织、国际兽疫局和世卫组织三方的**行动来加强合作。**~~“一体化卫生”方针~~，**世卫组织将**支持国家制定、实施和系统地更新国家行动计划~~，并继续与联合国各机构和所有相关伙伴合作，确保更有效地管理和使用抗生素、杀虫剂和创新诊断方法~~[7]。

[1] **瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。**

[2] 通过世界提高抗生素认识周，卫生保健工作者的教育和培训，卫生和兽医部门的持续教育以及农业实践。

[3] 通过推广全球抗微生物药物耐药性监测系统以及创新性诊断和分子技术。

[4] 还将在卫生机构实施水卫项目（涉及饮用水、卫生设施和个人卫生），以及促进免疫接种和世卫组织的“拯救生命：清洁你的手”运动。

[5] 通过抗微生物药物管理和技术指导，法律和法规，可持续采购，定价，监管能力和标准。

[6] 利用行为研究和目标产品概况，以及创新融资机制；通过规范性行动打击过度使用和防御性医疗；鼓励监管机构参与并促进透明的公私合作伙伴关系。

[7] **瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。**

平台 5：应对小岛屿发展中国家和其他脆弱国家中气候变化的健康影响。

73. 该平台的主要重点将是小岛屿发展中国家，但也将包括其他脆弱的国家。最脆弱的国家面临着日益加剧的气候和污染相关风险。在这些国家中，气候变化严重影响到最贫穷和最边缘化的人群以及妇女和儿童。空气污染是日益严重的非传染性疾病风险因素，每年造成 650 万人死亡。减少空气污染可降低黑碳等短期气候污染物以及二氧化碳等较长期污染物的排放量。世卫组织将加大力度预防与空气污染有关的疾病。继关于气候变化的《巴黎协定》（2015 年）和《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十三届会议（波恩，2017 年 11 月 6-17 日）所通过的决定之后，世卫组织将继续致力于处理气候变化与健康的关系以及空气污染的影响。世卫组织的目标是到 2023 年使用于维护健康的气候资金增至三倍；确保到 2030 年时所有小岛屿发展中国家的卫生系统都能抵御极端天气和气候敏感性疾病；帮助各国确保不断降低全球碳排放量，到 2030 年实现共同健康效益（这不只限于小岛屿发展中国家）。为实现这一目标，本组织将支持在国家和全球进行宣传；通过国家概况和投资理由提供证据；确保为实施工作提供技术支持和能力建设；促使卫生部获得气候资金；支持卫生保健机构加强对气候的适应能力并获取能源和水资源；与世卫组织的其他重点事项挂钩，包括加强管理气候相关突发事件风险的能力。为了增强对日益蔓延的媒介传播疾病、水源性和食源性疾病以及工作相关疾病的抵御能力，世卫组织将促进加强监督和监测，使用预警系统和采取协调有力的应对行动，包括开展提高认识活动。在缓解空气污染（即室外、家庭和工作场所空气污染）和气候变化方面，世卫组织将扩大其与国家和地方层面不同部门（包括交通运输、能源、住房、废物管理、劳动和城市规划等）的合作，监测空气质量，制定战略以便向更健康的技术和燃料过渡，从而确保所有人呼吸的空气都符合世卫组织空气质量指南的标准，并确保将科学证据转化为有效的政策。

4. 战略转变——世卫组织将如何作出贡献

74. 围绕上述战略重点将作出三项战略转变：在各级加强领导能力，推动在每个国家发挥影响，并重视提供有影响力的全球公共产品。

加强领导能力

75. 第一项战略转变依据的世卫组织核心职能是，就对全人类健康至关重要的事项提供领导，并在需要联合行动时参与伙伴关系。

76. **世卫组织将在最高政治层面倡导增进健康**。世卫组织将促进政府各级以及联合国系统内部重视健康在人类发展中的极端重要作用。世卫组织还将与一系列非国家行为者联络。为发挥全球领导作用，本组织三个层级必须通过由总干事、区域主任、副总干事和总干事办公厅主任组成的全球政策小组等机制高度协调政策并进行协作。

77. 世卫组织将在科学和证据基础上对外发出更强大的呼声，推动尤其在《第十三个工作总规划》确定的极为重要的领域中取得进展。对于任何部门（包括行业在内）所采取的经证据表明有害健康的做法，世卫组织将大力予以谴责。世卫组织根据其《组织法》将率先倡导健康权，以实现人人享有可达到的最高健康标准的目标。世卫组织还将强烈谴责冲突局势中袭击医疗设施和医疗人员的行为。

78. 世卫组织在健康生活方式和福祉方面的工作（包括推进全民健康覆盖、应对突发卫生事件和促进人群健康）既有技术性，又有政治性。卫生已成为从二十国集团到联合国安理会等广泛政治论坛的高级别政治讨论主题。世卫组织现在和将来始终是一个会员国组织；然而，当前的全球治理概念还包括一系列非国家行为者。由非政府组织、慈善基金会和私营实体等组成的合作和联盟网络影响着一系列政治和政策事务。与这类行动者交往对于世卫组织的工作至关重要。世卫组织将加强其卫生外交并努力推动全球政治机构（如二十国集团、七国集团、金砖五国）以及区域和地方政治机构注重卫生工作。事实上，通常是由地方一级政府，在市长领导下来落实“将健康融入所有政策”的方针。与此同时，世卫组织通过制定规范和标准使自己不同于全球卫生领域的其他行为者。《世卫组织与非国家行为者交往的框架》为与所有类型的非国家行为者建立伙伴关系提供了必要指导，同时保持本组织的廉正与独立，不受有害健康的利益影响。

多部门行动

79. 考虑到健康问题的主要决定因素往往超越于卫生部门范畴，因此，各国为努力实现卫生可持续发展目标，必须与卫生以外的部门一道努力，并采取“整个政府”和“全社会”参与方针。世卫组织可通过多部门行动在所有 17 项可持续发展目标下推进卫生工作。实行联合国改革议程将有助于世卫组织在国家一级更有效地与非卫生部门共同开展工作，处理气候变化和环境的健康影响以及对健康产生重大影响的其他因素。

80. 为使多部门行动成为可能，卫生行为者须能有效地参与和支持其他部门的政策进程。世卫组织将促进“将健康融入所有政策”的方针以及政府的跨部门行动和政策协调方针。世卫组织将动员国家元首参与倡导一致的多部门议程并处理其本国的主要健康决定因素。世卫组织将酌情支持私营和公共部门对初级预防进行投资，并将提供循证指导，支持健康的选择和干预措施，~~按需要~~采用《世卫组织与非国家行为者交往的框架》[1,2]。

[1] **芬兰和巴拿马。**

[2] **法国**（世卫组织将酌情支持……利益冲突）：世卫组织将酌情支持私营和公共部门对初级预防进行投资，并将提供循证指导，支持健康的选择和干预措施，**同时通过**~~按需要~~采用《世卫组织与非国家行为者交往的框架》**适当管理利益冲突。**

性别平等、卫生公平和人权

81. 世卫组织围绕各项可持续发展目标制定《第十三个工作总规划》，承诺不让任何人掉队。《世界卫生组织组织法》阐明的享有可达到的最高健康标准的权利是世卫组织所有工作的基础。世卫组织在各级参与中均承诺要在卫生领域实现性别平等、公平和权利，提高参与水平，建立抵御能力，并赋予社区权能。世卫组织承诺将性别观点纳入主流，不仅包括按性别分列数据[1]，还要把性别观点用于需求分析和规划设计。它将致力于残疾人[2]和边缘化或弱势群体（诸如移民、国内流离失所者和难民）的权利和消除歧视[3]。为响应妇女、儿童和青少年健康与人权问题高级别工作组的建议，世卫组织和联合国人权事务高级专员办事处最近签署了一个合作框架，阐明了两个机构加强合作的若干方式，其中包括在国家一级建设能力，落实基于权利的方针，以及加强现有人权机制考虑卫生问题的方式。世卫组织将抓住机会促使将可持续发展目标 5（实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能）纳入主流。它将努力消除世界各地对妇女和女童的一切形式歧视；消除公共和私人领域针对所有妇女和女童的一切形式暴力；并消除一切有害做法，如童婚，早婚和逼婚以及女性生殖器切割等。世卫组织还将确保全民健康覆盖方面的所有工作都认识到大多数卫生工作者是女性，大部分非正规照护服务由女性提供。

筹资

82. 世卫组织主张与政府首脑交流，与非国家行为者联络并支持在证据基础上编制务实的预算，说明进行国内卫生投资的理由，要求尽量减少自付额和减少灾难性的医疗支出。世卫组织还将利用其领导地位和召集能力，呼吁为卫生提供充分、持续和可预测的官方发展援助及人道主义资金，以及采取创新性筹资办法。

推动在每个国家发挥公共卫生[4]影响

83. 第二项战略转变基于世卫组织的两项核心职能，即：阐明符合伦理的循证政策方案；提供技术支持，推动变化，并建设可持续的机构能力。

84. **世卫组织将坚定地把国家置于其工作中心。**这项战略转变是《第十三个工作总规划》的核心并将成为本组织各级的重点。世卫组织将在各种环境中加强其国家级工作，以确

[1] 见第 98 段。

[2] 见《残疾人权利公约》（2016 年）（https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html，2017 年 12 月 10 日访问）。

[3] 世卫组织签署了《消除卫生设施中歧视现象的议程》（http://www.who.int/hrh/news/2017/zero_discrimination-in-health-care/en/，2017 年 10 月 20 日访问）。

[4] **芬兰。**

保产生更有力的影响。《第十三个工作总规划》指导世卫组织的重点事项和整体工作；但秘书处与每个国家交往的具体重点和方法将是灵活的，以便能考虑到国家的具体情况和能力，从而确保提供相关和有效的支持。在某些环境中，这种交往将更加注重上游层面——涉及政策、战略和规范——而在另外一些环境中则更加重视下游层面，以技术援助和加强服务提供为重点。在许多国家，需要采取多种交往方法，而且世卫组织支持的重点将随时间推移而演变。

85. 在所有国家，世卫组织都将根据国家的需要和具体情况开展政策对话，作为本组织与各国合作的基础，并由此确保世卫组织制定的规范在各国得到实施。世卫组织秘书处还可为各国提供战略支持以执行世卫组织的规范性指导，并提供技术援助以帮助建立机构和能力。在一小部分国家中，世卫组织还将在有限的时期内加强服务提供，主要目的在于协调和召集卫生部门的应对行动。

86. 为加强世卫组织在国家一级的工作，包括旨在扩大服务提供的工作，需要世卫组织国家办事处发挥领导作用，落实切合目的的人员配置结构，适当授予权力并采取能促进效益和效率的业务程序。本组织各级将支持这种注重国家影响的方针。在某些情况下，世卫组织必须作为“最后手段”履行机构间常设委员会规定的义务，担任人道主义紧急情况中卫生群组的牵头机构。但是，这类情况相对罕见。更为常见的情况是，需要世卫组织确保建立一个强有力的技术平台，并充当许多合作伙伴的召集者和协调者以支持国家当局。世卫组织秘书处将根据各国的能力和脆弱程度来调整自己的方法。

政策对话伙伴

87. 世卫组织秘书处将在履行其规范职能的基础上，加强其在所有会员国推动政策对话的作用。政策对话的重点和主题将取决于国家卫生系统的成熟度以及其他相关国家概况数据。在绩效良好的卫生系统中，这种对话可能侧重于开展创新和建立面向未来的卫生系统，进而支持和激励其他国家努力改进工作。为最大限度发挥效用，世卫组织秘书处将围绕国家需要以及世卫组织理事机构讨论和决定的相关全球专题进行对话，在设有世卫组织办事处的国家中，则应更好地利用世卫组织当地办事处的专长。世卫组织将根据全球重点，利用其可靠的知识和数据，大力支持和倡导采取政策行动。

战略支持者

88. 秘书处将提供战略支持，进一步加强卫生系统，以最大限度利用其稳健性和系统绩效，实现卫生成果、公平和财务可持续性。这将包括就全民健康覆盖的各个方面提供咨询意见。将根据具体情况，通过国家办事处，区域办事处或总部提供战略支持。

技术援助伙伴

89. 秘书处将根据国家需要提供技术援助，作为技术援助伙伴，与政府和其他伙伴合作，确定、处理和克服各种瓶颈，吸引足够资金，逐步建立更强健的机构。这种支持对于较薄弱的卫生系统以及具有中等至高度脆弱性的环境尤其意义重大。需要援助的许多会员国经常发生严重危机或在次国家级持续不断发生危机。世卫组织将通过国家办事处或适当的次国家办事处提供此种援助。有些国家可能需要技术援助或技术合作；另一些国家则可能需要综合的方法。

服务提供协调者

90. 秘书处将在极端脆弱、极易受到影响或存在大规模冲突的国家和环境中加强服务提供。这是会员国已就世卫组织突发卫生事件规划商定的方式。世卫组织秘书处目前正在某些国家中发挥这一作用。加强服务提供需要协调卫生群组，其中包括直接提供服务和用品的国际和国家合作伙伴。世卫组织将在其中许多国家协调卫生群组工作和人道主义应急计划。在采取更稳健的解决办法时，世卫组织可能需要作为例外措施和作为最后手段在短期内提供紧急援助服务。世卫组织将与联合国其他机构和提供卫生服务的人道主义行为者协调一致，通过国家办事处和次国家办事处开展活动。

91. 总之，要确定世卫组织可在某一国家提供的最佳支持，首先要通过自下而上的计划制定程序考虑国家的重点事项和需求。世卫组织国家合作战略具有关键作用，可使有关会员国和世卫组织秘书处能够确定国家一级的中期愿景和联合战略议程。国家合作战略还有助于优先考虑可使本组织发挥最大增值作用的活动，同时确认有关国家在哪些领域不需要世卫组织的直接支持。上面列出的世卫组织在国家一级提供支持的四种办法并不是对国家进行分类的依据，而是提供一个指导框架，便于审议对于每个国家而言哪些类型的支持最有意义和价值。

重视提供有影响力的全球公共产品

92. 第三项战略转变基于世卫组织的三项核心职能，即：制定规范和标准，推动并监督其实施；监测卫生状况并评估卫生趋势；塑造研究议程，推动产生、转化并传播有价值的知识。世卫组织的规范、数据以及研究与创新活动推动创造全球公共产品。世卫组织的典型职能是确保就影响人们健康的事项提供权威性和战略性信息。有效地履行这一职能需要通过经证明可改善健康结果和福祉的方式影响其他行为者的行动。

93. **世卫组织将加强其规范工作。**在所有全球卫生机构中，世卫组织具有提供独立的规范性指导的独特职能，这是其权威性和比较优势的关键所在。世卫组织制定的《烟草控制框架公约》、《国际卫生条例（2005）》和《大流行性流感防范框架》是全球卫生治理领域的一些独特文书例子。为增强世卫组织在这一领域的作用，关键是确保根据国家需求提供全球公共产品，并在国家一级产生切实的影响，而且这些影响可能是长期性的。

94. “规范、标准和公约”系指世卫组织根据国家需求提供的造福所有国家和伙伴组织而非个别国家和伙伴组织的广泛的全球公共产品[1]。根据最近对世卫组织规范职能进行的评价，可将规范性产品分为以下几类[2]。

- **法规类产品**——经卫生大会或同等机构（如食品法典委员会）批准的公约/条例/监管建议。

- **科技类规范性产品**——秘书处根据科学证据和知名技术专家的建议在广泛的专题领域制定的规范和标准。

- **健康趋势评估**——例如《世界卫生统计》、《全球疾病负担》、《世界疟疾报告》、《孕产妇死亡率》等。

95. 根据对世卫组织规范性职能的评价建议，世卫组织秘书处将：

- 在对需求和要求进行评估的基础上确定重点的规范性产品，以实现世卫组织的承诺，推动在每个国家发挥影响；许多情况下这将遵循世卫组织理事机构所做的决定；

- 制定关于设计、制作和传播/跟进所有规范性产品的指导原则和质量保障程序（像技术指南一样，包括战略、路线图和全球行动计划在内，所有规范性产品都须遵循既定标准，并将受到独立审查），包括让国际一流专家最大限度参与并发挥作用；

- 规范和简化监测和评价系统及计划，将重点放在记录所产生的影响上，而不是放在评估规范性产品的质量及其建议上。

[1] 见文件 EB130/5 Add.1。

[2] 世卫组织规范性职能评价（2017 年 7 月）。可自 http://who.int/about/evaluation/reports/en/获取（2017 年 12 月 15 日访问）。

96. 世卫组织的规范性指导将参考基因组学，表观遗传学，基因编辑，人工智能和大数据等新科学领域的发展，所有这些领域都带来了巨大变革机会，但同时也对全球卫生构成威胁。世卫组织必须引领这些新科学领域并率先应对它们带来的伦理挑战。例如，基因组学将推动个体化医学，并影响公共卫生一级和二级预防，人群和个体筛查以及药物获取的公平性。个体化医学的成本将挑战各国提供公平和普遍可及的服务的能力。世卫组织具有独特的地位，可以主动去了解和处理所涉及的伦理、监管、专业和经济问题，并提供具有普遍合法性的独立指导，以确保加强全民健康覆盖，不被新科学前沿所削弱。

97. 同时，世卫组织必须继续确保国际和国家层面的决策者和卫生工作实施者都将伦理作为其决策的核心。通过注重人的尊严等个人价值观和提倡尊重；建立义务和责任感；在国家和全球层面倡导团结互助和相互理解等价值观，世卫组织可以促进信任，提高透明度并加强问责制。世卫组织将努力确保所有政策，公共卫生干预措施和研究均以伦理为基础，并将继续在新兴卫生领域制定伦理指导。同时对于双重用途研究将给予特别考虑。

数据

98. 准确及时的数据是会员国实现可持续发展目标各项具体目标以及关于全民健康覆盖、突发卫生事件和人群健康的目标的重要资源。世卫组织是负责监测卫生相关可持续发展目标的监管机构。衡量绩效、改进规划决策和加强问责都需要数据。《世界卫生组织组织法》要求会员国提交年度报告[1]，说明健康状况和为改善健康而采取的行动。秘书处在支持会员国有效收集、分析、报告和使用数据方面发挥关键作用。世卫组织将侧重于在其具有比较优势的以下领域发挥作用：制定数据收集标准；确保全球监测的健康数据的可及性和可比性；推广一套可改进监测和评价的统一技术措施；帮助各国加强数据收集系统；增强数据透明度；促进在决策中使用数据；并鼓励通过数据增强全球、区域和国家问责制。为促进会员国更好地作出循证决策，秘书处将采取以下行动。

- **制定数据收集标准，并为会员国需要的各种数据收集平台提供工具和支持。**这项行动将包括维持世卫组织国际分类家族，其中涵盖《国际疾病分类》和《国际功能、残疾和健康分类》。该行动还将包括确定最佳衡量标准，以便通过不同的数据系统（包括出生和死亡登记、家庭调查、行政卫生服务数据系统、疾病登记簿、~~和~~监视系统**和人体测量数据**[2]等）衡量每项关键的健康结果、决定

[1]《世界卫生组织组织法》第六十一条至第六十五条（http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition- en.pdf#page=1，2017 年 10 月 20 日访问）。

[2] **厄瓜多尔。**

因素和卫生系统状况。为制定标准，需要评估和利用卫星图像、环境传感器、移动和云技术以及社交媒体等创新性数据采集、分析、报告和使用模式的潜力。

- **支持会员国适当通过卫生数据合作项目等途径加强国家各级统计能力，以确保提供优质，可及，及时，可靠和分类的卫生数据。**世卫组织将与伙伴们合作，结合国家卫生部门战略计划和审查程序，为卫生信息系统领域的国家重点事项提供有效和协调的技术和资金支持。这将涉及通报疾病，包括出生和死亡登记、慢性疾病登记簿、医院和诊所数据使用系统、电子病历、医疗费报销数据和住户调查以及抗生素耐药性概况。还将针对旨在收集卫生系统财政资源和人力资源详细信息的预算、支出和许可授权信息系统提供技术援助。将加强数据系统，以便提供当地实用信息以及区域和国家总体数据。世卫组织秘书处将与会员国合作确定主要数据缺口，以监测全民健康覆盖和卫生可持续发展目标的进展并提高效率。查明这些数据缺口将有助于提请重视数据方面的额外投资重点，同时与国家监测和评价框架保持一致。

- **支持会员国提高能力，以系统和透明的方式转化证据，为政策简报和国家决策提供参考。**将支持会员国通过全球研究，当地数据和对具体情况的了解来建立可靠的证据平台。在应用这些平台时，将支持决策者和其他利益攸关方进行审慎对话，以促进制定政策和改进绩效，这将包括支持对经济和政策进行分析。

- **促进会员国和秘书处公开报告卫生数据，并支持会员国为这些数据创建透明的数据库。**鉴于卫生公平性在可持续发展目标中的显著地位，应进一步重视详细数据（连同支持性文件）和公开通报工作。开放性数据是全球公共产品。世卫组织将与国家利益攸关方和伙伴合作，促进和支持建立由国家主管的卫生观察站。其目的是改善国家一级对卫生数据，统计数据和分析数据的开放获取，以支持和监测国家承诺，包括卫生相关可持续发展目标，全民健康覆盖以及其他国家和次国家级重点的进展情况。

- **通过收集、分析和报告促进在调查、常规数据和其他数据来源中对数据按性别、收入、残疾、种族和年龄组进行战略性分类，以制定更好的规划。**确认健康不平等现象及其助长因素对于实现卫生公平和改进规划执行工作至关重要。卫生信息系统是监测健康不平等状况的基础。

- **与负责收集、分析和战略使用卫生信息工作的学术机构和网络、非国家行为者和智囊团等相关机构进行合作，**这类举措的例子包括各种正在进行的和拟议进行的“倒计时”工作，由卫生计量学和评价研究所主导的全球疾病负担合作项目以及世卫组织各种合作中心。

- **确保获得数据和衡量标准以支持本组织的战略管理和敏捷学习**。这将使世卫组织秘书处能够对照《第十三个工作总规划》衡量自己的业绩（包括全民健康覆盖、突发卫生事件和人群健康方面的趋势）并确保及时编制《世界卫生统计》和与会员国合作管理关键数据。

- **促进捐助机构、开发银行和政府为填补重大数据缺口进行投资**。秘书处将查明每个国家在为监测《第十三个工作总规划》的战略重点和卫生相关可持续发展目标收集必要数据方面的主要缺口。将通报数据缺口，以确定在数据收集领域需引起重视的新投资重点。

研究与创新

99. 研究与创新对于作为知识型组织的世卫组织至关重要。世卫组织代管着一些特别研究规划，同时协调多国研究，并支持建设研究能力。它还从 700 多个世卫组织合作中心受益。重要的研究职能已经得到处理并已被纳入相关的战略重点：在全民健康覆盖领域纳入了为支持药物获取和预认证而进行研发的职能，在突发卫生事件领域纳入了协调突发事件中研究活动的职能。研究也是战略转变的基础：外交和宣传，以及规范性指导和协议必须以最佳科学和证据为基础。世卫组织将依赖从社会科学到实施研究等范围广泛的学科。同时，世卫组织将利用其在确定需求和转化知识方面的比较优势，促进在研究机构开展最佳研究。

100. 世卫组织还将帮助开发和扩大创新解决方案。创新可以加速实现可持续发展目标和《第十三个工作总规划》中的目标。本组织将使用各种方法，包括科技方法以及社会、商业或金融创新方法。创新思想可以源自任何地区和任何部门，并可包括“逆向”创新和南南合作。创新方面的一项重大挑战是扩大并以可持续的方式扩大规模。一些创新，特别是一些全球性创新，需要根据各种国际环境和用户情况作出巨大调整。而有些创新，例如针对当地环境开发的创新工具，如果熟悉情况的创新者利用自己的聪明才智找到因地制宜的解决办法，则很可能会获得持续应用。创新需要冒险，并需要具备容忍失败和缓减失败影响的能力。

101. 世卫组织在其具有比较优势的领域可以发挥的最有效作用是积极倡导创新，促进创新并消除创新障碍。世卫组织在这方面将注重发挥三个作用。

102. **确定创新领域**。世卫组织将重视与研究和创新供资机构联系，并将在本组织三个层级征求全组织的意见和各国的见解。根据世卫组织的战略重点，针对卫生领域具体的和所确定的需求和缺口，世卫组织可与其他机构一道呼吁开展创新工作或应对挑战。通过

确保最终用户尽早参与，世卫组织可以利用其网络最大限度开展复制和扩展工作。例如，世卫组织将促进世卫组织/被忽视疾病药物行动全球抗生素研究与开发伙伴关系、流行病防范创新联盟和二十国集团全球抗微生物药物耐药性研发合作中心等机制并与其协作，还将像制定研发蓝图时一样，帮助协调各伙伴机构。此外，本组织将促进在研究与创新领域开展南南合作。

103. **扩大创新。**世卫组织可依赖与各国政府的密切关系，在促进扩大和持续开展有效的卫生创新方面发挥独特的作用。通过将创新、创新者和创新资助者与政府联系起来，世卫组织可以促进在卫生系统内持续扩大循证创新。鉴于政府和私营部门往往是共同扩大创新的主要行动方，有时也需要与私营部门进行建设性交往。在试用创新措施并扩大应用规模过程中，世卫组织还可帮助汇总相关证据，以协助制定指南。

104. **增强创新。**世卫组织处于有利的地位，可交流成功经验和教训，这是进一步扩大并持续开展创新的关键。

5. 组织转变——实现《第十三个工作总规划》所载承诺的基础

105. 世卫组织要成功地在国家一级推动显著改善人民健康，必须对本组织的工作模式、系统和文化进行根本改变。这些组织转变将在全球政策小组指导下进行，全球政策小组将为总干事提供意见以发动变革；安排和实施转变；并确保变革以本组织各级的最佳做法为基础。

衡量影响以促进问责并努力取得成果

106. **世卫组织将监测其绩效，并**[1]建立一个独立问责机制来监测**实施《第十三个工作总规划》的成果**~~绩效~~[2]。总规划中的目标、具体目标和指标将或与可持续发展目标或与世界卫生大会批准的衡量标准相一致。世卫组织将制定一个影响和问责框架，进一步阐明结果链，以便秘书处能够监测绩效，分析资金效益和实行问责制。这种注重影响的做法将需要清楚说明世卫组织对每个目标的贡献以及本组织各个层级所作的贡献。由于进展取决于世卫组织同其伙伴们（包括政府、联合国机构、民间社会或私营部门）开展的许多联合行动，因此，与其注重确认各方取得的进展，不如注重实现影响并建立对世卫组织的信心，相信本组织有领导能力并能够为共同成就作出贡献。世卫组织的贡献在《第十三个工作总规划》中得到详细阐述并将在影响和问责框架中得到进一步阐述。世卫组织将纳入体现质量的国家案例研究，以补充量化指标。虽然《第十三个工作总规划》中

[1] **新西兰。**
[2] **俄罗斯联邦。**

提供了全球目标，但是跟踪数据需要在国家一级进行，因此，本组织各级必须具备国家概况信息和区域关于这些全球目标的报告[1]。已经建立了一个新的标准和衡量部门，帮助制定监测《第十三个工作总规划》目标和具体目标的制度。除衡量规划影响外，世卫组织还将通过平衡的计分卡来衡量战略和组织转变的进展情况。**风险管理、伦理、合规和评价的原则对于本组织的转型工作至关重要。世卫组织各级的共同责任是能够确认哪些风险可能影响与会员国商定的结果。世卫组织对会员国、合作伙伴以及整个国际社会负有责任，要保证遵循《道德操守和职业行为守则》，合理使用资源，保持世卫组织的良好声誉，从而进一步建立信任[2]。**

重塑运作模式，推动实现国家、区域和全球影响

107. 为了实现上述战略转变，特别是通过因地制宜的方法推动实现符合国情的影响，将需要改变世卫组织的运作模式。主要重点包括：

- 提高国家层面的领导素质，确保世卫组织代表具有高素质，是卫生领域有效的领导者和外交官，能够熟练指导开展国家重点工作；
- 确保与世卫组织所有会员国大力开展卓有成效的合作；
- 增强世卫组织在国家一级的能力，应具有充分的规划、财务、行政和管理权力，以便能有效实施世卫组织的工作，同时要具备关于世卫组织绩效、能见度和影响力的相应问责制；
- 确保国家战略（如国家合作战略）能推动《第十三个工作总规划》的重点事项并支持国家战略计划；同时包含明确的行动、结果链和绩效指标；
- 加强世卫组织区域办事处的作用，通过制定符合区域特点和具体情况的区域战略和行动计划，分享最佳做法和新想法以及利用权力下放产生的效率来支持实施《第十三个工作总规划》；

[1] 2015 年联合国大会通过的第 70/1 号决议（“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”）指出，目标和具体目标“顾及各国不同的国情、能力和发展程度，尊重各国的政策和优先事项。兼顾各国的国情、能力和发展水平，并尊重各国的政策和优先事项。具体目标是人们渴望达到的全球性目标，由各国政府根据国际社会的总目标，兼顾本国国情制定。各国政府还将决定如何把这些激励人心的全球目标列入本国的规划工作、政策和战略。”（见 https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld，2017 年 10 月 20 日访问）。

[2] **德国。**

- 加强世卫组织的领导力、召集力和与伙伴们的合作，包括与联合国系统各伙伴、双边和多边机构、学术界和民间社会进行合作，以便在可持续发展议程中促进健康[1]；

- 从地理角度重新分配资源，特别是技术专长，将资源尽量配置在靠近那些可通过影响产生重大变化的地区。

日内瓦理事机构会议将适当讨论世卫组织在国家环境中的作用，并将提供充分有效的监督[2]。

改变伙伴关系、沟通和筹资方式，为各项战略重点提供资源

108. 为确保提供可持续和优质的资源来实施《第十三个工作总规划》，必须制定更广泛的外部参与式变革议程，旨在确立一种更具战略性的全组织范围长期方法。新的外部参与模式将把本组织所有三个层级的资源调动职能，技术规划和沟通职能结合起来，以确保外部参与在指导下以协调的方式进行。这些努力将加强世卫组织在更广泛的全球卫生格局中的地位，并利用与政府、民间社会、慈善基金会、企业实体和多边组织建立的有效伙伴关系。

109. 为了按照《第十三个工作总规划》的宏伟愿景，资助和实现三项战略重点并取得成果，必须适当获得更灵活、协调和可预测的资金。世卫组织总部、区域和国家办事处将与会员国合作，共同筹措在评定会费之外所需的额外资金。世卫组织将同时优化赠款管理和相关的外部参与程序，进一步提高对外关系职能的绩效和透明度，并展示结果和资金效益。

110. 世卫组织处于一个合作伙伴的生态系统中，每个合作伙伴在实现可持续发展目标方面都发挥着关键作用。本组织将依赖其规范和技术专长，通过其在全球卫生领域的协调和领导作用，倡导为全球卫生工作提供充分和可持续的资金。只有这样，卫生行动者们才能合力通过实现全民健康覆盖，应对突发卫生事件和促进人群健康来确保健康生活方式和促进福祉。

111. 世卫组织只有与来自包括民间社会和私营部门在内的所有部门的合作伙伴共同努力，方能实现《第十三个工作总规划》的宏伟目标。同时，世卫组织必须保护其工作不

[1] 包括联合国发展援助框架，以便确保联合国一致行动。
[2] **德国。**

受利益冲突、声誉风险和不当影响的干扰。为了全球公共卫生的利益，世卫组织将实施《与非国家行为者交往的框架》，并与会员国和合作伙伴共同评估其进展情况。

112. 世卫组织将继续根据其战略重点开发循证公共卫生信息，开展宣传和运动。数字化和社交媒体宣传举措将着重以一致和有力的方式讲述世卫组织如何改善世界各地的生活，以显示资金的影响和结果。这种宣传将通过与民间社会、学术界和研究界、媒体、基金会和其他关键利益攸关方之间的战略伙伴关系予以增强。区域办事处和主要的国家办事处将支持开展大胆的公共交流和宣传运动。本期工作总规划中基于影响的结果框架也将为这些工作提供坚实的基础。

加强重要系统和流程以优化组织绩效

113. 为实现世卫组织的战略和组织转变将需要一支切合目的、精明能干、积极肯干、表现出色且能力增强的工作队伍。为此，应该作出几项改变。

- 切合目的。通过在本组织各级促进实行性别均等和地域代表性措施，增加多样性；通过有策略地及时招聘年轻专业人员和向其提供更多机会，更新工作队伍和执行前瞻性继任计划；以及充分实施世卫组织地域流动性政策。世卫组织重视实施可持续发展目标，这将需要更广泛的专业和技能组合，以便与许多不同部门合作，不仅要向各国提供技术建议，还要提供战略和政策建议。

- 精明能干。理顺职业路径和培育注重学习的文化，促进专业发展和提高专业能力；提升管理能力，增强权限和相应问责制，并调整方向，将国家置于本组织的中心；奖励创新与合作。

- 能力增强，积极肯干，表现出色。实行适当的职员绩效管理，为高绩效职工提供更多机会，并进一步使用专业发展和学习工具；增强合作文化；作为一项核心价值观加强世卫组织内部的相互尊重。

114. 世卫组织如果不反省自己，便无法有效地处理两性平等和卫生公平问题。世卫组织致力于实现包容性、多样性和性别均等，为总干事的高级领导班子任命的女性多于男性便可证明这一点。新总干事任期开始时，世卫组织各层级[1]的 D1/D2 级司长中 29.7%是女性，只有欧洲区域办事处实现了两性均等，在总部，28.3%的司长是女性。在第七十届世界卫生大会上，会员国代表团团长中有 31%是女性。到 2023 年，世卫组织的目标

[1] 数据来自五个区域和总部；未获得美洲区域办事处/泛美卫生组织的数据。

是要在其司长中实现两性均等并鼓励会员国在其出席卫生大会的代表团团长中实现两性均等。努力改善人员配置中的两性均等目标还包括采取具体措施支持女性担任领导职务和获得职业发展，例如为女性工作人员提供晋升机会。制定内部政策处理工作与生活的平衡问题，工作场所骚扰问题以及其他问题，可有助于增加本组织内部居于高级职位的女性人数。

115. 同样，新总干事任期开始时，世卫组织各层级[1]的 D1/D2 级司长 33.1%来自发展中国家（总部为 11.7%，非洲区域办事处为 94.7%）。到 2030 年，世卫组织的目标是至少达到这一数字的三倍，由此总部将至少有三分之一的司长来自发展中国家。努力加强多样性时也应考虑到世卫组织的实习生规划。这些实习目前没有报酬，对于许多优秀的年轻人，包括低收入和中等收入国家的年轻人是不可及的。这种状况会导致一系列不平等现象，因为世卫组织的实习机会可成为以后就业的切入点；另外这种状况也会剥夺国家的能力发展机会，无法通过回国实习生来推动提升国家能力。因此，世卫组织将努力促进更公平地获取其实习机会。

116. 世卫组织管理和行政方面的转变将包括：

- **增强管理者的权能**——在本组织三个层级的一致管理结构内，建立明确、标准化、透明和负责的授权制度，同时使风险管理以及成本管理标准制度化，并提供足够的培训和工具。

- **支持和促进规划业务的管理和行政服务与系统**——审查和完善技术和行政人员的管理和行政能力，同时还要审查和完善责任、政策和程序，以充分支持和促进规划实施，特别是：预算和规划的制定与报告，财务管理，人力资源管理和采购，包括评估世卫组织与联合国其他机构建立战略伙伴关系的机会。

- **建立有效率和成效的业务流程**——在本组织各个层级实施系统化和持续的质量改进程序，以管理变化并定期评估管理和行政服务的质量、成本和及时性。这包括在本组织各级系统地收集、记录、分享和推广最佳做法。

- **基于关键业务需求的精简并切合目标的信息技术系统**——根据界定的关键业务需求和对世卫组织各办事处或其他联合国机构使用的办法或系统进行的评价，投资建立便于用户使用并切合目的的优质、灵活和不断更新的信息技术系统。

[1] 数据来自五个区域和总部；未获得美洲区域办事处/泛美卫生组织的数据。

117. 保持对问责制和透明度的承诺很重要，不仅有助于衡量影响（见下文），而且是运作模式的基础。风险管理、合规和评价原则对本组织的转型工作至关重要。世卫组织各级的共同责任是确认和减轻可能影响秘书处绩效的风险。

促进文化变革，确保世卫组织一体化和高绩效

118. 为了培养一种高绩效的组织文化，世卫组织将着重加强以下三个层面的工作：

- 协调——本组织将拥有受其文化和氛围支持，并且对每名职员都有意义的共同目标。
- 执行——本组织将具备出色执行职责的能力、管理流程和动力。
- 更新——本组织将切实有效地了解、塑造和适应自身情况和外部环境并积极开展互动。

119. 一项重大转变将是创建一个浑然一体的组织，其人员首先隶属于世卫组织而不是各自的特定规划。本组织所有三个层级将紧密合作，明确关注国家影响、结果和问责制。世卫组织的愿景和战略与其日常活动之间将更加协调一致。此外，世卫组织还将努力营造更注重创新的文化，包括成为一个更加数字化和网络化的组织。通过这一过程，世卫组织将变得更加灵活，并能更好地适应外部环境的变化。

120. 文化变革不是一项孤立的举措，它将被纳入世卫组织当前开展的各种举措及其转型过程的每个环节。这场变革将由高层领导推动并由本组织各方掌管和主导，它将触及观念与行为，目的是实现一个以国家为中心的浑然一体的合作型组织。文化变革将通过持续对话和反馈激励本组织以及国家和合作伙伴参与。世卫组织包括秘书处和会员国，因此，必须进一步建立一种追求共同目标和相互信任的共同文化，使本组织能充分发挥其潜力。

6. 将《第十三个工作总规划》转化为行动——为规划预算、监测和绩效评估制定新的影响和问责框架

121. 为了将高级别战略转化为实施计划和规划预算，需要一个框架来指导秘书处在工作总规划所涉时期内的工作安排，阐明世卫组织秘书处的工作如何造成变化并加以衡量。

122. 在设计新的影响和问责框架时，考虑了以下指导原则：

- **注重影响和成果**——确保将《第十三个工作总规划》关于对人类健康和福祉产生影响的战略方向转化为本组织的工作。注重影响和结果将有助于避免各自为政状况。秘书处已经开始为该框架确定相关的影响和成果目标。

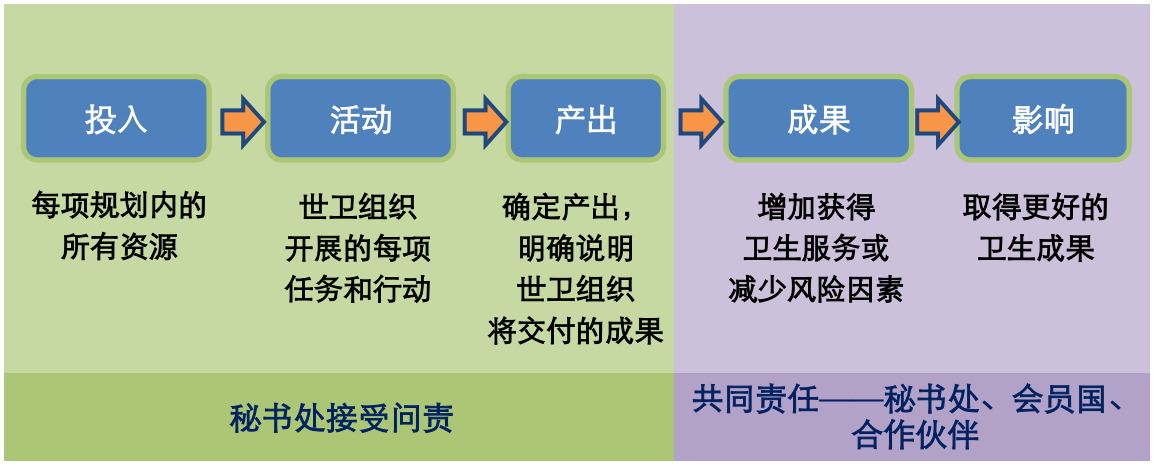
- **确保组织层面的灵活性和问责制**——以最有成效和效率的方式来组织三个层级的秘书处工作，以促进交付结果并对其问责。

- **以国家为中心**——制定一个结果框架，推动进一步以国家为重点的方针。结果框架应提供更好的基础，以便于确定世卫组织在国家一级开展的工作及其优先次序，包括更好地与国家合作战略以及国家为实现可持续发展目标而自主开展的努力保持一致。

- **促进合作**——在组织各级之间以及在规划和系统之间建立合作关系并使其制度化，以促进对结果的联合问责。

123. 世卫组织的影响和问责框架完全符合联合国内统一的结果链。下面图 6 展示了该框架。

图 6. 世卫组织的影响和问责框架



124. 根据《第十三个工作总规划》注重影响和成果的方针，世卫组织的工作将围绕八项卫生成果和两项领导作用和促进性职能方面的成果进行安排。这些成果可共同促进实现《第十三个工作总规划》中的三项战略重点。世卫组织将把自己转变为一个有成效和效率的组织，以便能够开展为实现这些成果所预期的工作。下面专栏 8 例示了初步的成果分类作为说明，在进一步制定 2020-2021 年规划预算时可能根据会员国的审批情况而有变化。

专栏 8. 《第十三个工作总规划》：成果的初步分类

- **成果 1**：加强卫生系统，支持全民健康覆盖，消除经济困境，促进公平获取，不论性别、年龄、收入和残疾
- **成果 2**：加强国家、区域和全球能力，更好地保护人们不受流行病和其他突发卫生事件的危害，确保受到突发事件影响的人口迅速获得拯救生命的基本卫生服务，包括促进健康和预防疾病
- **成果 3**：在生命全程加强人力资本
- **成果 4**：预防、治疗和管理非传染性疾病，控制其风险因素，并注重和改善精神健康
- **成果 5**：加速消除和消灭具有重大影响的传染病
- **成果 6**：减少抗微生物药物耐药性
- **成果 7**：处理包括小岛屿发展中国家和其他脆弱环境中气候变化、环境风险以及其他健康决定因素对健康的影响
- **成果 8**：加强国家在数据和创新方面的能力

世卫组织领导作用和促进性职能

- **成果 9**：加强卫生领域的领导、治理、管理和宣传
- **成果 10**：改善财务，人力和行政资源管理，努力提高透明度，高效利用资源和有效交付成果

125. 拟议结果框架中的成果是本组织工作安排和规划预算结构的支柱。

126. 新的工作安排框架作出了转变，不再遵循当前《第十二个工作总规划》的 6 个类别和 31 个规划领域的结构。《第十二个工作总规划》更加突出特定疾病和健康问题，但这有碍规划之间的合作。从注重工作的类别转向注重成果也可为在国家一级确定重点和制定规划提供更好的基础，并可更明确地与国家制定计划和开展必要工作的程序协调一致，特别是在可持续发展目标和世卫组织国家工作评估方面。

127. 《第十三个工作总规划》概述了可直接促进这些成果的秘书处工作。规划预算编制过程可进一步将此转化为详细的计划，预算编制涉及会员国、秘书处的领导团队和全组织职员。在这方面，秘书处将确保重视各级工作的协同作用，特别是在向各国交付成果方面，同时确保制定详细计划说明成果如何能促进三项战略重点。

128. 对于目前正在执行的由第七十届世界卫生大会批准的《2018-2019 年规划预算》而言，这将不会产生结构性影响。但是，秘书处将在总干事的权限内重新分配资金，以便根据《第十三个工作总规划》中的新重点事项开始逐步进行调整。2020-2021 双年度和 2022-2023 双年度的规划预算将按照上述成果，充分反映这一新的工作安排框架。至少在《第十三个工作总规划》所涵盖的两个双年度内，这将是制定规划、计划和预算的基础。~~秘书处将在一份相关文件中提供关于《第十三个工作总规划》的预算需求信息。~~[1]

129. 鉴于为实施《第十三个工作总规划》需要开展综合性工作，因此必须提供更灵活的资金。资金的质量几乎与其数量同样重要。总干事已请会员国不要对其捐款指定用途。这是信任的标志，并使管理层能够完成任务。增加评定会费也可加强世卫组织的独立性。

= = =

[1] 俄罗斯联邦。