世界卫生组织

执 行 委 员 会
第一四五届会议
临时议程项目 6.1

EB145/4
2019 年 4 月 25 日

世卫组织治理改革进程

非国家行为者的参与

总干事的报告

1. 2019 年 1 月，执委会关于世卫组织改革进程，包括转型议程和落实联合国发展系统改革的 EB144(3)号决定要求总干事“拟定一份报告，就召集会员国与具有正式关系的非国家行为者的非正式会议或论坛问题提出建议，并提交执行委员会第 145 届会议”。对执行委员会主席关于治理改革问题非正式磋商会议结果的报告[1]进行讨论后，确定了必须一并考虑的非国家行为者参与世卫组织治理的几个方面[2]。本报告是对执委会要求作出的回应。

2. 世界卫生组织《组织法》（第 18 条(h)款）规定非国家行为者参加世卫组织理事机构而无表决权，自起草和通过《组织法》的那届世界卫生大会以来一直如此[3]。《组织法》规定的任务首先通过《世界卫生组织与非政府组织的关系准则》得到了执行。2016 年，

[1] 文件 EB144/34。

[2] 见执行委员会第 144 届会议摘要记录，第 2 次会议，第 4 节。

[3] 世界卫生组织第 2 号正式记录：关于 1946 年 6 月 19 日至 7 月 22 日在纽约举行的国际卫生会议的议程、记录和最后决议的摘要报告。纽约和日内瓦：联合国世界卫生组织临时委员会；1948 年（https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85573/Official_record2_eng.pdf;jsessionid=C333675A1E09AF734DE7A8854B1DC9AD?sequence=1，2019 年 3 月 18 日访问）。

《与非国家行为者交往的框架》取代了上述准则[1]，如今该文书以及世界卫生大会和执行委员会的议事规则提供了相关规范框架[2]。

3. 为了实现其目标并推进其工作，世卫组织需要与非国家行为者交往。非国家行为者需要能够在没有表决权的情况下参加世卫组织理事机构的会议，讲述自己的贡献，供会员国审议。如《2019-2023 年第十三个工作总规划》（第 78 段）所述，“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。”自本组织成立以来，非国家行为者参与的方式确实发生了演变。通过正式关系来管理参与理事机构，正式关系“为一特权，执行委员会可授予曾为并继续为本组织利益进行了持续和系统交往的非政府组织、国际商会和慈善基金会。”[3]

4. 具有正式关系的非国家行为者在辩论结束时向世卫组织理事机构发表讲话的做法，在过去几十年中使本组织受益匪浅。然而，更多的非国家行为者参加会议和要求发言所反映出的兴趣增加并没有导致更有意义的参与。当大量非国家行为者在会员国代表发言后、辩论结束时依次发言时，他们的发言对辩论结果不再产生影响。会员国对目前的制度表示不满，非国家行为者在来函中出于各种理由也表达了同样的不满。

5. 2002 年，具有正式关系的非政府组织有 189 个。2018 年，具有正式关系的非国家行为者增至 214 个。从 1998 年到 2002 年，平均有 16 个实体在卫生大会上发表声明，11 个实体在执行委员会发表声明。这些年来，有更多的非国家行为者作了发言，一些非国家行为者就更多不同的主题发言。2018 年，非国家行为者在第七十一届世界卫生大会

---

[1] 经卫生大会 WHA69.10 号决议通过。框架中涉及参与的段落包括：

15(a) **理事机构的会议**。此类会议系指世界卫生大会、执行委员会和六个区域委员会的届会。非国家行为者的参与依照理事机构各自的议事规则、政策和惯例，以及本框架处理正式关系的部分而定。

55. 建立了正式关系的实体可应邀参加世卫组织理事机构的届会。这一特权包括：

(a) 有可能委派一名代表出席世卫组织理事机构会议、委员会会议和在其领导下召开的会议，但无表决权；

(b) 有可能在以下情况下发言：(i)应会议主席邀请；(ii)如讨论项目为有关实体特别感兴趣者，经会议主席同意；

(c) 有可能在辩论之前提交上文分段(b)中提及的发言，供秘书处在专门网站上公布。

56. 非国家行为者参加世卫组织理事机构的会议须指定一名代表团团长，并宣布其代表的附属关系。这一宣布应包括每位代表在非国家行为者内的职责，以及适当时该代表在任何附属组织中的职责。

57.区域委员会也得决定对未与世卫组织建立正式关系的其他国际、区域和国家层面 的非国家行为者予以会议资格认证的有关程序，只要该程序是依照本框架管理的。

[2] 《世界卫生大会议事规则》第四十七条拟议修正案（见文件 A72/52）行文如下：“具有正式关系的非政府组织、国际商会和慈善基金会代表可应邀出席卫生大会全体会议及主要委员会会议，根据《与非国家行为者交往的框架》、并分别经卫生大会主席或主要委员会主席邀请，参加会议，但无表决权。”

《执行委员会议事规则》第四条行文如下：“在不违反有关协定的条款情况下，联合国代表及根据《组织法》第七十条与本组织建立有效关系的其它政府间组织的代表，可参加执委会及所属委员会的会议讨论，但无表决权。这些代表还可应邀出席并参加小组委员会或其它分组讨论，但无表决权。

与本组织建立正式关系的非政府组织、国际商会和慈善基金会代表，可根据《与非国家行为者交往的框架》的规定，参加执委会会议讨论。”

[3] WHA69.10 号决议（2016 年）《与非国家行为者交往的框架》；第 50 段（https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/252790/A69_R10-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y，2019 年 3 月 18 日访问）。

上共发表 236 项声明，一些实体就 15 个不同的议程项目作了发言；一些议程项目吸引了多达 36 个非国家行为者发言。

6. 关于参加理事机构会议的情况，记录显示，代表 88 个具有正式关系的非政府组织的 444 名代表参加了第五十五届世界卫生大会（2002 年），代表 127 个具有正式关系的非国家行为者的 1500 名代表参加了第七十一届世界卫生大会（2018 年）。

7. 除了由会员国组织的活动外，具有正式关系的非国家行为者也可在卫生大会期间组织正式的会外活动。因此，2018 年，秘书处在具有正式关系的非国家行为者提交的 20 份申请中确认了 8 项正式的会外活动。

8. 自 2016 年以来，在《与非国家行为者交往的框架》生效之前，具有正式关系的实体可以提前提交声明，在专门网站上发布。这一行动的目的是让会员国在拟订自己的声明时审查这些意见，但是一些具有正式关系的非国家行为者却认为这是一种额外的限制，尽管另一些行为者抓住这个机会宣传自己的活动。对于已经提前发表声明的非国家行为者来说，如果他们的发言时间在短时间内被缩短到有时只有一分钟，那就更令人沮丧了。

9. 各区域委员会还根据自己的议事规则加大了具有正式关系的非国家行为者的参与，正如区域办事处对它们所召集的会议所做的那样。所有区域办事处都邀请非国家行为者参加区域委员会的会议和其他活动，并提供发言机会。在泛美卫生组织第五十五届指导委员会会议通过《与非国家行为者交往的框架》之后[1]，美洲区域办事处调整了其正式关系进程，非国家行为者继续获准与泛美卫生组织建立正式关系。欧洲区域办事处按照《框架》第 57 段的设想实行了一个认可制度，并与非国家行为者积极开展合作，除了让非国家行为者在区域委员会会议期间发言外，还在区域委员会的网站上发布其书面的和有记录的口头发言。非洲区域办事处组织召开了第二次世卫组织非洲卫生论坛（2019 年 3 月 26 日至 28 日在普拉亚举行）[2]，以促进伙伴关系，并为针对在非洲实现全民健康覆盖的目标进一步制定和采用联合创新战略提供对话机会。欧洲区域办事处和西太平洋区域办事处分别在届会之前就各自区域委员会临时议程上的项目向非国家行为者提供非正式的简报。

[1] CD55.R3 号决议（2016 年）。

[2] 世卫组织非洲区域办事处。第二次世卫组织非洲卫生论坛——实现全民健康覆盖和卫生安全：我们希望看到的非洲（http://africahealthforum.afro.who.int/，2019 年 3 月 19 日访问）。

非国家行为者参与联合国系统其他组织和政府间组织的治理

10. 联合国采用的模式与世卫组织不同，只是简单的认证，而不是基于具体的交往。目前，有 5161 个非政府组织享有**联合国经济及社会理事会**积极咨商地位，这使它们能够参加理事会及其许多附属机构、主要会议、机制和其他活动[1]。

11. **世界贸易组织**每年组织一个公共论坛[2]。这个为期三天、每年主题不同的活动汇集来自会员国和非国家行为者的 2000-3000 名参与者；2019 年，该论坛被延长为一个为期四天的活动。公共论坛由世界贸易组织内的一个秘书处提供服务，并利用整个组织的资源。

12. **联合国粮食及农业组织**有 110-115 个享有该组织大会授予的咨商地位的国际非政府组织以及其他一些享有总干事授予的专门咨商地位或联络地位的国际非政府组织。国际非政府组织在每年的大会前会收到秘书处的简报，并为主要会议提名三至五名代表。

13. **世界粮食安全委员会**建立了一个单独的机制：民间社会组成 11 个团体，委员会会议主席在会员国辩论期间向民间社会分配三至四个发言名额。民间社会也参与粮食及农业组织的区域磋商，并在一个民间社会机制中组织起来，该机制必须自己筹集资金。

世卫组织以前的机制和提案

14. 2000 年至 2003 年期间，秘书处在每年最后一个季度围绕世卫组织的工作规划组织为期一周的有关方面会议[3]。上一次召开这样的会议是在 2003 年，有 56 个具有正式关系的非政府组织和其他不具有正式关系的方面参加了这次会议[4]。建立一个民间社会机制的提案在 2003 年被放弃了。

15. 在前一个世卫组织改革规划的背景下，2011 年提出了创建一个世界卫生论坛的建议[5]。其预期目标是“在非正式和多利益攸关方的环境中，探讨全球卫生领域的主要行为者如何在全球和国家一级更有效地合作，以提高效率、一致性和问责制，并减少工作的分散和重复”。这项建议没有得到足够的支持，当时没有继续往下进行。

[1] 经社理事会地位概况（https://csonet.org/?menu=100，2019 年 3 月 19 日访问）。

[2] 世界贸易组织。公共论坛（https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/public_forum_e.htm，2019 年 3 月 19 日访问）。

[3] 世卫组织。有关方面会议（MIP）（http://www.who.int/mip/en/，2019 年 3 月 20 日访问）。

[4] 世卫组织。有关方面会议（日内瓦，2003 年 11 月 3 日至 7 日）。与会者名单（http://www.who.int/mip/2003/official/en/MIP%202003%20final%20LOP%20and%20Panels.pdf?ua=1，2019 年 3 月 20 日访问）。

[5] 世卫组织：世界卫生论坛：概念文件（2011 年 6 月 22 日）（http://www.who.int/dg/reform/en_who_reform_world_health_forum.pdf，2019 年 3 月 20 日访问）。

世卫组织当前的改革

16. 到目前为止，关于世卫组织当前改革的讨论表明，只有采取一揽子措施，并且按照《第十三个工作总规划》和《与非国家行为者交往的框架》全面加强世卫组织与非国家行为者的交往，才能改善非国家行为者参与世卫组织治理的情况。改善非国家行为者参与世卫组织治理的情况应力求实现以下目标：

(a) 尊重世卫组织的政府间性质；

(b) 变得更有意义；

(c) 提高互动的效率和效力；

(d) 尊重非国家行为者的多样性。

17. 对具有正式关系的非国家行为者代表团中的代表人数或非国家行为者的发言次数施加限制，或双重限制，可以通过使其参与更有意义的措施加以平衡。一种可能性是非国家行为者在关于议程项目的讨论开始时或辩论期间提供综合意见，正如粮食及农业组织所作的那样，该组织对团体发言的次数加以限制。

18. 在有资格享有正式关系的三类非国家行为者中，可以要求国际商会和慈善基金会各组成一个团体。非政府组织的多样性将证明，在长期或个案的基础上，最多可以再增加三个团体。在执行委员会 1 月份的会议和卫生大会 5 月份的会议之前两周，具有正式关系的个别非国家行为者仍然可以在一个专门网站上发表声明。然后，它们可以在理事机构会议之前，比如在执行委员会规划、预算和行政委员会举行会议的同时围绕这两个理事机构活动举行会议，以决定它们希望在辩论开始时或辩论期间就哪些议程项目发表团体声明。

19. 由于会员国在理事机构的届会之前确定自己的立场，会员国与非国家行为者在这些届会之前更有序的互动可以增加讨论的价值，并改善非国家行为者对理事机构工作的参与，从而改善其对世卫组织治理的参与。

20. 可以按照类似世界贸易组织公共论坛的方式组织一个世界卫生论坛。这样一个世界卫生论坛可以像有关方面会议一样，是每年 11 月的一个一年一度的独立活动，也可以在 1 月份在执行委员会会议之前举行，以便以较低的成本实现更广泛的参与。又或者，

它可以与最近开幕的世卫组织伙伴论坛[1]一起或者在隔年每隔一年举行一次，或者它可以成为一个由一个会员国每四到五年主办一次的更大型活动。

21. 这些拟议的改革不应孤立地进行，而应结合会员国和秘书处为加强非国家行为者的参与而采取的措施。更多的会员国可以效仿那些在执行委员会会议和卫生大会之前在国家一级与非国家行为者进行磋商并/或在其代表团中包括民间社会和青年代表的会员国。秘书处还将通过一个明确负责协调和促进与非国家行为者交往的单位，根据一项基于《第十三个工作总规划》的交往战略，加强其与非国家行为者的交往。世卫组织组织的会议将继续大力邀请非国家行为者参加。秘书处还可以通过网播为驻日内瓦使团举办的信息会议等措施，改善向具有正式关系的非国家行为者提供的信息。

执行委员会的行动

22. 请执委会注意本报告，并就秘书处是否应改进这些提案并在各区域委员会下届会议讨论该问题之前与非国家行为者组织一次网络磋商以拟定提案供执委会第一四六届会议审议提供指导。

= = =

[1] 世卫组织。世卫组织伙伴论坛开幕词：与伙伴合作以产生影响（https://www.who.int/news-room/events/inaugural-partners-forum，2019 年 3 月 21 日访问）。