



世界卫生组织总干事的选举评估

评价管理小组的报告

引言

1. 第六十五届世界卫生大会在 WHA65.15 号决议（2012 年）中决定，执行委员会将在任命世界卫生组织下任总干事后一年内开展一项所有会员国¹均可参与的评估²，评估经修订的总干事选举程序和方法的效用，以便讨论是否需要进一步增强世卫组织六个区域会员国之间的公正性、透明度和平等。
2. 由执行委员会委托和掌控此项评估。将在 2018 年 1 月执行委员会第 142 届会议期间举行一次半公开会议进行此项评估。
3. 在执行委员会第 141 届会议上审议文件 EB141/6 和通过 EB141(1)号决定（2017 年）之后，成立了一个评价管理小组，以确保适当监督支持性材料的制定过程和评估工作的开展情况。评价管理小组由执行委员会第 141 届会议的二名副主席和报告员（分别代表布隆迪、加拿大、泰国和哈萨克斯坦）以及东地中海区域的一名执行委员会委员（代表巴林）组成，并由第一副主席（代表斐济）担任主席。世卫组织评价办公室支持评价管理小组为本次评估做准备。
4. 通过以本组织六种正式语言在使用安全密码保护的世卫组织电子平台上管理的在线调查³，征求了会员国作为主要利益攸关方的知情意见。针对 2017 年 8 月 17 日发出的邀请会员国指定一个归口单位完成调查问卷的普通照会，84 个会员国为调查提供了归口单位。代表所有六个区域的 59 个会员国的归口单位对调查作出了回应，答复率为确

¹ 适用时，还包括区域经济一体化组织。

² 根据《执行委员会议事规则》第七条(2)规定，应在一次半公开会议中审议这一议程项目。第七条(2)规定，仅执委会委员、其候补委员和顾问、在执委会无代表权的会员国、准会员和秘书处有权参加半公开会议。

³ 调查结果请见世卫组织评价办公室网站，<http://www.who.int/evaluation/en/>。

定归口单位国家的 70%。每个区域收到的答复总数如下：非洲区域（10/47）；美洲区域（13/35）；东南亚区域（2/11）；欧洲区域（22/53）；东地中海区域（6/21）；西太平洋区域（6/27）。

5. 为补充这方面的信息，还要求通过与执行委员会第 140 届会议主席和会员国提名的候选人进行面谈，就选举过程提供独立的反馈意见。关于后者，评价管理小组的两名成员与会员国提名的六名候选人中的五名进行了关键知情人访谈。

6. 以特定的在线调查问卷的形式，要求参与选举过程的秘书处成员提供反馈。在线调查产生了 10 份回复，提供了参与支持该过程的部门的观点。

7. 此外，评价管理小组决定通过开放的网上公开调查征求非国家行为者和其他有关利益攸关方对评估过程的反馈意见。共收到 31 份网络调查答复，其中包括来自公立机构、非政府组织、多边组织、私立部门、学术界和公众的答复。

调查结果

世界卫生组织总干事选举行为守则

8. 作为在选举过程中对候选人和会员国的行为作出明确预期的手段，行为守则普遍受到欢迎。关于守则的目标或其中规定的原则¹，没有提出问题。会员国认为，守则在实现其目标方面有明确的规定和有效的办法。

9. 已注意到，正像守则所要求的那样，候选人和会员国之间似乎有良好的沟通、合作和相互尊重。

10. 然而，候选人和会员国对竞选期间候选人的旅行提出了若干关注。守则的建议是旅行应该是有限的，应该安排使会议和其它宣传活动与其它活动同时进行，但这在很大程度上没有产生效果。

11. 频繁建议向候选人（或推荐他们的会员国）提出一项正式的要求，即披露其竞选所用资金的金额和来源。

¹ 按照文件 WHA66/2013/REC/1 中 WHA66.18 号决议附件 1 的定义，这些原则是“公平地域代表性原则；公正；平等；透明；善意；有尊严、相互尊重和克制；不歧视；任人唯贤”。

12. 对会员国的调查表明，关于会员国以及在更大程度上关于候选人遵守守则的程度有一些担忧。

13. 守则还明确规定，候选人、会员国或“任何个人或实体”不得以影响选举或从结果中受益为目的作出或接受许诺或承诺（资金或其它方面的）。然而，在评估过程中，候选人声称出现了不遵守该规定的情况。

14. 没有提供具体的证据来支持关于违规的指控，本次评估的范围显然也不包括对其进行调查。尽管如此，既然已提出问题，就有理由关注守则的有效性及其对选举进程的影响。

15. 关于改变行为守则的主要建议集中在披露竞选资金及其来源和/或对竞选总费用或差旅费用施加限制。虽然认识到这些建议的合法意图，但其可行性可能是有限的。如果钱是通过中介渠道提供的，竞选资金的来源可能不清楚，而且“实物”支持可能难以发现和定价。建议了一种方法，要求提供具体的、易于监测的项目（如旅行和竞选活动）的开支详情，作为在某种程度上了解候选人费用规模的手段。

16. 更为根本的是，就行为守则的地位和可执行性提出了若干问题。需要注意的是，“守则虽不具法律约束力，但希望会员国和候选人遵守其规定”¹。此外，在最初提名候选人时，要求会员国列入一项声明，即会员国和提名的个人承诺遵守行为守则的规定。

17. 目前，不遵守守则不能导致候选人受到惩罚。然而，经常提出可以通过建立一个独立的“裁判”职能（可能由执行委员会的官员或执委会的一个小组委员会履行）或类似的机制来改善问责制，以便接受和审查对候选人、会员国或任何其他个人/实体不遵守守则的情况表示的关切，并向会员国提供报告。

网络论坛

18. 会员国关于网络论坛价值的反馈总体上是中性的，但赞成将其保留作为该过程的一个组成部分。尤其认识到，网络论坛为未能出席候选人论坛的会员国提供了与候选人互动的途径。建议的改进注重于改善该工具的交互性，限制提交的问题数量，并延长论坛的可用时间。

¹ WHA66.18 号决议，附件 1。

19. 候选人对网络论坛的实用性有更多的分歧。其中有些人提出，他们认为该论坛有助于以书面形式表达立场并与会员国分享。另一方面，提出的某些关注涉及回应问题所需的工作量，以及这些回应对会员国意见的影响有多大。然而，候选人一致认为问题数量过多，本应当对这些问题进行筛选和分类以减少其数量。还有建议提出限制候选人答复的字数，以保证简明并提高立场的简洁性。候选人有一些猜测，认为并不是每个人都自己回答问题，因此答复可能没有提供个人技术优势的可靠证据。

候选人论坛

20. 候选人认为该论坛很公平、及时、有益，他们认为这是入围过程中的一个重要步骤。据说或许可以在决定入围名单之后和卫生大会投票前再举行一次论坛。这将提高会员国接触候选人的机会，允许对更少的候选人进行更深入的提问，并有可能减少促使候选人前往各国进一步阐明其立场的压力。

21. 与关于网络论坛的回应类似，候选人认为提出的问题有重叠，至少部分原因是因为使用的方法旨在确保问题的公平分配。建议事先对问题进行某种形式的审查，以便消除出现这种重复的风险，从而确保候选人能够回答范围更广泛的问题。候选人也认为该项活动的问答部分本可以安排更多的时间，而不是把时间用于发表预先准备好的演讲。

22. 在对候选人论坛进行讨论时，大多数候选人提到，增加一次“经授权”主持人主持的辩论会，将能进一步提高会员国评估各候选人优势的能力。

23. 会员国也对论坛作出了肯定的回应。它们一致支持将论坛继续作为选举过程的一部分。四分之一的受访者建议对论坛进行改进，这些改进大体上符合候选人自己的意见（例如减少问题重复，增加问答时间）。

甄选/表决程序

24. 执行委员会和卫生大会分别采用的甄选和表决程序普遍受到肯定。秘书处努力确认和减轻可能影响有效票选的任何风险，包括通过“模拟”投票，被视为非常有效。

25. 表达的有些担忧是，执行委员会和卫生大会使用无记名投票，可能会减少代表某一会员国投票的个人的责任，或者减少可能已承诺支持特定候选人的会员国的责任。

执行委员会

26. 执行委员会最初的程序将候选人人数从最初的六人减少到五人，然后从五人减少到三人，通常被候选人和会员国认为是公平和透明的，其中至少有 90% 的候选人和会员国在调查中作出了肯定的评估。

27. 对最初步骤的必要性（在本情况下涉及消除一名候选人）提出了质疑，但需要注意的是，这一步实际上是由执行委员会的一项决定¹授权的，该决定要求准备并随后审议五名候选人的入围名单。

28. 候选人在执行委员会上的发言被认为是有用的，而且执行委员会委员提问的程序被认为是恰当和有效的，以便进一步了解候选人的观点和能力。调查结果表明，若干会员国认为有必要花更多的时间与候选人进行问答。

卫生大会

29. 加快卫生大会表决过程的改革受到欢迎，但也大力支持在今后的选举中采用安全的电子表决系统。

30. 如果继续认为使用电子表决系统是不可行的，那么也有建议认为理事机构应探索进一步加快表决过程的方案。

31. 显然，尽管有相反的指示，但投票期间在会议大厅内的代表与外面的其他代表之间有大量的沟通。虽然保密的意图是合理的，但是在广泛使用电子通信设备的环境下，实际执行是不现实的。

秘书处的作用

32. 大多数受访者认为秘书处把选举过程的所有内容都管理的很妥善。所有候选人对秘书处工作人员的支持和专业精神表示赞扬。

33. 以及时和方便获取的方式提供了信息。为了让执行委员会委员和卫生大会代表熟悉表决程序而采取的步骤也被认为是值得的。

¹ 见 EB100(7)号决定（1997 年），执行段落第 2 和 4 段。

34. 虽然对秘书处所做的工作表示赞赏，但若干候选人建议通过设立一个独立于总干事办公厅之外的独立单位来进一步提高对选举整体中立性的信心，从而支持选举过程。如果现任总干事与一个或多个其他候选人同时参加竞选，这样一个单位可以发挥更重要的作用，对今后的选举尤其有帮助。

35. （在任的）执行委员会主席和秘书处在选举过程中密切合作的能力被认为具有积极意义。在最近的选举中，主席在整个过程中暂时驻扎在日内瓦（起初是为了履行一个不相关的角色），这种做法特别有益。人们承认，虽然可取，但不能保证在未来的选举中沿用这种安排。

选举程序

36. 会员国对选举过程普遍表示高度满意。它被视为一个公平、公正和高度透明的过程。虽然大多数人对过程的时长表示的关注很少，但四分之一的受访者表示他们倾向于缩短竞选时间。在对非国家行为者进行的网络调查中，三分之一的受访者也表示希望缩短竞选时间。

37. 所有候选人都认为，执行委员会最多提名三人的新程序以及在卫生大会上进行正式表决是正确的做法；可以看到这一做法使过程的透明度得到了提高，并增加了会员国充分参与的机会。但是，与会员国相比，候选人对选举过程过长表示了更为强烈的一致意见，其时长使竞选活动非常艰巨，在精神和身体两方面都对个人造成很繁重的负担。

38. 具体而言，在 2017 年 1 月确定入围名单之后，入围的三名候选人积极参与了广泛和高费用的国家访问规划。除了自己进行这种访问之外，候选人还认为有必要跟踪他人的出访，从而进一步增加了他们的工作量。

39. 关于选举程序组成部分的变化，有不止一名候选人提出，竞选期间一系列“授权”开展的活动可能会减少向候选人发出的临时邀请。注意到，如果候选人知道其他人正在接受这种邀请，就会迫使他们也这样做，从而导致时间和旅行方面的承诺逐步升级。据建议，由世卫组织批准更多正式的活动，可以提供一个有效的“断路器”，保护候选人避免做出不断升级的承诺。与此同时，候选人承认在日内瓦开展活动和以电子手段开展其它活动的重要性，但区域内的接触和面对面的互动也受到高度重视。

40. 候选人认为，在竞选期间确定入围名单之前参加的区域委员会会议也很具有挑战性。并非所有的候选人都参加了区域委员会会议，因为提名的最后期限是在会议周期开

始之后。此外，候选人不止一次提到，他们认为会员国不确定如何在区域会议的范围内与他们接触，因此双边会议得不到保证，也不是所有人都会出席招待会。

41. 候选人注意到的缺陷可能反映出对新的选举程序不熟悉。尽管如此，据建议，候选人出席区域委员会会议应当成为今后竞选活动的一个标准组成部分，具体的议程项目应允许会员国与候选人进行接触，并应确定双边会议的明确作用。据认为，在区域委员会会议期间的这种“授权”的接触可以进一步减轻候选人参加众多国家级访问的压力。如果采取这种安排，提名的正式截止日期将需要定在区域委员会会议周期开始之前。

42. 虽然这不是选举过程本身的一部分，但新总干事上任的过渡期过短，被认为是值得关注的问题。若干候选人以及会员国和非国家行为者认为，新任总干事在7月1日上任为时过早，需要更长的过渡期，可能要延长到选举后的区域委员会会议周期开始或甚至结束时。无可否认，这一变化可能导致即将离任的总干事和助理总干事在职权即将结束的较长时期内的影响力和权威受到影响（或者被认为收到影响）；但是，这也可以让当选总干事获得必要的时间，在担负起责任之前组成高层内阁。

执行委员会的行动

43. 请执委会审议本报告在评估世界卫生组织总干事的选举方面的主要结论。

44. 进一步请执委会审议以下决定草案：

执行委员会审议了评价管理小组对世界卫生组织总干事的选举进行评估的报告¹，并在执委会第142届会议期间举行的半公开会议上讨论了该小组的调查结果，决定要求秘书处根据该报告和执委会的讨论提供的信息，提出一份修订总干事选举程序和修订行为守则的提案，提交2019年1月执委会第144届会议审议。

= = =

¹ 文件 EB142/26。