



世界卫生组织

执行委员会

关于世卫组织改革问题特别会议

临时议程项目 3.1

EBSS/2/INF.DOC./7

2011年10月25日

---

## 世卫组织改革

总干事谨向执行委员会转交根据EB129(8)号决定第4执行段落代表东地中海区域委员会提供的报告。报告见附件。



## 附件

## 东地中海区域委员会的报告

## 世卫组织为健康的未来而改革

副地区主任 Abdulla Assaedi 博士介绍了关于世卫组织为健康的未来而改革这一议程项目。他表示，对世卫组织改革问题的讨论始于 2010 年初对世卫组织的筹资前景所进行的磋商。执行委员会作出讨论之后，总干事提出的改革议程于 2011 年 5 月得到了世界卫生大会批准。第 129 届执行委员会要求以现有的机制为基础，对世界卫生组织改革问题开展具有透明度、由会员国推动并且具有包容性的磋商程序，要求各区域委员会参与世卫组织改革进程问题的战略讨论，讨论的概要情况将向 2011 年 11 月举行的执行委员会特别会议提出报告。预计本次改革将侧重解决 21 世纪面临的卫生挑战的核心业务，改革世卫组织的筹资和管理，以及改变治理方式，强化公共卫生工作。世卫组织将重点放在最为擅长的工作方面，围绕会员国确定的重点问题开展工作，并且使这类重点领域得到足够的资金。第六十四届世界卫生大会批准了世卫组织核心业务的五个领域：卫生系统和机构；卫生与发展；卫生安全；卫生趋势和决定因素方面的证据；以及为促进健康而召集。下一步的任务是确定：每项核心业务领域的重点；预期产出和结果以及衡量业绩的方案。

Assaedi 博士随后说明了世卫组织筹资和管理改革方面的建议，重点放在：组织有效性和一致性；基于结果的管理和问责制；筹资、资源调动和战略沟通；以及人力资源框架。他最后表示，改革将审视本组织的治理问题。这会涉及到改变世卫组织本身的治理方式，包括确定重点的机制、理事机构工作、各会员国的参与以及监督。还将涉及全球卫生治理以及加强世卫组织领导作用的措施。

## 讨论情况

卡塔尔卫生部长阁下指出，改革进程具有双重性。内部改革属于秘书处的任务，而外部改革则是各会员国的任务。他还表示，必须从政治、经济、社会、法律和环境角度等各个方面来看待成功要素。改革应当将所有这些涵盖在内。他建议，确定重点必须从最为简单的问题着手，逐步扩大到最困难的问题。这些重点事项应当得到相应解决。必须将成功案例对外公布。他询及，是否曾推测利用投资实现资金自筹问题，以及是否允许本组织这样去做。他还询及，在国家或者区域层面实现自愿招聘机会问题，同时指出这样一来应当会降低本组织的财务费用，并且确保一些积极人士参与到本组织的活动实施中来。

伊朗伊斯兰共和国的代表说,总体而言,各会员国同意改革文件中提出的理念 – 确定重点、效率、有效性、透明度、问责性以及以基于结果的计划 – 但是不知道所提改革方案是否有利于实现这些目标。他说,考虑到世卫组织的政府间性质,需要一种确定重点的机制,来改进本组织工作的有效性。本组织的筹资情况并不总是与其重点和计划十分匹配。最为重要的其中一个问题就是长短期目标与会员国在这方面所需的监督和方向指导之间的关系。他认为,本组织的某些工作方式已过时。他更倾向于使用“基于结果的管理”这个术语,而不是“基于结果的计划”,这是因为规划活动仅仅始于计划,而后转向使本组织保持有效性的整个过程,这涉及到预算编制、实施、监测、评价和反馈。他吁请世卫组织汲取其它机构的经验和教训。他表示,有必要在世卫组织的全球和区域理事机构之间实现一致性。他关切的表示,世卫组织的筹资状况并不总是与其重点工作相匹配。他提到世界卫生大会第 **WHA64.2** 号决议,决议要求总干事与会员国磋商,制定独立评估的方法,并向 2012 年 5 月第六十五届世界卫生大会提交关于独立评估世卫组织工作的首份报告。他担心各会员国是否有能力在如此之短的时间内设立一个联合小组,来实现这一目标。

黎巴嫩代表指出,启动改革进程的其中一个原因就是本组织遇到了困难,要做很多的工作,但资源又很有限。这就需要只做必须要做的工作并且确定重点。他询及,世卫组织不再特别关注的任务或者重点工作将由那些机构去做。他问到,是否要建立一个新机构或者基金来承担额外任务。在治理方面要求本组织更加透明,更负有责任并且更为有效,还要避免使用模棱两可的术语。他还指出,在评估国家进展的程序问题上,有必要设立一个先进的信息系统,然而也看到对本区域多个国家而言这样去做并不具备可行性。他说,在全球治理的框架内,本组织需要在国际卫生工作中发挥领导作用,这点在世卫组织《组织法》中已作出了规定。但他怀疑在全球卫生机构的数量不断增加的情况下,其它机构是否愿意“允许”本组织这样去做。他补充说,需要使筹资具备可持续性和可预见性,并且建议或者提高评定会费,或者改变资源的管理方式。

伊拉克代表强调了高质量管理标准和指标对世卫组织所有活动的计划、实施、监测和评价过程具有的重要性。有必要来加强治理机制,对这些活动进行跟踪并且确保最佳使用已有的资源以及利用卫生经济学,尤其是针对本组织的行政开支而言。需要与国家建立有效的伙伴关系,对联合规划进行计划、实施、监督和评价,尤其是资源的谨慎调控方面。重要的是各国在国家层面审查世卫组织的财务报告,并且整合初级卫生保健规划,确保最佳使用资源。他呼吁国际组织和非政府组织之间在实施联合规划方面建立有效的伙伴关系。要解决所发现的问题,对正在进行的改革进程作出定期审查十分重要。

苏丹卫生部长阁下强调了制定实用目标的重要性，这些目标可利用现有的资源来实现。需要强调本组织在国际卫生方面的领导作用，这不是将其它机构排除在外，而是为实现要实现的目标通过适当协调来分配任务。在所有领域，世卫组织规划与私立部门的作用之间的关系需要进行澄清，以在保持本组织技术独立性的同时，实现最大效益。他呼吁各国通过与其它卫生合作伙伴组织召开会议和聚会这种方式来扩大参与。他强调了在世卫组织出版物和文件中以及在为国家学员举办的培训课程方面使用简便易懂的语言的重要性，以确保取得最大效果。

也门代表表示，将重点放在世卫组织可能最擅长的领域与世卫组织在支持会员国的需求方面的作用相矛盾。他补充说，本区域的改革经验是一项认真的举动并且也是一个持续不断的过程。他指出，改革进程应当确保根据典型标准和规范最佳使用资源。他批评到，与治理有关的术语模糊不清，需要进一步澄清并且提供更多细节。他补充说，有必要寻找新资源并且利用世卫组织过去和现在的专家提供的服务。他问道，将由谁来做本组织不再做的工作。他强调确保与承担这类工作的组织和机构实现全面协调的重要性。他还强调了对各个改革阶段进行澄清和解释的必要性，还要必要澄清秘书处和会员国的作用。

巴林代表指出，根据改革文件及其建议方向，世卫组织与民间社会组织和相关合作伙伴每年召开会议，这可使本组织与民间社会建立起适当联系。她补充说，与这些组织就非传染性疾病控制问题展开磋商是朝着正确的方向迈出的一步。确定具有紧迫性的全球和区域重点是一个良治作法。此外，根据这些重点并且以调查和证据为基础来改变资金的使用方向，可使决策者作出知情决定。她着重强调了针对评价和跟踪而制定明确业绩指标的重要性。她还强调了与联合国各组织进行适当协调并且建立伙伴关系的必要性，以便避免重复以及工作上的四分五裂。她对提出的管理改革步骤表示赞许。

埃及代表说，世卫组织给会员国的预算是按特定活动来划拨的，将资金从一个规划转向另外一个规划不会得到支持。得到资金的国家不能够决定所资助的重点工作。有时世卫组织和其它组织的资助活动存在重复，同样的规划活动在几个捐助方之间分头实施。他指出，对本区域的所有国家而言，世卫组织在公共卫生领域的能力建设上可发挥突出作用。他问到，世卫组织为何不再支持针对流行病学、公共卫生和生命统计专业学生的培训工作。

摩洛哥代表强调世卫组织需要更具适应性，在考虑到区域特点的情况下，通过充实国家卫生政策并且启动一种新的确定重点战略机制，来满足不同国家和地区的需求。他

补充说，有必要针对资源调动问题制定一种制度化方法，确保具有可持续性和适应性，以及制定一个全球卫生信息系统。他要求称，由于本区域的会员国将担任执委会的主席，应当抓住这次机会，通过作出必要的努力并且提供支持，使这次重要改革行动取得成功。他称赞世卫组织组织安排本次改革进程并且确保按照确定的时间表加以实施。他要求地区主任从其长期的丰富经验角度出发对这一进程进行评价。

叙利亚阿拉伯共和国的代表建议，东地中海区域在执委会的国家代表与区域办事处牵头改革进程的成员之间召开会议，讨论改革事宜并且对协调和磋商问题作出必要安排，以便能够制定一份统一的工作文件，代表本区域对改革进程所持的观点。这份文件可递交给即将在 2012 年 1 月举行的执行委员会例行会议。

阿富汗卫生部长阁下称，从国家角度看，他们欢迎所提出的将与民间社会团体和私立部门更加紧密地开展合作作为世卫组织的改革内容。她表示，需要对世卫组织的国家工作人员进行投资，增进在国家层面的技术能力。需要对本地合同问题作出改变。具体而言，世卫组织在阿富汗已经失去了信誉，招聘不到最好的人员，“好的”人没有到国家来的积极性。世卫组织要采用更多的激励方法，吸引更多称职的合格工作人员为世卫组织在国家层面开展工作。

阿拉伯联合酋长国的代表强调了世卫组织改革的重要性，尤其是由于除了诸如非传染性疾病等现有挑战之外，预计本区域会遇有新的挑战。他强调制定了制定一份路线图的重要性，以此设定为应对挑战而要实现的目标。他对公私伙伴关系表示赞赏，同时表达了选择相关合作伙伴的重要性。他建议，举办一次公开研讨会，邀请本区域以及世卫组织其它区域的专家参加会议，听取他们对该问题的意见。

总干事首先赞扬了 **Abdulaziz Ahmad Al-Saud** 王子在防控盲症方面所做的不懈努力。她向代表介绍说，世卫组织东地中海区域副主任 **Abdulla Assa'edi** 博士是在区域主任的提名下对改革进程提供员工意见的成员之一。改革的启动始于 2010 年，当时与 193 个会员国（现为 194 个）就改革进程开始对话。尽管有些人认为世卫组织就是秘书处，而会员国才是本组织最重要的利益攸关方。世卫组织由秘书处根据授权进行管理，而要成功实施改革进程，需要各会员国和秘书处各自承担明确确定的任务。改革是一个持续不断的过程。

陈博士提到竞争重点问题，这使卫生部不知所措。它同意有很多“尚未完成的”重点工作。在征得各会员国同意后，已经创立了一些全球机制，来解决重点公共卫生问题，

比如《国际卫生条例（2005）》、《烟草控制框架公约》以及《预防和控制非传染性疾病全球战略行动计划》。

她表示，世卫组织并没有提议在短期内增加评定会费，如果80%的自愿捐款能够与重点工作相匹配，这就算是一项成就了。各会员国确定公共卫生重点工作，比如烟草控制和疫苗定价，可是《烟草控制框架公约》的实施以及药品资格预审规划却是通过外部资金来资助的，比如布隆伯格基金会。工作重点需要由国家来推动制定，自下而上进行并且以需求为主导。国家合作战略代表着各国明确其重点和期望的一种机制或者蓝图；各会员国仍然拥有最高决定权。世卫组织是采用权力下放机制的唯一联合国机构，但需要在国家级加以调整。要改革的余地很大。世卫组织将提出调动资源的一种新机制，并将以会员国确定的重点工作为基础来接受自愿捐款。

她在回应各会员国的发言时说，对循证决策的成功案例加以强调是规划计划工作取得成功的一项重要内容。在回答确定重点问题时，她注意到在这个问题上缺乏战略性，会员国每年向世界卫生大会提出25至28项决议，却又没有资金支持。如果财政部不提供资金，那么为何要在世界卫生大会上对如此之多的决议花费掉这么多时间，尤其是当一些决议并不总是与工作重点和时限保持一致之时；现在是回到基本问题的时候了。需要做出克制，在世卫组织的五项核心工作领域存在过分承诺问题上，面临的挑战是确定要削减的工作领域。世卫组织已有64年历史，需要发展变化。该组织的《组织法》要求会员国协调卫生活动，但是这需要所有国家的参与。

需要更好的在国家层面进行工作分工和能力建设。世界卫生论坛向一系列合作伙伴开放，这包括私立部门。该论坛将探索卫生方面的主要行动者更为有效地开展合作的方式（在全球和国家层面），与此同时各国并不希望私立部门有决定权；世卫组织在揭露利益冲突问题上不会妥协。

陈博士说，未来的人力资源模型将对世卫组织的合同产生影响，尤其是涉及国家专业官员的合同。世卫组织在国家办事处使用了最佳员工，这些人之后再也不会回去为本国服务，世卫组织为此而遭到批评，这需要作出改变。

在回答对协调问题的评论意见时，她说世卫组织与卫生合作伙伴各自拥有治理结构。有些伙伴关系起初表现良好，但之后这些伙伴利用会员国对其进行代管这种慷慨愿望便拂袖而去。世卫组织代管了若干个伙伴关系，但需要对这些伙伴关系加强监管。

总干事表示，会员国在全球卫生方面的领导作用是一种责任。一些国家在那些工作议程和全球行动与世卫组织存有差异的机构的委员会中占有席位，这就出现了问题，这种问题不仅涉及国家层面，也涉及总部和区域层面。

地区主任表示，与各会员国讨论了确定重点问题，并且列入到了规划计划和审查联合任务文件内，而有时是在得到世界卫生大会的指示而列入的。他表示，在评定会费问题上，他强烈认为，那些不同意增加评定会费的会员国将世卫组织置于现在这种不利地位。在过去数十年中，评定会费的比例从 80% 降到 19.8%，现在预算外捐款占到预算的 80% 以上。而收到的预算外捐款又有设定条件并且没有灵活性。核心自愿捐款使灵活性加大，但不能确定何时或者可能收到多少资金。有时在双年度预算结束前的 3 个月或者 4 个月才收到捐款，无法进行实施。本区域得到评定会费总额的 3% 至 4%；有些国家仅仅支付 1 万美元。如果逐步增加评定会费的比例，这会有助于世卫组织回到从前的情况。有必要讨论世卫组织预计收到或者已经收到的资金问题，这是由于多年来世界卫生大会执行委员会仅仅讨论 20% 的一面，而忽略了 80% 的一面。如不解决这一问题，作为利益攸关方的会员国以及作为秘书处的世卫组织会一直遇到困难。最后，地区主任表示能力建设属于一项重点工作。

海湾癌症控制联合会代表感谢区域主任热忱希望非政府组织参加这次重要聚会。他强调说，非政府组织有必要在公共卫生系统内发挥重要作用。他补充道，这些组织是通过健康教育工作来最佳利用资源的一个例证。他希望国际组织有专门部门来评价非政府组织的工作，以便与其建立伙伴关系，履行国际组织的部分任务。

国际医学生协会联合会的代表对可使世卫组织具有透明度、高效率以及负有责任的改革方案以及提出的世界卫生论坛表示欢迎。他表示，该联合会希望积极参加这一论坛活动，以便推进可持续健康社会议程。如果私立部门对拟议论坛造成严重影响，他对由此所产生的后果表示关切。他忆及关于青少年与健康风险问题的 WHA64.28 号决议，并希望会员国和世卫组织能对该决议进行跟踪，并且使年轻人参与到世卫组织的改革进程之中。

= = =