



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./8

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执行段落代表西太平洋区域委员会提供的报告。报告见附件。

附件

西太平洋区域委员会的报告

世界卫生大会、执行委员会和区域委员会工作的协调：议程项目 16
(文件 WPR/RC62/11)

• WHA64.2 世卫组织改革和 EB129(8)世卫组织为健康的未来而改革

规划管理司司长介绍了这一议程项目。他解释说，世卫组织改革计划的总体目标是确保世卫组织与时俱进，适应自本组织成立以来世界发生的巨大变化。他概述改革的三项主要目标是：世卫组织发挥主导作用，进一步协调全球卫生工作；改善卫生结果，满足各会员国和合作伙伴的期望；提高本组织的有效性和效率，使其能够“担当重任”，成为灵活、客观、透明和负责任的组织。他还介绍了财政改革和管理改革主要建议涵盖的各个领域。根据 EB129(8)号决定中提出的要求，他呼吁区域委员会就世卫组织改革进程开展战略性讨论，为 2011 年 11 月执行委员会特别会议作出贡献。

法国代表简要介绍了在 2011 年 11 月初执行委员会特别会议上法国将秉持的原则。世卫组织应将工作重点重新放在履行主要规范性职能上，即放在开展标准化、提出建议、监督卫生工作和提供技术援助上。应审查改革方案所需的预算，尤其是设立所建议的新结构所需的预算。各区域委员会的工作应与世界卫生大会的成果协调一致。鉴于健康是全球公益品，为保障本组织的独立性，尤其是保障本组织在同盈利性私立部门打交道时的独立性，与营利性私立部门当事方进行磋商的任何机制应符合公共当局确定的各项原则。

中国代表指出，概念文件全面概述了改革进程，但涵盖世卫组织所有工作的五个核心业务领域过于广泛，此外，这些领域与世卫组织目前的六项核心职能非常相似。应更详细阐述这些核心业务领域。关于治理问题，应更明确区分国家、区域和世卫组织总部的治理，并应建立明确的问责制。需要根据结果对本组织进行评估。世卫组织总部应将重点放在技术标准、指导和方针上；区域办事处和国家办事处应将重点放在支持会员国开展工作上。这样，责任制会更为明确，管理和治理更为务实和有效。筹资应由一个专门的机构或办公室处理，以避免内部的不合理重复。关于筹资机制革新，世卫组织应接受非政府组织和企业的捐助。他欢迎所建议的对世卫组织的独立评估，但鉴于时间和资

源有限，评估应有选择性。例如，可以对初级卫生保健进行评估，开展典型的、有代表性的并具有说服力的案例研究，说明世卫组织管理层提出的战略、计划和实施工作的可行性。

关于建立世界卫生论坛的建议反映了复杂的现状。目前有众多的合作伙伴和筹资渠道。世卫组织是联合国系统中负责卫生事务的唯一组织，理应发挥更重要的作用。论坛应成为合作伙伴和非政府组织发表意见的平台，为世界卫生大会作出决策提供信息。但概念文件并未指明这一论坛设于何处或如何组织。应开展非正式讨论，将讨论结果提交执行委员会，然后由执行委员会在必要时拟订决议草案，供世界卫生大会审议。为确保广泛参与和取得切实成果，应按地域分配原则确定数量有限的受邀者，其中应邀请非政府组织参与。应按各国评定会费的固定比例为世卫组织改革提供资金。中国将积极参与世卫组织的改革进程。

日本代表指出，关于世卫组织的治理改革，简化世卫组织的三个层级很重要，应加强各层级的协调和进行明确分工。正如管理改革概念文件指出的那样，可实行人力资源名册管理制度，将合格的专家分配到合适的位置上。

关于建立不限名额的开放式工作小组的建议，日本认识到促进参与的重要性，但认为应最大限度地利用现有结构，即应利用世界卫生大会、执行委员会以及执行委员会下属的规划、预算和行政委员会，而不是在财政紧张之际创设新的机构。鉴于众多利益攸关方可在世界卫生大会上发表意见，日本对设立全球卫生论坛也持类似的保留意见。

世卫组织改革面临的最艰难和最重大的问题是，处理评定会费和自愿捐款并理顺其与财政灵活性的关系。会员国需要进一步讨论世卫组织秘书处提出的关于将本组织可预测的预算比例增至 70% 以上的建议。日本将与其它会员国、现有捐助方以及新兴经济体一道，致力于稳定世卫组织的财政状况。

韩国代表指出，全球卫生环境不断变化，在捐助国财政紧张的情况下，需要迅速共同应对突发卫生事件，预防和控制各种非传染性疾病。关于治理，世卫组织必须发挥更大的领导作用，在众多利益攸关方的参与下确定规划的方向，并澄清各自的作用，以避免重复和遗漏需要开展工作的领域。韩国政府期望世卫组织在世界卫生论坛中主持讨论如何改善现况。但仅创立互动渠道仍不够，还应建立一个专门机制收集各方工作情况的信息，以促进一致性，统一调配资金和全面分析各项规划。

关于世卫组织的内部治理，应协调总部、区域办事处和国家办事处的职能，尽量改进在国家开展的工作。总部应将重点放在高度优先的核心业务上，将区域性问题的处理交由区域办事处处理。

关于世卫组织提供的信息，会员国向世卫组织报告本国的卫生状况，但没有收到符合其需要的适当反馈。应更充分披露预算执行情况。仅根据向世界卫生大会和执行委员会提供的笼统信息，会员国难以判断资金的使用是否透明和高效。韩国政府承诺全力支持讨论世卫组织改革和制定行动计划。

澳大利亚代表指出，改革总有难度，在财政紧缩和全球卫生危机之际尤为艰难。世界卫生大会和各区域委员会的工作取得了进展，但会员国想法似乎相互矛盾：它们一方面希望世卫组织省钱、高效，且重点突出，一方面又希望立即获得世卫组织的支持。因此，会员国应调整其对本组织的期望。中国代表指出，五个核心领域已可涵盖世卫组织的所有工作。面临的挑战是，必须谨慎行事和确定重点。她对概念文件重点阐述如何提高透明度和改进治理表示欢迎。必须在内部澄清世卫组织的作用，确定本组织开展工作可以使用的工具，同时还应澄清世卫组织与其它机构各自的作用。

关于设立世界卫生论坛的建议，在全球卫生大家庭中，现在比以前增加了许多机构，重要的是应了解这些机构的业务、动机并利用其能力增进全球健康。但必须明瞭沟通的目的和性质。在改革进程中，改进管理和治理十分重要。必须确保工作简化，增强协调，并明确总部、区域办事处和会员国各自的职能。改进本组织的工具还不够，会员国仍需确定真正重点。各国都正面临财政紧张问题。世卫组织多数工作经费并非来自评定会费。战略目标应与现有资源相称。

她期待在即将召开的执行委员会特别会议上参与进一步讨论。她要求总干事明确阐述改革议程，不用模糊不清的语言阐述敏感问题。会员国必须慎重讨论，以解决极为重要的全球卫生问题。

总干事称，发起改革的目的是，确保世卫组织能够与时俱进，解决现有议程上的问题以及新出现的问题。会员国是世卫组织的主人。如果世卫组织纯由国际公务员掌控，其支出不会受到任何监督。194个会员国负责监督本组织的支出。本组织64年前成立时，是全世界唯一的多边卫生组织。而现在，全球卫生领域存在众多机构，如民间团体、学术机构、研究机构以及私立部门等。仅靠政府增进健康是不够的。正如法国代表指出的

那样，健康是全球公益品。世卫组织必须设法与各利益攸关方一道探索公共卫生问题的解决之道。

会员国两年一度批准的预算仅占世卫组织总预算的 20%。其余 80% 的资金来自自愿捐款，主要捐款方是经济合作与发展组织成员国、各类基金会以及联合国其它机构。加在一起，会员国提供的资金仅占预算的 52%。

仅 20% 的预算来自评定会费，这部分资金具有灵活性，而其它资金已按国家法律要求严格指定了用途，不得用于其它领域的工作。这意味着许多领域面临资金缺口。这还意味着资金无法预测。在 2011 年 5 月世界卫生大会期间，起草、谈判、修订并最终批准了 28 项决议，但由于缺乏资金，多数决议无法实施。会员国情况不一，因缺乏资金而撤消任何规划都会遭到反对。需由会员国确定重点，然后应商谈可为哪些规划筹集资金。在各区域委员会和总部，一些国家提出了相互矛盾的工作方向。

建议设立世界卫生论坛是为了方便会员国之外的各利益攸关方发表意见，这不会篡夺会员国的决策权。在会员国确定本组织的方向和重点之前，应了解这些其它实体可以作出的贡献。各区域应就该论坛的构成达成协议。鉴于有会员国建议可以利用现有机制，将在执行委员会特别会议上提出该论坛之外的其它方案。在开展大流行性流感防范工作期间，我们成功地与民间团体和企业部门进行了磋商，征求利益攸关方意见的模式并没有带来额外费用。

世卫组织需要全球基金和遏制疟疾等合作伙伴。改革的目的是并不是扩大世卫组织的会员结构，而是巩固现有的伙伴关系。加入这类合作伙伴执行机构的一些会员国在区域委员会会议上表达的立场不同于其作为合作伙伴代表发挥作用时所持的立场。另一个问题是，在世界卫生大会期间往往由卫生部长就各项重点作出决定，而供资决定则往往由外交部长或发展部长决定，他们的重点事项与卫生部长可能并不一致。会员国需在其重点与供资机构重点之间进行协调。

她答复了韩国代表提出的问题，她说秘书处将更详细地说明 20% 的实际预算资金的支出情况。由于自愿捐助方不愿全额或部分支付 13% 的规划支持费用，世卫组织不得不动用评定会费来补贴自愿捐款，成了政府和机构的分包商。只有少数国家允许灵活使用其自愿捐款。

关于内部治理，各区域都期望世卫组织增强国家办事处，以改进在国家级的工作。各区域还期望总部将主要注意力放在制定标准和准则上。但区域也可发挥重要作用。有人建议世卫组织应取消区域办事处，但她认为区域办事处发挥着十分重要的凝聚作用。越来越多的区域和次区域实体可以参与实施规划，区域办事处可在此方面发挥关键的作用，协助国家相互交流最佳做法。不同机构一致互动也很重要。世卫组织有时超越其职权范围，其它组织也是如此，它们一方面发挥筹资作用，另一方面担任实施机构。许多国家加入了各种机构，但它们没有发挥协同作用，未能协调这些机构的不同重点。

增强世卫组织各理事机构之间的协调性很重要，例如必须增强世界卫生大会与区域委员会会议之间的一致性。执行委员会的作用是持续监督世卫组织的工作，但它更像是一个微型卫生大会。会员国需监督执委会的工作，但不能干扰其工作。（她在美洲区域委员会会议上了解到，美洲区域认为“不限成员名额的开放式工作小组”指在工作小组中不进行任何谈判。因此，将在提交执行委员会特别会议的概念文件中修改这一术语。）会员国需确保有效举办特别会议。不可能每个事项都经 194 个会员国讨论，因此，各国应设立一个委员会，确保秘书处的工作取得进展。

针对中国代表的发言，她同意世卫组织的五个核心领域涵盖了其所有活动，这些核心领域是永恒的。世卫组织是世界上唯一的民主化卫生组织，每个国家都有一票投票权，这是代表性和合法性的保障。每个区域主任与会员国商讨并决定哪些全球优先事项适用于本区域。世卫组织要获得成功，就必须加强国家办事处。为国家办事处提供信息和增强其能力是改革的重中之重。关于筹资创新机制，短期内增加评定会费是不现实的。国家可以根据本国的发展水平提供双边支持、专家或产品。

关于核心领域不够详细和清晰的说法，她指出，将编写一份汇总三份概念文件内容的综合报告，其中将阐述各区域委员会会议上讨论的各项方案、建议和选择。关于管理问题，会员国应指明其希望世卫组织的工作方向，总部将考虑其详细意见。最后文件将在不影响可读性的情况下提供适当详细的信息。

她同意法国代表的意见，认为世卫组织应重新将注意力放在规范性职能、技术支持、监测和评估工作上。健康是全球公益品，私立部门在申报其利益后可以合理营利。但私立部门对世卫组织履行规范性职能没有任何影响力。

没有一个区域向她提出不要改革世卫组织。世卫组织必须针对不断变化的环境作出调整。改革是一个连续的过程，需要迅速采取一些行动，而战略决策则需要更多讨论。

会员国同意，对世卫组织在加强卫生系统方面的工作进行独立评估十分重要。有人建议在外部评估团参与的情况下进行较全面的总体审查，但对这类审查的范围和开展方式意见不一。应围绕基于结果的计划、管理、监督、评估和问责制讨论管理改革。关于本组织的筹资，本组织三个层级应协力工作，同时应明确各层级的工作。

规划管理司司长称，将向执行委员会特别会议提交一份重要的综合性文件，其中将汇总世卫组织改革方案的三大内容并阐明其相互关系。第二份报告将陈述六个区域委员会的结论。执委会特别会议的决定将送交 2012 年 1 月执委会下届会议，然后提交世界卫生大会。

主席重申，世卫组织由会员国组成。会员国也须自行改革，尤其是，各国卫生部长应推动改革。

= = =