



孕产妇和婴幼儿营养

防范营养规划方面的可能利益冲突

预防和管理在国家级制定政策和实施营养规划方面 利益冲突的方针草案

总干事的报告

1. 2012 年第六十五届世界卫生大会通过了 WHA65.6 号决议，其中批准了孕产妇和婴幼儿营养全面实施计划。该项实施计划确定的首要重点行动是为实施全面的食品和营养政策创造有利环境。同时，该决议敦促会员国与国际国内相关方进行对话、形成联盟和伙伴关系以便建立充分的机制防范潜在的利益冲突并扩大营养行动。执行委员会在其第 142 届会议上审议并注意到本报告¹。
2. WHA65.6 号决议还要求总干事根据世卫组织的总体政策和做法，制定风险评估、披露和管理工具，防范在制定政策和实施营养规划方面可能发生的利益冲突。
3. 此外，WHA67(9)号决定（2014 年）要求总干事召集与会员国进行非正式磋商，以便在 2015 年底之前完成关于营养领域利益冲突的风险评估和管理工具的工作，供会员国第六十九届世界卫生大会审议。
4. 根据此项要求，秘书处于 2015 年 10 月 8 日和 9 日在日内瓦召开了一次技术磋商会，讨论和处理在国家级制定和实施营养规划方面的利益冲突问题。技术磋商会汇集了营养、卫生系统、非传染性疾病、法律、经济和社会科学等不同领域的专家。众多利益攸关方代表，包括世卫组织六个区域的代表、非国家行为者和多利益攸关方行动机构的专家、学术研究人员、律师以及联合国系统其它合作伙伴组织的专家也参加了会议。会员国应邀以观察员身份监督这项磋商工作。

¹ 见文件 EB142/23 和执行委员会第 142 届会议摘要记录，第十次会议第 3 节。

5. 在技术磋商会磋商结果的基础上，秘书处拟订了预防和管理在国家级制定政策和实施营养规划方面利益冲突的方针草案。在方针中提出了供会员国在与个人和非国家行为者¹交往时考虑的预防和管理营养领域利益冲突的方法。它针对的是参与制定、设计和实施公共卫生营养政策和规划的政府官员。
6. 2017年9月11日至29日期间，就方针草案进行了公开磋商。会员国、联合国代表和非国家行为者公开发表了意见，秘书处在本修订方针中考虑到了这些意见²。
7. 为制定方针草案，世卫组织审议了联合国系统各组织、政府机构、非国家行为者和卫生专业组织等预防和管理利益冲突的各种程序和做法。它还审查了关于在起草非传染性政策方面利益冲突专题的科学文献，包括利益冲突类别、非国家行为者和个人以及交往目的和形式，并比较了烟草、食品和饮料行业公司的策略。
8. 根据世卫组织的总体政策和做法（包括世卫组织《与非国家行为者交往的框架》）拟订了方针草案³。这一方针还考虑到了在国家级处理营养领域利益冲突方面的差异和特点。
9. 本报告概述在开发这一工具过程中采用的和在介绍性文件中予以说明的各种利益冲突类型和一般原则⁴，并概述了该工具确定的主要步骤⁵。

类型和一般原则

10. 利益冲突源于以下情况，即次生利益（会员国公共卫生营养领域工作成果的既得利益方）可能不适当地影响，或可合理地视为不适当地影响了（与会员国公共卫生营养领域工作有关的）主要利益的专业判断或行动的独立性和客观性。各种形式的利益冲突的存在本身并不意味着发生了不当行为，但意味着存在发生此类不当行为的风险。利益冲突不仅是经济上的，还可能采取其他形式。

¹ 根据《与非国家行为者交往的框架》的定义，非国家行为者系指非政府组织、私营部门实体、慈善基金会和学术机构（见文件 WHA69/2016/REC/1，附件 5）。

² 关于世卫组织在“防范营养规划方面的可能利益冲突：预防和管理在国家级制定政策和实施营养规划方面利益冲突的方针”专题磋商期间收到的反馈意见，见世卫组织营养[网站]。日内瓦：世界卫生组织；2017年（<http://www.who.int/nutrition/consultation-doi/comments/en/>，2018年3月9日访问）。

³ 见文件 WHA69/2016/REC/1，附件 5。

⁴ 世卫组织网站进一步提供了对文献和有关做法的审查结果（见 <http://www.who.int/nutrition/consultation-doi/nutrition-introductory-paper.pdf>，2018年3月9日访问）。

⁵ 拟议工具见 <http://www.who.int/nutrition/consultation-doi/nutrition-tool.pdf>（2018年3月9日访问）。

-
11. 机构性利益冲突是指会员国保护和增进公众健康的法定使命中体现的主要利益可能受到一非国家行为者的冲突利益的不适当影响，从而影响了或可合理地视为影响了会员国公共卫生营养领域工作的独立性和客观性。
12. 个人利益冲突可能涉及公职人员或不属公共行政部门的个人。参与制定营养政策或实施营养规划的个人，如果其私人利益（经济、个人或其他非政府利益或承诺）干扰或看来干扰其公正行事、履行职能或仅本着公共卫生营养利益规范其行为的能力，即可能构成利益冲突。利益冲突并不一定是有关个人确实未能仅出于会员国的利益行事；只要感觉存在利益冲突就可能会造成负面印象。
13. 与非国家行为者或个人这两类外部行为者交往时，可能会产生利益冲突。非国家行为者或个人可能会提供咨询意见、专业知识或参与制定政策或实施营养规划。非国家行为者可以是非政府组织、私营部门实体、慈善基金会和学术机构。个人既可以代表上述任何实体的利益，也可以是以个人身份行事。
14. 一实体如独立于另一实体，不接受另一实体指示，且其决定和工作明显不受并可合理认为不受另一实体左右，即被视为与该另一实体“保持一定距离”。“保持一定距离”通常并不涵盖个人，但在本文中，这一概念也适用于个人。
15. 交往是指与个人或机构进行从捐赠到建立伙伴关系等任何正式互动。在本文中，交往仅指正式互动。
16. 捐助是指外部行为者可能提供的财务捐款或实物捐助，例如提供货物和服务以及技术专长。
17. 交往目的是指个人或实体的活动在政策周期的不同阶段（政策的制定、实施和监测阶段）将产生的影响。
18. 交往形式是用于达到交往目的的手段或渠道。可以通过慈善（如捐赠）、交易（如赞助）和交流（如多利益攸关方平台）等不同形式达到同样的交往目的。
19. 会员国需遵循以下交往总原则与非国家行为者或个人交往：符合会员国的议程，并显示明确有益于公共卫生和营养；尊重会员国在所有环境下交往的决策权力和领导能力；不损害会员国的廉正、独立和声誉；与会员国的其他政策和目标（例如与非传染性疾病和可持续发展目标相关的政策和目标）保持一致；符合会员国批准的、且获得国际公认的人权标准；并在有证据、透明、独立监督和问责的基础上交往。

20. 为有效预防和管理营养领域的利益冲突，会员国需要酌情采用明确的政策和程序。理想情况下，会员国应实行公职人员利益冲突内部管理制度。

该工具确定的主要步骤

21. 这一工具是一个循序渐进的决策程序，用于支持会员国处理营养领域的利益冲突。程序分六个步骤，每个步骤之后，国家主管部门须评估应继续交往还是停止交往。秘书处认识到，会员国可能已有符合其总体营养政策目标的国内利益冲突措施。在这种情况下，世卫组织的指导方针草案可用于补充、而不是替代现有的国家规定。

步骤 1：交往理由

目标：阐明公共卫生营养宗旨

22. 在营养领域开展交往的目的应是支持落实会员国的政策和建议，以及应用技术规范和标准。在与外部行为者互动之前，关键是应首先澄清公共卫生营养宗旨。

步骤 2：了解情况，开展尽职调查和风险评估

目标：清楚了解外部行为者和交往的风险状况

23. 尽职调查是指国家主管部门采取行动，收集和核实外部行为者的相关信息，并清楚了解有关实体或个人的情况。例如可以审查外部行为者提供的信息，以及深入审查和分析非国家行为者或个人的信息。除了开展尽职调查之外，还要对外部行为者和拟议的交往进行利益冲突风险评估。风险评估可能会导致三种不同结果：如果风险过高，国家主管部门应考虑避免交往；如果风险混杂，国家主管部门应平衡风险和益处（步骤 3）；如果风险较低，国家主管部门可直接进入第四步，对所发现的利益冲突进行风险管理。

步骤 3：平衡风险和益处

目标：根据交往影响，分析拟议交往的风险和益处

24. 原则上，在确定利益冲突时，可以平衡相关风险与预期益处。会员国与外部行为者的交往可以为公共卫生营养带来重大益处，例如外部行为者提供额外资源，落实会员国的政策、规范和标准，以及更广泛地传播和遵守会员国的政策、规范和标准。国家主管部门可以考虑交往对会员国声誉、廉正和独立性的影响，还可以考虑交往对营养干预措施的影响以及与政府其他政策和目标的一致性（即公共卫生影响）。如果益处等于或小于风险，交往对会员国可能得不偿失，国家主管部门就不应交往。如果益处大于风险，国家主管部门即可交往并进入第四步。

步骤 4: 风险管理

目标：根据缓解措施管理风险，并制定正式的交往协议

25. 风险管理系指国家主管部门作出管理决定的程序，明确和合理地决定是进行交往，继续交往，在采取措施减轻利益冲突相关风险的情况下交往，还是停止现有交往。通过风险管理，如果直接或间接有益于公共卫生营养和有助于实现会员国的使命，而且这些益处超过任何与利益冲突有关的剩余风险并值得为建立和维持交往投入时间和费用，则可进行交往。

步骤 5: 监督、评估和问责

目标：确保通过交往达到公共卫生营养目标，并决定是继续交往还是停止交往

26. 第五步意在确保通过交往达到营养和公共卫生目标。应该通过系统化的评估程序完成这一步骤，其中包括评估交往，向所有参与者通报相关结果，强制实施，以及建立制度使会员国能够弥补所发现的弱点。在这方面，第五步与第四步密切相关，如果监测和评估结果表明缓解措施存在缺陷，国家主管部门不妨重新考虑其风险评估和缓解方法，并决定是继续还是停止交往。

步骤 6: 透明和沟通

目标：向有关方通报交往活动和结果

27. 会员国应以公开、透明和及时的方式向有关方传达交往和相关利益冲突的情况。

今后步骤

28. 秘书处将在世卫组织六个区域中在国家级试行这一方针，以检验其适用性和实际价值。它应被视为一份尚待完善的文件，可以根据会员国的需要和与外部行为者的交往演变情况进行修改。秘书处将继续与会员国就此事开展经验沟通。

卫生大会的行动

29. 请卫生大会注意本报告。

= = =