

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

联合国系统改革和对世卫组织的影响

总干事的报告

1. 可持续发展目标和联合国发展系统改革（联合国改革）正在推动包括世卫组织在内的所有联合国机构、方案和基金的变革。
2. 联合国所有实体都承诺在联合国改革问题上采取统一一致的行动。对于秘书长提出开展“联合国一体行动”在国家一级改进业务活动，世卫组织相关承诺体现在《2019-2023 年第十三个工作总规划》的支持声明中。
3. 世卫组织承诺也体现在加快实现卫生相关可持续发展目标进展全球行动计划¹中。全球行动计划可以作为实施联合国改革的试点。它阐明联合国机构、方案和基金的作用，最大限度地提高世卫组织和联合国国家工作队 in 明确领导下的有效性，并确保资源和成果既透明又可问责。
4. 在 2018 年第七十一届世界卫生大会²和 2019 年 1 月执行委员会第 144 届会议³上，秘书处向会员国介绍了联合国改革的最新情况及其与世卫组织转型议程的关系和对世卫组织工作的影响。

¹ 制定促进所有人健康生活和福祉的全球行动计划——团结一致加快实现卫生相关可持续发展目标。日内瓦：世界卫生组织；2018 年（http://www.who.int/sdg/global-action-plan/Global_Action_Plan_Phase_I.pdf，2019 年 4 月 11 日访问）。

² 见文件 A71/43 及第七十一届世界卫生大会乙委员会第十三次会议摘要记录第 2 节。

³ 见文件 EB144/31 及执行委员会第 144 届会议第 2 次会议摘要记录第 4 节和第 14 次会议摘要记录第 1 节。

5. 会员国要求进一步了解世卫组织参与联合国改革的情况。本报告介绍截至 2019 年 3 月底联合国改革的现状，同时认识到一些政策决定尚待联合国可持续发展集团和经济及社会理事会作出。

联合国改革的相关性

6. 联合国改革是世卫组织提高一致性、减少碎片化和提高本组织影响的一个机会，特别是在国家一级。为实现《2019-2023 年第十三个工作总规划》中确定的、与卫生相关可持续发展目标相一致的“三个十亿”目标，世卫组织必须与联合国系统其他部门合作在每个国家产生影响，同时突出本组织的规范性和技术性工作。作为所有卫生行动者的主要合作伙伴，世卫组织是协调国际卫生工作的主要权威，也是政策对话的召集者和推动者，包括最高一级的对话。世卫组织必须与伙伴合作，利用整个联合国系统的能力处理复杂的全球卫生问题。

7. 在国家一级，联合国驻地协调员可以帮助世卫组织协调多部门和全系统的综合政策咨询和实现卫生成果所必需的行动。联合国更好地整合其业务资产，可以为世卫组织应急行动提供宝贵支持，正如刚果民主共和国应对埃博拉病毒病疫情过程中那样。

8. 世卫组织转型议程反映联合国改革目标。关于世卫组织新运作模式的讨论，特别是在国家一级的讨论，也参考了联合国改革特别是秘书长关于相互协调的联合国国家工作队的愿景。提高透明度和效率并改善问责制是世卫组织转型和联合国改革的共同目标。

世卫组织对联合国业务活动改革的参与

9. 自 2018 年 5 月以来，联合国可持续发展集团一直致力于在联合国系统发展业务活动四年期全面政策审查的背景下推动有关重新定位联合国发展系统的 72/279 号决议¹（2018 年）所载联合国大会各项决定以及秘书长报告²所载各项建议。

10. 世卫组织参加由副秘书长主持的联合国可持续发展集团。总干事或其指定人员参加联合国可持续发展集团负责人会议、核心小组会议和咨询小组。这些机构为制定政策文件提供指导，并为推进联合国改革的不同进程提供业务指导（见下文第 17-19 段）。

¹ 在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查背景下重新定位联合国发展系统。（http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/279，2019 年 4 月 11 日访问）。

² 文件 A/72/684-E/2018/7 重新定位联合国发展系统以实现《2030 年议程》：我们对实现健康地球上的尊严、繁荣与和平的承诺（<http://undocs.org/A/72/684>，2019 年 4 月 11 日访问）。

11. 世卫组织高级官员还参加其他相关机构间机制，包括：联合国系统行政首长协调委员会管理问题高级别委员会；人权问题工作队、不落下任何人和联合国可持续发展集团战略成果小组的规范性议程；为联合国发展援助框架拟定新指导文件的设计团队；管理和问责制框架。

12. 为确保世卫组织经验为联合国区域架构和联合国多国办事处的现行审查工作提供参考，世卫组织驻南太平洋、巴巴多斯和东加勒比国家代表被指定参加这些审查并参加区域访问。世卫组织各区域办事处确定了联络点，以协助审查联合国区域架构。

13. 世卫组织各区域办事处继续参与所在区域联合国可持续发展集团的工作队。例如，在欧洲区域，世卫组织领导卫生联盟，并参与性别、青年和社会保护联盟。

14. 世卫组织非洲和东地中海区域办事处正在对各自区域的国家办事处进行职能审查。审查的目的是确保本组织确定其最紧迫的优先事项，并有必要工作人员针对东道国需求和期望并经与伙伴进行良好协调后提供支持。联合国驻地协调员和国家工作队被认为是世卫组织在国家一级的主要合作伙伴，并参与所有国家的审查进程。其他区域办事处还建立了定期审查本区域国家办事处能力和相关性的程序。

15. 2018年12月，世卫组织召开第一次全球管理会议，与会人员包括本组织高级管理团队和所有世卫组织代表。与当时领导过渡小组（之后是联合国发展协调办公室）的副秘书长和助理秘书长举行了互动会议。世卫组织高级官员和联合国官员之间这种接触促进世卫组织与联合国改革保持一致和参与联合国改革。会议确认，两个组织坚定承诺，在尊重世卫组织治理结构和专属权威（包括其任务和规范性职能）以及发展和人道主义工作的同时，引导改革努力，促进联合国系统在国家一级的潜力得到充分发挥。

16. 为更好地协调世卫组织参与联合国改革并确保在改革进程中促进世卫组织利益，总干事于2019年3月指定负责世卫组织驻联合国办事处事务的助理总干事为联合国改革问题总干事特别代表。在这一任命之前，秘书处内联合国改革相关职责由负责全系统业务、国家协调和与联合国系统的合作、对外关系和一般管理的部门分担。现在，协调世卫组织在联合国改革中作用的责任由特别代表统一承担。

联合国改革的不同进程及最近发展

17. 联合国改革包含七个工作进程：扩大联合国发展系统的影响；建立新一代国家工作队；重振联合国驻地协调员制度；重新构建区域方针；使领导层更加负责并改善治理；对伙伴关系采取全系统办法；引入新的供资契约。

18. 一些活动已经完成：

- 联合国改革的实施始于 2019 年 1 月 1 日，当时在 165 个国家、领地和地区领导联合国国家工作队和办事处工作人员的 129 名驻地协调员被划归秘书长直接管理。这一转变在联合国系统内部由联合国发展协调办公室指导，依据是新的驻地协调员工作职责说明和通过秘书长关于驻地协调员制度的任务和组织的公告所载指导意见。秘书长致函已正式承认驻地协调员的各国国家元首和政府首脑，指定驻地协调员为联合国发展系统最高代表，并要求驻地协调员职能依据该国政府与联合国建立的法律框架管理。
- 驻地协调员制度的资金来源包括：一个新的特别用途信托基金；联合国可持续发展集团成员全面执行增加费用分摊协议及 1% 协调费；以及自愿捐款。
- 联合国发展协调办公室的新增职位几乎翻了一番，并在每个驻地协调员办公室设立五个专业职位，作为最低编制，以增加人力资源。目前正在招聘这些额外职位。
- 管理和问责制框架的国家一级相关内容已经发布。它规定驻地协调员和联合国国家工作队成员的角色和责任以及联合国发展援助框架中规定的成果问责制。

19. 正在开展的活动包括：

- 关于联合国发展援助框架的新指导文件正在最后定稿，联合国可持续发展集团成员单位的负责人提供了意见。
- 管理和问责制框架将于 2019 年修订，以反映其在国家一级的实施情况并确定主要挑战。它将包含关于区域和全球责任的其他章节，并确保与其他改革产品保持一致，例如联合国发展援助框架指导文件、下述全系统战略文件以及区域办事处和多个国家办事处审查结果。
- 正在对区域和多个国家办事处进行审查。将向经济及社会理事会负责发展方面业务活动的部门提交建议，供其 2019 年 5 月会议使用。
- 机构间团队起草全系统战略文件，阐明共识战略，以最大限度地发挥联合国发展系统的影响。联合国可持续发展集团成员单位负责人定期审查这项工作的进展情况并提供指导。经济及社会理事会将于 2019 年 5 月审查该战略文件的大纲。

- 经与会员国广泛磋商，还将审查联合国供资契约的最终版本，并提交经济及社会理事会通过。
- 有关共同业务活动（包括共用办公地点和共同后勤办公室）的工作继续在联合国难民事务高级专员办事处和世界粮食计划署领导的专门项目小组中进行。联合国改革的这部分内容将于 2021 年实施。

联合国改革对世卫组织的影响

20. 为了在履行任务的同时利用联合国改革创造的机会，世卫组织正在评估这类改革对本组织治理、管理和筹资的影响。

21. 在充分参与联合国驻地协调员制度的同时，世卫组织作为指导和协调卫生工作的权威，将保留其就卫生相关事项与东道国政府和主要伙伴直接接触的特权。不过，世卫组织会支持驻地协调员根据职责促进和协调联合活动，特别处理实现卫生相关可持续发展目标方面的多部门挑战。世卫组织国家合作战略和双年度工作计划以《2019-2023 年第十三个工作总规划》为基础，仍然是秘书处和会员国之间的主要问责工具，也是其资源调动工作的基础。世卫组织驻各国代表将继续对相关区域主任和总干事负主要责任，但针对联合国发展援助框架下共同商定的成果也将对驻地协调员负责。

22. 与驻地协调员及在联合国国家工作队内部有效合作的关键是新的联合国发展援助框架。共同商定的结果、产出和成果将成为双重问责制度、资源调动、联合规划和集体行动的基础。世卫组织代表及其国家办事处工作人员有效参与联合国发展援助框架不同阶段的能力需要通过所有主要办事处的专职工作人员予以加强。《2019-2023 年第十三个工作总规划》将是加强卫生事项在联合国发展援助框架内重要性的基础。

23. 关于业务活动，总干事于 2018 年 12 月签署允许一个联合国机构无需进一步评估、检查或批准即使用另一个机构的政策、程序、系统合约和相关运作机制的相互承认声明。该声明将促进提高效率，厉行节约，并加强联合国各机构之间的合作。

24. 世卫组织将其每年对费用分摊安排的捐款增加至 698 万美元。秘书处认为，这是对加强联合国系统的投资，通过改进协调和提高联合国工作效率，将会扩大世卫组织为实现“三个十亿”目标所做的工作。联合国驻地协调员系统给世卫组织会员国造成的费用在 2012-2013 双年度为零，之后增加为 2014-2015 双年度 520 万美元，2016-2017 双年度费用与之前两年相同，2018-2019 双年度 960 万美元；2020-2021 双年度的预算金额为 1400 万美元。

25. 在关于在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查背景下重新定位联合国发展系统的 72/279 号决议（2018 年）中，大会推动采取集体行动，使各国加快取得成果。它请联合国发展系统各实体首脑在秘书长领导下向经济及社会理事会提交一份全系统战略文件。此外，针对为联合国驻地协调员制度提供资金的合格捐款（见第 18 段）征收 1% 协调费的决定将由会员国和其他伙伴执行；对联合国发展系统其他实体（如世卫组织）的合格捐款也将同等征收。

26. 在考虑联合国改革对世卫组织的影响时，需要特别注意泛美卫生组织独特的组织法地位和法律地位。泛美卫生组织是美洲内部的专门卫生机构，根据美洲国家组织宪章成立，已存在超过 115 年。1949 年，泛美卫生组织同意额外承担起世卫组织美洲区域办事处职责。与此同时，泛美卫生组织保持独立于世卫组织的法律人格，拥有自己的治理结构，有依据美洲国家组织法律结构设立的配额制度；有自己的预算、规划和问责制度；也有自己的报告和法定框架。在这一背景下，在维持其非联合国系统独立组织地位的同时，泛美卫生组织将以世卫组织美洲区域办事处的身份，继续与世卫组织和联合国发展系统合作，以成功实施联合国改革和《2030 年可持续发展议程》。

27. 本报告附件提供与世卫组织最相关的联合国改革要素补充资料。

实现可持续发展目标 3 和其他卫生相关可持续发展目标：联合国改革的模式

28. 世卫组织作为指导和协调卫生工作的权威，致力于领导实现可持续发展目标 3（确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉）和其他卫生相关可持续发展目标的转型议程。全球行动计划是由 12 个主要卫生和发展组织作出并得到秘书长和二十国集团领导人 2018 年 12 月宣言支持的历史性承诺¹。全球行动计划和联合国改革的目标相同：通过向各国提供更为协调、有效和高效的支持，加速实现可持续发展目标。世卫组织利用这一共同目标固有的同步性优势，努力实现目标 3 和其他卫生相关目标。

29. 与任何旨在改变和重塑复杂体系的举措一样，联合国改革的某些要素需要额外工作和进一步明确。但这不应减损联合国改革所创造的独特机会。《2030 年议程》制定了雄心勃勃的目标，要求联合国系统以更加连贯和负责任的方式实现目标。根据《第十三个工作总规划》，秘书处正抓住这一时刻，利用全球行动计划和联合国改革，保持和加速实现目标 3 和其他卫生相关目标的承诺。在这方面，世卫组织的工作应该是联合国改革的典范。

¹ 二十国领导人宣言《为公平和可持续发展凝聚共识》，布宜诺斯艾利斯，2018 年（<http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-leaders-declaration.html>，2019 年 4 月 12 日访问）。

30. 世卫组织认识到实现《第十三个工作总规划》的“三个十亿”目标需要会员国、秘书处和其他伙伴共同努力，必须继续加强与联合国实体和相关伙伴的合作，以便在卫生相关目标方面取得真正有意义的进展。与所有进步一样，联合国改革既带来挑战，也带来机遇。在精心管理和密切关注细节的情况下，世卫组织和它所服务的人民可以从联合国改革中获益。秘书处将继续本着这种精神在整个组织内管理和实施联合国改革。

卫生大会的行动

31. 请卫生大会注意本报告。

附件

联合国改革要素概览，以及世卫组织下一步工作

驻地协调员的作用和职责

1. 联合国改革的最实质变化涉及联合国驻地协调员制度。根据联合国改革方案，驻地协调员具有“专注、独立、公正、获得授权和以可持续发展为重点的协调职能”，负责“作为联合国发展系统最高级别代表加强对联合国国家工作队的权威和领导”。除了这一增强的政治职能外，驻地协调员加强的权威和领导作用还体现在以下方面：

- 有权在未达成协商一致的情况下就联合国发展援助框架的战略目标和集合资金的分配作出最终决定；
- 与之前联合国开发计划署常驻代表角色脱钩，全职发挥协调作用；
- 提高办事处在联合国发展协调办公室内全球和区域级的能力，从而提高工作人员的支持能力；
- 供资独立且增加供资，并在联合资源筹措和多捐助方信托基金中发挥更大作用；
- 确保机构规划符合国家需要和联合国发展援助框架的新权力；
- 通过双重报告矩阵模型建立新的问责机制，其中驻地协调员将正式为联合国国家工作队成员考核过程作出贡献，而联合国国家工作队成员将反过来为驻地协调员的绩效评估提供信息；以及
- 一般而言，驻地协调员参加与国家元首、政府首脑和中央部委的会议。

2. 世卫组织下一步工作涉及：

- 审查世卫组织代表的工作职责说明，讨论如何通过绩效管理制度促进与伙伴（特别是联合国国家工作队）的合作；就实现联合国发展援助框架目标使世卫组织代表更加对所在国负责；并反映驻地协调员和联合国国家工作队的投入。

- 为世卫组织代表编写指导文件和培训模块，使他们更好地与驻地协调员和联合国国家工作队进行互动；
- 编写材料，确保驻地协调员了解世卫组织的任务、作用和工作，并将重大卫生相关问题纳入驻地协调员和联合国国家工作队的培训；以及
- 探索有无可能加强世卫组织工作人员成为驻地协调员的能力。

新一代国家工作队

3. 通过调整联合国发展援助框架、国家活动和共同业务活动，新的联合国国家工作队更加精简，也能更好地反映国家重点和需要。相关变化如下：

4. 与各国政府协商，将**联合国发展援助框架**重新定位为规划和执行联合国发展系统为实现可持续发展目标在国家一级开展所有活动的最重要工具。新指导文件旨在重新设计联合国发展援助框架的结构和内容，以确保其具有战略性、灵活性，且以成果为导向。

5. 尽管仍在讨论细节，但新联合国发展援助框架要强化的内容应包括：更好地抓经济，反映经济问题在实现可持续发展目标方面的中心地位；在联合国发展援助框架与政府计划和预算编制之间建立相互联系，加强国家主导作用；正式反思联合国国家工作队交付商定重点的能力；更好地反映世卫组织等专门机构开展的规范性工作对应对发展挑战和实现发展成果可持续的重要性；以及在联合国发展援助框架的五年生命周期和 2030 年可持续发展目标之间建立更清晰的联系。联合国发展援助框架还将为预算编制和筹资活动奠定基础。

6. 世卫组织下一步工作包括：

- 加大努力，使起草联合国发展援助框架和国家合作战略的时间同步，以确保在拟定和实施联合国发展援助框架的各个阶段最大限度地保持一致；
- 确保卫生在联合国发展援助框架中得到充分反映，与国家发展计划中的卫生重点地位相称，同时也与联合国国家工作队开展卫生相关活动的的能力、活动和资金相当；
- 区域办事处和总部提供额外支持，尤其是对较小国家办事处的支持；以及

- 支持驻地协调员加强参与拟订国家合作战略，以促进其与联合国发展援助框架保持一致，并确保合作行动保持一贯。驻地协调员和世卫组织代表将共同负责在联合国发展援助框架内充分优先考虑卫生问题。

7. **国家活动。**在联合国发展援助框架每个周期开始时，将根据以下三个要素审查联合国国家工作队交付成果的能力：联合国发展援助框架的重点；通过联合国发展系统在全球层面商定的标准；与东道国政府进行开放、包容的对话。该做法的目的是根据国家发展重点和长期需要“以需求为基础定制国家活动”。这可能会启动与各国政府就国家工作队的实际存在和组成进行讨论。

8. 世卫组织下一步工作包括：

- 世卫组织各区域办事处将与会员国、联合国系统实体和国家一级其他伙伴协商，继续审查国家办事处的能力和所需技能；以及
- 利用机会审查世卫组织的国家活动，以提高国家一级的效率和影响。其中包括区域办事处对国家办事处能力进行审查，以及在拟定新联合国发展援助框架过程中审查联合国国家工作队的能力¹。

9. **共同业务活动**（包括共用办公地点）。共同业务活动的要素包括：

- 到 2021 年实现完全符合业务活动战略；
- 按照相互承认政策和程序方面最佳做法的原则开展业务；
- 建立所有联合国国家工作队的共同后勤办公室，到 2022 年整合所有针对具体地点的服务；以及
- 将针对具体地点的业务活动整合为六到七个由更大实体管理的共享服务中心网络。

还设想规定选择加入/选择退出的试点阶段。这些措施应该可以通过规模经济和提高规划协同和一致效应提高效率和节约成本。

¹ 平均而言，每年约更新 30 份联合国发展援助框架。

10. 世卫组织下一步工作包括：

- 逐个分析共同业务活动，确保通过有效的成本效益分析做出决策；以及
- 继续与仍处于收集和分析数据阶段的业务创新小组下属项目团队密切合作，定期交换信息和磋商。

协调区域一级联合国实体

11. 联合国各实体在区域一级的作用、职能和能力差别很大。尽管区域架构在提供战略和政策指导、技术援助和业务支持方面发挥着重要作用，但仍存在重大重叠和重大空白。区域实体之间相互协调是一个明确的重点。改革分两个阶段进行。首先，将采取措施优化职能，加强区域和次区域层面的合作。这就需要整合联合国发展系统区域团队和由联合国区域经济委员会领导的区域协调机制。第二阶段将包括为更长期的重新安排和重新组织分区域提供方案。联合国经济及社会理事会将于 2019 年 5 月讨论这个两步走进程产生的建议。

12. 由于现在还没有来自区域审查的建议，因此无法确定具体的机会和挑战。

13. 世卫组织下一步工作涉及：

- 区域审查建议提出后，分析其对世卫组织的影响；以及
- 将经济及社会理事会与区域审查有关的讨论和决定结果通知世卫组织区域委员会。

财政影响

14. 通过大会 72/279 号决议时，会员国同意对联合国发展相关活动中所有严格指定用途的捐款按 1% 征费。这项征收将不适用于人道主义援助、全球垂直基金、全球议程及专门援助、规划国捐款、集合资金、联合规划或低于 10 万美元的捐款。征费在签署新协议时计算；如果修改超过最初计算征费的初始协议预算的 20%，则将对其进行修订。各捐助方将根据具体内部调整情况确定征收开始日期。征费支付方法有以下两种：“由捐助方执行”，即捐助方直接支付给联合国秘书处；或“由机构执行”，即由世卫组织向捐助方另发一份协议书，其中对每份合格捐款都规定标准的“征费条款”。

15. 世卫组织下一步工作包括：

- 跟踪合格捐款和捐助方合规情况。世卫组织的作用是通知捐助方并将征费移交特别用途信托基金；
- 不断向所有捐助方重申，除专门为世卫组织工作捐款外，还应缴纳 1%协调费；以及
- 监测该项征收对资源筹措的影响。

16. **联合国供资契约。**联合国供资契约旨在解决核心资源和非核心资源之间的不平衡问题，改善自愿和以赠款为基础的供资，最大限度地提高联合国系统全系统行动和结果的透明度并加强问责制。它以联合国各实体和会员国之间相互依赖的原则为基础，并认识到会员国转变供资做法需要联合国各实体强化承诺，以期加强供资的可预测性，减少碎片化，降低交易成本。建议会员国做出如下承诺：在未来五年内将核心资源增加到至少占 30%；将机构间集合资金增加一倍；增加各实体的专题基金；为共同业务活动提供大量初始投资和支持；完全遵守各理事机构批准的成本回收率。

17. 世卫组织下一步工作涉及：

- 世卫组织继续利用这些机制扩大捐助方基础，并提高会员国灵活供资的可视性。世卫组织的定期筹资对话模式现已通过伙伴论坛得到加强，并作为最佳做法在联合国系统内分享；以及
- 世卫组织探索机会，利用集合资金在国家一级实现《第十三个工作总规划》“三个十亿”目标。

= = =