



执行委员会第六十九届会议
临时议程项目 24

卫生大会的工作方法

总干事的报告



〔本文系按 WHA34.29 项决议的要求提出。第三十四届世界卫生大会（一九八一年）在该项决议中决定：从一九八二年起，偶数年卫生大会的期限应限定不超过两个星期；而且要求执行委员会研制必要的工作方法，供第三十五届世界卫生大会试行。在本文中，总干事提出一些改变卫生大会工作方法的建议。第 2.17 段中列有一项决议草案，供执委会审议。针对审核规划预算草案的程序提出的某些建议，刊于本文第 3 节。〕

1. 前言

1.1 一九八一年五月，第三十四届世界卫生大会审议了执行委员会和总干事针对卫生大会的周期和期限提出的某些报告和建议。卫生大会在决定目前仍维持召开年度大会的做法后（WHA34.28 项决议⁽¹⁾），通过了 WHA34.29 项决议⁽²⁾。该项决议决定，从一九八二年起，在不审议规划预算草案的偶数年，卫生大会的期限应限定不超过两个星期。该项决议要求执行委员会为此而研制必要的工作方法，供第三十五届世界卫生大会试行。

1.2 为协助执委会审议这一事项，总干事在下面概述一些改变卫生大会工作方法的建议，而对这些建议有必要进行合并，以便贯彻偶数年卫生大会的期限不超过两个星期的决定。

(1) 文件 WHA34/1981/REC/1，第 29 页。

(2) 文件 WHA34/1981/REC/1，第 30 页。

1.3 一九八一年五月，执委会在其六十八届会议期间，简单讨论了执委会本身和卫生大会审核规划预算草案的某些问题。鉴于这一事项也与卫生大会的工作方法有关，本文件中有一节，专门论述执委会和卫生大会审核规划预算的程序这个大问题。

1.4 根据WHA34.29项决议，第三十五届世界卫生大会应试行凡已通过的改变卫生大会工作方法的建议。决议还要求总干事和执行委员会，针对卫生大会工作方法和期限的试行结果，向一九八三年第三十六届世界卫生大会提出一份报告。

2. 改变卫生大会工作方法的建议

2.1 多年来，使卫生大会的工作方法合理化，一直是执委会反复注意和研究的问题，而且按建议对大会工作方法作了相当大的变动，才使卫生大会承担了不断增加的工作量。现在提出的这些变动，看来可按需要把会期缩短近一周时间。这些变动涉及到对主要委员会和全体会议的安排、技术讨论会的召开，以及卫生大会临时议程项目的拟订。

各主要委员会和全体会议的安排

2.2 至一九七五年，卫生大会采取的做法是，在大会召开任何一次全体会议时，主要负责规划和预算事项的甲委员会，或者主要负责行政、财务和法律事项的乙委员会，均不得召开会议。一九七五年一月，执行委员会第五十五届会议在研究卫生大会工作方法的范畴内，审查了上述做法。之后，执委会建议，而且第二十八届世界卫生大会在WHA28.69项决议中决定：“在卫生大会全体会议一般性讨论执行委员会的报告和总干事关于世界卫生组织工作的报告时，一个主要委员会可召开会议；并且，会务委员会在其认为必要时，可安排一个主要委员会，在卫生大会召开全体会议审议其他议程项目时，召开会议”。这一程序允许甲委员会或乙委员会在会员国代表进行一般性讨论的正式发言时（而不是在执行委员会和总干事的报告实际提出时），召开会议。在一九七六至一九七八年期间，卫生大会试行了这一程序。虽然在这一时期内卫生大会承担的工作量不断增加，但它完全把其会议期限控制在三个星期内。

2.3 遵循执行委员会第六十三届会议（一九七九年一月）的建议，第三十二届世界卫生大会（一九七九年五月）重新审议了这一事项。一些代表感到，实行原程序，卫生大会在一般性讨论开始时进展缓慢，这就有时间积极准备背景文件。人们注意到，极少数代表团难于同时参加全体会议和一个主要委员会会议，尽管得承认这些代表团在两个主要委员会同时召开会议时——一种从未受到质问的做法，面临同样的困难。虽然，实行原程序时全体会议一般性讨论的与会人数看来并不高，但人们对实行新程序时参加一般性讨论人员的低出席率表示关切。因此，第三十二届世界卫生大会赞同仍实行原程序，并且在WHA32.36项决议中决定：“卫生大会的主要委员会均不应在卫生大会全

全体会议期间开会，本项规定取代 WHA28.69项决议第二段第一条”。一九八〇年（不审查规划预算）和一九八一年世界卫生大会的会议期限，均约三个星期（包括两天星期六在内共16个工作日）。在全体会议一般性讨论期间，主要委员会都未召开会议，但大会议厅中的与会人数或空位，比实施 WHA28.69项决议第二段第一条时，看来均未增加。

2.4 鉴上所述，建议一九八二年第三十五届世界卫生大会，按 WHA28.69项决议恢复一九七六至一九七八年期间的做法，即允许卫生大会一主要委员会，在全体会议举行一般性讨论时，或在全体会议审议会务委员会可能认为适宜的其他议程项目时，召开会议。根据以前实行这种做法所取得的经验，安排一个主要委员会在全体会议讨论时开会的做法，估计可节省9~12小时（相当于3~4次会议的时间或一个半至二个全工作日），取决于一般性讨论的会议时间。

技术讨论会

2.5 从一九五一年起，就采取了在每年卫生大会（一九五八年例外）第一周末召开技术讨论会的做法。近几年来，卫生大会第一周星期五，全天召开技术讨论会，星期六上午结束，会议时间共一个半工作日。卫生大会曾在几次会议上重申其决定，即技术讨论会应在第一周末召开，而且第三十一届世界卫生大会（一九七八年）在 WHA31.1项决议中重申：“技术讨论会应仍在大会第一周星期五和星期六上午举行，届时卫生大会和各主要委员会均不应举行会议”。

2.6 在近几届卫生大会上，有些代表提出，虽然技术讨论会在过去达到了有效的目的，但需要卫生大会对“人人健康”采取一致行动，并且采取措施节约时间和费用，这就直截了当地指出有必要重新审议在卫生大会期间召开技术讨论会这一做法。关于这一点，人们注意到，世界卫生组织各区域委员会目前已在区域级召开技术讨论会。有些代表认为，尽管有以往的惯例，但技术讨论会为什么必须完全在卫生大会期间召开，或为什么必须每年召开一次，这并不存在一种不可改变的理由。因此建议：(1)应停止召开技术讨论会；(2)应将技术讨论会改在卫生大会期末召开，而且与卫生大会分开举行；或(3)减少技术讨论会的召开届次，即每隔一年召开一次。

2.7 鉴于执行委员会第六十六届会议（一九八〇年五月）业已作出一九八二年第三十五届世界卫生大会期间召开技术讨论会的决定⁽¹⁾，因此，总干事建议执委会推迟审议以上第2.6段所述的停止召开技术讨论会，或完全改变技术讨论会召开安排的可能性这一事宜，直至一九八三年一月执委会第七十一届会议。

(1) 决定 EB66(12)。

2.8 然而，在执委会较全面地审核召开技术讨论会的做法，以及按第 2.6 段所述改变做法的可能性之前，总干事认为，为在第三十五届世界卫生大会期间节约所需要的时间，有必要作暂行变动。因此，他建议，尽管有 WHA31.1 项决议的有关规定，在一九八二年卫生大会期间，全体会议应在大会第一周的星期五，与技术讨论会同时召开全天会议，而且在第二天星期六上午，一个主要委员会应与最后的技术讨论会同时召开，使卫生大会会期可缩短一天半。

卫生大会的筹备工作和临时议程的拟订

2.9 《世界卫生组织组织法》第二十八条第六款，要求执行委员会“拟订卫生大会会议议程”。执委会事先筹备大会工作和拟订大会临时议程，为大会工作合理化和缩短大会期限提供了重要机会。

2.10 第三十二届世界卫生大会（一九七九年），在 WHA32.36 项决议中特别决定，“执行委员会在拟订卫生大会每届例会的临时议程时，应考虑适当平衡每年卫生大会工作量的要求”。卫生大会还在这项决议中决定，“执委会应制订一个卫生大会审议其议程的初步日程表，会务委员会应审核并批准这一日程表，随后视需要予以修订”。

2.11 面临越来越多的卫生大会工作量，执委会的建议中已体现出“限制不必要的和单独议程项目和报告”的要求，第三十届世界卫生大会（一九七七）据此在 WHA30.50 项决议中决定：“卫生大会在要求总干事针对讨论的议题提交各种新报告时，每次应指明这些报告是否应列入总干事的世界卫生组织工作报告，或列入单独的文件内”。出于同样目的，第三十二届世界卫生大会（一九七九年）在 WHA32.36 项决议中决定：“执行委员会代表应协助决议草案提案国，请它们注意现有的各项报告以及以前通过的各项决议或决定，不必就同一事项要求再次提出报告，也不必通过一项新决议”。

2.12 鉴于第三十四届世界卫生大会决定，从一九八二年起，偶数年卫生大会的期限不得超过两个星期，为此，重视和实施上面述及的大会各项决定的原则，就比以往更重要。因此，为协助执委会把一九八二年和今后偶数年卫生大会的工作按决定纳入在两个星期内，总干事提出的第三十五届世界卫生大会的临时议程草案，是迄今为止经过最高度挑选的，本届执委会会议将在其临时议程项目 3.7 下予以审议。如执行委员会在拟订卫生大会临时议程时，比前几年更加以限制，如区域委员会和执委会在将来着重提出专门需要卫生大会作出决定的事项，而相反卫生大会又必须对其本身的讨论采取真正的纪律措施，这样，毫无疑问大会能比较多地缩短偶数年或奇数年大会会期，缩短的时间可能有 2~3 天。

委托各区域委员会预先审议决议和事项

2.13 按世界卫生组织的职能对其组织结构的研究工作得出的结论之一，是需要采取措施避

免卫生大会通过重复的决议，并保证已通过的决议得到切实可行的贯彻。正如总干事关于这一议题的报告⁽¹⁾（文件 EB65/18）所述，通过把 2.1 2 段建议的严格筛选议程项目和某些其他措施结合起来，包括“卫生大会委托各区域委员会预先审议某些事项”措施在内，就能做到这一点。第三十三届世界卫生大会（一九八〇年五月）在 WHA33.17 项决议中谈到了这一点。该项决议在正文段落第一条第八款中决定：“进一步改进卫生大会的工作方法，特别要在各项决议和其他政策通过前，仔细考虑其实用性”。

2.1 4 实施“按世界卫生组织的职能研究其组织结构”的各项建议的行动计划（文件 EB67/15 附件 1），业已提交执行委员会第六十七届会议（一九八一年一月）。总干事在这份文件中指出，将采用下述方式部分地实施 WHA33.17 项决议正文段落第一条第八款：“对审议的某些事项可能会推迟作出决定，直至各区域委员会研究了这些事项。当卫生大会决定推迟对某些事项作决定时，总干事应要求各区域委员会，按《组织法》第五十条第七款审议有关项目”。

2.1 5 毫无疑问，卫生大会甲委员会在讨论执行委员会或各区域委员会事先尚未审议过的有关规划事项时，要花费很多时间来审议、讨论、修改和通过诸位代表提出的决议。如委托各区域委员会事先审议这类决议和需要卫生大会决定的其他重要问题，不仅可避免通过某些重复决议，使区域和国家级更好地实施卫生大会一致通过的决议，而且还可实际缩短甲委员会完成工作所需的时间。因此，总干事针对具体决议草案和事项向卫生大会提出上述建议，是否可行，希望执行委员会提出意见。总干事认为，各区域委员会事先进行审议是完全符合本组织及其会员国的利益的。

把议程项目推迟到下届卫生大会上审议

2.1 6 如一九八二年第三十五届世界卫生大会准备采纳上述建议，这就表明该届卫生大会可能在第三十四届世界卫生大会规定的最长会期两周内完成其工作。然而，如根据实际经验出于某些原因，表明毕竟不可能在两周内完成大会工作，那么人们可忆及，根据执委会的建议，在一九七九年已对《卫生大会议事规则》第三十三条第三款作了修改，使会务委员会能把其认为必要或合理的某些议程项目，建议推迟到下届大会上审议。

决议草案

2.1 7 据上所述，执委会可否考虑一项下述内容的决议：

(1) 转载于文件 WHA33/1980/REC/1, 附件三。

执行委员会，

忆及 WHA34.29项决议；

业经审议总干事关于卫生大会工作方法的报告；

建议第三十五届世界卫生大会通过下述决议：

第三十五届世界卫生大会，

忆及世界卫生大会在 WHA34.29项决议中决定，从一九八二年起，在不审议规划预算草案的偶数年，卫生大会的期限应限定为不超过两个星期；

还忆及 WHA33.17项决议第一条第八款和第三条第一款；

业经审议执行委员会关于在本届卫生大会上试行工作方法的建议；

1. 决定：尽管有 WHA32.36 项决议第一条第一款规定，一个主要委员会在卫生大会全体会议一般性讨论执行委员会的报告和总干事的世界卫生组织工作报告时，应召开会议；会务委员会在其认为适宜时，可安排一个主要委员会在卫生大会全体会议讨论其他项目时，召开会议；

2. 决定：尽管有 WHA31.1 项决议第二条规定，在卫生大会第一周末召开技术讨论会时，卫生大会全体会议应于星期五召开全天会议，并且一个主要委员会应于星期六上午召开会议；

3. 进一步决定：只有在本届卫生大会上才初步采用上面第 1 和 2 段所述的工作方法，根据 WHA34.29项决议，不言而喻，第三十六届世界卫生大会将审核这项试行结果；

4. 要求总干事在其认为完全符合本组织和其会员国利益时，建议卫生大会推迟审议凡涉及到区域利益事项而各区域委员会尚未审核的拟议决议草案和政策等问题，直至区域委员会向卫生大会提出其意见和建议。

3. 规划预算审核程序

3.1 一九八一年五月，执委会第六十八届会议，审议了一项按执行委员会和卫生大会的审核意见调整规划预算的拟议措施。执委会在讨论这个项目⁽¹⁾过程中，涉及到业已采纳的执委会和卫生大会审核规划预算的有关程序问题。执委会委员指出，执委会在一周时间的讨论过程中，详细审核规划预算草案后，即将其提交卫生大会，并附有一份报告，以协助卫生大会集中讨论基本政策问题。然而，卫生大会甲委员会在后来审核规划预算时，趋向于集中讨论每个细节问题，这就特别花费时间。因此，可以说规划预算的批准，采用了一种事半功倍的审核程序，而且随后也未改变预算概算草案。人们认为，同以往相比，现行的规划预算草案的审核程序要好得多，但一些执委会委员感到，

(1) 讨论摘要记录，请参阅文件 EB68/1981/REC/1，第 74~76 页。

在这方面仍有改进的余地，特别在更有选择地讨论规划政策和重点，以及更具体并直接讨论资源分配等方面。

3.2 从本组织诞生以来，执委会和卫生大会几乎是连续不断地研究了规划预算的编制方式及其审核程序问题。多年来，执委会和卫生大会批准了一系列的改变，使这方面的工作有了重大改进。卫生大会决定采用规划预算编制方式（一九七二年，WHA25.23项决议）、两年期预算（一九七七年，WHA30.20项决议）以及世界卫生组织国家级资源的规划预算和管理程序（一九七七年，WHA30.23项决议），均反映了过去十年的最重大改进。由于作出了上述各项决定的结果，本组织预算在目前是根据按计划、预算和管理造规划的原则编制的，不再列有不必要的细节，而且是以集中叙述主要规划政策问题的方式提出，由此使执委会和卫生大会讨论时能理解并同意预算概算。

3.3 为有助于更好地理解本组织的规划预算，近几年来，对规划预算的编制方式作了某些进一步的改变，特出的改变已列入预算文件，如预算分析范畴（从一九八〇至一九八二年财务期起），以及解释规划预算草案的编制、编制方式和经费筹措的分析提纲（从一九八二至一九八三年财务期起）。

3.4 在执委会规划委员会全面研究规划预算草案的编制和编制方式后，一九八〇年一月执行委员会第六十五届会议批准（EB65.R6项决议），对编制方式再作一些改变，主要目的是可以按重要性和详细程度这一前后次序来分析预算。这些改变已首次体现在一九八二至一九八三年规划预算草案中（文件PB/82-83），它对调整预算书的内容，发挥了作用。执委会和卫生大会后来在讨论整个编制方式时，对其表示满意。

3.5 根据上述研究，执委会第六十五届会议又重新讨论了规划预算草案的审核程序问题。这些程序问题最早是由一九七七年执委会第五十九届会议和一九七八年执委会第六十一届会议进行审核的，并且已在EB59.R8和EB61.R8项决议中对其作出若干决定，提出了一些建议。关于执委会审核规划预算草案的工作，执委会同意，这项工作应按照向卫生大会提交报告的四项主要内容进行，四项内容是：规划总政策、规划审议、财务审核、和财务期拨款决议。执委会第六十五届会议经考虑前一段所述的对编制方式的改变后，明确规定了执委会审核规划预算草案的实际程序，并且在EB65.R6项决议中同意这一程序基本为：(1)主要规划和预算政策事项（前言）；(2)各项规划预算事项（全球规划概况及预算附表和一览表）；(3)主要财务问题和总预算水平（预算一览表的最髙水平和拨款决议。因此，执委会在一九八一年一月审核一九八二至一九八三年规划预算草案时，遵循了上述程序。

3.6 关于执行委员会针对其审核规划预算草案向卫生大会提交的报告，多年来，执委会作了极大努力，使报告尽可能突出主要规划政策问题，由此使报告对卫生大会更有用。然而，尽管在近

几年内取得了重大进展，执委会认为应有可能使这类报告更加直截了当地重点叙述重要规划和财务政策事项。关于这一点，执委会早在 EB59.R8 项决议中就要求各区域委员会“在其报告中，着重叙述区域委员会审核区域规划预算方案草案时提出的重要问题，以便执委会审议规划预算草案时能考虑这些问题，并适当体现在执委会就此向卫生大会提交的报告中”。

3.7 如执委会同意能进一步改进其审核规划预算草案的工作，以及就此向卫生大会提交的报告，特别改进资源分配，那么，按一九八一年五月执委会第六十八届会议的要求⁽¹⁾，把“总干事规划储备金”列入预算，就能达到这个目的。鉴于设立“储备金”的目的是提出一种措施，调整规划预算草案中的明显不平衡或缺乏之处，因此，执委会在其审核过程中，可比以往更加重点讨论这些方面的规划预算建议，即能对执委会可能认为适宜的单个规划的资源分配提出增加或减少方面的建议。执行委员会在讨论规划预算草案时，可确定其认为平衡是不适宜的规划，而在即将完成其审核工作时，再重新讨论所确定的活动项目，并联系本组织的全部规划和“总干事规划储备金”的动用情况，提出这些活动项目应获得的优先重视的程度。关于这一部分，执委会在针对其审核规划预算草案工作向卫生大会提交的报告中，可专门有一章节，阐述对这些活动项目提出的建议，即应考虑由“规划储备金”拨款或需要作调整的活动项目，由此为大会审议这一事项提出了积极意见。

3.8 协助执委会和卫生大会在审核规划预算草案时，更加直截了当地重点审核重要规划政策问题的另一种可能，是总干事在向执委会提出建议时，就具体规定这类政策问题。总干事在向执委会提出其建议时，应适当考虑各区域委员会根据其审核各自的区域规划预算方案草案的意见，按 EB59.R8 项决定要求（见上述 3.6 段），重点列入报告中的主要政策问题。在执委会讨论规划预算草案时，主席应提请执委会适当注意这些政策问题，而且执委会向卫生大会提交的报告应反映出执委会就此事项提出的意见、结论和建议。这些意见、结论和建议可列入与其有关的各章节，或有可能单独分列一节。由此，使卫生大会能比较容易地确定主要政策问题，包括对规划方案和资源分配有影响的政策问题，而这些问题是总干事和执行委员会认为需要有卫生大会审议和决定的。

3.9 关于卫生大会甲委员会审核规划预算草案的程序，可基本参照执委会的审核程序。然而，人们感到甲委的讨论趋向于集中在规划预算书中的细节问题上，而不是主要政策问题。为努力改进甲委的审核程序，执委会在 EB59.R8 项决议中提出下述建议：

(1) 甲委员会在审核规划预算草案时，应集中注意载有执行委员会针对总干事的规划预算建议提出的意见和建议的报告；

(1) 决议 EB68.R2（文件 EB68/1981/REC/1，第 3 页）。

(2) 甲委员会议程中有关“审核规划预算草案”的分项目应定为：“审核规划预算草案和执行委员会就此提出的报告”；

(3) 甲委员会应将其议程中与有效工作预算和拨款决议有关的分项目，列在题为“审议财务年度预算水平和拨款决议……”这一单独分项目下，同时审议，并就此议题通过一项单独的决议草案；

(4) 为能审议专业性技术问题，应把题为“审核规划预算草案和执行委员会就此提出的报告时专门确定需另作审查的规划和活动”这一新议程分项目，列在甲委议程中目前题为“关于专业性技术事项的报告”这一项目下，而这一项目应重新定名为“审议专业性技术事项”；

(5) 出席甲委员会的执委会代表，在讨论与规划预算草案和执行委员会就此提出的意见有关的事项时，应发挥更积极的作用；出席卫生大会的执委会代表，在大会讨论凡有执委会向大会提出建议的其他项目时，也应采取这种态度。

3.10 第三十届世界卫生大会（一九七七年）在 WHA30.5 项决议中采纳了上述第(2)、(3)和(5)条建议，而第三十一届世界卫生大会（一九七八年）在 WHA31.9 项决议中，经对所述分项目的定名略作改动后，采纳了第(4)条建议。至于第(5)项建议，人们普遍同意执行委员会代表在近几届卫生大会上更加积极地发挥的作用，毫无疑问地促进了大会理解执委会在具体问题上的意见，由此推动了大会的工作。

3.11 卫生大会未采纳上述第(1)条建议，但它在 WHA30.50 项决议中所做的决定，取代了“甲委员会在审核规划预算草案时，应集中注意此项规划预算，以及载有执委会针对总干事的规划预算建议提出意见和建议的报告”。

3.12 在审议第 3.8 段落中的建议时，应铭记最终目的是提出一项措施，供卫生大会审议规划预算草案用，而这项措施应使讨论更加直截了当地集中在执委会确定的重要规划和预算政策问题上，同时避免那种过去认为在详细审查各个规划建议时所做的重复劳动。假设这项措施必须由执委会针对其审核规划预算草案向卫生大会提交的报告来提出。因此，第一步，这是必不可少的一步，即执委会要决定上面提出的其审核规划预算草案的程序，是否能在确定重要政策问题，资源分配等方面，达到预期效果。然而，作为第二步，执委会必须使自己对以这样的一种方法准备其提交卫生大会的报告的可行性表示满意，即一种能使大会围绕执委会确定的政策问题组织讨论规划预算草案的方法。鉴于只有通过实践经验才能回答这些重要问题，而且一九八二年第三十五届世界卫生大会也不需要审议规划预算草案，建议执委会推迟对第 3.7 和 3.8 段落中讨论的事项作出决定，直至一九八三年一月第七十一届执委会，在进一步改进其审核规划预算的程序以及就此向卫生大会提交的报告方面具有一定实际经验。

= = =