



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./5

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执行段落代表欧洲区域委员会提供的报告。报告见附件。

附件



欧洲区域委员会
第六十一届会议

EUR/RC61/WG/Report

阿塞拜疆巴库，2011年9月12日至15日

2011年9月27日
原文件为英文

世界卫生组织为健康的未来而改革

世卫组织欧洲区域办事处在阿塞拜疆巴库召开了第六十一届会议，
本文是2011年9月14日的会议讨论摘要。

背景

1. 根据其 2011 年 5 月会议所做出的 EB129(8)号决定，执委会要求区域委员会就世卫组织改革进程进行战略讨论，供拟于 2011 年 11 月 1 日至 3 日举行的执委会特别会议参考。

2. 欧洲区域委员会收到 EUR/RC61/21 号文件，包括截至 2011 年 9 月 6 日总干事办公室发布的有关改革进程的所有相关文件如下：

- 《世界卫生组织为健康的未来而改革：概述》；
- 《世卫组织的治理：概念文件》；
- 《对世界卫生组织进行独立的形成性评估：概念文件》；
- 《世界卫生论坛：概念文件》；
- 《世卫组织的管理改革》（有关各项建议的概述）。

3. 另外，为使区域委员会注意当前改革的各方面情况，EUR/RC61/21 号文件列出了对欧洲区域有特别意义的改革进程要素。区域委员会在其第六十届会议上曾表示赞同本区域的七个战略方向和五项优先工作。区域办事处正采取行动跟进。2010 年区域委员会所支持的数项特定议题与世卫组织整体改革日程直接相关，也出现在委员会 2011 年第六十一届会议的日程上。相关讨论可能为以下数个领域的改革提供参考信息：

- 卫生 2020 政策框架（战略优先次序和全球卫生治理）；
- 以初级卫生保健和实施《塔林宪章》为基础加强卫生系统，包括加强公共卫生（世卫组织的核心业务和独立形成性评估）；
- 世卫组织欧洲区域办事处的治理，包括 EUR/RC60/R3 号决议（世卫组织内部治理）；
- 区域办事处的新国家战略（组织有效性和发挥影响）；
- 将规划预算用作实现问责的工具（管理改革）。

第六十一届会议讨论的形式

4. 鉴于欧洲会员国在影响和塑造世卫组织改革议程并在这一进程中提供建设性评论方面一向踊跃，预计第六十一届会议的讨论将能够向全球政策小组和总干事提供重要建议和指导，帮助其筹备拟于 2011 年 11 月举行的执委会特别会议。
5. 为此决定：一、第六十一届会议的日程中应留出足够时间对世卫组织改革的方方面面进行全面辩论；二、委员会的讨论应既包括全会讨论也包括成立三个工作组对治理、核心业务和管理改革进行专题讨论。从执委会和区域委员会常务委员会现任成员中指定了各工作组协调人；还为每个工作组分派了独立的“足智多谋者”以刺激讨论并协助准备向最后一次全会报告工作。
6. 各工作组讨论的内容包括总干事办公室转给区域办事处的关键改革问题；这将有助于撰写用于 2011 年执委会特别会议的综合文件。

全会的讨论

区域主任的介绍

7. 区域主任总结了世卫组织改革进程的背景和目的，也就是使世卫组织重新专事其核心业务，改革其供资和管理并转变其治理以加强公共卫生。这包括使组织的工作重点更为突出，更清晰的说明世卫组织在世界卫生大会所确定的五个核心业务领域能够比其他伙伴和利益攸关方做得更好。这五个核心业务领域是：卫生系统和机构；卫生发展；卫生安全；为增加健康发挥召集作用；关于健康趋势及其决定因素的证据。
8. 改革进程成功与否将取决于会员国能否提供必要指导和支持，以及秘书处能否将有关政策指导转化为实际管理。当前和过去会议的许多议题为有关改革的讨论提供了信息，包括区域办事处努力将规划预算用作实现问责的工具。区域委员会讨论的最重要目标是从欧洲角度为即将于 2011 年 11 月召开的执委会特别会议提供参考，并影响世卫组织改革进程。区域委员会的建议、参与和支持有助于确保向 2012 年 5 月的第六十五届世界卫生大会提交包括实施计划和独立评估在内的一揽子改革方案。

总干事的评论

9. 世卫组织总干事介绍了另外两个区域委员会讨论世卫组织改革问题后提出的意见。从欧盟、英国和墨西哥收到的在线调查结果对改革表示欢迎。但是，由于尚未收

到其他许多会员国的意见，还没有修改三份概念文件。非洲区域和东南亚区域共包括 57 个会员国，两个区域均支持改革进程，并敦促改革不要走得太快。关于治理问题，有关区域委员会希望全球和区域理事机构间实现更好的协调，以便会员国能够在承认各区域特殊性的同时确定世卫组织的工作重点，减少理事机构的重复讨论；希望组织三个层次之间实现更好的协调，包括与伙伴更好合作并为各国筹集更多资源；希望更深刻地认识会员国和秘书处的作用和责任以确保各项决议所载会员国决定能够得到实施。虽然有些国家担心大国和富国会发挥不当影响，但总干事保证，改革进程将是民主的。

10. 虽然会员国支持与伙伴进行磋商，但也担心拟议的世界卫生论坛会削弱理事机构的权威，因而建议采取其它模式。实施全球卫生倡议和与合作伙伴打交道带来沉重工作负担，还会导致任务分散和重复；对捐助者和接受国而言，交易成本是否太高？附加值何在？另外，有些国家对建议的对加强卫生系统进行独立评估有误解；该建议旨在稽核本组织三个层次在这一领域为各国提供协助的能力。总干事最近在总部网站发表了一份文件草案回答会员国提出的问题。

会员国的发言

11. 在随后进行的全会一般性辩论中，会员国表示完全支持改革进程并愿意参与改革的每个步骤。会员国就三个领域（核心业务、供资和管理、治理）的目的和内容提出了建议，并就改革的速度和下一步工作发表了看法。特别是，一位代表虽然对概念文件尚未更新表示失望，但仍欢迎区域委员会进行讨论，并要求向会员国提供有关讨论结果的报告供会员国评论，然后提交执委会特别会议。来自欧盟的网络评论仍然有效，同时在区域委员会的讨论中又补充了一些观点。第一，改革的目的是确保世卫组织专事其核心业务，确保其拥有有力的管理工具、充足且称职的职员队伍、更好的以结果为导向的预算和计划流程、有效的风险管理和能够提升透明度和问责性的健全内部控制环境。建议的管理改革措施在一份新文件中得到了细化，这些措施对提高世卫组织的有效性和效率至关重要。独立评估应尽快开始，以便其结果能够用于改革进程；评估应集中在管理、治理和财务方面以及有关加强卫生系统的工作。战略管理和供资改革应牢记对世卫组织核心任务及其与其它联合国机构关系的讨论，处理资源分配与理事机构确定的战略重点不匹配的问题，实现资金筹措更可预测。另外，世卫组织需要在其全球和区域层面以及在其全球和区域理事机构之间实现更好的协调—连贯性、层次和协同—和分工。欢迎对建议的世界卫生论坛问题进行讨论，但目前改革还是应该专注于管理问题。

12. 秘书处应向执委会拟于 11 月召开的特别会议提交有关改革进程所处理的一系列问题的各种选择方案，将概念文件与提交执委会和世界卫生大会的内容相联系，并对各种选择可能带来的财务和资源影响以及可能的后果和影响进行分析。秘书处还应提供相关证据供决策参考，并优化特定政策方案，以便简化改革这一“谜题”，协助会员国做出最后决定。鉴于改革对于世卫组织满足其会员国期望至关重要，发言者敦促所有会员国说出其期望，建设性地参与改革进程，团结一致确保改革按期进行并全力支持总干事。

13. 许多其他发言者表示支持上述观点，特别是要求更清晰地说明改革的方案选择及其成本和时间框架，要求有机会对区域委员会提交给执委会的报告做出评论和发表补充意见。例如，有关五项核心职能的工作应列出核心任务；应确认在哪些领域世卫组织应减少其工作，而在哪些领域则应更多更好地支持会员国；还应包括在核心职能内部确定优先次序的制度，该制度应与会员国在世界卫生大会上通过决议的方式有关。发言者表示，世卫组织总部的形成性和标准制定工作、总部和区域办事处（包括地理上分散的办事处和与欧洲卫生系统和政策观察站建立的伙伴关系）提供的技术援助以及国家办事处的出色工作是有价值的。数位发言者进一步强调了非传染性疾病的重要性，敦促世卫组织在资金、技能和协调方面加强努力（以保持其在非传染性疾病预防和控制方面的领导地位，进而实现预计将在联合国高级别会议上商定的宏伟目标）；重点关注制定能够指导会员国的标准以及加强卫生系统以抵御非传染性和传染性疾病；建立针对共同风险因素的最佳实践数据库。一位发言者呼吁建立机制确保对突发事件和灾难做出迅速且协调一致的反应，另外一位建议在卫生系统中利用信息技术确保提供有效的服务。还有一位代表表示，改革提供了一个绝佳的时机，可以对颇具远见的世卫组织《组织法》进行 21 世纪的阐释；该代表引用并评论了该文件序言部分的最后一段以说明自己的观点。

14. 关于财务和管理，世卫组织必须想办法增加灵活资金的比例，捐助方应当支持核心自愿捐款账户；另外，世卫组织应探索组织作为一个整体筹措资源的创新方法，表明如何进一步发展“增资模式”，确保所有新的供资模式都是民主的，确保会员国充分参与相关进程并探索新的更透明、标准更清晰的与捐助方谈判的方式。一位发言者呼吁世卫组织统一协调捐助方支持。其它可能有用的措施还包括：加强财务控制和行政系统以确保高效利用现有资源，确定不同建议方案对职员配备的影响，招募能够帮助世卫组织保持其技术专业能力和成本效益的职员，及时提交数据和报告供执委会规划、预算和行政委员会等机构审议。

15. 发言者赞同进行独立的外部评估，并建议该评估应尽快进行以改进世卫组织的中长期运作，并通过分析世卫组织对加强卫生系统的贡献支持改革进程。当天提出了该评估的职权范围，各国表示将仔细研究。

16. 关于治理，世卫组织应是全球卫生基础架构的牵头规范性组织，该职能应获得适当资源保障并由世卫组织总部承担。世卫组织的三级结构及其区域多样性是有利条件。随着世卫组织的战略和计划转化为国家办事处的行动，需要相关机制加强三级组织之间的合作、总干事与区域主任之间的联系以及全球和区域理事机构之间的议程协调。但是，欧洲区域未来应同过去一样酌情带头行动。理事机构在工作中应更有重点、更具战略性、更透明、更可问责、更实际而更少谈理论。数位代表希望执委会发挥更为强有力的作用，另有一位代表建议加强规划、预算和行政委员会以支持执委会。应实现世卫组织的愿景，世卫组织应在各类伙伴关系中和联合国系统内发挥更大作用。另外，一位发言者赞扬了新的区域办事处国家战略草案，另一位呼吁世卫组织利用跨国、次区域和跨区域的合作和倡议提高其工作效率和效费比。

17. 另外，会员国应自律并相互合作，以便更好地确定工作重点。会员国需要就世卫组织与伙伴合作的一般原则达成一致，特别是中立原则，或许还应确定卫生价值作为组织原则。一些代表提出，应与私营部门加强合作。虽然需要包括民间社会和私营部门在内的伙伴加强合作并更好地在理事机构之间分配任务，代表们对世界卫生论坛的作用表示质疑，建议继续利用现有磋商机制或其它业已证明其作用的框架。

18. 关于改革进程本身，代表们对概念文件以及最近收到的管理改革文件表示欢迎。一位发言者呼吁改革应尽可能按照世卫组织《组织法》实施，并以协商一致方式进行。另外一位代表敦促欧洲区域继续积极参与改革进程，呼吁所有会员国参与：应由会员国确定改革的步伐，不管是快是慢。他期望执委会 11 月作出临时决定。代表们建议，世卫组织学习合作伙伴的管理经验，如抗艾滋病、结核和疟疾全球基金，还可以学习对世界银行等组织进行的评估以及其它联合国机构的改革努力；应利用改革进程探索国家工作和伙伴关系的新形式。

19. 总干事在回应中感谢会员国的支持。她承诺，收到所有会员国意见后，全球政策小组将于 10 月在执委会特别会议之前提供一份涵盖所有改革要素的综合文件。改革是一个持续的过程，她已经采取了一些行动，如建立组织的全球管理系统；但是，作为世卫组织的主人，会员国的意见至关重要。总干事请区域委员会研究拟议的外部评估的议事规则草案；她需要各国在此后一两周发表意见和建议以便执委会通过该议事规则。鉴于会员国已达成广泛一致，世卫组织将就内部治理提出详细建议。但是，对世界卫生论坛和私营部门参与问题仍存在不同意见，总干事将就与民间社会和私营部门

磋商的机制提出其它建议。世卫组织还将就如何在世卫组织这样的民主组织内建立增资模式提供更多信息。最后，总干事表示，她将按照会员国的要求工作，并力图在组织内创造更好的评估文化。

工作组

结构和预期结果

20. 如前文所言，成立了三个工作组以便就世卫组织改革的诸多领域提出尽量条理分明的建议和指导。三个工作组分工如下：

- 甲工作组：治理
- 乙工作组：核心业务
- 丙工作组：管理改革
 - 组织有效性
 - 战略管理和评估

21. 数个会员国同时参加了两个或两个以上工作组。

22. 进行工作组讨论的目的是明确会员国认为应包括在改革范围内的问题。讨论内容丰富多样，采取了头脑风暴的形式，而非在此改革进程早期就寻求“答案”。因此，本文所涉及的问题应被视作欧洲会员国为推进整体改革进程提出的想法，并可在撰写提交给执委会特别会议的综合报告时加以考虑。

甲工作组的讨论：治理

23. 来自瑞士的执委会委员任甲工作组协调人。他建议工作组讨论执委会、世界卫生大会和规划、预算和行政委员会之间的工作互动，及其是否令人满意。

24. 工作组成员指出，过去几年间，上述机构的分工变得模糊了。正如总干事常说的那样，执委会正在变成“微型大会”：各国纷纷报告其自身的活动，而不是就会议文件开展工作以便促进各国在卫生大会期间讨论达成共识。如果能够向卫生大会提供经

过深思熟虑的文件，大会就可以节约起草小组花费的大量时间。或许可以在每届执委会会议开始时都提醒会员国开会的目的是讨论和改进文件。或许可以找到一个机制，确定文件是否已经足够完善可以提交给卫生大会，如果不够完善则退回给执委会以后再提交。

25. 卫生大会应集中讨论如何实施其通过的决定，而不是各会员国的成就或财务需求。最近进行的改革设立了值得称道的目标：提高本组织的透明度。但实际效果却是降低了工作效率。执委会和卫生大会的有些活动和管理工具是重复的：必须使这些机构的职能、互动和总体目的更加清晰一致。目前的感受是运作不良和没有共同利益。

26. 需要加强执委会的政治合法性。治理对于改革至关重要，但需要做更多工作澄清相关问题。希望 11 月的执委会特别会议有助于澄清未来这方面的工作。为此，一个会员国建议可以设立执委会不限成员名额的工作小组专门讨论加强执委会合法性的方法。执委会应当是一个技术机构，其委员应代表相关区域的所有国家，而不是其本国政府，但这并不是执委会一直以来的运作方式。对此，一个解决方案是像抗艾滋病、结核和疟疾全球基金一样，委员不代表国家而是代表区域。另外一个补充解决方案是更好地向执委会委员讲清楚执委会和其它世卫组织理事机构应如何运作。也可能需要修改组织法或至少在管理方面有所改变。

27. 虽然世卫组织《组织法》第 28 条和第 61 至 65 条明确规定执委会为筹备、执行和监督机构，由于各种原因，该职能并未得到真正履行。或许可以草拟一份战略概述补充《组织法》的内容，这可能有助于确定需要讨论的问题，确保执委会不偏离轨道。应重申执委会的执行作用，执委会应更积极地参与世卫组织的运转。

28. 执委会主席应主持讨论，帮助寻求一致并协调会议间期的工作。为减轻主席的负担，副主席可以承担更大责任。在其一年任期结束前，主席和其他官员几乎没有时间熟悉其责任。另外，一年只有一次主要执委会会议也妨碍了彻底处理问题。

29. （区域和全球）理事机构会议的顺序不理想。区域委员会常务委员会在大会前召开，审议即将提交给区域委员会的文件，这就不能保证有关文件与随后召开的大会的决定相一致。应考虑将区域委员会常务委员会的会期从每年 5 月推迟到 6 月，将区域委员会的会期从 9 月初推迟到 9 月底或 10 月。虽然《组织法》第 13 条有规定，但或许需要重新考虑是否有必要每年召开卫生大会：其它机构的主要会议往往每两年、三年或四年召开一次。

30. 世卫组织《组织法》已有 60 余年的历史。自其通过以来，会员国总数已发生变化，又有许多新的卫生问题出现。有些规定，例如有关年度报告义务的规定，已经失去意义，或许应予废止、修改或更新。虽然有些工作组成员认为是时候修改《组织法》了，其他成员认为，鉴于该文件十分灵活，不必正式修改就可以做很多事情。（上次正式修改花了 15 年时间而且占用了大量资源。）

31. 不同的区域对于区域委员会的职能及其与卫生大会的关系有着不同的观点。需要大大改进区域间的交流，或许可以互相邀请其他区域的副主席出席本区域的区域委员会会议。

32. 还需要重申世卫组织的战略意图和总体愿景：虽然“人人享有卫生保健”一直发挥着本组织总体愿景的作用，而欧洲区域也在本区域确立了“卫生 2020”政策框架，总体工作规划中并不包含此类总体愿景和战略意图的描述。

33. 最后，虽然在工作组的讨论中出现了种种令人激动的想法，但工作组成员也指出，不应仅仅为了改变而改变。

34. 附件 1 分四个广泛主题总结了甲工作组讨论中提出的关键信息，以方便将其纳入世卫组织在治理方面的全球改革。

乙工作组的讨论：核心业务

35. 瑞士日内瓦国际和发展问题研究所全球卫生项目主任介绍了对于主要问题、重点工作和领域的讨论，列出了世卫组织战略决策过程的关键要素。首先是制定标准时遵循普遍性和民主原则；其次，核心业务领域包括卫生系统和机构、卫生发展、卫生安全、关于健康趋势及其决定因素的证据，以及为增加健康发挥召集作用。在描述世卫组织工作时使用商业语言是不合适的，因为在决策过程和优先顺序确定方面，其目的与私营企业或组织不同。

36. 会员国在理事机构内以民主方式确定的重点常常与捐助方的重点不一样，有时在同一个国家内部也是如此。需要透明的标准以便确定使用有限资金的优先顺序，或许应当对各项任务的优先次序进行评级，而这样一种制度应当为本组织内部和会员国的所有相关人士所理解。正如总干事所说，向外界说明世卫组织的独特作用十分重要，要强调本组织并非发展机构。

37. 在随后的讨论中，有代表问及五个核心领域和六个职能领域有何区别。核心领域应当是战略性的而非职能性的，这两类领域应加以明确区分。一些代表表示，总体任务规划中应仅列出核心领域。

38. 需要在一个核心领域内确定工作重点的标准，例如，从时机、资金或世卫组织或会员国的实施能力角度看，某项活动影响到的人口数或国家数、某种局面的紧迫性，或者某个规划的可行性。

39. 虽然世卫组织并非发展机构，它仍对发展有所贡献。世卫组织制定标准和确定重点后，还应在其实际实施方面提供帮助。世卫组织国家办事处的职员是否拥有相关技能？世卫组织帮助各国建立初级卫生保健、发展卫生系统，并建立履行约束性义务的法律框架，如《世卫组织烟草控制框架公约》和《国际卫生条例（2005）》。世卫组织应就此类措施向各国政府提供建议，而不干预其在次国家层面采取的行动；其它组织则更适于处理具体卫生问题，如母婴健康。

40. 一些世卫组织活动，如收集卫生数据和保持应对卫生危机的能力，应该是持续进行的，而另外一些活动，如消除麻疹或脊髓灰质炎，则是有时间限制并能够定期评估以确定其是否仍然构成工作重点的。进行这种区分将有助于遴选相关工作人员。

41. 五项核心领域中的一些在所有国家都是重点；但另外一些，如就准则提供指南则对一些国家而言并非重点。许多国家同时加入了数个需要向其报告的国际组织，造成工作重复；应对此类报告要求加以协调。数位发言者提到，会员国应根据其需求确定每个核心领域的工作重点。

42. 在讨论如何确保捐助方满足各国卫生需求时，有评论认为捐助方总有其“偏爱”的国家和卫生领域。重要的是确保在同一个国家捐助机构的重点和政府的重点保持一致。

43. 工作组成员普遍同意，第 11 份总体工作规划中的六个战略职能和五个核心领域已涵盖了世卫组织的工作重点，世卫组织应成为全球卫生领导机构。

44. 附件 2 总结了乙工作组讨论中提出的关键信息，以方便将其纳入世卫组织在核心业务方面的全球改革。

丙工作组的讨论：管理改革

45. 作为讨论协调人之一，来自英国的区域委员会常务委员会成员表示，召集丙工作组的目的是考虑两个广泛议题：组织有效性/在各国发挥的影响和战略管理/供资。

46. 来自德国的执委会委员首先发言。他说，整个世卫组织改革议程的根源是其财务问题。2010年1月，总干事启动改革时，其主题是“世卫组织筹资的未来”。当时提出的两个问题现在仍很重要：如何将可获得的预算更有针对性地用于世界卫生大会所确定的重点领域？以及如何使预算更可预测、更可持续，以便使规划更符合实际管理更有效？

47. 最初发现了五个问题领域。第一，世卫组织预算的三分之一是来自会员国的常规会费，构成灵活、稳定、可预测的长期资源；另外三分之二（约为27亿美元）则来自包括政府和私营部门在内的捐助方，几乎全部有指定用途，换句话说，世卫组织不能将这部分资金自由用于卫生大会和区域委员会所确定的重点工作上。而且，这部分资金不稳定、不可预测且不可持续。世界卫生大会通过预算也就通过了意愿性计划，其内容包括希望实现的自愿捐款水平，而这有时不过是幻象而已。第二，最晚到每个预算阶段结束时，这种幻象会消失：由于各个捐款方已经为占预算三分之二的资金指定了用途，世卫组织无法为世界卫生大会所确定的工作重点提供资金（为此，会员国常常批评世卫组织）。第三，在这种情况下，不可能实施以结果为导向的管理。第四，世卫组织的人员配备不符合上述两种（长期）灵活和（短期）不灵活资源的需求。职员合同期并不区分核心活动和其它任务，例如承担捐助方提供资金的有时间限制的项目工作（人员配备的灵活性更低）。最后，世卫组织未能始终一贯地要求自愿捐助方提供全规划支持费用，该费用即实际运作费用。结果是，（灵活的）常规预算会费在很大程度上补贴了自愿捐款支持的项目（一项荷兰外交部进行的研究表明，这种补贴高达每双年度2亿5千万美元，占常规预算的四分之一）。

48. 人们经常谈到两个解决方案：将常规预算会费提高到自愿捐款的水平，或者请会员国提供更为灵活的资源。但是，两个办法都不现实：第一个办法即使从长期看政治上也不可行，而第二个办法则意味着，考虑到交叉补贴的情况，相关国家（通过自愿捐款）提供灵活资金但可能支持了该国无法实施影响的项目。

49. 因此，问题在于，是否应集中努力使计划编制进程符合现有环境。是否应分别设立核心预算和项目预算，前者为用于长期工作的灵活资源，后者则是用于短期活动的指定用途的资源？核心职员是否应区别于项目职员？如果核心预算完全用于长期工作，那么额外项目就得承担其自身的实际日常开支或规划支持经费，因为将没有多余

灵活资金用于交叉补贴。这样做，世卫组织理事机构将能够更为前后一贯地确定卫生政策重点，世卫组织也能更为前后一贯地按自愿资金获得情况安排重点工作。

50. 在随后的辩论中，会员国代表同意，意愿性预算是有问题的，需要一个适当的确定优先顺序和编制预算的进程。虽然明确区分核心预算和项目预算的做法可能有用，但项目不应该“重新分类”为核心工作，而且两种预算都需要同样的确定优先顺序、监督实施和评估结果的过程。可以先分配灵活资金，然后再对指定用途资源进行第二轮规划和预算编制。重要的是，组织的核心业务重点应以实际预算为基础。如果捐助方的重点与世界卫生大会确定的不一致，也许可以通过会员国向其转达拒绝的理由。总体目的是使秘书处能够对自愿捐款的使用有所计划，使理事机构能够进行监督，并且改进供资的可预测性和可持续性。

51. 一位发言者提及，其本国的研究机构既从政府也从私营部门获得资金。过去，研究人员认为来自私营部门的资金是“他们自己”的钱，但近年来预算过程进行了调整，使科学家能够确定工作重点；指定用途或项目相关预算集中“治理”但分散使用；集中向捐助方提供以结果为导向的报告。

52. 总干事参加了丙工作组的讨论。她强调应避免交叉补贴，还强调纪律和确定优先顺序至关重要：如果只收到 50% 的资金，则应实施前 50% 的工作重点。另外，她还承认，在常规预算会费方面，在参与为本组织确定工作重点的国家机构（即卫生部）和负责提供资源的机构（财政部或发展部）之间“缺乏衔接”。

53. 发言者建议，运作的实际日常支出费用应更为可见，并得到严格实施。该费用可能超出所收取的 13% 规划支持费用。会员国代表有责任厘清情况并向其本国政府解释为什么世卫组织要收取该项规划支持费用。对此，总干事解释说，有关比例是几十年前由世界卫生大会确定的，但需要（按业内标准）进行适当的成本核算。

54. 工作组注意到，世卫组织已经拥有一些进行战略管理的有用工具，如规划、预算和行政委员会，而其它联合国机构也已经进行了类似的管理改革。按照“一个联合国”的精神，世卫组织应继续参与共同机构，如联合国发展援助框架下设立的机构。

55. 有代表问世卫组织能否在不修改其《组织法》的情况下进行管理改革。总干事确认，世卫组织可以这样做。工作组建议世卫组织应公开说明这一事实。

56. 附件 3 总结了丙工作组讨论中提出的关键信息，以方便将其纳入世卫组织在核心业务方面的全球改革。

附件 1

甲工作组讨论产生的关键信息：治理

甲工作组（讨论治理问题）的一位协调人表示，已经提出了一些挑衅性问题，并引发对几个关键问题的热烈讨论。执委会和卫生大会之间的区别已经模糊，执委会成了微型大会。执委会的执行职能需要加强。执委会的政治合法性被质疑，或可建立一个不限成员名额的工作小组审议该问题。有代表建议，可能需要对执委会主席和其他官员进行培训；执委会可能需要每年召开不止一次全面会议以履行其职责，其委员应代表相关区域而不是本国。最后，区域委员会之间及其与执委会和大会应进行更好的互动，或可考虑调整其相关会议的时间顺序。

甲工作组讨论的问题可大体分为以下四类：

加强执委会的作用

- 需要重申执委会的政治合法性。
- 每年只好好开一次会的执委会能够履行《组织法》规定的世界卫生大会行政机关和“守门人”的职责吗？
- 执委会需要有好的官员和主席。应有组织地安排对主席（和新任委员）进行培训和指导。

全球和区域理事机构之间的协调

- 应在全球和区域理事机构之间进行更好的协调，以便：一、加强治理；二、避免理事机构的重复讨论。
- 可通过让执委会主席尽可能参与所有区域委员会会议实现更好的协调。
- （区域和全球）理事机构会议的会期安排不理想，应予重新考虑。

世卫组织《组织法》

- 对此问题存在不同观点，但大部分人认为，应避免修改《组织法》。法律顾问指出，《组织法》是一份灵活文件，不必对其进行正式修改就能够做很多事。
- 世界卫生大会（广泛政策）和执委会（行政机构、守门人）的不同作用应在《组织法》框架内加以重申。
- 与此相关，需要澄清两机构各项作用的依据分别是以下哪项：一、《组织法》；二、议事规则；三、惯例。
- 即使不考虑修改《组织法》，也迫切需要对该法的数项规定加以“清理”，例如有关会员国向世界卫生大会提交年度报告的规定。

外部卫生治理

- 世卫组织作为全球卫生基础架构中准则制定牵头单位的重要作用应予保护并获得相应资源保障。
- 有必要与包括民间社会和私营部门在内的合作伙伴进行更好的协调。
- 大部分代表质疑世界卫生论坛的意义，建议利用其它现有磋商机制。

附件 2

乙工作组讨论产生的关键信息：核心业务

乙工作组（讨论核心业务问题）的一位协调人称，世卫组织建立于民主模式基础上，所有会员国共同为组织供资并共同决策。根据其《组织法》，世卫组织拥有广泛职权，但该文件所强调的核心职能也正是世卫组织工作最重要的领域。鉴于核心领域、重点领域和核心职能等说法不一，需要使用更明确的措辞。但应避免使用商业术语。虽然世卫组织并非发展机构，但它在国家层面做了大量工作，其在准则、标准和卫生系统方面帮助各国家当局的能力取决于能否使国家办事处获得拥有相关技能的职员。有代表认为，处理组织正在进行的任务应与其短期职能有所不同。但是，全球和区域的工作重点应该是一样的。最后，各国不应因形势变化而改变其对组织的态度：有时他们以会员国的身份说话，有时又以捐款方的身份说话。

乙工作组讨论的问题可大体分为以下四类：

术语

- 工作组一致同意应使用世卫组织语言而非商业语言。

世卫组织作用

- 工作组认为，世卫组织的核心业务和职能总体而言是合适的。
- 世卫组织将继续是全球卫生领导者。
- 五个核心业务领域和六个必要职能全面、准确，但并不总是相互排斥。未提及“人人享有卫生保健”政策；而这应当是主流标准应予优先考虑。
- 强调了世卫组织的独特性：世卫组织发挥着制定标准和准则的关键作用，这就是组织的附加值和力量所在。
- 世卫组织并非发展机构，但对发展有贡献。这令人思考何为其适当的活动范围。如果世卫组织不对实际实施提供帮助，就存在其所制定的准则不实用的风险。世卫组织国家办事处的职员是否具备实施规划的必要技能？

- 世卫组织为所有国家服务，不论是富国还是穷国。在法国，公共卫生的概念被普遍接受，这正是这一原则的良好基础。

工作重点及确定优先顺序

- 世卫组织由所有会员国共同供资共同决策的民主模式和普遍性特征是其重要优点。世卫组织改革不仅与秘书处有关，而且与各会员国“国内”有关。会员国之间可能有不同的工作重点，但这不应该限制世卫组织的职能，因为职权范围的广泛性也是组织的优点。理论上讲，世卫组织可以处理与卫生相关所有关键问题；但是，它需要确定优先顺序，因为不可能同时做所有的事。重要的是要以结果为导向。
- 重要的是在决策和确定优先顺序的过程中对北方和南方保持平衡。
- 捐助方工作重点和国家工作重点之间的关系：重要的是确定排序的程序。需要在理事机构（卫生部）和资源如何使用（捐助方/官方发展援助）之间保持一致。
- 可以有两种工作重点：持续重点和有时间限制的重点。有些工作重点可以有时间限制并可调整，以便确定是否需要将重点转向其它干预措施。持续性活动（数据收集、保持组织应对卫生突发事件的能力、《国际卫生条例》）需要有长期/持续合同职员，而有时间限制的工作重点（例如消除/消灭脊灰或麻疹）则需要短期职员。世界卫生大会可以监督这些活动。

评估

- 评估加强卫生系统的努力很重要。评估应针对核心业务领域而不是职能领域。
- 在帮助建立初级卫生保健和确定卫生系统日程方面，世卫组织是最佳地点。
- 加强卫生系统和建设公共卫生能力应当是世卫组织的工作重点之一。

附件 3

丙工作组讨论产生的关键信息：管理改革

丙工作组（讨论管理改革问题）的一位协调人称，工作组讨论了有关将预算分为核心活动和项目两部分的建议。一些国家表示，规划支持费用还不足以覆盖运作支出：世卫组织应估算并更好地证实项目的实际费用。有工作组成员提出应思考如何从会员国以外的来源吸引非指定用途资金的问题。规划的重点和捐助方提供的资金之间没有得到很好的匹配。世卫组织应努力学习其它联合国机构的经验。《组织法》足够灵活，允许进行改变。

应在管理改革进程中记住的丙工作组讨论的关键信息如下：

- 世卫组织预算编制过程的一个选择是将预算分为核心部分和项目部分，分别反应长期资金和短期资金的情况。
- 目前世卫组织向捐助方收取的规划支持费用不足以覆盖实际运作成本。世卫组织必须能够更好地说明其项目的实际费用。
- 对创新性供资方法和如何吸引来自会员国以外的资金进行了讨论——对吸引私营部门的资金需谨慎。
- 讨论了世卫组织/区域委员会确定的工作重点与捐助方实际提供的资金之间不匹配的问题。另外还提到需要在（确定合作重点的）卫生部与（实际向组织提供资金的）外交部或发展机构之间更好地协调一致。
- 会员国指出，在改革推进过程中，我们应利用其它联合国机构的经验。
- 关于组织改革，工作组认为，世卫组织《组织法》足够灵活，允许进行改革所需要的变化。

= = =