



伙伴关系

秘书处的报告

1. 执行委员会注意到的以往报告¹概述了全球卫生伙伴关系的种种好处和挑战²，表明需要世卫组织发挥更强有力的协调作用。执委会在其第 124 届会议上建议向第六十二届世界卫生大会提交关于世卫组织参与全球卫生伙伴关系的政策指导原则草案供其审议³。
2. 现在，成功的卫生行动几乎都不是仅仅依赖单一的组织来实现的。为提高未获满足需求的可见度，确保协调措施，提供共同平台开展合作，以充分利用公共、私营、非政府组织和民间社会等不同利益攸关者具有的相对优势，已建立了诸多全球卫生伙伴关系和若干行动。随之带来的利益攸关者的多部门介入和多样性，为有效管理这些伙伴关系和行动提出了新要求。
3. 世卫组织《组织法》、2006–2015 年第十一个工作总规划、2008-2013 年中期战略性计划都认识到世卫组织在卫生方面的领导作用，在需要采取联合行动时应参与并与伙伴合作，并将之描述为本组织的一项核心职能。
4. 为促进全球公共卫生，世卫组织广泛建立了种种不同关系，一些为世卫组织内部关系，一些则为外部关系。对于本身有管理安排的伙伴关系的子关系，世卫组织已同意予以托管，尤其是提供秘书处服务。
5. 世卫组织历来与其他卫生伙伴合作开展工作，但早在 1970 年代它就开始参与较正式的卫生伙伴关系，自那时起建立了最初的热带疾病和生殖卫生研究“特别规划”，由世卫组织担任执行机构。最初的这些正式机制是为联合国系统有关机构在卫生方面的重

¹ 文件 EB122/2008/REC/2，第八次会议摘要记录，第 2 节，和文件 EB123/2008/REC/1，第一次会议摘要记录，第 6 节。

² “全球卫生伙伴关系”主要指的是多个组织之间的合作和正式关系，在此关系中，各方追求一个共同的目标，为此分担风险，共享好处。此种伙伴关系有其自己的、独立的管理机构。

³ 文件 EB124/2009/REC/2，第十一次会议摘要记录，第 3 节。

点研究课题集中资源而建立起来的，并得到政府捐助者的进一步支持。它们有助于避免重复努力，更加重视否则“被忽视的”问题，并促进联合国系统参与这些特定领域的工作。

6. 在过去十年中，世卫组织参与卫生伙伴关系和类似合作安排的数目大幅增加，积累了大量的经验。随着伙伴关系不断增加，体制安排也变得日趋复杂，涉及到种种管理问题和包括政府机构、政府间组织、民间社会和私营部门在内的不同参与者；其结果是需要采取一种系统化的方法。世卫组织已经适应了全新挑战，并且经常在有利害冲突的情况下提供战略方向和协调。世卫组织还重视共同框架内的成果，努力支持国家对活动的自主权，召集许多国家伙伴和部门会议，建立支持国家卫生目标的联盟，并评价其影响。世卫组织鼓励全球卫生伙伴关系遵循《援助实效问题巴黎宣言》（2005年）和在第三次援助实效问题高级别论坛（阿克拉，2008年9月2-4日）上通过的《阿克拉行动议程》各项原则。

7. 世卫组织目前采取了范围广泛的行动，支持全球卫生伙伴关系，并遵循下列原则：

- 参与其管理
- 在技术和卫生系统方法上发挥领导作用
- 与伙伴联合制定计划
- 向国家提供具有成本效益的技术支持
- 推进伙伴更广泛参与特定伙伴关系的主题领域活动
- 对涉及类似问题的伙伴关系加强协调。

8. 作为对伙伴关系的数目增多的回应，秘书处正在为会员国提供支持，帮助其发展能力，以提高援助实效，并通过不同伙伴关系和行动间的有效合作与协调来实现成果。这方面的实例包括：世卫组织与世界银行共同推动国际卫生伙伴关系进程，帮助各国与多方利益攸关者开展磋商，加强连贯性、协调措施和统一目标；加强世卫组织国家办事处在加强卫生系统方面的能力；以及开展能力建设，促进协调和统一。

区域和国家办事处的参与

9. 世卫组织区域办事处和国家办事处在支持国家参与伙伴关系方面起到至关重要的作用，包括在管理多种活动和资金流动方面加强国家能力（伙伴关系在国家一级开展活动时）。世卫组织的战略性贡献包括在卫生部机制下帮助增进伙伴关系的协调和一致。各国卫生部还特别呼吁世卫组织在编写提案和其他技术支持方面协助各国应对不断增长的需求。鉴于许多伙伴关系重点关注特定疾病和卫生系统成果，世卫组织向各国提供支持，帮助其制订全面参与式方法应对卫生系统发展。国家卫生计划、减贫战略、其他国家计划和契约，以及世卫组织国家合作战略和参与联合国发展援助框架，均为促进国家一级各种伙伴关系和伙伴活动的协调一致提供了有用的手段。

政策草案

10. 根据执行委员会第 124 届会议的要求，现特此向卫生大会提交关于世卫组织参与全球卫生伙伴关系和东道安排的政策草案（列于附件）。

11. 政策草案为世卫组织评价对不同类型卫生伙伴关系可能的参与及有关决定提供了指导框架；它还提供了在世卫组织同意担任正式伙伴关系东道主的情况下所适用的具体原则。

12. 如政策草案获得卫生大会批准，秘书处将就政策执行情况定期向执行委员会提出报告，概述其就政策所涉及的不同类型合作所采取的各项行动以及这些行动对世卫组织的影响。此外，秘书处还将就世卫组织担任任何新的正式伙伴关系东道主的建议与执行委员会协商。

卫生大会的行动

13. 提请卫生大会审议下列决议草案：

第六十二届世界卫生大会，

忆及以往关于全球卫生伙伴关系的报告和讨论¹；

认识到迫切需要世卫组织开展和促进合作，努力实现卫生成果和合作方式多样化；

¹ 文件 EB122/19, EB123/6、EB123/6 Add.1、EB124/23、EB122/2008/REC/2，第八次会议摘要记录，第 2 节，和文件 EB123/2008/REC/1，第一次会议摘要记录，第 6 节。

注意到世卫组织《组织法》、2006-2015年第十一个工作总规划和2008-2013年中期战略性规划将合作和协调描述为世卫组织核心职能；

还注意到在过去十年中卫生伙伴关系和其他形式合作的数量大幅增加；

考虑到需要制定一项有关世卫组织参与和代管伙伴关系的政策，以避免伙伴关系活动和世卫组织核心职责重复；

欢迎世卫组织与多方利益攸关者广泛合作，促进不同规划之间的协同作用和协调措施，以支持实现全球和国家卫生成果和降低交易成本，

1. **批准**关于世卫组织参与全球卫生伙伴关系的政策和东道安排；
2. **呼吁**会员国在寻求世卫**组织**参与伙伴关系时，尤其是在东道安排方面考虑到该政策；
3. **请**联合国系统有关组织、国际发展伙伴、国际金融机构、非政府组织、受疾病影响社区代表和私营部门实体考虑增进与世卫组织的合作，支持2008-2013年中期战略性计划中各项战略目标，并与世卫组织协同工作；
4. **要求**总干事：
 - (1) 加强与联合国系统有关组织、国际发展伙伴、国际金融机构、非政府组织、受疾病影响社区代表和私营部门实体的合作，实施中期战略性计划，以推动2006-2015年第十一个工作总规划所载全球卫生议程；
 - (2) 制定涉及世卫组织代管正式伙伴关系的业务框架；
 - (3) 尽可能并与有关伙伴关系协商，对现有东道安排适用该政策，确保其符合政策中体现的各项原则；
 - (4) 就秘书处在实施伙伴关系政策中就伙伴关系采取的各项行动定期向执行委员会提出报告；
 - (5) 就世卫组织担任正式伙伴关系东道主的建议与执行委员会协商。

附件

世卫组织参与全球卫生伙伴关系和东道安排的政策草案

1. 本文件提出世卫组织的政策草案，为世卫组织评估和决定可能参与不同类型卫生伙伴关系提供了指导框架，它还提供了在世卫组织同意担任某一正式伙伴关系东道主的情况下予以适用的具体参数。
2. 下面提出的这套标准旨在就何时及怎样参与伙伴关系，以及如何制定、修改或终止此种参与，为世卫组织的决策提供指导。作为一项一般原则，世卫组织赞成采用世卫组织内部机制，即可促进合作，又不涉及独立的管理结构。
3. 过去十年来，全球卫生伙伴、行动和其他形式合作的数目稳步增加。“伙伴关系”一词现普遍用于涵盖世卫组织内部和外部各种促进合作、争取实现更好的卫生成果的组织结构、关系和安排。它们在形式上具有多样性，既有在管理上自成体系的法人实体，也有与不同利益攸关者的简单协作。可使用不同的词汇，比如，“伙伴关系”、“联盟”、“网络”、“规划”、“项目合作”、“联合运动”和“特别工作组”。
4. 作为其核心职能的一部分，世卫组织设法开展若干协作努力，这些努力完全由其管控和负责，没有任何独立的管理，其目的是提供多方利益攸关者的合作手段。

定义

5. 为本政策之目的，“正式伙伴关系”一词指的是不单独承担法律责任，但有管理安排（例如理事会或指导委员会），可决定方针、工作计划和规划以及预算的一类关系。世卫组织目前就是几个这类伙伴关系的东道组织。

世卫组织参与伙伴关系的标准

6. 在世卫组织确认需要参与，或应要求参与某一伙伴关系的情况下，它将采用下面基于本标准的决策树来审议此类要求，并酌情确认其他选择。这一程序适用于各种类型伙伴关系，无论是否由世卫组织主持，世卫组织在其中充任或应要求充任技术方面的伙伴。
7. 下列标准将用于评估未来的伙伴关系，并将指导与现有正式伙伴关系的关系：

- (a) 伙伴关系显示了对公共卫⽣的明确的增值，体现在调动伙伴、知识和资源以及产⽣合力⽅⾯，目的是实现⽤其他⽅式难以在同等程度上实现的公共卫⽣⽬标。
- (b) 伙伴关系应有与世卫组织重点⼯作领域相关的明确⽬标，这些⽬标体现在其战略⽬标上，并规定了现实的时限。参与将意味将世卫组织的核⼼职能、政策和相对实⼒推及至其他组织，并提⾼世卫组织规划和⼯作的质量和完整性。
- (c) 伙伴关系受世卫组织确立的技术规范和标准指导。
- (d) 伙伴关系支持国家发展⽬标。在伙伴关系在国家⼀级开展活动并寻求促进国家能⼒建设的情况下，世卫组织的参与将帮助协调各项努⼒，减轻各国的整体管理负担。
- (e) 伙伴关系确保利益攸关者的适当和充分参与。应通过所有利益攸关者（包括有关的受益者、民间社会和私⼈部门）的积极参与并尊重其各自职权，确保实现伙伴关系所商定的⽬标。传统公共卫⽣部门之外的有关组织和机构的贡献将促进伙伴关系。
- (f) 各伙伴的作⽤明确。为争取世卫组织参与伙伴关系，后者必须清楚表明伙伴的实⼒，避免⼯作重复和引⼊平⾏系统。
- (g) 必须结合潜在的利益和风险来评估与伙伴关系有关的交易成本。对预期给世卫组织（各级）造成的额外⼯作负担应加以评估和量化。
- (h) 公共卫⽣⽬标先于参与者的特殊利益。必须通过制定和实⼒纳⼊利害冲突考虑因素的保障措施，确定和管理公私伙伴关系的风险和责任。伙伴关系应有查明和充分处理利害冲突的机制。在商业和营⼒公司被视为可能的伙伴时，应在伙伴关系的设计和结构中考⼒到潜在的利害冲突。
- (i) 伙伴关系的结构应与拟议职能相适应。伙伴关系在结构设计上应与其职能相适应。例如，有重大财政含义的⼀类伙伴关系可能需要有较为正式的理事结构，并明确规定供资决定的责任。主要发挥协调作⽤的⼀类伙伴关系，没有正式的管理结构也可非常有效地运⼒。专项任务网络具有最大限度的灵活性，在实现伙伴关系⽬标⽅⾯可具有很高的效率和效力，并可限制往往与正式结构和管理机制有关的交易成本。
- (j) 伙伴关系具备独⼒的外部评估和（或）自我监测机制。对伙伴关系的时间框架、⽬的、⽬标、结构和职能，应定期审查和适当修订。变更或结束伙伴关系的条件应明确表述，并考虑到有关过渡计划。

东道安排

8. 在一些情况下，世卫组织同意担任正式伙伴关系东道主。应将担任东道主视为一项例外安排，它必须符合各方的最大利益。

9. 对于世卫组织代管的正式伙伴关系，首要考虑因素包括确保伙伴关系的总体任务和代管伙伴关系与世卫组织《组织法》规定职能和原则相一致，不会给世卫组织带来额外负担；最大限度降低世卫组织的交易成本，增加世卫组织工作的价值，以及遵循世卫组织的问责制框架。

10. 对世卫组织担任东道主的决定首先取决于世卫组织作为战略和技术伙伴对伙伴关系的参与。最重要的是，世卫组织必须作为成员之一，正式进入伙伴关系的指导机构。伙伴关系也必须承认世卫组织的任务和核心职能，与之保持协调，互为补充，不会产生重叠或冲突。

11. 世卫组织将确保其担任伙伴关系东道主及为其提供秘书处符合世卫组织的问责制框架¹和业务平台（涉及政治、法律、财政、联络和行政活动），维护世卫组织的完整性和声誉。对东道安排的考虑和实施将按照世卫组织《组织法》、《财务条例》和《财务细则》、《人事条例》和《职员细则》以及本组织行政和其他有关规则（世卫组织规则）来进行。如世卫组织为东道主，伙伴关系秘书处的活动必须在各个方面受世卫组织规则的制约。

12. 世卫组织担任伙伴关系东道主不仅仅是提供行政服务。获托管伙伴关系的秘书处是世卫组织秘书处的一部分，因此分享本组织的法律身份和地位。尤其是，伙伴关系的工作人员作为世卫组织的成员，将享有履行其职责的适当特权和豁免。为此目的，必须将秘书处的职能作为并视之为世卫组织职能的一部分。这一点在瑞士尤其重要，瑞士是世卫组织的东道国，赋予本组织及其工作人员种种特权、豁免和便利，以履行《组织法》规定职能。为遵守世卫组织与瑞士联邦委员会之间的东道协定，伙伴关系秘书处的职能必须成为世卫组织整体职能的一部分，不可视为独立于后一职能。世卫组织秘书处在考虑担任正式伙伴关系东道主时，将与瑞士当局协商。

13. 伙伴关系秘书处的组织结构和具体职责通常由伙伴关系来决定，但秘书处工作人员应根据世卫组织的规则进行遴选、管理和评估。

¹ 特别参照世卫组织《组织法》第 37 条，内容如下：

“秘书长及其办事人员执行职务，不得请求或接受本组织以外任何政府或其当局之训示，并应避免足以妨害其国际官员地位之行动。本组织各会员国承诺尊重秘书长及其办事人员之专属国际性，亦不设法影响其行为。”

14. 总干事应就世卫组织担任正式伙伴关系东道主的建议与执行委员会协商。

规划和财务管理

15. 世卫组织在管理、战略和业务规划方面不具专属作用的那些正式伙伴关系，将不在规划预算范围内¹。这一方针将正式伙伴关系与世卫组织规划区分开来，与世卫组织采用《国际公共部门会计准则》是一致的。应为每一伙伴关系设立专门的账户，以不同于世卫组织帐户的方式记录和报告有关的收入和开支。世卫组织应按照自己的条例将任何现金或约当现金结余用于伙伴关系的用途。虽然这些伙伴关系不在规划预算范围内，但其工作必须与世卫组织的各项战略目标相一致。

16. 无论规划预算状况如何，各伙伴关系账户的所有支付都必须符合世卫组织《财务条例》和《财务细则》，以适当监测获款者或其他受付者的财务责任，以及规划目标的进度。

17. 关于对规划预算外伙伴关系的财务管理，伙伴关系秘书处将需要编制单独的财务收支报表，并经世卫组织会计长办公室审核，每年提交伙伴关系的理事会。财务报表通常需要附有世卫组织外部审计员的单独审计意见。除外部审计外，规划预算外的伙伴关系还须按照世卫组织《财务条例》和《财务细则》进行内部审计。

18. 但也有例外情况，有少数伙伴关系，世卫组织在其管理方面不具有专属作用，但这些伙伴关系可直接和充分地促进实现全组织预期成果和规划预算中的各项指标。这些实体的工作只列入并严格遵循世卫组织成果分级。这些伙伴关系的列在规划预算的预算部分“特别规划和合作安排”下。在这为数不多的伙伴关系中，最突出的是那些实施多年的研究规划，它们的活动早已融入世卫组织的工作²。

19. 如果世卫组织规划为支持某一获托管伙伴关系提供直接捐款，这些成本应列入世卫组织规划预算相关的预期成果、预算和工作计划中。

资源调动和成本回收

20. 每一获托管伙伴关系都应负责调动适当资金进行有效运转，包括秘书处以及其预算和工作计划中规定的各项有关活动的费用。世卫组织落实伙伴关系的工作计划特定方面的义务，将以世卫组织收到全部必要资金为条件。获托管伙伴关系的资源调动应与世卫

¹ 《2010-2011年规划预算方案草案》另行提交执委会(文件 MTSP/2008-2013 (修订本(草案)和 PPB/2010-2011)。

² 儿童基金会/开发计划署/世界银行/世卫组织热带病研究和培训特别规划和联合国开发计划署/联合国人口基金/世界卫生组织/世界银行人类生殖研究、发展和研究培训特别规划。

组织密切协调，同时这些伙伴关系应免除世卫组织在履行其东道职能时可能发生的任何财政风险和责任。由世卫组织担任东道主的伙伴关系从商业私人部门的筹资应受世卫组织关于与商业企业互动指导原则的制约。

21. 除非东道安排中另有说明，对世卫组织的规划支持费用应按照卫生大会和（或）世卫组织内部政策予以偿还。担任伙伴关系东道主可给本组织不同部分带来沉重工作负担，包括在国家一级。世卫组织将寻求有关方面偿还其在为伙伴关系履行东道职能和开展或支持伙伴关系活动时发生的所有行政和技术支持费用。同样，在区域和国家两级可能对世卫组织的人力资源有影响的伙伴关系，也应满足相关费用。

联络

22. 为维护伙伴关系以及世卫组织的完整性，伙伴关系秘书处将遵循世卫组织的内部和外部联络指导原则和行政程序（包括媒体产品、出版物、技术报告和宣传材料）。伙伴关系秘书处与会员国、世卫组织办事处和工作人员的官方联络将通过世卫组织的正规渠道进行。

评估和日落条款

23. 世卫组织与其担任东道主的所有伙伴关系的安排将含有一项“评估和日落条款”，按照这项条款，在东道安排期满之前将根据伙伴关系以往的绩效、其与世卫组织的关系、持续需要或新的加强合作办法以及今后的期望进行一项评估。世卫组织将与伙伴关系合作，就此种评估制定一个监测和评价框架。

24. 评估之后，世卫组织与伙伴关系将讨论其结果，以期从下列四种可能的方法中做出选择，即：（1）在新的特定时间延续现行安排；（2）建议改变伙伴关系结构和（或）目的，修订世卫组织的东道安排；（3）将之纳入世卫组织之内，并明确规定确保与伙伴进行广泛和包容性合作；（4）将伙伴关系与世卫组织分离。

25. 对这一政策的实施和影响将予以定期审查和更新。

26. 总干事将制订指导原则和操作程序，以指导秘书处实施这一政策。

附件：评估世卫组织参与标准的决策树

