



世卫组织改革：治理

总干事的报告

1. 执行委员会在 2018 年 1 月第 142 届会议上决定推迟到 2018 年 5 月第 143 届会议审议载于文件 EB142/5 中的本报告前一版本¹。本报告反映文件 EB142/5 中 A 部分（“关于提高理事机构效率和侧重战略问题的措施”）的内容，更新了关于明确区分执委会委员和非委员参加执委会会议方式的章节。新增的第 3 和第 4 段阐述了为继续开展治理改革工作可能采用的方法。还提交了一项决定草案供执委会审议。
2. 文件 EB142/5 的 B 部分和 C 部分载有对理事机构议事规则的分析，分析结果已反映在另一份报告中²。
3. 本报告提出了旨在加强执委会战略作用和改进议程管理的一些备选方案和建议。在第 22 段所载的决定草案中，建议要求总干事设立一个治理问题专家小组，并建议根据一些具体原则选择其成员，以便做到成员结构平衡和多样化。专家小组将负责：对本报告所载的各项提议以及世卫组织在以往治理改革过程中的各项提议进行评估并提出建议；评估当前世卫组织治理结构的总体有效性和效率并提出建议；按照总干事的提议，根据可得资金情况，并视需要，举行面对面会议和/或虚拟会议，以制定专家小组工作方法。
4. 还建议要求总干事定期向会员国通报专家小组的工作和与会员国磋商，并向执委会 2019 年第 145 届会议转交专家小组最终报告和建议。

关于提高理事机构效率及其侧重战略问题的措施

5. 如执委会官员们所建议，根据 WHA69(8)号决定（2016 年）和 EB141(8)号决定（2017 年）就《执行委员会会议事规则》和《世界卫生大会议事规则》开展磋商的范围，扩大到

¹ 见执行委员会第 142 届会议第一次会议摘要记录，第 1 节。

² 文件 EB143/3。

包括理事机构的工作方法¹。磋商文件征求了会员国对联合国系统其它组织和世卫组织各区域办事处理事机构各种做法的意见²。会员国通过磋商表达了以下意见。

(a) 执委会目前的运作类似于举行小规模卫生大会，所有会员国³，无论其是否为执委会委员，连同所有其它类别的与会者⁴都广泛参与。因此，在 34 个执委会委员与非执委会委员的会员国代表之间，参与程度差别不大。

(b) 执委会届会期间的讨论通常冗长，涵盖了卫生大会讨论的许多相同事项。与会者就几乎所有技术性议程项目进行一系列发言。讨论因此往往缺乏实质性的互动或辩论，而不一定侧重于最重要的战略问题。

(c) 卫生大会与执委会的工作重叠。应该明确两个理事机构的分工，以确保提高效率和互补性。

(d) 应采取步骤减少议程项目的数量，改进执委会届会的总体管理，包括将讨论的重点放在要求采取行动或予以指导的基本问题上。应避免在发言中重点介绍本国经验，不鼓励重复其它会员国已经表明观点，特别是在代表特定区域进行发言时。

6. 虽然鼓励秘书处提出旨在改进执委会工作方法的建议，以处理所提出的关切问题，但也强调需要确保维持包容性、透明度和以协商一致方式进行决策。为此，秘书处提出以下选项，供执委会审议。

加强执行委员会的战略作用

A. 明确区分在执委会届会期间执委会委员与非委员的参与方式

7. 可以通过采用以下方案实现这一目标。

(a) 修改《执行委员会会议事规则》，只允许执委会委员在届会期间发言，其它会员国的意见则由它们选择的执委会委员代为表达。这就需要重新确定执委会委员的作用，包括尽可能地协调本区域各会员国的立场。秘书处将在这方面提供协助，包括

¹ 见 2017 年 7 月 31 日至 8 月 1 日总干事与执行委员会官员会议纪要第 16 段。(http://apps.who.int/gb/gov/assets/nfr-eb-july2017-en.pdf, 2018 年 3 月 16 日访问)。

² 见议事规则磋商文件 (http://apps.who.int/gb/CONSULT-Rules/index.html, 2018 年 3 月 16 日访问)。

³ 执委会届会原则上是 34 名执委会委员举行会议，但在 1 月份届会期间往往有大约 1200 名与会者，5 月份届会期间有大约 500 名与会者。

⁴ 这些包括准会员、与世卫组织具有正式关系的非国家行为者和建立了有效关系的政府间组织。

举行情况介绍会，以支持在区域集团内部协调立场。情况介绍会的主题和安排将在六位区域协调员密切合作下确定。如果一区域的会员国之间意见分歧，个别会员国可以在世卫组织网站上书面表达其立场¹。一个变通办法是，与本区域其它会员国立场不一致的一些会员国，作为例外措施，可请求批准发言一分钟，概述其立场与该区域立场的不同之处，并表明将提交它们的意见，在世卫组织网站上发布。自 2018 年 1 月执行委员会第 142 届会议以来，书面发言可以公布在网站上，但不构成会议正式记录的一部分，除非同时也在会议期间进行口头发言²。

(b) 将非执委会委员的发言时间缩短为两分钟，并请他们提交较长的发言稿在网站上公布³。此外，允许非委员在每个议程项目下进行一次发言。

(c) 按以下方式审议议程项目。在开放讨论每个实质性议程项目时，主席邀请与会者按以下顺序发表不超过两分钟的口头发言，并请他们提交任何较长的发言稿在网站上公布：非执委会委员的会员国；准会员；观察员；联合国系统组织的代表，与世卫组织保持有效关系的政府间组织的代表，以及与世卫组织有正式关系的非国家行为者。在非执委会委员发言完毕后，主席将请执委会委员发言，发言时间限为 3 分钟。这样，执委会委员在开始审议之前将有机会听取非执委会委员的发言。

B. 加强执委会官员的作用，使之可以在休会期间共同努力，筹备执委会届会

8. 除了总干事和执委会官员传统上每年组织两次电话会议，以拟定执委会两届年度会议的临时议程之外⁴，执委会官员还将更频繁地举行会议和会面，其中包括编定拟议工作日程，讨论工作方法，并处理在即将召开的届会上需要执委会指导的其它事项。在最近会议上，执委会官员强调了面对面会议的重要性。增列会议可以视需要在日内瓦或其它地方举行。按照惯例，会议记录将分发给会员国。

C. 以更清晰，更及时的方式提供信息，说明决议和决定草案所涉经费问题，以便作出知情决定

9. 2005 年以来，一直在提交关于拟议决议和决定的财政和行政影响的报告⁵。不过，这些报告的质量不一。这有几个原因，例如经费核算方法的应用不一致、报告的复杂性以及执行决议和决定的时限。为增进各项决议和决定的连贯性和可操作性，使理事机构

¹ 在治理专题有关网页 (<http://apps.who.int/gb/gov/>) 上发布。

² 见文件 EB143/3。

³ 现行做法是，所有与会者单独发言限为 3 分钟，代表本区域发言限为 5 分钟。

⁴ 根据《执行委员会议事规则》第八条，“每届会议的临时议程由总干事根据临时议程草案以及……收到的任何提案与执委会官员协商后制定。”

⁵ 见 WHA58.4 号决议（2005 年）。

的讨论更加突出重点，秘书处建议制定一个更加稳妥的方法来确定决议和决定草案所涉经费问题，并花更多时间在理事机构会议上审议，为此应就相关财政和行政影响问题展开讨论，并有秘书处的代表在场，回答任何可能提出的具体问题。这将有助于确定通过拟议的决议和决定是否与本组织的现有预算相符，或者是否需要增加预算。如果有此必要，也可讨论增加预算问题。

10. 为促进采取这一措施，执委会不妨考虑修订提交决议和决定草案的截止日期，从届会第一日结束之前改为届会开幕前两个星期。这样，秘书处将有充足时间采用有关方法，就财政和行政影响编写更具实质性的报告，供届会期间审议。目前在届会第一日结束之前提交决议和决定草案的做法，难以留出足够时间深入分析和编写关于财政和行政影响的报告。在磋商期间，大多数会员国认为，宜确定更严格的提交期限。将需要为此修订《执行委员会会议事规则》¹。

D. 促进妇女参与理事机构会议

11. 世卫组织最近的法定会议的邀请函提及关于妇女在世卫组织就业和参与世卫组织工作问题的 WHA49.9 号决议（1996 年）和可持续发展目标 5（“实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能”），并请会员国考虑本国代表团中的性别平衡。为促进妇女参与理事机构会议，并根据世卫组织所建议的到 2023 年在出席卫生大会的代表团团团长中实现性别均等的目标²，请理事机构考虑要求秘书处跟踪和分享有关参加会议的代表性别的信息。理事机构还不妨要求秘书处跟踪和分享理事机构会议官员和主持官员的性别信息。在过去 20 年中，卫生大会主席和执委会主席中只有 25% 是女性³。

改进议程管理

E. 采取相应做法，“定期废止”对报告要求未作具体规定的决议和决定，或规定其截止日期

12. 2010 年以来，卫生大会平均每年通过 24 项决议和 15 项决定，其中许多载有新的报告要求（见表）。这些要求差异很大，有些规定了有固定截止日期的年度报告，有些既没有规定报告的频次，也没有规定提交报告的场合。大约有 80 项未作具体规定的报告要求。

¹ 见文件 EB143/3。

² 见《2019-2023 年第十三个工作总规划》草案（文件 A71/4）。

³ 文件 EB143/3 所附的报告阐述了理事机构会议事规则措词的性别平等问题。

表：2010 至 2017 年期间决议和决定规定的新报告要求数目

世界卫生大会届会（年份）	决议	决定	新的报告要求
第七十届世界卫生大会（2017 年）	16	24	21
第六十九届世界卫生大会（2016 年）	25	19	28
第六十八届世界卫生大会（2015 年）	20	15	18
第六十七届世界卫生大会（2014 年）	25	16	25
第六十六届世界卫生大会（2013 年）	24	13	17
第六十五届世界卫生大会（2012 年）	23	11	17
第六十四届世界卫生大会（2011 年）	28	11	23
第六十三届世界卫生大会（2010 年）	28	10	23

13. 在报告要求方面，面临两大挑战。首先，将新的报告要求转化为增补议程项目，增加了本已繁重的议程的压力。其次，关于对报告要求未作具体规定的决议和决定，不清楚世卫组织须按照这些决议和决定采取行动的任务何时到期。因此，这些决议或决定所述任务或被视为可无限期延长。

14. 关于新的报告要求，秘书处建议在六年期内最多提交三份双年度报告¹。关于现有的报告要求，促请全球理事机构考虑采取相应做法，确定一些决议和决定的截止日期或“定期废止”，正如世卫组织一些区域办事处最近所做的那样²。各区域办事处的做法是，设立一个内部委员会来审查有关决议和决定，并就决议或决定所载任务是否仍然有效，或已被另一项任务取代，或已经圆满完成提出建议。其中一些委员会就定期废止某些决议和精简另一些决议的报告要求提出了建议，供有关理事机构审议。如果在全球范围内开展类似工作，可以设立一个内部委员会，就对报告要求未作具体规定的决议和决定的截止日期，以及载有多项报告要求的决议和决定的精简提出建议，提交全球理事机构审议。

15. 这一建议的一个变通办法是，可由秘书处制定备选办法，用以确定审议决议和决定执行进展情况报告的最佳途径。在磋商过程中，若干会员国的代表指出，卫生大会在 WHA67.2 号决议（2014 年）中决定，进展报告只能由卫生大会审议。然而，一些代表认为，对进展报告，往往未作充分审议，因为各主要委员会为完成对所有议程项目的审议，时间压力很大，往往只能在卫生大会结束之前审议进展报告。此外，若干会员国的

¹ 理事机构以往曾提出这一建议，载于文件 EB136/6（第 6 段）。

² 美洲区域办事处以及东南亚、欧洲和东地中海区域办事处。

代表认为，鉴于执委会的法定任务是“执行卫生大会之决定与政策”¹，审议决议和决定执行进展情况的职能最好由执行委员会来承担。针对这些关切，秘书处可收集关于联合国系统其它组织如何报告进展情况的资料，并概述在世卫组织全球理事机构范围内切实审议这些报告的备选办法。

16. 此外，秘书处正在分析各项决议和决定与《2019-2023 年第十三个工作总规划》草案中所列各项重点之间的联系。在这方面，秘书处将在《第十三个工作总规划》获得通过之后的五年期评估中列入 2019-2023 年期间商定的决议和决定草案的摘要及其财政和行政影响情况。

F. 在执委会届会前，提交关于如何处理每一议程项目的建议

17. 在编制执委会第 142 届会议临时议程时，总干事和执委会官员提出了执委会议程的新结构，从第 142 届会议开始实施。新的结构旨在将侧重点放在讨论战略优先事项上。今后可在每届会议之前提供的一份文件中列明每一议程项目，概述执委会要求采取的相应行动，并提出如何处理每个项目的建议，藉此进一步加强这一侧重点，提高执委会的整体效率。例如，该文件可建议留出更多时间，讨论要求执委会审议一项决议或决定草案，或提供具体指导的项目，而在只要求执委会注意的项目下，减少留出的时间。在会议开幕式上，执委会委员将有机会在商定应采取何种方针之前评论这一建议，并提出对建议的调整意见。

18. 在这方面，秘书处将在提交执委会的报告中提供关于所要求行动的更多细节，例如概述具体问题或确定要求提供指导的问题。秘书处还将更新根据 WHA69(8)号决定制定的前瞻性议程项目安排，更清楚地说明理事机构在每一议程项目下的工作，目的是尽量减少执委会、卫生大会以及执委会规划、预算和行政委员会重复讨论。例如，如果某一项目已经出现在其它理事机构届会的议程上，即可从一理事机构届会的议程中删除该项目。或者，如果一个项目需要列入多个理事机构届会的议程，主席可以明确提及以往的讨论，并请会员国仅在提供补充信息或进一步提出问题时才进行发言。

优化届会管理

G. 扩大对理事机构网站的使用以登载发言

19. 在最近的理事机构会议上，秘书处提供了在网站上登载发言的便利，使会员国能在会议期间作出简洁的口头发言，随后提交供在网上公布的完整的发言和其它补充信息。

¹ 《世界卫生组织组织法》第二十八条。

接下来，可进一步开发网站的用途，方便会员国提交供在网上公布的发言，陈述与任何特定技术议程项目有关的国内经验，进而使届会期间的讨论能够直接聚焦于要求执委会采取具体行动的方面。如本报告第 7 段(a)小段所述，除非同时也在会议期间作出口头发言，否则网站上公布的发言不会被列入正式记录¹。

H. 主席对届会的管理

20. 针对以往关于扩大网站用途以登载发言的建议，将要求执委会主席管理讨论，明确反对在发言中照本宣科，陈述本国经验。还将请主席鼓励按区域发言，并明确反对个别会员国代表重复已在区域发言中表明看法。在这方面，秘书处建议制定一个主持理事机构会议的准则，并根据请求对主持官员进行培训。

I. 无纸会议

21. 联合国系统若干组织²和世卫组织区域办事处在其理事机构会议期间，取消或大大减少了纸张的使用。在某些情况下，仅为预先提出要求的代表团印制文件。为了减少世卫组织的生态足迹，请会员国考虑在理事机构会议期间转用无纸化系统。仅在 2016 年和 2017 年，执委会和卫生大会的文件印刷和编制工作就花费了大约 73.3 万美元，而实现无纸化原本可以节省这笔费用。

执行委员会的行动

22. 请执行委员会注意本报告并考虑通过以下决定草案：

执行委员会，注意到关于世卫组织治理改革的报告³，决定要求总干事：

(1) 根据《世卫组织研究组、学术组、协作机构和其它协作方式条例》，设立由在多边组织治理方面具有技术能力和经验（例如曾主持和管理卫生大会和执行委员会的会议）的专家组成的一个专家小组，并根据公平地域代表性、性别平衡和适当的跨学科平衡原则，选择来自世界各地的采用不同方法和具有实际经验的专家小组成员。专家小组的职权范围如下：

¹ 关于提供书面发言稿问题，见文件 EB143/3 第 7-9 段。

² 包括国际电信联盟和环境规划署。

³ 文件 EB143/2。

- (a) 评估治理改革报告所载的各项提议¹以及在世卫组织以往治理改革过程中收到的各项提议，并就此提出建议；
 - (b) 评估世卫组织现有治理结构的总体有效性和效率，并就此提出建议；
 - (c) 根据总干事的提议，制定专家小组的工作方法，并按资金情况和需要，举行面对面会议和/或虚拟会议；
- (2) 定期向会员国通报治理改革专家小组的工作并与会员国磋商；
- (3) 向 2019 年执行委员会第 145 届会议转交治理改革专家小组的最终报告并提出建议。

= = =

¹ 文件 EB143/2。