



## 世卫组织转型

### 转型，提高在国家一级的影响力

#### 总干事的报告

#### 引言

1. 2020 年 2 月，执行委员会第 146 届会议请秘书处通过执委会第 148 届会议和 2020 年区域委员会会议向第七十四届世界卫生大会介绍世卫组织转型议程的最新情况。本报告以 2019 年 5 月提交第七十二届世界卫生大会的报告为基础<sup>1</sup>，反映了在区域委员会会议上提出的意见，重点介绍秘书处如何在本组织三个层级实现转型，以便在国家一级产生更大影响。2020 年 12 月发布的 2020 年转型实施进展报告对本报告进行了补充<sup>2</sup>。

2. 自第 146 届执委会会议以来，2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行凸显了世卫组织转型议程及其总体目标的重要性，其总体目标是确保世卫组织在迅速变化的全球卫生环境中胜任其职，能够履行自己的使命并应对与会员国商定的重点事项。大流行严重影响大多数会员国提供抗击 COVID-19 以外的卫生服务。秘书处因此需要将其与 COVID-19 无关的国家支持重点放在基本服务和规划上，以便在大规模加强 COVID-19 应对活动的同时保护业已取得的公共卫生成就并确保世卫组织法定职能和治理职能的连续性。世卫组织应对 COVID-19 的工作体现并加快了实现《2019-2023 年第十三个工作总规划》所阐述的世卫组织转型核心目标所需的行动。这些目标包括在每个国家都具有相关性、注重结果、在技术和规范方面发挥领导作用和走在前列。大流行使我们有机会迅速实施和测试世卫组织转型的关键要素，包括在世卫组织突发事件和非突发事件规划中，本组织三级均以更灵活、协作和创新的方式开展工作，以支持各国应对这一前所未有的卫生危机。这次的经验表明，对世卫组织而言，大规模的快速变革既是必要的，也是可能的。此次经验还表明，仍然需要进一步转型，转型议程的一些领域可能需要重新审查、改进

<sup>1</sup> 文件 A72/48。

<sup>2</sup> 世卫组织转型：2020 年进展报告。日内瓦：世界卫生组织；2020 年（可自此查阅 <https://www.who.int/publications/i/item/the-who-transformation>）。

和重新确定优先次序，以充分实现其雄心壮志。此外，由于全球经济下行、环境日益政治化、世卫组织的筹资发生变化以及此次危机使得会员国、合作伙伴和广大公众对秘书处的期望提高，本组织及其转型议程现在面临新的挑战。这些挑战以及即将进行的世界卫生组织转型和 COVID-19 应对评价将对 2020-2021 双年度及其后计划的变革产生影响。

### 提高在国家一级影响力的三级转型

3. 在设计世卫组织转型议程时，全球政策小组<sup>1</sup>强调，要加强在国家一级的规划实施和影响，就要在本组织三个层级进行变革，以确保“国家需求”和“在国家一级产生影响”是世卫组织工作的核心。为实现这一目标，2018年1月，全球政策小组确定了世卫组织总体运作模式所需做出的六大转变，并由此产生了若干重大转型举措：

(i) 将国家需求置于世卫组织所有工作的中心，从而产生新的“以国家为中心”、有序、综合的战略规划流程、新的规划和预算流程以及新的世卫组织结果框架，该框架通过产出记分卡、主要业绩指标和定期总结，强调和支持在国家一级的成就和影响；

(ii) 区分世卫组织各级的作用和责任，为此实施了新的全组织运作模式，其具体关注点是区域和国家办事处的技术作用以及总部的规范性工作；

(iii) 发展新机制来管理世卫组织为实现《第十三个工作总规划》的综合战略重点和成果而开展的工作，为此协调了总部和区域办事处的结构，成立了“行动促进影响司”，并引入新机制以加强本组织三个层级的合作，例如建立了三个 10 亿网络及成果和产出交付团队；

(iv) 建立真正的“全球”规划，推动集体掌控和三级共担对国家一级影响的责任，从而促成了技术专家网络的发展，这些网络补充和促进三个 10 亿网络及产出交付团队的工作；

(v) 提高整个世卫组织的能力，特别是在国家一级，这方面也有重要的新举措，如世卫组织非洲区域办事处的领导和管理能力建设和团队绩效举措以及世卫组织学院的启动；

(vi) 转向由重点和需求驱动的更加灵活地资源分配，以最大限度地扩大在国家一级的影响，并体现每一级最新的作用和责任。这是在 2020-2021 年规划预算中启动的，

---

<sup>1</sup> 全球政策小组成员包括总干事、副总干事、区域主任和办公厅主任。

增加了对区域和国家办事处的拨款，将更多灵活资金转移到这两级。新的世卫组织 2019-2023 年战略资源调动框架<sup>1</sup>的全面实施将提高世卫组织筹资质量、实现世卫组织规划捐助者基础的多样化和扩大并使本组织能够更好地将资源与同会员国商定的重点相匹配。新的规划预算的计划程序允许对国家支持计划进行中期审查和调整，正如在抗击 COVID 的头六个月之后所做的那样。新的交付评估量化了世卫组织的国家支持在多大程度上产生了影响，并被用来帮助在大流行期间保持实现可持续发展目标的轨道。

4. 2018 年和 2019 年期间，在重新设计和启动新的或加强的世卫组织技术、对外关系以及业务和行政程序以支持上述转变方面也取得相当大的进展。本组织三个层级工作人员的参与程度达到了前所未有的水平，这有助于颁布新的《世卫组织价值观契约》，以及促进新的、更加灵活和协作的工作方式。

5. 2020-2021 双年度开始时，在转型议程的设计和调整方面已经取得实质性进展，但是，一些关键倡议的实施仍处于规划阶段，此后受到 COVID-19 危机爆发和升级的影响。因此，世卫组织国家办事处的工作人员尚未感受到转型的全部影响和好处。一些工作人员提出，以下期望尚未实现：迄今为止再分配的资源有限，目前仅调整而不是充分实施流动，以及主要由于人力资源和筹资方面的挑战，国家存在审查提出的建议未能得到完全实施。

6. 需要开展更多的工作，以充分促进世卫组织三级运作模式所需的关键变革，从而加强在国家一级的影响，特别是在人力资源、文化变革及资源分配和调动等领域。如以下各节所述，2020-2021 年的重点继续侧重于调整和充分实施这些变革。

## 优化世卫组织在国家一级的交付

7. 2018 年 1 月，全球政策小组就世卫组织在国家一级的存在和运作模式达成共同愿望。简言之，世卫组织国家办事处将：**(i)**由战略性的、得到赋权和支持的世卫组织代表和国家工作队领导<sup>2</sup>；**(ii)**具备与《第十三个工作总规划》的重点和国家重点以及（如新规划和预算进程的国家支持计划所述）不断增加的期望相一致的足够的规范和技术能力；**(iii)**在卫生信息、伙伴关系、资源调动和沟通方面具有足够能力，或能够从区域资源中获取这种能力；**(iv)**与会员国建立更深层次的关系，除卫生部门外，还包括相关部委和部门、联合国实体和民间社会等卫生领域的主要支持者。

---

<sup>1</sup> 见文件 EB146/29。

<sup>2</sup> 对一些国家办事处和规划而言，大量支持将由区域办事处、次区域办事处、地理上分散的办事处、地理上分散的专门办事处和/或总部通过三级交付团队提供。

8. 在这一愿望指导下，在调整世卫组织三级运作模式的同时，世卫组织区域办事处在2018-2019年对其国家存在和办事处进行了审查（见附件1）。有两个区域（非洲和东地中海区域）的审查活动广泛且规模很大，是其区域转型议程的基本内容之一；其它区域（欧洲、东南亚和西太平洋区域）的审查活动建立在正在进行的改革进程基础上。因此，这些审查的范围和重点涵盖一系列议题，包括世卫组织的实际存在及其职能、技术和管理能力（非洲和东地中海区域）；世卫组织业务和行政程序的效力和效率，包括监测和报告结果（所有区域）；世卫组织国家战略与《第十三个工作总规划》、卫生相关可持续发展目标和国家重点保持一致的情况（所有区域）。在选定国家办事处进行的外部评价有助于确定共同的实施挑战和最佳做法，为学习和改进世卫组织在国家一级的工作方式提供了更多机会。

9. 虽然这些国家办事处审查的详细结论有意针对相关区域和国家的具体情况，但审查和正在进行的实施其建议的工作产生了四个共同主题。这些主题与国家办事处和会员国更广泛的反馈意见一致，对世卫组织正在进行的转型具有重要影响。这四个主题是：

(i) 虽然在使卫生组织在国家一级的结构、职能和能力与会员国需求保持一致方面不断取得进展，但仍然存在不匹配的情况，而且可能很严重。这种不匹配往往是由于资源限制、供资指定用途或对世卫组织作用和工作的期望不断改变所致。例如，各国和合作伙伴目前正在寻求世卫组织在合作伙伴协调、卫生信息和数据的收集和使用以及沟通等交叉领域以及与《第十三个工作总规划》所载全民健康覆盖、更健康的人口和以强有力卫生系统为基础的突发卫生事件防范等重点相一致的具体技术领域在国家一级发挥更大作用。人们还期望，随着国家需求的变化，世卫组织今后能够扩大或缩小这些技术职能的能力。大流行期间，在世卫组织对抗击 COVID-19 提供技术领导、加强基本卫生服务和保障国家卫生系统方面，世卫组织迅速扩大和缩小能力的必要性变得明显起来。

(ii) 解决这种不匹配对世卫组织内部人力资源工作具有特别重要的影响，因为世卫组织对国家办事处的审查预计所需的最佳人力（工作人员的人数、技能和多样性）往往与世卫组织目前在国家一级的人力资源大不相同（见附件2）。虽然世卫组织的整体人力资源流程和机制，例如招聘、辅导、员工发展和学习，以及地域流动，正在进行改造和调整，以满足这一需要，但需要充分实施这些重新设计的流程和行动，以产生必要的人力资源转移。这些转变的关键推动因素包括世卫组织文化、筹资和资源调动方法的持续变化。

(iii) 世卫组织目前的筹资仍然高度依赖数目有限的捐助者和指定用途的自愿捐款，这些捐款不可预测，也不够灵活，无法支持充分实施会员国现在需要和期望采用的世卫组织国家运作模式。世卫组织各级目前的筹资基础大都高度具体，限制了本组

织实施所需变革的能力和机会。这突出表明了世卫组织筹资和资源调动办法的转变与充分采用新的和加强的世卫组织国家一级存在和运作模式之间的关键的相互依存关系。实现世卫组织筹资和资源调动方法的计划转变将有助于实现上述人力资源转移，提高业务和规划的灵活性，并增强世卫组织应对和快速适应不断变化的国家需求的能力。

(iv) 虽然全球政策小组内部对世卫组织在国家一级的存在和运作模式的愿望有很强的一致性，但在确定如何在每个区域和国家最好地实现这一目标方面需要有灵活性，特别是因为支持模式可能因规划而异。这种灵活性通过世卫组织战略规划和双年度业务计划制订进程实现，这些进程有助于确保本组织在每个国家的存在具有合适的技术和跨领域功能，并能够根据该国和合作伙伴的能力利用世卫组织的比较优势。这种灵活性还使世卫组织能够利用区域或其它办事处的工作人员提供技术或其它促进性支持，例如针对沟通和资源调动的支持。

10. 总之，各区域办事处在 2018 年和 2019 年广泛进行的国家存在审查突出表明，世卫组织的具体转型举措与本组织根据会员国和合作伙伴的需求和期望优化其在国家一级交付成果的能力的工作之间存在多重、关键的相互依存关系。

## 2020-2021 年及以后的焦点

11. COVID-19 危机突出并强化了迅速将世卫组织转变为完全适合其宗旨的组织的重要性。转型立足于总干事的世卫组织愿景，即本组织应在所有国家都具有相关性，注重成果，提供技术和规范性领导，并走在时代前列。与此同时，大流行使人们对世卫组织所有三个层级的作用、能力和绩效产生更大的期望。所有这一切都发生在本组织进入全球新的更具挑战性的政治、经济和运作环境之际。

12. 就这一点而言，应对此次大流行已经突出了加快世卫组织转型的某些方面的重要性，这些方面对于使本组织更加反应灵敏、更加快速并且三个层级更好地相互联系以便在国家一级产生影响至关重要。区域办事处在 2018-2019 年进行的国家存在审查强调了特定的全球转型工作流程和工作领域，这些工作流程和工作领域对于优化本组织在国家一级的交付能力至关重要。重点包括：

(i) 通过近期实施重新设计的业务和行政流程，包括人力资源、计划制定、预算编制和资源分配流程，解决在国家存在审查中查明的财政和人力资源差距和需求，并确保为实施这些审查提出的建议提供充足资金；

- (ii) 实施新的全组织范围技术流程，例如技术合作以及数据收集和使用相关流程，这些流程对于在短期内推动和加强世卫组织三个层级工作方式的必要变革至关重要；
- (iii) 加快世卫组织资源调动方法的转变，以支持向更加多样化、可预测和灵活的筹资基础快速过渡，这反过来将有助于世卫组织在国家一级的方法在中期得到优化，并提高规划和业务的灵活性，以应对不断变化的国家需求和重点；
- (iv) 充分赋权新的三级协作机制，包括三个 10 亿网络、产出交付团队、技术专家网络以及其它新的工作方式（例如敏捷的产品团队），并在中期实现必要的职权授予和成果监测等支持进程；
- (v) 加强世卫组织文化和工作方式的持续转变，通过执行有关政策，努力在中期内创造更有利的环境，增强三个层级之间的合作，推动各层级对结果共同负责和问责。

13. COVID-19 大流行正在使会员国对世卫组织产生新的期望，秘书处必须能够对此作出响应。此次大流行要求世卫组织以更快、更创新、更协调的方式在一个复杂得多的实际运作环境中开展工作，实施突发事件规划和常规规划。在推进世卫组织改变其在国家一级的存在和交付的工作时，需要反思和吸收抗击 COVID19 的经验教训和见解，以及大流行病防范和应对独立小组的建议和转型议程外部评价的见解。这些见解将有助于确定世卫组织转型工作、进程和时间表的重点，特别是在优化本组织在各国的存在和影响方面。

## 执行委员会的行动

14. 请执行委员会注意本报告，并在报告提交第七十四届世界卫生大会之前就其改进提供指导。

## 附件 1

## 按审查类型和世卫组织区域分列的国别审查概览（2018-2019 年已完成，2020-2021 年正在进行或计划进行）

审查类别	审查范围和重点	非洲区域		欧洲区域		东地中海区域		东南亚区域		西太平洋区域	
		2018 年至 2019 年	2020 年至 2021 年	2018 年至 2019 年	2020 年至 2021 年	2018 年至 2019 年	2020 年至 2021 年	2018 年至 2019 年	2020 年至 2021 年	2018 年至 2019 年	2020 年至 2021 年
管理和行政审查 <sup>a</sup>	是定期审查进程的一部分，定期审查旨在确保三个主要领域的管理绩效和合规：(a)领导和管理；(b)规划管理；(c)业务支持。	N/A <sup>b</sup>	—	6	5	3	3	6	5	所有	所有
国家办事处职能审查	对国家办事处的设置、人员配置和工作方式进行深入审查，以确保世卫组织在国家一级的存在和运作符合实施《第十三个工作总规划》和区域议程的目的。	47	—	—	—	18	4	—	—	—	—
制定国家支持计划	作为世卫组织双年度计划制订进程的一部分，在各自国家制定详细的两年期工作计划，概述将根据国家需求和重点提供的具体产品和服务。	所有	所有	所有	所有	所有	所有	所有	所有	所有	所有
国家合作战略最新情况	考虑到国家重点和联合国改革的影响，使世卫组织关于国家一级参与的战略框架与《第十三个工作总规划》保持一致。	—	—	—	—	5	7	4	4	2 <sup>c</sup>	6
国家办事处评价	这些审查由世卫组织全组织评价办公室协调，查明成就、挑战和差距，并记录最佳做法和创新。其中包括世卫组织国家办事处的结果以及区域和全球两级对国家工作规划的贡献。	2	1	1	1	—	3	1	3	—	2

<sup>a</sup> 其它名称包括规划和管理审查（东南亚区域）、行政和管理审查（非洲区域）。

<sup>b</sup> 不适用，因为信息体现在更广泛的国家职能审查范围内。

<sup>c</sup> 包括两项新的国家合作战略。

## 2014-2020 年世卫组织总部、区域办事处和国家办事处人员配置水平概览 (截至 2020 年 6 月)

2a. 所有工作人员<sup>1</sup>

办事处类型	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
总部	2 159	29.5%	2 255	29.5%	2 297	29.0%	2 378	29.6%	2 375	29.8%	2 449	29.7%	2 522	30.3%
区域办事处	1 912	26.2%	1 943	25.5%	1 953	24.7%	1 977	24.6%	1 989	25.0%	2 085	25.3%	2 097	25.2%
国家办事处	3 238	44.3%	3 434	45.0%	3 666	46.3%	3 672	45.7%	3 594	45.2%	3 699	44.9%	3 712	44.6%
合计	<b>7 309</b>	<b>100.0%</b>	<b>7 632</b>	<b>100.0%</b>	<b>7 916</b>	<b>100.0%</b>	<b>8 027</b>	<b>100.0%</b>	<b>7 958</b>	<b>100.0%</b>	<b>8 233</b>	<b>100.0%</b>	<b>8 331</b>	<b>100.0%</b>

2b. 专业及以上职类工作人员<sup>1</sup>

办事处类型	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
总部	1 277	50.9%	1 359	51.4%	1 398	50.1%	1 469	49.7%	1 481	50.1%	1 523	49.2%	1 604	50.3%
区域办事处	742	29.6%	760	28.8%	776	27.8%	826	28.0%	856	29.0%	920	29.7%	940	29.5%
国家办事处	489	19.5%	523	19.8%	614	22.0%	659	22.3%	619	20.9%	650	21.0%	647	20.3%
合计	<b>2 508</b>	<b>100.0%</b>	<b>2 642</b>	<b>100.0%</b>	<b>2 788</b>	<b>100.0%</b>	<b>2 954</b>	<b>100.0%</b>	<b>2 956</b>	<b>100.0%</b>	<b>3 093</b>	<b>100.0%</b>	<b>3 191</b>	<b>100.0%</b>

<sup>1</sup> 由于四舍五入，细目相加后可能不等于总数。



2c. 国家专业官员<sup>1</sup>

办事处类型	2014 年		2015 年		2016 年		2017 年		2018 年		2019 年		2020 年	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
总部	51	4.9%	67	6.0%	63	5.4%	70	5.7%	66	5.3%	66	5.0%	67	5.0%
区域办事处	62	5.9%	70	6.3%	67	5.8%	58	4.8%	60	4.8%	63	4.8%	62	4.6%
国家办事处	935	89.2%	980	87.7%	1 032	88.8%	1 093	89.5%	1 113	89.8%	1 185	90.2%	1 209	90.4%
合计	<b>1 048</b>	<b>100.0%</b>	<b>1 117</b>	<b>100.0%</b>	<b>1 162</b>	<b>100.0%</b>	<b>1 221</b>	<b>100.0%</b>	<b>1 239</b>	<b>100.0%</b>	<b>1 314</b>	<b>100.0%</b>	<b>1 338</b>	<b>100.0%</b>

2d. 一般事务类职员<sup>1</sup>

办事处类型	2014 年		2015 年		2016 年		2017 年		2018 年		2019 年		2020 年	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
总部	831	22.1%	829	21.4%	836	21.1%	839	21.8%	828	22.0%	860	22.5%	851	22.4%
区域办事处	1 108	29.5%	1 113	28.7%	1 110	28.0%	1 093	28.4%	1 073	28.5%	1 102	28.8%	1 095	28.8%
国家办事处	1 814	48.3%	1 931	49.9%	2 020	50.9%	1 920	49.8%	1 862	49.5%	1 864	48.7%	1 856	48.8%
合计	<b>3 753</b>	<b>100.0%</b>	<b>3 873</b>	<b>100.0%</b>	<b>3 966</b>	<b>100.0%</b>	<b>3 852</b>	<b>100.0%</b>	<b>3 763</b>	<b>100.0%</b>	<b>3 826</b>	<b>100.0%</b>	<b>3 802</b>	<b>100.0%</b>

<sup>1</sup> 由于四舍五入，细目相加后可能不等于总数。