



## 评价：年度报告

### 世卫组织转型工作评价

#### 执行摘要

1. 总干事 2017 年就任伊始，即启动了世卫组织的转型进程，目标是在联合国改革背景下，使世卫组织成为一个现代化、一体化和注重影响的组织，更好地帮助会员国实现与卫生相关的可持续发展目标<sup>1</sup>。对世卫组织转型进行了形成性评价<sup>2</sup>，以评估世卫组织迄今的转型进展以及世卫组织《转型计划和架构》的实施状况<sup>3</sup>。
2. 评价办公室按照本次评价的模式，向执行委员会第 149 届会议提交该评价的执行摘要（见附件）<sup>4</sup>。

#### 执行委员会的行动

3. 请执委会注意本报告。

<sup>1</sup> 世卫组织的转型：综述，2020 年 1 月 29 日。日内瓦：世界卫生组织；2020 年。

<sup>2</sup> 本评价是受评价办公室委托，由外部评估团队 DeftEdge 进行的。

<sup>3</sup> 通过世卫组织《第十三个工作总规划》实现可持续发展目标：世卫组织转型计划和架构（2018 年 2 月）。日内瓦：世界卫生组织；2018 年（<https://www.who.int/docs/default-source/documents/about-us/thirteenth-general-programme/transformation-plan-architecture16feb2018.pdf>，2021 年 5 月 12 日访问）。

<sup>4</sup> 世卫组织转型评价报告全文见评价办公室网站（[www.who.int/evaluation](http://www.who.int/evaluation)，2021 年 5 月 12 日访问）。

## 附件

# 世卫组织转型工作评价

## 执行摘要

### 背景

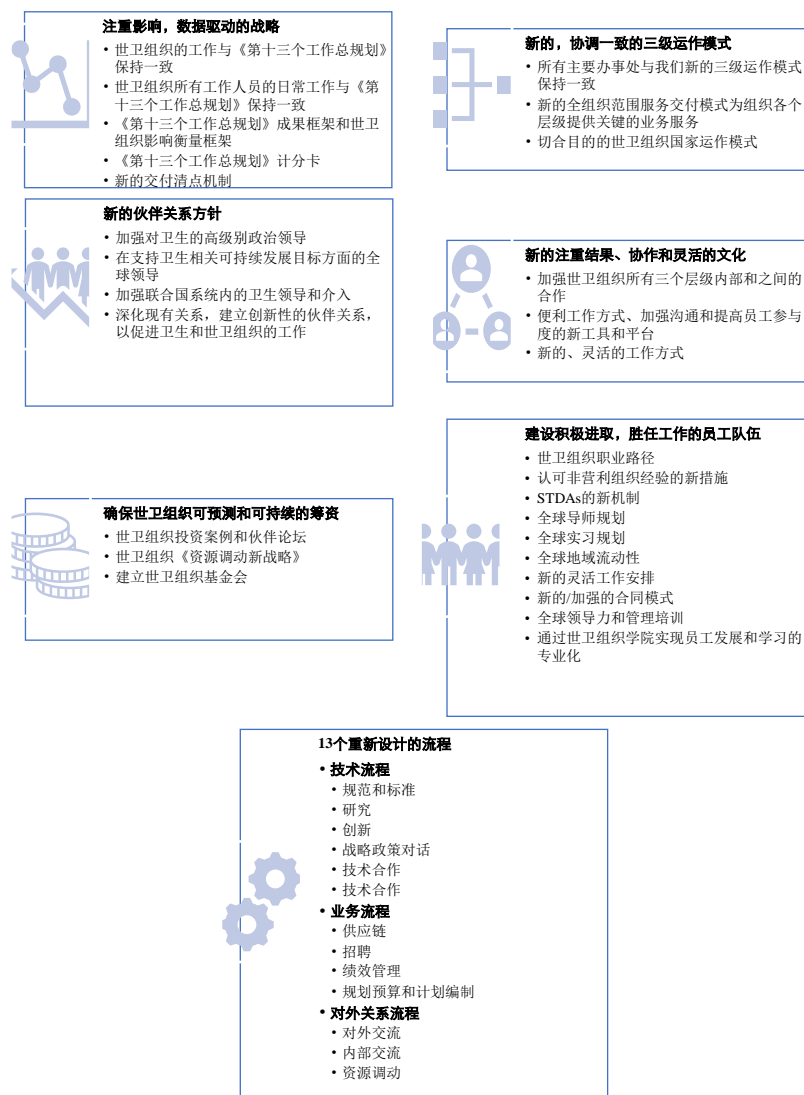
#### 世卫组织转型工作

1. 2017年7月，世卫组织的转型工作随着变革举措工作组的成立而启动，并随着2018年2月发布的世卫组织《转型计划和架构》得到广泛宣传。它被视为一项组织变革举措，旨在通过优化资源使用、简化流程并确保其面对快速变化的世界胜任其职，使世卫组织得以更好地实现《2019-2023年第十三个工作总规划》中提出的宏伟目标，即在国家一级就实现“三个十亿”目标和卫生相关可持续发展目标发挥更大影响。据此，转型工作的最终目标是“在联合国改革背景下，使世卫组织成为一个现代化、一体化和注重影响的组织，更好地帮助会员国实现与卫生相关的可持续发展目标”。
2. 转型是在世卫组织和更广泛的联合国系统内正在进行的变革和改革的更广阔背景下发生的。在世卫组织内，这是本组织多年来一系列改革中的最新一次努力。就此而言，它标志着这些举措的延续，因为它处理的是世卫组织像大多数组织一样持续面临的长期问题（例如，努力提高效率，更趋精简），同时加倍努力，应对它在以往的改革努力中未能充分克服的其它挑战（例如，培养更加灵活机动的工作队伍），并瞄准近年来随着世卫组织业务环境的新发展而出现的新的变革领域（例如，需要加强与非传统捐助方和非国家行为者的伙伴关系）。
3. 在联合国系统内，世卫组织的转型有助于世卫组织适应联合国发展系统改革和联合国改革的更广泛的政策潮流。在这一运动中，该系统一直在调整方向，以加强对各国的集体支持，以及对这种支持的集体问责，作为一种手段，推动实现2030年可持续发展议程以及连带而来的可持续发展目标。
4. 因此，世卫组织的转型特征不在于其广泛的目标，乃至其具体的举措，而在于其在本组织战略方向上的明确立足点，因为它已经转向2030年议程和可持续发展目标。《第十三个工作总规划》阐述了“做什么”（在国家一级实现与卫生相关的可持续发展目标，特别是“三个十亿”目标），并大体上为“如何做”奠定了基础。世卫组织的转型旨在将“如何做”转化为一套特定的变革管理举措。因此，它是作为一种工具性手段，借以在本组织内实现《第十三个工作总规划》阐述的目标，并推动与其它组织合作，实现2030年议程和可持续发展目标所体现的共同目标。

## 世卫组织转型的关键要素

5. 尽管世卫组织的转型被整合在一个单一的、全组织范围的行动之下，但实际上它并不是一项统一的任务。首先，从规划的角度来说，它意味着一系列不同但相互关联的变革，按照七个工作领域加以组织。（图 1 概述了这些工作领域及其相应的举措）。这些工作领域共同代表了组织变革的“硬连接”方面（例如，为扩大世卫组织在国家一级的影响而进行的结构重组；进行必要的业务改革，以精简流程，提高工作的及时性、有效性和效率等等）和“软连接”方面（例如，组织文化的改进，这有助于吸引和保留素质最高的工作人员来完成当下的任务；促进和支持职业发展的机会；提高工作人员的流动性等等）。

图 1：世卫组织转型的七个工作领域以及其相应的举措



6. 第二，鉴于本组织独特的权力下放性质，总部和区域办事处之间以及各区域之间所追求的路径和时间表有很大差异：在整个组织携手合作，努力实现世卫组织转型所涉广泛目标的同时，一些区域办事处（例如非洲区域办事处）在全组织努力启动之前就开始推行转型举措，所有区域一直都在以最适合自己的方式就转型的各大领域进行调整适应。

7. 最后，世卫组织转型的发展和推进并不是静态的。相反，它会针对新出现的需求增加或完善各项举措，与时俱进；各项举措在更广泛的变革序列中，就其复杂性、回报时间或阶段的慎重划分而言有其内在差异，也在不同的时间线上不断演进；由于上述方针的差异，这些模式随区域的不同而有所不同。因此，虽然世卫组织的转型确实代表了最高级别的整体性组织变革过程，但它的推出是一系列相当复杂的变革活动，因时间和地点而异。

## 作用、责任和时间线

8. 世卫组织转型是由世卫组织总干事牵头的。全球政策小组目前由总干事、副总干事和区域主任组成，负责领导制定转型方针。总干事办公厅为此目的设立的转型小组，在全球政策小组的指导下，对整个转型进程进行日常管理。从转型设计工作一开始，转型小组就将包括各区域办事处工作人员在内的本组织各层级工作组聚集在一起。转型小组最初也管理所有转型进程，包括设置和管理或共同管理图 1 所示的一些重新设计工作，然后将其移交给组织内的指定业务负责人。在区域主任的指导下，各区域转型小组在区域层面进行了本地化设计和推广。为了支持该进程的各个特定方面，借助了一系列管理咨询公司的外部专业知识。

9. 世卫组织的转型分为四个阶段。第一阶段于 2017 年下半年启动，包括磋商和分析，并为全球政策小组的审议和总干事的决策提供信息，最终形成了世卫组织《转型计划和架构》。第二阶段从 2018 年 2 月持续到 2019 年 3 月，重点是转型的设计，因此导致了《第十三个工作总规划》的制定、世卫组织 13 个关键流程的重新设计和世卫组织全组织的新运作模式。第三阶段从 2019 年 3 月持续到 2019 年 12 月，侧重于调整，并启动了组织结构和工作方式的变革以及制定世卫组织《价值观契约》。涉及实施的第四阶段始于 2020 年 1 月。这个阶段是最后的，也是最长的一个阶段，仍将持续下去。

## 世卫组织转型评价

10. 评价的总体目标是评估 2017 年 7 月至今世卫组织各级转型的进展以及世卫组织《转型计划和架构》的实施状况。更具体地说，评价的任务包括：

- 记录迄今为止在实施世卫组织转型过程中的主要成就、良好做法、挑战、差距和有待改进的领域；
- 评估变革管理问题和实施工作的障碍是否得到适当考虑和解决；
- 就如何推进全面和一致地实施世卫组织转型提出适当建议。

11. 鉴于转型的持续实施，本评估是一项形成性工作，即对其方向作出前瞻性考虑，旨在向主要利益攸关方（即秘书处、会员国和其他方面）提供对迄今进展情况的独立、客观和公正的评估，并在此过程中确定各种必要的矫正措施，以帮助推进转型的实施。

## 方针、范围和方法

12. 评价被纳入 2020-2021 两年期评价工作计划，执行委员会第 146 届会议批准了该工作计划。在 2020 年 4 月独立专家监督咨询委员会第 30 次会议期间经与该委员会磋商最终确定了其职权范围。

13. 独立专家监督咨询委员会参与其中，并在整个过程中定期获得挂号于评价工作进展情况的通报。成立了一个评价咨商小组，由本组织所有三个层级和七个主要办事处的同事组成，以顾问身份为评价提供信息和支持。

14. 评价工作有一初始阶段，最终形成一份报告，详细说明落实职权范围应遵循的方针，首先是一个矩阵，将职权范围中阐述的总体评价目标转化为具体的评价问题，在评价过程中予以解答。两大主要问题如下：

(1) 世卫组织转型的总体设计和具体内容在多大程度上与本组织在实现其发展的这一关键时刻所设想的“切合目的”的组织改革和变革管理目标相关联？

(2) 迄今为止，世卫组织的转型在按照计划交付其目标行动和引导世卫组织实现其预期成果和影响层面的结果方面成效如何？有哪些主要成果、最佳做法、挑战、差距和改进领域？转型有多大可能促进实现《第十三个工作总规划》和可持续发展目标中阐明的目标？

15. 为便于操作，这些评价问题中的每一个都细化为一系列子问题。评价还包括一系列与评价目标相关的交叉问题（例如，迄今为止世卫组织转型面对的促进因素和实施障碍；世卫组织如何恰当地利用其人力、财力、技术和技艺资源，以最有效、内部一致和连贯的全组织方式，最大限度地成功实现转型，以及性别、公平和人权考虑）。

16. 与世卫组织的所有评价工作一样，整个过程和方法遵循了世卫组织评价实践手册和联合国评价小组的《评价规范和标准》以及《评价的伦理道德指南》中规定的原则。评价采取了混合方法以及包容性和参与性方针，借助了若干定性和定量证据来源，包括：

**1. 对主要文件的广泛和深入案头审查。**

**2. 对 121 个利益攸关方的关键知情人和团队进行的半结构化访谈**，包括独立专家监督咨询委员会和独立监督和咨询委员会成员以及本组织三个层级的工作人员。此外，在内部进行了专题小组讨论（包括总部和各区域的职工协会、总部的一般事务类职员网络（“G-Force”和 10 个国家办事处），在外部与会员国进行了三次专题小组讨论，有 46 个会员国派代表参加。由于 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行的限制，所有访谈都是远程进行的。因此，总共有 200 多个利益攸关方为关键知情人访谈和专题小组讨论作出了贡献。

**3. 向两个利益攸关群体：会员国和世卫组织国家、领土和地区办事处负责人发放了结构化问卷。**对会员国而言，通过理事机构提供的正式电子邮件地址清单，以本组织的六种正式语文分发了问卷，并通报世卫组织国家、领土和地区办事处负责人，鼓励参与。共有 23 个会员国和 14 名世卫组织国家办事处负责人对问卷提供了反馈。还告知会员国和世卫组织国家办事处负责人可要求进行一对一访谈，如果他们有此愿望。一个会员国和两名世卫组织国家办事处负责人利用了这一选择。

**4. 在线工作人员调查**，包括封闭式和开放式问题，以英文、法文和西班牙文发送给所有工作人员。回复率为 14%（1 287 名工作人员）。

**5. 从各组织和单位收集的档案数据**，包括一段时间内的人力资源、财务和业务流程信息。

**6. 在数据收集阶段，对与世卫组织转型有关的重要会议和活动的直接观察（远程）**，包括世卫组织转型问题非正式公开会议（2020 年 11 月）、关于灵活工作安排的全体工作人员“开放日”（2020 年 12 月）以及国际扶轮社和世卫组织关于“共同促进母子健康”的联合虚拟活动（2021 年 2 月）。

17. 持续的 COVID-19 大流行导致所有数据都必须远程收集，这在一定程度上限制了相对于当面互动和实地观察所收集数据的丰富性。这也影响了一些关键知情人接受访谈和答复调查和问卷的机会。尽管有这些限制，评价工作还是能够从所有利益攸关方群体收集到可靠的数据，并且在将问卷结果与其它来源信息进行三角分析时，考虑到了工作人员调查和问卷的答复程度。

## 主要结果

### 世卫组织转型：设计和流程

18. 如上所述，世卫组织转型的启动考虑到了一个具体目标：使世卫组织有能力在国家一级产生更大的影响，以实现《第十三个工作总规划》中设想的“三个十亿”目标和与卫生相关的可持续发展目标。转型也发生在世卫组织和更广大的联合国系统内更广泛的改革努力背景下。因此，评价工作旨在评估在世卫组织发展的这一关键时刻，世卫组织转型的总体设计和具体内容是否紧密相关，切合目的，可以满足具体的组织变革管理需要。

19. 评价工作还评估了世卫组织转型设计的流程，即世卫组织如何来确保这一设计可在组织需要方面以及涉及正在考虑的变革的专门知识和促进变革的证据基础方面，尽可能从最重要信息和知识来源获得充分信息，以保证其尽可能切合目的。评估此一流程对动员关键利益攸关方（工作人员、会员国和合作伙伴）的参与也很重要，这是促进对转型的认同、支持和自主权，以最终取得最大限度成功的一种方式。

20. 总而言之，人们认识到，世卫组织的转型设计是一项宏大和复杂的变革管理工作，确实涉及许多需要进行组织变革的领域，这些领域对于扩大本组织在国家一级的潜在影响至关重要。此外，对关键文件的案头审查清楚表明，世卫组织遵循的流程有助于保证设计的全面性。这一流程是广泛和多方面的，依赖对全球和区域一级以往改革努力的系统审查：这些举措取得或本该取得哪些成就，产生了什么教训，以及它们在哪些地方停滞不前。它还依赖与本组织各级工作人员和世卫组织所有主要办事处工作人员的广泛协商，这是以前的改革行动未能充分涵盖的一个领域。它还受益于来自众多管理咨询公司的外部专家骨干，以确保变革管理领域的知识状况有助于以最佳方式促进世卫组织的转型及其各个工作领域。最后，对这一过程的管理是适应性的，世卫组织不断对其方法进行微调，并在确定新出现的需要时增加了工作领域。由此产生了一系列组织变革，既解决了组织变革的“硬连线”方面（例如，结构、程序和政策细化），也解决了图 1 中概述的“软连线”方面（例如，文化变革）。如果这些措施继续得到妥善实施，世卫组织的转型将有助于调整本组织的方向，扩大在国家一级的影响。

21. 然而，在这一大体上积极的评估中，存在两个重大差距，一个是在设计方面，另一个是在支撑设计及其持续实施的过程中，如果得不到解决，它们将阻碍世卫组织转型的成功。**第一，虽然设计的广度和组织覆盖面在很多方面是适当的，但不清楚它在解决所有需要变革的关键领域方面的全面程度，也不清楚它的各项举措如何以一致和互补的方式相互协同，以真正改变本组织，因为设计工作没有一个关于变革的整体理论或逻辑模型加以指导。**评价小组在评价工作开始时，在评价咨商小组的积极参与下，追溯性地发

展了一种推断性变革理论，目的是了解该行动，以便对其进行有效评价。然而，这一外部开发以协助评价工作的框架并不能取代内部开发的管理工具，以战略上合理的方式推动管理这一雄心勃勃、复杂和高可见度的进程。此一内部开发的工具将作为一个清晰的路线图，具体阐明转型的最终结果“是什么样子”，以及转型的要素究竟将如何单独作用或相辅相成，促进达成这一理想的最终状态。在此过程中，它还将帮助那些最直接参与和负责转型的人实施变革管理进程的重要方面，包括活动的阶段划分和优先次序；资源管理、流程效率和成本效益，以及风险管理。重要的是，它还将作为一种工具，促进与包括工作人员和会员国在内的主要利益攸关方进行透明沟通，以确保对路线图有一个清晰的理解，不仅包括转型的重要方面“何在”（例如，目标是什么，世卫组织为实现这些目标正在开展哪些活动），还包括“如何”和“为什么”（例如，多项活动如何为实现一个共同目标而相互促进，如何开展一项单一的活动来影响多个目标，如何避免活动目的相互抵触，为什么要优先开展某些活动以促成最终的理想状态等等）。

## 22. 缺乏持续和明确的沟通，特别是与会员国的沟通，是评价中发现的第二个重大差距。

有确凿证据表明，工作人员作为变革的支持者，在协商中，在全球政策小组的最高级别积极参与了转型进程，参加工作人员调查的世卫组织工作人员显示了对世卫组织转型的总体目标以及为实现这些目标正在采取的措施的高度理解和支持。相形之下，对评价作出贡献的会员国普遍表示不熟悉该举措的关键方面，并对未能充分参与设计阶段或未能充分了解整个实施情况感到不满。一些基本问题，如秘书处的哪些活动被视为与转型直接相关，哪些活动则否，转型的最终状态是什么样子，他们将如何和何时知道秘书处完成了转型，以及本组织在实现这些成果层面的目标方面处于什么位置，许多会员国都表明了在这些方面的重大信息和认知差距。

23. 迄今为止，与会员国接触的不足之处可能与以往改革努力中积累的经验教训有关，据指出，这些努力是由会员国驱动和自上而下的。然而，缺乏适当参与使会员国无法充分发挥作用和履行责任。对一些会员国来说，这也导致错失了为关键变革举措作出贡献的机会，进而可能导致人们认为秘书处的沟通不够透明。许多会员国报告的缺乏积极参与的情况，加上构成这种互动基础的变革理论或逻辑模型的缺失，如果不加以纠正，将有可能妨碍世卫组织转型取得最终成功。

## 目前取得的进展

24. 评价工作以世卫组织转型设计和实施计划为出发点，试图确定为实现世卫组织转型而计划的活动在多大程度上按预期得到了实施（尽管如上所述，变革理论暂付阙如），以及这些活动在多大程度上对本组织的运作产生了任何实际影响。重要的是，评价还试图确定是否有证据表明，迄今为止，转型对实现在国家一级扩大影响这一最终目标产生了影响。



### 实施进展情况

25. 有证据表明，在实施世卫组织整体转型方面取得了重大进展，七个工作领域中的四个取得了实质性进展，另外两个工作领域有望在未来几个月内大部或全部走上正轨。只有在一个工作领域，即“积极进取和胜任工作的员工队伍”中，一些计划被发现是滞后的。图 2 概括了迄今为止工作流的 40 项计划活动的实施状态。

图 2：不同工作领域中各项举措的数目和阶段



26. 必须强调的是，虽然取得了实质性进展，但转型的推出比 2018 年《转型计划和架构》文件中设想的时间要长，该文件建议在 2019 年年中整合各种变革。那些侧重于外部伙伴关系和制定注重成果的战略的活动最接近于被认为得到充分实施，而一些业务流程和人力资源举措则滞后，但预计 2021 年将在这些领域取得进展。一些侧重于培养积极进取和胜任工作的员工队伍的活动进展较慢。然而，鉴于世卫组织独特的分权结构和特点、转型议程的范围、其许多举措的相互依赖性，以及应对 COVID-19 大流行的工作（在此期间，尽管出现了这一重大干扰，但七个工作领域继续取得进展），进展仍然是引人注目的。对调查作出答复的工作人员中，认为世卫组织按计划交付转型议程的人多于不这么认为的人。

27. 关于利益攸关方对各项举措的目的的看法，很少有哪些活动被认为是无用的；受访者提出的关切主要涉及新的总部结构，这对一些受到最直接影响的人来说，显然在个人和专业层面都是一个挑战。一些更具批评性的反馈意见涉及并行开展的行动的数量，以及这些行动对现有工作计划的影响和“改革疲劳”的出现（尤其是对较小业务单位的工作人员和国家办事处的工作人员而言，而世卫组织的转型一直在试图帮助而不是阻碍他们的工作）。旨在促进转型的早期自主权的速效方案进展缓慢，是人们经常提到的另一个欠缺，尽管这些方案除了一个之外都在 2018 年 12 月完成，但表明情况确实如此的证据参差不齐。

### 实施活动对本组织运作的效果

28. 如图 2 所示，世卫组织转型工作的实施进展是显著的，但是仍未完成。因此，时机还不成熟，难以就这些活动对本组织工作的最终影响进行明确或彻底的评估。与此同时，评价的目的确实在于收集现有证据，了解迄今已完成的关键变革给本组织的运作带来哪些切实改善，特别是考虑到如上所述，一些活动相对于其它活动，可能只有较短的时间跨度来观察预期的变化。在这种背景下，在组织变革的“硬连线”方面（即结构、流程和政策）和“软连线”方面（即更具协作性和注重成果的组织文化），出现了一些具体但有限的改进。与此同时，一些领域尚未实现计划中改善。

29. 关于结构、流程和政策，工作人员和会员国都普遍认识到，世卫组织在转型过程中推行的新运作模式，即围绕在国家一级实现影响以实现“三个十亿”目标进行调整，已对本组织的工作产生了具体的积极影响。这些影响包括现已明显与《第十三个工作总规划》保持了一致的组织结构；加强战略计划的制定和规划预算流程，以与《第十三个工作总规划》保持一致；将整体组织目标与各个业务单位的工作计划和具体的绩效目标相关联；通过加强监测、评价和知识管理系统，更加注重成果（具体体现在《第十三个工作总规划》产出记分卡、《第十三个工作总规划》成果框架和世卫组织《影响衡量框架》以及世卫组织学院等具体行动中）；更多妇女担任高层领导职务；改善国家专业人员的

职业发展机会；加深对证据在本组织工作中的作用（例如科学司的设立和首席科学家的作用）的理解；更重要的是，世卫组织各区域办事处的资源有增加的趋势，以及更普遍更具创造性的资源调动方针（这得益于 COVID-19 应对工作和随后建立的世界卫生组织基金会获得的额外资金）。

30. 世卫组织组织文化中作为变革目标的领域也出现了微小但积极和显著的进展迹象，尽管这一工作领域的实施进展水平较低。在这方面已经启动了一系列举措，例如世卫组织《价值观契约》、变革支持者网络、开放政策、世界最健康组织、#为世卫组织自豪、灵活工作安排全球工作队，目的是使世卫组织转型为一个现代、注重成果、灵活和协作的组织，能够兑现《第十三个工作总规划》载明的承诺。一段时间以来，世卫组织内部这种变革的必要性已得到广泛和公开的承认。与此同时，实现组织文化中显著和持久的变革往往比实现结构或流程变革困难得多。因此，在这一转型阶段发现的微小但积极的变化特别值得注意。尤其是，工作人员越来越相信他们的意见得到倾听和重视，工作人员的想法和专长受到尊重，这可以认为或是因为对这些问题期望值本来不高。

31. 除了这些向更切实和更清晰的成果导向和更具包容性的工作人员环境的明显转变之外，迄今在国家一级观察到的具体成果很少。例如，通过部署或设立相关级别的员额，或将工作人员从本组织的其它处轮换到外地，或者将这两种措施结合起来，可为世卫组织国家办事处提供实现影响所需的工作人员，但在这方面取得的进展较小。接受调查的少数世卫组织代表对世卫组织区域办事处和总部为增加其工作人员而提供的支持表示赞赏，但这种支持似乎仅是一种例外，迄今为止，更广泛看到的则是在这方面进展甚微。首先，2016 年以来，总部新设的员额多于区域或国家办事处。第二，工作人员流动是转型的一个关键目标成果，是帮助世卫组织国家办事处扩大影响的一个重要步骤（同时也在总部和外地之间传播知识，形成“一个世卫组织”的共同归属感，并促进工作人员的职业发展），但流动性尚未按计划增加。第三，在国家和区域访谈中，工作人员表示，转型尚未能够扭转人员配置表头重脚轻的性质。最后，对世卫组织代表和其他人的访谈表明，为了最大限度地为国家一级切实扩大影响，他们需要获得资金，用于发展领导能力，满足目前对他们日益增多的需求。

32. 世卫组织转型所针对的另一个尚未出现重大积极变化的重要领域与缩短行政程序耗时的目标有关。一些程序，如审批机制和沟通程序的数字化，似乎确实精简了本组织的某些日常业务。然而，接受访谈和调查的工作人员表示，关键程序的集中化增加了在一些行政程序上耗费的时间，例如，在全球和具体国家突发事件情况下紧急征聘人员，以及在世卫组织国家办事处征聘员工所耗费的时间，而在这些情况下，对世卫组织的需求尤为迫切。这些问题正在转型议程实施的后期阶段着手解决，因此目前还无法评估转型将在多大程度上提高业务和人力资源流程的效率。

33. 考虑到世卫组织正在实施的转型，加上 COVID-19 大流行带来的制约因素，则尚未有确凿证据显示世卫组织国家办事处的业务得到了加强，更不用说关于在国家一级扩大了影响的证据，这是可以理解的：尽管世卫组织个别代表对世卫组织区域办事处（非洲区域除外）或总部提供的更多支持表示赞赏，但转型尚未完全惠及世卫组织国家办事处，因为世卫组织国家办事处的工作首先是变革进程。这方面有迹象表明了一些积极势头：除了上述区域办事处资源在逐步增加之外，世卫组织一直在稳步建立伙伴关系，以扩大在国家一级的影响，例如，世卫组织一些国家办事处报告说，通过世卫组织协调《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》，并在国家一级继续加强这种伙伴关系，它们增加了对联合国国家工作队的参与。

### 转型活动缺乏成果层面的里程碑

34. 在这样的形成性评价中，无论是在国家一级，还是在区域或总部一级，缺乏成果层面变革的有力证据并不奇怪。然而，就世卫组织的转型而言，证据上的空白不仅源于该行动的实施现状，还源于一个更广泛的缺陷：缺乏明确指标，用来衡量和报告相关工作领域中推行的各种举措所针对的成果层面的结果。到目前为止，监测和报告工作的重点是实施情况，这是对目前为止产出和活动的一个非常基本的衡量标准，以及产出和平衡计分卡，一些工作人员认为，这种方法培养了一种更加注重成果的文化，但其他人则声称这种方法过于繁琐，在日常业务中很少实际用途。

35. 简而言之，作为正在进行的各种变革的结果，世卫组织如何以及何时可被视为实现了转型（即更加敏捷、更加切合目的、更加现代化等等），相关的精确里程碑仍有待界定、跟踪或报告。此外，难以在一个中心地点，准确和全面地显示用于转型的投入（货币化的工作人员时间以及财政资源），因此迄今无法按计划衡量该行动的总投资回报。据报告，2021 年正在为弥合这一差距作出努力，并结合上述明确和全面的变革理论或逻辑模型一起继续下去，这些努力对于作为一种管理工具的世卫组织秘书处和有兴趣更密切地关注世卫组织转型及其成果的会员国是有益的。

### 结论和前进方向

36. 世卫组织的转型不是世卫组织将会进行的第一次改革，世卫组织也不是联合国系统内目前正在推进重大改革的唯一组织。然而，世卫组织的独特之处在于它的影响力和目标，即重新确定其目的，使其成为一个更加现代化一体化、注重影响的组织，有更大能力帮助会员国到 2030 年实现与卫生相关的可持续发展目标。

37. 转型所启动的具体组织变革也相应地范围广阔，规模宏大，而实施变革的背景也极具挑战性。这些变革包括七个工作领域，涉及 40 项不同的举措，旨在解决变革的“硬

连线”方面（即基本的结构和流程变革）和其它“软连线”方面（即长期以来被视为根深蒂固且难以解决的组织文化变革），其中许多举措是相互平行实施的。在世卫组织独具的分权结构中，也一直在推行这些举措，这是本组织的一个特点，对任何机构举措，尤其是所有变革管理举措都构成了独特的挑战。使这些挑战更趋复杂化的是，转型工作启动不到两年，其实施就有可能因 COVID-19 大流行亟需世卫组织发挥主导作用而受到干扰，偏离正轨。

38. 在这一背景下，尽管存在制约因素，但在实施这一雄心勃勃的变革举措方面仍取得了显著进展，即使在一些关键工作领域中，这种进展稍慢于其它流程或表现得不明显。然而，到目前为止，大多数进展似乎基本体现在活动和产出层面，主要是在总部和一些区域办事处。无论如何，对于迄今实施的变革在本组织的运作方面产生了哪些具体影响，或在多大程度上有助于实现扩大世卫组织在国家一级的影响力这一最终目标，人们知之甚少。

39. 缺乏关于本组织运作成果的证据，部分原因在于转型等等宏大的变革管理举措固有的长弧度，以及转型发生时面临的严峻的业务环境，但这只是部分原因。从根本上来说，转型的设计得益于广泛的投入——从包容性方针、工作人员协商，以往改革努力中得出的经验教训，到关于组织变革的知识状况，但它缺乏一个全面而连贯的路线图（即变革理论或逻辑模型），清晰且具体地阐明转型的理想最终状态“是什么样子”，以及世卫组织转型的要素究竟将如何相辅相成，促进达成这一理想的最终状态。推而广之，还缺乏相应的指标，用来衡量和报告相关工作领域中推行的各种举措所针对的成果层面的结果，与工作领域关联的各项举措所耗费的大量投入。简言之，世卫组织如何以及何时可被认为实现了转型（即更加灵活、更加切合目的、更加现代等等），以及为达成这些里程碑而需要的投资水平，仍有待界定、跟踪或报告。

40. 缺乏变革理论和相应的成果层面指标，对秘书处以知情和循证的方式管理变革进程的能力产生了内部影响。它还影响到秘书处公开和透明地与会员国沟通转型进程的能力，会员国认为，它们本可以更深入地参与转型进程，或更清楚地了解它们可在哪些相关的关键领域发挥和履行其在本组织内的作用和战略责任：总体计划是什么，理想的最终状态是什么，世卫组织何时知道它已经实现了目标，通过实施工作实现了什么又错失什么，以及变革的成本如何。

41. 随着 COVID-19 大流行的应对措施逐渐让位于本组织关注的其它领域，现在是一个机会，可以巩固世卫组织迄今取得的转型成果，回到大大落后于其它举措的那些举措上来，加倍关注成果层面的变革（尤其是在国家一级），并解决评价中强调的需要改进之处。这样做将最大限度地提高世卫组织在这一至关重要的组织变革举措上投入人力和财

政资源的可能性，最终达成目标结果——扩大在国家一级的影响——而所有关键利益攸关方则对前进的方向有一个明确的共识。

## 建议

42. 评价提出了五项建议，以解决报告中概述的有待改进之处，这些建议根据评价的构成性重点，旨在推动全面和连贯地实施世卫组织的转型。根据重要程度的高低，大致结构如下。

### **建议 1：世卫组织秘书处应为世卫组织转型的余下阶段建立明确和全面的成果层面里程碑，并利用这些措施作为内部管理工具和报告进展的沟通工具。**

根据为本次评价制定的推断性变革理论，世卫组织秘书处应：

- (a) 必要时修订这一变革理论，使其尽可能全面和切实地概括转型的成果路线图——即行动所寻求的最终理想状态、各个工作领域的举措如何单独和共同促进每一项成果、投入（人力和财政资源、伙伴关系）以及世卫组织转型最后阶段需要管理的假设和风险；
- (b) 在一系列具体的、可衡量的、可操作和可实现的、相关的和有时限的（SMART）成果层面里程碑（即关键绩效指标）方面运用变革理论，伴随相应的时间表里程碑，显示预期将在何时充分实现成果层面的变革，同时考虑到变革理论中确定的假设；
- (c) 保留整个组织用于转型的人力和财政资源的记录，以更清楚地了解该行动的组织投资情况；
- (d) 运用变革理论和伴随的度量标准来监测和报告进展。

### **建议 2：世卫组织秘书处需要在世卫组织转型的剩余实施阶段，始终更积极地推动其会员国的参与。**

在这方面，应重点考虑：

- (a) 清晰透明地传达变革理论中包含的成果路线图，包括哪些组织举措是转型的一部分，哪些不是；

- (b) 定期向会员国提供最新信息，说明对照实施计划取得的进展（包括未取得的进展）以及计划中的成果层面变革情况；
- (c) 酌情就任何正在进行的或新的/正在出现的转型相关举措与会员国协商。

**建议 3：在保持本组织各级继续取得进展的势头的情况下，世卫组织秘书处应特别关注并投入专项资源，支持下一阶段的国家一级转型。**

到目前为止，重点一直是改变总部的业务运作，在某些情况下包括改变区域办事处的业务运作，在下一阶段，必须加倍关注世卫组织变革举措的最终目标和全球政策小组关于加强世卫组织的国家存在的愿景：促进国家办事处的转型和对国家办事处的支持工作的转型，以实现世卫组织扩大在国家一级影响的愿景。为此，世卫组织秘书处应优先考虑以下措施：

- (a) 2022-2023 年规划预算应为国家一级的业务分配充足的资源，一旦获得批准，应鼓励世卫组织国家办事处更好地分配资源，以扩大在国家一级的影响，并充分实现全球政策小组对世卫组织国家一级存在和运作模式的期望；
- (b) 应就国家办事处增加的职位数目（调动或新设立）制定具体指标；
- (c) 应进一步投资于世卫组织代表的遴选和发展进程，以确保在领导、管理、宣传、资源调动和多部门伙伴关系工作方面的强大能力；
- (d) 根据促进世卫组织转型的最终的变革理论，应确定和实施为改进国家一级转型所必需的任何额外措施，以及本组织其它方面对扩大国家一级影响的支持。

**建议 4：应加强努力，建设一支积极进取、胜任工作的员工队伍。**

作为推进有利于世卫组织转型取得成功的多重目标的重要手段，例如，在本组织的三个层级传播知识，在其组织文化中打造“一个世卫组织”的特性，提高对国家办事处如何运作及其为开展工作需要得到哪些支持的认识，以及培养一支积极进取和胜任工作的员工队伍，世卫组织秘书处应：

- (a) 优先实施人力资源改革，包括发展世卫组织职业路径、加强合同模式和实施全球地域流动；

(b) 为了促进工作人员的流动和轮换，在填补所有新职位或替换空缺时，考虑有关职位是否可以设在权力下放的层级，同时不致影响到世卫组织的整体组织效率。聘用管理人员应根据“遵循或解释”原则，要么将职位移到外地，要么解释为什么不应移到外地。

**建议 5：世卫组织秘书处应加快其组织文化的预期变革步伐。**

世卫组织秘书处应考虑采取以下行动，以加快并在整个组织内实现预期的文化变革：

(a) 世卫组织秘书处应在世卫组织学院和非洲区域办事处领导能力培训行动等举措的基础上，加大对本组织各级领导能力和专业技能发展的投资，特别是在其它地方的世卫组织代表和管理人员中。领导能力行动应包含性别平等和赋权以及多样性和包容性等贯穿各领域的重点事项；

(b) 总干事的开放政策一类行动不应仅在最高一级落实，而且应由本组织各级管理人员加以推动。定期反馈，包括记录和回应工作人员提交的相关建议，应被视为这一战略的一个核心要素；

(c) 需要作出更加协调一致的努力，使政策和流程与新的协作和灵活运作规范相契合。

= = =