



## 与非国家行为者交往

### 《与非国家行为者交往的框架》执行情况报告

#### 总干事的报告

#### 引言

1. 2016 年 5 月，第六十九届世界卫生大会通过关于《与非国家行为者交往的框架》的 WHA69.10 号决议<sup>1</sup>，其中请总干事，除其它外，采取一切必要措施，与各区域主任合作，在本组织所有三个层级以连贯一致的方式充分应用该框架，争取在两年内实现全面运作，并在执行委员会每年 1 月份届会常设议程项目下，通过规划、预算和行政委员会向执委会报告《框架》的应用情况。本文件载有第六次年度报告。

2. 根据 WHA69.10 号决议，2019 年对《框架》实施情况及其对世卫组织工作的影响进行了初步评价，以期在 2020 年 1 月通过规划、预算和行政委员会向执行委员会提交评价结果以及修订该框架的任何建议<sup>2</sup>。秘书处欢迎并接受了这些建议。秘书处拟定了管理层答复，已与会员国分享，并在世卫组织网站上公布<sup>3</sup>。2020 年 12 月，秘书处迅速开始采取一套行动，以便根据其 2021 年的 1 月向执委会所提交报告回应相关建议<sup>4</sup>。

3. 在另一份文件中提供了关于与世卫组织有正式关系的非国家行为者的报告，包括接纳新实体的建议，以及对现有正式关系状况的审查<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 见文件 WHA69/2016/REC/1、决议 WHA69.10 和附件 5。

<sup>2</sup> 该报告载于文件 EB146/3。

<sup>3</sup> 管理层对《〈与非国家行为者交往的框架〉初步评价》的答复 <https://www.who.int/docs/default-source/documents/about-us/evaluation/management-response-fensa-evaluation-december2020.pdf>

<sup>4</sup> 文件 EB148/39, [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB148/B148\\_39-ch.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB148/B148_39-ch.pdf)。

<sup>5</sup> 文件 EB150/39。

## 实施《与非国家行为者交往的框架》，以促进公共卫生成果

4. 根据《2019-2023 年第十三个工作总规划》及相关规划预算，并在与非国家行为者持续和成功合作的基础上，世卫组织正在积极促进合作，动员伙伴关系，并鼓励卫生行为者努力应对国家和全球卫生挑战。根据世卫组织的政策和规则，包括《与非国家行为者交往的框架》，审查和实施这些旨在支持会员国努力促进公共卫生成果的交往。

5. 作为一项扶植性政策，《框架》为加强交往提供坚实的基础；它优先考虑扩大、深化和加强将对公共卫生产生积极影响的交往的必要性，同时平衡风险和预期收益。秘书处认识到在本组织三个层级与非国家行为者进行战略交往的重要性。作为世卫组织根据《框架》规定、相关政策和规则走向以建设性和积极方式交往的一部分，秘书处在这方面取得了重大进展。本组织三个层级 2021 年的主要相关成就说明如下。

6. 据非洲区域办事处报告，2021 年期间，与非国家行为者的交往有所增加。为确保有效实施《框架》，该区域办事处在区域和国家两级采取了一系列行动，例如简化审查和批准与非国家行为者交往的提案，举办培训班，开发促进学习和分享最佳做法的工具和材料。非洲区域办事处还表示，已指派 3 名工作人员对与非国家行为者的交往进行尽职调查和风险评估，以确保及时有效地回应不同单位和国家办事处的请求。82 个项目涉及与非国家行为者的交往，已提交审批和审查。

7. 在与非国家行为者开展建设性对话的基础上，非洲区域办事处在其第 71 届会议上通过认可非国家行为者参加区域委员会会议的程序<sup>1</sup>。目的是使没有正式关系但与非洲区域办事处密切合作的区域非国家行为者能够作为观察员参加区域委员会会议并提交书面和口头发言，但无表决权。规划小组委员会将决定经批准认可的非国家行为者名单，供区域委员会在 2022 年第 72 届会议上通过。

8. 在向其执行委员会提交的关于与非国家行为者交往的报告<sup>2</sup>中，美洲区域办事处/泛美卫生组织表示，已对 280 多项拟议合作进行了标准尽职调查和风险评估，并对数百项低风险交往进行了简化审查。这些提案及随后与非国家行为者在各个级别和技术工作领域的交往都十分活跃，其中包括在拉丁美洲和加勒比地区预防和控制传染病、制定美洲区域改善营养和遏制肥胖的监管措施指导文件、实施水卫生项目、共同组织抗微生物药物耐药性研讨会以及改善基本卫生服务的获取。

---

<sup>1</sup> AFR/RC71/Decision 9 (2021)。

<sup>2</sup> 美洲区域办事处/泛美卫生组织关于与非国家行为者交往的文件 CE169/3 (<https://www.paho.org/en/documents/ce1693-engagement-non-state-actors>, 2021 年 11 月 10 日访问)。

9. 美洲区域办事处/泛美卫生组织还报告称，2020 年期间，为应对 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行，在国际和区域两级开展了新的跨部门合作，以促进循证信息和公共卫生信息。在国家一级与非国家行为者交往，以支持应对疫情，例如请非政府组织参与教育弱势群体采取措施预防 COVID-19，并加强各国发现、监测和控制疾病暴发的能力。

10. 东南亚区域办事处正在按照《框架》采取积极主动办法与非国家行为者交往，并促进与各类非国家行为者的对话和互动。这种方法反映在该区域办事处推进《2019-2023 年第十三个工作总体规划》和相关规划预算的多项交往中。

11. 东南亚区域办事处积极促进合作，鼓励不同卫生行为者努力应对国家和区域的公共卫生挑战，包括 COVID-19 大流行。为此，鉴于非国家行为者能够给全球公共卫生带来重要惠益，该区域办事处还在与非国家行为者交往的过程中支持国家办事处适用《框架》规定。例如，在斯里兰卡，与包括民间社会团体在内的非政府组织的交往，有助于提高认识和针对具体情况开发工具和资源，从而赋权个人和社区，有效减少与 COVID-19 有关的危险因素，降低社区发病率和死亡率。

12. 自 2020 年以来，欧洲区域办事处认识到非国家行为者在促进公共卫生方面发挥重要作用，包括提供社区卫生服务、产生和传播知识以及让患者发出声音，因而一直坚定致力于通过《2020-2025 年欧洲工作规划：联合行动促进欧洲更好的卫生》与非国家行为者交往。区域办事处一直在加强与非国家行为者的包容性交往，并参与一些联合举措，例如与挪威卫生与保健服务部及挪威药品管理局共同提出奥斯陆药品倡议。该倡议旨在建立一个中立平台，在公共和私营部门之间建设新的合作形式，以确保更好地获得有效、新颖、高价的药品。在制定倡议期间，与包括私营部门在内的非国家行为者进行了磋商。

13. 2021 年 6 月，欧洲区域办事处为有正式关系的非国家行为者和区域认可的非国家行为者组织了一次在线会议，介绍欧洲区域委员会的不同议程项目，使非国家行为者能够分享其经验，并就其与欧洲区域办事处的互动交流反馈意见。此外，欧洲区域委员会注意到非国家行为者的参与显著增加，并根据区域非国家行为者认可程序，决定批准另外 6 个非国家行为者参加 2021 年欧洲区域委员会会议，并延长 2018 年认可的 19 个区域非国家行为者的认可地位。

14. 2021 年，东地中海区域办事处增加了与非国家行为者的交往。该区域审查并批准超过 99 项与非国家行为者开展合作的提案，比前一年增加 80%。这些交往涉及广泛利益攸关方，涵盖《框架》中描述的五类交往，特别是世卫组织工作人员参加非国家行为者

组织的会议，与非国家行为者开展技术合作以推进世卫组织议程和重点事项，以及关于公共卫生问题的联合出版物。

15. 东地中海区域办事处在其与非国家行为者交往的积极成果基础上，积极支持国家办事处和技术团队，对交往提案进行尽职调查和风险评估，促进接触，并与总部负责开展尽职调查和风险评估的专门单位密切合作提高认识、开展培训。

16. 在与非国家行为者交往时，西太平洋区域办事处一贯适用并支持国家办事处适用《框架》的规定。简化的尽职调查和风险评估由《框架》归口单位进行，而高风险业务则移交给总部负责进行标准尽职调查和风险评估的专门单位。西太平洋区域办事处报告说，2021年批准和审查了150个与非国家行为者交往的项目。

17. 为促进更好地理解《框架》的规定，区域办事处正在考虑举办培训课程，以提高对《框架》及该政策如何帮助加强与非国家行为者互动的认识，同时减轻风险。区域办事处还根据《框架》促进与各类非国家行为者的对话和互动。这种做法体现在非国家行为者参加西太平洋区域委员会的会议且有机会在会上发言。

18. 秘书处继续实施《框架》以及卫生大会2017年批准的从非政府组织、慈善基金会和学术机构借调人员的标准和原则。与前几年一样，通过明确规定的程序对2021年提交的建议进行了合规审查，以确保连贯一致地执行世卫组织政策。2021年1月发布新的、经过修订的《电子手册》借调相关章节，其中包括有关《框架》的指导意见。这是在一月份宣布相关修订的全组织情况说明文件之后发布的。

19. 2021年上半年，没有批准新的来自非国家行为者的借调；所有其他非国家行为者的借调均告结束。因此，世界卫生组织非国家行为者登记册中没有在“非国家行为者的借调人员”项下报告今年的借调情况。

20. 秘书处考虑到《框架》规定，修订了关于顾问的政策，并更新了《电子手册》相关内容。2021年9月发布情况说明文件，其中介绍明确的顾问审批程序，以确保涉及提供支持职能的不同办事处的尽职调查。秘书处旨在确保一致适用和更好地遵守《框架》规定，无论与有关个人的合同类型如何。目标是确保《框架》的原则被充分纳入与非国家行为者的所有直接或间接交往，并确保此类交往符合世卫组织的任务，同时降低风险并维护世卫组织的声誉。

21. 2021年，负责进行标准尽职调查和风险评估的专门单位应本组织三个层级的技术部门和单位的要求进行了1100多次审查，并对低风险交往进行了数百次审查。该专门单位还在总部和区域两级技术单位实施或发起世卫组织多利益攸关方倡议（包括网络和

伙伴关系)时提供便利和支持。已拟定通用职权范围模板,并记录下经验教训。该信息已与工作人员分享,以改进流程,促进与非国家行为者的交往,并响应技术单位的需求。

22. 正如单独报告的那样<sup>1</sup>,该专门单位确保跟踪世卫组织登记册中有正式关系的非国家行为者的最新情况,并与技术部门密切合作,审查了联合协作计划和有关正式关系的年度报告,其中概述了实施进展和实现的成果。鉴于所需资源密集,工作量繁重,通过电子工作流程系统优化该进程将有助于非国家行为者、有关部门和专门单位之间迅速沟通。

23. 该专门单位还对 274 项关于指定和重新指定机构为世卫组织合作中心的建议进行了审查和尽职调查。近年来,越来越多机构请求被指定为世卫组织合作中心,很少有中心停止合作。请求的指数增长导致有效审查和管理相关提案的工作量越来越大。为满足需求,根据世卫组织的政策和程序,可能有必要分配资源,以支持和最大限度地利用这些富有成效的交往,因为预计提案数量将继续增加。

24. 该专门单位还与具有正式关系的非国家行为者保持联络,并被要求促进与技术部门的沟通和交流。非国家行为者在其来文中揭露了一些实体的不当行为,例如滥用世卫组织名称和会徽、不遵守世卫组织的政策、规范和标准,和/或与烟草业和增进烟草业利益的实体有联系。

25. 在规划、预算和行政委员会和执委会 2021 年 1 月届会期间,秘书处介绍关于《框架》实施情况的报告<sup>2</sup>时,告知已拟定对初步评价的管理层综合答复,并在世卫组织网页上公布<sup>3</sup>。会员国欢迎制定一系列行动和程序,以落实初步评价报告中的建议。

26. 为响应 2019 年对《框架》进行初步评价时提出的建议,并为增加获得专门知识的机会和应用专家技术咨询意见,秘书处重新确认了由各位区域主任与助理总干事指定的《框架》归口单位网络。根据《框架》及其职权范围,《框架》归口单位进行简化的尽职调查和风险评估,以便利与非国家行为者的交往,并根据其授权在内部审批阶段进行协调。《框架》归口单位网络的重新启动确保采取精简的全组织方法减轻潜在风险,促进整个组织的学习。

27. 为加强对该网络和世卫组织三级工作人员的支持,秘书处发起名为“《与非国家行为者交往的框架》去神秘化”的内部举措,采取一系列活动落实上述建议,包括开发和传播宣传沟通产品和核对表,开展能力建设活动,如为指定的《框架》归口单位和世卫

<sup>1</sup> 见文件 EB150/39 与世卫组织具有正式关系的非国家行为者。

<sup>2</sup> 文件 EB146/34; 另见执行委员会第 146 届会议摘要报告,第三次会议摘要报告第 2 节。

<sup>3</sup> 见 <https://www.who.int/docs/default-source/documents/about-us/evaluation/management-response-fensa-evaluation-december2020.pdf> (2021 年 11 月 10 日访问)。

组织其他工作人员举办一系列培训班。这项能力建设工作加强了对《框架》作为扶持性政策的共同认识，促进了对《框架》实施机制的利用，便利了整个组织分享最佳做法和实用信息。

28. 根据明确界定的宣传沟通计划，开发并传播了一系列产品、工具和量身定制的宣传成果和信息。其中涉及一系列主题，包括：借调、正式关系、突发事件、联合出版物、人力资源、财政资源、参加会议以及卫生组织的视觉形象。其目的是提高确保一致应用《框架》的组织意识、认同和能力。这项工作通过秘书处更新的互联网页面分享，也通过针对本组织三个层级职工的互联网文章分享。在秘书处一级举行了磋商，以更新世卫组织《与非国家行为者交往问题工作人员指南》。还与非国家行为者磋商，以审查《与世界卫生组织交往的非国家行为者手册》。这些出版物的第二版目前正在由秘书处编写和审查。

29. 已经建立并推出专门平台，供《框架》归口单位分享关于非国家行为者的知识、最佳做法、创新办法和背景文件，以支持各归口单位进行简化的尽职调查和风险评估。该平台旨在促进实践社区的发展，以加强对《框架》应用的理解。

30. 为落实初步评价后提出的建议，正在开展更多能力建设活动。介绍《框架》现已成为所有新职工上岗过程的一部分，并计划向世卫组织国家办事处负责人提供。根据评价报告的建议，将开展午餐学习会、员工大会和进一步外联。有计划提供学习机会，通过世卫组织在线学习平台，加强对交往风险和收益的认识、主人翁意识和管理的。值得注意的是，100多名职工已成功地完成与《框架》有关的培训课程，取得了学习成果，并提供了反馈意见，以促进这些课程的反复改进。培训前后的评估表明，经培训，职工在进行简化评估和与非国家行为者交往所需程序方面的知识、技能和信心显著提高。

31. 为了通过建立系统的监测和跟踪机制来加强数据环境，强化了世卫组织非国家行为者登记册的特点，并建立了向世卫组织报告和跟踪捐款的新机制。

32. 按照世卫组织项目管理卓越中心指导下制定的项目管理计划，正在落实这些建议，特别是关于加强宣传沟通、能力和学习机制的建议。秘书处将继续实施，以加强和促进世卫组织整个组织以一致、连贯的方式与非国家行为者交往。

33. 《框架》提案审查委员会最初是根据《框架》第35段建立的，现已重新启动。根据会员国要求，委员会开会讨论了需要高级管理层指导的案件，展示了高级管理层的强有力领导。委员会分享了对总干事最终决定的建议。该委员会是一个仲裁机构，负责审议高级管理层的风险方法和职能需求，也是适用和实施《框架》相关判例法的正式来源。

34. 国际癌症研究机构制定的关于实施《框架》的具体指南<sup>1</sup>已经过审查，并于2021年9月起适用。第二版涉及更多内容，包括审查提案的简化程序，以及在与非国家行为者交往时向工作人员提供关于实施《框架》的指导。

35. 2021年，国际癌症研究机构应用并在内部简化了简化程序的实施，将其作为审查与非国家行为者交往提案的默认程序，并与工作人员进行沟通和通报，以确保遵守和与政策保持一致。该机构报告了170多项交往活动，包括赠款申请、接收捐款或合作协议。根据其经验，该机构表示，实施《框架》在工作量、时间表和战略定位方面面临挑战。

36. 世卫组织《烟草控制框架公约》和《消除烟草制品非法贸易议定书》秘书处（公约秘书处）一直在为《2019-2023年第十三个工作总规划》做出贡献。总干事于2019年10月颁布的代管条款包括一项规定，认可在公约秘书处开展的活动中适用《框架》以及公约缔约方会议和议定书缔约方会议的决定和具体指导。

37. 根据《框架》以及公约缔约方会议与议定书缔约方会议赋予的烟草控制任务，公约秘书处在为执行公约缔约方会议与议定书缔约方会议规定的任务开发工具时，包括在根据公约缔约方会议关于公约秘书处筹资和合作工作的决定调动资源时，适用《框架》规定。

38. 公约秘书处报告说，由于新型和新出现尼古丁产品的制造商、实体和支持者数量迅速增加，它面临新的挑战。虽然这些实体中的许多与传统烟草业有关，但其他实体的动机和与烟草业的联系不太明确，或者似乎没有经济动机。此外，烟草业似乎正在增加对非烟草/尼古丁行业的投资，包括制药或医疗器械行业。烟草业进入卫生领域的业务多样化预计将增加，并可能在未来给《框架》实施造成困难。

39. 秘书处继续与非国家行为者（包括民间社会团体）进行建设性对话。例如，世卫组织健康与体育倡议，旨在促进身体活动并推进世卫组织在这一领域的重点；总干事和非国家行为者（包括民间社会团体在内的非政府组织）牵头进行对话，以加强交往并推进公共卫生议程。

40. 秘书处正在拟定策略，鼓励与非国家行为者，特别是私营部门和非政府组织（包括民间社会团体）交往，以推进全球卫生以及《2019-2023年第十三个工作总规划》和相关规划预算中阐述的世卫组织重点。这些交往策略旨在树立与非国家行为者交往的明确

---

<sup>1</sup> 理事会工作组关于实施《与非国家行为者交往的框架》的建议（[https://governance.iarc.fr/GC/GC60/En/Docs/GC60\\_17\\_FENSA.pdf](https://governance.iarc.fr/GC/GC60/En/Docs/GC60_17_FENSA.pdf)，2021年11月10日访问）。

组织目标，确定衡量实现这些目标进展情况的指标，促进与非国家行为者合作的组织一致性，并将其纳入区域战略和针对具体部门的战略。

41. 秘书处参加并促进了与非国家行为者举行的若干在线会议和活动，以提高认识，宣传秘书处在一系列公共卫生领域的重点和活动，包括道路安全、精神卫生、更健康人口和健康问题的社会决定因素。为确保不断沟通，秘书处更新了工具和指导文件，以加强认识和更好地纳入《框架》规定，并支持世卫组织国家办事处负责人考虑与非国家行为者交往。

42. 秘书处继续加强世卫组织技术科学促进卫生网络 *Téchne*。该网络将卫生、建筑、工程和环境领域的利益攸关方联系起来，传播和增加获得建筑、设计、工程和公共卫生科学知识和深厚专业知识方面证据和工具的机会。该网络包括学术机构、非政府组织和专家，采取综合多学科方法，寻找基于社区的知情解决方案，致力于建设更安全、更健康、更可持续的卫生和保健系统、环境和结构。该网络提供远程技术支持、在线培训和技术指导，内容涉及使用科学循证设计、经验教训和实地最佳做法。

## 突发事件和《与非国家行为者交往的框架》

43. 2021 年，世卫组织发布经修订的 COVID-19 战略防范和应对计划，将不同实体、国家和非国家行为者团结起来形成全球联盟，共同实现一套目标。世卫组织提供支持，帮助各国实施国家和地方 COVID-19 防范和应对能力的转型。当这些能力不足时，世卫组织和伙伴一起提供解决方案。

44. 世卫组织发挥召集作用，牵头协调政府、政府间机构和包括非国家行为者在内的其他实体。协调各方面努力实施防范和应对计划的工作得到世卫组织 COVID-19 伙伴平台<sup>1</sup>的支持，迄今已有 158 个国家<sup>2</sup>、领地和地区加入该平台。

45. 秘书处继续完善在突发事件期间与非国家行为者交往的更精简方式。这些办法要求在 48 小时以内迅速进行尽职调查并审查建议，要求非国家行为者提交一套具体文件，并拟定具体法律安排。秘书处与世卫组织应对 COVID-19 大流行所涉不同领域的 120 多个实体进行了交往。在一些情况下，该交往针对社交媒体平台和技术方面实体的技术专长，以宣传世卫组织关于 COVID-19 的循证信息和公共卫生信息，并跟踪和监测健康行为和数字通信，同时限制虚假信息的传播。

---

<sup>1</sup> <https://covid19partnersplatform.who.int/en/>

<sup>2</sup> 截至 2021 年 10 月 14 日的数据。



46. 为加强非国家行为者的战略参与，已经建立世卫组织流行病信息网络，并召集了由非政府组织（如宗教组织、专业职业卫生与安全协会及青年组织）和国际商业协会等组成的全球网络。这些全球网络的目标是确保个人、社区和组织能够及时获得准确、相关信息，以便作出保护自身健康的决定。该目标通过传播和扩大世卫组织公共卫生指导意见以及开展技术合作和知识交流实现。

47. 秘书处建立了 COVID-19 团结应对基金，作为接收包括非国家行为者和个人在内各利益攸关方捐款的机制。基金迄今已从 67.5 万多个捐助方处筹集 2.56 亿美元<sup>1</sup>。向基金提供的捐款用于支持世卫组织的工作及与国家主管部门合作抑制传播、减少接触、抵制错误信息、保护弱势群体、降低死亡率和发病率，并加速公平获得新的 COVID-19 防治工具。

48. 世卫组织已经收到并继续收到大量无偿服务提议，包括来自私营部门实体的提议，其目的是支持世卫组织应对 COVID-19 大流行。根据《框架》，为审查与提供无偿服务有关的拟议交往建立了具体的、有时限要求的简化程序，以使技术单位能够以负责任方式快速利用这些贡献。

## 执行委员会的行动

49. 请执委会注意本报告。

= = =

---

<sup>1</sup> 截至 2021 年 10 月 10 日的信息和数据。