



## 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>，在该决议中，卫生大会要求总干事，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执行情况。本文件载有第七次年度报告。

2. 另一份单独的文件中载有关于与世卫组织有正式关系的非国家行为者的报告<sup>2</sup>，包括接纳新实体的建议以及对现有正式关系状况的审查。

#### 实施《与非国家行为者交往的框架》，以促进公共卫生成果

3. 根据《2019-2025 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，世卫组织正在积极开展合作和建立伙伴关系，以支持会员国为推进公共卫生议程做出的努力。这些交往是根据包括《与非国家行为者交往的框架》在内的世卫组织政策和规则进行的，并且已经对其进行审查，在 2022 年期间取得的主要成就如下。

4. 非洲区域办事处一直坚定地致力于与非国家行为者进行交往，并确保同时有效地执行该框架。为此，区域办事处继续努力建设能力，简化有关与非国家行为者交往的提案审查和审批程序，并开发和编写更多的工具和材料，以促进在区域和国家一级学习和分

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

<sup>2</sup> 文件 EB152/40。

享最佳做法。非洲区域办事处报告说，在 2022 年提交了 74 个涉及与非国家行为者交往的项目提案以供审批和审查，其中包括 27 个在紧急情况下提交的项目提案。

5. 在与非国家行为者进行交往方面取得的积极成果的基础上，美洲区域办事处/泛美卫生组织继续根据框架与非国家行为者进行建设性对话和互动。区域办事处进行了多次有效的交往，除其他外，包括制定了关于提高死亡率数据质量的战略，开展了关于预防恰加斯病的能力建设活动，支持实施了重点关注减少儿童长期营养不良和幼儿发展问题的战略，以及促进了道路安全和预防伤害。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>1</sup>中，美洲区域办事处/泛美卫生组织表示，它已对 300 多项交往提案进行了尽职调查和风险评估审查，并对几百项低风险交往进行了审查。这比前一年有所增加，原因是与非国家行为者合作开展了外联活动以及美洲区域办事处/泛美卫生组织《与非国家行为者交往的框架》协调中心为提高对框架的认识而开展了培训活动。

6. 2022 年 1 月，为进一步加强框架的实施工作，东地中海区域办事处将包括开展尽职调查和风险评估在内的执行简化程序的职能重新分配给区域主任办公室的合规和风险管理处。另外，东地中海区域办事处还与总部负责开展尽职调查和风险评估工作的专门单位开展密切合作，采取了一系列旨在加强区域和国家两级的能力以及建立更好的学习机制的行动。其中包括在区域和国家一级为世卫组织人力举办培训和情况介绍会，开发内部电子跟踪系统以处理尽职调查和风险评估申请，以及发布旨在帮助技术单位和国家办事处与非国家行为者进行交往的指导文件。东地中海区域办事处报告说，已提交 120 项关于与非国家行为者交往的提案以供审批和审查，与上一年相比大幅增加。提交审查的这些提案涉及广泛的利益攸关方，涵盖不同类型的交往，特别是世卫组织工作人员参加由非国家行为者组织的会议以及为了推进世卫组织议程和重点而非国家行为者开展的技术合作。

7. 欧洲区域办事处正在继续与非国家行为者进行积极主动的交往，世卫组织为加强整个世卫组织欧洲区域的精神卫生发起的一项名为“泛欧精神卫生联盟”的倡议就是一个例子。该倡议的目标是缩小在精神卫生服务方面的差距，具体办法是将国家领导人、专业人员、国际组织的代表、专家和非国家行为者汇聚到一起，以期开展合作，让精神卫生走出阴影并将其纳入主流。此外，欧洲区域委员会还注意到非国家行为者在参加区域委员会会议方面有显著增加，并根据区域非国家行为者的资格认证程序，决定授予另外 4 个非国家行为者参加 2022 年 9 月欧洲区域委员会会议的资格<sup>2</sup>。

---

<sup>1</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 CE170/6 ([https://www.paho.org/sites/default/files/ce170-6-e-engagement-non-state-actors\\_0.pdf](https://www.paho.org/sites/default/files/ce170-6-e-engagement-non-state-actors_0.pdf), 2022 年 11 月 21 日访问)。

<sup>2</sup> 欧洲区域办事处关于与非国家行为者交往的 EUR/RC72/(3)号决定：对与世卫组织没有正式关系的区域非国家行为者参加世卫组织欧洲区域委员会会议的资格认证 (<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/362957/72ds03e-N-SAs-220765.pdf?sequence=1&isAllowed=y>), 2022 年 12 月 8 日访问)。

8. 为了促进和便利框架的实施，东南亚区域办事处正在举办旨在提高认识的培训班，鼓励根据框架与非国家行为者进行互动，并支持国家办事处在与非国家行为者交往时适用框架的各项规定。区域办事处还促进和鼓励与非国家行为者开展对话。这种做法反映在参加东南亚区域委员会会议的非国家行为者越来越多并且有机会在会上发言。
9. 西太平洋区域办事处在与非国家行为者交往时始终适用并支持国家办事处适用框架的各项规定。为此，区域办事处采取了若干措施，以期通过向技术单位和（或）国家办事处提供技术指导和举办情况介绍会和宣讲会的方式，确保框架在区域内得到有效执行。在与非国家行为者开展持续合作的基础上，西太平洋区域办事处一直在鼓励相关非国家行为者参加世卫组织的区域会议和区域委员会会议，以便对整个区域的公共卫生产生积极的影响。西太平洋区域办事处报告说，在 2022 年审查了 150 多个与非国家行为者交往的项目。
10. 秘书处继续实施框架以及卫生大会在 2017 年批准的关于从非政府组织、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 2022 年提交的项目提案进行了合规审查，以确保连贯一致地执行世卫组织政策。
11. 根据框架的原始规定和框架实施情况初步评价的建议，在 2022 年为推进框架的实施工作采取了多项行动。世卫组织管理层对评价作出了全面的回应<sup>1</sup>，具体内容可在世卫组织网页上查阅，并不断更新<sup>2</sup>。
12. 关于从非国家行为者借调人员问题，秘书处在 2022 年审查并接受了一名新的借调人员，有关这一方面的情况已在世卫组织非国家行为者登记册的“非国家行为者的借调人员”项下报告<sup>3</sup>。
13. 开展了一系列旨在支持加强对框架作为一项扶植政策的共同理解以及在整个组织内分享最佳做法和实用信息的活动和行动。负责在总部开展标准尽职调查和风险评估的专门单位编写并散发了更多的宣传产品和核对表，并为本组织三个层级的不同目标受众开展了有针对性和量身定制的能力建设活动（例如举办培训和情况介绍会），包括与区域密切合作为世卫组织新的工作人员和新任命的世卫组织代表举办专门的会议。这些活动和行动是在对框架进行初步评价之后于 2021 年发起的“揭开《与非国家行为者交往

---

<sup>1</sup> 文件 EB146/34 和 EB146/38 Add.2；另见文件 EB146/2020/REC/2，第三次会议摘要记录，第 2 节。

<sup>2</sup> 见 [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/evaluation/corporate-and-decentralized-evaluations\\_-findings-recommendations-actions-and-learning-may-2022-\(003\).pdf?sfvrsn=cd3ce7ea\\_1&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/evaluation/corporate-and-decentralized-evaluations_-findings-recommendations-actions-and-learning-may-2022-(003).pdf?sfvrsn=cd3ce7ea_1&download=true)（2022 年 11 月 21 日访问）。

<sup>3</sup> 世卫组织非国家行为者登记册（<https://publicspace.who.int/sites/GEM/default.aspx>，2022 年 12 月 8 日访问）。

的框架》的神秘面纱”倡议的基础上开展的。此外，《世卫组织工作人员与非国家行为者交往指南》第二版正在出版过程中。

14. 根据评价的建议 3，专门单位的关注重点已转向审查风险较高的交往活动，并向《与非国家行为者交往的框架》协调中心以及总部和各区域的更广泛网络提供技术支持、咨询和指导意见。虽然举办的培训活动大大加强了《与非国家行为者交往的框架》协调中心开展简化尽职调查和风险评估的能力，但总部的专门单位继续审查与非国家行为者的交往活动，包括那些复杂的和（或）与较高交往风险相关的交往活动。专门单位继续在整个组织内提供指导和建议，以确保一致地运用框架来保持世卫组织在全球卫生领域的领导地位，并根据框架通过减轻（如果不是避免）与交往相关的所有风险，确保其规范和标准制定职能的完整性。

15. 2022 年，专门单位应本组织三级技术部门和单位的要求进行了 700 多次审查。专门单位对 270 项关于指定和重新指定机构为世卫组织合作中心的提案以及 220 个与世卫组织有正式关系的实体进行了审查和尽职调查。当非国家行为者揭露某些实体的不当行为时，包括不遵守世卫组织的政策、规范和标准、与烟草业有联系和（或）滥用其名称和会徽，专门单位也一直与非国家行为者保持联络。

16. 根据会员国要求，《与非国家行为者交往的框架》提案审查委员会举行会议，讨论了需要高级管理层指导的案件，展示了高级管理层强有力的领导。委员会分享了对总干事最终决定的建议。回顾一下，该委员会是一个仲裁机构，负责审议高级管理层的风险管理方法和职能需求，也是适用和实施《与非国家行为者交往的框架》相关判例法的一种来源。

17. 烟草业收购制药公司的趋势以及制药公司对公共卫生的干预是一个贯穿世卫组织三个层级的问题，本组织的每一个层级都应发挥作用。秘书处与《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）联合组织了一次内部磋商，以讨论“烟草业的重塑、对国家和国际决策的干扰以及协调应对以保护和推动烟草控制”问题。与会者同意采取一系列中长期措施，包括但不限于强调《烟草控制框架公约》第 5.3 条的重要性，防止烟草业的干扰可能破坏世卫组织秘书处和公约秘书处在烟草控制和公共卫生方面的努力。

18. 公约秘书处报告说，在实施《消除烟草制品非法贸易议定书》和“任何其它有既得利益的行业”的相关概念方面，它继续在扩大潜在、实际和感知利益冲突的范围方面面临挑战。公约秘书处还面临需要提高卫生部门以外的利益攸关方对与烟草业及外围组织交往的风险认识，特别是在促进实施《消除烟草制品非法贸易议定书》方面。公约秘书处继续与世卫组织合作，逐一探讨每一个问题，并优先考虑采取对话和循证办法。

19. 另一个依然存在的挑战是，支持新型和新兴尼古丁产品的制造商和实体数量快速增长，其中很多产品与传统烟草业有关。此外，烟草业对制药或医疗器械行业等非烟草/尼古丁行业进行投资的例子越来越多。预计烟草业进军卫生领域的这种业务多样化的情况将会增加，并且可能为今后适用框架带来困难。在其关于《世界卫生组织烟草控制框架公约》与 2019 冠状病毒病大流行后复苏问题的宣言<sup>1</sup>中，世卫组织烟草控制框架公约缔约方会议第九届会议明确表达了其对烟草跨国公司最近收购一些制药公司的关切，这可能会使烟草管制工作的实施复杂化和受到阻碍。

20. 世卫组织/国际癌症研究机构一直致力于与非国家行为者进行交往，并确保同时有效地执行该框架。为此，它继续努力建设能力，简化有关与非国家行为者交往的提案审查和批准程序，并开发和编写更多的工具和材料，以促进在区域和国家一级学习和分享最佳做法。国际癌症研究机构在 2022 年审查了 174 个涉及批准以赠款申请、接受的捐款或合作协议的形式与非国家行为者交往的项目。

21. 秘书处正在根据框架的规定，继续领导与非国家行为者的建设性对话，以推进其在有效利用社交媒体打击错误信息和虚假信息以及加强制药业（药品和技术）对各国应对非传染性疾病的承诺和贡献等方面的公共卫生议程。

22. 秘书处积极参与了与非国家行为者的不同项目，并且参加了旨在提高认识和宣传其在包括精神卫生、健康老龄化、抗微生物药物耐药性、卫生与环境以及护理和助产服务在内的一系列公共卫生领域内的优先事项和活动的各种会议和活动。这些提案以及与非国家行为者的后续交往在所有层级和技术工作领域都很活跃，包括提高对护理和助产服务专业在初级卫生保健、急救和医院环境中的关键作用的认识以及它们对全民健康覆盖和可持续发展目标的贡献等活动，以及根据《2021–2025 年护理与助产服务全球战略方向》<sup>2</sup>开展的各项活动。在加强沟通方面，世卫组织护理和助产士全球实践社区<sup>3</sup>是一个以国家为重点的虚拟平台，为护士和助产士开展交流活动以及向影响公共卫生议程的不同领域的专家学习实践经验提供了机会。

23. 秘书处拥有根据包括框架在内的世卫组织政策在消灭脊灰领域与非国家行为者开展合作的悠久历史，例如，通过全球消灭脊灰行动与非国家行为者开展合作，全球消灭脊灰行动由世卫组织主办，旨在确保实现一个持久无脊灰的世界，并以《2022-2026 年消灭脊灰战略》为指引。为此，自 2022 年初以来，世卫组织与 29 个国家的 39 家疫苗

---

<sup>1</sup> FCTC/COP9(10)号决定：关于《世界卫生组织烟草控制框架公约》与 2019 冠状病毒病大流行后复苏问题的宣言 ([https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/decisions/FCTC\\_COP9\\_10\\_CH.pdf](https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/decisions/FCTC_COP9_10_CH.pdf), 2022 年 11 月 21 日访问)。

<sup>2</sup> 见世卫组织《2021–2025 年护理与助产服务全球战略方向》<https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1366241/retrieve> (2022 年 11 月 21 日访问)。

<sup>3</sup> 世卫组织护理和助产士全球实践社区 <https://nursingandmidwiferyglobal.org/>。

生产企业开展合作，以确保以负担得起的价格持续和可预测地供应一系列脊灰疫苗。为了就这些实体的增值和业绩对促进公共卫生和消灭脊灰工作的作用问题提出建议，世卫组织对这些企业进行了尽职调查和风险评估。

24. 地方和国际非政府组织在为最边缘化社区提供治疗和公共卫生服务方面发挥了重要作用，例如在阿富汗，这些社区也面临很高的脊灰感染风险。为此，秘书处正在与阿富汗卫生部、全球消灭脊灰行动合作伙伴和其他利益攸关方密切合作，确保这些非政府组织为开展综合性脊灰疫苗接种运动提供支持，并提供更广泛的卫生服务和确保积极考虑开展尽职调查、风险评估和绩效跟踪活动。汲取的经验教训以及建立的协调和监督机制正在帮助世卫组织与非国家行为者开展更广泛的合作，以探索在更广泛的公共卫生方面开展更密切的合作，特别是在支持改善孕产妇和儿童健康方面。

25. 必须指出的是，合作伙伴在 2022 年提出的交往申请数量呈指数级增长，并且导致秘书处在本组织三个层级对提案进行有效审查和管理方面的工作量增加。为满足在遵守世卫组织政策和程序方面的需求，可能有必要分配更多的资源来支持和最大限度地利用这些富有成效的交往，因为提案数量预计会继续增加。

## **突发事件和《与非国家行为者交往的框架》**

26. 根据从应对冠状病毒病（COVID-19）大流行中吸取的经验教训，世卫组织继续在各级加强与非国家行为者的合作与协调，以有效应对会员国的需求。2022 年，秘书处发布了经修订的《2022 年结束全球 COVID-19 突发事件的战略防范、准备和应对计划》<sup>1</sup>，确定了结束大流行和加强世卫组织、卫生主管部门和非国家行为者之间的联系以支持地方治理机制的应对工作的集体目标。此外，秘书处还促进了与非国家行为者的交往，以促进在 COVID-19 监测和病例治疗、信息疫情管理和社区参与等方面采取创新措施。

27. 秘书处进一步与包括非国家行为者在内的不同利益攸关方进行交往，以建立专门从事供应链管理的业务网络。根据框架的规定，与非国家行为者的交往意在加强卫生物流业务，加强供应链标准的执行，以及推进数据管理工作，以便进行更好的预测和跟踪。框架规定的简化适用为及时审查包括实物捐助在内的交往申请提供了便利。

28. 2022 年 7 月，秘书处发布了《猴痘战略防范、准备和应对计划》，概述了让集体努力与结束猴痘疫情的目标保持一致的优先事项框架。该计划鼓励包括非国家行为者在内

---

<sup>1</sup> 《2022 年结束全球 COVID-19 突发事件的战略防范、准备和应对计划》 <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1416547/retrieve>（2022 年 11 月 21 日访问）。

的不同利益攸关方参与进来，以确保准确地执行感染预防和控制措施和开展风险沟通、社区参与和疫苗接种活动。

29. 世卫组织大流行和流行病情报中心<sup>1</sup>扩大了与非国家行为者的交往范围，以加强流行病情报能力，促进不同利益攸关方之间的技术合作，特别是低收入和中等收入国家的利益攸关方。来自学术机构和非政府组织等非国家行为者的多达 37 名与会者参加了大流行与流行病情报创新论坛的季度会议，以交流该领域内的创新信息，分享其汲取的经验教训。

30. 为了增加在突发事件期间与非国家行为者的战略交往，世卫组织秘书处领导了在 2022 年巴基斯坦特大洪灾之后的各项活动的协调工作。秘书处与包括本地非政府组织在内的不同非国家行为者开展合作，设立了临时卫生机构和医疗营地，并向正常运作的卫生中心补充药品。框架规定在突发事件期间的简化适用使秘书处能够及时开展正式交往，并能够在固定卫生机构和卫生营地内迅速扩大卫生服务，包括开展麻疹和风疹疫苗接种运动。

31. 世卫组织收到了数量空前、意在支持其应对乌克兰危机的交往提案，涉及 100 多个来自正在与世卫组织和乌克兰主管部门开展密切合作以便为民众和社区提供援助的非国家行为者的合作伙伴。自 2022 年 1 月以来，世卫组织与非国家行为者的若干交往促进了为治疗非传染性疾病捐赠技术合格的药物以及为确保医疗设备运输提供无偿服务，并且为关键医疗用品的交付做出了贡献。向乌克兰交付的医疗用品涵盖从创伤/手术用品到初级卫生保健药物、治疗非传染性疾病的药物和康复设备的广泛卫生需求。

## 执行委员会的行动

32. 请执委会注意本报告。

= = =

---

<sup>1</sup> <https://pandemichub.who.int/>。