



加强世卫组织预算、规划和筹资领域治理工作的 敏捷精干会员国专题工作组提出的事项

加强世卫组织的预算、规划和筹资领域的治理： 实施 EB152(15)号决定（2023 年）的后续行动

总干事的报告

背景

1. 2023 年 1 月，执行委员会在其第 152 届会议上注意到加强世卫组织预算、规划和筹资领域治理工作的敏捷精干会员国专题工作组的报告¹，包括其关于长期改进的建议。理事会通过 EB152(15)号决定，其中向总干事提出以下具体要求：(a)提供信息，包括就决议和决定草案的成本核算向成员国提供建议；(b)编制一份单独的组织结构图供会员国查阅；(c)支持工作组共同召集人和执委会主席就加强执委会及其规划、预算和行政委员会作用的建议所作努力；(d)在为理事机构会议编写报告时，对价值链进行分析；(e)为理事机构制定实施数字解决方案的项目计划；(f)审查文件 EBPBAC18/3 附件所载 2012 年关于自愿捐款成本回收的分析；(g)对指定自愿捐款用途做法的灵活性和局限性进行分析；以及(h)提供指导以协助编写关于提高向会员国交付理事机构文件和信息的及时性的拟议决定草案。本报告介绍实施该决定的最新情况，供与 EB154/34 号文件一并审议。EB154/34 号文件介绍秘书处为执行敏捷精干会员国专题工作组进程中产生的理事机构任务而开展工作的最新情况。

改进决议和决定的起草程序

2. 会员国定期向理事机构提出决议和决定，供其通过。这通常是在秘书处组织的非正式磋商中努力确保达成共识之后，包括酌情就以下方面提供“实时”信息和发表意见：治理、公共卫生技术问题、法律事项以及预算和财务考虑。近年来，此类决议和决定草

¹ 文件 EB152/33。

案的增加使会员国越来越希望获得有关所涉费用影响的更多信息——敏捷精干会员国工作组在讨论中注意到了这一问题。

3. 在提交决议或决定草案后，秘书处编制一份对其财务和行政影响的成本估算，以提交相关理事机构。直到 2022 年，这些估计数都是在接近相关理事机构会议日期时公布的，并且没有纳入会员国磋商。自 2022 年 12 月以来，秘书处应要求在初步磋商之前或期间根据相关技术团队和预算专家的专业知识提供初步成本核算水平和解释。非正式磋商之前或期间提供的信息有助于加快决议起草进程，而初步费用估算则使会员国能够更好地了解批准一项决议或决定对本组织的承诺。推而广之，磋商进程也会加快实际会议本身的讨论和批准过程。自 2022 年底引入成本核算信息以来，更多次磋商受益于成本核算信息。秘书处将继续提供此类信息，以支持未来的理事机构进程。

4. 此外，理事机构司定期就理事机构的做法和程序提供咨询意见，包括关于日落条款，即不再就决议和决定提交报告的日期¹。第七十二届卫生大会在 WHA72(22)号决定(2019 年)中规定，“除非总干事另提建议，否则决议和决定应规定明确的报告要求，包括规定报告周期最长为六年，应每两年报告一次。”该决定为报告周期的持续时间提供了指导，同时也承认需要对六年周期格式进行例外处理，包括针对以下情况：

- (a) 报告目前消灭或消除脊灰等疾病的工作情况；
- (b) 对理事机构而言具有战略意义的议程常设项目，例如：实施《国际卫生条例(2005)》、消灭天花：销毁储存的天花病毒、基础设施基金、联合国系统内及与其它政府间组织的合作；以及
- (c) 报告期限与相关战略或行动计划的期限保持一致²。

5. 因此，在非正式协商中，理事机构司建议在六年报告周期结束后“终止”对决议和决定实施情况的报告，但上述例外情况除外。

6. 虽然关于报告要求的更明确指导使议程管理更可预测、更透明，但议程本身并没有变得更容易管理。理事机构延长了许多项目的报告期。鉴于卫生大会每届会议通过大量决议和决定，其中许多决议和决定会产生新的报告要求，报告量正在稳步增长，议程也越来越长。EB154/33Add.1 号文件概述改进理事机构议程管理的建议。

¹ EB144(3)号决定(2019 年)所载理事机构日落条款提议的任务仅涉及报告要求，对秘书处根据特定决议继续开展工作没有影响。作为回应，通过 WHAA74(17)号决定(2021 年)，理事机构有效地停止执行对 47 项任务的报告，并确定了 10 项以前未具体说明报告要求的决议的结束日期。

² 见文件 EB148/33，第 5 段。

编制一份单独的组织结构图供会员国查阅

7. 秘书处认识到与会员国接触的重要性，致力于让各代表团找得到秘书处工作人员也说得上话。为此，在世卫组织网站上张贴了组织结构图，其中载有相关执行经理和司长的联系信息¹。秘书处还打算通过一个受密码保护的安全网站向会员国提供更多信息。

关于加强执行委员会及其规划、预算和行政委员会的建议

8. 世卫组织在其历史上经历过一系列改革。自 2012 年以来，改革措施包括加强规划、预算和行政委员会²的监督作用，并审查本组织的工作方法，例如与议程管理和理事机构会议有关的方法³。其他改革包括：

- 为向执行委员会和卫生大会提交书面发言建立指南（分别为 EB149(3)号决定（2021）和 WHA75(12)号决定（2022 年））；
- 设定以前未明确报告要求的决议和决定的结束报告日期（EB146(21)号决定（2021 年）和 WHA74(17)号决定（2021 年））；
- 建立一年内到期的全球战略或行动计划延期或调整的程序（WHA73(15)号决定（2020 年））；
- 澄清在区域层面就拟议的全球战略和行动计划进行非正式磋商的程序（WHA73(15)号决定（2020 年））；
- 为执委会、其常设委员会和卫生大会拟议议程项目制定前瞻性规划时间表（WHA69(8)号决定（2016 年）和 EB144(3)号决定（2019 年））；
- 澄清提交决议和决定草案的时限（EB144(3)号决定（2019 年）和 WHA72(22)号决定（2019 年））；

¹ 可由 https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/about-us/who-hq-organigramme.pdf?sfvrsn=6039f0e7_34 取（2023 年 11 月 17 日访问）。

² 见 EB131.R2 号决议（2012 年）。

³ 见文件 EB136/6——措施包括对口头发言实施时间限制，加强以电子方式访问理事机构会议（例如，卫生大会全体会议和主要委员会会议以及执行委员会会议的网播）；并实现理事机构会议无纸化。

- 使《世界卫生大会议事规则》中使用的术语与《与非国家行为者交往的框架》中使用的术语保持一致(EB144(3)号决定(2019年)和WHA72(22)号决定(2019年));
- 允许以电子方式提交全权证书(WHA72(23)号决定(2019年));
- 允许对记录投票进行电子表决(EB143(7)号决定(2018年)和WHA72(23)号决定(2019年));
- 修订《议事规则》，以取代或补充针对性别的语言，仅在英文中既使用女性代词也使用男性代词，并遵循联合国对世卫组织领导机构其他五种官方和工作语言的做法(EB144(4)号决定(2019年)和WHA72(21)号决定(2019号决定));
- 修订执委会编制卫生大会议程的程序，并建议对《世界卫生大会议事规则》第5条所述解释性备忘录实行字数限制(WHA72(22)号决定(2019年));
- 澄清决议和决定应规定明确的报告要求，包括报告周期最长为六年，除非总干事另有建议(WHA72(22)号决定(2019年));
- 澄清执委会主席和执委会其他成员的差旅待遇(WHA73(13)号决定(2020年));
- 加强非国家行为者对世卫组织理事机构的参与(EB150(12)号决定(2022年));
- 在执行委员会和卫生大会届会之前编写一份非正式文件，概述如何处理议程上的项目¹;
- 在执委会闭会期间通过沉默书面程序选举副主席或报告员(EB153(4)号决定(2023年));
- 总干事在理事机构报告中更详细地说明要求理事机构采取的行动，包括概述具体问题或确定需要指导的要点²。最近又采取了在审议相关议程项目时将指导性问题的显示在屏幕上的做法。

¹ 见文件EB143/2018/REC/1，第一次会议摘要记录，第4节。

² EB143/2号文件第18段讨论了这一创新。自2019年1月执委会第144届会议以来，总干事在报告中列出指导性问题的做法。

9. 秘书处正在根据敏捷精干会员国专题工作组进程的成果进行各种改革。这些措施包括改变秘书处向会员国提供支持的方式，以便根据执委会 EB153(2)号决定（2023 年）提出的要求，按照文件 EB153/4（附件 2，附录）规定的时间表提供此类支持。EB153(2)号决定还要求总干事，除其他外，编制一个模板，制定和维护一份清单，以指导会员国编写卫生大会的决议和决定。作为回应，秘书处已将模板和核对表放在网上¹。关于提高世卫组织理事机构有效性的报告概述了开展改革的更多选择²。

在为理事机构会议编写报告时，对价值链进行分析；

10. 理事机构报告包括：(a)经与会员国和酌情与其他利益相关方磋商获得信息后起草和编制的报告；(b)仅由秘书处起草和编制的报告；以及(c)由外部实体起草和编制的报告。

(a) 通过磋商获得信息的报告

11. 理事机构文件是否应通过磋商获得信息，取决于要求起草该文件的任务授权，其中规定了应征求谁的意见（例如会员国、其他联合国实体、与世卫组织有正式关系的非国家行为者或其他利益相关方），以及向理事机构提交报告的时间框架。

12. 秘书处在接到通常体现为卫生大会决议或决定的任务授权后即着手起草文件初稿³。这种内部工作可能涉及酌情与外部专家磋商，征求其建议和意见，并须经内部审批，包括相关执行主任或助理总干事的批准。

13. 如果卫生大会要求在 1 月份的下一届执委会会议上提交该文件，则必须毫不拖延地进行磋商，因为必须在当年第四季度产生文件，并在“不少于常会开始前六周”在执委会网站上公布⁴。

14. 一般而言，秘书处与会员国进行初步磋商，以概述起草该文件的拟议程序，必要时随后与其他利益相关方磋商，包括其他联合国实体和与世卫组织有正式关系的非国家行为者。在实践中，可以采取多种办法开展磋商。除实体会议外，磋商还可以利用电子平台进行。在这种情况下，有关方面以书面形式提供意见。线上会议期间的口头发言也被考虑在内。

¹ 可由 https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB154/232455_Template_Checklist_Res_Dec-ch.pdf 获取（2023 年 11 月 6 日访问）。

² 文件 EB154/33 Add.1。

³ 未来工作的任务授权通常来自世卫组织所有 194 个会员国均可参加的最高理事机构卫生大会。

⁴ 请参阅《执行委员会会议事规则》第五条。

15. 与其他利益相关方磋商之后，就开始仅对会员国开放的磋商进程，其中还可能包括书面磋商和线上会议。为了制定全球战略和配套执行文书，如行动计划或路线图，需要在区域和全球两级开展磋商¹。区域磋商通常在每年 8 月至 10 月期间的区域委员会会议期间进行。在这一磋商过程之后，文本定稿，作为正式理事机构文件编写，并以所有正式语文发布在网站上。

16. 与准备需磋商的文件有关的挑战包括：

- 在理事机构 5 月会议闭幕后和区域委员会会议开幕之前编写文件以及在 10 月这些会议闭幕后及时完成文件定稿，以赶上执委会 1 月会议前 6 周发布文件，可用时间非常短²；
- 磋商过程往往匆忙，导致磋商文件迟交，而且内容仅限于重要原则，而不是本意为确保将全球和区域两级经验纳入考虑而在磋商中探讨的实质性问题；以及
- 事实上，文档长度往往超过内部确定的字数限制，并可能在磋商过程中进一步增加。在繁忙的文件编制过程中，这意味着额外的处理时间和资源。

17. 为应对其中一些挑战，出现了一种做法，即编制一份正式理事机构文件，内容是一份更长、更详细文件（例如全球战略、行动计划）的执行摘要。后者作为草案仅以英文发布在相关技术单位的网站上。文件的较长版本（可能超过 100 页）可能会在当年第四季度甚至下一年继续进行磋商。这种做法导致参会代表对要求理事机构审议哪些内容感到困惑，而且出现在最后一刻谈判较长文件中案文的情况。鉴于这些案文篇幅较长，且往往只以一种正式语文出现，因此之前可能并未进行过详细审查。

(b) 不经磋商的报告

18. 这些报告包括具有法定和定期性质的财务和行政报告（通常根据长期或未具体说明的任务授权），以及与任务的技术实施有关的报告。这类报告通常不载有决议或决定草案。

¹ WHA65(9)号决定（2012 年）规定“请各区域委员会就所有全球战略、政策和法律文书，如公约、条例和守则发表评论和提供意见”。最近，卫生大会在 WHA73(15)号决定（2020 年）中澄清说，“根据关于世卫组织改革的 WHA65(9)号决定（2012 年）对全球战略、政策和法律文书（如公约、条例和守则）提出的评论和意见，可以理解包括会员国在各区域的技术会议、非正式磋商和其他政府间会议上提供的评论和意见。”

² 请参阅《执行委员会会议事规则》第五条。

19. 秘书处在上一个报告周期结束后立即开始编写文件初稿。关于广泛、复杂主题的报告可能有一个作者团队，而主题更集中的文件可能由一个工作人员撰写。本组织不同团队和各级之间经常需要协调。与准备无需磋商的文件有关的挑战包括：

- 提交此类文件均有时限要求，随着议程上按会员国提案不断增加新项目，不可避免地导致迟交报告。外部因素有时也可能造成报告在很晚的阶段被添加到议程中，例如新近发生的国际关注的突发公共卫生事件；
- 编写复杂和跨领域报告的协调和沟通过程耗时甚多，要看已明确的要求和本组织所有三个级别相关人员提出的意见；
- 可能需要从与理事机构周期不同步的其他进程中获得统计数据和其他信息；以及
- 需要核实数据并确保不同报告之间的数据协调一致，特别是在财务和行政领域。

(c) 其他机构编写的报告

20. 其他机构编制的理事机构报告包括与以下方面有关的报告：

- 独立专家监督咨询委员会
- 世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会
- 外审计员
- 国际公务员制度委员会

21. 准备其他机构编制的文件也面临一系列挑战。

- 委员会可能无法及时开会并产生报告，进而无法满足相关报告的制作截止日期。
- 外审计员的报告取决于年终财务报表的审核情况，年终财务报表于每年3月31日前提供。财务报表最终确定后，外审计员可在不早于4月之前开始审计。

- 只有在外审计员完成对财务报表的审计后，独立专家监督咨询委员会才能开会最后确定其报告。
- 国际公务员制度委员会需向联合国大会提交年度报告，该报告由联合国系统其他组织行政首长转呈其理事机构。公务员制度委员会每年 12 月发布报告，晚于为执委会提供文件的最后期限。
- 对《工作人员细则》的拟议修正案源于预期由联合国大会作出的决定，可能迟交。其他机构编制的文件系统地超出建议的字数限制，这往往是由于报告本身的性质所致。

22. 为应对这些挑战，秘书处提出了一系列建议。

- 卫生大会授权制定全球战略时，最好要求两年后通过执行委员会提交相关战略供其审议。这将使秘书处有更多时间编写该战略的初步完整草案。早日获得更完整的文件有利于磋商进程，包括区域一级的磋商。
- 文件应遵守建议的字数限制，以避免处理延迟。为此，或可请求理事机构考虑只通过或核可以所有正式语文提供的正式理事机构文件。任何补充资料或附件可在相关技术单位网站提供，供会员国参考。
- 应鼓励上述机构尽早安排会议，并尽可能限制其报告的字数。

在文件编制中影响价值链的其他事项

23. 同样的文件处理时间表适用于提交给理事机构的所有报告。执委会临时议程草案一经定稿，理事机构司就会通知其他有报告需要编写的部门，说明满足发布义务的最后交稿期限（不晚于下届会议开幕前 6 周），并提供查阅指导材料。

24. 将文件提交给中央文件管理联络点，在文件管理系统中登记，并输入以下生产计划：编辑；内部技术审读；前期翻译；高级别审批；最终批准；最终翻译；校对和排版；在理事机构网站上公布。

25. 某些挑战与文档处理有关。

- 提交单位可能有相互竞争的多个重点或缺乏按时完成任务的能力。

- 为理事机构会议提供的额外处理能力需事先决定。由于难以预测文件何时到达，因此并不总是能够立即分配额外处理能力来处理迟交的文件。
- 偏离标准化格式、包含非标准元素或特别长或复杂的文档需要更长的时间来处理和生成。
- 文件在最后一刻的更改和审批过程的延迟也会拖延定稿和发布。
- 文档目前以静态、锁定的 PDF 格式发布，并且无法机器读取，因而难以查找和搜索。

26. 为应对这些挑战，秘书处（在全球信息技术基金的初始资金支持下）投资于创新和技术，以提高理事机构文件的处理效率。相关投资包括：

- 2020 年实施联合国计算机辅助和机器翻译及术语（gText）工具，使笔译员能够检索和使用以前翻译的文本。2023 年部署联合国文件管理系统（gDoc）；以及
- 2022 年启动一个为期两年的项目，实施联合国结构化文件标准“联合国 Akoma Ntoso”（AKN4UN）。主要产出将包括处理标准化文件的更高效工作流程；世卫组织多语种门户网站，用于访问和检索世卫组织理事机构的所有决议和决定；以及支持理事机构会议议程管理的任务跟踪工具。

27. 其中一些工具在提高效率和节约方面已经产生了积极影响；其他工具还需要时间才能获得全部收益。在可预见的将来，复杂文档仍然需要一些手动处理。不过，在 2024-2025 双年度，理事机构文件的处理将发生重大变化。今后的工作计划将需要确保继续支付这些技术的维护和运行费用。

为理事机构制定实施数字解决方案的项目计划；

28. 该项目计划涉及理事机构数字化转型进程的四个主要组成部分，即：建立一个可搜索的世卫组织决议和决定在线数据库；开发一个联系人管理工具；准备官方信函；以及创建会员国社区门户网站。EB154/33 Add 2 号文件概述了项目计划和相关费用。

审查文件 EBPBAC18/3 附件所载 2012 年关于自愿捐款成本回收的分析；

29. 秘书处目前在其关于《联合国供资契约》的报告中公布关于年内批准的成本回收豁免数量（加上豁免的美元值）数据¹。对《财务条例》和《财务细则》的更新（2023 年 5 月由卫生大会批准，2023 年 1 月由执行委员会确认²）要求自愿捐款包括足够的资金来支付全部实施费用，从而加强成本回收。秘书处审查了 2012 年关于成本回收的分析；其研究结果载于文件 EB154/33 Add3。

对指定自愿捐款用途做法的灵活性和局限性进行分析；

30. 2023 年 5 月至 8 月期间，秘书处开展了以下工作：

- 审查联合国联合检查组、世卫组织评价办公室以及世卫组织内审计员和外审计员以前的分析报告，并有限地审查多边组织业绩评估网对其他多边组织关于为自愿捐款调动资源和灵活供资对联合国/多边组织的影响的评估；以及
- 分析自愿捐款的灵活性、局限性和成功做法，包括奖励措施，其中包括其他联合国或全球卫生机构的重要讨论。

31. 分析显示，不同实体之间的灵活供资水平差异很大，未指定用途的自愿捐款占比从 10% 到 100% 不等，这也反映了相关机构不同的业务模式。结果发现，灵活捐款和未指定用途自愿捐款数额大得多的实体倾向于使用资金补充模式进行资源调动，而未指定用途的资金是一个关键参数（例如全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和全球疫苗免疫联盟）。在这种情况下，拟议的灵活供资附有与捐助方就资金分配方式预先达成的协议。

32. 此外，有关实体使用的激励措施包括（未按重要性顺序排列）：

- 展示资金效益和切实的积极投资回报；
- 通过可证明的影响、在各国的业务增加、效率的提高和总部成本的降低，清楚地记录组织目标的实现情况；
- 加强问责制和监督，加强内部控制制度；

¹ 见文件 A75/39（第 13 页）和 A76/36（第 16 页）。

² 见文件 A76/20、A76/45、EB152/30 以及 WHA76.9 号决议（2023 年）和 EB152.R4 号决议（2023 年）。

- 加强成果管理制，包括改进衡量和报告成果的方式；
- 建立事先与出资方商定的透明分配机制；以及
- 确保捐助者的整体能见度。

33. 秘书处观察了其他实体的最佳做法，在规划投资回合时根据世卫组织的情况调整了所吸取的经验教训。秘书处正在各个领域执行敏捷精干会员国专题工作组的建议，以支持在自愿捐款方面具有更大灵活性，包括在秘书处的改革实施计划中。

关于编写提高向会员国交付理事机构文件和信息的及时性的决定和决议草案的指导

34. 敏捷精干会员国工作组的前共同召集人主持了非正式磋商，以编写关于及时交付文件的决定和决议草案；执委会第 153 届会议指出，有必要在 EB153(3)号决定中继续就执委会及其规划、预算和行政委员会的未来工作进行此类磋商。秘书处已经参加了这些磋商并提供了咨询意见，并将继续这样做。《世界卫生大会议事规则》第十五条和《执行委员会议事规则》第五条明确了在网站上公布理事机构文件的截止日期。此外，两份《议事规则》规定，文件必须以所有六种正式语文公布¹。

35. 虽然《世卫组织组织法》、《世界卫生大会议事规则》、《执行委员会议事规则》和《财务条例》没有具体规定报告的形式和结构，但它们规定某些项目必须列入理事机构会议的议程。《世界卫生组织组织法》第 18 条概述卫生大会的职能，这些对其议程有影响：卫生大会选举有权指定人选出任执委的会员国；卫生大会任命总干事卫生大会监督本组织之财政政策，审查和批准预算；此外，根据第 19 条，卫生大会就本组织职权范围内的任何事项通过公约或协定，并有权根据第 21 条的规定通过条例。《组织法》第 28 条还概述了执行委员会的职能，包括：主动向卫生大会提交咨询意见或提案；草拟卫生大会的会议日程；向卫生大会提交特定期工作大纲，供其审议和批准；

36. 《世界卫生大会议事规则》第 5 条规定了应列入议程的项目。此类项目包括：总干事关于本组织工作的年度报告；上届卫生大会会议决定列入的全部项目；与下一财务期的预算及上一年度或上一财务期帐务报告有关的任何项目；《议事规则》第 97 条还规定，卫生大会应：通过预算，授权下一财务期的支出；审议外审计员关于上一财政年度决算的报告；审议总干事关于缴纳会员和准会员会费的报告。《执行委员会议事规则》第 9 条概述了拟列入执委会常会议程的项目。

¹ 《世界卫生大会议事规则》第十九条和第八十七条及《执行委员会议事规则》第五条。

37. 《财务条例》还要求：执委会向卫生大会提交预算；卫生大会批准由评定会费和自愿捐款供资的数额；总干事向卫生大会提交关于筹资情况的年度报告；卫生大会决定摊款比额表；将由卫生大会任命的外审计员；将与经审计的财务报表一起每年提交卫生大会的外审计员的报告；理事机构在作出涉及支出的决定之前，收到一份关于行政和财务影响的报告。

38. 多年来，报告的形式和结构是根据实践发展起来的。一般来说，理事机构报告包括：一两段背景资料，以提供背景信息；关于所涉问题的几个实质性段落；对所预见的挑战和建议的行动进行分析和评论，并提出指导性问题以集中讨论。向理事机构提交的标准报告的字数限制为 2200 字。

执行委员会的行动

39. 请执行委员会注意本报告并就下述问题提供指导：

- 是否还有其他会员国可能需要进一步细节的实施相关内容？
- 可以提出哪些其他解决方案来应对所发现的挑战？

= = =