

预防和控制非传染性疾病全球协调机制在世卫组织促进多利益攸关方参与防控非传染性疾病工作方面的作用： 独立评估报告

执行摘要

1. 第七十四届世界卫生大会在 WHA74(11)号决定（2021 年）中将世卫组织预防和控制非传染性疾病全球协调机制的职权范围延长至 2030 年，并于 2025 年进行中期评价，并要求总干事，除其他外，向第七十八届世界卫生大会提交一份独立评价报告，以评估该全球协调机制运作模式的有效性、其附加值及其对执行世卫组织《2013-2020 年预防和控制非传染性疾病全球行动计划》及其 2023-2030 年实施路线图的持续相关性，包括其可能的延期。
2. 本次中期评价已被列入执行委员会 2024 年 1 月第 154 届会议批准的 2024-2025 年全组织评价工作计划¹。评价工作由世卫组织评价办公室通过招标选出的一个外部独立评价小组进行。该评价小组于 2024 年 7 月至 11 月开展了其主要工作，并于 2025 年 1 月提交了最后的中期评价报告。
3. 除了对全球协调机制进行中期评价外²，世卫组织评价办公室还完成了其他相关评价，为秘书处和会员国提供了宝贵的经验教训，使它们认识到本组织为加强多部门和多利益攸关方参与战略和非传染性疾病干预措施以促进实现预期成果和影响所作的努力（可查阅世卫组织评价办公室网页）³。

¹ 文件 EB154/31, 附件 1, 经执行委员会在 EB154(2)号决定（2024 年）中批准；另见文件 EB154/2024/REC/2, 第四次会议摘要记录。

² 见文件 EB156/7。

³ [整体评价和分散评价](#)的例子包括对联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队的独立评价、对[全球协调机制](#)的前两次评价以及对世卫组织《2013-2020 年预防和控制非传染性疾病全球行动计划》执行情况中期评价。

4. 世卫组织评价办公室正在按照中期评价方法向第七十八届世界卫生大会提交本次评价报告的执行摘要（见附件）以供参考⁴。另外，管理层对本次评价的回应也将在世卫组织评价办公室的网页上公布。

卫生大会的行动

5. 请卫生大会就全球协调机制的独立中期评价的后续行动（包括就以下问题）提出意见和指导。

- 考虑到当前紧张的财政环境，秘书处如何最佳支持会员国在政府各部门实施和维持多部门行动，以加强在预防和控制非传染性疾病方面的政策一致性？
- 会员国在加强治理机制以使多部门和多利益攸关方合作的国家协调机制制度化以及加强非传染性疾病和精神健康问题患者的有意义参与方面面临哪些挑战？

⁴ 对世卫组织预防和控制非传染性疾病全球协调机制的中期评价的报告全文见世卫组织[评价办公室网页](#)。

附件

对世卫组织预防和控制非传染性疾病全球协调机制的独立中期评价

执行摘要

引言

1. 非传染性疾病是我们当今时代面临的重大全球卫生和发展挑战之一。这些疾病影响到 30-69 岁人群，每年导致全球约 4100 万人死亡，其中 1700 万人被认为是过早死亡。据世卫组织估计，所有非传染性疾病死亡的 77% 和过早死亡的 85% 发生在低收入和中等收入国家。另外，非传染性疾病负担也不成比例地落在最弱势群体身上。有鉴于此，WHA66.10 号决议（2013 年）要求总干事按世卫组织《预防和控制非传染性疾病全球行动计划》第 14-15 段中概述的要求，制定全球协调机制的职权范围草案¹。随后，总干事向第六十七届世界卫生大会提交了预防和控制非传染性疾病全球协调机制（全球协调机制）的职权范围和工作计划^{2,3}。

2. 全球协调机制在全球一级运作，支持区域和国家利益攸关方应对非传染性疾病多利益攸关方和多部门行动的复杂环境。正如《2022-2025 年全球协调机制工作计划》所述，全球协调机制规划侧重于五个工作流程：(1) 旨在推广循证多部门办法的知识合作；(2) 旨在推广创新解决方案的全球评估；(3) 通过提供最新指导，让非国家行为者参与进来；(4) 为国内多利益攸关方采取旨在加强非传染性疾病预防的应对措施提供便利；以及(5) 召集包括非传染性疾病患者在内的民间社会，以提高认识和加强对国内应对活动的参与。

3. 本次中期评价的目的是，按照会员国在 WHA74(11)号决定中提出的要求，对全球协调机制 2022 年在其《2022-2025 年工作计划》中启动的新运作模式进行评估，并以所涉期间为 2014-2020 年的全球协调机制 2020 年最后评价和先前的 2018 年初步评价为基础。本次评价的工作重点是评估全球协调机制在促进多部门和多利益攸关方参与防控非传染性疾病工作方面取得的进展、成绩、面临的挑战以及对加强全球协调机制作用的建议。本次评价所涉期间为 2022 年至 2024 年。

4. 本次评价的具体目标是：

- 评估全球协调机制在促进世卫组织多部门和多利益攸关方参与预防和控制非传染性疾病工作方面的作用；

¹ WHA66.10 号决议。

² 文件 A67/14 Add.1。

³ 文件 A67/14 Add.3 Rev.1。

- 确定全球协调机制在促进多部门和多利益攸关方参与方面取得的主要成绩和面临的挑战；以及
- 就如何加强全球协调机制在促进多部门和多利益攸关方参与防控非传染性疾病工作方面的影响提出建议。

方法

5. 本次评价是一次形成性、非实验性和以理论为基础的评价。其形成性侧重于评估全球协调机制在实施其工作计划时采用的程序和办法。本次评价采用了一种基于理论的办法，利用知识转移模型对全球协调机制各种知识产品和举措的覆盖范围、有效性和使用情况进行评价。本次评价于 2024 年 7 月至 11 月期间分四个阶段进行：(i) 制定启动计划；(ii) 收集数据；(iii) 进行分析；和(iv) 提出报告。

6. 本次评价采用了包括文件审查、访谈和重点小组在内的混合办法，从来自各区域和各行业具有代表性的 36 个利益攸关方样本中收集证据。

评价结果

关于相关性的评价结果

问题 1. 新的全球协调机制运作模式在全球、区域和国家各级以及在世卫组织内部促进多部门和多利益攸关方合作以实现与非传染性疾病有关的具体目标和可持续发展目标 3 方面的适当性如何（《工作总规划》）？

7. 新的全球协调机制运作模式在全球、区域和国家各级以及在世卫组织《工作总规划》内部促进多部门和多利益攸关方合作以实现与防控非传染性疾病有关的具体目标和可持续发展目标 3 方面表现出了极大的适当性。全球协调机制运作模式促进了合作和非传染性疾病议程，但可以通过扩大其利益攸关方基础、努力实现各利益攸关方（例如，发达国家民间社会组织以外的利益攸关方）的均衡代表性、提高区域认识以及在世卫组织《与非国家行为者交往的框架》指南范围内引导私营部门参与的方式来提高其影响力。全球协调机制促进了全球多利益攸关方的参与，但各区域的认识各不相同，私营部门的参与有限。评价还发现，全球协调机制需要超越卫生部门利益攸关方，成为真正的多部门协调机制。

问题 2. 全球协调机制在多大程度上考虑了性别平等、卫生公平（不让任何人掉队）和人权问题？

8. 评价认为，全球协调机制有效纳入了性别平等、卫生公平和人权原则，特别是在其针对非传染性疾病患者、精神健康问题患者、非传染性疾病实验室和民间社会工作组的工作中，尽管在涉及特定人群和领导层代表性方面仍然存在差距。

关于有效性的评价结果

9. 关于有效性的评价结果涉及两个问题：

问题 3. 为了有效支持全球协调机制协同发挥其五项职能，在多大程度上实施了全球协调机制工作计划？

问题 4. 按照世卫组织《工作总规划》、世卫组织《2013-2030 年预防和控制非传染性疾病全球行动计划》及其实施路线图，在全球、区域和国家各级实施全球协调机制干预措施（自其延期以来）方面取得了哪些成果？

10. 知识合作：在国家一级开展知识合作和传播多利益攸关方对策的业务支柱得到了加强，其标志是知识行动门户网站中的内容增加、用户参与度提高和数据共享得到加强。知识行动门户网站在加强世卫组织利益攸关方之间的参与和合作方面取得了明显进展，尽管利用情况不一，这至少在一定程度上是因缺乏认识和存在外联障碍所致。在如何评估参与程度和合作平台的使用情况方面也存在固有的挑战。

11. 全球评估：通过参与编写《全球摸底报告》和《国家案例研究简编》，对国家一级多利益攸关方行动的全球评估得到加强，并促进了合作和知识传播。会员国对《全球摸底报告》和《案例研究简编》的利用情况没有记录可查。有必要加强宣传工作，包括举办讲习班或网络研讨会，重点是在国家和区域两级利用这些资源。

12. 让非国家行为者参与进来：这一产出是通过编写并在 2024 年 6 月发布《关于让私营部门实体参与预防和控制非传染性疾病的知情决策》（以下简称“私营部门工具”）实现的。该私营部门工具已在会员国中得到初步采用，前景一片光明，本次评价确定了三个使用案例。有必要加强宣传工作，包括举办讲习班或网络研讨会，重点是在国家和区域两级利用这一工具。

13. 为国内多利益攸关方采取应对措施提供便利：虽然实施指南仍在编写过程中，但会员国和民间社会制定国内多利益攸关方预防和控制非传染性疾病应对措施的能力正在通过一些基本框架得到加强。虽然在选定区域开展的试点项目已显露出希望，但需要更广泛的推广和调整。

14. 召集民间社会：世卫组织《关于非传染性疾病、精神健康问题和神经系统疾病患者有意义参与的框架》已支持民间社会在国家非传染性疾病防治工作中发挥作用，并促进了包容性和加强了参与。该框架已证明全球协调机制的有效性和对其各项活动的整合，并有机会加强国家一级的实施工作。在资源分配和国家一级实施方面依然面临挑战，今后的参与工作应消除结构和能力方面的障碍。

问题 5. 哪些因素影响到全球协调机制的实施，出现了哪些挑战、机遇和改进领域？

15. 影响全球协调机制实施的因素包括：(1) 在获取和传播方面面临的挑战；(2) 与多利益攸关方和多部门应对非传染性疾病有关的材料的复杂性（即选择综合材料、技术语言）；以及 (3) 会员国和世卫组织区域办事处的参与程度不一，所有这些都有改进空间。

关于效率的评价结果

问题 6. 全球协调机制利用其人力和财政资源实施其工作计划的效率如何？

16. 全球协调机制 2019 至 2023 年的总体预算出现变化，转向更多地依赖捐助资金和顾问，而非世卫组织核心资金和编内职位。由于缺乏按活动和人力资源分列的财务分类数据，无法对成本效益和分配效率进行分析。

问题 7. 全球协调机制的治理结构和程序在多大程度上胜任其职和高效运作（即业务效率）？

17. 本次评价认为，全球协调机制治理结构（即世卫组织的一部分）能够胜任其职，并且能够有效运作。在监测和评价、在全球协调机制产品方面的国家一级能力建设、与会员国的交往、内部协调和工具简化方面可能有改进的余地，这将会提高业务效率。

关于一致性的评价结果

问题 8. 全球协调机制在多大程度上有助于协调采取全球办法和建设非传染性疾病伙伴关系，以及促进在国家一级的协调？它的附加值是什么？

18. 全球协调机制有效促进了在防控非传染性疾病方面采取全球合作办法和促进建设防控非传染性疾病伙伴关系，特别是通过其独特的多利益攸关方关注和参与，尽管其在国家一级的附加值仍然有限，能力建设活动直到最近才启动。

问题 9. 全球协调机制在多大程度上与非传染性疾病预防和对方面的其他机制、工作队和类似倡议保持一致和合作？

19. 全球协调机制与世卫组织非传染性疾病技术规划进行了有效协调，并在一定程度上与联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队等全球机制进行了有效协调，促进了在非传染性疾病预防方面的互补作用。不过，需要继续在国家一级保持协调一致。

结论

20. **相关性：**全球协调机制运作模式完全有能力应对新出现的非传染性疾病挑战，包括气候变化和传染病合并症。不过，非卫生部门更广泛地参与和加强区域代表性对于充分发挥其潜力至关重要。该机制能够在保持对多部门和多利益攸关方合作的核心关注的同时适应不断变化的公共卫生重点，这一能力突出表明了其在全球非传染性疾病议程中的重要性。

21. **有效性：**虽然全球协调机制已取得显著成绩，特别是在知识传播和利益攸关方参与方面，但需要进一步投资，以确保在国家和国家以下级别广泛利用其工具和资源。有针对性的能力建设举措、量身定制的外联活动和前后一致的后续机制可以消除已发现的差距。另外，全球协调机制对不同利益攸关方群体的反馈意见进行汇总并将其纳入战略计划制定进程的能力将会提高其整体效力。

22. 效率：解决在资源分配和业务流程方面的效率低下问题对于最大限度提高全球协调机制的绩效至关重要。修订《变革理论》、加强监测和评价框架以及加强财务管理和报告机制将会加强问责制和提高透明度。

23. 一致性：全球协调机制已成功地与世卫组织非传染性疾病部门和技术规划保持一致，促进了在非传染性疾病预防和应对方面的互补作用，并在一定程度上与联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队保持一致。不过，在国家一级持续保持协调一致仍是一项挑战。总的来说，要想进一步加强其一致性，就需要有意识地努力加强世卫组织内部的部门间合作，促进与包括非卫生部门和基层组织在内的外部利益攸关方建立更深层次的伙伴关系。通过使其活动与区域和国家需求更紧密地结合起来，全球协调机制可以最大限度地发挥其影响，提高效率，并确保在非传染性疾病预防和控制方面取得可持续的进展。

建议

关于与全球协调机制进行协调和保持一致性的建议

建议 1：扩大非卫生部门和私营部门的参与：为了解决更广泛的健康问题的决定因素，全球协调机制应该：

- (i) 作为其《参与者交往战略》的一部分，并根据《与非国家行为者交往的框架》，积极与各种参与者（非国家行为者）进行交往，包括来自运输、环境、教育等非卫生部门的代表和私营部门行为者，为卫生主管部门与卫生以外的政府部门进行交往提供支持和指导，以促进政策一致性，推动非传染性疾病应对工作；以及
- (ii) 继续通过各种讲习班和区域活动、编写国家范例和促进知识合作，积极宣传私营部门工具，以加强在国家和区域一级的多部门和多利益攸关方合作。

建议 2：加强世卫组织内部合作，明确全球非传染性疾病平台内的职责：世卫组织高层领导（全民健康覆盖/传染病和非传染性疾病部门助理总干事）和联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队指导小组应启动一个旨在审查和明确全球协调机制、联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队和世卫组织技术部门各自职责的进程，以确保在完成其任务时保持协调一致和协同增效，并考虑今后对世卫组织内的结构/组织安排进行任何调整。对全球协调机制而言，这一进程可能包括为利用各部门/单位的比较优势的国家任务制定计划，包括与联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队的所有联合任务。这些任务应在本组织的三个层面进行合作设计，并进行试点，以支持多部门和多利益攸关方参与，加强协调，并通过协调一致的努力和共享资源推进非传染性疾病重点。

关于全球协调机制运作的建议

建议 3：通过有针对性的能力建设举措加强区域和国家参与：全球协调机制应重点关注实施其现有工作计划，同时为开展能力建设活动和利用私营部门工具以及世卫组织有意义参与的框架提供支持和援助，重点是与世卫组织区域办事处开展合作。支持应包括：

- (i) 将材料翻译成世卫组织正式语文；
- (ii) 使区域办事处能够根据本区域的具体情况作出相应的调整；以及
- (iii) 确保为有针对性的区域举措提供资金，以促进在国家一级的有效实施。

建议 4：完善监测和评价指标和报告机制：全球协调机制应加强其监测和评价系统，用经过完善的变革理论来修订其逻辑模型，并制定一个全面的包含知识转让指标（即覆盖范围、有效性和使用情况）的绩效评估框架。这将支持数据驱动的决策，并更好地报告全球协调机制的产品和举措在各级产生的影响。

建议 5：根据本地情况，加强全球协调机制资源的可及性和量身定制：全球协调机制应与世卫组织区域办事处开展合作，通过扩大翻译（和语言简化）工作和在区域/国家一级为反映本地情况提供支持，加强其资源的传播和可及性。这包括加强知识行动门户网站，以支持资源的区域定制，部署更有针对性的专题活动。更新后的知识行动门户网站参与战略可能需要让参与者积极参与分享内容和利用世卫组织部门的额外资源来丰富知识行动门户网站的产品。
