



世界卫生组织

第六十五届世界卫生大会
临时议程项目 12

A65/5 Add.1
2012 年 4 月 26 日

世卫组织改革

第十二个工作总规划草案：解释性说明



世界卫生组织

2014-2019年第十二个工作总规划 - 战略概述草案

任务

充任国际卫生工作之指导及协调机关，促进实现作为一项基本权利各民族企达卫生之最高可能水准的目标。

原则、价值观和基本方法	<ul style="list-style-type: none"> 公平与社会正义 全球团结 两性平等 关注需求最大的国家和人口 适当考虑卫生的经济、社会和环境决定因素 多边方针 以科学和证据为基础 公共卫生方针 				
世卫组织的核心职能	<ul style="list-style-type: none"> 发挥领导作用 制定研究议程 制定规范和标准 阐述政策方案 提供技术支持和能力建设 监测和卫生趋势 				
类别	1 传染病	2 非传染性疾病	3 在生命全程促进健康	4 卫生系统	5 防范、监测和应对
确定重点的标准	<ul style="list-style-type: none"> 当前卫生状况 存在以证据为基础并有成本效益的干预措施 各国对世卫组织支持的需求 世卫组织的相对优势 国际商定的文书 				
范围	<ul style="list-style-type: none"> 艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾 被忽视的热带病（包括媒介传播疾病） 疫苗可预防疾病 	<ul style="list-style-type: none"> 心脏病、癌症、慢性肺病、糖尿病 精神障碍 伤害和残疾 	<ul style="list-style-type: none"> 孕产妇和新生儿健康 性和生殖健康 儿童和青少年健康 健康老龄化 	<ul style="list-style-type: none"> 国家卫生政策、战略和系统 提供综合服务 监管能力 	<ul style="list-style-type: none"> 流行性和有大流行趋势的疾病 人道主义危机中的卫生问题 环境卫生风险 食品安全
影响	<p style="text-align: center;">健康预期寿命状况得到改善</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 艾滋病、结核病和疟疾死亡率降低 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 非传染性疾病死亡率降低 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 孕产妇和儿童死亡率降低 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 流行病、灾害和共同的卫生威胁导致的死亡率降低 </div> </div> <p style="text-align: center;">全民医疗覆盖（普遍获得关键性干预措施；经济保障）</p>				
世卫组织的贡献（说明性实例）	<p>说明性实例：</p> <ul style="list-style-type: none"> 世卫组织制定和检测新的标准化治疗和服务提供方法，并支持各国的实施工作，从而使1500万人获得抗逆转录病毒疗法，并使儿童期感染率下降了90%，总体感染率下降50%，艾滋病毒感染者和艾滋病患者的结核病死亡人数减少了50%。 世卫组织对可从商业渠道获得的快速诊断检测法的绩效评价，使各国能够就选择、购买和分配快速诊断检测法作出知情选择，从而保持疑似病例零增长，对患者作出正确诊断和治疗，同时确保疟疾防控工作更具有可持续性，逐渐将病例数从2000年水平上减少75%。 	<p>说明性实例：</p> <ul style="list-style-type: none"> 世卫组织促进就一套全球自愿指标和监测框架取得国际共识，并建立成果报告、分析和传播系统，使会员国能够追踪在商定的非传染性疾病目标方面的进展情况。 世卫组织实施定期监测，确保会员国履行减少烟草消费的承诺；在产品监管、定价和税务方面提供技术支持；就减少烟草使用的有效干预措施提出建议，并为各国制定有关将戒烟工作纳入初级卫生保健的培训方案和指导意见，从而有助于使吸烟率减少30%。 	<p>说明性实例：</p> <ul style="list-style-type: none"> 实施世卫组织以证据为基础的政策和战略，在孕产妇和儿童死亡率负担最重的国家，支持为孕妇和新生儿提供优质的综合配套服务，并利用得到加强的生命登记系统的数据监测进展情况。 世卫组织促进在整个生命全程使用基于证据的预防性干预措施，委托开展有成本效益的治疗和创新的技术方法研究，促进独立生活，从而有助于老龄化人口的健康。 	<p>说明性实例：</p> <ul style="list-style-type: none"> 世卫组织为评估国家卫生筹资系统提供技术支持，帮助开展能力建设，以追踪卫生支出情况，并与国家当局共同制定扩大经济保障范围的战略，从而使因灾难性医疗支出而陷入贫困的人数有所降低。 世卫组织对药物、疫苗和诊断方法的资格预审工作促使价格下降，从而增加了获取必要的、有效的、可负担的和高质量的医疗产品的机会。 	<p>说明性实例：</p> <ul style="list-style-type: none"> 世卫组织制定防范和应对标准，评估能力差距，并提供技术支持，确保所有国家达到有关文书中规定的最低水准能力要求，如，《国际卫生条例（2005）》和大流行性流感防范框架。 新建应对公共卫生和 humanitarian 突发事件的共同运作平台，增强了世卫组织工作人员卫生部门管理人员在疫情期间所发挥的作用，并在紧急情况下能够较迅速地采取应对措施，减少死亡人数。
全组织范围服务/能够有效履行职能（说明性）	<ul style="list-style-type: none"> 法律服务 审计和评价 理事机构 信息技术和知识管理 预算、财务、会计 行政管理 业务、后勤和安全 交流 人力资源 				

背景

1. 这些解释性说明附于第十二个工作总规划草案的战略概览图之后。
2. 《世界卫生组织组织法》第二十八条要求执行委员会“拟具特定期间工作大纲提交卫生大会审核”。在 2012 年 2 月会员国关于规划和确定重点会议上，要求秘书处使用商定的类别和标准，制定第十二个工作总规划的草案大纲，供第六十五届世界卫生大会审议¹。
3. 第十二个工作总规划将为始自 2014 年 1 月的世卫组织六年期工作提出一个战略框架，涵盖三个双年度预算周期。第一份草案全文将于 2012 年 6 月底完成，供各区域委员会在 2012 年年底讨论。有关制定第十二个工作总规划草案和 2014-2015 年规划预算方案的完整时间表，载于解释性说明的最后一节。
4. 第十二个工作总规划草案以概览图形式提出，以供卫生大会讨论。这些说明的目的是，解释所使用的术语，显示不同组成部分之间的联系。解释性说明简要讨论了确定这些重点的理由；选定总体目标的方式；以及如何在最后文件中说明世卫组织对实现这些目标的具体贡献。
5. 世卫组织未来工作的战略框架，必须以对全球卫生方面的挑战和机遇所作透彻分析为基础。这种分析在 2011 年 11 月提交执行委员会特别会议的文件中，作为改革方案的依据作了介绍，它为制定本大纲草案提供了信息。尽管在概览图中没有提及，但在提交各区域委员会的草案中，还将进一步阐述对全球卫生方面的挑战与机遇的分析。
6. 工作总规划草案在制定时所依据的假定是，资金总量是恒定不变的，与目前的收入和支出水平相一致。在随后提出的工作总规划草案中，将说明总的财政资源将如何在五个主要类别和全组织范围服务之间划分的理由。但在目前阶段，这项工作仍在进行中。
7. 以下各节说明就概览图中每行内容作了评论。

¹ 文件 A65/40，附件，第 3 段。

任务

8. 任务说明概述了《世界卫生组织组织法》（第一条和第二条第（二）款）提出的世卫组织的目标与主要职能。

原则、价值观和基本方法

9. 本节所列价值观、原则和方法并非详尽无遗，目的只是要传递讯息，说明世卫组织所发挥的独特作用，提供一种根本性的道德和哲学观，以指导世卫组织的工作。它们在极大程度上并不是具体规划的主题，而是公平和社会正义一类的价值观，以及促进以证据为政策依据等方法，它们渗透于世卫组织所有活动并起到支撑的作用。

核心职能

10. 对核心职能的阐述简明扼要，以第十一个工作总规划中确定的六项核心职能为基础。而这些职能汇总并涵盖了《世界卫生组织组织法》第二条所列举的较多的职能。核心职能描述了世卫组织在任何特定技术领域中所能采取的行动范围。因此，世卫组织可以就任何技术领域的工作制订规范和标准；它可提供技术支持；可制定研究议程；以及诸如此类的工作。在确定世卫组织对于实现与卫生相关的目标和任务的具体贡献时，明确核心职能至关重要。在随后提出的工作总规划草案中，将审查核心职能的精确提法，确保这些职能处理新的现实情况和工作方式。

类别

11. 在会员国关于规划和确定重点会议上，商定了五个技术类别¹。因此，它们代表了对世卫组织工作的最高层次的战略划分，正是在这每个类别的范围内，确定了重点。考虑到会员国商定的一些补充要点（关于主席的报告，见文件 A65/40）反映在关于具体重点的一节中，此处仅以标题形式列出类别。

12. 在工作总规划草案全文中，将有一节规定每个类别的范围，说明现有规划在五个划分类别中的适当位置。概览图着重于所列数目有限的重点，因此用于确定这些重点的规划并未一一显示。

¹ 第六类别 – 全组织范围服务 – 在下文中单独论述。

确定重点的标准

13. 在会员国关于规划和确定重点会议上商定的标准，以简明扼要的方式列出。每项标准的内容全文见主席的报告（文件 A65/40）。下文中讨论了使用标准来确定重点的方式。

14. 对每一行的内容，在《组织法》、第十一个工作总规划或会员国关于规划和确定重点会议上都已达成了共识。世卫组织全球政策小组已审查并核准了关于重点的这一节内容。随后各节只是要说明结果链之间的联系。关于世卫组织的贡献的一节，每个类别只列举了两个实例，以显示产出和较高层次成果与影响之间的联系。在草案全文中，本节的内容将更加广泛，并将涵盖所有重点。

重点

15. 本节初步列出了每个类别的重点，这些重点是通过适用上面所列具体标准并根据对全球卫生较为广泛的分析来确定的。在概览图中，所列重点为技术专题，并未明确说明世卫组织的重点是由专题哪些方面构成的。例如，艾滋病毒和艾滋病是世卫组织的重点，但世卫组织将不会处理该疾病方方面面的问题。因此，进一步准确确定每个重点的性质，将取决于世卫组织与之相关的高层次影响目标，以及世卫组织对实现这些目标的具体贡献。以下各段举例说明了这些重点是如何确定的。

传染病

16. 在这一类别中，世卫组织确定了若干具体的重点。它们是艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾、被忽视的热带病（包括媒介传播疾病）和疫苗可预防疾病。前三种疾病因其在传染病疾病负担重所占比例极大，被列为重点。这几种疾病在全世界造成 400 多万例死亡。目前的预测显示，与其他传染病不同，艾滋病毒/艾滋病死亡人数在所有国家都有所上升，高收入国家除外。艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾是国际商定的范围广泛的具体目标的主题，在与千年发展目标相关的具体目标中也都特别提及。从国家需求的角度来看，在 144 个国家合作战略中，世卫组织对艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾工作的支持，在其中 80% 的合作战略中都被作为重点予以强调。

17. 急性下呼吸道感染（18%）和腹泻病（10%）在儿童死亡率中所占比例极大。这类疾病以及其他疾病造成的死亡人数日益增多，但可以通过常规免疫接种来预防。鉴于

作为一项公共卫生工具的免疫接种所发挥的效力及其成本效益，现已将疫苗可预防疾病作为重点列入。

18. 被忽视的热带疾病，尽管在死亡率总负担中所占比例不大，但在世界上一些最弱勢人群中，仍然是造成残疾、痛苦和生产力丧失的一个主要原因。这类疾病之所以被确定为重点，原因就在于：它们相对受到忽视；现可提供新的、更有效的干预措施；它们与赤贫相关联；减少这类疾病的发生，可有助于加快经济发展；世卫组织在召集政府、卫生服务提供者和制药商三方伙伴关系方面拥有极大的优势地位。

非传染性疾病

19. 在几乎所有国家，慢性非传染性疾病以及精神障碍、暴力和伤害都已日益成为死亡和残疾的促成因素。人口老龄化、无计划的迅速都市化和不健康生活方式的全球化，将继续推动这一增长趋势。

20. 秘书处确定的重点是：心脏病、癌症、慢性肺病、糖尿病、精神障碍、伤害和残疾。预计非传染性疾病造成的死亡比例将从 2002 年的 59% 上升至 2030 年的 69%。目前 90% 以上的国家合作战略都已将非传染性疾病确定为重点。此外，鉴于前四种疾病有着共同的风险因素以及最近论证最具成本效益的干预措施（尤其是与不作为所造成的经济损失相比）的工作，重点处理这几类疾病意义重大。注重预防、早期诊断和适当治疗，将有助于防止医疗费用增加，以及因得不到治疗而给个人带来并发症和残疾后果。关于预防和控制非传染性疾病问题的高级别会议（2011 年）产生的《政治宣言》¹，从政治上肯定了这一重点的重要性，同时也明确期望世卫组织发挥领导作用。

在生命全程促进健康

21. 会员国关于确定重点的会议（2012 年 2 月）就类别问题所作商定的案文如下：“在妊娠、分娩、新生儿期、儿童期和青少年期，降低发病率和死亡率并改善健康；改善性和生殖健康；以及促进积极健康老龄化；同时考虑到需要处理健康问题决定因素和追求国际商定的给昂发展目标，尤其是与卫生相关的千年发展目标。”

22. 孕产妇和新生儿健康、性和生殖健康、儿童和青少年健康被作为重点列入。在这一组中，随着儿童总死亡率的下降，新生儿死亡率所占比重逐渐上升。孕产妇死亡率

¹ 见联合国大会第 66/2 号决议。

的下降落后于与其他千年发展目标相关的成就。满足妇女未得到满足的计划生育需要至关重要。最后，在所有国家中，人口老龄化都是疾病负担不断增长的一个促成因素。健康和积极老龄化问题在全球卫生方面被相对忽视：这一领域可从技术创新和多部门应对措施中获益良多。

23. 鉴于所涉领域广泛而全面，建议把基于生命全程的工作方法作为（其本身就是）世卫组织的一项重点。基于生命全程的工作方法，认识到绝不能孤立地处理儿童期、分娩或老龄化问题，并强调从两个角度来看整合工作的重要性，一是提供服务，二是在生命的早期予以干预，可对以后的健康产生积极影响。

卫生系统

24. 在许多国家，技术费用不断上升、人口日益老龄化以及公众期望越来越高所导致的最终后果是危及卫生系统的财政可持续性。而在其他方面，目前的挑战将持续下去，但又没有充足的可预测资金；享有拯救生命的药物和技术的机会有限；缺乏财政承付能力；每天不断出现死亡和残疾。

25. 世卫组织将继续就卫生系统的所有要素开展工作，包括卫生筹资、卫生信息、卫生人力资源、医疗产品和后勤。然而，无论是从国家合作战略还是从对世卫组织国家级工作所作评价来看，对国家需求的分析都表明，制定重点应有不同的方法。世卫组织应发挥更有力的作用，帮助国家当局拟订国家卫生政策、战略和计划。这一方针符合世卫组织的召集和领导作用。第二个共同的主题是，需要在一体化提供服务领域内加大支持力度。这两项重点都表明，加强卫生系统是一个跨领域类别，它也支持实现其他战略领域的目标。

26. 对许多会员国来说，增进获得医疗产品——药物、疫苗和诊断方法——并有质量和安全保证的机会，是至关重要的问题。目前，在许多处理这一问题的战略中，都把加强国家监管能力列为一项重点，它是世卫组织应发挥的一项重要作用。

27. 建立可持续和公平的卫生系统，对改变目前的卫生状况至关重要。但卫生系统尚未作为一项主题列入具体的国际协定。然而，在2010年的千年发展目标首脑会议上，在联合国秘书长的《妇幼倡议》中，特别是在问责委员会的报告关于生命登记部分中，它们对于实现千年发展目标的作用都得到了承认。

防范、监测和应对

28. 本世纪第一个十年经历的全局性冲击，从严重急性呼吸道综合征和禽流感病毒、2009 年甲型 H1N1 大流行性流感病毒、气候变化的卫生影响和金融危机，到海啸和地震的毁灭性后果，凸现了这一类别工作的重要性。汲取的教训包括这样一个事实，即所有国家都是脆弱的。虽然人们很想将每一次冲击都视为一个可以孤立解决的问题，但实际上，表面互不关联的事件往往有着深层联系和共同的模式，构成了其原因和后果。因此，一个更具复原力的世界不仅仅意味着应当更好地处理危机。真正的复原力取决于加强防范，更重要的是，建立一个更为公正和公平的世界，以便社会正义和环境卫生目标可在更为平等的条件下与经济增长目标相竞争。

29. 世卫组织这一类别的重点是：控制新的、流行性和有大流行趋势的疾病；提供集体安全，防御共同的卫生威胁；有效管理人道主义灾难造成的与卫生相关的问题。使用的标准包括各国需求（超过 80% 以上的国家合作战略提到了需求）和这些威胁对人类健康与发展构成综合性威胁的严重程度。必须强调的是，共同的威胁包括那些急性病症和突发事件（如食物中毒或辐射），以及较为慢性和长期性质的疾病和事件（如环境污染和气候变化的卫生影响）。

结果链

影响

30. 工作总规划草案的一个作用是，明确结果链，说明世卫组织在产出层面的工作如何促进实现不同层级的成果和影响。有关总部、各区域和国家办事处的产出层面可交付成果，将在预算规划方案中予以详细说明。

31. 在结果链的最高层级，所确定的影响目标有限。这些目标在目前的概要文件中只作一般性描述。更为精确的目标描述见随后提交的草案。将主要根据已有的那些与商定重点相关的国际商定目标和具体目标来选定目标。因此，例如，非传染性疾病的目標，将从会员国在联合国大会关于预防和控制非传染性疾病预防问题高级别会议之后商定的那些目标中选定。这样，该目标就可能是“在 2010 年至 2025 年期间，将心血管疾病、癌症、糖尿病和慢性呼吸道疾病的总死亡率降低 25%”。

32. 两个进一步解释性说明很重要，在若干领域（如艾滋病毒和艾滋病）中，已有广泛的国际商定目标。而与世卫组织工作联系最紧密的那些目标（例如，降低母婴传播

率)，才是所要选定的目标。其次，目标与类别之间大体没有一对一对应关系。例如，降低儿童死亡率是与在生命全程促进健康相关的结果，但它也是关于降低传染病死亡率进展情况的最佳综合衡量指标。此外，甚至在这一组有限的影响目标范围内，也分列不同层级。概览图说明了这一点，显示全民医疗覆盖率（它不只是卫生系统和服务领域的一项工作成果）是实现所有影响层面目标的必要步骤，它会导致健康预期寿命。

世卫组织的贡献

33. 概览图中有关世卫组织在实现目标方面的贡献的这一部分，在本阶段只起说明作用。目的是进一步扩大结果链的说明范围。具体来说，它提供了一些实例（但在具体方面），用以说明世卫组织开展（与核心职能相关）的工作如何促进实现较高层面的成果和影响。关键的一点是，通过实例来说明具体可交付成果之间的链接关系，如对诊断测试的性能评价和疟疾死亡率下降。

34. 本节对进一步制定工作总规划草案具有极其重要的意义，它是说明为世卫组织提供资金的的业务理由的要点。

全组织范围服务

35. 概览图中最后一行列举了广泛的（非详尽无遗）全组织范围服务。除了将在规划预算方案中更为详细说明的五个技术方面以外，这是会员国商定的第六个类别。全组织范围服务是使世卫组织能够有效运作的工作。

时间表

36. 第十二个工作总规划的草案大纲将在 2012 年 5 月份的执行委员会规划、预算和行政委员会会议上进行审议，并将作为世卫组织改革讨论文件的一部分，随后提交卫生大会审议。秘书处将根据这些讨论情况，编写较为详细的第一份草案全文，连同 2014-2015 年规划预算方案一并提交各区域委员会。

37. 根据区域委员会的意见提出的进一步的工作总规划草案和规划预算方案，将于 2012 年 12 月提交规划、预算和行政委员会审议，并于 2013 年 1 月由执委会作进一步修订和制定。两份文件的最终版本将于 2013 年 5 月提交卫生大会。

= = =