



世界卫生组织

与非国家行为者交往的框架草案  
不限成员名额政府间会议

A/FENSA/OEIGM/4

2016年3月30日

议程项目 4

---

## 与非国家行为者交往的框架

### 秘书长的报告

秘书长谨向不限成员名额政府间会议转呈外审计员关于实施与非国家行为者交往的框架对世卫组织影响的报告（见附件）。

附件

外审计员  
关于实施与非国家行为者交往的框架  
对世卫组织影响的报告

2016 年 3 月



## 目录

执行概要 .....	4
<b>A 部分： 导言和审查方法 .....</b>	<b>8</b>
I. 导言 .....	8
II. 审查方法 .....	9
<b>B 部分： 交往框架政策窗口 .....</b>	<b>13</b>
I. 交往框架的整体政策环境 .....	13
理由 .....	13
走向交往框架 .....	13
II. 具体政策内容 .....	15
III. 治理安排 .....	19
政策选择的成本 .....	19
机遇与风险 .....	20
<b>C 部分： 政策选择的全面影响 .....</b>	<b>23</b>
<b>D 部分： 简要说明 .....</b>	<b>25</b>

## 执行概要

### 审查的理由

1. 世界卫生组织（世卫组织）为增进和保护公共卫生与非国家行为者进行交往，以促进利用非国家行为者的资源，造福公共卫生，并鼓励非国家行为者改进其本身保护和增进公共卫生的活动。
2. 作为世卫组织改革议程的一部分，理事机构要求总干事制定与非国家行为者交往的框架，规定与不同类型非国家行为者交往的具体政策，将非政府组织、私营部门实体、慈善基金会和学术机构纳入在内。
3. 在一系列协商和会议中，向会员国提交了交往框架草案，但会员国由于在实施交往框架对世卫组织的影响的利弊问题上意见分歧，始终未能达成最后的共识。
4. 经一系列协商，执行委员会通过了一项决定，除其它外，要求秘书处利用总部以及区域和国家办事处的投入，编写一份关于实施该框架对世卫组织影响的客观和平衡的分析报告。报告的目的是概述实施交往框架的可能意义，从政策、财务和人力资源角度描述其对世卫组织各级产生的影响和后果。
5. 为确保向会员国提交一份客观和平衡的报告，通过外审计员协助确证和评论了对一份调查问卷的答复，同时评论和强化关于实施交往框架对世卫组织影响的详尽分析矩阵，进而撰写了关于此一问题的最后报告。
6. 据此，本报告载有外审计员进行的独立评估结果。

### 方法

7. 在拟议实施世卫组织交往框架政策的背景下审查这一政策及其对本组织的影响，采用了这样一种框架，该框架考虑到应使政策环境顾及具体的政策要求以及财务和治理安排。
8. 为此目的，向 6 个区域办事处、17 个国家办事处和 7 个设在世卫组织总部的部门发放了预先编制的调查问卷。问题的设置是为了就一些重要事项从答复者那里获取信息，表明世卫组织以往和现在与非国家行为者的接触情况和经验。还请答复者对关于实施交往框架的影响的分析矩阵草案提出评论意见。

9. 对调查问卷的答复，连同对所有世卫组织区域办事处、总部部门和特定国家办事处所提供信息的详尽的分析矩阵，主要用作对有关报告的投入，该报告增加了外审计员在对框架草案以及现行世卫组织有关政策条例和与非国家行为者交往问题文件进行评估后提出的看法。

## 审查要点

10. 对世卫组织依照其职权实施交往框架的理由、原则、机会和风险进行的定性审查和分析的结果凸显了以下各点：

(a) 答复者普遍认为，交往框架的通过，可带来机遇和积极结果，但伴随而来，也有其可能风险，需要进行有效管理并酌情加以避免。

(b) 答复者认定的交往框架中存在机遇和风险的重大领域包括：(a)总的交往框架；(b)尽职调查和风险评估程序；(c)透明和问责；(d)非国家行为者登记簿；(e)利益冲突；(f)监督交往。

(c) 如果在交往框架的实施中，延续答复者的答复表明的趋势，则世卫组织主要是与非政府组织打交道，接下来依次是学术机构、私营部门和慈善基金会。

(d) 非国家行为者的“参与型”交往显示了最高的交往量，达 38%，随后是技术合作（34%），倡导（13%），证据（10%）和资源（5%）。

(e) 同样，非国家行为者类型在 2015 年的紧急情况中，“参与型”交往所占比例最高，达 39%。接下来是倡导（26%），证据（17%），技术合作（13%）和资源（5%）。

(f) 交往框架的一些政策内容需要继续加以改进，必须制定具体的实施政策和方针，以在全组织范围进一步明确该框架。可考虑改进的一些政策领域包括：(a)对紧急情况的适用；(b)尽职调查和风险评估程序；(c)接受和提供资源。

(g) 如秘书处在非正式文件中表明的，交往框架的通过和实施将涉及本组织各级就政策、财务和人力资源角度而言的巨大成本。

(h) 由于新增工作量主要发生在技术部门和国家一级，很难足够精确地估计其财务和人力资源影响，以提供确凿的数字，但随着交往框架的逐步实施，需要对此作出监测。

- (i) 执行委员会监督职能的拟议变化将影响到报告问责和世卫组织理事机构的结构，但可以将这一变化视为提高透明度的一种改进做法。
- (j) 与非国家行为者的交往一向是并将始终是世卫组织日常存在的一个基本部分，不能在本组织各级坚持适用一个统一的框架将导致极大的风险，各方面都认为，这将构成一个风险因素，使整个组织处于不稳定的境地。
- (k) 在交往框架通过之前和通过期间，需要考虑到一些关注，例如：
  - (i) 对框架草案的新的改动有可能削弱外审计员评估的价值，或导致一些看法不适用；
  - (ii) 及时提交精简的指导方针和程序，包括必要的信息技术基础设施，以实施交往框架；
  - (iii) 在政策指南中载入适当和充分的控制措施，以管理无视政策的风险；
  - (iv) 全组织范围的实施战略；
  - (v) 通过分阶段的实施方针。

## 简要说明

11. 基于从调查的所有答复者那里收到的反馈、对框架草案的独立分析，以及全部现有的审查指南和文献，得出结论如下：

- (a) 交往框架已是一个自成一体的统摄性框架，可以考虑予以通过，因为它体现了世卫组织与非国家行为者交往的战略背景。然而，需要单独制定具体的政策指南，以澄清框架的机制。
- (b) 为确保本组织各级与非国家行为者的交往在应用和实施过程中的透明、问责、统一和连贯，本组织的所有具体指导和流程都必须基于强大、坚实的政策框架，对此别无其他选择。在该框架提供基本支撑的同时，交付准则和相关程序也将决定政策变化的成败。

- (c) 制定尽职调查和风险评估程序在很大程度上是一个准确判断孰轻孰重的问题——或者是一个便捷、简易的制度，但不能确保世卫组织的利益，或者建立一个刚性和严格的制度，但这将需要时间和资源，以通过经由测试和考验的业务程序来完善该一制度并将之固定下来。
- (d) 透明的程序和实施工作之利远远压倒预期的风险。所有这些，在重审和强化业务程序时都可得到解决。在所有交往中的清晰的问责关系，以及承认内部利益攸关者的切实作用和责任，均属必不可少的要求。
- (e) 一些实施问题，可以在业务程序中得到解决，与此同时，建立非国家行为者登记簿的明确准则，以及是否有维持登记簿的有效机制，将是需要考虑的首要问题。
- (f) 无论是否存在交往框架，利益冲突将始终是一个问题和一种风险。因此，制定业务程序者必须确保预先考虑到可能发生的所有问题和风险，并在业务程序中纳入处理这些问题和风险的措施，以尽可能减少这些风险的影响。提及世卫组织问责框架将保证更清楚地定义有关的作用和责任，尤其是就世卫组织而言。
- (g) 必须建立监测和评估机制，以为所有交往提供支助，从而最终确保实现计划中的好处和结果。
- (h) 考虑到已经确认的问题和关注（尤其是涉及利益攸关者的反馈）、交往量和交往类型、目前的交易成本及其增量以及所认明的挑战，会员国可考虑分阶段，而不是当即就全面和彻底地实施该框架及其业务程序。这可以使秘书处保持更大的灵活性，以针对已经确认的其它问题和关注调整和统一拟议的程序。它们还不妨就不很重要和不很频繁的交往确定优先顺序，以在此过程中早些查明经验教训，并作出政策调整。

## A 部分：导言和审查方法

### I. 导言

12. 世界卫生组织，作为国际卫生工作之指导及协调机构（世卫组织《组织法》第二条）开展活动。基于这一使命，世卫组织建立和保持了与不同组织的有效协同，并促进同推动增进健康的科学和专业社团的合作。《组织法》还委托卫生大会或执行委员会和总干事与其它组织进行专门的交往。

13. 当今时代的种种需要及其伴随而来的复杂情况，促成了世卫组织目前的改革进程，此一进程受会员国驱动，包罗广泛，有第六十四届世界卫生大会和执行委员会第 129 届会议确定的三个目标：

- (a) 增进民众健康的规划改革；
- (b) 加强全球卫生一致性的治理改革；
- (c) 改善组织业绩的管理改革。

14. 正是在关于治理改革的第二个目标下，世卫组织寻求在实现全球卫生的众多参与者之间更大一致性的努力中，澄清和强化其地位。通过改进内部治理工作，更为有效地与外部利益攸关者相交往，可更好地实现这一目标。

15. 世卫组织与非国家行为者的交往，支持推行各理事机构制定的政策和建议，适用世卫组织的技术规范和标准。在全球、区域和国家各级与非政府行为者的此类交往，也要求采取与非国家行为者交往的框架（交往框架）中的尽职调查和透明措施。

16. 经对框架草案的一系列磋商和审议，执行委员会通过了 EB138(3)号决定，其中载有协商一致的框架草案案文和一份决议草案，将通过规划、预算和行政委员会提交第六十九届世界卫生大会。相应决定尽早在最后一次会议之前提交一份客观和平衡的报告，说明实施该框架对世卫组织的影响。

17. 为确保向会员国提交一份平衡和客观的报告，通过外审计员协助确证和评论了对发放给所有区域和部门以及特定国家办事处的一份调查问卷的答复，同时评论和强化了关于实施交往框架对世卫组织影响的详尽分析矩阵，进而撰写了关于此一问题的最后报告。



## II. 审查方法

18. 根据交往的职权范围，开展了下列活动：

(a) 秘书处向外审计员提供所有必要的背景材料，包括与非国家行为者交往的现行政策框架，（纳入了世卫组织与非政府组织之间关系准则，以及关于与商业企业互动以实现卫生成果的准则），交往框架的拟议文本和公布的背景材料，以及关于实施交往框架带来的机遇和风险分析矩阵草案。

(b) 编制了一份调查问卷，发送各区域办事处、各部门和国家办事处，用于实施交往框架过程中面临的各类问题的初步数据。

(c) 外审计员确证分析矩阵和调查问卷。此后，秘书处将问卷发送所有区域和部门，并协助外审计员汇编将纳入最后报告的各种答复。

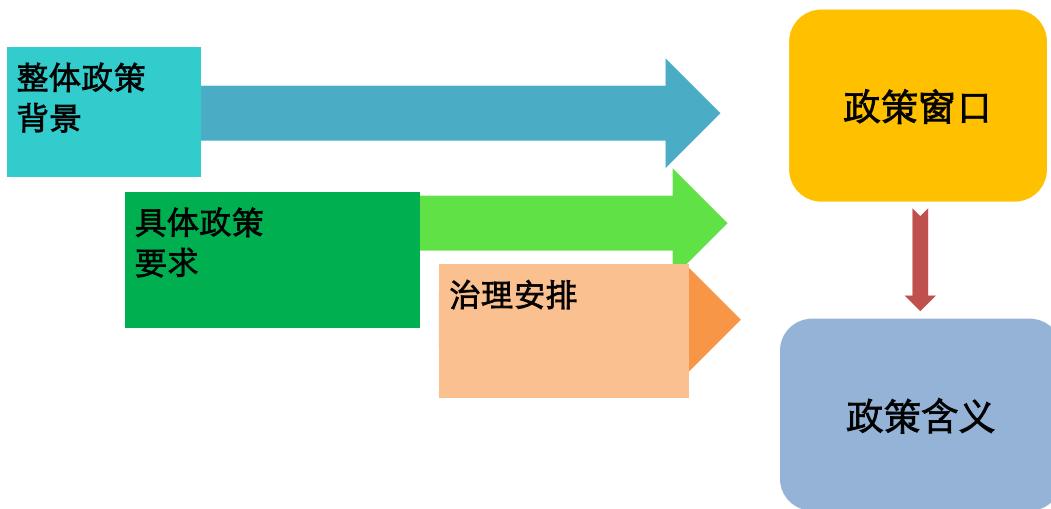
(d) 与此同时，秘书处请所有区域和部门的交往框架协调员就经修订的分析矩阵提出评论意见，供外审计员进一步确证。

(e) 外审计员随后在最后报告中概括了在确证对调查问卷的答复和分析矩阵时发现的问题，在报告结论中写入对“分析矩阵”完整性，以及在问卷答复和澄清性访谈中提出的问题和关注所作结论。外审计员随之将该报告提交秘书处，供其进一步确证和评论。

19. 有关职权范围要求向秘书处提供确证和评论外审计员报告的机会。外审计员应与秘书处密切合作，同时保持独立性，以自行表达其判断。

20. 在计划实施世卫组织的交往框架的背景下审查交往框架政策及其对本组织的影响，采用了这样一种框架，该框架考虑到应使政策环境顾及具体的政策要求以及下文图 1 显示的财务和治理安排。

图 1: 审查框架



- (a) **整体政策背景**: 整体政策背景将提供审查工作的主要轨迹, 包括政策设计及其支撑。
- (b) **具体政策考虑**: 将根据商定的标准审查拟议政策的具体内容。
- (c) **财务和治理安排**: 将在现行治理机制范围内就风险管理和问责关系审查政策的计划实施。
- (d) **政策窗口**: 在审议与利益攸关者讨论结果后, 将详尽阐明所确定的政策安排, 包括在整体政策背景下的具体要求和治理机制。
- (e) **政策含义**: 这些是指就政策实施作出的假定和设想的场景。它们在很大程度上取决于在确定的政策窗口背景下拟议政策的设计。

21. 具体政策审查要求的出发点是由外审计员确证预先编制的调查问卷, 以分发给本组织内的特定答复者完成。有关的一系列问题是为了从回复者那里获取信息, 说明世卫组织以往和目前与非国家行为者交往的情况和经验, 主要是下列信息:

- (a) 世卫组织 2015 年与非国家行为者的交往量, 据此来预测在拟议框架下的可能交往量, 并在此过程中将之细分为较小的交往类型, 具体划分为参与、资源、证据、倡导和技术合作;
- (b) 通过和实施拟议框架可能带来的主要机遇和风险;

(c) 在目前与非国家行为者的交往中世卫组织各组织层级使用的专门资源；

(d) 据认为对实施交往框架必不可少的预期增量资源。

22. 调查问卷的答复者为总部所有六个部门，以及世卫组织所有七个区域的代表，后者则可以酌情从其各自区域的国家办事处中另外至少再选择三个答复者。

23. 以往的一系列讨论，构成了制订关于实施框架所产生影响的分析矩阵草案的基础。该分析矩阵草案与调查问卷同时分发给同一一些答复者，以征求对全面实施交往框架所产生影响的评论和意见，提供更多证据，协助外审计员作出最终分析和确证。图 2 显示了该矩阵包含的关于拟议交往框架的基本政策考虑：

**图 2. 拟议交往框架的基本政策考虑**



24. 以往选定的答复办事处中，只有卫生安全和环境部门和卫生系统和创新部门响应了对分析矩阵草案提供评论意见的要求，对调查问卷作出答复者如下：

#### 总部部门

一般管理

家庭、妇女和儿童卫生

卫生系统和创新

卫生安全和环境

艾滋病毒/艾滋病、结核并和被忽视的热带病，以及国际药品采购机制

非传染性疾病和精神卫生

总干事办公厅，以及独立的脊灰部门

## 区域和国家办事处

（收到调查问卷的所有区域都从区域办事处的角度作出了回复，列名国家办事处则另行作出回复）

### 非洲区域办事处

- 刚果民主共和国
- 津巴布韦

### 美洲区域办事处

- 墨西哥
- 哥伦比亚

### 东地中海区域办事处

- 阿富汗
- 埃及
- 黎巴嫩
- 阿曼
- 苏丹

### 欧洲区域办事处

- 阿尔巴尼亚
- 吉尔吉斯斯坦
- 土耳其

### 东南亚区域办事处

- 孟加拉国
- 斯里兰卡
- 尼泊尔

### 西太平洋区域办事处

- 菲律宾
- 马来西亚

## B 部分：交往框架政策窗口

### I. 交往框架的整体政策环境

#### 理由

25. 从许多方面来看，全球卫生格局日趋复杂，除其它外，参与者，包括非国家行为者的数量就在不断增加。世卫组织与非国家行为者交往，是着眼于它们在全球增进和倡导公共卫生的巨大作用，也是为了鼓励它们通过其本身的活动，保护和增进公共卫生。

26. 为加强其与非国家行为者的交往，造福全球公共卫生，世卫组织需要同时加强对伴随而来的潜在风险的管理。因此，这就要求建立促进交往的健全框架，并以此为工具，确认风险，权衡利弊，同时保持和维护世卫组织的廉正、声誉和公共卫生使命。

27. 交往框架的通过和实施将改进世卫组织管理其与非国家行为者交往的方式，产生某些预期的政策效应，例如：

(a) 交往框架将涵盖与所有非国家行为者的全部交往，而目前的政策只涉及与建立了正式关系的私营部门实体和非政府组织的交往。

(b) 非国家行为者登记簿将有助于提高透明度（包括关于非国家行为者目标、管理和资金筹供的资料，以及交往情况介绍）。

(c) 交往框架要求通过电子工作流程、中央专门机构进行的尽职调查、工作人员指南和清晰的决策程序，在本组织全部三个层级，并在所有区域和所有代管伙伴关系中加以一致实施。

(d) 将通过加强执行委员会的监督，强化交往框架对会员国的问责。

(e) 总干事将每年报告与非国家行为者交往的情况。

#### 走向交往框架

28. 在可持续发展目标背景下，国际社会不断要求联合国及其各机构加强与非国家行为者的交往。作为世卫组织治理改革的一部分，理事机构特别要求总干事制订与非国家行为者交往的框架，以及与不同类型非国家行为者交往的四项单独政策。

29. 2013 和 2014 年的一系列协商和议题文件，就此政策修正商定了准备采纳的方针，随后，秘书处在 2014 年 4 月的会员国协商会上提交了交往框架的第一份草案。2014 年卫生大会起草小组审议了其修订文本，要求与所有区域委员会进行协商。2015 年 1 月，秘书处在此投入基础上，向执行委员会提交了经修订的交往框架草案，会上，会员国决定设立交往框架问题政府间工作组。然而，该工作组和 2015 年卫生大会没有就交往框架问题达成一致意见，因此建立了另一个不限成员名额的政府间会议。在同一届卫生大会上，秘书处保证将在向执行委员会和卫生大会呈交该交往框架时，提交一份对其所涉实际问题和资源问题的分析。

30. 2015 年 7 月 8 至 10 日和 2015 年 12 月 7 至 9 日，不限成员名额的政府间工作组两次进行正式会议，并在 2015 年 9 月和 10 月分别进行了 9 天的非正式协商。应一些会员国的要求，秘书处在 10 月的非正式协商期间就交往框架的影响提交了一份非正式文件。会员国对在完成关于交往框架的谈判之前是否充分讨论了种种影响的问题上意见不一。这些分歧同样反映在 2016 年执行委员会规划、预算和行政委员会辩论期间，但最终达成了妥协<sup>1</sup>。

31. 在此妥协基础上，执行委员会审议了关于与非国家行为者交往的框架草案的不限成员名额政府间会议的报告，以及执行委员会规划、预算和行政委员会的报告，决定如下：

(a) 认可不限成员名额政府间会议关于延长其任务期限的要求，以便可以继续其工作并在 2016 年 4 月 25-27 日举行最后一次会议，从而能够通过规划、预算和行政委员会向第六十九届世界卫生大会提交一份协商一致的框架草案文本及一项决议草案；

(b) 要求秘书处在最后一次会议之前尽早提供关于框架实施工作对世卫组织影响的客观和平衡的报告。

32. 除了执行委员会这份正式决定外，对秘书处给出了下列指导：

(a) 总干事保证在政府间会议之前四个星期提交六种语文的该报告。鉴于翻译所需时间，报告应在 2016 年 3 月 11 日之前完成。

(b) 会员国希望报告建立在来自各区域、国家办事处和部门的投入基础上。问题的敏感性清楚表明，仅靠秘书处自身，难以实现所要求的客观，考虑到时间，委托秘书处之外的实体也不现实。

---

<sup>1</sup> EB138/3：执行委员会规划、预算和行政委员会报告和 EB138(3)号决定：与非国家行为者交往的框架。

33. 此外，不限成员名额政府间会议主席总结有关讨论时说，在政府间会议之前至少一个星期，将就该报告举行一次任务情况介绍会，政府间会议则在审议决议草案和关于影响问题的该报告之前，首先审议交往框架本身。

34. 鉴于框架草案完稿的重要性，已要求秘书处根据总部以及各区域和国家办事处的投入，编写关于实施框架的影响问题的客观和平衡的报告。该文件的目的是概述实施交往框架的可能影响，从政策、财务和人力资源角度描述其对世卫组织各级产生的影响和后果。

## II. 具体政策内容

35. 政策审查强调了在实施框架草案过程中的重大影响问题，尤其是会员国已在第执行委员会第 134 届会议上商定的规定。它包括与世卫组织政策变化导致的机遇和风险有关的主要信息，以及就过程和程序而言的实施问题。还结合本组织三级提供的资料，审查了财务和人力方面的资源影响。

36. 鉴于在全球卫生中与非国家行为者的交往日渐增多，世卫组织将根据《组织法》交托的任务实施交往框架，本报告载有对这一实施工作理由、方针、机遇和风险的定性审查和分析。使用了按类型和交往情况划分的关于 2015 年与非国家行为者交往的定量矩阵来支持所作分析。

37. 为此目的，来自世卫组织各区域办事处、总部各部门和特定国家办事处的对调查问卷的答复，以及详尽的分析矩阵主要是用作对本报告的投入，并补充了外审计员根据对框架草案和现有关于与非国家行为者交往的世卫组织政策、条例和文件的评估提出的看法。

38. 不过，人们强调，实际上所有答复者，在被要求评论所使用的方法时都表示，由于缺少文件和记录，缺少数据采集模板，明晰程度不足，或者交往数量庞大，很难估计、确定和抓取有关数字。还有一些答复者表示关注的是，时间安排不现实，技术人员短缺，多种交往形式有时贯穿在不同类别的交往中并跨越若干互动领域，导致了极大的混乱和错杂。

39. 所有答复者提供的数字都不是绝对准确的，因为这些数字是在缺少对与非政府组织和私营部门实体持续交往的结构监测的情况下凭回忆得出的，尽管如此，但外审计员认为，有关数据与实际情况是大体吻合的。

40. 表 1 概括了不同答复者报告的 2015 年与不同类别非国家行为者交往的估计数字：

表 1. 2015 年与非国家行为者交往数字

非国家行为者	区域办事处	国家办事处	总部各部门	合计	%
非政府组织	2,188	1,603	5,116	8,907	40%
私营部门实体	132	253	4,425	4,810	21%
慈善基金会	151	493	873	1,517	7%
学术机构	797	715	5,640	7,152	32%
<b>总计</b>				22,386	

41. 根据所有答复者的答复,非政府组织占 2015 年与非国家行为者交往量的最高比例,相当于与非国家行为者交往量的 40%。其次是学术机构,占 32%;私营部门实体,占 21%;慈善基金会最低,占 7%。应当指出,如果不同部门、区域或国家办事处与同一非国家行为者交往数次,所使用的方法不能防止重复计算。只有在全面推出非国家行为者登记簿后,这一区分才有可能。此外,各类交往,从单独参加一次会议,到巨额捐助,都被算作一次交往。

42. 收到的信息还表明,就所有非国家行为者而言,“参与型”交往显示了最高的交往量,达 38%,其次是技术合作(34%),倡导(13%),证据(10%)和资源(5%)(表 2):

表 2. 2015 年按非国家行为者类型分列的交往量

交往类型	非政府组织	私营部门实体	慈善基金会	学术机构	共计	%
参与	3,157	627	283	1,995	6,062	38%
资源	284	178	130	203	795	5%
证据	387	115	169	1,014	1,685	10%
倡导	1,224	233	132	477	2,066	13%
技术合作	2,961	626	117	1,772	5,476	34%
共计	8,013	1,779	831	5,461	16,084	
百分比	50%	11%	5%	34%		

43. 按 2015 年交往类型及交往量分列的与非国家行为者的交往数目,对于审议拟议的交往框架及其准则,以管理与实施有关的风险,都是至关重要的信息。若要决定世卫组织需要重点投入资源的领域,以及为减轻和实施有关的风险需要采取的控制范围和种类,则需要考虑不同类型非国家行为者的数量以及所涉交往的性质。



44. 如果有关数据指明了今后在实施交往框架时应加以保持的趋势，则世卫组织在其整个实施过程中，应主要与非政府组织打交道，其次是学术机构和私营部门。慈善机构可能是世卫组织交往最少的一类非国家行为者。世卫组织在安排今后活动的轻重缓急时，应考虑到这些趋势，并相应调整其风险评估和管理。

45. 世卫组织需要考虑以“参与型”交往作为与非国家行为者交往的主要形式的影响，因为相对于以交往量为序的技术合作、倡导、证据和资源而言，这类活动可能会不适当地占据它过多的努力、资源和决策过程。

46. 关于紧急情况下的交往，表 3 从答复中整理出以下数据：

**表 3. 2015 年紧急情况中的交往估计数**

	非政府组织	私营部门 实体	慈善基金会	学术机构	共计	%
参与	250	150	200	40	640	39%
资源	30	20	20	20	90	5%
证据	150	10	90	30	280	17%
倡导	200	30	150	40	420	26%
技术合作	120	20	45	25	210	13%
总计	750	230	505	155	1,640	
百分比	46%	14%	31%	9%		

47. 至于按非国家行为者类型分列的紧急情况中交往估计数，表 3 显示了几乎类似的趋势，即“参与型”交往所占最高，占 2015 年交往总量的 39%。其次是倡导，26%；证据，17%；技术合作，13%和资源，5%。

48. 关于紧急情况中的交往，非政府组织的交往量同样最高，达 46%，而通常在全部交往量中占比最小的慈善机构则跃居第二位，其次是私营部门和学术机构。

49. 上述紧急情况中的估计交往数趋势，是根据欧洲国家办事处的答复总结得出，在 30 个答复者中，仅有它提供了分类数字。其他答复者的答复形形色色，无法进行类似分析。但在世卫组织必须因紧急情况而非国家行为者打交道时，显然是非政府组织和慈善基金会在许多此类交往中发挥了巨大作用。

50. 有两个办事处就政策矩阵调查提供了反馈，表 4 总结了它们对矩阵中确定的政策内容的答复：

**表 4. 对分析矩阵中确定的政策内容的反馈**

政策内容	反馈
政策及其适用，总的交往原则	交往框架在其目前状态下，在许多方面是压倒性的：案文的错综复杂，以及许多术语缺乏明晰性（或相互间不一致），有可能导致非国家行为者不愿意与世卫组织交往。  可能有很高的过度管制风险。交往框架是在个案基础上审视具体的交往。电子流程中的众多行政程序可能导致大量时间分散在对较为含混的情景的毫无必要的关注上。
交往定义和行为者的区分，在理事机构和其它会议中的参与	许多大学属于私立，或是由私人来源资助的。这是否意味着它们是私营部门？  增加一个资格认证系统意味着更多的变动，或许还有数目的增加。如果事先不知道谁会参加会议或为公开磋商作出贡献，如何进行尽职调查？交往量高必然会产生拖延。涉及非国家行为者的世卫组织会议的筹备和世卫组织的代表参加非国家行为者的会议，将会变得非常复杂。
资源：接受和提供	在大流行性流感防范框架下，制造商每年应支付相当于全球流感监测和应对系统运营成本 50% 的费用。然而，也鼓励会员国和其他利益攸关者作出贡献。同样，制造商承诺在发生疫情时向世卫组织提供实物资源。应保障这些机制不在交往框架范围内。  成本回收/收费机制和对 PQ 的资助，不应受到交往框架的影响。
证据	虽然单个的专家不属于交往框架范围内，但仍存在可咨询专家的多样性受到限制的风险。
具体利益冲突的管理	交往框架中没有规定对具体利益冲突的管理。
尽职调查和风险评估程序	确切地说这会产生什么结果？多长时间必须进行尽职调查？针对哪类互动？  流程非常繁琐，需要定期“刷新”。
风险管理	如果咨询意见在交往发生之后才提供，我们如何遵守？
非国家行为者登记簿	谁来收集信息并输入系统？如果一家公司因公司的政策/专有信息问题而不能提供某些信息怎么办？是否存在因要求公司提供某种信息而产生的潜在的反垄断含义/影响/关注？登记是否可能削弱公司间的竞争？必须澄清需要公布哪些内容。
交往监督	这一点似乎极难负担，如果有一个公开的登记簿，则尤其如此。  微观管理是不信任的结果，且将产生更多的不信任。
对紧急情况的适用性	绝对需要加以明确；若遵守框架妨碍应急的效率，则应暂停遵守。  对紧急情况而言，任何种类的行政瓶颈都不可接受。

51. 即使上述关于政策理念的数据有限，但交往框架政策显然必须进一步提高框架本身的清晰度，并承认必须制定具体的政策和指导。需要解决的另一合理关切是，因为担心拟议的进程过于繁琐，因而推迟交往。另一个紧迫的关切是，一些非国家行为者或许并未准备提供某些进入非国家行为者登记簿所需的专有信息，因而可能选择不与世卫组织交往。

### III. 治理安排

#### 政策选择的成本

52. 如世卫组织秘书处供 2015 年 10 月 19 日至 23 日会员国非正式会议审议的非正式文件<sup>1</sup>所解释，从政策、财务和人力资源角度看，通过和实施交往框架在本组织各个层级都会产生相当大的成本。

53. 一方面，已经确定，拟议通过的交往框架打算设置执行委员会的一个全面监督职能，即通过其规划、预算和行政委员会审查总干事关于世卫组织与非国家行为者交往的年度报告。这样就有可能要撤销执行委员会的非政府组织常设委员会，将其职能转给规划、预算和行政委员会。这本身可能意味着规划、预算和行政委员会通常的议程（关于交往的年度报告，批准与非国家行为者建立正式关系的建议和每三年对正式关系进行审查）需要增加一个议程项目。正如已强调的那样，规划、预算和行政委员会一月的届会可能需要系统地增加第三天，因而导致使用更多的资源。

54. 此外，世卫组织秘书处的非正式文件预测了与实施交往框架有关的直接财务成本和人力资源成本。特别是，已经计算出中央一级实施交往框架的直接财务成本并编制预算如下：

(a) 建立和维持非国家行为者登记簿系统：全球交往管理（2015年）：734 000美元的启动成本；其后每年76 000美元。

(b) 启动非国家行为者登记簿和交往框架的培训成本：估计为100 000美元（2016年）。

(c) 变化的内外部交流：估计为50 000美元（2016年）。

---

<sup>1</sup> 可在以下网页查阅该文件：<http://www.who.int/about/collaborations/non-state-actors/en/>。

(d) 规划、预算和行政委员会可能增加一天会议：30 000美元/年（截至2017年）。

秘书处须根据交往框架的定本重新评估这些数字。

55. 然而而且需要进一步认真考虑的是，预计新增的工作量或许主要发生在技术部门和国家一级。如非正式文件所表明，鉴于世卫组织每年要与数以千计非国家行为者交往达数万次，这一工作量非常可观，需要由全组织的各专业办公室作为日常工作的一部分来完成。很难足够精确地估计其财务和人力资源影响，并给出确凿的数字，但随着交往框架的逐步实施，需要对此作出监测。

56. 如非正式文件进一步强调，每一区域和部门都已任命一个通常除其他职能外还履行此一职能的交往框架协调员。如框架得到全面实施，这些归口单位的工作量将增加，估计每一区域和部门要占一个半职或一个全职专业干事的员额。

57. 该文件还强调，在进行尽职调查和风险评估的中央单位，专业职位已从三个增至五个。在2016-2017年预算中，将再聘一个专业干事。在推出交往框架期间，必须进行一次单位人员能力评估，以确定有哪些需要，并进行相应调整。交往框架还将增加其他具体部门的工作量，如法律顾问办公室，理事机构，合规、风险和道德操守办公室以及财务司。

58. 目前的情况是，即使是区域和国家办事处当前与非国家行为者的交往，已经所费不貲。关于目前在各自的责任领域内与非国家行为者交往所涉具体资源（工作人员和活动成本）的问题，答案可能大不相同，但这些答案都表明，世卫组织各办事处已经产生了相当大的成本。附录1介绍了各区域办事处和某些国家办事处详细的成本估算。

59. 与交往框架有关的交往工作需要增加资源，关于具体的资源增加（工作人员和活动成本）问题，答复中有一个共同点，即为了在交往框架通过后开展相关工作，肯定需要聘用更多工作人员。这包括除技术单位的资源需要外，协调员和随之而来的流程的资源需要。从答复中可看出，引用的估计数是相当可观和巨大的。附录2提供了详细情况。

## 机遇与风险

60. 在世卫组织的政策制定者、主要官员和行动者先前的聚会上，已经详细讨论了实施交往框架可预见的机遇和风险。由此制定了实施交往框架的影响分析矩阵。为了支持以前关于框架的讨论已经确定和审议的内容，在调查表中提出了两个问题，意在征求答复者对通过交往框架可能带来的机遇与风险的看法。

61. 对世卫组织目前关于与非国家行为者交往的政策和做法与交往框架下设想的政策和做法进行了比较，可以看出明显的改变。的确，答复者的答复似乎证实了矩阵中已经确定和表述的看法。

62. 答复者几乎一致认为，交往框架的通过，可带来机遇和积极结果。对交往框架的通过可能产生的风险也达成了一致意见，对这些风险，需要进行有效管理并酌情加以避免。

63. 根据答复者表明的机遇与风险（附录 3），提出了若干关键领域的政策选择：

#### 1.1.1.1 (a) 总的交往框架

64. 为确保本组织各级与非国家行为者的交往在应用和实施过程中的透明、问责、统一和连贯，本组织的所有具体指导和流程都必须基于强大、坚实的政策框架，对此别无其他选择。在该框架提供基本支撑的同时，交付准则和相关程序也将决定政策变化的成败。

65. 如同应建立机制，以确保政策应用的连贯性，也应采取刚性措施，以使本组织所有办事处和各个层级所进行的所有交往均遵守框架。如框架草案中所规定，非国家行为者不遵守框架的行为可经适当程序后产生后果，包括提醒、警告、中止和结束函，或其它措施。

66. 然而，框架的实施是有代价/费用的。因此，在确保和要求问责方面，有效的报告和监测均属必要的活动，它在任何组织中都是一项关键的业务内容。

67. 此外，可以理解的是，提出报告就需要使用资源，可能需要非国家行为者和本组织两方面都承担费用，因此，合理的、简化的和有效运作的报告和监测机制将使非国家行为者和本组织双方受益。

68. 详尽的实施准则和业务程序必须明确界定并表明哪个行为者属于哪一大类非国家行为者。如交往框架草案第 38 条所规定，世卫组织非国家行为者登记簿是建立在网络基础上的可公开检索的电子手段，秘书处使用这一手段记录和协调与非国家行为者的交往。它载有非国家行为者提供的标准信息，以及对世卫组织与这些行为者交往的高水平描述。所有这些细节将进入业务程序，因此无须进入统摄性框架本身。这一确认的风险预计将在实施期间发生，因此无须影响统摄性框架的通过。

69. 在详尽的实施准则和程序中，必须明确体现上述情况下需要的清晰度。因此，重要的是详尽的业务程序要足够清楚，以应对可能出现的问题。在模棱两可有可能阻碍效率

的情况下，例如在紧急情况中，实施准则和程序应列入具有某种灵活性和留有余地的规定。

70. 统摄性框架的通过及其衍生的实施准则和程序将提高各项活动的效率，并简化行为者的资格认证。只有在现行制度向拟议的框架和业务程序过渡时，才会注意到交易量的变化。一旦到位，所有工作人员和非国家行为者都将熟悉其功能。

#### **1.1.1.2 (b) 尽职调查和风险评估程序**

71. 制定尽职调查和风险评估程序在很大程度上是一个准确判断孰轻孰重的问题——或者是一个便捷、简易的制度，但不能确保世卫组织的利益，或者建立一个刚性和严格的制度，但这将需要时间和资源，以通过经由测试和考验的业务程序来完善该一制度并将之固定下来

72. 拟议交往框架的具体通过进程可能需要更长时间，但这一制度将确保维护世卫组织的利益、廉正和良好声誉。

#### **1.1.1.3 (c) 透明和问责**

73. 透明的程序和实施工作之利远远压倒预期的风险。所有这些，在重审和强化业务程序时都可得到解决。在所有交往中的清晰的问责关系，以及承认内部利益攸关者的切实作用和责任，均属必不可少的要求。任何时候都必须参照世卫组织问责框架。

#### **1.1.1.4 (d) 非国家行为者登记簿**

74. 尽管业务程序可解决实施方面的问题，但制定清晰明确的准则和建立维持这一登记簿所需的高效机制，将是主要的考虑因素。

#### **1.1.1.5 (e) 利益冲突**

75. 无论是否存在交往框架，利益冲突将始终是个问题和风险。因此，制定业务程序者必须确保可能发生的所有问题和风险都得到考虑，并在业务程序中纳入处理这些问题和风险的措施，以尽可能减少这些风险的影响。参照世卫组织问责框架将保证更清楚地定义有关的作用和责任，尤其是就世卫组织而言。

### 1.1.1.6 (f) 监督交往

76. 必须建立监测和评估机制，以为所有交往提供支助，从而最终确保实现计划中的好处和结果。

## C 部分：政策选择的全面影响

77. 已经确认，就其一般意义而言，交往框架的实施有其可以明确预测的和计划中的结果。从积极方面说，它可为世卫组织与非国家行为者的交往奠定更坚实的基础，并加强对交往风险的管理。另一方面，它也会改变和影响整个组织的工作环境，可能产生意想不到的严重后果。如果交往框架作为政策和制度，对非国家行为者和秘书处变得过于繁琐，它就可能减少世卫组织与非国家行为者的交往，因而削弱世卫组织履行其使命的能力。

78. 由于目前对与非国家行为者的所有交往，缺少结构合理的和系统的监测和记录程序，交往框架的通过，将为全组织与非国家行为者的所有类型的交往，提供一个统一的制度和透明的政策。实施交往框架可加强对本组织不同层级主管部门和个人的问责。

79. 交往框架将取代现有的世界卫生组织与非政府组织的关系准则(WHA40.25号决议)和关于与商业企业互动以实现卫生成果的准则(EB107/20号决定)。交往框架一经通过，将成为与非国家行为者交往的统摄性框架，四项具体政策将适用于本组织各个层级与非国家行为者的所有交往。

80. 作为交往框架草案中的一项新规定，除其他外，正在提议通过规划、预算和行政委员会改变执行委员会的监督职能。上述新规定将影响到报告问责和世卫组织理事机构的结构，但可以将之视为一种改善的做法，以提高透明度。

81. 总体上说，在制定交往框架方面，以前的讨论充分考虑到了与其通过有关的各种角度、因素、可能性和机遇。还需要做的，就是世卫组织理事机构朝需要朝着它应当遵循的方向前进。已经确认，就其一般意义而言，交往框架的实施有其可以明确预测的和计划中的结果，可为世卫组织与非国家行为者的交往奠定更坚实的基础，并加强对交往风险的管理。另一方面，交往框架也会改变和影响整个组织的工作环境，产生意外后果。但总体而言，交往框架能够且将有助于增加与非国家行为者交往的一致性，这将大大有助于世卫组织维持其在全球卫生领域的作用。

82. 应该强调指出的是，世卫组织与非国家行为者交往多年，却没有一个在组织各个层级均得到接受和广泛使用的正式总框架，因此其在公共卫生领域提供全球领导的地位和使命经常有可能受到损害。与非国家行为者的交往一向是并将始终是世卫组织日常存在的一个基本部分，不能在本组织各级坚持适用一个统一的框架将构成一个风险因素，将整个组织置于不稳定的境地。

83. 在根据统摄性框架制定具体政策时，必须格外谨慎小心。对在关于此事项的无数讨论中以及在调查问卷的答复中提出的保留、意见和疑虑，都应当加以考虑。

84. 以下是在交往框架通过之前和通过期间应认真考虑的一些比较重要的观点和亟需关注的问题：

(a) 因会员国未来商定的提案而对框架草案所作的新改动可能削弱外审计员评估结果的价值，或导致一些看法不适用。

(b) 需及时提交经简化的准则和流程，包括必要的信息技术基础设施，以实施交往框架。

(c) 交往框架准则需规定适当和充分的控制措施，以管理无视政策的风险。根据过去与非国家行为者交往的经验教训，世卫组织不妨重新考虑对规模庞大、反复发生和风险较少的交往采用其他的控制程序。

(d) 政策和准则的清晰及其适用上的连贯性可能因通信故障等因素受到损害。因此，世卫组织需要有全组织范围的实施战略，对更为经常地与非国家行为者的交往的区办事处域和国家办事处尤其如此。

(e) 由于在交往框架下与非国家行为者交往的扩大，并考虑到需要准备好在本组织不同层级一致和适当地采用其准则，会员国可以考虑分阶段实施框架及业务程序，而不是选择同时全面和彻底地实施框架及其业务程序。秘书处因此可有更多的灵活性，以针对特别是通过利益攸关者的反馈确认的其他问题和关注，调整和统一拟议的程序，此类问题包括：相对于交往类型的交往量；目前的交易成本及其增量；所认明的挑战。为此目的，会员国确认按交往类型和/或非国家行为者类型分列的业务程序，并根据具体环境和情况，安排其在实施过程中的优先顺序，以及时查明经验教训，并作出政策调整。



85. 关于交往框架及其可能的通过，已进行了多年的讨论，它们产生的就财务、人力和其他资源而言的交易成本一直由本组织承担。尽管世卫组织为制定交往框架进行了政策投资，并作出努力将之纳入全面组织议程，但交往框架还没有启动，至少还没有成为一个可以产生具体政策的正式框架。交往框架的政策制定工作已经走过漫长、艰巨和耗资巨大的道路。因此，此时必须对其实施作出明确决定。

#### **D 部分：简要说明**

86. 交往框架已是一个自成一体的统摄性框架，可以考虑予以通过。还需要制定具体的政策，以澄清框架的机制。如上所述，这一统摄性框架已经体现了世卫组织与非国家行为者交往的战略背景。

87. 出于实际的目的，会员国可以考虑分阶段实施框架及其业务程序，而不是选择同时全面和彻底地实施框架和业务程序。

88. 交往框架的通过，始终因为人们的一些关注受到阻碍，而这些关注，本可由具体准则加以解决，因此，不能视其为推迟框架通过的令人信服的理由。政策选择的成本和政策带来的机遇现在必须结出果实了。

## 附录 1A

## 某些区域办事处和国家办事处的当前成本估计

区域/国家办事处								
东南亚区域办事处	孟加拉国	斯里兰卡	尼泊尔	美洲区域办事处	墨西哥	马来西亚	菲律宾	西太平洋区域办事处
人力资源直接成本： 149 750 美元	人力资源直接成本： 537 450 美元	人力资源直接成本： 26 630 美元		泛美卫生组织/美洲区域办事处目前有两个高级工作人员花费大量时间进行尽职调查/风险评估，偶尔得到其他专业人员的支助。	没有答复	用于执行规划预算和与非国家行为者承包商交往等的工作人员时间= 2.5-3 个等同专职员额。用于与承包商交往的活动成本由双年度国家预算支付，约等于 350 000 美元 + 每两年。	由于政府倾向于由世卫组织直接实施，因此约 20% 的工作人员时间和 60% 的活动成本。	目前区域主任办公室有一名 P3 级技术干事和一名 G5 专门负责对外关系和伙伴关系。此外还有技术干事与非国家行为者交往的时间，由于没有时间，这一点无法估计。
人力资源间接成本： 155 750 美元	人力资源间接成本： 10 000 美元	人力资源间接成本： 1 000 美元				专业人员和本国专业干事就参与（会议/大型会议）和倡导活动与非国家行为者的交往全年差异很大，但平均约为 5%-10% 的时间。		
活动成本： 52 500 美元	活动成本： 200 000 美元	活动成本： 28 000 美元						
<b>共计：208 250 美元</b>	<b>共计：74 7450 美元</b>	<b>共计：55 630 美元</b>						

附录 1B

某些世卫组织部门的当前成本估计

部门				
卫生安全和环境	非传染性疾病和精神卫生	企业风险管理	国际药品采购机制	艾滋病、结核病、疟疾和其它被忽视的热带病
仍在就非大流行性流感防范的各项问题进行这方面工作。但仅在大流行性流感防范领域，目前就有 4 名专业人员从事与非国家行为者交往工作，并投入了大量活动费用。	工作人员：非传染疾病和精神卫生部门的所有工作人员均参与与非国家行为者交往工作，为全职工作的 10% 至 80% 不等。估计的总成本相当于 30 个专业人员全职从事与非国家行为者的交往，总计约为 100 万美元。	一位技术干事（P3）负责全球卫生部门的交往工作。	国际药品采购机制负责赠款管理的人员，包括负责规划和赠款资金的干事，在需要时得到了专门知识领域中的外部顾问的支助。	取决于部门内的单位和所部署的与非国家行为者交往的资源水平（量）。艾滋病、结核病、疟疾和其他被忽视的热带病部门有四个司和一个伙伴关系，它们都产生具体的活动成本和工作人员成本。由于各单位没有指定专门负责与非国家行为者交往的具体人员，因此很难（即使不是不可能，也非常耗时）评估用于与非国家行为者交往的资金占用比例。每一单位通常都有一位技术干事、协调员和其他疾病规划官员负责这一单位的所有交往活动。
	活动成本：200 万美元	- 2 位技术干事常备从事伙伴交往。		
		- 2 位技术干事从事资金拨付/接收。		
		等待各国和各区域提供关于国家卫生部门的信息。		
		一次性资源/成本：		
		- 就可能达 1000 个非国家行为者进行尽职调查牵涉的谈判、登记和收集信息进程，每个国家部门（24 个）将至少需要一人，加上总部设一个专门的团队，向各国介绍情况和提供培训，并促进该进程。这可能需要数月或数年的时间，取决于所投入的能力。		
		反复发生或正在发生的资源/成本：		
		类似上述为紧急情况追加的资源（尤其是在国家一级）。		

## 附录 2A

## 某些区域办事处和国家办事处的增量成本估计

东南亚区域办事处	孟加拉国	斯里兰卡	尼泊尔	美洲区域办事处/ 泛美卫生组织	墨西哥	马来西亚	菲律宾	西太平洋区域办事处
人力资源直接成本：241 800 美元	人力资源直接成本：612 950 美元	人力资源直接成本：63 100 美元	人力资源直接成本：58 100 美元	一次性资源/成本：区域能力建设和工作人员培训,包括新培训材料费用、编写培训材料的费用和差旅费。	不详	一次性资源/成本：	一次性资源/成本：	鉴于没有具体阐明区域办事处和国家办事处的作用,仍然很难作出描述。但以下提出一些估计：一次性资源成本。
人力资源间接成本：8 000 美元	人力资源间接成本：25 000 美元	人力资源间接成本：5 000 美元	人力资源间接成本：1 000 美元	反复发生或正在发生的资源/成本：至少增加了两个(2)专业人员来协助进行尽职调查/风险评估/风险管理,还有一个(1)一般事务人员。需要增加这些人员来协助四个层级的每一级进行尽职调查和编写不同的报告,并对工作人员进行持续的培训和指导。		A. 培训(必须是针对国家级活动作出具体调整的适当培训,不是一般性的培训);随着在实施交往框架过程中获得更多经验,进行定期更新/再培训。	关于交往框架的务实的工作人员培训(即框架的内容,它的重要性,它将如何影响它们的日常工作并为遵守框架所需采取的未来行动),包括尽职调查,因为“常识”可能有助于限制向总部提出的尽职调查请求的数目——非烟草和武器等。	
活动成本：170 000 美元	一次性,包括启动：210 000 美元	一次性和启动：24 000 美元	一次性和启动：5 500 美元			B. 建立的制度能够做到：(一)工作人员给予投入,但在向“专门”的尽职调查和风险管理机构提交前,应经过适当技术管理人员和“协调员”的审查,以确保连贯性；(二)定期分享良好做法和经验；(三)集中进行尽职调查,避免出现许多国家办事处重复评估同一非政府组织或机构的现象。	关于非国家行为者登记簿本身的培训(如果确实要求区域办事处和国家办事处的工作人员输入数据?)以及提高他们利用登记簿来归纳信息的能力,并改善协调。	关于交往框架的务实的工作人员培训(即框架的内容,其重要性,它将如何影响它们的日常工作并为遵守框架所需采取的未来行动),包括尽职调查,因为“常识”可能有助于限制向总部提出的尽职调查请求的数目——非烟草和武器等。

东南亚区域办事处	孟加拉国	斯里兰卡	尼泊尔	美洲区域办事处/ 泛美卫生组织	墨西哥	马来西亚	菲律宾	西太平洋区域办事处
反复发生的成本： 140 000 美元	反复发生的成本： 105 000 美元	反复发生的成本： 42 000 美元	反复发生的成本： 5 500 美元			反复发生或正在发生的 资源/成本。	- 编写上述培训材料 并实施。	
<b>共计:559 800 美元</b>	<b>共计: 847 950 美元</b>	<b>共计: 92 100 美元</b>	<b>共计: 64 600 美元</b>			1. 取决于制定的流程- 如果在非国家行为者或 活动的背景问题上,中央 单位不对可在因特网上 找到的、或有关组织提交 的材料进行评估/总结, 则国家一级或许需要增 加相当多的资源来翻译 网页和其他文件(例如从 高棉语、印尼语、越南语、 中文等翻译)。	必须定期反复进行培 训,对新工作人员更 须如此。	- 编写上述培训材料 并实施。
						2. 无论建立什么机制, 所有的国家办事处都必 须有一个机制,保证由 一个协调员对提交供批 准/建议的材料进行审 议,以确保交往框架得 到正确实施,并具有某 种连贯性。这就要有 一个专业人员,因为需 要理解技术内容。在较 大的国家办事处,这可 能意味着增加大量的规 划管理官员时间,或类 似时间,因为开会时可 同时发生许多不同的交 往,因此可能需要动用 更多的工作人员承担这 一工作。我们已经对口 头交往等进行了尽职调 查,并认真考虑我们的 各类交往。但必须增加 文件并提交这些文件需 要更多时间。如果包括 采购技术支持,无疑需 要更多的资源。对较小 的办事处来说,估计需 要增加 0.2-0.25 个等 同专职员额。	反复发生或正在发生 的资源/成本。	必须定期反复进行培 训,对新工作人员更须 如此。

东南亚区域办事处	孟加拉国	斯里兰卡	尼泊尔	美洲区域办事处/ 泛美卫生组织	墨西哥	马来西亚	菲律宾	西太平洋区域办事处
						3. 鉴于时区不同，以及必须及时作出全球反应，我假设集中进行“专门”的尽职调查/风险管理的单位将每天运作18-24小时，而不是仅在日内瓦的工作日和工作时间运作。	- 可能聘用更多的工作人员担任交往框架协调员，指导尽职调查加以/培训其他工作人员等。	反复发生或正在发生的资源/成本。
							- 主任作为交往框架“交往协调组”成员参加会议/听证的财政拨款（不能由区域办事处预算提供）。	- 随着交往框架的展开，培训和更新培训材料。
								- 可能聘用更多的工作人员担任交往框架协调员，指导尽职调查/培训其他工作人员等。
								- 主任作为交往框架“交往协调组”成员参加会议/听证的财政拨款（不能由区域办事处预算提供）

附录 2B

某些世卫组织部门的增量成本估计

部门				
卫生安全和环境	非传染性疾病和精神卫生	企业风险管理	国际药品采购机制	艾滋病、结核病、疟疾和其它被忽视的热带病
我们仍在为更大的部门进行这方面的工作。但仅就大流行性流感防范而言，鉴于在框架的利益分享方面与产业合作的重要性，有以下预测。	一次性资源/成本。	上文概述了非货币成本：交往框架可能导致积极伙伴的减少，以及卫生部门及世卫组织失去作为部门牵头机构的影响和重要性。	对我们来说，为监测和提供世卫组织所需的信息，将需要增加大量额外资源。这与董事会希望管理一个精干的秘书处的愿望正好相反。	一次性资源/成本：需要培训费用和部署费用。尚不完全清楚技术单位一级在实施交往框架方面需要做什么。如果只是需要在与会者名单上添加一个特征，则增加的成本会很低，但如果需要跟踪更多细节，部门一级可能需要增加一个专职工作人员。
一次性资源/成本：编写最初的数据词条，需要 2 个等同专职的专业人员和 1 个等同专职的一般事务人员。	整个非传染性疾病和精神卫生部门的培训：200 000 美元			反复发生或正在发生的资源/成本：我们估计每个部门需要 1 个专业人员和 1 个一般事务人员。
反复发生或正在发生的资源/成本：若要持续管理大流行性流感防范对交往框架的遵守，至少需要 1 个等同专职的专业人员和 1 个等同专职一般事务人员。	反复发生或正在发生的成本。			
	额外工作人员和额外活动成本可能需要加倍（与问题 14 中描述的资源比较）。			

## 附录 3. 机遇与风险，附有外审计员的评论意见

领域/问题	交往框架的通过和实施给每一区域/部门/国家办事处的工作带来的主要机遇	交往框架的通过和实施给每一区域/部门/国家办事处的工作带来的主要风险	外审计员的评论意见
总的交往框架	<p>制定一项统摄一切的政策，适用于与非国家行为者的所有交往；建立一个总体框架，不仅供非国家行为者采用，而且供世卫组织工作人员和其他利益攸关者采用；在全组织各级保持适用工作的统一和连贯，尤其是在哪项具体政策适用于哪些实体/非国家行为者问题上。</p> <p>便利与大量潜在的私营部门实体的交往。</p> <p>促进从私营部门的筹资/资源调动。</p>	<p>问题的复杂性，以及在审议框架的起草时一些问题可能被搁置或疏忽，因而导致的许多术语和规定缺乏明晰度（或相互间不一致），有可能给非国家行为者与世卫组织交往的意愿泼冷水，打消世卫组织作为伙伴来联络非国家行为者共同处理重大公共卫生事宜的积极性。</p>	<p>在强有力的和坚实的框架基础上确立本组织的各项政策和程序，以确保实施和处理与非国家行为者的所有交往过程的透明、问责、一致和连贯，再大的代价也不为过。该框架只是一个支撑，细节将体现在实施准则和程序中。</p>
		<p>只要有一个区域不参与进来，就会形成双重标准，导致潜在的漏洞，使交往框架成为用不上和行不通的政策框架。</p>	<p>应建立有关机制，确保适用工作的一致性。还应采取刚性措施，以使本组织所有办事处和各个层级进行的所有交往均遵守该框架。如框架草案中所规定，非国家行为者不遵守框架的行为可经适当程序后产生后果，包括提醒、警告、中止和结束函，或其它措施。底线是不再更新正式关系。注：世卫组织的工作人员不遵守该框架又将如何？</p>
		<p>增加新的资格认证系统意味着更多的变动，或许还有数目的增加。</p>	<p>毫无疑问，框架的实施是有代价/费用的。报告制度是确保和进行问责的必要手段，它在任何组织中都是一个必不可少的要求。</p>



领域/问题	交往框架的通过和实施给每一区域/部门/国家办事处的工作带来的主要机遇	交往框架的通过和实施给每一区域/部门/国家办事处的工作带来的主要风险	外审计员的评论意见
			<p>可以理解的是，进行报告就需要使用资源，可能需要非国家行为者和本组织两方面都承担费用，因此，合理的、简化的和有效运作的报告和监测机制将使非国家行为者和本组织双方受益</p>
		<p>一些非国家行为者可能不同意世卫组织对其归属的划分。</p>	<p>详尽的实施准则和业务程序必须明确界定并表明哪个行为者属于哪一大类非国家行为者。如交往框架草案第 38 条所规定，世卫组织非国家行为者登记簿是建立在网络基础上的可公开检索的电子手段，秘书处使用这一手段记录和协调与非国家行为者的交往。该登记簿载有非国家行为者提供的标准信息，以及对世卫组织与这些行为者交往的高水平描述。所有这些细节将进入业务程序，因此无须进入统摄性框架本身。这一确认的风险预计将在实施期间发生，因此无须影响统摄性框架的通过。</p> <p>相反，统摄性框架的通过及其衍生的实施准则和程序将提高各项活动的效率，并简化行为者的资格认证。只有在现行制度向拟议的框架和业务程序过渡时，才会注意到交易量的变化。一旦到位，所有工作人员和非国家行为者都将熟悉其功能，事情将变得非常简单，更有效率。</p>

领域/问题	交往框架的通过和实施给每一区域/部门/国家办事处的工作带来的主要机遇	交往框架的通过和实施给每一区域/部门/国家办事处的工作带来的主要风险	外审计员的评论意见
		绝对需要加以明确；若遵守框架妨碍应急的效率，则应暂停遵守。	确实如此。此处所谓的“明确”，涉及详尽的实施准则和程序。因此，重要的是详尽的业务程序要足够清楚，以应对可能出现的问题。在模棱两可有可能阻碍效率的情况下，例如但不仅限于在紧急情况中，实施准则和程序应列入具有某种灵活性和留有余地的规定。
尽职调查和风险评估程序	更加系统地开展尽职调查；明确的标准业务程序和电子工作流程，协调适用的审批程序。	<p>数量巨大，瓶颈阻塞导致拖延。</p> <p>可能难以确认世卫组织是与机构还是与个人打交道。</p> <p>增加新的资格认证系统意味着更多的变动，或许还有数目的增加。</p> <p>如果事先不清楚谁将参加会议或公开协商，就难以进行尽职调查。</p> <p>不确定到底将有哪些牵涉——尽职调查必须多长时间进行一次，针对哪些互动类型？</p>	<p>很大程度上是一个孰轻孰重的选择问题——或者是一个便捷、简易的制度，但不能确保保障世卫组织利益的制度，或者是一个刚性和严格的制度，保证世卫组织的形象和廉正，但这将需要时间和资源，以通过经由测试和考验的业务程序来完善该一制度并将之固定下来</p> <p>随着拟议框架的实施，具体的认证过程可能需要更长时间，但这一制度将确保维护世卫组织的利益、廉正和良好声誉。</p>
透明度	<p>透明将加强问责制和有关程序。世卫组织也将不再经常被指责为隐瞒交往。</p> <p>会员国将更清楚理事机构中非国家行为者有哪些背景。</p>	<p>透明会公开披露不一致之处，导致对具体决定的抨击，在一些情况下，曝光非国家行为者。</p> <p>一些实体将不会同意执行委员会将它们排除在正式关系之外。</p> <p>可能产生负面后果，例如可能面对有损声誉的指称或诉讼。</p>	透明的程序和实施工作之利远远压倒预期的风险。所有这些，在重审和强化业务程序时都可得到解决。

领域/问题	交往框架的通过和实施给每一区域/部门/国家办事处的工作带来的主要机遇	交往框架的通过和实施给每一区域/部门/国家办事处的工作带来的主要风险	外审计员的评论意见
非国家行为者登记簿	<p>登记簿将成为所有全球卫生行为者的中央数据库，进而加强世卫组织在全球卫生中的协调作用。在内部，登记簿将提供行为者的更全面的信息，增强交往中的协同和效率。</p>	<p>非国家行为者或不同意公开它们的信息，一些行为者可能因为担心这一透明，选择不交往。</p> <p>由谁来收集信息，并输入该系统？</p> <p>如果一家公司因公司的政策/专有信息问题而不能提供某些信息怎么办？是否存在因要求公司提供某种信息而产生的潜在的反垄断含义、影响或关注？登记是否可能削弱公司间的竞争？</p> <p>这似乎非常麻烦，尤其是在有公共登记簿的情况下。</p>	<p>这些属于实施问题，可通过业务程序加以解决。</p>
利益冲突	<p>维护世卫组织的廉正和声誉。</p> <p>通过全面步骤，帮助世卫组织管理利益冲突和其它交往风险。</p>	<p>若干大私营部门捐助者/捐助驱动优先事项影响过大。</p> <p>一些人可能利用交往框架作为不遵守大流行性流感防范框架的借口。</p> <p>世卫组织与某些非国家行为者的交往可能多于其它非国家行为者。</p> <p>世卫组织可能受非国家行为者议程驱使。</p>	<p>无论是否存在交往框架，利益冲突将始终是一个问题和一种风险。因此，制定业务程序者必须确保预先考虑到可能发生的所有问题和风险都得到考虑，并在业务程序中纳入处理这些问题和风险的措施，以尽可能减少这些风险的影响。</p>
监督交往	<p>加强监督可增进秘书处内的信任。</p>	<p>秘书处的微观管理。</p> <p>削弱秘书处开展会员国委派的技术工作的能力。</p> <p>增加行政和业务费用。</p>	<p>实施准则将为履行监督职能奠定基础。因此，此类准则必须解消伴随而来的所有可能的风险。</p>