



世界卫生组织

世卫组织与非国家行为者交往问题会员国和
非国家行为者非正式磋商会

2013 年 10 月 17-18 日，10:00-13:00 和 15:00-18:00

世卫组织总部执行委员会会议室

2013 年 10 月 8 日

世卫组织与非国家行为者的交往

与会员国和非国家行为者的非正式磋商会讨论文件，

2013 年 10 月 17-18 日

1. 与非国家行为者的交往是世卫组织在全球卫生治理中发挥作用的重要方面。非国家行为者在帮助世卫组织履行其《组织法》职责方面发挥着必不可少的作用。本文件就改进世卫组织与非政府组织和私营实体交往的方式提出建议，包括加强尽职调查、管理风险和利益冲突以及增加交往透明度。
2. 这些变化的总体目标是更好地利用非国家行为者可以提供的资源（如知识、专长、商品、人员和经费）以支持履行世卫组织职责，扩大非国家行为者对世卫组织治理和磋商的参与以及就非国家行为者如何改进其活动更好地保护和促进健康与其开展对话。要加强交往，就要加强尽职调查、管理并减轻交往的风险以及增加透明度。
3. 2013 年 5 月，执委会商定了五项指导所有与非国家行为者互动的总原则¹。即，与非国家行为者的所有交往均需遵循以下总原则：
 - a. 体现明确的公共卫生利益；
 - b. 尊重世卫组织的政府间性质；
 - c. 支持并加强支撑世卫组织工作的科学和证据基础；
 - d. 积极主动进行管理，以减少对世卫组织的任何形式风险（包括利益冲突）；
 - e. 在透明、开放和包容基础上进行。
4. 世界卫生大会和执委会在此前的讨论中也强调与非国家行为者的交往需有明确的界限，包括：

¹ 这些总原则适用于所有非国家行为者，但其应用于非政府组织和私营部门的具体操作程序可能有所不同。

- 理事机构决策权专属会员国，也就是说，决议的起草和批准不包括非国家行为者
- 世卫组织准则和标准制定过程不得受到任何不当影响
- 世卫组织不与生产直接危害人类健康产品（如烟草或武器）的企业交往
- 与非国家行为者的交往不得损害世卫组织的声誉。

5. 为落实这些总原则并在保护本组织诚信的同时加强交往，建议对与非国家行为者交往的管理做出如下改变：

- 加强尽致调查
- 加强风险管理，包括对利益冲突的管理
- 提高透明度。

加强尽职调查

6. 目前，尽职调查仅限于针对涉及私营公司或其它由私营部门资助或受其影响的实体参与的项目以及个别人（如亲善大使）。并未系统性进行针对非政府组织的尽职调查。对与私营部门进行互动的建议书进行仔细审查并分析了有关范围、意图、机遇和风险。在这方面，尽职调查以以下四个支柱为基础进行。

- a. 深入审查（声誉风险）；
- b. 保持世卫组织在建议中的领导地位；
- c. 对利益冲突进行评估；
- d. 评估建议书的公共卫生结果和附加值。

7. 建议扩展并加强尽职调查程序，以将其更系统地适用于本组织各层级的各种交往。这将包括依据一整套更全面的明确定义的透明标准对非国家行为者进行筛选。经修改的程序或可包括公众监督环节，请公众注意世卫组织与正在审查的特定非国家行为者交往可能存在的风险。

加强风险管理，包括对利益冲突的管理

8. 目前管理与私营部门交往风险的制度很大程度上是以尽职调查程序为基础的。随后管理人员进行风险效益分析，以确定是否与该特定私营部门实体交往以及如何减轻交往中任何可能出现的风险。与其它非国家行为者交往的风险则只进行临时评估。已经建立的决策程序包括由私营部门合作问题内部委员会讨论，但该程序运转不够良好而且有时候被跳过去了。这就导致有关交往的决策前后不够一致。

9. 建议对世卫组织与所有非国家行为者的交往适用全面风险管理方法。对交往风险的管理应以明确界定这些风险（例如利益冲突，声誉问题，世卫组织名称、品牌和会徽的使用，竞争优势，不当提升某伙伴的组织形象，对世卫组织确定重点工作产生不当影响，过于依赖某单一伙伴等）为基础。管理交往风险的程序（例如尽职调查、利益申报表、潜在利益冲突评估、对过往评估结果进行系统性内部记录，就交往和减轻风险做出决定）应系统地适用于本组织各层级与各种非国家行为者的交往。世卫组织将清楚明白地管理组织利益冲突，做法是确定明确的参数，并将其与得到加强的尽职调查相联系，在此基础上对世卫组织是否及在多大程度上和按什么条件与特定非国家行为者交往进行评估并做出决定。

提高透明度

10. 目前，有关世卫组织与非国家行为者交往的信息可及性有限。已经与世卫组织建立正式关系的非政府组织名单可以公开获得，但有关这些非政府组织更多信息的数据库是内部的。每年的财务报告和经审计的财务报表都包括一份附件，内容是从非国家行为者处收到的资金情况，但使用这些资金所开展活动的细节仅散见于有关新闻稿或有关特定主题的网页上。

建议加强与所有非国家行为者交往的透明度，并通过在线透明度登记册使这种做法系统化。该登记册将提供有关世卫组织与之交往的非国家行为者的基本信息并详细描述有关活动的性质¹。除其它外，该登记册可以作为有关世卫组织与非国家行为者交往信息、所开展的活动和投入与这些活动的经费情况的集中存放处和直接阅览处。

加强与非国家行为者的交往

11. 世卫组织已经与非国家行为者进行了广泛的交往。这些交往不仅局限于非政府组织和私营部门，还包括慈善基金会、学术机构、实验室网络、行业协会、工会、媒体和传播机构等。下文各部分内容描述当前各种交往形式并研究可以在多大程度上加强这种交往以及对相关风险的管理。当前的交往形式包括：

- a. 列席世卫组织理事机构会议
- b. 更有意义地参与理事机构会议
- c. 参与为政府间会议做准备的磋商

¹ 该组织应提供其名称、法律地位、目标、理事会构成和经费来源等信息，而世卫组织秘书处则提供有关该组织的地位、双方交往的类型、商定的工作计划和阶段性审查情况以及世卫组织联络点等信息。如果建立此类登记册，仍需澄清几个问题，例如：哪些互动需要在透明度登记册中加以登记？世卫组织在多大程度上能够并且应该核实非国家行为者报告的信息？此类信息应多久更新一次？非国家行为者申报内容不全面或有错误会有什么后果？管理登记册的成本会有多高？

- d. 贡献经费
- e. 人力资源
- f. 实物捐赠
- g. 产生证据、收集信息和研究
- h. 宣传和提高意识
- i. 向各国提供技术意见
- j. 与建立正式关系的非政府组织合作

列席世卫组织理事机构会议

12. 目前，私营部门实体不列席理事机构会议，但代表私营部门的非政府组织可以列席。只有与世卫组织建立了正式关系的非政府组织有资格列席。要符合“建立正式关系”资格，非政府组织须至少已经与世卫组织开展三年合作。但是，也有一些未与世卫组织建立正式关系的非政府组织希望列席理事机构会议。

13. 一个常见的建议是建立专门针对列席世卫组织理事机构会议的资格认证制度。这样做的好处是使参与世卫组织会议对所有非政府组织开放，但也会使必要的尽职调查更为困难，也会削弱总原则。

14. 另外一个建议是改革并简化正式关系制度，使那些无法证明自己“与世卫组织有合作规划”但能够对理事机构讨论作出贡献的非政府组织参与进来。具体做法或许可以是承认那些专注于宣传支持落实世卫组织政策的非政府组织，并将此种承认反映在联合工作计划中。

15. 在这两种方案中，都需要建立列席会议的基本规则。应要求非政府组织每次会议均提供其所有代表的姓名和单位并指定代表团团长。还应考虑限制非政府组织代表团的规模。

更有意义地参与理事机构

16. 目前，已经建立正式关系的非政府组织可以在执委会或世界卫生大会各委员会会议前至少 24 小时向秘书处提交发言稿。发言稿须经秘书处审查其长度及与讨论主题的相关性之后方可在有关该主题讨论尾声阶段发言。非政府组织对这一审查程序感到不满，而且认为由于它们仅被允许在有关议题项目讨论的尾声发言，其意见未得到考虑。

17. 秘书处对非政府组织发言进行事先审查的做法或可改为确定行为准则和违反准则的后果。为使讨论中非政府组织的互动更有意义，或可鼓励非政府组织自行组成利益近似

的小组。这样的分组有助于加强其在会议上的发言权，而且单个组织的发言稿也可以在讨论开始前就在专门网站上提供。

参与为政府间会议做准备的磋商

18. 在筹备政府间协议过程中，世卫组织越来越多地与非国家行为者进行磋商。通常也允许建立了正式关系的非政府组织出席此类磋商。此外，还逐案批准私营部门参与相关磋商和听证。这方面的例子包括大流行性流感防范框架的制订和目前有关非传染性疾病的进程。建议继续这种做法。

贡献经费

19. 为规划预算提供经费也是交往的重要部分。供资模式改革后，会员国通过在世界卫生大会批准整个规划预算明确界定本组织的工作重点。该模式是扩大并更明确界定经费可能性的良好基础，而且也对相关风险进行了严格管理。为制订准则和标准活动提供资金并可能影响该进程的做法仍被严格排除在外。

20. 在落实加强尽职调查、管理交往风险和提高透明度之后，世卫组织可以接受基于项目的资金、非限定性捐款或指定用途不过于具体的捐款。如果来自个别实体的资金可能带来利益冲突，可以使用汇总资金（例如，由于来自具体公司的捐款可能会有问题，疫苗厂商的捐款直接汇总进入大流行性流感防范框架建立的资金池）。世卫组织还可考虑开始就其提供的服务收费（例如，虽然制药公司为定义医疗产品资格预审进程提供的资金可能会成问题，但或可考虑在资格预审过程中为适用这些准则收费）。

人力资源

21. 非国家行为者可以通过正式借调或无偿工作方式提供人力资源，从而为世卫组织做出贡献。

22. 明确此类交往的风险管理方式再加上通过透明度登记册进行公众监督，可以使世卫组织有系统地利用此类安排。

实物捐赠

23. 世卫组织定期接收实物捐赠，例如为治疗被忽视的疾病捐赠药物。此类捐赠使用相关内部指南，例如有关药品捐赠的指南。

产生证据，收集信息和研究

24. 世卫组织在其工作中定期吸收来自非国家行为者的知识、信息和专长，以收集信息、产生证据和进行研究。此外，世卫组织与非政府组织合作传播知识并开发培训工具。参与指南制订小组工作的专家总是以个人身份参与，并且对这些专家进行了严格审查以防利益冲突。为私营部门工作的人不能参与此类小组的工作。

25. 如果能够建立明确的尽职调查程序、管理交往风险并提高透明度，这些领域的合作和交往也可以得到加强。对指南制订工作而言，私营部门所具备的知识非常重要，世卫组织将更有系统地举行公开听证会，请私营部门的代表介绍相关证据，而不必参与到指南制订的实际进程中。

宣传和提高意识

26. 世卫组织与非国家行为者合作进行健康宣传并提高公众健康意识。这很有必要，特别是考虑到第十二个工作总规划确定的领导重点，例如有关健康问题的社会、经济和环境决定因素工作。但是，健康宣传合作仅限于与世卫组织观点相同的非国家行为者进行。事实上，世卫组织需要能够与非国家行为者就其如何改进相关活动以便更好地保护和促进健康开展对话，特别是与私营部门的非国家行为者对话。迄今为止，这种对话还非常有限。

27. 如果制度更完善，也有助于加强联合宣传工作。任何宣传合作均不包括可能促销私营实体产品的活动。如透明度得到提高，世卫组织就能够更系统地与其行为或产品对健康有积极或消极影响的实体就行为和产品开展对话。

向各国提供技术意见

28. 世卫组织的重要作用之一是向各国提供技术意见。非国家行为者往往拥有可以支持世卫组织这方面工作的技术知识、技能和资源。

29. 如能根据与有关会员国合作协议的规定进行并积极管理交往风险，这方面与非国家行为者的合作也可以得到加强。

与建立正式关系的非政府组织合作

30. 虽然“建立正式关系”并非与非政府组织合作的唯一方式，但这一点对有些非政府组织而言很重要。实际上，其它一些世卫组织与其密切合作的非政府组织并未经历该进

程。目前，与非政府组织的关系依据 1987 年通过的《世界卫生组织与非政府组织的关系准则》进行。根据这些准则，建立正式关系需经历三年工作关系，制定联合工作计划并由执委会决定认可该关系。目前的制度是通过指定的技术官员协调相关关系。看起来，该制度对于关注一个规划领域的非政府组织运转良好，但没有适当机制协调与世卫组织在多个领域合作的较大的非政府组织的合作。

31. 如能更严格适用相关标准并明确界定建立正式关系的非政府组织对落实规划预算规定的成果和产出的贡献的话，正式关系地位将会更有意义。正如世卫组织合作中心是世卫组织与之系统合作的学术机构，正式关系也应仅局限于世卫组织与其进行系统合作的非政府组织。

政策和程序的适用

32. 政策和程序变化将适用于整个组织并将进一步细化。对于这些政策应在多大程度上适用于代管的伙伴关系，秘书处希望得到指导。

= = =