

世界卫生组织的政策类型及其特点

代涛^{1*} 韦潇¹ 郭岩²

1. 中国医学科学院卫生政策与管理研究中心 北京 100020

2. 北京大学公共卫生学院 北京 100191

【摘要】世界卫生组织的政策是一种全球范围的公共政策,发挥着创制全球性规则、开展全球性行动的作用。本文阐述了世界卫生组织政策的特征与作用,从多个角度分析了其政策类型,研究了政策制定的过程,并对不同类型政策的效力进行比较,讨论了世界卫生组织政策的特点,指出其影响力弱、难于落实和评价等局限性。对我们全面了解和准确把握世界卫生组织政策,进而参与其政策制定有一定借鉴意义。

【关键词】世界卫生组织;政策;类型;特点

中图分类号:R951 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2010.04.010

World Health Organization policy: types and characteristics

DAI Tao¹, WEI Xiao¹, GUO Yan²

1. Center for Health Policy and Management, Chinese Academy of Medical Sciences, Beijing 100020, China

2. School of Public Health, Peking University, Beijing 100191, China

【Abstract】 WHO's policies are global public policies, working on creating global rules and systems as well as monitoring and implementing global actions. This paper aims to classify the WHO policies from different perspectives, to analyze in details the policy-making process and to compare the effectiveness of different types of policies. It analyzes the characteristics of the WHO policies, as well as its limitations in terms of weak influence, difficult implementation and evaluation, and so on. Through systematic and in-depth analysis, this article provides a better understanding of the policies made by World Health Organization, and thus could be referred to participate in its policy making process.

【Key words】 World Health Organization; Policy; Type; Characteristic

世界卫生组织以战略规划、行动计划和策略等多种政策形式,通过各成员国的认同与自觉执行来实现协调与解决全球卫生问题,促进卫生保健工作的目标。世界卫生组织的政策是一种世界范围内的公共政策,与一般政策一样,具有一定导向、控制、分配等功能。^[1]不同的是,由于世界卫生组织具备国际组织的特有属性,它无论在政策类型、制定程序、效力与影响等方面都与一般公共政策有所区别。

1 世界卫生组织政策的特征与作用

1.1 世界卫生组织政策的特征

世界卫生组织政策具有与一般公共政策相似的

特征,即政策的选择是与组织的价值和目标相一致的,综合考虑了不同成员国及其利益主体的多方需求,倾向于保护多数人的长远、整体和根本利益,以及努力将政策贯彻到工作实践中。^[2]因此,可以说,世界卫生组织的政策是一种世界范围内的公共政策。^[3]

作为政府间国际组织,世界卫生组织是主权国家的集合体,其本质上是国家间多边合作的一种有效和固定的组织形态。^[4]全球化趋势客观上要求所有国家加强合作和协商,相互作用、相互依存,这为国际组织,尤其是政府间的国际组织提供了广阔的舞台。同时,全球化也是国际社会逐步走向制定全

* 作者简介:代涛,男(1969年-),研究员,中国医学科学院医学信息研究所所长,卫生政策与管理研究中心常务副主任,主要研究方向为卫生政策与管理、医学信息学。E-mail:daitao@imicams.ac.cn

球共同认可的规则和策略道路的过程。

1.2 世界卫生组织政策的作用

政府间组织的存在和发挥作用,不仅仅是在组织法的规定下以特定形式确立的国家间多边合作的模式,也正在逐步成为全球化进程中加强合作、强调一致性的重要手段。^[5]世界卫生组织及其政策的作用主要体现在两个方面。

一是创制全球性卫生规则和制度。国际社会没有统一的凌驾于各国之上的立法机构,把全球性的规则和制度条约化、政策化是协调各国关系活动的基础。世界卫生组织承担着全球性健康相关条约、规则和制度创立者的角色,其政策正是把全球性策略固定下来,达到各方共同认可、共同执行的有效模式。如2003年世界卫生组织推动制定的《烟草控制框架公约》是世界上第一个限制烟草的全球性公约,标志着烟草控制已经由国内立法控制扩大到国际法上的共识。^[6-8]

二是监督和履行全球性卫生行动。目前国际社会虽然没有一个强制执行的国际法律规则和对所有国家都有管辖权的司法机构,但政府间国际组织一般都通过订立公约、缔约协定,帮助和督促各国履行公约和协定,并通过监督机制,在一定程度上推动全球性规则付诸实施。如世界卫生组织在2005年对《国际卫生条例》进行修订后,明确要求各国在评估后24小时内通报可能造成国际关注的突发公共卫生事件。^[9-10]

2 世界卫生组织政策的类型

2.1 按照政策作用层次划分

世界卫生组织的政策按照作用层次分可以分为元政策和具体政策。《组织法》是世界卫生组织的“卫生大宪章”,是制定任何卫生政策的元政策。^[11]它明确了组织的宗旨、原则,是组织行动的总纲领。在这一总政策下,世界卫生组织制定出了各种不同形式、不同功能的具体政策,用于解决技术工作、机构运行和管理中的具体问题。

2.2 按照政策时间期限划分

世界卫生组织的政策可分为中长期政策和短期政策。工作总规划从准备规划要点到制定规划框

架,到最后完成规划制定并呈世界卫生大会批准一般需要3~4年时间,并是以6年为一周期而复始的连续过程。中期规划以总规划为基础,遵循总规划制定的目标和措施,并对总规划的内容进一步扩展,中期规划一般也以6年为一周期。此外,每隔两年制定双年度规划和每年的具体政策措施是世界卫生组织制定实施的短期政策。^[12]

2.3 按照政策作用范围划分

世界卫生组织的政策可分为全球政策、区域政策和国家政策。全球政策一般解决世界范围内有普遍意义和发展性的问题,由总部、地区办事处、成员国提出,经世界卫生大会通过,由执委会在全球范围内监督实施;区域政策一般是以落实全球性政策和解决带有区域性特点的问题为主,由地区办事处制定,在地区范围内执行;国家政策一般落实全球或区域政策、解决国家具体卫生问题,可以以世界卫生组织与国家政府签订的合作战略、备忘录等形式出现。

2.4 按照政策表现形式划分

世界卫生组织的政策并不像主权国家政策一样有严格的形式和明确的效力,它往往存在多种表达形式,而且不同类型政策发挥了不同功能。^[13]按政策表现形式,可以分为宪章、宣言、条例、公约、决定、决议、指南等。具体来说,宪章是组织的根本政策,确立了组织存在的基本准则,约束了所有组织行为,如《组织法》。在组织法下,还有各种类型的政策表现形式,如条例、公约、决定、决议以及宣言和指南等。条例和公约是对某一领域或具体问题的政策框架和协定^[14],如《国际卫生条例》和《烟草控制框架公约》。决定和决议是世界卫生组织最常见的政策形式,数量多、内容杂,一般力求全面,提醒各成员国注意相关问题。各种类型的规划、战略计划是推动工作的重要手段,往往有明确的目标、时间、主要措施和经费保障,是日常工作的重要指导。此外,世界卫生组织编制的具体工作指南、技术标准和研究报告等技术文件,虽然不是严格意义上的政策,但这些技术文件往往既包括了具体的技术方法和评价标准,也包括了目标和阶段性任务,体现了工作思路,是世界卫生组织技术优势的核心,也是不同于国家或其他组织政策之处。

3 世界卫生组织政策的制定、效力与特点

3.1 世界卫生组织政策制定过程

世界卫生组织政策制定要遵循一定的组织决策机制,此外,作为一种公共政策,政策制定也要符合一般政策循环。^[15]世界卫生组织政策制定的完整过程包括“提出问题、确定目标、拟定方案、实施政策”几个步骤,以及各个步骤之间的多次反馈(图1)。其中目标和方案是公共政策制定所必须具备的两个基本要素。在政策制定之初,首先要依据社会和经济发展的客观水平和发展趋势,分析国际卫生和各成员国的需要,对现有的地区和卫生政策进行评估,结合卫生政策需求来确定政策重点领域,并研究制定不同阶段的可测量的政策目标,通过政策制定者和执行者间的研究与反复磋商,制订出详细的实施方案,并加以实施,最终由世界卫生组织定期进行评估,并在这一过程中不断提出建议,以便有助于政策更好的实施。这一过程提示我们,要对世界卫生组织的政策有所影响,就应从政策的提出入手,多根据我国自身情况提出政策需求,在这过程中,地区和全球的执委会是关键环节。

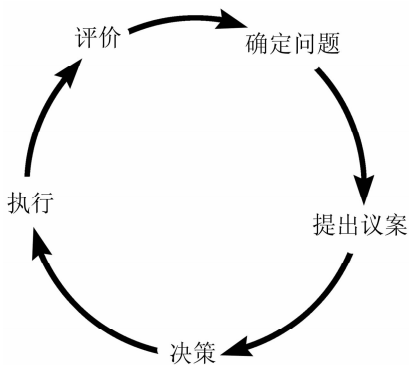


图1 世界卫生组织政策循环

世界卫生组织在确定问题、拟定方案上有一定的技术优势,政策审查和通过机制也比较成熟健全,但在实施和评价政策方面难以做到有效监督和贯彻。如一位世界卫生组织官员曾指出,“世界卫生组织的政策往往停留在纸上,愿景多、行动少”。这一方面是因为,世界卫生组织的主要职能是对全球卫生工作发挥指导协调的功能,并不是权力机构,政策缺乏约束力,是要通过各成员国认同与内化得以实施,难以监督协调落实。另一方面健康的改善需要

一个长期的过程,其影响因素也越来越多,尤其对长期战略性的政策难以评价。同时,由于政策类型多种多样,也难以制定较科学合理的评价方法。

此外,世界卫生组织政策还有从长期政策到短期政策,从全球政策到区域政策的逐渐细化和落实的过程。如图2就显示了从一个十年的总规划到五年的战略计划再到1~2年的具体计划,以及如何从全球的战略目标到区域具体策略的变化过程。此外,政策从成员国提出,通过全球范围内的讨论调整和认同,最终作用于成员国。对此,西太区办事处的官员解释说,“如果政策需要是由成员国提出的,就应由成员国根据需要形成战略文件,提交地区委员会讨论,政策根据全球情况进行调整后,落实回国家和地区。”

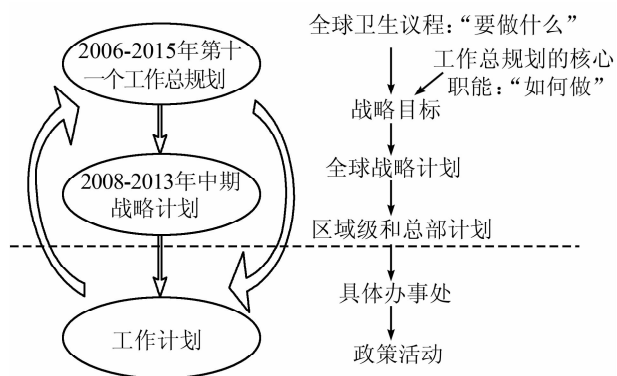


图2 世界卫生组织工作规划流程图

3.2 世界卫生组织政策的效力

世界卫生组织的非主权性决定了其政策的非强制性,除《组织法》外,世界卫生组织政策的效力均不强。但也不完全相同,近年来世界卫生组织也在加强其政策的效力和约束力。相比起一般的决定和决议,条例和公约要经成员国的立法机构承认,出台各国配套的具有法律效力的政策文件加以落实,并且由于需要各国代表国家主权共同签署,因此对其执行也有相应的监督和惩治措施。^[12]相比起来,公约往往要求统一思想理念和原则框架,各国需要在公约原则框架基础上按照本国的实际情况进行细化和实化;而条例更类似于国家行政政策,其规定的内容较具体,成员国权利义务、需要遵守的规范和针对违规将采取的措施都有比较明确的规定。公约和条例因为具有较强的效力,一般使用在比较具体的卫生领域(表1)。^[16-18]

表1 世界卫生组织不同形式政策的比较

形式	法律效力	所规定内容范围	比较
宪章	有,最强	组织成立、运行的基础	用于正式文书,组织条约,基础性文件
公约、条约	有,强	某一问题的基本框架	正式的谈判文书,用于双边或多边协定框架内容,但多较为宏观
条例	有,强	对某一问题的具体规定	正式下发,类似行政管理法规,一般内容具体,规定明确
议定书	有,强	某一问题的基本框架的细化	一般是在公约基础上的,建立比公约更进一步的义务框架
决议	有,一般	“决议”一般是指较高层的法定会议就重大问题作出的决策	由大会审议通过的意向,一般涉及业务工作
决定	有,一般	“决定”的适用范围要比“决议”宽,在内容上也更具体;“决定”则指某件具体的事情、个人作出的安排、决定等。	由大会审议通过的意向,多是涉及日常事务性工作
规划	有,一般	一段时期的工作计划,包括短期和中长期,总部和区域或对针对某一具体工作等多个类型	工作计划,规定了内容、不同阶段的目标、实现方法和评价指标,较为具体
宣言	有时候有	表明对某些问题的某些意愿	在国际文书中非常常见,但宣言签署方无意建立具有约束力的义务
指南、标准	一般没有	针对具体技术领域问题的规范	虽然不具有法律效力,但在专业领域具有权威性,可以作为评价标准运用在工作中,应给予重视
年度报告	无	卫生相关问题的研究成果或评论	综合了很多研究成果,代表了组织的思想理念和倡导的方向

3.3 世界卫生组织政策的特点

一是政策形式多样。世界卫生组织的政策形式多样,这是与世界卫生组织承担多种职能有关,它既是这一领域的组织领导者,又要引领技术的开发和运用,还要进行倡导和宣传。因此世界卫生组织的政策不同于一般公共政策,没有严格的界定和划分,即使是技术标准、规划指南也是其表达政策理念的一种形式,其政策形式可以包括宪章、法律、公约、宣言等,也可以包括指南、标准、报告等。一些发达国家正是通过这些技术文件来影响发展中国家的,这提示我们,要注重各种形式的政策。对具有法律效力的政策,如《国际卫生条例》和《烟草控制框架公约》要充分重视,同时也要对技术文件给予关注,积极参与和干预技术文件的起草和制定。

二是通常有高质量的研究证据支持。世界卫生组织历来重视研究工作,其研究成果不但引领卫生领域发展,更为世界卫生组织的政策制定提供了有

力的证据。一方面研究为政策制定提供了依据,这些研究既包括健康问题的严重程度,也包括解决问题的路径和方法,同时还要结合经济社会发展、资源情况和技术水平,分析国际卫生和各成员国的需要,准确提出政策问题和拟定政策方案;另一方面,研究推动了政策的实施。在世界卫生组织《2008—2013年中期战略性计划》中写道:“世界卫生组织有最佳的国际规范和标准,依托这些研究和标准,世界卫生组织的目标就是缩小知道做什么与实际完成这项工作之间差距”。^[19]尤其近年来,世界卫生组织倡导将循证卫生决策作为一种崭新的、科学的决策方法促进政策研究的开展和成功经验的广泛传播,不但使政策制定更加科学化,也为各成员国制定本国卫生政策和策略提供了极好的范式。

三是决策程序规范透明。与很多国际组织一样,世界卫生组织比较重视决策的程序和规范,一个政策的产生要经历问题提出、方案制定,决策、执行

和评估等多个环节,且每个环节都要开展深入研究和反复讨论。决策过程透明,成员国各方都有平等参与的机会,并尽可能的吸收非政府组织、专家学者和其他利益相关方的意见,值得我们借鉴学习。

同时,世界卫生组织政策也有一定的局限性。近年来世界卫生组织拓展了关注领域,不断更新健康理念,但其政策形式和内容却未跟上这种变化,技术指导性政策多,方向性、理念性、创新性的政策少,效力和影响力也较弱。同时,世界卫生组织通常缺乏有效监督手段,难以评估政策效果。在筹集政策基金时,自愿捐款按照投入者的意愿流向指定的领域,也影响了政策重点的选择。

参 考 文 献

- [1] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京:北京大学出版社, 2007.
- [2] WHO. Working for health: An introduction to the organization[M]. Geneva: World Health Organization, 2007.
- [3] 陈振明. 政策科学:公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2007.
- [4] 杨永泉. 国际组织手册[M]. 北京:中国对外翻译出版社, 1998.
- [5] 于永达. 国际组织学[M]. 北京:清华大学出版社, 2006.
- [6] WHO. 世界卫生组织烟草控制框架公约[R]. 日内瓦, 2003.
- [7] 姜垣. 谱写全球公共卫生历史新篇章——介绍世界卫生组织《烟草控制框架公约》[J]. 中国慢性病预防与控制, 2005, 13(3): 137-138.
- [8] 杨焱. 对世界卫生组织《烟草控制框架公约》的解析[J]. 中国健康教育, 2005, 26(9): 715-716.
- [9] WHO. 世界卫生组织大会决议 WHA26.55 号:国际卫生条例[C]. 日内瓦, 1973.
- [10] WHO. 修订和更新《国际卫生条例》:进展报告[R]. 日内瓦, 1999.
- [11] Governance of WHO [EB/OL]. [2009-07-18]. <http://www.who.int/about/governance/en/index.html>.
- [12] 陈敏章. 世界卫生组织合作指南[M]. 北京:人民卫生出版社, 1994.
- [13] 王铁崖. 国际法[M]. 北京:法律出版社, 1995.
- [14] 联合国宣言和公约数据库用语定义[EB/OL]. [2010-03-10]. <http://www.un.org/chinese/documents/instruments/definition.html>.
- [15] 罗伯逊. 通向正确的卫生改革之路——提高卫生改革绩效和公平性的指南[M]. 北京:北京大学出版社, 2010.
- [16] UN. 联合国公约汇编[EB/OL]. [2010-01-26]. <http://www.un.org/chinese/documents/convents/>.
- [17] WHO. Strategic Approach to International Chemicals Management: Participation of Global Health Partners [EB/OL]. [2010-03-10]. <http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/4E209824-961D-4CF7-9A21-7BE40E041556/0/WHA5622.pdf>.
- [18] UN. United Nations Documentation: Research Guide[EB/OL]. [2010-03-10]. <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/gasess.htm>
- [19] WHO. 2008-2013 年中期战略性计划修订本(草案)[R]. 日内瓦, 2008.

[收稿日期:2010-03-24 修回日期:2010-04-01]

(编辑 何平)