



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第十四次会议

临时议程项目 3.4

EBPBAC14/3

2011年5月12日

---

## 独立专家监督咨询委员会的报告

总干事谨此向执行委员会规划、预算和行政委员会转交独立专家监督咨询委员会主席提交的报告(见附件), 供委员会第十四次会议审议。



## 附件

### 独立专家监督咨询委员会的报告

#### 背景

1. 独立专家监督咨询委员会系由执行委员会于2009年5月根据EB125.R1号决议所设立，其职权范围(见本报告附录)是就其职权内的事项向规划、预算和行政委员会提供建议，并通过规划、预算和行政委员会向执行委员会提出建议。其职权范围包括：
  - 审查世卫组织的财务报表、财务报告和会计政策
  - 就内部监督和风险管理提供建议
  - 审查本组织内部和外部审计职能的效力，并监测审计结果和建议的执行情况。
2. 执行委员会于2010年1月在EB126(1)号决定中任命了独立专家监督咨询委员会的成员，包括：Marion Cowden女士、John Fox先生、Graham Miller先生(主席)、Hélène Ploix女士和Veerathai Santiprabhob先生。
3. 本报告构成独立专家监督咨询委员会向执行委员会规划、预算和行政委员会提交的第二份报告，概述了2011年初该委员会工作取得的进展。

#### 2011年4月11-13日举行的独立专家监督咨询委员会会议

4. 继2011年1月向规划、预算和行政委员会提交其第一份年度报告<sup>1</sup>以后，独立专家监督咨询委员会于2011年4月11-13日举行了第三次会议，议程涵盖委员会职权涉及的所有领域，包括：库务和现金管理；预算编制和预算控制；企业风险管理；外部审计事项；问责制问题；《国际公共部门会计准则》；全球管理系统；应委员会要求，对负责艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾以及负责被忽视的热带病的世卫组织部门工作情况的简要介绍；内部监督事项(包括内部审计、调查和评价)；以及总干事的改革。在这同一次会议上，委员会还进一步处理了其上份报告<sup>1</sup>中确认需要持续关注的所有问题。
5. 按照良好做法的要求，委员会还与外审计员的代表以及内部监督服务司司长举行了若干不公开会议。

---

<sup>1</sup> 文件EBPBAC13/3。

6. 按计划，委员会在 2011 年中还将举行两次会议，日期分别为 2011 年 7 月 21 和 22 日以及 2011 年 11 月 7-9 日。

### 独立专家监督咨询委员会确认的问题

7. 根据 2011 年 4 月会议期间的情况介绍和讨论，以及我们先前对定期收到的世卫组织业务状况信息(如内部和外部审计报告、对调查的立场、世卫组织财务报告以及关于预算编制、政策、计划和评价的各种文件)的分析，我们为审查所涉各领域确认了一些主要问题，不但要引起规划、预算和行政委员会、执行委员会和各会员国的关注，而且要在独立专家监督咨询委员会今后的工作中给予关注。

### 世卫组织新外审计员的挑选

8. 第六十四届世界卫生大会将任命一名新的外审计员(2012 年起就任)。本组织收到了六份竞争此职务的申请，按组织法规定，应由世卫组织成员在这六人当中作出选择。与其它一些组织的审计和监督委员会不同，独立专家监督咨询委员会的职权范围未规定该委员会有责任对外审计职位候选人作出正式评价。但是，监督审计程序是委员会的重要责任，而且该委员会具有独立性、客观性和丰富的经验，因此有充分资格在这一涉及专业和技术任命问题上向会员国提供建议。

9. 因此，我们认为，在相关的技术标准问题上，以及会员国在审查各位候选人并决定本组织新外审计员人选时可考虑的问题方面，如果委员会能向规划、预算和行政委员会以及执行委员会提供咨询意见，将会有所帮助。

10. 我们认为在决定目前最能胜任外审计员职务的人选时，下列因素或标准具有相关性，会员国不妨加以考虑：

- 比较各位候选人申请中反映的技术和专业能力程度。
- 候选人的国际审计经验，尤其是联合国系统的审计经验，以及审计和运用《国际公共部门会计准则》的经验丰富程度，因为新外审计员上任第一年恰逢世卫组织准备首次按照该准则编制财务报表。《国际公共部门会计准则》的应用以及当前其它一些新进展，如全球管理系统等，对世卫组织来说都是重大变化，具有风险。在这方面，得到有适当经验的审计工作的支持将会十分有益。

- 世卫组织是重要的联合国机构，拥有一个遍及全球的网络，在此最好能具有对类似或同等实体进行审计的适当经验。候选人有无能力提供具备适当国际经验和语言技能的审计人员，尤其是审计主管，这或许是会员国应考虑的一个因素。
- 候选人对需要投入世卫组织的时间和精力的现实估算，以及他们各自按每个审计月费用提出的不同报价，都可能是重要因素。在考虑谁能为本组织提供最好的服务时，总费用不是唯一的因素，各人不同报价的数值也具有相关性。

11. 我们还注意到与审议各位候选人无关的一个问题，即目前，在卫生大会作出任命决定之后，外审计员与本组织之间不存在任何详细的聘用协议。本组织目前不采用任何正式的聘书或协议书程序来阐明外审计员与本组织/总干事各自的责任以及其它有关事项。尽管本组织《财务条例》和《财务细则》中载有关于外部审计的规定，但聘书是种常用形式且符合国际审计标准和良好的专业规范。

12. 因此，我们建议总干事要求新外审计员提供一份聘书供双方签署，以确认任用的条件和性质。

### **投资、收入和现金管理**

13. 我们进一步考虑了世卫组织在库务和现金管理方面的状况，并获得了最新信息，反映了我们上次会议审议此问题以来取得的进展。世卫组织的多数收入仍然比较单一地按美元计数，而其支出所使用的货币种类往往要广泛得多。因此，存在某种货币错配现象，导致外汇敞口，鉴于最近汇率中的变动，这种敞口可能是重要的风险因素。

14. 独立专家监督咨询委员会欢迎秘书处在外汇对冲保值措施方面取得的成效。但是，世卫组织目前只针对较少数额的应收账款实行外汇对冲保值，并往往根据自己的预算周期确定保值合同的期限和条件。此外，如果市场逆转，不利于本组织的套期保值头寸，则套期保值的成本可能会成问题，并可能造成外汇损失。委员会指出，正确使用保值措施可以避免损失，否则，与其遭受实际的损失，不如放弃保值措施的潜在收益。

15. 只要世卫组织的主要收入仍以美元计，而绝大多数支出以其它货币支付，本组织就不得不面对货币错配问题。今后几年中，如果美元继续疲弱，并且货币市场愈加波动，则这个问题很可能变得更加尖锐。

16. 在这种情况下，我们认为世卫组织可以通过更灵活地管理其外汇敞口，关注市场的变动和趋势以及采取短期保值措施来获益。我们还认为世卫组织可考虑在今后三至六个月中对其不匹配的业务支出采取保值措施，这可能会有所帮助。

17. 我们建议世卫组织考虑(i)拓展其当前在处理外汇问题方面的活动，以便让投资咨询委员会定期参与外汇管理，和(ii)使自己准备好接受一定程度的外汇损失，作为对货币错配投保的代价。(即便是这些被独立专家监督咨询委员会视为有用的措施，也无法在相对较长的两年预算周期内消除货币错配这一根本问题，因此，与之有关的货币风险在较长时期内也不可能被消除)。

### 财务计划、预算编制和预算控制

18. 独立专家监督咨询委员会从业务层面进一步审查了世卫组织预算的内部管理和控制方式，尤其考虑到预算程序和相关控制措施要保证有总体问责制。我们注意到，在世卫组织会员国应要求审议规划预算方案时，发现这个层面的一些控制措施通常不很明显。因此，尽管事实依然是，世卫组织的规划预算在相当程度上是“战略性”的，但这并不意味着业务层面的控制力度不足——这是一种误解，却可能导致捐助者为其捐款规定一些严格的条件。

19. 鉴于目前评定会费和自愿捐款之间不平衡，委员会与秘书处以及许多捐助者和会员国一样，对本组织当前所收到的大多数资金越来越不灵活表示关切。如果开始由自愿捐款来驱动业务活动，将可能使世卫组织偏离其先前商定的目标。此外，世卫组织可能会越来越无法在那些难以获得自愿资金和非评定缴款的领域履行其职权。一旦认识到为规划和行政支持服务等提供的资金需要具有灵活度时，这个问题的重要性便显而易见了，不过秘书处只能依靠评定会费来提供其总预算的约五分之一资金。

20. 由于这些原因，独立专家监督咨询委员会普遍支持总干事作为其当前改革议程一部分提出的预算方针，其中认识到有必要改善以成果为基础的管理框架，在各级加强问责制，这是在提高资金确定性和灵活度的同时，必须采取的措施。

21. 委员会认为必须改变预算编制方式，不再以世卫组织已经开始的工作为主，而是要为世卫组织未来将开展的工作作打算，这在其职权所涉的许多领域可能会产生很大变化。

22. 世卫组织现需要提高资金的确定性，但如想指望通过增加评定会费在总预算中所占的比例，或通过“核心”预算与“补充”预算之间划清界限来实现这一目标不大可能，

因此，不如更有效地在较确定和不太确定的资金之间加以区别。首先应开展分析，确定哪些认捐比较确定以及哪些资金可能可以定期获得，之后可以将预算分为两部分：一部分有资金保障，另一部分则取决于资金能否得到确认。采用这种方法当然需要确定标准或原则，以便决定预算的不同部分分别可资助哪类活动/规划。

23. 在财务控制方面，委员会认为区域、国家和规划各层面的财务人员与财务司之间目前的管控关系需要得到更好的界定，以确保有一个更完善、更有效的全组织财务控制框架。与此同时，财务司需要与国家、区域和规划各层面的管理人员合作，更多地参与处理这些层面共同存在的一些财务违规问题。

24. 在这方面，我们支持外审计员的建议，即应当修订财务司司长的权限，以便加强总部对区域、国家和规划各层面财务人员的影响力。

## 企业风险管理

25. 世卫组织的企业风险管理执行工作仍处于进展当中，依然局限在试点阶段并仅适用于一般管理部门。因此，在企业管理和运行方面仍然非常局限，这本身就构成了本组织所面临的风险之一。虽然中心已在行政和财务领域对风险进行定义和分类并相应分派了减轻风险的职责，但从战略和全组织角度来说，或者在区域级别上，再或者就大部分世卫组织的技术操作而言，尚未能够这样做。因此，目前仍不能以企业方式来确认和管理世卫组织的战略风险。

26. 独立专家监督咨询委员会承认，已经对世卫组织技术领域（如：关于结核病耐药性或抗生素耐药性）的风险进行确认和减轻。但由于尚未对战略风险进行定义，因此，这方面活动目前与这类风险没有关系；而且未与本组织其它级别的风险管理工作充分协调；此外，在技术标准方面也不一致。在这方面，总干事，可在内部监督服务司的协助下，尤其为高级别工作人员，安排一些风险管理情况介绍研讨会，这将会有助于整个秘书处对如何贯彻风险管理的概念有一个共同的理解。另外，由于内部审计员十分了解有条理的风险评估和管理的技术细节，因此让内部监督服务司参与审查会议将有利于整个企业风险评估流程。

27. 因此，我们建议，尽快将风险管理安排拓展到战略和全组织层面。最后，我们希望强调，虽然风险确认工作明显应当由总干事领导和向前推进，但同时，也应当与世卫组织的会员和主要利益攸关方，特别是理事机构来分担这项工作，以便后者能够具有掌控权并由此在本组织所面临的主要风险方面达成共识，只有这样才能够保证企业风险管理执行所必需的稳定性。

## 外部审计

28. 独立专家监督咨询委员会审查了外审计员的产出并注意到外审计员向第六十四届世界卫生大会提交的中期报告<sup>1</sup>。委员会进一步评论了外审计员 2011 年 6 月至 2012 年 5 月期间的工作计划草案。我们计划进一步审查如何在随后开展的审计工作中将外审计员确认的风险因素考虑进去；以及审计工作是否充分覆盖了主要风险领域。我们将在未来的报告中继续处理这一方面。

29. 我们注意到，为管理层建立更有力的建议跟踪系统将受到欢迎并可加强问责制和影响。这就需要制定额外的时间表和提供负责执行建议的官员（在执行层）详情。

## 财务报告和向《国际公共部门会计准则》过渡

30. 独立专家监督咨询委员会认为，《国际公共部门会计准则》被世卫组织及联合国系统内其它组织采用，特别是通过改善财务报告使改善问责制成为可能，象征着建立改良的内部管理框架的重大良机，虽然它仍需在世卫组织内以更正式的形式设立。

31. 虽然部分由于全球管理系统全面推广的挑战使世卫组织推迟了《国际公共部门会计准则》的全面采纳，本组织现正计划于 2012 年遵行《国际公共部门会计准则》。如果本组织各个级别，特别是区域和国家级别的主要努力未得到大力推进和积极监督，那么这仍然只是一项雄心勃勃的目标。此类重大的变革行动通常需要改变组织文化。需要采用合适的内部管理安排，包括对预算负责人和其他员工进行教育，以确保他们能适当确认基本的财务数据并能提出质疑；新的或修订的系统和流程要以会计政策和权责发生制为基础，并要对非财务人员进行有关培训；同时，需要重新设计流程和信息流，包括财务程序。

32. 委员会注意到，与世卫组织会员国所熟悉的其它联合国机构作法不同，世卫组织向《国际公共部门会计准则》过渡时，未建立一个单独的准则小组进行专项管理，而主要依赖于财务和会计常规管理人员的努力，及来自其它方面的一些支持，尤其是来自各区域的行政和财务司长的支持。因此，《国际公共部门会计准则》方面的工作是这些官员常规工作之外的一项额外任务。

33. 虽然这种进行方式具有某些优点，例如，在某些具体情况下，《国际公共部门会计准则》相关决定的执行会更容易，但委员会（与外审计员一样）也担心本组织不能在 2012

---

<sup>1</sup> 文件 A64/30.



年的目标日期全面执行《国际公共部门会计准则》，或者，由于世卫组织在准则执行方面人力和财力相对有限，可能无法取得良好的审计意见。

34. 在这样的情况下，我们的意见是，在采纳《国际公共部门会计准则》问题上，如果世卫组织能更努力地与其会员国和主要捐助者积极沟通，将会很有利，能促使它们在正式表示认可之外提供更积极的支持并能使相关支出和风险更加明晰。

35. 委员会还考虑如何使《国际公共部门会计准则》在问责制和报告方面与之相关。

36. 我们认为，按照《国际公共部门会计准则》要求，根据预算编写财务报告，以及随年度财务报表附上一份新的内部控制声明（同时要附载不同管理级别采取的程序以及证明作为支持性材料）会对这一方面有利。

## 内部监督

37. 审查内部审计职能的效力，是独立专家监督咨询委员会的职责和职权范围的重要组成部分。内部监督服务司定期向委员会提出报告和产出，供委员会审议。

38. 委员会注意到，内部监督服务司目前的领导采用合规性、绩效和综合审议相结合的做法，促进确定和减轻世卫组织的运作风险。我们打算进一步并与内部监督服务司定期讨论风险评估标准的使用，以及合规性审计和绩效审计两者的覆盖方针和均衡状况。

39. 关于规划评价，委员会意识到制定一项正式评价政策的必要性，并欢迎近期与委员会分享的为制定政策草案所作的努力。尽管如此，由于资源限制，内部监督服务司无法面面俱到，对需要评价的所有领域都给予充分重视，我们认为，这项政策应涵盖本组织所有部分，包括获托管伙伴关系和有着特殊管理结构的规划。此外，该项政策还应由高层制定，并由总干事来发布。

40. 尽管总干事办公室为保护内部监督服务司的资源作了种种努力，外审计员仍然在其报告中指出，目前的资源水平与内部监督服务司的职责或本组织的保证需要是不相称的，甚至对于该部门需要补充的有限工作人员名额，目前也未予以充分满足。因此，外审计员的结论是，要达到充分的内部监督覆盖面，需要更多的资源。内部监督服务司司长一直在努力推行多项措施，利用现有资源扩大内部监督覆盖面，比如使用调查问卷和案头审计，以及合规性审计短形式的报告，采用全球管理系统后可扩大的可行性和潜力。我们将继续与内部监督服务司讨论如何对其覆盖面加以管理，以达到最佳效果。

41. 独立专家监督咨询委员会还分享了看法，认为按照目前的资源水平，内部监督服务司对世卫组织外地办事处的监督覆盖面不够广泛，我们将继续监测有关情况和为弥合需求差距所采取的措施。我们同意内部监督服务司对其在企业风险管理方面的适当作用的想法，即该部门应积极参与审查风险识别和界定减轻风险计划的定义；并利用开展审计工作的机会，从政策和执行层面上评估世卫组织管理层对企业风险管理的理解是否正确并处理得当。

42. 关于内部监督服务司的调查工作，尤其是与之处理关于性骚扰的工作人员投诉有关的工作，委员会认为潜在的风险是，该部门这方面的工作量可能会有所增加，需要更多的资源，明确应尽早予以处理的问题，并制定相应的计划。尽管如此，委员会仍高兴地获知，至少该部门可获得有限的资金，在需要时争取外部援助。

43. 我们确认，内部监督服务司司长可以适当地并且不受限制地与总干事办公室以及与总干事进行沟通；并酌情与总干事办公室就内部监督问题定期举行非正式情况介绍会议。

44. 关于报告审计建议实施情况问题，我们已就改善监督工作提供了一些指导，并将继续努力，在这一进程中与管理部密切合作。在这种情况下，独立专家监督咨询委员会认为，可藉此机会使内部监督服务司、外审计员、审计长办公室和联合国联合检查组提交理事机构的各种不同的监督报告更有效力。在今后的会议中，我们将力求做到这一点。

### **全球管理系统和有关信息和通讯技术问题**

45. 独立专家监督咨询委员会就所取得的进展，特别是向非洲区域推行全球管理系统方面的进展提供了最新信息，我们讨论了该系统对世卫组织信息和通讯技术管理层提出的更具战略意义的挑战。

46. 一个根本性的问题是，同任何企业资源规划系统一样，全球管理系统是基于终端到终端业务程序来设计的，而该系统目前的“业务负责人”是与各业务程序的匹配最接近的组织实体的负责人。全球管理系统的“终端到终端”程序往往跨越现有组织界限。鉴于业务程序与现有组织实体缺乏统一性，具有特定功能的结构性“筒仓”往往优先于该系统的终端到终端工作流程方面，这就有可能导致业务程序效率不高，并出现带有共性的控制问题。在这些终端到终端程序的管理方面，需要考虑予以结构调整，以增进管理程序与系统的一致性，尤其是提高控制的有效性。

47. 在建立本组全球管理系统方面，一个甚至更为重要并有潜在风险的问题是，世卫组织选择对甲骨文系统的基本功能增加一项高度定制功能。世卫组织花费了几年时间大力推行这一高度定制化系统，而现在仍然面临一个迫在眉睫的问题，那就是，到 2013 年之前，甲骨文系统将终止对当前版本的基本产品的支持，而按照目前的配置更新系统，这一工程将会程序复杂且费用高昂。除非能够进行甲骨文新版本转换，否则全球管理系统就有可能成为原供应商不再予以保证的专有系统，由此将带来种种问题和诸多费用。

48. 确保世卫组织记录的准确性并予以不断更新，这很可能成为一大挑战，阻碍向实施《国际公关部门会计准则》阶段过渡，实施该准则将对库存和固定资产分类和编目提出广泛的要求。全球管理系统的记录管理系统，作为近期一项审议的主题，已证明是持续存在的挑战，访问系统和更新模式问题尚未得到令人满意的解决。职员和财务数据之间的连接也依然存在某些问题。

49. 在这方面，我们赞同世卫组织信息技术和通讯司的评估意见，即系统在趋于稳定的一段时间内，必须避免作进一步的改造或扩容；并且应尽量降低定制水平，以便在今后适当时候择机与下一代甲骨文系统升级后的平台（或替代解决方案）兼容运行，而又不会招致过高的费用。

50. 独立专家监督咨询委员会还注意到，全球管理系统目前的业务负责人委员会不再包括技术规划部门，而它们本应是该系统的主要用户。如此一来，在业务负责人委员会一级的讨论中就可能无从获取它们的经验和投入。在全球管理系统推行至非洲区域后，有终端用户参与的广泛项目管理重点发生改变，系统优化已成为一项信息技术方面的职责。

51. 鉴于上述问题继续具有重要意义，我们想知道，全球管理系统是否会受益于使各有关方均参与进来的项目管理方针，指导其安全度过不同过渡阶段；以及在规划、预算和行政委员会和执行委员会内部深入开展的讨论是否对与系统有关的一般问题和由系统提供的管理和问责制作用不明显。信息技术和通讯司固然负责系统托管、各个组织地点之间的连接、绩效和产品变化与升级的专业技术管理，但它对全球管理系统并无自主权。对之负责的是整个组织，目前的代表机构是业务负责人委员会。我们建议，不妨考虑在今后的全球管理系统发展中采取一种经修改的管理结构。

52. 出于效率方面的考虑，我们建议世卫组织考虑在其改革议程上列入一个项目，审查其内部控制工作和程序，并使之侧重于关键性问题，以便在我们认为在结构和实践中仍需要加强问责制的领域内，按照全球管理系统的设想，提供增强透明度和协调性的业务程序。这对于今后的系统升级以及本组织的中期改革很可能是至关重要的。

## 关于艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾和被忽视的热带疾病部门的工作情况通报

53. 独立专家监督咨询委员会希望将其职能范围扩展至规划和业务领域，以便更好地理解本组织的作用和业务活动。这是委员会第一次得到世卫组织一技术部门的工作通报。我们认为这一通报颇为有益，它使人明确关注世卫组织日常工作中因依赖自愿捐款而产生的棘手问题。通报指出，需要额外自愿捐款的规划支助费用目前不利于负责执行相应项目的技术规划，其作用只是为相关的一般管理支持服务提供资金。

54. 该部门工作中的其它突出问题与世卫组织目前的管理结构有关，尤其是涉及到世卫组织的正规技术规划与其所托管的伙伴关系相互间的关系以及它们的不同待遇，我们被告知有时受托管伙伴关系极力争取在本组织的行政规则和条例以及问责制框架范围内获得特殊待遇，这在原则上应同样适用于其所管理的所有实体。我们还注意到，托管这些伙伴关系需要高级管理层投入大量的精力和时间。

55. 通报中提请关注的另一个问题领域是，该部门对世卫组织战略风险进行评估和管理的方式，以及如何使各区域参与到风险管理进程中。在缺乏与本组织业务程序相结合的系统性全企业范围风险管理安排的情况下，在目前情况下这只是在规划部门内部以“筒仓”式结构运作的一种职能，而非一种共同活动（见上面我们关于企业风险管理实施的评论）。

## 总干事提出的世卫组织改革议程

56. 独立专家监督咨询委员会收到了秘书处主要领导人就这一项目提供的广泛情况通报，我们通常欢迎特别重视改进以成果为基础的管理和问责制的需要，这是提议的各个步骤得以落实的基础。

57. 委员会认为，世卫组织目前存在着受其总体结构上的“筒仓”式结构所羁绊的风险，不管它们是尚未充分融合的被托管伙伴关系，事实上已逐步获得特殊权利和特权的技术规划领域，还是其中某些区域业务。对于越来越需要进行处理的世卫组织的内部治理结构，这一状况对其问责制的效力提出了挑战。

58. 最近由不同捐助团体所作的一些外部评价，虽然不是直接关系到正在进行的世卫组织的改革进程（它的启动与任何特定的世卫组织外部评价无涉），并且也认识到它们的具体目标和评价方法并不总是与世卫组织本身的特殊需要相吻合，但都指出了本组织在有效问责制方面所面临的风险的性质。

59. 这尤其适用于最近进行的两次多边援助审查。一次是 2011 年 2 月由国际发展部（大不列颠及北爱尔兰联合王国）提交的审查报告，另一次是 2010 年年末由一重要捐助团体——多边组织绩效评估网编写的关于世卫组织的报告，委员会对这两份审查报告均作了认真研究。无论这些报告的具体结论如何，对于一个主要通过自愿捐款供资的组织，捐助者的看法始终是令人关切的一大问题，这类报告则可说明需要加以管理的风险，尤其是如果注意到所表述的主要关切并未得到充分的处理。

60. 国际发展部的审查报告特别指出世卫组织所担负的明确任务和在人道主义卫生部门中应发挥的强有力的领导作用，但同时也提到本组织仍然不够明确的成果链框架，以及在国家层面提供战略成果的能力变数较大。该报告还评论了世卫组织繁琐的治理结构，认为该结构限制了对各区域的影响力；并评述了改进问责制和信息披露的实际需要。多边组织绩效评估网的评估报告提出了一项评论意见，认为本组织的重点成果尚未充分渗透到体制文化中，这制约了对合理成果链的识别能力，从而无法制定出明确、相关和具体的指标。

61. 在这种情况下，我们想知道，按照改革议程，世卫组织可否根据其在制定标准和协调等规范领域中的独特职权，更好地阐明其在公共卫生方面的作用。世卫组织的通讯功能，目前在各技术规划领域和伙伴关系之间支离破碎，似乎需要在某种程度上重新集中，以采取更为一致的通讯方式。

### 关于内部控制和问责制的结束语

62. 根据迄今所作的审查，我们认为，世卫组织还须在以下方面取得进展：(i) 在其新系统和报告环境下划定足够明确和充分统一内部控制框架，包括界定必需的重要控制的定义（必需正确遵守并加以控制的主要程序，确保整个组织予以遵守）；(ii) 采用有效的标准操作程序，确保实现这一目标；以及 (iii) 实行一种共同的分级控制责任制。我们认为，这是需要本组织予以处理的最重要方面之一，为此我们已提出过若干建议。另外，在审计长办公室、内部监督服务司和外审计员的参与下，成立一个工作小组来制定这一框架，或许不无益处。我们将高兴地提供必要的进一步意见。

63. 问责制要求明确界定和认识世卫组织的作用和优先事项。无论在理事机构还是内部管理层一级，问责制都必须以责任作支持。此外，为了有效实行问责制，本组织还需要界定操作层面上的有效措施和指标，而不仅仅是监测预算支出。在这方面，年度工作规划和报告可有所帮助。

**Graham Miller, 主席**

**Marion Cowden, John Fox, Hélène Ploix, Veerathai Santiprabhob**

## 附录

### 独立专家监督咨询委员会

#### 职权范围<sup>1</sup>

#### 委员会的目的

1. 作为世卫组织执行委员会设立的一个对规划、预算和行政委员会负责的独立咨询委员会，独立专家监督咨询委员会的目的是向规划、预算和行政委员会提供建议，并通过规划、预算和行政委员会向执行委员会提出建议，以履行其监督咨询职责，而且，可应要求就其职权范围内的问题向总干事提供建议。

#### 职能

2. 委员会的职能应为：

(a) 审查世卫组织的财务报表和重要的财务报告政策问题，包括就明显问题和趋势的业务影响提供意见；

(b) 就本组织内部监督和风险管理制度的适当性提供建议，并审查管理层在本组织内的风险评估和正在开展的风险管理程序的全面性；

(c) 就本组织内部和外部审计职能交流信息并审查其有效性，以及监测及时、有效和适当执行所有审计结果和建议的情况；

(d) 就会计政策和披露措施的适当性和有效性提出意见并评估涉及这些政策的变化和风险；

(e) 应要求就上面(a)至(d)项下事宜向总干事提供建议；

(f) 编写有关其活动、结论和建议的年度报告以及必要的中期报告，由独立专家监督咨询委员会主席提交规划、预算和行政委员会。

---

<sup>1</sup> 见文件 EB125/2009/REC/1，EB125.R1 号决议，附件；以及 EB126/25。

## 组成

### 3. 委员会的组成及其成员资格应如下：

- (a) 委员会应由五名成员组成，他们具有健全的人格和客观态度，且证明其在职权范围所涉领域内具有担任资深职务的经验。
- (b) 总干事在与会员国协商后应就委员会成员候选人向执行委员会提出建议。委员会委员应由执行委员会任命。任何两名成员不得为同一国家的国民。
- (c) 成员应无偿提供服务。
- (d) 成员必须具有独立性。他们应以其个人身份供职，不能由替代出席会议者代表。就其在委员会履行职责而言，不得寻求或接受任何政府或世卫组织以外或内部其它当局的指示。所有成员均应按照世卫组织这方面的惯例签订一份利益声明和一份保密协议。
- (e) 成员集体应具有相关金融专业、管理和组织能力资格以及有关财会、审计、风险评估、内部控制、财务报告以及其它相关和行政事务的近期资深经验。
- (f) 成员应对检查、调查程序、监测和评价有了解以及相关经验（如可能）。
- (g) 成员应能够或迅速充分理解世卫组织的目标、管理结构和问责制、相关条例和规则以及本组织的组织文化和监督环境。
- (h) 委员会成员应在公共和私营部门经验方面具有均衡的代表性。
- (i) 至少应有一名当选成员具有在联合国系统或另一国际组织内担任资深专业监督员或资深财务管理人的资格和经验。
- (j) 在甄选过程中应适当考虑到地域代表性和性别平衡。为保持最公平地域代表性，成员之职应尽可能在世卫组织区域之间轮流担任。

## 任期

4. 任期应为四年，不得连任，但其中两名初始成员的任期应为两年，只可连任一次，任期四年。委员会主席应由委员会成员选举产生。他或她应以此身份供职，任期两年。

## 行政安排

5. 以下安排应适用于：

- (a) 非日内瓦州居民或邻国法国居民的委员会成员应有资格按照适用于执行委员会委员的世卫组织程序报销旅费。
- (b) 委员会应每年至少举行两次会议。
- (c) 委员会会议法定人数应为三名成员。
- (d) 除职权范围规定的情况以外，委员会关于会议进程的掌握和通过决定的工作应在适当变通后在《执行委员会议事规则》的指导下进行。委员会可通过规划、预算和行政委员会就其职权范围修订款提出建议，供执行委员会审议。
- (e) 委员会在必要时可随时决定获取独立咨询意见或外部技术专长，并在保密的基础上充分利用世卫组织的所有文件和档案。
- (f) 世卫组织秘书处将向委员会提供秘书处支持。

= = =