



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第二十五次会议

临时议程项目 2.1

EBPBAC25/2

2016 年 12 月 19 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），供委员会第二十五次会议审议。

附件

**独立专家监督咨询委员会  
向规划、预算和行政委员会提交的报告  
2017年1月**

**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号决议设立，其职权范围是就职权内事项向规划、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；
- 就内部控制措施和风险管理力度提供建议；
- 审查本组织内部和外部审计职能的效力，并监督审计结果和建议的落实情况。

2. 独立专家监督咨询委员会当前成员为：

姓名	执行委员会任命日期 <sup>1</sup>	决定编号
Robert Samels先生（主席）	2013年5月	EB133(8)
Mukesh Arya先生	2013年5月	EB133(8)
Steve Tinton先生	2013年5月	EB133(8)
Jeya Wilson博士	2015年5月	EB137(4)
Leonardo Gomes Pereira先生	2015年5月	EB137(4)

3. 本报告是独立专家监督咨询委员会2016年7月和10月会议之后的一份中期报告。2016年期间，咨询委员会分别于2016年4月4-6日、2016年7月27-29日和2016年10月18-20日举行了其第18、19和20次会议。其中最后一次会议在德里世卫组织东南亚区域办事处举行，世卫组织总部一些职员通过一个视频会议链接参与了相关议程项目

---

<sup>1</sup> 执行委员会通过相关决定的日期。

的讨论。因第 19 次会议是两名新成员的第一次会议，因此会前为他们安排了为期一天的情况介绍会，其他三名成员也参加了这项活动。

4. 2016 年 4 月第十八次会议的有关事宜，已在 2016 年 5 月向规划、预算和行政委员会第二十四次会议提交的年度报告中进行了汇报。余下的两次会议讨论了独立专家监督咨询委员会职权涉及的所有领域，尤其关注以下领域。

5. 咨询委员会照例获得了来自管理层的杰出支持，同时感谢总干事、东南亚区域主任以及他们的团队能与咨询委员会进行坦诚和公开的讨论，并拨出足够的时间听取委员会的关切，作出必要澄清或回答。

## 内部监督服务

6. 每次会议期间，独立专家监督咨询委员会均会见了内部监督服务司司长，包括单独会见和有其他管理层成员在场的情况下会见。

7. 咨询委员会审查了目前遗留审计建议和工作规划的状态，满意地报告遗留审计建议的数量在继续减少。咨询委员会获悉控制和合规情况有明显改善；然而，一个遗留问题是，系统中具有类似弱点的其它预算中心未采纳相同的建议。咨询委员会鼓励本组织建立一个正式的机制或结构，使从全组织审计结果中汲取的经验教训制度化。

8. 咨询委员会注意到，总体而言，审计对象对未落实的审计建议正在给予更大关注，并在执行建议方面作出更好的反应。为了更有效地监测改善内部控制方面的进展情况，咨询委员会请内部监督服务司司长考虑今后在总体建议状况一览表的一个单独部分中报告专项审计情况，例如埃博拉病毒病疫情应对工作的审计情况。这将确保能适当跟踪专项审计，而有关结果不会扭曲对内部控制系统改善的总体了解。

9. 咨询委员会注意到，技术单位可能受到各种类型审查、审计和评价的影响，例如内部审计，规划和行政审查，外部审计和联合评价等。应当对这些活动进行协调，以便最佳使用时间和资源。咨询委员会进一步重申，在所有审查或审计中，必须与合规、风险管理和道德操守司以及内部监督服务司正在开展的工作明确挂钩。

10. 最近，东南亚区域 11 个世卫组织国家办事处中有 6 个已接受审计。咨询委员会注意到，在整体控制的有效性方面，东南亚区域的绩效大致与全球平均水平相同。然而，这一比较是基于过去几年，即在采取重大步骤纠正直接财政捐款等领域的不合规情况之前，从国家审计获得的数据。

## 外部审计

11. 独立专家监督咨询委员会在其第十九次会议上通过视频会见了外审计员，并收到了关于 2015 年审计报告的最新情况；此外，还审查了 2016 年外部审计的范围、计划和办法并认为它们是合理和充分的。然而，委员会感到失望的是，在其 4 月会议上因时间问题而没有机会详细审查和讨论 2015 年的管理函。因此，请外审计员和管理层确保咨询委员会在其 2017 年 4 月会议上收到 2016 年的重要审计建议摘要以及管理层的答复。

12. 关于以往外部审计建议的执行情况也提供了简要介绍。咨询委员会获悉，在过去四年中，外审计员发布了近 1300 项建议，其中大部分已得到管理层的处理。随后的讨论涉及缺乏工具或报告机制来按重要性对建议进行排序，从而确保以有效和结构化的方式处理关键和经常性建议。咨询委员会建议外审计员考虑开发一项跟踪工具，例如供内部监督服务司使用的报告一览表，根据相对重要性和优先性更好地监测各项建议的执行情况。这还将有助于在建议关闭之前跟踪建议的平均“年龄”。

13. 咨询委员会还与外审计员举行了一次非公开会议。

## 合规和内部控制框架

14. 自我评估核对表作为内部控制框架的重要工具之一，于 2015 年在世卫组织各区域推出，之后于 2016 年在世卫组织总部实施。独立专家监督咨询委员会从综合报告中获悉了最新情况。咨询委员会注意到，管理层确认自我评估核对表是个好方法，可提高对需要关注的控制领域的认识，但由于评估所涉及的主观性，不应将其用于衡量控制措施的有效性。应当将该工具视为合规方面的一项指标，而不是衡量标准。未来应将这类综合报告的结果更有效地用作第二道防线：有必要使自我评估核对表中确定的弱点和风险列表中确定的风险与内部监督服务司的审计结果之间保持一致。

15. 咨询委员会注意到，根据其早先提出的一项建议，即“所有区域应以相互协调和可彼此对照的方式设立合规部门，而且应以一致、统一的方式，在合规、风险管理和道德操守司建立的框架下进行管理”，东南亚区域办事处以及整个组织正在积极和有建设性地建立合规网络，由合规、风险管理和道德操守司担任秘书处，目的是协调各区域办事处的做法。这是一项非常积极的发展，咨询委员会鼓励管理层继续进一步努力，确保合规领域的做法协调一致。

16. 咨询委员会高兴地看到本组织各级都在使用内部控制框架。这是一个与许多利益攸关方不断加强合作的过程，现在似乎已被接受并融入到组织职能当中。

17. 在第二十次会议上，世卫组织东南亚区域办事处行政和财务司长向独立专家监督咨询委员会提供了最新情况，说明为实现其目标，提高服务效率和效力并同时加强风险管理与问责而采取的措施。行政和财务司长通过一些关键绩效指标，例如关于直接财政捐款的未完成报告，逾期的捐助方报告，本组织绩效管理和发展系统的遵守情况等以及用于本组织规划预算管理系统的指标，概述了该区域的内部控制框架情况。咨询委员会高兴地注意到，在东南亚区域办事处，没有未落实的遗留内部或外部审计建议，只有一份待交的直接财政捐款报告。

18. 咨询委员会满意地注意到，通过全组织的业务情报一览表对可衡量的成果进行了极好的跟踪。它非常支持本组织各级一致采取标准化方法监测这些指标，并对若干合规领域，例如直接财政捐款，审计建议和捐助方报告等方面的积极趋势印象深刻。据说合规情况得到改善的主要原因是高层领导给予了关注，同时持续进行监测并加强了问责制。咨询委员会敦促管理层继续这一良好进展。

19. 咨询委员会放心地看到东南亚区域主任及其团队的坚定决心和承诺，要使用标准化措施，适当的工具并培训国家管理人员，以改善对内部控制措施的遵守情况。一览表上的积极绩效指标证明了对实施改革的承诺。

20. 咨询委员会进一步注意到，高级管理层对采购程序等领域令人关切的问题有清楚的认识，并正在制定改善决策工作的行动计划。然而，与采购有关的挑战并不针对具体区域，需要在全组织范围提供支持以便有系统地加以解决。预计这方面挑战可通过正在实施的新采购策略得到解决。

21. 咨询委员会高兴地注意到，大多数改革举措，特别是合规和内部控制框架领域的措施，目前似乎已融入系统。

## 风险管理

22. 独立专家监督咨询委员会继续监测风险管理领域正在取得的进展。委员会了解到关于风险管理，合规工具和程序，助理总干事问责制契约，行政和财务司长的合规路线图以及道德操守管理的最新情况。

23. 咨询委员会确认并支持合规、风险管理和道德操守司在风险管理领域发挥的关键作用。风险列表程序已经推出，并在本组织所有三个层级得到充分理解。咨询委员会注意到各区域办事处确认的最重大风险存在很大分歧。遵循严格的自下而上程序确认风险，

采取减轻风险措施并由高层管理人员进行验证，似乎已确立了一个健全的风险管理架构，各预算中心对风险管理已有合理的认识，并且所有利益攸关方都给予了大力支持。

24. 咨询委员会认为，该举措现在必须从由合规、风险管理和道德操守司驱动的发展阶段转为由总部、区域和国家各级业务单位自己掌管的业务责任，并认为风险管理有必要从定量转向定性管理，这将以会员国和捐助方能分享和理解的方式提供全面情况。为了协助这一转变，必须：**(i)**将已确定的全组织风险纳入风险列表，以确保有一个全组织范围的框架；**(ii)**确保区域一级对风险管理框架的自主权；**(iii)**将风险框架纳入本组织所有三个层级，作为管理和问责程序的一个必要组成部分；**(iv)**开发基于网络的工具，协助以一致方式改变风险，控制风险，制定减轻风险的计划和监测进展。

25. 咨询委员会敦促管理层确保在各项规划的计划、预算编制和实施过程中持续使用全组织范围风险框架和风险确认程序。

26. 咨询委员会进一步鼓励管理层探讨现在是否是考虑对风险管理程序的状况、方向和实施进行高级外部审查或评估的适当时机。咨询委员会认为本组织正处于关键时刻，需要对今后的步骤进行评估，确保风险管理成为管理工作中有效和不可分割的一部分，以便能自主控制风险，由此将风险管理融入组织文化。

27. 在分别就信息技术和日内瓦世卫组织总部现代化问题举行的两次会议上还讨论了与具体项目有关的风险管理问题。在这两次会议中，咨询委员会对风险分析、确认、评价、影响、成本核算和制定减轻计划这一整套程序的详细程度印象深刻。咨询委员会鼓励本组织利用这两个例子作为在整个组织推出“风险计划实施”程序的基准。

## 筹资对话和总体财务最新情况

28. 独立专家监督咨询委员会收到了 2016 年 1 月至 9 月期间的财务管理最新情况。秘书处还与咨询委员会分享了以下三份与筹资对话会有关的文件草案：世卫组织 2016-2017 双年度的筹资情况；世卫组织需要增加评定会费；以及筹资对话会的附加说明议程草案。

29. 一般管理部门助理总干事向咨询委员会简要介绍了定于 2016 年 10 月最后一周举行的筹资对话会筹备工作的进展情况。随后讨论了与当前和下一个双年度融资缺口有关的风险，包括 2016-2017 年规划预算增加了 8%，以及新建突发卫生事件规划导致费用增加等。咨询委员会注意到，2016-2017 年核心自愿捐款账户的预计数额约为 1.8 亿美元，比本组织在上一个双年度收到的数额少大约 6000 万美元。咨询委员会此前曾对本组织

依赖小规模捐助方的自愿捐款表示关切，并重申这对本组织构成重大风险，尤其是现在新建了世卫组织突发卫生事件规划，并且未来几年随脊灰规划活动减少，相关资金也将减少。咨询委员会敦促管理层进行“假设”或“情景”设想，以便了解预测的资金短缺对各项规划的全面影响，并与会员国分享有关结果。

## 审查脊灰过渡计划

30. 独立专家监督咨询委员会继续监测本组织在脊灰过渡计划方面正在取得的进展，并在其第二十次会议上，获得了世卫组织印度国家办事处职员提供的最新情况，世卫组织总部脊灰小组的成员通过视频方式参加了会议。咨询委员会获悉，设立了一个全机构指导委员会，由总干事办公厅执行主任和一般管理部门助理总干事共同主持，非洲区域办事处、东地中海区域办事处和东南亚区域办事处以及世卫组织总部各司积极参与，为风险管理和规划整合提供指导。

31. 咨询委员会满意地注意到世卫组织总部与国家办事处的小组之间明确保持一致，还注意到印度的脊灰规划已具备详细明确的过渡计划，以应对人员配置，财政资源和业务方面的各种挑战。咨询委员会期望看到其它国家能有类似的过渡计划。

32. 咨询委员会听取了关于过渡管理进展的简要介绍，包括为评估世卫组织脊灰相关人力资源负债而开展的新独立研究情况。根据假设的“很可能”情况，有 3500 万美元离职补偿费的资金尚无着落。随着本组织退休年龄政策的变化，这种无资金准备的负债将会增加。

33. 咨询委员会注意到这笔负债尚无资金准备并且秘书处认为，通过拟议将于 2018 年 1 月 1 日起生效的退休年龄变化政策后，估计将使脊灰过渡费用增加 400 万美元。咨询委员会建议管理层充分评估大概可能对本组织造成的总财政费用，并确定对人力资源举措，如实现性别平衡等措施的潜在影响。咨询委员会鼓励秘书处与会员国分享拟议修订的全部影响，以确保在最适当的时候采纳改变退休年龄的政策。

## 与非国家行为者交往的框架（WHA69.10 号决议（2016 年））

34. 根据第六十九届世界卫生大会的授权，向独立专家监督咨询委员会简要介绍了本组织与非国家行为者交往框架的总体目标，对现行做法提出的修改建议，非国家行为者登记簿的制定情况，以及实施程序中的关键里程碑。

35. 咨询委员会高兴地注意到，世界卫生大会和泛美卫生组织指导委员会终于通过了这一框架，为此曾投入了大量的时间和资源，并在会员国与秘书处之间进行了广泛对话。

36. 咨询委员会将监测框架的实施进展，具体将监督各项规则和程序的应用情况，以评估其是否在本组织三个层级得到统一和有效地应用。

37. 咨询委员会认为不应只从非此即彼的角度来审视“好处与风险”和“保护与交往”问题。它指出，在与非国家行为者交往方面完全规避风险可能加剧本组织的资金问题，而喜欢冒险可能使本组织面临严重的声誉风险。因此从一开始就必须以统一的方式在本组织所有办事处建立系统，并以一致和协调的方式应用风险确认和管理规则。

38. 考虑到框架必须透明和可信，咨询委员会敦促管理层确保审查程序内的决定由适当级别采取。令人放心的是，根据通过电子工作流程在所有三个层级一致实施框架的要求，本组织已经建立了一个系统用以分享尽职调查和风险评估报告。咨询委员会进一步鼓励管理层审查框架实施过程中与风险和道德相关的不同责任，并评估如何在不同职能之间实现协同增效，包括可能进行重组。

39. 咨询委员会注意到，框架界定了四类非国家行为者（非政府组织、私营部门实体、慈善基金会和学术机构），并将分别对其适用单独的政策和程序。秘书处正在建立一个全组织范围程序，通过信息技术应用程序记录每个非国家行为者的关键信息及其交往情况，由此登记与世卫组织交往的所有非国家行为者。非国家行为者登记簿预计将于2017年1月推出，作为所谓“全球交往管理”的信息技术工具的一部分。咨询委员会认为，这一想法类似于规划预算网络门户，该门户在所有利益攸关方之间创造了一种高度信任感，提高了透明度、可信度和保障程度。

40. 咨询委员会将继续监测这一领域的进展，并期待审查详细的框架实施计划，包括业务控制措施，以确保本组织各级在应用尽职调查、风险评估和决策程序方面保持一致。

## 信息技术

41. 在独立专家监督咨询委员会第十九次会议上，信息技术和电信司司长提供了最新情况，介绍了本组织的信息技术战略，信息管理和技术领域的主要举措，包括本组织全球管理系统转型项目，设立全球信息技术基金以及与治理有关的问题。咨询委员会期待收到关于信息技术基金和全组织信息技术政策执行情况的进一步更新，以及本组织的项目管理卓越中心的最新情况。



42. 关于全球管理系统运行中断问题以及关于任务至关重要业务的信息技术灾难恢复计划，进行了一些讨论。在这方面，咨询委员会再次对本组织缺乏全面的业务连续性计划表示关切。咨询委员会希望在今后的会议上从高级管理层收到关于这种计划的概述。

43. 咨询委员会高兴地注意到，信息管理和技术领域的主要举措正在顺利进行，关于其对缺乏适当的全球信息技术治理结构以及这可能会影响长期的信息服务提供效率表示的关切，已在努力解决并取得了相当大的进展。咨询委员会获悉，正在建立信息技术委员会和创建全球信息技术基金；不过，它指出，全球信息技术治理的这些要素尚未得到本组织全球政策小组的批准，这可能会影响必要业务平台的策划和落实。它敦促高级管理层处理这一情况。

## 评价和全组织学习

44. 独立专家监督咨询委员会审查了关于卫生组织领导与管理的概念说明，题为“对世卫组织改革的第三阶段评估”。在咨询委员会第十九次会议上，总干事办公厅执行主任简要介绍了世卫组织改革的历史，引发这一改革的原因，金融危机，世卫组织改革如何是一个由会员国而不仅仅是由总干事或秘书处推动的进程，改革进程包括的要素，以及已经取得的成果。他还简介了对世卫组织改革的第一和第二阶段评估。咨询委员会注意到，执行委员会批准了对世卫组织改革进行第三阶段评估，作为 2016-2017 双年度评价工作计划的优先事项，目的是评估世卫组织改革实施四年后的成效和影响 并就前进方向提出建议。

45. 咨询委员会注意到要开展的工作的范围，拟议的方法，潜在服务提供者的特点和传播结果的策略。它期望定期了解这方面进展的简要情况。咨询委员会还建议评价办公室考虑向执行委员会主席简要说明进展情况。

## 世卫组织总部现代化项目概况

46. 独立专家监督咨询委员会收到了关于世卫组织总部现代化项目的最新情况，其中包括两个拟议阶段（建造新楼，然后翻修现有建筑物），相关费用，决策过程，为了不超出项目的范围和估计成本采取的措施，决定将项目管理服务外包的原因，风险分析程序和采取的缓解措施。咨询委员会高兴地注意到，本组织似乎对现代化项目的业务有严格的“把控”。

47. 咨询委员会满意地注意到，已为现代化项目建立了强有力的治理结构，旨在确保责任与问责对应得当。咨询委员会欢迎对该项目进行了广泛的风险分析，确定了重大风险

并评价了这些风险的概率和影响。它详细审查了风险列表，包括减轻风险措施和这些措施的潜在费用，并对所作的深入分析印象深刻。咨询委员会认为这是实施风险计划的一个好例子，鼓励本组织将其用作供其它预算中心遵从的模板。

48. 咨询委员会注意到，建造新楼由瑞士政府提供的无息贷款资助。但是，令其关切的是，整个组织没有一个正式的机制来确保为这类项目提供可持续的资金。它鼓励本组织设法在资产的使用寿命期间有条不紊地进行补充，而不是按两年规划预算周期来补充。咨询委员会期待在今后会议上审查一项包括筹资问题在内的全面、重点明确的基本建设总计划。

49. 此外，还讨论了工作人员增加问题和空间要求，特别是在建立新的世卫组织突发卫生事件规划方面，还讨论了如何适应项目的拟议空间和范围。咨询委员会鼓励管理层采取强有力的行动以实现文化变革，改变关于“我的空间”的思维模式，确保最佳利用现有空间，同时提供灵活性和效率。

## 突发卫生事件领域的改革

50. 独立专家监督咨询委员会从总部和区域方面收到了关于世卫组织突发卫生事件规划的最新情况。咨询委员会注意到，已经制定了一个确定基本需求的健全概念框架。它获悉，世卫组织在任何一个特定时刻通常都要应对 20 多项具有不同级别和竞争性需求的突发事件。此外，本组织正在落实一个新的信息管理系统。尽管大力支持建立突发事件应急基金，但尚未收到大量灵活资金。尽管资金短缺，但目标是要作为一个具有迅速扩增能力的组织以一致的方式应对突发事件。本组织正在与会员国、合作伙伴和联合国系统其它机构合作，旨在提高其核心能力并发展标准化服务，从而加强国家防范。为了减少与资金短缺有关的风险，秘书处正在采取步骤，与全球政策小组和会员国进行双边合作并开展筹资对话。

51. 然而，咨询委员会注意到，大部分工作是在世卫组织总部一级开展的，只有有限的举措向区域提供了支持。已确定的长期和短期可交付成果包括：加强对《国际卫生条例（2005）》的遵守；设立突发事件应急基金；简化突发事件应对结构；并确定和实施“速赢”解决方案。

52. 咨询委员会认为，该规划的供资是一项挑战，因为核心预算和应急基金都存在重大缺口。捐助方似乎在等待，直到了解明确的短期和长期可交付成果后才做承诺。此外，就咨询委员会与东南亚区域办事处和印度国家办事处工作人员的讨论情况看，本组织各级对规划的可交付成果和时间表似乎只有有限的了解。

53. 咨询委员会明白既要建立一个新结构同时又要支持应对当前的突发事件，具有复杂性；但是，与所有利益攸关方进行适当沟通至关重要。这里可借机强调已在区域和国家层面采取的“速赢”办法，以便本组织各级管理人员能够向会员国和捐助方通报进展情况。

54. 咨询委员会知道，筹资对话会定于 2016 年 10 月底举行，必须对规划的可交付成果作出明确阐述，让所有各方都能理解。世卫组织突发卫生事件规划设有一个独立监督咨询委员会，负责“决定规划资金和资源供应的适宜性和充分性”，并负责“监测规划执行情况并向本组织提供相关建议”。因此，该委员会的大力支持对于获得所需资金至关重要。

55. 咨询委员会感谢秘书处进行的内容丰富的讨论，并期待今后获得进一步新情况。

## 其它事项

56. **全球服务中心：**在其第十九次会议上，独立专家监督咨询委员会通过视频会议从全球服务中心主任及其高级工作人员那里了解了概括情况。咨询委员会赞赏对全球服务中心负责的财务、采购和人力资源业务领域的关键问题进行了坦率和公开的讨论。它注意到服务中心的工作人员要处理大量业务，并面临确保尽职调查和合规的挑战。令咨询委员会感到鼓舞的是，服务中心正在努力为其各类不同工作制定可衡量的关键绩效指标，以及相关的监测和问责安排。考虑到客户满意度是对这个共用的服务中心进行绩效评估的一个重要参数，咨询委员会期待审查将于明年完成的第一次调查的结果。

57. **人力资源：**咨询委员会收到了人力资源管理司司长提供的最新情况，涉及目前各种人力资源举措，包括实施本组织流动性政策的现状。咨询委员会获悉本组织各级存在性别不平衡状况，特别涉及 P5 及以上职等。咨询委员会高兴地注意到，助理总干事问责契约中的一项关键绩效指标与实现性别均等和多样性有关。它鼓励管理层采取步骤将该契约推广到本组织所有各级。咨询委员会再次强调，在促进多样性，改善性别平衡和增强流动性方面，人力资源是推动本组织文化变革的重要力量。它鼓励人力资源管理团队发挥主要促进者的作用，对在世卫组织改革进程下开展的广泛举措所带来的变化进行管理。

58. **访问印度国家办事处：**咨询委员会成员在第二十次会议上与驻印度代表及其工作人员一起审查了脊灰过渡计划的概况和最新情况。咨询委员会对驻该国代表及其高级工作人员所作的出色介绍和结构清晰的概述印象深刻。它赞赏就预算空间分配，资金短缺以及国家办事处下辖的外地办事处内业务量大等方面的一些主要挑战进行了坦诚和公开

的讨论。与在座所有三个层级的高级职员开展直接互动，使得能够对本组织的运作有更清晰的了解，咨询委员会赞赏这一学习机会。令咨询委员会感到鼓舞的是，区域办事处和国家办事处在优先事项、目标、报告和治理方面密切协调一致。

**Robert Samels (主席)、Steve Tinton、Mukesh Arya、Jeya Wilson、Leonardo Pereira。**

= = =