



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第四十次会议

临时议程项目 2.1

EBPBAC40/2

2024 年 5 月 3 日

独立专家监督咨询委员会：年度报告

总干事谨向执行委员会规划、预算和行政委员会转交独立专家监督咨询委员会（监咨委）主席提交的报告(见附件)，供其第 40 次会议审议。

附件

独立专家监督咨询委员会提交规划、预算和行政委员会的报告，2024年5月

背景

1. 本报告涵盖2024年3月举行的独立专家监督咨询委员会（监咨委）第43次会议的情况。本次面对面会议的主要建议见文内。
2. 参加这次会议的监咨委成员有：Darshak Shah先生(主席)、Rob Becker先生、Greg Johnson先生和 Beatriz Sanz Redrado女士。Bert Keuppens先生未能参加会议。与此同时，将于2024年5月1日加入监咨委的 Aseya Galadari女士应邀作为观察员参会。
3. 监咨委得到了秘书处的必要支持，包括高级管理层定期提供关于重大事态发展的最新情况。此外，监咨委还有机会在会议结束前向总干事通报所进行的讨论。
4. 在会议开幕之前，监咨委所有成员向世卫组织遵规、风险管理和道德操守办公室提交了利益申报表，并确认与其当前任务不存在冲突。
5. 本报告其余部分由以下章节组成：
 - (a) 2023年财务报表：财务摘要
 - (b) 外部审计：最新情况
 - (c) 内部审计和调查：最新情况
 - (d) 防止性剥削、性虐待和性骚扰
 - (e) 道德操守
 - (f) 评价
 - (g) 风险管理
 - (h) 业务管理系统
 - (i) 监咨委审查的其他事项
 - (j) 监咨委的成员组成
 - (k) 重点建议摘要

A. 2023 年财务报表：财务摘要

6. 监咨委审阅了 2023 年财务报表草案，并收到了秘书处提供的财务摘要。监咨委特别注意到，由于本组织在各国的支出增加和与突发事件有关的支出增加，支出达到创纪录的 41 亿美元，资金来自积累的收入。监咨委还赞赏地注意到离职后健康保险负债的供资水平达到 88%。

7. 据指出，财务报表草案包括了监咨委以及外审计员在实物捐助、与软件即服务有关的无形资产和定额备用金外汇变动等领域要求的修改(和提出的意见)。

8. 监咨委成员对编制的财务报表的质量和及时性、新的内部控制说明和外部审计覆盖范围表示赞赏。

9. 监咨委就新业务管理系统对秘书处编制财务报表的能力的影响以及新的《国际公共部门会计准则》的实施提出了一些问题。在这方面，鉴于今后编制准确的财务报表的重要性，监咨委建议秘书处编制一份计划，作为业务管理系统总体项目计划的一部分，说明如何落实《国际公共部门会计准则》的变化，包括各个阶段以及任何所需的补充人力和财政资源¹。

10. 此外，在了解了秘书处在最后期限前发布执委会和世界卫生大会报告所面临的挑战后，监咨委建议秘书处与外审计员协调，设法加快长式审计报告的发布时间，并解决审计工作人员频繁更替和向秘书处提出的问询重复的问题。

11. 建议 1：监咨委建议，业务管理系统的总体项目计划应列出为达到新的《公共部门会计准则》标准而需要哪些程序变动，包括需要哪些补充人力和财政资源。

12. 建议 2：监咨委建议秘书处和外审计员共同审查在 2024 年底之前完成财务报表和长式审计报告的流程和时间表，以确定是否有可能加快完成及提前未来审计时间安排。

B. 外部审计：最新情况

13. 向监咨委介绍了外审计员绩效审计、财务和合规审计以及非洲区域办事处和刚果和尼日利亚国家办事处审计的初步结果。此外，监咨委注意到外审计员 2023 年审计计

¹ 2026 年，针对 2025 日历年。

划中增加的突发事件防范工作绩效审计，并感谢审计员与秘书处的合作。它还鼓励内部监督服务司与秘书处其它部门继续合作，以促进高效且相互协调的监督活动。

14. 关于物资管理职能的绩效审计，监咨委获悉，本组织应制定缔结长期协议的标准和时间框架，特别是紧急采购。

15. 关于数据管理的绩效审计，根据外审计员的结论，监咨委认为，应改进世界卫生组织数据中心项目的实施，特别是通过更稳定的供资，推动实现预期结果。

16. 关于突发事件防范和应对工作的绩效审计，监咨委指出，仍然存在一些挑战（例如，缺乏全面的突发事件防范框架、征聘和部署工作人员方面的延误以及对突发事件应对工作的监测和评价不足），欢迎秘书处为落实各项建议而采取的行动。

17. 关于非洲区域办事处和刚果和尼日利亚国家办事处审计，监咨委注意到区域一级落实转型议程的进展以及各国规划交付情况的改善。

18. 最后，监咨委高兴地获悉，外审计员可能对世卫组织截至 2023 年 12 月 31 日的年度财务报表发表未经修改的审计意见。

19. 按照惯例，还与外审计员举行了非公开会议。

C. 内部审计和调查：最新情况

20. 在与内部监督服务司司长的会议上，监咨委审查了 2023-2024 年基于风险的审计计划并予以支持，同时注意到与外审计员同期工作计划的协调。今后，监咨委将与秘书处合作，确保尽早审查工作计划，为审计员的工作提供方便。

21. 监咨委审查了载有对独立审查审计和调查职能的报告草稿。监咨委高兴地获悉，独立审查确认了内审计员办公室的高标准总体表现，并建议制定实施计划，以落实独立审查的建议。秘书处向监咨委保证，这项工作已经在进行。

22. 关于内部监督服务司的财务状况，监咨委注意到，在过去两个双年度，分配给它的财政资源有大幅度增加——从 800 万美元增加到 2,500 万美元。监咨委承认，增加的主要原因是防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰调查。展望未来，监咨委认识到这一领域可预测供资十分重要，同时建议秘书处在内部监督服务司面临预算限制的情况下，优先针对风险最高的领域采取行动。

23. 监咨委赞赏地注意到，调查职能的人员配置激增。这一能力的增强使人们能够更好地对涉及良性管理问题的指控进行分类，这些问题不需要全面调查，可以通过监察员和调解事务办公室等不同机制和结构处理。与此同时，加强分类使本组织可以更好地关注更严重的案例。鉴于 2023 年的案件数量与上一年相比有所增加，这一点尤为重要。

24. 监咨委注意到与全球安全审计有关的审计评级（即部分满意，有重大改进）。另一方面，它满意地获悉已查明的缺点正在得到解决，并请秘书处继续努力防止这一领域的问题，这是应急行动的关键。

25. 在会议结束时，监咨委要求内部监督服务司定期提供关于其建议实施进展情况的最新信息，并呼吁本组织不同级别和职能之间继续协调和支持，以解决审计结果，从而提高本组织的绩效并加强问责。

26. 此外，与内部监督服务司司长举行了一次非公开会议。

D. 防止性剥削、性虐待和性骚扰

27. 监咨委听取了关于世卫组织实施普华永道关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的审计报告所提建议的情况介绍。

28. 监咨委对这一领域取得的重大进展感到高兴，并祝贺秘书处对上述建议的执行率达到 91%。但是，监咨委注意到，与防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的文化和行为方面有关的一项重要建议尚未落实，尽管正在努力解决这一问题。

29. 此外，秘书处解释说，正在采取行动处理与防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的文化和行为层面有关的其余建议。秘书处概述了文化变革战略的路线图，旨在推动所有工作人员的行为符合期望和世卫组织《价值观契约》。有人澄清说，该战略涉及利用内部能力、行为科学、数据分析和跨领域合作。此外，有人指出，文化变革已经开始，向内部监督服务司报告的性行为不端指控数量呈指数级增长就证明了这一点，从而表明从沉默的旁观者文化向勇于发声的文化转变。

30. 关于这一战略，监咨委对与其分享的概念文件中所述的方向感到高兴。它承认应将文化变革视为中期目标，但要求将该战略转化为行动计划，传达给所有利益攸关方。

31. 与此同时，有人表示赞赏高级管理层与世卫组织国家办事处负责人每月举行一次论坛，推动落实文化变革战略。
32. 同样，监咨委请秘书处考虑任命一名文化倡导者，以促进和推动该变革，并表彰积极推动文化变革的管理人员和工作人员。
33. 监咨委提出，必须进行一次新的工作人员调查，其中包括关于防止和应对不当性行为的问题。有监咨委成员建议将该调查纳入高级管理层绩效审查。
34. **建议 3：**监咨委建议将关于文化变革的概念文件转化为行动计划，规定明确的阶段、清晰的时间表和衡量标准。行动计划应与所有利益攸关方分享。
35. **建议 4：**秘书处应考虑在最高管理层任命一名文化倡导者，以支持该变革。
36. **建议 5：**本组织应考虑建立一个机制，公开表彰并根据现行政策奖励在文化变革方面取得模范成就的管理人员和工作人员。
37. **建议 6：**秘书处应尽快进行一次新的双年度工作人员调查，其中包括防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰相关问题。还应开展一系列篇幅较短的摸底调查，定期提供文化演变的指标。这些调查的结果应有助于文化变革战略。

E. 道德操守

38. 监咨委听取了关于道德操守领域当前工作的简报。其中特别强调遵规、风险管理和道德操守办公室的工作包括管理利益冲突、提供道德操守咨询和支持、防止报复以及开展道德操守宣传和教育的。
39. 此外，监咨委还了解到，该职能由于人员配置不足和当前业务管理系统较脆弱而面临挑战和风险。
40. 监咨委成员对道德操守领域开展的工作表示赞赏，并鼓励秘书处继续开展良好工作。它还提出提高道德操守职能部门效率和有效性的一些方法。
41. 特别是，请秘书处采用强有力的道德操守案件管理系统，探索与本组织现有平台的潜在互操作性，最终目标是建立连接所有相关职能部门（包括内审计、监察员和调解事务以及人力资源）的单一案件管理系统。

42. 此外，监咨委建议秘书处对利益申报程序进行审查，包括扩大其覆盖范围和利用创新的人工智能技术，并考虑外包该程序的财务披露部分。

43. 根据合规、风险管理和道德操守办公室的介绍，监咨委注意到有必要使道德操守政策与相关领域的总体政策框架(如内部监督服务司及人力资源和人才管理司的政策框架)保持一致。监咨委支持这种做法。

44. 关于普华永道关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的审计报告中与道德操守有关的建议，监咨委重申其建议，即道德操守职能部门应完全独立为直接向总干事报告的单独办公室。这不仅将使世卫组织符合联合检查组建议的最佳做法，而且对于确保联合国系统各组织在这一重要领域的透明和问责也至关重要。

45. **建议 7：监咨委建议道德操守职能应完全独立为直接向总干事报告的单独办公室。**

F. 评价

46. 向监咨委简要介绍了世卫组织评价职能与联合国有关实体（即联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会和世界粮食计划署）评价职能的比较研究内容，包括研究结果和建议。

47. 该研究由一家外部咨询公司进行。根据研究结果，监咨委指出，世卫组织落后了，需要做更多的工作来加强评价职能，并与联合国系统可比机构的评价标准保持同步。特别是，虽然该比较研究没有提供足够的具体要素，但强调需要采取行动，加强现有政策框架、系统和进程，并制定分散评价办法（对此似乎尚无商定的定义），相应调整人力和财政资源。

48. 监咨委还强调，需要将主要业绩指标与经修订的政策挂钩，以便能够衡量其影响，并建议在所有区域办事处任命一名评价干事。

49. 同时，监咨委注意到秘书处已经采取行动，例如通过重建全球评价网络。

50. 在讨论的基础上，监咨委建议秘书处制定一份全面的行动计划，以实施比较研究报告所载建议，并在 2024 年 6 月举行的监咨委会议上提交一份框架路线图草案。

51. 为做到这一点，监咨委强调，秘书处必须就分散的“评价”和其他审查先开展一次研究，以便更好地了解本组织三个层级目前在这一领域开展的工作。建议总干事致函所有主要办事处介绍这项研究。这将有力地显示本组织最高层的支持。函中还应明确界定什么是（或不是）评价，同时鼓励回应研究调查时列入其他审查。

52. **建议 8:** 在对世卫组织评价职能与选定联合国实体的评价职能进行比较研究的背景下，监咨委建议分阶段制定一项全面的行动计划。在行动计划之前，秘书处应在 2024 年 6 月监咨委会议上提交一份包括“速效”方案的框架路线图草案。

53. **建议 9:** 作为全面行动计划的一部分，秘书处应开展一次调查，以查明在本组织所有三个级别开展的评价和类似活动。

G. 风险管理

54. 继秘书处去年简要介绍情况之后，监咨委收到了关于秘书处目前为加强世卫组织风险管理框架并根据联合国管理问题高级别委员会制定的模式提高成熟度而采取行动的最新情况（见下图）。

图. 风险管理成熟度模型



55. 讨论涉及已经设立的全球风险管理委员会、确定主要风险和确定整体缓解措施的机制、本组织的风险偏好说明和风险容忍度、风险指标和报告、区域和国家两级风险管理程序落实情况以及风险文化。

56. 监咨委注意到秘书处在世卫组织这样一个权力下放组织中实施风险管理框架面临的许多挑战，也注意到有必要在本组织不同级别和职能之间采取协调一致的风险管理办法。报告还强调，在目前整个联合国系统的供资伙伴和利益攸关方存在不确定性的情况下，风险管理十分重要。

57. 尽管存在这些挑战，监咨委高兴地获悉，本组织在建立风险管理能力方面取得了进展，包括在推广业务管理系统的同时开发了新的风险管理工具，并在高风险国家办事处征聘了更多的遵规和风险管理官员。

58. 就新工具而言，监咨委期待着在该工具成型后尽快看到演示。与此同时，秘书处应确定一种方法，作为最低要求，优先捕捉区域一级升级的风险。

59. 关于全球风险管理网络，监咨委建议秘书处考虑在所有区域设置风险干事岗位，并为各区域的风险干事建立双重汇报关系。这将需要在每个区域内建立直接的监督条线，并需要遵规、风险管理和道德操守办公室发挥全面的职能协调作用。

60. 最后，监咨委确认，秘书处在本组织三个级别推出风险管理框架方面取得了进展。与此同时，为确保世卫组织达到既定的风险成熟度，必须进一步统一三个层级识别和管理风险的流程和报告。这将使秘书处能够汇总整个组织的风险，并决定需要在什么级别采取哪些缓解措施。

61. 监咨委还建议秘书处在所有维度的风险成熟度方面迅速取得进展。这将需要根据全面计划（包括各阶段的可交付成果、适当的资源配置和时间表）多年持续投资和给予管理层关注。秘书处应在监咨委下次会议上提交该计划。

62. 展望未来，监咨委有兴趣在其今后的会议上收到关于不同区域和全组织范围残余风险的最新情况。

63. **建议 10：**监咨委请秘书处通过全球风险管理委员会编制一份全面详细的项目计划，以便在迈向“高级”成熟度的过程中充分达到“良好”级别，同时考虑到现有的风险管理战略路线图。该计划应包括阶段、所需资源和时间表。监咨委还请秘书处编制一份高级别路线图，列出实现“高级”成熟度的途径。

64. **建议 11:** 为使这一风险成熟度发展成为可能, 秘书处应考虑为各区域的风险干事建立双重汇报关系(即在每个区域内建立直接监督关系, 并由合规、风险管理和道德操守办公室发挥总体职能协调作用)。

H. 业务管理系统

65. 委员会高兴地收到关于业务管理系统项目实施进展情况的最新资料。由于新系统涵盖管理和行政的所有领域, 包括规划和预算编制, 它将成为完成转型议程的关键加速器。因此, 该项目的成功应是本组织今后 12 个月的主要重点之一。

66. 监咨委承认业务管理系统规划的复杂性, 包括由于“同类最佳”设计而产生许多相互依赖性, 涉及多个系统。在某些领域, 规划实施没有达到预期。要确保在上线之日即提供足够功能(即最低可行产品), 进一步的延迟和预算挑战可能不可避免。

67. 尽管存在这些问题, 但监咨委放心地获悉, 正在采取行动减轻已查明的风险, 并已制定应急计划, 以确保遵守最后期限。与此同时, 监咨委认为, 项目的最后期限要求仍然很高, 请秘书处继续确保高级管理层进行强有力的规划管理和密切监测。

68. 最后, 监咨委建议, 新系统的上线应基于最低功能标准, 由规划委员会(包括业务负责人和其他相关利益攸关方)集体决定。这将有助于避免本组织的声誉和业务连续性风险。

69. 监咨委建议, 在今后 18 个月内, 业务管理系统应成为主要重点工作之一, 而且世卫组织领导层的持续关注至关重要。应通过关键绩效指标及看板进行应急规划和强有力的项目管理, 以确保业务管理系统规划的可行性。

70. 监咨委将在以后的会议上继续监测该项目的状况, 包括其变革管理战略。

71. **建议 12:** 监咨委建议世卫组织领导层在今后 18 个月内继续关注并确定优先事项, 包括应急规划, 以确保业务管理系统规划取得成功。

72. **建议 13:** 委员会建议, 业务管理系统各组成部分的启用应以是否具备一套预先商定的最低限度功能为依据。

I. 监咨委审查的其他事项

73. 如同以往的会议一样，监咨委审查了本委员会以前提出的建议的落实情况，并商定了关于落实情况的最新资料。

74. 监咨委高兴地注意到，截至 2024 年 3 月，自 2015 年以来发布的建议中有 86% 已得到落实，其余 14% 正在实施。2020 年之前发布的所有建议和 2021 年发布的所有建议均已得到落实。委员会注意到，已落实建议所占净百分比波动不定，因为最近提出的建议不能立即实施。

75. 为了确保更好地采取后续行动，监咨委建议，管理层应尽可能为所有建议指定一个准确的时间框架，以便跟踪落实情况。这将使监咨委能够在今后集中处理逾期未落实的建议。此外，那些存在很高残余风险的项目应规定更严格的实施日期。

76. 监咨委审查了联合检查组尚未落实的建议，以确保秘书处采取适当的后续行动，并评估可能存在分歧的领域。监咨委将在以后的会议上继续对此进行监测。

77. 秘书处向监咨委简要介绍了正在进行的会员国主导的磋商，以最后确定处理和调查可能对总干事提出的指控的程序。监咨委注意到秘书处计划提交经修订的程序供 2024 年 5 月第七十七届世界卫生大会审议。

78. 根据其职权范围，监咨委在秘书处主要工作人员（包括办公厅主任、业务运作事务助理总干事、财务司司长、评价主任、内部监督服务司司长以及遵规、风险管理和道德操守办公室主任）的协助下，对 2023 年的表现进行了自我评估。收到的反馈意见将指导今后进一步完善监咨委会议议程。

79. 最后，监咨委有机会向总干事简要介绍第 43 次会议的调查结果和结论。

J. 监咨委的成员组成

80. Bert Keuppens 先生通知秘书处，他决定 2024 年 4 月 30 日之后不延长任期。因此，自 5 月 1 日起，监咨委将欢迎新成员 Asey Galadari 女士¹。监咨委与秘书处一道感谢 Keuppens 先生对监咨委工作的宝贵贡献。

¹ 见文件 EB155/10。

K. 监咨委第 43 次会议重点建议摘要

建议编号	建议	在报告中的位置
1	监咨委建议，业务管理系统的总体项目计划应列出为达到新的《公共部门会计准则》标准而需要哪些程序变动，包括需要哪些补充人力和财政资源。	第 9 段
2	监咨委建议秘书处和外审计员共同审查在 2024 年底之前完成财务报表和长式审计报告的流程和时间表，以确定是否有可能加快完成及提前未来审计时间安排。	第 10 段
3	监咨委建议将关于文化变革的概念文件转化为行动计划，规定明确的阶段、清晰的时间表和衡量标准。行动计划应与所有利益攸关方分享。	第 30 段
4	秘书处应考虑在最高管理层任命一名文化倡导者，以支持该变革。	第 32 段
5	本组织应考虑建立一个机制，公开表彰并根据现行政策奖励在文化变革方面取得模范成就的管理人员和工作人员。	第 32 段
6	秘书处应尽快进行一次新的双年度工作人员调查，其中包括防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰相关问题。还应开展一系列篇幅较短的摸底调查，定期提供文化演变的指标。这些调查的结果应有助于文化变革战略。	第 33 段
7	监咨委建议道德操守职能应完全独立为直接向总干事报告的单独办公室。	第 44 段

8	在对世卫组织评价职能与选定联合国实体的评价职能进行比较研究的背景下，监咨委建议分阶段制定一项全面的行动计划。在行动计划之前，秘书处应在 2024 年 6 月监咨委会议上提交一份包括“速效”方案的框架路线图草案。	第 50 段
9	作为全面行动计划的一部分，秘书处应开展一次调查，以查明在本组织所有三个级别开展的评价和类似活动。	第 51 段
10	监咨委请秘书处通过全球风险管理委员会编制一份全面详细的项目计划，以便在迈向“高级”成熟度的过程中充分达到“良好”级别，同时考虑到现有的风险管理战略路线图。该计划应包括阶段、所需资源和时间表。监咨委还请秘书处编制一份高级别路线图，列出实现“高级”成熟度的途径。	第 61 段
11	为使这一风险成熟度发展成为可能，秘书处应考虑为各区域的风险干事建立双重汇报关系（即在每个区域内建立直接监督关系，并由遵规、风险管理和道德操守办公室发挥总体职能协调作用）。	第 60 段
12	监咨委建议世卫组织领导层在今后 18 个月内继续关注并确定优先事项，包括应急规划，以确保业务管理系统规划取得成功。	第 69 段
13	委员会建议，业务管理系统各组成部分的启用应以是否具备一套预先商定的最低限度功能为依据。	第 68 段

Darshak Shah 先生（主席）、Rob Becker 先生、Greg Johnson 先生、Bert Keuppens 先生和 Beatriz Sanz Redrado 女士。

= = =