



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第三十一次会议

临时议程项目 2.1

EBPBAC31/2

2019 年 12 月 26 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），供委员会第三十一次会议审议。

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，2020年1月**

背景

1. 独立专家监督咨询委员会由执行委员会于2009年5月根据EB125.R1号决议设立，其职权范围是就其职权内的事项向规划、预算和行政委员会（PBAC），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；
- 就适当的内部控制措施和风险管理提供建议并审查管理层的风险评估；
- 审查本组织内部和外部审计职能、调查职能、评价职能的有效性，并监测审计结果和建议的执行情况。

2. 独立专家监督咨询委员会目前的成员为：

姓名	执行委员会 任命日期 ¹	决定编号
Jeya Wilson 博士 (Chair)	2015年5月	EB137(4)
Leonardo P. Gomes Pereira 先生	2015年5月	EB137(4)
Christof Gabriel Maetze 先生	2017年6月	EB141(2)
Jayantilal Karia 先生	2017年6月	EB141(2)
Christopher Mihm 先生	2017年6月	EB141(2)

3. 本报告涉及分别于2019年7月8-10日和2019年10月7-11日举行的独立专家监督咨询委员会第二十八次和第二十九次会议，后一次会议在刚果共和国布拉柴维尔世卫组织非洲区域办事处和基加利世卫组织驻卢旺达国家办事处举行。

¹ “任命日期”指执行委员会通过相关决定的日期。

4. 委员会衷心感谢非洲区域主任及其团队主办独立专家监督咨询委员会第二十九次会议并为会议分配足够的时间。

世卫组织转型的最新情况

5. 独立专家监督咨询委员会有机会在世卫组织的所有三个层级见证世卫组织转型的进展。在秘书处一级，这包括成立各种专题的工作队，例如：

- 授权；
- 适合新工作方式的敏捷网络，如技术和计划网络；
- 轮换和流动；
- 总部设计，以使结构更加统一，并使某些职能集中化；
- 职业发展和职业道路；
- 委员会注意到高级管理层通过与各级工作人员开诚布公地定期沟通、与各个团队开展重点突出的对话、监测工作场所的健康趋势以及定期进行意见调查，努力缓解这些举措带来的变革疲劳。委员会建议管理层继续应对疲惫风险，让各级工作人员参与进来，并以统筹的方式提出转型举措。

6. 在区域一级，委员会注意到，非洲区域走在了世卫组织全组织转型议程的前面。委员会认识到非洲区域办事处在转型过程中采取的一些举措，如制定主要绩效指标、将成果与绩效管理联系起来的管理看板以及为该区域高级管理层举办的领导能力培训。在国家一级，三个层级的整合是委员会与世卫组织驻卢旺达国家办事处讨论的内容之一。

7. 委员会注意到，世卫组织全组织转型议程建立在非洲区域办事处方法的最佳做法和经验基础上，强烈建议在本组织的三个层级协调和整合重点、成果和主要绩效指标。

2018-2019 年规划预算实施情况

8. 委员会在这两次会议上审查了 2018-2019 年规划预算的实施进展。各规划和主要办事处之间的资金分配不公平对本组织来说仍然是一个问题。大多数资金不足的规划在捐

助方资金不到位的情况下，作为管理决策过程的一部分获得灵活的资金。委员会谨重申高级管理层进行战略情景设想并将其与机构风险管理程序相联系的重要性。

世卫组织投资

9. 在第二十八次会议上，委员会获悉了关于库务工作的最新情况，包括资金管理、投资政策、外部和内部管理的投资组合详情以及优化回报的政策。委员会认为世卫组织的投资相当保守，因为主要投资政策目标是保本和流动性。

职工健康保险

10. 委员会获悉，继之前的增长之后，2013年至2019年，职工健康保险缴款每年增长4%，此后每年增长2%，预计职工健康保险无资金准备的负债到2043年将获得全额供资。委员会还收到了关于世卫组织所实施的各种成本控制举措的概述。委员会注意到，已经开始确定本组织目前的职工健康保险承诺，并提议为该承诺但不一定为未来的全部负债提供全部资金。委员会将继续监测这一领域的进展，此外，希望在今后的会议上收到职工健康保险内部管理的成本分析和基准衡量报告。

内部监督和调查

11. 在这两次会议上，委员会私下和在管理人员在场的情况下会见了内部监督服务司司长。

12. 在第二十八次会议期间，向委员会简要介绍了世卫组织驻刚果民主共和国国家办事处业务审计——埃博拉应对行动，以及在发现残余风险高的业务中观察到的不足之处。最大的关切是实地的大量现金交易和利用直接实施为活动支付现金。在审计期间观察到政策与实地行动脱节，并且领导关系不明确。委员会对这种情况感到关切，建议使用更好的系统和技术来监测、记录和报告这些交易，并简化规划管理人员在实地活动的技术和财务报告方面的授权和责任。

13. 关于对世卫组织网络安全路线图的审计，委员会指出，路线图的实施进展缓慢，缺乏基于风险的信息风险管理方法。这是委员会非常关切的问题，因为网络漏洞和内部或外部攻击得逞的影响往往是各组织面临的重大风险之一。

14. 在第二十九次会议期间，特别强调了非洲区域的内部控制和总体控制有效性。内部监督服务司对世卫组织非洲区域办事处的一般管理部门进行了一次审计。委员会注意到，如表 1 所示，该办事处一般管理部门的总体控制有效性从 2015 年的 51% 提高到了 2018 年的 73%。50% 及以下的数值用红色表示。

表 1. 世卫组织非洲区域办事处一般管理部门 2015 年和 2018 年的控制有效性。

	2015 年的数值	2018 年的数值
总体控制有效性	51%	73%
控制环境	63%	78%
风险评估	0%	100%
人力资源	0%	100%
采购订单货物	33%	46%
合同和执行工作协议	60%	60%
合同和特别服务协议	33%	100%
直接财务合作	83%	75%
直接实施	50%	67%
Elmprest 账户	100%	91%
资助款	60%	70%
全球管理系统/信息技术	33%	100%
旅行	50%	100%
固定资产	25%	83%
安全	100%	67%
供应商管理	0%	33%
信息和通信	67%	100%
监测	50%	33%

15. 尽管取得了这些值得称赞的成就，但委员会对监测活动减少感到关切。需要做更多的工作，使第一道防线中的内部控制活动成为非洲区域日常活动的一个组成部分，委员会鼓励高级管理层继续重视这一点。

16. 委员会还详细了解了世卫组织面临的新风险：

- 就初步调查结果与捐助方沟通——在也门，捐助方要求报告调查结果，以避免对资金流产生负面影响；

- 世卫组织突发卫生事件规划：业务支持职能；
- 自疫情开始起，建立充分（即最低能力）的业务应对能力；和
- 需要在技术应对计划和业务支持计划之间建立更紧密的联系。

17. 委员会积极鼓励高级管理层确保及时和全面地跟踪这些新出现的风险。委员会仍然对在刚果民主共和国进行的世卫组织突发卫生事件规划审计的结果以及在处理建议方面取得的进展感到关切，特别是那些涉及系统性问题的建议（例如，为了尽量减少目前大量的现金交易，需要扩大银行支付和移动支付等电子解决方案）。委员会承认突发事件情况下技术应对的紧迫性，但建议从紧急情况之初就制定明确的业务支持程序，以确保合规和令人满意的捐助者报告。

18. 毕马威会计师事务所在 2019 年初开展的审计职能自我评估和外部验证的后续工作正在进行中。在总共 17 项建议中，6 项已经得到落实，10 项正在落实中，1 项逾期未落实。逾期未落实的一项涉及发布显示内部监督服务司司长汇报关系独立性的最新的世卫组织组织机构图，委员会呼吁高级管理层确保紧急发布早该发布的世卫组织组织机构图。这个问题以前曾多次提出，委员会希望记录下它对拖延的不满。

19. 委员会还注意到，列为“逾期未落实”状态的审计建议已从 2019 年 5 月的 10.2% 小幅降至 2019 年 9 月的 9.9%。

20. 委员会获悉了与 EY 瑞士正在进行的项目的最新情况，该项目旨在为世卫组织的调查职能设定基准，并为发展一流的职能提供协助。EY 的现场工作仍在进行中，项目的结果定于 2019 年 11 月公布。委员会对这一项目表示欢迎，一旦提出了建议，将酌情支持落实这些建议。使用外部基准来确定差距将大大加强世卫组织的调查职能。

合规、风险和道德操守

21. 委员会在每次会议上都监测合规、风险管理和道德操守领域取得的进展。委员会在第二十八次会议期间获悉，风险培训已经拟定，风险管理案例研究和最佳做法已经公布，风险管理与业务计划之间的联系得到了加强。召集所有联合国机构的行政首长开会的联合国管理问题高级别委员会如今定期讨论与风险偏好和风险成熟度有关的问题，这一事实表明风险管理程序已经成熟，也显示了整个联合国系统在风险管理领域的势头。

22. 获得可持续的资金是世卫组织成功实现转型进程目标的关键。为了在从会员国和捐助方那里获得更多资金方面具有竞争优势，世卫组织必须继续在本组织的所有三个层级灌输一种机构风险管理文化，这种文化具有风险意识，但不厌恶风险。
23. 在这方面，委员会认为，世卫组织必须有一份高级别的风险偏好声明。其中应阐明本组织在执行其战略时愿意承担的风险，并且可以以结构化的方式确定和量化这些风险，以便进行战略冒险。
24. 在风险管理过程中，委员会鼓励世卫组织在不妨碍其日常业务的情况下，继续在各级建立一个能被纳入世卫组织的机构风险管理框架的智能合规系统。
25. 此外，就非洲区域而言，气候变化作为一种独特的全球生存风险，将更直接和更显著地影响非洲。因此，非洲区域办事处应在计划方面专门作出努力，考虑与气候变化相关的具体公共卫生影响将是什么，可能如何演变，以及如何应对这些影响。

直接财务合作与直接实施

26. 在第二十九次会议期间，委员会听取了关于逾期未交的直接财务合作报告问题以及非洲区域在将这些报告减少 98% 方面取得的重大进展的简要介绍。世卫组织继续依靠这一机制来向各国政府提供支持。作为替代方案，世卫组织还利用直接实施来支持卫生部在实地开展活动，特别是在获得保证和报告直接财务合作活动方面存在问题的情况下。虽然采用直接实施有好处，但委员会关切地注意到直接实施在增多，这需要世卫组织更大的实施、监测和报告能力。委员会建议对当前供资机制造成的问题的根本原因进行分析，并确定替代实施机制。

数据管理和信息技术

27. 在访问非洲区域办事处期间，委员会听取了关于卫生信息、数据管理和卫生信息技术促进全民健康覆盖的介绍。非洲区域办事处正在采取举措加强公共卫生数据的收集，并与国家统计局和人口记录办公室合作，填补国家和规划层面的数据空白。如同在其它领域一样，与民间社会和其它组织的协调和伙伴关系可以发挥重要作用。委员会认识到该区域及该区域各国在这一领域付出了努力，但认为数据收集系统不应分散，而是需要在该区域的所有办事处和本组织的所有层级集中和统一。此外，委员会对使用信息技术工具来监测和报告脊髓灰质炎病例印象深刻，鼓励该区域考虑在其它工作领域复制类似的数据管理技术工具。

28. 总的来说，世卫组织的所有区域都需要与总部密切合作，以打破各自为政的局面，并开发一个中央数据储存库，以便本组织有一个“单一的真相来源”，将国家卫生数据纳入全球数据库。总部与委员会共享的《第十三个工作总规划》成果框架的最新情况强调支持各国利用数据，包括扩展的世界卫生调查数据收集平台，推动政策、影响和实现三个十亿目标。

突发事件和埃博拉的最新情况

29. 在总部，委员会听取了关于世卫组织突发卫生事件规划的结构调整的简要介绍，该规划现分为两个部门——防范和应对。前世卫组织突发卫生事件规划的一些行政职能，如对外关系、名册管理和资源调动，现在至少已部分集中。委员会还听取了关于世卫组织突发卫生事件规划进展的简要介绍——《国际卫生条例（2005）》国家能力报告得到改进、定期进行模拟演习以确保最佳防范、与其它联合国机构协调等。总体而言，委员会对经修订的全组织方法感到满意。然而，委员会也指出，在存在长期紧急情况的国家，需要在受影响的社区建立信任，这需要人力资源的不同能力，例如以对当地敏感的方式建立信任、了解权力动态、沟通和促进方面的技能。

30. 在访问非洲区域办事处期间，委员会听取了关于该区域世卫组织突发卫生事件规划的简要介绍，以及关于刚果民主共和国正在进行的埃博拉病毒病疫情应对工作的最新情况。委员会明白世卫组织突发卫生事件规划在该区域运作的艰难环境，赞扬区域小组在这一领域所做的工作。然而，委员会对世卫组织突发卫生事件规划空缺职位的人员配置存在巨大缺口（区域办事处的空缺为 49%，国家办事处为 61%）表示关切，敦促管理层制定一项具体计划来解决这一职员空缺问题。

31. 此外，委员会注意到，随着本组织从应对突发事件转向防范突发事件，存在与现有非突发事件规划重复或重叠的风险。这些规划旨在解决围绕国家卫生系统的问题，其中也包括国家防范问题。因此，本组织需要确保这些努力在防范工作规划和其它非突发事件规划中保持同步。另一个令人关切的领域是防范工作的供资缺乏优先次序。在访问非洲区域办事处期间，委员会获悉，该区域防范活动的资金缺口为 98%。这种情况需要通过调整优先次序来解决。

32. 委员会赞赏世卫组织驻卢旺达国家办事处在这一领域所做的工作，特别是支持卢旺达卫生部针对邻国刚果民主共和国境内埃博拉病毒病疫情在防范方面作出的努力。

33. 在世卫组织的背景下，“防范”一词意味着在各国以有序的方式开展工作，以防范突发事件。此外，世卫组织目前有两种治理机制的状态——一种适合正常业务，另一种适合应急行动。然而，经常有像卢旺达这样的处于过渡期的国家。在卢旺达，埃博拉病毒病这一突发事件没有直接影响到该国，但该国仍然易受疫情影响，因此需要采取一系列具体行动，作为其防范工作的一部分。这些行动需要某些结构、机制和资源以便能够解决该国面临的问题，委员会注意到，在这两种治理状态下这些目前都不存在。

评价和全组织学习

34. 总干事的评价和全组织学习问题代表向委员会简要介绍了秘书处开展的工作：合并审计、评价和审查期间确定的调查结果和建议；确定建议中反复出现的系统性跨领域问题的短名单；并给这些问题排列优先次序，以便与主要的业务负责人一起进行进一步的基准测试。委员会期待收到关于这项工作的最新情况，并建议管理层以综合方式制定一份所有公开的监督建议的清单。这将作为一个有效的管理工具，管理通过监督实体的建议收到的所有信息，不论其来源如何。

35. 委员会还听取了关于《2020-2021 年评价工作计划》和《与非国家行为者交往的框架》评价的简要介绍，对两者都感到满意。此外，委员会认为，世卫组织需要酌情与私营部门交往，以实施其战略。它警告说，《与非国家行为者交往的框架》不应成为这种交往的制约因素，而应成为促进因素，决策应以利用机会和风险分析为基础，以确定风险和回报。

其它事项

36. **多边组织绩效评估网的最新情况**——向委员会提供了多边组织绩效评估网的最新情况。该网络既是一个全组织学习工具，也是一个问责工具。世卫组织的多边组织绩效评估网评估受到捐助国的好评，被认为是有用的。委员会注意到，作为多边组织绩效评估网评估的一部分，还审查了问责框架，因此强调问责框架与转型成功之间联系的重要性。

37. **审查独立专家监督咨询委员会的职权范围**——在第二十八次会议上，委员会为审查其职权范围举行了一次会议，并将目前的职权范围与联合检查组报告草案的建议进行了比较。这项工作仍在进行中，委员会将最后确定修订职权范围的提案，供执行委员会规划、预算和行政委员会在今后的会议上审议。

38. **世卫组织合同审查委员会的最新情况**—独立专家监督咨询委员会听取了总部和区域合同审查委员会关于合同审查过程的简要介绍。它注意到，有些情况下，在合同得到适当批准之前就已承诺向第三方支付资金。当这些事件发生时，支付承诺不是基于现有批准程序，而是成为了既成事实。虽然在过去 12 个月中似乎只有少数涉及大笔金额的此类个案发生，但显然在批准过程中存在违规行为。无论金额大小，如果存在此种违规行为，由于本组织内部控制中的薄弱环节，最终有可能导致承付过程中的重大违约。必须追究那些规避现行规则的人对违规行为的责任，并且不得损害应付账款审批流程的完整性。委员会建议，所有此类案件都应向高级管理层报告，供其审查并采取适当问责行动，并且每年应向独立专家监督咨询委员会提交一份报告，内容包括管理层为解决问责问题采取的行动。

总结和建议

39. 作为世卫组织转型的一部分，委员会敦促高级管理层继续注重变革管理工作和工作人员疲劳和疲惫风险的管理。

40. 委员会建议，在国家、区域和总部各级，成果和影响框架与主要绩效指标之间应更加一致。对当地敏感的和以国家为中心的办法虽然适当，但必须与区域和全球目标、具体目标和成果框架相结合。此外，还应不断审查主要绩效指标，以确保这些指标有助于实现三个十亿目标，并不断寻求与卫生相关可持续发展目标及其它可持续发展目标的协同作用。

41. 委员会建议，世卫组织应从一份高级别的全组织风险偏好声明开始，阐明级联风险偏好声明的层次结构，并酌情阐明措施和限制。

42. 委员会建议，在风险管理过程中，应特别关注合规风险，并强调合规的重要性，因为世卫组织依赖自愿捐款以及会员国和捐助方的善意。此外，有必要将气候变化对健康的影响置于世卫组织机构风险管理考量的中心。

43. 虽然委员会注意到逾期未交的直接财务合作报告数量大幅减少，但仍然对直接实施机制感到关切。因此，它建议对根本原因进行分析，并考虑重设世卫组织的供资机制。

44. 委员会建议将整个组织的数据收集和数据管理工作与本组织所有三个层级的单一数据储存库紧密结合和整合。

45. 根据访问卢旺达期间收到的关于国家办事处突发事件防范工作的简报，委员会敦促世卫组织考虑一个国家在应急行动和正常业务之间的过渡期所需的结构和机制。

46. 此外，关于非洲区域，委员会建议世卫组织管理层探索与该区域各国的国家最高审计机构的伙伴关系，以加强公共问责制，查明改进的机会，并确定解决问题和能力差距的可行办法¹。塞拉利昂审计局 2014 年 10 月在该国应对埃博拉病毒病方面所做的堪称典范的工作表明，这种伙伴关系可以是多么互利²。

47. 最后，委员会建议非洲区域办事处与各国卫生部合作，提高公共卫生系统的能力，并确保充分利用联合国系统在标准和做法方面开展的其它工作，以改善公共行政³。

**Jeya Wilson 博士（主席），Leonardo Pereira 先生，Jayantilal Karia 先生，
Christof Maetze 先生，Christopher Mihm 先生**

= = =

¹ 最高审计机关非洲组织由 50 多个最高审计机关组成，其中包括审计法院、审计员、主计长和国家监察局。最高审计机关非洲组织是最高审计机关国际组织的非洲区域实体。

² 塞拉利昂审计局，《埃博拉基金管理审计报告》，2014 年 5 月至 10 月，（<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/assl-report-on-ebola-funds-management-may-oct-2014.pdf>，2019 年 12 月 9 日访问）。

³ 例如，见各种《世界公共部门报告》（<https://publicadministration.un.org/en/Research/World-Public-Sector-Reports>，2019 年 12 月 9 日访问），以及联合国公共行政专家委员会有效治理促进可持续发展原则的工作，（<https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/CEPA/Principles-of-Effective-Governance>，2019 年 12 月 9 日访问）。