



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第三十二次会议

临时议程项目 2.1

EBPBAC32/2

2020年9月28日

---

## 独立专家监督咨询委员会：年度报告

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提交的报告（见附件），供委员会第三十二次会议审议。

## 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5月

## 背景

1. 独立专家监督咨询委员会（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范围内的事项**向规划、预算和行政委员会**，并通过规划、预算和行政委员会向执行委员会**提出建议**。其职权范围主要包括：

- 审查世卫组织的**财务报表**和重大财务报告问题；
- 就本组织内部控制措施和风险管理体系的适当性提供建议；
- 审查管理层的风险评估和持续风险管理流程的全面性；
- 审查本组织内部和外部审计职能、调查职能和评价职能的有效性；
- 监测所有审计结果和建议的及时、有效和适当执行情况。

2. 监督咨询委员会目前的成员为：

姓名	执行委员会任命日期	决定编号
Jeya Wilson博士	2016年5月	EB137(4)（2015年）
Leonardo P. Gomes Pereira先生	2016年5月	EB137(4)（2015年）
Christof Gabriel Maetze先生	2018年1月	EB141(2)（2017年）
Jayantilal Karia先生	2018年1月	EB141(2)（2017年）
Christopher Mihm先生	2019年1月	EB141(2)（2017年）

3. 本报告是监督咨询委员会向规划、预算和行政委员会提交的第十份年度报告，总结了其2019年5月至2020年4月期间的工作进展。本报告涵盖监督咨询委员会分别于2019年7月8-10日、2019年10月7-11日和2020年4月7日举行的第二十八次（到场会议）、第二十九次（到场会议）和第三十次会议（虚拟会议）。关于监督咨询委员会2019年7月和2019年10月会议的进一步信息，见载于文件EBPBAC31/2的委员会中期报告。

4. 委员会得到了管理层的必要支持。

## 冠状病毒病（COVID-19）应对工作

5. 由于 COVID-19 的形势，原定于 4 月举行的到场会议不得不推迟，改为虚拟会议，议程也相应大幅缩减。由于时间限制，**监督咨询委员会无法处理和审查规划、预算和行政委员会在 2020 年 1 月 29-31 日会议上向其提出的所有问题**。监督咨询委员会将在其未来会议上加以审议。

6. 委员会审查并与管理层讨论了 **COVID-19 对世卫组织核心活动的连续性以及《2019-2023 年第十三个工作总规划》（《第十三个工作总规划》）、业务连续性计划和工作人员保护措施的实施工作的影响**。委员会注意到，目前作为业务连续性计划一部分的世卫组织非关键工作人员远程办公做法运行顺利，每天约有 4000 名工作人员登录，对容量进行了必要扩增，没有出现重大网络安全相关问题。委员会提醒管理层注意与大规模远程工作相关的更高数据泄露和网络安全风险。

7. 关于《第十三个工作总规划》，副总干事告知委员会，尽管当前在针对 COVID-19 开展各种工作，但原始工作计划的约 60%-80% 仍在按计划得到实施，包括：开展世卫组织的领导/宣传工作；按计划推进全球产品和规范工作，以及通过虚拟和在线安排调整与各国的技术合作以适应当前形势。监督咨询委员会**建议将世卫组织结果框架用作参考以进行必要的权衡**，并建议确定工作重点时应首先结合 COVID-19 考虑发展中国家的需求。

8. 鉴于 COVID-19 的形势及其对世卫组织业务环境的影响，**委员会正在加强其监督**，并在其 2020 年 4 月会议后，要求管理层每月提供关于主要事态发展的最新情况，包括筹资方面的变化、对核心活动的重新优先排序以及全组织风险，特别是声誉风险管理情况。

## 包括职工健康保险在内的财务报表的可靠性

9. 委员会审查并与管理层讨论了 2019 年财务报表。它评估了关键的基本会计政策，重大判断的合理性和信息披露的清晰程度。委员会注意到，**财务报表的编制和提交是及时的，审计建议极少**。外审计员，即菲律宾共和国审计委员会确认，管理层在根据《国际公共部门会计准则》编制财务报表时的会计政策或所作判断没有重大变化。

10. **2019 年，世卫组织报告的（所有来源）总收入（31.16 亿美元）和支出（30.88 亿美元）都达到了本组织历史最高水平**。大部分增长是因为世卫组织在突发事件领域发挥了更大作用。用于支持突发事件应对的总支出增加了 76%，从 2018 年的 4.19 亿美元增加到 2019 年的 7.39 亿美元。由此所剩余额（财政收入后）为 8900 万美元，相比之下 2018 年为 4.42 亿美元<sup>1</sup>，这证明整个组织的执行能力得到了提高。

---

<sup>1</sup> 见文件 A73/25，截至 2019 年 12 月 31 日的财务年度经审计的财务报表。

11. 2019 年期间，**职员和其他人员费用总额增加了 6 千万美元**；然而，职员费用占总支出的比例下降了，2019 年占总支出的 32%，而 2018 年占 37%。总部的职员和其他人员费用增加了 10%，各区域增加了 4%。职员费用增加的主要原因是，总部和区域/国家办事处增加了工作人员，以加强本组织在世卫组织突发卫生事件规划下的能力，并扩大可持续的全民健康覆盖努力。根据劳工组织行政法庭的裁决，对日内瓦职员的工作地点差价调整数乘数作了追溯性增加，由此进一步促使 2019 年总部的职员费用增加。

12. **合同服务总额从 2018 年的 7.21 亿美元增加到 2019 年的 9.88 亿美元**，主要原因是为支持非洲区域和东地中海区域的应急行动开展了更多活动，以及增加了支持消灭脊灰的活动。

13. **转拨款和拨款从 2018 年的 2.72 亿美元增加到 2019 年的 3.81 亿美元**，非洲区域和东地中海地区最高。记录显示向对应方转拨和拨付的大部分款额与直接经费合作安排有关。此外，世卫组织还向非政府组织等执行伙伴提供拨款，其中许多涉及与处于紧急状态国家中的非政府组织的合作安排，因为在紧急状态下，世卫组织难以进入安全受到威胁的地区，所以国家一级的执行工作由合作伙伴开展。这一支出类别的第三个重要部分是为第三方采购的设备，即世卫组织直接为会员国的卫生部采购设备，用于各国的医疗卫生机构。

14. 鉴于活动水平提高，**委员会敦促管理层继续注重运作良好的内部控制系统，以减轻与合同服务以及转拨款和拨款相关的风险。**

15. 监督咨询委员会强烈建议管理层在财务报表附注中处理报告日期之后的事项。委员会注意到，COVID-19 大流行发生在 2019 年账目结算之后，对于截至 2019 年 12 月 31 日的财务年度经审计的财务报表而言，这是一个非调整事项。然而，委员会敦促管理层承认，当前的危机很可能**对世卫组织的支出、现有规划的实施、缴款的征集和投资组合产生影响**。委员会高兴地注意到，已经在截至 2019 年 12 月 31 日的财务年度经审计的财务报表附注中进行了适当披露。

16. 此外，鉴于账目符合《国际公共部门会计准则》，而且审计员将对世卫组织截至 2019 年 12 月 31 日的财务年度经审计的财务报表发表**无保留意见，委员会建议向卫生大会提交截至 2019 年 12 月 31 日的财务年度经审计的财务报表。**

17. 委员会审查并讨论了职工健康保险基金 2019 年的财务报表，并听取了关于该基金的简要情况，特别是当前的供资情况和未来的预测，目前估计到 2036 年该基金将获得全额供资。委员会获悉，供资日期从 2018 年底时的 2043 年改为 2019 年底时的 2036 年，这主要是因为与管理层的努力下节省了医疗费用，以及根据截至 2019 年 12 月 31 日的一项全面精算研究，贴现率和医疗通货膨胀率都低于前期。

18. 委员会再次注意到，尽管 COVID-19 大流行疫情发生在 2019 年账目结算之后并因此将其视为截至 2019 年 12 月 31 日的财务年度经审计的财务报表的非调整事项，但鉴于这一大流行的全球影响，2020 年将对职工健康保险的业务产生重大影响，目前尚无法可靠估计其程度。因此，尽管委员会赞赏职工健康保险的费用控制方法，**但建议有必要审查职工健康保险的资金预测，因为这些预测可能需要根据 COVID-19 的影响进行调整。**委员会高兴地注意到，已经在截至 2019 年 12 月 31 日的财务年度经审计的财务报表附注中进行了适当披露。

## 外部审计

19. 委员会在其第三十次会议上不仅单独，而且还在有管理层人员在场的情况下会见了外审计员。

20. 外审计员，即菲律宾共和国审计委员会确认，在根据《国际公共部门会计准则》编制财务报表方面，会计政策或管理层的判断没有重大变化。

21. 外审计员应要求确认，过去几年中**对财务报告的内部控制有所改善**，他们将对截至 2019 年 12 月 31 日的财务年度经审计的财务报表**发表无保留意见**。

22. 委员会感谢外审计员的工作。

## 内部监督服务

23. 每次会议期间，委员会都会单独以及在有管理层人员在场的情况下会见内部监督服务司司长。

24. 正如向规划、预算和行政委员会第三十一次会议报告的那样<sup>1</sup>，监督咨询委员会在其 2019 年 7 月的会议上听取了关于世卫组织驻刚果民主共和国国家办事处业务审计的情况介绍，内容涉及埃博拉应对措施以及在确定为具有高剩余风险的业务中观察到的不足之处。最令人关切的是实地的大量现金交易和通过直接执行为活动支付现金现象。补救活动基本上仍有待完成。

25. 同样如以前所报告的<sup>1</sup>，在监督咨询委员会 2019 年 10 月会议期间，特别注重非洲区域内部控制和总体控制的有效性。内部监督服务司对世卫组织非洲区域办事处的

---

<sup>1</sup> 见文件 EBPBAC31/2。

一般管理部门进行了审计。虽然委员会注意到一些改进，但管理层仍需要保持警惕，以确保其继续注重内部控制。

26. 监督咨询委员会在其 2020 年 4 月的会议上收到了关于 2019 年内部审计的最新情况。**2019 年审计工作计划已经定稿**，相应报告除一份（世卫组织驻阿拉伯叙利亚共和国国家办事处）外，其余均已发布。2019 年内部审计情况见表 1。

**表 1. 2019 年内部审计意见状况**

审计意见	2019 年审计数量	占 2019 年总数的百分比	占 2018 年总数的百分比
满意	4	21%	19%
部分满意但需要作出 <b>一些</b> 改进	8	42%	62%
部分满意但需要作出 <b>重大</b> 改进	6	32%	14%
不满意	1	5%	5%
<b>总计</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

27. 据内部监督服务司报告，在 2019 年进行的审计中对内部控制运作有效性的总体评级为“满意”或“部分满意”的比率**降至了 63%，相比之下 2018 年为 81%**。委员会仍对世卫组织各级内部控制效力的波动性结果和明显趋势感到关切，并敦促管理层继续关注对内部控制措施的妥善应用，即使是在具有挑战性的环境中（已定级的突发事件中）也是如此。

28. 委员会注意到 2019 年报告的控制效力最低的领域，并指出需要：

- 进一步加强**对直接经费合作的保障活动**。开展此类活动的预期计划没有以一致的方式得到充分实施，需要更加注重采取纠正行动，包括及时采取后续行动；
- 加强对**直接实施活动**的系统支持和监控；
- 改善**供应商管理**（对供应商的预选和评价），这可降低欺诈风险；
- 为由于高度依赖指定用途的自愿捐款而供资始终不足的关键规划（如针对非传染性疾病、被忽视的热带病、健康问题社会决定因素和气候变化对健康影响等的规划）加强**筹资**。

29. 不幸的是，2018 年也报告了这些领域，委员会对世卫组织长期以来控制效力的改进程度低下感到关切。

30. 令委员会仍然关切的是，前几年在执行每项内部审计建议方面取得的进展尚未促使在本组织各级实现重大、持续和系统的改善。此外，委员会还注意到，2016-2018 年审计工作计划中的一些高风险建议甚至在 2020 年仍然逾期未得到落实。委员会虽一再要求采取管理行动，但这并未促使总体状况得到改善。

## 调查

31. 世卫组织的调查职能向世卫组织以及艾滋病署、国际药品采购机制和国际癌症研究机构提供调查服务。

32. 表 2 按指控类型概括了 2017-2019 年的调查案件情况，每年数量最多的三种指控以红色突出显示。

**表 2. 2017-2019 年按指控类型分列的调查案件**

指控类型	2017 年	2018 年	2019 年	合计
腐败	14	5	9	28
未遵守专业标准	4	11	11	26
欺诈	30	55	61	146
招聘活动不规范	10	8	14	32
其他	6	27	26	59
<b>合计（针对资产/财产的案件）</b>	<b>64</b>	<b>106</b>	<b>121</b>	<b>291</b>
占总数的百分比	78%	72%	75%	74%
骚扰	13	25	28	66
性骚扰	3	10	6	19
报复	1	4	2	7
性剥削和性虐待	1	3	5	9
<b>合计（针对人员的案件）</b>	<b>18</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>101</b>
占总数的百分比	22%	28%	25%	26%
<b>总计</b>	<b>82</b>	<b>148</b>	<b>162</b>	<b>392</b>
逐年变化		+80%	+9%	

33. 委员会收到了关于最终确定与安永瑞士公司项目的进一步最新情况，该项目旨在根据标准衡量世卫组织的调查职能，并为**发展最佳调查职能提供投入**。已经发布了一份报告并提出了建议。与此同时，联合国联合检查组（联检组）正在完成其题为“**审查调查职能的状况：联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展**”的报告。这项审查重

新审视了整个联合国系统各组织的调查职能并发现，**过去二十年来**，调查职能的建立和专业化**情况有了很大改善**。尽管取得了进展，**但审查发现了一些缺点和不足**，特别是在调查和相关活动的责任持续分散、调查职能的独立程度、其组织结构和专业化程度方面。此外，审查还审视了调查职能目前所处的环境，以了解是否以及出现了哪些新的挑战和要求，如何加以应对。

34. 委员会认为，**将联检组审查的结果与安永的调查结果结合起来，可大大提高结果的总体质量**。因此，委员会已将该议题列入 2020 年剩余时间的工作计划，并将在之后报告全面结果。鉴于即将公布的联检组报告，委员会敦促管理层结合这两项结果，计划进行一次全面审查。**所确定的措施应注重在有效性和效率之间实现适当的平衡**。

35. 委员会注意到，世卫组织的调查职能**在继续确定和实施业务改进**。调查职能的人员配置水平仍然是令委员会关切的一个领域。

36. 委员会注意到，**对目前根据其第二十九次会议建议实行的筹资机制(直接经费合作和直接实施机制)带来的挑战仍未进行根本原因分析**，而且仍未落实其关于确定替代实施机制的建议。

## 评价和全组织学习

37. 向委员会提交了评价工作的最新情况和 2020-2021 年工作计划方案，并与委员会进行了讨论；委员会在三次会议上听取了关于《与非国家行为者交往的框架》的评价工作进展情况。

38. 关于秘书处发起的合并各种审计和评价结果及其最终后续行动的工作，委员会要求作出进一步澄清。这是因为尽管委员会赞赏在这方面所做的工作，但它认为有必要对各项建议的执行工作采取进一步后续行动。

39. 委员会注意到，**世卫组织建立了高质量的评价工作；但却没有充分执行相应的建议**。委员会建议对所有已接受的评价建议的及时执行情况~~进行~~审查。在此基础上，委员会建议进行“业界最优”审查。有效执行监督机构的建议是各级管理层的责任。然而，监督机构和问责职能，包括评价机构，最好要确保建议得到落实，并取得明显成果。因此，他们应密切监测针对建议采取的行动。

40. 关于《与非国家行为者交往的框架》，委员会重申**必须继续与私营部门对话，特别是在当前的COVID-19环境下**。

41. 委员会期待明年的评价计划，并建议该计划作为一项核心重点纳入对本组织应对和管理COVID-19大流行情况的评估。

## 合规、风险管理和道德操守

42. 在每次会议上，委员会都监测在合规、风险管理和道德操守领域取得的进展。

43. 在其 2020 年 4 月会议期间，委员会了解了以下方面的情况：合规、风险管理和道德操守办公室的人员短缺问题，其目前的主要产出（世卫组织关于骚扰的政策），世卫组织在所有伙伴的参与问题上应用尽职调查和常识性方法的情况，以及正在风险管理 3.0 下开展的工作，这是世卫组织颁布的新的风险意识方法，既考虑到风险，也考虑到回报。

44. 委员会谨指出，世卫组织必须继续培养**全组织风险管理文化**，将网络风险、机会、合规风险和与 COVID-19 相关的风险包括在内，以避免将其孤立对待。

45. 重申本组织所有三个层级都需要一种有风险意识但不规避风险的文化。在这方面，**委员会再次要求提交一份高层面世卫组织风险偏好声明，阐明本组织在实施其战略时愿意承担的风险。**此类风险应在可行范围内以结构化的方式得到识别和量化，以允许承担战略风险。这进而有助于清楚体现本组织各级一系列风险偏好声明的等级体系，连同适当的措施和限制。

46. 鉴于世卫组织在 COVID-19 危机中的主导作用，**委员会建议管理层继续通过透明度和有效沟通维护世卫组织的核心价值观和原则。**这将有助于减轻在当前情况下必然会大幅上升的声誉和政治风险。

47. **审查监督咨询委员会以前的建议：**附录中载有委员会在 2019 年 4 月至 2020 年 4 月期间提出的重大问题摘要。

## 其他事项

48. 2020 年 4 月的会议是任期即将结束的 Wilson 博士和 Pereira 先生的最后一次会议。委员会其余三名成员一致推选 Christof Gabriel Maetze 先生为监督咨询委员会下一任主席。其余成员希望感谢 Wilson 博士和 Pereira 先生对委员会的尽职服务，感谢他们的贡献和诚挚的合作精神。

## 建议摘要

49. 尽管委员会赞赏对职工健康保险采取的费用控制方法，但建议审查其供资预测，因为这些预测可能需要根据 COVID-19 的影响进行调整。
50. 委员会建议尽快更新 2015 年发布的世卫组织问责框架，以便所有利益攸关方了解其在问责方面的责任。
51. 关于《与非国家行为者交往的框架》，委员会重申必须继续与私营部门对话，特别是在当前的 COVID-19 环境下。
52. 在评价领域，委员会期待明年的评价计划，并建议该计划作为一项核心重点纳入对本组织应对和管理 COVID-19 大流行情况的评估。
53. 最后，委员会再次要求提交一份高层面世卫组织风险偏好声明，阐明本组织在实施其战略时愿意承担的风险。

**Jeya Wilson 博士、Leonardo Pereira 先生、Jayantilal Karia 先生、  
Christof Gabriel Maetze 先生、Christopher Mihm 先生。**

## 附录

提出的问题	世卫组织秘书处提出的行动/意见	状态
缺乏强有力的组织结构来处理突发事件。	随着 2019 年 3 月 6 日宣布的新结构,世卫组织突发卫生事件规划的结构发生了变化,该规划的作用将得到进一步澄清。	进展中
创建一个正式的机制或结构,将从整个组织的审计结果中吸取的经验教训制度化。	这项建议已取得进展(并在文件 EB144/51 中报告)。2018 年,在主管全组织业务的副总干事领导下,对所有未落实建议进行了审查,并确定了一份短名单,涉及各种来源的调查结果和建议经常提出的五个跨领域问题,以便在现行工作流程中与包括转型团队在内的业务主管部门一道进行跟进和采取行动。随着最近高级管理层职责的变化,高级管理层牵头为这一重要机制提供指导,以确认全组织学习需要。	进展中
作出“如果……则”式设问或制定“情景”计划,以了解预计资金短缺对规划的全面影响,并向会员国通报结果。	在监督咨询委员会 2019 年 7 月会议期间,管理层向委员会简要说明了各规划之间资金分配不公平的问题。委员会获悉,大多数资金不足且不会立即获得捐助方供资的规划通过管理决策过程获得了灵活资金	进展中
本组织需要全面的业务连续性计划。	这一领域取得了重大进展。全组织所有单位都被要求将此纳入其 2019 年目标和文件方案。监督咨询委员会在其 2020 年 4 月的会议上,获得了最新情况。	已完成
因为长期负债供资严重不足,对职工健康保险基金可持续性的关切。	职工健康保险基金目前供资率为 40% (资产为 9.96 亿美元), 占当前退休人员负债的 86%, 占未来退休人员负债的 0%。该保险基金正在积极设法控制成本, 确保该计划充分供资。对基金的可持续性没有任何担忧。将在委员会下次会议上向其提供全面的最新情况。	进展中

提出的问题	世卫组织秘书处提出的行动/意见	状态
<p>许多建议来自不同来源，如联合国联合检查组，外部审计，内部审计，合规、风险管理和道德操守办公室以及评价工作。管理层已经认识到需要有一个统一的程序来处理所有建议，以确保这些建议得到适当和有效的管理。委员会建议为所有这些建议建立一个中央资料库，并采取相应的行动加以解决。</p>	<p>这项建议已取得进展(并在文件 EB144/51 中报告)。2018 年，在主管全组织业务的副总干事领导下，对所有未落实建议进行了审查，并确定了一份短名单，涉及各种来源的调查结果和建议经常提出的五个跨领域问题，以便在现行工作流程中与包括转型团队在内的业务主管部门一道进行跟进和采取行动。随着最近高级管理层职责的变化，高级管理层牵头为这一重要机制提供指导，以确认全组织学习需要。</p>	<p>进展中</p>
<p>管理层将向委员会通报一项关于确保职工健康保险的总体可持续性的战术和战略措施的计划，并在 2038 年或更早之前为世卫组织的职工福利负债充分供资。</p>	<p>在账目结算、外部审计和精算估值之后，对职工健康保险的供资情况进行年度审查。随后由职工健康保险全球监督委员会对资金状况进行审查。审查的一个关键部分是了解精算假设，由于负债的长期性质，这些假设可能导致基金的未来估计费用和供资水平每年大幅波动。管理层正在积极实施控制和效率措施，以减少未来负债，并审查缴款水平和投资政策，以确保职工健康保险的总体可持续性和充分供资。2019 年的最新精算估值显示，基金业绩良好，供资水平有所提高，预计 2036 年将实现充分供资。精算师们还强调，职工健康保险的记录显示长期以来一直在控制医疗费用，通常使其低于市场趋势。</p>	<p>已完成</p>
<p>管理层应制定计划，分析报告逾期根本原因，制定解决问题的策略，并为今后的进展设定明确的里程碑。</p>	<p>—</p>	<p>新</p>
<p>委员会建议管理层采取适当行动，确保及时落实所有内部审计建议，并进行适当的跟进。管理层也不妨将此作为关键绩效指标之一。</p>	<p>—</p>	<p>新</p>

提出的问题	世卫组织秘书处提出的行动/意见	状态
委员会建议转型进程有一个专门的风险列表，世卫组织的主要风险由高级管理层把控和监测。	—	新
委员会建议管理层通过采用全组织信息技术、数据和网络安全方针，进一步改进资源的协调和统一。	—	新
委员会建议审查职工健康保险的供资预测，因为这些预测可能需要根据 COVID-19 的影响进行调整。	—	新
委员会建议尽快更新 2015 年发布的世卫组织问责框架，以便所有利益攸关方了解其在问责方面的责任。	—	新

=       =       =