



2025 年 1 月 23 日

秘书处改革实施计划

总干事的报告

背景

1. 执行委员会 EB152(16)号决定（2023 年）核准了秘书处改革实施计划。执行委员会规划、预算和行政委员会第三十七次和第三十八次会议¹、执行委员会第 152 届和第 154 届会议²、2023 年 5 月第七十六届世界卫生大会和 2024 年 5 月第七十七届世界卫生大会³以及规划、预算和行政委员会第三十九次和第四十次会议审议了先前编写的关于这项实施计划的多份报告⁴。
2. 实施计划所载各项改革行动属于秘书处职权范围。这些改革行动的目的在于进一步提高秘书处绩效，并加强秘书处在预算、规划、财务、治理方面的流程和问责制。这些行动及其可交付成果充实了加强世卫组织预算、规划和筹资领域治理工作的敏捷精干会员国专题工作组报告⁵所载建议。会员国和秘书处对落实这些建议负有共同责任。
3. 文件 EB152/33 附件和 EB152(15)号决定（2023 年）指出，执委会要求秘书处推进专题工作组 11 项建议中的 6 项和 27 项次级行动中的 18 项。执委会第 154 届会议审议了秘书处这些行动的进展情况⁶。文件 EB156/29、EB156/30 和 EB156/31 进一步提供了这些建议的落实情况。

¹ 文件 EB152/4 和 EB153/2。

² 文件 EB152/34；另见：文件 EB152/2023/REC/2，十四次会议摘要记录；文件 EB154/32；以及文件 EB154/2024/REC/2，第四次会议摘要记录。

³ 文件 A76/31 和 A77/28。

⁴ 文件 EB154/4 和 A77/40。

⁵ 文件 EB152/33。

⁶ 文件 EB154/33、EB154/33 Add1、EB154/33 Add2、EB154/33 Add3 Rev.1、EB154/34、EB154/34 Add.1 和 EB154/34 Add.2。

各改革流程之间的协同增效作用

4. 在实施改革行动时，秘书处力求最大限度地发挥这项实施计划与其他现有工作流程之间的协同增效作用和一致性，以加强其问责和行政管理系统。这些工作流程包括专题工作组的工作、总干事发起的转型议程所列的举措、“行动促进成果小组”国家影响行动计划、防止和应对性行为不端的工作⁷以及正在进行的主要系统开发工作，如业务管理系统项目。实施计划还充实和补充了世卫组织理事机构的决议和决定以及向秘书处提出的建议，借鉴了经验教训，并参考了诸多评价、审计和外部评估中的差距分析结果⁸。这些努力对秘书处在趋同和互补基础上协调实施工作和促进全组织开展系统性工作极为重要。

5. 秘书处一向重视利用现有资源开展实施工作，并确保统筹安排和跟踪各项改革流程的行动，即该实施计划所载的 97 项行动、专题工作组的 11 项建议和 27 项次级行动、转型议程所列的 43 项举措和“行动促进成果”小组国家影响行动计划所列的 95 项行动。下文将进一步说明这些措施的总体影响。

6. 虽然进展显著且稳定，但主要经验教训是，实施和完成广泛的行动和建议需要不同程度的努力和时间，并且单项行动汇总起来有助于加强有关系统的各个环节和促进产生预期影响。采取特定行动还取决于这些行动在多大程度上依赖其他相关业务运营系统来确保有效性，在某些情况下还取决于会员国的决定。

秘书处实施计划的最新进展情况

7. 会员国可以访问世卫组织网站会员国门户上的专用管理看板，以监测实施计划。这有助于定期透明通报进展情况⁹。还可通过门户网站上提供的其它看板监测与专题工作组和理事机构向秘书处提出的各项建议有关的进展情况。

8. 自 2023 年 1 月发布实施计划的第一份报告以来，已取得稳步进展（见表）。在过去 22 个月（2023 年 1 月至 2024 年 10 月）期间，实施的行动数目从 38 项增加到 85 项，实施率从 39% 增至 88%。根据文件 A77/40 中所载的要求，秘书处于 2024 年 6 月在实施计划中增加了一项额外行动¹⁰。自 2024 年 5 月向执委会提交最近一次进度报告以来，秘书处又实施了 4 项行动。

⁷ 见文件 EB154/2，第 56 至 58 段。

⁸ 见文件 EB152/34，第 9 至 13 段。

⁹ 见 [“跟踪秘书处实施计划行动：世卫组织跟踪秘书处改革行动实施计划的看板”](#)（2025 年 1 月 14 日访问）。

¹⁰ 如文件 A77/40 第 8(c)段所述，规划、预算和行政委员会向卫生大会建议在实施计划中增加一项行动，即“由评价办公室制定一项行动计划，根据对整个联合国系统评价职能的比较研究的结论，解决世卫组织政策框架、系统和流程中需要改进的问题”。

表. 2023 年 1 月至 2024 年 11 月实施计划的进展情况

数据和报告日期	行动数量	已落实	正在进行	已完成行动的百分比	尚未完成行动的百分比
2023 年 1 月（文件 EB152/34）	98	38	60	39	61
2023 年 3 月（文件 A76/31）	96 ¹¹	42	54	44	56
2023 年 11 月（文件 EB154/34）	96	67	29	70	30
2024 年 4 月（文件 A77/28）	96	81	15	84	16
2024 年 11 月（文件 EB156/32）	97 ¹²	85	12	88	12
预计于 2024 年 12 月底完成	97	88	9	91	9

9. 在目前正在进行的 12 项行动中，2 项涉及问责制（即授权和评价）；1 项涉及在预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面的文化变革；2 项涉及加强国家影响；3 项涉及治理（包括实行多语言政策和核算决议费用影响）；1 项涉及财务（为高优先级产出提供资金）；3 项涉及监测或报告规划预算各类结果（包括结果评分方法）。可在会员国门户网站和秘书处实施计划看板上提供的一份文件中查阅这些行动的细目和实施情况¹³。

10. 在撰写本报告时，已完成 85 项行动；此外，预计到 2024 年 12 月底，将再实施 3 项行动（即总共实施 88 项行动，实施率为 91%）。

影响

11. 综上所述，秘书处已完成的改革行动（特别是实施计划、要求秘书处支持落实的专题工作组建议以及转型议程和其他正在进行的改革和系统开发工作）累积在一起，已经对加强本组织的问责制、透明度、有效性、内部控制系统以及对世卫组织职工和受益者的保障，扩大在国家级的影响以及加强本组织响应会员国重点工作、交付成果和衡量结果的能力产生了显著影响。

12. 改革实施计划¹⁴取得成效的核心是，必须围绕各会员国和总干事确定的领导重点，显著加强预算、规划、财务和治理程序及其基本组织系统和世卫组织透明度。

13. 这些系统改进工作有助于世卫组织应对快速演变的复杂环境、局面、全球趋势、危机和突发事件，防止疫情和流行，并支持各国加强本国卫生系统为国民提供公平卫生服务机会的能力。

¹¹ 2023 年 1 月至 3 月期间，根据文件 EB152/4 所载会员国的要求，删除了一项建议（原行动 A17）；此外，由于人力资源类第二项行动与另一项行动相重复，这两项行动被合并为一项行动（原行动 A37 与 B24 合并）。

¹² 见本报告第 8 段。

¹³ 见 [“跟踪秘书处实施计划行动：世卫组织跟踪秘书处改革行动实施计划的看板”](#)（2025 年 1 月 14 日访问）。

¹⁴ 实施计划涵盖七大类改革：问责职能和制度；在国家级的影响；筹资；治理；人力资源；规划预算；资源调动。

14. 规划预算¹⁵、《第十四个工作总规划》、结果导向和报告工作。通过实施关于编制规划预算的整套 16 项行动、关于阐明和报告结果的 11 项行动中的 8 项以及关于规划预算 6 项筹资行动中的 5 项（规划预算与筹资水平保持一致，以及 5 项与资源分配相关的行动），大大提高了透明度，也大大增进了会员国对规划预算及其重点的了解。近年来实行了空前广泛的改革和新的与会员国协商的方法，努力妥善确定重点、配置资源、提高效率以及形成、监测和报告结果。

15. 新系统和经改进的系统增强了制订和编制规划预算的磋商进程；通过使用规划预算专题若干新的数字平台，加深了会员国对规划预算的理解和参与；加强了整个组织确定重点的工作；并加强了与工作总规划及其变革理论和结果框架的联系。所提供的信息包括：按国家分列的详细重点产出数据；产出和整个规划预算的成本计算；解释如何分配评定会费（以及用于衡量增加评定会费所产生影响的關鍵绩效指标）和世卫组织内部如何落实结果管理制；以及指导分配新增评定会费和向理事机构提交业务效率报告的原则。

16. 筹资。为加强规划预算工作，秘书处采取了所有四项行动，以更好地了解和改进费用回收和财务管理，并评估现有资源和处理围绕预算重点提供资金方案。秘书处拟订了《财务条例》和《财务细则》一系列修订案¹⁶。此种修订是十年来第一次。第七十六届世界卫生大会通过了这些修订案，进一步推进了本组织财务管理工作。根据实施计划所列的各项行动和执行委员会在 EB152(15)号决定中提出的要求，秘书处更新了向执行委员会第 154 届会议¹⁷提交的 2012 年费用回收报告¹⁸的主要结论。执行委员会在其 EB154(4)号决定（2024 年）中促请会员国和捐助方尽量减少降低间接费用回收率的要求，同时确保为适当水平的直接费用提供资金，以便能够取得高质量的成果。执委会还鼓励各捐助方继续努力增加对世卫组织的及时自愿供资，这种资金应完全灵活或至少仅确定主题，并应适当回收费用。

17. 问责职能和制度。实施了 16 项行动中的 15 项，加强了问责职能和制度，特别是在内部和外部审计、评价、调查/监督和风险管理方面的问责职能和制度。2023 年 12 月 31 日财务报表附有新的财务报告内部控制声明。内部控制声明及其相关流程有助于加强对编制财务报表的内部控制，并有助于管理和减轻在编制年度财务报表方面的风险。扩大了内部监督服务司及其独立调查能力。经批准的新的风险管理战略和风险偏好框架以及所开展的风险意识活动进一步加强了本组织的管理能力、风险缓解策略和管理。评价办公室完成了对《第十三个工作总规划》2019-2023 年阶段的独立评估，这直接促进了第十四个工作总规划草案的拟订工作。如上文第 8 段所述，于 2024 年 6 月在实施计划中增加了一项与评价相关的新行动。

18. 预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰。秘书处实施了与预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰直接相关的 13 项行动中的 12 项。预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰是问责类别下的一个子类别。在余下尚未完成的促进文化变革行动方面取得了进展，这方面本身需要较

¹⁵ 这类改革包括编制预算、提高信息透明度、开展协商、确定重点、配置资源、提高效率以及形成、监测和报告结果。

¹⁶ WHA76.9 号决议（2023 年）。

¹⁷ 文件 EB154/33 Add.3。

¹⁸ 文件 EBPBAC 18/3。

长时间，而且涉及目前正在拟订的整体文化和行为变革战略。实施计划中所有预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰相关行动均与世卫组织 2023-2025 年防止和应对不当性行为三年期战略¹⁹、其年度监测和评估框架²⁰、2022 年 12 月完成的世卫组织管理层应对计划²¹以及理事机构关于这一问题的其他建议保持一致²²。这些努力推进了有关制度、问责制、文化变革、政策、调查能力、培训、专门人力资源以及对受害者和幸存者的支持。还在整个组织，特别是在所有国家办事处，实施了预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰风险评估工具和合规措施。

19. 透明度。通过增强本组织透明度、改进信息共享和进一步跟踪实施行动和建议的进展情况，加强了问责制和规划预算。此前提交理事机构的进度报告提到，世卫组织网站上的会员国专用门户²³包括 10 个专门管理看板/平台，其中涵盖了实施计划和专题工作组建议所列各关键工作领域，包括工作总规划、规划预算（制定和实施）、结果报告、筹资、资源调动、人力资源、采购、合规和风险管理、评价、国家办事处主要业绩指标以及实施计划和更广泛建议的跟踪看板。在建立规划预算门户网站和管理看板后，完成了与国际援助透明度倡议标准相关的各项行动。该门户网站公布的世卫组织总部最新组织结构图提高了透明度²⁴。

20. 在国家级的影响。总干事和会员国的一项主要重点是，通过加强和调整本组织三个层级的运作模式、加强国家办事处（包括遴选和安置国家办事处负责人）和改进国家合作战略方法，增强在国家级的影响。迄今已实施了 5 项行动中的 3 项。在此方面取得的重大成果包括：总干事和相关区域主任联合发布了首份标准化的国家办事处负责人授权书；公布了主要业绩指标²⁵，以确保在发布此种授权书后进行问责；以及在 2024-2025 年实施与“行动促进成果小组”的国家影响行动计划相关的行动。国家影响行动计划发挥了作用，加强了国家办事处的效力。

21. 治理。专题工作组建议和实施计划均阐明，会员国的一项重点是改革理事机构的作用和程序、支持举行政府间会议、编写文件以及核算决议和决定所涉费用。在已实施的 11 项行动中，有 8 项进一步支持了理事机构的工作。采取了一些创新举措，例如在规划、预算和行政委员会会议期间举行多次专题“深潜”会议，以及进一步详细说明决议所涉费用的核准方法和责任。秘书处为治理改革和提高理事机构的效率和效力提出了供会员国考虑的建议并提供了支持。秘书处认识到，为取得明显进展，需要会员国采取果断行动。

¹⁹ [防止和应对不当性行为：世卫组织 2023-2025 年三年期战略](#)。日内瓦：世界卫生组织；2023 年（2025 年 1 月 14 日访问）。

²⁰ [防止和应对不当性行为：世卫组织 2023-2025 年三年期战略。监测和评估框架：第一年实施计划](#)。日内瓦：世界卫生组织；2023 年（2025 年 1 月 14 日访问）。

²¹ [世卫组织实施计划](#)。日内瓦：世界卫生组织；2023 年（2025 年 1 月 14 日访问）。

²² 见文件 A77/4 和 EB154/30。

²³ 见[会员国门户网站](#)（2025 年 1 月 14 日访问）。

²⁴ [世界卫生组织总部（截至 2024 年 10 月 1 日）](#)。日内瓦：世界卫生组织；2024 年（2025 年 1 月 14 日访问）。

²⁵ [国家办事处业绩管理和问责制：国家办事处主要业绩指标](#)。日内瓦：世界卫生组织；2023 年（2025 年 1 月 14 日访问）。

22. **人力资源。**秘书处实施了与人力资源相关的所有五项行动，其中包括人力资源管理、改进招聘程序、加强多样性和性别均等、工作人员绩效管理、实行流动政策和及时公布组织结构图。

23. **资源调动。**实施所有八项行动为 2024 年举办的第一轮投资回合奠定了基础。这些努力还促进了制订和采用新的资源调动方针、投资论证文件和吸引新捐助方方法，并促进了可预测的灵活和可靠资金的筹集工作。

24. **业务流程和改革。**建立新的业务管理系统以及扩大供应链、通信、研究、数据和创新系统及伙伴关系（包括世卫组织参与联合国改革进程和实现可持续发展目标的行动）已被列入实施计划，这为实施计划提供了支撑。

其余挑战和前进方向

25. 随着秘书处继续开展行动，迫切需要确保其交付工作的可持续性，并确保及时和高效交付。秘书处还持续审查了在没有额外人力和财力的情况下管理更多的、有时是相互竞争的请求所涉的主要风险以及与管理意外事件相关的主要风险。与这些风险相关的主要驱动因素包括(a)没有为实施计划划拨专用资金；(b)理事机构谈判、政府间机构会议以及会员国磋商会和信息通报会数目空前增加。

26. 为解决这些问题，秘书处制定了各种缓解策略，包括确定优先次序并确保所有内部改革努力协调一致、高效和相辅相成。秘书处将酌情确定秘书处额外资源需求。

27. 秘书处做出所有这些努力是为了确保世卫组织与时俱进，能够应对目前和未来的挑战。秘书处认识到改革是不断奋进的旅程，因此它总结和借鉴从业绩和系统改进工作中吸取的经验教训，致力于不断改进和努力加强全组织学习工作。

执行委员会的行动

28. 请执行委员会注意本报告，并请执委会就下列问题提供指导。

- 关于落实秘书处改革实施计划，应采用哪些策略减轻因人力和财政资源有限而带来的相关风险？
- 可以提出哪些其他解决方案来应对所发现的挑战？