

2026 年 1 月 15 日

治理改革

秘书处改革实施计划

总干事的报告

背景

1. 执行委员会核可了 EB152(16)号决定（2023 年）中所载秘书处的改革实施计划。执行委员会规划、预算和行政委员会第三十七次、第三十八次和第四十一次会议¹、执行委员会第 152 届、第 154 届和第 156 届会议²以及第七十六届、第七十七届和第七十八届世界卫生大会³通过规划、预算和行政委员会第三十九次和第四十次会议⁴审议了先前的报告。
2. 实施计划中的改革行动提高了本组织的绩效，加强了其预算、规划、财务和治理流程和问责制。这些行动对加强世卫组织预算、规划和筹资领域治理工作的敏捷精干会员国专题工作组的建议予以了补充和加强⁵。
3. 正如文件 EB152/33 和 EB152(15)号决定（2023 年）所指出的，秘书处被要求落实专题工作组 11 项建议中的 6 项和 27 项次级行动中的 18 项。执行委员会第 154 届、第 156 届和第 157 届会议⁶审议了实施进展情况，文件 EB156/29、EB156/30 和 EB156/31 中提供了进一步的最新情况。

¹ 文件 EB152/4、EB153/2 和 EB156/4。

² 文件 EB152/34 和 EB156/32；另见 EB152/2023/REC/2，执行委员会第十四次会议摘要记录；文件 EB154/32；另见执行委员会第 154 届会议第四次会议摘要记录。

³ 文件 A76/31、A77/28 和 A78/4。

⁴ 文件 EB154/4 和 A77/40。

⁵ 文件 EB152/33。

⁶ 文件 EB154/33、EB154/33 Add.1、EB154/33 Add.2、EB154/33 Add.3 Rev.1、EB154/34、EB154/34 Add.1 和 EB154/34 Add.2；EB156/29、EB156/30、EB156/31 和 EB156/33；EB156(1)和 EB156(3)号决定；文件 EB157/5、EB157/6 和 EB157/7。

各改革流程之间的协同增效作用

4. 秘书处根据可用资源确定了所有改革流程的优先次序，并确保了一致性；最大限度地发挥了协同增效作用，提高了一致性、有效性和效率；协调了全组织范围的工作和学习，以促进趋同和互补。
5. 改革流程包括：实施计划（97 项行动）、专题工作组（11 项建议、27 项次级行动）、转型议程（50 项倡议）和行动促进成果小组⁷国家影响行动计划（95 项行动）——后两种由总干事发起；防止和应对不当性行为方面的工作；以及系统开发，包括业务管理系统。实施计划也以世卫组织各理事机构决议、决定、建议以及从评价、审计和外部评估中吸取的经验教训为基础⁸。

秘书处实施计划的最新进展情况

6. 秘书处通过世卫组织会员国门户网站⁹上的看板定期监测和报告实施进展情况。同样，该综合平台看板也对专题工作组和各理事机构向秘书处所提各项建议的落实情况进行监测。
7. 自 2023 年 1 月以来，实施工作取得了显著进展，三年来已完成的行动从 38 项（39%）增加到 95 项（98%）。

表. 2023 年 1 月至 2025 年 12 月实施计划的进展情况

数据和进度报告日期	行动总数	已落实	正在落实	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 ^a	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 ^b	85	12	88%	12%
2025 年 12 月 (文件 EB158/38)	97	95	2	98%	2%

^a 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），由于人力资源类第二项行动与另一项行动重复，被合并为一项行动（原行动 A37 与 B24 合并）。

^b 根据文件 A77/40 第 8(c)段，已于 2024 年 6 月将一项关于评价的补充行动列入实施计划。

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 12 月 16 日访问）。

8. 截至 2025 年 12 月，已完成 95 项行动。自 2025 年 1 月以来¹⁰，已完成 10 项补充行动：其中 2 项涉及问责制（促进文化变革以预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰以及一项评价行动计划）；1 项涉及在国家级的影响（实施报告）；3 项涉及治理（使用多种语文、核算决议所涉费用和全组织学习）；1 项涉及财务（为高优先级产出提供资金）；3 项涉及结果监测或报告（包括结果评分方法）。详细信息可从会员国门户网站和秘书处实施计划看板上查阅¹¹。

9. 两项行动仍在进行中，一项涉及问责制（授权），另一项涉及加强国家影响。这两项行动仍在继续取得进展。鉴于世卫组织面临财政困难，预计到 2026 年底完成。

影响

10. 在过去三年里，秘书处的改革行动加强了组织问责制、透明度、有效性、内部控制程序和保障措施，并扩大了在国家级的影响。

11. 改进实施计划¹²的成果和上文第 2 段所述包容性制度所产生的集体影响对会员国和总干事的领导重点作出了反应。

实施计划的主要成果

12. 规划预算¹³、《第十四个工作总规划（2025-2028 年）》、结果导向和报告行动（33 项行动）¹⁴。透明度和会员国对规划预算的了解大幅度提高。近期的改革以及采用新方法与会会员国协商改进了优先次序的确定；资源分配；提高效率措施；以及结果制定、监测和报告。亮点包括：建立了新的数字平台和门户网站；加强了工作重点的确定；加强了与《工作总规划》的一致性；以及加强了成果管理制，以指导对增加评定会费的分配以及向理事机构报告业务效率提升情况。

13. 筹资行动（4 项行动）增进了对成本回收和财务管理的了解，批准了《财务条例》和《财务细则》的修正案¹⁵。这些行动支持执委会通过一项决定，以便促请会员国和捐助方尽量减少对降低间接成本回收率的要求，支持为适当的直接成本提供资金，并促请捐助方及时增加完全灵活或主题性自愿供资，并增加适当的成本回收。

¹⁰ 文件 EB156/30 和 A78/4。

¹¹ 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 12 月 16 日访问）。

¹² 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。

¹³ 这类行动包括：编制预算；提高信息和协商过程的透明度；确定优先次序；资源分配；提高效率措施；以及结果制定、监测和报告。

¹⁴ 规划预算(16)、明确表达和报告结果(11)、与规划预算相关的筹资(6)（使规划预算与筹资保持一致，以及与资源分配有关的 5 项行动）。

¹⁵ 卫生大会 WHA76.9 号决议（2023 年）。

14. **问责职能和制度**行动（16 项行动），涵盖内部和外部审计、评价、调查/监督和风险管理。亮点包括：新增了关于财务报告的内部控制程序说明；制定了新的风险管理策略和风险偏好框架并开展了提高风险意识活动；以及修订了全组织评价政策¹⁶。

15. **预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰**行动（13 项行动）与本组织预防和应对不正当性行为的战略和以往的计划^{17,18,19,20}保持一致，有助于推进制度、问责制、文化变革、政策、培训、专门的人力资源行动以及提供以受害者和幸存者为中心的支持。已在整个组织内部实施预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰风险评估工具和合规措施，包括在所有国家办事处。2025 年 5 月，向规划、预算和行政委员会提交了一份新的促进文化变革路线图，该路线图目前正在实施中。

16. **在国家级的影响**行动（5 项行动，其中 2 项尚未完成）通过统一本组织三个层级的运作模式和改进国家合作战略方法，提高了国家办事处的工作成效。主要成果包括：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；使用和报告关键绩效指标以跟踪国家办事处的绩效和问责制²¹；以及 2024-2025 年国家影响行动计划²²的实施情况。

17. **治理**行动（11 项行动）涉及治理改革、支持政府间会议、产生文件以及核算决议和决定所涉费用。8 项行动进一步支持了各理事机构的工作，其中包括：在规划、预算和行政委员会会议上举行专题性“专项研究”会议；进一步详尽说明核算决议所涉费用；以及研究提高效率 and 有效性措施，同时认识到有意义的进展需要会员国采取果断的行动。

18. **人力资源**行动（5 项行动）有助于改善管理、招聘流程、加强多样性和性别平等、流动政策和组织结构图的传播。

19. **资源调动**行动（8 项行动）为举办第一轮投资回合；采用新的资源调动方法；编写投资论证文件和采用吸引新捐助方的方法；以及促进灵活、可预测和有韧性的供资奠定了基础。

20. **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和实现可持续发展目标）已被列入实施计划，这为实施计划提供了支撑。

¹⁶ 文件 EB157/4 Add.1 和 EB157(2)号决定（2025 年）。

¹⁷ [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 12 月 16 日访问）。

¹⁸ [防止和应对不当性行为：世卫组织 2023-2025 年三年期战略。《监测和评价框架：第一年实施计划》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2023 年（2025 年 12 月 16 日访问）。

¹⁹ [《世卫组织实施计划》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2023 年；（2025 年 12 月 16 日访问）。

²⁰ 见文件 A77/4 和 EB154/30。

²¹ 见[国家办事处关键绩效指标](#)。日内瓦：世界卫生组织；（2025 年 12 月 16 日访问）。

²² 见[加强国家办事处以发挥国家影响](#)。日内瓦：世界卫生组织；（2025 年 12 月 16 日访问）。

21. **透明度。**会员国门户网站²³有 10 个看板和平台，涵盖了《工作总规划》、规划预算、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、国家办事处关键绩效指标以及实施计划和更广泛建议的跟踪看板。规划预算门户网站和看板使得与国际援助透明度倡议标准相关的行动得以结束。该门户网站还分享了最新世卫组织总部组织结构图²⁴。

成本回收和投资回合

22. 根据执委会 EB154(4)号决定（2024 年）和秘书处对自愿捐款的成本回收机制的审查²⁵，秘书处发布了关于全额成本回收的最新指导意见，并倡导始终采取透明的预算编制做法，强化间接和直接成本都必须获得充足资金支持的原则。它还可作为规划预算编制的参考。

23. 为了促进指导意见的一致应用，加强了内部流程，与捐助方和会员国的接触继续促进对成本回收原则的遵守。

24. 秘书处对会员国和捐助方的合作致使新的成本回收例外情况得以减少（2025 年仅批准 4 次例外情况）表示赞赏，且所有例外情况均来自规划预算的基本规划部分。然而，按照不太有利的成本回收条件签订的遗留协议对本组织的影响依然存在，但随着旧协议逐步淘汰以及新协议与更新后的指导意见保持一致，这种影响预计会逐步下降。

25. 秘书处鼓励捐助方通过旨在保障世卫组织得到政治支持的 EB154(1)号决定（2024 年）中批准的世卫组织投资回合来提高自愿捐款的及时性和灵活性，为规划案预算的基本规划部分提供充足的资金，并确保所提供资金的可预测性和韧性。

26. 该活动于 2024 年 5 月 26 日启动，本轮投资回合的结果已于 2024 年 11 月 20 日公布²⁶并向卫生大会进行了报告²⁷。

其余挑战和前进方向

27. 当前的金融危机对维持已完成的工作改进和管理本组织的工作中断构成了挑战。秘书处已根据《第十四个工作总规划》进行了全组织调整，并优先考虑基本职能以及保障问责制和技术支持职能。

28. 确保本组织及时有效交付成果的可持续性仍然至关重要。先前关于实施计划的报告确定了几种风险，其中包括：(a)没有为实施计划分配具体的资金；(b)在人力和财政资源没有

²³ 见[会员国门户网站](#)。日内瓦：世界卫生组织；（2025 年 12 月 16 日访问）。

²⁴ [世界卫生组织总部（截至 2025 年 11 月 1 日）](#)。组织结构图。日内瓦：世界卫生组织；2025 年（2025 年 12 月 16 日访问）。

²⁵ 文件 EB154/33 Add.3 Rev.1；EB152(15)号决定（2023 年）和更新 2012 年成本回收报告的主要结论（文件 EBPBAC18/3）。

²⁶ 见[世卫组织投资回合](#)（2025 年 12 月 16 日访问）。

²⁷ 文件 A78/21。

增加的情况下处理更多且有时相互竞争的请求；(c)处理意外事件；以及(d)政府间机构会议以及会员国磋商和信息情况介绍会数量空前增加。

29. 先前采用的秘书处减缓战略将继续实施，其中包括：确定重点；根据需要进行调整；确保内部改革工作保持一致、连贯、相辅相成和高效；以及优先考虑那些面临风险的系统和领域。

30. 认识到改革工作不能一蹴而就，秘书处致力于适应性管理、持续改进和全组织学习。

执行委员会的行动

31. 请执行委员会注意本报告并就下述问题提供指导：

- 应采取何种战略来缓解与人力和财政资源有限相关的风险，以及何种解决方案可以应对已确定的挑战？
- 会员国可为促进本组织实现全额成本回收和尽量减少例外请求采取何种措施？
