

2025 年 5 月 9 日

外部和内部审计建议：实施进展

总干事的报告

引言

1. 本报告介绍了为确保落实外部和内部审计建议所采取行动的最新情况。还概括介绍了根据 2024 年内审计员报告中提及的调查采取的各项措施¹。
2. 世卫组织很高兴收到外审计员对截至 2024 年 12 月 31 日的年度财务报表的无保留（干净）审计意见，这是世卫组织全体员工辛勤努力的证明。连续获得无保留审计意见突出表明本组织致力于不断提高透明度和加强问责制。
3. 世卫组织接受了广泛审计，内审计员和外审计员提供了不同的审计服务。除了对财务报表进行法定审计外，还进行了 16 项额外审计，包括 13 次现场审计和 3 项绩效审计。
4. 为了优先落实各项建议和减少再次发生，秘书处更新了其“最高审计优先事项”（见附件 1），以便通过全面解决系统性问题，更好地配合解决反复提出的建议。这一框架为各级管理层应对现有和新出现的挑战提供了一个基于风险的办法。
5. 总干事发挥领导作用，在最高层定下基调，由行政管理和问责职能负责人在定期状况审查期间密切监测审计优先事项的落实情况。这确保世卫组织继续提高透明度、效率、问责制和合规情况，同时努力及时处理审计员的各项建议。

在 2024 年审计期间发布的审计建议

6. 2024 年，外审计员发布了 31 项审计建议（2023 年：44 项建议），内部监督服务司发布了 242 项建议（2023 年：416 项建议，其中 71 项建议是在第七十七届世界卫生大会之后确定的，如图 2 所示），共有 273 项新发布的审计建议（2023 年：460 项建议）。在发布的

¹ 文件 A78/26。

所有建议中，65 项被列为“高度优先”，208 项被列为“中等优先”。其中，204 项建议涉及行政管理，56 项涉及规划活动，12 项涉及全民健康覆盖规划。秘书处同意所有建议。

7. 独立外部监督咨询委员会对内部和外部审计意见的状况进行了审查，对在处理审计建议及其根本原因方面取得的进展进行了监督，并提供了专家指导。

最高优先审计建议

8. 秘书处高兴地通报审计小组，一个未结案的优先审计项目（全球服务中心）现已得到充分处理，因而将其从名单上删除。在所有最高审计优先事项上都取得了进展。2024 年，380 项相关的以往审计建议已结案（2023 年为 340 项），并且正在就另外 240 项建议采取行动（见附件 2）。

9. 秘书处在处理未结案的审计建议方面采取了一种系统性的办法。相关项目被分到同一组，以确定根本原因，确保有效和高效地实施。这种办法包括政策更新、系统增强、用户培训和编制文件。虽然这种方法可能需要更长的时间，但它解决了根本原因，并防止了可能的再次发生。例如，一旦与系统增强相关的工作完成，“采购流程和合规”项目下所有剩余的未结建议都将会结案。

10. 根据这一进展以及与 2024 年发布的最高优先事项相关的新审计建议，秘书处再次确认下文第 11 至第 45 段所列当前最高审计优先事项领域(a)至(i)在未来几年内的相关性，直到得到全面解决。

(a) 业务管理系统

11. 秘书处高兴地报告，业务管理系统第一至第三阶段的实施工作继续进行，从世界各地选定的一些世卫组织国家办事处开始实施三个新的模块（用于支持制定 2026-2027 双年度全球业务计划的规划管理系统；运输管理系统；以及仓库管理系统）。

12. 业务管理系统项目一直在积极考虑和应对与几个最高审计优先事项领域有关的程序和控制问题。秘书处强有力的项目治理机制得到了加强，以帮助减缓与项目时间表和预算有关的挑战和风险。另外，作为其风险应对的一部分，业务管理系统项目一直与独立专家监督咨询委员会密切合作，积极落实业务管理系统项目 2023 年外部和内部审计的各项建议，并定期提供最新进展情况，目前正在对这些进展情况进行审议。

13. 根据审计建议，世卫组织正在积极应对已查明的风险，包括财务和业务问题，目标是在 2026 年推出业务管理系统。秘书处不断审查实施进展情况，监测本组织的变革准备情况，并重点关注实现业务效益问题。

(b) 采购流程和合规情况

14. 2024 年，采购仍是一个重点关注领域。在外审计员完成对世卫组织供应链的 2023 年绩效审计之后，采购和供应服务司正在落实外部审计提出的各项建议。迄今为止，43%的建议已被外审计员宣布结案，其余的回应有待在下一个审计周期进行最后审查。

15. 秘书处继续实施其旨在使本组织采购流程现代化的战略，这项工作将涉及这一优先事项。本组织在采用从采购到仓储和库存管理的端到端供应链的统一全球政策框架方面以及在为物流/仓储计划制定和采购事项商定全球标准方面继续取得进展。这项政策预计将于 2026 年底前完成并实施。在这一年度实现的阶段性目标都是在 2023 年修订的投标门槛政策变化的基础上取得的，包括所有区域采用统一的采购计划模板、实施新的货物采购指南以及采用经过更新的卫生产品采购质量保证方法。

16. 特别为协助国家办事处执行其采购流程而采取和设计的其他政策改进措施包括：简化根据长期协议下订单的程序以及按照互认原则为使用另一个联合国实体的长期协议提供便利。世卫组织采购网络定期举行会议，以加强能力、扩大专门知识和统一做法，并继续带头在采购过程中加强尽职调查、管理供应商制裁和预防采购欺诈行为。

(c) 供应链和库存管理

17. 秘书处正在积极执行其 2022 年供应链管理战略，其中涉及改进指导说明和材料、库存管理规划、新的应急储备战略、加强控制环境以及改进保持最佳库存水平和减少过期物品库存的做法。2024 年，外审计员完成了对世卫组织库存和仓库管理系统的绩效审计，目的是评估现有系统的效率和有效性。

18. 关键供应链职能的数字化仍是世卫组织组织方法的核心。现在，已有 60 个国家实施业务管理系统中的运输管理系统，为分配、运输活动和清关程序提供支持，从而使跟踪和监测装运情况及查明绿灯程序中的瓶颈变得更容易。该系统今后将为所有国家办事处进行高效的数据数字化工作提供支持，并在与签约货运代理整合后，最终为所有订单提供跟踪和追溯功能。

19. 业务管理系统中的仓库管理系统于 2023 年底在伊拉克推出，并将在 2024 年推广到 30 多个国家的 60 个仓库。即将在 2025 年推出的条形码和物品编码程序将会对该系统予以补充，从而进一步减少浪费，实现现货订购，确保库存得到更好的管理，最终改善国家办事处为各国卫生部提供的服务。

(d) 与接受财政支持的政府对应机构和实体有关的管理和保障活动

20. 2024 年，秘书处更新了关于拨款（直接财务合作和拨款协议书）和直接实施的政策，以期通过采取一种基于风险的办法，进一步确保世卫组织资金得到有效和高效使用，以实现预期成果。主要变化包括：(a)由第三方对所需拨款超过 15 万美元的项目进行伙伴能力评估，评估结果的有效期为五年，并在联合国系统内互认评估结果；(b)提高对中低风险执行伙伴的抽查门槛；(c)对年度支出超过 15 万美元的高风险执行伙伴进行强制性预定审计。

21. 秘书处进一步更新了关于风险评估和保障活动的政策和标准操作程序，并设立了可通过本组织在线学习平台（iLearn）学习的全面培训课程。例如，在 2024 年第四季度推出了一个关于能力评估和保障活动的培训模块。这些培训课程借鉴联合国系统其他实体所做的工作，简化了流程，包括在可行的情况下统一执行伙伴的评估程序，使之与联合国系统统一办法保持一致，并鼓励利用第三方服务提供商开展保障活动。全球保障中心继续支持总部、区域和

国家办事处执行其旨在开展保障活动的计划。对保障活动作出的改进包括创建了一个安全的在线存储库、列出了与第三方签订的关于能力评估、抽查和审计的长期协议清单以及确定了标准职权范围和模板。秘书处希望这将提高执行伙伴的工作和监测效率。

(e) 人力资源管理和招聘程序

22. 审计员建议改进秘书处在以下方面的绩效和整个员工队伍的体验：招聘和离职程序；职业管理；学习和发展；人力资源战略和业务计划与世卫组织转型议程的一致性；以及组织结构和工作人员需求，包括需要审查和更新人力资源计划，以便更好地支持规划实施所需的人员配置。

23. 秘书处正在考虑在每个主要办事处设立一名工作人员关系干事，作为职员在具体就业相关纠纷中寻求法律救济的第一联系人。由于本组织财政紧张，这项建议目前被搁置。作为一项临时措施，人力资源政策协调和内部司法处以及人力资源业务伙伴就世卫组织内部司法系统的适当途径向职员们提供了指导。

24. 在发起的关键倡议中，有一项倡议涉及核心的、可预测的国家存在。该倡议旨在为国家办事处建设必要能力以支持会员国发挥影响提供一个基础。对国家办事处进行了分类，并为每一类国家办事处确定了适当的人员配置模式，作为在每个国家办事处建设核心能力的基础，包括加强职责分工。为使这些职位能够持续下去分配了灵活的资金，在国家办事处现有 1 765 个职位的基础上又增加了 400 个职位。不过，鉴于目前财政困难和即将进行的组织变革，将进行进一步审查，以评估未来可持续的供资水平。

25. 为加快招聘程序采取了若干举措，包括创建标准化的职位描述，通过流动政策加快职位招聘，提高物色和外联能力，以及改进候选人筛查工作。为改进离职程序采取了一些措施，以满足商定的周转时间，并对关键绩效指标进行季度监测，从而及时处理并始终达到周转时间目标。

26. 正在通过开发新的业务管理系统来处理在审计中查明的人力资源系统中的程序漏洞，包括采用统一的遴选程序。根据吸取的经验教训，并考虑到审计建议，对业务管理系统 Workday 中招聘配置的开发工作进展顺利。业务管理系统将提供更强的招聘程序跟踪能力以及更强的报告功能。鉴于目前对人力资源团队的需求，人力资本管理系统现定于 2026 年推出。

27. 关于人力资源的年度报告²进一步介绍了详细的进展情况，这表明秘书处致力于在适当时落实所有已接受的建议。不过，由于目前面临财政危机和正在进行的组织优先事项和调整进程，这些建议的落实速度可能会受到影响。

² 文件 A78/28。

(f) 规划的实施和影响的衡量

28. 审计员发现一些领域存在治理和控制问题，并建议进行改进，例如：持续更新国家合作战略和双年度合作协议；风险登记册和业务连续性计划；使产出记分卡系统更加客观；改进世卫组织规划门户网站中规划业绩数据的披露。

29. 秘书处致力于持续更新所有设有国家办事处的会员国的国家合作战略和双年度合作协议。同样，已作出努力，使业务连续性计划与最新的风险登记册保持一致，以便对全球健康威胁迅速作出积极主动的反应，新的业务连续性管理框架已经推出，该框架要求根据已登记的风险制定每个工作地点的业务连续性计划。

30. 已对产出记分卡系统进行几项加强。对方法和工具本身进行了简化，包括对问题的数量和从整个组织收集数据的过程进行合理化。为便于自我评估，将产出记分卡标准改为问题，分数改为答复。将性别、公平、多样性和健康权维度纳入战略转变，以便于评估将这一维度纳入工作主流的情况。为确保客观，总部产出记分卡的全球公共卫生产品评分标准是通过对双年度内技术产品的生产情况与计划进行比较得出的。要求回复者提供内部说明和外部叙事，以了解内部反映，从而证实分数或有待改进的领域。外部叙事为确定公开可用的产出说明提供了参考。为了使用户能够同时对最多五个产出记分卡作出回复，已对该工具作了进一步修订。另外，还在三个区域（和几个国家）对一个外部验证程序进行了试点，要求对应方验证内部评估的结果，从而有助于提高客观性。

31. 世卫组织基金会制定了一项着重促进与私营部门捐助方进行战略合作的新战略。确保全面遵守世卫组织的《与非国家行为者交往的框架》标准，并在存在任何不确定性时与世卫组织秘书处进行磋商。合作将以世卫组织秘书处确定的需求为目标（目前的需求为：突发卫生事件；《可持续发展目标全球行动计划》；以及在线卫生信息工具）。在向世卫组织本身转移资金方面，将尊重通过世卫组织基金会汇集捐助资金的做法。

(g) 捐助管理和向捐助方报告

32. 秘书处接受捐助者的现金和实物捐助。建议改进的领域包括：整合不同的系统，以便及时记录、跟踪、核算和报告实物捐助；审查应收长期自愿捐款的估值政策；以及及时向捐助方提交报告，同时分析在提交报告方面出现延迟的原因。

33. 审计员承认，2024 年编制的最终核准的财务报表数量有所增加，在向捐助方报告方面面临多种格式和截止日期问题。包括向捐助方报告在内的关键绩效指标已经制定，并且正在向各世卫组织国家办事处推广。

34. 现在，捐助者参与事宜管理系统确保对本组织三个层级的实物捐助进行端到端的综合管理。捐助方报告的数量和复杂性与捐助协议中的指定用途密切相关；因此，更灵活的供资将会减轻行政负担。

35. 对本组织三个层级全球自愿捐款分配情况进行定期审查已成为一项例行工作。这些审查已经制度化，已成为半年一次的全组织预算评价工作的一部分。

36. 秘书处很高兴宣布 2024 年投资回合顺利启动，并对会员国和捐助方迄今作出的认捐表示衷心感谢。在投资回合和可持续筹资工作组的调查结果方面，目前正在进行审查，以确定通过采取旨在提高进程效率和有效性的标准化统一办法进一步提高捐助方报告质量的机会。秘书处还在制定一项新的内部政策，以尽量减少向捐助方提出的免费延期请求，这种请求只有在特殊情况下才会批准。

(h) 信息技术和数据管理

37. 在 2023 年期间，对信息技术和数据管理进行了绩效审计，以评估数据管理的治理以及数据与数字化、安全和隐私之间的联系。管理层接受了审计小组提出的建议，其中包括与世界卫生数据中心和世卫组织国家门户网站有关的方面。

38. 秘书处从战略层面加强了本组织的安全框架，实施和改进了对世卫组织全体工作人员的认证解决方案。这使本组织的信息技术和数据管理的防护能力、合规情况和总体业务有效性得到提升。安保业务中心成功拦截了 1 600 多起网络攻击，包括同时针对多个工作地点的战略性攻击。积极主动的网络安全措施确保数字环境在日益数字化的环境中保持弹性和可靠性。区域和国家办事处投入了大量资源，用于实施强有力的网络安全措施和消除漏洞，特别是应对网络攻击和突发事件的增加。

39. 按照外审计员的建议，业务管理系统中的规划管理系统模块与世界卫生数据中心之间的整合工作正在进行。与此同时，对世界卫生数据中心不同组成部分的项目阶段性目标和实施情况也在进行持续跟踪和记录。还与信息管理和技术司进行积极接触，探讨如何利用微软公司最新商务智能服务（即 Fabric 平台）作为基本科学数据与一些行政数据的合并点，比如，业务管理系统/规划管理系统内容将通过世界卫生数据中心驱动。

40. 数据治理和保护仍然是一个重点风险领域。新的个人数据保护政策已获批准，这将有助于加强数据治理结构、标准、流程和工作人员在数据共享领域的能力建设。

(i) 问责制、风险管理、合规和内部控制

41. 为了加强领导和增强国家办事处的权能，总干事和五名区域主任签署了一项给世卫组织代表的新授权书。这将使世卫组织代表在管理办事处方面拥有更大的权力，并使国家办事处能够更灵活和反应更迅速。这些变化是世卫组织历史上国家办事处发生的最重大变化之一。

42. 秘书处仍然充分致力于加强其风险管理和合规机制。世卫组织的风险管理战略及其风险偏好框架已在 2023 年获得批准。这就要求(a)在规划设计、预算编制和规划活动的实施过程中，采取全组织更加一致的办法来管理风险，并特别注意主要风险；(b)进一步下放合规和风险管理职能，以便更好地支持在国家一级的决策和问责，并促进向世卫组织代表下放更多的权力。为了支持实现这些目标，改进了风险管理和控制监测方面的工具、指导和资源，同时提高了在本组织三个层级发挥全球风险管理和合规网络监督作用的透明度和能力。

43. 在这方面，进行了一次深入的主要风险审查，以确保世卫组织对可能威胁其实现各项战略目标能力的风险有一个完整、跨职能、综合和可行的看法。在全球范围内实施主要风险

缓解措施，并以 10 个审计优先事项为依据。在外地共设立了 32 个与风险管理和合规有关的核心可预测国家存在职位。

44. 此外，世卫组织预防、发现和应对欺诈和腐败行为的政策已付诸实施，包括通过若干培训举措。

45. 正在努力进一步加强世卫组织的控制环境，并重点关注促进性业务。作为业务管理系统的一部分，开发了一种综合风险管理工具，以便将风险管理和风险缓解措施纳入各小组的工作计划，从而便于其开展监测工作。此外，还继续努力简化和发展智能控制措施，尽可能使其自动化（对关键业务流程使用风险和控制矩阵），以便能够以最有效和高效的方式交付任务成果。

往年审计建议的状况

46. 图 1 和图 2 按审计类型和年份说明了未落实和已落实建议的状况。

47. 预计最新发布的建议（即 2024 年发布的建议）的落实率不高，因为管理层刚开始落实这些建议。

图 1. 外部审计建议的状况

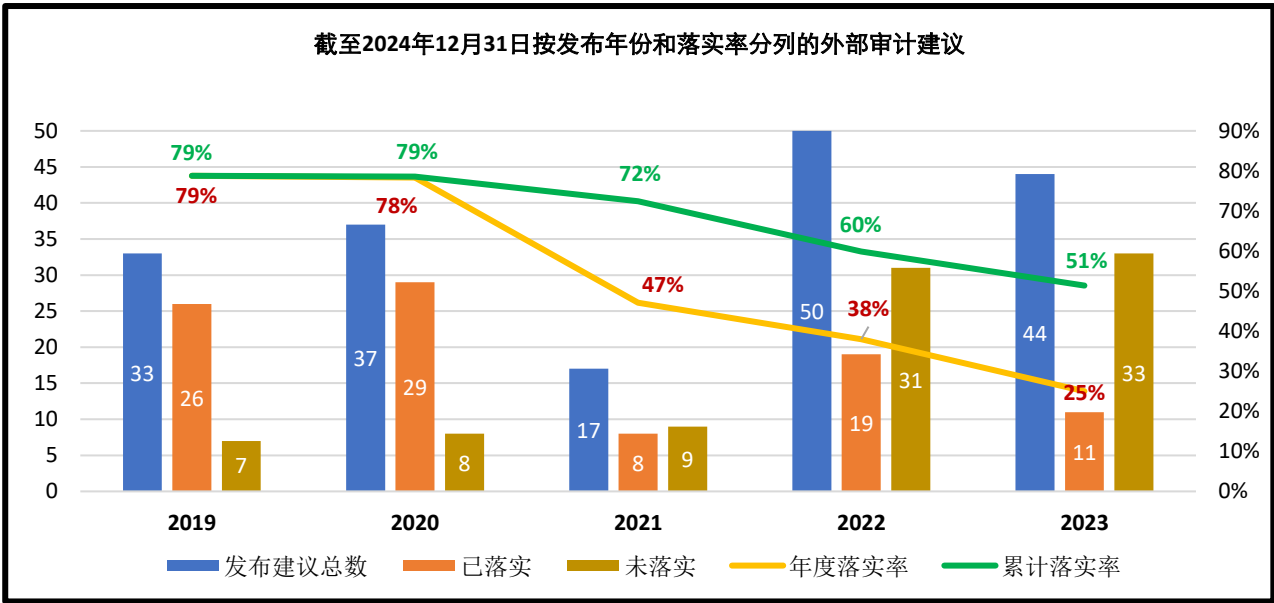
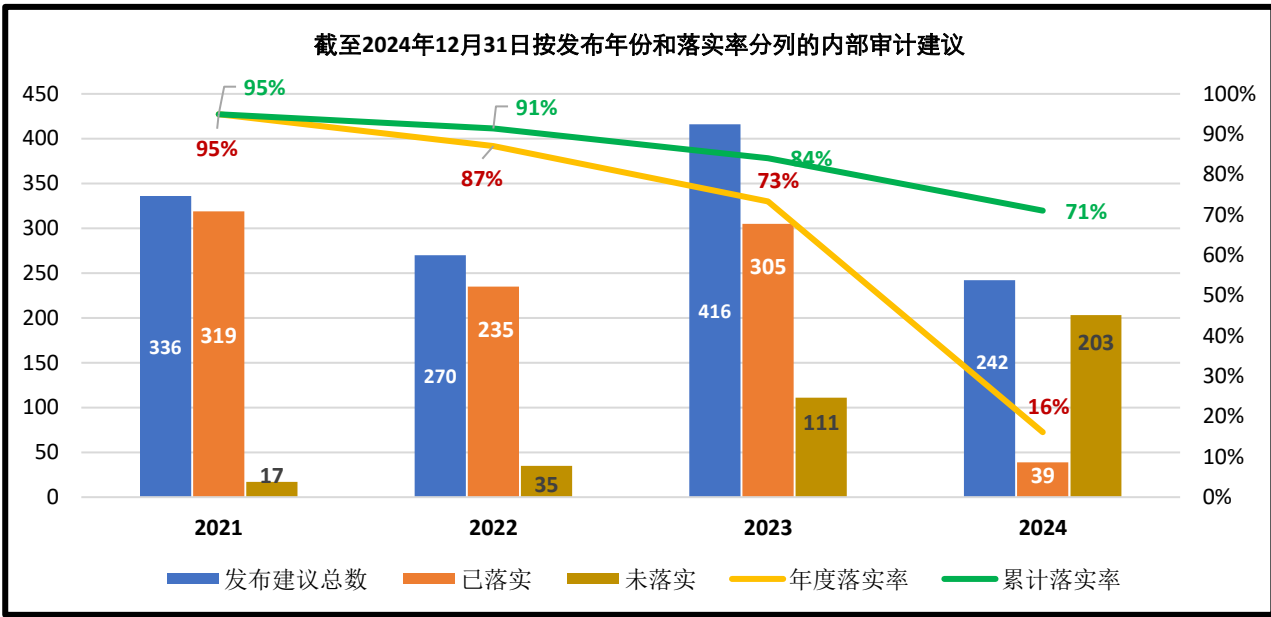


图 2. 内部审计建议的状况



调查结果

48. 针对内审计员报告³中所述在 2024 年发布的 31 份得到证实的指控的调查报告，采取了以下措施：

- (a) 一(1)项立即开除措施，如果所涉职员仍在任职；
- (b) 一(1)项针对职员的解雇措施和两(2)项解雇措施，如果所涉职员仍在任职；
- (c) 一(1)项终止合同措施，如果所涉编外工作人员仍在任；
- (d) 一(1)个案例中所涉人员将在今后与世卫组织的合作中不会被考虑；
- (e) 一(1)项书面训斥措施，并罚款一个月的净基薪；
- (f) 三(3)项书面训斥措施。

49. 在七(7)起案件中，调查得出的结论是未发生不当行为；在其中五(5)起案件中，采取了行政和/或管理行动，而在其中两(2)起案件中，没有采取行政和/或管理行动。

50. 在其余十四(14)起案件中，总部和/或区域办事处正在积极处理相关的纪律程序（如果适用），并将在适当时作出最后决定。

51. 秘书处定期发布内部情况说明，向世卫组织工作人员通报已结束的纪律和行政程序。这些情况说明提高了对违反行为标准行为的认识，并提高了对管理层为处理违反行为标准行为所采取行动的认识。

³ 文件 A78/26，附件 5。

52. 在情况说明中，作为其持续致力于提高透明度和加强问责制的一部分，秘书处宣布出版了《不当行为事项汇编》，该出版物可在会员国门户网站⁴和世卫组织网站问责制页面“不当行为”部分⁵查阅。该汇编载有自 2011 年 12 月以来印发的情况说明中所载所有匿名案件的摘要，每个季度更新一次。该汇编详细说明了发布决定的时期；主要办事处；不当行为的类型；对不当行为的简短描述；以及采取的或应采取的纪律和/或行政措施，如果所涉职员或编外工作人员仍在任职。从 2023 年第二季度起，已将编外工作人员实施的不当行为纳入该汇编。

53. 根据世卫组织对透明度的承诺，有关这些案例的进一步细节可在题为“得到证实的调查结果摘要：2024 年报告”的报告中找到，该报告已在会员国门户网站上发布，包括对在 2022 年和 2023 年发布的得到证实的调查报告的更新。上述《不当行为事项汇编》也载有这些信息。因此，建议今后只在会员国门户网站上发布该汇编中所载得到证实的调查的结果摘要报告。

卫生大会的行动

54. 请卫生大会注意本报告并就下述问题提供指导：

- 文件中确定的最高优先事项是否符合会员国的预期？

⁴ 见[会员国门户网站](#)（2025 年 4 月 30 日访问）。

⁵ 见[世卫组织网站：问责制：不当行为](#)（2025 年 4 月 30 日访问）。

附件 1

最高审计优先事项

								
业务管理系统	采购流程和合规情况	供应链和库存管理	执行伙伴和保障活动	人力资源管理 和招聘程序	捐助管理和 向捐助方报告	信息技术	规划实施和 绩效衡量	问责制、合规 和内部控制
变革管理 推广战略 规划治理和管理	采购计划 供应商管理 加强采购能力	高效的库存管理 供应链系统	管理执行伙伴 保障活动 及时报告	加快遴选程序 职业道路 学习和职业发展 框架	管理实物捐助 向捐助方报告	网络安全 管理访问权限 启用审计跟踪	国家合作战略 综合报告 对产出记分卡 系统进行评估	管理利益冲突 调查组结构 内部控制框架

附件 2

与最高审计优先事项有关的内部审计和外部审计的现状

最高审计优先事项	内部审计建议				外部审计建议				总计
	未落实	正在落实	已落实	内部审计建议总数	未落实	正在落实	已落实	外部审计建议总数	
规划的实施和影响的衡量	46	73	193	312	16	5	23	44	356
问责制、风险管理、合规和内部控制	34	37	230	301	8	2	14	24	325
采购流程和合规情况	21	27	142	190	4	6	22	32	222
人力资源管理和招聘程序	23	20	129	172	7	2	8	17	189
与接受财政支持的政府对应机构和实体有关的管理和保障活动	24	21	109	154	0	0	4	4	158
捐助管理和向捐助方报告	5	18	34	57	3	2	3	8	65
供应链和库存管理	5	7	43	55	3	3	3	9	64
信息技术和数据管理	0	5	18	23	8	0	3	11	34
业务管理系统	0	0	0	0	4	12	3	19	19
总计	158	208	898	1264	53	32	83	168	1432