



外审计员的报告

总干事的报告

总干事谨向第七十九届世界卫生大会转呈外审计员关于世界卫生组织 2025 年 12 月 31 日结束的财务年度财务活动的报告（见附件）。

附件

印度主计审计长公署



我们的审计旨在提供独立鉴证，并通过提出建设性建议促进世界卫生组织（世卫组织）增值。

如需更多信息，请联系：

印度主计审计长公署

驻世卫组织外审计负责人 Ritika Bhatia 女士

世卫组织办公室电子邮件：bhatiari@who.int

**世界卫生组织（世卫组织）
截至 2025 年 12 月 31 日的财务年度审计**

目录.....	页码
摘要.....	4
执行摘要.....	4
A. 任务、范围和方法	6
B. 审计结果和建议	7
1. 以往外部审计建议的落实情况	7
2. 财务概览	7
3. 财务管理	8
4. 应审计要求对财务报表作出的修改	9
5. 会计制度、政策和做法方面或可改进的领域	9
6. 2024-2025 年规划预算	11
7. 资源调动和拨款管理	13
8. 转拨款和拨款	14
9. 货物和服务采购	16
10. 重点确定期间的利益冲突申报和回避情况记录	19
11. 《与非国家行为者交往的框架》	20
12. 问责制	21
C. 世卫组织资源调动（“筹资到协议”管理）工作绩效审计	24
1. 引言	24
2. 审计目标	24
3. 审计范围、方法及样本	24
4. 审计结果与建议	25
D. 增进人口健康工作绩效审计 （《2019-2025 年第十三个工作总规划》下战略重点 3）	36
1. 引言	36
2. 审计目标	37
3. 审计范围、方法和样本	37
4. 审计结果与建议	37
E. 世卫组织西太平洋区域办事处、世卫组织驻马来西亚国家办事处 和世卫组织驻越南国家办事处	50
1. 审计范围和方法	50
2. 审计结果和建议	51
F. 鸣谢	53
G. 缩略语列表	54
附录：以往外部审计建议的落实情况	56

摘要

外审计员的报告

1. 兹根据世界卫生组织（世卫组织）《财务条例》第十四条发布外审计员关于世卫组织财务报表和活动的审计报告，并通过执行委员会转呈第七十九届世界卫生大会。
2. 审计的总目标是向会员国提供独立鉴证，加强本组织的透明度和问责制，提高本组织的运作效率和有效性，并通过外部审计过程支持实现本组织的工作目标。本报告详细介绍了我们认为应当提请世界卫生大会注意的财务和治理事项。

审计的整体结果

3. 按照任务授权，我们根据《财务条例》并遵照国际审计与鉴证准则理事会（IAASB）发布的《国际审计准则》（ISAs），审计了世卫组织的财务报表。
4. 我们的审计结论认为，根据《国际公共部门会计准则》（IPSAS），财务报表在所有重要方面都如实反映了世卫组织在 2025 年 12 月 31 日结束的财务年度的财务状况、财务执行情况、净资产/权益变动、现金流量以及对预算和实际金额的比较。鉴此，我们对本组织 2025 年 12 月 31 日结束的财务年度的财务报表发表了无保留的审计意见。
5. 我们还认为，会计政策的适用与前一年保持了一致，我们在审计期间注意到的或作为财务报表审计工作一部分测试的世卫组织交易，在所有重要方面均符合世卫组织的《财务条例》和法定权力。
6. 除对世卫组织总部的财务报表进行审计外，我们还对设在马尼拉的世卫组织西太平洋区域办事处以及世卫组织驻马来西亚国家办事处和驻越南国家办事处进行了审计。为了增加世卫组织财务管理和治理的价值，我们对以下方面进行了绩效审计：(i) 世卫组织资源调动（“筹资到协议”管理）；和(ii) 促进人口健康（《2019-2025 年第十三个工作总规划》（GPW13）下的战略重点 3）。这些领域和办事处的审计结果已通过致管理层信函转达给世卫组织管理层，并纳入了本报告。
7. 感谢会员国给我机会担任世卫组织外审计员。

审计意见

8. 我们对审查所涉期间的财务报表发表了无保留审计意见。

执行摘要

9. 我们在 2025 年 9-10 月至 2026 年 2-3 月期间进行了财务和合规审计工作，其间，我们对财务报表和合规检查的情况进行了分析，并向世卫组织建议了措施以加强其财务报告工作和对《国际公共部门会计准则》的遵守；例如，我们注意到由于不动产、厂场和设备（PPE）使用寿命的变更导致折旧计算不正确，另外，存货被高估。根据我们的意见，已对

财务报表进行了相应修改，更新了租赁会计政策，并修订了外币交易。我们着重指出了鉴证计划工作的缺陷以及偏离规定采购流程的情况。我们还强调了治理和问责方面令人关切的问题，包括确定重点过程中关于利益冲突的文件记录不一致、《与非国家行为者交往的框架》（FENSA）的实施问题、调查工作积压以及未修订监察员办公室的职权范围等。

10. 世卫组织依靠有效的资源调动为其规划提供资金并实现《工作总规划》的各项目标。我们对 2022-2023 双年度和 2024-2025 双年度期间世卫组织的资源调动（RM）活动进行了绩效审计。我们注意到，世卫组织不具备一项综合且独立的资源调动战略，现有的绩效指标也未能全面反映捐助方多元化、伙伴关系质量和创新筹资等关键方面。捐助者参与事宜管理系统（CEM）有助于开展从识别筹资机会到管理协议等各阶段资源调动活动。我们发现捐助者参与事宜管理系统中存在若干业务和系统相关弱点，包括职责分离不充分、对机会记录不及时、输入的数据不可信、对非财务捐助的记录不完整以及缺乏与全球管理系统（GSM）的正式调节。

11. 我们观察到对投资回合（IR）的评估有限、与捐助者集中度相关的风险分析不足且未维护潜在捐助者资料库。我们还注意到，来自世卫组织基金会的转拨款低于关联协议中设定的目标，并且缺乏共同的参与计划。此外，未能一贯实施战略审查和业务审查等治理机制，且资源调动的协调平台缺乏广泛参与和信息共享。虽然 2024 年投资回合等举措帮助调动了大量资源并提高了灵活资金的比例，但世卫组织仍面临结构性挑战，包括对自愿捐款的依赖、资金缺口、捐助者集中和大量资金被指定用途等。

12. 《第十三个总工作计划》包含三项战略重点，其中战略重点 3 是促进人群健康（HPOP）。2022-2023 双年度和 2024-2025 双年度期间，在总部、部分区域办事处和国家办事处开展了对战略重点 3 的绩效审计。财务分析表明，对已分配预算的利用率持续不足，战略重点 3 下所有成果的预算使用率仍然低于 70%。大部分国家获得的资金低于其预算拨款的 50%，反映出各国家办事处之间资金供应不均衡。我们发现在监测和衡量战略重点 3 的结果方面存在局限性。对与促进人口健康有关的“十亿”目标的捐款主要来自成果 3.3 下的环境指标，其他指标的捐款微乎其微。我们还注意到世卫组织各平台提供的指标数据存在不一致情况。此外，作为总体影响衡量标准的健康预期寿命未被充分纳入战略重点 3 的绩效监测。国家合作战略（CCS）的连续性方面存在缺口，而且结果框架也存在差异。产出计分卡评估显示，若干区域和国家的计分卡缺失并且评级低于令人满意的水平。在食品系统中的抗微生物药物耐药性、食品环境监管干预措施、烟草控制和空气质量改善等领域，也注意到存在实施方面的挑战。

A. 任务、范围和方法

13. 第七十六届世界卫生大会通过 WHA76.15 号决议（2023 年），任命印度主计审计长为世卫组织 2024 年至 2027 年四年期外审计员。世卫组织《财务条例》第十四条和《财务条例》附录规定了外部审计的职权范围。该条例要求外审计员向世界卫生大会报告对年度财务报表的审计情况，以及按照《条例》第 14.3 条和职权范围补充条款应当提请卫生大会注意的其他信息。

14. 我们的审计是对用于支持财务报表中的金额和披露情况的证据进行独立检查。审计还包括评估世卫组织遵守《财务条例》和法定权力的情况。

15. 我们还根据《财务条例》第 14.3 条审查了世卫组织的业务，该条款要求外审计员对财务手续、会计制度、内部财务控制及世卫组织业务活动的总体行政管理效率提出意见。

16. 同样，我们也对世卫组织代管的五个实体的财务报表和业务进行了审计，即：联合国艾滋病/艾滋病联合规划署（艾滋病署）、联合国国际计算中心（电算中心）、国际癌症研究机构（癌症研究机构）、国际药品采购机制和职工健康保险基金。关于这些实体的单独报告将分别提交给其各自的理事机构。

17. 总之，审计意在向会员国提供独立的鉴证，加强本组织的透明度和问责制以及业务效率和有效性，并通过外部审计过程支持实现本组织的工作目标。

18. 关于在风险评估基础上审查世卫组织，我们侧重于对审计所涉领域和办事处的业务和职能程序的风险控制进行评估。我们还审查了治理安排、风险管理实施情况，包括内部控制系统以及确定其有效性的程序。

19. 在 2025 财务年度，我们除了对总部的财务报表进行审计外，还审计了西太平洋区域办事处（WPRO）、世卫组织驻马来西亚国家办事处和世卫组织驻越南国家办事处，并对以下两个方面进行了绩效审计：(i) 资源调动（“筹资到协议”管理）；和(ii) 促进人口健康（《第十三个工作总规划》下的战略重点 3）。

20. 本报告不包括对泛美卫生组织/美洲区域办事处（AMRO）财务报表的任何意见，智利审计长办公室正在对该区域办事处进行审计。我们依据审计师的安慰函，对其审计结果表示信赖。智利审计长办公室告知我们，迄今为止，他们对 2025 年度的审计没有发现任何重大差错、错报或可对泛美卫生组织财务报表审计意见产生不利影响的任何其他事项。

21. 我们就计划审计的领域与内部监督服务司（IOS）进行了协调，以避免不必要的工作重复。

22. 我们继续以载有详细评论和建议的审计意见备忘录和致管理层信函的形式向世卫组织管理层报告审计结果。这种做法有助于与世卫组织管理层保持持续对话。

B. 审计结果和建议

1. 以往外部审计建议的落实情况

23. 截至 2025 年 12 月 31 日，有 119 项建议尚未落实，管理层提议对其中 71 项建议作终结处理。我们审查并注意到，有 33 项建议已得到落实，1 项建议因事态发展已不再适用，其余建议或尚待落实，或正在落实。截至 2025 年 12 月 31 日，有 85 项旧建议仍未落实。有关各项建议的详情见附录。

2. 财务概览

24. 过去五年中世卫组织的收入持续下降，从 2021 年的 40.7 亿美元降至 2025 年的 31.4 亿美元。2025 年的收入与 2024 年（31.7 亿美元）相比，减少了 0.3 亿美元。与 2024 年比较，收入减少的原因是评定会费减少了 0.6 亿美元，实物和服务自愿捐赠减少了 0.1 亿美元，但自愿捐款增加了 0.4 亿美元，部分抵消了这一减少。

25. 自愿捐款占总收入的比例从 2024 年的 80.77% 上升到 2025 年的 82.86%¹。另一方面，评定会费占总收入的比例从 2024 年的 14.81% 下降到 2025 年的 13.12%。

26. 2025 年总支出为 34.3 亿美元，比 2024 年（37.6 亿美元）减少了 3.3 亿美元。支出占收入的比例从 2024 年的 118.61% 下降至 2025 年的 109.29%。

27. 订约承办事务构成最大的支出项目，2025 年占总收入的 40.37%，而 2024 年该比例为 40.31%。职工费用构成第二大支出项目，占总收入的比例从 2024 年的 40.74% 降至 2025 年的 39.15%。一般业务支出从 2024 年的 2.8368 亿美元减至 2025 年的 1.9719 亿美元，减少了 30.49%。差旅费从 2024 年的 2.0617 亿美元降至 2025 年的 1.0626 亿美元，降幅为 48.46%，主要是因为世卫组织开展了重点确定工作。

28. 赤字从 2024 年的 4.4940 亿美元减至 2025 年的 3894 万美元，主要原因是总支出减少和财务收入增加。

29. 截至 2025 年 12 月 31 日，世卫组织的总资产为 71.0 亿美元，比 2024 年 12 月 31 日增加了 2.1 亿美元。这一增加的主要原因是短期投资、不动产、厂场和设备以及流动应收款增加了。现金及现金等价物减少了 1.47 亿美元，同时非流动应收款减少了 3600 万美元。现金及现金等价物占总资产的比例从 2024 年的 7.9% 降至 2025 年的 5.6%。

30. 世卫组织的负债增加了 1.8 亿美元，主要原因是递延收入、其他流动负债、实体间负债和流动准备金数额分别增加了 2.0 亿美元、1.1 亿美元、1.0 亿美元和 0.6 亿美元，但部分上被非流动应计职工福利减少的 2.7 亿美元所抵销。

¹ 这些数字系基于对财务报表的共同比分析。为进行比较，以占收入和总资产的百分比来表达财务业绩和财务状况报表中的所有项目。

3. 财务管理

31. 以下比率分析用于评估世卫组织的财务管理情况：

3.1 短期偿付能力

32. 我们分析了世卫组织的流动性状况，以评估其履行短期承诺或业务需求的能力。过去五年的速动比率及流动比率见表 1：

表 1. 流动比率和速动比率

	2025 年	2024 年	2023 年	2022 年	2021 年
速动比率（速动资产 ² /流动负债）	2.57	3.07	3.38	3.58	3.32
流动比率（流动资产/流动负债）	2.61	3.12	3.48	3.68	3.48

资料来源：世卫组织财务报表。

33. 我们注意到，虽然本年度的速动比率和流动比率比上一年均有所下降，但世卫组织的流动性状况良好，流动资产是其流动负债的 2.5 倍以上。

3.2 运行周期效率

34. 运行周期效率的评估依据是世卫组织能够以多快的速度收取应收会费和捐款以及利用其存货或购买的材料。

35. 过去五年的应收会费和捐款比率见表 2：

表 2. 应收会费和捐款比率

	2025 年	2024 年	2023 年	2022 年	2021 年
已确认的款额（百万美元） ³	3011.79	3032.49	3239.82	4152.34	3914.52
平均应收会费和捐款（流动） ⁴ {(期初+期末)/2}	1534.49	1463.19	1500.75	1424.34	1304.62
应收会费和捐款比率	1.96	2.07	2.16	2.92	3.00
兑现应收款所需天数	186	176	169	125	122

资料来源：世卫组织财务报表。

36. 应收款比率下降表明，收到的会费和捐款比前几年有所减少。与 2024 年 176 天和 2021 年 122 天相比，2025 年收到应收款所需的时间为 186 天，并在过去五年里呈现出不断增加的趋势。

² 现金及现金等价物、短期投资、流动应收款和应收职工款项。

³ 不包括实物自愿捐赠、服务自愿捐赠和其他收入。

⁴ 评定会费和自愿捐款。

37. 过去五年的存货周转率和存货储存天数见表 3:

表 3. 存货周转率

序号	说明	2025 年	2024 年	2023 年	2022 年	2021 年
(1)	材料采购（百万美元）	257.25	260.62	329.71	511.08	497.30
(2)	存货期初余额（百万美元）	88.06	170.29	178.29	190.43	144.32
(3)	存货期末余额（百万美元）	85.24	88.06	170.29	178.29	190.43
(4)=((2)+(3))/2	平均存货（百万美元）	86.65	129.17	174.29	184.36	167.38
(5)=(1)/(4)	存货周转率	2.97	2.02	1.89	2.77	2.97
(6)=365 天/(5)	存货储存天数	123	181	193	132	123

资料来源：世卫组织财务报表。

38. 截至 2025 年 12 月 31 日世卫组织持有的平均存货低于 2024 年，材料存货的平均储存天数为 123 天，而 2024 年为 181 天。

4. 应审计要求对财务报表作出的修改

39. 管理层接受了以下意见，并在 2025 年财务报表中进行了必要的条目调整/披露：

- (a) 世卫组织在附注 2.8 中更新了其租赁会计政策，明确规定使用权资产按使用寿命或租赁期（以较短者为准）进行直线折旧。现金流量表中新增了“租赁负债付款”（947 万美元）这一条目，以将其从经营活动重新归类至筹资活动。
- (b) 对于不动产、厂场和设备使用寿命的变更，采用未来适用法而不是从初始资本化日期起进行追溯调整，由此导致不动产、厂场和设备减少了 325 万美元。
- (c) 被高估的救护车相关存货减少了 181 万美元，取消对出版物存货的确认后减少了 481 万美元。
- (d) 外币交易会计政策已根据《国际公共部门会计准则》第 4 号进行了修订，以区分货币性项目和非货币性项目。
- (e) 对附注 2.11、2.20、3.2、4.2、4.3、4.7、4.14、5.1、6.2、7 和附表 I 进行了更正和改进。

5. 会计制度、政策和做法方面或可改进的领域

40. 我们注意到，为改进目前所遵循的会计制度、政策和做法，值得审查以下领域：

5.1 财务收入

41. 《国际公共部门会计准则》第 1 号禁止抵销收入和支出，除非《国际公共部门会计准则》中另有准则明确允许。世卫组织在附注 5.3（财务收入）中通过抵销的方式列报了财务收入和财务支出。世卫组织提议在 2026 年财务报表中落实这一变更。

5.2 出售或处置不动产、厂场和设备的损失

42. 我们注意到，在 2025 年期间，世卫组织在出售或处置不动产、厂场和设备方面发生了 24 万美元损失，该损失已用其他收入进行了抵销，而未列在支出项下。我们还注意到，2024 年期间，世卫组织同意在金额具有重要性时，将支出和收入分开列示，而非进行抵销处理。

5.3 不动产、厂场和设备

43. 根据《国际公共部门会计准则》第 45 号，作为单一综合项目一部分一起采购的资产应合并进行资本化。世卫组织未修订其标准操作程序（SOP），因此对单个项目应用了资本化门槛。世卫组织同意根据《国际公共部门会计准则》第 45 号修订其标准操作程序。

5.4 应收评定会费

44. 附注 4.3 指出，应收评定会费拨备金应扣除编制财务报表前收到的付款额。世卫组织未对应收评定会费拨备金进行调整，以反映在财务报表最终定稿（2026 年 3 月）前从两个国家收到的 200 万美元欠款（2026 年 2 月），致使 2025 年财务报表中的拨备金被高估。其原因是世卫组织在 2025 年总账结账（2026 年 2 月 6 日）后才收到所述欠款。

5.5 服务自愿捐赠

45. 附注 2.15 指出，实物和服务捐赠确认为收入，并于同期确认相应支出。世卫组织未将 867 万美元服务捐赠作为单独的支出项目列示（附注 5.2），而是将其纳入了职工费用项。

5.6 或有资产

46. 根据《国际公共部门会计准则》第 19 号和第 23 号，可能流入的认捐款应作为或有资产披露。世卫组织未将 19.8 亿美元认捐款和承付款（包括已签署的 13.3 亿美元承付款）作为或有资产披露。世卫组织表示，将在 2026 年 1 月 1 日起实施《国际公共部门会计准则》第 47 号期间对此进行审查。

5.7 定额备用金账户的对账

47. 在抽查的六份与非洲区域和东地中海区域相关的银行余额调节表中，我们注意到现金簿中的交易记录存在延迟，由于依赖支票等过时支付方式致使列报延迟，系统之间存在接口问题以及对未结项目跟进不足。

48. 管理层答复说，关于记录延迟问题，已指示相关国家办事处停止这种做法。此外，世卫组织解释说，正在探讨有无可能在其开展业务的各种环境中停止使用支票付款。

建议 1： 审计建议世卫组织确保及时记录现金簿交易，并为国家办事处财务人员提供最佳对账做法培训。这两项措施对于非洲区域和东地中海区域的国家办事处尤为重要。此外，审计建议世卫组织在可行的情况下扩大电子支付的使用，并建立关键绩效指标，同时辅以定期报告，以监测对账的及时性和未结项目的跟进情况。（高强度建议）

49. 管理层接受了这项建议。

6. 2024-2025 年规划预算

6.1 世卫组织规划预算门户网站

50. 我们审查了核准的 2024-2025 年规划预算和 2024-2025 年规划预算门户网站下报告的数据，详情见表 4：

表 4. 2024-2025 年规划预算状况（十亿美元）

2024-2025 年规划预算子类别	核准的 2024-2025 年 规划预算	2024-2025 年规划预算门户网站（2025 年 12 月更新）			
		预算与筹资：详情	我们的工作（按战略重点划分）：关键数据		
			预算	筹资	支出
战略重点 1：全民健康覆盖受益人口新增 10 亿人	1.97	1.97	2.34	2.00	1.86
战略重点 2：面对突发卫生事件受到更好保护的人口新增十亿人	1.21	1.21	1.15	0.86	0.81
战略重点 3：健康和福祉得到改善的人口新增十亿人	0.44	0.44	0.47	0.35	0.33
战略重点 4：效率和效益更高的世卫组织将为国家提供更好的支持	1.35	1.35	1.40	1.15	1.11
基本预算	4.97	4.97	5.36	4.36	4.11
消灭脊灰	0.69	1.31	1.31	1.16	1.10
特别规划	0.17	0.17	0.17	0.14	0.13
应急行动和呼吁	1.00	2.76	2.56	1.43	1.27
共计	6.83	9.21	9.40	7.09	6.61

资料来源：世卫组织门户网站上提供的世卫组织财务报表和数据。

51. 我们注意到，核准的规划预算总额为 68.3 亿美元，而规划预算门户网站中报告的数额为 92.1 亿美元。此外，2024-2025 年规划预算的详细分解显示，预算已增至 94 亿美元。

52. 管理层澄清说，规划预算门户网站中的数字代表详细的业务计划成本（而非核准的预算），由于缺乏正式的预算分配，这些数字被用作产出层面的替代指标，并承认规划预算门户网站当前所用术语可能引起误解。

建议 2： 审计建议世卫组织通过明确区分已核准的规划预算和业务计划数据，加强规划预算门户网站所示预算相关信息的清晰度，从而提高透明度并避免用户可能产生的误解。（中强度建议）

53. 管理层接受了这项建议。

6.2 《第十三个工作总规划》的战略重点 4：效率和效益更高的世卫组织将为国家提供更好的支持

54. 根据已延长至 2024-2025 年的《2019-2023 年第十三个工作总规划》的结果框架，设定了三个战略重点，即“三个十亿”的目标。为实现这些目标，结果框架下发挥促进职能的支柱是《第十三个工作总规划》的战略重点 4：“效率和效益更高的世卫组织将为国家提供更好的支持”，其中有三项成果（即 4.1 加强了国家在数据和创新方面的能力，4.2 加强了卫生领域的领导能力、治理和宣传，4.3 以高效率、高效益、注重结果和透明的方式管理财力、人力和行政资源）以及 13 项产出和 42 项产出指标。

6.2.1 预算的筹资和使用情况

55. 成果 4.1、4.2 和 4.3 的预算筹资率分别为 73%、84%和 86%，而这些成果的预算使用率分别为 70%、83%和 82%。

56. 我们审查了区域办事处（RO）和国家办事处（CO）层面的筹资详情，注意到美洲区域办事处筹到的资金占其预算的 110%，而东地中海区域办事处（EMRO）和西太平洋区域办事处（WPRO）筹到的资金分别占其预算的 75%和 74%。此外，国家办事处层面存在区域差异，20 个国家办事处获得的资金不到其预算的 50%，3 个国家办事处获得的资金达到其预算的 100%，5 个国家办事处获得的资金超过了其预算额。

57. 管理层回答说，区域主任拥有授权，可以根据区域重点事项、结果和国家办事处分配资源，因此，各区域和国家办事处的资金水平可能存在差异，具体取决于区域的重点确定决策、业务需求以及各区域内灵活资金的分配情况。

58. 我们注意到，总部未能提供理由说明战略重点 4 在区域和国家层面存在预算差异的原因。

建议 3：审计建议世卫组织结合各区域和国家办事处的业务需求，监测其筹资模式。（中强度建议）

59. 管理层接受了这项建议。

6.2.2 战略重点 4 的产出指标

60. 根据《世卫组织电子手册》第 II.6.2 节第 20 段，应在双年度规划预算周期中点进行中期审查（MTR），以跟踪在成果、产出和预算执行方面实现双年度目标的进展。

61. 我们审查了 2024-2025 年规划预算中战略重点 4 的产出指标和 2025 年中期审查评估，注意到尽管已为所有 42 项产出指标都设定了将在 2025 年接受双年度期末评估的目标，但 2024 年底时仅为 18 项产出指标确定了将在中期审查期间进行评估的目标。此外，在中期审查评估期间，仅对 15 项产出指标进行了评估，有 3 项产出指标⁵未得到任何评估。

⁵ 产出 4.2.2.指标 4、产出 4.2.2.指标 7 和产出 4.2.6.指标 1。

62. 我们还注意到，在接受评估的 15 项产出指标中，世卫组织仅在 4 项指标方面实现了 2024 年的目标⁶。其中，有两项指标⁷的实现情况甚至低于基线数字，表明世卫组织在这些领域的绩效有所下降。

63. 管理层表示，根据《第十三个工作总规划》，中期审查是非强制性监测节点，上述一项指标本质上是双年度的，另有两项指标缺乏经过验证的数据，因此未在中期审查中衡量，《第十四个工作总规划》则引入了年度报告制度，但在不可行的情况下可予以例外处理。管理层还表示，在《第十三个工作总规划》下，由于 2024 年和 2025 年的目标是在考虑 2023 年的成就之前（即在 2023 年 5 月）设定的，因此某些指标的基线数字未能反映最新成就。《第十四个工作总规划》已纠正了这一问题，根据最新验证数据设定了基线指标。

64. 管理层的答复可结合《世卫组织电子手册》第 II.6.2 节第 20 段来理解，该段指出，产出指标的目标应基于适当的衡量方法来设定。在此情况中，对于一项产出指标，该方法似乎未得到充分应用；而对于另外两项产出指标，则缺乏可用于评估的经过验证的数据。

建议 4：审计建议世卫组织在中期审查评估中为所有指标制定可衡量的目标，但那些在方法上适合双年度衡量的指标除外。此外，我们建议在中期审查期间复核所有目标，因为它们是监测和纠正实现双年度目标的工具。再有，我们还建议世卫组织根据衡量的最新成就确定产出指标的目标。（高强度建议）

65. 管理层接受了这项建议。

7. 资源调动和拨款管理

7.1 未完成的最终核准财务报表

66. 根据 FIN.SOP.IV.024 的规定，对于拨款，需要提交最终核准的财务报表（FCFS），以便保留剩余结存额，使捐助方（或拨款管理人员）能够决定是否以退款、重新规划或其他方式处置剩余资金。

67. 我们审查了 66 项与未完成的最终核准财务报表有关的请求，涉及报告的总计 1598 万美元余额，详情见表 5：

表 5. 最终核准的财务报表状况

最终核准的财务报表状况	数量	报告的余额（美元）
待退款	41	3 618 974
待重新规划	12	5 466 907
未知	13	6 894 835
总计	66	15 980 716

资料来源：世卫组织提供的信息。

⁶ 产出 4.1.2.指标 1、产出 4.1.2.指标 2、产出 4.3.2.指标 9 和产出 4.3.4.指标 4。

⁷ 产出 4.1.1.指标 2：已根据使用卫生数据 SCORE 技术包进行的评估而实施了后续行动的国家数量和产出 4.2.2.指标 6：秘书处对不正当性行为指控的及时有效回应。

68. 我们注意到，当拨款协议未规定余额的处理方式时，就会出现“未知”类别，并因此需要与捐助方进行后续沟通。

69. 管理层澄清说，截至 2025 年 12 月 31 日，只有 22 项与最终核准的财务报表有关的请求仍未得到解决，而大部分都已在年内得到处理，原因是处理了“待退款”请求并完成了“待重新规划”请求。在这 22 项未解决的请求中，有 9 项在 2025 年 2 月至 10 月期间一直处于待处理状态。

70. 拨款余额的延迟结算说明拨款协议项下的结项步骤完成不力。这些问题会影响透明度，延迟拨款的最终财务结算，并给声誉和资金连续性带来风险。

71. 管理层表示，尽管已有控制、监测和有针对性的跟进机制，但未完成的最终核准财务报表是技术单位/拨款管理人员的责任，其原因包括存在大量严格指定用途且附带繁重单独报告要求的协议、上游规划交付延迟以及第三方报告的提交滞后等。

建议 5：审计建议世卫组织确保在实施和报告方面遵守捐助方协议条款，确保捐助方充分了解延迟情况，并视需要修订协议（包括报告截止日期），以解决未完成的最终核准财务报表。（中强度建议）

72. 管理层接受了这项建议。

8. 转拨款和拨款

8.1 直接经费合作、拨款协议书和直接实施

73. 根据世卫组织关于直接经费合作（DFC）、拨款协议书（GLoA）和直接实施（DI）的政策，包括技术报告以及出资授权和支出证明（FACE）报告在内的最终可交付成果必须在活动完成之日起三个月内提交给世卫组织，但与消灭脊灰或突发事件相关的采购订单（PO）除外，此类报告可在订单完成日期后 180 天内提交。

74. 我们审查了截至 2025 年 12 月 31 日时直接经费合作、拨款协议书和直接实施方面报告工作的合规情况，并注意到这些报告存在逾期现象，详情见表 6：

表 6. 直接经费合作、拨款协议书和直接实施方面的逾期报告

转拨款和拨款类型	逾期的报告			
	采购订单	采购订单价值（百万美元）	延迟范围	延迟超过 30 天的采购订单
直接经费合作	47	1.79	2 天至 702 天	30
拨款协议书	53	16.07	6 天至 3 081 天	50
直接实施	63	2.98	1 天至 297 天	34

资料来源：根据世卫组织提供的信息编制。

75. 此外，在 2024-2025 双年度应提交且已提交报告的 896 份拨款协议书相关采购订单中，有 110 份订单的报告（12%）存在延迟，延迟范围为 1 天至 580 天。在 2024-2025 双年度应提交且已提交报告的 14 278 份直接实施相关采购订单中，有 881 份订单的报告（6.17%）存在延迟，延迟范围为 1 天至 272 天。

76. 管理层强调，直接经费合作方面的逾期报告数量有所减少（从 2024 年的 194 份减至 2025 年的 47 份），并指出延迟系由业务和伙伴相关原因所致。管理层还表示，拨款协议书方面有 35 项长期逾期案例将不再要求提交报告，因为它们不构成任何业务风险，2024 年政策变更后仅有 23 份报告逾期。管理层进一步指出，直接实施方面逾期未超过六个月的报告有所增加，部分原因是 2025 年许多预算中心进行了重组，这影响了后续流程。

77. 在直接经费合作、拨款协议书和直接实施方面，不提交和严重逾期提交报告都会损害世卫组织的问责框架，并使其面临风险，例如利益攸关方信任度会下降，可能出现财务违规行为以及难以核实预期成就的实现情况等。

建议 6：审计建议世卫组织加强预算中心和区域层面的监测和跟进流程，以确保及时就直接经费合作、拨款协议书和直接实施提交最终报告。（中强度建议）

78. 管理层接受了这项建议。

8.2 向存在逾期报告的合作伙伴批准新的直接经费合作

79. 根据关于直接经费合作的 FIN.SOP.XVI.001 第 4 段，不得向存在逾期报告的直接经费合作合同伙伴批准新的直接经费合作或拨付资金，除非区域主任以书面形式特别批准并说明延迟报告的正当理由。

80. 我们审查了直接经费合作方面逾期报告的详细情况，发现向存在逾期报告的合作伙伴批准了七项新的直接经费合作⁸。在批准这七项直接经费合作时，核对清单上也显示不存在逾期的直接经费合作报告。

81. 管理层承认，在向有关直接经费合作合同伙伴发出后续采购订单之前并未事先获得书面批准。对于在非洲区域办事处（AFRO）发现的问题，管理层表示将向不合规的国家办事处发出正式函件，着重指出发现的差距，并支持它们实现全面合规。

82. 通过采购订单向存在逾期报告的直接经费合作合同伙伴发放资金，且未在核对清单中显示逾期报告的状态，导致绕过了直接经费合作审批授权程序，并将直接经费合作合同授予了不合规的合作伙伴。

建议 7：审计建议世卫组织确保严格执行制衡机制，并只有在特殊情况下，经主管机构适当批准后，才能向存在逾期报告的直接经费合作合同伙伴发放新的采购订单。（高强度建议）

⁸ 厄立特里亚财政与国家发展部的四份采购订单，以及冈比亚卫生与社会福利部的三份采购订单。

83. 管理层接受了这项建议。

8.3 鉴证计划和活动

84. 世卫组织关于直接经费合作、拨款协议书和直接实施的风险评估与鉴证活动标准操作程序规定，应制定鉴证计划，列明针对选定资金的使用所需开展的鉴证活动。鉴证计划必须在年初完成，各区域办事处须在每个季度末通过相应的模板提供年度鉴证计划的最新实施进展。

85. 我们审查了收到的有关全球鉴证中心（GAH）的信息并对照 2024 年和 2025 年鉴证计划查看了鉴证活动的状况。我们注意到东地中海区域办事处 2024 年和 2025 年鉴证计划及其执行情况的详细信息缺失。此外，非洲区域办事处和西太平洋区域办事处 2024 年的审计和抽查工作存在不足。2025 年，只有非洲区域和西太平洋区域这两个区域记录了审计结果和主要发现的具体细节。

86. 我们承认，鉴证活动每年都在逐步取得进展。我们也注意到，世卫组织的重组导致了大量人员裁减和业务缺口，这限制了 2025 年的预期扩展活动。

87. 管理层在承认调查结果的同时表示，他们将努力与各区域办事处（尤其是东地中海区域办事处）合作，以改进基于风险的计划制定和高效实施。此外，各区域仍然是各自鉴证计划的制定和相应执行工作的最终流程责任方，全球鉴证中心将继续倡导并支持各区域向最佳实践迈进。

建议 8：审计建议世卫组织各区域办事处制定并维护经批准的年度鉴证计划，努力实现计划中的鉴证活动，并将所有已完成的鉴证活动的结果上传至 SharePoint 平台。（中强度建议）

88. 管理层接受了这项建议。

9. 货物和服务采购

9.1 偏离核准采购流程的情况

89. 我们对抽查的 30 份采购订单所遵循的采购流程进行了审查，注意到存在偏离核准采购流程及相关指导说明的情况，具体如下：

9.1.1 管理咨询服务提供商的选择

90. 根据《世卫组织电子手册》第 210 段，对于金额超过 5 万美元的征求建议书（RFP），其评审报告应包含商业评价和累积分析，即最高性价比（BVM）分析。对于金额超过 30 万美元的竞争性招标，必须经由合同审查委员会（CRC）审查。

91. 根据《采购手册》，征求建议书通常更重视技术质量而不是价格因素。权重必须在发布征求建议书之前确定，并应在招标文件中明确说明。评价完成后立即对报价进行排名，并将合同授予对世卫组织而言报价的性价比最高，即技术和财务价值俱佳的供应商。

92. 我们审查了第 203655631 号采购订单下为支持组织设计和实施战略性重点确定和结构调整工作（第一阶段和第二阶段）而采购管理咨询服务的流程。为了选择供应商，世卫组织通过小型投标邀请书（RMB）向其现有的六个管理服务长期协议（LTA）持有者发出了邀请。小型投标邀请书中规定的评价机制标明，技术权重为 60%，财务权重为 40%。小型投标邀请书的评价详情见下面表 7：

表 7. 投标评价数据

投标方	技术加权得分	拟议费用 (以美元计)	财务加权得分	综合加权得分	排名
B1	34.60/60	1 993 250	7.82/40	42.42	6
B2	48.60/60	5 997 907	2.60/40	51.20	2
B3	40.80/60	9 494 000	1.64/40	42.44	5
B4	41.20/60	1 576 989	9.88/40	51.08	3
B5	30.60/60	389 500	40/40	70.60	1
B6	38.40/60	1 945 894	8.01/40	46.41	4

资料来源：评审报告。

93. 根据评审报告，尽管 B5 排名最前（在最高性价比分析中位列第一），报价为 389 500 美元，但由于其建议书在技术提交方面存在重大缺陷，因此未被选中。最终，该工作被授予排名第二的 B2，总费用为 5 997 907 美元，其中第一阶段费用为 1 702 445 美元，第二阶段费用为 4 295 462 美元。我们注意到，征求建议书中未包含对技术评估的最低分数要求。将 B5 排除在评价之外导致将工作以更高的成本授予排名第二的服务提供商。

94. 我们注意到，由于资金限制以及世卫组织决定重新评估实施安排，以寻找更符合其未来战略的合作伙伴，世卫组织于 2025 年 8 月邀请曾参加先前小型投标的两个投标方（即 B4 和 B6，它们在之前的遴选过程中分别位列技术评估的第二和第三名）就第二阶段工作进行了单独投标，而未考虑所有其余投标方。随后，第二阶段工作通过第 203720220 号采购订单以 1 348 293 美元的价格授予了 B4。

95. 管理层表示，该采购是按照其政策和程序进行的，并澄清说，B4 提交的第一阶段和第二阶段初始成本估算与第二阶段的价格不具直接可比性，因为后来对第二阶段的职权范围进行了修订。管理层还表示，这项发现未指出任何不遵守采购政策或程序的情况。相反，这反映了对在最高性价比框架内应用采购判断的解读差异，且这种差异已在评审报告中得到了充分记录和论证。由于采购是按照既定程序进行的，并且授标决定有充分依据，因此无需采取纠正措施。

96. 我们认可管理层的答复。然而，根据《世卫组织电子手册》第 8 章第 8.6 段（技术评价），在征求建议书情况下，应提前在招标文件中规定最低合规门槛，以便在评价技术投标时识别具有最高性价比的投标方。此外，正如管理层所述，对第二阶段的职权范围进行了修订，因此产生了新的报价，根据《世卫组织电子手册》第 VI.1.2 节《世卫组织采购原则》第 30 段（涉及公平、诚信、透明和平等待遇），所有供应商均有权获得平等机会。

9.1.2 评估数字环境和确定缩小肥胖症应对差距的干预措施以及编制培训模块方面的工作

97. 我们注意到，2022 年 5 月 27 日的评审报告总共选定了 9 个供应商，授予其长期协议以开发、维护和支持移动应用程序及其他相关在线工具。我们还注意到，对属于这些长期协议范围内的任何工作，应在长期协议持有者之间进行二次竞标。

98. 第 203644971 号采购订单于 2025 年 3 月以 199 980 美元授予了一个投标方，需要开展的工作包括：评估数字环境和确定具有成本效益的循证数字干预措施以缩小肥胖症应对差距，并编制全球能力建设沙盒培训模块。

99. 我们注意到，尽管评审报告规定进行二次竞标，但实际并未开展，所述工作是根据投标方提交的建议书授予的。

100. 管理层确认，在长期协议持有者之间开展二次竞标可更有力地展现资金效益和透明度，因此保证将考虑这一意见，在长期协议安排设定了二次竞标机制的情况下，加强该机制的应用。

建议 9：审计建议世卫组织严格确保遵守货物和服务采购招标方法中规定的评价流程。（高强度建议）

101. 管理层接受了这项建议。

9.2 追溯性采购

102. 《世卫组织采购手册》第 9.8 段将追溯性采购定义为，事先未适当授予和签发合同就已提供服务和收到货物的情况。这种合同有损采购程序的透明度，并可能给本组织带来法律风险。根据《服务采购指导说明》第 1.2.2 段，不得在供应商开始与服务有关的工作后提交采购申请。但是，在特殊且操作合理的采购订单中，可以追溯提交对服务的登记。

103. 我们注意到，2025 年期间，有 476 份服务采购订单和 8 份货物采购订单获得了追溯批准。我们注意到，在 19 份追溯批准的服务采购订单中，订单开始日期比订单批准日期早了 365 天以上。我们抽查了其中五份价值超过 10 万美元的服务采购订单，对其遵循的采购程序和追溯性采购批准程序进行了检查，在其中三份采购订单中，我们观察到以下情况：

104. 审计发现，在涉及中国香港政府 2024 年提供的服务的第 203659638 号采购订单（20 万美元）、涉及支付 2024 年科学调查补助金的第 203662833 号采购订单（133 581 美元）以及涉及 2024 年 2019 冠状病毒病（COVID-19）平台开发的第 203651283 号采购订单（10 万美元）中，均存在对已完成工作进行追溯审批而未事先获得授权的情况，造成既成事实局面，无法再作出有效的批准或拒绝选择。

105. 这些情况涉及行政延误、计划不周、采购行动不及时以及偏离规定程序，本都可以通过及时合规的采购计划和执行加以避免。

106. 管理层表示，财务司长对上述案例的追溯处理给予了特殊批准。管理层对这一审计发现予以确认，并同意作为一般原则，合同安排和义务文件应在服务开始之前完成。世卫组织还表示，2025 年 2 月出台的强化政策框架加强了这一要求，即将追溯批准限于例外且操作合理的情况。

建议 10：审计建议世卫组织确保及时启动采购申请，并引入对追溯性采购案例的定期监测和报告机制。此外，还建议，即使在此类情况下，也应遵循核准的采购流程。（高强度建议）

107. 管理层接受了这项建议。

10. 重点确定期间的利益冲突申报和回避情况记录

108. 为解决资金紧张问题，世卫组织将其 2026-2027 年规划预算方案从 53 亿美元削减至 49 亿美元，进而又削减至 42 亿美元，该方案获得了 2025 年 5 月第七十八届世界卫生大会的批准。为与削减后的预算保持一致，世卫组织于 2025 年在组织各级开展了确定重点和调整工作，该工作以 2025 年 5 月 30 日发布的《人力资源（HR）流程框架》为指导，并遵循透明、公平和人道原则。

109. 我们根据管理层的答复、人力资源流程文件、临时审查委员会（ARC）和透明度与公平委员会（TFC）的记录以及理事机构的情况更新进行了审查，结果表明，这项工作得到了全面的程序框架的支持，包括明确界定优先标准（《职员细则》第 1050.2 条）、制定对应和匹配流程以及通过临时审查委员会和透明度与公平委员会进行结构化监督。

110. 我们注意到，虽然利益冲突（CoI）原则总体上得到了遵守，但各区域在落实该原则和记录利益冲突方面存在一些不一致之处，具体如下：

- 在总部，针对总部司长的临时审查委员会没有签署利益冲突申报表。
- 在西太平洋区域办事处、非洲区域办事处和东南亚区域办事处（SEARO），仅有成员名单，但缺少签署的利益冲突申报表。
- 在欧洲区域办事处（EURO），临时审查委员会的一份利益冲突申报表仅包含键入的姓名，没有签名；透明度与公平委员会的利益冲突申报合规。
- 在东地中海区域办事处，人力资源代表的利益冲突申报缺失，且一份签署的利益冲突申报表未写明成员姓名。

111. 我们还注意到，尽管有关回避程序的证据表明已适用了任命候补成员、在有上下级关系情况下回避、提前确定候补成员等机制，但并非所有区域都有一致的文件记录。总部的样本案例显示遵守了职责范围程序，而欧洲区域办事处和东南亚区域办事处仅提供了部分证据（会议记录或电子邮件确认），非洲区域办事处和西太平洋区域办事处则缺乏足够的佐证文件。

112. 总部和各区域办事处都运行了透明度与公平委员会机制（分别处理了 182 起案例和 114 起案例）。敏感案例（总部 25 起）已上报总干事。所审查的样本案例证实了对流程的遵守情况，但文件记录的一致性仍有待改进。

113. 总体而言，虽然重点确定工作的设计和实施是稳健的，并符合规定的程序，但各主要办事处缺乏完整且有签名的利益冲突申报表以及对回避程序的记录存在不一致，表明在确保充分透明和审计线索方面存在差距。

114. 管理层表示，临时审查委员会和透明度与公平委员会会议期间，如有需要，会通过实施人力资源优先排序流程来管理利益冲突回避事宜，并指出应采取更系统的方法使利益冲突申报正式化。

建议 11：审计建议世卫组织考虑要求提供经签署的利益冲突申报表，其中包含每个临时审查委员会和每个透明度与公平委员会的成员的详细信息，并将其保留在中央数据库中。我们还建议，如果某位成员须回避或使用候补成员，会议记录必须明确记录回避的理由、任命的候补成员以及主席的批准决定。（中强度建议）

115. 管理层接受了这项建议。

11. 《与非国家行为者交往的框架》

116. 《与非国家行为者交往的框架》（FENSA）是由会员国于 2016 年 5 月商定的。这是一项全组织政策，提供了一套规则和程序，用于促进世卫组织与非国家行为者的交往，同时在风险与预期收益之间取得平衡，从而保护和维护世卫组织的公正性、声誉及其公共卫生职能。该框架提供了在与非国家行为者交往时应遵循的程序以及应开展分步评估的方法。它同等适用于世卫组织的三个层级。

117. 世卫组织确认，所有拟议的交往均须接受尽职调查和风险评估，例如，它于 2025 年审查了 550 多项复杂/高风险建议。按照《与非国家行为者交往的框架》第 45 段的规定，用于识别与烟草业和军火工业及相关部门潜在联系的程序符合该框架的要求，其中涵盖核查自我披露信息、检索公开来源信息以及澄清程序。但风险评估结果未向公众披露，仍属内部信息。

118. 我们注意到关于具体交往及其方式和程序的指导、专门核对清单、标准操作程序（SOP）及其他材料均载于电子手册（eManual）供世卫组织工作人员查阅，其中部分内容由各司及各区域根据其现有工具和 workflows 进行了调整。此外，目前尚无一项适用于全组织的统一适用的标准操作程序。我们注意到，尽管各区域办事处均指定了《与非国家行为者交往的框架》联络员，但尚无集中存储风险评估结果的资料库，除有限的 SharePoint 文档外，未能汇总高风险建议或高风险实体。审计人员要求的 12 份样本材料仅保存在各区域办事处。

119. 我们还注意到，由于 2025 年世卫组织秘书处实施的确定重点和调整进程及其对人员配置的影响，能力建设工作较为有限。2025 年，仅为新任命的《与非国家行为者交往的框架》

联络员（不到 10 名工作人员）提供了培训，并为约 40 名联络员提供了专门培训。专业培训团队侧重于向世卫组织广泛工作人员的专门培训，特别是关于正式关系的培训，而正式关系与《与非国家行为者交往的框架》联络员的工作并无直接关联。受确定重点和调整工作影响，2025 年未能召开《与非国家行为者交往的框架》联络员网络会议，这限制了经验分享和一致执行的机会。

120. 我们进一步注意到，尽管已制定多利益攸关方倡议的指导意见，但其传播采取“按需提供”方式，且未对各区域办事处的实施情况进行集中跟踪或监测。这限制了交往做法的能见度及执行工作的一致性。

121. 关于遵守《与非国家行为者交往的框架》规定的情况，我们审查了来自捐助方 A 的借调安排（2023 年 11 月至 2025 年 10 月），发现在文件记录方面存在缺口。由于未提供与该借调安排相关的回复，无法确认是否符合至少提供三名合格候选人以及在相关年度报告中公布理由等规定。

122. 总体而言，尽管该框架已建立，且一致采用了尽职调查和风险评估等关键程序，但由于世卫组织持续面临财务和规划方面的挑战，并由于集中化文件管理的缺乏以及培训和知识共享机会有限，在运行和治理方面仍存在缺口，进而影响了一致性、透明度和审计工作。

123. 管理层表示，作为第一步，将在《与非国家行为者交往的框架》联络员网络内开展磋商，并探索在顾及本组织当前面临各种制约因素的情况下，向进一步集中化和便利审计工作方向转变的可行方案。

建议 12：审计建议世卫组织建立风险评估文件集中存储库，为所有《与非国家行为者交往的框架》联络员定期开展培训，继续召开网络会议以分享经验教训，并制定标准化的标准操作程序，以指导处理《与非国家行为者交往的框架》的相关事项。（高强度建议）

124. 管理层接受了这项建议。

12. 问责制

12.1 内部监督服务司；以及道德操守、风险管理、尽职调查与非国家行为者事务

125. 调查职能，特别是内部监督服务司调查处的工作，在发现、调查和处理财务不当行为方面发挥关键作用。调查职能还得到合规、风险管理和道德操守办公室（包括道德操守处、尽职调查处非国家行为者处）的支持，该项职能有助于提高对世卫组织道德操守标准的认识，并以透明和风险管理的方式管理工作人员利益冲突，从而保障世卫组织的资源和声誉。2025 年，内部监督服务司以及负责道德操守、风险管理和尽职调查的机构在面临重大组织挑战（包括确定重点、结构调整和财务制约）背景下开展了工作。

126. 我们注意到，近年来有关欺诈和腐败的指控数量呈上升趋势，从 2020 年的 47 起增加至 2025 年的 172 起，在 2020 年至 2025 年六年期间共报告了 694 起案件。

127. 在分析 2025 年收到的指控处理进展情况以及整体未结案件时，我们注意到，在 2025 年报告的 302 起财务不当行为案件中，179 起已结案，其余 124 起处于不同处理阶段，主要处于初步审查阶段（65 起）和调查阶段（40 起）。

128. 各年度合计仍有 187 起案件未结，其中包括 2020 年至 2024 年的 92 起积压案件，表明案件处理存在延迟现象。亦观察到数据缺口，例如部分案件缺乏分类信息。

129. 世卫组织正在实施新的案件管理系统（CMS），该系统预计于 2026 年第一季度推出。目前系统仍主要依赖手工操作，这限制了效率。延迟实施案件管理系统可能进一步影响案件管理的有效性。

130. 内部监督服务司在 2025 年经历了结构和运行方面的变化，包括整合了评价职能并更替了领导层。截至 2025 年 12 月 31 日的人员配置情况为：审计岗位已配备 12 个；评价岗位 7 个；司级岗位已配备 2 个，其中 D2 级空缺司长职位由代理司长暂代；调查岗位共 10 个，其中 4 个尚未填补。该司审计和调查工作支出由 2024 年的 1240 万美元降至 2025 年的 880 万美元。

131. 内部审计计划仍很强劲；但由于组织重组及资源限制，若干任务被推迟或取消，其中部分任务由新确定的基于风险任务所替代。

132. 持续的结构调整、人员空缺以及新案件管理系统的实施情况表明，有必要提升能力，并应持续保持基于风险的监督工作。

建议 13：审计建议世卫组织优先任命内部监督服务司司长及其他工作人员。（高强度建议）

133. 管理层接受了这项建议。

12.2 监察员和调解事务办公室

134. 监察员和调解事务办公室（OMB）在世卫组织内部司法体系中发挥重要作用，在三个不同层面为非正式解决争议提供保密和公正的协助：(i) 为个人来访者提供支持；(ii) 通过监测系统性趋势支持在机构层面尽早发现潜在重大问题；以及(iii) 促进建设相互尊重的工作环境。监察员严格以保密和非正式方式运作，不参与正式调查或决策过程。总部监察员还为国际癌症研究机构、联合国国际计算中心、联合国艾滋病规划署及世卫组织总部外地办事处提供服务，并向总干事及相关机构/组织的执行主任报告工作情况。

135. 根据管理层的答复及佐证材料，我们注意到，在确定重点工作中，监察员和调解事务办公室对在工作场所提供支持作出了积极贡献。这包括主持有效沟通和心理安全等专题会议，为各团队和国家办事处的持续工作提供支持，并就调解工作提供全球简报。此外，在机构重组时期，还优先处理了大量工作人员提出的请求。同时，在向执行委员会提交的 2025 年年度报告中，监察员指出了一些问题，例如在凝聚团队与体恤离职工作人员之间的紧张关系，以及官方叙事与工作人员实际体验之间的差距，如存在士气低落及部分工作人员工作动力受到影响等问题，并强调有必要加强冲突解决技能、团队建设及提升士气活动。

136. 向审计人员提供的职权范围上次审查发生在 2007 年，此后直至 2025 年未作更新。正如联合检查组（JIU）2025 年报告所强调指出的那样，鉴于过去十年监察员和调解事务办公室职能的显著发展，包括职责扩大及在主动预防冲突方面的更多参与，缺乏定期审查是一项重大体制风险。

137. 联合检查组 2025 年报告指出，在包括世卫组织在内的一些组织中，监察员和调解事务办公室负责人与总干事签署年度契约，作为主要绩效评估工具。管理层称未在 2024 年和 2025 年与监察员和调解事务办公室负责人签署年度绩效契约。但总部另一监察员及各区域监察员的绩效由相关主管（总干事/区域主任）每年进行评估。无论如何，有必要更加明确区分行政报告关系与监察员职能独立性。独立性是监察员公信力的核心。

138. 我们还注意到，联合检查组建议⁹联合国系统制定统一的监察员管理案件手册（2015 年提出并于 2025 年再次重申了这一建议）。该建议在很大程度上已由联合国系统监察员和调解员网络落实。世卫组织为该网络成员。世卫组织采用了该网络发布的《联合国系统各组织监察员和调解服务通用术语定义》，并将其纳入案件管理系统。此外，联合国网络制定的实践标准为联合国系统及世卫组织内部处理案件提供了一致方法。最后，由于监察员和调解事务办公室的案件跟踪主要仍为人工操作，加之全组织范围内监察员和调解事务办公室人员不足，可能会导致数据缺口。鉴于监察员和调解事务办公室工作的保密性和非记录性质，案件跟踪和统计报告在一定程度上存在固有局限。在审计期间世卫组织未提供 2025 年统计数据，包括人员类别覆盖情况、处理案件数量、来访者数量、使用率或转介情况。有关方面称尚无这方面数据。

139. 上述问题对监察员和调解事务办公室的有效性及其在类似 2025 年确定重点工作等过渡时期支持世卫组织工作人员的能力构成风险。过时的职权范围及缺乏绩效评估工具可能削弱与联合国标准的一致性，降低对非正式解决机制的信任，并增加对正式渠道（如申诉）的依赖，从而可能提高诉讼成本并影响士气。

140. 管理层表示，总部正在就制定总部及区域监察员绩效契约开展讨论。管理层进一步确认，将探索通过人工智能辅助工具实现对案件量及使用情况数据的实时跟踪。管理层还指出，监察员绩效评估文件确认了其向总干事或相关区域主任的报告关系。

建议 14：审计建议世卫组织落实联合检查组的建议，审查并更新监察员和调解事务办公室的职权范围，并与工作人员适当磋商。（中强度建议）

建议 15：审计建议世卫组织实行年度绩效契约并编写案件管理手册。（中强度建议）

141. 管理层接受了这项建议。

⁹ [联合国 JIU/REP/2025/5 号文件](#)，第 67 段。

C. 世卫组织资源调动（“筹资到协议”管理）工作绩效审计

1. 引言

142. 为履行其职责并实现《第十三个工作总规划》所确定的各项成果，世卫组织需要大力筹集资源。“筹资到协议”管理周期用于跟踪潜在筹资机会、接触捐助方、商谈协议，并确保所筹集的资源与本组织需求保持一致和按既定政策使用这些资金。世卫组织通过捐助者参与事宜管理系统（CEM）跟踪“筹资到协议”管理工作。

143. 筹资情况以及资金来源与核定预算的对比见表 8。

表 8. 规划预算与资金概览（千美元）

来源	2022-2023	2024-2025
指定用途自愿捐款	6 010 056	5 460 041
专题自愿捐款	548 074	312 934
灵活资金	1 837 339	2 049 638
– 评定会费	956 900	856 088
– 核心自愿捐款	371 942	304 272
– 规划支持费用	508 498	889 279
资金缺口	2 014 785	1 391 496
核定预算总额 ¹⁰	10 410 255	9 214 109

资料来源：世卫组织规划预算门户网站。

2. 审计目标

144. 审计目标是评估：

- 资金的充足性、可预测性和稳定性；
- 资源调动战略及筹资创新的有效性；
- 公平分配资源、拨款管理、对外交往透明度以及世卫组织基金会的监督情况；以及
- 通过资源调动协调司（CRM）管理财务和非财务资源情况。

3. 审计范围、方法及样本

145. 审计涵盖两个双年度（即 2022-2023 年和 2024-2025 年）各伙伴关系与总部财务司以及五个区域办事处（不包括美洲区域办事处）的资源调动活动。审计工作于 2025 年 10 月 20 日与管理层召开启动会议开始。在会上讨论了审计目标、范围和方法。

¹⁰ 基本预算为卫生大会批准的金额。根据卫生大会相应决议，鉴于资金筹措情况和事件驱动特性，世卫组织增加了脊灰、疫情和危机应对以及特别规划的预算额。

146. 审计方法基于《国际审计准则》（ISAs）。对全球管理系统（GSM）和资源调动协调司的数据以及世卫组织网站和门户发布的相关信息和报告进行了分析。

147. 现场审计于 2025 年 10 月 20 日至 11 月 14 日在日内瓦世卫组织总部进行。审计工作于 2025 年 11 月 14 日结束，在当天收尾会议上与管理层讨论了审计结果及建议。已将管理层的意见纳入本报告。

4. 审计结果与建议

4.1 资源调动战略

148. 世卫组织发布了《2019-2023 年第十三个工作总规划》（后来延至 2025 年），并制定了资源调动战略框架，以筹集实施《第十三个工作总规划》所需资源。该资源调动战略强调，世卫组织需要 141 亿美元，其中 17% 来自评定会费，其余来自自愿捐款。

149. 我们注意到，2019-2023 年资源调动战略已延至 2025 年，因此世卫组织未制定另一份涵盖所有相关方面的新的资源调动战略。此外，根据会员国主导的可持续筹资工作组的结论和建议，并应会员国要求，世卫组织于 2025 年 5 月启动了首个充资模式——投资回合（IR），并为确定资源调动方向而发布了多份文件（规划预算报告、改革最新情况、投资回合材料）。因此，在 2024-2025 双年度期间，世卫组织并未像联合国教育、科学及文化组织和联合国开发计划署等联合国其他机构那样制定独立的资源调动战略以阐述其目标、重点、治理和组织职责。

150. 这种零散方式降低了外部透明度，使会员国较难进行监督。尤其是，自 2019 年以来，未能在正式的独立战略周期中更新资源调动政策、审查绩效和调整方向。这也使得难以全面展示世卫组织在解决结构性问题（如捐助方集中度高、指定用途资金比例高以及自愿捐款收入的可持续性）方面的能力。

151. 管理层表示，世卫组织不存在战略缺口，转向通过投资回合实施的充资模式反映了会员国在持续推进可持续筹资议程背景下的明确指示。管理层解释说，世卫组织通过多种方式阐述如何调动资源，包括将资源调动战略延至 2025 年，而不是在单一综合文件中阐述，并指出投资回合是全组织筹资战略，通过理事机构程序进行管理和监督，包括通过秘书处向会员国定期通报情况。

152. 管理层还答称，2024-2025 年期间世卫组织的资源调动工作遵循会员国主导的进程，采用了本组织加强可预测、灵活和可持续筹资的方法。这些包括投资回合、《第十四个工作总规划》及理事机构相关决定，而非通过专门和统一的独立战略文件。尽管此方法在提升可及性和可见性方面仍有改进空间，但并不意味着本组织缺乏战略方向、治理机制或绩效预期。

4.1.1 将资源调动指标纳入结果框架

153. 《第十四个工作总规划》引入成果 4，以加强在可持续筹资、业务效率及在国家级交付方面的问责。然而，尚未在该成果项下制定关键指标。这些指标包括资金质量（例如灵活资

金占比）、捐助方多元化、多年期承诺以及运行成绩等衡量指标，这些均为对标机构的常用指标。

154. 管理层强调指出，世卫组织正在持续完善这些指标，并指出世卫组织实行综合预算，将资源与全组织成果相匹配，而不区分资金来源，这与联合国系统及广泛公共部门采用的基于结果的管理原则保持一致。可持续筹资和资源调动指标现已被纳入规划预算产出指标框架（产出 7.1.3），并已为此制定了明确方法、基线和具体目标。

155. 将可持续筹资指标纳入《第十四个工作总规划》产出指标框架有助于世卫组织更清晰地展示其在实现财务可持续性方面的进展，并能提高与国际最佳实践的可比性。

建议 16：审计建议世卫组织制定并采用一项与《第十四个工作总规划》相一致的全面、独立的伙伴关系与筹资战略，其中包括制定关于资金充足性、灵活性、多元化和运行效率的可衡量指标。（高强度建议）

156. 管理层接受了这项建议。

4.1.2 关于可持续筹资工作的关键绩效指标

157. 在 2024-2025 年规划预算解释文件中引入了八项关键绩效指标（KPIs），以衡量在实现更稳固、可预测和灵活筹资方面的进展。截至 2025 年 9 月 30 日的最新数据显示，第 2 项和第 6 项关键绩效指标已达标，而以下四项关键绩效指标未达到双年度目标：

(a) KPI 1：高重点产出资金覆盖率：51.6%，目标为 80%；

(b) KPI 4：捐助方集中度：成果 2.2 下前五大捐助方的自愿捐款占比为 68%，超过在任何成果下不应超过 50% 的上限；

(c) KPI 5：灵活及半灵活资金：44%，目标为 60%；以及

(d) KPI 8：小额赠款：55.7%，目标为 ≤45%。

158. 管理层解释说（2025 年 11 月），由于美国未缴评定会费，可用资金额大幅减少，这影响了多个关键绩效指标。然而，与自愿捐款相关的第 4 项和第 8 项指标未能达标，这表明绩效欠佳。

159. 我们还注意到，尽管世卫组织已有关于筹资可预测性和问责制的关键绩效指标，但尚未在统一框架内涵盖资源调动工作的所有方面。具体问题如下：

(a) 世卫组织缺乏直接衡量捐助方多元化或新捐助方增长情况的全组织关键绩效指标。尽管在投资回合中跟踪“承诺认捐更多资金的捐助方数量”，但该指标侧重于增加捐款和投资回合认捐，而非捐助方多元化。

(b) 可持续筹资方面的关键绩效指标未包含与伙伴关系参与、捐助方满意度或管理责任相关的指标，从而限制了衡量交往质量或识别有待改进领域的能力。

(c) 创新筹资是伙伴关系和筹资司（PAF）的核心战略领域，但其产出及其对多元化的贡献未被纳入关键绩效指标。管理层表示未来将纳入这方面内容，但当前双年度仍存在缺口。

(d) 评定会费拖欠频繁及自愿捐款付款波动较大，而世卫组织缺乏衡量灵活资金及时到位情况的指标。

(e) 尽管大量小额赠款会增加行政负担，但世卫组织尚未通过关键绩效指标衡量其对效率的影响。世卫组织正在开发简化报告工具，但目前尚未监测这方面情况。

160. 管理层同意有必要加强一致性，并已将可持续筹资指标整合至《第十四个工作总体规划》2026-2027 年产出 7.1.3 中。

161. 我们注意到，特别是在世界卫生大会文件中，更新后的关键绩效指标数据不够明显，这可能会降低会员国评估可持续筹资改革进展的便利性。

建议 17：审计建议世卫组织确保通过可衡量指标全面监测伙伴关系和筹资框架的绩效，并按固定周期通报情况。（高强度建议）

162. 管理层接受了这项建议。

4.1.3 2024 年投资回合

163. 世卫组织投资回合是一种新方法，旨在为未来四年（2025-2028 年）从更广泛的捐助方那里筹集可预测且灵活的资金，用于支持世卫组织核心工作。2024 年投资回合筹集资金额为 39 亿美元，占需求量（71 亿美元自愿捐款）的 55%，并在灵活性（灵活资金占比 58%，基线为 16%）、捐助方多元化、多年期认捐（50 个捐助方）、统一报告及预先供资方面获得显著改进。这些成果标志着捐助方行为发生了显著转变。

164. 在肯定投资回合取得重大进展的同时，我们认为在实施后开展正式评估将发挥重要作用。

165. 秘书处同意在认捐和协议最终确定后，并在启动下一轮投资回合之前开展认真评估。管理层在审计期间确认了这一点。在认捐和协议最终确定后及时开展评估，对于总结经验教训、评估成本效益以及改进未来充资周期的运行具有重要意义。

166. 管理层承认多项因素影响了投资回合实施，例如时间紧迫、区域级和国家级参与不足、各层级职责不断变化、材料延迟、沟通不足以及总部治理结构不断调整等因素。一些区域制定了详细参与计划，但全组织各方参与程度差异较大。缺乏标准化的参与文件导致执行工作差异。

建议 18：审计建议世卫组织在实施后开展评估，以总结经验教训和评估绩效，并为在未来投资回合周期改进工作提供依据。（高强度建议）

167. 管理层接受了这项建议。

4.2 总部与捐助方交往情况

168. 我们注意到，世卫组织未在全组织层面建立潜在捐助方资料库。目前，对新捐助方的识别和交往主要通过各司、各规划或各区域办事处，根据规划重点、既有伙伴关系以及三个层级的具体情况开展，总部通过其协调机制和专项管理方法予以支持。世卫组织为主要合作伙伴建立了捐助方完整档案和交往计划，以支持协调一致交往并与全组织重点事项保持一致。尽管现有机制在一定程度上支持了协调资源调动工作，但缺乏单一综合数据库或潜在捐助方管道，这可能会降低全组织层面的能见度，并可能限制制定统一交往计划的能力。

169. 管理层回应称，可在捐助者参与事宜管理系统（CEM）中查找所有捐助方，但由于潜在捐助方因组织层级、专题领域和具体情境而异，世卫组织尚无统一的、覆盖全组织的潜在捐助方资料库。

170. 缺乏综合数据库可能带来资金筹集工作碎片化、重复或错失机会等风险，并可能导致未能根据《工作总规划》确定的需求优先开展筹资活动。

建议 19：审计建议世卫组织在现有系统（如捐助者参与事宜管理系统（CEM）、捐助方档案和交往机制）的基础上，进一步加强潜在捐助方信息的整合水平和提高潜在捐助方信息的能见度，并增强全组织层面交往计划制定工作的一致性。（高强度建议）

171. 管理层接受了这项建议。

4.3 在国家级筹集资源情况

172. 世卫组织资源调动战略框架（2019-2023 年，延至 2025 年）提出，应通过提高国家级筹资比例加强本地资源调动工作。2019-2023 年目标是在国家级筹集 20%至 25%的资源，实际筹集百分比为 22%至 24%，基本实现了既定目标。

173. 我们注意到，在 2019-2023 年之后，没有为国家级资源调动设定新的全组织目标，且全组织主要框架（如投资回合、可持续筹资领域关键绩效指标）未明确区分国家办事处层面的贡献，从而降低了这一重要筹资渠道的制度显著性。

174. 我们进一步注意到，尽管各区域办事处总体与全球资源调动战略保持一致，但仅东地中海区域办事处制定了正式的国家级资源调动战略。资源调动战略框架本身对区域和国家办事处如何安排履行资源调动职能提供的指导有限，导致各区域在履行此职能方面存在差异。

175. 管理层回应称，国家办事处层面的资源调动绩效已通过现有全组织规划和预算框架进行监测。正在制定的伙伴关系和筹资战略将明确运行模式，但不会引入新的关键绩效指标或进行结构性调整。

176. 我们认可管理层的说明，但认为仍可进一步加强现有机制，以提高国家级资源调动工作的能见度和一致性。

建议 20：审计建议世卫组织在即将出台的伙伴关系和筹资框架中，更清晰地阐述在国家级筹集资源的预期和支持机制，包括能力建设/培训以及提高国家级资源调动成果的能见度。（中强度建议）

177. 管理层接受了这项建议。

4.4 应对捐助方集中度风险

178. 世卫组织合规、风险和道德操守办公室于 2018 年首次提到不可持续的筹资风险，此后每年对重大风险进行评估。2025 年，这方面的风险是“资金缺乏灵活性、可预测性和多样性，以及资金大幅减少”，并存在主要捐助方或会员国退出的可能性。

179. 根据赞助组织委员会企业风险管理框架（2017 年）的规定，需在风险评估时评估发生概率及影响，并建议使用压力测试和情景分析等工具，以预测和管理重大冲击。

180. 我们注意到，各预算中心在主要风险项下列出了各项风险，将其与相应的产出挂钩，并阐述了针对每项风险的应对行动。我们分析了 2022 年和 2023 年总部在“缺乏可持续的规划资金”这一主要风险下针对多项风险采取的应对行动。这些应对措施既有“编写捐助方简报”等具体行动，也有“本组织三个层级加强对捐助方的外联”等广泛措施。多数应对措施为高层级行动，并未直接与产出挂钩。

181. 我们注意到，作为风险评估的一部分，对“影响”的评估仅限于将风险与产出挂钩。目前未在成果层面进一步估算影响的严重程度。在全组织风险框架内，目前未针对资金风险采用压力测试、情景分析等其他分析工具。可以利用这些工具更有系统地指导应对行动。

182. 管理层表示，未进行情景分析的原因是，捐助方资助的特定规划和财务影响差异很大。例如，英国、美国和盖茨基金会的资助涉及不同领域，所以，采用收入减少 20% 这类通用情景进行分析不切实际。管理层解释说，世卫组织的风险缓解方法包括采用结构性筹资措施，例如增加评定会费、通过“投资回合”实现资金多元化，以及使用财务缓冲机制等，管理供资波动。

183. 我们注意到，世卫组织在成果层面监测捐助方集中度风险（前五大捐助方对任一成果的自愿捐款不超过 50%）。因此，风险缓解措施应同样在这一层面实施。当前针对具体捐助方的风险评估方法限制了通用情景分析的使用。情景分析采用简化的假设来检验组织的抗风险能力。应在可行的情况下探索使用情景分析等额外分析工具，以补充现有风险评估方法，并进一步强化财务风险规划工作。

建议 21：审计建议世卫组织在可行的情况下，将针对捐助方集中度的情景分析纳入其风险管理框架，以补充现有方法，并支持评估潜在资金冲击（如主要捐助方退出或针对每一成果的自愿捐款减少）及其影响，以制定风险适应战略。（中强度建议）

184. 管理层接受了这项建议。

4.5 世卫组织基金会的捐款

185. 设立世卫组织基金会（WHO-F）是为了补充世卫组织的资源调动工作。世卫组织 2020 年 5 月与该基金会签署的《关系协议》确定了将筹资额的 70%至 80%转给世卫组织的目标，并提供与《第十三个工作总规划》相一致的高质量、多年期以及与成果挂钩的资金。

186. 我们审查了世卫组织基金会 2022-2024 年的财务报表。在此期间，世卫组织基金会筹集了 6900 万瑞士法郎（约合 7537 万美元），但仅拨付了 2790 万瑞士法郎（约合 4414 万美元）（包括给非世卫组织接收方的款项），其中世卫组织收到约 1930 万美元（25%），远低于 70%至 80%的目标。这表明相对于该基金会的既定宗旨，实际转给世卫组织的资金存在重大缺口。

187. 在世卫组织基金会拨付的 59 笔款项中，超过 96%的捐款已有指定用途，用于世卫组织基本预算的灵活资金极少。这表明在提供原设想的高度灵活资金方面进展有限。

188. 我们还注意到，在同一时期，有一些捐助方同时向世卫组织和世卫组织基金会捐款，这表明筹资职责划分不明。《2024-2025 年联合战略计划》（JSP）确定了合作原则，但未明确由哪个实体负责与具体捐助方的交往。世卫组织和世卫组织基金会表示计划制订联合捐助方名单和联合工作计划，目前正在制订中。《联合战略计划》还提出关于设定衡量新捐助方交往和资金筹集情况的指标，并确保于 2024 年制定展示资金使用情况的指标，但迄今尚未制定这些指标。

189. 管理层在答复中表示，世卫组织基金会及其理事会解释说，筹集规划资金与筹集世卫组织基金会运作所需资金有所不同。在 2021-2024 年期间世卫组织基金会筹集的规划资金中，81%的资金转给了世卫组织。自 2024 年起，世卫组织基金会已从短期紧急筹资转向争取多年期认捐，这可能不会立即体现在拨付数据中。管理层还强调，所筹集的资金是高质量和多年期资金，并且即使有指定用途，也与世卫组织的规划成果相一致。正与世卫组织基金会进行协调，联合捐助方名单和工作计划正在制订中。

190. 我们感谢世卫组织提供的补充信息。然而，《关系协议》在应转给世卫组织的资金比例上没有解释余地。该协议还确定，在资金一致性、灵活性和可预测性方面，该基金会将努力成为世卫组织最好的捐助方之一，并成为世卫组织其他捐助方的典范。但供资质量仍受到广泛指定用途的限制，而协调机制，特别是有关捐助方指定的机制，仍不够正规化。

191. 关于世卫组织基金会所筹资金的转账问题，审计人员此前曾建议设立捐赠基金，为全球卫生工作提供长期可持续资金，并为世卫组织提供宝贵的非指定用途资金流。目前尚未设立任何捐赠基金。

建议 22：审计建议世卫组织与世卫组织基金会合作，制定明确的行动计划，以实现《关系协议》规定的将筹集资金额的 70%至 80%转给世卫组织的目标，同时确保大幅提高灵活资金的比例，包括通过设立捐赠基金来实现这一目标。（高强度建议）

建议 23：审计建议世卫组织和世卫组织基金会在《联合战略计划》中正式确定捐助方交往规程，明确规定由哪个实体接触哪类捐助方，以免重叠。（高强度建议）

192. 管理层接受了这两项建议。

4.6 世卫组织——世卫组织基金会规划与协调委员会

193. 世卫组织与世卫组织基金会《关系协议》第 10.2 款规定，应组建世卫组织 — 世卫组织基金会规划与协调委员会（PCC），并要求该委员会每季度举行一次会议。该协议第 10.3 款和第 10.6 款进一步规定，应编制包含相关关键绩效指标的双年度联合战略计划，并每年衡量双方执行已批准的联合战略计划情况，同时向总干事和基金会理事会报告工作情况。

194. 我们注意到，尽管按规定应每季度举行会议，但规划与协调委员会仅在 2024 年 5 月 3 日、2025 年 10 月 28 日和 2026 年 3 月 10 日举行了会议。

195. 此外，2024 年和 2025 年关键绩效指标既未由规划与协调委员会确定，也未获其批准。于 2026 年 3 月 10 日商定了 2026 年关键绩效指标。规划与协调委员会未在 2024 年和 2025 年对双方执行联合战略计划情况进行正式的年度绩效衡量，只是提供了一份世卫组织基金会内部的“绩效记分卡”。

196. 我们注意到，由于缺乏经规划与协调委员会批准的 2024-2025 年关键绩效指标，相关合作缺乏一个结构化框架来评估一致性、灵活性、可预测性和影响力。绩效衡量依赖于世卫组织基金会的内部记分卡，而不是依靠规划与协调委员会的联合评估以及按规定向总干事正式报告情况。

197. 管理层在答复中提到在规划与协调委员会 2026 年 3 月 10 日会议上介绍了有关情况，但未向审计人员提供相关材料。

建议 24：审计建议世卫组织按照《关系协议》的规定，每季度举行会议，并开展、记录及向总干事报告《联合战略计划》的绩效评估。（高强度建议）

198. 管理层接受了这项建议。

4.7 捐助者参与事宜管理系统

199. 引入捐助者参与事宜管理系统是为了管理与世卫组织捐助方的关系和获取信息，捕捉筹资机会，并提高筹资渠道能见度。

(i) 在捐助者参与事宜管理系统中发起人与认证人的角色重叠

200. 在捐助者参与事宜管理系统中，有多个职能角色，包括筹资机会发起人（负责创建机会）和认证人（负责独立审查、验证和批准）。这些角色应予分离，以维持内部控制并避免利益冲突。

201. 对 2021 年至 2025 年筹资机会的审计分析显示，在 18.84% 的筹资机会中，由同一名工作人员同时履行这两种职能，这违背了世卫组织的职责分离原则，并导致了自我认证的结果。

202. 管理层承认职责分离的重要性，但指出在人员配置方面存在制约因素，因此采用了非强制性的风险管理模式。

203. 我们注意到操作层面的挑战，但认为世卫组织在捐助者参与事宜管理系统内缺乏用于记录或批准例外情况的机制可能会加剧控制风险。

**建议 25：审计建议世卫组织有系统地确保将筹资机会发起人与认证人的角色分开。
(高强度建议)**

204. 管理层接受了这项建议。

(ii) 机会创建与截止日期方面的问题

205. 在 2021-2025 年期间，30.42%的机会创建日期晚于截止日期；在 7.44%的条目中，两个日期相同。这些条目在一定程度上反映了机会延迟或事后录入捐助者参与事宜管理系统的情况，尤其是在该系统的早期阶段以及在资源调动流程后期才记录机会的情况。虽然这影响了捐助者参与事宜管理系统数据用于历史分析的可靠性，但这主要表明数据录入在时间和一致性方面存在问题，而非系统控制缺陷。

(iii) 在捐助者参与事宜管理系统中录入机会情况

206. 中位时间分析显示，机会被较晚录入捐助者参与事宜管理系统，通常是在拨款前不到一个月。这影响了资金渠道能见度，并存在重复对外联系的风险。2024 年一些主要办事处在数据录入方面情况略有改善，但延迟问题依然存在。

207. 管理层同意需要及时录入筹资机会，但提到了过早录入（当细节不完整时）与延迟录入之间的矛盾。管理层提议发布一份全组织信息通报，规定机会创建的标准触发点。

208. 管理层还表示，在“交往与外联”阶段登记机会往往会被该系统阻止，因为系统要求提供在该阶段尚无法获知的信息。因此，管理层提议，在协议制订阶段之前，捐助者参与事宜管理系统不应要求提供协议类型、规划支持费用率或联合国 1%协调税缴付信息。

(iv) 每个联络人负责多个捐助方或每个发起人账户过多

209. 分析显示，有两名机会发起人各管理 44 个捐助方账户，另有 17 名发起人各管理 20 个以上账户，这引发了关于行政管理栏目如何用于表示交往职责的问题。同样，总部联络人记录显示，有一名联络人负责 112 个账户，另一名负责 74 个账户，而有 65 个账户根本没有任何联络人。这影响了与捐助方交往者的透明度。

210. 管理层指出，“创建人”、“账户所有人”或“认证人”等栏目是行政管理栏目，而非表示交往职责的栏目。管理层承诺将审查和重新分配联络人的任务。我们认为，如果不在一个持续维护的栏目中注明牵头交往的人员，筹资渠道能见度和问责制可能会受到影响。

(v) 说明丢失机会的原因

211. 根据协调资源管理标准操作程序，机会丢失意味着未能达成筹资协议或落实建议，因此不会创建拨款条目。拨款主管、拨款管理员或认证人可以选择添加补充说明。在 7016 个

机会中，有 556 个机会（15.9 亿美元）被标注为丢失，但未记录原因。这妨碍了对交往失败的分析，并影响总结经验和问责。

212. 管理层答复称（2025 年 11 月），正计划在捐助者参与事宜管理系统 2.0 中引入“备注”栏，并在经更新的资源调动战略中纳入关于机会转化率的关键绩效指标。

建议 26：审计建议世卫组织评估对捐助者参与事宜管理（CEM）系统进行可行的系统调整，以加强对机会的早期记录，从而提高捐助者参与事宜管理系统中的筹资渠道能见度并协调与捐助方的交往工作。（高强度建议）

213. 管理层接受了这项建议。

(vi) 在捐助者参与事宜管理系统中录入非财务捐助数据

214. 2021-2025 年期间，捐助者参与事宜管理系统记录了 83 次实物/服务捐助，价值 1.3634 亿美元，这远低于 2021 至 2024 财年已审计财务报表中报告的 3.8561 亿美元。

215. 管理层解释说，较早的协议以及某些形式的非财务支持（例如房舍、费用分摊）仍未被纳入捐助者参与事宜管理系统。由于未在捐助者参与事宜管理系统与财务报表之间进行核对，无法充分保证完整性。

(vii) 捐助者参与事宜管理系统与全球管理系统之间的关联

216. 捐助者参与事宜管理系统取代了先前在全球管理系统中使用电子表格进行款项启动、分配和修改申请的做法。对 2025 年第 3/第 4 季度价值超过 200 万美元的 54 个机会进行捐助者参与事宜管理系统与全球管理系统对接的测试检查结果显示，由于双年度分期拨付的原因，持续存在拨款总额差异，但未进行任何核对。

217. 管理层确认，捐助者参与事宜管理系统与全球管理系统金额之间的差异源于双年度分期拨款，而非系统错误。

218. 差异可能源于双年度分期拨款，但在缺乏正式核对程序的情况下，建立一个正式核对程序验证两个系统之间拨款数据的完整性和一致性，仍是一个值得关注的事项。

建议 27：审计建议世卫组织通过引入正式的核对程序，加强捐助者参与事宜管理系统与全球管理系统之间的衔接，确保从机会创建到拨款管理的资金数据的完整性、准确性和可追溯性。（中强度建议）

建议 28：审计建议世卫组织将现有的和经常性的实物或服务协议，包括那些在捐助者参与事宜管理系统启动之前签订的协议，尽可能逐步全部转至捐助者参与事宜管理系统。（中强度建议）

219. 管理层接受了这两项建议。

4.8 由资源分配委员会进行战略审查和业务审查

220. 根据《资源调动标准操作程序》（2022 年 12 月版）规定，将按以下方式进行战略审查和业务审查（SOR）：对于基本预算项下金额大于/等于 200 万美元的捐款机会，由总部计划、资源协调和实施监督司（PRP）或其区域对应机构负责审查；对于金额超过 500 万美元的捐款，则由资源分配委员会负责审查，计划、资源协调和实施监督司以及伙伴关系和筹资司提供秘书处服务。

221. 在建议/协议审批和签署前，须对其进行战略审查和业务审查，以确保：(i) 符合世卫组织规划预算要求；(ii) 本组织三级架构间资源分配公平合理；(iii) 世卫组织具备履行赠款具体要求的业务能力。

222. 根据世卫组织提供的报告，2022 年 1 月至 2025 年 10 月 13 日期间共签署了 3362 份协议，其中 208 份协议金额在 200 万至 500 万美元之间（由计划、资源协调和实施监督司负责进行战略审查和业务审查），104 份协议属于基本规划预算类别且金额达到或超过 500 万美元。然而，我们未能在捐助者参与事宜管理系统中查到资源分配委员会的任何决策记录。

223. 管理层称仅提供了 2023 年年中之后的总部协议模板。自 2023 年 6 月以来，总部共开展了 129 项战略审查和业务审查。审查要点已录入捐助者参与事宜管理系统的审批流程，但背景审查模板由线下存储。管理层还称，资源分配委员会尚未对超过 500 万美元的指定用途自愿捐款协议开展审查，因其目前工作重点是在世卫组织三个层级间分配专题资金。资源分配委员会在最近一次会议（2025 年 10 月）上决定着手推进该流程的规范化。

224. 管理层承认现行战略审查和业务审查未能发挥预期的战略作用，主要原因在于：指定用途资金协议商定时机通常过晚，且多在已与捐助方完成深入谈判后才提交审查，导致审查流程难以发挥实质性作用。唯有在协议尚可调整（而非简单“否决”或“批准”）的阶段开展战略审查和业务审查方能彰显价值。这反映出时间安排和流程顺序方面的挑战，而非缺乏审查机制的问题。

225. 管理层承诺采取措施规范资源分配委员会流程，但资源分配委员会仍未能主导审查超过 500 万美元捐款表明，现行流程尚未完全符合标准操作程序要求。这主要由于时间安排和流程顺序制约，管理层已确认这一点并正采取改进措施。

建议 29：审计建议世卫组织进一步实施资源分配委员会（RAC）对 500 万美元以上机会的审查机制，并考虑建立机制确保资源分配委员会决策在捐助者参与事宜管理系统中的能见度。（高强度建议）

226. 管理层接受了这项建议。

4.9 资源调动活动的协调

227. 世卫组织 2019-2023 年资源调动战略强调加强总部、区域办事处和国家办事处之间的一致性与协调性。世卫组织已启动若干改进措施，最显著的举措是设立了伙伴关系和筹资司。

然而，各区域和各办事处的协调做法不尽相同，本组织三个层级的参与程度和知识共享水平也存在差异。

(i) 全球资源调动小组与知识共享

228. 世卫组织设有一个由总部和各区域办事处联络人组成的外部关系与资源调动网络，该网络定期举行会议，至少每月一次，交流最新情况并协调交往活动。我们注意到，SharePoint 上的全球资源调动小组成员覆盖面不广，截至 2025 年 10 月仅有 44 名成员。因此，目前尚无一个统一的正式机制将世卫组织三个层级的所有资源调动人员纳入同一个全球网络。

(ii) 捐助方资讯和与捐助方交往计划

229. 应通过捐助者参与事宜管理系统和全球资源调动平台共享捐助方概况、框架协议和捐款模板，但我们的审查发现这方面信息有限：在捐助者参与事宜管理系统中，关于 28 个主要捐助方（按 2025 年所涉金额和主要办事处覆盖数量综合排序），仅记录了 12 个捐助方概况。

230. 此外，在所审查的 28 个主要捐助方中，未在捐助者参与事宜管理系统中找到关于与任何主要捐助方进行交往的计划。全球资源调动小组仅汇集了 17 份 2025 年计划。这既反映了对主要捐助方的重视，也体现了某些交往计划的敏感性，但这可能会限制这些交往计划在整个组织内的广泛可见性。

231. 管理层澄清说，编制捐助方概况有意限定于主要供资决策者，今后会逐步将更多的简报材料、战略对话记录和非财务报告转至捐助者参与事宜管理系统。管理层还表示，相关计划是根据战略相关性和供资重要性有选择性地针对重点捐助方制定的。机密的捐助方交往计划因其内容敏感而保留在访问受限的 SharePoint 中。优先排序很重要，但这些计划在整个组织内的有限可见性限制了对情况的总体了解和协调能力。

(iii) 《资源调动标准操作程序》与协调指南

232. 《资源调动标准操作程序》是一份以合规为导向的文件，并未包含关于资源调动协调、全球资源调动小组职能或知识共享机制的指南。

233. 管理层指出，协调平台有意保持灵活性，因此未将其纳入标准操作程序；不过，正在编制新的全组织指导文件和分发名单以明确流程和角色。管理层确认计划将捐助者参与事宜管理系统强化为核心知识库，并强调将通过即将出台的伙伴关系和筹资战略重新审视和加强协调机制。计划采取的其他步骤包括编制资源调动专题“解释说明”文件，创建全球伙伴关系分发名单，以及在捐助者参与事宜管理系统内广泛传播捐助方资讯。

234. 尽管计划采取的进一步措施值得欢迎，但全球协调平台参与度有限以及捐助方资讯不完整表明，还可进一步加强现有机制，以充分实现预期的协调目标。将协调期望制度化，并确保捐助方资讯在捐助者参与事宜管理系统中的完全可见性，对于确保整个组织资源调动实践的一致性和有效性至关重要。

建议 30：审计建议世卫组织通过加强现有指导（包括标准操作程序）进一步强化资源调动协调工作，并确保全球资源调动小组和捐助者参与事宜管理系统有效支持捐助方资讯的管理与传播。（高强度建议）

235. 管理层接受了这项建议。

D. 增进人口健康工作（《第十三个工作总规划》下战略重点 3）绩效审计

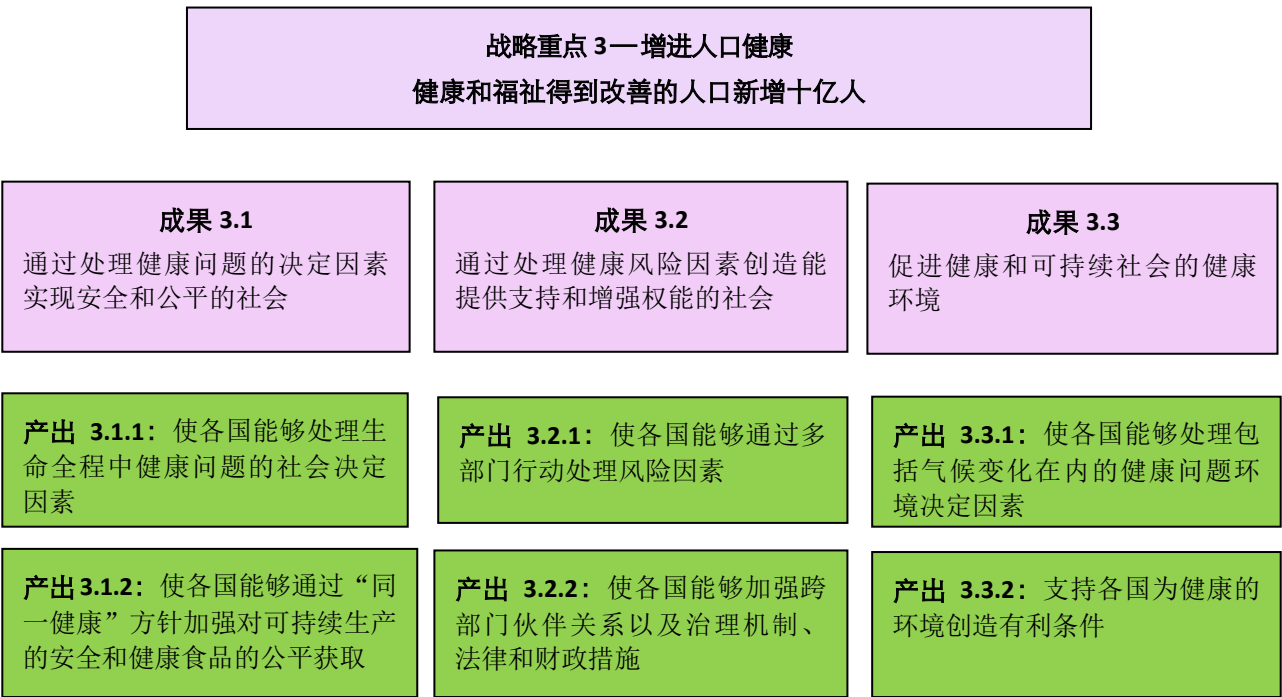
1. 引言

236. 世卫组织在《第十三个工作总规划》中提出了增进健康、维护世界安全和为弱势群体服务的新使命。为履行这一使命，世卫组织在《2019-2023 年第十三个工作总规划》（后延至 2025 年）的三个战略重点下制定了“三个十亿”目标。这三项战略重点（包括“三个十亿”目标）是：

- 战略重点 1，实现全民健康覆盖：“全民健康覆盖受益人口新增十亿”；
- 战略重点 2，“应对突发卫生事件：面对突发卫生事件得到更好保护的人口新增十亿”；
- 战略重点 3，“增进人口健康：健康和福祉得到改善的人口新增十亿”。

237. 对战略重点 3 的绩效审计侧重于该项战略重点的实施、监测和有效性。“增进人口健康”这一战略重点聚焦于《第十三个工作总规划》结果框架，如下图 1 所示，战略重点 3 对应于三项成果，每项成果与两项产出关联。

图 1. 战略重点 3 下的成果与产出



2. 审计目标

238. 审计目标是：

- 评估战略重点 3 下各项目标的进展及其与可持续发展目标（SDGs）的一致性；
- 评估战略重点 3 的监测与控制系统；
- 分析战略重点 3 在区域和国家层面的进展；以及
- 审查世卫组织秘书处的交付工作及其对成果的贡献。

3. 审计范围、方法和样本

239. 审计涵盖《第十三个工作总规划》下战略重点 3 在 2022-2023 年和 2024-2025 年两个双年度的活动，涉及世卫组织总部、增进人口健康部门、区域办事处以及抽样选定的国家办事处。在六个¹¹区域办事处中，根据高预算分配额情况选取了两个区域办事处，即非洲区域办事处和西太平洋区域办事处，并在其中每个区域内选取了三个国家办事处：非洲区域选取埃塞俄比亚、肯尼亚和莫桑比克；西太平洋区域选取中国、老挝人民民主共和国和菲律宾。

240. 审计方法基于《国际审计准则》。审计人员分析了与战略重点 3 相关的多组数据集以及其他相关信息和报告。现场审计于 2026 年 1 月 5 日以进场会议开启，至 2026 年 1 月 30 日以收尾会议结束。收尾会议上讨论了审计结果和建议以及管理层的回应。

4. 审计结果与建议

4.1 预算、筹资与资源分配

241. 世卫组织的规划预算分为四个部分：基本规划、紧急行动和呼吁、消灭脊灰工作以及特别规划。战略重点 3 的预算是基本规划总预算的一部分。

4.1.1 已分配的预算资金利用不足

242. 世卫组织提供了战略重点 3 在 2022-2023 和 2024-2025 双年度的预算和支出详情，如表 9 所示。

表 9. 《第十三个工作总规划》战略重点 3 的基本预算与支出（百万美元）

预算拨款	2022-2023 年 核定规划预算	2022-2023 年 分配规划预算	2022-2023 年 支出	2024-2025 年 核定规划预算	2024-2025 年 分配规划预算	2024-2025 年支出 (截至 2025 年 11 月)
成果 3.1	108.6	132.1	90.6	118.8	148.6	101.0
成果 3.2	171.5	196.1	120.8	150.1	170.9	103.8
成果 3.3	175.2	175.2	99.7	168.8	173.6	110.3
总计	455.2	503.4	311.1	437.7	493.1	315.1

信息来源：世卫组织。

¹¹ 即世卫组织非洲区域办事处、美洲区域办事处、东南亚区域办事处、欧洲区域办事处、东地中海区域办事处和西太平洋区域办事处。

243. 我们注意到，在战略重点 3 下，2022-2023 双年度成果 3.1、3.2 和 3.3 的分配预算的利用率分别为 68.58%、61.60%和 56.91%；而 2024-2025 双年度（截至 2025 年 11 月 30 日）这三项成果的利用率分别为 67.97%、60.74%和 63.54%。2022-2023 和 2024-2025 双年度分配预算的总体利用率分别为 61.80%和 63.90%。

244. 我们还注意到，各区域分配预算存在利用不足的情况：2022-2023 双年度区域利用率从 32%（非洲区域）到 74%（东南亚区域）不等；2024-2025 双年度从 40%（美洲区域）到 69%（欧洲区域和东南亚区域）不等，而总部在两个双年度的预算利用率均保持在 84%。

245. 世卫组织回应称，利用率取决于可用资金情况。因此，缺乏（或未及时收到）足够的财政资源可能导致利用不足。

246. 从各产出的供资和支出细目中，我们发现在过去两个双年度中，多个国家办事处存在毫无支出或支出低于所收资金的情况。

建议 31：在认识到拨款可能被调整的情况下，审计建议世卫组织加强对区域办事处和国家办事处在支出规划和监测方面的指导与支持，以便使支出与可用资金和规划重点更好地匹配，并支持国家办事处有效利用资源。（高强度建议）

247. 管理层接受了这项建议。

4.1.2 战略重点 3 下活动资金不足

248. 我们分析了各国家办事处分配预算的供资状况，详见表 10。

表 10. 国家办事处分配预算的供资状况

供资(%)	<25%	25%至 50%	50%至 75%	>75%	国家办事处总数
2022-2023	26	34	49	61	170
2024-2025	28	41	51	47	167

信息来源：世卫组织。

249. 我们注意到，在 2022-2023 双年度 170 个国家办事处中有 60 个，在 2024-2025 双年度 167 个国家办事处中有 69 个，所获资金低于分配预算的 50%。这表明超过三分之一的国家办事处获得的资金不足 50%。

建议 32：审计建议世卫组织加大力度，增加对国家办事处的资金支持。（中强度建议）

250. 管理层接受了这项建议。

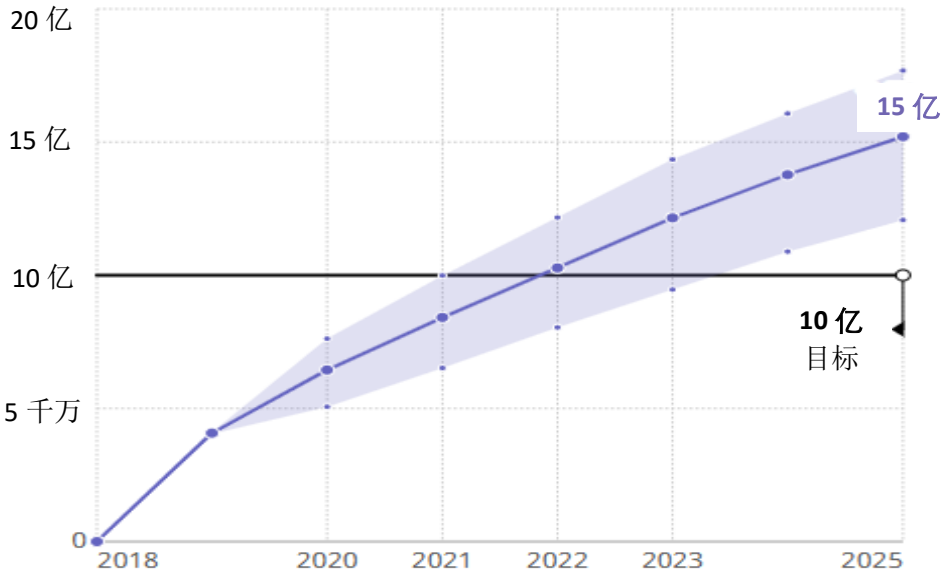
4.2 “三个十亿”目标看板：增进人口健康

251. “三个十亿”目标进展看板用于跟踪全球“三个十亿”指数，显示 194 个国家 13 年（2018 年至 2030 年）总共 34 项成果指标（其中 16 项是增进人口健康指标）的估计值。增进人口健康领域的“三个十亿”进展看板显示：“在全球范围内，与 2018 年相比，预计到

2025 年享有良好健康和福祉的人口增量将达到 15 亿（12 亿至 18 亿）”，目标是十亿人口（图 2）。

图 2. 人口良好健康指标对“三个十亿”目标的贡献

增进人口健康



与 2018 年相比，到 2025 年，全球享有良好健康和福祉的人口增量预计达 15 亿人（12 亿至 18 亿人）。

信息来源：“三个十亿”目标进展看板

252. 对于每项指标，在国家级使用截至最近可用年份的观测数据估算了年度贡献值，并预测后续年份（至 2030 年）年度贡献值。在获得新数据后，每年更新预测值。在全球层面，通过汇总所有国家所有指标的平均贡献值计算总贡献值。根据国家指标估计值的潜在分布情况算出全球置信区间，并通过汇总数据程序适当分散了不确定性。

253. 最近于 2024 年 5 月 22 日更新了基础数据。这些数据包含国家、区域和全球各级的所有指标估计值（包括平均值、置信区间上限和下限），但仅提供了最核心数据（即全球“三个十亿”指数）的平均值。图 2 显示了置信区间范围（阴影区域），但置信区间上限和下限对应的数据并未提供。

建议 33：审计建议世卫组织在更新后立即上传“三个十亿”目标进展看板数据，包括“三个十亿”全球总指数的平均值以及国家、区域和全球各级的不确定性区间限值。（高强度建议）

254. 管理层接受了这项建议。

4.3 结果衡量与监测

255. 为支持《第十三个工作总规划》的宏伟目标，世卫组织创建了世卫组织影响衡量框架，从三个层面衡量进展：(i) 46 项成果指标（其中 39 项与可持续发展目标相同）；(ii) “三个十亿”目标；(iii) 健康期望寿命（这是在《第十三个工作总规划》中作为“三个十亿”目标影响的总体衡量指标）。

4.3.1 按跟踪指标衡量对健康人口新增十亿这一总体目标的贡献

256. 对战略重点 3 下 17 项跟踪指标¹²的“三个十亿”目标进展看板数据分析结果显示，只有成果 3.3（创建健康环境，增进健康的和可持续的社会）下的四项环境指标持续占战略重点 3 对全球“三个十亿”指数贡献的近 100%，详见表 11。

表 11. 成果 3.3 下的指标对“三个十亿”目标的贡献

成果指标	可持续发展目标指标	跟踪指标	2022 年 (%)	2023 年 (%)	2024 年 (%)	2025 年 (%)
3.3.指标.4	SDG 7.1.2	燃料指标的贡献	38.7	38.7	38.8	39.0
3.3.指标.7	SDG 6.2.1	人口良好健康环卫指标的贡献	28.1	31.0	33.2	35.1
3.3.指标.5	SDG 11.6.2	PM2.5 的贡献	19.1	17.8	16.7	16.0
3.3.指标.6	SDG 6.1.1	用水的贡献	11.9	12.3	12.7	13.2
总计			97.8	99.7	101.5	103.3

信息来源：“三个十亿”目标进展看板数据。

257. 其余 13 项与成果 3.1 和 3.2 相关的指标（涵盖关键的生理和行为风险，如肥胖症、烟草、酒精和暴力）对总体目标的贡献实际上为零或微乎其微，即它们的表现统计上与“三个十亿”指数几乎无关。环境指标掩盖了如肥胖症、酒精等产生负面影响的相关健康指标日益恶化的情况。

258. 世卫组织澄清，负面影响反映了与基线相比，在汇总各国数据后，健康状况恶化的人数有所增加；而零贡献则反映了趋势稳定和情况无改善，或数据不足以可靠预测变化。

259. 此外，我们注意到，关于某些跟踪指标（如针对儿童暴力的可持续发展目标指标 16.2.1），尽管已有相关的可持续发展目标数据，并且联合国可持续发展目标数据网站上持续更新了相关数据，但世卫组织却记录为零贡献。这些数据并未在关于“三个十亿”目标进展看板的《第十三个工作总规划》影响报告中得到明显反映或解释。

建议 34：审计建议世卫组织加强努力，通过优先处理持续为负值或零贡献的跟踪指标和更精准地提供国家支持，改善这些指标；并在“三个十亿”目标进展看板上为零贡献指标提供解释，以提高其可解读性。（高强度建议）

260. 管理层接受了这项建议。

¹² 跟踪指标与成果指标相对应，用于衡量对“三个十亿”目标的贡献。

4.3.2 主要产出指标的监测

261. 在战略重点 3 下多个产出和指标中，我们观察到目标看板中显示的汇总数据并不总能与国家级的信息对应一致，具体情形包括：(i) 尽管显示了汇总值，但缺少国家级基线或结果详情；(ii) 基线和结果层面显示的国家数量与所显示的国家级详情不匹配；或(iii) 连续几个双年度的基线与先前报告的成就不一致，而且并未在后期进行核对。

262. 世卫组织解释说，在《第十三个工作总规划》下，产出指标主要按汇总计数进行报告，而国家级的基线、目标和成就信息则并未在标准化、可查询的数据库中得到系统记录、核实或保存。因此，虽然反映了汇总基线值，但网站上显示的国家层面列表是基于部分数据或事后重制的，世卫组织承认该列表不够完整且存在局限性。

263. 世卫组织还澄清，图表中出现的明显差异源于《第十三个工作总规划》的报告情况和文档编制流程。世卫组织表示已充分认识到这些局限性，并正在《第十四个工作总规划》下明确弥补这些缺陷。

264. 我们注意到了这些解释。然而，我们认为，持续公开显示汇总数据，却没有清晰可核实国家详情或解释性说明，损害了战略重点 3 绩效信息的透明度、可验证性和审计线索。

265. 我们还观察到，对于产出 3.1.1 下的一项主要指标，公共看板缺少相关的成就标记（绿勾），未能明确显示埃塞俄比亚、印度和乌干达这三个国家所取得的成果。尽管已有多种报告和传播机制，这一问题仍未被发现。

建议 35：审计建议世卫组织就所显示的主要指标提供解释性说明，指明基线、目标和成就数据是最终数据、临时数据还是事后重建数据，以提高《第十三个工作总规划》目标看板的透明度。（中强度建议）

建议 36：审计建议世卫组织对 2022-2023 双年度主要指标的汇总数据与截至 2026 年的相应基线和目标值之间的数据差异进行核对或处理，以确保报告数据的可靠性和准确性。（中强度建议）

建议 37：审计建议世卫组织通过有系统维护每个总值的国家列表，加强产出指标看板数据的支持性文件。（高强度建议）

266. 管理层接受了这些建议。

4.3.3 各平台提供的指标数据情况

267. 我们观察到，就莫桑比克而言，“15 岁及以上人群年龄标化烟草吸烟率（%）”这一指标的数据，在世卫组织引述的全球卫生观察站指标页面上可以获取，但在广泛用于指标层面报告和跨国比较的世卫组织指标门户网站上却无法获取。这种不一致性可能影响战略重点 3 下烟草使用情况报告的完整性、透明度和可比性。

268. 世卫组织承认了我们这一观察结果，并确认虽然可从全球卫生观察站获取数据，但由于目前资源限制，未能进行全组织各数据平台的无缝同步更新。世卫组织同意，所有世卫组织数据平台都应反映相同的权威信息，并同意迫切需要弥补这一缺陷。

建议 38：审计建议世卫组织协调统一烟草使用情况指标数据在其各数据平台上的可用性和可见性，以确保为绩效监测和报告提供一致的权威数据。（高强度建议）

269. 管理层接受了这项建议。

4.3.4 健康期望寿命

270. 我们注意到，健康期望寿命未被纳入战略重点 3 的绩效治理或监测范畴，《第十三个工作总规划》也未定义改善健康期望寿命的明确目标或基准。世卫组织表示，健康期望寿命在《第十三个工作总规划》中被用作高层面的基本影响指标，而非监测战略重点 3 进展的操作性衡量指标。我们注意到，尽管世卫组织对健康期望寿命趋势开展了分析工作，但这些分析并未作为正式的《第十三个工作总规划》绩效框架的一部分加以使用。

271. 我们还注意到，在所选四个国家的《国家合作战略》文件中，并未在战略规划或工作重点中提及健康期望寿命。世卫组织澄清说，《国家合作战略》不要求必须体现健康期望寿命，因为它主要用于全球比较和长期趋势评估，而不是用于制订业务计划。我们观察到，虽然在全球层面健康期望寿命是一项总体衡量指标，但在国家层面并未作为总体指标使用。

272. 我们还注意到健康期望寿命报告存在延迟现象，最近的发布估计值仅截至 2021 年。该指标应每两年更新一次。世卫组织承认，由于分析的复杂性以及较晚收集数据和制定报告，确实存在延迟问题。此外，在世卫组织全球进展看板的健康期望寿命图表中观察到差异，显示的数值与基础指标数据不符。世卫组织确认，该差异是信息技术问题造成的，现已得到纠正。

建议 39：审计建议世卫组织在今后《工作总规划》和《国家合作战略》中，特别是为了进行形势分析和终期审查，更系统地将健康期望寿命用作总体影响衡量指标，以协助确定重点。（高强度建议）

建议 40：审计建议世卫组织进一步加强与会员国和相关合作伙伴的交往，以改善健康期望寿命数据的可用性和及时性，并向会员国提供急需的技术支持。（中强度建议）

273. 管理层接受了这两项建议。

4.4 国家合作战略

274. 2020-2021 年规划预算和 2023 年《国家合作战略指引》将国家合作战略定为中期战略框架。该指引确定了与会员国开展技术合作的关键重点，为规划预算和业务规划提供了基础，并促进了与其他合作伙伴的协调。国家合作战略的结果框架有助于追踪与战略重点相关的行动进展。这些战略重点是在国家层面发挥影响的驱动因素。

275. 在六个所选国家中，我们注意到以下国家的国家合作战略已经过期且后续的国家合作战略仍在制订中：莫桑比克（2018-2022 年国家合作战略）和菲律宾（2017-2022 年国家合作战略）。此外，在肯尼亚，前一份国家合作战略有效期至 2019 年结束，而新的国家合作战略于 2024 年开始实施，即大约五年时间没有国家合作战略。

276. 世卫组织回应称，菲律宾 2017-2022 年国家合作战略与新的 2025-2028 年国家合作战略之间的缺口反映了 COVID-19 突发事件的影响，并反映了将新的国家合作战略与经更新的国家发展和卫生框架、2024-2028 年联合国可持续发展合作框架保持一致的有意决定。

277. 我们注意到，老挝人民民主共和国的国家合作战略在附件 3（结果框架）中，明确设定了战略重点 3 下可持续发展目标的一些相关指标的基线值和期末目标（2028 年）。然而，我们注意到，中国（2022-2026 年）、埃塞俄比亚（2021-2025 年）和肯尼亚（2024-2030 年）的国家合作战略并未明确阐述战略重点 3 相关指标的可比目标设定情况。

278. 世卫组织表示，未在埃塞俄比亚国家合作战略中制定战略重点 3 专门目标的原因是，其结果框架与联合国可持续发展合作框架、《第十三个工作总规划》和非洲区域主要绩效指标保持一致。关于中国，世卫组织称根据变革理论确定了重点和假设，并称由于中国规模庞大且世卫组织资源较有限，世卫组织未制定独立的国家合作战略结果框架，而是采用了基于国家具体目标的联合国可持续发展合作框架指标。

279. 世卫组织表示，中国的国家合作战略和埃塞俄比亚的国家合作战略与联合国可持续发展合作框架、《第十三个工作总规划》、区域关键绩效指标或变革理论协调一致。我们认为这些安排并不能替代国家合作战略作为国家层面主要战略工具的作用。此外，《国家合作战略指引》（2023 年）规定，应有一个简要的结果框架，其中应包含每项战略交付成果的指标和具体目标。

280. 我们注意到，在肯尼亚的国家合作战略中，与战略重点 3 相关的某些指标（特别是可持续发展目标下的具体目标 2.2 和 5.2）在战略重点 1 下衡量绩效。世卫组织解释说，这是针对具体国情，符合规划的要求，并与一体化服务和国家实施模式相一致。

281. 我们观察到，战略重点 3 下的成果包含多个可持续发展目标的具体目标和指标；然而，在缺乏正式的指标层面确定优先次序框架的情况下，尚不清楚秘书处如何确定战略重点 3 下各项成果的优先次序。国家办事处承认有此缺陷，表示将有序建立明确的指标层面优先排序标准，并确定将产出与战略重点 3 成果挂钩的中期成果。

建议 41：审计建议世卫组织确保为所有国家制定并定期更新国家合作战略，使其与《工作总规划》结果框架保持一致，以维持国家层面战略规划连续性以及与《工作总规划》指标的一致性。（中强度建议）

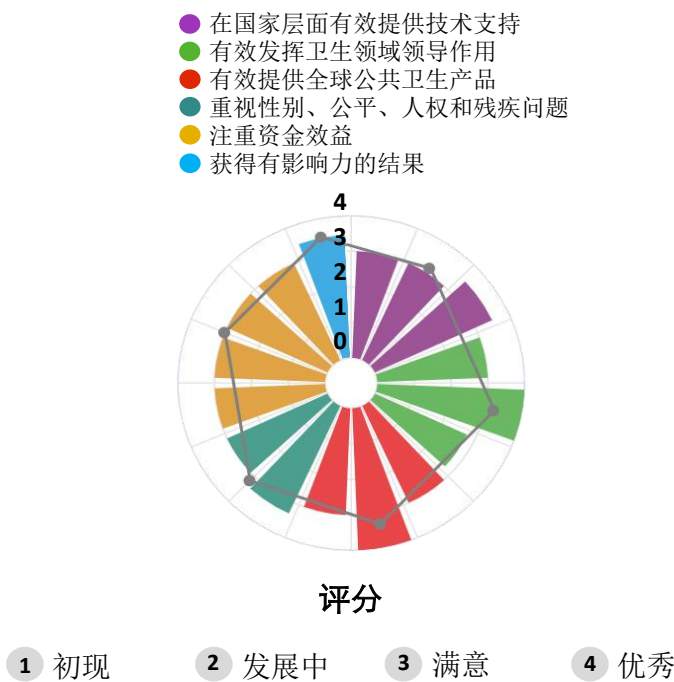
建议 42：审计建议世卫组织审查国家级缺乏正式指标优先次序框架的问题，并在未来的《工作总规划》周期中，建立一个将指标优先次序与成果优先次序联系起来的框架。（高强度建议）

282. 管理层接受了这些建议。

4.5 通过产出计分卡评估产出

283. 秘书处采用产出计分卡评估《第十三个工作总规划》下秘书处各项产出的绩效。产出情况按照标准评分（1 至 4 分）在六个维度进行评估，如图 3 所示。

图 3. 产出计分卡



A. 全球和区域数据审查

284. 从世卫组织网站收集的 2022-23 双年度结果报告的全球和区域数据中，我们观察到，仅在全球层面衡量的维度 6（取得有影响力的成果），所有产出均被评为“满意及以上”。而许多维度的表现被评为“不满意”，详见表 12。

表 12. 各区域产出计分卡评估情况

维度	在国家层面提供技术支持	有效发挥卫生领域领导作用	有效提供全球公共卫生产品	重视性别、公平和人权	资金效益
	1	2	3	4	5
区域办事处	满意及以上				
全球	所有产出	所有产出	所有产出	所有产出	所有产出
非洲区域办事处	所有产出	除 3.2.2 外的所有产出	除 3.1.1、3.1.2、3.2.2、3.3.2 外的所有产出	除 3.1.2、3.3.1、3.3.2 外的所有产出	除 3.1.1、3.3.1 外的所有产出
美洲区域办事处	所有产出	所有产出	除 3.2.1 外的所有产出	所有产出	所有产出
东地中海区域办事处	所有产出	所有产出	除 3.3.2 外的所有产出	所有产出	所有产出
欧洲区域办事处	所有产出	所有产出	所有产出	所有产出	所有产出
东南亚区域办事处	所有产出	除 3.1.1 外的所有产出	除 3.1.1 外的所有产出	所有产出	除 3.1.1 外的所有产出
西太平洋区域办事处	所有产出	所有产出	除 3.1.1、3.2.2 外的所有产出	除 3.1.2、3.2.2 外的所有产出	除 3.1.2 外的所有产出

数据来源：世卫组织网站。

285. 西太平洋区域办事处回应称，国家办事处/区域办事处未针对这些产出制作任何技术产品/全球公共卫生产品，因为这主要是总部的责任。关于西太平洋区域在产出 3.1.2 和 3.2.2 下维度 4 和维度 5 评分较低的问题，该区域办事处认为其原因包括：输入数据缺失/不完整、未达标准、汇总数据时往往会减量、工具局限性等。

286. 我们认为，多个区域出现零分和评分未达标现象，表明需要加强全组织领导和协调。

B. 国家数据审查

287. 我们注意到，某些产出没有计分卡，并注意某些产出评分未达标，如下表 13 所示。

表 13. 一些国家产出计分卡数据

国家	无计分卡	评分不满意的维度			
		性别、公平和人权	技术支持	领导力发挥	资金效益
埃塞俄比亚	3.1.2	–	–	–	–
肯尼亚	3.1.1, 3.1.2, 3.3.1, 3.3.2	3.2.1, 3.2.2	3.2.1, 3.2.2	3.2.1, 3.2.2	3.2.1, 3.2.2
莫桑比克	3.1.1, 3.1.2, 3.2.2, 3.3.1, 3.3.2	3.2.1	–		3.2.1
中国	3.1.2, 3.3.2	3.1.1, 3.2.1, 3.3.1	3.1.1	3.1.1	3.1.1, 3.3.1
菲律宾	3.1.1, 3.2.2, 3.3.2	所有产出	3.1.2, 3.3.1	3.1.2, 3.3.1	3.2.1, 3.3.1, 3.1.2
老挝人民民主共和国	–	–	3.1.1	3.1.1	3.1.1

数据来源：对世卫组织网站数据的分析。

288. 关于老挝人民民主共和国，世卫组织回应称，产出 3.1.1 的相关维度分数被评为“发展中”，反映了 2022-2023 双年度期间的国情制约因素，包括疫情后重新开放较迟、灵活资金有限等。世卫组织驻老挝人民民主共和国办事处在该双年度中为未来的进展奠定了基础。最值得注意的是，世卫组织为 2024 年出台的新《初级卫生保健法》提供了技术协助和财政支持。关于中国，世卫组织报告了为改善产出 3.2.1 和 3.3.1 绩效所采取的行动。

289. 这些解释提供了背景信息，并指出了在该双年度期间或之后已采取或计划采取的行动。我们注意到，计分卡的缺失降低了各国绩效评估结果的可靠性和可比性。此外，若干产出被评为“初现”或“发展中”水平。

290. 我们观察到，对于产出 3.2.1 和 3.2.2，秘书处并未系统收集或维护关于国家层面根据世卫组织指导所采取行动的信息，包括政策的颁布、财政承诺、治理措施、健康促进方法、加强伙伴关系和跨部门干预措施等。

291. 产出计分卡方法在维度 1（标准 1.b.1）下，考虑是否按约定在世卫组织三个层级交付了国家支持计划，并重视协调一致的技术援助交付工作。此外，在维度 5 下，还评估了计划结果与预期结果的实现程度。

292. 世卫组织回应称，通过产出指标数据、自我评估、结果陈述和经验教训综合评估了进展情况。

293. 我们观察到，由于缺乏关于国家在世卫组织倡导后所采取行动的系統信息，用于证明如何衡量产出下结果和影响的客观证据有限。

建议 43：审计建议世卫组织加强总部领导作用，与区域办事处协调，并加强后续行动，以解决所查明的产出计分卡维度表现不佳的问题。（高强度建议）

建议 44：审计建议世卫组织加强现有流程，以更系统地收集和整合关于在国家级针对世卫组织产出指导工作所采取行动的信息。（中强度建议）

294. 管理层接受了这些建议。

4.6 在区域和国家级实施战略重点 3 下的干预措施

4.6.1 食品部门的抗微生物药物耐药性问题

295. 2022-2023 年规划预算在战略重点 3 下确定了关于解决食品系统中抗微生物药物使用问题的产出（3.1.2），以加强国家在人类健康以及人类健康领域以外（特别是在食品系统）的能力。抗微生物药物耐药性工作进展通过“跟踪抗微生物药物耐药性国家自评调查”（TrACSS）进行监测。该调查根据每项指标具体里程碑的实现情况，对国家进行分类，A 级最低，E 级最高。

296. 我们审查了所选区域（非洲区域 47 个国家，西太平洋区域 26 个国家）的部分指标，审查结果显示，非洲区域和西太平洋区域在建立抗微生物药物耐药性治理框架和国家行动计划方面取得了进展。然而，如下表 14 所示，在落实这些框架方面仍然存在重大缺口。

表 14. 非洲区域和西太平洋区域跟踪抗微生物药物耐药性国家自评调查的评估结果

指标	国家数目										
	评级	非洲					西太平洋				
		A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
2.1 多部门“同一健康”合作/协调	2	16	12	8	9	5	8	2	4	7	
2.3.a 国家在制定抗微生物药物耐药性行动计划方面的进展	2	1	31	1	1	3	2	12	0	6	
5.3 国家监测食品中抗微生物药物耐药性系统	14	15	8	9	0	9	4	2	4	7	
6.6 关键部门安全处置未使用的抗微生物药物计划	12	21	12	2	0	8	12	4	1	0	

数据来源：跟踪抗微生物药物耐药性国家自评调查。

297. 所评审的六个国家（中国、埃塞俄比亚、肯尼亚、老挝人民民主共和国、莫桑比克和菲律宾）均有国家抗微生物药物耐药性行动计划，但实施情况存在差异，详见下表 15。

表 15. 一些国家抗微生物药物耐药性领域实施情况

国家	中国	埃塞俄比亚	肯尼亚	老挝人民 民主共和国	莫桑比克	菲律宾
5.1 在粮食和农业部门提供培训	C. 提供抗微生物药物耐药性专门培训课程	C. 提供抗微生物药物耐药性专门培训课程	C. 提供抗微生物药物耐药性专门培训课程	B. 提供抗微生物药物耐药性专门培训课程，但覆盖面有限	C. 提供抗微生物药物耐药性专门培训课程	B. 提供抗微生物药物耐药性专门培训课程，但覆盖面有限
5.3 监测在植物生产领域使用抗微生物药物情况	E. 已建立抗微生物药物耐药性食品监测系统	D. 已查明重点食源性致病/细菌种类	C. 已收集一些抗微生物药物耐药性数据，但未使用标准化方法	D. 已查明重点食源性致病/细菌种类	D. 已查明重点食源性致病/细菌种类	D. 已查明重点食源性致病/细菌种类
5.9 在粮食和农业领域制定关于减少向环境释放抗微生物药物问题的政策	C. 已有政策或措施	B. 政策或措施正在制订中	C. 已有政策或措施	A. 尚无政策或措施	A. 尚无政策或措施	B. 政策或措施正在制订中
6.5 针对抗微生物药物废物排放问题制定预防举措	无	部分	部分	无	部分	部分
6.6 关键部门制定关于安全处置未使用的抗微生物药物的规章或回收/处置举措	无	C. 一些部门有这方面规章或举措，但其他部门覆盖情况不一	C. 一些部门有这方面规章或举措，但其他部门覆盖情况不一	B. 一些部门有这方面规章或举措，但在其他部门则有限	C. 一些部门有这方面规章或举措，但其他部门覆盖情况不一	D. 多数部门已有并已实施

数据来源：跟踪抗微生物药物耐药性国家自评调查。

298. 世卫组织承认跨部门协调机制的成熟度参差不齐。它认识到在人类健康部门之外的实施进展较为缓慢。在战略重点 3 下，世卫组织在 2022-2023 年规划预算期间的支持主要侧重于在人类健康领域的抗微生物药物耐药性预防和监测，并支持抗微生物药物耐药性治理和跨部门协调。因此，跟踪抗微生物药物耐药性国家自评调查的非卫生领域指标的较低成熟度应被解释为整个系统的实施缺陷，而不仅仅是世卫组织交付工作的缺陷，这表明有必要持续采取协调行动。

299. 对 2025 年跟踪抗微生物药物耐药性国家自评调查数据的分析表明，需要进一步加强食品部门抗微生物药物耐药性行动的实施工作。产出 3.1.2 的先行指标是在国家级建立运作良好的多部门抗微生物药物耐药性协调委员会，在这方面也需要进一步加强。

建议 45：审计建议世卫组织加强食品系统抗微生物药物耐药性行动，包括充实目前关于抗微生物药物耐药性跨部门协调工作的产出指标，增设流程或更为务实。（高强度建议）

300. 管理层接受了这项建议。

4.6.2 确定食品环境监管措施重点

301. 在《第十三个工作总规划》战略重点 3 下，成果 3.1 和 3.2 包括食品环境监管措施，例如根据世卫组织的规定强化主食和消除工业生产中的反式脂肪酸，以改善饮食质量并减少营养相关风险因素。

302. 对 2022 年世卫组织肥胖症指标数据的审查显示，全球成人和儿童肥胖症患病率最高的国家大多位于西太平洋区域，特别是小岛屿发展中国家。但世卫组织的政策数据表明，这些高负担国家大多并未按世卫组织的规定实施主食强化政策。此外，据世卫组织通报，截至 2025 年 12 月，该区域只有三个国家实施了消除反式脂肪酸政策最佳实践，且这三个国家并非肥胖症负担最高的国家。

303. 对此，西太平洋区域办事处澄清说，主食强化主要旨在解决微量营养素缺乏问题，而非肥胖问题；而在 REPLACE¹³框架下消除反式脂肪酸主要针对心血管疾病风险。西太平洋区域办事处进一步解释称，这些领域的进展受到以下因素的限制：人力和资金限制，会员国实验室和监测能力有限，行业对监管措施的抵制，以及与高度依赖进口食品相关的结构性供应链挑战。

304. 在成人和儿童肥胖症负担最高的西太平洋区域国家中，可强制执行的食品环境监管措施（包括按世卫组织规定强化主食政策和消除反式脂肪酸政策最佳实践）覆盖范围有限。这些制约因素可能会削弱在战略重点 3 及今后《工作总规划》下实现人口层面预防成果的潜力，特别是在不健康饮食和营养相关风险因素方面。

建议 46：审计建议世卫组织总部通过处理已查明的人力和资金限制因素等，加强对西太平洋区域办事处的支持，以便更有效地支持推进食品环境监管措施。（高强度建议）

305. 管理层接受了这项建议。

4.6.3 应对重大健康风险因素：烟草

306. 世卫组织认识到，在战略重点 3 “通过处理健康风险因素创造能提供支持和增强权能的社会”的成果 3.2 下，为减少对烟草使用和有害使用酒精等主要风险因素的暴露程度，需要采取跨部门、基于人群的政策、立法、监管和财政措施，包括动员卫生以外部门参与。

307. 世卫组织提供了关于禁止烟草广告、促销和赞助及无烟政策情况，并解释说 MPOWER 系列措施¹⁴是控烟领域最有效的一揽子计划。世卫组织报告称，通过《世卫组织烟草控制框架公约》缔约方会议进程，持续开展了宣传、全球报告以及与中国和莫桑比克等会员国的交往工作。

¹³ REPLACE 框架是世卫组织于 2018 年启动的一套战略行动，旨在通过开展审查、促进、立法、评估、提高意识和执法行动，支持各国在全球食品供应中消除工业生产的反式脂肪酸。

¹⁴ 即监督、保护、提供、警示、执法、增税措施。

308. 世卫组织指出，中国于 2015 年修订了《中华人民共和国广告法》，限制了烟草广告，但此后在全面禁止烟草广告、促销和赞助方面则进展有限。对 MPOWER 系列措施实施概况（2007-2024 年）的评审显示，在中国和莫桑比克，进展不够均衡，在若干方面，尤其在全面禁止烟草广告、促销和赞助以及在大众媒体宣传、健康警示和烟草税收等方面，仍低于最佳实践水平。莫桑比克最近数据显示烟草使用流行率有所下降，但从政策环境来看，各项减少需求措施未能获得全面持续实施。

309. 尽管世卫组织持续倡导和技术参与，但在中国和莫桑比克，一些主要的 MPOWER 系列措施仍未获得充分实施或实施不够均衡。另外，在世卫组织支持的干预措施与对战略重点 3（“增进人口健康”）成果做出持续积极贡献之间的联系不够明确。

建议 47：审计建议世卫组织根据工作重点，加大对 MPOWER 系列措施（监督、保护、提供、警示、执法、增税措施）实施不够均衡或未充分实施的国家（包括中国和莫桑比克）的控烟工作的支持力度，特别是在全面禁止烟草广告、促销和赞助以及烟草税收方面。（中强度建议）

310. 管理层接受了这项建议。

4.6.4 PM2.5 浓度与产出指标

311. 世卫组织对照可持续发展目标指标 11.6.2（测量城市细颗粒物（PM2.5）年均浓度），报告战略重点 3 下空气质量改善情况。《世卫组织空气质量指南》（2021 年）建议 PM2.5 年均浓度不得超过 5 微克/立方米。

312. 世卫组织称，与 2018-2020 年三年平均值相比，共有 84 个国家 2021-2023 年空气质量改善幅度达到 5% 以上。我们注意到，其中大多数国家集中在欧洲区域。从区域来看，非洲区域和西太平洋区域的城市 PM2.5 浓度最高，通常超过限值数倍。

313. 对一些国家 2010-2019 年期间（可获得的最近数据截止年份为 2019 年）PM2.5 浓度趋势的分析表明，城镇污染水平在过去十年中大多持续偏高。埃塞俄比亚记录的城镇 PM2.5 浓度居高不下（约为 22-24 微克/立方米）。肯尼亚的城市 PM2.5 浓度保持稳定（约为 10 微克/立方米），而城镇地区仍处于较高水平（约为 12-14 微克/立方米）。莫桑比克记录的城镇 PM2.5 浓度通常在 16-19 微克/立方米之间，仅有小幅波动。老挝人民民主共和国和菲律宾的 PM2.5 浓度一直居高不下，某些年份经常超过 20 微克/立方米。中国是显著的例外，自 2013 年以来 PM2.5 浓度显著下降，但仍高于世卫组织限值。

314. 此外，世卫组织提供了对上述六国在 2019 年之后每三年平均值的初步模型估算。这些估算表明，其中四国先前下降的趋势出现停滞或逆转。

315. 世卫组织回应称，这些估算来自经更新的统计模型，结合了修订后的卫星数据、化学传输模型和最新获取的地面测量数据。世卫组织进一步指出，历史估算值会随方法更新而重新处理，另外，这些数据是初步数据，有待与国家进一步磋商。世卫组织还强调，改善空气质量需要跨部门行动，并概述了在其职责范围内开展的活动，其中包括：与卫生专业人员和

卫生部联系，开展培训活动；召集全球专家支持制定循证空气质量指南；以及开发分析工具以量化空气污染对健康的影响。

316. 联合国环境规划署认为，按污染源（如交通、工业等）细分颗粒物对支持开展有针对性的政策措施非常重要。我们注意到，尽管世卫组织的空气质量报告和指南强调了空气污染对健康的影响，但在将治理特定污染源纳入政策和实施工作方面仍需进一步改进。

317. 世卫组织使用 5%幅度的改善基准，通过空气污染领域产出指标报告在评估期内空气质量的进展。然而，考虑到非洲区域和西太平洋区域部分地区的 PM2.5 浓度持续偏高，需要就相关产出采取更具针对性和差异化措施，以支持改善空气质量。

318. 世卫组织表示，它通过证据汇总、政策指导和跨部门协作来应对污染源问题，并已制定了涵盖主要空气污染源的部门重点政策简报。此外，世卫组织还开发了针对具体部门的工具，并试点开展了城市健康项目，以支持城市空气污染应对行动。

319. 世卫组织回应称，考虑到各国财政、技术和人力资源能力的差异，确定 5%的改善幅度基准是出于可行性考量，并鼓励空气污染水平严重的国家逐渐迈向世卫组织暂定指标，实现 5%的改善幅度。

320. 我们注意到，在若干地区，包括在非洲区域和西太平洋区域的部分地区，PM2.5 浓度仍远高于世卫组织限值，为此需要进一步加强努力。

建议 48：审计建议世卫组织加强努力，改善空气质量观测数据的可用性、及时性和地理覆盖范围，以支持更严格评估进展情况。（中强度建议）

建议 49：审计建议世卫组织加强在 PM2.5 水平改善有限或无改善以及 PM2.5 水平高的区域和国家中的努力，并将治理污染源纳入其空气质量政策支持和规划实施工作中，以更好地支持采取有针对性的干预措施。（高强度建议）

321. 管理层接受了这些建议。

E. 世卫组织西太平洋区域办事处、世卫组织驻马来西亚国家办事处和世卫组织驻越南国家办事处

1. 审计范围和方法

322. 我们审查了西太平洋区域办事处及其两个国家办事处（即世卫组织驻马来西亚国家办事处和世卫组织驻越南国家办事处）2025 年 1 月 1 日至 2025 年 10 月 31 日期间的交易情况。我们的审计重点关注与业务计划和规划管理、采购、预算、差旅、存货及人力资源相关的流程和交易。

323. 审计方法包括了解西太平洋区域办事处的业务和控制环境，通过查阅请购单、访谈等方式测试内部控制的充分性和有效性。在审计开始时举行了进场会议，会上概述了总体审计方法并阐明了我方对管理层的期望。审计结束时，与管理层举行了退场会议，讨论审计结果和建议。

324. 审计结果包括在对所有三个办事处（即西太平洋区域办事处、世卫组织驻马来西亚国家办事处和世卫组织驻越南办事处）进行审查期间注意到的情况。

2. 审计结果和建议

2.1 采购计划的提交

325. 根据《世卫组织电子手册》，世卫组织必须确保制定有效的全组织、区域和国家各级采购计划。此外，每个预算中心（BC）必须按照相关双年度业务计划指导文件中规定的截止日期编制并提交采购计划。

326. 西太平洋区域办事处在 2024-2025 双年度共签发了 10 548 份采购订单，价值 1.2749 亿美元。我们注意到，38 个预算中心中有 9 个尽管采购了大量货物和服务，但没有提交 2022-2023 双年度以及 2024-2025 双年度的采购计划。

建议 50：审计建议西太平洋区域办事处确保其所有预算中心及时编制和提交采购计划。（中强度建议）

327. 西太平洋区域办事处接受了这项建议。

2.2 供应商开发

328. 马来西亚国家办事处提供了 2024-2025 双年度包含 260 家注册供应商的名单。我们注意到，马来西亚国家办事处的供应商数据库中仅有四家货物供应商（主要供应药品），两家货运代理服务供应商，以及一家差旅服务供应商。

329. 马来西亚国家办事处表示，供应商系从全球管理系统生成的西太平洋区域办事处供应商名单中选出。不过，该国家办事处承诺扩大该名单，增加注册供应商的数量和种类，包括那些曾参与竞争性流程但未中选的供应商。

330. 我们认为，扩大供应商基础对于确保以有竞争力的价格获得优质货物和服务必不可少。

建议 51：审计建议世卫组织驻马来西亚国家办事处扩大其常用货物和服务的供应商基础，以获得更具竞争力的价格和更高质量的货物与服务。（高强度建议）

331. 马来西亚国家办事处接受了这项建议。

2.3 货物交付延迟

332. 根据《世卫组织电子手册》，供应商绩效评价（SPE）指从质量、数量、及时性及其他绩效指标方面对供应商履行合同要求的情况进行正式评估的过程。

333. 我们审查了截至 2025 年 11 月 14 日时 2024-2025 年期间 1045 份采购订单的货物交付状态，注意到存在严重的交付延迟情况，详见表 16：

表 16. 采购订单交付延迟详情

交付状态	采购订单数量	采购订单价值（百万美元）
按期交付	262	1.33
延迟不超过 30 天	478	4.72
延迟 31 天至 120 天	267	3.46
延迟超过 120 天	38	0.56

资料来源：采购订单交付情况分析。

334. 我们还评估了截至 2025 年 11 月 14 日时在 2024-2025 年期间反复（超过 2 次）出现延迟交付情况的供应商。在总共 387 家供应商中，有 323 家供应商出现延迟交付情况，其中 167 家（51.7%）存在反复延迟情况。我们进一步分析了反复延迟交付情况最多的 10 家供应商，发现其中两家处理医疗相关用品的供应商在所有 20 份采购订单中均存在延迟。

335. 这些模式表明合同监控和供应商绩效管理存在缺陷，需要确立高效的合同监控和供应商评价。长期延迟会加剧风险，包括对重要卫生举措的供应链造成中断。

336. 西太平洋区域办事处承认存在延迟，但将延迟主要归因于采购量大、旺季、材料短缺和物流限制。西太平洋区域办事处确认，世卫组织的标准采购框架中未包含违约赔偿金或罚款条款，因为世卫组织注重合规、透明和风险缓解，而不是经济处罚。关于供应商绩效评价，西太平洋区域办事处表示其遵守《世卫组织电子手册》，该手册规定对高价值货物（≥30 万美元）和服务（≥5 万美元）必须在 30 天内完成供应商绩效评价。

337. 我们注意到上述答复，并认为合规与透明度措施、供应商绩效评价以及注重绩效而非处罚的政策经证明不足以解决问题，因为反复严重延迟情况显然持续存在。

338. 此外，根据《世卫组织电子手册》，对较低价值的采购活动进行正式的供应商绩效评价是一种良好做法。该规定的目的是确保不忽视低价值采购中的绩效风险。

建议 52：审计建议西太平洋区域办事处按照世卫组织确定的财务阈值，评估对存在反复延迟情况的供应商进行供应商绩效评价的可行性，以找出延迟的根本原因，推动绩效改进，并考虑进行资格复审。（高强度建议）

339. 西太平洋区域办事处接受了这项建议。

2.4 执行伙伴能力评估

340. 根据直接经费合作标准操作程序，如果执行伙伴预计每年获得超过 15 万美元资金，则需要执行伙伴能力评估（IPCA）。我们注意到，2024-2025 年期间有 21 个执行伙伴获得的年度资金超过 15 万美元，总额达 2081 万美元，其中 15 个伙伴的评估已完成，5 个伙伴的评估正在进行，1 个伙伴的评估尚未进行（截至 2025 年 11 月）。

341. 我们认为，应及时开展这项能力评估，以评估其开展活动的的能力。

342. 西太平洋区域办事处表示，2026 年西太平洋区域办事处的鉴证计划已准备就绪即将推出，该计划要求各预算中心监测累计补贴额，并在预计资金超过 15 万美元时进行评估。

建议 53：审计建议西太平洋区域办事处加强其系统，以便对所有预计收款额超过阈值的执行伙伴及时进行执行伙伴能力评估。（中强度建议）

343. 西太平洋区域办事处接受了这项建议。

2.5 多国合作战略

344. 《2024-2029 年多国合作战略（MCCS）》涵盖 21 个太平洋岛屿国家（PICs），这是一个中期战略框架，旨在使世卫组织的合作努力与区域卫生重点及《工作总规划》保持一致。

345. 我们注意到，《2023 年国家合作战略指南》包含专门的实施章节以及监测与评价（M&E）章节。然而，《2024-2029 年多国合作战略》没有专门的实施章节以明确界定世卫组织三个组织层级的贡献以及主要伙伴的作用和贡献。《多国合作战略》也未包含专门的监测与评价章节或任何详细的结果框架，令人对系统性跟踪进展和问责制的可行性感到担忧。

346. 西太平洋区域办事处表示，关于国家合作战略的全组织指导文件适用于单一国家，但不适用于多国合作战略的制定。西太平洋区域办事处进一步表示，太平洋岛国已有一套商定的公共卫生指标和目标，系由世卫组织、会员国和区域伙伴磋商制定。由于现有的报告负担，会员国未要求制定新的监测与评价框架，打算利用既有框架来提高效率。

347. 我们注意到，缺乏专门针对多国合作的指导文件并不意味着多国合作战略可以免除核心要素，例如专门的实施章节和监测与评估章节。

建议 54：审计建议西太平洋区域办事处审查国家合作战略指南，并与世卫组织总部探讨能否更新该指南以纳入涉及多国合作的条款。（中强度建议）

348. 西太平洋区域办事处接受了这项建议。

F. 鸣谢

349. 我们谨对世卫组织、其高级管理层及其工作人员在审计期间向审计团队提供的合作与协助表示感谢。


K. Sanjay Murthy
Comptroller and Auditor General of India

印度主计审计长
K. Sanjay Murthy
2026 年 4 月 5 日

G. 缩略语列表

缩略语	全称
AFRO	非洲区域办事处
AMRO	美洲区域办事处
ARC	临时审查委员会
BMS	业务管理系统
BOS	业务运作部门
BVM	最高性价比
C&AG	主计审计长
CEM	捐助者参与事宜管理
CRM	资源调动协调司
CFE	突发事件应急基金
CMS	案件管理系统
CO	国家办事处
COI	利益冲突
CPCP	核心可预测国家存在
CRC	合同审查委员会
DAF	行政和财务司长
DFC	直接经费合作
DI	直接实施
EMRO	东地中海区域办事处
EMS	事件管理系统
ERF	紧急情况应对框架
EOI	意向书
EOQ	经济订货量
ERD	道德操守、风险管理和尽职调查
ERP	企业资源规划
EURO	欧洲区域办事处
FACE	出资授权和支出证明
FIFO	先进先出法
FCFS	最终核准的财务报表
FENSA	与非国家行为者交往的框架
GAH	全球鉴证中心
GLoA	拨款协议书
GPEI	全球消灭脊灰行动
GPW	工作总规划
GSM	全球管理系统
GTFCC	全球霍乱控制专题小组
HPOP	促进人群健康
IAASB	国际审计与鉴证准则理事会
IARC	国际癌症研究机构

缩略语	全称
IEOAC	独立专家监督咨询委员会
IOS	内部监督服务司
IPSAS	国际公共部门会计准则
IR	投资回合
ISA	国际审计准则
JSP	联合战略计划
KPI	关键绩效指标
LoA	协议书
LTA	长期协议
MoU	谅解备忘录
MIS	管理信息系统
MTR	中期审查
OMB	监察员和调解事务办公室
PCC	计划和协调委员会
PO	采购订单
PPE	不动产、厂场和设备
PR	采购申请
PRP	计划、资源协调和实施监督司
RAC	资源分配委员会
RFP	征求建议书
RM	资源调动
RMB	小型投标邀请书
RO	区域办事处
SAGE	免疫战略咨询专家组
SCI	全民健康覆盖服务覆盖指数
SEARO	东南亚区域办事处
SHI	职工健康保险
SOP	标准操作程序
SOR	战略审查和业务审查
SPR	供应商绩效报告
SUP	采购和供应服务司
TFC	透明度与公平委员会
TMS	运输管理系统
UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
UNGM	联合国全球采购网
UNICC	联合国国际电子计算中心
UNICEF	联合国儿童基金会
WHE	世卫组织突发事件规划
WHO	世界卫生组织
WPRO	西太平洋区域办事处
WMS	仓库管理系统

附录

以往外部审计建议的落实情况

序 号	审 计 年 度	卫生大会建议编号	审 计 代 码	建 议	世卫组织的回应	审 计 回 应	已 落 实	中 落 实	未 落 实	因时过境迁而不必执行
1	2020	R008	000-2020-HQ	进行可行性研究或分析，以期 为离职偿金支付流程开发一个 自动化工作流程系统，为全球 服务中心内外的相关用户提供 必要功能。	2023 年 4 月 3 日：已满足业务管理系统的离职流程端到端的自动化要求—为实施新的企业资源规划系统（WorkDay）的举措。离职流程端到端自动化现在是业务管理系统项目最终流程分类的一部分。离职审批工作流程现在将作为业务管理系统项目的一部分交付。我们提议终结该建议。 2025 年 9 月 26 日：业务管理系统内的自动化离职流程目前处于开发阶段。一旦自动化工作完成，就可对相关建议的落实情况进行核实。已与项目团队讨论设计资料 and 业务流程。	由于针对该建议采取的行动仍在进行中，并且分阶段推出业务管理系统。该建议继续保留。		是		
2	2020	R009	000-2020-HQ	修订人力资源战略，使之与世 卫组织转型议程保持一致。	该项目受到 2025 年调整工作的影响。正在就人员战略与转型小组进行讨论。这一问题将在 2025 年 11 月全球职员/管理层理事会年会上进行讨论，并将于 2025 年 12 月 31 日之前与总干事进行讨论。	由于每年一次的全球职员/管理层理事会会议（2025 年 11 月）和与总干事的会议（2025 年 12 月 31 日）的预定日期已经过去，并且没有进一步的最新情况，因此，该建议继续保留。		是		
3	2020	R015	000-2020-HQ	设立一个登记处/协调员机 构，负责接受、保存、向内部 司法系统相关办公室转递工 作人员的关切并进行协调。	2025 年 9 月 26 日：已与职工协会协商制定了一项方案。由于该机构的最终决定和财务限制，该方案尚未实施。	由于合规工作正在进行中，因此，该建议继续保留。		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
4	2020	R016	000-2020-HQ	设计一个机制，监测所有工作人员调查以及相应的调查后活动和举措的进展情况。今后，每隔一年进行一次工作人员满意度调查，以联合国系统的做法为基准，特别关注在通过本组织的转型议程推行和修订的政策方面。	2025 年 9 月 26 日：尽管如前所述取得了进展，但由于当前的关注重点是调整，应对工作已被搁置。这与制定人员战略有关。	由于合规工作正在进行中，因此，该建议继续保留。		是		
5	2020	R026	000-2020-HQ	提交给 2017 年 4 月第七十届世界卫生大会的报告：通过评估关于估值和报告的现行库存控制机制，进一步解决本组织的库存问题，随后制定全球供应链和库存管理政策，为制定管理过期库存的标准操作程序提供依据（第 32 段）。	2026 年 2 月 10 日：现在，可以在业务管理系统中看到现有库存的情况，而且该系统目前已推广到大多数国家。这项工作得到了新的仓储和库存管理政策的支持，目前该政策正作为最终草案分发，不久将予以发布。	由于合规工作正在进行中，因此，该建议继续保留。		是		
6	2020	R029	000-2020-HQ	提交给 2019 年第七十二届世界卫生大会的报告：强制要求及时接收可交付成果，完成关于超过 50 000 美元的服务合同“执行工作协议”和非拨款协议书的供应商绩效报告，以适当确认预付款和应计费用。	2025 年 9 月 26 日：世卫组织认为这项建议已落实。根据 2020 年的审计建议，总部对所有等于或超过 50 000 美元的执行工作协议（不包括应急执行工作协议）开始使用电子收据系统。该系统已运行三年，并且已完全嵌入总部流程。 该流程确保在供应商提交最终可交付成果的发票时，全球管理系统会自动触发电子收据要求。主管技术部门必须确认收到可交付成果并填写供应商绩效报告。在提交供应商绩效报告之前，无法启动最终付款，从而强制执行及时接收和评价程序。该控制机制将确认接收和供应商绩效评价与财务流程联系起来，直接处理审计建议。这确保可交付成果得到适当确认，应计费用和预付款得到入账。 展望未来，即将推出的 Workday 采购付款模块（预计在 2026 年第一季度推出）将会加强监测和跟踪功	根据世卫组织的回应，评估认为这项审计建议的核心方面已处理，建议已结案。	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
					能，从而扩大和加强这些控制措施。不过，管理层强调，全球管理系统的现有功能已经涵盖这项审计意见的意图，Workday 中的额外功能将起到持续改进的作用，而非纠正措施。在此基础上，管理层恳请终结这项审计意见。					
7	2020	R032	000-2020-HQ	提交给 2019 年第七十二届世界卫生大会的报告：在吸取的经验教训的基础上，加强有关征聘和遴选程序的现行政策，以限制空缺通知的延期发布；使《电子手册》与相关标准操作程序保持一致；要求在遴选报告封面注明审批机构授权人员的姓名和职位以及签名；在遴选小组签字之日公布遴选报告；并在报告中列入一段文字，告知面试申请人可按要求向人力资源司提供反馈。	2025 年 9 月 26 日：根据审计建议，这些功能拟纳入业务管理系统征聘模块。这些建议已提供给负责开发 WorkDay 系统征聘模块的业务管理系统团队，并将在设计新系统时得到考虑。然而，由于本组织面临财政危机致使需要确定重点和进行调整结构，导致业务管理系统开发工作出现延误，因此，业务管理系统尚未推出。该建议可继续保留。	由于合规工作正在进行中，因此，该建议继续保留。		是		
8	2021	R003	028-2021-HQ	我们建议采用经济订货量等广为接受的库存管理工具，或许可以减少缓慢流动和过期库存的积累，优化库存相关成本。	2025 年 9 月 26 日：世卫组织确认，已将优化库存措施纳入政策和系统设计，包括使用经济订货量和相关工具。一名顾问正在负责最终确定新的仓储和库存管理政策的后期阶段，该政策确立了对经济订货量、库存分类和过期/缓慢流动库存管理的控制。与此同时，业务管理系统库存模块正处在最后开发阶段，并嵌入了经济订货量计算、先进先出/过期管理以及用于监测货物周转率、库存短缺和缓慢流动/不流动物品的看板等供应链功能。 还采取了包括定期审查缓慢流动的库存、先进先出轮换以及在必要时进行重新部署或控制处置在内的临时措施。	根据世卫组织的回应，该建议已终结，并在下一个审计周期中检查世卫组织所采取措施的有效性。	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	落实中	未落实	因时过境迁而不必执行
					世卫组织已通过这些机制处理这项审计建议的实质问题。因此，我们恳请终结这项审计意见，并在2026年第二季度后、即在业务管理系统全面实施和运行之后，由审计小组进一步确认所采取措施的有效性。					
9	2021	R007	028-2021-HQ	世卫组织应按照《世卫组织采购手册》第 2.5 条的规定，保留整个采购过程的完整文件，以维护透明度原则并使采购能够得到核实。	2025 年 9 月 26 日：世卫组织认为这项建议已落实。已按照《世卫组织采购手册》第 2.5 条的规定，在现有系统中保留了完整的采购文件，确保了透明度、可追溯性和可验证性。虽然尚未集中到一个数据存储系统，但 In-TEND（供应商响应和投标记录）、全组织内容管理系统（批准、合同审查委员会材料、通信）以及正式案例文件夹（工作文件和辅助记录）的组合提供了全面覆盖。虽然全球管理系统保存交易数据，但并不是作为一个文件库而设计的。随着世卫组织向 Workday 过渡，该平台将要求上传关键合同授予文件（例如，批准/授予备忘录、评价报告、合同/订购单），然后才能最终确定是否授予合同，从而强制执行最低文件完整性。另外，采购和供应服务司还开发了统一的 SharePoint 文件提交系统，并创建了标准化的招标文件夹（附件），该系统可随时推出，以加强整个采购部门的一致性和无障碍环境。世卫组织认识到，拥有专门的企业文件管理系统（例如联合国秘书处使用的 Unitedocs）可以实现企业文件管理的完全集中化，但此类平台需要大量资源，目前在世卫组织预算和信息技术资源紧张的情况下不可行。相反，世卫组织采用了符合合规要求且节省成本的解决方案，并且已经投入使用。 在此基础上，已采取有力的做法，并做好了进一步改进的准备。管理层恳请终结这项审计意见。	根据世卫组织的回应，该建议已终结。	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
10	2021	R008	028-2021-HQ	世卫组织应建立一个供应链系统，该系统可以在应对紧急情况时启动。应急行动的方式以及适当的激励措施应纳入与供应商以及运输和物流承包商的合同中。	2025 年 9 月 26 日：世卫组织认为这项建议已全面落实。已为启动和维持应急供应链运作建立一个全面的框架。 紧急采购门户网站—已在业务管理系统第一波下实施，该门户网站使突发卫生事件规划能够直接从卫生部获取紧急采购需求。该网站正在运行和使用。 综合供应链模型和企业资源规划部署—新的企业资源规划（业务管理系统/Workday）嵌入了一个综合供应链模型。运输管理、航运和仓储的核心功能已经投入使用，加强了世卫组织在突发事件期间快速调动和监测供应的能力。 经修订的紧急采购政策—自 2024 年 5 月 1 日起，世卫组织在总部、区域和国家办事处推出了经修订的紧急采购政策。该政策为紧急业务制定了明确的模式，并优先考虑具有丰富应急经验的供应商，包括与世卫组织或其他联合国机构签订了长期协议的供应商。 供应商和物流安排—世卫组织为突发事件期间需要的关键物品以及航运和物流服务签订了一系列长期协议。签订这些长期协议是为了能够快速启动，确保在发生突发事件时能够立即获得基本物资和运输能力。总而言之，这些措施表明世卫组织已经建立这项审计建议中设想的制度和合同模式，从而确保能够更快、更高效和更协调地应对全球卫生危机。 世卫组织恳请终结这项建议。	根据世卫组织的回应，该建议已终结。	是			
11	2021	R014	028-2021-HQ	世卫组织需通过确定不当行为风险较高的办事处和单位，采取以风险为基础的预防办法，注重在这些办事处开展外联活动并加强管控。由于欺诈案件数量最多，应努力提高对欺诈	2022 年 3 月：如果能够重新表述该建议，以便能够明确该建议的归属，那将是有益的。	世卫组织作出的回应要求重新表述该建议。由于世卫组织最近开展了确定重点工作，管理层不妨重新考虑这项建议由谁主导的问题，并考虑立即进行评估，因为			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				和防范性欺诈控制的认识。世卫组织可加强征聘前情调查、晋升诚信审查以及敏感职位职员轮岗等预防性措施。		2022 年 3 月的回应可能需要重新定义评估。该建议继续保留。				
12	2020	R024	003-2020-EM	在开始有限的竞标程序之前，世卫组织国家办事处应采用一种正式方法，根据预定标准对潜在供应商进行评估，并适当记录。	根据东地中海区域办事处关于供应商招标的标准操作程序开展强化活动，通过联合国全球采购网、报纸公告和电子邮件共享列入本组织名单的供应商发出意向书，目的是进行市场搜索，并通过纳入经评估合格的供应商来丰富供应商名单。三份意向书于 2021 年 2 月 23 日公布，并于 2021 年 3 月 10 日截止，涵盖 3 类供应商：(1) 印刷服务、(2) 信息技术设备和服务以及(3) 药品和医疗设备。评价正在进行中，在新名单确定之前将进行尽职调查访问。计划于 2021 年 7 月底完成。（意向书 — 副本附后） 最终确定后，将处理更多类别的供应品。	回应是指拟在 2022 年期间采取的行动。由于没有提供新的最新情况，因此，该建议继续保留。			是	
13	2021	R031	006-2021-HQ	我们建议世卫组织优先考虑最终确定《第十三个工作总规划影响框架》，作为世卫组织有规定时间表的结果框架的一部分，以便世卫组织能够描述其对成果和影响的贡献。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
14	2021	R032	006-2021-HQ	我们建议世卫组织规定提交、处理和/或验证“三个十亿”进度管理看板数据的时间表，并确保时间表得到遵守。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
15	2021	R035	006-2021-HQ	世卫组织可确保强化现有流程并引入更新文件（文件 EB148/27）所述的新流程，以确保改善供资状况并在本双年	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				度期间和结束前实现执行计划支出方面的预期目标。						
16	2021	R003	031-2021-HQ	世卫组织可继续完善结果框架，特别是产出计分卡，使之更加客观、简单和方便用户。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
17	2021	R004	031-2021-HQ	世卫组织可确保 Stellis 系统的配置能够捕获征聘程序主要步骤的所有关键数据，从而使这些数据对征聘职能的跟踪、必要干预和改进更加有用。	2025 年 9 月 26 日：这项建议的落实有待于启动新的企业资源规划系统（业务管理系统），包括 2023 年 12 月 20 日启动的新的 Workday 征聘模块。内部监督服务司 2021 年对世卫组织征聘系统进行的审计提出了 23 项建议，并已在 2022 至 2023 年间终结了其中 92% 的建议，只有两项建议有待新的企业资源规划系统（业务管理系统）启动才能加以落实。新开发的业务管理系统，包括新的 WorkDay 征聘系统将解决审计报告中提出的问题。因此，我们提议终结该项目。	这项建议被称为只有启动业务管理系统后才能加以落实，包括新的 Workday 模块。该建议继续保留。		是		
18	2021	R006	031-2021-HQ	世卫组织可以尽早解决创新方面的人员和资金限制问题，以便实现该倡议所设想的效益。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
19	2021	R007	031-2021-HQ	世卫组织可优先考虑战略政策对话的概念和进程与其他全组织进程之间的协调，并加强国家卫生信息系统，以确保为选择国家进行战略政策对话提供完整和最新的数据。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
20	2021	R008	031-2021-HQ	世卫组织可继续努力在所有国家办事处制定有效的国家合作战略，与国家支持计划适当地	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				保持一致，从而客观衡量技术合作的影响。						
21	2021	R009	031-2021-HQ	世卫组织可考虑完成对战略重点协调小组（“十亿”网络）附加值的重新评估，并根据重新评估结果作出适当决定，以便保持总体目标不变，即运作新的横向和纵向网络，以支持《第十三个工作总规划》的实施。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
22	2021	R010	031-2021-HQ	信息管理和技术指导委员会（IMTSC）可确保各办事处和各区域都使用这些工具（电子工作流程和电子签名）。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
23	2021	R011	031-2021-HQ	世卫组织需优先实施与“职业路径”举措相互关联的各项举措，并解决已确定的挑战/需求，以实现预期收益。	2024 年 12 月 15 日：对所有核心可预测国家存在职位的审查和统一已经完成，目前己为可提供资金的空缺职位发布通用职务说明。目前，这项工作将扩展至各主要办事处已填补职位的所有现有职位说明（约 9500 个）。这一协调过程将解决不一致的问题，并调整不同职等、技术领域和地理位置的资历、工作经验、知识、技能和能力要求。已制定并最终确定了高级别职业发展框架及工作类别清单。尚未启动有职位目录概念的新的业务管理系统，这一概念对组织和职位设计、征聘、绩效管理和职业发展都有影响。提议的新实施日期是 2025 年 12 月 31 日。 2025 年 9 月 26 日：由于缺乏与本组织正在面临的财务危机相关的资源，职位目录（包括所有非核心可预测国家存在职位的通用职务说明）编制工作已被	这项建议的落实问题正在考虑中，因此，该建议继续保留。		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
					推迟。支助职能（业务运作部门）的大多数通用职务说明已经制定。这项工作应扩展到技术职位。					
24	2021	R013	031-2021-HQ	世卫组织可就 2020 年最后一次调查采取后续行动，评估工作人员认可程度和文化变革程度，并在需要时修正航向。	2025 年 9 月 26 日：工作人员培训股、转型小组和总干事办公厅已就这项调查的内容进行大量对话。由于关注重点是确定重点，而且这项工作本身将产生重大文化变革，因此，这项建议已被搁置。将在调整工作完成后考虑进行这项调查。这与制定人员战略有关。 2024 年 12 月 15 日：如先前报告所述，为世卫组织制定了一项新的全组织文化调查方案，并与调查管理员签约，以便在 2023 年开展这项调查；然而，调查启动日期仍然被推迟，高级管理层正在考虑这一问题。我们建议将目标实施日期更新为 2025 年 12 月 31 日。	由于确定重点工作可能会对文化变革产生重大影响，这项工作必须推迟。这项建议被评估为因时过境迁而不必执行。				是
25	2023	R001	047-2023-HQ	世卫组织整合组织内部处理实物捐助的不同系统，促进及时记录、跟踪、核算和报告实物捐助。（高强度建议）	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
26	2023	R003	047-2023-HQ	世卫组织审查长期应收自愿捐款的估值政策，其中应考虑到这些估计数所依据情况的变化。（高强度建议）	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
27	2023	R004	047-2023-HQ	世卫组织建立机制，尽量减少可控制的采购延误，并确保在收到采购和供应的药品和设备时，其还有足够保质期。（中强度建议）	2026 年 2 月 18 日总部/消灭脊髓灰质素的回应：世卫组织确认收到关于库存脊灰疫苗（特别是 2 型单价口服脊灰疫苗）流动有限和剩余保质期的审计意见。这种情况反映了一种经过深思熟虑的风险管理应急战略，而非一种可控的采购延迟。在向新型 2 型口服脊灰疫苗过渡期间，作为一种全球保险机制，有意维持了 2 型单价口服脊灰疫苗库存，该机制最初	世卫组织的回应是，经过评估，这项审计意见已处理，建议已终结。	是			

序 号	审 计 年 度	卫生大会建议编号	审 计 代 码	建 议	世卫组织的回应	审计回应	已 落 实	落 实 中	未 落 实	因时过境迁而不必执行
					是根据世卫组织紧急使用列表程序部署的。这种方法确保疫情应对工作在出现与新型 2 型口服脊灰疫苗相关的供应、安全或监管风险时能够准备就绪，并且符合战略咨询专家组的指导和全球消灭脊灰行动应急规划。随着新型 2 型口服脊灰疫苗供应逐步稳定以及限制在特殊情况下使用 Sabin 2 型口服脊灰疫苗的政策建议，世卫组织与联合国儿童基金会和全球消灭脊灰行动合作伙伴一起正式启动了对过剩 2 型单价口服脊灰疫苗库存的有序核销和处置。这项工作通过以下方式记录在案：(1) 使用经世卫组织治理渠道批准的核准备忘录，请求授权处置 2 型单价口服脊灰疫苗库存，和(2) 用于说明 Sabin 2 型口服脊灰疫苗库存管理、风险管理和安全处置安排的详细记录说明。在采购及时性和保质期管理方面，联合国儿童基金会代表全球消灭脊灰行动担任采购和库存代理。世卫组织在疫苗需求预测、授权和发放方面的作用是在与联合国儿童基金会签订的协议书中正式确定的，其中包括涉及疫苗供应计划、协调和问责的修正条款。这些措施表明，世卫组织拥有管理保质期风险、最大限度减少可避免的浪费以及在规划假设发生变化时采取补救措施的既有机制。在此基础上，该建议被认为已经落实并结案。					
28	2023	R005	047-2023-HQ	世卫组织加强库存管理，以便高效利用所采购的物品（中强度建议）。	2026 年 2 月 10 日：现在，可以在业务管理系统中看到现有库存的情况，目前该系统已推广到大多数国家。这项工作得到了新的仓储和库存管理政策的支持，目前这项政策正作为最终草案分发，不久将予以发布。	世卫组织的回应是，经过评估，这项审计意见已处理，建议已终结。	是			
29	2023	R008	047-2023-HQ	世卫组织加强对复杂咨询合同的评价和授予程序，并确保在采购过程的所有阶段都遵守采	2025 年 2 月：为落实这项建议，管理层修订了技术评价指南，强调必须严格遵守预先制定的评价标准。具体而言，现在明确要求评价人员在评价过程	这次回应似乎是在 2026 年 2 月之前作出的。由于我们现在已进入 2026 年 3 月，并且最初的实施时间表是 2026 年		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	落实中	未落实	因时过境迁而不必执行
				购手册的规定（高强度建议）。	中不得修改或引入新的评价标准，以确保供应商遴选工作的透明度、一致性和公平性。 此外，作为强化治理框架的一部分，评价小组所有成员都必须签署一份无利益冲突声明表和保密协议。将于 2025 年第二季度开始全面实施。 附件 1 载列了这些声明的副本，以供参考。 这项强化程序预计将于 2025 年 5 月之前全面实施。 世卫组织继续致力于落实该审计建议，并确保按照最高诚信和合规标准进行采购评价。	2 月，因此，该建议继续保留。已在本次审计中注意到存在未严格遵守采购手册的情况。				
30	2023	R009	047-2023-HQ	世卫组织实施记录和监测整个组织提交利益申报情况的制度；为道德操守职能确定适当的资源水平，以加强本组织的问责结构（高强度建议）。	2025 年 9 月 30 日：已经实施记录和监测利益申报提交情况的制度，因为世卫组织拥有 2 套系统，一个平台用于记录和监测工作人员年度利益申报提交情况，另一个用于记录和监测专家利益申报提交情况的独立专家系统。在世卫组织重新确定重点的最新背景下，道德操守职能继续拥有 3 个固定期职位，以确保实施必要的问责制。	经过评估，世卫组织的回应主要针对记录部分，但这次回应并未说明是否进行了全系统监测。该建议继续保留。			是	
31	2023	R010	047-2023-HQ	世卫组织分阶段建立机制，从总部和区域两级开始，监测就道德操守建议和缓解行动采取的行动，并探讨将该要素纳入有关组织单位的内部控制自我评估的可行性（高强度建议）。	2025 年 9 月 30 日：道德操守、风险管理、尽职调查和非国家行为者司负责道德操守、风险管理和尽职调查，对道德操守建议进行了内部跟踪并对所提出的问题进行了跟进。由于所提请求具有敏感性，故以保密方式进行了跟进，这与监察员职能类似。采用共享自动化系统将会违反道德操守职能的任务，并且可能导致失去员工的信任。	世卫组织的回应是，经过评估，这项审计意见已处理，建议已终结。	是			
32	2023	R011	047-2023-HQ	世卫组织作为重点加快实施已确定的行动计划，以改善调查结构和能力（高强度建议）。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
33	2023	R012	047-2023-HQ	世卫组织建立机制，记录和跟踪就调查报告采取行动的状况；建立正式机制，将案件尚待调查的事实纳入职工和编外人员离职程序（中强度建议）。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
34	2022	R015	043-2022-HQ	鉴于业务管理系统信息技术应用程序的设计及开发工作仍在进行中，可在业务流程再设计中采用全面协商方法，以提高其他各项流程的效率。	2025 年 9 月 26 日：为世卫组织法定差旅流程自动化而开发的 Extend 应用程序目前已进入业务管理系统的开发阶段。一旦自动化工作完成，就可对相关建议的落实情况进行核实。设计资料和业务流程已在先前的更新中共享。	由于针对该建议采取的行动仍在进行中，并且分阶段推出业务管理系统，该建议继续保留。		是		
35	2022	R023	043-2022-HQ	我们建议世卫组织制定一项程序，用于更新活跃供应商数据，以避免重复和设定与世卫组织没有合作关系的前雇员/雇员供应商的结束日期。	2023 年 11 月 28 日：全球财务处产权负担小组对活跃的供应商进行定期审查，以避免在建立供应商数据时全球管理系统中已配置的重复检查的基础上出现重复。随附其中一个例子，说明为在重复检查方面对与供应商有关的数据进行定期质量检查所做的努力。该例子介绍了所采取的措施，包括与负责人员沟通，以审查通过结构化查询语言从全球管理系统中提取和发现的重复供应商列表，以及在收到负责人员的确认后在全球管理系统中完成的停用操作的结果。 相关证明文件请见随附文件。 前雇员状态由人力资源部门更新，数据由人力资源部门通过标准的 Oracle 人力资源管理/财务接口传送到财务部门。自全球管理系统上线以来，该接口未发生过任何变化，鉴于业务管理系统项目正在进行中，将不考虑进行任何改变。 鉴于上文所述为避免重复和解决重复问题所作的努力，并考虑到全球系统管理系统在前雇员数据方面的局限性，我们请外审计员考虑终结这项建议。	尽管提到了全球管理系统和业务管理系统没有考虑到与世卫组织没有合作关系的前雇员/雇员供应商的结束日期问题，但世卫组织的回应表明，这对本组织来说是一个可以接受的风险。由于我们自 2022 年后以来尚未就这一问题发表意见，该建议已终结。	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
36	2022	R024	043-2022-HQ	事件管理小组应维护世卫组织在用软件应用程序清单以及所提供服务的细节。	Henning B_2026 年 2 月 19 日：2025 年初，该企划案由信息技术基金提供部分资金，目前，该配置管理数据库项目正在进行中。应用程序组合管理是该项目的一部分，最初将成为一个可以进一步利用信息技术的框架，主要范围是在业务管理系统下实施的新业务系统和应用程序。预计这将在最新业务管理系统启用 6 个月后（即 2027 年第四季度）准备就绪。	由于合规工作有待落实，因此，该建议继续保留。		是		
37	2023	R028	046-2023-HQ	我们建议将捐助者参与事宜管理系统、软件项目管理系统和电子预认证系统视为业务管理系统项目中捆绑在一起的一个整体。规划管理系统已是业务管理系统的一部分，考虑到捐助者参与事宜管理系统和电子预认证系统已经运行的事实，需要在它们准备就绪时将其纳入业务管理系统。	捐助者参与事宜管理系统、软件项目管理系统、电子预认证系统都在同一平台（Salesforce）上，因此，它们经常共享相同的对象。作为计划于 2024 年晚些时候交付的业务管理系统项目中捐助者参与事宜管理系统的一部分，计划对捐助者参与事宜管理系统与软件项目管理系统和 Workday 进行全面整合。不会对电子预认证系统和软件项目管理系统进行整合，但二者将继续共享同一平台。	由于合规工作正在进行中，因此，该建议继续保留。		是		
38	2023	R029	046-2023-HQ	我们建议利用 Lemon Learning 来解决捐助者参与事宜管理系统中存在的能力建设风险。	成立了一个工作组，负责开发 10 个 Lemon Learning 模块。这些模块主要涉及捐助者参与事宜管理系统中的筹资机会和账户流程，以作为端到端流程的一部分，支持创建、分配和管理自愿捐款。模块开发工作已完成，目前正在进行测试。各项增强功能得到实施和进一步测试后，这些模块将于 2024 年正式启用。	这些模块预计将在 2024 年期间正式启用。不过，目前仍在等待最新情况/确认。由于合规工作正在进行中，因此，该建议继续保留。		是		
39	2023	R031	046-2023-HQ	我们建议捐助者参与事宜管理系统团队也将该系统平台扩展到代管实体，以便它们也能获得与世卫组织相同的业务转型。世卫组织可通过与代管实	2023 年底，我们决定将代管实体纳入捐助者参与事宜管理系统，以此作为将该系统纳入业务管理系统环境这项工作的一部分。这是与开发团队合作规划的，并起草了业务要求，以便将软件项目管理系统和捐助者参与事宜管理系统纳入业务管理系统当	由于合规工作正在进行中，因此，该建议继续保留。		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				体合作的方式制定进一步的模式。	中。据计划、资源协调和实施监督司所知，全面整合工作将于 2024 年晚些时候正式启用业务管理系统时完成。 国际癌症研究机构已被授予一定权限，可以访问捐助者参与事宜管理系统，以开始了解它是如何建立的，但从其他方面看，将这项建议结案还为时尚早。目前，由于业务管理系统尚待整合，捐助者参与事宜管理系统受配置限制，暂不支持非世卫组织实体。将其他实体（包括国际癌症研究机构）纳入捐助者参与事宜管理系统也意味着要对该系统本身进行修改/增强，目前正在继续与系统开发人员一起，开展这方面的工作。					
40	2023	R032	046-2023-HQ	我们建议捐助者参与事宜管理系统团队应在服务级别协议开始实施之前，在事件解决的服务质量方面采取已经确定的缓解措施。	2023 年 1 月，对 SNOW 进行了配置以支持服务级别协议。我们密切监测进展情况，并采取措施确保在 2023 年 4 月开始实施之后，该团队将满足服务级别协议要求。 2023 年 4 月，该团队成功满足了服务级别协议要求。服务级别协议报告附后。	没有提供服务水平协议报告。该建议继续保留。		是		
41	2023	R033	046-2023-HQ	我们建议将业务管理系统下涵盖的信息技术格局分成有意义的业务流程、子流程和活动。	2026 年 2 月 20 日：世卫组织维护并持续更新了与系统开发活动一致的全组织能力图（即业务管理系统流程分类）。该能力图成为端到端业务流程的权威参考，并始终用于支持跨系统测试覆盖、变更影响评估和变更管理文件。我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	由于全组织能力图（业务管理系统流程分类）正在按照世卫组织的回应进行维护和使用，因此，这项建议已终结。	是			
42	2023	R034	046-2023-HQ	我们建议在配置/开发研讨会之前为尚未启动的组成部分/阶段创建未来流程文档。该文档必须由业务管理系统团队、业务负责人和中小企业合作编	2026 年 2 月 20 日：考虑到合同限制和在项目中期重新谈判执行伙伴方法不切实际，世卫组织继续对每个系统组成部分采用合同商定的方法。为了增加 Workday 的文档覆盖范围，所有待定设计项目均已	根据世卫组织的回应，并考虑到所有待定设计项目均已正式记录在案以供业务负责	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				写并发布。任何流程变更都必须在开始应用程序设计之前得到业务负责人的批准。	正式记录在案，以供业务负责人在配置之前作出决定和批准。 作为集成设计和构建阶段的一部分（支持 AA+ 倡议），所有设计文档都由业务管理系统和业务负责人代表进行了系统性审查、验证和批准，以确保符合治理程序。 我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	人作出决定和批准，因此，该建议已终结。				
43	2023	R035	046-2023-HQ	我们建议正在进行或已经完成设计研讨会的组成部分/阶段应立即创建未来流程文档。该文档必须由业务管理团队、业务负责人和中小企业合作编写并发布。任何流程变更都必须在开始应用程序设计之前得到业务负责人的批准。	2026 年 2 月 20 日：该文档是业务能力图的一部分（请参见上文的建议 R007）。我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	根据世卫组织的回应，并考虑到该文档构成业务能力图的一部分，因此，该建议已终结。	是			
44	2023	R036	046-2023-HQ	我们建议需要为在 WorkDay 下实现的所有模块创建类似于软件需求规范或用户故事的详细文档。	2026 年 2 月 20 日：世卫组织坚持其先前的立场，即不采用系统需求规范，也不采用 Workday 的用户故事文档，因为这与 Workday 实施方法不一致。相反，世卫组织信赖建议 R007 中提到的业务能力文档。对于软件项目管理系统和捐助者参与事宜管理系统等其他解决方案，世卫组织采用了与 WIPRO 开发团队所用方法一致的做法，即世卫组织执行伙伴的 Salesforce 解决方案。我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	根据世卫组织的回应以及采取类似于捐助者参与事宜管理系统等其他解决方案所用方法提供的理由，该建议已终结。	是			
45	2023	R037	046-2023-HQ	我们建议可以根据未来流程文档得出整合依赖和数据迁移依	2026 年 2 月 20 日：整合和数据迁移依赖继续被纳入定期更新的综合计划（另见对建议 R014 的回应）。	根据对 2025 年业务管理系统规划委员会会议记录的审查，评估认为，数据迁移风		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				赖程度，并且可以填补现有策略中的空白。	我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	险持续存在，因此，该建议继续保留。				
46	2023	R038	046-2023-HQ	我们建议，无论采用何种方法，世卫组织和承包商之间都必须有基于未来流程文档的范围签收。承包商为实现未来流程而花费的任何额外时间都应受到惩罚，与此相关的费用应由承包商承担。	2026 年 2 月 20 日：世卫组织坚持认为，这项建议不适用于 Workday 合同，因为 Workday 合同是在本次审计之前以时间和材料为基础签订的。尽管如此，在制定综合计划期间，世卫组织与所有供应商进行了密切合作，详细介绍了含按计划分阶段正式启用该计划前的成本估计，以确保透明度和遵守治理程序。我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	世卫组织的回应强调了在综合计划更新中持续进行的供应商参与，以处理成本核算的细节问题，因此，该建议已终结。	是			
47	2023	R040	046-2023-HQ	我们建议需要创建一个整体解决方案路线图，并从整体角度考虑所有流程，而不是从组成部分的角度考虑。	2026 年 2 月 20 日：业务管理系统已获得其规划委员会对作为一个完整的综合系统部署业务管理系统解决方案的批准。该路线图包括项目委员会针对个别业务管理系统组成部分批准的分阶段启用方法，并确保一致性和协调交付。我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	世卫组织的回应强调了项目委员会批准的分阶段正式启用方法，因此，该建议已终结。	是			
48	2023	R042	046-2023-HQ	我们建议，在人力资本管理和财务模块，可以确定并利用业务管理员来配置与世卫组织有关的规则。这将有助于提高世卫组织的能力，增强与中小企业的接触水平以及对所涉组成部分的信心和信任。	2026 年 2 月 20 日：由于当前进一步受到限制的金融环境，世卫组织无法为业务管理系统项目增加任何新的资源。业务管理系统继续与业务负责人和主题事项专家直接合作，以确保配置能够反映世卫组织的要求，确保机构知识得到维护。我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	这一回应强调了世卫组织全组织的预算情况，因此，该建议继续保留。		是		
49	2023	R043	046-2023-HQ	我们建议，需要及时发现关键项目风险，并将其正式传达给规划委员会。	2026 年 2 月 20 日：风险识别和上报被列为所有业务管理系统规划委员会会议的一个常设议程项目。作为日常治理的一部分，对各种风险进行了正式审查、更新和监测。我们将根据要求通过电子邮件提	根据这一回应，由于风险识别是所有规划委员会会议的一个常设议程项目，因此，该建议已终结。	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
					供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。					
50	2023	R044	046-2023-HQ	世卫组织应密切监测与核心全组织资源规划系统供应商签订的两份不同合同所产生的风险。	2026 年 2 月 20 日：世卫组织通过由世卫组织、WorkDay 和 ONE 的执行发起人参加的目前每周一次的行政联系会议以及通过与行政和财务司长、业务主任、业务管理系统的领导、WorkDay 和 ONE 的规划负责人的定期治理会议积极监测和缓解各种风险。这项会议已经扩大，参与整合设计和构建以及 Supply 正式启用所需国际公共部门会计准则合规工作的 EY 和 Wipro 也要参加。我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	根据世卫组织的回应，该建议已终结。	是			
51	2023	R045	046-2023-HQ	应整合总体拥有成本的成本估算和项目预算支出明细表、经常成本（运行期间），并且应明确地向规划委员会报告业务管理系统项目的总成本和超时情况。	2026 年 2 月 20 日：已向规划委员会提供正式启用后运行成本的初步估计。业务管理系统项目继续与世卫组织信息管理和技术司密切合作，完善业务管理系统业务支持模型，并确保经常成本估计的准确性，该估计已于 2026 年 2 月提交给总干事。我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	根据世卫组织的回应，鉴于已向总干事提交正式启用后的运行成本数据，因此，该建议已终结。	是			
52	2023	R046	046-2023-HQ	与向 2022 年 12 月规划委员会提交的阶段和方案相比，如果延期推出项目，应对超时和成本超支的感知高风险进行密切监测，并且要每两周向规划委员会报告一次预期超时和成本超支的情况。	2026 年 2 月 20 日：业务管理系统规划委员会审查并批准了对项目计划的所有修订，包括时间表和成本调整。业务管理系统项目提供对所有子组成部分的详细分析，对范围、时间表或预算的任何变更都将正式提交给规划委员会审查和批准。我们将根据要求通过电子邮件提供所需证据资料，因为这个 SharePoint 网站不适合传输敏感信息。	根据世卫组织的回应，由于规划委员会对计划、时间表和预算的所有修订进行了审查和批准，因此，该建议已终结。	是			
53	2022	R047	044-2022-EU	我们建议审查产出计分卡系统，以确保资金使用占计划费用的比重。我们建议欧洲区域	2024 年 10 月 15 日： • 关于 2022-2023 年规划预算的双年度末评估，欧洲区域办事处将开始实施同行评审机制，对八	回应表明 2024 年第二季度后没有更新。由于管理层正在		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	落实中	未落实	因时过境迁而不必执行
				办事处探讨是否可能由一个独立机构对评分过程进行同行评审，以确保提高透明度和对成果问责制的衡量，从而只对所开展的规划/活动进行评分。我们建议，欧洲区域办事处可制定一项制度，监测和报告双年度合作协议中提到的产出的遵守情况，因为在现行制度中，存在未执行的产出逃避审查的情况。	个部门中每个部门的一个处以及总计五个国家办事处（五个核心可预测国家存在类型各一个）的得分进行同行评估。 - 同行评审员将来自另一个预算中心，该项工作的总体结果将由高级管理层进行审查，并会与评分单位分享。 - 将与所有开展评分工作的单位共享关于自我评估的进一步指南。 - 建议状态：落实中，预计完成日期为 2024 年第二季度。 - PRM 提议进行双年度末同行评审，但 EPC 未予批准。规划委员会的会议记录记录了这一点。关于中期审查，欧洲区域办事处将与选定会员国试行联合评估。我们提议终结该建议，将其视为已落实。	采取行动，因此，该建议继续保留。				
54	2022	R048	044-2022-EU	我们建议，欧洲区域办事处考虑在今后的成果报告（包括《2022-2023 年规划预算》中期报告）中记录为实现成果而开展的支助活动，而不是仅报告取得的成就。	2024 年 10 月 15 日：欧洲区域办事处将在随后的成果报告（双年度末，整 24 个月，2022-2023 年规划预算）中对有助于实现总体成果的支助活动进行补充说明。 建议状态：落实中，预计完成日期为 2024 年第三季度。 2022-2023 年报告结合门户网站上的报告，提供了为取得成果而开展的各项活动的广泛清单。应终结该建议。	回应表明这项建议在 2024 年第三季度后没有更新。由于管理层正在采取行动，因此，该建议继续保留。		是		
55	2022	R049	044-2022-EU	我们建议，赞助款管理人员通过进一步加强定期后续机制来解决延迟提交捐助者报告（财务和技术）的原因，以保持对满足捐助者期望其作出的承诺。	2024 年 10 月 15 日：欧洲区域办事处正在推行一个经过优化的捐助方报告电子/自动监测/提醒系统。欧洲区域办事处的高级管理层将定期监测及时提交捐助方报告这项关键绩效指标。 建议状态：落实中，预计完成日期为 2025 年第一季度。	回应表明 2025 年第一季度后没有更新。由于管理层正在采取行动，因此，该建议继续保留。		是		

序 号	审 计 年 度	卫生大会建议编号	审 计 代 码	建 议	世卫组织的回应	审计回应	已 落 实	中 落 实	未 落 实	因时过境迁而不必执行
					每月都会向所有赞助款管理人员通报即将到来和已经过去的提交捐助方协议报告的最后期限。有一个自动系统。我们提议终结该建议，将其视为已落实。					
56	2024	R001	060-2024-HQ	国家办事处和区域办事处需要密切监测应计费用，以确保其及时入账。（中强度建议）	本组织各层级对应计费用进行了密切监测。我们确认收到在审查《2023 年财务报表》期间提出的审计建议，并已采取措施加强了现有控制。作为这些行动的一部分，每年年底都会对仍有未了事项的直接实施订购单进行系统性审查，以确认上一年是否发生相关活动，如果是，确保已筹集到相应的应计费用。由于直接实施订购单本质上不要求在全球管理系统中提供收据，因此，这一额外的审查步骤为确保应计费用的完整性和准确性提供了重要保障。 现在，区域主任和助理总干事也会通过声明书确认应计费用的完整性，另外，已在终结过程中提醒预算和财务官员要确保应计费用的完整报告。这在2024 年至 2025 年应计支出余额的增加中可见一斑。本组织更广泛的应计费用监测机制仍然可靠和有效。 鉴于所采取的行动，我们恳请终结这项建议。	根据世卫组织的回应，这项建议已终结。	是			
57	2024	R002	060-2024-HQ	我们建议世卫组织确保年终银行对账单能提供所有经核对项目的全部细节，并充分解释现金凭证与相应的现金簿余额（根据总分类账）或定额备用金账户（根据总分类账）之间的任何差异。	区域一级和总部均对银行对账过程进行了密切监控。总部/财务司要求提交世卫组织所有定额备用金账户的季度状况报告。已在解决以往审计中所提对账问题方面取得进展，并认识到世卫组织国家办事处经常在极具挑战性的环境中开展工作，可能影响财务文件的及时性和完整性。 尽管面临这些业务限制，但持续的改进已经加强了各办事处的对账做法。这项建议的落实状况正在落实中。	由于这一问题已在本次审计中进行了审查并发表了意见，因此，该建议已终结。	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
58	2024	R003	060-2024-HQ	世卫组织应采取分级方法加快对过期物品的处置工作，首先从过期物品存量最多的仓库开始，同时应考虑到储存这些物品的国家的法律所规定的处置方法和费用。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
59	2024	R005	060-2024-HQ	我们建议世卫组织基金会在任何情况下向捐助者筹款都应遵守规定的程序。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
60	2024	R007	060-2024-HQ	世卫组织应建立机制监测向联合国儿童基金会发出的订购单，以保证药物和其他医疗用品的及时交付。	总部/消灭脊灰司的回应_2026 年 2 月 18 日：世卫组织加强了通过联合国儿童基金会采购疫苗的治理和监督框架，并在《协议书》及其修正条款的支持下，正式确定了与联合国儿童基金会签订的更新版《谅解备忘录》中的作用、职责和监测安排。在此框架下：联合国儿童基金会负责疫苗的采购、签约、储存和交付；世卫组织负责流行病学评估、需求预测、发放授权和规划监督；并建立了协调机制，通过定期交换信息和联合决策机构监测供应状况、交付时间表和库存管理。 更新版《谅解备忘录》和《协议书》提供了审计要求的文件基础，以证明世卫组织为监测通过联合国儿童基金会下达的订购单建立了明确的机制，包括在必要时进行上报和采取补救措施。因此，这项审计建议被认为已经落实并结案。	根据世卫组织的回应，该建议已终结。	是			
61	2024	R010	060-2024-HQ	我们建议世卫组织考虑为服务订购单建立一个中央数据存储库，以便能对交付状态、资源的高效管理以及政策和程序的有效实施进行监督。	由于全球管理系统的采购模块即将停用，管理层将通过 Workday 的采购付款模块来落实该建议，Workday 是一款新的综合性企业资源规划系统，将取代全球管理系统的采购模块。	由于合规工作正在进行中，因此，该建议继续保留。		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	落实中	未落实	因时过境迁而不必执行
					计划于 2026 年第一季度落实该建议，与世卫组织在更广范围内向统一供应链模式的过渡保持一致。这一战略方法确保新系统将有效支持服务采购方面的全面数据管理和监督能力。					
62	2024	R011	060-2024-HQ	世卫组织应监测这项规定的使用情况，每次适用都应有正当理由。	管理层认为应充分落实这项审计建议，以监测和证明对追溯性采购审批的使用。 为了应对追溯性采购审批或既成事实的情况日益增加的问题，管理层采取了以下措施： 1. 政策修订（自 2023 年 8 月 1 日起生效）： 加强监督：世卫组织《电子手册》第 VI.1.3 部分关于采购流程第 80(e)段规定，总部的所有既成事实的情况在提交合同审查委员会之前，都需要得到预算中心经理的批准。在区域办事处，这些情况必须在区域合同审查委员会审查之前转交行政和财务司长。 2. 额外措施（2025 年 2 月 12 日生效）： 预防控制：世卫组织《电子手册》中关于全球管理系统债务文件的第 X.2.2 部分第 10-30 段强调，“在完成相关合约文件（全球管理系统订购单和非全球管理系统委托合同，如适用）之前，世卫组织不得开展或正式同意任何工作。” 这些措施确保对所有追溯性采购行动进行严格监测和说明理由。管理层认为这项建议得到了有效处理，并要求终结该建议。	根据世卫组织的回应，这项建议已终结。	是			
63	2024	R012	060-2024-HQ	世卫组织应优先处理未遵守采购申请截止日期的案件，同时为标准操作程序发布后收到的案件确定优先级别和风险评分。此外，应制定机制将未决指控与职员离职程序联系起来。	2025 年 10 月 3 日：内部监督服务司为初步审查制定了一个优先矩阵，确定的完成时间表为 30 天。内部监督服务司的案件管理系统能够对 30 天内未完成的初步审查进行跟踪，并重新确定优先次序。	经过评估，认为这一回应仅涉及这项建议的一部分，因此，该建议继续保留。		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	落实中	未落实	因时过境迁而不必执行
64	2024	R013	060-2024-HQ	世卫组织应遵守《与非国家行为者交往的框架》中概述的尽职调查、风险评估和风险管理要求。此外，世卫组织应考虑对非国家行为者登记簿进行升级，上传与世卫组织交往的所有非国家行为者的信息。	秘书处根据《与非国家行为者交往的框架》的要求，对涉及非国家行为者的提案进行了审查，包括与尽职调查、风险评估和风险管理有关的要求。为了加强《与非国家行为者交往的框架》的实施，负责单位定期向《与非国家行为者交往的框架》国家联络人进行了情况介绍，出版了经过更新的《非国家行为者手册》，并推出了“《与非国家行为者交往的框架》介绍”电子学习课程；因此，加强了整个组织对《与非国家行为者交往的框架》的理解和一致应用。持续的财政困难限制了对世卫组织非国家行为者登记簿的改进。	根据这一回应，该建议已终结。	是			
65	2023	R014	056-2023-HQ	供应链转型战略项目应该为每个项目和里程碑制定切合实际的时间表。应密切监测这些项目，以确保按照目标时间表及时完成，并减少超期实现长期悬而未决的端到端供应链综合管理目标的风险。	2025 年 9 月：世卫组织认为这项建议已落实。2022 年 3 月批准的《2022-2024 年供应链转型路线图》为 12 个项目确定了明确的时间表、阶段性目标和监测机制。该路线图在计划时间内完成，并实现了关键目标，包括启动紧急采购门户网站（业务管理系统第一波）；建立了一个企业资源规划综合供应链模型（物流、运输管理系统、仓储、运输）；实施了修订后的采购政策（2023 年 8 月 1 日）；推出了紧急采购政策（2024 年 5 月 1 日）。该路线图于 2024 年 12 月正式结束，证明制定了切合实际的时间表和阶段性目标并且受到密切监测。在吸取的经验教训的基础上，世卫组织将从 2025 年起重点关注扩大企业资源规划功能、整合仓储和分销网络以及推进数字化和可持续性工作。这些代表了未来改进，而不是未完成的可交付成果。因此，世卫组织确认这项审计建议已得到落实，并恳请终结这项审计意见。	考虑到世卫组织的回应，时间表和阶段性目标已被评估为已按预期完成，该建议已终结。	是			
66	2023	R015	056-2023-HQ	我们建议世卫组织采购和供应服务司提高组织能力，制定医疗采购质量保证标准操作程序	2025 年 9 月：针对加强组织能力和制定医疗采购质量保证标准操作程序的审计建议，世卫组织已采取具体步骤，确保有效遵守质量保证政策。2024 年，世卫组织聘请了一名专门从事质量保证工作的顾	根据管理层的回应，该建议已终结。	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				序，以确保减少风险和切实遵守世卫组织的质量保证政策。	问，负责制定标准操作程序，以进一步减少风险并确保医疗采购遵守质量保证政策。已最终确定并于2025年1月23日在世卫组织总部、各区域办事处和国家办事处成功推出了应急医疗包模块/套件/单位最佳保质期标准操作程序。随附了最后确定的标准操作程序供参考。2024年5月1日，管理层还发布并推出了卫生产品采购工作的质量保证流程，其中详述了采购卫生产品时应由何人于何时何地开展质量保证工作。随附了过程流程图和随附注释。此外，管理层认识到需要持续进行质量保证监督，并征聘了一名P-5级别的质量保证管理人员，此人已于2025年5月报到，这强化了世卫组织对加强医疗采购质量保证的长期承诺。2025年7月，另外两项标准操作程序（即(1)处理质量投诉的标准操作程序和(2)处理召回的标准操作程序）已最终确定并推出。它们还附有在提出投诉或要求召回时需要填写的表格。这些标准操作程序已在2025年7月推出并实施。通过采取这些措施，世卫组织有效落实了该审计建议，确保为医疗采购工作中的质量保证和风险缓解提供了一个有力框架。					
67	2023	R018	056-2023-HQ	我们建议采购和供应服务公司应确保货运代理报告其长期协议要求记录的所有关键绩效指标的详细情况，并从及时性的角度衡量其绩效。	2025年9月：该建议的落实与刚刚敲定的新的全球货运代理长期协议的签署有密切联系。随着长期协议的签署，管理层对长期协议附件 G 中所述所有关键绩效指标进行了汇总，并要求货运代理人纳入其他类别，包括发票、报告、投诉处理、沟通、紧急交付和温室气体相关报价数据。已编写了关键绩效指标报告模板草案，以使所有供应商提交的报告规范化，预计会在2025年10月收到货运代理人的反馈意见。在此之后，将会最终确定和推出统一的模板，以确保系统性的绩效监测和审查。因此，管理层确认该建议正在落实中，最终报告框架预计会在	该回应表明，2026年第一季度是落实建议的目标日期。不过，没有进一步的更新。因此，该建议继续保留。		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
					2026 年第一季度完成，并在完成后与审计员共享统一的关键绩效指标报告模板。					
68	2023	R020	056-2023-HQ	我们建议提高数据质量，及时更新数据，通过管理信息系统进行监测以确保数据的完整性，并尽可能加强运输管理系统中获取的详细信息。此外，管理信息系统报告的设计应能实现对航运服务功能的效率进行衡量，从而促进有效监测。	2025 年 2 月：管理层计划在全面部署新的企业资源规划系统（预计于 2025 年底之前进行）之后实施这些改进措施。这一战略性时间安排确保各项改善措施建立在强大且统一的技术基础之上，这有利于有效监测航运服务功能和进行全面数据管理。	根据回应，目标日期是 2025 年 12 月，现已过去。由于没有进一步的更新，该建议继续保留。		是		
69	2023	R021	066-2023-HQ	世卫组织可考虑为加强战略重点 2 下卫生防范、预防和突发事件应对三项成果中每一项成果的灵活供资制定一项长期战略，并为加强捐助者对卫生防范的支持提供一个有力的论据。	世卫组织已通过将于 2024 年 11 月举行的投资回合对该建议作出回应。这其中包括向捐助方提供专门的材料和简报，具体介绍突发卫生事件规划在《第十四个工作总规划》的保护支柱下开展的工作，包括防范、预防和应对。更具体而言，《世卫组织投资论证》中有一章专门介绍突发卫生事件规划的工作；正在开发一个关于突发卫生事件规划各项工作的《投资论证》专刊；编制了专门的 PowerPoint 演示文稿，截至 2024 年 7 月，已为捐助方举办了两场单独的情况介绍会，专门介绍“保护”问题，并计划在 2024 年 7 月底之前为五个主要捐助方进行更深入的情况介绍。2024 年，预计将在投资回合之前采取更多举措，并把重点放在突发卫生事件规划在保护支柱下开展的工作上。	本轮投资回合已经结束。然而，目前不清楚世卫组织投资回合是否可以被评估为与这项建议相对应的长期战略和世卫组织计划。在这之前，该建议继续保留。		是		
70	2023	R024	066-2023-HQ	世卫组织应与在卫生安全和应对防范方面落后的会员国积极合作，领导全球努力宣传和加强国家卫生防范计划。	发布新的世卫组织全球国家卫生安全行动计划实施指南，以支持各国制定国家卫生安全行动计划（2024 年 8 月）。推出并实施 e-NAPHS 平台，以支持各国监测和加强突发卫生事件防范能力建设（持续至 2024 年 12 月）。	从回应来看，不清楚这是否是一项计划中的战略，也不清算这些可交付成果是否已经实现。该建议继续保留。			是	

序号	审 计 年 度	卫生大会建议编号	审 计 代 码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已 落 实	中 落 实	未 落 实	因时过境迁而不 必 执 行
					在世卫组织区域办事处举办两次国家卫生安全行动计划培训讲习班，对国家规划官员进行国家卫生安全行动计划过程和方法方面的培训（2024 年 12 月）。 在全球范围内宣传国家卫生安全行动计划，并使之与全球资源调动工作（即大流行基金、开发银行快速支付等）保持一致（2024 年 12 月）。 针对国家卫生安全行动计划制定工作为选定国家提供技术支持，特别是为最近完成了联合外部评价（第三版）的国家提供支持（2024 年 12 月）。 编制并发布一份政策简报，说明国家卫生安全行动计划需要如何与国家卫生系统规划和预算项目保持一致并扎根其中（2024 年 12 月）。					
71	2023	R025	066-2023-HQ	突发卫生事件规划应考虑在与事件管理系统连接的一个共同云平台上将各种信号数据库连接起来，以实现信息的无缝流动和加强系统的分析能力。	为了改善与信号检测和核实处理有关的信息流动和数据质量，世卫组织在经过六个月的试点之后，于 2022 年 3 月推出了一款信号应用程序。信号应用程序方面的工作于 2019 年开始，但曾因 COVID 大流行而被搁置。信号应用程序旨在对世卫组织总部和各区域办事处检测到的信号进行简要介绍。 计划于 2024 年第三季度向各区域办事处推广；不过，这也取决于当前应用程序各项功能的改进情况和相关培训材料的开发。 突发卫生事件规划警报和反应协调司/公共卫生情报、风险评估和传播处的团队正在努力改进现有平台（事件信息网站、事件管理套件），以减少单独输入数据方面的需求，提高整体数据质量，并将所有三个接口（信号应用程序、事件管理套件和事件信息网站）集成在同一个基础平台上。将这三个接口的数据整合到一个系统当中将有助于内部和外部报告的标准化分析产出，并可提供一个统一的数据库，其中有预定义的、由用户驱动的“看板”，易	这一回应没有更新，而且与先前评估一样，该回应只表明了行动计划，并未指出已采取的行动。由于合规工作正在进行中，因此，该建议继续保留。		是		

序号	审 计 年 度	卫生大会建议编号	审 计 代 码	建 议	世卫组织的回应	审计回应	已 落 实	中 落 实	未 落 实	因时过境迁而不 必 执 行
					于修改，以满足用户需求。关于数据视图，突发卫生事件管理套件将从各种信号、事件、突发事件中捕获数据。该套件还包含了一个共享文档存储库。 目标是在 2025 年完成事件管理套件和事件信息网站改进工作，具体情况还取决于预算。在此期间，突发卫生事件规划警报和反应协调司/公共卫生情报、风险评估和传播处的团队将手动建立一个关于《国际卫生条例（2005）》所需数据的参考资料库，并与各区域办事处一起，使用替代数据存储方案，管理法定报告的数据。					
72	2023	R026	066-2023-HQ	世卫组织可考虑对经过更新的《世卫组织紧急情况应对框架》第 2.1 版中关于向联合国秘书长通报 2 级突发事件的门槛规定进行审查，并对根据 2 级突发事件的具体评估结果启动 3 级程序作出规定。	已注意到该建议，并将由高层对其进行审查，以确定其可行性、可取性及对业务流程的积极或消极影响，进而决定接下来的适当行动步骤。	因为针对这项建议的回应涉及尚未进行的审查要求，因此，该建议继续保留。		是		
73	2023	R027	066-2023-HQ	为了提高总干事将某一突发事件定为国际关注的突发公共卫生事件的程序的透明度和统一性，世卫组织可考虑制定详细的快速风险评估标准操作程序，以便根据《国际卫生条例（2005）》第十二条将事件交由国际卫生条例突发事件委员会审查。	世卫组织《快速风险评估内部指南》第二版（2018 年）与《紧急情况应对框架》第二版一致，考虑到了被评估为高风险或极高风险、并将与作为更广泛目标受众一部分的联合国系统共享的快速风险评估，其中，更广泛目标受众包括：世卫组织区域突发事件司司长和区域主任、世卫组织驻国家代表、突发卫生事件规划在本组织三个层级的管理人和处长、突发卫生事件规划以外相关技术规划的协调人、包括人畜共患病在内主要动物疾病全球预警系统协调人以及全球疫情警报和反应网络指导委员会。目前更新的《快速风险评估内部指南》第三版已与《紧急情况应对框架》第 2.1 版保持一致。在世卫组织六个区域设立的快速风险评估工作组现正在审查更新后的快速风险评估模板的试行过程，并将	这一回应尚未更新，因此，该建议继续保留。		是		

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
					试行过程中产生的最后建议与《国际卫生条例》审查委员会的建议相结合，预计将纳入一个关于四个风险评估等级（非常高、高、中等和低）的具体章节，并建议就启动工作做出具体规定。通过出版许可程序后，可进一步在突发卫生事件规划/快速风险评估网站上提供《快速风险评估内部指南》第三版的拟议更新。					
74	2023	R028	066-2023-HQ	我们建议世卫组织根据“同一健康”原则，牵头倡导建立一个跨越各种疾病的国际技术和金融合作伙伴网络（用于开发疫苗）。	该建议看似在要求世卫组织牵头倡导建立一个国际技术和金融合作伙伴网络，以开发霍乱疫苗。我们认为，世卫组织不应牵头建立新的霍乱疫苗伙伴关系，这是全球疫苗免疫联盟的任务：其使命是通过增加疫苗的公平和可持续使用来拯救生命和保护人民健康。全球疫苗免疫联盟已在牵头发挥这一倡导作用，并与技术和金融合作伙伴保持经常性联系，以开发各种疫苗，特别是霍乱疫苗。因此，全球疫苗免疫联盟应在包括世卫组织、儿基会、世界银行和比尔及梅琳达·盖茨基金会在内的主要合作伙伴的积极支持下，牵头倡导建立这一国际技术和金融合作伙伴网络。要求世卫组织牵头倡导建立国际技术和金融合作伙伴网络，首先，会导致工作重复，其次，可能造成更多混乱，最终适得其反。全球霍乱控制专题小组是负责管理从防范到疫情控制（包括疫苗接种）所有霍乱问题的伙伴关系。在全球霍乱控制专题小组内部，技术专家和金融合作伙伴已在就霍乱疫苗开发问题进行讨论。此外，关于霍乱疫苗的建议不应提及“同一健康”原则，因为霍乱只是一种人类疾病，而非人畜共患疾病。	评估认为，需要结合世卫组织的任务来考虑其回应。评估认为，全球疫苗免疫联盟完全有能力解决建议所涉及的问题。该建议已终结。	是			
75	2023	R029	066-2023-HQ	突发卫生事件规划可考虑按照“规划一体运作”原则进行职能重组，并对职能和资源进行整合。这项工作可以迅速完	世卫组织的组织结构现已上传。	需要确认世卫组织新的结构已上传到哪里。另外，目前尚不清楚是在重新确定重点			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				成，以便建立一个经过更新和批准的具有一致战略目标的组织结构。		之前还是之后。该建议继续保留。				
76	2023	R030	055-2023-HQ	世卫组织可通过划拨资源决心致力于这一重要项目；并以符合世卫组织项目管理框架的方式，每季度向相关委员会报告进展情况。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
77	2023	R031	055-2023-HQ	我们建议加快国家通信数据收集门户网站和数据日历方面的剩余工作，这是解决数据碎片化问题和减轻会员国报告负担的主要解决方案。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
78	2023	R032	055-2023-HQ	我们建议为世界卫生数据中心的不同组成部分设定项目阶段性目标，并由数据治理委员会监测其实施情况。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
79	2023	R033	055-2023-HQ	我们建议向所有会员国宣传收集和提供分类数据的重要性。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
80	2023	R034	055-2023-HQ	我们建议通过盘点加强世卫组织数据、分析、行动与影响部门的投入，并可将其与预算编制活动结合起来。	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	
81	2023	R035	055-2023-HQ	我们建议编制世卫组织基于数据为可持续发展目标/成果方面的优先事项建议的干预重点	(空白)	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				（加速场景/盘点）清单以及会员国对此的接受情况，以供传播和公开，从而将会员国不考虑这些干预重点的原因记录在案。						
82	2023	R036	055-2023-HQ	我们建议在编制预算时，考虑将业务管理系统的规划管理系统模块与世界卫生数据中心整合。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
83	2023	R037	055-2023-HQ	我们建议世卫组织考虑在高级管理层定期召开数据治理委员会会议，以便依据明确的职责范围进行决策和宣传。世卫组织可制定一个明确界定职责范围的结构，其中的代表将包括总部和各区域办事处的代表。在这样一个结构中，其他各司的职责范围也应该得到明确的界定。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
84	2023	R038	055-2023-HQ	我们建议世卫组织考虑成立一个指导委员会，由世卫组织各级和各司的代表组成，负责决策。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
85	2023	R039	055-2023-HQ	我们建议编制关键绩效指标，将其提交给数据治理委员会以供定期监测，并在轴辐式协作机制内进行讨论。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
86	2023	R040	055-2023-HQ	我们建议世卫组织考虑优先实施数据保护政策，并尽早建立数据保护和隐私结构。	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
87	2023	R042	057-2023-AF	管理层应采取措施，确保所有国家办事处与会员国制定有效的国家合作战略。	我们在落实这些建议方面取得了重大进展。迄今为止，47个国家中，有35个国家的国家合作战略已生效。其中，有17份已在信息共享机构档案库（公共）上发布，有18份正在发布过程中。其余12份国家合作战略处于不同阶段，包括国家一级的对话和审查。我们每周跟进一次，以确保持续取得进展。请参阅随附的跟踪单，其中包含了已发布的国家合作战略以及我们一直在实行的制定和批准国家合作战略的标准操作程序的链接。	回应尚未更新。因此，该建议继续保留。		是		
88	2023	R043	057-2023-AF	管理层应通过加强定期跟进来解决延期提交或不提交捐助方报告、直接实施报告、直接财务合作报告和拨款协议书报告的原因。	2026年2月20日：报告方面的进展（见随附报告）：截至本报告编写日期，我们的记录显示未提交报告的状态如下：直接实施报告：9个预算中心有16份报告未提交；直接财务合作报告：4个预算中心有22份逾期报告；拨款协议书报告：2个预算中心有3份逾期报告；提交捐助方的报告：23个预算中心有57份报告未提交。其中，技术报告20份，财务报告37份，分别占35%和65%，而世界海关组织4个预算中心有4份报告逾期超过一年。总体而言，与上一个双年度同期相比，这表明在提交报告方面已有显著改善。 监督和监测方面的努力和进展：在提交捐助方报告方面，非洲区域办事处继续向预算中心提供充分的监督职能。作为资源调动大师班中能力建设的一部分，外部关系和伙伴关系股在提交捐助方报告方面向区域和国家办事处提供了适当的指导和培训，以努力确保报告质量和及时提交报告。另外，通过培训，工作人员能够更好地在协议审批阶段与合作伙伴协商报告频率，并且必须利用创新方法（例如鼓	该回应表明，正在做出持续努力，包括每两周进行一次捐助方报告分析。根据这一回应，该建议已终结。	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
					励每季度与合作伙伴通电话）通报规划的实施情况，而非每季度提交报告，这在与联合王国外交、联邦和发展事务部等合作伙伴的合作中取得了极大成功。为处理大量逾期报告而采取的措施包括每两周对逾期报告和将在三个月内到期的报告进行一次捐助方报告分析、对区域和国家办事处预算中心进行量身定制的跟进、开发捐助方报告角色和责任模型以及提供与成果管理制一致的标准化报告模板。					
89	2025	R001	073-2025-HQ	审计建议世卫组织对大量捐助方报告提交延迟的原因进行分析，并在规定时间内采取必要的纠正措施。（高强度建议）	（空白）	没有回应，该建议继续保留。			是	
90	2025	R002	073-2025-HQ	审计建议世卫组织确保预算中心在必要时主动更新或延长全球管理系统中的订购单完成日期，以准确反映正在进行的活动、防止保留款被标记为逾期，并促进在完成可交付成果和付款后及时结算。（中强度建议）	管理层确认收到这项关于订购单结算的审计意见，并确认已为确保及时和系统性结算建立起结构化机制。全球财务处的保留款小组每月进行结算，以核实收款、付款和余额在结算前已结清，而临时机制可让预算中心通过 MyService 请求或启动个别结算。标准操作程序和指南进一步确保明确界定财务、采购和预算中心的角色和职责。 管理层指出，当前的企业资源规划系统（全球管理系统）没有提供自动报警功能，无法在订购单到达完成日期时提示延期或阻止进一步行动。这是一个已知的缺陷，因此，通过财务和采购部门的定期监测来实施补偿控制。向 Workday 的过渡将会提供强化监测和文件控制，减少对人工的依赖，从而加强这些流程。 考虑到结构性的月度结算流程、既有标准操作程序（附后）以及向更先进企业资源规划系统过渡的计划，管理层认为这项建议的意图已经实现，并恳请将终结这项意见。	由于 2025 年期间的保留款仍未结算，因此，该建议尚未完全落实。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
91	2025	R003	073-2025-HQ	审计建议世卫组织定期审查其合同条款，包括考虑到其他联合国机构/方案的最佳做法，可能纳入一项违约赔偿金条款，以加强对延迟交货的威慑作用，因为延迟交货有可能导致无法实现世卫组织的目标。（中强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
92	2025	R004	073-2025-HQ	审计建议世卫组织在订购单符合结束条件时及时完成结束程序。（中强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
93	2025	R005	073-2025-HQ	审计建议世卫组织确保根据过去在管理风险方面吸取的经验教训，尽早更新《风险管理政策》。（中强度建议）	已对风险管理政策进行更新，纳入了在风险管理框架及其相关风险偏好方面所做的最新工作。该政策仍然处于草案状态，因为需要纳入重新确定重点的结果。	该建议被评估为正在落实中，因此，继续保留。		是		
94	2025	R006	073-2025-HQ	审计建议世卫组织监测和分析利用风险管理工具收集的数据，包括每一种主要风险的关键风险指标，目的是将残余风险降到可接受的水平。（中强度建议）	已在 2025 年初对风险管理工具进行了分析，并根据分析结果对主要风险进行了更新。在与风险责任人进行讨论之后，为每一种主要风险确定了关键风险指标。	根据世卫组织的回应，该建议已终结。	是			
95	2025	R007	073-2025-HQ	审计建议世卫组织为合规、风险管理和道德操守办公室提供充足的资源，以便尽早履行其法定职能。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	落实中	未落实	因时过境迁而不必执行
96	2025	R008	073-2025-HQ	审计建议世卫组织为调查小组提供充足的资源以加强其调查能力，以确保及时完成调查工作和采取纪律措施。	2025 年 10 月 3 日：能力加强工作仍在进行中，并且可能受到世卫组织全组织预算情况的影响。	这一问题已在 2026 年根据最新建议进行了审查；该建议已终结。	是			
97	2025	R009	073-2025-HQ	审计建议世卫组织在制定包括覆盖规范、预期可用资源和可行性在内的双年度评价工作计划时，考虑所有适用参数，包括更新后的评价政策和独立专家监督咨询委员会的建议。（中强度建议）	秘书处完成了 2026-2027 年全组织评价工作计划方案的编写工作，并在 2026 年 1 月通过规划、预算和行政委员会将其提交给执行委员会第 158 届会议（2026 年 2 月），供其审议和批准（见文件 EB158/34 和 EB158/34 Add.1）。这是自最新评价政策（2025 年）和外审计员建议通过以来制定的第一个双年度评价工作计划。正如在世卫组织先前提交的材料中指出的那样，在制定该工作计划时考虑了外审计员和独立专家监督咨询委员会之前提出的所有建议。制定工作计划时与本组织所有三个层级的高级管理层和合作伙伴进行了协商，也考虑了独立专家监督咨询委员会的反馈意见。在秘书处内部，已要求委托实体（本组织 3 个层级的业务负责人）确定评价主题和时间安排的优先次序。风险分析有助于识别潜在问题和实施挑战。在确定各主题的优先次序时，秘书处以既定标准、覆盖范围规范、与《第十四个工作总规划》的一致性、利益相关方需求和资源可用性为指导，采用了一种新的程序。该工作计划是在世卫组织规划预算和业务规划周期内制定的。鉴于世卫组织大幅削减预算，制定计划时考虑了资源限制，以使期望与可行的交付相符。在执行委员会文件中，计划评价的表述分为两类： (a) 优先事项 1 涵盖截至 2025 年 11 月全额或部分资金到位或 2025 年期间全额资金到位（转移/展期）的评价项目，以及 (b) 优先事项 2 涵盖没有得到资金保障且只有在资金得到保障的情况下才能进行的评价项目。按与资金可用性有关的优先次序列出了主要办事处和联合国	根据世卫组织的回应，该建议已终结。	是			

序 号	审 计 年 度	卫生大会建议编号	审 计 代 码	建 议	世卫组织的回应	审计回应	已 落 实	落 实 中	未 落 实	因时过境迁而不必执行
					联合评价的计划评价项目。在无法获得资金的情况下，需要进一步确定优先次序来分配可用资金。这一过程预先向理事机构提供与潜在风险和期望有关的明确信息，同时向会员国表明需要为整个组织的评价职能提供额外支持。 在工作计划中，计划的评价项目按主要办事处和评价类型列出，并按可用资金的情况确定供资的优先次序。拟议的主题侧重于促进全组织学习和加强问责制的最大潜力。一些尚未开始的评价项目是从2024-2025 年工作计划中转过来的。2024-2025 年期间已开始并获得全额供资的评价项目延续到 2026-2027 年工作计划继续实施。该工作计划方案是以世卫组织评价政策（2025 年）为基础，与《第十四个工作总规划》保持一致，涵盖世卫组织各层级所有类型（全组织评价、分散评价、国家规划评价和联合评价）的评价项目。根据该政策，选择标准包括法定性（例如，理事机构的决定或决议）、重要性和/或实用性。评价可以重点关注战略、专题、规划或跨领域主题。在过去经验教训的基础上，该工作计划包括解决问责制和学习需求的重点评价项目。它们促进了跨组织合作，提高了战略相关性，并强调了世卫组织有能力在财政紧张状态下做出反应。注意到本组织面临的财政困难，该工作计划反映了与《第十四个工作总规划》中世卫组织发挥有效卫生领导作用的重点保持一致的宏伟议程，强调了通过各区域的国家规划评价在国家层面发挥的影响。计划中的评价工作针对《第十四个工作总规划》客观评价覆盖范围中的缺口，包括性别平等主流化（全组织评价）、气候适应和数字系统（分散评价）。除了双年度工作计划外，世卫组织首次将评价纳入该规划的业务计划制定流程，包括为业务负责人提供具体指导，并将评价纳入用于支持计划制定工作的产品和服务目录中。正在为进一步将涉及					

序 号	审 计 年 度	卫生大会建议编号	审 计 代 码	建 议	世卫组织的回应	审计回应	已 落 实	中 落 实	未 落 实	因时过境迁而不必执行
					评价的预算细列项目系统性纳入项目提议/捐助协议周期做出更多的努力。					
98	2025	R010	073-2025-HQ	审计建议世卫组织发展一个更强大的系统，以确保在评价报告发布后两个月内提供管理层回应。（中强度建议）	2026 年 1 月 22 日：管理层的回应是确保对已采纳的评价建议进行有效利用并促进全组织学习、响应能力、透明度、问责制和信任的一种关键机制。秘书处已经建立要求管理层对已完成的独立评价做出回应的制度。2025 年 5 月，执行委员会批准了更新后的评价政策（2025 年），该政策正式规定，管理层的回应必须在全组织评价、分散评价和国家评价完成后两个月内作出。世卫组织秘书处已采取多项行动来加强对这一要求的遵守，包括：修订了标准管理响应模板随附的指南，以明确时间表和审批责任；在评价周期的早期，在报告定稿之前，向业务负责人介绍管理回应模板和相关指南，以便利及早参与和讨论；说明总部内部监督服务司评价处和各区域办事处特别是评价协调人在支持业务责任人准备管理层回应和跟进其进展方面的预期以及各自的作用和职责；为高级管理层监督管理层回应进展制定方法，包括确定瓶颈以及在必要时采取补救措施。秘书处还制定并在积极使用一项关键绩效指标（评价职能的十项核心关键绩效指标之一），该指标规定必须在两个月内完成管理层回应，以便能够对完成管理层回应的 60 天时间表的遵守情况进行系统性监测。虽然这些步骤很受欢迎并且已付诸实施，但这一进程的实施受到了更广泛的确定组织重点工作的影响，因为确定重点工作导致担任评价业务负责人的人员离职或调任。这种机构能力损失对及时准备管理层回应以及原先设想的管理层回应流程产生了不可避免的影响。为了应对所遇到的挑战，评价办公室正在采取必要措施重新调整指导文件和沟通材料，以确保管理层回应流程简单高效、负责任且易于业务负责人实施。这些文件和沟通材料的编辑版本将与相关业务负责人共享，并在	根据世卫组织的回应，该建议已终结。	是			

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	落实中	未落实	因时过境迁而不必执行
					评价处的内联网网站上提供，以支持一致的应用和透明度。					
99	2025	R011	073-2025-HQ	审计建议世卫组织发展一个更强大的系统，以确保及时落实内部审计报告提出的各项建议，将残余风险降到可接受的水平。（高强度建议）	2025 年 10 月 3 日：该建议目前已分配给内部监督服务司。不过，也可能需要管理层的回应。内部监督服务司去年通知外审计员，这项建议也需要管理层处理。从内部监督服务司/审计方面来看，我们继续支持管理层，以帮助确保及时落实各项建议，并将就如何提供更好的支持保持持续对话。如果需要，我们可以进一步讨论这一问题并提供额外的反馈。	正如内部监督服务司所强调的那样，这项建议仍在等待管理层的回应。			是	
100	2024	R012	070-2024-HQ	审计建议世卫组织考虑将预算要求与对实现全民卫生保健目标各项成果的承诺保持一致。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
101	2024	R013	070-2024-HQ	审计建议世卫组织考虑在总部—区域办事处—国家办事处一级建立针对所有产出指标目标的联合审查系统和协商机制，并确保及时采取行动，以解决因在计划、资源协调和实施监督门户网站中报告结果方面延迟而造成的潜在不匹配问题。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
102	2024	R014	070-2024-HQ	审计建议世卫组织加强其软件/程序测试工作，以防止出现编程错误，确保可视化工具能够准确地呈现数据。审计还建议世卫组织鼓励会员国通过定期互动和相关培训项目，经常	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				收集和更新卫生数据。（高强度建议）						
103	2024	R015	070-2024-HQ	审计建议世卫组织查明服务覆盖指数停滞不前的原因，并采取措施以有效和注重结果的方式改善全民健康覆盖服务覆盖指数，遏制经济困难的加剧，以实现全民健康覆盖和可持续发展目标 3.8。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
104	2024	R016	070-2024-HQ	审计建议世卫组织采取行动，提供相关的原始数据和分类数据，以确定构成服务覆盖指数的指标数值。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
105	2024	R017	070-2024-HQ	审计建议世卫组织加快收集关于经济困难和服务覆盖的联合数据，以便更准确和更全面地了解哪些人能够在不发生经济困难的情况下从服务覆盖中受益。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
106	2024	R018	070-2024-HQ	审计建议世卫组织在所有会员国作出协调一致的努力，遏制在获得卫生服务方面遇到经济困难的人口比例的上升。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
107	2024	R019	070-2024-HQ	审计建议世卫组织对经济困难的定义进行修订，通过解决阈值、分配和背景因素等问题来	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				反映经济困难的正确状况，以便到 2030 年实现可持续发展目标 3。（高强度建议）						
108	2024	R020	070-2024-HQ	审计建议世卫组织继续在本组织的所有三个层级与民间社会和非政府利益攸关方进行接触与合作，以解决卫生和照护工作者水平不足的问题，因为世卫组织秘书处的主要职责之一是向各国提供技术支持，以改善卫生人力的可得性、可及性、可接受性和质量。（中强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
109	2024	R021	070-2024-HQ	审计建议世卫组织作出持续努力，以增加在技术领域的专门知识和解决资源缺口问题。（中强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
110	2024	R022	070-2024-HQ	审计建议世卫组织总部继续以更有效的方式与区域办事处和国家办事处进行接触，以避免区域办事处和国家办事处在双年度结束时提出的报告不一致。（中强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
111	2024	R023	070-2024-HQ	审计建议世卫组织与各国政府一道，通过一套全面和精心设计的综合干预措施，适当关注和优先重视长期照护系统框架的实施，并在此基础上，根据各国的需求和国情，解决老龄	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
				人口的卫生服务和社会照护需求，以确保到 2030 年实现可持续发展目标 3 和全民健康覆盖。（高强度建议）						
112	2024	R024	069-2024-HQ	审计建议世卫组织为协调仓库之间的库存转移建立一个适当的机制，以便从一个仓库送到另一个仓库的库存有充足的保质期，并在过期之前得到利用。（高强度建议）	2026 年 2 月 10 日：现在，可以在业务管理系统中看到现有库存的情况，而且该系统目前已推广到大多数国家。这项工作得到了新的仓储和库存管理政策的支持，目前该政策正作为最终草案分发，不久将予以发布。	根据这一回应，该建议已终结。	是			
113	2024	R025	069-2024-HQ	审计建议世卫组织在仓库管理系统中为即将接近过期日期的库存设计一个警报系统，以便在库存过期之前有效制定库存分配计划。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
114	2024	R026	069-2024-HQ	审计建议世卫组织采取必要措施，加强技术小组、仓库管理员和采购司之间的协调机制，以简化物品的采购/向仓库的转移。（中强度建议）	2026 年 2 月 10 日：现在，业务管理系统中的工作流程使我们能够查看请购单，并对处理流程进行相应调整，从而确保申请得到妥善处理，要么转为库存，要么从库存中发出相应物资。我们已经在启用业务管理系统之前就这样做了，通过一个全球流程来审查所有应急箱请购单，并从库存或供应商管理库存中发货，并与供应商合作查看他们的生产计划。	根据这一回应，该建议已终结。	是			
115	2024	R027	069-2024-HQ	审计建议世卫组织确保仓库管理系统与世卫组织手册的有关规定保持一致。（中强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	

序号	审计年度	卫生大会建议编号	审计代码	建议	世卫组织的回应	审计回应	已落实	中落实	未落实	因时过境迁而不必执行
116	2024	R028	071-2024-EM	审计建议东地中海区域办事处评价和解决导致向捐助方报告工作一再拖延的因素，以加强对报告要求的遵守。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
117	2024	R029	071-2024-EM	审计建议东地中海区域办事处加强保留款及时结算制度，并定期审查逾期和有效保留款，同时为遵守结算要求制定有时限的计划。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
118	2024	R030	071-2024-EM	审计建议世卫组织与东地中海区域办事处管理层协商，为特定危害突发事件、缓发紧急情况以及与世卫组织三个相邻区域（非洲区域、欧洲区域和东南亚区域）的区域间协调机制制定标准操作程序，以促进采取更一致的突发事件防范模式，并提供简化和系统化的事件管理支持和应对。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
119	2024	R031	071-2024-EM	审计建议世卫组织确保其所有预算中心编制并及时提交采购计划。（高强度建议）	空白	没有回应，该建议继续保留。			是	
共计		119					33	30	55	1
建议的百分比							28	25	46	1