

外部和内部审计建议：实施进展

总干事的报告

引言

1. 本报告介绍了为确保落实外部和内部审计建议所采取行动的最新情况。报告还概括介绍了根据 2025 年内审计员报告中提及的调查采取的各项措施¹。
2. 世卫组织很高兴收到外审计员对截至 2025 年 12 月 31 日的年度财务报表的无保留（干净）审计意见，这是世卫组织全体员工辛勤努力的证明。连续获得无保留审计意见突出表明本组织致力于不断提高透明度和加强问责制。
3. 世卫组织接受了广泛审计，内审计员和外审计员提供了不同的审计服务。在 2025 年期间，除了对财务报表进行法定审计外，还进行了 22 项额外审计，包括 18 项现场审计和 4 项绩效审计。
4. 为了优先考虑审计建议的落实情况和降低再次发生的风险，秘书处更新了其最高审计优先事项（见附件 1）。该框架采用一种基于风险的整体方法来解决系统性缺点，并指导各级管理层采取行动以应对持续的和新出现的挑战。
5. 总干事发挥了领导作用，在最高层定下基调，行使了行政管理和问责职能，各部门和司处负责人通过定期状况审查定期监测审计优先事项的落实情况。这种监督为本组织持续努力提高透明度和业务效率、加强问责制与合规提供了支持，同时确保审计员的建议得到及时处理。

审计建议：实施进展

6. 2025 年，共有 421 项以往的内外审计建议结案（2024 年为 380 项），并就另外 82 项待审查建议采取了行动（见附件 2）。考虑到所有审计建议，目前的总体落实率为 80%。

¹ 文件 A78/26。

7. 在剩余尚未落实的建议中，32%被评估为高风险，62%被评估为中等风险，6%被评估为低风险。继续优先考虑落实高风险建议。
8. 表 1 按风险水平及其目标落实年度列出了审计建议的现状。

表 1. 在 2025 年审计期间发布的审计建议

建议	风险			
	高	中等	低	共计
2025 年前落实	14%	25%	4%	43%
2026 年以后落实	18%	37%	2%	57%
共计	32%	62%	6%	100%

9. 在 2025 年审计工作完成后，外审计员发布了 54 项审计建议（2024 年：31 项建议），内部监督服务司发布了 249 项建议（2024 年：254 项建议，其中 12 项是在第七十八届世界卫生大会后确定的，如图 2 所示），总共有 303 项新的审计建议（2024 年：285 项建议）。
10. 在发布的所有新建议中，68 项被列为“高度优先”，235 项被列为“中等优先”。其中 209 项涉及行政事项，94 项涉及规划活动。
11. 秘书处报告称，尽管在 2025 年发布了大量新的内部审计建议，但截至 2026 年 4 月，共有 97 项建议已结案，其余 152 项建议计划在 2026 年期间落实。2025 年发布建议的落实率达到 39%，这表明本组织主动寻求加强问责制和解决需要加强监督和管理层关注的领域。
12. 独立外部监督咨询委员会对内部和外部审计意见的状况进行了审查，对在处理审计建议及其根本原因方面取得的进展进行了监督，并提供了专家指导。

最高优先审计建议

13. 秘书处在处理未落实的审计建议方面采取了一种系统性方法，对相关问题进行了分组以找出问题的根本原因。这种方法将政策更新、系统加强、培训和文件编制工作结合起来，以解决系统性和减少再次发生的机会。例如，采购流程与合规项下的其它未落实的建议预计会在相关系统加强工作完成后结案。
14. 根据这种方法以及与 2025 年发布的最高优先事项相关的新审计建议，秘书处再次确认了当前最高审计优先事项领域(a)至(i)（见第 16 至第 47 段）在未来几年内的相关性，直到问题得到全面解决。
15. 表 2 介绍了迄今为止在落实最高优先审计建议方面取得的进展。

表 2. 按审计优先事项分列的审计建议落实情况

审计优先事项	审计建议落实率	
	已落实	尚未落实
(a) 业务管理系统	68%	32%
(b) 采购流程与合规	81%	19%
(c) 供应链和库存管理	86%	14%
(d) 与接受财政支持的政府对应机构和实体有关的管理和保障活动	89%	11%
(e) 人力资源管理和招聘程序	83%	17%
(f) 规划实施和影响衡量	53%	47%
(g) 捐助管理和向捐助方报告	80%	20%
(h) 信息技术和数据管理	81%	19%
(i) 问责制、风险管理、合规和内部控制	79%	21%
总落实率	80%	20%

(a) 业务管理系统

16. 在报告所述期间，在落实业务管理系统方面取得了进展，为了支持 2026-2027 年业务计划制定工作，部署了规划管理、差旅和会议管理模块，并配备了培训和指导材料以确保全组织一致采用。

17. 秘书处加强了项目治理和内部控制措施，以处理优先审计结果和减少与时间安排、预算和组织准备工作有关的风险。秘书处继续监测进展情况，应对财务和业务风险，并为在 2026-2027 年推出剩余的业务管理系统模块做好准备。

18. 秘书处高兴地报告，在对 2023 年业务管理系统审计所提建议进行审查之后，外审计员认为 68%的建议已经落实且已经结案。剩余与业务管理系统有关的审计建议只能在相关模块推出之后由外审计员进行审查，并在每个审计周期完成其最后审查之后视为已落实。另外，内部审计也对业务管理系统进行了审计；其报告已于 2026 年 4 月 29 日发布。需要为减少审计员和监督机构确定的风险做更多的工作，以便及时顺利推出未来的模块。

(b) 采购流程与合规

19. 2025 年，采购仍是一个重点关注领域。在 2025 年终审计结束后，在落实相关建议方面取得了积极进展，到目前为止，已有 81%的建议已经审查和结案；其余建议将在下一个审计周期进行审查。

20. 秘书处继续实施其在整个组织内实现采购现代化的战略，包括制定一个涵盖从采购到仓储和库存管理的端到端供应链的单一全球政策框架。在这一年内取得的进展包括以 2023 年修订的投标门槛为基础取得的阶段性目标，例如制定了统一的采购计划模板、更新了货物采购指南和加强了卫生产品质量保证方法。这项政策预计将于 2026 年底前完成制定工作并开始实施。

21. 为了支持国家办事处的采购工作，进一步完善了政策，包括简化了长期协议的使用程序以及在相互承认的情况下适用其他联合国实体的长期协议。世卫组织采购网继续加强能力，统一做法，并支持在尽职调查、供应商制裁管理和预防欺诈方面作出改进。

(c) 供应链和库存管理

22. 秘书处正在实施其 2022 年供应链管理战略、强调改进指导说明、加强库存管理计划、实施修订后的应急储备战略、加强控制环境以及加强优化库存水平和尽量减少过期库存的做法方面取得进展。截至本报告编写时，本组织实现了 86% 的审计建议落实率，这表明在加强关键流程方面取得了实质性进展，并在落实 2024 年的库存和仓库管理审计建议方面实现了 50% 的落实率。

23. 世卫组织继续优先考虑关键供应链功能的数字化，其标志是成功推出了两个核心业务管理系统平台：运输管理系统和仓库管理系统。前者支持 60 个国家的分配、运送和清关业务，提高了运送可见度，并有助于识别绿灯流程中的瓶颈。仓库管理系统支持全球、区域和国家业务中卫生商品的存储、跟踪和分配。作为业务管理系统的一部分，可通过该系统实时了解库存状况以及进行批次和到期管理、实施端到端可追溯性，加强日常运行、应急反应以及整体供应链问责制和韧性。

24. 一旦在 2026 年第三季度推出“采购到支付”商品和服务，预计本组织的供应链系统会得到进一步改进。

(d) 与接受财政支持的政府对应机构和实体有关的管理和保障活动

25. 审计员确定了在预算中心和区域两级加强监测和后续行动的机会，以确保及时提交直接经费合作、拨款协议书和直接实施的最后报告。他们还呼吁更严格地执行制衡措施，只有在存在逾期报告且必须经主管部门批准的特殊情况下才可发出新的直接经费合作订购单。另外，审计员还建议区域办事处对已批准的年度保障计划进行发展，落实计划中的保障活动，并将已完成的保障结果系统性上传到 SharePoint。秘书处致力于落实这些建议。

26. 世卫组织全球保障中心继续为总部、区域和国家办事处实施计划的保障活动提供协调一致的支持。近期作出的改进包括建立了一个安全的中央在线存储库，其中包含与第三方提供商签订的能力评估、抽查和审计长期协议以及标准化职权范围和模板。预计这些措施会提高执行伙伴参与和监测的效率、一致性和监督。

27. 根据审计建议，截至 2026 年 4 月，世卫组织所有区域办事处均已制定和维持已获批准的 2026 年度保障计划。正在努力确保实施上述计划保障活动，并将所有已完成的保障活动的结果系统性上传到该中心的保障活动平台上。

(e) 人力资源管理和招聘程序

28. 审计员建议提升秘书处在主要人力资源领域的绩效和整体员工经验，包括招聘和离职流程、职业管理、学习和发展以及监察员和调解事务办公室。他们还强调需要加强人力资源

战略、业务计划与世卫组织转型议程之间的一致性，审查和更新组织结构与人力计划，以便更好地支持规划实施要求。已开始根据商定的规划重点，通过对秘书处的工作人员队伍进行战略调整来解决这一问题。另外，秘书处正在制定新的人的战略。

29. 关于上述办公室，审计发现世卫组织需要审查和更新其职权范围，以确保与联合检查组的建议保持一致，并适当纳入工作人员协商。另外，审计员还建议签订年度绩效契约和编写案件管理手册。秘书处承认需要更新其政策，并将在 **2026-2027** 年进行此类修订工作。

30. 正在通过开发新的业务管理系统来处理在审计中发现的人力资源系统中的程序漏洞，包括采用统一的遴选程序。在实施业务管理系统 **Workday** 内的招聘配置方面正在取得进展，并考虑了汲取的经验教训和审计建议。鉴于目前对人力资源职能的业务需求存在竞争，计划在 **2027** 年推出人力资本管理系统。

(f) 规划实施和影响衡量

31. 2025 年，开展了旨在评估《2019-2025 年第十三个工作总规划》战略重点 3（增进人口健康）的实施情况、监测和有效性的绩效审计，而该战略重点的目的是确保健康和福祉得到改善的人口新增十亿人。

32. 外审计员发现在该战略重点下有一系列加强世卫组织绩效的机会，并特别侧重于加强财务管理和绩效监测、提高数据质量和扩大国家一级的影响。主要建议强调应在制定支出计划和监测方面加强对区域和国家办事处的指导和支持，增加国家办事处的筹资以及确保加强资源、规划重点与成果之间的一致性。

33. 审计员还强调需要提高绩效衡量的可靠性、透明度和及时性，包括“三个十亿”和产出指标看板。这包括解决数据不一致问题、加强支持文件编制、提高指标可解释性以及协调各平台之间的数据可用性。

34. 另外，审计还强调了加强治理、协调和后续行动的重要性，特别是通过加强总部领导、与区域办事处的密切协作以及进一步系统性掌握国家一级的行动。建议还呼吁通过与《第十三个工作总规划》成果框架一致的最新版《国家合作战略》，加强在制定战略计划方面的一致性。

35. 秘书处承认并接受了这些建议，并打算在 **2026-2027** 双年度落实这些建议。

(g) 捐助管理和向捐助方报告

36. 2025 年，开展了旨在评估世卫组织的筹资是否充分和可持续（鉴于本组织持续面临财政困难，这一方面日益受到普遍关注）以及资源调动和筹资创新的有效性、资金分配和监督的公平和透明度（包括世卫组织基金会）以及通过协调一致的资源调动对财政和非财政资源进行管理的绩效审计。管理层接受了审计发布的建议。

37. 审计呼吁在伙伴关系和筹资方面采取更具战略性、一体化和透明的方法，以支持实施《2025-2028 年第十四个工作总规划》。审议建议制定一项与该工作总规划一致的全面伙伴

关系和筹资战略，并辅之以明确的绩效指标、系统性监测和报告以及世卫组织投资回合实施后审查。总体而言，这些建议是要加强世卫组织资源调动工作的战略一致性、风险管理、问责制、透明度和国家一级的影响。

38. 审计强调，需要加强本组织内的捐助者参与和情报工作，包括通过捐助者参与事宜管理平台等系统加强潜在捐助者信息整合和可见度。秘书处相信，已在 2025 年 12 月成功推出的捐助者参与事宜管理系统 2.0 增强版将有效满足这些要求和支持各项组织需求。

(h) 信息技术和数据管理

39. 秘书处继续落实以往未落实的建议，完善数据管理治理，加强数据、数字化举措、网络安全和隐私框架之间的一致性。目前，审计优先事项的总体落实率达到 81%，剩余建议将在本双年度内落实。

40. 作为业务管理系统的一部分，通过推出用于支持差旅与费用以及会议与活动的信息技术解决方案，在落实审议建议方面取得了重大进展，提高了本组织的业务效率和标准化程度。在这方面，业务管理系统推出了 SAP Concur 作为世卫组织新的差旅与费用管理系统，并从 2026 年 1 月起投入使用。SAP Concur 取代了与差旅相关的全球管理系统流程，用于支持出差、紧急部署和组织协助的法定旅行，包括用于提交旅行申请、预订机票、津贴、现金垫款和费用报告。

41. 业务管理系统的会议与活动系统（Cvent）也于 2026 年 1 月在本组织内全球上线。该平台与世卫组织的《全球会议与活动政策》一致，为端到端会议管理提供用户友好的标准化解决方案，包括用于申请、批准、计划制定、预算编制、场地采购、与会者管理和报告。Cvent 与 SAP Concur 集成在一起，简化了会议参与者的旅行安排，减少了手动数据输入和重复审批。

42. 开发规划管理系统的目的是为本组织提供一个能在全组织范围内使用的灵活工具，并使规划活动与战略重点保持一致。它能够让身在不同国家和地区的团队以标准化方式协调工作、跟踪进展和管理资源。通过对规划数据进行集中管理，该系统加强了问责制，改进了决策，并有助于世卫组织履行有效应对全球卫生挑战的使命。秘书处相信，这些新系统的投入使用将会提高向会员国提供服务的效率和生产力。

(i) 问责制、风险管理、合规和内部控制

43. 为了加强领导和国家一级的反应能力，总干事和区域主任批准了给世卫组织驻国家代表的新授权书。这是本组织历史上在增强国家办事处权能方面做出的最重大转变之一，使国家办事处在开展业务方面拥有更大的自主权、灵活性和责任。在加强授权的同时，也推出了问责工具，例如推出了国家办事处看板，使秘书处和会员国能够获取国家一级主要内部控制程序的关键绩效指标。

44. 与此同时，秘书处继续加强其风险管理与合规框架。在 2023 年通过的《世卫组织风险管理战略》和 2025 年通过的更新版《风险偏好框架》的基础上，秘书处的工作重点是在规

划设计、预算编制和实施过程中采用一种以风险为指引、在全组织范围内更加一致适用的方法，同时进一步支持区域和国家办事处的风险与合规职能，以便更好地支持国家一级决策和问责制。这些努力得到了本组织在全部三个层级强化工具、指导、资源和提高透明度的支持。

45. 为了确保全面了解可能影响世卫组织实现各项战略目标的风险并可以采取行动，秘书处进行了一次深入的主要风险审查。正在全球范围内实施减少风险措施，并与主要审计优先事项保持一致。为了支持这一做法，设立了专门负责风险管理与合规事务的可预测的国家级职位，并通过举办有针对性的培训活动等方式实施了与预防、发现和应对欺诈和腐败行为有关的政策。

46. 为了便于开展业务，其他旨在加强控制环境的工作也在进行中。作为这项工作的一部分，秘书处正在三个层级对其内部合规架构进行修订。另外，还通过推出业务管理系统的计划模块，引入了一个综合风险管理工具，以便将风险识别和减少风险措施纳入工作计划，同时持续努力简化控制程序和实现其自动化，以提高业务效率和支持有效履行世卫组织的任务。

47. 审计员还建议世卫组织建立一个风险评估文件资料中央储存库，为《与非国家行为者交往的框架》的所有联络员提供定期培训，继续为促进分享经验教训举办网络会议，以及为指导《与非国家行为者交往的框架》管理工作制定标准操作程序。为了落实这些建议，已为该框架的联络员和指定技术联络员举办了培训课程，并将继续举办这类活动。

往年审计建议的状况

48. 图 1 和图 2 按审计类型和年份说明了未落实和已落实建议的状况。

49. 预计最新发布的建议（即 2025 年发布的建议）的落实率不高，因为刚开始落实这些建议。

图 1. 截至 2025 年 12 月 31 日按发布年份和落实率分列的外部审计建议的状况

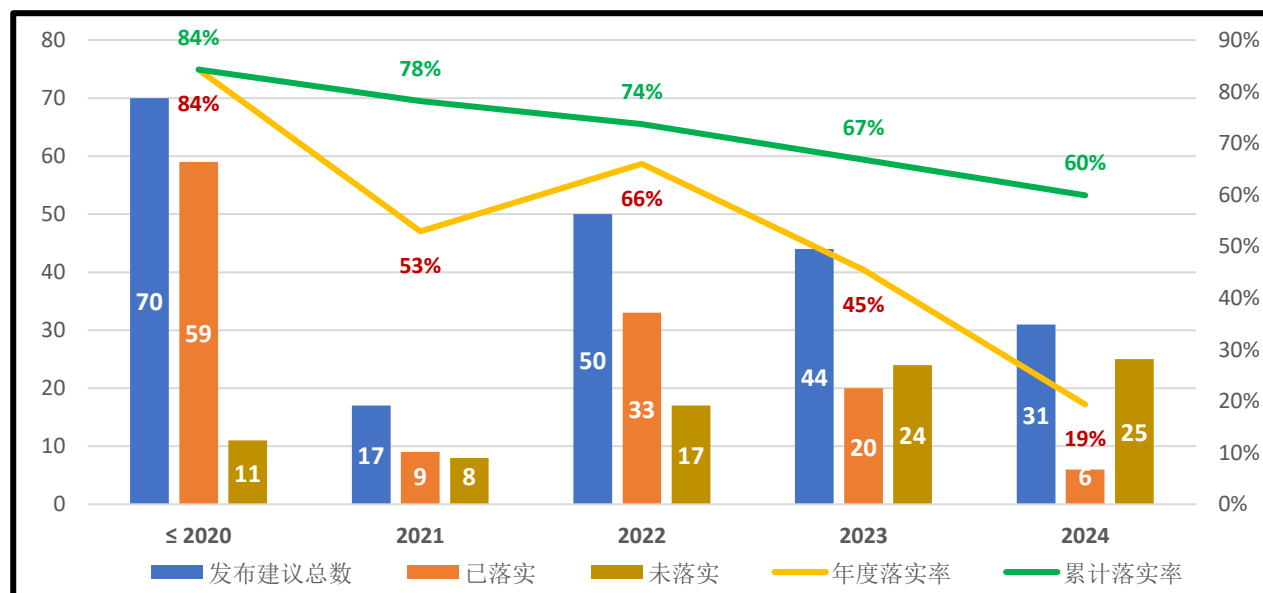
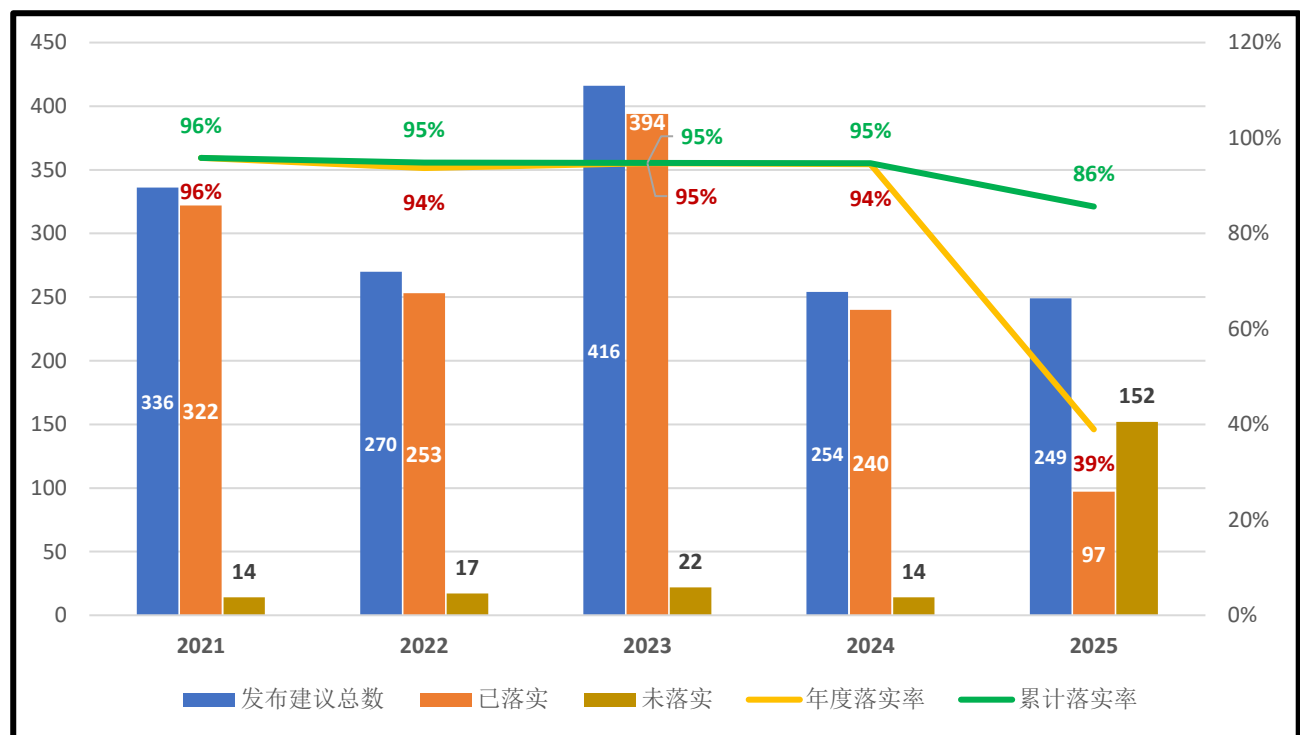


图 2. 截至 2025 年 12 月 31 日按发布年份和落实率分列的内部审计建议的状况



调查结果

50. 2025 年，秘书处针对在 2023 年至 2025 年期间发布的得到证实的调查报告作出了 21 项纪律处分决定，并采取了以下 13 项措施：

- 一名工作人员被立即开除，一名工作人员如果仍然在职会被立即开除；
- 三名工作人员被解雇，两名工作人员如果仍然在职会被解雇；
- 一名编外人员被终止合同；
- 一名工作人员被降三个职档，一名工作人员如果仍然在职会被降三个职档；
- 三项书面训斥。

51. 在八起案件中，得出的结论是没有发生不当行为。在其中六起案件中，采取了行政和/或管理行动，但在其余两起案件中，没有采取行政和/或管理行动。

52. 根据本组织对提高透明度和加强问责制的承诺，正如去年报告²所提议的，这些案件的详细信息可在会员国门户网站³和世卫组织网站的问责制网页中“不当行为”部分⁴查阅。世卫组织《不当行为事项汇编》记录了自 2011 年 12 月以来各类不当行为案件的处理结果。该

² 文件 A78/27，第 52-53 段。

³ 见[会员国门户网站](#)（2026 年 5 月 6 日访问）。

⁴ 见[世卫组织：问责制：不当行为](#)（2026 年 5 月 6 日访问）。

汇编每个季度更新一次，并按最终决定日期编排案件顺序（每个季度/每年）。从 2023 年第二季度起，已将涉及编外人员不当行为的案件纳入该汇编。

53. 此外，秘书处还定期发布内部情况说明，向工作人员通报已结束的纪律处分程序。这些情况说明提高了对违反行为标准的行为的认识，并提高了对秘书处为处理违反行为标准的行为所采取行动的认识。

卫生大会的行动

54. 请卫生大会注意本报告并就下述问题提供指导：

- 文件中确定的最高优先事项是否符合会员国的预期？

附件 1

最高审计优先事项

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

附件 2

与最高审计优先事项有关的内部和外部审计目标的现状

最高审计优先事项	内部审计建议				外部审计建议				总计
	未落实/ 正在落实中	正在审查	已落实	内部审计 建议总数	未落实/ 正在落实中	正在审查	已落实	外部审计 建议总数	
业务管理系统	0	0	0	0	6	0	13	19	19
采购流程与合规	16	18	172	206	13	1	28	42	248
供应链和库存管理	3	4	60	67	4	0	9	13	80
与接受财政支持的政府对应机构和实体有关的管理和保障活动	12	7	158	177	2	0	4	6	183
人力资源管理和招聘程序	42	12	312	366	11	1	13	25	391
规划实施和影响衡量	1	0	40	41	56	1	25	82	123
捐助管理和向捐助方报告	30	4	188	222	14	0	5	19	241
信息技术和数据管理	9	16	153	178	12	0	3	15	193
问责制、风险管理、合规和内部控制	29	16	223	268	16	2	19	37	305
总计	142	77	1306	1525	134	5	119	258	1783