



世界卫生组织

执行委员会
规划、预算和行政委员会
第四十二次会议

临时议程项目 2.1

EBPBAC42/2

2025 年 4 月 23 日

独立专家监督咨询委员会：年度报告

总干事谨向执行委员会规划、预算和行政委员会转交独立专家监督咨询委员会主席提交的报告（见附件），供委员会第四十二次会议审议。

附件

独立专家监督咨询委员会提交规划、预算 和行政委员会的报告，2025 年 5 月

背景

1. 本报告涵盖 2025 年 3 月举行的独立专家监督咨询委员会（监咨委）第四十六次会议。这次面对面会议的主要建议如下。
2. 参加会议的监咨委成员是：Greg Johnson 先生（主席）、Rob Becker 先生、Beatriz Sanz Redrado 女士和 Darshak Shah 先生。Aseya Galadari 女士无法亲自参加会议，只能远程参加一些会议。
3. 监咨委得到了秘书处的必要支持，包括高级管理层对重大进展和当前挑战的定期概述。此外，监咨委还有幸向总干事简要介绍监咨委的讨论情况和主要意见。
4. 在会议开幕之前，监咨委的所有成员向世卫组织遵规、风险管理和道德操守办公室提交了利益申报表，并确认与其当前任务并无冲突。
5. 本报告的其余部分包括以下章节：
 - (a) 世卫组织筹资
 - (b) 2024 年财务报表
 - (c) 外部审计
 - (d) 对外审计员遴选程序的可能修订
 - (e) 内部审计和调查
 - (f) 评价
 - (g) 风险管理
 - (h) 防止性剥削、性虐待和性骚扰
 - (i) 业务管理系统
 - (j) 监咨委审查的其他事项
 - (k) 重点建议摘要

A. 世卫组织筹资

6. 会议审查了影响官方发展援助的地缘政治事件所造成的目前财政不确定性和世卫组织的反应，指出在其主要捐助者通知退出世卫组织之后，这一问题对世卫组织而言尤为严重。
7. 监咨委赞扬秘书处为应对这一情况及时采取广泛措施并采取多管齐下的办法，重点是：
- 成本控制措施和效率
 - 资源调动和与利益攸关方合作
 - 确定本组织工作的优先次序，以核心任务为重点。
8. 特别是，监咨委高兴地看到，秘书处正在审查在所有领域提高效率的机会，以尽可能减少对员工队伍的影响，同时确认技术专长的重要性以及确保连续性和机构记忆的必要性。与此同时，监咨委注意到，职工费用是主要支出类别之一。
9. 监咨委高兴地注意到，秘书处致力于满足会员国的要求，确保即使在目前的财政和经济制约下，也能履行强有力的监督和问责职能¹。虽然应尽可能利用每一个提高效率的机会，但必须保留向会员国和捐助者保证内部控制系统有效性并确保成果监测和资金效益的职能。
10. 目前的情况突出表明，必须坚持强有力的风险管理做法，而秘书处在更广泛的变革议程内为建立更加可持续的供资模式已经开展的工作在一定程度上缓解了风险。
11. 在此背景下，根据 WHA75(8)号决定（2022 年），监咨委认为 2026-2027 年评定会费的拟议增加²以及到 2030-2031 双年度实现评定会费相当于 2022-2023 年基本预算水平 50%的目标至关重要。
12. 整个联合国系统面临的严重供资压力所产生的更广泛影响以及重新寻求提高效率和节约成本的努力可能会为进一步整合与合作提供机会。监咨委强调必须通过，除其他外，联合国系统行政首长理事会管理问题高级别委员会继续开展合作。
13. 最后，监咨委高兴地获悉关于当前资源调集战略和创新筹资机制的最新情况，包括最近的投资回合、世卫组织基金会、与慈善机构的联系和个人捐赠活动等。

B. 2024 年财务报表

14. 根据其职权范围，监咨委审查了世卫组织 2024 年的财务报表（包括职工健康保险），这些报表在会议召开时仍有待最终审核批准。

¹ 见文件 EB156/4。

² 见文件 A78/6。

15. 监咨委赞扬秘书处及早提供高质量的完整报表，并高兴地听到外审计员将在今后几周内对世卫组织财务报表发表无保留的审计意见，同时还注意到外审计人员与秘书处之间的建设性关系。

16. 据观察，2024 年报告的赤字为 4.5 亿美元。部分原因是，根据由现行《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）驱动的会计政策，确认了在 2024 年实施的由以往财政期间确认的收入提供资金的活动。

17. 在这方面，秘书处解释说，在实施新的业务管理系统的背景下，与《公共部门会计准则》的各项新准则接轨的工作仍在进行中。监咨委重申其关于必须及早准备实施公共部门会计准则委员会发布的经修订的财务报告准则的意见，并建议必须在适当时候与会员国举行简报会，以确保充分了解这些变化的影响。

18. 监咨委注意到，无准备金的离职后健康保险负债增加了 8 200 万美元。由于精算调整和人口变化，这一波动可被视为正常现象，世卫组织的负债仍然有充足的资金保障。

19. 监咨委还注意到，作为例外注销了价值 6 700 万美元的过期脊灰疫苗和价值 600 万美元的其他过期物品。在这方面，监咨委同意外审计员对仓库管理绩效审计的初步意见，即需要详细审查秘书处的存货管理做法。尽管如此，监咨委同意秘书处在财务报表中对这些项目的处理。

20. 最后，监咨委注意到临时使用周转基金（3 100 万美元）来帮助缓解收取评定会费方面的延误。监咨委注意到，储备金是一个重要的现金流管理机制，特别是在财政困难期间，但就自愿捐款而言没有这种储备金，因此对规划实施构成风险。与此同时，它重申会员国和捐助者按时履行义务的重要性。

21. 建议 1：秘书处应探讨建立储备金的可行性，以管理收取自愿捐款方面的任何中断，从而确保规划实施的连续性。

C. 外部审计

22. 向监咨委介绍了外审计员关于全民健康覆盖以及存货和仓库管理的绩效审计；财务和合规审计以及对东地中海区域办事处的审计的初步结果。

23. 关于存货和仓库管理的绩效审计，外审计员的报告草案指出，新的仓库管理系统缺少一些基本的自动化控制，而该系统将是即将启用的新的业务管理系统的首批模块之一。

24. 在这方面，监咨委认为，新系统应实现自动控制，提高流程和程序的有效性和效率，以推动提高绩效，尽量减少因过期而造成的核销。因此，它鼓励秘书处继续努力解决所提出的问题。

25. 与此同时，监咨委高兴地听到，外审计员发现的与存货和仓库管理有关的问题不能在全球范围内外推，因为仓库是在本地管理的，因此问题可能取决于国家层面的具体情况，特别是在安全薄弱的地区和紧急情况下。

26. 关于 2024 年的财务和合规审计，监咨委对外审计员期望出具无保留意见表示感谢。它赞扬秘书处和外审计员所做的工作及其密切合作。

27. 监咨委强调了内审计员和外审计员职能之间的现有协调，特别是在各自的年度审计工作计划方面。同样，为了避免工作重复并确保有效利用资源，监咨委对外审计员承诺今后与评价办公室密切合作，特别是在其绩效审计工作计划方面密切合作表示满意。

28. 按照惯例，还与外审计主任举行了一次非公开会议。

D. 对外审计员遴选程序的可能修订

29. 根据规划、预算和行政委员会第三十八次会议提出的要求³，监咨委先前曾建议秘书处对联合国系统各机构外审计员的遴选程序进行比较分析，以确定最佳做法。这项分析已经完成，监咨委审查了分析结果。

30. 世卫组织的做法与其他机构的做法大体一致。然而，理事机构可以考虑在许多领域加以改进，以提高工作效率并与最佳做法保持一致。具体描述如下。

31. 监咨委的职权范围⁴目前规定，监咨委可应要求就外审计员的任命向世界卫生大会提出建议。

32. 监咨委根据这一规定，应总干事的特别要求审查了 2023 年针对外审计员任命的提名，并向第七十六届世界卫生大会提出了建议⁵。

33. 监咨委是执行委员会任命的一个独立机构，具备经验和专门知识，尤其是在审计职能方面。因此，监咨委完全有能力提供专家建议，并协助卫生大会审议这一问题。

34. 因此，建议进一步正式确定监咨委在外审计员遴选过程中的作用。这将包括请监咨委就起草意向征集通知的参考条款向秘书处提供咨询意见，并要求其对照提名标准对所收到的提案进行技术评估以提交卫生大会。

35. 监咨委注意到世卫组织与外审计员之间没有签订委托函，而委托函是标准做法，也是《国际审计准则》的要求。一份列明外审计员在其项目建议书中对世卫组织作出的承诺、约定条款、范围、职责以及费用等内容的委托函应当成为未来任命外审计员的一个必要组成部分。

36. 为了促进会员国更积极地参与遴选过程，一个备选办法是由卫生大会选择建立一个由会员国组成的具有代表性的小型工作组，以审查收到的项目建议书和监咨委的技术评估，面试入围候选人，并向卫生大会提出建议供其作出决定。

³ 见文件 EB153/2。

⁴ 见文件 EB150/5 和 EB150/43。

⁵ 见文件 A76/25。

37. 外审计员任期四年⁶，可连任第二个也是最后一个四年任期。尽管世卫组织采取了这一做法，但此类续聘通常要经过一个完整的遴选过程，这涉及会员国、候选人和秘书处的资源投入。应考虑建立一个经修订的遴选程序，根据该程序，如果利益攸关方在最初的四年任期内对现任外审计员没有表示不满，则秘书处得到监咨委的核可后，可以向卫生大会提出续聘建议，而不需要经过完整的遴选过程。

38. 建议 2：根据规划、预算和行政委员会第四十二次会议提供的指导，监咨委建议秘书处编写一份提案，供与会员国协商。这将为未来世卫组织外审计员的遴选、任命和续聘制定一个方案。监咨委还建议将该方案提交第七十九届世界卫生大会通过。

E. 内部审计和调查

39. 监咨委有幸审查了内部监督服务司年度工作计划的进展情况。与此同时，监咨委承认，这一计划可能需要在今后几周内加以调整，以反映当前的财务现实，并使其更好地与正在进行的确定优先次序工作的结果保持一致。

40. 监咨委注意到，一个外部独立实体在 2023 年对内部审计职能进行了一次质量保证审查，其结论是内部审计职能总体上符合内审计员协会制定的标准（认可的最高评级）。2024 年，内部监督服务司对其内部审计职能是否符合新的《全球内部审计准则》进行了质量方面的自我评估。自我评估发现了一些改进的机会。目前的《内部监督服务司章程》为其 2024 年的工作提供了有力支持；不过，该司计划更新章程，以进一步加强和澄清其报告关系。

41. 此外，监咨委高兴地获悉，内部审计办公室正在编写一份审计战略文件。

42. 监咨委注意到内部控制有效性从 2023 年的 66% 提高到 2024 年的 67%，呈现出积极趋势，要求秘书处按职能领域以及主要办事处和区域提供信息，因为这有助于避免系统性和经常性问题。

43. 监咨委获悉，针对内部审计结果的根本原因分析结果制定行动计划的工作已接近尾声。监咨委之前于 2023 年 5 月提出的建议⁷仍未落实，鼓励管理层完成这项工作。

44. 在调查方面，监咨委继续关切地注意到，提出的新指控数量仍然居高不下，而进入全面调查阶段的案件数量很少，经证实的案件所占比例很小。在这方面，秘书处解释说，政策和文化的改善鼓励了工作人员报告更多的指控。

45. 与此同时，各类指控的调查完成时间都延长了。为部分解决这一问题并确保调查资源不被非调查活动消耗，秘书处介绍了其为改进案件在受理阶段的分类正在作出的努力，包括探讨采用自动化工具（如人工智能）和其他机制（如调解）。

⁶ 见条例 14.1（财务细则和条例）。

⁷ 见文件 EBPBAC38/2，第 27 段。

46. 此外，监咨委高兴地获悉，正在内部开发一个跟踪工具，以进行端到端的案件管理，该工具将提供翔实的报告，并有助于案件的跟进。

47. 监咨委认识到目前的财务状况和在所有领域提高效率的必要性，重申了内部监督服务公司和其他问责职能部门的重要性，并建议本组织尽可能全面维持这些职能部门提供的服务。

48. 与内审计员举行了一次单独的非公开会议。

F. 评价

49. 秘书处介绍了将提交 2025 年 5 月执行委员会第 157 届会议审议的评价路线图，以落实关于评价职能比较分析和评价政策修订的建议⁸。

50. 监咨委赞扬秘书处在评价职能方面取得的进展以及在整个组织加强这一职能，并注意到每个区域现在都有一名专职评价干事。评价是一个改善本组织业绩和展示世卫组织规划价值的工具。评价还有助于为当前的优先次序确定工作提供信息。即使在目前困难的情况下，评价也是本组织的一项基本监督职能，必须确保为评价职能的领导层提供充足的资源和适当的继任规划。

51. 监咨委审查了调查结论，以梳理整个组织现有的分散评价工作。审查工作证实，在区域和国家两级存在着差异很大的评价做法，三分之二的分散评价集中在这两级，而且对于何种工作构成“评价”（如审查和国家合作评估）存在广泛的理解。因此，中央评价办公室必须将本组织的这一信息纳入其整体报告。

52. 与此同时，鉴于正在开展的评价工作的多层面性质，必须确保评价职能使用整个组织商定的定义和原则，以避免重复，实现其益处，创造更高的效率和更大的影响力。

53. 关于修订后的评价政策草案，监咨委对提交的文件感到满意，并建议在最后版本中反映一些修改。

54. 特别是，监咨委要求序言部分反映评价政策引入的重大转变，同时认识到该政策涵盖中央独立评价职能和分散评价的所有评价活动。

55. 虽然已经拟订了评价职能的一些主要绩效指标草案，但监咨委建议进一步完善，以反映其影响及效用，从而衡量所进行评价的成效。

56. 此外，为评价提供资源的拟议供资模式应是可持续的，并应考虑到所有供资来源，包括与其他组织共同为联合评价提供资金。监咨委重申其建议，即在谈判为具体规划提供自愿捐款时，为评价活动列入一个预算项目。

57. 最后，为了确保所有评价的可信度和质量，监咨委请秘书处确保采用最高质量标准，并加强所有评价干事的专业做法和能力。

⁸ 见 EB155(1)号决定。

58. 最后，监咨委鼓励秘书处考虑根据最近的供资发展情况和优先排序工作，重新审查其经批准的评价工作计划，并建议每五年对评价职能进行一次独立审查。

59. 建议 3：监咨委建议秘书处最后确定并颁布经修订的评价政策，同时考虑到特别是监咨委提供的反馈意见。

G. 风险管理

60. 监咨委收到了在实施世卫组织风险管理路线图背景下所完成的活动概览。监咨委还收到了全球风险管理委员会批准的主要风险草案的更新，目前正在根据最近的事态发展通过与高级管理层的面谈进行更新。

61. 监咨委对所提交的文件表示赞赏，并赞扬秘书处在提高世卫组织风险管理框架的成熟度方面所做的出色工作和取得的进展。

62. 在这方面，秘书处强调了风险管理在 2025 年对本组织的重要性，并提到了使风险管理成为首要任务的地缘政治变化。

63. 监咨委注意到，已开展大量工作，将风险管理纳入本组织文化和高级管理层的决策，并改进本组织各级对风险的理解和陈述。在这方面，监咨委指出，需要制定（或加强）风险管理能力框架，其中包括明确国家办事处合规和风险管理干事的作用和应遵循的流程。

64. 此外，监咨委欢迎内部监督服务司决定根据所采取的行动评估世卫组织风险管理成熟度，一旦评估工作得出结论，监咨委将在今后的会议上进一步讨论这一问题。

65. 最后，为了提高风险的可见度和加强应对，监咨委鼓励秘书处按照其风险分类法对主要风险进行分类。按照剩余风险水平的顺序而不是字母顺序报告风险也是有益的。

66. 秘书处在最后发言中强调，必须实施和记录有效的缓解行动，以降低风险可接受程度，重点是使这些行动符合本组织的风险偏好。与此同时，监咨委认识到当前的财务状况，承认在现阶段降低目标风险水平可能具有挑战性，因此，监咨委强调要确保在这一问责职能和其他问责职能中公平和有效地分配资源。

67. 建议 4：监咨委建议进一步改进主要风险报告，确保世卫组织缺乏风险承受意愿或剩余风险超过目标风险水平的领域得到优先考虑，以便能够重点管理。

H. 防止性剥削、性虐待和性骚扰

68. 监咨委收到了关于世卫组织在本组织防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的三年期战略实施情况的最新资料，包括为通过加强相关政策、培训和事件管理能力确保会员国对防止不正当性行为问责而采取的行动。

69. 随着第一个三年期即将结束，根据会员国在 2023 年 5 月提出的具体要求⁹，一个外部独立实体正在开展全面的评估工作，以评估世卫组织防止和应对不正当性行为的制度化情况。必须指出，监咨委根据会员国赋予的上述任务，协助最后确定了聘用独立实体的参考条款，监督了该实体的遴选过程，并获悉了关于迄今为止所做工作的最新情况。

70. 随着数据收集工作的继续，监咨委对这一领域的进展表示满意，并高兴地从独立顾问处获悉，在获取数据或接触工作人员方面没有出现任何问题。监咨委将继续与独立实体合作，审查和验证正在进行的工作的结论，并向会员国报告。这些结论将为秘书处编制世卫组织 2026-2027 年防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰战略提供信息。

71. 会议指出，防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的国际生态系统正在演变，一些合作伙伴正在降低其国际能力，撤回双边支持，解散国家一级的工作队。因此，在这种情况下，秘书处必须使其防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰战略与正在进行的优先排序工作保持一致，因为这将世卫组织提供机会，使脆弱地点的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰职能制度化，并在可能的情况下与其他联合国机构分担这一职能的责任。

72. 此外，监咨委还指出拟议的不具约束力的自愿性防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰问责框架的重要性，强调该框架必须以受害者为中心，适应当地情况，由数据驱动，以证据为基础。

73. 此外，关于组织文化变革，监咨委获悉，这正在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的背景下实现，对提出新案件的开放程度提高就证明了这一点。然而，需要一种超越防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的更全面的方法。这应该侧重于创造相互尊重的工作场所和培养人们可以相互交谈并解决与业绩有关的问题的文化的重要性。

74. 最后，关于确保可持续地为防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰职能提供资金的问题，监咨委根据其先前的建议，鼓励秘书处继续利用规划资金，特别是在突发事件领域。

I. 业务管理系统

75. 监咨委审查了业务管理系统的发展状况及其目前的项目计划。监咨委赞赏自 2024 年年中以来为推进该项目作出的努力。监咨委注意到，经修订的治理安排正在有效运作，监测和风险跟踪得到改善。

76. 继关于业务管理系统平台最终架构的决定之后，秘书处提交了一份新制定的路线图，以便在 2026 年 1 月 1 日前落实基本和监管要求（最低可行产品）。与此同时，监咨委仍然感到关切的是，路线图仍然雄心勃勃，特别是考虑到 2025 年出现的外部压力。

77. 因此，考虑到目前和预期的资源挑战以及秘书处正在进行的相关优先排序工作，监咨委建议管理层适当考虑缩小初步实施的范围，减少对负担过重的关键职能领域的工作量要

⁹ 见文件 A76/39。

求，以确保 2026 年 1 月的启动日能够实现。在初步启动之后，可以采取更加循序渐进的方法推出更多模块，从而将一些业务费用递延至 2026 年，并减少所需的管理时间。

78. 在编写本报告时，监咨委获悉，业务管理系统规划委员会已同意缩小该规划目前的范围，以确保在 2026 年 1 月 1 日成功启动。特别是，已决定人力资源管理模块将在 2026 年推出，并将进行进一步分析，以确认按计划在 2025 年推进供应管理模块工作的决定。

J. 监咨委审查的其他事项

79. 监咨委继续审查以往建议的状况，并注意到进展情况。按照惯例，将向 2026 年 1 月举行的规划、预算和行政委员会第四十三次会议报告全部细节。

80. 根据其职权范围，监咨委在秘书处主要工作人员的协助下，对 2024 年的表现进行了自我评估。这包括办公厅主任、业务运作事务助理总干事、主计长、评价办公室临时主任、内部监督服务司司长以及合规、风险管理和道德操守办公室主任。收到的反馈意见将指导今后进一步完善监咨委会议议程。

K. 监咨委第四十六次会议重点提出的建议摘要

建议编号	建议	参考
1	秘书处应探讨建立储备金的可行性，以管理收取自愿捐款方面的任何中断，从而确保规划实施的连续性。	第 21 段
2	根据规划、预算和行政委员会第四十二次会议提供的指导，监咨委建议秘书处编写一份提案，供与会员国协商。这将为未来世卫组织外审计员的遴选、任命和续聘制定一个方案。监咨委还建议将该方案提交第七十九届世界卫生大会通过。	第 38 段
3	监咨委建议秘书处最后确定并颁布经修订的评价政策，同时考虑到特别是监咨委提供的反馈意见。	第 59 段
4	监咨委建议进一步改进主要风险报告，确保世卫组织缺乏风险承受意愿或剩余风险超过目标风险水平的领域得到优先考虑，以便能够重点管理。	第 67 段

Greg Johnson 先生（主席）、Rob Becker 先生、Aseya Galadari 女士、Beatriz Sanz Redrado 女士、Darshak Shah 先生。