



世界卫生组织

执行委员会
规划、预算和行政委员会
第四十四次会议

临时议程项目 2.1

EBPBAC44/2

2026 年 4 月 29 日

独立专家监督咨询委员会：年度报告

总干事谨此向执行委员会规划、预算和行政委员会转呈独立专家监督咨询委员会提交的报告（见附件），供委员会第四十四次会议审议。

附件

独立专家监督咨询委员会（监咨委）提交规划、预算和行政委员会的报告，2026 年 5 月

背景

1. 本报告涵盖 2026 年 3 月至 4 月举行的独立专家监督咨询委员会（监咨委）第四十九次会议，是对 2026 年 1 月提交的年度报告的补充¹。这次会议的主要建议如下。
2. 参加会议的监咨委成员包括：Greg Johnson 先生（主席）、Rob Becker 先生、Beatriz Sanz Redrado 女士和 Darshak Shah 先生。Aseya Galadari 女士因其所在区域安全局势不稳定，无法亲自到场参加会议，只能远程参加部分会议。
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关键挑战作出了全面概述。此外，监咨委还有机会向总干事简要介绍了其讨论情况和主要意见。
4. 在每次会议开幕前，监咨委的所有成员都向世卫组织道德操守、风险管理和尽职调查以及非国家行为者司提交了利益申报表，并确认与其目前的任务不存在冲突。
5. 本报告的其余部分包括以下章节：
 - (a) 财务状况和战略调整工作
 - (b) 2025 年财务报表
 - (c) 外部审计
 - (d) 内部审计和调查工作
 - (e) 评价
 - (f) 风险管理
 - (g) 预防性剥削、性虐待和性骚扰
 - (h) 业务管理系统
 - (i) 监咨委审查的其他事项
 - (j) 重点建议摘要。

¹ 见文件 EBPBAC43/2。

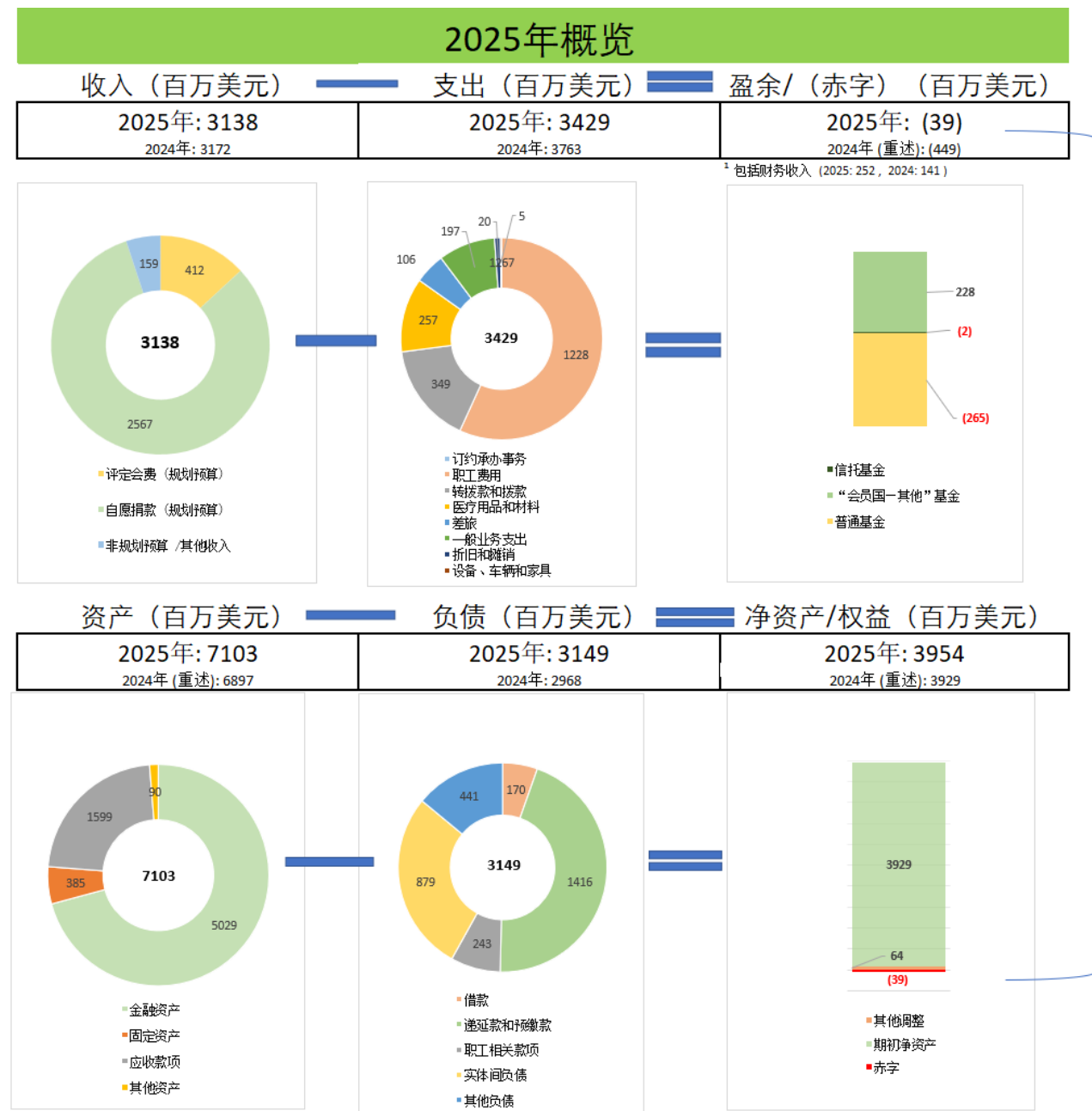
A — 财务状况和战略调整工作

6. 与前几次会议一样，监咨委听取了关于当前财务状况的简报，并了解了战略调整工作的最新进展和结果。
7. 监咨委注意到，与以往双年度相比，目前的财务展望显示，**2026–2027** 年规划预算的资金到位率有所提高（达到 **85%**）。与此同时，它同意秘书处的意见，即鉴于全球经济形势，剩余的无资金部分（**15%**或 **6.6** 亿美元）可能比以往更难填补。此外，各主要办事处和结果之间仍存在可用资金不匹配问题。而且，当前地缘政治形势导致的供应链中断可能在未来数月给秘书处的业务成本带来额外压力。管理层已意识到这些问题，并正在密切监测相关情况。
8. 监咨委赞扬秘书处为缩小过去 **15** 个月来出现的资金缺口作出了努力，包括开展了投资回合、实施了成本控制措施并对员工队伍进行了战略调整。与此同时，监咨委建议本组织继续通过业务流程再造和数字化来提高效率。
9. 监咨委支持秘书处优先考虑其技术规划的做法。另一方面，也认识到缩减某些规划所面临的挑战，因为这将需要所有内部和外部利益攸关方达成广泛共识，并充分致力于这一进程。监咨委提醒秘书处，有必要确保继续为问责和监督职能提供充足的资源，特别是在财务困难时期。
10. 监咨委高兴地获悉，世卫组织员工队伍的战略调整进程即将完成，这是该组织为实现长期可持续性所作努力的一部分。现有信息显示，到 **2026** 年 **6** 月底，秘书处的员工人数将比 **2025** 年 **1** 月 **1** 日减少约 **23%**，且未对性别或地域平衡产生负面影响。
11. 最后，监咨委注意到仍在继续就空缺的高级职位采取临时措施，因此重申其观点，认为应紧急填补问责职能方面的关键空缺职位。

B — 2025 年财务报表

12. 监咨委高兴地报告，尽管战略调整期间重组工作造成了干扰，但秘书处仍然按时完成了双年度的结账工作，并提交了 **2025** 年财务报表。外审计员表示将对报表出具无保留意见。
13. 下图提供财务报表所含信息的概览。

图. 2025 年财务报表：摘要



16. 关于《国际公共部门会计准则》中的新准则，监咨委继续密切监测本组织对采纳这些准则的准备情况，因为这是影响联合国系统所有机构的根本性变革。至关重要的是，本组织所有三个层级都应做好采纳这些准则的准备，并落实相关的业务管理系统模块。

17. 与代理财务司长举行了一次非公开会议。

C — 外部审计

18. 监咨委听取了外审计员关于其报告草案所载内容、初步审计结果及建议的简报。该报告的最终版本将通过 2026 年 5 月规划、预算和行政委员会第四十四次会议提交世界卫生大会³。

19. 根据外审计员的工作计划，报告草案涵盖了世卫组织的合规和财务审计；对《2019-2025 年第十三个工作总规划》下的资源调动和战略支柱 3（健康和福祉得到改善的人口新增十亿人）进行的绩效审计；以及对西太平洋区域办事处和驻马来西亚国家办事处及驻越南国家办事处的审计。

20. 监咨委高兴地获悉，外审计员未提出任何实质性问题，秘书处已接受并回应了所有建议。监咨委认为，这种合作方式能体现各方在如何解决已发现问题上的共识。关于 2025 年的合规和财务审计，监咨委感谢外审计员及早提供了长式报告草案。

21. 最后，监咨委注意到外审计员的 2026 年审计计划，重点关注对东南亚区域办事处、战略调整工作和业务管理系统进行审计。对此，监咨委着重指出，鉴于 2025 年已对业务管理系统的部分要素进行了内部审计，外审计员有必要按照其惯例和监咨委先前的建议，就此与内部监督服务司进行协调。

22. 按照以往做法，与外部审计负责人举行了一次非公开会议，其间监咨委特别强调了确保外部审计机构工作人员连续性的重要性。

D — 内部审计和调查工作

23. 监咨委根据其任务授权，听取了内部监督服务司关于内部审计和调查工作情况的简报。

24. 关于内部审计，监咨委对所获信息的质量表示满意，并认可该司能够以灵活的方式管理其工作计划，并根据实际情况在年度内进行相应调整。

25. 监咨委注意到，报告显示 2025 年所审计的办事处和单位在内部控制方面的有效性为 68%，相比 2024 年和 2023 年略有上升。秘书处在介绍相关数据时解释说，审计工作始终针对风险最高的办事处开展，而这些办事处更容易出现问题。

³ 见文件 A79/18。

26. 监咨委欢迎评价与审计职能之间以及内部审计与外部审计职能之间的密切协调。此外，还注意到秘书处与内部监督服务司之间继续在充分尊重后者独立性的情况下保持建设性关系。
27. 在审查内部监督服务司开展的内部审计清单时，监咨委特别注意到对业务管理系统的审计工作得出的初步意见，其拟议评级为“满意，但需作出重大改进”，这似乎与正在实施复杂程度相似的企业资源规划系统的联合国系统其他机构所得出的调查结果相当。监咨委期待收到最终报告。
28. 监咨委感到高兴的是，内部监督服务司计划在那些反复出现问题的办事处开展外联活动，通过提高认识、推广最佳实践和加强问责制，帮助降低相关风险并强化内部控制。
29. 最后，监咨委获悉，内部监督服务司已启动对《内部监督服务章程》的审查。监咨委申明，修订后的《章程》要与经内部审计师协会修订的《全球内部审计准则》及其术语保持一致，并期待在《章程》定稿前有机会对其进行审查。
30. 关于调查工作，监咨委注意到案件量持续居高不下（538 件），但新案件数量呈下降趋势，且证实率有所提高，后者表明初步审查阶段的案件分流工作有所改善。
31. 此外，考虑到当前的案件量，监咨委认为，调查工作是了解本组织运作方式及其面临的挑战的重要知识来源。因此，建议将调查工作中积累的经验教训进行汇总，并定期与高级管理层分享，作为全组织学习进程的一部分。
32. 监咨委欢迎对调查工作的关键绩效指标进行定期监测，但指出，鉴于所需工作量，部分目标（例如在 120 天内完成与不正当性行为相关的调查）可能无法实现。因此，监咨委鼓励秘书处根据该领域的最佳做法审查这些目标。
33. 最后，委员会获悉已对新的案件管理系统进行了试点，期待能在专门举行的闭会期间会议上获得更多信息并看到演示。
34. 监咨委注意到，在编写本报告时，调查主管一职仍然空缺，因此强调要加快该职位及内部监督服务司司长职位的遴选程序。
35. 与内部监督服务司代理司长举行了一次非公开会议。
36. **建议 1：监咨委建议管理层对评估和调查所收到的指控方面的关键绩效指标进行审查，并按类别制定对各方公平、体现联合国系统最佳做法的修订目标。**

E — 评价

37. 监咨委收到了评价领域最新进展情况，强调了这一问责职能在建立与会员国和捐助方信任与信心方面的重要性。监咨委对所提供的信息的内容、所提交文件的质量以及在此方面的改进表示赞赏。

38. 监咨委很高兴看到其 96%的建议已获管理层采纳。同时，监咨委指出，许多正式管理应对措施仍在拟订中。它特别指出，过去 12 个月内未收到对评价意见的回应，并指出评价办公室提出的各项建议的历史执行率仅为 65%。监咨委注意到，最近采纳的评价政策规定，管理层回应期限为两个月。

39. 监咨委为此强调秘书处需要加快回应和实施速度，以便将评价结果纳入未来规划设计工作中。同时，它认识到战略调整工作近期面临多项挑战，这或许是 2025 年期间缺乏回应的原因为。

40. 为弥补所发现的缺陷，监咨委建议各评价人员开展能力建设，以支持技术部门制定对评价意见的应对措施。监咨委强调指出，管理层可通过重视分析和传达评价人员发现的趋势及反复出现的问题，大力弥补这些缺陷。

41. 监咨委还强调指出，在 2025 年修订的评价政策获得通过后，秘书处应制定该政策的实施计划，包括制定关于提高分权评价质量的路线图，并明确总部评价办公室在此方面的作用。

42. 同时，监咨委建议总干事向高级管理人员传达评价职能的重要性，以提升高级管理人员回应和执行率，包括在其问责契约中引入相关指标。

43. 秘书处在介绍其工作时解释说，评价办公室与内部审计人员合作，联合开展了多个项目的活动。监咨委对此感到满意，并鼓励继续发挥这些协同效应。

44. **建议 2：**监咨委建议管理层与评价办公室合作，制定管理层针对未落实的各项评价建议的回应截止日期和实施期限。

45. **建议 3：**监咨委建议内部监督服务司和评价办公室制定指导意见并开展能力建设培训，以便按照建议 2 促进合规。

46. **建议 4：**监咨委建议管理层考虑将评价回应率和执行率纳入高级管理人员问责契约和国家办事处关键绩效指标看板。

F — 风险管理

47. 监咨委对已达到联合国管理问题高级别委员会（HLCM）风险管理参考成熟度模型所确定的“良好”级别表示赞赏。它继续审查了世卫组织风险管理框架的实施情况，并确认自此前报告这方面情况以来已取得显著进展。下一个挑战是推进制定衡量程度更高的决策驱动模型。

48. 监咨委在此方面注意到，用于识别和重视主要风险的程序似乎已成熟，现已成为总部及世卫组织所有区域的高级管理人员均参与的真正全球程序。经修订后的主要风险目录（从 14 项扩展到 21 项主要风险）和热力图比以往更清晰、更连贯且更具操作性。

49. 监咨委主张实行统一掌管风险原则，因为有多個掌管者会削弱问责制。另一方面，监咨委同意秘书处的意见，认为全球风险管理委员会有必要与区域风险管理委员会建立更紧密的联系，以确保增强行动责任方的责任感和参与度，同时保持助理总干事的全球掌管权。

50. 监咨委讨论了风险管理框架在全组织、特别是在各区域和各国的实施情况，并得出结论认为，尤其在规划方面，需要开展更多工作，将自上而下的风险识别工作与各级风险缓解工作结合起来。

51. 与此同时，令监咨委感到欣慰的是，本组织随着采用业务管理系统的规划模块，在计划制订工作中越来越重视风险因素，要求将风险与相关产品和服务挂钩。

52. 下一步，监咨委期待更全面了解各项主要风险的状况，确保不仅记录缓解措施，还能跟踪其有效性，并与升级和纠正措施结合起来。应提供更多关于主要风险与风险偏好之间关系的信息，并附上相关关键风险指标，以便监咨委（及管理层）清晰识别风险暴露程度超过风险偏好的领域，并在发生这一现象时予以警示。

G — 预防性剥削、性虐待和性骚扰

53. 监咨委收到了关于该领域进展及 2026–2029 年预防与应对不端性行为战略草案的简报，并欣慰地获悉，世卫组织开展了三年期战略的全面实施行动，世卫组织现已成为联合国系统内在预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰领域的公认先进机构。

54. 此外，监咨委审查了就性剥削和性虐待问题对联合国系统工作人员的调查问卷结果，它注意到世卫组织工作人员深入参与调查，显示出他们深刻意识到此问题。

55. 监咨委注意到，2025 年报告的性剥削、性虐待和性骚扰指控数量首次较往年有所下降。同时，它认为还需要进一步分析，以全面解读这一趋势。

56. 作为 2026–2029 年战略草案的一部分，秘书处提出了新的预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰问题业务模式，这一模式贯穿本组织的三个层级，从集中模式转向分散的主流化模式，同时保持核心政策管理和质量保证职能。

57. 监咨委认为这是推动将预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰职能主流化的适当举措。同时，鉴于这一新模式带来一定风险，监咨委建议秘书处密切监督该政策的适当实施情况。

58. 最后，监咨委获知世卫组织在文化变革方面采取了相关行动，并鼓励秘书处在总干事办公室的领导下继续开展相关工作。文化变革是在预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰领域取得持久进展的核心因素。这方面工作应包括修订本组织问责框架，更清晰地确定期望、角色和责任（包括会员国在哪些领域有何具体义务）、列明如何监督合规情况以及在未达到期望时需采取何种行动。

H—业务管理系统

59. 监咨委定期收到业务管理系统实施情况，它确认在此方面继续取得了进展，并肯定了秘书处为在今后 18 个月内全面推出这一系统而做出的巨大努力。

60. 同时，监咨委注意到内审计报告草案的初步结论，强调指出变化超出了原计划范围和增加了所需预算额（均获批准），并指出还在稳定 2026 年 1 月已启动的模块（如规划、差旅和会议管理模块）方面遇到挑战。

61. 监咨委在审查期间与管理层、业务管理系统项目团队、财务司代理司长和内部监督服务司进行了深入讨论。在此次审查工作中，发现用于支持 2026 年财务结账和财务报告所需的财务模块可能存在问题，特别是在遵循《国际公共部门会计准则》所规定的新准则方面可能存在问题。为此，最迟需在 2026 年 7 月初推出业务管理系统下一批模块（即 4.2 版本），这已比预期晚了六个月。

62. 监咨委获悉，由于秘书处及其供应商缺乏具备适当技能和全球管理系统专业知识的工作人员，整合业务管理系统模块与高度定制的全球管理系统（GSM）财务模块遇到挑战。

63. 鉴于存在不符合《国际公共部门会计准则》所规定的新准则的严重风险，最终可能导致外审计人员就 2026 年提出有保留的审计意见，监咨委建议优先发布 4.2 版本，同时稳定之前推出的核心模块。这优先于为今后推出模块进行准备工作以及秘书处内部开展与信通技术相关的其他举措。管理层充分了解这些风险，并积极考虑各种降低风险的方案。

64. 为此建议采取具体的风险缓解措施，例如在年内启动财务“模拟演习”，于 2026 年 11 月进行临时结账，并在很早阶段与外审计员适当沟通。

65. 据监咨委观察，广泛而言，与实施业务管理系统相关的总体风险依然很高，内部和外部因素可能导致进一步延误并增加相关费用。监咨委认为须根据此前建议留出足够时间进行端到端测试，以确保按计划推出各模块的可预测性并提高稳定性。

66. **建议 5：**监咨委建议在开发和实施业务管理系统活动时优先考虑 4.2 版本中用于支持遵循《国际公共部门会计准则》所规定的新准则及任何前提条件的模块，以促进截至 2026 年 12 月 31 日的财务期的财务结账和报告工作。

I—监咨委审查的其他事项

67. 监咨委收到了关于其提出的未落实的建议概况，并欣慰地看到，尽管世卫组织在 2025 年处境困难，但许多建议已获落实。在拟订本报告时，监咨委 93% 的建议已获落实。按照惯例，将向 2027 年 1 月执行委员会规划、预算和行政委员会第四十五次会议报告详细情况。

68. 监咨委审查了联合检查组（JIU）各项建议的实施进展情况，注意到在联合国系统所有机构中，世卫组织在回应这些建议方面表现最佳。

69. 关于联合国 80 周年倡议，监咨委对世卫组织始终全力参与该进程表示赞赏。监咨委注意到该倡议提出的关于在国家级以及其他层面提高结构效率和运营效率的建议，同时确认需要保留世卫组织的治理结构和任务授权，以便世卫组织能够继续有效实施其各项技术规划。
70. 关于世界卫生大会批准的关于处理针对世卫组织总干事潜在指控的程序⁴，监咨委注意到世卫组织正在为此拟订标准操作程序，并就此提供了指导意见。监咨委特别获悉，关于确定外部调查实体（EIEs），目前已与三个实体达成谅解备忘录，另有两份谅解备忘录正在谈判中。
71. 此外，根据 WHA78(8)号决定，内部监督服务司向监咨委主席通报，已收到一位正在被调查的对象对世卫组织现任总干事的一系列相关指控，该人指控现任总干事违反保密义务并不当处理了相关调查情况。这些指控在初步审查之后已结案。监咨委审查了内部监督服务司的结论并表示同意这一结论。
72. 最后，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 2025 年的表现进行了自我评估。所收到的反馈显示，监咨委在问责方面做出了积极贡献，并强调在挑选新成员时需确保监咨委工作技能的多样性和互补性。

J— 监咨委第四十九次会议重点提出的建议摘要

建议编号	建议	参考
1	监咨委建议管理层对评估和调查所收到的指控方面的关键绩效指标进行审查，并按类别制定对各方公平、体现联合国系统最佳做法的修订目标。	第 36 段
2	监咨委建议管理层与评价办公室合作，制定管理层针对未落实的各项评价建议的回应截止日期和实施期限。	第 44 段
3	监咨委建议内部监督服务司和评价办公室制定指导意见并开展能力建设培训，以便按照建议 2 促进合规。	第 45 段
4	监咨委建议管理层考虑将评价回应率和执行率纳入高级管理人员问责契约和国家办事处关键绩效指标看板。	第 46 段
5	监咨委建议在开发和实施业务管理系统活动时优先考虑 4.2 版本中用于支持遵循《国际公共部门会计准则》所规定的新准则及任何前提条件的模块，以促进截至 2026 年 12 月 31 日的财务期的财务结账和报告工作。	第 66 段

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

⁴ 见 WHA78(8)号决定（2025 年）。