



世界卫生组织

执行委员会
第一〇九届会议
临时议程项目7.3

EB109/30
2001年12月17日

联合检查组的报告

对世界卫生组织的管理和行政工作的审查

1. 总干事愉快地向执行委员会第一〇九届会议转交一份联合检查组(联检组)的报告,具体处理世界卫生组织的管理和行政工作这一主题(文件JIU/REP/2001/5)。
2. 作为对联合国系统各专门机构运作的一系列审查的一部分¹,联检组原先将“对世界卫生组织的管理和行政工作的审查”列入其1998-1999年工作计划。该项审查后来改列为2000年联检组工作计划,以便能更好地评估总干事发起的一些正在进行的改革。
3. 检查专员们对世界卫生组织2000年7月至2001年5月期间的工作进行了审查。审查议程包括访问世界卫生组织除东南亚区域办事处之外的所有区域办事处以及4个国家办事处²。检查专员们还有机会与总干事和其它世界卫生组织高级官员会晤。
4. 概括而言,由于这些建议既相关又可实施,因而受到欢迎。鉴于就组织法、历史和文化而言,世界卫生组织是一个高度权力下放的组织这一事实,仍有若干领域需要进一步澄清。

¹

该系列中的其它审查处理国际劳工组织(JIU/REP/99/4)、联合国教科文组织(JIU/REP/2000/4)和国际电信联盟(JIU/REP/2001/3)的管理和行政工作。

² 在古巴、拉脱维亚、泰国和津巴布韦。

5. 还应提及，正在进行的世界卫生组织改革的一些领域，特别是人力资源改革，仍需要若干年才能充分实施。因此，在其目前的初期实施阶段难以恰当评估相关建议的影响。

6. 附件提供报告的主要结果、结论和建议以及世界卫生组织对他们的评论一览表。该一览表是按照上面提及的卫生组织/联检组商定的后续程序编制的。

执行委员会的行动

7. 请执委会注意联检组报告中提出的结果和建议以及提议的行动以便作出反应。

附件

对世界卫生组织的管理和行政工作的审查

联检组主要结果	联检组建议	世界卫生组织秘书处的立场
结构和一般管理系统		
<p>管理支持处</p> <p>通过查明冗余和明确报告关系，总部和区域办事处结构已得到精简。管理支持处依赖一项合理的概念，但其设立可能过于匆促，并且迄今为止，只是取代而不是从根本上改变行政程序。</p>	<p>建议1: 应对该组织的授权和相关责任开展一项广泛审查并向执行委员会报告，包括作为第一阶段确定总部在哪些地方必须保留行政权力和比较分析授予各部门和区域办事处的权力。在第二阶段，在实施升级的信息系统之后，需要根据联合国系统内的经验对管理支持处和中央服务之间的分工进行更具体的研究。</p>	<p>世界卫生组织同意这项建议。</p>
<p>信息技术管理</p> <p>世界卫生组织作为一个知识型组织，长期以来由于在这一领域缺乏共同设想和方向而受到损害，依靠越来越过时的、昂贵的和不协调的零星解决办法，而在这些地方，战略性投资将是合宜的。</p>	<p>建议2: (a)应在总部设立一个充实的信息技术司；(b)应向执行委员会第111届会议提交一项信息技术综合战略，表明估计资源需要、计划的实施阶段和资助方案，以及保持目前遗留系统的影响；(c)总干事应就其实施和信息</p>	<p>世界卫生组织同意这项建议。符合联检组看法的大量工作早已开始。关于周转基金和其它长期基金的报告提及信息技术发展基金的状况¹。</p>

¹ 文件EB109/22。

联检组主要结果	联检组建议	世界卫生组织秘书处的立场
	技术发展基金的情况定期向执委会提出报告。 。	

联检组主要结果	联检组建议	世界卫生组织秘书处的立场
<p>权力下放</p> <p>总干事倡导的“一个世界卫生组织”的做法和为改进该组织三个级别之间的关系正在进行的努力可有助于调和世界卫生组织权力下放结构的离心力，同时有必要保持其统一性和一致性。通过采纳一系列预先确定的世界卫生组织在国家级各种类型代表性之间选择的标准，包括除正式的国家办事处之外的解决办法，世界卫生组织的国家工作必须得到进一步加强。</p>	<p>建议3: 执委会要求的一套共同的客观标准以确定世界卫生组织国家代表性的性质和程度应在广泛协商后最后确定并提交其111届会议批准。标准还应包括预期的国家活动水平；业务费用占总规划资源的比例；预期的预算外资源；以及世界卫生组织合作伙伴服务和活动的性质和水平。</p> <p>建议4: 通过全球内阁框架，应开展对世界卫生组织权力下放网络的审查，并为(a)本组织三个级别之间的报告关系和信息分享，(b)授予国家办事处的权力水平和(c)通过人力资源开发加强国家办事处的措施提供指导原则。</p>	<p>区域之间的重大差别使制定共同的、全组织范围和客观的标准比可能显示的更为困难。为选择国家代表性的类型建议的这套共同客观标准在向执委会提交一份报告之前将需要认真协商和讨论。因此，建议的时间表看来对于会员国对此事给予必要的审议过于紧张。</p> <p>授予国家办事处的权力水平必须是分级的并且通过区域办事处移交。应提及，美洲区域办事处/泛美卫生组织对其外地办事处已授予相当大的权力。</p>

联检组主要结果	联检组建议	世界卫生组织秘书处的立场
计划、规划拟定、预算编制、监测和评价		
<p>以成果为基础编制预算</p> <p>采用以成果为基础编制预算和一项产生区域预算的全球战略应对世界卫生组织的内聚力产生积极影响。在确定很大程度上依赖雄心勃勃的预算外资金增长的预期成果方面，在选择准确反映实现这些成果的指标方面，以及在确保报告本双年度世界卫生组织业绩所需的透明度方面，困难仍然存在。</p>	<p>建议5: 在每一双年度第二年的第一次执委会会议上以及在其后的卫生大会上，应以表格形式提交一份关于前一双年度预期成果实现情况的最后报告，从执委会第111届会议开始。</p>	<p>同意。世界卫生组织的监测和报告准则现已预见到这一要求。正在为2002-2003年建立一个结构，使能根据工作领域和特定预期成果报告支出。</p>
<p>活动管理系统</p> <p>活动管理系统看来正在良好运转，但是并不方便用户。因此，顺应性比例并不均衡，并且有两个区域办事处已发展完全不同的系统。对该系统正在进行改造，应在2001年和2002年期间得到进一步改进。</p>	<p>建议6: 需要在实施和利用活动管理系统方面加强纪律和进一步努力，如(a)在活动管理系统与美洲区域和西太平洋区域系统之间发展一个界面；(b)国家办事处优先利用简化的以互联网为基础的活动管理系统界面；以及(c)预算和管理改革司查明各部门与活动管理系统相关的培训需要。</p>	<p>同意。已确定最低数据集以促进2000-2001双年度办事处之间信息共享。正在作出努力以进一步使该系统合理化并将增加其利用和实用性。</p>

联检组主要结果	联检组建议	世界卫生组织秘书处的立场
<p>规划评价</p> <p>向执委会第107届会议提交的框架文件就性质而言是非常初步的，未能明确解答关于评价的若干重要问题¹。特别关注的问题是秘书处在行政和管理领域外聘审查的似乎有限的影响。</p>	<p>建议7： 通过下列方面应加强内部评价职能：(a)清楚确定预算和管理改革司与内部审计和监督司各自的职责并相应分配资源；(b)提供对世界卫生组织网站评价研究的全部或部分结果，这是一项联合国系统其它组织早已采纳的公开政策；以及(c)就世界卫生组织利用私立管理咨询公司制定更为明确的政策和评估标准。</p>	<p>这是一项在采用以成果为基础编制预算方面的重要建议。新的详细的评价准则目前正处于编制的最后阶段，并将从2002-2003双年度开始即可使用。关于7(a)，预算和管理改革司及内部审计和监督司在明显不同的领域开展工作，其各自的评价工作严格地与其极其不同的任务相联系。至于7(b)，采纳建议的公开政策应针对这一风险进行权衡，即如果评价报告的结果可在网上自由传播，由于一种“自我检讨”倾向，评价报告可能不十分强有力和坦率开放。至于7(c)，关于一项对私立管理咨询公司的单独政策问题已在文件JIU/REP/99/7中详细地进行了讨论，该文件具体处理这一议题并已于2001年1月转交给执委会第107届会议²。执委会注意到，世界卫生组织关于使用管理咨询的政策和指导原则遵循应用于</p>

¹ 文件EB107/INF.DOC./3。

² 文件EB107/32。

联检组主要结果	联检组建议	世界卫生组织秘书处的立场
		所有外部承包商和
		服务提供者的程序。鉴于难以从技术咨询的角度描述管理咨询，有关政策、标准和程序的定义既不可行也不可取 ¹ 。
人力资源管理		
<p>人事政策</p> <p>世界卫生组织的特点是在一个上层机构臃肿的结构中工作人员日益老龄化。在实现工作人员更大多样性方面的进展是不平衡的，并且需要取得进一步改进以实现世界卫生组织各项目标。最近的人力资源管理专题小组已作出相当努力以制定一项急需的新的人事政策。在长期延迟的人力资源管理的改革方面现需要迅速进展，并且必须采取若干紧急措施。</p>	<p>建议8： 人事职能应通过下列方面得到加强：(a)将此项工作分配给一般管理部门内一个单一司并向其提供强有力的领导；(b)重新确定其与区域办事处和各部门的相对作用；以及(c)向其提供综合最新的人力资源信息技术系统，作为上面建议2中讨论的信息技术战略的一个有机组成部分。</p>	<p>虽然我们并不完全同意检查专员的诊断，但确实同意在其建议8中的处方。建议8(a)正在实施，工作人员发展即将重新转给人力资源服务公司，任命新的人力资源服务公司司长并将这一职位提升至内阁级别；关于8(b)，从管理支持处转给人力资源服务司的某些职能正在重新集中；结合正在就行政和财务信息支持替代过程开展的工作，8(c)也在进行中。</p>

¹ 文件EB107/32。

联检组主要结果	联检组建议	世界卫生组织秘书处的立场
<p>人力资源业务工作</p> <p>在改革工作中，由于绝大多数合同改革工作过份依靠短期工作人员以处理现有问题，招聘和职业发展问题可能未获得充分重视。对后者的更多注意可能已缓和从根本上导致这一过份依靠的某些问题。</p>	<p>建议9：新的人力资源服务司应(a)对各级工作人员技能开展调查；(b)与各部门和区域办事处一起对职工配备进行年度审查并协助他们实现商定的性别、地域和工作人员发展目标；(c)预测预定退休对公平地域分配的影响；(d)确保实际利用现有名册；以及(e)在世界卫生组织专业类工作人员中建立实际轮换制度。</p> <p>建议10：执委会拟可审查《人事条例》第8条(“职员关系”)，以便使全球工作人员管理理事会和各区域办事处类似机制制度化。</p>	<p>同意。在该建议意义上的许多行动已在进行中，如工具包和指导原则以确保达到世界卫生组织的性别和地域目标；研究在多样性管理方面的最佳规范；以及就一项详细计划开展工作以实施新的轮换和流动政策，包括职能轮换、涉及与选定的联合国系统以外的组织交换的外部流动以及对工作人员发展的相关影响。正在对利用特别服务协定和国家专业官员进行审查，并且重新研究围绕合同改革的复杂问题，包括过渡安排、职位预算编制制度的改革以及离职安排¹。</p> <p>理事会继续良好运作。</p>

¹ 在关于人力资源管理改革的报告（文件EB109/25）中可找到关于目前人力资源行动的更多信息。

联检组主要结果	联检组建议	世界卫生组织秘书处的立场
外部和内部监督		
<p>外部审计安排</p> <p>1995年以前，由于泛美卫生组织作为世界卫生组织美洲区域办事处，它们的活动和帐目是密切交织在一起的，世界卫生组织和泛美卫生组织习惯于任命相同的外审计员。这一惯例依据被任命者系这两个组织的成员。1995年，世界卫生组织邀请为外审计员一职提名，并由这两个组织任命两名不同的外审计员。这里实行的轮换政策，即使也在联合国系统一些其它组织应用，是否优于在履行这一重要职责方面连续性的好处，是值得怀疑的。</p>	<p>建议11： 执委会和卫生大会拟可(a)鼓励两名外审计员保持和加强他们的合作；以及(b)考虑将外审计员的任期限限制为一个覆盖若干财务期的非连续任期，以便在保持某种必需的同时能合理地进行轮换。</p>	<p>关于这项建议的任何进一步行动将需获得执委会和卫生大会的指导。此外，两名外审计员之间的合作正在良好开展。</p>
<p>内部监督</p> <p>内部审计和监督司现负责内部监督的所有基本要素，并且在业务独立性和报告程序方面符合这样一种机制的大多数要求，包括向世界卫生组织理事机构提交一份年度摘要报告。审计委员会成员认为，他们应获得特定的内部审计和监督</p>	<p>建议12： 如理事机构决定应定期向审计委员会提供特定的内部审计和监督司报告，它们拟可要求总干事提议对《财务细则》作必要修订。</p>	<p>总体说来，本组织的观点是，现行做法正在顺利运作。</p>

司报告，而目前的《财务细则》无此项规定。