



世界气象组织

执行理事会

第八十届会议，

2026年6月22日至26日，日内瓦

EC-80/INF. 5.1 (英文)

提交人：秘书长

22.V.2026

审议世界气象组织治理机构的结构

禁止官方翻译



Please recycle



联合国

审查世界气象组织的管理机构结构

联合检查组的报告

由 Eileen A. Cronin 编写

禁止擅自复制或传播



Please recycle 

禁止官方翻譯



JIU/REP/2026/2

英语

审查世界气象组织的管理机构结构

联合检查组的报告

由 Eileen A. Cronin 编写



联合国 • ， 纽约， 2026



项目团队

Eileen A. Cronin, 检查员

Irina Ciocirlan, 评估和检查官员

Alina Nazarova, 研究助理

Sharon Messerschmidt, 专家顾问

Elodie Jordan, 实习生

摘要

2025年7月，联合检查组（JIU）收到世界气象组织（WMO）秘书长代表执行理事会提出的审查 WMO 治理框架的要求。该主题已被列入该股的 2025 年工作计划。此次审查的目的是审查 WMO 治理结构的有效性和效率，以期确定需要改进的领域，并将其治理与联合国其他专门机构的治理进行比较，以找出 WMO 有别于常规做法的领域。

WMO 的治理模式至今仍反映出其起源于国际气象组织，这是一个成立于 1873 年的非政府机构。虽然秘书处与联合国系统进行了更紧密的整合，但治理框架只是逐步发展。这体现在《世界气象组织公约》中，该公约载有过时的条款，与可持续和有效的治理标准不符。因此，WMO 在几个关键治理领域是一个异常值，存在显著的风险，涉及秘书长对本组织会员的问责制、职责划分不足、治理结构间的交叉代表以及监督方面的差距。

更新 WMO 《公约》

总则中增加的澄清表明，会员和 WMO 秘书处认识到《公约》不再满足本组织的需要。尽管修改基础文件很复杂，但审查确定了七条适合有针对性的修订。修订《公约》的第一步是执行理事会设立一个专题组，为大会草拟这方面的方案和**建议 1**。

领导层和成员资格

WMO 是唯一一个联合国专门机构，其行政首脑缺乏对其会员的问责制，这是联合国的一项核心治理原则；大会应弥补这一差距，并重新考虑主席的作用，这仍然反映出 WMO 的非政府起源（**建议 2**）。审查发现某些职能的职责分离不足和工作量过大。这主要是由于交叉代表，即治理机构官员在多个机构中任职，重复工作并限制了观点的多样性（**建议 3**）。

组成机构：大会和执行理事会

大会和执行理事会过去没有进行过治理改革，其目前的运作只是渐进式调整。国会需要更明确的规则、更明确的授权、更有效的辩论实践和更大的灵活性。目前只有另外两个联合国专门机构使用四年休会期越来越不切实际，需要特别届会来填补这一空白（**建议 4**）。

成员们对执行理事会的代表性、区域席位分配不明确以及侧重于技术而非监督事项表示关切。执行理事会通过的大量决议也值得审查。WMO 在一些关键领域与联合国其他专门机构不同，包括有一个没有政府间地位的执行机构，负责审查其预算和支出（**建议 5**），并为其 10 个当然成员提供投票权。将这些当然席位重新分配给专门为执行理事会选举出的成员，将扩大代表性，并促使重新评估区域席位分配情况（**建议 6**）。

组成机构：区域协会和技术委员会

区域协会一直是近期治理改革讨论的核心，因为其职责范围扩大了，而资源却没有扩大。与技术委员会的协调挑战进一步削弱了能力，促使在区域结构内建立平行的科学和技术小组，部分原因是为了弥补技术委员会中会员代表性有限的问题。务实地调整区域协会的作用应利用其靠近会员的地理位置来确定区域需求和优先事项，并使其职能与区域治理要求保持一致（**建议 7**）。

2019 年，技术委员会进行了重大改革，数量从 8 个减少到 2 个。然而，被终止的结构以其他形式重新出现，额外的科学和技术机构出现在委员会的范围之外，这造成了孤立的讨论和任务重叠。这些系统性问题支持以下建议：审议委员会之外



附属机构的设立，并将其纳入委员会工作流（**建议 8**），从而减少重复，提高一致性。

检查员还强调了过于复杂的战略规划过程，该过程贯穿三个平行工作流：秘书处、技术委员会和区域协会。最后，利益相关方一致指出，治理机构届会的顺序不利，这使决策和优先事项无法及时相互通报。

执行理事会的委员会和任务组

审查发现，执行理事会成员与其大多数附属机构的成员之间存在重大重叠，限制了观点的多样性并加强了孤立的决策。科学和战略问题在多个论坛上被反复讨论，造成了重复和效率低下。利益相关方强调了在政策咨询委员会和技术协调委员会层面进行的冗余讨论。合并两个负责技术协调和战略规划的委员会有望简化审议（**建议 9**）。

治理中的监督

为了监督秘书处，大会和执行理事会依靠由会员代表组成的财务咨询委员会和由外部专家组成的审计和监察委员会，这两个机构都是咨询机构。财务咨询委员会缺乏有效财务监督所需的职权、独立性和权威性，反映了更广泛的治理问题，例如交叉代表和有限的地域平衡。修订其职责并将其转变为一个区域平衡、经选举产生的监督委员会，将加强 WMO 的治理框架（**建议 10**）。

联合国系统内部的互动和秘书处对治理的支持

WMO 参与联合国系统对于使 WMO 与联合国优先事项保持一致以及弥补其在治理结构中有限的外交作用至关重要。尽管 WMO 与联合国秘书处保持着机构联系，但其在全系统进程中的作用（如促进和报告可持续发展目标）仍然很窄，限制着其影响。这是向秘书长提出的有关制定正式宣传计划，在即将到来的联合国全系统目标（**建议 11**）内定位 WMO 的建议。同时，建立和支持治理机构的成本不透明，对建立或终止附属结构的决定没有明确的问责制。执行理事会可要求秘书长提供此类信息（**建议 12**）。

风险和建议

WMO 会员一贯致力于实现本组织治理的现代化，但仍然存在重大的结构性弱点，这主要源于其非政府起源及其创始文件《公约》。WMO 与联合国的治理规范存在分歧，特别是因为其执行机构不是政府间机构，财务咨询委员会行使的权力和问责制有限，以及秘书长和 WMO 主席之间的领导职责模糊。解决这些结构性缺陷对于确保明确的权力界限、适当的问责制和可持续的治理至关重要。

为此，该报告包含 12 项正式建议，其中 11 项是针对 WMO 最高管理机构或执行机构的，1 项是针对秘书长的。33 项非正式建议是对这些建议的补充。

内容

	网页
摘要	第三
缩写和首字母缩略语	八
一、引言	1
A. 背景	1
B. 目标和范围	3
C. 方法	4
II. 对《公约》的修改：务实、创新和可持续的治理	7
III. 领导层和成员资格	14
IV. 组成机构：大会和执行理事会	24
A. 国会	24
B. 执行理事会	28
V. 组成机构：区域协会、技术委员会和交叉性问题	34
A. 区域协会	34
B. 技术委员会	39
C. 交叉性问题	42
VI. 执行理事会的委员会和任务组	44
VII. 治理中的监督	48
A. 财务咨询委员会	49
B. 审计与监察委员会	52
VIII. 联合国系统内部的互动和秘书处对治理的支持	53
A. 外部代表及与联合国系统的联系	53
B. 秘书处向治理机构提供支持	55
IX. 确定前进道路的优先次序	58
附件	
I. WMO 治理结构	60
II. 治理基准和 WMO 评估	61
III. 联合国各专门机构的治理情况比较	73
四、调查方法	82
V. WMO 公约建议修正案摘要	83
VI. 建议对《总则》修订的摘要	86
VII. 秘书处支持治理机构的成本	89
VIII. 全民预警倡议的治理轨迹	91
IX. 参与组织根据联合检查组的建议将采取的行动概述	94

缩写和首字母缩略语

粮农组织	联合国粮食及农业组织
国际原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
国际劳工组织	国际劳工组织
国际海事组织	国际海事组织
INFCOM 公司	观测、基础设施与信息系统委员会
国际奥委会	政府间海洋学委员会
Itc	国际贸易中心
Itu	国际电信联盟
九	联合检查组
监督厅	内部监督事务办公室
SERCOM 公司	天气、气候、水文、海洋及相关环境服务与应用委员会
联合国艾滋病规划署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
Unctad	联合国贸易和发展会议
Undp	联合国开发计划署
Unep	联合国环境规划
联合国教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
联合国人居署	联合国人居计划署
联合国难民署	联合国难民事务高级专员署
联合国儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目厅	联合国项目事务办公室
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

联合国旅游局	世界旅游组织
联合国妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能实体
万国邮联	万国邮政联盟
Wfp	世界粮食计划署
谁	世界卫生组织
Wipo	世界知识产权组织
WMO 的	世界气象组织

禁止在官方文件中
使用机器翻译

我。 介绍

1. 在 2023 年举行的第十九次届会上，世界气象大会要求执行理事会委托对世界气象组织（WMO）治理机构和结构的有效性和效率进行外部评估，为拟于 2027 年召开的第 20 次大会的决定提供依据。2025 年 6 月，执行理事会进一步决定，审查的目标是：“评价 WMO 治理机构结构的有效性和效率。该评估将调查 WMO 核心治理机构的结构和职能及其持续的相关性，并将提出改进建议。”¹

2. 2025 年 7 月，联合国系统联合检查组（JIU）收到 WMO 秘书长代表 WMO 执行理事会²的要求，要求对本组织的治理框架进行审查，该主题随后被纳入该组的 2025 年工作计划。JIU 于 2025 年 7 月 15 日在致秘书长的信函中表示同意进行审查。对 WMO 治理机构结构的审查符合 JIU 2020-2029 年长期战略框架，主题领域为重点领域（d），治理安排和机制。

A. 背景

以往对 WMO 的审查

3. JIU 之前对 WMO 发表了三次审议。2007 年，JIU 发布了对 WMO 管理和行政的审查，对³WMO 的周转基金进行了审查⁴，并于 2021 年发布了对 WMO 管理和行政的另一次审查。⁵除了上述审查外，该组还在 2004 年和 2008 年发出了机密信函，回应管理问题和内部监控。

4. 2021 年发布的最近一次管理和行政审查以 2007 年评估的结果为基础，强化了 JIU 提出的关于持续改进会员参与、决策灵活性和治理机构区域包容性的要求。JIU 强调需要通过更加结构化的治理过程来提高资源效率。JIU 建议的渐进方法鼓励 WMO 参与持续的改进，并在出现新问题时做出响应。2021 年 JIU 对 WMO 的审查认为，改革工作是精简 WMO 治理结构的重大投资，并建议不断调整，以确保其实现既定目标，并评估其经验教训和良好做法。

以往的治理改革和成果

5. 十多年来，WMO 一直致力于改革其治理框架。2015 年启动了重大的治理结构调整，随后转化为执行理事会在 2016 年至 2017 年期间制定的分阶段改革计划。2018 年设立了过渡计划和组成机构改革任务组，以指导该过程。当时，WMO 有八个政府间技术委员会，由许多附属机构提供支持。

6. 2019 年，大会批准了一项综合改革，废除了现有的八个委员会，取而代之的是两个政府间技术委员会：观测、基础设施与信息系统委员会（INFCOM）和天气、气候、水文、海洋及相关环境服务与应用委员会（SERCOM），以减少碎片化并提高效率。目前，它们的技术任务是通过多层次附属结构履行的，到 2025 年，两个委员会总共监督着 102 个活跃的附属机构。值得注意的是，前委员会的任务并没有在 2019 年的改革中被抛弃；相反，它们被重新分配到新的技术机构结构中。

7. 2021 年联检组的一项调查发现，在治理改革之后，超过一半的治理机构成员在参与和决策过程方面有了显著改善，调查强调治理机构成员结构更简单、重叠机构更少、任务更有时限以及地域和性别平衡更好。2022 年发布的《技术机构改革外部评估报告》提出了 36 项关于治理、规划和绩效监测的建议，但按最初提议通过的建议还不到一半。⁶

¹ WMO，“WMO 机构和结构有效性和效率的外部评估”，文件 EC-79/文件 7.2.3，第 9 段。

² 2025 年 6 月 18 日的第 07598/SG/2025 号信函。

³ [JIU/REP/2007/11](#)。

⁴ [JIU/REP/2007/3](#)。

⁵ [JIU/REP/2021/1](#)。

⁶ 安永，《WMO 治理改革外部评估：最终评估报告》（2022 年）。

WMO 的治理结构

8. WMO 于 1950 年 3 月 23 日批准《WMO 公约》而成立，并于 1951 年成为联合国的一个专门机构。其成员目前包括 187 个会员国和 6 个地区。本组织的任务是在全球范围为天气、气候和水循环方面的国际合作提供框架，以促进气象和业务水文的发展。世界气象大会（大会）是 WMO 的最高治理机构及其最高决策结构，它每四年召开一次常规届会。大会、执行理事会、区域协会和技术委员会代表 WMO 的组成机构（见附件一）。

9. 执行理事会负责协调 WMO 的计划，并根据大会的决定使用其预算。六个区域协会负责协调各自区域内的气象、水文和相关活动。⁷ 由会员国提名的技术专家组成的技术委员会将审议科学和技术进展，并就气象和业务水文工作的方法、程序、技术和规范的国际标准提出建议，这些标准将被纳入 WMO 技术规则、指南和手册。

10. 大会还增设了研究理事会、科学咨询组、WMO-政府间海洋学委员会（IOC）联合协作理事会和财务咨询委员会等，负责就具体问题提供咨询。执行理事会设立了审计与监察委员会，负责就监督事宜提供专家建议。

11. WMO 秘书处总部设在日内瓦，由一名秘书长领导，秘书长负责秘书处的总体技术和行政工作，并且是本组织的法律代表。

相关文件和术语

12. 管理 WMO 建立和运作的基本文件⁸ 按其法律等级顺序列出：(a) 公约；(b) 总则；(c) 《工作人员条例》；以及 (d) 财务条例。第二套关键文件《技术规则》是对这些文件的补充，⁹ 这些文件将 WMO 的职责付诸实践。

13. 在 WMO 文件和本报告通篇中，的一个重要区别是使用“成员”（理解为会员国或会员地区）和“成员”（理解为参与不同管理机构工作的个人）。¹⁰

14. 根据公约第六条，本组织的官员被指定为 WMO 主席和副主席以及区域协会的主席和副主席。

B. 目标和范围

15. 此次审查的总体目标是评估 WMO 治理结构的有效性和效率，它是否适合应对目前的挑战，并确定差距并提出行动建议，以改善本组织的总体治理安排。为此，本次审查的目的是：

(a) 分析治理机构的运作情况，重点关注 2019 年未进行最近一次治理改革的组成机构；

(b) 审查有关 WMO 的建立和运作、其内部一致性及其与当前挑战和背景下的适用性等关键文件；

(c) 审查负责监督本组织的理事机构及其履行职责的效率；

⁷ WMO 的区域包括：区域一—非洲（53 个会员）；二区协—亚洲（34 个成员）；三区协—南美洲（12 个会员）；四区—北美洲、中美洲和加勒比地区（22 个会员）；五区—西南太平洋（22 个会员）；六区协—欧洲（50 个会员）。

⁸ WMO, *基本文件第 1 号*, 2023 年版, WMO-No.15 号文件（包括《公约》、《总则》、《工作人员条例》、《财务条例》和各项协定）。

⁹ WMO, *技术规则：基本文件第 2 号*, 卷一、《通用气象标准和建议规范》（2023 年版, 2025 年更新），第二卷，《国际空中航行气象服务》（2018 年版, 2021 年更新）和第三卷，《水文》（2021 年版），文件 WMO-No.49。

¹⁰ 参见《总则》定义部分中这两个术语的定义中的区别。

(d) 分析 WMO 为在其治理结构中实现公平的代际、性别和区域代表性而开展的工作;

(e) 审查与支持管理机构有关的秘书处职能以及秘书处对加强 WMO 在联合国系统中的作用的贡献;

(f) 确定 WMO 当前与治理相关的规范, 以及与联合国其它专门机构相比如何。¹¹

16. 审议的范围包括《WMO 公约》、其治理结构、所进行的改革的实施以及大会、执行理事会、技术委员会、区域协会和附属机构的运作。审查的重点是 WMO 组成机构如何指导、监督本组织并对其负责。报告没有全面审查 WMO 如何管理其实质性职责, 包括其专业领域的规范、标准和细则。此次审议的范围内也没有包括 WMO 的行政、管理或计划领域。不过, 审议工作包括评估治理机构与 WMO 秘书处之间与其职责和各自职责之间的互动。

C. 方法

17. **方法。**此次审查是根据 JIU 的规约和内部程序进行的。检查员使用了各种来源的一系列定性和定量数据收集方法, 以确保其结果的一致性、有效性和可靠性。本报告编写时使用的定量数据是截至 2025 年 11 月的数据。定性数据截至 2025 年 12 月有效。根据 JIU 与其利益相关方采取的合作方式, 在审查过程的不同阶段征求 WMO 管理层和管理机构官员及会员的意见和建议。

18. **阶段。**报告的编写工作包括:

(a) **案头审查。**对所有理事机构的基础文件、议事规则、职责和届会报告以及 WMO 现有的审查和评估报告进行案头审查;

(b) **基准。**根据联合国治理中的最佳做法, 制定了一套基准, 据此对 WMO 进行了评估, 并强调了发现的差距 (拟议基准和 WMO 评估的摘要见附件二)。基准涵盖以下主题: 治理和领导力; 治理机构的有效性; 战略方向和规划; 组织绩效; 以及监督和问责制。此外, 还对联合国专门机构的关键治理组成部分进行了比较分析, 以评估 WMO 与类似联合国系统组织的一致性 (联合国专门机构之间关键主题的比较见附件三);

(c) **问卷调查。**向 WMO 秘书处发放了一份机构调查问卷, 内容涵盖治理安排、建议的结果以及秘书处在实施各项改革中的作用和职责。还提出了后续澄清和文件要求;

(d) **与利益相关者的访谈。**JIU 共与 57 人进行了 40 次访谈, 包括 WMO 官员和管理机构成员、会员国的代表和利益相关方、外部利益相关方、WMO 秘书处工作人员和管理专家;

(e) **向 WMO 治理机构成员进行在线调查。**在 2025 年 11 月至 12 月期间进行了一项调查, 以收集治理机构成员对 WMO 治理安排各方面的观点。共有 641 名会员应邀完成了调查, 并收到了 129 份答复 (答复率约为 20¹²%)。本报告通篇对调查结果进行了概述 (相应方法详见附件四);

(f) **直接观测。**JIU 团队观察了大会和执行理事会 2025 年特别届会, 包括安排与会员的在线预磋商, 以及附属治理机构的多次会议, 包括财务咨询委员会、

¹¹ 联合国专门机构开展了比较分析: 联合国粮食及农业组织 (FAO)、国际民用航空组织 (ICAO)、国际劳工组织 (ILO)、国际海事组织 (IMO)、国际电信联盟 (ITU)、联合国教科文组织 (UNESCO)、联合国工业发展组织 (UNIDO); 联合国旅游组织 (UN 旅游局)、万国邮政联盟 (UPU)、世界卫生组织 (WHO) 和世界知识产权组织 (WIPO)。

¹² 总体回复率具有指示性, 因为在几个案例中, 一个答复是代表代表同一会员的多个被调查方提交的。

审计与监察委员会、技术协调委员会、能力发展小组、研究理事会、科学咨询小组和 WMO-IOC 联合协作理事会。

19. **限制。**完成这一审查的时间被压缩，以便满足向定于 2026 年 6 月举行的执行理事会第八十次届会提交的预期报告，这为内部流程和程序创造了一些例外。在审查的数据收集阶段，一些管理机构成员没有回应约谈请求，在少数情况下，没有参加预定的约谈。此外，秘书处对机构调查问卷的回复推迟了几个星期。

20. **确认并定稿报告。**检查员要感谢 WMO 治理机构的所有成员和 WMO 秘书处的工作人员，感谢他们通过参与访谈和调查来协助编写报告，并愿意分享他们的知识和观点。检查员注意到 WMO 秘书处在评审过程中出色的合作水平和反应能力。对回答问卷和/或参与访谈的利益相关方的保密给予了充分的考虑。

21. **内部同行评审和质量控制。**根据 JIU 规约第 11 条第 2 款，并为保证质量的目的，该报告草案接受了内部同行评审，以征求 JIU 检查员的意见，并根据 JIU 的集体智慧检验这些建议。修订后的报告随后分发给 WMO 管理层，以纠正所有事实错误。该报告是在考虑了收到的所有意见后定稿的，但审查的最终责任完全由作者承担。

22. **独立。**在履行其专业和道德义务时，JIU 小组在本报告的规划、执行和起草阶段没有受到任何可能影响其独立性、公平性、中立性或专业操守的外部影响。

23. **关于报告。**本报告共九章，首先是对《公约》的审查（第二章），其次是管理机构（第三章）、组成机构（第四和第五章）、执行理事会委员会和专题组（第六章）、治理机构的监督（第七章）、联合国系统内部的互动和秘书处对治理的支持（第八章），最后一章确定了需要处理的优先事项（第九章）。每章的开头都以结论、关键结论和正式建议的摘要开头，并在相关时引用《公约》的条款。第二章讨论的所有事项均作为《公约》修正建议的一部分，将在报告的相关后续章节中作进一步分析。附件一至九提供了有关审查结果的支持和补充信息。

24. **建议。**本报告包含 12 项正式建议，其中 11 项是针对 WMO 最高管理机构或执行机构的，1 项是针对秘书长的。为便于处理本报告，并监督和落实其中的建议，附件九有一个表格，明确说明每项建议是否需要由管理机构或执行首长采取行动。除正式建议外，还有 33 项非正式建议（在叙述中以加粗显示）是对正式建议的补充，并为加强 WMO 的治理做法提供了更多建议。

II. 对《公约》的修改：务实、创新和可持续的治理

本章摘要

在《公约》中建立的 WMO 治理结构已经过时，缺乏明确的领导、问责制和与联合国最佳做法的一致性，造成了代表性的差距，并迫使人们采取不一致的变通办法。有针对性的修改 – 侧重于大会的职能及其召开会议的频率、执行理事会的组成和官员的作用 – 可以实现决策的现代化并加强一致性。对关键条款的选择性修订将简化治理，而无需进行全面改革。

发现

- 《公约》反映了从国际气象组织遗留下来的过时的治理模式。
- 《总则》已经更新，内部做法已经发展，以弥补过时的条款，但它们不能凌驾于《公约》之上，从而造成不一致和不一致。
- 关于秘书长对某一职能（主席）负责的第 22 条带来了治理风险，因为它违背了联合国关于本组织执行首脑应向其会员负责的规范。
- 根据《公约》第 6 条，执行理事会成员不担任政府间角色，这一事实在联合国各机构中仍然是例外，这妨碍了其有效履行职责。
- WMO、国际电信联盟（ITU）和万国邮政联盟（UPU）是联合国专门机构，它们仍然以四年为周期运行最高理事机构 – 这种方法植根于 1900 年代之前的模式，与当前快节奏的科学和技术环境以及联合国其他专门机构更为灵活的治理不符。
- 《公约》已通过大会决议进行了八次修订，主要是为了增加执行理事会的席位数量，而无需议会批准，这为有针对性的修订提供了先例。

正式建议

- 执行理事会应成立一个专题组，审议修改《公约》第 4、6、8、10、13、14 和 22 条以及相关的总则。

25. WMO 的前身是国际气象组织，它成立于 1873 年，并于 1878 年通过了章程。到 1930 年代中期，在快速的经济和技术变革中，本组织的非政府地位已变得越来越不合适。从 1946 年起，其局长们就组织改革进行了辩论，并于 1947 年提出了一部新章程，将其转变为一个政府间机构。1950 年《公约》生效后，国际气象组织正式更名为 WMO。WMO 于 1951 年被指定为联合国的一个专门机构。¹³

从非政府组织向联合国专门机构过渡

26. 从国际气象组织向 WMO 的过渡涉及仔细考虑其政府间作用、融入联合国系统以及保持其科学技术特性。这些渊源反映在《公约》的前言和一些条款中，其中最值得注意的是第 6 条，这些条款要求执行理事会成员在其原籍国担任国家气象或水文气象局局长时，须担任本组织的代表，而不是特定会员的代表。非政府组织的遗产也出现在第 4 条和第 22 条中，这些条款指派主席领导大会和执行理事会，并指导秘书长的工作。第 10 条第 1 款中提到的大会届会的四年间隔期可能反映了 1940-1950 年代对技术和旅行的限制。

¹³ 有关 IMO 和 WMO 的历史，见 <https://wmo.int/about-wmo/history-of-imo-and-wmo>。

27. 第 28 条概述了修改《公约》的程序和生效的修订要求。尽管许多利益相关方表示不愿修订《公约》，但《公约》已通过大会通过的决议进行了八次修订。¹⁴事实上，其中一项修正案的文字提醒会员“不断审查《公约》，以便其作为本组织主要工作工具的效率不受损害”的重要性，并指示执行理事会“将《公约》的任何不足或歧义之处提请会员注意”。¹⁵

《WMO 公约》中的“缺陷和歧义”

28. 如上所述，《WMO 公约》是一份历史性文件，反映了从一个非政府组织模式演变为一个新生的政府间联合国专门机构。虽然它在许多方面仍然适用，但某些方面已经过时，与联合国系统各组织的治理做法不一致，并且给可持续治理、职责下放、问责制和灵活决策带来固有风险。

29. 作为 WMO 的基础文件，《公约》在本组织的法律等级中具有毋庸置疑的首要地位。然而，它存在着缺陷和模糊之处，其他条例和政策文件中的平行和补充规定都试图解决这些不足和模糊之处，而本组织也越来越依赖这些规定，因为对《公约》几乎没有实质性修改的兴趣。《公约》应是总体治理文件，为所有其他法规和政策奠定基础，而不是被它们修正。

以往 JIU 关于 WMO 治理和 WMO 公约的建议

30. 在过去 20 年里，JIU 直接向 WMO 的治理和/或立法机构发出了 13 项建议，其中近一半来自其 2007 年管理和行政审查的建议¹⁶和一项来自其 2021 年管理和行政审查的建议。¹⁷其中 8 个被 WMO 接受并随后报告为已实施。

第 6 条：执行理事会不是政府间的

31. 2007 年联检组报告的第一项建议是¹⁸要求大会修订《公约》第 6 条¹⁹，以澄清执行理事会作为一个政府间机构的地位。该建议未被接受，而执行理事会本身的答复表明，执行理事会的职能和组成是由 WMO 的科学和技术性质决定的，大会休会期间充分保证了会员的参与。²⁰尽管联合国其他专门机构中有一些委员会成员或委员会成员以专业或技术能力提供其科学或技术专长的实例，²¹但联合国系统组织的其他执行机构都没有偏离政府间模式。在预算审议中，让执行机构成员不担任政府间职务的挑战最为严峻，因为在预算审议中，本组织的年度支出由执行理事会批准。²²鉴于预算和财务审议对会员国贡献的潜在和最终影响，需要一种政府间治理模式来确保会员的适当代表性。

32. 从访谈中可以看出，有些人认为执行理事会成员实际上已经表现得像政府代表，因为他们是本国政府的公务员。这种非正式的安排既不纪律，也不可持续。因此，检查员重申需要修订第 6 条第 2 款，以建立 WMO 执行机构的政府间模式。值

¹⁴ 《公约》已经过八次修正：在大会第三、第四、第五、第七、第八、第九、第十四和第十五次。六项决议涉及增加执行理事会席位，其中两项旨在澄清案文。

¹⁵ 世界气象组织第三次大会：含决议案的节略报告（1959 年 4 月 1-28 日，日内瓦），WMO-No. 88 文件，决议 4。

¹⁶ 在文件 JIU/REP/2007/11 所载的 27 项建议中，有 12 项是提交给大会或执行理事会的。7 项被接受并报告为已实施。

¹⁷ 文件 JIU/REP/2021/1 所载的四项建议之一已提交执行理事会，并据报告已落实。

¹⁸ JIU/REP/2007/11。

¹⁹ 指执行理事会成员作为本组织的代表，而不是特定会员的代表。

²⁰ WMO 对 JIU/REP/2007/11 的回应，第 5 段：理事会决定该建议不需要在 WMO 实施，因为注意到执行理事会的职能和组成是由 WMO 的科学和技术性质驱动的，而且执行理事会工作的透明度可以提高，包括通过 WMO 会员在大会休会期间参与治理工作。见执行理事会：第六十一次届会 - 带决议的最终节略报告，2009 年 6 月 3-12 日，日内瓦，WMO-No. 1042 号文件，第 7.2.51 段。

²¹ 例如，ICAO 空中导航委员会由独立的技术专员组成，ITU 无线电规则委员会由当选的无线电专家组成，他们担任中立的仲裁者。

²² 见 WMO 公约第 14 条第 2 款。

²³ 见 WMO 公约第 23 条第 2 款。

得注意的是，修改本条将对总则和公约的其他部分产生影响，如第八条第 10 款和第十三条。

第十三条：执行理事会的组成

33. 将执行理事会转变为政府间模式将要求会员任命有表决权的常任代表及其代理人在理事会任职，这是联合国其他实体的标准。本届理事会有 37 名成员：27 名当选为理事会成员，10 名当然成员（WMO 主席和三名副主席以及六名区域协会主席）。在政府间模式下，通过修订第 6 条第 2 款和第 13 条，这 10²⁴名未当选为执行理事会成员的当然官员将不再担任代表或投票作用，而是将作为观察员参加会议，类似于技术委员会主席。这一改变将允许会员有更广泛的代表性，而不会增加理事会的规模。需要修订《总则》，以界定观察员的作用，并确保区域协会主席能够有效地传达其会员的观点。这种方法支持会员改善地域平衡的利益，并使 WMO 与联合国其他专门机构的执行机构结构保持一致。

第十四条：执行理事会的监督和问责作用

34. 还应明确执行理事会的作用和责任，以反映本组织目前的做法以及整个联合国系统的最佳规范。

35. 在联合国系统治理中，执行机构的主要作用之一是对本组织工作的财务、行政和计划方面进行监督和问责。这一职责通常由其最高治理机构授权给执行机构。就 WMO 的监督而言，在实践中一直通过审计和监察委员会以及财务咨询委员会向执行理事会报告，以及将与问责相关的议题纳入执行理事会会议来开展。但在某些情况下，报告也会重复，大会收到与执行机构相同或类似的报告。这种重复的报告可能可以追溯到第 6 条，以确保一个政府间机构-大会正在检查作为本组织代表而非特定会员代表的执行理事会成员的行为，或检查大会对下放给执行理事会的职责的固有监督职能。其结果是审议监督和问责事项的过程效率低下。

36. 此外，第十四条概述了执行理事会的职能，但没有明确规定其在监督和问责秘书处的技术和行政工作方面的作用。该职能在《总则》中有所隐含²⁵，但没有明确规定。

第 4、8 和 22 条：主席的作用和秘书长的责任

37. 主席和副主席的作用和职责与联合国的惯例不符，在一些方面在联合国专门机构中是例外，特别是在其主持多个机构的职责方面。《公约》第 4 条规定 WMO 主席和副主席是大会和执行理事会的首脑。

38. 联合国系统没有其他机构指定同一官员同时领导其最高理事机构和执行机构。这种双重角色妨碍了本组织在治理中角色的充分分离，特别是主席的职能，主席在向大会提交执行理事会结果时实际上是向自己报告的。尽管《总则》第 7 条限制会员担任双重职务，但为了避免与后者相抵触，它明确豁免了《公约》第 4 条第 2 款。²⁶《公约》不应包括这一规则的唯一例外。

39. 澄清第 4 条以界定官员的管理职责和代表职能，可使 WMO 的领导层符合联合国系统的管理标准。

40. 关于官员，特别是主席的职责，《公约》中需要解决的最关键问题是《公约》第 22 条，该条规定：“秘书长就秘书处的技术和行政工作向本组织主席负责”。根据上述公约条款，秘书长仅对主席负责。这实际上是一种结构上的一致，因为秘书长是由会员通过集体机制（即大会）任命的，但对单一职能（即主席）负责。

²⁴ 就本次审查而言，当然是指一个人凭借其已经担任的职位而成为治理机构的成员，而不是因为他们是为该特定治理机构任命或当选的。

²⁵ 《总则》第 153 条和第 154 条。

²⁶ 总则第七条：“除公约第四条第 2 款规定外，任何人不得同时担任一个以上组成机构的主席或副主席；或作为组成机构的主席和当选的执行理事会成员”。

这一安排违背了联合国治理的核心原则：秘书长应集体对会员国负责，这意味着行政首脑是对最高治理机构负责。

41. 联合国系统没有其他组织有这种做法。公约的这一方面使 WMO 主席能够指导秘书长的的工作。这是不切实际的，因为主席一职必须由在其本国有全职职位的国家气象或水文气象局局长担任，而这些人可能没有执行此类监督的资源或技能。此外，WMO 的工作（方向、资金、目标等）是通过战略计划确定的，并要得到其集体成员（大会）的批准 – 预计该文件将指导秘书长和本组织的整体工作。

42. 有一些保障措施，例如定期向执行理事会和大会报告，以及向秘书长透明的合同细节。²⁷ 但这些都还不够，而且近期没有对 WMO 秘书长进行业绩考核。评估秘书长的业绩应制定一份与战略计划挂钩的秘书长契约，由执行理事会评估并向大会报告；也就是说，选举该职位的同一机构。

43. 应当修订《公约》第 22 条，以加强秘书长通过大会对 WMO 全体会员的问责制。修订第 22 条还需要对第 8 条第 5 款进行修订，以反映秘书长对大会的问责制，在分配给大会的职能中增加对此类报告的专门提及。这将随后明确主席的立场和秘书长的职能。

44. 大会应当注意到，目前 WMO 的行政领导层对外部缺乏明确性，因为一些在线资源²⁸ 混淆了秘书长和主席的角色，从而给 WMO 的信誉带来了风险。与此主题相关的更多细节和分析以及建议 3 见第三章。

第 10 条：大会的周期性

45. 根据《公约》第 10 条，大会“通常应尽可能每四年召开一次会议”。正如 2007 年 JIU 的审查报告还指出的那样，只有另外两个组织——国际电信联盟（ITU）和万国邮政联盟（UPU）——很少举行会议。通过 JIU 为本次审议对联合国专门机构进行的比较分析，再次证实了这一情况。联合国其它专门机构的大多数最高理事机构每两年举行一次会议，有些则每年举行一次会议。

46. 2007 年 JIU 的审议确认，WMO 在这方面是一个异常值，但是召开大会特别届会的可能性“一定程度上减轻”了这种担忧，认为在 2007 年将周期改为两年是不可行的，但未来应该考虑这个问题。²⁹

47. 近 20 年后，在三次特别大会之后，³⁰ 检查员呼吁正式修订大会届会的周期性，以便为 WMO 提供所需的灵活性，以跟上科学技术变革的步伐，应对联合国系统目前的挑战，并加强对会员的问责制。特别届会不能取代可预测、可持续的会议周期，而这一周期可支持有效治理。要作出这一修改，需要对《公约》第 10 条作出修订。

48. 每两年一次的周期意味着理事机构官员（如主席和副主席）的任期也可以是两年，因为它们与休会期相互关联。³¹ 虽然万国邮联和国际电联其最高治理机构主席的任期为四年，但这些职能仅限于在其届会期间促进各自机构的治理。事实上，大多数联合国专门机构给这类职责主要侧重于促进治理的职能分配了一年或两年的任期。相比之下，WMO 官员在其四年任期中承担连续和更广泛的职责。

49. 缩短官员的任期将扩大会员参与的机会，并使 WMO 与其他联合国机构的管理做法保持一致。它还可能使来自低收入和中低收入国家的候选人更容易获得总统

²⁷ 世界气象大会：第十九次届会最终节略报告（2023 年 5 月 22 日至 6 月 2 日，日内瓦），WMO-No. 1326 号文件，决议 52。

²⁸ 作为对《WMO 公约》第 22 条的理解，一些外部网站和消息来源将 WMO 主席列为 WMO 行政首脑，例如联合国系统各组织的美国企业研究所的分析（见 www.aei.org/un-review/world-meteorological-organization/）。在谷歌上搜索 WMO 领导人时，会同时列出主席和秘书长。此外，现任主席还有一个关于 WMO 主席的单独网站（见 <https://wmo-president.com/>）。

²⁹ 见 JIU/REP/2007/11，第 13-14 段。

³⁰ 大会特别届会分别于 2012 年、2021 年和 2025 年举行。

³¹ 见《总则》第 10 条。

职位，在目前的四年高强度承诺模式下，这些国家可能面临资源限制。最终，两年的国会周期也可以允许交错选举以保持连续性。第三章将更详细地介绍这个主题。

修订公约条款，为 WMO 提供有效和可持续的治理

50. 已利用《总则》和其他文件来纠正或澄清上述《公约》的一些问题。除了澄清《公约》的条款外，《总则》中还有其他例子，如关于秘书长职责和对执行理事会和主席问责的《总则》第 153 条。纪律委员会的设立是用于抵消《公约》第 22 条的结构性手段和相关程序的又一例证，负责处理对秘书长的指控。

51. 权变办法的主要问题是 WMO 的政策层级。与联合国系统的其他组织一样，《公约》是最高级别的法律文件。总则、指导文件、其他类型的规章和细则都必须符合最高级别文件并保持一致，并符合既定的规范层次结构。WMO 治理的可持续变革应要么与《公约》保持一致，要么《公约》应予以修订。如上所述，检查员坚信有必要有针对性和有纪律地修订《公约》的某些条款。

52. 根据以往的修订³²和所进行的分析，拟议的修改可以通过大会决议获得通过，这需要三分之二多数票通过。如果某些条款需要议会批准，这不应妨碍大会解决减轻治理风险、使 WMO 与联合国系统保持一致、并确保现代可持续治理的关键问题。

53. 附件五提供了拟审查和修订的《公约》条款的摘要，以使 WMO 与联合国原则和其他专门机构保持一致，减轻风险，并提供可持续和灵活的治理。这些内容在本报告后续章节中也有提及。附件六对这些修改提出了对《总则》的调整建议。这两个附件可以作为与拟议修订案有关的路线图的基础。

54. 如前一章所述，执行理事会要求进行此次审查，以提高 WMO 治理结构的效率和效果，因此提出以下建议旨在体现执行理事会的职责，并提高 WMO 治理的效力和效率：

建议 1

执行理事会应在 2027 年第八十二次常规届会上组成一个任务组，就可能修订的《公约》第 4、6、8、10、13、14 和 22 条以及相关的总则向大会提出建议。

³² 根据《WMO 公约》第 28 条，秘书长应至少在大会审议前六个月，将《公约》修正案文本通知本组织会员。在全体会议上，经三分之二会员国批准后，修正案获得通过，随后生效。由于以往对《公约》的修正案没有对会员施加任何额外的义务，因此不需要议会事先批准。

III. 领导层和成员资格

本章摘要

治理作用应明确界定，主席的职能应重新侧重于促进符合联合国专门机构的进程，并正式指派副主席主持关键治理机构，从而加强职责分离。通过减少官员的工作量，引入两年（可能交错的）任期，并重新评估区域协会主席的角色，同时限制管理机构中的交叉代表以使观点多样化，可以实现更广泛的会员参与。通过业绩契约加强对秘书长的问责，为大会起草委员会设立报告员角色，并对所有被提名的专家采用行为准则，将加强整个治理系统的完整性和一致性。

发现

- WMO 主席和副主席以及区域协会主席和副主席的角色不够明确。
- 分配给主席的职责不同于联合国系统实体的标准，这些职责通常侧重于促进治理和主持最高治理机构的会议。
- WMO 的最高机构、执行机构和监察机构的治理职责缺乏充分的分离。
- 官员和执行理事会成员的四年连任任期是联合国系统中最长的任期之一，这给同时担任国家职务的官员带来了沉重的负担。
- 自 2011 年以来，WMO 16 个主席和副主席职位中，只有 5 个由低收入或中低收入国家的个人担任，只有 2 个由女性担任；这一时期当选的所有主席均来自高收入国家。
- 区域协会主席必须参与多个治理机构，这增加了他们的工作量。
- 根据《公约》，秘书长对总统而非大会负责，这给治理和问责制带来了风险，而且联合国系统内部也存在异常现象，因为影响力集中在一个职能部门（即主席）身上，会员国对秘书处的技术和行政工作的监督较少。
- 除了秘书长的合同和 WMO 战略计划之外，没有概述秘书长预期结果的综合性文件。
- 大会期间起草决议依赖于全体辩论或特设委员会，这些活动可能被政治化和不平衡。
- 现行的行为准则不包括在附属机构任职的负责科学和技术问题的提名专家。
- 性别平衡和区域代表性是跨治理机构的问题。

讨论的公约文章

- 第 4、8 和 22 条

正式建议

- 反映出秘书长对 WMO 会员的个人问责制，这是大会的一项职能，并明确 WMO 主席的主要作用是促进治理。
- 审查所有治理结构的职责范围，以促进会员的广泛参与，并将交叉代表和当然参与限制在最低限度。

55. 《公约》确定了 WMO 作为本组织官员和秘书长的领导职能。WMO 主席、副主席和秘书长在大会常规届会上选举产生，目前每四年举行一次。此外，每个区域协会都有自己的选举主席和副主席。与国会类似，此类区域一级选举每四年举行一次。³³ 担任 WMO 和区域协会主席和副主席职务的所有当选官员必须是指定担任其国家气象局或水文气象局局长的人员。³⁴

56. WMO 治理的现代化需要对一些公约条款进行修订，特别是涉及本组织官员职能的条款。访谈和调查结果强调，担任领导职务的人员 – 如 WMO 主席和副主席，以及技术委员会和区域协会主席 – 对决策以及促进各自机构内的讨论具有重大影响。利益相关方一致表示，需要更明确地界定 WMO 主席和区域协会主席的作用和责任。他们还强调，副主席在现有所有治理机构中的作用将受益于重构，并可以通过分配额外的职责来加强。

主席的职能和秘书长的问责安排：联合国系统中的异常值

57. 除《公约》外，《总则》第 8 条进一步扩展了主席的职能。本条规定的职能包括指导和协调本组织组成机构（即大会、执行理事会、技术委员会和区域协会）的工作，到向秘书长发布指示，以及在某些情况下代表执行理事会行事。³⁵ 分配给这一职位的职责范围在负责、负责和就财务、政策和监督事务进行咨询的角色之间造成了冲突。联合国系统没有哪个组织能将如此大的权力赋予一位主持会议的官员，而目前的安排有可能破坏秘书长集体对大会和 WMO 会员的问责制。

58. JIU 的分析（见附件三）表明，在联合国系统所有其他组织中，最高治理机构的主席或主席侧重于促进治理，例如：会议开幕和闭幕、指导和管理辩论、确保遵守规则、管理发言权、提出问题进行表决和宣布决定。将 WMO 主席的职责重新放在这些核心职能上，将进一步支持秘书长对大会的问责制。同时兼任国家气象局局长或水文气象局局长的在职人员的双重要求也将得到支持。

59. 《公约》第 4 条赋予 WMO 主席担任大会和执行理事会主席的职责，任期四年。在联合国系统中的大多数组织中，每个机构为每个届会或每个任期选出各自的主席。在 WMO，主席还担任财务咨询委员会和政策咨询委员会主席，这两个委员会均向执行理事会报告，前者还向大会报告。这意味着拥有相同的职能来主持相互关联的咨询和决策治理机构，这可能会降低每个机构的职能独立性。**检查员的结论是，WMO 目前的安排不利于善治，并建议为不同的治理机构，特别是大会、执行理事会和财务咨询委员会设定专门的主席。** 这个问题的可持续解决方案需要对《公约》第 4 条进行修订。

60. WMO 秘书处由秘书长领导，³⁶ 其职能详见《总则》第 153 条。JIU 进行的调查和访谈的结果表明，虽然秘书长在本组织的作用和职能很明确，但对这一职能的问责作用却不尽如人意。这强化了第二章中提出的结论和结论，其中特别指出主席和秘书长之间的问责安排是 WMO 与所有其他联合国专门机构之间的主要区别之一，也是由于影响力集中在一个职能（即主席）以及会员国对秘书处的技术和行政工作的监督减少而给本组织带来的风险。

61. 检查员注意到以下支持行政首长向大会问责的要素：

- (a) 根据公约第二十一条，大会任命秘书长；
- (b) 《总则》第 151 条进一步阐明了这一过程，该条规定秘书长由大会届会的三分之二多数选出；
- (c) 秘书长的任命通过大会批准的合同进行（《总则》第 149 条）；

³³ 见《总则》第 67 条和第 137 条。

³⁴ 见《WMO 公约》第 6 条。

³⁵ 这展示了另一个例子，说明《总则》不仅仅是用于澄清《公约》，而是在《公约》设定的条件之外增加内容。

³⁶ 见 WMO 公约第 20 条和第 21 条。

- (d) 经大会批准、辅以本组织运行计划的战略计划是指导秘书长工作的文件。
62. 与此同时，还有一些相互矛盾的安排损害了大会的集体权威：
- (a) 公约第 22 (a) 条规定，秘书长就秘书处的技术和行政工作向主席负责；
- (b) 总则第 8 条规定主席的职责之一是向秘书长发布履行其职责的指示；
- (c) 与联合国各基金和计划的行政首脑不同，WMO 没有一份全面的单一文件来说明秘书长在任期内的预期结果；
- (d) 没有根据战略和运行计划的实现情况来评估秘书长业绩的程序。

63. 行政首长对全体会员国负责是善治的关键要素，但 WMO 治理文件中对此的定义并不一致。《公约》第 21 条和第 22 条之间存在明显的脱节，因为秘书长本质上应该对任命她或他的集体负责，而不是对任何一个人负责。

64. 检查员注意到，《总则》第 153 条试图纠正《公约》第 22 条，表明秘书长也对执行理事会负责，这是《总则》试图纠正《公约》的又一例证。这不应被视为可持续的解决方案。这项职责应明确界定为大会的一项职能或大会授权给执行理事会的职能，并应在《公约》第 8 条中明确提及。为确保一致性，还应根据与主席职责相关的更新建议修订《公约》第 4 条和《总则》第 8 条。应考虑处理《公约》中其他更具行政性质的条款，如关于秘书长的权力，这些条款可能会受益于更现代和更实际的解释。³⁷

65. 实施以下建议意在补充第二章的建议 1，并有望加强问责框架，提高本组织治理安排的连贯性和协调性。

建议 2

大会应不迟于 2031 年第二十一一次常规届会前设立一个任务组，评估主席的作用和秘书长的问责制安排，以期提出更符合联合国系统规范的 WMO 治理做法的建议。

66. 上述正式建议以及附件五概述的关于《公约》第 22 条的修改建议，都提到了秘书长问责制从主席转向本组织最高理事机构，以寻求与所有其他联合国专门机构保持一致。然而，这种问责制安排需要通过为秘书长确定一套明确和可衡量的行动来加强，这些行动可在大会届会期间报告，以履行问责关系。**检查员建议为秘书长制定一份契约，全面阐述秘书长打算在休会期间采取的行动和预期成果，并以本组织已批准的战略和运行计划中包含的目标为基础。**

进一步定义副主席的角色

67. 《总则》并未界定 WMO 三位副主席的作用，2022 年对 WMO 治理的外部评估也确定了这一差距。为解决这一问题，执行理事会第七十九次届会（2025 年）通过了决议 16，旨在明确副主席的职能。然而，实际上只有第二和第三副主席被分配了专题职位，该决议允许在选出新人担任这些职务时改变这些职位。为了实现健全的治理、可预测性和对候选人的明确期望，副主席的角色应该是稳定的，而不是依赖于官员。这也将使选举过程更加透明，因为会员将确切地知道他们选举每位副主席担任什么职能和能力。为支持职责合理分工，**检查员建议指派三位副主席分别主持不同的治理机构**，例如：第一副主席可主持执行理事会，第二副主席可主持负责战略规划和技术协调的机构（见第六章），第三副主席可主持负责监督和财务管理的机构。与总统主持国会类似，这些角色在性质上也将是促进性的。

过多的当然安排

³⁷ 例如《WMO 公约》第 21 条第 2 款和第 26 条第 1 款。

68. 当然安排在 WMO 治理中很常见，这意味着个人由于被选为另一个职务而自动进入某个机构，从而同时成为多个治理机构的成员。虽然这些安排在联合国系统中并不少见，但对 WMO 治理而言可能是压倒性的。例如，根据当然安排，区域协会主席至少在四个机构任职，³⁸ 有可能受邀出席其他四个机构，³⁹ 还可被任命为技术委员会常设委员会主席或副主席。这还不包括他们作为本国的委派常任代表参加大会和区域协会的会议，这些职位最初是被选出和当选的。区域协会主席在相互冲突的委员会中任职，这些委员会的问责制、责任和协商职责相互冲突。

69. 此外，考虑到其在本国作为全职公务员的作用，很明显，他们在 WMO 理事机构中的职责，每次会议都要求其作出贡献并分享区域观点，因此需要仔细地重新平衡其优先重点。减少当然安排可以避免重复工作，并减少区域协会主席的工作量，从而提高现有治理机构的效率。这一变化应与本次审查中关于 WMO 各治理机构的运作和存在的所有建议在整体上保持一致。

70. 技术委员会主席和研究理事会主席还作为当然成员出席了几个管理机构，⁴⁰ 并以观察员身份出席了其他几次会议。⁴¹ 然而，他们的当然参与没有区域协会主席那么费力。根据 JIU 对治理机构成员进行的调查，治理机构中的交叉代表问题有一些优点，包括一致的观点，但主要是缺点（66%的答复）。受访者指出，交叉代表产生了大量的工作量，以及一致但最终有限的观点多样性。减少各理事机构交叉代表的必要性也是利益攸关方在访谈中反复提出的话题。鉴于这些调查结果，WMO 将受益于对所有治理机构的成员组成进行全面审查，以减少交叉代表权，并可能将依职权安排限制在每个职能最多有两个治理机构。

71. 实施以下建议旨在扩大观点多样性，减少理事机构中成员的交叉代表，并提高效率 and 效力：

建议 3

执行理事会应不迟于 2027 年第八十二次常规届会前成立一个任务组，审查所有治理结构的职责，以期促进会员或会员代表酌情更广泛地参与，并限制或避免交叉代表和当然参与安排。

区域协会主席和副主席的作用需要更明确的定义和重点

72. 《总则》第 134 条规定了区域协会主席的作用，并在《区域协会的职责范围》中进一步扩大了这一作用。大会决议通常也将任务直接分配给区域协会主席。⁴³ 检查员注意到，*区域协会的职责*正在增加第 134 条的内容，增加了分配给区域协会主席的职责的复杂性。利益相关方经常提出需要对区域协会主席有更明确的期望。这反映出关于区域协会的作用及其对 WMO 技术工作贡献的更广泛争论，并强调需要务实地重新评估区域协会主席应提供的内容，首先要明确区域协会本身的作用（对该主题的进一步分析见第五章）。

73. 区域协会副主席的职责有限且定义模糊，通常限于协助主席。⁴⁴ 在主席和副主席之间分配职责（例如出席不同的管理机构）将改善职责分工，并更有效地利用他们的时间。调查结果还显示，尽管区域协会主席在多个机构中当然存在，但协

³⁸ 执行理事会、财务咨询委员会、技术协调委员会和政策咨询委员会。此外，在休会期间设立的执行理事会任务组通常有区域协会主席作为当然成员。

³⁹ 能力发展小组、水文协调小组、极地和高山观测、研究和服务小组；研究理事会。

⁴⁰ 特别是在政策咨询委员会和技术协调委员会，并作为观察员参加水文协调组、极地和高山观测、研究和服务组、研究理事会（针对技术委员会主席和科学咨询组（针对研究理事会主席））。

⁴¹ 具体而言，执行理事会和财务咨询委员会可由技术委员会主席负责审议。

⁴² 如《总则》附录二所定义。

⁴³ 如见第十九次大会决议 20、21、35 和 37。《世界气象大会：第十九次届会最终节略报告（2023 年 5 月 22 日至 6 月 2 日，日内瓦）》，文件 WMO-No.1326 年。

⁴⁴ 《区域协会议事规则》，2021 年版，文件 WMO-No. 1241，第 4.5 段。

调各管理机构之间的区域投入并未被广泛视为核心职责。**检查员建议将区域协会主席的作用重新放在促进区域协会活动和代表其区域上，同时在一份单一、全面的源文件中巩固他们的职责。**

在大会和执行理事会中设立报告员职能的优势

74. 联合国各实体理事机构中经常出现的另一项职能是报告员。虽然大型专门机构通常可以预见到这种情况，但 WMO 可以采用这种做法，旨在为最高治理或执行机构届会期间出现的辩论带来一定的纪律性。正如检查员在 2025 年 10 月举行的大会特别会议上所观察到的，没有制定标准程序来处理决议中的措辞谈判，这导致过度依赖秘书处工作人员起草和重新起草此类文件。此外，当会员在全体会议期间无法就措辞达成一致时，建立了特别起草委员会，以便在全体会议讨论之外协商文本。有兴趣和可用的会员代表开会修改语言，并从小组中当场选出一名志愿者来领导委员会。在缺乏确定此类委员会结构和主席的程序的情况下，它们很容易被政治化并朝着特定方向发展。

75. 为避免在今后的大会届会上采取特别做法，**检查员建议修订《总则》，增加任命报告员的程序和大会届会起草委员会的结构。**

所有 WMO 会员都需要的道德准则

76. WMO 理事机构的成员资格取决于所担任的国家职位或科学专业知识。常任代表任职是因为他们是其国家气象或水文气象部门的局长。提名技术机构的专家应根据其在各自技术领域的科学知识和经验。这些背景可能没有意识到联合国系统特有的道德标准和有效的利益冲突保障措施。有必要在 WMO 治理机构中加强这些道德领域，特别是考虑到来自学术界和私营部门的利益相关方的贡献，超过一半的受访者认为这些利益相关方在 WMO 治理机构中的参与度和影响力中等或很高。

77. WMO 有公私参与的道德守则⁴⁵和官员、执行理事会成员和代表的行为准则，⁴⁶但这些文件仅供参考；不要求会员在就职时予以确认。目前，道德操守并未作为专门主题列入常任代表的入职培训，任何行为准则均未涵盖在附属机构任职的专家。**检查员呼吁采取结构化的方法：(a) 将行为准则扩大到治理机构和附属机构的所有成员；(b) 要求所有会员签署一份关于《行为准则》相关条文的确认书；(c) 将道德操守作为新任常任代表入职培训的标准内容。**

治理机构之间的更广泛的包容性和参与：差距和挑战

78. 根据《公约》和《总则》，当选官员可以连任两个四年期。如此长的任务可能会阻碍低收入和中低收入会员（通常机构能力有限）提出领导职务候选人。例如，自 2011 年以来，所有当选的 WMO 主席都来自高收入国家，⁴⁷只有不到一半的副主席来自低收入或中低收入国家。在同一时期，性别代表性也是 WMO 一些理事机构的目标，但性别代表性⁴⁸也出现了不平衡的情况：16 个官员职位中只有 2 个由女性担任。

79. 代表性方面的挑战延伸到所有理事机构，例如：

(a) **大会的参与。**普通届会比特别届会吸引更广泛的参与；与 2023 年举行的第十九届常规届会（167 个）相比，2025 年 10 月召开的大会特别届会的出席国家（108 个）减少了 35%。两者之间的区域差异也很明显——例如，2023 年，第二区

⁴⁵ 经决议 27 通过，见 *执行理事会：第七十八次届会最终节略报告，2024 年 6 月 10-14 日，日内瓦*，文件 WMO-No.1358 年。

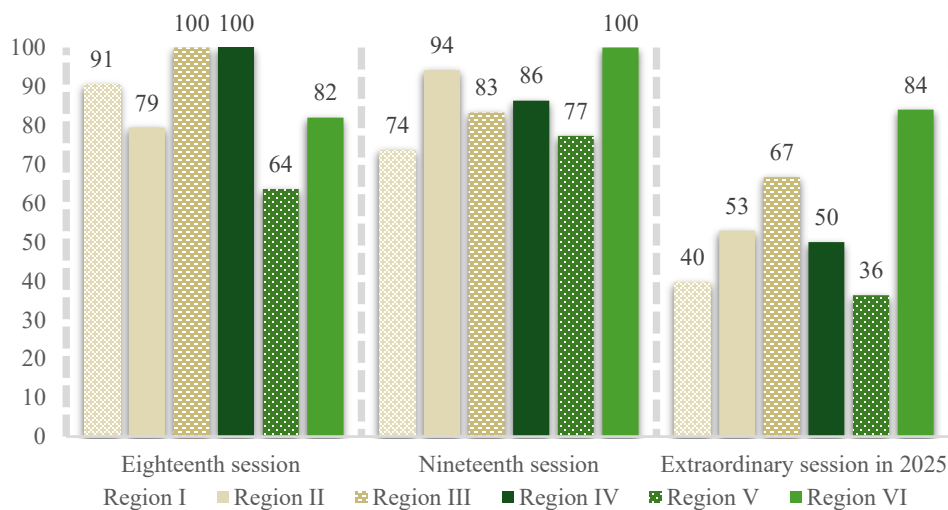
⁴⁶ 经决议 34 通过，见 *执行理事会：第七十次届会最终节略报告（2018 年 6 月 20-29 日，日内瓦）*，WMO-No. 1218 号文件，随后经 2025 年大会特别届会通过的决议 3.1/1 修订，见 *《世界气象大会：特别届会最终节略报告》（2025 年 10 月 20-23 日，日内瓦）*，WMO-No.1385。

⁴⁷ 加拿大、德国和阿拉伯联合酋长国。

⁴⁸ 在第十九次届会通过的决议 39 中，大会设定了到 2027 年区域协会、技术委员会和研究理事会的主要和附属机构女性成员占 40% 的目标。

协的代表人数几乎满员，而到 2025 年，只有一半的会员出席了会议（见下图一）。尽管 2025 年的届会采用混合形式，有现场和在线参会，但一区协和五区协的会员与会人数不到半数，而二区协和四区协只有一半的会员代表出席。⁴⁹

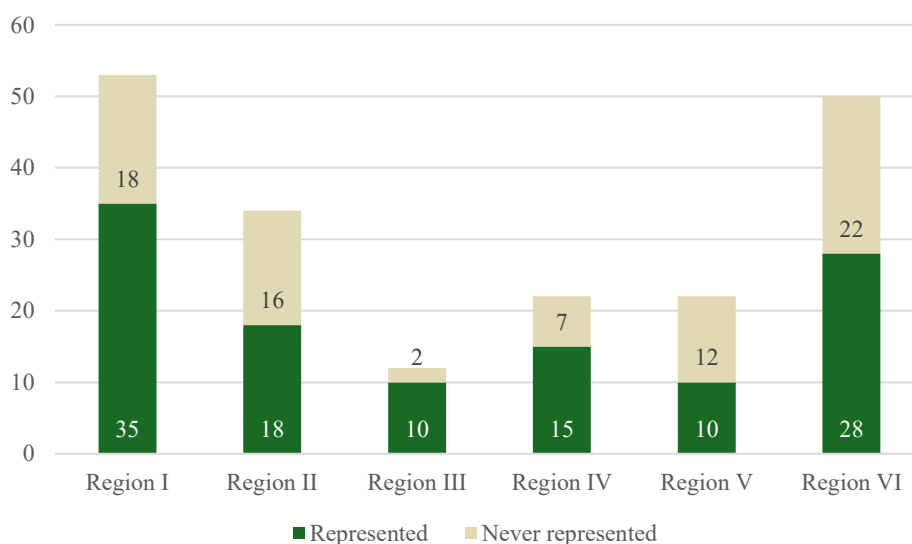
图一
出席最近大会届会的各区域会员百分比



来源：JIU 根据企业调查问卷（2025 年）的信息编制。

(b) 执行理事会成员组成。非常令人震惊的是，193 个会员中有 77 个（40%）从未被大会选出在执行理事会中占有一席之地。如下图所示，这在二区协和五区协尤为令人担忧。

图二
WMO 历史上会员在执行理事会席位中的代表性



来源：JIU 根据 WMO 秘书处（2025 年）提供的数据编制。

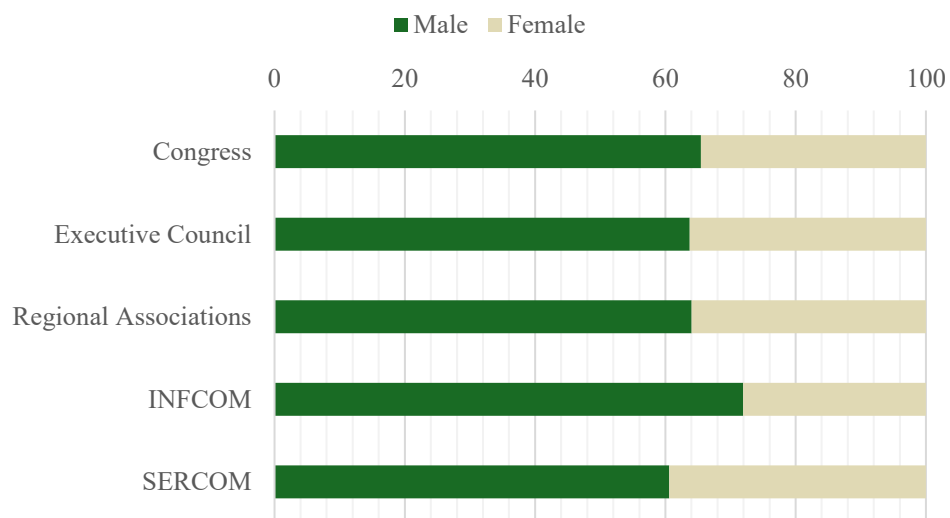
⁴⁹ 每个区域的地理界限见《总则》附录二。

(c) *技术委员会*。大约有 80 个会员出席了这两个技术委员会的第三次例行届会，占 WMO 会员总数的 41%，约占注册会员的 60%。从会员总数来看，第一、第四和第五区的代表人数不到其国家的 40%；

(d) *活跃的专家*。2025 年 8 月，附属机构的在职专家仅占技术委员会注册会员的 60%。许多被提名的专家没有参加，特别是来自二区协和六区协的专家；三区协和五区协提名专家的参与度最高；

(e) *性别平衡*。2019 年至 2025 年期间，出席管理机构会议的男性占多，反映了 WMO 科技领域中的性别不平衡（见下文图 3）。在活跃的专家中，男女比例约为 70 比 30。然而，在回顾年度变化时，检查员注意到，WMO 为提高妇女参与度所做的努力正在逐步改善。

图三
参加 2019 年至 2025 年举行的 WMO 治理机构届会的会员的性别分布
(百分比)



来源: JIU 根据企业调查问卷 (2025 年) 的数据编制。

80. 鉴于这些趋势, 检查员强调有必要扩大会员在 WMO 治理中的代表性, 同时促进性别平等。建议的措施可包括: (a) 增加执行理事会席位的轮换, 将任期缩短至两年和/或错开组成, 使理事会的一半成员每两年更新一次; (b) 本组织官员的任期为两年; (c) 鼓励更多地参与技术 workflow, 特别是一、三和五区协的专家。

IV. 组成机构：大会和执行理事会

81. 在 WMO 的四个组成机构中，只有技术委员会是近期（2019 年）治理改革的主题。虽然大会、执行理事会和区域协会的工作方式随着时间的推移而演变和变化，但这主要是通过渐进式增加而不是对现有框架的相关性和合理性进行彻底审查来实现的。

82. 在第二章概述的《公约》拟议修改的基础上，大会和执行理事会要求对基础文件和相关文件进行精简和现代化。

A. 国会

本节摘要

预计大会将把更多时间花在战略问题上，并要求有更明确的程序和更精确的职能定义。应增加其频率，而不应将特别会议视为一种变通办法。部门部长将出席选定的高级别会议，这反过来又会有助于每个会员在国家层面接受大会的决议。最后，为了了解会员的全部义务，大会应审查所有组成机构通过的决议的状态。

发现

- 国会缺乏自己的独立议事规则。
- 大会的职能不包括审查秘书长的报告。
- 在过去的三次届会中，55%的决议涉及技术问题，而只有约 15% 涉及 WMO 的战略方向。
- 有关科学和技术问题的决议需要较长的执行期。
- 大会不要求直线部长参加，而 WMO 是唯一一个最高治理机构缺乏正式部长或外交代表的专门机构。
- 在上一次大会会议上，全体会议花费了大量时间纠正语言问题，只有不到一半的 JIU 调查受访者对大会的辩论质量完全满意。
- 大会直接审查其自身决议的状态，但不审查其他组成机构的决议。

讨论的公约文章

- 第 10 条

正式建议

- 为大会常规届会设定两年一次的频率。

83. 大会将所有 193 个会员和地区召集在一起，以协调和推进气象、气候、水文和相关环境服务。⁵⁰ 它是决定 WMO 活动及其治理框架的主要论坛。理事会届会和表决惯例被纳入《总则》，⁵¹ 而联合国大多数专门机构的最高治理机构都有独立的议事规则。除《总则》外，WMO 所有其他组成机构都有自己的议事规则。因此，检查员建议综合《总则》和其他文件中的相关条款，以建立专门的、自成一体的大会议事规则。

⁵⁰ 见《WMO 公约》第 5 条。

⁵¹ 见《总则》第 17 至 111 条，尽管只有第 102 至 111 条专门针对大会，其余条款指 WMO 的所有组成机构。

大会的职能和辩论重点

大会制定 WMO 总体政策、通过技术规则、向会员发布建议、制定规则、审议执行理事会的工作、协调 WMO 机构并选举本组织的领导层，包括主席、副主席、执行理事会成员和秘书长。⁵² 如第三章所述，大会的职能应予以更新，明确包括审查秘书长的业绩报告，支持后者对整个 WMO 会员负责。

85. JIU 的调查对象表示，大会平均应将 25% 的时间用于技术问题。然而，大会在过去三次届会上的成果，即大多数决议都涉及科学和技术问题（55%）（见下图 4）。鉴于其相当缓慢的完成率（6 年内为 33%），很明显技术决议需要较长的实施期，而没有更明确的优先次序，其积累有使会员负担过重的风险。JIU 调查的受访者还表示，他们希望大会的大部分时间（35%）用于战略方向，而在过去三次会议的调查结果中，只有约 15% 涉及这一主题。由于财务管理和监督可能更自然地与执行理事会的作用相一致，检查员强调大会需要拨出足够的时间讨论 WMO 的战略方向。

⁵² 见 WMO 公约第八条和二十一条。

图四
从 2019 年第十八次届会到 2025 年特别届会所发布决议截至 2025 年 11 月按主题列出的大会决议的执行情况



来源：JIU 根据企业调查问卷数据和文件审查（2025）编制。

特别届会：既不是解决方法，也不是解决方案

86. WMO 公约规定大会届会之间有四年的间隔期，允许应执行理事会的要求在常规届会之间举行特别届会。⁵³ 尽管对《公约》进行了八次修订，但自 1947 年以来，四年一周期的保持不变，这反映了国际气象组织的做法，即其组织成员召开会议的频率很少低于每四年一次。

87. 大会特别届会不能取代常规届会：特别届会吸引的会员较少，与会者之间的区域平衡较少，而且侧重于一些狭隘的问题，而不是大会的全部职能（另见第三章）。⁵⁴ 在整个联合国系统中，特别届会很少见，也不被视为等同于最高理事机构的普通届会。调查结果显示，60%的答复者认为，如果仍有特别届会，目前的四年周期就足够了，而 40%的答复者更喜欢每年或两年举行一次的会议。然而，只有 45%的受访者认为国会解决新问题的能力为良好或非常好。

88. 鉴于其他专门机构的做法、通过虚拟形式远程参会的可能性、广泛和包容性参会的必要性以及应对快速发展的全球发展的重要性，WMO 应考虑将其常规届会设定为两年一次。这将需要对《公约》第 10 条进行修订。通过已用于 2023 年常规届会和 2025 年大会特别届会的混合会议形式，可以减轻对时间和资源限制的担忧。

89. 实施以下建议意在补充第二章的建议 1，并有望提高本组织治理安排的有效性和效率：

建议 4

大会应不迟于 2031 年第二十一常规届会，考虑将大会常规届会的召开频率定为两年一次。

根据更广泛的目标出席大会

⁵³ 于 2012、2021 和 2025 年举办。

⁵⁴ 以往召开大会特别届会的主题是：2012 年，全球气候服务框架实施计划；2021 年，WMO 改革、WMO 支持全球水议程和地球系统数据交换方面取得的进展；到 2025 年，WMO 对全民预警倡议的贡献、对选举进程和本组织财务状况的修订。

90. 每个会员应指定其气象或水文气象局局长作为其出席大会的首席代表。⁵⁵ WMO 公布了其最高治理机构届会的与会者名单，这表明了良好的透明度，而联合国专门机构并没有始终如一地这样做。根据公开的出席记录，WMO 是唯一一个最高治理机构没有明确要求行业部长或大使出席的联合国专门机构。这反映出各会员国家机构安排的多样性：大约一半的气象和水文部门放在环境或气候部下，约三分之一放在交通部下，其余的则放在与国防、内政、应急服务、通信、教育或中央政府有关的部门。

91. 大会通过的给会员带来义务的决定（如遵守新的技术标准）通常需要国家职能部委的后续批准。这可能有助于解释为什么在过去六年中，只有三分之一的大会技术决议被报告为已完成。同时，有国家气象局局长或水文气象局局长担任首席代表可确保讨论在技术上扎根。**检查员强调，这不应该是一个二元选择：理想情况下，部长和主任应该一起参加大会会议。以往的大会会议，包括 2025 年的特别届会，表明了联合参会是可行的，检查员建议在未来的届会上将这种方法正式化。**

大会辩论：规范与挑战

92. 尽管与会员进行了预先磋商，但只有不到一半的 JIU 调查受访者认为大会辩论在解决核心议程问题方面非常有效或极其有效。正如在 2025 年举行的大会特别届会期间直接观察到的，并在第三章中进一步解释，讨论往往转向术语和语言，而不是问题的实质。**因此，检查员呼吁更严格地主持大会届会，以确保在大多数会员出席并正在审议关键决定的情况下有效利用时间，确保审议工作仍以商定的议题为中心，避免转移注意力到政治问题上。**

93. 在 JIU 的调查中，监督大会决议的执行情况获得的效果评级相对较低。尽管每次大会都包括一个审议其以往决议的议题，但会员还必须实施其他组成机构（执行理事会、技术委员会和区域协会）发布的额外决议。这些额外决议出现在这些机构的主席或主席提交的个别报告中，作为向大会提供的信息文件，而不是出现在向大会提交的综合报告中。**为使会员全面了解休会期间通过的所有义务，检查员建议大会或通过授权由执行理事会在其届会期间审查所有组成机构决议的情况。**

B. 执行理事会

本节摘要

调整执行理事会的组成和作用将有助于解决会员对代表性的担忧，并使 WMO 与联合国其他专门机构的做法保持一致。随着会员代表在执行理事会中增加席位，理事会席位的区域分配依据应在《总则》中得到更明确的界定，并加强理事会的监督和问责职能。

发现

- WMO 是唯一一个执行机构不具有政府间地位的联合国专门机构。
- 尽管执行理事会有 37 个席位，但只有 27 个席位是由会员为了在执行理事会任职而选举产生的，是专门机构中人数最少的，还有 10 个席位由本组织官员依职权担任。
- 没有其他联合国专门机构授予其执行机构中的当然成员表决权。
- 过去理事会席位的扩大通常发生在至少有 10 个新会员加入时；自上次增加以来，只有 6 个会员加入 WMO。
- 《总则》没有明确解释如何决定各区域之间的理事会席位分配。

⁵⁵ 见《WMO 公约》第 7 条。

- 执行理事会的监督作用仍未充分确定，而会员们看到了加强监督和问责制参与的潜力。
- 成员们认为执行理事会辩论的质量是有效的。
- 执行理事会发布的决议多于决定或建议，自 2020 年以来，理事会通过的决议超过了过去三次届会（即自 2019 年以来）大会通过的决议总和。

讨论的公约文章

- 第六、十三、十四条

正式建议

- 赋予执行理事会政府间地位。
- 将执行理事会中所有有表决权的席位划拨给本组织的成员。

94. 执行理事会是 WMO 的执行机构。它负责协调 WMO 的计划，监督预算资金的使用情况，并根据大会的决定提供技术咨询和建议。⁵⁶《执行理事会议事规则》于 1951 年通过，随后修订了 23 次，最近一次是在 2024 年和 2025 年。执行理事会向大会发布决议、决定和建议。其届会由 WMO 主席主持。

由会员选举产生，但独立于会员而开展工作的执行机构

95. 执行理事会有 37 个投票席位：主席、三个副主席、6 个区域协会主席和 27 个国家气象或水文气象部门主任。根据公约第六条第 2 款，理事会全体会员应作为本组织的代表，而不作为本组织特定会员的代表。这与当选为执行理事会成员是国会议员的常任代表和各自政府的公务员这一事实相悖，因此他们的观点必须与政府的观点保持一致。此外，这会在理事会成员的个人独立性与其代表所有会员作出财务和行政决定的责任之间产生冲突。为了避免此类冲突，所有其他联合国专门机构的执行治理机构都是政府间的。

96. 如第二章所述，在 2007 年的 JIU 审议中也提出了类似的关切⁵⁷，但以执行理事会的组成反映了 WMO 的科学和技术性质为由予以驳回。⁵⁸然而，本组织的技术委员会--同时负责科学和技术职能--已经以政府间地位运行。这表明授予执行理事会这种地位并不一定会损害其科学和技术作用。

97. 这种安排不仅在联合国系统内是独一无二的，而且对执行理事会成员来说也是不现实的。根据访谈和调查结果，在执行理事会中担任本组织代表而非特定会员的代表具有挑战性，而且在实践中并不总是能实施。地缘政治因素和背景被认为是最常见的挑战，其次是必须在同一组织的不同机构中以个人和政府间身份服务。执行理事会成员面临着相互冲突的职责：既要作为本组织的代表向大会提出建议，又要作为会员的代表就这些建议做出决定。

98. 预计执行理事会将就 WMO 的预算和支出做出决定。财务咨询委员会和技术委员会等其他机构作出的决定和建议可能会对会员国产生财务影响，因此也需要政府间审议。在一个执行机构中，就财务、预算和监督事务担任本组织的代表，而不是特定会员的代表，这不利于建立一个可信的执行理事会，使其成员处于不切实际的作用，并且不能为会员国提供关于财务和监督其对本组织会费的适当投入。修改执行理事会章程将涉及对《公约》第 6 条第 2 款的修订。

⁵⁶ 见 WMO 公约第十四条。

⁵⁷ JIU/REP/2007/11。

⁵⁸ 执行理事会：第六十一次届会 - 含决议案的最终节略报告（2009 年 6 月 3-12 日，日内瓦），WMO-No. 1042 号文件，第 7.2.51 段。

99. 实施以下建议意在补充第二章中的建议 1，并有望提高本组织治理安排的有效性、透明度和问责制：

建议 5

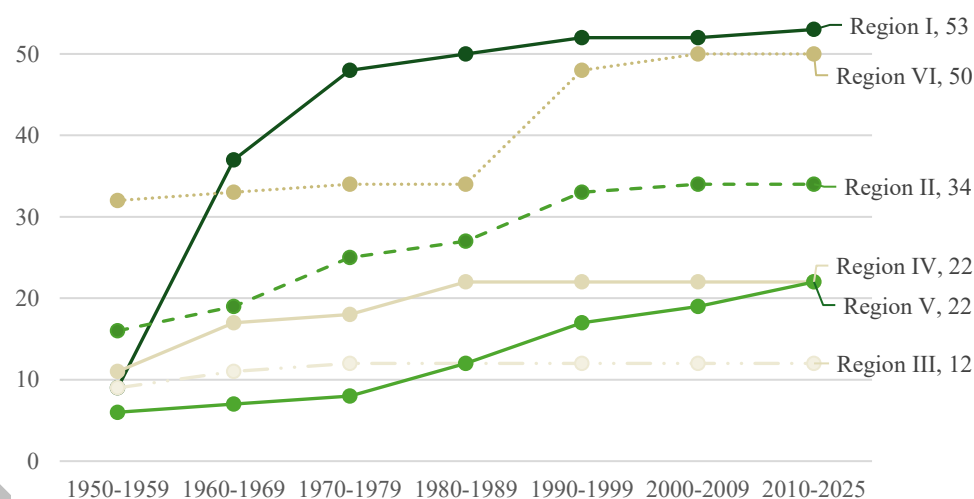
大会应在不迟于其第二十二次常规届会之前考虑赋予执行理事会政府间地位。

围绕执行理事会席位及其区域分布的辩论

100. 访谈和 JIU 调查中提出的关切凸显出，在执行理事会任职的 27 名当选会员可能无法充分反映 WMO 全体会员的利益，特别是考虑到所有会员只在每四年举行一次的大会届会上举行会议。这些担忧既涉及有限的民选席位数量，也涉及这些席位在各区域之间的分配方式。

101. 理事会席位增加了六倍，最近一次是在 2003 年，⁵⁹ 这种增加通常是在至少有 10 个新会员加入 WMO 时。自上次扩建以来，只有六个新成员加入，没有为再次增加席位数量提供明确的基础（见下图 V）。

图五
WMO 按区域划分的会员数目变化



来源：JIU 根据案头审查（2026 年）编制。

102. 相互比较分析表明，WMO 执行理事会规模并不小，国际民航组织（ICAO）和世界卫生组织（WHO）各自的机构拥有较少的席位，但 WMO 为执行理事会任职的特定目的指定了供会员选举的最少席位，因为有 10 个席位是主席依职权决定的，三名副主席和六名区域协会主席。席位总数可以保持不变，同时通过取消当然职位的表决权并赋予他们观察员地位来增加会员的代表性，就像技术委员会主

⁵⁹ 执行理事会席位的增加是通过以下通过的大会决议实现的：1959 年通过第三次大会决议 2（见 WMO-No. 88 号文件），1963 年通过第四次大会决议 1（见 WMO-No. 142 号文件），1967 年通过第五次大会决议 1（见 WMO-No. 213），1979 年通过第八次大会决议 50（见 WMO-No. 533 号文件），1983 年通过第九次大会决议 41（见 WMO-No. 615 号文件），2003 年通过第十四次大会决议 39（见 WMO-No. 960 号文件）。前四次增长主要是由第一和第二区协的新成员推动的。第五次增长主要与区域二和五区协的新会员有关。最近的增长与从六区协加入的新会员有关。

席已经面临的情况一样。这一做法与所有其他联合国专门机构执行机构的政府间性质相一致，其中所有表决席位由会员国占据，不存在当然投票安排。这种改变将解决会员对代表性的担忧，并使WMO与联合国全系统的管理做法保持一致。改变执行理事会的成员资格需要对《公约》第13条进行修订。

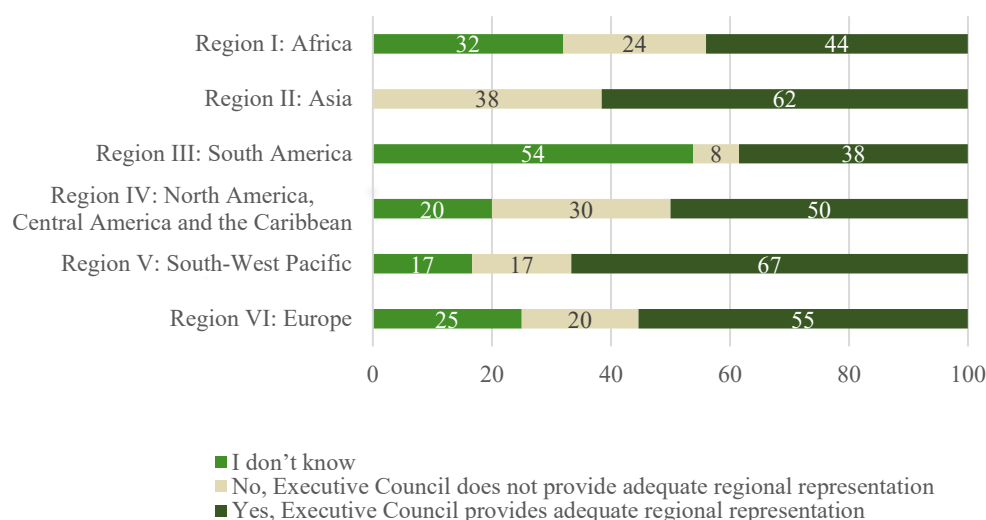
103. 实施以下建议是对第二章建议1的补充，预计会提高本组织治理安排的有效性、连贯性和统一性：

建议6

大会应在第22次常规届会之前考虑将执行理事会中所有有表决权的席位分配给本组织会员的代表。

104. 《公约》规定，任何区域都不得拥有少于四个或多于九个执行理事会席位，《总则》规定了确切的分配情况：第一区域（非洲）有9个席位；第二区域（亚洲）有6个；三区协（南美洲）有4个；四区协（北美洲、中美洲和加勒比地区）有5席；五区协（西南太平洋）有4个；六区协（欧洲）有9个。尽管这一分布似乎反映了每个区域的国家数量和《公约》的阈值，但并没有记录其中的方法。重新考虑席位分配，特别是如果如上所述，会员为了在执行理事会任职这一特定目的而额外有10个席位可供选举，这将使WMO能够澄清基本的分配标准，并可能考虑其他因素。调查结果显示，对目前的分布非常不满意，特别是在二区协和四区协（见下图6）。因此，检查员建议更新《总则》，以明确解释执行理事会席位的区域分配方法。

图六
调查对象对执行理事会席位区域分布是否充分的看法
(百分比)



来源: JIU 对 WMO 治理机构成员的调查 (2025)。

注: 调查由 129 名受访者完成。

关于执行理事会重点的辩论

105. 利益相关方对执行理事会的预期重点表达了不同的意见。调查受访者表示, 辩论的时间平均分配理想, 25%用于科学和技术问题, 30%用于战略方向, 25%用于财务管理和运行, 20%用于监督和问责问题。与对大会的预期相比, 预计理事会将更多地关注财务和监督问题。访谈强化了理事会将重点从技术辩论转向监督和问责的必要性。在执行理事会过去的八次届会中, 理事会发布的决议、决定和建议中有一半以上涉及科学和技术问题, 而只有 15%涉及监督, 5%涉及财务管理。

106. 如第二章所述, 执行理事会的监督作用尚不够明确。在大多数联合国实体中, 执行机构在最高治理机构休会期间监督秘书处, 必要时采取纠正措施并向最高治理机构报告。其有效性通常得益于其政府间地位、包括财务和监督专家在内的代表团以及有权提出建议和采取行动的附属机构 (如计划和预算委员会)。在 WMO, 这些条件只能部分得到满足: 理事会成员作为本组织的代表而不是特定会员的代表, 代表团通常缺乏财务或监督顾问, 财务咨询委员会纯粹是咨询, 其结构与其他机构的类似机构不同 (对财务咨询委员会的补充分析见第七章)。

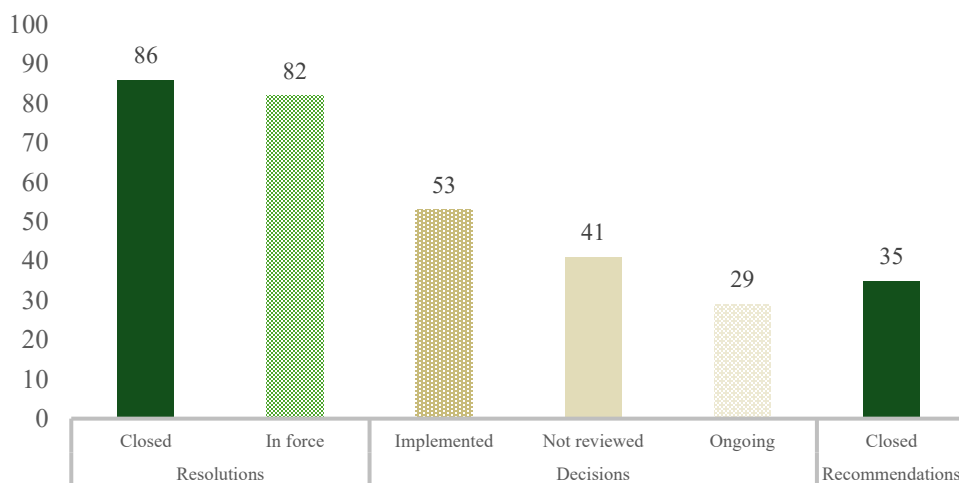
107. 虽然在目前的模式下技术重点可以理解, 但将执行理事会转变为政府间地位将为更强有力的监督作用创造条件, 这符合利益相关方的期望和联合国系统的做法。因此, 检查员建议重新平衡执行理事会对监督和财务事项的审议, 并在《公约》第 14 条中引入一项新功能, 明确赋予执行理事会负责监督和问责事项的责任。

有压倒会员的风险

108. 自 2020 年以来, 执行理事会取得了 326 项成果 (168 项决议、123 项决定和 35 项建议)。决议和决定之间的区别一直是反复争论的焦点。执行理事会在其第七十次和第七十七次届会 (2018-2023 年) 之间审查了其决定的状况, 但自 2024 年第七十八次届会以来停止了审查, 理由是假设这些决定是在闭会期间实施的, 这种方法造成了监测和监督的空白。然而, 每次届会仍要审查决议, 截至 2025 年 11 月, 仍有 112 项决议和决定生效 (见下文图七)。

图七

截至 2025 年 11 月，执行理事会自第七十二次届会（2020 年）以来发布的决议、决定和建议的情况



来源：JIU 根据机构调查问卷（2025 年）中提供的数据编制。

109. 在过去六年中，执行理事会发布的决议（168 个）略多于大会（164 个），并且每年通过的决议继续多于决定或建议。许多决议，特别是与科学和技术问题有关的决议，需要多年实施，而且每一次届会都会给会员带来更多的义务。事实上，通过新决议的速度正在接近旧决议的关闭速度。尽管调查对象目前认为总体产出是可控的，但这可能反映出最近三次执行理事会届会的总产出有所下降。鉴于理事会的成员较少，因此预计执行理事会发布的决议不会比大会多。对于技术问题，执行理事会可以向大会提供建议。

V. 组成机构：区域协会、技术委员会和交叉性问题

110. 从 2019 年起，技术委员会是治理改革的主要重点，而区域协会一直是执行理事会和大会最近讨论治理框架中可能的变化的主题。技术委员会和区域协会之间出现了协调挑战，因为它们各自的角色已经演变，但没有对这些变化的影响进行全面审查。因此，WMO 目前面临着其治理机构之间职责重叠、问责线模糊以及中央和区域层面之间有限的协调。解决这些问题需要对重复发生的地方进行务实的分析，并确定直接方法，以确保将区域观点有效地纳入中央一级的决策过程。

A. 区域协会

本节摘要

随着时间的推移，区域协会被赋予了越来越多的责任，离《公约》所预见的最初宗旨越来越远。更有影响力的结果将需要更狭隘地关注其任务。这还意味着通过向大会提出建议与大会有更多的接触，以及更直接地参与筛选活跃在技术委员会附属机构的专家。最后，重新评估区域办公室资源和治理支持机制将有助于确保在所有区域采用一致、协调的方法。

发现

- 区域协会的作用已经从一个主要承担促进、协调和咨询职能的机构转变为一个承担业务治理职责的机构。
- 按地理邻近性定义区域与联合国其他机构的做法一致，但分组有助于优化区域内和区域间的优先重点设定。
- 区域协会职能在各种情况下得到发展和定义，每个实例都对其作用提供了另一种解释。
- 涉及区域协会的自下而上的战略规划方法是一个积极的进展。
- 区域协会很少向大会和执行理事会提出建议，而是选择通过自己的决议，主要是关于科学和技术问题。
- 区域协会经常重复两个技术委员会的结构，由于在应用中央确定的技术要求方面存在挑战，或者由于技术委员会届会中会员的代表性有限，会员认为这可能是必要的。
- 区域协会和技术委员会之间不同专家的参与造成了重复的工作流程。
- 区域协会一直要求区域办事处提供更强有力的支持和更密切的参与。

讨论的公约文章

- 第十八条

正式建议

- 重新评估区域协会的职能，将其重点放在能够获得最大附加值的

区域的地理划分及其协会的实际安排

111. 区域协会是由来自特定地理区域的会员组成的 WMO 治理机构。只有另外四个联合国专门机构设有区域理事机构，⁶⁰ 它们也使用六个区域，并将欧洲和非洲视为统一的区域。近 90% 的受访管理机构受访者认为 WMO 的区域地理划分是充分的，不满的人群中最为四、五和六区协。一些利益相关方建议，在不改变当前区域地图的情况下，分组有助于细化战略规划并更好地确定会员需求的优先次序，包括通过基于共同气象或水文条件或小岛屿发展中国家或最不发达国家地位的跨区域集群。由于在联合国专门机构中并不经常使用区域分组进行治理，⁶¹ 如果 WMO 要在未来的战略规划周期中在实践中实施这一做法，那么它将在联合国系统中试行这种方法。

将区域协会从提升、协调和咨询职能重新定位为业务治理

112. 《公约》第十八条第 4 款规定了区域协会的职能。⁶² 2021 年，在其特别届会上，大会通过了决议 8，启动了对 WMO 区域概念的全面审查，从而更新了《总则》附件二，其中详细说明了区域协会的预期职能。⁶³ 该决议增加了一个不同的业务细节层，并扩大了区域协会在利益相关方协调方面的职责。实际上，它已将区域协会从《公约》所述的促进、协调和咨询职能转向业务治理，这意味着区域协会已被授权决定和审查在其区域实施的 WMO 组合中的某些要素。这模糊了他们对大会和执行理事会的问责制，并在区域协会、区域中心和会员之间建立了新的业务问责制联系。增加的职责还使区域协会有更大的独立于大会和执行理事会，特别是在其与联合国区域实体和伙伴一起发挥面向外部的作用时。

113. 就目前的结构而言，尽管 WMO 的资源要有限得多，但 WMO 区域协会与 WHO 的区域治理模式最为相似。在资源可比的联合国专门机构中，只有联合国旅游部有区域治理结构，但其任务范围较窄，主要侧重于对战略规划的贡献。大多数其他专门机构只设有区域秘书处办事处，而不是区域治理机构。

应尽量减少中央和区域层面技术结构的重复

114. 随着时间的推移，每个区域协会都建立了自己的管理结构，通常会增加多层附属机构。⁶⁴ 许多一级附属机构反映了 WMO 现任或以前的技术委员会，并得到了专家组和联络员的支持。正如利益相关方所确认的，区域协会现在开展自己的技术和科学工作，包括根据其自身的区域能力调整中央通过的决议。这经常使中央和区域层面之间的工作重复，反映出协调薄弱。在联合国专门机构中，只有 WHO 和联合国粮食及农业组织（FAO）设有区域治理机构及其自己的技术委员会。维持如此复杂的区域结构会减少对战略重点进行审议、确定会员需求和监督技术标准实施的时间。

115. 虽然会员认识到存在重叠，但他们并不认为这是重复，认为不能以同样的方式对所有会员适用中央定义的技术要求。这种看法可能是由于会员在技术委员会中的代表性和参与度有限，详见第三章和下文所述。利益相关方还注意到，活跃

⁶⁰ 世界卫生组织、粮农组织、国际劳工组织和联合国旅游局。

⁶¹ 它仅在世界卫生组织的欧洲区域被发现，该区域分为三个亚组。

⁶² 这些职能是：“(i) 促进大会和执行理事会决议在本区协内之实施；(ii) 审议执行理事会提请注意的事项；(iii) 讨论具有广泛利益的事项，协调本区域内气象及有关活动；(iv) 就本组织宗旨范围内的事项，向大会和执行理事会提出建议；(v) 履行大会授予的其它职能”。

⁶³ 更新后的职能可归纳如下：(a) 针对商定的计划、战略和活动，协调会员的规划、实施和评估活动；(b) 提高 WMO 的知名度，并在其会员之间交流最佳做法；(c) 确定会员的优先重点和技术差距；(d) 与其他治理机构合作，支持、监督和审查区域中心的活动；(e) 与技术委员会、研究理事会和其他机构协商，确定共同专家，以协助分享区域优先事项和要求，以及实施技术优先事项和相关能力建设活动；(f) 促进会员间的合作，并根据确定的需求建立区域网络；(g) 为 WMO 战略计划做出贡献，确定区域优先重点；(h) 建立并促进与其他联合国实体和其他协会和组织的合作。

⁶⁴ 每个区域协会都有自己的管理组（每个区域协会会员的一个分组，包括其主席和副主席以及数量不定的国家气象或水文气象部门的局长，预计该小组将通过工作计划协调各自协会的所有活动）和若干层次的附属机构，如常设委员会和专家组。

在区域任务组的专家往往缺席技术委员会关于同一主题的中央级讨论。2021 年举行的大会特别届会通过的决议 8 也呼吁区域协会及其主席促进区域专家参与技术委员会，尽管专家组的结构最终是由这些委员会的主席决定的。有关区域代表性的更多细节和建议见下文。

职能定义宽泛但资源有限

116. 2021 年举行的大会特别届会决议 8 所规定的职能已使区域协会不再局限于《公约》最初设想的作用。鉴于区域协会与会员的密切接触，WMO 在下一个计划期采用的自下而上的战略规划方法是一个积极的进展，但利益相关方指出，其作用应贯穿整个规划周期，而不是局限于起草四年战略计划。有了更系统地确定区域需求的过程，区域协会将更加重视监测会员技术标准执行情况并向大会和执行理事会报告，这得益于它们与会员的定期接触。

117. 区域协会对会员至关重要，通常是它们在大会休会期间与 WMO 联系的主要纽带。由于所有专家都是自愿参加的，而且国家气象或水文气象部门的局长必须平衡其国家职责和 WMO 的工作，区域协会的责任应得到重点突出且易于管理。减少技术委员会结构的重复，转而集中精力确定区域需求并优先考虑区域需求，促进知识交流，监督标准的实施，并向大会和执行理事会报告会员面临的挑战，这有利于区域协会。在 JIU 的调查中，近一半的答复者表示，目前在区域一级并没有有效地监督决议和决定。

118. 以下建议的实施预计将提高本组织治理安排的效力和效率：

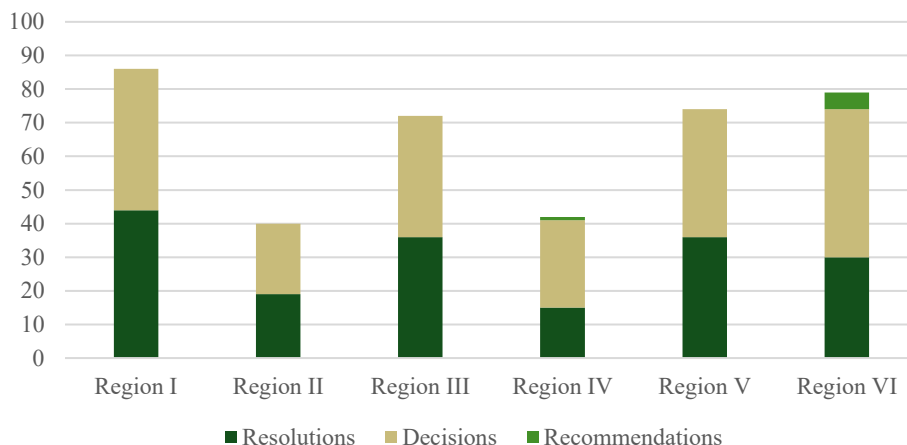
建议 7

大会应在第二十一常规届会前审议修订《总则》附录二中有关区域协会职能的内容，使其重点关注较少的任务，优先关注能够提供最大附加值的活动。

区域协会的成果和区域办公室提供的支持

119. 区域协会目前非常注重制作科学和技术内容，并发布其各自的决议和决定。如图八所示，自 2019 年以来，它们产生了大量此类产出，但向大会和执行理事会（它们在《公约》下的核心职能之一）提出的建议却很少。约 60% 的决议涉及科学和技术问题，约 25% 涉及内部治理。自 2019 年以来，六个区域协会发布了 180 项决议、207 项决定，仅 3 项建议，比同期大会本身的决议还要多。到 2025 年 11 月，约有 60% 的决议和 50% 的决定仍然有效，这表明实施时限很长，如果继续这样下去，可能会给会员带来过重的风险。

图八
自 2019 年以来区域协会发布的决议、决定和建议的数量



来源：JIU 根据企业调查问卷（2025 年）的数据编制。

120. 议事规则⁶⁵ 要求区域协会列入一个常设议题，以审查与其会员相关的执行理事会决议，但 2024 年和 2025 年的届会没有这个议题。根据公司问卷中的回答，协会在其决议的序言部分引用了大会和执行理事会的结果。在其他联合国专门机构，区域机构很少发布决议，即使发布，通常也限制每届会议一到两份；其工作成果主要是作出决定并向本组织执行机构或最高治理机构提交建议。为了与《公约》所列区域协会的职能保持一致，并根据联合国系统的惯例，**检查员建议区域协会应转向向大会和执行理事会发布更多建议，并限制其对决议的使用。**

区域协会被视为 WMO 治理的关键对话者和促进者，也是许多会员的重要纽带，但与 WMO 区域办事处缺乏正式联系

121. 区域办公室是支持区域协会的主要秘书处实体。许多会员指出，需要与这些办公室更牢固的联系，以确保对协会、其会员及其官员有更直接的支持。几位区域协会主席报告说，各办公室人手不足，无法提供足够的援助 – 主席在多个治理结构中的广泛职责及其国家公务员角色加剧了这一问题。虽然要求更密切的关系是可以理解的，但必须与联合国工作人员的适当报告关系相平衡。按照⁶⁶2021 年大会特别届会决议 8 的要求，使用关键绩效指标跟踪大会和执行理事会与本区域相关的决议和决定的执行进展，可以更清楚地了解区域办公室提供的支持。在同一决议中，大会还要求重新评估区域办事处的结构、地点和职能。为此目的设立的 WMO 区域机制全面审查任务组一直活跃到 2025 年，⁶⁷预计大会将在 2027 年审议其建议。⁶⁸

122. 区域办事处被纳入了 2025 年的秘书处结构调整，并自 2026 年 1 月起，通过区域协调办公室向秘书长报告。⁶⁹ 随着与区域协会的协调成为优先事项，使区域办公室的人员配备符合区域协会的需求应成为核心。同时，内部结构必须确保区域办公室的工作人员不被视为区域协会的延伸或区域协会主席的助理；他们仍是受 WMO《工作人员细则》和《道德守则》约束的秘书处人员。为了平衡对区域协会的支持与各区域的一致做法，可能需要额外的监督和协调。**检查员建议秘书长更**

⁶⁵ 见《区域协会议事规则》第 6.11.1 节，2021 年版，文件 WMO-No.1241。

⁶⁶ 见《工作人员条例》第 1.3 条。

⁶⁷ 由执行理事会在 2020 年第七十二次届会上通过决议 2 创建，见 *执行理事会：第七十二次届会最终节略报告，视频会议，2020 年 9 月 28 日至 10 月 2 日*，文件 WMO-No.1255。

⁶⁸ 见 *执行理事会：第七十九次届会最终节略报告（2025 年 6 月 16-20 日，日内瓦）*，WMO-No. 1378 文件，决议 12。

⁶⁹ 此前，他们向副秘书长汇报工作。

好地界定区域协会和区域办事处之间的联系，同时保持适当的报告关系和问责制，同时考虑到办事处的覆盖范围、区域复杂性及其根据《总则》附录二划定的地理划分。这些调整应是上述对区域协会更广泛的改革的补充。

B. 技术委员会

本节摘要

根据 WMO 公约，技术委员会将更多地与大会而不是执行理事会就技术问题进行接触。同时，多个管理机构参与类似的科学和技术问题增加了重复和不必要辩论的风险。

发现

- 2019 年的改革将八个技术委员会减少到两个，但大多数被取消的机构实际上被重建为子结构或其他实体。
- 只有不到半数的 WMO 会员派代表出席了最近一次技术委员会常规届会。
- 技术委员会与区域协会之间的协调工作未按预期进行。
- 技术委员会附属机构缺乏对区域代表性的最低要求。
- 秘书处没有充分监督第二级别及更低级别附属机构的活动和产出。
- 自技术委员会成立以来，三分之二的建议已提交给执行理事会。
- 多个管理机构之间的科学和技术辩论仍然孤立无援。

正式建议

- 审查技术委员会之外附属机构的结构，并提出将其纳入技术委员会工作流程的方案。

2019 年改革的成果

123. WMO 目前有两个政府间技术委员会，即 INFCOM 和 SERCOM，取代了 2019 年之前的八个委员会。⁷⁰ 每个委员会都由一个管理组提供支持，并通过多层附属机构运行，包括常设委员会、研究组、专家组、咨询组和任务组。2019 年的改革将之前的八个专业领域合并为五个 SERCOM 常设委员会、两个 INFCOM 委员会，还有一个移交给大会附属机构研究理事会。技术委员会从八个改为两个的直接后果是，会员被要求重新加入新的委员会，但在本次审议时，两个技术委员会中会员的充分代表性仍未实现。虽然所有会员都有权派代表参加技术委员会，但这仍然是一种选择，而不是一种义务。截至 2025 年，SERCOM 和 INFCOM 的成员级别几乎相同（136 个和 135 个代表会员），但有少数例外。

将区域视角纳入技术委员会的工作

124. 每个委员会都由会员提名的技术专家组成，但只有一些专家被进一步挑选到附属机构任职。这些遴选由各技术委员会主席与管理组和秘书长协商后做出或确

⁷⁰在 2015 年启动的 WMO 治理改革结束后，于 2019 年通过第十八次大会决议 7 设立。见：《世界气象大会：第十八次届会最终节略报告（2019 年 6 月 2-14 日，日内瓦）》，文件 WMO-No.1236。

认。如前所述，应加强区域对这些遴选的投入。调查回复和利益相关方访谈表明，区域视角没有充分融入委员会的工作，五区协的满意度最低。

125. 利益相关方提出了改善区域和技术机构之间协调的几种方法，包括在制定技术委员会工作计划时与区域协会磋商，并与其分享未来的届会主题。他们还注意到在区域协会附属机构任职的专家与在技术委员会机构任职的专家之间重叠的情况有限。目前，区域技术协调员（活跃在区域办公室的秘书处工作人员）负责为技术委员会的专家遴选提供意见，但检查员认为这是会员驱动的职能，应由区域协会主席承担。应监督此类磋商的实施，并在技术委员会主席向大会提交的报告中加以反映，并应在技术委员会所有附属机构的职责中确定最低区域代表性门槛。

未来决策的考量

126. 对联合国专门机构的比较分析表明，在大约一半的机构中，技术机构同时向最高理事机构和执行机构报告；在其他机构中，只向一个委员会和多个委员会报告。在WMO，技术委员会虽然由大会建立，但同时向大会和执行理事会报告。自2019年以来，他们发布了58项决议、146项决定和112项建议。到2025年11月，大约40%的决议和50%的决定仍然有效，而所有建议都已得到执行。这些建议中有三分之二是提交给执行理事会的。检查员建议技术委员会更多地将其建议提交给大会，因为《公约》确定大会是负责制定《技术规则》的主要机构。⁷¹

技术委员会的附属机构

127. 技术委员会附属机构的数量（截至2025年9月为102个）受到了审查，因为需要秘书处资源来支持它们。根据《总则》，⁷² 这些机构只应在其上级机构休会期间存在。利益相关方的反馈表明，维持某些附属机构可能更多地是出于制度惰性，而不是出于对其职能必要性的直接评估。此外，它们的创建往往没有充分考虑成本和人员配备的影响。在2025年进行的分析中，技术协调委员会⁷³ 强调了这一问题，鉴于秘书长在2025年推出的财政限制和成本控制措施，这个问题变得更加紧迫。在本次审查之时，秘书处正在开发一种标准方法，用于计算建立附属机构的成本，以及更广泛的治理支持成本，详见第八章和附件七。检查员还呼吁加强对附属机构的活动和产出的监督，并注意到机构调查问卷中要求的此类信息仅供一级机构（常务委员会）获取，而不适用于下级机构。

技术委员会与在WMO治理结构内处理科学和技术问题的其他机构之间的联系

128. WMO的科学和技术讨论不仅限于技术委员会和区域协会。WMO拥有联合国专门机构中最复杂的技术治理结构之一，涉及多个机构和实践。除两个技术委员会外，科学和技术事务还由大会的两个附属机构、三个执行理事会专家组和一个与联合国教科文组织（UNESCO）的联合机构处理。所有技术问题在提交执行理事会之前，预计将通过技术协调委员会处理。检查员认为目前的多层次结构过于分散，并建议对其进行精简，可能将执行理事会的技术专家组转变为技术委员会的联合附属机构。这将使各委员会能够监督并获悉大部分的科学和技术讨论。

129. 大会有两个主要由学术专家组成的附属机构：研究理事会和科学咨询组，研究理事会的成员更广泛，包括区域协会、技术委员会和执行理事会技术专家组的代表。大多数受访者和调查受访者指出这两个机构之间存在重叠，并建议合并它们——2022年开始的治理改革评估中也提出了这一选项。对最近届会的回顾证实，它们的议程和讨论存在很大重叠。因此，检查员认为科学咨询组和研究理事会应探讨合并。

130. 许多理事机构成员仍然不清楚研究理事会的章程。虽然它是从以前的技术委员会演变而来的，但它不再具有政府间地位，而是作为一个由学术专家和WMO组成

⁷¹ 见WMO公约第8条第4款。

⁷² 见《总则》第27条。

⁷³ 技术协调委员会，“组成机构和增补机构的附属机构”，TCC-2（2025）/文件5.2。

机构代表组成的咨询机构，其任务是提出与 WMO 战略目标及其治理机构决定相一致的前瞻性、基于研究的建议。然而，许多利益相关方认为它等同于一个技术委员会。**检查员建议澄清其章程，并重申它是一个咨询机构，而不是一个组成机构。**

131. 以下建议的实施预计将加强合作与协调，以及提高本组织治理安排的有效性：

建议 8

执行理事会应不迟于 2028 年常规届会前设立一个任务组，审查承担科学和技术任务的附属机构，并就将其纳入技术委员会工作流程的方案向大会提出建议。

C. 交叉性问题

本章摘要

应进一步精简战略规划流程，管理机构的届会应按顺序排列，以便及时和协调一致地相互通报情况。

发现

- 目前有三个战略规划过程重叠。
- 利益相关者在访谈和调查回复中一直强调治理机构会议的顺序不佳。
- 全民预警倡议的治理路径说明了协调的复杂性以及会员之间达成协议所需的繁琐程序。

治理结构过于复杂的小型组织

132. 对 WMO 治理结构的审查（见附录 1）显示出，与其秘书处的规模（约 340 名工作人员）和每年约 7000 万瑞典法郎的分摊会费预算不成比例的复杂性。就其区域重点而言，WMO 的治理模式与 WHO 的治理模式相似，在技术上它与 UNESCO 相似，这两个组织的预算都比 WMO 大 10 倍以上。⁷⁴ 战略规划过程也说明了这种复杂性：秘书处、技术委员会和区域协会各自运行其自己的规划周期，制作多层战略和业务文件。高级别指导来自 WMO 战略计划、区域工作计划和技术委员会计划，而实施则由 WMO 运行计划、区域运行计划和技术委员会工作计划推动。

133. 由秘书处拟定并经大会通过的 WMO 战略计划设定了本组织的总体目标。WMO 运行计划已经确定了技术委员会和区域协会的预期贡献。虽然下一个战略规划预计将遵循从区域层面开始的自下而上的过程，但 **检查员建议重新评估区域协会和技术委员会对额外战略文件的需求，并维持其各自的运行计划与更高级别的文件保持一致。**

134. 全民预警倡议提供了一个范例，说明在分散、长期和复杂的治理过程中制定并批准了令人瞩目的成就。附件七详述了 WMO 治理安排的复杂性和阴谋诡计。在达成稳定的实施路线图之前，花了不少于三年的时间，各管理机构进行了 10 多次审议。**检查员呼吁通过更明确地确定负责大会和执行理事会通过的决议和决定的后续行动者，加强管理机构之间的协调。**

⁷⁴ 例如，世卫组织的年度预算为 34 亿美元，拥有 9000 多名工作人员。教科文组织的年度预算约为 9 亿美元，拥有 2500 多名工作人员。

治理机构之间会议的排序更加一致

135. 需要密切关注在相互关联的治理机构之间对届会的排序和协调。挑战源于所涉及的机构数量众多（见附件一），以及不同的秘书处团队为不同的实体提供支持的事实（见第八章）。组成机构（执行理事会、区域协会和技术委员会）的届会至少应能相互通报并与大会的筹备工作保持一致，同时遵守文件分发所需的最短时间。

136. 调查对象和受访者认为，区域协会届会相对于其他机构的顺序是最大的挑战。检查员强调需要在届会之间留出足够的时间间隔，以确保之前届会的成果能够在以后的届会中被与会者正确地审查和理解。

非正式审查

VI. 执行理事会的委员会和任务组

本章摘要

执行理事会与其大部分附属机构的成员重叠可能限制观点的多样性。同时，某些附属机构的活动也出现重叠，造成了重复的工作，而这些工作本应受益于进一步精简。

发现

- 在大会过去的五个休会期间，执行理事会有 11 至 13 个活跃的附属机构。
- 这些附属机构的成员主要来自执行理事会本身，包括成员、官员和观察员。
- 许多受访者和调查对象强调了政策咨询委员会和技术协调委员会之间的重复和低效率，这两个委员会的成员组成和议题基本上是重叠的。
- 2025 年设立的执行理事会《2026-2027 年战略和运行计划建议修改任务组》的任务与政策咨询委员会的任务相同。

正式建议

- 将政策咨询委员会和技术协调委员会合并为一个单一的联合机构，其总体任务是技术协调和战略规划。

137. 由于 WMO 的所有组成机构和增补机构均可创建自己的附属机构，因此本组织的治理结构也在不断变化。在审议时，执行理事会拥有所有组成机构中数量最多的一级附属机构。

附属机构稳步增加

138. 自 2000 年以来，执行理事会附属机构的数量有所增加（见下图 IX）。在 2025 年活跃的会议涉及行政科目（2）、⁷⁵监督（1）、⁷⁶治理（2）、⁷⁷战略规划（2）⁷⁸和科学和技术事项（4）。⁷⁹检查员欢迎在 2023 年通过执行理事会及其所有附属机构的统一议事规则⁸⁰，并认为这是精简多个附属机构治理安排的良好做法。除审计与监察委员会（详见第七章）外，执行理事会下其他附属机构的核心成员主要来自执行理事会成员。

图九
执行理事会附属机构的演变

⁷⁵ 纪律委员会和工作人员养恤金委员会。

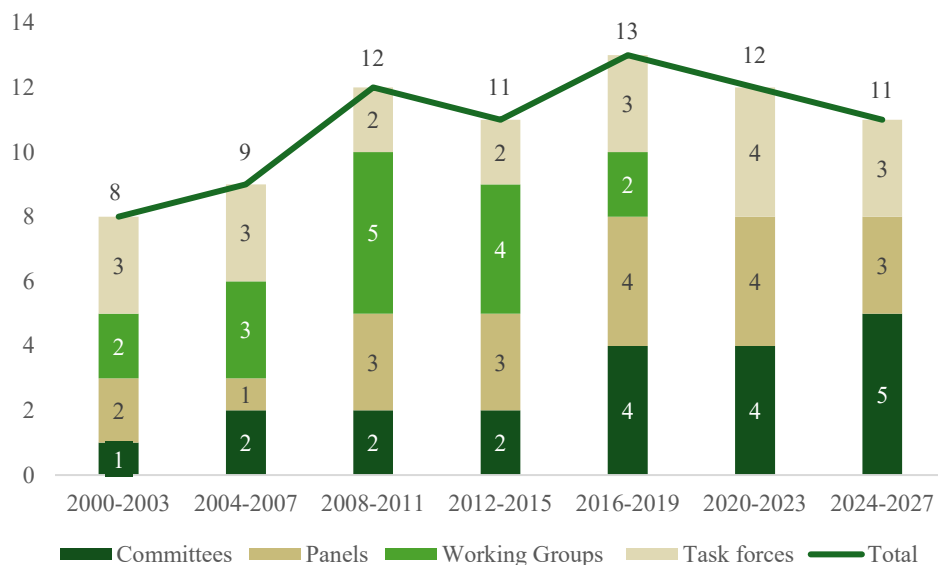
⁷⁶ 审计与监察委员会。

⁷⁷ 选举与任命任务组；以及全面审查 WMO 区域概念任务组。

⁷⁸ 政策咨询委员会；以及建议对《2026-2027 年战略运行计划》进行修改的任务组。

⁷⁹ 技术协调组；能力发展小组；水文协调组；以及极地和高山观测、研究和服务专家组。

⁸⁰ 财务咨询委员会虽然隶属于大会，但它也是向执行理事会报告的机构，也受这些议事规则的约束。



来源：WMO 秘书处（2025 年）。

139.在访谈中，大多数利益攸关方和 JIU 调查的答复者对政策咨询委员会和技术协调委员会之间的任务重复表示关切。政策咨询委员会的建立⁸¹是为了就有关战略和政策的问题提出建议，而技术协调委员会的目的是将执行理事会与本组织的技术机构联系起来。这两个机构都成立于 2018 年，其第一次届会于 2020 年举行。虽然他们的任务在纸面上明确界定，但只有三分之一的受访者完全理解其任务，40% 的受访者认为对其成员身份了解不足。

140. 两个委员会的成员组成有很大重叠（见下表 1）。成员资格的重叠会转化为任务的重复，因为相同的成员可能容易提出同样的问题。在 JIU 的调查中，约有四分之一的受访者认为技术协调委员会的成员构成不足，五分之一的受访者对政策咨询委员会持同样看法。实际上，根据执行理事会分配给它们的任务，两个委员会都讨论了似乎超出其正式职权范围的议题：2025 年，政策咨询委员会讨论了科学和技术问题，而技术协调委员会讨论了战略规划问题。自 2024 年以来，他们就共同的主题举行了联合会议，这种方法反映了专门机构中科学与战略的自然相互依存关系。

表 1
2025 年政策咨询委员会和技术协调委员会的成员组成及辩论主题的比较分析

	政策咨询委员会	技术协调委员会
会员	各区域协会主席 技术委员会主席： 研究理事会主席 技术协调委员会主席 执行理事会根据主席的提议任命的最多 12 名执行理事会成员	各区域协会主席 各技术委员会主席 研究理事会主席 应技术协调委员会主席的邀请，大会或执行理事会设立的其他机构的主席

⁸¹ WMO, “秘书长的报告”，文件 Cg-19/INF. 2.2，载于《进展报告：支持第十九次世界气象大会（2023 年）工作的背景信息》。

	政策咨询委员会	技术协调委员会
2025年审议期间讨论的要点a	2028-2031年战略计划的方法 科学和技术事项：全民预警倡议；全球温室气体监视网；人工智能 选举与任命任务组的建议 区域办公室的选址和资源配置	影响战略计划实施的问题 科学和技术事项：全民预警倡议；主要课程 审查技术委员会、区域协会和研究理事会的附属机构

来源：JIU 编制（2026 年）。

“WMO，“委员会主席向执行理事会报告的报告”，文件 EC-79/INF. 2.3（4），进展中的报告：支持执行理事会第七十九次届会（2025 年）工作的背景信息。”

141. 政策咨询委员会由主席担任主席，由最多 12 名由大会任命的执行理事会成员组成，由于成员人数大量重叠，该委员会可能被认为在制定执行理事会决定方面影响力过大。

142. 合并政策咨询委员会和技术协调委员会将加强科学协调和战略规划，并减少重复。成员应超越执行理事会，以确保广泛的区域参与，包括小岛屿发展中国家和最不发达国家以及低收入和中低收入国家，同时追求性别平衡。为保持职责分离和观点多样化，联合机构和执行理事会应设不同的主席。其任务还可包括监督组织在执行战略规划方面的绩效，而这一领域目前并未明确分配给任何治理机构。

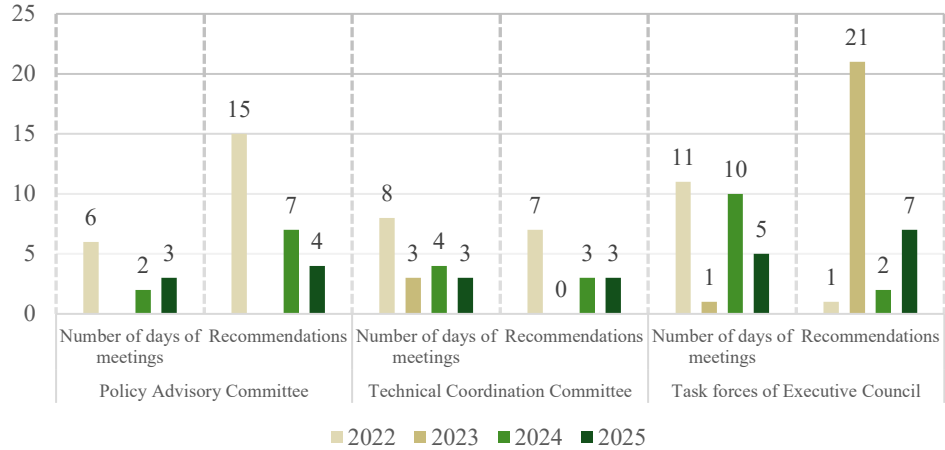
143. 以下建议的实施预计将提高本组织治理安排的有效性：

建议 9

执行理事会应不迟于 2028 年常规届会，探索将政策咨询委员会和技术协调委员会合并为一个单一的联合机构，其总体任务是技术协调和战略规划。

144. 除了政策咨询委员会和技术协调委员会之间可能存在的重复之外，检查员提请注意使用执行理事会任务组，这可能会给本已拥挤的附属机构结构带来进一步的重复。如下图 X 所示，这些机构每年召开的届会天数和产生的结果都直接提交给执行理事会，数量相当可观。

图 X
执行理事会附属机构：委员会和任务组的届会时长和产出



来源: JIU 根据企业调查问卷 (2025 年) 的数据编制。

145. 在 2025 年 10 月的执行理事会特别届会期间，成立了一个新的任务组，负责建议对 2026-2027 年的战略和运行计划进行调整，以应对 WMO 面临的流动性挑战。虽然这项工作属于政策咨询委员会战略规划的范围，但该任务组在人员组成上却有显著差异：它包括 6 名非执行理事会成员、5 名非政策咨询委员会的执行理事会成员，而且主席也不是 WMO 主席。创建一个新机构而不是使用现有机构，这加剧了人们对政策咨询委员会持续相关性的质疑。检查员建议，当未来的专题属于现有机构的任务范围时，应利用这些机构，而不是建立新的机构。

VII. 治理中的监督

本章摘要

由于财务咨询委员会的成员组成和咨询职责是开放式的，因此无法满足大会和执行理事会的全面监督需求。其成员应稳定，具有地域代表性，并由大会独立任命。关键的监督职能，如批准监督章程、任命或罢免外部审计员和监督负责人，应由政府间机构承担。最后，现有两个监督委员会（即财务咨询委员会和审计与监察委员会）的职责和汇报关系应保持一致，以减少重复并确保监督框架的一致性。

发现

- 财务咨询委员会没有赋予其监督责任和问责制的任务;它仍然纯粹是咨询性的。
- 独立性和问责制问题源于财务咨询委员会的组成，因为核心成员担任的治理角色相互冲突，而开放式的成员资格会妨碍分配责任和实现地域平衡。
- 调查结果显示，与大会或执行理事会相比，财务咨询委员会和审计和监察委员会在履行其监督和问责责任方面的效率较低。
- 内部监察办公室的章程未经代表会员的治理机构批准。

正式建议

- 修订财务咨询委员会的职责范围，使其成为一个区域平衡的委员会，由当选会员组成，代表大会和执行理事会负责更全面的监督秘书处的技术和行政工作。

146. 监督和问责制是联合国专门机构治理的核心要素，它们设立财务、预算和审计或监察委员会（在其总则和财务条例的支持下）对财务诚信、分摊会费的使用情况和计划业绩进行独立审查。

147. 监督是联合国理事机构的一项核心职能，以确保秘书处对会员国提供资金和完成商定的任务负责。这包括财务管理、审查监督报告和审计结果，以及在制定战略计划和审查业务绩效和计划结果方面的绩效作用。由于最高治理机构开会的频率较低，因此这些委员会定期向执行机构报告，以确保提供及时和专业的指导，其当选成员应带来相关的专业知识。由监察专家组成的独立审计或监察咨询委员会通过向治理机构和行政首长提供建议以及提供本组织监督状况的全面观点来补充这一结构。

148. 如第四章所述，目前在 WMO 的基础文件中，大会和执行理事会的监督职能并不充分或不够明确。此外，履行这一职能的治理框架很复杂，并不总是明确界定，而且往往是重复的。事实上，大会和执行理事会由两个附属机构提供支持，即财务咨询委员会（大会的附属机构）和审计和监察委员会（执行理事会的附属机构），这两个机构都是与监察事务有关的咨询机构。

149. 财务咨询委员会的一般宗旨是就本组织基于结果的预算编制的可承受水平、可持续性和实施情况以及本组织的财务事宜向大会和执行理事会提供咨询。其监督职能包括：（1）审查内部或外部监督机构的报告，（2）监督相关建议的落实进展，以及（3）审查财务和人力资源信息。⁸²

150. 审计与监察委员会旨在就财务管理和报告、内部控制和风险管理、审计和评价程序、监督财务条例和道德政策的遵守情况等事宜向执行理事会和秘书长提供咨询意见和建议。其监督职能涵盖广泛的职责和义务，包括：（a）审查财务管理和报告、会计、风险管理、内部审计、调查、评估、内部控制和道德政策并提供意见；（b）评估内部和外部审计职能的绩效和有效性；（c）审查组织风险，包括与信息技术系统有关的风险；（d）审议外部或内部监察机构提交的所有报告以及相关的建议实施计划；（e）在秘书长的纪律调查中提供支持和建议；以及（f）审查预防欺诈的安排。⁸³

151. 在履行治理、监督和问责职责方面，目前的安排出现了一些问题和风险，如下所述。

A. 财务咨询委员会

在本组织治理和决策结构中的定位

152. 财务咨询委员会向大会和执行理事会报告。然而，委员会最积极地参与的是后者，其报告不在大会全会上提交，而是与会员分享，仅供参考。在执行理事会，委员会提出建议，供其成员采取进一步的行动和作出决定。

153. 以顾问身份行事意味着委员会提出的建议有可能由执行理事会重新起草。这种情况引起了一些关切，因为财务咨询委员会是一个政府间机构，有会员代表，以个人身份向执行理事会成员报告。此外，在某些联合国专门机构，相当于财务咨询委员会的机构可直接向本组织的执行首脑发布建议，而不必提交其他管理机构批准（见附件三）。这一权力的授予既可通过各委员会的政府间地位并代表其会

⁸² 1987年首次通过的职责，见《第十次世界气象大会：带决议案的节略报告》，1987年5月4-28日，日内瓦，WMO-No. 681号文件；关于2023年第十九次大会的最新变更，见《世界气象大会：第十九次届会最终节略报告》，2023年5月22日至6月2日，日内瓦，WMO-No.1326年。

⁸³ 2004年首次通过的职责，见《执行理事会：第五十六次届会—带决议的最终节略报告》，2004年6月8-18日，日内瓦，WMO-No. 977号文件；2020年执行理事会第七十二次届会的最新变化，见《执行理事会：第七十二次届会最终节略报告，视频会议，2020年9月28日至10月2日》，WMO-No.1255。

员的意见，也可通过这些委员会成员在监督和财务管理事务方面的具体技能和经验授予。

财务咨询委员会的成员组成开放：提供发表不同意见的机会，但削弱会员的问责制

154. 财务咨询委员会的成员资格使 WMO 在联合国其他专门机构的类似机构中是一个例外。⁸⁴ 委员会的结构由七名核心成员和一名开放式成员组成，届会向所有有兴趣参加的会员开放。核心成员为 WMO 主席和 6 位区域协会主席。这提供了另一个由国家气象或水文气象局局长组成的治理机构，他们也负责在多个其他委员会中任职（见第三章）。虽然开放的成员资格可能会促进观点的多样性，但它也会降低会员的个人责任感。这也可能有助于解释为什么在 JIU 调查中，只有不到一半的受访者认为财务咨询委员会有效地解决了 WMO 秘书处的监督和问责制问题。

155. 在分析出席财务咨询委员会各届会议的情况（自 2022 年第四十一次届会以来）时，平均有 28 名成员派代表出席，其中 22 名成员至少出席了最近五次届会中的三次。出席财务咨询委员会的成员主要来自二区协和六区协，三区协和五区协的代表人数最少。这表明，虽然参与是开放的，出席率相对稳定；它缺乏区域平衡和多样化的视角。

156. 如果赋予财务咨询委员会额外的职责，其人员组成应改为闭门模式，由大会选举在休会期间参与该委员会的成员。在这样的框架下，至关重要的是要有席位的区域分布，以确保会员意见的均衡代表性。此外，为了限制第三章所述的管理机构中的交叉代表，区域协会主席不应作为该委员会的成员。联合国其它专门机构设有财务、预算和监督委员会，其中有同等数量的区域代表，每个区域至少两名，外加一名主席和一名副主席。他们的任期通常为一个两年期，可选择连任一个任期，这提供了连续性并有机会错开成员任期。正如 JIU 审查联合国系统各组织的预算编制的非正式建议中所建议的那样，⁸⁵ 应当期望当选的成员将提供具有财务或监督主题背景的代表参加财务咨询委员会。

委员会届会的职责和实际安排

157. 目前财务咨询委员会的职责广泛涵盖了预算、财务和资源分配问题，以及审查内部和外部监督机构的报告和相关建议的实施计划，但不包括组织业绩报告和评估规划。其监督作用并不包括风险管理、内部控制、道德操守或对审计章程和计划的审查，这些职责目前均作为职能分配给审计与监察委员会。然而，后者是一个独立的咨询专家机构，而不是代表会员的政府间机构。财务咨询委员会的职责至少应扩大到包括业绩报告、风险管理和内部控制，特别是考虑到自 2023 年以来，在其职责范围内整合了以前仅由审计与监察委员会负责的监督职能。

158. 根据 WMO 主席担任财务咨询委员会主席的现行安排有损善政。主席向他兼任主席的机构（即大会和执行理事会）报告监督和问责的情况，这表明在 WMO 的治理中没有明确的职责划分。正如第三章所建议的那样，将主席职位分配给其中一名副主席将解决这一冲突。

159. 以下建议旨在加强和加强对本组织治理的监督和问责，以及控制和遵守：

建议 10

大会应在不迟于第二十一常规届会之前修订财务咨询委员会的职责，选举成员参加一个政府间的区域代表委员会，该委员会的任务是代表大会和执行理事会全面监督财务、预算和监督事项。

⁸⁴ 在联合国专门机构中，只有国际电联对其治理机构（相当于财务咨询委员会）有类似的安排。更多详情可参见附件三。

⁸⁵ 见 JIU/REP/2024/3（第一部分）第 75 段。

治理机构批准监督章程

160. 有些监督批准方面必须由大会保留，或在休会期间根据需要委托给执行理事会或财务咨询委员会。最重要的是批准监督章程，并同意任命或终止内部监察主管和外部审计员。例如，目前审计与监察委员会根据其职责负责审查内部监察室⁸⁶的章程，而当前的章程由秘书长批准。然而，根据内部审计师协会的专业标准，这种章程也需要管理机构的批准⁸⁷，此前 JIU 的非正式建议也要求批准这种批准。⁸⁸ 检查员强调明确界定监督职责的重要性，包括批准《内部监察办公室章程》以及同意大会或酌情通过授权执行理事会或财务咨询委员会遴选或解除内部监察负责人的职务。

B. 审计与监察委员会

161. 目前，执行理事会、财务咨询委员会和大会在其届会上收到同一份报告，其中详细说明了审计与监察委员会已完成的工作以及其高级别意见。审计与监察委员会每两年举行一次会议后，秘书长都会收到一份含建议的明确和更为详细的报告。自 2023 年起，财务咨询委员会负责就监督事项提供咨询的职责不应导致财务咨询委员会和审计与监察委员会就此类主题向执行理事会提交重复报告。为了简化治理机构之间监察议题的报告，审计与监察委员会的报告应仅提交财务咨询委员会，然后由执行理事会和大会综合概述相关问题。

162. 在审议审计与监察委员会职责范围中所列并反映在其报告中的职责和责任时，注意到与其它专门机构的类似机构相比，委员会被赋予的职责范围和数量更大，甚至比外部咨询机构应有的还要多。例如，除了大多数其他联合国专门机构的类似委员会所涵盖的主题外，WMO 审计与监察委员会还就外部审计员的工作计划、处理针对秘书长不当行为指控的纪律程序、信息技术治理、合规和预防欺诈进行分析并提供建议。检查员提请注意审计与监察委员会的成员最终是外部专家，他们可以自愿投入有限的时间来解决 WMO 相关问题，因此他们的贡献应集中在能够产生最大附加值的主题上。

⁸⁶ 涵盖内部审计、评估和调查职能。

⁸⁷ 内部审计师协会，*全球内部审计准则*（2024），标准 6.2 内部审计章程。

⁸⁸ 见 JIU/REP/2016/8，第 56 段，指出管理机构对内部审计章程的批准至关重要。

VIII. 联合国系统内部的互动和秘书处对治理的支持

本章摘要

秘书处在联合国系统中的可见参与对于 WMO 在未来全系统框架中定位以及与联合国系统其他实体开展更强有力的协调至关重要。在内部，WMO 应让其会员了解其宣传工作和结果。此外，支持本组织治理的成本应向会员公开，以促进在建立或终止治理机构，特别是附属机构的决定中更明确的所有权，这些成本应详细说明并每年报告。

发现

- WMO 与联合国秘书处保持着多种机构联系，包括道德操守、监察员和内部司法方面的共同服务。
- WMO 不是任何可持续发展目标的牵头监管机构，而只是一个可持续发展目标的共同监管机构，这限制了其在全系统进程中的知名度和参与，也限制了其向经济及社会理事会等机构报告。
- 治理活动的成本不对会员透明，创建新机构的资源影响也不透明。

正式建议

- 秘书长应制定一项正式的宣传计划，为制定下一套联合国全系统目标做好准备，并力求将本组织定位为相关领域的联合国牵头机构。
- 执行理事会应要求提供所有组成机构在休会期间建立和终止的附属机构的数量以及支持治理活动的成本等信息。

163. 虽然秘书处不是此次审查的重点，但重要的是要审查秘书处在多大程度上支持理事机构完成其任务。秘书处的支持主要通过两种方式提供，即通过外部代表和宣传本组织的任务和优先事项；以及通过向治理机构提供直接的行政支持。

A. 外部代表及与联合国系统的联系

164. 在联合国系统中，行政首脑是各组织的公众形象和声音。他们倡导其组织的使命和优先事项，并在国际论坛上代表该组织，包括联合国系统各组织和联合国秘书处。这包括在本组织的职责范围内促进采用国际标准和规范，并提高其形象以引起对其影响的关注。它们在资源调集和伙伴关系发展方面也发挥着重要作用，这些领域在当前环境下尤为重要。这需要在联合国系统内部以及与会员国的关系得到发展，以回应它们的关切和利益，并加强它们对本组织的承诺。

应在联合国系统内和整个联合国系统中提高知名度

165. 检查员检查的历史文件表明，WMO 应每年向经济及社会理事会提交一份报告。⁸⁹ 在与联合国秘书处官员的访谈中，随后澄清说，各专门机构的这种做法在 20 世纪 90 年代后期已停止，但其他机会取而代之，包括关于全系统目标的报告，例如在经济及社会理事会伙伴关系论坛和可持续发展高级别政治论坛上对可持续发展目标进行主题报道。⁹⁰ 对经济及社会理事会近期文件的搜索显示，在报告目标 13

⁸⁹ 经济及社会理事会 1951 年 8 月 22 日第 403 (XIII) 号决议。

⁹⁰ 见经济和社会事务部网站 (<https://sdgs.un.org/2026ECOSOCPartnershipForum>) 和可持续发展高级别政治论坛网站 (<https://hlpf.un.org/>)。

时，WMO 只被提及过几次，而 WMO 是该目标的共同监管方。在此背景下，检查员注意到为提高 WMO 参与可持续发展高级别政治论坛所做的努力，以及自 2020 年以来为与目标 6、7、11 和 17 有关的专题审查做出贡献，以及更广泛地为与目标 13 有关的专题审查做出贡献。鉴于这些努力，再加上 UN80 倡议的工作流 2，加强与联合国系统其他组织的协调一致对 WMO 至关重要。⁹¹ **检查员鼓励高级工作人员与联合国秘书处实体进行接触，以更好地定位 WMO 在下一个全系统目标迭代中（即在 2030 年可持续发展议程之后）及其在相关领域的领导作用。**

166. 自 2024 年以来，WMO 对联合国系统行政首脑协调委员会（CEB）各委员会和机构的机制和论坛的参与有所增加，并且变得更加稳定。检查员注意到，WMO 代表在 CEB 两个委员会中的资历各不相同：对于高级别计划委员会，其资历为 P-5 级，而对于高级别管理委员会，则为助理秘书长级。为了提高 WMO 在这些论坛中的知名度，**检查员建议副秘书长代表本组织参加高级别计划委员会。**

与联合国外交使团进行高层协调接触，提高知名度和协同作用

167. WMO 的知名度历来受到大会的国家代表性水平的影响，大会的参与主要来自国家气象或水文气象局局长。这给资源调集倡议带来了挑战，因为一些利益相关方表示，作为气象服务的一部分，它们宣传 WMO 倡议的机会有限，或者根本不依赖于资助联合国实体的决策机制。

168. 与联合国秘书处的密切协调可以加强 WMO 在外交界的知名度，并改善获得常规预算和预算外资金的机会。高级别通报、有针对性的宣传和参与 WMO 可增加价值的联合国举措，将有助于本组织的定位更加突出。向经济及社会理事会、经济和社会事务部以及秘书处其他实体提交最新的业绩，可以开启例行报告无法提供的伙伴关系机会。**检查员鼓励扩大与联合国秘书处的联系，以提高 WMO 在全系统倡议中的形象。**

169. 检查员认可 WMO 最近在联合国秘书处牵头的多边进程中参与力度有所加强，但认为 WMO 还有进一步提升知名度的潜力。全民预警倡议显著提升了 WMO 在整个联合国系统中的领导形象（有关其治理轨迹的详细内容，请参见附件八）。在此势头的基础上，秘书长应寻求制定一个结构化的宣传和资源调动计划，特别是因为该倡议预计将于 2027 年结束，可持续发展目标的最后期限为 2030 年，而且将通过新的全系统框架。有关这些宣传工作的年度最新情况应向执行理事会提供。

170. 以下建议旨在加强协调与合作：

建议 11

到 2027 年底，秘书长应制定一项外联和参与计划，以加强资源调集工作，并在下一轮全系统目标和其他联合国全系统倡议之前提高 WMO 在联合国外交界的知名度。

B. 秘书处向治理机构提供支持

171. WMO 秘书处约有 340 名工作人员，每年评定的预算约为 7000 万斯瓦法郎，用于支持其理事机构的工作，该机构召集了 193 个会员和地区来推进本组织的任务。在联合国专门机构中，就可用资源而言，它是最小的秘书处之一。虽然 WMO 秘书处有一套要实施的科学和技术计划，但其最终作用是促进 WMO 会员之间的合作和协调。

⁹¹ 工作流 2 旨在改进任务的创建、交付和审查方式。见 www.un.org/un80-initiative/en/report-mandate-implementation-review。

172. 关于秘书处向治理机构提供的直接支持，这项任务由治理机构秘书处（针对大会、执行理事会，包括政策咨询委员会和技术协调委员会以及技术委员会）、区域办公室（针对区域协会）、财务总监办公室（针对财务咨询委员会）和各技术司的工作人员（针对不同的增补机构和附属机构）分担从事科学和规范性工作）。正如对 JIU 调查的回复所显示的那样，对秘书处在支持治理方面的职能的总体满意度是足够的。

为执行理事会的组成机构和附属机构提供支持

173. WMO 秘书处各小组为支持治理机构的工作所提供的服务包括：

(a) 为面对面和虚拟会议组织整体届会和会前后勤保障，以及笔译、口译和差旅支持；

(b) 协调利益相关方对信息文件和决议草案、决定和建议草案的投入，并在届会前分发此类文件；

(c) 创建、管理和更新相关数据库（用于提名专家、用于监督理事机构的决议和决定等）；

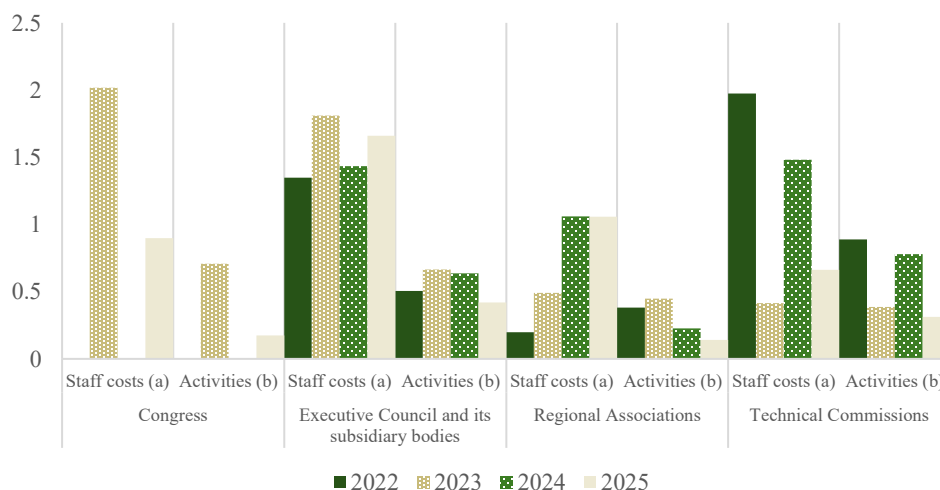
(d) 维护文件管理系统，以支持 WMO 治理机构届会、官方出版物以及培训和入职培训材料；

(e) 定期分析治理机构的组成和出席届会的情况。

174. 作为审查的一部分，检查员能够审查为大会、执行理事会（包括其附属机构）、区域协会（包括其管理组）、技术委员会（包括其管理组和一级附属机构）、研究理事会和科学咨询组提供治理机构支持的成本。该分析不包括与其他附属机构相关的支持成本，例如咨询组、任务组和工作组。分析的成本包括治理机构、秘书处和直接参与支持治理机构届会的其他部门的人事成本，以及会议活动成本，例如会议和语言服务（见下文附件七和图十一）。

图十一
支持治理的年度成本

（百万瑞郎）



来源：JIU 根据 WMO（2025）提供的数据编制。

^a 治理机构秘书处的员工成本不包括在此图表中，在分析期间，平均每年的成本为 41 万瑞士法郎。

^b 活动费用包括差旅费、顾问费、外部口译、外部翻译等总费用。

175. 计算出的费用与几个因素有关，第一个因素是各机构每年召开的届会次数。例如，执行理事会及其大部分附属机构每年举行一次届会，审计与监察委员会每年举行两次会议。技术委员会每两年举行一次常规届会，区域协会召开届会的频率也差不多。费用还与与会者类型和人数背后的后勤问题相关，如果本组织支持与会者的差旅费。关于后者，检查员注意到《总则》第 31 条的条款，要求建立一种由会员承担其专家出席 WMO 各治理机构的费用的做法。根据约谈期间提供的信息，并没有这种做法，在大多数情况下，专家差旅费由 WMO 承担。此外，WMO 还可应某些会员代表的明确要求为其差旅提供支持。

176. 员工成本产生的大部分支出与支持治理有关。平均而言，全年有 23 名专职工作人员（占秘书处总工作人员的 7%）参与支持各治理机构；他们中的大多数在管理机构秘书处之外，到 2025 年秘书处只有三名工作人员。虽然近年来支持治理机构的人员成本出现了降低的总体趋势，但区域协会的情况并非如此。事实上，在过去两年中，支持其治理的人员成本增加了一倍多。

177. 在 2022 年至 2025 年的四年期间，每年平均支持治理机构的总成本为 630 万瑞士法郎，占 WMO 年度总支出的 9.2%。在此期间，大会举行了两次会议，一次是在 2023 年的常规届会，另一次是在 2025 年的特别届会。2023 年大会常规届会预计耗资 270 万瑞士法郎，为期 11 天。相比之下，2025 年的特别届会只有 4 天，但出席人数较少；估计花费了 100 万瑞士法郎。如果如建议 4 所建议的那样增加大会的频率，这些信息可能有助于财务规划。

178. 治理机构结构和活动的成本透明，使 WMO 会员了解其治理范围，以及秘书处规模相对较小的时需给予的支持。这些成本是对第四、第五和第六章分析的补充，可能有助于为 WMO 提供一个更加严谨的治理方法。

179. 以下建议旨在提高与支持 WMO 治理结构和活动有关的成本的透明度和问责制：

建议 12

执行理事会应要求秘书长提供所有组成机构在各自休会期间建立和终止的附属机构的数量，以及与支持治理机构有关的秘书处费用估算等信息，最迟从 2028 年开始，将纳入秘书长提交的报告中。

IX. 确定前进道路的优先次序

180. WMO 会员一直表现出实现本组织治理现代化的意愿，从修订《公约》到更新《总则》，再到进行重大改革，如 2019 年技术委员会的调整。他们要求进行外部和独立的 JIU 审查，反映出对确定需要改进的领域和了解治理弱点在哪些方面会带来声誉、战略或职能风险的持续兴趣。应对这些风险需要政治决心，特别是因为在政治和金融高度敏感的时候，有意义的改革可能需要对《公约》进行修订。尽管如此，这些挑战不应分散对直接影响 WMO 业务效率的问题的注意力。

181. 与其它联合国专门机构相比，WMO 的治理做法仍然非典型，这主要是由于它非政府机构留下的遗留问题。JIU 于 2007 年指出其执行机构缺乏政府间模式，到 2026 年，WMO 仍将是联合国唯一一个拥有非政府间执行机构但对本组织的预算和支出做出决定的联合国专门机构。联合国的一项核心治理原则是，会员国应对如何使用其财政捐款有发言权，而 WMO 会员仅在大会每四年例行届会上行使这一权力。此外，《公约》并未明确规定其执行机构在大会休会期间确保对本组织的监督。

182. 财务咨询委员会的咨询地位和开放式人员组成加剧了监督差距，这限制了会员代表的所有权和问责制。虽然已做出改进，但委员会的作用必须不断发展，以满足会员的监督需求，并与联合国其他专门机构的做法保持一致。

183. 治理机构的监督作用不完善有可能影响本组织的战略方向，而监督不力可能使财政资源使用不理想，造成 WMO 合作伙伴和利益相关方的信誉问题，并延迟业务结果和产出。

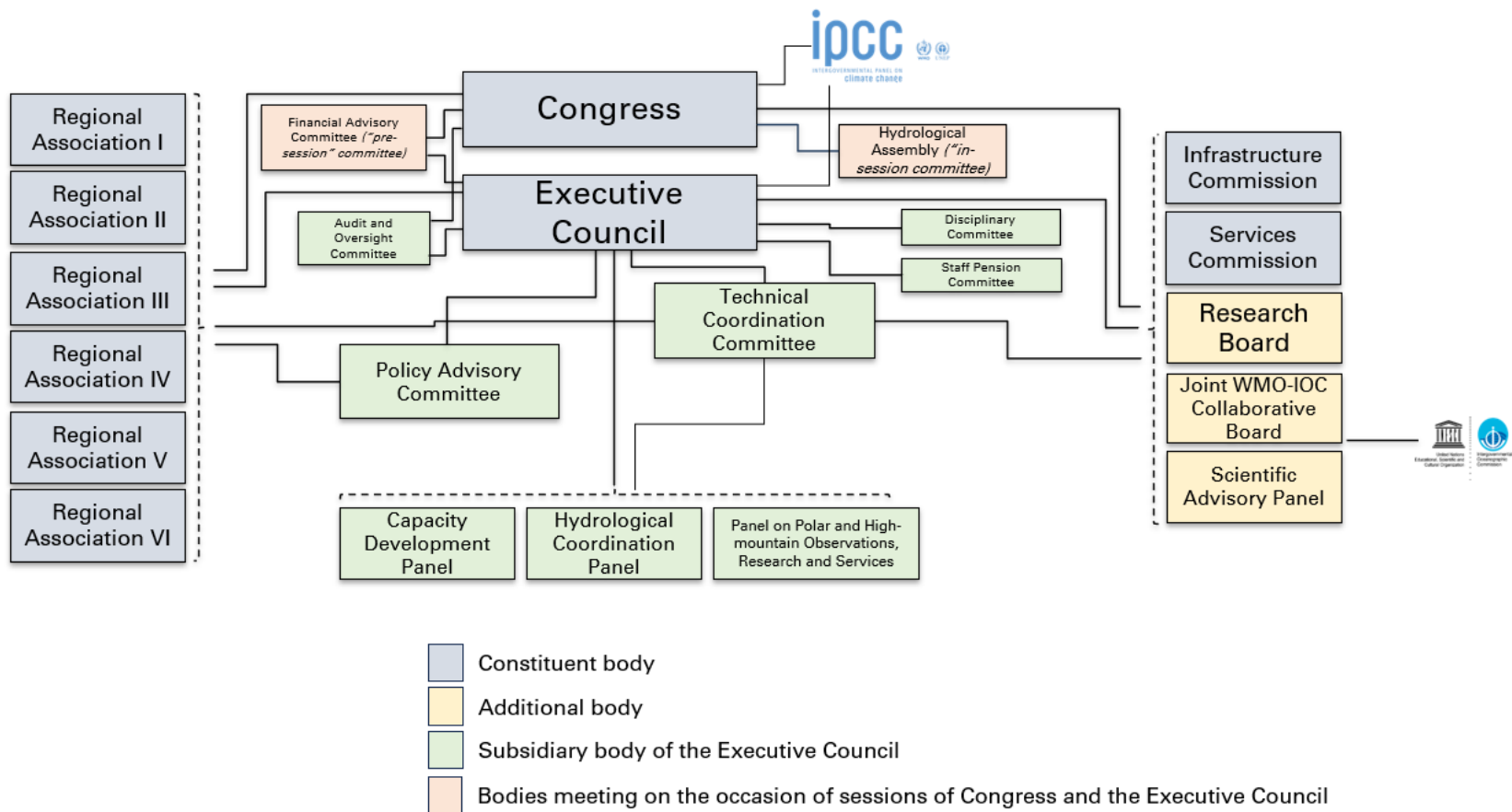
184. WMO 治理模式中的另一个反常现象涉及秘书长的问责制安排和主席的作用。《公约》第 4 条和第 22 条模糊了领导职责，破坏了联合国的基本原则，即秘书长对选举它的会员负责。虽然《总则》试图软化《公约》的这一方面，但对于未来可持续和可预测的治理，修订和纠正后者应是高度优先。此外，《公约》还指定主席担任大会和执行理事会主席，实际上主席还担任政策咨询委员会和财务咨询委员会的主席。这种角色的集中造成了治理职责的不充分分离，因此总统在多个论坛上有效地向自己报告。

185. 职责分离对于健全的治理至关重要，然而 WMO 框架包括许多当然角色，这些角色虽然意在支持协调，但限制会员的广泛参与，减少观点的多样性，给少数人带来过重的负担，而这些人同时在国家政府中发挥着各自的作用。

186. 虽然这次审查包含 12 项正式建议和 33 项非正式建议，但检查员强调本组织面临的¹最大风险是秘书长的问责安排以及主席的作用、各治理结构之间系统性缺乏职责分离以及适当监督方面的差距。这些应是大会和执行理事会加强 WMO 治理结构效力、效率和相关性的首要任务。

187. 本报告中的每一项正式建议都提供了一项行动，并规定了基于问题的优先性和相关风险的时间表。非正式建议也支持关键的改革。为了落实本报告中提出的建议并决定采取必要的行动，必须采取严谨和透明的方法。**检查员敦促会员在执行理事会的指导下，制定一份路线图，以审议和回应所有建议，包括为已批准行动需要完成的关键里程碑。应在执行理事会和大会的每次届会上报告和审查路线图取得的进展，直至批准的行动得到全面实施。**

附录一 WMO 治理结构



注：在大会第十九次届会（2023年）和执行理事会第79次届会（2024年）后有效。

附件二.治理 基准和 WMO 评估

1. JIU 借鉴公认的良好治理做法，制定了适合联合国专门机构的治理基准。详细的基准如下所示，其中包括检查员对 WMO 当前做法如何与每项标准保持一致的评估。
2. 应注意，在考虑如何改进集体机构的作用、职责和问责制时⁹²，检查员建议使用 RACI（负责/负责/协商/知情）模式。

表 1
RACI 模型

RACI 元素	定义	考虑
R: 负责任	负责交付工作并向负责机构报告的机构。	必须至少有一个机构负责执行任务，否则将无法交付任务。
答: 负责任	负责审查、做出最终决定并对结果负责的机构。	只能有一个机构负责，否则对最终权威和谁负责就会出现混乱。
C: 已咨询	该机构通常具有学科专业知识，负责审查工作并需要提供意见和建议。	咨询是双向沟通，期望得到答复。咨询太多机构会减慢进程并延迟决策
I: 知情	了解最新进展并获悉结果的机构。	了解情况是一种沟通方式，不期望得到答复。

来源: JIU 编制 (2026 年)。

3. 此外，良好的治理需要明确的职责分工，这意味着任何人都不应在多个委员会中任职，负责就同一问题提供建议和监督。当这些角色重叠时，就可能出现结构性冲突，包括：监督失去了独立性，信息变得不那么客观，决策有可能显得是得到例行认可而不是实质性审查。将权力集中在一个人身上也会扭曲治理系统内的影响力，并过分重视单一观点。

⁹² 集体机构包括：治理委员会、秘书处和外部机构，如外部审计员。

表 2
基准模型和评估结果

主题	副主题	一般准则	标准在 WMO 中的应用（理论）	WMO 评估	报告相关章节及支持分析
A. 治理和领导力	答 1.有代表性的合格会员	A.1.1. 组成机构中会员的适当代表性	组成机构适当地代表会员，包括从地理、多样性、技术和信托角度	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 所有会员在大会和区域协会中有代表 - 执行理事会和技术委员会应努力加强其选区的地域和性别平衡 - 40%的会员从未在执行理事会中占有一席之地 - 需要加强执行理事会和财务咨询委员会的财务和监督技能 	三、四、七
			组成机构有足够的成员规模。	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 执行理事会的规模适当 - 技术委员会及其附属机构缺乏充分的会员代表， 	四、五
			大会会员代表在其各自国家政府内具有足够的决策能力	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 国会代表可以促进高级别部门的职能部长的参与 	四
			明确界定会员和专家的作用，并适合各组成机构的任务	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 执行理事会成员作为本组织代表而非特定会员代表，与其治理职责不符 - 区域协会和技术委员会可以从在其附属机构中同一专家群体中占有更大份额中受益 	四、五
			各组成机构均促进性别平衡并确保适当考虑多样性	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 制定了关于组成机构中性别代表性的政策，并提供了按性别划分的届会参与者统计数据。 - 不跟踪多样性的其他方面，包括残疾 	第三
		A.1.2. 任期限制确保有足够的连续性、新的观点和专业知识	治理机构确定成员任期限制、轮换要求和续签选项	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 为本组织官员和技术委员会主席确定任期和续任限制 - 四年任期限制了会员的机会并提供新的视角 - 执行理事会成员没有轮换要求或连续续任限制 	三、四
			交错术语是为支持连续性和人员流动的治理机构定义的	未满足 <ul style="list-style-type: none"> - 任何组成机构的主席和副主席选举均不设交错安排 	第三
		A.2.1. 治理角色和权力与联	各组成机构的职责与预期任务相一致	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 执行理事会对监督事项缺乏足够的重视 	四、五

主题	副主题	一般准则	标准在 WMO 中的应用（理论）	WMO 评估	报告相关章节及支持分析
A.2. 与 UN 治理做法保持一致	联合国其他专门机构做法相一致			- 区域协会的职责范围广泛且重复	
			根据 RACI 模式适当划分给每个组成机构的权力	未满足 - 多重汇报线和某些职能的重复模糊了协商型、负责型和负责型治理机构之间的界限	五、六、七
			最高机构主席的作用明确，重点是促进治理	未满足， - 将相互冲突的职能分配给 WMO 主席。	第三
			秘书长的权力是适当的，并与联合国各组织行政首脑的预期职责相一致	部分满足 - 权威是明确的 - 直接向主席报告和缺乏契约限制了对会员的全面问责	二、三
	A.2.2. 向联合国报告和代表，包括共同倡议的适当报告	与联合国系统其他组织的报告流程提高了 WMO 的知名度	部分满足， - 需要提高 WMO 在联合国系统旗舰倡议中的作用和知名度	八	
A.3. 价值观和道德方面的领导力	A.3.1. 将道德操守纳入管理机构的规范并与 UN 的期望保持一致		组成机构有上岗培训和培训过程，以确保会员了解 WMO 的道德要求	未满足 - 目前对新任常任代表的入职培训不包括道德部分	第三
			利益冲突程序要求披露实际或感知到的冲突，包括财务披露	部分满足 - 存在一些利益冲突程序，但并不全面或完整	第三
			执行理事会收到有关组织价值观和道德操守的适当报告	部分满足 - 执行理事会接收联合国道德操守办公室的报告，但不接收监察员的报告	第三
A.4. 主席/副主席的选举程序	A.4.1. 明确界定的选举过程		明确规定了选举的程序和行为	遇到 - 列入总则	不适用 ⁹³
			A.4.2. 有效期限长度和续期	任期和续约足以实现目标，而不会停滞或限制机会，时机支持平稳过渡和继任计划	部分满足 - 官员任期限制太长，没有继任计划
	A.4.3. 主席/副主席的适当职责		主席的职责是适当的（RACI），包括领导和促进治理作用	部分满足 - 应修订主席的核心职责	二、三
			副主席的职责包括具体职责和领导作用	未满足 - 不设副主席的职责；指定的专题组合并不稳定，预计将根据该职能的在任者而有所调整	第三

⁹³ N/A 是指评估仅出于本附录的目的而进行的，在报告内容中未做进一步阐述的情况。

主题	副主题	一般准则	标准在 WMO 中的应用 (理论)	WMO 评估	报告相关章节及支持分析
	A.5. 秘书处领导任命和绩效评估	A.5.1. 透明的秘书长选举多边程序	提交候选人和选举秘书长的明确和透明的程序	遇到 - 经2025年特别大会修订的秘书长选举程序	不适用
		A.5.2. 制定绩效契约和评估秘书长绩效的过程	大会和秘书长之间达成协议, 概述绩效预期和休会期间的关键活动	未满足 - 指导秘书长工作的唯一文件是四年战略计划	第三
			审查秘书长业绩的结构化程序, 允许会员提供充分的意见	未满足 - 会员没有针对秘书长的业绩评估程序	二、三
B. 治理机构的有效性	B.1. 有凝聚力和一致的治理结构	B.1.1. 治理结构与多边、信托和监管责任的一致性	每个组成机构都旨在充分了解会员的观点	部分满足 - 技术委员会没有充分的会员代表权, 这可能是因为会员有权派代表参加委员会, 而不是有义务。 - 区域专家对附属机构工作的参与不均衡	三、五
			每个理事机构都有其独特的宗旨, 其职责没有空白或重叠	部分满足 - 政策咨询委员会和技术协调委员会以及财务咨询委员会和审计监督委员会的任务重复 - 科研小组的工作和研究理事会的工作没有很好地整合 - 职责重叠的技术附属机构活跃于区域协会和技术委员会	五、六、七
		在多个治理机构任职的资格可适当区分咨询、职责和问责角色	未满足 - 主持 RACI 任务冲突的委员会的官员之间存在不相容的角色, 或者官员参与的委员会太多	第三	
		大会和执行理事会负责监督财务事宜、组织绩效和监督职能	部分满足 - 在批准和执行战略计划及相关预算方面, 明确了大会和执行理事会的作用;但并未充分明确和强调监督职责。	二、四	
		区域协会的结构旨在满足每个区域独特的背景需求	部分满足 - 各区域的总体地理是适当的, 但区域分组可以更好地确定会员需求并确定优先顺序	V	
		技术委员会及其附属机构向大会和执行理事会提供公正的科学建议	遇到 - 技术委员会包括会员提名的独立专家, 负责向大会和执行理事会提出建议	V	
		B.1.2. 整合各治理机构作用并支持决策的明确层次结构	组成机构之间有明确记录的审查和决策层次结构, 界定了对上级机构的权力授权和汇报关系	部分满足 - 确定总体决策过程 - 区域协会和技术委员会可通过决议和决定的主题可能需要进一步澄清	四、五

主题	副主题	一般准则	标准在 WMO 中的应用 (理论)	WMO 评估	报告相关章节及支持分析
		B.1.3. 各治理机构中领导角色的职责适当分工	汇报线相互冲突的治理机构 (RACI 模式) 由不同的人担任主席	未满足 - WMO 主席主持大会 (负责), 这与主持执行理事会、财务咨询委员会和政策咨询委员会 (负责和协商的机构) 不相容	二、三、四、七
		B.1.4. 跟踪和监测决定和决议的实施情况	每个管理机构都跟踪其决定和决议的执行情况。大会收到关于在休会期间通过的所有有效决议和决定的报告。	部分满足 - 治理机构通常跟踪其决议的实施情况, 但不跟踪其决定的实施情况。 - 区域协会应改善其目前的监测安排 - 大会收到关于每个组成机构通过的决议和决定的不同报告	四、五
		B.1.5. 授权给秘书长的权力是明确的、适当的, 并支持战略和工作计划的执行	为了本组织的高效和高效运行, 秘书长被授予运行计划和预算决策的适当权力	部分满足 - 秘书长拥有足够的财务和业务权力来实施战略和运行计划 - 向总统汇报的渠道可能会限制对国会完全负责的能力	第二
			秘书处和管理机构在区域、技术和规章工作中的角色明确分开	部分满足, - 秘书处为治理机构的活动提供支持。 - 秘书处可能在起草决议和决定文本方面承担过多的责任	三、八
B.2 职责范围和议事规则	B.2.1. 治理机构有完整和最新的职责范围和议事规则, 界定了作用和责任以及支持程序	每个机构都有明确的职责和议事规则, 界定其在组织治理中的具体作用以及履行其职责所应遵循的规则	部分满足, - 大会是唯一一个没有将自己的议事规则作为单独文件 (不同于总则) 的组成机构。	四、五、六、七	
		职责为每个治理机构明确界定决策、决议、条例及其他职责和批准的作用和责任 (RACI)	部分满足, - 并非所有职责都明确界定了作用、责任和决策权 (RACI), 或这些作用的限制或界限	五、六、七	
		治理机构的职责明确规定了与秘书处互动的程序和机制, 以及秘书处将提供支持	未满足, - 对于治理机构成员与秘书处工作人员之间的互动, 没有明确界定的流程和机制, 特别是区域协会	V	
B.3. 管理机构对其绩效的自我评估	B.3.1. 已制定程序, 通过内部和外部评估, 定期审查治理机构的绩效	各治理机构定期自我评估其在履行其职责、作用和职责方面的总体表现, 并透明地分享其结果	部分满足, - 在管理机构中, 只有审计与监察委员会评估其绩效	七	
		对附属机构的结构和数量进行定期评估, 以确认它们继续支持完成任务	部分满足, - 在常规届会上评估附属机构的相关性 - 管理机构不愿解散专家组	四、五	
		独立专家定期进行外部评估	遇到	我	

本文系使用 WMO-MT 机器翻译系统生成。非官方翻译 (见免责声明)。

主题	副主题	一般准则	标准在 WMO 中的应用（理论）	WMO 评估	报告相关章节及支持分析
				- WMO 在过去十年中开展了六次外部评审，其中包括治理	
			所有内部和外部评估的结果都被纳入行动计划并跟踪完成	部分满足 - 单独处理监督建议，没有总体行动计划	不适用
	B.4. 治理机构成员的培训和入职培训	B.4.1. 治理机构成员接受入职支持和培训，以支持其治理角色	为新的组成机构成员提供有关本组织的职责和组织治理模式的入职培训	部分满足 - 为新获委任的常任代表提供入职培训。 - 技术委员会提名的专家不获培训	三、八
			为组成机构的主席和副主席提供有关职责和工作程序的培训	未满足 - 没有向警官提供专门培训	八
C. 战略方向和规划	C.1. 战略方向	C.1.1. 治理机构促进战略规划过程	各组成机构都有责任为战略计划做出贡献	部分满足 - 将从区域协会的意见开始，为2028-2031年战略计划试行一个新的战略规划过程 - 任何治理机构都无直接责任监督和审查秘书长在交付战略计划方面的绩效报告	二、三、五
		C.1.2. 战略计划支持实现包括 SDG 在内的联合国关键优先事项。	WMO 战略计划支持联合国系统的战略倡议（包括 SDG）	部分满足 - 根据战略计划的目标注明了可持续发展目标，但没有具体说明预期贡献	八
		C.1.3. 战略计划设定了评估进展和结果的关键绩效指标	组成机构批准战略计划中包含的关键绩效指标	未满足 - 关键绩效指标仅包括在运行计划中，而运行计划只是一份信息性文件	V
		C.1.4. 战略计划提供了对关键风险和实现结果的减缓措施的评估	组成机构审查可能影响 WMO 战略计划实施的风险和减缓战略，并提出建议	未满足 - 战略计划中未包括重大风险和缓解措施	不适用
		C.1.5. 战略计划与本组织的总体筹资能力相一致	治理机构在审议和建议支持战略计划所需资源方面明确界定了作用	部分满足 - 大会根据执行理事会的建议及其附属机构的审核，批准四年期财政拨款，并为预算外资金设定优先重点。 - 这个过程运作不佳 - 参见大会特别届会上为战略性调整资金优先次序而建立的新工作组的例子	四、六

主题	副主题	一般准则	标准在 WMO 中的应用（理论）	WMO 评估	报告相关章节及支持分析
	C.2. 支持实现战略计划的业务计划	C.2.1. 运行计划：将战略计划分解为若干具体的、可衡量的活动	运行计划描述各项活动和项目，并确定可衡量的产出和预算，以实现战略计划中的关键绩效指标	部分满足 - 在大多数情况下，业务计划中包含的产出和里程碑不易衡量或量化	不适用
			技术委员会和区域协会的运行计划与 WMO 的战略和运行计划保持一致	部分满足 - 区域协会和技术委员会的运行计划未完全符合 WMO 的运行计划	不适用
		C.2.2. 运行计划、预算和修订内容得到适当的审查和批准	各组成机构根据其职责和职责在 WMO 运行计划及相关预算的审议和批准中都有明确的作用（RACI）	未满足 - 业务计划作为信息文件提交给组成机构，而不是通过决议或决定	V
D. 审查组织绩效和财务结果	D.1. 监督和指导监管和政策的执行情况	D.1.1. 向组成机构提交来自企业和权力下放评估的报告	共同和下放的评估职能部门向大会和执行理事会提交了休会期间进行的综合评估。	未满足 - 虽然已获批准，但秘书处不设企业评估官职能——目前仅对单个预算外资助的项目进行非集中化评估，不向大会或执行理事会提交任何综合评估	不适用
	D.2. 审查和监督组织和财务绩效	D.2.1. 接收和审查显示运行计划成果的年度业绩报告	执行理事会每年都会收到关于 WMO 运行计划实施进展的最新情况	部分满足 - 秘书长向执行理事会提交的年度报告概述了在休会期间采取的倡议和行动	不适用
		D.2.2. 接收和审查有关战略计划绩效的中期报告	大会和执行理事会有机会根据取得的成果对战略计划进行中期评审	部分满足 - 执行理事会收到秘书长关于关键绩效指标的中期进展报告 - 大会每四年召开一次会议，不能审查中期报告	不适用
		D.2.3. 审查风险管理过程的结果	组成机构定期审议风险管理报告并提供意见	部分满足 - 技术委员会在其工作中考虑技术风险的潜在影响 - 大会、执行理事会和区域协会在其届会中不讨论与风险管理相关的主题	不适用
		D.2.4. 批准财务报表并审查管理层对内部控制框架有效性的证明	执行理事会审议并批准财务报表及随附报告	遇到 - 执行理事会收到外部审计员关于财务结果的报告。 - 执行理事会接受财务咨询委员会和审计与监察委员会的意见和建议，并批准财务报表	七

主题	副主题	一般准则	标准在 WMO 中的应用（理论）	WMO 评估	报告相关章节及支持分析
		D.2.5. 会员国拨款得到适当批准、收集和管理	大会和执行理事会批准会员国拨款并审议有关会费和资金余额收缴情况的报告	遇到 <ul style="list-style-type: none"> - 大会决定会员资助的比例。 - 执行理事会，在财务咨询委员会的审议和投入下，向大会报告会员的会费缴纳情况 	不适用
		D.2.6. 审查人力资源报告	大会和执行理事会审查劳动力分析，提供意见和建议	遇到 <ul style="list-style-type: none"> - 人力资源统计和信息被纳入秘书长提交给大会和执行理事会的报告中 - 财务咨询委员会接收和审查人力资源报告 	不适用
E. 问责、监督和廉正职能	E.1. 本组织内部和外部监督职能的治理	E.1.1. 批准内部监督和咨询职能的章程和职责范围	内部审计章程由大会或执行理事会经财务咨询委员会建议后批准	未满足 <ul style="list-style-type: none"> - 审计与监察委员会审议内部审计章程 - 没有经过财务咨询委员会的审查，也没有得到大会或执行理事会级别的批准 	七
		E.1.2. 批准选择/续订/终止内部审计员和外部审计员的负责人	大会或执行理事会根据财务咨询委员会对遴选程序的审查和相应治理机构的批准，批准内部审计主管和外部审计员的任命/续任/终止	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 外部审计员由执行理事会经遴选委员会提议并经财务咨询委员会审查后选出 - 内部审计员由秘书长根据审计监察委员会的建议并经主席批准后，代表执行理事会任命。 	不适用
		E.1.3. 接受内部和外部监督负责人的直接报告和秘密会议	大会和执行理事会定期听取监督、风险和外部审计负责人的报告 财务咨询委员会和审计与监察委员会定期与内部监察、风险和外部审计负责人举行秘密会议	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 大会和执行理事会通过财务咨询委员会和审计监督委员会接收有关监督的报告 部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 只有审计与监察委员会定期与监察负责人举行秘密会议 	七 不适用
	E.2. 审查内部和外部监督职能的结果	E.2.1. 审查所有主要的内部和外部监督报告	大会和执行理事会审议财务咨询委员会的监察报告并提出意见	部分满足 <ul style="list-style-type: none"> - 大会和执行理事会收到咨询监督委员会和财务咨询委员会就监督主题的重复报告 - 大会仅接收报告作为信息文件，不用于审查 	七
			财务咨询委员会负责审查外部审计员和联检组的年度内部监察报告、咨询报告和质量评估报告	遇到 <ul style="list-style-type: none"> - 列入职责范围 	七
			AOC 负责审查年度报告以及所有主要的内部监督和咨询报告	遇到 <ul style="list-style-type: none"> - 列入职责范围 	七
		E.2.2. 审查为响应内部和外部监督	审计和监察委员会审查管理层对所有监察建议的回应报告，并向财务咨询	遇到 <ul style="list-style-type: none"> - 列入两个委员会的职责范围 	七

主题	副主题	一般准则	标准在 WMO 中的应用（理论）	WMO 评估	报告相关章节及支持分析
		建议而采取的行动的报告	委员会提供建议，后者向大会和执行理事会提供建议		

禁止官方文件翻译

附件三.联合国各专门机构的治理比较

1. 对接受JIU规约的所有联合国专门机构的关键治理领域进行了比较分析。这包括：
 a) 最高机构，b) 主席的职能和报告员的作用，c) 执行机构，d) 治理框架中的区域结构和区域办公室，e) 治理框架中的技术结构，以及f) 处理财务、预算、计划、监督和问责制的治理机构委员会。在下表中，“Y”代表“是”，“N”代表“否/无”。

(a) 最高机构

身体	常规届会的频率	特别届会的数量	成员的资历等级
WMO的国会	每4年	3	国家气象或水文气象局局长 ⁹⁴
粮农组织会议	每2年	1	直线部长
国际民航组织装配	每3年	9	直线部长 航空机构负责人
国际劳工组织 国际劳工大会	年度	没有	直线部长 使团团长
国际海事组织 装配	每2年	数据不可用	直线部长
Itu 全权代表大会	每4年	1	数据不可用
联合国教科文组织 总会大会	每2年	5	直线部长
工发组织 总会大会	每2年	3	直线部长 使团团长
联合国旅游局 大会	每2年	1	直线部长 使团团长
万国邮联 国会	每4年	4	数据不可用
谁 世界卫生大会	年度	2	直线部长
Wipo 大会	年度	31	使团团长 相关国家部门的主任

⁹⁴ 在2025年10月举行的国会特别届会和之前的国会常规会议上，某些全体会议的讨论由直线部长参加。

(b) 主席的职能和报告员的作用

身体	最高机构中的最高官员职能	任期	最高机构最高官员的作用	最高机构和执行机构主席的不同个人	为最高机构的工作确定报告员职能	制定起草委员会最高机构工作的程序
WMO 的	总统	4 年	促进治理 过程 向秘书长发布有关方面的指示 履行职责 指导和协调组成机构的活动	N	N	N
粮农组织	主席	2 年	促进治理过程，例如： <ul style="list-style-type: none"> - 宣布每次全体会议的开幕和闭幕 - 指导全体会议的讨论 - 授予发言权 - 向表决提出问题并宣布决定 - 关于程序问题的裁决； - 根据现有议事规则，确保每次届会有序开展事务 - 建议限制每位发言人的时间 - 结束发言人名单 - 根据需要决定暂停辩论 	Y	Y	Y
国际民航组织	总统	3 年		Y	数据不可用	N
国际劳工组织	总统	1 年		Y	Y	Y
国际海事组织	总统	2 年		Y	数据不可用	N
Itu	主席	4 年		Y	数据不可用	N
联合国教科文组织	总统	2 年		Y	Y	Y
工发组织	总统	2 年		Y	Y	Y
联合国旅游局	总统	2 年		Y	Y	N
万国邮联	主席	4 年		Y	数据不可用	N
谁	总统	1 年		Y	Y	N
Wipo	主席	1 年	Y	N	N	

(c) 执行机构

身体	分配给会员的席位/席位总数	届会的频率	席位的区域分布	会员代表
WMO 的 执行理事会	37 / 27	年度	Y 区域一：非洲（9个国家） 二区协：亚洲（6个国家） 三区协：南美洲（4个国家） 四区：北美洲、中美洲、加勒比地区（5个国家） 五区：西南太平洋（4个国家） 六区：欧洲（9个国家）	非政府间
粮农组织 局	49 / 49	每年 5 次	Y 非洲（12个国家） 亚洲（9个国家） 欧洲（10个国家） 拉丁美洲和加勒比地区（9个国家） 近东（6个国家） 北美（2个国家） 西南太平洋（1个国家）	政府
国际民航组织 局	36 / 36	年度	N 席位不按地区分配，仅根据选举结果分配	政府
国际劳工组织 治理机构	56 / 56	每年 3 次	Y 非洲（15个国家） 美洲（12个国家） 亚洲（15个国家） 欧洲（15个国家）	政府 多边
国际海事组织 局	40 / 40	每年 2 次	N 席位不按地区分配，仅根据选举结果分配	政府
Itu 局	48 / 48	年度	Y A 区：美洲（9个国家） B 区：西欧（8个国家） C 区：东欧和亚洲北部（5个国家） D 区：非洲（13个国家） E 区：亚洲和澳大利亚（13个国家）	政府
联合国教科文组织 执行董事会	58 / 58	每年 2 次	Y 受制于文化的多样性和均衡的地理分布	政府
工发组织 工业发展委员会	53 / 53	年度	Y 清单 A 等 C（33个国家） 清单 B（15个国家） 清单 D（5个国家）	政府
联合国旅游局 执行理事会	35 / 35	每年 2 次	Y 遵守公平和公正的分配	政府 非政府

身体	分配给会员的席位/席位总数	届会的频率	席位的区域分布	会员代表
万国邮联 行政委员会	41 / 41	年度	Y 以合格的地域分布为准	政府
谁 执行董事会	34 / 34	每年 2 次	Y 每个区域组织至少 3 名成员	政府
Wipo 协调委员会	83 / 83	年度	N 席位不按地区分配，仅根据选举结果分配	政府

(d) 治理框架中的区域结构和区域办公室

身体	区域结构的数量	治理机构的区域覆盖	主席或主席	任期	决策能力	区域办事处	办事处的区域覆盖	其它区域结构
WMO 的	6	区域一：非洲（53 个国家） 二区协：亚洲（34 个国家） 三区协：南美洲（12 个国家） 四区：北美洲、中美洲、加勒比地区（22 个国家） 五区协：西南太平洋（22 个国家） 六区：欧洲（50 个国家）	总统	4 年	决议 决定 建议	Y	4 个（非洲、亚洲和西南太平洋、美洲、欧洲）	Y
粮农组织	5	非洲（54 个国家） 亚洲和太平洋（46 个国家） 欧洲（54 个国家） 拉丁美洲和加勒比地区（33 个国家） 近东（30 个国家）	主席	2 年	决定 建议	Y	5（非洲、亚洲和太平洋、欧洲和中亚、拉丁美洲和加勒比地区、中东）	Y
国际民航组织	0	/	/	/	/	Y	7（亚洲和太平洋、中东、西非和中非、东非和南部非洲、南美洲、北美洲、欧洲和北大西洋）	Y
国际劳工组织	4	亚洲及太平洋和阿拉伯国家（47 个国家） 美洲（35 个国家） 非洲（54 个国家） 欧洲（51 个国家）	主席	4 年	决议 决定	Y	5（非洲、阿拉伯国家、亚洲和太平洋、欧洲和中亚、拉丁美洲和加勒比地区）	Y
国际海事组织	0	/	/	/	/	Y	7（西非和中非（2）、东亚和南亚、东亚、加勒比地区、太平洋、中东、北非）	Y
Itu	0	/	/	/	/	Y	6（非洲、美洲、阿拉伯国家、亚洲和太平洋、独立国家联合体、欧洲）	Y
联合国教科文组织	0	/	/	/	/	Y	5（非洲、阿拉伯国家、亚洲和太平洋、拉丁美洲和加勒比地区、欧洲和北美）	Y

身体	区域结构的数量	治理机构的区域覆盖	主席或主席	任期	决策能力	区域办事处	办事处的区域覆盖	其它区域结构
工发组织	0	/	/	/	/	Y	5 (非洲、阿拉伯国家、亚洲和太平洋、欧洲和中亚、拉丁美洲和加勒比地区)	Y
联合国旅游局	6	非洲 (49 个国家) 美洲 (24 个国家, 2 个地区) 东亚和太平洋 (20 个国家, 2 个地区) 欧洲 (42 个国家, 2 个地区) 中东 (10 个国家) 南亚 (9 个国家)	主席	2 年	决定 建议	Y	3 (亚太地区、中东、美洲)	Y
万国邮联	0	/	/	/	/	Y	6 (非洲、拉丁美洲、亚太、加勒比地区、欧洲和独联体、阿拉伯地区)	Y
谁	6	非洲 (47 个国家) 美洲 (35 个国家) 欧洲 (53 个国家) 东地中海 (21 个国家) 东南亚 (10 个国家) 西太平洋 (38 个国家)	总统	1 年	决议 ⁹⁵ 决定	Y	6 (与治理机构相同的区域覆盖率)	Y
Wipo	0	/	/	/	/	N	/	Y

(e) 治理框架中的技术结构

身体	作为治理机构一部分的技术结构	区域代表性的规定	主席或主席	任期	决策能力	向最高机构和/或执行机构汇报 ⁹⁶
WMO 的	2 技术委员会 3 面板 3 附加机构	N 向所有会员国开放 成员大多来自执行理事会成员 所有成员应由执行理事会指定。	总统 主席	4 年	任务范围内的决议 决定 建议	两者 (2) 执行机构 (3) 至尊本体 (3)
粮农组织	5 技术委员会	N 5 个中的 4 个: 向所有会员国开放 Y 5 人中有 1 人: 12 个会员国 (每个地区 2 人)	主席	2 年	决定 建议	两者

⁹⁵ 一般来说, 每次会议不超过一两个。⁹⁶ 如果汇报线因机构而异, 括号内会写出相应汇报线适用的技术机构数量。

身体	作为治理机构一部分的技术结构	区域代表性的规定	主席或主席	任期	决策能力	向最高机构和/或执行机构汇报 ⁹⁶
国际民航组织	1个技术委员会，由19个小组组成	N 19名成员由会员国提名，由理事会任命	总统	1年	N	执行机构
国际劳工组织	3个技术委员会	N 向所有会员国开放	主席	2年	建议	至尊本体
国际海事组织	5个技术委员会	N 向所有会员国开放	主席	2年	决定	执行机构 (4) 至尊本体 (1)
Itu	3个专业领域	N 向所有会员国开放	主席	4年	任务范围内的决议	两者
联合国教科文组织	4大会的技术委员会 4执行局的技术委员会	N 向所有会员国开放 N 向委员会成员开放	主席	2年	决定	至尊本体 (4) 执行机构 (4)
工发组织	N	/	/	/	/	/
联合国旅游局	6个技术委员会	Y 机构间工作组和世界委员会除外	主席	4年	建议	两者
万国邮政联盟	1个理事会由常设工作组和专题组支持	N 48个当选国家	主席	4年	决议 决定	两者
谁	1个技术委员会	Y 14名执行委员会成员（每个区域2名）	主席	1年	N	执行机构
Wipo	3个技术委员会	N 向所有会员国开放	主席	1年	决定	至尊本体

(f) 管理机构委员会，负责财务、预算、计划、监督和问责制
(财务咨询委员会同等机构)

身体	届会的频率	会员	成员任期	决策能力	由机构成员选举的主席	主席任期	向最高机构和/或执行机构汇报	涵盖的计划问题
WMO的财务咨询委员会	年度 + 特别届会	开放式成员资格： 7名当然成员 所有感兴趣的会员国	4年 不适用	对治理机构的建议	N	4年	两者	N
粮农组织财务委员会	每年2次 + 联合会议	封闭式会员： 12名会员国代表	2年	对治理机构的建议 针对秘书处管理层的要求	Y	未在其议事规则中说明	执行机构	N

身体	届会的频率	会员	成员任期	决策能力	由机构成员选举的主席	主席任期	向最高机构和/或执行机构汇报	涵盖的计划问题
国际民航组织 财务委员会	数据不可用	不公开成员制：从理事会成员中选举产生	最少 1 年	决定 对治理机构的建议	Y	1 年	执行机构	N
国际劳工组织 财务委员会	会议期间	封闭式会员： 每个会员国 1 名政府代表（最多 187 人）	未在议事规则中说明	对治理机构的建议	Y	未在其议事规则中说明	至尊本体	N
国际海事组织	/	/	/	/	/	/	/	/
Itu 理事会财务和人力资源工作组	每年 1 至 3 次 + 非正式会议	开放式成员资格： 所有会员国和部门成员	不适用	对治理机构的建议		4 年	执行机构	N
联合国教科文组织 财务、行政和总务问题委员会、计划支持和对外关系委员会	在董事会会议期间 + 联席会议	封闭式会员： 每个会员国 1 名代表（58 名）	2 年	对治理机构的建议	Y	2 年	执行机构	Y
工发组织 计划和预算委员会	年度	封闭式会员： 27 名会员国代表	未在其议事规则中说明	对治理机构的建议	Y	1 年	执行机构	Y
联合国旅游局 计划和预算委员会	每年 2 次	封闭式会员： 12 名会员国代表	2 年	对治理机构的建议	Y	2 年	执行机构	Y
万国邮联 财务委员会 ^{97a}	数据不可用	数据不可用	数据不可用	数据不可用	数据不可用	数据不可用	数据不可用	数据不可用
谁 计划、预算和行政委员会	每年 2 次 + 特别届会	封闭式会员： 12 名会员国代表	2 年	对治理机构的建议 对秘书处的指导	Y	1 年	两者	Y
Wipo 计划和预算委员会	年度 (预算外年份) 每年 2 次 (预算年度)	封闭式会员： 56 名会员国代表	2 年	对治理机构的建议 针对秘书处执行首长的决定	Y	2 年	至尊本体	Y

⁹⁷ 见《行政会议事规则》第 16 条：行政会议应设立一个财务委员会，以便在理事会审查任何对联邦有财务影响的提案之前对其进行审查。然而，似乎没有公开信息描述该委员会的结构或活动。

附录四：调查方法

1. 本次调查旨在评价WMO治理结构的有效性和效率，重点是：i) 现有治理框架内各机构之间的协调;ii) 大会和执行理事会的活动;iii) 区域协会和技术委员会的运作;iv) WMO秘书处提供的支持。更具体地说，这些问题旨在评估WMO治理机构及其附属机构的作用，审查职责中潜在的重叠，并评估各届会议期间讨论的有效性。
2. 一共联系了 641 名受助人，收到了 129 份回复。答复者来自三个主要利益攸关方群体：(a) 常任代表、代理人和顾问，答复率为66%; (b) WMO会员提名的专家（19%）; (c) 其他利益相关者⁹⁸（15%）。其次是区域一（非洲），占19%;二区协（亚洲）和三区协（南美洲），各占10%;第五区协（西南太平洋）和第四区协（北美洲、中美洲和加勒比地区），分别占8%和9%。大多数受访者在WMO治理机构工作超过15年。此外，在过去五年中，应答者积极参与了大会、执行理事会、区域协会和技术委员会的届会。关于用于WMO活动的时间，大多数受访者通常将其正常工作时间的10%左右（36%）或高达四分之一（29%）用于这些活动。
3. 开放式答复强调了在WMO治理框架及其运作中观察到的几个问题。这些影响包括：(1) 角色和任务不明确（包括关于合并机构和实施结构改革的建议）;b) 治理机构成员的多样性和代表性有限;c) 各机构之间需要更强有力的协调;d) 需要改善沟通。关于秘书处，主要关切是其正在进行的改革和转型过程及其潜在影响，以及与预算规划和财务管理有关的问题。

表1
调查回复率概述

	收件人	反应	总体缓解率（百分比）
WMO会员常任代表、代理人和顾问		85	
WMO会员提名的参与附属机构工作的专家	641	25	20.1
其他		19	
总	641^a	129	20.1b

^a 收件人数量不包括调查时退回的电子邮件分布。

^b 总体回复率具有指示性，因为在几个案例中，一个答复是代表多个受访者提交的。

⁹⁸ 其他参与者包括民选官员;代表团成员;WMO 会员国常驻日内瓦代表团或常任代表的代表;区域协会的委员会成员或联络员;以及水文顾问。

附录 5: WMO 公约拟议修正案摘要

公约条款	问题	风险/机会	建议的修订	供审议的相关文本和文件
第 4 条 (b) 本组织应设主席一名、副主席三名, 分别兼任大会和执行本组织设主席一名、副主席三名, 分别兼任大会和执行理事会主席和副主席。	结构缺陷 本组织主席和三名副主席的职责不够精确, 也没有注明职责分离 (即不同的职能有指定的职责来主持不同的治理机构)。	1. 有关职责分离和官员任期的分析, 见第三章。	第 4 条 (b) 本组织应设主席一名、副主席三名, 负责监督其治理并代表其会员。 <u>主席将主持大会, 其中一名副主席将主持执行理事会, 同时适当顾及组成机构内部职责分离。</u>	1. 建议修改《公约》第 4 条, 删除《总则》第 7 条的警告 2、见《公约》第 10 条和第 22 条;
第 6 条 (b) 本组织官员和执行理事会成员, 履行职责时, 须作为本组织代表而不作为某会员的代表。	过时的条款 WMO 是联合国系统中一个异类, 是唯一一个由理事机构成员担任本组织代表而非特定会员代表的组织; 所有其他联合国专门机构都设有具有政府间地位的执行机构。执行理事会有关预算和支出的决定需要政府间审议, 而不是以个人身份行事。财务咨询委员会和技术委员会都是政府间机构, 它们正在向执行理事会发送建议, 以便做出可能对会员产生财务影响的最终决定, 因此在政府间论坛上可以更好地处理。	有关财务管理的决定以及由于对组织的监督而做出的最终会对会员产生财务影响的决定, 则由其成员以个人身份任职的机构进行审议。	删除点 (b)。	关于执行理事会政府间地位的建议修改见《公约》第 13 条。
第八条 除本公约规定的职能外, 大会的主要职能是: (e) 审议执行理事会的报告和活动, 并就此采取适当的行动; (j) 选举本组织主席、副主席以及除区域协会主席以外的执行理事会成员。	结构缺陷 (e) 没有提到秘书长有义务向大会报告。 (j) 通过使执行理事会转变为政府间地位, 大会应选举会员 (即国家) 担任执行理事会的席位。	(e) 秘书长由大会任命, 实际上向大会提交一份有关秘书处活动的报告。为了进一步加强行政首长职能的问责, 这种报告关系应在《公约》中得到正式承认。 (j) 大会将选举在执行理事会占有席位的会员, 以体现政府间原则。	第八条 (e) 审议执行理事会和秘书长的报告 <u>和活动</u> , 并就此采取相应行动; (j) 选举本组织主席、副主席以及 <u>参加执行理事会的会员</u> 。	见《公约》第 6 条和第 22 条。

公约条款	问题	风险/机会	建议的修订	供审议的相关文本和文件
第 10 条 (a) 通常尽可能四年召开一次大会, 其地点和日期由执行理事会确定的尽可能四年召开一次大会。	过时的条款 快速发展的全球发展要求大会层面的决策更加灵活, 而这可以通过更频繁的会议来实现。WMO 最高机构开会的频率不同于大多数其他联合国专门机构的标准做法; 过去实施的变通办法是组织大会的特别届会, 但这并不是一个可持续的解决方案, 因为这些会议吸引的会员较少, 与会者之间的区域平衡较少, 而且侧重于狭隘的问题而不是大会的全部职能。	每两年召开一次大会将提供更好的协调和更灵活的决策, 并使本组织官员的职能有可能更短的任期和会员更广泛地参与其中。	第 10 条 (a) 大会通常应尽可能两年召开一次, 其地点和日期由执行理事会确定。	见《公约》第 4 条。
第十三条 执行理事会的组成	结构缺陷 WMO 主席、副主席和区域协会主席在执行理事会中拥有表决权的安排与执行理事会的政府间地位不相容。这些机构可以参加执行理事会的届会, 并以观察员身份发言。	如果表决权从本组织官员转移到会员代表, 则分配给会员的席位可从 27 个增加到 37 个。	第十三条 执行理事会由三十七名会员首席代表组成, 根据总则的规定, 他们可以由代理人代替与会。	为保持一致性, 需要修订《公约》第 6 条。本组织的官员将以观察员身份出席执行理事会届会。
第十四条 除本公约其它条款规定的职能外, 执行理事会的主要职能是:	结构缺陷 该条没有明确规定执行理事会对治理结构具有监督作用。	联合国系统各组织中执行机构的关键作用是确保代表会员对秘书处进行监督。在《公约》中表述这一职能将与执行理事会的实际做法相一致, 并有利于正式承认这种责任。	执行理事会的新功能: 通过审议独立职能机构和委员会的报告, 对本组织进行监督和问责, 并就进一步问责做出决定和建议。	《公约》第十四条的其他功能应该是重新写信。
第二十二条 (a) 秘书长就秘书处的技术和行政工作向本组织主席负责;	结构缺陷 秘书长由大会任命 (第 21 条第 1 款), 但不向大会负责, 这实际上规避了理事机构的集体问责制; 夸大了总统的适当范围和作用。这两点在联合国系统中都是明显的异常值。	第 22 条的风险怎么强调都不为过, 因为有一个管理机构官员和一个人指导联合国执行首脑, 而不是任命行政首脑的机构的集体问责。与联合国系统的其他组织一样, WMO 治理机构官员的作用和责任应以促进其成员的治理和代表性为中心。	第二十二条 (a) 秘书长就秘书处的技术和行政工作向大会负责。	见《公约》第 4 条和第 8 条。关于进一步审议与秘书长的作用和职责有关的行政事务, 见《公约》第 21 条第 2 款和第 26 条第 1 款。

注: 对《公约》的任何修订都应反映在《总则》的更新版本中。关于《总则》可能修订的不完全清单, 详见附件六。

附件 6：对《总则》的拟议修订摘要

调节	问题	风险/机会	建议的修订
第3条	大会也可以使用的执行理事会议事规则	国会将受益于拥有自己的议事规则。因此，执行理事会将不能再单方面修改其议事规则，并让大会随后予以适用。	(a) 各组成机构如无自己的议事规则，则应使用执行理事会通过的议事规则[...]
第8条	主席的职责	拟议的修改旨在确保与报告附件五和第三章保持一致：(i) 秘书长的问责安排；(ii) 注重促进治理；(iii) 确保大会主席和执行理事会主席之间的职责分离。	(1) 在任期内主持大会届会和执行理事会届会 (2) 指导和协调本组织活动和公约第四条第1款(1)-(4)项(含)所指各机构的各项活动； (3) 向秘书长发布履行其职责的指示；
第10条	WMO和区域协会主席和副主席的任期	WMO主席和副主席的任期(大会常规届会之间为四年，可连任一次，共至八年)可能会被限制为限制了扩大会员在这些职位上的代表性的机会。	如果与大会常规届会的频率保持一致，如果后者发生变化，这些任期可能会改为两年。 另一个选择是明确期限，而不是将其与组成机构届会的组织挂钩。
第十六条	执行理事会席位的分配	没有提及执行理事会成员的任期续任限制(例如，5个任期内不得超过3个任期)，也没有提及在每次选举中任命最低数量的新执行理事会成员的义务。在分配给每个地区的席位中也没有提到国家轮换义务。这或许可以解释迄今为止40%的WMO会员从未在执行理事会中占有一席之地。	作为本条例的一部分，可增加对执行理事会成员连任的限制，或也可以包括交错轮换安排。 可以落实以下要求：在每次执行理事会席位选举中，在其指定的区域集团内轮换的国家数量达到最低限度。
第24条	治理机构委员会	此类委员会的主席还可担任委员会工作的报告员，目前在全体会议期间当场选举产生，这可能会导致议程延迟，并可能使围绕该主题的辩论面临政治化的风险。	应起草此类委员会主席的遴选程序，参见报告第三章关于报告员的职能。该条例的文字可作如下修订： 将根据现有相关程序指定每个委员会的主席。或由委员会选举产生，由全体会议决定。
第27条	附属机构的建立	附属机构的设立可与对现有资源和承担类似任务的现有机构的分析挂钩。	可增加一段内容，说明在决定设立附属机构的同时，将分析其运作所需的资源，并说明为什么其他现有机构不能开展这些活动。
第二十九条	指定附属机构的专家	目前，经与秘书长协商，这是上级机构主席的职能。也可以征求区域协会主席的意见，以促进区域专家的均衡代表性。这也符合《区域协会议事规则》中规定的区域协会主席的职责。	与区域协会主席和秘书长协商后，组成机构的主席(增补机构的主席)。

调节	问题	风险/机会	建议的修订
第九十四条	区域协会的决策能力	为了履行其职能，区域协会应专注于向大会和执行理事会提出的建议，而不是发布自己的决议。	可能增加（1）限制区域协会在每次届会期间可发布的决议数量。
第九十七条	执行理事会委员会的工作语言	出于良好的治理目的，并确保治理机构之间的权力充分分立，WMO主席不应同时担任执行理事会主席。	将“主席”替换为“执行理事会主席”。
第一二六条	制定执行理事会届会的议程	为善治，并确保各治理机构之间的权力充分分立，主席不应同时担任执行理事会主席。	将“主席”替换为“执行理事会主席”。
第一三四条	主席或区域协会的作用	区域协会主席没有向大会和执行理事会明确报告的职能，即使实际上他们的报告实际上是提交给这两个机构的。	区域协会主席的职能可增加一个要点：“监督和报告区域协会会员对大会、执行理事会和技术委员会的决议和决定的执行情况” 这一规定可与《区域协会议事规则》中有关区域协会主席具体职能的章节合并。 为了透明度和一致性，应只在一个源文件中列出一套全面的功能。
《总则》第153条	秘书长的职责	拟议的修改旨在确保与报告的附件五和第三章保持一致：（i）应删除秘书长对主席问责制的提法。（ii）作为选举履行职责者的机构，秘书长应向大会负责。	秘书长在履行本条规定的职责时，须遵从大会或执行理事会发布的指示。或根据总则第8条，由本组织主席提出。

注：对《总则》的拟议修订与《公约》的拟议修订以及本次审查中建议的其他修订有关。拟议的修改不应被视为详尽无遗，确保《公约》和《总则》之间的一致性应是首要目标。

附件七：秘书处支持治理机构的费用

1. 以下所含的费用与秘书处对WMO各治理机构的决策过程所提供的支持有关。
2. 考虑的成本分为两类：
 - 一种。 工作人员费用 – 针对秘书处工作人员
 - B。 活动费用 – 除员工费用之外的所有费用，例如参与者、顾问、外部口译、外部翻译等
3. 对于技术委员会，以下费用包括管理组和一级附属机构的审议费用。对于区域协会，以下费用包括管理组的审议费用。

表 1
支持治理的员工成本概述

年	员工成本（瑞士法郎）				员工人数（相当于全职员工）			
	部门 ⁹⁹	会议服务	语言服务	总	部门	会议服务	语言服务	总
2025	2,932,121	1,171,039	751,212	4,854,372	13	7	4	24
2024	2,358,272	1,111,701	865,163	4,335,136	11	6	5	22
2023	2,438,572	1,620,452	1,124,486	5,183,510	10	9	7	26
2022	2,018,602	757,166	1,156,820	3,932,588	9	4	7	20

来源：WMO 秘书处（2025 年）。

表 2
支持治理的总成本（瑞士法郎）

年	员工成本	活动费用	总	WMO 年度预算	年度预算中支持治理的成本百分比
2025	4,854,372	1,108,690	5,963,062	69,953,800	8.5 %
2024	4,335,136	1,717,101	6,052,237	69,371,400	8.7 %
2023	5,183,510	2,248,510	7,432,020	67,916,100	10.9 %
2022	3,932,588	1,818,138	5,750,726	67,856,100	8.5 %

来源：WMO 秘书处（2025 年）。

⁹⁹ 包括所有相关的秘书处办公室和部门，但不包括会议和语言服务。

表 3
支持治理的成本明细（瑞士法郎）

管理机构/实体	年	费用类型		总
		员工成本	活动费用	
国会	2025	898,162	175,527	1,073,689
	2024	-	-	-
	2023	2,017,735	708,136	2,725,871
	2022	-	-	-
			总	3,799,560
执行理事会及其附属机构	2025	1,660,352	419,336	2,079,688
	2024	1,433,244	635,073	2,068,317
	2023	1,810,508	663,888	2,474,396
	2022	1,348,913	505,284	1,854,197
			总	8,476,598
技术委员会	2025	662,945	311,348	974,293
	2024	1,481,346	779,730	2,261,076
	2023	414,128	385,547	799,675
	2022	1,974,135	889,281	2,863,416
			总	6,898,460
区域协会	2025	1,057,221	141,713	1,198,934
	2024	1,060,939	227,868	1,288,807
	2023	491,682	447,865	939,547
	2022	197,554	380,520	578,074
			总	4,005,362
研究理事会和科学咨询组	2025	63,338	60,765	124,103
	2024	40,079	74,430	114,509
	2023	-	43,074	43,074
	2022	49,937	43,053	92,990
			总	374,676
治理机构秘书处	2025	512,354	-	512,354
	2024	319,528	-	319,528
	2023	449,457	-	449,457
	2022	362,048	-	362,048
			总	1,643,387

来源：WMO 秘书处（2025 年）。

表 4
2022-2025 年¹⁰⁰期间按治理机构支持治理的平均成本（瑞郎）

治理机构	平均年成本
国会	1,899,780
执行理事会及其附属机构	2,119,150
技术委员会	1,724,615
区域协会	1,001,341
研究理事会和科学咨询组	93,669

来源：WMO 秘书处（2025 年）。

¹⁰⁰ 不包括管理机构秘书处的人事成本，这些费用对 WMO 组成机构的活动有横向贡献。

附件八：全民预警倡议的治理轨迹

1. 联合国秘书长在2022年3月世界气象日发起的全民预警（EW4All）倡议 是一项联合国授权的全球性工作，由WMO、联合国减少灾害风险办公室、ITU和红十字会与红新月会国际联合会共同牵头，旨在确保到2027年底，地球上的每个人都能得到多灾种预警系统的保护。EW4All治理轨迹的可视化图12所示。该倡议围绕四大支柱展开：1) 灾害风险知识;ii) 探测、观测、监测、分析和预报;(3) 预警的分发和传播;iv) 备灾和响应能力。
2. 根据政策咨询委员会的建议及其与WMO 2020-2023年战略计划的一致性，2022年6月通过了执行¹⁰¹理事会第75次届会决议3，通过了WMO EW4All路线图。然而，直到2023年6月以及第19次大会决议4，会员才正式认可该倡议并取得其所有权。在上述会议之间，联合国¹⁰²气候变化框架公约缔约方大会（COP）第27届会议提出并核准了该倡议2024-2027年的执行行动计划。
3. 2023年6月，大会要求执行理事会监督EW4All倡议的实施进展¹⁰³，随后执行理事会通过其第77次届会的决议1，要求各技术委员会、区域协会和研究理事会为该倡议做出贡献。在2023年的同一届会议上，执行理事会发布了另一项针对该倡议的决议（决议7），承认该倡议对WMO 2024-2027年战略计划的重要性，呼吁WMO所有附属机构加强参与，¹⁰⁴并赋予技术协调委员会更有力的协调作用，以推进EW4All¹⁰⁵。执行理事会于2024年6月在其第78次届会（决议1）上通过了EW4All的2024-2027年路线图¹⁰⁶。
4. 作为执行理事会第77和78次届会的成果，从技术委员会到区域协会等各种WMO管理论坛对EW4All倡议进行了讨论并做出了决定。每个管理机构都就如何最好地开展该倡议阐述了自己的看法，这导致了他们之间的孤立方法：
 - a) SERCOM 修订了技术规则¹⁰⁷，突出了¹⁰⁸该倡议的优先活动；
 - b) INFCOM 提出了该倡议的优先活动¹⁰⁹，并建议了EW4All的后续行动计划¹¹⁰；

¹⁰¹ WMO，“WMO 2020-2023年战略计划”，文件 WMO-No.1225.

¹⁰² WMO，*联合国全球预警倡议促进实施气候行动（2022）*，2023-2027年执行行动计划。

¹⁰³ 参见 WMO-No.文件中的决议 4。1236.

¹⁰⁴ *执行理事会：第七十七次届会最终节略报告（2023年6月5-6日，日内瓦）*，文件 WMO-No.1327，决议 1。

¹⁰⁵ 同上，决议 7。

¹⁰⁶ 参见 WMO-No.文件中的决议 1 和决议 2。1358.

¹⁰⁷ *SERCOM：第三次届会最终节略报告（2024年3月4-9日，印度尼西亚巴厘岛）*，WMO-No.1352号文件，决定 3。

¹⁰⁸ 同上，决定 5。

¹⁰⁹ *INFCOM：第三届会议最终节略报告（2024年4月15-19日，日内瓦）*，WMO-No.1353号文件，决定 6。

¹¹⁰ 同上，建议 2。

- c) 一个区域协会制定了各自的倡议路线图¹¹¹，另外三个决定制定区域计划，¹¹²另外两个决定使用执行理事会提供的路线图。¹¹³
5. 2024年9月，联合国大会通过了《未来公约》，其中概述了56项可持续发展行动，其中提到了EW4AII倡议，再次承认其全球重要性¹¹⁴。
 6. 2025年，执行理事会在其第79次届会上通过了关于路线图进展的决议1，该决议是针对技术委员会和秘书长的，呼吁所有会员在两年内取得可衡量的成果，该决议最终在2025年的特别大会上得到核准¹¹⁵。管理机构尚未收到关于已通过的EW4AII倡议路线图的实施进展报告。

¹¹¹ 第一区域协会（非洲）：第十九次届会最终节略报告，第一阶段，2024年5月13日至15日（虚拟届会），WMO-No. 1357号文件，决定4。

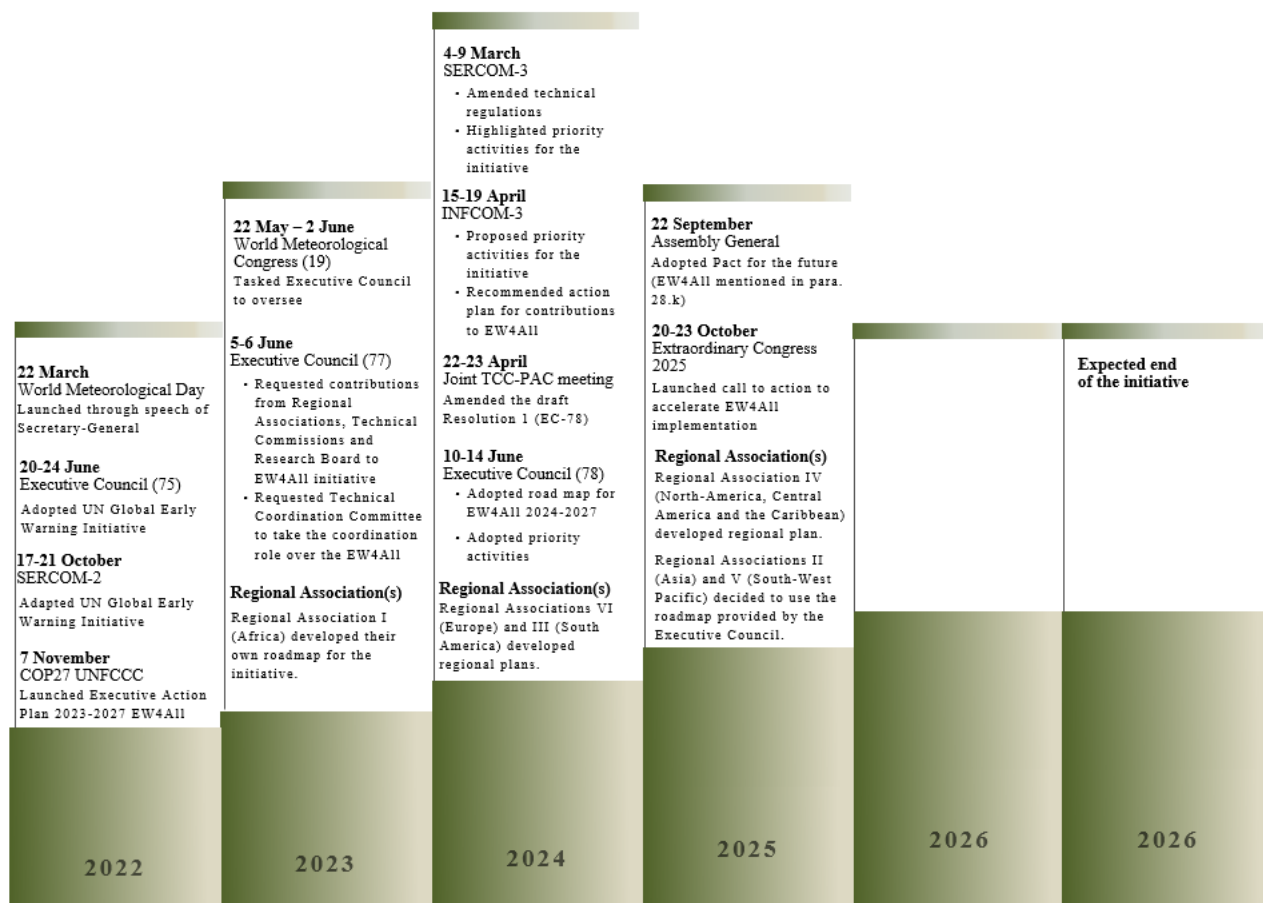
¹¹² 第六区域协会（欧洲）：第十九次届会最终节略报告，第一阶段，2024年10月15-16日（虚拟届会），WMO-No. 1366号文件，决议3；第三区域协会（南美洲）：第十九次届会最终节略报告，第一阶段，虚拟届会，2024年11月27-29日，WMO-No. 1369决议3；第四区域协会（北美洲、中美洲和加勒比地区）：第十九次届会（第一阶段），2025年3月27-29日，萨尔瓦多圣萨尔瓦多，WMO-No. 1372号文件，决议1。

¹¹³ 第二区域协会（亚洲）：第十八次届会（第一阶段）最终节略报告，2025年4月22日至25日（虚拟届会），WMO-No. 1375决议3；第五区域协会（西南太平洋），第十九次届会（第一阶段），2025年9月9至11日，虚拟届会，RA V-19 (I) /文件4.1，决议草案4.1/1。

¹¹⁴ 联合国大会第79/1号决议。

¹¹⁵ WMO，“WMO秘书长的行动呼吁：加快实施全民预警 – 通过基于科学的预警系统保护人类”，2025年10月20日。

图十二
2022-2027年全民预警倡议概述



来源：JIU编制（2026年）。

附件十：参与组织根据联合检查组的建议采取的行动概述

		Intended impact	Participating organizations of the Joint Inspection Unit																												
			United Nations*	UNAIDS	UNCTAD	ITC	UNDP	UNEP	UNFPA	UN-Habitat	UNHCR	UNICEF	UNODC	UNOPS	UNRWA	UN-Women	WFP	FAO	IAEA	ICAO	ILO	IMO	ITU	UNESCO	UNIDO	UNWTO	UPU	WHO	WIPO	WMO	
Report	For action	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	For information	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recommendation 1		f, h																													L
Recommendation 2		a, d																													L
Recommendation 3		f, h																													L
Recommendation 4		f, h																													L
Recommendation 5		a, f																													L
Recommendation 6		d, f																													L
Recommendation 7		f, h																													L
Recommendation 8		c, f																													L
Recommendation 9		f																													L
Recommendation 10		a, e																													L
Recommendation 11		c																													E
Recommendation 12		a																													L

传说：

- L: 提交立法机关和/或治理机构决定的建议
- E: 对执行首脑的行动建议
- 建议不需要本组织采取行动

预期影响：

- A: 提高透明度和问责制 B: 传播良好/最佳做法 C: 加强协调与合作 D: 加强一致性和统一性
- E: 强化控制与合规 F: 强化效能 G: 显著节省资金 H: 强化效能 I: 其他

^a如 [ST/SGB/2015/3](#) 所述。