



监察员的报告¹

1. 监察员²分别向所有工作人员和执行委员会发布其年度活动报告，这是该办公室问责制的一部分。本报告是监察员向执行委员会提交的第三份报告。这份文件的目的是：描述过去一年监察员办公室开展的活动；概述在此期间发现的最重要的系统性问题。在一份单独的报告中陈述了管理层对监察员提交执委会的第二份报告中所提建议的回应³。
2. 监察员的主要作用是向自愿接触监察员办公室的工作人员⁴提供保密协助。监察员根据这些秘密谈话监测趋势，以便能够及早发现潜在的重要问题，向高级管理层提供反馈，并就适当的补救和预防行动向他们提供建议⁵。
3. 虽然报告的重点是几个悬而未决的系统性问题，但监察员的大部分工作涉及个人问题的非正式解决。然而，如果不与本组织中的不同行为者密切互动，监察员就无法成功地促进这些问题的解决，这是一个建设性合作的例子。在这一努力中，监察员定期与高级管理层接触，包括总干事、区域主任和其他利益攸关方，特别是职工协会，以期找到非正式解决关切问题的有效方法。因此，如果没有总干事领导的世卫组织不同利益攸关方的参与，涉及监察员的许多成果是不可能实现的。

最近的数字和趋势

4. 目前，只有总部的监察员和调解事务办公室和美洲区域办事处通过向所有工作人员分发的年度报告收集和公布统计数据。非洲和欧洲区域办事处各自的监察员在定期互动过程中向高级管理层和其他利益攸关方提供相关信息。

¹ 本信息文件根据执委会 2017 年 5 月第 141 届会议的结论提交执行委员会，其中涉及联合国联合检查组的建议，即联合国系统的所有立法机构应“使监察员能够定期向其报告发现的系统性问题”（见执委会第 141 届会议注意到的文件 EB141/2，以及文件 EB141/2017/REC/1，第一次会议摘要记录，第 6 节）。

² 本文件由监察员和调解事务办公室与世卫组织所有区域监察员协商编写。它因而反映了世卫组织所有监察员的意见，因此凡提及监察员，都意指监察员和调解事务办公室以及各区域监察员的工作。

³ 见文件 EB144/INF./2 和 EB146/INF./3。

⁴ 下称“来访人员”。

⁵ 关于监察员作用和监察员服务结构的背景资料载于本报告附件。

5. 总部的监察员和调解事务办公室过去几年处理的案件数量如下：2015 年为 333 起；2016 年 345 起；2017 年 333 起；2018 年 392 起¹。

6. 根据去年收到的案件类型，查明的问题和趋势与以前报告所述基本一致。因此，监察员处理的大多数案件按重要性顺序涉及以下类别的问题：(i)评价关系²；(ii)同伴和同事关系³；(iii)工作和职业相关问题⁴；以及(iv)法律、监管、财务和合规问题⁵。

挑战和前进方向

7. 根据与来访人员的秘密互动，监察员的一项主要任务是监测趋势，以期及早发现对本组织有潜在重要意义的问题，然后向高级管理层和其他关键伙伴提供反馈和建议。根据过去一年开展的工作，监察员发现并提请高级管理层注意的主要系统性问题包括：

- 成功实施反映在《价值观契约》中的新确定的世卫组织全组织价值观的后续步骤；
- 缺乏快速重新派任面临危急情况的工作人员的有效手段。

8. 必须指出的是，系统性问题往往是交织在一起的问题的结果，因此只能从整体角度加以解决。在以前的报告中，监察员提请本组织注意一些重大的系统性问题，例如需要提高管理技能，特别是人际关系技能⁶；认可的重要性⁷；加强职业管理⁸；或者缺乏紧急情况下重新派任工作人员的机制⁹。虽然人们承认需要在这些领域采取行动，并且正在实施计划来解决其中的许多问题，但还可以进一步作出改进。因此，本报告所述系统性问题部分源于对以往建议的回应进展缓慢。

落实世卫组织价值观：改进本组织做法的理由

9. 使组织价值观成为世卫组织日常业务的关键组成部分一直是监察员工作的重点，也是监察员办公室任务的一个组成部分。监察员在培养基本的组织价值观方面发挥着

¹ 根据这些数字，世卫组织监察员和调解服务处来访人员的案件数量如下：2015 年为 288 起；2016 年 287 起，2017 年 301 起；2018 年的 336 起。

² 主管与下属之间的问题主要是由于沟通不畅造成的，这通常会对年度绩效评估产生负面影响。

³ 没有监督关系的员工之间的沟通问题。

⁴ 有关招聘、职位续级以及最为重要的职业发展的问题。

⁵ 除其它外，涉及骚扰和歧视指控的案件。

⁶ 2018 年监察员提交执行委员会的报告，文件 EB142/INF/2，第 15 和 16 段。

⁷ 见文件 EB142/INF/2，第 22 段。

⁸ 见文件 EB142/INF/2，第 20–22 段。

⁹ 2016 年监察员提交工作人员的年度报告，第 34–36 段。

关键作用，特别是尊重、诚信、宽容和不歧视¹。本着这一精神，监察员提交执行委员会的 2018 年报告包括一项建议，即秘书处应重新考虑本组织如何贯彻其核心价值观²。鉴于这一任务，监察员坚决支持在世卫组织内部目前被称为转型议程的变革过程的背景下确定一套新的全组织价值观。

10. 认识到组织变革需要一种能够让工作人员真正致力于变革进程的目标和战略的机构文化，2017 年的转型议程包括重新确定和统一世卫组织的全组织价值观，这是该议程的支柱之一。考虑到在 2018 年 11 月的一项调查中工作人员在回应总干事 2017 年提出的公开要求时对文化价值观的重视，并经过整个组织范围内的广泛协商，高级管理层决定，世卫组织全组织价值观的确定和统一应是世卫组织更广泛的转型进程的一个关键组成部分。随后，发起了与工作人员的广泛对话，以确定指导工作人员行为和体现世卫组织独特性的根深蒂固的信念。这次对话的结果被纳入了世卫组织《价值观契约》。五个主要价值观被选定为世卫组织全组织文化的基石：信任、卓越、诚信、协作和关爱。

11. 在被提名的工作人员和管理者组成的广泛网络的支持下，目前正在努力将这些价值观融入秘书处的日常工作，被提名的工作人员和管理者是所谓的“变革支持者”，他们应该帮助推动世卫组织的文化变革。这种文化转变不是孤立进行的，而是一项全面变革战略的一部分，该战略包含反映在《2019-2023 年第十三个工作总规划》中的世卫组织新战略；重新设计关于技术、对外、业务和行政事务的新的核心流程；以及新运作模式的优化。

12. 这一举措应格外受到重视。监察员意识到，世卫组织通过制定宏伟的变革蓝图，正在联合国系统中引领一场非同寻常的自我反省活动。应当承认，世卫组织有史以来第一次举行了全组织范围的对话，所有工作人员都参与其中，讨论世卫组织的全组织价值观是什么。

13. 然而，仅仅宣布世卫组织《价值观契约》所载的原则是无法改变整个组织的思维方式的。监察员指出，不同于更经典的国家文化模式，组织文化并不植根于一套价值观或原则，而是源于工作人员对机构中普遍做法的看法，特别是关键决策过程³。因此，世卫组织应该坦率和诚实地审查其当前做法造成的潜在障碍，这些做法不符合《价值观契约》中的声明。

¹ 根据这一职能的职权范围，监察员，除其它外，“协助发展和加强维护本组织价值观、其道德操守和功能健全、尊重工作人员的尊严、多样性和权利的工作场所和文化”。

² 2018 年监察员提交执行委员会的报告，文件 EB142/INF/2，第 18 段。

³ 一些关键决策过程可能会改变当前的方向，引起争议或导致误解；或者可能会对关键参与者产生影响。

14. 例如,如果同事们因为害怕报复而不愿意畅所欲言,或者管理者没有完全致力于采取开门政策来倾听团队成员的意见,那么就不会有信任¹。如果工作人员觉得没有机会推进他们的职业道路²,或者管理者在被任命担任管理职务之前没有机会掌握适当的人际交往技能,那么促进卓越听上去就是一句空话³。如果人们普遍认为滥用权力和骚扰是被容忍的,并且管理层没有及时和适当地作出回应,那么诚信重要一说就不会被认真看待⁴。如果内部沟通无效且同事们似乎不愿意参与,那么工作人员就不会寻求相互协作⁵。最后,如果工作人员没有感受到尊重或欣赏,如果他们的成就被忽视,或者至少是几乎得不到承认或认可,那么宣称组织关爱就不会有人相信⁶。

15. 监察员意识到,秘书处清楚那些有可能阻碍为本组织培养一种新的文化观念的问题,并且确实通过各种政策举措采取了具体行动。因此,监察员欢迎在征聘、新雇员入职和工作人员培训、上岗流程、绩效管理以及工作人员的奖励和表彰方面正在作出的改变。

16. 鉴于改革世卫组织做法和决策过程所需的政策举措的实施不可能一蹴而就,应该向工作人员发出改革的车轮实际上已经启动的重要信号。为此,高级管理层在关键决策和日常行动中,以及在与工作人员的所有沟通中,带头表明对新价值观的承诺,这一点至关重要。同样,当必须作出关键决策或面临困难时,管理者(主管、协调员和团队领导)作为“第一应对者”所扮演的角色也是这一变革过程取得成功之关键。工作人员将在这些管理者身上寻找证明其行动与世卫组织的价值观之间存在明显联系的证据。除了高级管理层和在这一过程中发挥关键作用的所有管理者之外,工作人员也承担着确保世卫组织价值观成功融入本组织生活的重任,应参与进来并表明对改变世卫组织思维方式的承诺。

17. 作为前进的方向,监察员建议采取以下行动,以使世卫组织走上建设新的组织文化的道路。

- 需要对当前可能阻碍变革进程的做法,包括关键决策过程,进行适当评估。
- 在实施业务变革时,整个组织的高级管理层应特别注意反映新组织文化中的价值观。为此,领导层应通过作出、传达和执行关键决策的方式来维护这些价值

¹ 2019年监察员提交执行委员会的报告,文件EB144/INF/2,第14和15段。

² 2018年监察员提交执行委员会的报告,文件EB142/INF/2,第20-22段。

³ 见文件EB142/INF/2,第15和16段。

⁴ 见文件EB142/INF/2,第17-19段。

⁵ 见文件EB144/INF/2,第13-15段。

⁶ 见文件EB142/INF/2,第22段。

观，并利用一切机会传达其对这些价值观的承诺。在这一阶段，需要对所面临的挑战保持透明，包括诚实地讨论需要改进的领域。

- 作为冲突发生或必须作出相关决策时的“第一应对者”，管理者将在这一进程中发挥关键作用，因此他们的参与对该进程的成功至关重要。至关重要的是，通过辅导、指导和培训等方式，向管理者提供适当的支持，在文化变革的进程中引导他们，请注意，如果在该进程结束时管理者的行为与世卫组织的价值观不符，那么他们应该被问责。
- 应鼓励、指导和支持各级工作人员以领导者和管理者为榜样，在履行自己的职责时也显示出对世卫组织价值观的坚持。这一领域的培训以及重点小组讨论，可以成为确保所有工作人员接受世卫组织新思维方式的相关手段。
- 应继续调查工作人员对文化变革的看法，包括是否有证据表明世卫组织的价值观已经融入世卫组织所有工作人员的生活，而不再是一纸空谈。吸取的经验教训将为这一努力提供信息，并为前进的方向提供指引。

为面临难以为继情况的工作人员的重新派任提供便利

18. 提请监察员注意的一个常见情况涉及主要要求从目前的职位上调离的来访人员。提出这种要求的来访人员通常在目前的职位上面对着困难的工作环境，随着时间的推移，这种工作环境被视为构成滥用权力或骚扰。经历这种情况的工作人员不是为了方便才寻求重新派任，而是因为他们感到，除非采取行动，否则他们的福祉将受到影响。

19. 在许多这类案件中，监察员与卫生服务和人力资源部门合作寻找解决办法，同时注意相关人员各自的作用。因此，一些工作人员在区域主任和总干事的支持下，通过主要利益攸关方和相关技术部门的果断干预得到了重新派任。

20. 尽管许多工作人员最终得到了重新派任，但普遍承认的一点是，目前处理这种情况的机制既费时又低效。财务考虑似乎是达成适当解决办法的一大障碍，因为不清楚重新派任的费用应如何分配：应该由原来的部门和接收的部门分担？由整个组织承担？或者更明确地由人力资源管理司承担？

21. 缺乏解决这些问题的适当机制导致受影响的工作人员感到沮丧，并且其所在团队的生产力下降，同时也损害了本组织的总体士气。当有关工作人员受聘于世卫组织的一

个伙伴关系时，问题就更加复杂了。此外，一些同事似乎认为，调动工作人员只是转移了问题：调动要么给人以有关工作人员是问题根源的印象，要么被视为一种权宜之计，忽视了潜在的关键问题，包括主管应对这种情况负责的可能性。

22. 这并不是一个新问题，因为在以前的监察员报告中已经谈到过这个问题，尽管只是在骚扰指控的情况下¹。世卫组织必须有效处理这种情况，不仅是在涉及骚扰指控的案件中，而且更普遍地是在其它特殊情况下。

23. 作为前进的方向，监察员建议世卫组织考虑建立一个明确的机制，以确定在上述具体情况下重新派任工作人员的程序。这一机制应更清楚地说明这种情况下的重新派任过程，明确作用和责任，特别是人力资源管理司的作用和责任，并建立为该过程提供资金的财务机制。

24. 然而，监察员意识到，在特殊情况下快速地重新派任工作人员的有效机制不能取代本组织解决不正常工作环境的根本原因。

去年建议的最新进展

25. 监察员意识到，正如联合检查组 2015 年的报告指出的那样，监察员的任务不是就系统性问题提出具体的行动方针，然后进行监测，而是提请注意这些问题，从而引起管理层的适当回应。因此，秘书处的一份介绍监察员提交执行委员会的 2019 年报告中提出的建议的报告将作为一份单独的文件发布²，并将提供管理层为解决这些问题所采取的行动的最新情况。

26. 监察员赞赏地承认秘书处为实施这些建议而付出的巨大努力。由于可能有悬而未决的问题需要进一步开展工作，监察员准备与秘书处接触，以探讨这些领域未来的改进机会。

¹ 2015 年监察员提交工作人员的年度报告，第 32 和 33 段；以及 2016 年监察员提交工作人员的年度报告，第 34-36 段。

² 文件 EB146/INF/3。

附件

监察员的作用

1. 根据当前的《职员细则》，预防、早期反应和非正式司法是世卫组织内新的标准化内部司法系统的基本组成部分。在该框架下，监察员作为非正式解决争端的主要支柱发挥关键作用。根据国际监察员协会制定的国际实践标准，监察员是一个独立和中立的对话者，为非正式解决与工作有关的困难提供保密协助。监察员公正地倾听寻求帮助者的叙述，为非正式解决问题制定备选方案，向来访人员提供保密、非正式、独立和公正的建议，调解争端，并确定系统趋势。监察员不代表任何特定的个人、问题或利益进行倡导，而是倡导公平公正的程序。监察员不代表争议中的任何一方，不进行正式调查，也不参与正式程序。
2. 因此，监察员的主要任务是协助工作人员通过非正式手段处理与工作有关的关切，从而防止冲突和避免问题升级。此外，通过与来访人员和本组织内部其他利益攸关方秘密交流，监察员可以成为发现那些超越个体情况而与广泛系统性事项有关问题的“预警”机制。发挥该作用时，监察员向高级管理层提供反馈，并就纠正这些系统性问题的适当补救和预防行动提出建议，从而为本组织避免意外风险。
3. 因此，监察员的主要职能是：调解和协助解决冲突；监测趋势以支持及早发现潜在的重大问题，并向高级管理层提供反馈；支持预防行动；培养坚持世卫组织基本价值观的工作场所文化，特别是相互尊重的工作场所环境。
4. 设立监察员办公室代表本组织的承诺，即促进其雇员的福祉并改善影响其工作环境的政策、规则和做法。

世卫组织的监察员服务

5. 世卫组织的监察员服务是分散的。所有世卫组织工作人员，无论合同类型和工作地点，均可使用总部的监察员和调解服务部门。此外，大多数区域办事处都设立了自己的监察员职位，以促进其地理区域内的非正式解决办法。
6. 总部监察员和调解事务办公室包括一个由两名监察员组成的小型团队，他们有专业经验，专职履行该职位的职能，另外还有一名助理。该办公室为世卫组织的工作人

员以及联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、国际癌症研究机构和联合国国际计算中心的工作人员提供非正式解决争端的服务。

7. 非洲、美洲、欧洲和东南亚区域办事处设立了专职的专业监察员职位。东地中海区域办事处未来可效仿这一做法，尽管目前该办事处有一名兼职监察员，除技术职责之外，还履行这项职能。西太平洋区域办事处有四名兼职监察员，除技术职责之外，还在一名外部顾问的协助下履行这项职能。

8. 世卫组织旨在确保整个组织的监察员业务符合国际专业标准。为此目的，总部监察员和调解事务办公室为所有区域监察员提供协调和支持。世卫组织所有监察员职位的新标准化职权范围正在总部审议中，预计其它区域办事处将效仿。

= = =