



## 问责概况

1. 在第三十一次会议上，执行委员会规划、预算和行政委员会收到了秘书处的口头报告，并附有背景文件（白皮书），概述了世卫组织的问责制<sup>1</sup>。

2. 世卫组织的组织问责制<sup>2</sup>侧重于推进《2019-2023年第十三个工作总规划》的执行，从而支持国家影响、效率、成果和使能文化方面的既定目标，增强职员权能并拥护世卫组织的价值观。本报告高度概述了世卫组织加强机构问责的做法，包括迄今为止在与问责有关的不同领域所做的努力。报告还介绍了构成组织问责核心的一部分关键功能的针对性举措（下文称为世卫组织的“组织诚信”职能）<sup>3</sup>反映了按照业界最优标准提高个人业绩的宏伟目标，优化其为实现世卫组织的共同目标和愿景所做的集体工作。

### 组织问责：突显迄今取得的进展

3. 在会员国和独立专家监督咨询委员会的指导下，秘书处为加强组织问责和应对世卫组织各级不合规行为方面取得了重大进展。这些活动是基础性的、广泛的，并构成世卫组织工作所有方面的基础——包括规划层面，例如成果交付和影响；治理层面，例如会员国监测和报告；以及资金流透明度。迄今所做的许多问责工作都集中在管理方面。其中包括：强化内部财务控制；遵守行政规则和程序；人力资源政策；财务报告和风险管理流程；以及成本效率。定期向世卫组织理事机构报告这些管理层面，从而确保将适当的业务/财务保障措施牢牢纳入世卫组织核心业务流程中。

<sup>1</sup> 见文件 EB146/3。

<sup>2</sup> 根据世卫组织的问责框架，问责存在于世卫组织各级的放权环境中，由一系列支柱和原则来定义和指导，包括：战略方向和结果与问责相对应；个人和集体承诺；通过明确传达和应用机构价值观、道德操守和预期行为，展示最高的个人操守标准；透明度；明确定义与要展现的能力（即权力、技能和资源）相平衡的业绩预期；不断监测/学习以提高各项规划的质量、效率和效力，以及为改善和巩固业绩取得成果。

<sup>3</sup> 本文件提到的主要组织诚信职能是：评价、合规、风险管理和道德操守、内部监督以及监察员办公室。这些职能与世卫组织的业务活动（包括人力资源）共同发挥作用。此外，法律顾问办公室还提供补充/咨询职能，以支持组织诚信。

4. 尽管详尽的列表不在本报告范围内，但世卫组织与问责有关的改革和变革举措努力在各个部门采用最佳做法，并因此得到了独立评估员，包括多边组织业绩评估网的赞扬。主要实例包括：

- 制定和落实将被纳入世卫组织战略及业务计划制定和预算编制周期的世卫组织问责框架，同时全面落实世卫组织风险管理和内部控制框架；
- 在所有主要办事处推出和启用管理看板以监测业绩；
- 在世卫组织各级建立和统一合规职能；
- 通过全球政策小组，加强全组织范围一致性，更加关注关键战略问题，以促进各主要办事处为实现共同成果统一开展活动；
- 在整个规划周期内着手实施具有强有力价值主张的全面的资金效益法；
- 恪守核心道德价值观，包括发布年度调查报告；推出举报和防止报复政策以及防止性剥削和性虐待政策；开通“诚信热线”；发起相互尊重的工作场所倡议；
- 落实加强世卫组织评价和全组织学习框架；
- 制定《2019-2023 年第十三个工作总规划》成果框架，并辅之以衡量影响的系统、衡量产出的计分卡和定性案例研究。

### **具有针对性的重点：努力加强世卫组织的组织诚信职能**

5. **组织诚信职能。**这些职能被认定为不仅对于强有力的业务活动必不可少，而且对于为职员提供有利环境、提高机构绩效以及维护本组织的价值观和诚信也必不可少。由总干事办公室行使的这套独立职能对于设定适当的组织“基调”和支持管理层塑造世卫组织文化至关重要。总干事和高级管理层认识到这些职能作为本组织问责基础的重要性，因此致力于在世卫组织问责工作下一阶段强化和优化这些职能，并对全组织范围服务和世卫组织问责制采用更加以人为本的做法。与上节所述的旨在改善世卫组织问责制的各种举措相似，已经提出了单独强化这些组织诚信职能中每一项的具体举措。下文介绍了关键要素。

6. **评价和全组织学习。**在执行经执行委员会核准的修订后评价政策时<sup>1</sup>，评价办公室在评价过程的每个阶段（从选择要评价的主题到评价设计、开展评价以及对评价报告及其建议的反应）做到独立、公正和客观。这种做法确保以循证方式对最重要领域进行评价和评估，反映了组织优势以及需要更正措施的不足之处。还推出了一个巩固全组织学习的过程，以落实审计、评价和审查期间提出的建议。这种系统性做法与所有组织诚信功能相结合，考虑到了不同的独立工作产生的综合结果和建议，并最终确定了重复出现的系统性跨领域问题和有待关键业务负责人解决的潜在根源的入围清单。因此，这确保了采用一种更具分析性、综合性和有效性的做法以改进组织工作。

7. **风险管理和合规。**根据迄今在风险管理方面开展的工作和吸取的经验教训，世卫组织正在界定一种更加雄心勃勃的增强型风险管理做法，以实现《2019-2023 年第十三个工作总规划》的目标。计划在 2020 年开展风险管理宣传运动；此项运动将通过优化的基于风险机制和全球职员风险管理培训，为强化精致的“风险文化”提供一次机会。世卫组织的防欺诈政策正在修订中，以期增强本组织有效管理欺诈和腐败风险的能力，并由将于今年晚些时候展开的防欺诈培训来补充。

8. **道德操守。**正在与包括人力资源司、监察员办公室、职员健康和福祉服务处以及各区域办事处同事在内的各种相关的内部利益攸关者一起做出重大努力，确保提高认识并切实执行世卫组织与道德操守有关的政策，包括道德守则、举报和防止报复、性剥削和性虐待以及利益申报工作的管理。

9. 2019 年启动了一项磋商进程，以通过一项新的预防和处理性骚扰和性暴力政策。编制的草案基于联合国示范政策和国际最佳做法。秘书处推出了一种参与性做法，以便：(i)进行广泛的讨论并提高职员的认识；(ii)借鉴最佳做法，例如国际劳工组织 2019 年《暴力和性骚扰公约》（第 190 号）。所花费的时间比预期更长，但结果却产生了一个更强大且更具包容性的过程。同时，内部监督服务司将所有导致正式投诉的性骚扰问题列为重点调查事项，并将保护措施扩大到所有相关方面。该政策草案将受性骚扰影响的人置于这一过程的中心，将其安康和保护作为重点，并且界定可用于应对这种情况的选项范围。该政策草案列出了所有职员尤其是高级管理人员的责任和义务，还推出了具体而重要的新机制以充分应对性骚扰：

- 没有设置举报性骚扰的时限；有不同的选择可用于寻求保密咨询和支持，以管理、正式或非正式方式报告和解决问题；

---

<sup>1</sup> 见文件 EB143/2018/REC/1、EB143(9)号决定和附件 4。

- 调查结束后，待总干事做出决定，将定期监测有关个人的情况，以确保其安康并保证任何一方都不会受到报复。将对其后的任何行政和/或纪律措施的实施情况进行密切监测；
- 为使本组织即使在没有正式投诉的情况下也能采取行动，将向被控施害者发出道德警告。道德警告是以保密方式强化政策，保存在道德操守小组的记录中。这可能导致调查和纪律处分；
- 正在考虑是否可能推出一项条款，要求高级管理人员善意行事，以政策草案中规定的任何不同方式解决他们得悉的所有性骚扰问题。

10. 在经过一段时间的职员协商（本组织所有职员有机会秘密/匿名地发表意见）之后，打算在今年晚些时候发布此项政策。另外也在探索会员国参与最终确定政策的机会。此外，在已经推出的关于性骚扰、性剥削和性虐待的强制性培训单元的基础上，正在制定一套强制性道德操守综合培训包。这些培训单元针对特定的不当行为，并侧重于“现实”情景，以确保整个组织都是一样的。道德操守小组还准备发布一份内部道德操守年度报告，以在整个世卫组织散发，同时进行自愿人员年度调查，以使道德操守小组能够评估对工作场所中道德困境的一般感受。

11. **内部监督。**强化的内部审计做法有助于改善业务问责。更加重视对交叉领域的审查是该领域一种更具组织性的做法，定期对审计和调查职能进行质量保证评估以符合行业标准并达到业界最优也是如此。经与独立专家监督咨询委员会磋商，最近委托进行了一次外部审查，以对照业界最优基准评估调查职能的当前做法和程序，并考虑实施拟议的业界最优架构对资源的影响。审查报告于 2019 年 12 月提交。其主要结果包括：

- 由于指控数量大幅增加，报告重申需要更多的调查人员以及对信息技术的必要投资，以提高调查程序的效率；
- 考虑到未决案件数量巨大和新案件增加，需要进一步加强内部监督服务司的调查人力，包括探讨建立一个或几个驻外办事处，将重点放在区域支持上；
- 应制定针对调查的培训单元，例如面谈培训以及确定核心和选修培训的培训计划，以增强整个调查小组的集体技能；

- 可以考虑调查人员专业化，例如专门调查资产犯罪（例如欺诈和腐败）的调查人员；专门调查危害他人罪（例如骚扰、性骚扰、性剥削和性虐待等）的调查人员；
- 最后确定信息技术工具和电子数据展示方法的部署，以便配备国际最新的电子数据展示和数据分析。

12. 为进一步加强内部监督作为一项组织诚信职能而正在探讨的其他主要 workflow 包括：制定新的调查政策以反映责任、职能和最佳做法，包括集中受理案件和酌情移交给其他部门和区域的过程和程序；为及时审议被举报的不当行为指控优先安排资源，包括加强对区域问题的支持以及授权处理优先级较低的案件；在内部以及与外部利益攸关方共享内部审计结果和调查结果时采取更积极的做法。

13. **监察员和调解服务处。**目前正在加紧努力，以使监察员办公室能够更好地促进解决冲突，包括向职员提供更好的支持并分享关切领域的信息；制定解决潜在的系统性问题的措施；设计解决单个问题的潜在解决方案，从而防止升级。正在推进工作流程以促进和提供非正式解决机制，并且高度重视跨部门举措，包括定期与相关部门进行系统化互动，将此作为加强内部协调和共享相关信息的手段。强化的和更全面的年度报告旨在提高透明度，同时概述管理层应对改进建议的优先次序、系统性问题和更深入的分析。此外，通过加强与区域监察员的合作和强化世卫组织监察员网络（监察员和区域监察员）落实最佳做法，以期所有职员无论身处何地都能以类似方式非正式地解决与工作有关的问题。

## 问责制 2.0 版：迈向世卫组织组织诚信职能的新时代

14. 正如前几节所指出的，虽然在加强有助于世卫组织业绩和问责的关键领域方面开展了形成性工作，但要实现大胆的愿景，仍会遇到重大挑战，其中包括：

- 建立一种更加全盘和全面的问责运作模式，不仅为了保护本组织免受滥用资产和违反规则的伤害，也是为了维护其价值观和诚信；
- 使世卫组织实现转型，以便它不仅创造一种有章可循的环境，而且是一个以价值为基础、注重影响的学习型组织，并得到强大的、有能力的和协调一致的组织诚信职能的支持；
- 提供营造一种安全有利环境的全组织范围服务，使职员更富有生产力和效率。

15. 与实现这一大胆愿景有关的挑战是严峻的，要克服这些挑战，需要大量的创新和投资，而且，在许多情况下，还需要进行根本性转变。以下是一些需要解决的基本问题类型的实例：

- 本组织传统上就不愿意承担风险。必须重振世卫组织的风险管理做法，目的是在业务流程中纳入更多能动和主动的做法，从而形成一种更加连贯的组织风险忍受做法。这包括对照不实现既定目标的风险权衡业务风险：例如，不实现《2019-2023年第十三个工作总规划》的风险。
- 虽然改进全组织问责和合规的举措继续在总部、区域办事处和全球交叉领域总体呈现出积极趋势，但仍需要更加注重加强国家办事处，特别是那些运作环境充满挑战的国家办事处的内部控制。这也表明需要进一步加强总部和区域办事处对国家行动的业务支持，特别是在应急行动方面。
- 必须解决积压的调查案件和导致案件积压的系统性问题。本组织继续努力保持领先，但仍有可能更加落后。
- 将全组织职能放权到区域或国家层面，同时确保本组织各级必要的质量保证标准和质量一致性，能够解决瓶颈问题。放权做法已在调查等领域得到了探索，但也可以用在其他组织诚信职能方面。需要适当的能力和 investment，确保业绩不受损害，而是得到加强，从而达到业界最优标准。
- 与性骚扰索偿中的举证责任有关的问题，包括该举证责任的门槛。
- 转变为一个真正的学习型组织，将强有力的评价得出的经验教训和建议纳入规划做法和管理业务中；
- 通过提高对这种做法实际应用的认识和理解，将逐步转变降至以个人为中心层面制度化，从而提高所有职员的业绩，并通过他们提高整个组织的业绩。

16. 这些问题和挑战具有根本意义。它们不仅要求推出新流程或新程序，还代表着所有部门的组织以不同方式继续努力解决的根深蒂固的问题。解决方案不可避免地要求采用基于内容的方法论方法，需要必要的投资、系统和结构，以确保它们得到适当实施。

17. 为此，世卫组织启用外部的独立支持，以协助研究如何最大程度地发挥业务诚信职能的影响。其意图并非在本组织内从结构上统一这些分散的职能，而是要探索如何

协调其职责和责任，并充分利用职能的相互依存性，以使它们能够更好地合作，实现共同愿景。因此，重点在于它们之间如何衔接以及提高其速度和响应能力，以使其为实现“三个十亿”目标做出更大贡献。此项工作将考虑到短期、中期和长期机会，并将利用数字解决方案和持续衡量。此项工作将以各部门的国际最佳做法、强有力的分析以及查明主要缺口为指导。这需要资源。

18. 最终目标是逐步改变世卫组织问责/组织诚信做法的规模、运作和影响。这是一项大胆的愿景，要获得业界最优地位，需要会员国大力参与——不仅确保组织诚信职能所需必要的资源和能力，而且支持思维的根本性转变，并提供会员国根据本国国情成功解决这些问题产生的专门知识。

### **规划、预算和行政委员会的行动**

19. 请委员会注意本报告。

= = =