



## 合规、风险管理和道德操守：年度报告

### 总干事的报告

1. 世卫组织继续履行其承诺，在所有工作中充分体现透明度和问责制，以确保完成《2019-2023 年第十三个工作总规划》载明的任务。秘书处继续在推广和促进作为世卫组织工作基础的道德原则、建立全组织积极的风险管理文化以及改进内部问责和对会员国的问责方面取得稳步进展。
2. 本报告提供最新情况说明秘书处在 2020 年采取的行动：<sup>1</sup>(a)促进最高道德操守标准、行为守则和核心价值观；(b)在整个组织内建立积极的风险管理文化；(c)实行政策、程序和工具，加强组织问责和对规章制度的遵守。

### 道德操守

3. 2020 年间，秘书处制定了一项政策，旨在预防并处理虐待和滥用行为，包括骚扰、性骚扰、歧视和滥用权力。此项政策由合规、风险管理和道德操守办公室与人力资源和人才管理司共同定稿，在 2019 年制定的性骚扰政策草案的基础上进行扩充，从事相关领域专门工作的技术部门、预防和解决全组织冲突的秘书处职能部门以及职工协会提供了投入。此项政策沿用了联合国系统行政首长协调理事会关于性骚扰的政策范本中采用的新颖办法，并且与世卫组织制定的道德操守框架（包括《道德操守和职业行为守则》和关于举报和防止报复的政策）及世卫组织《人事条例》和《职员细则》保持一致。除了性骚扰、性剥削和性虐待方面已有的强制性培训模块外，这将是 2021 年全年定向提高认识和培训的主题。
4. 秘书处全面致力于展示对性剥削和性虐待零容忍，并在应对第十轮埃博拉病毒病疫情期间设立了刚果民主共和国境内性剥削和性虐待指控独立委员会。共同主席任命了专

---

<sup>1</sup> 之前的年度报告见文件 EBPBAC32/4。

员，委员会秘书处人员配置齐全，并挑选了外部公司进行事实调查和相关调查。到 2021 年 1 月底，收到了该委员会的第一份进度报告。

5. 世卫组织的高层积极参加了机构间常设委员会特派团向刚果民主共和国报告的工作，以期加强该国境内的预防性剥削和性虐待网络，制定全系统预防性剥削和性虐待战略，并通过征聘一名驻戈马协调员来支持该网络。

6. 秘书处全面致力于落实机构间常设委员会特派团报告中所载的建议，特别是部署流行病应对小组内部的预防性剥削和性虐待股，这将为预防性剥削和性虐待网络作出的机构间整体应对提供支持。此外，秘书处——及其机构间伙伴——将完善其扩大规模和应对模式，侧重于对征聘、采购和其他活动保持充分监督，从而限制性剥削和性虐待风险。这将有助于确保为突发事件部署人员、报告机制、调查和幸存者保护措施采取以幸存者为中心的办法。

7. 秘书处继续向所有职员和附属人员提供关于预防性剥削和性虐待的强制性培训，完成率接近 95%。

8. 世卫组织的执行伙伴在预防和应对性剥削和性虐待方面都推出了最低标准：对所有类型服务的一般合同条件做了更新，以巩固世卫组织对性剥削和性虐待的零容忍；承包商必须采取一切合理和适当的预防措施。秘书处还在发送给通过协议书参与处理性剥削和性虐待政策与调查的执行伙伴的突发事件核对表中添加了一个问题。

9. 秘书处已对提交秘书长的与世卫组织职员和附属人员有关的所有性剥削和性虐待指控的全面和准确报告定稿。此外，秘书处全面致力于执行 EB148(4)号决定（2021 年），并采取措施加强预防性剥削和性虐待，同时采用重点风险管理办法。

10. 2019 年，向合规、风险管理和道德操守办公室寻求建议的请求数量大幅增加，2020 年期间增幅更加明显，提交了 400 多份关于道德困境及相关事项的寻求建议请求。部分原因是自 2016 年以来开展的沟通和提高认识工作使得认识得到提高，还有部分原因是 COVID-19 大流行带来的特别挑战。此外，截至 2020 年 11 月底，诚信热线收到了 276 起举报，该热线接到来自全球职员和公众的道德操守问题举报，包括匿名举报。这些举报包括以下几大类：50 起举报涉及违反世卫组织《道德操守和职业行为守则》、利益冲突、歧视和偏向；25 起举报涉及人力资源问题和违反世卫组织《人事条例》和《职员细则》；22 起举报涉及潜在的欺诈、腐败和贿赂问题；11 起举报涉及滥用职权和骚扰；159 起举报涉及公共卫生和人身安全面临的实质性风险，主要与 COVID-19 大流行有关。此外，有六起举报涉及性骚扰指控，三起举报涉及性剥削和性虐待指控，这些举报都已提交内部监督服务司进行调查。

11. 2020 年采用了一种新的在线工具，以便系统地收集和管理指定雇用类别的职员所需的年度利益申报表，目的是使高级职员（P5 级及以上）和采购人员及履行敏感职能的其他职员（G5 级及以上）主动申报自己的利益。合规、风险管理和道德操守办公室负责审查申报的利益，并酌情就减轻行动向职员提出建议。2020 年，此项工作涉及全组织 3000 多名职员，他们在线提交了其利益申报表。此外，2020 年期间，超过 100 名工作人员提交了关于批准外部活动的申请。

12. 有关请求外部专家和顾问就应邀参加技术工作组或应邀提供关于公共卫生相关事项的专家意见时可能出现的利益冲突进行披露，2020 年，合规、风险管理和道德操守办公室审查了 1 736 份此类利益申报表。有关顾问，该办公室向技术部门、人力资源管理司和区域办事处提供了关于管理已披露利益的建议，并就 114 份已填写的利益申报表提出具体建议。该办公室还就与《道德操守和职业行为守则》有关的一系列问题向本组织各技术部门提供定期投入和支持。

## 风险管理

13. COVID-19 大流行使得全球卫生发生了重大变化并造成巨大的不确定性，还对全球的工作方式提出挑战。这种独特情况将风险管理概念推到日常工作的最前沿。它表明，面对不确定性，积极主动的风险管理是防范工作和增强抵御能力的关键。

14. 为了实现《2019-2023 年第十三个工作总规划》中所述的世卫组织宏伟目标，正在制定一种强化的风险管理办法。作为这种办法的一部分，合规、风险管理和道德操守办公室以及世卫组织的合规和风险管理联系人区域网络抓住了这场大流行提供的机会，开展了数次能力建设和提高认识活动，以期进一步加强本组织内的风险管理文化。

15. 这一强化的风险管理办法旨在确保本组织各级职员了解世卫组织在开展工作时面临的各种威胁，同时在这些威胁与机遇之间达到有效平衡。目前正在编制风险偏好框架，这是这种强化的风险管理办法的关键要素，因为一旦得到高级管理层和其他主要利益攸关方的采纳和核可，该办法将支持世卫组织各级快速有效地制定决策。

16. 2020 年，世卫组织采用了联合国全系统风险成熟度参考模型，该模型在联合国管理问题高级别委员会 2019 年 10 月第三十八届会议上得到批准，以便巩固其风险管理办法。风险成熟度模型是一个共同的计划制定工具，可帮助联合国各组织确定通向下一个风险成熟度阶段的路线图，并可与一套实用指南结合使用，帮助各组织在追求其目标时确定自己的风险偏好。

17. 联合国风险成熟度参考模型涉及多个层面：政策框架；治理；流程及与业务的整合；系统和工具；风险能力；风险文化。以下各段介绍了各个层面所取得进展的最新情况。

**18. 政策框架**——由于 COVID-19 大流行以及为应对这场大流行开展的活动和采取的举措，世卫组织面临诸多风险，其战略、声誉或筹资前景可能会因此受到重大影响。此外，世卫组织在提供复杂的突发卫生事件服务方面作用不断扩大，这对于各级职员快速作出决策至关重要。这种情况使得本组织根据过去几年吸取的经验教训确定全面的风险偏好框架更加紧迫。确定全面的风险偏好框架，有助于本组织各级职员了解他们将开展业务的预期范围，从而有助于快速作出决定并在知情的情况下承担风险。风险偏好是风险管理架构中的关键要素，需要在高级管理层积极认同和支持下重新定义。支持修订风险偏好框架的实地工作始于涉及区域和总部一级高级管理层的讨论，以及对世卫组织风险范围（分类法）及相关治理的审查。

**19. 治理**——区域和地方（国家一级）风险委员会在促进修订后风险偏好框架的设计和执行方面起着重要作用。近年来，在建立此类委员会方面已取得进展，并且正在开展工作，以评估最新的全组织风险管理委员会架构是否有助于将风险管理纳入与风险偏好框架未来修订相对应的各级日常活动中。

**20. 流程及与业务的整合**——同其他组织和企业一样，COVID-19 大流行也对世卫组织的活动产生了影响。业务连续性管理计划已经启动，并提供了一次机会，以突显为有效防范需要改进的领域，同时与职员进行互动，以便就将风险管理纳入日常实践的最佳方法提出建议。例如，东南亚和西太平洋区域办事处开发了风险管理指导和工具，以根据 COVID-19 业务连续性计划评估风险。欧洲区域办事处启用了一项工具，以促进对所有国家办事处和现场工作地点业务连续性活动的监督。随着联合国系统各组织最近将其关于组织复原力管理系统的政策修订本送交联合国管理问题高级别委员会批准，这一领域的努力将继续。

**21. 风险识别与《2020-2021 年规划预算》活动的交付仍然密切相联，所有区域的预算中心都将其已识别风险与《2019-2023 年第十三个工作总规划》的产出挂钩。它们努力将内部控制考虑更好地纳入对组织绩效的审查中，组织绩效审查由产出记分卡来衡量。合规、风险管理和道德操守办公室与计划、资源协调和绩效监督司及其各自的网络继续协作，确保计划制定和绩效评估工作既认识到本组织面临的风险，又认识到应对风险所需资源。关于这一点，根据 2019 年合规审查和审计结果，正在进行分析，以重新思考风险管理和合规职能应如何为世卫组织国家办事处服务，从而最大限度发挥影响力。作为此项审查的结果，将确定并提出本组织三个层级风险和合规职能的全球“投资计划”，并将其作为《2022-2023 年规划预算》计划审查的一部分。**

22. **系统和工具**——秘书处计划在今后几年更换其全组织资源规划系统。合规、风险管理和道德操守办公室以及区域联系人网络与负责制定下一代企业资源计划的企业负责人密切协作，以确保：（一）风险应对以本组织三个层级的业务所产生的可靠数据为依据；（二）将基于风险的控制有效纳入工作流程，以便利“实时”和自动的“端到端”风险和合规监测；（三）将体现问责制和风险偏好框架可能的业务阈值嵌入系统中，并及时地报告，以为决策提供依据。虽然某些区域（例如东地中海区域）已通过设立风险管理看板开始解决最后这一问题，但全系统资源规划系统替换项目为定义服务于全球目标的共同指标框架提供了机会。

23. **风险能力和风险文化**——如上文所强调的，秘书处采取了若干举措，以进一步发展本组织的风险管理能力。一项主要成就是启动了在线的全球风险管理培训规划，根据《2019-2023 年工作总规划》，支持本组织努力维护浓厚的风险体察文化，以期对国家产生影响。启动了其他重要举措，用以评估世卫组织的风险文化现状：在东地中海区域办事处，一项风险管理成熟度调查为确定良好的风险管理实践以及国家和区域一级需要改进的领域打下了坚实的基础。除其他措施外，这有助于采取措施将风险管理纳入风险联络人和风险负责人的考绩中。还为职员举办了几次风险管理讲习班，以更加能动的方式帮助了解由 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行引起的风险。

24. 虽然今年在风险管理领域投入了巨大精力，但要将风险管理纳入本组织三个层级的业务还有很长的路要走。正在进行的风险偏好方面的工作，加上为增加风险管理相关活动所需人力资源的整体“投资计划”筹集资金，将在今后两年使这一工作领域的局面发生改变。

## 合规

25. 为防止 COVID-19 蔓延实行了全球旅行限制，2020 年的国家合规审查等实际监督活动因此受到限制。对此，各主要办事处提供了指导和定向监督，以促进合理执行为大流行而更新的政策准则。

26. 例如，东南亚区域办事处与外部伙伴一起，传播了为大流行更新的政策指导，其中涉及各种执行机制、采购和国家执行工具，东地中海区域办事处使用审计前自我评估核对表和审计管理看板，进行审计前和审计后合规案头审查。非洲区域办事处一直为预算中心并在需要时为调查小组提供早期在线支持。为了进一步促进总部合规，在吉隆坡全球服务中心设立了合规股，以确保采购和旅行领域遵守世卫组织的行政控制措施、政策和规章制度，从而协助总部开展业务活动。

27. COVID-19 大流行“正在为腐败者创造新的可乘之机，让其可以利用监督的薄弱和透明度的缺失，挪走资金，而最困难的人们却因此无法得到救助。”<sup>1</sup>在这种情况下，为了支持有效和高效地开展世卫组织活动，秘书处正在强化其反欺诈和反腐败框架。已经确定了“路线图”，以审查并加强政策架构、工具和欺诈风险评估领域。

28. 此外，秘书处目前正在审查其全球合规架构，以确保切实吸取教训，在全球应用良好实践，并及时纠正差距。预计此项审查将为世卫组织的全球合规战略和风险偏好框架提供依据，确保在整个世卫组织有效、一致地应对 COVID-19 大流行引起的与合规有关的各种风险，以便成功实现国家一级的目标。

29. 世卫组织各办事处通过完成关于业务流程关键方面的年度内部控制自我评估核对表工作，继续评估其内部控制措施的有效性。虽然 COVID-19 大流行致使业务环境充满挑战，但综合结果表明，整个世卫组织的整体内部控制被自评为有效。在整个组织内，包括国家合规审查、（事后）现场核查和其他保证机制在内的监测被确定为 2020 年最具挑战性的控制领域。这突显了 2020 年期间在开展《规划预算》中概述的世卫组织活动并遵守世界卫生组织政策的同时限制监督能力产生的影响。作为合规审查和风险偏好举措的一部分，合规、风险管理和道德操守办公室将继续评价自我评估流程的有效性，以期更好地将此项工作与审计、评价和其他审查产生的可用信息联系起来。

30. 秘书处继续致力于在完成任务时实行高度的问责制。但是，根据《2019-2023 年工作总规划》，在风险管理和合规领域有许多挑战，需要投入巨大的精力和资源来确保相关活动充分支持对国家的影响。会员国持续支持本报告所载的举措，有助于建设一个强大的世卫组织，使其能够履行增进健康、维护世界安全和为弱势人群服务的使命。

## 规划、预算和行政委员会的行动

31. 请委员会注意本报告。

= = =

<sup>1</sup> 联合国秘书长关于 2019 冠状病毒病背景下腐败问题的声明，<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-10-15/secretary-generals-statement-corruption-the-context-of-covid-19-scroll-down-for-french-version>，2021 年 3 月 15 日访问。