



问责概况

1. 执行委员会规划、预算和行政委员会在 2021 年 5 月第三十四次会议上注意到了关于世卫组织问责高级别概况的报告¹。
2. 本报告概述此后在推进机构问责方面取得的最新进展情况。它阐述秘书处面临的挑战和为加强世卫组织组织诚信职能²及其相互协调而采取的行动，以及为确保组织问责的所有方面都提高效率所做出的努力。
3. 2021 年 9 月 28 日公布的刚果民主共和国应对第十次埃博拉病毒病流行期间性虐待和性剥削指控独立委员会的报告，标志着世卫组织组织和履行其问责职能的方式发生转变。委员会的报告以及世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组委员会的报告突出了秘书处三级组织问责制和组织制度的系统性弱点，推动本组织对防止、查明和应对性剥削和性虐待及虐待行为的方法进行重大改革³。它还对本组织有更广泛影响，促进本组织所有问责职能之间的协调和一致性，推动本组织采取联合案件管理办法来应对所面临的挑战。
4. 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行造成持续中断，需要采取短期措施来确保业务持续性，也需要寻找长期解决方案，以加强系统薄弱环节，并防范未来可能的冲击。

采用综合方法防止和应对性剥削和性虐待及虐待行为

5. 过去一年，秘书处加紧努力，防止、发现和应对人力队伍中的虐待行为。所采取的方法展示了世卫组织各项诚信职能在本组织三个层级以及整个政策和行动连续体中相

¹ 文件 EBPAC34/3；另见文件 EB149/2。

² 本报告所述的组织诚信职能是：评价；合规、风险管理和道德操守；内部监督；监察员办公室和调解服务处。这些职能与世卫组织业务活动（包括人力资源）一道发挥作用。此外，法律顾问办公室还提供辅助咨询职能，支持履行组织诚信职能。

³ 整体上包括滥用职权、歧视、骚扰和性骚扰。

互合作的新方式和得到强化的方式，从创建安全和相互尊重的工作场所到实施高效、公平的内部司法系统，以支持幸存者并追究肇事者的责任。

6. 经审查世卫组织问责职能的结构、作用、责任和能力，发现本组织在处理性剥削和性虐待以及虐待行为的能力方面存在重要差距。采取了几项行动来解决这些差距，并加强对该领域的关注以及相关专门知识和能力：设立了负责防止和应对性行为不端的新部门，以协调全组织范围的努力；成立了专家调查处，采取以幸存者为中心的方法管理所有性剥削、性虐待和性骚扰指控，是世卫组织内部监督服务司更广泛调查职能的补充；在区域主任办公室和一些国家办事处设立了防止和应对性剥削和性虐待的新职位。总干事向第七十五届世界卫生大会提交的关于防止性剥削、性虐待和性骚扰的报告更详细地介绍了全组织范围的这些变革和加强能力的措施¹。

7. 世卫组织管理层对刚果民主共和国应对第十次埃博拉病毒病流行期间性虐待和性剥削指控独立委员会报告的答复推动秘书处所有管理系统和诚信职能及相关业务采取行动加强全组织范围的问责制。世卫组织管理层应对计划不仅为防止和应对性剥削和性虐待，而且为解决更广泛的虐待行为问题、加强内部司法程序、促进世卫组织核心价值观、重塑世卫组织文化以及与人资改革保持一致提供统一框架。

8. 成立了由总干事主持的世卫组织高级管理层非正式小组²，以监督管理层应对计划的实施情况，并处理与本组织内虐待行为有关的事项。该小组每周开会，协调各相关部门的活动；监控计划的实施进度；解决瓶颈问题；确定需要采取行动的 systemic 问题；并对标其他组织的最佳实践。这种方法促进了审查、制定、调整和巩固世卫组织政策、程序、做法、指导文件和工具的跨部门协作方法。这种联合行动和倡议的例子如下。

9. 高级管理层非正式小组的工作得到世卫组织防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作组的补充，后者在这一领域进行全组织范围的协调。工作组由来自六个区域办事处和总部相关部门的 38 名高级官员组成³。

10. 世卫组织防止和处理虐待行为政策⁴涵盖滥用职权、歧视和骚扰，包括性骚扰（统称为“虐待行为”）。为实施该政策，本组织编写了针对人力队伍的沟通宣传材料和资源；

¹ 文件 A75/29。

² 包括：总干事；办公厅主任；主管业务的助理总干事；调查处临时负责人；法律顾问；防止和应对性行为不端司代司长；人力资源和人才管理司司长；以及合规、风险管理和操守办公室代主任。在讨论更广泛的问责问题时，除执行管理层应对计划外，该小组还将扩大到包括监察员、内部监督服务司司长和评价办公室主任。

³ 包括来自以下单位的代表：法律顾问办公室；内部监督服务；合规、风险管理和道德操守办公；突发卫生事件规划；对外关系和治理；防止和应对性行为不端；监察员办公室和调解服务；人力资源和人才管理；消灭脊灰；评价办公室以及总干事办公厅。

⁴ 世卫组织。防止和处理虐待行为：有关骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权的政策和程序。日内瓦：世界卫生组织，2021 年（<https://www.who.int/publications/m/item/preventing-and-addressing-abusive-conduct>，2022 年 4 月 8 日访问）。

为管理人员和主管开发了指导工具；根据不同受众需求开发并提供培训课程；还更新了相关人力资源工具和程序。2022 年 3 月，联合国必修课程“团结起来，相互尊重：防止性骚扰和其他被禁止的行为”根据世卫组织情况改编后，面向世卫组织全体工作人员推出，无论其合同地位如何（职员/非职员）。世卫组织关于防止性剥削和性虐待的新政策指令于 2021 年 12 月 3 日生效¹。此外，正在制定标准操作程序，以澄清国家办事处、区域办事处和总部在管理性剥削、性虐待和性骚扰指控和传言各自的作用和责任。

11. 在世卫组织所有进程中正在采用以幸存者和受害者为中心的方法来防止和管理性剥削、性虐待和性骚扰。定期秘密举行案件审查会议，召集调查处、道德操守处以及人力资源和人才管理司讨论个案，以找到解决办法。

12. 特别关注提高工作人员的认识和知识，改变其态度和行为，并改善获得工具的机会。2022 年 3 月启动了全组织范围的“不找借口”宣传活动，以确保世卫组织全体工作人员都了解本组织绝不容忍哪些行为，以及他们在经历、目睹或意识到性剥削、性虐待和/或性骚扰案件时应采取哪些行动。作为其绩效管理和发展计划的一部分，世卫组织所有职工都被要求在 2022 年选择或创建一个与防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰相关的团队目标。已有超过 92% 世卫组织工作人员完成关于防止性剥削和性虐待的强制性联合国培训。正在试点开展世卫组织防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰专门培训，并将于 2022 年下半年在全球启动。正在计划开发一个针对具体机构的性剥削、性虐待和性骚扰风险评估工具。

采用综合方法跟踪和响应相关建议

13. 为加强世卫组织问责职能，秘书处正在开发建议管理和跟踪综合平台，以便汇集多个来源的建议，并记录和跟踪世卫组织管理层答复及其落实情况。平台旨在确保及时实施建议，加强问责，提高透明度，优化决策和全组织学习。该平台汇总来自以下机构的约 2000 项建议：世卫组织理事机构（包括执行委员会和卫生大会的决议和决定以及执行委员会规划、预算和行政委员会的报告）；世卫组织评价和外部审计报告；世卫组织外部监督机构（包括独立专家监督咨询委员会和世卫组织突发卫生事件规划独立监督咨询委员会）；联合国联合检查组；高级别审查小组（包括大流行防范和应对独立小组、《国际卫生条例（2005）》在应对 COVID-19 大流行期间运作情况审查委员会、全球防范监测委员会、二十国集团防范和应对大流行全球公域筹资问题高级别独立小组、全球公共

¹ 世卫组织性剥削和性虐待防护相关政策指令的信息，情况说明，2021 年 12 月 6 日（https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/information-on-policy-directive-on-protection-from-sexual-exploitation-and-sexual-abuse-.pdf?sfvrsn=8926f2fa_19&download=true，2022 年 4 月 8 日访问）。

卫生公约以及七国集团提出的与世卫组织有关的建议)；和多边组织绩效评估网络。该平台已经在综合和分析与应对 COVID-19 疫情有关的多项建议方面发挥了关键作用。

重视世卫组织重要的组织诚信职能

14. 除在本组织内就防止和应对性剥削和性虐待以及虐待行为开展密集的联合工作之外，个人问责职能继续执行其任务和工作计划，包括在评价、风险管理和合规、道德操守、内部监督服务和调解等领域。

15. **评价。**独立的评价办公室继续实施世卫组织评价政策（2018 年）。该政策是加强世卫组织评价和全组织学习的框架¹。该框架有六个关键行动领域：建立有利的环境和治理结构；评价能力和资源；评价工作计划、范围和方式；评价建议和管理层答复；全组织学习；交流评价工作。

16. 2022 年 1 月，在执行委员会第 150 届会议上，秘书处介绍了世卫组织 2020-2021 年评价工作计划的最新执行情况，执委会批准了 2022-2023 年全组织评价工作计划²。年度评价报告将于 2022 年 5 月提交执委会第 151 届会议³。2020-2021 年，评价办公室进行了 18 次整体评价，并参加了联合国在有共同实质性利益和共同战略利益的一些领域开展的联合评价，从而以具有成本效益的方式促进了整个联合国系统的问责制和战略学习。评价办公室还积极参与更广泛的 COVID-19 相关评价工作，包括：(i)对联合国 COVID-19 应对和恢复工作多伙伴信托基金的全系统评价；(ii)由机构间指导委员会委托、联合国人道主义事务协调厅协调、机构间人道主义评价指导小组共同管理的机构间 COVID-19 应对工作评价，重点是抗疫的卫生和社会经济措施的机构间协调问题。在第 150 届会议上，执委会还获悉任命了新的评价办公室主任 Masahiro Igarashi 博士。

17. 秘书处致力于保持强有力的评价文化，不断学习，提高认识，在政策和决策中吸取经验教训，并落实各项评价建议，以提高业绩。及时拟定管理层答复并监测其实施情况是加强问责的关键。2021 年的三个例子突出表明评价工作在这方面的贡献。首先，2021 年 5 月执行委员会第 149 届会议前公布在世卫组织转型形成性评价报告提出一套行动建议，以加快预期组织变革的步伐并取得成功；秘书处 2021 年 7 月发布管理层答复。其次，对 2017 年至 2020 年期间开展的七项国家规划评价⁴进行了第一次荟萃分析和综合研究，确定了八个关键的跨领域经验教训、反复出现的问题、成就、挑战和需要改进的

¹ 加强世卫组织评价和全组织学习的框架。日内瓦：世界卫生组织；2018 年（https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/evaluation/framework-for-strengthening-evaluation-and-organizational-learning.pdf?sfvrsn=720e4c8e_2，2021 年 4 月 8 日访问）。

² 文件 EB150/35；另请参阅执委会第 150 届会议第 11 次会议摘要记录，第 3 节。

³ 文件 EB151/4。

⁴ 印度、吉尔吉斯斯坦、缅甸、罗马尼亚、卢旺达、塞内加尔和泰国。

领域，并记录了世卫组织国家工作的最佳做法和创新，世卫组织管理层可以利用这些做法和创新改进整体流程和指导。最后，对将性别平等、公平和人权纳入世卫组织工作的评价明确了哪些行动可以加强世卫组织这一工作领域和相关能力；这些不仅巩固了与《2019-2023 年第十三个工作总规划》有关的成果，也有助于创造一个旨在防止性虐待和性剥削的组织和发展环境。管理层对该评价的回应正在推动世卫组织制定新的性别平等、公平和人权政策和战略。

18. 风险管理和合规。为在日益复杂的环境中实现世卫组织在《2019-2023 年第十三个工作总规划》中确定的各项目标，世卫组织在风险管理、内部控制和合规领域发起了几次审查。正在对审查结果进行分析，并将为新的风险管理和合规战略提供信息，以便各国能够更有效地管理自己面临的风险，同时通过更加综合的监测和合规来加强世卫组织的全球保证机制。此外，世卫组织风险偏好的定义和运作将确保世卫组织各规划（包括世卫组织突发卫生事件规划）的风险管理更加一致和协调。而且，世卫组织开发了一个新的性剥削、性虐待、性骚扰风险评估和缓解工具，将于 2022 年实施。

19. 道德操守。2021 年期间的经验教训，特别是刚果民主共和国应对第十次埃博拉病毒病流行期间性虐待和性剥削指控独立委员会报告总结的经验教训，有助于加强秘书处对性剥削、性虐待、性骚扰以及任何其他类型不当行为采取零容忍做法的承诺。合规、风险管理和道德操守办公室的道德操守处在促进这一承诺方面发挥了关键作用。

20. 道德操守处与法律顾问办公室及预防和应对性行为不端司均参加世卫组织防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作组政策审查小组。该小组正在修订涉及举报和防止报复的现有政策规定以及《道德操守和职业行为守则》；这些审查应于 2022 年完成。此外，道德操守处精简了相关活动，其任务现在侧重于以下四个支柱：**(i)**利益申报（包括年度工作人员活动、专家个人、外部活动、顾问和就职前）；**(ii)**道德操守咨询（向世卫组织工作人员提供咨询和指导，并酌情向外部各方提供咨询和指导，包括关于机密事项的咨询和指导）；**(iii)**举报和防止报复；**(iv)**教育和外联。

21. 道德操守处继续开发关于增强道德操守能力的电子学习课程。该课程将是世卫组织全体工作人员的必修课，无论其合同地位如何（职员/非职员）。本课程的目的是加强对工作场所道德和职业行为的认识和遵守。它还将教育世卫组织工作人员了解工作中可能出现的各种挑战，并赋予世卫组织工作人员在出现问题和挑战时有效应对和报告的能力。

22. **内部监督服务司。**内部监督服务司提供独立、客观的审计、调查和咨询服务，目的是增强和改进本组织作为可靠业务伙伴开展的活动。有关内部监督服务司的另一份报告也提交卫生大会¹。

23. 过去一年，在独立委员会报告的推动下，秘书处接收和调查关于性剥削、性虐待、性骚扰投诉和指控的能力得到了加强。2021 年 11 月任命了一名调查处临时负责人，重点关注性行为不端案件，并加强世卫组织内部有效、高效处理此类案件所需的专门知识。调查处处长由 15 名工作人员组成的合格团队提供支持，其中大多数是女性，负责管理对性剥削和性虐待及虐待行为指控的调查，优先处理对秘书处工作人员性行为不端的指控。增加的调查能力已用于处理积压的性剥削、性虐待和性骚扰案件，并将确保按时完成所有新案件的调查。此外，举报热线(“诚信热线”)已移至调查处，以简化举报程序。此外，秘书处已与一家独立提供商签约，对合规、风险管理和道德操守办公室或内部监督服务司在 2018 年 8 月 1 日至 2021 年 9 月 30 日期间收到的所有性剥削、性虐待和性骚扰指控和/或投诉案件管理进行稽查。稽查结果将为内部报告机制的修订以及对怀疑、警报和投诉的管理提供信息。

24. 由于与 COVID-19 有关的旅行限制，2021 年内部审计继续在总部进行。审计过程得益于内部监督服务厅以前进行案头审查的经验，并得益于以下方面的最新方法：测试内部控制措施的有效性；审计某些领域，无需出差；以及处理与 COVID-19 及性剥削和性虐待相关的风险。尽管疫情下的运营环境充满挑战，但与 2020 年相比，2021 年有效控制措施的总体占比保持稳定，为 72%，其中 3%的控制措施存在高水平残余风险。该司继续通过全球风险管理委员会向管理层提供关于经常性问题和审计建议执行情况的重要最新信息。

25. **监察员和调解服务处。**监察员的主要职责是通过非正式手段协助工作人员处理与工作有关的问题，以防发生冲突，并提供解决问题的其它渠道。此外，监察员还开展以下工作：监督趋势，协助及早发现潜在的重大问题，并向高层管理部门提供反馈；支持采取预防行动；培养良好的工作场所文化，维护世卫组织基本价值观，尤其是促进建立相互尊重的工作场所环境。

26. 作为内部解决问题的主要支柱，监察员和调解服务处再度努力在全组织范围内普及非正式处理冲突办法，包括与其它本组织内部相关团队进行联系交流，例如与人力资源和人才管理司、工作人员健康和福祉处、合规、风险管理和道德操守办公室、内部监督服务司、总干事办公室以及世卫组织职工协会交流，以解决令人关切的问题和分享信息。它还参与总部协调的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的全球努力。监察员和调解服

¹ 文件 A75/36。

务处致力于在所有区域监察员参与下加强世卫组织监察员网络，以此确保整个世卫组织平等利用非正式处理冲突的办法。

27. 监察员在提交第 150 届执行委员会的最新报告¹中指出，COVID-19 大流行改变了工作方式，对确保有利和相互尊重的工作环境带来新的挑战。面对这些挑战，监察员和调解服务处采取了以下措施：通过网络研讨会和情况介绍会，更加积极主动地与各部门工作人员交流；与其它辅助服务部门、特别是工作人员健康和福祉处密切合作，尽早解决可能存在的问题，特别是处理当前疫情对工作人员心理健康的影响。

下一步工作

28. 过去一年，秘书处采用了新的工作方式，并修订了政策、程序和结构，以应对新的挑战，其中包括世卫组织人力队伍中的虐待行为所带来的挑战。从全组织应对虐待行为中吸取的经验教训可以为加强和重塑更广泛的世卫组织问责职能提供信息，包括通过采用一种具有更加综合、协调、资源充分和透明程序的整体方法。

规划、预算和行政委员会的行动

29. 请委员会注意本报告。

= = =

¹ 文件 EB150/INF.4。