



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。在此过程中，秘书处一直在积极评估从 COVID-19 大流行和负责审查刚果民主共和国应对第十次埃博拉疫情期间的性剥削和性虐待指控的独立委员会所发布报告中汲取的诸多经验教训，以确定为建立一个更强大和更有效的世卫组织而需立即开展的变革。

2. 本报告介绍了在此背景下秘书处为在整个组织范围内加强其合规、风险管理和道德操守方法而于 2021 年和 2022 年初采取的各项行动的最新情况。这些行动包括(a)促进最高道德操守标准、行为守则和核心价值观；(b)加强整个组织的风险管理制度和文化；以及(c)利用适当的程序和工具，实施各项政策，在世卫组织的三个层级加强组织问责和合规工作。

道德操守¹

3. 2022 年初，合规、风险管理和道德操守司道德操守处审查并精简了其任务规定，以侧重于以下四个支柱：(a)利益申报（工作人员年度工作、个人专家、顾问、就业前、外部活动、礼物、荣誉和奖励）；(b)道德操守支持和咨询（《道德操守和职业行为守则》；《负责任的研究行为守则》；为世卫组织工作人员提供建议和指导；以及适用于外部各方，包括保密事项）；(c)举报和防止报复；以及(d)教育和外联。

4. 精简任务规定之后，道德操守处现正在促进加强性剥削、性虐待和性骚扰相关政策 and 程序的同时，审查世卫组织关于工作人员年度利益申报的政策和程序、《个人专家指

¹ 本报告所提供的是 2020 年 11 月 16 日至 2021 年 12 月 31 日的数字（工作人员年度利益申报活动、公约秘书处特定利益申报程序和世卫组织诚信热线除外，相关数据为 2021 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日的数字）。

南》以及《负责任的研究和外部活动行为守则》。联合检查组（联检组）最近发布的关于联合国系统道德操守职能的审查报告一直在为该项工作提供指导。

5. **政策框架**——2021 年 3 月 1 日，世卫组织发布了《防止和处理滥用行为的政策》¹。该政策由合规、风险管理和道德操守司与人力资源和人才管理司合作制定，为世卫组织工作人员举报滥用行为（包括性骚扰、骚扰、歧视和滥用权力）提供全面指导和支持。2021 年，人力资源和人才管理司开始在全组织范围内进行培训，以促进该项政策的实施。

6. 如提交规划、预算和行政委员会的问责制概览报告所述，道德操守处正与法律顾问办公室及防止和应对不当性行为司一道，修订关于举报、防止报复及《道德操守和职业行为守则》的现有政策规定。

7. **培训**——强制性电子学习模块“道德操守赋权”仍在开发当中，预计将于 2022 年晚些时候发布，可供世卫组织全体工作人员使用。将基于道德操守任务，为世卫组织全体工作人员举办更多培训和信息会议。

8. **建议、指导和支持**——2021 年，合规、风险管理和道德操守司收到 313 份请求就道德操守问题和困境提供指导和支持的个人申请。此外，2021 年期间，该司还通过诚信热线²，收到 171 起来自世卫组织工作人员及外部各方的举报，其中包括以下广泛类别：27 起涉及违反道德操守研究标准、违反《道德操守和职业行为守则》、利益冲突和歧视；31 起涉及人力资源问题、骚扰、违反世卫组织《人事条例》、《职员细则》或政策、人员健康和​​安全；六起涉及欺诈、腐败或贿赂、盗窃或挪用；一起涉及严重危害公共卫生；一起涉及举报导致的报复；17 起涉及一般查询和/或反馈；80 起涉及包括 COVID-19 大流行在内的各种其他问题。收到三起涉及性剥削和性虐待的举报并已转交内部监督服务司。此外，还收到五起涉及性骚扰问题的举报：三起已转交内部监督服务司，两起已结案。

9. 合规、风险管理和道德操守司开展了面向世卫组织指定工作人员的年度利益申报活动。P5 级及以上职等的工作人员和拥有采购权（G5 级及以上职等）并履行敏感职能的工作人员必须参加此次活动。该过程的管理工作采用了一款 2020 年推出的在线工具，该工具已将利益申报的年度收集和管理工作系统化。该司对提交的申报进行审查和评估，以确定可能存在的利益冲突，并在可能存在或可能会产生利益冲突的情况下，就如何采取缓解措施向工作人员提供建议和指导。2021 年，有 3736 名工作人员被要求参加工作人员年度利益申报活动；有 3699 名工作人员在线提交了利益申报表。此外，2020 年，合规、风险管理和道德操守司与世卫组织烟草控制框架公约秘书处和消除烟草制品

¹ 防止和处理滥用行为：关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用权力的政策和程序。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 19 日访问)。

² 诚信热线已于 2022 年 1 月底移至内部监督服务司。

非法贸易议定书秘书处（公约秘书处）合作，编制了一份利益申报表，以补充世卫组织的年度利益申报工作，并满足公约秘书处在查明烟草业相关利益冲突方面的具体需求。该利益申报程序是对上述面向世卫组织指定工作人员的年度利益申报活动的补充。2021年，有 27 名公约秘书处工作人员被要求参加由合规、风险管理和道德操守司/道德操守处管理的公约秘书处利益申报活动；截至报告日期，已有 26 名工作人员提交其表格。

10. 此外，合规、风险管理和道德操守司在人力资源和人才管理司的支持和配合下，为世卫组织的非职员工作人员编制了一份新的利益申报表。所有非职员工作人员必须披露任何可能构成潜在利益冲突的情况。披露工作须在受雇前进行并接受评估。合规、风险管理和道德操守司会帮助各技术处进行评估并提供指导。该表已于 2021 年最后一个季度投入使用。总体而言，在整个 2021 年期间，合规、风险管理和道德操守司就 73 项与非职员工作人员利益申报有关的请求提供了指导。

11. 每年，世卫组织都会聘请许多外部专家和顾问参加技术工作组的工作，或是就与世卫组织规范性工作和公共卫生政策有关的事项提供专家意见。合规、风险管理和道德操守司会帮助技术处对这些专家和顾问进行利益申报评估，并提供指导。2021 年，合规、风险管理和道德操守司收到 2960 份请求，其中有 960 份要求进行审查并提出建议。

12. 合规、风险管理和道德操守司还负责管理工作人员提出的开展外部活动或接受荣誉、勋章或礼物的请求的授权程序。2021 年，有 147 名工作人员请求授权开展外部活动，有 14 名工作人员寻求批准接受荣誉、勋章或礼物。

13. 合规、风险管理和道德操守司定期就其任务相关事项，向本组织各技术处和各司提供支持和投入。

风险管理

14. 世卫组织承认，在过去几年中，世界发生了重大变化，并经历了重大挑战，包括与 COVID-19 大流行、冲突和气候变化的影响有关的挑战。因此，世卫组织在支持会员国方面的作用显著增加，潜在风险也显著增加。正如《第十三个工作总规划》所预测的那样，对实现《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标而言，世卫组织实施突发卫生事件规划的责任正变得日益重要。在早期的埃博拉疫情、COVID-19 大流行和最近的入侵乌克兰事件发生后，本组织的风险概况已发生重大变化，并将继续演变。国际风险专家¹预测，COVID-19 之后将经历一段艰难的恢复期，社会经济不稳定和气候变化干扰的风险有所增加，在不久的将来，世卫组织可能将不得不应对更多突发卫生事件。

¹ 见《2022 年全球风险报告》。世界经济论坛；2022 年（https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks）

15. 在此背景下，世卫组织面临的业务风险水平明显提高。要在国家一级有效管理这些业务风险，本组织就必须评估它是否有足够的能力在本组织的三个层级处理这些风险。

16. 针对上述问题及会员国先前向世卫组织提出的建议，2021 年初，世卫组织启动了审查工作，评估迄今取得的成就，并确定风险管理、内部控制和合规方面需加以变革的领域，以促进在不断变化的环境中，以最佳方式实现《第十三个工作总规划》的各项目标。这些审查涉及在本组织三个层级举行的密集磋商。它们有助于再次确认风险管理、内部控制和合规活动之间的互补性，以及有必要使三个领域全部实现有效运作，以便将本组织面临的剩余风险降低到可接受的水平。这三个领域中任何一个领域的弱点都将不可避免地导致国家层面的风险增加，并使得有可能出现一些风险。2022 年期间，这些审查工作的成果将被纳入一项全面风险管理和合规战略。

17. 2020 年，世卫组织通过了联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会在其 2019 年 10 月第三十八届会议上批准的联合国全系统风险成熟度参考模型，以加强联合国的风险管理方法。风险成熟度模型是一个通用计划制定工具，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。联合国风险成熟度参考模型涉及多个层面（治理、政策框架、流程及与业务的整合、系统和工具以及风险能力和风险文化）。以下各段介绍了迄今为止在上述各个方面取得的最新进展，并强调了本组织为提高其成熟度而不断投入努力的领域。

18. **治理**——2021 年期间，该领域的主要成就之一是修订了世卫组织全球风险管理委员会的职权范围，在世卫组织各主要办事处（即总部和所有区域办事处）的高级管理层中重新派驻了代表，从而使该委员会成为全球政策小组（其中包括总干事、副总干事和所有区域主任）负责全组织风险管理和合规议程相关事项的顾问。全球风险管理委员会提供了一个重要平台，可借以讨论本组织的风险状况，并据此使各部门、各司、区域办事处和国家办事处协调一致，共同减轻需要本组织三个层级协调应对的组织风险（也称“主要风险”）。自 2021 年初以来，该委员会举行四次会议，讨论了：(a) 各项主要风险及在世卫组织内部以协调方式积极管理这些风险需采用的方法；(b) 世卫组织全组织风险管理体系的成熟度；以及(c) 世卫组织风险偏好的定义。该委员会以各区域风险管理委员会（或同等管理机构）的工作为基础，而这些委员会则由区域合规和风险管理网络归口单位负责管理其秘书处。例如，东地中海区域办事处在区域一级（由区域主任担任主席）和国家一级（由各自的世卫组织驻国家代表担任主席）都设立了合规和风险管理委员会，从而通过区域风险和主要风险的摸底工作，推动两个层级之间就重要风险专题进行系统有序的交流，并进一步协调三个层级对主要风险的积极管理。

19. 政策框架——根据公认最佳做法，并按照世卫组织突发卫生事件规划防止和应对性剥削、虐待和性骚扰小组委员会独立专家监督咨询委员会的要求，全球风险管理委员会在推动制定风险偏好的定义以指导世卫组织高级管理层、世卫组织工作人员及其利益攸关方（在相关情况下）对风险的预期理解和态度从而最大限度优化健康结果方面取得了重大进展。这一重要里程碑将有助于使本组织确定和减轻风险的工作保持一致。各区域办事处也积极参与了该进程，并认识到这项工作为指导日常决策方面的价值。例如，西太平洋区域办事处强调，界定和实施风险偏好在培养一种“对风险敏感的文化”及确保对会员国的强大问责制方面发挥着关键作用。

20. 关于治理和政策框架，世卫组织正在进一步发展其三条保证线模式，并明确了每条保证线在本组织三个层面上的作用和责任。世卫组织正在试行一种方法，即为每条保证线和本组织三个层面的所有行为者界定管理已知风险所需的关键控制措施，以加强组织问责。已对“采购到付款”流程试行该方法，它为以透明和有序方式在整个组织内界定和分配责任提供了一个明确框架。

21. 流程及与业务的整合——负责审查刚果民主共和国应对第十次埃博拉疫情期间的性剥削和性虐待指控的独立委员会的经验教训表明，仅仅确定和颁布政策是不够的。很显然，除非开发出适当工具，将政策转化为实用且符合实际情况的指导，供世卫组织工作人员使用，否则，将无法对风险加以有效管理。该原则指导了性剥削、性虐待和性骚扰风险评估工具的开发工作，这也是世卫组织管理层对独立委员会所作回应的一部分。利用该风险工具，世卫组织的预算中心将至少每年评估一次由业务、办事处或卫生规划中存在的各种因素造成的普遍的性剥削和性虐待风险。该工具包含一份合规核对表，列明了各国家办事处必须完成的所有控制措施。世卫组织目前正在采取类似办法来有效管理其他主要风险。

22. 此外，还须指出的是，管理问题高级别委员会已批准关于组织复原力管理系统的政策和框架修订本，其中要求酌情评估所有参与机构的框架和工具，以予更新和调整。

23. 同时，合规、风险管理和道德操守司及世卫组织风险管理和合规官员区域网络继续与各部门、各司和国家办事处一起，组织培训和情况介绍会，以提供指导，说明应如何以最佳方式将风险管理纳入《第十三个工作总规划》实施工作的不同阶段，包括双年度规划活动。非洲和东地中海区域办事处通过举办专门的讲习班，开展了致力于提高对欺诈和腐败风险的认识的区域举措。

24. 系统和工具——在更换世卫组织企业资源规划系统的背景下，合规、风险管理和道德操守司正在与区域合规和风险管理归口单位合作开发一款新的风险管理工具，以根据风险偏好框架的各项原则，进一步将风险管理纳入日常活动（包括规划）。

25. 关于“流程整合、系统和工具”，更换企业资源规划系统的工作提供了一个独特的机会，可通过推动确定关键业务流程的风险和主要内部控制措施，加强风险管理活动，同时启动更“动态”的合规监测。世卫组织打算通过一项“业务优化”举措，在企业资源规划发展路线图中嵌入一个强有力的内部控制部分。

26. 风险能力和风险文化——秘书处继续开展活动，通过能力建设和提高认识活动，进一步发展本组织的风险管理能力。在全组织范围内举办了面向工作人员的风险管理培训和情况介绍会，以加强与该专题相关的技能和自主决策。各区域办事处正在该领域投入大量努力：例如，在东地中海区域办事处，风险管理成熟度调查的结果，除其他措施外，已促使将风险管理作为一个常设议程项目，纳入有世卫组织驻国家代表和主任参加的所有内阁会议。世卫组织为加强其风险管理和合规方法而开展的审查确定，有必要在本组织的三个层级投资额外资源，为世卫组织工作人员的日常活动提供适当支持，并特别侧重于下节详述的合规活动。

27. 2020 年，联检组发布了一份关于联合国全组织风险管理工作的报告¹，并提出四项建议，其中之一建议联合国各机构的行政首长（基于联合国风险管理成熟度模型）对照联检组的基准，对全组织风险管理的实施情况进行全面审查。合规、风险管理和道德操守司利用过去和正在进行的独立审查（如 2018 年关于全组织风险管理的鲍德温报告、进行中的内部控制框架和合规审查），对世卫组织全组织风险管理的成熟度进行了评估。评估结果已提交全球风险管理委员会，供其批准并就后续步骤提出建议。本次评估中确定的需改进领域也将被纳入计划于今年制定的全面风险管理战略。

28. 虽然今年再次在全组织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以及制定全面风险管理战略以在必要时增强能力的工作将在未来推动该领域工作实现重大改进。

合规

29. 在全球层面，2021 年，秘书处审查了其整体合规架构，为的是在《第十三个工作总体规划》背景下提出加强就剩余风险水平所作保证的最佳方法。合规、风险管理和道德操守司正在以下领域评估改进世卫组织合规议程的几种方法：

- **合规愿景和目标**——在全组织范围内协调合规活动的定义和范围，以便其能够有效地履行使命；

¹ JIU/REP/2020/5（可查阅 https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_rep_2020_5_english.pdf，2022 年 4 月 19 日访问）。

- **治理结构**——明确每条保证线在促进世卫组织总体保证目标方面的作用，并再次确认有必要加强二线合规职能，以评估高风险领域的剩余风险水平，并就需作出的相关改进向所有主要办事处和全球一级的高级管理层提出建议；
- **合规规划**——制定一项基于风险的协调制度，允许根据特定国家或规划在范围、核查和报告频率及相关资源投入方面的风险概况，开展不同的合规活动；以及
- **能力和资源需求**——根据各主要办事处的规划和国家组合的风险状况，确定其合规资源水平，并促进在高风险规划和国家中建立专门的合规和风险管理职能。

30. 世卫组织还审查了其内部控制框架，以便根据最近发生的事件并考虑到最近的上述组织背景，确定调整方面的需求。初步结论包括，有必要通过进一步开发工具，支持已阐明的第一条保证线的作用和责任，提高世卫组织内部控制框架的成熟度，从而确认需要对哪些最低限度的控制措施进行有力监测，以有效管理所有关键业务流程中的风险，促进成功实现《第十三个工作总规划》的各项目标。秘书处对采购到付款流程进行了试点，以确定本组织三个层级的关键风险和控制措施。在更换企业资源规划系统的背景下，将该方法推广至更多关键业务领域可为我们提供宝贵信息，促进在新系统即业务管理系统的设计中嵌入切合目的的自动化控制措施。内部控制领域的区域举措是一项重要补充。例如，西太平洋区域办事处最近通过实施“风险核对表”和监测职能负责人的各项活动，扩大了区域办事处日常工作中的问责制和风险管理做法。

31. 在将强化的内部控制工具和方法充分纳入未来的业务管理系统之前，世卫组织各办事处继续通过完成关于业务流程主要方面的年度内部控制自我评估核对表，对其内部控制的有效性进行自我评估。2021 年的综合结果继续表明已取得良好成果，并确定了业务和规划活动中一个需进一步改进的领域，即风险管理和监测。目前，风险管理和预算编制工具之间的脱节制约了将风险管理充分纳入规划活动的工作。在于企业资源规划系统更换项目的背景下进行工具整合之前，区域合规和风险管理归口单位将继续向各预算中心提供指导，以克服这方面的限制。

32. COVID-19 限制措施放宽后，各区域办事处还恢复了基于风险的现场合规审查，以便对流程和内部控制措施进行检查，找出差距并帮助国家工作队改善整体合规情况。其他区域举措有助于进一步加强世卫组织的问责职能，如非洲和东地中海区域的国家职能审查及欧洲区域的国家活动审查，皆旨在促使在国家办事处今后的设置中更多地考虑问责制问题。

33. 作为秘书处努力更新和发展其反欺诈和反腐败框架的一部分，世卫组织通过了一项订正政策，以处理预防、发现和应对欺诈和腐败方面的工作。世卫组织有一系列的政策

和程序可用以处理预防欺诈问题和促进欺诈风险管理周期（预防、阻止、发现、制裁），但 2005 年“世卫组织预防欺诈政策”仍需与(a)最新组织变革及(b)超越严格财务范畴并考虑到腐败问题不同方面的更现代的欺诈定义相一致。制定了一项全面实施计划，其中包括一项宣传和培训战略，为的是确保将世卫组织各项业务的所有方面都包含在内。据此，将在今年发起一场宣传运动，以在本组织的三个层级提高认识并开展能力建设。

34. 合规、风险管理和道德操守司与一个全组织三级欺诈风险评估工作组合作，确定了欺诈风险评估方法，并根据欺诈和腐败漏洞，对业务领域进行了优先排序。采购到付款流程被认为是最容易出现问题的领域¹。已完成对该重点领域的欺诈和腐败风险的深入评估。2021 年 10 月至 2022 年 2 月，开展了欺诈风险评估工作，期间，与供应链中的相关利益攸关方（总部和全球服务中心采购小组）举行了一系列双边会议，并举办了本组织所有三个层级的同事都有参加的专门讲习班，这些讲习班涵盖了采购到付款流程，并讨论了该流程中从需求评估到付款的不同步骤。固有欺诈风险因素评估、控制环境分析和应对欺诈风险的行动建议（包括自动化机会）均已正式记录在案，并正在与高级管理层讨论，以将其纳入业务管理系统的业务流程优化阶段，从而确保相应地设计适当的自动化控制措施。

35. 同时，合规、风险管理和道德操守司对国际援助中的欺诈风险评估方法进行了基准评估，并正在此基础上设计一款工具，以协助世卫组织工作人员针对其规划可能面临的外部 and 内部因素，评估欺诈和腐败风险。一本旨在提高对世卫组织业务中的欺诈和腐败风险的认识的手册也已进入最后编写阶段，其目的是在世卫组织的各项业务中提高相关认识。

36. 秘书处继续致力于在完成任务的同时实行高度的问责制；然而，根据《第十三个工作总规划》，风险管理和合规领域有着诸多挑战，需作出重大努力，以确保风险管理和合规活动能够充分促进在国家一级产生影响。会员国持续支持本报告所载举措将有助于建设一个更强大的世卫组织，使其有能力兑现增进健康、维护世界安全和为弱势人群服务的承诺。

规划、预算和行政委员会的行动

37. 请委员会注意本报告。

= = =

¹ 涵盖了从需求评估到交付货物和服务的采购过程的主要步骤。