



问责概况

总干事的报告

1. 执行委员会规划、预算和行政委员会在 2022 年 5 月第三十六次会议上注意到关于世卫组织问责高级别概况的报告¹。

2. 本报告介绍了自上一次报告以来在推进机构问责制方面取得的最新进展，包括通过实施旨在加强协调、提高效率、透明度和影响的政策、结构和业务改革。报告突出了问责职能的跨领域性质，并强调有必要在全组织范围内加强所有负责单位之间的密切协调和一致性。报告没有对世卫组织问责职能的全部范围进行全面审查，而是重点介绍了一些旨在说明正在进行的整合和协调活动，并且更加关注国家一级的活动，包括：制定旨在处理滥用行为的政策、战略和程序；充分利用端到端程序来处理不当性行为指控；适应不断变化的风险环境；向分散评价体系转变；建设秘书处有效履行高质量问责职能的能力和结构。最后，报告还概括介绍了秘书处在落实世卫组织各理事机构、独立监督部门和咨询小组提出的建议方面取得的进展。报告对(一)向规划、预算和行政委员会第三十八次会议和第七十六届世界卫生大会提交的关于个人问责职能的各种报告，包括：《合规、风险管理和道德操守年度报告》；《评价年度报告》；《内审计员的报告》；《外审计员的报告》；《关于联合检查组报告的报告》；《人力资源年度报告》²；以及(二)提交执行委员会第一五二届会议的关于预防性剥削、性虐待和性骚扰的报告³予以了补充。

¹ 文件 EBPBAC36/3；另见文件 EB151/2。

² 分别见文件 EBPBAC38/5、EB153/6、A76/23、A76/22、EBPBAC38/6、A76/26。

³ 文件 EB152/31。

预防和处理不当行为的框架

3. 秘书处继续制定综合框架和综合办法来预防和处理一切形式的不当行为。首先重点关注的是预防和处理性不当行为¹和滥用行为²，目前正在对包括与合规和尽职调查相关的战略和政策在内的所有相关战略和政策进行系统性地审查、更新和整合，以确保一致性、连贯性、明确性和有据可依。在存在差距的领域，正在制定新的战略和政策、业务工具和学习材料，以便最大限度地实施和监测吸收情况。为了提供信息和制定相关战略、政策、程序和执行工具以及为了确保在全组织采取单一做法，设立了部门间工作组。一个互动电子平台也在开发中，目的是为世卫组织全体工作人员提供一种方便用户采用的做法。

4. 秘书处在 2023 年 2 月 28 日发布了《预防和应对不当性行为：世卫组织 2023-2025 年预防和应对不当性行为三年战略》³，并借鉴了在世卫组织管理层针对应对第十轮埃博拉疫情期间刚果民主共和国境内性剥削和性虐待指控问题独立委员会报告的应对计划中概述的主要行动和产出以及在实施该计划过程中学到的经验教训。该战略优先考虑加强本组织及其领导层的透明度和问责制，并将预防不当性行为作为了一项制度纳入所有相关政策、程序和实践。对建立一个与安全和相互尊重的工作场所、道德操守、内部司法和人力资源管理有关的相互联系和相互参照的政策综合框架起到了促进作用。

5. 在 2023 年 3 月 8 日发布的《世卫组织预防和处理不当性行为政策》将所有与性相关的不当行为合并到一项政策内，从而加强了世卫组织的法律和问责框架，以实现对性剥削、性虐待、性骚扰、性暴力以及对这些行为的不作为零容忍。其目的是要解决在以往政策文件中存在的漏洞、差距和不明确之处，与国际和联合国的要求和议定书保持一致，并概述了工作人员、合作者、管理人员、监督人员和本组织的责任。

6. 正在制定一项新的、涵盖所有报复形式的预防和处理报复行为的政策，以取代 2015 年关于举报和防止报复的政策和程序。该政策意在：鼓励个人汇报不当行为和参与审计和调查，而不必担心遭到报复；促进秘书处为处理报复指控、管理报复风险和防止个人遭到报复做出努力；营造一个世卫组织以透明和负责任的方式运作的环境。

¹ 根据《世卫组织关于防止和处理不当性行为的政策》(<https://www.who.int/zh/publications/m/item/WHO-DGO-PRS-2023.4>, 2023 年 4 月 11 日访问)的定义，不当性行为包括性剥削、性虐待、性骚扰和一切形式的违禁性行为。

² 根据《世卫组织关于防止和处理滥用行为的政策》的定义，滥用行为包括滥用权力、歧视和骚扰行为。

³ 《预防和应对不当性行为：世卫组织 2023-2025 年三年战略》。日内瓦：世界卫生组织；2023 年 (<https://www.who.int/publications/i/item/9789240069039>, 2023 年 3 月 31 日访问)。

7. 秘书处还在制定新的《世卫组织道德守则》，其中描述了世卫组织所有人员都应遵守的道德行为标准和世卫组织的组织承诺。新守则将包含：尊重法律；个人行为和私生活；利益冲突管理；保护世卫组织资源；保护世卫组织的利益和声誉；以及离职后义务。
8. 根据规划、预算和行政委员会第三十七次会议的建议¹，作为制定有关处理指控的端到端综合程序（从首次报告指控到案件最后裁决以及酌情采取纪律行动）的一部分，秘书处对适当运用既有调查程序来精简调查程序的情况进行了一次审查。
9. 这项工作包括独立外部监督咨询委员会为制定一个关于处理针对行政首长的潜在指控的单独标准程序以及关于处理针对内部监督服务司司长的潜在指控应适用的程序提出意见。这些程序的目的是与联合国系统内的最佳做法保持一致，并反映会员国在2023年1月规划、预算和行政委员会第三十七次会议上提出的意见。

防止和处理不当性行为的问责框架

10. 秘书处正在制定与不当性行为的问责职能有关的主要端到端程序，并确定需要在何时何地实施的具体《职员细则》和程序以及在这一进程每一步负责领导以及与其他职能进行协调的部门。
11. 预防和应对不当性行为的端到端程序就是一个例子，涉及本组织多个部门之间如何共同审查各种程序、加强制度、提供政策指导和标准操作程序、采用循证方法、促进透明报告以及在本组织内推进零容忍文化。将明确防止和处理不当性行为的责任，以便将其纳入世卫组织不同类别工作人员的作用和职责及其问责级别。为工作人员和合作者、负有监督职责的工作人员、国家代表、对不当性行为管理负有具体责任的管理人员、区域主任、总干事和执行伙伴规定了不同级别的责任。这些责任将被纳入一个针对所有形式不当行为的更广泛的综合框架，并在该框架内对本组织内部的问责环节做出规定，包括权力的流向（来自谁、赋予谁以及出于什么目的）以及如何行使这种权力。

适应不断变化的风险环境

12. 全球风险环境在不断演变，秘书处和会员国面临各种新老和旷日持久的社会经济、政治和环境挑战，包括空前数量且影响到所有区域的突发卫生事件。与此同时，也对秘书处有了新的要求，并且增加了世卫组织工作的复杂性，其影响因素包括：全球卫生、应急与发展架构不断变化；会员国、捐助方和合作伙伴要求秘书处提高透明度和加强问责制；以及内部和外部对秘书处加强业务能力的预期，特别是在国家一级和发生突发事

¹ 见文件 EB152/4。

件期间。另外，开发和采用新的卫生技术以及服务提供模式和伙伴关系为推进世卫组织的工作提供了新的机会，但也为秘书处带来了新的风险。此外，秘书处的风险偏好也在发生变化，从规避风险的文化转变为注重评估和管理风险以及在本组织的三个层级分担风险的文化。由于业务风险在不断增加和风险偏好在不断变化，秘书处的风险管理方法需要灵活和具有前瞻性，并且需要充分融入本组织各级别的业务运作。

13. 在过去一年里，由本组织所有级别高级管理人员组成的全球风险管理委员会对更新世卫组织的主要风险、制定新的风险偏好框架和编写企业风险管理战略草案的情况进行了监督，目的是采取一种更加全面的方法来管理主要风险。关于企业风险管理战略草案和主要风险的更多详细信息，可查阅《合规、风险管理和道德操守年度报告》¹。

14. 该战略草案考虑了向加强秘书处业务能力和优先考虑在各国开展业务的能力的发展趋势，突出了加强包括世卫组织国家代表和各办事处主任在内的一线业务问责制的必要性。增加世卫组织的国家活动和业务对国家和区域办事处的资源配置和能力建设产生了影响，包括需要提供工具和培训，特别是在风险评估、决策以及在将风险管理纳入规划的计划制定方面。

15. 为实施该框架和战略，已开始为包括预防不当性行为和环境卫生在内的一些具体规划领域开发工具，以支持国家和区域办事处开展工作，并将扩大工作范围以涵盖其他主要风险。

加强秘书处的问责能力和结构

16. 一个由总干事主持的世卫组织问责职能²非正式小组对旨在加强组织总体问责制和透明度的工作进行了监督。该小组每周举行一次会议，以便：协调各相关部门之间的活动；监测在落实主要问责职能方面的进展情况；解决实施瓶颈问题；倡导采取团队方法来解决复杂的问题；确定需要采取行动的系统性问题；对其他组织的最佳做法进行评估。这种方法促进了在审查、制定、调整、巩固和实施世卫组织政策、程序、做法、指导文件和工具方面采取一种跨部门协作方法。在 2022 年期间，该小组在很大程度上重点关注了与不当性行为相关的问题，但它已在 2023 年将其关注范围扩大到处理其他领域的问题。

17. 确定了本组织所有问责职能和各级别面临的能力挑战，需要采取协调一致的方法加强各项职能，以便加强本组织的三道防线，包括：那些获得授权负责管理风险的人员；负责制定政策、程序和监督以确保合规的专业人员；以及提供外部或内部审计职能的人员。

¹ 文件 EBPBAC38/5。

² 每次会议的参会情况各不相同，由议程上的主题决定。

18. 目前正在对不同问责职能和单位进行审查，以便为进一步制定系统设计和人力资源计划提供参考，以实现所需的最佳人员配置，确保对每个人的作用和职责作出明确的规定，将拥有适当技能的适当人员安排在适当的位置上，并根据需要提供适当的培训以及制定支持性的综合系统。加强世卫组织业务能力和加大对国家活动的投资需要重点关注在国家和区域一级确保发展、实施和支持问责职能。在过去一年里，特别强调了审查和加强本组织处理不当性行为和简化调查程序的能力。

19. 包括应对第十轮埃博拉疫情期间刚果民主共和国境内性剥削和性虐待指控问题独立委员会的独立审查在内的一些独立审查、世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会的独立审查以及对包括内部监督服务司和合规、风险管理和道德操守办公室收到的性剥削、性虐待和性骚扰相关指控审查的案例管理系统和程序进行的独立审计发现，秘书处内部存在结构性缺陷，包括在报告和处理各种指控和调查方面，并提出了改革建议。

20. 作为回应，已为加强内部监督服务司的调查能力以便加快调查采取了一些行动¹。已对照联合国其他实体的类似部门对内部监督服务司的结构和职能进行了评估和比较，并在规划、预算和行政委员会第三十七次会议上提议为内部监督服务司设立一个新的机构。新机构包括一个由三个独立小组组成的调查单位，包括：一个负责调查包括欺诈和经济犯罪在内的被禁行为的小组；一个负责调查包括不当性行为和滥用权力在内的工作场所滥用行为的小组；以及一个为招收新成员、政策制定、质量保证和法医数据分析提供业务支持的小组。已经任命一名新的调查负责人和一名总干事高级顾问，以便就调查不当性行为问题提供咨询意见。根据联合国系统内的良好做法，在招聘内部监督服务司司长方面将适用任期七年且不得连任的有关规定。

21. 2023 年，秘书处致力于根据各自专业标准的要求进行外部质量评估（每五年一次），包括：(a) 内部审计师协会外部质量评估审查程序，上次是在 2018 年进行的，下一次计划在 2023 年第三季度进行；以及(b) 根据国际调查员会议《统一调查原则和指南》的要求，对调查职能审查进行外部质量评估，上一次审查是在 2017 年底进行的，下一次计划在 2023 年第四季度进行。这些审查涵盖内部监督服务司的审计和调查职能，将有助于按照规划、预算和行政委员会第三十七次会议的要求，对内部监督服务司的所有职能（包括其监管框架、世卫组织《财务细则》和处理调查的程序）进行一次更加全面和更加详尽的审查²。

¹ 例如包括执行委员会通过 EB150(23)号决定（2022 年）、EB151(12)号决定（2022 年）和 EB152(1)号决定（2023 年）暂停适用的《财务细则》第十二条第 112.1 款的部分规定有助于加快对不当性行为的调查。

² 见文件 EB152/4。

建立全组织分散评价体系

22. 虽然在实施 2018 年世卫组织评价政策的整体评价和集中评价方面的进展尚可，但在实施分散评价（包括委托评价和评价报告）方面的进展各不相同。2022 年，为了克服这些缺点并在本组织的三个级别实施评价政策，制定了世卫组织评价政策实施框架。该框架为能够用于支持开展不同类型评价的工具和方法提供了指导意见，包括：全组织专题评价；世卫组织国家一级贡献评价；分散评价。

23. 由于本组织日益重视国家活动和影响以及有必要加强国家学习，因此，为世卫组织在国家一级的贡献评价制定了一个单独的框架，加强了三级协调和自主，国家一级的评价由评价办公室和相关区域办事处与有关国家办事处合作共同委托实施和管理。

24. 世卫组织评价政策的总体实施正得到很多行动的支持：扩大已通过资格预审的专家名册；建立质量保证顾问名册；开发全组织评价报告和计划资料库；重建全球评价网络；为本组织评价人员启动一项学习计划。

25. 为了支持评价管理人员开展工作，正在开发一些用于更新世卫组织评价实践手册的具体工具。已经制定两份指南：关于将性别平等、卫生公平、人权和残疾纳入评价的指南；以及关于规划管理人员和评价工作人员评价的实用指南。

26. 需要努力建立一个分散评价体系，以便能够系统性地收集本组织所有分散评价，跟踪管理层的应对情况和这些评价所提建议的落实情况，确定管理人员在各自工作领域内对委托评价以及对确保为分散评价工作提供充足的财政和人力资源的作用和职责。

监察员和调解事务办公室在加强问责制方面的作用

27. 监察员办公室在加强本组织总体问责制和支持世卫组织职工队伍适应不断变化的环境方面发挥着关键作用。在过去一年里，监察员办公室强调了三个需要特别关注的系统性问题：促进世卫组织内部司法系统内非正式解决工作纠纷的作用；审查合同形式，确保包括编外人员在内的世卫组织职工队伍中所有成员都能获得胜任其职的适当合同，并推进“世卫组织一体化”原则；以本组织灵活工作安排政策为指引，支持世卫组织职工队伍适应不断发展的混合工作方式。

跟踪与世卫组织问责职能有关的决议、建议和决定的实施情况

28. 会员国通过各种理事机构（独立专家监督咨询委员会、规划、预算和行政委员会、执行委员会和世界卫生大会）、咨询小组（独立监督和咨询委员会）的审查和建议，并

在必要时通过联合国系统联合检查组和应对第十轮埃博拉疫情期间刚果民主共和国境内性剥削和性虐待指控问题独立委员会等外部实体和独立高级别委员会对秘书处的问责制进行监督和指导。

29. 秘书处新建的内部建议管理和跟踪综合平台使企业负责人能够将建议的最新落实情况输入平台，并能对向秘书处提出的建议和请求的进展情况进行跟踪。最近推出了一个载有会员国相关信息的看板。

30. 附件 A 提供了两个建议实例，一个与秘书处的问责职能和制度有关，另一个具体涉及防止和处理不当性行为问题，并对趋势和重复部分进行了说明。所提供的信息皆基于独立专家监督咨询委员会、规划、预算和行政委员会、执行委员会、独立监督和咨询委员会、应对第十轮埃博拉疫情期间刚果民主共和国境内性剥削和性虐待指控问题独立委员会、外部审计和联合检查组在 2015 至 2023 年初期间发布的各项建议。

31. 秘书处的下一步工作是继续审查可能存在系统性差距的趋势、模式和可能的根源，并确定可在整个组织内分享的成功实施的经验教训。

32. 另外，秘书处的改革实施计划和加强世卫组织预算、规划和筹资领域治理工作的敏捷精干会员国专题工作组¹的建议中所载的行动也为对世卫组织问责制和相关制度进行综合审查提供了进一步的依据。联合国和多边组织在以下方面进行的最佳做法审查/汇总尤其值得注意：**(a)** 治理、问责制和监督，以及提高世卫组织治理效率和加强问责制/监督的方案（秘书处改革实施计划的第 27 项行动）；以及**(b)** 成果管理制，包括全组织绩效评估和相关问责机制（加强世卫组织预算、规划和筹资领域治理工作的敏捷精干会员国专题工作组的 T4 项建议）。

规划、预算和行政委员会的行动

33. 请委员会注意本报告，并就以下问题提供指导意见。

- 秘书处如何在本组织的三个级别改进其对与世卫组织问责职能有关的现有建议的实施工作？
- 本组织面临的哪些风险需要在未来一年里特别关注和加强本组织问责职能之间的协调和一致性？

¹ 分别见文件 EB152/34 和文件 EB152/33。

附件

防止和处理不当性行为

自 2019 年以来，已向秘书处发布了 136 项专门涉及防止和处理性剥削、性虐待和性骚扰的（现在统称“不当性行为”）建议，其中绝大多数是在 2020 至 2022 年公布的（127 项），有 7 项是在 2014 年发布的。不包括从 2019 年发布的两项建议和从 2023 年发布的最新建议，秘书处已落实在 2020 至 2022 年间发布的 129 项建议中的 111 项，落实率达 86%。

这些建议由理事机构实体、独立监督和咨询委员会或应对第十轮埃博拉疫情期间刚果民主共和国境内性剥削和性虐待指控问题独立委员会发布。它们不包括世卫组织管理层对应对独立委员会报告的应对实施计划中包含的行动¹。秘书处持续努力对所有来源的建议和管理层应对计划的后续行动、进展情况和报告与新的防止和应对不当性行为三年战略的实施计划和监测与评价框架的现状进行三角分析，以确保一致性。

从关于防止和处理不当性行为的一系列建议中可以得出一些意见：

- 防止和处理不当性行为的制度发展范围之广、相关行动和实施比例之高体现了秘书处做出的重大努力和有力的协调，秘书处依靠本组织的许多问责职能，并从总干事的领导和承诺中受益。
- 因为这全部 136 项建议是由不了解或没有考虑彼此建议的若干理事机构实体、咨询小组或专门小组发布的，所以这些建议中存在大量重复。
- 尽管这些建议很有价值且秘书处致力于向会员国提出报告，但跟踪和报告共计 136 项建议（主要是在两年内发布的）为秘书处带来了负担。

¹ 截至 2023 年 1 月 29 日世卫组织管理层对应对第十轮埃博拉疫情期间刚果民主共和国北基伍省和伊图里省境内性虐待和性剥削指控问题独立委员会报告的应对实施计划。可查 <https://www.who.int/publications/m/item/WHO-Implementation-Plan>（2022 年 4 月 3 日访问）。

表 1. 主要在 2020 至 2022 年期间发布的关于防止和处理不当性行为的 127 项建议的概述，关注点涉及几个子类别

子类别：建议关注点	发布数量	截至 2023 年 3 月 15 日的实施数量
预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰——为问责职能分配资源	12	11
调查：例如，制度和工作积压	17	16
调查后的纪律措施	3	2
战略、政策	13	12
内部司法系统	5	5
报告责任（针对指控）	4	4
道德操守	1	1
招聘、背景调查、外部合同的人力资源要求	11	5
世卫组织突发卫生事件规划中预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的制度	12	10
员工培训	8	7
幸存者支助规划：社区外联	9	8
社区外联和参与	5	2
风险管理制度	7	7
文化变革	6	5
世卫组织结构、报告关系、授权	4	4
协调、（与合作伙伴）保持一致	2	2
会员国报告、跟踪进展情况	8	8

建议：2015-2023 年问责职能（不包括防止和处理不当性行为）

下文表 2 列出了在 2015 至 2023 年初期间向秘书处发布的来自多个来源的 258 项建议实例，且这些建议重点关注的是与问责制有关的事项和职能。总体而言，这些建议的发布在各年度之间分布比较平均。自 2020 年以来，发布的建议数量有显著增加，每年发布约 80 项建议，而 2016 至 2019 年期间每年发布 40 项建议。在特定子类别中，很多建议会随着时间的推移而重复出现，这可能反映了一个根本问题反复出现，也可能表明

发布建议的不同实体不知道其他实体也在发布这样的建议。此外，在这 258 项建议中，还有 89 项来自联合检查组就相关专题提出的报告。

在这 258 项建议中，有 13 项“无确定答复”，迄今为止，已有 185 项建议得到落实，约占 76%（不包括无确定答复的建议）。

提出了以下意见：

- 会员国一再要求加强问责职能的资源 and 能力，已就这一问题发布 27 项建议就是证明。还对审计、调查、内部控制、预防欺诈、道德操守、风险管理制度、评价以及内部司法和监察员的作用等关键职能给予了持续关注，特别是独立专家监督咨询委员会、规划、预算和行政委员会以及独立监督和咨询委员会。
- 在表 2 的每一个子类别的建议中，都有类似建议（某些建议几乎相同）重复出现的问题。这在风险管理和风险偏好声明方面一直尤为明显。

表 2. 在 2015 至 2023 年初期间发布的关于问责相关职能（不包括防止和处理不当性行为）的 258 项建议的概述，关注点涉及几个子类别

子类别：建议关注点	发布数量	截至 2023 年 3 月 15 日的实施数量	无确定答复	实施百分比（不包括无确定答复）
问责框架，跨职能协调、一般参考	6	6		100%
问责职能——资源分配、能力	32	22	2	69%
审计职能——一般战略	7	6		86%
审计——建议跟进、组织学习	11	5	1	50%
对建议的外部审计跟进	5	3		60%
调查（制度）	12	6	1	55%
内部司法	17	10	3	71%
内部控制	24	20	2	91%
道德操守/利益冲突	14	11		79%
举报人保护	9	7		77%
欺诈预防	26	21	1	84%
评价职能	16	11	1	73%

组织学习	3	1		33%
监察员职能	10	9		90%
风险管理制度	27	18	2	72%
与非国家行为者交往的框架	28	28		100%
人力资源——问责契约、授权	3	2		66%

= = =