



监察员的报告¹

1. 作为监察员²问责制的一部分，自 2018 年以来，世卫组织所有监察员都会向执行委员会提交年度活动报告。世卫组织通过给予监察员向理事会报告的机会，表明了其对透明度的承诺。考虑到在监察员所服务的组织中³，只有世卫组织使监察员能够与其立法机构直接互动，这确实是一个非同寻常的决定。
2. 本报告描述了自前几次报告以来监察员的活动；概述了在此期间发现的最相关的系统性问题；并跟进行政当局对以往报告所提建议的反应⁴。
3. 监察员的主要作用⁵是向自愿与该办公室接触的职员⁶提供保密协助。监察员根据这些秘密谈话监测趋势，以便及早发现潜在的重要问题，向高级管理层提供反馈，并就适当的补救和预防行动向他们提出建议。监察员通过协助个人来访者并向管理层提供反馈，帮助本组织更好地解决可能妨碍其使命的重大问题。最终，监察员旨在营造一个更好的工作环境，在这个环境中，尊重、诚信、宽容和不歧视等核心机构价值观得到维护。
4. 世卫组织 2020 年工作的中心主题是应对 2019 冠状病毒病 (COVID19) 大流行疫情，这一新现实也对职员产生了深远影响。在过去一年里，这一流行病造成的新的工作环境也重塑了监察员的角色。因此，必须从这个角度来阅读本报告的内容。
5. 始于 2020 年 3 月 13 日，世卫组织总部的大多数职员被要求以虚拟方式居家办公。此后不久，各区域办事处也纷纷效仿。这种前所未有的工作方式从未如此大规模地实践

¹ 资料文件是根据执委会 2017 年 5 月第 141 届会议的结论提交的，该结论涉及联合国联合检查组的建议，即联合国系统所有立法机构应“使监察员能够定期向其报告发现的系统性问题”（见执委会第 141 届会议注意到的文件 EB141/2，以及文件 EB141/2017/REC/1，第一次会议简要记录，第 6 节）。

² 本文件由监察员和调解事务办公室与世卫组织各区域监察员协商编写。它反映了世卫组织所有监察员的观点，因此任何提及监察员的地方都是指监察员和调解事务办公室以及区域监察员的工作。

³ 监察员和调解事务办公室为世卫组织、联合国艾滋病规划署秘书处、国际癌症研究结构和联合国国际计算中心提供服务。

⁴ 见文件 EB146/INF./2 和 EB146/INF./3。

⁵ 关于监察员作用和监察员服务的结构，见本报告附件。

⁶ 以下简称“来访者”。

过。此前的任何演练都不能使本组织为应对今后的事态作好准备。所有雇员都必须在接到通知后尽快适应新的工作环境。管理人员在没有准备或事先警示的情况下进入了完全的虚拟监督。这种未经试验的工作条件必然促使监察员注意到与工作有关的一些问题，这些问题是本报告所提建议的核心内容。

6. 这些建议主要侧重于职员和本组织对这一大流行疫情导致的工作安排的反应。首先，应当指出，尽管可以从批评的角度来看待这些问题，但监察员认为，从反应中得到的主要结论是，为世卫组织工作的每一个人都在为实现本组织的使命过程中显示了非凡的努力和忠诚。面对严峻的 COVID-19 大流行疫情，当世界的注意力转向本组织时，世卫组织及其职员挺身而出，以最大的奉献精神 and 忠诚迎接挑战。如果没有这些职员的辛勤工作和不懈努力——无论是在家还是在办公室——世卫组织就不可能在抗击这一大流行疫情的斗争中发挥全球领导作用。监察员还承认高层管理部门对职员的承诺，特别是总干事，他自危机伊始即向同事们保证，他们的福利和工作保障至关重要，并将摆放在今后决策的主要位置上。本报告也应被视为对所有职员在这一艰难时期所作努力的认可。

7. 2020 年，世界不同地区发生的重大事件也在全球范围内引发了针对种族正义和反对歧视的新呼吁，这必然在本组织内引起共鸣。在此背景下，不妨回顾，监察员在 2018 年提交执委会的报告¹中已经强调了促进多样性，特别是基于种族原因的多样性的重要性，并就此定期采取了后续行动。

8. 因此，本报告评估了当时提出的建议、随后的进展和今后的方向。为简单起见，本报告侧重于上文概述的主要领域，在附件中对监察员的任务和案件统计作了概括性描述。

挑战和今后的方向

9. 基于与来访者的互动，监察员挑选出两个系统性问题，已经提请高层管理部门注意：

- COVID-19 大流行疫情带来的工作相关挑战；
- 在促进多样性和加强应对种族主义的努力方面的进展。

¹ 世卫组织。监察员提交执行委员会第 144 届会议的报告，文件 EB144/INF/2。日内瓦：世界卫生组织。2018 年（<https://apps.who.int/iris/handle/10665/327981>）。

COVID-19 大流行疫情带来的工作相关挑战

10. 2020年3月13日，由于新冠肺炎大流行病的迅速蔓延，总干事与国家主管当局协调，作出了一项非同寻常且前所未有的决定，要求总部职员居家办公。作为这一决定的一部分，只有那些被认为是“关键人员”的人可继续留在总部现场办公。不久之后，所有区域办事处都采取了类似行动。随着时间的推移，在总部和各区域现场办公的同事人数也发生了变化。如果没有这些同事的非凡承诺，本组织就不可能对这场危机作出反应，他们几个月来很少或几乎没有休息，一直在非常紧张的环境和巨大的压力下夜以继日地与这一流行病作斗争。

11. 不过，大多数职员被要求继续居家办公。这样做并通过虚拟手段进行所有交流，无论是与同事还是与外部利益攸关方交流，都面临重重困难，因为新的现实没有任何预兆，必须在毫无准备的情况下一夜之间实施。对于在封锁期间必须照顾儿童或家中老人的职员来说，洵属巨大挑战，许多女同事或单亲父母也是如此。家人因封锁而远离，不得不独自生活的职员也很困难。在新的环境下，这些同事大都发现很难在家庭和职业责任之间设定界限。

12. 这一流行病带来的危机影响了一些同事的福利，例如，导致对未来的深刻不确定感。监察员经与团队和部门讨论得出结论认为，一些职员很好地适应了新的条件，能够顺利开展¹，但与个别来访者的互动表明，对一些同事来说，试图在这些条件下工作造成的情感伤害是可怕的。这些同事发现很难正常工作，因为他们对自己和家人的健康深感担心和焦虑。许多人，如临时工作人员和顾问，还担心他们今后的职业生涯，因为他们的合同不稳定，财务前景暗淡。监察员关切地注意到，职员因试图在这些条件下工作付出了很大的精神健康代价，并可能在未来一段时间内继续受到影响。

13. 向远程办公的转变使职员有必要在家中创造一个新的工作环境。这种变化最初对许多人来说都是沉重的负担，因为他们缺乏足够的工作空间，没有适当的信息技术工具来管理所有必要的信息和与他人进行虚拟连接，或者不得不去应付电力短缺，互联网连接薄弱或家庭中无线网络用户众多等问题。随着时间的推移，其中许多结构性问题得到了解决，因为种种情况从数周延长到数月，人们进行了必要的调整，尽可能创造一个舒适的工作环境。根据职员的反馈，监察员发现，同事们似乎能够迅速适应新的现实，并感谢秘书处作出了迅速反应，包括在总部和一些区域就信息技术设备提供方便，或在封锁期间灵活处理职员的问题。

¹ 经常提到的新局面带来的积极方面是有机会居家办公，主要的积极后果是通勤减少、日常安排保持灵活以及自行规定工作节奏。

14. 新的工作现实也对实现计划交付成果和规划目标产生了影响。参与 COVID-19 应对的同事首当其冲，他们发现自己处于疫情反应的第一线，工作繁重，压力巨大，连续几个星期几乎很少或根本不能休息。这种压力不仅影响到直接参与应对此一突发事件的职员，还影响其他许多人，他们被要求在日常任务之外承担与 COVID-19 应对有关的工作。尽管有这些困难，深感不堪重负的同事们不愿意张口抱怨他们在此困难时期面临的巨大压力。那些没有参与应对大流行疫情的职员，即使没有感到工作量发生变化，也不免觉得筋疲力尽，因为他们不得不在交付成果的同时，面对家庭、家务和健康等重重问题。相形之下，一些职员的任务减少了，因为大流行疫情导致一些任务被取消或变得不那么紧迫。行政管理的情况也特别令人关切，他们必须应付新的进入程序、系统和技術，有时得不到秘书处提供的必要设备。然而，这些同事中许多人不愿意向主管报告情况，以免显得他们的职能无关紧要——这可能最终导致失业。

15. 监察员承认，面对新的工作现实，行政管理部门迅速作出了反应，并采取措施，确保所有职员随时准备适应封锁。它及时回应了个别同事的关切，提供了信息，说明可通过哪些途径解决一些反复出现的问题。监察员赞扬秘书处将职员的安全和安保作为其各项决定的首要标准，特别是在封锁期间的工作安排方面。总部和一些区域办事处作出了特别努力，通过定期沟通和非正式公开会议向职员通报相关事项，如恢复正常工作状态的情况。在这方面，监察员承认并赞扬人力资源、世卫组织职工协会等服务部门，特别是医疗服务部门在危机期间向职员提供的大力支持。监察员一直与这些部门保持合作，并将继续这样做，以切实满足职员的需要，避免潜在的冲突或对职员福利的负面影响。

16. 由于职员必须在大流行疫情期间坚持工作并交付成果，许多同事在应对危机时不可避免地会遇到困难，包括一些主管，他们陷入了这种意外和颇具挑战性的局面，发现自己处于崩溃边缘，得不到太多支持。为了防止或尽量减少对实现目标的负面影响，同时继续确保职员的福利，应该密切跟踪每个同事的情况。当时和现在，此类任务远远超出了职员支助服务部门的能力，势将由主管来承担，因为这是所有职员的第一接触点。

17. 就其与团队成员关系的性质而言，主管需要定期与员工互动，以便了解个人的问题，帮助受影响的人，并在必要时改变角色和职责。这一责任在大流行疫情期间变得更加重要，成为保持团队存在和团队精神的一个关键因素。只有主管和员工之间以及同事之间的诚实对话，才能确保一个有凝聚力的工作环境，在这个环境中，人们对可交付成果和绩效的期望是一致的，并且保持了团队精神。

18. 主管作为支持和指导者的特殊作用在 COVID-19 封锁后变得至关重要。在新的工作环境下，只能通过虚拟的手段来相互联系，未来工作又有其不确定性，很自然，许多需要支持和指导的同事会转向他们的主管。此外，由于大流行疫情影响到年初确定的工作

目标，只有主管可以考虑调整工作量和责任，以根据需要来调整预期。对于发现自己难以应对局面或不堪工作重负的同事，主管最适合提出减免性的工作安排或补偿机制。同样，一些同事的工作量不那么繁重，对他们来说，主管可以与其它部门合作讨论可能的自愿安排。最终，这些讨论应该转化为更现实的目标，用于 2020 年绩效评估工作中，作为中期和年终讨论的一部分。

19. 监察员指出，并非所有主管都能发挥此类关键作用。有些人对与团队和衷共济感到不安，他们预计对话可能会涉及一些棘手问题，如难以处理的个人情况或影响绩效目标的实质性事宜。在触及这些敏感问题时，一些主管会觉得尴尬，认为自己准备不足，需要指导，没有得到足够的支持或培训。缺乏信任似乎是一些主管与其员工之间不能真诚对话的一个关键因素。这种情况涉及到对每个团队成员在价值观和支持方面的互信，这已经成为虚拟办公面对的一个重要问题。不过，监察员注意到，已要求主管在没有准备和缺少支持的情况下，及时承担这些重大责任。此外，职员也应考虑到，许多主管确实受到危机的严重影响，工作、健康和(或)家庭方面日益增加的压力，不得不令他们担心和焦虑。

20. 在撰写本报告时，由于大流行疫情带来的限制，工作环境仍然充满挑战性，毕竟大多数同事仍在远程办公。这种各自为战的状况影响到团队的凝聚力，因为在远程办公或现场办公的同事之间可能会产生遭受排斥或不平等的感觉。

21. 为解决上述一些问题，秘书处可考虑采取以下举措：

(a) 高层管理部门应鼓励主管在个人和团队层面上定期与其员工接触，以：

(i) 了解每个职员如何应对新的现实带来的挑战；

(ii) 审视预期的可交付成果，以现实地管理这些预期，为此可能需要进行绩效评估讨论。

- 虚拟交流替代面对面交流，可能会导致误解和想当然。因此，确保各级，特别是团队和部门内部的定期沟通，是本组织成功保持业务连续性的关键。
- 在这些对话中，主管应体谅个人的担忧和限制（包括适当设备的可得性），顾及员工的福利，因为并非所有员工都面临相同的问题或具有相同的应对机制。反过来，主管也会期望高层管理部门对他们的福利给予同样程度的关注。职员也有责任向主管提出关切事项，以使他们所关切问题得到适当处理和考虑。

- 由于应对大流行疫情可能会影响今年早些时候设定的工作目标，主管和职员必须定期讨论预计的可交付成果，并现实地管理预期。只有在信任的氛围中，讲出各自的担忧和恐惧，坦率和诚恳的对话才有可能。如果通过这些坦诚交流，大家一致认为所预期的目标无法实现或不再那么紧迫，主管应作出适当调整，可能通过团队和部门之间的自愿合作，进而为工作量繁重的同事提供更多支持或将一些任务分配给工作量不足的职员。与许多职员一样，主管也受到了封锁的影响，发现自己准备不足，或者不乐于在此艰难时刻与员工就潜在的敏感问题进行交流。因此，应考虑向主管提供足够的支持，包括通过针对绩效管理和发展的网络研讨会、辅导或诊所来做到这一点。

(b) 本组织应根据《联合国工作场所精神健康和福祉战略》，加强处理职员精神健康问题的措施。

- 由于 COVID-19 大流行疫情对许多职员造成了严重的精神伤害，本组织有责任在履行其关怀职责时，采取适当措施确保职员的福利，特别是预防精神健康方面的不良后果。监察员满意地注意到，从危机一开始，本组织就鼓励职员在需要时考虑从现有的各种社会心理服务部门寻求援助。随着危机的加剧，可能会有更多的职员越来越多地感受到当前状况产生的心理影响，因此，秘书处必须加强内部措施和政策来解决精神健康问题。在这一努力中，实施《联合国工作场所精神健康和福祉战略》以及包括监察员在内的所有职员支助服务部门的合作，对于确保职员重新获得或保持总体幸福感和良好的精神健康至关重要。

(c) 在针对新的工作环境进行调整过程中，本组织应对职员履行交付成果的承诺保持灵活性和信心。

- 在近期，秘书处对政策和做法进行切实调整的意愿及其对所出现的问题作出灵活合理反应的能力，仍将是关键的工作方式。监察员指出，职员和管理层一再展示了他们的创造力，以及他们为新工作环境下出现的问题找到解决办法的能力。在此过程中，职员和管理部门表明了他们有能力适应新的现实，这是由于日益增加的自主权，使得他们对工作更加负责，并更加重视问责。这些值得称赞的努力应当在大流行疫情之后继续下去。

提高多样性，加强消除种族主义的努力

22. 2020 年，国际媒体对种族主义事件的广泛报道凸显了对种族平等和正义的广泛呼吁。这些主题还对包括世卫组织在内的联合国系统许多组织的工作和内部动态产生了影

响。如果种族主义似乎在许多社会中普遍存在，这种应受谴责的行为是否也像人们所说的那样存在于联合国大家庭中¹？针对这一问题，我们许多组织的领导人指出，需要就种族主义问题进行坦诚对话，以消除种族歧视，并在内部维护《联合国宪章》的价值观²。

23. 监察员关切地注意到，世卫组织早就应当就种族主义问题展开坦诚对话，并采取相应行动加以解决。

24. 2018 年，监察员提请本组织关注有相关迹象表明，可能存在种族歧视情况。提交给执行委员会第 144 届会议的报告指出，不歧视原则是世卫组织机构文化的一项基本原则，准此，出于种族、性别或年龄的歧视情况理应受到重视，并加以特别关注³。作为前进的方向，监察员建议本组织正视这一问题，首先承认它的存在，然后对解决这一问题的可能方法持开放态度。建议高层管理部门在这方面表明态度，并侧重于在部门、司和团队各级进行专题小组讨论，以提高职员对潜在问题的认识，并确保受影响者能够畅所欲言，而不用担心遭到报复或排斥，特别是遭到其主管的报复或排斥。监察员呼吁管理人员防止歧视性态度、言论或行动，并保证工作环境中所有职员都一视同仁地受到尊重，特别是防止基于种族、性别或年龄的歧视。监察员还呼吁所有职员都注意可能导致歧视的想当然假设或偏见，这些假设或偏见往往有其文化根源，并建议安排在这一领域的专题小组讨论和具体培训举措。

25. 监察员意识到，针对引发当前运动的种种恶劣事件，总干事率先作出了谴责⁴，并明确表示世卫组织支持平等，反对任何形式的歧视⁵。监察员赞扬总干事为解决本组织的多样性和种族主义问题而规划的政策变革和内部重组，这些变革和重组显示了其言出必行的意愿。监察员希望这些举措将带来真正的进展，提高标准，并使世卫组织成为其它联合国实体的表率。在这一努力中，监察员随时准备与本组织内的其它利益攸关方接触，以确保更高层次的多样性，特别是在种族公正方面，并发挥建设性和支持性的作用。

¹ 联合国秘书长。在非正式公开会议上的讲话。2020 年 6 月 4 日 (<https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2020-06-09/note-correspondents-secretary-generals-letter-staff-the-plague-of-racism-and-secretary-generals-remarks-town-hall>, 2020 年 11 月 12 日访问)。

² 联合国高层非洲官员的联合回应。关于针对系统种族主义和警方野蛮执法的“黑人的命也是命”抗议活动和其它大规模示威。联合国网站，2020 年 6 月 (<https://news.un.org/en/story/2020/06/1066242>, 2020 年 11 月 12 日访问)。

³ 世卫组织。监察员提交执行委员会第 144 届会议的报告，文件 EB144/INF/2。日内瓦：世界卫生组织；2018 年 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/327981>)。

⁴ 见上文第 22 段脚注 2。

⁵ 总干事 2020 年 6 月 17 日致全体职员的电子邮件。

去年落实各项建议的最新进展情况

26. 监察员意识到，正如联合检查组 2015 年报告指出的那样¹，监察员的任务不是就系统性问题制定具体的行动方针，然后进行监测，而是提请注意这些问题，从而引起管理层的适当回应。本着这一精神，总干事将在一份单独的文件中发布一份报告，介绍监察员提交执行委员会的 2020 年报告中提出的建议²，并说明行政管理部门为解决这些问题所采取行动的最新情况。

27. 监察员赞赏地确认秘书处为落实这些建议作出的重大努力。由于可能存在悬而未决的问题需要进一步开展工作，监察员准备与秘书处接触，探讨今后在这些领域的改进机会。

¹ 联检组。审查整个联合国系统的监察员服务机构；文件 JIU/REP/2015/6。日内瓦：联合国联合检查组；2015 年（https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2015_6_English.pdf，2020 年 11 月 24 日访问）。

² 文件 EB148/INF/3。

附件

监察员的作用

1. 如现行《职员细则》所述，预防、早期反应和非正式司法是世卫组织新的标准化内部司法系统的基本组成部分。在这一框架内，监察员作为非正式解决争端的主要支柱发挥着关键作用。根据国际监察员协会制定的国际实践标准，监察员是一个独立和中立的对话者，为非正式解决与工作有关的困难提供保密援助。监察员公正听取寻求援助者的意见；制定非正式解决问题的备选方案；向来访者提供保密、非正式、独立和公正的建议；调解争端；并确定系统趋势。监察员不代表任何特定的个人、问题或利益，而是倡导公平和公正的程序。监察员也不代表争端的任何一方，不进行正式调查或参与正式程序。
2. 因此，监察员的主要任务是通过非正式手段协助职员处理与工作有关的问题，从而防止冲突，避免问题升级。此外，通过与来访者和本组织内其它利益攸关方的保密交流，监察员可以作为一个“早期预警”机制，发现超越具体问题而与广泛的系统问题相关的问题。在这种情况下，监察员向高层管理部门提供反馈，并就纠正这些系统性问题的适当补救和预防行动向其提供咨询，从而避免本组织出现意外风险。
3. 因此，监察员的主要职能是：调解和协助解决冲突；监测趋势，支持及早发现潜在的重大问题，并向高层管理部门提供反馈；支持预防行动；培养维护世卫组织基本价值观的工作场所文化，尤其是相互尊重的工作场所环境。
4. 监察员办公室的设立意味着本组织致力于促进其雇员的福祉，并改善影响其工作环境的政策、规则和做法。

世卫组织的监察员服务

5. 世卫组织的监察员服务是分散的。所有世卫组织职员，无论合同类型和工作地点，均可利用总部的监察员和调解事务办公室。此外，大多数区域办事处都设立了自己的监察员职位，以促进其地理区域内的非正式解决办法。
6. 总部的监察员和调解事务办公室包括一个由两名监察员组成的小型团队，他们有专业经验，专职履行该职位的职能，另外还有一名助理。该办公室为世卫组织以及联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、国际癌症研究机构和联合国国际计算中心的职员提供非正式解决争端的服务。

7. 非洲、美洲、欧洲和东南亚区域办事处设立了专职的专业监察员职位。东地中海区域办事处可能在今后采取同样方针，虽然该办事处目前设有一名兼职监察员，除其技术职责外，附带履行这项职能。西太平洋区域办事处有四名兼职监察员，除其技术职责之外，在一名外部顾问的协助下履行这项职能。

8. 区域监察员确保各自区域的所有职员在非正式解决工作相关问题时得到支持。为此，每个区域监察员的工作计划都应考虑定期访问国家办事处以及该区域的应急前哨，以防止可能最终损害本组织声誉的潜在冲突或不正常情况。

9. 世卫组织旨在确保整个组织的监察员业务符合国际专业标准。为此目的，总部的监察员和调解事务办公室为所有区域监察员提供协调和支持。

近来的数字

10. 目前，只有总部的监察员和调解事务办公室以及美洲和东南亚区域办事处通过向所有职员分发的年度报告收集和公布统计数据。非洲和欧洲区域办事处各自的监察员在定期互动过程中向高层管理部门和其它利益攸关方提供相关信息。

11. 总部的监察员和调解事务办公室 2019 处理的涉及世卫组织职员的案件为 329 起，与以往年度相类似¹。

12. 总部监察员处理的大多数案件按重要性顺序涉及以下类别的问题：**(i)**评价关系²；**(ii)**工作和职业相关问题³；**(iii)**同行和同事关系⁴；**(iv)**法律、监管、财务和合规问题⁵。这些问题与以往报告中报告的问题很相似⁶。

= = =

¹ 与监察员和调解服务办公室的来访者相应的案件数字分别为：2017 年 301 起；2018 年 336 起；2019 年 329 起。

² 主管与下属之间的问题，主要是由沟通不畅造成的，这往往对年度绩效评估产生负面影响。

³ 涉及招聘、职位叙级特别是职业发展问题。

⁴ 没有上下级关系的员工之间的沟通问题。

⁵ 除其它外，涉及指称的骚扰和歧视。

⁶ 东南亚区域监察员处理的案件中最常出现的问题类型略有不同，按重要性顺序涉及以下类别的问题：**(i)**工作和职业；**(ii)**评价关系；**(iii)**组织、领导和管理；**(iv)**服务和/或管理。