



监察员的报告¹

1. 作为监察员问责制的一部分，世卫组织监察员每年向执行委员会报告其活动情况²。本报告介绍了监察员在 2022 年期间的活动情况，概述了在此期间发现的最相关的系统性问题，并对管理层针对以往报告中所涉问题的回应进行了跟进³。管理层对监察员所提建议的回应将在另一份文件中单独介绍⁴。
2. 作为一位独立和中立的对话者，监察员的主要作用⁵是向自愿与其办公室联系的工作人员和其他员工提供保密的公正协助⁶。为了做到这一点，监察员需要倾听来访者向其报告的问题；了解他们的需求和兴趣；并指导他们对各种解决方案和每一种方案可能出现的后果进行全面审查，包括“检验真实性”，以便提供比来访者的观点更完整的问题视角。然后，来访者可以选择自己采取行动，这通常涉及到监察员提供冲突辅导，以帮助来访者有效地解决问题。监察员还需要探讨其他方案，例如积极参与同来访者以及其他当事方或主要利益攸关方的讨论；为双方进行讨论提供便利；或进行系统性调解。
3. 监察员在执行任务时，必须根据其原则⁷，不仅要确保本组织了解它是员工的一种独立的保密资源，而且还要确保员工也将其视为一种独立的保密资源。因此，与监察员讨论的所有内容必须保密⁸，除非来访者同意披露，从而使个人能够保留对其选择与监察员分享的问题的控制权。一些来访者提到，监察员的职责中有一些与众不同的特征（独立性、公正性、非正式性和保密性）是他们选择与监察员见面的主要原因，尽管有些人仍然声称担心遭到报复。

¹ 本文件是根据执委会 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）。本报告自 2018 年起向执行委员会提交。

² 本文件系由监察员和调解事务办公室经与世卫组织所有区域监察员协商后编写。它反映了世卫组织所有监察员的观点，因此，所有提及监察员的地方均指监察员和调解事务办公室及区域监察员的工作。

³ 文件 EB150/INF./4 和 EB150/INF./5。

⁴ 文件 EB152/INF./4。

⁵ 关于监察员作用和监察员服务结构的背景资料，见本报告附件。

⁶ 以下简称“来访者”。

⁷ 这些原则与国际监察员协会制定的国际实践标准保持一致；见《工作人员细则》1215.5。

⁸ 可能导致个人或与之接触的其他人受到身体伤害的事项除外。

4. 监察员还根据与员工的秘密谈话以及与利益攸关方的频繁互动情况监测趋势，以便及早发现可能相关的系统性问题，向管理层提供反馈，并就适当的预防和补救行动向高层领导提出建议。本报告的一个关键信息是“非正式优先”的概念，即工作人员、主管、团队和本组织将把非正式行动视为其对解决工作场所问题、关切或争端的第一反应。

挑战和今后的工作方向

5. 根据与来访者的秘密互动以及与利益攸关方的讨论情况，监察员挑出了三个系统性问题，作为随后与高级管理人员进行讨论的主题：

- (i) 非正式解决在内部司法系统中的地位：非正式优先；
- (ii) 一支员工队伍：一个相互尊重的工作场所；以及
- (iii) 混合工作环境。

非正式解决在内部司法系统中的地位：非正式优先

6. 本组织在预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面采取的有力做法值得赞扬。工作人员注意到，调查的指控数量大幅增加，而且在这一领域采取了透明的工作方式。

7. 此外，工作人员对这些问题的论述也逐渐发生了变化。第一个变化是，对本组织称为骚扰的行为有了更好的理解，并更加相信这一问题会得到处理。对为了调查投诉而采取的行动进行透明地报告大大促进了这一转变。第二个变化是，工作人员更加愿意考虑利用他们可以利用的正式渠道，无论是通过举报人进行投诉，与合规、风险管理和道德操守办公室进行联系，还是与内部监督服务司进行接触，这也是因为人们更加相信他们的投诉会得到处理¹。

8. 虽然工作人员完全支持执行为处理性剥削、性虐待和性骚扰而采取的措施，但希望能够以同样的精力和投入来处理对其工作环境有害的行为。与在内部会议上表达这一观点的工作人员意见相同，仍有大量提请监察员注意的案件，并且来访者指控案件中存在滥用权力、骚扰或总体上对工作环境有害的行为。

¹ 监察员注意到人们对这些程序的关注，强调必须提醒员工在所有指控得到证实之前应推定无罪，并确保被调查者不仅充分了解其义务，而且了解其权利，包括与监察员进行接触的权利。监察员还敦促本组织在整个过程中保持警惕，要保护所有相关人员的声誉，并确保在主张没有得到证实时，特别注意对已经发生的任何声誉损害予以补救。

9. 监察员办公室是本组织内部寻求非正式解决工作相关难题的主要支柱。因此，大多数与我们办公室保持联系的员工选择“非正式优先”的方式来解决他们认为有害甚至骚扰或性骚扰的工作情况，这一点毫不奇怪。作出这种选择的原因据称包括希望为另一方提供改正机会。还有一种观点认为，通过正式程序解决可能会产生让问题“升级”的负面影响。除了担心遭到被正式投诉者在世卫组织内部的报复之外，还担心在世卫组织保护措施范围之外遭到来自外部网络的报复。个人来访者以及负有监督职责并努力解决团队中同事之间的问题的来访者也选择非正式解决，因为这种方式让他们能够决定所要选择的解决方案。确定一种方案的结果能否对所提出的关切作出最好的回应是非正式解决的核心组成部分，如果通过正式论坛解决问题，往往无法做到这一点。因此，监察员建议，应推广“非正式优先”办法，以促进非正式解决，这种方式通常更快，受影响方的顾虑较少，而且本组织的成本也更低。

10. 与此同时，通过在本组织内部实施非正式解决所积累的经验突出表明，重点关注进一步加强这种形式的争端解决可使一些领域受益。

11. 其中一个令人关心的方面是作出决定和执行决定都需要时间。在通常情况下，即使已经确定可以解决所有相关方问题的解决办法，从确定合理的解决办法到做出决定，然后再到执行决定，也有一个漫长的过程。令人遗憾的是，在某些情况下，这种延误会对等待解决的受影响个人的心理健康产生负面影响。缺乏快速解决的办法也会使本已复杂的情况恶化，并且往往会最终影响到整个团队。

12. 监察员指出，阻碍迅速采取行动的一个因素是，一些管理人员不愿意作出决定，这往往是因为他们觉得自己没有足够的权力（缺少关于现有可供选择的方案和落实这些方案所需资源的信息），或者因为本组织的政策不允许他们采取行动。为了解决这个问题，监察员建议将决策权下放给更多不同级别的管理人员，并采取适当的制衡措施。赋予管理人员更多的酌处权将会加快作出决定的时间，同时让他们对这些决定负责。主要利益攸关方缩短响应时间也将有助于减轻工作人员因为决定延误而遭受的痛苦。确定所涉决定的类型和适当的权力下放层级可以成为秘书处内部讨论的主题，因为需要考虑到法律和政策方面的因素。

13. 工作人员和管理层采用调解手段解决问题是另一个需要加强的方面。监察员负责协调本组织内部的调解工作，包括在必要时任命内部或外部补充调解员。调解是一个非正式、自愿、保密的过程，旨在解决与工作相关的问题，澄清分歧和促进对问题的共同理解，通过调解员（独立、公正和中立的第三方）促进双方之间的有效沟通，以帮助他们为工作相关的问题找到双方都同意的解决办法。调解是所有工作人员都可以使用的一种机制，不影响他们通过正式机制解决问题的权利——如世卫组织《电子手册》（第三章第

12.2 节) 所述。也可以在启动正式解决程序之后进行调解，可以应工作人员的要求进行，也可以在参与正式解决程序的世卫组织官员提出调解建议后进行¹。

14. 目前，采用调解程序（包括非正式调解对话）解决问题的并不多见，只有在工作人员提出要求的情况下启动。监察员已在包括与最高管理层进行讨论在内的各种论坛上承认这一机制的使用率很低，以便更好地了解各方不愿进行调解的原因。列出的理由包括：对即将成为调解当事方的另一方当事人的调解意图缺乏信任；以前尝试过与另一方对话，但结果失败了，因此，不想参与其他对话；以及另一方拒绝参与调解，因为它目前属于一种自愿程序。监察员注意到，一旦正式程序开始，就会持续使用谈判解决，不会同时将案件提交正式调解程序。

15. 调解的主要优点是能够防止冲突升级，这使双方能够在增进相互理解和共同致力于解决突出问题的基础上修复关系，并使双方和本组织的总体时间和费用得以减少。因此，必须更多地使用调解手段来解决争端。因此，除了继续全面地将这一手段作为工作人员在处理纠纷问题时可以考虑的一种选择之外，监察员还开始与管理层探讨如何在正式程序开始之后更频繁地考虑和利用调解手段。

16. 监察员将会在其今后的工作中加强外联工作，以期增加工作人员对调解过程及其好处的了解，并探讨如何最有效地将调解的核心原则纳入对主管的冲突培训工作中，因为主管往往是在个人遭遇冤情时第一个寻求帮助的对象。在这方面，监察员指出，有一种看法认为，监察员没有考虑到管理人员的关切，而是主要充当工作人员的投诉工具。通过采取措施来加强管理人员处理冲突情况能力，无论是通过调解技巧、有针对性的辅导、支持处理绩效管理问题，还是对团队情况采取重点突出的办法，监察员都将会进一步强化这样一种信息，即监察员会向所有面临工作相关问题的个人提供支持，无论他们在本组织的管理体系中处于何种地位。

17. 迅速将面临难以维持局面的工作人员调离工作岗位仍是解决问题的一种有效手段，无论是长期调离，还是短期调离。不过，根据一个跨部门小组的经验，²监察员建议加强对被调离者的跟进，包括确保尽量减少对个人职业发展产生的负面影响。还建议应该建立一种程序，以便审查和执行因为要了解导致调任的情况而采取的措施。最后，虽然认识到区域或国家办事处中解决问题的机会可能不同，但监察员仍然强调了设立一个跨部门小组的好处，而该小组将由相关利益攸关方组成，并由相同的人员分别与这些利益

¹ 有权建议调解的人员包括但不限于人力资源和人才管理司司长、负责业务运作部门的助理总干事或全球申诉委员会主席。

² 见文件 EB150/INF/4。

攸关方进行联系。因此，区域监察员将与秘书处探讨如何以及是否在各区域设立类似的小组，以考虑非正式解决的各种方案和相关的系统问题。

18. 总的来说，监察员坚定地承认，非正式解决的一切努力能否成功都取决于利益攸关方之间的有力合作，而尊重、诚意和信任是良好工作关系的标志。在此基础上，监察员鼓励本组织采用“非正式优先”办法来处理这些以及所有其他类型的工作场所问题，并利用现有机会提醒所有工作人员，与监察员办公室的非正式接触始终是安全的第一步，不妨碍其使用正式机制。

一支员工队伍：一个相互尊重的工作场所

19. 世卫组织以人为本的价值观¹适用于员工队伍中的所有人员，本组织发布的政策和指导已对正确使用各类合同作出了规定。本组织已着手开始对目前的合同方式进行审查，以确保本组织签发的合同符合目的且得到适当使用，并为此承认，员工队伍中的有些人员是编外人员并通过一系列不同的行政安排进行管理。²某些人多年来一直为完成世卫组织的使命做出贡献，并认为自己是世卫组织员工队伍中的一员，即使他们没有工作人员的身份。

20. 虽然编外人员身份对个人（包括灵活性）和本组织（没有与工作人员身份相关的长期责任）有很多好处，但也有很多限制。在顾问人员提出的众多问题中，包括与主管的关系不融洽——在某些情况下，已经上升到滥用职权的程度；管理人员或顾问不遵守合同条款；以及在几个月甚至几年内对持有编外人员合同者的个人和职业状况产生负面影响。

21. 非正式解决仍是解决这些和其他工作场所问题的核心机制，适用于工作人员，也适用于编外人员，以便及时为有关各方找到合理的解决方案。不过，很多编外人员并不知道他们可以向监察员求助。在外联工作中，监察员已经采取措施，确保员工队伍中的所有人员都了解可以向他们提供的支持，以解决或突出他们在工作场所中的特殊关切。

22. 根据提供的反馈意见，监察员建议本组织可以继续采取多项措施，以实现员工队伍中这些人员的适当管理，包括在行政部门中指定与任何特定技术单位无关的协调人来回答与其合同执行情况有关的问题。为编外人员提供培训课程也会有帮助，包括就他们的任职条件和相关义务以及可交付成果的标准等问题提供正式的指导。加强现有措施的执行以便追究管理人员不遵守政策规定的责任将会减少对上述令人遗憾的情况的报告。

¹ 见世卫组织《价值观契约：我们的价值观、我们的 DNA》（[https://www.who.int/docs/default-source/who-values/generic-english-v2-\(002\).pdf?Status=Temp&sfvrsn=585f7720_2](https://www.who.int/docs/default-source/who-values/generic-english-v2-(002).pdf?Status=Temp&sfvrsn=585f7720_2)）。

² 其中包括通过顾问合同、特别服务协议、本地个体订约人合同和联合国志愿人员方案管理的人员。

23. 最后，在总部设立一个顾问委员会以便与最高管理层进行了积极的互动是与本组织互动的一种重要手段，可在各区域进行推广，以便收集信息和监测在管理这些人员方面的改进情况。

混合工作环境

24. 两年前，从 2020 年 3 月开始，秘书处要求总部的同事在家工作，但被视为“关键工作人员”的除外。不久之后，所有区域办事处都采取了类似的行动，很多国家办事处也是如此。2022 年初，很多工作人员认为“回归正常”只是时间问题。然而，整个组织的现实情况各不相同，工作人员对建议的各种方式作出的反应也各不相同。

25. 在过去一年里，在 2022 年底发布的灵活工作安排政策的指导下，工作人员逐渐从全职远程工作转向在家工作和（或）在办公室工作的某种组合。工作人员表示，希望员工队伍在此期间获得的自主权能够保持下去。

26. 本组织及其工作人员在适应“混合”工作方式方面面临的困难也是全球各组织面临的困难，在可见的范围内没有简单和快速的解决办法能够满足所有人的愿望。然而，人们认识到，在这种新的工作制度下，有些情况会变得更加棘手——例如在处理业绩不佳的人员或建设团队凝聚力方面。在这方面，将同事们联系在一起以创建一个“社会结构”的纽带因为距离和失去非正式互动的机会而开始被削弱，非正式互动有助于加强联系，而这在虚拟环境中是难以做到的。

27. 监察员承认本组织已通过其灵活工作安排政策为处理这种新的工作方式的很多要素采取了重要的第一步。不过，不能低估本组织的要求与如何将政策运用到每一个人身上之间存在的竞争。在这种混合工作环境中，主管们尤其面临压力，因为他们既要考虑到工作人员的需要，又要确保在团队管理方面取得成果。

28. 主管和下属工作人员共同承担进行有效和持续沟通以了解不同工作安排如何对团队生产能力产生影响的责任。监察员建议，为了进一步加强他们进行有效和持续沟通的能力，应为主管提供具体的支持和指导，以避免出现因为很少进入或根本没有机会进入工作场所而让某些工作人员感觉受到排斥的情况；应在确定发展倡议方面为主管提供协助，以确保加强团队凝聚力，并根据需要为加强团队内部的沟通提供支助。监察员将继续与主要利益攸关方一道积极参与“相互尊重的工作场所倡议”，因为本组织将在今后几个月内继续进行调整，以满足员工队伍在这种不断变化的环境中的需求。监察员尤其将继续与各团队进行接触，以评估工作环境，发现员工关心的问题，并就变革机会提出建议，包括扩大目前各区域在发展和维护心理安全环境方面所作的努力、参与关于尊重问题的对话以及推动关于如何将世卫组织价值观付诸行动的培训。

监察员网络

29. 自 2018 年 1 月向执行委员会提交第一份监察员于报告¹以来，监察员一直强调，无论世卫组织工作人员身在何处，都需要有平等接触监察员的机会。截至本报告编写之时，除了总部的监察员和调解事务办公室可以不分合同类型和工作地点向世卫组织所有工作人员提供服务之外，非洲、欧洲、东地中海和西太平洋区域办事处都已任命全职监察员。

30. 除了在非正式解决工作相关问题时发挥为工作人员提供支持的主要作用之外，监察员还与包括总干事和区域主任在内的高级管理层以及其他利益攸关方进行定期互动，其中包括职工协会；职工健康和福祉司；合规、风险管理和道德操守办公室；以及人力资源和人才管理司。

31. 监察员网络由总部监察员负责协调，定期举行会议以交流信息，以协调一致的方式处理共同关心的问题，并查明在监察员与工作人员互动过程中出现的系统性问题。监察员网络还确定了与主要利益攸关方开展合作的最佳做法，并已就采取措施以确保监察活动在本组织各级发挥最大影响的问题达成一致，包括利用不同技能和经验、共享培训和外联材料以及开展知识建设的共同使命。

32. 此外，世卫组织监察员还积极加入了为联合国系统行政首长协调理事会各成员组织提供服务的监察员和调解人网络以及各种其他国际和区域监察员网络。这些网络为交流意见和确定本组织内为加强非正式解决而采用的最佳做法提供了一个论坛。

自去年提出各项建议以来的最新进展

33. 监察员意识到，正如联合检查组 2015 年报告²所指出的，监察员的任务不是为系统性问题制定具体的行动方针并进行监测，而是提请注意这些问题，从而引起管理层的适当回应。监察员将另外单独提交一份报告³，以介绍行政部门为处理监察员上一份报告中提出的各种问题而采取的行动的最新情况。

34. 监察员赞赏地承认秘书处为解决上一次报告⁴中突出的各种问题作出了重大努力。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进行接触，以探讨今后在这些领域的改进机会。

¹ 文件 EB142/INF/2。

² 见联合国文件 JIU/REP/2015/6。

³ 文件 EB152/INF/4。

⁴ 文件 EB150/INF/4。

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纠纷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相关问题提供保密援助。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方案；向来访者提供保密、非正式、独立和公正的建议；调解纠纷；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。监察员也不代表纠纷的任何一方，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工作人员处理与工作相关的问题，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，发现超越个人问题而与广泛的系统问题相关的问题。在这种情况下，监察员向高级管理层提供反馈，并就纠正这些系统性问题的适当补救和预防行动向其提出建议，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促进解决冲突；监测趋势，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。
4. 监察员办公室的设立意味着本组织致力于增进其雇员的福祉，并改善影响其工作环境的政策、规则和做法。

世卫组织中的监察员服务

5. 世卫组织中的监察员服务是分散的。总部的监察员和调解事务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工作人员提供非正式解决服务。
6. 在本报告编写之时，非洲、欧洲、东地中海和西太平洋区域办事处设有专职监察员。区域监察员确保各自区域的所有工作人员在非正式解决工作相关问题方面得到支持。

7. 总部的监察员和调解事务办公室¹在 2021 年处理的涉及世卫组织工作人员的案件为 296 起²。

8. 2021 年，提请监察员注意的大多数案件涉及以下几类问题，按相关性排序：(1)评价关系³；(2)与工作和职业有关的问题⁴；(3)同伴和同事关系⁵；以及(4)法律、监管、财务和合规问题⁶。问题的范围与以往报告中报告的问题非常接近。

= = =

¹ 目前，正在对全面了解案件数量和类型的全球统计数字的方式进行审查；新任命的区域监察员的报告期较短，无法提供能够准确反映当前报告期内所在区域的案件数字。

² 2020 年，涉及世卫组织工作人员的案件数量为 323 起。

³ 主管与下属之间的问题主要是由沟通不畅造成的，这些问题往往对年度绩效评估产生负面影响。

⁴ 涉及招聘、职位叙级特别是职业发展问题。

⁵ 没有上下级关系的工作人员之间的沟通问题。

⁶ 除其它外，案件还涉及指称的骚扰和歧视问题。