



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务厅  
执行局

Distr.: General  
24 February 2017  
Chinese  
Original: English

## 2017 年度会议

2017 年 5 月 30 日至 6 月 9 日，纽约

临时议程项目 16

开发署、人口基金和项目厅道德操守办公室的报告

## 开发署道德操守办公室 2016 年的活动

### 道德操守办公室的报告

#### 摘要

根据执行局第 2008/37 号决定，开发署道德操守办公室提交本报告，说明在 2016 年开展的活动情况。根据关于联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案的秘书长公告（ST/SGB/2007/11）的规定，联合国道德操守小组在 2017 年 2 月 8 日第八十九届会议上审议了本报告，随后提交给开发署署长。

这是道德操守办公室自 2007 年成立以来提交的第九次年度报告。

#### 决定要点

请执行局关注本报告，并对开发署道德操守办公室在加强开发署道德操守文化方面，包括在培训、提高对道德操守的认识和防范遭受报复方面所取得的进展作出评论。



## 目录

章次	页次
一. 导言 .....	3
二. 行政活动 .....	5
三. 法定活动 .....	5
A. 标准制定与政策支持 .....	5
B. 培训、外联和提高认识 .....	7
C. 保密咨询和指导 .....	11
D. 2015 交易年的财务披露方案（2016 年提交） .....	13
E. 防范工作人员因举报不当行为和/或配合获正式授权的审计或调查而遭受报复 .....	16
四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络 .....	18
五. 就如何加强开发署的廉政和合规文化向管理层提出的建议 .....	19
六. 结论 .....	19
图	
1. 2016 年按类别分列的咨询和其他服务请求 .....	4
2. 2013-2016 年作为总体服务一部分的道德操守咨询服务 .....	12
3. 2016 年道德操守咨询细分 .....	13
4. 2006 年至 2015 年财务披露政策年度申报人人数 .....	14
5. 2015 年按职级分列的开发署财务披露政策申报人 .....	15
6. 2015 年按职能分列的开发署财务披露政策申报人 .....	15

## 一. 引言

1. 本报告是根据执行局第 2008/37 号决定提交的，专门讨论开发署道德操守办公室在 2016 年按照其“造就和培养一种重道德操守、廉政和问责制的文化，从而提高联合国内外对联合国的信任以及联合国公信力”的任务开展的工作，这也是秘书长公告（ST/SGB/2007/11）第 1.1 节所强调的。

2. 本报告概述了道德操守办公室在每个任务领域开展的活动，反映了本办公室的愿景，也即遵循“以坚定不移的廉正作风开展业务”这一共同价值观念，加强方案并将道德操守理念嵌入业务流程和决策。

3. 道德操守办公室在运作时遵循独立、公正和保密原则，并通过坚持原则的考绩制度加强开发署的廉政、透明、问责、相互尊重、专业精神和注重成果的价值观。本办公室致力于支持开发署所有工作人员遵守《联合国宪章》规定的最高廉政标准，在 2016 年继续制定并推出了一项雄心勃勃的道德操守方案，旨在使开发署的领导高层、管理层和全体工作人员都参与进来，并对本组织的工作产生积极影响。该方案的核心是增进本组织各级的道德操守行为和决策，以加强开发署的业务和方案，保护本组织的声誉。

4. 与往年一样，道德操守办公室在其下列责任范围内开展了活动：(a) 制定标准和提供政策支持；(b) 道德操守培训、提高认识和外联工作；(c) 向工作人员和管理层提供关于道德操守问题和道德操守相关政策的保密咨询与指导；(d) 管理财务披露方案；(e) 管理防范报复的保护政策。本办公室还继续与联合国道德操守小组（道德操守小组）和多边组织道德操守网络（道德操守网络）合作，以统一联合国系统内的道德操守政策和实践。

5. 2016 年是迄今为止道德操守办公室收到服务请求最多的一年，共收到 836 项请求，比 2015 年收到的 643 项请求增加了 30%。图 1 显示了道德操守办公室在 2016 年报告所涉周期收到的服务请求的细分情况。

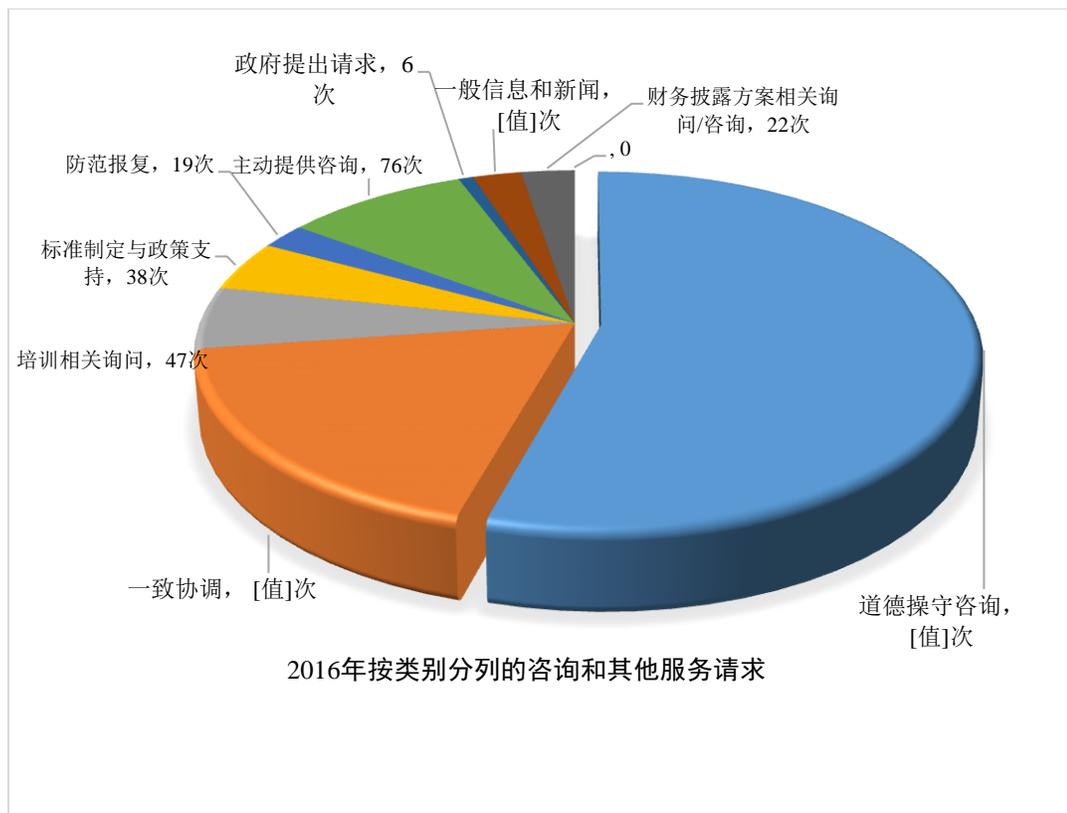
6. 尽管道德操守办公室只有一小队工作人员——包括一名主任、一名道德操守顾问和一名行政助理——但处理的服务请求每年都大幅度增加，并且正在制定和实施主动和创新的道德操守举措。尽管需求增加，但本办公室仍然充分回应所有工作人员和业务单位的请求，并继续提供及时和优质的服务。为保持有效性，并进一步巩固和扩大所提供的道德操守服务，道德操守办公室继续寻求增设一名初级专业人员或联合国志愿人员，壮大工作人员队伍。

7. 道德操守办公室在本报告所述期间取得的其他显著成果包括：回应了 454 项道德操守保密咨询和指导请求；审查了开发署的多项政策、进程和做法，以促进纳入道德操守考虑因素；在创纪录的短时间内审查了 1 293 份财务披露报表；对多个工作地点开展了外联工作；为 1 200 多名工作人员组织举办和/或提供了面对

面的道德操守培训；制定完成了开发署首部《道德操守守则》。本办公室继续为高级管理层举办量身定制的道德操守情况介绍会，并创新利用社交媒体平台分享信息，在开发署内部促进道德操守、透明度和问责制文化。道德操守办公室主动、务实和有重点地参与本组织的所有各级，继续加强其在积极影响开发署的政策、管理做法和工作人员行为等方面的能力。

8. 道德操守办公室发现，本办公室为把道德操守价值观与标准嵌入本组织的方案编制工作和业务而付出的努力得到了全体工作人员和高级管理层的认可。整个组织都认为道德操守是开发署提供的重要服务之一。开发署高级领导层、业务单位其他人员以及国家办事处和区域办事处一级继续寻求道德操守办公室的服务，以确保业务决策得到合适的道德操守标准的适当指导和信息支持，并确保个人以官方或个人身份实施的行为符合本组织的道德操守期望和要求。

图 1. 2016 年按类别分列的咨询和其他服务请求



## 二. 行政活动

9. 尽管活动范围广泛、职责众多，但道德操守办公室继续在工作人员不多的情况下运作，并且因内部人员配置变动，在 2015 年和 2016 年承受更大的压力。道德操守顾问于 2015 年辞职，导致道德操守办公室在 2015 年 8 月至 2016 年 3 月期间只能依靠一名 D1 级主任和一名 G6 级行政助理开展工作。在这 7 个月期间，主任负责处理本组织所有实质性道德操守问题。尽管新的道德操守顾问于 2016 年 3 月到任，大大提高了道德操守办公室提供服务的能力，但本办公室仍然面临人手不足的挑战。2009 年至 2014 年，道德操守办公室一直配有一名初级专业干事，到了 2016 年，尽管开发署一再向会员国提出职位安排申请，但本办公室已经连续第二年在没有初级专业干事情况下开展工作。2016 年，道德操守办公室还询问是否有可能获得联合国志愿人员的服务，但如果没有会员国的资金支持，这种安排将给本办公室带来重大的负面预算影响。

10. 2016 年，道德操守办公室的总预算仍然保持不变，但从这一预算比例中可以看出本办公室的业务费用略低于 200 000 美元（这一数额在此前七年一直保持不变）。值得关注的是，由于人员配备费用和业务费用逐年增加，而预算保持不变，导致本办公室只能冒着由此产生的减少服务的风险，利用较少的可用资金更有创意地开展工作。

11. 虽然人员配备和预算有限，但本办公室在 2016 年继续与开发署署长一起，作为本组织道德操守价值观的重要倡导者提供服务，力求通过具有战略意义的创新方案和举措实现最大的影响。

## 三. 法定活动

12. 2016 年，道德操守办公室仍然全力参与领导旨在促进和加强整个组织的道德操守做法与文化的努力，达成或超越自身每个职能领域的目标。

### A. 标准制定与政策支持

13. 在本报告所述期间，道德操守办公室继续应管理层的要求，或者通过积极参与相关业务单位，在组织政策的制定方面提供重大协助。在与开发署有关单位密切配合确定道德操守和廉政问题时，本办公室协助将道德操守考虑因素和标准纳入了开发署不断发展的政策、准则和业务程序。不过，办事处还酌情提供了超出道德操守考虑范围的实质性投入。

14. 道德操守办公室根据其倡导制定道德操守准则的任务，依据《中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待问题独立审查报告》<sup>1</sup>，与防范性剥削和性虐待问题跨组织工作组密切合作，改进和协调组织政策和做法。合作内容包括开发新的面向开发署人员的该工作组培训单元以及编写提高认识材料。

15. 2016 年，管理支助局领导下的工作场所骚扰问题工作组（道德操守办公室是该工作组成员之一）最终确定了新的程序，以便在处理工作场所骚扰和滥用权力等问题时提高透明度和加强问责，并促进更有效地解决引起此类指控的问题。该工作组是根据 2014 年道德操守办公室向执行局提出的管理建议设立的。

16. 根据 2016 年 12 月宣布的新程序，联合国基金和方案监察员办公室将集中管理和跟踪涉及骚扰和滥用权力指控的案件，以确保各方案和基金得到有效的管理和处置。监察员办公室、道德操守办公室，审计和调查处（审调处）和人力资源办公室（人力处）将每季度举行一次会议，讨论和处理这些指控产生的任何系统性问题，并考虑进一步改善开发署对这些事项的反应。根据道德操守办公室提到的 2014 年管理建议，新程序最终旨在补救现有政策和做法中发现的缺陷，从而加强开发署的道德操守和廉政文化。但重要的是，一旦确定实际的不当行为，审调处将介入并开展全面的调查

17. 道德操守办公室还促进开展了开发署 2016 年全球工作人员调查，该调查从工作人员的角度出发对组织绩效进行了衡量。道德操守办公室大幅编辑并增加了与道德操守有关的问题，以衡量工作人员对本组织内部的道德操守和廉政的看法。本办公室将运用 2016 年全球工作人员调查收集的数据参与开发署和国家办事处的工作，以确定引发道德操守关切的具体领域，制定有针对性的干预措施。该调查提供的信息也将被用于制定国家道德操守培训和提高认识方案。

18. 2014 年，前任助理署长对各个独立办公室（包括道德操守办公室）的参与进行了限制，各办公室只能参与组织绩效组的季度会议，重点讨论问责制问题。道德操守办公室以前曾参与组织绩效组的所有例会，以便与高级领导层接触，为本组织最高层级的道德操守决策提供支持，随时了解开发署所有主要举措和政策的最新情况，并针对道德操守办公室主任具备相关私营部门专门知识的问题，提供增补的有价值的洞见。2015 年，道德操守办公室在其《年度报告》中发布了一项管理建议，建议重新考虑限制其参与组织绩效组例会的问题。

19. 在 2016 年，在新的协理署长的支持下，道德操守办公室主任重新开始出席组织绩效组的所有会议（只要他认为自己可以增加会议的价值）。通过参加组织绩效组会议的一些会议（以及提交书面意见），道德操守办公室就组织绩效组审查的大量事项提供了实质性的政策性投入，包括但不限于以下事项：反欺诈政策；

---

<sup>1</sup> 工作组的成员来自开发署、人口基金、项目厅、联合国儿童基金会（儿基会）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和联合国秘书处。

绩效管理与发展政策和程序；授权政策；改进后的开发署性别均等战略；经修订的征聘和重新派遣国际征聘工作人员政策；征聘与选拔政策；离职-终止任用政策；高净值个人风险评估工具草案；关于开发署代表参加国际会议的订正指导说明；增加退休人员最高收入限额建议；残疾包容发展评估的职权范围；拟议的风险管理框架；无偿贷款政策（这也是道德操守办公室以前向管理层提出的一项建议产生的结果，反映在前几年向执行局提交的年度报告中）；其他多项受到快速通道和交付加速包主流化一揽子计划的相关变更影响的人力资源和合同/采购政策。

20. 根据执行局第 2010/17 号决定，道德操守办公室继续对被建议担任开发署重要监督职位的候选人开展利益冲突审核。道德操守办公室还在年内向总部雇用的主任级别（及以上）的新工作人员作了情况介绍，会见其他访问总部的高级官员或者在外地与这些官员召开会议。

## B. 培训、外联和提高认识

21. 培训和提高认识仍然是道德操守办公室的主要工作内容。除了扩大对道德操守的认识和增强工作人员进行道德操守判断的能力之外，道德操守办公室的培训还重点强调道德操守的实用性与“业务价值”，以及为什么遵循道德操守廉正地行事最符合本组织的最佳利益。由于开发署在世界各地的高风险环境下开展业务，工作人员务必遵守最高的道德操守行为标准，这一方面是为了保护开发署方案的廉正性，另一方面也是为了保持会员国、捐助方、其他利益攸关方和公众对开发署各项服务的信任。

22. 开发署的领导层公开遵守符合道德操守的价值观和行为，使开发署的道德操守文化得到改善。道德操守办公室针对领导层单独开展的道德操守培训强化了“顶层定调”和“中层氛围”（负责处理日常业务的中级管理人员），提醒承担管理责任的人员必须作出榜样。

### 在线课程及相关单元

23. 开发署的培训方案包括一门新的在线道德操守必修课程，名为“开发署的道德操守和廉政”，该课程于 2015 年首次推出，有英文、法文和西班牙文三种版本。该课程引进了工作人员在日常工作中面对的真实道德操守情景，旨在增进符合道德操守的决策，促进形成对可适用行为标准的共识。尽管工作人员最初可自愿选择是否参加该课程，但在道德操守办公室与高级领导层的接触后，于 2016 年规定所有工作人员都必须参加并在年底规定日期之前完成该课程。截至 2016 年 12 月 31 日，已有 3 949 名工作人员完成了该课程。

24. 管理层认识到对开发署所有人员开展道德操守培训的重要性，因此决定服务合同持有者也必须在线完成该课程。受制于某些技术限制，服务合同持有者可迟

至 2017 年之前完成该课程。不过，仍有 2 373 名服务承包商和其他非工作人员在 2016 年完成了该课程。

25. 如前所述，道德操守办公室（与人力处的学习管理小组合作）在 2015 年引入了三个补充性的在线道德操守小型课程（英文、西班牙文和法文），内容涉及：（a）防范报复，（b）财务披露方案，（c）避免利益冲突。完成这些课程是自愿的，截至 2016 年 12 月 31 日，已有 156 人完成关于利益冲突的课程，158 人完成关于防范报复的课程，153 人完成关于财务披露方案的课程。

26. 2016 年，道德操守办公室完成与联合国志愿人员组织（志愿人员组织）的合作，以按照志愿人员组织的工作人员的情况，调整“开发署道德操守和廉政”课程。通过各组织之间的知识共享和能力建设，实现了政策和程序的协调一致，促进了对道德操守标准和期望的共同理解。2016 年 8 月推出了专门面向志愿人员组织的道德操守培训课程。

#### 面对面讲习班和网播研讨会

27. 在道德操守办公室看来，外联活动和现场培训举措都是重要的手段，能扩大人们对其服务的认识，增强工作人员对道德操守考虑因素和要求的了解，还有助于直接听取外地工作人员在道德操守方面的关切。在加强和巩固开发署的道德操守文化方面，工作人员和管理层的持续参与依然是一个核心的组成部分。

28. 2016 年，道德操守办公室继续侧重于提供现场道德操守讲习班、情况介绍会和面向领导层的道德操守会议。为了让尽可能多的人了解相关情况，并最有效地利用道德操守办公室有限的资源，本办公室对外地地点进行了几次访问；在证明成本上合算或者需要进行语言培训的情况下，通过一家培训供应商举办了一些会议。本办公室还从总部举办了网络培训直播（在所涉办事处最为便利的时候），以尽量避免昂贵的差旅。设在以下国家的办事处在 2016 年接受了培训：博茨瓦纳、纳米比亚、津巴布韦、海地、波斯尼亚、玻利维亚、乌兹别克斯坦和乌克兰。此外，道德操守办公室出席了阿拉伯国家区域局、欧洲和独联体区域局、非洲区域局举办的区域小组会议，以及拉丁美洲和加勒比区域局与亚洲和太平洋区域局共同举办的人力资源、财务和业务管理人会议。道德操守办公室还为即将到来的初级专业人员单独举办了两期研讨会，为独立评估咨询小组举办了一次情况介绍会，为联合王国国际开发部的访问团举办了一次情况介绍会。

29. 道德操守办公室通过开展情况介绍，包括通过 Skype 随时提供培训为不同时区的目标受众提供最佳服务，让国家办事处和区域办事处的工作人员及高级领导层定期了解道德操守办公室的活动，以获得额外的咨询和指导。

30. 为了确保道德操守培训仍然能响应需求、具有相关性和充满活力，在 2016 年期间，道德操守办公室继续修订和调整其举办的研讨会和领导培训班，以满足各办事处的具体需要，并特别侧重于各国的具体政治环境以及国家层面的全球工

作人员调查结果。这种方法增加了目标受众和领导团队的参与，使其更好地了解到如何在工作中适用道德操守，以及如何改善和加强各自办事处的道德操守文化。开展外联任务之后，道德操守办公室还协助国家办事处根据从培训和咨询会议上收集的资料，制定行动计划改善各自所在地点的道德操守做法。

31. 2016年共计约有1 250名工作人员和其他人员参加了面对面的道德操守讲习班、小组简报会、小组讨论和现场/网络培训班。这一人数与2015年接受现场道德操守培训的人数持平。

#### 向高级管理层作情况简报

32. 鉴于高级官员的行为和决定对开发署的道德、廉政和问责制文化产生了直接和持久的影响，因此，道德操守办公室在2016年继续积极接触开发署的领导层，以确保道德操守仍然是本组织管理层的核心考量因素。除了定期接触高级领导层以便就敏感的业务事项提供保密和务实的道德操守咨询之外，道德操守办公室还定期参与为执行局新成员、新任驻地协调员/驻地代表以及新任国家办事处主任和副主任举办的培训会议。本办公室还继续为新任命的D1及以上级别的管理人员提供个人道德操守引导和情况介绍。

33. 道德操守办公室再次注意到高级领导层在日常工作中认真遵守道德操守价值观和行为准则，显著推进了道德操守文化，同时道德操守办公室继续重视中层管理人员的领导责任。无论是监督本组织的日常业务，还是在实地接触工作人员，中层管理人员都特别适合在道德操守表现和行为两方面为开发署遍布全球的工作人员树立楷模。

34. 为开展面向领导层的道德操守培训，并使培训的影响最大化，道德操守办公室在2016年继续强调道德操守的实用性和业务价值，强调道德操守行为和符合道德操守的决策具有良好业务意义的原因。本办公室继续参与领导能力区域小组的会议并提高自身知名度，此举已被证明具有极其宝贵的价值，能巩固道德操守对开发署所有业务方面的关键重要性和实用价值。由于本组织在有效接触利益攸关方和捐助者方面的声誉和能力最终取决于其工作人员的行为和表现，因此全体工作人员和管理层的行为和决策必须以道德操守和廉政的最高标准为指导。

#### 提高认识活动和宣传活动

35. 道德操守办公室的培训、外联和提高认识任务的一个重要组成部分是制作和分发道德操守相关资料和指导材料。为了加强整个组织对道德操守义务和适用行为标准的认识，本办公室运用了新的通信工具，并优先编写便于获得的资源材料。

36. 道德操守办公室利用多种渠道提供道德操守资料，促进道德操守教育，其中包括使用社交媒体和全球员工广播。2016年，道德操守办公室创造性地利用社交媒体在整个组织宣传道德操守是开发署业务做法和业务活动的组成部分。为了在

开发署内部提高道德操守意识并增加讨论，道德操守办公室扩大了对推特和 Yammer（开发计划署内部的社交网络）的使用。本办公室专门利用这些平台传播道德操守方面的文章、调查报告和意见，以加强工作人员和管理层对于始终把道德操守考量作为其工作核心的重要性的认识，并突出强调了道德操守在日常工作中的实用价值和适用问题。本办公室还创建了一个“道德操守”讨论组，个人可以在这个讨论组里向道德操守办公室提出问题，或者就影响本组织的道德操守问题寻求指导。这一举措大受欢迎，已成为加强开发署内部道德操守文化的又一项重要工具。自推出以来，开发署署长的推特账户已发布 224 个“推特”消息，拥有 160 名关注者。Yammer 不提供跟踪，但在发帖数量和关注者人数方面与推特账户大致相当。

37. 除了通过社交媒体定期发布道德操守相关文章和信息之外，道德操守办公室还继续就道德操守相关问题向开发署人员和领导层发送电子邮件和公告。值得注意的是，本办公室于 2016 年 8 月发布了一份关于政治活动的详细信息公报，其中特别重点指出所有人员都不得参与任何可能违反其承担的廉正、客观、独立和公正义务的活动。该公报以英文、法文和西班牙文公布后，收到了开发署人员提出的大量询问，特别是与 2016 年发生的一些有争议政治事件有关的询问。本办公室持续、有重点和积极地就这些问题接触了开发署所有人员，此举表明本办公室在支持符合道德操守的行为、保护本组织的廉正和声誉方面十分重要。受这种宣传的推动，继续有人请求本办公室直接处理区域、国家和业务单位小组的问题。

38. 在本报告所述期间，道德操守办公室已经完成并分发了开发署的首部《道德操守守则》，以便对其开展内部审查。鉴于开发署现有的文件中没有涉及影响开发署道德操守文化的所有政策和程序，《道德操守守则》整合了面向开发署所有人员的相关道德操守标准和期望。《守则》被设计成一份互动的在线文件，配有引人注目的图形以及综合性的超链接，可链接与道德操守相关的资源、政策、规则、法规和培训。在获得组织绩效组的正式通过后，《守则》预计将于 2017 年中期公布。在正式推出《守则》期间还将一并大力开展提高认识活动，今后《守则》将成为道德操守办公室的培训、情况介绍会和信息通知的重要内容。

39. 2016 年，办事处另外编写了一份新的在线出版物，题为《何时前往何地》。该文件将作为综合性的参考指南，概述了开发署人员可咨询的各个支助办事处和服务，并介绍了每个已确定的支助资源的任务、政策文件和详细联系方式，这些支助资源包括道德操守办公室、监察员办公室、审计和调查处和工作人员法律援助办公室等等。在一份出版物中整合支助资源的信息是为了提高组织的效率和责任感。与《道德操守守则》一样，该参考指南预计也将于 2017 年中期发布。

40. 道德操守办公室新的在线信息手册涵盖了以下方面 (a) 避免利益冲突；(b) 防范报复；(c) 财务披露方案 (d) 道德操守办公室的概况，也已于 2016 年广泛分发。与联合国以往的做法不同，《守则》、参考指南和信息手册并不是价格昂贵

的印刷品，而是遵循私营部门道德操守领域的最佳做法，设计成了便于用户使用的、互动的在线材料。

41. 除定期更新内部网站，方便工作人员和管理人员获取道德操守政策文件和指导材料之外，道德操守办公室还与开发署对外关系和宣传局以及信息管理和技术办公室开展合作，以开发开发署网站上的道德操守网页。在 2017 年初推出一个可公开访问的网页将加强开发署作为联合国大家庭最透明机构之一的声誉，弥补其道德操守方案中存在的差距。

42. 2016 年，道德操守办公室还重新设计了几个小尺寸的宣传物品，以便在其道德操守讲习班和培训上分发。其中包括尺寸更小、更低调的“道德操守维护者”领针，以及上面印有道德操守信息的笔记本。这些物品强化了道德操守训诫，提醒所有人员将道德操守考虑因素纳入日常工作的最前沿。

#### 其他提高认识活动和情况介绍

43. 2016 年，道德操守办公室继续为开发署的政府伙伴提供第三方道德操守情况介绍。向埃及政府的反腐败代表团提供了总部级别的情况介绍，介绍了道德操守方案在防止腐败方面的作用。在乌兹别克斯坦共和国检察长办公室、开发署以及欧洲安全与合作组织共同举办的公务员行为守则讲习班上，在本办公室也作了情况介绍。道德操守办公室参与这些活动加强了开发署作为组织道德操守领导者的地位，并为本组织参与机构能力建设和善治举措提供了支持。

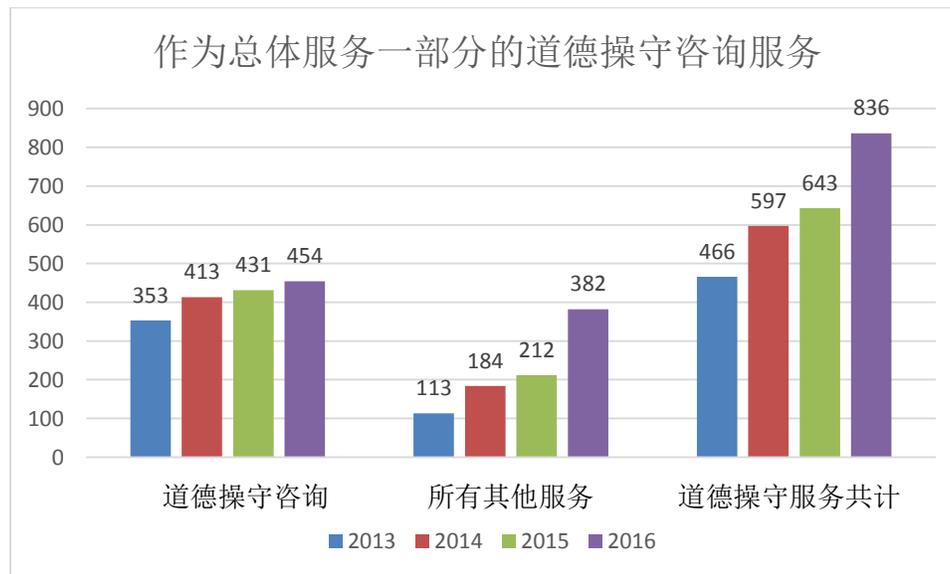
### C. 保密咨询和指导

44. 开发署的道德操守文化最终推动形成了开发署工作人员、供应商、捐助者、会员国以及开发署服务的公众对个人行为、决策和本组织的看法。从业务运作的角度和开发署的声誉来看，开发署必须展示出积极的道德操守文化，致力于公平、问责和透明，并且使组织本身和工作人员都遵守最高廉正标准。

45. 提供保密的道德操守咨询和指导是道德操守办公室的关键职能。在就具体行为是否适当的问题向工作人员、承包商和管理层提供公正和务实的反馈意见时，道德操守办公室将根据适用的规则和条例阐明机构的期望，使个人能够作出符合开发署的价值观、原则和利益的更好的决策。通过提供道德操守咨询，可以让相关人员更好地确认和管理潜在的利益冲突，解决道德上的困境，这可以加强开发署的道德操守文化，甚至能避免出现不当行为。本办公室提供的保密服务进一步为开发署工作人员提供了一个能提出自身关切问题的安全避风港，还能提醒道德操守办公室注意可能需要采取补救行动的情况，以减轻对个人或组织的任何伤害。通过协助工作人员驾驭复杂的工作场所问题并采取适当的行动方针，本办公室的咨询职能可扩展开发署的公信力，有助于保护开发署各项业务的廉正和信誉。

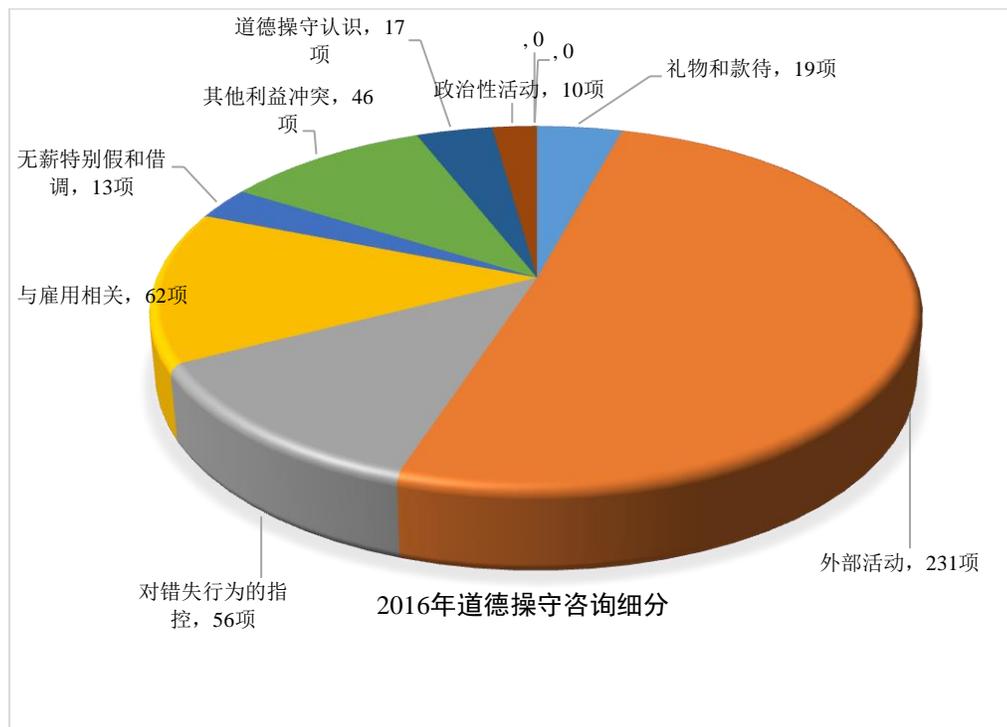
46. 自 2013 年以来，从道德操守办公室寻求道德操守咨询和指导的开发署人员的人数稳步增加（见下文图 2）。2016 年，道德操守办公室共收到 836 项服务请求，其中 454 份涉及道德操守问题。这是道德操守办公室收到的历史最高请求数，反映出一种持续增加的趋势，表明本办公室积极努力加强和扩大培训、外联活动、提高认识举措和道德操守信息传播活动（相比之下，道德操守办公室 2015 年收到 643 项服务请求，其中 431 项为道德操守咨询）。对道德咨询和指导的需求逐年增长，体现了工作人员和管理人员对能够处理其道德操守关切的保密机制的重视，也证明了本办公室提供的服务的质量。由于认识到本办公室提供的咨询具有实际价值并且可信，开发署工作人员经常在采取行动之前与本办公室接触，以避免行动带来意外或意料之外的后果。立足于大家对本办公室服务的信任，本办公室继续保持和培养与开发署工作人员的互动，以便提供有效和务实的咨询，促进实现开发署的利益和目标。

图 2. 2013-2016 年作为总体服务一部分的道德操守咨询服务



47. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到的服务请求中有 58% 涉及道德操守咨询和指导。如下图 3 所示，相关咨询事宜包括请求道德操守办公室审查外部活动以及提供咨询和指导，特别是在以下方面：接受礼物、奖励和款待；实际或潜在的利益冲突；政治活动；保护开发署的信息和资产；与雇用有关的问题；不当行为报告程序。在就这些事宜提供咨询时，道德操守办公室还在本组织内部发挥了重要的风险防范功能。

图 3. 2016 年道德操守咨询细分



#### D. 2015 交易年的财务披露方案（2016 年提交）

48. 道德操守办公室负责管理开发署的年度财务披露方案，审查披露的资料，核实提供的资料，并提供咨询和指导，以管理和减轻任何已披露或查明的利益冲突。在 2015 年期间，本办公室引进了一个在线的财务披露方案培训单元，以便协调人和业务单位负责人确定和登记符合提交标准的个人。迄今为止已有 153 人完成该培训，帮助减少了就适当识别申报人和财务披露方案的运作问题向道德操守办公室提交的查询和互动的数量。

49. 财务披露方案旨在协助本组织查明工作人员（或服务承包商）的私人利益与其公务和义务之间的实际和潜在的利益冲突。该方案的主要目的是确保开发署人员在作出正式决定时保持独立和公正，并增进开发署的透明度和公信力。按照工作人员条例的要求，D1 级及以上级别的全体工作人员以及其他指定人员在获得任命时以及此后每年，都应提交关于自己、配偶及受抚养子女的财务披露报表。或许还会要求申报人参与验证进程，以验证所提交信息的准确性和完整性。

50. 2016 年，道德操守办公室着手开展第十次年度财务披露工作，涵盖了 2015 年交易年度，但由于该方案的电子申请平台升级（以加强保密和信息安全），2016 年 5 月才启动该工作。2016 年共有 1 293 名申报人参加该方案（与 2015 年的 1 375 人相比人数有所减少）。本办公室完成了所有审查，并在 2016 年 8 月之前提供了

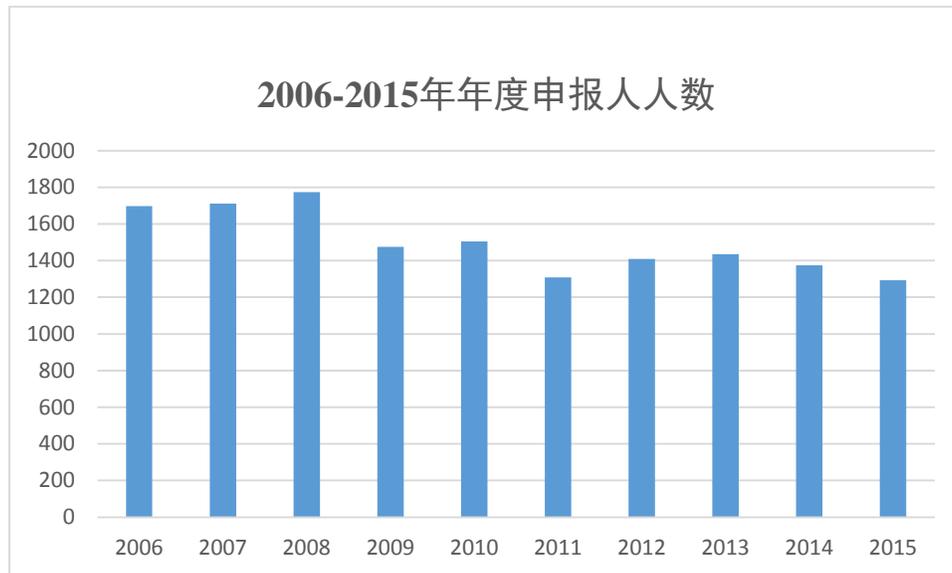
所需的咨询和指导，在创纪录的短时间内完成了这项工作。与以前的申请周期一样，方案合规率达到 100%。

51. 2015 年将服务合同持有者纳入该方案之后，符合申请准则的 54 位服务承包商参加了 2016 年的申报工作。虽然这一数字相对较低（考虑到通常不会让服务承包商承担具有申报义务的职能，例如采购），但将服务承包商纳入财务披露方案是在确保该方案完整和对全组织的覆盖方面的一个重要进步。

52. 2016 年，本办公室再次对提交的财务披露报表进行了实时审查。这种在提交报告时开展审查的既定做法产生了以下影响：(a) 大大加强了与申报人的及时有效的沟通；(b) 使道德操守办公室工作人员能够及时要求提供更多资料或澄清材料；(c) 有助于就减轻潜在利益冲突所需的行动向申报人提供即时的指导。

53. 下图 4 描述了自财务披露方案于 2006 年启动以来申报人数量的变化。2008 年是一个高峰——在道德操守办公室修订了用于确定需提交报表的个人的方法之后，申报人数量趋于平缓，每年保持在 1 300 到 1 400 人之间。

图 4. 2006 年至 2015 年财务披露政策年度申报人人数



54. 下文图 5 和图 6 显示了 2015 年交易年度按职级和职能分列的财务披露方案申报人比例。同以往的申报周期一样，中级管理层和采购人员在申报人中的占比最大。

图 5. 2015 年按职级分列的开发署财务披露政策申报人

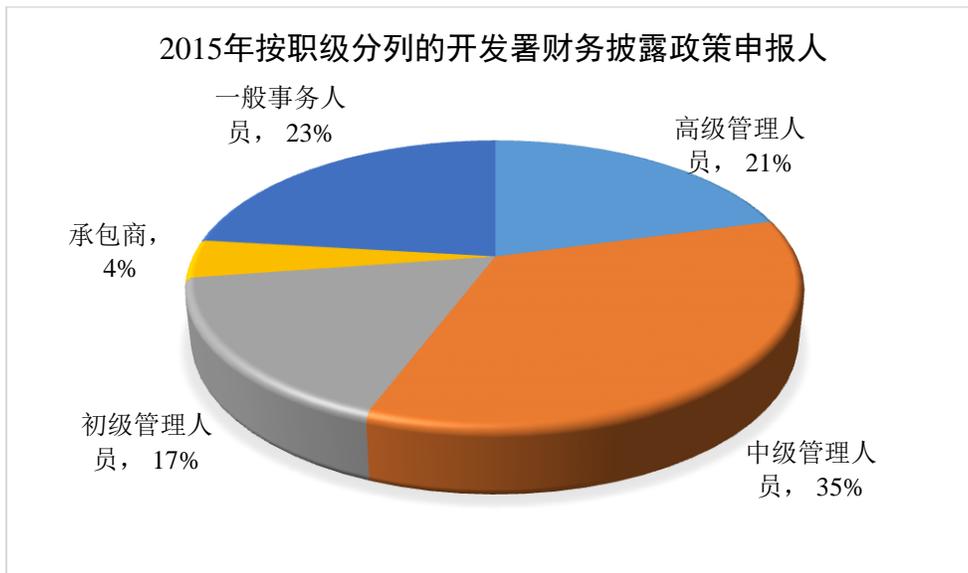
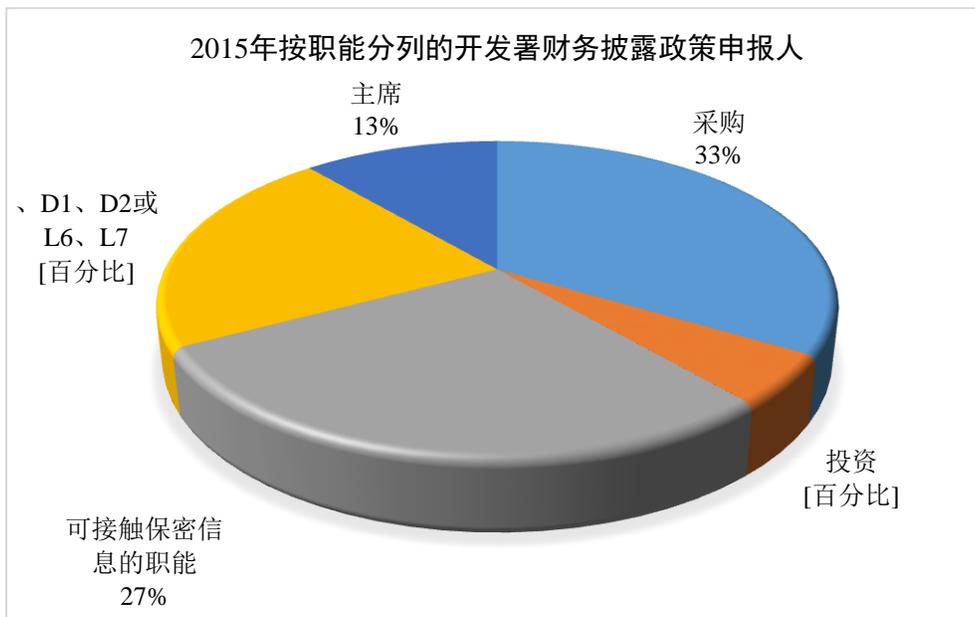


图 6. 2015 年按职能分列的开发署财务披露政策申报人



### 审查数据和提供咨询

55. 对财务披露方案声明的审查采取三步法。第一步是审查个人陈述，以确保提供信息完整。如果信息不完整或不清楚，应联系申报人提供更多信息或澄清材料。第二步，将披露的信息与开发署供应商和投资基金的限制清单进行比对。第三步，根据《联合国工作人员条例和细则》中规定的相关禁令或限制，审查申报的外部利益和活动。考虑到相关申报人的工作地点和正式职能，所有审查都是为了确定实际和潜在的利益冲突，如果发现存在冲突，就提供补救或主动咨询。

56. 2016 年，道德操守办公室向发现有明显利益冲突的八（8）起案件提供了咨询。其中大多数案件涉及申报人未经批准参加外部活动的问题。在这些案件中，每位申报人都被告知有义务寻求开发署内部的正式批准。如果申报人寻求获得正式批准，道德操守办公室将对每项外部活动请求进行审查，并就是否批准该请求向管理层提出建议。

57. 道德操守办公室为四十八（48）起案件提供了积极的咨询和指导，以管理或减轻潜在的利益冲突，从而避免实际的利益冲突。其中许多案件涉及其配偶在同一工作地点受聘于政府机构、非政府组织或开发署供应商/供应商的开发署工作人员。

### 核查财务披露方案报表

58. 道德操守办公室 2015 年人手不足，因此当时没有进行财务披露核查工作，在新的道德操守顾问到任之后，本办公室于 2016 年重新开始核查工作。与以前的做法一样，劳工局随机选择少数申报人，用分层抽样的方法按总申报人群所在地、职等和性别进行核查。

59. 由于核查参与者必须为财务披露声明中披露的每个项目提交第三方文件，道德操守办公室对参与者进行了强有力的跟踪，以确保所提供的信息完整无遗漏。这项工作于 2016 年 8 月开始，在所有参与者都提交了令人满意的验证文件之后，于 2016 年 10 月完成。

### 秘书长的自愿公开披露倡议

60. 联合国道德操守办公室负责实施秘书长对助理秘书长及以上职等高级官员提出的自愿公开披露倡议。2016 年，开发署署长、协理署长和开发署高级管理团队的一些成员参加了这项倡议。

## E. 防范工作人员因举报不当行为和/或配合获正式授权的审计或调查而遭受报复

61. 根据关于联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案的秘书长公告（ST/SGB/2007/11）的规定，道德操守办公室负责实施开发署的防范报复政策。

该政策既是一个保护举报人的方案，同时也是一个风险管理机制，目的是鼓励个人举报不当行为和（或）配合获正式授权的审计和调查而不必担心遭受报复。为了促进这种举报行为并提供相应的保护，这项政策加强了开发署早日处理涉嫌错失行为的能力，从而加强机构问责制和公众的信任。自 2013 年初以来，该政策保护的覆盖范围从工作人员扩大至承包商、在开发署工作的联合国志愿人员和实习生。这种全面的覆盖是根据举报人保护最佳做法确立的，是有力和有效的防范报复方案的必要条件。

62. 根据开发署的防范报复政策，道德操守办公室将接收关于报复的投诉，并进行初步评估，以确定是否存在以下情况(a) 投诉人从事受该政策保护的活动的，(b) 确实发生了被指控的报复行为，(c) 这是一起表明证据确凿的案例，受保护的活动的招致所指控的报复的原因之一。如果本办公室确定这是一起表明证据确凿的案例，将会把该案移交审调处开展调查。道德操守办公室将在对审调处的调查报告和支持证据进行独立审查之后，最终确定这是否为一起报复案件。

63. 在本报告所述期间，道德操守办公室共收到 19 项与防范报复政策有关的请求。虽然与 2015 年收到的请求的数量持平，但与往年相比，这类请求的数量有明显增加（例如，2011 年至 2013 年收到 22 项请求）。道德操守办公室收到的所有服务请求均有所增加，与防范报复有关的请求也随之增加，这可以归因于本办公室为扩大外联活动、提高开发署所有人员对适用的道德操守标准和政策的认识而付出的大量努力。

64. 在收到的 19 项请求中，有 17 项涉及政策咨询和信息，其中包括请求阐明政策的内容和适用性。有些开发署工作人员提出的工作场所关切问题不属于防范报复政策的覆盖范围，在这种情况下，本办公室建议其寻求其他可用的资源并将案例移交给适当的办公室，包括监察员办公室、人力处和工作人员法律援助办公室。本办公室针对每项请求提供详细的咨询，始终对请求人实行“欢迎政策”，以便他们随后提供案件最新情况或寻求更多的指导。本办公室还就各种防范报复事宜向联合国系统其他道德操守办公室提供咨询支持。

65. 在这 19 项请求中，有两项是对报复行为的正式投诉，投诉人声称由于参与受保护的活动的而受到报复。这与 2015 年收到的 5 起涉及报复的投诉相比，此类投诉已经有所减少。投诉量下降可能是因为道德操守办公室、监察员办公室、人力处和审调处在 2016 年合作开展努力进行了干预，防止了一些工作场所的不稳定状况恶化成潜在的报复问题。

66. 关于 2016 年收到的两起对报复行为的投诉，其中一起案件的申诉人随后通过监察员办公室的保密服务寻求解决他的问题。开发署鼓励非正式地解决冲突，防范报复政策为申诉人提供了通过监察员办公室非正式地解决问题的选择，它是正式的投诉和调查程序的替代方案。

67. 关于收到的另一项投诉，经过初步评估之后，道德操守办公室确定存在表面证据确凿的报复情况，并将该事项移交审调处开展调查。此事颇为复杂，因为其中涉及一名依据与开发署签订的合同被指派给联合国安全和安保部（安保部）从事工作的个人。道德操守办公室建议（并且管理层已同意）采取临时保护措施，以确保投诉人在该事项的调查期间不再遭受报复。保护措施包括恢复职位和纳入培训方案。根据对审调处完成的调查报告以及证据进行的后续审查，道德操守办公室确定安保部的行政部门未能用明确而令人信服的证据证明，即使投诉人没有采取受保护的活动的，它也会对投诉人采取同样的报复行动。基于这些理由，道德操守办公室确定存在报复，并向投诉人的管理层作出了永久的纠正措施建议。

68. 在其 2016 年的年度会议上，执行局要求管理层今后向执行局通报向投诉人提供的补救措施，以及对报复者采取的纪律措施。然而，开发署法律办公室与安保部管理层之间开展的即时问题讨论并没有令人满意地解决这个问题。具体来说，在 2017 年 1 月，安保部通知开发署法律办公室其决定不执行道德操守办公室关于恢复投诉人原有职位的建议。在接到通知之后，道德操守办公室向投诉人告知了联合国内部司法系统中可用于对安保部的决定提出异议的追索机制。此外，开发署尚未得知对报复者采取了什么纪律措施以及纪律处罚的程度。

69. 有一个能让所有工作人员都愿意站出来反对错失行为而不用担心遭受报复的工作环境，这是强有力的道德操守文化的核心组成部分。道德操守办公室继续通过现场培训、在线道德操守课程以及与开发署各业务单位和高级管理层的互动，建立对开发署防范报复政策的认识。

#### 四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

70. 2016 年，本办公室继续参加联合国道德操守小组（道德操守小组）的月度会议，参加会议的还有联合国各基金、方案和专门机构的道德操守办公室的负责人，会议主席由联合国道德操守办公室主任担任。道德操守办公室的主任在 2016 年 9 月担任道德操守小组的副主席，并为道德操守小组旨在促进统一道德操守标准和政策的任务提供了支持，除此之外，他还为道德操守小组成员提供道德操守方面的专门知识，不仅经验丰富而且值得信赖。在开发署内部，主任在引进创新和吸引人的道德操守举措方面声誉卓著，经常与道德操守小组交流道德操守办公室制定的提高认识资料和方案材料，以及来自私营和公共部门的道德操守信息。

71. 2016 年 7 月，主任参加了多边组织道德操守网络（道德操守网络）的年度会议，该组织由来自联合国系统各实体、附属国际组织和国际金融机构的道德操守官员组成。主任被再次要求在会议上发言，并担任了通过利益披露和就业前审查防止利益冲突小组的共同主席。

72. 作为受尊重的公共和私营部门的道德操守和廉正问题专家，鉴于开发署道德操守办公室开展的创新的领导工作和取得的成就，道德操守网络成员进一步选举本办公室的主任担任 2016/17 年的主席，直至 2017 年 7 月的下一次年度会议为止。除了涉及组织 2017 年道德操守网络年度会议之外，这一职能还与促使道德操守网络成员向道德操守办公室提出更多关于道德操守专门知识、咨询和指导的请求有关。

## 五. 就如何加强开发署的廉政和合规文化向管理层提出的建议

73. 在其第 2011/24 号决定中，执行局呼吁道德操守办公室向管理层提出建议，说明如何加强开发署的道德操守、廉政和问责制文化。道德操守办公室没有发布任何关于 2016 年报告所述期间的具体管理建议，原因如下 (a) 2016 年成功实施了道德操守办公室以前提出的所有公开管理建议，包括制定新程序以加强本组织对工作场所骚扰和滥用权力指控的应对，并恢复本办公室对组织绩效组所有定期会议的参与，(b) 本办公室 2016 年在促进和加强开发署的道德操守、廉政和问责制文化方面取得了成就，(c) 整体改善了对开发署最新工作人员普查提出的道德操守相关问题的回应。

## 六. 结论

74. 自 2012 年以来，道德操守办公室逐步修改和改善其道德操守方案，以达到或超过公共和私营部门组织的标准和最佳做法。道德操守办公室在以下方面大大加强了与开发署所有人员的积极接触：开发和引进强制性的在线道德操守进修课程；各种按需打印的资源；有针对性（而不是泛泛而论的）用来解决国家和区域的风险和需求的现场培训；按照国家办事处的工作时间安排的 Skype 情况介绍会；通过社交媒体大力进行充满活力的宣传沟通。在加强与国家办事处、区域局以及开发署总部一级业务单位的工作关系并提供全面的道德操守服务方面，道德操守办公室赢得了能够提供明智和务实的建议支持和加强本组织道德操守文化的声誉。

75. 尽管预算和人员配置有限，但道德操守办公室 2016 年收到和处理的服务请求的数量仍然创下历史新高。这表明本办公室作为提供保密道德操守咨询和指导的机构受到高度信任，也证明了本办公室在巩固和加强开发署的廉政和问责制文化方面的关键作用。通过扩大的和创新性的宣传活动，以及与各级工作人员和管理层保持接触，本办公室继续确保开发署的业务活动仍然以道德操守为指导。本办公室坚定不移地着力于协助本组织防范、减轻和管理道德操守和声誉风险，仍然是本组织道德操守价值观和原则的重要、独立的倡导者。