



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
10 April 2018
Chinese
Original: English

2018 年年度会议

2018 年 6 月 4 日至 8 日，纽约

临时议程项目 16

开发署、人口基金和项目署道德操守办公室的报告

项目署道德操守办公室 2017 年的活动

道德操守办公室的报告

摘要

项目署道德操守干事每年向执行主任提供一份此类报告。本报告根据执行局第 2010/17 号决定向执行局年度会议提交。

依照题为“联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案”的文件 (ST/SGB/2007/11，订正本) 第 5.4 条，联合国道德操守小组审查了本报告。项目署审计咨询委员会也审查了本报告。

本报告所述期间为 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。



目录

章节	页次
一. 导言	3
二. 背景和一般资料	3
三. 道德操守办公室的活动	5
A. 财务披露方案	5
B. 防止工作人员因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭到报复	7
C. 外联、培训和教育	9
D. 咨询和指导	10
E. 对其他组织的援助	12
四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络	12

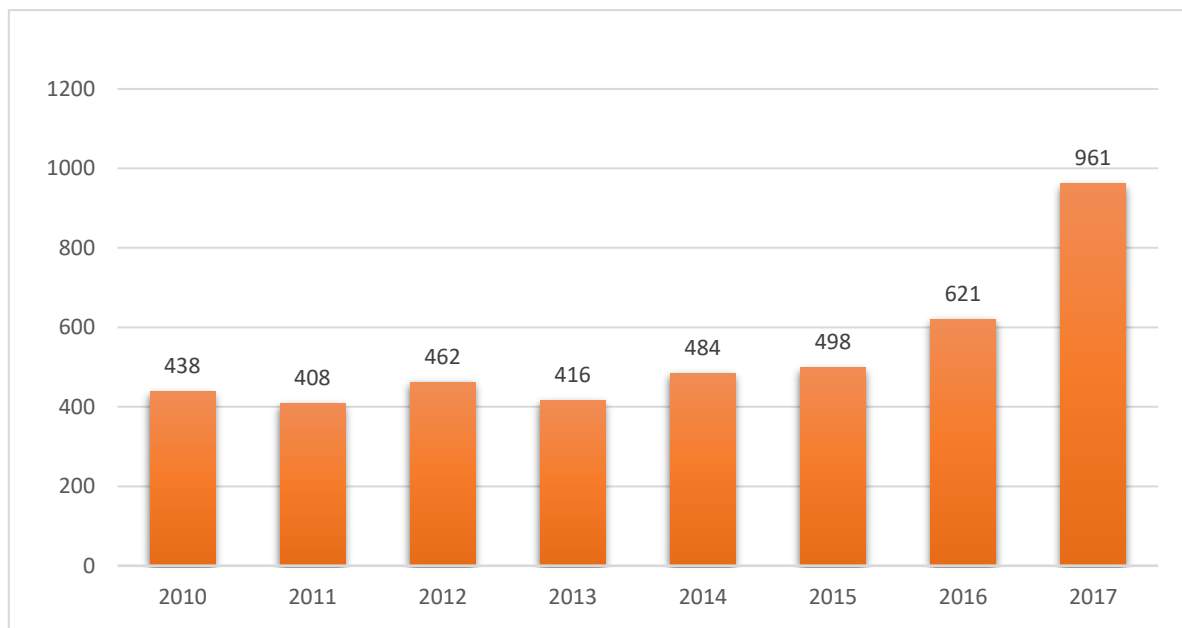
一. 导言

1. 本报告是 2009 年 1 月底道德操守办公室作为项目署一个单独实体设立以来的第九份报告，并作为年度报告提交项目署执行主任以及开发计划署、人口基金和项目署执行局。
2. 依照道德操守办公室在项目署内促进最高廉正标准和营造道德操守、透明和问责文化的任务规定，本报告概述并评价了道德操守办公室在 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日这一报告所述期间与其职责范围相关的工作。

二. 背景和一般资料

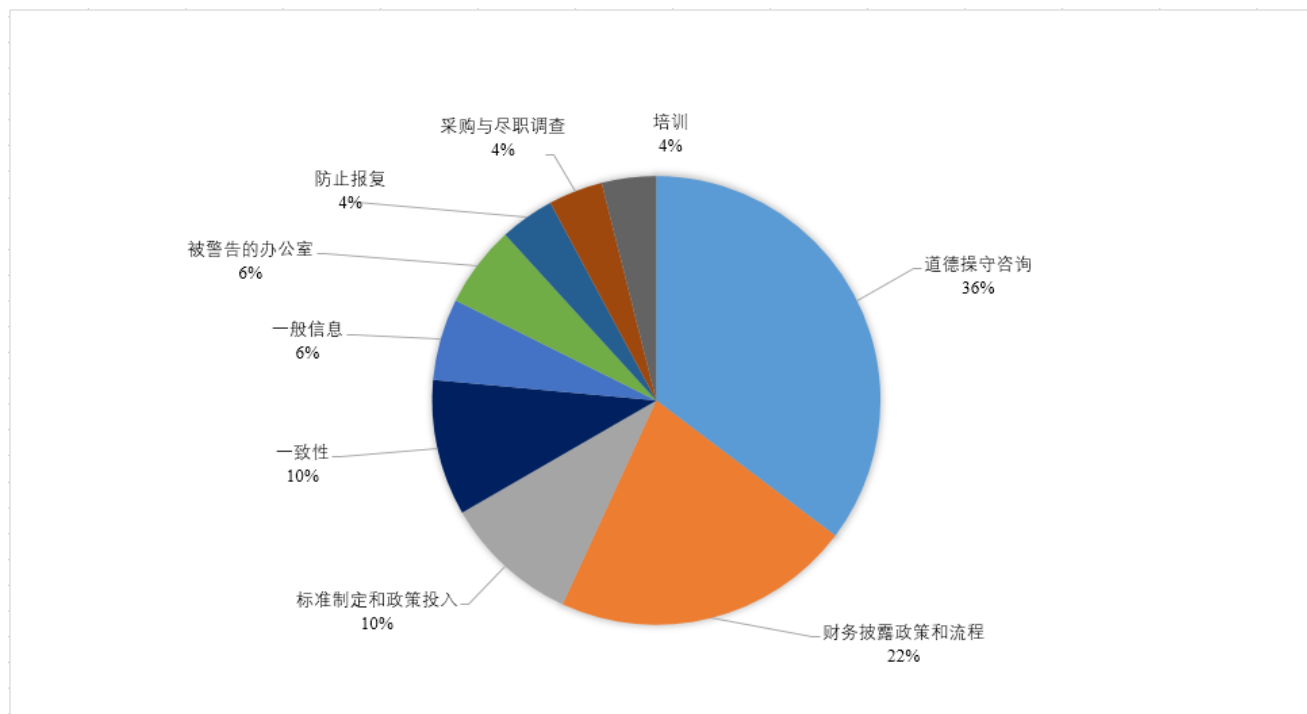
3. 道德操守办公室是依照秘书长公报(ST/SGB/2007/11，经修订)在项目署内设立的一个独立办公室。
4. 道德操守办公室的主要职责包括：
 - (a) 管理项目署的财务披露方案；
 - (b) 根据项目署为防止工作人员(受聘的在编工作人员和编外合同制工作人员)因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭到报复的政策，履行其所承担的职责；
 - (c) 与项目署内部的其他相关实体协调，制定有关道德操守的标准、组织相关培训和教育活动，并开展道德操守外联工作；
 - (d) 就道德操守问题(如利害冲突)向工作人员提供保密咨询和指导，包括管理道德操守服务热线；以及
 - (e) 支持在联合国系统内设定道德操守标准和达成政策一致性。
5. 根据其核心任务授权，道德操守办公室协助执行主任确保项目署所有工作人员作风廉正、具有专业精神并遵守《联合国宪章》。道德操守办公室试图培育和维持一种致力于道德操守和问责的组织文化，以期提高联合国的信誉和效力。
6. 在 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，道德操守办公室共处理 961 项事务，这体现了其在项目署内作为一个中立的、以服务为中心的咨询机构的作用。与上个报告所述期间相比，道德操守办公室收到的服务请求数量增加了许多。这一增长可归因于在新的《财务披露和利害冲突方案》的鼓舞下，对道德操守问题有了更透彻的理解，加之需要就此类问题向道德操守办公室咨询。图 1 显示了 2012-2017 年期间各年度数字的比较。

图 1
2012-2017 年按报告周期分列的服务请求数量的比较



7. 2017 年收到的服务请求涉及一系列道德操守问题，包括允许外部活动；接受礼品/招待；政策咨询；支持标准制定；防止工作人员因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭到报复。下文图 2 介绍了按类别分列的请求细目。

图 2
2017 年按类别分列的服务请求数量



三. 道德操守办公室的活动

8. 道德操守办公室的职责范围有助于为其促进加强组织廉正、问责、效率和生产力的道德操守组织文化的战略目标提供合力支持。

A. 财务披露方案

9. 道德操守办公室负责根据 2007 年 11 月 30 日 [ST/SGB/2007/11](#) 号文件(经修订)第 3(g)条的规定管理项目署的财务披露方案。项目署财务披露方案是查明、管理和减轻个人利害冲突风险的手段。该方案的总体目标是增强公众对本组织廉正的信任。

10. 2016 年的报告指出，项目署在试点基础上采用了一份新的财务披露和利害冲突表。这包括在单位内部开发一个连接项目署企业资源规划系统的在线申报系统。因此，项目署启动 2016 年年度申报周期的时间比 2015 年晚了三个月。一个后果就是在道德操守办公室编写 2016 年年度报告时，还没有完成对在新系统提交的报表的审核。道德操守办公室在 2017 年年度报告中纳入了对 2016 年试点办法结果的分析。

11. 在评估试点方法时，道德操守办公室考虑三个方面：(a) 新系统在鉴别冲突方面是否有效，(b) 使用者对新系统有何反应，以及(c) 项目署对管理新系统和审核申报材料所需资源产生多大影响。

12. 为评估新系统鉴别冲突的效率，道德操守办公室将 2016 年试点方法的统计资料与 2015 年财务披露工作的数据进行了比较。为确保分析的一致性，道德操守办公室聘用了前几年承担该项工作的同一位外部审评员。如下表所示，审核认定：在能够将这两年的报表进行比较的大部分领域，与 2015 年年度披露工作相比，2016 年的报表显示出更高的披露比例。

表 1

2015 年与 2016 年披露比例的比较

问题	2016 年申报人	2015 年申报人
在非联合国组织中所起的领导作用	7%	2%
接受礼品/招待	7%	0%
对项目署的某一供应商持有的权益	3.5%	2%
有外部活动/事务	7%	0.02%
配偶(或者，在 2016 年，未婚伴侣)为项目署或联合国系统或项目署的某一合作伙伴或供应商工作	49%	37%

13. 申报人作出了相当肯定的答复。他们认为先前的报表造成了不必要的干扰，填写起来耗费时间；该表要求每一位申报人列明本人、他/她的配偶及受抚养子女持有的全部资产，只要该资产的价值达到一万美元，无论其与项目署是否存在任何关系。新报表为申报人拟定了一些问题，以便他们能够清楚与自身是否相关，他们对这一变化表示赞赏。新报表扩大了申报范围，询问未婚伴侣、所有外部活动(不考虑它们是否产生收入)、政治活动以及对项目署的供应商或合作伙伴持有的权益(无论有多大价值)。这一申报范围的扩大使 2016 年的报告比例大幅提高。特别是项目署没有收到关于扩大申报范围的投诉，而且申报人也不认为该表过于刨根问底。还令申报人表示赞赏的是，他们能够使用项目署三种工作语言中的任何一种填写报表。

14. 设立这个新的在线系统需要项目署其他单位协力配合，特别是信息和通信技术开发团队及翻译人员的配合。这些是设立该新的在线系统所必需的一次性投资。报表使用的术语更简单，并以项目署全部三种工作语言显示，这样就减少了以往因申报人误解报表而作出的不明确答复的数量。另外，新的在线报表包含“折叠式”问题，即对一个问题做出肯定答复将自动引发相关的后续问题，从而大大减少了在审查已填报表格之后，再通过电子邮件请求补充信息的必要。

15. 道德操守干事将试点研究的结果提交执行主任及企业业务小组的其他成员。同意 2017 年利害冲突表延用这份新的财务披露和利害冲突表。

16. 项目署实施 2017 年财务披露方案的时间比它在 2016 年实施该方案的时间略早。道德操守办公室打算每年逐步提早发布该方案，这样就可以在编写道德操守

办公室的年度报告前对所有已提交的报表进行分析。2017 年，道德操守办公室将继续努力，提高该流程的效率。道德操守办公室与信息通信技术团队联系，以便借助企业资源规划系统编拟申报人的初步名单，供地区主任和总部主任审查和确定。这样就减轻了这些主任所辖办公室的时间负担，并确保对需要申报的工作人员类别作出更一致的解释。采购程序是道德操守办公室第一次通过竞争性采购程序来选择将为提交上来的报表担任外部评审人的公司。

17. 在 2017 年的年度申报工作中，要求项目署的 690 名工作人员提交一份在线财务披露和利害冲突表，所有人员均提交了该表。

18. 目前正在对已提交的报表进行审核。

B. 防止工作人员因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭到报复

19. 根据秘书长公报(ST/SGB/2007/11，经修订)，道德操守办公室的任务授权是执行项目署关于防止因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭到报复的政策。根据项目署第 35 号组织指令，¹ 道德操守办公室受理就报复行为提出的申诉并进行初步审查，以确定申诉人是否参与了某项受保护的活动，如果属实，则需确定受保护的活动的活动是否属于促成所指控的报复行为的一个因素。如果道德操守办公室根据初步审查结果，认定构成初步证据确凿的报复案件，则将案件转交内部审计和调查小组(内审组)，或在需要的情况下，转交其他调查机制进行正式调查。

20. 在转交的调查结束之前，道德操守办公室可以建议执行主任采取临时保护措施，保障申诉人的权益。道德操守办公室在收到并评估已经完成的调查报告和证据材料后，将向执行主任提出最终建议，供其做出决定。

21. 2017 年，道德操守办公室收到了十项关于提供保护以免遭报复的请求，与 2016 年(收到四项此类保护请求)相比，请求数量明显增加。不过，一如 2016 年的情形，大多数请求(共六项)来自于同一个单位。

22. 来自同一个单位的五项请求存在关联，分两个阶段发生。该年年初，两名工作人员询问他们的主管能否见面讨论该主管的行为，因为他们觉得该行为造成了一种畏惧和焦虑的气氛。在当地人力资源同僚参与下以非正式途径解决此事的尝试过后，该主管针对这两名工作人员采取了有害的行动。这两名工作人员随后就滥用职权提出正式指控，要求道德操守办公室根据项目署第 35 号组织指令为他们提供免遭报复的保护。第三位同事声称，他/她受到威胁称，如果他/她配合对两位原申诉人提出的申诉进行的调查，他/她就会遭到报复。

23. 申诉人的受保护活动必须在时间上先于报复行为，这样才能享受到第 35 号组织指令给予的保护。道德操守干事认定，对于两名原申诉人构成初步证据确凿的报复案件，但对第三名申诉人不构成报复案件，因为第三名申诉人是在配合调

¹ 第 35 号组织指令在 2017 年全年有效，后被废止，由 2018 年 2 月 22 日的行动指示取代。

查之前遭到报复威胁的。不过，总法律顾问向内审组提供的咨询意见是，对于两名原申诉人，也不可能发生第 35 号组织指令所指的“报复行为”，因为总法律顾问认定以非正式途径解决的尝试不属于受保护活动，所以损害行为发生在受保护活动(提出正式申诉)之前。

24. 尽管如此，总法律顾问和成为指控对象的主管都承认该主管的涉案行为构成骚扰而且造成了一种敌意的氛围。这名主管正式承认自己的不当行为并且受到了处分。执行主任还实施了一份列明多个要点的行动计划，以保护该主管的团队并改善该主管的行为。这份计划包括对这名主管进行疏导以及免去她担任的人力资源职务。道德操守办公室得到了就这份行动计划发表意见的机会，还与总法律顾问、人员和改革业务组、内部审计和调查组及区域主任进行了几次电话会议。

25. 道德操守办公室自始至终一直为这几名申诉人提供支持，与他们经常保持联系，并对执行主任制订行动计划的进程作出了解释。项目署管理层撤销了两名原申诉人遭受的损害行为。

26. 临近 2017 年年底的时候，道德操守办公室收到了另外两项关于提供保护以免遭报复的请求，提出请求的是同一单位的曾经配合过调查的几名同事。道德操守干事认定不构成初步证据确凿的报复案件，但是认定两名同事处于弱势处境。依据 [SGB/2017/2/rev 1](#) 号文件强调的预防行动理念，道德操守办公室联系了高级管理层，以确保工作场所和有关人员的合同处境受到监督保护。

27. 同一单位提出的第六项提供保护以免遭报复的请求与前述五项请求无关，涉及的是举报 2015 年的另一宗不当行为。项目署第 35 号组织指令不允许工作人员就提出请求之前最长六年的受保护活动请求保护。不过，这项指令要求在就报复行为提出最近指控的十二个月内寻求保护。申诉人无法在提出保护请求前的十二个月内提供证明报复行为的实质性证据。道德操守办公室因此认定不成立初步证据确凿的报复案件。

28. 其他四项提供保护以免遭报复的请求由三个不同的单位提出。在每一宗案件中，道德操守干事均作出如下认定，尽管申诉人因善意举报涉嫌不法行为而参与了受保护活动，但不构成初步证据确凿的报复案件。

29. 在第一宗案件中，申诉人注意到一个项目存在严重的管理不善问题，于是联系了道德操守办公室。道德操守干事建议申诉人根据第 35 号组织指令请求保护。申诉人几个月后辞职并声称遭到报复。但是，申诉人无法解释单位在她辞职后采取的行动如何对她造成损害，该行为虽然比习惯做法出格，但符合项目署的政策。

30. 在第二宗案件中，申诉人指称，由于他举报了涉嫌欺诈行为，他的合同到期后未能续签。道德操守办公室认定作出不续签合同的决定的人并不知晓申诉人通过项目署途径举报过欺诈行为。道德操守办公室进而认定不续签合同的决定是根据申诉人的其他行为作出的。

31. 在第三宗案件中，申诉人指称，她的合同未能续签是她举报了涉嫌盗窃行为的缘故。道德操守办公室的初步评估认定，该单位存在资金问题，而且无论如何，该申诉人的聘约方式并非不经过竞聘程序即可续签的模式。

32. 在最后一宗案件中，道德操守干事请申诉人在作出裁决前提供进一步的必要详情。尽管接到多次提醒，申诉人未予答复；因此，认定申诉人放弃对这宗案件的申诉。

33. 对于这十项提供保护以免遭报复的请求，包括那些经道德操守办公室初步评估后被认定为不构成初步证据确凿的报复案件的请求，道德操守办公室在处理每一项请求时均考虑到是否存在任何潜在的管理问题并酌情提出建议。

34. 最后，从年初到年底，许多同事向道德操守干事咨询举报途径和举报流程。道德操守办公室提醒几位同事，在解决人际冲突方面，可以诉诸联合国各基金和方案监察员办公室，并将该机构在这方面的职责告诉了他们。为鼓励公开表达意见的文化，道德操守办公室还告诉这些同事可根据第 35 号组织指令提出保护请求。道德操守办公室认为提高对这项政策的认识是一种防范报复的办法。

C. 外联、培训和教育

35. 道德操守办公室既自行举办也与其他单位合作举办多项培训活动，包括在线学习课程和现场培训。

36. 由联合国其他组织编写并由联合国系统职员学院推广的在线课程“联合国道德操守与廉正精神”已经引入项目署，成为项目署全体工作人员的必修课程。这门课程可以用英文和法文讲授，还附有介绍项目署道德操守办公室联系方式和项目署举报不当行为渠道的资料。项目署预计在启动项目署全署的数字学习系统(学习区)后，将在 2017 年实现对课程结业情况的自动追踪，但是在推出该系统的过程中出现多次延迟，因而该系统最终在 2018 年 1 月才得以启动。在人员和改革业务组，学习小组目前正努力验证课程结业情况的往年记录，并且争取让各单位可以查阅课程结业情况。

37. 2017 年，道德操守办公室与采购组和内审组合作编写了一门名为“采购业务中的道德操守和防止欺诈”的交互式在线学习课程。道德操守顾问在编写采购业务中的道德操守这一模块时进行了密切合作。采购官员、采购审评员以及采购当局和合同委员会的成员必须学习这门课程；还建议项目管理人学习这门课程。这门课程在 2017 年秋季编写完成并与学习区同时推出。这项举措是道德操守办公室 2017 年在防止欺诈领域开展合作的延续，其中包括道德操守顾问与风险和质量管理组以及内审组的主任会面，对外部顾问开展的一次欺诈风险评价的结果进行讨论。随后，道德操守顾问与一位地区主任以及内审组、采购组和风险和质量管理组的几名主任结成了防止欺诈和提高对欺诈认识组。

38. 2017 年，道德操守顾问还致力于为人力资源从业人员更新修订人力资源基本技能认证在线课程中有关行为准则和道德操守的内容。

39. 2017 年秋季,道德操守办公室招聘了一位兼职工作人员,协助处理行政和制图任务,从而充实了该办公室的力量。在此推动下,修改了道德操守内联网页面,包括醒目地张贴国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)行为准则及相关的内部政策。2017 年 12 月,道德操守办公室还创建了自己的博客。首篇博文使用项目署的全部三种工作语言,应要求解答了关于礼品和招待政策的常见问题。

40. 一如在 2016 年,道德操守顾问为外地同事和总部同事举办了多次培训会议,包括为参加项目管理基础课程的外地同事举办一场交互式道德操守培训会议以及另一场介绍道德操守办公室在总部财务组中承担的职能和发挥的职能的培训会议。在采购组举行的为期三天的采购业务培训活动中,道德操守顾问再次讲解了采购中的道德操守专章(2016 年编写)。最后,在新入职的高级同事到设在哥本哈根的项目署总部接受上岗培训时,道德操守顾问还与他们进行了一对一会议。

41. 2016 年,道德操守办公室加入了执行主任成立的一支工作队,成立该工作队是为了审查和改进规范项目署处理申诉的政策。工作队由人员和改革业务组主持工作,成员包括法务组、内审组和道德操守办公室。此举促成在 2017 年设立了一个由项目署各部门的同事构成的网络,以协助人员和改革业务组对涉及骚扰、滥用职权或歧视的指控进行初步审查。该网络包括由外部顾问为选定的同事举办的为期一周的培训课程。道德操守办公室与工作队的其他成员一道参加了这次培训,以便从道德操守和防止报复的角度提供实时指导和意见。

42. 道德操守干事收到了高级管理层(即企业业务组)会议议程并决定是否以观察员身份出席会议。2017 年,道德操守干事出席了大部分会议。他还出席了在总部举行的全球领导人会议。道德操守干事继续支持内部审计和调查组及总部的其他小组在采购领域反腐败和辨别风险方面的诸项举措。道德操守办公室与内部审计和调查组合作编制和开展关于廉正精神、道德操守和打击欺诈的年度调查。

D. 咨询和指导

43. 道德操守咨询职能是联合国保护和加强其廉正声誉工作的一个重要方面。根据其提供咨询的任务授权,道德操守办公室向工作人员、管理层、各部厅提供保密的道德操守咨询和指导,以确保作出的决策符合联合国的价值、原则和规则。这一职能旨在预防、减轻和解决实际存在或看似存在的利害冲突,从而提升项目署及其人员的廉正品格。

44. 道德操守办公室的咨询职能最为重要:本报告所述期间,涉及道德操守咨询的服务请求占总量的 36%(见图 2)。在这一审查期间,道德操守办公室收到了 346 项涉及多种道德操守相关关切的咨询服务请求。如下文图 3 所示,咨询请求分为以下几类(2016 年的百分比列于括号内,以供比较):外部活动,44%;不当行为指控,10%;其他利害冲突,10%;财务披露,4%;与就业相关的事宜,17%;离职后的限制,4%;以及礼品与招待,11%。自发起公开表达意见运动以后,已报告的与就业相关的事宜明显增加。2016 年的一个明显趋势是,在进行招聘时,向道德操守办公室咨询的次数增加。当人力资源工作者在拟聘用新同事时发现存在潜在利害冲突,就会向道德操守办公室提出咨询请求。

45. 在本报告所述期间，道德操守办公室提供的咨询和指导包括说明或解释项目署有关被禁止或受限制的活动的规章、规则 and 标准，当然还包括道德操守的灰色地带。

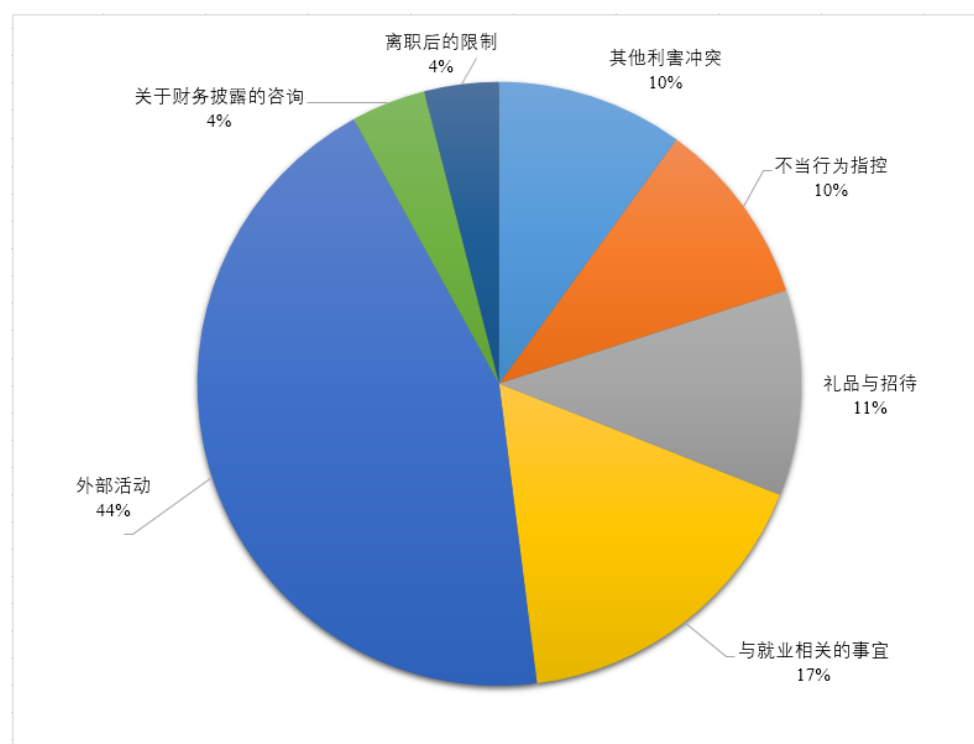
46. 通过特别与总法律顾问以及人员和改革业务组、采购组及内部审计和调查组的成员开展机构间磋商和协调，道德操守办公室致力于就解释和执行组织标准提供政策支持和指导。

47. 随着项目署继续实施治理、风险与合规倡议，道德操守办公室在 2017 年格外积极地促成标准的制订，包括道德操守顾问与人员和改革业务组和法务组密切合作起草关于人力资源、道德操守和文化的新组织指令的道德操守章节。道德操守顾问还为风险和质量组编写了道德操守办公室风险偏好声明，并接受了为审议性别均等和知识管理而分别成立的工作组的采访。

48. 道德操守办公室担任项目署协调人，接待联合检查组(联检组)在 2017 年开展的两次联合国全系统审查。第一次审查涉及处理利害冲突问题的各类机制和政策，第二次审查涉及关于举报人的各项政策和做法。这包括在项目署各工作组内收集和分析信息以及起草项目署对联检组两份调查问卷的答复。

图 3

2017 年道德操守咨询请求



E. 对其他组织的援助

49. 根据其向联合国其他组织提供服务的任务规定，项目署同意本署道德操守办公室为世界知识产权组织(知识产权组织)工作人员提出的请求担任外部审评人，审评知识产权组织首席道德操守干事在防范报复案件中所作的裁断。

四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

49. 联合国道德操守委员会(后改称联合国道德操守小组)系根据秘书长公报(ST/SGB/2007/11，经修订)成立，该公报于 2007 年 12 月 1 日生效。该小组的任务是为联合国秘书处及单独管理的各基金、方案和专门机构制订一套统一的道德操守标准和政策，并就某些在联合国全系统内具有重大影响且十分复杂的案件和问题进行磋商。2017 年，项目署道德操守干事参加了全部十一次小组会议。

50. 根据秘书长正在进行的推动包括联合国各基金、方案和专门机构以及其他相关实体在内的全系统道德操守相关问题的协作进程，在 2010 年 6 月 21 日建立了多边组织道德操守网络(原称为联合国道德操守网络)。道德操守网络设在联合国系统行政首长协调理事会框架内，以便推动全系统在道德操守和廉正领域的合作和一致性，参与成员包括联合国秘书处、联合国基金、方案和专门机构以及特定国际金融机构的道德操守干事与相关专业人士。

51. 秘书长将在即将提交大会第七十三届会议的关于道德操守办公室活动的报告中介绍联合国道德操守小组工作的详情。