



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
9 April 2015  
Chinese  
Original: English

供参考

## 联合国儿童基金会

执行局

2015 年年度会议

2015 年 6 月 16 日至 19 日

临时议程\* 项目 8

## 儿基会道德操守办公室 2014 年报告

## 摘要

本报告是根据第 [ST/SGB/2007/11](#) 号秘书长公告“联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案”第 5.4 条编制的，并依据执行局第 2010/18 号和第 2014/12 号决定向儿基会执行局提交的。联合国道德操守委员会第六十六届会议审查了本报告。

这份年度报告涵盖道德操守办公室获得授权的每个工作领域：(a) 标准制定和政策支持；(b) 培训、教育和外联；(c) 咨询和指导；(d) 财务披露方案；(e) 保护工作人员免遭打击报复；(f) 参与联合国道德操守委员会及多边组织道德操守网络的工作。依据执行局第 2014/12 号决定，本报告还向管理层提出建议，以加强廉洁与合规的组织文化。

道德操守办公室在 2014 年有三个优先事项：(a) 加强工作人员对国际公务员道德操守的认识；(b) 加强了解如何避免或减少利益冲突；(c) 在儿基会促进“畅所欲言”的文化。在这些领域取得进展的主要方式包括财务披露方案、向工作人员和办事处管理人员提供保密咨询、向国家办事处志愿者道德操守对话主持人提供培训和支助、在制订政策和准则时纳入道德操守考虑因素，以及在联合国系统内部分享经验。

\* [E/ICEF/2015/4](#)。



## 导言和道德操守办公室活动的一般信息

### 1. 道德操守办公室在以下获得授权的工作领域开展活动：

(a) 通过审查本组织的规则、政策、程序和做法并提出建议，为道德操守标准制定的管理提供指导和政策支持，以便加强和促进《联合国宪章》所要求的最高道德和廉正标准、其他可适用的工作人员细则和条例，以及针对国际公务员的行为标准；

(b) 通过工作人员进修方案、培训和其他外联活动，提高工作人员对联合国价值观、期望的行为标准和各项程序的认识，以及这些内容对为儿童提供可持续发展成果重要性的认识；

(c) 应工作人员的要求，就包括利益冲突、财务披露、促进“畅所欲言”文化和免遭打击报复在内与道德操守有关的政策和实践问题为其提供保密咨询和指导；

(d) 管理财务披露方案；

(e) 根据免遭打击报复的政策承担分配的责任；

(f) 促进在联合国系统内就道德操守问题采取协调一致的做法。

2. 2014 年，道德操守办公室收到了 261 项服务请求，而 2012 和 2013 年分别收到 221 项和 271 项。该办公室收到的道德操守咨询请求越来越多样化，包括协助办事处和方案管理者作出道德操守决策。

3. 在 2014 年收到的 261 项请求中，最大一部分(47%)与该办公室在咨询和指导职能下提供的服务有关，其次是有关培训的请求(16%)。有关免遭打击报复的请求数量增加，从 2013 年的两项增至 2014 年的七项。仅有四分之一的请求与财务披露方案有关；较低的数量反映了方案的成熟。图 1 显示了不同类别服务请求的百分比分布。表 1 概括了道德操守办公室在 2012 至 2014 年三年期间提供的服务。

4. 2014 年全年，道德操守办公室继续与儿基会各办公室密切合作以推动通用和互补信息发送。通过合作，该办公室还为负有监管职责的各办公室提供关于组织道德操守问题的意见和咨询。由于其具有独立咨询性质，道德操守办公室本身不拥有监管权力。继续与人力资源司(人力司)、内部审计和调查办公室、儿基会法律顾问办公室、信息技术解决方案和服务司、供应司以及全球和区域一级的工作人员协会合作。道德操守办公室定期与执行主任办公室举行会议。

图 1  
2014 年各类道德操守服务请求数量

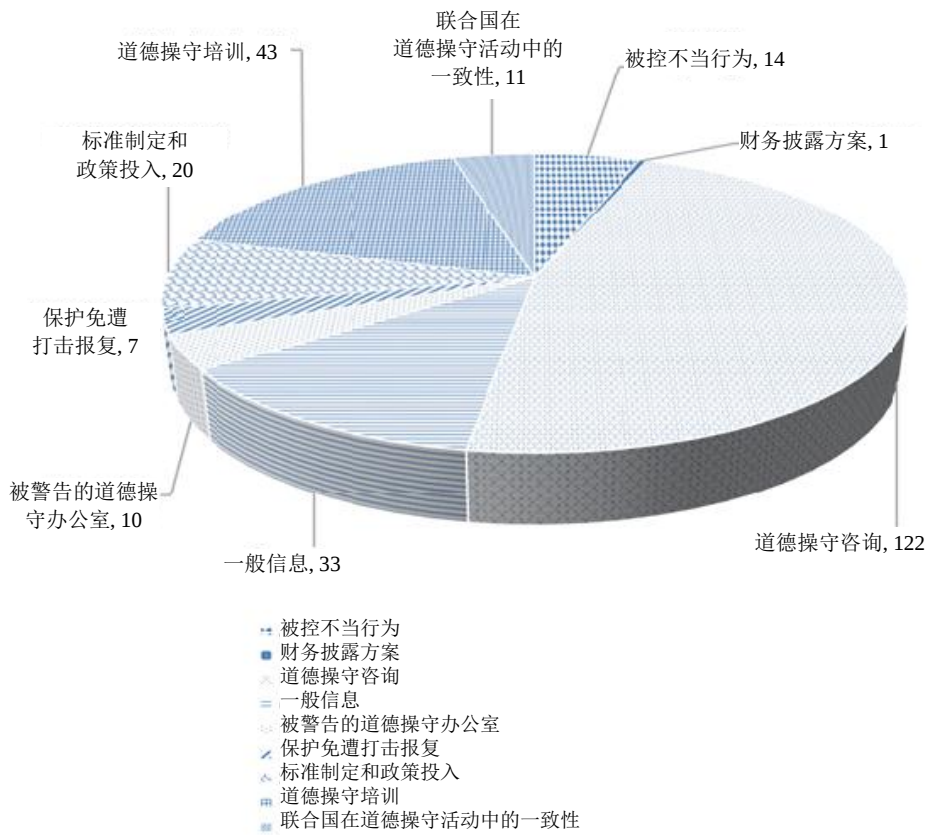


表 1  
2012 至 2014 年各类道德操守服务请求数量比较

| 类别                       | 2012 年 | 2013 年 | 2014 年 |
|--------------------------|--------|--------|--------|
| 被控不当行为 <sup>a</sup>      | 0      | 21     | 14     |
| 道德操守咨询                   | 146    | 121    | 122    |
| 财务披露                     | 32     | 24     | 1      |
| 一般信息                     | 10     | 20     | 33     |
| 被警告的道德操守办公室 <sup>b</sup> | 0      | 9      | 10     |
| 保护免遭打击报复                 | 5      | 2      | 7      |
| 标准制定和政策投入                | 18     | 23     | 20     |
| 道德操守培训                   | 10     | 51     | 43     |

| 类别                         | 2012 年     | 2013 年     | 2014 年     |
|----------------------------|------------|------------|------------|
| 联合国道德操守活动的一致性 <sup>c</sup> | 0          | 0          | 11         |
| <b>共计</b>                  | <b>221</b> | <b>271</b> | <b>261</b> |

<sup>a</sup> 2013 年，该类别从道德操守咨询中分离出来。

<sup>b</sup> 根据需要，被警告的道德操守办公室对行动进行监测。

<sup>c</sup> 2014 年，该类别从道德操守咨询和一般信息中分离出来。

## 标准制定与政策支持

5. 向管理者提供道德操守标准制定方面的咨询，以便本组织的政策、规则和做法能够体现并弘扬联合国价值观，这是道德操守办公室的一项重要职能。这种咨询不会因政策或准则的发布而终止，而是会延伸到其执行过程中。在本组织推动下，对于期望工作人员让自身行为符合联合国价值观的认识不断提高，工作人员对系统程序公正的期望也越来越高。因此，重要的是，政策和准则不仅要明确符合联合国价值观，并且要得到忠实执行，特别是要关注公正。

6. 道德操守办公室在整个组织内开展工作，就一系列政策和准则的制定提供咨询。办公室提供咨询的重点是审查拟议政策或准则是否正在解决道德操守问题，特别是利益冲突(包括离职后限制)和公正性。对于征聘、伙伴关系或货物或服务采购的相关准则，道德操守办公室建议，除效率和能力外，根据需要对核心价值观进行评估。办公室就以下多个问题提供了咨询意见：儿童保障政策制定、关于儿童和有儿童参与的研究中的道德操守问题、私营部门参与、顾问和服务合同及离职后政策、对受影响群体的问责、埃博拉疫情响应、经修订的内部审计和调查办公室调查准则以及外部宣传准则。

7. 儿基会 2014-2017 年战略计划纳入了一项关于培养畅所欲言文化的管理指标。这一指标由两年期全球工作人员调查进行衡量，以 2014 年的调查作为基准。为此，道德操守办事处在制定 2014 年调查期间为管理层提供建议。

8. 在就本组织的外部活动政策(CF/EXD/2012-009)问题向工作人员提供持续咨询方面，比如，与执行局成员身份、慈善活动和出版物有关的政策(见联合国第 [ST/AI/2000/13](#) 号行政指示和第 [ST/IC/2006/30](#) 号情况通报)，与人力司的合作非常重要。道德操守办公室还经常与内部审计和调查办公室、监察员办公室和工作人员顾问办公室磋商，以提高对一旦违反道德操守，本组织面临的危险的认识。

## 培训、教育和外联

9. 道德操守办公室提高人们对国际公务员预期行为的认识，以使联合国的价值观具象化。培训的另一目的是提高对一些认知偏见的认识，因为这些偏见使工作

人员在日常决策中难以坚守这些标准和政策。关于道德操守的对话涉及承认利益冲突和相关困境、公正性挑战以及过度一致可能妨碍畅所欲言时所构成的危险。

10. 道德操守领导力是培养具有道德操守的组织文化的关键。为此，道德操守办公室与区域管理队伍、人力司管理的职责培训领导力方案协作，特别是与国家管理队伍就领导职责进行协作。在基于职责的培训中，还在国家、区域和总部各级提供关于筹款和建立伙伴关系中的道德操守的材料。

11. 2014 年，道德操守办公室收到了 43 项培训支持请求。这一数据未包括为培训地方道德操守对话主持人而举行的基于网络的培训班。办公室通过三种方式响应了这 43 项要求：(a) 总部、区域及国家办事处面对面集体培训；(b) 为个别办事处组织的地方道德操守对话提供材料和主持人指导；以及(c) 通报情况和提供其他信息。

12. 共为 855 名工作人员提供面对面培训，其中不包括现场对团体和个人的简短情况通报，通过 Skype 对地方培训的支助或关于伙伴关系和筹款的其他特别培训。也不包括以网络方法培训的道德操守对话主持人的数量。下文表 2 列出了各种培训活动。

13. 道德操守办公室与区域办事处和人力资源司合作，在 2013 年晚些时候进行了道德操守对话主持人倡议试点。2014 年，试点规模扩大。对主持人进行培训时使用了涵盖联合国价值观、国际公务员行为标准、利益冲突、欺诈和不当行为以及免遭打击报复的模块。与人力司、内部审计和调查办公室、儿基会法律顾问办公室、供应司、财务和行政管理司及各区域办事处合作制定了这些模块，有英文、法文和西班牙文版本可供使用。在这一年里，利用网络培训在 71 个国家培训了共计 150 名道德操守对话主持人。2014 年，这些主持人在 19 个国家办事处开展了 25 次对话会。在举办地方培训班以后，这些主持人向道德操守办公室寄送关于工作人员面临的特殊道德操守困境的问题。本倡议的宗旨是使国家办事处能够开展较短但是更频繁的道德操守对话，以便在决策时营造反映道德操守的习惯。

14. 2014 年 11 月，最终完成了由联合国秘书处电子学习课程改编的新的在线基础道德操守认识课程，内容为英文。预计该课程将在 2015 年第一季度推出，正在及时将其翻译为法文和西班牙文。预计所有现任工作人员将强制学习该课程，并将其纳入所有新任工作人员的就职培训方案中。

15. 有 10 项培训请求要求获得关于举办地方道德操守培训班的材料或咨询。道德操守办公室寄送了材料，包括定制的视频消息，有时还参加会前会后与主持人的对话。

16. 道德操守办公室还响应了 1 项关于为开展统一现金转移方式培训提供建议和材料的请求。办公室高兴地注意到，在统一现金转移方式的执行工作中，道德操

守和廉正被视为重要的组成部分。办公室还注意到一个积极的趋势，内部审计员对道德操守培训的关注和办公室管理层对道德操守认识提高的关注逐渐提高。

17. 道德操守办公室重视与供应司的合作，就管理采购与合同开展了培训。采购与合同管理中的廉正问题是基本培训教材的一部分。2014 年，供应司就廉正问题举行了 6 次不同会议，共有 557 人与会。其中，158 名工作人员来自供应司以外的各办公室和各司，145 人来自外地办事处，13 人来自总部。道德操守办公室继续与供应司培训队交流信息和经验。

表 2  
2014 年所举办的培训班

|          | 现场培训               |             |                             | 现场情况介绍                            | 基于网络的培训或支持               |
|----------|--------------------|-------------|-----------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
|          | 工作人员和道德操守          | 领导和道德操守     | 特殊问题                        |                                   |                          |
| 国家和区域办事处 | 孟加拉国               | 区域管理小组：     | 泰国                          | 中西非办事处新任人力资源干事                    | 厄瓜多尔<br>赞比亚<br>道德操守对话主持人 |
|          | 柬埔寨                | 南亚          | 东太办事处                       |                                   |                          |
|          | 喀麦隆                | 中西非办事处      | 公共伙伴关系司                     |                                   |                          |
|          | 科特迪瓦               | 国家/办事处管理小组： |                             |                                   |                          |
|          | 菲律宾                | 孟加拉国        |                             |                                   |                          |
|          | 泰国                 | 柬埔寨         |                             |                                   |                          |
|          | 东帝汶                | 喀麦隆         |                             |                                   |                          |
|          | 东部和南部非洲区域办事处       | 菲律宾         |                             |                                   |                          |
|          | 中西部非洲区域办事处(中西非办事处) | 泰国          |                             |                                   |                          |
|          | 东亚和太平洋区域办事处(东太办事处) | 东帝汶         |                             |                                   |                          |
|          | 工作人员协会主席           | 东太办事处       |                             |                                   |                          |
| 总部       | 内审办                |             | 纽约工作人员协会组织的与工作人员的互动；公共伙伴关系司 | 高级工作人员审议小组；供应司订约工作人员；人力司和区域人力资源干事 |                          |
|          | 新兴的天才倡议            |             |                             |                                   |                          |

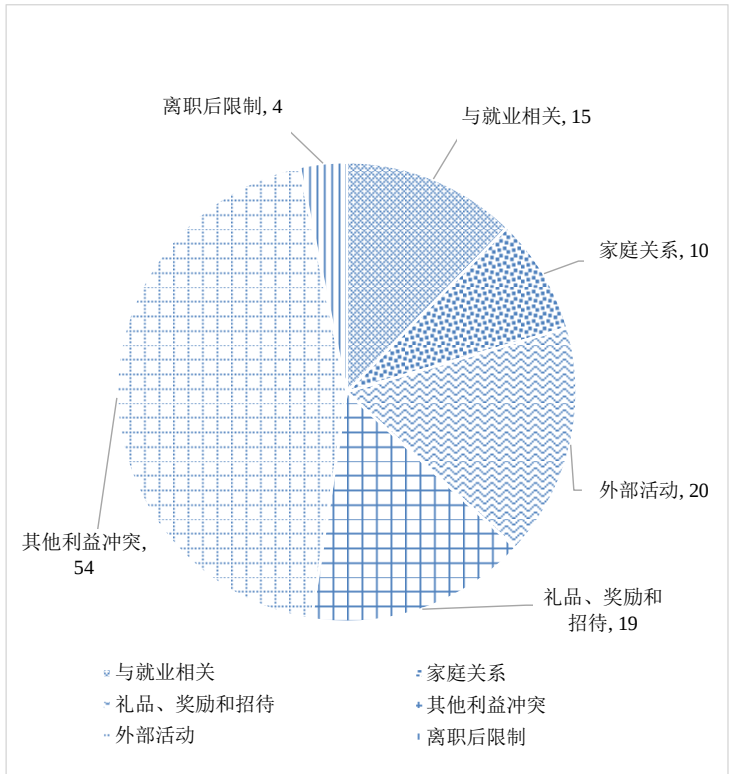
## 咨询和指导

18. 2014 年,道德操守办公室收到了 122 项道德操守咨询请求,而 2012 年和 2013 年分别收到了 146 和 121 项。如表 2 所示,大多数请求(88%)仍然与广义上的利益冲突有关——外部活动、礼品、家庭关系、离职后和其他利益冲突。虽然大多数请求来自工作人员个人,但现在有很多请求系由管理层提出,他们就儿基会面对外部实体或作为管理层面对工作人员的请求和问题时该如何解决道德操守困境寻求咨询。

19. 关于利益冲突,道德操守办公室在提供咨询方面与人力司保持着密切协作。这一类别中的大部分问题通过人力司交给了道德操守办公室处理,不过,可喜的是,办公室收到来自国家办事处工作人员和管理层关于如何管理新招聘工作人员利益冲突的咨询请求数量日益增多。道德操守办公室继续开发指导和回避模板,一旦出现冲突,可以进行调整以适应各种情况。这已使人力司能够处理简单案件。因此,向道德操守办事处提出的请求往往十分复杂,经常需要与工作人员和办公室多次反复沟通。

20. 2014 年,道德操守办公室继续采用始于 2013 年的做法,将“欺诈行为指控”类别从道德操守咨询类别中分离出来。目前,欺诈行为指控大多直接向内部审计和调查办公室报告,而针对包括性骚扰在内关于可能的骚扰的指控由内部审计和调查办公室与道德操守办公室共同负责。办公室建议工作人员首先与监察员联系,大多数工作人员都是这么做的。但是,有些报告人不愿意报告其案件。道德操守办公室没有直接参与解决与工作相关的不满意意见的任务授权。其提供与可用的寻求补救机制以及支持工作人员解决其关切的实体有关的咨询。该办公室注意到,通常工作人员没有适当记录引起其关切的事件。因此,培训教材现在纳入了关于如何记录已知骚扰事件的具体指导。领导人培训也涉及管理层在促进有尊严与和谐的工作场所中的作用。

图 2  
2014 年各子类别道德操守咨询请求



财务披露方案

21. 道德操守办公室继续管理财务披露方案。该方案的主要目标是管理利益冲突。为了提高人们对管理利益冲突重要性的认识，道德操守办公室与工作人员在内部交流时把该方案称作利益冲突与财务披露方案。现在已是该方案实施的第七年，将继续在儿基会内培养廉正文化。和往年一样，该方案使儿基会避免了利益冲突以及与工作人员外部活动及其资金参与有关的各种组织风险。

22. 根据 2012 年行政命令 (CF/EXD/2012-003)，D-1 及以上级别的所有工作人员以及儿基会财务披露政策已确定其责任的所有工作人员必须提交财务申报。除了预先选定的因级别或职称必须申报的工作人员外，根据此项政策，在方案登记期间，还与道德操守办公室及各办事处领导共同挑选其他工作人员。道德操守办公室在很大程度上依赖于各办事处按级别、职能和明显风险挑选其他工作人员。参与该方案的工作人员人数从 2012 年的 2 694 人减少到 2013 年的 2 498 人。2014 年共挑选了 2 594 人参加 2013 年 1 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日期间的财务披露方案申报。这包括在 3 月启动方案以后有资格参与该方案的主任和代表级别的工作人员和收到通知从 2014 年 9 月开始提交财务申报的工作人员。

23. 到 2014 年 7 月中旬, 3 月份确定的工作人员中有 99% 合规。对 45 名已离职、长期病假或不符合简介要求的工作人员给予了例外待遇, 并且应主持人要求将其从名单上移除。到 2015 年 1 月中旬, 9 月挑选提交申报的工作人员也实现了百分之百合规。和往年一样, 道德操守办公室继续在要求高级管理人员在续延合同之前和被委派担任高级职位之前遵守该方案的制度下与人力司协作。

表 3

2007-2014 年财务披露方案合规率

| 年份   | 被要求申报的工作人员数量 | 合规率 (%) |
|------|--------------|---------|
| 2007 | 2 545        | 82.8    |
| 2008 | 2 556        | 83.8    |
| 2009 | 2 536        | 100.0   |
| 2010 | 2 365        | 99.6    |
| 2011 | 2 592        | 99.7    |
| 2012 | 2 694        | 99.9    |
| 2013 | 2 498        | 100.0   |
| 2014 | 2 594        | 100.0   |

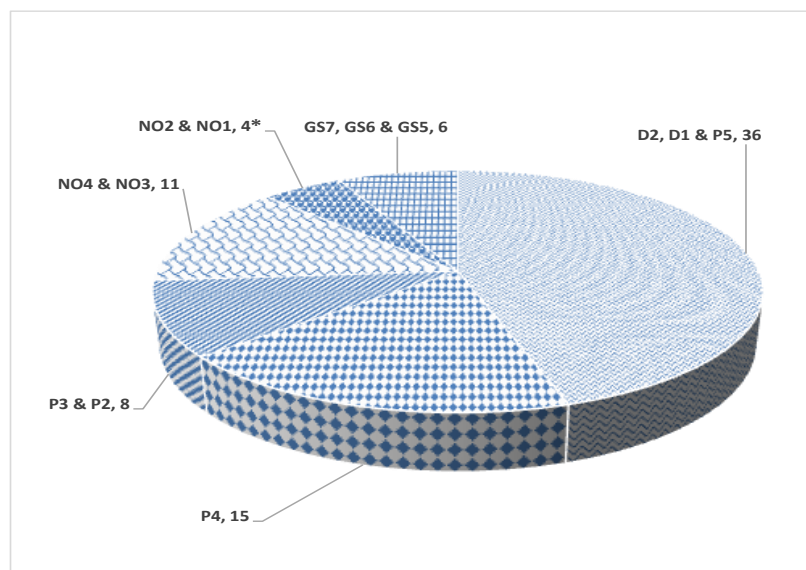
24. 审查披露信息是确保利益冲突风险得到理解的关键步骤。已努力缓解与利益冲突有关的风险, 还就如何预防有违专业义务的冲突向工作人员提供了指导。已经查明的冲突主要与工作人员的外部活动有关。另一种冲突涉及有家庭成员在联合国系统工作的工作人员。在前几年接受指导后, 工作人员更加认识到处理利益冲突所需的行动。因此, 许多人在其披露信息中积极地指出适当的缓解措施, 减少了对指导函的需求。总的说来, 在提交申报的 2 594 名工作人员中, 有 171 人 (7%) 在一些利益冲突风险形式方面需要指导函。由于上述原因, 发放的指导函数量少于往年。

25. 核查程序是财务披露方案不可或缺的组成部分, 并且有助于提高工作人员披露信息的准确性。今年, 道德操守办公室进行了第二次信息披露核查。在提交申报的人中, 按地点和职等不同要素随机挑选了略超 3% 的报表 (80 份) 进行核查。下文图 3 显示, 所选工作人员中有 44% 是主任和 P5 级。被选定接受核查的工作人员必须提供证明文件, 包括第三方文件, 以证实其在报表中披露的信息。有六名工作人员退休或出于与该工作无关的原因在此期间离开。他们被排除在核查程序之外。截至 2014 年 12 月 30 日, 该办公室对余下的所选披露信息 100% 核查完

毕。有 16 名参与者 (20%) 提供的文件显示了之前未披露的资产。在按惯例通知在 2015 年提交新的披露信息的同时, 这些工作人员将收到其遗漏的资产的定制清单。因为充分完整申报对维持道德操守标准来说至关重要, 办公室将付出额外努力以向工作人员提供强调这项工作的重要性的指导。

图 3

2014 年按级别分列的对其进行财务披露核查的工作人员分布



\* 未涉及国家专业人员。

### 保护工作人员免遭打击报复

26. 关于免遭打击报复的政策旨在保障那些报告不当行为的人免遭实际或威胁的不利行为。这包括诚实报告不当行为或参与正式授权的审计或调查的人。适当运作免遭打击报复的政策对于在儿基会业务活动以及财务和人力资源管理中促进问责与透明非常重要。依据执行局第 2014/12 号决定, 儿基会修订了免遭打击报复政策, 将向道德操守办公室申诉的时限从发生所指控的报复行为或威胁后 60 天延长至 6 个月。

27. 充当免遭打击报复政策的协调中心是道德操守办公室的一项重要工作。2014 年, 道德操守办公室收到的七项关于免遭打击报复的请求全部来自国家办事处。其中两项是请求提供信息。在共享政策以及与相关工作人员进一步讨论问题后, 办公室认定, 这些案件明显不涉及报复。就如何解决这些问题提出建议。在一起案件中, 道德操守办公室共享并解释了政策和所要求的额外信息。但是, 工作人员未进一步追踪该事项。在另一起案件中, 办公室要求工作人员提供进一步信息, 并继续与其保持联系。在三起案件中, 道德操守办公室着手开展初步审查, 认定

各起案件均涉及报复的初步证据。在其中一起案件中，办公室还建议对申诉人进行临时救济，这已经得到实施。已完成对两起案件的调查，均未发现报复证据。道德操守办公室审查调查报告和背景文件，同意调查结果。在提交本报告时，正在对一起案件进行调查。

28. 对一个旨在促进工作人员使其行为符合预期标准并接受评价且在做出重大战略决定前听取不同意见和建议的组织而言，畅所欲言文化非常重要。尽管组织制定了多种正式和非正式报告机制，但对工作人员来说仍然难以实现畅所欲言文化，因为其涉及工作人员必须相信的三项原则：(a) 你可以畅所欲言，不用担心报复或其他消极后果；(b) 畅所欲言不是无效果的；(c) 公正地适用工作机制以解决不当行为或其他争议问题。因此，在 2014-2017 年战略计划中制订了关于畅所欲言文化的关键业绩指标，作为全球工作人员调查中关于这三个因素的综合指标。四项指标衡量工作人员的认知，两项与恐惧有关，还有分别关于无效和公正的一项指标，利用这些指标计算综合指数(简单平均)。根据 2014 年调查，关于畅所欲言文化的关键业绩指标是，51%的调查受访者认为他们可以畅所欲言。该组织应力争使关键业绩指标至少达到 80%。

#### 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

29. 2014 年，儿基会参加了联合国道德操守小组 11 次中的 10 次会议。在这些会议之外，小组成员也频繁地相互协商，以统一建议和做法。这非常有助于提高建议的质量，并且有助于促进参与的各个基金及方案之间在政策和做法上更加一致。关于联合国道德操守小组工作的更多信息可查阅向大会第六十九届会议提出的秘书长关于道德操守办公室活动的报告(A/69/332)。

30. 儿基会还参加了多边组织道德操守网络的会议。该会议是交流材料以及学习和最佳做法的一个优质论坛。2014 年，会议重点关注了由使用社交媒体引发的道德操守问题、保护举报人和免遭打击报复、道德操守办公室与其他内部利益攸关方合作以及让工作人员能够就价值观发表意见。道德操守首席顾问作为小组成员参加了关于业绩管理的道德操守的会议。

#### 对管理层的建议

31. 《2014-2017 年战略计划》第 1 段指出，儿基会的基本使命是在世界各地促进每一位儿童的权利，并将此落实到该组织所做的每一件事情，包括落实到方案、宣传和业务行动之中。该项战略重点关注公平，侧重于处境最为不利和受排斥的儿童和家庭，将对儿童权利的这一承诺进一步转化为行动。对儿基会而言，公平意味着所有儿童拥有在不受歧视、偏见或偏好情况下生存、发展和实现其充分潜力的机会。

32. 道德操守行为和决策是儿基会履行其使命的关键。道德操守办公室 2014-2017 年战略计划中载有三项主要目标：提高儿基会工作人员对道德操守和行为标准的重要性的认识、提升对利益冲突的理解、培育畅所欲言文化。

33. 在 2014 年全球工作人员调查中，92%的受访者表示其理解对其预期的行为标准，83%的受访者表示，如果见到儿基会内的违反道德操守行为或不当行为，他们知道要做什么。这令人深受鼓舞。为延续这一势头，道德操守办公室建议所有现任工作人员强制学习新的电子学习课程，并将其纳入所有新任工作人员的就职培训方案中。

34. 财务披露方案和整体提高认识提升了对利益冲突的理解。但是，在培训班和道德操守对话会议期间和之后向道德操守办公室共同提出的询问表明，仍然需要改进。人力司和道德操守办公室还注意到，咨询如何管理新招聘工作人员(例如，正在享受前雇主给予的特殊休假的人)的潜在利益冲突的请求数量越来越多。道德操守办公室建议引入一个系统，作为征聘程序的一部分，使新工作人员能够披露和积极管理可能的利益冲突。

35. 2013 年国际公务员行为标准中载有关于离职后限制的新章节。儿基会在总部一级越来越多地利用联合国全球采购网门户提出大规模合同计划。对于这些合同而言，实施了符合关于此主题的秘书长第 [ST/SGB/2006/15](#) 号公告的离职后限制。但是，对于其他合同，则没有这么明确。道德操守办公室建议儿基会依据第 [ST/SGB/2006/15](#) 号公告对货物和服务合同及方案合作协议采取离职后限制。这也将有助于工作人员更好地理解面对当前和预期承包商和受让合作伙伴的适当行为。

36. 畅所欲言文化使组织能够及早解决违反道德操守的行为，以使其不会成为组织风险。不过，它还有更广泛的好处，因为畅所欲言文化也有助于提升关于创新和战略问题的公开对话。为帮助培育这种文化，道德操守办公室敦促管理层考虑如何进一步以公开公平的方式执行政策，改进现有程序公正性方面政策的执行工作，继续努力提升各级的领导力和管理能力以积极解决工作人员提出的问题，并且制定工具，例如 360 度绩效评估，以实现对培育畅所欲言文化的问责。

37. 道德操守办公室致力于在儿基会中创造和培养一种道德操守、廉正和问责文化。为此，将继续与所有办事处和各司、工作人员协会以及其他利益攸关方合作，培育道德操守组织文化。