



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
5 April 2019
Chinese
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日、6 月 3 日至 4 日、

6 月 6 日至 7 日，纽约

临时议程项目 12

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 2018 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，经修正) 第 5.4 节，联合国道德操守小组在其 2019 年 3 月 12 日会议上审查了本报告草案。项目署审计咨询委员会在其 2019 年 3 月 27 日会议上审查了本报告草案。本报告所述期间为 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。



目录

章次	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.....	6
C. 制定标准、外联、培训和提高认识.....	8
D. 咨询和指导	10
E. 对其他组织的援助	11
四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络.....	11

一. 引言

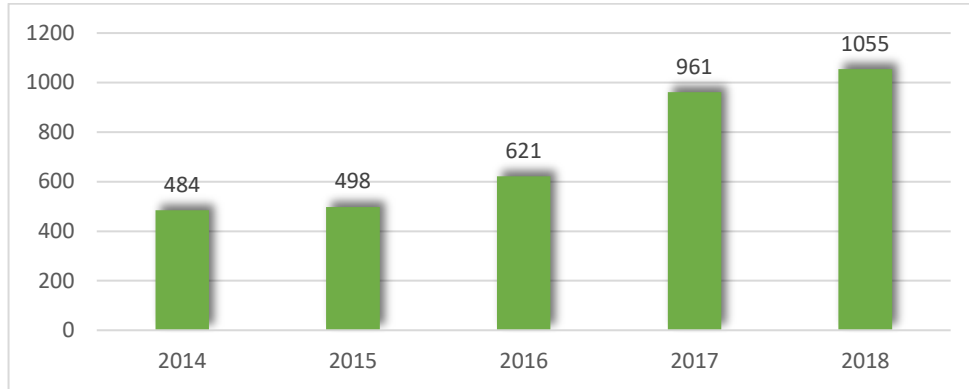
1. 本报告是 2009 年 1 月底道德操守办公室作为项目署一个单独实体设立以来的第十份报告，并作为年度报告提交项目署执行主任以及开发署、人口基金和项目署执行局。
2. 依照道德操守办公室在项目署内促进最高廉正标准和营造道德操守、透明和问责文化的任务规定，本报告概述并评价了道德操守办公室在 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日这一报告所述期间与其职责范围相关的工作。
3. 自 2018 年 12 月 27 日正式设立以来，道德操守及合规督察干事对项目署工作人员遵守项目署法律文书的总体监督承担责任并接受问责。在聘任道德操守及合规督察干事之前，道德操守干事担任临时道德操守及合规督察干事。本报告继续提及“道德操守办公室”和“道德操守干事”，因为这些术语适用于 2018 年全年，但 2018 年 12 月最后五天除外。

二. 背景和一般资料

4. 道德操守办公室是依照秘书长公报(ST/SGB/2007/11，经修正)在项目署内设立的一个独立办公室。
5. 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，制定有关道德操守问题的标准、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。
6. 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。
7. 2018 年全年，道德操守办公室的人员配置包括道德操守干事、道德操守顾问及一名兼职平面设计师/行政助理。
8. 在 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，道德操守办公室共处理 1 055 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。这延续了过去几年提交道德操守办公室处理的问题不断增多的趋势。这一持续增

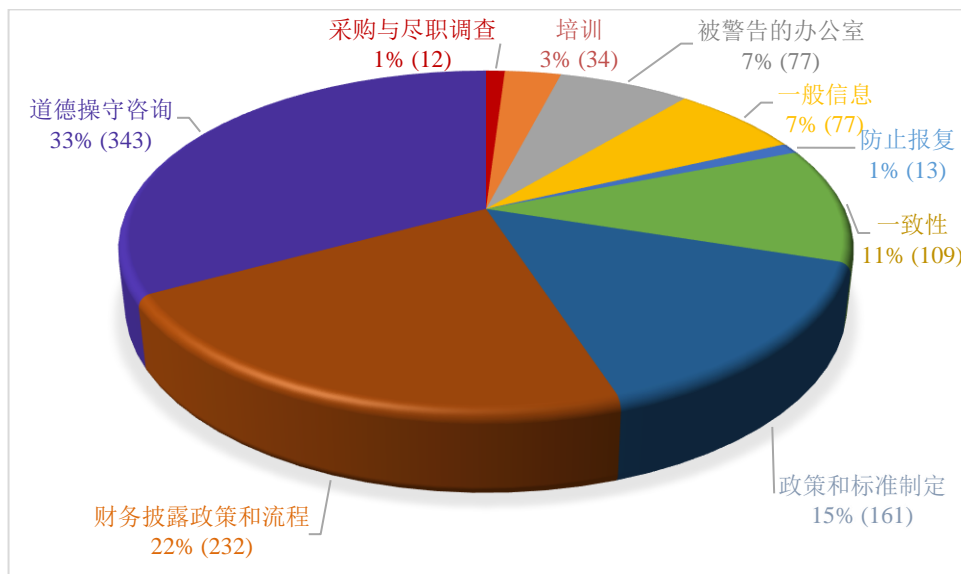
长可归因于项目署工作人员对道德操守问题有了更透彻的理解，加之需要就此类问题向道德操守办公室咨询。项目署认为，这是因为道德操守办公室自 2015 年底扩大规模后知名度得到提高，不断推出培训举措，制定新的《财务披露和利害冲突方案》，重要的是用法语、西班牙语和英语提供咨询的能力有了提高。图 1 显示了 2014-2018 年期间各年度数字的比较。

图 1 2014-2018 年按报告周期分列的服务请求数量的比较



9. 2018 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。图 2 介绍了按类别分列的请求细目：采购与尽职调查(12)；培训(34)；被警告的办公室(77)；一般信息(74)；防止报复(13)；一致性(109)；政策和标准制定(161)；财务披露政策和流程(232)；以及道德操守咨询(343)。

图 2 2018 年按类别分列的服务请求数量



三. 道德操守办公室的活动

10. 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支持。

A. 财务披露方案

11. 道德操守办公室负责根据 2007 年 11 月 30 日 [ST/SGB/2007/11](#) 号文件(经修正)第 3(g)节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。

12. 正如先前的报告所述,项目署 2016 年采用了一份新的在线财务披露和利害冲突表。新表与项目署企业资源规划系统相链接,可用英语、法语或西班牙语填写,包括后续问题(由先前问题的答复所引发),并明确强调要鉴别利害冲突而不是资产披露。道德操守办公室 2017 年的报告包括一份根据三个标准衡量的新系统评估摘要:(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。按每个标准评估该系统的评估结果都很好。

13. 在此基础上,道德操守办公室于 2018 年审核了需要提交财务披露和利害冲突表的工作人员类别。项目署使用的类别已比工作人员条例和工作人员细则中规定的类别更为广泛,但自 2010 年项目署最初的财务披露方案启动以来从未审核过。经过磋商,现在需要提交该表的增加了几个工作类别。这些新类别特别包括高级别编外工作人员以及具有特定级别财务授权的工作人员。

14. 与人员和改革业务组协作,项目署决定将遵守财务披露方案与项目署绩效奖励资格挂钩。这有助于向工作人员正式强调项目署对该方案以及一般性利害冲突的披露和管理的重视。

15. 上述变革已纳入道德操守干事于 2018 年 2 月 22 日发布的经修订的财务披露和利害冲突报表政策(OI.Ethics.2018. 01)。2018 年,道德操守办公室偏离了以往做法,不再每年与外部公司签署合同让其审核所提交报表,而是采用招标程序聘请外部评审人,聘期为三年。发给外部评审人的审核指南也在 2018 年进行了全面修订。

16. 由于需要提交财务披露和利害冲突报表的工作人员类别有了扩大,2018 年项目署共有 810 名工作人员被要求提交报表。相比之下,2017 年项目署有 690 名工作人员需要提交报表。正如 2017 年报告所预计的,2018 年的年度申报流程比 2017 年提前一个月启动,目的是逐步推进该流程提早进行。2018 年年度方案所要求的工作人员都已提交报表,目前正在对已提交报表进行审核。

17. 在编写 2017 年报告之时,2017 年报表的审核工作尚未结束。因此,道德操守办公室在 2018 年年度报告中列入了 2017 年年度审核结果摘要。

18. 2017 年, 690 名项目署工作人员提交了财务披露和利害冲突报表。20 名申报人(3%)存在着利害冲突问题且得到了解决。这些冲突中有 12 宗是由聘用申报人的配偶/同居伴侣或亲密朋友所致: 在 10 宗案件中, 申报人的配偶或同居伴侣在其他联合国组织或项目署供应商工作; 在另外两宗案件中, 申报人的亲密朋友曾为项目署供应商工作。其余八宗利害冲突与申报人的行为有关: 在六宗案件中, 申报人未经批准开展了外部活动, 在最后两宗案件中, 申报人在履行公务期间接受了礼品。所有案件在解决时都以项目署的利益为重。道德操守办公室指出, 其中一些案件情形并未在项目署 2016 年之前使用的财务披露方案下列明, 因为先前的方案并不要求申报人申报有关聘用未婚伴侣或亲密朋友的情况。

19. 在另外 69 名申报人(占全体申报人的 10%)的案件中, 未发现利害冲突情况, 但看似可能存在着利害冲突。在 56%的案件中, 看似可能存在着涉及申报人的配偶或同居伴侣的利害冲突情况, 例如, 申报人的配偶或同居伴侣在为项目署或项目署合作伙伴、供应商或其他人/联合国系统实体工作。在 16%的案件中, 申报人在非联合国实体中担任领导职务, 在供应商企业持股, 从项目署同事处租赁物产, 参与某项外部业务, 或从其他实体接受礼物或好处。第三组案件涉及申报人的朋友或其他近亲。

20. 道德操守办公室在适当情况下直接跟进申报人及其主管, 以澄清是否存在利害冲突情况, 在需要时且尚无保障监督时, 就保障监督达成一致意见, 并提醒申报人其在利害冲突方面的义务。道德操守办公室还向其他同事通报了项目署关于礼品和外部活动的政策。

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

21. 根据秘书长公报(ST/SGB/2007/11, 经修正), 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。

22. 2018 年, 道德操守干事发布了一项关于防止遭到报复的新政策, 取代之前于 2010 年生效的政策(第 35 号组织指令)。新的行动指示 OI.Ethics.2018. 01 紧随 2017 年 11 月 28 日的秘书长公报(ST/SGB/2017/2/rev 1)(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)发布。在用于保障编外合同制工作人员申诉人权益的临时措施方面, 项目署新的行动指示偏离了秘书长公报。公报明确排除了此类申诉人复职的可能性。项目署的行动指示承认项目署编外合同制工作人员比例很高, 所以未列入该限制。与秘书长公报一致, 新的行动指示把更多重点放在了防范上。

23. 根据新的行动指示, 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活动, 如果属实, 则需确定受保护活动是否属于促成所指控的报复行为或威胁报复的一个因素。(当申诉人通过适当的举报渠道举报可疑的不当行为或配合经正式授权的审计或调查或其他实况调查活动, “受保护”活动就会发生。)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。

24. 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，供其作出决定。

25. 2018 年，道德操守办公室收到了八项关于提供保护以免遭报复的请求。相比之下，2017 年收到了 10 项此类保护请求，2016 年收到四项。

26. 其中三项请求来自同一个办公室。这三项请求在报告所述期间结束时仍未处理完毕，将在 2019 年报告中详述。

27. 在 2018 年的其余五项请求中，一项来自两年前参与受保护活动(报告可疑的不当行为)的申诉人，该申诉人在递交辞呈后联系了道德操守办公室。经过初步审查，道德操守办公室未发现报复证据，仅存在人际冲突，办公室主任一直在监测这一情况并咨询人力资源同事，对此情况已经知悉。

28. 一名高级工作人员申诉，由于对其主管(一名秘书处主任)提出申诉，其合同到期后未能续签。虽然他的案件没有资格获得行动指令下的保护，但由于事实表明未能续签是因为机构重组和预算问题而非报复，道德操守干事联系了该工作人员的主管及人员和改革业务组。后来新的预算安排使其恢复了原职，并续签了合同。

29. 在一宗案件中，申诉人咨询了道德操守干事，向内审组提供了适当的信息，之后内审组进行了调查。该问题涉及对申诉人的保护，申诉人的身份有可能在调查过程中被泄露，从而加剧遭到报复的可能性。道德操守干事通过与申诉人的主管和项目署调查管理人员联络，采取了积极主动的防范行动，以保住其职位。道德操守办公室没有收到报复行为的举报。

30. 在另一宗案件中，申诉人在问题得到解决后撤回了保护请求。

31. 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。尽管接到多次提醒通知，申诉人都未予以答复；因此，认为申诉人放弃了申诉。

32. 2018 年，道德操守办公室还多次就举报人保护问题提出建议。在一宗案件中，道德操守办公室的建议鼓励一名同事举报滥用权力行为。在另一宗案件中，道德操守办公室向一名遭到下级投诉的高级同事提供了指导。道德操守办公室的建议使个人能够审视自己的动机并避免采取可能被视为具有报复性的行动。

33. 最后，为了帮助提高对政策的认识和理解，道德操守办公室将行动指示(详见下文)翻译为法文文本和西班牙文文本。道德操守办公室还编制了一份分步流程图，附有附带政策的解释性说明，并上传到项目署的流程和质量管理系统。

34. 对于这八项保护请求,包括那些经道德操守办公室初步评估被认定为未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。

35. 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注意在解决人际冲突方面联合国各基金和方案监察员办公室的存在和作用。为鼓励培养一种畅所欲言文化,道德操守办公室还告知这些同事可根据 2018 年行动指示(Ethics.2018. 01)提出保护请求。该办公室认为提高对这项政策的认识是一种防范报复的手段。

C. 制定标准、外联、培训和提高认识

36. 2018 年,道德操守办公室制定了新标准,并且既自行举办也与其他单位合作举办多项培训和外联活动。

制定标准

37. 2018 年,作为实施项目署全署治理、风险与合规倡议的一部分,道德操守干事发布了四项行动指示:

- (a) OI.Ethics.2018.01: 防止因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查或其他实况调查活动而遭到报复;
- (b) OI.Ethics.2018.02: 财务披露和利害冲突报表;
- (c) OI.Ethics.2018.03: 禁止接受礼品、荣誉、勋章、优惠或非联合国支付的薪酬或来自政府和非政府的好处; 以及
- (d) OI.Ethics.2018.04: 外部活动。

38. 四项新的行动指示中有三项取代了现行政策。本报告前几节讨论了上文列示的前两项政策。第三项行动指示严格遵循先前关于同一主题的相关政策,只是要求所有工作人员遵守关于接受项目署供应商所提供礼品和招待的更加严格的规定。这些更严格的规定以前仅适用于从事采购活动的工作人员。

39. 第四项行动指示,即外部活动,规定了对项目署工作人员从事外部活动或就业能力的限制。这是项目署在这一领域发布的第一项政策(以前项目署采用略做调整的联合国秘书处政策,并在道德操守办公室内网上注明)。此项新政策区分了不同类别的项目署工作人员,并规定了外部活动需要获得批准的情形以及如何申请批准。该政策还列出了项目署在审核参与外部活动的请求时所考虑的核心因素,以及需批准的标准条件。新政策进一步明确指出,身居要职的项目署工作人员提出的请求将受到比项目署其他工作人员的请求更加严格的审查。

40. 道德操守干事发布的四项行动指示的每一项都包括对其理由的简要说明,期望工作人员在理解其存在的原因和目的后能更容易接受相关约束或义务。

41. 道德操守办公室为已发布的新政策中的三项制定了流程图和指南,并将其纳入流程和质量管理体系。第四项政策的相关工作将在 2019 年跟进,目的是通过直观描述流程让同事更容易理解道德操守办公室的政策。

42. 2018 年,道德操守办公室为制定新标准开展的其他工作包括,协助共享服务中心主任制定项目署出资提供的招待费行动指示(OI.SSC.2018. 02)。

43. 应采购组要求,道德操守顾问还重新起草了采购手册中关于道德操守的章节。

培训

44. 2018 年,道德操守办公室实施了一系列培训举措,并与其他单位的同事进行合作。

45. 2018 年,道德操守办公室制定并开展了针对项目署主管的培训,指导他们如何管理不当行为指控。2017 年关于廉正精神、道德操守和打击欺诈的年度调查表明,项目署内举报不当行为的最常见渠道是申诉人的主管。道德操守办公室在审核若干防止报复的请求时指出,在某些情况下,事态发生了不必要的升级,部分原因在于主管收到不当行为的原始举报时作出回应的方式。有鉴于此,道德操守办公室确定需要开展培训,包括关于举报人保护的建议、常见错误和解决冲突可利用的资源。在编拟演示文稿时,道德操守办公室咨询了负责操作内审组以及人员和改革业务组服务热线的同事,以确保所提供的咨询意见代表了三个单位的意见。2018 年,道德操守顾问向参加领导人方案和领袖基金会方案的项目署同事作了三次(英语两次、西班牙语一次)演示汇报。演示汇报反响良好,现已成为两个方案的既定组成部分。

46. 此外,道德操守顾问于 2018 年 6 月出席了项目署全球领导人会议,并与内审组主任和突尼斯项目中心主任一起,围绕回应不当行为指控主题,对若干项目署高级经理小组进行了互动式培训。

47. 2018 年,道德顾问更新了采购组提供的为期三天的采购业务培训中的采购道德操守部分(最初于 2016 年编写)。道德操守顾问曾三次通过即时通讯软件 Skype 向外地办事处的同事作演示,并与总部的同事进行了一次面对面交流。

48. 如 2017 年报告所述,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,且成为项目署全体工作人员的必修课程。这门课程仅以英语和法语讲授,2018 年,道德操守办公室编写了西班牙语译文本,以配合该门课程并帮助讲西班牙语的同事。这是道德操守办公室一般性目标的一部分,即鼓励同事们从容地使用项目署三种工作语言中的任何一种与办公室联系。

提高认识和外联

49. 2018 年,道德操守办公室继续使用博客,但发现博客并不是联系同事们的最有效手段,即使宣传小组在内联网上放置了一个网幅广告以吸引大家对道德操

守办公室若干博文的关注。2018 年底，项目署重新启动了同业交流群，道德操守顾问以三种语言张贴了有关项目署礼品和招待政策的文章，这引发了大量评论，并增加了道德操守办公室服务热线就此问题的拨打量。

50. 2018 年，项目署出台了許多新政策，作为其治理、风险与合规倡议的一部分。2017 年，道德操守办公室在其内联网上增加了一个“相关政策”页面，简要介绍与道德操守领域密切相关的各种政策，并附有链接。2018 年全年，道德操守办公室研读了其他单位发布的新政策，并在必要时更新内联网页面，例如，链接到宣传负责人发布的关于使用社交媒体的行动指示 OI.CG.2018.03(以前项目署在该领域没有具体政策)。道德操守办公室在每次培训课程结束后都向同事们推介作为资源存在的“相关政策”页面。

51. 道德操守顾问是防止性剥削和性虐待工作组的成员，该工作组由内审组、人员和改革业务组以及卫生、安全、社会和环境管理小组的同事于 2018 年底成立。现在工作组每月举行会议。

52. 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举措。

D. 咨询和指导

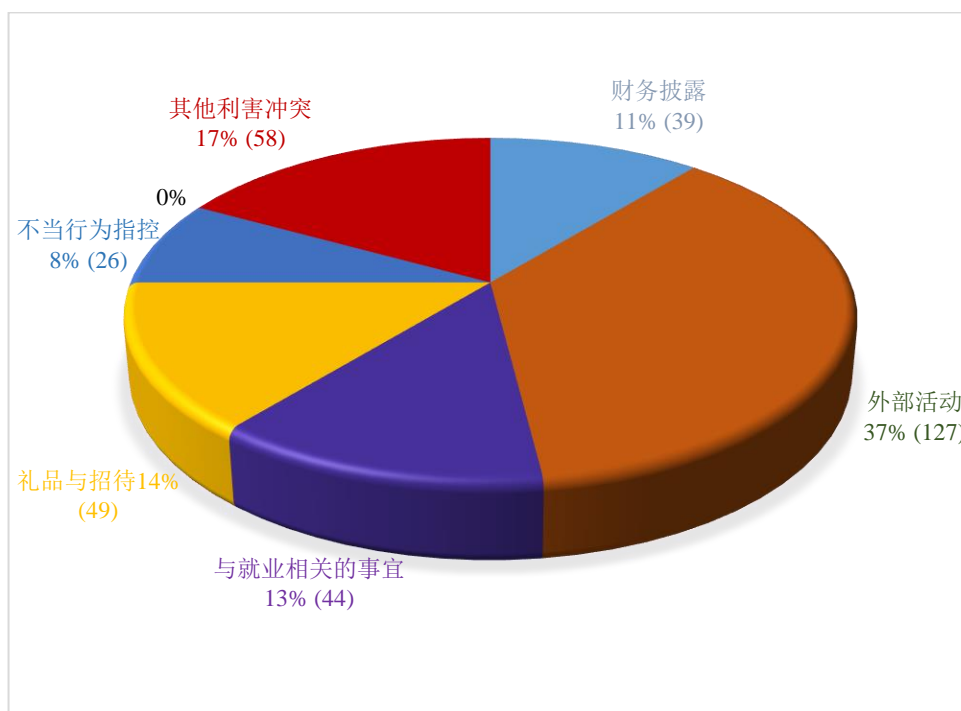
53. 道德操守咨询职能是联合国保护和加强其廉正声誉工作的一个重要方面。根据其提供咨询的任务授权，道德操守办公室向项目署工作人员(在编工作人员和编外合同制工作人员)、管理层、各部厅提供保密的道德操守咨询和指导，以确保其决策符合联合国的价值、原则和规则。这一职能旨在预防、减轻和解决实际存在或看似存在的利害冲突，从而提升项目署及其工作人员的廉正品格。

54. 道德操守办公室的咨询职能最为重要：在本报告所述期间，涉及道德操守咨询的服务请求占总量的 33%(见图 2)。在这一审查期间，道德操守办公室收到了 343 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：外部活动，37%；不当行为指控，8%；其他利害冲突，17%；财务披露，11%；与就业相关的事宜，13%；以及礼品与招待，14%。关于利害冲突的咨询请求数量呈明显增长。

55. 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活动的规章、规则和标准，当然还包括道德操守的灰色地带。

56. 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。

图 3 2018 年道德操守咨询请求



E. 对其他组织的援助

57. 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干事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。2018年,项目署道德操守干事审查了一宗案件,知识产权组织首席道德官认定未构成初步证据确凿的案件。项目署道德操守干事确认构成初步证据确凿的案件,推翻了首席道德官的裁断,并指示将该案件提交调查。调查在报告年年底仍在进行,另有两宗案件于2018年底移交项目署道德操守干事进行审查。

58. 项目署同意协助世界旅游组织(旅游组织)审查涉及一名高级官员的防止报复和不当行为的案件。在该案件中,旅游组织的道德操守干事认为自己有利害冲突因此作出回避。项目署未发现有任何报复或不当行为,但提出了解决建议以处理已出现的问题。

四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

59. 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, 经修正)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。2018年,项目署道德操守干事参加了全部十次小组会议。

60. 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、方案和专门机构的道德操守干事和相关专业人士,此后扩大至包括符合其成员标准的国际金融机构和多边组织。2018年,道德操守顾问出席了由联合国道德操守办公室主办的多边组织道德操守网络年度会议。

61. 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。