



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  
27 March 2023  
Chinese  
Original: English

2023 年年度会议

2023 年 6 月 5 日至 9 日，纽约

临时议程项目 4

道德操守

## 开发署道德操守办公室 2022 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关于 2022 年活动的报告。按照秘书长关于联合国全系统实行道德操守：单独管理机构和方案的公报(ST/SGB/2007/11)的要求，联合国道德操守小组在 2023 年 2 月 14 日第 154 次会议上以电子方式审查了本报告。

这是本道德操守办公室 2007 年成立以来提交的第十五次年度报告。

#### 决定内容

执行局不妨注意到本报告，并就开发署道德操守办公室在加强开发署道德操守文化方面取得的进展发表意见。



## 目录

章次	页次
一.  导言 .....	3
二.  行政事项 .....	5
三.  已获授权的活动 .....	6
A.  标准制定和政策支持 .....	6
B.  培训、外联和提高认识 .....	7
C.  保密咨询和指导 .....	9
D.  2021 交易年的财务披露方案(2022 年提交) .....	12
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受到报复 .....	14
四.  联合国道德操守小组和多边组织道德操守 .....	16
五.  就如何加强开发署的廉正和合规文化向管理层提出的建议 .....	18
六.  结束语 .....	18
 图	
1.  2022 年按类别分列的咨询和其他服务请求 .....	5
2.  2019-2022 年期间作为总体服务一部分的道德操守咨询 .....	10
3.  2022 年道德操守咨询分类 .....	11
4.  2019 年至 2022 年财务披露政策年度申报人数 .....	12

## 一. 引言

1. 本报告根据执行局第 2008/37 号决定提交。报告详细介绍开发署道德操守办公室根据秘书长关于联合国全系统实行道德操守：单独管理机构和方案的公报 (ST/SGB/2007/11) 赋予的任务，为“培养和培育道德、廉正及问责文化，提高对联合国内外部的信任和信誉”而开展的工作。

2. 道德操守办公室在本报告所述期间的主要活动包括：

(a) 积极参与制定组织政策和标准。在内部，这包括担任开发署组织绩效组的观察员和开发署防止性骚扰、性剥削和性虐待工作队的成员。在外部，这包括代表联合国道德操守小组参加全系统道德操守标准审查，并支持其他组织的道德操守职能。详情见第三章 A 节。

(b) 现场非强制性道德课程参与人数增加约 41%(2021 年为 2 545 人；2022 年 3 599 人)。这与通过在培训、外联和提高认识等领域开展专门努力进一步影响组织文化的目标是一致的。详情见第三章 B 节。

(c) 在处理的 1 073 个事项中，有 684 个事项涉及提供道德操守咨询和指导的请求。第三章 C 节载有更多详情，包括已查明和处理的风险实例，以说明道德操守办公室咨询服务的影响。

(d) 100% 遵守财务披露方案中的申报义务。申报人数增长约 9%(2021 年申报人数为 1 569 人；2022 年为 1 706 人)，作为这一进程的一部分，道德操守办公室为 300 名个人申报者发布了处理与利益冲突有关的风险的咨询意见。详情见第三章 D 节。

(e) 我们接获并处理了六宗正式的报复投诉(2021 年为两宗，2020 年为四宗)。更多细节见第三章 E 节，包括管理层在道德操守办公室的支持下采取行动保护个人免受潜在报复的事项的信息。

(f) 与联合国系统其他组织的道德操守职能部门合作，以促进协调、效力和效率，详情见第三章 F 节。

3. 道德操守办公室总部设在纽约，依照独立、公正、保密原则开展工作。本报告总结了道德操守办公室在 2022 年各授权领域的工作和成就：标准制定和政策支持；(b) 道德操守培训、提高认识和外联；(c) 就道德操守问题和道德操守相关政策向工作人员和管理层提供保密咨询和指导；(d) 管理开发署财务披露方案；(e) 管理开发署防范报复政策。此外，本报告还详细说明了本道德操守办公室 2022 年与联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络的合作情况。

4. 道德操守办公室协助开发署预防和管理道德操守和声誉风险，并促进其作为值得信赖的机构的地位。一个强有力的道德操守和廉正组织文化是开发署方案和业务得以有效开展的重要基础。道德操守办公室是开发署价值观和原则的倡导者，并通过其活动促进开发署人员合乎道德的行为和决策。

5. 为了有效履行其任务，道德操守办公室必须得到信任，能够独立提供服务。执行局第 2022/16 号决定要求开发署、人口基金和项目署道德操守办公室“保持和加强其独立性”。<sup>1</sup>

6. 在本报告所述期间，联合国联合检查组提供了一个审议道德操守职能独立性的框架，并在对联合国系统道德操守职能进行全面审查的基础上编写了一份报告。<sup>2</sup> 该报告使用了对“独立性”的以下定义：“不受一些条件的约束，这些条件可能会危及以不偏倚、充分自主和不受外部影响的方式履行职责的能力”。联合检查组还提供了一系列用于评估道德操守职能独立性的标准。<sup>3</sup>

7. 道德操守办公室注意到联合检查组提供的定义和标准，确认其在本报告所述期间的组织独立性。道德操守办公室在开展活动时不受干涉。道德操守办公室将继续监测其他组织的做法和相关监督建议，以确保道德操守办公室在这方面保持强有力的做法。道德操守办公室注意到，执行局在其第 2022/16 号决定中鼓励“在必要时通过报告或情况通报与执行局直接、独立地沟通，特别是就与保护举报人免遭报复问题有关的关切进行沟通”。

8. 联合检查组的报告还审查了联合国系统各道德操守办公室的活动，并承认开发署道德操守办公室在若干领域的有力做法。例如，该报告认为开发计划署的《道德准则》是所审查的组织中“最全面”性的文件，并指出其在线版本是“最能说明教育和互动守则的例子”，它“可以作为一个范本”。联合检查组解释说，这类文件是“培养组织道德操守文化的宝贵工具”，并指出，在提供道德操守咨询方面，“开发署因其特别快速的反应时间脱颖而出”。<sup>4</sup>

9. 在得到联合检查组承认的强有力做法的基础上，道德操守办公室继续积极参与促进这一领域统一的努力。例如，道德操守办公室主任作为国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)修订国际公务员行为标准工作组的成员，以及作为联合国系统行政首长协调理事会成员组织的多边组织道德网络小组的协调员，其作用就体现了这一点。

10. 道德操守办公室继续探索机会，以进一步加强其做法，并衡量和加强其对开发署组织文化的影响。在这方面，它将进一步强调通过道德操守宣传活动影响组织文化。这些活动——将涉及与内部利益相关者的密切合作——将在联合国开发计划署为实现其“面向 2030 年人才”战略第二阶段的关键目标“转变文化”所采取的各种步骤中进行。

11. 2022 年，道德操守办公室开始更加注重道德操守意识领域的活动，取得了重大成果，提供了创纪录水平的现场道德操守培训和简报(见第三章 B 节)。与此同时，道德操守办公室协助制定各种组织政策和标准(第三章 A 节)，保持了大量的

<sup>1</sup> 第 2022/16 号决定，第 4 段(DP/2023/4)。

<sup>2</sup> JIU/REP/2021/5。

<sup>3</sup> JIU/REP/2021/5，第 98 段(引用 JIU/REP/2018/4，第 127 段提供的定义)和方框 4。

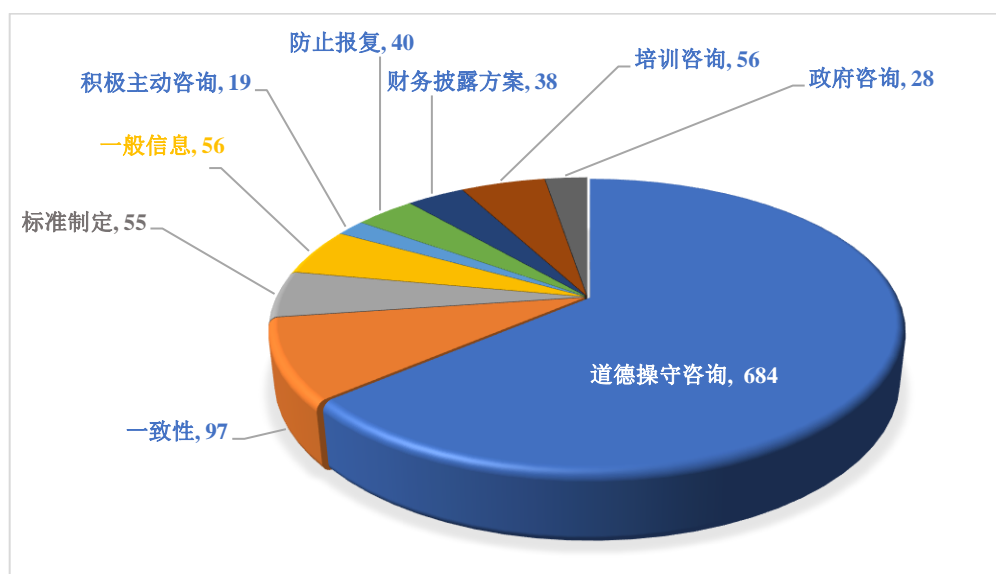
<sup>4</sup> JIU/REP/2021/5，第 176、180、225 段。

咨询服务(第三章 C 节), 为越来越多的申报人(1 706 人)实施财务披露方案(第三章 D 节), 并处理关于指称报复的正式投诉, 同时还提供指导和支持, 以保护个人免遭可能的报复(第三章 E 节)。

12. 2023 年, 道德操守办公室将制定一项宣传和交流战略, 以扩大其活动的规模和影响。扩大提高道德操守意识活动从而进一步影响组织文化的一个关键推动因素是加强与联合国系统其他组织道德操守职能部门的合作。联合国道德操守小组以及人口基金和项目署的道德操守办公室正在采取相关步骤。这方面的进一步信息见第三章 F 节, 也符合执行局的要求, 即“各道德操守办公室[……]在其年度报告中报告在实地考察、培训和外联方面的更多合作机会以及共享道德操守方面的指导”。<sup>5</sup>

图 1

2022 年按类别分列的咨询和其他服务请求



## 二. 行政事项

13. 道德操守办公室向开发署在世界各地的工作人员以及为联合国资本发展基金(资发基金)、联合国南南合作办公室(南南合作办)和联合国志愿人员组织(志愿人员组织)波恩和纽约办事处服务的人员提供支助。

14. 2022 年道德操守办公室工作人员职位如下: 一名主任(D1); 1 名道德操守顾问(P5); 1 名道德操守专家(P3); 以及 1 名行政助理(G6)。原主任退休后, 主任职位于 2022 年 1 月至 5 月期间空缺。

15. 道德操守办公室注意到, 管理层已批准该办公室关于在 2023 年设立一个新的 P3 道德操守专家职位的请求。该职位将在该办公室现有预算拨款范围内设立。

<sup>5</sup> 第 2022/16 号决定, 第 3 段。

### 三. 已获授权的活动

16. 道德操守办公室根据其在开发署内培育和促进道德操守、廉正和问责文化的任务，在 2022 年全年继续在其核心责任领域推进道德操守方案。

17. 道德操守办公室与内部和外部各利益攸关方合作，包括人力资源厅、开发署审计和调查处、执行办公室以及联合国系统其他组织的道德操守职能部门。道德操守办公室定期与开发署审计和评价咨询委员会接触，包括提供活动最新情况，并就优先事项和年度工作计划进行协商。

#### A. 标准制定和政策支持

18. 在本报告所述期间，道德操守办公室应管理层的请求并通过与相关业务单位的接触，协助制定组织政策。道德操守办公室协助将道德操守考虑因素和标准纳入开发署不断演变的政策、准则和业务程序。在这方面，道德操守办公室主任担任开发署组织绩效组的观察员，绩效组负责审查和核准开发署的新政策和对现有政策的实质性修改。在这一程序下审查的政策和文件包括，例如，性别均等战略、订正国际人员服务协议和国家人员服务协议政策等。联合检查组强调，道德操守办公室参与绩效组是一种“良好做法”，使道德操守办公室能够“在审查和支持政策制定、程序和管理做法方面发挥重要作用”。<sup>6</sup>

19. 2022 年，道德操守办公室与开发署管理事务局合作，将有关新的反洗钱和打击资助恐怖主义政策的信息纳入开发署《道德守则》和开发署防范报复政策。道德操守办公室为开发署全球环境基金 2022 年自我评估提供了与防范报复有关的投入。

20. 道德操守办公室继续担任开发署防止性骚扰、性剥削和性虐待工作队的成员。通过参与，道德操守办公室为开发署 2021-2022 年和 2023-2024 年防止性骚扰、性剥削和性虐待战略和行动计划的制定和实施做出了贡献。

21. 道德操守办公室是开发署向联合检查组提供投入的业务单位之一，作为该办公室审查联合国系统各机构防止和处理种族主义和种族歧视措施和机制的一部分。

22. 作为道德操守小组在公务员制度委员会国际公务员行为标准工作组的代表，开发署道德操守办公室正在参与全系统审查和更新道德操守标准的工作。公务员制度委员会邀请道德操守小组参加，证明了联合国系统道德操守职能部门作为该领域独立专题专家的作用。2022 年 11 月，主任参加了一系列工作组会议，代表小组介绍了道德操守职能实践中出现的关键问题。主任将在 2023 年继续参加工作组。

#### B. 培训、外联和提高认识

23. 培训、外联和提高认识是道德操守办公室工作的基本方面。由于开发署在全球各地的高风险环境中运作，并构成一支多样化、多文化的工作人员队伍，其工

<sup>6</sup> JIU/REP/2021/5，第 183 段。

作人员遵守一套统一的道德操守标准和期望，可保护开发署的声誉及其方案交付的完整性。

24. 由于一个组织的道德操守文化是通过领导层明显遵守道德操守行为来加强的，道德操守办公室提供道德操守领导层情况简报，以加强“高层的基调”和“中层的情绪”。

25. 虽然道德操守会议的参与人数提供了关于这一领域举措影响范围的信息，但道德操守办公室认为，关于影响的进一步定性信息对设计和评估这些活动很有价值。2022年，道德操守办公室探索了评估其活动的新模式，包括就预期标准的认识和对会议内容的反馈进行试点调查。大多数调查参与者报告说，在参加培训后，他们对道德操守标准的理解有所提高。道德操守办公室将继续使用调查，同时探索衡量活动影响的其他方式。

#### 现场会议

26. 作为在线课程的补充，现场课程是加强对行为标准的了解和就道德操守相关问题与工作人员直接接触的重要手段。由于道德操守办公室积极开展外联活动，以及开发署世界各地办事处对道德操守培训的要求增加，在最近的报告周期内，接受现场培训、外联和提高认识活动的人员数量大幅增加。虽然2021年现场培训课程的参与人数达到创纪录的2 546人，但2022年的现场培训课程参与人数增至3 599人。

27. 随着COVID-19旅游限制的解除，道德操守办公室进行了一些面对面的访问，同时继续通过在线平台提供大部分课程。向开发署驻巴巴多斯、哥斯达黎加、格鲁吉亚、危地马拉、海地、科索沃、吉尔吉斯斯坦、马里、蒙古、莫桑比克、尼日尔、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、刚果共和国、索马里、斯里兰卡、突尼斯和乌拉圭的工作人员提供了在线课程，包括关于政治活动和社交媒体等事项的简报。<sup>7</sup> 道德操守办公室单独或与伙伴办公室合作举办了培训班，例如与开发署审计和调查处、监察员办公室和人力资源办公室联合通报与不当性行为指控有关的组织政策、程序和服务。道德操守办公室向开发署对外关系和宣传局、开发署巴拿马区域中心、开发署快速部署资源倡议顾问和资发基金提供在线道德操守课程。道德操守办公室为开发署欧洲和独立国家联合体区域局的采购人员举办了采购道德操守培训。

28. 道德操守办公室与人力资源厅合作，为新聘人员开发了一个新的网络研讨会系列，“怀着道德操守上岗”，作为开发署上岗方案的一部分。该系列于2022年12月推出；今后还将举行更多的会议。

29. 2022年，道德操守办公室对四个地点进行了实地考察。在对开发署阿塞拜疆办事处和开发署伊斯坦布尔区域中心的访问中，道德操守办公室举行了关于开发署道德操守标准的小组会议，并与管理层和单个工作人员进行了协商。提供了多个小组会议，包括关于“畅所欲言”文化和促进相互尊重的工作场所的会议。有

<sup>7</sup> 提及科索沃时，应结合安全理事会第1244(1999)号决议加以理解。

一次会议结束时，几名工作人员参加了主任主持的宣言/宣誓仪式。在伊斯坦布尔，道德操守办公室会见了雇员协会委员会的代表，若干工作人员在一对一的保密协商中得到了咨询和指导。

30. 其他实地访问是对哥本哈根办事处和吉隆坡办事处的访问，这是与开发署全球共享服务中心管理层联合开展的提高道德操守认识运动的一部分。该中心向开发署在 170 多个国家和领土的业务提供人力资源、财务和采购交易服务，并向伙伴组织提供支助。鉴于这一作用，并由于中心的一大批工作人员是最近才加入开发署的，该运动旨在确保工作人员充分了解开发署的《道德守则》，包括其行为标准的指导原则，以及如何将这些原则适用于利益冲突、促进相互尊重的工作场所和处理可能的不当行为等领域。中心派驻其他地点(亚的斯亚贝巴、安曼、曼谷、达喀尔、伊斯坦布尔和巴拿马)的工作人员也应邀参加在线活动。会议出席情况良好，主任再次主持了宣言/宣誓仪式。几名工作人员利用这个机会进行了保密的一对一道德操守咨询。

#### 高级管理层情况通报

31. 鉴于开发署领导层的“高层基调”在维护整个组织的道德操守文化方面的重要性，主任提供了额外的道德操守简报，包括支持对开发署高级管理层新成员和新任命的 D1 级及以上官员的利益冲突审查。

32. 主任为开发署“2030 年领导人”务虚会方案作出了贡献。主任支持开展一项个案研究，目的是协助开发署高级领导人作出了解风险的决定；在相关的在线活动中担任演讲者；并参加了与其他独立办事处的小组讨论。

33. 主任一贯参与这些倡议，有助于在开发署最高层加强将道德操守纳入开发署业务和方案拟订的重要性。

#### “开发署道德操守和廉正”在线课程及其他道德操守培训模块

34. 道德操守办公室的培训方案包括一个以多种语文提供的强制性在线课程。截至 2022 年 12 月 31 日，已有 20 520 名开发署人员完成了该课程，其中包括 3 903 名新聘人员在 2022 年完成课程。

35. 通过开发署在线学习平台，道德操守办公室提供了三门关于避免利益冲突、财务披露方案和防范报复的自主微型道德操守课程。该课程提供多种语言版本，截至 2022 年底，已完成 2 116 门课程。

#### 其他提高认识和传播活动

36. 制作和分发道德操守信息和指导材料对于加强道德操守标准和要求以及在整个开发署培养统一的道德操守文化至关重要。道德操守办公室编制了一套全面的道德操守教育材料，以确保工作人员具备支持知情道德操守决策的资源和知识。核心道德操守教育材料包括：(a) 开发署的《道德准则》(被确定为所审查的组织中“最全面”性的文件)；(b) “在下列情况下向哪里求助：开发署人员资



源指南”；<sup>8</sup> (c) 关于外部活动、政治活动、使用社交媒体和以个人名义出版的道德操守指导公告；(d) 道德操守办公室信息册：防止利益冲突、防止报复和财务披露；(e) 礼物和个人行为的年度假日公告。为确保可获得性，所有制作的宣传材料都译成多种语文。

37. 除了在所有培训、外联和提高认识活动中分享这些材料外，所有指导材料都可在道德操守办公室内联网上查阅，关键材料也可在面向公众的因特网网站上查阅。2022 年，互联网网站的访问量为 5 167 次，内联网网站的页面访问量为 7 952 次。在获得承认道德操守办公室是“使用社交媒体的先驱”<sup>9</sup> 之一的基础上，道德操守办公室计划扩大利用社交媒体渠道，在开发署积极宣传道德操守标准。

38. 继 2021 年 12 月修订开发署防范报复政策后，2022 年，道德操守办公室以多种语言发布了关于防范报复的全员信息公告。该公告提供了经修订的政策链接，并以明确的语言解释了该政策在实践中的运作方式，包括如何向道德操守办公室申请保护以免遭报复。

39. 道德操守办公室力求通过定期接触和沟通，促进会员国对开发署框架及其活动的深入了解。在本报告所述期间，道德操守办公室与会员国代表举行了几次会议，以解决有关开发署防范报复框架以及该办公室在开发署监督和问责方面的作用的询问。

### C. 保密咨询和指导

40. 道德操守办公室提供保密的道德操守咨询是加强开发署道德操守标准和文化的其中一个关键组成部分。联检组认为，道德操守办公室这方面的任务是“该职能预防和积极主动工作和实现“道德操守文化”的支柱”。<sup>10</sup> 道德操守办公室就适当的行动方针向工作人员和管理层提供知情、公正的指导，并澄清开发署对适用规则和政策的期望，从而支持所有工作人员作出适当的决定，促进开发署的工作和利益。提供道德操守咨询意见使工作人员能够更好地查明和解决潜在的利益冲突以及其他复杂或敏感的工作场所问题，以免这些问题发展成为开发署更严重的关切。道德操守办公室作为一个可信赖的咨询资源，既可以就拟议的行动方针提出意见，也可以提出更适当的办法，因此在开发署的风险管理方面发挥着重要作用。

41. 鉴于其咨询作用的重要性及其作为提出关切和寻求指导的保密空间的职能，道德操守办公室作出了相当大的努力，以提高整个开发署对其服务的认识。除了提供明确、可靠和务实的指导外，它还坚持迅速回应的承诺，在收到相关案例信息的 24 小时(一个工作日)内提供所请求的指导。在本期间，包括 2022 年 1 月至 5 月主任职位空缺期间，道德操守办公室能够维持既定的快速反应标准。由于道德操守办公室继续致力于及时性和优质咨询意见，因此在开发署内部一直得到高度信任，工作人员和管理层在采取行动之前经常向道德操守办公室寻求指导和反

<sup>8</sup> JIU/REP/2021/5，第 177 段。

<sup>9</sup> JIU/REP/2021/5，第 191 段。

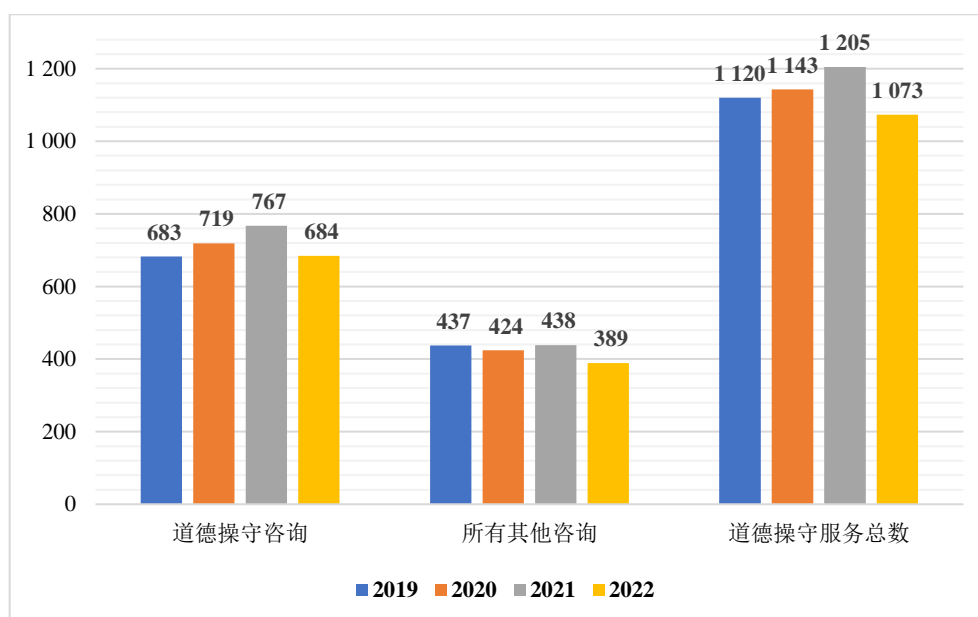
<sup>10</sup> JIU/REP/2021/5，第 216 段。

馈。联合检查组指出，“工作人员对该办公室的信任取决于能否及时收到有效的咨询意见”，强调“开发署因其特别快速的反应时间脱颖而出”，并补充说，这是“一种良好做法，其他组织的道德操守职能部门在确定回应道德操守咨询请求的具体时限时应予以考虑”。<sup>11</sup>

42. 如下图 2 所示，2022 年，道德操守办公室处理了 1 073 项服务事项，其中 684 项是道德操守咨询请求。与 2021 年相比，服务事项减少的原因是 2022 年上半年道德操守办公室的能力暂时减少，这是在其他工作领域任务增加的情况下发生的，例如审查的财务披露申报数量增加(在下文第三章 D 节中单独说明)。

图 2

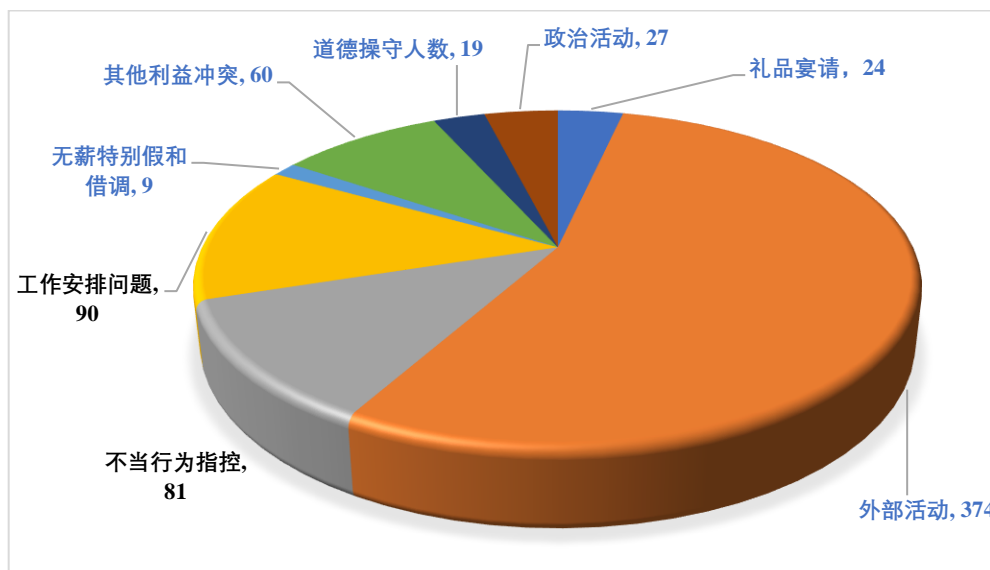
2019-2022 年期间作为总体服务一部分的道德操守咨询



43. 在报告期内，道德操守办公室 63% 的服务事项涉及道德操守咨询和指导请求 (2021 年，道德操守咨询占处理事项的 64%)。如下文图 3 所示，道德操守办公室就广泛的专题提出了咨询意见，其中包括：外部活动请求；参与政治活动；举报涉嫌不当行为的内部程序；利益冲突；接受奖励、馈赠和荣誉；以及涉及道德操守的工作安排问题等。对于提出的不属于道德操守办公室任务范围的事项和关切，工作人员被指示前往其他适当的办公室，包括开发署审计和调查处、人力资源厅、监察员办公室、联合国工作人员法律援助办公室和开发署/人口基金/妇女署/项目署工作人员协会，以确保关切得到解决。道德操守办公室应要求迅速向工作人员提供了《开发署道德守则》、“何时向何处求助”以及其他道德操守教育和指导材料。

<sup>11</sup> JIU/REP/2021/5，第 225、226 段。

图 3  
2022 年道德操守咨询分类



44. 一如以往报告所述期间，收到的咨询事项中数量最多的是要求参与外部活动，包括以个人身份担任非营利组织董事会成员；有限的兼职外部就业，如大学教学；外部出版。作为一项风险控制措施，道德操守办公室审查拟议的外部活动，以确保活动不与申请者的开发署职能或独立、公正和忠于开发署的核心义务相冲突，也不损害开发署的利益。如果道德操守办公室建议开发署管理层批准，它会列出一份期待申请者遵守的条件清单，以防止出现任何利益冲突情况。

45. 如上一份报告所述，2021 年底，道德操守办公室与开发署信息和技术管理办公室合作，为开发署工作人员推出了在线外部活动申请和审批系统。该在线系统已纳入开发署人力资源、财务、业务、采购服务管理平台 UNall 服务门户，大大提高了外部活动请求的效率。

46. 关于风险识别和预防，2022 年，道德操守办公室就某些采购活动向开发署采购人员提出询问。例如，采购人员提出，开发署项目投标人的项目投标小组中有前开发署合同持有人，他们以前曾为开发署从事过相关项目事务。在这些情况下，道德操守办公室确认，鉴于适用的联合国/开发署离职后限制，不应考虑此类投标，而且开发署必须确保在选定此类投标人的情况下，其采购程序不会面临不当和利益冲突的指控。在采购方面，2022 年，道德操守办公室建议开发署的一个国家办事处重新公布一个项目的招标，因为有人担心开发署的一个合同持有人参与相关的采购活动可能被视为潜在的利益冲突。为保护开发署的利益及其采购程序的完整性，相关的开发署合同持有人也将不再参与重新公布的采购活动。

47. 在本报告所述期间，开发署各业务单位与道德操守办公室联系，要求就征聘事项提供咨询意见，以避免任何潜在的或被视为利益冲突情况。道德操守办公室注意到开发署关于家庭关系的政策禁止开发署工作人员的配偶在同一组织单位

或同一直线指挥权部门工作，因此独立审查了确保相关征聘工作公平透明并完全符合家庭关系政策所需的措施，并就此提出了咨询意见。

48. 道德操守办公室发挥减轻和预防风险重要作用的另一个领域涉及就与政府有关的拟议外部活动提供咨询意见。例如，根据独立、公正和忠于组织的核心义务，道德操守办公室建议开发署的几名工作人员不要以个人身份在政府拥有、控制或附属实体任职，也不要参与代表政府或政府的附属机构。道德操守办公室告知开发署人员，他们对政府当局的义务禁止他们以个人身份在与政府密切合作或代表政府当局管理方案的外部实体任职。

#### D. 2021 交易年的财务披露方案(2022 年提交)

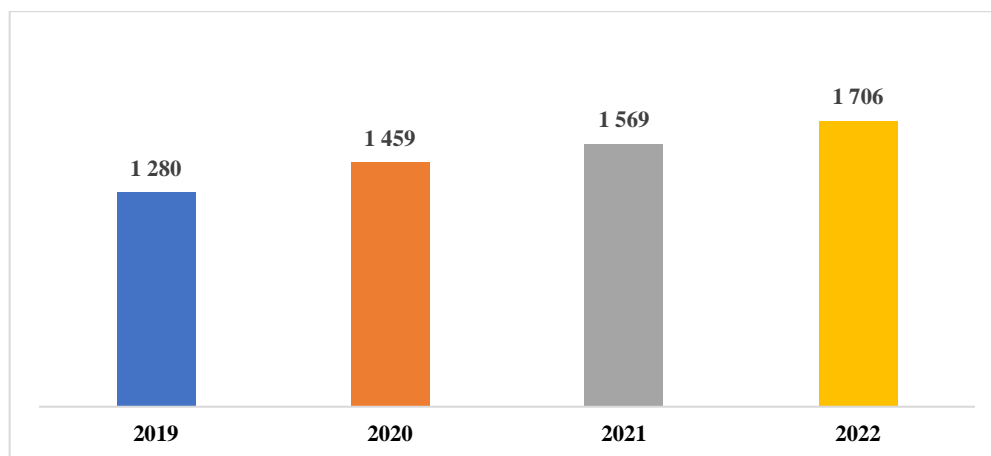
49. 开发署年度财务披露方案由道德操守办公室管理，旨在查明、管理和消除申报人(及其直系亲属)的个人财产、利益和隶属与其开发署职责和义务之间的利益冲突。该方案适用于所有 D-1 及以上职等管理人员以及主要从事采购和投资工作的人员，力求确保私人利益不会干预或不被视为会干预官方行动或决策。在审查所有提交的披露报表后，道德操守办公室挑选部分申报人进行单独的核查工作，以验证报表的准确性。财务披露方案作为一个定期和结构化的利益冲突控制机制，促进了开发署的组织透明度和公众信任。

50. 2022 年，道德操守办公室开展了第十六次年度财务披露活动。此次披露活动覆盖 2021 年交易年，有 1 706 名申报人参加了该方案(见下文图 4)。根据道德操守办公室发布的准则，每年与开发署国家办事处和业务单位各级的财务披露方案协调人合作，确定需要申报的人。

51. 应当指出，开发署道德操守办公室完全通过内部资源管理该方案，直接审查所有申报。与使用外部供应商相比，这一办法为开发署节省了费用，并确保所有审查都受益于道德操守办公室专门针对开发署的利益冲突专门知识。与以往的财务披露工作一样，2022 年方案合规率达到 100%。

图 4

2019 年至 2022 年财务披露政策年度申报人数



52. 关于适用的审查程序，道德操守办公室在财务披露表提交后即开始审查，以便申报人同时采取后续行动，并能够迅速向申报人发布指导意见，说明为减轻已查明的利益冲突风险或纠正利益冲突情况所需采取的行动。

#### 审查数据和提供利益冲突咨询

53. 财务披露方案报表分三步进行审查。首先，对报表进行审查，以确保提交的信息完整，并在必要时采取后续行动。第二，根据开发署与相关实体是否有业务往来或潜在往来，评估申报财产，如公司股票。第三，根据组织规则和政策所载适用限制和义务，对申报的外部活动和外部隶属进行审议。考虑到申报人在开发署的职能和工作地点，所有审查都是为了查明潜在或实际的利益冲突，并在发现问题时提供积极主动或补救性的咨询意见。

54. 根据财务披露方案，参加方案的申报人除其他外，必须报告为自己、配偶和受抚养子女持有的价值 10 000 美元及以上的所有资产。为确保加强财务披露方案，使之成为更加有力和全面的利益冲突识别机制，道德操守办公室要求申报人回答关于可能影响或被认为影响官方决策的外部隶属和关系的披露问题。

55. 2022 年，道德操守办公室向 300 名申报人发出了利益冲突咨询意见，占申报人总数的 18%(2021 年，道德操守办公室向 19%的申报人发出了咨询意见)。就查明存在潜在或实际利益冲突的 7 名申报人的案件提供了关于所需行动的指导。其中两起案件涉及新工作人员，他们分别宣布继续与一个联合国供应商和一个与联合国有联系的非政府志愿人员网络有隶属关系。在这两起案例中，根据道德操守办公室的咨询意见，工作人员正式结束了与实体的隶属关系，并从实体网站上删除了一切个人信息。在另一起案例中，一名新工作人员在其财务披露表中声明，自己仍是政府雇员，但在本国政府休无薪假。由于代表开发署与其政府接触是其开发署职能的一项核心要求，道德操守办公室告知人力资源厅，这造成了明显的利益冲突情况，只能通过该个人从其政府或开发署辞职来解决。在人力资源厅与有关开发署国家办事处管理层进行跟进后，该工作人员从开发署辞职，回到其原来的政府职位。其余 4 起案例涉及低风险、未申报的外部活动，要求相关申报人立即寻求并获得外部活动批准。

56. 其他 293 起财务披露咨询案件涉及提交的信息表明存在潜在利益冲突风险的申报人。对于这些案件，道德操守办公室直接向申报人提供积极主动的咨询意见，以确保他们避免今后采取任何可能造成利益冲突的行动。其中大多数案件涉及申报人的家庭成员或关系密切的下属受雇于政府机构、参与开发署工作领域的非政府组织以及开发署实际或潜在供应商。

#### 核实财务披露方案报表

57. 核查选定申报人报表的准确性和完整性是财务披露方案的一个组成部分。在完成对所有提交的申报人报表的审查后，道德操守办公室根据申报人的地点、职等和性别挑选了 40 名申报人进行核查。在道德操守办公室的指导和支持下，所有参与者都完成了要求提交的第三方核查文件，确保 2022 年活动完全合规率。

## 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受到报复

58. 道德操守办公室负责管理开发署的防范报复政策，该政策适用于声称自己因举报不当行为、或因配合正式调查或审计(根据该政策被称为“受保护活动”)而遭受或被威胁会遭受有害行为的开发署合同持有人。该政策提供保护措施，鼓励和支持举报被指称的不当行为和开展调查/审计合作，以加强开发署调查和补救不报告不处理可能对开发署业务和声誉造成重大损害行为的能力。

59. 根据这项政策，道德操守办公室接收保护免遭报复请求，进行初步评估，确定投诉人是否参与了受保护的受保护活动，如果参与了，确定参与受保护活动是否是指称报复行为的一个促成因素。道德操守办公室如认定构成初步证据确凿的报复案件，则将该事项移交开发署审计和调查处。在进行调查移交时，道德操守办公室可向管理层建议临时保护措施，直至完成保护投诉人利益的程序。在对已完成的调查报告和相关证据材料(如证人证词)进行独立审查后，道德操守办公室会对报复是否成立作出最终认定。如果报复投诉人试图对道德操守办公室作出的任何报复认定提出异议，他们可要求道德操守小组主席进行审查。

60. 2022 年，道德操守办公室共处理 40 起与防范报复有关的事项。在这些事项中，除其他外，有 34 项涉及向开发计划署人员提供政策资料和指导；开发署管理层和开发署以外的来源；就防范报复问题向联合国系统道德操守办公室提供咨询援助；以及道德操守小组关于报复认定审查的意见。

61. 除了就政策内容和适用性提供一般性咨询意见外，开发署任何提出政策不涵盖的工作场所报复问题的工作人员都被指示接洽审计和调查处、人力资源厅、监察员办公室和联合国工作人员法律援助办公室等其他相关机构。道德操守办公室还对任何希望提供案件后续最新情况或获得额外保密指导的此类人员保持开放政策。

62. 在 2022 年处理的 40 个与防范报复有关的事项中，6 个是开发署防范报复政策所界定的正式报复指控。其中 4 项指控来自开发署现任和前任人员，2 项来自在联合国其他办事处工作的个人(道德操守办公室于 2021 年收到 2 项正式指控，2020 年收到 4 项)。

63. 在收到的 6 起指控案件中，道德操守办公室认定有 2 起报复案件的初步证据成立，并将案件移交审计和调查处。第一起案件涉及国际人员服务协议合同持有人，此人在开发署资助的一个限期项目上工作。此人向审计和调查处提出了对其开发署主管的骚扰投诉，并配合了调查，但此人声称其主管决定不续签其合同，进行报复。除了将此事提交审计和调查处外，道德操守办公室还建议投诉人的管理层在报复审查程序结束前延长其合同，并为他们指派一名不同的主管。虽然管理层立即执行了这两项建议，但在被调查对象从开发署辞职后，调查在最后完成之前就结束了。该案中的投诉人一直受雇于开发署，直到征聘他们的项目结束为止。

64. 道德操守办公室认定表面证据确凿的第二起案件涉及开发署一个附属实体的一名工作人员，此人声称，在其向审计和调查处提出指控并配合调查后，管理

人员采取了不利行动。道德操守办公室于 2022 年底将此事移交审计和调查处。由于调查预计将于 2023 年完成，道德操守办公室将在其 2023 年报告中汇报此事的结果。

65. 在道德操守办公室认定初步证据不成立的其他 4 项指控中，有 2 起案件涉及在开发署不同国家办事处工作的开发署人员。第一起案件涉及一名服务承包商，该承包商声称，他们的合同没有得到延期，以报复他们向审计和调查处报告据称的征聘违规行为。然而，案件材料表明，该人的合同没有得到延期，依据是在其受保护活动之前存在的有文件证明的工作业绩问题。注意到审计和调查处在不延长合同时没有对该人的不当行为指控采取任何调查行动，没有证据表明该办事处的任何人知道投诉人的受保护活动。第二起案件涉及一名工作人员，此人声称，在其向审计和调查处报告了对主管的滥用职权指控后遭到了主管的报复性申斥。道德操守办公室在审查所提供的案件文件后认定，有争议的申斥是出于独立存在于投诉人受保护活动之外的考虑。虽然这两起案件都没有构成表面证据确凿的报复案件，但道德操守办公室就解决他们各自关切的其他适当机制向每个投诉人提供了咨询意见。

66. 道德操守办公室认定初步证据不成立的第三起案件涉及一名为一个联合国办事处限期项目工作的个人，其合同由开发署管理。投诉人声称，由于先前向联合国内部监督事务厅提出的对联合国办事处管理人员的骚扰/滥用权力的投诉等原因遭到报复，得到负面的业绩评估结果，可能不续签合同。经审查，道德操守办公室认定，投诉人有争议的考绩早于其受保护的受保护活动。此外，投诉人的合同后来得到了延长，使这一关切没有实际意义。虽然没有发现报复的初步证据，但投诉人同意与道德操守办公室进一步讨论，以恢复与监察员办公室的联系，他们以前曾与监察员办公室互动，讨论他们的业绩评价和处理与其主管的关系问题。

67. 第四起也是最后一起案件涉及一名前开发署工作人员，他在收到他成为开发署调查对象的通知后与道德操守办公室联系。道德操守办公室注意到此人已离开开发署，后来决定不再进行调查，并告知此人，道德操守办公室认为此事不符合确立表面证据确凿的报复案件所需的要素。此人要求道德操守小组主席审查此事，后者同意道德操守办公室的意见，认为此事没有构成表面证据确凿的报复案件。

68. 除了保护免遭报复政策之外，根据开发署处理不遵守联合国行为标准问题的法律框架，开发署管理人员应有权确保任何工作人员不受报复，并采取直接行动防止其工作场所的潜在报复行为。就这一权力而言，2022 年，道德操守办公室与开发署管理层接触，处理了三起工作人员在提交不当行为报告后提出担心遭到报复的案件。在其中两起案件中，开发署管理层主动就适当的预防报复措施征求道德操守办公室的咨询意见。根据道德操守办公室的咨询意见，实施的措施包括防止被调查对象在投诉人的业绩评估中提出意见，以及允许不当行为投诉人在调查程序完成之前远程工作。在道德操守办公室的联系下，开发署的另一位办公室负责人临时改变了一名不当行为投诉人的正式报告线，并在骚扰和滥用权力调查期间实施了灵活的工作安排。道德操守办公室注意到，开发署管理层在这些事项上

的做法表明，他们致力于履行对相关不当行为投诉人的照顾义务，确保情况不会进一步恶化。

69. 如先前报告所述，2021年，开发署指派一名外部审查员进行案头审查，将开发署的防范报复政策与联合国系统其他实体的类似政策进行比较。审查员提出六项建议，其中四项已于2021年12月实施。(通过修订开发署政策实施的一项建议涉及到对相关协议的修改；这方面的努力正在进行)。

70. 其余两项建议涉及：(a) 使开发署政策中“表面证据确凿的报复案件”的定义与联合国秘书处的定义保持一致；(b) 扩大开发署政策下受保护活动的范围，以包括与监察员办公室的接触。经道德操守办公室于2022年进一步审查这两项建议后，修订了开发署的政策(并于2023年1月发布了相关修订)，以纳入关于表面证据确凿的报复案件定义的建议。不过，道德操守办公室认为不宜扩大受保护活动的范围，将与监察员办公室的接触包括在内，因为这样做将违背联合国系统防止报复政策的明确目的，即向以下个人提供保护：(a) 举报不当行为；或(b) 配合经授权的联合国审计或调查。此外，开发署的这种修订将违反联合国秘书处的政策，也违反整个联合国系统的统一做法。正如监察员办公室告知向其寻求保密指导的开发署人员，因与监察员办公室接触而遭受的任何报复行为将构成潜在的滥用权力(而不是报复)，并可直接向审计和调查处如实报告。

71. 道德操守办公室监测这一领域的做法，以确保开发署有一个强有力的政策框架。道德操守办公室注意到，在公共和私营部门，雇员举报严重不当行为的信心和意愿增强，会加强机构问责，并促进打击欺诈、腐败和资源严重管理不善现象。除了定期审议开发署的政策是否有效促进了这些目标外，道德操守办公室将在与开发署业务单位和管理层的互动中继续强调必须培养‘直言不讳’的文化、创造没有报复的工作场所环境。

#### 四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

72. 开发署道德操守办公室认为，与其他道德操守职能部门的合作是完成其任务的一个关键推动因素。这方面的有效参与有助于在整个联合国系统内分享最佳做法、扩大举措规模和促进一致、统一的道德操守标准。联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络是这方面工作的两个主要论坛。此外，根据执行局第2022/16号决定(第3段)的要求，开发署道德操守办公室进一步加强了与项目署和人口基金道德操守办公室的直接接触。

73. 2022年，道德操守办公室继续积极参加道德操守小组月度会议，道德操守小组由联合国秘书处及单独管理的机构和方案的道德操守办公室负责人组成，联合国秘书处道德操守办公室主任担任主席，负责建立统一的道德操守标准和政策，就具有全系统影响的复杂道德操守事项进行协商。此外，道德操守小组主席的任务是与小组其他成员协商，审查各道德操守办公室的认定，包括表面证据确凿的报复案件不成立的认定。



74. 在本报告所述期间，除现有活动外，道德操守小组还采取步骤，加强培训、提高认识和外联方面的合作，在月度会议期间设立一个常设议程项目，以分享有关计划访问的信息，使其他组织的人员也能酌情参加相关会议。2022 年 12 月，道德操守小组决定在 2023 年试点成立传播工作分组，目的是为我们的办公室在沟通和外联领域交流知识和分享最佳做法。

75. 除了通过道德操守小组与联合国秘书处和单独管理的机构和方案的道德操守职能部门接触外，开发署道德操守办公室还是多边组织道德操守网络的积极成员。道德操守网络包括来自 40 多个多边机构的 100 多名高级道德操守官员。这包括属于行政首长理事会的组织，该理事会在网络内设立了一个专门小组。开发署道德操守办公室主任担任该小组的协调员。

76. 在本报告所述期间，开发署道德操守办公室代表们出席了联合国教育、科学及文化组织主办的道德操守网络年度会议。除了主持行政首长理事会小组会议外，开发署道德操守办公室主任还应邀参加了一次关于解决利益冲突的挑战和创新办法的小组讨论。作为行政首长理事会小组的协调员，主任与其他道德操守职能部门广泛接触。

77. 除了通过道德操守小组和道德操守网络与道德操守职能部门接触外，开发署道德操守办公室在开展自身活动的同时，还寻求联合国系统其他道德操守职能部门的支持。例如，在 2022 年，该办公室邀请联合国秘书处道德操守办公室协助提供西班牙语能力，向开发署危地马拉国家办事处提供西班牙语的政治活动道德操守培训介绍。开发署道德操守办公室在会上用英语作了介绍，随后回答了问题。联合国秘书处道德操守办公室的这一宝贵支持使得能够以西班牙语提供服务，否则，如果不通过外部服务提供商，这是不可能的。

78. 为进一步响应执行局在其第 2022/16 号决定(第 3 段)中的要求，2022 年期间，开发署道德操守办公室与项目署道德操守办公室进行了广泛接触，以支持加强其框架和做法的努力。除了联合国道德操守小组成员之间的定期接触外，开发署道德操守办公室还为项目署道德操守办公室修订项目署举报人政策的进程提供了大量投入。除了分享指导和培训材料外，作为上文第 29 段所述外联和提高认识运动的一部分，开发署道德操守办公室人员还在哥本哈根出差期间会见了项目署道德操守办公室人员，以进一步讨论道德操守办公室的做法，分享专门知识，并探讨进一步合作的机会。开发署道德操守办公室希望继续与项目署道德操守办公室合作，以促进协调、效力和效率。开发署、人口基金和项目署的道德操守办公室正计划在 2023 年启动一项联合提高道德操守认识运动，并向所有三个组织的工作人员提供共同举措。

79. 除了通过分享防范报复的程序和做法支持联合国系统其他道德操守办公室外，2022 年，开发署道德操守办公室还就欧洲安全与合作组织制定其首个防范报复政策向其道德操守协调员提供咨询。

## 五. 就如何加强开发署的廉正和合规文化向管理层提出的建议

80. 执行局在第 2011/24 号决定中，呼吁道德操守办公室就如何加强开发署的廉政和问责文化向管理层提出建议。道德操守办公室正在与管理层就这方面的机会进行对话。

81. 在本报告所述期间，道德操守办公室没有向执行局提交任何给管理层的建议。

## 六. 结束语

82. 开发署道德操守办公室自 2007 年成立以来，在促进开发署的道德操守文化方面取得了相当大的进展。道德操守办公室注意到，这方面的进展和努力必须持续不断。开发署作为一个值得信赖的机构的地位对于完成其消除贫困同时保护地球的使命至关重要。除其他外，这种信任取决于确保开发署恪守对最高道德操守和廉正标准的承诺。开发署道德操守办公室将以现有的强有力做法为基础，通过进一步提高道德操守意识，集中努力影响组织文化，并从与联合国系统其他道德操守职能部门的有效协作中受益，继续支持开发署履行这一承诺。

---