



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  
23 March 2023  
Chinese  
Original: English

2023 年年度会议

纽约，2023 年 6 月 5-9 日

临时议程项目 4

人口基金—开发署、人口基金和项目署道德操守办公室的报告

## 联合国人口基金

### 道德操守办公室 2022 年报告

#### 摘要

本报告是根据执行局第 2010/17 号决定第 9 段提交给执行局的：开发署、人口基金和项目署道德操守办公室的报告。根据题为“联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案”的秘书长公报([ST/SGB/2007/11/Amend.1](#))，本报告于 2022 年 2 月由联合国道德操守小组审查，并提交给人口基金执行主任。

报告概述了人口基金道德操守办公室在 2022 年期间的活动，并介绍了其工作授权领域的趋势。报告还向管理层提出建议，以进一步加强诚信和合规的组织文化。

#### 决定的要点

执行局不妨注意到本报告，并欢迎人口基金道德操守办公室的工作继续取得进展。

注：本文件全文由人口基金负责处理。



## 一. 引言

1. 本报告(a)概述了道德操守办公室在 2022 年实现的产出和影响；(b)分析了遵守《国际公务员行为标准》的业务环境；以及(c)提出了维持必要道德操守标准的战略，以便人口基金继续致力于向人们展现这样的世界：没有意外怀孕，没有不安全分娩，每个年轻人的潜能都能得到充分发挥。
2. 根据执行局第 2010/17 号决定第 9 段，本报告将提交给执行局 2023 年的年度会议。本报告的内容与秘书长公报“联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案”（经修订的 [ST/SGB/2007/11](#)）中详述的道德操守办公室的任务相一致。
3. 道德操守办公室的任务是协助执行主任培养和造就一种厉行道德操守、廉洁和问责的文化，从而提高人口基金在内部和外部的信任度和信誉度。道德操守办公室按照独立、公正和保密的原则开展工作。
4. 人口基金道德操守办公室注意到联合检查组（联检组）提出的标准和建议，并确认其在本报告期的组织独立性。道德操守办公室是在不受干扰的情况下开展活动的。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，以保持良好做法。在此问题上，道德操守办公室赞赏地注意到执行局有关鼓励在必要时与执行局进行直接、独立沟通的决定。

### 概要

5. 道德操守办公室的目标是在 2022 年为所有人口基金人员培养一种廉洁、问责、公平和安全的文化。我们的战略重点是找出阻碍建设性异议和举报不当行为的障碍。在过去三年中，人口基金推出了几项举措，以推动营造一种有心理安全感和积极向上的组织文化，这使得工作人员在参与道德操守办公室工作方面达到了前所未有的程度。然而，尽管我们做出了努力，一些人口基金和联合国人员仍然不敢举报。部分原因是，在做出直言不讳的决定时，往往会受到人口基金力所不及的复杂社会文化、政治和经济环境的影响。
6. 在信息网络或宗族/部落关系发挥重要作用的社区，举报针对该社区成员的不法行为可能会带来严重的个人后果。在一些国家，举报会导致严重后果，如酷刑和失踪。种姓对直言不讳文化的影响在很大程度上仍未得到探讨，尽管它与全世界超过 10 亿人相关。此外，贫困和不平等会产生一种生存主义文化，使个人难以冒着失业的风险去举报不法行为。联合国各组织在冲突和冲突后环境中开展工作，我们的许多工作人员也是创伤幸存者，也面临着划定界限、求助和报告不法行为方面的社会心理挑战。此外，一个人的社会身份，包括性别、民族、种族、年龄、性取向和残疾，都可能极大地左右着他们是否愿意畅所欲言。
7. 虽然这些背景挑战并不是人口基金独有的，但道德操守办公室认为，解决这些挑战对于营造直言不讳的文化至关重要。在这方面，道德操守办公室已经制定了一个包容性的道德框架来应对这些挑战，称为心理安全的“生态”模式。这一模式考虑了促成直言不讳行为的各种因素，如个人因素、国情、组织因素以及整个组织生态系统中的领导力和团队动力。2023 年，道德操守办公室将致力于确保我们的道德操守方案满足我们所服务的人群的各种需求。2022 年的其他显著产出如下：
8. 促进道德意识和决策。道德操守办公室连续第三年实现了创纪录的现场培训水平。3130 人参加了现场培训，占员工总数的 69%（比 2019 年增长 163%）。所有培训均由道德操守顾问提供。

培训在反馈调查中得到了高度评价：92%的受访者说他们学到了新东西，95%的受访者说他们在工作场所发现了道德的实际应用，97%的受访者说在培训上所花的时间是值得的（47%的回复率）。74%的受访者完成了新推出的强制性在线道德培训课程，其中包括承诺遵守《国际公务员行为标准》的声明。

9. 自 2019 年以来，在线参与度增加了 372%。道德操守办公室旨在建立一个在线道德操守内容的基础设施，以支持自我驱动学习。2022 年，这包括在道德操守内联网网页上发布的 189 个帖子，道德操守内容浏览量为 32100 次和 2292 小时。此外，工作人员观看了道德操守办公室 YouTube 频道 5090 次，并以每种联合国语文发布了 15 个在线微型道德操守课程。道德操守顾问为阿拉伯国家区域办事处、埃及国家办事处、约旦国家办事处以及参加在约旦举行的国家主任和安保人员区域会议的人员举办了面对面的讲习班。

10. 保密、独立的建议和指导。道德操守办公室注意到，自 2019 年以来，咨询和指导方面的请求显著增加。2022 年，373 名工作人员接受了道德操守办公室的保密咨询，这意味着在过去四年中需求显著增加了 44%。与 2021 年相比，2022 年的请求略有减少（18%），这可能反映了就常见问题进行广泛外联和沟通的结果。道德操守办公室旨在通过自助在线内容为低风险的事务性查询提供服务。

11. 保护人员免遭报复。道德操守办公室在 2022 年收到了 9 份防止报复的请求。对三项请求（与同一主题有关）进行了调查，并在这些案件中确定存在报复行为。目前有两起案件正在调查之中。两起案件已经结案，因为没有足够的信息来支持报复的初步认定，两起案件被投诉人撤回。所有关于保护措施的建议都由行政部门迅速落实。

12. 给管理层的建议。道德操守办公室提议并牵头成立了人口基金“廉正小组”，这是一项战略举措，旨在促进建立一个更加以幸存者为中心、易于使用、数据驱动、透明、负责和可信赖的内部司法系统。执行主任办公室负责协调该小组。它包括道德操守、监察员、人力资源、审计和调查服务，以及防止性虐待和性剥削及性骚扰协调员。一项详细的行动计划获得了批准，其中包括协调工作人员的外联和参与工作，联合分析趋势和风险，以及审查内部司法的最佳实践。2022 年的初步产出包括所有内部司法机构的联合外联和在线参与。道德操守办公室还支持审查和制定与道德操守有关的政策、程序和方案。

13. 一致地应用道德标准。道德操守办公室赞赏地注意到，联合国道德操守小组（由联合国道德操守办公室担任主席）在 2022 年为实现道德操守标准和做法的一致性做出了重要贡献。道德操守顾问是 2022 年联合国道德操守小组的活跃成员，其中包括审查防范报复事项，审议道德操守政策和实践事项，以及共享培训和外联。值得注意的是，人口基金的培训和外联产品被多个联合国姊妹组织采用。

14. 财务披露方案。道德操守办公室审查了 974 份披露文件，实现了 100% 的合规。道德操守办公室审查了所有披露的信息，发现并解决了 167 个潜在的利益冲突问题。在对随机抽样的报表进行审查或第三方核查后，没有发现明显的利益冲突。道德操守办公室完成了对财务披露政策的审查，并提出了语言现代化的建议，包括提及数字货币，包括其他利益冲突问题，并取消对没有实质性参与采购活动的初级工作人员的披露要求。

## 二. 人口基金道德操守办公室的活动

15. 道德操守办公室的服务对象是全球 150 多个国家和地区的 4500 多名工作人员。道德操守办公室的工作人员包括一名道德操守顾问（D1）、2022 年 6 月入职的道德操守干事（P4）和一名道德操守助理（G7）。道德操守办公室的活动与六个授权领域相一致：

- (a) 为所有人员提供保密咨询和指导；
- (b) 受理关于防止报复的请求；
- (c) 培训和外联，以遵守人口基金的价值观、标准和规则，并促进解决投诉（包括防止报复）的机制；
- (d) 与人口基金相关单位以及联合国道德操守小组进行协调，确保在联合国系统内统一和一致地应用与道德操守有关的标准；
- (e) 为管理层提供指导，确保组织的规则、政策、程序和做法能够加强和促进《联合国宪章》、其他适用的工作人员细则和条例所要求的道德操守和诚信行为的最高标准；
- (f) 管理财务披露方案。

16. 为了执行这项任务，道德操守办公室提供了 857 次服务（见下文表 1）。如下文详述，总体服务请求率比 2021 年下降了 14%。请求率略有下降，部分原因是道德操守活动方案发生了变化。例如，“一致性相关请求”下降了 32%，反映出道德操守顾问于 2021 年完成了她作为联合国道德操守小组候补主席的任期。此外，与 2021 年相比，2022 年“标准制定”的请求下降了 53%，反映出道德操守顾问为人口基金文化变革倡议的设计提供了大力支持。

17. 虽然“与培训有关的请求”减少了 15%，但 2022 年的培训产出实际上有所增加，这反映出道德操守办公室正在积极寻求培训机会。

表 1  
2019-2022 年提供的道德操守服务

年份	咨询	报复	财务披露	标准制定	一致性	一般信息	培训	总计
2019	186	9	9	14	68	2	21	309
2020	209	9	55	58	54	3	42	430
2021	455	10	117	150	93	6	165	996
2022	373	12	195	71	63	2	141	857

### A. 咨询和指导

18. 在 2022 年提供的所有服务中，咨询和指导占 44%。实用、及时和保密的咨询和转介可以防止不必要的问题升级，确保合规，促进对严重不当行为的报告，保护人口基金人员的心理健康并降低风险。

19. 道德操守办公室注意到，自 2019 年以来，咨询和指导方面的请求显著增加。2022 年，373 名工作人员接受了道德操守办公室的保密咨询，这意味着在过去四年中需求显著增加了 44%；48%

的咨询涉及潜在的利益冲突和外部活动，52%的咨询涉及与就业有关的关切，包括被指控的不当行为。

20. 尽管在过去四年中，总体请求有所增长，但与2021年相比，2022年的咨询请求下降了18%。这包括关于利益冲突和外部活动的咨询请求减少了14%，关于就业相关问题的咨询请求减少了12%。请求的减少很可能是由于通过在线道德操守内容开展密集式自助学习的活动取得了成功。具体而言，提供了关于利益冲突和外部活动的微型培训模块，并不断提高对监察员办公室、人力资源、调查部门和工作人员法律援助办公室在解决就业相关问题方面的作用的认识。

21. 预计在继续就与利益冲突和就业相关问题相关的常见问题开展外联和沟通后，将进一步减少低风险信息请求的数量。

表 2  
服务请求：2019-2022

咨询类别	2019	2020	2021	2022
利益冲突	132	139	206	178
与就业有关的关切	54	55	222	195
总计	186	209	428	373

## B. 防止报复

22. 人口基金有义务保护举报不当行为或参与授权的事实调查活动的人员，使他们不会因举报或参与调查而可能面临任何实际发生的或威胁要实施的有害行动。防止报复政策规定了禁止报复、提出投诉的程序以及人口基金为解决报复问题可能采取的步骤。

23. 道德操守办公室对保护请求进行初步审查。如果初步证据确凿的报复案件成立，该案件将提交人口基金审计和调查处进行调查。

24. 道德操守办公室在2022年收到了9份防止报复的正式请求，并回答了8项与报复有关的询问，包括关于政策、程序和指控报复的具体事例的问题。

25. 对三项保护请求（与同一主题有关）进行了调查，并确定存在报复行为。然而，由于投诉对象是在离职后实施的报复行为，行政部门无法采取任何问责措施。目前有两起案件正在调查之中。两起案件已经结案，因为没有足够的信息来支持报复的初步认定。有两起案件被投诉人撤回（一起原因不明，另一起是因为投诉对象已退休）。所有关于保护措施的建议都由行政部门迅速落实。

## C. 培训

26. 道德操守办公室连续第四年实现了创纪录的现场培训水平，有3130人参加了现场培训，占员工总数的69%（比2019年增长163%）。所有培训均由道德操守顾问提供。

27. 培训主题包括：基本道德规范；公开声明/社交媒体；礼貌；直言不讳；报复和心理安全；管理者和领导者的道德规范；以及伦理学入门。特邀专家在区域和全球研讨会上就心理安全和文明问题发言。

28. 道德操守培训在反馈调查中获得很高的评价（47%的回复率）：92%的受访者说他们学到了新东西，95%的受访者说他们在工作场所发现了道德的实际应用，97%的受访者说在培训上所花的时间是值得的。

29. 绝大多数人员（74%）完成了新推出的强制性在线道德操守培训课程，其中包括对人口基金行为标准的强制性承诺声明。

表 3  
现场培训人数

2019	2020	2021	2022
317	1150	2164	3130

#### D. 外联

30. 道德操守办公室旨在建立一个引人入胜、息息相关和易使用的在线道德操守内容的基础设施，以支持自我驱动学习。自 2019 年以来，在线参与度增加了 372%。2022 年，这包括：

- (a) 在道德操守内联网网页上发布了 189 个帖子，道德操守内容（已翻译为所有六种联合国语文）浏览量为 32100 次和 2292 小时；
- (b) 人口基金道德操守办公室 YouTube 频道有 5090 次观看；
- (c) 以每种联合国语文发布了 15 个在线微型道德操守课程。

31. 道德操守顾问为阿拉伯国家区域办事处、埃及国家办事处、约旦国家办事处以及参加在约旦举行的国家主任和安保人员区域会议的人员分别举办了面对面的讲习班。

#### E. 标准制定与政策支持

32. 道德操守办公室向管理层提供与道德操守有关的指导，以确保人口基金的政策和做法反映并促进对人口基金及其工作人员的廉正、公正和公平等期望。

33. 2022 年期间，道德操守办公室与人口基金其他办事处进行了 71 次合作。其中包括提议成立人口基金“廉正小组”，这是一项战略举措，旨在促进建立一个更加以幸存者为中心、易于使用、数据驱动、透明、负责和可信赖的内部司法系统。一项详细的行动计划获得了批准，2022 年的初步产出包括所有内部司法机构的联合外联和在线参与。

34. 道德操守办公室还支持审查和制定各种与道德操守有关的政策、程序和方案，并向联合国系统各实体和审查进程（包括联合检查组）提供专门知识并建言献策。

#### F. 一致性

35. 2021 年，道德操守顾问主要通过参与根据 [ST/SGB/2007/11/Amend.1](#) 设立的联合国道德操守小组，促进了联合国系统的一致性。2022 年，道德操守办公室参加了联合国道德操守小组的 11 次正式会议。

36. 道德操守办公室赞赏地注意到，联合国道德操守小组（由联合国道德操守办公室担任主席）在 2022 年为实现道德操守标准和做法的一致性做出了重要贡献。这包括为有关外部活动、利益冲

突和报复的政策和程序建言献策。人口基金道德操守办公室通过参与该机构间小组，获得了比较性的道德操守指导、信息和实践工具，因而受益匪浅。

37. 道德操守顾问支持对联合国道德操守办公室关于报复事项的认定进行审查，并参与了由联合国道德操守小组主席和候补主席对认定进行的审查。

38. 道德操守办公室继续积极参加多边组织道德操守网络，包括参加其年度会议。

## G. 财务披露方案

39. 由秘书长授权的财务披露方案是识别和评估工作人员及其直系亲属的私人财产和外部活动所产生的利益冲突风险的主要工具。

40. 在人口基金内部，974 人被要求向道德操守办公室提交财务披露报表，所有人都遵守了要求。道德操守办公室审查了所有披露的信息，发现并解决了 167 个潜在的利益冲突问题（占披露信息提交人的 16.3%）。潜在的利益冲突主要涉及以前未申报的外部活动，如企业所有权利益、董事会成员身份或有家庭成员受雇于政府机构、非政府机构或人口基金合作伙伴和供应商。从申报人群中随机抽出 45 份报表，接受了第三方核查。在这一组中，核查工作发现有七项披露的内容存在差异。具体而言，有 7 人（13%）漏报了他们的所有金融资产。在申报和审查这 7 个人的金融资产时，没有发现利益冲突。

## 三. 对管理层的意见和建议

41. 在其 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，以加强组织的廉洁和合规文化。道德操守办公室定期与管理层就这方面的机会进行持续对话。

42. 在本报告期内，道德操守办公室没有向执行局提交任何管理建议。

## 四. 结论

43. 道德操守办公室很荣幸为人口基金服务，并协助提升对人口基金愿景和任务的忠诚度，同时确保遵守《国际公务员行为标准》。在道德操守办公室的协助下，人口基金保持了其作为一个值得信赖和受尊重的机构的声誉，使人口基金能够继续积极影响世界各地妇女、女童和年轻人的生活。道德操守办公室理解保持这一进展至关重要，并继续致力于协助人口基金维护廉洁、透明和问责的价值观。