



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
9 May 2017  
Chinese  
Original: Arabic/Chinese/English/  
French/Russian/Spanish

供参考

## 联合国儿童基金会

执行局

2017 年年度会议

2017 年 6 月 13 日至 16 日

临时议程\* 项目 9

## 儿基会道德操守办公室 2016 年报告

## 摘要

本报告是根据秘书长公告“联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案”(ST/SGB/2007/11)第 5.4 条向儿基会执行局提交的。联合国道德操守小组已审查了本报告并提出了建议。

本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) 保护工作人员免遭报复；(f) 参与联合国道德操守小组及多边组织道德操守网络。依据执行局第 2014/12 号决定，本报告还向管理层提出观察结果/建议，以加强廉正与合规的组织文化。本报告覆盖关于儿基会工作人员以及在适用范围内关于顾问及其他非工作人员的活动和向他们提供的服务。

\* E/ICEF/2017/5。



## 一. 引言

1. 本报告是儿基会道德操守办公室自 2007 年 12 月成立以来的第八次报告，覆盖了 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日这个时间段。本报告根据秘书长公告“联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案”([ST/SGB/2007/11](#))的要求撰写，并于 2017 年的执行局年度会议向执行局提交。

## 二. 概述和关于道德操守办公室活动的一般信息

2. 与往年一样，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、程序和做法并就此提出咨询意见，向管理层提供关于道德操守标准制定的指导和政策支持，以便加强和促进《联合国宪章》、其他适用的工作人员细则和条例、儿基会各项指示以及国际公务员行为标准所要求的最高道德和廉正标准；

(b) 通过培训和其他外联活动，提高工作人员对联合国价值观、应有行为标准和各项程序的认识；

(c) 应工作人员的要求，就与道德操守有关的问题为其提供保密咨询和指导；

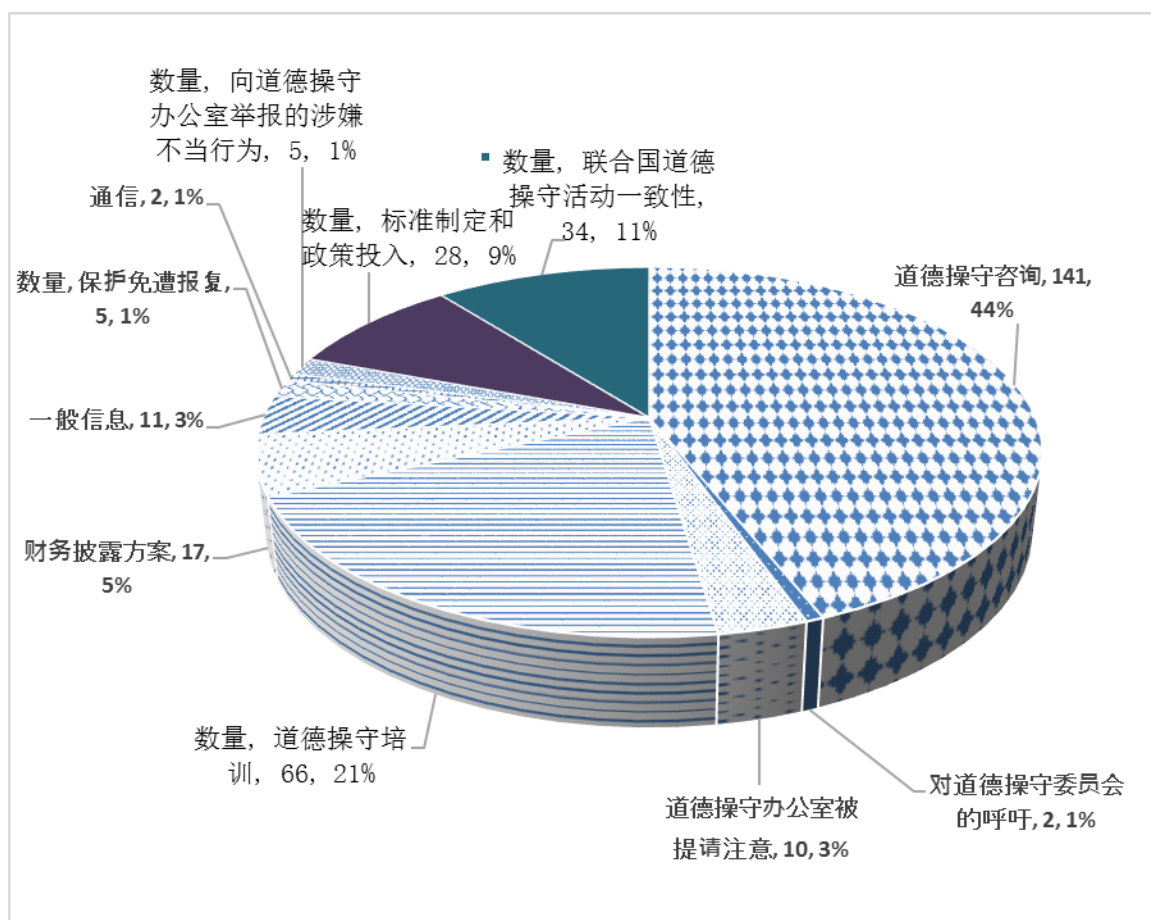
(d) 管理财务披露方案；

(e) 根据保护免遭报复政策承担分派的责任；

(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。

3. 2016 年，道德操守办公室收到了 321 个服务请求(2014 年和 2015 年分别收到 261 个和 323 个)，其中 44%是关于保密道德操守咨询和指导的请求(区域 2(c))；21%是关于道德操守培训的请求(区域 2(b))；11%涉及联合国道德操守活动的一致性和协调性(区域 2(f))；9%涉及为道德操守标准的制定提供指导和政策支持(区域 2(a))。与 2015 年的请求数量相比，记录到的请求数量略有下降，但似乎不具有统计显著性，其产生的原因可能是记录的差异。展望未来，道德操守办公室将寻找简化记录收到的请求并使之现代化的方法，例如通过购买用户友好的案例管理软件。

图 1  
2016 年请求道德操守办公室提供服务的数量 (按类别)



4. 根据新制定的道德操守办公室 2016-2017 年度工作计划, 2016 年道德操守办公室活动的重点是进一步使工作专业化, 并通过一系列外联活动增加道德操守办公室的影响力及其职责的能见度。如道德操守办公室 2015 年报告所述, 需要继续提高组织内部工作人员对道德操守办公室所承担任务的认识和理解。
5. 在整个 2016 年, 道德操守办公室与儿基会其他办公室密切合作, 为就工作场所和其他涉及工作人员操守的事宜寻求咨询的工作人员提供了无缝和密切的支持和服务。道德操守办公室与人力资源司、内部审计和调查办公室 (OIAI)、基金和方案监察员办公室、通信司、信息和通信技术司以及全球和区域层面的工作人员协会的合作尤为密切。道德操守办公室还与各区域办事处和国家办事处密切合作。此外, 道德操守问题首席顾问与执行主任和办公室主任定期召开会议 (至少每季度一次)。

表 1  
2014–2016 年各类道德操守服务请求数量比较

类别	2014	2015	2016
道德操守咨询	122	153	141
对道德操守委员会的呼吁	0	0	2
道德操守办公室被提请注意	10	8	10
道德操守培训	43	37	66
财务披露方案	1	36	17
基本信息	33	13	11
防报复保护	7	12	5
通信	0	0	2
向道德操守办公室举报的涉嫌不当行为	14	27	5
标准制定和政策投入	20	20	28
联合国道德操守活动的一致性	11	17	34
<b>总计</b>	<b>261</b>	<b>323</b>	<b>321</b>

### 三. 培训、教育和外联

- 道德操守办公室 2016 年活动的重点是培训、教育和外联。总体目标是在组织范围内进一步提高对适用的联合国工作人员条例和规则以及儿基会的规则和行为规范及道德操守办公室的任务的认识和理解。为实现这一目标，道德操守办公室使用了多样化的培训、教育和外联方法和手段，下文将进一步说明。
- 儿基会继续提供和宣传由联合国秘书处电子学习课程改编的名为“儿基会的道德操守和廉正”的在线课程。该课程有英文、法文和西班牙文版，为所有现任工作人员的必修课程，并已纳入所有新任工作人员的入职培训方案。
- 2016 年，道德操守办公室共收到了 66 项道德操守培训、意识或培训支持请求。这些请求来自 27 个国家办事处、5 个区域办事处和 9 个总部办公室或部门。道德操守办公室共向 1 569 名工作人员提供了道德操守培训，其中 734 人参加了面对面培训，835 人参加了远程培训。
- 道德操守办公室通过 Skype 或视频会议举行了 28 次远程道德操守培训，这些培训仅侧重于道德操守，并经过定制设计以满足具体受众的需求；此外，还与监察员办公室和/或内部审计和调查办公室联合通过 Skype 或视频会议举办了四次远程培训。道德操守办公室就工作人员认为高度相关的道德操守议题举办了四次全球网络研讨会，世界各地的工作人员均可参加，这些议题包括：(a) 名人录：人力资源司、内部审计和调查办公室、监察员办公室和道德操守办公室间的职能和任务分工；(b) 紧急情况下的道德操守；(c) 避免利益冲突：如何处理礼品(包括荣誉和奖励)；(d) 道德操守与职业发展：

人脉与裙带关系——界限在何处？网络研讨会吸引了世界各地的参与者，单次参加人数多达 150 位，四次共有 307 位参与者。鉴于这项新外联活动的成功推出，道德操守办公室计划在 2017 年继续提供此类网络研讨会。

10. 在“培训培训师”模式基础上，道德操守办公室继续在全球全面推出于 2014-2015 年引入的“道德操守对话主持人”模式。通过将远程培训与面对面培训相结合，道德操守办公室培训了 85 名新培训师。得益于此，到 2016 年底，东部和南部非洲、西非和中非以及中东和北非地区的所有国家办事处都有一名或多名主持人。道德操守办公室还对推荐外部道德操守培训人员的要求进行了回应，尤其是对拥有多个外勤办事处的非常庞大的国家办事处进行了回应，不可能通过 Skype 或视频会议向这些办事处的所有工作人员提供在线或远程培训，由道德操守办公室的工作人员进行面对面的道德操守培训也是不可行的。
11. 道德操守办公室还向 734 名工作人员提供了现场道德操守和意识培训，其中 396 人为国家办事处的工作人员，278 人为区域或全球管理团队的成员，60 人为全球工作人员协会的代表。除了对总部以及区域和国家办事处的工作人员进行现场培训外，首席顾问还参加了两次区域管理团队会议并开展了道德操守培训，它们是 2016 年 9 月的全球管理团队会议和全球工作人员协会年度大会，并为新的国家办事处代表举办了入职课程。道德操守办公室还为总部的新工作人员举办了一次道德操守现场培训。
12. 根据收到的反馈意见，并借鉴成人教育方面的研究，道德操守办公室不断努力定制道德操守培训及道德操守意识培训，以使其更加个性化，更能针对具体情况，更加注重对话和认识。
13. 最后，道德操守办公室率先促进了与联合国人口基金道德操守办公室及其人力资源工作人员、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)的合作，促请对秘书处以各基金和方案提供的关于预防性剥削和性虐待的在线培训内容进行了改编，以更好地适应本单位的具体情况。在线培训预计将于 2017 年在儿基会推出。

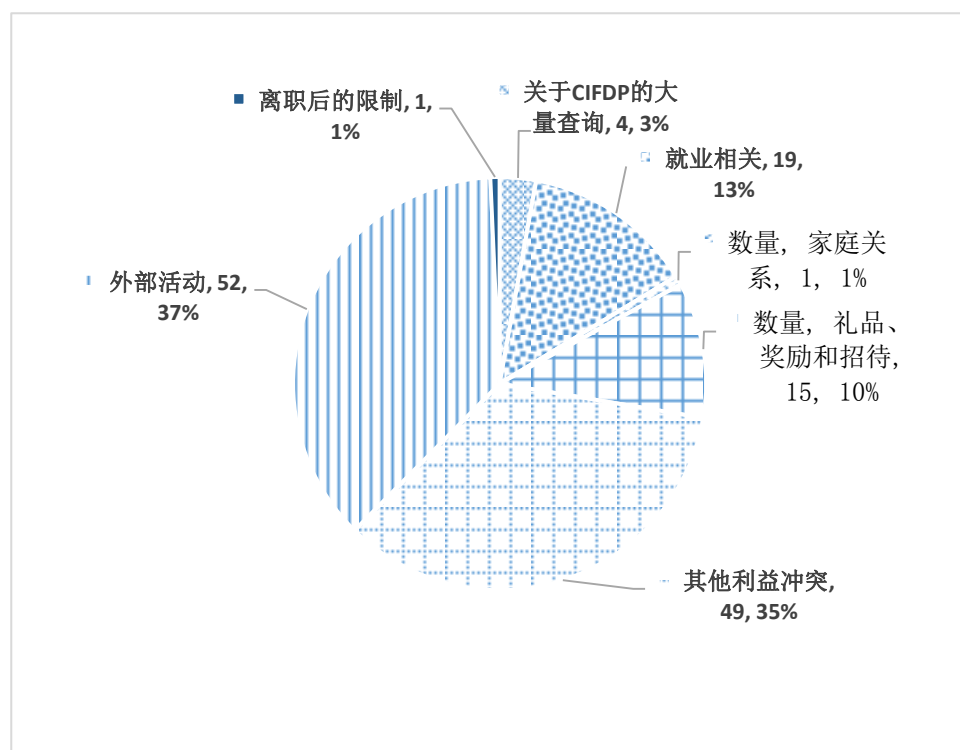
## 四. 咨询和指导

14. 2016 年，道德操守办公室收到了 141 个道德操守咨询请求(2014 年和 2015 年分别收到 122 个和 153 个。如图 2 所示，超过三分之一的请求(37%)与工作人员的外部活动有关，而另外三分之一(35%)的请求则与利益冲突有关。虽然大部分请求来自工作人员，不过也有一些请求来自管理人员，他们要求就工作人员希望参加外部活动的请求提供咨询意见。很多关于外部活动的请求也作为人力资源司政策和行政法科的咨询事项转到了道德操守办公室。在关于外部活动和利益冲突的请求类别中，道德操守办公室注意到对于许可的外部活动的浓厚兴趣在某种程度上与工作人员当前的公职身份有关(但并不属于它的一部分)。这种要求也许反映了现代的就业现实，即国际公务员也

许不再是终身全职职业。因此，工作人员越来越希望，并且可能需要探索其他选择，即使在受雇于儿基会时也是如此。

15. 与就业有关的请求只有 10%多一点，比前几年要低得多。这类请求往往涉及业绩管理和人际问题，往往是某工作人员和某主管之间的问题。这类请求数量的明显减少可能表明道德操守办公室的外联努力(例如通过“名人录”在线讲座)及其与人力资源司、监察员办公室和全球工作人员协会的密切合作已经促进了更恰当地引导诸多与就业有关的请求——即将其转到监察员办公室。此外，人力资源司引入了一个新的绩效管理系统(Achieve)，同时开展了一项提高工作人员认识的重要行动，这可能也促进了转到道德操守办公室的涉及绩效管理的请求数量的减少。
16. 关于利益冲突，道德操守办公室在提供咨询方面与人力资源司保持密切协作。尽管国家办事处工作人员和管理当局关于如何管理地方新招聘工作人员利益冲突的咨询请求数量日益增多，但这一类别中的大多数问题仍然通过人力资源司交由道德操守办公室处理。我们高兴地注意到，几个咨询请求提到了“儿基会的道德操守和廉正”课程，也就是说，工作人员在参加课程之后，对潜在的道德困境的认识有所增加，并随后与道德操守办公室联系请求获得咨询和指导。

图 2  
2016 年各子类别道德操守咨询请求



CIFDP – 利益冲突和财务披露方案(参阅第 25 段)。

## 五. 标准制定与政策支持

17. 根据 [ST/SGB/2007/11](#)，道德操守办公室通过审查本组织的规则、政策、程序和做法并就此提出咨询意见，向管理层提供关于道德操守标准制定的指导和政策支持，以便加强和促进最高道德和廉正标准。
18. 为协助道德操守办公室履行这方面的任务，道德操守办公室定期与人力资源司政策和行政法科、内部审计和调查办公室、工作人员顾问和监察员办公室召开协作会议。首席顾问也参加执行副主任和办公室主任级别的定期更新会议，但不参加闭门会议。
19. 在本报告期内，就若干政策项目咨询了道德操守办公室，并提供了建议，其中包括制定关于促进儿童保护行为的政策和更新后的社交媒体使用指导说明。另外还就组织对若干联合检查组报告的回应、机构间常设委员会的内部发展、尤其是关于保护儿童免遭性剥削和性虐待方面的发展，以及机构间常设委员会关于人道主义部门内的性骚扰和性虐待的零容忍声明对道德操守办公室进行了咨询。
20. 关于促进儿童保护行为的政策已由执行主任批准，并于 2016 年年中提供给所有工作人员。道德操守办公室的理解是将采取进一步措施实施这项政策。道德操守办公室希望有机会与儿基会的有关利益攸关方在此方面进行密切合作。
21. 《社交媒体使用指导说明》由通信司司长和人力资源司司长共同批准，并在报告期结束后不久于 2017 年 2 月 1 日提供给全体工作人员。通信司咨询了道德操守办公室，并提供了意见，《指导说明》充分反映了这些意见。
22. 道德操守办公室还就一些跨部门道德操守问题接受了非正式咨询，各利益攸关方认为协作方法是有用的。咨询的话题包括：儿基会应用道德操守准则进行儿童研究的经验；证据收集中的道德操守；与私营部门的接触；离职后政策；对受紧急情况影响的人群的责任。
23. 道德操守办公室在儿基会审计咨询委员会年度会议上介绍了其方案活动，这是其政策和标准制定职能的一部分。显然，在报告期内，关于在何时、以何种方式和形式就道德操守标准制定和政策支持问题咨询道德操守办公室没有标准的流程或做法。虽然在若干情况下能以非正式的方式临时进行咨询，但如果所有利益攸关方能够考虑和明确它们将如何参与道德操守办公室的道德操守标准制定和政策支持事宜，以确保道德操守办公室的意见对其任务产生预期的组织影响，这也许会对它们有益。

## 六. 财务披露方案

24. 道德操守办公室管理儿基会的财务披露方案，并确保方案融入组织文化。道德操守办公室认为，财务披露方案对于在内外部增强对儿基会的信任，增强其信誉方面发挥着重要作用(根据 [ST/SGB/2007/11](#)，这一点是道德操守办

公室的终极目标)。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”(CIFDP)。现在已是该方案实施的第九年,该方案旨在保护儿基会避免与工作人员外部活动及其财务参与有关的利益冲突以及各种组织风险。CIFDP 包括以下程序步骤:(a)参加的工作人员进行登记;(b)参加的工作人员进行申报;(c)道德操守办公室审查;(d)道德操守办公室核查;(d)道德操守办公室发布指导说明和批准函件。

25. 根据关于财务披露和利益申报的行政命令(CF/EXD/2012-003), D-1 及以上级别的所有工作人员以及在儿基会财务披露政策中列明责任的所有工作人员都必须申报财务。除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,道德操守办公室及各有关办事处或司的领导在年度申报人登记期间还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各办事处按照道德操守办公室发布的登记指南挑选其他工作人员。

表 2  
2007-2016 年财务披露方案合规率

年份	需要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
2015	2 549	98.9
2016	2 524	99.3

26. 作为 2016 年 CIFDP 行动的一部分,共审查了 2 507 名工作人员,涵盖了截至 2015 年 12 月 31 日的报告年。主任级工作人员占总审查人数的 4.8%,国际专业类工作人员占 47.2%, 本国专业类工作人员占 23%, 一般事务职类的工作人员占 15%。
27. 道德操守办公室与人力资源司、区域主任和办事处主任合作,提高对 CIFDP 最终目标的认识和理解。尽管会监控每名参与工作人员的合规情况,但道德操守办公室认为高级工作人员在符合 CIFDP 的要求方面具有榜样作用。高级工作人员的任命和合同续约须得到他们遵守方案的确认。这确保所有高级管理人员都遵守财务披露政策,并了解可能对组织造成损害的潜在的利益冲突问题。



28. 对这些审查的分析表明，参加 2016 年 CIFDP 的工作人员中有 11.8% 的人表示无申报(他们对所有问题都回答“否”)，85.1% 的人或者表示他们没有利益冲突，或者声明了某些个人情况，即与联合国或儿基会有一些较远的关系，但目前尚未达到构成实际或潜在利益冲突的程度；2% 的人有潜在的利益冲突。共有 1.1% 的工作人员指出了自己的利益冲突，并已主动采取缓减措施。
29. 对财务披露声明的核查是了解给定工作人员的利益冲突风险的关键步骤。核查结束后，道德操守办公室和各自的工作人员，有时是和工作人员的主管或人力资源司合作，努力缓解与利益冲突有关的风险，并为工作人员提供指导，告诉他们如何预防与他们的专业职责有关的风险。
30. 一种可能导致利益冲突风险的情况是工作人员有在联合国系统工作的家庭成员。其背景是，根据适用的《联合国工作人员条例和细则》，工作人员的配偶可能会在同一个组织中工作(受到某些限制，例如没有直接上下级关系)，且儿基会有旨在支持儿基会工作人员流动的配偶就业政策；但禁止在联合国同一实体中雇佣工作人员的近亲属。不过，这一禁令不适用于联合国的不同实体之间。在被选定参加 2016 年 CIFDP 行动的工作人员中，3.1% 的人的配偶为儿基会工作，11.2% 的人的配偶为联合国其他机构或与儿基会有关的实体(如合作伙伴、非政府组织和供应商)工作。此外，有 15.4% 的工作人员有亲属为儿基会、联合国其他机构或与儿基会有关的实体工作。
31. 潜在利益冲突的另一个来源与工作人员的外部活动有关。在被选定参加 2016 年 CIFDP 行动的工作人员中，5.3% 的人在报告期内参与了这种活动或在非联合国实体中担任了领导职务。这一事实引起了道德操守办公室的关注：在某些实例中，根据从事外部活动的工作人员在 2016 年 CIFDP 行动中的披露，他们没有寻求或获得 CF/EXD/2012-009 行政命令所要求的批准。
32. 核查过程是财务披露计划的重要组成部分，用于提高工作人员披露信息的准确性。要求随机抽取的工作人员为其提交的财务报告表提供支持文件。在报告期内，道德操守办公室开展了第四次披露核查工作。
33. 参加 2016 年 CIFDP 行动的工作人员共有 2 507 人，排除在过去两年已核查过的人员(142 人)和没有什么要申报的人员(296 人)，剩下 2 069 人需要进行核查。按不同地点和级别随机挑选了约 3.5% 的人员(73 份报表)进行核查。在结果中，区域分布参照人口比例，级别分布则向较高级别倾斜。所选工作人员中有 44% 是 P-5 和以上级别，19% 是 NO-3 级至 NO-5 级。

## 七. 保护工作人员免遭报复

34. 在报告期内，根据儿基会的举报人保护政策提出了四个保护请求和一次问询(该问询最终没有发展成为保护请求)。道德操守办公室进行了初步审查，认定四个请求都不是有初步证据的报复案件。相反，道德操守办公室的结论是这些工作人员只是在被告知即将发生对他们不利的行为，即将要对他们产生不利影响的人事措施，例如裁撤职位或不延长合同后，才报告据称的不当行

为。换句话说，道德操守办公室的结论是，在这些案件中，有关工作人员企图触发举报人保护机制，以阻止对他们产生不利影响的人事措施，没有充分迹象表明开始就存在受保护的活动。

35. 正如 2015 年道德操守办公室年度报告所述，2014 年全球工作人员调查显示，51%的受访者认为他们可以畅所欲言。尽管 2016 年的四个保护请求并未涉及报复案件，道德操守办公室将在 2017 年继续密切关注举报问题。
36. 自 2016 年 2 月上任以来，首席顾问在个人道德操守培训、认识和外联活动(参阅第 11 段)中获得了许多借以了解总部、区域和国家办事处的工作人员畅所欲言情况的机会。根据在这些互动中收到的反馈意见，工作人员似乎对 2015 年年度报告所确定的对于畅所欲言的文化必不可少的三条原则继续表示重大关切：(a) 工作人员可以畅所欲言，不必担心报复或其他不良后果；(b) 畅所欲言并不是没有用的；(c) 公正地使用有效机制去解决不当行为或其他争议问题。与此同时，人力资源司在本报告期内采取了若干举措来解决 2014 年全球工作人员调查中确定的问题，这是人力资源改革项目的一部分。2016 年，人力资源司推出了 360 度绩效评估工具，以此作为包括约 220 名高级管理人员的高级工作人员轮换小组成员的发展工具。该工具也可以根据要求提供给级别较低的工作人员。虽然该工具的引入目前主要用于发展目的，但长远来看它也可能对畅所欲言的文化产生积极的影响。
37. 2017 年初发布了一项新的全球工作人员调查，其中包含与 2014 年调查相同或相似的问题，以确定工作人员对其畅所欲言能力的看法是否发生了变化。道德操守办公室致力于继续与组织内的其他利益攸关方进行合作，特别是人力资源司、内部审计和调查办公室、工作人员顾问、监察员办公室和全球工作人员协会以及区域和国家层面的工作人员，以增进工作人员对畅所欲言文化三原则的信任。

## 八. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

38. 2016 年，首席顾问参加了联合国道德操守小组的全部 11 次会议。除了这些会议外，小组成员也频繁地相互磋商，以协调关于道德操守的咨询、指导和做法。该小组的所有成员始终是新任首席顾问获得同行支持的重要来源。与其他小组成员的持续交流和对话有助于使提供的个人咨询和指导更加一致，并使对适用于参与资金和方案的政策说明更加协调。可从秘书长于第七十一届联合国大会所做的关于道德操守办公室活动的报告(A/71/334)中获得更多信息，该报告涵盖了 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 7 月 31 日这一报告期。
39. 儿基会也参加了多边组织道德操守网络的年度会议，该会议是分享经验和制定最佳做法的重要论坛。2016 年，首席顾问参加了关于国际公务员内部的离职后和再就业限制及有关道德操守问题的小组会议，并做了介绍。

## 九. 2015 年建议的进展情况

40. 关于道德操守办公室 2015 年报告中所提出的建议，各方面都取得了重大进展，具体如下：(a) 道德操守办公室认为每个办事处或部门正在监测 2015 年实施的“儿基会的道德操守和廉正”课程的完成率；(b) 2017 年初发布了一项新的全球工作人员调查报告，其中包括道德操守办公室 2015 年报告建议的一部分主题以及其他内容；(c) 执行主任批准了“关于促进儿童保护行为的政策”，并于 2016 年年中向所有工作人员提供(参阅第 20 段)；(d) 通信司司长和人力资源司司长共同批准《社交媒体使用指导说明》，并于报告期结束后不久，即 2017 年 2 月 1 日提供给所有工作人员(参阅第 21 段)。

## 十. 意见

41. 工作人员总体表现出高度的参与，他们热爱自己的工作，并全心全意致力于儿基会的任务。为了保持这种高度的参与和良好的意愿，儿基会需要继续在各个层面表现出坚定不移的决心，营造和培育一种道德操守、廉正和问责文化，从而在内部和外部增强对联合国的信念和联合国的信誉。只有有了倾听的文化，哪怕有时听到和接收到的可能是“坏消息”，倡导更强有力的畅所欲言的文化才可能可信并获得成功。
42. 在这方面，新的 2017 年全球工作人员调查结果将进一步培育工作人员的参与提供框架，以便在 2014 年全球工作人员调查以来采取的行动所取得的进展基础上继续努力。人力资源司目前正在探索进一步扩展多层反馈的方式，它是新绩效管理体系的一部分，这令道德操守办公室备受鼓舞。
43. 道德操守办公室拥有两个专业岗位(第三个岗位已于 2016 年获得批准，并于 2017 年初填补了空缺)，另有一个一般事务人员岗位，对于在全球拥有 12 000 多名工作人员的任务而言，道德操守办公室无论从相对还是绝对意义上都是一个非常小的办公室。这并不意味着道德操守办公室无法为实现其任务作出有效贡献。这意味着它的成功取决于与组织内部各级有关利益攸关方的紧密合作以及它们提供的强有力的支持，以及利用这种协作创造协同效应的能力。在报告期内，道德操守办公室得益于与大多数相关利益攸关方的合作与支持。道德操守办公室已做好准备，期待继续与其他相关内部利益攸关方进行沟通和接触，以继续创造这种协同效应。