



经济及社会理事会

Distr.: General
16 July 2019
Chinese
Original: English

供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2019 年第二届常会

2019 年 9 月 11 日至 13 日

临时议程* 项目 9

管理层对工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题 独立工作队报告的回应

一. 导言

1. 2018 年就职后，儿基会执行主任承诺确保儿基会所有工作人员在工作场所不受歧视、不遭受骚扰和滥用权力。执行主任立即采取的行动之一，是委托工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队评估儿基会工作场所性别歧视、骚扰和滥用权力的模式；审议联合国和其他机构处理类似问题的内部最佳做法；并向儿基会提供可行的建议。执行主任呼吁儿基会所有工作人员参与到这一进程中来，并承诺改善儿基会各级的工作环境。

2. 工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队于 2019 年 6 月完成了工作，并向执行主任提交了最后报告。报告的结论是：“儿基会工作人员有明显的归属感，对于为本组织工作感到非常自豪”。报告确认，工作人员是本组织在履行儿童任务方面最大的资产，工作人员努力恪守本组织的核心价值观——关怀、尊重、廉正、信任和问责。这意味着儿基会拥有诸多可以倚重的优良资源，我们拥有忠诚和敬业的工作人员这个坚实的基础，他们信仰我们的使命，并对于为儿基会工作感到自豪。

3. 尽管如此，报告得出结论认为，儿基会在其为儿童提供最佳成果的使命中，对于让某些同事感到无力和受到损害的滥权行为采取了容忍态度，本应支持健康的组织文化和提供制衡的职能部门未能为所有工作人员履行这一重要职责。

* E/ICEF/2019/21。



4. 儿基会管理层很高兴对工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队的报告作出回应。儿基会管理层十分关切地注意到独立工作队报告中描述的状况，并毫无保留地接受必须进行根本变革的意见。儿基会承认，虽然改革儿基会组织文化的行动是针对独立工作队的初步调查结果和建议以及以往审查的建议启动的(即关于调查职能的摩根·路易斯审查以及关于儿基会回应防止性剥削和性虐待问题的独立小组审查)，但儿基会需要加倍和加快努力，消除工作场所的歧视、骚扰和滥用权力问题，并确保所有人每一天都恪守我们的核心价值观——关爱、尊重、廉正、信任和问责。预防和应对工作场所滥权行为是组织优先事项。

5. 儿基会认识到，防止一切形式的工作场所歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力行为(以下称为人际不当行为)不仅需要改变政策和制度，而且还需要改变心态、态度和行为。儿基会致力于投资文化变革倡议和管理层变革进程。这对于解决人际不当行为背后的根源而言很有必要。

6. 工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队报告的调查结果和建议分为四个主要方面：改变儿基会的组织文化；加强调查职能；重建对人力资源和人员管理的信任；改善内部沟通。以下各节依次涉及这些方面。

二. 改变儿基会的组织文化

7. 工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队的报告确定，造成儿基会组织文化总体不健康的原因，源自对方案成果的不懈关注，而不考虑实现成果的方式；注重权威而非赋权的管理作风，加上缺乏管理责任感；根深蒂固的分裂，正在造成本组织的碎片化；对管理层的低信任度，以及工作人员对直抒胸臆的明显惧怕。对成果的追逐导致了不合理的要求，从而影响到我们同事的福祉，并为工作场所的人际不当行为提供了滋生的温床，使其难以发现，基本上未能得到处理。

8. 儿基会管理层同意，当前盛行的组织文化破坏了几基会的核心价值观及其最宝贵的资源：尽职尽责和勤勉工作的员工。儿基会工作人员对儿童事业的承诺，应当能够在一个促进尊重和包容的工作环境中开花结果。

9. 改变文化需要时间、持续的承诺和勇气，也需要整个组织团结一致图变革。2018 年和 2019 年期间，儿基会采取了多项行动来改进其处理人际间不当行为的内部程序和系统。

10. 2018 年初，执行主任发起了一项全组织范围的运动，要求所有工作人员完成关于防止性骚扰和滥用权力的强制性在线课程。截至 2019 年 6 月，已有 92% 的工作人员完成了该课程。50 个国家办事处的工作人员利用“道德操守领导月”协调举办了诸如便当午餐会、电影放映、角色扮演和全体工作人员讨论等各类活动，讨论道德操守、利益冲突和滥用权力等问题。许多工作人员还重温就职宣誓，作为对联合国道德守则和儿基会核心价值的二次承诺。

11. 执行主任办公室任命了一名性剥削和性虐待及工作场所虐待问题高级协调员，以更强更快的应对措施为本组织各部门提供支持，包括为国家和区域办事处及其工作人员提供直接支持。

12. 执行主任办公室任命了一名组织文化问题首席顾问。首席顾问将在一家文化变化外部咨询公司的支持下，借鉴各次审查开展的评估，牵头实施基于关爱、尊重、廉正、信任和问责这五项儿基会核心价值的可持续文化变革战略进程。

13. 全球工作人员协会将在转变工作场所文化方面发挥关键作用。为实现协会的参与，儿基会将就全球工作人员协会在营造一个相互尊重的工作场所和推广儿基会价值观方面的合作伙伴作用向所有管理人员进行宣传，包括将工作人员代表纳入管理高级讲习班课程方案和其他领导能力培训方案，并支持在所有工作地点实施由全球工作人员协会牵头的 VOICE 倡议和其他由工作人员主导的畅言倡议。

14. 儿基会修订了其关于禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权的行政指令(CF/EXD/2012-007，修正案 1，2018 年 4 月 6 日)，允许匿名报告工作场所不当行为，并取消了限期六个月内报告的限制和非工作人员的报告限制。此外，儿基会目前正在根据联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的《联合国系统打击性骚扰行为的示范政策》进一步审查行政指令，以采用全新的、改进版的最新标准和程序。

15. 儿基会于 2019 年 1 月发布了关于不当行为的纪律程序和措施的修正政策。所有工作人员现在都有义务报告他们获悉的有关不当行为的任何指控。新政策还要求内部审计和调查办公室确保不披露提交投诉者的身份(除非诉讼程序要求披露)，并且只有在报告案件者同意的情况下才能进行披露。

16. 根据儿基会关于保护举报人免受报复的订正政策(DHR/POLICY/2018-001)，道德操守办公室建议将保护举报人免遭报复的范围扩大，从儿基会工作人员扩展至儿基会其他人员，特别是顾问。儿基会关于保护举报人免遭报复的订正政策首次提供了在某些条件下获得防止报复的预防措施的可能性。此外，儿基会关于保护举报人免遭报复的政策变化还包括废除以往的法定时效，这意味着免遭报复的保护请求不再有时限。道德操守办公室正在积极推进这项政策，包括通过面对面和远程举办的定制培训课程、网播研讨会和开发相关信息产品(例如《保护举报人政策袖珍指南》、《关于举报人保护的常见问题》、《何时何去何从的路线图：应对儿基会的工作场所问题》)。

17. 2018 年 6 月，儿基会成为第一家获得“性别平等经济红利认证”的联合国机构，这是全球领先的性别平等评估和商业认证标准。“性别平等经济红利认证”认可本组织变革框架的执行情况，认可儿基会在建立工作场所性别平等的包容性文化方面取得的重大进展。儿基会在所有获得“性别平等经济红利认证”的组织中排名前 11%。儿基会通过“性别平等经济红利认证”进程制定的行动计划包括提供更灵活的工作安排，每年进行性别薪酬差距评估，改善征聘和晋升过程中的沟通，并制定正式的指导方案。这些措施的成功实施将是“性别平等经济红利认证”重新认证过程的一部分。初步认证将于两年后到期，儿基会的目标是提升到下一个“性别平等经济红利认证”级别。此外，《2019 年全球卫生 50/50 报告》称赞儿基会为表现优异者，该报告侧重于防止性骚扰、支持育儿假和弹性工作安排以及分析性别薪酬差距的政策。

18. 儿基会计划在今后两年内更多采用弹性工作安排，作为在“性别平等经济红利认证”旗下发起的全球运动的一部分。2019 年 6 月，儿基会出台了增强版的弹

性工作安排政策。2019 年上半年，弹性工作安排的使用量翻了一番。不过，总体使用率仍然很低。要求弹性工作安排的工作人员中，有三分之二以上是女性。

19. 儿基会接近实现高级官员性别平等的目标，截至 2019 年 6 月，高级工作人员轮调小组中的女性为 109 人，男性为 111 人。与此同时，儿基会也改善了地域多样性，方案国国民现占工作人员的 40%。儿基会将继续努力实现充分的地域平等。

20. 性别推动倡议由来自本组织不同部门、对性别平等问题满怀热情的工作人员非正式团体组成，直接支持性别平等和全球工作人员调查工作组的工作，其目的是促进工作人员赋权倡议，“使儿基会切合宗旨，促进和弘扬性别平等和赋予妇女权力的原则，并确保儿基会的组织工作文化在政策和实践中维护男女工作人员都认可的性别平等”。

21. 为将现有的传统“指挥和控制”权威管理文化转变为建立在包容、个人赋权和问责基础上的现代管理文化，儿基会将加快在整个组织内推广矩阵管理。儿基会将引入有目的矩阵管理安排，并采用一套明确的可交付成果。

22. 儿基会将进一步加强对管理人员的培训，并引入各类机制，监测所获技能的利用情况。儿基会将在全球共享服务中心内建立一个最先进的全球学习中心。全球学习中心将优先开发和应用尖端的培训和学习方法，把初步重点放在人员管理上，促进本组织各级所有管理人员不断学习。我们的目标是到 2020 年底，儿基会的每一位管理人员均已参加某种形式的领导能力或管理培训。儿基会将侧重于让领导和管理人员实际应用新获得的技能和知识，以有助于确保培训将带来实际中的行为改变。当务之急是要建立一种机制，评估领导和管理人员是否在将获得的技能应用于人事和办公室管理，并为所有新入职工作人员设计和推出全面的入职方案，以确保各办事处之间的入职标准更高、更加一致，并帮助新员工从入职第一天起就推进以价值观为基础的组织文化。全球学习中心还将与新成立的分析、规划和监测司以及人力资源司密切合作，这两个司和方案司是全球学习战略的共同保管人。

23. 儿基会将加快推出侧重于人员管理、人际关系技能和问责的现代胜任能力框架。这一框架将建立在新的领导能力基础上，这些能力十分注重“如何实现”。在过去两年间，新的领导能力为任命和评估高级职等提供了指导。

24. 我们还将加强对结果的问责，并认可管理人员在管理绩效方面的关键作用。我们需要采取措施，使我们能够追究同事的责任，包括通过审查考绩工具和程序，以便于我们更容易确定工作人员何时未能不履行职责、审查支持管理人员履行职能的机制。我们将审查和加强业绩管理制度；召集使用主要业绩指标的强制性反馈会议；加强人力资源个案管理职能，以支持管理人员及时弥合关于业绩问题的分歧，并将扩大辅导方案。

25. 工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队报告还发现，儿基会组织结构的特点之一是根深蒂固的分裂（“我们”与“他们”对峙），使得本组织日渐碎片化：关键职位的性别不平衡；对性别表达和性取向缺乏敏感性；种族和族裔歧视；以及本国工作人员和国际工作人员之间、工作人员与其他（非工作）人员之间、工作人员与管理人员之间的区别。儿基会管理层认为，工作场所的任何此类分裂都

是不可接受的，并将加快速度努力消除这种分裂和对此的感受。儿基会致力于确保工作场所包容所有各方，不受任何形式的歧视，所有工作人员都认为是其使命不可分割的一部分，受到尊重和公平对待，不会遭受不当行为，可以自由地畅所欲言。

26. 在这方面，很重要的一点是要在修正政策的基础上保护举报人，并为工作人员创造不同的平台和渠道，以便通过联合国各基金和方案监察员办公室、内部审计和调查办公室等机构渠道以保密方式公开(例如通过 VOICE 等倡议)和私下(例如通过新的组织文化变革电邮账户 orgculture@unicef.org)交流想法和关切点。当不当行为发生时，表明将迅速采取明确行动的态度，是重建工作人员对系统的信任并使他们敢于畅所欲言的重要方式。

27. 道德操守办公室在上述各项倡议中的作用至关重要。因此，儿基会将评估道德操守办公室获得的资源水平，以期使道德操守办公室有能力更有效地履行任务规定。

三. 加强儿基会的调查职能

28. 2018 年，儿基会委托摩根·刘易斯律师事务所对 2013-2017 年期间开展和完成的内部性骚扰调查进行审查，以期加强内部调查进程和系统，并确保它们全面遵循调查的最佳做法。摩根·刘易斯审查的总体评估意见之一是，儿基会需要做更多的工作，以确保调查亦能服务于更广泛的组织和文化目标，例如应培养一种拒绝容忍任何类型的性骚扰的安全文化。例如，调查办公室对检举人指控的回应方式，对于个人是否有安全感站出来起着重要作用。审查提出了一些变革政策和进程的建议，这些建议有助于确保未来的调查符合最佳做法标准。刘易斯审查考察了所有相关案件，但报告没有提供案件的具体情况。儿基会接受了所有建议，目前正在执行这些建议，采取的措施如下所述。

29. 工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队的报告以及其他工作领域的调查结果进一步表明，儿基会工作人员不信任本组织的投诉和调查机制。加强沟通能够消除许多明显的误解，儿基会管理层将引入重大变革，包括在监察员办公室内设立一个专门的调解员小组，支持以非正式方式解决冲突。儿基会还将进一步加紧努力设立调查职能并实现其多样化和分散化，包括根据预先确定的标准外包调查职能。内部审计和调查办公室目前在有限的、逐案分析的基础上外包部分调查职能。将根据内部审计和调查办公室制定的一套标准，逐步增加将案件外包给外部公司或承包商的机会。

30. 儿基会为加强其内部调查职能作出了大量投入。根据联合国内部司法办公室设定的法律参数，儿基会对证人证词的可信度进行了评估。这就要求调查人员在提出支持事实认定的证据时做出客观的观察和合理的假设。此外，调查人员不需要“明确和令人信服”的不当行为证据来推进调查。

31. 内部审计和调查办公室增加了调查人员的数量及其总体技能。该办新设了 13 个职位，使调查科人员配置增至 25 人，包括调查主任。其中 12 人已就位，13 人正在招聘中。增加工作人员配置既加强了接受和分析投诉的能力，也加强了调查过程本身，同时也使受影响的个人和被控施害者得以进行更定期的沟通。一些调

查员将调出到“外勤部门”，同时继续在总部调查主任的监督下开展业务并向其报告。这将使调查人员更接近本组织大多数工作人员的工作地点，并将有助于改善与申诉人、证人和被控施害者的信息交流和沟通。为保持独立性和机密性，儿基会其他办事处内将不设外勤部门。

32. 儿基会将采用非专业小组调查，以补充内部审计和调查办公室调查员的能力。借鉴联合国秘书处的丰富经验并根据秘书长关于禁止歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的公告(ST/SGB/2008/5)的规定，非专业小组将由来自儿基会内外的个人组成，这些个人均已接受内部审计和调查办公室或联合国内部监督事务厅关于受禁止行为调查的专业培训。提交关于可能受禁止行为的正式报告将依照报告不当行为的程序进行，并首先由内部审计和调查办公室独立评估。非专业小组通常不会就复杂的案件展开调查。如果内部审计和调查办公室根据预先确定的标准决定将可能受禁止行为的报告交由非专业小组调查，内部审计和调查办公室将通知受影响的个人。非专业小组的调查报告将提交政策行政法科，经适当审议后可能启动纪律程序。内部审计和调查办公室将获知事项处理结果，并将酌情按需向小组提供指导。在这一进程结束时，受影响的个人和被指控罪犯可根据《联合国工作人员细则和条例》(ST/SGB/2017/1)第十一章的规定，就他们认为不恰当的受禁止行为正式报告处理程序提出申诉。

33. 目前正在通过专用预算为儿基会调查员提供专门培训，培训范围包括儿童取证约谈、调查性暴力和性别暴力及不正当性行为等方面。我们还设立了 90 天完成所有与不正当性行为有关的调查的目标。儿基会已任命一名案件协调员处理所有涉及性骚扰、骚扰和滥用职权的指控。案件协调员将定期向受影响各方提供最新情况介绍，并将成为由受害者提出的投诉案件的第一联络点，同时向希望就报告和处理人际不当行为的备选办法进行秘密讨论的工作人员提供咨询意见。一旦工作人员全面了解所有信息，就可以决定走正式的还是非正式的流程。如果他们选择走正式流程，内部审计和调查办公室将把同意的决定记录在案，并在信息充分的前提下启动调查。目前正在实施更新的调查个案管理系统，以加强记录保存工作。预计 2019 年底将更新调查手册。作为一项信任措施，儿基会加大了向工作人员报告调查和纪律措施的频率，但不损害程序的保密性和完整性。

34. 在管理问题高级别委员会的主持下，儿基会将与联合国的姊妹机构一起探讨汇集调查资源以加快改进调查职能的可行性。

35. 儿基会也是行政首长协调会关于加强调查能力和改进联合国系统各组织内的性骚扰调查问题工作队分组的成员。这项工作的目的在于：第一，树立调查性骚扰的最佳标准和最佳做法的模范；第二，改善性骚扰调查的资源配置；第三，改善问责制。

四. 转变儿童基金会的内部制衡

36. 工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队的报告指出，儿基会在组织文化和工作场所道德方面的内部制衡制度实效不彰，需要进行结构性改革，以达到其在人力资源、调查和内部沟通方面的期望。

37. 虽然儿基会管理层相信，人力资源、调查和内部沟通领域的工作人员毫不懈怠认真工作，一心顾及儿基会及其工作人员的利益，但它承认必须进行结构改革和投入能力建设，才能向这些职能的最佳做法看齐。

38. 儿基会在整个内部征聘过程中加强了审查程序，包括通过多次内部和外部证明人调查。这还包括实施全系统保密筛选数据库(“清白背景调查”)。这项重要工具可防止雇用和重新雇用因以下原因终止与联合国系统内某组织的工作关系的个人：被认定犯有不正当性行为；在接受调查时不予配合。对于所有的新征聘人员，开发署全球共享服务中心都会检查“清白背景调查”数据库。同时，任何因不当行为从儿基会离职的工作人员都将被添加到数据库中。

39. 目前，儿基会和世界粮食计划署是首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组改进报告问题分组的共同主席。这项工作的目的是确保收集关于不正当性行为指控的统一数据，并在 31 个联合国政府间机构之间实现共享，以便为各类政策和程序提供信息，同时为“清白背景调查”数据库作出贡献。在这一工作流程中，儿基会还为制定行政首长协调会关于性骚扰的示范政策作出了贡献，这将为关于不当行为的新内部政策奠定基础。

40. 除了使用“清白背景调查”数据库外，儿基会还在整个内部征聘过程中加强了审查程序，包括通过多次内部和外部证明人调查。

41. 为重建对人力资源职能的信任，儿基会将把行政法职能从人力资源司剥离出来，并设立一个咨询小组，支持负责管理事务的副执行主任确定对不当行为事项采取适当的纪律措施。人力资源司还将加强其分析职能，以确保编制可靠和有用的数据，为人力资源战略管理提供信息。

42. 儿基会管理层建立了组织文化反馈机制，工作人员可以通过该机制分享观点、关切和经验，经合并整理后，将以匿名方式定期提请儿基会管理层注意。

五. 内部沟通

43. 儿基会正在制定内部沟通战略，该战略将有助于确定我们用于在整个组织内沟通和共享信息的各种工具和平台的用途。这一战略的目的是确保在内部沟通领域采取更具战略性的方法。为此，我们将巩固和加强内部沟通渠道并实现其多样化，以便我们通过正式渠道(例如通过工作人员协会)和非正式渠道(例如在线论坛、网播研讨会)不断倾听彼此的声音。每个办事处(包括国家、地区办事处和总部)将使用最适合每个团队和地点的方式跨团队和跨地点组织讨论。

44. 我们已经采取了一些行动来加强关于这一议程的内部沟通，包括定期向所有工作人员通报儿基会处理性剥削和性虐待以及性骚扰和工作场所问题的行动的最新情况，并举行互动全体会议；在儿基会的内联网上建立专门的网页，提供技术资源和工具，包括“儿基会的文化：践行我们的价值观”网页，以提供关于持续努力改善整个儿基会工作场所文化的信息；提供在线平台，以促进畅所欲言的文化，并围绕如何为儿基会所有工作人员营造一个包容和安全的工作场所进行对话。

45. “大胆发声”是根据 2017 年全球工作人员调查结果确定的五大整体性优先事项之一。由全球工作人员协会牵头发起的 VOICE 倡议于 2018 年 7 月启动，这项全组织范围的倡议旨在促进儿基会的“大胆发声”文化。VOICE 倡议旨在支持各办事处打造安全的工作场所，并就一系列相关活动和资源提供建议。

46. 新的企业级内容管理工具的推出不仅有助于在共享工作领域采用更好的方法，还能够让同事之间的跨办事处交流更加简便。儿基会还正在使用多种工作语言分享信息方面加大投入。

六. 意见和结论

47. 儿基会管理层非常感谢工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队成员的奉献精神、专业精神、坦率和朴实的结论及宝贵的建议。

48. 虽然儿基会管理层已通过不同的工作流程和全球工作人员调查结果注意到改善其组织文化的必要性，但独立工作队的报告激励了我们，并提醒我们迫切需要加倍和加快我们正在进行的努力，以不辜负我们的价值观，公正对待本组织最宝贵的资源：我们的工作人员。营造一个好的工作环境，和为孩子们争取好的结果之间，永远不应该是鱼和熊掌不可得兼的关系。我们必须努力实现这两个目标——为儿童提供最好的一切，同时要以提升我们的工作人员和赋予他们权能的方式做到这一点。

49. 儿基会将根据工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队的建议，向执行局报告在落实其管理层回应中所列行动要点方面取得的进展。
