



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
28 March 2018
Chinese
Original: English

2018 年年度会议

2018 年 6 月 4 日至 8 日，纽约

临时议程项目 16

开发署、人口基金和项目署道德操守办公室的报告

开发署道德操守办公室 2017 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本报告，介绍其 2017 年活动情况，供执行局审议。根据关于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告([ST/SGB/2007/11](#))的规定，联合国道德操守小组在 2018 年 2 月 13 日第一百届会议上审议了本报告，随后提交给开发署署长。

这是道德操守办公室自 2007 年成立以来提交的第十次年度报告。

决定要点

请执行局关注本报告，并对开发署道德操守办公室在加强开发署道德操守文化方面，包括在培训、提高对道德操守的认识和防范报复方面所取得的进展作出评论。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 行政活动	5
三. 法定活动	6
A. 标准制定与政策支持	6
B. 培训、外联和提高认识	8
C. 保密咨询和指导	12
D. 2016 交易年的财务披露方案(2017 年提交).....	14
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遭受报复.....	17
四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络.....	19
五. 就如何加强开发署的廉政和合规文化向管理层提出的建议.....	19
六. 结论	19
 图	
1. 2017 年按类别分列的咨询和其他服务请求.....	5
2. 2013-2017 年作为总体服务一部分的道德操守咨询服务	13
3. 2017 年道德操守咨询细分.....	14
4. 2006 年至 2016 年财务披露政策年度申报人人数.....	15
5. 2016 年按职级分列的开发署财务披露政策申报人.....	16
6. 2016 年按职能分列的开发署财务披露政策申报人.....	16

一. 导言

1. 本报告系根据执行局第 2008/37 号决定提交，讨论了开发署道德操守办公室在 2017 年按照其“造就和培养一种重道德操守、廉政和问责制的文化，从而提高联合国内外对联合国的信任以及联合国公信力”的任务开展的工作，这也是秘书长公告(ST/SGB/2007/11)第 1.1 节所强调的。

2. 道德操守办公室总部设在纽约，为在全球 170 多个国家和地区工作的开发署工作人员提供道德操守服务。本报告概述了道德操守办公室在以下每个任务领域开展的活动和取得的成绩：(a) 标准制定与政策支持；(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和实用咨询和指导；(d) 管理财务披露方案；(e) 管理防范报复政策。报告还探讨了道德操守办公室与联合国道德操守小组(道德操守小组)和多边组织道德操守网络(道德操守网络)建立密切合作关系的问题，以统一联合国系统内道德操守政策和实践。

3. 建设强大的道德操守和问责组织文化以支持遵守道德操守实践是有效执行开发署各项方案的一项基本要求。另外，对核心道德标准的宣传以及开发署所有人员切实遵守这些标准还有助于保护开发署在各政府伙伴、捐助者、受益人及其他利益攸关方那里的声誉。为促进实现这些目标，道德操守办公室致力于在开发署各项业务流程和各级决策程序中始终严格遵守和加强道德操守。

4. 在运行方面，道德操守办公室遵循独立、公正和保密原则。支持开发署所有人员坚持《联合国宪章》规定的最高廉政标准，并通过坚持原则的考绩制度加强开发署的廉政、透明、问责、相互尊重、专业精神和成果导向的价值观。本办公室继续在 2017 年制定并推出一项雄心勃勃的道德操守方案，旨在使开发署的领导高层、管理层和工作人员都参与进来，并对本组织的工作产生积极影响。

5. 在最近三份报告所涉的每个期间，道德操守办公室收到的服务请求都出现大幅度增长，这标志着本办公室道德操守方案的影响，并且标志着开发署人员对本办公室作为一种可信资源的信任。虽然本办公室在 2015 年收到 643 项请求，并在 2016 年收到 836 项请求，但这一数字在 2017 年再次增长到 995 项，比 2015 年增长了 55%。图 1 显示了道德操守办公室在 2017 年报告所涉周期收到的服务请求的细分情况。

6. 道德操守办公室在 2017 年处理的 995 个问题又创历史新高。鉴于在最近三个报告周期内收到的道德操守服务请求逐步增长，并注意到它还在继续主动制定和推出创新型道德操守外联和提高认识方案，道德操守办公室预计服务请求的这种上升趋势还将继续。

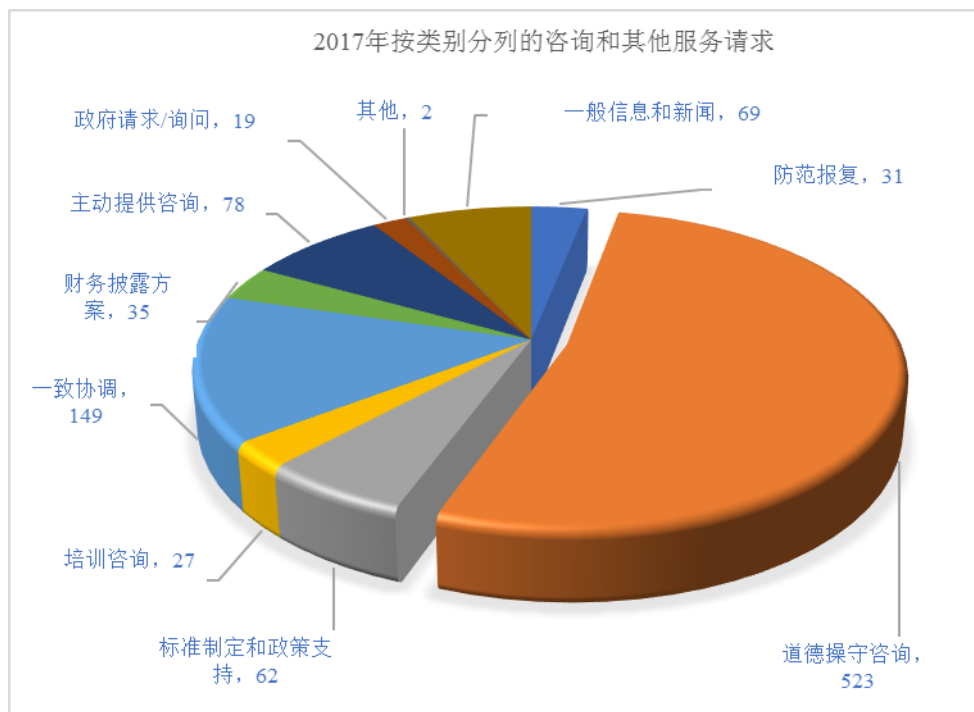
7. 本办公室只配备了一名主任、一名道德操守顾问和一名行政助理，但随着一名能力出众的联合国志愿人员在 2017 年 7 月的加入，为收到的所有请求提供及时和优质咨询服务以及推出新的道德操守方案的能力得到了极大加强。不过，由于这个人已在 2018 年 1 月离开本办公室并成为联合国秘书处的一名工作人员，

本办公室打算在 2018 年征聘一名联合国志愿人员来替代之。本办公室认为，为了保持最佳响应开发署所有工作地点的服务请求和确保道德操守办公室有足够的的能力继续制定具有前瞻性的创新道德操守方案，这种额外的人员配备支持仍然至关重要。

8. 道德操守办公室在 2017 年取得的其它显著成果包括：开始实施开发署的首部《道德守则》和首部内部参考指南《何时前往何地：开发署工作人员参考指南》；审查了 1306 份财务披露报表；为 880 多名开发署工作人员组织举办和/或提供了针对受众量身定制的、面对面的道德操守培训；审查了开发署和其他联合国系统实体的多项政策和进程，以促进纳入道德操守考虑因素和最佳做法；拟订了开发署馈赠政策；制定并在开发署内部散发了额外的道德操守外联材料，包括增订后的外部活动批准程序指南和开发署道德操守学习通讯；建立了开发署道德操守办公室公共网络；以及由主任主持 2017 年多边组织道德操守网络年会。本办公室还继续为高级管理层举办量身定制的道德操守情况介绍会，支持管理层在道德操守方面发挥表率作用，并增加利用社交媒体平台，加强道德操守意识和制度廉政。

9. 通过聚集道德操守在开发署各个层面的实际运用，道德操守办公室已将自己定位为一个受人尊重的且对有效编制组织方案和提供服务必不可少的声音。除了主动就管理、问责和其它道德操守行为问题提供咨询之外，本办公室还定期与开发署管理层、工作人员和业务单位进行磋商，尤其就适当管理做法、内部政策制定、个别政策制定和利益攸关方交易问题提供指导。作为行为准则和道德操守业务实践方面的一个专业知识和咨询宝库，本办公室继续为开发署的有效运行发挥基本职能。

图 1. 2017 年按类别分列的咨询和其他服务请求



二. 行政活动

10. 尽管 2017 年的服务请求数量显然增加,而且为进一步利用其主动外联工作做出了努力,但道德操守办公室继续在核心工作人员很少的情况下开展工作,其中包括一名主任(D1)、一名道德操守顾问(P5)和一名行政助理(G6)。从 2009 年起至 2014 年,道德操守办公室一直由一名初级专业干事负责开展工作。尽管开发署一再向会员国提出职位安排申请,但 2017 年已是本办公室连续第三年在没有初级专业干事的情况下开展工作。为了临时填补这一个人员配备缺口,在开发署协理署长和联合国志愿人员组织执行协调员的共同努力下,道德操守办公室在 2017 年接收了一名联合国志愿人员。由于道德操守办公室没有征聘额外工作人员的预算资格,故作为联合国志愿人员在总部工作地点实行试点职位安排计划的一部分,联合国志愿人员组织免费为本办公室分配了一名为期一年的联合国志愿人员。

11. 经道德操守办公室招聘,该联合国志愿人员于 2017 年 7 月开始在本办公室工作,合同期限为一年。虽然本办公室预计这个被选中的候选人将在这一职位上一一直工作到 2018 年 6 月,但这个人于 2018 年 1 月离开,并接受了联合国秘书处道德操守办公室的一个全薪工作岗位。在她六个月的任职期间,这位联合国志愿人员为本办公室的工作作出了重要贡献,大大加强了本办公室为本组织开展额外活动的的能力。鉴于这种额外人员配备的价值已经得到证明,开发署协理署长和联合国志愿人员组织执行协调员已安排道德操守办公室免费接收另一名联合国志愿人员。虽然这对本办公室 2018 年工作方案是一个可喜的发展,但考虑到临

时职位安排具有不稳定性和不可预期性，故本办公室仍然支持为其长期和持久的人员配备需求找到一个更持久的解决方案。

12. 道德操守办公室的 2017 年预算总额保持不变，但反映业务费用的按比例分配部分略低于往年。这让人担心，随着人员配备成本和业务费用逐年增加，而预算保持不变，必然导致本办公室要利用更少的资金更有创意地开展工作，因此，只能会产生减少服务的风险。

13. 尽管面临挑战，但本办公室将继续为整个开发署提供基于成果的全面道德操守服务。通过扩大和开展其方案和举措创新，本办公室将继续努力进一步强化并将道德操守体现在开发署日常工作和业务实践中。

三. 法定活动

14. 2017 年，根据其促进和维持开发署内道德操守、透明和问责文化的任务，道德操守办公室在其每个核心职能领域都取得了重要成绩。

A. 标准制定与政策支持

15. 在本报告所述期间，道德操守办公室继续应管理层的要求，或者通过与相关业务单位进行积极接触，在开发署政策制定领域提供实质性支助。道德操守办公室主任出席了组织绩效组的各次会议，并就组织绩效组审议的问题提出了政策意见。为了切实取得有效的业务绩效，本办公室审查了开发署的若干政策和准则，以便将所需的道德操守考虑因素及其它标准纳入其中。其中包括：《社交媒体使用准则》、《绩效管理与发展政策》、《电子记录和电子签名政策》、《信息披露政策》、《合同管理政策》、《在社会和环境合规调查方面防范报复的标准作业程序》以及《2017-2018 年职业安全、健康和福利战略及中期执行计划》。

16. 虽然开发署工作人员接受馈赠、荣誉或招待问题受《联合国工作人员条例和工作人员细则》管辖，但开发署没有具体的馈赠政策涉及开发署适用程序。为填补这一空白，道德操守办公室制定了关于开发署工作人员接受政府和非政府来源提供的馈赠、荣誉、勋章、优惠、招待或薪酬的政策草案，就开发署工作人员如何处理有关方面为其提供馈赠或其它物品的各种情形提供了详细指导。本办公室还更新了开发署礼品申报和登记表，以确保与拟议政策保持一致。经与开发署有关部门协商，道德操守办公室预计该政策草案将在 2018 年上半年提交组织绩效组审查和批准。

17. 在整个 2017 年期间，除了为开发署提供政策支持之外，道德操守办公室还向联合国系统其它实体提供了道德操守政策专业知识。最突出的是，本办公室为拟订修订关于防范报复的秘书长公告以及关于个人使用社会媒体的行政指示提出了评论意见。本办公室还与联合国联合检查组(联检组)保持密切联系，在审查处理联合国系统利益冲突的机制和政策草案(JIU/REP/2017/9)以及关于保护不当行为举报人的全系统政策和实践的举报政策(尚未印发)审查方面开展合作。本办

公室还就世界卫生组织(世卫组织)关于国家营养方案预防和管理利益冲突的材料草案向世卫组织提供反馈意见。

18. 如先前报告所说,作为其招聘程序的一部分,开发署要求入围候选人填写新的工作人员利益冲突申报表。该表由道德操守办公室编制,用于在个人被开发署雇用之前查明和消除其潜在利益冲突。虽然表上的问题已被纳入开发署在线申请工具,但联合国秘书处和人口基金已利用该表对某些高级员额进行利益冲突审查,其中包括所有即将就任的助理秘书长和副秘书长。

19. 2017年,开发署财政资源管理处开始制定开发署工作人员反欺诈在线培训模块。由于对道德操守办公室名为“开发署的道德操守和廉政”的在线课程留下了深刻印象,而且考虑到本办公室在反腐方面的专业知识,财政资源管理处请求本办公室为其开展反欺诈培训提供支助。本办公室随后对拟议的课程内容进行审查和编辑,并向财政资源管理处为开展培训工作而聘用的专家顾问提交了大量材料。

20. 正如去年报告所说,在道德操守办公室支助下,管理事务局领导的工作场所骚扰问题工作组最终在2016年确定了新的程序,以便在处理关于工作场所骚扰、性骚扰、歧视和滥用权力的指控时提高透明度和加强问责。该工作组是根据2014年道德操守办公室向执行局提出的管理建议而设立的。

21. 根据新程序,联合国基金和方案监察员办公室负责集中管理涉及此类指控的案件的接收工作,并维护中央数据库以便对个别案件进行跟踪。监察员办公室确定所收案件是否可以采用非正式方式予以解决,或者指控是否达到应将潜在不当行为提交开发署审计和调查处(审调处)的程度。在2017年期间,工作场所骚扰问题工作组开始每季度举行一次新程序监测和评价会议。工作组认为,新制度正在有效运行,收到的指控正在得到迅速的回应和及时的处理。

22. 道德操守办公室根据其倡导制定道德操守准则的任务,在为改进和协调联合国系统内各组织政策和实践而设立的防范性剥削和性虐待问题跨组织工作组框架内,与人力资源处(人力处)性剥削和性虐待问题协调人、法律办公室和审调处开展密切合作。随着越来越深刻地认识到联合国所有行动场所都需要强力应对性剥削和性虐待问题,道德操守办公室参加了工作组的每周例会,尤其在制定有关处理涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的联合国协议、最终确定针对开发署工作人员的防范性剥削和性虐待的新在线电子课程以及编写提高认识材料方面提供咨询。在2017年11月推出该电子课程之后,道德操守办公室、人力处、审调处和监察员办公室就性剥削和性虐待与性骚扰之间的区别、相关报告程序和义务以及开发署防范报复政策问题举办了一次网播研讨会。本办公室得以在2017年对这一问题予以更多关注,并将其在防范性剥削和性虐待方面拥有大量专门知识的前联合国志愿人员分配给该工作组。

23. 在本报告所述期间,道德操守办公室应请求向开发署和联合国实体的多个专题倡议提供了其专业知识和道德操守指导。在开发署内,本办公室就可能设立道德操守委员会问题提供了意见和建议,以便在开发署各项方案内采取随机对照

试验等实验性干预措施。本办公室还就那些希望为本组织提供捐助的高净值个人的风险评估问题向私营部门尽职调查局间委员会提供咨询意见。另外，本办公室还与“联合国全球脉动”组织设立的机构间隐私政策小组密切合作，以制定一套供其成员组织使用的原则，从而使它们对“大数据”的使用符合伦理要求。因为道德操守办公室和另外两个联合国组织对拟议的数据原则提出了严重关切，理由是它们没有充分考虑数据伦理和数据主体权利的问题，所以关于这一问题的磋商将持续到 2018 年。最后，本办公室还填写了经济合作与发展组织关于道德操守框架的调查问卷，并协助开发署回复了联合王国国家审计局对国际开发部欺诈处理办法的调查和拟订开发署可持续性报告草案。

24. 根据执行局第 2010/17 号决定，道德操守办公室继续对被建议担任开发署重要监督职位的候选人开展利益冲突审核。

B. 培训、外联和提高认识

25. 培训和提高认识仍然是道德操守办公室的主要工作内容。虽然本办公室提供的道德操守培训提高了开发署所有工作人员对自己需要达到的行为标准的认识，但它还是对培训进行了量身定制的设计，通过证明按道德操守标准决策对本组织的有效运作至关重要，突出强调了道德操守的实用性与“业务价值”。由于开发署在世界各地的高风险环境下开展业务且拥有一支形形色色的多元文化职工队伍，开发署工作人员遵守统一的道德操守标准、预期和实践既能保护开发署方案实施的廉正性，又能维护本组织的声誉。通过确保其日常工作和决策以《联合国宪章》的各项原则和有关行为标准为指导，开发署工作人员加强了制度廉政和问责。

26. 开发署的管理人员和高层领导公开遵守符合道德操守的价值观和行为也是开发署道德操守文化中不可缺少的内容。道德操守办公室针对领导层单独开展的道德操守培训强化了“顶层定调”和“中层氛围”（负责处理日常业务的中级管理人员），提醒承担管理责任的人员必须作出榜样。

在线课程及相关模块

27. 2016 年，署长规定开发署所有工作人员必须参加道德操守办公室名为“开发署的道德操守和廉政”的在线道德操守课程。该课程在 2017 年成为开发署所有服务合同持有者的必修课程，并有英文、法文和西班牙文三种版本，并采用相关情景指示，以期促进符合道德操守的决策和形成对开发署相关政策、程序和行为标准的共识。截至 2017 年 12 月 31 日，开发署已有 8 753 名工作人员完成了该课程

28. 考虑到开发署所有工作人员完成课程的重要性，道德操守办公室主任于 2017 年 9 月和 12 月向所有未完成该课程的工作人员发出通知，提醒其务必在年底之前完成这一课程。由于合规仍是开发署所有必修课程中的一个问题，故本办公室一直与人力资源处学习管理小组密切合作，制定有关促进全面完成课程的办法，包括可能在外地工作地点采用学习协调人的办法。本办公室将在 2018 年出台额外措施，促进全面完成课程。

29. 道德操守办公室还推出了三种关于防范报复、财务披露方案和避免利益冲突的自愿在线道德操守小型课程。这三种小型课程都是在 2015 年首次推出的，并且有英文、西班牙文和法文版本。虽然总共只有 496 人在 2016 年底完成了这些课程，但这一数字在 2017 年 12 月 31 日之前显著增加到 1 132 人。本办公室将在其外联和提高认识工作中继续推广这三种额外课程。

面对面讲习班和网播研讨会

30. 在整个 2017 年期间，道德操守办公室继续致力于接触到开发署的每一个工作人员。参加外联活动和现场培训是提高工作人员对本办公室服务的认识、增强工作人员对道德操守要求的了解以及确定和满足包括保护举报人在内的道德操守相关关切的重要手段。在本组织各个层面开展此种互动对防范、降低和管理道德操守和名誉风险必不可少。

31. 在本报告所述期间，道德操守办公室针对驻以下国家的国家办事处举办了现场道德操守讲习班和面向领导的道德操守会议：巴西、圭亚那、肯尼亚、莫桑比克、南非和斯威士兰。鉴于资源有限，且为了尽可能避免昂贵的旅行，当培训员掌握的资源与目标办事处的地理距离较为接近时，本办公室在考虑成本效益的基础上，利用其外部培训供应商举办了几次这样的培训。不过，本办公室还通过现场直播、网络应用程序，参加了所有由外部培训员主持的培训，并回答了参训人员提出的问题。此外，在亚洲及太平洋区域局举行的 2017 年 3 月区域小组会议上，本办公室还为新入职的初级专业人员举办了两期讲习班，为执行局新来成员举办了一次为道德操守简报会，为新来驻地代表举办了一次道德操守简报会，向“联合国全球脉动”组织的隐私政策小组举行了一次关于数据隐私问题的情况介绍，并在审计和调查处总部和独立评价办公室总部分别举行了一次关于新的开发署《道德守则》的道德操守简报会。最后，本办公室还为开发署编写新国家主任培训课程建言献策。

32. 为确保其道德操守培训保持活力、具有重要意义和实用性，道德操守办公室继续在 2017 年按照每个国家办事处或每位受众的不同需求，为其量身定制道德操守讲习班和编制道德操守领导培训材料。本办公室特意将培训所在地有关人员提出的问题纳入培训课程，并确保将 2016 年全球工作人员调查针对培训所在地提出的道德操守问题的调查结果(调查结果于 2017 年发布)纳入其量身定制的培训环节。培训工作侧重于将道德操守实际运用于本地现实和国家办事处所关心的具体问题，这使工作人员和领导层加强了在道德操守问题上的参与。从开展培训所在地工作人员和高层领导那里收到的道德操守咨询请求的数量有所增加就证明了这一点。

33. 除了具体道德操守培训之外，道德操守办公室还与监察员办公室、法律办公室、人力资源处和联合国秘书处的司法行政办公室一起，举办了一次关于了解正式和非正式机制的小组网播研讨会，以解决开发署内部的工作场所争端和申诉。这种合作标志着开发署各部门之间的最佳合作关系。

34. 共有 880 多名工作人员和其他人员在 2017 年参加了面对面的道德操守讲习班、小组简报会、小组讨论和现场/网络培训班。这一数字低于前几年，因为多数区域未在 2017 年举办区域小组会议，原因是开发署的行政领导出现变化。因预计所有区域小组会议都会在 2018 年恢复举行，故道德操守办公室已确保它已经收到出席每个区域小组会议的长期邀请。

向高级管理层作情况简报

35. 在 2017 年期间，为了让道德操守办公室为其提供实用的道德操守咨询和指导，高层领导和各业务单位负责人定期与其保持接触，这突出了其作为一个内部业务伙伴的地位。鉴于领导在发挥道德操守榜样以及为本组织提供战略指导方面的重要性，本办公室主动就道德操守决策和道德操守业务管理问题与领导们保持接触。除了道德操守办公室主任向新来的开发署署长、其办公室主任以及执行办公室其他新来成员作个人道德操守情况简报之外，本办公室还定期出席针对执行局新来成员、新驻地协调员/常驻代表以及新任国家办事处主任及其代表的情况简报。本办公室还继续为新任命的总部主任及以上级别的高层领导提供个人道德操守入职介绍和情况简报，并会见来总部访问的其他高级官员或在外地与这些官员举行会谈。

36. 虽然强调高层领导必须加强开发署所有工作人员的预期道德操守标准，必须发挥道德操守行为模范的作用，但道德操守办公室继续着重关注中层管理人员的领导职责。在监督本组织的日常业务以及透过中层管理人员与基层工作人员进行接触的过程中，中层管理人员尤其适合对开发署全体员工发挥最大的积极影响。

提高认识和宣传活动

37. 制作和分发道德操守相关资料和指导材料是道德操守办公室的培训、外联和提高认识任务的一个重要组成部分。为了加强全体工作人员对其道德操守义务的认识以及对其个人能力局限性的认识，本办公室优先编写了工作人员无障碍资源材料，并利用网络通信工具进行了宣传。

38. 2017 年，道德操守办公室继续开展其主动提高认识运动，在开发署内宣传和推广道德操守文化。除了使用全体工作人员广播和电子邮件推送道德操守信息和宣传道德操守教育之外，本办公室还积极利用社交媒体发送道德操守信息。在本报告所述期间，本办公室扩大了其对推特和 Yammer(开发计划署内部的社交网络)的使用，传播道德操守方面的文章、调查报告和意见，以促进道德操守成为开发署业务实践、运行和日常工作的组成部分。另外，本办公室还在 Yammer 中扩大了对“道德操守”讨论组的使用，直接回复个人提出的道德操守问题，并就工作人员提供的道德操守问题开展公开讨论。自推出以来，道德操守办公室主任已在推特上发送推文 313 篇，在 Yammer 上发帖 312 个。

39. 如上所述，道德操守办公室继续在 2017 年就道德操守问题向开发署领导和工作人员发送电子邮件和公告。定期向开发署管理人员发送电子邮件，强调道德

操守的实用业务价值，提供可直接转化为开发署经验和情形的真实道德操守实例。关于针对所有工作人员的公告，本办公室在 2017 年 10 月发布了更新后的信息公告，即《参加外部活动的获批指南》。该公告以英文、法文和西班牙文发布，并包括一个修订后的外部活动申请表以及涉及个案情景的具体事实和问题。公告证明了道德操守办公室针对道德操守要求和程序问题开展持续外联活动的重要性，它的发布已促使开发署各工作地点向本办公室提出的外部活动咨询和利益冲突审查请求显著增加。

40. 在获得组织绩效组批准和表扬之后，开发署署长于 2017 年 4 月正式发布第一部《道德守则》。注意到开发署以前没有一份文件涉及到影响开发署道德操守文化的所有政策和程序，《道德守则》对开发署所有工作人员提出了相关的道德操守标准和期望。该守则以英文、法文和西班牙文发布，是巩固开发署道德操守方案在联合国系统内的领先地位的关键一步。开发署认为该守则是私营部门和政府部门制定有效的道德操守方案的一个基本组成部分，所以开发署目前是已经通过这种综合守则的唯一联合国组织。《道德守则》在开发署以及其他联合国基金、方案和专门机构中的反响极好。

41. 2017 年 11 月，道德操守办公室发布了其新的出版物《何时前往何地：开发署工作人员参考指南》。《何时前往何地》是以联合国秘书处道德操守办公室的一份类似出版物为基础，是开发署的第一份全面参考指南，概括介绍了开发署工作人员可以利用的各种支助部门和服务。针对包括道德操守办公室、监察员办公室以及审计和调查处在内的每一种已经确定的资源，该指南介绍了它们的任务和相关政策文件信息。将资源信息合并到一份出版物中的目的是为了提高组织效率和加强问责。该指南有英文、法文和西班牙文三种版本，并作为《道德守则》的配套作品，现在，这两份文件已被作为道德操守办公室培训、情况简报和其他外联工作的核心内容。

42. 根据先前的报告，《道德守则》和《何时前往何地》打破了传统做法，不再使用可能很快就会过时的昂贵的印刷文件。这两份出版物已被编成在线互动资源，并且具有视觉吸引力，非常方便用户阅读，从而支持开发署对可持续性的承诺，反映了私营部门在道德操守领域的最佳实做法。

43. 道德操守办公室在 2017 年印发的其它文件还包括：一份关于在工作人员年底假日期间应该保持行为得体 and 期待适当的年度公告，其中包括关于馈赠政策和社交聚会的提醒；一份关于在这个感觉文明受到腐蚀的时候促进所有管理人员在工作场所内外保持行为得体的公告。

44. 2017 年，道德操守办公室协助开发署驻墨西哥国家办事处将道德操守内容编成一份针对新入职工作人员的新的欢迎手册。本办公室还参加了由人力资源处、监察员办公室以及相关区域局组成的总部小组访问团，对一个始终面临人际关系和工作场所冲突问题的国家办事处进行了访问。注意到严重的工作场所冲突可能对本组织的运行和名誉产生负面影响，该访问团顺利化解了紧张关系，并且证明了采取协作和综合性办法来解决此种问题的作用。

45. 作为其强力宣传活动的一部分，道德操守办公室还与人力资源处人才发展股合作，在开发署电子通讯网站上开发了人力处道德操守学习电子版系列课程。该通讯网站于 2017 年 12 月开始向开发署所有工作人员广播，完全侧重于开发署内部的道德操守问题，并且包括一份来自道德操守办公室主任的视频以及《道德守则》、《何时前往何地》、道德操守在线培训课程、道德操守信息手册以及关于防范报复和财务披露方案的开发署政策等多个办公资源的链接。该通讯的制作成为本办公室与开发署其它业务单位开展良好合作的又一个例子，并且证明了本组织认可道德操守对开发署运行的重要性。

46. 除了定期更新其内部网站上的道德操守信息以确保开发署工作人员和管理人员能够充分获取当前道德操守材料和指导文件之外，道德操守办公室还通过在面向公众的开发署网站上创建道德操守网页的方式建立了一个公开网站。这个新的公开网站提供了《道德守则》及开发署其它道德操守政策和宣传材料的链接，进一步传播开发署作为联合国系统最透明的组织之一的声誉。本办公室的内部网站在 2017 年获得开发署工作人员 9 436 次网页浏览量，与此同时，公开网站也获得了 1 211 次网页浏览量。

其他提高认识活动和情况简报

47. 2017 年，道德操守办公室继续向外部实体提供道德操守方案情况简报和支持。本办公室为来自国际劳工组织和经济合作与发展组织负责道德操守职责的代表分别举办了现场宣讲会。接到国际原子能机构(原子能机构)的请求后，本办公室在 2017 年 6 月接待了一名原子能机构工作人员历时两周的学习访问。为这个人提供了观察和学习本办公室业务的机会，以便将这些最佳实践带回原子能机构。在这次学习访问期间，本办公室还安排此人访问位于纽约的其他联合国组织的道德操守办公室。

C. 保密咨询和指导

48. 开发署的道德操守文化推动形成了开发署工作人员、供应商、捐助者、会员国以及开发署服务的公众对个人行为、决策和本组织的看法。从业务运作和开发署的声誉的角度来看，开发署必须展示积极的道德操守文化，致力于公平、问责和透明，并且使组织本身和工作人员都遵守最高廉正标准，这一点至关重要。

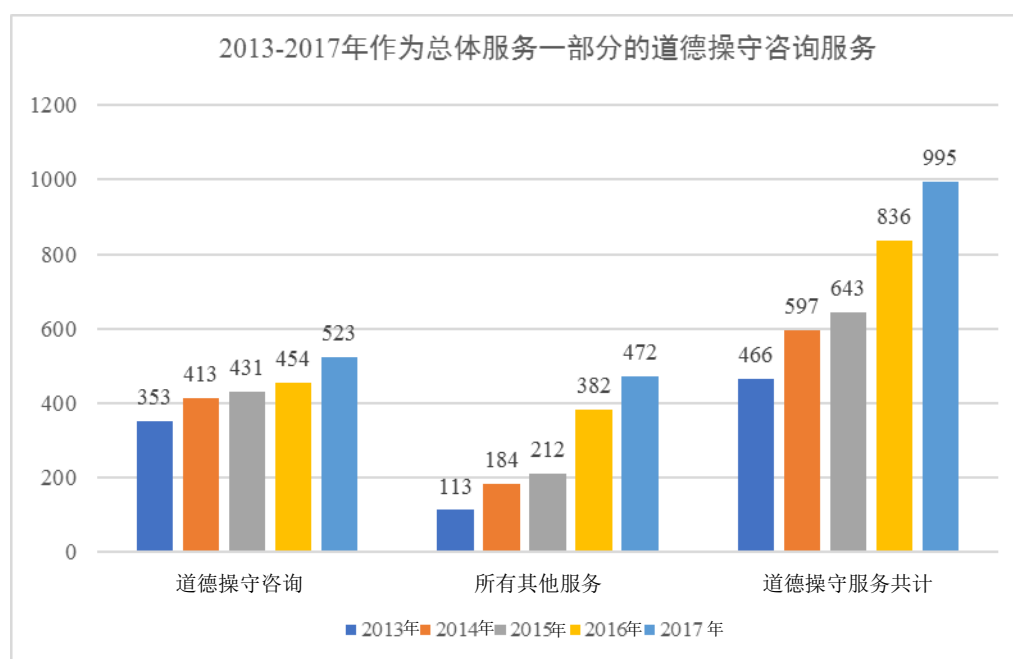
49. 提供保密的道德操守咨询是道德操守办公室的关键职能。通过就预期行为是否恰当问题向工作人员和管理人员提供公正和务实的指导以及根据适用规则和条例阐明制度预期，本办公室使个人能够作出符合开发署价值观、原则和利益的更好决策。通过提供道德操守咨询，可以让相关人员更好地确认和管理潜在风险和利益冲突，解决道德操守困惑，不让其成为问题，从而避免损害业务的声誉。本办公室提供的保密服务为开发署工作人员提供了一个安全避风港。不仅能让他们提出自身关切的问题，还能提醒本办公室注意可能需要采取补救行动的情况，以减轻对个人或本组织造成的伤害。在协助工作人员驾驭复杂的工作场所问题和采取适当行动的过程中，本办公室的咨询职能有助于保护开发署各项业务的廉政和公信力，乃至保护开发署在公众心中的声誉。

50. 虽然道德操守办公室处理的道德操守服务问题的数量自 2013 年以来逐年增加(见图 2), 但在最近两个报告周期内均创下显著的记录。2017 年, 道德操守办公室共收到 995 项服务请求, 其中 523 份请求提供道德操守咨询。这是本办公室历史上处理问题最多的一年。相比之下, 本办公室在 2016 年收到 836 项服务请求, 其中 454 项请求提供道德操守咨询; 在 2015 年收到 643 项服务请求, 其中 431 项请求提供道德操守咨询。就整个道德操守服务问题而言, 在过去两年内, 2017 年收到的服务请求数量增长了 55%, 收到的咨询请求数量增长了 21%。

51. 如上所述, 道德操守办公室在 2017 年 7 月征聘了一名能力出众的联合国志愿人员, 极大地加强了其有效应对收到的咨询请求数量达到创记录水平的能力, 因为它继续主动制定和推出新的道德操守倡议。

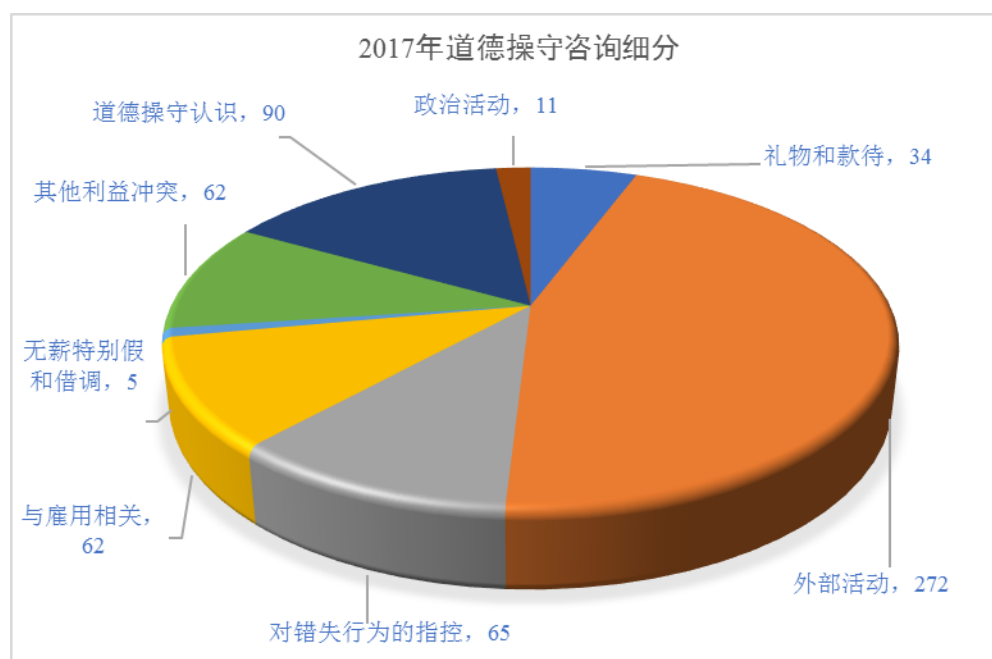
52. 向道德操守办公室提出的服务请求的数量逐年大幅度增长, 反映了其广泛的培训、外联和提高认识活动的成功, 也反映了工作人员和管理层相信和信任本办公室能够及时提供的确适用于其日常工作中面临的具体道德操守问题的保密咨询。鉴于本办公室作为一个受人尊重的开发署价值观和原则的倡导者以及作为一个有效、公正和务实咨询提供者的声誉, 管理层和工作人员经常在采取行动前向其咨询。由于本办公室制定了积极的工作方案, 预计服务需求将会继续增长; 本办公室仍将致力于成为开发署内一个必不可少且能够迅速做出反应的资源。为此, 本办公室将继续培养和培育与工作人员和管理层的关系, 并提供有价值的业务和道德操守专业知识, 以进一步推动实现本组织的利益和目标。

图 2. 2013-2017 年作为总体服务一部分的道德操守咨询服务



53. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到的服务请求中有 53% 涉及道德操守咨询和指导。如下文图 3 所示，本办公室就广泛问题道德操守咨询，其中包括：参与政治活动；接受政府和非政府组织的礼物、奖励和款待；实际或潜在利益冲突；不当行为报告程序；与雇用有关的问题；以及申请参与外部活动。如上所述，在就相关行为标准提供咨询和指导以及根据适用规则和条例阐明个人义务时，本办公室使工作人员和管理层等能够做出最符合本组织利益的更好决定。在发挥这一职能过程中，本办公室支持和保护了开发署的廉洁和公信力。

图 3. 2017 年道德操守咨询细分



D. 2016 交易年的财务披露方案(2017 年提交)

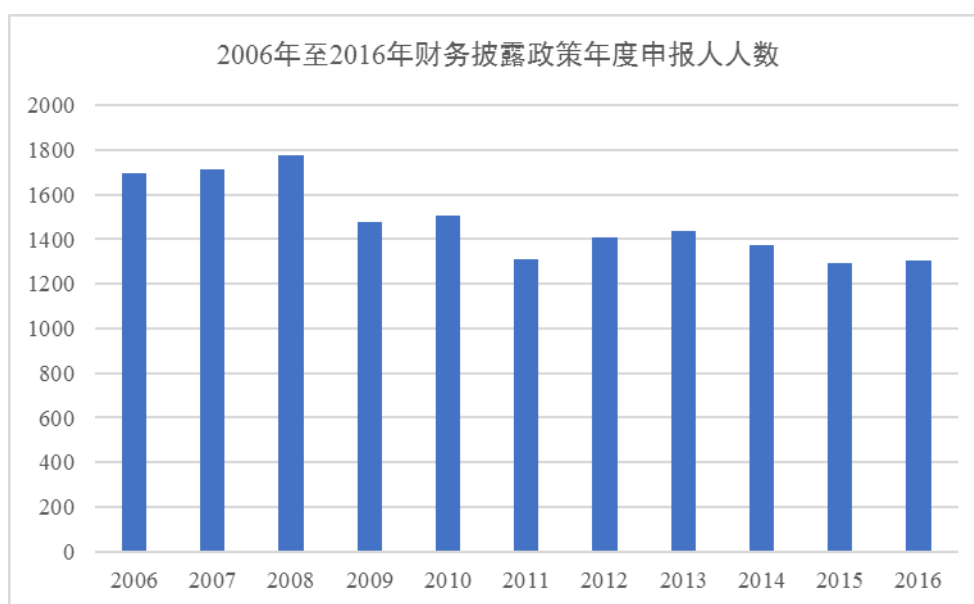
54. 道德操守办公室负责管理开发署的年度财务披露方案，审查披露的资料，核实提供的资料，并提供咨询和指导，以管理和减轻任何已披露或已查明的利益冲突。

55. 设计财务披露方案的目的在于查明、管理和消除工作人员或服务承包商的私人财产和/或利益与其公务和义务之间的实际和潜在的利益冲突。最重要的是开发署工作人员在执行公务时要公正行事，不受个人利益驱使。因此，该方案的主要目的是：(a) 确保开发署人员在作出正式决定时保持独立和公正；(b) 促进提高开发署的透明度和增加公众对开发署的信任。工作人员条例要求，D1 级及以上级别的全体工作人员以及其他指定人员每年提交关于本人、配偶及其受抚养子女的财务披露报表。申报人可能还会被要求参与核实活动，以鉴定其提交信息的准确性和完整性。

56. 2017 年，道德操守办公室着手开展其第十一次年度财务披露工作，涵盖 2016 年交易年度。这项工作于 2017 年 3 月开始启动，有 1 306 名申报人参加该

方案。正如图 4 所指出的，自本方案推出以来，申报人数保持相对稳定。虽然联合国系统的很多道德操守办公室将申报人材料的审查工作外包给外部供应商，但本办公室仍然坚持其内部审查做法，按照其这一做法，本办公室直接审查了全部 1 306 份财务披露报表。与先前的申报情况一样，2016 交易年的方案合规率达到 100%。

图 4. 2006 年至 2016 年财务披露政策年度申报人人数



57. 在将服务合同持有者纳入 2015 年方案之后，86 名满足申报标准的服务合同持有者参加了 2016 年申报活动。服务合同持有者只占申报总人数的 7%，并且一般不担任具有申报义务的职业(采购等)；将它们这一类别纳入方案确保方案能够全面涵盖开发署所有人员。

58. 道德操守办公室再次对提交的财务披露报表进行了实时审查。正如先前报告所述，这种在申报时开展审查的做法：(a) 大大加强了与申报人的及时和有效沟通；(b) 使本办公室工作人员能够及时请求提供补充资料或说明；(c) 便于就需要采取的行动立即向申报人提供指导以减少潜在利益冲突。

59. 下文图 5 和图 6 显示了最近一次申报工作中按职级和职能分列的财务披露方案申报人所占的比例。同过去一样，中层管理人员和采购人员在申报人中占的比例最大。

图 5. 2016 年按职级分列的开发署财务披露政策申报人

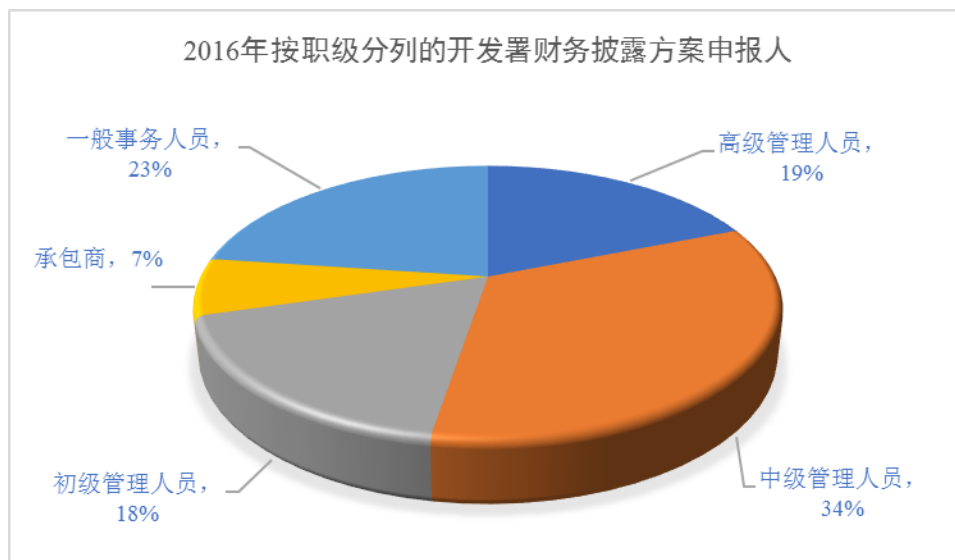
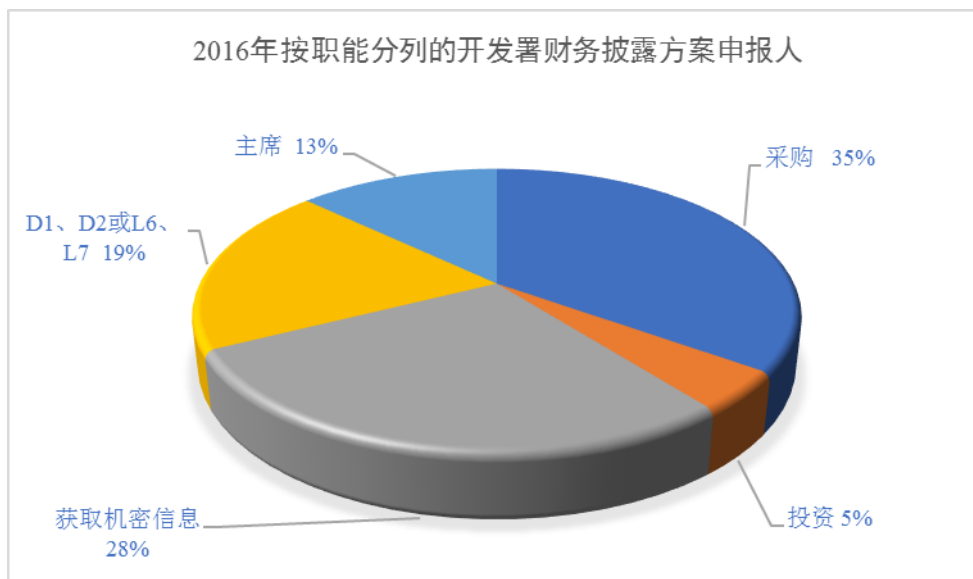


图 6. 2016 年按职能分列的开发署财务披露政策申报人



审查数据和提供利益冲突咨询

60. 道德操守办公室对财务披露方案报表的审查涉及采取以下三步法：(a) 审查个人报表，确保提供的信息完整——对于提供的信息不完整或不清楚的所有申报人，本办公室将对其进行严密的跟踪；(b) 将申报的财产信息与开发署供应商和投资基金的限制清单进行比对；(c) 根据《联合国工作人员条例和工作人员细则》中规定的有关禁令或限制，审查申报的外部利益和活动。考虑到相关申报人的职务和工作地点，所有审查都是为了确定实际和潜在利益冲突，如果发现存在冲突，就提供补救或主动咨询。

61. 2017 年，道德操守办公室向被发现存在明显利益冲突的 4 位申报人提供了咨询。4 位申报人全都采取了适当的纠正行动，对发现的冲突进行了补救。在 70

个案例中，道德操守办公室提供了积极的咨询和指导，以管理或减少潜在利益冲突，避免可能发生实际利益冲突。与前几年一样，在这些案例中，很大一部分涉及开发署工作人员的家属在政府机构、非政府组织或与位于同一地点的开发署潜在供应商处工作。

62. 为了确保财务披露方案最充分和最有效地实现其目的，道德操守办公室在 2017 年着手对申报人必须提交的信息进行审查。注意到该方案目前要求披露价值在 1 万美元及以上的所有金融资产和财产，本办公室编拟了一些补充披露问题，侧重于收集与开发署或开发署利益直接相关的财产和关系信息。这些问题将被纳入 2018 年财务披露工作中，并将在 2018 年申报周期结束后进行重新评估，以便永久纳入这一方案。

核查财务披露方案报表

63. 核查申报人提交信息的准确性和完整性是财务披露方案的重要组成部分。在 2017 年申报周期内，道德操守办公室采用分层随机抽样法，通过对所有申报人的所在地、职等和性别进行筛选，从中选出 30 位申报人进行核查。由于本办公室强有力的跟踪和提供咨询援助，所有核查参与者都完成了所需第三方文件的提交工作，从而使全部合规的积极趋势得以保持。

秘书长的自愿公开披露倡议

64. 联合国道德操守办公室负责实施秘书长对助理秘书长及以上职等高级官员提出的自愿公开披露倡议。2017 年，开发署署长、协理署长和开发署高级管理团队的一些其它级别的成员参加了这项倡议。

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遭受报复

65. 根据关于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告(ST/SGB/2007/11)的规定，道德操守办公室负责实施开发署的防范报复政策。该政策既是一个保护举报人的方案，也是一个风险管理机制，意在鼓励开发署工作人员举报不当行为和(或)配合获得授权的审计和调查而不必担心遭受报复。为了促进这种举报行为并提供相应保护，这项政策加强了开发署开展调查和补救行动的能力，如果不当行为得不到处理，可能会对开发署的业务和声誉造成重大损失。

66. 根据这项政策，道德操守办公室受理关于报复的投诉，并进行初步评估，以确定是否存在投诉人从事受保护的活动，如果从事了这样的活动，受保护的活是否导致遭受所谓报复的因素。如果本办公室确定这是一起表面上证据确凿的报复案件，将会把该案移交审计和调查处进行调查。本办公室将在随后收到并对审调处的调查报告和证据进行独立审查之后，最终确定是否存在报复行为。

67. 2017 年，道德操守办公室共收到 31 项与防范报复有关的请求，其中 28 项涉及请求提供政策信息和咨询，其中包括一些关于政策程序的问题。剩余 3 项请求是涉及报复问题的正式投诉，在材料中，投诉人声称他们因为从事受保护的活

动而遭到有害的报复行动。相比之下，本办公室在 2015 年收到 5 项正式投诉，而在 2016 年收到 2 项投诉。

68. 道德操守办公室在 2017 年收到 28 项涉及提供政策信息和咨询的请求，比 2016 年收到 17 项防范报复咨询查询有所增长。虽然这在一定程度上应归功于道德操守办公室开展的提高认识活动和增加了对整个联合国系统内举报问题的关注，但咨询查询的增长尤其反映了一种现实，那就是道德操守办公室正在越来越多地被多边组织道德操守网络的其它道德操守办公室视为在防范报复问题上的领导机构；在 2017 年收到的咨询查询中，约有三分之一来自其它道德操守办公室，意在就防范报复政策的具体要求和案件审查程序问题寻求指导。

69. 除了就政策内容以及对开发署工作人员的适用性问题提供一般咨询之外，针对提出的工作场所关切问题不属于这一政策适用范围的人员，道德操守办公室还建议他们寻求其他可用和适当的支助办公室，包括监察员办公室、人力资源处和工作人员法律援助办公室。本办公室还针对那些希望提供案件最新情况或寻求更多指导的人员实行“门户开放政策”。

70. 关于 2017 年收到的三起报复投诉，其中两个案件的投诉人最终通过监察员办公室寻求并获得令其满意的及时和有效的解决。注意到开发署鼓励以非正式方式解决冲突，防范报复政策为投诉人提供了通过监察员办公室以非正式方式解决问题的选择，将其作为正式投诉和调查程序的一种替代方案。这两个案件的成功解决避免了漫长而昂贵的正式程序，是道德操守办公室与监察员办公室之间强大协作工作关系的另一积极成果。

71. 关于剩下的一项报复投诉，经过尤其涉及审查投诉人提交的大量案件资料的全面初步评估之后，道德操守办公室认定不存在初步证据确凿的报复情况。因此，建议投诉人向有关替代内部追索机制表达其关切。

72. 如先前指出的，2017 年联合检查组(联检组)开始实施侧重于以下行为的全系统政策和实践的举报政策审查：**(a)** 报告不当行为；和**(b)** 防止举报人遭到报复。在本报告所述期间，道德操守办公室填写了与其防范报复职能有关的联检组全面调查问卷，并在多个场合与联检组检查专员进行了详细交谈。作为多边组织道德操守网络的主席，道德操守办公室主任邀请联检组出席了 2017 年 7 月举行的多边组织道德操守网络年会，在会上，联检组介绍了对该网络项目进行的高级别审查的情况，并与该网络年会的所有与会者举行了一次焦点小组会。在 2018 年联检组报告发布之后，本办公室将从开发署的角度审查所有旨在加强联合国系统内防范报复政策和实践的联检组建议。

73. 无论是在公共部门，还是在私营部门，举报政策都加强了制度问责，鼓励了打击欺诈、腐败和资源严重管理不善的行为。为了保护本组织的廉洁和公信力，在与开发署业务部门和管理人员的互动过程中，道德操守办公室继续强调促进建设畅所欲言文化和无报复工作场所环境的重要性。就开发署防范报复政策提供信息仍是本办公室培训和提高认识活动极其重要的组成部分。

四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

74. 道德操守办公室继续积极参加联合国道德操守小组(道德操守小组)的月度会议。道德操守小组由联合国各基金、方案和专门机构的道德操守办公室负责人组成,并由联合国秘书处道德操守办公室主任担任主席。通过主动采取道德操守倡议,尤其是利用私营部门最佳做法,道德操守办公室主任显著加强了开发署内部的道德操守职能,还将这一经验带到道德操守小组,并且始终是道德操守小组讨论的实质贡献者。与前几年一样,道德操守办公室主任仍然是道德操守小组内各种创新和务实道德操守方案的坦率倡导者,而且这些方案已对组织文化和业务产生了切实有效的显著影响。

75. 正如报告所说,主任安排和主持了 2017 年 7 月在意大利罗马举行的多边组织道德操守网络年会。主任在为联合国系统各实体、附属国际组织和国际金融机构道德操守干事组成的道德操守小组提供指导和领导方面发挥了一定作用。作为道德操守小组主席,主任对道德操守网络工作方法的基本改革方案以及新成员的资格标准的通过进行了监督。作为会议和主任职责取得成功的一个标志,道德操守办公室随后从道德操守网络成员那里收到的咨询和指导请求的数量出现增加,这在一定程度上反映了在保护举报人问题上收到的咨询请求数量的增加。

五. 就如何加强开发署的廉政和合规文化向管理层提出的建议

76. 在其第 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,说明如何加强开发署的道德操守、廉政和问责文化。注意到道德操守办公室先前针对管理层提出的所有建议都已顺利落实,且注意到本组织的领导完全支持将道德操守问题纳入开发署业务决定和运行中,故本办公室在 2017 年报告期内没有针对管理层提出任何建议。

六. 结论

77. 在大力执行其促进和巩固开发署道德操守、廉政和问责文化的任务过程中,道德操守办公室继续在其核心任务领域评估和加强其工作。自 2012 年以来,本办公室始终致力于提出积极主动和创新的道德操守方案,以便将公共部门和私营部门的最佳做法纳入其中,并且发挥了实际影响。本办公室在 2017 年收到的服务请求数量已连续第五年创历史纪录的事实证明了这种务实做法的成功。通过其强有力的外联和提高认识活动,本办公室显著提高了道德操守职能在本组织内的形象。不仅工作人员和管理层将本办公室视为一个值得信任的道德操守服务提供者,而且其它系统道德操守办公室也越来越多地将其作为一个高级权威机构向其咨询一些道德操守问题。

78. 通过其基础广泛的活动，道德操守办公室成为道德操守价值观和原则性业务绩效极其重要的独立倡导者。本办公室仍完全致力于进一步将道德操守纳入本组织的日常运行和业务实践中，并将继续积极推动建设一个致力于道德操守行为和制度廉洁的组织环境。
