



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
26 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

人口基金-开发署、人口基金和项目事务厅
道德操守办公室报告

联合国人口基金

2017 年道德操守办公室报告

摘要

本报告根据执行局第 2010/17 号决定：开发署、人口基金和项目事务厅道德操守办公室报告第 9 段提交给执行局。按照题为“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) 的秘书长公报，报告在 2018 年 2 月 13 日联合国道德操守小组第 100 次会议上经该小组审核，随后递交人口基金执行主任。

报告概述了人口基金道德操守办公室在 2017 年期间的活动，介绍了其授权工作领域内的趋势。报告还为进一步增强诚信和合规的组织文化提供了管理方面的建议。

决策要点

执行局可能希望记录当前报告、评论人口基金道德操守办公室的工作进度并为管理方面的建议提供支持。



I. 简介

1. 当前报告，即自 2008 年人口基金道德操守办公室成立以来的第十次报告，涵盖了整个 2017 日历年。根据执行局第 2010/17 号决定第 9 段，这份按照题为“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) 的秘书长公报准备的报告已在执行局 2018 年年度会议上提交执行局。
2. 人口基金道德操守办公室协助执行主任确保人口基金所有人员在行使职能时符合《联合国宪章》、国际公务员行为标准、工作人员条例和工作人员细则以及人口基金政策和程序要求的最高道德标准。道德操守办公室秉承独立、公正和保密的原则。其活动旨在促进基于诚信、负责、透明、专业、尊重和宽容的共同价值观的组织文化。
3. 本报告介绍了道德操守办公室在 2017 年从事的重要活动。报告还建议通过多种途径来增强组织保持必要道德标准的能力，使人口基金能继续致力于在这个世界实现每一次怀孕都合乎意愿、每一次分娩都安全无恙、每一个青年的潜能都充分实现。

II. 人口基金道德操守办公室的活动

4. 前几年，道德操守办公室的活动在以下授权工作领域进行：
 - (a) 提供机密的建议和指导；
 - (b) 管理财务披露项目；
 - (c) 对依照防止报复的政策指派给道德操守办公室的活动负责；
 - (d) 在人口基金相关单位和联合国道德操守小组 (EPUN) 的协调下，制定标准、就道德问题进行培训教育并进行道德推广，确保联合国系统内部道德相关问题的统一、一致应用；以及
 - (e) 提供管理方面的指导，确保组织的规则、政策、程序和实践巩固并促进《联合国宪章》以及其他适用的工作人员条例和细则要求的最高道德和诚信标准。
5. 为促成这一授权，道德操守办公室在 2017 年为 443 个场合提供了服务。这一数字比 2016 年增长了 19 个百分点，体现了人口基金人员的道德操守办公室服务使用率增长的总体趋势。
6. 下图 1 显示 2017 年提供的 443 次服务中的大部分为咨询 (280)，其次是凝聚力活动 (61) 和培训相关事项 (37)。下图 2 概述了道德操守办公室在最近四年即 2014-2017 年间提供的服务。

图 1
2017 年服务请求（按类别）

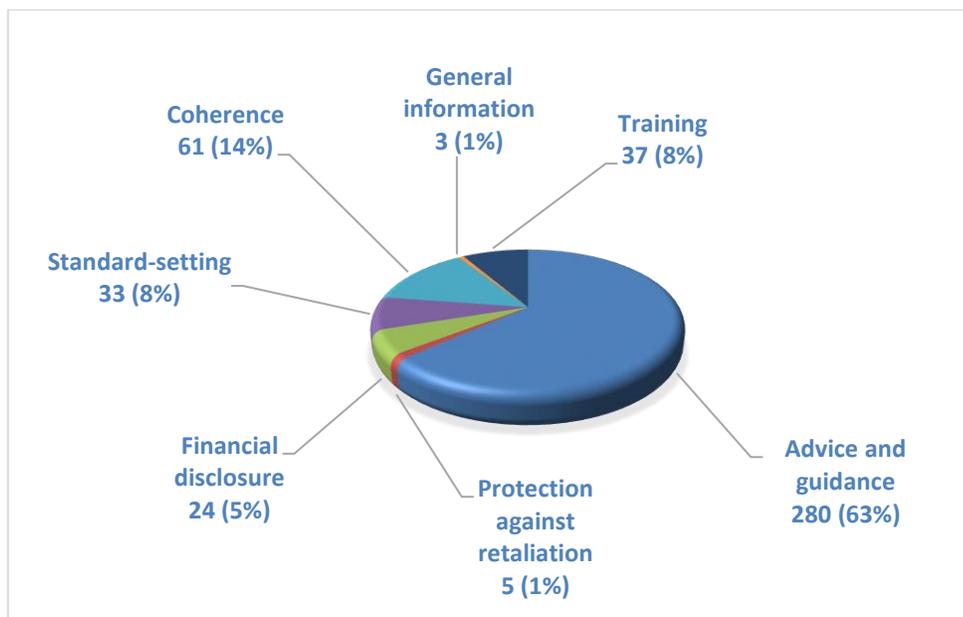


图 2
2014-2017 年服务概述（按类别）

年份	建议和指导	报复	财务披露	标准制定	凝聚力	一般信息	培训	总计
2014	104	5	57	9	26	11	6	218
2015	226	7	57	23	45	11	21	390
2016	237	13	26	25	36	10	25	372
2017	280	5	24	33	61	3	37	443

A. 建议和指导

7. 道德操守办公室将提供机密的建议和指导视为其工作项目的基础。建议和指导在数量上占到办公室服务组合的 63%。大约 92% 的请求来自定期工作人员，其余来自非工作人员和其他第三方。因此，与总体人员百分比相比，工作人员咨询道德操守办公室的频率继续高于非工作人员。

8. 对咨询服务的请求比 2016 年增长了 18%。在道德操守顾问行使推广使命的亚太地区，建议数量翻了一番以上（见图 3 以及下面 D 部分中关于使命的更多信息）。总部的建议数量也有显著增长。

图 3
2014-2017 年对道德建议和指导的请求（按地理位置）

年份	总部	东非和南非	西非和中非	拉丁美洲和加勒比	亚太地区	东欧和中亚	阿拉伯国家	总计
2014	55	2	8	15	15	7	2	104
2015	84	62	17	36	17	6	4	226
2016	113	11	35	20	31	2	25	237
2017	133	16	9	26	74	10	12	280

9. 在 280 次对建议的请求中，70%（195 次请求）涉及利益冲突问题（见下图 4）。在这些请求中，大部分（131 次请求）是关于参与外部活动和雇用，例如进行发言或教学任务、在非政府组织的理事会任职以及发表文章或出版书籍。对于其中大部分请求，活动或雇用需要人力资源司的正式许可。工作人员正式请求许可；道德操守办公室对请求进行审核，以便就该活动是否存在利益冲突或者是否造成其他道德顾虑向人力资源司提供建议。对于涉及资料出版的活动，宣传与战略伙伴关系司通常会对出版草案进行审核，以便确保不会与联合国和人口基金授权发生冲突。

10. 道德操守办公室将对道德建议的请求的增长（包括关于个人和组织利益冲突的请求）视为积极信号，表明个人和部门正采取具体的行动来确保其行为和实践遵守道德并符合其作为国际公务员的义务。组织利益冲突问题的增长尤其可喜，因为这体现了确保人口基金的项目和实践符合道德标准的意愿。

11. 与雇用有关的问询占到所有建议的 30%。大部分问询涉及与工作场所行为有关的控诉和顾虑，包括行为不当。许多其他问询涉及政策的公平应用。

12. 咨询要素涉及道德操守办公室的几乎所有工作。上述内容体现了工作人员和其他人员请求的直接咨询服务。但是，除此之外，建议和指导也是道德操守办公室的培训、简报会、财务披露和标准制定活动的一部分。

图 4
对道德建议和指导的请求（按类别）

类别	总部	外地	案例总计
利益冲突			
– 外部活动	64	67	131
– 礼品、奖励和招待	15	9	24
– 组织利益冲突	11	4	15
– 其他	9	16	25
小计	99	96	195
与雇用有关的顾虑			
– 工作场所行为问题	19	26	45
– 人事相关政策的澄清	9	13	22
– 招聘和晋升流程	6	6	12
– 其他问询	1	5	6
小计	35	50	85
总计	134	146	280

B. 财务披露项目

13. 由秘书长授权的财务披露项目旨在帮助人口基金保持和保护诚信，从而树立起捐助方和公众对组织及其工作人员的信心。该项目是确定和评估由工作人员及其直系亲属的财产和活动造成的利益冲突风险的主要工具。

14. 总共 503 名工作人员在 2017 年年度归档周期内提交了财务披露报表，涵盖整个 2016 日历年（见图 5）。在必须归档的工作人员中，132 名为总部工作人员，371 名为外地工作人员。70 名工作人员为首次归档者。归档人群包含 320 名管理职位工作人员（64%）和 183 名支持人员（36%），大部分为外地办事处的行政/财务助理和行政/财务干事。

图 5
2013-2016 年财务披露参与（按位置和日历年）

年份	总部	外地	当年共计
2013	133	541	674
2014	135	554	689
2015	147	365	512
2016	132	371	503

15. 和往常一样，道德操守顾问对每份财务披露报表进行审核以确保完整性，并在组织的使命和活动以及工作人员的角色前提下，考虑工作人员或其直系亲属的任何财产或活动是否可构成利益冲突。大约 59 名归档者（12%）证实无相关披露，其余 444 名工作人员（88%）提供了披露。道德操守办公室要求 116 名（23%）工作人员提供更多信息。其中三名工作人员之前从事过未披露的外部活动。他们随后提交了该活动的批准请求，或者声明将自愿辞去该职位以消除冲突。其他几人得到了关于如何正确管理或缓解潜在利益冲突的建议。

16. 在对财务披露报表进行审核之后，道德操守办公室还从整个归档人群中随机抽取了 49 份报表（10%），对其财务披露信息进行核实。这一核实流程让道德操守办公室能够确保工作

人员勤勉、准确地完成其财务披露报表。道德操守办公室聘请的一家外部机构对为支持工作人员原始披露而提交的文档进行了审核。该机构按位置、级别和职能对工作人员的报表进行了多样化选取。

17. 在核实阶段期间, 31 名工作人员的文件经审核、核实和总结无值得注意的问题。然而, 14 名工作人员被发现存在最初披露期间未披露的资产或负债。尽管最终未发现任何利益冲突, 但核实组中如此高比例的工作人员明显未进行完全准确的披露, 让道德操守办公室十分担忧。该外部机构向道德操守办公室告知这是多个联合国组织的共同问题。有关工作人员得到了关于财务披露项目的建议, 以确保未来完全合规。一名工作人员被进一步要求为不准确的披露提供书面解释。

18. 除了财务披露项目周期活动, 道德操守办公室还回答了 24 个关于财务披露的问询, 包括回答工作人员关于财务披露要求的问题以及回答审计和调查服务处关于工作人员财务披露的问询 (见上图 1)。

C. 保护工作人员免遭报复

19. 人口基金有义务保护报告行为不当或参加经授权的实情调查活动的工作人员免遭因报告或参加调查而可能面临的任何实际或威胁的有害行为。关于防止报复的政策阐述了禁止报复、提出投诉的程序以及组织为处理报复而可能采取的措施。2017 年, 道德操守办公室收到了两次报复投诉和三次与报复有关的请求。

20. 对于每次报复投诉, 道德操守办公室都会进行初步审核, 确定投诉人是否参与了需要防止遭受报复的活动, 倘若如此, 再确定该受保护的活动的行为是否为报复的促成因素。如果道德操守办公室确定已构成初步报复案件, 则将事件提交给审计和调查服务处进行调查。完成调查之后, 道德操守顾问会对调查报告进行审核, 与调查员讨论调查报告, 考虑是否已发生报复, 然后向执行主任提供适当的建议。

21. 两次投诉都来自总部办公室。第一次投诉提出于 2017 年 4 月, 指称该工作人员因报告行为不当以及协助调查行为不当而遭到其主管和其他几人的报复。道德操守办公室提交了投诉, 以便在一定程度上进行调查。在调查期间, 道德操守办公室建议采取临时保护措施, 并得到执行主任批准。审计和调查服务处完成了调查并将调查报告返回至道德操守办公室。截至 2017 年底, 道德操守办公室正在对报告进行审核。

22. 第二次报复投诉提出于 2017 年 11 月, 一名工作人员指控其主管和其他几名工作人员, 在其报告主管的行为不当之后, 据称存在导致其工作职责显著变化的行为。截至 2017 年底, 该事件仍在接受初步审核。

23. 三次与报复有关的问询均来自外地工作人员。一名工作人员怀疑其绩效考核的负面评价为报复行为。另一名工作人员担心其下属正通过参与针对他/她的骚扰行为来对其进行报复。第三名工作人员担心其会因为参与调查而遭到报复。尽管道德操守办公室向这些工作人员提供了关于其情况和如何提出投诉的建议, 但这些问询均未形成报复投诉。道德操守办公室还继续偶尔促进之前提交过报复投诉的工作人员与相关人口基金部门之间的讨论, 确保这些工作人员继续受到公平对待。

24. 回顾 2016 年道德操守办公室报告 (DP/FPA/2017/7), 两例报复投诉在 2016 年底未得到解决。在 2016 年报告第 19 段所报告的报复投诉中, 投诉人最终从人口基金辞职, 另谋工作机会。投诉人和组织商议更改投诉人的绩效考核文档和其他衡量标准时, 道德操守办公室的初步审核被搁置。道德操守办公室在 2017 年 10 月结束了该档案。

25. 在同一份 2016 年报告第 21 段所报告的报复投诉中, 针对三名对象的报复投诉得到证实。组织对两名工作人员采取了纪律处分, 第三名工作人员在调查之前已经离开人口基金。

D. 培训、教育和宣传

26. 道德操守办公室的培训、教育和宣传项目旨在巩固联合国和国际公务员的核心价值观和原则、提高对道德相关政策的了解和遵守并鼓励工作人员和管理层坚持崇高的道德标准。

27. 2017 年,道德操守办公室在 37 个场合提供了培训和与培训有关的服务(见上图 1)。其中 14 个场合为面对面培训和教育项目以及道德操守简报会,覆盖大约 440 名人口基金人员。道德操守办公室对执行局新成员进行了入职培训。接受培训的总部办公室包括技术司、管理服务司和评价办公室。道德操守办公室对亚太地区的代表、初级专业人员以及马里和卢旺达的国家办事处提供了虚拟培训课程。

28. 道德操守顾问对亚太地区斯里兰卡、印度和孟加拉国的国家办事处执行了宣传任务。这些任务包括关于“道德和国际公务员”的培训课程、机密咨询会议和管理简报会。道德操守顾问参加了东部和南部非洲地区的地区规划会议,并为东部和南部非洲地区办事处工作人员以及南非国家办事处工作人员举行了道德操守研讨会。

29. 道德操守办公室为前来参观总部的办事处新负责人和外地经理提供了 12 场道德操守简报会。道德操守办公室还在多个场合提供了培训资料并回应了其他与培训有关的请求。

30. 道德操守办公室在 2017 年 1 月推出了英文版的全新在线培训课程“联合国人口基金的道德和诚信”。526 名工作人员在年内完成了该课程。多名工作人员对课程给予了积极的评价。

31. 道德操守办公室于 2017 年在其微型网站上发布了多个项目。除了提供标准的道德资源和信息,该网站还提供了七篇已发表的文章,涉及道德盲点、政治参与和外部活动等主题。

32. 2017 年公布的 2016 全球工作人员调查结果显示多个相关类别出现增长,包括对道德操守办公室及其服务的意识(增长 2%)、对如何报告骚扰或滥用职权等不当行为的了解(增长 3%)以及相信工作人员在报告不当行为后会因受到保护而免遭报复(增长 5%)。在其中每种情况下,提供的负面回答均不到 15%。¹因此,道德教育和提高意识的努力似乎产生了积极的作用。

E. 标准制定和政策支持

33. 道德操守办公室的主要职能之一是就道德标准制定方面向管理层提供指导,以便组织的政策和实践体现并促进对人口基金及其工作人员要求的诚信、公正和公平的期望。在报告期间,道德操守办公室在 33 个场合与其他人口基金办公室合作,对体现组织运营的新版和修订版政策及程序进行审核、提供意见并寻求解释。这些工作包括对政策草案和项目评价提供意见、回答与人口基金道德实践和政策有关的捐助方问询、精简不同分部的重叠流程、与联合检查组合作以及为人口基金 2018-2021 年战略计划做出贡献。

34. 道德操守办公室必须并且通常为自愿从事与防范性剥削和性虐待以及性骚扰有关的事务。道德操守顾问与工作人员和管理层以及捐助方合作,在更广泛的联合国系统内处理这些事务。

35. 道德操守办公室参加了与人口基金审计咨询委员会举行的年度会议,并向委员会简要汇报了办公室的项目活动。

III. 凝聚力

36. 道德操守办公室在 2017 年对联合国系统内的凝聚力做出了巨大的贡献。道德操守办公室许多与凝聚力有关的工作涉及与 2007 年成立的联合国道德操守小组 (EPUN) 互动 (ST/SGB/2007/11)。道德操守办公室参加了 EPUN 举行的 11 次官方会议中的 10 次。道德

¹ 请注意,2016 全球工作人员调查包括非工作人员,这与 2014 年不同。

操守办公室在 EPUN 会议以外就 41 件与 EPUN 有关的其他事项提供了实质性意见，同时也征求了 EPUN 的许多建议。

37. 2016 年 10 月，经 EPUN 成员选举，道德操守顾问开始担任 EPUN 候补主席，任期一年。此职务由 EPUN 在 2010 年设立，目的是在 EPUN 主席缺席时确保其会议和活动的连续性。

38. 然而，自 2017 年 1 月起，依照题为“防止因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭受报复”(ST/SGB/2017/2) 的秘书长公报，²联合国秘书处工作人员有权选择请求 EPUN 候补主席对联合国道德操守办公室作出的无初步报复情况的决定进行进一步审核。此外，依照同一政策，因道德操守办公室的实际或潜在利益冲突，联合国道德操守办公室主任可以自行决定将报复投诉人转介给候补主席。

39. 在 EPUN 候补主席的任期（于 2017 年 9 月结束）期间，道德操守顾问收到了联合国道德操守办公室主任因潜在利益冲突而进行的一次报复投诉人转介，以及两次根据联合国工作人员请求对联合国道德操守办公室关于其报复投诉的决定进行进一步审核的转介。

40. 在主任的转介中，联合国道德操守办公室起初认定不存在初步报复情况，但在收到投诉人的更多信息时重新展开了初步审核。但是，主任随后决定其中存在潜在利益冲突，并将该事件转介给候补主席，供其进行自己的初步审核。道德操守顾问认定不存在初步报复情况，但对联合国秘书处的高级管理人员提供了适当的建议。然后，该工作人员请求对此决定进行进一步审核。截至 2017 年底，新候补主席（身份为儿童基金会首席道德操守顾问）仍在进行此进一步审核。

41. 关于两项联合国秘书处工作人员对联合国道德操守办公室作出的不存在初步报复情况的决定进行进一步审核的请求，人口基金道德操守顾问对二者都进行了审核。在第一个案件中，道德操守顾问不同意联合国道德操守办公室作出的不存在初步报复情况的决定，并指示将投诉转介给调查和监督服务办公室进行全面调查。在第二个案件中，道德操守顾问同意联合国道德操守办公室的决定，但对联合国秘书处高级管理人员的某些行为提供了建议。

42. 秘书长关于道德操守办公室活动的报告定于 2018 年 8 月公布，该报告将提供与 EPUN 工作有关的更多信息，包括上述报复事件。

43. 人口基金道德操守办公室参与了许多其他凝聚力活动。特别值得一提的是，联合国秘书处的在线培训“防止性剥削和性虐待”(PSEA) 针对基金和项目进行了调整。从 2016 年到 2017 年，道德操守顾问与主要来自开发署、儿童基金会和妇女署的道德和人力资源专业人士合作，为各个基金和项目准备这一方案。所有希望使用该方案的基金和项目现在都可以实施。这样有助于确保联合国系统中关于 PSEA 的教育和提高意识工作能够保持一致。涉及的所有机构共同承担工作和生产成本。

44. 此外，人口基金道德操守办公室和方案司与儿童基金会合作，为联合国系统防止和处理实施伙伴的性剥削和性虐待的方法制定了协议。

45. 有效的凝聚力活动的另一个例子是外地提供的包括来自多个联合国组织的人员的道德培训课程不断增长。例如，儿童基金会在卢旺达的面对面道德培训中包括了人口基金人员。人口基金道德操守办公室在斯里兰卡的培训中包括了来自儿童基金会和世界卫生组织的工作人员。联合国难民救济及工程局在叙利亚的培训中包括了来自多个机构的工作人员。这种包容性实践是联合国系统道德操守专业人士成员之间良好工作关系的积极作用。

46. 应审计和调查服务处的邀请，道德操守顾问向国际调查员大会展示了报复过程。这类互动增强了联合国司法的理解和效能。

47. 道德操守办公室还积极参加了多边组织道德操守网络 (ENMO)。道德操守顾问在 2017 年 7 月出席了 ENMO 年度会议，并当选 ENMO 常务会籍委员会主席，任期一年。此委员

² 此 SGB 在 2017 年 11 月修订至 ST/SGB/2017/2/Rev.1。

会负责接收和审核各组织的 ENMO 会籍申请，并就申请的批准向 ENMO 主席提供适当的建议。

48. 道德操守办公室还协助其他 ENMO 组织处理各种道德问题，包括通过分享道德操守办公室结构和运营的知识、同伴指导以及提供政策和培训资料。

IV. 对管理层的意见和建议

49. 以下意见和建议回顾了 2017 年，建议在人口基金和联合国进一步增强道德和诚信文化的措施。

50. 2017 年，人口基金执行主任意外去世。在对这一损失感到痛心的同时，工作人员（包括道德操守办公室工作人员）适应变化，继续为组织的未来进行各种计划。这需要所有工作人员的高度自律，也需要管理层的领导能力。工作人员和其他人员在 2017 年承受重大困难的能力值得称赞。

51. 道德操守办公室认可并感激新任执行主任对道德问题的立即参与以及她对道德操守办公室任务的支持。

52. 道德操守办公室建议人口基金 2018 年在联合国系统消除联合国旗下任何地方发生的性剥削和性虐待的努力中发挥领导作用。作为职权包括保护妇女和少女的性与生殖健康权利的组织，人口基金工作人员不仅应该避免性虐待和性剥削，还应该站在努力根除这一问题的最前线。

53. 道德操守办公室进一步建议执行局和管理层考虑是否可以通过更正式的结构来增强人口基金道德操守办公室（和其他道德操守职能），以便为联合国系统组织之间道德活动的协作和凝聚力提供支持。道德凝聚力活动可促进这样一种文化：无论所有工作人员服务于哪个特定联合国组织，他们都了解国际公务员的道德义务。2017 年与凝聚力有关的活动需要大量的努力，但这些活动促进了在整个联合国系统（包括人口基金在内）中取得更好、更一致的成果。它们还与人口基金 2018-2021 年战略计划中通过“为联合国全系统的成果、协调和凝聚力作出更多贡献”来提升组织效率和效能的承诺保持一致，并且符合人口基金成为“利用共同服务...降低外地和总部的管理和行政成本的坚定支持者”的具体承诺。³

54. 最后，道德操守办公室建议高级管理人员考虑扩大道德操守办公室的规模，增加一名初级专业工作人员。在运营方面，道德操守办公室提供及时优质的建议、培训和教育以及防止报复的能力已经到达极限。服务在 5 年内增长了 55%；特别是，建议和指导在同一时期增长了 74%。然而道德操守办公室保持着自成立以来的相同规模，即一名专业工作人员和一名行政工作人员。我们欢迎并期待工作人员和其他人员进一步参与道德操守问题；但是在没有更多工作人员的情况下，产生的工作量增长将阻碍道德操守办公室改善运营和为组织的标准制定工作提供战略意见的能力。

V. 结论

55. 道德操守办公室在 2017 年采用了亲身参与的实践战略，以确保工作人员和管理层具备从事道德行为和制定道德决策的知识和技能。道德操守办公室的努力还为联合国全系统的道德实践以及支持人口基金的道德标准作出了贡献。我们希望这种努力在人口基金和联合国激发更广泛的运动，从而增强道德和诚信以及忠于联合国愿景的文化。道德操守办公室期待在 2018 年再接再厉。

³ 人口基金 2018-2021 年战略计划，第 62 和 76 段。