



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  
1 May 2019  
Chinese  
Original: English

2019 年度会议

2019 年 5 月 30 日至 6 月 7 日，纽约

临时议程项目 12

人口基金——开发署、人口基金和  
项目厅道德操守办公室的报告

## 联合国人口基金

### 2018 年道德操守办公室的报告

#### 摘要

根据执行局题为“开发署、人口基金和项目厅道德操守办公室的报告”的第 2010/17 号决定第 9 段，向执行局提交本报告。依据题为“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)，联合国道德操守小组在 2019 年 3 月 12 日召开的第 111 届会议上审查了本报告并呈交人口基金执行主任。

本报告概述了人口基金道德操守办公室在 2018 年间开展的各项活动，介绍了其获得授权的工作领域的发展趋势。本报告还向管理层提出了关于进一步加强廉正和履约的组织文化的建议。

#### 决策因素

执行局应注意到本报告，并对人口基金道德操守办公室的工作进展进行评论，并为提供给管理层的建议提供支持。

注：本现本文档完全由人口基金处理。



## 一. 引言

1. 本报告是人口基金道德操守办公室自 2018 年成立以来的第 11 份报告，内容涵盖 2018 年日历年。本报告依据题为“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)编制，并根据执行局第 2010/17 号决定第 9 段提交至执行局 2019 年年度会议。
2. 人口基金道德操守办公室协助执行主任确保人口基金的所有工作人员和其他人员按照《联合国宪章》要求的最高道德标准、《国际公务员行为标准》、《工作人员条例和工作人员细则》以及人口基金的各项政策和程序履行其职责。道德操守办公室的工作原则是独立、公正和保密。道德操守办公室的活动旨在促进以诚信、问责、透明、专业、尊重和宽容的共同价值观为基础的组织文化。
3. 本报告介绍了道德操守办公室在 2018 年开展的主要活动。本报告还就如何增强本组织保持人口基金所需道德操守标准的能力提出了进一步的建议，这样人口基金可继续实现一个所有怀孕均是计划内怀孕、所有分娩安全，并且所有青年的潜能得到发挥的世界。

## 二. 人口基金道德操守办公室的活动

4. 与往年一样，道德操守办公室在获得授权的如下工作领域开展活动：
  - (a) 提供保密咨询和指导；
  - (b) 管理财务披露方案；
  - (c) 对依照防止报复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) 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要求的道德操守和诚信行为的最高标准。
5. 为促成这一职责，道德操守办公室在 2018 年就 397 起事件提供了服务。与 2017 年相比，这一数字下降了 10%。下降主要发生在咨询和财务披露相关事项中。
6. 以下图 1 显示 2018 年提供的 397 项服务中大多数为咨询(257)，其次是培训相关(48)和标准制定(32)事项。以下图 2 总结了道德操守办公室最近四年来(2015-2018 年)提供的服务。

图 1  
2018 年按类别分列的服务请求

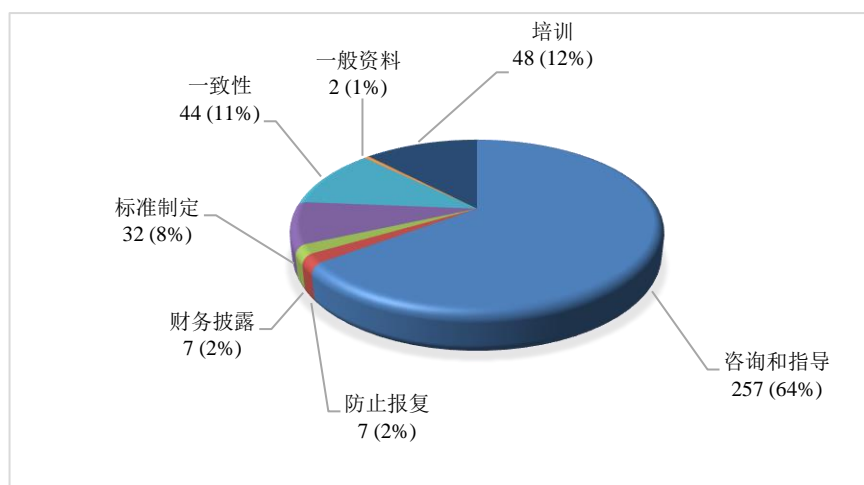


图 2  
2015–2018 年按类别分列的服务概况

年份	咨询和指导	防止报复	财务披露	标准制定	一致性	一般资料	培训	总计
2015	226	7	57	23	45	11	21	<b>390</b>
2016	237	13	26	25	36	10	25	<b>372</b>
2017	280	5	24	33	61	3	37	<b>443</b>
2018	257	7	7	32	44	2	48	<b>397</b>

#### A. 咨询和指导

7. 保密咨询和指导事项占道德操守办公室案例数量的 64%。大约 93% 的要求来自固定期限工作人员，其余来自非工作人员和其他第三方。然而，来自工作人员的多个要求与非工作人员有关，包括非工作人员的经理询问关于防止与外部活动和人员关系相关的利益冲突。

8. 咨询服务请求比 2017 年增加了 9%。在拉丁美洲和加勒比地区，道德操守顾问对五个工作办事处开展了外联工作，此地区的咨询量增加了 65% (见图 3，更多关于任务的信息见下文 D 节)。东非和南非地区的咨询几乎翻了一番。

图 3  
2015–2018 年按地理位置分列的道德操守咨询和指导请求

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
2015	84	62	17	36	17	6	4	<b>226</b>
2016	113	11	35	20	31	2	25	<b>237</b>
2017	133	16	9	26	74	10	12	<b>280</b>
2018	109	31	13	41	44	9	10	<b>257</b>

9. 在 257 项咨询请求中, 67%(173 项)涉及利益冲突问题(见下文图 4)。其中三分之二(110 项请求)与参加外部活动和受聘工作有关, 例如教学任务、志愿活动、在非政府组织董事会任职或者发表文章以及出版书籍。对于其中大约四分之一的请求, 需要人力资源司的正式许可才能参与这项活动或受聘工作。工作人员需正式请求获得许可; 随后道德操守办公室对请求进行审查, 并就活动是否存在利益冲突或造成其他道德操守问题向人力资源司提供建议。对于涉及材料出版的活动, 道德操守办公室通常会召集通信和战略伙伴关系司对出版物草稿进行审查, 以确保与人口基金的职责没有冲突且不存在信誉风险。

10. 与受聘工作有关的咨询占有所有咨询事项的 33%(84 项请求)。大多数与职场行为的指控或担忧相关, 包括可能的不当行为。许多其他咨询涉及政策的公平应用。7 个事项涉及可能的性骚扰, 多个其他事项涉及工作中的个人关系。除了提供实质性建议, 道德操守办公室还经常将工作人员和其他人员转介至审计和调查处(OAIS)、资金和方案检察员或者相关的人力资源战略伙伴或高级经理, 以寻求进一步协助。

图 4  
按类别分列的道德操守咨询和指导请求

类别	总部	外地	共计
<b>利益冲突</b>			
外部活动	40	70	110
礼物、奖品和提供款待	10	8	18
组织的利益冲突	8	9	17
其他	6	22	28
<b>小计</b>	<b>64</b>	<b>109</b>	<b>173</b>
<b>与招聘有关的关切</b>			
职场行为问题	25	26	51
解释人事相关政策	10	11	21
招聘和晋升程序	5	6	11
- 其他查询	0	1	1
<b>小计</b>	<b>40</b>	<b>44</b>	<b>84</b>
<b>总计</b>	<b>104</b>	<b>153</b>	<b>257</b>

## B. 财务披露方案

11. 按照秘书长强制要求, 财务披露方案旨在帮助人口基金保持和保护其诚信, 从而增强捐赠者和公众对于本组织及其工作人员的信心。财务披露方案是用于发现和评估关于工作人员及其亲属的私人控股和活动引发的利益冲突情况的主要工具。

12. 对于 2018 年申报周期, 511 名工作人员被要求提交财务披露表, 涵盖 2017 年日历年(见图 5)。在要求其申报财务状况的工作人员当中, 有 147 人在总部工

作，364 人在外地工作。需申报财务状况的工作人员包括 321 名管理层工作人员(63%)和 190 名辅助人员(37%)。

图 5

2014-2017 年按地点和日历年分列的财务披露参与情况

年份	总部	外地	当年共计
2014	135	554	<b>689</b>
2015	147	365	<b>512</b>
2016	132	371	<b>503</b>
2017	147	364	<b>511</b>

13. 在被要求申报财务状况的 511 名工作人员中，18 人在流程期间离开了人口基金(5 人在离开时未提交任何表格)。因此，493 份表格经过了全面的审查。照例，道德操守顾问审查了每一份财务披露表以确保其完整性，并根据本组织的使命和活动以及工作人员的职责，分析工作人员或其亲属的任何控股或活动是否构成利益冲突。约有 43 名申报者(9%)证实，他们没有进行相关披露，而另外 450 名工作人员(91%)提供了披露。道德操守办公室要求 125 名工作人员(25%)提供更多信息或澄清，并向许多人提供了关于如何正确管理或缓解潜在利益冲突的建议。其中有 3 名工作人员存在此前未披露的外部活动。2 人随后提交了活动许可申请，1 人表示将自愿离职，以消除任何利益冲突。

14. 在审查财务披露表后，道德操守办公室还在全部申报者当中随机抽选了 50 份披露表(7%的样本)，以核查其财务披露状况。这项核查过程让道德操守办公室能够确保工作人员尽责和准确地完成其财务披露表，并在情况并非如此时发现异常。道德操守办公室聘请的一家外部公司审查了为说明工作人员的原始披露表而提交的文件。选择的工作人员来自不同地点、级别和职能。

15. 在核查阶段，33 名工作人员的文件接受了核查、验证并因没有值得注意的问题而结案。然而，14 名工作人员的文件被发现存在初期披露阶段未披露的资产或负债，不过最终未发现任何利益冲突。道德操守办公室仍然担心，和往常一样，核查组中很大比例的人员未提供完全准确的披露。更令人担心的是，3 名工作人员的文件不完整，原因是其未提供所有的文件来说明其披露的内容。然而，在已提交的文件中未发现任何利益冲突。有关工作人员得到了关于财务披露方案的建议，以确保未来完全合规。

16. 所聘请的外部公司建议道德操守办公室：(a) 继续在核查工作中纳入声称其没有需披露内容的工作人员；(b) 向未提交准确或完整的文件来说明其财务披露的工作人员告知，他们在未来必须准确完整地披露所有要求的信息；以及(c) 修订财务披露系统中的说明，以进一步定义“资产”和“负债”，阐明必须将非联合国收入报告为总额，并且声明必须报告所有类型的银行账户。道德操守办公室指出前两项建议已获实施，并将在 2019 年周期之前符合第三项建议。

17. 除了标准的财务披露方案周期活动，道德操守办公室还对与财务披露事项相关的 7 起事件提供了服务，包括处理财务披露周期期间所披露活动的外部活动申请表，以及回复审计和调查处关于工作人员财务披露的问询(见上图 1)。

### C. 防止工作人员遭受报复

18. 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。防止报复政策规定了禁止报复、提出申诉的程序，以及本组织为应对报复可能采取的措施。2018 年，道德操守办公室收到 3 起报复投诉和 4 次与报复相关的问询。

19. 对于每个报复投诉，道德操守办公室采取了初步评估，以确定投诉人是否参与了有正当理由需要防止报复的活动，并且如果是，则确定这项受保护的活動是否是报复的一个促成因素。如果道德操守办公室认为报复行为表面证据成立，案件将交由审计和调查处调查。调查结束后，道德操守顾问对调查报告进行审查、与调查员讨论报告、考虑是否已出现报复，然后向执行主任提出适当建议。

20. 所有 3 起投诉都在实际或计划的重新调整和重新组织的背景下发生。3 起投诉中的 2 起来自同一个总部办事处。2018 年 4 月提交的第一起投诉称，该工作人员因举报不当行为而遭到其前主管和多名其他人员的报复。道德操守办公室发现该工作人员参加了一项受保护的活動并遭受了伤害行为，但没有任何表面证据证明两者之间存在联系。

21. 第二起报复投诉也提交于 2018 年 4 月，这次一名国家办事处工作人员指控其主管和其他工作人员因其举报不当行为而对其实施报复。道德操守办公室发现该工作人员参加了受保护的活動，但未发现有任何表面证据证明该工作人员遭受了与受保护的活動有关的任何伤害行为。

22. 第三起投诉由一名总部工作人员在 2018 年 6 月提交。该工作人员指控在举报不当行为后遭到其高级经理和其他人员的报复。道德操守办公室发现了报复行为的表面证据，并交由审计和调查处调查。调查在年底仍未结束。

23. 在四项与报复相关的问询中，两项来自外地经理，两项涉及对人力资源司工作人员的咨询。一名外地经理担忧，其强制实施行为标准可能会遭到下属工作人员的报复。另一名经理声称其权益遭到扣留，据信是对其在之前职位中的公事行为发起的报复。两名经理都获得了关于如何提交报复投诉的建议，并且了解了关于处理其顾虑的更多选择。

24. 第三起与报复相关的事项涉及对人力资源司的咨询，与被发现对 2018 年之前的报复负有责任的一名前工作人员有关。第三起也涉及对人力资源司的咨询，与如何回复外部方针对人口基金的报复指控有关。

25. 回顾 2017 年道德操守办公室报告[DP/FPA/2018/7](2017 年年度报告)，1 起报复投诉在 2017 年底尚未得到处理。在 2017 年年度报告第 22 段中报告的报复投诉中，道德操守办公室未发现报复案件的表面证据。道德操守办公室发现该工作人员举报了不当行为，并且遭到了伤害行为，但未发现任何表面证据证明两者之间存在联系。该事项已于 2018 年 1 月结案。

## D. 培训、教育和外联

26. 道德操守办公室的培训、教育和外联方案旨在加强联合国和国际公务员制度的核心价值观和原则，加大对道德操守相关政策的了解和遵守，以及鼓励工作人员和管理层坚守道德操守高标准。

27. 2018 年，道德操守办公室对 48 起事件提供了培训和与培训相关的服务(见上图 1)。其中 12 起为现场培训和教育项目，覆盖大约 543 名人口基金人员。这包括由道德操守办公室和人力资源司在全球领导会议上领导的题为“推动变革型领导力”的研讨会。道德操守办公室还领导了面向新经理和初级专业干事、安全协调员办公室、技术司以及道德操守办公室访问过的每个国家办事处的培训课程(下文详细说明)。道德操守办公室还为阿拉伯国家地区、亚太地区以及柬埔寨和巴布亚新几内亚国家办事处的工作人员和员工进行了虚拟培训课程。

28. 道德操守办公室向拉丁美洲和加勒比地区的古巴、多米尼加共和国、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥国家办事处以及亚太地区的阿富汗和巴基斯坦国家办事处开展了外联工作。这些工作包括关于“道德操守、价值观与国际公务员制度”以及保密咨询会议和管理简报会的培训课程。此外，道德操守办公室与国家办事处的项目和运营团队举行了简报会。

29. 道德操守办公室为新的办事处负责人提供了四次道德操守简报会，包括执行主任、项目以及即将上任的参谋长。道德操守办公室多次提供培训材料并回复其他与培训相关的请求。

30. 道德操守办公室还简要介绍了执行局、监督咨询委员会和审计委员会的新成员。应美国国务院的邀请，人口基金道德操守顾问与联合国秘书处管理部的副秘书长以及世界粮食计划署道德操守主任一道，向成员国的“日内瓦集团”呈交了关于“应用道德操守框架来应对性骚扰”主题的报告。

31. 在这一年里有 330 名工作人员完成了“联合国人口基金的道德操守和诚信”在线培训课程。2018 年课程的法语和西班牙语版本制定成，并将于 2019 年初发布。

32. 道德操守办公室于 2018 年在其道德操守“社区”网站上发布了多项内容。除了提供标准的道德操守资源和信息，该网站还分享了关于有礼貌的异议、内隐偏见以及不向政府请求帮助来发展职业生涯的见解。

33. 2018 年全球工作人员调查的结果表明，在与道德操守办公室的工作相关的多个类别中，均出现了在 2016 年调查结果基础上的改进，包括对以下事项的积极回复：对道德操守办公室及其服务的意识(增长了 3%，从 79%到 82%)；关于如何举报骚扰或滥用职权等不当行为的知识(增长了 10%，从 80%到 90%)；相信工作人员会被保护免于因举报不道德行为而遭到报复(增长了 10%，从 57%到 67%)。

## E. 制定标准和政策支持

34. 道德操守办公室的一个关键功能是在道德操守标准制定方面为管理层提供指导，使组织的政策和做法反映并促进人们期待人口基金及其工作人员达到的廉

正、公正和公平。在报告所述期间，道德操守办公室利用 32 次机会与其他人口基金办事处密切合作，审查新的和修订后的政策和程序，并提供建议以及寻求解释说明。这些工作包括：为起草政策、报告和培训包提供建议；回复捐助方关于人口基金道德操守做法和政策的问询；以及对联检组报告提供建议和评论。

35. 道德操守办公室的标准制定工作继续涵盖对于预防性剥削和性虐待以及性骚扰有关事项的参与。道德操守顾问欢迎在执行主任办公室增加一名协调员的做法，由该协调员专门负责这些问题，并于 2018 年与执行主任办公室在多个场合进行合作，确保该组织的方法全面有效。

36. 道德操守办公室在 2018 年开始对防止报复政策进行广泛的审查，并且开始编制修订版。道德操守办公室计划在 2019 年初将政策提交核准。

### 三. 一致性

37. 道德操守办公室在 2018 年很大程度上促成了联合国系统中的一致性。道德操守办公室大部分与一致性相关的工作涉及按照 [ST/SGB/2007/11](#) 与联合国道德操守小组建立的互动。道德操守办公室参加了联合国道德操守小组的全部 10 次正式会议。道德操守办公室在联合国道德操守小组会议以外向 32 项与联合国道德操守小组相关的其他事项提供了实质的建议，并且从联合国道德操守小组请求了大量建议。

38. 即将在道德操守办公室活动上发布的联合国秘书长报告中将提供关于联合国道德操守小组工作的更多信息。

39. 道德操守办公室继续积极参与多边组织道德操守网络(ENMO)。道德操守顾问在 2018 年 7 月出席了多边组织道德操守网络年度会议，并且共同推动了三次会议。道德操守顾问完成了作为多边组织道德操守网络常务委员会主席的一年任期，该职位负责接收和审查各组织对多边组织道德操守网络成员身份的申请，以及就申请的核准向多边组织道德操守网络主席提出适当的建议。

### 四. 给管理层的意见和建议

40. 以下意见和建议回顾了 2018 年，并建议在人口基金和联合国进一步加强道德操守和诚信文化的措施。

41. 道德操守办公室称赞了人口基金 2018 年在应对性剥削和性虐待以及性骚扰方面的工作，并将全球工作人员调查的结果视为这些工作在提升工作人员对这些问题的意识方面行之有效的信号。道德操守办公室进一步称赞了各外地办事处团队在主动解决这些问题方面的努力，包括与人口基金伙伴合作，并且鼓励收集这些案例和举措，以便考虑向全系统推广的可能性。

42. 道德操守办公室还强调多年来办公室的工作量已经增加到满负荷运转。为此，道德操守办公室申请高级管理层核准增加道德操守办公室的规模，增加一名初级专业工作人员。如果该组织有意让即将上任的道德操守顾问负责带领一些战



略举措并为之提供建议、促进有意义的政策改革和参加领导力讨论，则需要通过提供适当的资源来表明这一意向。

## 五. 结论

43. 道德操守办公室在 2018 年继续采用了促进道德行为文化的实用做法。在与工作人员和员工的每次互动中，道德操守办公室均强调忠实于联合国愿景的重要性，以及独立、公正、尊重和容忍的价值。此做法有望在 2019 年及以后继续实行。

---