



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
10 March 2020
Chinese
Original: English

2020 年度会议

2020 年 6 月 1 日至 5 日，纽约

临时议程项目 4

道德操守

开发署道德操守办公室 2019 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 2019 年活动情况。根据秘书长公报《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)，联合国道德操守小组在 2020 年 2 月以电子审查方式审查了本报告。报告随后提交给开发署署长。

这是本道德操守办公室自 2007 年成立以来提交的第十二次年度报告。

决定要点

请执行局不妨表示注意到本报告，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	4
三. 法定活动	5
A. 制定标准与政策支持	5
B. 培训、外联和提高认识	7
C. 保密咨询和指导	10
D. 2018 交易年的财务披露方案(2019 年提交).....	12
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.....	14
四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络.....	17
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.....	17
六. 结论	17

图

1. 2019 年按类别分列的咨询和其他服务请求.....	4
2. 2016-2019 年作为总体服务一部分的道德操守咨询服务.....	11
3. 2019 年道德操守咨询细分.....	12
4. 2015 年至 2019 年财务披露政策年度申报人人数.....	13

一. 导言

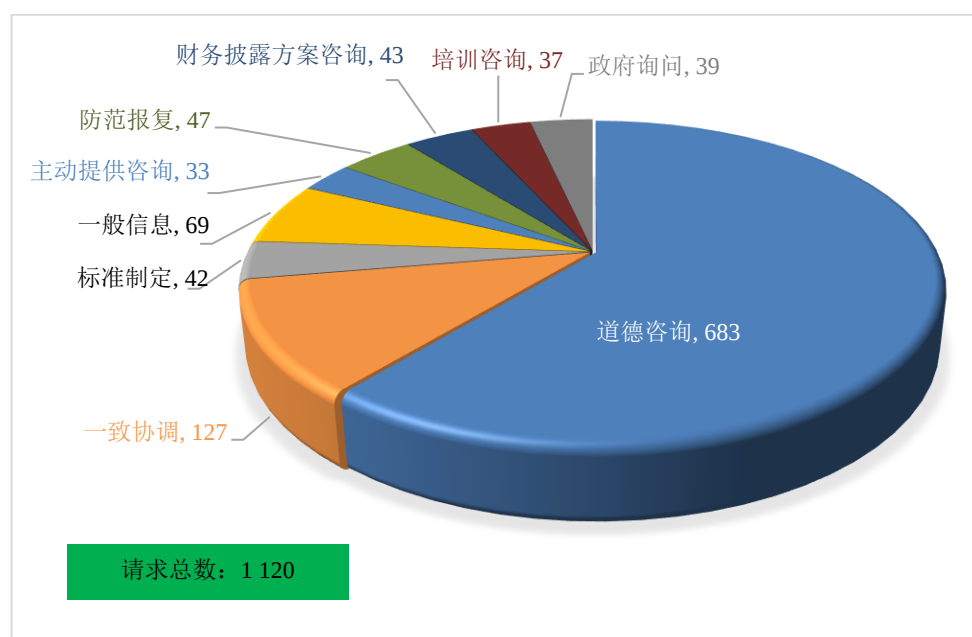
1. 本报告是根据执行局第 2008/37 号决定提交的，详细介绍了开发署道德操守办公室 2019 年根据秘书长公报 [ST/SGB/2007/11](#) 规定的任务“造就和培养一种道德操守、廉政和问责制的文化，从而提高联合国内外对联合国的信任以及联合国公信力”而开展的工作。
2. 开发署道德操守办公室成立于 2007 年，总部设在纽约，为在 170 多个国家和地区工作的开发署全球工作人员提供道德操守服务。本报告总结了道德操守办公室 2019 年在以下任务领域的活动和成就：(a) 标准制定与政策支持；(b) 道德操守培训、提高认识和外联；(c) 就道德操守问题和道德操守相关政策向工作人员和管理层提供保密咨询和指导；(d) 管理开发署的财务披露方案；以及(e) 管理开发署防范报复政策。本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，以统一整个联合国系统内的道德操守政策和做法。
3. 道德操守办公室在开展业务活动时遵循独立、公正和保密原则，促进开发署所有人员的道德操守和决策水平。建设强大的道德操守和问责组织文化以支持符合道德操守的行为是有效执行开发署各项方案的一项基本要求。开发署工作人员和管理层明显遵守最高道德和廉正标准，进一步有助于保护开发署在政府伙伴、捐助者、民间社会利益攸关方和开发署服务的广大公众中的声誉。道德操守办公室致力于通过其道德操守服务以及务实和可行的道德操守咨询和指导，在开发署业务流程和决策中嵌入和加强道德操守，它是开发署内部道德操守做法的重要倡导者。
4. 在本报告所述期间，本办公室继续制定和实施一项创新的道德操守方案，旨在吸引开发署领导层和所有其他人员进行参与，并向他们通报情况。作为该方案覆盖范围和成功程度的一个指标，主动向本办公室寻求支持和咨询的人数每年持续增长。这一增长仍然归因于本办公室努力通过外联和培训活动接触到尽可能多的开发署人员，并反映了其咨询意见的及时性、质量和现实实用性。
5. 2019 年，道德操守办公室处理了创纪录的 1 120 个事项(2018 年为 1 067 个事项)。本办公室在 2015 年处理了 643 个事项，在过去五年期间案件量增加了 74%。图 1 显示了本办公室在 2019 年收到的总体服务请求的细分情况。
6. 2019 年期间，本办公室向 2 131 名开发署人员提供了道德操守培训(2018 年的最高纪录为 1 570 人)，达到历史新高。本办公室在管理开发署财务披露方案的同时，进一步审查了 1 280 份个人财务披露报表，并向 182 名申报人发布了规避利益冲突的建议。除了审查开发署和其他联合国多项政策和程序以支持纳入道德操守考虑因素和最佳做法外，本办公室还继续向高级管理层提供量身定制的道德操守简报，以促进符合道德操守的领导行为，并利用社交媒体平台提高对道德操守和机构廉正问题的认识。

7. 道德操守办公室自成立以来一直依靠主任、道德操守顾问和行政助理等核心工作人员开展工作，于 2019 年完成了一名新的 P-3 道德操守专家的征聘工作。这个新员额消除了本办公室长期人手不足的问题，将有助于确保本办公室在工作量增加的情况下保持高标准的优质服务和反应能力。在支持本办公室的长期可持续性方面，开发署管理层授权设立该 P-3 员额，表明管理层继续致力于在本组织内发挥强有力和有效的道德操守职能。

8. 一个组织的工作场所文化最终决定了个人的行为方式、决策方式以及利益相关者对一个组织的看法。道德操守办公室通过定期宣传和倡导开发署的道德价值观和各项要求，并通过提供务实的道德操守咨询，促进基于公平、有原则的管理和问责的业务做法和决定，在支持和保护开发署方案编制和服务交付的道德完整性方面发挥着关键作用。

图 1

2019 年按类别分列的咨询和其他服务请求



二. 行政活动

9. 道德操守办公室新的 P-3 道德专家于 2019 年 10 月入职。鉴于本办公室的国际联合国志愿人员安置工作已于 2019 年结束，设立 P-3 员额对工作具有重要意义。在联合国志愿人员方案的资助下，联合国志愿人员于 2017 年首次分配到本办公室，以协助处理不断增加的案件量。由于联合国志愿人员方案的资金于 2019 年 8 月结束，道德操守办公室自筹资金执行联合国志愿人员任务，直到该人员于 2019 年 11 月离职。在本办公室的核心人员配置(D-1 主任、P-5 道德操守顾问和 G6 行政协理)的基础上增加了由开发署供资的一个稳定的 P-3 工作人员员额，使本办公室能够更好地帮助确保其道德操守方案的长期可持续性。

10. 由于预计将在 2019 年聘用该 P-3 道德操守专业人员，本办公室当年的总预算略有增加。2020 年，由于预计 P-3 全年可用，业务预算再次增加。

11. 道德操守办公室高度赞赏通过开发署领导层的关注和努力解决了本办公室人员配置问题，继续在整个组织提供注重成果的全面道德操守服务。本办公室与工作人员和管理层保持着牢固的关系，建立了作为一贯可靠、反应迅速，可为维护和促进本组织的理想和原则的道德操守相关问题提供务实解决方案的资源的声誉。

三. 法定活动

12. 在其在整个开发署促进道德和廉正文化的任务规定的推动下，2019 年本办公室在各责任领域取得了重大成果。

A. 制定标准与政策支持

13. 道德操守办公室主任继续在开发署防止性骚扰和性剥削和性虐待工作队任职，该工作队由署长于 2018 年设立，由其执行办公室领导。2019 年，该工作队根据联合国关于性骚扰的示范政策，制定和开展了强有力的宣传运动，并进一步修订了关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用权力的政策。对工作队的人员组成进行了扩大，以包括来自主席团和某些国家办事处的工作人员，进而纳入实地的关切和观点。工作队其他产出包括在监察员办公室与联合国其他组织成功经验的基础上，与监察员办公室合作，为多达 25 个国家办事处的基金和方案试行设置尊重人的工作场所协调员。尊重人的工作场所协调员的作用是为工作人员提供一个安全的空间，让他们讨论关切事项并了解他们可以获得的补救和支助选项。尊重人的工作场所协调员将涵盖所有形式的骚扰、歧视和滥用权力。

14. 道德操守办公室再次参加工作队向开发署全球的各办事处和人员介绍性骚扰以及性剥削和性虐待的政策、程序和服务的工作。道德操守办公室介绍了开发署在性骚扰以及性剥削和性虐待方面防范报复的政策、投诉和调查及其作为保密的道德咨询和指导来源的作用。

15. 道德操守办公室继续应管理层的要求，通过与各业务单位的积极接触以及主任参与组织绩效组和政策审查网络，支持开发署的政策制定。为了便利纳入有效业务业绩所必需的道德操守考虑因素和标准，本办公室审查了开发署的许多政策、准则和机构文件，并提供了实质性反馈，其中包括数据保护政策；性别平等经济红利认证；2020 年伙伴关系调查；开发署实习津贴；联合国审计委员会 2018 年各项建议执行情况报告；开发署可持续融资提案；研究金政策；开发署职业生涯管理框架；业绩管理和发展政策；修订后的社会和环境标准和筛查程序；数字治理小组的职权范围；人员发展治理小组职权范围；开发署数字战略。本办公室主任还会见了人力资源厅(人力厅)聘请的一名顾问，为开发署“面向 2030 年的人才”战略提供道德操守内容。

16. 道德操守办公室就以下问题发表道德操守咨询意见：(a) 开发署征聘为政府养恤金目的而希望保持其在政府就业者身份的政府人员；(b) 开发署工作人员寻求休无薪特别假以从事外部就业，道德操守办公室查明了与执行开发署征聘和甄选框架政策及其特别假政策有关的关切问题。

17. 根据开发署征聘和甄选框架政策，开发署从政府部门征聘的候选人(出于保持养恤金权利等有限目的)保持在政府就业者身份的期限为两年。这是为了确保即将上任的开发署工作人员遵守他们的就职宣誓，其中要求独立、公正和不听命于政府；双重就业身份必然会产生固有的利益冲突。据此，向经开发署授权暂时保持其在政府就业者身份的个人提供两年的期限，以考虑他们是继续留在开发署并在该期限结束时放弃其在政府就业者身份，还是辞去开发署的职务并重返政府服务。尽管从政府征聘的寻求暂时保持其在政府就业者身份的个人因此需要签署开发署任命书，除其他外，确认他们忠于开发署，但道德操守办公室注意到，在这些要求的声明中在规定两年期限方面有不一致之处。在向开发署管理层提出这一问题后，管理层承诺审查征聘和甄选框架政策和相关做法，以弥补任何查明的政策或程序缺陷。

18. 开发署关于特别假的政策为批准开发署工作人员无薪特别假规定了具体理由。例如，可以批准无薪特别假，以继续学术研究或照顾严重的家庭人员疾病。虽然追求全职、外部就业不在该项政策批准无薪特别假所列举的理由之列，但开发署制定了一种做法，即批准工作人员仅为在外部雇主从事全职工作而休无薪特别假的请求。虽然该政策规定无薪特别假最长只能批准 24 个月的期限，但无薪特别假已被批准延期，超过了该项政策最长 24 个月期限的规定。鉴于这些已查明的做法与所述政策规定不同，道德操守办公室建议开发署管理层确定是否确实有组织理由将外部就业作为批准无薪特别假的合法、唯一原因。如果是这样的话，政策需要明确规定这一点，以确保政策的连贯性。同样，如果开发署管理层认为可允许的无薪特别假期限应超过目前的 24 个月限制，则应修订该项政策，以便明确无误地规定强制执行的无薪特别假最长期限。开发署管理层承诺审查特别假政策，并进行必要的修订。

19. 以前的开发署出版物政策为以开发署官方身份和个人身份出版材料提供了指导，2019 年，该政策被新的知识产品生产和质量保证准则所取代。由于新的准则只涉及开发署官方产品的出版，道德操守办公室与对外关系和宣传局合作，为寻求以个人身份出版材料的开发署人员制定独立的准则。

20. 道德操守办公室起草了开发署关于接受政府和非政府来源的馈赠、荣誉、勋章、优惠、招待或薪酬的政策，并得到管理事务局的认可，于 2019 年 5 月正式获得组织绩效组的批准。该政策将由总部管理事务局管理，就如何处理收受馈赠或其他物品的情况向开发署人员提供详细指导。

21. 在本报告所述期间，道德操守办公室成为开发署数字治理小组和人员发展治理小组的成员。数字治理小组将就支持开发署数字转型的资源分配提供战略指导和建议，而人员发展治理小组将确定整个组织的学习需求并确定其优先顺序。

22. 在整个 2019 年，本办公室继续向联合国系统各实体提供道德操守专门知识和支持。值得注意的是，虽然人口基金领导层要求本办公室主任在人口基金道德操守办公室新任负责人的遴选小组中任职，但人口基金还要求本办公室在人口基金道德操守办公室新任负责人到任之前，在 2019 年 9 月向人口基金人员提供道德操守咨询服务。本办公室主任还：(a) 向联合国审计委员会简要介绍了道德操守办公室的职能及其在提高认识和就如何查明和(或)避免欺诈和腐败提供咨询方面的重要作用；(b) 会见了联合国联合检查组(联检组)，以作为联检组对联合国调查职能的审查的一部分；(c) 就联检组对联合国系统审计/监督委员会的审查提出意见。

23. 本办公室还应联合国难民事务高级专员办事处(难民署)道德操守办公室的要求，接待了其负责防范报复事项的高级顾问。难民署高级顾问在开发署道德操守办公室逗留了一周，听取了本办公室在处理关于防范报复案件的最佳做法方面的简报。难民署要求安排这次学习，反映了开发署道德操守办公室作为保护举报人的领导者的声誉。

24. 2019 年，道德操守办公室继续向开发署关键领导职位的推荐候选人提供个人道德操守简报，并对其进行利益冲突审查。

B. 培训、外联和提高认识

25. 培训和提高认识是道德操守办公室任务授权的关键方面。在就联合国/开发署道德框架和所要求的行为标准对开发署工作人员进行培训时，道德操守办公室强调道德操守的实用性和“业务价值”，解释按道德操守标准决策对开发署的有效运作和服务提供至关重要。鉴于开发署的工作环境各种各样，往往风险很高，开发署的工作人员形形色色，来自各种文化，因此，开发署工作人员必须理解并遵守开发署一套统一的道德标准和做法，这些标准和做法在开发署各地保持不变。在确保开发署工作人员的日常行动和决定以开发署核心道德价值观和期望为指导的同时，开发署工作人员既能维护本组织的声誉和信誉，又能寻求确保交付最佳成果。

26. 道德操守培训在培训所有工作人员了解他们应履行的联合国义务的同时，道德操守办公室还为开发署领导层设计了单独的道德操守领导培训，强化“高层定调”和“中层氛围”(负责处理日常业务的中级管理人员)。由于一个组织的道德文化可通过其领导层对道德行为的明显遵守而得到显著增强，道德领导力培训让管理者认识到在工作中为他人树立榜样和彰显榜样行为的重要性。

开发署在线道德和廉政课程及道德操守办公室的其他模块

27. 道德操守办公室培训方案包括一个在线课程，名为“开发署的道德操守和廉政”，有英文、法文和西班牙文三个版本。这是开发署所有工作人员的一个必修课程，课程采用开发署真实世界的工作情景来提高对道德问题的认识，促进道德决策，支持遵守开发署的相关政策、程序和标准。截至 2019 年 12 月 31 日，开发署已有 13 633 名工作人员完成了该课程。

28. 道德操守办公室还通过开发署在线学习平台提供三个自愿道德操守小型课程，主题是：(a) 避免利益冲突；(b) 开发署财务披露方案；(c) 开发署防范报复政策。有英文、法文和西班牙文三个版本可选，截至 2019 年底，已有 1 891 人次完成了课程。道德操守办公室通过培训和外联材料满足和加强开发署完成在道德操守和廉政方面的要求，与此同时也推广其自愿课程。

面对面讲习班和网播研讨会

29. 除了在线培训课程外，道德操守办公室的外联和面对面培训举措是提高对其服务的认识、加强对道德操守要求的理解以及直接听取外地工作人员与道德操守有关的关切问题的重要工具。

30. 2019 年，道德操守办公室通过现场面对面的道德操守讲习班、小组介绍、小组讨论和网络平台，创纪录地为 2 131 名开发署工作人员提供了实况道德培训。相比之下，道德操守办公室 2018 年为 1 570 人提供了实况培训，2017 年为 883 人提供了实况培训。在最近的报告周期中，培训人数显著增加，这反映了开发署全球各办事处和官员认为道德操守办公室的道德操守培训具有实际价值。开发署国家办事处的高级领导人在参加了在总部和区域两级主管举办的道德操守领导培训课程后，一再要求为其各自办事处工作人员举行现场道德操守介绍。

31. 在本报告所述期间，道德操守办公室为设在伯利兹、智利、危地马拉、印度、巴基斯坦、巴拉圭、卢旺达、土耳其和巴拿马区域中心的开发署工作人员安排了道德操守讲习班和道德操守领导会议。为降低本组织的培训成本，办公室随时提供面对面 Skype 培训。为提高预算效率和减少航空旅行，在需要用当地语言提供培训且外部培训机构在提出请求国家办事处所在区域有主持人的情况下，道德操守办公室利用外部培训机构提供培训。道德操守办公室通过 Skype 参加所有由外部培训机构主持的培训，并回答参加培训人员提出的问题。

32. 道德操守办公室还在 2019 年开展了以下道德操守培训：在纽约为即将上岗的开发署初级专业干事举办概况介绍讲习班；在纽约培训管理事务局人员；通过 Skype 对全球共享服务股人员和管理事务局人员以及哥本哈根的初级专业干事进行培训；通过 Skype 为在曼谷举行的区域采购讲习班提供采购道德操守培训；通过 Skype 对位于德国波恩的联合国志愿人员组织总部的联合国志愿人员进行培训；通过 Skype 为在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的非洲青年女性领导人入职进行培训；与开发署防止性骚扰和性剥削和性虐待工作队进行多次培训。主任还在联合国争议法庭新法官上岗会议上(作为联合国道德操守小组联合努力的一部分)和作为开发署外聘审计师的德国审计委员会作了道德操守情况介绍；主任应邀向纽约法学院的法律系学生介绍情况，比较和对比联合国环境下的道德操守与私营部门和政府部门的道德操守。

33. 为确保道德操守办公室的道德操守培训持续具有活力，并提供最佳的实用价值，本办公室根据开发署每个办事处或地点的具体需要，侧重于具体国家的政治背景、开发署当地方案编制以及当地审计和调查事项，对培训内容进行了调整。本办公室还将 2018 年开发署全球工作人员调查获得的道德操守结果纳入了 2019

年的个人培训。注重道德操守在当地现实和当地关切中的务实应用，使工作人员更加重视道德操守问题，使道德操守办公室收到了更多的服务提供请求。

高级管理层培训和情况介绍

34. 道德操守办公室除了向开发署具体办事处提供培训外，还定期应邀在高级管理层会议上和向新的管理干部介绍道德操守，这表明开发署管理层致力于将道德操守纳入开发署的主流。

35. 对开发署来说，2019 年是关键的一年，这一年，联合国驻地协调员和开发署驻地代表角色脱钩。开发署前国家办事处负责人过渡到联合国秘书处驻地协调员职位，导致任命了大量新的开发署驻地代表。为支持这一过渡，2019 年初，主任应邀出席在德国波恩举行的为期一周的开发署驻地代表情况介绍会议。由于这种早期互动，新的驻地代表在新的角色中面临复杂的挑战，他们定期向本办公室寻求咨询和指导。

36. 主任还收到了阿拉伯国家区域局、拉丁美洲和加勒比区域局和非洲区域局的邀请，请他出席国家办事处领导人区域管理会议并介绍道德操守领导力。主任还在拉丁美洲和加勒比区域局副局长和业务经理的单独务虚会上面对面地简要介绍了道德操守问题。道德操守办公室参加区域管理会议继续提高认识，并协助国家办事处领导人在各自的办事处培养道德文化，这有助于保护开发署方案编制的完整性，在地方一级维持公众对开发署的信任。

37. 2019 年，本办公室还向执行局新成员介绍了道德操守，并向开发署高级领导小组新成员和所有新任命的 D1 及以上职等的官员提供个人道德操守上岗培训(包括利益冲突审查)。

提高认识和宣传活动

38. 为促进和加强将道德操守纳入组织结构的价值，并尽可能多地接触到各地点的开发署人员，道德操守办公室通过电子邮件和社交媒体以及通过制作和分发道德操守指导材料，开展积极主动的道德操守宣传活动。定期提供和更新道德操守信息对于确保工作人员具备必要的相关工具和知识，以做出符合组织最佳利益的知情道德操守决定至关重要。所有人员集体遵守开发署的核心价值观和必要的行为标准，对于维护开发署的道德文化和保护开发署的业务和声誉至关重要。

39. 道德操守办公室继续利用社交媒体推进道德操守教育，并在整个开发署宣传道德操守是开发署业务实践的一个必要组成部分。2019 年，本办公室利用其推特和 Yammer(联合国内部的一个社交网络)账号传播道德操守文章、调查和观点文章。主任指出，定期传播此类信息有助于就道德操守问题展开讨论，并将道德操守放在首位，自本办公室开始使用社交媒体以来，主任共发布了 488 条推文和类似数量的 Yammer 帖子。

40. 作为开发署道德操守方案信息和资源材料的必要网站，道德操守办公室确保其内联网和面向公众的互联网网页不断更新并胜任使命。本办公室的内联网 2019 年开发署工作人员网页浏览量 13 595 次，与此同时，公开网站网页浏览量 3 716

次。这些数字保持了本办公室内联网和互联网网站访问量逐年上升趋势，2018 年这两个网站的访问量分别为 12 983 次和 2 633 次。

41. 在道德操守办公室编写的宣传材料中，《开发署道德守则》和《何时前往何地：开发署人员参考指南》是重点出版物。《道德守则》是开发署历史上首部此类守则，《守则》汇总了影响本组织道德文化的所有政策和程序。注意到开发署是唯一采用这种互动、全面守则的联合国实体(可与私营部门和政府部门的最佳守则相媲美)，2019 年，开发署的《道德守则》获得了“业务绩效改善资源组织”的认可，该组织总部设在新西兰，负责发现和展示业务卓越和最佳业务做法的实例。《何时前往何地》是《道德守则》的配套出版物，是开发署的第一份全面指南，详细介绍了开发署人员可以利用的各种支助部门和服务。

42. 道德操守办公室为确保道德操守材料涉及最新热点且始终作为可靠信息来源，2019 年对《道德守则》和《何时前往何地》进行了全面审查。这两本出版物经修订后更新了超级链接，编辑内容反映了所引用的开发署政策和准则的变化，并在《何时前往何地》一书中纳入了关于处理和报告性骚扰问题的新的一节，新的修订本都将于 2020 年初发布，并将继续作为道德操守办公室培训和外联工作的核心资料。

43. 2019 年，道德操守办公室同样更新和重发了其宣传手册：《道德操守办公室》、《防止利益冲突》、《财务披露》和《防范报复》。为方便广泛查阅，并避免不必要的出版和发行费用，道德操守办公室的所有出版物仍然可以在本办公室的互联网和内联网上以多种语文查阅。

44. 作为其外联和培训工作的一项内容，本办公室向所有道德操守培训者提供各种宣传物品，例如载有道德操守办公室联系方式和道德操守信息的钱包卡片和便签簿。鉴于这些物品非常受欢迎，并保持创新，道德操守办公室在 2019 年开发并分发了新的宣传产品，包括有办公室标识的 RFID 钱包和开发署证件挂绳。

45. 2019 年，人力厅发布了《欢迎来到开发署》，这是一款通过移动设备提供开发署基本信息的组织应用程序。道德办公室与人力厅合作，在该应用程序中增加了一个道德部分，其中包含道德操守资料和文档。开发署工作人员和公众可在移动设备上使用该应用程序，该应用程序推进了本办公室为建立广泛的道德操守意识资源所做的努力。联合国审计委员会对道德操守办公室的评价是，迄今为止联合国还没有其他机构采取这样的举措，本办公室走在了提高道德操守意识工作的前列。

C. 保密咨询和指导

46. 提供道德操守咨询是道德操守办公室任务授权的一个基本组成部分，其目的是培养道德操守文化，将道德操守思维融入开发署的业务运作与实践。通过提供明确、务实、可操作的咨询意见，本办公室使工作人员能够管理潜在的利益冲突，解决道德操守困惑，不使其成为开发署的问题。除了就个人职位活动和利益提供咨询外，本办公室还就与开发署方案和利益攸关方互动有关的道德问题向工作人员提供咨询，包括与政府和民间社会实体的互动。通过在开发署核心原则和价值

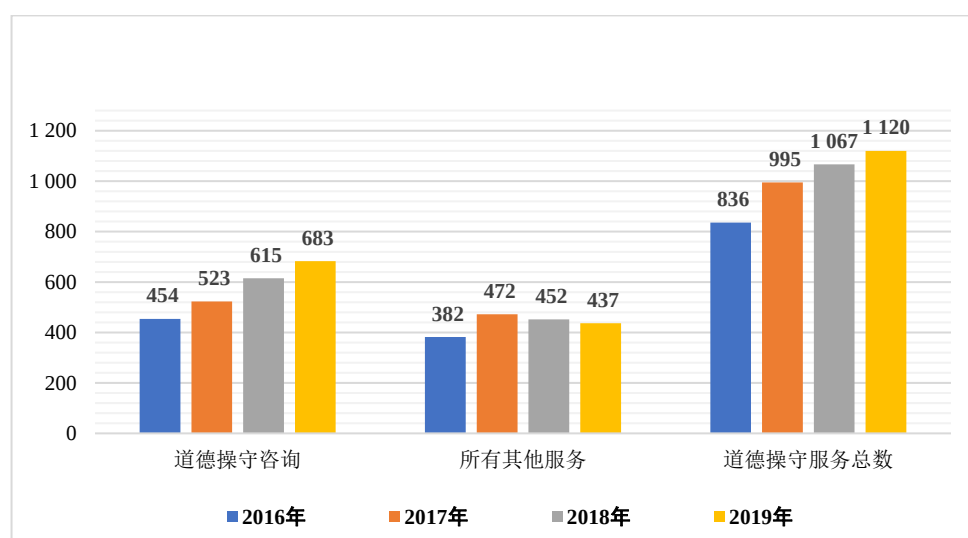
观的指导下就适当的行动方针提供咨询，本办公室支持开发署方案编制和服务交付的完整性。

47. 本办公室的咨询任务的核心是协助工作人员和管理层在个人和专业层面做出符合开发署最大利益的知情、适当决定。作为提供及时、合理、可行建议的保密资源，本办公室赢得了整个开发署工作人员的信任。本办公室作为一个受人尊敬的咨询服务机构，在管理开发署的业务和声誉风险方面发挥着关键作用。

48. 在最近的若干报告周期中，寻求道德操守咨询和指导的开发署人员人数大幅增加，这表明了对本办公室的信任和重视，也表明了本办公室为扩大开发署对其工作的认识所做的持续努力。如图 2 所示，2019 年本办公室又创下了 1 120 项服务请求的年度纪录，其中 683 项是道德操守咨询请求。而 2015 年本办公室收到 643 项服务请求，其中 431 项是道德操守咨询请求，2019 年的数字占道德操守服务事项总数的 74%，收到的咨询请求增加 58%。如上所述，本办公室新设立的道路操守专家职位将使本办公室能够有效地管理这一服务需求增长，使其能够继续积极制定创新的道德操守举措。

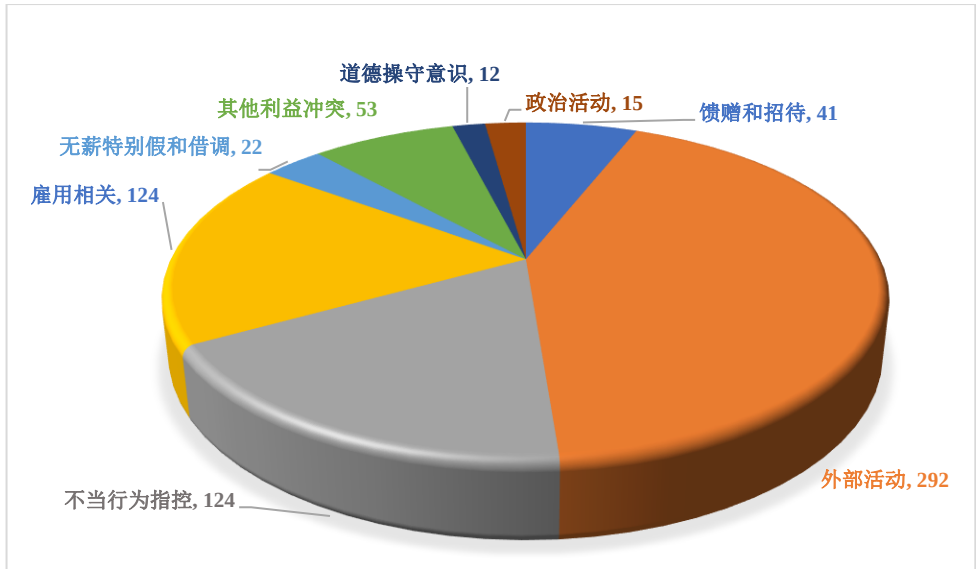
图 2

2016-2019 年作为总体服务一部分的道德操守咨询服务



49. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到的所有服务请求中有 61% 涉及道德操守咨询和指导(高于 2018 年的 58%)。如图 3 所示，本办公室就范围广泛的各类事项出具咨询意见，这些事项包括：外部活动；参与政治活动；举报指称不当行为的内部程序；接受奖励、馈赠和荣誉；与道德操守有关的其他雇用问题，包括将相关问题移交给适当的支助办公室，如联合国各基金和方案监察员办公室以及联合国工作人员法律援助办公室(法律援助办)。由于提供道德操守咨询是本办公室与开发署人员日常互动的重要内容，本办公室继续致力于对收到的所有咨询事项作出迅速回应。道德操守办公室认识到，工作人员对本办公室的信心取决于及时收到有效的咨询意见；本办公室尤其引以为傲的一点是，通常会在收到所需的全部案件信息后 24 小时内出具道德操守咨询意见。

图 3
2019 年道德操守咨询细分



50. 与以往报告周期相同，在收到的咨询事项当中，涉及开发署人员申请从事外部活动的事项数目最多，这些活动包括担任董事会成员、外部出版和在外兼职就业，如偶尔在大学教学。本办公室对拟从事的外部活动开展审查，确保这些活动不违背申请人独立、公正和忠于开发署的义务，也不对开发署产生不利影响。本办公室注意到申请程序迄今一直以纸质形式进行，于是在 2019 年开始与开发署执行办公室合作，开发外部活动在线申请系统。该系统将提高申请和审查的效率，与本办公室为保持创新以及精简道德操守服务和程序所作的努力相一致。

51. 对道德操守咨询服务的需求每年都在增加，这虽然是本办公室积极开展培训和提高认识方案的结果，但也表明开发署人员认识到应在道德操守相关事项上积极寻求道德操守办公室的支持，并在这方面主动采取行动。本办公室实施种类繁多的道德操守举措，从而成为公认的就道德操守问题提供指导的重要机构，这些举措也有助于预防和避免违背开发署利益的行动或行为。

D. 2018 交易年的财务披露方案(2019 年提交)

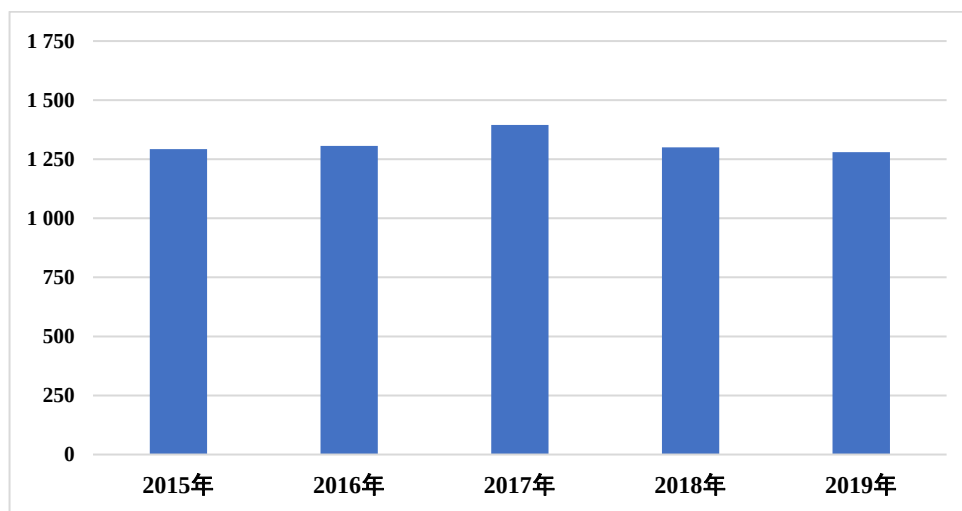
52. 开发署年度财务披露方案由道德操守办公室管理，旨在查明、处理和消除申报人的个人财产、利益和从属关系与其在开发署的职责和义务之间的利益冲突。该方案适用于所有 D1 及以上职级的管理人员以及主要职责涉及采购和投资的人员，力求确保私人利益不会干预也不被视为干预官方决策，从而促进组织透明和公众信任。在财务披露方案报表审查过程结束时，本办公室会选定一部分申报人参与单独的核查工作，验证其报表的准确性和完整性。

53. 2019 年，本办公室开展了第十三次年度财务披露工作，范围涵盖 2018 交易年。1 276 名申报人参与了该方案，与最近几个申报周期的申报人数一致(图 4)。虽然联合国系统内的一些道德操守办公室将审查申报人报表的工作外包给外部供应商，但本办公室延续以往做法，直接审查申报人在财务披露方案下提交的所

有报表。这项做法不仅为本组织节省了大量费用，还确保了审查程序能够充分利用本办公室在开发署利益冲突风险方面的专长。与以往申报周期相同，该方案合规率达到 100%。

图 4

2015 年至 2019 年财务披露政策年度申报人人



54. 在程序方面，本办公室在收到财务披露方案报表时启动审查，以便立即对申报人采取后续行动，并更加迅速地向申报人提供指导，说明需要为减轻利益冲突风险或补救已查明的利益冲突情况采取哪些行动。

审查数据和提供利益冲突咨询

55. 道德操守办公室采用三步法审查财务披露方案报表。首先是审查报表，确保信息完整，在信息不完整或不明确的情况下对申报人采取后续行动。第二，结合开发署与相关实体之间的任何供应关系或其他关系，考量所申报的财产，如公司股票。第三，对照相关工作人员细则和政策所载的适用限制和义务，评估所申报的外部从属关系和活动。本办公室会考虑到相关申报人的职务和工作地点，开展所有审查，以确定实际或潜在的利益冲突，并在发现冲突时提供补救或主动咨询。

56. 在财务披露方案下，参与申报的人员必须报告自己、配偶/伴侣和受扶养子女拥有的价值 10 000 美元及以上的所有金融资产和财产。在 2019 年之前，对于报告自己及家属均无价值 10 000 美元或以上资产或与开发署相关的任何从属关系的申报人，其报表会通过财务披露方案在线系统自动获得批准。在财务披露方案的实施过程中，大多数此类“无交易”申报人是当地的开发署人员。

57. 2018 年，道德操守办公室通过财务披露方案核查程序发现，一些未报告任何项目且报表获得自动批准的申报人实际上拥有需要申报的资产和从属关系。为了解决这一情况，本办公室在 2019 年修订了财务披露方案在线系统，不再进行自动批准。相反，所有参与 2019 年财务申报工作并在所交报表中声称无需报告任何财产或从属关系的申报人都收到了一封后续电子邮件，其中要求他们以书面形

式确认申报材料准确无误。未申报财产的申报人也被告知，蓄意隐瞒应报财产违反申报人的义务。如“无交易”申报人事后告知本办公室，他们无意中未能报告准确信息，则其申报程序重新启动，须再次提交报表。

58. 由于这项新的确认规定，最初在提交报表时自称无相关财产的 53 名申报人请求重启申报程序，以便准确报告所需信息。最初未能报告必要信息的申报人给出的主要理由是，他们没有完全理解在该方案下必须披露的项目和从属关系的范围。鉴于这 53 人中有很大部分人员此前曾作为“无交易”申报人参与年度财务披露方案，本办公室认为，许多人在审查和更新每年提交的报表方面根本不够用心。要求所有“无交易”申报人以书面形式确认所交报表准确无误的规定从此将成为财务披露方案在线报告系统的常设功能。

59. 为了加强财务披露方案，使其成为更强有力、更加全面的利益冲突识别机制，本办公室在 2018 年为申报人拟定了额外的问题，这些问题涉及可能影响或被视为影响官方决策的从属关系和其他关系。由于通过这些问题获取了更多信息，本办公室在 2018 年向 152 名申报人(占申报人总数的 11%)出具了财务披露方案咨询意见，这一数字创下历史新高。相比之下，在 2014-2017 年申报周期内，本办公室平均每年向 59 名申报人出具咨询意见。

60. 本办公室在出具财务披露方案咨询意见方面继续保持大幅增长，在 2019 年向 182 名申报人(占申报人总数的 14%)出具了咨询意见。虽然其中一起案件涉及表面的利益冲突，后来通过本办公室出具适当的咨询意见得以补救，但本办公室向其他 181 名申报人主动提供咨询意见，减轻潜在利益冲突，从而避免了实际的利益冲突。与以往周期相同，在本办公室主动提供咨询的案件中，很大一部分涉及开发署人员家属在政府机构、非政府组织或开发署潜在供应商处任职的问题。出具咨询意见的数目增长显著，这说明扩大财务申报方案的问题范围行之有效，有助于识别和处理此前未涉及的风险领域。

核查财务披露方案报表

61. 核查申报人所交信息的准确性和完整性是财务披露方案的组成部分。在 2019 年申报周期内，本办公室结合申报人的地点、职等和性别，随机选定 40 名申报人予以核查。本办公室向选定的申报人提供了大量支持，随后所有参与者都完成了提交必要第三方核查文件的程序，从而使核查工作的合规率继续保持在 100% 的水平。

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

62. 道德操守办公室管理开发署保护免遭报复的政策(“举报人保护”)。该政策适用于声称因适当举报不当行为或配合官方调查或审计而遭受有害报复行动的开发署合同持有人(政策中称为“受保护的活动”)。通过促进开发署人员报告不当行为和配合调查/审计的义务，该政策旨在提高开发计划署有效调查和补救行为的能力，这些行为如果不加以处理，可能对开发署的业务和声誉造成重大损害。

63. 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，受保护的活動是否为导致遭受所谓报复的因素。如果道德操守办公室确定已构成初步报复案件，则将事件提交给开发署审计和调查服务处(审调处)进行调查。本办公室在随后收到并对审调处的调查报告和相关证据材料进行独立审查之后，最终确定是否存在报复行为。

64. 2019 年，道德操守办公室收到了 47 起关于防范报复的查询。在这些查询中，35 起涉及：(a) 开发署人员和非联合国来源要求提供政策资料和咨询意见；(b) 联合国系统道德操守办公室请求就针对具体的防范报复案件提供咨询意见。相比之下，在前三个报告周期内，本办公室平均收到 31 起查询，索取防范报复的信息和咨询意见。

65. 除了就政策内容和适用性问题提供一般性咨询意见外，对于提出不属于政策范围的工作场所报复行为问题的开发署人员，本办公室将其转介给其他适当机构，如审调处、人力厅、监察员办公室和法律援助办。本办公室秉持“门户开放”政策，建议这些工作人员可随时返回本办公室告知案件的最新情况或寻求进一步指导。

66. 在收到的 47 起防范报复的查询中，有 12 起涉及正式的报复指控。与以前的报告周期相比，收到的报复投诉数量显著增加。值得注意的是，本办公室在 2018 年收到了两起投诉，2017 年收到了三起，2016 年收到了两起。

67. 尽管前几个周期收到的绝大多数投诉来自在开发署各办事处工作的开发署人员，但在 2019 年收到的 12 起投诉中，有 8 起来自持有开发署管理的合同并在非开发署办事处工作的个人。这些办事处包括联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和一个驻地协调员办公室。这些持有开发署管理的合同的个人仅限于在其工作的非开发署办事处提供服务，但与该服务有关的任何争议都由开发署处理。因此，如果持有开发署管理的合同、为联合国秘书处办事处工作的个人声称，他遭到所在的秘书处办事处人员的报复，开发署(而不是联合国秘书处)道德操守办公室必须对该投诉进行审查。注意到开发署防范报复政策要求，在开发署道德操守办公室进行防范报复审查时，各办事处和人员必须与其合作；开发署道德操守办公室在与非开发署办公室交涉时，必须依赖真诚合作，而后者不一定配合。一个更为复杂的司法问题是，在处理在非开发署办事处任职的开发署合同持有人的报复投诉时，任何非开发署报复调查对象都不属于审调处的管辖范围，而属于相关非开发署办事处的调查权限。如果开发署道德操守办公室初步认定是报复行为，则需要与非开发署办事处的调查当局作出安排，使其接受开发署道德操守办公室转介的调查。同样，如果本办公室寻求发布防范报复措施建议，本办公室将不得不依靠非开发署办事处管理层的诚意来执行。

68. 在收到的 12 起报复投诉中，只有 4 起来自开发署各办事处的工作人员。如上所述，开发署人员投诉的这一数字与以前的报告周期基本一致。

69. 本办公室对收到的全部投诉进行了全面的初步评估，包括审查提交的案件文件、与投诉人面谈，以及在投诉人授权后与其他相关信息来源采取后续行动。对于收到的 12 起投诉，本办公室确定，其中 8 起初步证明的案件无法成立。在另一起案件中，申诉人在未能向本办公室提供额外要求的案件信息后放弃了申诉。对于初步证据不成立的报复案件，理由包括：投诉人没有从事受保护的活动；投诉人所称的报复行为发生在其受保护的活动之前；投诉人提出的报复是一种持续的所指控的骚扰过程，显然存在于其受保护的活动之前和独立于受保护的活动之外；此外，投诉人提交的材料中没有任何信息或证据表明，所指控的报复行为与其受保护的活动有关(对于这些案件，由本办公室审查和获得证据，为有争议的行为或决定的正当操作理由提供支持)。如果报复案的初步证据不足，本办公室建议投诉人采用其他适当的内部追索机制来解决他们提出的工作场所问题。

70. 道德操守办公室认定，有 3 起投诉的初步证据表明报复案件成立，但其中只有 1 起案件来自开发署办事处。开发署案件的一名投诉人声称，由于之前投诉主管骚扰，主管在考评中给了他们负面评价，在延长合同时缩短了合同期。本办公室将此事提交审调处，但随后在审调处开始调查之前投诉人和投诉对象都离开了开发署。离开原因与此事完全无关。调查随之结束。

71. 第二项初步证据调查结果涉及的一名申诉人声称，他在配合了针对其主管的骚扰和滥用职权调查后遭到报复，被边缘化，担心合同不会续签。按照惯例，道德操守办公室在确定报复案件的初步证据成立后，会与投诉人协商该调查结果，并讨论可能采取的临时保护措施，然后再将此事提交调查。在上述案件中，投诉人在转介前协商期间告知本办公室，由于他们的合同刚刚续签，不想在这个时候进一步追究此事。尽管本办公室告知投诉人将继续处理此事，并随时准备再作讨论，但投诉人之后没有登门。

72. 第三个案件涉及的一名投诉人声称，在举报主管对其进行所指称的骚扰后，被主管剥夺了工作职责。在发现报复案件初步证据确凿时，投诉人授权道德操守办公室首先与他们所在组织的高级管理层和监察员办公室协商，探讨对案件可能的非正式解决方案(开发署防范报复政策使得投诉人可通过监察员办公室寻求非正式解决方案，解决他们提出的关切)。投诉人继续与监察员接触。

73. 对于道德操守办公室认定“没有初步证据”的报复案件，报复投诉人如不服，可将此事提交联合国道德操守小组主席进行独立审查。2019 年，四名报复投诉人对于本办公室认定没有初步证据的案件提出上诉，要求复核。其中一起案件发生在 2018 年，另外三起案件涉及本办公室 2019 年八起认定没有初步证据的案件。本办公室认定的没有初步证据的全部四个案件都得到了道德操守小组主席的支持。

74. 2019 年收到的大多数报复投诉首先涉及对主管的骚扰投诉，其次是合同相关纠纷。道德操守办公室因此认为，许多开发署合同持有人正在利用开发署的防范报复政策，把它作为解决工作场所冲突、对雇用决定提出异议的劳资纠纷机制。在这方面，除了针对报复请求提出保护外，这类投诉人往往倾向于同时利用其他现有的追索机制，如管理当局评价请求以及向联合国争议法庭提出申请。注意到

联合国内部保护举报人的初衷是鼓励举报对本组织的利益和业务有害的行为(如欺诈和腐败)，并强调联合国系统其他道德操守办公室报告与开发署道德操守办公室有类似经历，即工作人员利用防范报复政策作为一般申诉机制。联合国道德操守小组将继续讨论这一问题。

75. 举报涉及公共利益和组织诚信的严重问题，最终会加强一个组织的机制性补救和问责能力。有鉴于此，道德操守办公室继续在开发署内部大力倡导直言不讳，将其作为查明、管理和补救业务和声誉风险的重要组成部分。

四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

76. 道德操守办公室主任继续参加联合国道德操守小组的每月会议。道德操守小组由联合国秘书处及各基金和方案的道德操守办公室负责人组成，由联合国秘书处道德操守办公室主任担任主席，其任务是建立一套统一的道德操守标准和政策，并就具有全系统影响的复杂道德操守问题进行协商。除了向道德操守小组提供其公共和私营部门的道德专业知识外，主任还作为道德操守小组临时候补主席对秘书处道德操守办公室提出的有争议的防范报复的调查结果进行了两次复审。

77. 此外，主任继续是多边组织道德操守网络的积极成员。该网络由来自联合国系统各实体、附属国际组织和国际金融机构的道德操守干事组成。主任出席了2019年7月在德国慕尼黑举行的多边组织道德操守网络，并参加了一个关于礼貌、性骚扰、性剥削和性虐待的小组讨论。在整个报告所述期间，道德操守小组和多边组织道德操守网络的个别成员继续就一系列道德问题寻求本办公室的指导。

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

78. 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。据报告，2019年，本办公室查明了在开发署征聘与甄选框架政策和开发署特别假政策上的关切问题。由于开发署管理层已承诺解决本办公室对这两项政策提出的关切，并注意到开发署领导层继续全力支持本办公室努力将道德操守纳入开发署的决策和业务，本办公室没有就2019年报告所述期间提出任何管理建议。

六. 结论

79. 2019年，道德操守办公室继续宣传道德操守的务实商业价值，强调道德操守行为和决策对开发署业务和方案的完整性和有效性至关重要。作为一个独立、保密、公正的资源，本办公室将继续致力于制定具有参与性的道德操守倡议，提供一贯及时、可靠、具有现实适用性、有依据的咨询。本办公室广泛的外联和提高认识工作以及高质量的咨询服务的一项直接成果是，开发署领导层和人员在采取行动或决定之前，不断征求本办公室的咨询意见，避免出现可能对开发署声誉和地位产生不利影响的意外或没有预料到的后果。因此，本办公室以开发署的最大

利益为指引，继续培养和培育与开发署全球各地人员和办事处的协作关系。由于这项持续的工作，对本办公室提供服务的请求继续逐年增加，包括请求提供道德操守指导和道德操守培训。

80. 道德操守办公室通过广泛的道德操守活动以及与开发署人员和办事处的直接接触，在促进和维护开发署的廉正和问责文化上保持了关键作用。本办公室致力于协助开发署预防、减轻和管理道德和声誉风险，在保护开发署的利益和信誉方面，本办公室继续是一个关键机构合作伙伴。
