



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  
31 May 2022  
Chinese  
Original: English

2022 年年度会议

纽约，2022 年 6 月 6-10 日

临时议程项目 4

人口基金——开发署、人口基金和  
项目署道德操守办公室的报告

## 联合国人口基金

### 道德操守办公室 2021 年报告

#### 摘要

本报告是根据执行局第 2010/17 号决定第 9 段提交给执行局的：开发署、人口基金和项目署道德操守办公室的报告。根据题为“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/Amend.1)，本报告于 2022 年 3 月由联合国道德操守小组审查，并提交给人口基金执行主任。

报告概述了人口基金道德操守办公室在 2021 年期间的活动，并介绍了其工作授权领域的趋势。报告还向管理层提出建议，以进一步加强诚信和合规的组织文化。

#### 决定的要点

执行局不妨注意到本报告，并欢迎人口基金道德操守办公室的工作继续取得进展。

注：本现版本文档完全由人口基金处理。

22-08130 (C) 310522 010622



请回收



## 一. 引言

1. 本报告(a) 概述了道德操守办公室在 2021 年实现的产出；(b) 分析了遵守联合国道德操守标准的业务环境；以及(c) 提出了维持必要道德操守标准的战略，以便人口基金继续致力于向人们展现这样的世界：没有意外怀孕，没有不安全分娩，每个年轻人的潜能都能得到充分发挥。
2. 根据执行局第 2010/17 号决定第 9 段，本报告将提交给执行局 2022 年的年度会议。本报告的内容与秘书长公报“联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案”(经修订的 ST/SGB/2007/11)中详述的道德操守办公室的任务相一致。
3. 道德操守办公室支持执行主任确保人口基金工作人员和人员按照《联合国宪章》、《国际公务员行为标准》、《联合国工作人员条例和细则》以及人口基金政策和程序所要求的最高道德标准履行职能。
4. 道德操守办公室的服务对象是 150 多个国家的 4000 多名工作人员。该办公室目前配备了一名道德操守顾问(D1)和一名道德操守助理(G7)。执行局已批准增设一个道德操守干事(P4)员额，预计选定的候选人将于 2022 年 5 月/6 月入职。
5. 道德操守办公室按照独立、公正和保密的原则开展工作，其活动旨在促进诚信、问责、透明、专业、尊重和宽容的文化。
6. 人口基金的组织环境要求比以往任何时候都更透明、更负责，更能够对不当行为和报复行为作出反应。道德操守办公室正被要求处理日益复杂的政策和实践事项。因此，该办公室的工作已经从被动和基于个人的服务提供模式转向有组织的道德、文化/行为和预防模式。
7. 道德操守办公室在 2021 年的目标有三个：(a) 提高道德操守服务的知名度和可及性；(b) 促进对道德操守办公室的信心，将其作为一种实用、必要和可信赖的资源；以及(c) 扩大该办公室的服务范围，惠及更多人员(通过培训、虚拟参与和提供服务)。
8. 为了实现这一目标，道德操守办公室扩大了以虚拟方式举行的外联活动，增加了培训方案，并使通信的语气、内容和交付方式现代化。这一战略的核心是致力于阐明必须遵守联合国规则 and 标准这一业务现实，强调个人问责制，并通过提供高影响力的方案和干预措施，尊重工作人员参与该办公室工作的时间和精力。
9. 成功指标包括：提供服务的次数；虚拟外联平台的参与程度；接受培训的人数；培训影响数据；最重要的是，咨询和指导请求的数量。2021 年的显著产出如下：
  - (a) 道德操守办公室提供服务的次数增加了一倍多(996 次，高于 2020 年的 430 次和 2019 年的 309 次)。
  - (b) 向道德操守办公室寻求咨询和指导的个人数量创下新高。咨询服务增加了 117%(为 455 人提供了服务，高于 2020 年的 209 人和 2019 年的 186 人)。这

包括与人际行为、公平适用规则和政策、不当行为有关的咨询请求大幅增加(226%)(2021年为111次,高于2020年的34次和2019年的29次)。

- (c) 道德操守办公室在参加现场培训的人员数量上达到了一个新的里程碑(在31次培训活动中的总人数)。接受培训的人员总数增加了129%(从2020年的1150人增加到2641人,2019年为317人)。所有培训都由道德操守顾问提供和/或协助进行。其中包括三个核心培训单元:基本道德规范;公开声明/社交媒体;以及文明礼貌。在与相关性和有效性有关的反馈调查中,这些培训得分很高(基于91%的答复率)。约95%的参与者报告说,他们学到了新的东西;97%的人认为自己为培训花费的时间是值得的;89%的人指出,他们在这个主题上的实质性知识有了增加;93%的人报告说,他们感到更有条件/更有能力做出道德决定或采取道德行动。
- (d) 新的外联举措包括一个匿名的“询问道德办”虚拟门户网站、一个提供广泛指导的内联网页面和一个“点滴道德”信息活动。虚拟外联战略促使工作人员持续参与各种道德操守主题讨论。“道德操守视频博客”上道德操守相关内容的浏览量增加了544%(43814次,高于2020年的6798次)。
- (e) 要求防止报复的请求有所增加(2021年有8次,而2020年为2次)。这一趋势似乎与道德操守办公室在2021年的覆盖范围扩大,以及疫情对幸福感的全球影响(自律能力减弱,压力承受能力降低,以及不当行为的风险增加)相一致。有3起案件移交调查;其余5起案件因信息不足以支持报复的初步认定而结案。
- (f) 道德操守顾问以联合国道德操守小组候补主席的身份,对联合国道德操守办公室关于打击报复案件的决定进行了9次审查。此外,道德操守顾问参加了道德操守小组主席进行的8次决定审查。
- (g) 道德操守办公室赞赏地注意到,联合国道德操守小组(由联合国道德操守办公室担任主席)在2021年为实现道德操守标准和做法的一致性做出了重要贡献。人口基金道德操守办公室通过参与该机构间小组,获得了道德操守指导、信息和实践工具,也获得了主席提供的咨询和指导,因而受益匪浅。
- (h) 道德操守办公室在2021年与行政部门就两项关键政策和方案战略进行合作:文化变革倡议(将人口基金的价值观念和标准落实到日常工作实践中),以及“诚信家庭倡议”(促进人际冲突的非正式解决,更多地报告不当行为,以及以受害者/幸存者为中心的司法方法)。
- (i) 道德操守办公室实现了100%遵守财务披露方案。在对报表进行随机抽样审查或核查后,没有发现明显的利益冲突。由于2020年的案件较多,道德操守办公室无法提议修订财务披露方案的政策,但将在2022年提出。
- (j) 对必修在线培训课程的遵守率保持不变,为72%。虽然从2020年到2021年,接受培训的总人数没有变化,但由于人数增加,相对于人数而言,遵守率略有下降。该平台的技术在2021年到期,该方案已暂停。新平台于2021年开

始开发，将于 2022 年推出。道德操守办公室力求在 2022 年将遵守率提高到 90%以上。

## 二. 人口基金道德操守办公室的活动

10. 道德操守办公室的活动与六个授权领域相一致：

- (a) 为所有人员提供保密咨询和指导；
- (b) 受理关于防止报复的请求；
- (c) 培训和外联，以遵守人口基金解决投诉的规则、价值观、标准和机制(包括防止报复)；
- (d) 与人口基金相关单位以及联合国道德操守小组进行协调，确保在联合国系统内统一和一致地应用与道德操守有关的标准；
- (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；以及
- (f) 管理财务披露方案。

11. 为促成这一职责，道德操守办公室就 996 起事件提供了服务，比 2021 年提供的服务次数多了一倍多，比 2019 年多了 222%。

图 1  
服务请求，2021 年

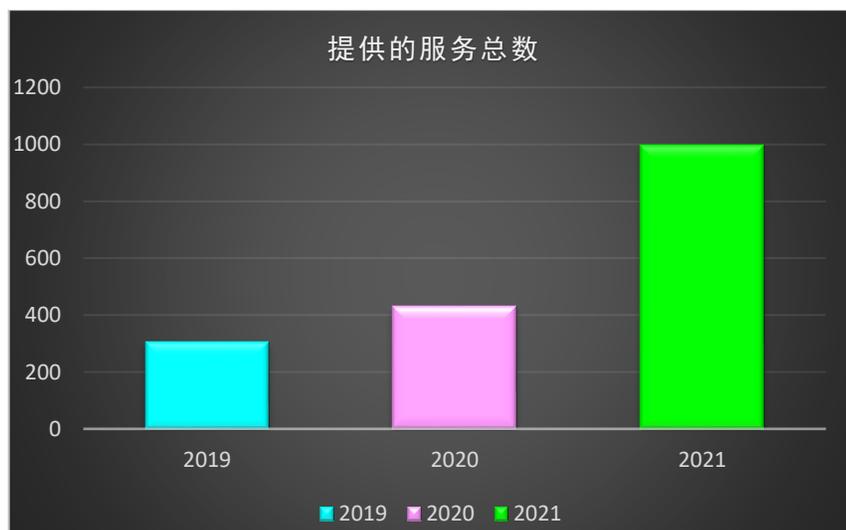
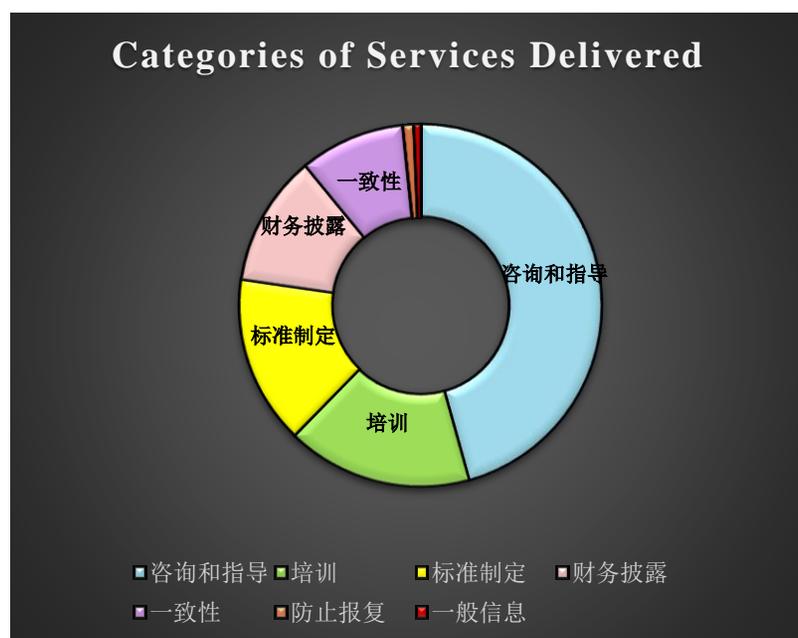


表 1  
提供的道德操守服务：2018-2021 年

年份	咨询和指导	报复	财务披露	标准制定	一致性	一般信息	培训	总计
2018	257	7	7	32	44	2	48	397
2019	186	9	9	14	68	2	21	309
2020	209	9	55	58	54	3	42	430
2021	455	10	117	150	93	6	165	996

12. 咨询和指导占提供的所有服务的 45%。

图 2  
2021 年的服务类别请求

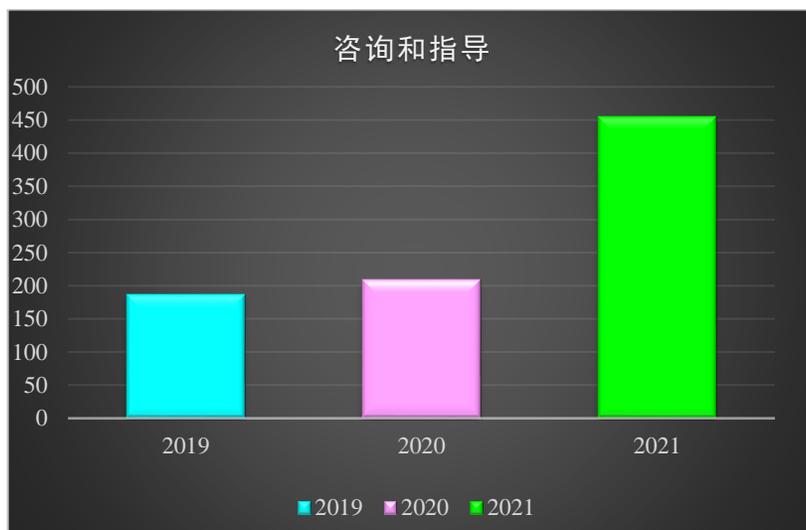


#### A. 咨询和指导

13. 对咨询和指导的请求是衡量工作人员对道德操守办公室效力的信心的一个尺度。有效、及时和保密的咨询和移交可以防止不必要的问题升级，确保合规，促进对严重不当行为的报告，保护人口基金人员的福祉，并降低风险。

14. 2021 年，向道德操守办公室寻求咨询和指导的人数创下纪录，比 2020 年增加了 117%(455 人获得服务，高于 2020 年的 209 人)。

图 3  
咨询和指导，2021 年



15. 约 48%的咨询服务涉及利益冲突问题,包括参与外部活动和就业(见下文表 2)。

16. 与人际行为、公平适用规则和政策、工作人员福利以及不当行为有关的咨询请求大幅增加(221%)(2021 年为 111 次, 高于 2020 年的 34 次)。这一趋势似乎与道德操守办公室在 2021 年的覆盖范围扩大, 以及疫情对幸福感的全球影响(自律能力减弱, 压力承受能力降低, 以及不当行为的风险增加)相一致。事实上, 在联合国各基金和方案的其他道德操守办公室, 对咨询服务的请求也在增加。

图 4  
2021 年的咨询和指导类别

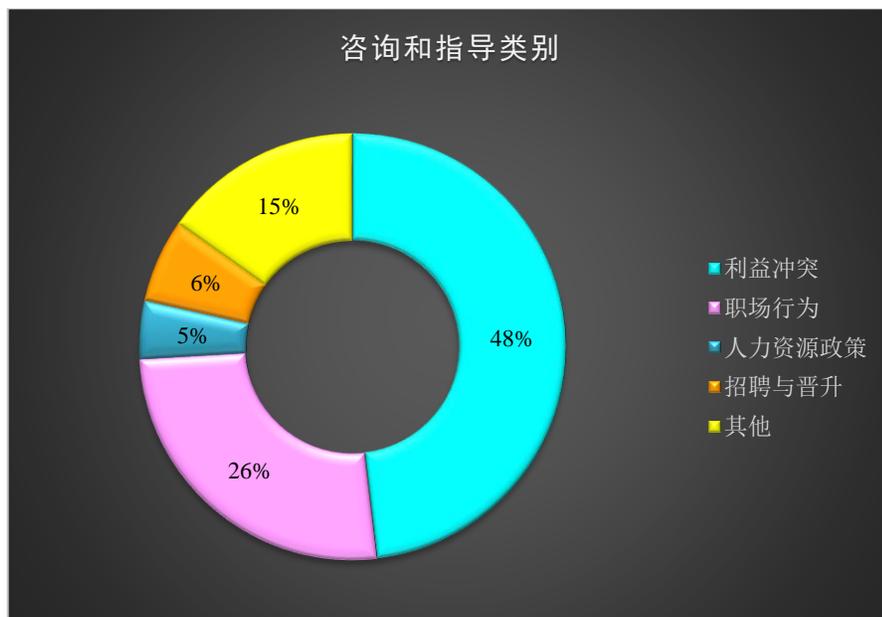


表 2  
按类别分列的道德操守咨询和指导请求

类别	总部	外地	案件总数
<b>利益冲突</b>			
- 外部活动	45	94	146
- 礼品、奖励和招待	1	8	12
- 组织利益冲突	1	3	27
- 其他	0	2	21
<b>小计</b>	<b>47</b>	<b>107</b>	<b>206</b>
<b>与就业有关的关切</b>			
- 职场行为问题	13	21	111
- 解释人事相关政策	6	2	19
- 招聘和晋升程序	1	5	27
- 其他询问	4	3	65
<b>小计</b>	<b>24</b>	<b>31</b>	<b>222</b>
<b>合计</b>	<b>71</b>	<b>138</b>	<b>428</b>

17. 大约 89%的咨询和指导请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。非工作人员的代表性低，可能与在本组织工作的时间长短以及对道德操守职能部门的相关了解和信任有关。然而，这也可能反映了这样一个事实：合同更有保障的工作人员往往感到更安全，可以说出自己的想法并寻求帮助。

18. 虽然外地请求总体上有所增加，但总部相对于外地请求的比例有所下降，这一点这令人关切(从 2020 年占有所有请求的 33%降至 2021 年的 21%)。

表 4  
2018-2021 年按地点和日历年分列的财务披露参与情况

年份	总部	东部和南部非洲	西部和中部非洲地区	拉丁美洲和加勒比地区	亚洲及太平洋	东欧和中亚	阿拉伯国家	总计
2018	109	31	13	41	44	9	10	257
2019	90	15	10	9	32	18	12	186
2020	71	22	18	24	31	17	26	209
2021	89	40	43	34	65	31	51	428

## B. 防止报复

19. 人口基金有义务保护举报不当行为或参与授权的事实调查活动的人员，使他们不会因举报或参与调查而可能面临任何实际发生的或威胁要实施的有害行动。防止报复政策规定了禁止报复、提出投诉的程序以及人口基金为解决报复问题可能采取的步骤。

20. 道德操守办公室对保护请求进行初步审查,如果确定存在表面证据确凿的报复案件,则将该案件提交人口基金审计和调查处进行调查。

21. 2021年,道德操守办公室收到了8项防止报复的正式请求,高于2020年的2项请求。这一趋势似乎与2021年道德操守办公室的覆盖范围扩大,以及与全球疫情有关的幸福感下降(和不当行为的风险增加)相一致。

22. 所有投诉都是在指控不当行为(主要是骚扰和滥用权力)的报告中提出的。

23. 5起案件已经结案,因为没有提供足够的信息来支持报复的初步认定。对这些案件的分析表明,工作人员对防止报复的政策范围普遍存在误解。这包括不了解什么是既定的报告机制,以及在涉嫌骚扰的情况下,不清楚合法行使权力、不文明行为和构成不当行为的行为之间的区别。

24. 移交了3起案件进行调查(2021年9月1起,12月2起),并建议采取临时保护措施。道德操守办公室收到一份与2021年9月事件有关的调查报告,其中审计和调查处的结论是,没有足够的证据支持关于报复的投诉,道德操守办公室确定没有发生报复行为。正在调查2021年12月的两起事件。道德操守办公室在2021年收到一份调查报告,涉及2020年的一项报复投诉。审计和调查处的结论是,没有足够的证据支持关于报复的投诉,道德操守办公室确定没有发生报复行为。该事件由执行主任宣布结案。

25. 道德操守办公室答复了三项与报复有关的询问,包括关于政策、程序和指称报复具体事例的问题。

### C. 培训、教育和外联

26. 道德操守办公室是举报人的保护者,也是举报不当行为、解决冲突、利益冲突和解决行政问题的把关人。有效、及时和保密的咨询、指导和移交可以防止不必要的问题升级,确保合规,促进工作人员的福祉,并降低风险。出于培养信任、害怕报复、语言和后勤方面的原因,许多工作人员只有在与道德操守顾问进行了(线下或线上)面对面的互动后,才会提出关切。在培训和外联干预之后,咨询和指导的请求总是激增。鉴于与2019冠状病毒病疫情有关的旅行限制,道德操守办公室通过扩大外联和培训方案增加其线上影响力。此外,道德操守办公室还为所有区域培训提供了现场翻译。

27. 道德操守办公室在参加培训的人员数量上达到了一个新的里程碑(在31次培训活动中的数量)。接受培训的人员总数增加了129%(从2020年的1150人增加到2597人)。相对于人口基金工作人员总数(约3000人),这一数字尤其高。

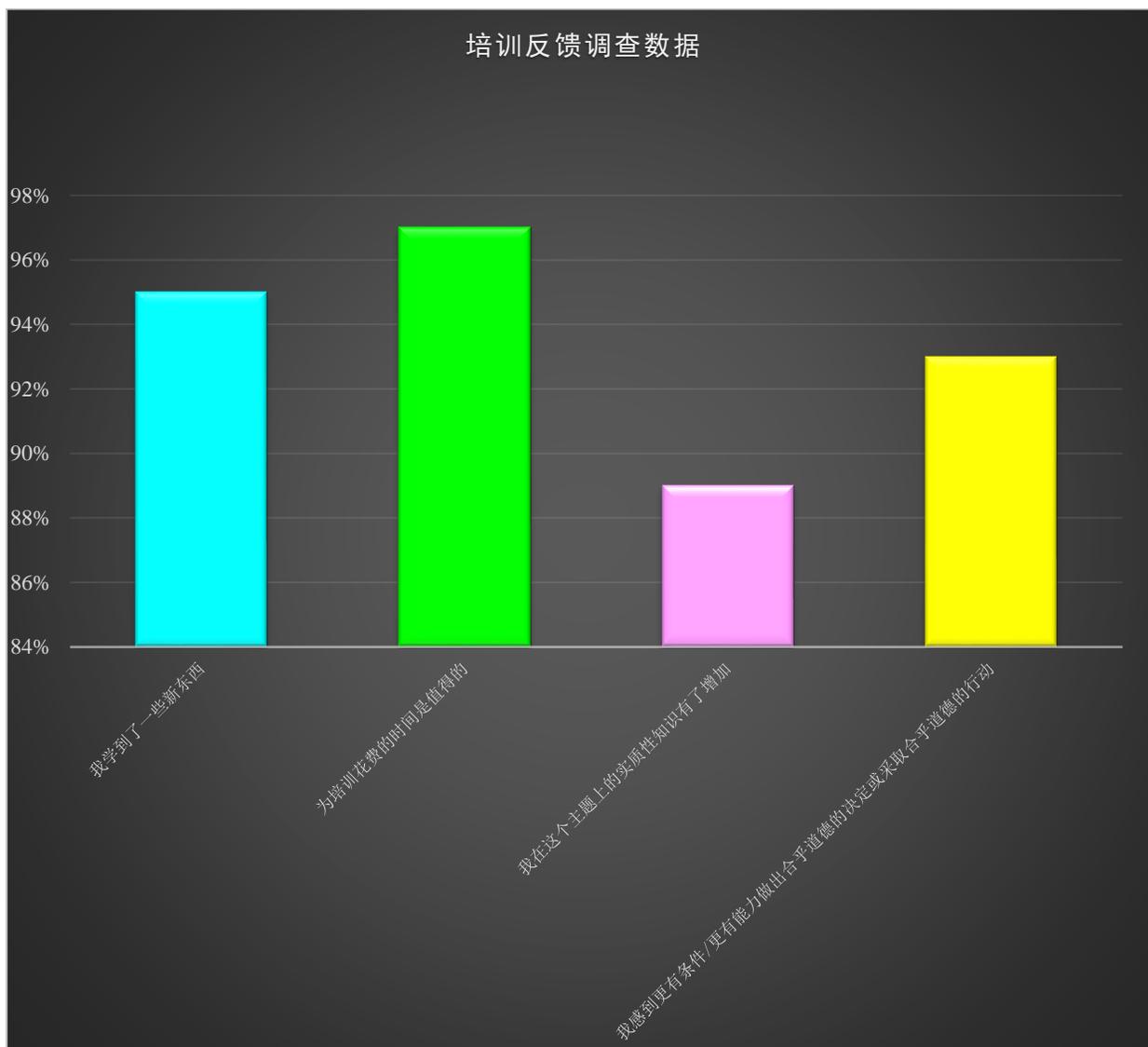
表 4  
现场培训人数

2019	2020	2021
317	1150	2164

28. 所有培训都由道德操守顾问提供和/或协助进行。其中包括三个核心培训单元：基本道德规范；公开声明/社交媒体；以及文明礼貌。

29. 在与相关性和有效性有关的反馈调查中，这些培训得分很高(基于 91%的答复率)。总体而言，95%的参与者报告说，他们学到了新的东西；97%的人认为自己为培训花费的时间是值得的；89%的人指出，他们在这个主题上的实质性知识有了增加；93%的人报告说，他们感到更有条件/更有能力做出合乎道德的决定或采取合乎道德的行动。在所有区域和总部都开展了培训。

图 5  
培训反馈，2021 年



30. 2021 年，“联合国人口基金的道德操守和廉正”在线培训课程的遵守率为 72%(4 279 人中有 3 081 人完成培训)。该平台的技术在 2021 年到期，该方案已暂停。(使用联合国道德操守办公室共享的内容)开发了一个修订版的在线培训课程，

并将于 2022 年推出。该课程包括一份“承诺声明”，要求所有人员就遵守人口基金的规则、价值观和行为标准作出承诺。

#### D. 外联

31. 2019 冠状病毒病疫情形势让道德操守办公室有机会测试虚拟互动所产生的影响。道德操守办公室没有依赖线下的外联活动，而是力求加强其在线存在。道德操守办公室的虚拟外联战略促使工作人员持续参与各种道德操守主题讨论。

“道德操守视频博客”上道德操守相关内容的浏览量增加了 544%(43 814 次，高于 2020 年的 6 798 次)。新的外联举措包括一个匿名的“询问道德办”虚拟门户网站、一个提供广泛指导的内联网页面和一个“点滴道德”信息活动。

#### E. 标准制定与政策支持

32. 道德操守办公室向管理层提供与道德操守有关的指导，以确保人口基金的政策和做法反映并促进对人口基金及其工作人员的廉正、公正和公平等期望。在本报告所述期间，道德操守办公室与人口基金其他办事处合作了 150 次。其中包括就两个关键的方案战略进行协调：文化变革倡议(将人口基金的价值观和标准落实到日常工作实践中)，以及“诚信家庭倡议”(促进人际冲突的非正式解决，更多地报告不当行为，以幸存者为中心的司法方法)。

33. 此外，道德操守顾问向联合国系统各实体就审查程序提供道德操守方面的专门知识和建议，并就联合检查组(联检组)关于联合国系统各机构防止和处理种族主义和种族歧视的措施和机制的审查以及联检组关于联合国道德操守职能现状的审查的职权范围草案提出了意见。

#### F. 一致性

34. 2021 年，道德操守顾问主要通过参与根据 ST/SGB/2007/11/Amend.1 设立的联合国道德操守小组，促进了联合国系统的一致性。2021 年，道德操守办公室参加了联合国道德操守小组的 10 次正式会议。

35. 道德操守办公室赞赏地注意到，联合国道德操守小组(由联合国道德操守办公室担任主席)在 2021 年为实现道德操守标准和做法的一致性做出了重要贡献。这包括为有关外部活动、利益冲突和报复的政策和做法建言献策。人口基金道德操守办公室通过参与该机构间小组，获得了比较性的道德操守指导、信息和实践工具，因而受益匪浅。

36. 道德操守顾问于 2020 年 8 月当选为联合国道德操守小组的候补主席，并担任此职至 2021 年 8 月。在这一职位上，她对联合国道德操守办公室关于防止报复请求的决定进行了 9 次审查。道德操守顾问参加了道德操守小组主席进行的 8 次决定审查。

37. 道德操守办公室还继续积极参与多边组织道德操守网络(ENMO)，包括参加年度会议和共同主持了一场关于道德操守未来的专题小组讨论。

## G. 财务披露方案

38. 由秘书长授权的财务披露方案旨在帮助人口基金维护和保护其诚信声誉，从而赢得捐助者和公众对人口基金及其工作人员的信任。该方案是识别和评估工作人员及其直系亲属的私人持股和外部活动所产生的利益冲突风险的主要工具。在 2021 年申报周期，503 名工作人员被要求提交财务披露报表，涉及 2020 日历年（自 2016 年以来，申报人数保持相对稳定）。道德操守办公室实现了 100% 遵守财务披露方案。

39. 道德操守顾问审查了每份财务披露报表，以确保其完整性，并鉴于人口基金的使命和活动以及该工作人员的角色，考虑该工作人员或其直系亲属的私人持股或外部活动是否会造成利益冲突。

40. 在对财务披露报表进行审查后，又对整个申报人群中的 48 份报表进行了随机抽样核查。在核查过程中，将工作人员在其财务披露报表中提交的信息（资产；负债；非联合国收入；外部活动等）与第三方文件进行核对。道德操守办公室聘请的一家外部公司审查了为支持工作人员的原始披露而提交的文件。选定的工作人员在工作地点、职等和职能方面各不相同。

41. 在核查工作结束时，17%（8 人）被确定有资产或交易没有在其财务披露表中报告。但是，没有发现任何利益冲突。发现了一个潜在的利益冲突；一名工作人员未能获得批准就在一家外部组织中担任领导职务。道德操守办公室对此事件进行了评估和处理。

42. 人口基金内部利益攸关方普遍认为，财务披露方案需要修订，借此可能会更加重视确定利益冲突而不是资产披露。由于过去一年的服务请求数量较多，道德操守办公室无法在 2021 年提议修订财务披露方案的政策，但将在 2022 年提出。

## 三. 对管理层的意见和建议

43. 行政部门为人口基金 2021 年的道德操守创造了有利环境。其特点是：(a) “高层基调”：执行主任在全体会议和各类会议上一贯强调对行为标准的期望；(b) 执行道德操守办公室关于报复案件的所有建议；(c) 对道德操守办公室进行投资（提供一个新的 P4 员额，由执行局批准），并对积极文化倡议、工作人员福利以及多样性和包容性进行投资。

44. 尽管有这些重要承诺，2019 冠状病毒病疫情仍可能会对道德操守服务的需求产生持续影响，因为这不仅仅是一场健康危机，也是一场心理危机，由悲伤、社会隔离和不可预见的业务挑战所引发。这场疫情增加了人际交往中不当行为的风险。全球抑郁症和精神疾病的发病率正以惊人的速度增长。长期的压力会改变大脑，对情绪、判断力、冲动控制和自律能力产生负面影响。众所周知，精神储备耗尽后，会外溢变成不文明行为、骚扰和虐待。同时，面对这种行为的容忍度和应变能力也达到了历史最低点。更多的人可能会宣泄出来，使职场变得更不安全，而且更多的人可能会举报相关行为，从而给行政司法系统和工作人员福利服

务带来压力。没有安全感的人不会提醒自己的组织注意风险、错误、不当行为或浪费。他们不会学习和重新尝试，也不会创新或发展。

45. 在未来的一年里，我们有理由认为，人口基金的工作人员也会受到这种影响，其中一些人在履行职责时可能也会遭受二手创伤。对于团队的注意义务和心理安全而言，这是面临重大干扰的一个时期。迄今为止在维护行为标准(特别是人际行为)方面行之有效的方法可能不足以满足当代的需求。道德操守办公室致力于与管理层合作，监测这些趋势，并推进人口基金的“诚信家庭倡议”(旨在促进人际冲突的非正式解决、更多地报告不当行为和以幸存者为中心的司法方法)。

## 四. 结论

46. 人口基金的工作人员是联合国系统中最聪明、最坚韧和最坚定的人员之一。道德操守办公室很荣幸为人口基金服务，并协助提升对人口基金愿景和任务的忠诚度，促进独立、公正、尊重和宽容的价值观。