



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  
6 April 2023  
Chinese  
Original: English

2023 年年度会议

2023 年 6 月 5 日至 9 日，纽约

临时议程项目 4

道德操守

## 项目署道德操守办公室 2022 年的活动

### 道德操守办公室的报告

#### 摘要

本报告根据执行局第 2010/17 号决定提交给执行局，该决定请项目署道德操守办公室(原道德操守与合规办公室)向执行局年度会议提交报告。

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)第 3(h)节，项目署道德操守办公室每年向执行主任提交本报告。此外，根据该公报修正案 1 第 5.4 节，联合国道德操守小组在 2023 年 2 月 14 日第 153 次会议上审查了报告草稿。项目署审计咨询委员会于 2023 年 3 月审查了报告草稿。

本报告所述期间为 2022 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日。

这是道德操守办公室自 2009 年成立以来提交的第十四次年度报告。

#### 决定要点

执行局不妨注意到本报告，并就项目署道德操守办公室在继续努力促进项目署道德操守文化方面取得的进展发表意见。



## 目录

章次	页次
一. 导言 .....	3
二. 道德操守办公室的组成 .....	4
三. 道德操守办公室已获授权的活动.....	5
A. 政策和标准制定 .....	8
B. 保密咨询和指导 .....	9
C. 培训和提高认识 .....	10
D. 防止报复 .....	11
E. 财务披露方案 .....	16
F. 其他活动 .....	17
四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络.....	18
五. 结论 .....	18

## 一. 引言

1. 本报告根据开发署、人口基金和项目署执行局第 2010/17 号决定提交，涉及项目署道德操守办公室 2022 年的活动。本报告根据秘书长公报《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)第 3(h)节提交给项目署执行主任。

2. 道德操守办公室于 2009 年根据 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报设立，以独立、公正和保密原则为基础。本办公室位于哥本哈根，为全球 80 多个国家的约 5 300 名项目署人员(截至 2022 年 12 月 31 日，约 12%的工作人员及 88%的国际和当地承包商)提供服务。

3. 办公室的任务是“造就和培养一种重道德操守、廉正和问责的文化，从而提高联合国内外对联合国的信任以及联合国的公信力”。根据与其他单独管理的机构和方案道德操守办公室一样的任务规定，本办公室具体负责：

(a) 制定有关道德操守问题的标准并开展培训教育活动；

(b) 向管理层提供指导，以确保项目署的政策和程序促进《联合国宪章》要求的诚信标准；

(c) 就道德操守问题向工作人员提供保密咨询和指导；

(d) 提高对道德操守标准和预期行为的认识；

(e) 根据相关政策受理保护工作人员免遭报复的请求；

(f) 管理项目署财务披露方案；

(g) 向行政首长提交关于其活动的年度报告。

4. 本办公室是联合国道德操守小组的成员，并定期与该小组举行会议。该小组由 8 名成员组成，包括联合国单独管理的机构和方案道德操守办公室及联合国秘书处道德操守办公室的负责人。

5. 2022 年，本办公室的日常工作量较 2021 年增加近 7%，处理了 1 156 件道德操守相关事项，其中约 58%涉及所提供服务和，42%涉及提供道德操守咨询和指导，包括就涉嫌报复提供咨询。其活动包括：

6. **防止报复。**本办公室借鉴外地的良好做法以及道德操守小组的意见，审查、更新和推出了项目署保护举报人政策(业务指示 Ref.OI.Ethics.2022.01 “防止报复”)，并着手编写了方便用户的防止报复指南。

7. **培训和提高认识。**本办公室制定并启动了全球系列培训，从道德操守角度促进在日常业务中采取基于价值观的方法(“道德操守在行动”)，包括提高对以下方面的认识：“直言不讳”、面临道德操守困境时的决策、最新的防止报复政策，加之与工作人员对话，讨论如何在项目署通过问责文化重建信任。

8. **独立。**本办公室主动开启由国际货币基金组织(基金组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)道德操守办公室对其职能独立性进行的独立审查。它还加强了与执行局主席团和执行局成员的直接接触。
9. **咨询和指导。**作为其作用的一个重要部分,本办公室继续就 489 件事项,包括与外部活动、潜在利益冲突、雇用问题、财务披露方案咨询、接受馈赠和荣誉以及潜在不当行为有关的事项,直接向个人提供道德操守咨询和指导。
10. **一致性。**在整个 2022 年,本办公室深化了与联合国道德操守小组在外联、沟通和政策标准化领域的合作。
11. **财务披露方案。**2022 年,本办公室完成了 2021 年财务披露方案,审查了项目署人员的 1 065 份报表,提供了防止或减少潜在利益冲突的咨询意见,并就外部活动提出了建议,同时就以往提出的建议发出催复通知。
12. **政策和标准制定。**本办公室审查了项目署第三方应尽义务程序和控制措施,并向执行主任报告了审查结果。它协助在项目署内部设立了一个受害人支助专家职位并完成了征聘,以支助工作场所不当行为的据称受害人,并协助为项目署个体订约人合同持有人制定了管理当局评价和辩驳程序。
13. 由于基础设施和创新可持续投资方面出现违规行为和可能的不当行为,加之前任执行主任离职,导致项目署业务面临挑战,2022 年对道德操守办公室来说是动荡的一年。
14. 在该年前三个月,前任执行主任辞职,前任首席道德操守与合规干事离职,人员发生更替,本办公室的临时主任获任。因此,2022 年前三个月主要致力于稳定本办公室的正常业务,确保其日常业务的连续性,重点是保证自己在执行核心任务时向全体人员和业务单位提供服务并作出回应。随着 2022 年第二季度高级管理层发生变动、采取权宜之计填补空缺,本办公室稳定了日常业务,工作人员请求指导和协助的情况增加,评估了现行做法的成效及其与道德操守小组的一致性,执行了执行局决定,并参与了第三方审查,以进一步推进项目署所需的转型。最后,在 2022 年第三季度,通过任命道德操守办公室主任,使本办公室业务相对稳定,进而能够根据第三方审查的建议夯实基础并启动变革。
15. 项目署道德操守办公室致力于在 2023 年继续开展工作,以改进其业务成效,加强项目署防止报复工作,增加对道德操守办公室的信任,并通过其政策和做法进一步促进重道德操守、廉正和问责的文化。

## 二. 道德操守办公室的组成

16. 截至 2022 年第一季度,本办公室由一名首席道德操守与合规干事(D1)、两名 ICS 11 级道德与合规顾问(ICA)、一名 ICS 10 级道德与合规专家(ICA)和一名 ICS 6 级道德与合规助理(ICA)组成。

17. 前任首席道德操守与合规干事和道德操守办公室主任分别于 2022 年 3 月离职，本办公室临时主任于同月获任。经竞争程序后，现任主任自 2022 年 11 月 14 日起获任填补主任一职。
18. 为加强本办公室在内部问责机制和保护举报人方面的工作，两个 ICS 11 级的职位(ICA)于 2022 年 6 月公告，并于 2022 年 12 月经竞聘填补。截至 2023 年 1 月，本办公室人员配置齐全，增加了上述专职人员。
19. 本办公室 2022 年没有要求增加年度预算，因此 2023 年预算将保持不变。
20. 关于独立性，本办公室主任可直接接触代理执行主任，在执行 ST/SGB/2007/11 规定的任务、确定本办公室工作方案和优先事项方面不受不当干预。他还以当然顾问的身份参加项目署管理小组。
21. 本办公室注意到第 2022/16 号决定鼓励“在必要时与执行局直接、独立沟通”，并定期不受阻碍地接触执行局主席团(包括 2022 年 8 月的正式情况介绍会)和执行局成员，并与项目署审计咨询委员会定期举行非公开会议。
22. 根据第 2022/16 号决定，本办公室于 2022 年 10 月启动了对项目署道德操守职能的独立审查，以确保其工作的独立性和公正性。其目的是独立审查道德操守职能，确保本办公室各项工作的独立性和公正性，同时考虑到适用的政策和标准。为此，多边组织道德操守网络的两个道德操守办公室——基金组织和教科文组织的道德操守办公室——被确定为联合国道德操守小组的成员。审查预计将于 2023 年 3 月 31 日完成，并将建议进一步调整本办公室的治理，以确保它能够独立行使其任务，不受不当压力。

### 三. 道德操守办公室已获授权的活动

23. 2022 年，本办公室处理了 1 156 件事项(图 1)，比 2021 年处理的 1 082 件事项增加了近 7%。这是自 2019 年以来的持续趋势(图 2)。增加的部分原因是对所提供服务的认识提高及本办公室内部和外部协作的增加，但这也积极表明社会对健康工作场所的认识提高和期望加大(也反映在各种全球热线基准报告<sup>1</sup>中)，显示举报活动增加，包括关于对举报不当行为的报复等事项的举报活动增加。
24. 在 2022 年处理的 1 156 件事项中，667 件与本办公室提供的服务有关，489 件与道德操守相关咨询和指导有关。
25. 与服务有关的事项为 667 件，较 2021 年的 576 件有所增加。这方面约占本办公室工作量的 58%。此类服务包括项目署年度财务和利益冲突方案方面的工作；促进与道德操守有关的内部和外部做法的一致性；提供与制定政策和标准有关的服务；培训和提高认识；防止报复以及本办公室收到提示并将案件转介给责任方的事项。增加的主要原因是本办公室加强了在政策和标准制定、一致性和防止报复方面的参与。

<sup>1</sup> 资料来源：《2022 年 Navex 全球热线及事件管理基准报告》和《2021 年 ECI 全球商业道德操守调查报告》。

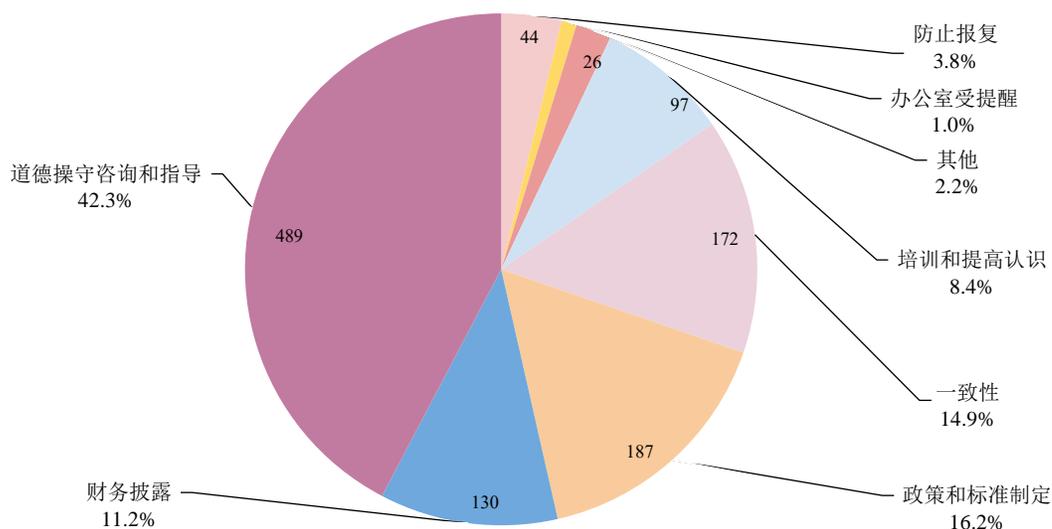
26. 在处理的 667 件事项中, 44 件与提供防止报复的服务有关, 较 2021 年(21 件) 增加 110%。这其中有 35 件涉及向担心潜在报复问题的个人提供咨询意见。取决于单个案件的事实和这些案件的演变情况, 一些案件可能引发正式的防止报复请求, 其中道德操守办公室在 2022 年收到 8 项, 比收到 5 项正式请求的 2021 年增加 60%。2022 年, 道德操守办公室为维护某个人的利益, 以预防性方式介入 1 宗案件, 防止了案件的进一步升级。

27. 有 489 件事项涉及请求道德操守方面的咨询和指导(图 3, 下页), 约占本办公室工作量的 42%。该组合包括与外部活动、潜在利益冲突、雇用事项、与财务披露方案有关的问询、接受馈赠和荣誉以及潜在不当行为有关的咨询和指导。虽然自 2018 年(343 件)、2019 年(401 件)、2020 年(441 件)和 2021 年(506 件)以来, 这方面的总体趋势有所增强, 但 2022 年略有减弱(489 件)。与 2021 年相比, 更多同事在潜在利益冲突、雇佣相关事项及接受馈赠和荣誉等方面寻求咨询意见, 但从事外部活动方面的请求有所减少。这可能是因为, 2021 年, 项目署一个大型区域项目的兼职预聘人员提出了一大波申请获批从事教学活动的请求。

28. 下文概述了图 1(见 A 节: “政策和标准制定”)和图 3(见 B 节: “保密咨询和指导”)所示本办公室处理的 1 156 件事项。有专门章节概述了与“培训和提高认识”(见 C 节)、“防止报复”(见 D 节)和“财务披露方案”(见 E 节)有关的活动。

图 1

2022 年按类别分列的所处理事项细目<sup>2</sup>



<sup>2</sup> 类别说明

防止报复包括正式的防止报复请求、就防止报复提供的咨询意见以及为减少报复可能性而采取的预防性步骤。政策和标准制定: 道德操守政策方面的倡议、与其他单位在相关政策方面的协作、为落实联合检查组建议而开展的工作。培训和提高认识: 创建和提供培训, 就培训进行协作, 并进行内部沟通。财务披露和利益冲突方案: 管理年度财务披露和利益冲突方案。一致性: 与联合国道德操守小组、其他多边组织和项目署其他单位开展协作、协调和信息共享, 以提高效率, 并统一程序和做法。提醒办公室: 就不属于道德操守办公室任务范围的事项与其联系(转介)。

图 2  
2017-2022 年所处理事项的趋势

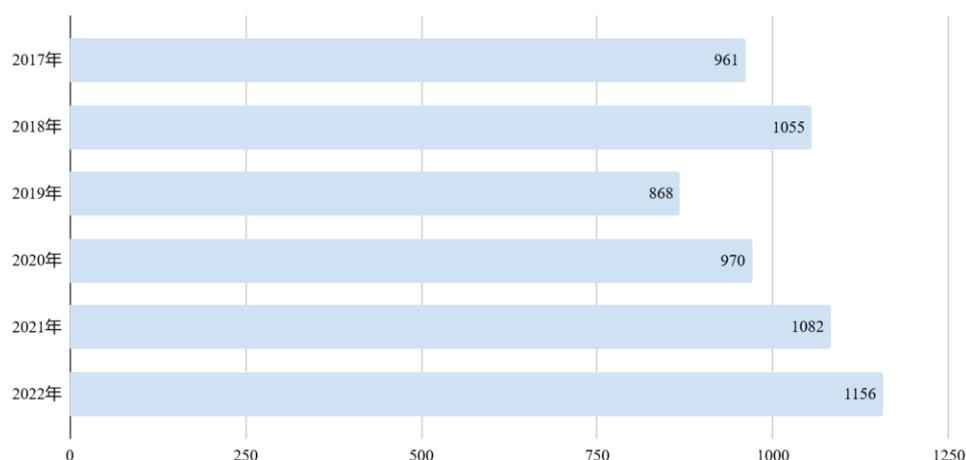
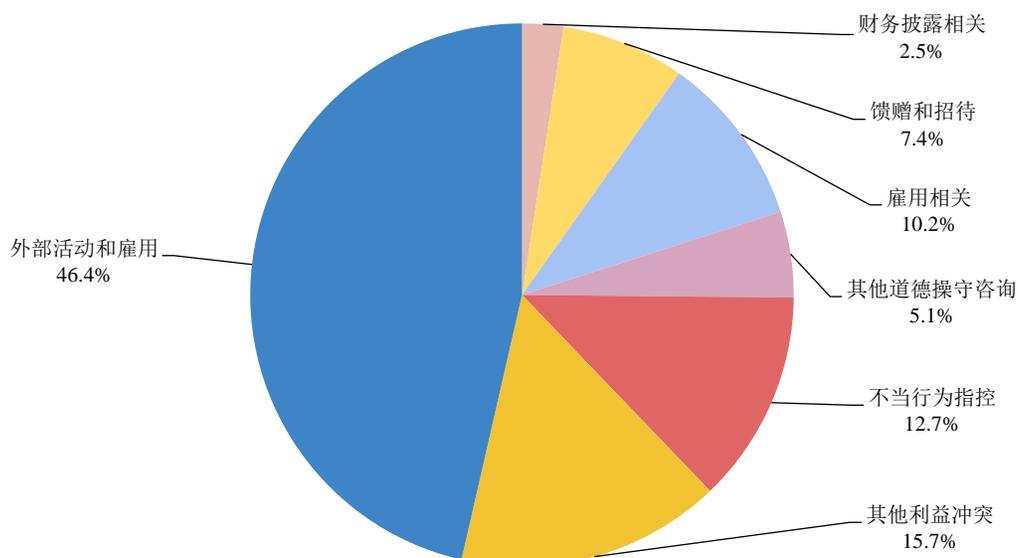


图 3  
2022 年与道德操守有关的咨询和指导所涉事项细目<sup>3</sup>



## A. 政策和标准制定

29. 本办公室的一项核心职责是制定关于道德操守问题的标准并开展这方面的培训和教育，向管理层提供指导，确保项目署的规则、政策、程序和做法加强和促进《联合国宪章》和《国际公务员行为标准》规定的廉正标准。因此，本办公

### <sup>3</sup> 类别说明

雇用相关：包括就与招聘、雇用和离职后限制有关的道德操守问题提供的咨询意见。不当行为指控包括在可能存在不当行为和可能转介案件的情况下就义务和选项提供咨询意见。财务披露相关：关于申报义务(不是年度财务披露和利益冲突方案程序本身)的咨询和询问。

室就政策、程序和做法向内部和外部利益攸关方提供咨询意见，从而加强了联合国系统内对道德操守相关问题的一致适用。

#### 项目署防止性剥削和性虐待工作队

30. 道德操守办公室主任执行外部审查提出的建议，努力加强对受害人的支助，倡导设立受害人支助专家职位，以增加透明度和与工作场所不当行为受害人的沟通。设立这一职位是为了推动就项目署以受害人为中心的办法所产生影响达成共识。本办公室将在 2023 年继续与利益攸关方接触，以进一步界定这些办法并将其纳入项目署政策和做法。

#### 合规和第三方应尽义务

31. 2018 年 12 月，项目署领导层决定扩大道德操守办公室在合规方面的工作重点，要求道德操守与合规办公室“实施和维护一个框架，以确保政策和程序符合目的并得到实质性遵守”。

32. 然而，为了使本办公室的设置与联合国其他组织的类似办公室保持一致，2022 年 6 月从本办公室的任务中删除了更广泛的“合规”职责。本办公室现在只保留了直接属于 ST/SGB/2005/22 和 ST/SGB/2007/11 明确规定的任务范围的合规活动，如财务披露方案、利益冲突管理、防止报复和外部活动。

33. “关于项目署基础设施和创新可持续投资倡议监督机制的有效性以及项目署内部控制系统、风险管理和总体治理结构的第三方审查”也确定了这一结构性差距。截至本报告编写时，管理层正在考虑在项目署综合应对计划的范围内精简执行办公室下更广泛的合规职能。

34. 与此同时，在整个 2022 年，道德操守办公室与法律小组和首席风险干事一道，开展并完成了对项目署应尽义务程序的审查，其中纳入了对某些第三方合规风险要素，包括打击洗钱和打击资恐行为、贿赂、腐败和欺诈的管理。审查包括对供应商、受赠方、执行伙伴和捐助方等第三方的控制。一个由职能和区域代表组成的应尽义务工作组帮助监督审查。审查提出了若干改进建议，包括设立一个专门的应尽义务单位、开展培训、提供应尽义务工具、建立外部审查员名册以及由监督机制审查潜在的高风险对应方。本办公室概述了改进合规框架的必要性，以使管理层能够更好地查明和评估廉正风险。在编写本报告时，管理层正在项目署综合应对计划的范围内考虑这些建议。

#### 介绍管理层评价程序及考绩辩驳

35. 为进一步执行外部审查提出的建议，以鼓励项目署“直言不讳”、管理层问责和透明，本办公室就额外制定个体订约人合同审查程序提供了投入和咨询意见，其形式一为管理层评价程序，供个体订约人合同持有人对行政决定提出异议，二为考绩辩驳机制，供个体订约人合同持有人对低于“完全达到预期”的考绩评级提出异议。两项程序均于 2022 年 9 月启动，作为加强个人订约合同模式的更广泛举措的一部分。

### 被接纳实体指南

36. 本办公室与项目署的一个被接纳实体合作，着手就被接纳实体人员参加公私伙伴关系会议和在这种情况下可能出现利益冲突的问题制定指南。更广泛地说，本办公室主动开始制定指南，以解决项目署人员与第三方服务对象互动中实际存在或被认为存在的利益冲突，作为其治理结构和联合外联工作的一部分。这些导则预期将于 2023 年完成并颁布。

## B. 保密咨询和指导

37. 直接向个人提供道德操守咨询和指导是本办公室工作的一个关键部分。项目署的任何人员都可以直接与本办公室联系，就道德操守相关问题和困境寻求保密、独立和公正的咨询意见。

38. 如上所述，2022 年有 489 件事项与道德操守咨询和指导有关(图 3)，主要包括关于外部活动、接受馈赠和荣誉、潜在不当行为和潜在利益冲突的咨询和指导。

### 外部活动

39. 为保持联合国工作人员应有的独立性和公正性而对项目署人员从事外部活动设定的条件和限制简要载于业务指示 Ref.OI.Ethics.2018.04 (“外部活动”)。

40. 2022 年，与外部活动有关的咨询请求有 227 项。这些请求约占咨询请求总数的 46%，其中可能包括请求获批撰写和发表高级学位科学论文、从事兼职教学活动和使用社交媒体。

41. 在根据相关指示执行任务时，本办公室与一个人力资源小组协作。本办公室如确定相关人员从事外部活动存在潜在或实际利益冲突，则会将此事转介给人力资源部门，由后者其职权范围内考虑其他因素。本办公室与请求人分享最终通信，告知相关活动是否获得批准。为了缩短行政任务花费的时间，本办公室正在整合新的简化表格，以将部分流程自动化，该表格将于 2023 年第一季度推出，作为一系列更新的一部分，用以提高业务成效。

42. 虽然这方面自 2018 年(343 件事项)、2019 年(401 件)、2020 年(441 件)和 2021 年(506 件)以来总体处于上升趋势，但 2022 年外部活动请求总数略有减少(489 件事项)。与 2021 年相比，2022 年有更多同事寻求潜在利益冲突、雇佣相关事项及接受礼物和荣誉等方面的咨询意见，而寻求从事外部活动的请求则有所减少。这可能是由于 2021 年，在项目署的一个大型区域项目工作的兼职预聘人员提出了一大波请求，申请获批从事教学活动。

### 禁止接受馈赠、荣誉或福利

43. 本办公室的业务指示 Ref.OI.Ethics.2020.01 (“禁止接受来自政府和非政府来源的馈赠、荣誉、勋章、优惠或非联合国薪酬或福利”)规定了禁止接受馈赠、荣誉或福利的规定。该政策严格禁止接受馈赠、荣誉、勋章、优惠或任何形式的非联合国薪酬或福利。

44. 2022 年，该类别的咨询请求有 36 项。问题可能涉及拒绝意料之外的荣誉、勋章、优惠或馈赠，或填写本办公室管理的馈赠申报表。

#### 举报不当行为

45. 本办公室在得知报复以外的不当行为指控，特别是工作场所骚扰指控时，向相关同事提供保密咨询意见。虽然处理这些指控不属于其直接的任务范围，但本办公室并不拒绝相关人员，也不只是将他们转介给负责处理此类投诉的相关办公室。本办公室寻求提供一个安全的空间，以便在将寻求咨询者转介给人力资源(“人与文化小组”)或监察员办公室等方面之前，听取其关切、与其协商并探讨知情决策选项。任何咨询意见都是在严格保密的基础上提供的，而转介只有在得到不当行为指控者的明确同意后方可进行。提供这样的空间是项目署畅所欲言进程的一个重要组成部分。

#### 利益冲突

46. 关于项目署人员在履行职能时被认为有或实际有利益冲突的案件，本办公室继续审查相关案件并提供积极主动的咨询意见。2022 年，它就 77 宗案件以减缓措施的形式提出了指导和建议，与 2021 年的 73 宗相比稍有增加。

### C. 培训和提高认识

47. 根据适用的秘书长公报，本办公室的任务是就道德操守问题开展培训和教育。为此，于 2021 年 9 月开发并推出了新的关于道德操守和行为标准的电子学习课程，强制要求所有新员工参加。为执行联合检查组报告(JIU/REP/2021/5)的建议 3，该课程的主要部分现已成为所有人员的必修复习课程，每两年完成一次。为执行第 2022/16 号决定，本办公室于 2022 年 8 月更新了其网站，并继续审查和改进其网络存在。

#### “道德操守在行动”

48. 继 2022 年 3 月披露基础设施和创新可持续投资方面的违规行为后，本办公室自 2022 年 4 月起主动开始协作开展全面的提高认识运动(“道德操守在行动”)，以促进重道德操守、廉正和问责的文化，并于 2022 年 11 月推出该方案。“道德操守在行动”的指示性全球展开计划已经到位，将在整个 2023 年得到进一步完善和执行。

49. 该方案旨在就道德操守相关主题启动与项目署全球工作人员的对话，提高对以下方面的认识：管理道德操守困境、充满活力的“畅所欲言”文化的可用性和挑战以及对潜在不当行为提出关切的现有渠道，特别侧重于最新的防止报复政策。

#### 其他提高认识活动

50. 2022 年，鉴于 2022 年收到的咨询请求表明需要信息，本办公室制定了关于利益冲突、馈赠、外部活动和防止报复的全面内容，旨在推动加深工作人员对这些主题的认识。这些举措于 2022 年 9 月和 10 月在拉丁美洲和加勒比地区推出，有 114 名人员参加。

51. 本办公室与人力资源部门及内部审计和调查组的同事一起参加了多个全球行为标准培训班。2022 年 6 月为索马里国家办事处(48 人参加)和日内瓦办事处(70 人参加)举办了培训班。本办公室协助为阿根廷国家办事处(86 人参加)和墨西哥国家办事处(85 人参加)举办了两次关于道德操守文化和“畅所欲言”的讲习班,并为巴拿马国家办事处举行了一次全体会议(58 人参加)。2022 年 8 月,本办公室主任与项目署纽约服务小组、和平与安全小组和可持续发展小组的管理层和工作人员举办了混合讲习班。讨论的主题是本办公室的任务和最新的防止报复政策,约有 133 人参加。

52. 2022 年 9 月,本办公室主任与代理执行主任和内部审计和调查组主任一起参加项目署全球全体会议,介绍了执行局会议的最新情况。1 386 名项目署人员参加了全体会议,本办公室主任借机向工作人员介绍了“道德操守在行动”方案的启动情况、最新的防止报复政策和道德操守办公室的独立性。

#### 高级领导上岗情况介绍会

53. 在整个 2022 年,本办公室主任为项目署以下新任高级领导主持了 9 次情况介绍和上岗培训:拉丁美洲和加勒比区域新任国家主任和国家管理人员、方案主管、办公室主任和支助事务主管。向与会者介绍了本办公室的任务和工作范围,并介绍了他们作为项目署道德操守文化领导的职责。

## D. 防止报复

54. 根据保护工作人员免遭报复的政策履行职责仍然是道德操守办公室任务和工作量的一个关键部分。

55. 项目署业务指示“人力资源、道德操守和文化”(Ref.OD.PCG.2017.01)第 4.7 和 4.8 节再次申明了国际公务员制度委员会《国际公务员行为标准》的规定,并规定“所有项目署人员都有义务举报涉嫌错失行为”,“任何项目署人员,凡善意举报涉嫌错失行为或善意配合调查或审计或其他经正式授权的真相调查活动,均有权受到保护,免遭报复。任何项目署人员如这一权利受到侵犯而面临报复,均可通过道德操守办公室寻求保护,以免遭到报复”。

56. 善意举报可疑的不当行为或错失行为仍然是查明错失行为的最有效工具之一。工作人员的“畅所欲言”可发挥关键作用,使关切在升级之前得到审查和解决。

57. 根据第 2022/16 号决定,本办公室于 2022 年 8 月审查、更新并公布了其防止报复政策,并将其提交给执行局 2022 年第二届常会。

58. 在更新其防止报复政策(OI.Ethics.2022.01)时,项目署借鉴了外地目前的良好做法以及道德操守小组的意见,特别是联合国秘书处、开发署和人口基金的政策。本办公室正在与内部和外部利益攸关方,包括道德操守小组和多边组织道德操守网络的成员一道,不断审查自己的做法,并将继续调整自己的政策,使之与外地目前的良好做法保持一致。道德操守办公室预计每两年对该政策进行一次审查和评估。

59. 防止报复政策的目的是确保项目署以公开、透明和公平的方式履行职能。该政策再次申明，项目署致力于保护举报不当行为或错失行为或配合经正式授权的审计或调查工作的个人免遭报复。最新政策：

(a) 在站出来个人面临直接的安全和安保风险时加强对其关照义务，并加强对举报性骚扰、虐待或剥削的个人的关照义务；

(b) 强调有必要对举报性或暴力不当行为或违禁行为的个人采取以受害人为中心的办法；

(c) 纳入本办公室可在审查指称有报复行为的举报时随时建议执行主任采取临时措施以保障个人利益的规定；

(d) 阐明防止报复的保护也可适用于前工作人员；

(e) 澄清道德操守办公室审查请求时如存在利益冲突应遵循的程序；

(f) 澄清“报复”、“受保护的活动”、“有害行动”和“保密”等术语，使之更便于使用；

(g) 澄清可用的非正式解决渠道，包括监察员办公室。

现行政策的要求

60. 根据项目署的政策，为保护工作人员免遭报复，本办公室需要认定相关人员参与了“受保护的活动”(见下文第 61 段)，并因此遭受了“有害行动”(见下文第 62 段)。

61. 联合国道德操守小组道德操守办公室成员的防止报复政策一般不使用“举报人”一词。最终而言，它们的范围比一些举报人政策要广泛得多。例如，根据项目署的政策，“受保护的活动”包括所有通过既定渠道对错失行为或不当行为的善意举报(不仅是那些提出的事项对本组织构成重大风险的举报)，也包括配合审计和调查，甚至包括由没有参与举报所指称不当行为的个人提供的配合。因此，该政策将举报人保护适用于对本组织构成重大风险的活动以外的活动，并最终保护从事“受保护活动”的人免遭报复。

62. “有害行动”是指采取、建议或威胁采取的、对某个人的就业或工作条件产生不利影响的任何行动。它可采用多种形式，如不延长或终止任用、推定解职或任意改派。报复是指采取有害行动的目的是惩罚、恐吓或伤害某个人，因为他从事了受保护的活动。

63. 如某个人善意举报被指称错失行为或不当行为，保护此人免遭报复并不取决于所举报的指控是否最终得到证实。这符合项目署的承诺，即培育一种有利于为工作人员在发现不当行为时“畅所欲言”提供安全和支助性渠道的机构文化。在某些情况下，根据项目署防止报复政策第 8 节所述条件，在既定内部渠道之外举报不当行为或错失行为的个人将有资格获得保护、免遭报复。

### 应遵循的程序

64. 项目署认定是否存在报复行为的法律框架包括几个阶段，涉及数个当局。
65. 首先，道德操守办公室在收到正式的保护请求后，必须进行初步审查，以认定(a) 参与受保护活动的人员；(b) 能初步证明受保护活动是导致所指称报复性有害行动的促成因素。因果关系十分重要，因为根据其定义本身，报复是对某个人从事受保护活动的反应。
66. 在初步审查期间适用的初步证明标准不要求请求免遭报复保护的人员提供无可辩驳的证据，证明受保护的活动的与指称的报复之间存在因果关系；也不要求工作人员自行调查这些指控。但是，该工作人员有责任提供一些证据或可核实的信息，以累积支持上述每个要素。
67. 一旦初步证明的案件成立，本办公室将以书面形式将此事提交内部审计和调查组调查。在这一阶段，证明责任回到行政当局，行政当局必须提供明确、令人信服的证据，证明即使没有受保护的活动的，它也会采取同样的行动，或者证明采取所指称报复行动不是为了惩罚、恐吓或伤害此人。
68. 在收到内部审计和调查组的调查报告后，本办公室将对其调查结果进行独立审查，采用同样的举证责任倒置，最后认定报复行为是否成立。本办公室如认为某个人遭到报复，可建议执行主任考虑采取纪律程序和适当措施，以纠正报复行动造成的负面后果，并保护此人免遭进一步报复。执行主任将在 30 天内根据本办公室的意见作出书面决定。
69. 如相关人员不同意根据该框架作出的认定，其可用的补救办法取决于作出认定时所处的程序阶段。
70. 如本办公室的初步审查认定不存在能初步证明的报复案件，则可在收到认定通知后 30 天内以书面形式将此事提交道德操守小组主席，以寻求对该决定进行补救。
71. 在本办公室向执行主任提出最后书面建议后，执行主任对该建议的任何作为或不作为都可能构成可争议的行政决定，可通过管理当局评价程序对其进行补救。

### 案件工作

72. 管理防止报复的个案需要一名经验丰富的道德操守办公室小组成员审查和评估案件中陈述的事实，收集更多信息，在事实、情感和心理上陪伴声称遭受报复的人，并为解决案件提供更广泛的选项和援助。声称遭到报复的案件往往涉及复杂、时间敏感和旷日持久的动态，需要对联合国的政策、做法和结构有透彻的了解。
73. 在收到防止报复或报复威胁的请求后，本办公室将与相关个人协商，以确定最佳前进方式，酌情向此人提供支持，并在其同意下，视需要与项目署内部任何个人或方面联络，以有效提供这种支持。本办公室将保留此类请求的保密记录。
74. 关于防止报复，本办公室区分了以下两类案件：

(a) 个人寻求咨询意见和表达对潜在报复问题的关切的案件；

(b) 个人认为自己可能遭到报复和(或)认为自己因从事受保护的活动而在不久的将来可能遭到报复的案件。

#### 咨询请求

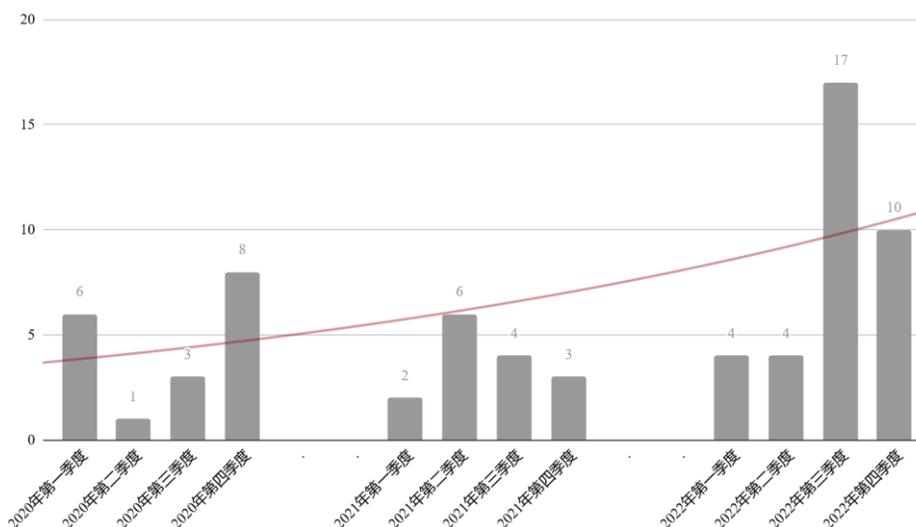
75. 咨询请求包括有同事希望表达对潜在报复问题的关切或就如何处理可能导致报复的困难情形寻求指导的情况。取决于咨询请求的事实和案件的演变情况，有些一开始是咨询请求的案件后来可能会变成正式的防止报复请求。

76. 2022 年，道德操守办公室处理了 35 项咨询请求，与 2021 年(15 项)相比增加 133%。此前几年，本办公室分别收到 18 宗(2020 年)和 11 宗(2019 年)案件(见图 4)。本办公室注意到，2022 年第三季度，该类别的接收量激增并创下历史新高(图 4)。虽然这些案件并不意味着实际报复事件增加，但本办公室认为，这表明工作人员提高了认识，并更有信心提出关切。本办公室将在下个报告所述期间继续监测案件的这一趋势，以便更好地了解案件增加的情况。

77. 在该类别下的几个案件中，本办公室在几个月的时间里不断向相关工作人员提供咨询支助，以为其提供协助并监测不断演变的形势。

图 4

#### 与关于可能报复行为的咨询请求有关的事项



#### 防止报复案件

78. 2022 年，有 8 名工作人员与本办公室联系，请求获得正式保护，以防报复。在编写本报告时，其中 5 项请求正在审查中。与 2021 年相比，2022 年收到的案件有所增加(见下文图 5)。

79. 该案件类别包括那些认为自己可能遭到报复或因从事受保护活动而可能在不久的将来遭到报复、因此与本办公室联系的人员。

80. 2022 年，本办公室就 5 宗案件作出正式认定，概述其审查结果。这其中有 3 项认定是就 2021 年下半年收到的案件作出的，2 项是就 2022 年收到的案件作出的。这些案件中没有发现能初步证明的报复案件。

81. 对于防止报复的案件，本办公室将审查相关工作人员是否从事了“受保护的行动”，是否因从事受保护的行动而遭受了旨在惩罚、恐吓或伤害此人的“有害行动”。

82. 本办公室 2022 年作出的 5 项认定全部都在初步审查阶段结案。经认定，在所有这些案件中，相关人员都从事了受保护的行动。然而，只有 2 宗案件中可以确定发生了有害行动。在发现有从事受保护活动和发生了有害行动的案件中，不能确定从事受保护活动是造成有害行动的因素。因此，没有发现能初步证明的报复案件。

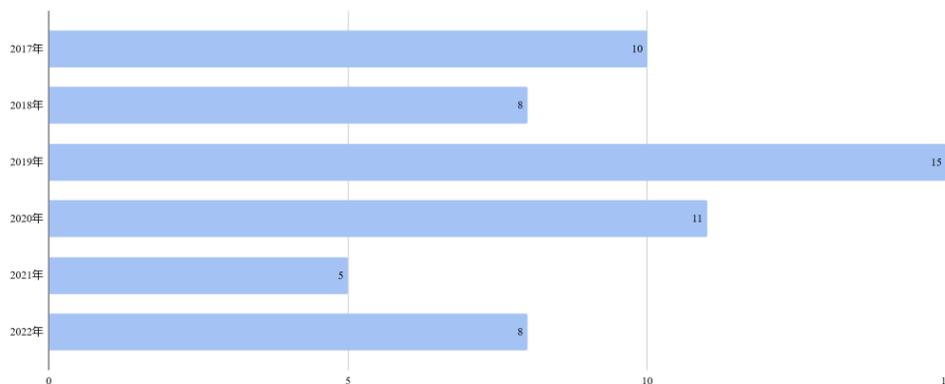
83. 本办公室的审查最终没有发现报复行为发生，但这并不妨碍它在审查过程中根据自己在行政当局的行动可能造成不可弥补的损害时保护相关个人利益的能力采取初步保护行动。例如，在一宗特别紧急的案件中，本办公室在初步审查期间建议采取临时措施，以保护声称遭到报复的相关个人的利益；这些措施在三天内就得以实施。

84. 任何方面如收到本办公室关于不存在能初步证明的报复案件的认定，均可请求道德操守小组主席审查该决定，以寻求补救。

85. 2022 年，主席收到来自小组成员的 8 宗认定待复核案件，其中 6 宗维持原认定，1 宗认定被推翻，1 宗正在审查中(在编写本报告时)。对于项目署道德操守办公室的具体认定，相关方面提出了 2 项审查请求，小组都维持了原认定。

图 5

正式的防止报复请求：2017-2021 年



#### 预防措施

86. 在一宗涉及防止报复相关咨询意见的案件中，不敢畅所欲言的某人到本办公室寻求关于某机密事项的咨询意见。本办公室鼓励此人“畅所欲言”，并解释了防止报复的程序，之后此人能够以预防性方式讨论问题，并告诉本办公室，此人

“更相信我能够带来改变”、感到有能力“说不(……)以确保一切都符合我们的规章”。

87. 在另一宗案件中，收到的反馈称，当事人很高兴他们与本办公室联系，并通过自己的案件“学会了畅所欲言”，也很高兴地知道办公室会提供支助。

88. 在这两宗案件中，本办公室通过不断提供支助和指导，防止了案件的进一步升级。

#### 保密

89. 作为一项原则，本办公室将对每一次互动和收到的所有文件保密，这意味着每一次互动都只有举报方和本办公室知晓。只有在相关个人同意的情况下，本办公室才会与任何其他办公室或人员联系，以获取与保护请求有关的更多信息或记录。

90. 本办公室将请举报方作出明确授权，以采取任何行动、与任何其他办公室分享信息、转介案件或代表一方从任何其他个人或办公室获得任何更多信息和记录。

91. 根据该政策第 10 段，在某些情况下，保密做法可能有所不同，如在相关个人可能面临危险、或存在环境损害风险或公共健康受到威胁的情况下，联合国监督机构或联合国法庭可能向本办公室发出索取资料书，要求它提供合作。

#### 彻底改革“畅所欲言”和举报程序

92. 对项目署监督机制有效性的第三方审查发现，“由于工作人员对申诉处理过程中的保密性缺乏信任，加之担心遭到报复，举报人机制未能有效发挥作用”。

93. 根据第 2022/24 号决定，在 2023 年期间，本办公室将与代理执行主任和任何新任执行主任合作，根据并后续落实第 2022/16 号决定第 9 段，彻底改革“畅所欲言”和举报程序，并按照联合国系统的最佳做法，建立一个明确、集中和统一的程序，以鼓励举报，保障依照适当的规则和规程，公平和保密地处理所有举报。

### E. 财务披露方案

94. ST/SGB/2007/1 号文件第 3(g)节要求单独管理的方案的道德操守办公室制定财务披露方案。

95. 本办公室继续聘请一名外部审查员根据本办公室发布的审查准则，对提交的财务披露和利益冲突方案申报表进行初步审查，并根据需要收集信息。

#### 2021 年年度周期

96. 本办公室于 2021 年 7 月启动 2021 年年度申报周期，并于 2022 年 9 月完成工作。审查涵盖了项目署人员的 1 065 份申报表。在回答所提问题时，81%的申报人(859 人)披露，他们没有相关信息，19%的申报人(206 人)则作了披露，本办公室随后对其进行了审查。经审查，其中 133 项披露已结案，无需采取进一步行动。有 73 项需要进一步采取后续行动，本办公室向相关人员及其管理人员提供了咨询意见和建议，或采取了进一步行动以求批准。这些咨询意见主要包括防止或减少潜在利益冲突、关于外部活动的建议以及对以往所提咨询意见的催复通知。

97. 2021 年审查周期出现延迟，原因是 2022 年新的外部审查员入职和道德操守办公室发生人员更替。

#### 2022 年年度周期

98. 本办公室于 2022 年 9 月启动 2022 年年度申报周期。审查涵盖了 2022 年年度方案的 1 023 名申报人。本办公室目前正在一名外部审查员的帮助下审查他们的申报表，以期向相关人员和(或)其管理人员提供关于防止和(或)减少潜在利益冲突的咨询意见和建议。截至本报告编写时，审查仍在进行中。

## F. 其他活动

### 联合检查组

99. 2020 年 6 月，联合国联合检查组启动了对道德操守职能状况的全系统审查，并发布了报告(JIU/REP/2021/5)和建议。

100. 联合检查组建议，道德操守办公室应确保从 2023 年起，每三年为各自组织的所有工作人员和编外人员，不论其资历、类别和级别，定期举办道德操守必修复习课程(建议 3)。为此，本办公室将要求项目署所有人员从 2023 年起，每两年完成一次道德操守和行为标准必修电子学习课程，作为定期复习课程，涵盖道德操守对项目署的重要性、可用的“畅所欲言”机制和防止报复等议题。因此，该建议已由审计师于 2022 年 10 月审结。

101. 联合检查组还建议道德操守办公室最迟在 2025 年之前评价其财务披露和利益申报方案的成效和效率，包括“资金效益”，并根据评价结果，酌情提出修改建议(建议 4)。为此，本办公室将根据从 2022 年和 2023 年工作中吸取的经验教训，审查项目署财务披露和利益冲突申报方案的成效和效率，并将在 2023 年这一加快的最后期限之前(比建议的 2025 年最后期限提前两年)提出对该方案的修改建议。

### 审计咨询委员会

102. 道德操守办公室主任于 2022 年 4 月向审计咨询委员会提交了 2021 年年度报告，并于 2022 年 6 月和 8 月参加了与委员会和执行主任的联席会议。本办公室主任还于 2022 年 10 月与委员会举行了非公开会议。

### 项目署第三方审查的建议和行动

103. 2022 年 11 月，发布了对项目署监督机制有效性的第三方审查。属于本办公室任务范围的主要建议已列入项目署全面应对计划。各项目的最新情况将不断提供给执行局，并将反映在明年的报告中。

## 四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

### 联合国道德操守小组

104. 联合国道德操守小组由联合国单独管理的机构和方案的八个道德操守办公室和联合国秘书处道德操守办公室的负责人组成。它的任务是为联合国秘书处和单独管理的机构和方案制定一套统一的标准和政策，并就重要和特别复杂的案件进行协商。

105. 与道德操守小组的合作是项目署与更广泛的单独管理的机构和方案保持一致的基石，有助于统一与道德操守有关的共同做法。这种合作对项目署道德操守办公室的独立性至关重要。本办公室在 2022 年加强了合作，并将在 2023 年继续合作。

106. 2022 年，本办公室继续积极参加道德操守小组的月度会议和多次特别非正式会议。它就自己关于举报人保护的最新政策和良好业务做法与各成员进行了多次协商。

107. 本办公室目前正在参加一个工作组，以制定关于外部活动、关于禁止接受馈赠和荣誉的最新、一致导则，并加强全系统在“畅所欲言”方面的合作。

108. 最值得注意的是，为了让项目署人员在项目署以外就道德操守相关问题提出自己的关切或问题，2022 年开展了一系列联合外联活动。在 2022 年第二和第四季度，本办公室邀请项目署人员参加人口基金、联合国秘书处和开发署在非洲、欧洲、中东和南美洲举办的关于防止报复、利益冲突、政治和外部活动、“畅所欲言”和旁观者干预等道德操守相关议题的外联活动。

### 多边组织道德操守网络

109. 项目署是多边组织道德操守网络的成员，该网络由 40 多个多边组织(包括国际金融机构)的道德操守办公室组成。

110. 作为多边组织道德操守网络的成员，本办公室继续与该网络更广泛的成员接触。在本报告编写时，该网络的两个成员——基金组织道德操守办公室和教科文组织道德操守办公室——正在根据执行局第 2022/16 号决定进行独立审查。

111. 2022 年，本办公室主任参加了多边组织道德操守网络年会。

## 五. 结论

112. 在基础设施和创新可持续投资方面出现违规行为后，项目署的业务面临挑战，道德操守办公室在稳定其业务并确保日常服务连续性的同时，通过更新其防止报复政策，制定和发起全球提高认识运动以推动在道德操守困境中作出基于价值观的决策，并对其独立性进行独立审查，为改革努力作出了贡献。在整个 2023 年，道德操守办公室将在这项工作的基础上，继续与所有相关利益攸关方接触，以继续恢复对其机构组成的信任，并维护项目署的道德操守文化。