



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
23 February 2024
Chinese
Original: English

2024 年年度会议

2024 年 6 月 3 日至 7 日，纽约

临时议程项目 4

道德操守

项目署道德操守办公室 2023 年的活动

道德操守办公室的报告

摘要

本报告根据第 2010/17 号决定第 9 段向执行局提交。此项决定请项目署道德操守办公室向执行局年度会议提交报告。

根据 [ST/SGB/2007/11](#) 号秘书长公报第 3(h) 节，项目署道德操守办公室每年向执行主任提交报告。此外，按照“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/Amend.1](#)，第 5.4 节)的要求，联合国道德操守小组在 2024 年 2 月 6 日第 164 次会议上审查了报告草稿。项目署审计咨询委员会于 2024 年 2 月审查了报告草稿。

本报告所述期间为 2023 年 1 月 1 日至 2023 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 15 次年度报告。

决定要点

执行局不妨表示注意到本报告，包括项目署道德操守职能独立审查所提建议的执行情况，以及道德操守方面的全面应对计划，并且就项目署道德操守办公室在继续努力增进项目署道德操守文化方面取得的进展发表意见。



目录

章节	页次
一. 导言	3
二. 道德操守办公室的构成和独立性.....	4
三. 已获授权的活动	7
A. 政策和标准制定	8
B. 保密咨询和指导	10
C. 培训和提高认识	12
D. 防止报复	13
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	19

一. 引言

1. 本报告依照开发署/人口基金/项目署执行局第 2010/17 号决定提交，介绍项目署道德操守办公室 2023 年的活动。

2. 道德操守办公室于 2009 年根据秘书长公报“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)成立，在运作上遵循独立、中立和保密原则。办公室设在哥本哈根，服务项目署在全球逾 85 个国家任职的大约 5 220 名人员(截至 2023 年 12 月 31 日，将近 13%的工作人员以及 87%的国际和当地承包商)。

3. 道德操守办公室的任务是“造就和培养一种重道德操守、廉正和问责制的文化，从而提高联合国内外对联合国的信任以及联合国的公信力”。办公室在任务规定上与其他单独管理机构和方案的道德操守办公室一脉相承，负责：

- (a) 围绕道德操守问题，制定标准、开展培训和教育；
- (b) 向管理层提供指导，以确保项目署的政策和程序能弘扬《联合国宪章》所要求的诚信标准；
- (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品行的认识；
- (e) 根据相关政策，接收关于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) 向行政首长提交道德操守办公室活动年度报告。

4. 除了这些责任外，项目署道德操守办公室还是联合国道德操守小组(目前有 9 个成员)的成员，定期参加小组会议。小组由联合国单独管理机构和方案的道德操守办公室负责人和联合国秘书处道德操守办公室负责人组成。

5. 在 2022 年项目署业务受扰之后，2023 年是道德操守办公室稳定运转的一年，侧重于夯实办公室的基础，继续重构内部和外部信任，同时确保在核心任务的交付上做到随时办理、及时响应。

6. 2023 年，道德操守办公室接到的服务需求再次增加，比 2022 年高出 12%左右，办理的道德操守相关事项为 1 294 件，其中近 57%涉及提供的服务(包括防止报复)，近 43%涉及就外部活动和潜在利益冲突等提供道德操守咨询和指导。道德操守办公室 2023 年的活动包括：

(a) **防止报复。**道德操守办公室进一步实施了项目署最新的“举报人”保护政策(Ref.OI.Ethics.2022.01，“防止报复”政策)，2023 年办理了 60 件事项。

(b) **培训和提高认识。**2023 年全年，道德操守办公室持续推出全球提高认识运动(“道德操守在行动”)，在项目署培养道德操守、廉正和问责文化。在欧洲、中亚、非洲和亚洲区域举办了 9 次到场培训和 38 次虚拟培训，参加人员超

过 1 200 名(约占人员的 20%)，覆盖了所有级别与所有合同类型。2023 年 5 月，项目署道德操守办公室与开发署和人口基金各自的道德操守办公室协作，开展了全球道德操守提高认识运动。

(c) **独立性。**2023 年，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)各自的道德操守办公室对项目署道德操守职能实施了独立审查。报告已向审计咨询委员会和执行主任提交，并在执行局 2023 年年度会议上向执行局呈报。除有两项建议尚待在更大范围内加以考察，其余所有意在加强道德操守办公室独立性的建议均已得到回应或执行。

(d) **全面应对计划。**除了与执行主任合作完成对项目署举报系统的审查，道德操守办公室执行了项目署全面应对计划(F 节)中属于自身职权范围的所有建议。

(e) **咨询和指导。**道德操守办公室继续就 553 件事项，为个人和管理层提供道德操守咨询和指导，将之作为自身职能的关键部分。

(f) **一致性。**2023 年全年，道德操守办公室与联合国道德操守小组在外联和沟通领域进行协作，参加了两个关于道德操守相关做法和政策标准化的工作组。

(g) **财务披露方案。**2023 年，道德操守办公室完成了 2022 年财务披露方案，审查了项目署人员的 1 022 份声明。办公室与联合国秘书处道德操守办公室签署了一项谅解备忘录，从 2024 年起由后者为项目署执行方案提供服务，进一步与广大联合国系统的做法对接，享受道德操守标准一致适用所带来的好处。

(h) **政策和标准制定。**根据执行局第 2022/24 号决定，为全面审查项目署的整个“举报和发声”流程，办公室完成了必要的基础工作，在整个 2023 年牵头与相关的利益攸关方协作，推动所需的改革和变革进程(A 节)。

二. 道德操守办公室的构成和独立性

构成

7. 从 2023 年第一季度开始，道德操守办公室的运作结构为：一名主任(D-1)、两名道德操守顾问(国际公务员职等 11)、一名道德操守专家(职等 10)和一名道德操守助理(职等 6)。

8. 截至 2023 年第四季度，这些个体订约人协议职位已转为工作人员职位，分属 P-4、P-3 和 G-6 职等，为定期任用。组织结构中增加了一个 P-3 职等工作人员职位，道德操守办公室的定期任用职位由此达到 6 个。

9. 项目署道德操守办公室请求并获准将 2023 年年度预算增加约 22%，主要用来把人员合同转为定期任用。

10. 办公室主任属于项目署管理团队，是当然顾问。

独立性确认书

11. 联合检查组在审查联合国系统道德操守职能时，发布了以下“独立性标准”(JIU/REP/2021/5)：

- (a) 道德操守职能主管的任命有时限，任期为两个四年……，在同一组织内有冷却期和(或)离职后限制[增订标准]；
- (b) 道德操守职能主管直接向本组织行政首长报告；
- (c) 道德操守职能部门主管的年度报告应提交行政首长，但行政首长不得予以更改；
- (d) 道德操守职能部门主管的年度报告或其摘要连同行政首长对报告的任何意见一并提交理事机构；
- (e) 道德操守职能主管可不受限制(非正式和正式)接触理事机构，这一点以书面形式加以规定[增订标准]；
- (f) 审计和监督委员会对道德操守职能负有法定责任，包括定期审查其工作计划、年度活动报告、业绩、资源需求和独立性[新标准]；
- (g) 行政首长就道德操守职能主管的甄选/任命、业绩和解职/免职与审计和监督委员会协商[新标准]。

12. 道德操守办公室注意到联合检查组列出的定义和标准，确认自己在本报告所述期间遵循了上述标准，保持了业务独立性。

13. 道德操守办公室主任直接向执行主任汇报，于 2023 年 4 月和 11 月与项目署审计咨询委员会定期举行了非公开会议。在整个 2023 年，项目署道德操守办公室与执行局主席和执行局成员的接触均定期进行且顺畅无阻。

14. 办事处开展活动时没有受到不当干预，执行任务或确定工作方案、预算和优先事项时也没有受到不当干预。2023 年，执行主任及管理团队积极回应了道德操守办公室提出的七项重要建议，也积极回应了就利益冲突、防止报复和系统问题等方面给出的咨询意见。

项目署道德操守职能独立审查

15. 执行局在 2022 年年会上，重申项目署道德操守职能需要完全独立(第 2022/16 号决定)，要求对道德操守职能实施独立审查，以确保工作独立、公正。

16. 多边组织道德操守网络中的两个道德操守办公室(分属基金组织和教科文组织)被指定联合实施独立外部审查。

17. 独立审查的目的是通过与多边组织道德操守网络内的道德操守办公室进行比较，就独立性方面的最佳做法，向项目署道德操守办公室提出建议。尤其是，审查考虑了联合检查组的相关报告，包括：上文提到过的对道德操守职能的审

查(JIU/REP/2021/5)；对联合国系统审计和监督委员会的审查(JIU/REP/2019/6)；对项目署管理和行政的审查(JIU/REP/2018/3)。

18. 独立审查于 2023 年 3 月 31 日完成，结果于 2023 年 4 月向执行局主席、执行主任、审计咨询委员会和道德操守办公室主任呈报，在执行局 2023 年年度会议上向联合国道德操守小组和执行局呈报。结果包括：

- (a) 建议 1。根据 ST/SGB/2007/11，通过道德操守办公室单独的职权范围，从而界定和限制其任务范围。
- (b) 建议 2。进一步加强与联合国道德操守小组的联系，并考虑在 12 个月过渡期内，就非例行咨询和指导事项和涉项目署 D-2 或以上职等工作人员咨询和指导工作，添加一个指向联合国道德操守办公室主任(也即联合国道德操守小组主席)的实质汇报关系。
- (c) 建议 3。停止任何职能重叠的做法(特别是道德操守、法律和人力资源办公室之间的职能重叠)，确保道德操守办公室资源充足。
- (d) 建议 4。通过让审计咨询委员会或执行局参与，确保为今后的道德操守办公室主任征聘流程增设一个制衡机制。
- (e) 建议 5。确保为道德操守办公室负责人设立明确的问责机制，与执行局和审计咨询委员会有“虚线汇报关系”。
- (f) 建议 6。确保对道德操守咨询和指导请求严格保密，除非事先得到寻求咨询和指导者的明示同意，否则不向他人透露。重新评估 Navex 系统参与情况。

19. 道德操守办公室欢迎这项报告，对结论和关于加强办公室独立性的建议予以肯定。办公室赞赏此次独立审查找出了办公室历史架构中存在的系统性遗留问题。

20. 在 2023 年年度会议期间，向执行局呈报了结果和建议，由办公室介绍了关于建议执行情况的最新消息。办公室向执行局通报了执行情况。

21. 要指出，现正就 Navex 系统参与情况审查进行审议，它是根据执行局第 2022/24 号决定，在更大范围内审查举报人程序这项工作的一个组成部分(建议 4)；关于办公室是否向执行局提交年度工作计划，在衡量时要看联合检查组对执行局治理结构的持续审查情况(建议 6)。

22. 道德操守办公室向执行局报告说，联合国道德操守小组认为，ST/SGB/2007/11 号文件充分涵盖了与道德操守小组有关的建议，ST/SGB/2007/11 号文件第 2.3 节充分概述了道德操守小组主席的职能领导作用。遵循秘书长公报，就可以维护主席依照 ST/SGB/2007/11 第 4.3 节所承担职务的独立性，与当前用于审查联合国道德操守办公室主任就报复事项所提咨询意见和所作决定的机制保持一致。道德操守小组还认为，公报第 3 节(“道德操守小组的职权范围”)足以对办公室所有任务的范围进行界定和限制，而且为保持一致留出了空间。在此方面，正在

审查 ST/SGB/2005/22 号文件和 ST/SGB/2007/11 号文件，可能会进一步加以修订(建议 1 和 2)。

23. 道德操守办公室确认，在编写报告之际没有尚待执行的建议，办公室在 2023 年已执行或回应了所有建议。

24. 道德操守办公室继续关注其他组织的做法和相关监督建议，确保自己继续强化相关做法。

三. 已获授权的活动

25. 2023 年，道德操守办公室办理了 1 294 件事项(图 1)，与 2022 年办理 1 156 件事项相比，增加了近 12%(图 2)。办公室对这一趋势表示欢迎，认为它与大家对办公室所提供服务的认识提高有关，也与办公室的职能重获信任有关，还反映出办公室进行了更多培训和提高认识活动、关于利益冲突的沟通、外部活动以及与外部和内部利益攸关方的接触。

26. 在 2023 年办理的 1 294 件事项中，553 件与道德操守咨询和指导有关(第 50 段)，741 件与道德操守办公室提供的其他授权服务有关(第 48 至 49 段)。

27. 与服务有关的事项为 741 件，与 2022 年的 667 件相比有所增加。这个板块约占道德操守办公室工作量的 57%。此类服务包括：实施项目署年度财务和利益冲突方案；促进与道德操守有关的内外做法相互保持一致；提供与政策和标准制定、培训和提高认识有关的服务；防止报复。造成数量增加的主要因素是：项目署加强了跟联合国道德操守小组的接触；开展了与发声和举报程序有关的工作；实施了办公室全球培训活动(“道德操守在行动”)；审查了与防止报复有关的案件。

28. 在办理的 741 件事项中，60 件与防止报复有关，与 2022 年(44 件)相比增加了 36%。其中，73(44 件)涉及向担心潜在报复问题的个人提供咨询。根据案件事实，特定咨询案可能会演变成正式的防止报复案。2023 年，办公室审查了 16 起此类案件，较 2022 年增加了 100%。2022 年，办公室接到了 8 起案件。

29. 553 件事项与道德操守咨询和指导有关(图 3)，约占办公室总工作量的 43%。这个门类包括：外部活动相关咨询和指导；潜在利益冲突；雇用问题；财务披露方案问询；接受馈赠和荣誉；潜在不当行为。造成数量增加的主要因素是接到的利益冲突咨询请求(约增加 6.5%)和接受礼品和荣誉咨询请求(增加 75%)。

30. 下面详细介绍图 1 和 2(见 A 节：“政策和标准制定”)和图 3(B 节：“保密咨询和指导”)所示的 1 294 件经办事项。而且，利用专门章节来概述与“培训和提高认识”、(C 节)、“防止报复”(D 节，图 4 和 5)和“财务披露方案”(E 节)有关的活动。

图 1
2023 年按类别分列的经办事项目¹

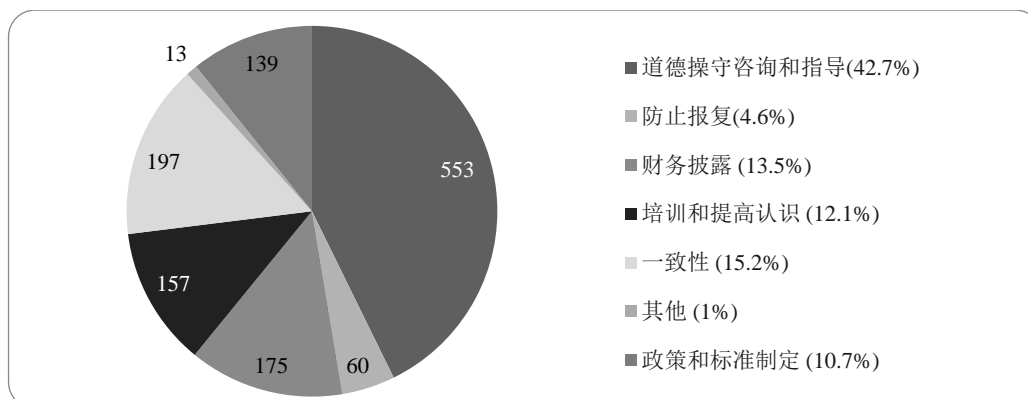
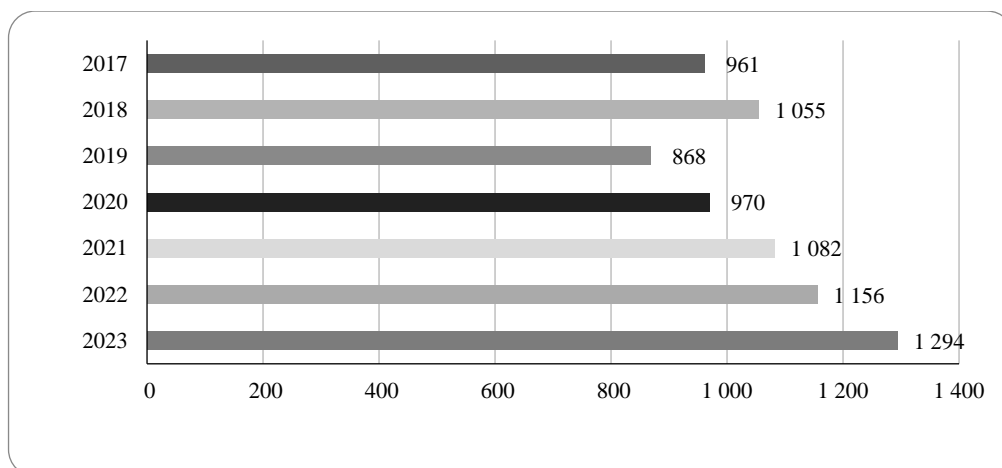


图 2
2017-2023 年经办事项目



A. 政策和标准制定

31. 办公室的核心责任是围绕道德操守问题制定标准、开展培训和教育，为管理层提供指导，使项目署的规则、政策、程序和做法能巩固和促进适用的廉正标准。

¹ 类别说明

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部门协作、协调、共享信息，以提高效率，并统一程序和做法。**政策和标准制定：**与道德操守政策有关的倡议、与其他部门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：**策划和开展培训和提高认识活动。**防止报复：**关于防止报复的正式请求、就防止报复提供的咨询、代表联合国道德操守小组办理的申诉案件。**财务披露和利益冲突方案：**年度财务披露和利益冲突方案的管理和后续审查。

整顿发声和举报程序

32. 道德操守办公室遵循执行局第 2022/24 号决定，与执行主任配合，在项目署启动了发声和举报程序审查整顿工作。
33. 在战略与转型组的支持下，办公室开始进行全面整顿，着力重建信任，解决在相关审查和利益攸关方讨论中发现的问题，同时兼顾以用户为中心、保效率、重透明的最佳做法和标准。这个项目力求在程序早期加强能平息事态的各方面措施，借鉴行为心理学知识，防止进一步升级。
34. 2023 年，办公室完成了整顿所需基础工作审查阶段。筹备行动包括系统地审视和梳理从“项目署不法行为报告和申诉管理评估”（2022 年 1 月）、“内部控制制度、风险管理和总体治理架构第三方评估”（2022 年 11 月）、“组织文化审查”（2023 年 10 月）中发现的问题。
35. 筹备工作包括，研究国际标准化组织的相关标准《举报管理系统》(ISO 37002: 2021) 和联合检查组的联合国系统各组织举报人政策和做法审查报告(JIU/REP/2018/4)，对照分析选定的国际金融机构、广大联合国系统内组织以及公私部门组织的相关做法和程序。
36. 办公室与下列利益攸关方开展了一系列讨论：监察员办公室；多样化和包容性协调人；防止性虐待性剥削、支持受害者协调人；人员和工作人员协会；人与文化组、法律组、内部审计和调查组的有关人员。
37. 为确保采取注重参与的方针，这个项目吸取了不同部门的人员提出的看法。他们有 160 多人，在管理层的支持下自愿参加协作论坛，是项目组征求意见的对象。
38. 为推动变革，2023 年 9 月成立了一个指导委员会，成员包括执行主任、副执行主任、办公室主任、道德操守办公室主任、内部审计和调查组组长、人与文化组组长以及总法律顾问。指导委员会是关键的决策者，负责为“问题解决”过程提供指导。2023 年 10 月，指导委员会商定了这一流程底层的设计原则，比如以用户为中心、稳健性和公平性、效率性和及时性、保密性以及持续改进的可能性。
39. 在全面变革进程和设计阶段伊始，道德操守办公室主任在 2023 年 10 月举行的全球领导网络年度会议上向项目署 100 多名高级领导介绍了有哪些原因从根本上导致了遇到的问题，拟朝着哪个方向前进，以及为什么需要在项目署各部门领导的支持下，营造“建设性异议”文化，从一开始就杜绝报复行为发生。
40. 2023 年 10 月和 12 月，实务部门的跨职能技术专家举办了两次引导式讲习班，协同设计解决方案、总结经验教训。
41. 关于这项工作，其最新情况按计划在 2024 年年度会议上予以通报，执行主任和道德操守办公室仍将之作为一个优先事项。

制定项目署行为/道德守则

42. 尽管并非所有联合国组织都在普遍适用的国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)行为标准之外,制定了各自的行为守则或道德守则,项目署仍配合举报人程序审查工作,并结合联合检查组意见(JIU/REP/2021/5,第52段),在2023年开始根据“联合国工作人员的地位、基本权利和义务”(ST/SGB/2016/9)为项目署制定此类守则,会借助定期报告渠道向执行局通报进展。

试用大语言模型,提供与道德操守有关的基本咨询意见

43. 办公室与项目署信息技术组协作,测试内网页面上基于人工智能的内部模型,更加及时地回答人员提出的基本道德操守问题。道德操守办公室将在整个2024年继续探索这一系统的可行性和安全性。

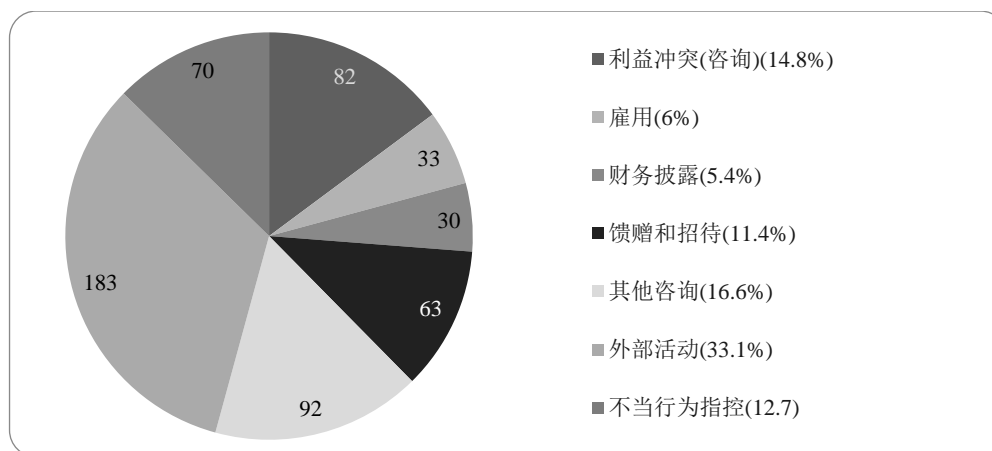
B. 保密咨询和指导

44. 直接向个人提供道德操守咨询和指导,是办公室职能的一个关键部分。项目署的任何人员都可以直接与办公室联系,就道德操守问题和困境寻求保密、独立、公正的咨询意见。

45. 如上所述,2023年办理了553件与道德操守咨询和指导有关的事项(图3),包括就外部活动、接受馈赠和荣誉、潜在不当行为和可能利益冲突提供咨询和指导。

图3

2023年道德操守相关咨询和指导事项细目²



² 类别要点

不当行为指控: 包括在可能存在不当行为和可能进行转介的情况下,就义务和可选方案提供咨询。**外部活动:** 包括根据适用政策就是否批准外部活动提供咨询和接收请求。**利益冲突:** 包括就可能的利益冲突提出的咨询意见和缓解办法。**雇用:** 包括就招聘、雇用和离职后限制所涉道德操守问题提供咨询。**财务披露:** 就申报义务(不是年度财务披露和利益冲突方案程序本身)提供咨询和回答问询。**馈赠和招待:** 包括根据适用政策就接受馈赠和招待提供咨询。**其他咨询:** 包括向管理层和工作人员就政策适用提供咨询(38 件事项),这是最大的一个子类别。

外部活动

46. 为保持独立性和公正性，项目署人员对外部活动的参与受到限制，按要求应避免或减少潜在的、感知的或实际的利益冲突。“外部活动”(Ref.OI.Ethics.2018.04)概述了人员从事外部活动须遵循的条件和限制。

47. 2023年，在道德操守办公室接到的案件中，有183起(占总数的33%)可能包含如下请求：例如就是否批准撰写和发表高等学位科学论文、从事兼职教学活动或使用社交媒体，提供咨询或建议。

48. 由于项目署87%的雇员持个体订约人协议，被视为编外人员，但是在特定情况下，如涉及外部活动，仍受项目署适用政策的约束，因此办公室必须结合个人的情况和给出的事实，认真审查每个案件。

49. 为进一步提升效率，办公室于2023年12月创建并启用了新审批表，帮助根据“外部活动”(Ref.OI.Ethics.2018.04)理清各项请求。

禁止接受馈赠、荣誉或福利

50. 业务指示“禁止接受政府和非政府来源的馈赠、荣誉、勋章、优惠或非由联合国发放的薪酬或福利”(Ref.OI.Ethics.2020.01)规定，禁止接受馈赠、荣誉或福利。这项政策严禁接受馈赠、荣誉、勋章、优惠或任何形式非由联合国发放的薪酬或福利。项目署新颁布的反贿赂反腐败政策(Ref.EOD.ED.2023.01)也编入了该等禁令，并提到了上述政策。

51. 2023年，有63项咨询请求属于这一类别，就这一主题的问询由此增加了75%。在道德操守办公室看来，这是因为办公室开展了外联活动，比如执行主任专门进行了沟通、“道德操守在行动”运动拓展了大家对适用框架的认知。

不当行为指控

52. 虽然道德操守办公室不负责接收或处理关于不当行为的正式报告，但同事们可以与办公室联系，要求就如何着手提出潜在指控提供咨询。在这种情况下，办公室会对怎样通过适当渠道反映问题，给出保密咨询意见，并且提供关于适用保密标准的信息。2023年，办公室就潜在指控为70名同事提供了咨询(较2022年增加近13%)。其中约20%与人际关系问题有关，例如骚扰或歧视指控。如前几次报告所概述的，办公室不会将有关人员拒之门外，也不会简单地把有关人员转介到负责处理此类投诉的相应办公室，而是设法开辟一个安全的空间，听取关切、征求有关人员的意见、探讨备选方案，以便在转介前作出知情决策。咨询意见在严格保密的基础上提供，转介只有在取得不当行为指控者的同意后方可进行。就重建对项目署“发声”程序的信任而言，提供这种空间依旧是一个重要的组成部分。

利益冲突

53. 道德操守办公室向工作人员和管理层提供咨询，防止感知的或实际的利益冲突。2023年，办公室以提出缓解措施的形式对82起案件给出了指导和建议，

与 2022 年的 77 起相比稍有增加(增幅约为 6.5%)。办公室认为,这是因为“道德操守在行动”运动提升了大家对各项主题的认识。根据接到的询问,办公室起草了关于利益冲突的指导文件,计划于 2024 年分发。

C. 培训和提高认识

54. 根据 [ST/SGB/2007/11](#), 办公室负责就道德操守问题开展培训和教育。

“道德操守在行动”

55. 2022 年 11 月,办公室发起了一项综合性全球提高认识运动(“道德在行动”),以培养道德、廉正和问责文化。此项运动贯穿了 2023 年一整年。这个方案围绕道德操守相关主题,启动了与项目署人员的对话,设法提高了项目署人员对下列问题的认识:道德操守困境管理;健康的“发声”文化的造就和挑战;针对潜在不当行为提出关切的渠道,包括最新的防止报复政策。

56. 这个方案以虚拟和到场参加的形式开展。在每个区域推出时,要向区域领导预先通报情况,还要在培训结束时进行事后评价。办公室通过围绕“外部活动”、“利益冲突”、“政治活动与社交媒体”等主题举办深度讲座,进行后续跟进。为鼓励在国家和团队层面形成对话和提出建设性异议的文化,办公室试行了管理层引导开展的“道德操守在行动”团队对话,并提供了材料。

57. 2023 年,在欧洲及中亚、非洲和亚洲区域举办了 9 次到场和 38 次虚拟“道德操守在行动”讲座,参加人员超过 1 200 名,覆盖了所有级别与所有合同类型。虽然 2023 年只举行了两次管理层引导开展的团队对话,但计划于 2024 年增办 20 多次讲座。道德操守办公室计划继续在整个 2004 年面向中东、拉丁美洲和加勒比、纽约服务群组开展“道德在行动”运动。

58. 作为对“道德操守在行动”方案的补充,在欧洲和中亚、非洲和亚洲区域的国家办事处和联合国办事处另外举办了 14 次“深度剖析”讲座,用实例和匿名案例研究,让同事们更加深入地了解与利益冲突、外部活动(包括政治活动和社交媒体)、发声和防止报复有关的道德操守困境。

高级领导上岗情况介绍

59. 2023 年,道德操守办公室把重点放在新进领导身上。在整个 2023 年,办公室主任为新任高级领导组织了 20 次情况介绍和上岗培训,受众包括拉丁美洲和加勒比、非洲、欧洲和中亚、中东区域的新任国家主任和国别主管、方案主管、办公室主任和支助事务主管。参加者从中可以了解到办公室的任务和工作范围,以及各自对项目署道德操守文化负有的责任。

强制性道德操守和行为标准复习课程

60. 为落实联合检查组建议 3([JIU/REP/2021/5](#)),2021 年面向新进人员开设了道德操守和行为标准电子学习课程,这现在是在所有人员的必修复习课程,要每两年完成一次。2023 年 9 月至 12 月,2 500 多名员工学习了课程,获得了结课重新认证。

与开发署和人口基金各自的道德操守办公室联合开展道德操守运动

61. 2023 年 5 月，道德操守办公室与开发署和人口基金各自的道德操守办公室合作，以“呼吁、承诺和社区”为主题，开展全球道德操守提高认识运动。各位主任的发言涵盖了独立性和公正性、对话在“发声”文化中的功能、为建设性异议留出空间的重要性、心理安全的作用等主题。

62. 在运动伊始，首先播放了执行局主席的视频讲话和各实体行政首长的视频致辞，项目署有 340 多人参与。在整个活动过程中，收到了积极的反馈，有的来自工作人员代表大会，其对这一活动表示赞赏。

其他提高认识活动

63. 道德操守办公室参加了多个特设提高认识活动，比如为执行局新成员举行了上岗培训会议(2023 年 1 月)；向欧洲联盟委员会通报了项目署道德操守办公室在全面应对计划方面的工作(2023 年 2 月)；向遏制结核病执行委员会通报了项目署道德操守办公室的活动(2023 年 3 月)；向项目署内部采购人员通报了最新的“防止报复”政策(2023 年 4 月)；为人与文化组讲解了坚持对话和培养建设性异议文化的必要性(2023 年 8 月)；举办了反性别暴力活动(2023 年 12 月)。

64. 办公室或直接面向项目署工作人员提供信息，或通过执行主任转达信息。内容涉及以下主题：接受馈赠或参加外部活动要遵守道德操守标准(2023 年 4 月)；学习道德操守复习课程和审查项目署举报人机制(2023 年 10 月)；参与公共活动，包括使用社交媒体，公开宣告时保持公正(2023 年 10 月和 11 月)；介绍道德操守办公室工作的年度最新情况，提醒注意关于节日期间接受馈赠的政策以及关于政治和外部活动的政策(2023 年 12 月)。

D. 防止报复

介绍

65. 值得注意的是，履行防止举报人遭到报复的责任，构成道德操守办公室任务的一个关键部分。为此，办公室要行使“防止报复”(Ref.OI.Ethics.2022.01)所规定的职责。

66. 项目署的政策对国际公务员制度委员会关于国际公务员行为标准的规定进行了阐释，规定“项目署全体人员均有义务举报疑似不法行为”(“人事管理框架”，Ref.OI.PCG.2023.01，第 8.9 节)，而且“项目署任何人员，凡善意举报疑似不法行为或善意配合调查或审计或其他经正式授权的事实调查活动的，皆有权受到保护，以免遭到报复。项目署任何人员如面临有违这一权利的报复，可通过道德操守办公室寻求保护，以免遭到报复”(“人力资源、道德操守和文化”，Ref.OD.PCG.2017.01，第 4.8 节)。

67. 人员大胆发声，在查找疑似不当行为或不法行为方面继续发挥关键作用。

68. 项目署道德操守办公室在 2022 年审查、更新、发布政策时，借鉴了外地的良好做法，采纳了联合国道德操守小组的意见(关于更新摘要和进程概况，请参

阅上一次报告(DP/OPS/2023/4)第 60 段)。道德操守办公室持续审查自己在这方面的做法, 预计将在 2024 年趁着依照第 2022/24 号决定审查发声和举报程序(见上文 A 节)时, 评估“防止报复”政策。

69. 各起涉防止报复案都需要由道德操守办公室经验丰富的团队来审查和评估事实陈述, 并收集更多信息。当有人声称遭到报复时, 经常会牵涉到错综复杂、时间紧迫、旷日持久、不断变化的动态。

70. 也就是说, 在这一类别中, 办公室要区别对待两类案件: 咨询请求(第 71 段), 即个人寻求咨询并表达对报复的关切; 正式保护请求(第 73 段), 个人相信自己由于从事了受保护活动而可能会遭到报复和(或)预见自己在不久的将来会遭到报复。

咨询请求

71. 2023 年处理了 44 项咨询请求, 比 2022 年(35 起案件)多 25%。前几年, 办公室分别接到了 15 起(2021 年)和 18 起(2020 年)案件(见图 4)。自 2022 年 7 月起, 在项目署领导层经过几次更替后, 这个数字的增长急剧且明显。虽然该等案件未必说明实际报复事件增加, 但办公室认为, 这表示人员对于向道德操守办公室提出可能关切, 意识越来越强, 信任也越来越多。

72. 在接办的这类事项中, 约 40%与考绩、骚扰指控或终止合同有关。

关于防止报复的正式请求

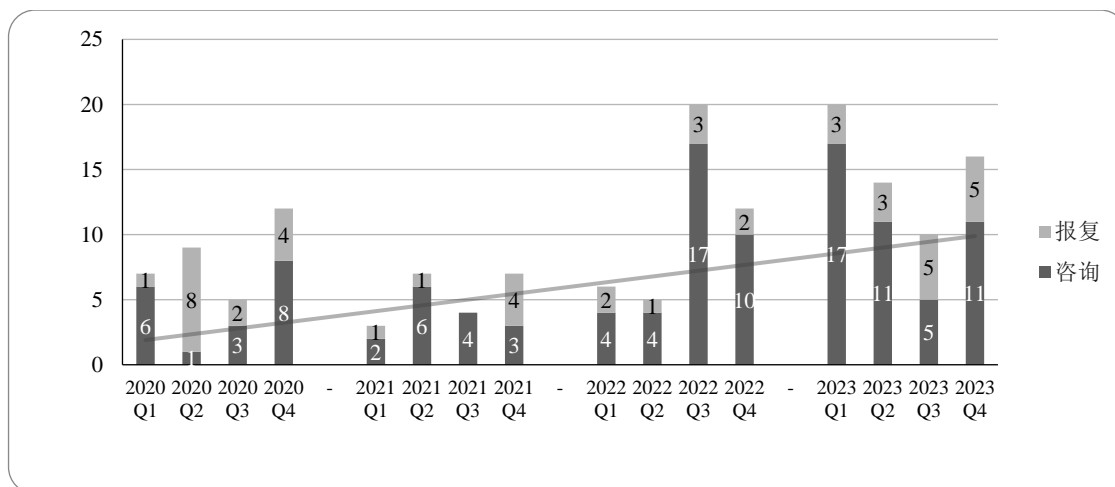
73. 道德操守办公室在处理防止报复案件时, 会审查有关人员是否从事过“受保护活动”, 是否因从事受保护活动而面临以惩罚、恐吓或伤害该人为目的实施的“有害行为”(“因果关系要求”)。

74. 在 16 起涉及防止报复的案件中, 绝大多数与骚扰、滥权或终止合同有关。2023 年接到的案件多于 2022 年(见图 4 和 5)。在撰写报告之际, 正在审查 16 起案件中的 4 起案件。

75. 道德操守干事就 2023 年接到的 7 起案件作出了正式认定。

76. 考虑到前述条件, 7 起正式案件中有 5 起在初步审查阶段办结。这里面有 4 起案件的请求人没有从事受保护活动。在一起案件中, 虽请求人从事了受保护活动, 但受保护活动与任何有害行为之间的因果关系无法确立。然而, 在两起案件中, 道德操守办公室发现, 参与受保护活动, 导致了有害行为, 触发了因果关系, 也即道德操守办公室认为, 参与受保护活动是有害行为的促成因素。因此, 道德操守办公室在 2023 年认定两起报复案件初步成立, 随后将之移交相关部门调查。

图 4
咨询请求和报复指控审查

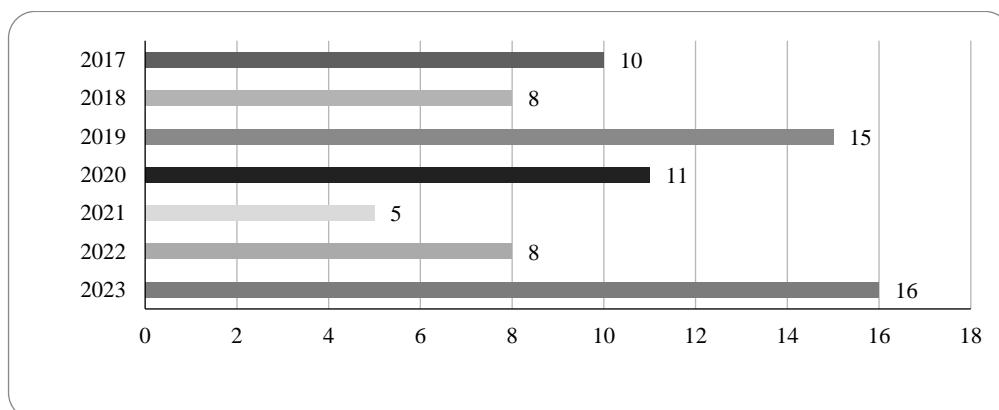


联合国道德操守小组

77. 具体而言，一方如收到道德操守办公室的认定，被告知报复案件不成立，可寻求补救，请求联合国道德操守小组主席对这一决定予以复审。

78. 2023 年，联合国道德操守小组主席接到了六起关于认定结果复审的类似案件，它们均来自道德操守小组的成员机构。其中，五起案件的认定结果得到了维持，还有一起在本报告撰写之际仍在进行。2023 年，没有人对项目署道德操守办公室的认定提出申诉。2023 年，办公室代表联合国道德操守小组候补主席审查了两起申诉。

图 5
2017-2023 年关于防止报复的正式请求



预防活动

79. 一般而言，道德操守办公室遇以下情况，可根据最新政策采取行动：个人安全和安保面临迫切风险(第 5.6 节)；需要采取临时措施保障个人利益(第 5.8 节)；或者因从事过受保护活动(第 9 节)，为达到避免升级的目的，可防止报复。

80. 在一起案件中，某人被认为有遭受报复的风险，道德操守办公室就可能采取怎样的行动来防止报复，与该人会商，(在征得该人同意后)与安保主任以及人与文化组进行了接触。

81. 在另一个案例中，某人被认为有遭受报复的风险，道德操守办公室建议行政当局实行特定预防措施，行政当局迅速就此采取了行动。办公室随后进一步向行政当局提出建议，行政当局再次接受并立即采取了行动。

保密

82. 道德操守办公室的一项政策是，对每次交涉和所有收到的文件保密：每次交涉只有举报方和办公室知晓。仅当个人明示同意，办公室才与其他任何办公室或个人联系，索要或保护请求有关的信息和记录，或就此向另一办公室提供信息。政策第 10 段“防止报复”中规定了例外，适用于多种情形，例如存在对一人(或多人)构成危险的风险，存在破坏环境的风险，威胁公众健康，或者需要与联合国监督机构或联合国两法庭合作。

83. 凡是加入道德操守办公室者，一律要签署与履职过程中收到的机密信息有关的保密协议。

E. 财务披露方案

84. 根据 [ST/SGB/2007/11](#) 号文件第 3(g) 节，道德操守办公室要管理财务披露方案。

2022 年度周期

85. 办公室于 2022 年 9 月开启了 2022 年年度申报周期，于 2023 年 9 月完成相关工作。这一方案包括，在一名外部审查员的参与下，审查所有按规定须申报者提交的 1 022 份声明。根据项目署适用的政策(“财务披露和利益冲突声明”，Ref.OI.Ethics.2018.02)，按规定须申报者包括所有 P-5 至 D-2 职等的国际征聘工作人员，所有个体订约人协议为 4 级及以上的个体订约人协议人员，以及承担道德操守、采购、财务或审计等关键职务的其他人员。

86. 在所有申报人中，84%(855 名申报人)在回答问题时表示没有相关信息。16%(167 名申报人)披露了信息，道德操守办公室逐个审查了披露的内容。此类披露涵盖了与合作伙伴或供应商的关系、当前或以往的外部活动、接受的馈赠或在更广泛的联合国系统内受雇的亲属。其中，43 项披露经办公室审查后了结，无需采取进一步行动。19 名申报人后续接到要求，须就所作披露提供更多背景信息。然后，办公室审查了背景信息，并予以了结。105 项披露需要采取额外的后续行动，办公室逐个对此类申报进行审查后，向有关人员和(或)其上司提出了咨询意见和建议。咨询意见主要涉及防止和(或)减少潜在利益冲突，针对外部活动给出建议，以及对于以前所提咨询意见进行提示。

87. 对 2023 年报告期的审查于 2024 年 3 月开始，由联合国秘书处管理，与联合国秘书处合作启动(见下文第 89 段)。

联合检查组建议

88. 联合检查组在审查联合国道德操守职能时(JIU/REP/2021/5)指出, 必须考虑审查财务披露方案。他们随后提出建议 4, 要求在 2025 年之前评价财务披露和利益申报方案的效力和效率。联合检查组在报告中强调, 就此类方案而言, 联合国秘书处是最有经验的实体之一, 而自启动以来, 这项方案一直由一个独立的外部服务提供者管理。方案综合评估在 2010 年由受委托的第三方开展, 在 2023 年由内部监督事务厅开展。经认定, 这项方案是一个有效的工具, 有强大的内部控制作用, 能帮助发现并管理参与者之间的利益冲突。

89. 道德操守办公室审查了项目署财务披露和利益冲突申报的效力和效率。审查依据的是从 2021 年和 2022 年相关工作中积累的经验教训, 最后期限提前到 2023 年, 比建议的最后期限(2025 年)早了两年。审查后, 办公室于 2023 年 11 月建议执行主任将项目署财务披露方案外包给联合国道德操守办公室执行, 以便: (a) 精简项目署与联合国秘书处和其他联合国实体的做法; (b) 由一个经验丰富的供应商对所作披露进行深入审查并采取后续行动, 从而在方案的执行上达到较高的质量标准; (c) 优化做法, 提高道德操守办公室执行方案的效率。

90. 经执行主任批准, 道德操守办公室于 2023 年 11 月 9 日与联合国秘书处道德操守办公室签署了谅解备忘录。秘书处将沿用联合国道德操守办公室在实施自身财务披露和利益冲突方案时所遵循的相同程序和要求, 为项目署提供服务。

91. 2023 年审查周期由联合国秘书处管理, 预计将于 2024 年 3 月开始。

F. 其他活动

完成项目署全面应对计划

92. 2022 年 8 月, 项目署应执行局的要求, 以基础设施和创新可持续投资引发的关切为立足点, 委托开展了两次独立外部咨询审查。第一次审查找出了项目署内部的根本原因和体制弱点, 第二次审查侧重于项目署的治理和内部控制系统。报告提出了 43 项建议, 附带 82 项有待采取的行动。

93. 2022 年 11 月, 项目署制定了全面应对计划, 以跟踪执行情况。在整个 2023 年, 定期向执行局提交状况报告。

94. 道德操守办公室被指定为 7 项建议的行动负责人。六项已经完成, 另一项将继续开展, 在 2024 年完成。

95. 完成状况: 报告多边组织道德操守网络外部各方对道德操守办公室的独立审查结果。道德操守办公室独立性审查已结束(见上文第二章)。

96. 完成状况: 审查道德操守案件报告制度的改进情况。道德操守办公室审查了道德操守案件收集系统, 而且于 2023 年 7 月引入了新工具。

97. 完成状态: 根据联合国道德操守小组的意见更新举报人政策。道德操守办公室于 2022 年审查、更新、推出了政策(见上文 D 节)。

98. 完成状态：确保道德操守办公室人员配备齐全，聘用两名道德操守顾问处理举报人的投诉(见上文第二章)。

99. 完成状态：加强与联合国道德操守小组成员在保护举报人免遭报复、外地特派团、外联和培训工作以及道德操守相关指导等领域的合作。道德操守办公室继续加强与联合国道德操守小组的协作(见下文第四章)。

100. 完成状态：推出以联合国价值观为基础的全球道德操守培训，包括通过培训和沟通，增强工作人员对报告关切问题的信任。道德操守办公室于 2022 年推出了一项名为“道德在行动”的全面提高认识活动，并在 2023 年全年继续开展此项活动(见上文 C 节)。

101. 2024 年继续开展：彻底整顿发声/举报程序，制定明确的保密规程和规则。整顿活动正在进行(见上文 A 节)。

联合检查组

102. 联合检查组于 2020 年 6 月启动了对道德操守职能状况的全系统审查，发布的报告(JIU/REP/2021/5)中附带建议。

103. 联合检查组建议(建议 3)，道德操守办公室应确保从 2023 年起，每三年为所有人员开设一次道德操守定期复习课程。因此，道德操守办公室要求所有人员完成“道德操守和行为标准”电子学习课程，将之作为入职时的上岗培训和每两年的强制性复习(见上文 C 节)。此项建议已由审计师于 2022 年 10 月审结。

104. 联合检查组还建议(建议 4)，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效力和效率。道德操守办公室审查了项目署现行财务披露方案的效力和效率，建议把方案外包给联合国道德操守办公室执行(见上文 E 节)。此项建议已由审计师于 2023 年 12 月审结。

审计咨询委员会

105. 道德操守办公室主任于 2023 年 1 月向审计咨询委员会提交了道德操守办公室 2023 年工作计划，于 2023 年 3 月提交了 2022 年年度报告。主任于 2023 年 4 月和 11 月参加了与审计咨询委员会举行的两次非公开会议。

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

106. 2023 年，项目署道德操守办公室继续参加联合国道德操守小组的月度会议和特别非正式会议。

107. 联合国道德操守小组依照 [ST/SGB/2007/11](#) 成立，由联合国单独管理机构和方案的道德操守办公室负责人与联合国秘书处道德操守办公室负责人组成。联合国道德操守小组有 9 个成员(联合国秘书处(主席)、开发署、人口基金、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、项目署、联合国近东巴勒斯坦难

民救济和工程处、妇女署、世界粮食计划署)。道德操守小组负责为联合国秘书处以及单独管理机构和方案制定一套统一的标准和政策，就特别复杂、波及整个系统的案件和问题开展协商。

108. 与联合国道德操守小组协作，是项目署与广大的单独管理机构和方案保持一致的基石，有助于对接道德操守方面的共同做法。加入小组强化了项目署道德操守办公室的独立性。道德操守办公室在整个 2023 年加强了协作。

109. 例如，项目署道德操守办公室与开发署和人口基金各自的道德操守办公室合作，在 2023 年 5 月开展了全球道德操守提高认识运动(见上文 C 节)。办公室还参加了与“荣誉、勋章、优惠、礼品或报酬……外部活动、个人通信和政治活动”指南有关的工作组，在通信和外联活动方面进一步实现了对接。

110. 2023 年 11 月，项目署道德操守办公室主任当选小组候补主席，任期一年，从 2024 年 1 月开始。根据“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报复”(ST/SGB/2017/2.Rev.1, 第 9 节)，如联合国秘书处防止报复案件中未认定报复案件初步成立，则后补主席负责对这一认定结果予以复审。

多边组织道德操守网络

131. 项目署是多边组织道德操守网络的成员。网络由超过 40 个多边组织道德操守办公室组成。它根据“道德操守职能的实践标准和核心责任”(2023 年 9 月)，汇集了以官方身份在受国际公法约束的多边政府间组织中负责道德操守职能的高级专业人员。其使命是通过推广最佳做法，促进道德操守、透明和问责文化，在成员组织中实现最高廉正标准。网络还着眼于为多边组织道德操守网络成员道德操守办公室的工作和运作制定统一的准则，为此利用成员的经验，协同处理共同关心的问题，提高成员组织各自的能力。

111. 如上文第二章所述，多边组织道德操守网络的两个道德操守办公室(分属基金组织和教科文组织)对项目署的道德操守职能实施了独立审查。

五. 结论

112. 在 2022 年项目署业务受扰后，道德操守办公室 2023 年的工作侧重于建立信任，巩固自己作为一个受信赖的独立部门所扮演的角色，在职权范围内宣传道德操守标准。办公室力求做到这一点，为此：重视日常业务的开展；推出全球提高认识运动；继续促进改革进程，尤其是通过审查举报和发声程序和落实全面应对计划来实现。

113. 道德操守办公室还审议了独立性审查结果，并采取了改进措施，以加强业务独立性。

114. 道德操守办公室致力于支持改革进程、推动为恢复信任采取的举措。在整个 2024 年，道德操守办公室都将一如既往地与其他所有相关内部利益攸关方接触，继续在项目署构建和加强道德操守文化。