



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
25 March 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

开发署道德操守办公室 2023 年的活动

道德操守办公室的报告

摘要

根据执行局第 2008/37 号决定，开发署道德操守办公室提交关于 2023 年活动的报告。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)，联合国道德操守小组以电子方式并在 2024 年 2 月 6 日第 164 届会议上审查了报告。

这是道德操守办公室 2007 年成立以来提交的第十六次年度报告。

决定要点

执行局不妨注意到本报告，并就开发署道德操守办公室在加强开发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. 行政事项	5
三. 已获授权的活动	6
A. 标准制定和政策支持	6
B. 培训、外联和提高认识	6
C. 保密咨询和指导	9
D. 2022 交易年的财务披露方案(2023 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受到报复	14
四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络	16
五. 就如何加强开发署的廉正和合规文化向管理层提出的建议	17
六. 结论	18
 图	
1. 2023 年按类别分列的服务事项总数	5
2. 2008-2023 年道德操守实况会议参与人数	7
3. 2020-2023 年期间作为总体服务一部分的道德操守咨询	10
4. 2023 年道德操守咨询分类	11
5. 2020 年至 2023 年财务披露政策年度申报人数	12

一. 引言

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 2023 年根据其“培养和培育道德操守、廉正及问责文化，提高对联合国内外部的信任和信誉”的任务规定而开展的工作。¹ 道德操守办公室的活动以《联合国宪章》第一百条所载的承诺和原则为指导，其要求有一支独立和公正的国际公务员队伍。

2. 为实现《宪章》序言中所述理想而设立的组织面临日益严峻的环境。开发署继续致力于维护和促进其作为一个以价值观为基础的、值得信赖的公共机构的地位，这对应对这些挑战至关重要。

3. 道德操守办公室通过积极主动的提高认识活动以及可行的咨询和指导，将道德操守纳入开发署的业务流程和决策并予以提升，为该组织提供了一个重要的风险管理职能，并在开发署内充当道德操守标准的重要独立倡导者。

4. 道德操守办公室在其上一份年度报告中解释说，它将：

“进一步强调通过道德操守宣传活动影响组织文化。这些活动——将涉及与内部利益攸关方的密切合作——将在开发署为实现其‘面向 2030 年的人才’战略第二阶段的关键目标“转变文化”所采取的各种步骤中进行。²

5. 2023 年，道德操守办公室根据其既定目标，在提供道德操守相关服务的强有力良好做法基础上，采取了一系列旨在影响开发署组织文化的新举措。这些以文化为重点的努力产生了重大成果，包括：

(a) 进一步将道德操守作为在开发署服务的核心要素。在第一项《提高认识和沟通战略》的指导下，开发署人员参与道德操守现场会议的人数达到历史最高水平(6 411 人参与)，道德操守办公室推动了关于道德操守标准重要性的讨论，比 2022 年创下的上一纪录(3 599 人参与)高出 78%。这几乎是 2019 年水平的四倍；

(b) 促进协调、效力和效率，包括为此加强与联合国其他组织的协作，如开发署、人口基金和项目署联合举办的首个道德操守认识月等举措所述。应执行局第 2022/16 号决定(第 3 段)的要求，开发署道德操守办公室提出并牵头开展了这一活动；

(c) 通过与拉丁美洲和加勒比区域局合作试行一项局级道德操守认识倡议，加强对外地业务的支持。通过一个侧重文化的有针对性的项目，这一创新做法可促使道德操守办公室扩大直接向外地业务提供的支助，同时推进区域局的战略目标，加强“开发署作为可信赖伙伴、透明高效交付发展成果的地位”。³

¹ ST/SGB/2007/11 号秘书长公报，联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案。

² DP/2023/13，第 10 段。

³ DP/RPD/RLA/4。

6. 在实施这些举措的同时，继续提供与道德操守有关的服务，包括：

(a) 作为可靠的资源，及时提供切实可行的道德操守咨询和指导，处理的请求增加了约 23%(839 个事项)，也是历史最高水平。下图一显示了道德操守办公室 2023 年处理的服务事项总数细目，也是创纪录的 1 267 个事项；

(b) 通过管理开发署的财务披露方案，加强本组织发现和应对道德操守相关风险的能力，再次实现了申报人 100% 合规率，审查的个人财务披露表为历史最高水平，并为 294 名申报人提供了避免利益冲突的咨询意见；

(c) 坚持保护任务，发出致力于道德操守文化的强烈信号，如道德操守办公室认定发生了报复行为的三件事所述。

7. 本报告总结了道德操守办公室 2023 年各任务领域的工作和成就：(a) 标准制定和政策支持；(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) 管理开发署财务披露方案；(e) 管理开发署防范报复政策。在开展这些活动时，道德操守办公室遵循独立、公正和保密的核心原则。本报告详细说明了道德操守办公室 2023 年与联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络的合作情况。

8. 上文概述并在本报告中进一步所述成果反映了独立道德操守职能所作努力辅以开发署领导层的坚定承诺产生的影响。这两个因素对于促进道德操守文化至关重要。

9. 开发署道德操守办公室的独立性至关重要。2023 年(关于 2022 年报告期)，道德操守办公室开始就其独立性向执行局提供具体保证。这也参考了联合国联合检查组所用定义和标准。⁴ 道德操守办公室注意到联检组提供的定义和标准，确认在本报告所述期间能够独立于开发署内外各方履行职责。

10. 道德操守办公室在保持独立性的同时，需要与组织内各职能部门建立伙伴关系，并得到组织领导层的支持，以实现其影响开发署组织文化的目标。开发署将道德操守作为其开展业务的一个关键要素，这仍令道德操守办公室深受鼓舞。总部、区域和国家办事处各级领导层继续全力支持将道德操守纳入开发署的业务活动，并经常就管理做法、利益攸关方互动以及方案拟订和政策事项寻求道德操守培训支持和咨询意见。同样，开发署工作人员定期寻求道德操守办公室的指导，确保个人和职业行为符合道德操守和廉正的最高标准，并与本组织的最佳利益保持一致。2023 年，开发署工作人员请求的咨询支助数和他们参加道德操守会议情况均创了纪录，突出表明了道德操守办公室作为一个可信赖的独立资源的作用。

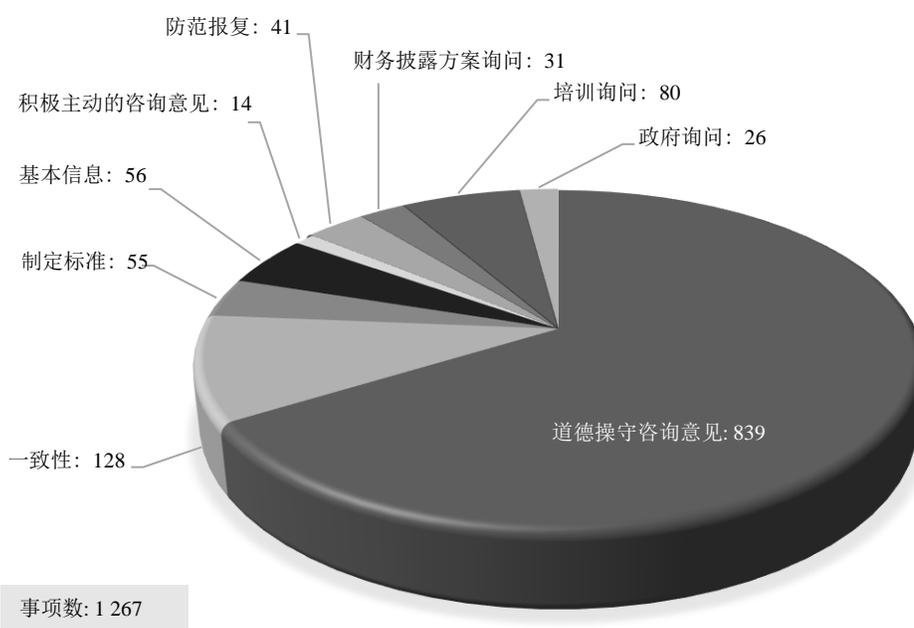
11. 2024 年，道德操守办公室将遵循 2023 年绘制的路线，采取旨在影响组织文化的举措，同时继续提供其他道德操守相关服务。在此过程中，道德操守办公室注意到，由于有关联的各种因素，包括开发署人员服务的国家正在举行许多

⁴ JIU/REP/2021/5，第 98 段和框 4 中的框架。

全国选举、对多边机构可否信赖的审查和质疑增多以及预算环境造成的总体压力，道德操守标准方面的冲突可能会增加。这些要素为道德操守办公室 2024 年工作计划提供了参考，其将重点关注开发署人员的政治活动和公开表达，以及与内外利益攸关方的更广泛接触。

图一

2023 年按类别分列的服务事项总数



二. 行政事项

12. 道德操守办公室为在 170 多个国家和地区服务的开发署人员以及联合国资本发展基金、联合国南南合作办公室和联合国志愿人员组织驻波恩和纽约办事处的工作人员提供支助。

13. 2023 年，道德操守办公室工作人员包括一名主任(D-1)、一名道德操守顾问(P-5)、两名道德操守专家(P-3)和一名行政助理(G-6)。两个道德操守专家职位中有一个是通过在道德操守办公室现有预算拨款内重新分配资金设立的。

14. 道德操守办公室计划聘用临时支助人员，执行下文三.B 节讨论的局级项目。该项目将通过与区域局的成本回收安排供资。

15. 道德操守办公室继续瞄准大规模活动来影响组织文化，这会稳步增加道德操守服务方面的需求。道德操守办公室通过伙伴关系和数字化不断探索有无机会提高效率 and 扩大影响，但以目前的 5 名工作人员，不太可能满足大幅增长的服务需求。道德操守办公室将继续就开发署提高道德操守认识所涉预算问题与开发署领导层接触-开发署领导层表示大力支持道德操守职能。

三. 已获授权的活动

16. 道德操守办公室受其促进开发署道德操守文化的任务驱动，2023 年取得了显著成果。在开展活动时，为了取得最大成效，道德操守办公室与开发署伙伴办公室密切合作，其中包括审计和调查处(审调处)、人力资源厅和联合国各基金和方案监察员办公室，以及联合国系统其他实体的道德操守职能部门。道德操守办公室定期与开发署审计和评价咨询委员会接触，该委员会的任务包括审查开发署的战略和年度工作计划，并就此以及主任的任命、考绩、延期和解聘向署长提供咨询意见。2023 年，道德操守办公室向委员会定期更新活动情况，并收取有关其年度工作计划及优先事项的宝贵反馈意见。

A. 标准制定和政策支持

17. 2023 年，道德操守办公室通过主任的观察员地位和参加组织绩效组继续支持开发署的政策制定工作；组织绩效组负责监测组织业绩，并作为一个论坛，确定今后潜在的优先事项，提请执行小组注意。在组织绩效组中审查的开发署政策和其他文件的例子包括新雇员倾听架构以及更新尽职政策和与私营部门的伙伴关系以及业绩管理和发展政策。道德操守办公室还应管理层的要求并通过与业务单位的互动，参与内部政策和流程审查。

18. 为支持机构政策和方案拟订，道德操守办公室参与多个内部工作组，包括人员发展治理小组、数字治理小组和人工智能工作组。2023 年，开发署成立了多样性、公平和包容委员会，支持实施其 2023-2025 年多样性、公平和包容战略。道德操守办公室将担任该委员会成员，并通过提供治理咨询意见来支助管理层。

19. 道德操守办公室继续作为开发署防止性骚扰、性剥削和性虐待工作队的成员参与工作，为实施开发署 2023-2024 年战略和行动计划作了贡献。道德操守办公室参与推出提高认识网络研讨会，介绍防止因性骚扰、性剥削和性虐待投诉和调查而遭报复的专题，而且，该办公室可提供道德操守保密咨询和指导。

20. 在本报告所述期间，主任继续担任联合国道德操守小组在国际公务员制度委员会国际公务员行为标准工作组的代表，在全系统范围审查和更新道德操守标准。主任参加了工作组 2023 年第二届和第三届会议，提供了独立视角和主题事项专门知识。

B. 培训、外联和提高认识

21. 开展关于道德操守标准的培训、外联和提高认识活动是道德操守办公室在开发署内促进道德操守文化任务的一个关键要素。2023 年，道德操守办公室通过以下方式转变了其在这一领域的做法：(a) 采用更具战略性和数据驱动的方法来提高认识；(b) 通过数字化和加强与合作伙伴以及联合国系统其他组织道德操守办公室的合作，扩大道德操守信息。道德操守办公室还实施了进一步衡量其活动影响的做法，这反映在加强使用下述数据指标。

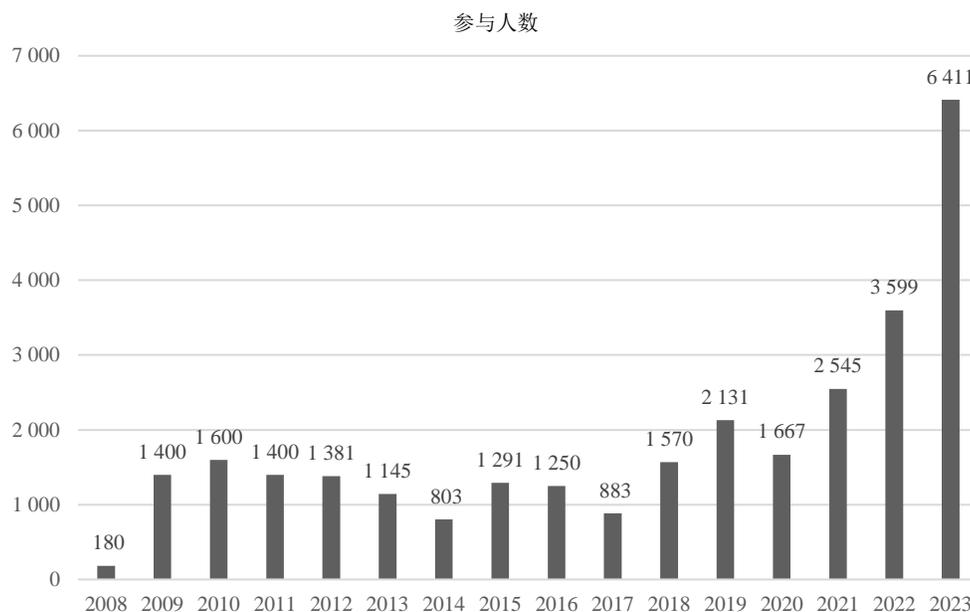
22. 2023 年，道德操守办公室制定了首个道德操守认识和传播战略，为 2023-2025 年的内外参与确定了方向。该战略的目标是加强组织文化以及公众对开发署的信任，体现了转向更加积极主动和基于预防的做法。总体而言，该战略旨在通过大幅提升道德操守认识工作来影响组织文化。

实况会议

23. 2023 年，道德操守办公室的道德操守实况(面对面和虚拟)会议参与人数达到历史最高水平：6 411 人，较 2022 年增加了 78%(年度参与人数见图二)。这些实况会议以英文、西文和法文进行，是扩大认识道德操守标准和道德操守办公室服务并就道德操守相关问题与工作人员直接接触的重要手段。如下所述，道德操守办公室 2023 年举办了 85 场多语种道德操守专门会议，其中一半是道德操守办公室主动发起的。

图二

2008-2023 年道德操守实况会议参与人数



24. 向开发署 30 个国家办事处的工作人员以及开发署增援顾问、伊斯坦布尔区域中心、联合国城市共同事务处和开发署驻马来西亚和丹麦的全球共享服务中心提供了在线实况培训课程，包括关于政治活动和社交媒体等事项的情况通报。道德操守办公室在总部为拉丁美洲和加勒比区域局、非洲区域局、审调处、独立评价办公室以及在巴拿马举行的拉丁美洲和加勒比区域局副局长年度务虚会举办了面对面会议。

25. 道德操守办公室通过增强风险知情做法，包括通过在 2023 年发展积极主动的外联系统和道德操守风险试行指数，加强了有针对性的外联工作。

26. 如先前报告所述，2022 年，道德操守办公室与人力资源厅合作，开发了新的网络研讨会系列“怀着道德操守上岗”，这是开发署新雇员上岗方案的一部

分。2023 年，道德操守主任举办了六次课程，直接与 1 341 名新聘人员接触。道德操守办公室将在 2024 年扩大以西文和法文提供这些上岗课。

27. 为扩大影响，开发署道德操守办公室和人力资源厅为开发署“2023 年领导人”和“新晋领导人业务管理实验室”倡议联合设计并提供了四个新的、量身定制的道德操守模块。道德操守办公室为驻地代表、副驻地代表、其他高级领导人和开发署人才库举办了量身定制的课程。此外，道德操守办公室还为初级专业干事设计和举办了新课程，试行了基于游戏化的新式提高道德操守认识。

28. 2023 年，在开发署三个外地地点进行了风险知情实地考察。道德操守办公室参加了开发署驻哥伦比亚办事处的一个跨学科访问团，在那里，道德操守办公室就开发署防范报复框架举行了一次语言小组会议，与个别国家办事处人员进行了大量保密磋商。

29. 在开发署驻南非和津巴布韦办事处也开展了道德操守认识活动。在访问期间，道德操守办公室举行了关于道德操守标准、利益冲突和畅所欲言文化重要性的小组活动，其中包括关于防报复信息，并与工作人员举行了保密的个别磋商。

30. 2023 年，道德操守办公室还试行了衡量提高认识会议影响的方法。道德操守班参与人数提供了各举措影响范围的信息，道德操守办公室也在各班前后立即调查了人们对标准的认知情况。参加培训班的雇员对道德操守标准的认知平均提高了 20%(从道德操守班前平均约 69%增至班后约 90%)。

31. 执行局在第 2022/16 号决定中要求开发署、人口基金和项目署道德操守办公室“报告在实地考察、培训和外联方面的更多合作机会”，道德操守办公室根据这一要求联合开展了首个道德操守认识月活动。该活动特色是，这些办公室联合举办虚拟会议，执行局主席和三个组织的行政首长致了辞，加强了高层基调和领导层承诺。开发署一个月内的参与人数(1 703 人)超过了 2020 年全年参与人数(1 667 人)，而且，开发署来自 121 国的同事建立了联系。在活动后进行的开发署调查中，近 80%的答复者表示，他们在工作场所决策中运用了活动中学到的道德操守原则。

局级道德操守认识计划

32. 2023 年，道德操守办公室为各区域局制定并开始实施新型支助，这是与拉丁美洲和加勒比区域局共同构想并试行的，目的是为外地办事处提供更直接、更有针对性的支助。道德操守认识试点倡议涉及一系列活动，旨在推进其加强开发署作为可信赖伙伴的地位以透明、高效地交付发展成果的战略目标。各区域局国家办事处将参加或是面对面或是通过虚拟方式举办的专门的道德操守会议。道德操守办公室还将建立一个道德操守协调人区域网络。侧重于国家的会议预计会刺激对个人保密咨询的需求——这是道德操守办公室向在实地工作的同事提供更直接支助的重要机会。

高级管理层情况通报

33. 鉴于领导层要作为道德操守行为的榜样，主任继续为开发署高级管理小组新成员和新任命的 D-1 及以上职等官员提供简要介绍道德操守事宜。主任在组织绩效组和执行小组年度务虚会上作了介绍。

“开发署道德操守和廉正”在线课程及其他道德操守电子学习模块

34. 道德操守办公室的培训方案包括一门必修的“开发署道德操守和廉正”在线课程。截至 2024 年 1 月 1 日，开发署 90% 的在职人员完成了该课程。道德操守办公室的外联会议协助了完成课程，在这方面，有条不紊进行的会议促使个别国家办事处的合规率平均提高了 15%。

35. 通过开发署在线学习平台，道德操守办公室提供了关于避免利益冲突、财务披露方案和防范报复的三个自主微型课程。截至 2023 年底，共有 2 534 人完成课程，较上一年增加了约 20%。

其他提高认识和传播活动

36. 定期分发以多种语文提供的道德操守指导材料，是有效的道德操守方案的一个重要组成部分。道德操守办公室开发了经常教育资源，让工作人员掌握知情道德操守决策所需的工具和知识，其中包括：(a) 开发署《道德守则》；(b) “何时去哪里求助：开发署人员资源指南”；(c) 关于外部活动、政治活动、使用社交媒体和以个人身份进行出版的道德操守指导公告；(d) 道德操守办公室信息册：防止利益冲突、防范报复和财务披露；(e) 道德操守办公室关于礼品和个人行为的年度节日公告，该公告于 2023 年重新设计为数字互动工具。联合检查组在最近一份报告中称开发署《道德守则》是“最全面性的”文件，并称在线版是“一个典范”。⁵

37. 道德操守指导材料在外联和培训课程中予以分享，也可在道德操守办公室内联网和面向公众的因特网网站上查阅。道德操守办公室于 2023 年更新了内联网网页，采用了新的设计和架构，以改善无障碍访问。

38. 为积极倡导道德操守标准，道德操守办公室扩大了对社交媒体的使用并使之多样化。2023 年，道德操守办公室帖子累计浏览量超过 130 000 次。此外，道德操守办公室内部社交媒体群组自愿成员人数从 2023 年 1 月的 111 人增至 2023 年 12 月末的 542 人。

39. 道德操守办公室 2023 年试行了提高道德操守认识的一种新数字形式，在其新的 YouTube 频道上存放了人工智能为动力的短片。

C. 保密咨询和指导

40. 开发署工作人员遵守道德操守最高标准，可保护本组织的声誉，并支持其业务运作取得成效。通过提供公正的保密道德操守咨询意见，道德操守办公室

⁵ JIU/REP/2021/5，第 176、180 段。

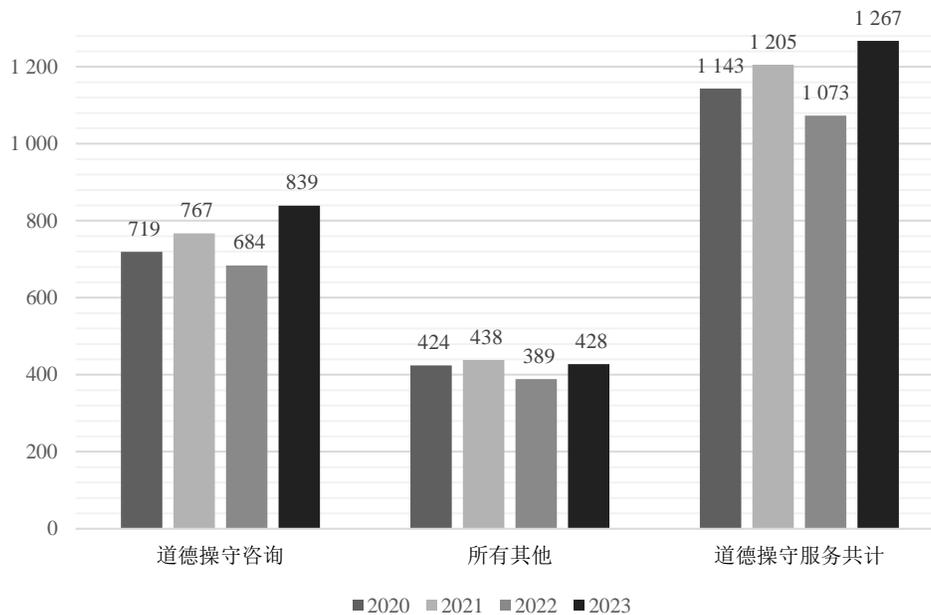
在促进开发署在具体事项上的道德操守文化和价值观方面发挥着关键作用。此外，这些服务还履行重要的风险管理职能，协助工作人员更好地查明和解决潜在的利益冲突和其他复杂的工作场所问题，以免其演变成开发署的重大关切或问题。

41. 道德操守办公室的咨询职能协助工作人员和管理层作出最符合开发署利益的适当的个人和专业决定。尽管案例量随着时间推移增加，但道德操守办公室仍致力于及时提供优质咨询意见，并保持其通常在收到所有相关案例资料后两个工作日内提供所要求的指导意见的标准。

42. 如下图三所示，道德操守办公室 2023 年处理了创纪录的 1 267 个服务事项，其中 839 个是请求提供道德操守咨询意见。相比之下，2022 年为 1 073 个事项 (684 个咨询请求)，2021 年为 1 205 个事项 (767 项咨询请求)。2022 年事项减少是由于 2022 年上半年办公能力暂时下降。

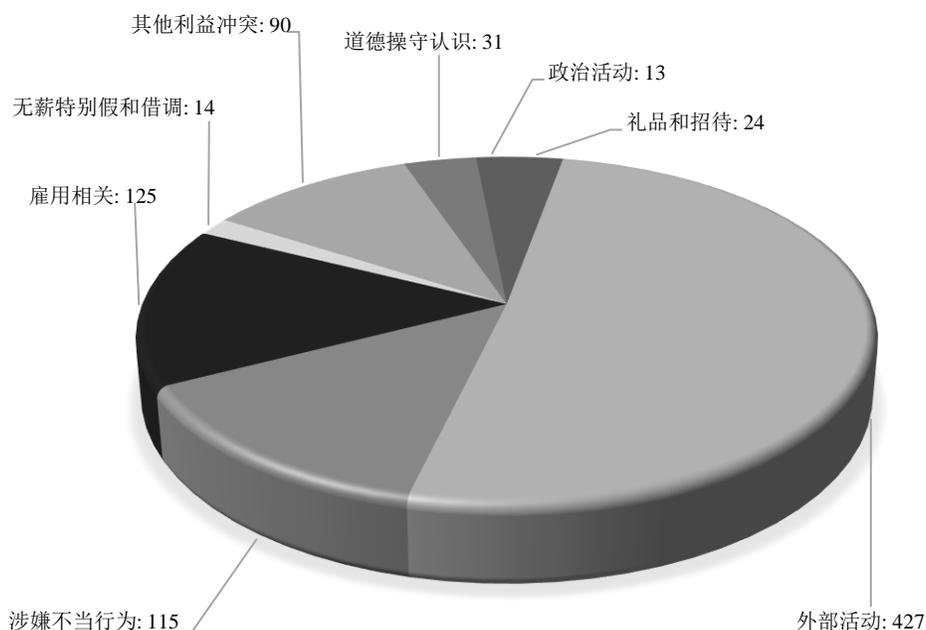
图三

2020-2023 年期间作为总体服务一部分的道德操守咨询



43. 2023 年，道德操守办公室 66% 的服务事项涉及请求提供道德操守咨询和指导。如图四所示，道德操守办公室就广泛的事项提供咨询，包括：(a) 外部活动；(b) 接受奖励、礼品和荣誉；(c) 举报涉嫌不当行为的程序；(d) 利益冲突；(e) 政治活动；(f) 涉及道德操守的雇用问题。对于不属于道德操守办公室任务范围的事项，工作人员被指示到适当部门寻求支助，其中包括联合国各基金和方案监察员办公室、审调处、人力资源厅、联合国工作人员法律援助办公室和开发署/人口基金/项目署/妇女署工作人员代表大会。在发布道德操守咨询意见时，道德操守办公室还酌情分享开发署《道德守则》、“何时去哪里”和其他道德操守认识材料。

图四
2023 年道德操守咨询分类



44. 与以往报告周期一样，大多数咨询事项是请求从事外部活动，包括外部兼职，如大学教学、拥有家族企业、以私人身份对外出版和担任私人非营利组织董事会成员。道德操守办公室审查拟议的外部活动，确保这些活动不与请求者在开发署的职能或地位(包括其独立、公正和忠于组织的义务)相冲突，也不违背开发署的利益。关于道德操守办公室建议开发署管理层批准外部活动的情况，办公室会列出避免利益冲突措施清单，请求者必须遵守这些措施才可获批。

45. 关于查明和避免利益冲突，2023 年，道德操守办公室继续就具体采购活动向开发署采购人员提供咨询。例如，开发署的一个国家办事处就一项招标活动征求道德操守办公室的意见，其中唯一符合投标要求的投标有一名曾为该国家办事处做过该项目筹备工作的小组成员。道德操守办公室注意到，投标书中出现曾持有开发署合同者造成了严重利益冲突，而且如果中标，采购过程的完整性会受到质疑，从而增加开发署的声誉风险，因此建议该国家办事处裁定该投标不合格，并重新招标。在另一案例中，开发署一个国家办事处就东道国政府资助开发署实施的一个项目征求道德操守办公室的意见。其中一个项目投标中有一名组长同时担任东道国政府的高级官员，有鉴于此，道德操守办公室告知该国家办事处，在同一政府资助的项目投标中有现任政府官员，会产生明显的利益冲突，如果中标，可能导致严重的廉正关切。为了保护开发署作为执行伙伴的声誉和投标过程的完整性，道德操守办公室建议该国家办事处裁定该投标没有资格予以审议。

46. 鉴于独立、公正和忠于组织是为联合国服务的基本要求，道德操守办公室告知许多寻求休无薪特别假要作政府工的开发署人员，在保持开发署身份的同

时从事政府工作不符合其在联合国/开发署的义务(特殊情况除外)。对这些人提供的咨询意见是，他们要么从开发署辞职到政府任职，要么拒绝政府聘用。

47. 对于希望从事与自己开发署职能或开发署工作直接相关的外部活动、或可能被视为联合国/开发署代表的人员，2023 年，道德操守办公室对这些人的建议仍是，相关活动只能结合这些人员在开发署的公务身份予以审议，审查和核准权在开发署管理层。明确区分以私人身份开展的活动和开发署工作相关事项，对于避免利益冲突以及开发署潜在的声誉风险至关重要。道德操守办公室通过定期就这些事项提供咨询意见，发挥着重要的风险管理职能。

D. 2022 交易年的财务披露方案(2023 年提交)

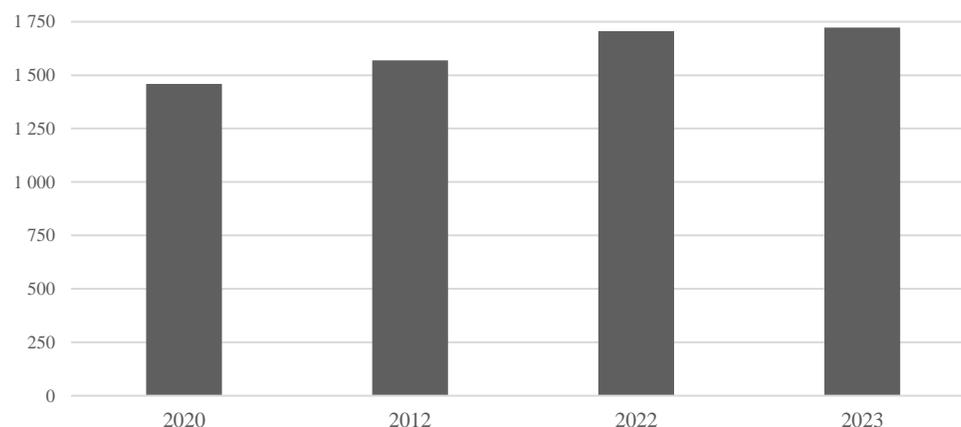
48. 道德操守办公室管理开发署年度财务披露方案，旨在查明、管理和消除参与的申报人(及其直系亲属)的个人财产、利益和隶属情况与其开发署职责和义务之间的利益冲突。该方案适用于 D-1 及以上职等的高级管理人员；主要职责涉及采购和投资的人员；道德操守办公室工作人员；符合特定标准的其他人员，旨在确保私人利益不会干涉或不会被视为干涉官方决策或行动。在审查完提交的所有财务披露表后，道德操守办公室会选择小部分申报人单独核实，确认报表的准确性和完整性。该方案是一个结构化的利益冲突年度控制机制，基于开发署一组人员履行职能产生的风险敞口，可促进开发署的透明度和对开发署的信任。

49. 2023 年，道德操守办公室开展了第十七次年度财务披露活动。此次披露活动覆盖 2022 交易年，有 1 722 名申报人参加了该方案(图五)。根据道德操守办公室发布的财务披露准则，由开发署国家办事处、各局和其他业务单位的方案协调人来确定参与申报人员。

50. 虽然联合国系统许多道德操守办公室将财务披露表的审查工作外包给外部供应商，但开发署道德操守办公室没有这样做。审查完全在内部进行，这为开发署节省了费用，并确保审查过程充分利用道德操守办公室在利益冲突方面的专门知识。与以往的财务披露申报周期一样，2023 年，该方案实现了申报人 100% 合规。

图五

2020 年至 2023 年财务披露政策年度申报人数



51. 道德操守办公室在申报人提交财务披露表后即着手审查，促进加快申报人跟进工作，并就管理利益冲突风险或纠正已查明的利益冲突所需行动迅速发布指导意见。

审查数据和提供利益冲突咨询

52. 道德操守办公室对财务披露表的审查分三步进行。首先对报表进行审核，确保信息完整，并对不清楚或不充分之处进行跟进。然后，根据开发署与相关实体的业务往来或潜在往来，审查申报的持股情况，如公司股份或其他投资。最后，根据相关组织规则和政策所载的适用限制和义务，对申报的外部活动和隶属情况进行评估。在考虑到申报人的职务和工作地点的情况下进行审查，确定有无潜在或实际的利益冲突，并在发现问题时提供积极主动或补救性的咨询意见。根据《联合国工作人员细则和条例》，解决查明的利益冲突要有利于本组织的利益。

53. 申报人必须披露本人、配偶和受抚养子女价值 10 000 美元或以上的应申报资产。该方案是一个强有力的利益冲突识别机制，要求他们报告可能影响或被认为会影响其履行职责的外部隶属情况和关系。关于外部隶属情况和关系问题在方案报告周期已予以完善和发展以充分获取相关信息，因而，申报人在提供所有问题全部细节方面一直非常透明，使道德操守办公室能够在必要时发布全面的利益冲突咨询意见。

54. 2023 年，道德操守办公室向 294 名申报人发了利益冲突咨询意见，占申报人数的 17%。对于发现存在潜在或实际利益冲突的四名申报人，已发出咨询意见，要求立即采取行动解决这些事项。其中三起案例涉及低风险的外部活动，要求申报人报批外部活动。第四起案例涉及一名申报人在申报中称，其是一个非政府组织的董事会无酬成员，其开发署国家办事处对该非政府组织有赠款。虽然申报人确认，其未参与开发署赠款流程，也未以自己的开发署身份与该实体互动，但道德操守办公室仍建议申报人立即从该组织董事会辞职，理由是开发署合同持有人不能以个人身份在接受开发署供资或与开发署有互动的任何实体任职。申报人辞去了该组织的职务，并通知了开发署管理层。

55. 其余 290 起咨询案涉及申报人所提交信息增加了利益冲突的风险。道德操守办公室就避免可能引起利益冲突的行动和情况向他们提供了积极主动的咨询意见。其中大多数案件涉及申报人的家人或或其他与个人关系密切的下属受雇于政府机构或参与开发署工作领域的非政府组织以及开发署实际或潜在的供应商与合作伙伴。典型的积极主动的咨询意见包括，建议报告与实际或潜在的供应商或合作伙伴有家庭关系或个人密切联系的申报人向开发署管理层披露这种关系，并在出现这种情况时，自己要回避开开发署与该供应商或合作伙伴的任何互动或与之有关的决策。

核实财务披露方案报表

56. 通过申报人提供第三方文件来核实选定申报人报表的准确性和完整性，是财务披露方案的一个组成部分。道德操守办公室在审查完提交的所有申报人报

表后，选了 40 名申报人进行方案核实流程，并确保申报人在地点、职等和性别方面有代表性。通过提供个别指导，所有参加核实人员都在 2023 年完成了所要求的核实文件提交工作，确保了这项活动全面合规。

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受到报复

57. 道德操守办公室还负责管理开发署的防范报复政策，该政策适用于声称自己因举报不当行为、或因配合正式审计或调查(根据该政策被称为“受保护活动”)而遭受或被威胁会遭受有害行为的开发署合同持有人。通过向举报不当行为和配合审计和调查的个人提供保护保证，该政策力求加强开发署有能力调查和纠正若不举报或不处理则可能会极大损害组织业务和声誉的行为。

58. 根据这项政策，道德操守办公室收取防范报复请求，进行初步评估，确定申诉人是否参与了受保护活动，若如此，则确定该活动是否促使引起了所称报复行为。道德操守办公室若确定报复案件初步证据成立，则将该事提交审调处。道德操守办公室还可建议管理层在完成调查和道德操守办公室的最终审查程序前对申诉人采取临时保护措施。道德操守办公室在对审调处的报告和辅助材料独立审查后，对报复行为作出最后裁定。报复行为申诉人若对道德操守办公室的裁定不满，可寻求联合国道德操守小组主席进行审查。

59. 2023 年，道德操守办公室处理了 42 起与防范报复有关的事项。在这些事项中，有 36 个涉及开发署工作人员请求提供政策信息和咨询意见，并就道德操守小组的报复行为认定审查提供咨询意见。

60. 除了就政策内容和适用性提供咨询意见外，开发署工作人员如提出政策未涵盖的工作场所报复问题，则被指示到其他适当部门寻求支助，其中包括审调处、人力资源厅、联合国各基金和方案监察员办公室及工作人员法律援助办公室。道德操守办公室建议这些人员随时向办公室报告案例进展情况，或寻求进一步保密咨询。

61. 在 2023 年收到的 41 项防范报复相关事项中，有 5 项是属于政策范围的正式保护请求。

62. 在这五个新案例中，道德操守办公室认定有 2 起报复案件的初步证据成立，并将案件移交调查。第一起案件中一申诉人称，两名主管为报复其提出不当行为指控，缩短了他的合同，而且通知时间短。由于申诉人在提出防范报复请求时已离开组织，道德操守办公室除了将此事提交审调处外，还向开发署管理层建议采取临时保护措施，在申诉人有资格被录用的工作地点进行征聘时优先考虑录用。根据道德操守办公室的建议，开发署有关部门随后重新录用了申诉人。在收到审调处的调查报告和材料后，道德操守办公室认定，两名主管实施了报复。开发署管理层随后终止了这两位被控报复者的合同。

63. 移交调查的第二起案件涉及一名持开发署管理的服务合同为联合国秘书处一部门工作的申诉人。申诉人称，在其向其工作地点的开发署管理层报告征聘

涉嫌违规后，其非开发署部门的管理人员进行了报复，先是试图缩短其合同，然后又不续签其合同。根据初步证据成立的报复认定，道德操守办公室与联合国道德操守办公室合作，将此事提交联合国内部监督事务厅(监督厅)调查，并建议采取临时保护措施。因此，在监督厅调查尚未结束时续签了申诉人的合同。

64. 关于初步证据不成立的三起报复案件，第一起所涉申诉人在开发署一国家办事处是临时任用。申诉人称，其主管为报复他之前配合审调处调查决定不续签他的合同。在全面审查案件材料后，审调处认定，有关资料并未表明申诉人的受保护活动与不续合同之间存在任何因果关系。

65. 第二起案件涉及开发署一工作人员，其最初称，在配合审调处调查后得到了负面考绩。此后，申诉人决定离开组织，并直接向审调处提出对管理层的关切，称管理层滥用职权而不是指称自己受到报复。

66. 初步证据不成立的第三个事项所涉申诉人持开发署管理的合同为联合国秘书处一个部门工作。申诉人称其合同未予续签，是因其向监督厅举报管理人员涉嫌骚扰和滥用职权而遭到报复。经审查，道德操守办公室认定，有证据表明，不续合同的决定是申诉人办公室的一名高级官员作出的，而不是涉嫌报复者作出的，其原因是缺乏项目资金。申诉人要求联合国道德操守小组主席审查道德操守办公室关于此事不构成初步证据成立的报复案件的裁定。主席同意开发署道德操守办公室的调查结果。

67. 除了 2023 年收到并审查的防范报复的五项新请求外，道德操守办公室还审查了 2022 年收到的一项 2022 年底移交调查的事项，审调处则于 2023 年完成了调查。2023 年收到审调处报告后，经全面审查，道德操守办公室认定报复行为成立，并将此事提交管理层，以确定是否对报复者启动纪律程序。

68. 关于道德操守办公室认定初步证据不成立的 2022 年另一起报复案件，申诉人随后于 2023 年要求联合国道德操守小组主席审查这一裁定。此案所涉一工作人员称，在向审调处报告其主管涉嫌滥用职权后遭到该主管的报复性申斥。主席维持道德操守办公室的裁定，即有争议的申斥是出于其他考虑因素，与申诉人的受保护活动无关。

69. 开发署防范报复政策可经申诉人同意非正式解决报复行为申诉，但开发署解决不遵守联合国行为标准的情况法律框架(开发署法律框架)也授权开发署管理人员确保没有工作人员受到报复，并采取行动防止这种报复。关于这一授权，2023 年，道德操守办公室继续与开发署一国家办事处的高级管理人员合作，在该办事处，一人曾向审调处报告其主管涉嫌骚扰和滥用职权并担心遭到报复，该人在审调处调查结束前被临时调职。审调处的调查后来因未获得不当行为证据而结案，但该国家办事处管理层经与道德操守办公室协商，决定让申诉人留在其调任的部门，展现了对申诉人的持续关照义务，并避免今后出现报复关切和指控。

70. 道德操守办公室注意到，在 2023 年收到的 5 起申诉中，有 2 起来自持开发署签发的合同为联合国其他部门工作的个人。2021 年，开发署管理层发布了更

新的服务级别协议模板，规定持开发署任用书为其他机构工作的工作人员将受所在机构道德操守办公室的管辖。同样，也于 2021 年发布的《开发署合作伙伴人员服务协议》规定，根据新的服务级别协议或《合作伙伴人员服务协议》，编外人员将由其东道机构负责防范报复等事项。道德操守办公室继续就实施这些更新版协议与开发署管理层互动。

四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

71. 道德操守办公室工作的一个重要方面是，与联合国系统其他道德操守职能合作，包括分享最佳做法、协调举措和活动及促进联合国系统道德操守标准的一致性。联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络是开展此类工作的两个重要论坛。

72. 2023 年，道德操守主任继续参加道德操守小组月会。联合国道德操守办公室主任主持该小组工作，该小组由联合国秘书处道德操守办公室主任以及单独管理的机构和方案的道德操守办公室主任组成，负责制定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事项进行协商。如上所述，主席还要应申诉人请求，与小组其他成员协商，审查其他道德操守办公室作出的有争议的报复行为裁定。

73. 在本报告所述期间，除现有活动外，道德操守小组还采取步骤，加强培训、提高认识和外联方面的合作，为此在月会期间设立一个常设议程项目，分享有关计划会议的信息。2023 年，道德操守小组试行了传播工作分组，目的是交流知识和分享最佳做法。

74. 除了通过道德操守小组与联合国秘书处和单独管理的机构和方案的道德操守职能部门互动外，道德操守办公室还是多边组织道德操守网络的积极成员。该网络包括来自 40 多个多边机构的 100 多名道德操守高级官员，其中有属于行政首长理事会的各组织，这些组织在网络内设立了一个专门小组。主任担任该小组的共同主席。

75. 除了开发署、人口基金和项目署联合开展的道德操守宣传活动外，2023 年，道德操守办公室继续与联合国其他道德操守职能部门在认识和教育领域开展合作。例如，儿基会道德操守办公室协助了开发署的对口部门，为在巴西的开发署人员举办葡萄牙语的道德操守认识课程提供便利。开发署道德操守办公室同样向妇女署驻危地马拉和巴拿马办事处提供西语道德操守课程，以支持新设立的妇女署道德操守职能部门，并与粮食及农业组织(粮农组织)道德操守办公室合作，为粮农组织工作人员提供了“积极的旁观者干预”课程。

76. 道德操守办公室还与联合国道德操守办公室协调，向国际贸易中心(国贸中心)提供了支助，作为后者提高组织效率和效力行动计划的一部分。特别是，道德操守办公室参与了对国贸中心违禁行为内部框架的独立审查，提出了旨在进一步加强该组织道德操守文化的具体审查结果和建议。

五. 就如何加强开发署的廉正和合规文化向管理层提出的建议

77. 执行局在第 2011/24 号决定中，促请道德操守办公室就如何加强开发署的廉正和合规文化向管理层提出建议。

78. 道德操守办公室就这方面的机会与管理层持续对话，本报告所述成果反映了这一互动成果。

79. 道德操守办公室念及执行局在第 2023/8 号决定中请道德操守办公室继续加强举报人保护程序，请开发署管理层考虑以下建议：

(a) 之所以发生报复行为可能是因为调查对象意识到某人举报了不当行为或配合了审计或调查。减少报复风险的一个办法是限制调查对象获取这一信息。保护举报人的措施还要维护调查对象的正当程序权利，并可进行有效的调查和纪律程序。为了取得适当平衡，一个机构必须决定调查对象何时可以接触某些调查材料。道德操守办公室认为，在这方面，开发署应使其框架与联合国秘书处的最佳做法保持一致。

(b) 根据开发署现行框架，审调处会向调查对象提供报告草稿以及包括证人证词在内的证据，以便审调处在将最后调查报告转交法律事务办公室主任审议不当行为指控之前，调查对象可以补充意见并提交任何反驳证据。(此外，通过访谈调查对象，该调查对象还可在调查期间与审调处互动)。审调处纳入必要的修订后，将其最终调查报告连同调查对象的反馈提交给法律事务办公室主任，以便进行指控/纪律审议。经进一步审查后，主任可建议助理署长兼管理事务局局长正式指控调查对象行为不当，或以指控查无实据或事实不足以采取纪律行动为由结案。调查对象若被正式指控犯有不当行为，会收到调查报告副本(这次是最终版本)和证物，包括证人证词，以准备对指控作出回应。有规定让证人在调查阶段可寻求保密保护，道德操守办公室在其提高认识工作中会提请更多关注此事，但这些是特殊保护而非标准保护。

(c) 根据开发署目前做法，调查对象通常在调查结束之前和管理层考虑是否打算对调查对象提出指控之前就会知道调查细节和证人证词。随后若采取纪律程序，调查对象会再次收到最终调查报告和证据，包括证人证词。在审调处和管理层作出重大裁定前，这一整个流程会让举报人在诉讼阶段面临报复风险。这还意味着，即使管理层决定不进入纪律阶段，举报人和配合审调处调查的人员会面临这种风险。

(d) 联合国秘书处采取不同做法，其推迟到完成调查和管理层审议了是否打算对调查对象提出指控后的稍后阶段再与调查对象分享这些材料。除非主管人力资源助理秘书长决定对调查对象启动纪律程序，否则不与调查对象分享调查材料。根据 [ST/AI/2017/1](#) 号“失当行为、调查和纪律程序”行政指示，若监督厅的调查发现秘书处工作人员从事失当行为有事实依据，则监督厅应直接向助理秘书长转递调查报告和证据材料副本，而不与调查对象分享。若助理秘书长决定对调查对象启动纪律程序，他们将向调查对象提供一份调查报告和证明材

料副本，以便调查对象针对自己的不当行为指控作出回应。如 [ST/AI/2017/1](#) 明确规定，分享的辅助材料还可能被编辑等，“确保本组织或其工作人员的利益，包括特许不泄露的资料及安全和安保问题，不因披露特定信息而受到不利影响”。道德操守办公室认为，秘书处的这些具体规定减少了举报不当行为和配合秘书处调查的秘书处人员遭受报复的风险，同时维护了对调查对象的正当程序。

(e) 道德操守办公室建议开发署遵循联合国秘书处做法中体现的最佳做法，即在调查结束并决定启动纪律程序后，才与调查对象分享调查报告和全套辅助证明材料。

(f) 道德操守办公室与审调处进行了协商，审调处支持这一修订，以符合 2022 年提出的缩短调查时间的建议。审调处指出，采用联合国秘书处做法会避免在调查阶段和随后的任何纪律程序中与调查对象两次分享调查材料这一可以说是重复的步骤。根据对 2022 年和 2023 年对已结束调查的审查，他们注意到，在调查阶段与调查对象分享调查结果后，没有任何调查结果需要作出重大修改，而且，审调处的总体裁定(“已证实”或“未证实”)在此程序中并未因调查对象在这一步骤期间提供的额外补充材料而有变动。

(g) 道德操守办公室认为，执行这项建议符合执行局的要求，即开发署应进一步与最佳做法保持一致，加强对举报人的保护。道德操守办公室指出，所建议的流程修订虽然取消了调查程序中的一个步骤，但在法律事务办公室酌情与审调处协商处理调查对象在采取纪律程序案件中提供的回应时，可能会增加法律事务办公室的负担。

80. **建议。**道德操守办公室建议管理层修订开发署法律框架中的相关规定，使调查报告草稿和证物披露要求与联合国秘书处采用的最佳做法保持一致。

六. 结论

81. 2023 年，开发署道德操守办公室取得了重大成果，活动达到创纪录水平，对其活动影响的衡量得到加强，并采取了新做法促进组织中的道德操守文化。这些成果表明，对道德操守职能部门提供的支持和专门知识有强烈需求。道德操守办公室从就个别事项提供服务和实施某些政策来应对具体风险转为也影响组织整个文化的更广泛目标。要实现这一目标，就要采取创新做法，扩大相对较小的职能部门的举措，并继续得到开发署领导层和会员国的支持。