



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
19 May 2025
Chinese
Original: English

2025 年年度会议

2025 年 6 月 2 日至 5 日，纽约

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报告

联合国人口基金

道德操守办公室 2024 年报告

摘要

本报告(开发署、人口基金和项目署道德操守办公室报告)根据执行局第 2010/17 号决定第 9 段提交给执行局。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, 及经修订的 ST/SGB/2007/Amend.1), 本报告于 2025 年 2 月由联合国道德操守小组审查, 并呈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 2024 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。

决策要素

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: 本文件全文由人口基金审阅。

25-07885 (C) 190525 230525



请回收



一. 导言

1. 本报告概述了道德操守办公室在 2024 年实现的产出和影响，并向管理层提出道德操守标准的相关建议，助力人口基金继续在世界范围内推动消除意外怀孕、消除不安全分娩，让每个年轻人都能充分发挥自身潜力。
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 2025 年的年度会议。本报告内容与秘书长公报“联合国全系统厉行道德操守-单独管理的机构和方案”(ST/SGB/2007/11，及经修订的 ST/SGB/2007/Amend.1)中详述的道德操守办公室的任务相一致。
3. 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，及经修订的 ST/SGB/2007/Amend.1)，本报告于 2025 年 2 月由联合国道德操守小组在其第 175 次会议上进行审查。
4. 道德操守办公室的任务是协助执行主任培养和培育道德操守、廉正和问责文化，从而增强人口基金在内部和外部的信任和信誉。道德操守办公室按照独立、公正和保密的原则开展工作。
5. 道德操守办公室确认其在本报告期的组织独立性。道德操守办公室独立于人口基金内外各方开展活动。
6. 前任道德操守顾问于 2024 年 7 月中旬完成任务，现任道德操守顾问于 8 月中旬接任。在领导层发生变化之后，办公室调整了工作重点，以改善其流程和能力，加强现有的道德操守框架，并更新和改进其现有的沟通和外联活动。这些调整基于前任道德操守顾问所取得的成就，以及加强人口基金道德操守框架和创造可持续发声文化的主要战略重点。
7. 2024 年对于道德操守办公室而言是关键的一年，体现了平稳过渡、重新聚焦和取得重大进展等特点。团队积极适应这段变革时期，保持韧性，确保了连续性和进步性。它还提供了反思的机会，使办公室能够加强自身机制，为以稳健之姿迎接未来奠定了基础。
8. 截至年底，办公室已对 776 项服务请求作出回应，财务披露方案完成率达到 100%，推进技术使用，改进知识管理系统，扩大多语种外联工作。为了履行其培养廉正文化的任务，道德操守办公室继续致力于实施创新方法，加强组织内外的合作。

二. 人口基金道德操守办公室的产出和影响力

9. 道德操守办公室为全球 337 个工作地点的近 6000 名工作人员提供服务。道德操守办公室的工作人员包括一名道德操守顾问(D1)、一名道德操守干事(P4)和一名道德操守协理员(G7)。此外，还有一名咨询顾问为办公室在 2024 年的工作提供支持。道德操守办公室根据以下五项委托职能开展活动：

(a) 就道德操守问题向所有人员提供保密建议和指导；

(b) 受理关于保护免受报复的请求；

(c) 促进人口基金各个层级的道德操守意识和决策；

(d) 管理财务披露方案；

(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》、以及其他适用的工作人员细则和条例所要求的道德操守和廉正行为的最高标准；

(f) 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、一致地应用与道德操守有关的标准。

A. 战略重点：加强道德操守办公室任务的执行情况

10. 2024 年，道德操守办公室利用领导层过渡的契机实现创造性颠覆；改进道德操守办公室的行为方式，加强其作为人口基金廉正、问责和公正的工作文化倡导者的作用。

11. 这促使道德操守办公室重新关注技术进步，以提高其工作的效率和影响力。这包括将高级工具(如增强数据分析、人工智能解决方案和基于云的集成生产力和数据收集工具)整合到办公室的工作流中，从而简化流程并提高效率。

12. 为加强报告能力，道德操守办公室开发了新的案件管理数据库和归档系统，以提高准确性和数据分析能力。此外，道德操守办公室采用了整个联合国系统的磋商和案件记录与分类标准做法，从今年各项报告的编号中即可反映出来。办公室明确了各个类别的定义，并正在制定标准操作程序。由于采用了不同标准，这在短期内可能会影响与人口基金道德操守办公室过往报告编号的可对比性，但它加强了与联合国其他组织报告编号之间的可对比性，并且提高了数据质量的可靠性。

13. 面对有限的资源，为了提高其交付能力，办公室做出重大努力，吸纳了新的编外人员。这一过程虽然耗时，但反映了办公室对纳入不同观点和确保组织长期韧性的承诺。

14. 办公室改进了内部流程，包括推出新的工作规划工具、制定标准操作程序、改进知识管理活动、使用新软件、为财务披露方案采购新平台以及完善核查流程，以进一步确保财务披露方案的尽职调查。

15. 道德操守办公室利用与其他单位的伙伴关系来扩大其工作的覆盖范围。这包括对人口基金廉正小组的支持和投入(见下文第 48 段)。道德操守办公室倡导加强组织对部门间应对工作场所行为问题的关注，包括加强与监察员办公室和人力资源司学习处的合作，将道德操守内容系统纳入“相互尊重的工作场所”协调人网络和直线管理人员的学习和发展机会。

16. 通过新的传播渠道使外联和培训职能重新焕发活力，包括审视办公室在线上媒体的状况，以期在 2025 年重新设计和启用其线上传播平台；推出新的道德操守培训必修课程，面向所有人员并提供英语、法语和西班牙语版本；关于道德操守问题的新月度通讯；为特定办事处举办外联活动，截至 2024 年 12 月覆盖了西非和中非地区的五个办事处。

B. 独立的保密建议和指导

17. 道德操守办公室为人口基金人员提供实用、及时和保密的指导。这种积极主动的支持具有预防功能，可以防止潜在的不当行为、不必要地升级问题，确保遵守道德操守标准，并促进对严重不当行为的报告。道德操守办公室提供了一个安全的空间来分享关切及解决疑问，保护了人口基金人员的福祉，降低了组织风险，维护了人口基金在内部和外部的信誉。

18. 对于派驻在制度信任度有限的国家/地区的工作人员来说，此项服务尤其重要。在此类国家/地区，当地的习惯、做法和结构对违禁行为(包括不正当性行为)的受害者持消极态度，并可能对报告不当行为的人员产生严重影响。人口基金认识到，表达意见和举报不当行为的决定往往受到本组织控制力之外的社会文化、经济和政治因素的影响。

19. 总体而言，道德操守办公室在 2024 年回应了 644 项建议和指导请求。其中，333 项请求与财务披露方案有关。另有 237 项请求与“利益冲突”有关，包括参与外部活动的请求，这个类别的请求数量增加与财务披露过程中更严格的审查要求有关。此外，74 项请求涉及“雇佣关系相关的问题”，其中包括工作场所行为问题或涉嫌不当行为、行政索赔和杂项请求。道德操守办公室将提出与雇佣关系相关问题的人员移交给相关办公室寻求协助，包括审计和调查处、基金和方案监察员、人力资源主任(包括咨询服务)、工作人员法律援助办公室以及防止性剥削和性虐待及性骚扰协调员。与 2023 年相比，这几类请求的数量略有下降，一方面是由于前文所述记录标准的变化，一方面是由于从 2023 年开始，与总部优化流程有关的请求减少。

表 1
建议和指导请求：2019 年至 2024 年

建议类别	2019	2020	2021	2022	2023	2024
利益冲突	132	139	206	178	184	237
雇佣关系相关的问题	54	55	222	195	138	74
总计	186	194	428	373	322	311

C. 保护人员免受报复

20. 根据执行局第 2023/8 号决定，人口基金道德操守办公室每年还应向执行局汇报最新情况，说明其为继续加强防止报复政策和相关程序以达到最佳国际做法标准所做的努力。

21. 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实施的有害行动。防止报复政策规定了禁止报复、请求保护的程序以及人口基金为解决报复问题可能采取的步骤。

22. 道德操守办公室对保护请求进行初步审查。如果发现了关于报复行为的确凿初步证据，该案件将提交人口基金审计和调查处进行调查。

23. 道德操守办公室在 2024 年收到了 20 项有关防止报复的请求。其中，12 项在之后提交了防止报复的正式请求，与 2023 年的 4 项正式请求相比有所增加。两件请求被移交以开展调查，并建议采取保护措施，且行政部门已执行了这些措施。一项调查已经完成并结束，确定报复行为成立，建议采取补救措施，且行政部门已执行了相关措施。另一项调查正在进行中。一项请求被撤回；其余 9 起案件并未发现关于报复行为的确凿初步证据。关于另外八项问询，请求者在收到道德操守办公室关于流程的建议后，决定不提出正式投诉。

24. 在这 20 项问询中，10 项来自阿拉伯国家区域，3 项来自亚太区域，3 项来自东部和南部非洲区域，2 项来自总部，1 项来自拉丁美洲和加勒比区域，1 项来自西部和中部非洲区域。向办公室提出问询的人员既有男性，也有女性。大多数(17 名)是当地人员。

25. 道德操守办公室收到的正式请求数量增加了 300%，其主要原因是办公室努力促进防止报复机制，其中包括根据执行局第 2023/8 号和第 2023/9 号决定，举办专门的外联活动，并在所有培训课程和其他沟通中系统性纳入防止报复的相关内容。尽管还需分析其他趋势，但这一增长也表明人口基金增强了直言不讳的文化，以及工作人员对道德操守办公室的保护机制和工作的信心及信任日益增强。

26. 道德操守办公室收到一份关于 2023 年事项的调查报告，其未证实存在报复行为。

D. 促进道德操守意识和决策

27. 今年上半年，道德操守办公室将在线培训和外联会议列为优先事项。其中包括为南苏丹、利比里亚、利比亚、叙利亚、东欧和中亚以及亚太地区的办事处举办针对具体国家的互动讲习班。

28. 领导层更迭后，道德操守办公室重新开展实地访问工作，为外勤人员提供了与办公室直接互动的独特机会。这有助于建立信任，克服障碍，使他们能够接触到总部单位人员。具体而言，办公室对西非和中非地区进行了广泛访问，包括达喀尔、巴马科、阿布贾和卡拉巴尔的国家办事处以及区域办事处，就与办事处有关的问题举办讲习班，主持小组讨论，并与管理层和人员进行一对一的对话。会议以英语和法语进行。情景模拟会议侧重于跨文化交流、利益冲突和举报人保护。主题选择基于必要性，并评估了工作人员对直言不讳文化的认

识需求；对受访办事处的工作人员进行调查，了解他们对影响其职业和私人行为的道德操守相关事项的关切、需求和兴趣。

29. 为了突出道德操守职能对人口基金领导层的重要性，前任道德操守顾问还与执行主任一起访问了澳大利亚。

30. 此外，办公室还在“入职周”期间进行面对面培训，覆盖世界各地的同事，道德操守顾问也会在人口基金总部的初级专业人员“入职周”向其介绍相关情况。

31. 总体而言，道德操守办公室为 1070 名人口基金人员提供了现场(面对面和虚拟)培训和外联机会，占员工总数的 18%。

32. 在整个 2024 年，道德操守办公室继续建立其在线资源套件，促进自主学习，简化案件移交途径，以解决与工作有关的关切和冲突，以及对其他道德操守问题的问询。其中包括对道德操守培训必修课程进行重大改革。该课程现有英语、法语和西班牙语版本。根据联合检查组关于联合国系统道德操守职能报告(JIU/REP/2021/5)中的建议 3，必修课程必须每三年更新一次。绝大多数工作人员(71%)完成了道德操守在线培训必修课程，其中包括遵守联合国/人口基金行为标准、规则和条例的承诺声明。

33. 道德操守办公室还制定了一项全面的传播战略，其中包括已经推出的月度通讯和办公室品牌重塑、彻底改革其线上媒体形象，以及关于道德操守问题的定期网络研讨会和其他与人员互动的机会。道德操守办公室通过其“向道德操守办公室提问”平台促进公开交流。该平台允许工作人员匿名提交问询并获得公开发布的答复。

34. 道德操守办公室制作了一系列出版物，以提高道德操守意识，并为工作人员提供指导。这些出版物强调信息传递的包容性和清晰度，开放提供给所有工作人员。具体例子包括以英语、法语和西班牙语印发的小册子，供工作人员了解如何获取关于工作场所行为问题的帮助；关于如何应对社交媒体和政治活动的指导；关于年终季礼品的指南；以及为高级招聘人员制定筛查表格，以发现潜在的利益冲突。

35. 道德操守办公室通过重点关注统一语言风格和品牌标识的高质量内容，提高了其知名度、可信度和对工作人员的整体影响。对办公室成功举办的互动活动进行分析，有助于根据其影响力程度开展针对性的工作。

E. 财务披露

36. 人口基金财务披露方案执行了《工作人员条例》1.2 (m)和(n)、《工作人员细则》1.2 (p)和(q)以及“国际公务员行为标准”中关于利益冲突的规定。主要的实施工具是年度财务披露表，这个在线问卷平台要求特定类别的工作人员通过自我报告的方式披露其个人和财务利益。助理秘书长及以上级别的工作人员以及道德操守办公室的工作人员参加联合国秘书处的财务披露方案，而不参加人口基金的财务披露方案。

37. 2024 年，道德操守办公室对其目前的问卷进行了审查，以期超越单纯的财务审查，获得更多关于其他潜在利益冲突的信息。

38. 道德操守办公室还与信息技术解决方案办公室合作，从安全角度审查了现有平台。鉴于所含信息的敏感性，确定需要加强平台的安全功能。为此，道德操守办公室开展了广泛的工作，以确定最佳方法，其中包括考虑以下多种方案：(a)内部开发一个新平台；(b)与联合国其他机构合作；或(c)从外部采购平台。道德操守办公室最终决定，从成本和安全的角度来看，最好的前进方向是从外部采购平台。

39. 从整体来看，946 名工作人员被要求提交财务披露信息，占工作人员总数(3571 名)的 26.5%。所有需要提交文件的工作人员(100%)都遵守了规定，所有提交的文件都经过了道德操守办公室的审查。

40. 在实施 2024 年财务披露方案时，道德操守办公室加大宣传运动力度，并通过后续追问促使申报人提供更详细的信息，加强合规的严格程度，导致发现的潜在利益冲突情况大幅增加，其中甚至包括多起之前未披露的外部活动。道德操守办公室采用更勤勉的方法，使人口基金人员对道德操守义务有了更深入的了解。

41. 为了简化今后财务披露方案的工作，道德操守办公室制定了全面的标准作业程序和指导文件，以确保一致、透明地实施财务披露方案以及进行有效的知识管理，使办公室为过渡做好准备。

42. 道德操守办公室对财务披露报表使用第三方核查程序，以核实工作人员提供的信息的可靠性。为此，第三方提供商会审查提交内容的准确性和完整性。约有 50 份呈件被要求参与核查过程，涉及 5.3%的申报人。所有参与核查的人员都按要求提交了相关文件。其中四起案件发现相关人员持有以前未披露的资产。但是，这几起案件中的未披露资产均未造成实际或感知的利益冲突。

43. 总体而言，财务披露方案发现申报人中存在四起实际或感知的利益冲突，以及 48 起未披露的外部活动。实际或感知的利益冲突与金融资产或个人关系有关。所有冲突均已得到解决。

44. 道德操守办公室从这项工作中吸取了经验教训：必须制定一份更完善的问题目录，以更好地识别相关的利益冲突；改进关于工作人员所应提供信息的指示；强调工作人员提供及时、准确和完整的信息的重要性。

F. 指导管理层、标准制定和政策支持

45. 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、公正和问责等期望。

46. 其活动包括每月与执行主任办公室举行会议，定期参加执行委员会会议(并向其通报情况)，并向执行局提供反馈。此外，在新任道德操守顾问任职的前几周，重点关注与所有高级管理人员(包括所有区域和部门主管)会面，并在高级管

理人员入职讲习班上发言。道德操守办公室还定期与其他内部合规机构(如审计和调查处)互动,并向监督咨询委员会提供简报。

47. 人口基金各级领导层以及执行主任继续全力支持将道德操守纳入人口基金的工作,并在沟通中,包括在所有工作人员信息或全体会议上,大力支持与道德操守有关的主题,道德操守顾问对此备感鼓舞。高级管理层还经常要求道德操守办公室就道德操守问题提供建议。高级管理人员参与外联活动进一步表明了对道德操守职能的支持,并提高了其知名度。从高层设定明确的基调是创建和维护工作场所道德操守文化的重要因素。

48. 2024 年期间,道德操守办公室与人口基金其他单位就一系列文化变革举措进行了接触。其中包括重新支持人口基金廉正小组,这项战略举措旨在为涉及工作场所行为问题的所有办公室创建一个论坛。道德操守办公室还审查了人口基金提交给政策委员会的 14 项政策,为四项人力资源政策的制定过程献计献策,并为联合国系统各实体(包括联合检查组、监督咨询委员会和联合国系统行政首长协调理事会)和审查过程提供了专业知识和意见建议。

G. 一致地应用道德操守标准

49. 2024 年,道德操守顾问主要通过参与联合国道德操守小组(根据 ST/SGB/2007/11 及经修订的 ST/SGB/2007/11/Amend.1 设立),为联合国系统的一致性做出贡献。其中包括审查联合国道德操守小组主席和候补主席所做的判断,以及交流道德操守方面的比较指南、信息、政策和实践工具。

50. 道德操守顾问还参加了多边组织道德操守网络,包括其线下年度会议,确保人口基金的道德操守政策与整个联合国系统的最佳做法保持一致。

三. 向管理层提出的意见和建议

51. 根据执行局第 2011/24 号决定,道德操守办公室应向管理层提出建议,以加强组织的廉正及合规文化。

52. 道德操守顾问与执行主任办公室定期对话,分享和解决改善道德操守文化的关切和机会。道德操守顾问的工作重点是通过协调努力并与其他利益攸关方讨论如何改善道德操守文化,特别是在解决工作场所问题方面,以期在内部司法框架中发挥积极作用。道德操守办公室将利用现有的协调平台,包括但不限于廉正小组,并获得管理层的必要支持,继续开展这方面的活动。在这方面,本报告并无任何需要向管理层提出的具体建议。

53. 道德操守办公室对于人口基金领导层在充满挑战的供资环境下维持 2025 年道德操守办公室现有预算的承诺表示欢迎,这符合执行局第 2022/16 号决定,有助于确保道德操守办公室能够充分执行其任务。

四. 结语

54. 在过渡和变革的一年里，人口基金道德操守办公室在履行其核心使命方面表现出了韧性、承诺和创新精神。办公室通过保密建议和有效的培训，在人口基金内部培养廉正文化方面发挥了至关重要的作用。对技术进步的进一步关注进一步提高了其活动的效率和范围，对流程和程序的严格审查将加强财务披露方案。

55. 道德操守办公室通过增强工作人员以道德操守原则为准做决定的能力，积极发挥至关重要的作用，维护人口基金作为一个值得信赖和尊重的机构的声誉。对廉正、透明和问责的承诺使人口基金得以继续开展其重要工作，对全球妇女、女童和青少年的生活产生积极影响。展望未来，道德操守办公室将继续坚定不移地支持人口基金对这些核心价值的坚定承诺。
