



联合国儿童基金会

执行局

2012 年年度会议

2012 年 6 月 5 日至 8 日

临时议程\* 项目 6

## 道德操守办公室的报告

### 摘要

本文是根据第 2010/18 号决定向儿基会执行局提交的第三次年度报告，涵盖了道德操守办公室履行职责以来的第四个整年。这份年度报告涵盖道德操守办公室获得授权的每个工作领域：(a) 标准制定和政策支持；(b) 培训、教育和外联；(c) 咨询和指导；(d) 财务披露方案；(e) 保护工作人员免遭报复；(f) 参与联合国道德操守委员会的工作。

\* E/ICEF/2012/9。

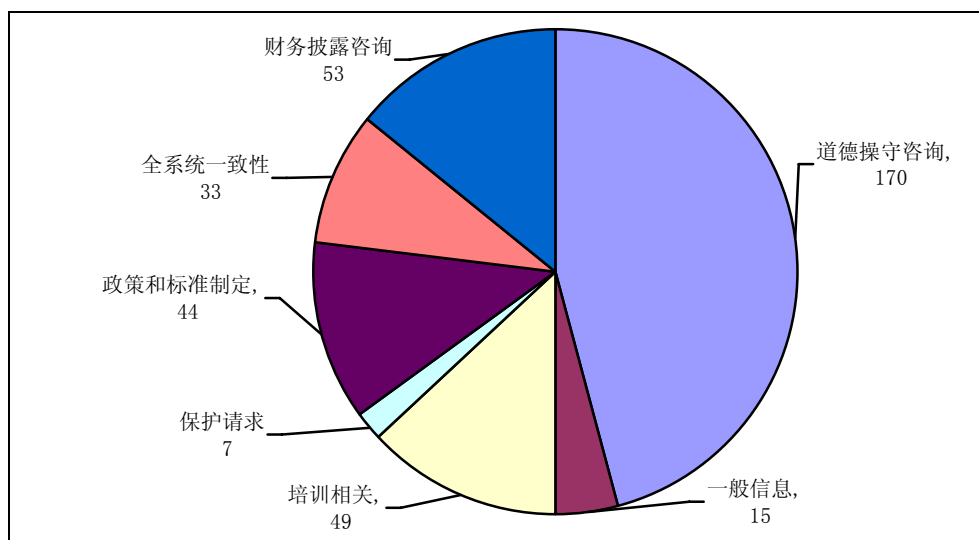


## 导言和概述

1. 道德操守办公室已从办公室建设和财务披露方案的组织转向更加重视提供实质性的指导和咨询。这一转变可能是由于以下几个因素。首先，财务披露方案现已成为本组织工作周期的一个常规部分。工作人员已经更多地了解了其目的，也已经更好地理解参与的重要性。其次，已经通过培训、管理会议期间的专题介绍和与工作人员协会的联络完成了外联。这加深了员工对工作场所的道德操守问题以及如何管理这些问题的认识，并使他们更好地了解有助于管理这些问题的可用资源。第三，网络研讨会等其他传播媒介的使用，使有关道德操守的信息越来越多地为工作人员所了解。道德操守办公室目前正在为内联网编写创新材料，包括最佳做法和案例研究。

2. 总体请求数目增加了 50%以上，从 241 个增至 371 个。<sup>1</sup> 这表明，工作人员越来越愿意向道德操守办公室提出他们的关切。在这些请求中，有 170 个是道德操守咨询，有 49 个与培训有关，44 个与标准制定有关，15 个涉及一般信息，7 个是询问或请求保护免遭打击报复。此外，还有 33 个问题，道德操守委员会和道德操守网络在其正式会议之间对其开展了深入的讨论。

### 2011 年请求类别



3. 咨询请求中这种向更多请求指导和咨询的转变是显而易见的，咨询请求已越来越具实质性，也越来越复杂。百分比增幅最高的是标准制定和政策类问题，这

<sup>1</sup> 这一数字不包括有关财务披露的管理问题，随着制度的改进和提交人更为熟悉这一制度，这方面的问题逐渐减少。

类问题从 2010 年的 17 个增至 2011 年的 44 个。这些请求包括就现行政策的应用以及在风险评估等领域作出贡献与高级职员进行协商。

4. 道德操守办公室的能力得到大大加强,自 2011 年 11 月中旬开始增加了一个主要负责传播的 P-1 级道德操守干事。此外,还聘用了一名咨询人,以协助审查财务披露和编写对工作人员在利益冲突方面的指导。

5. 2012-2013 两年期,为道德操守办公室编列了每年 124 000 美元的业务预算。区域和国家办事处在培训方面的捐助加大了预算。

6. 在整个 2011 年,道德操守办公室与儿基会下列部门开展了密切合作:法律顾问;内部审计办公室(内审办),包括调查股;内部监察员办公室;人力资源司(人力司),特别是政策和行政法科以及工作人员顾问办公室;方案司;信息技术解决方案和服务司;私营部门筹资和伙伴关系司;全球工作人员协会。该办公室还与执行主任办公室定期开会。

### 标准制定与政策支持

7. 2011 年期间,道德操守办公室增加其在这一领域的工作。涉及标准制定的询问和政策支持请求有显著的增加。询问几乎完全来自管理人员,其中大多数在总部地点工作。其中许多询问寻求政策和标准应用方面的指导。政策支持方面的请求主要是征询道德操守办公室对于诸如工作人员甄选政策的修订等发展项下新政策的意见。

8. 这方面工作特别重要的是两个关键领域的实质性工作。一个领域是道德操守办公室对儿基会企业风险管理政策的监管框架的意见。道德操守办公室是道德操守与合规风险领域的主要负责机构,也是下列领域的共同负责机构:(a) 组织战略、使命和远景构想;(b) 变革能力;(c) 治理和问责制;(d) 奖惩。另一个关键领域是道德操守问题首席顾问作为儿基会代表参与关于国际公务员制度委员会负责修订《国际公务员行为标准》的技术工作组的工作。这一修订也一直是道德操守委员会的一个重要的讨论议题。

9. 2011 年,道德操守问题首席顾问被邀请出席全球管理小组会议。这提供了一个机会,便于为许多讨论提供一个道德操守的角度,特别是关于下列问题的讨论:领导与道德操守;儿基会的任务和战略;奖励和制裁。

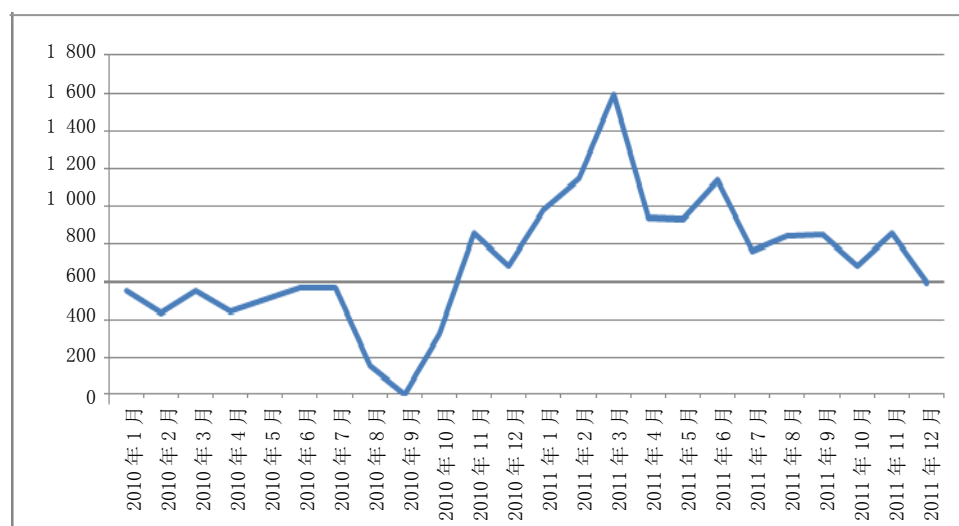
### 培训、教育和外联

10. 2011 年,外联的主要手段仍然是培训、向特定群体的专题介绍和互联网的使用。引入了新媒介:信息显示屏<sup>2</sup>和网络研讨会。

<sup>2</sup> 纽约儿基会大楼各中心位置都安装了电视屏幕。这些屏幕传播着各种信息,用于展示儿基会赞助的活动。

11. 自 2010 年 1 月在儿基会内联网推出道德操守网页以来，每天的访问次数尽管总体呈上升趋势，但在短期内出现波动，反映出道德操守办公室的活动。2011 年 2 月的高峰是由于财务披露登记，随后 2011 年 5 月的高峰是由于 2011 年财务披露提交周期结束。过去一年中的访问高峰反映出培训后对此问题的兴趣的增加。2011 年年底网站点击数的减少可能是由于工作人员与所推出的 VISION 有关的其他优先关切问题。随着专门负责传播的道德操守干事到任，本办公室预计，随着新材料被添加到该网站，点击数将会增加。这些材料将包括关于儿基会各办事处的最佳道德操守做法的系列材料和关于常见问题的系列材料。

#### 道德操守办公室网站的每月总访问次数



12. 目前正在使用其他创新的宣传媒介。信息显示屏现在每天显示一位杰出的作家或思想家的引语。这些引语包括来自各类文化、宗教和地区的材料。网络研讨会讨论一些大家关心的话题，并且围绕向道德操守办公室提出的各种问题进行。最近的研讨会包括与人力司合作举办的关于性剥削和滥用权力的讨论以及关于财务披露方案的讨论。

13. 2011 年继续进行面对面的道德操守培训。这些培训继续使用根据任职誓词制作的以价值观为中心的单元。这些培训班由来自人力司政策和行政法科及内审办调查科的培训师和一些区域办事处的人力资源干事共同讲授。举办了全日培训班，以涵盖七个国家办事处、一个区域办事处和总部四个司的所有工作人员。举行了一些专题介绍会：两次区域管理小组会议，其中一次是通过视频会议连接；一次副代表会议；两个国家办事处，其中一个是通过视频连接。提供了材料以支持另外五个国家办事处。共有 1 750 名工作人员，即 15% 的儿基会工作人员，参加了面对面培训或专题介绍会。

	全体培训	专题介绍
国家办事处	柬埔寨、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度尼西亚、摩洛哥、尼日利亚、泰国	秘鲁、赞比亚
区域办事处	东亚和太平洋区域办事处(东太办事处)	美洲和加勒比区域办事处(美洲加勒比办)、中西部非洲区域办事处(中西非办事处)、副代表和业务干事
总部	治理、联合国与多边事务；宣传、信息技术解决方案和服务司、人力司、新兴人才倡议、新的国家代表	供应

14. 这些培训班结束后完成了评估调查。参加者普遍对这些培训班评价甚高，特别是对案例研究单元，这一单元强化了以引人入胜的方式讨论的概念。

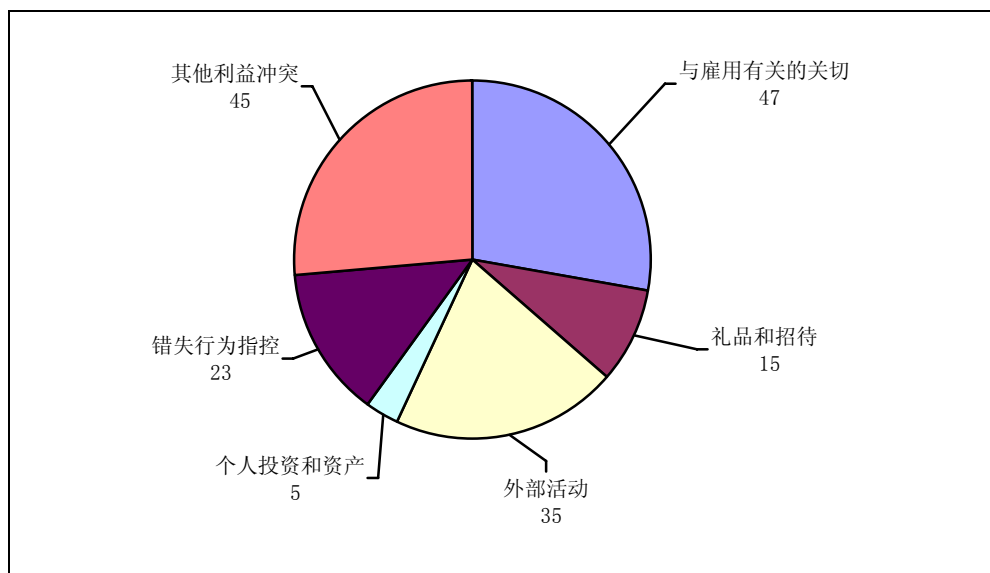
15. 2011年，扩大了与全球工作人员协会和各区域工作人员协会的合作。道德操守办公室参加了全球工作人员协会会议以及美洲加勒比办区域工作人员协会和纽约工作人员协会会议。参会工作包括就关切问题进行专题介绍，这些问题包括关于防范打击报复的保护政策以及工作人员协会在帮助员工在面临工作场所问题时寻求指导和支持方面的作用。更重要的是听取工作人员的关切问题，并把这些问题的纳入政策和管理讨论中。例如，对管理人员的所有专题介绍，包括在全体工作人员培训后进行的专题介绍，提供了建立一个透明的环境和防止任何级别的骚扰的一种手段。

16. 这些培训，包括面对面的培训和虚拟培训，在结束后，一般都会出现征求咨询意见的请求激增的情况。

### 咨询和指导

17. 过去一年中，咨询请求的数量增加了66%，从2010年的102个增至2011年的170个。这还不算下文讨论的通过财务披露方案提供的咨询和指导。这一增加似乎是由于对道德操守办公室的作用的认识有所提高，并认识到其在提供咨询和指导方面的价值。

## 2011 年咨询请求数



18. 具体涉及一般意义上的利益冲突(外部活动、礼品、个人投资、利益冲突等类别汇总在一起)的询问数量从 2010 年到 2011 年翻了一番。这些询问大多来自提交财务披露申报的工作人员,他们主动提出可能需要在申报表上进行报告的关切问题。在可取的情况下,为确保答复的一致性,道德操守办公室的做法是概述在这些情况下缓减利益冲突的条件,或提出应采取的补救措施。在适当情况下,工作人员往往被要求告知其主管、其副职或其他工作可能受到影响的工作人员他们同意采取这些步骤。这个过程向受影响的工作人员提供了保证,即他们正在采取适当的行动,并确保某一部门的决定可以顺利做出,而不受个人利益的影响。

19. 道德操守办公室和人力司政策和行政法科在答复那些请求允许从事外部活动的工作人员的过程中加强了它们之间的合作,从而能够提供更具实质性和更协调的意见。

20. 工作人员继续提出与雇用有关的关切问题。这些问题有许多涉及骚扰和滥用权力、不公平待遇或部门间争端方面的指控。还有些问题涉及所认为的违反规章制度。这些问题被酌情提交监察员办公室、调查股或人力司。道德操守办公室继续发现,这类关切中有许多涉及沟通不够,往往是由于文化差异,而关于人际关系的不同做法,尤其是管理人员的不同做法的更明确的讨论可以避免许多这些问题。这已成为对管理人员的专题介绍和培训的一个重要专题。

### 财务披露方案

21. 这是财务披露方案的第五个周期,也是使用网上登记系统和由菜单操控的申报表的第二个周期。使用情况表明,这两个系统都十分可靠,也一直深受用户好

评。这两个系统的有用性的最好指标是所收到的工作人员有关财务披露表的询问数量大幅下降。这些询问大多数与该系统的技术性问题有关。2011年，道德操守办公室从工作人员处收到有关该方案的628个技术性询问，相比之下，2010年收到了879个询问，2009年收到了1 091个询问。

22. 往年，财务披露方案的申报期都是自5月或6月开始，2011年申报期自3月开始，以便与联合国秘书处和其他基金和方案的类似方案的申报期相一致。这意味着，两个申报周期之间的期间只有9个月，2010年系统的结束时间与2011年周期的申报期间将重合。不过，这一周期提前十分重要，有助于强化一点，即这是一项全系统工作，也有助于确保在全系统发出相互强化的消息。

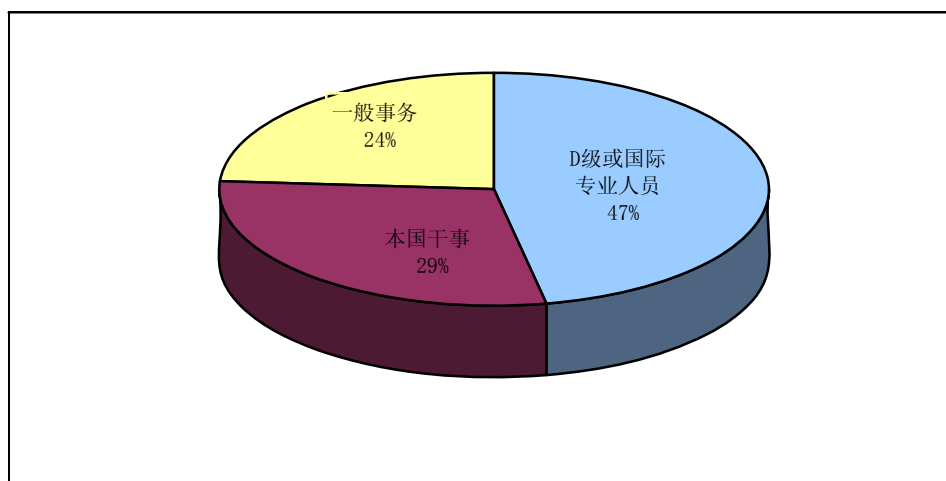
23. 几项指标表明，该方案已成为企业文化的一部分，现已被工作人员所接受。其中一个指标是较高的方案合规率，2009年以来，这一比率超过99%；随着更多工作人员在截止日期前完成申报，每个周期达到这一高合规率的时间也在提前。另一个指标是关于该方案的必要性的询问数量和指定参与者的投诉有所减少。2010年，共有85个实质性询问，相比之下，2011年有53个，减少了38%。最后，向道德操守办公室提出的关于利益冲突的询问数量有所增加，有些甚至涉及财务披露问卷的问题所未涵盖的利益冲突。

24. 关于谁应当申报的决定由各司或办公室负责人与道德操守办公室协商作出。与往年一样，为提供具体指导，儿基会财务披露政策规定的工作人员选择标准由一个特设委员会进行审查，这个委员会由内审办、人力司、法律事务办公室和执行主任办公室的代表组成。随着管理人员对财务披露方案的认识的加深，他们越来越多地考虑到上一年所发生的利益冲突的性质和被认为面临这类利益冲突的工作人员的类别。因此，参加人数增加了9%，从2010年的2 365人增至2011年的2 592人。

年份	被要求申报的工作人员数	提交的披露文件数	合规率
2007	2 545	2 106	82.8%
2008	2 556	2 141	83.8%
2009	2 536	2 536	100%
2010	2 365	2 356	99.6%
2011	2 592	2 584	99.7%

25. 在申报的工作人员中，有47%为D-1级或国际专业人员。有29%是本国干事，24%是一般事务人员，这反映了儿基会外地结构的分散性质。

### 提交披露文件的工作人员类别



### 财务披露审查

26. 披露的审查是与工作人员进行的关于减少利益冲突所需步骤的讨论过程的第一步。例如，在审查司级工作人员财务披露文件的过程中，每四个中就有一个存在实际或潜在的利益冲突，其中 76%与家庭利益有关，14%与外部活动有关，10%与经济利益有关。

27. 在这些申报中，道德操守办公室对每一例申报都提供了指导，以缓减实际利益冲突或管理潜在利益冲突。工作人员都必须将他们对这一指导意见的认可记录在案。

28. 审查所发现的典型关切及实际的和潜在利益冲突，非常有助于使为代表和其他高级职员举办的道德操守专题介绍更加有的放矢，也非常有助于在道德操守培训中探讨最需要讨论和指导的专题和做法。

### 确保方案合规

29. 没有按照要求申报的 8 名工作人员的姓名被提交人力司采取纪律行动。

30. 高级工作人员的合同续签和现有工作人员晋升高职位的新任命的批准仍然需要核实他们是否已经履行了其在财务披露方案下的义务。2011 年，道德操守办公室为 118 名工作人员提供了认可。这一做法有助于在从申报到审查这一披露过程的每个阶段促进工作人员更快遵守这一要求，突出了本组织对这一方案的严肃态度。

### 方案的日常管理

31. 2011 年，方案回归到一个完整的 12 个月周期，这使道德操守办公室能够首次在 9 月，在申报期接近结束的时候审查自首次实行申报以来新加入儿基会的高



级工作人员。此外，首席顾问会见了新的高级工作人员，以就方案和缓解利益冲突问题向他们作专题介绍。

32. 方案的管理仍然需要相当重视登记程序和向遇到困难的工作人员提供求助服务台帮助。实践表明，审查过程还需要一个与澄清和讨论有关的重要组成部分，以确保具备所有必要的数据库。

### 未来的步骤

33. 随着儿基会的财务披露方案进入第六个年头，现在正是调整方案，使其更有效地缓减本组织面临的风险的时候。其中一个方面是根据在所面临的风险和利益冲突的普遍程度方面的经验审查资格标准。披露审查中发现的绝大多数冲突与家人关系和外部活动有关，涉及经济活动的相对较少。因此，可能最好审视一下披露表格所要求的详细程度，以确保体现儿基会内普遍存在的冲突类别，而不是强调无关紧要的细节。这一问题目前正在道德操守委员会讨论之中，因为各基金和方案的情况均类似。

### 保护工作人员免遭打击报复

34. 2011年，有四个关于防范打击报复的保护请求。所有这四个请求都直接涉及工作人员认为存在针对受保护活动的打击报复，这些活动要么是报告了不当行为，要么是向调查提供了合作。这延续了2010年以来的情况，标志着工作人员对防范打击报复的保护政策有了更广泛的了解。

35. 在四个案件中，有两个通过非正式途径，包括通过监察员办公室获得了成功的处理。第三个案件证据不足，没有继续处理。第四个案件也证据不足，不能证明由于受保护活动而受到打击报复。

36. 体现该政策更广为人知的另一个指标是，现在工作人员在考虑举报不当行为时，都来找道德操守办公室讨论这一政策。在一些情况下，工作人员决定不再提出骚扰指控。道德操守办公室正在采取步骤，以便在工作人员中建立信心，让他们相信这一政策是行之有效的，能够提供保护。

37. 全球工作人员调查的结果表明，虽然工作人员都了解该政策，但还是存在信心问题，根据这一情况，道德操守办公室正在完善其促进工作人员更好地了解防范打击报复的保护政策的战略。除了向员工宣传这一政策并与工作人员协会合作，以确保工作人员了解这一政策以外，道德操守办公室正在加强与管理人员的合作，以确保管理人员将其对工作场所非报复文化的承诺传达给工作人员。鼓励管理人员确保工作人员了解该政策，并对其有信心。这是促进透明度和问责制环境的一个关键因素。

### 联合国道德操守委员会

38. 2011年，儿基会参加了联合国道德操守委员会的所有9次会议。此外，儿基会参加了道德操守网络会议，参加会议的有全联合国系统的道德操守办公室代

表。道德操守委员会成员之间的定期协商有助于确保各道德操守办公室提供的指导更加一致，并促进了政策制定的改进。关于联合国道德操守委员会和道德操守网络的工作的全面信息见秘书长向大会第六十六届会议提出的关于道德操守办公室活动的报告(A/66/319)。

## 结论

39. 事实证明，财务披露方案的价值不仅限于审查工作人员的活动这一基本功能。它增强了对与同事的潜在利益冲突和这类利益冲突需要透明化的总体认识。它还有助于指导道德操守办公室进行的培训和提高认识活动。在下一年中，应考虑对应收集的信息类别加以调整，使这一工具更加注重本组织的主要风险领域，使其更加高效和有效。

40. 相比其刚刚出台之时，防范打击报复的保护政策已获得更多的了解和更好的理解。然而，有必要增强工作人员对这一政策的信心。而且有必要指导管理人员以非报复和透明度文化鼓舞其所辖部门。因此，明年的管理小组会议必须将重点讨论这一问题。

41. 需要对个别部门的道德操守问题的经常性讨论和审议补充和加强包括在线培训和面对面培训在内的现有培训。各级领导将帮助确定这些讨论的模式，使道德操守决策成为儿基会企业环境中工作人员有更高认识的一个方面。

42. 由于征求意见的请求大量增加(部分原因是财务披露方案的周期提前)，一些政策领域，包括财务披露政策和防范打击报复的保护政策的修订工作的进度已经落后。增设一个道德操守干事和两年期预算分配将使道德操守办公室得以扩大其宣传，并答复这些政策问题。

43. 在招聘了道德操守专家和建立了新的财务披露系统后，道德操守办公室现在可以将更多的注意力集中在一些实质性关切问题上了。在政策领域，道德操守办公室将与人力司、法律顾问和内审办密切协商，为修订道德操守相关政策提供指导或作出贡献。现正将重点放在编写在家庭里创造善待儿童的环境并为这样的环境争取支持的政策。

44. 面对面培训将继续作为优先事项，现正开发提高道德操守认识的单元，可在国家一级独立使用。规则方面的在线培训到位后，将开发更新的培训课程，以把规则与以价值观为基础的行为联系在一起。

45. 最后，关于财务披露方案，现在将更强调调整工作人员面临的风险领域并向他们提供所需的咨询意见。