



供参考

联合国儿童基金会

执行局

2014 年年度会议

2014 年 6 月 3 日至 6 日

临时议程* 项目 9

道德操守办公室的报告

摘要

本报告是根据第 2010/18 号决定向儿基会执行局提交的，涵盖了儿基会道德操守办公室履行职责以来的第六个整年。联合国道德操守办公室第五十五届会议审查了本报告。

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) 保护工作人员免遭打击报复；以及(f) 参与联合国道德操守委员会及多边组织道德操守网络的工作。

2013 年期间，道德操守办公室侧重于提高工作人员对道德操守的认识、了解并采取行动避免或缓解利益冲突，以及在儿基会中培养畅所欲言文化。管理财务披露方案、编制在国家一级使用的培训材料、在标准制订和政策支持中加入道德视角，以及在联合国系统内交流经验，都是在实现这些目标方面取得进展的主要途径。

* E/ICEF/2014/5。



引言和道德操守办公室活动的一般信息

1. 本报告所述期间为2013年1月1日至12月31日,是根据秘书ST/SGB/2007/11号秘书长公告“联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案”第5.4条编制的,并依据执行局第2010/18号决定提交给执行局2014年年度会议。

2. 道德操守办公室在以下获得授权的工作领域开展活动:

(a) 通过审查本组织的规则、政策、程序和做法并提出建议,为道德操守标准制定的管理提供指导和政策支持,以便加强和促进《联合国宪章》所要求的最高道德和廉正标准、其他可适用的工作人员细则和条例,以及针对国际公务员的行为标准;

(b) 通过工作人员进修方案、培训和其他外联活动,提高工作人员对儿基会价值观、应遵守的行为标准和各项程序的认识;

(c) 应工作人员的要求,就包括利益冲突、财务披露和免遭打击报复在内的与道德操守有关的政策和实践问题为其提供保密咨询和指导;

(d) 管理财务披露方案;

(e) 根据免遭打击报复的政策承担分配的责任;

(f) 促进在联合国系统内就道德操守问题采取协调一致的做法。

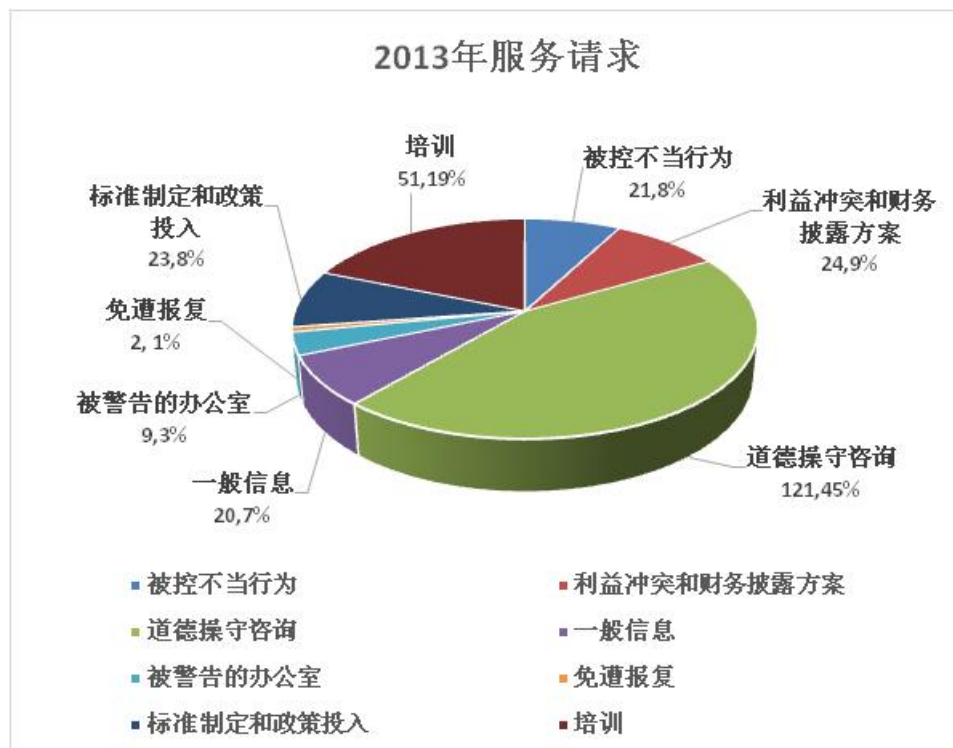
3. 2013年,道德操守办公室收到了271项服务请求,而2011年和2012年分别收到371项和221项。道德操守是组织文化和领导力的一项关键要素,同样重要的是工作人员了解行为标准和规章制度。对道德的认识不断提高,使得管理者就在组织或制度一级如何应对道德困境,使得个人就自己的行为都提出了不同的请求。

4. 在2013年收到的271项请求中,大多数(121项)与该办公室在咨询和指导职能下提供的服务有关。有关培训(51项)、财务披露方案(24项)、关于被控不当行为的咨询(21项),为标准和政策制订提供投入(23项)的请求也很常见。图1显示了不同类别服务请求的百分比分布。

5. 2013年全年,道德操守办公室继续与儿基会各办公室密切合作。其中包括法律顾问、内部审计和调查办公室、监察员办公室、人力资源司(人力司)、信息技术解决方案和服务司、供应司和全球工作人员协会。与区域办事处保持密切沟通。道德操守办公室还与执行主任办公室定期开会。

图 1
2013 年服务请求 (按类别分列)

2013 年服务请求



标准制定与政策支持

6. 向管理者提供道德操守标准制定方面的咨询，以便本组织的政策、规则和做法能够体现并弘扬联合国价值观，这是道德操守办公室的一项重要职能。这种咨询不会因政策或准则的发布而终止，而是会延伸到其执行过程中。在本组织促进下，对于期望工作人员使自身行为符合联合国价值观的认识不断提高，随之而来的是对系统程序公正的期望越来越高。因此，政策和准则不仅明确符合联合国价值观并且得到忠实执行也日益重要。

7. 道德操守办公室在整个组织内开展工作，就一系列政策和准则的制定提供咨询。提供咨询的重点是审查拟议的政策或准则正在解决道德操守问题，特别是利益冲突和公正性。对于征聘、伙伴关系或货物或服务采购的相关准则，道德操守办公室建议，除效率和能力外，根据需要对价值观进行评估。道德操守办公室与方案司、研究室、私营部门筹资和伙伴关系司、政策和战略司、紧急行动司以及传播司进行协商，内容分别涉及儿童保障政策制定、关于儿童和有儿童参与的研究中的道德操守问题、私营部门参与、方案合作协定准则的修订、对受影响群体的问责以及工作人员对社会媒体的利用。

8. 道德操守办公室参与了《2014-2017 年战略计划》的定稿过程，并主张纳入一项关于培养畅所欲言文化的管理指标。这一指标已被采纳，并且成为全球工作人员调查的一项衡量指标。

9. 在就本组织的外部活动政策向工作人员提供持续咨询方面，与人力司的合作非常重要。道德操守办公室还经常与内部审计和调查办公室磋商，以加强对本组织面临的风险的理解。

培训、教育和外联

10. 道德操守办公室提高人们对国际公务员预期行为的认识，以使联合国的价值观具象化。目标是增进对那些使工作人员在日常决策中难以坚守这些标准和政策的认知偏见的理解。关于道德操守的对话涉及承认利益冲突和相关困境、公正性挑战以及过度达标的危险。

11. 2013 年，道德操守办公室收到了 51 项培训支持请求。通过三种方式响应了这些要求：(a) 总部、区域及国家办事处面对面集体培训；(b) 在线培训；以及(c) 为个别办事处组织的地区道德操守对话提供材料和主持人指导。

12. 关于面对面培训，该办公室有一套适用于所有工作人员的教材。另有一套教材面向区域管理小组和国家管理小组成员，用于考核组织道德操守文化营造和保持情况。此外，还向两个国家办事处提供了筹资和咨询中的道德操守培训。Skype 和 WebEx 也用来提供远程培训。共有 1 660 名工作人员以面对面和网络方法相结合的方式接受了培训。该数字不包括下文表 1 所列网站上的简短介绍或个人情况介绍。

表 1
2013 年所举办的培训班

		现场培训				
工作人员和道德操守		领导和道德操守	特殊问题	现场情况介绍	以问题为主导的网络会议	
国家和区域办事处	加纳	区域管理小组：	马来西亚			
	塞拉利昂	中东欧/独联体	墨西哥			
	越南	东亚和太平洋区域办事处				
	中国	拉丁美洲区域；				
	马来西亚	国家管理小组：				
	印度尼西亚	印度尼西亚				
	乌干达	墨西哥				
	尼泊尔	尼泊尔				
	巴基斯坦	巴基斯坦				
	乍得	塞拉利昂				
	墨西哥；	乌干达				
	反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议工作人员协会主席；					
	新的和正在出现的人才培训参与者					
总部	私营部门筹资和伙伴关系司——纽约； 公共部门联盟和资源调动办公室—— 东京； 供应司； 方案司； 传播司； 政策和战略司；	紧急方案办公室； 私营部门筹资和伙伴关系司； 供应司	人力司和区域人力资源主任； 财行司和区域行动主任	高级工作人员会议； 高级工作人员审查小组； 乍得、中非共和国和苏丹新任人力资源干事	领导培训方案调解人	

13. 2013 年 2 月，无论级别高低，P5 及以上级别所有工作人员、副代表、行动主任以及地区办事处主任都必须参加由联合国毒品和犯罪问题办公室举办的在线基本道德操守问题认识课程。道德操守办公室监测遵守情况，并与各办事处通信以改善遵守情况。截至 2014 年 1 月中旬，强制类别中有 78% 的工作人员完成了课程。其他工作人员中有 30% 参加了在线课程，有些办事处要求所有工作人员都必须参加。为了能为所有工作人员提供互动性更强的课程，道德操守办公室正

在与联合国秘书处道德操守办公室和儿基会人力司合作改编新的在线课程，这些课程将专为儿基会量身定制。

14. 有八项培训请求要求获得如何举行地方道德操守对话会议的材料或咨询。道德操守办公室发送了资料，在有些情况下还参加了会前会后与调解人的对话。为了能更加系统地支持在国家办事处一级举行持续时间短但更频繁的道德操守对话，道德操守办公室与人力司、内部审计和调查办公室、首席法律顾问、财务和行政管理司、供应司、监察员办公室及各区域办事处合作制定了四个培训模块，以形成道德操守基础课程。这些模块涵盖联合国价值观、利益冲突、欺诈和不当行为以及公共服务和私人生活。每个模块由案例研究、讨论和陈述组成，能够在一到一个半小时之内完成。有英文、法文和西文版本可供使用。为了开展对话，各办事处需要训练有素的调解人。2013年12月，道德操守办公室开展了基于网络的调解人试点培训；2014年已准备好将基于网络的培训扩展到所有区域。

15. 道德操守简介已成为新任人力资源干事到国家办事处赴任的就职培训方案的一部分。2013年，道德操守办公室做了三次这样的情况介绍。有一次，在介绍之后，国家办事处提出请求，希望为其办公室所有工作人员提供道德操守培训。

16. 道德操守办公室还与供应司进行了另一项重要合作。供应司就管理采购与合同开展了培训。采购与合同管理中的廉正是基本培训教材的一部分。2013年，供应司对总共112名工作人员进行了廉正问题培训，其中93人来自供应司以外。道德操守办公室与供应司培训队交流信息和经验。一些工作人员在参加采购或合同管理培训班之后提出了道德操守咨询请求。

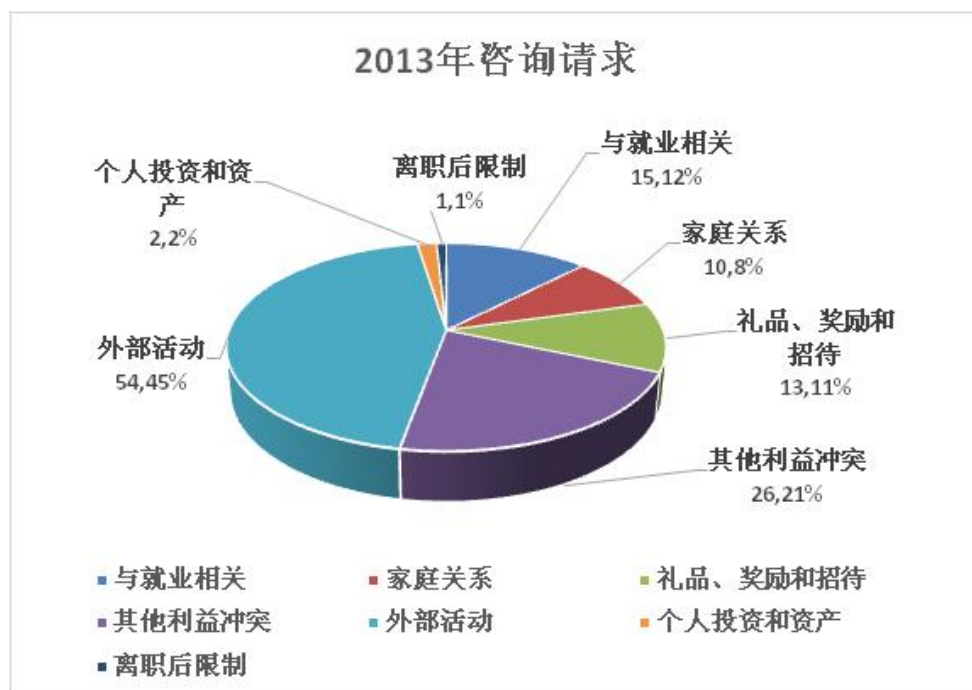
咨询和指导

17. 2013年，道德操守办公室收到了121项道德操守咨询请求，而2011年和2012年分别收到了170项和146项。较之2012年请求数量明显减少，其主要原因是“错失行为指控”类别(21项)从道德操守咨询类别中分离出来。这些指控大多是向内部审计和调查办公室与道德操守办公室报告。在报告者没有向内部审计和调查办公室报告的情况下，道德操守办公室建议他们联系内部审计和调查办公室，举报可能的欺诈行为，或在可能发生骚扰的情况下就各种替代办法提供咨询。不过，道德操守办公室注意到，尽管向内部审计和调查办公室报告了可能的欺诈行为案件，但在可能的骚扰或性骚扰案件中，有些报告人不愿意报告其案件。

18. 关于道德操守咨询请求，如图2所示，大多数请求仍然与广义上的利益冲突有关——外部活动、礼品、家庭关系、离职后和其他利益冲突。虽然大多数请求来自于工作人员个人，但现在许多请求都由管理者提出，他们就儿基会面对外部实体或作为管理者面对工作人员的请求和问题时该如何解决道德操守困境寻求咨询。

19. 关于利益冲突，道德操守办公室在提供咨询方面与人力司保持着密切协作。随着有关外部活动的新政策于 2012 年 12 月生效，这一类别中的大部分问题通过人力司交给了道德操守办公室处理。该办公室正收到越来越多的关于如何管理新招聘工作人员利益冲突的咨询请求，有时是在提出提议之前收到。请求仍然很复杂，经常需要与工作人员和办公室多次反复沟通。道德操守办公室继续制作指导和回避模板，一旦出现冲突，可以进行调整以适应各种情况。

图 2
2013 年咨询请求(按类别分列)



20. 道德操守办公室没有义务直接参与解决与雇用有关的申诉。该办公室提供与寻求补救可用的机制以及支持工作人员解决其关切的实体有关的咨询。该办公室注意到，通常工作人员没有适当记录引起其关切的事件。因此，培训教材现在纳入了关于如何记录已知骚扰事件的具体指导。

财务披露方案

21. 道德操守办公室继续管理财务披露方案。该方案的主要目标是管理利益冲突。为了提高人们对管理利益冲突重要性的认识，道德操守办公室与工作人员在内部交流时把该方案称作利益冲突与财务披露方案。现在已是该方案实施的第六年，将继续在儿基会内培养廉正文化。和往年一样，该方案使儿基会避免了利益冲突以及与工作人员外部活动及其资金参与有关的各种组织风险。

22. 2013 年共挑选 2 498 名工作人员参与财务披露方案，所涉期间为 2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。此外，2013 年 9 月，向在 3 月财务披露方案启动以后加入儿基会的主任和代表一级的工作人员发出通知，要求他们提交财务申报。

23. 根据 CF/EXD/2012-003，D-1 及以上级别的所有工作人员以及儿基会财务披露政策已确定其责任的所有工作人员必须提交财务申报。除了预先选定的因级别或职称必须申报的工作人员外，根据此项政策，在方案登记期间，还与道德操守办公室及各办事处领导共同挑选其他工作人员。同样，道德操守办公室在很大程度上依赖于各办事处，因为它们参与挑选过程对于按级别、职能和明显风险确定应当参与该方案的适当工作人员至关重要。参与该方案的工作人员人数从 2012 年的 2 694 人减少到 2013 年的 2 498 人。人数减少是由于更加严格地甄别被选定参与财务披露方案的人员类别。与 2012 年相比，2013 年要求申报的 G5 和 G4 级工作人员人数有了减少。

24. 到 2013 年 8 月，道德操守办公室实现了 3 月确定的工作人员百分之百合规。对 50 名工作人员给予了例外待遇。其中 44 人已退休或离开儿基会，剩余的 6 名工作人员是财务披露方案协调中心要求其退出方案，原因是他们的专业责任不需要提交申报。到年底，9 月挑选提交申报的工作人员也实现了百分之百合规。9 月申报者包括在方案启动后加入儿基会的高级管理人员以及新的职业责任要求其申报的其他工作人员。和往年一样，道德操守办公室继续在续延高级管理人员合同之前要求其遵守该方案的制度下与人力司协作。

表 2
2007-2013 年财务披露方案合规率

年份	被要求申报的工作人员数量	合规率(%)
2007	2 545	82.8
2008	2 556	83.8
2009	2 536	100
2010	2 365	99.6
2011	2 592	99.7
2012	2 694	99.9
2013	2498	100

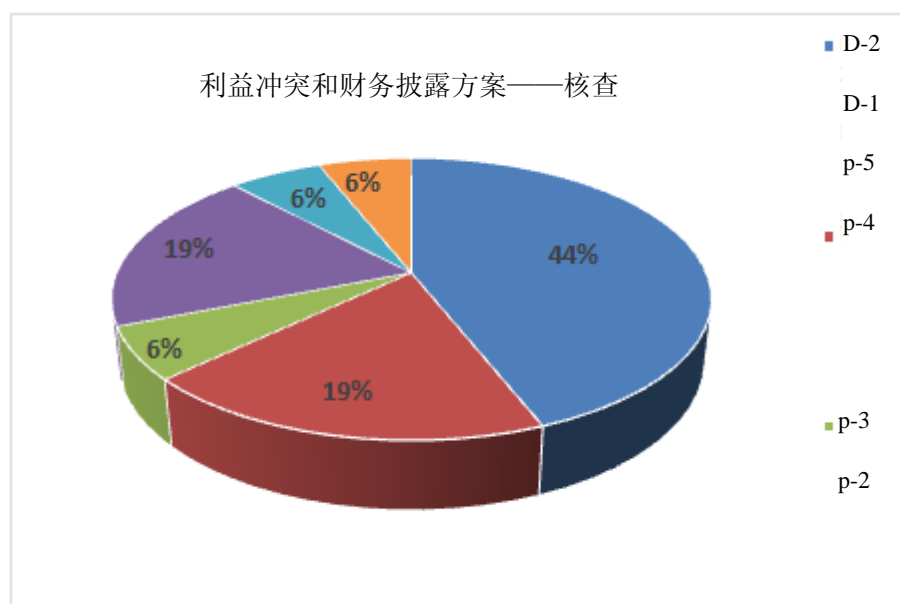
25. 审查披露信息，是确保利益冲突风险得到缓解的关键步骤，也就如何预防有违专业义务的冲突向工作人员提供了指导。确定的冲突主要与工作人员的外部活动有关。另一种冲突涉及有家庭成员在联合国系统工作的工作人员。一小部分工作人员有在联合国系统工作的房客。总的说来，在提交申报的 2 498 名工作人员

中有 12% 收到了指导函。共计 293 封指导函，有 178 名国际征聘人员和 115 名国内征聘人员收到了指导函。

26. 值得注意的是，工作人员提交的信息质量有了巨大改善。往年有大量的审查工作是因披露内容缺乏完整信息而要求提供补充信息。今年，道德操守办公室注意到，许多工作人员提交了完整信息，并且允许审查人员侧重于方案的实质性方面：查明利益冲突风险并就如何防止这些风险影响儿基会运行向工作人员及管理人员提供指导。

27. 核查程序是财务披露方案不可或缺的组成部分，并且有助于提高工作人员披露信息的准确性。今年，道德操守办公室进行了第一次信息披露核查。在提交申报的人中，按地点和职等不同要素随机挑选了略超 3% 的报表(80 份)进行核查。下文图 3 显示所选工作人员中有 44% 是主任和 P5 级。

图 3
按级别分列的被核查人员分布



28. 被选定接受核查的工作人员必须提供证明文件，包括第三方文件，以证实其在报表中披露的信息。截至 2013 年 12 月 30 日，该办公室对选定的 85% 披露信息核查完毕。有三名工作人员要求有更多时间提交文件，五人未遵守规定，另有四人在此项工作结束前离开。在核查过程中，该办公室与 25 名参与这一过程的人通信，要求提供更多信息。显然，核查进程是提高披露信息准确性和完整性的一个重要因素。因此，这将成为审查程序的一个必要组成部分。所有选定提交申

报的工作人员将会在披露进程启动前获悉有可能被选中参与核查，以便他们能够为获取必要文件做准备。

保护工作人员免遭打击报复

29. 关于免遭打击报复的政策旨在保障那些报告不当行为的人避免因参与了受保护活动——诚实报告不当行为或参与正式授权的审计或调查——而可能面临的实际或威胁的不利行为。关于免遭打击报复的政策适当运作，对于在儿基会业务活动以及财务和人力资源管理中促进问责与透明非常重要。

30. 充当免遭打击报复政策的协调中心，是道德操守办公室的一项重要工作。2013年有两项关于免遭打击报复的请求：一项来自实地、一项来自总部。就二者而言，道德操守办公室确定，不存在初步证据确凿的案件。

31. 在与参与面对面培训课程或道德操守咨询的工作人员对话时，他们提出了自己对畅所欲言的担心或失望。通常，畅所欲言包含对管理者采用的程序或战略的关切或不同意见；因而，在多数情况下，这不构成“受保护”活动，因此不在免遭打击报复政策的范围内。对一个组织而言，畅所欲言文化非常重要，它鼓励工作人员使其行为符合预期标准并且接受评价，并在做出重大战略决定前听取不同意见和建议。尽管为各组织制定了多种正式和非正式报告机制，但对工作人员来说仍然难以做到。目前，在领导才能发展以及提高业绩管理的管理能力方面的努力是在组织内进一步加强问责、透明和有效性的重要途径，明确地说，即建设促进畅所欲言文化的领导能力。

联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

32. 2013年，儿基会参加了联合国道德操守小组九次会议中的八次。在这些会议之外，小组成员也频繁地相互协商，以统一建议和做法。这非常有助于提高建议的质量，并且有助于促进参与的各个基金及方案之间在政策和做法上更加一致。关于联合国道德操守小组工作的更多信息可查阅向大会第六十八届会议提出的秘书长关于道德操守办公室活动的报告(A/68/348)。

33. 儿基会还参加了多边组织道德操守网络的会议。该会议是交流材料以及学习和最佳做法的一个优质论坛。2013年，会议重点解决利益冲突、道德操守风险评估、业绩管理道德操守以及免遭打击报复问题。道德操守首席顾问作为小组成员参加了关于业绩管理的道德操守的会议。

结论

34. 《2014-2017年战略计划》第一段指出，儿基会的基本使命是在世界各地促进每一位儿童的权利，并将此落实到该组织所做的每一件事情——方案、宣传和业务行动之中。该项公平战略侧重于处境最为不利和受排斥的儿童和家庭，将对

儿童权利的这一承诺转化为行动。对儿基会而言，公平意味着所有儿童拥有在不受歧视、偏见或偏好情况下生存、发展和实现其充分潜力的机会。

35. 基于道德操守的道德操守行为和决策是儿基会履行其使命的关键。道德操守办公室致力于在儿基会中创造和培养一种道德操守、廉正和问责文化。为此，将继续与所有办事处和各司、工作人员协会以及其他利益攸关方合作，培养道德操守组织文化。
