



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
30 March 2015
Chinese
Original: English

2015 年年度会议

2015 年 6 月 1 日至 9 日，纽约

临时议程项目 13

人口基金——开发署、人口基金和项目厅道德操守办公室的报告

联合国人口基金

2014 年道德操守办公室的报告

摘要

根据执行局题为“开发署、人口基金和项目厅道德操守办公室的报告”的第 2010/17 号决定第 9 段，向执行局提交本报告。依据题为“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），联合国道德操守小组在 2015 年 2 月 11 日召开的第 66 届会议上审查了本报告，本报告随后提交人口基金执行主任。

本报告概述了人口基金道德操守办公室在 2014 年间开展的各项活动，介绍了其获得授权的工作领域的发展趋势。本报告还向管理层提出了关于进一步加强廉正和履约的组织文化的建议。

决定要点

执行局不妨表示注意到本报告，并对人口基金道德操守办公室的工作进展进行评论。



一. 引言

1. 本报告是人口基金道德操守办公室自 2008 年 1 月成立以来的第七份报告，内容涵盖 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。本报告依据题为“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）第 5.4 节编制，并根据题为“开发署、人口基金和项目厅道德操守办公室的报告”的执行局第 2010/17 号决定第 9 段提交执行局 2015 年年度会议。
2. 人口基金道德操守办公室协助执行主任确保人口基金的所有工作人员遵守《联合国宪章》要求的最高道德标准和《国际公务员行为标准》，并按照这些标准履行其职责。道德操守办公室的活动旨在促进以诚信、接受问责、透明、专业和相互尊重的共同价值观为基础的组织文化。道德操守办公室的工作原则是独立、公正和保密。
3. 本报告介绍了道德操守办公室在 2014 年开展的主要活动，并评论了应道德操守办公室 2013 年年度报告（DP/FPA/2014/4）向管理层提出的某些建议而采取的行动以及取得的进展。
4. 在审查本组织道德操守职能的管理情况时，本报告就如何增强人口基金继续保持最高道德操守标准的能力提出了进一步的建议。
5. 道德操守办公室的领导层不久前发生了变化。前任道德操守顾问于 2014 年 4 月退休。5 月 27 日，执行主任任命本组织法律股股长担任道德操守办公室代理主管，直至 8 月 31 日。新任道德操守顾问在 2014 年 9 月 1 日就任。

二. 人口基金道德操守办公室的活动

6. 与往年一样，道德操守办公室在获得授权的如下工作领域开展活动：
 - (a) 应工作人员的要求，为其提供与道德操守问题有关的保密咨询和指导；
 - (b) 管理财务披露方案；
 - (c) 在防止工作人员因举报不当行为或配合获得正式授权的审计或调查而遭受报复的政策下履行指定职责；
 - (d) 配合联合国道德操守小组（道德操守小组），并酌情配合人口基金的其他办公室，就道德操守问题制订标准，开展培训和教育，推广道德操守；
 - (e) 为管理层提供指导和政策支持，帮助其制定道德操守标准，确保本组织的规则、政策、程序和做法能够加强和促进《联合国宪章》、其他适用的工作人

员细则和条例以及国际公务员行为标准要求的道德操守和诚信行为的最高标准。

7. 2014年，道德操守办公室共收到218项服务请求。与2013年相比，服务请求减少了将近24%。数量减少是由于道德操守顾问的更替，在2014年5月至8月的四个月时间里，人口基金没有全职的道德操守顾问。

8. 在2014年提供的218项服务中，将近一半（104项）与咨询有关；57项涉及到协助工作人员进行财务披露；另有5项与关于报复的申诉和查询有关。此外还提供服务，支持联合国全系统道德操守相关政策保持协调和统一（26项），还为人口基金内部制定道德操守标准提供了服务（9项）。图1列出了各类服务要求的百分比。图2总结了道德操守办公室最近三年来（2012至2014年）提供的服务。

图 1
2014年收到的各类服务请求

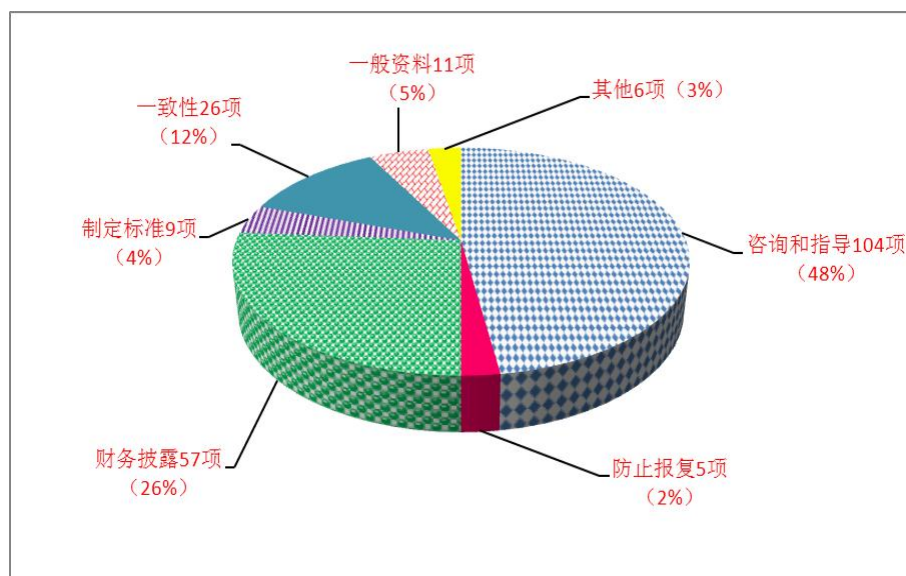


图 2
2012至2014年各类服务请求概况

年	咨询和指导	防止报复	财务披露	制定标准	一致性	一般资料	其他	共计
2012	167	3	38	23	26	19	9	285
2013	161	5	54	19	28	6	12	285
2014	104	5	57	9	26	11	6	218

A. 咨询和指导

9. 提供咨询和指导是道德操守办公室工作方案的基础。如图 3 所示，自道德操守办公室于 2008 年成立以来，关于提供咨询服务的请求数量增加了；但在 2014 年，这个情况数量自提交报告以来首次出现了下降。

图 3

2012 至 2014 年按问题分列的道德操守咨询和指导请求

年	利益冲突—外部活动	利益冲突—礼物、奖品和接待	利益冲突—离职后	利益冲突—其他	与就业有关的问题 (*)	共计
2012	56	9	1	24	77	167
2013	52	20	1	13	75	161
2014	45	19	1	8	31	104

(*) 2014 年以前，关于报复的查询和申诉被纳入“与就业有关的问题”。2014 年及以后，这些问题不再被纳入咨询类别，而是属于与报复有关的事项（本报告第二节 C 部分将讨论这个问题）。这一节的文本和统计数据仅就咨询事项做了比较，不包括与报复有关的申诉和查询。

10. 咨询服务请求比 2013 年减少了 33%（排除 2013 年与报复有关的事项之后做了调整）。值得注意的是，外地办事处的咨询服务请求降幅最大，减少了 46%（2013 年为 91 项，2014 年为 49 项）。见图 4。

图 4

2012-2014 年按地点分列的道德操守咨询和指导请求

年	总部	东部非洲	西非和中非	拉丁美洲	亚洲和太平洋	东欧和中亚	阿拉伯国家	共计
2012	81	14	10	24	20	10	8	167
2013	66	8	5	17	34	8	23	161
2014	55	2	8	15	15	7	2	104

11. 在 2014 年收到的 104 项查询请求当中，73 项涉及到利益冲突（见图 5），其中大多数（45 项查询）与参与外部活动有关，例如承接教学任务、在非政府组织董事会任职以及发表文章或出版书籍。在很多情况下，工作人员会正式要求人力资源司许可其参与这些活动，道德操守办公室审查了这些要求，以便向工作人员和人力资源司提供咨询意见，协助判断这些活动是否存在利益冲突。在其他情况下，工作人员（或是在某些情况下，由工作人员的上司）询问道德操守办公室某项活动是否适宜。

12. 有 19 项查询涉及到在向包括政府和供应商在内的各类实体赠送礼物或接受

其赠送的礼物时应遵循的相关程序。道德操守办公室注意到，虽然禁止政府向工作人员赠送礼物，但这种做法依然存在，而且实际上可能会让员工感到很为难。最后，道德操守办公室还收到了一项关于离职后活动的查询要求以及关于其他类型利益冲突的八项查询要求。

图 5
道德操守咨询和指导请求——2014 年数据细分

类别	总部	外地	共计
利益冲突			
– 外部活动	23	22	45
– 礼物、奖品和接待	8	11	19
– 离职后	-	1	1
– 其他	5	3	8
小计	36	37	73
与就业有关的问题			
– 工作场所行为问题	10	7	17
– 解释人事政策	9	4	13
– 欺诈指控	-	1	1
小计	19	12	31
总计	55	49	104

13. 与就业有关的查询减少了 55%（2013 年为 75 项，到 2014 年降至 31 项）。与以往一样，大多数查询（17 项）都涉及到针对工作场所和其他不当行为的关切或指控。此外还有 13 项查询，工作人员就政策和流程的适应情况提出质疑，包括与业绩管理、合同地位或招聘有关的政策和流程。有一项要求涉及到针对一名工作人员的欺诈指控。

14. 道德操守办公室承担防止报复的任务，没有责任直接参与解决工作人员或其他人员提出的投诉。但个人依然就这些事项咨询道德操守办公室，道德操守办公室希望通过培训和教育，指导这些人前往相关办公室。与以往一样，大多数人员都知道举报不当行为的现行机制，但认为这些机制无法有效地解决自己的问题，更糟糕的是可能招致报复。

15. 道德操守办公室认为其部分保密咨询任务可以协助向办公室咨询就业相关问题的人员分析情况，更好地判断相关问题是否有必要举报不当行为，还是可以咨询高级管理者、人力资源司或监察员，从而更好地解决这个问题。因此，道德操守办公室依然鼓励人口基金的工作人员履行义务，举报其注意到或亲身经历的

任何不当行为。

16. 然而，道德操守办公室也在适当场合下提醒工作人员，作为国际公务员，他们有责任意识到，在语言、文化、习俗和传统各不相同的人们必须合作来完成任命的情况下，在管理和工作方式上必然会出现分歧和差异；可能会由此产生矛盾，但这本身并不是不当行为或报复。但在有些情况下，处理分歧和矛盾的方式会构成不当行为；这就应交由适当的正式机制来处理了。2014年，道德操守办公室努力确保与就业有关的咨询工作能够体现出这种均衡。

B. 财务披露方案

17. 财务披露方案的目的是保持和保护人口基金的诚信，从而增强公众对于人口基金及其工作人员的信心。关于工作人员及其亲属的财务投资和外部活动引发的利益冲突情况，财务披露方案是发现和评估组织风险的主要工具。要求其披露财务状况的工作人员包括：(a) D1级及以上工作人员；(b) 具有财务和采购职能和/或能够直接获得与采购有关信息或是从事人口基金资产投资或从事人口基金具有信托或保管责任的任何账户资产投资的所有其他工作人员；以及(c) 财务披露政策或其他相关部门负责人指定的其他工作人员。

18. 共有 674 名工作人员在 2014 年申报周期提交了涵盖 2013 年日历年的财务披露表（见图 6）。这些工作人员已按其职称在人口基金财务披露政策中列出。工作人员是否愿意遵守方案要求，是实现全面履约的最重要因素。此外，道德操守办公室、人力资源司、管理信息系统处以及各办公室的负责人开展密切合作，推动方案有效运作。

图 6

2011 至 2013 年按地点和日历年分列的财务披露参与情况

年	总部	外地	当年共计
2011	89	470	559
2012	123	499	622
2013	133	541	674

19. 在要求其申报财务状况的工作人员当中，有 133 人在总部工作，其中包括人口基金采购处的全体工作人员，无论是什么级别。在外地工作人员当中，要求其中 541 人申报其资产和利益状况。约有 108 名工作人员是首次申报；19 人在今年参加申报或有资格参加申报，因而没有提交全年的财务披露表。申报者大致可以分为两类——管理层工作人员（319 人）和辅助人员（355 人），后者大多数是在外地办事处的财务或行政助理。

20. 要求提交财务披露表的工作人员总数持续增加。财务披露方案在 2006 年启动，当年有 293 人参与，到 2013 年，人数增加了 130%，达到 674 人。

21. 道德操守顾问¹ 根据要求审查了每一份财务披露，分析工作人员或其亲属的任何活动是否构成利益冲突。约有 133 名申报者证实，以往没有披露过相关财务状况。要求 31 名工作人员提供更多信息。在开展深入审查之后，发现一名工作人员存在此前未披露的外部活动。这名工作人员提交了活动许可申请，没有发现与这名工作人员的职位或本组织的利益存在冲突。

22. 道德操守办公室还在不同地点、级别和职能的申报者当中随机抽选了 8% 的样本（54 个披露表），核查其财务披露状况。这项核查过程已经进行了两年，让道德操守办公室能够确保工作人员尽责完成其财务披露表，因而是财务披露方案不可获取的一项内容。有两名被选中的工作人员在这项工作完成之前即将退休，因而免于核查。对于其余 52 份财务披露表，严格审查了为支持原始披露表而提交的各种文件。

23. 在核查阶段，在其财务披露表接受核查的工作人员当中，有 25% 的人提交了文件来支持在披露初期阶段没有申报的超出部分资产和利益。由此可见，工作人员在披露初期阶段可能还不了解申报要求。道德操守办公室将在今后申报周期之初，向相关工作人员进一步澄清财务披露方案的各项要求。

C. 防止因举报不当行为和配合经正式授权的实况调查活动而遭受报复

24. 人口基金保护工作人员不会因举报不当行为或参与经授权的实况调查活动而受到任何实际采取或威胁采取的行动的傷害。道德操守办公室负责管理关于防止报复的政策，这项政策规定了禁止报复、提出申诉的程序以及本组织针对报复行为可以采取的各项措施。

25. 收到正式投诉后，道德操守办公室需开展初步评估，确定投诉者是否进行了应受到保护、免遭报复的活动，如果是，则要确定这种受到保护的活動是否是招致报复的促成因素。假如道德操守办公室认为，打击报复行为的表面证据成立，事件将交由内部审计和调查办公室负责调查。在调查完成之后，道德操守办公室将审查内部审计和调查办公室的调查报告，在必要时要求做出澄清，而后最终判定是否出现了打击报复行为。

26. 2014 年 6 月 27 日，执行局第 2014/22 号决定要求人口基金、开发署和项目厅道德操守办公室“制定和执行有效的防止报复政策，规定举报打击报复行为的期限最短为六个月，从而改善对于举报者的保护”。为此，道德操守办公室修改

¹ 2014 年，为了在要求的截止日期之前完成工作，道德操守办公室请前任道德操守顾问作为咨询员开展了这项审查。

了相关政策，以体现出就打击报复行为提出申诉的期限为六个月的新规定（此前为 60 天）。2014 年 11 月 25 日发布了修订后的政策。修订从 2014 年 6 月 27 日开始生效。

27. 2014 年，道德操守办公室收到了三项关于打击报复的投诉和两项关于在某些情况下适用政策的查询。关于第一项申诉，道德操守办公室认定打击报复行为的表面证据成立，并将此事交由内部审计和调查办公室开展调查。内部审计和调查办公室按时完成了调查工作。道德操守办公室最终认定，由于在举报不当行为和所谓有害行为之间不存在因果关系，不支持工作人员的指控。

28. 关于第二项申诉，道德操守办公室开展了初步评估，认为由于工作人员举报不当行为是在所谓有害行为之后发生的，因而工作人员不可能因此遭到打击报复。在编写本报告时，道德操守办公室正在对第三项申诉进行初步评估。值得注意的是，由于做出上述政策修订，第三项申诉的当事人才得以提出申诉，否则已然不具备时效。最后，道德操守办公室还向两名工作人员提供了咨询，他们担心由于对上司的行为提出非正式申诉，自己今后可能会遭到打击报复。

D. 培训、教育和外联工作

29. 道德操守办公室的培训、教育和外联方案强化了联合国以及国际公务员的核心价值观和原则，加深了对于人口基金与道德操守有关的政策的了解和遵行，并鼓励工作人员和管理层恪守最高道德操守标准。

30. 2014 年末，道德操守办公室共为 150 名人口基金工作人员开展了六项培训和教育方案。道德操守办公室为在总部参加上岗讲习班的新入职工作人员和刚刚晋升的工作人员举办了一次道德操守问题介绍说明会。道德操守办公室还为人力资源司前不久组建的人力资源战略伙伴小组举办了集体说明会，并开始为人力资源战略伙伴举办个别说明会，介绍其所在区域的道德操守问题。

31. 在区域层面，道德操守办公室举办了东欧和中亚区域工作队务虚会，开展了题为“加强我们对于本组织价值观的认识”的培训方案。作为采购处部门主管和协调员培训的一项内容，道德操守办公室为各个小组分别开展了培训方案。此外，还在安保协调员办公室年度会议上为其工作人员举办了培训。

32. 到 2014 年，已经是第六年为工作人员提供在线必修课程“道德操守、诚信和反欺诈：设定人口基金的标准”。这项课程依然是实用的道德操守问题入门培训方案，但由于使用时间过长，目前的利用情况已经不如从前。道德操守办公室计划在 2015 年结束这一课程，同时编写新的在线培训方案。

33. 道德操守办公室维护其网站，在网站上就如下问题提供各类信息丰富的资料和指导说明：预防和减少利益冲突，尊重他人的工作场所行为，财务披露方案的

各项要求，以及举报者受到保护的性质和范围。通过这个网站，可以获取与道德操守问题有关的所有指导方针、政策、程序以及道德操守问题在线必修课程。网站介绍了道德操守办公室提供的各项服务，同时也为持续开展道德操守教育提供了资源。根据本组织的内部交流战略，道德操守办公室将在 2015 年开办微型网站。

34. 为宣传道德操守原则和让工作人员了解道德操守办公室提供的服务，道德操守办公室为提供给总部工作人员的人口基金“欢迎手册”编写了道德操守原则和道德操守办公室服务综述，由学习和职业管理处制作。

E. 制定标准和政策支持

35. 道德操守办公室的一项重要功能是在道德操守标准制定方面为管理层提供指导，让本组织的政策和做法反映并促进人们期待人口基金及其工作人员做到的诚信、公正和公平。预定的指导包括定期审查与道德和道德操守有关的本组织当前政策、规则和做法，以及就加强工作人员遵守规定的机制向管理层提供咨询意见。

36. 在报告所述期间，道德操守办公室与内部审计和调查办公室、人力资源司、法律股、管理事务司和管理信息系统处密切合作，审查了对于本组织业务具有重要意义的政策并提出意见。道德操守办公室认为这一合作对确保其在履行咨询和指导职责时向工作人员提供一致的咨询意见起到至关重要的作用。

37. 道德操守办公室还与人力资源司、内部审计和调查办公室以及联合国基金和方案监察员办公室开展非正式合作，重点是就道德操守办公室注意到的与就业有关的问题，确定正式及非正式解决方案。

38. 道德操守办公室出席了人口基金审计咨询委员会的年度会议，向委员会介绍了办公室的 2014 年工作方案和人口基金道德操守职能的进展情况。道德操守办公室还会见了联合国基金和方案监察员。

三. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

39. 2014 年，联合国道德操守小组（道德操守小组）召开了 11 次会议，人口基金道德操守办公室参加了其中 7 次会议，但没有出席多边组织道德操守网络（道德操守网络）的年度会议。² 2014 年，在道德操守小组和道德操守网络框架内，道德操守办公室为 19 件咨询事务做出了贡献。鉴于人口基金道德操守办公室的

² 为确保会议在充分保密的情况下进行，代理主管作为人口基金法律股的全职股长，没有出席道德操守小组和道德操守网络的会议。

工作人员和预算有限，而且办公室的业务具有特殊性和保密性，在实施政策和做法时确保一致性以及学习国际组织的最佳做法方面，这些网络是重要的资源。向大会第六十九届会议提交的秘书长关于道德操守办公室活动的报告（A/69/332）提供了关于道德操守小组工作的更多信息。

四. 给管理层的意见和建议

40. 2014 年，有多名高级管理人员在若干领域树立了道德操守方面的正面榜样，包括全面遵守财务披露方案、努力防止报复、促进培训和教育以及就道德操守问题开展非正式讨论。执行主任提醒在 2014 年 9 月出席全球工作人员会议的与会者，不要忘记举报不当行为的重要性，而且人口基金将保护举报者免遭报复。执行主任和执行委员会的大多数成员就具体问题向道德操守办公室进行了咨询，或是与其分享了实用的信息。道德操守办公室还注意到，在很多情况下，管理人员不仅仅与工作人员谈论道德操守问题，还亲自着手解决与道德操守有关的问题。

41. 如下建议承认了在 2014 年取得的进展，同时提出了在这些进展的基础上如何在人口基金内部进一步强化关于诚信和履约的文化。

- (a) 道德操守办公室了解长期以来的进展情况，重申在 2013 年向管理层提出的建议，应努力增强对于管理层的问责，建立适当的工作环境来支持仗义执言，而不必担心受到打击报复。
- (b) 道德操守办公室还建议，应指定具体管理人员负责建立和维护适当的工作环境，以便在全年都能够获得开放和尊重他人的反馈意见。
- (c) 管理人员可以缓解在其与下属工作人员交流时出现的矛盾，方法是开诚布公地要求对方如实提供建设性反馈意见，同时自己也这样做。为此，道德操守办公室赞赏人力资源司拿出更多投资，为管理人员开展道德操守问题领导能力的技能培训，并且强调任何培训要达到效果，必须要求管理人员在培训结束之后在工作人员开展交流时能够展现出新的技能。
- (d) 管理人员负责指导工作人员开展本组织的工作。假如工作人员有疑问或关切，他们有权以得体的方式向上司或其他相关主管部门提出这些疑问或关切，要求得到书面指示以便澄清疑问。工作人员可以通过适当的官方机制，对这些指示提出质疑，并在官方档案中记录下各自的分歧；工作人员不得延误执行工作。
- (e) 道德操守办公室建议全体工作人员，无论职位如何，再次将这项行为标准作为道德行为的基准。如此一来，便可以认为他们具备了国际公务员应有的诚信、独立和公正标准。

五. 结论

42. 2014年，道德操守办公室的道德操守顾问出现了人员更替。在执行主任及其办公室的支持下，以及高级管理人员积极配合新任道德操守顾问的工作，顺利完成了这次更替。道德操守办公室感谢人口基金工作人员代表大会代表人口基金的工作人员参与道德操守办公室的工作。道德操守办公室还要感谢人口基金法律股股长在过渡期间担任道德操守办公室代理主管。

43. 虽然领导层出现更替，道德操守办公室依然协助执行主任促进诚信文化，在全体工作人员当中鼓励符合道德标准的行为。道德操守办公室将继续进一步完善自身工作，与工作人员及管理层合作，在本组织内部树立道德风尚，将道德操守考虑因素纳入人口基金在世界各地开展的业务。