



2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 3

人口基金 — 开发署、人口基金和项目署道德操守办公室的报告

联合国人口基金

2019 年道德操守办公室的报告*

摘要

根据执行局题为“开发署、人口基金和项目署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/Amend.1)，联合国道德操守小组在 2020 年 3 月审查了本报告并呈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 2019 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。

决策因素

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。

* 因会议受 COVID-19 影响而重新发布

一、引言

1. 本报告是人口基金道德操守办公室自 2008 年成立以来的第 12 份报告，内容涵盖 2019 年日历年。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 修订版）编制，并根据执行局第 2010/17 号决定第 9 段提交至执行局 2020 年年度会议。
2. 道德操守办公室协助执行主任帮助确保人口基金的所有工作人员和其他人员按照《联合国宪章》要求的最高道德标准、《国际公务员行为标准》、《工作人员条例和工作人员细则》以及人口基金的各项政策和程序履行其职责。道德操守办公室的工作原则是独立、公正和保密。道德操守办公室的活动旨在促进以诚信、问责、透明、专业、尊重和宽容的共同价值观为基础的组织文化。
3. 本报告介绍了道德操守办公室在 2019 年开展的主要活动。本报告还就如何增强本组织保持人口基金所需道德操守标准的能力提出了进一步的建议，这样人口基金可继续实现一个所有怀孕均是计划内怀孕、所有分娩安全，并且所有青年的潜能得到发挥的世界。

二、人口基金道德操守办公室的活动

4. 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) 提供保密咨询和指导；
 - (b) 管理财务披露方案；
 - (c) 对依照防止报复政策指派给道德操守办公室的活动负责；
 - (d) 在人口基金相关单位和联合国道德操守小组 (EPUN) 的协调下，制定标准、就道德问题进行培训教育并进行道德推广，确保联合国系统内部道德相关问题的统一、一致应用；以及
 - (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》、其他适用的工作人员细则和条例要求的道德操守和诚信行为的最高标准。
5. 为促成这一职责，道德操守办公室在 2019 年就 309 起事件提供了服务（2018 年的这一数字为 397）。
6. 以下图 1 显示 2019 年提供的 309 项服务中大多数为咨询 (186)，其次是培训相关 (21) 和标准制定 (14) 事项。以下表 1 总结了道德操守办公室最近四年来（2016-2019 年）提供的服务。

图 1
2019 年按类别分列的服务请求

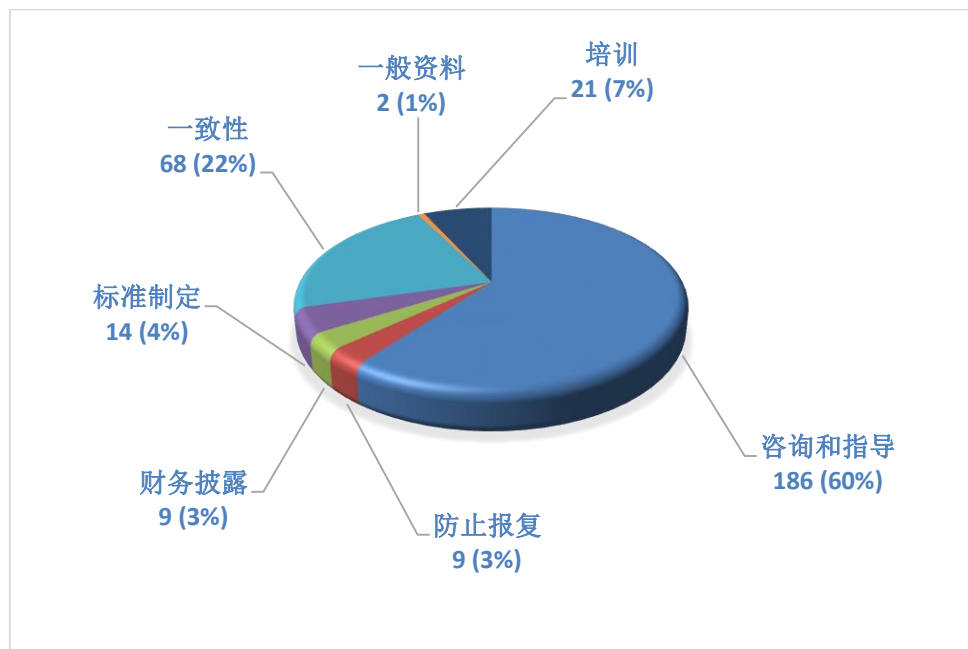


表 1
2016-2019 年按类别分列的服务概况

年份	咨询和指导	防止报复	财务披露	标准制定	一致性	一般资料	培训	总计
2016	237	13	26	25	36	10	25	372
2017	280	5	24	33	61	3	37	443
2018	257	7	7	32	44	2	48	397
2019	186	9	9	14	68	2	21	309

A. 咨询和指导

7. 保密咨询和指导事项占道德操守办公室案例数量的 60%。大约 97% 的请求来自固定期限工作人员，其余来自非工作人员和其他第三方。

8. 2019 年的咨询服务请求为 186 项，比 2018 年的 257 项有所减少。2019 年的这一数据之所以呈下降趋势，可能与卸任和新任道德操守顾问之间的交接有关。尽管如此，由于此下降趋势始于 2017 年，因此仍然需要道德操守办公室在 2020 年进行分析和审查。一种可能的情况是，因道德操守办公室的能力有限，导致外联活动和人们借此向道德操守办公室寻求咨询和指导服务的机会受到影响。

表 2
2016-2019 年按地理位置分列的道德操守咨询和指导请求

年份	总部	东非和南非	西非和中非	拉丁美洲和加勒比	亚太地区	东欧和中亚	阿拉伯国家	总计
2016	113	11	35	20	31	2	25	237
2017	133	16	9	26	74	10	12	280
2018	109	31	13	41	44	9	10	257
2019	90	15	10	9	32	18	12	186

9. 在 186 项咨询请求中，71%（132 项）涉及利益冲突问题（见下表 3）。其中 56%（74 项请求）与参加外部活动和受聘工作有关，例如教学任务、志愿活动、在非政府组织董事会任职以及发表文章或出版书籍。对于其中大约 43% 的请求，需要人力资源司（简称“人力司”）的正式许可才能参与这项活动或受聘工作。工作人员需正式请求获得许可；随后道德操守办公室对请求进行审查，并就活动是否存在利益冲突或造成其他道德操守问题向人力资源司提供建议。对于涉及材料出版的活动，道德操守办公室通常会召集通信和战略伙伴关系司对出版物草稿进行审查，以确保与人口基金的职责没有冲突且不存在信誉风险。

10. 与受聘工作有关的咨询占有所有咨询事项的 29%（54 项请求）。大多数与职场行为的指控或担忧相关，包括可能的不当行为、骚扰和性骚扰。许多其他咨询涉及政策的公平应用。除了提供实质性建议，道德操守办公室还经常将工作人员和其他人员转介至审计和调查处 (O AIS)、资金和方案检察员或者相关的人力资源战略伙伴或高级经理，以寻求进一步协助。

表 3
按类别分列的道德操守咨询和指导请求

类别	总部	外地	共计
利益冲突			
- 外部活动	30	44	74
- 礼物、奖品和提供款待	14	11	25
- 组织的利益冲突	14	1	15
- 其他	4	14	18
小计	62	70	132
与招聘有关的关切			
- 职场行为问题	9	20	29
- 解释人事相关政策	6	6	12
- 招聘和晋升程序	4	6	10
- 其他查询	1	2	3
小计	20	34	54
总计	82	104	186

B. 财务披露方案

11. 按照秘书长强制要求，财务披露方案旨在帮助人口基金保持和保护其诚信，从而增强捐赠者和公众对于本组织及其工作人员的信心。财务披露方案是用于发现和评估关于工作人员及其亲属的私人控股和活动引发的利益冲突情况的主要工具。

12. 对于 2019 年申报周期，515 名工作人员被要求提交财务披露表，涵盖 2018 年日历年（见表 4）。在要求其申报财务状况的工作人员当中，有 143 人在总部工作，372 人在外地工作。需申报财务状况的工作人员包括 335 名管理层工作人员（65%）和 180 名辅助人员（35%）。

表 4
2015-2018 年按地点和日历年分列的财务披露参与情况

年份	总部	外地	当年共计
2015	147	365	512
2016	132	371	503
2017	147	364	511
2018	143	372	515

13. 在 515 名需要申报的工作人员中，有 6 名在未提交任何表格之前就离职了。因此，509 份表格经过了全面的审查。道德操守顾问审查了每一份财务披露表以确保其完整性，并根据组织的使命和活动以及工作人员的职责，分析工作人员或其亲属的任何控股或活动是否构成利益冲突。

14. 在审查财务披露表后，道德操守办公室还在全部申报者当中随机抽选了 47 份披露表，以核查其财务披露状况。这项核查过程让道德操守办公室能够确保工作人员尽责和准确地完成其财务披露表，并在情况并非如此时发现异常。道德操守办公室聘请的一家外部公司审查了为说明工作人员的原始披露表而提交的文件。选择的工作人员来自不同地点、级别和职能。

15. 在核查阶段，37 份披露表（79%）接受了审查、核查并因没有值得注意的问题而结案。然而，10 名工作人员（21%）的披露表被发现存在初期披露阶段未披露的资产或负债，不过最终未发现任何利益冲突。

16. 所聘请的外部公司建议道德操守办公室：(a) 继续在核查工作中纳入声称其没有需披露内容的工作人员；(b) 向未提交准确或完整文件来说明其财务披露的工作人员告知，他们在未来必须准确完整地披露所有要求的信息；以及 (c) 修订财务披露系统中的说明，进一步定义什么是“资产”，包括对银行账户的明确提及。道德操守办公室指出前两项建议已经得到了执行。

17. 外部核查未发现申报者之间存在任何利益冲突。鉴于此，道德操守办公室将在 2020 年对财务披露方案进行审查，确定该方案是否能达到预期目的。

C. 防止工作人员遭受报复

18. 人口基金有义务保护报告行为不当或参加经授权的实情调查活动的工作人员免遭因报告或参加调查而可能面临的任何实际或威胁的有害行为。防止报复政策规定了禁止报复、提出申诉的程序，以及本组织为应对报复可能采取的措施。2019 年，道德操守办公室收到三起报复投诉和六次与报复相关的问询。

19. 对于每起报复投诉，道德操守办公室都会进行初步复核，以确定投诉人是否参与了有正当理由需要防止报复的活动，并且如果是，则确定这项受保护的活动中是否是报复的一个促成因素。如果道德操守办公室认为报复行为*表面证据*成立，案件将交由审计和调查处调查。调查结束后，道德操守顾问对调查报告进行审查、与调查员讨论报告、考虑是否已出现报复，然后向执行主任提出适当建议。

20. 其中一起投诉的背景是工作人员提出了一项不当行为指控（根据其职能需要）和随后的征聘决定。经过复核，道德操守办公室确定没有足够的证据将此事提交调查。第二起投诉的背景是一项不当行为指控和随后的业绩评估及征聘决定。道德操守办公室提出了保护措施建议，并将此事提交调查。第三起投诉与指称的报复无关，因此道德操守办公室建议投诉人将此事提交审计和调查处。

21. 在六次与报复相关的问询中，一次涉及到保护措施的效力。其他问询则关乎构成报复的条件和政策对具体事项的适用性。

D. 培训、教育和外联

22. 道德操守办公室的培训、教育和外联方案旨在加强联合国和国际公务员制度的核心价值观和原则，加大对道德操守相关政策的了解和遵守，以及鼓励工作人员和管理层坚守道德操守高标准。

23. 2019 年，道德操守办公室对 21 起事件提供了培训和与培训相关的服务（见上图 1）。

24. 这包括 15 次面对面培训，参加培训的人口基金人员约 317 名，有新任办公室负责人；人力资源协调员；性剥削、性虐待和性骚扰防范协调员；联合国志愿人员；新工作人员；以及东欧和中亚地区。道德操守顾问向驻土耳其的国家办事处开展了外联工作，议题涵盖核心价值观；原则、预期行为和利益冲突；工作人员行为守则；非工作人员的道德操守；道德操守与社交媒体；道德操守与文化；以及道德领导力。

25. 道德操守顾问还参与主持了在肯尼亚和迪拜举行的、有 60 名工作人员出席的跨区域变革管理工作坊，特别是通过讲述工作场所的故事来确定人口基金文化以及展望一种创新、敏捷、结果导向和整合的文化。道德操守办公室支持文化变革倡议，该倡议将加强有利于遵守人口基金价值观和标准的环境。

26. “联合国人口基金的道德操守和诚信”在线培训课程的完成率为 50%（在所追踪的 3,981 名人员中有 1,976 人完成）。这一比例较 2018 年年底的 21% 有所上升。该课程于 2019 年推出西班牙语和法语版本。

27. 道德操守办公室于 2019 年在其道德操守“社区”网站上发布了一些项目，包括道德操守资源和信息的链接，以及关于禁止向政府寻求帮助以推动个人职业发展的意见。

E. 制定标准和政策支持

28. 道德操守办公室的一个关键功能是在道德操守标准制定方面为管理层提供指导，使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达到的廉正、公正和公平。在报告所述期间，道德操守办公室利用 14 次机会与其他人口基金办事处密切合作，审查新的和修订后的政策和程序，并提供建议以及寻求解释说明。这些工作包括：为起草政策、报告和培训包提供建议；以及回复捐助者关于人口基金道德操守做法和政策的问询。

F. 一致性

29. 2019 年，道德操守办公室为确保联合国系统中的一致性做出了重大贡献（从 2018 年的 44 项活动增加到 68 项活动）。道德操守办公室大部分与一致性相关的工作涉及按照 ST/SGB/2007/11/Amend.1 与联合国道德操守小组建立的互动。道德操守办公室参加了联合国道德操守小组的 10 次正式会议。此外，道德操守办公室在联合国道德操守小组会议以外向多项与联合国道德操守小组相关的其他事项提供了实质的建议，并反过来征求了联合国道德操守小组的建议。

30. 更多关于联合国道德操守小组工作的信息将在秘书长即将发布的关于联合国道德操守办公室活动的报告中提供。

31. 道德操守办公室继续积极参与多边组织道德操守网络 (ENMO)。道德操守顾问在 2019 年 7 月出席了多边组织道德操守网络年度会议。

三、给管理层的意见和建议

32. 以下意见和建议回顾了 2019 年，并建议在人口基金和联合国进一步加强道德操守和诚信文化的措施。

33. 道德操守办公室多年来一直强调，其工作量已经扩大到满负荷运转的程度。为此，道德操守办公室在 2018 年申请高级管理层核准增加道德操守办公室的规模，增聘一名初级专业工作人员。新上任的道德操守顾问（2019 年 10 月）并未要求额外的资源，而是决定审查工作量和所需的资源，看看有没有机会与联合国共同系统的其他组织以及在人口基金内部合作开展培训和外联活动。在短期内，道德操守顾问将与高级管理层合作，共同响应已确定的资源需求。

四、结论

34. 道德操守办公室在 2019 年继续采用了促进道德行为文化的实用做法。在与工作人员和员工的每次互动中，道德操守办公室均强调忠实于联合国愿景的重要性，以及独立、公正、尊重和容忍的价值。此做法有望在 2020 年及以后继续实行。