



供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2022 年年度会议

2022 年 6 月 14 日至 17 日

临时议程\* 项目 8

## 儿基会道德操守办公室 2021 年报告

## 摘要

本报告是根据执行局第 2014/12 号决定提交儿基会执行局的。联合国道德操守小组根据秘书长公报《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)第 5.4 节审查了本报告。

年度报告涵盖道德操守办公室各项已获授权的工作领域：(a) 标准制定和政策支持；(b) 培训、教育和外联；(c) 保密咨询和指导；(d) 利益冲突和财务披露方案；(e) 保护工作人员免遭报复；(f) 参加联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络。根据执行局第 2014/12 号决定，本报告还向管理层提出建议，以加强廉正与合规的组织文化。本报告涵盖与儿基会工作人员有关的活动和向儿基会工作人员以及咨询人和其他编外人员(如适用)提供的服务。

决定草案的内容载于第十二节。

\* E/ICEF/2022/9。



## 一. 引言

1. 本报告是儿基会道德操守办公室自 2007 年 12 月成立以来的第十三份报告，涵盖 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间。本报告根据秘书长公报《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)撰写，并提交执行局 2022 年年度会议。
2. 2021 年，道德操守办公室实现了重要里程碑并取得了有史以来的最好成绩。最值得注意的是，这是办公室在 2 月任命的道德操守办公室新主任的领导下作为独立组织单位运作的第一年。道德操守办公室收到的服务请求数量翻了一番，从 2020 年的 555 项增加到 2021 年的 1 020 项。办公室开展了广泛的外联、培训和提高认识活动，2021 年受众达 11 000 人，而 2020 年为 6 300 人。
3. 2021 年，道德操守办公室还实施了一项更具预防性和主动性的战略，在违背道德操守现象和不当行为初露端倪、尚未演变成冲突或不当行为之前加以处理和解决。此外，办公室还对培训和外联办法进行战略调整，以便对最有需要和廉正风险最高的人员开展更多预先规划、基于数据的针对性培训和外联，作为补充，还为有特殊需要的工作人员开展了定制培训。
4. 另外，道德操守办公室加强了与儿基会其他部门的合作与协调，包括开展联合活动、精简流程、统一业务标准，以确保向工作人员提供的资源和服务的一致性、统一性和明确性。最后，办公室开发了新的传播工具，以保持工作人员对道德操守问题的参与度并更新相关知识。

## 二. 道德操守办公室活动概览

5. 儿基会在全球 190 多个国家和地区开展活动，倡导保护儿童权利。道德操守办公室目前向 20 000 多名人员提供服务，其中儿基会工作人员约 15 000 人，编外人员约 5 000 人。
6. 在本报告年度，道德操守办公室在以下已获授权的工作领域开展了活动：
  - (a) 通过审查全组织各项政策、程序、标准、准则和做法并就此提供咨询意见，向管理层提供关于道德操守标准制定的指导和政策支持，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；其他适用的工作人员细则和条例；儿基会的各项指令；国际公务员行为标准；
  - (b) 通过培训、教育和外联活动，提高工作人员对联合国价值观及预期行为标准和程序的认识；
  - (c) 应工作人员和管理层的要求，就道德操守相关问题向其提供保密咨询和指导；
  - (d) 管理利益冲突和财务披露方案；
  - (e) 根据儿基会关于保护举报人免遭报复的政策承担规定的责任；

(f) 促进在联合国系统内就道德操守相关问题采取协调一致的做法。

7. 2021 年是道德操守办公室的转型之年。尽管办公室在 2020 年设立成为单独的独立组织单位，但其作为独立办公室的初始预算到 2021 年年中才下拨。道德操守办公室在保持独立性的同时，优先考虑与儿基会相关部门密切合作，以交付更具影响力的成果、扩大影响、增进工作人员对本办公室服务的认识。道德操守办公室感谢管理层对 2021 年下半年使用灵活资源雇用临时工作人员所给予的支持，这使办公室得以暂时解决长期存在的重大人力资源缺口。

8. 道德操守办公室最近从管理部门拆分出来，是为了响应要求儿基会加强其道德操守职能部门的种种呼吁。例如，执行局第 2020/19 号决定请儿基会“根据对资源水平的评估向道德操守办公室提供足够的资源”，并“继续报告向道德操守办公室提供的资源是否充足”。此外，工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队(在其 2019 年报告中)、联合检查组(在其 2018 年对联合国系统各组织举报人政策和做法的审查中(JIU/REP/2018/4))和执行局(在其第 2019/15 号决定中)一致呼吁儿基会加强道德操守职能部门。

9. 儿基会管理层营造了有利于道德操守和廉正的环境，具体表现在：(a) 执行主任和主要高级领导就道德操守和价值观发出一致信息，表达强有力的“高层基调”；(b) 执行关于组织和 workplaces 文化以及多样性和包容性的各项建议；(c) 对旨在改善工作人员福利和加强廉正的各项职能和服务进行投资；(d) 组织培训、实施倡议，推动儿基会内部形成“畅所欲言”和“认真倾听”的文化。

10. 尽管取得了上述重要进展，但管理层还必须继续努力，支持道德操守职能部门作为新的独立办公室获得必要的资源配置。在这方面，迄今为止，尚未在道德操守办公室增设任何工作人员职位来支持最近的转型。事实上，儿基会道德操守办公室是联合国共同制度中资源配置最少的道德操守办公室之一，其他道德操守办公室的工作人员和预算要多得多。除主任外，道德操守办公室目前的工作人员包括 2 名 P-3 专业人员和 1 名行政助理，没有其他中层主管职位。办公室为全组织 190 个地点 20 000 名人员提供服务。

11. 在儿基会审计咨询委员会与道德操守办公室最近的讨论中，委员会关切地注意到道德操守办公室目前人员配置不足，资源配置有限，现有结构中没有中层主管人员。道德操守办公室将在与管理层讨论即将到来的四年度预算周期时继续着重提出这些关切。

12. 尽管存在上述人员配置限制，但在临时性或有资源的支持下，经与其他各司协作，道德操守办公室完成了任务，并在 2021 年取得了有史以来的最好成绩。本报告进一步概述了办公室的各项成绩，其中的亮点如下：

(a) 这一年，与本办公室的接触程度呈指数上升，服务请求数量从 2020 年的 555 项增加到 2021 年的 1 020 项(详情见下文图一和表 1)。对服务的需求增加表明，人们对道德操守办公室作为保密咨询提供方和畅所欲言的“安全空间”的认识和信任程度在提高。道德操守办公室继续及时回应咨询请求：99%的请求在标准作业程序规定的 7 天答复期内得到处理；

(b) 道德操守办公室开展了数量空前的外联、培训和提高认识活动，2021 年受众达 11 000 人，而 2020 年为 6 300 人。这是与儿基会其他部门各团队以及国家和区域办事处道德操守对话主持人和人力资源协调人合作实现的，这些人员为宣传道德操守信息、扩大影响发挥了关键作用。道德操守办公室还与全球工作人员协会和各地方工作人员协会领导合作，分享道德操守办公室工作方案和活动的最新情况。2022 年，道德操守办公室将与执行主任办公室的组织文化小组开展重要合作，启动道德操守和文化倡导者网络，从而帮助更广泛地加强组织廉正和道德操守文化；

(c) 以包容性、参与式的全球活动为指引，在各办事处开展了新的道德操守月活动。2021 年道德操守月的主题是“关爱在行动”，儿基会领导层和其他工作人员通过分享关于如何在工作场所和社区体现关爱价值观的事例，探讨了这一主题。2021 年，有超过 6 300 人参加了道德操守月活动，而 2020 年为 5 133 人；

(d) 办公室改为采取更具预防性和主动性的办法，在违背道德操守现象或不适当行为初露端倪、尚未演变成冲突或不当行为之前加以处理和解决，从而填补了本组织咨询职能与调查职能之间的空白。这种办法需要更加注重与其他单位以及相关关联的问责和监督办公室密切协作，进行早期干预，帮助儿基会识别和减轻风险，并向工作人员提供切实可行的指导和协助，以便他们能够更好地识别、评估和解决所关切的问题。道德操守职能的最大作用在于帮助防止违背道德行为实际发生。道德操守办公室通过发现和防止冲突实际发生以及提醒本组织注意重大风险，在预防和减轻组织和个人伤害方面发挥了至关重要的作用；

(e) 办公室进行了战略调整，改为采取预先规划和基于数据的培训和外联办法，重点面向最有需要和廉正风险最高的人员。作为补充，还为有特殊需要的人员开办了定制培训课程。办公室持续关注在使用道德操守服务方面历来比例较低的部门和职类，注重弥合中心和外围在道德操守上的差距；

(f) 办公室作出多项努力，加强与儿基会其他部门的合作与协调，特别是与内部审计和调查办公室(审调办)、组织文化部门、内部沟通部门、全球传播和宣传司、人力资源司以及监察员和调解事务办公室的合作协调，为此开展联合活动、精简程序、统一业务标准，进一步提高向工作人员提供的资源和服务的一致性、统一性和明确性。道德操守办公室协助工作人员向适当渠道报告关切事项，建立健全的移交程序，加强冲突解决方面的协调工作，同时保障本办公室各项职能的独立性、公正性和保密性；

(g) 办公室继续在管理利益冲突和财务披露方案方面提高工作实效。2021 年，办公室在维持 100%的方案合规率的同时启动了对披露制度的审查，并着手评估可能的改革。办公室实施了流程改进，并于 2021 年 10 月 31 日之前完成了整个周期，从而将年度周期的持续时间从 13 个月缩短为 8 个月。

图一

2021 年按类别标示的道德操守办公室接到的服务请求数目和百分比

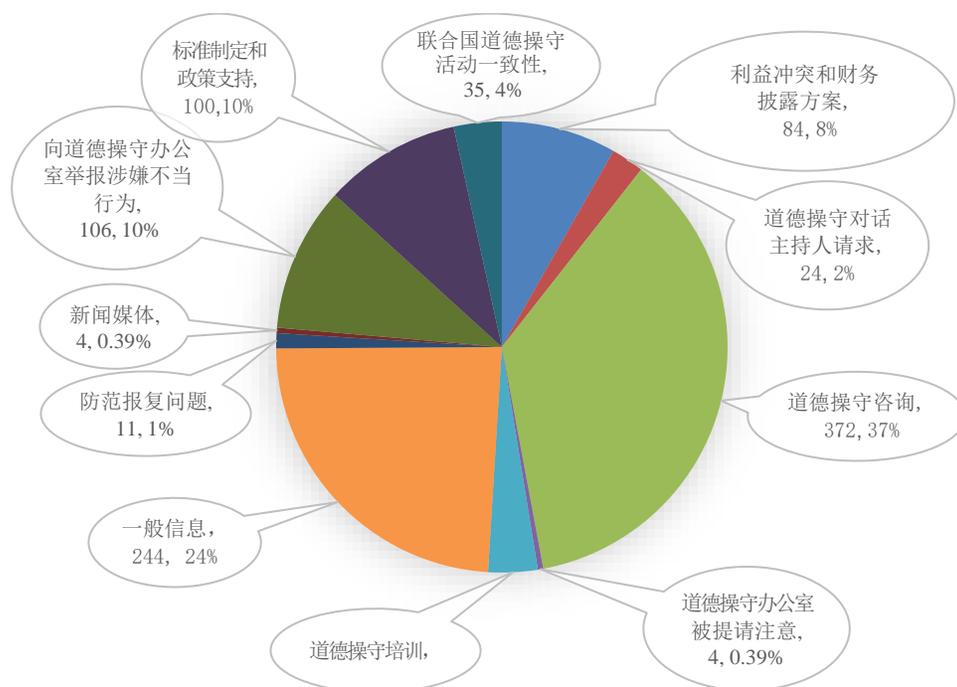


表 1

2019-2021 年按类别分列的道德操守服务请求

| 类别                        | 2019       | 2020       | 2021         |
|---------------------------|------------|------------|--------------|
| 道德操守保密咨询服务 <sup>a</sup>   | 409        | 320        | 372          |
| 道德操守办公室被提请注意 <sup>b</sup> | 45         | 3          | 4            |
| 道德操守对话主持人请求               | 12         | 23         | 24           |
| 道德操守培训                    | 71         | 24         | 36           |
| 利益冲突和财务披露方案               | 61         | 49         | 84           |
| 一般信息请求                    | 12         | 0          | 244          |
| 新闻媒体                      | 1          | 0          | 4            |
| 防范报复                      | 10         | 9          | 11           |
| 向道德操守办公室举报涉嫌不当行为          | 49         | 72         | 106          |
| 标准制定和政策支持                 | 47         | 47         | 100          |
| 联合国道德操守一致性(道德操守小组内部协商)    | 71         | 8          | 35           |
| <b>共计</b>                 | <b>788</b> | <b>555</b> | <b>1 020</b> |

<sup>a</sup> 道德操守办公室将一名工作人员或编外人员提出的与一系列事实有关的任何单独咨询或指导请求算作一次道德操守保密咨询请求。在许多情况中，一次道德操守保密咨询请求可能需要通过电邮和(或)对话进行多次沟通。在其他情况中，一次保密咨询请求可能只需一次交流。

<sup>b</sup> 这一类别是指工作人员或编外人员把特定情况告知道德操守办公室，但该人员明确要求道德操守办公室不采取任何行动的情况。

### 三. 培训、教育和外联

13. 2021 年，道德操守办公室改为采取更具战略性和主动性且更加符合具体需求的培训、教育和外联办法(见下文表 2)。这种转变包括彻底审查和修订现有培训内容，并采用更多基于数据、结构化的方式来确定道德操守办公室将与哪些团队直接接触并提供定制培训。一年来，道德操守办公室通过道德操守培训和外联活动，包括通过 2021 年 10 月道德操守月期间开展的活动，接触了超过 11 000 名人员。鉴于儿基会复杂的业务环境和多文化的员工队伍，儿基会人员理解并遵守最高道德操守标准对于儿基会维护声誉和确保有效提供服务至关重要。因此，道德操守办公室在外联和培训活动中侧重于帮助工作人员了解儿基会的规则、条例和行为标准；识别潜在的道德操守困境；做出最符合本组织利益的决定。

表 2

道德操守办公室在培训、外联和提高认识办法上的主要转变

| “当前”状态     |  | “今后”状态        |   |
|------------|--|---------------|---|
| 临时规划培训活动   | <ul style="list-style-type: none"> <li>区域、国家和外地办事处的培训是临时或被动提供的</li> <li>难以进行资源规划</li> <li>在最后一刻才进行差旅规划</li> </ul>  | 预先规划培训和外联活动   | <ul style="list-style-type: none"> <li>积极主动地与确定的单位/办事处联系，开展外联</li> <li>在年初规划资源和访问日期</li> </ul>  |
| 培训决定并非基于数据 | <ul style="list-style-type: none"> <li>缺乏明确、系统的培训规划决策标准，难以确定最有需要的群体并安排优先次序</li> <li>风险最高、最有需要的部门和最脆弱的人员可能没有得到所需协助</li> <li>可能遗漏“示警红旗”情况和系统性或反复出现的问题</li> <li>没有系统收集道德操守培训数据</li> </ul> | 战略性、基于数据的培训标准 | <ul style="list-style-type: none"> <li>道德操守办公室在进行培训决策时采用明确、一致的标准来确定高优先级/高风险的候选培训对象</li> <li>以数据为基础，明确哪些办事处、单位和人员群体风险最高或最需要道德操守办公室的外联和干预</li> <li>道德操守办公室识别和应对“示警红旗”情况和系统性或反复出现的问题</li> <li>系统收集道德操守办公室外联活动数据</li> </ul> |
| 道德操守意识薄弱   | <ul style="list-style-type: none"> <li>对廉正框架下的道德操守/其他职能不熟悉，对道德操守办公室的服务利用率低，特别是在某些地区和工作人员群体中</li> <li>工作人员对寻求咨询和进行举报持关切和保留意见</li> </ul>   | 道德操守意识强       | <ul style="list-style-type: none"> <li>工作人员熟悉廉正框架下的道德操守职能，经常向道德操守办公室寻求咨询或外联/培训支持</li> <li>工作人员举报违背道德操守现象或道德操守风险</li> </ul>  |

|                   |  |                           |  |
|-------------------|--|---------------------------|--|
| <b>培训材料和内容不完备</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 培训材料是标准和现成的，涵盖各个道德操守专题</li> <li>• 没有为有特定需要或职能的关键受众量身定制专题</li> </ul> | <b>培训材料和内容满足工作人员需求</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 培训套件完备，满足需要</li> <li>• 为有特殊需要的受众提供定制的培训材料或专题培训班</li> </ul>                    |
| <b>心态上以合规为导向</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 工作人员不熟悉价值观</li> <li>• 决策往往以规则和合规为导向</li> </ul>                      | <b>心态上以坚定的道德操守和价值观为导向</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 工作人员熟悉价值观，熟悉如何将价值观与自身工作相结合</li> <li>• 在道德操守模棱两可的情况下采取价值观优先和基于原则的办法</li> </ul> |

### A. 在线道德操守和廉正必修课程

14. 儿基会所有人员都必须完成儿基会关于道德操守和廉正的在线课程。该课程有阿拉伯文、英文、法文和西班牙文四种版本。道德操守办公室开展外联和培训活动，更新和巩固必修课程内容，以培养道德操守和廉正文化。

### B. 定制培训

15. 道德操守办公室在 2021 年全年举办了 41 次定制培训和提高认识课程，几乎是上一年开课数量的两倍。这些培训面向国家办事处、总部司/办公室和区域办事处开设。2021 年下半年，按照新的战略办法，根据受训部门的具体需求定制了培训内容。道德操守办公室与几个团队密切合作，共同设计内容。2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行疫情导致实行社交距离要求和旅行限制，因此，这些课程大多以远程方式进行，但也有少数课程采取当面授课形式。道德操守办公室主任与审调办主任和组织文化首席顾问一道，在包括各区域管理小组会议在内的高级别会议上联合举办提高认识活动，并为主要总部办公室以及区域和国家办事处联合举办提高认识活动。

16. 道德操守办公室还根据与各类人员的接触机会，尤其针对难以到达的地点，确定重点目标群体，并为他们设计有针对性的培训课程。此外，2021 年，办公室开始为全球安保工作人员以及安保联络员、入职团队、工作人员顾问和志愿人员组织举办培训班。办公室将在 2022 年加大这项活动的力度。

### C. 道德操守和文化倡导者简介

17. 道德操守办公室继续运行 2014 年推出的道德操守对话主持人网络。道德操守对话主持人由各办事处主任提名，是自愿服务的工作人员，负责帮助提高所在国家办事处全体人员对于道德操守和廉正问题的理解和认识，并运用案例研究和专题介绍促进围绕道德操守相关专题的对话。尽管一些主持人在各自办事处牵头开展了道德操守月倡议，并向道德操守办公室提出了重要反馈意见，但受 COVID-19 疫情影响，该网络 2021 年不如往年活跃。

18. 道德操守办公室认识到道德操守对话主持人的巨大潜力，为此与组织文化小组合作，大力加强这一志愿者网络，助力儿基会建设更加注重道德操守、更具包

容性、更加尊重、赋予更多权能的工作场所。这一角色已更名为道德操守和文化倡导者，并将推广至儿基会所有办事处和司，包括总部各司和区域办事处。道德操守办公室和组织文化小组将为道德操守和文化倡导者提供培训、参考材料、主持所需的辅助器材和定期支持，为其主持关于道德操守及组织文化和价值观的对话提供协助。道德操守办公室还将在倡导者之间推动建立活跃的学习和共享群体。扩大这一方案以及提升这些工作人员志愿者的技能，有助于今后几年面向儿基会人员进一步扩大道德操守办公室的工作。

#### D. 全球运动：道德操守月

19. 道德操守办公室在 2021 年 10 月协调和牵头开展了第五届年度道德操守月活动，接触对象超过 6400 人。其主题是“关爱在行动”，聚焦关爱这一核心价值观，扩大了儿基会“关照义务”的概念，不仅包括儿基会有义务关爱工作人员的健康、安全和福祉，还包括工作人员有义务关爱彼此、儿基会伙伴以及儿基会所服务的社区和儿童的健康、安全和福祉。

20. 在 2021 年 10 月 20 日“全球道德操守日”，道德操守办公室组织了一场有 600 多人参加的全球网络研讨会。会上，各级工作人员分享了个人经历，介绍了各自对不同层面关照义务的体会。活动收到十分积极的反馈，与会者称赞这种以讲故事的方式扩大宣传的做法。

21. 在道德操守月期间，道德操守对话主持人和人力资源协调人利用道德操守办公室编写的讨论指南和案例研究，在各个办事处主持了以关照义务为主题的对话。主持人还接受了关于这些材料的培训。

22. 道德操守办公室与主要利益攸关方就道德操守和廉正事项进一步合作，包括成立跨司的“践行我们的价值观”工作组，以便在道德操守月期间以及之后加大宣传力度。该工作组为提高认识和激发工作人员参与提供了有效平台。办公室还与“践行我们的价值观”工作组和审调办就 2022 年即将推出的“行为谱工具”项目进行了密切合作。该工具旨在帮助工作人员了解影响工作场所文化的一系列可接受和不可接受的行为以及在作出适当应对时所需考虑的因素。办公室将与“践行我们的价值观”工作组合作，为工作人员举办互动式讲习班，使他们增进对组织核心价值观的了解，合力识别工作场所中的问题和挑战，并探讨应对之策。

#### E. 宣传和外联材料

23. 道德操守办公室继续与全球各地的儿基会人员进行内部沟通交流，提升自身影响力。办公室通过其内联网站点并借助 Yammer(儿基会内部类似推特应用软件)，在内部社交媒体保持存在。此外，办公室继续宣传其经更新的题为“应对儿基会工作场所有关问题：何处及何时举报路线图”的文件。该文件为工作人员提供信息，介绍寻求支持或解决问题的各种可能办法，并适当考虑到保密问题和适当补救办法。

24. 2021 年底，道德操守办公室推出了“日常道德操守”博客。该举措旨在通过“示范而非说教”的办法加强道德操守文化，培养道德操守习惯，培育亲社会规范。道德操守办公室在保密基础上处理个人关切，而博客则试图向更广泛的受众阐述相关问题，目的是提高认识、引发讨论、协助同事识别潜在的道德操守盲区。

2021 年最后一个季度，办公室策划了 10 篇报道并发布在内联网上，展示工作人员如何在日常工作中彰显儿基会的关爱价值观。今后的博客文章将致力于传播有关专题问题的各方面材料。为推进该项目，办公室与联合国人口基金(人口基金)道德操守主任合作，向人口基金在道德操守领域实施的成功和创新项目学习取经。

25. 同样是在 2021 年底，道德操守办公室开发了一个简单的互动技术工具，称为“道德操守游戏应用程序”，其灵感来自一个国家办事处的倡议。该工具通过寓教于乐的小测验，将道德操守纳入儿基会人员的日常数字生活，从而辅助学习，并激发对一些道德操守相关主题的互动交流。该应用程序由六种语文版本(阿拉伯文、中文、英文、法文、葡萄牙文和西班牙文)的 150 多道选择题组成，其理念是，小体量、直觉答题、即时反馈的互动练习对于记忆道德操守原则最为有效。该应用程序推出后将供儿基会所有地点和全体人员使用。

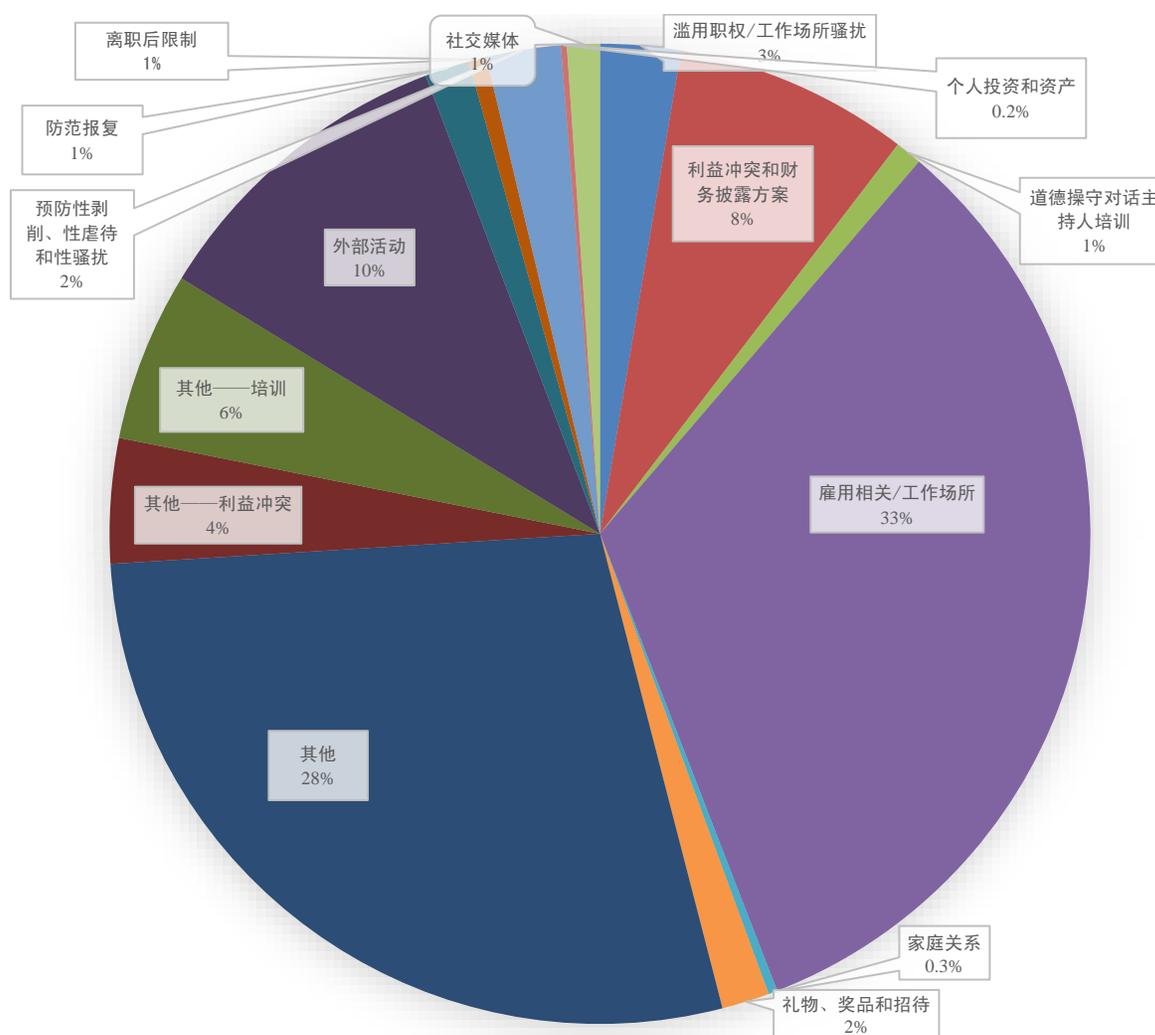
26. 此外，道德操守办公室已着手制作关于重要道德操守专题的各种短视频、常见问题和其他宣传材料，将于 2022 年推出。

#### 四. 保密咨询和指导

27. 道德操守办公室通过向工作人员提供保密咨询和指导，发挥宣传媒介的作用，推动实施计划中的行动，并在创建和加强儿基会内部的道德操守文化方面发挥重要作用。道德操守办公室在帮助工作人员了解自身权利和义务的同时，要求本办及本办工作人员遵守最高的廉正、问责和透明度标准。

28. 2021 年，道德操守办公室对 372 项来自个人的道德操守保密咨询请求作了回应，2020 年则为 320 项。

图二  
2021 年按子类别显示的道德操守保密咨询请求数<sup>a</sup>



<sup>a</sup> 为与前几年的报告保持一致，与防范报复有关的咨询和指导被归为道德操守保密咨询子类别。

29. 如图二所示，33%的请求涉及雇用和工作场所问题，包括对滥用职权和歧视行为的举报，10%的请求涉及工作人员的外部活动。就所涉工作地点分布而言，33%的请求来自国家办事处，5%来自区域办事处，35%来自总部地点。其余 27% 来自外部利益攸关方(即联合国其他机构或非儿基会人员)。道德操守办公室认为有必要进一步加强培训和外联活动，提高国家办事处工作人员对本办保密咨询服务的利用。

30. 就性别分布情况而言，44%的个人请求来自女性人员，42%来自男性人员(其余 14%属于群体和匿名请求)。就员额类别分布情况而言，63%的请求来自国际专业人员和本国干事，4%来自一般事务工作人员。其余 32%的请求为编外人员请求和匿名请求，1%的请求来自行政级别工作人员。考虑到 64%的工作人员是专业工作人员，36%属于一般事务人员职类，道德操守办公室认为，来自一般事务工作

人员的请求比例仍然非常低。道德操守办公室将与道德操守和文化倡导者密切合作，举办有针对性的培训班，增进一般事务人员对道德操守的理解，促进“畅所欲言”的文化。

31. 2021 年全年，道德操守办公室注意到，与雇用和工作场所问题相关的咨询请求数量大幅增加。这可能是由于道德操守办公室的培训和外联活动增加，使人们对办公室提供的服务有了更多认识。此外，道德操守办公室的一些个人请求者是经人介绍而来的。这些介绍人曾受益于道德操守指导，表示与道德操守工作人员的接触经历是正面的。引发强烈关注的另一个原因可能是，道德操守办公室在解决工作场所问题方面改为采取积极主动的协作办法，这在某些情况下已被证明能有效防止道德风险的发生，并能为工作场所相关问题找到替代解决方案。办公室还指出，与工作场所有关的请求增加的另一个可能原因是，因 COVID-19 疫情而长期实行的远程或居家工作安排结束后发布了返回办公室的指令。

32. 2021 年增加的其他几类请求涉及就举报的不当行为、廉正问题和业务关切进行协商，包括就外部来文以及标准制定和政策请求进行协商。

33. 办公室与审调办合作，使儿基会以外的个人也能使用其举报专用的门户网站/电子邮件。因此，办公室收到了大量来自外部的举报和询问。

## 五. 标准制定和政策支持

34. 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)规定，道德操守办公室的任务是向管理层提供标准制定和政策支持。根据这一任务授权，道德操守办公室在 2021 年审查了本组织的规则、政策、程序和做法并就此提出了咨询意见，以加强和促进最高道德和廉正标准。关于这些事项的支持请求数量大幅增加，从 2020 年的 47 项增加到 2021 年的 100 项。

35. 道德操守办公室还参加了由财务和行政管理司协调的定期政策制定和协商进程。办公室为一系列政策制定举措做出了贡献，并审查了政策、标准和准则草案，包括关于风险升级、尽职调查、高度专业化员额、儿童权益保障、未经同意录音、离职后限制、弹性工作安排、工作人员参与外部活动的政策或程序草案。

36. 道德操守办公室协助儿基会就联合检查组关于利益冲突和保护举报人免遭报复的报告作出回应并采取后续行动。此外，办公室就联合检查组关于联合国系统道德操守职能现状的报告草稿提供了参考意见。

37. 道德操守办公室还应会员国的要求作了澄清，例如就儿基会保护举报人免遭报复的问题作了澄清。

38. 道德操守办公室协助制定和推出了工作人员“脉诊”调查。该调查由组织文化小组牵头，是对定期全球工作人员调查的补充。这一灵活工具向员工提出数量有限、涉及工作场所各个方面的问题。“脉诊”调查促进了畅所欲言和认真倾听的文化，满足了定期为儿基会各部门工作场所文化“把脉”的需要。调查每六个月进行一次，以便及时向各团队和部门提供数据，说明办公室文化可能出现的任何

进展或变化。调查还是一项重要的管理工具，使管理人员能够更好地了解各项决策对员工、团队及工作方式的影响，酌情作出修正。最重要的是，调查可作为各办事处负责人的问责工具。

39. 道德操守办公室主任向儿基会审计咨询委员会提供了办公室当年的最新活动情况。委员会成员与道德操守办公室主任进行了建设性的讨论，并利用自身在公共和私营部门组织广泛而多样的经验，向主任提供了有益指导。

## 六. 利益冲突和财务披露方案

40. 道德操守办公室实施了利益冲突和财务披露方案。该方案帮助工作人员识别和管理可能因个人关系、财务利益或外部活动而产生的利益冲突和组织风险。

41. 道德操守办公室历来为方案运行提供人力，承担费用，这使其有限的资源更加捉襟见肘。关于方案的财务披露部分，在一年中的很大一部分时间里，道德操守办公室必须以牺牲其他活动为代价，全时、优先对财务披露申报表进行内部审查和核查。这项活动每年为儿基会节省了大量资金。相比之下，一些联合国机构根据长期协议使用外部审计公司为其财务披露方案提供服务，费用高昂。如上文所述，办公室受益于灵活供资，这使其能够聘请短期咨询人协助开展 2021 年审查。

42. 2021 年，道德操守办公室继续执行外部财务审计和咨询公司毕马威会计师事务所 2018 年根据对利益冲突和财务披露方案的差距分析提出的建议。根据视工作人员资历和组织风险调整方案重点的建议，2021 年周期对 1 677 名工作人员进行了登记备案，而 2020 年周期为 1 626 人。

43. 办公室还继续执行另一项建议，即在所有关键领域(登记、备案、审查程序)收紧合规时间表，以大幅缩短方案持续时间。由此，办公室在 2021 年 10 月 31 日之前完成了整个财务披露周期，将年度周期的持续时间从毕马威提出建议之前的 13 个月缩短到 8 个月。所有参与的工作人员都遵守了备案和核查的要求，因此，如 2020 年一样，道德操守办公室再次实现了 100% 合规率。

44. 此外，根据进一步改进用于使该方案便利化的信息技术系统的建议，道德操守办公室与儿基会信息和通信技术司密切合作，开始向一个与儿基会信息技术环境兼容的安全可靠的软件系统过渡。道德操守办公室和信息通信技术司联合评估了联合国其他机构、联合国秘书处和世界银行使用的工具，力求开发一个高效且具成本效益的解决方案，继续由内部管理利益冲突和财务披露方案。新的解决方案将于 2022 年最终确定，预计于 2023 年投入使用。

表 3  
2011-2021 年利益冲突和财务披露方案合规率

| 年度          | 需要申报的工作人员数目  | 合规率(百分比)     |
|-------------|--------------|--------------|
| 2011        | 2 592        | 99.7         |
| 2012        | 2 694        | 99.9         |
| 2013        | 2 498        | 100.0        |
| 2014        | 2 594        | 100.0        |
| 2015        | 2 549        | 98.9         |
| 2016        | 2 524        | 99.3         |
| 2017        | 2 067        | 99.9         |
| 2018        | 2 160        | 99.9         |
| 2019        | 1 613        | 100.0        |
| 2020        | 1 626        | 100.0        |
| <b>2021</b> | <b>1 677</b> | <b>100.0</b> |

45. 2021 年利益冲突和财务披露方案涵盖 2020 年 12 月 31 日终了报告年度。作为 2021 年方案的一部分，道德操守办公室对 1 677 名工作人员进行了合规审查。主任级工作人员占审查总数的 8.6%(2020 年为 9.2%)，国际专业职类工作人员占 69.7%(2020 年为 61.7%)，本国专业职类工作人员占 22.8%(2020 年为 22.8%)，一般事务职类工作人员占 7.5%(2020 年为 6.3%)。

46. 对 2021 年提交的利益冲突和财务披露方案申报表所作审查的汇总结果显示，参加审查的工作人员中，有 99% 要么没有任何要申报的内容，没有利益冲突，要么已经对个人背景中与联合国或儿基会多少有点关系、但目前并不构成实际或潜在利益冲突的情况采取了缓解措施或进行了申报。1% 的工作人员有潜在的利益冲突，但已就此发布指导意见。

47. 在被选中参加 2021 年审查的工作人员中，3.5% 的人(2020 年为 4.7%)配偶为儿基会工作，10.2% 的人(2020 年为 9.7%)配偶为联合国其他实体或儿基会关联实体(如非政府组织或其他合作伙伴)工作。此外，有 28.7%(2020 年为 16.3%)的工作人员有亲属为联合国其他实体或儿基会关联实体工作。

48. 潜在利益冲突的另一个来源与工作人员的外部活动有关。在被选中参加 2021 年利益冲突和财务披露活动的工作人员中，4.7%(2020 年为 4.8%)参与了外部活动或在非联合国实体担任领导职务。与 2020 年一样，2021 年，办公室看到了持续的积极趋势，参与外部活动的大多数工作人员就这些活动寻求儿基会内部有关主管部门的批准。然而，有少数工作人员没有按照财务披露和利益申报政策的要求行事，在未经事先批准的情况下从事外部活动。针对这些情况，道德操守办公室发出了具体的指导意见，要求相关工作人员进行报批，采取必要措施避免或减少利益冲突(如果有的话)，并向办公室汇报结果。

49. 在核实要求方面，从参加 2021 年利益冲突和财务披露活动的工作人员中随机挑选了约 4% 的人，要求他们为自己提交的申报表提供证明材料。道德操守办公室根据被选中进行核实的工作人员提交的证明材料，认定他们全都没有问题。

## 七. 防范报复

50. 根据儿基会关于保护举报人免遭报复的政策，儿基会有义务保护举报不当行为或配合经正式授权的审计、调查和其他监督活动的人员免遭报复。该政策对报复行为和受保护活动作出了定义，并概述了提出申诉的程序以及可用于处理报复行为的机制。

51. 道德操守办公室在接到防范报复请求后会进行初步审查，确定是否有初步证据证明存在报复行为，换言之，是否因某人出于诚意参与了受保护活动而对其建议、威胁或采取了直接或间接的有害行动。如果道德操守办公室认定初步证据表明存在报复行为，那么案件将交由审调办调查。该政策包含了鼓励举报不当行为和配合调查的规定，并为申诉人提供了临时防范措施。调查结果将在调查完成后通知道德操守办公室，之后由道德操守办公室进行独立审查并作出最后裁决。如果经认定存在报复行为，道德操守办公室将就所应采取的适当行动、包括为纠正报复行为造成的不良后果所应采取的行动，向执行主任提出建议。

52. 2021 年，道德操守办公室对防范报复相关请求采取了更加积极主动的办法，为此提供及时和切实可行的指导；确保迅速采取临时保护措施；评估程序的有效性；进一步宣传办公室的职能。办公室定期将提出政策涵盖范围以外的工作场所报复问题的人员移交给其他适当部门，包括审调办、人力资源司、联合国工作人员和方案监察员办公室和工作人员法律援助办公室。

53. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到了 10 项关于防范报复的新问询。此外，办公室对本办 2018 年提交审调办的一起案件的调查报告进行了审查，并作出裁决。在 10 起新案件中，只有 3 起转为正式的报复投诉并请求根据儿基会关于保护举报人免遭报复的政策提供保护。其余 7 起案件均为咨询请求，道德操守办公室与相关办公室/司密切合作，设法积极主动地予以处理，这些案件最终没有成为正式的报复投诉。

54. 在 3 起正式的报复投诉中，有一起投诉通过与涉事区域办事处密切合作得到解决。该案件已结案，投诉人确认问题已得到满意解决。第二起正式投诉经与工作人员协商后结案，该工作人员决定等待审调办完成与此案有关的调查。关于第三起正式的报复投诉，道德操守办公室认定该案有初步证据证明存在报复行为，已将案件移交审调办进一步调查。

55. 在先前移交审调办进一步调查的一起案件中，道德操守办公室对审调办出具的调查报告进行了独立审查，并得出结论认为不存在报复行为。

## 八. 其他活动

56. 为进一步加强高级管理人员对重要道德操守问题的认识，并就机构关切问题征询他们的指导意见，道德操守办公室主任与所有区域主任和司长以及部分驻国家代表进行了一对一讨论，这有助于促进道德操守办公室积极主动、预防式地参与管理工作场所问题。此外，道德操守办公室主任定期与高级管理人员举行协商，包括与负责管理事务的副执行主任、办公室主任以及主要利益攸关方办公室和司负责人举行协商。这些协商有助于道德操守办公室协调外联工作，并根据所有相关行为体的任务规定和标准作业程序协同处理案件。道德操守办公室主任还与各类工作人员亲和团体和工作人员协会进行了协商。

57. 道德操守办公室每月与廉正、机构文化、问责和道德操守问题有关部门的主要负责人举行联席会议。事实证明，这是一种有效手段，既可以分享最佳做法、协调各项举措、查明差距和新出现的风险、为提高任务实效架设桥梁，又不损害各职能部门的独立性和保密性。

58. 道德操守办公室继续在晋升和任用决定方面与人力资源司协作。在这方面，办公室应要求就是否需要对行为举止相关问题进行深入尽职调查以确保被任命或晋升为高级领导职位的工作人员达到道德操守和廉正的最高标准，提供了意见。

## 九. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

59. 2021年，道德操守办公室参加了联合国道德操守小组的9次会议。此外，为确保政策和标准在解释和适用上的一致性，道德操守办公室就相关问题咨询了道德操守小组。

60. 道德操守办公室探索并进一步寻求与其他联合国机构开展联合协作活动和知识共享。办公室与人口基金、联合国秘书处和联合国开发计划署的道德操守办公室建立了定期和有利的分享、学习和协作安排以及密切的伙伴关系。办公室还与世界银行、联合国粮食及农业组织和农研协商组织(原国际农业研究协商组织)的道德操守团队开展了合作。此外，为确保政策和标准在解释和适用上的一致性，道德操守办公室就共同关切的问题咨询了道德操守小组。

61. 2021年，道德操守办公室还参加了多边组织道德操守网络的两次年度会议。

## 十. 2020年意见的后续行动

62. 道德操守办公室加强了在国家和地区办事处的培训和外联活动，包括大幅增加针对受训办事处需求的培训的数量。此外，办公室努力将道德操守对话主持人的角色重塑为道德操守和文化倡导者，并通过开展培训和提供密切支持提高他们的能力，从而进一步提高办公室接触难以到达地点的人员的能力。

63. COVID-19疫情带来的持续影响，包括旅行限制，对道德操守办公室团队实际走访国家和区域办事处造成限制。不过，道德操守办公室主任在区域管理小组

会议期间，在各个总部和外地地点举办了若干次现场培训和外联会议。值得注意的是，道德操守办公室主任与审调办主任和组织文化首席顾问合作介绍专题、开展走访，从而能够对各种工作场所、道德操守和廉正问题采取更加协调和全面的办法。道德操守和廉正是全组织共同关心的问题。道德操守办公室与审调办主任密切合作，创建了一个更为广泛和统一的廉正框架，将负有相关任务的各部门汇集起来，为工作人员更好地了解廉正和道德操守问题提供了多个切入点。

64. 道德操守办公室与儿基会监督和廉正方面的主要利益攸关方和管理人员合作，承诺积极主动地防止违反道德操守行为的发生。除了提高儿基会调查资源和其他相关资源的使用效率外，这些承诺还标志着新的“以工作人员为中心”的道德操守办法。这种办法力求通过非正式机制以及实用的咨询和指导，在不适当行为上升到不当行为或冲突的地步之前加以解决。该办法要求进行早期干预、积极监测各项纠正行动。所采取的一切行动均需获得受影响人员的同意。

## 十一. 意见、建议和结论

65. 道德操守办公室 2021 年工作方案之所以能够取得积极成果，归功于以下几点：道德操守办公室工作人员在或有资源的支持下兢兢业业开展工作；与主要部门特别是审调办和组织文化小组建立了富有成效的伙伴关系；各国家办事处的道德操守和文化倡导者和人力资源协调人作出了各种努力。

66. 道德操守办公室感谢管理层和关联部门在执行任务方面给予的支持。如前所述，强有力的“高层基调”对于向工作人员传达关于本组织道德操守和价值观的一致信息至关重要。此外，在使用初始预算聘用临时人员解决人力资源缺口方面给予的灵活性，使道德操守办公室得以加强培训和外联活动，实施利益冲突和财务披露方案。

67. 道德操守办公室在扩大对工作场所的影响力以及实施新的战略举措方面仍可发挥更大潜力。倘若获得更持续和持久的资源，道德操守办公室可以弥补一些关键风险缺口，包括：

(a) 防止道德操守碎片化：有必要与那些最难接触到和最需要支持的人员即儿基会的外地人员进行接触。要弥合中心与外围的差距，就需要增加道德操守办公室有限的预算和人员配置。

(b) 继续采取积极主动的预防性战略：积极主动的预防性参与的主要益处是，在道德操守问题上上升到不当行为或违规行为的地步之前就加以解决，这一点在 2021 年已经得到证明。然而，考虑到儿基会的大小和规模，实施这项战略需要大量人力，会使一个非常小的团队在人力上捉襟见肘。

(c) 培养倡导者和传播者：道德操守办公室将继续注重道德操守和文化倡导者的能力建设，因为他们在接触各级工作人员方面起着助推和传播作用。倡导者还将协助办公室根据当地的需求和情况调整服务。办公室将寻求管理人员的支持，

允许道德操守和文化倡导者有一定的灵活性，以便有效履行其志愿职责。由于全球有数百名倡导者，需要为这项工作配备更多管理和培训方面的能力和专长。

(d) 执行广泛的任务：道德操守办公室主任的任期有限，道德操守办公室目前缺乏监督或高级职位，这构成以下风险：(1) 缺乏连续性和机构记忆；(2) 对战略性和全机构关切的问题重视不够；(3) 缺少可行的继任规划；(4) 在主任及其他工作人员休假或缺勤期间无法提供或有资源。新独立的道德操守办公室亟需增加监督层级的工作人员员额，以执行办公室的广泛任务，维持最近取得的成绩，并为更具战略性的办法提供支持。

(e) 发挥增效：道德操守办公室将继续与信息通信技术司合作，开发一个安全可靠、与儿基会信息和通信技术基础设施兼容的新软件系统。在这方面，办公室还在探索与联合国其他机构协作的可能性。

68. 执行局不妨表示注意到并欢迎儿基会内部在道德操守、廉正和组织文化领域持续取得重大进展，并进一步支持管理层实施相关举措。

## 十二. 决定草案

执行局

表示注意到儿基会道德操守办公室 2021 年报告(E/ICEF/2022/15)和管理层的回应(E/ICEF/2022/16)。