



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
6 March 2015
Chinese
Original: English

2015 年度会议

2015 年 6 月 1 日至 12 日，纽约

临时议程项目 13

开发署、人口基金和项目厅道德操守办公室的报告

开发署道德操守办公室 2014 年的活动

道德操守办公室的报告

摘要

根据执行局第 2008/37 号决定，开发署道德操守办公室提交本报告，说明在 2014 年开展的活动情况。根据关于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告(ST/SGB/2007/11)的规定，联合国道德操守小组在 2015 年 2 月 11 日第六十六届会议上审议了本报告，随后提交给开发署署长。根据执行局第 2011/24 号决定的要求，本报告还就如何加强开发署的道德操守、廉政和合规文化向管理层提出了建议。

这是道德操守办公室自 2007 年成立以来提交的第七次年度报告。

决定要点

请执行局关注本报告，并对开发署道德操守办公室所取得的进展作出评论。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 行政活动	5
三. 法定活动	5
A. 标准制定与政策支持	5
B. 培训、外联和提高认识	6
C. 保密咨询和指导	10
D. 财务披露方案，2013 年交易年，2014 年提交	12
E. 防范工作人员因举报不当行为和/或配合获正式授权的审计或调查而遭受报复	15
四. 联合国道德操守委员会和多边组织道德操守网络	16
五. 就如何加强开发署的廉政和合规文化向管理层提出的建议	17
六. 结论	18

图

1. 2014 年按类别分列的咨询和其他服务请求	4
2. 与 2014 年相比 2013 年道德操守咨询作为服务总数的组成部分	11
3. 2014 年道德操守咨询细分	12
4. 2006 年至 2013 年财务披露政策年度申报人人数	13
5. 2013 年按职级分列的财务披露政策申报人细分	14
6. 2013 年按职能分列的财务披露政策申报人细分	14

一. 引言

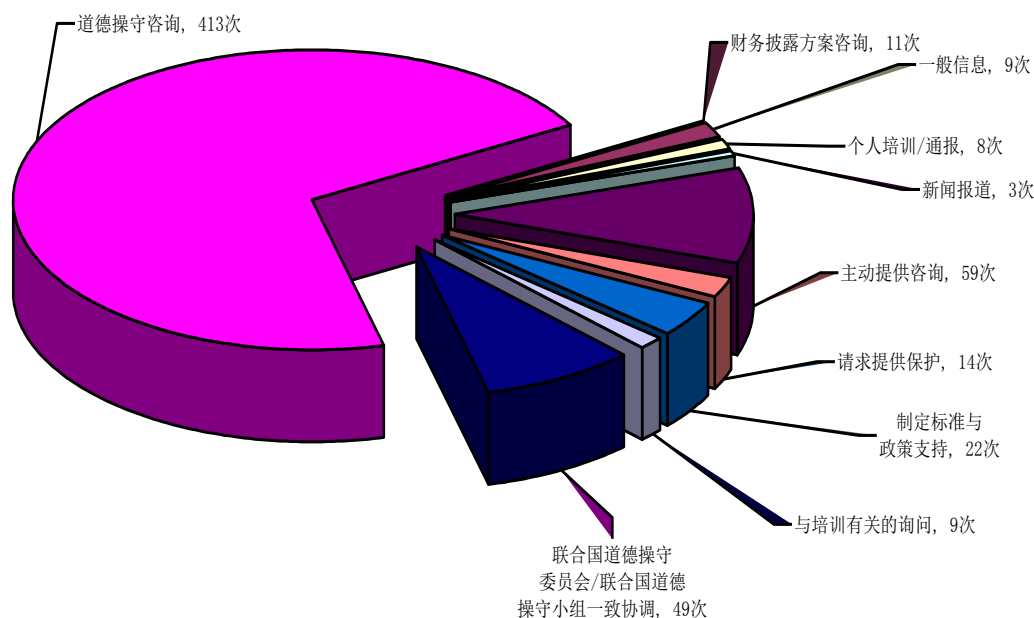
1. 本报告是根据执行局第 2008/37 号决定提交的，专门讨论道德操守办公室 2014 年按照其“造就和培养一种重道德操守、廉正和问责制的文化，从而提高联合国内外对联合国的信任以及联合国公信力”的任务开展的工作，这也是秘书长公报(ST/SGB/2007/11)第 1.1 节所强调的。
2. 本报告概述道德操守办公室在每个任务领域所开展的活动，反映本办公室的愿景，即用“以坚定不移的廉正作风开展业务”这一共同价值观念加强方案并将道德操守理念嵌入所有业务流程和决策。本报告重点介绍道德操守办公室在支持道德操守领导力方面所取得的进展，包括通过与领导人和管理人员的面对面情况介绍和个人接触，以及通过更好地利用电子和社交媒体以在开发署促进形成一个道德操守工作环境和道德操守文化。
3. 开发署道德操守办公室在运作时遵循独立、公正和保密原则。本办公室支持开发署所有工作人员、管理层和编外人员维持最高行为标准，并通过有原则的考绩制度加强开发署的廉政、透明、问责、相互尊重、专业精神和注重成果的价值观。本办公室鼓励工作人员和管理人员成为其在工作场所希望看到的道德操守行为模范，并希望形成一个人人能畅所欲言和提出关切问题而不必担心遭受报复的工作环境。
4. 2014 年继续了 2013 年的模式，即由道德操守办公室采用新颖方法提高整个组织对道德操守的认识。在本报告所述期间，道德操守办公室继续为个人提供服务并同开发署各业务单位在其各自责任领域里就政策、程序和做法密切合作。这包括与欺诈、管理做法、工作人员行为问题、礼物有关的政策，以及本组织与外部各方的关系。道德操守办公室认为这种协作对于其在强调道德操守的实用性和在支持开展道德操守业务案件方面的工作至关重要。这类对基础政策的关键投入有助于以整个组织及其内部系统个人和集体相联系的方式加强开发署内部的道德操守。
5. 本报告根据工作人员和领导人在个人咨询、面对面培训和其他会议中提供的反馈对开发署内的道德操守氛围作了分析。这一分析在一定程度上构成了向管理层所提供建议的基础。由于 2014 年全球工作人员年度调查出现延误，本办公室未获得对调查结果的分析，因此无法列入本报告。2014 年初举行全球管理会议后区域集群会议大量减少，但本办公室还是利用这一机会同领导人进行一对一的互动和接触。
6. 在 2014 年期间，开发署根据《开发署 2014-2017 年战略计划》的愿景进行了一次重大结构重组。令人遗憾的是，结构重组必然导致一些工作人员的职位被裁撤或一些工作人员被重新安置。由此造成许多受到影响的国际工作人员与道德操守办公室联系，以寻求保密咨询和指导。有些工作人员仅仅是为了寻求安慰，

但也有一些工作人员试图确定是否是以公正或公平的方式选中了他们。还有一些工作人员声称选中他们是出于这样或那样的原因对他们进行报复。

7. 同往年一样，本办公室在其任务的所有领域开展活动，包括：(a) 制定标准和政策支持；(b) 就道德操守问题开展培训、提高认识和外联活动；(c) 向工作人员和管理层就道德操守问题和与道德操守有关的政策提供保密咨询和指导；(d) 管理财务披露方案；以及(e) 施行防范报复政策。对本办公室一些领域的服务请求数量有明显增加，包括请求提供咨询和指导及请求防范报复。本办公室还继续同联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络开展协作，以统一联合国系统内的道德操守政策和做法。

8. 道德操守办公室认为，一个组织的文化将促成个人的行为方式、决策方式及内部和外部利益攸关方对该组织的观感。在促进塑造积极和符合道德操守的文化时，开发署不仅必须建立并使工作人员遵循最高行为标准，而且该组织本身亦必须显示其在以相同的高标准对待自己的工作人员。道德操守办公室一个最关键的作用就是以向所有员工提供保密咨询和指导的方式支持开发署塑造道德操守组织文化，并确保开发署的政策、做法和程序反映和促进必要的廉政、公正、公平和透明标准。保密承诺是吸引工作人员和其他人员来寻求咨询和指导的关键；他们必须相信，他们有一个能讨论敏感问题的安全庇护所。2014 年，本办公室总共处理了 597 个服务请求。下文图 1 显示了本办公室在此期间收到的服务请求细目。

图 1
2014 年按类别分列的咨询和其他服务请求



二. 行政活动

9. 在本报告所述期间，本办公室配备了一名 D-1 级主任、一名 P-5 级道德操守顾问和一名 G-6 级行政助理。一名初级专业人员在年中辞职。尽管自 2012 年以来就发布了征聘一名初级专业人员的公告，但本办公室尚未收到任何对此有兴趣的表示。一般业务费用预算维持在 200 000 美元，过去 5 年至 6 年来一直保持不变。2015 年将是本办公室自成立以来在缺少一名初级专业人员的情况开展运作的第一年，这实际上等于使办公室工作人员减少了 25%。

10. 道德操守办公室人数虽少，但仍然联系范围广泛，积极性很高。虽然资源可能仍然捉襟见肘，但团队成员在“少花钱多办事”和在制订用于解决问题的新方法方面证明具有创新性和创造性。

三. 法定活动

11. 在 2014 年期间，道德操守办公室在其所有职能负责领域履行任务。

A. 标准制定与政策支持

在开发署内部

12. 在 2014 年期间，道德操守办公室继续应管理层要求或根据经验或最佳做法主动就整个开发署内部政策的拟议更新工作提供意见。本办公室力求提高对道德操守做法或看法的关注度，以便在最后敲定之前能讨论这些问题。所有这些举措都证明，道德操守办公室、开发署各局办和具体国家办事处之间在继续开展协作。讨论过的具体政策和程序包括：

(a) 拟议的中层管理人员方案，以使某些会员国能提名其国民出任类似初级专业人员方案的方案里的职位，但可争取开发署更高级的职位；

(b) 通过并落实对业绩管理和发展体系的改善之处；

(c) 借调和无薪特别假流程及如何以最佳方式管理在将开发署工作人员从借调、无偿借用和类似安排之间互换中存在的潜在利益冲突；

(d) 审查并向人力资源处作为新管理人员培训系统组成部分开发的 Great People Managers 网站提供内容；

(e) 审查并更新开发署反欺诈政策，同各政府审查机构举行会议以讨论如何解释和落实这一政策；

(f) 审查开发署供应商行为守则和供应商制裁程序，包括礼物政策的解释和应用；以及

(g) 就落实电子邮件归档和审查云移徙提议和政策问题同信息服务和技术厅协作，以消除安全和数据私密性顾虑。

13. 按照执行局第 2010/17 号决定，道德操守办公室继续审核被推荐出任关键监督职位的候选人，以查明是否存在潜在利益冲突。本办公室还在总部向新聘用的所有出任主任级(或以上)职位的工作人员作情况简报，并在他们访问总部时或在实地与这类人员会面。

B. 培训、外联和提高认识

14. 培训和提高认识仍然是道德操守办公室工作的关键内容。培训的目的是加强道德操守行为和符合道德操守的决策，强调为什么以遵守道德操守和廉政的方式行事符合开发署的最佳利益并是“正确的行事方式”。特别重点是管理人员及其成为在工作场所所期待并要求所有国际公务员都做到的行为榜样的义务。道德操守领导力培训提醒管理人员和主管，他们有义务促成一种和谐的工作环境并有义务使每个人达到所要求的标准。

15. 还希望管理人员促成一种能鼓励工作人员和其他人员畅所欲言和提出关切问题而不必担心遭受报复的工作环境。同时提醒工作人员，他们有义务报告不当行为和配合获正式授权的审计和调查，并告诉他们，他们将受到保护，不会因为履行这类义务而遭受报复威胁。

在线课程及相关单元

16. 开发署工作人员培训方案包括一个在线必修道德操守课程；该课程基本介绍了联合国范围内的道德操守情况，包括开发署的条例、规则和行为标准。2014 年，道德操守办公室在人力资源处的密切协作下开发了一个更方便用户、更相关和更能联系用户的全新课程。该课程不是简单地以规则和条例为重点，而是更具有实用性，强化了联合国情况下的道德操守概念，说明为什么这些规则有道理和如何应用这些规则。该课程采用了实际例子，从而使所有工作人员都感到更有意义和更与自己相关；该课程鼓励工作人员和管理人员坚持最高行为标准，大胆直言地报告错失行为而不必担心遭受报复。最后一部分课程将于 2015 年初推出，既可作为对新聘工作人员的介绍课程，也可用作对在职工作人员的必修进修课程。在 2014 年期间，本办公室还开发和完成了关于防范报复、财务披露方案和避免利益冲突问题的在线单元，全部定于 2015 年初推出。

17. 本办公室还同联合国志愿人员组织协作，根据该组织经修订的服务条件调整和修改开发署的课程供其使用。本办公室认为，这种在全组织范围分享知识和建设能力的做法有助于统一政策和程序，促成对道德操守和价值观形成共识。

面对面讲习班和网络研讨会

18. 本办公室在 2014 年期间还继续在道德操守讲习班、简报会和道德操守领导力会议等领域取得巨大成功。虽然去年派人去实地执行任务的次数少了(部分原因是为了节省费用),但本办公室采用如下方法进行了弥补:利用电子媒体和就各种道德操守问题作了多次实况在线网播。本办公室工作人员在所有时段提供网播和简报,以便尽可能迎合目标国家办事处的具体情况。向阿尔及利亚、塞内加尔、斯里兰卡和坦桑尼亚提供了这类基于网络的实况培训,而且同时往往附有向管理层提供的道德操守领导力简报;这些培训都得到了非常积极的反应。本办公室还派人去实地执行任务和参与开发署的同行培训网络,以举行面对面讲习班和简报会,包括在塞尔维亚和南苏丹。最后,虽然在 2014 年没有举行区域集群会议,但道德操守办公室主任出席了开发署范围的全体管理层会议,并有机会与来自全球各地的领导人会面。这导致受邀在巴拿马的拉丁美洲和加勒比区域局向副驻地代表和副国家事务主任讲话,还将安排在危地马拉、牙买加、墨西哥和秘鲁举办道德操守讲习班。

19. 在 2014 年期间,大约有 803 名工作人员和其他人员参加了面对面道德操守讲习班、小组简报会、小组讨论会和实况/基于网络的培训班。为在总部的 D1 及以上级别的 8 名高级领导人单独作了情况简报,作为他们担任新职务的入职培训的内容之一。

向高级管理层作情况简报

20. 在本报告所述期间,道德操守办公室继续在以往努力的基础上在开发署促进道德操守文化,并且通过定期的主动外联、实用咨询和指导,证明了自身对高层领导的价值。道德操守办公室主任继续定期会见区域局领导层的许多成员和组织绩效组的其他大多数成员。本办公室还与审计和调查办公室、法律支助办公室、人力资源处、监察员办公室和工作人员代表大会保持非常密切、友好和协作的关系。

21. 虽然本办公室强调高级领导层必须是道德操守和廉政的榜样(为服务于开发署的所有工作人员建立所期待的行为标准),但同时还注重下一个层级,即中级管理层,因为这个层级往往负责监督日常运作,对于是否能成功地把道德操守嵌入开发署的血脉至关重要。

22. 本办公室定期在高级工作人员会议发言,并参与培训新到任的执行局成员、新到任的驻地协调员/驻地代表、新到任的国家事务主任及他们的副手、业务经理、新到任的初级专业人员和其他群体成员。本办公室还常常受邀为在总部的领导小组讲话,国家、区域和总部高级领导层的许多成员也来寻求为他们提供保密咨询和指导。这些工作表明,本办公室已被视为是一个重要和不可或缺的业务伙伴。

提高认识活动和宣传活动

23. 本办公室继续积极开展提高认识活动，以促进和发展开发署内部的道德操守文化。以电子邮件和社交媒体方式传递的创新性信息鼓励工作人员“做正确的事情，即使在没有人监督的情况下亦应如此”。本办公室注重培训道德操守领导力，鼓励管理人员在各自单位建立一种畅所欲言的文化，支持工作人员提出关切问题而不必担心遭受报复。本办公室强调，道德操守文化能促进工作人员的参与、信任和廉政，这反过来又能提高组织绩效和声誉。

24. 以社交媒体方式开展的提高认识活动有所增加；主任现在使用推特作为用于提高关于道德操守问题的认识的另一种手段，从而使外部受众也能获得相关信息。这种做法加强了道德操守办公室内联网门户网站上的定期博客和关于道德操守领导力的连续系列文章(通过 rr.net 网络向开发署所有管理人员分发)。rr.net 系列得到的受众好评最多，他们喜欢那种对话的语调和实用的咨询意见。本办公室促使领导层从更务实的角度来看道德操守问题，并注重如何以最佳方式使工作人员和其他人员参与建设道德操守文化。本办公室提供了关于道德操守的务实应用方法，以帮助管理人员获得其员工队伍的信任和赞赏，更好地促进形成一种和谐的工作环境，从而为开发署获得更好和更可持续的成果。该系列还导致本办公室接到若干向国家工作队和业务单位讲话的要求。

25. 道德操守办公室继续更新和改进其内联网和团队工作网站，使信息材料和政策文件(例如，财务披露方案、防范报复政策)及关于培养和支持开发署道德操守文化的指导信息易于获取，从而向工作人员和管理人员提供实质性支持。相关内容包括关于预防和减少利益冲突的指导意见、财务披露方案的规定及保护举报人工作的性质和范围。这些内容不断更新，并由新信息来源、最新政策、文章、白皮书和录像作补充。在过去一年中道德操守办公室网站被浏览了 11 000 多次，并继续是工作人员和管理层的一个有价值的资源。在 2014 年启动了一个法语着陆页，很快将推出一个西班牙语部分。本办公室还在网站上推出了一个新的研究/白皮书部分。“以坚定不移的廉正作风开展业务”仍然是道德操守办公室的口号，本办公室按计划创立了一个道德操守“品牌”形象，从而使所有人都能很容易地识别道德操守信息和出版物，时时提醒大家要牢记道德操守。

26. 我们的内联网、电子邮件和博客信息被交叉张贴在许多区域网站和业务部门网站上(努力覆盖尽可能多的工作人员)，另有一些部门把这些信息公布在开发署发言人网站和《开发署反腐败促发展通讯》上。这些信息和类似信息(例如，关于节假日礼物和社交行为的指导意见、在开发署内部建设和维持道德操守文化、不同年代的人如何看待道德操守)同样是与内部工作人员和伙伴一起拟订和交流的，其中一些通过联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络被外部单位采用。这类定期向工作人员发送的信息的重点是业务道德操守价值观、建设和加强道德操守文化、保护举报人、道德操守领导力、榜样的行为和道德操守决策。目

的是鼓励每个人在行事时思想上永远把道德操守放在首位，并把道德操守视为开发署业务的关键组成部分，而不是当作事后补救措施。

27. 在过去一年中，本办公室本计划审查和更新开发署道德操守指南《落实道德操守》，以作为开发署事实上的道德操守守则。但在再次斟酌后，主任选择放弃这一已过时的文件，承担了更为困难的制订开发署首个实际道德操守守则——“以坚定不移的廉正作风开展业务”——的任务，并在 2014 年下半年完成了这项工作。将在 2015 年初向开发署组织绩效组提交这个新的守则供通过。本办公室还完成了审查和重新起草关于下列问题的四个宣传手册的工作：防范报复、财务披露方案，以及道德操守办公室的监督作用。目前的新守则(和经修订的手册)反映了在私营部门道德操守领域的最佳做法：方便用户、具有视觉吸引力、在线和互动。该守则没有采用联合国传统的印刷、出版文件和报告的方式，因这样的印刷品很快就会过时，而是采用了在线补充的方式，从而使用户能比从文件中更直接地获得最新的政策、培训、视频；还可以“按需印刷”的方式获得守则和手册，从而使开发署节约了昂贵的事前印刷和运输费用，并让用户有更好的使用体验。

28. 在 2014 年期间，本办公室拟订和分发(在面对面讲习班和其他活动上)了内含道德操守口号和联系信息的小宣传品。相关物项包括开发署的“道德操守卫士”胸章、U 盘卡、钱包卡和记事本。这些物项受到高度好评并将继续提醒领导层和工作人员要将符合道德操守的思维和决策融入日常活动，使道德操守居于“思想的首位”。这些物项都大大有助于提升本办公室的曝光度，促使来电询问的数量增加。

29. 开发署每年都会对所有工作人员和其他人员作一次全球工作人员调查。调查表上的问题包括一些由本办公室提交或审查的问题，目的是了解开发署工作人员对道德操守和廉政情况的看法。道德操守办公室根据上一年的调查结果对 2014 年全球工作人员调查表中与道德操守有关的问题作了大幅度修改和增加，以便于进行更多的根源分析。

其他提高认识活动和情况介绍

30. 2014 年，主任向越南共产党监察局的一个代表团介绍了开发署正在开展的道德操守工作情况，特别是重点介绍了关于保护举报人、反腐败、财务披露和利益冲突等方案的情况。本办公室还向来自联合国国际发展部的一个代表团介绍了关于保护举报人、反欺诈和反腐败的情况。

31. 主任仍然是开发署演讲事务处的一个积极成员，是就道德操守和反腐败问题提供公开演讲机会的一个资源。他参加了联合国电台讨论日，参与了关于道德操守工作问题(包括开发署的保护举报人工作)的若干实况广播采访。主任也作为由对外关系和倡导局主办、关注制止性暴力运动的发言人讲过话。

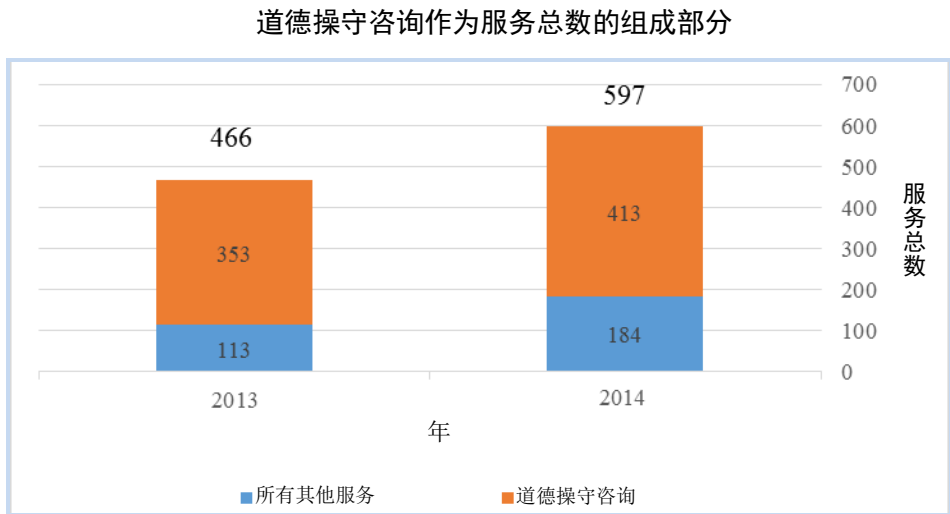
C. 保密咨询和指导

32. 开发署的文化推动着行为、决策并最终形成工作人员、供应商、捐助方、会员国和其所服务的公众对其的看法。因此，开发署必须展示一种积极的道德操守文化，使其自身及其工作人员符合忠诚之最高标准。这包括在其如何对待自己的工作方面也要展示同样的高标准。道德操守办公室通过向工作人员和管理层提供保密和务实的咨询和指导，支持开发署努力维护道德操守文化。以公正和公平的方式制定、解释和应用开发署的政策、做法和程序就能加强必要的忠诚、公正、公平和透明标准。

33. 因此，就与道德操守相关的问题提供保密咨询和指导也许是本办公室的关键职能。本办公室通过与工作人员和其他人员直接接触力求影响个人行为，并使服务对象了解个人行为如何影响组织文化和形象。工作人员、领导人、承包商和其他人通过利用这一资源可就如何应对敏感和困难情况获得指导，就某些行动和行为是否适当这一问题获得关键反馈，纠正明显的报复现象，以及确保在开发署内外的活动不会损害国际公务员所应具备的忠诚、独立和公正。工作人员和其他人员因而能够更好地管理利益冲突，应对和解决道德操守困境。提供向本办公室寻求保密服务的机会使工作人员获得了一个能提出关切问题的安全庇护所，并有助于提醒本办公室注意到可能需要采取迅速、果断行动的情况，以减轻对个人或组织的任何伤害。

34. 在本办公室以前所建立的信任的基础上并部分因为作出了更多提高认识的努力，在 2014 年期间向道德操守办公室寻求咨询和指导的开发署工作人员、承包商和管理人员人数有大幅度增加。图 2 显示，本办公室在 2013 年回应了 466 个服务请求，其中 353 个是道德操守咨询和指导请求。这些数字在 2014 年分别上升至 597 个和 413 个，即服务请求总数增加 28%，道德操守咨询请求增加 17%。

图 2
与 2014 年相比 2013 年道德操守咨询作为服务总数的组成部分

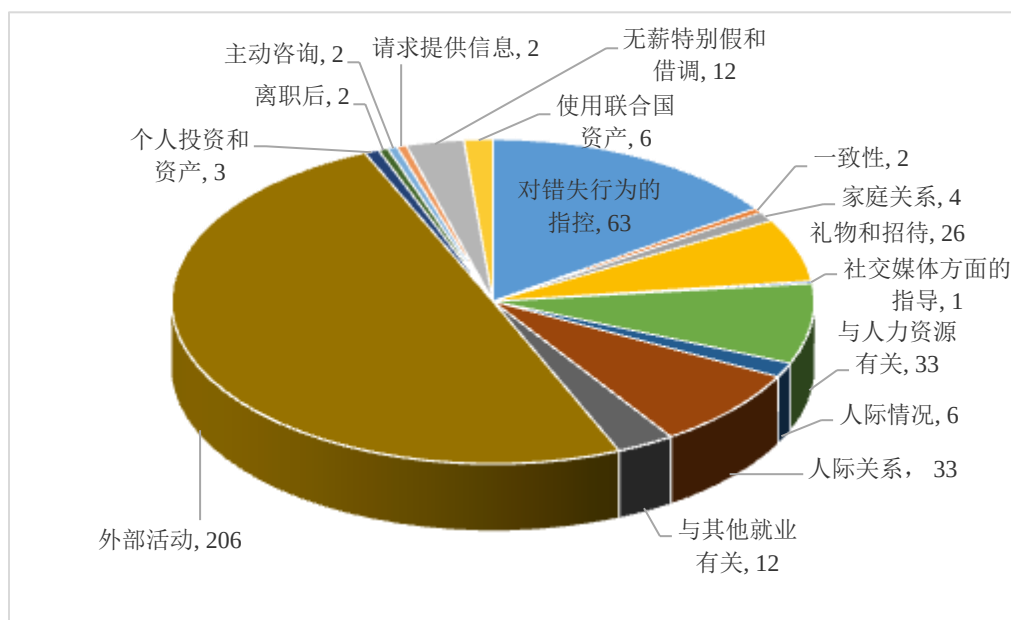


35. 加强本办公室的独立性和忠诚符合开发署的最佳利益，其所提供的咨询应公正、现实和务实。开发署的结构重组导致那些受影响的工作人员提出了比平常更多的保密会晤请求，对他们来说，本办公室承担着探测板和可用资源的作用；同样，当管理层努力开展重组工作时，一些管理层级的工作人员接触本办公室，希望得到关于如何以最佳方式应对困难的决定所产生影响的指导。工作人员通常会接触本办公室，请求提供咨询和指导，这往往是因为常年开展广泛外联和提高认识活动的结果。本办公室往往主动提供咨询意见，甚至在采取行动之前就提供，以减少出现道德操守问题的可能性。本办公室继续建立和培养这类关系，现在经常被要求参与能利用本身专门业务知识和经验及道德操守知识的项目。本办公室通过采用符合常识的方法和提高风险意识的方法给谈话增加了价值，从而产生了对本办公室所具有的能力的信心。

36. 本办公室花费大量时间就问责制标准及开发署作为一个组织如何处理人事问题，特别是那些受开发署内部变革进程影响的人的人事问题，向工作人员和管理层提供咨询并解决他们的关切问题。工作人员反复提到的一个关切问题就是这样一种感觉，即在追究高级管理人员的行为责任时并不总是采用与其他工作人员一样的方法，追究的程度也不一样。

37. 在过去一年里，道德操守办公室收到 597 个服务请求，其中 413 个是道德操守咨询请求。如图 3 所示，2014 年寻求道德操守咨询的工作人员和其他人员的主要关切领域涉及外部活动(206 个)，占总数的 50%；与 2013 年相比，这一比例基本未变。

图 3
2014 年道德操守咨询细分



D. 财务披露方案，2013 年交易年，2014 年提交

38. 本办公室负责管理财务披露方案、落实年度和定期申报规定、审查披露信息、核查所提供的信息及提供咨询和指导，以减少已发现或已披露的任何利益冲突。本办公室在 2013 年制订了一个培训单元，用于指导业务单位的协调人和负责人确认和登记申报人及提交报表；在 2014 年将该培训单元改成为一个在线选用工具，将在 2015 年度申报活动之前推出。

39. 财务披露方案的目的是协助组织发现工作人员私人利益与其职务义务之间实际和潜在的利益冲突。该方案的主要目的是：(a) 确保开发署工作人员在做出现正式决定时保持独立和公正；和(b) 提高开发署的透明度和公信力。工作人员条例规定，D-1 及以上职等的所有工作人员和其他指定的工作人员，应在接受任命时和其后每年提交关于本人、配偶及受扶养子女的财务披露表。申报人还需应要求协助核实所提交信息的准确性。

40. 2014 年，本办公室在试点基础上按个案情况对开发署的服务承包商提出了申报要求，作为发现和减少这些人员在履行职务和责任时可能出现的风险的一种手段。对编外人员提交财务披露方案报表的要求源自规范这类合同的条例(ST/SGB/2002/9)并纳入了与他们签订的合同。

41. 2014 年，道德操守办公室就 2013 交易年开展了第八次年度财务披露活动。这次活动从 3 月 1 日开始，1 405 个选定的申报人及其配偶和受扶养子女披露了

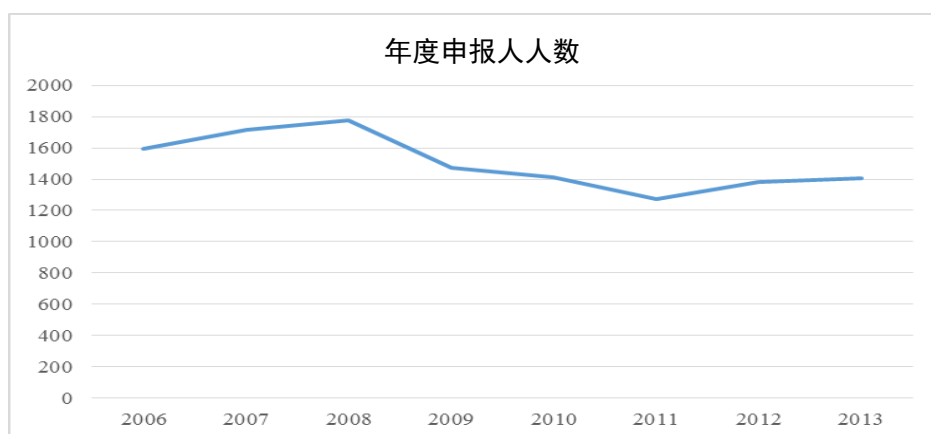
财务状况和外部活动情况(2013 年是 1 384 个申报人)。本办公室很高兴实现了 100%的合规率；迟交的申报人非常少，迟交的时间没有超过两个月的。对少数休假或在本次活动结束前离开开发署的工作人员给予了豁免。

42. 本办公室在开展申报活动的同时实时审查了披露情况，这相应地：(a) 大大提高了与申报人的沟通效率；(b) 使本办公室能够要求提供补充信息或进行澄清；以及(c) 就如何减少潜在利益冲突立即提供指导。

43. 本办公室还向联合国道德操守小组的一些成员提供支持，以加强他们自身的财务披露方案。

44. 下文图 4 显示了财务披露方案申报人人数自 2006 年开始实施该方案以来的变化情况。在 2008 年达到高峰之后，道德操守办公室修改了用于确认需要申报的人的方法，之后申报人人数减少并稳定在大约每年 1 400 人。这种连续性是一个积极迹象，表明对财务披露方案的申报进行了严格挑选。

图 4
2006 年至 2013 年财务披露政策年度申报人人数



45. 下文图 5 和图 6 显示在最近的申报活动中财务披露方案申报人按职级和职能分列的比例同过去一样，中层管理和采购人员占最大比例，分别占总数的 33%。

图 5
2013 年按职级分列的财务披露政策申报人细分

开发署 2013 年按职级分列的财务披露政策申报人

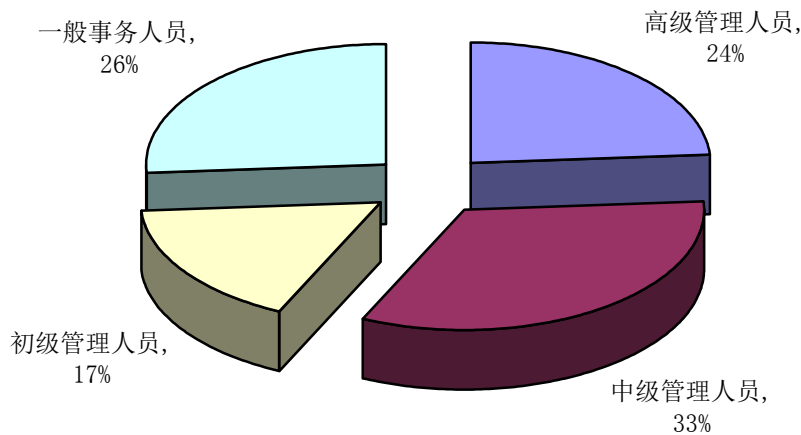
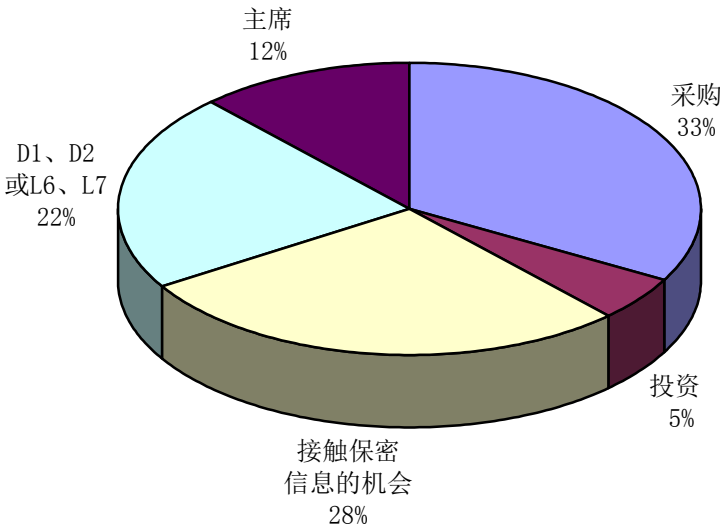


图 6
2013 年按职能分列的财务披露政策申报人细分

开发署 2013 年按职能分列的财务披露政策申报人



审查数据和提供咨询

46. 如同以往的活动一样，本办公室审查财务披露方案报表的工作采用一种三步骤方法。第一，审查各报表，以确保表内信息的一致性。如果信息不完整或不清晰，就要联系申报人让其提供更多的信息或进行澄清。第二步是对照开发署供应商和投资基金的限制性清单比较披露情况。最后第三步是对照联合国工作人员条

例和细则所载相关禁令或限制规定检查申报人(及其家庭成员)的外部利益和活动。在作这些比较时一直会牢记相关工作人员各自的职能和工作地点。目的是查明利益冲突,并在发现冲突现象时提供补救或预防性咨询意见。

47. 自 2012 以来,在线报告系统可自动核准无交易报表(占总数的 20%)。本办公室审查每天收到的报表(而不是等到申报活动结束后),并在必要时提供咨询以减少或避免利益冲突。在审查工作结束时,本办公室向 99%申报人发送核准通知。

48. 因为开发署必须在发现潜在利益冲突造成风险时尽快进行管理和补救,因此本办公室一接到报表后就进行审查,以便立即向申报人提供反馈意见。本办公室向被发现存在潜在利益冲突的案例中的总共 9 个申报人提供了咨询意见。主动提供咨询和指导的案例有 50 个,目的是管理或减少潜在利益冲突,以避免出现实际利益冲突。

核查财务披露方案报表

49. 同往年一样,道德操守办公室随机挑选出少数财务披露方案申报人,用分层抽样的方法按总申报人群的所在地、职等和性别分列进行核查。

50. 在被核查者中,最初提交的第三方文件并不总是完整的;因此道德操守办公室不得不采取后续行动,要求那些未达到预期标准的申报人作澄清或提交补充文件。最终收齐了所有必要文件。核查工作从而展示了这项工作评估财务披露方案申报人对财务披露方案目的性的理解程度方面的重要性。

年中上岗培训方案

51. 在 2014 年 6 月对 22 个申报人启动了年中上岗培训方案,涵盖这些人的任命、晋升或职务变动生效日之前的 12 个月期间。发现并减少了一个利益冲突现象。

秘书长的自愿公开披露倡议

52. 联合国道德操守办公室负责执行秘书长对助理秘书长及以上职等高级官员提出的自愿公开披露倡议。开发署署长、协理署长和开发署高级管理团队的一些成员参加了这项活动。

E. 防范工作人员因举报不当行为和/或配合获正式授权的审计或调查而遭受报复

53. 根据关于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告(ST/SGB/2007/11)的规定,道德操守办公室负责施行开发署的防范报复政策。该政策既是一个保护举报人的方案,同时也是一个风险管理机制,目的是鼓励个人举报不当行为和/或配合获正式授权的审计和调查而不必担心遭受报复。这项政策使开发署能及时有效并最好在成为更加严重的问题之前就应对这类风险和情况,从而为开发署带来了裨益。必须使工作人员和其他人相信,他们不会因为自己履

行举报可疑的错失行为或配合审计和调查的义务而受到伤害。自 2013 年以来，该政策保护的范畴从工作人员扩大至承包商、在开发署工作的联合国志愿人员和实习生。该政策鼓励所有受保护的个体提出关切问题，举报不当行为，并尽可能配合获授权的审计和调查而不必担心遭受报复。

54. 在本报告所述期间，根据该政策规定接触本办公室的次数有明显增加：接到了 14 个这类案例，比 2013 年接到的 4 个案例增加了 350%。

55. 在这 14 个案例中，8 个案例实际投诉了报复行为，需要作初步评估；之后确认 2 个案例为表面证据确凿的案件；这 2 个案例都被转交给审计和调查处，以确定是否有足够证据证明威胁或实施过报复。其中一个案件仍在调查中。在另一个案件中，经调查发现证据支持这个关于报复行为的投诉，道德操守办公室独立确认，报复行为成立。向涉案的业务单位负责人提出建议并要求落实，以保障投诉人不会继续遭受报复的影响。该案件也被提交给法律支助办公室，以确定是否应对实施报复的那名工作人员采取惩戒行动。

56. 对剩余 6 个投诉报复的案例中的 5 个案例，本办公室给投诉人的咨询意见是，他们的投诉未达到启动该政策的临界点，无法确立为表面证据确凿的案件；至于最后一个案例，潜在的报复威胁已因情形的变化而改变，威胁已经避免了。

57. 剩余 6 个案例想要寻求的结果各不相同，有的希望就可疑的报复案例提供详细咨询意见，有的希望确保本办公室了解他们的处境以备他们以后决定提出正式投诉，还有的想通过一个协会代表一个希望匿名的个人来询问。在每一个案例中，都就该政策提供了详细的咨询和指导意，并且本办公室对那些希望获得定期最新情况的个人维持着“门户开放政策”。

58. 2013 年，本办公室收到了另一个办公室转交的指控潜在报复行为的 3 个相关的案例。虽然据称的受害者不愿提出正式保护请求，本办公室还是在 2014 年监测了这些案例，并最终得知这些问题均已得到解决。

四. 联合国道德操守委员会和多边组织道德操守网络

59. 本办公室继续积极参与联合国道德操守小组(小组成员是联合国各基金、方案和专门机构道德操守办公室的负责人，主席由联合国道德操守办公室主任担任)的活动，并大力促进了关于政策协调和全系统一致性问题的对话。在过去一年里，本办公室主导了与联合国道德操守小组的一般性讨论，并同各道德操守方面的同僚直接联系，以建设他们在类似财务披露方案和就利益冲突问题提供咨询意见等领域里的能力。道德操守小组成员经常征求主任的意见，利用他多年的业务经验和道德操守知识。

60. 本办公室还参加了多边组织道德操守网络的年会；该网络由联合国各组织及附属机构的道德操守干事组成。主任再次应邀主持了关于“道德操守办公室与其他利益攸关方协作”问题的小组讨论，包括利用同行培训员和道德操守办公室与人力资源处、法律办公室、审计、监督和调查办公室及监察员办公室之间工作关系的实效问题。本办公室还促进了关于如何统一整个联合国系统道德操守最佳做法的一般性讨论。

五. 就如何加强开发署的廉政和合规文化向管理层提出的建议

61. 执行局在其第 2011/24 号决定中呼吁道德操守办公室向管理当局提出建议，以加强开发署的道德操守、廉正和问责文化。因此，谨请开发署管理层考虑以下建议：

(a) 重新研究法律和/或问责制框架、调查准则，以及关于工作场所骚扰和滥用权力行为的政策，特别是歧视、骚扰和滥用权力问题[这是根据 2013 年的建议经修改而提出的建议，因为向本办公室寻求援助的工作人员继续在提出这个问题]。开发署工作人员在保密的情况下向道德操守办公室提出了如下关切问题：开发署作为一个组织并不总能以对财务方面的指控那样的关注和严肃态度来考虑和对待对某些类型不当行为(特别是，骚扰、歧视和滥用权力)的指控，因而这类指控最终可能不了了之。此外，在内部利益攸关方的证据标准与举证责任要求之间似乎有脱节，而要支持对歧视、骚扰和/或滥用权力案件采取惩戒行动就必须消除这种脱节。否则就可能无法适当和明显地惩治违法者。如果不充分处理这类指控，就可能损害那种鼓励工作人员提出关切问题而不必担心遭受报复的道德操守和廉政文化。

建议 1. 建议管理层重新研究法律和/或问责制框架、调查准则及关于工作场所骚扰和滥用权力的政策，以处理和核实关于骚扰、歧视和/或滥用权力的指控，并确保适当解决这类问题。还建议将反欺诈热线改名为“热线”，以表明它不仅限于举报欺诈问题。

(b) 正式确定有关借调、无薪特别假和借调人员安排的指导意见[这是根据 2013 年的建议提出的建议，因为向本办公室寻求援助的工作人员继续在提出这个问题]。2012 年，道德操守办公室恢复了与人力资源处、法律支助办公室和采购支助办公室的对话，目的是就如何更好地管理开发署用于以借调、无偿借用和无薪特别假方式留用工作人员和其他人员的各种现有安排达成一致意见。这些讨论在 2013 年和 2014 年继续进行，但未找到解决办法。道德操守办公室根据个案情况同有关各方合作，以减少利益冲突现象。如果关于这些安排的规则和指导是明确和一致的，就能防范利益冲突，并减少需要请求提供特定咨询和指导意见的情况和减少出现不一致处理方法的机会。

建议 2. 建议管理层商定和执行各种安排的形式和内容，以便对工作人员和个人从外部实体调往开发署的情况进行管理，并商定标准，以确定不同的形式最为适合哪些情形，以协助避免利益冲突。

(c) 确保让道德操守办公室参与相关会议和讨论，以保持其与开发署的相关性。道德操守办公室在 2014 年经历了几起看似无关的事，这些事可能会导致得出一种并未把道德操守视为对开发署至关重要的推论：

(一) 第一件事就是一项关于将独立监督处室参加组织绩效组会议的次数限制在每季度一次的决定，即限于参加明显排定要讨论风险、问责制、人力资源和政策事项问题的那次会议。这是可以接受的，只要在道德操守办公室缺席的那些会议上不讨论这些问题，但应允许参加。本办公室利用这类会议作为与开发署高级领导层接触的机会，以(a) 提供保密道德操守咨询和指导；(b) 支持开发署最高层作出道德操守决策；(c) 了解开发署所有重大倡议和政策；以及(d) 酌情在主任可能有专门知识、超越传统意义上的“道德操守”领域提供有价值的意见。

(二) 第二件事是审计咨询委员会决定不与道德操守办公室开会以审议本办公室的拟议年度工作计划；因此本办公室未得到参加委员会同署长和高级团队闭幕会议的邀请。在前几年，道德操守办公室每年与委员会开两次会：在 12 月开会以审议道德操守办公室的年度计划并提出咨询意见；在 4 月开会以在执行局举行年度会议之前讨论一般最新情况。虽然这可能不在委员会授权任务的范围内，但本办公室仍认为，继续得到委员会的明显支持和继续互动是有益的，能给本办公室的工作增加公信力。

(三) 第三件事是在过去一年里道德操守办公室与协理署长和/或署长之间缺乏经常性的定期通报，虽然这个问题看起来已经得到纠正。

建议 3. 建议管理层维持或恢复在整个组织范围内明显容纳和接受道德操守办公室的做法。

六. 结论

62. 道德操守办公室致力于呼吁开发署的所有人“以坚定不移的廉正作风开展业务”。一个组织的道德操守环境在很大程度上受最高级领导人在其自身行为中所采用的标准的影响，受他们是否愿意让其他人也遵循这些标准的态度的影响。开发署的高级和中级主管和管理人员必须继续看到道德操守、道德操守行为和道德操守业务决策的实际价值。他们必须把道德操守视为是开发署所有活动的基本和必要组成部分；道德操守必须成为开发署运作程序的一个无缝组成部分。随着采用门户开放政策的管理人员越来越多，工作人员将可以放心提出关切问题而不必担心遭受报复。这将有助于更好的保护开发署及开发署所服务的公众，在潜在

的有害问题造成破坏之前就能加以解决。信任感会使人们更加自由地交流看法和关切问题，并能成为一种防患于未然的手段。本办公室指出：“你遵循的标准就是你接受的标准”。

63. 要落实一项雄心勃勃的战略计划就需要工作人员充分参与，以最符合道德操守的方式行事。在促使工作人员的参与方面，一种积极的工作环境及廉政、透明和问责制组织文化将是极为有用的。
