



供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2021 年年度会议

2021 年 6 月 1 日至 4 日

临时议程* 项目 9

儿基会道德操守办公室 2020 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。

年度报告涵盖本办公室每一个已获授权的领域：(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。本报告在适用情况下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提供的服务。

* E/ICEF/2021/9。



一. 引言

1. 本报告是儿基会道德操守办公室自 2007 年 12 月成立以来的第十二份报告，涵盖 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间。本报告根据秘书长题为“联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案”的 [ST/SGB/2007/11](#) 号公报撰写，并提交执行局 2021 年年度会议。

二. 道德操守办公室活动概览和一般信息

2. 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，帮助满足他们的基本需要，扩大他们充分发挥潜力的机会。道德操守办公室除了向 5 000 多名编外人员提供服务外，还向 15 000 多名儿基会工作人员提供服务。

3. 在本报告年度，道德操守办公室在以下已获授权的领域开展了活动：

(a) 通过审查全组织各项规则、政策、程序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) 通过培训和其他外联活动，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。

4. 在全球范围，由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行，2020 年遇到了前所未有的挑战。然而，对于道德操守办公室来说，这也是令人兴奋的转型和过渡的一年，为产生影响和实现自身发展创造了机遇。道德操守办公室：(1) 作为一个独立的组织单位而设立，其主管是一名主任而不是一名首席顾问；(2) 在 2020 年全球工作人员调查中得到了更多的积极回复，特别是就处理与报复有关事项方面所获信任而言；(3) 增加并强化了与组织内部各种新的类似工作组和办公室的协作，倡导道德、组织转型和价值观；(4) 在一年一度的“道德操守月”倡议和其他活动期间，通过外联活动与三分之一以上的儿基会工作人员进行了接触。

5. 首先值得注意的是，2020 年，道德操守办公室是在道德操守工作人员编制缩小的情况下开展工作，不仅要为其各项工作方案提供支持，还要应对由于正在实施的各种组织文化和转型变革举措而出现的新活动和新机构需求激增。2020 年 3 月至 2021 年 2 月初，主任职位空缺，等待征聘程序完成。因此，在本报告所述期间的大部分时间里，整个工作方案由三名工作人员和一名临时咨询顾问提供支持。

6. 2018年,儿基会执行主任设立了工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队。除其他事项外,独立工作队报告中着重指出,工作人员的感觉是,那些投诉骚扰或滥用职权行为的人面临后果。报告中还指出,工作人员认为,道德操守办公室虽然在提供保密咨询方面受到信赖,但在确保提供保护方面却“没有牙齿”。独立工作队特别建议儿基会必须通过强化道德操守办公室的任务和能力并维护其独立性,确保工作人员免遭报复。同样,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(JIU/REP/2018/4)中建议强化道德操守办公室的任务和能力,并维护其独立性。儿基会执行局在其2019年年会上通过第2019/15号决定,其中要求落实联合检查组的儿基会相关建议。

7. 如上文简述的那样,2020年3月,道德操守办公室得到加强,设立了一个独立单位,由一名道德操守主任领导,实质性问题上对执行主任负责(根据现有安排),行政上向管理事务副执行主任汇报(类似于对其他独立办公室实行的安排)。

8. 本办公室的独立拆分强化了机构独立性,这将有助于建立信任,促使工作人员专注履行道德操守职能。然而,这种体制调整需要得到相应支持和资源的辅助,便于道德操守办公室加大活动力度,应对其服务量的预期增多和对其服务的新需求;探索可进行有效干预的其他领域;对所服务的外地和区域机构进行更多外联;填补已确定的体制空白或政策空白,或两者同时填补;最重要的是,在潜在的违背道德现象演变成全面工作场所冲突、不当行为或其他风险之前,主动提供咨询并加以解决。新的道德操守办公室将与其他单位和附属问责和监督办公室密切协作,日益注重其作用中的这一预防性方面,帮助儿基会及早管理风险,并向工作人员提供切实可行的咨询、指导和协助,以便他们能够更好地识别、评估和解决其所关切的问题。道德操守办公室通过发现和防止利益冲突,使其不致实际发生并提醒本组织注意重大风险,在预防和减轻组织伤害以及确定补救办法和纠正行动方面发挥至关重要的作用。道德操守的最大作用在于帮助防止违背道德行为实际发生。

9. 在2020年进行的最新一次全球工作人员调查中,关于工作人员是否认为他们如果通过适当渠道举报不当行为就会受到保护免遭报复的问题,作出肯定答复的比例(与2017年调查相比)增加了4%。道德操守办公室期待在新任道德操守主任的领导下,继续推进这一积极势头,并着力扩大培训和外联活动,以进一步提高对这一问题的认识,并且得到管理层的必要支持以及儿基会工作人员的持续参与。

10. 道德操守办公室通过“道德操守月”和其他外联活动,接触到了大约三分之一的儿基会人员(超过6300人)。这一影响深远的外联活动之所以能在当年开展,是因为国家和区域办事处300多名道德操守对话主持人的积极工作。这揭示了主持人所起的关键作用,他们在广泛各级发挥了扩大影响和增强力度的作用。有了更多的资源和支持,道德操守办公室将会继续建设主持人的能力。

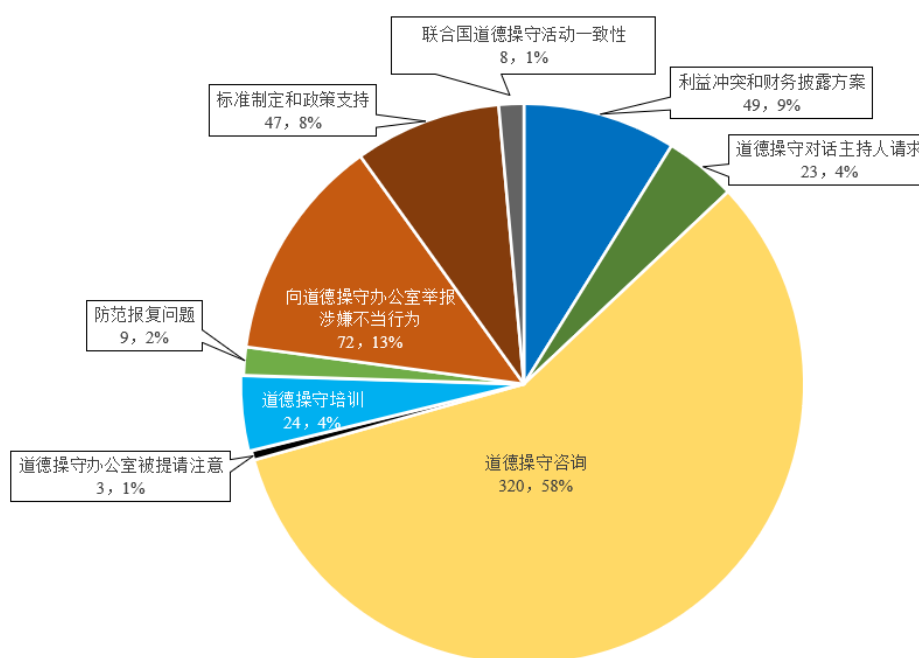
11. 如下文表1所示,2020年,道德操守办公室记录了555次服务请求(2019年和2018年分别记录了788次和738次)并对其作了回应。所记录的服务请求数出现减少,这可能是由于大流行病导致人员之间面对面互动有限,包括提供现场培训机会受限,而这常常导致个人询问增多。不过,本办公室看到,对于为工作人

员群体提供的司/厅一级支持，各方的参与度有了大幅提高，特别是在反种族主义和与歧视有关事项以及组织变革努力方面。值得注意的是，2020 年举报涉嫌不当行为的咨询请求大幅增加，为 72 件，而 2019 年为 49 件，2018 年为 32 件。本办公室继续适时回应所提请求，不超出本办公室标准作业程序为 99% 的咨询和指导请求设定的 7 天回应期。

12. 如下文图一所示，2020 年，在所记录的服务请求中，58% 是请求提供保密道德操守咨询和指导；13% 是请求提供有关举报涉嫌不当行为的咨询意见；8% 与标准制定和政策支持有关；另有 9% 涉及就利益冲突和财务披露方案提供指导。

图一

2020 年按类别标示的道德操守办公室接到服务请求数目和百分比



13. 按照道德操守办公室工作计划，2020 年活动的重点领域如下：在招聘道德操守主任一职之时，优先注重关键职能，例如执行保护举报人免遭报复政策以及财务披露和利益申报政策，提供保密咨询和指导；根据所提请求开展外联工作。此外，按照近年来的做法，办事处在“道德操守月”期间组织了一次全机构外联活动，主题是“道德操守在行动”。来自 54 个国家办事处和司的同事参加了这场活动，而鉴于 2019 冠状病毒病造成的挑战以及种族主义和歧视带来的问题，这场活动有助于促进有关关爱和廉正核心价值观的对话。

14. 在 2020 年全年，道德操守办公室持续与执行主任办公室和其他主要利益攸关方协作，对独立工作队 2018 年报告中提出的建议作出回应。除加强其机构独立性外，本办公室还在高级领导人入职和任命时与他们进行强制性一对一谈话，讨论作为高级领导人的预期行为标准，并引入关键政策和程序。道德操守办公室同往年一样，继续与防止性剥削和性虐待跨司工作组、儿童权益保障股和组织文

化首席顾问密切合作。它还积极参与反种族主义和歧视问题工作组的工作，并期待 2021 年作为一个独立办公室在落实工作组各项建议方面发挥积极作用。

15. 道德操守办公室还在全球和区域各级与全球工作人员协会开展了协作，同时也与纽约工作人员协会和各国家办事处进行了协作。此外，在 2020 年 3 月离职之前，道德操守问题首席顾问一直定期与执行主任和办公室主任会面。首席顾问离职后，同时也由于疫情，道德操守办公室继续以虚拟方式与办公室主任会面。

表 1
2018-2020 年按类别分列的道德操守服务请求

职类	2018	2019	2020
道德操守保密咨询 ¹	352	409	320
道德操守小组防范报复上诉事宜 ²	3	0	0
道德操守办公室被提请注意 ³	38	45	3
道德操守对话主持人请求	0	12	23
道德操守培训	116	71	24
利益冲突和财务披露方案	70	61	49
工作人员的一般信息请求	20	12	0
新闻媒体	0	1	0
防范报复	12	10	9
向道德操守办公室举报涉嫌不当行为	32	49	72
标准制定和政策支持	26	47	47
联合国道德操守一致性(道德操守小组内部协商)	69	71	8
共计	738	788	555

三. 培训、教育和外联

16. 在这一年中，道德操守办公室通过道德操守培训和“道德操守月”外联活动，接触到超过 6 300 名人员。培训、教育和外联活动的目标是继续提高对适用的联合国工作人员条例和细则以及行为标准的认识和理解。2020 年，这些活动的侧重点是应对各总部、区域和国家办事处面临的重大挑战，包括 COVID-19 大流行、种族主义和歧视以及与参加示威或抗议或使用社交媒体相关联的政治活动。

¹ 道德操守办公室将一名工作人员或编外人员提出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。

² 这是指联合国道德操守小组候补主席与小组成员就审查成员机构在防范报复案件中所作裁决进行的磋商。实质上，小组成员对由另一成员裁决的案件行使同行复审职能。此种复审根据申诉人(工作人员或编外人员)的要求启动。

³ 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。

A. 在线道德操守和廉正必修课程

17. 儿基会所有工作人员都必须完成儿基会关于道德操守和廉正的在线课程。截至 2021 年 1 月 30 日, 93% 的在职工作人员, 即 15 081 名工作人员, 已完成该课程。道德操守办公室高兴地报告, 它与联合国道德操守办公室以及数据、分析、规划和监测司合作, 更新了“儿基会的道德操守和廉正”在线课程, 该课程于 2020 年 12 月推出。更新后的这一课程解决了以前提出过的与无障碍环境相关的关切, 现在覆盖了更多的人员和地区。办公室完成了对课程内容的全面审查, 目的是改进信息共享, 反映最新政策和职能变化, 并增加更多实用假设场景。此课程是儿基会所有工作人员和编外人员的必修课, 有阿拉伯文、英文、法文和西班牙文四种版本可供使用。

B. 定制培训

18. 道德操守办公室在 2020 年全年举办了 24 次定制培训和提高认识课程。这些培训覆盖了 6 个国家办事处、14 个总部司/处和 4 个区域办事处。办公室还举办了一次全球网络研讨会。通过这些定制培训, 办公室有 1 181 名工作人员接受了培训, 其中一次面对面培训在 COVID-19 疫情爆发之前即已完成, 其余培训因需要保持社交距离以及由于旅行限制而采用远程会议方式进行。

19. 在纽约, 道德操守办公室举办了一次面对面道德操守培训和五次虚拟道德操守培训。其中包括由人力资源司和传播司组织的新工作人员道德操守培训, 以及为联合国各基金和方案监察员办公室全球调解员小组以及为内部审计和调查办公室(审调办)调查专家举办的道德操守培训。

C. 道德操守对话主持人

20. 道德操守办公室持续开展道德操守对话主持人全球方案, 该方案于 2014 年推出, 以“培训师培训”模式为基础。道德操守对话主持人由各办事处主管提名, 在自愿基础上任职。主持人为其各自区域或国家办事处的所有人员定期举办会议, 并运用案例研究和专题介绍促进围绕特定道德操守相关专题的对话, 从而帮助提高对与工作人员行为有关的道德操守和廉正问题的理解和认识。道德操守对话主持人是每个办事处牵头实施“道德操守月”倡议和向道德操守办公室提供反馈的一种重要资源。

21. 由于资源限制, 道德操守办公室在 2020 年缩减了对道德操守对话主持人进行定期、最新培训的能力。在这一年, 16 个办事处提名了更多的主持人, 他们通过观看互动培训录像, 参与了预培训。道德操守办公室计划改革其交流和监测机制, 以确保获得有关全球 300 多名主持人活动的最新信息。此外, 道德操守办公室计划组织能力建设会议, 并向主持人提供最新的培训和交流材料。

D. 全球运动：道德操守月

22. 道德操守办公室第四次在“道德操守月”(2020年10月)期间协调和牵头开展了一项外联运动，接触对象超过5133人。其主题是“道德操守在行动”，侧重点是关爱和廉正核心价值。其间重点宣传了这些价值，特别提到了COVID-19大流行带来的挑战，同时也对最近反种族主义和反歧视全球抗议和运动作了反应。道德操守办公室向主持人和人力资源协调人提供了指导和支持，以便在国家办事处和区域办事处以及在总部地点就选定主题启动对话。结果，179名主持人和人力资源协调人在54个办事处和司组织了60多场对话会。

23. 为力求确保工作人员的参与和反思，各办事处和司均受邀与工作人员分享了一段视频，其中讲述在这场疫情带来重重挑战以及种族主义和歧视导致种种问题情况下确保关爱和廉正的意义。这一倡议导致提交了来自10个办事处和司工作人员的录制材料，其中包括与他们如何理解以及如何践行这些价值有关的有趣和有创意的见解。这一努力使儿基会工作人员的参与更实际、更有机、更能引起共鸣。

24. 在2020年10月21日“全球道德操守日”，道德操守办公室组织了一次全球网络研讨会，吸引了近600人参加。与“道德操守月”的主题类似，网络研讨会侧重于结合这场疫情带来重重挑战以及种族主义和歧视导致的种种问题宣传关爱和廉正价值。专题发言者来自人力资源司、全球工作人员协会、执行主任办公室以及反种族主义和歧视问题工作组，其中包括组织文化首席顾问。来自不同办事处的专题发言者为解答与会者提出的问题和多方面关切提供了机会。

E. 宣传和外联材料

25. 道德操守办公室继续提升其在全球范围内与儿基会人员内部沟通交流的影响力。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。办公室更新了题为“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，文件中为儿基会所有人员提供指南，指导他们在遇到工作场所冲突时如何寻求帮助、咨询和指导并最终解决问题。该文件反映了最新的政策和指南以及相关办事处和职能的变化。该文件以电子格式提供，有四种语文版本，儿基会所有人员都可获取。

四. 咨询和指导

26. 道德操守办公室提供保密咨询和指导，帮助面临道德操守方面困境的人员。办公室起着宣传媒介的作用，推动实施计划中的行动，以解决所关切的问题或帮助工作人员找到解决其面临问题所需的资源。

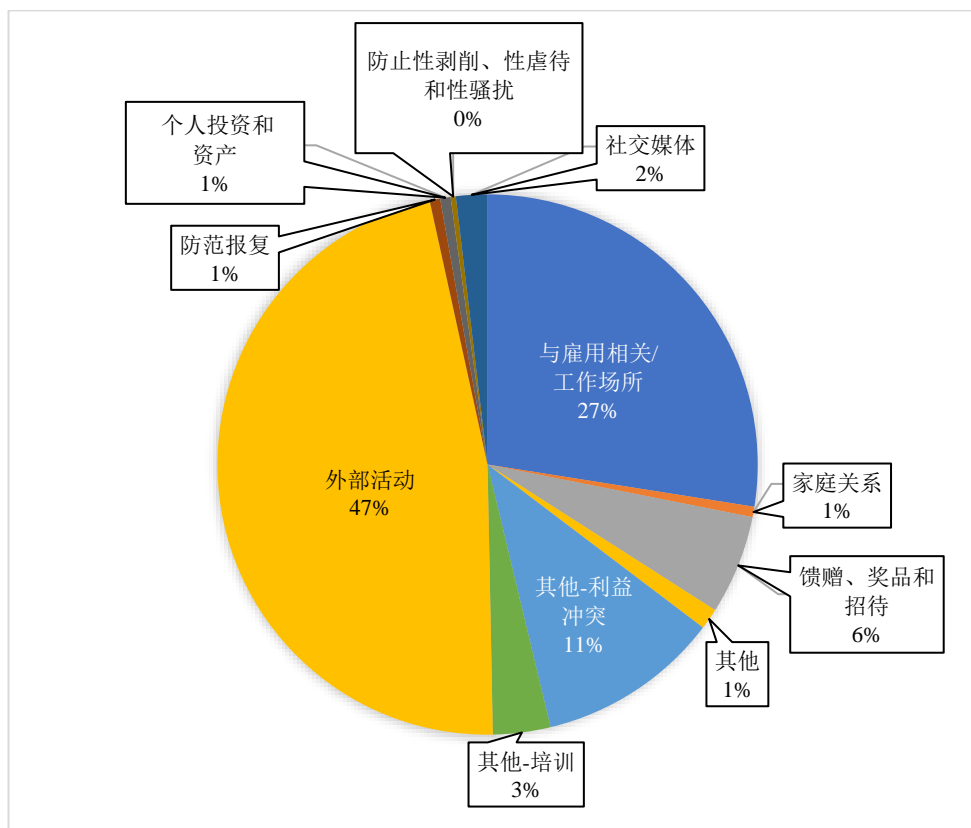
27. 2020年，道德操守办公室对320项来自个人的道德操守保密咨询请求作了回应，2019年则为409项，2018年为352项。数目下降的原因可能是由于COVID-19大流行导致人员之间面对面互动减少，以及提供面对面培训的机会减少，而这常常导致个人询问。

28. 如图二所示, 47%的请求涉及工作人员的外部活动, 27%涉及与雇用和工作场所有关的问题, 包括滥用职权和与歧视相关问题。就所涉工作地点分布而言, 48%的请求来自国家办事处, 45%来自总部地点。其余 7%来自区域办事处和外部关联方(即其他联合国机构或非儿基会人员)。考虑到 83%的儿基会工作人员在非总部地点办公, 道德操守办公室认为来自这些地点的询问数目偏低, 并指出有必要在区域办事处和国家办事处两级投入更多资源。

29. 就性别分布情况而言, 52%的个人请求来自女性人员, 44%来自男性人员(其余 4%属于群体和匿名请求)。然而, 就员额类别分布情况而言, 87%的请求来自国际或本国专业工作人员(国际专业人员和本国干事), 8%来自一般事务工作人员。其余 5%的请求来自行政级别工作人员、编外人员和匿名请求。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数目偏低。道德操守办公室发现, 此一偏低现象更加表明需要投入资源, 以提高认识, 加强勇于发声和倾听呼声的文化, 并为所提供的服务提供更多的语言支持。

30. 道德操守办公室注意到, 2020 年全年, 各方对于参与同最近反种族主义和反歧视全球运动及抗议活动期间所提问题有关政治活动以及对于 COVID-19 大流行期间尊重组织价值观的兴趣和关切显著上升。有关参与政治活动的咨询和指导意见是根据联合国道德操守办公室 2020 年 6 月发布的全面指导意见和儿基会关于社交媒体的使用的指导说明提供的。办公室对各办事处和各司提出的团体对话请求作了回应, 以确保各位同事充分了解该指导意见。办公室接到了各种个人询问, 内容涉及疫情期间以新模式工作的人员以及必须完成远程入职手续的人员所面临的种种挑战。这些询问中包括请求提供咨询和指导, 说明如何在个人面临困难的情况下践行儿基会价值, 例如如何在远程工作的同时满足家庭照护需求; 由于对病毒的恐惧而感到压力; 孤独或经济负担加重, 或两者兼有; 尚未有过面对面互动或学习机会的新工作人员对工作场所文化的忧虑。道德操守办公室发布了咨询意见和指导意见, 根据组织核心价值(关爱、尊重、廉正、信任和问责)指导疫情期间的行为, 为借助人力资源司维护的 COVID-19 门户网站提供的信息作出补充。

图二
2020 年按子类别显示的道德操守保密咨询请求数^a



^a 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。

五. 标准制定和政策支持

31. 秘书长题为《联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案》的公报(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，道德操守办公室在本报告年度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。

32. 根据财务和行政管理司政策协调人协调的标准政策协商和制定程序，道德操守办公室应要求提供了咨询，得以在早期阶段为政策协商和制定做出贡献。

33. 道德操守办公室为一系列政策制定举措做出了贡献。办公室在本报告年度审查的内容中包括私营部门筹资和伙伴关系司为订立标准和执行程序以确保筹资合乎道德标准而拟订的政策和程序草案。办公室还协助起草了有关人力资源行政管理专题的政策草案，并对纪律程序和措施政策的拟议修正案做出了贡献。

34. 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，办公室向联合检查组提供了必要的信息，便于审查联合国系统道德操守职能的现状。道德操守办公室就保护举报人

免遭报复问题向会员国(如美国驻联合国代表团)作了必要的澄清,并就一系列问题向多边组织业绩评估网作了必要的澄清。

35. 最后,作为道德操守标准制定和政策支持职能的一部分,道德操守办公室向儿基会审计咨询委员会提供了关于办公室本年度活动的书面最新情况报告。

六. 利益冲突和财务披露方案

36. 利益冲突和财务披露方案由道德操守办公室管理,目的是保护儿基会免受与工作人员的各种关系、外部活动和财务利益有关的利益冲突和组织风险影响。

37. 道德操守办公室在本报告年度继续实施外部金融服务提供商(毕马威会计师事务所)在 2018 年根据对该方案进行的差距分析提出的建议。因此,道德操守办公室采取了措施,确保在方案周期的所有阶段实施这些建议。

38. 毕马威会计师事务所的一项主要建议是调整利益冲突和财务披露方案的重点,侧重于资历和组织风险,从而使这一方案更具影响力。在 2020 年周期,根据重点关注高级职位和牵涉组织风险的职位的建议,对 1 626 名工作人员进行了登记(2019 年周期为 1 613 人)。

39. 毕马威会计师事务所的另一项建议是在所有关键领域(登记、备案周期、审查程序)收紧合规时间表,以大幅缩短方案持续时间。尽管由于与 COVID-19 大流行相关的种种限制,申报人在获取最新资产和财务信息方面面临困难,但道德操守办公室仍然实施了这项建议,并在 2020 年 10 月 31 日之前完成了整个周期,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。根据毕马威会计师事务所的建议,道德操守办公室在申报周期开始时通报了不遵守规定可能产生的后果,并提供了明确的时间表。尽管 COVID-19 大流行带来了种种困难,但所有参与的工作人员都遵守了备案和核查的要求。因此,如 2019 年一样,道德操守办公室在 2020 年再次实现了 100%合规率。

40. 毕马威会计师事务所的另一项建议是进一步改进用于使该方案便利化的信息技术系统。通过与儿基会信息和通信技术司的大力合作,道德操守办公室得以对利益冲突和财务披露系统进行相关升级,使备案、审查和核查流程更快、更便于使用、更安全。

表 2
2010-2020 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)
2010	2 365	99.6
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

41. 2020 年利益冲突和财务披露方案涵盖 2019 年 12 月 31 日终了报告年度。作为 2020 年方案的一部分，道德操守办公室对 1 626 名工作人员进行了审查。主任级工作人员占审查总数的 9.2%(2019 年为 8.9%)，国际专业职类工作人员占 61.7%(2019 年为 68.8%)，本国专业职类工作人员占 22.8%(2019 年为 25%)，一般事务职类工作人员占 6.3%(2019 年为 6.2%)。

42. 对 2020 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 2020 年审查的工作人员中，有 95.6%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；3.3%的工作人员有潜在的利益冲突，但已就此发布指导意见。此外，约有 1%的参与工作人员认识到自己存在利益冲突，并已积极主动地采取缓减措施。

43. 在被选中参加 2020 年审查的工作人员中，4.7%的人(2019 年为 3.7%)配偶为儿基会工作，9.7%的人(2019 年为 13.1%)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 16.3%(2019 年为 14.8%)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。

44. 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 2020 年利益冲突和财务披露活动的工作人员中，4.8%(2019 年为 3.5%)参与了外部活动或在非联合国实体担任领导职务。在本报告年度，道德操守办公室看到了积极的趋势，参与外部活动的大多数工作人员已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预期行事，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。

45. 在核实要求方面，从年度申报人员中随机挑选了一些工作人员，要求他们为自己提交的利益冲突和财务披露申报表提供证明材料。在 2020 年的利益冲突和财务披露审查中，大约 4% 的参与工作人员被选中进行这项核实。由于世界各地的旅行限制以及办事处关闭，一些工作人员要求延长提交核实文件的最后期限。道德操守办公室根据被选中进行核实的工作人员就利益冲突和财务披露申报表提交的证明材料，认定他们全都没有问题。

七. 防范报复的保护措施和 2020 年全球工作人员调查结果

46. 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。

47. 道德操守办公室接收免遭报复保护请求并进行初步审查，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。一旦调查完成并与道德操守办公室分享了调查结果，道德操守办公室将对调查结果进行独立审查。如果经认定存在报复行为，道德操守办公室将即向执行主任提出关于采取适当行动的建议，包括纠正报复行为造成的不良后果。

48. 在本报告所述期间，道德操守办公室接到了根据儿基会保护举报人免遭报复政策提出的 9 项正式保护请求。根据初步审查，有 1 项请求因利益冲突移交给了联合国道德操守办公室。有 5 项已接到的请求，道德操守办公室认为没有初步证据证明存在报复行为。对这些个案，道德操守办公室为有关工作人员提供了替代性或非正式解决办法。截至 2021 年 2 月 28 日，有 1 个案件尚未完成初步审查。

49. 道德操守办公室在初步审查基础上认定，有 2 项请求根据初步证据确认存在报复行为；这些请求因此已转交审调办进行调查。其中一个案件的调查结果已通报道德操守办公室。然而，道德操守办公室在对审调办关于此案的报告进行独立审查后得出结论认为，未发现存在报复行为。截至 2021 年 2 月 28 日，第二个案件仍在调查中。在交由审调办处理的 2 个案件中，均采取了临时防范措施，在进行调查及审查期间保护举报人。

50. 道德操守办公室还接到了 6 项与保护举报人免遭报复有关的询问，但未见后续提出正式保护请求。道德操守办公室将这些个案作为保密咨询和指导询问处理，并指导工作人员如何寻找适当资源来解决这些问题。

51. 为了进一步加强高层的重视力度并确保对关键道德操守指导原则和政策问题的认识，道德操守办公室在被任命担任高级领导职位的工作人员入职后，即强制要求他们与道德操守事务负责人进行一对一谈话。谈话重点围绕对高级领导人的预期行为操守，并强调关键的政策和程序。道德操守办公室与人力资源司协作，并且，作为晋升和任命决定的一部分，道德操守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。

52. 2020年6月，人力资源司与全球工作人员协会合作，组织进行了2020年全球工作人员调查。这是自2018年工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作组报告以来进行的首次调查。对调查问题的回答77%是肯定的，与2017年进行的调查相比提高了11%，与2014年的调查相比提高了15%。2020年的调查包含5个关于行为标准的问题，⁴并首次收集了关于多元化的数据。调查还包括有关儿基会COVID-19应对效力的问题，89%的回答是肯定的。许多办事处的多元化评分较低(低于儿基会COVID-19应对评分)，总体回答有65%是肯定的。

53. 对不同问题的回答有明显的差异：回答情况表明，工作人员普遍给予肯定的是，他们知道如何以及向谁举报不当行为。但对于处理不当行为问题的机制是否得到公平和适时的应用，工作人员的信心大大降低。尽管对于有关保护举报人免遭报复问题的回答情况显示，与2017年的调查相比，信任度提高了4%，但道德操守办公室认为，有必要在外联和培训方面进一步投资，以继续推动围绕保护举报人免遭报复问题形成的积极势头。这将需要财政和人力资源。在向工作人员提供保密咨询和指导的同时，道德操守办公室注意到，对儿基会“保护举报人免遭报复政策”中所述“报复”的涵盖范围或超出其涵盖范围的问题的处理机制，工作人员的理解并不一致。

54. 在2020年全球工作人员调查结果的基础上，组织文化首席顾问与人力资源司一起推出了儿基会将在各级采取的后续行动。这些行动的目的是通过与得分高和得分低的办事处进行对话，获取经验教训并确定需要改进的关键领域，从而制定更有针对性的应对措施。通过这项工作，将在国家、区域和全球各级总结各种意见，并按主题进行分类。这将对道德操守办公室的培训和外联战略及重点做出宝贵贡献。此外，将要求各司、各办事处利用人力资源司设计的工具，根据调查结果进行自我评估并确定各自的后续行动。

八. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

55. 2020年，在道德操守问题首席顾问于3月离职之前，儿基会参加了联合国道德操守小组的2次会议。

56. 2020年11月，道德操守办公室参加了道德操守小组与国际公务员制度委员会合作举办的关于工作人员参与政治活动问题的讨论会。

⁴ 问题 67：“在儿基会，处理不当行为问题的机制得到了公平和及时的应用。”(53%的回答是肯定的)；问题 68：“我相信，如果我通过儿基会内部的适当渠道举报不当行为，我就不会遭到报复。”(55%的回答是肯定的)；问题 69：“在我的办事处，所有级别的人都要对道德操守行为负责。”(65%的回答是肯定的)；问题 70：“我所在办事处的管理层行事诚实廉正。”(73%的回答是肯定的)；问题 71：“我知道在儿基会如何举报以及向谁举报不当行为。”(84%的回答是肯定的)。

57. 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 8 个案例咨询了道德操守小组。

58. 道德操守办公室没有派代表出席多边组织道德操守网络 2020 年年会。

九. 2019 年意见的后续行动

59. 如前所述，儿基会强化了道德操守办公室的机构独立性，按照其他一些联合国机构的做法，将道德操守办公室设为独立于执行主任办公室的业务单位，由一名道德操守主任(新职称)领导，并把该单位负责人的任期修订为 5 年(可连任一次)。要求增加道德操守办公室人员编制的请求被推迟，以便新主任 2021 年 2 月上任后，作为 2022-2025 年办公室管理规划的一部分，完成审查和提交工作。鉴于财政和人力资源的可用性对于道德操守办公室圆满完成任务以及解决需要重点关注和投资的领域的问题至关重要，道德操守办公室计划确定其战略重点的优先次序，并提交相应的文件，供下一个周期和战略规划期预算审查。

60. 道德操守办公室在其 2019 年年度报告中指出，重要的是确保对执行主任办公室新设职位(防止性剥削和性虐待及工作场所虐待问题高级协调员、组织文化首席顾问)以及新设儿童权益保障股的职权范围进行认真的重新考虑和微调，确保它们不会与独立办公室的任务重叠或形成竞争。在这方面，儿基会管理层在本报告年度完成了几项行动，包括：在 2020 年 9 月前终止防止性剥削和性虐待及工作场所虐待问题高级协调员有时限的职能，其职能随后由儿童权益保障股承担。儿童权益保障股和审调办正在就应对实发事件进行密切合作，并修订了条例，明确规定只能通过独立办公室获得保密和独立的咨询意见。正如管理层指出的那样，执行主任办公室上述有时限的职能预计将终止，随后将并入包括道德操守办公室在内的相关司和办公室。

61. 道德操守办公室在这一年里通过举办联合网络研讨会和积极参与反种族主义和歧视问题内部工作组，与组织文化首席顾问和儿童权益保障股进行了强有力的密切合作。各办事处之间就制定《价值观契约》、监测和报告独立工作组报告后续行动以及以不同方式促进工作人员践行儿基会核心价值进行了频繁的沟通和协商。然而，鉴于其中一些有时限的职能将终止，未来预计将由道德操守办公室承担，有必要进一步考虑所涉资源问题，以确保继续设置这些为人员提供支持的关键职能。

62. 2019 年，道德操守办公室也指出，需要认真、有力地评估为促使儿基会各级人员的行为、态度和观念发生预期变化而采取的各种举措。2020 年 6 月，人力资源司进行了全球工作人员调查，其中包括关于种族主义和歧视的提问。该司还设计了后续行动计划，就那些需要改进的领域确定针对具体办事处的解决方案。

63. 因此，道德操守办公室认为，儿基会管理层有效回应并执行了办公室 2019 年年度报告中提出的意见和建议。

十. 意见、建议和结论

64. 以下建议的参考和依据是道德操守办公室 2020 年的经验和 2021 年头两个月的
相关发展情况。

65. 道德操守办公室感谢管理层在本报告年度给予的大力支持。特别是在发生危
机期间，机构及其工作人员继续遵守和秉持最高道德行为标准是很重要的。

66. 道德操守办公室是一个新设立的独立办公室。随着第一任主任的任命，道德
操守办公室预计将担负更多的职能，并在儿基会内部享有较突出的地位。相应地，
各方对办公室为儿基会及其人员交付有影响力的战略性工作成果，也抱持新的期
望。儿基会业务结构分散，任何时候都有近 90% 的人员在外地工作。因此，道德
操守办公室需要确保国家一级办事处和各级人员能更易获得其服务。在旅行条件
改善后，这将需要强有力的外联战略并提供各种选择，以便更多、更频繁地前往
不同地点，参与或出席各种活动。

67. 如上所述，道德操守办公室将侧重于发挥预防作用，主动识别、处理和减轻
刚刚露出苗头的道德风险和疏失。道德操守办公室将进一步：重振道德操守对话
主持人方案；从战略上聚焦处理高风险利益冲突问题；重新审查并改进外联和培
训材料及模式；与其他单位合作，通过培养畅所欲言和善于倾听的文化，清楚说
明并协助便利举报渠道以及向儿基会人员提供各种解决系统，继续提高工作人员
的参与度。道德操守办公室在新任主任的领导下，将在未来几个月努力确定其他
战略优先事项。

68. 道德操守办公室注意到现已采取举措，制定保护性质的办公室问责框架。鉴
于防止性剥削和性虐待及工作场所虐待问题高级协调员等有时限的职能即将终
止，必须确保这样一个框架能够明确不同的作用和职责。道德操守办公室很愿意
按照其任务规定，在获得必要资源分配基础上，为承担这些职责贡献自己的一份
力量。

69. 道德操守办公室赞赏儿基会迅速采取行动，设立反种族主义和歧视问题工作
组，以解决工作人员表达的关切。作为工作组的一个积极成员和独立办公室，道
德操守办公室期待这些建议得到落实。同样重要的是，儿基会应建立一个机制，
定期监测和衡量不同办事处和司在这些领域取得的进展。

70. 继独立工作队报告和联合检查组报告之后提出的许多举措和建议都是由有
时限的特设职能和(或)工作队主导和提供支持的，而且将继续为全组织带来各种
建议、改进、升级和新优先事项。预计将有众多的行动计划被提出来，从而需要
道德操守办公室在近期和中期大力参与和支持执行和监测工作。事实上，道德
操守办公室很可能需要在关键方面发挥主导作用。与这些举措有关的工作将持续
增加，其他职能所从事的重要职责预计将移交给道德操守办公室，这将给道德
操守办公室本已捉襟见肘的资源带来巨大压力。目前的这一短缺需要及时填补，为
道德操守职能提供充足资源的迫切需求也必须及时满足，以使道德操守办公室能够

履行现有任务，并为这些新的、重要的组织优先事项提供服务。道德操守办公室期待继续就这些问题与管理层进行建设性接触。

九. 决定草案

执行局

注意到儿基会道德操守办公室 2020 年报告([E/ICEF/2021/16](#))以及其管理层的回应([E/ICEF/2021/17](#))。
