



第六十四届会议

临时议程* 项目 133

人力资源管理

道德操守办公室的活动

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会题为“审查联合国行政和财政业务效率”的第 60/254 号决议提交。大会在该决议中要求每年报告道德操守办公室的活动和道德操守政策的执行情况。本报告也根据 2008 年大会关于“人力资源管理”的第 63/250 号决议提交。大会在该决议中欢迎成立联合国道德操守委员会，还请秘书长在其关于道德操守办公室活动的报告中列入道德操守委员会活动的有关资料，包括审查他认为该委员会处理的任何相关的复杂道德操守问题。

本报告的所述期间为 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日。

* A/64/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景和概况	3
三. 道德操守办公室的活动和道德操守政策的执行情况	7
A. 制定标准和政策支持	7
B. 培训、教育和外联	8
C. 咨询和指导	10
D. 财务披露方案	11
E. 保护举报不当行为和配合适当受权审计或调查工作的工作人员免遭报复	15
四. 联合国道德操守委员会	17
五. 为联合国人员制定一个全系统的道德守则	19
六. 结论和建议	20

一. 引言

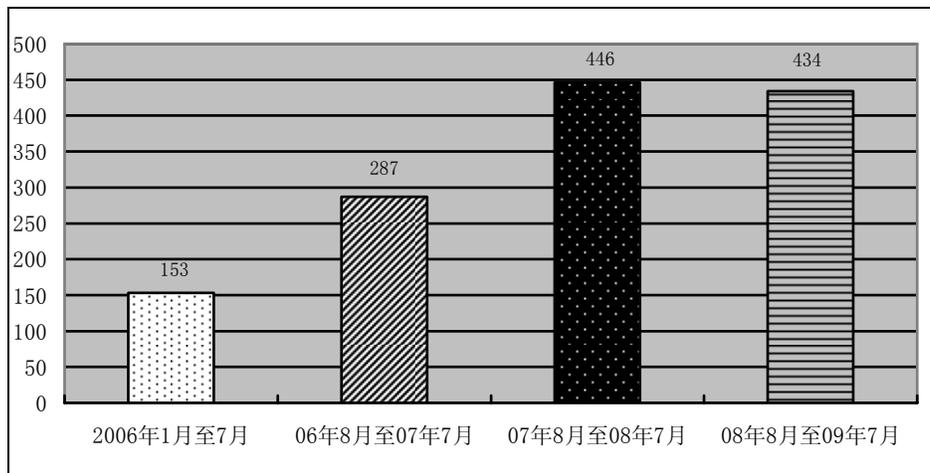
1. 本报告是 2006 年 1 月道德操守办公室设立后提交的第 4 次报告，根据大会第 60/254 号决议第 16(i) 段提交。大会在该决议中要求每年报告道德操守办公室的活动和道德操守政策的执行情况，供大会酌情在与人力资源管理有关的议程项目下审议并作出决定。
2. 本报告也根据大会题为“人力资源管理”的第 63/250 号决议提交。大会在该决议中欢迎成立联合国道德操守委员会，还请秘书长在其关于道德操守办公室活动的报告中列入道德操守委员会活动的有关资料，包括审查他认为该委员会处理的任何相关的复杂道德操守问题。
3. 在这方面，秘书长希望通过本报告，提交根据大会第 60/1 号决议，为联合国人员制定的全系统道德守则，供大会审议并核准。
4. 关于联合国道德操守委员会，按照题为“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 号秘书长公报第 4.3 节，本报告综述提交委员会主席的所有案件”。

二. 背景和概况

5. 大会在 2005 年世界首脑会议上，结合整个秘书处和管理改革倡议，核准在联合国秘书处设立独立的道德操守办公室(第 60/1 号决议，第 161(d) 段)。该办公室于 2006 年 1 月 3 日开始运作。
6. 在本报告所述的 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日期间，道德操守办公室继续收到大量的服务请求，总共 434 项，涉及各种道德操守问题，有外部活动、接受礼物、政策咨询、支持制定标准、财务状况披露和防范报复等。图一列示 2006–2009 年期间的相应数字比较。

图一
按报告周期分列的请求数

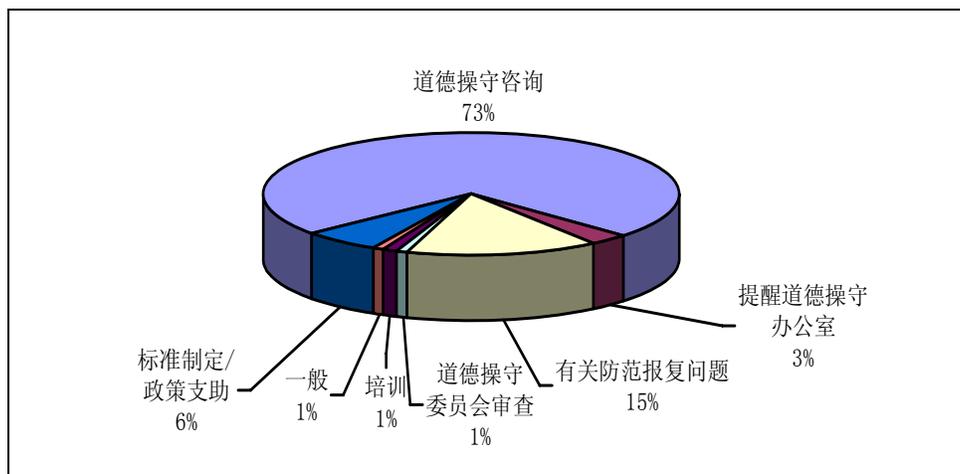
(2006年1月至2009年7月)



7. 图二是本报告所述期间按类别分列的请求情况。

图二
按类别分列的请求数量

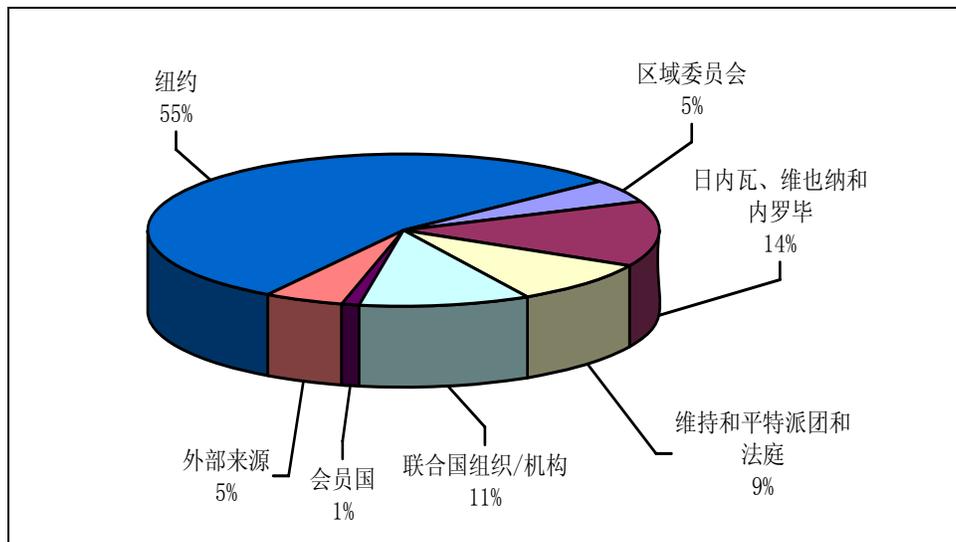
(2008年8月1日至2009年7月31日)



8. 如下文图三所示, 要求道德操守办公室提供服务的请求来自不同的地点和机构。要求道德操守办公室提供服务的大多数请求来自纽约的工作人员(55%)。与前一个报告所述期间相比, 联合国组织和机构提出的服务请求略有增加(从9%增至11%), 联合国日内瓦、维也纳和内罗毕办事处工作人员提出的服务请求也略有增加(从11%增至14%)。

图三
按来源分列的请求数量

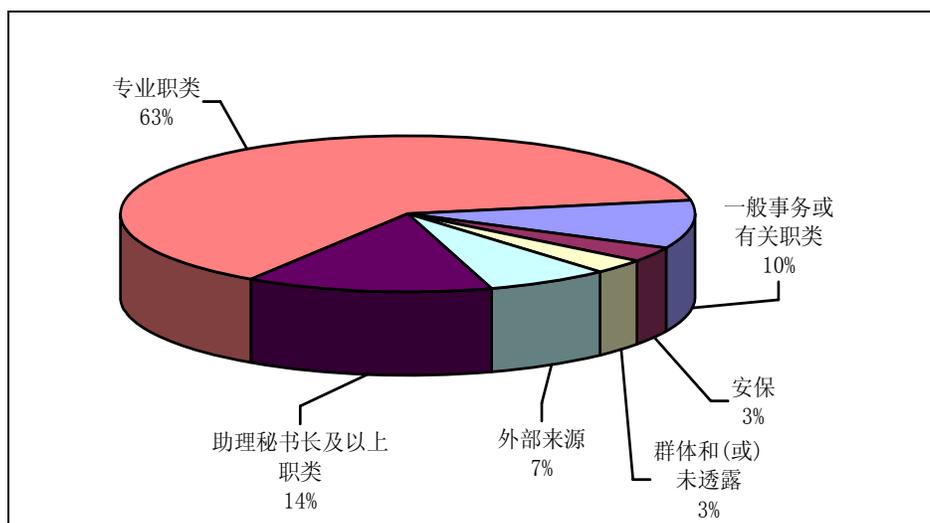
(2008年8月1日至2009年7月31日)



9. 就请求人员的专业职等而言，道德操守办公室向秘书处各级工作人员和管理人员提供过服务。如图四所示，专业人员的请求占总量的 63%，比上一个报告周期增加 3%。值得注意的是，助理秘书长及以上职等高级管理人员的请求以及一般事务人员和有关职等的请求依然相当(分别占总量的 14%和 10%)。

图四
按职等分列的请求数量

(2008年8月1日至2009年7月31日)

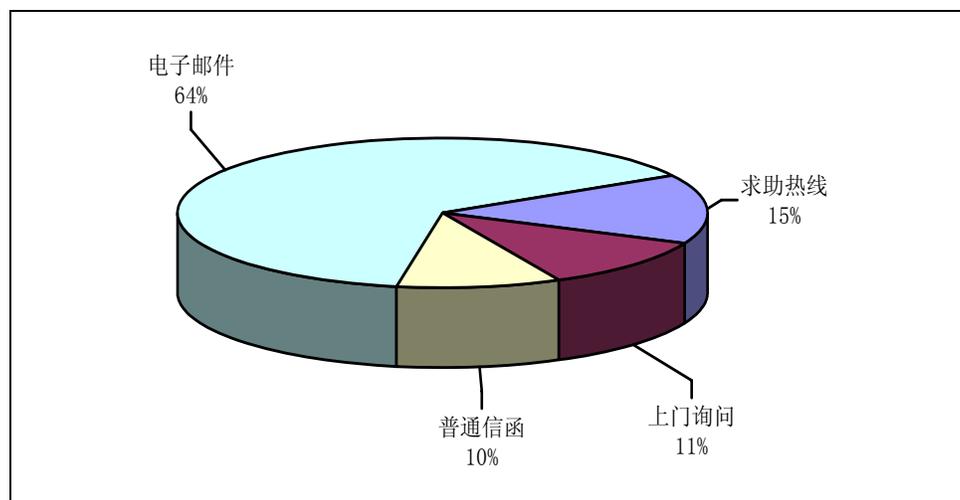


10. 就与道德操守办公室的联系方式而言，如图五所示，64%的请求通过电子邮件接收，15%通过求助热线，11%为上门询问，10%通过普通信函。数据表明，大多数人员仍喜欢采用电子通信与道德操守办公室进行联络。

图五

按联系方式分列的请求数量

(2008年8月1日至2009年7月31日)

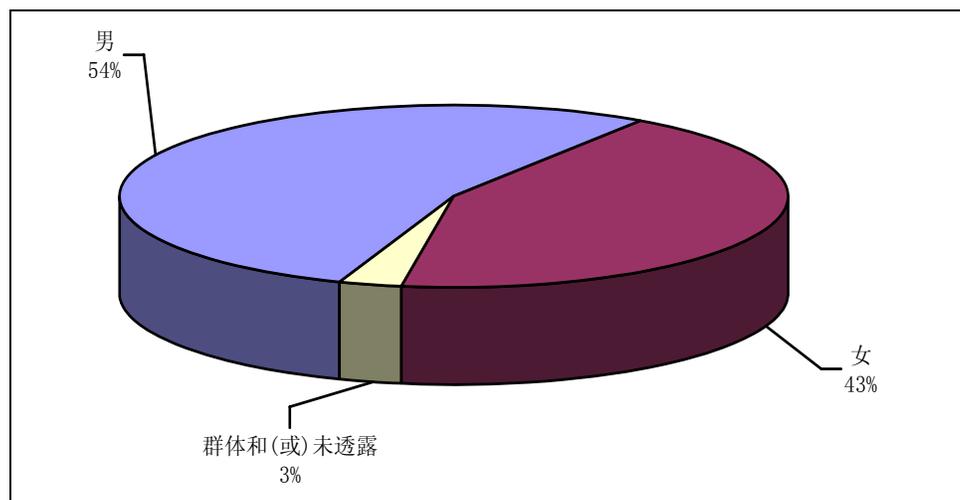


11. 还应该指出，一半以上的道德服务请求来自男性工作人员(54%)，而女性工作人员的相应比例为43%(见图六)。

图六

按性别分列的请求数量

(2008年8月1日至2009年7月31日)



12. 道德操守办公室十分重视风险评估和信息安全。鉴于其着手的工作和处理的信
息有其机密性，这两者是确保其有效工作的基石。

13. 道德操守办公室已要求信息和通信技术厅信息技术事务司的信息和通信技术
质量保证和风险管理科对道德操守办公室的信息系统和数据进行综合风险评
估。质量保证小组进行了深入的风险分析，用以确定继续保护信息的保密性、完
整性和可用性以及确保信息系统持续运作的措施。小组在这一分析结果的基础
上，于 2008 年 11 月 24 日提出了一个报告。报告在风险处理计划中包括了 31 项
建议。道德操守办公室正在质量保证小组的密切合作和支持下，落实所有这些建
议。

14. 2008 年，内部监督事务厅(监督厅)为了规划审计，对道德操守办公室的运作
进行了一次风险评估审查。监督厅在 2008 年 11 月 21 日发表的审查报告中，查
明了若干风险程度，从而帮助道德操守办公室确认、评估和处理潜在的风险。

15. 2008 年期间，监督厅对联合国秘书处的数据保密工作进行了横向审计。道德
操守办公室也在其中。道德操守办公室现已实施了监督厅在 2009 年 5 月编写的
关于道德操守办公室审计报告草稿中提出的建议。

三. 道德操守办公室的活动和道德操守政策的执行情况

A. 制定标准和政策支持

16. 关于设立道德操守办公室的秘书长公报(ST/SGB/2005/22)规定，道德操守办
公室的一个关键职能是制定道德操守标准。

17. 在本报告所述期间，道德操守办公室通过其担任联合国道德操守委员会主席
的主任，继续为联合国人员制定、咨询和订定一个全系统的道德守则工作提供实
务领导。本报告第四章(联合国道德操守委员会)和第五章(为联合国人员制定一
个全系统的道德守则)提供了有关这一进程的详细资料。

18. 此外，道德操守办公室，作为联合国道德操守委员会的秘书处，在审查关
于保护举报不当行为和配合适当受权审计或调查工作的工作人员免遭报复的现
有政策方面，发挥了关键作用。该审查将协助查明秘书处以及属于联合国道德
操守委员会成员的联合国基金和方案在政策方面的差距，以统一这方面的道德
标准。

19. 道德操守办公室协助采购司制定了有关的标准和程序，并协助审查了涉及因
被指控从事或参与欺诈、舞弊或不道德的行为而正在受到调查、或已被指控、定
罪或涉案的供应商的案件。道德操守办公室主任将担任联合国高级供应商审查委
员会的主席。该委员会是 2009 年 7 月宣布的，以执行秘书长关于联合国采购改
革的报告中所载的措施(见 A/60/846/Add. 5 和 Corr. 1)。

20. 道德操守办公室就有关国际公务员行为标准和联合国人员的全系统道德守则问题向国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)提供实质性的贡献和支助,包括在 2009 年 7 月举行的公务员制度委员会第六十九届会议上,介绍关于制定道德守则的情况。公务员制度委员会已决定对行为标准进行一次初步审查。
21. 道德操守办公室在审查和修订秘书长题为“财务披露和利益申报表”的 ST/SGB/2006/6 号公报方面,发挥了关键的作用。目前正在就修订后的公报进行磋商。
22. 考虑联合国工作的全球性质和不断变化的需求和情况,迄今一直在审查接受礼物的政策,以更新相关标准。在这方面,道德操守办公室起草了一份行政指令,说明披露、储存和酌情处置礼品事宜。目前正在对该文件草案进行正式磋商。
23. 道德操守办公室是跨部门小组的一个成员,该小组负责拟订秘书长向大会提交的关于问责制框架、机构风险管理和内部控制框架以及成果管理框架的第二次报告。道德操守办公室就在问责制框架内促进和保障道德标准的问题提出了实质性的意见。
24. 此外,道德操守办公室是联合国秘书处调查工作队的一名成员。该工作队的工作范围是:审查在秘书处进行的所有类型的调查,但不包括监督厅进行的调查;就改进系统需要提出建议;研究进行变革所需采取的步骤;确定大会第 62/247 号决议要求的工作范围。道德操守办公室以此身份积极参加了工作队的工作。
25. 道德操守办公室还定期向秘书处的管理业绩委员会提供支助。
26. 应当指出,2008-2009 年期间,道德操守办公室的主要职责有所扩大。联合国道德操守委员会于 2008 年 1 月成立后,道德操守办公室主任作为委员会的主席,为其提供职能领导,道德操守办公室作为委员会的秘书处,提供全面的实质性协调和支助。道德操守办公室主任作为联合国道德操守委员会的主席,还承担了其他领域的责任,其中包括 ST/SGB/2007/11 号公报第 4.3 段规定的审查案件的职责。此外,在联合国基金或方案不委任或不指定道德操守官员的情况下,道德操守办公室迄今为止承担了理应由该官员承担的责任,从而也增加了道德操守办公室的任务。道德操守办公室的法定职责增加后,工作量越来越大,而两年期期间分配给它的资源却依然未变,从而影响了道德操守办公室及时满足服务要求的能力。

B. 培训、教育和外联

27. 道德操守办公室负责与人力资源管理厅合作开展道德操守问题的培训和教育活动,确保每年为所有工作人员开展道德操守培训,以提高他们对道德操守、廉正和问责制的认识。
28. 必修的在线学习课程“提高廉正意识倡议”(见 ST/SGB/2005/17)已有英文和法文版,面向各级工作人员。自 2005 年推出以来,已有 24 200 余名工作人员和

其他人员完成课程，其中有大约 8 900 人是 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日期间完成的。

29. 在本报告所述期间，总部以及其他办事处和工作地点继续举办题为“同心协力：我们日常工作中的职业道德和廉正”的一般道德操守问题讲习班。2008 年，拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)推出道德操守培训和教练训练班。如今已有能力提供英文、法文和西班牙文的讲习班。自从 2006 年推出以来，全球秘书处的 9 300 名工作人员参加了讲习班，其中有 3 000 多名工作人员参加了本报告所述期间举办的 122 个班次。

30. 为了满足日益增长的需求，现已将专门/定制的讲习班课程纳入为不同工作地点的外地工作人员提供的更广泛的培训课程之中。本报告所述期间，在曼谷、贝鲁特、耶路撒冷、内罗毕、纽约和巴黎为人道主义事务协调厅、联合国新闻中心、联合国环境规划署(环境署)、联合国停战监督组织(停战监督组织)、联合国驻被占领土特别协调员办事处(被占领土协调员办事处)和联合国驻黎巴嫩临时部队小组安排了这类讲习班。

31. 为了进一步扩大讲习班的覆盖面，拉加经委会于 2009 年 6 月推出了一个电信会议版本，将墨西哥城的工作人员与巴西利亚和哥伦比亚特区华盛顿的学员连通在一起。预计联合国维也纳办事处、联合国药物管制和预防犯罪办事处和亚洲及太平洋经济社会委员会将在首次通过电信会议提供道德培训这一创举基础上，在其外地办事处和区域办事处提供讲习班。

32. 本报告所述期间，由道德操守办公室、人力资源管理厅和采购司的联合举办的名为“采购道德操守与廉正”的定制讲习班在继续进行。这一讲习班是采购司工作人员的必修课，并建议其职责与采购有关的其他人修。截至 2009 年 7 月 31 日，近 600 名工作人员参加了讲习班，其中有 120 人是在本报告所述期间参加的。

33. 与道德操守有关的课程单元还在以下领域开办，反映了将道德操守培训更广泛地纳入教学活动的决心：为新工作人员、初级专业人员和中央审查机构成员举办的概况介绍会，关于人力资源管理、监督技能和一般事务人员发展的培训班。

34. 道德操守办公室大力努力，通过向工作人员和管理人员通报情况、举办工作人员概况介绍会、定期培训和其他机制，向广大工作人员宣传和说明其任务和职责，目的是为了确保工作人员清楚地了解道德操守办公室的作用、职能和管辖权及其与其他办公室的关系，诸如与监察员办公室和监督厅的关系。

35. 为了向不在总部的工作人员进行宣传教育，道德操守办公室主任于 2009 年 3 月和 4 月访问了联合国内罗毕办事处、环境署、联合国人类住区规划署(人居署)以及非洲经济委员会(非洲经委会)，并与管理人员和工作人员代表见了面。此外

还在全体会议上发言，说明道德操守办公室的职能，以帮助工作人员更好地了解道德操守办公室的责任和服务。

36. 在 2009 年上半年，道德操守办公室与人力资源管理厅、维持和平行动部和外勤支助部合作，为新成立的监督外地工作人员入选名册工作的中央审查机构的概况介绍方案道德操守单元的交付工作提供实质性支助。2009 年上半年，分别在联合国组织刚果民主共和国特派团设在乌干达和联合国海地稳定特派团设在海地的训练设施为维持和平行动部所有的外地特派团工作人员举办了三次培训班。

37. 此外还为其他部门/办事处，包括法律事务厅，维持和平行动部(高级领导方案)，司法系统新班子的法官和联合国秘书处经济和社会事务部高级管理人员举办了通报和情况介绍会。

38. 在本报告所述期间，为了随时了解目前在联合国以外进行的辩论情况以及关于道德操守问题的政策和做法，道德操守办公室参加了专业协会，并出席了诸如由道德与合规人员协会组织的专业或专门会议、政府道德法会议和国际调查人员会议。参加专业或部门会议使道德操守办公室有机会与其他公共部门机构和私营部门的对口单位进行交流，并了解有效道德方案的最佳做法原则。

39. 目前通过各种手段传播关于道德操守政策的信息以及道德操守办公室的工作和服务，包括通过联合国 I-see 进入的道德操守办公室的内联网站、关于改革的网站秘书长栏下(专门有 1 页论述道德和廉正)，并分发道德操守办公室编写的教育和宣传材料。

40. 2009 年 6 月，道德操守办公室在整个秘书处进行了一次认识和满意度调查。调查的目的是评估工作人员对本组织道德操守基础设施和道德操守办公室职能的认识。调查旨在帮助了解全体工作人员对道德操守办公室提供的服务的满意程度，以加强提供服务的主动性，特别是在主动接触工作人员方面，并鼓励更多地使用其服务。

C. 咨询和指导

41. 道德操守办公室酌情并根据需要向工作人员、管理人员、各部门/办事处提供保守秘密的道德操守咨询意见，从而发挥着重要的预防性咨询作用。工作人员和管理人员可以从该办公室得到关于某些情况下应采取的适当行动的咨询意见和指导，以遵循本组织的价值观、原则和行为标准。

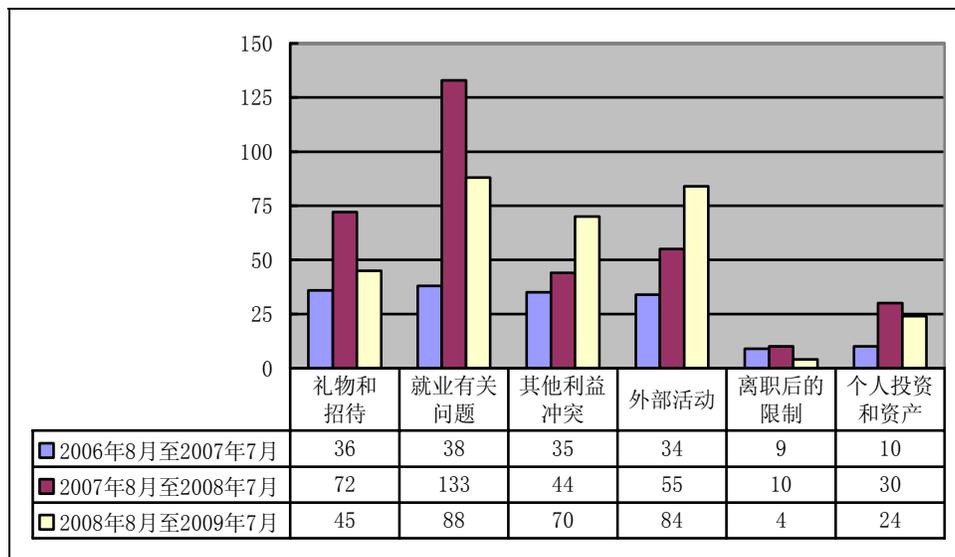
42. 道德操守办公室在提供咨询意见和指导时，力求防止、查明或管理实际、明显或潜在的利益冲突，但不取代报告不法行为的现有机制。

43. 在本报告所述期间，道德操守办公室共收到 315 项要求就各种有关道德操守问题提供咨询意见的请求。这些关切问题可分成几类，如图七所示。

图七

按问题和周期分列的道德操守咨询请求

(2006年8月1日至2009年7月31日)



44. 道德操守咨询和指导可涉及说明或解释本组织关于某些外界活动的标准。道德操守办公室根据所述事实，提供关于适当行动的咨询意见和指导，确保解决问题的方式符合联合国的利益。

45. 此外，道德操守办公室还满足联合国其他实体提出的交流信息、最佳做法，政策、道德咨询和指导的要求。这些实体包括：联合国大学、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处、联合国开发计划署(开发署)、世界卫生组织、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会(儿童基金会)、国际民用航空组织、国际原子能机构、联合国社会发展研究所和联合和共同赞助的联合国艾滋病毒/艾滋病规划署。

D. 财务披露方案

46. 道德操守办公室受权执行财务披露方案，籍此管理组织风险，维护和提高公众对本组织廉正的信任。

47. 2008年申报期(2008年3月1日起)共有3 118名工作人员须使用已建的网上财务披露申报系统进行申报，2008年申报期为2007年1月1日至12月31日。

48. 截至方案结束之日，共有99.16%的工作人员(3 092名参加者)充分履行了申报义务，比2007年申报期(92%的工作人员，即2 329人)有了显著改进。总共有

0.83%(26名参加者)未满足申报要求,前一个周期则有7%(172名工作人员)未满足申报要求。有25起不按要求行事的工作人员的案件被移交给人力资源管理厅采取适当的后续行动,1起被移交给难民署采取后续行动。尽管道德操守办公室、普华永道审查人员和有关部门的主管再三采取后续行动,但截至申报期结束时,仍有3人未提交财务披露报表。

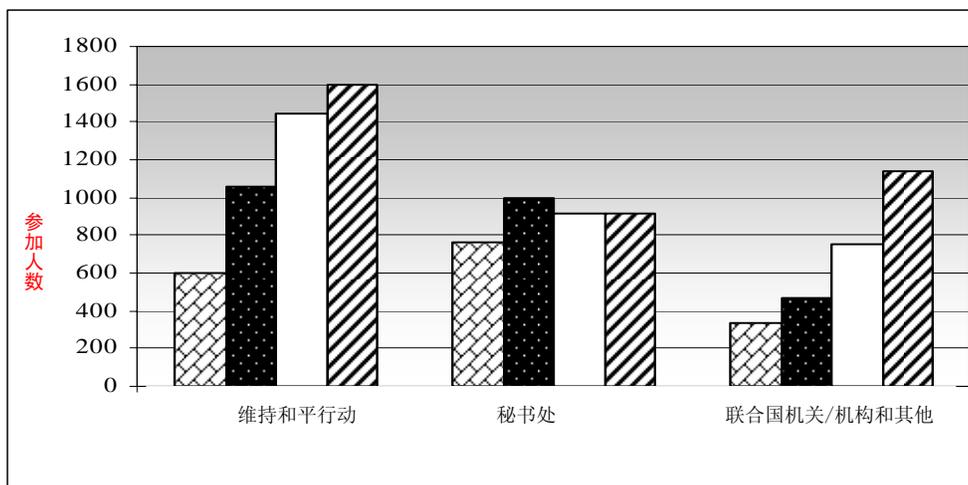
49. 遵守财务披露方案要求的比例提高可归结为以下几个因素。首先,秘书长在周期开始时就向所有参加者发函,说明方案的重要性的他对方案的支持,从而定下了调子和对方案的重视。第二,副秘书长和助理秘书长级别的高级官员全都遵守,显示了本组织的决心。第三,道德操守办公室加强了对工作人员本人以及部门主管和参与实体主管的后续行动。此外,对该系统作了技术改进,包括将上一年的报表资料移植到今年,从而减少了个人在申报过程中不得不花费的时间。所有这一切都有助于促使他们遵守财务披露方案的要求。

50. 除了审查进程以外,财务披露方案还有一个重要的组成部分,即“核查进程”。该进程在所有职等和办公室的工作人员中随机进行,验证这些随机抽查的财务披露报表中披露的信息,并确保披露的信息是完整的。在核查过程中,总共抽查了130名申报的工作人员,其中96%在截止日期前提供了完整的第三方文件,而上一个周期为89%。但这次没有未提供第三方文件的情况,2007年申报期则有5%未提供。

51. 关于2009年申报期(2009年3月1日起),截至2009年6月25日,共有3657名工作人员参加,比前一个周期增加11.7%。

52. 下文图八列示财务披露方案4个申报周期的参加人数比较,包括按组织分类的详细情况。维持和平行动和联合国机关/机构的人数增长最明显。

图八

按实体和申报年度分列的财务披露参加人数(2006-2009年)^a

	维持和平行动	秘书处 ^b	联合国机关/ 机构和其他	年度共计
2006年	603	762	339	1 704
2007年	1 062	997	469	2 528
2008年	1 449	919	750	3 118
2009年 ^c	1 601	913	1 143	3 657

^a “申报年度”指提交披露报表或申报的年度，所涉的申报期从上一年的1月1日起至12月31日止。

^b “秘书处”类是指ST/SGB/1997/5所列、由联合国经常预算拨付预算的联合国部厅和实体。

^c 截至2009年6月25日的的数据。

53. 在2009年申报期，参加的人数在总体上继续增加，有可能表明方案管理人员进一步认识到，需要管理组织风险、管理潜在的利益冲突，提高公众对本组织工作人员履行公务和职责的信任。

54. 道德操守办公室在分摊费用基础上对整个联合国大家庭工作人员实施财务披露方案。联合国裁军研究所和联合国区域间犯罪和司法研究所是最晚加入的机构。道德操守办公室继续与尚未实行财务披露方案或正在制订自己的财务披露方案的联合国机关和机构联络，以加强政策和做法的协调一致。

55. 行政和预算问题咨询委员会在题为“人力资源管理”的A/63/526号报告中，建议秘书长在关于道德操守办公室活动的今后报告中，提供按工作地点分列的清楚和准确的数据，说明该方案所涉人数、已履行申报义务的人数、没有履行申报义务的人数及其原因。关于2008年遵守财务披露方案的情况的表格提供了有关2008年申报年的索求资料，按联合国秘书处内各实体分列。

表

2008年 守财务披露方案的情况

联合国实体	要求申报人数	完成申报人数	不遵守规定人数
联 秘书			
行政首长协调理事会	1	1	—
反恐怖主义委员会执行局	4	4	—
裁军事务部	6	6	—
大会和会议管理部	31	31	—
经济和社会事务部	65	64	—
管理事务部	130	130	—
政治事务部	33	33	—
新闻部	40	40	—
安全和安保部	10	10	—
道德操守办公室	9	9	—
秘书长办公厅	29	29	—
人道主义事务协调厅	17	17	—
内部监督事务厅	13	13	—
法律事务厅	25	25	—
负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室	1	1	—
联合国人权事务高级专员办事处	16	16	—
监察员办公室	2	2	—
非洲问题特别顾问办公室	2	2	—
最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中 国家高级代表办事处	3	3	—
建设和平支助办公室	5	5	—
联合国贸易和发展会议	25	23	2
联合国日内瓦办事处	69	69	—
联合国内罗毕办事处	44	43	1
联合国维也纳办事处	10	10	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	40	40	—
联合国原子辐射影响问题科学委员会	1	1	—
亚洲及太平洋经济社会委员会	42	42	—
西亚经济社会委员会	29	29	—
非洲经济委员会	55	55	—
欧洲经济委员会	8	8	—
拉丁美洲和加勒比经济委员会	54	54	—
(持和 行动)	919	915	4
持和 行动	1 449	1 429	20
联 和	750	748	2
	3 118	3 092	26

56. 本报告所述期间，参加财务披露方案的联合国高级官员(助理秘书长及以上职等)从 2007 年的 120 人增加到 2008 年的 149 人。很可能是因为对方案的认识和接受程度提高了。秘书长网站上公布了 2008 年副秘书长和助理秘书长的自愿公开披露。

57. 2009 年 2 月，道德操守办公室按照行政和预算问题咨询委员会报告(A/62/7/Add. 14)中关于道德操守办公室是否可能承担目前由普华永道会计师事务所进行的财务披露审查职能的要求，开始对第三方进行可行性研究。提议进行可行性研究的目的是确定利弊以及将来可能由道德操守办公室承担审查职责的所涉成本，同时充分考虑机构相关性、成本效益和可持续性、保密需要以及方案对联合国的信息管理和信息技术要求。这项深入分析一旦得出结果和建议，将随即提交大会审议。

58. 与普华永道会计师事务所的现有合同将于 2009 年 12 月 5 日结束。但由于大会不会在现有合同到期之前作出决定，因此普华永道会计师事务所和联合国秘书处之间正在谈判根据需要可能延长合同的事宜。

报 行 和 的 人 报

59. 保护举报不当行为和配合适当授权审计或调查工作的工作人员免遭报复的政策随着秘书长发布 ST/SGB/2005/21 号公报而于 2006 年 1 月 1 日生效。该公报正式确定了保护措施，用以保护因正当举报不当行为或配合适当授权审计或调查工作而受到报复威胁或遭受报复的工作人员。该政策规定，一旦确定案件存在初步证据，举证责任就转给本组织，管理层需证明，即便此人没有举报不当行为和配合适当授权审计或调查工作，也会采取同样的所称的报复行动。

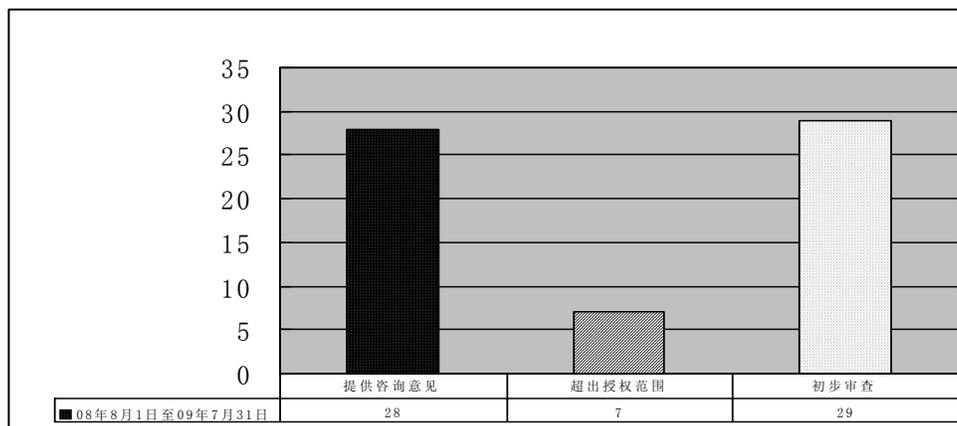
60. 从 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日，道德操守办公室收到 64 份有关要求保护免遭报复的请求，认为其中的 29 份有必要进行初步审查。初步审查过程涉及审查投诉人提交的文件和查明事实，以确定是否有独立的附加信息可佐证报复投诉。如果道德操守办公室发现有初步证据的报复案件，便将此事提交监督厅调查。

61. 必须指出，根据以往 3 年的经验，道德操守办公室修正了免遭报复请求的类别，以更准确地反映该办公室在这方面采取的行动。图十显示本报告所述期间收到的请求数量，根据修正的分类法分类。

表九

请求 的行动

(2008年8月1日至2009年7月31日)



62. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到 29 起值得初步审查的案件，并完成对其中 13 起案件的审查：确定 10 起案件没有初步证据证明报复，另外 3 起案件的投诉人不是撤销就是放弃了请求。其余 16 起案件的初步审查程序仍在进行。

63. 其余的 35 起投诉中，已确定有 7 起不在道德操守办公室的授权范围内，并向 28 名工作人员提供了关于政策的适用范围、在开始初步审查之前必须具备的先决条件以及确定报复成立时可能获得的纠正措施等咨询建议和指导。在本报告所述期间，也有工作人员因从事受保护的活动而害怕将来受报复而寻求咨询的若干事例。值得注意的是，有关执行免遭报复政策的请求数量增加了（本报告周期有 64 项请求，而前一个报告周期为 45 项），其原因在很大程度上是因为工作人员就政策本身征求道德操守办公室的咨询意见的事例大幅增加。这一增加似乎表明，人们越来越有兴趣认识道德操守办公室的这部分授权。

64. 道德操守办公室还指出，大多数超出道德操守办公室授权范围的事项或道德操守办公室提供咨询意见的事项，涉及举报滥用权力，骚扰或在征聘、任用和晋升过程中的违规行为。此外，道德操守办公室看到，在什么是受保护的活动这一问题上，还存在误解，特别在报告公报所指的不当行为方面。

65. 在上一个周期，据报告有 11 起案件仍在审查，5 起处于初步评估阶段。在这些案件中，道德操守办公室认为有 14 起值得进行初步审查，而对另 2 起案件则提供了咨询意见，说明政策本身和有资格受到保护免遭报复的必要条件。在 14 起值得初步审查的案件中，道德操守办公室已完成对 10 起案件的审查。在这 10 起案件中，道德操守办公室确定有 1 起案件存在报复的初步证据，后将其提交给

监督厅进行调查。有 2 起案件的投诉人撤销或放弃了请求。目前正在对其余 2 起案件进行初步审查。

66. 在 2008-2009 年报告所述期间，本组织打击报复的保护政策暴露出一个严重的漏洞。如上文第 65 段所述，道德操守办公室完成了对 2007-2008 周期收到的一个投诉进行的初步审查，在确定报复案件的初步证据后，将其提交给监督厅进行调查。内部监督事务厅根据大会第 48/218 B 号决议所给予的独立运作权利，拒绝进行调查。道德操守办公室认为，为了充分执行秘书长公报 ST/SGB/2005/21 规定的免遭报复的政策，调查是必要的，以使当局能够履行其举证责任；如果届时证明报复成立，也可使本组织能够采取纠正措施。法律事务厅的意见确认，根据大会上述决议，监督厅确实有酌处权决定是否调查一个事项，不能强迫其调查道德操守办公室提交的案件，即使秘书长在发布的 ST/SGB/2005/21 中授权监督厅进行调查。这是本组织需要处理的一个问题。

四. 联 道德操守 会

67. 联合国道德操守委员会是根据题为“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 设立的。委员会的主要职责是为联合国秘书处和单独管理的机构和方案制订一套统一的道德标准和政策；并就某一道德操守办公室或道德操守委员会主席提出的某些对整个联合国有影响、重要而又特别复杂的案件和问题进行磋商。

68. 联合国道德操守委员会的成员由单独管理的联合国机构和方案的道德操守办公室负责人以及联合国秘书处道德操守办公室负责人组成。截至 2009 年 7 月 31 日，联合国道德操守委员会成员包括以下实体：道德操守办公室、开发署、儿童基金会、人口基金、项目厅、粮食计划署、近东救济工程处和难民署。联合国裁军研究所、联合国社会发展研究所和联合国区域间犯罪和司法研究所都正式请求道德操守办公室对其工作人员履行道德操守方面的职能。

69. 委员会主席由联合国秘书处道德操守办公室负责人担任，向单独管理的机构和方案的道德操守干事提供业务领导，以便促进能力的建设与发展，包括提供充足的符合专业要求的资源，并确保在提供与道德操守相关的服务中采用一致的方法（见秘书长公报 ST/SGB/2007/11，第 2.3 节和 5.1 节）。

70. 2008 年 8 月至 2009 年 7 月期间，联合国道德操守委员会在联合国总部以及联合国基金和方案办事处举行了 8 次会议。

71. 在本报告所述期间，委员会的主要优先事项是向秘书长提供实务和技术支助，按照大会关于 2005 年世界首脑会议成果的第 60/1 号决议第 161(d) 段和第 60/254 号决议第 16(a) 段的规定，为联合国人员制定一个全系统的道德守则。全系统道德守则草案现已编制完毕，作为以《联合国宪章》、相关工作人员条例和

细则及国际公务员行为守则倡导的宗旨、价值观和原则为基础的价值框架。2008年8月，秘书长就守则草案发起全系统范围的广泛磋商，参加的有联合国秘书处的工作人员和管理人员、基金、方案和专门机构以及工作人员代表机构和国际公务员制度委员会。联合国道德操守委员会对磋商过程中收到的意见和建议进行了彻底审查，并举行了两次会议，修订并随后订定了守则草案，供秘书长在2009年2月审议。本报告第五节提供了制定道德守则的详细情况。

72. 联合国道德操守委员会就政策的制定和执行交流了信息，以利于在联合国协调一致地适用道德标准和政策。除了制定全系统的道德守则外，委员会还确定了2009年工作的以下优先事项：(a) 审查和协调免遭报复的政策；(b) 核心道德培训；(c) 财务披露方案的连贯和协调；(d) 公共信息和宣传战略；(e) 审查定于2009年提交的年度报告。

73. 联合国道德操守委员会对成员组织的免遭报复政策进行了审查，以缩小差距，并确保协调统一地适用这些政策。在这方面，为了积累参考资料和经验教训，委员会对其他联合国实体、公共国际机构和各国政府的保护政策进行了研究。经过详尽的讨论和借鉴实际经验，委员会商定了免遭报复的有效政策必须具备的核心要素。之后，委员会制定了一项政策框架，成员组织可以在此框架内开发、界定或完善自己的政策。这项政策草案已在由委员会进行审查。

74. 在本报告所述期间，委员会依然十分重视道德操守的培训。委员会审查了成员组织现有的网上道德培训方案，以确定核心的道德培训，并为那些由于预算限制而尚未制定自己的道德培训方案的成员组织考虑实际的替代办法。为了满足某些组织认证网上道德培训的需要，秘书处已作出努力，对其必修的在线培训“提高廉正意识倡议”作了技术调整，使其能为非秘书处工作人员的用户作出认证。

75. 委员会就成员组织实施财务披露政策的工作定期交换意见，以加强协调。此外，经委员会成员同意，委员会主席向开发计划署、人口基金和儿童基金会的行政首长建议，从2009年申报期起，其各自组织的道德操守办公室的所有工作人员向审查联合国秘书处道德操守办公室工作人员财务披露报表的同一实体提交财务披露报表。这项建议已充分落实。

76. 联合国道德委员会主席就单独管理的机构和方案的工作人员的案件与委员会磋商。这些工作人员要求委员会主席根据秘书长公报 ST/SGB/2007/11 第 4.3 节关于因举报不当行为或与正式授权的审计或调查部门合作而声称受到报复的规定，对他们的案件进行审查。在2008年8月1日至2009年7月31日期间，提交给委员会主席的案件有两起。委员会主席在与道德操守委员会磋商后，决定不对第一起案件进行独立审查。对第二起案件，主席根据申诉者提供的资料，同意道德操守办公室对有关方案的结论，并随后决定不作任何进一步的审查。

77. 根据秘书长公报 ST/SGB/2007/11 第 5.4 节，道德操守委员会应审查联合国秘书处以及单独管理的机构和方案的道德操守办公室的年度报告。在本报告所述期间，委员会审议了开发署、人口基金和联合国秘书处的道德操守办公室的报告。

78. 秘书长在提交大会第六十三届会议的报告中(A/63/301)，建议大会鼓励联合国专门机构和其他有兴趣的实体通过公开机制，广泛参加道德操守委员会，以确保协调一致地采用道德操守和廉正标准，加强全系统的协同作用。于是，大会在关于人力资源管理的第 63/250 号决议中，请秘书长在联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的框架内，与各专门机构、基金和方案的行政首长讨论在道德操守相关事项方面开展合作和节省成本的可能领域。一些专门机构已表示有兴趣参加联合国委员会和(或)由联合国秘书处的道德操守办公室在分摊费用的基础上为其机构行使道德操守职能。联合国道德操守委员会已审议各种不同的选择，以推进这一工作，并方便全系统的有效参与。

联 人 制定一 系 的道德守

79. 本报告第 71 段指出，大会第 60/1 号决议和第 60/254 号决议敦促秘书长为联合国人员制定和订定一个全系统的道德守则。大会在关于人力资源管理的第 63/250 号决议第十二.5 节中，请秘书长在其关于道德操守办公室活动的报告中列入道德操守委员会活动的有关资料，包括审查他认为相关的该委员会处理的任何复杂的道德操守问题。因此，秘书长打算报告为联合国人员制定一个全系统道德守则的工作，并将载于本报告附件的守则提交大会第六十四届会议，供其核可。

80. 联合国道德操守委员会协助拟订了联合国人员的全系统道德守则草案。该道德守则以简短扼要的措辞表述了《联合国宪章》主张的核心价值和原则，诸如独立、忠诚、公正和廉正，以指导联合国人员的举止和行为。守则的性质是以价值为基础，昂扬志气，而不是制定条条框框，成为惩戒手段。

81. 道德守则现有 12 条核心价值和原则。这些高层次的价值和原则可以在适用的规定具体行为准则的工作人员条例和细则以及国际公务员行为标准中找到，是本组织对其核心价值和原则的解释。道德守则不是为了在法律上进行约束，也不对违规行为进行制裁。这种制裁见于适用的工作人员条例和细则。

82. 在制定道德守则的过程中，认真考虑了就地理位置、社会经济发展水平、政治制度而言适用于世界各国的国家公务员的现有道德和行为准则以及私营部门的企业、专业协会和国际机构所采用的道德和行为准则。此外还审议了促进道德和廉正的不同制度和办法以及汲取的经验教训。

83. 2008 年 8 月，秘书长就守则草案在全系统开展磋商，包括联合国全球秘书处的管理人员和工作人员、资金和方案、专门机构、三个工作人员代表机构(即联

联合国系统国际职工会和协会协调委员会(国际职工会协调会)、国际公务员协会联合会(公务员协联)和联合国国际公务员协会)以及公务员制度委员会。在这一过程中,秘书长通报基金、方案和专门机构以及其他实体的各负责人,征求意见和建议。截至2008年11月底,共收到联合国系统内34个实体的反馈意见。其中包括来自全球秘书处内13个部门/办事处、8个联合国基金和方案、9个专门机构、3个工作人员代表机构和公务员制度委员会的答复。

84. 联合国道德操守委员会彻底审查了所有的意见和建议,并在2009年2月向秘书长提交了守则修订草案,供其批准。2009年3月30日,秘书长向行政首长协调会成员通报了核准的草案案文,并明确表示他希望各专门机构本着“一体行动”的精神,考虑将此道德守则用作促进其组织道德价值和标准的共同指南。

85. 由大会进行审议和核可将确保联合国管理机构有明确规定的核心价值和原则指导联合国人员的举止和行为。

六 和 议

86. 道德操守办公室开展工作三年多来,在培育联合国内部的道德操守、廉正和问责文化方面继续显示其关联性和作用,同时在完成越来越多的职责,克服预算和人员紧张的困难。

87. 在本报告所述期间,联合国道德操守委员会为联合国人员制定了一个全系统的道德守则,并统一了有关道德操守的政策和做法,证明自己是确保联合国协调一致地适用道德操守标准和加强协同作用的有用机制。

88. 秘书长 大会 联 人 制定的 系 道德守 议和
守 报告