



大会

Distr.: General
9 September 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 136 和 137

人力资源管理

联合检查组

联合国系统的道德操守

秘书长的说明

秘书长谨转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会联合检查组题为“联合国系统的道德操守”的报告(JIU/REP/2010/3)的评论意见，供大会审议。

* A/65/150。



摘要

联合检查组(联检组)题为“联合国系统的道德操守”的报告(JIU/REP/2010/3),是对联检组早先的一份关于监督制度的缺陷的报告的后续跟进,“目的是确定在整个联合国系统内设置和落实道德操守职能方面的进展情况、经验教训和最佳做法”。本报告审查了整个系统内设置的各个道德操守办公室的人员配置、供资和责任。

本报告载有联合国系统各组织对联检组报告中所提出建议的看法。联合国系统的看法,是在联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的成员组织提供的意见基础上汇总的,这些组织欢迎联检组报告中所载的对道德操守职能的综合审查,并将其意见主要集中在各项建议上。其一般性意见侧重于所提议的标准、整个系统的各种道德操守职能的详细情况和道德操守办公室的作用。各机构虽然一般接受这些建议,但对其中几项建议表示关切,包括较小机构间共同使用一个道德操守职能的概念。

一. 导言

1. 联合检查组题为“联合国系统的道德操守”的报告，是对联检组早先的一份关于监督制度的缺陷的报告的后续跟进，“目的是确定在整个联合国系统内设置和落实道德操守职能方面的进展情况、经验教训和最佳做法”。本报告审查了整个系统内设置的各个道德操守办公室的人员配置、供资和责任。

二. 一般性意见

2. 行政首长协调会成员欢迎联检组报告中所载的对道德操守职能的综合审查，并将其意见主要集中在各项建议上。其一般性意见侧重于所提议的标准、整个系统的各种道德操守职能的详细情况和道德操守办公室的作用。

3. 各机构指出，联检组为道德操守办公室的业务提出了“建议标准”。考虑到这些标准是联检组根据从很多来源收到的意见编制的，各机构赞赏为制定这些标准而作出的努力。但是，各机构指出，这些不应被视为联合国内道德操守专业做法的既定标准。各机构表示，专业标准应由道德操守干事自己制定，或许可以通过联合国道德操守委员会和联合国全系统的道德操守网络(作为国际道德操守干事的机构间网络)正在不断扩大的机制进行。

4. 各机构指出，在编纂本报告时，联检组努力全面记录下所调查机构的现行做法，并在本报告附件中作出描述。在大多数情况下，联检组纠正了在草案中发现的错误，各机构也注意到，它们的意见大多得到采纳。但是，有机构报告说，有一些旨在澄清一些问题的意见没有被充分纳入最终报告的文本。举个例子，执行摘要中有一点是关于道德操守办公室的责任，其中说：“在各专门机构和原子能机构，基本上没有、或者只是刚刚开始拟订保护检举人的政策。”虽然该说法可能事实上是正确的，但一些机构指出，这种广泛的说法，可能使读者认为，某些机构没有实行这些重要的政策。虽然在报告附件中可以找到相关的详细情况，确实在实行此种政策的专门机构反对这种一竹篙打一船人的报告方式。此外，有几个机构指出了附件表格中不准确的例子；虽然联检组在报告发表前已经更正了已知的错误，它们仍然要求联检组发出必要的更正，以确保记录的准确性。

5. 最后，各机构提请注意报告第 16 段，其中说：“道德操守职能部门的希望是，它会防止一些情况演变成需要解决冲突的问题。”各机构注意到，道德操守职能通过防止利益冲突和保护组织的廉正，保护廉正的最高标准，并促进道德操守文化、透明度和问责。联合国内部的道德操守职能不直接处理工作场所中的冲突问题，也不替代监察员办公室等其他处理冲突的办公室。各机构表示，高效的道德操守职能，能够提高道德操守意识，加强道德决策，鼓励道德行为，和支持道德领导。道德操守职能的成功与否，不应以工作场所中的冲突、争议或抱怨的减少来衡量。

三. 对各项建议的具体意见

建议 1: 较小组织的立法机构应指示各自组织的行政首长提出建议, 通过以下两种办法之一实施道德操守职能: 由一批组织在费用分摊的基础上设立一个联合道德操守办公室, 或在费用分摊/收回费用的基础上内包给另一个组织的道德操守办公室。

6. 各机构注意到, 这项建议的对象是各理事机构; 它们认为, 建议引起了几种挑战, 需要在具有独立和不同治理结构的机构之间进行高度协调, 因此表面上看, 执行起来可能不切实际。不过, 尽管一些机构质疑其可行性和实用性, 有几个组织指出, 它们已在高层讨论了这种可能性, 获得了积极的结果, 正在着手予以执行。因此, 由于各个机构的具体任务和要求不同, 虽然这种方式可能对一些机构是可行的, 另一些机构想参加进来可能会有困难。

建议 2: 行政首长应确保各自组织的道德操守办公室主任一职, 确实有道德操守方面的资格和经验, 并将这一要求列入职务说明和空缺通知。

7. 各机构一般支持这项建议, 原则上同意行政首长应确保道德操守职能主任在组织道德操守问题上具有相关专业资格和经验, 并将这些要求列入相关的职务说明。

建议 3: 行政首长应确保各自组织任命道德操守办公室主任的空缺向内部和外部候选人平等开放, 空缺通知广泛公布。

8. 各机构对这项建议表示有条件的支持, 尤其在道德操守职能是一个组织内部的专职职位或几个较小组织共用的情况下。但是, 如果道德操守职能是非专职的, 在同一组织内与其他职能合并的, 那么, 在公布道德操守职能要求时要同其他(非专职)职能分开可能有困难, 因为这对成功候选人所需具备的整体资格和技能有影响。这可能限制外部候选人填补该职位的适宜性。此外, 这项建议还可能与各个组织的工作人员条例发生冲突, 因为根据工作人员条例, 可能倾向选择内部候选人。

建议 4: 行政首长应确保各自组织任命道德操守办公室主任的空缺通知是在与工作人员代表充分协商后拟定的。

9. 行政首长协调会成员支持这项建议, 但指出该建议没有阐明, 为了确保在编写道德操守办公室主任的空缺通知方面增加价值, 在工作人员委员会一级需要哪些能力。

建议 5: 行政首长应确保, 负责遴选道德操守办公室主任的任命委员会成员中有工作人员代表。

10. 各机构原则上同意, 道德操守职能需要各该组织的工作人员支持和参与, 并认为, 建议要求在遴选道德操守办公室主任时适当征求工作人员代表的意见, 是

有益的。但是，它们指出，在共用道德操守职位的情况下，这种做法可能不切实际(如建议 1 中所说)，因为这可能需要各组织及其各自的工作人员代表大会之间互相同意。

建议 6：立法机构应指示各自组织的行政首长对道德操守办公室主任的任命实行任期限制：任期应为一期 7 年，不可连任；或一期 4 年或 5 年，连任不得超过一次，而且不能由同一组织重新雇用。

11. 各机构了解，任期限制(或不可延期任命)为道德操守办公室主任提供了业务独立性和一定程度的工作保障，尤其是在需要其作出困难判断时。因此，各机构一般支持对道德操守办公室主任实行任期限制，但是它们指出，这种期限要灵活地实行，并举出一些可能使建议的执行遇到困难例子。至少一个机构称，有一名在职者聘用时没有规定任何任期限制，因此追溯执行这项建议有困难；另一个机构则称，有些工作人员轮调政策似乎与该建议有冲突。此外，各机构评论说，一些道德操守职能可能由同时履行没有任期限制的其他职责的工作人员担任，因此使合同限制的实施更为复杂。此外，各机构指出，该建议对合同期限提出了的几种可能性，从 7 年至一共 10 年不等，并表示不确知在选择最佳做法时应当采用哪个基准。最后，一些机构指出，这些任期限制可能与有关任用工作人员的既定工作人员细则和条例相冲突，需要立法机构予以解决。

建议 7：立法机构应指示各自组织的行政首长，确保道德操守办公室主任直接将年度报告或其摘要，不经行政首长改动，连同行政首长对报告所提的任何意见，一并提交立法机构。

12. 各机构同意这项建议，支持道德操守办公室主任直接向立法机构提出报告。各机构指出，要求提交这种报告，是一个组织立法机构的特权，这些报告的实质内容以系统问题和工作统计为限。

建议 8：立法机构应指示各自组织的行政首长，确保有书面规定道德操守办公室主任可以非正式接触立法机构。

13. 各机构指出，如建议 7 所要求的，道德操守办公室已经有通过正式机制接触立法机构的途径；它们理解，非正式接触使道德操守办公室主任能够提出极为严重或敏感的道德操守问题。但是，它们又指出，为了防止政治化、不当影响，或者造成道德操守办公室主任接受某个会员国指示的印象，必须十分小心、敏感和保密地处理这种接触。因此，各机构一般支持该建议的精神，但不支持关于就这种接触作出书面正式规定那一部分；它们不理解为什么要这样做。

建议 9：联合国系统内尚未加入联合国道德操守委员会的那些组织的行政首长应加快成为委员会成员的进程。

14. 行政首长协调会的成员，尤其是各个专门机构，认为积极参与全系统的道德操守干事网络，能提供在整个系统统一实施道德操守标准和政策的适当论坛。为

此目的，创建了联合国全系统道德操守网络，为国际道德操守工作者提供一个可以归属的专业团体。联合国道德操守网络的目标包括：交流成功做法；印发示范指导；制定内部基准；同行审议和方案评估；和职业发展。因此，各专门机构认为没有必要加入联合国道德操守委员会。该委员会继续支持联合国各机构、基金和方案的道德操守干事；秘书处道德操守办公室主任通过该委员会，对各机构的道德操守办公室提供职能领导和监督。

建议 10：行政首长应确保向各自组织的所有工作人员提供道德操守必修培训，并应带头参加这种培训，包括参加每 3 年必须上一次的复习课程。

15. 各机构指出，定期提供道德操守培训被认为是一种最佳做法，是各个道德操守办公室的一项关键职能。但是，它们指出，建议中提议的定期培训(每 3 年一次)由于财政制约因素，可能不适合每一个机构，因此各机构在机构预算资源允许的范围内支持执行该建议。除了财政制约因素之外，各机构指出，道德操守教育应在工作人员的职业生涯中定期持续进行，可以是每年、每两至三年，或在发生晋升等重大工作变动时进行。它们强调，组织道德操守领域的良好做法显示，应以工作人员的兴趣和专业为导向，采取强制培训和自愿培训相结合的方式，并且要有执行首长的参与。

16. 各机构提出了加强培训的若干备选做法，包括作为法律或采购培训等其他相关成套培训课程的组成部分，提供道德操守复习课程，这有助于将道德操守培训“主流化”。这种做法可能会更具有成本效益，可以不必那么频繁地举办全面的道德操守复习课程。另一种做法是在由直接管理人员领导的培训课上进行人与人对话。这能够确保工作人员与自己的管理人员就道德操守标准和工作场所行为进行讨论。理想的情况是，各组织通过一个级联管理方式开展道德操守教育，由每一层管理人员向其直接下属提供道德操守培训。

建议 11：行政首长应每两年进行一次工作人员廉正意识调查，并在各自组织的内联网上公布结果。

17. 各机构不反对进行工作人员调查，并表示，廉正意识调查可以帮助衡量道德操守议程对组织文化、工作人员看法和对自己机构的态度影响。但是，鉴于这些活动所需的努力和费用，各机构指出，联检组的报告应当对其成本和效益作出更为详细的分析。不过，各机构同意在现有预算资源范围内，尽可能地开展这种活动。

建议 12：如果一个组织的道德操守办公室发现表面证据确凿的报复或威胁报复案情，但内部监督办公室拒绝进行调查，行政首长或道德操守办公室主任应将此事提交联合检查组进行调查。

18. 各机构支持这项建议，即在内部监督办公室不能(如有利益冲突的情况)或不应(如根据优先事项和受到资源限制)开展调查时，应采用替代调查机制。各机构

同意，在这种罕见的情况下，联检组可以作为替代机制，但它们强烈提议，建议中不要明确规定联检组接手处理这种情况。各组织还指出，解决这项建议所要处理的情况的办法，并非是在已建立的内部调查职能之上引入一个新的实体(如联检组)，而是确保内部调查职能的独立权力。

建议 13：尚未出台全面财务披露政策的那些组织的行政首长，应该作为紧急事项，推出此种政策，包括由各组织的道德操守办公室对所有有关官员的财务披露表进行年度审查和随机核实。

19. 联合国系统各组织支持这项建议，但指出，报告本来可以写得更加强而有力，就是列入有关实施财务披露做法的程序的性质和范围的更实质性资料。在这方面，各机构特别表示，可能造成实际或认为的“利益冲突”的联系并非总是很明确。各机构指出，考虑到执行工作所需的资源，特别是鉴于它们一般将财务披露视为综合个人利益冲突确认和补救方案的一部分，如果提供更多有关外包服务的成本效益的资料，本可帮助它们评估这种做法的可行性。

建议 14：行政首长应确保各自组织的道德操守办公室主任是高级管理小组的成员，参加小组的所有会议，并应为此颁布一份行政文书。

20. 各机构一般同意这项要求道德操守办公室参与高级管理层会议的建议。但是，各机构指出，各个机构的“高级管理层”可能会不同，联检组如果更明确地澄清参与的适当级别，将会强化这项建议。不过，很多机构鼓励对这项建议的执行采取务实的态度，即确保各个道德操守办公室参加对道德操守职能最有相关意义的高级管理层会议，但不一定需要参加最高级别工作人员的每一次聚会。此外，各机构指出，在一些情况下，道德操守职能参加高级管理小组的会议可能并不适宜，因为这样道德操守干事就会参与决策过程，于是就无法独立地评价因所作的任何决定而产生的任何申诉。

建议 15：行政首长应举行年度工作人员全体会议，议程上专门列有关于道德操守的项目。

21. 行政首长协调会成员支持这项建议，很多机构也表示，它们已举行内容包括讨论道德操守问题的全体会议。一些结构较为分散的机构报告称，它们选择将与道德操守有关的议程项目纳入区域会议和讲习班中。

建议 16：立法机构应指示各自组织的行政首长提交财务披露表，对该报表的审查方式应与所有其他工作人员须提交的同类报表的审查方式相同。

22. 各机构注意到，这项建议是以立法机构为对象的；它们支持这项建议的精神。但是，行政首长协调会成员指出，这项建议的现有案文弱化了对各基金和方案行政首长提交的财务披露表的监督。如在报告中指出的，各基金和方案的行政首长目前是向联合国道德操守办公室提交财务披露表，并由一个外部机构对这些披露

表进行审查。要求其工作人员提交财务披露表的组织的其他工作人员，则是提交给这些组织的内部机构，由它们随后对这些披露表进行审查。这项建议要求立法机构指示其行政首长“提交财务披露表，对该报表的审查方式应与所有其他工作人员须提交的同类报表的审查方式相同”，这样各基金和方案的行政首长就要将这些披露表提交给内部机构审查，而不是按照现行的做法，将披露表提交给道德操守办公室，由外部机构审查。

建议 17：立法机构应指示各自组织的行政首长作出建立一个内部机制的提议，通过该机制规定道德操守办公室和/或内部监督事务厅采取哪些方式调查或审查对本组织行政首长的指控，包括直接向各自组织的立法机构报告调查或审查结果。

23. 各机构注意到，这项建议是针对主管机构的。它们支持拟订调查对行政首长的指控的适当方式；很多机构表示，它们已经有这些程序。各机构同意，在发生此种严重情况前制定适当的标准和程序，就提供了进行认真思考和审议的机会。此外，各机构指出，如果此种性质的调查只由内部服务部门开展，将有潜在可能存在内在的或认为的利益冲突；它们表示，在这项建议的范围内，有纳入使用外部实体等替代做法的空间。

24. 各机构还称，在进行所有此种调查的过程中，应当尊重并且适当地保障行政首长的正当程序权利(包括保密性)，任何送交外部独立调查机构的做法仅应在内部机构确定有此必要之后才予以考虑，以避免无聊的或明显没有证据的指控被自动转交给第三方进行调查的情况。