



第六十八届会议

临时议程\* 项目 141

人力资源管理

## 道德操守办公室的活动

### 秘书长的报告

#### 摘要

大会题为“审查联合国行政和财政业务效率”的第 60/254 号决议要求秘书长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，本报告就是根据这项决议提交的。根据大会关于人力资源管理的第 63/250 号决议所规定的任务，本报告还列入有关联合国道德操守小组活动的资料。

本报告所述期间为 2012 年 8 月 1 日至 2013 年 7 月 31 日。

\* A/68/150。



## 一. 引言

1. 本报告是联合国道德操守办公室自 2006 年 1 月设立以来的第八次报告，系根据大会第 60/254 号决议第 16(i) 段编写，大会在该段要求每年报告该办公室的活动和道德操守政策的执行情况。
2. 本报告对 2012 年 8 月 1 日至 2013 年 7 月 31 日道德操守办公室根据其促进诚信、透明度和问责制的组织文化的任务而开展的活动进行了总结和评估。该办公室开展了若干促进道德文化的举措，包括为道德领导行为提供支持，促进工作场所的道德操守对话，开展道德风险评估以及制订评价标准。
3. 道德操守办公室为联合国各级工作人员直接提供服务，每年应对几百次具体服务请求。本报告所述期间的重点包括：应对 459 项保密的道德操守咨询请求；在本组织 2012 年财务披露方案周期审查 4 630 份财务披露文件；为财务披露方案留用 1 名新的外部审查员，导致费用减少；举办 60 次外联活动，使该办公室能够直接与 700 多名联合国工作人员互动；扩充道德操守培训材料库；推动一致性和政策制订工作；为高级别领导人举办 13 次道德操守方面的保密就职培训班；应对 49 次关于本组织防范报复政策的询问，包括对工作场所报复行为投诉进行 15 次初步审查。
4. 该办公室于 2012 年对联合国外地行动的道德操守和声誉风险进行了评估，本报告介绍了这次评估情况。这次评估确定了维持和平工作在道德操守和声誉方面面临的最严重的风险，制订了可计量道德操守风险和文化的措施，并提出建议，其中几项建议目前正在执行中。
5. 道德操守办公室开始对财务披露和防范报复工作的监管情况和政策进行重要审查，目的是加强该方案。
6. 本报告符合大会题为“人力资源管理”的第 63/250 号决议，其中大会请秘书长列入有关道德操守委员会(现称联合国道德操守小组)活动的资料。

## 二. 背景和概况

7. 大会在 2005 年世界首脑会议上核准秘书长设立道德操守办公室，作为秘书处的一个独立实体(见大会第 60/1 号决议，第 161(d) 段)。根据 ST/SGB/2005/22 和 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报，该办公室的任务包括：

- (a) 管理本组织的财务披露方案；
- (b) 就道德操守问题为工作人员提供保密的咨询和指导，包括管理道德操守热线；

(c) 管理本组织的防范报复政策；

(d) 酌情与人力资源管理厅和其他部门协调，制订关于道德操守问题的标准，开展培训和教育活动，并举办道德操守外联活动；

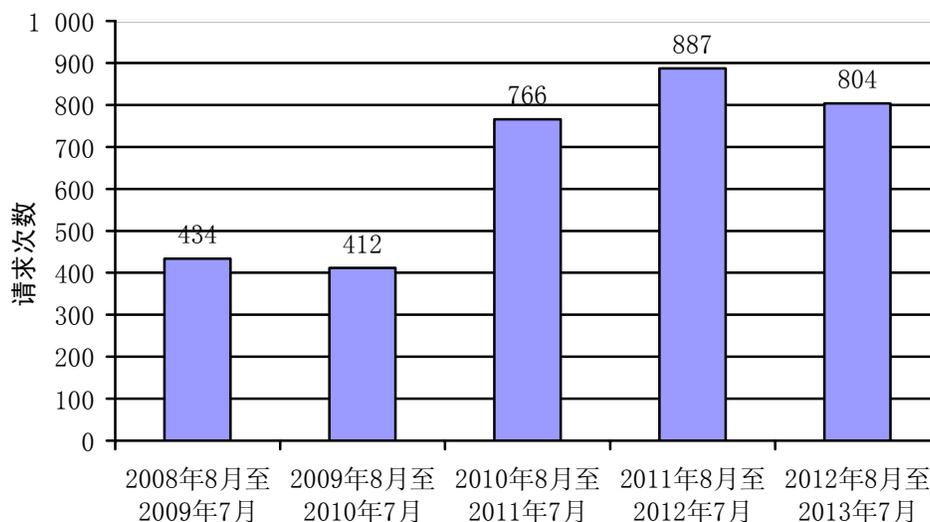
(e) 为制订道德操守标准提供支持，并促进联合国秘书处以及本组织各基金和方案的政策协调一致。

8. 在履行其职责时，道德操守办公室协助秘书长确保所有工作人员按照《联合国宪章》要求的最高诚信标准遵守和履行其职能。

9. 2012年8月1日至2013年7月31日，道德操守办公室共收到804项服务请求，这些请求是秘书处各部门提出的，其中包括总部、区域委员会、维持和平行动和政治特派团。如下图一所示，该办公室在过去三次报告所述期间致力扩展外联、提高认识和道德教育活动，从而使工作人员大大提高了对该办公室服务的利用率。持续互动对于促进标准和加强工作场所道德行为仍然至关重要。

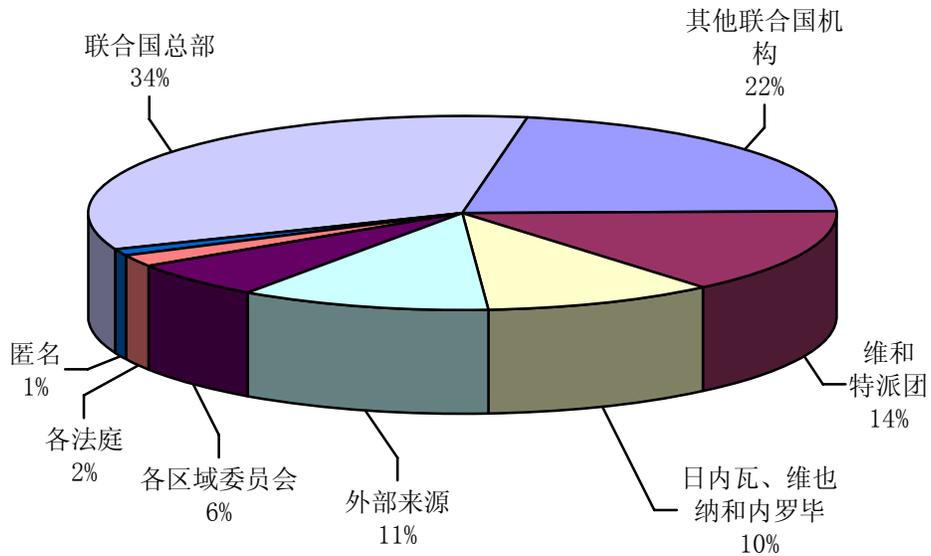
图一

2008年8月至2013年7月按报告周期分列的请求道德操守办公室提供服务的总次数



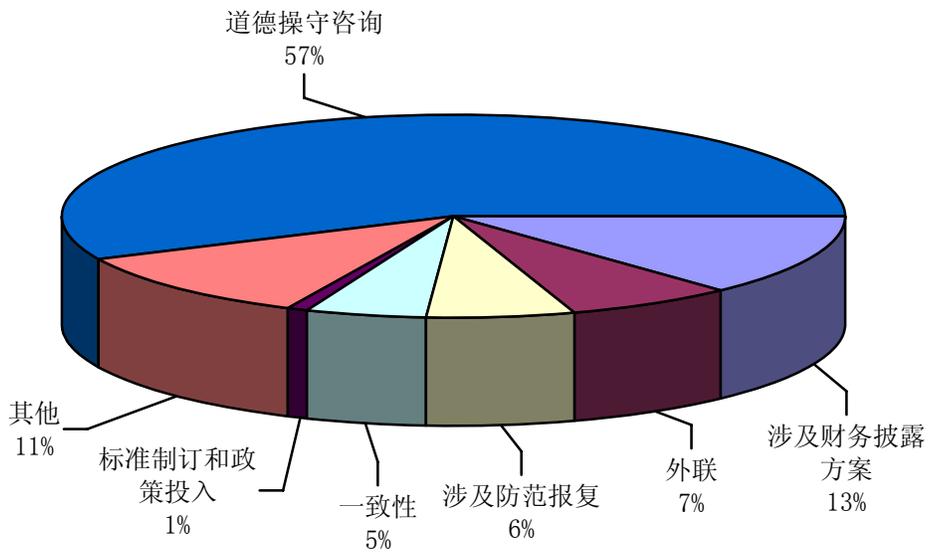
10. 道德操守办公室经常收到来自多个地点和多个实体的服务请求(见下图二)。由于该办公室仅在纽约配置了工作人员，因此，为了帮助全球工作人员，有必要作出协调一致的努力。总部之外提出的服务请求所占百分比稳定增加，2009-2010年度为48%，2012-2013年度为66%，这反映出广泛参与的结果。

图二  
2012年8月1日至2013年7月31日按来源分列的服务请求



11. 道德操守办公室处理范围全面的道德操守问题，其应对的请求涉及一般道德操守咨询、培训、财务披露方案、防范报复、标准制订和政策支助。如下图三所示，在该办公室收到的服务请求中，道德操守咨询仍然占大多数。

图三  
2012年8月1日至2013年7月31日按类别分列的服务请求



### 三. 道德操守办公室的活动

#### A. 咨询和指导

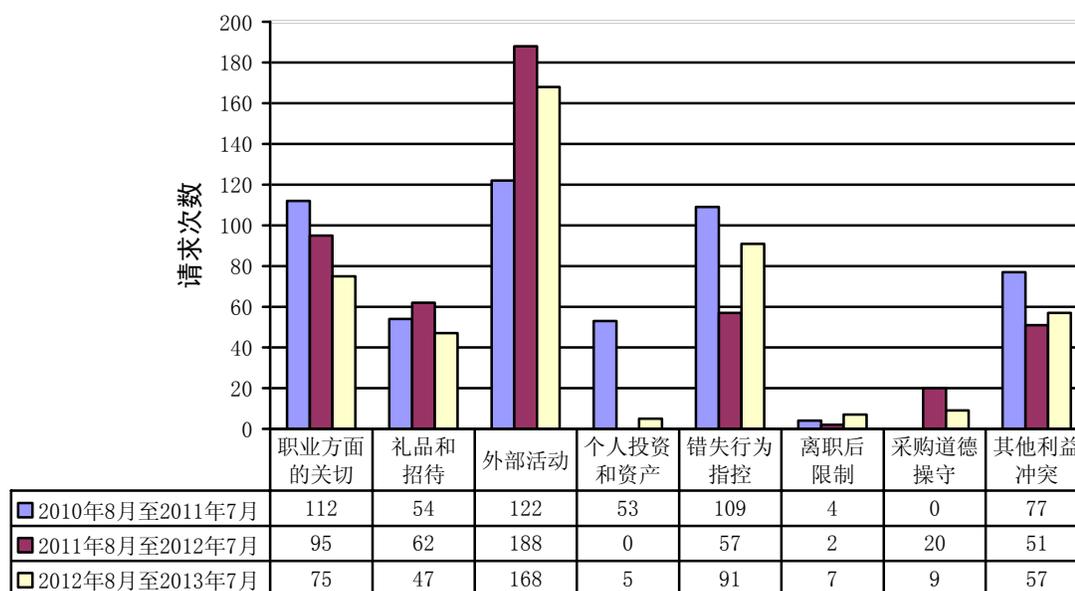
12. 道德操守办公室是一个专门及时提供高质量咨询服务的独立、保密和公正的实体。该办公室通过就相关行为标准提供咨询，以及澄清工作人员和本组织的义务，协助工作人员维持最高水平的效率、能力和诚信。在帮助工作人员按照本组织的价值观和规则作决定的过程中，该办公室提供必要的风险防范职能。

13. 道德操守办公室就工作人员关切的各种问题为其提供咨询，这些问题包括实际或感知的个人利益冲突、参与外部活动、接受礼品和荣誉、个人投资和资产以及与职业有关的其他问题。在为工作人员提供安全和保密的资源时，该办公室并不替代报告不当行为或解决冤情的现行机制。该办公室的独立和保密性质使其既便于接近，也便于建立信任。该办公室既不代表管理层，也不代表工作人员，仍然具有公正性和咨询性。

14. 正如上文第3段所述，道德操守办公室收到459项道德操守咨询和指导请求，占所收全部请求的57%。下图四列出过去三个报告所述期间的咨询请求类别。

图四

2010年8月至2013年7月按周期分列的道德操守咨询请求



15. 最近几个报告周期内的道德操守咨询请求总数保持相对稳定。这一利用率说明工作人员和管理人员重视道德操守办公室的咨询服务。该办公室继续在指导复杂的工作场所问题和策划适当的行动方面为联合国工作人员提供协助。近期，咨

询请求的复杂程度明显提高，这说明工作人员请求该办公室协助处理的情况呈现多种问题，事实复杂，结果不确定。

16. 如上图四所示，每年收到的最多的咨询请求以“外部活动”为主。这说明工作人员强烈认识到，某些种类的外部活动必须争取事先得到核准，才能避免对联合国或工作人员的国际公务员身份造成不利影响。道德操守办公室经常就核准程序和所设想活动的适当性提供咨询。

17. 道德操守办公室继续为管理事务部采购司提供道德操守方面的独立咨询，咨询的问题涉及寻求与联合国做生意的供应商的道德操守、反腐败和公司合规方案。这些努力的重点主要放在：(a) 供应商是否适宜留用外聘道德操守和合规专家，以核实供应商是否执行了符合联合国期望的道德操守、反腐败和合规方案；(b) 供应商的材料和专家报告是否充分保证供应商已达到恢复供应商地位的要求。

18. 在过去 36 个月中，道德操守办公室答复了采购司就处于恢复供应商地位流程不同阶段的 28 个供应商提出的询问。为每个恢复供应商地位事项提出的咨询意见都必须经过多次审查，并与其他部门密切联络。该办公室在与第三方尽职调查、声誉风险以及潜在的组织和个人利益冲突有关的事项上与采购司和其他部门密切合作。

19. 为了发挥促进问责制和透明度的作用，道德操守办公室就减轻可能在多方利益攸关方伙伴关系倡议中出现的道德和声誉风险为秘书长办公厅提供独立的道德操守咨询。该办公室与审计委员会和联合国系统职员学院举行了类似对话。

20. 道德操守办公室继续就 2 个支持维和工作的关键服务供应商的合规监测方法为管理事务部和外勤支助部提供独立咨询意见。该监测方法将确立一个合同监督机制，通过该机制，这 2 个供应商只有在其雇员严格遵守联合国适用于供应商的政策的情况下才能继续提供服务。该监测方法的第一年已完成，监测员向供应商提出的所有建议正在执行中。

21. 工作人员认为，道德操守办公室是一个独立机构，发挥保密记录部门的作用。报告所述期间，该办公室收到 58 项关于个人工作场所问题的问询提示，这些问询不要求或不需要该办公室采取进一步行动。办公室接收并妥善保管这一资料，可以让不希望采取非正式或正式行动的工作人员得以表达关切，并将这些关切记录下来。

22. 道德操守办公室答复了很多联合国实体关于信息分享、最佳做法、政策、咨询和指导的问询，这些实体包括联合国大学、《联合国气候变化框架公约》、世界知识产权组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际民用航空组织、联合国人类住区规划署、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织和国际农业发展基金。

## B. 财务披露方案

23. 道德操守办公室负责管理秘书处财务披露方案，该方案是为了保障本组织诚信的目的查明、管理和减少个人利益冲突风险的必要手段。根据该方案，指定工

作人员，包括所有 D-1 及以上职等工作人员以及主要责任涉及采购和投资的工作人员，都有义务申报年度财务披露表。审查财务披露表的工作已外包给一家外部供应商。

24. 2012 年年度申报周期始于 2012 年 3 月 1 日，财务披露期为 2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，该周期内共有 4 630 名工作人员参与该方案，其中包括 1 249 名新的或非定期的申报人。共有 99.9% 的参与者(即 4 626 名工作人员)履行了申报义务，与 2011 年申报周期的比率相等，从而使该方案历史上的合规总人数连续达到最高。

25. 道德操守办公室向遇到技术困难的工作人员提供支持，并在 48 小时窗口时间内答复个别询问。在 2012 年申报周期中，该办公室收到 6 200 多项询问和援助请求，这些询问和请求范围广泛，从技术问题和方案管理到合规问题不等。该办公室通知各部门协调人和各部门负责人对那些未能履行披露义务的工作人员采取内部后续行动。此类措施有助于确保尽早发现合规方面的漏洞，并迅速采取补救措施。

26. 对申报人资料进行核查，以确保准确性和完整性，这是财务披露方案的组成部分。2012 年申报周期，按照分层随机抽样的方式共选中 226 名参与者参加核查。所有核查参与者均提交了完整的第三方文件。

27. 在 2012 年申报周期，方案的外聘审查员查明 55 名申报人(占申报人总数的 1.2%)共有 67 个项目或活动引发需要解决的潜在或实际利益冲突。在这 67 个问题中，9 个问题涉及财务持控，41 个涉及外部活动，17 个涉及家庭关系。审查员与道德操守办公室协商后就减少和管理冲突提出了单独建议。下表 1 提供了 2011 年和 2012 年所采取补救行动数目的详细比较情况。当一个项目不再构成潜在利益冲突时，就不需要采取进一步行动了。

表 1

2011-2012 年申报周期利益冲突案件的补救情况

	冲突数		未采取进一步行动		获得批准		宣布不合格		管理型账户		其他	
	2011 年	2012 年	2011 年	2012 年	2011 年	2012 年	2011 年	2012 年	2011 年	2012 年	2011 年	2012 年
经济利益	14	9	3	0	1	0	10	7	0	0	0	0
外部活动	65	41	10	1	47	30	1	9	0	0	7	8
家庭关系	24	17	3	0	0	0	20	12	0	0	1	0
<b>共计</b>	<b>103</b>	<b>67</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>48</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

28. 根据财务披露方案，道德操守办公室就个人投资、外部活动和家庭关系等广泛的有关问题应对了 103 项咨询请求。

29. 2012 年申报周期结束之前，4 630 名申报人中只有 4 人(低于 0.1%)未能履行方案规定的义务。这些案件已移交人力资源管理厅，待其酌情采取行动。

30. 大会第 63/250 号决议核准了行政和预算问题咨询委员会的一项建议,即秘书长应在今后关于道德操守办公室活动的报告中提供按工作地点分列的数据,说明该方案所涉人数、已履行申报义务的人数、未能履行申报义务的人数,以及未能履行的原因。按秘书处各部门分列的 2012 年财务披露方案的相关信息见本报告附件。

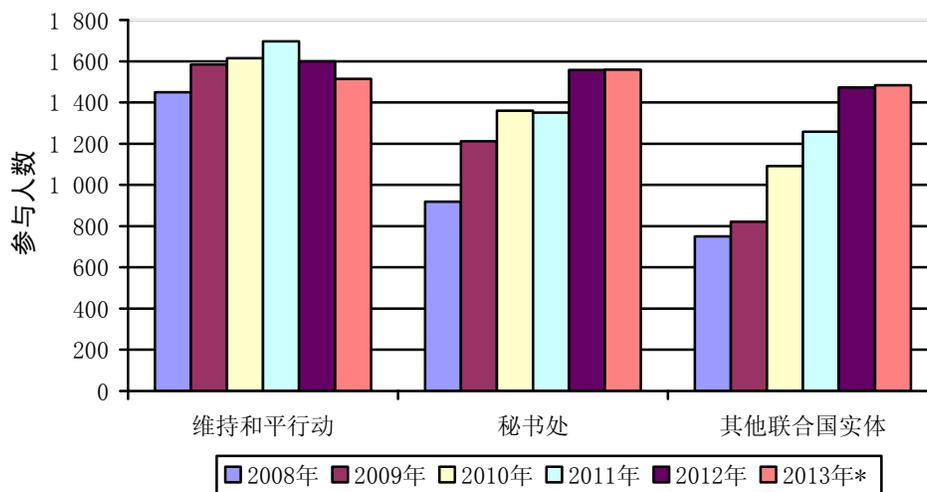
31. 联合国自愿公开披露倡议鼓励助理秘书长及以上职等的高级官员公开披露私人利益和外部活动。共有 116 名高级官员参与 2012 年周期的倡议,参与率为 85.9%。在这些参与者中,80 名官员(69%)选择公开披露其资产、负债和外部利益汇总表。其余 36 名官员(31%)公开申明,他们已按本组织的要求完成保密的财务披露工作。高级官员的自愿披露情况登载在秘书长网站上。与上个周期相比,参与率略有下降(从 2011 年的 93.5%降至 2012 年的 85.9%),这可能是 2012 年高级官员更替造成的。

32. 2013 年申报周期始于 2013 年 3 月 1 日,对于这个周期,截至 2013 年 7 月 31 日,共有 4 558 名工作人员注册。下图五以图形方式比较了按组织类别分列的财务披露方案各年度申报周期的参与人数。下表 2 显示了按组织类别分列的人数细目。虽然 2013 年周期的申报人数与 2012 年的人数基本一致,但与 2006 年的 1 704 名申报人相比,总人数随着时间推移大幅增加,增幅为 167%。虽然秘书处的申报人,包括维和行动的申报人,仍然在申报人总数中占大多数,但联合国其他实体的申报人数已从 2006 年的 339 人增至 2013 年的 1 484 人。

33. 2013 年的申报人数反映出方案主管高度认识到必须减少道德操守风险和管理潜在的利益冲突。

图五 13427

2008-2013 年按实体和申报年份分列的财务披露参与情况



\* 截至 2013 年 7 月 31 日。

表 2  
2008-2013 年按实体和申报年份分列的财务披露参与情况

	维持和平行动	秘书处	其他联合国实体	各年总数
2008 年	1 449	919	750	3 118
2009 年	1 584	1 212	822	3 618
2010 年	1 614	1 360	1 091	4 065
2011 年	1 697	1 351	1 258	4 306
2012 年	1 600	1 558	1 472	4 630
2013 年*	1 515	1 559	1 484	4 558

\* 截至 2013 年 7 月 31 日。

34. 除了为秘书处服务之外，道德操守办公室还为选择按费用分摊标准参与的其他联合国实体管理财务披露方案。<sup>1</sup> 财务披露方案每年的申报人总数中大约有三分之一人来自其他联合国实体(见上表 2)。该办公室为正在建立自己的方案的其他联合国实体提供技术和实质性指导，包括审查方法。

35. 大会关于人力资源管理的第 66/234 号决议核准行政和预算问题咨询委员会的建议，即秘书长应寻求一切可能的办法降低财务披露方案审查服务的成本，考虑可否将审查职能与信息技术服务合并，并继续审查申报周期问题。与该方案初步外部审查供应商的合同于 2013 年 1 月到期，此后，秘书处根据现有采购程序向另一个供应商采购外部审查服务和某些信息技术服务。秘书处获得了较低的单位成本，并通过合同协定控制方案的总成本。正如以前报告的那样，秘书处正在确定为该方案开发一个新技术平台所需的资金。道德操守办公室继续审查申报周期问题，同时考虑到本组织的道德操守和声誉风险情况。

36. 此外，大会同一决议核准行政和预算问题咨询委员会的建议，即应当审查财务披露方案的规章框架，使道德操守办公室在确定申报人数方面发挥更大作用，并提出一套重点更明确的资格标准。这项审查将考虑到其他解决利益冲突的措施，并将由该办公室与人力资源管理厅和法律事务厅等其他有关部门协商进行。

<sup>1</sup> 目前参与该方案的联合国实体包括：联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)；联合国裁军研究所；联合国区域间犯罪和司法研究所；联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署；《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》；联合国难民事务高级专员办事处(难民署)；联合国赔偿委员会；《联合国气候变化框架公约》；联合国训练研究所；联合国大学；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

37. 财务披露方案增强了工作人员对个人利益冲突的认识。自 2006 年以来，该方案审查了 23 000 多份个人财务披露表。工作人员与该方案的外聘审查员进行了 109 000 多次电子邮件讯息交流和电话谈话，并在此期间提供了咨询意见和指导。涉及财务资产的冲突案件数总体上有所减少，这进一步证明对利益冲突的认识有所增强。如上表 1 所示，2010 年方案申报周期内报告了 58 起这类案件，而 2011 年仅出现 14 起案件，2012 年仅出现 9 起案件。

38. 财务披露方案在提高工作人员的认识和确保遵守诚信标准方面作出了重大贡献。工作人员对个人利益冲突有了更多认识，并且更加愿意避免导致利益冲突的局面。随着一般工作人员和具体高级官员对利益冲突风险的意识得到加强，道德风险得到了更好的管理。

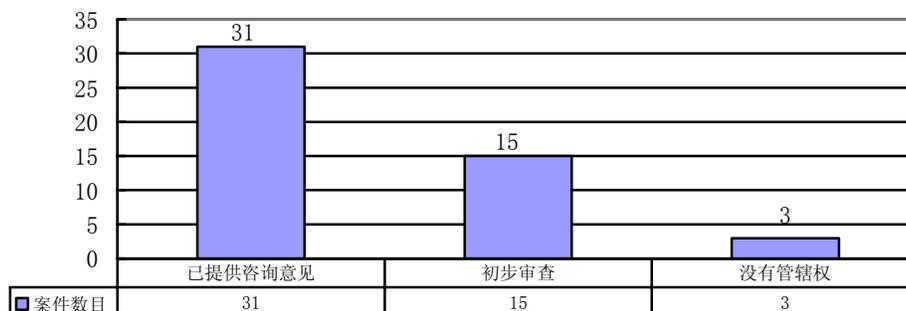
### C. 防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复

39. [ST/SGB/2005/21](#) 号秘书长公报题为“防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复”，它于 2006 年 1 月伴随道德操守办公室的设立而生效，是 2005 年世界首脑会议规定的组织结构改革的基本构成部分。认识到透明和负责任的治理的重要性，以及腐败造成巨大破坏的能力，颁布了保护举报人的政策，以鼓励工作人员举报欺诈、浪费、腐败和其他形式的严重不当行为。

40. 根据 [ST/SGB/2005/21](#) 号秘书长公报，道德操守办公室受理报复行为投诉，并开展初步审查，以断定投诉人是否参与了某种受保护的活动的活动，如果是的话，则断定受保护的活动的活动是否是促成所控报复行为的因素。如该办公室断定表面证据确凿的报复案件成立，就会把该事项移交给内部监督事务厅(监督厅)，供其开展调查。道德操守办公室将在收到和审查相关调查报告和支持性证据之后就报复行为作出最后裁决。

41. 2012 年 8 月 1 日至 2013 年 7 月 31 日，道德操守办公室共收到 49 项与本组织防范报复政策有关的询问。如下图六所示，对于工作人员按照 [ST/SGB/2005/21](#) 号秘书长公报指控报复行为的那些询问，该办公室启动了 15 起案件的初步审查工作。在这些案件中，该办公室完成了对 12 起案件的初步评估工作，并在认定报复行为的表面证据确凿之后将 3 起案件移交监督厅进行调查。该办公室断定，在已完成评估的案件中，有 9 起报复案件的表面证据不成立，而对 3 起案件的初步审查工作仍在进行中。

图六  
2012年8月1日至2013年7月31日就保护请求采取的行动



42. 在 35 项不涉及初步审查评估的询问中，有 3 项不属道德操守办公室的管辖范围。其余 32 项询问涉及除其他外就防范报复政策的内容和适用性以及举报不当行为的要求提供咨询。如工作人员寻求补救的工作场所问题不属于该政策所涵盖的范围，则将工作人员介绍给管理评价股、工作人员法律援助办公室、联合国监察员和调解事务办公室和其他有关部门。

43. 道德操守办公室可建议秘书长针对移交其他部门调查的投诉采取临时保护措施。本报告所述期间，该办公室推动为 2 名投诉人采取了临时保护措施。1 名投诉人在调查工作完成之前放全薪特别假，对另 1 名投诉人据称遭到报复的案件的调查工作暂停。

44. 报告所述期间，道德操守办公室收到监督厅提供的关于 2010–2011 年交予其调查的 1 起表面证据确凿的报复案件以及 2011–2012 年移交的 2 起案件的调查报告。道德操守办公室正在等待收取关于本报告周期移交监督厅的 3 起表面证据确凿的案件的调查报告。

45. 对于 2010–2011 年移交的那起案件，在对监督厅的调查报告和辅助材料进行独立评估之后，道德操守办公室断定，报复行为不成立。

46. 对于 2011–2012 年移交的 2 起案件，道德操守办公室完成了对其中 1 起案件的调查报告和辅助材料的审查，并断定所指控的报复行为确有发生。根据这一调查结果，该办公室建议行政部门对调查对象采取纪律行动，并采取具体补救行动，以消除投诉人所遭遇报复行为对其造成的负面影响。该办公室目前正在审查第二起案件的调查报告。

47. 正如以前报告的那样，尽管防范报复政策旨在鼓励工作人员举报对本组织有害的严重不当行为，但在有关报复行为的投诉中举报的绝大多数不当行为涉及对工作人员个人有害的骚扰指控。该政策继续被用作冤情和劳动争议机制，投诉人

同时利用其他可用的申诉机制。道德操守办公室认定 2012-2013 年的 3 起报复案件表面证据确凿，这 3 起案件均涉及相关工作人员对主管骚扰行为的最初投诉。

48. 道德操守办公室已开始对现有防范报复政策和做法进行独立的全面审查。审查的重点是加强本组织鼓励举报严重不当行为、保护举报人免遭报复和采取干预措施以防止发生报复行为的办法。秘书长将按照大会第 67/255 号决议的要求，向大会第六十九届会议报告加强防范报复政策的方式和建议。

49. 自 2010 年以来，道德操守办公室采取了若干措施，以推动对报复行为的防范，其中包括(a) 在监督厅因利益冲突而无法开展调查时，成功采用备选调查机制；(b) 为寻求保护的保密；(c) 制定并执行防范报复的标准作业程序；(d) 采用审查已完成调查报告(包括证据和证人证词)的有力做法；(e) 在最后裁定工作场所报复行为是否发生时作出独立判断；(f) 开始举办雄心勃勃的外联和教育活动，以鼓励工作人员大胆说出和举报工作场所问题。

#### D. 外联、培训和教育

50. 道德操守办公室根据加强全组织道德文化的任务为纽约之外的工作人员提供广泛的外联和咨询机会。本报告所述期间，该办公室对乌干达恩德培区域服务中心、联合国南苏丹特派团、联合国海地稳定特派团、联合国科特迪瓦行动、非洲经济委员会、欧洲经济委员会、联合国日内瓦办事处、联合国贸易和发展会议、粮农组织和世界粮食计划署进行了实地访问。

51. 在进行外联访问期间，道德操守办公室与大约 700 名个人举行了面对面的会议。该办公室与工作人员和管理层进行了单独协商，举办了全体会议，并对道德操守问题进行了有针对性的介绍和通报。

52. 2012-2013 年，道德操守办公室的新网站首次全年开展活动，个人访问量超过 60 000 次。该网站提供与联合国道德操守有关的中央信息资源，有六种正式语文版本，所有工作人员均可通过 iSeek 访问，公众可通过 [www.un.org](http://www.un.org) 访问。该网站是本组织的道德教育和外联中央数据库。

53. 道德操守办公室的任务是与人力资源管理厅合作制订道德操守标准，开展教育，以及确保每年对全体工作人员进行道德操守培训，该办公室按照这一任务规定扩大了其培训库，从而能够针对工作人员的需求就有关问题提供教育。该办公室的培训战略包括三个层面：(a) 建立初步认识；(b) 基本道德教育和培训；(c) 高级培训，以建立道德操守决策技能。该办公室注意到技术推动学习的能力不断变化，因此采用多种方式提供道德教育。

54. 在线培训最适用于确定对道德行为的基本期望。人力资源管理厅和道德操守办公室重新设计了 2007 年启动的介绍性在线道德操守培训方案。该订正方案以联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的培训为基础，应于 2013-2014 年部署。

即使制订了新的培训手段，但各级工作人员仍然采用遗留在线培训手段。自该方案于 2005 年启动以来，超过 54 000 人已完成在线提高廉正意识倡议单元，其中包括本报告所述期间的 4 325 人。

55. 道德教育对确保工作人员履行其作为国际公务员而承担的义务至关重要。2012-2013 年，道德操守办公室启动了领导力对话，以确保所有工作人员均参加年度道德操守培训。在秘书长办公厅、人力资源管理厅和管理事务部的支持下，道德操守办公室编写了自行讨论指南，该指南以联合国《就职誓言》为重点，说明担任国际公务员意味着什么。通过传统的管理分级流程，并在秘书长 2012 年 9 月的务虚会上从其高级领导团队开始，要求管理层从上往下逐层领导各自直属工作人员就国际公务员的意义进行有指导的对话。截至 2013 年 7 月 31 日，有 28 个部门参加了领导力对话，13 名部门负责人在完成对话后获得证书。本组织依靠直接管理人员主导讨论活动，不需利用外部协助者。这项举措加强了道德领导力，并说明“最高层定下基调”支持道德操守。<sup>2</sup>

56. 2012-2013 年期间，道德操守办公室开始制订一个新的培训方案，该方案将加强道德操守标准的适用，并涵盖外部活动和就业、利益冲突、礼品和恩惠、保密、举报关切问题和防范报复行为。这一模块化方案可由总部和外地培训人员提供，不需要外部协助者。本报告所述期间，该办公室分发了题为“使道德操守发挥作用：联合国工作人员指南”的新订正文件，该文件将被用作基本方案的配套指南。

57. 道德操守方面的高级教育有助于工作人员以批判的方式思考道德和诚信问题，并参与道德操守方面的决策，以解决现实世界的困境。在整个 2012-2013 年，纽约和其他工作地点继续提供题为“日常工作中的职业道德和诚信问题”的讲习班。自 2006 年该讲习班启动以来，全系统已有 14 500 多名工作人员参加讲习班。在本报告所述年度，全系统大约有 500 多名工作人员参加了讲习班课程。

58. 采购司的在线培训单元名为“采购中的道德操守和诚信问题”，已持续到第四年。本报告所述期间，161 人完成了该方案。该方案要求采购司工作人员必须参加，并建议负责采购的工作人员参加。

59. 大会第 65/247 号决议核准了行政和预算问题咨询委员会的建议，即道德操守办公室应当为高级领导人进行强制性道德操守情况就职介绍，以便对本组织的道德、廉正和问责文化产生积极影响。本报告所述期间，道德操守办公室主任对新上任和新任命的助理秘书长和副秘书长，包括秘书长特别代表和秘书长副特别代表，进行了 10 次保密的道德操守情况就职介绍。

---

<sup>2</sup> 关于促进道德领导力和道德文化的有关信息见下文第三.F 节。

## E. 标准制订和政策支持

60. 本报告所述期间，在大会核准了对《联合国工作人员条例》、《工作人员细则》和 2013 年《国际公务员行为标准》作出的修订之后，道德操守办公室就对秘书长关于联合国工作人员的地位、基本权利和义务的公报(ST/SGB/2002/13)作出的修订发表了意见。该办公室就《工作人员条例和工作人员细则》拟议修正案提供了资料。道德操守办公室主任在管理委员会具有观察员身份，因此能够查明可能在这些审议工作中提出的道德见解并提出自己的见解。

61. 道德操守办公室继续与秘书处其他部门合作，以探讨与个人和组织利益冲突有关的问题，以及征聘某类人员的条件。

62. 此外，道德操守办公室还就其他联合国实体制订约束工作人员行为的道德操守标准以及设立道德操守办公室和制订政策的事宜与这些实体进行协商，并为其提供实务政策方面的咨询意见。

## F. 道德领导力、文化和衡量标准

63. 2013 年周期的秘书长《高级管理人员契约》载有支持本组织致力于道德文化的目标。道德操守办公室主任负责对签订此类契约的所有副秘书长进行保密的道德领导行为评估。这一举措使高级领导团队成员能够考虑到具体行为如何影响到他们担任致力于道德操守的领导人的能力。可采用 2011 年和 2013 年周期的汇总评估数据制作高级领导人道德领导力模型。

64. 2012 年，道德操守办公室根据两项平行指示，对联合国外地特派团的道德操守和声誉风险进行了正式评估。大会第 66/234 号决议核准了行政和预算问题咨询委员会的要求，即由秘书长制订适当的道德操守评价标准，以便确定是否正在实现促进高标准的诚信和道德操守文化的目标。2011 年年末，主管外勤支助事务副秘书长责成该办公室对维和行动特有的道德操守风险进行评估。

65. 在因此开展的研究活动中探讨了道德操守风险和组织文化方面的考虑因素。这项活动还研究了工作人员在多大程度上认为他们在道德操守和诚信文化中开展工作并促进这种文化。评估系统地确定是否可能发生风险以及此类风险是否可能严重影响联合国执行维和任务的能力。这一做法为跟踪本组织对工作场所道德操守的承诺随着时间推移产生的影响提供了基线衡量标准。

66. 评估利用了社会科学研究方面的最佳做法，并纳入私营和公共部门在开展类似道德操守风险评估过程中吸取的教训。从总部和 8 个外地特派团的 519 名个人收集到定性访谈和焦点小组数据，这些个人包括国际和本国工作人员、管理人员、领导人以及军事和警务观察员。通过保密在线调查从 2 322 名工作人员收集到定量数据，这项调查审查了道德文化方面的 10 项标准基线措施，并审查了 18 种分散道德操守风险的严重性和可能性。

67. 这两套数据集在得到解释后反映出工作场所道德操守和诚信的长处和关切问题。在定性采访期间，工作人员提出了 6 个主要主题：问责制；官僚作风和有效管理；性剥削和性虐待；对国际公务员的期望；独立性和公正性；第三方风险。工作人员对大胆直言、偏袒、有罪不罚以及遵守行为标准问题表示担忧。工作人员虽然表达了这些忧虑，但仍希望参与伟大的联合国使命；他们急切参与道德操守对话；他们多半希望在以公平和尊重为特点的文化中工作。联合国工作人员急切寻求如何加强信任、公信力和透明度。

68. 报告载有若干指示性的建议，包括：

- 继续提高认识，使人了解本组织对担任国际公务员意味着什么有哪些期望
- 加强管理人员作为工作场所道德行为主要影响者发挥的作用
- 加强个人对工作场所公平待遇的认识
- 加强团体对工作场所公平待遇的认识
- 确保工作人员可在不担心工作场所伤害或报复的情况下举报不当行为
- 减轻为完成工作而改变规则的压力
- 工作人员对道德操守问题将得到适当处理更有信心
- 确保无论在顺境还是逆境中都以同样方式适用规则
- 尊重那些大胆直言和提出质疑的人并提高其安全感
- 确保晋升决定是根据功绩而不是因偏袒作出的

69. 自报告印发以来，主管外勤支助事务副秘书长已收到关于参加研究活动的 8 个外地特派团的特派团特有报告。要求各秘书长特别代表按照各自的数据制订行动计划。管理层正在考虑将这项研究的范围扩大到选定的外地特派团，以扩展文化和风险方面的基线措施。本组织正在单独审查其开展内部调查的内部做法和政策，包括要求提出报告、实况调查和纪律程序。领导力对话(见上文第 55 段)部分涉及两个研究结果：对担任国际公务员意味着什么加强认识；考虑官僚作风对有效管理的影响。道德操守办公室开展的支持采购司和拟设伙伴关系机制的工作有助于应对第三方关系及其固有的道德操守风险。

#### 四. 联合国道德操守小组

70. 在大会第 66/234 号决议提出要求以及在 ST/SGB/2007/11/Amend.1 号秘书长公报发布之后，2013 年 4 月，联合国道德操守委员会更名为联合国道德操守小组。道德操守小组的任务是为秘书处以及单独管理的各机构和各方案制定一套统

一的道德操守标准和政策，并且就对整个联合国系统有影响、重要而又特别复杂的问题进行协商。小组主席由道德操守办公室主任担任。

71. 道德操守小组由各机构和方案以及秘书处的道德操守办公室负责人组成。<sup>3</sup>

72. 本报告所述期间，难民署、联合国儿童基金会和世界粮食计划署为道德操守办公室任命了完整任期或临时的新负责人。这些新成员亲自听取了道德操守小组主席所作的概况介绍，并听取了道德操守部门共同职能方面的技术咨询意见。

73. 2012年8月1日至2013年7月31日，道德操守小组举行了9次正式会议。小组重点加强标准适用方面的一致性以及执行共同任务，并审查了在执行防范报复政策方面吸取的教训。小组特别考虑到联合国争议法庭近期的裁决对某个道德操守办公室的业务造成的影响。各成员部门继续制订道德操守培训方法并采用多种培训方法。小组成员设法通过共用材料以经济核算的方式提供高质量材料。

74. 道德操守小组继续关注对个人、机构和程序构成风险的道德操守方面的新挑战。这些问题包括社交媒体的使用、风险评估、第三方尽职调查以及对某个道德操守办公室的决定或咨询意见的质疑。此外，小组还考虑到某个道德操守办公室在其核心职能范围内的保密范围。

75. 道德操守小组按照任务规定审查了成员道德操守办公室的年度报告。这项审查工作旨在促进各办公室协调一致地报告活动、评估效力和巩固最佳做法。

76. 道德操守办公室和道德操守小组成员参加多边组织道德操守网络的活动。该网络建于2010年6月，目的是支持秘书长为推动联合国大家庭就道德操守问题进行全系统协作所作的努力。该网络是由联合国系统各实体、各附属机构和其他国际组织以及国际和区域金融机构的道德操守职能部门组成的一个广泛论坛。该网络为专业发展、设定基准以及交流道德操守政策和做法提供支持。网络第五次会议于2013年7月3日至5日在巴黎举行，由教科文组织主办。

77. 在联合国系统内部，道德操守小组仍然是促进协调一致地适用道德操守标准以及就对全系统有影响的重要问题进行协商的唯一机制。该机制自设立以来提高了对联合国大家庭内部个人和机构诚信问题的认识，包括对可能损害声誉的利益冲突风险的认识，并促进各成员组织加强统一道德操守和诚信政策及做法。

## 五. 意见和结论

78. 强有力的道德操守职能非常有助于加强组织的道德操守和诚信文化，也非常有助于促进公众对联合国的信任。此种职能支持问责制，并促进工作场所尊重、

<sup>3</sup> 在妇女署任命自己的道德操守干事之前，由道德操守办公室直接为该实体提供服务。

管理、透明度和诚信。应继续尽量为道德操守职能部门执行任务提供有力的政治和财政支持。

79. 道德操守办公室正在监测联合国争议法庭近期的裁决对其独立性和保密性造成的影响。这些裁决导致对管理防范报复政策的期望日益增加，必须对证据、因果关系和责任进行高级法律分析。这一趋势可从根本上威胁道德操守办公室作为保密顾问以及可信咨询师和教育者的性质。

80. 要想提供道德操守服务，必须明确了解本组织面临的道德操守风险。道德操守办公室制订了用于衡量风险和减轻风险工作随着时间推移造成的影响的标准。该办公室将与其他部门合作，努力确保在联合国企业风险管理模型中适当考虑与个人诚信、机构诚信和流程风险有关的问题。

81. 道德操守办公室与其他有关部门一起促进问责制。该办公室作出的一些贡献包括：

- 每年管理联合国 4 600 多名工作人员的财务披露方案，以及 140 多名高级领导人的自愿公开披露倡议
- 每年应对大约 800 项道德操守服务请求
- 通过年度高级管理人员道德领导行为评估，加强最高层对联合国道德价值观的承诺
- 制订评价工具，以衡量联合国对组织道德文化的承诺
- 首次对联合国外地行动进行道德操守和声誉风险评估
- 修改其道德操守网站并使网站现代化
- 扩大联合国道德操守教育库，建立道德操守认识，促进遵守规定，以及加强道德操守方面的决策
- 启动领导力对话倡议，以确保所有管理人员每年均与直接向其汇报工作的工作人员进行道德操守对话
- 就采购方面的道德操守和公司合规问题担任独立顾问，确保联合国高度信任其供应商的诚信和道德操守业务做法

82. 道德操守办公室仍然倡导联合国的道德操守原则，并继续促进致力于道德行为和机构诚信的文化。该办公室参加关于本组织所面临的筹资、人权、企业风险管理、社交媒体的使用、隐私和伙伴关系等战略问题的对话，使联合国能够考虑到此类问题的道德影响。联合国可通过这么做阐明自己的价值观。

83. 请大会注意本报告。

## 附件

## 2012 年财务披露方案合规情况

联合国实体	规定申报人数	完成申报人数	不合规人数
<b>联合国秘书处</b>			
行政和预算问题咨询委员会秘书处	2	2	0
联合国系统行政首长协调理事会	2	2	0
反恐怖主义委员会执行局	3	3	0
大会和会议管理部	25	25	0
经济和社会事务部	52	52	0
管理事务部	261	261	0
政治事务部，包括特别政治任务	360	360	0
新闻部	33	33	0
安全和安保部	26	26	0
亚洲及太平洋经济社会委员会	45	45	0
西亚经济社会委员会	29	29	0
非洲经济委员会	98	98	0
欧洲经济委员会	11	11	0
拉丁美洲和加勒比经济委员会	47	47	0
道德操守办公室	14	14	0
秘书长办公厅	20	20	0
裁军事务厅	5	5	0
人道主义事务协调厅	28	28	0
内部司法办公室	1	1	0
内部监督事务厅	18	18	0
法律事务厅	22	22	0
负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室	1	1	0
负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室	4	4	0
联合国人权事务高级专员办事处	20	20	0
监察员和调解事务办公室	2	2	0
非洲问题特别顾问办公室	4	4	0
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	4	4	0
大会主席办公室	3	3	0
建设和平支助办公室	7	7	0

联合国实体	规定申报人数	完成申报人数	不合规人数
区域委员会纽约办事处	1	1	0
联合国合办工作人员养恤基金	68	68	0
联合国驻非洲联盟办事处	6	6	0
联合国日内瓦办事处	83	83	0
联合国内罗毕办事处	44	44	0
联合国维也纳办事处	15	15	0
联合国毒品和犯罪问题办公室	81	81	0
各研究和训练所	12	12	0
各国际法庭和核查委员会	101	101	0
<b>小计(不包括维持和平行动)</b>	<b>1 558</b>	<b>1 558</b>	<b>0</b>
维持和平行动	1 600	1 597	3
联合国机关/机构和其他	1 472	1 471	1
<b>共计</b>	<b>4 630</b>	<b>4 626</b>	<b>4</b>