



大会

Distr.: General
16 August 2016
Chinese
Original: English

临时议程* 项目 139

人力资源管理

道德操守办公室的活动

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会题为“审查联合国行政和财政业务效率”的第 60/254 号决议提交的，该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。本报告还按大会关于人力资源管理的第 63/250 号决议的要求，列入了有关联合国道德操守小组活动的信息。

本报告所述期间为 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 7 月 31 日。本报告还介绍了道德操守办公室服务的一些动态，以及自 2006 年设立该办公室十年以来对这些服务的需求的变化趋势。

* A/71/150。



一. 导言

1. 在 2016 年 6 月 23 日联合国公务员日之际，联合国道德操守办公室在 i-Seek 上广播了一条消息，纪念其成立十周年。这条广播消息庆祝了国际公务员制度取得的成就，并包含了秘书长的一条短讯。秘书长在短讯中表示：“在联合国，道德操守和廉正在我们的工作中举足轻重。”¹ 此次纪念活动的背景是各会员国根据大会第 57/277 号决议的决定纪念其公务员制度。本报告不仅回顾和评价了道德操守办公室在 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 7 月 31 日期间内的活动，还重点介绍了该办公室过去十年内的动态和成就。

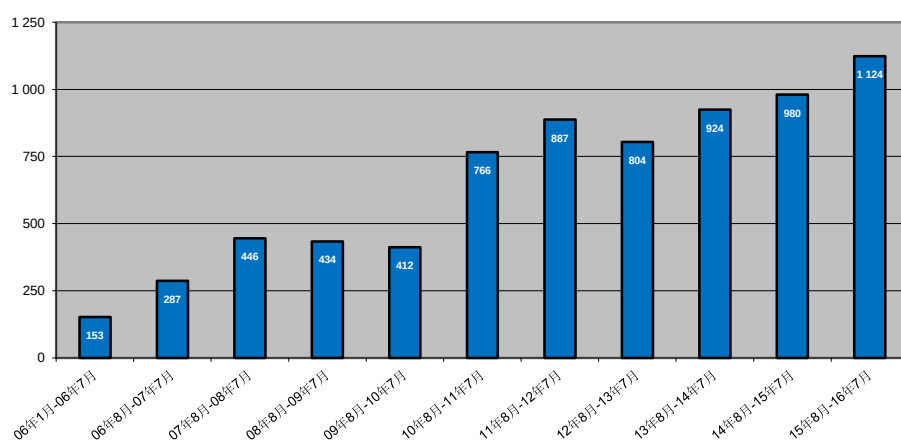
2. 在 2005 年世界首脑会议上获得大会核准后，秘书长设立了道德操守办公室，作为秘书处的一个独立办公室(见大会第 60/1 号决议，第 161(d))段)。当时，设立道德操守办公室是“加强联合国”和“秘书处和管理改革”，支持会员国实现《联合国千年宣言》远景的一部分。

3. 自道德操守办公室于 2006 年开始运作以来，对其服务的需求逐渐增加。请求数量从 2006-2007 年度报告期的 287 个² 增至目前报告期的 1 124 个(见图一)。道德操守办公室的资源相应增加。

4. 联合国系统内部与道德操守有关的政策、程序和活动协调一致程度提高。秘书长于 2007 年 12 月在适用的联合国实体中设立联合国道德操守小组(前联合国道德操守委员会)。多边组织道德操守网络于 2010 年设立，旨在支持秘书长努力在联合国系统实体、附属国际组织和国际金融机构内推动道德操守问题协作。

图一

2006 年 8 月至 2016 年 7 月希望道德操守办公室提供服务的请求总数



¹ <https://iseek-newyork.un.org/article/celebrating-10th-anniversary-un-ethics-office>。

² 此为第一个为期一年的可比报告期，因前一报告仅覆盖 7 个月。

5. 本报告是道德操守办公室设立以来的第十一次报告，³ 是根据大会第 60/254 号决议第 16(-)段提交的。大会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。在本报告所述期间，道德操守办公室领导层发生变化，新主任于 2015 年 9 月 8 日就职。根据其职权范围规定，道德操守办公室主任继续直接向秘书长负责，以此维持该办公室的独立性，并可视需要调阅与其工作有关的资料。⁴

二. 背景和一般信息

6. 道德操守办公室于 2006 年 1 月 3 日开始工作，根据秘书长第 2005/22 号和第 2007/11 号公报的规定，它的职能包括：

(a) 就道德操守问题为工作人员提供保密的咨询和指导，包括提供道德操守热线服务；

(b) 管理本组织的财务披露方案；

(c) 管理本组织的防范报复政策；

(d) 与人力资源管理厅等部门协调，就涉及道德操守的问题制订标准和开展培训教育，就道德操守开展外联活动；

(e) 协助制订道德操守标准，促进联合国秘书处内部以及本组织各基金和方案之间的政策统一。

7. 道德操守办公室协助秘书长确保工作人员按照《联合国宪章》规定的最高廉正标准开展工作。它向秘书处全球各地的工作人员提供独立的道德操守建议和其他服务。道德操守办公室继续通过其网站、道德操守求助专线、电子邮件和前往多个工作地点的外联访问与尽可能多的工作人员接触。

8. 道德操守办公室策划并实施了一年一度的 2015 年全秘书处“领导力对话”活动，扩充了道德操守指南和参考资料。本报告细述了这些举措和一项工作人员预防诈骗在线培训课的开发情况，该培训课内容包括指导员工如何做出更合乎道德操守的选择并提高防诈骗意识。道德操守办公室首次获邀向秘书处本身之外的政府间及其他专家机构和法庭作简报。它还继续面向高级官员提供道德操守入门简介，以帮助他们“在最高层定下正确的基调”。

9. 本报告还按大会关于人力资源管理的第 63/250 号决议的要求，列入了有关联合国道德操守小组(前联合国道德操守委员会)活动的信息。此外，本报告汇报了多边组织道德操守网络 2016 年年会的情况。

³ 这一系列报告包括首次报告，其覆盖期间为道德操守办公室设立后的头七个月。

⁴ 见 ST/SGB/2005/22，题为《道德操守办公室——设立和职权范围》的文件，第五节。

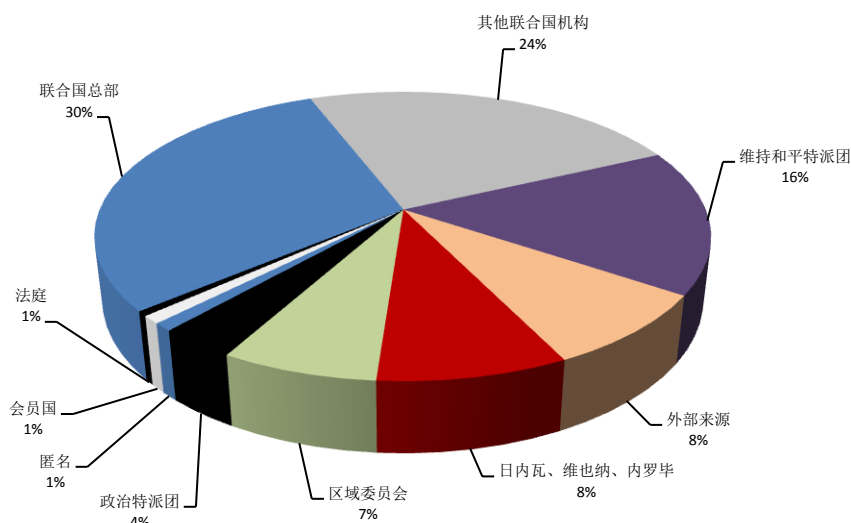
10. 道德操守办公室与其他部门协作参与了多项政策讨论,包括提出改善秘书处防范报复政策实效的建议,以及完成对财务披露方案监管框架的审查。为加强自身的独立性、公正性和保密性,道德操守办公室还开始与成员机构一起,审查其自身职权范围和联合国道德操守小组的职权范围。

11. 在运营十年之际,道德操守办公室开始审查其内部的更新和改进程序。这些程序包括信息管理和安全程序,以及将咨询职能和防范报复职能更严格分开的程序。还包括在认定企业合规性的程序(而不是事务性的请求)和采购道德操守事项方面提供建议,创造更大的价值。

12. 道德操守办公室的服务对象是秘书处在纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕等工作地点的工作人员、各区域委员会、维持和平行动、政治特派团以及其他指定办事处的工作人员。道德操守办公室虽然设在纽约,但它收到的服务请求仍有很大一部分来自总部以外的地点和实体(见下文图二)。道德操守办公室承诺为无论何地的所有工作人员提供优质、保密的道德操守咨询,它不断加强外联活动。在本报告所述年度,它对纽约以外的联合国办事处和机构开展外联访问,举行了约 122 次简报会。这些旨在提高道德操守办公室全球认知度的举措可能是过去十年服务请求不断上升的原因。

图二

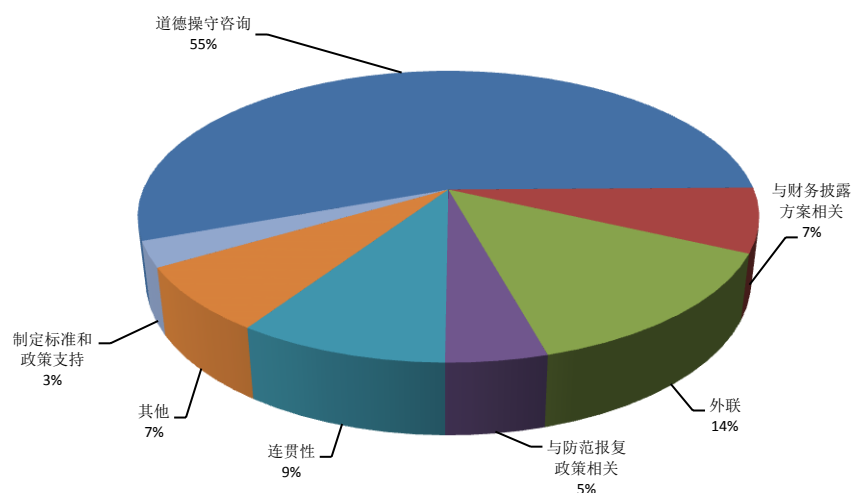
2015 年 8 月 1 日至 2016 年 7 月 31 日按来源分列的服务请求



13. 如反映道德操守办公室全面道德操守服务覆盖范围的下文图三所示,在道德操守办公室所收到的服务请求中,道德操守方面的咨询继续占据多数。道德操守方面的咨询占当前周期服务请求的 55%。

图三

2015 年 8 月 1 日至 2016 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

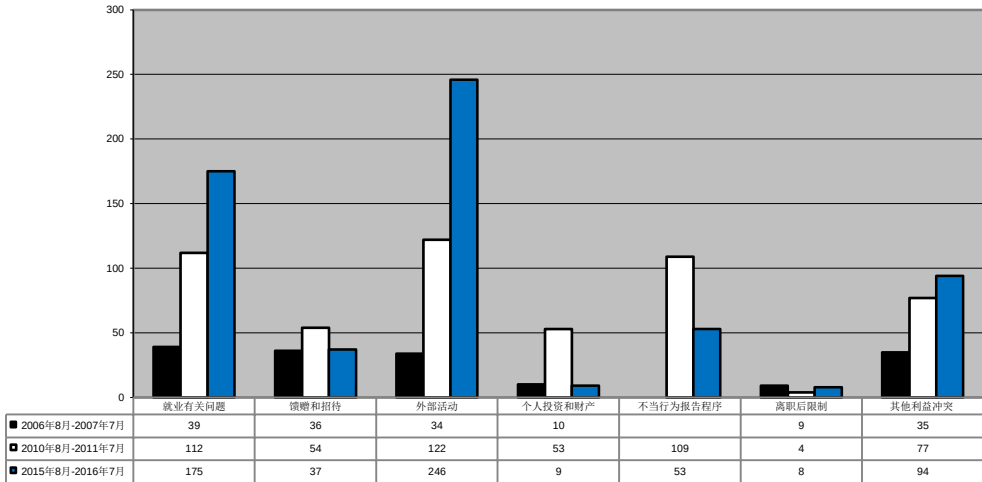
A. 咨询和指导

14. 公众对联合国的信任是本组织努力维护的无价财产。工作人员的日常决定和交流都会影响到其声誉，既可能提高，也可能削弱本组织的名誉。联合国向工作人员提供道德操守准则、培训和进行咨询的资源，展现出其在组织层面对道德操守和廉正的坚定承诺。

15. 道德操守办公室通过其咨询职能在这一组织框架下发挥着重要作用，其咨询使工作人员能够就工作中遇到的道德操守困境秘密寻求切合实际的建议和指导。道德操守办公室向职员个人、职员群体、管理人员和部门提供此类服务，帮助公务人员认识问题并作出符合本组织价值观和规则的决定。咨询服务旨在防范、减轻和解决实际发生的或人们视为的利益冲突。此举保障了本组织的声誉及其工作人员的廉正。

16. 在设立十周年之际，道德操守办公室在本周期内收到 622 个道德操守咨询请求，五周年时该数目为 531 个，一周年时该数目则为 163 个。如上文图三(按类别分列的服务请求)所示，道德操守办公室收到的所有问询中，有 55%是寻求道德操守咨询意见的。如下文图四所示，这些关注的问题可以分为下列大类：外部活动(246 个问询)；不当行为报告程序(53 个问询)；其他利益冲突(94 个问询，包括采购问题咨询)；个人投资和财产(9 个问询)；与就业有关的问题(175 个问询)；馈赠和招待(37 个问询)；离职后限制(8 个问询)。

图四
按周期分列的道德操守咨询请求，分别截至 2007 年 8 月、2011 年 8 月和 2016 年 8 月



17. 虽然道德操守方面的咨询和指导可能涉及澄清或解释本组织关于某项被禁或设有限制的活动的标准，但也能处理现有规章政策未具体涉及，因而需要从价值观出发进行评价的道德操守问题。道德操守办公室立足于被告知的情况，提供道德操守方面的建议和适当的行动方针指导，确保以符合本组织利益的方式解决问题。在本报告所述期间，道德操守办公室收到了多项与道德操守问题有关的咨询请求。下文各段讨论了咨询的主要领域，展现了道德操守办公室为维护高标准道德操守、廉正和问责所作的贡献。

18. 关于外部活动的咨询和指导涉及比照为本组织履行的职能，评估拟开展的外部活动。工作人员必须确保其拟开展的外部活动不会引起对其自身的公正性或独立性的质疑。近 40%的道德操守咨询请求与外部活动有关。道德操守办公室帮助工作人员和管理人员应对这些外部活动引发的潜在冲突。

19. 馈赠、荣誉、勋章、优惠和报酬都是复杂的问题。《工作人员条例和细则》严格限制了工作人员可以接受馈赠和荣誉的情形。在本报告所述期间，所有道德操守咨询请求中有 6%涉及这些问题。多年来，这一类别下的问询数量稳步下降，这或许是因为发布了题为“报告、保留和处置来自政府和非政府来源的荣誉、勋章、优惠、馈赠或薪酬”的秘书处第 2010/1 号行政指示。

20. 与就业有关的问询项下(占道德操守咨询请求的 28%)和不当行为举报程序项下(占道德操守咨询请求的 9%)的道德操守咨询请求，涉及员工就如何处理与其就业相关的不同情形寻求指导。这些请求反映了对以下方面的关切：征聘、任命和晋升流程；应享权利；以及信息或财产的使用。他们寻求有关举报行政流程中滥用职权、骚扰和不规范行为的信息。在许多情况下，道德操守办公室会将工作人

员转交由相应办公室提供帮助。或者，它会查明其他可能的解决方案，提供本组织有关具体所提问题方面的规则、程序和标准。这种处理方式减少了工作人员同时向多个办公室报告同一冤情的可能性。

21. 个人投资和资产(占道德操守咨询请求的 1%)以及其他利益冲突情形(占道德操守咨询请求的 15%)发生在工作人员的私人利益(如专业方面的外部关系，或个人金融资产)干扰其作为联合国官员正常履行专业职能或义务的情况下。许多此类道德操守咨询请求包括涉及实际、表面或潜在利益冲突的情形。

22. 道德操守办公室还继续为管理事务部采购司提供独立咨询，咨询内容涉及想同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。道德操守办公室同采购司密切合作，提供关于第三方尽职调查、声誉风险和反腐败方案最佳做法方面的建议。开展此类咨询业务的缘由是本组织意识到独立的道德操守办公室对于有关供应商管理方面的道德操守问题具有附加价值。

B. 财务披露方案

23. 本组织的财务披露方案旨在通过发现、管理和缓解个人利益冲突的风险来保护本组织的廉正和声誉。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职责涉及采购和投资的工作人员，都要提交年度财务披露表。财务披露表由独立的外部方进行审查。

24. 2015 年年度申报周期所覆盖的财务披露期为 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，在此申报期间共有 5 440 名申报人参与财务披露方案。其中，1 238 人(即 22%)系首次申报。截至 2015 年周期结束时，5 439 名申报人提交了披露声明，财务披露方案合规率达 99.9%。(应当指出，在所有申报人中，被要求参与的联合国秘书处和维和人员 100%合规。)

25. 道德操守办公室在 2015 年 3 月 1 日开始的 2015 年整个申报周期中，为参与申报的员工提供了大量技术支助。办公室在 48 小时内答复个人询问，并对方案参与者进行跟踪，直至其问题得到全面解决。在本周期内，道德操守办公室通过电子邮件和电话与申报人进行沟通。财务披露方案处理了约 38 300 封电子邮件短信，其中大多数与技术支助有关。共 23 300 封由道德操守办公室处理，15 000 封由财务披露方案的外聘审查员处理。道德操守办公室继续使用 WebEx 服务，为新员工提供实时系统导航协助，并进一步改善了服务的供给和畅通程度。

26. 道德操守办公室通过现场和视频会议方式，为总部和其他地点的申报人和部门协调人举行关于财务披露方案的通报会，其中包括利益冲突管理。在外联访问中，道德操守办公室为维持和平特派团、政治特派团和其他外地办事处的工作人员举行了针对性的通报会。通报会是道德操守办公室实现下列目标的一个途径：(a) 接触到尽可能多的工作人员；(b) 促进合规；(c) 提高对利益冲突和声誉风险及其处理方式的识别。

27. 对申报人信息的核查确保了其准确性和完整性。在 2015 年申报周期里, 通过随机抽样选取了 232 名申报人进行核查。核查程序符合公共部门组织的共同原则和做法。

28. 在 2015 年申报周期中, 外聘审查员查明, 187 名申报人(占申报人数的 3.4%) 共有 194 个事项或活动需要接受利益冲突管理审查。在这些事项中, 27 个涉及金融持股, 98 个涉及外部活动, 63 个涉及家庭关系, 6 个涉及其他类别。这些结果与前些年的结果一致。经与道德操守办公室协商, 财务披露方案的外聘审查员就减少和管理所有实际和潜在的利益冲突逐一提出了建议。

29. 自 2006 年以目前形式设立以来, 财务披露方案已经发现并处理了 1 256 起利益冲突事项, 使本组织免受利益冲突和声誉风险的影响。还应指出, 申报人数这些年来不断增长, 从 2006 年的 1 704 人增加到截至 2016 年 7 月 31 日的 5 478 人。这些数字反映出一个事实, 即总体上有约四分之一是新申报人或首次申报人, 员工队伍流动性强, 分布在各种不同的运作环境中。

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, 即秘书长应按工作地点分列提供以下数据: (a) 方案所涉人数; (b) 已履行申报义务个人的数量; (c) 未能履行申报义务的数量; 以及(d) 未能履行义务的原因。按秘书处部厅分列的 2015 年财务披露方案相关信息见本报告附件。

31. 为加强支持财务申报方案运作的应用程序的活力, 并确保数据安全可靠, 道德操守办公室正与信息通信技术厅密切合作开发新的信息技术平台。预计新平台将受益于最新的安全特性, 并带来更多方便用户的新特性。

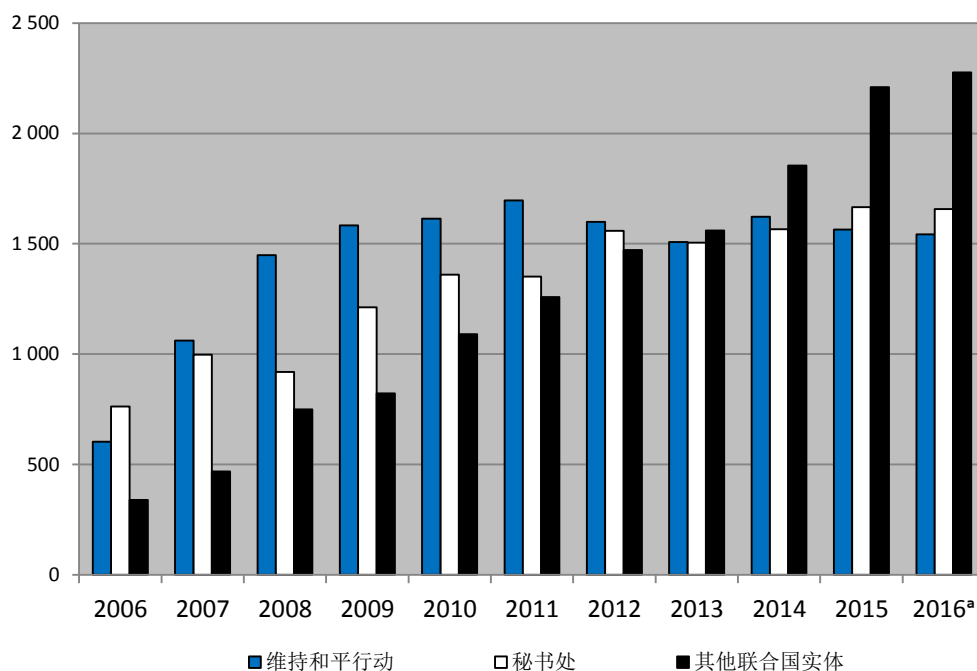
32. 秘书长于 2007 年启动了自愿公开披露倡议, 该倡议是一项年度举措, 助理秘书长及以上职等的高级官员都可以参加。署名后的自愿披露表张贴在秘书长的公共网站上。只有已填写完保密财务披露表格的高级官员才有资格参加。该倡议是秘书长关于保持透明和开展问责的承诺的一个关键要素。高级官员通过自愿公开披露, 向公众和会员国保证, 个人利益不会影响他们履行其官方职责。

33. 共有 152 名高级官员有资格参加 2015 年的自愿公开披露活动, 其中 111 名官员选择公开披露其资产、负债和外部利益汇总表。2015 年的参与率与往年保持一致, 表明高级官员仍在执行这一倡议。

34. 2016 年财务披露方案申报周期于 2016 年 3 月 1 日成功启动。截至 2016 年 7 月 31 日, 共有 5 478 名工作人员报名参加。下文图五为按组织类别分列的各年度周期参与人数, 附表详细列出了有关人数。如图表所示, 申报人数继续随时间推移而增加, 尽管增速低于方案初期各年度。与 2006 年的 1 704 名相比, 本期申报人数有了显著增加。虽然秘书处和维持和平行动的申报人仍然在总人数中占据大多数, 但是以分摊费用方式参加联合国财务披露方案的联合国系统其他实体的申报人数大增, 从 2006 年的 339 人增加到了截至 2016 年 7 月 31 日的 2 277 人。

图五

2006-2016 年按实体和申报年份分列的财务披露参与情况

^a 截至 2016 年 7 月 31 日。

2006-2016 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	年度总计
2006	603	762	339	1 704
2007	1 062	997	469	2 528
2008	1 449	919	750	3 118
2009	1 584	1 212	822	3 618
2010	1 614	1 360	1 091	4 065
2011	1 697	1 351	1 258	4 306
2012	1 600	1 558	1 472	4 630
2013	1 508	1 505	1 560	4 573
2014	1 622	1 566	1 855	5 043
2015	1 564	1 666	2 210	5 440
2016 ^a	1 543	1 658	2 277	5 478

^a 截至 2016 年 7 月 31 日。

35. 如上文所述,除了为秘书处服务以外,道德操守办公室还为以分摊费用方式参加的联合国系统其他实体管理财务披露方案。其中包括申报人数较少的联合国实体,或选择将财务披露工作外包给联合国秘书处的实体。这种共享服务的做法促进了利益冲突管理共同方针的采用,使得不同标准的适用更加统一。

36. 道德操守办公室还为其他联合国系统实体制定或加强其自身的方案提供了实质性指导。该举措有助于加强技术能力,并提高了工作人员对利益冲突的认识,尤其是其他联合国实体申报人数(见表)在近几个周期不断增加就说明了这一点。

37. 在 2015-2016 年报告周期,继续对财务披露方案监管框架进行审查。工作组继续审查下列领域:(a) 方案重点关注利益冲突风险的情况;(b) 工作人员的认识;(c) 覆盖范围;以及(d) 在利益冲突管理和资产申报制度方面从其他联合国实体的经验或各国政策中吸取的教训。目前秘书处正在开展监管框架审查,旨在提高财务披露方案为本组织发现和管理利益冲突风险的实效和速度。

C. 防止工作人员因举报不当行为和配合正式批准的审计或调查而遭受报复

38. 道德操守办公室执行名为《防止因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭受报复》的秘书长第 2005/21 号公告。《2005 年世界首脑会议成果》颁布之后,秘书处认识到保护“举报人”对于推动举报欺诈、腐败及其他形式的严重不当行为至关重要,制订了防范报复政策。该政策是联合国业务反腐败措施的必要组成部分,旨在鼓励举报潜在的不当行为,同时它也是一个内部问责机制。

39. 道德操守办公室根据秘书长第 2005/21 号公告受理对报复行为的投诉,进行初步审查,以认定投诉人是否参加某种受保护的活动,并在投诉人参加这种活动的情况下,认定受保护的活動是否是造成所述报复行为的因素。如果道德操守办公室认定报复打击行为表面证据确凿,案件将交由内部监督事务厅调查。道德操守办公室可建议保护投诉人的临时措施,并根据对调查报告和支持性证据的审查作出决定。

40. 在本报告所述周期内,道德操守办公室收到 50 个关于防范报复政策的问询。其中 25 个是请求提供有关防范报复政策方面的咨询意见,而非申请保护,还有 2 个问询不在道德操守办公室的管辖范围内。提交的问询之所以不在道德操守办公室管辖范围内,或是因为申请人不属于秘书处或联合国道德操守办公室所覆盖的机构,或是因为提交的问询并非申请保护,而是举报不当行为或工作场所纠纷。一些工作人员提出的所涉及的工作问题不在有关政策范围内,道德操守办公室建议他们利用其他现有资源来解决,并将有关问题提交相关部门,包括监察员和调解事务办公室、管理评价股、工作人员法律援助办公室和人力资源管理厅。举报不当行为的工作人员被引导至相应渠道。

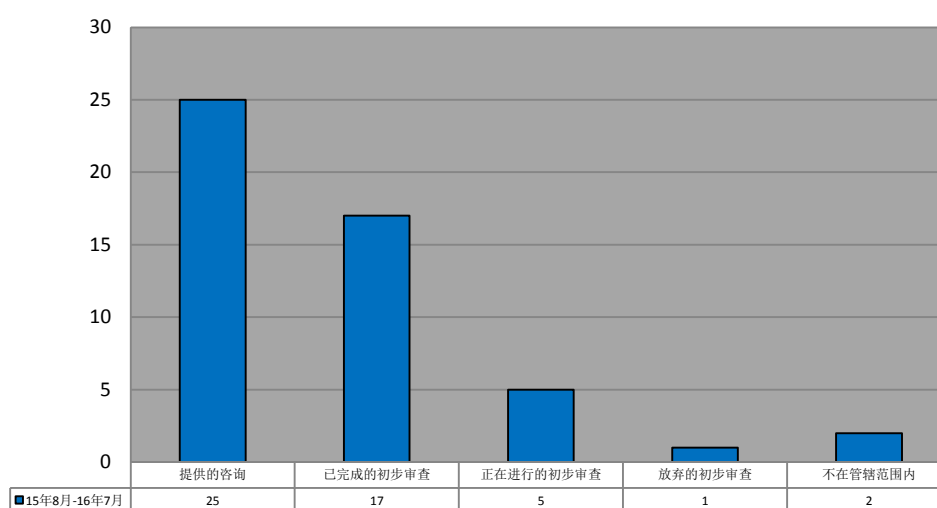
41. 对工作人员按照秘书长第 2005/21 号公告声称遭到报复的案件,道德操守办公室开展了 23 项初步审查。截至报告所述期末,其中 17 项审查已经完成,5 项还在进行中,还有 1 项,工作人员已弃诉。在已经完成的 17 项审查中,有 11 起

被认定不是表面证据确凿的报复案件。在这些案件方面，认定投诉人并未参与政策保护的活动(即通过已有渠道举报不当行为，或配合正式批准的审计或调查)，或参与受保护的活动但该活动不是引发所述报复行为的因素。这些案件大多数涉及投诉人与其同事或主管的工作场所纠纷。

42. 道德操守办公室认定6起案件有表面确凿证据表明受保护的活动是引起所述报复行为的因素。在4起案件中，道德操守办公室建议秘书长在调查完成之前先采取临时措施，保障申请人的利益。在其余两起案件中，经过协商，申请人不寻求临时保护措施。6起案件在等待内部监督事务厅调查，或正在被移交给内部监督事务厅的过程中。

图六

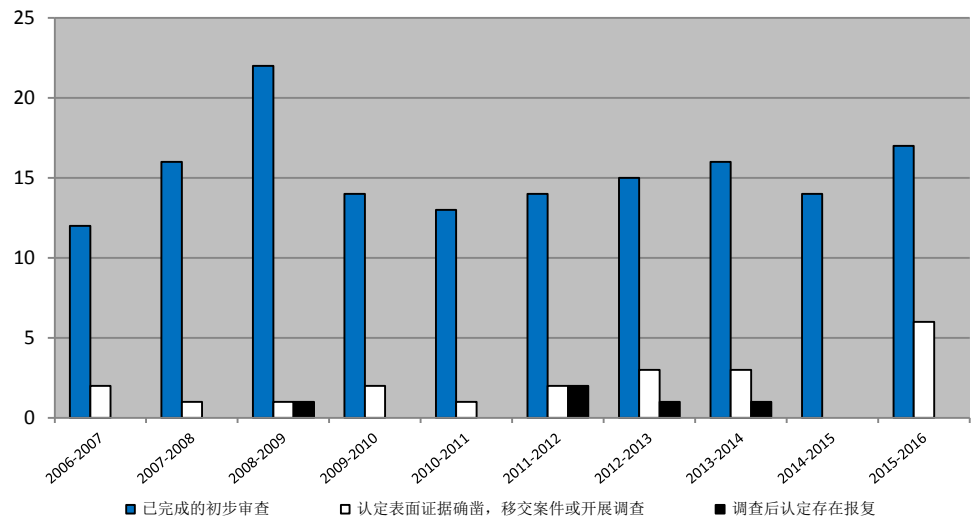
2015年8月1日至2016年7月31日对关于防范报复政策的问询采取的行动



43. 从2006年8月1日到2016年7月31日，道德操守办公室完成了对153起防范报复请求的初步审查，其中查明21起有表面确凿证据表明受保护的活动是引发所述报复行为或威胁报复行为的因素。在21起表面证据确凿的案件中，5起被认定涉及报复，7起未发现报复行为，6起有待调查，1起内部监督事务厅过去未进行调查，另有2起以申请人满意的方式非正式协商解决。⁵

⁵ 这些结果与可比组织的结果相符。世界银行道德操守与商业行为办公室在2013财政年度共了结261起案件，其中5起(2%)为报复案件。在2012财政年度，该办公室共了结278起案件，其中8起(3%)为报复案件。在2011财政年度，该办公室共了结287起案件，其中7起(2%)为报复案件。与之类似，作为瑞士联邦政府负责与检举人进行联络部门，瑞士联邦审计署报告在2015年收到64个关于不当行为的举报，其中2个(3%)被转交至瑞士检察院。在加拿大，公共部门廉政专员办公室自2011-2012年度以来已将6个报复案件提交至公务员披露保护法庭。美国特别法律顾问办公室在2014财政年度了结4666个案件，其中8个(0.17%)涉及保护举报人免遭报复(见《联合国特刊》2016年7-8月刊，链接：www.unspecial.org/2016/07/the-un-whistleblower-protection-policy-2/)。

图七
2006-2016 年关于防范报复的统计数据



	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
已经完成的初步审查	12	16	22	14	13	14	15	16	14	17 ^a
认定存在初步证据并移交调查	2	1	1	2	1	2	3	3	—	6
调查后认定存在报复行为	—	—	1	—	—	2	1	1	—	— ^b

^a 不包括 4 项正在进行的初步审查和 1 项工作人员在初步审查阶段放弃的请求。

^b 等待调查结果。

44. 在本报告所述期间，道德操守办公室继续参与工作人员和管理当局委员会设立的一个特设工作组并提供咨询，为修订防范报复政策提出建议。在这一年度，向该委员会提交了一份拟议的修订后政策，工作组正在对该政策进行审查。该工作组由工作人员和管理人员代表组成，目前正处于最后的审议阶段，之后会将最终报告呈交给委员会。此后，委员会将提出建议，敲定并颁布该政策。

45. 道德操守办公室与相关办公室协作，继续努力就本组织内的相关不当行为举报机制方面向员工提供咨询和培训。名为“联合国道德操守和廉正”的强制性在线道德操守培训课程包含关于工作人员举报义务和举报机制的模块。道德操守办公室出版物《路线图：工作人员寻找正确部门指南》包含“举报不当行为”一章，详述了举报程序和相应的举报机制。通过前往总部以外工作地点开展外联和教育访问，以及开展道德操守咨询，道德操守办公室继续积极分发宣传材料，向工作人员提供关于相关举报程序的咨询意见。

D. 外联、培训和教育

46. 道德操守办公室继续向整个组织的工作人员提供外联、培训和教育服务。道德操守办公室努力与工作人员接触和提高其认识，以完成查明和处理整个组织与

道德操守有关的问题这一任务，从而加强共同的道德操守文化。此外，道德操守办公室第一次向超出秘书处以外的政府间机构和专家机构以及法庭作了专门的道德操守简报。

47. 根据这一任务规定，道德操守办公室对下列单位进行了外联访问：联合国内罗毕办事处、拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国海地稳定特派团、非洲经济发展和规划研究所、联合国科特迪瓦行动、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国南苏丹共和国特派团(朱巴)、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国区域服务中心(恩德培)、联合国利比里亚特派团、联合国非洲经济委员会、联合国西非和萨赫勒办事处、联合国后勤基地/全球服务中心、联合国日内瓦办事处(包括欧洲经济委员会)和联合国脱离接触观察员部队(阿拉伯叙利亚共和国)。

48. 在这些访问期间，道德操守办公室提供了外联和咨询服务。道德操守办公室举行全体工作人员会议，就有利益冲突的问题向主管人员提供指导，向工作人员个人提供保密的道德操守咨询，并向主要办事处和外地地点的办事处提供了量身定制的道德操守简报和情况介绍。

49. 根据行政和预算问题咨询委员会的建议，并经大会第 65/247 号决议核准，道德操守办公室为高级领导人举办了道德操守入职情况通报会。这些通报是应新到任的高级官员的要求举行的，目的是协助确立“最高层的基调”，对本组织的道德、廉正和问责文化产生积极影响。主任亲自为新任命的助理秘书长和副秘书长，包括秘书长特别代表和副特别代表，举办了 14 次道德操守入职情况通报会。这些情况通报的内容为个人道德操守责任、认识潜在的利益冲突和积极寻求如何管理冲突的咨询意见、防止报复和保护工作人员免遭报复、鼓励“畅所欲言”的文化以及透明度和问责制做法。

50. 经与政治事务部协调，道德操守办公室还为各专家小组新聘成员安排了 6 次道德操守情况通报会。这些情况通报会让那些为本组织开展重要工作的签约专家进一步认识到联合国期望他们拥有的道德操守。

51. 在本报告所述期间，秘书长办公厅和道德操守办公室发起了 2015 年领导力对话“各司其职，完成使命。”领导力对话方案每年为总部和外地的工作人员和管理人员提供一个机会，就道德操守和廉正问题进行一小时讨论。2015 年领导力对话的重点是所有工作人员在实现本组织的目标和任务中各司其职和问责的重要性，挑选这一主题是因为工作人员对良好管理和有效的、值得信赖的组织做法等议题非常感兴趣。

52. 道德操守办公室与内部监督事务厅和管理事务部协作，目前正在开展 2016 年领导力对话，以作为关于提高对欺诈的认识和预防欺诈的讨论的指南。道德操守办公室还在与人力资源管理厅和上述两个办公室合作，开发一个关于提高对欺诈的认识和预防欺诈的电子学习方案，其中将更详细地谈及要求所有工作人员达到的反欺诈认识水平和预防欺诈水平。

53. 道德操守办公室网站通过刊载“领导力对话指南”、“道德操守指南”和路线图等资料，继续为联合国人员和广大公众提供有关道德价值观和标准的基本信息。在 2015-2016 年期间，该网站收到大约 140 000 页面浏览量和 105 000 次唯一身份综合浏览量。该网页上有关于联合国道德操守的综合资料、链接和其他相关信息，并可通过 i-Seek 和 www.un.org/en/ethics (以及联合国其他正式语文网站) 访问。

54. 在本报告所述期间，道德操守办公室积极实施进一步的外联举措，启动了关于礼物的一个假日广播节目，指导和建议工作人员在报告礼物方面采取哪些适当行动。这些宣传有助于工作人员重温对道德操守办公室的目的、任务和目标以及工作人员在体现本组织价值观和清正廉明中的重要作用方面的知识和了解。

E. 制定标准和提供政策支持

55. 制定标准和提供政策咨询和支助是道德操守办公室的核心任务之一。道德操守办公室继续大力协助其他部厅和联合国诸多实体，以制定有关道德操守和廉正的政策和标准，包括涉及机构廉正、个人廉正和进程廉正的问题，而且这些问题往往交织在一起。

56. 值得注意的是，道德操守办公室定期和积极地就指导工作人员行为和利益冲突审查的标准向各办公室提供政策咨询意见。这包括的内容广泛，从提供对政策规定的评论意见、建议供纳入更广泛的政策框架的道德操守和廉正标准草案，到拟订用于审查利益冲突的问题等。道德操守办公室就诸如下列各种政策问题提供投入：供应商管理、反欺诈和反腐败框架、环境治理中利益冲突方面、不同职类人员的道德守则或行为守则、高级职位任命前对潜在的利益冲突的审查、本组织及其具有公职身份的工作人员的某些类型的外部参与的条款和条件。

57. 正如上文提到的，道德操守办公室积极参与管理事务部牵头的制定本组织有关了解和预防欺诈的政策框架的工作。道德操守办公室就诸多办公室或实体的相关问卷调查和政策审查提供了评论意见。

58. 道德操守办公室还审查了各种备选方案，并就涉及某些类型工作人员及其合同安排的潜在风险领域提供了咨询意见，以最大限度地减少本组织声誉受损的风险，同时加强本组织利用这些工作人员的特殊技能和专门知识的能力，这些技能和专门知识对本组织很宝贵。道德操守办公室协助其他办公室修订其有关个人投资、有关入职/入职程序的廉正要求以及有关工作人员行为和预防利益冲突的政策和程序。

59. 道德操守办公室就外部活动、使用社交媒体、道德操守培训以及预防和缓解利益冲突，为外地办事处、维持和平特派团和区域委员会提供咨询，因为这些与外地工作人员有关。它与秘书处其他部门协作，从减轻本组织的声誉受损的风险方面，审查对给工作人员的馈赠、荣誉、勋章和优惠的管理和处置。特别是，道德操守办公室支持管理事务部完成在线馈赠登记册。

60. 道德操守办公室还应联合国毒品和犯罪问题办公室的邀请参加了联合国反腐败公约第六届缔约国会议，协助拟订全面标准和阐明政策问题。道德操守办公室主持了与世界银行道德与商业行为办公室高级人员、一个地方政府办公室和秘书处其他部门的两次圆桌讨论会，以交流经验，并审查共同的道德操守和廉正政策问题以及其所涉及的问题。

61. 在有关新的公共部门会计准则的要求方面，道德操守办公室提供了大量支助，以制订相关的方法，审查关键管理人员在涉及第三方的交易中是否存在利益冲突。道德操守办公室顺利完成了两个审查周期。

62. 总之，道德操守办公室为联合国各实体制订有关工作人员行为和诚信问题的政策和程序提供了大量协助。值得一提的是，道德操守办公室在财务披露、利益冲突管理和防范报复等领域提供了政策咨询。道德操守办公室通过提供这一支助，帮助联合国实体拟订道德操守政策和开展廉正能力建设工作。

四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

63. 联合国道德操守小组于 2007 年 12 月设立，当时称为“联合国道德操守委员会”，2013 年 4 月更名，其任务是为秘书处和单独管理的机构和方案制订一套统一的道德操守标准和政策。道德操守小组还就影响到全系统的重要和复杂的道德操守事宜进行磋商。道德操守办公室主任担任小组的组长。

64. 道德操守小组由各基金和方案以及秘书处道德操守办公室的负责人组成。根据秘书长第 [ST/SGB/2007/11](#) 号公报，道德操守办公室为尚未指定道德操守干事的单独管理的机构和方案的工作人员提供道德操守服务。

65. 在本报告所述期间，道德操守小组举行了 11 次正式会议。此外，其成员就对其成员组织有影响的广泛问题定期相互协商。道德操守小组继续重点确保在采用道德操守标准时提高连贯性和统一性，并审查了执行其核心任务中吸取的经验教训。小组还审查了各成员道德操守办公室编写的年度报告。

66. 在 2015-2016 年期间，道德操守小组成员将大量的注意力和努力集中于审查涉及或严重影响其核心授权领域的有关政策。这些包括道德操守办公室的职权范围、有关全系统适用设立联合国道德操守小组的道德操守标准的政策以及秘书处关于保护免遭报复和财务披露方案的政策。道德操守小组还根据从最近的情况发展中吸取的经验教训，审查了有关道德操守办公室独立性和问责制的问题。

67. 道德操守小组拟订了道德操守培训共同办法以及用于外联访问的共同介绍材料、关于使用社交媒体、道德操守办公室数据安全和保密的指南、统一用于报告目的的数据收集以及就外部活动、馈赠和荣誉和道德操守办公室战略计划提供咨询意见的资料。道德操守小组还确定和审议了给本组织带来风险的新出现的道德挑战。道德操守小组，除其他外，就涉及声誉的风险管理、组织和个人利益冲

突的事项进行了协商，从而促进了在各成员组织和实体中统一和一致应用道德操守标准。

68. 在本报告所述期间，根据 [ST/SGB/2007/11](#) 号秘书长公报第 4.3 节有关规定，道德操守小组主席在她对各基金和方案的有关工作人员提交给她的两个事项的独立审查中咨询了其成员的意见。各相关基金和方案的道德操守办公室回避了这些咨询。

69. 道德操守小组作为联合国系统和更为广泛的政府间组织和国际组织大家庭内在道德操守和廉正领域唯一得到授权的正式机制，继续发挥至关重要的作用。它已被证明是帮助促进协调一致地适用道德操守标准方面的一个有效工具。在加强成员组织间统一的道德操守和廉正政策和做法方面，道德操守小组在促进形成基于廉正和问责制的“联合国身份”中发挥着至关重要的作用。通过在国际公务员系统内促进一种讲道德操守和廉正的组织文化，道德操守小组重申了其在倡导和建立有着坚定不移的廉正作风的更健康机构中的影响，并充当了促进政策一致性的主要机制。

70. 道德操守办公室和道德操守小组的成员们继续参加多边组织道德操守网络的活动。该网络于 2010 年 6 月建立，旨在支持秘书长在联合国大家庭内推动道德操守问题全系统协作的努力。它是一个由联合国系统各实体、相关国际组织和国际金融机构的道德操守职能部门组成的大论坛，为道德操守政策和实践的专业发展、比照评估和交流提供支助。由于与联合国系统有协商和协作安排的政府间组织和金融机构的参与，该网络的成员数目最近扩大了。这一增长对更广泛地交流多边组织提供道德操守服务方面的经验教训做出了贡献。该网络的第八次会议由联合国世界旅游组织主办，2016 年 7 月 12 日至 15 日在马德里举行。

71. 加强与联合国系统各实体和其他国际组织的合作并向其提供支持，道德操守办公室回应了它们提出的多个道德操守咨询、政策和信息要求。道德操守办公室应世界知识产权组织的要求向其提供了技术援助。这一援助包括提供技术咨询、道德操守简介和经验分享。得到道德操守办公室的咨询和指导的其他实体包括：联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、禁止化学武器组织、泛美卫生组织、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国大学、联合国气候变化框架公约、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、世界卫生组织、国际海事组织、国际移民组织、世界银行、欧洲复兴开发银行、联合国合办工作人员养恤基金、黎巴嫩问题特别法庭、联合国志愿人员、世界气象组织和联合国区域间犯罪和司法研究所。

五. 意见和结论

72. 自 2006 年创立联合国道德操守办公室以来，工作人员和管理人员方面对本组织面临的道德操守风险有了更大的认识，并提出了更多的意见。本组织在工作

人员条例和细则中更准确地为工作人员界定了利益冲突的概念，并传达了减轻此种冲突的必要性，以保障国际公务员的独立性和公正性。道德操守办公室为工作人员每日遵守就职宣誓作出了贡献。它还认识到，防止在第三方交易中的声誉受损风险，需要尽职调查和对其业务伙伴关系进行积极的管理。

73. 正如大会在 2005 年世界首脑会议上所设想的那样，道德操守办公室一直积极执行其任务规定，协助秘书长促进讲道德操守、透明度和问责制的文化。在这样做的过程中，道德操守办公室是管理改革和加强秘书处支持会员国实现千年发展目标中的一个关键要素。

74. 十年后，会员国形成了 2030 年可持续发展议程，内容集中纳入了可持续发展目标。秘书处本身和参与发展支柱的那些联合国机构一直在考虑如何使自己更符合这一新议程以及其他优先事项的目的。

75. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到希望提供道德操守服务的 1 124 个请求，反映了强有力的道德操守职能对未来的重要性。这一数字是道德操守办公室历史上收到的数量最多的请求。本报告所述期间的亮点包括：回复了 622 项保密的道德操守咨询请求；管理 2015 年周期财务披露方案，对 5 440 份披露文件进行了审查；开展了 155 次外联、培训和教育活动；答复了 50 项有关秘书处防范报复政策的查询；管理 2015 年领导力对话倡议。

76. 自成立以来，道德操守办公室增加了其全球外联努力，以深入总部以外的办事处、维持和平特派团和外地特派团、政治特派团和区域委员会。这些努力对防止、缓解和管理本组织内的道德操守和声誉风险至关重要。道德操守办公室的承诺及其与工作人员的互动，无论工作人员身在何处，一致表明，工作人员非常需要有关道德操守和廉正问题的咨询、协商和指导。

77. 道德操守办公室继续在其工作中大力宣传《联合国宪章》中的价值观和原则。道德操守办公室认为，过去十年从提出的道德操守问题中吸取的经验教训很重要，并确保处理道德操守外联和沟通的办法满足整个组织的利益攸关方的需要。道德操守办公室通过直接同工作人员和其他利益攸关方一起讨论这些价值观和推动他们奉行最高标准的效率、胜任能力和诚信，在本组织内发挥着不可或缺的独特作用。

78. 在日益复杂的业务环境中，联合国面临着新的和越来越多的挑战。利益攸关方更多地参与其工作；技术创新，影响世界如何交流并开展业务；新的人员、实际和网络安全危险，需要由一支适合这一目的的国际公务员队伍来为联合国服务。

79. 展望未来，道德操守办公室需要加强其独立性。同时，该办公室需要继续与其他办公室合作，以完成其任务和一直传达有关讯息。给大众的服务提醒通知将协助动员工作人员再次投身于联合国的愿景和宗旨。随着新秘书长到任而即将到来的领导层过渡将是展示有道德操守的“最高层的基调”的重要机会。

80. 在开展这项工作的过程中,越来越需要确保整个组织和各基金和方案在人力资源目标和成果方面的道德操守办公室报告的一致性和可比性。在 2006 年 1 月设立道德操守办公室之后,为响应大会希望提交有关道德操守办公室活动的报告的要求,秘书长迄今一直根据 8 月 1 日至 7 月 31 日的报告周期提交其年度报告。在继续坚持每年向大会提交报告的同时,为了统一和可比性,秘书长希望提请大会注意他打算将年度报告周期从年中调整为日历年周期,涵盖期间为 1 月 1 日至 12 月 31 日。作为一个过渡步骤,秘书长向大会提交的下一次年度报告将涵盖 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日(而不是 2017 年 7 月 31 日)期间,将于 2018 年提交。在此之后,涵盖整个日历年的下一次年度报告将于 2019 年提交。

81. 请大会注意到本报告,包括年度报告周期的调整。

附件

2015 年财务披露方案合规情况

联合国实体	需要申报人数	完成申报人数	不合规人数
联合国秘书处			
行政和预算问题咨询委员会秘书处	2	2	—
联合国系统行政首长协调理事会秘书处	3	3	—
反恐怖主义委员会执行局	4	4	—
大会和会议管理部	26	26	—
经济和社会事务部	52	52	—
管理事务部	249	249	—
政治事务部，包括特别政治任务	403	403	—
新闻部	38	38	—
安全和安保部	19	19	—
亚洲及太平洋经济社会委员会	53	53	—
西亚经济社会委员会	34	34	—
非洲经济委员会	122	122	—
欧洲经济委员会	9	9	—
拉丁美洲和加勒比经济委员会	66	66	—
道德操守办公室	11	11	—
秘书长办公厅	15	15	—
卢旺达问题国际刑事法庭	21	21	—
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	33	33	—
国际刑事法庭余留机制	27	27	—
联合国裁军事务厅	5	5	—
人道主义事务协调厅	31	31	—
内部司法办公室	2	2	—
内部监督事务厅	11	11	—
法律事务厅	20	20	—
联合国人权事务高级专员办事处	18	18	—
联合国监察员和调解事务办公室	3	3	—
大会主席办公室	4	4	—
非洲问题特别顾问办公室	4	4	—
苏丹和南苏丹问题特使办公室	2	2	—

联合国实体	需要申报人数	完成申报人数	不合规人数
秘书长大湖区问题特使办公室	3	3	—
负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室	1	1	—
负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室	3	3	—
负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室	1	1	—
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公室	4	4	—
建设和平支助办公室	4	4	—
区域委员会纽约办事处	1	1	—
塞拉利昂问题特别法庭	1	1	—
秘书长埃博拉问题特使	2	2	—
黎巴嫩问题特别法庭	28	28	—
联合国合办工作人员养恤基金	73	73	—
联合国驻非洲联盟办事处	5	5	—
联合国贸易和发展会议	22	22	—
联合国日内瓦办事处	85	85	—
联合国内罗毕办事处	49	49	—
联合国维也纳办事处	15	15	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	82	82	—
小计 (不包括维持和平行动)	1 666	1 666	—
维持和平行动	1 564	1 564	—
联合国机关/机构和其他	2 210	2 209	1
共计	5 440	5 439	1