



大会

Distr.: General
8 June 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

暂定项目表* 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

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，该决议请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 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日，这是秘书长在上次报告(A/71/334)中提议涵盖的期间。

* A/73/50。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景和一般信息	3
三. 道德操守办公室的活动	6
A. 咨询和指导	6
B. 财务披露方案	9
C. 防止报复	11
D. 外联、培训和教育	15
E. 制定标准和提供政策支持	16
四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络	16
五. 意见和结论	18
附件	
2016 年和 2017 年财务披露方案合规程度	20

一. 引言

1. 本报告是道德操守办公室自 2006 年设立以来的第十二次报告，是根据大会第 60/254 号决议第 16(-)段提交的。
2. 道德操守办公室的任务是协助秘书长确保工作人员按照《联合国宪章》规定的最高廉政标准开展工作。本报告概述道德操守办公室 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期间的活动。根据秘书长在上次关于道德操守办公室活动的报告(A/71/334)中的提议，报告期间调整为日历年，行政和预算问题咨询委员会在其关于人力资源管理的报告(A/71/557)中注意到该提议，并且没有提出异议。这一改变使本报告的周期与关于人力资源管理的其他报告以及联合国道德操守小组其他成员的报告周期一致。¹
3. 道德操守办公室在工作中随时掌握活动环境的发展。现任秘书长于 2017 年年初上任。道德操守办公室在工作中牢记秘书长的管理改革愿景，特别是，联合国必须更好地管理行政风险和执行任务的风险(见 A/72/492，第 15 段)。联合国系统行政首长协调理事会制定了“三道防线模型”，并将第二道防线的预防角色交给道德操守职能部门，道德操守办公室按照这种角色开展工作。²

二. 背景和一般信息

4. 道德操守办公室是秘书长根据大会第 60/1 号决议第 161(d)段的规定设立的，它是秘书处内一个独立单位。根据秘书长题为“道德操守办公室——设立和职权范围”的公报(ST/SGB/2005/22)和题为“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 和 ST/SGB/2007/11/Amend.1)，道德操守办公室的职能包括：

- (a) 就道德操守问题向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) 管理道德操守办公室负责的本组织防止报复政策；
- (d) 与人力资源管理厅等部门协调，制定关于道德操守问题的标准，开展关于这些问题的培训和教育，开展与道德操守有关联的外联活动；
- (e) 协助制订道德操守标准，促进秘书处内部以及本组织各基金和方案之间的政策统一。

5. 道德操守办公室 2016-2017 两年期的经常预算估计数为 360 万美元，³ 为秘书处全球约 40 000 名工作人员服务，推动和维护廉政、问责和透明的道德操守组

¹ 一般而言，本报告所用数字反映 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的数据，便于与以往报告期间比较。

² 见 <https://www.unsceb.org/content/action-management-issues-6>。

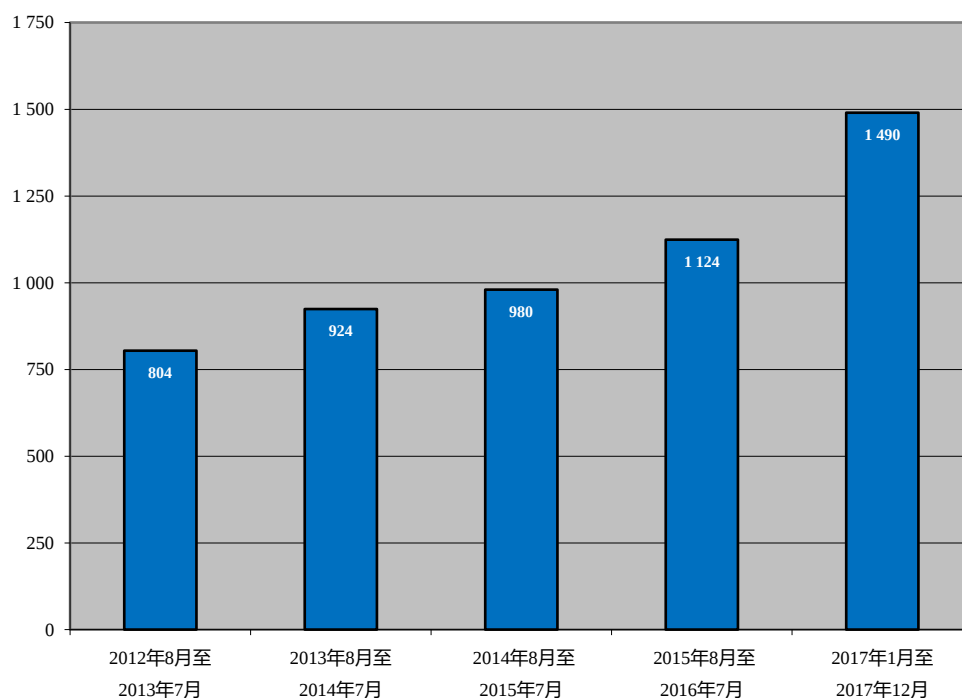
³ 这个数字不包括维持和平支助账户下收到的拨款和其他联合国机构财务披露方案预算外资金的拨款。

织文化。2016年8月1日至2017年12月31日期间，道德操守办公室收到2 037项服务请求，其中1 490项是2017日历年收到的。如图一所示，在过去五个报告期间，服务请求数不断增加，2017年增加数最多。

6. 2016-2017两年期拟议方案预算显示，2017年道德操守办公室已实现或接近实现其业绩计量。为使工作人员有能力发现道德操守问题并作出道德操守判断，道德操守办公室在2017年举办了173场外联和情况介绍会(2017年的目标数是125场)，解答了804个问询(2017年的目标数是475个)。为了有效管理财务披露方案，道德操守办公室取得了以下成绩：提交披露表百分比：2016年为100%，2017年为99.9%(年度目标数是100%)。在有效管理防止报复政策方面，道德操守办公室2016年平均用了43天、2017年平均用了26天(目标数是45天)对相关投诉进行初步审查，亦即100%符合时限规定。此外，道德操守办公室还对自己为维持和平特派团所提供服务的成效进行了一次自我评价。

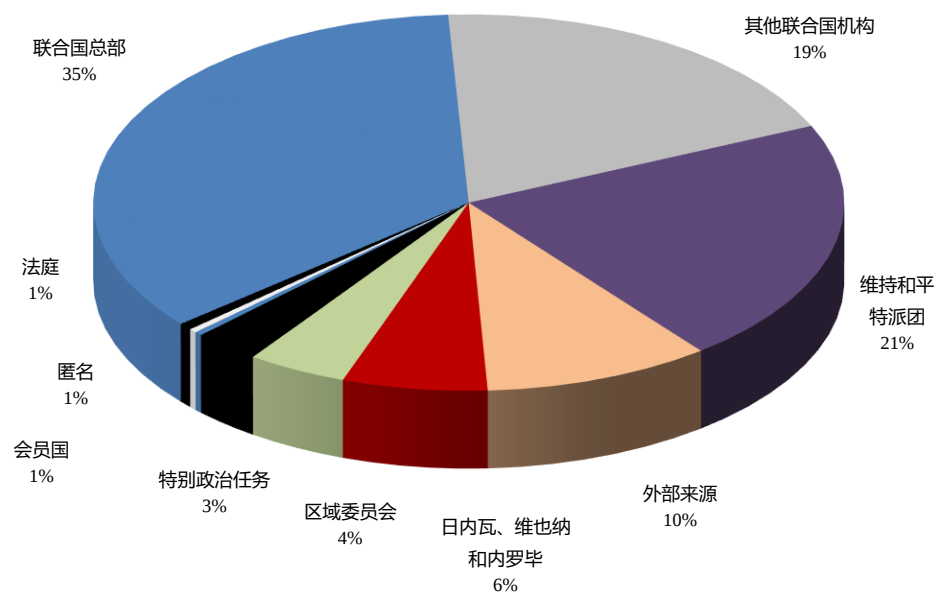
图一

过去五个报告期间向道德操守办公室提出的服务请求总数



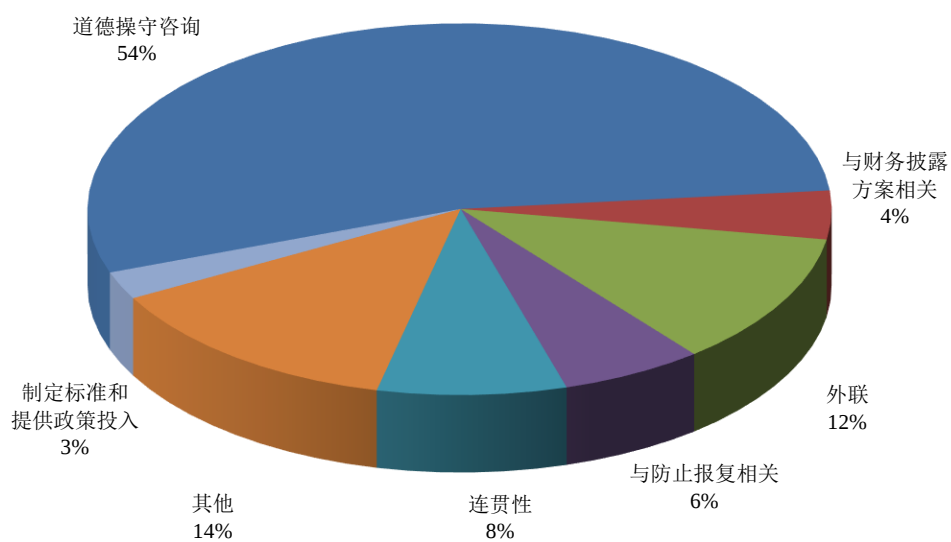
7. 道德操守办公室设在纽约，但继续受理来自其他工作地点的许多请求(见图二)。由于道德操守办公室定期开展外联活动，它收到的服务请求数从五年前(2012/13年度报告期间)的804项增加到2017年的1 490项。

图二
2017 年按来源分列的服务请求



8. 图三显示，2017 年提交的多数请求(54%)是请求提供道德操守方面的咨询。关于防止报复的请求数也增加了。

图三
2017 年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

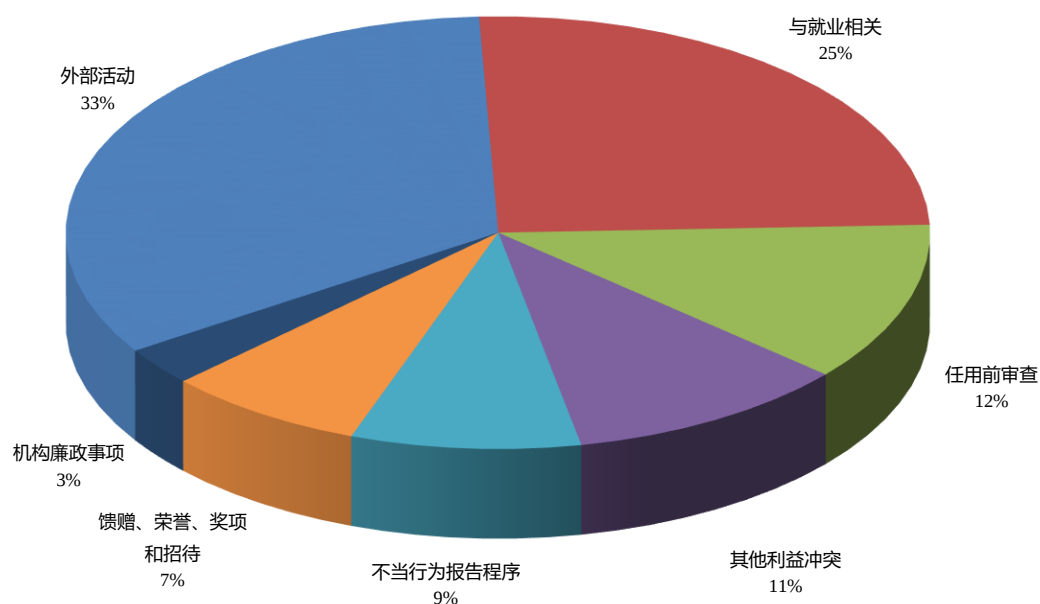
9. 道德操守办公室通过专用电子邮箱(ethicsoffice@un.org)、求助专线和预约会面,提供保密的咨询和指导。道德操守办公室在收到请求后 48 小时内作出答复。道德操守办公室提供以下方面的支助:解除道德操守困境;确认和管理实际的、潜在的和觉得存在的利益冲突;说明联合国行为标准期待的行为。

10. 2016 年 8 月 1 日至 12 月 31 日期间,道德操守办公室回应了 272 项咨询和指导问询,涉及的事项是:外部活动(91 项);与就业有关的事项(58 项);其他利益冲突问题,包括任用前审查(45 项);不当行为报告程序(24 项);馈赠和招待(34 项);采购工作道德操守(12 项);个人投资和资产(2 项);离职后限制(6 项)。

11. 2017 年期间,道德操守办公室回应了 804 项问询,与上次报告所述 622 项相比,增加了 23%。如图四所示,问询涉及的事项是:外部活动(269 项);与就业有关的事项(202 项);任用前审查(96 项);其他利益冲突问题,包括个人投资/资产和离职后限制(85 项);不当行为报告程序(69 项);馈赠和荣誉(60 项);机构廉政事项(23 项)。图五提供各个咨询亚类请求与前几个报告期间的比较。下文各段讨论其中一些主要领域。

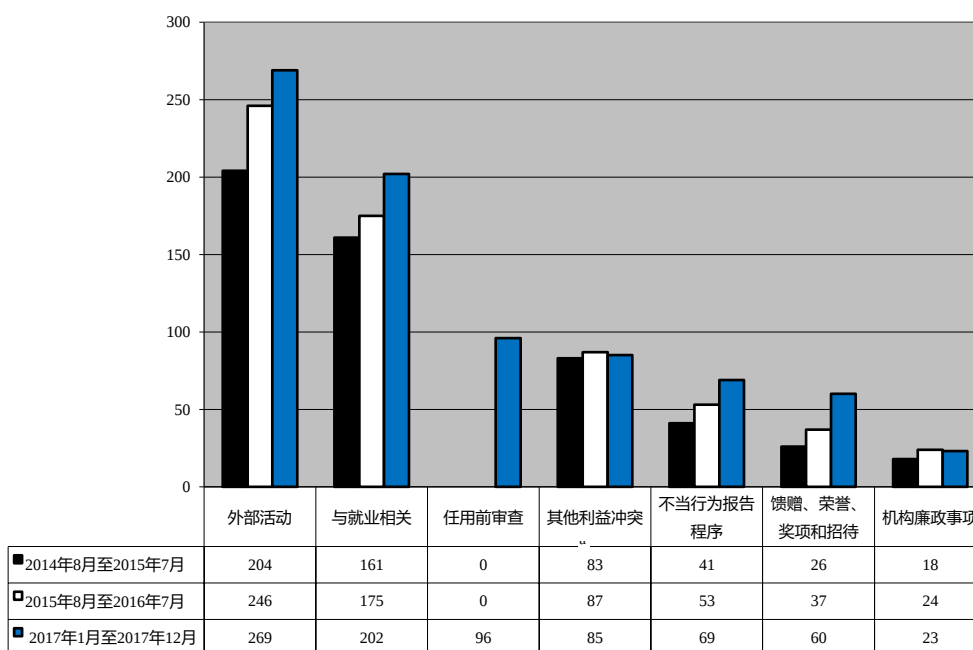
图四

2017 年按亚类分列的道德操守咨询请求



图五

按亚类分列的三个 12 个月报告周期道德操守咨询请求



^a 2016 年 7 月才开始实施任用前审查。

外部活动

12. 2017 年提交的道德操守咨询请求中，33%涉及外部活动。道德操守办公室向工作人员提供关于参与某些外部活动问题的咨询，帮助工作人员减少利益冲突风险，减少本组织可能遭受的名誉损害。

13. 2017 年举办题为“行为标准：对我有哪些要求？”的领导力对话后，各方提出了一些关于外部政治活动和公开言论的问询。道德操守办公室作出了回应，并且为管理人员提供了准则，在 i-Seek 上发表了关于这些问题的文章。

与就业相关的咨询

14. 2017 年提交的道德操守咨询请求中，25%涉及与就业相关的问题。工作人员请求说明的事项范围广泛，从本组织关于被禁止行为的政策，到人际关系和督导关系中的道德行为、与职业生涯相关的关切以及考绩问题。道德操守办公室提供了信息，必要时将问询转交其他方面处理。

任用前审查

15. 2016 年 7 月，秘书长对副秘书长和助理秘书长级别的候选人引入了任用前利益披露表。自 2017 年 7 月起，这项审查规定扩展到部队指挥官/副指挥官和警察指挥官/副指挥官等外地高级职务候选人。道德操守办公室对照拟议职位的职责审查披露的信息，确定可能存在的利益冲突，建议采取哪些措施，消除或减少利益冲突。秘书长能够通过审查进程确保高级官员在开始为联合国工作后，只对本组织负责。

16. 2016 年 8 月 1 日至 12 月 31 日期间，道德操守办公室审查了 19 个任用前事项。2017 年，道德操守办公室审查了 96 个任用前事项。

其他利益冲突

17. 2017 年，85 项问询涉及各种可能造成实际的或觉得存在的利益冲突情况，包括：家庭关系、个人投资和资产、离职后限制、证明人、竞选公职以及免费提供货物和服务。

不当行为报告程序

18. 2017 年，道德操守办公室收到 69 项不当行为投诉或关于工作人员应该向哪个部门投诉的问询。道德操守办公室不受理不当行为报告，也不解决申诉，而是告诉工作人员找哪个相关部门，或者指导工作人员如何提出正式报告。在这方面，道德操守办公室例行提供信息，说明防止报复规定。

荣誉、勋章、优惠和馈赠

19. 2016 年 9 月开始试行全球馈赠登记册。启动该登记册是执行关于报告、保留和处置政府和非政府机构给予的荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬的行政指示 ([ST/AI/2010/1](#)) 的后续行动。试行登记册集中并自动处理馈赠披露和核准事项。与上个报告周期相比，实施登记册后，相关问询猛增 43%。

机构廉政事项

20. 道德操守办公室就组织单位一级的利益冲突问题和其他涉及名誉的风险提供咨询。这些风险可能影响本组织以公平、客观和公正方式执行任务的能力。例如，与私营部门企业联合举办活动或推动联合国支持的活动，接受给予本组织的馈赠，执行伙伴或非联合国实体主动提出给予支助。

采购工作中的道德操守

21. 道德操守办公室继续向管理事务部采购司提供独立咨询，特别是就关于恢复供应商注册资格问题的机构合规方案提供独立咨询。供应商聘请外部道德操守和合规专家独立核实供应商实施的廉政举措是否足以保证供应商符合联合国的要求，道德操守办公室提供的这种咨询涉及的事项是，供应商聘请这些专家在技术上是否合适。2016 年 8 月至 12 月期间，道德操守办公室回应了 12 项与采购工作中的道德操守相关的请求。2017 年，道德操守办公室回应了关于 23 个供应商的问询。

尽责调查和风险评估进程

22. 大会在关于振兴大会工作的第 [70/305](#) 号决议第 67 段强调指出，所有向支助大会主席办公室信托基金提供的捐款均须通过道德操守办公室审查。

23. 关于这项任务，道德操守办公室一直在研究一个关于接受私人和私营实体捐款的尽责调查和风险评估进程。这个进程为接受私营部门捐款确定一种连贯一致的做法，确定评估和决策的问责对象。宗旨是建立一个框架，帮助各部门在进行尽责调查时思考一些问题。

其他事项

24. 一如图三所示, 2017 年提交的服务请求中, 14%属于包罗万象的“其他”类别, 包括关于一般信息的请求、媒体问询和提醒道德操守办公室注意的事项。2017 年, 这类请求增加, 原因是更加精准地界定了这个亚类别。

B. 财务披露方案

25. 财务披露方案的主要宗旨是确定、减少和管理因工作人员的金融控股、个人从属或非联合国活动而产生的利益冲突风险。该方案立足于诚信, 要求定期进行披露, 而不是每做一件事情披露一次。D-1 及以上职等工作人员、主要职责涉及采购和投资的工作人员以及道德操守办公室工作人员等指定工作人员都要提交年度财务披露表, 该表保密。提交的财务披露表由第三方服务提供者进行审查。此外, 前文所述任用前利益冲突审查有助于早发现可能存在的利益冲突, 使本组织能够管理这些冲突。

26. 本报告所述期间涉及两个申报周期: 2016 年和 2017 年。在 2016 年申报周期(涵盖期间为 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日), 共有 5 504 名申报人⁴ 参与财务披露方案, 申报率为 100%。其中, 1 086 人(即 19.7%)系首次申报。在 2017 年申报周期(涵盖期间为 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日), 共有 5 811 名申报人⁵ 参与财务披露方案, 申报率为 99.9%。其中, 1 119 人(即 19.3%)系首次申报。2 人没有提交财务披露表, 已将他们的情况反映给人力资源管理厅, 请他们采取适当的问责措施。

27. 一如既往, 申报率很高。但是, 有些申报人没有完全完成所有必要程序, 因而无法结束审查。这些程序包括, 回应关于提出说明或提供补充资料的要求; 提供第三方文件以便核实; 确认在申报周期结束时已采取行动。在下个申报周期会重点跟踪这些申报人的情况, 直到完全完成所有步骤。

28. 一如在以往申报周期所做的那样, 道德操守办公室向申报人提供实质性和技术性支助和指导。道德操守办公室举办介绍会, 说明财务披露方案, 包括说明如何管理利益冲突。

29. 道德操守办公室通过随机抽样核查申报人提供的信息, 确保信息准确和完整。在 2016 年周期抽查了 226 名申报人, 在 2017 年周期抽查了 288 名申报人。

30. 在 2016 年周期, 152 名申报人(2.8%)被确定需要进行管理潜在利益冲突的审查。在审查的项目总数中, 9%涉及金融控股, 55%涉及外部活动, 34%涉及家庭关系, 2%涉及其他类别。在 2017 年周期, 127 名申报人(2.2%)被确定需要进行管理潜在利益冲突的审查。在审查的项目总数中, 5%涉及金融控股, 60%涉及外部活动, 33%涉及家庭关系, 2%涉及其他类别。

⁴ 人数包括秘书处申报人员和选择将财务披露事务外包给秘书处的联合国系统其他实体的申报人员。

⁵ 人数包括秘书处申报人员和选择将财务披露事务外包给秘书处的联合国系统其他实体的申报人员。

31. 整体而言，2016 年和 2017 年申报周期的利益冲突事项数目与往年相似。财务披露方案有利于减少企业欺诈和腐败风险登记册确认的利益冲突风险。
32. 申报人数继续增加，从 2006 年的 1 704 人增加到 2016 年的 5 504 人和 2017 年的 5 811 人。出现这种趋势的原因可能是，每年约 20% 的申报人是首次申报，员工队伍具有流动性并在行动环境迥异的地方工作，下放的权力日益增加。下放的权力日益增加，使认定需要申报的工作人员人数增加。
33. 道德操守办公室还替选择将财务披露事务外包给秘书处的联合国系统其他实体并且替各基金和方案道德操守办公室工作人员管理财务披露方案。这些实体以分摊费用的方式参加。如此分摊费用，有助于推动在联合国共同制度中采取共同做法，统一利益冲突管理标准，降低单位成本。秘书处和维持和平行动的申报人在总人数中占多数，但联合国系统其他实体的申报人也增加了，从 2006 年的 339 人增加到 2016 年的 2 267 人和 2017 年的 2 465 人。
34. 根据大会第 63/250 号决议，本报告附件按部厅提出 2016 年和 2017 年的申报数据，涉及的项目包括：(a) 方案覆盖的人数；(b) 已履行申报义务的人数；(c) 未履行申报义务的人数。
35. 在本报告所述期间，道德操守办公室与信息通信技术厅密切合作，开发一个新信息技术平台，替换 2007 年以来一直使用的平台。根据大会第 66/234 号决议，开发工作于 2016 年开始，于 2017 年完成。新财务披露系统根据联合国的总信息技术架构，利用更新的技术和更加强大的数据安全技术。新系统于 2018 年 3 月 1 日启动，从 2018 年申报周期开始投入使用。
36. 根据大会第 70/305 号决议第 62 段，道德操守办公室为大会第七十一届会议主席在就职和结束任职时提交财务披露表提供了便利，并且为大会第七十二届会议主席在 2017 年就职时提交财务披露表提供了便利。
37. 鉴于与财务披露方案外部审查方的合同于 2018 年 1 月 31 日到期，2017 年与采购司合作，启动了竞争采购进程。道德操守办公室参与了对交上来的建议书的技术评价。
38. 副秘书长每年为助理秘书长及以上职类高级官员实施自愿公开披露倡议，公开这些官员所披露信息的摘要，从而向公众和会员国保证，他们在执行公务时不会受个人利益的影响。只有在披露周期结束时保密披露表已经完成并已了结的高级官员才能参与这项倡议。大会在第 67/255 和第 71/263 号决议中促请秘书长鼓励高级官员参与这项倡议。
39. 2016 年，163 名高级官员有资格参与自愿公开披露倡议，115 名(70.6%)实际参与。2017 年，142 名高级官员有资格参与，95 名(66.9%)实际参与。整体参与率与往年基本相同。
40. 关键管理人员除参与财务披露方案和自愿公开披露倡议外，还根据国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的规定，披露关联方交易。秘书处按照公共部门会计准则编制的财务报表包含道德操守办公室审查披露情况的整体结果。披露关联方交易的目的是确保联合国财务报表披露联合国与确定的关联方之间存在

的关系和交易。道德操守办公室进行审查，以确定关键管理人员的联合国职责与他们的关联方交易之间是否存在任何利益冲突，并建议采取适当行动。审查报告摘要提供给了联合国主计长，审计委员会在审查摘要后表示满意。

图六

2013-2017 年按实体和申报年度分列的财务披露参与情况

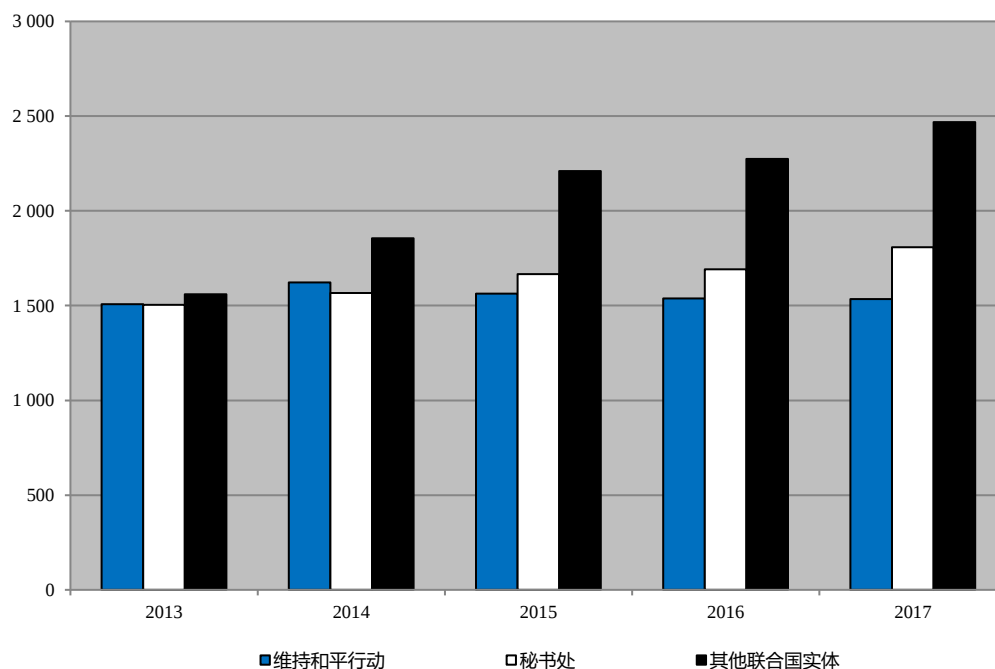


表 1

2013-2017 年按实体和申报年度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	共计
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	1 538	1 692	2 274	5 504
2017	1 534	1 808	2 469	5 811

C. 防止报复

41. 道德操守办公室履行关于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公报授予的职责。在 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 1 月 19 日期间，⁶ 适用的公报是 [ST/SGB/2005/21](#)；在 2017 年 1 月 20 日至 2017 年 11 月 27 日期间，适用的公报是 [ST/SGB/2017/2](#)；从 2017 年 11 月 28 日起，适用的公报是

⁶ [ST/SGB/2005/21](#) 号公报的有效期一直持续到 2017 年 1 月 20 日，但在 2017 年 1 月 1 日至 20 日期间，道德操守办公室没有收到任何关于防止报复的投诉。

[ST/SGB/2017/2/Rev.1](#)。这项政策是一项重要反腐措施，是遏止不正当性行为等其他被禁止行为的措施，目的是鼓励举报可能存在的不当行为，是一项内部问责机制。

42. 道德操守办公室根据防止报复政策受理关于被控报复行为的投诉，进行初步审查，以确定投诉人是否进行了受保护的活动，如果是，那么，受保护的活動是否造成被控报复行为的一个起因。如果道德操守办公室断定初步证据证明报复行为成立，那么举证责任将转移，该事项将提交内部监督事务厅(监督厅)调查。道德操守办公室可能建议采取临时保护措施，保护投诉人的利益。在调查结束后，道德操守办公室对报告和证明材料进行一次独立审查，以确定报复行为是否成立。

43. 2017 年 1 月 20 日秘书长公报([ST/SGB/2017/2](#))的重大改动包括：(a) 道德操守办公室在接到监督厅转交的案子后，可以建议采取预防性保护措施；(b) 防止报复为保护本组织利益而举报其他工作人员和任何个人不当行为的工作人员；(c) 初步审查的期限是收到所有文件后 30 天；(d) 在初步审查后，投诉人有权要求联合国操守小组候补主席对道德操守办公室的认定进行审查，并且有权通过内部司法系统，对根据道德操守办公室最后建议作出的行政决定提出质疑；(e) 向投诉人通报对认定向其进行了报复的工作人员采取的纪律措施。

44. [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#) 的重大改动包括：(a) 防止报复措施的保护对象扩展到个体订约人和咨询人；(b) 可采取的一项补救行动是将实施报复者调离(应适当考虑其相关正当程序权利)；(c) 每年审查防止报复措施。

45. 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期间，道德操守办公室受理了 112 项相关问询，其中 54 项是请求提供关于这项政策的咨询，不是请求保护，10 项不属于道德操守办公室的管辖范围，3 项在初步审查期间被放弃。完成了 36 项初步审查，其中 1 项是候补主席在收到转交案件后完成的。2017 年，道德操守办公室处理了 7 项预防行动请求，进行了 2 项联合国操守小组审查。⁷

2016 年 8 月 1 日至 12 月 31 日期间

46. 道德操守办公室受理了根据这项政策提出的 20 项问询。其中 6 项是请求提供咨询，不是请求保护，1 项不属于道德操守办公室的管辖范围。提出这项政策涵盖范围之外工作场所问题的工作人员被指引到适当部门，包括联合国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指引到适当渠道。

47. 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](#) 和 [ST/SGB/2007/11/Amend.1](#))第 4.3 条，道德操守办公室主任以联合国操守小组主席的身份审查了联合国操守小组一名成员的 1 项裁决，她同意这项裁决。

48. 道德操守办公室启动了 13 项初步审查，截至 2016 年 12 月 31 日，其中 10 项已完成，2 项由相关工作人员放弃，由于可能存在利益冲突，截至 2016 年 12 月 31 日，1 项初步审查没有完成，这项审查被转给联合国操守小组候补主席。在

⁷ 不过，在本报告所述期间，共进行了 4 项联合国操守小组审查，原因是审查的请求总数不包括上个报告期间收到的 2 项请求。

10 项已完成初步审查中,7 项的初步证据不能证明存在报复行为。关于这些案件,据认定,投诉人的活动不属于这项政策的保护范围,或者虽属于保护范围但受保护活动不是造成被指控报复行为的一个起因。

49. 道德操守办公室认定初步证据证明 3 个案件成立,将其转交监督厅调查,⁸ 此后认定,2 个案件的报复行为成立,⁹ 1 个不成立。¹⁰

2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间

50. 道德操守办公室受理了根据这项政策提出的 92 项问询。其中 48 项是请求提供咨询,不是请求保护,9 项不属于道德操守办公室的管辖范围(对问询采取的行动见图七,与以往报告期间的比较见表二)。

51. 道德操守办公室主任以联合国操守小组主席身份审查了联合国操守小组成员关于初步证据不能证明投诉成立的 3 项认定。¹¹ 她同意其中 2 项认定,撤销了 1 项认定。

52. 根据 [ST/SGB/2017/2](#) 和 [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#) 第 5 条,如果监督厅确定向监督厅举报不当行为可能有遭到报复的风险,得将案件转交道德操守办公室。道德操守办公室收到转交案件后,可向相关部厅建议采取预防措施。2017 年,监督厅转交了 7 个此类案件。道德操守办公室在与提出人协商后,就其中 3 个案件建议了预防行动:延长临时任用期、让工作人员休全薪特别假和向秘书处高层管理人员通报案件以便监测。

53. 在本报告所述期间,道德操守办公室启动了 26 项初步审查。截至 2017 年 12 月 31 日,其中 22 项已完成,1 项被放弃。在已完成的 22 项初步审查中,14 项的初步证据不能证明存在报复行为。¹² 其中多数案件涉及的是投诉人与其同事或主管之间的工作场所争端。

54. 在三项申诉中,投诉人在 2017 年请求道德操守小组候补主席审查。在 1 个案件中,候补主席推翻了认定,认为该事项的初步证据证明投诉成立,该案件被提交给监督厅进行调查。在 2 个案件中,道德操守办公室关于初步证据不能证明存在报复行为的认定得到了维持。

55. 关于九项申诉,¹³ 道德操守办公室认定,初步证据证明报复行为成立。这些申诉被提交给监督厅进行调查。在其中 8 个案件中,道德操守办公室建议秘书长采取临时措施。所有建议采取的临时措施都得到了执行,其中包括:暂不终止合同、全薪特别假、中止电子考绩、更换第一考绩人以及将申诉人转移到另一个工

⁸ 2 个案件在报告所述期间受理,并于 2017 年转交监督厅调查。

⁹ 1 个案件在 2017 年末被认定报复行为成立,另外 1 个在 2018 年初被认定报复行为成立。

¹⁰ 2018 年初认定报复行为不成立。

¹¹ 其中一项请求是从 2016 年开始的,因此未列入图七。

¹² 道德操守办公室认定 1 个案件的初步证据不能证明存在报复行为,此后,联合国操守小组候补主席撤销了这项认定。

¹³ 在一个案件中,初步审查于 2016 年启动,于 2017 年完成。

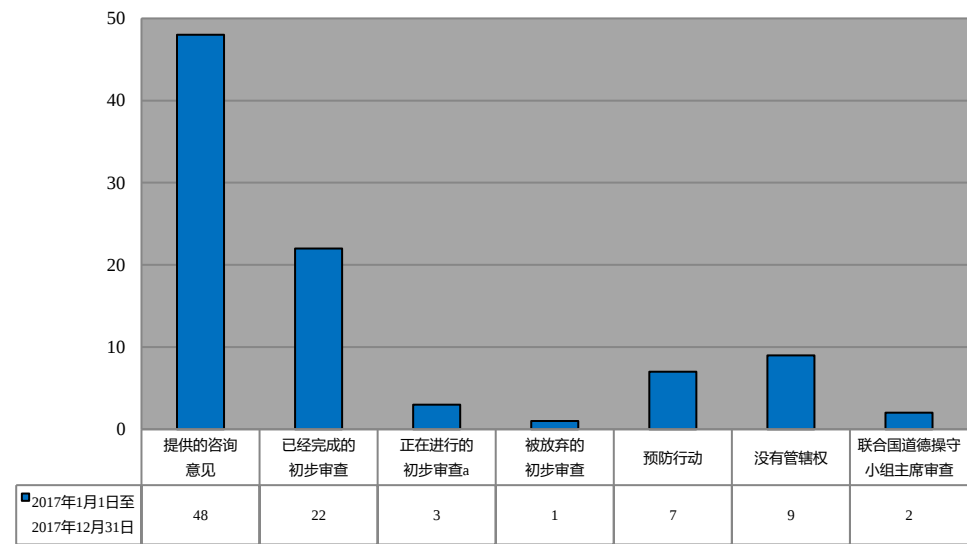
作地点。在 1 个案件中，道德操守办公室在征得投诉人同意后，建议相关办公室启动非正式解决办法。非正式进程未获成功，此事最终被提交给监督厅。

56. 2017 年，道德操守办公室对 5 个案件(2015 年启动 2 个，2016 年启动 3 个)进行调查后作出了存在报复行为的认定。2017 年提交给监督厅的 4 个案件的调查已经完成，2018 年初对 2 个案件做出了存在报复行为的认定。

57. 2017 年，道德操守办公室平均用 26 天进行初步审查，这符合防止报复政策第 7.4 节规定的 30 天时限。

图七

2017 年就与防止报复有关的问询采取的行动



^a 道德操守办公室尚未完成的这 3 项初步审查于 2018 年初完成；道德操守办公室在 2 个案件中认定初步证据证明报复行为成立，并将这两个事项提交监督厅进行调查。

表二

防止报复统计：2014 年 8 月至 2017 年 12 月

	2014 年 8 月至 2015 年 7 月	2015 年 8 月至 2016 年 7 月	2016 年 8 月至 2016 年 12 月	2017 年 1 月至 2017 年 12 月
提交监督厅供采取预防措施	不适用	不适用	不适用	7
已经完成的初步审查	14	17	10	22
认定初步证据证明投诉成立	0	6	2 ^a	10 ^b
调查后认定存在报复行为	0	4 ^c	2 ^d	— ^e

^a 不包括在该期间启动、2017 年提交监督厅进行调查的 1 项申诉。

^b 包括道德操守办公室认定初步证据不能证明存在报复行为、但这一认定后来被联合国道德操守小组候补主席推翻的 1 项申诉。

^c 包括 2015 年启动并提交监督厅进行调查、并于 2017 年确定存在报复行为的 2 项申诉以及 2016 年启动并提交监督厅进行调查、并于 2017 年确定存在报复行为的 2 项申诉。

^d 包括在报告所述期间启动、在 2017 年底和 2018 年初确定存在报复行为的 2 项申诉。

^e 不包括往年启动、2017 年确定存在报复行为的 5 项申诉。

58. 道德操守办公室继续努力向工作人员提供咨询和教育，使他们了解相关内部不当行为报告机制以及防止报复政策的各项规定。

D. 外联、培训和教育

59. 道德操守办公室与其他部门协作，继续开展外联、培训和教育，以履行其任务，发现和解决道德操守相关关切，从而加强共同的道德操守文化。

60. 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期间，道德操守办公室对下列单位进行了外联访问：亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国阿富汗援助团、联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国维也纳办事处、非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动、联合国中非共和国多层面综合稳定团、乌干达恩德培区域服务中心、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、欧洲经济委员会、联合国日内瓦办事处、联合国环境规划署、联合国科索沃临时行政当局特派团、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、西亚经济社会委员会、外层空间事务厅、联合国气候变化框架公约秘书处、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国阿卜耶伊临时安全部队和联合国南苏丹特派团。

61. 道德操守办公室举行全体会议，向个人提供关于利益冲突问题的指导和保密的道德操守咨询，并为总部和外地的团体举办量身定制的道德操守情况介绍。

62. 按照大会第 65/247 号决议核可的规定，道德操守办公室继续为高级领导层举办个人道德操守问题上岗情况介绍会，以确定正确的“顶层基调”。办公室主任为新任命的助理秘书长及以上职等高级官员和特派团高级工作人员举行了 31 次情况介绍会。还应要求向法官、法律干事、人力资源官员、执行干事以及新任命的基金和方案办公室主任提供定制情况介绍。与往年一样，道德操守办公室应要求为政府间机构和专家机构举办了情况介绍会。

63. 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 2016 年和 2017 年领导力对话，题为“提高对欺诈的认识和预防：我如何进行配合？”（根据 ST/IC/2016/25）和“行为标准：对我有哪些要求？”（根据 ST/SGB/2016/9）。这两次对话为工作人员和管理人员提供了讨论道德操守和廉正问题的机会。2016 年，约有 27 830 名联合国人员参加（总部 15 330 人，外地特派团 12 500 人）。2017 年，约有 30 300 人参加（总部 15 500 人，外地特派团 14 800 人）。

64. 4 791 名工作人员已经完成题为“联合国的道德操守和廉正”的强制性在线道德操守课程，使累计总人数达到 17 661 人。道德操守办公室还与内部监督事务厅和管理事务部一道，完成了题为“联合国预防欺诈和腐败”的电子学习课程的制作，1 040 名工作人员已经完成这一课程。

65. 道德操守办公室网站仍然是向联合国人员和一般公众提供有关道德价值观和标准重要信息的关键。2016 年 8 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期间，网站综合浏览量和唯一身份综合浏览量分别为 137 756 和 99 875。该网站可用英文在 iSeek 和 www.un.org/en/ethics 上查询，也可在联合国其他五种正式语文的网站上查询。

66. 道德操守办公室在 12 月份节日期间分享了关于馈赠的广播和 iSeek 文章，并在每年 3 月份的申报月之前，分享关于财务披露方案的广播和 iSeek 文章。

E. 制定标准和提供政策支持

67. 道德操守办公室继续向其他部厅和联合国各实体提供咨询和支持，帮助它们制定机构、个人和流程等层面的道德操守和廉正政策和标准。这些议题包括联合国秘书处的反欺诈和反腐败框架、不同类别人员和国家办事处的道德守则和(或)行为守则、雇用家政工人的联合国工作人员行为守则、利益冲突审查、个人使用社交媒体以及对国际公务员适用行为标准。

68. 应秘书长在题为“防止性剥削和性虐待特别措施：新办法”的报告([A/71/818](#)和 [A/71/818/Corr.1](#))中提出的要求，道德操守办公室审查了禁止性骚扰及性剥削和性虐待行为的监管框架。道德操守办公室编写的相关报告促进增进了对工作场所中不端性行为的认识和对适用的预防和补救规定的认识。

69. 联合检查组编写了题为“审查处理联合国系统利益冲突的机制和政策”和“审查联合国系统各组织保护举报人的政策和做法”的专题报告，道德操守办公室是秘书处为报告提供实质性技术资料的牵头单位。

70. 道德操守办公室就涉及聘用某些类型人员及其合同安排的潜在风险领域提供咨询意见，以尽量减少给本组织造成的声誉风险，同时提高本组织利用其特殊技能和专门知识的能力。这类人员包括借调军警人员以及根据“实际受聘”合同、一美元年薪制和咨询人合同安排聘用的人员。

71. 应人力资源管理厅的邀请，为支持秘书处于 2017 年开展的第一次联合国工作人员参与情况调查，道德操守办公室就道德操守和廉正问题提出了提议。

四. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

72. 联合国道德操守小组(原名联合国道德操守委员会)是根据秘书长公报 [ST/SGB/2007/11](#) 和 [ST/SGB/2007/11/Amend.1](#) 于 2007 年 12 月成立的，其任务是为秘书处和单独管理的机关和方案制定一套统一的道德操守标准和政策。小组就具有全系统影响的重要而复杂的道德操守事项进行协商。道德操守小组由道德操守办公室主任担任主席。2016 年 10 月至 2017 年 9 月期间，联合国人口基金道德操守顾问担任候补主席，2017 年 10 月至今，联合国儿童基金会道德操守顾问担任候补主席。

73. 道德操守小组由各基金和方案以及秘书处的道德操守办公室负责人组成。根据 [ST/SGB/2007/11](#) 和 [ST/SGB/2007/11/Amend.1](#)，道德操守办公室向尚未指定道德操守干事的单独管理的机关和方案工作人员提供道德操守相关服务。

74. 道德操守小组于 2017 年 4 月 13 日同秘书长举行了一次特别会议，庆祝成立十周年。小组成员有幸与秘书长直接对话，对话内容涉及加强廉正、透明度和问责制这一组织文化的重要性，以及道德操守办公室在这方面的作用。秘书长特别强调本组织对性骚扰、性剥削和性虐待的零容忍政策，并特别强调及时预防和解决这些问题的必要性。

75. 2016 年 8 月至 2017 年 12 月期间，道德操守小组举行了 15 次会议。此外，小组成员定期就广泛问题相互磋商。小组审查了其成员组织道德操守办公室编写

的年度报告以及与其核心任务领域有关或对其有重大影响的相关政策，其中包括道德操守办公室的职权范围、关于在全系统适用道德操守标准(小组正是为此而设立的)的政策以及秘书处防止报复的政策。

76. 道德操守小组审查了与本组织对性骚扰、性剥削和性虐待零容忍政策有关的问题。道德操守办公室根据本组织的相关政策和程序，强调了道德操守职能的作用，即就工作人员的预期行为以及防止性骚扰、性剥削和性虐待的方式提供咨询和指导。

77. 道德操守小组还致力于统一做法，通过审查、财务披露和利益冲突披露方案管理利益冲突。小组讨论了秘书处和一些实体的任用前审查，以便审查处于征聘过程的各级别工作人员情况。小组与联合检查组进行了磋商，以支持其关于利益冲突的全系统研究。

78. 在道德操守小组内成立了一个馈赠问题工作组，负责审查各实体关于馈赠的现行政策和做法。

79. 道德操守小组致力于制定关于工作人员参与外部活动问题的共同办法，特别是关于参与政治活动和使用社交媒体的共同办法，以确保他们作为国际公务员的地位的独立性和公正性。

80. 如上文第三节 C 项所述，道德操守小组主席在独立审查有关工作人员提交的四个事项时，征求了相关基金或方案小组成员的意见。2016 年 8 月维持了一项认定。关于 2017 年进行的三项审查，一个案件的认定被推翻，另外两个案件的认定得到了维持。在审查这些案件的认定时，有关道德操守办公室回避了审查，以保持这一进程的独立性。

81. 同样如第三节 C 项所述，道德操守小组候补主席在道德操守办公室主任提交一项申诉之后，对其进行了初步审查。候补主席还独立审查了道德操守办公室做出的三项认定，维持了其中两项认定，推翻了一项认定。

82. 道德操守小组是联合国系统和更广泛的政府间领域唯一获得授权的正规道德操守机制。道德操守办公室和其他小组成员继续参与多边组织道德操守网络的活动。该网络成立于 2010 年 6 月，旨在支持秘书长努力促进全联合国系统就系统内的道德操守相关问题开展协作。该网络是联合国系统各实体、附属国际组织和国际金融机构的一个广泛论坛，为职业发展、制定基准以及交流有关道德操守政策和做法的信息提供支持。

83. 在与联合国系统有咨商和协作安排的政府间组织的参与下，多边组织道德操守网络的成员继续增加。该网络第九次会议于 2017 年 7 月 11 日至 14 日在罗马举行，由世界粮食计划署道德操守办公室主任主办，由联合国开发计划署道德操守办公室主任担任主席。

84. 道德操守办公室加强与联合国系统各实体和其他国际组织的协作并为其提供支持，对有关财务披露、利益冲突管理、道德操守培训、数据库管理和保护举报人免遭报复的多项要求作出了回应。向 16 个实体提供了咨询和指导。

五. 意见和结论

85. 2016 年 8 月至 2017 年 12 月期间，联合国和道德操守办公室的业务发生了重大变化。

86. 这些变化中最重要的是联合国第九任秘书长就职。他提出了一套改革方案，包括旨在精简方案编制和预算编制、下放管理权力和要求加强问责制的管理改革，以及旨在加强成效和问责制的新架构。通过将更多权力下放给工作人员以提高本组织的成效，加强了廉正、透明和问责的文化。

87. 预防性质的道德操守职能就“灰色”行为领域提供行为指导和及时咨询，其贡献对本组织的文化可能是无价的。此外，为了跟上最新的行政和技术创新，国际公务员制度应继续展现最高程度的独立、公正、廉正、效率、德行、透明度和问责制。通过在采取行动之前识别风险并减轻风险，推动了管理模式转变，不再因规避风险而行动不足或缓慢，行动力度和速度提高。

88. 对于声誉风险，道德操守培训和频繁的行为标准交流可以防止意外的道德失误、工作场所的不当行为或由于无知而导致的判断失误。2016 年关于预防欺诈和腐败的领导力对话和 2017 年关于行为标准的对话，有助于传达对某些行为的零容忍政策，并鼓励工作人员遵守最高的专业和道德标准。

89. 财务和外部利益披露及道德操守咨询可以预防或管理利益冲突，减少欺诈、腐败、任人唯亲和其他不道德行为的机会，并保护无辜工作人员，使其不会有看似不当的行为。为了更有效地保密披露和保护信息，道德操守办公室及信息和通信技术厅开发并推出了一个新的在线申报平台。

90. 保护举报错失行为并与经正式授权的审计和调查合作的工作人员，将鼓励在内部举报问题，并对那些试图从事不当行为的人起到威慑作用。秘书长于 2017 年 1 月推出了强化保护政策，于 2017 年 11 月进一步加强了该政策。为了有效执行这一强化政策，大会核准从 2018 年起为道德操守办公室增设一个员额。

91. 在联合国，大会第七十一届和第七十二届会议主席首次参加财务披露方案，并且他们的办公室接受了道德操守上岗情况介绍，这显示了预防性质的道德操守职能的价值。现任秘书长在就职前参加了任命前利益披露审查。这些情况有助于维持公众对联合国的信任，维护联合国的公信力，并提供了一个领导力榜样。

92. 在联合国道德操守小组纪念成立十周年时，秘书长确认道德操守职能已在联合国系统内扎根。

93. 多边组织道德操守网络的成员不断增加，这也表明，道德操守职能正在政府间组织和多边组织内发展壮大。

94. 根据大会第 71/263 号决议的要求，拟采取以下措施加强道德操守办公室的独立性：

(a) 根据监督厅的做法和联合检查组的建议，道德操守办公室每年直接向大会报告其各项活动；

(b) 为独立审计咨询委员会增加一项统属关系，负责指导道德操守办公室的工作计划和评估道德操守办公室主任的业绩，以加强业务独立性，同时加强道德操守办公室的问责制；在秘书长因利益冲突可能不便于从道德操守办公室获得有关事项的咨询意见的情况下，道德操守办公室主任可与审咨委协商，审咨委可酌情提请大会注意某一事项；

(c) 为了提高道德操守职能的影响力并鉴于赋予该职能的重要性，将道德操守办公室主任的级别从主任(D-2)职等提高到助理秘书长职等(从下一任办公室主任开始)；

(d) 按照大会为联合国监察员规定的任期限制，将道德操守办公室主任的任期限制规定为一届五年，并可连任一届。这种任期限制可自道德操守办公室主任的任职者下次任命之初起适用；

(e) 确保该办公室主任的任期安全，以提高业务独立性，为此只允许在出现严重不当行为或业绩不佳的情况下终止任用；

(f) 按照适用于联合国监察员的限制，限制办公室主任再就业，使其没有可能在秘书处内其他部门就业。

95. 关于要求提供馈赠数据的问题，一个全球馈赠登记册正在纽约试行。道德操守办公室向所有工作人员提供有关荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬的咨询和指导。

96. 请大会注意到本报告。还请大会核准大会第 71/263 号决议第 45 段所要求、上文第 94 段(a)、(b)和(c)项概述的加强道德操守办公室独立性的建议，并注意到上文第 94 段(d)、(e)和(f)项。

附件

2016 年和 2017 年财务披露方案合规程度

A. 2016 年

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	3	3	—
大会和会议管理部	24	24	—
经济和社会事务部	49	49	—
管理事务部	210	210	—
政治事务部，包括特别政治任务	387	387	—
新闻部	40	40	—
安全和安保部	20	20	—
亚洲及太平洋经济社会委员会	71	71	—
西亚经济社会委员会	40	40	—
非洲经济委员会	132	132	—
欧洲经济委员会	11	11	—
拉丁美洲和加勒比经济委员会	99	99	—
道德操守办公室	13	13	—
秘书长办公厅	19	19	—
卢旺达问题国际刑事法庭	1	1	—
前南斯拉夫问题国际法庭	30	30	—
刑事法庭余留事项国际处理机制	28	28	—
裁军事务厅	4	4	—
人道主义事务协调厅	35	35	—
内部司法办公室	2	2	—
内部监督事务厅	11	11	—
法律事务厅	22	22	—
联合国人权事务高级专员办事处	20	20	—
联合国监察员和调解事务办公室	3	3	—
大会主席办公室	5	5	—
非洲问题特别顾问办公室	4	4	—
秘书长苏丹和南苏丹问题特使办公室	1	1	—
秘书长大湖区问题特使办公室	7	7	—
儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室	1	1	—
冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室	3	3	—
暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室	1	1	—

联合国实体	需要申报人数	完成申报人数	不合规人数
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	3	3	—
建设和平支助办公室	3	3	—
区域委员会纽约办事处	1	1	—
塞拉利昂问题特别法庭	1	1	—
秘书长叙利亚问题特使办公室	9	9	—
黎巴嫩问题特别法庭	32	32	—
联合国合办工作人员养恤基金	78	78	—
联合国驻非洲联盟办事处	4	4	—
联合国贸易和发展会议	22	22	—
联合国日内瓦办事处	94	94	—
联合国内罗毕办事处	46	46	—
联合国维也纳办事处	17	17	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	81	81	—
小计(不包括维持和平行动)	1 692	1 692	—
维持和平行动	1 538	1 538	—
联合国各机关/机构和其他	2 274	2 274	—
共计	5 504	5 504	—

B. 2017

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	25	25	—
经济和社会事务部	49	49	—
管理事务部	190	190	—
政治事务部	451	451	—
新闻部	40	40	—
安全和安保部	21	21	—
亚洲及太平洋经济社会委员会	92	92	—
西亚经济社会委员会	54	54	—
非洲经济委员会	135	135	—
欧洲经济委员会	8	8	—
拉丁美洲和加勒比经济委员会	95	95	—
道德操守办公室	13	13	—
秘书长办公厅	20	19	1

联合国实体	需要申报人数	完成申报人数	不合规人数
前南斯拉夫问题国际法庭	30	30	—
刑事法庭余留事项国际处理机制	47	47	—
裁军事务厅	7	7	—
人道主义事务协调厅	55	55	—
内部司法办公室	2	2	—
内部监督事务厅	13	13	—
法律事务厅	23	23	—
联合国人权事务高级专员办事处	21	21	—
联合国监察员和调解事务办公室	3	3	—
大会主席办公室	5	5	—
非洲问题特别顾问办公室	4	4	—
秘书长苏丹和南苏丹问题特使办公室	1	1	—
秘书长大湖区问题特使办公室	3	3	—
冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室	2	2	—
暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室	3	3	—
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	—
秘书长叙利亚问题特使办公室	8	8	—
建设和平支助办公室	6	6	—
区域委员会纽约办事处	1	1	—
塞拉利昂问题余留事项特别法庭	1	1	—
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	4	4	—
联合国贸易和发展会议	22	22	—
联合国日内瓦办事处	95	95	—
联合国内罗毕办事处	43	43	—
联合国维也纳办事处	16	16	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	86	86	—
小计(不包括维持和平行动)	1 808	1 807	1
维持和平行动	1 534	1 533	1
联合国各机关/机构和其他	2 469	2 469	—
共计	5 811	5 809	2