



第七十七届会议

议程项目 143

人力资源管理

道德操守办公室的活动

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于道德操守办公室活动的报告(A/77/75)，该报告是根据大会第 60/254 号决议提交的。行预咨委会在审议该报告期间收到了补充资料和澄清说明，最后于 2022 年 9 月 30 日收到了书面答复。

二. 道德操守办公室的活动

2. 在 2021 日历年期间，道德操守办公室收到了 1 848 项服务申请，而 2020 年为 1 681 项；2019 年为 2 141 项；2018 年为 1 966 项；2017 年为 1 490 项(同上，图一)。在收到的 1 848 项服务申请中，836 项涉及道德操守咨询有关，128 项涉及防止报复有关，242 项涉及财务披露方案，128 项涉及外联，102 项涉及一致性，27 项涉及标准制定，218 项被归类为其他申请(同上，第 21 段)。行预咨委会注意到，与 2020 年相比，2021 年的服务申请总体有所增加，同时又注意到，申请数量仍低于 2018 年和 2019 年的水平。

3. 秘书长在其报告中指出，除了全球秘书处的 36 827 名工作人员外，道德操守办公室还覆盖尚未设立道德操守干事的联合国实体的工作人员，如国际贸易中心、联合国合办工作人员养恤基金、联合国训练研究所、国际公务员制度委员会、联合国大学、国际法院和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。道德操守办公室覆盖的工作人员总数为 39 065。秘书长还指出，为执行防止报复政策，该办公室还覆盖约 17 000 名编外人员(不包括军警人员)，因此覆盖的人员总数估计约为 56 000 人(A/77/75，第 17 段)。行预咨委会询问后获悉，道德操守办公室



不因向上述实体提供服务而获得任何预算外资源，但其他实体在费用分摊基础上参与财务披露方案的情况除外。

4. 行预咨委会注意到，尽管道德操守办公室向一些联合国实体提供了全面支持，但只有在财务披露方案范围内提供的服务是分摊费用的。行预咨委会认为，应与接受道德操守办公室服务的所有实体建立费用分摊或费用回收安排，并建议大会请秘书长评估将与接受道德操守办公室支助的实体建立的费用分摊和费用回收备选办法，并在秘书长下一次报告中提供最新情况。

咨询和指导

5. 秘书长表示，道德操守咨询继续是道德操守办公室收到的服务申请的最大一部分，2021 年占服务申请总数的 45%(同上，图三)。与以往期间相似，关于外部活动的道德操守咨询申请数量最多(同上，图四)。2021 年，该办公室共收到 836 份咨询查询，与 2020 年的 691 份相比，增加了 21%。836 宗查询的分项数字如下：外部活动(412 项)；与雇用有关的事项(78 项)；任用前审查(78 项)；馈赠和荣誉(78 项)；其他利益冲突问题，包括个人投资和资产及离职后限制(77 项)；不当行为报告程序(57 项)；机构廉政事项(56 项)([A/77/75](#)，图五)。

6. 秘书长在其报告中表示，各方对关于准许的外部活动范围的指导意见仍然非常感兴趣，特别是关于：(a) 外部职业和雇用，包括休无薪特别假期间；(b) 与联合国宗旨、活动或利益有关的外部活动；(c) 外部董事会、委员会或类似机构；(d) 发表文章或书籍；(e) 政治活动；(f) 社会和慈善活动。他还指出，道德操守小组审议了工作人员使用无薪特别假在国际组织或政府间组织中承担临时任务的问题，并得出结论认为，鉴于无薪特别假的特定性质，需要采取一致的办法限制无薪特别假的使用(同上，第 25 和 72 段)。

7. 行预咨委会询问后得到了关于给予特别假的工作人员细则 5.3 和 5.3(b)的资料，以及关于外部活动的 [ST/AI/2000/13](#) 号行政指示的资料，该行政指示中规定可给予特别假，以从事根据该指示第 3 节核准的外部职业或就业。此外，从联合国休假的工作人员，无论是休带薪假还是无薪假，仍然是国际公务员，须遵守本组织的条例和细则。行预咨委会获悉，鉴于要求工作人员保持独立性和公正性，包括要求不寻求或接受任何政府或本组织以外任何其他当局的指示，工作人员申请无薪特别假从事外部就业，存在发生利益冲突的重大风险，特别是如果申请涉及为一国政府或国际组织服务。

8. 行预咨委会注意到，对给予无薪特别假的限制只限于特定情况和生活环境，以减少当工作人员在外部就业，包括在国家政府或国际组织就业时可能产生的潜在利益冲突风险。行预咨委会注意到，各方表示强烈希望就准许的外部活动范围及相关风险提供更明确的指导，相信秘书长下一次报告将提供更多关于这一问题的资料，包括对最近趋势的分析。

9. 关于机构廉正，行预咨委会注意到，与这一类别有关的询问持续增加，从 2019 年的 28 个增加到 2020 年的 45 个，2021 年增加到 56 个，并且还注意到，最多的询问(2019 年 11 次询问，2020 年 39 次，2021 年 46 次)与机构利益冲突有关([A/77/75](#)，

第 26 段；另见 [A/76/551](#)，第 6 段)。行预咨委会相信，秘书长将继续提供资料，说明与机构廉正有关的咨询申请，并在下一次报告中监测和报告相关风险。

财务披露方案

10. 对于那些将财务披露服务外包给秘书处的联合国系统实体，财务披露方案是在费用分摊基础上进行管理的。在 2021 年申报周期有 5 043 名申报人参与，与 2020 年的 5 904 名申报人相比减少了 14.6%([A/77/75](#)，第 36 段和图七)。2021 年，该方案的合规率达到 99.9%。秘书长在其报告中指出，秘书处已将 3 名违规申报人案件移交，供采取适当问责措施(同上，第 36 段和附件)。他还指出，财务披露方案的外部审查员查明 152 名申报人(3%)共存在 173 项可能的利益冲突：84 项建议涉及外部活动(49%)，其次是 51 项建议涉及家庭关系(29%)，37 项涉及金融活动(21%)([A/77/75](#)，第 39 段)。

11. 行预咨委会询问后获悉，财务披露方案是道德操守办公室唯一分担费用的活动，收回的费用涉及以下职类工作人员：(a) 由经常预算和联合国维持和平行动支助账户以外的预算来源供资的秘书处各实体的工作人员；(b) 各道德操守办公室工作人员和联合国各基金和方案助理秘书长及以上职等的高级工作人员；以及 (c) 选择将其财务披露服务外包给秘书处的联合国系统其他实体的工作人员。

12. 行预咨委会还获悉，联合国其他实体参与该方案有助于以协调一致的方式执行财务披露政策，协助这些实体管理利益冲突风险，并提高规模经济效益。根据这一安排，该方案运作所产生的费用由所有参与实体分摊，包括技术、审查相关、业务和行政费用，例如与系统开发、维护和托管、技术支持和披露报表审查相关的费用。这些费用包括以下组成部分：(a) 外部服务供应商根据联合国与该服务供应商签订的合同审查档案；(b) 对方案的行政支助和有关支助；(c) 开发、升级和维护支持该方案的在线平台以及信息和通信技术厅为该方案提供的技术支持。

13. 行预咨委会要求提供与财务披露方案有关的费用细目，但没有收到。行预咨委会建议大会请秘书长在下一次报告中提供详细资料，说明与财务披露方案有关的费用，包括向其他实体收取的费用数额。

14. 秘书长在其报告中指出，向助理秘书长及以上职等的高级官员开放的自愿公开披露倡议的参与率从 2020 年的 79.7%升至 2021 年的 84.9%。在 159 名符合条件的高级官员中，135 人选择在秘书长网页上公开披露其资产、负债和外部利益汇总情况；有 18 人出于安全关切或尊重隐私考虑或出于文化原因选择不参加；6 人没有告知是否决定参加；7 人没有参加资格，因为在撰写本报告时尚未完成对其披露表的审查。行预咨委会注意到，秘书长关于自愿公开披露倡议的网页提供的关于高级官员资产、负债和外部利益的信息有限。

15. 行预咨委会认为，将这一倡议称为“自愿公开披露”可能会给人一种错误印象，即根据财务披露方案向道德操守办公室披露的所有信息都可在相关网页上查阅到。此外，行预咨委会感到关切的是，对于那些选择参与的高级官员公开披露的信息水平，缺乏明确的标准。行预咨委会认识到这一倡议的重要性以及为提高本组织的透明度所作的积极努力，但认为需要改进，以确保这一倡议

能够充分实现其目的。行预咨委会建议大会请秘书长完善关于选择参与的各方应披露的信息类型和级别的标准，并在下一次报告中向大会通报最新情况。

防止报复

16. 2021 年，道德操守办公室根据秘书长公报 [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#) 所载秘书长保护工作人员不因举报不当行为及配合开展已获正式授权的审计或调查而受到报复的政策收到了 128 项询问，与 2020 年收到的 138 项询问相比，减少了 7%。在 2021 年收到的 128 项申请中，有 84 项是咨询申请而不是保护申请。在其余 44 项申请中，37 项导致启动初步审查，其中 6 项是身为道德操守小组成员的基金和方案的工作人员要求进行的第二级审查申请(同上，第 44-46 段)。

17. 2021 年，道德操守办公室在收到所有要求的资料后，平均在 13.3 天内完成了 34 项初步审查，这在政策规定的 30 天时限内。秘书长在其报告中指出，在 34 项初步审查中，31 项审查未发现能确认报复事实的初步证据(大多数关于不当或过错行为的基本指控涉及工作场所纠纷或人际冲突)。其余 3 起初步证据确凿的报复案件已移交内部监督事务厅(监督厅)调查，截至 2021 年 12 月 31 日，仍在等待监督厅的调查。此外，2021 年，道德操守办公室没有收到监督厅移交的任何案件，以供采取预防措施(同上，第 47-55 段，表 1 和图八)。

18. 行预咨委会注意到，2021 年根据防范报复政策进行的询问数量有所减少。行预咨委会还注意到，截至 12 月 31 日，提交监督厅调查的 3 个案件仍待处理。行预咨委会回顾，在 2020 年秘书处为评估工作人员对本组织种族主义和种族歧视程度的看法而进行的第一次种族主义问题调查中，在报告种族歧视事件的工作人员中，52% 的人表示对处理情况的方式感到不满或非常不满，只有 13% 的人说他们得到了某种形式的支持或防止报复的保护([A/76/771](#)，第 11 段)。鉴于防止报复政策对加强本组织的透明度和问责制及其内部司法系统的核心作用，行预咨委会相信，下次报告将提供更详细的资料，包括任何可查明的趋势和挑战，以及工作人员对该政策的认识和依赖程度。

馈赠管理

19. 秘书长在其报告中指出，2021 年，在将试行在线礼品登记册的功能要求转化为使用最新技术的原型方面取得了进展，下一步是将原型转化为可扩展并满足所有信息和通信技术标准、特别是网络安全标准的解决方案。礼品登记工作预计将在 2022 年推进([A/77/75](#)，第 30 段)。行预咨委会询问后获悉，由于该项目是在尽力而为的基础上交付的，与灾后恢复和业务连续性有关的优先事项发生变化，是将有限的资源重新分配给需要本组织紧急关注的其他举措的主要原因。行预咨委会获悉，该工作计划再次调整了优先次序。

20. 行预咨委会注意到在建立合并在线馈赠登记册方面进展有限，再次回顾其关于在全球秘书处开发和推出馈赠登记册之前需要对试行登记册的好处、经验教训和开发需求进行分析的建议(见 [A/76/551](#)，第 13 段；[A/75/515](#)，第 10 段；[A/74/539](#)，第 14 段；和 [A/73/183](#)，第 16 段)。行预咨委会重申，需要对全球在线登记册内的

馈赠接收、保管和处置以及实体负责人个体的权力进行适当程度的监督、跟踪和监测，并相信秘书长的下一次报告将提供最新进展情况。

外联、培训和教育活动

21. 2021 年，道德操守办公室开展了外联、培训和教育活动，包括 226 场量身定制的道德操守简报会，其中 64 场为助理秘书长及以上职等新任命工作人员举行简报会。秘书长在其报告中指出，2021 年，有 12 733 人完成了联合国道德操守和廉正在线必修课程(A/77/75，第 56 和 62 段)。行预咨委会注意到道德操守办公室在开展外联、培训和教育方面所做的努力，特别是为此举行有针对性的道德操守简报会，并鼓励该办公室继续开展外联工作。

三. 关于道德操守办公室独立性的提议

22. 秘书长在报告第三节中就加强道德操守办公室独立性的措施提出了建议，其中第 82 段列出了提议供大会核准的 3 项措施，他在关于道德操守办公室活动的以往报告(A/76/76，第 56-59 段；A/75/82，第 60-68 段；和 A/73/89，第 94(a)-(c)段)中也提议了这些措施。行预咨委会回顾，其对秘书长这些提议的意见和建议载于相关报告(A/76/551，第 16-25 段；A/75/515，第 13-17 段；A/74/539，第 15 段；和 A/73/183，第 17-19 段)。行预咨委会注意到，大会最近于 2022 年 3 月决定不对若干与人力资源有关的报告，包括上述秘书长和行预咨委会报告采取行动。

23. 提交大会审议的三项提议与以前报告中的提议相同：(a) 道德操守办公室直接向大会提交年度报告；(b) 加强独立审计咨询委员会的作用，由其负责监督道德操守办公室的部分工作；(c) 将道德操守办公室主任的级别提升到助理秘书长职等(若得核准，则从该办公室新任主任开始)(A/73/89，第 94(a)-(c)段；和 A/76/76，第 56 段)。

24. 行预咨委会询问自上次报告以来是否提供的新信息后获悉，当前的报告中的一个新内容是提及联合检查组题为“审查联合国系统的道德操守职能”的报告(JIU/REP/2021/5)，检查专员在该报告中促请大会核准秘书长的提议，以加强道德操守办公室的独立性，从而遵守联检组的建议 and 标准以及既定的良好做法。据秘书长说，他的报告 A/77/75、A/76/76、A/75/82 和 A/74/78 号报告通过分析工作量并进一步解释拟议的措施，对行预咨委会的建议作出了回应。

25. 行预咨委会重申其观点，即过去和当前的报告所载新信息有限，对道德操守办公室工作量、结构和职能以及对其他实体的影响缺乏实质性分析。行预咨委会再次注意到，它没有收到足够的补充资料来证明这些提议的必要性并回答其提出的其他询问(另见 A/76/551，第 18 段)。

26. 行预咨委会询问了直接向理事机构提交道德操守报告的问题，并获悉，联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国项目事务署的道德操守办公室直接向各自的执行局和首席执行官提交年度报告，联合国儿童基金会的道德操守办公室也向其执行局提交年度报告。行预咨委会又获悉，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划

署、国际民用航空组织和世界卫生组织有道德操守职能部门负责人向理事机构直接报告的关系。

27. 行预咨委会重申其长期以来的看法，即对道德操守办公室的地位、统属关系和治理结构的任何修订都将对秘书处和整个组织产生重大影响(见 [A/73/183](#)，第 19 段；[A/74/539](#)，第 15 段；[A/75/515](#)，第 14 段；和 [A/76/551](#)，第 20 段)。行预咨委会再次注意到，由于没有关于拟议修订的相关影响的信息，因此行预咨委会无法提出进一步建议(另见 [A/76/551](#)，第 20 段)。

28. 关于独立审计咨询委员会监督道德操守办公室部分工作的作用，行预咨委会询问后再次获悉，拟议措施的目的是使两个独立办公室之间目前的非正式做法正规化，以提高业务独立性，并加强道德操守办公室的问责制。还回顾，该提议设想，联合国道德操守办公室主任的征聘过程和业绩评价将包括独立审计咨询委员会也通过审查道德操守办公室的年度工作计划，就主任的业绩向秘书长提供咨询意见。行预咨委会注意到，独立审计咨询委员会是大会的一个附属机构，以专家咨询身份提供服务，不向秘书长报告。此外，行预咨委会重申，为独立审计咨询委员会增加向秘书长报告的关系，以便就道德操守办公室的工作计划和该办公室主任的业绩评价提供指导，将改变独立审计咨询委员会的任务授权和工作量(另见 [A/76/551](#)，第 21 段)。

29. 行预咨委会再次注意到秘书长公报([ST/SGB/2005/22](#))所规定、大会第 [60/254](#) 号决议表示欢迎的道德操守办公室当前职能、任务和职权范围(另见 [A/75/515](#)，第 13 段和 [A/76/551](#)，第 19 段)，特别是其任务规定的咨询性质。行预咨委会询问后获悉，鉴于道德操守办公室任务的咨询性质及其独立地位，所提供的咨询意见不构成行政决定，道德操守办公室也不是核准程序的一部分。因此，一旦道德操守办公室发布了建议，它就假定所提供的风险评估被纳入决策，这也可能涉及基于政策、人力资源、法律或其他考虑作出的决定。

30. 行预咨委会强调，对道德操守办公室和独立审计咨询委员会的报告关系的拟议修改将对道德操守办公室的任务规定产生影响，因为这些修改将使道德操守办公室等同于独立监督机构。行预咨委会认为，需要提供关于拟议修改的更广泛影响的详细资料，特别是关于对道德操守办公室的既定咨询性质的影响的资料，以及对其工作量和职能，包括对联合国系统其他实体的工作量和职能进行更深入的评估(另见上文第 25 和 27 段)，以便大会能够彻底审议这些提议。

31. 秘书长再次提议将道德操守办公室主任的级别从目前的 D-2 职等提高到助理秘书长职等。行预咨委会询问了过去因道德操守办公室主任的级别而发现的问题，获悉有两次该办公室本来可以就政策论坛讨论的问题提供投入，但该办公室主任不能出席，或后来才得知有关决定，因为参加论坛是基于级别的。行预咨委会还获悉，道德操守职能部门是秘书长管理委员会的当然成员。

32. 行预咨委会收到了关于各基金、方案和机构的道德操守办公室主任职等的资料，并注意到，联合国系统各实体道德操守办公室负责人除一名 P-4 职等兼职办公室负责人外，要么是全职 P-5 或 D-1 职等，要么是兼任其他组织职能的 P-5 或

D-1 职等。行预咨委会还再次注意到，道德操守办公室的人员配置没有变化，包括 12 名工作人员(1 个 D-2、2 个 P-5、2 个 P-4、3 个 P-3、1 个 P-2、1 个一般事务(特等)和 2 个一般事务(其他职等))，其中包括办公室主任(D-2)。

33. 行预咨委会仍然认为，道德操守办公室咨询作用的公信力不在于办公室主任的职等，而在于该办公室的任务和职能。行预咨委会强调，资历不应作为公信力的指标，任何具体员额的职等都不应成为不让任职者履行与该员额职责相关职能的理由。行预咨委会相信，秘书长将确保道德操守办公室主任酌情参加内部论坛，特别是在道德操守职能部门的投入预计将被纳入新政策审议的情况下。因此，行预咨委会仍然认为，道德操守办公室主任的目前任命级别为 D-2 职等，是指导和协调该办公室执行反应灵敏和协调一致的政策，促进道德操守、透明和问责文化的适当职等。因此，行预咨委会建议不核准将道德操守办公室主任员额从 D-2 改叙为助理秘书长职等的提议(另见 [A/76/551](#)，第 24 段)。

四. 结论

34. 秘书长请求大会采取的行动载于其报告([A/77/75](#))第 82 段。秘书长请大会核准其报告第 6 至 16 段所概述的关于加强道德操守办公室独立性的建议。

35. 行预咨委会建议，在考虑到上文所述意见和建议的前提下，大会表示注意到秘书长关于道德操守办公室活动的报告。