



第七十六届会议

暂定项目表* 项目 145

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，大会在该决议中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。本报告还按照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。本报告按照大会第 71/263 号决议的要求，列入了与加强该办公室独立性的建议有关的信息。

本报告所述期间为 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

* A/76/50。



一. 引言

1. 秘书长关于道德操守办公室活动的这份报告系根据大会第 60/254 号决议第 16(i)段提交。道德操守办公室作为共同制度内第一个道德操守办公室开始运作以来的 15 年里，对其服务的要求稳步增加。除了 2020 年，在秘书处员工队伍逐渐缩减的情况下，这一增长一直在持续，这可能是因为人们对该办公室工作的认识不断提高。除了处理的服务请求量外，该办公室多年来一直把重点放在其服务质量上，这些服务旨在满足工作人员的个人需求，适应各工作地点的具体情况。

2. 秘书长在报告中介绍了道德操守办公室 2020 年的活动。针对他在以前的报告(A/73/89、A/74/78 和 A/75/82)中提出的加强该办公室独立性的建议，他谈到了该办公室的工作量、结构和职能，以及加强其独立性对秘书处其他部门及联合国各基金和方案的影响。

二. 背景

3. 道德操守办公室的目标是通过培养道德操守、透明和问责文化，协助秘书长确保工作人员遵守《联合国宪章》所要求的最高廉正标准并按照这样的标准履行职能。该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，是秘书处的一个独立单位。

4. 根据秘书长公报 ST/SGB/2005/22、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咨询和指导，包括管理道德操守求助专线；

(b) 管理本组织的财务披露方案；

(c) 管理本组织防止报复政策中分配给道德操守办公室的职责；

(d) 与人力资源厅协调，并酌情与其他部门协调，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的外联活动；

(e) 协助制定道德操守标准，促进秘书处内部以及本组织单独管理的机关和方案之间的政策统一。

三. 一般资料

5. 道德操守办公室 2020 年经常预算资源为 208.8 万美元，¹ 有 12 个通过各种账户供资的员额，² 截至 2019 年 12 月 31 日为全球秘书处 36 574 名工作人员提

¹ 资料来自 2020 年方案预算(A/74/6/Add.1)。这一数额不包括维持和平行动支助账户提供的资源和为其他联合国机构提供财务披露方案的费用回收。

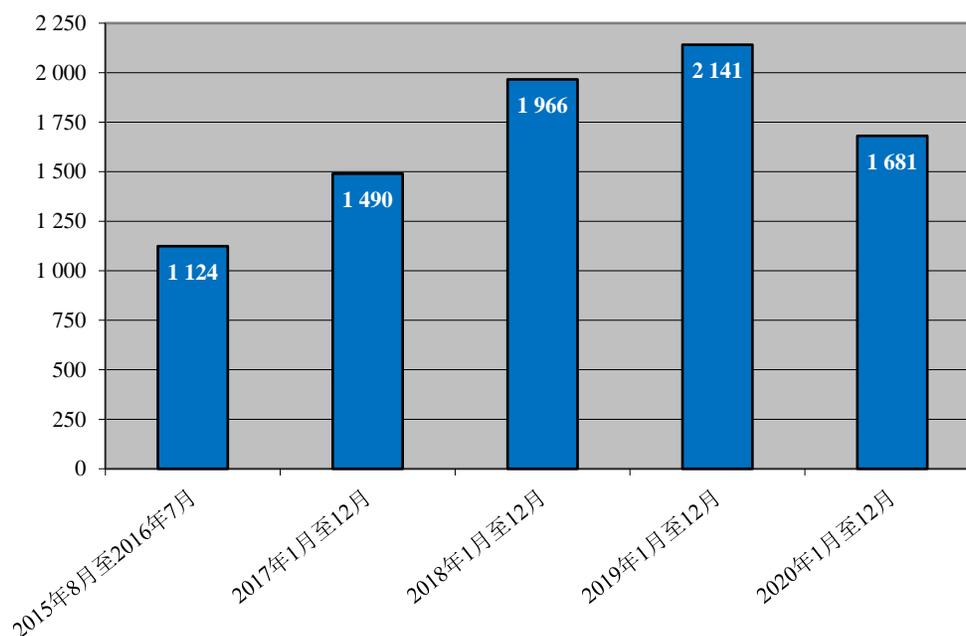
² 2020 年拟议方案预算(A/74/6 (Sect. 1)，表 1.30)，以及维持和平行动支助账户 2019 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间预算(A/73/793)。

供服务(见 A/75/591), 少于截至 2018 年 12 月 31 日的 37 505 人。该办公室还为尚未设立道德操守干事的联合国实体提供服务, 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)。因此, 所涵盖的工作人员总数为 38 675 人(同上)。此外, 为执行防止报复政策, 还涵盖大约 17 000 名编外人员(见 JIU/REP/2014/8, 附件二, 以及近期内部估计数), 其中不包括军警人员, 涵盖的人员总数估计达到 55 000 人左右。

6. 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日, 道德操守办公室收到 1 681 项服务请求。如图一所示, 这一数字大大减少, 而前几年请求数量则稳步增加。(减少的原因可能是 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行, 以及由此实行了替代工作安排并影响到工作人员对其健康和工作与生活平衡的关切。这场疫情可能导致与外部活动、礼品和荣誉等标准问题有关的请求数量减少。)在请求总数中, 866 项请求来自妇女, 717 项来自男子, 36 项来自团体, 62 项未披露来源。寻求道德操守咨询的妇女比男子多(妇女为 385 名, 而男子为 275 名), 而因举报不当行为和配合审计或调查而主张防止报复的男子比妇女多(男子为 66 名, 而妇女为 63 名)。鉴于截至 2019 年 12 月 31 日, 妇女占秘书处工作人员的 38.4%(见 A/75/591), 上述统计数字应结合本报告所述期间秘书处的性别分布来理解。

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

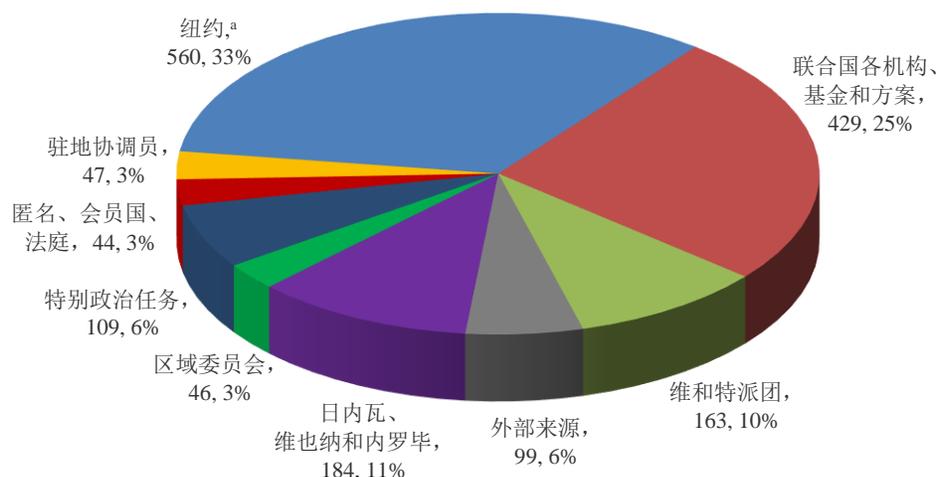


7. 道德操守办公室将 2020 年财务披露方案的提交材料截止日期延长了一个月, 以此应对工作人员因疫情而面临的挑战。该办公室还尽可能用虚拟活动取代计划的外联旅行, 并设法在较大规模的虚拟会议上介绍其活动。该办公室仍然可以远程向各工作地点提供咨询和简报。

8. 道德操守办公室虽然设在纽约，但继续受理来自其他地点的许多请求(见图二)。三分之一的服务请求来自纽约，其余来自总部以外办事处。

图二

按来源列示的 2020 年服务请求

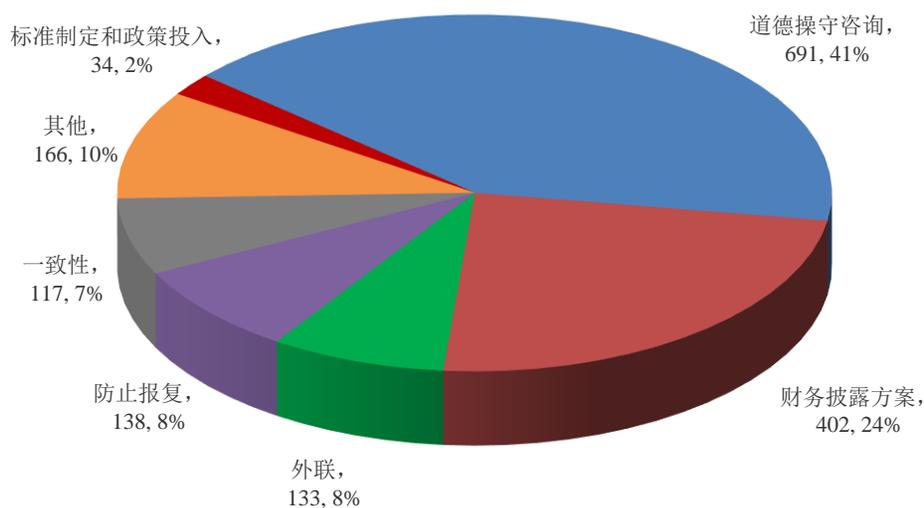


^a 纽约联合国总部包括设在纽约的实体的工作人员和这些实体驻其他工作地点的工作人员。

9. 图三显示 2020 年的请求共计 1 681 项，其中数量最多的(691 项)是道德操守咨询请求，低于 2019 年的 934 项。在这 691 道德操守咨询请求中，385 项由妇女提出，275 项由男子提出，11 项由团体提出，20 项未披露请求者。与防止报复有关的请求数量也从 2019 年的 204 项减至 2020 年的 138 项。有 402 项请求涉及财务披露方案，117 项涉及一致性，34 项涉及标准制定，166 项归类为“其他”。此外，还举行了 133 次外联会议。

图三

按类别列示的 2020 年服务请求



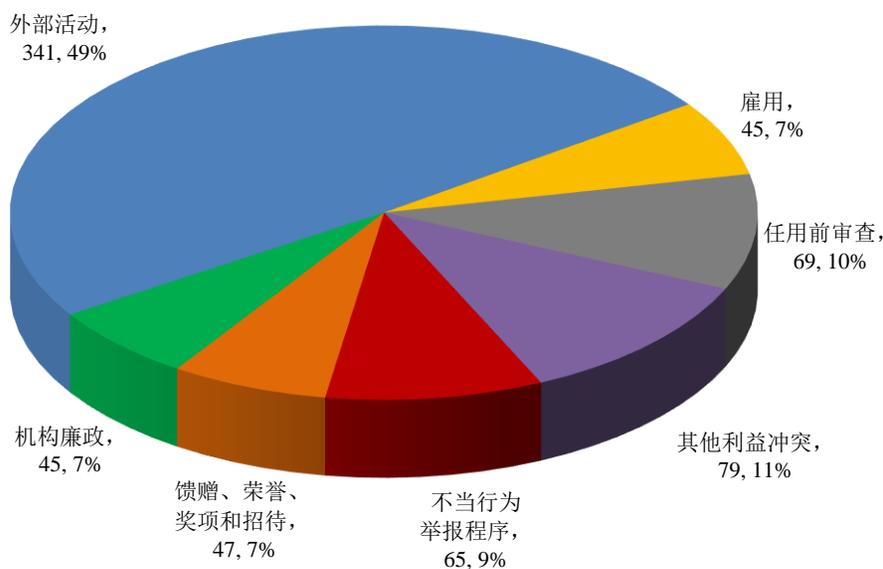
四. 道德操守办公室的活动

A. 咨询和指导

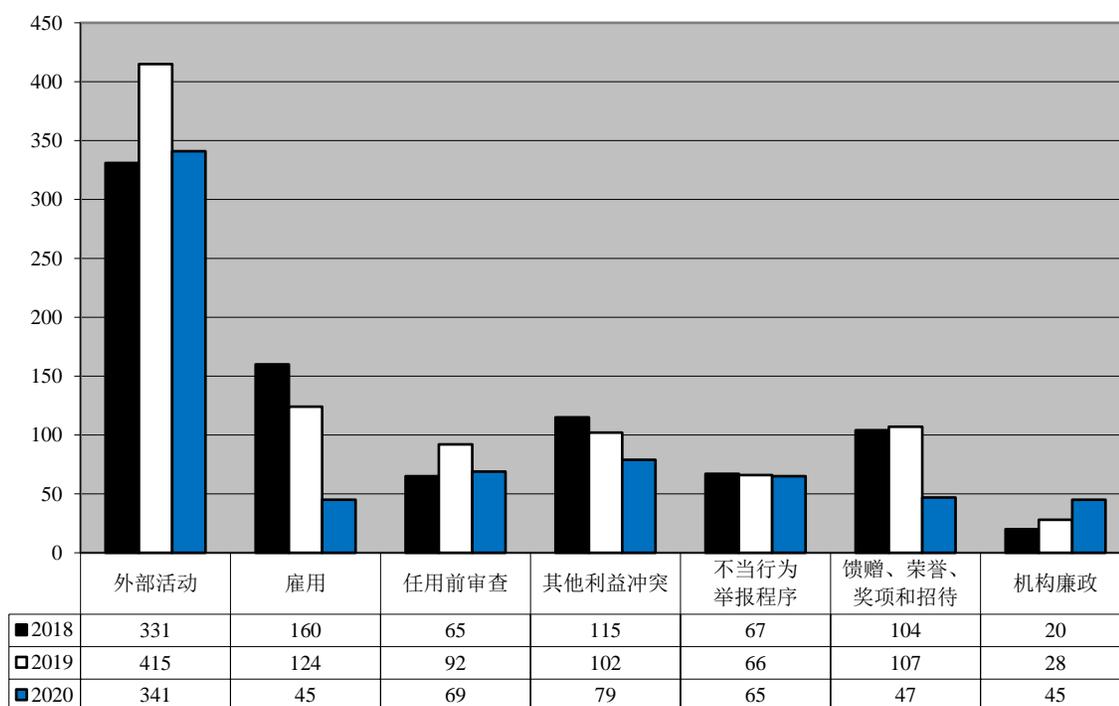
10. 提供道德操守咨询是道德操守办公室任务授权的一个基本组成部分，其目的是培养道德操守、透明和问责文化。该办公室主要根据秘书长公报 [ST/SGB/2016/9](#) 提供明确、一致和可行的咨询意见，从而使工作人员能够管理潜在的利益冲突，并在道德困境成为难题之前加以解决。除了就与个人廉政有关的事项(如外部活动和从属关系)提供咨询外，该办公室就与机构廉政事项有关的道德问题向工作人员和管理层提供咨询。这些问题涉及采购和供应商管理等廉政风险较高领域的业务程序和管理，以及与外部各方在捐赠和外部伙伴关系方面的接触。通过在本组织核心价值观和标准指导下就适当的行动方针提供咨询，该办公室协助确保发现并减轻利益冲突和声誉风险。

11. 寻求道德操守咨询的请求数量从 2019 年的 934 项减至 2020 年的 691 项，减幅为 26%，原因很可能是 COVID-19 造成的限制。尽管除机构廉政外，每个道德操守咨询次类别的请求数量都有所减少，但减幅最大的领域是雇用、馈赠和荣誉以及任用前审查。图四显示 2020 年道德操守咨询请求的次类别，而图五提供了过去三年请求的不同咨询类别细目。

图四
按次类别列示的 2020 年道德操守咨询请求



图五
按次类别列示的过去三年道德操守咨询请求



1. 雇用

12. 与雇用有关的询问包括就本组织的行为标准寻求指导，涉及人际关系和督导关系、本组织资源的使用、与职业有关的关切或考绩问题。近年来，与雇用有关的询问次数有所减少，从 2018 年的 160 次减至 2019 年的 134 次和 2020 年的 45 次。减少的原因可能是更多工作人员了解到有更合适的资源来解决他们的关切。2020 年，道德操守办公室还注意到，相当多与雇用有关的传统关切已被疫情引起的电子通勤和健康关切所取代。

2. 任用前审查

13. 道德操守办公室审查了正在考虑任命其担任高级职位或新任命其担任高级职位(助理秘书长及以上职等和特派团领导层)的个人提交的 69 份任用前利益申报。与 2019 年审查的 92 份申报相比，这一数字减少了 25%。

3. 馈赠和荣誉

14. 道德操守办公室回应了 47 项有关荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬的咨询请求，与 2019 年的 107 项此类请求相比大幅下降。减少的原因可能是由于疫情采取了替代工作安排，以及工作人员与外部合作伙伴之间互动次数减少，这可能导致工作人员接受馈赠和荣誉的可能性降低。

15. 道德操守办公室就接受或赠送礼品是否适当提供咨询意见，而礼品处理和管理方面的协调则由管理战略、政策和合规部负责。按照 [ST/AI/2010/1](#) 号行政指示的规定，礼品管理权限目前下放给个体实体，各实体的行政管理官员设立并维持一个登记册，记录工作人员接受的所有荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬的简要信息。

16. 有人指出，需要分析与 2016 年 9 月在纽约试推出的在线全球礼品登记册有关的好处、经验教训和发展要求。用于开发试点的技术基础设施与本组织目前的标准信息技术平台不兼容，因此没有进行成本效益分析。相反，已经确认试点需要迁移到一个新的平台，或者需要开发一个全新的解决方案。根据试点启动以来的经验教训和技术发展情况，管理战略、政策和合规部启动了这项工作，并修订了在线登记册的技术要求。2020 年 2 月，管理战略部修订了功能设计，以期建立一个新的合并在线礼品登记册。此次修订包括开发该解决方案的完整模型。技术评估、设计和开发阶段不得不推迟，原因是目前的 COVID-19 紧急情况导致优先事项发生冲突，以及本组织在整个 2020 年面临复杂财务状况。两种不同的选项目前正在评估中，并将通过信息和通信技术指导委员会连同相关的资金需求一并提交审议。秘书长的下一份报告将提供最新情况。

4. 机构廉政

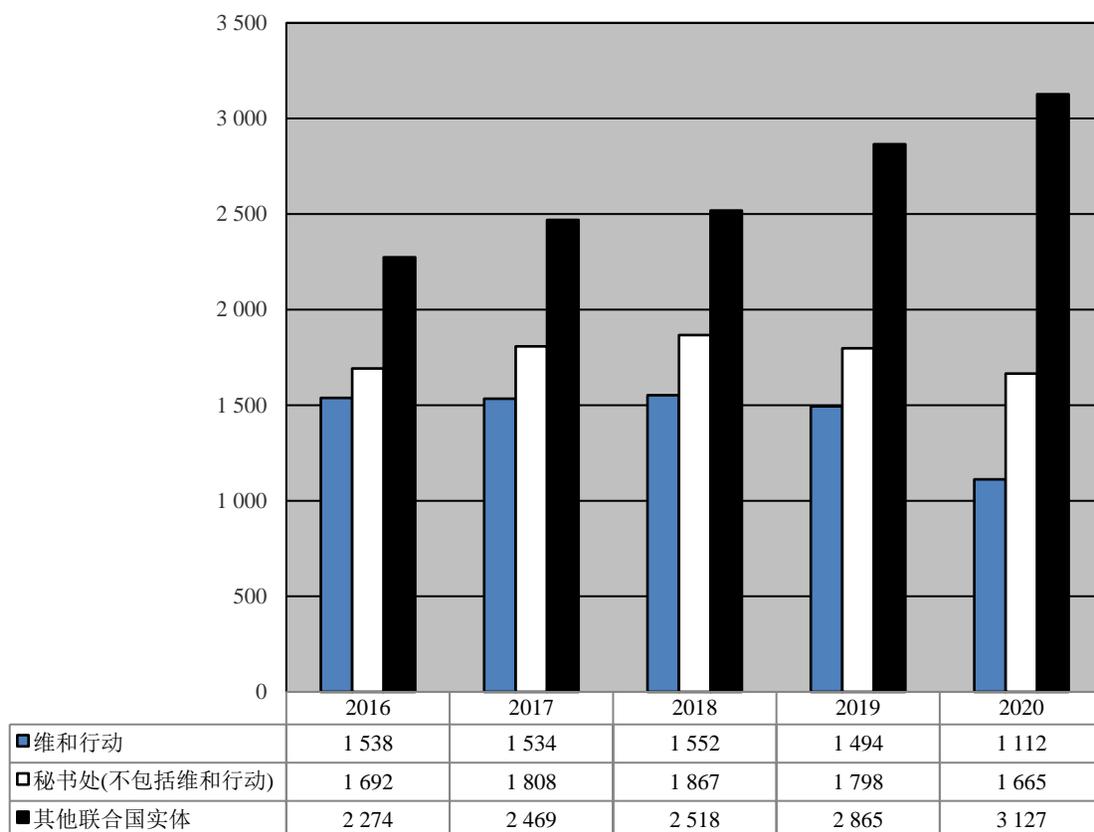
17. 道德操守办公室应对了 45 个与机构廉正有关的事项，多于 2019 年的 28 个此类事项。机构廉正问题包括因本组织在各种业务活动中与利益攸关方接触造成的潜在利益冲突。这一类别还包括供应商审查委员会秘书处提出的请求。此类咨询涵盖组织层面的利益冲突和声誉风险，以及对涉及外部实体的声誉风险进行尽职审查。事项增加的原因可能是各部门和工作人员对本组织在与其他利益攸关方接触时面临的道德挑战有了更高的认识。

B. 财务披露方案

18. 财务披露方案是根据工作人员条例 1.2(m)和(n)以及秘书长公报 [ST/SGB/2006/6](#) 设立的，旨在协助指定的联合国工作人员确定、减轻和管理因自身或近亲属的金融利益、个人从属关系或外部活动而产生的利益冲突风险。提交财务披露表的工作人员表明其个人利益不影响其履行职责，从而提高了联合国的公信力，增进公众的信任度。D-1 及以上职等工作人员、主要职责涉及采购和投资或可接触保密采购或投资信息的工作人员以及道德操守办公室工作人员必须提交财务披露表。他们提交的材料由联合国签约的第三方服务提供商审查。

19. 在 2020 年申报周期，有 5 904 名申报人参与，与 2019 年周期相比减少了 253 人(见图六)。在 2020 年的申报人中，有 1 624 人(27.5%)是首次申报人。在总数中，5 898 名申报人提交了规定的披露材料，合规率为 99.9%，与 2019 年持平。在没有提交规定的披露表的 6 名申报人中，5 名来自非秘书处实体，1 名来自秘书处。他们被转介给各自实体的负责人采取问责措施。按照大会第 [63/250](#) 号决议的规定，本报告附件载有按实体列示的 2020 年申报合规情况数据。

图六
2016-2020 年按实体和申报年度分列的财务披露参与情况



20. 虽然 99.9%的指定申报人提交了他们的披露表供审查，但 63 人(即 1%)没有完成在 2020 年 12 月 31 日之前关闭其卷宗所需的所有程序。这类程序可能包括回应关于澄清或补充信息的请求、提供第三方文件以供核查、提交相关文件或执行建议以管理可能的利益冲突。在 2020 年申报周期内卷宗未被关闭的工作人员将接受额外审查，并在接下来的申报周期中作为优先事项接受审查。未完成 2020 年度核查的工作人员，将纳入下一周期核查，直至 2020 年度核查完成。

21. 同过去一样，选取约占申报人总数 5%的申报人作为随机样本参与核查进程，以确保所披露资料准确完整。对于那些被选中进行核查的申报人，要求其对所有已披露项目提供第三方文件。

22. 在 2020 年申报周期内，224 名申报人(3.8%)被认定存在潜在利益冲突，较 2019 年的 211 名申报人(3.4%)略有增加。总共确定了 264 个涉及这些申报人的利益冲突项目；在这些项目中，43 个涉及金融活动，179 个涉及外部活动，40 个涉及家庭或个人关系，2 个涉及其他类别。³ 视需要建议申报人采取主动回避、辞去非联合国实体领导职务或停止从事外部活动等行动。

³ 有些申报人有多个项目。

23. 除了秘书处实体外，一些非秘书处实体选择以分摊费用方式参与联合国财务披露方案。联合国各基金和方案道德操守办公室的工作人员也参加。⁴ 非秘书处实体的参与有助于加强一致性和共同的利益冲突管理办法，同时利用规模经济。如图六所示，在 2020 年的 5 904 名申报人中，2 777 名(即 47%)是秘书处的工作人员，包括维和行动的工作人员，而 3 127 名(即 53%)来自联合国系统其他实体。

24. 大会在第 70/305 号决议中决定，大会主席在就职和结束任职时，应根据联合国财务披露方案提供财务信息披露。2020 年，道德操守办公室协助大会第七十四届会议主席在结束任职时提交财务披露表，并协助第七十五届会议主席在就职时提交财务披露表。

25. 与往年一样，助理秘书长及以上职等工作人员被邀请参加秘书长的年度自愿公开披露倡议。从 2020 年 12 月开始，他们的保密披露摘要以滚动方式张贴在秘书长网页上。该倡议旨在向公众和会员国保证，高级官员在履行公务时不受其私人利益的影响。

26. 在 158 名符合条件的高级官员中，126 名(79.7%)参加了该倡议，他们的公开披露被张贴在秘书长的网页上。共有 24 人(15.2%)出于安全关切或尊重隐私考虑或出于文化或个人原因选择不参加；4 人(2.5%)没有对参与邀请作出答复；在其他 4 个案例(2.5%)中，报表审查没有在张贴截止日期前完成。与 2019 年倡议相比，参与率提高了 6.3%。

27. 道德操守办公室与以往一样，根据国际公共部门会计准则的规定，对关键管理人员的关联方交易披露进行了审查。审查的目的是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，并视需要就适当行动提出建议。该办公室的审查结果列入秘书处按照公共部门会计准则编制的财务报表。审查报告摘要提供给了主计长，审计委员会在审查摘要后表示满意。

C. 防止报复

28. 秘书长公报 [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#) 所载秘书长保护举报不当行为的人与配合开展已获正式授权的审计或调查的人不受报复的政策有助于本组织以公开、透明和公平的方式运作。该政策鼓励举报潜在的不当行为，而不必担心报复。该政策加大了对以下人员的保护力度：举报不当行为(工作人员违反本组织规则和条例的任何行为)或不轨行为(有害联合国利益、运作或治理的行为)的人；或者配合开展经正式授权的审计或调查的人。

29. 2020 年，道德操守办公室根据该政策收到 138 项问询(来自 63 名妇女、66 名男子、1 个团体和 8 名未披露性别的人员)，与 2015 年相比增加了 176%，与 2019 年相比则减少了 32%。2015 年 8 月至 2020 年 12 月，该办公室累计完成了 154 项初步认定，并在认定初步证据证明存在报复行动后，将 40 起案件移交调查。经调查，该办公室作出了 21 项关于是否存在报复的最后认定(见下文表 1)。

⁴这种参与符合联合检查组在其关于联合国系统道德操守的报告(JIU/REP/2010/3)中提出的建议。

表 1
防止报复统计，2015 年 8 月至 2020 年 12 月

	2015 年 8 月至 2016 年 7 月	2016 年 8 月至 2016 年 12 月 ^a	2017 年 1 月至 2017 年 12 月	2018 年 1 月至 2018 年 12 月	2019 年 1 月至 2019 年 12 月	2020 年 1 月至 2020 年 12 月
由内部监督事务厅移交， 供采取预防措施	不适用	不适用	7	7	12	7
已完成的初步审查	17	10	22	39	36 ^b	30 ^c
认定初步证据证明可以立案	6	2 ^d	10 ^e	6 ^e	13 ^e	3 ^e
调查后认定存在报复行为	4 ^f	2 ^g	5 ^h	4 ⁱ	3 ^j	3 ^k

^a 依照秘书长在此前报告(A/71/334)中的提议，上一份报告(A/73/89)所述期间为 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日。

^b 包括 2018 年启动并于 2019 年初完成的 1 项初步审查。

^c 包括 2019 年启动并于 2020 年完成的 3 项初步审查，其中 1 项应有关工作人员的要求被搁置。

^d 不包括在此期间提出并于 2017 年提交内部监督事务厅(监督厅)调查的 1 项申诉。

^e 包括道德操守办公室认定初步证据不能证明报复行为案件成立、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。

^f 包括 2015 年启动并移送监督厅进行调查、并于 2017 年确定存在报复行为的 2 项申诉以及 2016 年启动并移送监督厅进行调查、并于 2017 年确定存在报复行为的 2 项申诉。

^g 包括在 2017 年启动、于 2017 年底和 2018 年初确定存在报复行为的 2 项申诉。

^h 2017 年，认定前几年启动的案件中的全部 5 项申诉所涉报复行为均成立。

ⁱ 2018 年，认定 2017 年启动的案件中的全部 4 项申诉所涉报复行为均成立。

^j 包括 2017 年启动的 2 项申诉和 2018 年启动的 1 项申诉，于 2019 年认定报复行为成立。

^k 包括 2019 年移交调查的 2 项申诉和 2020 年移交调查的 1 项申诉。

30. 2020 年提出的 138 项请求中，有 98 项是咨询请求而不是保护请求。在其余 40 项请求中，31 项启动了初步审查，7 项由内部监督事务厅(监督厅)移交供采取可能的防止报复行动，2 项是由作为联合国道德操守小组成员的独立管理的联合国机构和方案的工作人员提出的二级审查请求，由道德操守办公室主任以小组主席的身份进行审查。提出政策未涵盖的关切事项的工作人员被酌情指引到管理当局评价股、工作人员法律援助办公室或人力资源厅。不当行为报告通过适当的渠道转交；经提出关切的工作人员同意，在可行的情况下，个人得到了防止报复的非正式支持。

31. 道德操守办公室根据该政策启动了对指控的报复行为的初步审查，以确定申诉人是否从事了受保护的活动，如果是，受保护的活动是否是造成所称报复行为的促成因素。在 2020 年启动的 31 项初步审查中，27 项已完成，3 项申诉已被放弃(申诉人没有进一步追究)。其余的审查已于 2021 年初完成。鉴于 3 项初步审查于 2019 年启动、于 2020 年完成，已完成的初步审查总数为 30 项。其中，28 项审查未发现初步证据能证明报复行为案件成立。另一起案件的初步审查于 2019

年完成，联合国道德操守小组候补主席于 2020 年推翻了该办公室的认定。与过去一样，大多数关于不当行为或不轨行为的基本指控均涉及工作场所纠纷或人际冲突。

32. 如果道德操守办公室认为报复行为初步证据成立，案件将移交调查。2020 年，该办公室向监督厅移交了 3 起案件，包括在候补主席推翻该办公室的认定之后移交了 1 起案件。

33. 在调查期间，道德操守办公室可建议秘书长采取临时保护措施，以保障申诉人的利益。在两起案件中，该办公室建议采取临时保护措施，包括暂停被指控为报复性的行动。经过协商，另一起案件的申诉人没有要求采取临时保护措施，因为行政当局已经采取了措施确保主动保护。

34. 在移交调查之后，举证责任随之转由行政当局承担。行政当局需要拿出明确、令人信服的证据证明即使申诉人不从事受保护的活动的，也会照样发生被控报复行为，或实施被控报复行为的目的不是惩罚、恐吓或伤害申诉人。2020 年，在调查结束后以及道德操守办公室对调查结果和佐证文件进行独立审查后，该办公室确定在 3 起案件中存在报复行为，⁵但在其他 7 起案件中不存在报复行为。⁶该办公室建议对确定存在报复行为的 3 起案件不采取补救措施，因为经确定的报复者和申诉人不再属于上下级关系；在 2 起案件中，已经采取适当行动纠正遭受报复的负面后果。该办公室确实建议采取措施，确保在必要时防止今后的报复行为，并建议移交案件，以便启动可能的纪律程序或其他适当行动。

35. 道德操守办公室从收到申诉所需的全部信息到开展初步审查的平均时间为 14.5 天，这与 2019 年 14.2 天的平均时间一致，完全在政策规定的 30 天时限内。

36. 按照政策要求，监督厅经当事人同意，会向道德操守办公室通报其认为所收到的哪些不轨行为构成报复风险。在这种情况下，在与相关个人协商后，该办公室可建议有关实体采取适当的预防行动。2020 年，监督厅移交了 7 起此类案件。在其中 1 起案件中，基本的不轨行为报告涉及性骚扰。在 5 起案件中，道德操守办公室建议采取预防行动，包括积极主动地监测申诉人的工作场所状况、续签期间工作人员回避在申诉人的雇用条件方面发挥任何作用、上下级关系变动以及评估工作场所状况以确保恢复职能。

37. 2020 年，8 名申诉人请求道德操守小组候补主席复审道德操守办公室关于没有初步证据证明报复行为案件成立的认定。在所有 8 起案件中，⁷该办公室的认定均得到维持。2019 年有 3 起案件请求由候补主席进行复审并于 2020 年完成复审，其中有 2 起维持了该办公室的认定。另 1 起案件的相关认定被推翻，道德操守办公室将该案件移交调查。

⁵ 这 3 起案件包括 2019 年移交调查的 2 起案件和 2020 年移交的 1 起案件。

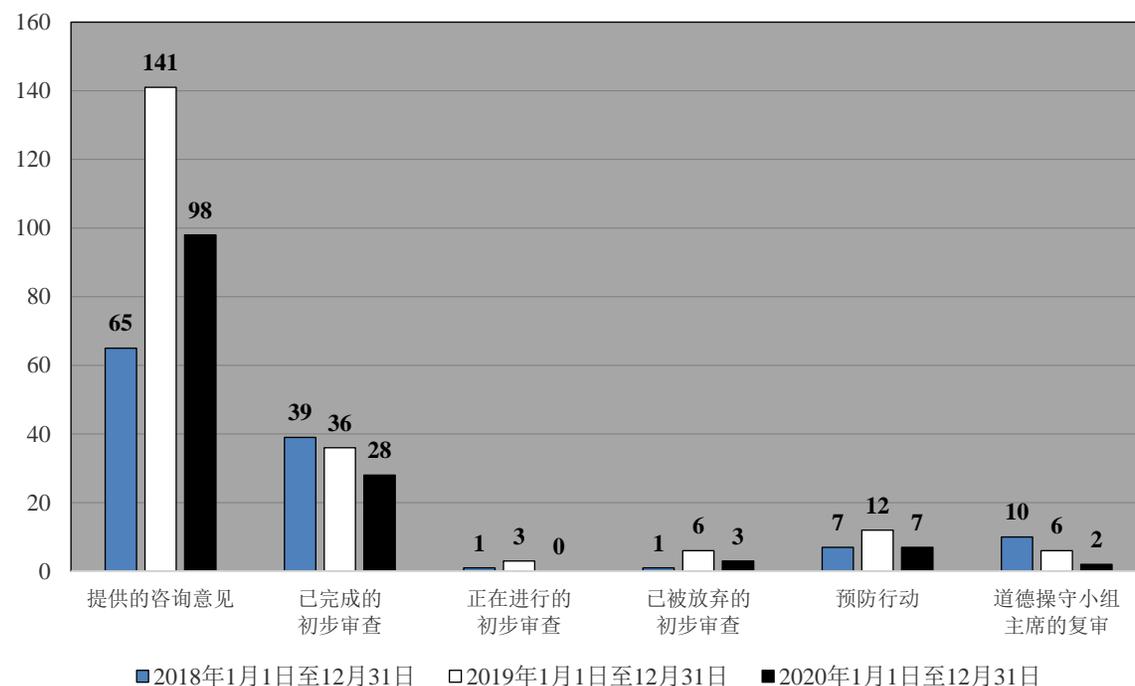
⁶ 这 7 起案件包括 2019 年移交调查的 6 起案件和 2020 年移交的 1 起案件。

⁷ 其中 2 起案件于 2020 年请求审查，候补主席于 2021 年初审查结束。

38. 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)，道德操守办公室主任截止2020年底以联合国道德操守小组主席的身份收到了2项复审请求。2021年初，主席同意小组成员对一起案件的认定，有关工作人员撤回了对另一起案件的复审请求。图七列示了2018年至2020年就有关防止报复的问询采取的所有行动。

图七

2018-2020年就有关防止报复的问询采取的行动



	提供的 咨询意见	已完成的 初步审查	正在进行的 初步审查	已被放弃的 初步审查	预防行动	道德操守小组 主席的复审
2018	65 ^a	39	1 ^b	1	7	10
2019	142	36	3 ^c	6	12	6
2020	98	27	1 ^d	3	7	2

^a 不包括 16 个不在该办公室管辖范围内的事项。

^b 其余的初步审查已于 2019 年初完成；道德操守办公室未发现有初步证据能证明报复行为案件成立。

^c 其余 3 项初步审查中的 2 项于 2020 年初完成；道德操守办公室未发现任何一项有初步证据能证明报复行为案件成立。应工作人员的要求，其余的 1 项申诉被搁置。

^d 其余的初步审查已于 2021 年初完成；道德操守办公室未发现有初步证据能证明报复行为案件成立。

39. 道德操守办公室在多个场合按要求会见了相关利益攸关方，以协助对该政策进行年度审查和评估。对该政策的审查正在进行中。

D. 外联、培训和教育

40. 自 15 年前开始运作以来，道德操守办公室不断通过面对面、远程和数字方式与工作人员接触，宣传国际公务员应有的行为标准。鉴于 COVID-19 大流行，该办公室以远程方式开展外联、培训和教育活动，不得不临时取消了一次面对面的活动。该办公室与其他部门合作，履行查明和解决道德操守相关问题的任务。该办公室举办或应邀参加了 7 次虚拟全体会议和其他大型会议，其中一些虚拟全体会议的参与者多达逾 1 000 人。过去一年中，该办公室在与工作人员持续开展虚拟互动方面积累了经验，因而能够利用信息和通信技术的裨益，及时满足工作人员的信息需求和期望值。该办公室通过年度广播和 iSeek 贴文介绍各种政治活动、财务披露方案以及假日期间的馈赠。

41. 道德操守办公室举办了 82 次有针对性的道德操守简报会，包括为大会第 65/247 号决议认可的助理秘书长及以上职等新任命工作人员以及特派团高级工作人员和驻地协调员举行简报会。

42. 由于与 COVID-19 大流行有关的旅行限制尚未取消，道德操守办公室与以下特派团和办事处举行或启动了虚拟外联会议：联合国日内瓦办事处、联合国贸易和发展会议、联合国南苏丹特派团、非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国合办工作人员养恤基金、非洲问题特别顾问办公室、发展协调办公室、联合国中亚地区预防性外交中心、联合国阿富汗援助团、尼泊尔驻地协调员办公室(联合国国家工作队也出席了会议)和联合国中部非洲区域办事处(会议以法语进行)。由于道德操守办公室的工作人员只在纽约办公，这些会议经常在正常工作时间之外举行，以照顾到外地工作地点的时差。

43. 2020 年领导力对话的主题是“文明礼貌促进尊严：如何沟通才能促进工作场所和谐？”这次对话是秘书长关于在联合国各级促进文明的倡议的一个组成部分，也是秘书长强调的工作人员应营造一个更有效、更和谐的工作环境的责任的一个组成部分。联合国监察员和调解事务办公室通过文明、交流和社区(3 个 C)讲习班和文明咖啡馆在同一主题领域内开展了工作，道德操守办公室继续进行这方面的工作。约有 40 000 名联合国人员参加这些活动，包括来自总部的 20 792 人，来自外地特派团的 15 154 人和来自其他联合国实体的 3 966 人。道德操守办公室协助联合国合办工作人员养恤基金和妇女署启动了其对话。

44. 2020 年，有 5 636 人完成了联合国道德操守和廉正在线必修课程，累计人数达到 31 976 人。通过与联合国儿童基金会的合作，该课程于 2020 年在一个新的平台上进行了更新和发布。截至 2020 年底，累计有 36 023 名参与者完成了联合国预防欺诈和腐败问题必修电子学习课程。本着资源共享和协调的精神，联合国人口基金(人口基金)获得了参加该课程的机会。

45. 道德操守办公室与秘书长纪念联合国成立 75 周年筹备工作特别顾问办公室和全球传播部合作，策划了日常廉政意识活动。从 2020 年 1 月开始，每位工作人员在现场登录电脑时都会收到一条弹出消息，上面写着“联合国 75 周年：2020 年及以后——共同塑造我们的未来”的标识。标识下方写着“廉正从我做起”的字样。

46. 2020 年，道德操守办公室网站的浏览量为 113 669 次。该网站有联合国所有 6 种正式语文的版本。

E. 标准制定和政策支持

47. 道德操守办公室回应了秘书处内部和其他联合国实体提出的 34 项与政策有关的请求，继续提供独立的政策支持。该办公室提供了关于工作人员参加外部活动的咨询意见，如董事会成员身份、无薪特别假期期间的就业情况以及游行等政治活动。该办公室还为各种调查提供了实质性投入。

48. 为加强相关秘书长公报中与道德操守有关的规定的一致性，道德操守办公室一如既往提供了投入，包括与在单独管理的机构和方案中厉行联合国全系统道德操守有关的政策草案更新，以及对离职后限制政策的修订。在任命个人特使和高级顾问的指导意见，以及在联合国发挥选举援助作用的国家开展的政治活动等问题上，该办公室提供了咨询意见。该办公室还为联合检查组正在进行的道德操守职能审查提供了投入。

五. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

49. 联合国道德操守小组成立于 2007 年 11 月，由秘书处及单独管理的各机构和方案的道德操守办公室负责人组成，其任务是建立一套统一的道德操守标准和政策，并按照秘书长公报 [ST/SGB/2007/11](#) 和 [ST/SGB/2007/11/Amend.1](#) 的规定，就具有全系统影响的复杂道德操守问题进行协商。秘书处道德操守办公室主任兼任小组主席。2020 年，该小组举行了 10 次正式会议和 1 次特别非正式会议。小组的候补主席如下：世界粮食计划署道德操守办公室主任，任期为 2019 年 12 月至 2020 年 3 月 10 日；联合国难民事务高级专员办事处道德操守办公室主任，任期为 2020 年 3 月 11 日至 2020 年 8 月 31 日；人口基金道德操守顾问，任期自 2020 年 9 月 1 日始，为期一年。

50. 该小组审查了各成员的年度道德操守报告，以交流关于其各自实体活动的信息，特别是关于如何增进其政策和方案有效性的信息。小组成员继续探讨如何在列报数据和报告道德操守办公室活动方面加强一致性和连贯性，并就如何以最佳方式向工作人员提供有关外部活动(包括政治活动)的建议和指导进行了磋商。该小组于 2020 年 6 月就参与游行和示威问题联合发布了一份工作人员咨询说明。由于世界各地的工作人员都面临着 COVID-19 大流行和弹性工作安排的问题，该小组就如何加强外联工作交换了意见。该小组侧重进行虚拟培训，并与广大工作人员接触，在这种具有挑战性的时期促进传播正能量。代表秘书处、人口基金和联合国难民事务高级专员办事处的小组成员参加了为这些实体的工作人员举行的关于 COVID-19 大流行期间尊重联合国价值观的全体简报会。

51. 该小组继续向驻地协调员和国家工作队提供支持和一贯的道德操守服务。小组成员携手合作，向国家工作队(包括联合国不同实体)的工作人员提供情况介绍和其他服务。重点是确保及时和一致地传递信息并指导工作人员在外部活动、个人使用社交媒体以及接受馈赠和荣誉方面的预期行为。

52. 在预防和管理利益冲突方面，小组就审查、财务披露和利益申报方案的良好做法交流了信息。成员们支持其组织加强处理利益冲突的机制和政策，包括不遵守披露义务的处理方法。

53. 根据秘书长公报 [ST/SGB/2007/11](#) 第 4.3 节，主席请小组就她复审的一个报复案件提出意见，并对两个移交案件进行了初步审查。在复审各道德操守办公室做出的认定时，为保持这个过程的独立性，要求相关道德操守办公室作了回避。根据秘书长公报 [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#) 第 9 节，候补主席收到秘书处工作人员提出的八个案件的复审请求(见表 2)。

表 2

2015-2020 年道德操守小组对报复案件认定的复审情况

报告所述期间(12 个月)	主席复审的案件	维持原认定	推翻原认定	候补主席		
				复审的案件 ^a	维持原认定	推翻原认定
2015-2016	2	2	—	不适用	—	—
2016 年 8 月至 12 月 ^b	1	—	1	不适用	—	—
2017	3	2	1	3	2	1
2018	9	7	2	5	4	1
2019	7 ^c	6	—	14 ^d	7	1
2020	4 ^e	1	—	8	10 ^f	1 ^g

^a 仅有 2017 年以来的数据，因为候补主席复审的做法是在关于加强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政策(见秘书长公报 [ST/SGB/2017/2](#) 和 [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#))中推出的。

^b 为体现向按日历年报告的过渡，2017 年报告中加上了这一为期五个月的报告期。

^c 除六项上诉复审外，还进行了一项初步审查，结论是没有初步证据证明报复案件成立。(对这一认定提出了上诉，结果是维持原认定不变。)

^d 由于提出了新的证据，向联合国道德操守办公室发回了来自同一办公室的三个案件。联合国道德操守办公室重新进行了初步审查，认定初步证据证明可以立案，并将案件移交调查。三项复审仍在进行中。

^e 除两项上诉复审外，还进行了两项初步审查。一项上诉复审的结论是，初步证据证明可以立案，并将案件移交调查。另一项的结论是，没有初步证据证明报复案件成立。(一项复审请求于 2021 年初放弃。)

^f 在两个案件中，申诉人于 2019 年提出复审请求。在另外两个案件中，申诉人于 2020 年提出复审请求，认定结果于 2021 年初发布。

^g 申诉人于 2019 年提出复审请求。

54. 为支持秘书长在联合国系统内就道德操守相关问题开展全系统协作，2010 年成立多边组织道德操守网络。今天，联合国系统各实体、附属国际组织和国际金融机构为促进职业发展和制定基准交流信息和良好做法。在与联合国系统有咨商和协作安排的政府间组织中，该网络的成员继续增加。该网络的年度会议汇集了成员中负责道德操守职能的最高级别专业人员。道德操守办公室参加了由世界银行集团主办、非洲开发银行担任主席的该网络第十二次会议。由于大流行疫情，这次会议于 2020 年 7 月以虚拟方式举行。此外，还单独举行了联合国系统行政首长协调理事会各实体道德操守干事会议，讨论 2018 年联合检查组对联合国系统各组织举报人政策和做法的审查([JIU/REP/2018/4](#))的后续工作。

六. 关于加强道德操守办公室独立性的措施的建议

55. 大会在第 71/263 号决议中请秘书长“就道德操守办公室的独立性提出提议，供大会审议”。秘书长审查了联合检查组的相关报告(见 [JIU/REP/2010/3](#))等相关文件、监督厅和联合国监察员和调解事务办公室等其他独立办公室的做法以及联合国道德操守小组成员的做法后，提出了三项措施供大会核准，还有三项措施提请大会注意。⁸

A. 供大会核准的三项提议

56. 以下三项提议需要大会核准：(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，加强问责制框架，在审咨委的职权范围内增加对道德操守办公室年度工作计划的咨询审查和对该办公室负责人业绩评价的投入，并授权道德操守办公室就秘书长可能存在利益冲突的事项征求审咨委的意见；(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，则从该办公室下一任主任开始)。

57. 关于直接提交年度报告，联合检查组建议授权每个道德操守办公室直接向其组织理事机构提交年度报告，而不是通过行政首长提交。联合国道德操守小组的所有其他成员已经或将在今后开始直接向其理事会提交报告。⁹ 已经向其理事会提交报告的道德操守小组成员认为，直接报告是有益的，可以增加透明度、加强问责等。

58. 独立审计咨询委员会已表示，支持加强其作用的拟议措施(见 [A/73/304](#)，第 110 段和 [A/74/280](#)，第 9(k)段)。审咨委指出，它“研究了联合国系统监督实体普遍采用的最佳做法，发现大多数监督委员会的职权范围涵盖对道德操守职能的审查”([A/73/304](#)，第 110 段)。

59. 提升道德操守办公室主任的级别(从下一任主任开始)，将促使高级领导层更好地接受道德操守咨询意见，因为咨询意见是由同等级别的同行提供的。联合国很重视人们对廉正行事的期待，很重视帮助工作人员廉正行事，提升道德操守办公室主任的级别将加强并将被视为加强了这一点。

B. 对道德操守办公室的工作量、结构和职能没有影响或影响甚微

60. 秘书长的提议意在加强秘书处的内部治理和问责，而不是改变道德操守办公室的工作量、结构和职能。因此，预计该办公室的业务不会有什么变化。

⁸ 为便于审查最初在秘书长关于道德操守办公室活动的报告中向大会第七十三届会议提交的提议([A/73/89](#)，第 94 段)，秘书长在提交大会第七十四届和第七十五届会议的报告([A/74/78](#) 和 [A/75/82](#))中重申了需要大会核准的措施，以及有关理由和最佳做法的资料。提请大会注意的措施涉及任期限制、终止任用理由和离职后限制，见 [A/73/89](#) 号文件第 94(d)、(e)和(f)段。

⁹ 联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国项目事务署、联合国儿童基金会和世界粮食计划署已经直接向其理事会报告，而联合国难民事务高级专员公署和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处今后将开始这样做。

61. 如上文第三节和第四节所述，道德操守办公室的大部分工作量是由需求驱动的。如上文第 5 段所述，该办公室覆盖约 55 000 名工作人员和非军警人员(就保护免受报复政策而言)。然而，这些提议涉及的是该办公室与大会和独立审计咨询委员会的联系以及办公室主任的适当职级和服务条件，而不是办公室的活动。

62. 道德操守办公室的结构将保持不变，它是一个独立于秘书处所有其他部厅的办公室，其负责人向秘书长报告工作。如上文第 5 和 8 段所述，该办公室和相关的 12 个员额将继续设在纽约，通过特派团与工作人员联系，并远程与其他工作地点的服务对象群体联系。

63. 提议不涉及上文第 4 段概述的道德操守办公室的职能，这些职能保持不变。该办公室的总体任务是协助秘书长确保工作人员按照《宪章》要求的最高廉正标准恪守职责、履行职能，这一任务将保持不变。

C. 对秘书处其他单位或联合国各基金和方案的影响有限

64. 加强道德操守办公室的独立性对秘书处和会员国都是有益的，因为这将建立一个程序，使该办公室在必要时能够正式接触大会；否则，该办公室将继续作为风险管理和内部控制“三道防线”模式中第二道防线的一部分运作。¹⁰ 道德操守职能部门将通过分配给它的预防作用，继续促进改变组织文化，改进对行政风险和任务履行风险的管理。这些提议不会改变道德操守办公室的独立地位或作用。

65. 即使直接向大会提交道德操守办公室年度报告、而非作为秘书长报告提交的提议获得批准，预计这些报告也将与秘书长分享，以征求意见。关于独立审计咨询委员会对道德操守办公室年度工作计划进行咨询审查并为该办公室负责人的业绩评价提供投入的提议，将使目前进行的非正式交流和协商正式化。

66. 联合国各基金和方案或是由秘书处道德操守办公室覆盖(因为他们没有自己的道德操守干事)，或是联合国道德操守小组的成员。如上所述，道德操守小组的大多数成员已经直接向其理事机构提交年度报告，并由其独立的监督咨询委员会负责。因此，如果大会核准秘书长的提议，似乎不会对它们产生任何影响。

七. 结论

67. 世界考虑未来在 COVID-19 疫后恢复常态，此时比以往任何时候都更需要联合国开展工作。在整个大流行期间，道德操守办公室继续协助秘书长确保所有工作人员以符合联合国价值观的方式和作为国际公务员应达到的最高行为标准履行职责。道德操守办公室致力于继续发挥同样的作用。

68. 请大会核准上文第 53 至 64 段概述和解释的关于加强道德操守办公室独立性的建议。

¹⁰ 源自最初由内部审计师协会为风险管理和控制界定并由联合国系统行政首长协调理事会通过的“三道防线”模式(见秘书长关于联合国秘书处问责制的第七次进度报告(A/72/773)，第 63 段)。

附件

2020 年财务披露方案遵行情况

联合国实体	要求申报人数	完成申报人数	未申报人数
联合国秘书处			
行政和预算问题咨询委员会	1	1	—
反恐怖主义委员会执行局	4	4	—
大会和会议管理部	19	19	—
经济和社会事务部	54	54	—
全球传播部	72	72	—
管理战略、政策和合规部	56	56	—
业务支助部	133	133	—
和平行动部	28	28	—
政治和建设和平事务部，包括特别政治任务	31	31	—
安全和安保部	17	17	—
发展协调办公室	123	123	—
亚洲及太平洋经济社会委员会	55	55	—
西亚经济社会委员会	19	19	—
非洲经济委员会	72	72	—
欧洲经济委员会	10	10	—
拉丁美洲和加勒比经济委员会	92	92	—
道德操守办公室	12	12	—
秘书长办公厅	24	24	—
缅甸问题独立调查机制	2	2	—
协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制	6	6	—
裁军事务厅	6	6	—
外层空间事务厅	7	7	—
人道主义事务协调厅	119	119	—
内部司法办公室	2	2	—
反恐怖主义办公室	7	7	—
信息和通信技术厅	8	8	—
内部监督事务厅	12	12	—
法律事务厅	23	23	—
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	—
大会主席办公室	3	3	—
非洲问题特别顾问办公室	6	6	—

联合国实体	要求申报人数	完成申报人数	未申报人数
秘书长布隆迪问题特使办公室	7	7	—
秘书长叙利亚问题特使办公室	8	8	—
秘书长大湖区问题特使办公室	5	5	—
秘书长也门问题特使办公室	9	9	—
秘书长缅甸问题特使办公室	3	3	—
负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室	4	4	—
负责海地问题的秘书长特别代表办公室	1	—	1
负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室	1	1	—
联合国人权事务高级专员办事处	23	23	—
联合国监察员和调解事务办公室	3	3	—
受害人权利倡导者办公室	1	1	—
建设和平支助办公室	2	2	—
区域委员会纽约办事处	1	1	—
改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员	1	1	—
联合国伊拉克援助团	87	87	—
联合国阿富汗援助团	67	67	—
联合国索马里援助团	10	10	—
联合国援助审判红色高棉工作	6	6	—
联合国贸易和发展会议	26	26	—
联合国海地综合办事处	17	17	—
联合国几内亚比绍建设和平综合办事处	19	19	—
促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组	8	8	—
联合国日内瓦办事处	62	62	—
联合国内罗毕办事处	58	58	—
联合国维也纳办事处	14	14	—
联合国减少灾害风险办公室	7	7	—
联合国伙伴关系办公室	1	1	—
联合国西非和萨赫勒办事处	13	13	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	70	70	—
联合国驻非洲联盟办事处	5	5	—
联合国中亚地区预防外交中心	6	6	—
联合国中部非洲区域办事处	4	4	—
联合国黎巴嫩问题特别协调员	13	13	—
联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表	7	7	—
联合国利比亚支助团	27	27	—

联合国实体	要求申报人数	完成申报人数	未申报人数
喀麦隆-尼日利亚混合委员会联合国支助小组	2	2	—
联合国系统行政首长协调理事会秘书处	3	3	—
联合国哥伦比亚核查团	37	37	—
小计(不包括维持和平行动)	1 665	1 664	1
维持和平行动	1 112	1 112	—
联合国各机关/机构和其他	3 127	3 122	5
共计	5 904	5 898	6