



第七十五届会议

暂定项目表* 项目 146

人力资源管理

道德操守办公室的活动

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会题为“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。报告解释了按照大会第 71/263 号决议的要求就加强道德操守办公室独立性提出的提议，并对行政和预算问题咨询委员会在其报告 A/74/539 中就此事发表的意见作出了答复。

本报告所述期间为 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

* A/75/50。



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。
2. 秘书长在报告中介绍了道德操守办公室 2019 年的活动，在最后部分探讨了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/74/539)中表达的意见，即需要“全面分析[关于该办公室独立性的]这项提议的所有相关和相互关联的方面，以及其他适用的经验”。

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，是秘书处处的一个独立单位。
4. 根据 ST/SGB/2005/22、ST/SGB/2007/11 和 ST/SGB/2007/11/Amend.1 号秘书长公报，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 2018-2019 两年期经常预算资源为 367 万美元，¹ 12 个员额通过各种账户供资，² 为全球秘书处 37 505 名工作人员³ 提供服务(少于截至 2017 年 12 月 31 日的 38 105 人)。该办公室还为那些尚未设立道德操守干事的联合国实体提供服务，例如联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。2019 年 1

¹ 资料来自 2018-2019 年方案预算(A/72/6/Add.1)。这一金额不包括维持和平行动支助账户提供的资源和其他联合国机构提供的财务披露方案费用回收。

² 由 2018-2019 两年期拟议方案预算中所有来源提供的 2019 年部分 380 万美元供资，如表 1.42 所示(A/72/6(Sect.1))。

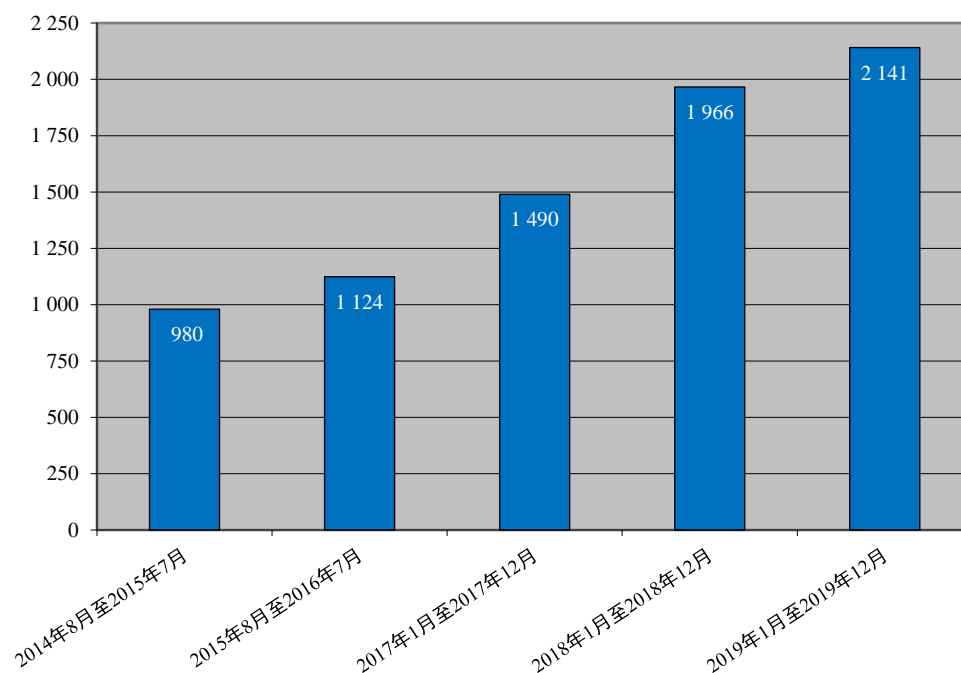
³ 截至 2018 年 12 月 31 日。见秘书长题为“秘书处的组成：工作人员情况统计”的报告(A/74/82)。

月1日至12月31日，道德操守办公室收到2 141项服务请求。如图一所示，这一数字是迄今为止最高的。在这些服务请求中，945项来自妇女，1 062项来自男子，96项来自团体，38项的来源未披露。在寻求道德操守咨询方面，妇女多于男子(470比448)，而在就防止因举报不当行为和配合审计或调查而遭到报复方面寻求咨询或提出保护主张方面，男子多于妇女(103比90)。与这些细目相联系的背景是，截至2018年12月31日，女性工作人员占工作人员总数的36.8%。⁴

6. 然而，2019年的一大特点是采取了预算紧缩措施，一些服务因此受到影响。由于为财务披露方案核准的资源减少，该办公室鼓励各实体负责人在严格适用参与标准并评估与工作人员所履行职能相关的风险水平的基础上，指定申报人参与该方案。在外联方面，该办公室合并了临近的任务地点，这不仅延长了任务小组在路上的时间，而且减少了在艰苦工作地点停留的天数。这种缩减实地存在的做法减轻了外联任务的影响，也减轻了在了解这些艰苦工作地点业务现实方面所产生的影响。

图一

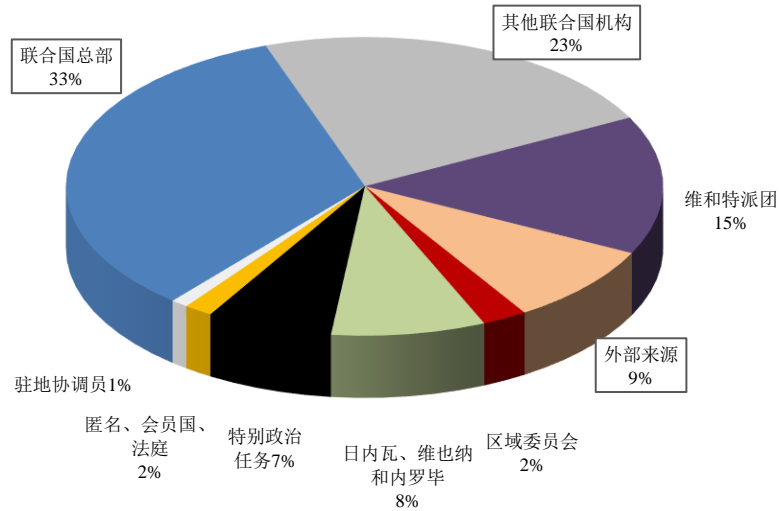
过去五个报告期间向道德操守办公室提出的服务请求总数



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。

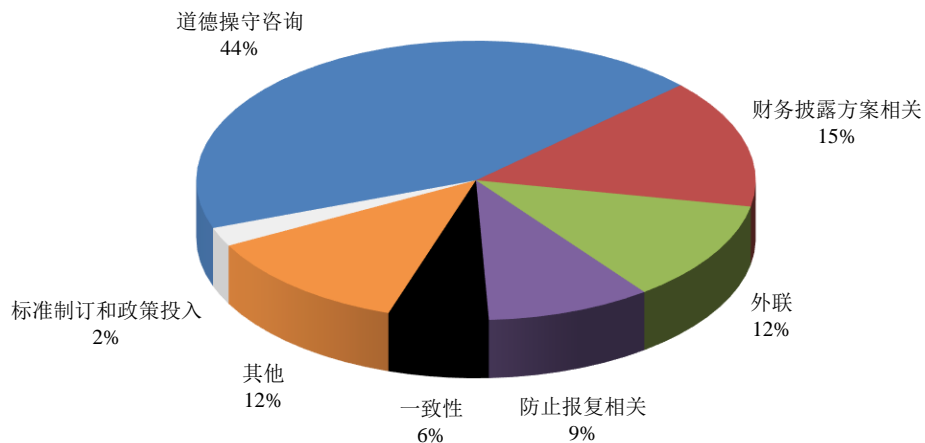
⁴ 同上。

图二
按来源列示的 2019 年服务请求情况



8. 图三显示，在 2019 年总共 2 141 项请求中，数量最多的(934 项)是道德操守咨询请求，高于 2018 年的 862 项。在这 934 项请求中，470 项由妇女提出，448 项由男子提出，8 项由团体提出，8 项未披露提出方。与防止报复有关的请求也从 2018 年的 136 项增加到 2019 年的 204 项。有 320 项请求涉及财务披露方案，124 项涉及一致性，47 项涉及标准制订，261 项归类为“其他”，251 项是外联会议。

图三
按类别列示的 2019 年服务请求情况



四. 道德操守办公室的活动

A. 咨询和指导

9. 就道德操守标准问题向工作人员和管理层提供保密、独立和公正的咨询意见，是道德操守办公室预防工作的一个重要支柱。该办公室协助工作人员和管理层作出符合联合国价值观和利益的更好决定。图三显示，道德操守咨询是需求量最大的领域。多年来，对道德操守问题保密咨询的请求量持续增加，对其他服务的请求量则起伏不定。

10. 工作人员可通过电子邮件(ethicsoffice@un.org)、道德操守求助专线(+1-917-367-9858)和预约会面，寻求保密咨询。

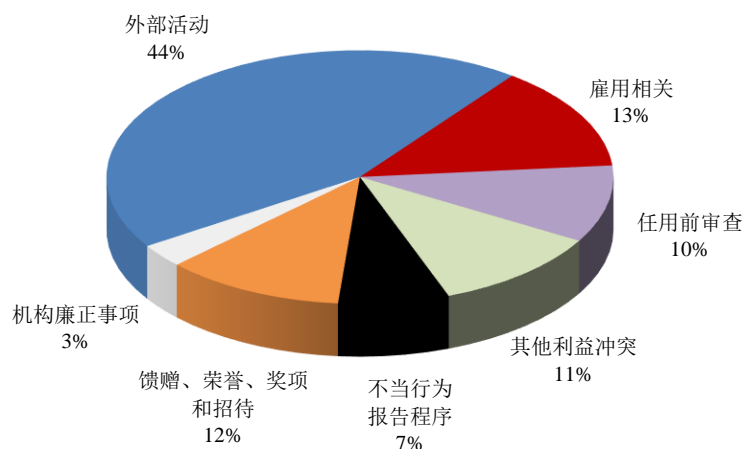
11. 利益冲突风险一般可在两个层面上发现：组织层面和个人层面。如果一个组织因自身的其他活动或关系而无法提供公正服务，或具有不公平的竞争优势，就会产生组织层面的利益冲突。如果个人的私人利益干扰或可能被认为干扰其履行公务，就会产生个人层面的利益冲突。这两类利益冲突如果得不到及时发现和处理，都可能影响联合国的声誉和公信力。

12. 2019年，题为“了解利益冲突的重要性”的领导力对话可能使工作人员对利益冲突风险有了更好的了解。工作人员在主动提出询问时提到了参与对话的情况。

13. 如图四所示，道德操守办公室对 934 项咨询请求作出了答复。这些请求涉及外部活动(415 项)；与雇用有关的事项(124 项)；任用前审查(92 项)；其他利益冲突问题，包括个人投资和资产以及离职后限制(102 项)；不当行为报告程序(66 项)；馈赠和荣誉(107 项)；机构廉政事项(28 项)。这些活动还包括该办公室在实地执行任务期间举行的 40 次“一对一”咨询会议。如果收到的请求不属于其任务范围，道德操守办公室酌情指导工作人员向联合国监察员和调解事务办公室、内部监督事务厅(监督厅)和人力资源厅等部门寻求帮助。

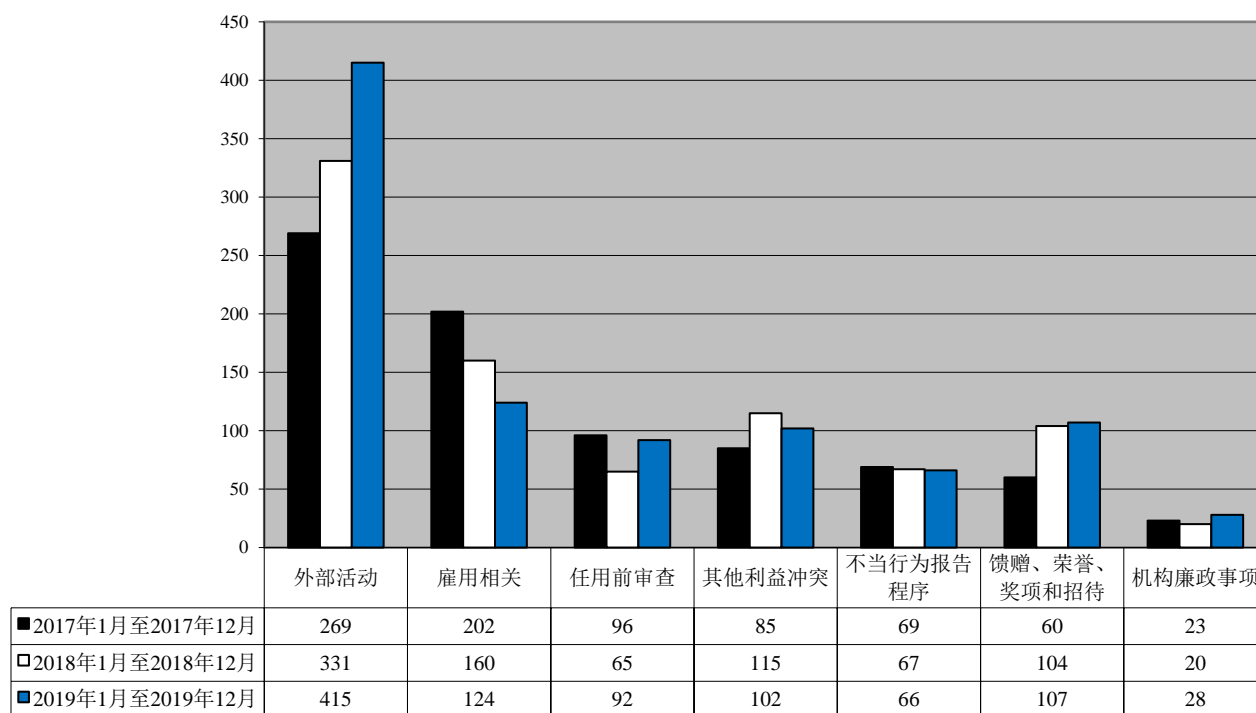
图四

按次类别列示的 2019 年道德操守咨询请求情况



14. 图五按咨询次类别列示了的 2017 年至 2019 年的三年情况比较。下文讨论其中一些方面。在此期间，关于外部活动的请求增加了 55%，关于馈赠和荣誉的请求增加了 78%，而关于雇用的请求减少了 39%。

图五
按次类别列示的过去三年道德操守咨询请求情况



1. 外部活动

15. 关于外部活动的咨询涉及在外受雇和从事与联合国有关的外部活动，例如政治活动、公开演讲、采访、社交媒体、出版书籍和发表文章、筹款以及担任董事会、小组和委员会成员。2019 年，44%的咨询请求(934 项中的 415 项)是针对外部活动提出的，在所有请求中所占比例最大，这一情况与联合国财务披露方案的结果一致，在该方案发现的潜在利益冲突中，有一半以上与外部活动有关。

16. 本组织面临的风险之一与工作人员的外部参与和从属关系有关。鉴于工作人员的多样性和流动性以及联合国业务的复杂性，需要采取有效措施，以管理这一风险。从 2018 年到 2019 年，有关外部活动的询问增加了 26%，这可归因于 2019 年领导力对话之后工作人员的认识得到提高，以及把核准在外受雇和兼职的新职责下放给了各实体负责人。道德操守办公室帮助工作人员和管理层查明和管理由外部活动引起的冲突。

2. 馈赠和荣誉

17. 2019 年，道德操守办公室答复了 107 项关于荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬的咨询请求。该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。管理战略部根据其启动以来汲取的经验教训和技术发展情况指出，由于礼品登记册试行应用程序建立在已逐步淘汰的 Lotus Notes 技术基础上，目前正在确定一个兼容的技术平台，之后预计将发布修订版登记册平台。按照 ST/AI/2010/1 号行政指示的规定，礼品管理工作目前下放到各个实体开展。各实体负责行政管理的官员建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。根据新的授权，各实体负责人可以核准接受荣誉和奖项。管理层继续就是否允许接受此类荣誉或奖项征求该办公室的意见。

3. 雇用相关

18. 与雇用有关的询问包括工作人员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等方面的道德困境。从 2018 年(160 次)到 2019 年(124 次)，询问数量减少了 23%，这可能归因于工作人员更加了解人力资源合作伙伴或联合国监察员和调解事务办公室等更合适的可用资源。

4. 机构廉政和任用前审查

19. 2019 年，道德操守办公室答复了 27 项关于机构廉政事项的请求，其中一些潜在利益冲突涉及本组织与利益攸关方开展的各种业务活动。这一类别还包括供应商审查委员会秘书处提出的 10 项请求。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。

20. 道德操守办公室还审查了 92 份任用前利益披露表，涉及正在考虑任命其担任高级职位候选人或新任命的高级人员(助理秘书长及以上职等和特派团领导人员，包括部队指挥官和警察指挥官)的个人，审查时间是在他们上任之前。该办公室对照有关职位的任务和职责审查所披露的信息，确定可能存在的利益冲突，并就消除或减少利益冲突的措施提出建议。任用前审查是道德操守咨询服务连续过程中的第一步，这一过程包括利益冲突风险管理以及随后的道德操守情况通报、财务披露及持续咨询和指导。

B. 财务披露方案

21. 财务披露方案是根据工作人员条例第 1.2(m)和(n)条以及 ST/SGB/2006/6 号秘书长公报设立的，用于协助指定工作人员确定、减轻和管理因自身或近亲属的金融控股、个人从属关系或非联合国活动而产生的利益冲突风险。指定的工作人员以透明方式表明其个人利益不会妨碍其职责，从而帮助提高联合国的公信力，增进公众信任。主要职责涉及采购和投资的 D-1 及以上职等工作人员以及在道德操守办公室工作的工作人员都要提交保密的年度财务披露表。所提交的财务披露表由第三方服务提供商进行审查。

22. 在 2019 年申报周期，有 6 157 名申报人参与，与 2018 年周期相比增加了 220 人。在这一总数中，有 6 148 名申报人(99.9%)提交了规定的披露资料，与 2018 年的水平相同。9 名不遵守规定的申报人(6 名来自非秘书处实体，3 名来自秘书处)

被移送至相关部门，以便采取适当问责措施。按照大会第 63/250 号决议，本报告附件载有按实体列示的 2019 年申报合规情况数据。秘书处和联合国系统其他实体共有 1 716 名申报人(27.9%)是首次申报，与 2018 年相比增加了 9.7%。

23. 一些申报人没有完全完成结束审查所需的全部程序，包括回应关于澄清或补充资料的要求，提供第三方文件以供核查，或充分执行所有建议以管理可能存在的利益冲突。对此类申报人采取后续行动，仍然是一个优先事项。

24. 同过去一样，对大约 5%的申报人进行了随机抽样核查，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。

25. 约有 211 名申报人(3.4%)被确定为需要接受审查，以便管理潜在的利益冲突，或者被确定为存在利益冲突的情况，这一数字与 2018 年相比略有增加。共确定了 243 个利益冲突项目，其中 47 个涉及金融活动，142 个涉及外部活动，51 个涉及家庭关系，3 个属于其他类别。⁵ 如表 1 所示，与 2018 年相比，上述三个类别均有增长。在需要采取行动的情况下，建议申报人撤回某些投资、主动回避与家庭成员或附属实体的互动、辞去外部职务或停止从事外部活动。

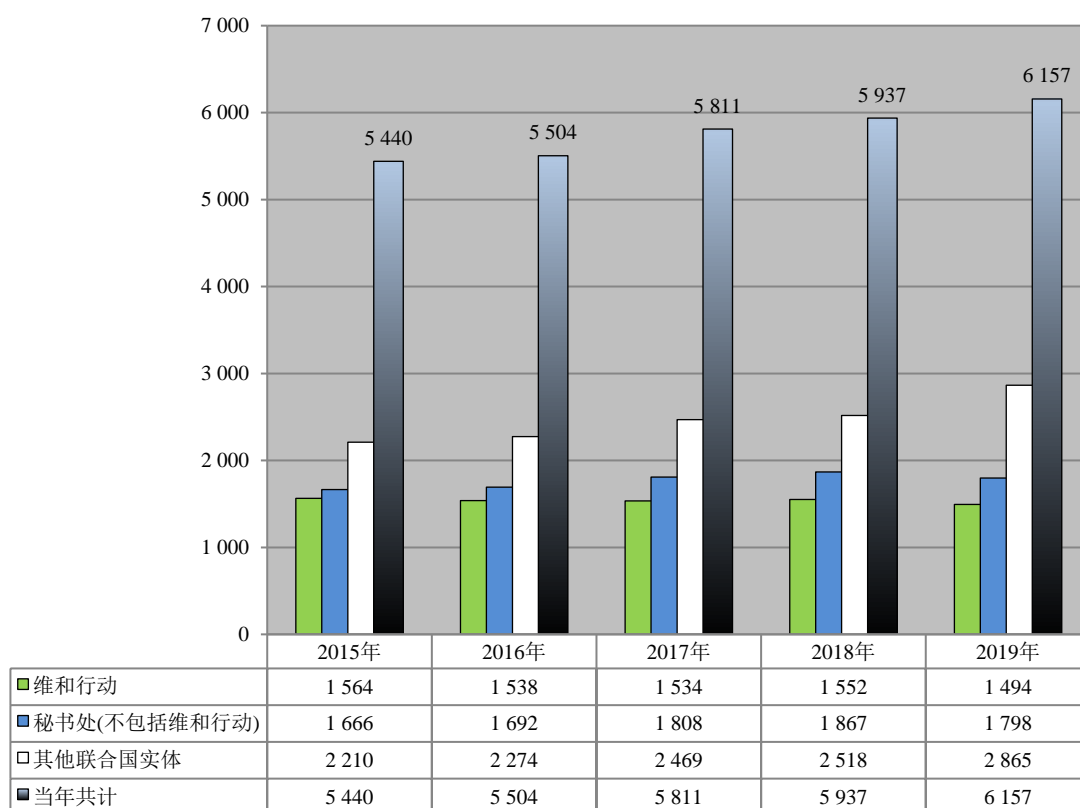
表 1
按类型列示的 2018-2019 年利益冲突项目

冲突类型	2018 年		2019 年	
	数目	百分比	数目	百分比
金融活动	25	12.7	47	19.3
外部活动	130	66.0	142	58.5
个人或家庭关系	40	20.3	51	21.0
其他	2	1.0	3	1.2
共计	197	100.0	243	100.0

26. 联合国系统的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。秘书处的财务披露方案还涵盖各基金和方案的道德操守办公室工作人员。对各参与实体而言，在确定、减轻和管理利益冲突风险以及降低总体单位成本方面有了一个共同办法。这种办法符合联合检查组在以往相关审查中提供的指导。如图六所示，在 2019 年的 6 157 名申报人中，来自秘书处(包括维和行动)的人数为 3 095 人(50.27%)。来自联合国系统其他实体的人数为 3 062 人(49.73%)。与 2018 年相比，秘书处申报人的百分比下降了 7.3%。

⁵ 有些申报人有多个项目。

图六
按实体和申报年度列示的 2015-2019 年财务披露参与情况



27. 大会第 70/305 号决议决定，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。2019 年，道德操守办公室协助大会第七十三届会议主席在结束任职时提交财务披露表，并协助第七十四届会议主席在就职时提交财务披露表。

28. 助理秘书长及以上职等工作人员为向公众和会员国保证其公务的履行不受个人利益的影响，按照秘书长的年度自愿公开披露倡议，公布其保密披露摘要。虽然公开披露是自愿的，但大会第 67/255 和 71/263 号决议敦促秘书长鼓励更多人参与。

29. 只有那些所提交材料在周期结束前已经审查结案、并在 2019 年 2 月之后继续受雇于联合国的人员，才能参与 2018 年的倡议。在 152 名符合条件的官员中，有 115 人(75.6%)参与；24 人(15.8%)选择不参与，理由是安全和隐私考虑；9 人(5.9%)没有对参与邀请作出答复；4 人(2.6%)选择参与，但没有在截止日期前提交经签名的公开披露表。与 2017 年倡议相比，参与率提高了 8.7%。

30. 此外，道德操守办公室与以往一样，根据国际公共部门会计准则(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。道德操守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。这种披露的目的是确保财务报表披露联合国与特定关联方之间存在的关系和交易。审计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。

C. 防止报复

31. 如秘书长公报 [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#) 所述，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；或者配合开展已获正式授权的审计或调查的人。

32. 2019 年，道德操守办公室根据该政策收到 204 项问询(来自 90 名妇女、103 名男子、9 个团体和 2 名未披露性别的人员)，与 5 年前相比增加了 407%，比 2018 年增加了 49%。2014 年 8 月至 2019 年 12 月，该办公室累计完成了 138 项初步认定，并在初步确定报复行动后，将 36 个案件移交调查。经调查，该办公室作出了 18 项关于报复的最后决定(见下文表 2)。

表 2

防止报复统计：2014 年 8 月至 2019 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 ^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
移交监督厅供采取 预防措施	不适用	不适用	不适用	7	7	12
已完成的初步审查	14	17	10	22	39	36 ^b
认定初步证据证明 可以立案	—	6	2 ^c	10 ^d	6 ^d	12 ^d
调查后认定存在报 复行为	—	4 ^e	2 ^f	5 ^g	4 ^h	3 ⁱ

^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 不包括在该期间启动并于 2017 年移交监督厅进行调查的 1 项申诉。

^d 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。

^e 包括 2015 年启动并移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 年启动并移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。

^f 包括在 2017 年期间启动并在 2017 年底和 2018 年初确定存在报复行为的 2 项申诉。

^g 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。

^h 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。

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

33. 2019年,204项请求中有142项是咨询请求而不是保护请求。在其余请求中,44项启动了初步审查,12项由监督厅移交采取可能的预防行动,6项为联合国道德操守小组其他基金和方案的工作人员要求进行的二级审查,由道德操守办公室主任以小组主席的身份进行。提出政策未涵盖的关切事项的工作人员被酌情指引到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厅。不当行为报告被送往适当的渠道,并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。

34. 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動,如果是,受保护的活動是否是造成所称报复行为的促成因素。在2019年启动的44项初步审查中,35项已完成,6项被放弃申诉;在其余的3项申诉中,有2项已于2020年初完成,而应该工作人员的要求,最后1项申诉被搁置。鉴于1项初步审查于2018年启动但于2019年初完成,共计完成36项初步审查。在这些案件中,24个案件被认定初步证据不能证明报复行为案件成立,1个案件则被联合国道德操守小组候补主席推翻。如同以往情况一样,大多数案件涉及工作场所纠纷。

35. 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。2019年,在候补主席推翻了该办公室的决定后,该办公室移交了12个案件,其中11个给监督厅,1个给替代调查机制。

36. 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4个案件中,该办公室建议采取临时保护措施,包括恢复申诉人的职能和改变申诉人的统属关系。经过协商,3名申诉人没有要求临时保护措施。其余5个案件于2019年底移交监督厅,并于2020年初提出了临时保护措施的建议。所有的建议都被管理层接受。

37. 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動,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。2019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个案件中确定了报复行为,⁶但在5个案件中并没有确定报复行为。⁷在2个案件中,该办公室在与申诉人协商后,向管理层提出建议,以纠正遭受的负面后果,并保护申诉人免受进一步报复。在其余1个案件中,该办公室没有建议任何补救措施,因为纠正负面后果的行动已经采取,查明的报复者不再属于申诉人的统属关系。该办公室还建议移交案件,以便启动可能的纪律程序或其他适当行动。

⁶ 在2个案件中,相关事项于2017年移交监督厅调查。其余的案件已于2018年移交监督厅调查。

⁷ 2017年有1个案件移交监督厅调查,2018年有3个案件移交监督厅调查。剩余的1个案件于2018年移交给替代调查机制。

38. 2019 年，道德操守办公室在收到针对某项申诉要求提交的所有信息后进行初步审查的平均天数为 14.2 天，略高于 2018 年的平均 13 天。这一平均天数远少于政策规定的 30 天期限。

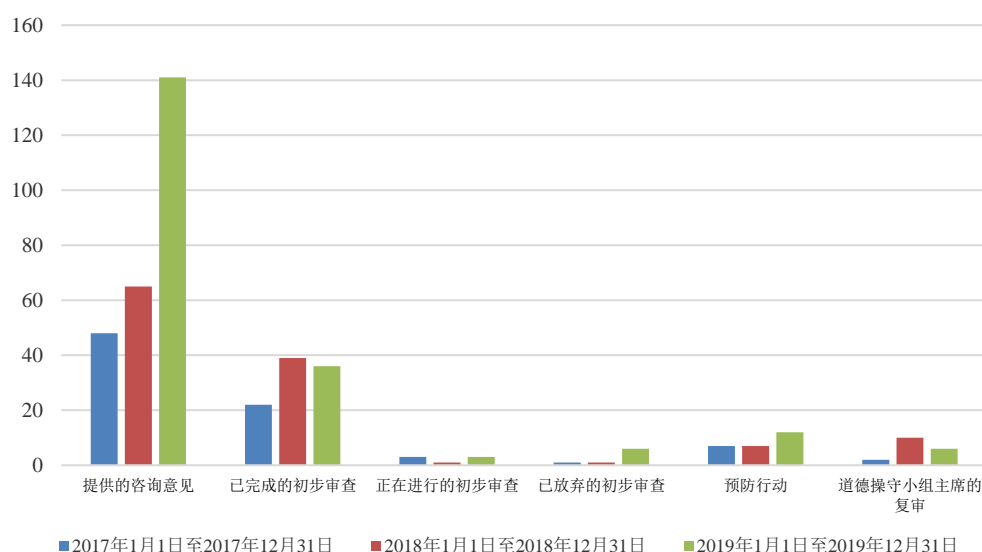
39. 按照政策要求，监督厅经当事人同意，会向道德操守办公室通报其认为所收到的哪些不轨行为构成报复风险。在这种情况下，在与相关个人协商后，该办公室可建议有关实体采取适当的预防行动。2019 年，监督厅移交了 12 个此类案件。在其中 5 个案件中，基本的不当行为报告涉及性骚扰。道德操守办公室建议对 8 个案件采取预防行动，其中包括：安排申诉人全薪特别休假；监测申诉人的工作场所情况；在重组期间，工作人员回避在申诉人的雇用或职位条件方面发挥任何作用；改变统属关系；联系新的高级管理人员，以确保先前的违禁行为不会继续下去；安全和安保部采取适当行动确保申诉人安全。

40. 2019 年，14 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。⁸ 在 7 个案子中，该办公室的认定得到确认。在 1 个案件中，候补主席推翻了道德操守办公室的认定，案件由道德操守办公室移交调查。由于申诉人向候补主席提交了新的证据，3 个案件被发回该办公室复审。该办公室对这些案件进行了新的初步审查，发现了初步证据确凿的报复案件，并将其移交监督厅调查。至于其余 3 个案件，截至 2019 年 12 月 31 日候补主席尚未完成复审。

41. 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/Amendment.1)，道德操守办公室主任以联合国道德操守小组主席的身份收到了 6 项审查请求。在 2 个案件中，主席维持了道德操守小组成员的认定。2020 年初，主席同意小组成员对其余 4 个案件的认定。图七列示了 2017 年至 2019 年就有关防止报复的问询采取的所有行动。

⁸ 在 2 个案件中，道德操守办公室于 2018 年发布初步认定，申诉人于 2019 年请求复审。

图七
2017-2019 年就有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	已放弃的 初步审查	预防行动	道德操守 小组主席 的复审
2017 年	48 ^a	22	3 ^b	1	7	2
2018 年	65 ^c	39	1 ^d	1	7	10
2019 年	141	36	3 ^e	6	12	6

^a 不包括 9 个不在该办公室管辖范围内的事项。

^b 其余 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案件成立，并将相关事项移交监督厅进行调查。

^c 不包括 16 个不在该办公室管辖范围内的事项。

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

^e 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。

42. 道德操守办公室按要求会见了相关利益攸关方，以协助对政策进行年度审查和评估。工作人员和管理当局委员会设立了一个关于保护举报人的工作组，该工作组同意推迟对该政策的审查，因为该政策最近才刚颁布。与相关利益攸关方的磋商将继续进行。

D. 外联、培训和教育

43. 为促进加强道德操守方面的组织文化，道德操守办公室继续开展外联、培训和教育活动。在保持其独立性的同时，该办公室与其他部门合作，完成了查明和解决道德操守问题的任务。该办公室在 2019 年举办或参加了 13 次市政厅会议和

其他大型会议，并分享了关于政治活动、财务披露计划和节假日馈赠的年度广播和 iSeek 文章。

44. 2019 年，道德操守办公室举办了 224 场量身定制的道德操守简报会，包括为大会第 65/247 号决议核可的新任命的副秘书长和助理秘书长以及各特派团高级工作人员举办的 22 场简报会。这些简报会和其他为各职能小组定制的简报会都强调了“以身作则”。

45. 鉴于 2019 年的预算紧缩措施，道德操守办公室优先考虑外地工作地点，并向下列特派团派出了外联访问团：联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国西非和萨赫勒办事处、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国马里多层面综合稳定团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国脱离接触观察员部队、联合国停战监督组织、联合国索马里支助办公室、联合国索马里援助团、联合国利比亚支助团和联合国驻塞浦路斯维持和平部队。

46. 道德操守办公室还应要求对国际民用航空组织、国际海洋法法庭和《联合国气候变化框架公约》进行了外联访问。

47. 2019 年领导力对话的主题是“了解利益冲突的重要性”，由秘书长发起，为工作人员和管理人员提供了一个机会，以讨论通过减轻个人利益产生的风险来维持公众信任的重要性。利益冲突影响或可能影响工作人员履行公务和职责或作为国际公务员所需要的廉洁、独立和公正。约有 32 800 名联合国人员(总部 16 800 人，外地特派团 16 000 人)参加了这一对话。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各自的对话。

48. 2019 年，监督厅对领导力对话的成效和效率进行了审计。监督厅在其审计报告中列出了 2012/13 年以来年度活动的积极成果，包括高参与率，以及在对话涉及讨论了欺诈、腐败和其他不当行为等问题后，向监督厅报告这些不当行为的数量有所增加。然而，鉴于领导力对话对组织文化的影响越来越大，监督厅建议道德操守办公室探讨将该倡议的所有权扩大到其他相关部门的可能性；与有关部门协调，建立业绩计量制度；并加强运作方面的工作。根据审计建议，道德操守办公室于 2019 年 10 月与联合国监察员和调解事务办公室、人力资源厅和法律事务厅举行了会议，讨论共享领导力对话所有权的可能性。虽然没有达成长期协议，但联合国监察员和调解事务办公室承诺为 2020 年关于文明礼貌确认尊严的领导力对话开展背景工作。

49. 2019 年，有 3 104 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 23 463 人。目前，该课程正在与联合国儿童基金会(儿基会)合作下进行更新。预计将于 2020 年新的平台上发布。截至 2019 年底，已有 21 070 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。

50. 2019 年，道德操守办公室升级了网站，以便联合国人员和公众更容易获得关于道德操守价值观和标准的重要信息。2019 年，该网站的页面浏览量达到 176 254 次。它有联合国所有 6 门正式语文的版本。

E. 制定标准和政策支持

51. 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 47 项与政策有关的请求，继续提供独立的政策支持。其中一些事项包括如何处理根据相关的工作人员条例和细则接受的馈赠和荣誉、财产租赁、政治活动(关于国家和地方选举以及参加集会和游行)以及管理利益冲突的最佳做法。该办公室还为各种调查提供了实质性投入。

52. 与过去一样，道德操守办公室提供投入，以加强相关的工作人员条例和细则、秘书长公报和行政通知中与道德操守有关规定的一致性。这些投入包括与编外人员利益冲突管理有关的问题；个人使用社交媒体；不理想行为，包括调查和纪律处分程序；违禁行为。

五. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

53. 联合国道德操守小组于 2007 年获授权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，小组在 2019 年举行了 11 次会议。小组的组成和职能载于秘书长公报 [ST/SGB/2007/11](#) 和 [ST/SGB/2007/11/Amend.1](#)。小组由秘书处以及单独管理的机关和方案的道德操守办公室的 8 名负责人组成。小组成员就具有全系统影响的复杂道德操守问题进行协商，联合国道德操守办公室主任担任小组主席。在 2018 年 11 月至 2019 年 4 月以及 2019 年 9 月至 11 月期间，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处道德操守办公室主任担任候补主席。世界粮食计划署(粮食署)道德操守办公室主任于 2019 年 5 月至 8 月担任临时候补主席(当时候补主席在休长假)，并从 2019 年 12 月起接任候补主席。

54. 2019 年，联合国人口基金(人口基金)和联合国项目事务署(项目署)任命了新的道德操守干事，小组成员经历了更替。在任命新的人口基金道德操守干事之前，人口基金与联合国开发计划署(开发署)达成了协议，以便开发署道德操守办公室主任能够向人口基金工作人员提供道德操守服务。这一安排表明，小组成员之间保持良好协作，以协助维持道德操守职能的独立性，确保道德操守服务的连续性。

55. 小组审查了成员的年度道德操守问题报告。小组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。小组商讨了如何以最佳方式向工作人员传递指导意见，说明馈赠和荣誉问题，包括存在具体机构的报告和处置程序。为促进协作，小组使用儿基会托管的信息技术平台上的协作网站。

56. 小组通过审议如何继续向驻地协调员和国家工作队提供始终如一的道德操守服务，支持正在进行的联合国改革。小组成员还审议了本组织对性骚扰以及性剥削和性虐待的零容忍政策。他们强调有必要就工作人员的预期行为以及预防违禁行为的方式提供道德操守咨询和指导，遵循联合国系统行政首长协调理事会协调的方法。

57. 在预防和管理利益冲突方面，小组就任命前审查、财务披露和利益申报方案的良好做法交流了信息。小组成员支持各自组织酌情执行联合检查组关于对处理

联合国系统利益冲突的机制和政策的审查的报告(JIU/REP/2017/9)的建议。他们讨论了利益冲突摸底调查和利益冲突管理框架的改进，包括如何处理不遵守披露义务的问题。

58. 如第 41 段所述，主席请小组就她复审的 6 起报复案件提出意见，并进行了一次初步审查。根据 ST/SGB/2017/2/Rev.1 号文件，候补主席、临时候补主席和其他小组临时成员收到了 14 起报复案件的复审理求。在复审各道德操守办公室做出的认定过程中，为保持整个过程的独立性，要求涉案道德操守办公室回避。从 2015 年到 2019 年，主席的复审数量增加，从 2017 年到 2019 年，候补主席的复审数量也增加(见表 3)。在正在进行的复审和更新各组织的防止报复政策方面，小组成员还考虑到联合检查组题为“关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查”的报告(JIU/REP/2018/4)的建议。

表 3

2015-2019 年道德操守小组对报复案件认定的复审

报告所述期间(12 个月)	主席复审的案件	维持原决定	推翻原决定	候补主席复审的案件 ^a	维持原决定	推翻原决定
2014-2015 年	—	—	—	不适用	—	—
2015-2016 年	2	2	—	不适用	—	—
2016 年 8 月至 12 月 ^b	1	—	1	不适用	—	—
2017 年	3	2	1	3	2	1
2018 年	9	7	2	5	4	1
2019 年	7 ^c	6	—	14 ^d	7	1

^a 仅有 2017 年以来的数据，因为那年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 ST/SGB/2017/2 和 ST/SGB/2017/2/Rev.1)出台，对此作出了规定。

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

^c 一个案件是初步审查，结论是没有初步证据证明报复行为案件成立。对这一认定提出了上诉，结果是维持不变。

^d 由于提出了新证据，向联合国道德操守办公室发回了来自该办公室的三个案件。联合国道德操守办公室进行了新的初步审查，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。

59. 为支持秘书长努力促进全联合国全系统就系统内的道德操守相关问题开展协作，多边组织道德操守网络于 2010 年成立。今天，联合国系统各实体、附属国际组织和国际金融机构交流职业发展和制定基准方面的信息和良好做法。在与联合国系统有咨商和协作安排的政府间组织中，网络的成员继续增加。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在德国慕尼黑举行的网络第十一次会议，会议由欧洲专利局主办，由国际货币基金组织担任主席。

六. 关于加强道德操守办公室独立性的措施的建议

60. 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”。秘书长在关于道德操守办公室的活动的报告(A/73/89)中提出了三项措施，供大会核准，还提出了三项补充措施，供大会注意。为便于审查，下文第 61 至 68 段重申了需要大会核准的拟议措施，并说明了这些措施的理由和相关最佳做法。其余提交大会供参考的关于任期限制、终止任用理由和离职后限制的措施可见 A/73/89 号文件第 94(d)、(e)和(f)段。

A. 道德操守办公室直接向大会提交年度报告

61. 目前，道德操守办公室编写活动年度报告，然后作为秘书长的报告提交大会。虽然秘书长办公厅通常将报告内容交由道德操守办公室处理，但这一过程要求道德操守办公室的报告由秘书长审查并核准，至少会造成道德操守办公室在向大会报告时并非独立运作的印象。

62. 秘书长提议道德操守办公室直接向大会提交关于其活动的年度报告。这一拟议报告安排符合最佳做法和联合检查组的建议。在联合国道德操守小组 8 个道德操守办公室中，5 个办公室(开发署、人口基金、项目署、儿基会和粮食署办公室)直接向理事机构提交年度报告。联合检查组在关于联合国系统的道德操守的报告(JIU/REP/2010/3)中建议，“道德操守办公室主任……还必须有正式和非正式接触立法机构的机会，以确保该职能的独立性不受行政首长的限制。正式接触通过道德操守办公室的年度报告或其摘要实行，报告或摘要必须提交立法机构，行政首长不得做任何改动，如有意见，应另外提交。”联检组在多份报告中重申支持道德操守办公室向大会直接提交年度报告，最近一次在 2019 年(见 JIU/REP/2019/6，第 80 段)。

63. 提议的道德操守办公室报告安排将类似于监督厅的核准程序，监督厅将年度报告“提交秘书长，供他将所收到的报告，转递给大会”(见大会第 48/218 B 号决议，第 5(e)段)。

B. 加强独立审计咨询委员会的作用以强化问责制框架

64. 独立审计咨询委员会是根据大会第 60/248 号决议设立的，是大会的附属机构，以专家咨询身份提供服务，协助大会履行监督职责。提议以两种方式加强审咨委的作用，以支持加强问责制框架。

65. 目前，道德操守办公室主任的业绩通过与秘书长的契约进行评估。秘书长提议，增加道德操守办公室向审咨委汇报工作的上下级关系，审咨委将负责评价道德操守办公室的工作计划和办公室主任的业绩。这一措施赋予审咨委监督道德操守办公室工作的任务，不仅将加强道德操守办公室的独立性，还将增强其问责制。审咨委在提交大会的报告中确认支持拟议措施，指出，它“研究了联合国系统各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审查道德操守职能”(见 A/73/304，第 110 段；另见 A/74/280，第 9(k)段)。例如，开发署

审计和评价咨询委员会的职权范围包括就道德操守办公室主任的任命、考绩、延期和解聘向开发署署长提供咨询意见。⁹ 联合检查组也确认支持这一提议(见 [JIU/REP/2018/4](#) 和 [JIU/REP/2019/6](#))。如获核准, 实施提议将需要大会修订独立审计咨询委员会的职权范围。

66. 此外, 秘书长提议, 授权道德操守办公室在应要求就涉及秘书长的事项(包括利益冲突或举报报复指控)提供咨询意见时与独立审计咨询委员会协商。这一提议可解决联合检查组在题为“关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查”的报告中提出的关切问题, 该报告强调, 立法机构需要“规定[了]恰当的渠道和方式, 例如独立监督委员会, 用以举报和调查对组织行政首长的指控”(见 [JIU/REP/2018/4](#), 建议 1)。

C. 将道德操守办公室主任的级别提高到助理秘书长职等

67. 秘书长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。如获核准, 这一级别将适用于下一任办公室主任。根据 2019 年纽约标准薪金费用, D-2 职等员额和助理秘书长职等员额的年度费用相差 47 100 美元。

68. 根据经验, 提升道德操守办公室主任的级别将促进高级领导层更好地接受道德操守咨询意见, 若这样的咨询意见由同等级别的同行提出。提升级别将加强本组织道德操守职能的重要性。如获核准, 道德操守办公室主任将与联合国监察员同级, 但低于以副秘书长级别任命的内部监督事务厅负责人。

七. 结论

69. 请大会注意到本报告。还请大会核准上文第 61 至 68 段概述的关于加强道德操守办公室独立性的建议。

⁹ 见 www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Transparency/AEAC_TOR.pdf。

附件

2019 年财务披露方案遵行情况

联合国实体	需要申报人数	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	2	2	—
反恐怖主义委员会执行局	4	4	—
大会和会议管理部	21	21	—
经济和社会事务部	50	50	—
全球传播部	81	81	—
管理战略、政策和合规部	61	61	—
和平行动部	30	30	—
政治和建设和平事务部，包括特别政治任务	385	384	1
安全和安保部	23	23	—
发展协调办公室	83	81	2
亚洲及太平洋经济社会委员会	53	53	—
西亚经济社会委员会	41	41	—
非洲经济委员会	136	136	—
欧洲经济委员会	7	7	—
拉丁美洲和加勒比经济委员会	131	131	—
道德操守办公室	13	13	—
秘书长办公厅	21	21	—
刑事法庭余留事项国际处理机制	68	68	—
裁军事务厅	6	6	—
人道主义事务协调厅	69	69	—
内部司法办公室	2	2	—
反恐怖主义办公室	9	9	—
信息和通信技术厅	13	13	—
内部监督事务厅	10	10	—
法律事务厅	26	26	—
人权事务高级专员办事处	25	25	—
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	—
大会主席办公室	5	5	—
非洲问题特别顾问办公室	4	4	—
秘书长叙利亚问题特使办公室	7	7	—
负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室	2	2	—

联合国实体	需要申报人数	完成申报人数	未申报人数
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	3	3	—
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	—
塞拉利昂问题余留事项特别法庭	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	—
黎巴嫩问题特别法庭	41	41	—
联合国贸易和发展会议	23	23	—
联合国合办工作人员养恤基金	12	12	—
联合国合办工作人员养恤基金/投资管理厅	83	83	—
联合国日内瓦办事处	69	69	—
联合国内罗毕办事处	38	38	—
联合国维也纳办事处	16	16	—
联合国减少灾害风险办公室	8	8	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	95	95	—
联合国驻非洲联盟办事处	4	4	—
联合国系统行政首长协调理事会秘书处	3	3	—
小计(不包括维持和平行动)	1 798	1 795	3
维持和平行动	1 494	1 494	—
联合国各机关/机构和其他	2 865	2 859	6
共计	6 157	6 148	9