



第六十一届会议

临时议程\* 项目 121

人力资源管理

道德操守办公室的活动

秘书长的报告

摘要

联大在其 2006 年 5 月 8 日关于“审查联合国行政和财政业务效率”的第 60/254 号决议中，欢迎设立道德操守办公室并认可其主要职责，请秘书长在其年度报告内，在与人力资源管理有关的议程项目下，报告道德操守办公室的活动和道德操守政策的执行情况。

本报告述及道德操守办公室自 2006 年 1 月 1 日至 7 月 31 日期间的业务活动。

\* A/61/150.



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1	3
二. 背景 .....	2-7	3
三. 道德操守办公室的设立 .....	8-13	4
四. 业务与活动 .....	14-46	6
A. 标准和训练 .....	14-19	6
B. 改革管理和宣传工作 .....	20-24	6
C. 咨询和指导 .....	25-30	7
D. 财务披露方案 .....	31-41	8
E. 使举报失检行为的工作人员免遭报复 .....	42-46	10
五. 意见 .....	47-53	11
六. 结论 .....	54-55	12

## 一. 引言

1. 这是关于道德操守办公室活动的首次报告，是根据联大第 60/254 号决议第 16(f) 和 (i) 段提交的，其中请秘书长在与人力资源管理有关的议程项目之下，就道德操守政策的执行情况提出报告。秘书长将按照该决议第 16(g) 段的要求，在联大第六十二届会议期间提出一份全面审查报告。此外，本报告又谈到联大第 60/283 号决议第一节第 1 段关于迅速填补该办公室空缺的要求，并且也回应了第 60/238 号决议第三节第 2 段所提出就有关非秘书处官员和特派专家地位、基本权利和义务的条例的执行情况提出报告的要求。

## 二. 背景

2. 经联大在 2005 年世界首脑会议上核准（第 60/1 号决议，第 161(d) 段），秘书长在联合国秘书处内设立了独立的道德操守办公室。该办公室是在整个秘书处以及各项管理改革行动的范畴内设立的，这些行动将以一种讲道德操守、透明度和问责制的文化作为基石。

3. 如秘书长简报 S/SGB/2005/22 所述，该办公室的目标是协助秘书长确保全体工作人员按照《联合国宪章》的构想，遵循最高的廉正标准并按照这些标准履行其职能。该办公室直接向秘书长负责，并未取代工作人员用以举报失检行为或解决冤情的任何现行机制。

4. 道德操守办公室的主要责任范围如下：

(a) 协同人力资源管理厅和其他适当部厅，就道德操守问题制定标准、开展培训和进行教育，包括确保所有工作人员接受每年一次的道德操守培训；

(b) 就道德操守问题（如利益冲突）向工作人员提供保密的咨询和指导，包括设立一条道德操守求助热线；

(c) 执行本组织的财务披露方案；

(d) 承担根据本组织使举报失检行为和与正式授权的审计和调查工作合作的工作人员免遭报复的政策而赋予它的责任；

(e) 承担秘书长认为适合于该办公室的其他此类职能。

5. 道德操守办公室协助秘书长的工作，担负着联合国工作人员行为标准监护者的职责。为此，该办公室积极主动地更新这些标准，并为有关这些标准的培训提供资料和制定内容。此外，该办公室还就诸如采购和离职后方面的限制等重要政策的道德问题向工作人员提供咨询。

6. 该办公室提供了一种安全的保密环境，使工作人员能够放心地就道德操守问题征求咨询，并寻求保护以免因真诚举报失检行为而遭到报复。为此，道德操守办公室设立了一条道德操守求助热线（19173679858）和一个专用电子邮件地址（ethicsoffice@un.org）。工作人员还可通过联合国的内联网（iSeek）获得有关该办公室的资料。为了对敏感资料保密，该办公室采用了严格的信息管理程序，并建立了一套安全的数据归档和追踪系统。

7. 道德操守办公室自设立以来，在秘书长特别顾问的指导下展开各项业务活动。本报告将概述该办公室的开设工作和初期业务活动，并对其运作情况进行初步评估。

### 三. 道德操守办公室的设立

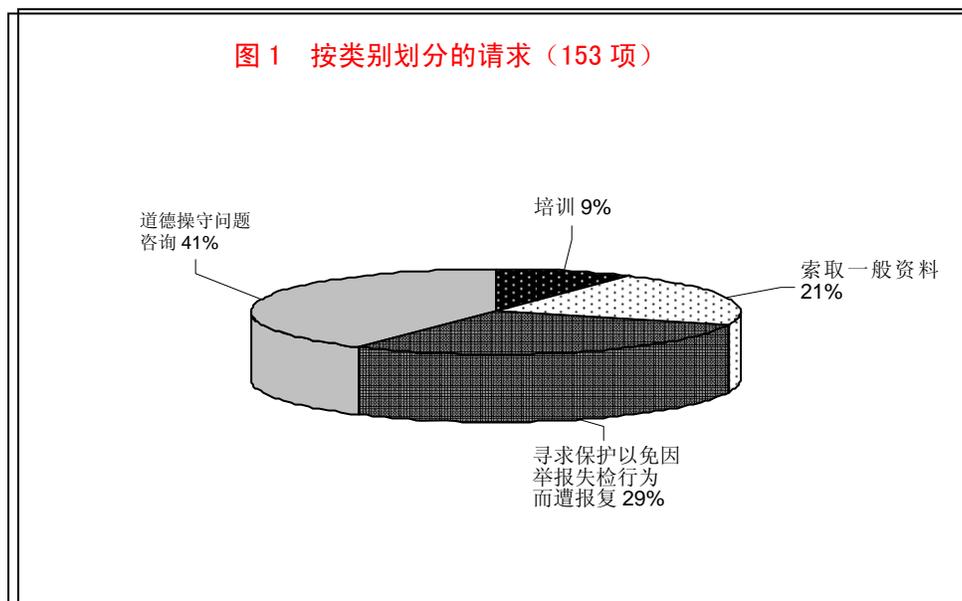
8. 道德操守办公室于2006年1月3日开张，配有两名借调工作人员。2月份，秘书长任命了一名国际廉正和反腐专家为设立道德操守办公室问题特别顾问，为该办公室提供指导和战略指示。到3月份，该办公室已经有了一名主任、四名临时工作人员及一名顾问。

9. 在随后的几个月中，确定了征聘长期人员的程序，包括在如下广泛发行的国际刊物中发布通告：《亚洲华尔街日报》、《经济学人》、《青年非洲》、《世界报》和《华尔街日报》。所作一切努力，都是要尽快完成征聘进程。

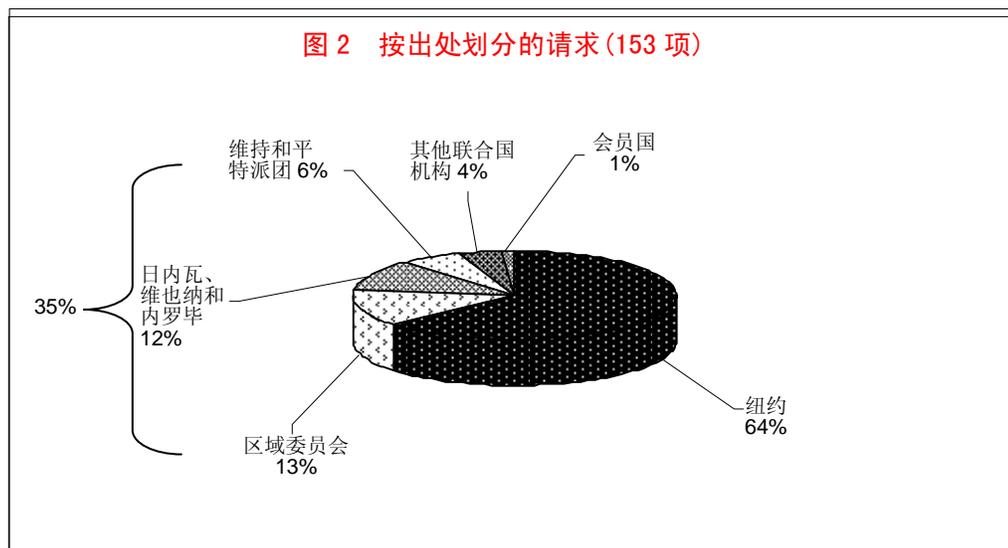
10. 该办公室一直在制定各种行政和业务程序，同时落实其任务范围内各个方面的政策。该办公室咨询了人力资源管理厅、法律事务厅、联合申诉委员会秘书处、监察员办公室和内部监督事务厅等相关内部部门以及外部的公共和私营组织。咨询工作和讨论占用了工作人员的大量时间，但确保了该办公室能够获得最佳信息，并从其他部门所获得的经验教训中受益。

11. 该办公室在其最初几个月的运作中，需要在其开设工作的同时处理工作人员提出的服务要求。截至7月底，这些要求共达153项。该办公室还协调进行扩大的年度财务披露工作，它涉及到1800多名工作人员，他们提出了数百次关于如何申报的询问。

12. 如图1所示，对提供服务的请求分下列各类：道德操守问题咨询（41%）、寻求保护以免因举报失检行为而遭报复（29%）、索取一般资料（21%）和培训（9%）。对每一项请求作出答复所需时间从几分钟到几个星期，相差甚大。



13. 图 2 显示对提供服务的请求的出处：纽约（64%），区域委员会（13%），日内瓦、维也纳和内罗毕办事处（12%），维持和平特派团（6%），其他联合国机构（4%）以及会员国（1%）。总共 35% 的请求来自纽约以外的工作地点。



## 四. 业务与活动

### A. 标准和训练

14. 道德操守办公室的最重要职能之一，是在同人力资源管理厅合作制定和确立行为标准以及促进道德操守问题年度培训方面发挥领导作用。

15. 该办公室正在同人力资源管理厅和法律事务厅合作，为工作人员制作一份关于现行标准——或题为“联合国工作人员的地位、基本权利和义务”的秘书长简报所规定的联合国行为守则（见 ST/SGB/2002/13）——的方便使用的指南。该指南以本组织的使命和价值为依据，突出专业和道德行为所面对的主要挑战，并澄清确定这些标准的缘由。它还提供了关于重要文件、服务和其他资源的参考，帮助工作人员贯彻本组织的各种价值和原则。这份定于 2006 年末出版的指南及其广泛分发，将推动让全系统了解联合国行为守则的努力。

16. 关于现存的和新的培训课程的工作也正在进行，以加强和提高对道德操守和问责制的意识。2005 年，人力资源管理厅启用了英文和法文的网上廉正意识学习课程。这一认证课程旨在促进对联合国核心价值的认识，涵盖个人和专业廉正的四个具体方面。截至本报告所述期结束之时，近 6 500 名工作人员已经完成了这一课程。

17. 2005 年，为管理事务部的工作人员举办了一个题为“同心协力：日常工作中的专业道德操守和廉正”的必须参加的半天讲习班。在该讲习班的试办阶段，道德操守办公室和人力资源管理厅改进和调整了其内容。近 900 名管理事务部的工作人员参加了这一讲习班，另外为维持和平行动部的工作人员安排了数期特别讲习班。

18. 继以副秘书长和助理秘书长一级的高级官员为对象的“工作场所的道德操守”的特别课程之后，将于 2006 年第三季度在整个秘书处内扩大开办经过调整的讲习班。此外，领导才能管理发展课程现在同诸如采购与合同管理、业绩管理和按能力甄选以及面试技巧等其他方面的课程一样，也包括道德操守的培训部分。道德操守办公室和人力资源管理厅将继续协作，改进和调整道德操守培训的活动，并按照不断变化的需要而扩大其内容和范围。

19. 道德操守办公室还经常派出工作人员为各种学习课程或者应请求为特殊目标群体（如有义务披露财务情况或接受新聘人员培训的工作人员）作简报。

### B. 改革管理和宣传工作

20. 该办公室确立标准和培训的活动，必须基于一种对工作人员专业行为的预期改变的清晰构想，继而实现本组织文化的预期转变。一项改革管理战略对宣传和

实现这一构想非常重要。为了推动这一改革进程，道德操守办公室打算让工作人员清楚地了解它的作用，鼓励他们利用所提供的各种服务和资源。

21. 为此，道德操守办公室正同内部监督事务厅的监测、评价和咨询司合作，制定一项改革管理计划，目的是提高工作人员对联合国行为标准和各种价值的认识，并确保这些标准和价值得到遵守。包含一项重要宣传战略的改革管理计划的实施，将包括帮助工作人员明了道德方面的疑难问题，并鼓励他们利用该办公室的服务。

22. 在这方面，特别顾问一直积极强调主动接触工作人员和高级官员的重要性。因此，他访问了一些工作地点，包括非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会和联合国内罗毕办事处，还计划对其他工作地点进行访问。

23. 此外，联合国媒体报道和 iSeek 也特别报导了道德操守办公室。特别顾问和其他工作人员应秘书长发言人的邀请，向联合国记者团做了简报。特别顾问还在世界道德操守论坛等国际场合进行演讲，宣传该办公室的工作。

24. 关于专门定一天作为“道德操守日”以突显联合国工作场所道德行为的重要性的建议正在考虑之中，日期在 2006 年年末。

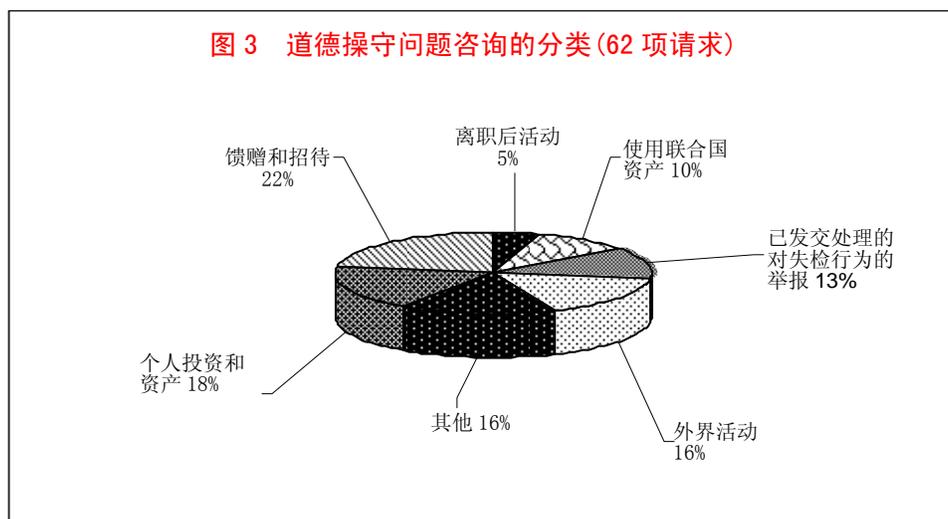
### C. 咨询和指导

25. 道德操守办公室在向个人和团体提供保密咨询和指导方面发挥着重要作用。此外，如上所述，该办公室还就拟议的政策转变的道德操守方面问题提供了咨询。

26. 工作人员可同该办公室联系，讨论可能出现的利益冲突，澄清相关的条例和规则，以避免任何根据错误信息或经误导而采取的行动。根据前来征询的工作人员所提出的事实，该办公室就工作人员可能在个人和专业生活中采取的不致影响其公务履行的各种行动方式提出建议，

27. 该办公室并未取代举报受限制的活动（如接受礼品或参加外界活动）或批准这种活动的现行机制。相反，它的作用是在请求批准某一受限制的活动之前提供咨询，以避免或管控利益冲突的发生或给人这种印象。

28. 截至 7 月底，该办公室收到 62 项有关利益冲突和其他与道德操守有关问题的咨询请求。图 3 为这些请求的分类：个人投资和资产（18%）、馈赠和招待（22%）、外界活动（16%）、已发交适当部厅处理的对失检行为的举报（13%）、使用联合国资产（10%）、离职后活动（5%）以及其他问题（16%）。



29. 该办公室在提供道德操守咨询的过程中，注意到工作人员细则关于接受和上报馈赠、利益、荣誉和优惠（以下统一称为馈赠）的规定尤其复杂。工作人员细则除其中所列举的非常有限的情况外，一般禁止工作人员以其公务身份接受馈赠。此外，还必须区分给予工作人员个人的馈赠与给予本组织的馈赠（如本组织代其接受的给工作人员的经核准的旅行）。

30. 尽管该办公室已经就提供这方面咨询的各种做法而同人力资源管理厅、法律事务厅和其他管辖单位的道德操守办公室广泛协商，但显然需要进行共同努力以在所有工作地点精简各项程序并使之标准化。该办公室正在同联合国药物管制和预防犯罪办事处协商，探讨调整其试验性馈赠登记方案的可能性。

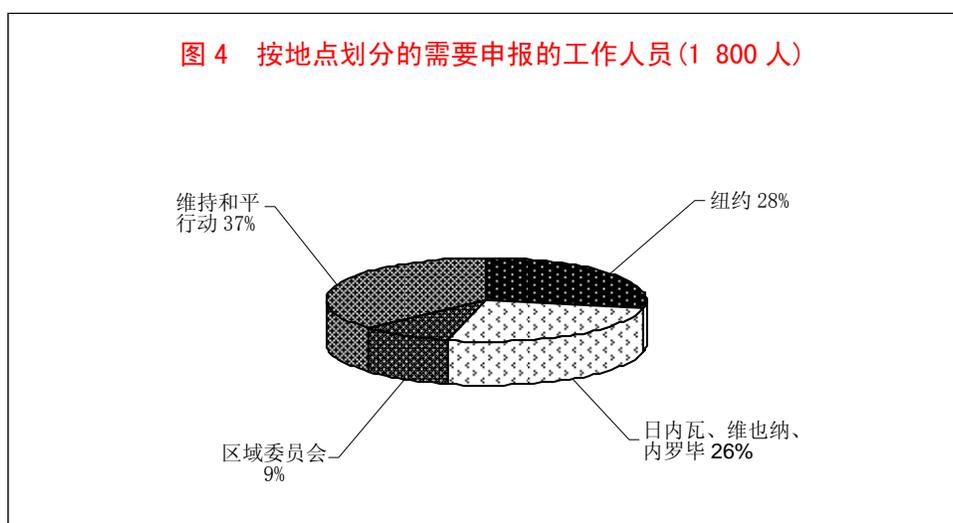
#### **D. 财务披露方案**

31. 财政披露方案是秘书长保持和增强公众对联合国廉正的信任的职责的又一重要组成部分。要求工作人员上交财政披露报表的主要目的，是确定和提出解决因其金融资产和外界活动引起的利益冲突的方法。结果可能会建议工作人员出售其资产，或回避某一特殊活动或其公务职能的某一方面。

32. 财政披露方案在大会第 52/252 号决议通过后，于 1999 年 1 月 1 日生效。该决议要求助理秘书长及以上职等工作人员提交财务披露报表。该方案于 2005 年经过订正，修正了工作人员条例第 1.2 (n) 条（见 A/60/365）和工作人员细则第 101.2 条（见 ST/SGB/2006/6），扩大了财务披露方案的范围，并降低了馈赠申报的起点。

33. 2006 年 5 月 1 日生效的秘书长关于财务披露和利益申报表的简报 (S/SGB/2006/6)，概述了道德操守办公室在处理财务披露报表方面的作用，并扩大了对工作人员配偶和受抚养子女的申报要求。它扩大了政策范围，使之包括所有 D-1 和 L-6 及以上职等工作人员以及接触机密采购资料或投资信息的工作人员。在道德操守办公室工作的所有工作人员均被要求提交财务披露报表。

34. 2005 年，1 800 多名工作人员被要求提交财务披露或利益申报表。图 4 显示有义务披露财务状况的工作人员的地理分布：维持和平行动 (37%)、纽约 (28%)、日内瓦、维也纳和内罗毕办事处 (26%) 以及区域委员会 (9%)。值得注意的是，被要求提交报表者中超过 70% 在纽约以外的工作地点任职。



35. 截至 7 月底，除维持和平特派团工作人员外，所有被要求提交报表的工作人员中 90% 以上履行了该方案所规定的义务。<sup>1</sup> 道德操守办公室继续对尚未提交报表的工作人员采取后续行动。

36. 将适时审核已上交报表上的资料是否完全，并按照财务披露方案的目标加以分析。此外，将对本组织中担任具有廉正风险职务的工作人员所提供的资料进行随机审计。所有审核工作将由外部财务专家进行，以保障资料的机密性。

37. 用来执行财务披露方案的程序，是以其他管辖部门的最佳做法为基础。所任命的外部财务专家也要遵循同样的最佳做法，并确保以安全和保密的方式处理工作人员所提交的数据。

<sup>1</sup> 该数字包括联合国难民事务高级专员办事处的 140 名工作人员。由于该机构就工作人员条例第 1.2(n) 条的执行问题进行了广泛内部协商，他们直到 7 月份才获告知此项义务。

38. 财务专家是经由国际公开招标而甄选的。招标的截止日期是 2006 年 7 月 28 日。预计在完成技术和财务评价以及合同谈判之后，专家们将于 2006 年最后季度展开工作。

39. 目前仅限于要求上文第 33 段所述的工作人员披露财务情况。然而，会员国已经询问是否应要求负有信托职责的非秘书处官员和特派专家提交财务披露报表。<sup>2</sup> 目前，秘书长有权根据《关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例》（见 ST/SGB/2002/9）第 2(i) 条提出这项要求。他可以决定适用的程序，并可以同相关任命机构协商，判定其职能和接触面是否会造成可能的利益冲突。

40. 建议道德操守办公室对官员和专家的职能以及财务和政治利益风险进行全面审查。该办公室一旦招聘到长期工作人员，便可进行这种审查。鉴于所涉机构的确定政策或监督职责及其独立性，需要谨慎考虑对其成员所要求的适当和必要的财务披露程度。

41. 财务披露方案所面临的挑战之一，是如何提高工作人员的意识，以确保从一开始就控制或避免利益冲突，免得以后需要审核专家介入。

## **E. 使举报失检行为的工作人员免遭报复**

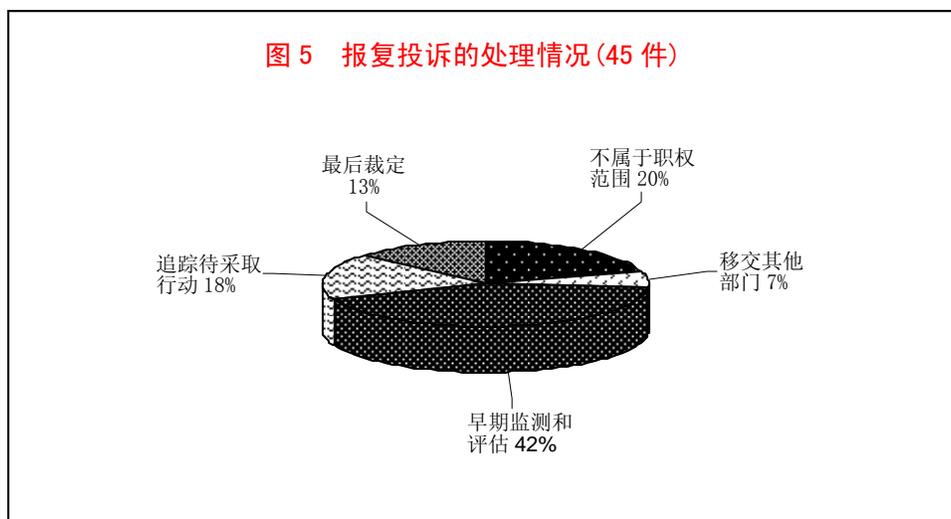
42. 保障举报失检行为和与经适当授权的审计或调查行动合作的人免遭报复的政策于 2006 年 1 月 1 日生效（见 ST/SGB/2005/21）。该政策为向负责部门或官员正当举报其工作环境中的失检行为而受到报复威胁或遭受报复的工作人员提供了保护措施。它把举证责任转交给联合国，要求它在证明每件个案中所指控的报复行动与举报失检行为无关。

43. 道德操守办公室保证以保密和迅速的方式，处理因举报失检行为遭到报复而寻求保护的要求。该办公室会询问相关的个人，以评估其要求是否属于它的保护职权范围。如有必要，该办公室会展开初步审查，以评估是否存在可以置信的报复行为。

44. 如该办公室确定存在可以置信的报复行为，就会把此事移交给内部监督事务厅，或在适当情况下移交给一个独立的专门小组。调查工作应在 120 天内完成。调查一旦完成，而且如果确定报复之事属实，道德操守办公室就可以向相关部或厅首长建议纠正报复行为所产生的任何负面后果。如果该办公室对部或厅首长的回应不满意，还可以建议秘书长采取进一步的行动。

<sup>2</sup> 这包括行政和预算问题咨询委员会主席和成员、国际公务员制度委员会主席和副主席以及联合检查组检查员、审计委员会成员和国际公务员制度委员会专员。会员国也可以提出要求新成立的独立审计咨询委员会成员遵守财务披露要求。

45. 截至 7 月 31 日, 该办公室收到了有关因举报失检行为而遭报复的 45 件投诉。图 5 显示对报复投诉的处理情况分类: 不属于该办公室职权范围 (20%)、移交给其他部门 (7%)、早期监测和评估 (42%)、追踪有待其他部门采取的行动 (18%) 以及最后裁定 (13%)。在作出最后裁定的 6 件投诉中, 一件已交付调查, 另外 5 件未能确定可以置信的报复情形。投诉都按照特定程序处理, 采用由该办公室同联合国其他部门和外部专家合作建立的安全的归档和追踪系统。



46. 该办公室在初期广泛咨询人力资源管理厅、法律事务厅、监察员办公室、联合申诉委员会秘书处和内部监督事务厅, 以确定处理关于报复的投诉的程序。该办公室继续协调其应对投诉个案的行动, 避免损及敏感资料的保密。协调对于上述部门在多次上报同一投诉的情况中避免重复处理来说, 至关重要。一个名为政府问责项目的专门保护举报人的国际非政府组织, 提供了大量咨询支助。

## 五. 意见

47. 在道德操守办公室展开运作的这一初步阶段, 值得注意的是, 被要求披露财务情况的工作人员中的 70% 以及工作人员提出的服务请求的 35%, 是来自纽约以外的办事处。

48. 如上所述, 道德操守办公室提供道德操守方面的咨询, 目的是同其他部门协商, 澄清有关工作人员以其公务身份接受和上报馈赠的程序。这种协商应统一对相关规则的解释, 并使所有工作地点关于接受和上报馈赠的程序标准化。

49. 实行财务披露方案所需的资源, 用在该办公室工作人员的实务和行政投入方面的, 比预期的更多。将财务披露义务扩大到更广泛的工作人员, 需要同秘书处

各执行办公室持续保持密切联络，举行有关该方案的通报会，并在期限之前对有关工作人员提出的数以百计的个人询问作出答复。在期限之后，须对逾期提交的披露报表进行登记以及采取后续行动，也继续加重该办公室的工作。将来在作出人员配置和资源分配的决定时，应当考虑到这些工作要求。

50. 如上文指出，道德操守办公室将来的工作人员还应当对非秘书处官员和特派专家的职能及其工作所涉及的财务和政治利益风险进行审查。

51. 应当向工作人员更清楚地澄清道德操守办公室在使工作人员免于因举报失检行为而遭报复方面的作用。该办公室不是要重复各个部或者诸如内部监督事务厅、人力资源管理厅等其他厅的首长的调查职责，而只是对某一工作人员的投诉是否值得进一步调查作出初步判断。尽管如此，由于投诉的性质往往很复杂，而且初步实况调查需符合适当程序要求，所以将需要更多的资源才能有效地履行这一职能。

52. 实施该办公室任务范围内各种政策的程序已经制定，并通过制作宣传材料和该办公室在 iSeek 上的网页加以宣传。为了改进这些程序，并确保其实行的一致性，已经拟定了一份运作手册的初稿，供持续参考。

53. 如上所述，秘书长将按照行政和预算问题咨询委员会报告（A/60/418）的建议，向联大第六十二届会议提出对道德操守办公室的全面审查报告。秘书长还将提出他对于可能成立一个具有国际代表性的专家组对道德操守办公室进行定期、独立评估的看法。

## 六. 结论

54. 鉴于显然需要在正在进行的联合国管理改革进程中加强道德价值、标准和问责，道德操守办公室必须在这一进程中继续作为一个积极的角色和伙伴。该办公室要作出有效的贡献，就必须多与工作人员和管理层接触，并展开建设性的对话。

55. 独立性和公正性，对于道德操守办公室职能的履行至关重要，而且随着其最终结构的确立及其工作的深化，必须得到积极维护和加强。