



第六十二届会议

临时议程* 项目 135

人力资源管理

道德操守办公室的活动

秘书长的报告**

摘要

本报告响应大会关于审查联合国行政和财政业务效率的第 60/254 号决议，大会在该决议中表示欢迎设立道德操守办公室、认可其主要职责，并要求每年在与人力资源管理有关的议程项目下报告该办公室的活动和道德操守政策的执行情况。

本报告概述道德操守办公室自 2006 年 8 月 1 日至 2007 年 7 月 31 日期间的活动。

* A/62/150。

** 本报告是在 2007 年 7 月 31 日年度报告周期结束之后编写的。



目录

| | 段次 | 页次 |
|--|-------|----|
| 一. 导言 | 1-2 | 3 |
| 二. 背景和概况 | 3-12 | 3 |
| 三. 道德操守办公室的活动和道德操守政策的执行情况 | 13-57 | 7 |
| A. 制定标准 | 13-17 | 7 |
| B. 培训、教育和外联活动 | 18-26 | 8 |
| C. 咨询和指导 | 27-35 | 9 |
| D. 财务披露方案 | 36-51 | 11 |
| E. 保护举报失检行为和与正式授权的审计或调查工作合作的工作人员 免遭报复 | 52-57 | 15 |
| 四. 意见和建议 | 58-70 | 17 |
| 五. 结论 | 71-74 | 19 |

一. 引言

1. 本报告是根据大会第 60/254 号决议第 16(i) 段提交的, 其中要求每年报告该办公室的活动和道德操守政策的执行情况, 供大会酌情在与人力资源管理有关的议程项目下审议并作出决定。
2. 本报告还按照上述决议第 16(g) 段的要求载有对道德操守办公室工作的全面审查, 包括就可否成立一个具有国际代表性的专家小组对道德操守办公室进行定期独立评估提出的看法, 供大会第六十二届会议审议。

二. 背景和概况

3. 经大会在 2005 年世界首脑会议上核准 (第 60/1 号决议, 第 161(d) 段), 设立了独立的联合国秘书处道德操守办公室。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, 这些行动以一种讲道德操守、透明度和问责制的文化作为基石。该办公室于 2006 年 1 月 3 日开始运作。
4. 如秘书长简报 S/SGB/2005/22 所述, 道德操守办公室的目标是协助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履行其职能。该办公室直接向秘书长负责, 并且不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。
5. 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) 承担根据本组织保护举报失检行为和与正式授权的审计或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职能。
6. 道德操守办公室作为联合国道德操守标准和廉正的监护者履行职能。为此, 该办公室积极主动地更新这些标准及提供信息和咨询, 并为培训制定内容。此外, 该办公室还就采购和离职后限制、资产投资和人事任命等重要政策所涉道德操守问题向工作人员提供咨询。

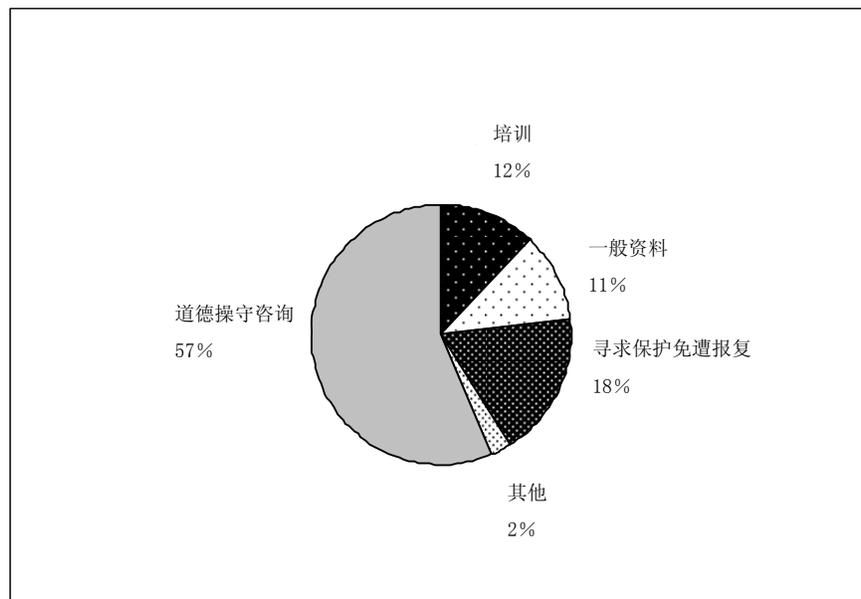
7. 道德操守办公室提供了一种可靠的保密环境，使工作人员能够放心地就道德操守问题征求咨询，并寻求保护以免因真诚举报失检行为而遭到报复。为此，该办公室设立了一条道德操守求助热线（+1 917 367 9858）和一个专用电子邮件地址（ethicsoffice@un.org）。工作人员还可通过联合国的内联网（iSeek）获得有关该办公室的资料。

8. 本报告期从 2006 年 8 月 1 日起至 2007 年 7 月 31 日止，这是道德操守办公室第一个完整的业务周期，尽管该办公室到 2007 年 5 月才设置齐备。对该办公室提出的服务请求共计为 287 件，与 2006 年 1 月至 7 月的 153 件请求相比，月均略有增多。服务请求分下列各类：道德操守问题咨询（57%）、寻求保护以免因举报失检行为而遭报复（18%）、索取一般资料（11%）、培训（12%），以及其他（2%）。对每一项请求作出答复所需时间从几分钟到几个星期或更长，相差甚大，取决于请求的性质、复杂程度和所涉情况。以下图 1 是按类别划分的请求。

图 1

按类别划分的请求

(2006 年 8 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



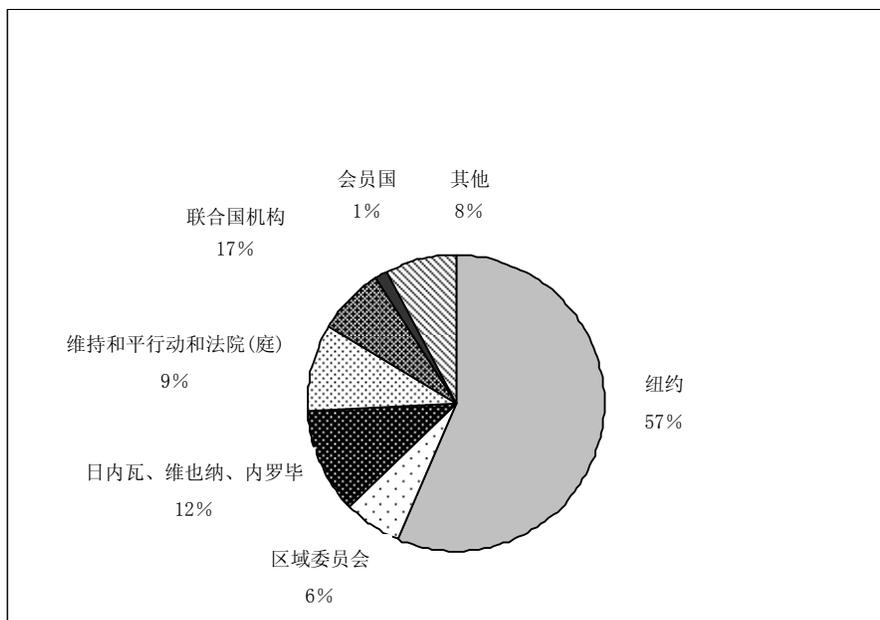
9. 如以下图 2 所示，对道德操守办公室提出的服务请求来自不同的地点和群体：纽约（57%）；区域委员会（6%）；联合国日内瓦、维也纳和内罗毕办事处（12%）；维持和平行动和法院（庭）（9%）；联合国机构（7%）；会员国（1%）；以及其他（8%）。共计 35% 的请求来自总部以外的工作地点。与前一个报告周期的数字相比，本周期内来自其他联合国机构的请求量从总数的 4% 增加到 7%，

来自维持和平行动和法院（庭）的请求从 6% 增加到 9%。然而，来自区域委员会和纽约工作人员的请求量则有所减少。来自联合国前工作人员等其他类别的请求是这个报告周期的新情况。

图 2

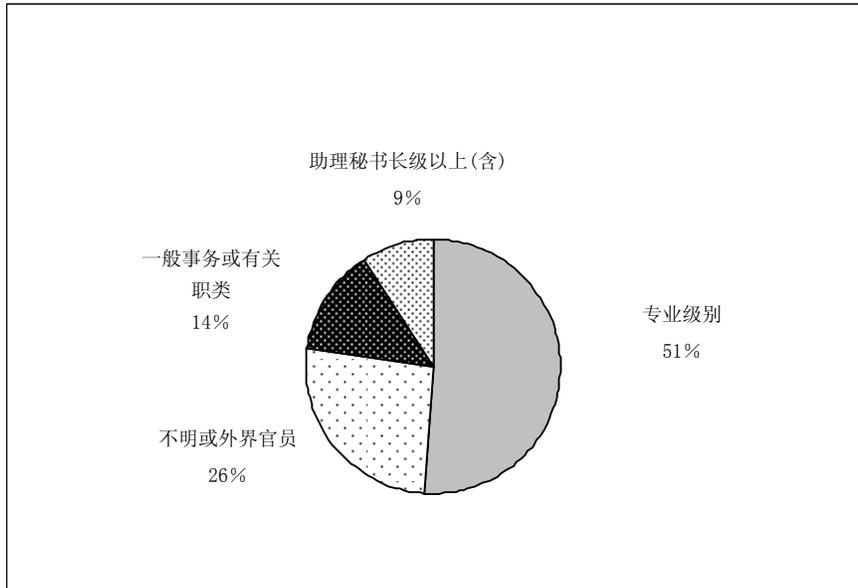
按地点和群体划分的请求

(2006 年 8 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



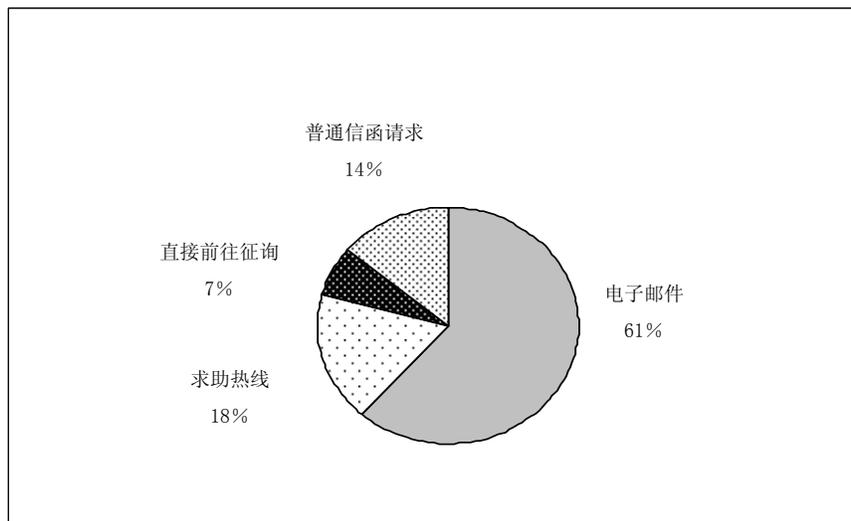
10. 同样值得注意的是，所收到的对道德操守办公室服务的请求来自秘书处不同级别的工作人员。以下图 3 显示专业职等的请求分布，其中既有助理秘书长以上（含）级别的高级管理人员（9%）、专业人员（51%）、一般事务人员和相关类别人员（14%），也有不愿表明自己专业职等的人员和联合国以外的人员。与前一个报告期所具备的资料相比，值得注意的是高级工作人员对该办公室服务的要求增加了 2%。这可能表明高级管理层对利益冲突、参加外界活动以及征聘和任用事项等道德操守问题及其在工作环境中的影响的认识有了提高。

图 3
按专业职等划分的请求
(2006年8月1日-2007年7月31日)



11. 关于向道德操守办公室寻求服务的联系方式，176 件请求（61%）是通过电子通信(电子邮件)，40 件请求（14%）是通过普通信函，20 件请求（7%）是有关人员直接到办公室询问，51 件请求（18%）是使用求助热线和电话。图 4 突出显示按联系方式划分的请求。通过电子邮件提出的请求数量很多，可能意味着提出询问的工作人员由于各种原因而最倾向于使用的方式。

图 4
按联系方式划分的请求
(2006年8月1日-2007年7月31日)



12. 一般而言,对道德操守办公室服务的请求总量的变化、请求来源的多样特点,以及请求在地点、群体、专业职等和联系方式等方面的广泛分布,表明了与道德操守有关的事项在工作场所的重要性、对道德操守服务的不断增长的需要,以及这种服务在联合国的利用便利程度和利用率。本报告下一节详细介绍该办公室工作的主要领域。

三. 道德操守办公室的活动和道德操守政策的执行情况

A. 制定标准

13. 按照秘书长关于设立道德操守办公室的简报(ST/SGB/2005/22)的规定,道德操守办公室的关键职能之一是拟订和制定道德操守标准和行为标准。该办公室要利用现行确保联合国工作人员最高廉正水平的全面标准,在道德操守问题上更新现有标准、拟订必要的新标准并开展外联活动。为此,该办公室要找出空白和重叠或相互抵触的政策,并就填补这些空白和促进联合国标准提出建议。

14. 自道德操守办公室设立以来,特别是在本次报告期内,已实施了一些与维护 and 加强联合国标准有关的举措和活动。这些活动包括将道德操守内容纳入人力资源管理厅的一些培训模块、确定新的离职后限制标准(ST/SGB/2006/15, 2007年1月1日生效)、开展全球秘书处范围的道德操守培训、针对高风险群体举办讲习班,以及就工作人员在公务中收到的礼物可否接受和如何处置征求意见。这些以及另外一些重点突出的努力是该办公室与其他有关部门和办事机构协作开展的经常性活动,目的在于确保对有关规则和程序的统一理解和解释。

15. 在政策审查和其他办事机构有关为特定工作人员类别或群体拟订行为守则等涉及道德操守问题的标准制定活动方面,道德操守办公室被请求或主动提供了意见和咨询。

16. 道德操守办公室与人力资源管理厅和法律事务厅密切合作,编制一份方便使用的双语(英文/法文)指南,题为“同心协力:落实道德操守”。该指南联系本组织的使命和价值,突出专业和道德行为所面对的主要挑战,并澄清确定标准的缘由。它还着眼于提高工作人员对道德操守问题的认识,并为他们提供重要文件、服务和其他资源的查找便利和参考索引,以帮助工作人员将本组织的价值和原则落实到实践中。该指南意在帮助发展全系统对《联合国行为守则》和其他标准的理解。这份于2007年5月22日出版的指南已在秘书处内广泛分发。指南的电子版可通过道德操守办公室网站查阅。

17. 道德操守办公室已按照大会关于2005年世界首脑会议成果的第60/1号决议第161(d)段和关于审查联合国行政和财务运作效率的第60/254号决议第16(a)段的请求,开始进行关于拟订所有联合国人员,包括其他联合国机构人员的全系统道德守则的初步工作。道德操守办公室联系各种相关原则和价值,审查了关于

联合国工作人员行为的所有现行关键文件，包括《工作人员条例》(ST/SGB/2006/4)、《工作人员细则》(ST/SGB/2002/1)、《联合国工作人员的地位、基本权利和义务》(ST/SGB/2002/13)，以及国际公务员制度委员会 2001 年通过并经大会在第 56/244 号决议中表示欢迎的《国际公务员制度行为标准》(2001 年行为标准)，以期能够制订一个基于价值观的联合国系统道德守则。不久将与工作人员代表和各级管理部门及联合国系统各实体进行进一步的磋商。

B. 培训、教育和外联活动

18. 道德操守办公室的任务之一是，与人力资源管理厅协作，确保为加强道德操守、廉正和问责制开展关于道德操守问题的年度培训。这就要求经常不断地制订、审查和改编培训方案和材料。道德操守办公室的任务还包括发展其他教育和外联途径。

19. 道德操守办公室与人力资源管理厅协作，继续加强现有的关于道德操守和廉正的培训方案。经过 2005 年 10 月至 2006 年 3 月在管理事务部开展的试办阶段之后，2006 年 11 月在全秘书处范围内为所有各级工作人员启动了经扩大和改编的道德操守问题半天培训讲习班，题为“同心协力：日常工作中的专业道德操守和廉正”。讲习班为审查工作场所面临的典型的道德操守问题和难题以及促进联合国各级工作人员对专业道德操守和廉正的共同理解和承诺提供了一个论坛。自从启动以来，总部、联合国日内瓦和内罗毕办事处及非洲区域委员会、拉丁美洲和加勒比区域委员会（驻墨西哥办事处）以及亚洲和太平洋区域委员会的工作人员完成了讲习班的学习。截至 2007 年 7 月，共有 3 400 多名工作人员参加了这个培训方案。计划从 2007 年 9 月开始在大多数工作地点进一步安排举办讲习班。

20. 在全秘书处范围内推出道德操守培训之前，道德操守办公室与人力资源管理厅一道，为副秘书长和助理秘书长级的高级官员组织了一个关于“工作场所的道德操守”问题的特别方案。这项情况介绍活动于 2006 年 10 月进行，由当时的常务副秘书长主持开幕，前任秘书长在会上致了辞。道德操守办公室和主管人力资源管理助理秘书长也做了简介。计划于 2007 年下半年再安排一次这种性质的简介会。

21. 其他举措包括为副秘书长和助理秘书长级的高级官员举办的介绍方案，其中包含一个道德操守问题部分，由有关官员与道德的操守办公室主任分别单独见面。采购事务处与人力资源管理厅和道德操守办公室协作筹备了“采购中的道德操守与廉正”讲习班。2007 年 7 月举办了一系列讲习班，由道德操守办公室主任主持讲习班开幕。

22. 此外，道德操守办公室还参加了一些管理发展课程，特别是领导才能与管理发展课程（为 P-4/5 和 D-1/2 级别工作人员开班）。这些课程现在也包含由道德操守办公室和人力资源管理厅联合开发的有具体针对性的个案研究组成的道德

操守培训部分，其他领域的课程也是如此，诸如采购与合同管理、业绩管理以及按能力甄选以及面试技巧。道德操守办公室与人力资源管理厅不间断地进行协作努力，以便按照不断变化的需要进一步调整和修改道德操守培训活动，并扩大其范围和普及面。

23. 作为面向外地特派团工作人员的外联努力的一部分，道德操守办公室参加了维持和平行动部的一个正在发展过程中的讲习班，该讲习班着眼于培训特派团高级支助人员熟悉各类业务和程序并帮助他们达到资格要求。在维持和平行动部的请求下，道德操守办公室为该讲习班道德操守模块的开发提供了投入。此外还包括采购和投资等专门领域和/或敏感领域工作的官员举办了有具体针对性的培训课程。2006年11月，该办公室参加了维持和平行动部高级特派团管理和资源培训方案。

24. 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。这是该办公室工作的一个经常内容。

25. 道德操守办公室开展了一些外联活动，以宣传其作用、任务和服务，澄清各种规则和标准，以及提高联合国工作人员的道德操守和廉正的意识。该办公室与联合国 iSeek 管理员协作，发起了“道德实践”系列，着重介绍道德操守方面的困境以及本组织在处理这些困境方面的标准。该办公室编制并广泛散发了4种双语（英语/法语）手册，包括在网上散发，分别题为“道德操守办公室简介”、“财务披露方案”、“保护免遭报复”和“利益冲突”。这些手册已用于外联、培训和通信联络活动。

26. 遵照公共部门治理方面的共同趋势，为了努力确保与其他公共和国际机构标准的协调和进行最佳做法交流，道德操守办公室保持着与处理道德操守问题的专业机构的大量联系。该办公室参加了两个关于道德操守和合规问题的讲习班，一次是经济咨商局2007年3月组织的“商业道德与合规”问题讲习班，另一次也是在2007年3月，是由欧盟委员会组织的，题为“通过第二期道德操守问题行政合作讲习班加强欧盟-联合国的积极伙伴关系”。该办公室将继续参与同类似组织一起开展的专业活动和网络，以利交流最佳做法，并随时了解这个领域的最新动态和趋势。该办公室在财务披露和培训等各种道德操守问题上为其他联合国机构提供了大量协助，以确保在适用方面的机构间一致以及知识共享。

C. 咨询和指导

27. 道德操守办公室在酌情根据请求向工作人员个人、工作人员团体以及其他部门和办事机构提供保密咨询和指导方面发挥着重要作用。此外，在拟议的政策转变所涉道德操守问题上，有关方面也征求了该办公室的意见。

28. 工作人员可同道德操守办公室联系，讨论道德操守问题，包括潜在的和实际的利益冲突、参加外界活动、离职后活动、接受馈赠以及各类其他关注问题，并就相关的规则和条例取得澄清。根据前来征询意见的工作人员所提出的事实，该办公室就工作人员可在个人和专业生活中采取的行动方式提出建议，以确保在履行公务中以联合国的最高利益行事。

29. 总体而言，咨询意见可涉及澄清本组织在关于某项禁止或限制的活动方面的标准和规则。此外，道德操守咨询意见也可涉及在条例和规则中没有具体规定和需要基于价值观的判读的问题。

30. 道德操守办公室并不取代举报受限制的活动(如接受馈赠或参加外界活动)或批准这种活动的现行机制。相反，它的作用是作为一个办事机构，某人可在请求批准某一受限制的活动之前向其寻求咨询意见，以解决任何潜在的利益冲突方面的关切。

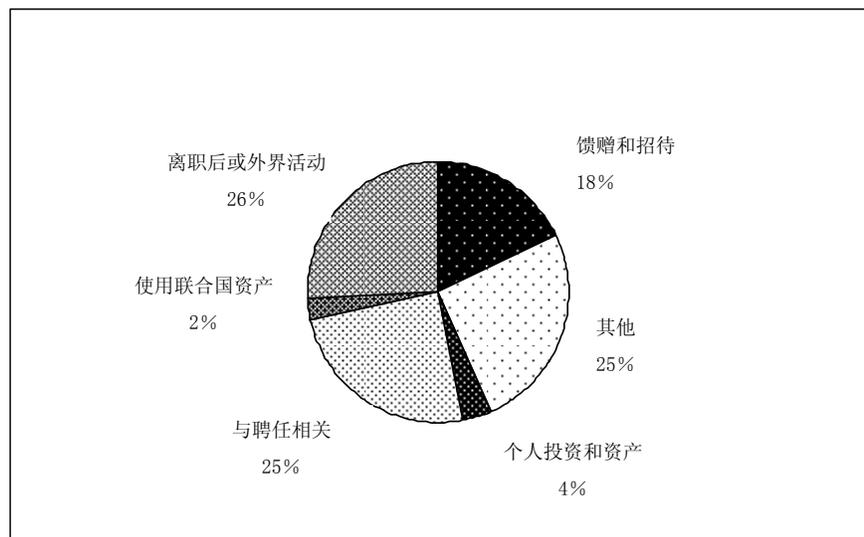
31. 在报告期内，道德操守办公室收到 162 件广泛涉及各种道德操守问题的咨询请求。图 5 按类别列出这些请求：离职后活动和外界活动(26%)、与聘任有关的征询(25%)、个人投资和资产(4%)、馈赠和招待(18%)、使用联合国资产(2%)、其他征询(25%)。

32. 按月均计算，可以看出本报告期的道德操守咨询请求总量比前一个报告期有很大增长。同样值得指出的是，本报告期的很大一部分请求涉及外界活动和离职后活动问题咨询，比上一报告周期增加 5%。与此同时，有关个人投资和资产的请求总量则比上一报告周期减少 14%。这一减少的部分原因或许是财务披露方案的实施已进入第二个年头。

图 5

按问题划分的道德操守咨询请求

(2006 年 8 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



33. 道德操守办公室在继续自我建设的同时，为工作人员在联合国标准、规则和细则的理解、指导和建议方面提供了一个有帮助、有作用的资源。上文所述变化可能意味着：(a) 正在开展的培训和其他提高意识办法已普及到许多工作人员；以及(b) 管理人员和工作人员更加认识到外界活动和离职后活动可能引起的潜在的和/或实际的利益冲突，以及这些冲突对他们作为联合国工作人员的职责的影响。请求数量的增多以及所观察到的请求性质和类型的变化表明，各级工作人员对该办公室的职能和服务的要求在提高。

34. 管理层还进一步要求道德操守办公室提供与可能的高级别任命有关的潜在利益冲突及包括投资管理和采购等政策问题上的咨询意见。

35. 除了为全球秘书处提供的一般咨询意见和指导之外，为了确保政策和做法的协调，道德操守办公室也应答其他联合国机构关于信息共享和最佳做法的请求。

D. 财务披露方案

36. 道德操守办公室的任务包括实施财政披露方案，以保持和增强公众对本组织廉正的信任。该方案的主要目的是确保能够确定工作人员金融财产、与私营部门的关联或外界活动引起的潜在利益冲突，并就本着联合国的最高利益以最佳方式把握情况提出咨询意见。其结果可能是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。

37. 最初的财务披露方案于 1999 年 1 月 1 日生效。然而，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现行简报 (ST/SGB/2006/6)，降低了工作人员配偶和受抚养子女的申报下限并扩大了申报要求。它还扩大了政策范围，从而在其中包括：所有 D-1/L-6 以上（含）职等工作人员；所有主要职责包括采购或投资职能的工作人员；以及所有接触机密采购资料或投资信息的工作人员。此外，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。

38. 为实施财务披露方案而采取的程序，是以其他管辖部门的最佳做法为基础，特别联系到工作人员所交数据的安全和保密处理。大会规定，应由一家外聘财务公司以保密方式审查每年所提交的报表。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。在 2006 年经过既定的国际公开招标和评价程序之后，选定了普华永道会计公司 (PricewaterhouseCoopers LLP) (普华永道)。普华永道于 2006 年 12 月 6 日开始对工作人员 2005 申报期的财务披露和利益申报表进行首次外部审查。

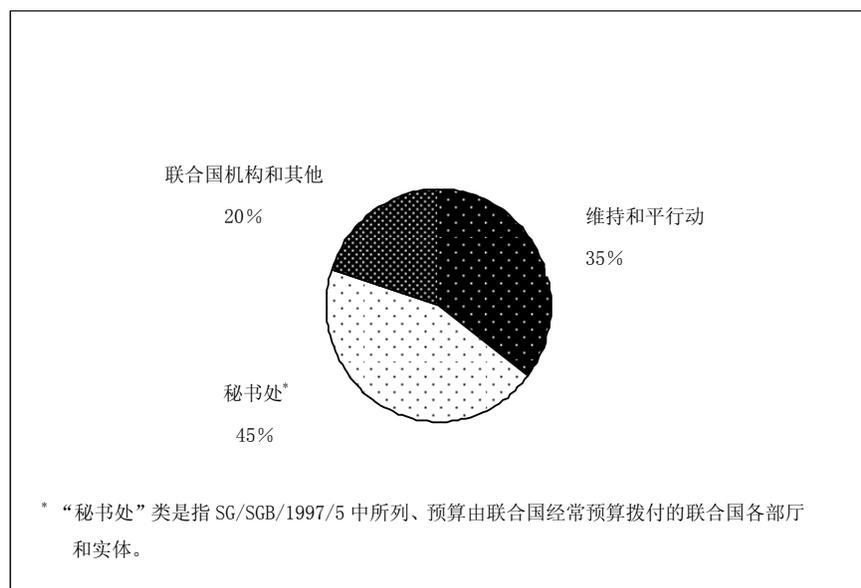
39. 共有 1 704 名工作人员被要求提交 2005 年 1 月 1 日起至 12 月 31 日止的 2005 申报期的财务披露或利益申报表。共计 98% 的工作人员 (1 670 名工作人员) 履

行了这项义务。其余 2% (34 名工作人员) 被交给人力资源管理厅采取纪律措施。一个重要情况是, 58% 的工作人员是通过电子邮件交送报表。以下图 6 是按组织类别划分的 2005 申报期财务披露方案参加者的分布情况: 秘书处 (包括秘书长简报 SG/SGB/1997/5 所列、预算由联合国经常预算拨付的联合国各部厅和实体)、维持和平行动, 以及联合国机构和其他方面。

图 6

按组织类别划分的财务披露参与情况

(2005 申报期)



41. 为了评估 2005 财务披露方案在减少对本组织的财务利益冲突风险方面的影响, 普华永道报告说, 所审查的 17 例个案, 即 1% 的个案, 有潜在的利益冲突。就这 17 例个案而言, 14 名工作人员为解决潜在冲突接受了普华永道所提关于合规安排的建议, 三例个案则由于工作人员与普华永道在所建议的合规安排上的分歧而交由道德操守办公室最后解决。

42. 关于工作人员对该方案的接受和理解, 在 1 670 名提交了财务披露文件的工作人员中, 116 名工作人员最初提交的财务报表为空白, 760 名工作人员——即 46%——提交的是不完整的报表。这可能是由于财务披露方案是首次在秘书处内提出和执行。这些工作人员中的每一位后均被联络并被要求充分履行自己的申报义务。该方案在 2006 申报期的基本目标之一是增进工作人员对方案的接受和理解。

43. 除了审查进程外，财务披露方案的一个重要组成部分是“核查进程”，在所有各级和各办事机构工作人员中随机进行。“核查进程”意在随机抽选的 2005 年财务披露报表内披露的信息进行验证，并确保所披露信息的完整性。外聘财务公司未发现重大偏差。

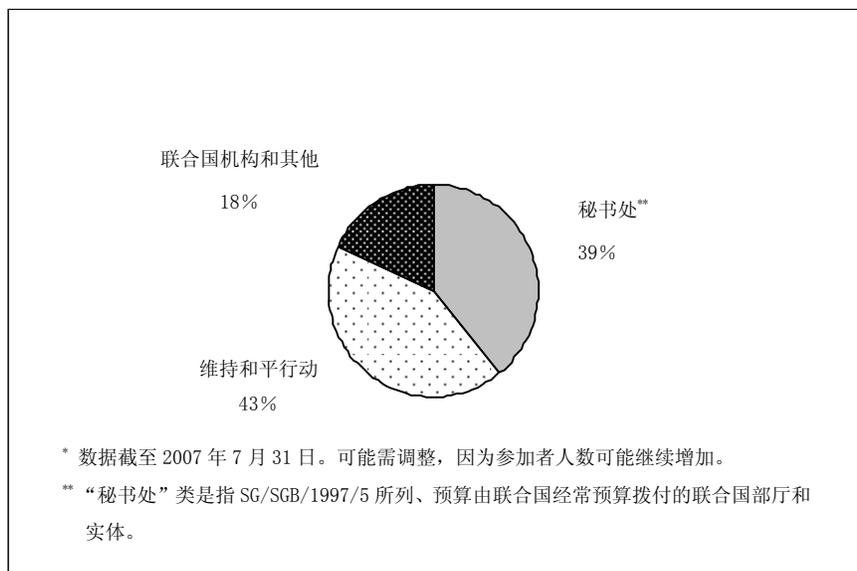
44. 由于 2005 申报周期的开始已经逾期，而且建立网上申报系统的时间很紧，因此，从 2006 年 1 月 1 日起至 12 月 31 日止的当前 2006 申报期是 2007 年 5 月才开始的。然而，今后各年的申报期则会恢复到既定的每年 3 月（开始）。部门负责人已确定 2 584 名工作人员需参加 2006 年方案。普华永道已于 2007 年 7 月开始审查所有已提交的 2006 年报表。

45. 普华永道与道德操守办公室联络开发的新的网上电子申报系统提高了效率和实现了程序的标准化，不仅对于工作人员是如此，而且对于该办公室和外聘财务公司也是如此。信息储存在一个安全的加密数据库中，有链路通向一个由联合国指定的第三方加密套接字协议层数字证书提供者负责管理的网站。该系统符合联合国总体安全/信息技术功能要求。这个安全的网上申报系统在一名工作人员最初填报数据之后，将可简化和加快未来的申报要求，因为仅需要更新有关个人已披露的私人利益即可。数据的这种标准化和安全保存确保工作人员在履行这方面的任务时可以做到效率较高、耗时较少。

46. 此外，道德操守办公室和普华永道编制了网上培训方案，帮助工作人员熟悉财务披露方案的程序、语言和要求。整套培训课程以英语和法语编制，所有培训用的资源材料都要按照未来动态不断更新。2007 年第二季度，该办公室访问了 8 个工作地点，就方案及其新发展对外与工作人员联络和为之提供培训。

47. 以下图 7 是按组织类别划分的 2006 申报期财务披露方案参加者的分布情况：秘书处（包括秘书长简报 SG/SGB/1997/5 所列、预算由联合国经常预算拨付的联合国各部厅和实体）、维持和平行动，以及联合国机构和其他方面。值得指出的是，需要提交财务披露报表的最大群体来自维持和平行动（43%），其次是秘书处工作人员（39%）。值得提及的还有，申报工作人员总数的 77% 在总部以外的工作地点。

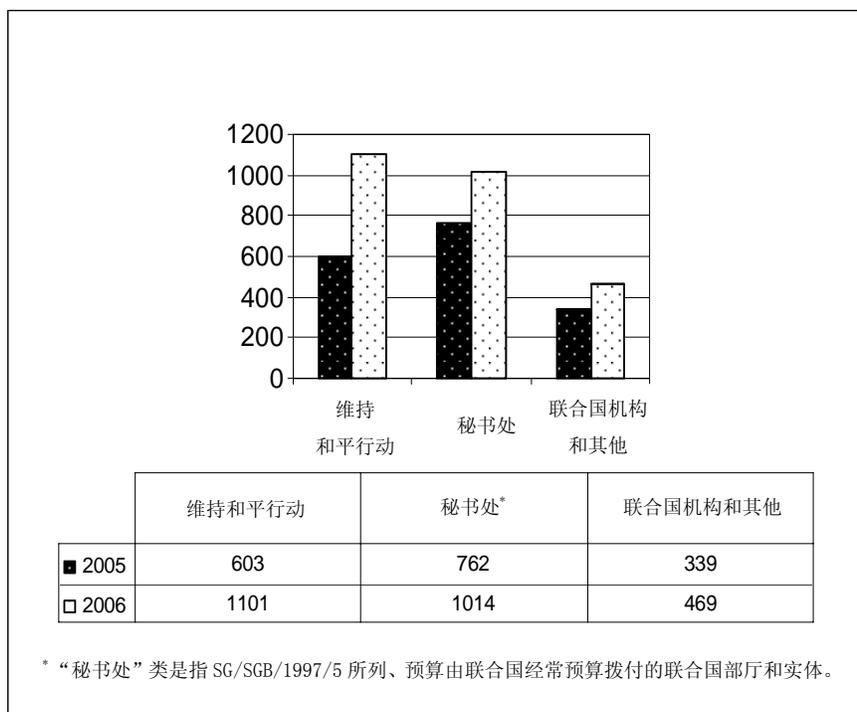
图 7
按组织类别划分的财务披露参与情况*
(2006 申报期)



48. 道德操守办公室收到联合国各机构（原先无需执行方案的机构）发来的关于参加财务披露方案的请求。道德操守办公室也与其他正在制订自己的财务披露方案的联合国机构取得了联系，以共享最佳做法。道德操守办公室将继续监测和鼓励这些机构作为善治的一个事项拟订和执行相同或相似的方案，以利协调联合国全系统的财务披露方案。

49. 与 2005 申报期的相应数字相比，需要提交 2006 年财务披露报表的工作人员人数增加了很多。以下图 8 显示两个申报期的参加水平比较，从中可以看出，增幅最大的是维持和平行动（人数将近翻了一番，参加者从 2005 年的 603 人增加到 2006 年的 1 101 人）。总体增加可能反映部门负责人在财务披露方案对工作人员的公务和职责的适用有了更高的认识，尤其是在关系到采购、投资或资金的方面有了更高的认识，或者是了解了与这些事项有关的保密信息。

图 8
按年份划分的财务披露参与情况
(2005-2006 年)



50. 道德操守办公室认为有必要根据自己的经验和联合国工作人员及普华永道的反馈，审查目前使用的网上披露表及随附的指南。将与信息技术事务司、人力资源管理厅、法律事务厅和其他有关办公室就所需的修改进行磋商，使政策和程序与方案要求和进程取得一致。

51. 道德操守办公室（应会员国的请求）正在审查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。鉴于所涉机构的确定政策或监督职责及其独立性以及所涉成员的地位，需要谨慎考虑对其成员实行适当的财务披露制度的必要性。

E. 保护举报失检行为和与正式授权的审计或调查工作合作的工作人员免遭报复

52. 保护举报失检行为和与正式授权的审计或调查工作合作的工作人员免遭报复的政策随着秘书长简报 ST/SGB/2005/21 的发表而于 2006 年 1 月 1 日生效。该简报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。该政策规定，在确定存在一个初步证据确凿的案件之后，举证责任就转给本组织，要求行政部门在证明即便不发生受保护的活动的活动也会采取同样的行动。

53. 道德操守办公室从成立开始就一直在制订与处理这些案件有关的程序和方法。在这方面，先要初步评估一个案件，以确定该案件是否在任务范围内并有必要加以初步审查。对所有申诉都按照确保机密和及时注意的具体程序加以处理。

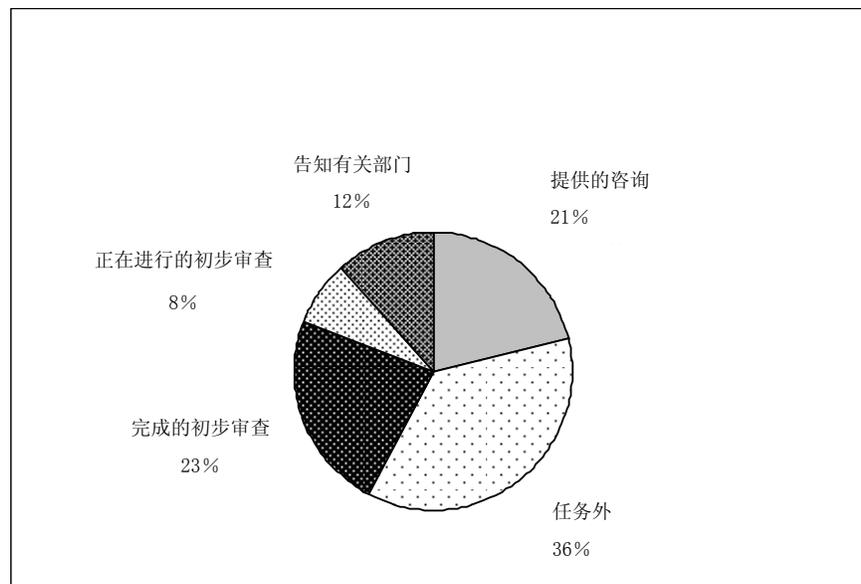
54. 就本报告期而言，道德操守办公室收到了 52 件关于遭受报复的申诉。经过初步评估，确定须对 16 件申诉，即总数的 31%，进行初步审查。在这 16 件中，2 个案件在确定存在初步证据确凿的案件之后被移交内部监督事务厅进一步调查。对 10 个案件未发现属于初步证据确凿的案件，对 4 个案件仍在审查中。

55. 在余下的 36 件即占总数 69% 的申诉中，19 件申诉在任务范围之外和/或由道德操守办公室转交其他办公室，对 11 件申诉提供了关于解决其关注问题的适当求助机制的咨询和指导意见。

图 9

按类别划分的关于遭受报复的申诉

(2006 年 8 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



56. 道德操守办公室继续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，以不损及敏感资料的保密为前提，协调应对投诉个案的行动。这种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至关重要。

57. 在本报告期内，道德操守办公室一直在根据所收到的申诉提出的问题审查政策。政策审查是一个不间断的进程，意在找出空白和需要加强的领域。在适当之处，该办公室寻求法律事务厅关于范围和适用的澄清。

四. 意见和建议

58. 如起首部分所述,本报告涵盖道德操守办公室从2006年8月1日起至2007年7月31日止的第一个完整的运作周期。该办公室于2007年5月配齐了长期工作人员队伍及新任主任。该办公室在报告期内开展的活动、所收到请求数量的增多,以及对该办公室服务的请求的多种来源(即,以作为来源的地点和联合国实体而论)、提出征询的工作人员的不同专业级别,以及所提出的问题的类型和复杂程度,清楚表明了对该办公室职能和服务的需求在增多。

59. 道德操守办公室认为,本组织至关重要的是要在对条例和细则的遵守之外培养和培育一种在工作环境中讲道德操守、讲廉正和讲问责的文化,从而在联合国内外增强对联合国的信任和联合国的信誉。这就要求本组织进一步努力并投入人力物力,通过培训、教育、咨询和在整个联合国范围内协调标准及其适用,提高工作人员的道德操守和廉正意识。

60. 道德操守办公室所面临的挑战之一仍然是需要增强工作人员对财务披露方案的认识和遵守,并确保从源头上预防和把握潜在的和/或实际的利益冲突,避免以后再进行任何干预的必要性。财务披露方案是对本组织加强问责制的努力和形成道德操守意识的重要贡献,有助于提高对本组织的信任。

61. 鉴于财务披露方案的参加者人数增多,有必要划拨更多的资源,以支付对披露报表进行外部审查所涉及的费用。此外,目前与外聘财务公司的合同安排将在2009年10月结束,届时,进行审查的责任和承办方案的系统可能会转到本组织。在这方面,如果道德操守办公室在2008-2009两年期内承担这些责任,将需要进行与资源分配有关的规划并发展所需的内部专门知识。

62. 虽然为免遭报复而设置的保护政策与内部司法系统联系在一起,但道德操守办公室到目前为止仍未能参与关于在重新设计小组报告基础上对司法系统改革进行的讨论。这种情况的部分原因在于,该办公室是2006年1月新设立的,而重新设计小组当时已将近完成审查工作。因此,在该小组的最后报告中,没有就道德操守办公室及其在司法系统中的当前和未来作用展开实质性的讨论。由于这一情况,该办公室未能有机会就其在新的司法系统中相对于内部监督事务厅和监察员办公室等其他办事机构的作用提出自己的意见。在关于拟议的新司法系统的审议进程中必须有道德操守办公室的参与。为此,该办公室将与法律事务厅以及人力资源管理厅等其他相关部厅一道,继续审查为免遭报复而设置的保护政策,以便提出最适合内部司法机制的修改意见,特别是在重新设计小组所建议的改革执行过程中和执行之后。

63. 为了使其工作得到更好的理解,并更有效地应答对其服务的要求,道德操守办公室未来需要通过不同途径和方式,联络各个不同工作地点的工作人员,包括

维持和平行动以及各区域委员会的工作人员。外联活动可包括为高级别特派团的领导层以及采购、财务、人事和行政工作人员进行定期情况介绍和年度培训。该办公室与其他有关部厅和联合国机构的协作对于促进在标准制定和使用方面形成协调至关重要。

64. 道德操守办公室必须扩大与其他公营部门、非盈利部门和私营部门的道德操守和合规事务部门的专业网络和协作。这种伙伴关系将有助于确保本组织制定标准和改变氛围的努力能够符合总体趋势和最新动态，符合专业机构在道德操守和廉正方面所进行的努力。

65. 独立性和公正性对于道德操守办公室的运作和业务至关重要，这对于任何有信誉的公共机构的道德操守和合规事务部门都是如此。随着对最高标准廉正的要求日趋紧迫，以及该办公室工作的不断发展，必须主动积极和有效地保护和加强这一地位。

66. 关于评估，大会在第 60/254 号决议中请秘书长就可否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提出看法。鉴于：(a) 该办公室成立仅仅 18 个月、(b) 该办公室第一个完整的业务周期只是在 2007 年 7 月才完成，以及(c) 该办公室只是到 2007 年 5 月才配齐长期工作人员队伍和新任的主任，因此，该办公室需要有更多时间才能提出新的政策、新的业务程序和做法，并随着其工作的进展作出必要的调整。

67. 关于大会在第 60/254 号决议第 16(h)段中请秘书长报告工作人员对道德操守办公室在改善联合国道德操守和廉正方面的影响持何种看法，已经在有关开展第二次廉正意识调查的方面进行了初步的工作，调查期间也将了解工作人员关于该办公室影响的想法。

68. 行政和预算问题咨询委员会在报告(A/60/7/Add.13)第 25 段中请秘书长说明秘书处各个组织实体开展的道德操守活动，拟订它们之间进行协调的计划，并探讨是否有可能在必要时向道德操守办公室调拨资源，道德操守办公室已响应这一请求对这些活动进行了一次初步调查。目前正在编制关于不同部厅所开展的与道德操守有关的活动情况的汇编。

69. 调查的初步结果表明，适用于全球秘书处的现有标准、特别是《联合国行为守则》以及其它相关规则和条例仍是工作人员在道德操守和廉正方面最具权威性的指导来源。此外，一些部厅和实体编制了本部门具体的补充守则、规则、政策和资料，或安排了培训，以便向工作人员更好地说明如何既履行自己的职责，同时又确保本人、家属以及相关的第三方不致实际或被认为从其所作的决定、其可能具有的影响力或可能了解的信息中获益。这些包括若干具体的补充守则，诸如具有道德操守内容或利益冲突(回避)内容的行为守则(例如，人权干事行为守则、审计员独立性声明、内部监督事务厅调查司人员原则声明、各部门关于接受

馈赠、外界活动的具体规则、具体的部门关于道德操守方面问题的培训方案、守则和/或出版物。一些部厅和实体都设有指定联络点，工作人员可以就道德操守方面的问题寻求咨询意见和指导。

70. 道德操守办公室继续审查迄今为止从联合国各部厅和实体收到的资料，以拟订一项改善它们之间协调的计划，并探讨有效利用所具备的资源的可能性，包括探讨是否有可能向道德操守办公室调拨资源，以加强方案在秘书处内的影响，特别是随着该办公室工作的不断进展加强其影响。

五. 结论

71. 道德操守办公室现已完成了第一个业务周期，很好地证明了自己的存在理由，证明了自己作为联合国道德操守标准和廉正的监护者的职能，证明了作为对工作人员在道德操守问题上的指导和咨询意见的来源的职能。鉴于显然需要形成一种讲道德操守、讲廉正和讲问责的文化，并鉴于对该办公室服务的不断增长的要求，该办公室必须在当前联合国管理改革的进程中继续发挥积极的主导作用。为此，保护本组织的利益和维护最高道德价值观和廉正标准仍然是其工作的最终目标和原则。加强该办公室的独立性和公正性是其成功和有效执行任务和履行职责的必要前提之一。

72. 道德操守办公室将在履行职责中继续联络工作人员和管理层以及会员国和其它利益相关方。

73. 按照《联合国宪章》第一〇一条维护联合国工作人员最高标准的廉政至关重要。为此，必须连贯一致地在全系统范围内严格适用道德操守标准，并按大会关于2005年世界首脑会议成果的第60/1号决议的要求为联合国所有人员拟订道德守则。道德操守办公室的主要职责已由秘书长简报 ST/SGB/2005/22 作了明确规定，并经大会第61/254号决议核可，但其管辖尚未达到全系统范围。**在这方面，为了确保道德操守标准对所有联合国人员的一致适用及协调，大会不妨考虑扩大道德操守办公室的管辖范围，使之涵盖所有联合国系统实体，并就此事提供进一步的指导意见。**

74. 大会不妨决定未来届会在适当的单独项目之下审议秘书长关于道德操守办公室工作情况的年度报告。