



第六十五届会议

临时议程* 项目 136

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，大会在该决议中要求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。本报告还根据关于人力资源管理的第 63/250 号决议所述任务，载列关于联合国道德操守委员会活动的资料，包括对委员会处理的被认为相关的任何复杂道德操守问题进行审查的情况。

本报告所述期间为 2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 31 日。

* A/65/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景和概况	3
三. 道德操守办公室的活动	7
A. 咨询和指导	7
B. 培训、教育和外联	9
C. 防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复	11
D. 财务披露方案	13
E. 制定标准和政策支持	17
四. 联合国道德操守委员会和道德操守网络	17
五. 财务披露方案的未来方向	19
六. 结论和建议	21

一. 引言

1. 本报告作为 2006 年 1 月设立联合国道德操守办公室后的第五次报告，系根据大会第 60/254 号决议第 16(i) 段编写，大会在该决议中要求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，供大会酌情在有关人力资源管理的议程项目下审议并作出决定。
2. 本报告亦针对大会题为“人力资源管理”的第 63/250 号决议提交，大会在该决议中欢迎成立道德操守委员会，并请秘书长在其关于道德操守办公室活动的报告中列入有关道德操守委员会活动的资料，包括对委员会处理的被认为相关的任何复杂道德操守问题进行审查的情况。
3. 就联合国道德操守委员会而言，依照题为“联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案”的 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报第 4.3 节，本报告将综述提交委员会主席处理的所有案件。
4. 行政和预算问题咨询委员会在其报告(见 A/62/7，第 I.17 段)中建议大会请秘书长深入分析内部财务披露审查相对于当前外包安排的比较优势和劣势，包括费用。根据这项建议，2009-2010 年期间进行了这一分析。分析结果和有关财务披露方案未来方向的考虑，将在本报告第五节提出。

二. 背景和概况

5. 道德操守办公室由大会在 2005 年世界首脑会议上核准设立(见大会第 60/1 号决议，第 161(d) 段)，负责协助秘书长通过培养一种讲求道德操守、透明度和问责制的文化，确保所有工作人员按照《联合国宪章》规定的最高廉正标准，遵守和履行职能。道德操守办公室的主要责任领域如下：

(a) 酌情与人力资源管理厅等部门协调，制订有关道德操守问题的标准并开展相关培训和教育，包括确保对所有工作人员进行年度道德操守培训；

(b) 就道德操守问题(例如利益冲突)向工作人员提供保密咨询和指导，包括掌管一条道德操守求助热线；

(c) 施行本组织的财务披露方案；

(d) 承担依照本组织防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复的政策赋予的责任；

(e) 其他被认为适合该办公室的职能。

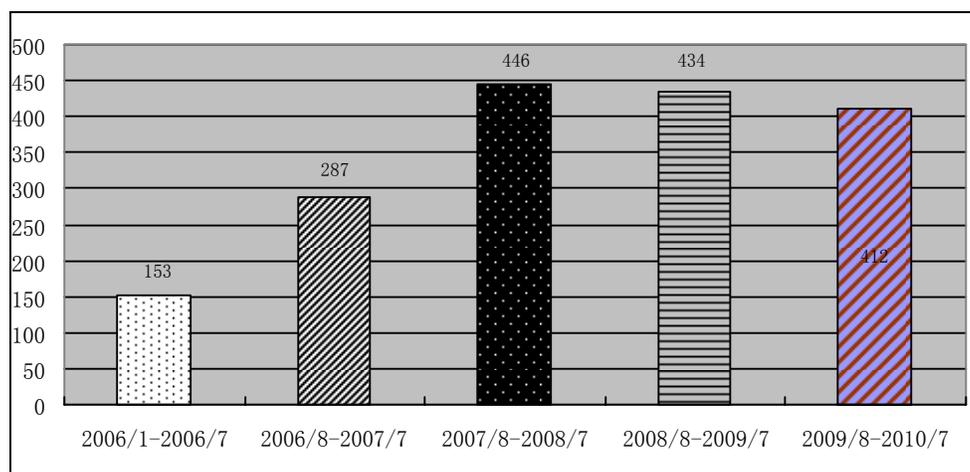
该办公室于 2006 年 1 月 3 日开始运作。

6. 秘书长于 2010 年 7 月 19 日任命琼·艾丽丝·杜宾斯基为道德操守办公室新主任，并对离职主任罗伯特·本森发挥领导作用，为道德操守办公室的设立和有效运作作出贡献深表感谢。

7. 2009年8月1日至2010年7月31日,道德操守办公室总共收到412项请求。图1显示2006年到2010年期间的相应数字对比情况。

图1
按报告周期分列的请求数

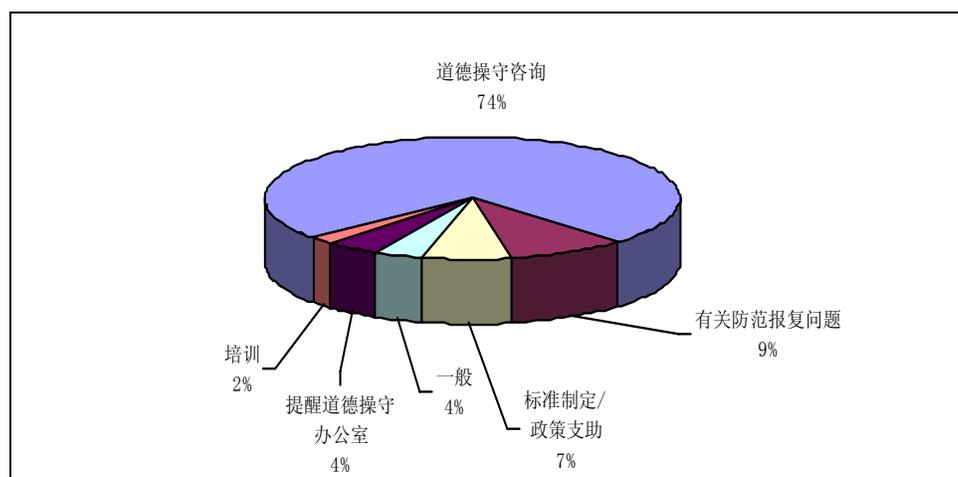
(2006年1月至2010年7月)



8. 收到的请求涉及诸多道德操守问题,从一般道德操守咨询、培训、政策审查和咨询,到制定标准支助和其他一般资料。如图2所示,在请求道德操守办公室提供的服务中,大多数为联合国工作人员的一般道德操守咨询。

图2
按类别分列的请求数

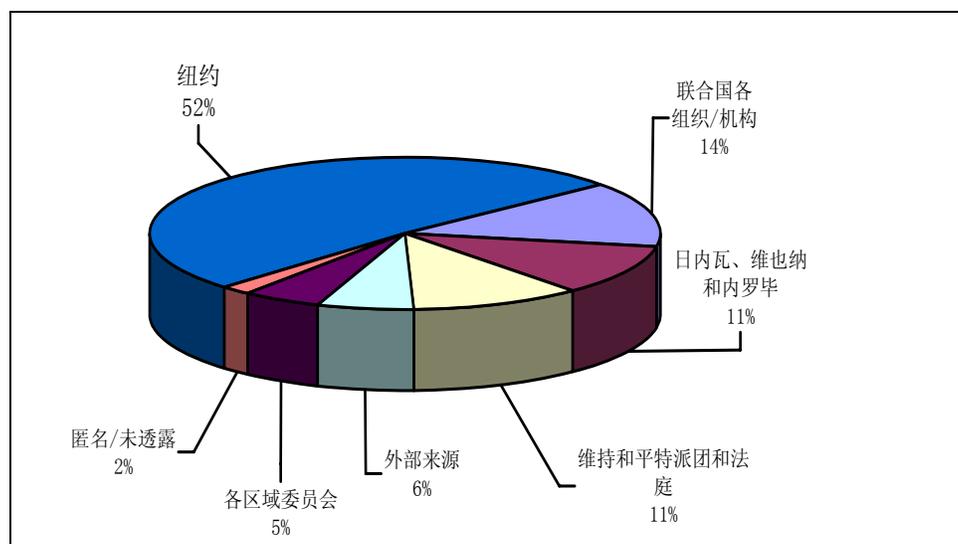
(2009年8月1日至2010年7月31日)



9. 如下文图 3 所示，要求道德操守办公室提供服务的请求仍是来自众多地点和组织。大多数请求由驻在纽约的单位和人员发出 (52%)，但与上一报告期间相比减少 3 个百分点。来自秘书处其他部分的请求数基本相当，联合国各机构提出的请求数却增加 3 个百分点，这可能要归因于其他联合国实体正在设立自己的道德操守办公室或者正在制订和 (或) 审查有关道德操守和廉正问题的政策。这些联合国实体就各自在一系列广泛领域的活动求助于道德操守办公室，从制定标准和培训，到具体业务活动。

图 3
按来源分列的请求数

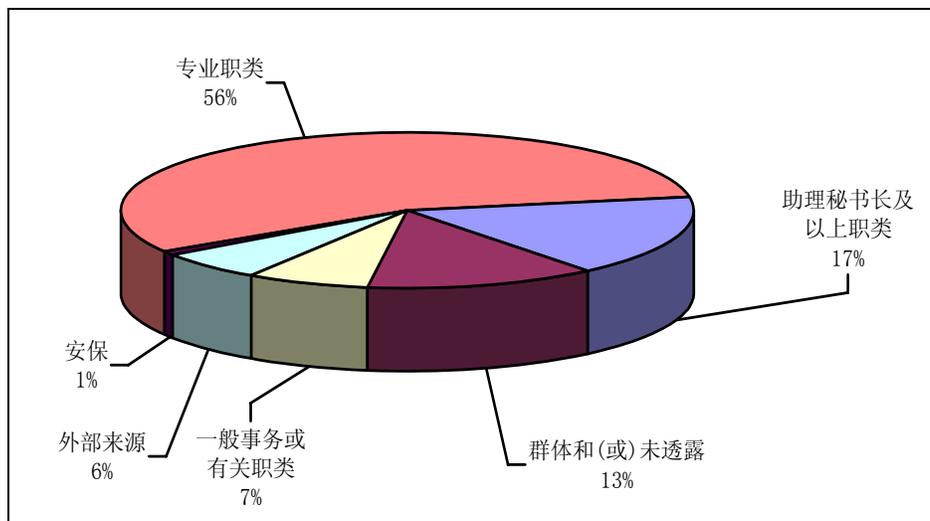
(2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 31 日)



10. 就提出请求者的专业职等而言，道德操守办公室提供的服务遍及秘书处各个级别的工作人员和管理人员。与上一报告周期相比，专业人员提出的请求数减少 7 个百分点，群体或未透露来源的请求数增加 10 个百分点。助理秘书长及以上职等高级管理人员向道德操守办公室提出的请求数也增加 3 个百分点，意味着高级管理人员对有关道德操守和廉正问题以及道德操守办公室提供的服务有了更高的认识。

图 4
按职等分列的请求数

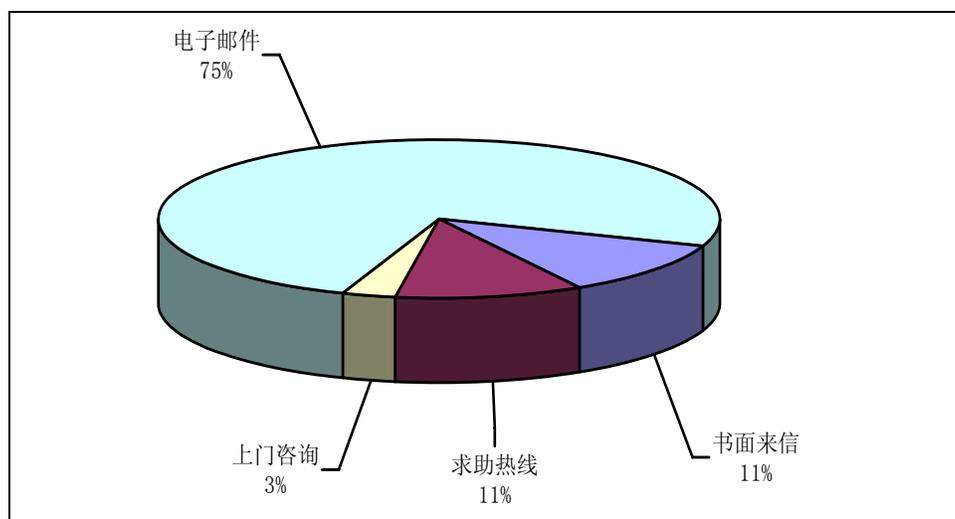
(2009年8月1日至2010年7月31日)



11. 就联系方式而言，通过电子邮件提出的请求仍占绝大多数(75%)，比上一报告周期增加 11 个百分点。书面来信和通过求助热线提出请求各占 11%。上门咨询大幅减少 8 个百分点，联合国总部各单位搬迁或是一个原因。

图 5
按联系方式分列的请求数

(2009年8月1日至2010年7月31日)



12. 道德操守办公室十分重视信息安全。由于办公室开展的工作和处理的信息具有保密性质，信息安全是确保有效运作的基础。内部监督事务厅(监督厅)内部审计司在 2008-2009 年期间对联合国秘书处数据保密工作进行了横向审计，道德操守办公室也在其中。这一审计的目的是确保秘书处拥有适当控制措施，对工作人员、会员国代表及其他人员的敏感信息进行保密性和完整性保护。

13. 联合检查组完成了题为“联合国系统的道德操守”的审查(JIU/Rep/2010/3)，作为对其早先一份关于联合国系统各组织监督制度缺陷的报告的后续跟进，目的是确定在整个联合国系统设置和落实道德操守职能方面的进展情况、经验教训和最佳做法。联合检查组在审查过程中评估了道德操守办公室的工作和职能，并在上述报告中指出，道德操守办公室符合联合检查组提议的标准，为联合国系统其他道德操守办事机构树立了榜样。联合国秘书处正在审查联合检查组报告中提出的建议，以期酌情增进道德操守职能的实效。

14. 2010 年 5 月，监督厅对财务披露方案包括信息安全考虑进行了内部审计，目的是评估内部控制措施在确保工作人员按规定呈报年度财务披露/利益声明表方面以及在确保切实有效执行财务披露方案方面，是否适当和有效。

三. 道德操守办公室的活动

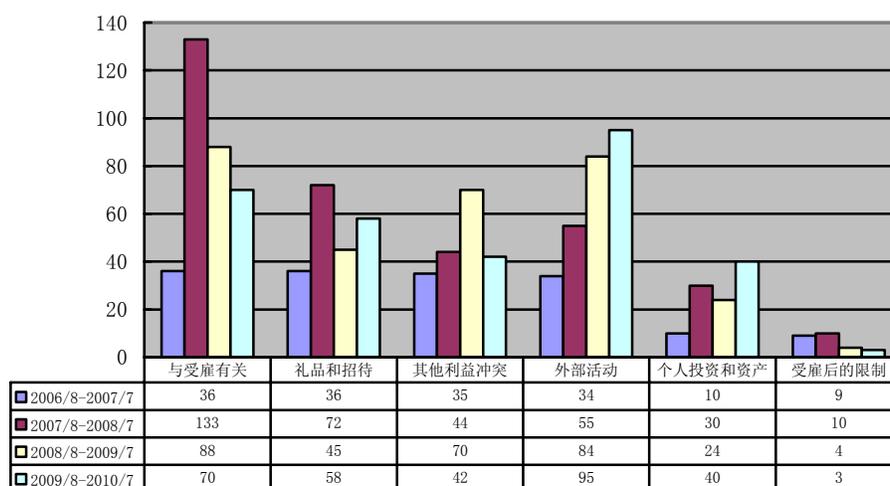
A. 咨询和指导

15. 提供保密咨询和指导是道德操守办公室最重要的风险预防职能之一。这种针对个人的咨询服务帮助工作人员保持高度的专业和道德标准，并处理可能导致利益冲突的情形。在本报告所述期间，工作人员秘密或匿名接触道德操守办公室，讨论有关道德操守的关切，包括外部活动产生的实际或明显利益冲突、收受礼品、荣誉或优惠、个人投资和资产等，以及其他各类与受雇有关的关切。工作人员还寻求解释本组织的条例、规则和标准。道德操守咨询服务可包括澄清本组织有关禁止性或限制性活动的标准。道德操守咨询服务还可通过推行本组织价值观和解释规章框架，协助工作人员应对在现有条例中未予具体处理的复杂情形。最常见的问讯牵涉到工作人员关于在参加外部活动的同时，保护其只对本组织负责的国际公务员身份的请求。

16. 道德操守办公室不取代现有举报不当行为或解决冤情的机制，但鼓励工作人员和管理人员就如何处理潜在利益冲突及其他与工作有关的道德困境寻求保密咨询。为说明这些不同之处，特别是考虑到 2009 年 7 月引入新的内部司法系统，道德操守办公室目前正协同所有相关实体审定一本手册，标题暂定为“工作人员获取咨询和指导、解决冤情、举报不当行为或对裁决提出上诉的手册”。该手册将于 2010 年晚些时候出版，将介绍工作人员可予利用的不同单位和资源的授权责任，说明每个资源的作用，并协助工作人员决定哪个实体最适于处理自身关切。

17. 在本报告所述期间，道德操守办公室总共处理了 308 项关于提供道德操守咨询和指导的请求。如图 6 所示，这 308 项咨询请求可分类如下：外部活动 95 项 (31%)；个人投资和资产 40 项 (13%)；其他利益冲突 42 项 (14%)；礼品、招待和荣誉 58 项 (19%)；以及受雇后的限制 3 项 (1%)。与受雇有关的问讯共有 70 项，占有咨询请求的 22%，涉及工作人员就如何处理与受雇有关的情形寻求指导，例如不当行为指控、与职业发展有关的关切以及绩效考核问题等。在收到工作人员的关切后，道德操守办公室或者将当事人引荐给主管机构寻求帮助，或者就正确行动方式提供咨询。

图 6
按周期分列的道德操守咨询请求
(2006 年 8 月至 2010 年 7 月)



18. 与上一报告周期相比，向道德操守办公室提出的咨询请求总数基本上保持不变。“与受雇有关”和“其他利益冲突”这两类请求有所减少，而“外部活动”、“礼品和招待”及“个人投资和资产”这三类请求明显增加。“与受雇有关”的请求数减少，可能是因为工作人员对道德操守办公室任务授权的有限范围加深了认识。

19. 除了向秘书处工作人员提供咨询和指导之外，道德操守办公室还对其他联合国实体提出的一些关于信息分享、最佳做法、政策以及道德操守咨询和指导的要求作出回应。这些实体包括：联合国大学、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、世界粮食计划署(粮食署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国气候变化框架公约临时秘书处、联合国防治荒漠化公约秘书处、世界知识

产权组织、万国邮政联盟(万国邮联)、联合国开发计划署(开发署)、世界卫生组织(世卫组织)、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国儿童基金会(儿基会)、国际民用航空组织(民航组织)、国际原子能机构、联合国社会发展研究所(社发所)和联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)。

B. 培训、教育和外联

20. 为了联络总部以外工作人员，道德操守办公室主任于 2010 年 2 月访问联合国日内瓦办事处，在那里会见了高级管理团队和日内瓦办事处工作人员协调理事会的代表。他还会见了人权高专办、联合国系统国际职工会和协会协调委员会(国际职工会协调会)及国际公务员协会联合会的代表。2010 年 3 月，他访问亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)，在那里会见了高级管理官员，并举行全体大会，进一步介绍道德操守办公室的职能和任务授权。

21. 道德操守办公室举行了多个简报和信息通报会，包括向政治事务部安全理事会附属机构事务处的咨询专家、执行干事介绍关于礼品披露、储存和处置的新行政指示所规定的管理员职能，以及向管理事务部的高级管理人员介绍关于礼品披露、储存和处置的新行政指示。

22. 为继续履行“有关道德操守问题的标准、培训和教育”方面的授权职能，并确保“每年为所有工作人员举行道德操守培训”(见 ST/SGB/2005/22)，道德操守办公室继续与人力资源管理厅等单位密切协作，坚持为全秘书处所有级别工作人员举办道德操守强化学习活动。协作的重点是设计、调整和交付以常规和定制讲习班及在线面对面培训单元为形式的道德操守培训，并酌情将其纳入到更为广泛的工作人员学习和发展倡议中。

23. 面向所有级别工作人员的在线必修学习课程“提高廉正意识倡议”(见 ST/SGB/2005/17)已推出英文和法文版本，重点是在联合国工作环境中遵守核心价值观和廉正标准。自 2005 年推出以来已有 29 000 多人完成课程，其中在本报告所述期间完成的超过 8 600 人。该课程由联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)开发，将不断利用技术创新，改进和扩大在所有工作地点的覆盖面。

24. 总部、总部以外各单位和其他工作地点在 2009–2010 年期间继续举办名为“齐心协力在日常工作中树立职业道德和廉正意识”的常规讲习班。讲习班用英文、法文和西班牙文举办，自 2006 年推出以来已有全系统 12 500 多名工作人员参加。在本报告所述期间，全系统参加各期讲习班的工作人员达 2 600 多人(为 2010 年 7 月 31 日数字，需在年终核对和关闭数据库后确认)。有些讲习班应要求作了特殊安排，视需要加以定制，或者纳入到针对不同工作地点实地工作人员的更广泛

培训课程中。在本次审议期间，共为联合国秘书处人道主义事务协调厅、人权高专办、非洲联盟/联合国达尔富尔混合行动、联合国贸易和发展会议、联合国新闻中心、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国停战监督组织、联合国中东和平进程特别协调员办事处和联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处的工作人员举办了 17 期此类讲习班。接下来还将在 2010 年底为总部和总部以外各单位举办 40 多个讲习班，相关预算拨备和计划已经完成。

25. 为进一步扩大讲习班在所有工作地点的覆盖面，2010 年 7 月，道德操守办公室协同人力资源管理厅在联合国日内瓦办事处为人权高专办派驻布隆迪和喀麦隆的工作人员测试了讲习班的 WebEx 版本。

26. 在 2009-2010 年期间，由道德操守办公室、人力资源管理厅和采购司共同倡议的定制讲习班“采购中的道德操守与廉正”继续举办，采购司工作人员必须参加，承担有关责任的其他人建议参加。自推出以来到 2010 年 7 月 31 日，已有 700 多名工作人员参加讲习班，其中 85 人是在本报告所述期间参加。

27. 2010 年上半年，道德操守办公室继续与人力资源管理厅、维持和平行动部和外勤支助部协作，为驻在实地负责监督实地工作人员造册进程的中央审查机构在概况介绍方案中增加一个道德操守培训单元提供实质性支持和资助。作为进一步协作倡议，还为制订和交付一个为期一天名为“日常工作中的问责、道德操守和廉正意识”的定制讲习班提供了实质性支持和资助，用于重新设计的维持和平行动部高级行政管理和资源培训方案。该方案 2010 年 7 月在意大利布林迪西联合国后勤基地培训中心推出，已有 40 多个承担中级管理支助职能的工作人员参加。

28. 道德操守办公室和人力资源管理厅针对在采购司为推出采购培训学校网站而制订的在线学习课程中以及在管理事务部为联合国总部合同委员会制订的在线学习课程中纳入有关道德操守的内容提供了咨询。

29. 将道德操守培训纳入到更广泛的学习倡议中，这一承诺还体现为在为新工作人员、初级专业人员和中央审查机构成员举办的概况介绍会中增加一个关于人力资源管理、监督技能和一般事务人员发展的培训单元。

30. 道德操守办公室已着手开发一个对外网站，以便扩大联系和更好地宣传联合国行为标准，并介绍办公室已获授权的职责。预计该网站将有助于在包含各基金和方案的联合国道德操守委员会成员与包含各专门机构的联合国道德操守网络成员之间形成一个交流论坛。

31. 道德操守办公室和人力资源管理厅密切注视反馈意见，确保按照新的政策发展和持续变化的优先事项，不断更新和调整所有有关道德操守的培训内容。

C. 防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复

32. 关于防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复的秘书长公报(ST/SGB/2005/21)于2006年1月1日生效。根据这项公报，道德操守办公室接收针对报复行为的投诉，并通过初步审查确定该投诉是否涉及受保护的活动的，如果是，则这一受保护的活动的活动是否促成了所指称的报复行为。

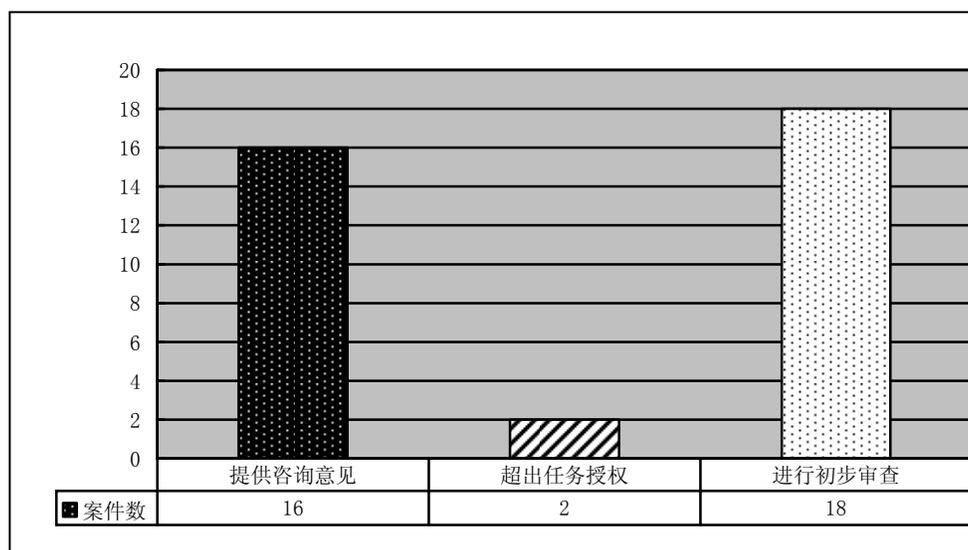
33. 从2009年8月1日到2010年7月31日，道德操守办公室共收到36项与防范报复有关的请求。如图7所示，有18项请求被认为要进行初步审查。初步审查过程包括审查投诉人提交的文件并查明事实，以确定是否有独立和经过论证的资料可支持针对报复行为的投诉。一旦确定案件有确凿的初步证据，举证责任就将交给本组织，并且需要行政当局证明，即使当事人没有举报不当行为或配合已获正式授权的审计或调查，所指称的报复行动也同样会出现。

34. 本报告周期与防范报复有关的请求为36项，比上一报告周期的64项减少40%。减少的原因可能不止一个。新的内部司法系统已经建立，密集举办公开听证并在网站上公布相应裁决。工作人员密切关注系统发展情况，或会推迟寻求保护直至相关判例更加定型。越来越多工作人员寻求监察员办公室和调解服务部门的帮助，通过非正式途径解决工作地点关切事项，也可以解释为道德操守办公室收到的请求有所减少的原因。基本建设总计划的实施导致工作人员分散到不同地点，上门求助较为不便。防范报复政策存在漏洞，监督厅调查司可以拒绝调查道德操守办公室移交的具有确凿初步证据的案件。因此，工作人员或许会对道德操守办公室提供切实保护的能力表示怀疑。

图 7

对寻求保护的请求采取的行动

(2009年8月1日至2010年7月31日)



35. 在 18 个需要进行初步审查的案件中，道德操守办公室已完成对八个案件的审查，并确定有四个案件没有涉及报复的初步证据，而另外四个案件的投诉人已撤销或放弃请求。其余 10 个案件的初步审查程序仍在进行。

36. 在其余 18 个其他请求中，已确定有两个不在任务授权范围之内，有 16 名工作人员在有关该政策的适用范围、开始初步审查前必须具备的条件以及确定报复成立后可以采取的纠正措施等方面，接受了咨询和指导。在本报告所述期间，道德操守办公室收到联合国争议法庭书记官长的一项请求，要求密切注视为案件作证但表示害怕因与法庭合作而遭报复的工作人员的处境。这意味着向法庭作证或与法庭合作应被视为受保护的活动的，而现行防范报复政策目前并不包括这一内容。道德操守办公室正与秘书处内各有关单位协商，考虑按照内部司法系统的近期发展情况，修订防范报复政策。

37. 上一周期报告有 16 个案件仍在进行审查。在这 16 个案件中，道德操守办公室已完成对九个案件的初步审查，确定有一个案件存在涉及报复的初步证据，并将该案件移交监督厅调查。其余八个案件没有找到涉及报复的初步证据。有四个案件的投诉人已撤销或放弃请求（其中三个案件通过调解和商谈，以非正式方式解决）。对其余三个案件的初步审查正在进行。2007 年 8 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日期间启动、到上一周期结束时仍在审查的两个案件已经了结，没有发现报复的证据。

38. 新的内部司法系统提出了一个让道德操守办公室严重关切的问题，即其工作和工作成果的保密性。在一个等待联合国争议法庭审理的案件中，一位前工作人员对道德操守办公室的备忘录提出质疑，因为其中通知该工作人员，监督厅对案件的调查结果是报复不成立，道德操守办公室同意调查报告的结果和结论。联合国争议法庭在审查这个案件时下令出示监督厅提供给道德操守办公室的调查报告及相关支持文件。道德操守办公室始终反对向投诉人出示监督厅的任何保密调查报告，因为这样做会对办公室在防范报复案件中履行职责的能力产生令人沮丧的影响。道德操守办公室认为，如果出示如监督厅报告这样的保密文件，原本可能提供资料支持寻求保护者的第三方因为害怕自己遭到报复，就不会挺身而出。尽管道德操守办公室根据保密原则提出强烈反对，并强调这一原则是办公室有效运作的基础，联合国争议法庭还是向这位前工作人员出示了监督厅的报告。

D. 财务披露方案

39. 道德操守办公室根据授权施行财务披露方案，借以管理组织风险、维护和提高公众对本组织廉正的信任。

40. 2009 年申报周期(始于 2009 年 3 月 1 日)共有 3 618 名工作人员须使用已建立的在线财务披露申报系统进行申报。2009 年申报周期覆盖从 2008 年 1 月 1 日到 12 月 31 日的报告期间。

41. 截至方案结束之日(2009 年 12 月 31 日)，共有 99.61%的工作人员(3 604 人)履行了申报义务，与 2008 年申报周期(99.16%，3 092 人)相比有进一步改善。共有 0.39%(14 人)未提交披露表，而 2008 年和 2007 年申报周期分别有 0.83%(26 人)和 7%(172 人)未提交。在 2009 年申报周期这 14 个不合规案件中，有七个案件已移交人力资源管理厅采取适当后续行动。道德操守办公室获悉，人力资源管理厅已完成对两个案件的审查，其余五个案件正在审查中。其他七个不合规案件在确定没有申报是由于技术原因或其他考虑因素后，没有被移交。

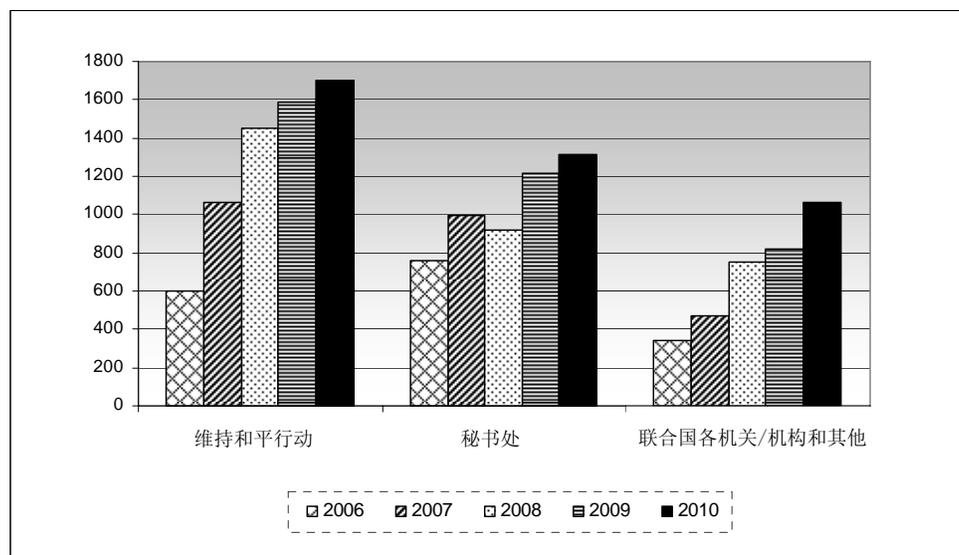
42. 遵守财务披露方案的比例有所提高可归结为几个因素，包括：秘书长在周期开始时致函所有参与者，确定了方案的基调和重要性；副秘书长和助理秘书长级别的高级官员严格遵守；道德操守办公室不断努力，对各部门和参与实体的首长以及工作人员本人采取后续行动。

43. 除审查进程外，还在参与该方案的所有职等和单位工作人员中随机抽查进行核对，以验证所披露的信息并确保其完整性。2009 年申报周期共抽查了 182 名申报人进行核对。

44. 关于 2010 年申报周期(始于 2010 年 3 月 1 日)，截至 2010 年 6 月 18 日共有 4 078 名工作人员参与，比上一周期增加 11.3%。出现这一变化是因为秘书处、维持和平行动和联合国各实体的工作人员参与数有所增加。

45. 图 8 显示财务披露方案各个申报周期的参与人数比较，包括按组织分类的详细情况。下列类别的人数有所增长：秘书处、维持和平行动和联合国各机关/机构。

图 8
按实体和申报年度分列的参与财务披露人数(2006-2010年)^a



	维持和平行动	秘书处 ^b	联合国各机关/机构 和其他	年度共计
2006年	603	762	339	1 704
2007年	1 062	997	469	2 528
2008年	1 449	919	750	3 118
2009年	1 584	1 212	822	3 618
2010年	1 699	1 314	1 065	4 078

^a “申报年度”指提交披露表或声明的年度，覆盖从上一年1月1日起到12月31日止的报告期间。2010年为截至2010年6月18日的的数据。

^b “秘书处”类是指ST/SGB/1997/5所列、由联合国经常预算提供预算的联合国部厅和实体。

46. 2010年申报周期的参与人数总体上继续增加，很可能说明方案主管已进一步认识到，必须减少组织风险、管理潜在利益冲突以及提高对本组织工作人员履行公务和职责的信任度。过去五年申报人数大幅增长，从2006年的1 704人增至2009年的3 618人，再增至2010年6月中旬的4 078人。因此，至关重要是提高道德操守办公室管理财务披露方案和扩大与信息技术有关的技术系统的能力，以支持该方案的有效运作。

47. 道德操守办公室在费用分摊基础上对联合国大家庭各个部分的工作人员施行财务披露方案，并继续与尚未实施财务披露方案或正在制订自己的财务披露方案的联合国机关和机构联络，以加强政策和做法的协调一致。到2010年6月18

日已有下列联合国实体参加该方案：近东救济工程处、联合国裁军研究所、联合国区域间犯罪和司法研究所、艾滋病署、防治荒漠化公约秘书处、难民署、联合国赔偿委员会、气候公约临时秘书处、联合国训练研究所(训研所)和联合国大学。这表明方案的覆盖范围有所扩大。

48. 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/63/526)中建议秘书长在今后关于道德操守办公室活动的报告中，清晰和准确地提供按工作地点分列的数据，说明该方案的覆盖人数、已遵守申报义务的人数、未遵守申报义务的人数以及不履行的原因。2009年财务披露方案遵守情况表按要求提供了2009申报年的资料，按联合国秘书处内各实体分列。

49. 对于不遵守的原因，一些参与者来信表示，他们不愿意申报是因为觉得不是必须参与该方案。对于参与者未以任何方式联系道德操守办公室，到方案结束时也未予遵守的情况，道德操守办公室并不了解原因。

表

2009年财务披露方案遵守情况

联合国各实体	要求申报人数	完成申报人数	未遵守规定人数
联合国秘书处			
联合国行政首长协调理事会	2	2	0
反恐怖主义委员会执行局	4	4	0
大会和会议管理部	27	27	0
经济和社会事务部	58	58	0
管理事务部	220	220	0
政治事务部，包括特别政治任务	131	128	3
新闻部	33	33	0
安全和安保部	10	10	0
亚洲及太平洋经济社会委员会	39	39	0
西亚经济社会委员会	20	20	0
非洲经济委员会	76	76	0
欧洲经济委员会	10	10	0
拉丁美洲和加勒比经济委员会	55	55	0
道德操守办公室	10	10	0
秘书长办公厅	23	23	0
裁军事务厅	7	7	0
人道主义事务协调厅	23	23	0

联合国各实体	要求申报人数	完成申报人数	未遵守规定人数
内部监督事务厅	13	13	0
法律事务厅	20	20	0
负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室	1	1	0
联合国人权事务高级专员办事处	15	15	0
监察员办公室	2	2	0
非洲问题特别顾问办公室	1	1	0
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事处	4	4	0
信息和通信技术厅	22	22	0
建设和平支助办公室	3	3	0
区域委员会纽约办事处	1	1	0
联合国合办工作人员养恤基金	56	55	1
联合国贸易和发展会议	24	24	0
联合国日内瓦办事处	86	86	0
联合国内罗毕办事处	36	36	0
联合国维也纳办事处	14	14	0
联合国毒品和犯罪问题办公室	44	44	0
联合国原子辐射影响问题科学委员会	1	1	0
各研究和训练所	9	9	0
各国际法庭和核查委员会	112	112	0
小计(不包括维持和平行动)	1 212	1 208	4
维持和平行动	1 584	1 575	9
联合国机关/机构和其他	822	821	1
共计	3 618	3 604	14

50. 在本报告所述期间，参与自愿公开披露方案的联合国高级官员(助理秘书长及以上职等)人数与 2008 年报告期持平(149 人)。这很可能是因为对方案的认识和接受程度保持在较高水平。秘书长网站公布了 2009 年副秘书长和助理秘书长的自愿公开披露情况。

51. 行政与预算问题咨询委员会在其报告(A/62/7, 第 I.17 段)中建议大会请秘书长深入分析内部财务披露审查相对于当前外包安排的比较优势和劣势，包括费用。2009-2010 年期间进行了这一分析。分析结果和有关财务披露方案未来方向的考虑，将在本报告第五节提出。

E. 制定标准和政策支持

52. 关于设立道德操守办公室的秘书长公报(ST/SGB/2005/22)规定,道德操守办公室的一个关键职能是制定道德操守标准。

53. 道德操守办公室在采购司修订《采购手册》时就采购过程中的道德操守和廉正问题向其提供咨询,还协助采购司为高级供应商审查委员会 2009 年 7 月至 2010 年 6 月试行阶段制定标准作业程序。应采购司请求,道德操守办公室还就外聘道德操守和合规专家的合适性逐个向采购司提供咨询。

54. 为完善工作人员条例和工作人员细则,道德操守办公室协助管理事务部处理现有标准修订和引入新标准问题,包括与利益冲突有关的问题。道德操守办公室协助修订了《联合国工作人员细则》第一章。

55. 道德操守办公室就联合国合办工作人员养恤基金制订礼品和招待政策问题以及个人安保程序问题向其提出意见,确保其符合联合国整体标准和道德操守政策。

56. 道德操守办公室参与审查了关于财务披露和利益申报表的秘书长公报(ST/SGB/2006/6)。

57. 道德操守办公室是制订 2010 年 1 月印发的关于报告、保留和处置来自政府和非政府渠道的荣誉、勋章、优惠、礼品或报酬的新行政指示(ST/AI/2010/1)的重要参与方。这一指示的目的是更新相关标准,并就如何处理有人发放或呈送荣誉、勋章、优惠、礼品或报酬的情况提供详细指导。

58. 道德操守办公室协助修订了关于诺贝尔和平奖纪念基金的秘书长公报(ST/SGB/2010/8),其目的是扩大基金及其供资来源的范围。

59. 道德操守办公室继续借助其主任兼任联合国道德操守委员会主席的作用,向道德操守委员会提供业务领导,特别是审查政策、制定标准和指导道德操守活动。道德操守办公室作为秘书处,向委员会提供全面的实质性协调和支助。道德操守办公室主任作为联合国道德操守委员会主席,继续承担 ST/SGB/2007/11 号公报第 4.3 段规定的案件审查职能。本报告第四节将详细介绍道德操守委员会的工作。

四. 联合国道德操守委员会和道德操守网络

60. 联合国道德操守委员会根据 2007 年 12 月 1 日生效的 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报设立,其主要职责是为联合国秘书处及单独管理的机构和方案制订一套统一的道德标准和政策,并就任何道德操守办公室或道德操守委员会主席提出的某些影响整个联合国的重要且特别复杂的案件和问题进行协商。

61. 联合国道德操守委员会的成员由单独管理的联合国机构和方案道德操守办公室负责人以及联合国秘书处道德操守办公室负责人组成。2010年7月30日的委员会成员如下：联合国秘书处道德操守办公室、开发署、儿基会、人口基金、项目厅、粮食署、近东救济工程处和难民署。在各实体的请求，并根据上述秘书长公报(ST/SGB/2007/11)的相关规定，联合国道德操守办公室秘书处为联合国裁军研究所、联合国社会发展研究所以及联合国区域间犯罪和司法研究所提供道德操守服务。

62. 委员会主席由联合国秘书处道德操守办公室负责人担任，向单独管理的机构和方案的道德操守干事提供业务领导，以促进能力建设和发展，包括提供充足的符合专业要求的资源，并确保在提供与道德操守有关的服务中采用一致的方法。

63. 2009年8月1日至2010年7月31日期间，联合国道德操守委员会举行了10次会议。

64. 委员会2009年的主要优先事项之一是为秘书长2009年9月向大会提交联合国全系统人员道德守则供大会审议和认可，提供实务和技术支助。委员会继续推广守则和其他相关文件所推崇的核心价值观和原则，通过一系列广泛活动，包括制定标准、信息交流、外联、情况通报和培训活动，在本组织中弘扬注重道德操守和廉正的文化。

65. 委员会继续交流有关政策制定和执行的信息，以期在联合国内统道德标准和促进协调一致地适用这一道德标准和政策。委员会还就财务披露和防范工作人员因举报不当行为和配合已获授权的审计而遭报复领域的政策协调问题举行了讨论会。

66. 在本报告所述期间，委员会制定了关于防范工作人员因举报不当行为和配合已获授权的审计而遭报复的政策框架，可作为成员组织的指南。该政策框架是在透彻审查不同国家、国际机构和联合国机构的此类政策及成功做法之后制定，包含了有效防范报复政策的关键组成部分。该政策框架正在联合国秘书处内部接受审查。

67. 联合国道德操守委员会就财务披露政策的执行问题作了广泛讨论，以学习对方经验。委员会讨论了有效财务披露方案的主要目标，即：(a) 教育工作者人员，提高他们对金融持股和外部利益产生个人利益冲突的认识；(b) 鼓励工作人员在采取可能导致利益冲突的行动前获取建议；(c) 通过认识、鉴别和解决个人利益冲突，加强风险评估和风险缓解工作；(d) 加强个人问责制。共同的理解和处理方法有助于成员组织进一步改善方案的执行。

68. 在报告所述期间，主席就一个来自单独管理方案的工作人员提出的案件与委员会进行了协商，该工作人员要求委员会主席根据 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报第 4.3 节关于指称因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复

的相关规定，对他/她的案件进行审查。经与委员会协商，主席对这个案件进行了独立审查，并于随后就有关方案应采取的行动提出了建议。

69. 根据 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报的授权，道德操守委员会审查了联合国秘书处及单独管理的机构和方案道德操守办公室的年度报告并酌情提出了建议。委员会主席获悉，有关组织的行政首长迄今已接受并执行所有建议。

70. 秘书长以行政首长理事会主席的身份推动开展有关道德操守问题的全系统合作，尤其强调整个联合国大家庭，包括联合国专门机构和其他有关实体要实行统一的道德操守标准和政策。为此目的，联合国道德操守委员会邀请联合国专门机构和部分国际金融机构的道德操守办公室参加首次联合国全系统道德操守会议。联合国道德操守网络第一次会议于 2010 年 6 月 21 日在意大利罗马召开，下列 21 个联合国实体参加了会议：联合国秘书处、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目厅、近东救济工程处、粮食署、粮农组织、原子能机构、国际货币基金组织、国际电信联盟、泛美卫生组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国工业发展组织、万国邮政联盟、世界卫生组织、知识产权组织、世界银行、世界气象组织和世界贸易组织。与会机构同意设立一个由道德操守干事和相关专业人员组成的联合国全系统网络。这一交流论坛每年将召开一到两次会议，成为国际道德操守工作者的一个专业团体。道德操守网络的预计协作成果包括：交流成功做法，印发指导样本，在调查研究、道德操守培训、财务披露、道德操守咨询服务、外联和道德操守沟通、内部基准比较服务、同行审议和方案评估、职业发展和战略规划等领域交流资料。

五. 财务披露方案的未来方向

71. 根据大会第 60/254 号决议，已聘用一家外部公司提供财务披露方案要求的审查服务。行政与预算问题咨询委员会在其报告(A/62/7, 第 I.17 段)中建议大会请秘书长深入分析内部财务披露审查相对于当前外包安排的比较优势和劣势，包括费用。

72. 为此目的，道德操守办公室在头两年(2007-2008 年)施行财务披露方案的经验基础上，于 2009 年初对备选方案作了一次内部审查，并在内部讨论和审查之后确定，需要由第三方进行独立分析，以确保方案的所有方面均得到透彻审查。

73. 经过竞聘程序和相关预算审查，选定了—个第三方咨询公司研究恢复内部财务披露职能的优势和劣势。该项研究已于 2010 年上半年进行。

74. 在处理方法方面，该项研究审查了财务披露方案的现状，确定了一个财务方案有效运作所需的条件，并在此基础上审视了各种备选方案以及每个备选方案的优劣。该项研究考虑了财务披露方案的机构相关性、可持续性、保密性以及信息安全和成本效益问题。

75. 该项研究对内部执行方案和外包执行方案在财务、整体、业务和技术方面的优劣作了比较说明，还探讨了在运行财务披露系统应用程序方面使用人口基金财务披露系统或重新设计当前系统的可能选项。该项研究的目的是提供建议，而是客观地列出多种选择。

76. 信息来源包括访谈和文件审查。参加访谈者包括与秘书处财务披露方案有关的道德操守办公室工作人员、美洲开发银行与其自身财务披露方案有关的工作人员、人口基金与其自身财务披露方案和财务披露系统有关的工作人员、开发署与其自身财务披露系统有关的信息技术人员、联合国信息和通信技术厅工作人员、与管理及开发财务披露系统有关的 Neva 集团工作人员。

77. 在列出备选方案前，该项研究确定了运行一个功能齐全的财务披露方案在业务要求(如申报、审查和核对)和信息技术系统相关技术要求方面(包括信息安全和宿主应用程序)的所需条件，并确定了三个主要组成部分：对财务披露申报的审查和核对，财务披露系统管理，以及报告。审查和核对是指根据工作人员对联合国的职责和责任分析其资产和外部利益，以确定和管理任何实际或明显的利益冲突。财务披露系统管理是指使用计算机应用程序进行此种审查的技术过程。报告是一个总称，包括所有向利益攸关方介绍道德操守办公室工作的活动。根据大会 2005 年的决定，前两个部分目前外包给私营会计师事务所——普华永道。

78. 关于审查和核对职能，该项研究比较了两个选项：继续外包审查和核对活动，或者恢复内部审查和核对活动。

79. 关于财务披露系统的应用，有四种选择：继续目前的外包安排；重新设计和恢复内部财务披露系统；定制和使用人口基金财务披露系统；向目前的财务披露系统承包商采购经重新设计的财务披露系统。在四个层面对各类选择作了比较。首先，在财务层面，该项研究审视了短期和较长期成本效益以及可持续性。其次，在整体层面，该项研究并列呈现了内包对整个组织道德操守文化和改革工作以及其他非财务成本和效益可能产生的影响。在业务层面，该项研究审视了财务披露方案的机构相关性，尤其是弘扬本组织道德操守文化、对联合国工作人员在管理利益冲突方面提供咨询和指导、信息的保密性和安全性、培训和能力建设要求与恢复对联合国机构间合作和系统的可能影响，特别是对目前参加秘书处施行的财务披露方案的联合国基金和方案可能产生的影响。最后，在技术层面比较了信息管理和信息技术要求。对每个备选方案的分析还载有对所需过渡条件的初步说明。

80. 联合国秘书处在该项研究完成后成立了由信息和通信技术厅、管理事务部(预算和人力资源事项)、法律事务厅、秘书长办公厅和道德操守办公室等各部门高级人员组成的高级别咨询小组，负责审查各个备选方案的优劣及其影响，顾及必须保护联合国利益和管理本组织所面临的风险，同时能够保护工作人员信息的

保密性和隐私。这项细致检查将有助于确保财务披露方案未来的任何方向都会提供一种平衡的方法。

81. 高级咨询小组的审查和指导至关重要，有助于秘书处在大会考虑其财务披露方案的未来发展方向时向大会建议适当和可行的方案。秘书处已准备好根据需要提供充分的支持和进一步的说明。

六. 结论和建议

82. 鉴于明显需要在本组织内推广道德操守价值观并弘扬道德操守、廉正和问责文化，道德操守办公室必须在联合国管理改革进程中继续充当一个积极的角色和伙伴。为实现其作用和影响，道德操守办公室应继续与工作人员和管理人员联系，并与各方开展持续的建设性对话。作为加强预防作用以及预见和管理联合国所面临的道德风险的一种有效途径，外联、教育和培训将继续在道德操守办公室的议程和优先事项中处于核心地位。

83. 秘书长在其关于道德操守办公室活动的上一次报告(A/64/316)第66段中确认，本组织的防范报复政策存在一个严重漏洞，源于监督厅拒绝调查一个移交给它的具有确凿初步证据的报复案件。鉴于监督厅的业务独立性，监督厅确实有权决定是否就某一事项展开调查，法律事务厅也已证实这一点。如果道德操守办公室确定存在一个初步证据确凿的报复案件，就会将此事项移交监督厅调查。调查一个具有确凿初步证据的报复案件，主要目的是给行政当局一个机会，让行政当局明确和令人信服地证明在不存在受保护活动的情况下(行政当局)仍会采取同样的行动，从而确定报复行为是否确实发生。作为对行政和预算问题咨询委员会报告(A/64/518)第55段的回应，为填补政策执行过程中已查明的漏洞，即监督厅可以业务独立性为由拒绝调查移交给它的初步证据确凿的报复案件，大会不妨考虑两个选择：(一) 修订监督厅的任务授权，具体列入对根据ST/SGB/2005/21号秘书长公报移交给它的所有初步证据确凿的报复案件进行调查的义务，使行政当局有机会履行举证责任；或(二) 修订ST/SGB/2005/21号秘书长公报的规定，在监督厅由于利益冲突无法调查道德操守办公室确定存在确凿初步证据的报复案件或监督厅自行决定不调查此类事项的情况下设立一个替代调查机制。在必须设立替代调查机制的极少数情况下，为保持道德操守办公室的独立性和灵活性，必须提供充足的资金来源。一种可能的选择是，要求据说发生所指称报复行为的具体单位或实体承担在道德操守办公室授权下开展独立调查的费用。不过，在涉及一个以上单位或实体时，这项安排可能会变得复杂。另一种选择是在需要替代调查机制时，向道德操守办公室提供一个获得资金来源的途径。

84. 为使道德操守办公室能够高效地运作并在本组织所有工作人员中保持可信度，必须在该办公室工作的所有方面遵循保密原则。有必要修订道德操守办公室

的职权范围，确保该办公室能够保持和维护与其履行业务授权有关的所有资料的完全保密性。秘书处内部已就这个问题进行了协商。
