



第七十四届会议

暂定项目表* 项目 142

人力资源管理

道德操守办公室的活动

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会题为“审查联合国行政和财政业务效率”的第 60/254 号决议提交的，该决议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。报告介绍了大会第 71/263 号决议要求采取的加强道德操守办公室独立性的措施，并按照行政和预算问题咨询委员会的报告 (A/73/183) 的建议予以证实。

按照秘书长在其 2016 年报告(A/71/334)中的提议，本报告所述期间为 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日。

* A/74/50。



一. 引言

1. 秘书长关于道德操守办公室活动的本报告是根据大会第 60/254 号决议第 16 段(i)分段提交的。该报告是第一份涵盖一个历年的报告。¹
2. 秘书长在本报告中除了述及道德操守办公室 2018 年的活动外，还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/73/183)中表达的意见，即秘书长需要就其关于加强道德操守办公室独立性的提议编写一份详细报告(见 A/71/334)。秘书长是根据大会第 71/263 号决议提出他的提议的。
3. 秘书长在提出他关于加强道德操守办公室独立性的提议时，提到了联合检查组的相关审查，特别是关于下列方面的审查：联合国系统的道德操守(JIU/REP/2010/3)、对处理联合国系统利益冲突的机制和政策的审查(JIU/REP/2017/9)和关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查(JIU/REP/2018/4)。他还研究了联合国道德操守小组内加强独立性的其他良好做法。

二. 背景

4. 道德操守办公室是秘书长根据大会第 60/1 号决议第 161 段(d)分段的规定设立的，是秘书处的一个独立单位。道德操守办公室的目标是通过培养道德操守、透明和问责制文化，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。
5. 为表明道德操守办公室的独立性，题为“道德操守办公室的设立和职权范围”的秘书长公报(ST/SGB/2005/22)规定，道德操守办公室的主任应由秘书长任命并对秘书长负责。经修订的题为“联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机关和方案”的秘书长公报(ST/SGB/2007/11)进一步规定，独立、公正和保密是道德操守办公室行使职能和运作的重要先决条件，应得到充分尊重。
6. 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的咨询和指导，包括提供道德操守热线服务；
 - (b) 管理本组织的财务披露方案；
 - (c) 管理道德操守办公室负责的本组织防止报复政策；
 - (d) 与人力资源管理厅等部门协调，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各基金和方案之间的政策统一。

¹ 前几年的报告涵盖 8 月至 7 月的 12 个月。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/71/557)中认为有必要统一秘书长关于人力资源管理问题的所有报告的报告周期。

7. 在这些职能的效力方面，联合检查组着重指出了业务独立的关键因素。在联合检查组 2010 年关于联合国系统的道德操守的报告(JIU/REP/2010/3)中，检查专员指出，为确保道德操守职能的独立性，必须对道德操守办公室主任的任命事宜规定严格的条件，包括任期限制。并且任期限制保护在职者免受不当影响，同时避免长期任职的内在风险，因而有加强该职能独立性的作用。检查专员还指出，道德操守办公室主任必须直接向行政首长报告，而且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。

8. 在联合检查组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)中，检查专员指出，道德操守办公室负责人、监督办公室负责人和监察员/调解员是在支持落实举报政策方面发挥着关键作用的职能人员。他们的独立性使工作人员确信指控能够在没有过度的政治和等级压力、影响或干涉的情况下得到审查。

9. 两份报告都就加强道德操守职能的独立性向立法机关和行政首长提出了具体建议。秘书长在应大会的提议要求(见第 60/254 号决议)提交的 2017 年关于道德操守办公室的活动的报告(A/71/334)中，也探讨了检查专员的建议。在两份报告中，联合检查组还考虑到与道德操守小组各实体内部已有的独立性措施进行统一的问题，其中包括道德操守办公室主任的任期限制、向立法机构直接提交年度报告，以及增加一个向内部审计或监督咨询委员会提交报告的渠道。

10. 此外，加强道德操守办公室的独立性将有助于其在下放给各实体负责人更多权力的情况下有效行使职能。在道德操守办公室执行任务时，可能会有更多途径直接向其施加压力。此外，如果按照秘书长在其上一份报告(A/73/89)中的提议，将道德操守办公室主任的级别提高到助理秘书长级，² 那么在道德操守咨询和指导是由同级而不是下级提供的情况下，可能有助于提高这些咨询和指导的成效及高级领导层对此的认可度。

三. 一般资料

11. 道德操守办公室 2018-2019 两年期的经常预算资源为 367 万美元，³ 12 个员额通过各种账户供资，⁴ 为全球秘书处约 38 000 名工作人员⁵ 提供了服务。2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，该办公室收到 1 966 项服务请求。如下图一所示，这一数量是五个报告期前所收到请求数量的两倍多。

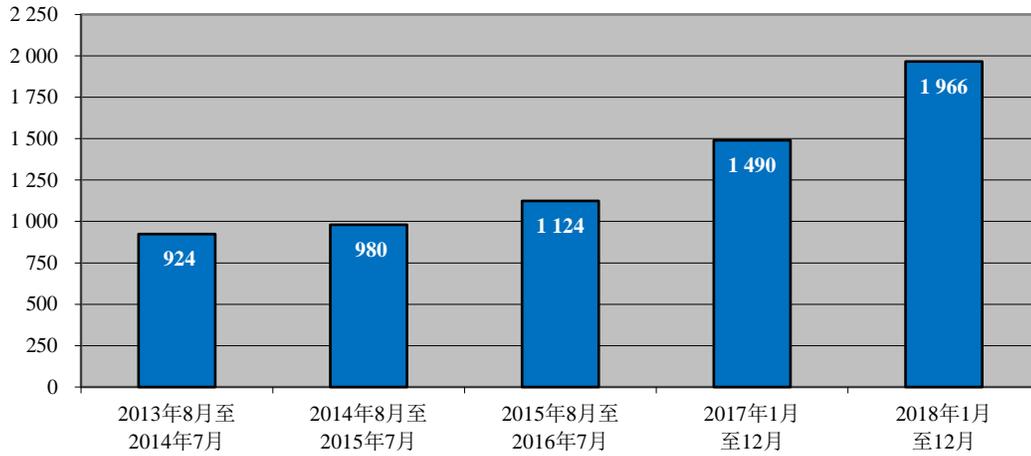
² 不适用于道德操守办公室现任主任。

³ 信息来自于 2018-2019 两年期方案预算(A/72/6/Add.1)。这个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预算外资金。

⁴ 由 2018-2019 年两年期拟议方案预算中所有来源提供的 2018 年部分 380 万美元供资，如表 1.42 所示(A/72/6/(Sect.1))。

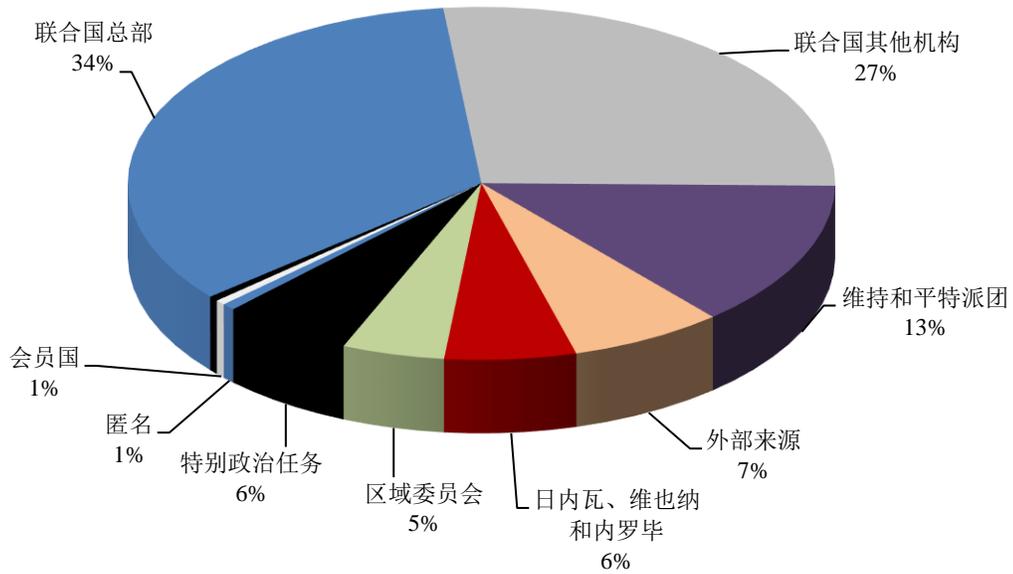
⁵ 截至 2017 年 12 月 31 日。见秘书长关于“秘书处的组成：免费提供人员、退休工作人员及咨询人和个体订约人”的报告(A/73/79/Add.1)。

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



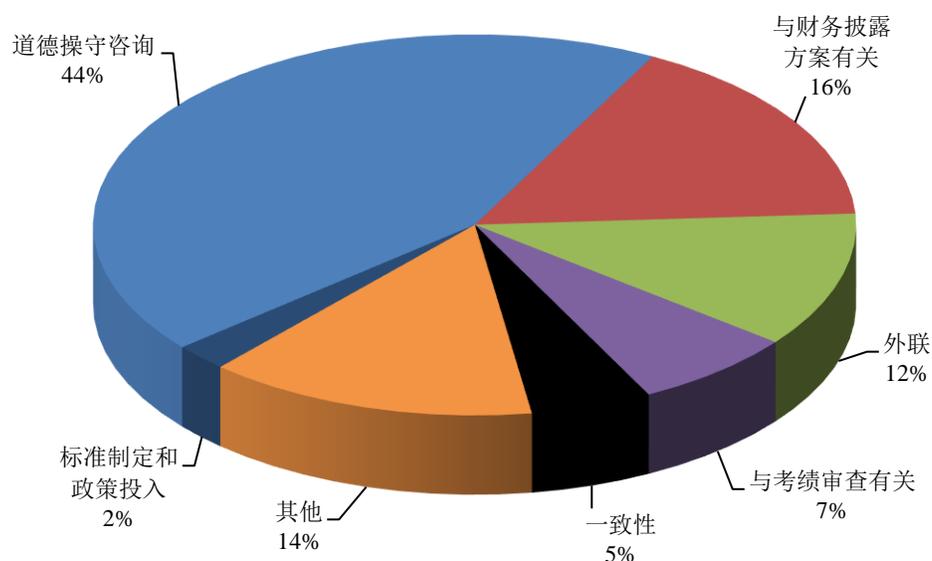
12. 道德操守办公室虽然设在纽约，但继续受理来自其他工作地点的许多请求(见图二)。三分之一的服务请求来自纽约，其余的来自总部以外。

图二
2018 年的服务请求，按来源分列



13. 图三显示，2018 年的大多数请求(862 项)是道德操守咨询，这一数字比 2017 年的 804 项有所增加。与财务披露方案援助有关的请求从 2017 年的 4%增加到 2018 年的 16%。这一增长可能是由于 2018 年推出了一个新的在线申报平台。

图三
2018 年的服务请求，按类别分列



四. 道德操守办公室的活动

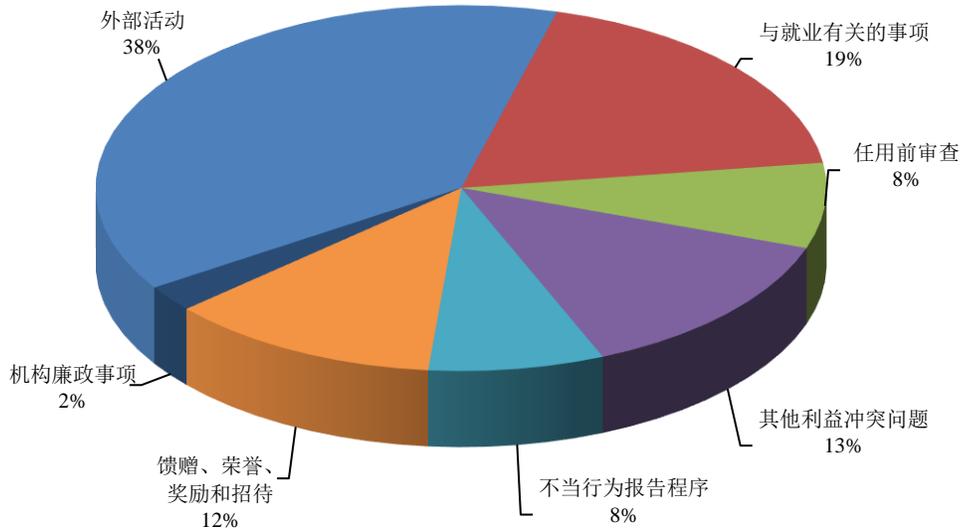
A. 咨询和指导

14. 道德操守办公室通过专用电子邮箱(ethicsoffice@un.org)、求助专线(+1-917-367-9858)和预约会面，提供保密的咨询和指导。道德操守办公室提供以下方面的支助：解除道德操守困境；查明和管理实际的、潜在的和觉得存在的利益冲突；说明联合国行为标准期待的行为。

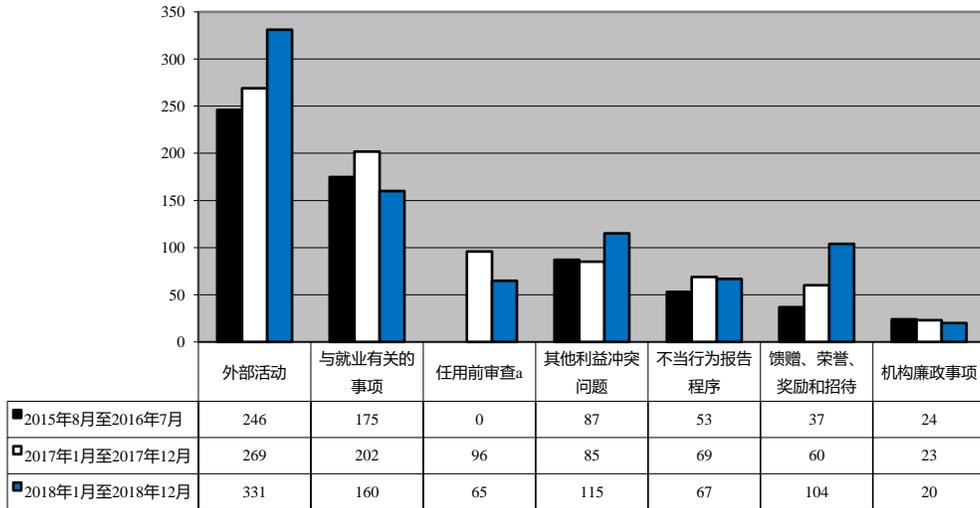
15. 道德操守办公室在多大程度上独立于管理层，并在多大程度上被视为独立，可以在工作人员之间建立信任和信心，特别是在咨询和指导职能方面。咨询职能是该办公室在预防和管理利益冲突风险以及保护本组织的声誉和形象方面发挥的最重要作用之一。

16. 如图四所示，道德操守办公室在 2018 年回应了 862 项咨询和指导请求。这些请求涉及的事项有：外部活动(331 项)；与就业有关的事项(160 项)；任用前审查(65 项)；其他利益冲突问题，包括个人投资/资产和离职后限制(115 项)；不当行为报告程序(67 项)；馈赠和荣誉(104 项)；和机构廉政事项(20 项)。在这个总数中，道德操守办公室在实地访问期间举行了 67 次“一对一”咨询会议。图五提供按咨询亚类分列的与前几个报告期间的比较。下文各段讨论其中一些主要领域。

图四
2018 年道德操守咨询请求，按亚类分列



图五
三个 12 个月报告周期的道德操守咨询请求，按亚类分列



^a 2016 年 7 月才开始实施任用前审查。

1. 机构廉政

17. 道德操守办公室回应了机构廉政类别中的 20 项请求，包括应尽职责方面的协助请求。流程包括查明机构风险和潜在的利益冲突，向各办事处提供关于风险管理的咨询意见和建议，并在必要时转交给其他办事处。道德操守办公室促进遵守与道德操守标准有关的政策和程序，以确保联合国的任何活动都符合其核心价值观，并遵守道德操守的最高标准；确保没有参与任何形式的腐败或欺诈行为；确保伙伴关系符合最大利益，不会对本组织的声誉、廉正和信誉产生负面影响。

2. 政治活动

18. 在“外部活动”的总类别下，道德操守办公室答复了一些关于政治活动和公开声明的询问(46项)。由于某些类型的政治活动是被禁止的，而其他类型的政治活动是允许的，因此道德操守办公室就如何保护工作人员的独立性和公正性以及外部活动的适当性向工作人员提供指导。自2017年1月以来，道德操守办公室发布了关于政治活动的年度咨询意见，提醒工作人员注意他们的义务和他们作为国际公务员的地位。建议工作人员认真考虑其行动的影响，不要从事某些活动，包括可能对本组织的廉正和公正性产生不利影响的公开声明或行动。还建议工作人员在发表公开声明(包括在个人社交媒体账户上发帖)时，也应斟酌行事，做出良好的判断。

3. 馈赠和荣誉

19. 在本报告所述期间，道德操守办公室答复了104项关于荣誉、勋章、优惠、馈赠或薪酬的咨询请求，比2017年增加了73%。道德操守办公室就收受或赠送礼品的适当性提供咨询意见，而礼品处理和行政管理的总体协调则由秘书处管理战略、政策和合规部负责。目前，按行政指示ST/AI/2010/1第4.1节的规定，全球秘书处的礼品管理权下放给各部厅或特派团。根据该节的规定，负责行政管理的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、馈赠或报酬的简要资料。在这一框架内，2016年9月在纽约试行推出了在线全球礼品登记册。借鉴所汲取的经验教训和技术发展，目前正在修订在线登记册的技术特点，以便将其应用于一个新的技术平台。

4. 任用前审查

20. 道德操守办公室在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，包括部队指挥官和警察指挥官)就职前，审查了他们的65份任用前利益申报表。道德操守办公室对照职位的职责审查所披露的信息，确定可能存在的利益冲突，并建议采取措施来消除或减少利益冲突。在一些情况下，道德操守办公室被要求在宣布一项高级任命之后但在就职之前进行一次审查。该办公室建议的防止和(或)管理利益冲突的措施在获得任命的官员加入本组织之前就转达给他们以供执行。审查过程使秘书长能够确保高级官员在开始为联合国工作后，只对本组织负责。

21. 2018年的审查与2017年相比有所减少，这可归因于高级任命有所减少。任用前审查是利益冲突风险管理连续过程中的第一步，随后是道德操守情况介绍、财务披露以及持续的咨询和指导。事实证明，这些利益冲突风险管理流程在保护本组织的声誉方面是有效的。

5. 采购工作中的道德操守

22. 道德操守办公室继续向管理事务部采购司提供独立咨询，特别是就关于恢复供应商注册资格问题的机构合规方案提供独立咨询。供应商聘请外部道德操守和合规专家独立核实供应商实施的廉政举措是否足以保证供应商符合联合国的要求，而道德操守办公室提供的这种咨询涉及的事项是，供应商聘请这些专家在技术上是否合适。2018年，道德操守办公室回应了关于10个供应商的多次问询。此外，道德操守办公室还就与私营部门实体的接触问题向提出请求的办事处提供了咨询意见。

B. 财务披露方案

23. 财务披露方案的主要宗旨是确定、减少和管理因工作人员或其直系亲属成员披露的金融控股、个人从属或非联合国活动而产生的利益冲突风险。在做此类披露过程中，指定的工作人员以透明的方式表明，他们的个人利益不会干扰他们的职责，从而提高联合国的信誉，并促进公众的信任。D-1 及以上职等工作人员、主要职责涉及采购和投资的工作人员以及道德操守办公室工作人员等指定工作人员都要根据秘书长公报 [ST/SGB/2006/6](#) 的规定提交保密的年度财务披露表。提交的财务披露表由第三方服务提供者进行审查。

24. 鉴于披露内容的机密性、个人性质和敏感性，道德操守办公室独立于本组织管理层，加上独立的外部审评员的专门知识，在工作人员之间建立了信任，并鼓励他们充分透明地披露信息。

25. 在 2018 年申报周期(报告所涉期间为 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日)，5 937 名申报人参加了申报。在这一总数中，5 931 名申报人，即 99.9% 提交了所规定的披露资料。来自非秘书处参与实体的六名不遵守规定的申报人被转到各自的组织，以便采取适当的问责措施。秘书处本身实现了完全提交率。在所有申报人中，首次申报人有 1 079 人，即 18.2%。这一人数包括秘书处的申报人员以及选择将财务披露事务外包给秘书处的联合国系统其他实体的申报人员。

26. 虽然提交率仍然很高，但一些申报人没有完全完成结束审查所需的所有程序。这些程序包括回应外部审评员提出的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，以便在申报周期结束时管理可能的利益冲突。对这些申报人继续优先采取后续行动。

27. 作为财务披露方案的一个组成部分，通过随机抽样对申报人提交的信息进行核实，可确保披露信息的准确性和完整性。2018 年周期开始时，约有 5% 的申报人被选中。

28. 共有 149 名申报人(2.5%)被确定为需要接受审查，以便管理潜在的利益冲突，或者因为存在利益冲突的情况。在所确定的 195 个利益冲突项目总数中，25 个(12.7%)涉及金融活动，130 个(66%)涉及外部活动，40 个(20.3%)涉及家庭关系，2 个(1%)涉及其他类别。⁶

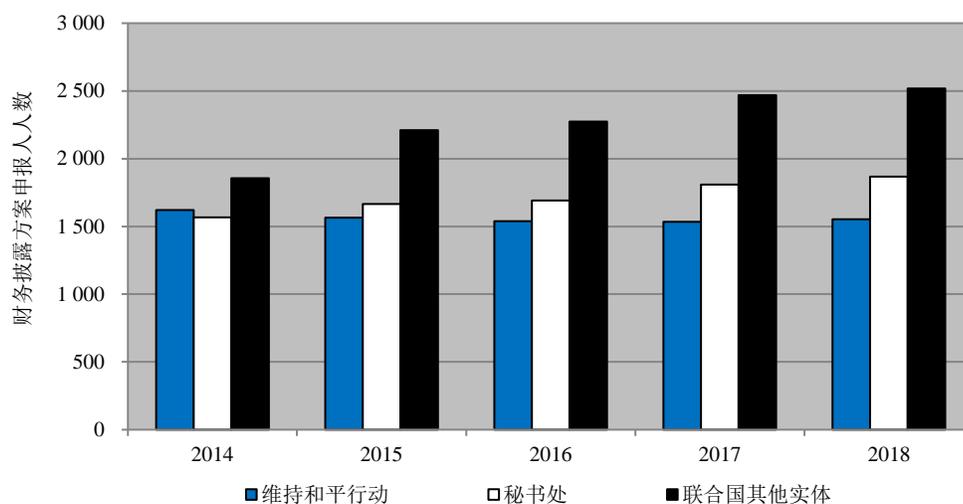
29. 道德操守办公室还为那些选择将其财务披露服务外包给秘书处的联合国系统实体以及各基金和方案的道德操守办公室工作人员管理财务披露方案。这些实体以分摊费用的方式参加。这种分摊费用方式便利在联合国共同制度中采取共同做法及统一利益冲突管理标准，有助于降低单位成本。这一做法得到了联合检查组 2010 年发布的关于联合国系统道德操守职能的审查的报告([JIU/REP/2010/3](#))以及 2017 年发布的关于对处理联合国系统利益冲突的机制和政策的审查的报告([JIU/REP/2017/9](#))的支持。2018 年财务披露方案申报人总数为 5 937 人，而来自秘书处和维持和平行动的申报人合并人数共计 3 419 人(见表 1)，占总数的 57.6%。2018 年联合国系统其他实体的申报人人数为 2 518 人(见图六)，占 42.4%。

⁶ 有些申报人有多个项目。

表 1
2014-2018 年按实体和申报年度分列的财务披露参与情况

	维持和平行动	秘书处	联合国其他实体	共计
2014	1 622	1 566	1 855	5 043
2015	1 564	1 666	2 210	5 440
2016	1 538	1 692	2 274	5 504
2017	1 534	1 808	2 469	5 811
2018	1 552	1 867	2 518	5 937

图六
2014-2018 年按实体和申报年度分列的财务披露参与情况



30. 根据大会第 63/250 号决议，2018 年各部厅的申报数据，包括提交披露报表的人数和未履行申报义务的人数，载于附件。

31. 2018 年 3 月推出了一个支持财务披露方案的新在线平台。新的财务披露系统是由信息和通信技术厅(信通厅)内部开发的，以取代 2007 年至 2017 年使用的旧平台。新系统使用企业身份管理系统全权证书来使申报人能够查阅自己的披露声明。道德操守办公室预见到对任何新的信息技术平台的常见技术询问都会激增，因此在信通厅支持下迅速答复了询问，并提供了技术援助。尽管财务披露系统发生了变化，但秘书处实现了全面提交。

32. 2018 年上半年，为财务披露方案聘请了一名新的外部审评员。道德操守办公室在筹备启动 2018 年周期和启动一个新的信息技术平台的同时，还积极参与情况介绍，以确保平稳过渡。

33. 根据大会第 70/305 号决议，道德操守办公室协助提交了大会第七十三届会议主席就职后的财务披露报表，以及大会第七十二届会议主席 2018 年完成职责后的财务披露报表。

34. 根据秘书长对助理秘书长及以上职等高级官员实施的年度自愿公开披露举措，关于这些官员所披露信息的公开摘要向公众和会员国保证，他们在执行公务时不会受个人利益的影响。只有那些披露材料在周期结束前经过审查和结案、并在 2018 年 2 月 9 日之后继续受雇于联合国的高级官员，才有资格参与 2017 年的举措。虽然公开披露是自愿的，但大会在第 67/255 和第 71/263 号决议中促请秘书长鼓励高级官员参与这项举措。

35. 在 2017 年申报周期内，一些高级官员从联合国离职、退休或合同地位发生了变化。在 142 名符合资格的官员中，95 人(66.9%)选择参与自愿公开披露举措，并完成了所有规定的程序；29 人(20.4%)选择不参与这项举措，理由是安全和隐私考虑；8 人(5.6%)未在最后期限前对参与邀请作出答复；10 人(7.1%)选择参与这项举措，但没有在截止日期前提交他们签署的公开披露表。整体参与率与往年基本相同。

36. 关键管理人员除参与财务披露方案和自愿公开披露举措外，还根据国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的规定，披露关联方交易。道德操守办公室审查披露资料的整体结果列入秘书处按照公共部门会计准则编制的财务报表。披露关联方交易的目的是确保财务报表披露联合国与确定的关联方之间存在的关系和交易。道德操守办公室进行审查，以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，并建议采取适当行动。审查报告摘要提供了联合国主计长，审计委员会在审查摘要后表示满意。

C. 防止报复

37. 秘书长关于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公报 [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#) 的宗旨，是确保本组织以公开、透明、公平的方式行使职能。发布这份公报是为了鼓励举报潜在的不轨行为而无须担心受到报复。此项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。

38. 联合检查组 2018 年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](#))指出，确保道德操守职能的独立性是防止报复政策的一个关键要素，因为它让工作人员确信这一职能将在没有过度的政治和等级压力、影响或干涉的情况下审查举报事项。

39. 道德操守办公室根据此项政策受理关于被控报复行为的投诉，并实施初步审查，确定投诉人是否从事了受保护的活動，如是，受保护的活動是否是造成被控报复行为的一个促成因素。道德操守办公室如认定初步证据证明可以立案，便将此事移送内部监督事务厅(监督厅)调查。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投诉人不从事受保护的活動，也会照样实施被控报复行为，或实施被控报复行为的宗旨不是惩罚、恐吓或伤害投诉人。如初步证据不能证明报复行为案件成立，道德操守办公室可提出建议，以弥补所查出的管理漏洞，也可在案件属于人际冲突的情况下将当事方转交非正式解决机制。无论属于哪种情况，都会以书面形式向投诉人通报道德操守办公室的认定。

40. 如认定初步证据证明可以立案，道德操守办公室可建议秘书长采取临时保护措施，在调查期间保障投诉人的权益。一旦调查完成，道德操守办公室会对报告结论和辅助材料进行独立审查，以确定报复行为是否成立。如认定报复行为成立，道德操守办公室则与投诉人协商，然后向管理层提出建议，以便采取适当措施纠正投诉人承受的负面后果，保护投诉人免遭进一步报复。道德操守办公室还可建议移送案件，以便启动可能的纪律程序或采取其他适当的行动。

41. 根据政策，监督厅经举报人同意，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。道德操守办公室在收到此类信息并与投诉人协商后，可建议有关实体采取适当的预防行动。

42. 举报人保护政策的业绩指标之一是关于不轨行为的举报增加。在此方面，监督厅调查司接到的举报件数增加。如监督厅关于 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日期间活动的报告(A/73/324(Part I))所述，调查司接到了 341 件关于非维和行动的报告，比上年增加了 46%。

43. 2018 年，道德操守办公室接到 136 项根据这一政策提出的询问，比五个报告期之前(2013-14 年度)增加 147%，比 2017 年增加 48%。2014 年 8 月至 2018 年 12 月，道德操守办公室完成了 102 项初步认定，移送了 24 起案件进行调查。同期，道德操守办公室就报复行为作出了 15 项最终认定(占移送调查案件的 62.5% 或已结初步认定的 14.7%)(见下表 2)。

表 2

2014 年 8 月至 2018 年 12 月防止报复工作统计数据

	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
移送监督厅供采取预防措施	不适用	不适用	不适用	7	7
已经完成的初步审查	14	17	10	22	39
认定初步证据证明可以立案	0	6	2 ^b	10 ^c	6 ^c
调查后认定存在报复行为	0	4 ^d	2 ^e	5 ^f	4 ^g

^a 依照秘书长在此前一份报告(A/71/334)中的提议，上次报告(A/73/89)所述期间为 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日。

^b 不包括在该期间启动、2017 年移送监督厅进行调查的 1 项申诉。

^c 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。

^d 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。

^e 包括在报告所述期间启动、在 2017 年底和 2018 年初确定存在报复行为的 2 项申诉。

^f 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。

^g 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。

44. 2018 年，道德操守办公室接到 136 项请求，其中 65 项是咨询请求，而非保护请求，16 项不在道德操守办公室的的管辖范围内(见图七)。提出这项政策涵盖范围之外的工作场所问题的工作人员被指引到适当部门，包括联合国监察员和调

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管理厅。举报不当行为的个人被指引到适当的举报渠道，如可行，并经其同意，还会通过非正式的接触予以支持，以防止报复。

45. 道德操守办公室主任根据题为“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)，以联合国道德操守小组主席的身份接收了 10 项复审请求(9 项要求复审小组成员作出的认定；1 项以未及时作出认定为由，要求进行初步审查)。在 1 起案件中，投诉人撤回复审请求。在 7 起案件中，主席维持了小组成员的认定。⁷ 在一起案件中，主席推翻了原有认定，要求有关小组成员将此案移送调查。对于那起未获及时审查的案件，主席进行了初步审查，认定初步证据证明报复行为案件成立，要求有关小组成员将此案移送调查。在这两起案件中，相关事项均被移送调查。

46. 2018 年，道德操守办公室启动了 38 项初步审查，其中 36 项完成，1 项申诉撤回，⁸ 另外 1 项申诉于 2019 年初完成。2017 年启动的三项初步审查于 2018 年初完成。在这三起案件中，两起经道德操守办公室认定有初步证据证明报复行为案件成立，⁹ 并被移送调查。2018 年，总共完成 39 项初步审查。三分之二的保护请求没有提交初步证据证明报复行为案件成立。如同以往所有报告所述期间，大多数案件涉及工作场所纠纷。

47. 2018 年，道德操守办公室从收到投诉所需全部信息到开展初步审查的平均天数缩短，从 2017 年的 26 天减至 2018 年的 13 天。平均值远少于政策规定的 30 天期限。

48. 2018 年，32 名投诉人中有 4 名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。¹⁰ 在一起案件中，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送监督厅调查。在两起案件中，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得到维持。至于其余案件，候补主席截至 2018 年 12 月 31 日尚未完成复审。

49. 2018 年，监督厅根据秘书长公报 ST/SGB/2007/11 所载政策第 5 节，移送了 7 起案件供采取预防行动。经与投诉人协商，道德操守办公室建议在 6 起案件中采取预防行动。在其中 4 起案件中提出了多项建议，内容包括：安排工作人员休全薪特别假；调到适当岗位或返回原有岗位；改变统属关系；防止有关人员就投诉人的业绩考核提出意见；通过新的管理人员为投诉人分配适当的工作；防止有关人员查阅投诉人的人事档案或处理关于投诉人合同的任何事项；防止投诉人和有关人员共事，直至投诉人合同终止；允许投诉人在另一办公楼内工作；允许投诉人远程办公，直至调查结束；以及要求高级管理人员提醒有关人员注意监督厅调查的保密性。

⁷ 主席于 2018 年发布了 6 项认定，于 2019 年初发布了 1 项认定。

⁸ 应工作人员请求，该案于 2019 年初复审。

⁹ 在一起案件中，相关事项经调解得到解决，并应投诉人请求停止调查。

¹⁰ 在一起案件中，道德操守办公室于 2017 年发布初步认定，投诉人于 2018 年请求复审。

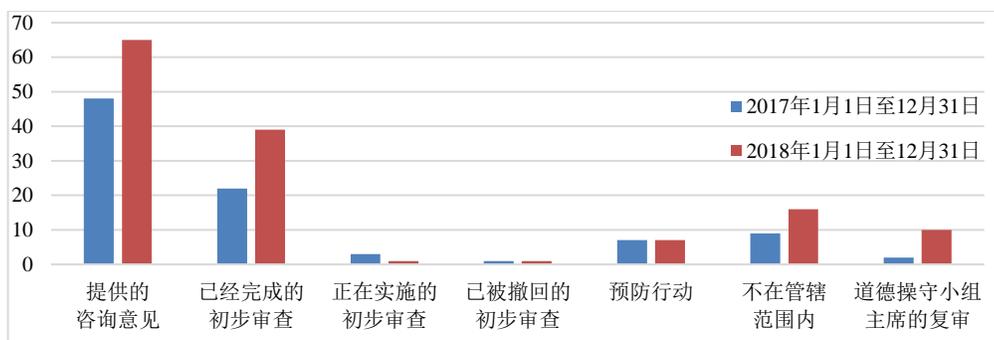
50. 2018 年，道德操守办公室将 6 起案件移送调查。在其中 5 起案件中，¹¹ 道德操守办公室认定初步证据证明案件成立，将 4 起案件移送监督厅，将第 5 起案件移送另一调查机制，这是因为发现交由监督厅进行调查会产生利益冲突。第 6 起案件在候补主席推翻道德操守办公室的认定后被移送监督厅。在 6 起案件的 4 起中，道德操守办公室建议秘书长采取临时措施。这些措施包括：监测和监督；重新召集面试小组，以便在甄选工作中进行面试；恢复投诉人的职能；为投诉人分配适当的工作；妥善修订投诉人的工作计划；允许投诉人履行职责，免受不当干涉；更换投诉人的第一和第二考绩人，防止有关人员对投诉人的业绩考核提出意见。

51. 2018 年，监督厅调查结束后，道德操守办公室认定在 4 起案件中，报复行为成立，¹² 但在另外 4 起案件中，报复行为不成立。¹³ 截至 2018 年 12 月 31 日，向监督厅移送的 6 起案件尚未办结，其中 3 起于 2017 年移送，3 起于 2018 年移送。

52. 根据政策规定，道德操守办公室于 2018 年会见了相关利益攸关方，以协助秘书长实施政策审查和评估。目前，预计政策修订本将于 2019 年发布。在此方面，道德操守办公室建议，即将发布的关于违禁行为的秘书长公报 [ST/SGB/2008/5](#) 的修订本明确提出，各实体负责人要监测工作场所的情况，如有工作人员利用正式或非正式程序来处理其作为工作人员的权利，包括担任工作人员代表，为此请求进行管理评价，质疑某项决定以及(或者)在联合国争议法庭和联合国上诉法庭出庭作证，要确保不得对其实施违禁行为或采取其他不利行动。

图七

2017-2018 年就与防止报复有关的问询采取的行动



	提供的咨询意见	已经完成的初步审查	正在实施的初步审查	已被撤回的初步审查	预防行动	不在管辖范围内	道德操守小组主席的复审
2017 年	48	22	3 ^a	1	7	9	2
2018 年	65	39	1 ^b	1	7	16	10

^a 其余 3 项初步审查于 2018 年初完成；道德操守办公室在 2 起案件中认定初步证据证明报复行为案件成立，并将相关事项移送监督厅进行调查。

^b 其余 1 项初步审查于 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。

¹¹ 2 起案件于 2017 年启动，于 2018 年移送调查。

¹² 在所有 4 起案件中，相关事项均于 2017 年移送监督厅调查。

¹³ 在 2 起案件中，相关事项于 2017 年移送监督厅调查。在 2018 年移送的 1 起案件中，道德操守办公室于 2018 年下半年收到调查报告，并于 2019 年初认定报复行为不成立。

D. 外联、培训和教育

53. 道德操守办公室与其他办事处协作，继续开展外联、培训和教育工作，以履行发现并解决道德操守相关问题的任务，从而增强共同的道德操守文化。道德操守办公室在开展外联工作时，强调其独立于管理层，以鼓励工作人员主动寻求咨询。

54. 2018年，道德操守办公室为总部和外地的团体和个人量身定制举办了226次道德操守情况通报会，包括为新任命的助理秘书长及以上职等高级官员和特派团高级工作人员举办了38次情况通报会。按照大会第65/247号决议核可的规定，道德操守办公室继续为高级领导层举办个人道德操守问题上岗情况介绍会，以确定正确的“顶层基调”。道德操守办公室还应要求为各职能小组、办事处和特派专家量身定制举办情况通报会。

55. 道德操守办公室前往以下单位开展了外联工作：拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国哥伦比亚核查团、联合国海地司法支助团、联合国全球人力资源服务中心、非洲经济委员会、恩德培区域服务中心(包括联合国组织刚果民主共和国稳定特派团驻恩德培的工作人员)、联合国阿卜耶伊临时安全部队(通过视频会议)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)(为驻坎帕拉的工作人员)、联合国内罗毕办事处(包括联合国索马里援助团、联合国环境规划署和联合国人类住区规划署(人居署)驻内罗毕的工作人员)、秘书长也门问题特使办公室、联合国伊拉克援助团和科威特联合支助办事处。

56. 2018年，道德操守办公室在总部和外地举办或参加了7次全体会议。

57. 2018年，秘书长办公厅和道德操守办公室发起领导力对话，主题是“大胆发声：在什么情况下算举报？”。对话为工作人员和管理人员讨论道德操守和廉正问题提供了机会。约31 700名联合国人员参与对话(17 300人来自总部，14 400人来自外地特派团)，是2013年发起对话以来人数最多的一次。

58. 2018年，学完题为“联合国的道德操守和廉正”的在线道德操守必修课程的工作人员为3 064名。累计总数由此达到20 725名。2017年底，向工作人员推出题为“联合国预防欺诈和腐败”的电子学习课程。到2018年底，学完此门必修课程的累计工作人员总数为11 304名。

59. 道德操守办公室网站继续面向联合国人员和公众提供关于道德操守价值观和标准的重要信息。2018年，网站的页面浏览量为175 045次，唯一身份网页浏览量为126 811次。网站既有英文版本(iSeek和www.un.org/en/ethics)，也有联合国其他五种正式语文版本。

60. 道德操守办公室通过网络广播和i-Seek贴文介绍政治活动，在3月份年度申报开始前说明财务披露方案，并于假日期间介绍礼品相关规定。2018年6月至12月，工作人员登陆电脑界面后，都会收到一条弹出信息：“廉正从我开始”。

E. 制定标准和提供政策支持

61. 2018年，道德操守办公室继续提供政策咨询和支持，对秘书处内部和联合国其他实体提出的46项与政策有关的请求作出了答复。几个内部办公室与道德操守办公室接洽，请其就利益冲突管理标准和机制的制定，包括早期识别和减轻影响的方式发表独立意见。道德操守办公室为管理层和工作人员代表开展的各种调查提供了实质性投入，并帮助传播了调查结果。

62. 道德操守办公室支持秘书长关于精简和简化行政通知的倡议，借此机会建言献策，提高道德操守相关规定的一致性。该办公室针对《工作人员条例和细则》的有关规定以及外部活动、离职后限制、违禁行为和工作人员甄选制度等方面的通知，发表了评论意见。

63. 道德操守办公室根据处理利益冲突管理工作各方面的经验，以及执行两项任务(提供道德操守咨询和管理财务披露方案)的情况，针对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)的后续跟进，提出了实质性评论意见。该办公室还就联合检查组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)给出了反馈。

五. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

64. 联合国道德操守小组的任务是根据秘书长公报 [ST/SGB/2007/11](#) 和 [ST/SGB/2007/11/Amend.1](#)，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。小组就重要、复杂、影响涉及整个系统的道德操守事务进行磋商。道德操守办公室主任兼任小组主席。联合国儿童基金会首席道德操守顾问于2017年10月至2018年10月担任候补主席。从2018年11月起，这一职务由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承接，任期一年。

65. 道德操守小组由各基金和方案以及秘书处的道德操守办公室负责人组成。上文第5段指出，鉴于道德操守职能保持独立十分重要，小组所涉道德操守办公室展示了这方面的良好做法。8位负责人多由行政首长任命并直接向行政首长报告；一半直接向理事机构提交年度报告，并向内部监督咨询委员会报告，一半的任职次数有限制，再就业受约束。

66. 2018年，小组举行了10次会议，包括一次关于增进小组运作和交流效果的引导式会议。小组审查了各成员道德操守办公室的年度报告，选出了与已获授权的领域有关的相关规则和通知。此外，小组还检视了自己的议事规则，制定了候补主席的职权范围，使之与最新修订的秘书处关于防止报复的政策([ST/SGB/2017/2/Rev.1](#))、特别是与其中关于候补主席作用的规定相统一。

67. 小组成员就一系列广泛的问题举行了定期磋商，以增强道德操守职能的独立性，以及对提供咨询、制定标准和在整体上培养组织文化有影响的规范和程序的一致性。小组致力于制定关于工作人员参与外部活动问题的共同办法，特别是关于参与政治活动和使用社交媒体的共同办法，以确保他们作为国际公务员的地位

的独立性和公正性。小组成员还审议了与本组织对性骚扰、性剥削和性虐待的零容忍政策有关的问题，强调要就工作人员的预期行为以及预防违禁行为的方式提供咨询和指导。

68. 小组研究了通过任命前审查、财务披露和利益申报方案管理利益冲突的办法，还注意到联合检查组在 2017 年底发布的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)中提出的建议。

69. 主席请小组就她复审的 9 起报复案件提出意见，候补主席复审了 3 起报复案件。关于主席和候补主席的复审工作概况，见上文第 45 和 48 段。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 2017 年到 2018 年，主席的复审数量增加(见表 3)。小组还注意到联合检查组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)中的建议。

表 3

2014-2018 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	原决定
2013-2014 年	1	1	0	不适用	—	—
2014-2015 年	—	—	—	不适用	—	—
2015-2016 年	2	2	—	不适用	—	—
2016 年 8 月至 2016 年 12 月 ^b	1	—	1	不适用	—	—
2017 年	3	2	1	3	2	1
2018 年	9	7	2	3	2	1

^a 仅有 2017 年以来的数据，因为那年关于加强防范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。

70. 道德操守办公室继续参与多边组织道德操守网络的活动。网络成立于 2010 年 6 月，旨在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。网络是联合国系统各实体、附属国际组织和国际金融机构的一个广泛论坛，为职业发展、制定基准以及交流有关道德操守政策和做法的信息提供支持。在与联合国系统有咨商和协作安排的政府间组织的参与下，该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。

71. 多边组织道德操守网络第十次会议于 2018 年 7 月 9 日至 13 日在纽约召开。会议由秘书处主办，由道德操守办公室主任和世界粮食计划署道德操守办公室主任担任共同主席，由联合国儿童基金会首席道德操守顾问担任副主席，有 31 个成员组织的代表参与。办公厅主任代表秘书长出席了会议开幕式。她强调说，独立的道德操守办公室起到了重要作用，是国际公务员坚守最高道德标准的保障。2018 年，道德操守办公室回应了 29 项请求，分别涉及财务披露、利益冲突管理、道德操守培训、数据库管理，以及保护来自该网络成员的举报人免遭报复。

六. 意见和结论

72. 2018 年对道德操守办公室来说是繁忙的一年，处理的请求是五年前的两倍以上，比去年增加了近三分之一。在实质性工作量增加的同时，还要开展其他方面的额外工作，例如搬迁办公场所以及从事上文所述的其他非经常性活动。

73. 本报告除了介绍道德操守办公室 2018 年的活动，还着重指出了秘书长在上次报告(A/73/89)中提出的增加该办公室独立性的措施背后的理由。该报告第 94 段概要指出，这些措施包括：道德操守办公室每年直接向大会报告开展的各项活动，以及增加向独立审计咨询委员会汇报工作；将道德操守办公室主任的级别从主任(D-2)职等提高到助理秘书长职等(从下一任办公室主任开始)；采用任职次数限制和任期保障；以及限制再就业。

74. 联合检查组在关于联合国系统的道德操守的审查的报告(JIU/REP/2010/3)中，就道德操守职能的独立性提出了三项建议：(a) 任职次数限制应当适用于道德操守办公室主任；(b) 道德操守办公室主任应当直接向立法机构提交年度报告，连同行政首长就此发表的任何评论意见一并提交；(c) 道德操守办公室主任应当能够经由非正式途径接触立法机构(就此已有书面规定)。所有这些建议在秘书长的上次报告中已经向大会提出。关于第一项建议，秘书长还增加了任期保障和再就业限制。关于第三项建议，秘书长提议道德操守办公室也向独立内部审计咨询委员会报告，并能与大会接触。

75. 请大会注意到本报告。还请大会核准秘书长关于道德操守办公室活动的第十二次报告(A/73/89)第 94(a)、(b)和(c)段所概述的关于加强道德操守办公室独立性的建议，并表示注意到第 94(d)、(e)和(f)段。

附件

2018 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	0
联合国系统行政首长协调理事会秘书处	3	3	0
反恐怖主义委员会执行局	4	4	0
大会和会议管理部	21	21	0
经济和社会事务部	51	51	0
管理事务部	184	184	0
政治事务部，包括特别政治任务	447	447	0
新闻部	60	60	0
安全和安保部	19	19	0
亚洲及太平洋经济社会委员会	74	74	0
西亚经济社会委员会	56	56	0
非洲经济委员会	147	147	0
欧洲经济委员会	8	8	0
拉丁美洲和加勒比经济委员会	92	92	0
道德操守办公室	14	14	0
秘书长办公厅	20	20	0
刑事法庭余留事项国际处理机制	64	64	0
裁军事务厅	6	6	0
人道主义事务协调厅	65	65	0
内部司法办公室	2	2	0
内部监督事务厅	11	11	0
法律事务厅	27	27	0
人权事务高级专员办事处	24	24	0
监察员办公室	4	4	0
大会主席办公室	2	2	0
非洲问题特别顾问办公室	4	4	0
负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室	3	3	0
负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室	3	3	0
负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室	2	2	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公室	3	3	0
建设和平支助办公室	6	6	0
区域委员会纽约办事处	1	1	0

联合国实体	需要申报人数	完成申报人数	未申报人数
塞拉利昂问题余留事项特别法庭	1	1	0
黎巴嫩问题特别法庭	32	32	0
联合国合办工作人员养恤基金	89	89	0
联合国贸易和发展会议	21	21	0
联合国反恐怖主义办公室	8	8	0
联合国日内瓦办事处	101	101	0
联合国内罗毕办事处	41	41	0
联合国维也纳办事处	16	16	0
联合国毒品和犯罪问题办公室	99	99	0
联合国减少灾害风险办公室	29	29	0
联合国受害人权利倡导者	1	1	0
小计(不包括维持和平行动)	1 867	1 867	0
维持和平行动	1 552	1 552	0
联合国各机关/机构和其他	2 518	2 512	6
共计	5 937	5 931	6