



大会

Distr.: General
3 May 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

暂定项目表* 项目 144

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。本报告按照大会第 71/263 号决议的要求，列入了与加强该办公室独立性的提议有关的补充信息。

本报告所述期间为 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

* A/77/50。



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。2021 年期间, 尽管冠状病毒病(COVID-19)大流行持续并导致业务受到限制, 但道德操守办公室专注于继续以反应灵敏的方式提供服务, 同时也积极主动地与工作人员接触。道德操守办公室在执行任务时还铭记秘书长正在进行的管理改革, 以允许向决策点下放更多的权力, 同时使决策点对结果和所采用的程序承担更多责任。
2. 秘书长在报告中介绍了道德操守办公室 2021 年的活动。在详细说明这些活动之前, 秘书长提供了有关加强道德操守办公室独立性的拟议措施的更多信息。秘书长应大会第 [71/263](#) 号决议关于提出这类提议的要求, 在其前几次报告([A/73/89](#)、[A/74/78](#)、[A/75/82](#) 和 [A/76/76](#))中介绍了这些措施。
3. 在联合检查组关于道德操守办公室的题为“审查联合国系统道德操守职能”的最新报告([JIU/REP/2021/5](#))中, 检查专员在报告第 104 段中敦促大会批准秘书长的提议, 以加强道德操守办公室的独立性, 从而遵守联检组的建议 and 标准以及既定的良好做法。

二. 背景

4. 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, 是秘书处的一个独立单位。
5. 根据秘书长公报 [ST/SGB/2005/22](#)、[ST/SGB/2007/11](#) 和 [ST/SGB/2007/11/Amend.1](#), 道德操守办公室的职能包括:
 - (a) 管理本组织的财务披露方案;
 - (b) 根据本组织关于保护举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查者不受报复的政策, 履行分配给道德操守办公室的职责;
 - (c) 就道德操守问题(如利益冲突)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;
 - (d) 与人力资源厅协调, 并酌情与其他部门协调, 制定关于道德操守问题的标准、培训和教育方案, 开展与道德操守有关的外联活动, 包括确保每年对所有工作人员进行道德操守培训;
 - (e) 协助制定道德操守标准, 促进秘书处内部以及本组织单独管理的机构和方案之间的政策统一。

三. 关于加强道德操守办公室独立性的措施的建议

A. 道德操守职能独立性的重要性

6. 联合国道德操守办公室的独立对于其工作的成功至关重要。加强这一独立地位还可协助大会对秘书处进行监督，不仅保障本组织的资源和声誉，而且提高公众对本组织公信力的信任。

7. 道德操守办公室是在 2004 年“石油换粮食方案”被曝出欺诈计划之后于 2005 年底设立的。当时，大会在其第 60/1 号决议第 161(d)段中请秘书长提交关于设立一个具有独立地位的道德操守办公室的详细信息。11 年后，大会注意到联合国的工作环境日益复杂，并在其第 71/263 号决议中请秘书长提出加强该办公室独立性的提议。

8. 鉴于秘书长目前的管理改革，道德操守办公室的更大独立性有助于在向管理人员下放权力的同时加强管理人员的问责制。道德操守办公室还通过重点预防欺诈、腐败、不当行为和其他过错行为，协助工作人员进行风险管理，提供事前独立咨询意见而非事后监督。投资于这种预防性行动在保障本组织的资金、资源和声誉方面具有成本效益。

9. 应大会关于提出加强道德操守办公室独立性的提议的要求，秘书长最初在其 2017 年报告(A/73/89，第 94 段)中提出了六项提议，具体载于下段。

10. 前两项提议涉及道德操守办公室直接向大会提交年度报告，以及加强独立审计咨询委员会的作用，由其负责监督道德操守办公室的部分工作。这些措施将加强秘书处的问责框架和总体治理。拟提高道德操守办公室主任的级别，从主任(D-2)职等升至助理秘书长职等(如果批准，从下一任主任开始)，这不仅将提高道德操守办公室的实效，而且将提高其独立性(见下文第 14 段)。最后三项提议将加强道德操守办公室主任的独立性，具体方式包括：五年任期限制，可连任一次；在任职期间提供任期保障；限制重新雇用(即不得在秘书处内再获任用。在为主任提供任期保障的同时不允许其持续或日后在秘书处任职，有助于主任不屈服于管理层、工作人员或其他政治压力。上述三项旨在加强该办公室主任独立性的提议涉及主任的任用条件，因此属于秘书长的权限范围。

11. 前三项提议(直接向大会提交道德操守办公室年度报告、加强独立审计咨询委员会的作用以及提高道德操守办公室主任的级别)需要大会核准，下文进一步说明了这三项提议的理由。

B. 道德操守办公室直接向大会提交年度报告

12. 根据 ST/SGB/2005/22 第 2 节，“道德操守办公室主任应由秘书长任命，并在履行其职能时向秘书长负责”。根据大会第 60/254 号决议，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。然而，在道德操守办公室直接向大会提交其年度活动报告的情况下，该办公室主任仍将由秘书长任命并向秘书长负责。拟议的报告程序将类似于为内部监督事务厅(监督厅)核准的程序，即向秘书长提交年度报告，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)(二)段)。这样做对会员国来说的实际价值是保证道德操守办公室将以符合其地位的独立方式提出报告。

C. 加强独立审计咨询委员会的作用，由其负责监督道德操守办公室的部分工作

13. 独立审计咨询委员会可通过监督道德操守办公室主任的业绩并审查其拟议工作计划，确保该办公室更大的业务独立性，并加强该办公室的问责制。该委员会还可保护道德操守办公室的独立性不受来自管理层的潜在压力的影响。此外，在秘书长可能因利益冲突而无法就有关事项听取该办公室咨询意见的情况下，该办公室主任可与委员会协商，由委员会酌情提请大会注意有关事项。委员会已在其 2017/18 和 2018/19 年度活动报告(A/73/304 第 110 段和 A/74/280 第 9(k)段)中表示支持这项提议。联合检查组在其最新报告中增列了一项新的标准，即联合国系统各组织的审计和监督委员会负有对道德操守职能的授权职责，包括“定期审查其工作计划、年度活动报告、业绩、所需资源和独立性”(JIU/REP/2021/5，方框 4)。

D. 提高道德操守办公室主任的级别

14. 由于该职能的要求，包括支持保护工作人员不受高级管理人员的偶尔报复、向高级管理人员提供不受欢迎的建议以及顶住来自高级官员的任何不当压力，提高主任的级别将使人们对道德操守办公室的独立性更有信心。主任将作为独立观察员参加高级别会议。这种参与允许主任现场提供独立咨询意见，并更直接、更频繁地接触最高决策层。更重要的是，来自同级的独立意见将被高级官员更好地接受。

15. 联合检查组在其报告中指出，在其审查的大多数组织中，道德操守主管的级别比内部监督办公室主管低一个职等。归根结底，提高道德操守办公室主任的级别将是会员国的一项决定，即决定为提高道德操守职能的效力投资，并将更多资源分配给预防职能，而不是投入资源用于对已发生的不当或渎职行为采取成本更高、更耗时的补救措施。

16. 此外，鉴于道德操守办公室为大量工作人员提供服务并承担了本组织要求的额外职责，提高道德操守办公室主任的职等似乎是合理的。基于同样的理由，检查专员支持提高道德操守办公室主任的级别(JIU/REP/2021/5，第 103 段)。

四. 一般资料

17. 道德操守办公室 2021 年经常预算资源为 204.2 万美元，¹ 有 12 个通过各种账户供资的员额，² 截至 2020 年 12 月 31 日为全球秘书处 36 827 名工作人员提

¹ 这一数额不包括维持和平行动支助账户提供的资源和从其他联合国实体回收的财务披露方案费用。

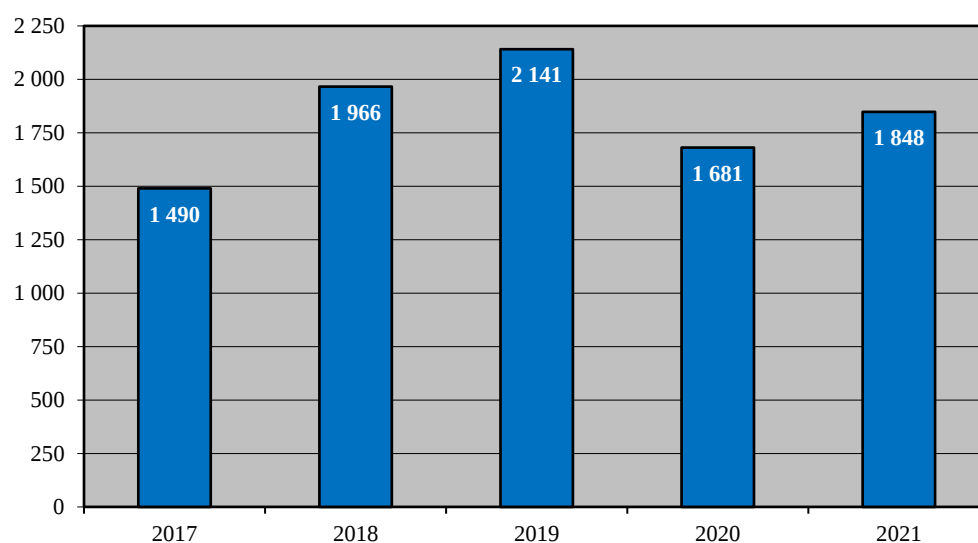
² 见 2021 年拟议方案预算(A/75/6(Sect.1))以及维持和平行动支助账户 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日期间预算(A/74/743)。

供服务(见 [A/76/570](#), 表 27), 较截至 2019 年 12 月 31 日的 36 574 人有所增加。该办公室还为尚未设立道德操守干事的联合国实体提供服务, 如国际贸易中心、联合国合办工作人员养恤基金、联合国训练研究所、国际公务员制度委员会、联合国大学、国际法院和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。因此, 该办公室覆盖的工作人员总数为 39 065 人(同上, 表 3)。此外, 为执行防止报复政策, 该办公室还覆盖约 17 000 名编外人员(见 [JIU/REP/2014/8](#), 附件二, 以及近期内部估计数), 其中不包括军警人员, 因此覆盖的人员总数估计约为 56 000 人。

18. 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间, 该办公室共收到 1 848 项服务请求。如图一所示, 这一数字与 2020 年相比增加约 10%。在这些服务请求中, 880 项来自女性, 764 项来自男性, 119 项来自工作人员团体, 85 项的来源未披露。寻求道德操守咨询的女性人数多于男性(女性 468 人, 男性 327 人), 因举报不当行为和配合审计或调查而提出防止报复申诉的女性人数也多于男性(女性 62 人, 男性 58 人)。鉴于截至 2020 年 12 月 31 日, 妇女占秘书处工作人员的 38.6%([A/76/570](#), 第 115 段), 上述统计数字应结合本报告所述期间秘书处的性别分布情况来看待。

图一

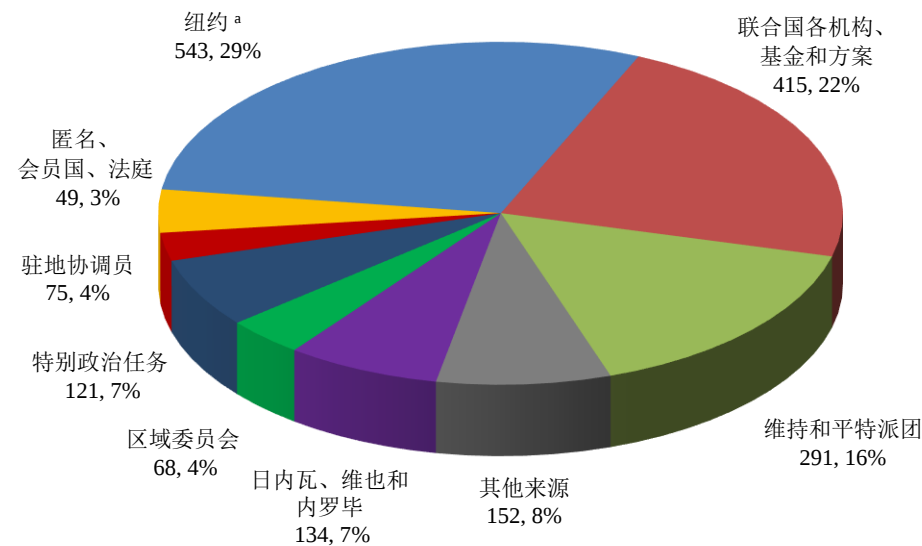
过去五年向道德操守办公室提出的服务请求总数



19. 在整个 2021 年期间, 由于持续的疫情相关旅行限制, 道德操守办公室继续以虚拟方式提供服务并开展所有计划中的外联任务。该办公室转向以远程方式向提出请求的工作地点和目标工作地点提供咨询意见和简报。

20. 2021 年, 来自外地的请求较上一年有所增加, 其中维持和平特派团增加 6%、特别政治任务增加 1%、驻地协调员增加 1%。约 29% 的请求来自纽约, 38% 来自其他工作地点, 33% 来自各机构、基金和方案以及第三方(见图二)。

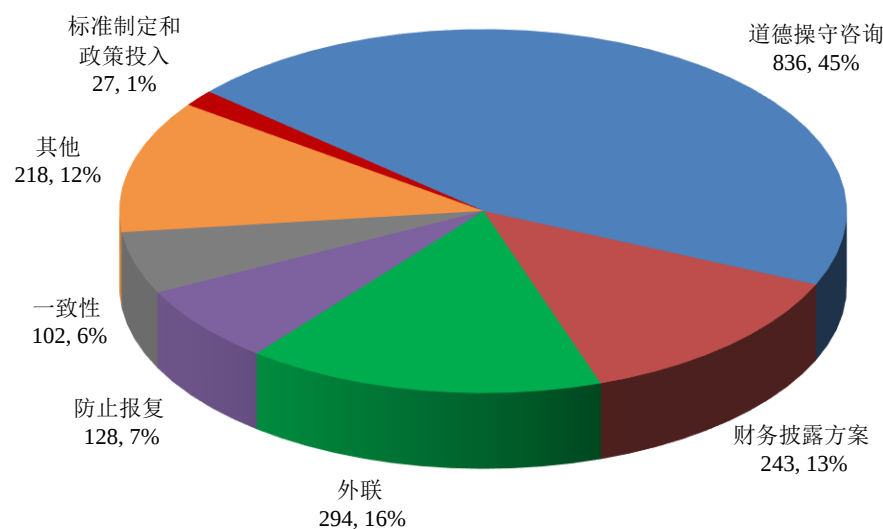
图二
按来源列示的 2021 年服务请求



^a 纽约联合国总部包括设在纽约的实体的工作人员和这些实体驻其他工作地点的工作人员。

21. 如图三所示，在所有 1 848 项请求中占最大比例的是道德操守咨询请求(836 项)，较 2020 年的 691 项有所增加。与防止报复有关的请求数量从 2020 年的 138 项减至 2021 年的 128 项。有 242 项请求涉及财务披露方案，102 项涉及一致性，27 项涉及标准制定，218 项被归类为“其他”。此外，道德操守办公室举办了 294 次外联会议，比 2020 年的 133 次增加了一倍以上。

图三
按类别列示的 2021 年服务请求



五. 道德操守办公室的活动

A. 咨询和指导

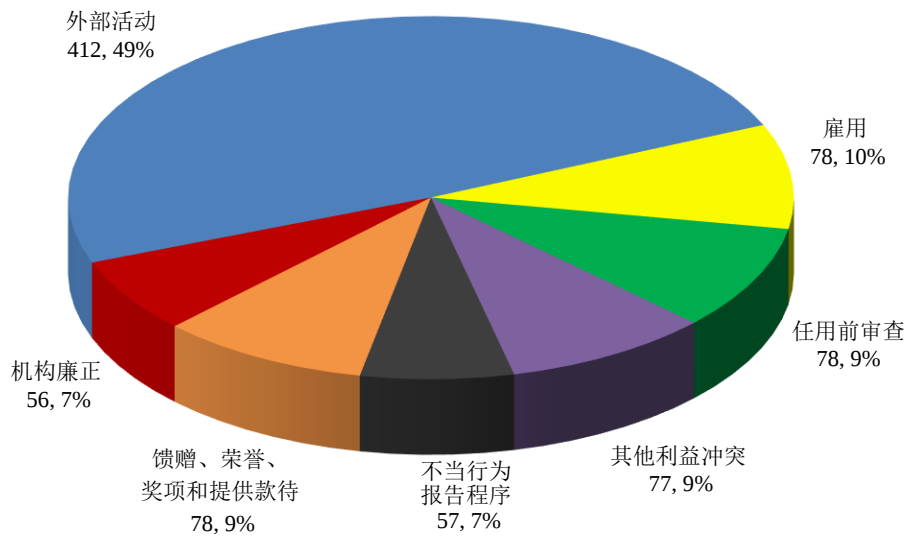
22. 道德操守办公室培养道德操守、透明和问责文化的总体任务，从根本上取决于就所有可采取行动的请求提供保密、准确和及时的咨询意见。道德操守办公室通过提供此类咨询意见，使工作人员能够发现和管理潜在利益冲突，使道德困境在成为不当行为、欺诈、腐败或其他过错行为之前就得到解决。

23. 尽管 COVID-19 大流行持续，但道德操守办公室看到，对道德操守咨询和指导的需求已恢复到往常的高位，这显示出工作人员对高标准行为的承诺。2021 年期间，道德操守咨询和指导事项占道德操守办公室服务请求总数的 45%(见图三)。

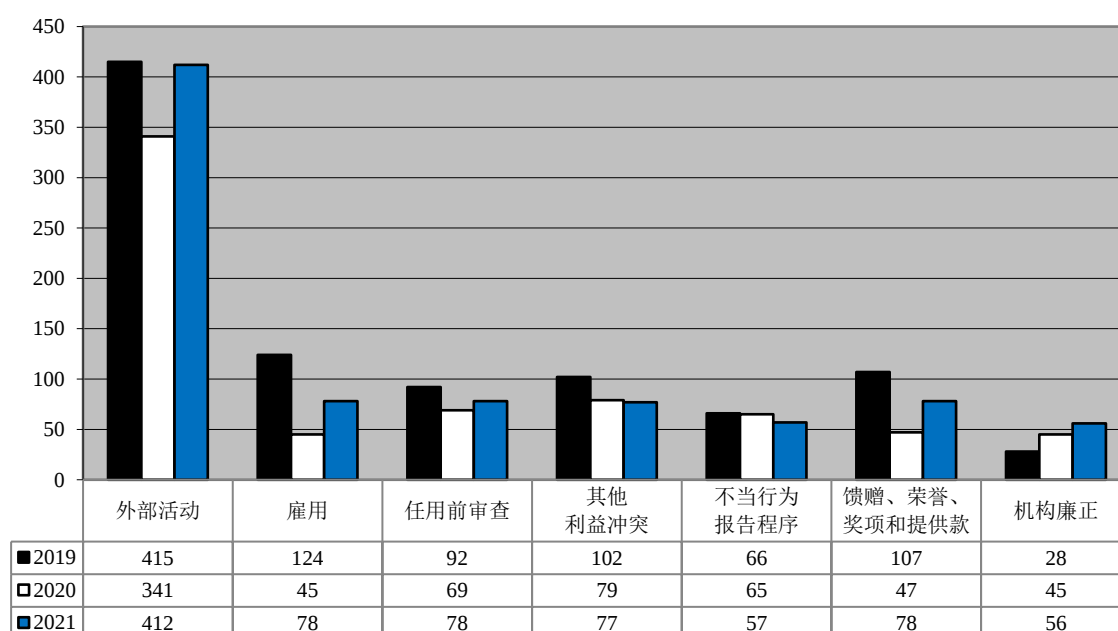
24. 道德操守咨询请求的数量从 2020 年的 691 项增加到 2021 年的 836 项，增幅为 21%。图四显示按次类别分列的 2021 年道德操守咨询请求。图五列出了过去三年中请求提供的咨询意见的不同类型。

图四

按次类别列示的 2021 年道德操守咨询请求



图五
按次类别列示的过去三年道德操守咨询请求



外部活动

25. 2021 年，道德操守办公室收到了 412 项关于外部活动的咨询请求(见图五)，与 2020 年的 341 项相比增加 21%。与往年一样，关于外部活动的咨询请求继续在咨询请求总数中占最大比例(2021 年为 49%)。道德操守办公室注意到，工作人员继续非常希望得到关于准许的外部活动范围的指导，特别是关于：(a) 外部职业和雇用，包括休无薪特别假期间；(b) 与联合国宗旨、活动或利益有关的外部活动；(c) 外部董事会、委员会或类似机构；(d) 发表文章或书籍；(e) 政治活动；(f) 社会和慈善活动。道德操守办公室根据适用的工作人员条例和细则审查了这些请求、开展了尽职审查并审议了意向聘用的道德操守影响。对这些聘用的道德操守影响的审议包括考虑：它们是否造成潜在的利益冲突或声誉风险，是否违背本组织的利益，以及(或)是否影响工作人员和本组织的独立性和公正性。

机构廉正

26. 道德操守办公室经常被要求就机构廉正事项、特别是机构一级的潜在利益冲突或职能冲突提供咨询意见。这些事项所涉程序、流程和决定可能影响到本组织的业务、声誉和形象及其以公平和公正的方式执行任务的能力。道德操守办公室回复了 56 个有关机构廉正事项的问题。这些事项又分为三个方面：机构利益冲突(46)，对合作伙伴和捐助方的尽职审查(5)，以及采购道德操守(5)。

27. 机构利益冲突的例子包括临时使用组织资源，或可能造成意外职能冲突的具体业务流程和程序。它们可能涉及外部实体或个人邀请本组织参加某些活动或进程，或向本组织提供礼品、荣誉或无偿物品和服务。鉴于联合国为推进和完成授

权任务而越来越多地采用多利益攸关方办法，包括与民间社会组织和工商界建立伙伴关系，因此需要相应地确保在取得成果的同时不损害本组织的廉正。

馈赠和荣誉

28. 道德操守办公室回应了 78 项有关荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬的咨询请求，与 2020 年收到的 47 项请求相比增加了 66%。这一请求数量与疫情之前通常收到的数量一致，也似乎与工作人员和外部伙伴随着与疫情有关的限制放宽而增加互动的情况相一致。该办公室在回应这些请求时确保了工作人员公事行动的独立性和公正性。

29. 道德操守办公室就接受或赠送礼品的适当性提供咨询意见，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。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。

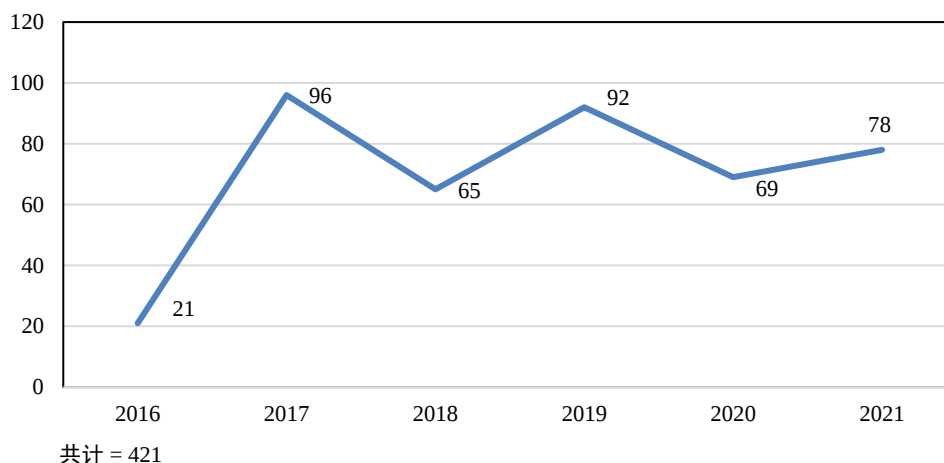
30. 2021 年，根据行政和预算问题咨询委员会关于在线礼品登记册的建议，在将试行在线礼品登记册的功能要求转化为使用最新技术的原型方面取得了进展。下一步是将原型转化为可扩展并满足所有信息和通信技术(信通技术)标准、特别是网络安全标准的解决方案。这项工作预计将在 2022 年推进。

任用前审查

31. 2021 年，道德操守办公室审查了 78 份任用前利益申报，与 2020 年审查的 69 份申报相比增加了 13%。审查对象是正在考虑任命其担任或新获任助理秘书长及以上职等职位以及各实体和外地特派团领导职位的个人以及选定的驻地协调员候选人。自 2016 年 8 月推出任用前审查以来，该办公室已进行 421 项审查(见图六)。审查仍然是一种及早发现并管理利益冲突和声誉风险的有效工具。

图六

2016-2021 年进行的任用前审查



32. 高级官员在就任联合国职务时，道德操守办公室主任会向他们提供上岗情况介绍，其间可能就已审查事项展开后续讨论。

与雇用有关的事项

33. 尽管与雇用有关的询问次数在过去三年呈下降趋势，但 2020 年到 2021 年期间从 45 次增加到 78 次，增幅达 73%。出现这一大幅增加的原因可能是 COVID-19 疫情对工作人员的福祉和韧性产生了影响，以及 2021 年开展了比 2020 年更多的外联活动。询问除了涉及本组织的行为标准外，还涉及与人际关系和监督关系、本组织资源的使用、职业关切或考绩问题有关的道德困境。

其他请求

34. 道德操守办公室收到了工作人员和第三方提出的 218 项其他请求(见图三)，占请求总数的 12%，比 2020 年增加 31%。在 218 项其他请求中，170 项是公众要求提供一般资料的请求，4 项是媒体询问，在其余 44 项中，该办事处被告知或被请求注意某一事项或一系列事件。

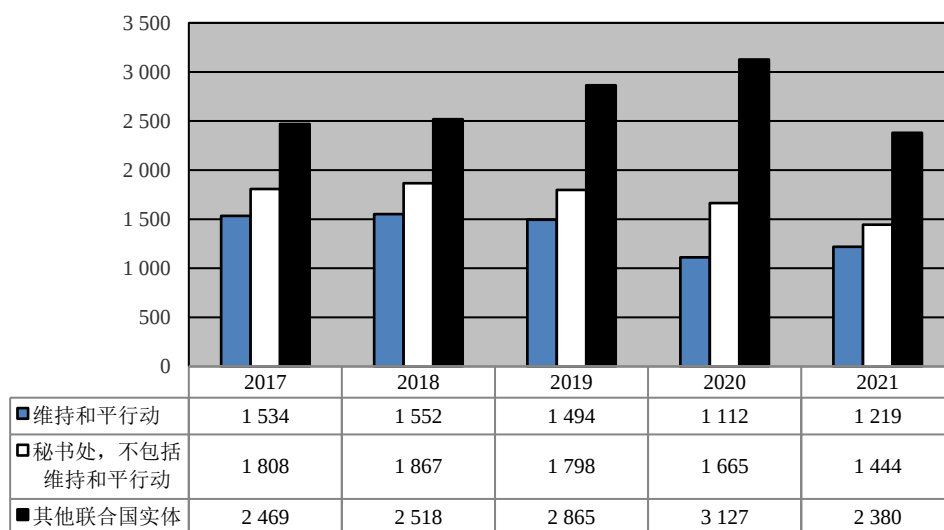
B. 财务披露方案

35. 财务披露方案系根据工作人员条例 1.2 (m) 和 (n) 以及秘书长公报 [ST/SGB/2006/6](#) 设立，旨在协助指定工作人员确定、减轻和管理利益冲突风险。这些风险可能来自他们或其近亲属的金融利益、个人从属关系或外部活动。参加该方案的工作人员通过披露表明其个人利益不影响本人履行职责，从而提高联合国的公信力。D-1 及以上职等工作人员、主要职责涉及采购和投资或可接触保密采购或投资信息的工作人员以及道德操守办公室工作人员必须提交财务披露表。他们提交的材料由联合国订约的第三方服务提供商审查。

36. 在 2021 年申报周期有 5 043 名申报人参与，与 2020 年周期相比减少了 861 人(见图七)。申报人数减少的原因是，鉴于本组织面临的预算流动性限制，因此更严格地适用了道德操守办公室提供的准则。2021 年有 818 人(16%)为首次申报人。在总数中，5 040 人(99.9%)提交了规定的披露材料，与以往的高提交率一致。3 名工作人员未遵守规定，已交由他们各自实体的负责人采取问责措施。在一个案例中，道德操守办公室获悉有关工作人员请了长期病假，假期持续至其从联合国离职。按照大会第 [63/250](#) 号决议的规定，本报告附件载有按实体分列的 2021 年申报合规情况数据。

图七

2017-2021 年按实体和申报年度分列的财务披露参与情况



37. 在提交披露表的 5 040 名工作人员中, 有 46 人(0.9%)未完成审结卷宗所需的所有程序。所需程序包括回应作出澄清或提供补充信息的请求, 提供第三方文件以供核查, 以及提交相关文件或执行建议, 以管理可能的利益冲突。46 起未结案件与 2020 年的 63 起相比减少了近 27%。在申报周期内卷宗未审结的工作人员将接受额外审查, 酌情交由其所在实体的负责人处理, 或在下一个申报周期中作为优先事项予以审查。

38. 与过去一样, 选取约占申报人总数 5% 的申报人作为随机样本参与 2021 年核查。对于被选中接受核查的申报人, 要求其所有已披露项目提供第三方文件。到周期结束时, 94% 被选中接受核查的工作人员完全遵守了规定。

39. 在 2021 年申报周期内, 查明有 152 名申报人(3%)存在共计 173 项可能的利益冲突, 并向他们提供了减轻和管理冲突的建议。查明的冲突情况可能涉及外部活动、金融利益、个人和家庭关系以及其他类型的外部利益。与往年一样, 关于外部活动的建议最多, 达 84 项(49%); 其次是关于家庭关系的建议, 达 51 项(29%); 另有 37 项(21%)涉及金融活动。已建议申报人采取行动, 如披露外部活动并寻求其所在实体负责人的批准, 主动回避, 辞去非联合国实体内的领导职务或停止从事外部活动。截至本周期结束时, 87.8% 的建议已充分执行, 其余 12.2% 的建议正在执行中或有待执行。将在下一个周期监测和跟进尚未执行建议, 直至它们得到充分执行。

40. 除了秘书处实体外, 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。它们的参与有助于加强一致性和形成共同的利益冲突管理办法, 同时利用规模经济。如图七所示, 2021 年有 2 380 名申报人来自联合国系统其他实体, 占申报人总数的 47%。

41. 大会在第 70/305 号决议中决定，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。2021 年，道德操守办公室协助大会第七十五届会议主席在结束任职时提交财务披露表，并协助第七十六届会议主席在就职时提交财务披露表。

42. 助理秘书长及以上职等工作人员再次被邀请参加秘书长的年度自愿公开披露倡议。从 2021 年 12 月开始，他们的保密披露摘要分批以滚动方式张贴在秘书长网站上。³ 该倡议旨在向公众和会员国保证，高级官员在履行公务时不受其私人利益的影响。

43. 2021 年，在 159 名符合条件的高级官员中，135 人(84.9%)选择参加该自愿倡议并在秘书长网站上张贴其公开披露信息。共有 18 名申报人出于安全关切或尊重隐私考虑或出于文化或个人原因选择不参加，6 名申报者没有告知是否决定参加。7 人没有参加资格，因为在撰写本报告时尚未完成对其披露表的审查。与 2020 年倡议相比，参与率提高了 5.2%。

C. 防止报复

44. 根据题为“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报复”的秘书长公报(ST/SGB/2017/2/Rev.1)，道德操守办公室对保护请求进行审查。该公报鼓励个人举报欺诈、腐败和其他潜在不当行为，而不必担心遭到报复。该政策加大了对以下人员的保护力度：不当行为(工作人员违反本组织条例和规则的任何行为)或过错行为(任何人做出的有害于联合国利益、运作或治理的行为)的举报人；以及配合经正式授权的审计或调查的人。能够举报不当或过错行为而不必担心报复，是建立廉正、透明和问责的组织文化的一个关键要素。

45. 2021 年，道德操守办公室根据该政策收到 128 项问询，与 2017 年相比增加 28%，与 2020 年相比减少 7%。2017 年 1 月至 2021 年 12 月期间，该办公室累计完成了 161 项初步认定，并在认定初步证据证明存在报复事实后，将 35 个案件移交以供调查。经调查后，该办公室在此期间作出了 15 项关于是否存在报复的最后认定(见下表 1)。

³ 见 www.un.org/sg/en/content/public-disclosure。

表 1
防止报复统计，2017 年 1 月至 2021 年 12 月

	2017	2018	2019	2020	2021
由监督厅移交，供采取预防措施	7	7	12	7	0
已完成初步审查	22	39	36 ^a	30 ^b	34 ^c
认定初步证据证明可以立案	10 ^d	6 ^d	13 ^d	3 ^d	3
调查后认定存在报复事实	5 ^e	4 ^f	3 ^g	3 ^h	—

^a 包括 2018 年启动并于 2019 年初完成的 1 项初步审查。

^b 包括 2019 年启动并于 2020 年完成的 3 项初步审查，其中 1 项应有关工作人员的要求被搁置。

^c 包括 2020 年启动并于 2021 年初完成的 1 项初步审查。

^d 包括道德操守办公室认定初步证据不能证明报复事实、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 2017 年认定前几年启动的案件中的全部 5 项申诉所涉报复事实均成立。

^f 2018 年认定 2017 年启动的案件中的全部 4 项申诉所涉报复事实均成立。

^g 包括 2017 年启动的 2 项申诉和 2018 年启动的 1 项申诉，于 2019 年认定报复事实成立。

^h 包括 2019 年移交调查的 2 项申诉和 2020 年移交调查的 1 项申诉。

ⁱ 截至 2021 年 12 月 31 日，道德操守办公室 2021 年提交监督厅调查的 3 项申诉仍有待监督厅给出结论。

46. 2021 年提出的 128 项请求中，有 84 项是咨询请求而不是保护请求。在其余 44 项请求中，37 项启动了初步审查。在 6 项请求中，作为联合国道德操守小组成员的联合国单独管理的机构和方案工作人员请求由道德操守办公室主任以该小组主席的身份进行二级审查。提出政策未涵盖的关切事项的工作人员被酌情指引到管理当局评价股、工作人员法律援助办公室、联合国监察员和调解事务办公室或人力资源厅。工作人员被指引向监督厅或负责官员提交不当行为报告，并抄送监督厅。

47. 道德操守办公室启动了对所称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动的活动，如果是，受保护的活动的活动是否是造成所称报复行为的起作用因素。2021 年，道德操守办公室完成了 34 项初步审查，详见表 1。其中 31 项审查未发现能确认报复事实的初步证据(大多数关于不当或过错行为的基本指控涉及工作场所纠纷或人际冲突)。其余 3 个初步证据确凿的报复案件已移交监督厅调查。一经移交，证明责任由行政当局承担，即行政当局有责任以明确和令人信服的证据证明，即使申诉人没有从事受保护的活动的活动，它也会采取所称的报复行动，或者所称的报复行动不是为了惩罚、恐吓或伤害申诉人。

48. 为在调查期间保障申诉人的利益，道德操守办公室可向秘书长建议临时保护措施。在一个案件中，该办公室建议监测工作场所的情况，以防止任何报复行动。经过协商，其余两个案件中的申诉人没有要求采取临时保护措施。

49. 调查结束后，道德操守办公室对调查结果和证明文件进行独立审查，以确定行政当局是否有明确和令人信服的证据支持证明责任的转移。2021 年，道德操守

办公室认定在 5 个案件中，行政当局履行了证明责任，报复事实不成立。所有五名申诉人均来自同一办公室，所提出的报复申诉也几乎相同。⁴

50. 道德操守办公室从收到所需全部资料到开展初步审查的平均时间为 13.3 天。这与 2020 年实现的 14.5 天的平均用时一致，也远低于政策规定的 30 天时限。

51. 根据政策，监督厅在收到过错行为举报后，经有关个人同意，会向道德操守办公室通报任何已查明的报复风险。2021 年，监督厅没有根据这一政策规定移交任何案件。

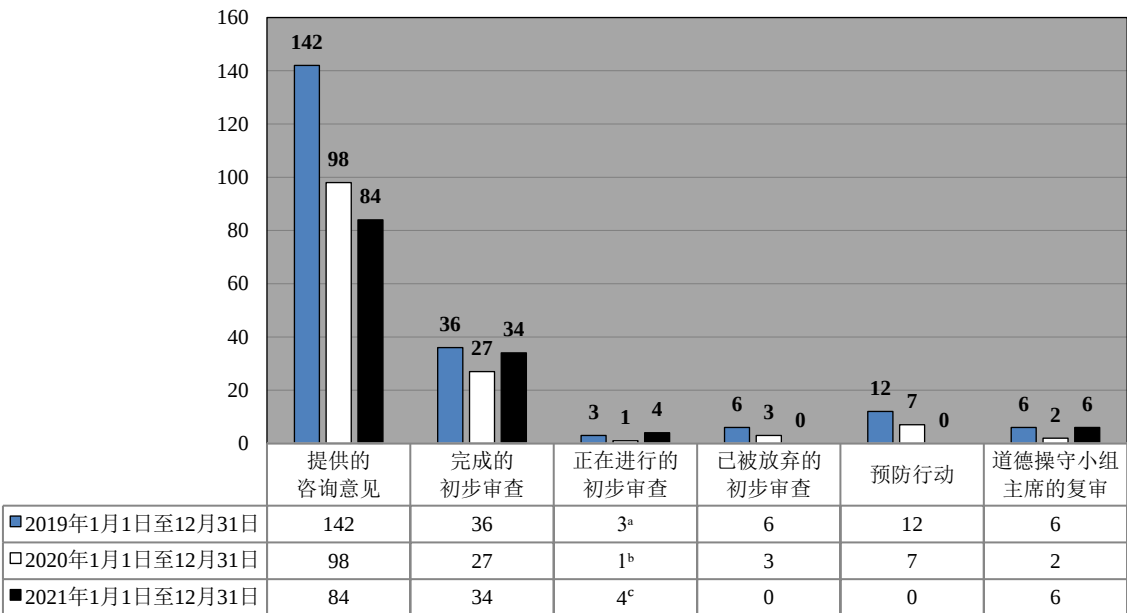
52. 2021 年，5 名申诉人请求道德操守小组候补主席复审道德操守办公室关于没有初步证据证明报复事实成立的认定。在所有 5 个案件中，该办公室的认定均得到维持。

53. 2021 年，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](#))，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 项复审请求。主席同意小组成员对其中 5 个案件的认定。另 1 个案件的相关认定被部分推翻，主席建议将该案件移交调查。

54. 图八列示了 2019 年至 2021 年就有关防止报复的问询采取的所有行动。

图八

2019-2021 年就有关防止报复的问询采取的行动



^a 这 3 项剩余初步审查中的 2 项于 2020 年初完成；该办公室在这 2 项审查中均未发现能证明报复事实的初步证据。应工作人员要求，其余 1 项申诉被搁置。

^b 这项剩余的初步审查已于 2021 年初完成；该办公室未发现能证明报复事实的初步证据。

^c 这 4 项剩余的初步审查已于 2022 年初完成；该办公室在其中 3 个案件中未发现能证明报复事实的初步证据，第 4 个案件已移交监督厅进行调查。

⁴ 5 个案件均于 2019 年移交调查；道德操守办公室于 2020 年底收到调查报告，并于 2021 年初完成了独立审查。

55. 根据要求对该政策进行年度审查和评估。对该政策的审查正在进行中。

D. 培训、教育和外联

56. 考虑到 2021 年与疫情相关的限制措施仍在持续，道德操守办公室继续以虚拟形式开展道德操守培训、教育和外联。道德操守办公室与人力资源厅(在可行情况下)和其他办事处一起举办或应邀参加了 8 次虚拟全体会议。与往年一样，道德操守办公室分享了关于政治活动、财务披露方案和节日期间馈赠的年度广播和 iSeek 文章。

57. 道德操守办公室举办了 226 次有针对性的道德操守简报会，包括为大会第 65/247 号决议核可的新任命助理秘书长及以上职等工作人员以及特派团高级工作人员和驻地协调员举行了 64 次上岗情况介绍。

58. 道德操守办公室与下列特派团和办事处举行了虚拟外联会议：联合国日内瓦办事处、联合国贸易和发展会议、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国阿富汗援助团、亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国马里多层面综合稳定团、联合国驻黎巴嫩临时部队、西亚经济社会委员会、联合国维也纳办事处、联合国中非共和国多层面综合稳定团、刑事法庭余留事项国际处理机制、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国阿卜耶伊临时安全部队、内部司法办公室、联合国内罗毕办事处、联合国人类住区规划署、联合国环境规划署和联合国伊拉克援助团。

59. 虽然道德操守办公室继续在这些外联活动期间举办虚拟全体会议，但该办公室也就利益冲突和防止报复等受关注的议题推出了更具针对性和参与性的讲习班。2021 年举办了 33 次此类会议。由于道德操守办公室工作人员只在纽约办公，考虑到与其他地点的时差，这些会议在正常工作时间之外举行。

60. 2021 年领导力对话的主题是“联合国秘书处的问责制：我们如何理解并使其发挥作用？”。此次对话与管理战略、政策和合规部业务转型和问责司共同设计，目的是促进了解联合国日常业务中的问责制如何帮助工作人员作出更好的决定，以公共利益为重开展行动，并为行使权力和管理委托给联合国的公共资源接受问责。共有 33 351 名联合国人员参加对话，其中 21 975 人来自总部，10 731 人来自外地特派团，645 人来自其他联合国实体。道德操守办公室为联合国合办工作人员养恤基金和妇女署在各自组织内启动对话提供了帮助。

61. 道德操守办公室使用软件自动收集 2021 年领导力对话参与者的反馈和统计数据。该办公室因此得以广泛而详细地了解工作人员对这一专题的看法，分析实时参与数据，并更快速地编写关于这项工作的报告。

62. 2021 年，有 12 733 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 56 979 人。此外，还与联合国人口基金(人口基金)分享了这一在线课程的内容。截至 2021 年底，累计有 36 023 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。

63. 道德操守办公室与联合国系统职员学院协作开发了介绍道德型领导和道德决策概念的培训模块。

64. 道德操守办公室网站以联合国所有六种正式语文提供信息，浏览次数达 77 341 次，说明该网站对工作人员和公众都有价值。

E. 标准制定和政策支持

65. 道德操守办公室继续在制定或更新有关道德操守和廉正的政策和标准方面向其他部厅和联合国各实体提供咨询和支持。2021 年期间，该办公室参与或评论了 27 项政策和标准制定事项，期间往往涉及多次和持续的协商。

66. 道德操守办公室提供意见和建议，以加强相关秘书长公报中与道德操守有关的规定的一致性，包括离职后限制、工作人员甄选、驻地协调员甄选和业绩管理相关规定。该办公室还就特定工作人员群体的利益冲突管理、政治活动和高级官员上岗培训教材等事项提供了指导。

67. 该办公室还为联合检查组正在进行的道德操守职能审查提供了重要的实质性投入，并就上诉机制审查提出了意见。该办公室审查了 2021 年全球工作人员参与度调查中的廉正相关问题并提出了建议。此外，该办公室还参加了关于一个新的联合国价值观和行为框架的工作组。

68. 该办公室还应请求提供政策投入，并与联合国其他实体和政府间机构就道德操守和廉正政策事项交流经验，特别是在管理利益冲突和声誉风险方面。应联合国工作人员养恤金联合委员会关于为其道德操守政策草案提出意见的请求，该办公室提供了相关指导意见。

六. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

69. 联合国道德操守小组的任务是建立一套统一的道德操守标准和政策，并按照秘书长公报 [ST/SGB/2007/11](#) 和 [ST/SGB/2007/11/Amend.1](#) 的规定，就具有全系统影响的复杂道德操守问题进行协商。该小组成立于 2007 年 11 月，由秘书处及单独管理的机构和方案的道德操守办公室负责人组成，由秘书处道德操守办公室主任担任主席。

70. 该小组在 2021 年举行了 11 次正式会议。2020 年 9 月 1 日至 2021 年 10 月 30 日，小组候补主席的职位由人口基金道德操守顾问担任；自 2021 年 11 月 1 日起，该职位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担任。她将担任该职位至 2022 年底。

71. 该小组根据其职权范围审查了各成员的年度道德操守报告，并就这些成员各自实体的活动交流了信息。在主席领导下，该小组审查了如何使其政策和方案更加有效，并更好地满足各组织的需求，特别是在当前 COVID-19 大流行期间。

72. 小组成员就如何以最佳方式向工作人员提供有关外部活动(包括政治活动)的建议和指导进行了协商。他们审议了工作人员使用无薪特别假在国际组织或政府间组织中承担临时任务的问题，但得出结论认为，鉴于无薪特别假的特定性质，需要采取一致的办法限制这种使用。他们讨论了严重过错行为举报增加的问题，

以及如何将可以非正式方式解决的问题引导到其他渠道，如联合国监察员和调解事务办公室。

73. 该小组就加强处理利益冲突的政策和程序交换了信息。成员们还研究了加强财务披露和利益申报方案的有效性的方式。

74. 该小组努力培养廉正、包容和促进人权与平等的组织文化，其中一项工作就是就各独立办公室处理工作场所棘手问题的方法交换了意见。该小组审议了道德操守办公室在反对种族主义和歧视的组织行动方面的作用。

75. 成员们积极交换意见，并为联合检查组对联合国系统道德操守职能的审查提供了专家意见。他们还应联合国工作人员养恤金联合委员会的要求，就该委员会的道德操守政策草案提出了意见。

76. 由于世界各地的工作人员都面临着 COVID-19 大流行和弹性工作安排问题，该小组继续就如何加强外联工作交换意见。小组成员协作制定和分享了培训和外联内容，以确保以及时和一致的方式传递关于工作人员预期行为的信息并提供指导，这方面的专题包括外部活动、个人使用社交媒体以及馈赠和荣誉。

77. 在执行防止因举报不当行为或配合经正式授权的审计或调查而遭报复的政策方面，成员们就各自组织正在进行的政策审查介绍了最新情况。他们还审议了由候补主席对防止报复申诉进行复审的标准和程序。

78. 根据秘书长公报 [ST/SGB/2007/11](#) 第 4.3 节的相关条款，主席就她复审的 6 个报复案件征求了小组的意见，最后维持了其中 5 个案件中的认定，部分推翻了另 1 个案件中的认定。在复审各道德操守办公室作出的认定时，为保持过程的独立性，要求相关道德操守办公室作了回避。根据 [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#) 第 9 节，候补主席收到了秘书处工作人员提出的 5 个案件的复审请求，并都维持了原认定(见表 2)。

表 2

2017-2021 年道德操守小组对报复案件认定的审查情况

年份	主席 审查的案件	维持 原认定	推翻 原认定	候补主席 复审的案件	维持 原认定	推翻 原认定
2017	3	2	1	3	2	1
2018	9	7	2	5	4	1
2019	7 ^a	6	—	14 ^b	7	1
2020	4 ^c	1	—	8	10 ^d	1 ^e
2021	6	5	1	5	5	—

^a 主席除复审 6 个案件外，还进行了 1 项初步审查，结论是没有初步证据证明报复事实成立。候补主席复审并维持了这一认定。

^b 由于提出了新证据，向联合国道德操守办公室发回了来自同一办公室的 3 个案件。道德操守办公室重新进行了初步审查，认定初步证据证明可以立案，并将案件移交调查。经调查后，道德操守办公室得出结论认为，所有 3 个案件中报复事实均不成立。

^c 一项请主席复审的请求在 2021 年初被放弃；在另一项复审中，主席维持了没有初步证据的认定。主席除进行 2 项复审外还进行了 2 项初步审查。在一项初步审查中，主席得出结论认为初步证据证明可以立案，并将案件移交调查。经调查后，道德操守办公室得出结论认为报复事实不成立。另一项初步审查的结论是，没有初步证据证明报复事实成立。

^d 在 2 个案件中，申诉人于 2019 年提出复审请求。在另外 2 个案件中，申诉人于 2020 年提出复审请求，认定结果于 2021 年初发布。

^e 申诉人于 2019 年提出复审请求。联合国道德操守办公室作出的初步认定被当时的候补主席推翻，但继任候补主席经复审后维持了最初的认定。

79. 作为大会第 63/250 号决议的后续行动，秘书长一直在促进联合国共同制度内部关于道德操守相关问题的协作。这方面的一项举措是 2010 年成立的多边组织道德操守网络，联合国系统各实体、附属国际组织和国际金融机构通过该网络交流信息和良好做法，以促进职业发展和制定基准。该网络的年度会议汇集了成员组织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由欧洲中央银行主办、由泛美卫生组织担任主席的该网络第十三次会议。由于疫情原因，会议于 2021 年 7 月(第一部分)和 2021 年 11 月(第二部分)以虚拟方式举行。此外，联合国系统行政首长协调理事会各实体的道德操守干事还单独举行了一次会议，讨论联合国系统各组织共同关心的问题。

七. 结论

80. 如上所述，尽管疫情在 2021 年带来了业务不确定性，但道德操守办公室提供了一个面向工作人员的联络点，以便他们了解行为标准及其如何适用于不同工作场景。

81. 随着联合国继续调整其业务以适应新的机遇和挑战，道德操守办公室必须继续成功地交付任务，协助秘书长加强本组织的道德操守、透明和问责文化。该办公室需要凭借更强的独立性开展这方面工作，因为正如联合检查组在其报告(JIU/REP/2021/5)中所指出的，独立性是道德操守职能有效履行任务的先决条件。

82. 请大会核准上文第 6 至 16 段概述和解释的关于加强道德操守办公室独立性的建议，包括：(a) 道德操守办公室直接向大会提交年度报告；(b) 加强独立审计咨询委员会的作用，由其负责监督道德操守办公室的部分工作；(c) 将道德操守办公室主任的级别从主任(D-2)职等提升到助理秘书长职等(如果批准，从下一任主任开始)。

附件

2021 年财务披露方案遵行情况

联合国实体	要求申报人数	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	1	1	—
喀麦隆-尼日利亚混合委员会	2	2	—
反恐怖主义委员会执行局	4	4	—
经济和社会事务部	53	53	—
全球传播部	23	23	—
管理战略、政策和合规部	36	36	—
业务支助部	48	48	—
和平行动部	26	26	—
政治和建设和平事务部，包括特别政治任务	29	29	—
安全和安保部	18	18	—
发展协调办公室	128	128	—
亚洲及太平洋经济社会委员会	23	23	—
西亚经济社会委员会	16	16	—
非洲经济委员会	79	79	—
欧洲经济委员会	12	12	—
拉丁美洲和加勒比经济委员会	57	57	—
道德操守办公室	12	12	—
秘书长办公厅	26	26	—
缅甸问题独立调查机制	2	2	—
协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内 犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制	2	2	—
刑事法庭余留事项国际处理机制	68	68	—
裁军事务厅	7	7	—
外层空间事务厅	8	8	—
人道主义事务协调厅	110	108	2
内部司法办公室	3	3	—
反恐怖主义办公室	7	7	—
信息和通信技术厅	10	10	—
内部监督事务厅	12	12	—
法律事务厅	23	23	—
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	4	4	—
大会主席办公室	2	2	—

非洲问题特别顾问办公室	4	4	—
防止灭绝种族问题特别顾问办公室	1	1	—
秘书长布隆迪问题特使办公室	3	3	—
秘书长叙利亚问题特使办公室	6	6	—
秘书长大湖区问题特使办公室	3	3	—
秘书长非洲之角问题特使办公室	2	2	—
秘书长也门问题特使办公室	14	14	—
秘书长缅甸问题特使办公室	1	1	—
负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室	1	1	—
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	1	1	—
联合国人权事务高级专员办事处	23	23	—
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	4	4	—
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	6	6	—
联合国伊拉克援助团	61	61	—
联合国阿富汗援助团	47	47	—
联合国索马里援助团	8	8	—
联合国审计委员会	1	1	—
联合国贸易和发展会议	22	22	—
联合国海地综合办事处	8	8	—
联合国苏丹过渡时期综合援助团	7	7	—
促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的 联合国调查组	2	2	—
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	111	111	—
联合国支助荷台达协议特派团	8	8	—
联合国日内瓦办事处	34	34	—
联合国内罗毕办事处	45	45	—
联合国维也纳办事处	14	14	—
联合国西非和萨赫勒办事处	4	4	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	58	58	—
联合国驻非洲联盟办事处	5	5	—
联合国中亚地区预防外交中心	1	1	—

联合国中部非洲区域办事处	3	3	—
联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册	2	2	—
联合国黎巴嫩问题特别协调员	4	4	—
联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表	4	4	—
联合国利比亚支助团	17	17	—
联合国系统行政首长协调理事会秘书处	3	3	—
联合国哥伦比亚核查团	33	33	—
小计(不包括维持和平行动)	1 444	1 442	2
维持和平行动	1 219	1 218	1
联合国各机关/机构和其他	2 380	2 380	—
共计	5 043	5 040	3