



第七十八届会议

道德操守办公室的活动报告*

道德操守办公室的活动

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递道德操守办公室根据大会第 [77/278](#) 号决议第 65 段提交的报告，大会在该决议中核准了关于加强道德操守办公室在直接向大会提交年度报告方面的独立性的建议。

* 根据暂定项目表([A/78/50](#))印发后通过的第 [77/278](#) 号决议审议的项目。



道德操守办公室的报告

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。根据大会关于人力资源管理的第 77/278 号决议，本报告由道德操守办公室直接提交大会，并对该决议所载要求作出回应。

按照关于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/Amend.1](#))第 5.4 节的规定，联合国道德操守小组于 2023 年 3 月在其第 153 次会议上审查了该报告。

本报告所述期间为 2022 年。

一. 引言

1. 道德操守办公室关于其活动的这份报告系根据大会第 60/254 号决议第 16(i) 段、第 63/250 号决议第十二.5 段和第 77/278 号决议第 65 段提交。根据大会第 77/278 号决议，本报告首次直接提交大会。自道德操守办公室 2006 年成立以来，秘书长提交了关于办公室活动的 16 份年度报告。
2. 2022 年期间，在冠状病毒病(COVID-19)疫情继续造成影响的同时，与气候变化有关的灾害、与冲突有关的地缘政治和经济不稳定、对民主的威胁等挑战在全球范围内加剧。联合国的工作对这些令人望而生畏的威胁作出了反应，同时展示了多边主义的裨益。
3. 管理改革为道德操守办公室的工作奠定了框架。管理改革对于通过加大放权加强秘书处的灵活和敏捷能力日益重要。道德操守办公室等独立的内部职能有助于秘书处的有效治理和监督，从而促进会员国和公众的持续信任。
4. 在本报告中，道德操守办公室介绍了其 2022 年的活动，这些活动构成了其独立的咨询和预防性工作。

二. 背景

5. 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实体。
6. 根据秘书长公报 [ST/SGB/2005/22](#)，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。

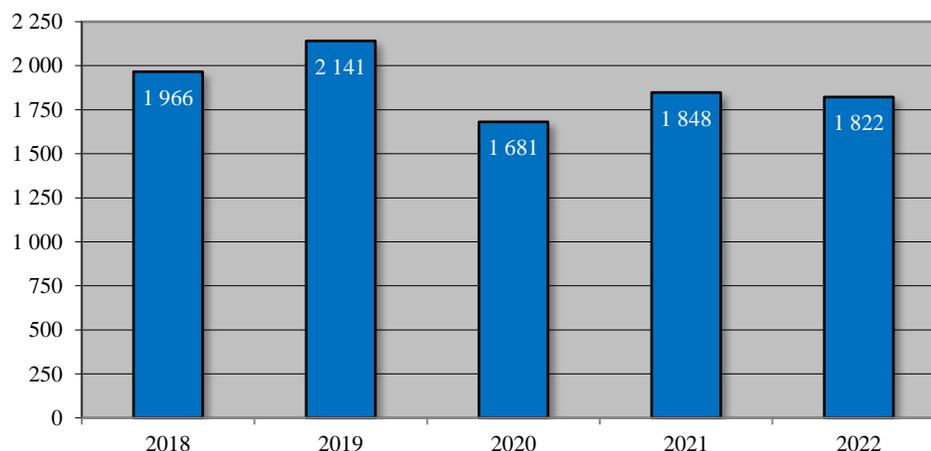
三. 一般资料

7. 道德操守办公室 2022 年经常预算资源为 206 万美元，¹ 有 12 个通过各种资金来源供资的员额，² 截至 2021 年 12 月 31 日为全球秘书处 35 762 名工作人员提供服务(见 [A/77/580](#)，表 1)。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)。³ 因此，该办公室覆盖的工作人员总数为 41 296 人，其中包括道德操守办公室暂时协助的一些专门机构的工作人员(见第 77 段)。⁴ 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)，其中不包括军警人员，因此覆盖的人员总数估计约为 58 000 人。

8. 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，该办公室共收到 1 822 项服务请求。如图一所示，这一数字与 2021 年收到的请求数(1 848 项)持平。在这些服务请求中，839 项来自女性，833 项来自男性，107 项来自工作人员团体，43 项的来源未披露。与 2021 年一样，寻求道德操守咨询的女性人数多于男性(女性 467 人，男性 425 人)，而与上一年形成对照的是，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男性人数多于女性(男性 71 人，女性 61 人)。鉴于截至 2021 年 12 月 31 日，妇女占秘书处工作人员的 40.3%([A/77/580](#)，表 1)，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



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参与的联合国实体回收的财务披露方案费用。

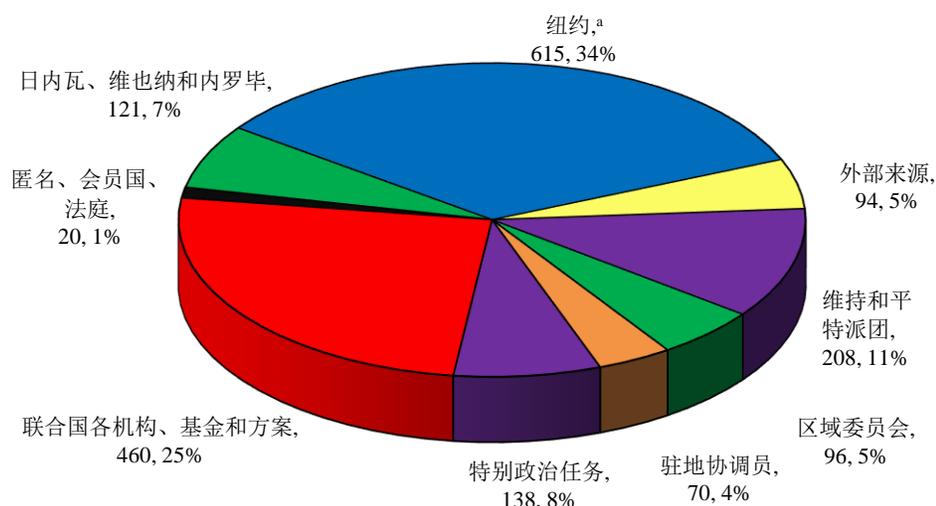
² 见 2022 年拟议方案预算([A/76/6\(Sect.1\)](#))以及维持和平行动支助账户 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间预算([A/75/785](#))。

³ 妇女署在 2023 年征聘了一名道德操守顾问。

⁴ [A/77/580](#)，据表 3。

9. 约34%的请求来自纽约，35%来自秘书处其他工作地点，其余31%来自各机构、基金和方案以及第三方(见图二)。外地请求(来自维持和平特派团、特别政治任务 and 驻地协调员办公室)占请求总数的23%。2021年，秘书处工作人员总数的40%为外地工作人员，⁵ 相形之下23%的比例较低。在这方面，道德操守办公室欢迎关于提出加强道德操守办公室外地工作的措施供大会审议的请求，这些提议措施载于本报告末尾。

图二
按来源列示的2022年服务请求

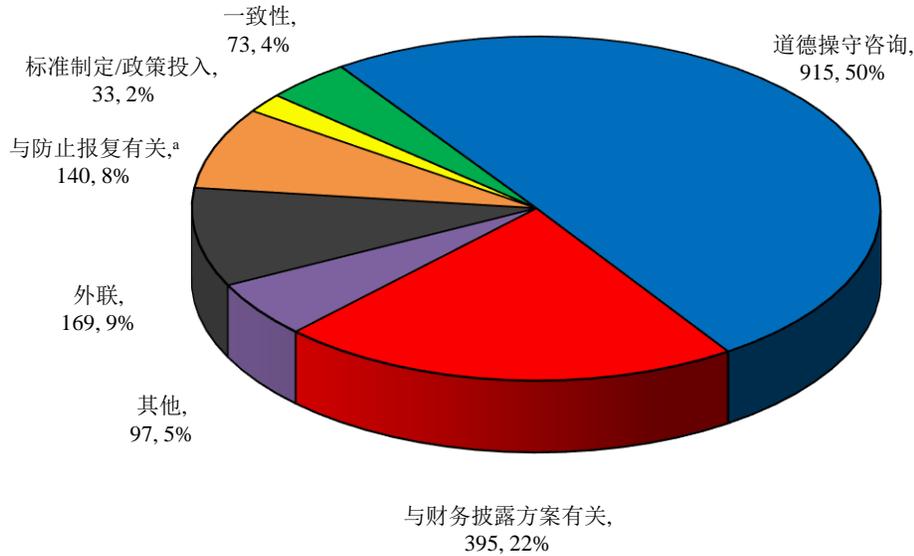


^a 纽约联合国总部包括设在纽约的实体的工作人员和这些实体驻其他工作地点的工作人员。

10. 如图三所示，在所有1 822项请求中占最大比例的是道德操守咨询请求(915项)，较2021年的836项有所增加。与防止报复有关的请求数量从2021年的128项增至140项。有395项请求涉及财务披露方案，比2021年的243项有所增加。2022年，有73项请求涉及一致性，33项涉及标准制定和政策投入，97项被归类为“其他”。道德操守办公室举办了169次外联会议(少于2021年的294次)。

⁵ A/77/580，表1。

图三
按类别列示的 2022 年服务请求



^a 包括国际民用航空组织(国际民航组织)的一项复审请求。

四. 道德操守办公室的活动

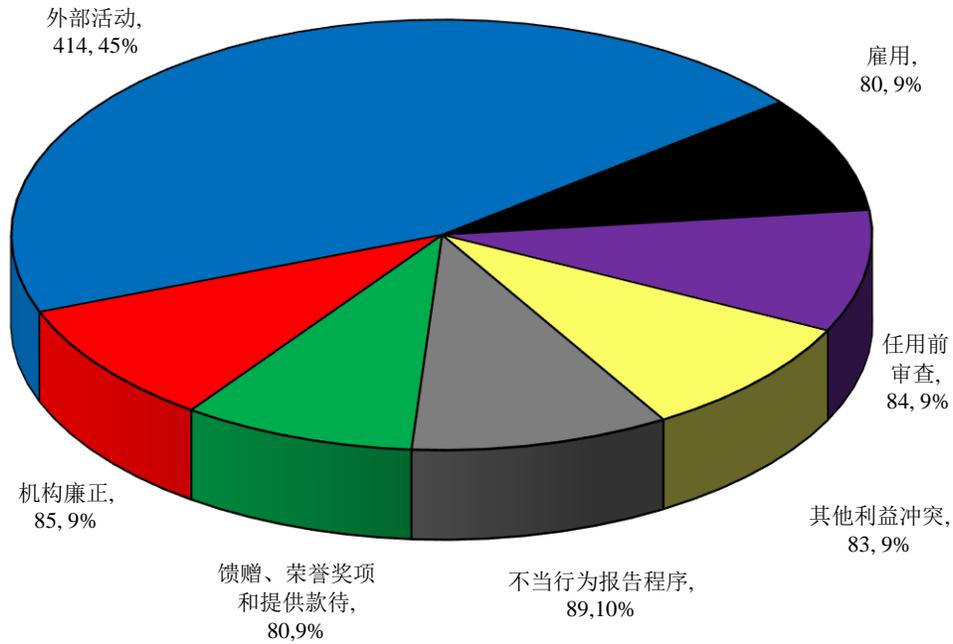
A. 咨询和指导

11. 作为一个独立、公正和保密的资源，道德操守办公室协助秘书长继续采取一切必要措施，处理本组织面临的所有潜在利益冲突⁶和声誉风险。该办公室还澄清《工作人员条例和细则》以及国际公务员行为标准所要求的行为。通过提供这种咨询，该办公室使官员能够作出合乎道德操守的决定以免其构成不当行为的风险或减轻有问题的决定的后果。合乎道德操守的决定是相辅相成的；它们在同事之间和本组织内建立信任和信心。

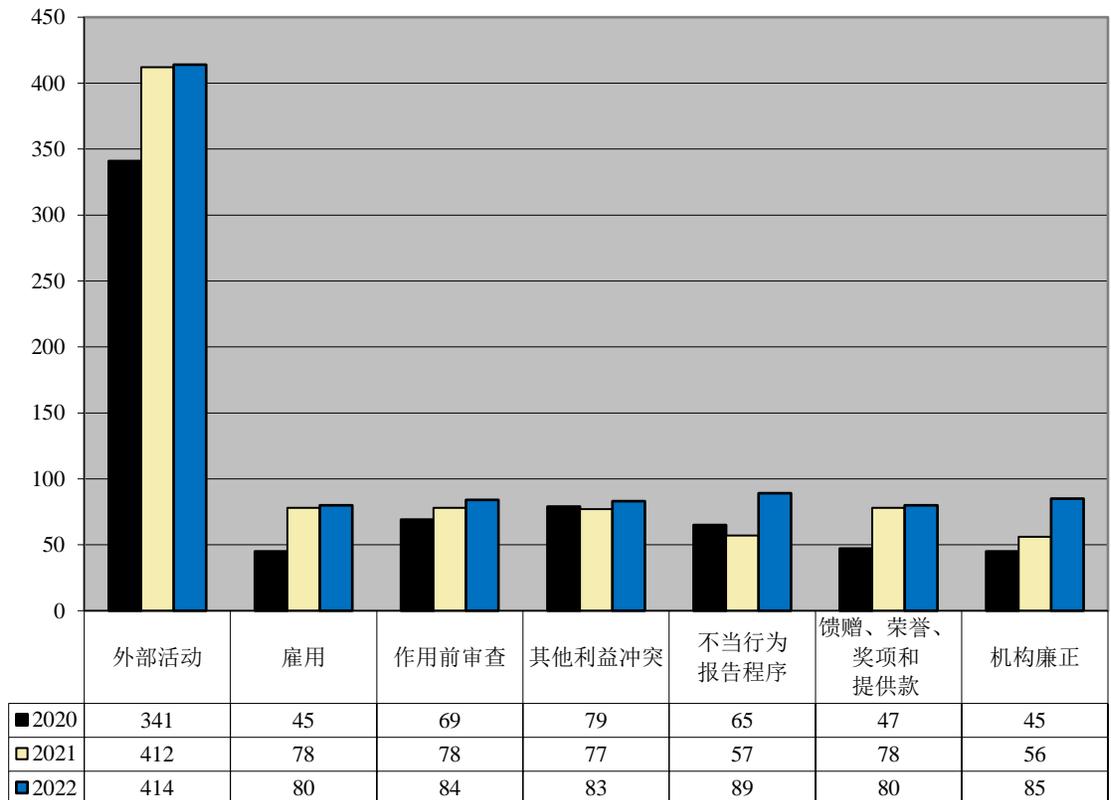
12. 如图四所示，道德操守办公室回应了 915 项咨询和指导请求，比 2021 年的 836 项增加了 9%。图四显示按次类别分列的 2022 年道德操守咨询请求。图五按咨询次类别与前几个报告期进行了比较。下文将讨论其中一些主要领域。

⁶ 见大会第 77/278 号决议，第 61 段。

图四
按次类别列示的 2022 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



13. 2022 年，下列外地部门的道德操守咨询请求略有增加：维持和平特派团(94 项)、特别政治任务(72 项)和驻地协调员(36 项)。这些请求约占道德操守咨询请求总数的 22%。尽管有所增加，但与其他工作地点相比，外地工作人员的咨询请求数量仍然很少。

外部活动

14. 在 915 项道德操守咨询请求中，有 414 项，即 45%与外部活动有关。工作人员和管理当局与道德操守办公室就以个人或私人身份进行的外部活动进行了协商。注意确保外部活动：(a) 不与工作人员的公务职能或国际公务员的身份相冲突；(b) 不违反联合国的利益；或(c) 在工作地点或职业和就业地点得到当地法律的允许。

15. 工作人员可在未经事先批准的情况下参加社会和慈善活动，但这种社区服务必须符合上述三项标准，并且不需要工作人员发挥领导或管理作用。道德操守办公室在评价工作人员为外部实体发挥领导或管理作用所产生的风险时，审查该外部实体与联合国之间是否存在机构关系。这种关系可能包括供应商、执行伙伴、联合国资金的捐助者或接受者等。

16. 对工作人员外部活动的审查内容包括它们是否涉及受托责任，因为这可能产生对外部实体尽忠和照顾的法律责任。此外，工作人员不宜为其关心的外部活动亲自募集资金、捐款或实物捐助，因为这可能使他们对捐助者负有义务。工作人员代表外部实体开展代表性和伙伴关系活动也是不适当的，因为这种代表性可能会造成混淆，让人不清楚工作人员为哪个组织服务。

17. 需要工作人员作出背书、开展倡导和游说(包括作为代表反身对联合国系统做工作)的外部活动不符合工作人员忠于联合国的义务，也不符合其国际公务员身份所要求的独立性和公正性。其他考虑因素包括这种活动是否会表明优惠待遇、给予商业实体不公平的市场优势或允许使用非公开信息。

18. 工作人员请特别假，不论是否带薪，都属于人力资源管理的范畴。根据相关政策和程序对此种请假进行审查。道德操守办公室根据上述标准审查工作人员在批准的特别假期间从事外部职业、就业或活动的提议。在政府部门、政治机构、外交或其他代表性岗位或与工作人员的持续国际公务员身份不相符的任何其他职能中的外部职业或就业，将被视作不适当。

19. 外部活动的另一个趋势是，工作人员对出版与联合国的宗旨、活动和利益有关的资料有浓厚的兴趣。许多请求源于工作人员对高等教育的个人追求。其他以个人身份出版的请求来自工作人员对专业期刊的投稿或对其他学术工作的贡献。一些出版请求包括邀请高级工作人员撰写书评、为一部书撰写序言或推荐某一外部出版物。

20. 以个人身份出版或推荐外部出版物的一些风险包括：材料可能违背联合国的利益、使工作人员的独立性和公正性受到质疑、违反保密要求、侵犯版权或构成外部方的商业利益滥用职务。

机构廉正

21. 道德操守办公室回复了 85 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(56)，对合作伙伴和捐助方的尽职审查(24)，以及采购道德操守(5)。

22. 机构利益冲突的例子包括请求代表联合国的工作人员以官方身份参加与本组织工作有关的活动。由于以官方身份参加不被视为外部活动，有必要进行不同的风险评估。考虑因素包括正式参与是否符合本组织的利益并有助于实现本组织的目标，是否与有关实体/部门正在开展的工作相一致，以及作为代表的工作人员是否适当。机构利益冲突的其他例子包括外部实体或个人邀请本组织参加其某些活动或进程，或向本组织提供礼品、荣誉或无偿物品和服务。

23. 道德操守办公室收到了 24 项关于尽职审查业绩的咨询请求，而 2021 年收到了 5 项请求。这一增长有四个主要原因：(a) 各实体看到与私营部门合作努力实现可持续发展目标的好处；(b) 流动性和预算吃紧导致秘书处各实体寻求私营部门等非传统来源的资金；(c) 道德操守办公室一直在提高对与私营部门接触带来的声誉风险的认识；(d) 管理战略、政策和合规部发布指导方针，要求方案管理人员应咨询道德操守办公室，以协助审查潜在的私营部门捐助者。

馈赠和荣誉

24. 按照关于报告、保留和处理来自政府和非政府来源的荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬的 [ST/AI/2010/1](#) 号行政指示第 4 节的规定，秘书处内的礼品管理工作继续下放到各个实体开展。负责行政管理的官员(执行该行政指示规定的指定官员)建立并维持一个登记册，记录给予工作人员或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。负责行政管理的官员决定这些馈赠和荣誉是否可由接受者保留，或是否应退还给捐赠者或由有关实体的财产管理官员收集以供处置。

25. 道德操守办公室回应了 80 项有关馈赠和荣誉的咨询请求，而 2021 年为 78 项。2022 年的请求数量占比略低于收到的咨询请求的 9%。在 80 项请求中，有 60 项(即 75%)来自询问接受奖项/荣誉是否适当的行政管理官员。其余 20 项来自行政管理官员或接受馈赠的工作人员，涉及馈赠及其跟踪、监测或处置程序。

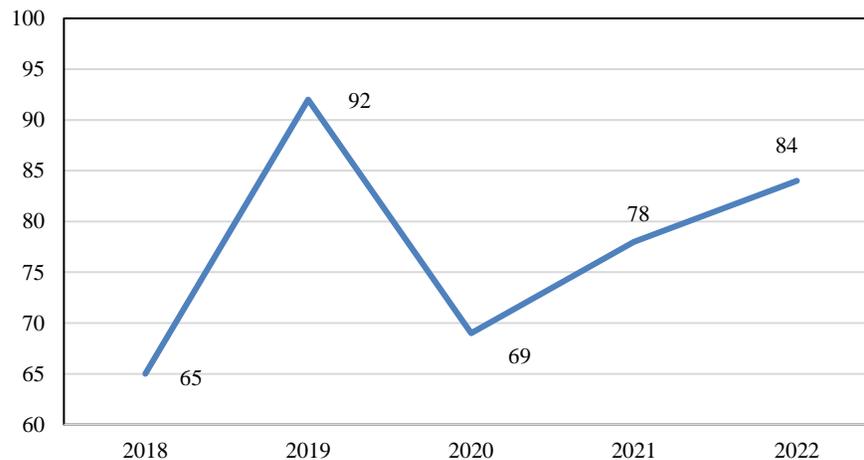
26. 如先前报告所述，管理战略、政策和合规部和信息和通信技术厅开发了一个数字应用程序，该程序将嵌入礼品登记册的 SharePoint 网站。与之配套的报告功能也旨在实现监测。作为用户验证测试的一部分，向利益攸关方演示了该应用程序，并在其推出之前评价和落实了收到的反馈。该应用程序考虑到有必要进行适当程度的监督，并有必要在秘书处每个实体收到的属于每个实体负责人所获授权管理之下的礼品的整个生命周期内，跟踪和监测收到和保管的礼品。这项工作预计将在 2023 年继续进行。

任用前审查

27. 道德操守办公室审查了 84 份任用前利益申报，而 2021 年审查了 78 份。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。审查根据合同安排(定期、实际受聘或一美元年薪制)审查每项任用的风险情况。办公室还与任用实体采取后续行动，并为被选定者举行上岗情况介绍，借此解释和强调任用前建议。任用前审查自实行以来，一直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

2016-2022 年进行的任用前审查



与雇用有关的事项

28. 与雇用有关的询问次数比 2021 年收到的 78 次略有增加，达到 80 次。除了澄清规则的请求外，询问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。工作人员有时对与业绩有关的反馈和征聘活动表示不信任，而他们的观点可能受到不同文化规范的影响。在多元文化背景下，重要的是解释和遵守问责程序和措施中的适当程序，以避免轻率的举报和未经证实的谣言可能对工作人员造成的声誉损害。道德操守办公室就这一问题的道德层面提供咨询意见，并将人力资源事项提交给适当的官员。

其他请求

29. 道德操守办公室收到了工作人员和第三方提出的 97 项其他请求(见图三)，占请求总数的 5%，比 2021 年减少 56%。在 97 项其他请求中，61 项是公众要求提供一般资料的请求，2 项是媒体询问，在其余 34 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

30. 根据工作人员条例 1.2(m)，所有工作人员都有责任主动向其主管披露实际和可能的利益冲突，以便由本组织予以减轻和解决。不过，财务披露方案协助参加该方案的工作人员根据工作人员条例 1.2(n)以及关于财务披露和利益申报的秘书长公报 [ST/SGB/2006/6](#) 确定、减轻和管理利益冲突风险。

31. 该方案根据参加方案的工作人员或其近亲属的金融利益、个人从属关系和外部活动系统评估风险。参加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。提交的材料由联合国订约的外部审查者审查。

32. 联合检查组对联合国系统道德操守职能的 2021 年审查回顾，2009-10 年期间，在联合国秘书处内部并通过委托进行的第三方研究对财务披露方案进行了全面评估。⁷ 该进程当时的结论是，管理方案的安排在管理利益冲突方面是有效的。然而，该审查建议，“联合国系统各组织行政首长如果尚未在各自组织道德操守职能部门的支持下，最迟在 2025 年之前评价其财务披露和利益申报方案的效力和效率，包括“资金效益”，并根据评价结果，酌情对相关政策提出修改建议，则应采取此类行动。”⁸

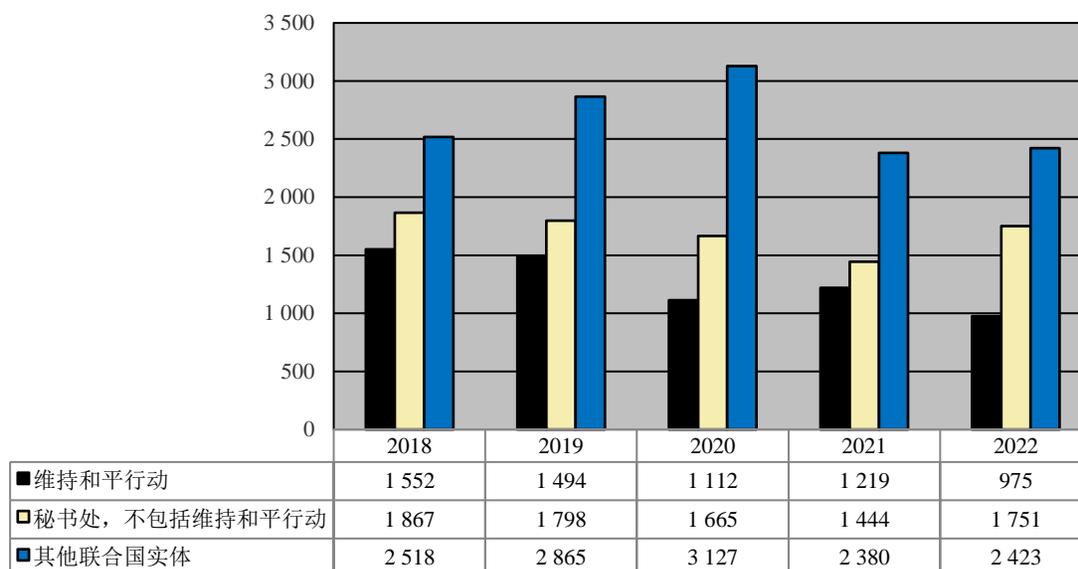
33. 针对这一建议，内部监督事务厅将把联合检查组提出的问题纳入计划对联合国财务披露方案进行的内部审计。审计结果将在 2023 年审计结束时报告。

34. 在 2022 年申报周期有 5 149 名申报人参与，与 2021 年周期相比增加了 106 人(见图七)。2022 年有 1 218 人(23.66%)为首次申报人。所有申报人都提交了规定的披露材料。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 2022 年申报合规情况数据。

⁷ [JIU/REP/2021/5](#)，第 252 段。

⁸ 同上，建议 4，第 254 段。

图七
2018-2022 年按实体和申报年度分列的财务披露参与情况^a



^a “秘书处”是指 [ST/SGB/2015/3](#) 号秘书长公报和联合国系统图中所列的联合国部/厅和实体以及预算由联合国经常预算支付的部/厅和实体。

35. 但是, 有 60 名申报人(1.2%)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, 以及提交相关文件并执行建议, 以管理可能的利益冲突。与 2021 年提交的 46 件卷宗相比增加了 14 件, 原因是执行了更高的合规标准。有 10 名申报人在 2021 年和 2022 年均无法完成审查程序。

36. 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 2022 年核查程序。对于被选中的申报人, 要求其对所有已披露项目提供第三方文件。到周期终了时, 84.7%被选中接受核查的工作人员完全遵守了规定, 而 2021 年的比率为 94%。在一个申报周期内没有结案的工作人员将被转给其实体负责人采取适当的后续行动, 将在下一个申报周期接受额外的核查, 并作为优先事项得到审查。

37. 在 2022 年申报周期内, 查明有 182 名申报人(3.5%)存在共计 230 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。在这些可能的冲突情况中, 63%查明涉及外地工作人员。与往年一样, 关于外部活动的建议最多, 达 92 项(40%); 其次涉及金融活动, 达 69 项(30%); 68 项是关于家庭关系的建议(29%); 1 项是关于“其他”的建议。截至本周期结束时, 198 项(86.1%)建议已充分执行, 其余 32 项(13.9%)建议正在执行中或未执行。将监测和跟进尚未执行建议。2022 年收到减轻冲突建议的不完整卷宗的数量是五年来最低的。这一数字与 100%的提交率共同反映出申报人教育继续取得进展, 申报人对提交程序和执行减轻冲突建议的承诺增加。

38. 除了秘书处实体外，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，同时利用规模经济的益处。如图七所示，有 2 631 名申报人来自联合国系统其他实体，占申报人总数的 51%。

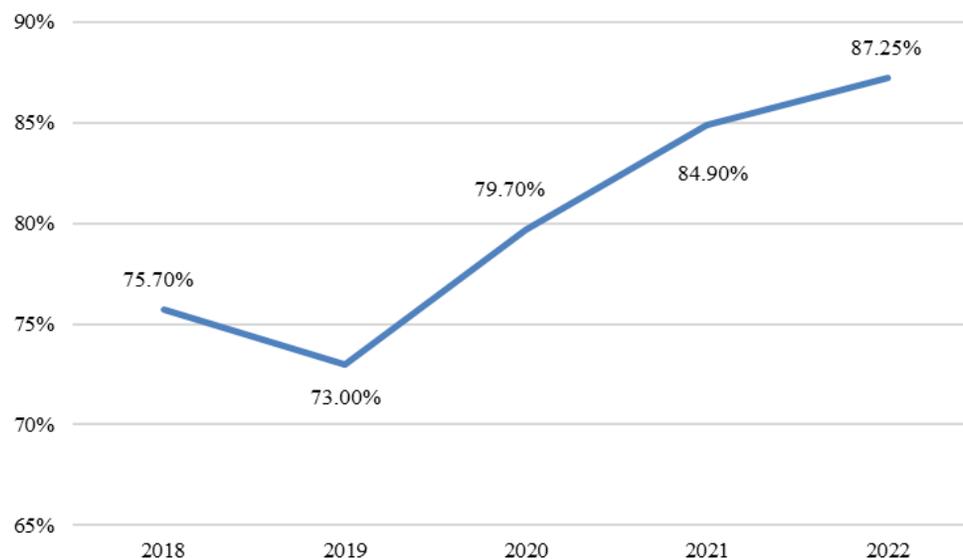
39. 大会在第 70/305 号决议中决定，大会主席在就职和结束任职时，应根据联合国财务披露方案提供财务信息披露。与往年一样，道德操守办公室协助离任主席(第七十六届会议)和新任主席(第七十七届会议)在就职时提交财务披露表。

40. 与往年一样，秘书长鼓励高级官员(副秘书长和助理秘书长职等)在自愿基础上公开其保密财务披露或利益申报摘要。从 2022 年 12 月开始，这些摘要以滚动方式张贴。联合国领导人的公开披露向会员国和公众表明，他们在履行公务时不受其私人利益的影响。

41. 在 2022 年申报周期，在 149 名符合条件的高级官员中，130 人(87.25%)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。⁹ 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，1 名申报者没有告知是否决定参加。如图八所示，参与率逐步提高。

图八

按申报年份分列的秘书长自愿公开披露倡议参与率，2018-2022 年



C. 防止报复

42. 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)

⁹ 见 <https://www.un.org/sg/en/content/public-disclosure-2022>。

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。

43. 2022 年，道德操守办公室根据该政策从秘书处实体工作人员收到 139 项问询，从国际民航组织工作人员收到 1 项复审请求(见第 51 段)，总数达 140 项。这一数字与前五年数字具有可比性(见表 1)。

表 1
防止报复统计，2018 年 1 月至 2022 年 12 月

	2018	2019	2020	2021	2022
由内部监督事务厅(监督厅)移交， 供采取预防措施	7	12	7	0	0
已完成初步审查	39	36 ^a	30 ^b	34 ^c	45 ^d
认定初步证据证明可以立案	6 ^e	13 ^e	3 ^e	3	11 ^f
调查后认定存在报复事实	4 ^g	3 ^h	3 ⁱ	— ^j	1 ^k

^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。

^c 包括 2020 年启动并于 2021 年初完成的 1 项初步审查。

^d 包括 2021 年启动并于 2022 年初完成的 4 项初步审查。

^e 包括没有初步证据的认定被联合国道德操守小组候补主席推翻的 1 项申诉。

^f 包括没有初步证据的认定被联合国道德操守小组候补主席推翻的 3 项申诉。

^g 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。

^h 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。

ⁱ 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。

^j 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。

^k 包括 2021 年一项认定报复事实成立的申诉。2022 年底收到了一份调查报告，并于 2023 年初作出了不存在报复的最终认定。

44. 在 139 项请求中，有 81 项是咨询请求而不是保护请求。在其余 58 项请求中，50 项启动了初步审查。在 8 项请求中，联合国道德操守小组成员组织的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。

45. 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。工作人员还被指引向内部监督事务厅(监督厅)或负责官员提交不当行为报告，并抄送内部监督事务厅。

46. 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，如果是，受保护的活动是否是造成所称报复行为的起作用因素。道德操守办公室完成了 45 项初步审查(见表 1)。其中 37 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)。该办公室移交了其余 8 个初步证据确凿的报复案件供调查。在初步审查中，76%是基于外地工作人员的申诉。

47. 一经移交，证明责任转由行政当局承担，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，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 10 个案件中，道德操守办公室建议采取临时保护措施。这些措施包括：监测工作场所的情况，以防止任何报复行动；延长合同；修改上下级关系；暂时中止执行被举报为报复性的行动。

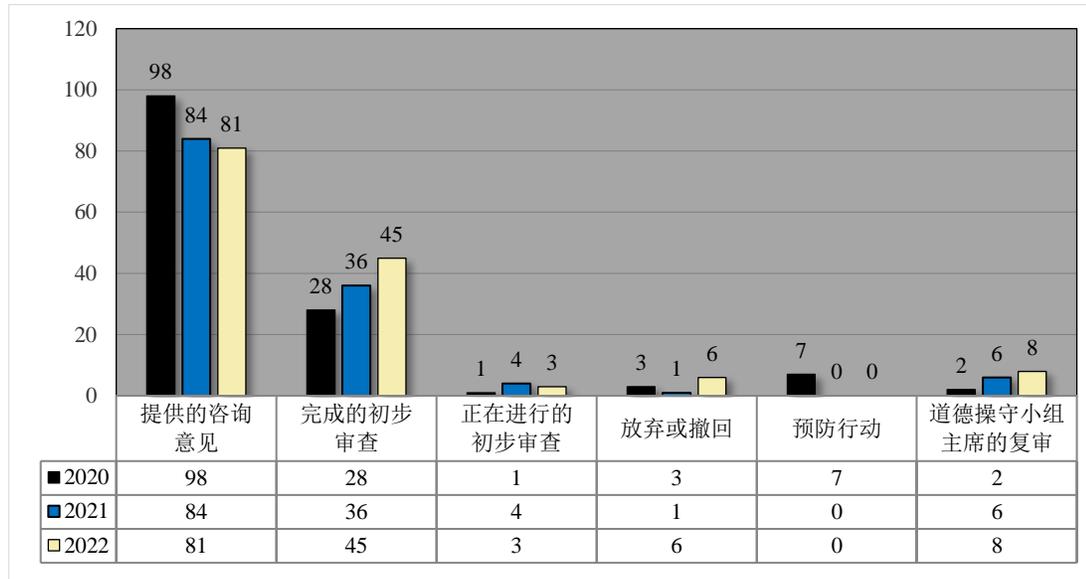
49. 调查结束后，道德操守办公室对调查结果和证明文件进行独立审查，以确定行政当局是否有明确和令人信服的证据支持证明责任的转移。2022 年，道德操守办公室收到了 2 份调查报告。¹⁰ 道德操守办公室认定在 1 个案件中，行政当局没有履行证明责任，报复事实成立。在剩余的案件中，道德操守办公室在 2022 年晚些时候收到了调查报告，并在 2023 年初认定报复事实不成立。

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 天。这与 2021 年实现的 13.3 天的平均用时一致，也远低于政策规定的 30 天时限。

51. 2022 年，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 8 项复审请求(结果见表 2)。图九列示了 2020 年至 2022 年就有关防止报复的问询采取的所有行动。

¹⁰ 一个事项在 2021 年移交调查，另一个在 2022 年移交。

图九
2020-2022 年就有有关防止报复的问询采取的行动



^a 包括于 2021 年初完成的 1 项初步审查；该办公室未发现能证明报复事实的初步证据。

^b 包括于 2022 年初完成的 4 项剩余的初步审查；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。

^c 包括于 2023 年初完成的 3 项剩余的初步审查；该办公室在其中 2 个案件中未发现能证明报复事实的初步证据，第 3 个案件已移交进行调查。

52. 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。

53. 根据一项谅解备忘录，道德操守办公室应国际民航组织请求复审了一起保护工作人员免遭报复案件，并赞同该组织道德操守干事的认定。

54. 根据大会第 63/250 号决议，秘书长一直在促进道德操守相关问题上的协作，包括由道德操守办公室向联合国系统行政首长协调理事会中提出请求的成员机构提供临时协助。这种协作符合大会对秘书长以理事会主席的身份在全系统推动防范报复工作的鼓励。¹¹

D. 培训、教育和外联

55. 随着 2022 年与疫情相关的一些旅行限制措施被取消，道德操守办公室重新开始外出开展道德操守培训、教育和外联，同时继续以虚拟形式开展工作。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 5 次虚拟全体会议。道德操守办公室还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。

¹¹ 见大会关于人力资源管理的第 77/278 号决议，第 62 段；关于联合国内部司法的第 77/260 号决议，第 13 段。

56. 道德操守办公室举办了 169 次道德操守外联会，包括为大会第 66/234 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 40 次上岗情况介绍。

57. 道德操守办公室走访了下列办事处：联合国脱离接触观察员部队、联合国日内瓦办事处、联合国欧洲经济委员会、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国科索沃临时行政当局特派团、联合国贝尔格莱德办事处、联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国哥伦比亚核查团和联合国中非共和国多层次综合稳定团。

58. 道德操守办公室还举办了关于利益冲突和防止报复的讲习班。举办了 9 次此类讲习班。如上所述，虽然恢复了面对面外联活动，但外地工作人员提出的请求数量与工作人员总数相比仍然较低。

59. 2022 年领导力对话的主题是“践行联合国价值观：这在实践中对我们每个人意味着什么”。此次对话与人力资源厅共同设计，为所有工作人员提供了讨论新的联合国价值观和行为框架的机会。共有 37 402 名联合国人员参加对话，其中 23 579 人来自总部，12 656 人来自外地特派团。

60. 2022 年 3 月，道德操守办公室推出了自己的 iSeek 页面，其中包括短视频。其中一段视频介绍了该办公室，另一段重点介绍了工作人员租用房产时的潜在利益冲突。

61. 管理战略、政策和合规部和业务支助部就全球情况介绍方案(GO2UN)进行了协作。道德操守办公室协助制定了全球欢迎仪式，其中将包括由道德操守办公室主任主持的服务宣誓仪式。2022 年期间进行了全球欢迎仪式的试点测试，该方案预计将于 2023 年启动。

62. 到 2022 年底，81.49%和 76.88%的在职工作人员分别完成了联合国道德操守和廉正在线必修课程和联合国预防欺诈和腐败问题在线必修课程。

63. 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 10 847 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

64. 道德操守办公室就 33 项政策和标准制定事项提供了咨询或投入，期间往往涉及多次和持续的协商。

65. 道德操守办公室提供了实质性投入，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，包括关于修订工作人员细则、数据保护和隐私、在处理性剥削和性虐待指控时平衡披露与保密这两个方面等问题的公报。

66. 该办公室为审查关于向工作人员出售以处置联合国财产的做法所涉潜在利益冲突的指南提供了投入。此外，该办公室还向一些外地特派团提供指导，以便其指导其各自的工作人员开展外部活动以及与执行伙伴及其人员等第三方的互动，以管理利益冲突。该办公室就如何利用回避作为减轻和管理利益冲突风险的工具向各办事处提供了指导。

67. 该办公室还为管理战略、政策和合规部编写的欺诈和腐败手册草稿提供了实质性投入。

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。该办公室就联合检查组关于问责制框架等各种专题的报告草稿提供了评论意见。

五. 联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络

69. 2007 年设立的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。自 2021 年 11 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日，小组后补主席的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。

70. 该小组在 2022 年举行了 11 次正式会议。该小组根据其职权范围审查了各成员的年度报告，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在处理道德操守相关问题方面更加协调，其适用更加一致。

71. 该小组就加强强化机构廉正和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。

72. 该小组交流了向高级官员提供道德操守上岗情况介绍和提醒简报的经验。小组与其他实体就与道德操守有关的培训组合、传播平台和可能的合作领域交流了信息。

73. 特别值得注意的是，小组参加了国际公务员制度委员会目前对国际公务员行为标准的审查。作为小组代表，联合国开发计划署道德操守办公室主任担任审查工作组的独立专家，工作组于 2022 年 11 月举行了第一届会议。

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. 在执行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政策方面，小组成员们就各自组织正在进行的政策审查介绍了最新情况。他们为联合国项目事务署政策的深入审查提供了投入。后补主席还牵头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，并更新了相关标准作业程序。

76. 根据 [ST/SGB/2007/11](#) 第 4.3 节，主席就她复审的 8 个报复案件征求了小组的意见，最后维持了其中 7 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 16 个案件的复审请求，并维持了 8 个案件中的认定，推翻了 4 个案件中的认定。申诉人撤回了一起案件，三起案件在编写本报告时仍有待复审(见下表 2)。

表 2

2018-2022 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
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	—
2022	8	7	1	16 ^f	8	4

^a 主席除复审 6 个案件外，还进行了 1 项初步审查，认定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，向道德操守办公室发回了来自同一办公室的 3 个案件。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，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。主席还进行了 2 项初步审查。在一项初步审查中，在得出结论认为初步证据证明可以立案并将案件移交调查后，报复事实被认定不成立。在另一项初步审查中，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。

^f 一项请求被撤回。在编写本报告时，有三项复审有待后补主席进行。

77. 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 2022 年 7 月由联合国教育、科学及文化组织主办、由美洲开发银行担任主席的该网络第十四次会议。会议通过了网络章程。

78. 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，讨论共同关心的问题。该网络章程的通过也使该小组正式成为该网络的一个分会，网络目前由联合国开发计划署道德操守办公室主任和国际货币基金组织道德操守顾问担任共同主席。

79. 上述大会第 63/250 号决议请秘书长与协调理事会各实体的行政首长讨论在与道德操守有关的事项上可能进行合作和节省费用的领域。在这方面，道德操

守办公室与国际民航组织和世界知识产权组织签订了谅解备忘录，暂时对认定没有初步证据的报复案件进行独立复审，并与世界气象组织签订了谅解备忘录，在 2023 年暂时提供全面道德操守服务。

六. 意见和结论

80. 目前在多边主义、可持续发展、促进人权和减缓气候变化等方面正在面临全球性挑战，这便需要一个有效和可信的联合国。大会第七十七届会议核准了秘书长关于加强道德操守办公室独立性的各项提议，这是及时之举，因为这些提议加强了道德操守办公室在秘书处内部治理和问责框架内的作用。

81. 大会在其第 77/278 号决议第 64 段中要求提出提议，用以加强道德操守办公室在外地的工作，而鉴于本报告观察到的趋势，这亦为及时之举。如上所述，虽然外地工作人员占秘书处工作人员的 40%，但在 2022 年，道德操守办公室收到的所有请求中只有 23%来自外地，咨询请求中只有 22%来自外地。然而，在 2022 年财务披露方案周期中查明的可能利益冲突情况中，有 63%是在外地，在 2022 年针对防范报复申诉的初步审查中，有 76%是在外地。这种高比例的风险情况提出了一个问题，即更多的面对面互动是否会在积极主动向外地工作人员提供咨询和培训方面更有效。

82. 监督厅报告说，在 2021 年报告所述期间，在外地工作地点当中，它收到的单单与和平行动有关的事项报告和发布的调查报告就分别达到 687 份和 238 份。¹² 与之相比，在非维持和平工作地点收到了 632 件事项。¹³ 2022 年，监督厅发起了 366 项关于和平行动的新调查。¹⁴ 鉴于外地行动面临的更高风险环境，可能不当行为和不轨行为事项的上报数量更多也便不足为奇。在外地派驻人员将使道德操守办公室如联合国监察员和调解事务办公室和监督厅一样，得以提高可见度，并向外地工作人员提供更有针对性的服务。

83. 为了回应上述需要并加强与外地工作人员的积极接触，道德操守办公室不断需要更多的资源。在外地的存在对于在同一时区提供及时的、量身定制的支持以及很好了解当地业务环境至关重要。秘书长将在即将提出的道德操守办公室拟议预算中提出更详细的资源需要。

84. 以面对面方式在外地提供道德操守职能将与本组织的其他独立职能相一致。它将鼓励工作人员主动寻求道德操守咨询和保护，防止因举报不当行为或配合经正式授权的审计和调查而受到报复，从而培养一种遵守外地最高行为标准的组织文化。讲问责的组织文化应建立在负责任的发声和尊重正当程序的基础上。

85. 兹请大会表示注意到本报告。

¹² 见 A/76/281 (Part II)，图三。

¹³ 见 A/77/278 (Part I)，第 9 段(该报告期基于日历年)。

¹⁴ A/77/278 (Part II)，第 16 段。

附件

2022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秘书处	1	1	—
审计委员会秘书处	1	1	—
反恐怖主义委员会执行局	3	3	—
大会和会议管理部	21	21	—
经济和社会事务部	53	53	—
全球传播部	45	45	—
管理战略、政策和合规部	50	50	—
业务支助部	108	108	—
和平行动部	32	32	—
政治和建设和平事务部	36	36	—
安全和安保部	15	15	—
发展协调办公室	99	99	—
亚洲及太平洋经济社会委员会	52	52	—
西亚经济社会委员会	18	18	—
非洲经济委员会	71	71	—
欧洲经济委员会	13	13	—
拉丁美洲和加勒比经济委员会	65	65	—
道德操守办公室	13	13	—
秘书长办公厅	28	28	—
全球契约办公室	1	1	—
科威特联合支助办事处	5	5	—
裁军事务厅	6	6	—
人道主义事务协调厅	127	127	—
内部司法办公室	3	3	—
反恐怖主义办公室	6	6	—
信息和通信技术厅	9	9	—
内部监督事务厅	12	12	—
法律事务厅	25	25	—
秘书长技术问题特使办公室	1	1	—
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	—
大会主席办公室	3	3	—
非洲问题特别顾问办公室	1	1	—
防止灭绝种族问题特别顾问办公室	2	2	—

联合国实体	要求申报人数	完成申报人数	未申报人数
秘书长叙利亚问题特使办公室	9	9	—
秘书长大湖区问题特使办公室	5	5	—
秘书长非洲之角问题特使办公室	1	1	—
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	2	2	—
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	2	2	—
受害人权利倡导者办公室	1	1	—
外层空间事务厅	8	8	—
建设和平支助办公室	3	3	—
乌干达恩德培区域服务中心	3	3	—
驻地协调员系统	19	19	—
改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员	1	1	—
联合国伊拉克援助团	61	61	—
联合国阿富汗援助团	44	44	—
联合国索马里援助团	8	8	—
联合国赔偿委员会秘书处	1	1	—
联合国贸易和发展会议秘书处	24	24	—
联合国环境规划署	71	71	—
联合国全球服务中心	33	33	—
联合国人类住区规划署(人居署)	35	35	—
联合国海地综合办事处	14	14	—
联合国几内亚比绍建设和平综合办事处	1	1	—
联合国苏丹过渡时期综合援助团	14	14	—
联合国区域间犯罪和司法研究所	5	5	—
促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行为追究责任的联合国调查组	5	5	—
联合国合办工作人员养恤基金秘书处	18	18	—
联合国合办工作人员养恤基金秘书处投资管理厅	117	117	—
联合国支助荷台达协议特派团	7	7	—
联合国日内瓦办事处	42	42	—
联合国内罗毕办事处	54	54	—
联合国维也纳办事处	8	8	—
联合国减少灾害风险办公室	21	21	—
联合国伙伴关系办公室	2	2	—

联合国实体	要求申报人数	完成申报人数	未申报人数
联合国西非和萨赫勒办事处	4	4	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	56	56	—
联合国驻非洲联盟办事处	6	6	—
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	2	2	—
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	1	1	—
参加日内瓦国际讨论的联合国代表	1	1	—
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	4	4	—
联合国利比亚支助团	27	27	—
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)	1 751	1 751	—
维持和平行动	975	975	—
联合国各机关/机构和其他	2 423	2 423	—
共计	5 149	5 149	—