

对处理联合国系统利益冲突的 机制和政策的审查

撰 写 人

拉杰卜·苏凯里

联合检查组

2017 年，日内瓦



联 合 国

对处理联合国系统利益冲突的 机制和政策的审查

撰 写 人

拉杰卜·苏凯里

联合检查组



联 合 国
2017 年，日内瓦

执行摘要

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

本全系统审查的目标，是评估联合国系统各组织在何种程度上为解决利益冲突问题建立了适当的监管框架；并评估当前处理现存和潜在利益冲突的机制和做法；查明差距和挑战，并提出适合联合国系统各组织的解决办法；审查内部和机构间协同作用、它们对解决整个系统利益冲突的影响，并提出改进或加强它们的建议；确定和传播各个阶段(预防、缓解、解决和/或处罚)在处理利益冲突方面的最佳/良好做法。

无形和无意识的偏见有可能损害工作人员的判断力，而由于他们有可能根据这样的判断力，错误地将其行为解释为正确，因此联合国系统大多数组织，已将行为解释者的角色分配给它们的道德操守办公室。道德操守职能的任务是客观地解释情况是否构成利益冲突。这项任务可以应任何工作人员的要求，即从行政首长到最低级的工作人员的要求而执行。

在联合国道德操守小组的框架内，联合国道德操守办公室与联合国各基金和方案的道德操守办公室密切合作，确保道德标准在各成员组织的一致适用。这包括通过在各自组织提供道德操守方面的建议，进行道德操守培训和宣传以及管理各组织的财务披露方案，以解决利益冲突问题。联合国各专门机构的道德操守干事赞成开放该小组的成员资格，以包括联合国系统的所有组织。在该小组框架内的交流，将有助于各组织采用已被确定为最佳的系统做法，以停止重复劳动。检查专员建议，已是小组成员的各道德操守办公室向专门机构开放，为联合国系统内的合作和交流创造另一论坛。

主要调查结果和结论

关于个人利益冲突问题的坚实框架

《联合国宪章》为承认联合国的利益是其所有工作人员、各基金和方案、专门机构和国际原子能机构(原子能机构)的工作人员在履行其职责时唯一应该持有的最高利益奠定了基础。

国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)的国际公务员行为标准，以及所审查的各组织的法律文书和政策，表明个人利益冲突这一专题在理论上已经得到很好的覆盖，但组织利益冲突仍是一个未涉足的领域。由于参与组织提供的信息不足，本审查对此无法充分论及。应开展全系统摸底调查并制定指南(建议 1)。

需要提醒工作人员在日常工作中的义务

联合国系统需要加强其指导材料，途径是采用一些声明，使工作人员和编外人员能够在入职时，以及在为各自组织服务期间，不时清楚地表明，他们完全理解自己的角色和自己的行为应该显示的标准(建议 2)。在联合国系统各组织中，不存在任何机制可以定期提醒工作人员他们的义务，以及什么构成要求的道

德操守行为，特别是在利益冲突方面。工作人员入职后，没有要求他们确认在各自组织内生效的行为准则的内容。

组织的合同条款没有提及工作人员在从联合国系统一个组织离职后，在利益冲突方面的未来义务。各组织需要在所有就业协议中，利用表明不存在利益冲突的表格，以便实现和利用现有的关于工作人员离职后就业的义务和限制(建议4)。

对工作人员进行专业道德培训，是制定行为标准和教育工作人员廉正在联合国系统重要性的极佳方式。联合国各组织都要求把成功完成道德操守课程作为工作人员的一个义务。而关于联合国各组织完成道德操守培训课程和获得相关证书的数据表明，参加率和遵守率可能很不平衡，而且各组织的情况大不相同。适当的强制性培训课程和其他强调利益冲突的道德操守学习机会，应伴随工作人员的整个职业生涯，而且需要频繁复习(建议5)。

审查现有披露制度，确定急需改革的目标

联合检查组(联检组)认为，财务披露和利益冲突表格应被视为一项措施，可以减轻组织的风险，并增加试图参与欺诈的工作人员受到追究责任的风险。因此，在联检组关于问责制框架和欺诈的两份报告中，检查专员建议尚未完全或部分这样做的联检组参与组织，尽快实施财务披露和利益冲突政策。负责监测和实施现有披露制度的道德操守专业人员并不相信它们存在的理由或投资回报。应让他们有途径和自由，在各自的组织内对这些系统进行审查，并在现有的或新的适当论坛内，寻找促进规模经济的全系统解决办法(建议3)。

各理事机构应密切跟进，以便在审查完成后，由此产生的改革可以提出创新且现实的建议，以满足各组织和成员国当前的需要(建议3)。

应采取的行动

本审查载有六项正式建议和五项非正式(软性)建议。无论是正式建议还是软性建议，都旨在加强对既定机制的监测或在全系统层面引入新的讨论，但不涉及任何费用。一些软性建议重申联检组相关报告有待实施的建议中的重要内容。由于承认利益冲突是促成欺诈行为的一个因素，或本身构成欺诈行为，本报告与早些时候联检组与廉正有关的一些审查之间的联系是必要的。

建议

建议 1

联合国系统各组织的行政首长，应指示其负责道德操守职能的官员，在2019年12月底之前，摸清最常见的事件，并登记可使其各自组织遭受组织利益冲突的风险。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做，应指示其人力资源部门引入由工作人员签署的强制性利益冲突披露表，以及由无论是以短期还是长期身份加入组织的所有工作人员和其他类型人员签署的就职宣言。应酌情在各自组织的职业道德操守职能和其他职能的协助下，并在与未来的任何机构间论坛协商后，编制这一表格。

建议 3

联合国系统各组织的理事机构，应要求各组织的行政首长编写一份关于现行财务披露方案的详细报告，并提出提高方案效力所需的对其原理和范围作出的任何修改。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做，应与联合国系统各组织的法律网络协商，采取必要步骤，在 2019 年 12 月底之前，在与其工作人员并适当时在与编外人员订立的合同协议中，加入适当的法律条款，约束他们遵守为他们的职能规定的限制期，禁止他们在那段时间内从事明确限定的离职后活动。

建议 5

联合国系统各组织的行政首长如果尚未这样做，应在 2019 年 12 月底之前采取必要步骤，以便：(a) 确保所有工作人员，不论其职级和职等，均成功完成最初和定期的强制性道德操守培训课程，并获得相应的证书；(b) 将获得必修的道德操守培训课程证书与工作人员年度考绩周期挂钩；(c) 将道德操守培训纳入编外人员上岗培训，酌情包括服务中断后的复习课程。

建议 6

联合国系统各组织的理事机构在各自组织的问责框架中发挥监督作用时，应定期监测利益冲突问题，包括更新相关的政策、行政文书和机制。

目录

		页次
执行摘要.....		iii
缩略语和简称.....		viii
章次	段次	
一. 导言.....	1-18	1
A. 目标, 范围和方法.....	4-11	1
B. 定义	12-18	3
二. 监管框架.....	19-52	4
A. 《联合国宪章》	19-20	4
B. 《工作人员条例和细则》	21-28	4
C. 行为标准.....	29-45	6
D. 政策和行政文书.....	46-52	9
三. 各方案的整体情况.....	53-90	10
A. 道德操守职能的作用.....	55-61	11
B. 其他职能/办公室的作用.....	62-80	13
C. 关切和建议.....	81-90	16
四. 指导材料.....	91-152	18
A. 守则	92-103	18
B. 声明和/或申报表格.....	104-117	20
C. 财务披露.....	118-142	23
D. 对处罚趋势的了解.....	143-152	27
五. 政策.....	153-179	29
六. 培训.....	180-194	34
七. 下一步的工作.....	195-201	37
附件		
一. 各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览		39

附录

仅在联检组网页(www.unjiu.org)上与报告一起公布

- 一. 个人利益冲突和组织/机构利益冲突的定义
- 二. 财务披露方案和利益申报
- 三. 道德操守培训和/行为守则, 包括关于利益冲突的单元
- 四. 关于道德操守, 包括利益冲突的采购培训

缩略语和简称

行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
移民组织	国际移民组织
公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
贸易中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
经合组织	经济合作与发展组织
监督厅	内部监督事务厅
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东和巴勒斯坦难民救济工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

1. 作为其 2017 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)对联合国系统内处理利益冲突的机制和政策进行了审查，在此之前，由于承认利益冲突如处理不当，可能会对联合国系统各组织的声誉和资产产生有害影响，提出了一份内部提议。
2. 在本审查之前，联检组仅在有关监督、道德操守、问责制、采购和欺诈的审查中，对利益冲突问题进行了部分审查。从未就利益冲突这一具体专题进行过单独审查。在联检组关于问责制框架的报告(JIU/REP/2011/5)中，有一节专门讨论管控环境，其中含有处理道德操守和诚信、纪律和奖励以及人力资源政策的基准，其中一条基准(第 5 条)列出了使用哪些工具可以防止或补救利益冲突情况。更具体地说，联检组建议，在建立道德操守职能的同时，联合国系统各组织应当利用更适当的工具，例如采用采取关于馈赠、好处和招待以及外部活动(利益冲突)的政策，并同时进行相关的培训。
3. 在早前一份关于道德操守职能的报告(JIU/REP/2010/3)中，联检组建议，道德操守办公室的职权范围包括制定标准和政策支持、培训、教育和外联，以及应要求向工作人员提供咨询和指导的责任。联检组在这份报告中规定了这些职责的标准，就是希望道德操守办公室在制定标准和政策支持方面发挥主导作用，其中包括但不限于在礼品、荣誉称号和勋章、利益冲突和财务申报方面的政策。

A. 目标，范围和方法

4. 本审查的目标是：
 - (a) 评估联合国系统各组织在多大程度上已经为处理利益冲突建立了适当的监管框架；
 - (b) 评估目前处理现有和潜在利益冲突的机制和做法；查明差距和挑战；并提出适合联合国系统各组织的解决办法；
 - (c) 审查内部协同作用和机构间协同作用，及其对解决整个系统利益冲突的影响，并提出改进或加强这一作用的建议；
 - (d) 查明和传播在处理各个阶段(防范、缓解、解决和/或处罚)利益冲突方面的最佳/良好做法。
5. 审查是全系统的，覆盖联合国、各基金和方案、各专门机构和国际原子能机构。
6. 根据联检组的内部标准和准则及其内部工作程序，编写本报告时所遵循的方法，包括对现有文件、调查问卷和访谈进行初步案头审查，并通过定量和定性方法相结合，对收集的信息进行深入分析，然后在此基础上，编写职权范围和初审文件。向接受联检组章程的所有 28 个参与组织发送了详细的问卷。五个参与组织没有对问卷做出答复。其中四个组织，即联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)没有做出答复，是因为它们在这个问题上遵循联合国秘书处的政策，因此联合国秘书处的答复涵盖了它们。未作答复的第

五个参与组织是万国邮政联盟(万国邮联)，2016 年联检组曾将其作为单独的组织进行了彻底审查，并认为它在那一审查范围内提供的信息仍然相关和充分。

7. 检查专员根据收到的答复，在安曼、哥本哈根、日内瓦、伦敦、纽约、巴黎、罗马和维也纳，对多数参与组织包括道德操守、监督、人力资源、采购和伙伴关系办公室在内的几个办公室的官员以及工作人员代表进行了访谈。检查专员还征求了其他多边组织和联合国共同制度组织专家的意见。¹ 向各参与组织征求了对报告草稿的评论，并在报告定稿时考虑到了这些评论。

8. 本审查要求对以下关键问题做出答复，这些问题有关处理利益冲突的政策和机制的相关性、效力、效率 and 影响：

(a) 联合国系统各组织是否已建立了处理个人和组织利益冲突的监管框架？已授权哪个办公室负责界定、管理和监督监管目前已有监管框架或其组成部分的实施情况？监管框架或其组成部分覆盖了哪些职能和职位(工作人员职类和职级)？

(b) 联合国系统各组织实施其监管框架和监督既定机制和做法的有效程度？它们监测和评估它们的方式？在相关规定和流程未得到遵守时，采取了哪些措施？哪些类型是联合国系统各组织记录的最常见的利益冲突？全系统每个组织都有哪些相关的数据和统计数字？联合国系统各组织有哪些主要方案和工具可用来防范和管理潜在或现有的利益冲突，包括通过培训和其他手段提高认识？联合国系统各组织如何鼓励工作人员遵守和服从监管框架和既定的机制和做法？

(c) 现有机制是否有效地处理了利益冲突问题？有效处理利益冲突的主要障碍是什么以及如何克服它们？联合国系统各组织如何确保在处理组织内部利益冲突方面的一致性？

(d) 是否存在组织手段来衡量联合国系统各组织采用的监管框架或其某些组成部分的影响？哪些具体结果可以归于监管框架或这一框架的某些组成部分，以及既定的机制和实践？是否使用了指标来衡量已有的相关方案的成败？是否对现有监管框架或这一框架的某些组成部分未涵盖的领域或职能进行了风险分析和管理？

9. 依照联检组章程第 11 条第 2 款，本报告在经所有检查专员协商后定稿，以凭借联检组的集思广益来检验各项结论和建议。

10. 为便于处理报告、落实报告所载建议并对其进行监测，附件一载有一份表格，说明报告提交有关组织是供采取行动还是供参考。该表格列出了与每个组织有关的建议，具体说明了它们是需要立法机构或理事机构作出决定，还是可以由行政首长采取行动。

11. 检查专员希望对所有协助其编写报告的人表示感谢，尤其是那些参加访谈并乐于分享其知识和专长的人。

¹ 参加联合国共同制度的其他组织是国际农业发展基金(农发基金)和国际移民组织(移民组织)；多边组织是欧洲开发银行理事会、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行、国际货币基金组织(基金组织)、经济合作与发展组织(经合组织)和世界银行集团。

B. 定义

12. 公务员制度委员会在国际公务员行为标准中规定，国际公务员“在履行公务和处理个人事务时应当致力于维护和加强公众对公务员自身及其所属组织廉正性的信心”。在该案文中，公务员制度委员会承认，国际公务员在履行职责时，可能面对非常敏感的、需要小心处理的问题。

13. 案文中明确规定：“如果国际公务员的个人利益妨碍其履行公务，或令人质疑国际公务员身份所需的正直、独立和公正品质”，则可能发生利益冲突。这种情况可产生自国际公务员个人或家庭同第三方、个体、受益者或其他机构的交往。

14. 更具体地说，公务员制度委员会的标准把利益冲突描绘为：

“国际公务员由于与其组织的关联而可能直接或间接地不当受益，或使第三方不当受益的情况。”

15. 在 2002 年版本的行为标准中，对利益冲突的较早定义，包括国际公务员也“貌似”不当受益的情况。在经修订的行为标准中，貌似或感觉因素不是目前关于利益冲突的定义的一部分。尽管如此，它在以下引文中出现：

“国际公务员应避免协助第三方与其所属组织打交道，若这可能会导致获得实际上或感觉上的优惠”

16. 利益冲突可能是个人的利益冲突或组织的利益冲突。本审查侧重于联合国系统内处理个人利益冲突的机制和政策。联合国内部监督事务厅(监督厅)的主要监督条件清单，将“感觉”与“实际”概念纳入其引入的个人利益冲突定义：

“个人的私人利益干涉或可能被视为干涉其履行公务的情况”²

17. 同一出版物引入了组织(也称为机构)利益冲突的定义：

“由于其他活动或关系，组织不能提供公正的服务，组织在执行授权工作时的客观性受到或可能受到损害，或组织具有不公平竞争优势的情况”

18. 检查专员在审查了大量文件和文献后，认为所有的现有定义或多或少是相似的。本审查将使用国际公务员制度委员会的定义，因为它们适用于包含所有联合检查组参与组织的整个联合国共同制度。本报告附录 1 列举了个人和组织(机构)利益冲突的若干定义。

² 监督厅关于监督条件的出版物，是在与联合国审计委员会和联检组协商后编写的。

二. 监管框架

A. 《联合国宪章》

19. 联合国系统各组织的工作人员是国际公务员；他们的义务不是国内义务，而是专属的国际义务。通过接受任命，他们保证在履行职责和规范自己的行为时，只为联合国和他们所服务的组织的利益着想。

20. 目前管制整个联合国系统个人利益冲突的监管框架主要来自《联合国宪章》。

方框 1. 《联合国宪章》，第一百条。

一. 秘书长及办事人员于执行职务时，不得请求或接受本组织以外任何政府或其他当局之训示，并应避免足以妨碍其国际官员地位之行动。秘书长及办事人员专对本组织负责。

二. 联合国各会员国承诺尊重秘书长及办事人员责任之专属国际性，决不设法影响其责任之履行。

B. 工作人员条例和细则

21. 一旦加入联合国系统，工作人员承诺在履行职责和规范自己的行为时，只为他们所属组织的利益着想。这项承诺体现在工作人员在加入联合国系统一个组织并开始其职业生涯之初所进行的就职宣言或就职宣誓中，以及在离职后重返组织时必须再次进行的宣誓中。

22. 宣誓条款发挥重要的作用，要求所有工作人员遵守其权限的界限，并按照《宪章》赋予他们的权力行事。这还是一个严肃的提醒，即维护《宪章》的责任不是行政首长的专属或最终责任，而是共同承担的责任。

23. 在联合国秘书处，《工作人员条例和细则》中关于个人利益冲突的定义，来自秘书长或其代表见证的称为就职宣誓的书面签字声明，全体工作人员都必须进行这一宣誓。³ 就职宣誓(宣言)规定的原则是，本组织的利益不仅优先于所有其他利益，而且是工作人员在履行其职责时应考虑的唯一利益。除联合国外，⁴ 作为联合检查组参与组织并适用《联合国工作人员条例和细则》的联合国所有其他基金和方案的工作人员都进行这一宣誓。⁵

³ 见 ST/SGB/2017/1。

⁴ 见 ST/SGB/2015/3。在这一上下文中，联合国包括贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室。由于它们作为联检组单独参与组织的地位，它们被视为联检组的单独对话者。

⁵ 国际贸易中心、开发署、环境署、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国项目事务署(项目署)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

24. 关于非秘书处官员和特派专家的类似条例规定，那些不属于工作人员类别的联合国官员在接受任命时必须做出同样的声明。⁶ 由于该条例也适用于任务规定和职能不仅限于联合国的公务员制度委员会主席和副主席以及联检组的 11 名检查专员，有关的 13 名官员对共同制度中接受这两个机构《章程》的联合国和其他组织做这一声明。⁷ 就联检组而言，检查专员声明他们无论是单独行动还是集体行动，将始终为所有 28 个参与组织的利益着想。⁸

方框 2.《联合国工作人员条例》1.1(b)项下的声明，也称为就职宣誓

“我郑重声明并承诺：本着忠诚谨慎，正心诚意执行联合国国际公务员的职务；律己从公，只为联合国的利益着想；在执行职务时，决不寻求或接受任何政府或本组织以外任何来源的指示。”

25. 联合国大多数专门机构⁹，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署和国际原子能机构的所有工作人员，都签署案文几乎与联合国案文相同的宣誓或声明(见方框 2)，除了具体提及各自组织的名称和规则。¹⁰ 同样，世界粮食计划署(粮食署)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)的所有新聘用雇员，包括当地征聘的工作人员，都必须签署对联合国及其各自组织忠诚的誓言，他们在其中发誓规范自己的行为，只为自己所属组织的利益着想。¹¹ 在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)，只有国际征聘的工作人员进行具有相同内容的宣誓，并对该处委托给他们的职责作出声明，¹² 而在大多数国际组织，无论是国际征聘还是当地征聘的工作人员，都进行相同的宣誓。

26. 国际劳工组织(劳工组织)根据相同的基本文本，提供了三种忠诚宣言的版本¹³，对于劳工组织总干事、其副手和助理以及劳工组织财务主任和主计长来说，这些版本只有轻微的区别，必须在进入组织时进行宣誓。国际民航组织的工作人员条例明确规定，在宣誓上签字是雇用的一个条件。¹⁴

⁶ ST/SGB/2002/9, 条例 1 (b)。

⁷ 同上，条例 1 (f)。

⁸ 联检组章程，第 6 (1)、7 和 11 (2)条。

⁹ 国际民用航空组织(国际民航组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、世界旅游组织(世旅组织)、万国邮联、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界气象组织(气象组织)。

¹⁰ 世界卫生组织工作人员条例 1.10 (2015 年)，以及艾滋病署工作人员 2017 年版关于工作人员条例和工作人员细则的介绍；国际民航组织服务守则(Doc. 7350/9, 2011, 第 9 版)第 1.17 条；国际劳工组织(劳工组织)工作人员条例 1.4 (2017 年)；海事组织工作人员条例 1.9；国际电联工作人员条例 1.11 (2014 年)；教科文组织工作人员条例 1.9 (HRM/SRR/1 2010)；工发组织条例 1.8 (DGB/2017/04, 2017 年 4 月 27 日修订 27)；世旅组织条例 6 (2015 年第二版)；万国邮联条例 1.1 (2016 年，第五次更新)。

¹¹ 粮农组织手册，第三章，工作人员条例 301.1.9 条(2011 年 7 月 14 日)和粮食署人力资源手册，第一章，2.2。

¹² 例如，近东救济工程处国际工作人员条例 cod.i/61/rev.6 (2017 年 1 月 1 日)。

¹³ 劳工组织工作人员条例 1.4 (2017 年)。

¹⁴ 国际民航组织服务守则。

27. 《联合国工作人员条例》1.1(b)下的声明继续说：“我同时郑重声明并承诺履行《工作人员条例和工作人员细则》规定我承担的各项义务。”联合国系统每个组织各自的工作人员条例和细则，是管理利益冲突的监管框架的第二个来源。

方框 3.《联合国工作人员条例》1.2 (m)

“工作人员因其行为或不行为，而使其个人利益影响其公务职责或作为国际公务员所需的正直、独立和公正时，即发生利益冲突。实际或可能的利益冲突的确发生时，应由工作人员向其主管披露，由联合国减轻其影响，为联合国的利益加以解决。”

28. 工作人员条例和细则以及其他行政通知，是具有约束力的雇员义务来源，不履行这些义务，无论这种行为来自于有意识的不当行为还是无知，都可能导致惩罚性后果，甚至引起和包括终止雇用。例如，开发署工作人员的义务受到开发署解决不遵守联合国行为标准的行为的法律框架的管制。

C. 行为标准

29. 联合国系统各组织的工作人员在履行公务和处理个人事务时，应当致力于维护和加强公众对公务员自身及其所属组织廉正性的信心。在这方面，1998 年，秘书长根据大会第 52/252 号决议第 8 段的要求，首次颁布了关于联合国工作人员地位、基本权利和义务的公报，以协助他们了解自己作为国际公务员和联合国工作人员的地位、基本权利和义务。

30. 该公报的修订版于 2016 年发布，旨在通过纳入大会第 67/257 号决议批准的、并于 2013 年 1 月 1 日生效的国际公务员行为标准下的规定，提醒联合国工作人员他们作为国际公务员的基本权利和义务。¹⁵ 此外，该公报在每一具体条款之后提供了解释性评注，以指导工作人员，并通过将每一条例置于上下文中，帮助他们理解这些条款的内容。

31. 该公报附件第四部分所载的行为标准全文，旨在协助联合国共同系统各组织的工作人员和行政首长更好地理解《宪章》和《工作人员条例和细则》对其行为规定的义务。公务员制度委员会的案文对《工作人员条例和细则》是一个补充，它对预期标准进行了讨论，以帮助工作人员了解其作为国际公务员的角色。在遵守联合国 2017 年颁布的最新一套《工作人员条例和细则》¹⁶ 方面，特别是与为国际公务员行为设定的标准有关的工作人员义务(条例 1.2)，联合国工作人员可随时参阅纳入 2016 年关于联合国工作人员地位、基本权利和义务的公报中的官方指南。¹⁷

32. 在劳工组织，要求工作人员签署一份声明，确认他们已经阅读并同意遵守公务员制度委员会的行为标准，其中包括关于利益冲突的规定。尽管公务员制度委

¹⁵ 见 ST/SGB/2016/9 (为 ST/SGB/2002/13 的更新版)。

¹⁶ ST/SGB/2017/1。

¹⁷ 见 ST/SGB/2016/9, 关于评注作用的第 4 段。

员会的出版物依照事实适用于联合国难民事务高级专员公署(难民署)的工作人员，但所有新工作人员都必须签署难民署的行为守则，以承认难民署工作的某些方面需要突出强调该组织特有的更多行为类型。¹⁸

按主题分列的道德操守行为：利益冲突

33. 避免卷入利益冲突或学会一旦发生利益冲突不隐瞒它们，是国际公务员制度的哲学基础之一。据公务员制度委员会称，利益冲突因此构成国际公务员行为标准的一个中心主题。

方框 4. 公务员制度委员会“国际公务员行为标准”，第 23 段

“如果国际公务员的个人利益妨碍其履行公务，或令人质疑国际公务员身份所需的正直、独立和公正品质，则可能发生利益冲突。”

34. 公务员制度委员会行为标准第 23 段专门解释一般构成利益冲突的情况，标准的其他文本则界定和说明了一些可能导致此类利益冲突的更具体情况。说明此类情况的段落内容载于下文，提醒注意普遍存在且联合国系统所有工作人员在其职业生涯中都可能面对的一些情况。

(a) 外部活动和雇用

35. 第 45 至 49 段提醒工作人员，联合国系统各组织的形象和声誉取决于人员的行为。尤其期望工作人员将时间和精力投入到其所属组织的工作中。参与组织外的工作和活动(有酬或无酬)可能会干扰这种期望。除非得到行政长官或指定代表的事先批准，否则不允许从事外部活动，但公民或慈善活动除外，可以参加这些活动而无需得到准许。

36. 此外，虽然工作人员可以参加当地社区的活动，但他们应小心，不要从事可能对组织产生不利影响或影响其国际公务员地位的活动。相反，不仅允许，而且鼓励参与对组织和员工都有利的外部活动，例如专业和技术技能的发展，但受到上述考虑的限制。作为私人公民，工作人员可以投票并参加政党；但他们必须规避敏感的政治活动。

(b) 接受外部给予的馈赠、荣誉、奖励、好处或报酬

37. 第 50 和第 51 段解释说，接受与公务有关的荣誉、勋章、好处、馈赠或报酬，可能会引起实际或潜在的利益冲突，因为它可能被视为产生了义务。作为规章，工作人员不能接受任何政府来源的这种好处。但是，如果拒绝馈赠会被视为令有关政府感到尴尬，他们可以接受，但必须上交组织的行政首长或指定代表。同样，工作人员未经事先批准，不能接受来自非政府来源的荣誉、馈赠或好处。来自非政府来源的具有社会或习俗性质的小礼品通常是可以接受的，但必须向指定代表报告。

¹⁸ 见“行为守则和解释性说明”(2004 年 6 月)。

(c) 离职后限制

38. 第 26 段预见，国际公务员在离开所服务的联合国系统各组织后，不应不当利用其先前的正式职务和职位，包括未经授权使用或传播非公开或保密性质的信息；国际公务员、包括采购部门的工作人员和申购官员，也不应为了第三方的利益或应第三方的要求，企图不当地影响组织决定，以此谋求被第三方雇用的机会。

(d) 工作人员独立，偏袒和裙带关系

39. 如第 29 段所述，国际公务员绝对不宜为了自己或他人的升迁，或为了阻挡或改变对自己地位不利的决定，而游说或寻求政府代表或立法机构成员给予支持。政府已经接受《宪章》和联合国系统各组织的章程，因而已承诺维护国际公务员的独立性；所以，政府代表和立法机构成员理应不同意这类请求，也不介入这类事项。

40. 第 34 段重申国际公务员不是其本国的代表。因此，政府和有关组织都不应使国际公务员处于其对国际的忠诚和对本国的忠诚可能相互冲突的困境。

41. 第 17 段指出，管理人员和主管人员起表率作用，因而有着坚持最高行为标准的特殊义务。向下属工作人员索取人情、馈赠或借贷是很不合适的；他们必须公正行事，不得偏袒和恐吓。在与其他人任命或职业有关的事务中，国际公务员不应为个人原因而试图对同事施加影响。

42. 第 24 段规定，国际公务员应避免协助第三方与其所属组织打交道，若这可能会导致获得实际上或感觉上的优惠。这一点在采购事务中或在谈判预期招聘事宜时尤其重要。

43. 同一段还指出，有时，如果有必要让所属组织确信不存在任何利益冲突，那么根据组织政策，国际公务员因其职位或职能可能会被要求披露某些个人资产。国际公务员还应事先尽可能披露在其履行职务过程中可能出现的利益冲突，并寻求缓解和补救措施方面的咨询意见。

44. 联合国系统各行政法庭¹⁹的判例包含对利益冲突案件的判决，包括有些案件涉及的因素可能损害或合理表现出似乎会损害任职其中一个法庭的法官独立、公正地判决分配给其的案件的能力。

45. 中立应是管制联合国系统官员某些职能和某些类别工作的道德操守原则之一，这意味着这些官员不应参与任何可能产生利益冲突的情况。²⁰例如，在联检组关于资源调动的报告中，检查专员发现，负责向某些实体募集资金的官员，也是对这些实体开展尽职调查的官员，这是一种利益冲突。组织应确保不由负责募集资金的同一些人进行尽职调查。²¹

¹⁹ 这些法庭是：联合国争议法庭、联合国上诉法庭、劳工组织行政法庭和近东救济工程处争议法庭。

²⁰ 例如，监察员、调查员和采购人员等。

²¹ 见 JIU/REP/2014/1，第 79-80 段和建议 4。

D. 政策和行政文书

46. 为防止所有相关的风险，并在这些风险确实出现时加以平衡，所有的组织都已制定了政策和行政文书。对公务员制度委员会的标准中所说明和列出的情况的管控程度，还取决于这些情况出现的频率和每个组织的具体情况，因为各组织的任务和性质不同。

47. 整个联合国系统的大多数组织倾向于以类似的方式，将可能引起利益冲突的情况分组。2011 年秘书长关于个人利益冲突的报告说明了这种分组。在报告中，他根据秘书处的经验和联合国一些基金和方案以及其他国际公共组织的经验，介绍了联合国各组织面对的利益冲突的主要类型。²²

作为个人利益冲突而受到管控的活动

48. 在把下列情况确定和分类为通常造成潜在利益冲突风险的情况方面，秘书长的报告现在仍然是非常相关的：

- (a) 在和与其有关联的企业或实体交往时，不当利用本人在联合国的官方职位；
- (b) 接受来自外部的额外收入(如住房、每日津贴、报销旅费或娱乐开支、薪酬等)；
- (c) 接受来自外部(如政府机构、非政府机构、供应商或承包商)的馈赠、优惠或招待；
- (d) 工作人员之间(包括不同级别之间)交换馈赠、优惠、财务交易或招待；
- (e) 接受来自外部(政府机构、非政府机构、学术机构、俱乐部或协会)的荣誉、勋章或颁奖；
- (f) 有配偶、孩子、其他亲戚或亲密朋友在与联合国有关联的实体供职；
- (g) 和亲属或亲密朋友之间存在主管或管理关系；
- (h) 接受来自本组织以外的指示(例如来自政府实体或非政府实体、供应商的指示)；
- (i) 在外部实体(例如政府或其他政治角色、企业或营利机构董事会、非营利机构董事会、咨询委员会等)担任领导、决策或咨询职务；
- (j) 在学术或科学委员会或小组担任职务；
- (k) 滥用内幕信息或市场敏感信息；
- (l) 泄露联合国机密资料；
- (m) 滥用联合国资料(例如将联合国资料用于个人目的或收益)；
- (n) 滥用官方职位换取个人收益；
- (o) 与本组织有关联的另一实体(例如目前的承包商、包括非政府组织在内的实施伙伴、政府当局等)提出聘用；

²² A/66/98。

- (p) 滥用联合国资源或财产(例如将联合国财产用于个人目的或收益);
- (q) 报告关系相同但级别不同的两名工作人员之间的房地租赁关系;
- (r) 雇用亲戚或个人关系亲密的朋友;
- (s) 因履行或不履行公务职能而收受贿赂;
- (t) 向其他官员提出行贿或行贿, 以使其履行或不履行公务职能。

49. 这一清单取自现实生活情景, 具有丰富的信息量和实用性, 因为有些情况虽然在整个系统中频繁出现, 但在公务员制度委员会的行为标准中却没有直接处理或详细说明。特别是第 48(f)、(q)和(r)段所述的涉及国际公务员与其他人, 即亲属和亲密朋友之间密切关系的情况, 公务员制度委员会的标准中只有两种情况与此类情况有关, 即(a) 第 23 段中的“家庭……交往”, 描述了一般的利益冲突; (b) 第 17 段末尾引用的与他人被任用或职业有关的事项中“因个人原因……施加影响”一语。

具体实例

50. 根据秘书长的报告, 秘书处的监管框架当时处理了以下具体个人利益冲突情况, 这些情况反映了公务员制度委员会行为标准的各个章节:

- (a) 外部职业或雇用和外部活动, 包括政治活动;
- (b) 馈赠、荣誉、奖励、好处或报酬;
- (c) 个人关系;
- (d) 一般利益冲突和财务利益冲突(包括财务披露方案)。

51. 自 2016 年 9 月起, 加强和扩大了现有的监管框架, 并引入了秘书处的反欺诈反腐败框架。²³ 该框架列入、承认和限定个人利益冲突为欺诈行为或腐败行为。

52. 联合国系统所有组织也都规定了这种潜在的利益冲突形式。正如本报告导言所述, 在联检组关于问责制框架的报告中关于管控环境的一节, 检查专员提出了能够防止或纠正利益冲突情况的工具。²⁴ 更具体地说, 联检组建议, 除了建立道德操守职能之外, 联合国系统各组织应该利用更合适的工具, 例如采取关于馈赠、好处和招待的政策, 以及关于外部活动(利益冲突)的政策, 并附有相关培训。在本报告的第三至第六章中, 检查专员审查了整个系统的现状。

三. 各方案的整体状况

53. 联合国系统各组织的工作人员承诺按照联合国的价值观和原则行事。在其工作的组织内和组织外, 他们在职业和个人生活各个方面的行动和整体行为, 应表现出《联合国宪章》所期望于他们的道德观和廉正。虽然工作人员本身有责任维护这些道德标准, 同时联合国系统各组织也应努力营造一种工作环境, 支持其工作人员和编外人员的道德操守, 以及在一定程度上与它们打交道的第三方的道德

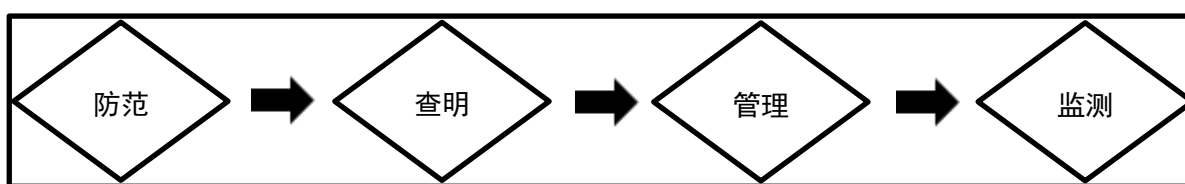
²³ ST/IC/2016/25。

²⁴ JIU/REP/2011/5。

操守。在这方面，为了行为符合预算，向联合国系统工作人员和其他行动者提供了指导。这一指导涉及所有易引起利益冲突的活动和问题，通过方案、指导材料、政策、培训和其他机制加以提供。

54. 由于公认腐败即为公职人员为了私利背离公认准则的行为，²⁵ 因此大多数旨在激发道德行为和管理组织内部利益冲突风险的措施，同时构成与管理欺诈风险并促进减轻这些风险有关的内部控制措施。²⁶ 人们普遍认为利益冲突是不可避免的；然而，它们本身并不总是构成违反道德的行为。在一个瞬息万变的世界中，联合国系统各组织也必须根据当代的事态发展，例如技术、连通性和社交媒体的普及程度，改变和调整其针对伦理问题的立场。

方框 5. 处理利益冲突的步骤 ²⁷



A. 道德操守职能的作用

55. 道德操守办公室或单个的道德操守干事，在每个组织管理员工遇到的利益冲突的方式中发挥核心作用。根据联合国公共行政网，通常通过“旨在预防和管理个人利益冲突的道德操守方案”，来提升个人层面的廉正。²⁸ 联检组在其关于道德操守职能的报告中，建议道德操守办公室的职权范围列入以下职责：道德操守标准的制定和相关政策支持、培训、教育和宣传，以及应请求向工作人员提供咨询和指导。²⁹ 根据联检组在该报告中提出的标准，道德操守办公室应率先在每一组织履行这些职责。

56. 2015 年，联合国系统行政首长协调委员会(首协会)向其成员建议，“为了防止、减轻和补救利益冲突的情况，并协助工作人员遵守其组织制定的道德期望”，它们应为工作人员提供独立、保密的道德操守咨询服务。³⁰ 该建议载于在 2012 年发起的体制廉政倡议框架内发布的报告，这一倡议由毒品和犯罪问题办公室牵头，并着手研究如何使首协会成员的廉政规则和条例与《联合国反腐败

²⁵ 见联合国经济和社会事务部，“公务员道德操守全球做法和工具”（2003 年），第 9 页，可参阅 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010812.pdf>。

²⁶ 见 JIU/REP/2016/4，第七章。

²⁷ 见全球社会观察站，“增强营养运动防范和管理利益冲突的工具包”（2014 年）。

²⁸ 见联合国经济和社会事务部，“公共服务道德操守全球做法和工具”。

²⁹ JIU/REP/2010/3，方框 1。

³⁰ 见毒品和犯罪问题办公室，“体制廉政倡议。实践我们的信仰：联合国反腐败公约对联合国系统的重要性”（2015 年）。

公约》的各项原则一致，³¹ 以便联合国系统各组织发出一个信号，表示它们都努力遵守其成员国为自己制定的相同标准。

57. 尤其是关于利益冲突，报告得出结论认为，首协成员近年来作出了相当大的努力，以落实可帮助工作人员避免或解决个人利益冲突的立法和实际措施。它承认在利益冲突这个领域，全系统范围所有的道德操守办公室都发展了广泛的专门知识，而向工作人员提供有关服务的成功和普及，表明联合国系统所有组织都应在这方面继续努力。此外，报告承认联合国道德操守小组是一种机制，它提高了对联合国及其各基金和方案中个人和机构廉政问题的认识，包括对可能造成声誉损害的利益冲突风险的认识。³² 该小组主要为加强统一的道德和廉政政策做出了贡献。

58. 联合国道德操守办公室主任担任小组的主席，该办公室由秘书长在 2006 年设立，是秘书处的一个独立的办公室。道德操守办公室的目标是协助秘书长确保所有工作人员按照《联合国宪章》设想的符合最高廉正标准的方式履行其职责。³³ 向联合国工作人员提供关于利益冲突的保密咨询意见和指导，作为关于道德问题的咨询和指导的一部分，是授权给道德操守办公室的一个主要责任领域，联检组的检查专员在 2010 年审查道德操守职能时，曾评价其是一个示范办公室，应成为整个系统的基准。³⁴

59. 所有建立了道德操守职能的组织，都已复制了联检组建议的关于道德操守办公室提供保密咨询和指导的模式和标准。例如，粮食署的道德操守办公室就机构和个人利益冲突向员工和管理层提供保密咨询和指导，并在粮食署和/或其雇员可能面临组织和个人利益冲突的情况下，提供保密和非保密咨询。

60. 面对面或通过电子邮件提供咨询。大多数道德操守办公室在组织的官方网站或其内部网上，有一个单独的专用网页，解释它的任务和提供的服务，包括一个可以秘密发送咨询请求的电子邮件地址。由于道德操守办公室规模较小，人力资源有限，因此，只有位于有关组织总部的人员才有与道德操守干事面对面会面的特权。道德操守办公室的代表可以定期访问总部以外的办事处，无论是外地行动还是常设工作地点。因此，可获益于亲自与道德操守办公室成员互动，而不是通过视频会议或类似通信手段的工作人员数量非常有限。

61. 有些组织，例如难民署和世界知识产权组织(知识产权组织)，越来越强调工作人员本身发挥积极的作用，以便以期望的方式履行其职责和义务。难民署的目标，是在道德操守办公室的咨询角色与日益积极的工作人员问责制之间取得平衡。通过积极阅读和寻求有关其行为标准、条例和规则的信息，不再认为工作人员是指示的被动接受者。但有一项理解，即不能完全依靠他们自己判断自己的行为，以及这些行为是否符合所要求的标准。做出判断的过程可能会出现偏见。研

³¹ 同上。

³² 该小组由秘书处和联合国七个已经建立了自己的道德操守职能的基金和方案的道德操守问题高级从业者组成：开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处和粮食署。见 www.un.org/en/ethics/member.shtml。

³³ ST/SGB/2005/22。

³⁴ JIU/REP/2010/3, 第 18 段。

究已经证明，人们假定自己的观点是客观的，“主观性(例如，由于个人的意识形态)是对其对手相互冲突的看的最可能的解释”。³⁵ 关于这个话题的文献表明，“关于识别利益冲突，许多挑战包括个人对冲突的解释的差异”。³⁶ 无形和无意识的偏见有可能损害工作人员的判断力，而由于他们有可能根据这样的判断力，错误地将其行为解释为正确，因此联合国系统大多数组织，已将行为解释者的角色分配给它们的道德操守办公室。道德操守职能的任务是客观地解释情况是否构成利益冲突。这项任务可以应任何工作人员的要求，即从行政首长到最低级的工作人员的要求而执行。

B. 其他职能/办公室的作用

62. 整个联合国系统的道德操守职能与各自组织内部的许多其他行为体互动。鉴于所有工作人员都有责任确定和披露利益冲突，联合国系统各组织建立了各种机制来管理工作人员面临的情况。

63. 在联合国秘书处，法律事务厅向秘书长执行办公室提供法律咨询，协助查明、预防、缓解和解决主要是秘书长收到的参加活动的邀请和获得的奖励可能带来的利益冲突。法律事务厅应联合国其他办公室的请求，包括应道德操守办公室和人力资源管理厅的请求，就确定、预防、减轻、解决、处罚以及利益冲突管理其他方面的监管框架，提供法律咨询意见。

64. 正如《联合国工作人员条例和细则》所预见的那样，“当实际或可能的利益冲突的确发生时，应由工作人员向其主管披露”。³⁷ 因此，办公室主管在减轻和解决工作人员披露的利益冲突方面发挥着重要作用。在处理利益冲突时，办公室主管可以向联合国道德操守办公室征询保密意见。

65. 在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，人力资源司和方案司负责就预防、报告和解决利益冲突问题提供咨询意见。

66. 在联合国人口基金(人口基金)，通过以下办法解决采购方面的利益冲突：在采购程序的各个步骤中实行适当的职责分离，在采购过程的关键阶段(例如合同评审委员会对投标进行评价或审查)由工作人员声明没有利益冲突，以及发布明确指示，对接受供应商礼品和招待采取零容忍态度。对于高价值的当地投标，在签发招标文件前，由总部采购人员对其进行审查，以确保规范/职权范围充分通用，从而确保预防措施的实施。工作人员通过明确的采购程序(包括关于道德操守和利益冲突的特定章节)和培训来提高认识。每个国家办事处都在(设于哥本哈根的)采购处有一个采购联络人，其职责除其他外，就是就采购问题，包括利益冲突问题，向国家办事处提供咨询意见。在难民署，把监督采购(供应)活动和相关风险的工作，还有其他一些旨在加强预防欺诈的活动，委托给一个专门的小组，即合规和风险管理股，该股由五名人员组成，负责维持相关的风险登记册。

³⁵ 见 Simon N. Young, “研究文献中的偏见和利益冲突：出版商、编辑、审查者和作者的问题，不仅关乎金钱”，《精神病学和神经科学期刊》，第 34 卷，第 6 期(2009 年 11 月)。

³⁶ 见关于环境卫生科学、研究和医药的一个圆桌会议的研讨会摘要“环境卫生科学决策：风险管理、证据和道德操守”，可参阅 www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK50715/。

³⁷ ST/SGB/2017/1。

67. 妇女署的内部管控框架和权力下放框架确立了有助于防止利益冲突的职责分离。联合国项目事务署(项目署)采用了一个新的治理、风险和合规框架,明确围绕六个主要组成部分:治理、风险、合规管理、业绩管理、道德操守和文化管理以及内部管控。项目署的框架包括一个基于所谓“三道防线”模式的修订后治理模式,其目标是澄清项目署各级单位的作用和责任,并将其沿那三条防线部署。据官员们说,该模式的好处之一,是职责适当隔离,以防止冲突、差错和欺诈的风险。在本报告撰写时,正在结合 2017 年 11 月决定的结构性变化,对更多生效的法律文书进行审查。

68. 联检组关于资源调动的报告发现,由负责向某些实体募集资金的官员开展针对这些实体的尽职调查,这是一种利益冲突。³⁸ 根据联检组报告的建议,可以通过设立单独的单位,并在其他部门的参与下进行尽职调查,来防范这种利益冲突。³⁹

69. 新上任的人口基金战略伙伴关系处于 2016 年成立,目的是在伙伴关系与采购之间建立职能划分制度。希望以实物或无偿方式提供现金、服务或赞助的赞助商,可以是作为采购处常规对话者进入采购领域的供应商。向所有合作伙伴提供同样的机会,并向它们解释,人口基金不采用优惠待遇。当有人愿意免费提供产品时,为避免所有相关风险,组织会检查接受捐助是否会造成人口基金发现自己处于摆脱不了的依赖局面。通过对合作伙伴进行尽职调查,避免更多的风险。

70. 人口基金采用与《联合国全球契约》相同的原则。然而,对个人赞助商进行尽职调查是一项挑战,而且对于在不同国家拥有大型商业网络和投资的富有个人而言,不存在合并在一起的程序。

71. 人口基金伙伴司的一位官员说,该组织为避免组织和个人利益冲突,已采取所有可能的减轻措施。该司的资金是自筹的,因此其工作人员的薪金不由捐助国的分摊会费供资。总的来说,人口基金伙伴司在谈判捐助者协议时从不直接受益,所有协议都载有一项关于利益冲突的条款。

对利益冲突的调查。

72. 总的来说,整个联合国系统的多数调查干事认为利益冲突是欺诈和腐败案件的前因或后果。这就是为什么只有极少数案件真正作为利益冲突本身被发现并被记录,尽管它们是与欺诈或腐败行为不同类别的不当行为。联合国系统内调查的许多案件都可能未被归类于利益冲突案件,但其中大多数案件都有强烈的利益冲突因素。特别是,利益冲突是大多数欺诈案件中固有的次要因素。人们发现在欺诈和腐败案件中,它或者是前体,或者是症状。

73. 联合国监督厅对利益冲突案件进行调查。它将这些案件确定为一个单独的类别,并维持相关的统计数据。妇女署的利益冲突案件由开发署的审计和调查处进行调查,基于与任何其他类型案件相同的费用回收基础。⁴⁰ 但是,并未建立任何相关的案件。在开发署,从 66 个案件的调查来看,只有三起纯属利益冲突。这三起案件是在“其他失败”的标题下提出的,因为没有单独的利益冲突类别。

³⁸ JIU/REP/2014/1, 第 79 段。

³⁹ 同上,建议 4。

⁴⁰ 截至 2018 年 1 月 1 日,监督厅在新的费用回收协议的基础上接管妇女署的调查。

最有可能的是，在一些其他案件中，利益冲突是另一类不当行为(例如采购欺诈、不正当招聘或未经授权的外部活动)的因素之一，被归为那些类别中的一类。原子能机构内部监督事务办公室的官员报告说，提请他们注意的与利益冲突有关的指控，通常涉及采购、外部活动和征聘，大多数案件中涉及对没有披露密切关系的指控。

74. 人口基金的调查案件中包括利益冲突案件，但有人指出，在大多数关于欺诈、贿赂和其他类型的严重不当行为案件中，利益冲突仅仅是一个因素。这种情况也反映了这样一个事实，即人口基金除了是一个卫生组织外，还是一个大型的药物采购者。在该组织中，处于采购链和采购流程的任何人都是权力强大的。外部人员可能希望影响这些人去采购某些产品；围绕特定的药物设计方案；参加由制药公司资助的特定会议；或选择特定的研发领域。

75. 教科文组织的调查人员调查的是，利益冲突是否被隐瞒或被忽略而没有披露。例如，关于外部活动，他们检查是否寻求了事先批准。更多与利益冲突有关的案件围绕采购出现，通常是在起草规格要求的阶段，涉及违反职责分离的政策。鉴于所需的专门技能和有针对性的科学领域，而且教科文组织是在有限的市场满足其需求，在这种情况下会发生此类事件多少是可预料的。

76. 联合国儿童基金会(儿基会)内部审计和调查办公室的官员报告说，该组织的情况一直在变化：人们对它在人道主义紧急情况和高风险环境中作业的需求日益增加，这需要制定新的规则，以适应即使在一个地区内也会有所不同的环境。利益冲突是工作人员难以理解的一个难题，特别是在外地偏远隔绝的地区。内部审计和调查办公室有 7 名全职调查员，调查利益冲突和 16 种其他类型的犯罪。

77. 世行集团对案件的调查采取通盘考量的办法。利益冲突并非总构成不当行为。如果调查人员发现不当行为案件没有财务方面的影响，他们将其确定为不构成利益冲突案件的不适当行为。他们试图做到尽量少侵入，而是找到解决问题的办法。例如，如果一笔投资是问题，他们会要求工作人员撤资。但如果他们确信投资不会干扰世界银行的利益，则可以允许工作人员继续执行。他们调解并帮助工作人员避免冲突。他们进行协调，以减轻和消除利益冲突的风险。世界银行集团的责任延伸至信托基金单位的合作伙伴，因为受托人归其所属。

78. 美洲开发银行签署了包括世界银行集团在内的多边开发银行之间的交叉排除协议，该协议是一项经协调的全球举措，目的是遏制欺诈和腐败。利益冲突本身并不是一种禁止的做法，但可以作为妨碍、串通、勒索/胁迫、欺诈和腐败(贿赂))这五种被禁止行为的一项指标。不披露利益冲突也可以是不作为所造成的欺诈行为。

79. 根据联检组关于联合国系统各组织内预防、发现和应对欺诈的报告，一个中央案件接受系统可防止可能的利益冲突，因为是由独立的实体，而不是由与指控密切相关的实体进行预先评估和关于开展调查的决定。⁴¹ 此外，一个中央接受设施便于完成向外部审计师提交的诈骗和推定诈骗的报告。⁴² 然而，分散接受机制的缺点之一，是分散接受实体内部的潜在利益冲突。

⁴¹ 见 JIU/REP/2016/4, 第 242 和 247 段。

⁴² 另见 A/70/284, 第 89 段。

80. 联合国系统有些接受审查的组织已经制定了规定，由道德操守职能或调查职能来减轻在报告不当行为时已发生的利益冲突，但多数组织都没有这种规定。例如，2010/2011 年期间，秘书处的道德操守办公室面临一个调查职能的表面报复案件，通过设立一个替代调查小组对该案件进行了临时处理。一些组织处理这一问题的做法是，修订其政策以便对于有潜在利益冲突的案件，道德操守办公室主任可将审查工作移交一个替代的审查机构。⁴³

C. 关切和建议

81. 尽管在联合国系统工作人员的社会生活中，必然会存在工作以外的兴趣，但寻求关于利益冲突的咨询仍是个棘手的问题。这就是为什么要委托道德操守干事就工作人员所面临的情况及其解决利益冲突或减轻其风险的方式，向工作人员提供咨询意见。

82. 在联合国系统少数几个组织中，道德操守干事不仅履行道德操守职能，而且他们每个人都将 50%的工作时间用于各自组织中的另一职能(安保干事、法律干事和监察员)。在一个组织中，高级道德操守顾问主要靠从另一国家远程办公提供服务，而有两个组织由于规模较小，根据费用分摊协议共享道德操守职能。

83. 在监督办公室内配置道德操守职能也是另一个障碍，因为即使有最好的意图和责任分隔，也可能产生以下印象，即道德操守顾问不是独立的，因为与其搭配的官员被分配调查有利益冲突背景的不当行为。由于缺乏专职的道德操守官员，也可导致发挥这一作用的监督人员无法参加相关的专业网络会议，和适当关注道德操守问题方面，包括利益冲突方面的事态发展。因此，检查专员重申联检组一项长期的建议，即避免双重道德操守职能安排，以及将道德操守职能与其他监督职能或管理搭配在一起。⁴⁴

84. 由于监察员具有与道德操守职能互补的任务，对粮食署而言，让道德操守顾问利用“工作场所尊重工作人员顾问”就是自然的解决办法，他们是由监察员办公室挑选和培训的外地工作人员。粮食署的道德操守办公室也利用在偏远地理地区作为监察员联络员的那些工作人员作为道德操守大使，以宣传道德操守议程，提供政策方面的咨询意见，并指导工作人员利用与道德操守问题有关的资源，包括有关利益冲突问题的资源。难民署与粮食署有相同的概念，工作场所尊重工作人员顾问也宣传难民署的道德操守议程和组织价值观，并担任行为守则复习课程的协调人。检查专员建议外地存在规模有限的道德操守办公室模仿这种做法，利用类似职能的联络人来确保实际存在，并在最需要他们的外地拓展业务。

85. 联合国道德操守办公室与联合国各基金和方案的道德操守办公室在联合国道德操守小组的框架内密切合作，以确保道德标准在成员组织中得到一致实施。这包括通过提供道德操守咨询、道德操守培训和宣传，以及在各自组织中实行财务披露方案，来解决利益冲突问题。

⁴³ 见 JIU/REP/2016/4, 第 236 段, 和 ST/SGB/2017/2, 第 7.7 段。

⁴⁴ 见 JIU/REP/2010/3, 第 25 段和建议 1。

86. 多边组织道德操守网络是一个专业网络，从所有符合其严格成员要求的国际组织，包括联合国系统各组织，汇集了道德操守领域所有专业人士。⁴⁵ 在 2015 年该网络年度会议的框架内，来自秘书处、国际货币基金组织(基金组织)和伊斯兰开发银行的道德操守干事做了一个题为“利益冲突：专题案例研究方法”的演讲，他们在其中比较了三个组织关于利益冲突问题的不同方法。同样，欧洲联盟道德操守与合规干事也有机会在欧洲首席合规官年度圆桌会议上，与其同行分享道德操守领域的信息和交流专门知识，因为无论欧盟每个成员国的法规如何不同，在道德操守方面，它们似乎都遵循同样的路线前进。

87. 在审查期间，有人指出，无论是联合国道德操守小组，还是多边组织道德操守网络，迄今都没有处理组织利益冲突问题。极少数对问卷作出答复并接受访问的组织的道德操守干事和官员，对组织利益冲突给出了具体的反馈。人口基金的官员解释说，当同一实体卷入纪律程序时，无论是作为被指控主体的主管，还是作为被委托负责对这些主体提出指控并提议制裁的实体，都可能出现职能上的利益冲突。人口基金的官员表示，他们每天都会在工作中遇到组织利益冲突，因为他们对必须执行的政策提出建议，因而创建自己的工作领域。

88. 根据对联合国系统各组织的官员进行的访谈，联检组注意到，在审查和选择一个项目期间，如果出现以下情况，一个组织可能会面临组织利益冲突，即没有任何个人利益的工作人员选择了一个通常不属于其任务授权或他们会拒绝(例如他们可以评估它不可行或成本高昂)的项目，目的是取悦联合国国家工作队的区域协调员。在联合国系统各机构为吸引项目而互相竞争时，也可能出现组织利益冲突。例如，一个组织的官员可能(违反规则)同意在没有提前收到任何资金的情况下启动一个项目，目的是确保它赢得任何竞争性招标。

89. 执行下列建议可望传播良好做法并加强协调一致。

建议 1

联合国系统各组织的行政首长，应指示其负责道德操守职能的官员，在 2019 年 12 月底之前，摸清最常见的事件，并登记可使其各自组织遭受组织利益冲突的风险。

90. 联合国各专门机构的道德操守干事赞成开放联合国道德操守小组的成员资格，以包括联合国系统所有组织。在该小组框架内的交流，将有助于各组织采用已被确定为最佳的系统做法，以停止重复劳动。目前，小组的成员组织与联合国系统其余组织之间的这种交流，只在联合国系统以外的道德操守网络层面进行。检查专员建议，作为小组成员的道德操守办公室，应向未成为小组成员的联合国各专门机构开放，并在联合国系统内创立另一个合作与交流论坛。一旦建议 1 得到实施，应在首协会并酌情在新提议的机构间道德操守论坛的框架内，讨论摸底工作的结果，以制定关于管理组织利益冲突的全系统指南。

⁴⁵ 根据道德操守网络工作方法第 3.1 节(2017 年)：“多边组织道德操守网络的成员资格是机构性的，对政府间多边组织开放，包括但不限于属于联合国系统大家庭的组织和有关组织、国际和区域金融机构，以及具有联合国咨商地位或与联合国保持机构关系的政府间组织。”

四. 指导材料

91. 根据联检组关于欺诈问题的报告，“书面的行为守则是向工作人员传达可接受的和被禁止的行为的主要标准的最重要媒介之一”。⁴⁶ 工作人员条例和细则以及其他行政通知，仍然是所有工作人员的首要参考标准，而守则的目的是便于工作人员理解；各组织发布的指导材料不包含或产生额外的义务。道德操守守则或道德操守行为守则并不意味着具有法律约束力或对违规行为规定了处罚。但是，某些行为准则的规定提到不遵守可能导致纠正性或纪律性处罚措施。⁴⁷ 守则的意图是在工作人员履行国际公务员的职责时，为他们提供保护和保障。例如，《联合国反腐败公约》(《反腐败公约》)被视为一项签署方需要执行的国际行为守则，它要求在国家公共行政部门通过行为守则。

方框 6. 经济合作与发展组织的道德操守守则和行为守则⁴⁸

为了将价值观付诸实施，各组织将制订正式的书面行为标准守则。它们可以在道德操守守则(或行为守则)中宽泛地列出那些界定公务员专业角色的价值观和原则——廉正、透明度等，或者它们可以专注于在实践中应用这些原则——例如在出现利益冲突的情况下，例如利用官方信息和公共资源，接受馈赠或福利，在公务员机构外工作和离开公共部门后就业。理想的情况是，守则将鼓舞人心的价值观与关于如何将其付诸实践的更详细的标准结合起来。

A. 守则

92. 向每个受《工作人员条例和细则》约束的工作人员，包括单独管理的机关和方案的工作人员，颁发了 2016 年关于联合国工作人员地位、基本权利和义务的公告⁴⁹ 及其附件。应该指出，这个公告被认为是事实上的行为准则。

93. 人力资源管理厅和道德操守办公室联合出版了题为“使道德操守发挥作用：联合国工作人员指南”，它是一个务实的指南，旨在帮助联合国工作人员理解 and 应用《联合国行为守则》的规定。⁵⁰ 它还用于鼓励工作人员和管理人员讨论他们指导自己职业和个人行为的方式。指南强调了对专业行为和道德操守行为的主要挑战，并阐明了联合国采取管理它们的标准的主要原因，因为这涉及帮助工作人员解决利益冲突困境的资源。联合国道德操守办公室认为，该指南是促进本组织价值观、突出职业道德、帮助工作人员将原则付诸实践的重要沟通工具。

94. 联合国系统许多组织制定了类似的、具有相同促进作用的守则。开发署题为“道德操守守则：坚定不移地坚持廉正”的出版物，是开发署第一部正式的道德

⁴⁶ JIU/REP/2016/4, 第 151 段。

⁴⁷ 例如，见农发基金行为守则(2015 年 10 月)。

⁴⁸ 来自联合国系统之外的国际组织的另一个实例，经合组织主页，公共治理局，公共部门的反腐败和廉政，经合组织国家道德操守守则和行为守则，见：<http://www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>。

⁴⁹ 见 ST/SGB/2016/9, 第 4 段。

⁵⁰ 该指南在 2012 年首次公布，2017 年 1 月修订。它没有取代或代替工作人员条例和细则、秘书长公报，或行政指示。另见 ST/SGB/2016/9。

操守守则，是一本旨在帮助工作人员理解和解决道德操守问题的指南。撰写此类守则的方式和启发它们的来源在整个系统各不相同。艾滋病署的道德操守指南是根据“工作人员的道德操守原则和行为：世界卫生组织(世卫组织)政策和实践汇编”和联合国道德操守办公室发布的“使道德操守发挥作用：联合国工作人员指南”改编而成的。知识产权组织的道德操守守则简要阐述了该组织的核心价值观和原则，例如独立、忠诚、公正和廉正，目的是指导知识产权组织工作人员的行为。它的意图不是以规则和纪律为基础，而是以价值观为基础，本质上是宣传抱负的。以下两段中的例子来自联合国系统以外的国际组织。

95. 经济合作与发展组织(经合组织)的道德操守框架主要由行为守则组成，它对工作人员细则和条例加以补充。行为守则可以在线获得，虽然不是强制性的，但它与新员工入职有关联，并在其获得经合组织个人电子邮件账户时立即就会弹出。美洲开发银行的员工遵守 2012 年道德操守和职业行为守则中规定的严格的道德操守标准。执行董事会须遵守其自己的行为守则。

96. 欧洲委员会发展银行是一个有专门社会授权的多边开发银行，已经通过了三项行为守则。它们全部于 2010 年生效，取代了 2001 年的前行为守则。第一项行为守则同样适用于行长、副行长、工作人员、合同合作者和服务提供者。其他两项行为守则适用于若干银行董事会的成员。欧洲复兴开发银行拥有约 3,000 名工作人员和 35 个办事处，于 2012 年引入了两项平行的行为守则。一项适用于欧洲复兴开发银行的人员，包括高级管理人员和行长，另一项适用于欧洲复兴开发银行董事会的官员。这两个守则中都有“伞形”规定，旨在捕捉形成利益冲突以及感觉上的利益冲突的基础。

97. 作为征聘过程的一部分，粮食署的雇员必须承认粮食署的行为守则，这一承认是他们签署的忠诚誓言的一个组成部分。同样，难民署的所有新工作人员都必须签署行为守则，但据难民署官员说，它更多被视为“一个没有法律效力的道德守则，旨在帮助工作人员更好地理解以此为基础的义务”。相反，在农发基金，签署行为守则被视为一种杠杆形式，允许该组织对违反守则的工作人员采取行动。签名每年以电子方式完成，从而证明所有工作人员已重新阅读行为守则，并再次获悉其内容。检查专员建议联合国系统所有组织采用农发基金这一简单的制度，它无需任何费用就可以确保提醒工作人员其义务，以及什么构成所需的道德操守行为，特别是在利益冲突方面，因为他们必须通过电子签名每年确认该守则。

特定的专业行为守则和指南

98. 特定的行为标准适用于联合国系统各组织雇用的不同专业类别的人员，如教师、律师、医生、医务人员、社会工作者、心理咨询人员、审计员和采购人员。在近东救济工程处的组织指令、技术说明、岗位或其他说明中，都提到由专业组织发布的特定专业行为标准的适用。⁵¹ 大多数组织使用采购手册。近年来，联合国系统各组织已经配备了针对该系统大小供应商的行为守则。例如，参与采购

⁵¹ 近东救济工程处的教学人员得到教科文组织/劳工组织“关于教师地位的建议”(1966 年)和教科文组织“关于高等教育教学人员地位的建议”(1997 年)的指导。各组专业行为标准的例子包括在西岸驻地办事处由社区心理保健方案通过的近东救济工程处心理咨询顾问道德操守准则，以及目前正在由救济和社会事务部审议的社会工作者道德操守准则草案。

行动的知识产权组织工作人员受到一项办公指示的指导，它更新并合并关于专门针对他们的行为标准的规则。

99. 在联合国内部司法系统中，所涉有关各方的行为受不同的守则管辖，因为有联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官行为守则；法律代理人和诉讼当事人行为守则；工作人员法律援助办公室附属顾问行为指导原则。所有这三个守则都说明了对每一方而言，什么构成了利益冲突。

100. 在联合国系统中，大多数专门的监督部门声称，遵守适用于每一监督职能的所有国际专业标准。具有指示意义的是，近东救济工程处明确表示，它的监督活动“应根据国际审计、评价和调查标准”进行，并列出 (a) 由内部审计师协会发布的、在 2002 年 6 月得到联合国和多边金融机构内部审计事务代表通过的、在国际专业实务框架中得到界定的国际道德操守标准和守则，(b) 联合国评估小组于 2005 年 4 月发布的联合国系统评价准则和标准，(c) 2009 年 6 月 10 日至 12 日举行的第十次国际调查员会议通过的统一调查准则。

101. 教科文组织内部监督办公室的受访者认为，在调查时，存在行为守则非常有用，因为它有助于识别哪些行为背离了期望的人员正常行为。就此目的而言，每个标准都是有幫助的。关于他们自己的利益冲突，内部监督办公室的工作人员遵循并适用每一监督职能专业组织各自章程制订的标准。

用于提高公众认识的材料

102. 总的来说，世界银行集团的道德操守干事利用通讯工具，例如解释道德操守问题和专题、特别是利益冲突的小册子，向外部各方和其他客户提供支持，以便在该集团的行动中支持他们的同事。开发署和粮食署也有一套宣传材料，宣传其各自道德操守办公室的工作，包括它们在利益冲突方面的工作和其他有关活动。

103. 一个参与组织的工作人员代表抱怨说，人们对道德操守职能的存在及其作用了解不多。他们希望道德操守职能定期发布一个有关道德操守问题的通讯。正如他们指出的那样，没有专家对这个问题进行解释，工作人员细则枯燥到工作人员无法理解的地步。

B. 声明和/或申报表格

104. 当工作人员的其他利益或关系(尤其是经济利益或关系)有可能损害其承诺和义务时，特别是如果这些利益或承诺没有被披露的话，就存在潜在或实际的利益冲突。有文献揭示出，填写有关这些利益的相关表格，既可起到教育目的也可起到处罚目的，并有助于从一开始就管理可能的利益冲突。只要涉及利益披露，在提到披露利益时，各组织对“声明”和“申报”这两个术语是互换使用的。

105. 在联检组关于问责框架的报告中，建议使用利益冲突表和财务披露表，这有助于实现联检组制定的基准，以便通过防止欺诈和金融失当行为，来加强控制活动和内部管控。⁵² 该报告承认，财务披露表和利益冲突表不能完全防止欺诈，因为申报(如果未经充分审查)取决于其作者的诚实。尽管如此，联检组仍然

⁵² 见 JIU/REP/2011/5，基准 11。

认为，财务披露表和利益冲突表应被视为一项措施，可以减轻组织的风险，并增加试图参与欺诈的工作人员受到追究责任的风险。因此，在其关于联合国系统各组织内预防、发现和应对欺诈的报告中，联检组建议尚未完全或部分这样做的参与组织，尽快实施财务披露和利益冲突政策。⁵³

106. 作为年终程序的一部分，人口基金每个单位的负责人必须书面确认(除其他外)，人口基金的财务条例、细则、程序和过程得到遵守，提请管理事务司或审计和调查处注意内部管控中任何不合规或薄弱的情况(包括利益冲突)。

声明和/或申报的种类

107. 由于参与正式内部司法系统的各方——法官、诉讼当事人的法律代理人 and 工作人员法律援助办公室的顾问——都遵守要求他们申报利益冲突的守则和指导原则，因此联合国监督厅的工作人员遵守其专业规定的标准。除了每项监督职能的专业标准外，监督厅内部审计人员每年并在承担新的审计任务前签署利益申报表，而调查人员在进行新的调查之前签署这种申报表。2017 年监督厅关于在执行监督厅职责期间维持业务独立性的指导原则，显著加强了这一签署过程，该指导原则提供了相关信息，并适用于监督厅所有工作人员。世界卫生组织过去十年来一直实行“客观性声明”。为本报告的目的接受采访的世卫组织官员赞扬这一声明，监督人员藉此每年确认，对分配给他们的工作，他们没有直接的利益冲突。

108. 2016 年采取了一项新措施，是对联合国最高级职位(即助理秘书长及以上职位)和特派团领导职位(如部队指挥官和警察指挥官)的候选人进行利益冲突任命前审查。候选人填写利益申报表，由联合国道德操守办公室进行审查。该表由开发署编制，与秘书处分享。审核工作的主要目的，是在任命高级工作人员之前，查明和减轻实际的或感觉上的利益冲突。这项措施也适用于从秘书长那里收到任用书的联合国各基金和方案的官员，但专门机构不是如此，那里的情况不一样。

109. 一些监督单位正在考虑引进年度利益申报。签署这样的申报可能会或可能不会加强问责制方面。从理论上讲，监督人员已经得到每个监督职能的专业标准的指导，因为廉正是其工作的核心。

110. 关于可能影响判断力的、与审计和调查工作有关的利益冲突，人口基金审计和调查处的工作人员在审计和调查中都必须遵守专业标准。监督政策以及审计和调查处的章程处理该处的具体情况。人口基金的评价人员受联合国评价小组规范和标准的制约，这些规范和标准中有一节涉及评价工作和每一评价人员行为的道德操守和与利益冲突有关的具体要素(类似审计和调查)。为本报告接受访谈的审计和调查处工作人员强调指出，监督工作人员在专业上是优秀的，他们对遵守各项专业守则、遵守该处的章程以及开始工作时签署的声明具有永久的义务，这就足够了。在他们看来，无须增加更多的书面手续，要求监督人员为每一项工作签署和再签署利益申报表。联合国工业发展组织(工发组织)内部监督工作人员也根据每个监督职能的标准和工发组织内部监督章程，签署利益冲突披露表。

111. 对人口基金审计咨询委员会成员也有具体的措施。他们的职权范围里有一节有关他们必须履行才能被视为是独立的标准，并有处理利益冲突的具体规定。本报告的对话者声称，这些严格的标准是为了避免主要在纽约出现的利益冲突。

⁵³ 见 JIU/REP/2016/4。

每一成员每年还必须用一张具体的表格，向执行主任申报不存在利益冲突。关于申报的问题须直接向他汇报。

112. 虽然原子能机构现有的规则和人力资源程序没有提及征聘小组成员有义务披露与候选人的关系，但对征聘的内部审计建议，应通过明确的声明事先披露这种关系。如妇女署的权力下放框架所强调，期望妇女署参加各种审查和批准机构(例如项目审批委员会、采购审查委员会或征聘小组)的人员声明他们与正在审查的案件没有任何利益冲突。

113. 项目署要求赠款评价委员会的所有成员都必须签署“不存在利益冲突”的申报表，同时“为避免任何利益冲突，如果申请赠款的官员也是下级有关当局(例如，也是项目中心经理)，则授予该笔特定赠款的权力将归于下一最高权力级别，无论金额门槛”。⁵⁴

114. 采购事务有关于利益冲突的严格规定，所有招标和投标文件都含有相关条款。在采购过程的几个阶段都必须签署利益声明，虽然所有项目的设计都考虑到了职责分离。具有指示意义的是，在人口基金和项目署的采购中，是通过以下办法来解决利益冲突的，即在采购过程的各个步骤中适当分离职责，以及工作人员在采购过程的关键阶段(例如投标评价，合同审查委员会审查)声明没有利益冲突，并明确指示对供应商的馈赠和招待采取零容忍态度。

把签署利益冲突披露表作为任命或雇用的条件

115. 开发署在任命后，要求所有新工作人员填写并签署利益冲突披露表，该表解释了潜在和实际冲突的性质，并规定了如果关系状况发生变化进行更新的义务。与招聘经理分享这一表格，以确保工作的分配不会无意中将某人置于可能暗示或引起冲突的情况下。其他组织正在考虑复制开发署的模式，也制定强制性的就职前披露表。在项目署，聘用通知、任用书和个体订约人协议的标准案文和修正案都包括关于利益冲突的强制性声明。⁵⁵

116. 检查专员审查了开发署强制性的利益冲突披露表，并认为这是一项极好的举措，补充了联合国系统所有工作人员在获得任用时签署的就职宣言并赋予其意义。开发署的聘用通知本身明确指出，候选人在被任命为工作人员之前，应披露利益冲突。适用于服务合同下的雇员、个人、顾问和供应商的利益冲突规则，在其各自合同中的“行为标准”标题下提到。

117. 执行以下建议可望在不涉及费用的情况下，增强全系统工作人员和编外人员的管控、遵守和问责情况。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做，应指示其人力资源部门引入由工作人员签署的强制性利益冲突申报表，以及由无论是以短期还是长期身份加入组织的所有工作人员和其他类型人员签署的就职宣言。应酌情在各自组织的职业道德操守职能和其他职能的协助下，并在与未来的任何机构间论坛协商后，编制这一表格。

⁵⁴ 见项目署关于赠款支持的 AI/SPMPG/2013/01，第 6.1 (vi) 节和第 12 节。

⁵⁵ 项目署实践和质量管理系统。

C. 财务披露

118. 联检组关于道德操守职能的报告，确定了联检组关于全系统道德操守实体所要履行的职责的标准，这些标准设想道德操守办公室在联合国系统每个组织实施财务申报政策方面发挥主导作用。⁵⁶ 采用财务申报方案，以维护和加强公众对联合国系统组织廉正的信任。为本报告接受访谈的开发署道德操守干事，将财务申报方案与保护举报人免遭报复作为道德操守办公室的关键职能。

119. 正如联合国道德操守办公室对其自己的方案所表述的那样，所有财务申报方案的主要目的，都是管理利益冲突的风险。财务申报方案旨在确定、解决和减轻工作人员的财产(例如投资)和/或活动所引起的利益冲突情况。这可能包括建议工作人员放弃自己的财产，或退出某一特定活动或其官方职能。所有这些方案都是要保护组织免于与工作人员的外部活动和财务参与有关的利益冲突和各种组织风险。

120. 为了执行相关的工作人员条例，并根据公务员制度委员会的行为标准，在2006年启动看联合国道德操守办公室管理的财务申报方案，它涵盖秘书处和其他13个联合国实体和组织。⁵⁷ 在这一方案下，选定的工作人员必须每年披露其资产和负债、外部活动和从属关系。下列工作人员有义务每年提交财务披露表：D-1或L-6级及以上的所有工作人员；所有担任采购干事或其主要职责是为联合国采购货物和服务的工作人员；主要职业职责与联合国、联合国合办工作人员养恤基金或联合国负有信托或保管责任的任何帐户的资产投资有关的所有工作人员；可直接获得保密的采购或投资信息，因而需要提交财务披露表的其他工作人员；以及在联合国道德操守办公室工作的所有工作人员。

121. 现任秘书长创造了一个良好的开端，因为他是联合国历史上第一位完成任命前利益申报并在任职之前得到审批的秘书长。他在任期的第一年还提出了一份自愿的公开披露声明，尽管他没有义务这样做。道德操守办公室认为这一行为是一个基准，它表明了最高层的定调，以及秘书长对道德操守和廉正的重视。联合国道德操守办公室在高级官员履职后向其提供道德操守上岗情况介绍期间，以及在每个周期期间，都会建议并鼓励所有高级官员参加自愿的公开披露举措。秘书长还鼓励他的高级官员(副秘书长和助理秘书长级)在自愿基础上公布其保密的财务披露或利益申报的摘要。这一传统始于2007年，当时的秘书长和常务副秘书长都公布了其财务披露的摘要。

122. 在财务披露方案下提交的材料——因为大多数组织都在财务披露方案范围内提交材料——都是在线提交。工发组织的所有参加者则以密封的信封向高级道德操守干事提交他们的财务申报表和利益申报表。关于提交细节，特别是联合国秘书处的提交频率和提交方法，以及联合国系统各组织的其余财务披露方案，详情见本报告附录二。

123. 大多数组织指定以下个人为其各自的财务披露方案的参加者(这些个人符合的标准类似联合国财务披露政策中所载的标准)，并被要求每年保密披露资产、关系、外部活动等，以查明潜在或实际的利益冲突，并发布控制措施来减轻这种

⁵⁶ 见 JIU/REP/2010/3, 方框 1。

⁵⁷ 它们包括以下联检组参与组织：贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室、贸易中心、难民署、项目署、近东救济工程处、妇女署。

情况，或要求该个人自己摆脱冲突的情景。检查专员注意到，开发署的方案自 2002 年以来还扩大到编外人员，包括签订了服务合同的人员，道德操守办公室在人力资源职能的支持下对此方案密切关注，以决定哪些人应参加这个方案。

124. 儿基会自 2009 年以来一直在实施利益冲突和财务披露方案。如同其他有外地业务的组织，除联合国财务披露方案明确提到的标准参加者和指定职能外，儿基会的方案指定并包括所有代表和副代表，所有办事分处的主任和每一国家办事处的多数高级业务干事，不论其职等和职级。教科文组织 2013 年推出的方案向更广泛的参加者开放，因为它现在包括所有 P-5 级别或以上的定期雇员。⁵⁸ 同样，根据联合国秘书处的模式，在 2010 年颁布的项目署和工发组织财务披露和利益申报政策包括 P-5 级的职员。⁵⁹

125. 鉴于联合国系统一些组织的形象和为了履行其任务规定而花在采购产品，例如药品上的巨大金额，应特别注意申购人或方案管理人的意图。这些组织有责任核实引进新产品是为了创新还是受到利益驱动，特别是因为在许多情况下，产品的生产者有可能是一家在全球市场上具有垄断地位的公司。

126. 例如，为了对利益进行适当核查，人口基金的技术方案管理人员和参与技术评价的其他人员也应进行财务披露，以减轻有商业公司的股东加入其中的风险，这些人会将其产品列入人口基金的公司目录。除其他变革外，人口基金的道德操守办公室正在考虑修改有关人员名单，以包括所有的方案干事。国际海事组织 2015 年推出的财务披露方案扩大到包括技术合作司的工作人员，因为他们可能担任采购或财务角色。在世卫组织组织，除了指定就业类别中的工作人员外，秘书处还要求外部专家或顾问签署利益申报，他们由技术部门邀请参加工作组，或就与公共卫生有关的问题提供专家意见。

127. 在其他一些组织，例如美洲开发银行集团，其约 2,000 名工作人员都参加了由道德操守办公室运作的财务披露方案。重点职能方面的咨询顾问也必须参加这个方案。美洲开发银行的财务披露方案有两个版本，最高管理层需要提交更详细的报表。相比之下，世行集团则管理四个根据各自的参加者制订的单独的财务披露方案。

128. 开发署报告说，至 2017 年 3 月底，所有 1,311 名参加者都提交了报表，因此实现了 100% 的方案遵守情况。倘若出现延迟提交的情况，道德操守办公室将通知参加者的办公室主管，将截止日期延长至未来的一个日期，然后继续跟进。长期休假，包括因残疾原因长期休假的人员可以免除提交。道德操守办公室虽然只有两名成员，偶尔会得到第三名干事的支持，⁶⁰ 但它设法审查了 1,300 多份财务披露表，而没有外包审查过程的任何部分。世界银行集团的道德操守办公室显示了类似的分数，即在资源极少的情况下承担巨大工作量：三名工作人员审查在四个并行的世行集团财务披露方案框架内提交的年度申报。道德操守办公室的每名工作人员每年审查约 1,000 份申报。

⁵⁸ 2013 年 4 月 19 日教科文组织行政通知 AC/HR/20。

⁵⁹ 例如，见 UNIDO/DGB/(M).118。

⁶⁰ 一名初级专业干事，直到一名联合国志愿者将于 2017 年 7 月加入。

129. 联合国道德操守办公室则把它对联合国秘书处和其他 13 个实体管理的财务披露方案下所有申报的审查工作完全外包。外部服务提供者⁶¹ 审查了为联合国方案提交的近 5,500 份财务披露表，并在每个提交周期对其中的 5% 进行核查。例如，属于联合国财务披露方案的难民署花费超过 50 多万美元参加该方案，因为它要求 1,500 名参加者的财务披露表得到审查。难民署报告说，有问题的参加者的比例不到 1%，只有在利益冲突方面(而不是在表格的财务部分)。

130. 联合国财务披露方案的参加者可以达到工作人员总数的 25%，儿基会也是如此。在教科文组织，每年 3 月 15 日之前，约有 400 份关于前一年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间情况的问卷得到完成。任何个人，如果得到属于方案范围内职位至少 12 个月的任用，就必须在其就任后头三个月内，就前 12 个月完成初步问卷调查。教科文组织道德操守办公室在保密的情况下审查所有调查问卷，但该办公室工作人员本身填写的问卷除外，它们将由内部监督办公室审查。关于总干事提交的问卷，道德操守办公室负责对信息进行审查和分析，并相应提出处理任何利益冲突的建议。如果利益冲突未得到有利于组织利益的解决，道德操守办公室将向执行局提交报告。

131. 人口基金的道德操守办公室报告说，过去三年，在对财务披露进行审查后，它会进一步对其进行了核查，对按地点、职等和职能区分的整个申报人群的随机抽样进行相关检查。2016 年，在 384 份完成的答复中，有 84 份回复被确定为“可能存在利益冲突”，并由教科文组织道德顾问进行了双重检查。但是没有进行核查。在工发组织，道德操守办公室在有选择的基础上对财务披露表进行审查，以便至少每五年对每个提交报表的人进行一次审查。工发组织的财务披露和利益申报政策不包括核查程序。

132. 原子能机构的人力资源司和道德操守顾问负责审查年度利益申报。对完成的申报进行审查的目的，是确保遵守有关利益冲突和接受荣誉和馈赠以及可能导致利益冲突的任何其他问题的义务。鉴于原子能机构没有使用广泛的财务申报表，所以没有进行外部核查。

《国际公共部门会计准则第 20 号》关于关联方披露的规定⁶²

133. 由于妇女署参加了由联合国道德操守办公室管理的财务披露方案，因此其参加财务披露方案、必须每年披露其资产和负债、外部活动以及从属关系的所有工作人员，都直接向外部服务提供商提交材料。根据《国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)第 20 号》，所有主要管理人员都必须在妇女署年度财务报表的范围内，披露其任何从妇女署获得报酬或薪酬的近亲属的姓名。⁶³ 这些材料送交财务科账务股股长审查，并留待联合国审计委员会审查。在知识产权组织，有一份财务披露表格，里面含有更多涵盖《公共部门会计准则第 20 号》要求的

⁶¹ 毕马威会计师事务所。

⁶² 由国际公共部门会计准则委员会发布的国际公共部门会计准则。

⁶³ 有关工作人员是副秘书长兼执行主任、助理秘书长兼副执行主任级别的工作人员和 D-2 级的所有官员。

内容。艾滋病署和人口基金也报告了相同的内容。此类披露仅涉及主要的管理人员。

134. 相形之下，货币基金组织的财务披露方案有 800 多名参加者，它以同样的方式适用于包括当选官员在内的所有人，但是不公开。该方案外包给一个外部服务提供商，⁶⁴ 并以在线工具为基础。服务提供商审查年度报表中的标记领域，即在特定国家和时间范围内的财产。规则是工作人员不应该在货币基金组织有利益的地点活跃。在一个完整的周期中，提交的 800 份材料中只有 10 个事项被移交处理。

135. 为本报告接受采访的联合国系统大多数道德操守官员认为，财务披露方案存在两个主要缺陷。一，不清楚该方案在探查小规模披露方面效率如何；二，它针对的参加者应该更少一些。此外，在所提供信息的准确性方面，没有或很少有合规检查，即便有也是随机的。总体上说，使用此类方案的组织依赖于员工的诚信，他们必须证明所披露的信息在尽其所知和所信的情况下，是真实、正确和完整的，并承认不完整或不正确地填写问卷可被认为是不当行为。未来的方向是每个人在被雇用之前，都进行利益冲突申报，此后每年自我申报。道德操守干事只通过看这些申报来检查某些行为，这是征聘之前的一个重要程序。

136. 财务披露方案的参加者处于一个以荣誉为基础的系统，期望他们提供真实和完整的信息。开发署和教科文组织的道德操守官员强调指出，他们目前的财务披露方案是以荣誉制度为基础的。尽管它们侧重财务问题，但它们并不针对参加者的不公正和非法致富，除非由于怀疑有不当行为而需要进行筛查。工发组织认为这是降低组织风险和更有可能追究参与欺诈或其他不当行为的工作人员责任的一种措施。货币基金组织的道德操守干事也认为，该组织必须确保财务披露方案的相关性。该方案的目的是确定利益冲突以解决它们。制定这一方案不是为了捕捉欺诈。考虑到世界发展的速度之快，道德操守办公室应确保提出适当和相关的问题，以便在快速变化的环境中确定利益冲突。

137. 世界银行集团的财务披露制度立足于信任，因为它是以透明度为基础的制度。它可能对一个目标有效，对另一个目标就无效。世行每年都会提醒工作人员，他们需要申报利益冲突，如果他们还没有这样做的话。据世行称，如果将其视为一种“教学法”，这种做法是行之有效的。然而，由于没有核查过程，它作为反腐败的工具是无效的。它可能会对防范腐败产生影响，但鉴于现在很容易不申报一项资产，因此它不能用来查明腐败，因为资产可以是无形的。⁶⁵ 利益申报无法让人注意到欺诈行为。只有银行转账才能表明存在隐藏的银行账户。查明利益冲突是困难的部分，因为必须提出正确的问题。欧洲复兴开发银行首席合规官承认，这一方案依赖于方案参加者的诚实和责任感。虽然在表格中说谎是违规行为，可能导致纪律处分，但整个做法的目的不是要抓住说谎者。在受访者看来，即使在调查的情况下，记录官员在其表格中披露的银行账户和资产信息也无济于事。

138. 儿基会的财务披露方案现已运作了八年，并继续被视为培养廉正文化的重要工具。然而，内部审计和调查办公室的官员表示，该方案应该进行微调。应当

⁶⁴ 毕马威会计师事务所。

⁶⁵ 例如，在避税港作为离岸公司财产所登记的资产。

重新思考哪些人应当参加，应当包括哪些级别，以及如何取得最佳结果。目前的人口基金方案受到美洲开发银行方案的影响，在后者的方案中，根据与其任务规定相关的财产披露，对审查工作进行了调整。

139. 在联合国系统一些组织中，只在参加者允许的情况下，才可以分享保密的声明或申报。一位道德操守官员认为，让道德操守职能来判断是否有分享声明的合理需要，能更好地为组织服务。教科文组织认为申报是正式文件，只有为调查的目的才可以应要求提供。鉴于该组织的性质，内部监督办公室的受访者将当前的方案描述为一个非侵入方案。教科文组织方案的参加者只需申报与利益冲突有关的资产，而在世界银行等多边金融组织中，这些申报所涵盖的财务方面更为广泛，需要更详细的信息。

140. 教科文组织的道德操守顾问指出，无法在教科文组织实施其他联合国专门机构采取的有侧重点的办法，因为那需要采取后续行动，而该组织因为缺乏资源无力负担。此外，据她所知，外包核查这类申报的费用平均为每一申报 300 美元，而只有约 3% 的申报得到核查。她认为，这既是一个比例问题，也是一个成本问题，因为该方案的费用超出了合理的限度。核查结果并不能证明这一费用是合理的，因为检查表明，在审查的案例中，只有 25% 存在潜在的利益冲突。人口基金的道德操守办公室正在审查财务披露方案和政策，以确保其继续符合目标。

141. 虽然有人表示必须获得关于该方案的建议，因为关于该过程效果如何，存在很多问题，还有其他技术问题，但本审查涉及的利益冲突范畴更广。而联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络目前正在就财务披露方案进行讨论。这两个论坛都有关于这一专题的顶尖专家参加，应根据从他们的实证经验中得出的结果和结论作出决定。检查专员注意到联检组 2016 年关于欺诈问题的报告中关于对该方案进行审查的软性建议。⁶⁶

142. 执行以下建议可望提高效率：

建议 3

联合国系统各组织的理事机构，应要求各组织的行政首长编写一份关于现行财务披露方案的详细报告，并提出提高方案效力所需的对其原理和范围作出的任何修改。

D. 对处罚趋势的了解

143. 在联合国上诉法庭审理的所有案件中，包括在对秘书长就涉及利益冲突的不当行为实施的纪律处罚提出质疑的案件中，法律事务厅代表秘书长。在该厅中，一般法律司主要负责提供有关利益冲突的法律服务。他们还就复杂的案件提出建议，在这些案件中，法律与道德之间的界限“模糊”，联合国道德操守办公室本身无法处理。

144. 关于联合国争议法庭和联合国上诉法庭利益冲突的判例过于模糊：因此，并不会自动将与利益冲突有关的案件和相关问题作为单独的一类案件加以跟踪。但是，联合国监督厅在调查此类案件时，将其确定为一个单独的类别并保存有关

⁶⁶ JIU/REP/2016/4。

的统计数据。联合国行政部门负责跟踪系统性问题，包括利益冲突。负责管理评价审查的管理评价股，作为联合国管理事务部的一个自治部门，负责研究管理决策不善的模式和趋势，编写和出版收集的经验教训，这些经验教训也跟踪利益冲突和相关案例。人力资源管理厅的行政法科负责编写秘书长关于秘书处在纪律案件中的做法的报告，该报告被视为一种威慑工具，因为它展示了对某些类型行为施加的处罚。其上诉股则负责准备和管理工作人员在争议法庭诉秘书长的纪律案件。总的来说，所有官员都认为利益冲突是欺诈和腐败案件的前因后果。

145. 联合国许多组织每年公布报告，说明它们如何处理对不法行为的处罚，虽然它们并非专门针对利益冲突，但其中包括已经调查并导致处罚的有关案件和指控。人口基金在其网站上向内部和外部提供人口基金的相关通知。⁶⁷ 开发署署长就不当行为指控案件发布的年度通告，包括涉及工作人员、编外人员、供应商和合作伙伴的利益冲突。据道德操守干事称，在利益冲突方面，人们看不到明显的事实。利益冲突可能出现在无数的情况中：它们可能涉及酬金、招待、出版、教学等。

146. 难民署的人力资源职能与其他许多组织的这一职能一样，每年发布一份报告，向总部和外地所有工作人员通报纪律事项的最新情况，包括利益冲突案件。据一位受访的道德操守干事称，很多人不申报自己的利益。2016 年，她的办公室收到 237 项咨询请求，其中超过一半(141 项请求)涉及利益冲突。粮食署报告说，涉及利益冲突的不当行为案件占 2016 年粮食署实施了纪律处罚的案件总数的 20%。

147. 工发组织法律事务办公室处理了一些涉及采购人员的纪律案件。为本报告接受采访的法律干事提到劳工组织行政法庭的一项判决，说它为工发组织如何对项目做出决定，以及在工作人员没有披露密切关系时使用何种法律论点，提供了一个很好的例子。在具体案件中，一名工作人员因为在一个采购案件中没有事先披露存在的关系而被解雇。

148. 知识产权组织向其工作人员提供有关纪律事项的信息。每年发布一份情况通报，详述前一年对工作人员采取的纪律措施，并提供了每一案件的摘要。此外，还发布一份一般性报告，说明通过内部司法系统处理的所有案件，该系报告提供了上一年度新建和结案的纪律案件的数目。

其他举措

149. 如第 56 段所述，首协会关于建立独立、保密的道德操守咨询服务的建议，是在毒品和犯罪问题办公室牵头于 2012 年发起的体制廉政倡议框架内发布的报告完成后提出的，目的是审查首协会成员的廉政规则和条例如何与《联合国反腐败公约》⁶⁸ 的各项原则一致，以便联合国系统各组织发出一个信号，表示它们

⁶⁷ 见 www.unfpa.org/admin-resource/practice-unfpa-cases-allegations-misconduct。

⁶⁸ 体制廉政倡议：实践我们的信仰：联合国反腐败公约对联合国系统的重要性(2015 年)。

都努力遵守其成员国为自己制定的相同标准。联合国的回应是引入反欺诈和反腐败框架。⁶⁹

150. 在引入反欺诈和反腐败框架后，⁷⁰ 道德操守办公室和监督厅在管理事务部的合作下，发挥了协同作用，其结果是制定了一份关于了解和预防欺诈的指南，题为“2016 年领导对话指南”。⁷¹ 这一出版物为参加“了解和预防欺诈：我如何适应？”这一主题互动对话的领导和工作人员提供了指导和准备材料。该指南解释了披露利益冲突在防范欺诈中的作用，它是新框架中预见的防范欺诈行为的六大措施之一。

151. 在难民署，还通过每年强制性的行为守则会议开展了全球道德操守互动对话；官员们参加一个务虚会，与研讨会协调员一起审查守则。在不同的行为者进行协作后，决定每年的主题。2016 年的主题是欺诈行为，也涉及利益冲突。年度研讨会是一项共同的努力：难民署的道德操守办公室与难民署布达佩斯学习中心、多元化顾问、工作人员福利科和工作场所顾问联系起来，制订一个道德操守议程。难民署的行为守则于 2004 年生效，2008 年成立了道德操守办公室；法律事务处已经参与了关于行为守则的复习会议。对工作人员关于年度引文和主题的看法进行了调查。这个过程意味着调查不仅是一个“在方框中打对勾的作业”，而是参加者积极参与选择将在下届会议上讨论的道德操守问题。

152. 原子能机构在为职位评估候选人时，监督办公室开始插入关于道德操守的问题，包括利益冲突问题。对评估的道德操守部分的答复对候选人的甄选过程具有重要作用。人口基金的审计和调查处于 2012 年开始实行同样的做法。

五. 政策

153. 如关于各方案的整体状况的第三章所解释，发布了政策，以详细指导工作人员在进行特定活动时应如何行事。制定政策的目的是使工作人员能够自行发现、避免和/或补救最常见和最易于察觉的利益冲突情况，或提供信息，说明工作人员应在哪里寻求帮助。

平行就业或外部活动的批准

154. 联合国各组织鼓励官员获取对官员本身和机构都有益的新技能和新知识。然而，从事与对其组织的承诺并行的承诺，工作人员有面临这些承诺冲突相互的风险，这种冲突可能会进一步转化为利益冲突。所审查的所有相关政策都反映了公务员制度委员会国际公务员行为标准的具体规定。

155. 联合国系统各组织的形象和声誉取决于其人员的行为。尤其期望工作人员将时间和精力投入到其所属组织的工作中。参与组织外的工作和活动(有酬或无酬)可能会干扰这种期望。更重要的是，这种外部活动可能与联合国系统官员的

⁶⁹ 见澳大利亚反腐败独立委员会的工具包“管理公共部门利益冲突”的说明性例子，参阅 www.integrity.qld.gov.au/assets/document/catalogue/icac_info_sheets/Managing_conflicts_of_interest_in_the_public_sector_toolkit.pdf。

⁷⁰ 见 ST/IC/2016/25。

⁷¹ “领导对话”方案是每年一小时由管理人员主导的关于道德操守和廉正问题的讨论，从 2013 年起在联合国秘书处所有工作地点进行。

地位不相符，或与各自组织的利益或目标相抵触。由于这些原因，除非得到行政长官或指定代表的事先批准，否则不允许从事外部活动。

156. 在开发署，工作人员必须首先向道德操守办公室提交一份表格，请求批准从事外部活动，包括对拟议的活动提供尽可能详细的说明。道德操守干事仔细审查提交的请求该活动得到批准的表格。应在拟议的活动之前，尽早提前向道德操守办公室提交批准外部活动的请求。如果一项请求需要审议并公布对材料的审查，这一点则尤为重要。由于道德操守办公室在相关主题方面可能不具备对材料进行技术审查所需的专业知识，因此可能需要转交给开发署有关该专题的专家进行适当审查。道德操守办公室将审查外部活动是否存在潜在的利益冲突，并提供批准或拒绝的建议，以及适用的咨询意见和管控措施。如果建议批准该请求，那么工作人员必须通过其主管，将表格连同道德操守办公室提供的指导提交人力资源司司长。主管必须始终了解并同意拟议的活动。服务合同持有者、联合国志愿人员和其他编外人员有义务不参与任何不符合开发署的地位或可能对联合国产生不利影响的的活动，根据这一义务，他们在从事外部活动之前，也必须寻求和获得批准。

157. 人口基金的人力资源司就从事外部活动的请求作出决定，特别是为了确定从事所请求的活动是否构成利益冲突。据人口基金法律干事所说，人力资源司司长进行的审查是双重的：既考虑到活动的合法性，又考虑到该组织的利益。在批准活动之前所进行的评估中，人力资源司依靠道德操守办公室，该办公室也对这些请求进行审查。道德操守顾问对人口基金之外的活动持开放态度。工作人员在从事外部活动时，一项关键的因素是不被“视为有偏向”。例如，如果一位工作人员收到在大学进行无偿教学的邀请，应检查大学是否对工作人员的工作感兴趣或有其他兴趣，例如，一个作为执行伙伴从人口基金获得资助的大学，有可能会寻求通过这种邀请对工作人员施加影响，让其对它产生好感，从而保持这种供资。

158. 原子能机构的道德操守顾问审查工作人员关于就从事外部活动，包括参加会议，特别是私营部门服务提供商组织的会议提供咨询意见的请求。评估这些请求的关键因素是考虑到他们的七年职业限制，达成原子能机构的利益与工作人员利益的平衡。道德操守顾问考虑到工作人员需要与他们的个人社会环境保持联系，以在任期届满和离开原子能机构后能够继续就业。允许外部活动的标准是它是否会使原子能机构受益，并使工作人员掌握最新的相关知识。⁷²

159. 工作人员代表表示，他们需要榜样，以显示顶层的行为符合道德标准和没有利益冲突。他们提到高级官员在服务于各自的组织时竞选其政府的政治职位一事，反之亦然。在竞选中投入时间和精力影响到履行正常的职责。因此，行政首脑和高级管理人员一旦参与任何形式的国家或超国家竞选活动，都应该辞职。一些工作人员代表认为，高层管理人员从事这种外部活动或政治活动的方式，应与工作人员从事与其职责并行的并可能危及其职责的活动一样。

⁷² 根据原子能机构工作人员细则 1.05.2 (A) (2) 的规定。

处理馈赠、荣誉、奖励、好处或报酬

160. 接受与公务有关的荣誉、勋章、好处、馈赠或报酬，可能会导致真实或潜在的利益冲突，因为它可能被视为产生了义务。作为规章，工作人员不能从任何政府来源接受这种好处。但是，如果拒绝政府馈赠的礼物会给组织带来尴尬，其工作人员可以接受，但必须上交给组织行政首长指定的官员，使其成为组织的财产，或者保留或者处理。同样，工作人员未经事先批准，不能收受来自非政府来源的荣誉、馈赠或好处。来自非政府来源的具有社会或习俗性质的小礼品通常是可以接受的，但必须向指定的代表报告。即使获得批准，工作人员也应始终注意不要产生以下印象，即某项好处可能会不当影响其专业行为或决策。但是，大多数组织完全禁止接受来自供应商和合作伙伴以及正在寻求成为供应商的人的甚至微小的礼物。

161. 联合国维也纳办事处已经设立了一个所有工作人员都可以访问的电子官方礼品登记册，他们可以立即登记收到的任何礼品。总务科负责人是礼品的保管人，因为不允许工作人员保留礼品，所以它们保存在礼品保管室内。通过抽奖拍卖礼品，筹集的资金进入联合国纪念和嘉许基金，这与联合国总部的做法相似。自 2009 年以来，粮食署一直通过道德操守办公室维持一个礼品登记处。2017 年，它设立了一个在线礼品登记处，粮食署全组织的员工都能通过门户网站访问该登记处。粮食署没有规定报告或保留礼品的最低限额。

162. 教科文组织由于没有礼品登记处或关于可收受礼品价值的明确政策，这个问题已成为一个需要关注的问题。不允许接受面值超过 100 欧元的礼物。人力资源部门是处理礼品的主要办公室。在 2008-2009 年道德操守守则出台之后，人力资源部门注意到，关于能否接受礼品的咨询请求有所增加。工作人员不明白他们应根据工作人员细则和条例拒绝接受礼品。他们如果接受礼物，应该是代表组织接受，但如果他们想保留礼品，他们可以从组织那里购买它。行为守则和道德操守培训课程提供了关于收受礼物和奖励的例子，无论收受的是金钱还是荣誉。

163. 海事组织接受外部各方礼品的惯例让人力资源职能部门保存了一个礼品登记册。受访者报告说，2016 年开始实施的关于礼品的新政策没有提及有关礼品的任何价值。甚至 2012 年的采购手册也没有明确说明这个问题，因为在起草该手册时，海事组织还没有道德操守职能。在即将进行的手册修订中将考虑到这一点。在海事组织，应拒绝接受个人奖项。

偏袒和裙带关系

164. 作为国际公务员，联合国系统各组织的工作人员在履行职责时应做到公正和客观。官员们不应利用他们的职位或从工作中获得的知识，来帮助家人或朋友。他们也不应损害他们不喜欢的同事或客户的职位。在征聘工作人员或咨询顾问时，他们应始终寻找最适合这份工作的候选人。他们不得雇用或领导直系亲属，尽管组织允许另一个分开的单位雇用配偶。他们还必须在涉及朋友或与他们有亲密关系因而可能损害其判断力的其他人的决策或甄选过程中特别小心。在这种情况下，披露和回避将有助于工作人员避免给人留下偏袒和裙带关系的印象或实施偏袒和裙带关系。

离职后雇用和“旋转门”现象

165. 离职后限制涉及具体类别或职级的工作人员。道德操守、检查和监督等类的领导职能，在司长一级是有任期限制的，以避免在任期间因承诺未来收益而出现利益冲突。

166. 在儿基会，供应行为守则载有一条专门的规定，关于离职采购人员的离职后限制和在加入儿基会供应商之前的强制性两年冷却期。应让供应商了解相关限制，因为这一限制是供应商标准合同的一部分，并在采购职能为供应商举行的所有会议/情况简介中得到强调。尽管如此，在儿基会人力资源手册和儿基会就业合同模板中，都没有提到这项义务。在国家办事处发生过几起案件，即在发现公司没有遵守这一限制而雇用了儿基会前工作人员时，剥夺了它们的资格。

167. 人口基金关于离职后限制的政策适用于参加采购过程的所有工作人员，这一政策符合秘书处的政策。⁷³ 理由是要确保工作人员行动和判断的独立性。对评价办公室主任和审计和调查处主任的具体限制(有时限的任期，并禁止此后以任何身份为组织工作)被纳入监督政策、评估政策、以及审计和调查处的章程)。

168. 教科文组织采用公务员制度委员会的相关行为标准，其中规定，国际公务员在离开所服务的联合国系统各组织后，不应不当利用其以前的官方职能和职位；也不应为了第三方的利益或应第三方的请求，企图不当地影响组织决定。此外，2009 年和 2017 年分别发布两份行政通知，规定了雇用退休工作人员的一般条件，并更新了关于从联合国合办工作人员养恤基金领取养恤金福利的人员的雇用和报酬的规定，同时考虑到联合国共同制度内的做法。⁷⁴

169. 原子能机构采购处主任报告说，她的办公室和工作人员避免每一种感觉上的利益冲突。例如，在聘请咨询顾问时，他们决不会聘用一个以前被供应商公司聘用的人，在其结束与该公司的雇用关系后第一年内，来代表原子能机构评估同一家公司。同样，原子能机构的前工作人员，在原子能机构工作结束后的头两年内，也不得受雇于在同一技术领域运作的供应商。在尊重前工作人员就业权利的同时，该条规定旨在避免为公司创造竞争优势。原子能机构前工作人员创办私有公司和计划参与与原子能机构有关的采购行动，也需要两年的“冷却期”。

170. 参与采购过程的工作人员在离开联合国工作时，受到参与某些类型活动的限制。辞职、退休或合同被终止的工作人员也包括在内。秘书长的公报列出了哪些活动构成了“参与采购过程”，其中除其他外，包括确定潜在的承包商和供应商，以及参与订约过程。⁷⁵ 知识产权组织没有预见到对前任咨询顾问的就业限制。有一个例子是，一位该组织的前咨询顾问为一名供应商工作，作为承包人，他不受工作人员细则和条例的约束，因此在完成与知识产权组织的咨询工作后，他接受了该工作没有违反任何规定。此外，在知识产权组织，没有禁止工作人员为竞争对手工作的合同条款。

171. 参与采购过程的前联合国工作人员，在离职后一年内不得寻求或接受为联合国任何承包商或供应商工作。对于参加采购过程的前工作人员，有为期两年不

⁷³ 见 ST/SGB/2006/15。

⁷⁴ 教科文组织 N. 2333(2009)，得到教科文组织 AC/HR/57 (2017 年 6 月 14 日)的补充。

⁷⁵ ST/SGB/2006/15。

能游说联合国的限制。另外还要求参与采购过程的在职工作人员避免向联合国的任何承包商或供应商索求未来工作邀约或接受这种邀约。如果收到此类邀约，工作人员必须报告此一事件，并回避进一步与该承包商或供应商打交道。

172. 总的来说，根据工发组织采购手册，离职的工作人员不能成为参与工发组织采购程序的公司的一部分。例如，起草项目职权范围的专家不能被一家投标公司雇用。此外，采购服务部门在向评价小组和受益人介绍情况时就会强调利益冲突问题。在供应商开始与工发组织合作之前，会把这一主题列入向供应商发送的所有指示和所作的情况介绍之中。

173. 公务员制度委员会行为标准的结论如下：“会员国则应当恪守《宪章》和其他组成文书的规定，维护国际公务员制度的独立性和公正性。”最近列入了国际组织工作人员情况的公共行政研究认为，此种冲突的具体类型之一，即国家利益与超国家利益之间的矛盾，当今是一个实质性问题。⁷⁶ 这项研究表示出，从业者和学者中有人对国际组织能否继续作为有同质行政架构即国际公务员制度的中立立场感到担忧。在过去十年，经合组织和一些主要的非政府组织已经审查了“旋转门”现象(即工作人员很容易从国家和(或)国际公务员职位转向游说世界和私营部门的工作，反之亦然)。⁷⁷ 就联合国系统各组织而言，这个问题是，当受托监督一个组织的理事机构中代表成员国的代表成为同一组织的工作人员时，就有产生利益冲突的可能性。在教科文组织中，担任理事机构成员的代表必须遵守 24 个月的冷却期，才能成为工作人员。

174. 人口基金经历的旋转门现象，涉及个人来回受雇于人口基金与作为人口基金执行伙伴的非政府组织。在 1970 年代，联合国是人道主义和发展领域的主要参与者，而现在的参与者很多，包括非政府组织，而人员在这些参与者之间的流动，可能会增加出现利益冲突的风险。对本国干事来说，当他们需要做正确的事情时，即在(方案、政治和财务)压力下适当实施其所属组织的项目时，会出现更多进退两难的困境。当这类人员希望返回国家公务员队伍时，存在利益冲突。在某些组织，例如人口基金，其国家办事处的助理代表往往是人口基金所在东道国的国民，因此存在多层冲突的可能。

175. 在联合国系统以外的一些组织，情况看起来有所不同。例如，在经合组织，如果担任理事会成员的外交官希望加入该组织成为工作人员，和工作人员希望成为其本国政府在理事会的代表，这两种人都需要 12 个月的冷却期。

176. 经合组织还指出，由于该组织任务的性质，它在需要不断更新的领域开展工作。但是，对一些工作人员过度来回受雇于私营部门，应有一些限制。外部专家加入该组织，因为他们想要解决实质性问题，以提高他们的技能，并了解其专业领域的机密问题，因为经合组织覆盖了许多部门(司法、警察、教育等)。过去两年，人力资源职能部门一直在努力制定一项将引入保密规定的内部政策，该规定将扩大对前工作人员的纪律措施。经合组织认为，这将对角色的不断交换施加限制。

⁷⁶ Valentina Mele、Simon Anderfuhren-Biget 和 Frédéric Varone，“国际组织中的利益冲突：来自联合国两个人道主义机构的证据”，《公共行政》，第 94 卷，第二期(2016 年 6 月)。

⁷⁷ 经合组织利益冲突问题专家组，“旋转门、问责制和透明度——金融危机中新出现的监管问题和政策解决办法”，以及欧盟中的透明度国际研究。

177. 在其他国际组织，利益冲突也被认为是一项棘手的问题。特别是关于离职后限制，既没有对工作人员从组织离职后某些或所有类型就业受到限制的时期(冷却期)进行监测，前工作人员不遵守这种限制也没有产生任何后果。法律干事知道，对前雇员实施这种限制没有法律依据。

178. 根据本次审查期间收集的所有陈述，目前联合国系统没有任何组织拥有法律权力来执行有关政策规定的离职后限制。退休人员或离职人员、专家和咨询顾问一旦离开组织，组织就没有任何手段可以监测他们的活动。由于这种对任何禁令缺乏监测和强制执行的情况，退休人员或离职工作人员或编外人员在离职后冷却期到期之前从事被禁止的活动，都不会造成任何后果。责成工作人员和编外人员签署这样的条款，将有助于对任何违反条款的人采取法律行动。

179. 执行以下建议可望增强整个联合国系统人员的遵守和问责情况，同时不涉及任何费用。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做，应与联合国系统各组织的法律网络协商，采取必要步骤，在 2019 年 12 月底之前，在与其工作人员并适当时在与编外人员订立的合同协议中，加入适当的法律条款，约束他们遵守为他们的职能规定的限制期，禁止他们在那段时间内从事明确限定的离职后活动。

六. 培训

道德操守问题基础培训课程：强制性的和可选的

180. 文献表明，强烈建议进行工作场所道德操守培训，以培养值得信赖的工作环境。在私营部门和公共部门，很多员工都具有一般的是非意识，但这可能不足以让他们理解其工作在法律上的错综复杂性，以识别和不参与不道德的活动。此外，对于非法与不道德行为之间经常微妙的差异，工作人员有时会感到困惑。适当的培训有助于让工作人员了解情况，同时希望预防判断上的错误，以免给组织带来负面影响。道德操守和合规专家致力于创建以员工为中心的互动式课程，教授员工如何识别和避免工作场所的利益冲突，无论它们是个人的、财务的还是与家人有关的利益。

181. 道德操守培训方案有助于将工作人员的注意力集中于个人责任。教导工作人员应公平对待每个人，并尽最大能力工作。由于提醒工作人员有责任尊重同事、第三方和组织的资产，因此组织变得更加安全。对工作人员进行专业道德培训，是制定行为标准和教育工作人员廉正在联合国系统重要性的极佳方式。此外，根据一项国际研究，道德操守培训是一项反欺诈措施，该研究的结论是，公职人员道德操守培训计划的主要目的，是预防腐败和提供良好的公共服务。⁷⁸ 这一结论也适用于包括联合国系统工作人员在内的国际公务员，促进道德操守培训是反欺诈框架的一项重要内容。特别是关于利益冲突的培训课程旨在使工作人员掌握处理此类情况的工具，尤其是在履行日常职责而面临道德困境时。

⁷⁸ 经合组织东欧和中亚反腐败网络和全球互通模拟分析系统，“公共官员的道德操守培训”(2013 年 3 月)。

182. 过去几年，为了大力鼓励工作人员反思实践中的道德操守问题，并考虑道德操守如何融入其职责的履行和国际公务员角色，联合国系统多数组织选择采用强制性培训课程，或将其组织现有的道德操守基础培训课程从可选课程升级到强制性课程。

183. 2014 年，为了加强员工对道德操守和廉正的认识，秘书处启动了一项新的在线培训课程，名为“联合国的道德操守与廉正”，它成为所有工作人员的必修课。被称为复习课程的新课程通过 Inspira 以英文和法文提供，实际上取代了在线道德操守培训课程和讲师主导的研讨会。然而，由于缺乏稳定和持续的互联网连接，以及缺乏多种语言的模块，在外地一级，完成在线课程被证明具有挑战性。

184. 除了该课程中的利益冲突单元之外，联合国道德操守办公室还牵头制定了一个新的在线培训课程，题为“在联合国的防欺诈和腐败”，这是一个在线培训课程，其中还包括防止利益冲突的一节，将来可望成为强制性培训。之所以这样做，是承认如果官员把自己的个人利益置于本组织的利益之上和/或滥用其联合国的正式权威时，联合国内的欺诈或腐败风险就会增加。开发署制定了一个独立的避免利益冲突在线培训单元，它补充了开发署关于道德操守和廉正的强制性培训课程，但接受这一单元的培训是自愿的。

185. 检查专员还咨询了一些不是联检组参与组织的多边组织，了解它们目前在道德操守培训方面的做法。例如，他了解到，道德操守是经合组织内部开发的上岗培训的一部分，而且每年都有一次后续行动。同样，道德操守面对面课程是每个加入货币基金组织的工作人员的上岗培训的一部分，必须在服务的前 60 天内完成。这一课程每月都举办。迄今为止，世界银行集团的培训只是面对面进行。计划于 2017 年底发布一个新的、更详尽的、强制性的电子版道德操守培训课程。

提高强制性培训参加率和合规率的最佳做法

186. 在那些要求工作人员成功完成道德操守培训课程，并将其作为一项义务的联合国组织，关于完成道德操守培训课程和获得相关证书的数据表明，参加率和合规率可能相当不平衡，每个组织都有很大差别。在联合国，虽然强制性的道德操守在线培训课程是自我管理性质的，并且在本组织执行任务和行动的任何地点，在全年的任何时间，都可以免费从每个工作人员的办公桌上轻易操作，但其参加率甚至没有达到 50%。

187. 尽管反复在联合国内联网上刊登提醒，并通过电子邮件分发给全球每一位工作人员，但这一强制性课程的完成率很低，被委托开展这一课程的人力资源部门对此也没有跟进。主管部门的受访者评论说，他们在评估参与结果时没有看到警示红旗。鉴于在联合国系统其他组织，工作人员获得证书的比率几乎达到 100% (见附录三)，检查专员希望警示秘书处的人力资源职能，并提请他们注意其课程的相对较低的成功率。目前的参加情况表明，超过 50% 的联合国工作人员忽视关于如何发现、避免和解决利益冲突情况的教育。主管部门需要规划如何制订激励措施，来优化这一主要的提高认识工具。检查专员注意到，激励工作人员完成课程并监测参加率并不难做到，而且不会产生任何额外的费用。

188. 联合国系统的一些工作人员代表认为，道德操守问题在线培训课程的效率不高，因为参加者可以跳过解释性内容，直接参加测试。他们观察到课程可以在

没有学习的情况下完成，途径是重复单元中的问题，做笔记或记住多选题的正确答案，仅仅是为了通过并获得证书。他们认为，课程的设计应防止人员忽视课程的实质性部分，那种忽视会导致他们只勾选经过的方框，而没有吸收它提供的必要知识。工作人员代表指出语言方面的限制，因为在线课程没有以所有正式语文提供，以致当地工作人员不能充分理解培训材料的实质内容，仍然不了解与利益冲突有关的政策。

189. 执行以下建议可望增强全系统工作人员的管控、遵守和问责情况，同时不涉及任何费用。

建议 5

联合国系统各组织的行政首长如果尚未这样做，应在 2019 年 12 月底之前采取必要步骤，以便：(a) 确保所有工作人员，不论其职级和职等，均成功完成最初和定期的强制性道德操守培训课程，并获得相应的证书；(b) 将获得必修的道德操守培训课程证书与工作人员年度考绩周期挂钩；(c) 将道德操守培训纳入编外人员上岗培训，酌情包括服务中断后的复习课程。

更多的道德操守培训课程

190. 联合国系统的几个组织，包括开发署、人口基金、难民署、儿基会、妇女署、教科文组织和工发组织，提供了更多的道德操守课程和道德操守问题讲习班。开发署的道德操守办公室每年还为大约 1,300 名工作人员和服务承包商举办个人现场参加的道德操守问题讲习班。讲习班详细论述利益冲突问题，向全球受众开放，远远超出了开发计划署的工作人员，包括编外人员和联合国系统其他组织的参加者。此外，开发署的道德操守办公室在开发署几个业务单位和国家办事处开展道德操守领导能力培训，包括联合国其他机构国家办事处的工作人员和外部伙伴。领导能力培训课程是量身定制的，旨在培训领导者处理针对其地区的具有挑战性的道德操守问题，并减轻或预防已识别的风险。教科文组织为其所有资深工作人员制定了这种强制性培训，因为它包括关于从领导角度处理利益冲突的特定培训，以及在这方面“顶层定调”的重要性。

191. 儿基会道德操守办公室通过各种手段提供培训和宣传，如强制性在线培训，现场参加的培训，以及通过 Skype 和网络研讨会提供的培训。总部各司处理培训和指导中预防特定业务领域的利益冲突，其中列出工作人员在开展儿基会业务时应遵循的原则和标准。难民署的道德操守办公室制定了计划，在未来与担任“良好做法大使”的工作人员合作，以他们制定的情景为基础，包括工作人员为扮演这种角色和促进复习培训课程应履行的要求。来自内部创新部门的工作人员密切参与了这些计划，它们排除制订新的手册，侧重不断进行更有活力的交流，以便学员可以停下来、或暂停下来，反思和改变某些习惯。

采购方面道德操守培训

192. 联检组在其关于欺诈问题的报告中指出，由于有些组织的工作具有易受风险的性质，这些组织的做法是参与采购和合同管理的工作人员定期接受有针对性

的反欺诈培训。⁷⁹ 秘书处为了应对参与采购过程的各级工作人员日益增长的定制培训需求，在 2008 年第一季度举办了一个讲习班，主题为“采购工作中的道德操守和廉正”。这个由采购司管理和主办的讲习班，是一个在线培训单元，它对采购司全体工作人员是强制性的，并且建议其他从事与采购有关职能和责任的工作人员参加这一培训。内部开发的这一课程，编纂并整合了所有采购文书和定义以及实例。免费向联合国系统所有组织及其采购从业人员提供这一课程。难民署也制定了内部供应链培训和认证方案，其中包括与采购有关的利益冲突部分。

193. 开发署承认，有些工作比其他工作更容易产生利益冲突，因此它向联合国系统各组织、非政府组织、国际金融机构及其借款者和各国政府的工作人员提供专门的采购培训和认证。这些课程针对但不仅限于开发署采购从业人员和联合国系统其他组织的采购从业人员。这些课程获得大不列颠及北爱尔兰联合王国皇家采购与供应学会的认证，并提供入门、高级和文凭级别的内容(2、3 和 4 级)。这些课程经过量身定制，以反映通用的联合国和公共采购规则、政策和程序，提供了适合联合国和公共采购要求的独特的资格认证制度。培训的一个部分充当了关于与采购有关的利益冲突的学习方案。该课程的费用为每人 11,200 美元，由开发署人事经常预算在费用回收的基础上供资。

194. 联合国道德操守小组的三个成员组织(联合国、开发署和妇女署)已经统一了其关于采购方面道德操守的主要培训课程，并从英国皇家采购与供应学会获得了各级认证，但该小组的另外两个成员(儿基会和难民署)对该培训方案持有不同看法。检查专员建议开发署的采购负责人将这个问题提交首协会管理问题高级别委员会的采购网。该网络应在与道德操守小组协商后，决定这一培训和证书，包括利益冲突问题单元是否符合全系统从业人员的期望；是否有助于教育他们避免和解决利益冲突问题；以及是否应由联合国所有组织采用，以确保它们遵守相同的道德标准。

七. 下一步行动

195. 为联合国系统各组织工作，就等于接受个人完全服务于组织的利益，并抛开任何性质的个人利益。然而，由于个人身边建立的大量联系和网络，利益冲突是日常生活中固有的。当一种情况造成工作人员的利益与他们所服务的组织的利益发生冲突时，工作人员本身可能会认识到这一点。但有些情况可能并不明确，或者工作人员需要支持来判断这些情况的严重性并寻找处理方法。联合国系统各组织为工作人员提供了一些工具，协助他们管理感觉上的、实际的或潜在的利益冲突。

196. 本审查表明，在解释并同时防范和打击利益冲突的起因方面，联合国系统各组织拥有坚实的基本监管背景。反欺诈和反腐败框架也预见到消除利益冲突，无论它们是单独的欺诈行为，还是促成主要行为的因素。实施这一框架将逐渐加强规范性大环境。

197. 由于亲密关系或为换取好处而给予的优惠待遇存在许多层面和维度，因为从征聘初级工作人员，到组织最高层的任命，都可以行使优惠待遇。关于影响生

⁷⁹ 见 JIU/REP/2016/4, 第 145-150 段。

活各个方面问题的决策，特别是关于人权，包括全球数百万人健康和福祉的决策，可能会受到工作人员以及编外人员和专家的偏袒态度的影响。

198. 本报告旨在提出建议，以加强工作人员和各种人员在任用之前和任用之后，以及在为联合国系统各组织服务期间作出的承诺。强制性签署适当的条款并承认对行为守则的理解，将为将来起诉违反规则人员的法律案件提供有利的作用。参加强制性的入职道德操守课程和复习课程，其中包括有关利益冲突和相关专题的单元，实现高完成率和认证率，可以确保人员了解自己的义务，在出现利益冲突的情况时，能够有所识别并确定可能的解决办法。经常进行教育至关重要，因为在许多情况下，胜任的道德操守人员无法亲自到场提供面对面的建议和支持。

199. 应吸取教训，使管理层了解造成利益冲突机制失败的根本原因，并使工作人员了解，其同事和主管对情况的误判，导致他们涉及利益冲突和相关活动，并因此受到处罚。管理层在得到法律部门支持的情况下，可以利用联合国各组织内部司法系统关于这一专题的判例，把利益冲突案件的所有要素列入年度纪律报告和公告。工作人员和其他人员因此会理解并能够避免类似的利益冲突情况。另一方面，管理层应从既定的模式中学习如何防范此种风险情况再次发生。检查专员得出结论认为，结合联合国系统道德操守领域所有主要行动者的更密切合作，这将是一项很好的举措。

200. 不应认为本审查及其所依据的研究是一个涵盖了联合国系统利益冲突问题所有方面的综合项目。反应将其视为将来进行进一步研究的适度基础。世界在变化，生活的所有方面都在变化，有时是高速变化。联合国系统别无选择，只能适应这些变化。仅仅十年之前，联合国系统内还没有任何道德操守办公室，而且很少注意到道德操守这一职能。过去五十年来，联检组处理了与检查和评估行政、财务和廉政问题有关的许多问题，但其报告极少涉及道德操守职能，没有一个报告专门处理联合国系统的利益冲突问题。应在这一背景下审视本审查报告。在联合国系统更大的廉政架构中，它只代表一块小小的积木。

201. 执行以下建议可望增强管控和遵守情况。

建议 6

联合国系统各组织的理事机构在各自组织的问责框架中发挥监督作用时，应定期监测利益冲突问题，包括更新相关的政策、行政文书和机制。

附件一：各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览

JIU/REP/2017/9

		预期影响	联合国、各基金和方案									其他机构和实体						专门机构和原子能机构												
			首协会	联合国 *	贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	儿基会	毒品和犯罪问题 办公室	粮食署	艾兹病署 **	贸发会议	难民署	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织
报告	供行动		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	供参考		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议 1	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 2	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 3	f		L		L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 4	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 6	e		L		L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

图例： L: 供立法/理事机构作出决定的建议 E: 供行政首长采取行动的倡议

■ : 无需该组织采取行动的倡议

预期影响： a: 加强透明度和问责制 b: 传播良好/最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 增强连贯性和一致性

e: 加强控制和履约 f: 提高效率 g: 节省大量资金 h: 提高效率 i: 其他。

* 如 ST/SGB/2015/3 所列。

** 关于艾兹病署，建议 3 和 6 的行动将由其方案执行委员会执行(见 JIU/ML/2016/23)。