



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
11 March 2009
Chinese
Original: English

2009 年年度会议

2009 年 5 月 26 日至 6 月 5 日，纽约

临时议程项目 10

内部审计和监督

开发署：2007-2008 年活动

道德操守办公室报告

概要

本开发署道德操守办公室活动首次报告是根据秘书长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公报(ST/SGB/2007/11)提交署长的。本报告是依照执行局第 2008/37 号决定第 10 段提交执行局的。它符合联合国道德操守委员会通过的议定框架。报告于 2008 年 2 月 26 日经委员会第十届会议审查。

本报告概述道德操守办公室的活动以及根据办公室 2007 年 12 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日的任务规定执行有关政策的进展情况。本报告就办公室面对的一些挑战提出意见，也就维护和加强开发署内廉正、透明和问责的组织文化提出指导方向。



目录

| 章次 | 页次 |
|---|----|
| 一. 导言 | 3 |
| 二. 背景 | 4 |
| 三. 成立活动 | 5 |
| 四. 执行政策活动 | 6 |
| A. 制定标准和政策支助 | 7 |
| B. 培训、教育和外联 | 8 |
| C. 咨询和指导 | 9 |
| D. 财务披露政策 | 10 |
| E. 保护工作人员不受打击报复 | 13 |
| 五. 联合国道德操守委员会 | 15 |
| 六. 结论 | 16 |
| 图 | |
| 1. 按类别分列的请求数量 | 6 |
| 2. 按类别分列的咨询请求 | 10 |
| 3. 按级别分列的申报工作人员 | 12 |
| 4. 按职能分列的申报工作人员 | 12 |
| 5. 按地点分列的 2007 年申报的工作人员 | 13 |
| 6. 报复投诉情况概览(2007 年 12 月 1 日-2008 年 12 月 31 日) | 15 |

一. 引言

1. 开发署道德操守办公室第一年面对许多开办挑战，对其提出的服务要求很多。本报告¹载述办公室在其首次报告期间(2007年12月1日至2008年12月31日)所取得的成果。

2. 在道德操守办公室同有关办公室协作进行的活动中，较突出的成果如下：

(a) **成立**。办公室要设置设施和程序，同时应付工作人员的服务要求。在临时时期过了7个月之后，征聘和任命了办公室3名正式工作人员。办公室搬到一个能够保密和安全地处理敏感信息的地点。

(b) **培训**。同人力资源处(人力处)合作制订和举办联机道德操守训练必修课程和面对面的讲习班。在本报告所述期间结束时，6 143名工作人员完成了在线课程，180人参加了讲习班。道德操守培训方案的目的在于协助工作人员遵守开发署工作场所行为标准。它提高工作人员和管理人员认识到在作出决定时务必正直不阿，并使他们能够正确处理利益冲突的问题。此外，办公室多次通报工作情况和开发署的行为标准。

(c) **保密咨询**。在办公室收到的同财务披露无关的要求中，最大的类别(48%)为利益冲突问题咨询和其他同道德操守有关的事项。在道德操守咨询请求中，最大(42%)的类别同雇用有关，接着是有关外部活动的事项(35%)。

(d) **财务披露**。办公室管理2007财政交易年度的财务披露政策。它答复了超过2 700次有关披露规定的询问。共有1 716名(99.9%)工作人员遵守报告规定。2006年的遵守率也差不多高，共有1 593名(98.5%)工作人员遵守人力处进行的2006年行动的报告规定，当时道德操守办公室还未成立。办公室正审查两年提交的财务披露报告。

(e) **防止报复**。办公室收到17宗报复指控，其中3宗表面证据确凿，转交审计和调查处调查，并建议给予其中2宗案件有关工作人员临时保护，这种保护提供，还确认在一宗案件中有报复的证据。

¹ 本关于道德操守办公室活动的首次报告是根据《联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案》(ST/SGB/2007/11)第3(h)和5.4段提交署长的。前一段要求联合国系统每一个道德操守办公室向单独管理的机构或方案的行政首长提供关于该办公室活动的年度报告。后一段要求联合国道德操守委员会审查道德操守办公室的年度报告，并对未来工作酌情提出建议。委员会2009年2月26日第10次会议审查了本报告草稿，而本报告纳入了有关的评论意见。本报告还依照第2008/37号决定第10段关于向道德操守办公室年度会议提交年度报告的要求提交执行局。

3. 本报告就道德操守办公室面临的挑战提出一些看法，也就维护和加强开发署内廉正、透明和问责的组织文化提出指导方向。²

二. 背景

4. 2007 年 12 月 1 日，署长依照 ST/SGB/2007/11 设立了内部独立的道德操守办公室。³ 办公室的目标是“造就和培养一种重道德操守、廉正和问责制的文化，从而提高联合国内外对联合国的信任以及联合国的公信力。”⁴ 办公室协助署长，确保所有管理人员和工作人员秉持《联合国宪章》规定的最高廉正标准、适用的工作人员条例和细则及其他有关的行政指示，以及《2001 年国际公务员行为标准》，遵守和履行其职能规定。

5. 在秘书长展开主动行动的同时，制订本身的机构问责项目，包括各种相关的组成部分。⁵ 在道德操守办公室设立之前开展的有关活动后来也纳入其中。它们包括法律支助办公室提供道德操守咨询意见、法律支助办公室在 2007 年编纂保护举报错失行为者不受报复的特别举措的规定、⁶ 2007 年人力处制作的试验性联机道德操守训练课程，以及人力处在 2007 年执行的首次全组织财务披露行动。

6. 如联合国系统其他的道德操守办公室一样，开发署的道德操守办公室依循独立、不偏不倚和保密原则行事。办公室的独立性显现于其主管直接向署长报告和任职次数所受到的限制。此外，为了保障和确保能够独立地在没有任何不当压力和影响并完全由[道德操守办公室]负责人酌处的情况下，就所有有关事项行使职责，该负责人可以随时向联合国道德操守委员会主席提出其办公室职责范围内的任何事项，寻求咨询和指导，并应将所提出的事项通报行政首长”，⁷ 道德操守办公室不能够因受任何联合国官员或机构强迫而披露提请其注意的问题。⁸ 办公室不能损害或更换内部司法现有的调查机制或程序。⁹

² 本报告符合联合国道德操守委员会 2008 年 4 月 24 日的会议所通过的关于其成员的年度报告的议定框架。这一共同框架是为便利委员会、委员会主席和成员进行审查、评价并提出建议，同时确保在道德操守报告中采取统一的方法和进行一致的实质分析，并指出联合国系统共同的道德操守价值和标准。

³ 就结构而言，ST/SGB/2007/11 所设想的是独立而不是自治的办公室。

⁴ ST/SGB/2007/11，第 1.1 段。

⁵ 开发署问责制度 (DP/2008/16 Rev. 1)，第 33、34、35、69 和 70 段。

⁶ 自从 2005 年以来，有关工作场所骚扰的政策有更笼统的规定。

⁷ ST/STG/2007/11，第 4.1 段。

⁸ 同上，第 1.3 段。

⁹ 同上，第 2.4 段。

7. 道德操守办公室的主要责任领域如下：¹⁰

- (a) 制订道德操守问题的标准、培训和教育；
- (b) 向管理人员提供指导，确保加强开发署的规则、政策、程序和做法，并促进根据《联合国宪章》要求的操守标准；
- (c) 就操守问题向工作人员提供保密的咨询和指导；
- (d) 担任提高工作人员对操守标准和行为规定的认识的协调中心；
- (e) 履行指定的责任，保护举报不当行为的工作人员和同适当授权的审计或调查合作的工作人员免遭报复；
- (f) 执行财务披露政策(但向秘书处道德操守办公室披露财务状况的助理秘书长级别及以上的工作人员除外)；
- (g) 向行政首长¹¹ 提供关于其活动的年度报告。

三. 成立活动

8. 道德操守办公室在成立阶段的活动包括以下内容：

(a) **配备人员**。道德操守办公室于 2007 年 12 月 1 日开始运作。署长为其指定了一名道德操守顾问担任办公室临时主任。2008 年 1 月，执行委员会核定为道德操守办公室主任新设一个 D-1 员额，并为行政助理新设一个 G-6 员额。因工作量很大，又调入了一个 P-5 员额。经过全球寻觅，现任主任于 2008 年 7 月应聘上任。截至 2008 年 12 月，这些员额的人员招聘工作均已完成。短期和非全时的咨询人以及从事培训的专业协助公司均予留用。由于办公室的工作性质较为机密，大部分工作由联合国工作人员妥善承担。

(b) **促进作用**。道德操守办公室的所在地为工作人员提供了良好的保密条件，并能安全地保护敏感信息。该办公室与管理局有关办公室协商，更新其实物和信息技术安保条件。该办公室采购了新的办公设备以及硬件和软件，以满足审查财务披露数据和报复性案件要求的安保条件。为了保护敏感信息的机密性，该办公室采取了严格的手工和自动处理信息的程序。

(c) **通信**。道德操守办公室提供的机密环境使工作人员能够放心地咨询利益冲突问题，并要求予以保护，使其不会因报告错失行为而受到报复。为此，该办公室设立了道德操守热线(1-212-909-7840)和专用电邮地址(ethicsoffice@undp.org)。

¹⁰ 同上，第 3 节，道德操守办公室单独管理的机构或方案的职权范围。

¹¹ ST/SGB/2007/11，第 3(h) 段。但依照执行局第 2008/37 号决定第 10 段，道德操守办公室还向执行局提交年度报告。

为了宣传道德操守办公室的工作，提高全组织的认识，开发署于 2008 年 6 月在其内联网上开发并推出了一个网站(http://intra.undp.org/ethics_adviser)。道德操守办公室作为一个新成立的办公室，回复了许多索取其工作进展信息的要求。

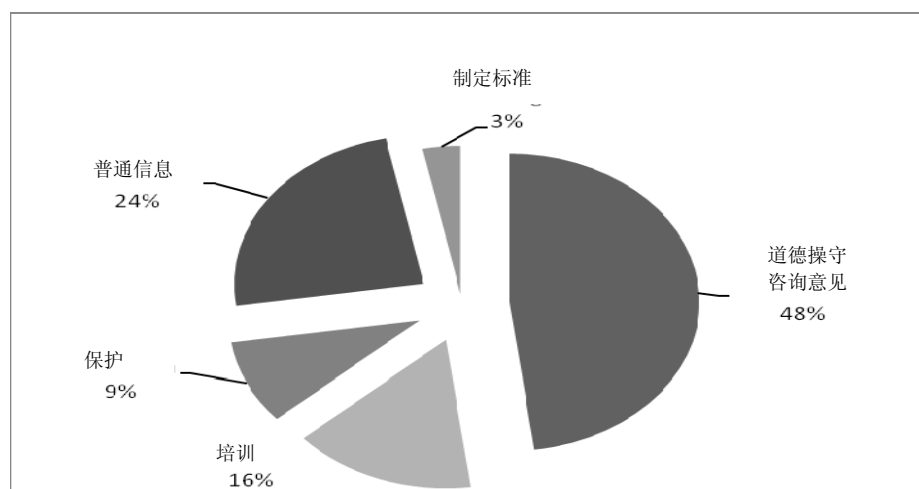
(d) **工作方案。**道德操守办公室迅速建立了行政和业务程序，以有效地实施其任务规定的政策工作。在这方面，道德操守办公室与开发署的有关部门进行协商，诸如人力处、法律支助办公室和审调处以及联合监察员办公室和工作人员代表大会。该办公室还与联合国道德操守委员会成员协商，确保与联合国系统的其他道德操守办公室协调统一。虽然协商和审议花费很多时间，但保证了道德操守办公室得到并获益于最佳做法和汲取的经验教训。

四. 执行政策活动

9. 在本报告所述的第一个期间，道德操守办公室共收到 186 项请求，¹² 分成以下几类：道德操守咨询意见——89；培训——29；保护错失行为报告人不受报复——17；普通信息——45；制定标准——6(图 1 是按类别分列的请求情况)。每项请求得到的答复可以是一个简单的答复，也可以提请进行耗费时日的研究和实况调查或其他后续活动。

图 1

按类别分列的请求数量



2007 年 12 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日按类别分列的请求数量

¹² 实际请求数字可能少报了。而且，该数字只表示与财务披露活动无关的请求。有关财务披露的请求有 2 700 多项，是最大的一类。“培训”类不仅包括收到的请求，而且包括道德操守办公室本身开展的活动。

A. 制定标准和政策支助

10. 道德操守办公室最重要的职能之一是咨询、说明和提供关于行为标准的信息。道德操守办公室在开发署内部并与联合国道德操守委员会一起开展这方面的工作。道德操守办公室应要求向管理人员和工作人员说明现有行政通知的规定，或集体说明，或个别说明。该办公室在通过其在开发署内联网上的网站，刊登关于行为标准的详细资料。应工作人员的建议，该办公室计划在其网站上刊登一系列常见问题，并撰写关于该办公室 2009 年任务规定的资料小册子。

11. 道德操守办公室与开发署其他利益攸关方一起，帮助人力处更新关于工作场所骚扰和雇用做法的政策。¹³ 该办公室已经与法律支助办公室一起，更新保护错失行为报告人不受报复的规定。¹⁴ 该办公室已经根据要求，说明与采购有关做法的利益冲突问题。

12. 道德操守办公室参加了联合国道德操守委员会起草、订定和咨询联合国全系统道德守则的工作。秘书长的这一主动行动是为了响应 2005 年世界首脑会议成果文件的号召，其中敦促严格执行现有的行为标准，并为联合国全体人员制定全系统的道德守则。¹⁵ 新的道德守则鼓舞人心地陈述了各种价值和原则，补充了现有的工作人员条例和细则、其他相关的行政通知和 2001 年国际公务员行为标准。在 2008 年 8 月至 10 月期间，该办公室协调了开发署关于道德守则草案的磋商工作，向高级管理人员、开发署有关办公室和工作人员代表大会介绍这一草案。人力处通过驻地代表/驻地协调员网络、人力资源网络和管理实践网络，征求工作人员的意见。工作人员代表大会通过联合国国际公务员协会直接向秘书长提出了评论意见。

13. 道德操守办公室与人力处和问责项目合作，将《落实道德操守：开发署的核心价值和行为标准指南》译成联合国的六种正式语文付印。为了便于向工作人员分发，还在内联网站上提供电子文本。该指南根据联合国的小册子《落实道德操守》改编，深入浅出地向工作人员介绍了现有标准，即联合国的“行为守则”。¹⁶ 开发署的指南根据开发署的任务和价值，强调职业操守和道德行为的主要挑战，并说明现有标准所依据的理由。指南还为工作人员提供了关于主要文件、服务和其他资源的参考信息。

¹³ 开发署《人力资源用户指南》。

¹⁴ 开发署《处理关于不遵守联合国行为标准问题的法律框架》。

¹⁵ A/RES/60/1。

¹⁶ 联合国工作人员的地位、基本权利和职责(ST/SGB/2002/13)，2002 年 12 月 20 日作为通知分发，文号为 UNDP/ADM/2002/58。

B. 培训、教育和外联

14. 道德操守办公室从一开始就将培训和教育作为其预防工作的一个主要内容。这是高级管理人员和工作人员代表大会的共同目标。道德操守办公室与开发署内的有关实务部门合作，利用联合国系统现有培训单元，制定了关于专业道德操守问题的课程。该课程旨在帮助工作人员防止、确认和解决工作场所的利益冲突和其他职业道德操守问题。该办公室特制了一个培训教员的单元，以挑选和培训开发署工作人员为同伴提供道德操守培训。为了实行和支持同伴培训，道德操守办公室和人力处学习资源中心打算建立一个非正式的道德操守教员培训网。

15. **联机道德操守培训必修课程**。人力处于 2007 年开始试行联机道德操守学习课程。经道德操守办公室审查后，于 2008 年 2 月由署长推出作为必修课程。联机课程是根据联合国毒品和犯罪问题办公室制作的单元改编，后经联合国进一步改进。该课程便于用户使用，是有关人力资源和财务条例的基础课，目的是提高对开发署行为标准的认识。课程有英文、法文和西班牙文三种，包括习题、参考材料链接和可以打印的结业证书。截至 2008 年 12 月 31 日，共有 6 143 名工作人员学完这门课程。应安全理事会的请求，署长已同意将完成修课的截止日期延长到 2009 年 2 月底。

16. **面对面的讲习班**。为了配合联机学习课程，道德操守办公室与学习资源中心和联合国道德操守办公室协商，设计并推出了为期半天的道德操守培训讲习班，题目为“日常工作中的职业道德和廉正”。本报告期间共举行了 7 次讲习班，有 180 名工作人员参加，还准备在 2009 年年初举办更多的讲习班。这种面对面的讲习班旨在审查利益冲突的具体情形和工作场所的其他道德难题，并确保对开发署所要求的道德标准和做法有一个共识。讲习班的内容和结构可以从主持人引导进行的讨论、实际练习和针对开发署的个案研究三个方面进行调整，以满足各部门的具体需要。道德操守办公室的工作人员多次参加讲习班，以介绍该办公室的工作，与讲习班学员进行有意义的讨论，听取反馈意见。该办公室和学习资源中心还监测反馈意见，与培训主持人联络，更新和调整内容，以反映参加者不断变化的优先事项。在学习资源中心的支持下，道德操守办公室在 2008 年为各种上岗培训方案举办了讲习班。

17. **培训教员**。2008 年 12 月，在一个上岗培训讲习班期间同时举办了一次教员培训班。作为试点，培训了一名双语(西班牙文/英文)工作人员同侪主持人，并准备让他参加 2009 年年初国家办事处的培训。目前正着手准备另一个教员培训班，期间可能在 2009 年年初培训 8 名工作人员同侪主持人。道德操守办公室和学习资源中心正在制定方法，以挑选和培训有兴趣和合格的开发署工作人员，同时力求注意性别、地域和语言的代表性。

18. **通报情况**。道德操守办公室在任命临时主任后，即采取步骤，宣传该办公室的作用和职责。在报告所述期间，该办公室在 5 个区域性联席会议中的 4 个会议

上通报情况：非洲、拉丁美洲和加勒比、欧洲和英联邦国家、亚洲及太平洋（目前正计划在 2009 年年初为阿拉伯国家地区通报情况）。道德操守办公室在 4 个国家办事处通报情况或协助通报情况。此外，还应几个单位的要求，在总部通报情况。道德操守办公室在法律支助办公室举办的法律讲习班上介绍情况，包括为高级管理人员举办的一次讲习班。

19. 道德操守办公室与学习资源中心合作，正计划制定一个更长的培训单元，重点强调职业道德，将其作为各级的一个核心能力。目前正在探讨将问责——尤其是领导一级的问责——等其他核心能力也包括在内。

C. 咨询和指导

20. 道德操守办公室履行预防任务的另一项重要职能是向工作人员个人、工作人员团体和办公室提供保密咨询和指导。这种按需服务力求帮助工作人员保持高的专业 and 道德水准，并避免和管理引发利益冲突的各种情况。

21. 工作人员可与道德操守办公室联系，讨论与道德操守相关的问题，涉及实际、明显或潜在的利益冲突。利益冲突可能源于参加外部活动；金融持股和负债；离职后限制；接受馈赠、款待或荣誉以及其他与就业有关的问题。工作人员可寻求澄清开发署的相关条例、规则、制度和政策。道德操守办公室的本意不是取代既有的不当行为举报机制，也不是作为解决申诉的媒介。相反，其主要目的是为工作人员和管理人员提供一个能够保密寻找咨询意见的场所。

22. 收到咨询请求后，道德操守办公室会要求提交必要的补充资料。当有关某一特定事件的所有事实均呈报上来后，办公室会建议和指导采取适当的行动方案，以确保本着开发署和工作人员的最佳利益解决问题。

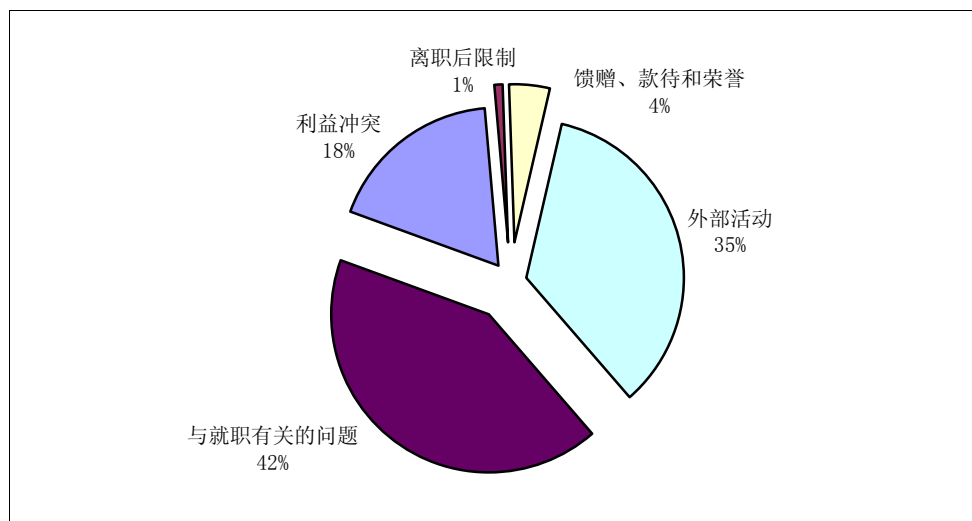
23. 在本报告所述期间，道德操守办公室共收到 89 份咨询请求，涉及与道德操守相关的广泛问题。这些请求分类如下：馈赠、款待和荣誉(4)；外部活动(31)；与就业相关的问题(36)；利益冲突，包括个人投资和资产(16)；和离职后限制(1)。

24. 在开展业务的第一年期间，道德操守办公室在开发署中的能见性很高，它提醒工作人员遵守规定的行为标准并通过培训和其他讲解活动提高工作人员的意识。这种高能见性和重在预防的做法引发了大量咨询请求。如图 2 所示，相当多的咨询请求都与就业问题有关。这一结果可能是因为很多工作人员对道德操守办公室的认识不准确，他们错把它视为陈述冤情的地方。

25. 有时，道德操守办公室不得不对与外部活动相关的复杂咨询请求进行研究。比如，对工作人员提出的以私人身份加入某一外部组织的请求就需要进行研究。在提供咨询意见前，必须查清各种事实，包括该组织的任务及其与开发署或联合国系统的现有关系，比较该工作人员的公务职责和其代表外部组织拟议履行的角色，以确定是否有潜在利益冲突。这类请求消耗了办公室工作人员的大量时间。

图 2

按类别分列的咨询请求



按类别分列的咨询请求(2007 年 12 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日)

26. 除了向开发署工作人员和管理人员提供一般性咨询和指导，道德操守办公室还应答其他联合国组织和非政府及政府组织的请求，与他们分享信息和经验教训。

D. 财务披露政策

27. 道德操守办公室实施财务披露政策，这一政策旨在提高透明性，通过检查和预防来管理利益冲突，提高公众对本组织廉政的信心。该政策授权道德操守办公室评估工作人员的私人利益和财务交易是否可能干涉其适当履行公务职能。

28. 2007 年 5 月，署长核准了财务披露政策，¹⁷ 据此要求指定工作人员必须每年披露其金融持股、私人关系或外部活动以及其他相关利益。该政策力求平衡本组织的必要透明性和必须遵守政策的工作人员隐私权利。因此，强制要求特定工作人员进行披露，但对披露的信息保密。¹⁸

29. 道德操守办公室审查披露报告，看是否存在潜在利益冲突，必要时就如何本着开发署和工作人员的最高利益以最佳方式管理此类冲突提出咨询意见。¹⁹ 工作

¹⁷ 秘书长在 ST/SGB/2006/6 中做出授权。

¹⁸ 开发署各位副秘书长和助理秘书长向联合国秘书处道德操守办公室申报，秘书长要求他们自愿公开披露。

¹⁹ 道德操守办公室主任(从 2008 年起，道德操守办公室其他工作人员)向负责审查联合国秘书处道德操守办公室工作人员的保密财务披露表的实体进行申报并由其进行审查。

人员可从有问题的股份中撤资、辞去外部活动，或取消某些公务职责，以消除确定的任何潜在或实际利益冲突。

30. 要求下列职类工作人员提交年度财务披露表，包括有关其配偶和受抚养子女的信息：²⁰

(a) D-1 或 L-6 级和以上职等的所有工作人员；

(b) 采购干事或主要职责是为开发署采购物资和服务的所有工作人员；²¹

(c) 主要职责与开发署的资产或开发署对其承担信托或托管责任的所有账户的投资有关的所有工作人员；

(d) 可直接接触机密采购或投资资料，因而被要求提交财务披露表的所有工作人员；和

(e) 总部采购咨询委员会主席和候补主席及国家和区域办事处合同、资产和采购委员会的主席和候补主席。

31. 开发署针对 2006 年交易年度的首次年度财务披露工作是由人力处在 2007 年 9 月进行的。首先，国家和总部办事处负责人指定财务披露政策协调人编写需要申报的工作人员名单。信息系统和技术办公室与人力处协作开发了使用方便且安全的在线申报应用程序。该程序的配置保证只有财务披露政策的申报人才能查看自己的报告。

32. 在 2006 年的财务披露工作中，共要求 1 617 名工作人员履行提交财务披露表或利益声明表的义务。其中，1 593 名工作人员按要求做了提交，遵守率达到 98.6%。初期这一遵守率高，可能部分归因于开展了有关财务披露申报要求和程序的联机培训，而且人力处开列了各种常问问题。

33. 2007 年财务披露的申报期间起始于 2008 年 10 月。与上次一样，一个财务披露方案临时支助小组协助工作人员完成申报过程。首先，由 180 名财务披露协调人利用专门为处理工作人员的登记而开发的一个联机应用程序，核实并更新指定申报工作人员名单。支助小组回答了 2 700 多份有关申报过程的问题。共有 1 718

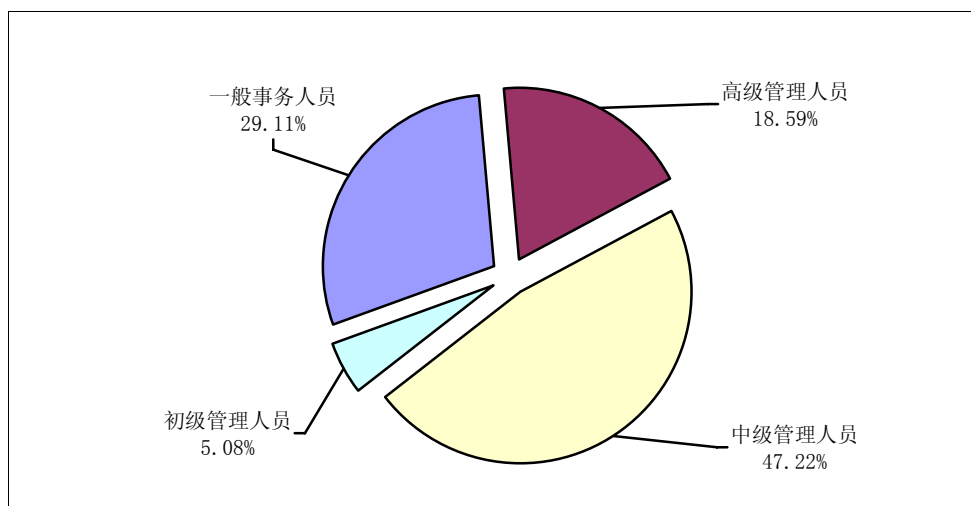
²⁰ 以年薪 1 美元任用的工作人员或短期任用(6 个月或短于 6 个月)且属于(a)至(e)类别的工作人员被要求填写短式利益声明表。根据开发署的采购规则，各采购委员会中有表决权的成员也被要求提交短式公正声明书，包括就采购物资和服务提供咨询意见的各采购委员会中有表决权的成员。这些委员会可能设在总部、外派办公室、国家办事处和区域办事处。主要的采购委员会是设在总部的采购咨询委员会和设在国家办事处的合同、资产和采购咨询委员会。此外，在 2007 年的披露工作中，道德操守办公室所有工作人员(非指定工作人员自愿)遵守了财务披露政策。

²¹ 后者指的是承担主要采购职责的工作人员，在开发署财务管理系统中将他们列为买者或批准人。

名工作人员被要求履行申报义务。2007 年被要求申报的工作人员数比 2006 年有所增加，可能是因为更好地理解各种申报类别(有关被要求申报的工作人员概况，见图 3、图 4 和图 5，分别按级别、职能和地点做了分列)。在 1 718 名登记的申报人中，1 716 人执行了申报要求，遵守率为 99.9%。

图 3

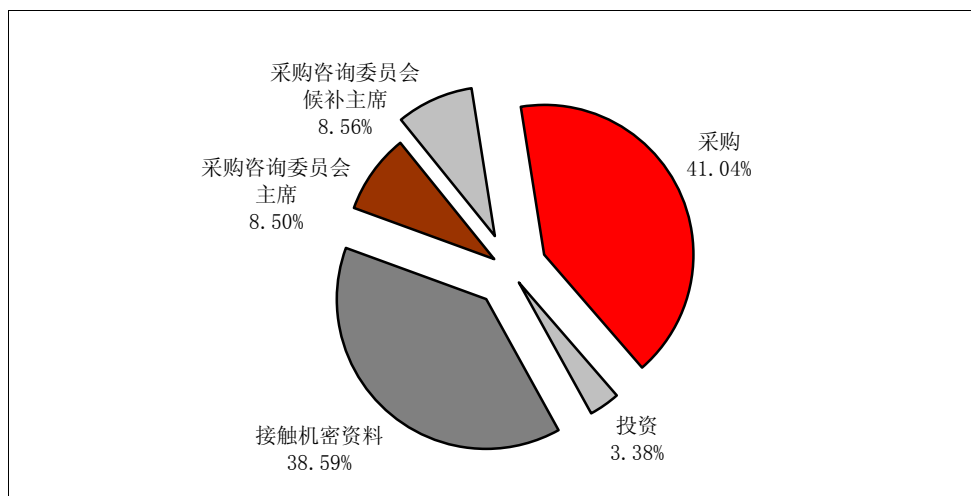
按级别分列的申报工作人员



按级别分列 2007 年提交财务披露报表的工作人员

图 4

按职能分列的申报工作人员

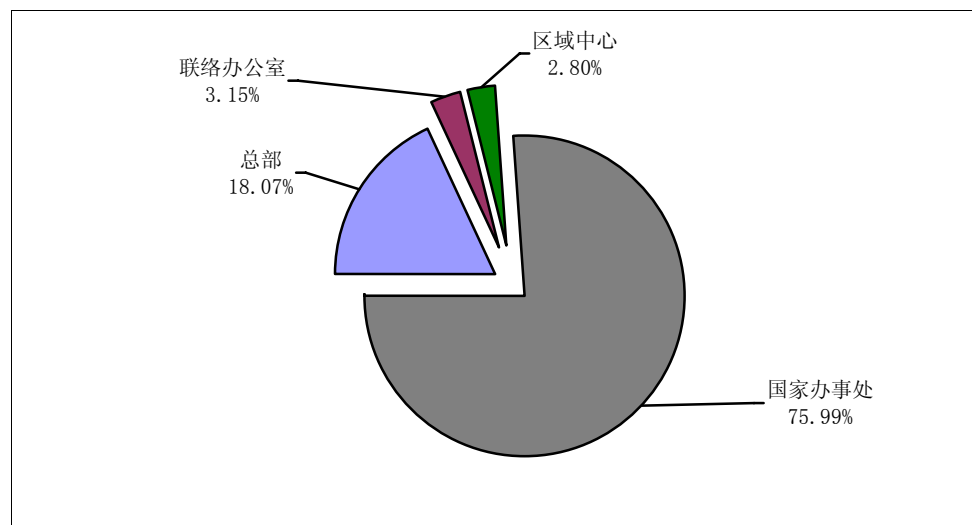


按职能分列 2007 年提交财务披露报表的工作人员

34. 按照开发署财务披露政策的要求，道德操守办公室正在对 2006 年和 2007 年未履行强制披露要求的工作人员采取后续行动，并审查 2006 和 2007 年披露期间工作人员提交的 3 309 份报表(共报告 14 227 笔交易)，以确定资料是否完整以及是否存在潜在利益冲突。道德操守办公室已开始审查工作，包括联系个别工作人员了解缺失资料，并建议采取行动，以消除潜在或实际利益冲突。

图 5

按地点分列的 2007 年申报的工作人员



按地点分列 2007 年提交财务披露报表的工作人员

E. 保护工作人员不受打击报复

35. 开发署保护举报不当行为和配合经适当授权的审计或调查工作的人员免遭报复的政策，载于开发署《应对不遵守联合国行为标准问题的法律框架》，这一政策于 2008 年 5 月得到更新，从而形成目前的版本。如同联合国系统其他的保护政策一样，这一政策是保护检举错失行为和不当行为的人，而不是保护检举管理不善或人际冲突的人。

36. 道德操守办公室在接到投诉之后就立即进行初步评估，有时会涉及审查长达数百页的文件。初步评估可能会导致不同的结果：(a) 投诉不在道德操守办公室的任务范围之内，因而向投诉人提供适当的咨询意见或(征得投诉人同意)将其移交到有关部门；(b) 投诉人出于各种原因决定放弃投诉；或(c) 投诉引发初步审查，以决定是否存在初步证据确凿的案件。

37. 通常情况下，道德操守办公室会在收到投诉后 45 天内进行初步审查。这一过程涉及对投诉人提交的证明材料进行彻底的分析，然后进行其他的调查，以确

定是否有确凿证据支持该投诉。经过初步审查，道德操守办公室可能会认为确实存在初步证据确凿的打击报复案件，并把它移交审调处进行调查，或者可能认定不存在这样的情况，而不再采取任何行动。

38. 当初步证据确凿的案件确定后，审调处通常争取在 120 天之内完成调查。这项政策将举证责任转给本组织，要求管理当局证明，即便不发生受保护的活动，管理当局也会对该投诉人采取同样的行动。道德操守办公室有权建议采取适当的临时措施保护投诉人。

39. 如果管理当局在调查中未能履行其举证责任，道德操守办公室就会建议署长批准恢复投诉人的原来职务。之后，该办公室将把案件移交法律支助办公室，由其评估是否应根据《应对不遵守联合国行为标准问题的法律框架》，对那些参与打击报复的人启动纪律处分程序，因为打击报复也是一种不当行为。故意提起不实投诉也是裁定不当行为的理由。

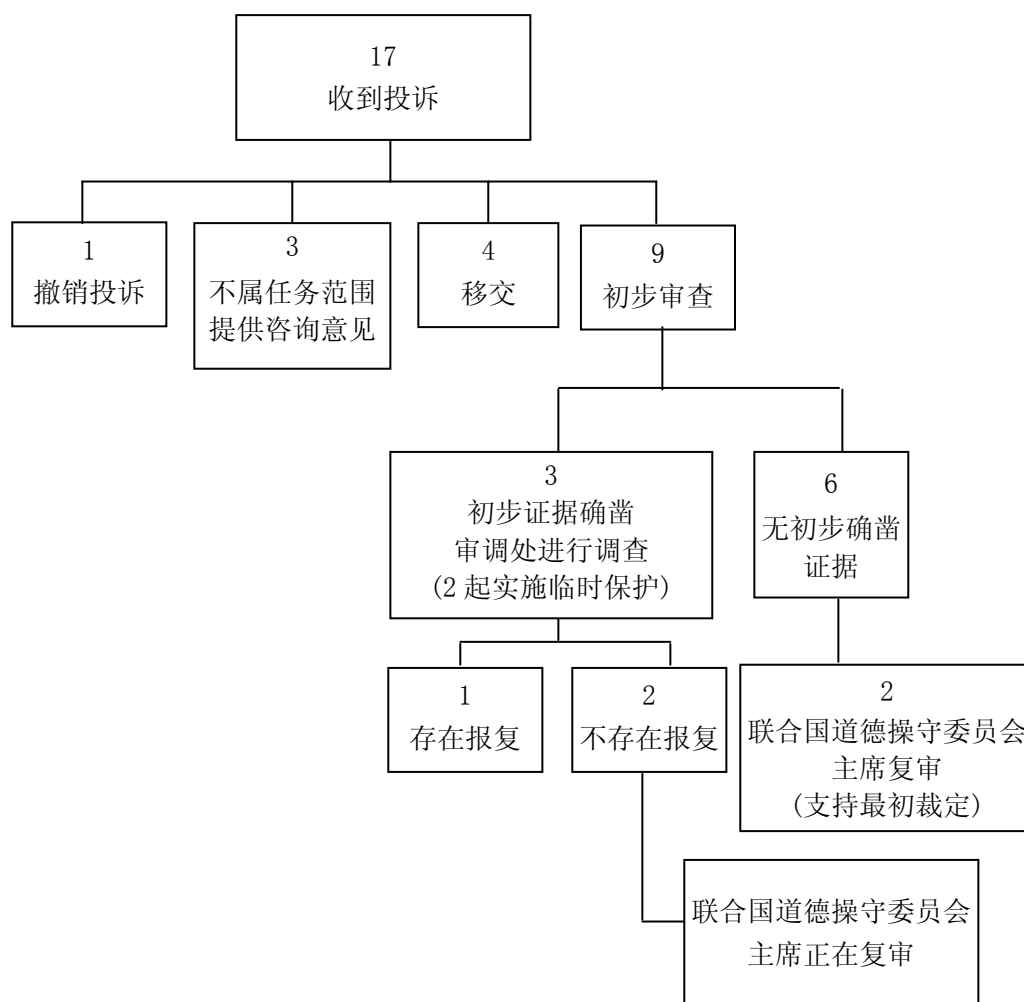
40. 在这一过程的任何阶段，投诉人都可以向联合国道德操守委员会主席申请复审道德操守办公室的裁决。

41. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到 17 份报复投诉，其中 1 份被投诉人撤销。7 份投诉被裁定不属于道德操守办公室的任务范围；向其中 3 份提供了咨询意见，4 份被转交到其他部门。

42. 其余 9 份投诉得到了初步审查，确定其中 3 份通过初步证据确凿案件的检验。这 3 起案件被移交审调处进行调查。此外，根据道德操守办公室对 3 起案件中的两起提出的建议，管理当局为投诉人提供了临时保护。在未确定存在初步证据确凿案件的 6 份投诉中，有两名投诉人要求联合国道德操守委员会主席复审。对于这两起案件，主席在与委员会协商后，支持道德操守办公室“无初步确凿证据”的裁定。

43. 审调处完成调查后，发现其中 1 起确有打击报复的证据。由于在这起案件中提供了临时保护，投诉人没有遭受任何后果。该案被移交给法律支助办公室以便采取适当的后续行动。在其余 2 起未确定存在报复的案件中，一位投诉人要求委员会主席进行复审，目前正在进行当中。（对本报告所述期间收到的投诉实施保护进程的结果见图 6。）

图 6



报复投诉情况概览 (2007 年 12 月 1 日-2008 年 12 月 31 日)

五. 联合国道德操守委员会

44. 该委员会成立于 2008 年 1 月，其任务是为各基金和方案制订一套统一的道德标准和政策，并就道德操守委员会主席或任何成员提出、对联合国系统有影响的重大复杂问题进行磋商。²² 该委员会由秘书处、开发署、人口基金、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处、联合国救济和

²² 联合国道德操守委员会是根据 ST/SGB/2007/11 号文件设立的。

工程处以及世界粮食计划署的各道德操守办公室负责人组成。委员会主席由联合国道德操守办公室主任担任。

45. 2008 年，开发署道德操守办公室定期参加委员会的会议，并主持了其中的两次。2008 年工作方案的重点是起草联合国全系统的道德守则(如上文第四章 A 节所述)，对各成员机构保护工作人员不受报复的政策进行比较，以便予以统一，同时对现有的道德培训方案进行审查。如果希望进一步了解联合国道德操守委员会的工作，请参阅秘书长向大会第六十三届会议提交的关于道德操守办公室活动的报告(A/63/301)。

46. 如果各成员组织工作人员希望复审其道德操守办公室有关咨询的请求或举报不法行为遭到报复的投诉所做的裁决，委员会还可充当他们的申诉机制。²³

六. 结论

47. 本报告介绍道德操守办公室如何在各利益攸关方的支持下，成功完成了建立新的办公室和实现任务规定的双重挑战。在第一次报告所述期间，道德操守办公室通过维护道德操守、透明度和问责制的组织文化，努力促进工作人员遵守最高廉正标准的目标。道德操守办公室通过优先安排培训和宣传工作以及提供保密咨询，突出了它的预防和风险管理职能。

48. 在成立之初，道德操守办公室就注意到向工作人员传达其作用和责任时所面临的两个重大挑战。首先，鉴于开发署是一个以外地工作为主的组织，因而很难与所有工作人员直接联系。该办公室需要更多地依赖基于网络的服务，并与各国家办事处和其他单位密切合作，来规划情况通报和培训讲座，以充分发挥当前各种活动的作用。例如，起初在各国家办事处进行的面对面研讨会，需要进行大量的协调和后勤规划，并按照会议对象的要求对内容进行调整。其次，工作人员对人力资源、法律、调查和监察员办公室等相关机构的职能划分表示困惑。这种困惑在涉及道德操守办公室保护工作人员免遭报复的任务时尤为严重，这方面受到保护的活动的已在联合国系统内作了严格界定，但与其他检举管理不善或滥用权力的投诉时有重叠。与法律支助办公室、监察员和审调处共同进行培训和情况介绍，以及更明确地传达各办公室在申诉程序中的角色，将有助于减少困惑。

49. 道德操守办公室在提供服务时还注意到了其他挑战。首先，有必要澄清《联合国工作人员条例和工作人员细则》以及开发署人力资源管理在规范外部活动和接受礼品、招待和表彰方面的做法。这些领域对于所有管辖单位的道德操守办公室而言历来都是复杂问题。实现澄清的最佳做法，是与开发署的相关部门进行协商，以考虑过去的解释和做法，同时与联合国道德委员会进行协商，以确保整个

²³ ST/SGB/2007/11，第 4 部分。

系统的统一。其次，道德操守办公室正在努力使财务披露政策得到更有效的执行。虽然指定工作人员遵守报告要求的比例很高，但需要多次发函催促。需提交披露报告的工作人员有必要了解披露政策的预防性质，以及该政策有助于开发署和他们自己控制潜在利益冲突的风险。

50. 尽管道德操守办公室的工作应具有独立性，但也需要将其放在开发署各项目标的更大范围内来看待。尤其是，该办公室必须支持目前加强人力资源管理和组织问责制的各项举措。开发署的工作人员是开发署的灵魂，换言之，“个人及其抱负、责任、价值观和能力[是]我们工作的核心”。²⁴ 开发署的人力资源战略承认，重视廉正、透明、相互尊重和问责制并且技术熟练、兢兢业业的工作人员，是开发署实现改善其所服务的国家人民生活这一目标的主要手段。道德操守办公室将与其他利益攸关方一起，继续构建一个以信任、业绩和问责制为特色的工作环境²⁵——体现其预防任务的极端重要性。

51. 道德操守办公室将在开发署落实执行局通过的问责框架过程中支持开发署的问责项目。通过实施财务披露政策和保护检举错失行为的工作人员免遭报复，该办公室能够帮助加强内部控制和风险管理。在履行职责时，该办公室将以独立、公正和保密的方式与管理当局和工作人员进行互动。

²⁴ 《开发署的人力资源，以人为本的战略，2008-2011 年》，2008 年 10 月，第 2 页。

²⁵ 同上。层面三，目标 3(第 30 页)。