



大会

Distr.: General
14 August 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程^{*} 项目 135

人力资源管理

道德操守办公室的活动

秘书长的报告

摘要

大会关于“审查联合国行政和财政业务效率”的第 60/254 号决议要求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，本报告就是根据这一要求提交的；其中还根据大会关于人力资源管理的第 63/250 号决议所述任务，列入有关联合国道德操守委员会活动的资料。

本报告所述期间为 2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日。

^{*} A/65/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景和概况	3
三. 道德操守办公室的活动	6
A. 咨询和指导	6
B. 财务披露方案	8
C. 防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复	13
D. 外联、培训和教育	15
E. 制定标准和政策支持	17
F. 评价联合国的道德操守和诚信文化	18
四. 联合国道德操守委员会	18
五. 结论	20

一. 引言

1. 本报告是联合国道德操守办公室自 2006 年 1 月设立以来的第七次报告，系根据大会第 60/254 号决议第 16(i) 段提交，大会在其中要求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。
2. 按照道德操守办公室的任务，即保证工作人员的最高诚信标准和推行本组织内讲求道德操守、透明度和问责制的文化，本报告对道德操守办公室的工作方案作了总结评估。报告论述了办公室在 2010-2011 年报告所述期间之后向联合国秘书处工作人员和本组织提供道德操守服务方面的进展情况。
3. 报告还提供了关于由道德操守办公室负责进行的本组织对联合国维和行动的首次道德操守和声誉风险评估工作的资料。该次评估工作的目的是要查明维和行动中出现的重大道德操守和声誉风险，以便拟订和执行减少已查明风险的措施，从而确保有效使用维和资源 and 保障本组织的声誉。
4. 大会在第 66/234 号决议中核准了行政和预算问题咨询委员会报告 (A/66/511) 所载的各项结论和建议，包括要求联合国高级领导人必须作道德操守简报。在这方面，并鉴于必须“从高层确立一种道德操守基调”以在全组织范围内促进道德操守文化，本报告还述及道德操守办公室主任为加强高级领导层的互动所作的努力，包括启动有管理层和工作人员参加的各层级道德操守协商对话。
5. 本报告亦根据大会关于“人力资源管理”的第 63/250 号决议提交；大会在该决议中欢迎设立联合国道德操守委员会，并要求秘书长在本报告中列入有关委员会活动的资料。

二. 背景和概况

6. 道德操守办公室是秘书长根据大会题为“2005 年世界首脑会议成果”的第 60/1 号决议第 161 段(d) 款的规定设立的；大会在该款中要求秘书长提交关于一个具有独立地位的道德操守办公室的详细资料。办公室于 2006 年 1 月 3 日开始运作，主要责任如下：

(a) 就道德操守问题向工作人员提供保密咨询和指导，包括管理一条道德操守帮助热线；

(b) 施行本组织的财务披露方案；

(c) 依照联合国防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复的政策，承担相应责任；

(d) 酌情与人力资源管理厅等部门协调，制定道德操守标准并开展与道德操守相关的培训、教育和外联活动；

(e) 支持道德操守标准的制定工作并加强相关政策的一致性。

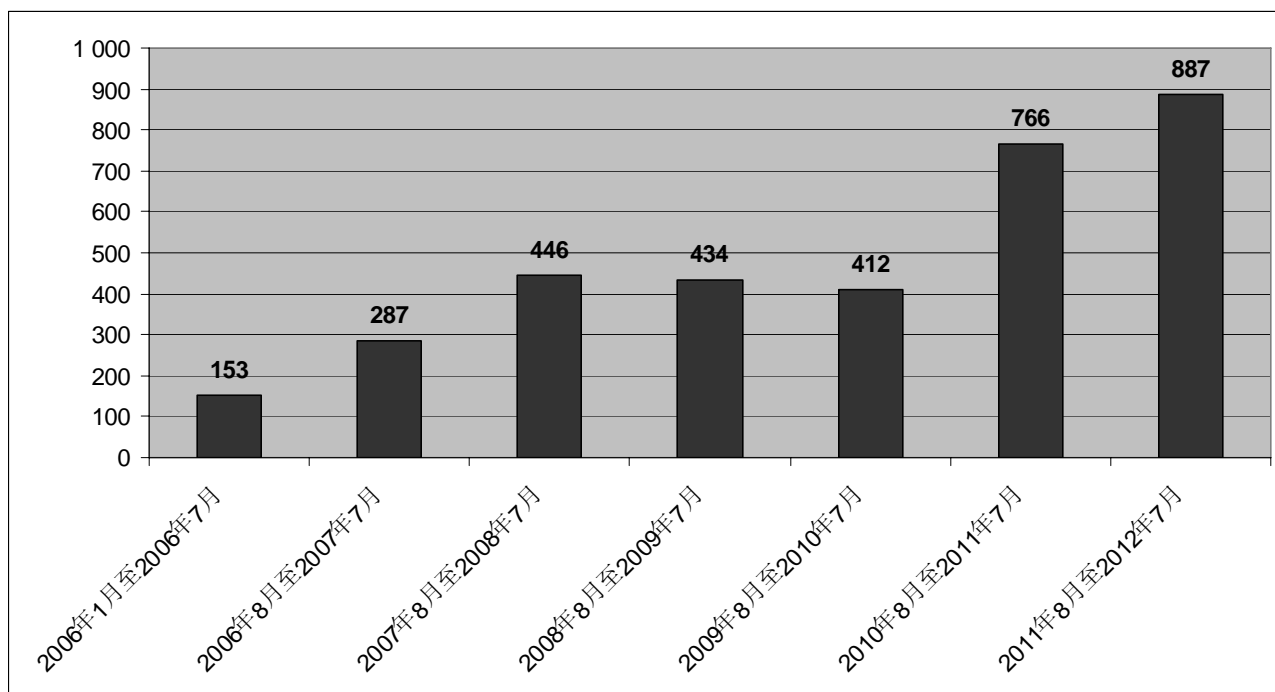
7. 道德操守办公室按照其核心任务，协助秘书长确保所有工作人员按照最高诚信标准履行其职责和维护《联合国宪章》的尊严。办公室努力促进和发扬以有责必究、透明度和尊重为基础的道德操守组织文化，以增强联合国的实效和公信力。

8. 在 2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日期间，道德操守办公室总共收到来自秘书处，包括在纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕的工作地点、所有区域委员会、维和行动、特别政治任务，以及其他指定办事处的 887 项服务请求。这一数字比办公室前一次报告所述期间所收到的 766 项服务请求有所增加，由此证明办公室作为工作人员在道德操守、价值观和组织文化方面的安全和保密咨询资源的持续重要性。下图一对 2006 年至 2012 年期间的服务请求数字作了比较。

9. 道德操守办公室收到的这 887 项请求意味着请求提供服务的人占秘书处工作人员总数的将近 2%。

图一

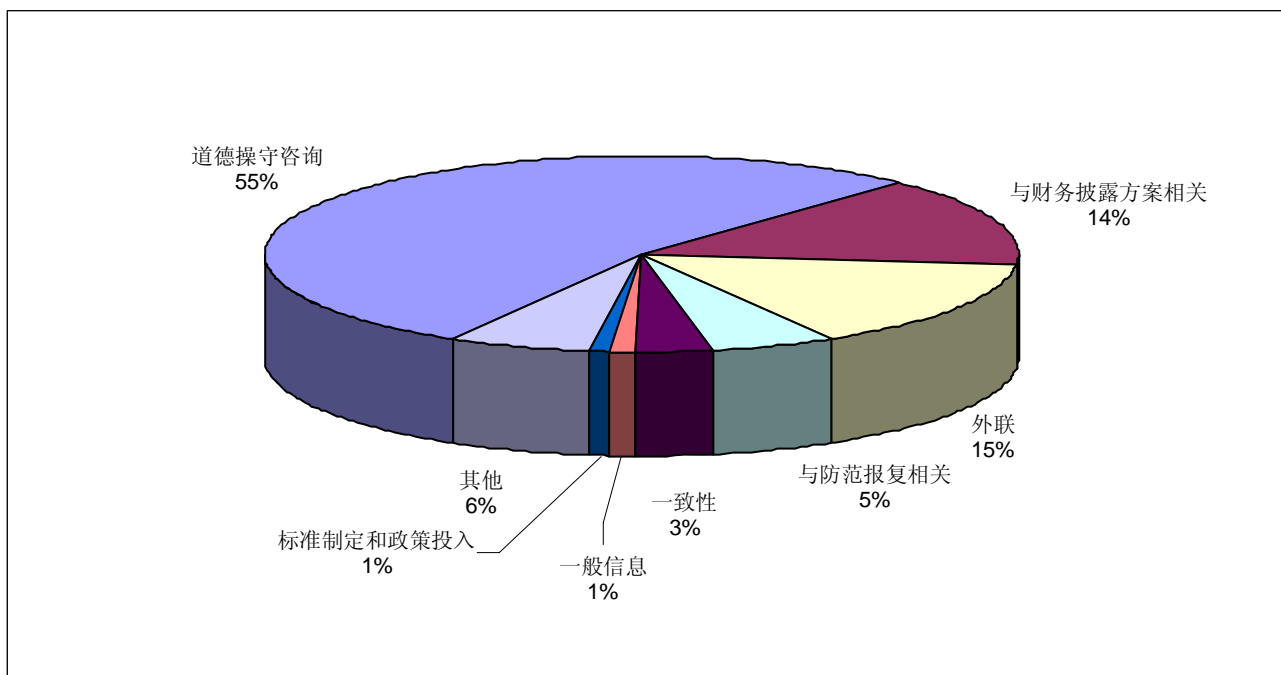
2006 年 1 月至 2012 年 7 月，按报告所述周期分列的请求道德操守办公室提供服务的总次数



10. 请求协助的内容涵盖各种问题，反映了道德操守办公室的活动范围，除其他外，包括关于财务披露方案的询问、外部活动允许性、收受礼物、荣誉头衔和奖励、道德操守培训、道德操守政策审查和咨询，以及防范报复。下图二显示按类别分列的请求详细情况。

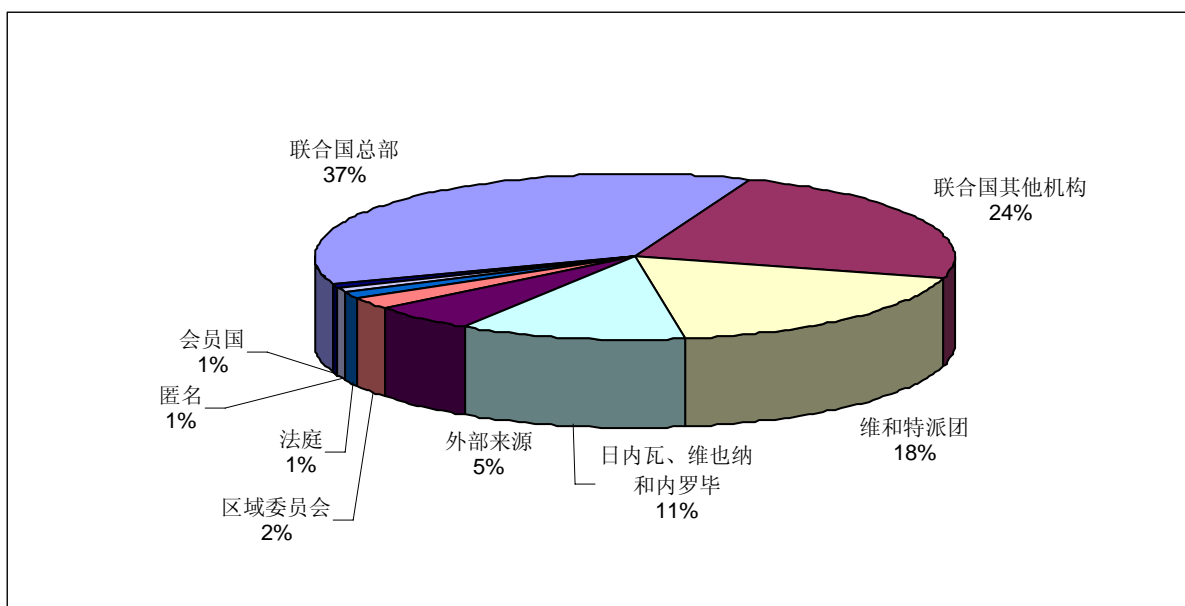
图二

2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日，按类别分列的服务请求



11. 如图三所示，道德操守办公室收到来自所有地理位置的部门的服务请求。总部以外的请求数比上一个报告所述周期增加 9%，因为办公室在 2010-2011 年期间采取了全组织范围的外联举措。在本报告所述期间，总部以外的请求数百分比从 2010-2011 年的 57% 进一步提高到 63%，这表明办公室为联系纽约以外的工作人员所作的不断努力是持续有效的。随着工作人员越来越熟悉办公室提供的各项服务并加深对其实效的信任，他们就更愿意主动寻求咨询和指导以避免风险，而不是在事后为自我争辩的目的而来。

图三
2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日，按来源分列的服务请求



三. 道德操守办公室的活动

12. 在本报告所述期间，道德操守办公室继续在其核心任务领域里再接再厉。除了巩固和加强核心道德操守方案外，办公室还将其工作方案扩大至道德操守培训和与联合国高级领导层的联系。

A. 咨询和指导

13. 道德操守办公室通过提供道德操守咨询和指导在本组织内发挥了关键的风险防范功能。办公室就有关行为标准提供咨询意见并澄清工作人员根据适用的细则和条例所承担的义务，从而使工作人员能够做出更为妥善的决定，以此促进联合国的价值观、原则和利益。保密的道德操守咨询工作能预防、减少和解决实际或设想的、可能损害本组织声誉和公信力的个人利益冲突。

14. 根据其向工作人员、管理层和联合国各部/厅提供保密道德操守咨询和指导的任务规定，道德操守办公室并未取代工作人员可用于报告不当行为或解决冤情的现行机制。为帮助工作人员了解本组织内负责解决工作人员关切问题的多个实体的作用和任务规定，办公室于 2011 年 9 月向所有外地特派团、执行办公室、区域委员会和区域办事处分发了《路线图：工作人员寻找正确部门指南》，也可在道德操守办公室新的网站(www.un.org/en/ethics/)上查阅《路线图》(下文第 54 段会述及该网站)。该指南是工作人员用于熟悉联合国系统的一个关键资源。

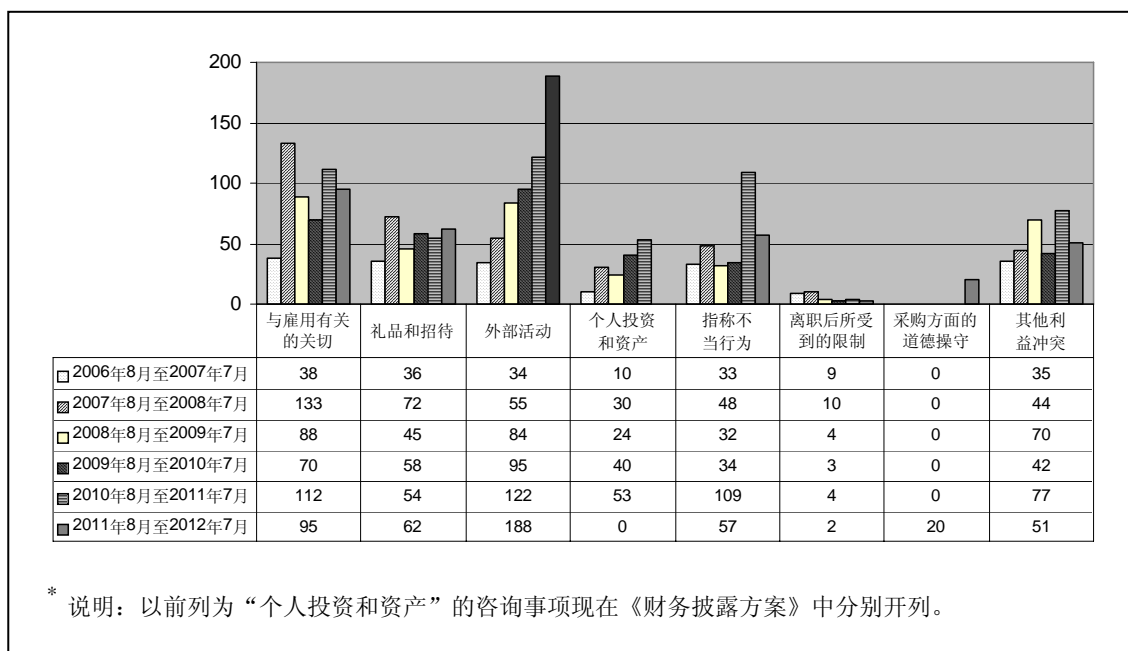
由于《路线图》广受联合国工作人员和管理层欢迎，因此将在 2012-2013 年期间出版经更新的第二版。

15. 在人力资源管理厅的支持下，道德操守办公室重写并扩展了 2005 年版的联合国《道德操守指南》。标题为《同心协力：落实道德操守》的修订后的指南是《路线图》的姐妹篇，就适用于工作人员日常工作的本组织的基本道德操守价值观和标准向工作人员提供了进一步指导意见。《指南》以易于让人接受的方式论述了复杂的道德操守概念，并采用用户友好格式提供相关细则和条例的参考资料、实例及经常提及的问题。虽然获取《指南》的主要途径是办公室新的网站，但需要的话也可提供数量有限的印本。

16. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到了总共 475 个要求提供咨询和指导的请求，占收到的所有服务请求的 55%(见上图二)。下图四显示了道德操守咨询案例的类别和详细情况。下文关于财务披露方案的章节提供了与这些类别有关的资料。

图四

2011 年 8 月至 2012 年 7 月，按周期分列的道德操守咨询请求



17. 就“外部活动”提出的请求咨询次数最多。这类请求增加了 54%，即从 2010-2011 年的 122 次增加到 2011-2012 年的 188 次，这表明工作人员越来越了解到参与这类活动的内在风险。道德操守办公室就拟进行的外部活动的适当性和审批程序提供咨询和指导。

18. 如图四所示，道德操守办公室设立了一个新的咨询类别——“采购方面的道德操守”，这是对采购司提出越来越多的道德操守咨询协助要求所作的反应。办公室就与寻求同联合国做生意的供应商的道德操守、反腐败和公司合规方案有关的问题提供独立咨询意见。办公室特别就下列问题向采购司提供独立咨询意见：

(a) 供应商提议的外聘道德操守和合规专家的合适性，这类专家将核实有关供应商是否履行了能满足联合国要求的道德操守、反腐败和合规方案；(b) 供应商提供的关于其公司道德操守和合规方案的文件是否向联合国提供了对第三方声誉风险的充分保障。在过去 24 个月中，办公室答复了采购司就处于恢复供应商地位流程的 17 个供应商提出的询问。办公室获悉，9 个供应商已获采购司邀请，启动再次注册申请程序。办公室还答复了采购司就潜在的组织性利益冲突和声誉风险提出的咨询请求，并就与执行《供应商资格示范政策框架》有关的问题提供了独立技术支持。

19. 道德操守办公室向管理事务部和外勤支助部提供独立咨询意见，以便为向外勤支助部提供关键服务的 2 个供应商拟订合规监测方法。合规监测方法将确立一个合同监督机制；通过该机制，这 2 个供应商只有在其雇员严格遵守适用于供应商的联合国政策的情况下才能继续提供服务。

20. 2011–2012 年期间，来自维和特派团的道德操守咨询请求次数又有增加，达到 159 次，而 2010–2011 年期间是 135 次，2009–2010 年期间是 53 次。收到的咨询请求来自所有特派团，反映办公室为联络维和人员所作的协同努力取得了成果。

21. 道德操守办公室答复了联合国其他实体关于信息共享、最佳做法、政策及道德操守咨询和指导方面的询问。这些实体包括世界知识产权组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国合办工作人员养恤基金、世界银行、国际民用航空组织、世界卫生组织(世卫组织)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)，以及联合国气候变化框架公约秘书处。

B. 财务披露方案

22. 道德操守办公室奉命施行财务披露方案。财务披露方案的目的是查明、管理和减少个人利益冲突风险，加强公众对本组织诚信的信任。根据 ST/SGB/2006/6 号秘书长公报，指定工作人员，包括所有 D-1 及以上职等工作人员以及参与采购和投资的工作人员，都有义务申报年度财务披露表。审查财务披露表的工作已外包给一家外部公司。

23. 2011 年申报周期始于 2011 年 3 月 1 日，财务披露期为 2010 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，共有 4 306 名工作人员参与。在这些中，1 094 人是首次或非定期

申报人。99.9%的参与者(即 4 303 名工作人员)履行了申报义务,是历史上或自施行本方案以来合规程度最高的一次。

24. 2011 年,道德操守办公室继续采取措施,支持遵守各项方案规定。办公室在周期开始时为申报人和其他有关工作人员(包括负责在部一级提供直接支助并作出后续努力的部级财务披露方案协调人)举办简报会。办公室在道德操守讲习班、工作人员的工作单位概况介绍会和各部门的全体工作人员会议上介绍财务披露方案。办公室向在申报时遇到技术困难的工作人员提供强化技术支持,并在 48 小时窗口时间内答复个别申报人的询问。对于经道德操守办公室提供支持仍未能履行披露义务的工作人员,每月一次通报给所在单位协调人和部门首长以采取内部后续行动。本方案的外聘审查员也加大力度对有关工作人员采取后续行动,然后才将不合规案件交还给道德操守办公室处理。本方案取得 99.9%优异合规率的直接原因就在于作出了这些努力。办公室继续联系所有参与部/厅单位和申报人,以确保全面遵守本方案的要求。

25. 在 2011 年申报周期中,共有 214 名参与者按照在不同职等、部/厅及工作地点分层随机抽样的方式被选中进入核查程序。除随机选中的参与者外,2010 年申报周期中未提供完整第三方文件的那些参与者被再次选中进入 2011 年核查程序。选中进入 2011 年核查程序的所有参与者都按要求提交了完整的第三方文件,这在财务披露方案历史上是第一次。

26. 在 2011 年申报周期中,方案的外聘审查员查明 80 名申报人(占总申报人数的 1.9%)有 103 个项目具有需要解决的潜在或实际利益冲突,而 2010 年则有 102 名申报人(即占总申报人数的 2.5%)的 150 个项目。在 2011 年查明的这 103 项冲突中,14 项与财务持控有关,65 项涉及外部活动,24 项涉及家庭关系。审查员与道德操守办公室协商后就解决这些冲突所要采取的行动提出了建议。下表 1 提供了就 2010 年和 2011 年查明案件所采取的补救行动的比较性详细情况。当一个项目不再构成潜在利益冲突时,就不需要采取进一步行动了。

表 1

2010 年和 2011 年申报周期中利益冲突案件的解决情况

	冲突数		无需采取 进一步行动		获得批准		宣布不合格		管理型账户		其他	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
财务利益	58	14	12	3	0	1	34	10	8	0	4	0
外部活动	50	65	16	10	29	47	0	1	0	0	5	7
家庭关系	42	24	6	3	0	0	32	20	0	0	4	1
共计	150	103	34	16	29	48	66	31	8	0	13	8

27. 除了在正常申报周期期间就减少和管理通过财务披露方案查明的个人利益冲突提供指导外，道德操守办公室还继续就各种与财务披露方案相关问题提出的咨询请求作出答复，包括个人投资、外部活动和家庭关系。在 2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日期间，道德操守办公室答复了与财务披露事项有关的 56 个请求。

28. 截至 2011 年申报周期结束时，只有 3 名参与者未能履行方案规定的义务，而在 2010 年申报周期中则有 34 名参与者。在这 3 人中，2 名工作人员是秘书处之外的联合国参与实体。剩下的 1 名工作人员被通报给人力资源管理厅以采取适当行动。2011 年申报周期中财务披露方案的合规率有了显著提高，这证明道德操守办公室在相关部门的协作下为确保参与的工作人员理解和遵守财务披露方案各项义务所作的强化努力是有效的。

29. 大会在第 63/250 号决议中核准了行政和预算问题咨询委员会的一项建议，要求秘书长在今后关于道德操守办公室活动的报告中提供按工作地点分列的数据，说明披露方案所涉人数、履行申报义务的人数、未能履行申报义务的人数，以及未能履行的原因。可在本报告附件中查阅按联合国秘书处各部/厅分列的 2011 年财务披露方案的相关信息。

30. 联合国自愿公开披露倡议在 2011 年申报周期继续施行并取得新的进展。2010 年共有 111 名(即 81%)助理秘书长及以上职等联合国高官参与该倡议，而 2011 年周期则共有 129 名高官参与，参与率达到 93.5%。在这些参与者中，87 名官员(即 67%)选择公开披露自己的全部资产、负债和外部利益，表明自己致力于透明，并承认需要向广大公众和会员国保证在履行公务时不受个人因素影响。剩下的 42 名官员(即 33%)公开确认自己已按规定完成本组织所要求的保密财务披露。高官的自愿公开披露情况登载在秘书长的网站上。

31. 对于 2012 年申报周期，截至 2012 年 7 月 31 日，共有 4 594 名工作人员注册。下图五和表 2 比较了财务披露方案各年度申报周期的参与人数，包括按群组分列的详细情况。

图五
2008 年至 2012 年，按实体和申报年份分列的财务披露参与情况

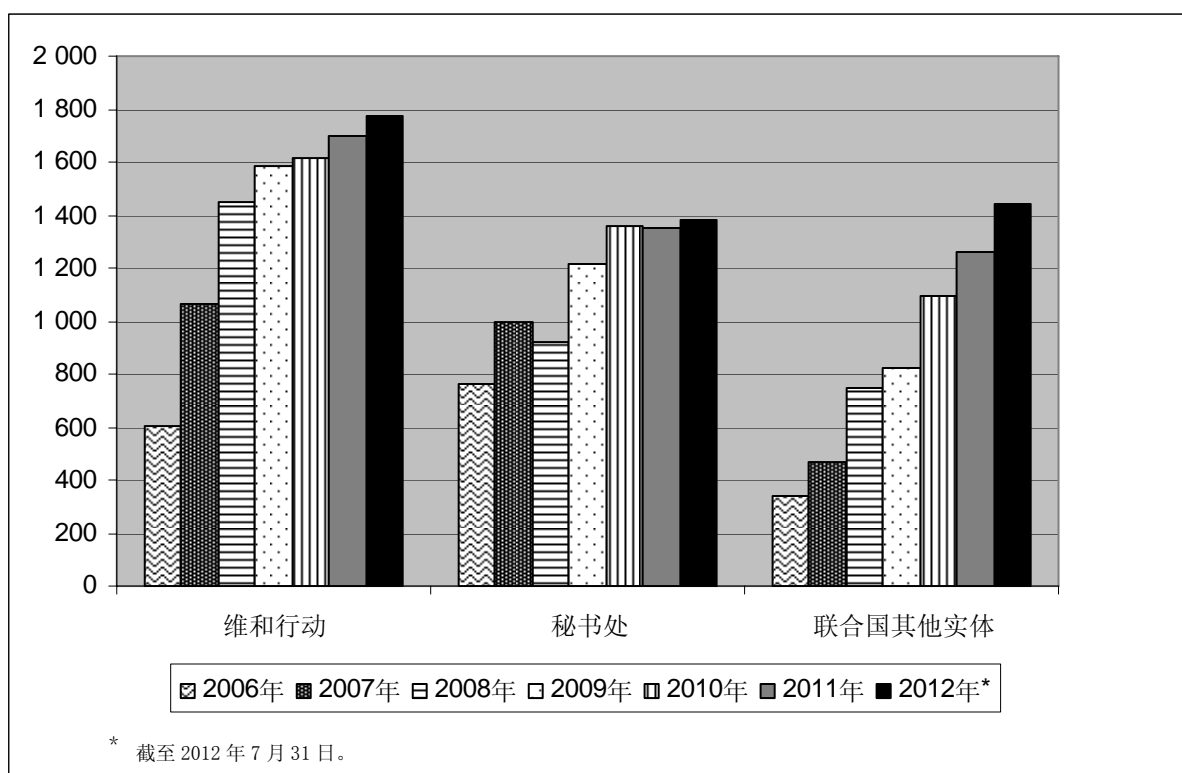


表 2
2006 年-2012 年，按实体和申报年份开列的财务披露参与情况

	维和行动	秘书处	联合国其他实体	按年份共计
2006	603	762	339	1 704
2007	1 062	997	469	2 528
2008	1 449	919	750	3 118
2009	1 584	1 212	822	3 618
2010	1 700	1 253	1 112	4 065
2011	1 697	1 351	1 258	4 306
2012*	1 771	1 380	1 443	4 594

* 截至 2012 年 7 月 31 日。

32. 虽然财务披露方案主要针对秘书处,但联合国其他实体¹也在费用分摊的基础上参与了。这样做就能在执行财务披露政策上采取一致做法,并能协助这些实体管理个人利益冲突风险。

33. 自施行财务披露方案以来,申报人数有了显著增长,从 2006 年的 1 704 人增加至 2012 年 7 月 31 日的 4 594 人,即增加了 170%(见上表 2)。施行披露方案的外部费用,例如披露方案的信息技术平台、行政事务和系统托管等,增加了将近 32%。但这些费用并没有与申报人数的急剧增长而同比例增加,这是追求规模经济和效率的结果。

34. 大会在关于人力资源管理的第 66/234 号决议中核准行政和预算问题咨询委员会的建议,要求秘书长寻求一切可能的办法,在不影响机密性的条件下降低获取财务披露方案审查服务的成本,在制定披露方案对下次采购的要求时,考虑可否将审查职能与信息技术服务合并起来,并继续研究申报周期问题。鉴于目前与披露方案外聘审查供应商的合同将于 2013 年 1 月到期,秘书处已按照标准采购程序启动采购外聘审查服务和某些信息技术服务的再投标流程。秘书处正在努力寻找控制披露方案费用的办法。至于为披露方案提供支持的信息技术平台,秘书处正在确定开发一个新平台需要的资金。在获得资金将新的信息技术平台与披露方案进行整合之前,目前的信息技术平台将继续通过正常升级得到维护和强化,以确保其效用。道德操守办公室将铭记本组织的风险情况,继续研究申报周期问题。

35. 大会在第 66/234 号决议中核准行政和预算问题咨询委员会的一项建议,要求审查披露方案的监管框架,使道德操守办公室在确定需申报人员方面能够发挥更大的作用,并制定一套更有重点的资格标准。办公室正与其他有关部门包括法律事务厅、人力资源管理厅和主计长办公室协商,以确认应审议涵盖披露方案的现行政策中有哪些领域需要新的导则、澄清和/或修订,从而根据本组织的风险情况更好地确定需申报人员。

36. 秘书处已根据大会第 66/234 号决议的要求采取一些措施来解决和减少个人利益冲突问题。这类措施包括在对新招聘的工作人员进行工作单位情况介绍和常规强制性讲习班及其他培训班和简报会上提供关于管理利益冲突的信息和指导。道德操守办公室开发了一个新的网站,并编写了一个新的《道德操守指南》,就广泛的道德操守相关问题,包括如何在履行公务时预防、查明和减少利益冲突,向工作人员提供实际指导。

¹ 目前参与披露方案的联合国实体有:联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国裁军研究所、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约秘书处、联合国难民事务高级专员办事处、联合国赔偿委员会、联合国气候变化框架公约临时秘书处、联合国训练研究所、联合国大学和妇女署。

37. 财务披露方案提高了参与的工作人员对保护自己和联合国免遭声誉风险和个人利益冲突的必要性的了解。在过去 6 年中，披露方案已审查了 19 000 多份个人财务披露表。披露方案从 2006 年最初的 1 704 名参与者增长到 2012 年的 4 600 多人。由于参与者只要一加入联合国或获得提升或职务变动就被列入披露方案，因此披露方案能有效地从早期开始和在实际冲突出现之前就查明和管理潜在的利益冲突。

38. 自 2006 年以来，工作人员和外聘审查员之间就工作人员财务披露表审查工作交换了 109 000 多次电子邮件和电话谈话。联合国合办工作人员养恤基金拟定了一个证券预先核准方案，在财务资产方面的冲突案件数也减少了，这些都进一步证明对利益冲突的认识得到了加强。如上表 1 所示，2010 年披露方案报告了 58 起这类案件，2011 年则只出现了 14 起案件。

39. 财务披露方案提高了参与的工作人员对相关组织规则 and 政策的认识。例如，自 2008 年开始在通知工作人员必须就外部活动获得批准的过程中，披露方案建议，工作人员为以前不获批准的 170 项外部活动争取获得批准。提出的建议和发出的信函起到了教育参与者认识利益冲突问题的作用。认识到自身周围利益冲突的性质和风险的工作人员未来就不太可能陷入类似的境况。

40. 披露方案揭示了原本可能不引人注意和可能危害到本组织声誉的风险情况。特别是，披露方案发现了广泛的利益冲突情况，需要进行程序审查以防止这类情况再度发生。披露方案在提高工作人员认识和确保遵守诚信标准特别是在有关外部活动和家庭关系的诚信标准方面做出了重大贡献。

41. 大会在第 66/234 号决议中请秘书长提出解决个人利益冲突的措施，诸如将财务披露方案扩及其他工作人员职类和离职后限制等措施；道德操守办公室正根据大会的这一要求与相关部门协商。关于离职后限制的现行政策主要涵盖涉及采购流程的工作人员，包括《联合国采购手册》所定义的申购人。

C. 防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复

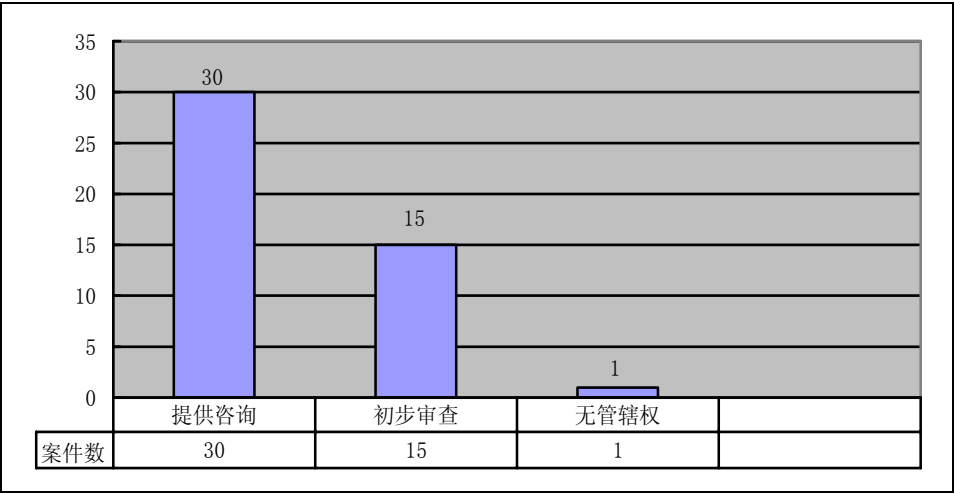
42. 根据 ST/SGB/2005/21 号秘书长公报，认为自己因举报不当行为或因配合已获正当授权的审计或调查而遭受报复行动的工作人员可向道德操守办公室要求获得防范报复保护。办公室对保护请求作初步审查，以确定投诉者是否曾参与某个受保护的活动的，如果是的话，则该受保护活动是否促成了所指称的报复。如果道德操守办公室确定报复案件的表面证据已确立，就会把该案件移交给内部监督事务厅或者规定的备用调查机制以展开正式调查。道德操守办公室将在收到完整的调查报告和证据材料并作相关评估之后作出最终决定。

43. 从 2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日，道德操守办公室共收到 46 个与防范报复有关的请求。对于工作人员明确请求按照 ST/SGB/2005/21 号秘书长公报

提供防范报复保护的那些询问，道德操守办公室启动了 15 个初步审查评估，如下图所示。在这 15 个初步审查评估中，办公室完成了对 14 个案件的审查工作，其中有 2 个案件在办公室发现存在报复的表面证据后被移送进行调查。这些案件中的 12 个案件已确定不存在报复的表面证据，而对剩下的 1 个案件的初步审查工作仍在进行中。

图六
对寻求保护的请求采取的行动

2011 年 8 月 1 日-2012 年 7 月 31 日



44. 对于 30 个不涉及初步审查评估的询问，已确定其中 1 个不在任务授权范围之内，其余 29 个涉及就联合国防范报复政策提供咨询。提出不在该政策涵盖之下的冤情问题的工作人员被介绍给其他相关机构，除其他外包括联合国监察员和调解事务办公室、工作人员法律援助办公室、管理评价股和人力资源管理厅。

45. 关于上文第 43 段提及的 2 个有表面证据结论案件中的 1 个案件，道德操守办公室还促成采取保护措施，包括暂停业绩评价和调离负责考绩的人员。

46. 关于最后矫正补救措施的落实情况，在本报告所述期间，道德操守办公室在 2011 年向秘书长办公厅提出的一项建议得到落实，即一名确定受到报复的工作人员被调到秘书处的另一个部门。这项建议是在秘书长办公厅和管理事务部的协作下得到落实的。

47. 从 2006 年 8 月至 2012 年 7 月，道德操守办公室启动了 106 次对报复申诉的初步审查。在这 106 个案件中，1 个案件仍在审查中，18 个案件因投诉人撤诉或放弃投诉或因案件经非正式方式得到使投诉人满意的解决而结案。对于完成初步审查的其余 87 项投诉，办公室确定了 9 个有表面证据的报复案件并根据

ST/SGB/2005/21 号秘书长公报将这些案件移交作正式调查。对这些案件中的 5 个案件的调查已经完成，办公室确定其中有 1 个案件的报复情事已确立。

48. 颁布本组织的举报政策是经 2005 年世界首脑会议授权进行的内部改革的一个关键要素，目的是鼓励工作人员举报欺诈、腐败、浪费资源和其他严重形式的不当行为。促进这类举报能增强体制性纠错能力，最终有利于保护本组织的诚信和公信力。

49. 尽管出于这样的目的，但提交给道德操守办公室的报复投诉所举报的绝大多数不当行为并不涉及会危害本组织的严重不当行为，而是对投诉人所处管理链针对投诉人的不恰当行为的指控。现行政策被广泛用作工作人员投诉与工作业绩问题有关的冤情机制，而并没有达到促进举报若不查明和解决就会对本组织造成严重后果的严重不当行为的目的。

50. 在施行 ST/SGB/2005/21 号秘书长公报过程中，道德操守办公室确认了公报中的一些缺陷，并确认必须进一步澄清各部门的作用和责任，以期促进有效落实本组织内的现行举报保护措施。为纠正这些缺陷并力求使本组织的防范报复政策更为有力和有效，目前正在考虑是否对现行政策作一次全面的结构性审查，以加强本组织在鼓励举报严重不当行为、保护举报人免遭报复和采取干预措施以防范发生报复情事方面的做法。目前正在讨论这一审查的方式。

D. 外联、培训和教育

51. 在 2010-2011 年报告周期，道德操守办公室作出显著努力扩大外联活动，以联系纽约以外各工作地点的工作人员。与驻外地的工作人员直接接触仍然是加深对办公室服务的了解、听取工作人员有关道德操守方面的关切问题和加强及巩固本组织范围内的道德操守文化的一种必不可少的做法。

52. 在本报告所述期间，道德操守办公室继续努力加强与外地工作人员在道德操守问题方面的互动。道德操守办公室主任在道德操守办公室人员的支助下实地走访了联合国维也纳办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国内罗毕办事处、环境署、人居署、联合国非索特派团支助办事处、乌干达恩德培区域服务中心、联合国驻卢旺达办事处、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国日内瓦办事处、联合国贸易和发展会议、在德国波恩的联合国气候变化框架公约秘书处、联合国海地稳定特派团、粮农组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署。

53. 道德操守办公室在开展外联活动过程中与工作人员和管理层进行个别磋商，举行外地工作人员全体会议，作定向道德操守演讲，以及举行重点问题小组会议讨论与联合国道德操守标准、行为和纪律、采购和培训有关的道德操守问题。总共与将近 800 名工作人员进行了面对面的会议。

54. 2012 年 5 月,道德操守办公室正式启用新的公共网站,向工作人员和公众提供与办公室任务规定有关的中央信息资源,并登载全面概述办公室各项服务的资料。自联网以来,探访该网站的次数已超过 1 万次,其中寻求关于道德操守咨询和培训信息的次数特别多。

55. 为进一步提高工作人员对道德操守办公室的认识,办公室在 2011-2012 年期间发布了公布其服务内容和联系方式的一系列海报。办公室还策划了有关防范报复的宣传海报,分发给秘书处各部门,以提高对本组织相关政策的认识,并鼓励工作人员举报会危及联合国诚信的那些行为。

56. 道德操守办公室还打算利用题为《路线图:工作人员寻找正确部门指南》和《同心协力:落实道德操守》的这两本指南作为提高对道德操守问题认识和培训的工具。

57. 考虑到培训对于提高对道德操守的认识和增强工作人员作出道德操守判断的能力至关重要,道德操守办公室发挥了作为秘书处在设计和拟定道德操守培训内容方面的专家的作用。按照其有关拟定“道德操守问题方面的标准、培训和教育”并确保“对全体工作人员每年进行道德操守培训”的任务规定(见 ST/SGB/2005/22),办公室与人力资源管理厅合作为全秘书处工作人员组织了面对面和在线学习活动。

58. 在 2011-2012 年期间,继续在纽约和其他工作地点组办“我们日常工作中的专业道德操守和诚信”讲习班。自 2006 年推出该讲习班以来,全系统已有 14 000 多人参加了这类讲习班。在本报告所述期间,举办的 30 期讲习班接纳了将近 600 名工作人员。道德操守办公室在获得关于道德操守培训、教育和外联的内部专门知识后将更新和设计新的培训课程,以应对新出现的道德操守方面的挑战。

59. 办公室与人力资源管理厅协作,首次给 3 名外地工作人员颁发证书,让他们协助举办讲习班。这 3 位分别在乌干达恩德培区域服务中心、联刚稳定团和联合国南苏丹特派团工作的培训员于 2012 年 7 月开始在各自的工作地点组办讲习班。

60. 在线道德操守培训继续通过在线必修学习课程“提高诚信意识倡议”(见 ST/SGB/2005/17)提供给所有级别工作人员,重点是在本组织工作环境中应遵守的核心价值观和诚信标准。自 2005 年推出该课程以来,已有 50 000 多人完成培训,其中在本报告所述期间完成的有 5 300 人。道德操守办公室打算与人力资源管理厅协作在下一个报告周期更新该课程。

61. 可通过采购司培训网站学习的采购司题为“采购中的道德操守和诚信”的在线培训单元已进入第三年。在本报告所述期间,300 多人完成了该课程。该课程对于采购司工作人员是必修学习课程,并建议其他具有采购相关职责和责任的工作人员学习。

62. 2011 年 10 月，道德操守办公室主任提供了在纽约为维和特派团高级文职、军事和警务领导设置的“高级领导就职课程”的道德操守领导部分。办公室主任还在都灵的联合国系统职员学院，以及在 2012 年 6 月和 7 月在意大利布林迪西联合国后勤基地举办的高级特派团行政和资源培训班期间提供道德操守培训。这些按具体情况设置的课程同样强调了道德操守领导的重要性。

63. 根据第 65/247 号决议，并认识到联合国高级管理人员的行为对本组织的道德操守、诚信和问责制文化会产生直接持久影响，道德操守办公室主任为新上任和新任命的助理秘书长和副秘书长，包括秘书长特别代表和秘书长副特别代表，举办了 26 次保密的道德操守情况简报会。办公室注意到每年在所有工作地点都会新任命大量 D-1 和 D-2 级管理人员，因此正在考虑如何有效地将这类简报会扩大在这些职级上的所有新上任高级管理人员。

64. 道德操守外联工作有助于促进全组织的道德操守文化。本组织通过强调“从高层确立一种道德操守基调”的方法来维系这一文化。秘书长《高级管理人员契约》2011 年周期包括了支持本组织致力于道德操守文化这一目标。道德操守办公室主任根据主管管理事务副秘书长的要求对签订《高级管理人员契约》的所有副秘书长都进行了保密的道德操守领导行为评估。参与的副秘书长收到了有关这一流程结果的保密反馈材料。这一举措使高级领导团队的成员能够考虑到具体的道德操守领导行为如何会影响到他们领导和激励其团队的能力。

65. 在本报告所述期间，秘书长还要求道德操守办公室通过启动“领导对话”项目增强全组织的道德操守文化。办公室在秘书长办公厅、人力资源管理厅和管理事务部的支持下，根据该项目的规定正在编写讨论指南，以说明担任国际公务员意味着什么和《就职宣誓》的重要性。通过传统的管理分级流程，并从秘书长为其高级领导团队主持的一次有指导的讨论会开始，管理层从上往下每一个层级都将逐次领导各自直属工作人员就《就职宣誓》进行有指导的对话。预计该对话流程将于 2012 年下半年开始，2013 年 6 月 30 日之前结束。

E. 制定标准和政策支持

66. 推广道德操守标准制定工作和提供政策咨询意见仍然是道德操守办公室的一个关键职能。本组织在维护道德操守价值观和标准及将它们全面纳入本组织政策、条例、导则和业务程序方面的承诺有助于确保在履行公务时遵守这类标准。

67. 在本报告所述期间，道德操守办公室就道德操守标准制定工作和政策问题向秘书处内的各部/厅及基金和方案机构提供了支持和咨询意见。就各种道德操守相关问题，包括招聘某类人员的条件、个人和组织利益冲突，以及就在全组织调查工作中列入道德操守因素等问题提供了实质性政策咨询意见。

68. 道德操守办公室与联合国道德操守委员会协作发布了关于收受礼物和参与外部活动的工作人员指导说明。这些说明就工作人员作为国际公务员所承担的相关义务向工作人员提供了实用和用户友好的指导。

69. 此外，道德操守办公室还经常与相关部/厅包括人力资源管理厅、管理事务部和法律事务厅举行磋商，讨论各种问题，包括财务披露政策的审查工作、增强问责制和透明度的措施，以及利益冲突管理。道德操守办公室还就《国际公务员行为准则》的审查工作向人力资源管理厅提供实质性投入。

70. 道德操守办公室同世界银行协作审查和分析了关于国际组织道德操守职能的基准调查结果。将与 20 国集团反腐败工作组分享该研究结果。

F. 评价联合国的道德操守和诚信文化

71. 大会在第 66/234 号决议中核准了行政和预算问题咨询委员会报告 (A/66/511) 所载的各项结论和建议，包括要求秘书长制订适当的道德操守评价标准。行预咨委会在其报告中赞赏道德操守办公室在 2010-2011 年期间所作的外联努力，并注意到办公室处理的服务请求数量大为增加。但行预咨委会指出，所报告的收到的服务请求数量增加和已审查的案件数并不足以表明可充分确定正在实现促进高标准的诚信和道德操守文化的目标。

72. 在这方面并根据外勤支助部的请求，道德操守办公室在 2012 年 1 月至 6 月期间进行了本组织第一次对外地行动的道德操守和声誉风险评估工作。以在维和行动中代表性抽样的方式进行的这次风险评估使用了一个专门设计用来查明会危及联合国履行其和平与安全任务能力的重大道德操守和声誉风险的可扩展的定量和定性方法。评估的目的是要确立一个可信的统计基准，用以监测参加外地行动的各级工作人员对联合国道德操守文化及组织和个人诚信的认识和态度。这次风险评估的结果将使本组织能够采取适当、谨慎行动，以解决和减少已查明的结构性、程序性及行为方面的风险，从而维护和提高其声誉，更有效地利用其资源，将风险降至最低以便成功完成任务。

四. 联合国道德操守委员会

73. 联合国道德操守委员会根据 2007 年 12 月 1 日生效的 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报《联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案》设立。委员会的主要责任就是为联合国秘书处及单独管理的机构和方案制订一套统一的道德操守标准和政策，并就某些影响整个联合国系统的重要且特别复杂的案件和问题进行协商。

74. 联合国道德操守委员会由单独管理的联合国机构和方案道德操守办公室负责人以及联合国秘书处道德操守办公室负责人组成。截至 2012 年 7 月 31 日，委

员会成员包括联合国秘书处、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国项目事务厅、粮食署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处，以及联合国难民事务高级专员办事处。应妇女署请求，道德操守办公室还根据 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报 2.2 节在妇女署指定一个道德操守干事之前向该实体的工作人员提供道德操守服务。

75. 根据 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报 2.3 节，道德操守办公室主任主持并承担领导委员会的职责，以促进能力建设并确保在提供与道德操守有关的服务时采用前后一致的方法。

76. 在 2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日期间，委员会举行了 10 次正式会议。委员会的优先事项仍然是增进应用道德操守标准方面的一致性。

77. 在本报告所述期间，委员会继续统一有关财务披露的政策，包括审查方法、申报资格标准，以及提供冲突管理方面的咨询意见。委员会审查了不同组织采用的各种以风险为基础的财务披露方法，以及委员会成员的方案经验，以期改进在查明和减少利益冲突方面的方案实效。

78. 委员会就共同标准业务程序展开工作，并审查了增强在提供保密咨询方面的一致性的方法。委员会成员拟订了适用于联合国人员的关于外部活动及礼物和招待的指导说明。委员会分享了在提供培训和开展外联活动方面的经验，特别是在为高级管理层作道德操守文化和领导力情况介绍及发展共同电子学习平台方面的经验。

79. 委员会审议了新出现的对个人、机构和流程构成风险的道德操守挑战。一些委员会成员还参与了各自组织为拟订反腐败倡议和政策所进行的工作。

80. 2011 年 11 月，委员会在纽约组织了一个关于防范因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复的讲习班。讲习班的重点是在委员会成员组织中促进防范报复政策和做法的一致性，通过促进统一的业务程序提高成员组织各办公室在决策方面的一致性，以及就具体防范报复问题和挑战向委员会成员组织提供咨询协助。

81. 根据 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报的授权，道德操守办公室审查了联合国秘书处及单独管理的机构和方案的道德操守办公室的年度报告，并酌情提出了建议。

82. 迄今为止，委员会是联合国秘书处及各基金和方案内唯一一个体制化机制，负有促进一致性施行道德操守和诚信标准的责任。委员会自成立以来在提高对联合国大家庭内个人和体制性诚信问题的认识 and 一致性解决道德操守问题方面做出了重大贡献。委员会必须继续得到最强有力的支持，以履行其法定责任。

83. 大会在第 66/234 号决议中核准了行政和预算问题咨询委员会报告 (A/66/511) 所载的各项结论和建议；根据该决议，秘书处有关部门已启动更改联合国道德操守委员会名称的流程，展开了对 ST/SGB/2007/11 号秘书长报告的修订工作。

84. 道德操守办公室和委员会成员继续参与多边组织道德操守网络的活动。该网络成立于 2010 年 6 月 21 日，目的是支持秘书长为推动联合国大家庭就有关道德操守的问题进行全系统协作所作的努力。网络是由来自联合国系统、相关国际组织及多边和区域金融机构的道德操守办公室和道德操守职能构成的一个广泛联合体。网络积极支持专业发展和支持交流道德操守政策和做法。由世界贸易组织和世卫组织联合主办的网络第四次会议于 2012 年 7 月 4 日至 6 日在日内瓦举行。

五. 结论

85. 在力求完成促进和巩固联合国内的道德操守文化、透明度和问责制任务的过程中，道德操守办公室继续评估并加强其在核心任务领域里的工作。除了在提供优质、保密的道德操守咨询方面继续按本组织及其工作人员的需要提供以结果为基础的服务外，办公室还主动拟订和落实了进一步支持本组织道德操守和诚信文化的举措。

86. 为加强本组织防范报复政策，从而实现其鼓励工作人员举报对本组织运作和声誉有害的严重不当行为的目的，秘书处已启动对现行政策的全面审查，以期增强其实效。

87. 2011-2012 年期间在促进联合国工作人员和管理层的道德操守价值观和行为方面，道德操守办公室继续向各工作地点派出外联特派团，出版重要的道德操守指南(如《同心协力：落实道德操守》)，以及加强道德操守培训方案。道德操守办公室主任还鼓励并支持联合国高级领导层，除其他外，通过以下方式介入道德操守工作：(a) 为新上任和新任命的助理秘书长和副秘书长举办保密的道德操守情况简报会；(b) 根据《高级管理人员契约》提供保密的副秘书长道德操守领导行为评估意见；(c) 启动“领导对话”项目。办公室将继续支持本组织的道德操守领导，从而促进一个以诚信为基础的组织文化。

88. 在利用一种可重复和可扩展的方法设计和进行联合国对本组织外地行动的首次道德操守和声誉风险评估过程中，道德操守办公室拟定了评价标准，借此可有效评估并衡量道德操守风险的认知严重程度和可能性，以及已采取的补救行动的影响力。制定好的衡量标准将适用于在整个组织范围内解决个人、机构和流程风险，并留有拟订防止、减少和管理这类风险的有效行动计划的空间。

89. 道德操守办公室通过开展这些引人注意的活动继续发挥着联合国价值观和原则的主要倡导者的作用，并将继续促进一个致力于道德操守行为和体制性诚信的组织环境。

90. 请大会注意本报告。

附件

2011 年财务披露方案合规情况

联合国实体	规定申报人数	完成申报数	未合规数
联合国秘书处			
联合国行政首长协调理事会	1	1	0
反恐怖主义委员会执行局	4	4	0
大会和会议管理部	27	27	0
经济和社会事务部	56	56	0
管理事务部	237	237	0
政治事务部，包括特别政治任务	186	186	0
新闻部	39	39	0
安全和安保部	26	26	0
亚洲及太平洋经济社会委员会	47	47	0
西亚经济社会委员会	24	24	0
非洲经济委员会	82	82	0
欧洲经济委员会	10	10	0
拉丁美洲和加勒比经济委员会	44	44	0
道德操守办公室	11	11	0
秘书长办公厅	18	18	0
裁军事务厅	7	7	0
人道主义事务协调厅	19	19	0
内部司法办公室	2	2	0
信息和通信技术厅	18	18	0
内部监督事务厅	15	15	0
法律事务厅	20	20	0
负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室	1	1	0
负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室	4	4	0
人权事务高级专员办事处	18	18	0
监察员办公室	2	2	0
非洲问题特别顾问办公室	3	3	0
最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处	2	2	0
大会主席办公室	7	7	0

联合国实体	规定申报人数	完成申报数	未合规数
建设和平支助办公室	5	5	0
区域委员会纽约办事处	1	1	0
联合国合办工作人员养恤基金	64	64	0
联合国日内瓦办事处	83	83	0
联合国内罗毕办事处	43	43	0
联合国维也纳办事处	17	17	0
联合国毒品和犯罪问题办公室	72	72	0
各研究和训练所	13	13	0
各国际法庭和核查委员会	123	123	0
小计(不包括维持和平行动)	1 351	1 351	0
维持和平行动	1 697	1 696	1
联合国机关/机构和其他	1 258	1 256	2
共计	4 306	4 303	3