



第七十三届会议

临时议程\* 项目 143

联合检查组

## 审查处理联合国系统利益冲突的机制和政策

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“审查处理联合国系统利益冲突的机制和政策”的报告(A/73/187)的评论意见。

\* A/73/150。



## 摘要

联合检查组题为“审查处理联合国系统利益冲突的机制和政策”的报告(A/73/187)对解决利益冲突的现有监管框架进行了全系统审查。

本说明反映了联合国系统各组织对该报告所提建议的意见。这些意见是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提出的意见基础上进行的汇总，各成员组织对该报告表示欢迎并支持其中的一些结论。

## 一. 引言

1. 联合检查组题为“审查处理联合国系统利益冲突的机制和政策”的报告(A/73/187)对解决利益冲突的现行监管框架进行了全系统审查。联合检查组在该报告中评估了当前处理现存和潜在利益冲突的机制和做法，查明了差距和挑战，并在确定最佳/良好做法的同时提出解决办法。

## 二. 一般性意见

2. 联合国系统各组织欢迎这份报告，指出其中载有旨在加强利益冲突监管框架的相关有益建议，并对最佳/良好做法和经验教训作了内容详实的概述和汇总。

3. 各组织指出，该报告的范围本可扩大到供应商和组织冲突，虽然报告中经常提到“工作人员”，但审查结果应理解为适用于各种合同安排下的联合国人员。

4. 一些组织认为，其中若干条建议呼吁理事机构采取行动，并指出在监测利益冲突和相关工作人员问责问题上，理事机构可在负责问责事宜和监督相关部门和组织职能的支持下，在履行监督和战略指导职能方面发挥与行政首长不同的独特作用。

5. 各组织指出利益冲突是动态的、不断发生变化，并指出这可能会造成工作人员在申报或任命时没有利益冲突、后来却面临利益冲突的情况。各组织一致认为，必须进行任用前利益冲突审查，并在征聘时及其后提高所有工作人员的认识，使他们进一步认识到有义务报告潜在冲突并与主管一起解决这些冲突。

6. 关于离职后活动和“旋转门”现象，各组织同意关于离职后限制难以监测和执行的结论(第 177 和 178 段)；但是，它们也注意到，该报告没有提供任何背景或分析来表明在就业合同中设立处理利益冲突或“旋转门”现象的限制性约定是否适当或有效。各组织还强调，引入禁止特定离职后活动的竞业限制合同条款似乎不妥，因为联合国共同制度整套薪金、福利和应享权利中不包含任何对这种限制作出相应补偿的内容。

7. 各组织支持报告中的部分建议，但指出与道德操守办公室的现有资源相比，执行这些建议需要有更多的资源。

## 三. 对各项建议的具体评论

### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长应指示本组织负责履行道德操守职能的官员至迟于 2019 年 12 月排查最常见情况，并登记各自组织可能遭遇组织利益冲突的风险。

8. 虽然各组织普遍支持这项建议，但一些组织表示，特别是在分散的小型组织中，执行这项建议可能需要更多的管理知识和资源，超出了道德操守办公室的知识和专长。一些组织还表示，为摸底工作提供参考而进行的分析，也会涉及对已查清的风险采取缓解措施。

## 建议 2

尚未采取行动的联合国系统各组织行政首长应指示其人力资源部门采用强制性利益冲突披露表，由所有工作人员和其他各类短期或长期入职人员与就职申报一并签署。该表格应酌情在各自组织道德操守和其他职能的协助下，并与未来任何机构间论坛协商后编制。

9. 各组织表示支持这项建议的部分内容，指出虽然要求新工作人员签署强制性利益冲突披露表可能有助于提高工作人员对利益冲突的认识，但也带来一些挑战，包括与重复和保密有关的问题。各组织不赞成要求工作人员就条例和细则的每个行为或操守相关方面分别签署表格。

10. 联合国秘书处与联合国各基金和方案不同，这种拟议披露表格无法保密，因为单位负责人和人力资源管理厅可以看到工作人员的答复，而这可能会使工作人员不愿披露全部利益冲突。

11. 各组织认为，鉴于工作人员的情况随着时间的推移而变化，聘用时签署一份单独的利益冲突披露表无法完全解决利益冲突问题。许多组织证实，在征聘时及其后不断提高认识是一种有效的方法。

12. 一些组织还指出，要使自我认证方案取得成功，人力资源部门和部门主管或主任需要加强工作人员识别利益冲突的技能，包括审查外部活动的技能。虽然道德操守办公室也许能够应要求提供建议，但只有在有人提请其注意时才会知情。

## 建议 3

联合国系统各组织的理事机构应要求各组织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对其原理和范围的任何修改。

13. 各组织指出，这项建议是针对理事机构提出的。各组织还指出，该建议似乎表明理事机构对现行安排不满意或是这些安排无效，但报告中没有表明有这种证据。

14. 联合国秘书处关于道德操守、忠诚和利益冲突的政策都定期接受审查，以期通过不同机制加强对利益冲突风险管理的关注。目前正在努力将利益申报和利益冲突管理的覆盖范围扩大到更多的工作人员类别，包括可能将自我认证要求适用于所有工作人员。任何拟议修改都应与其他利益冲突风险缓解战略提案一并仔细审议。

15. 总体而言，各组织更喜欢全系统的解决方案和标准，而不是逐个实体审查，以便促进和推动一致性和统一性；然而，若干组织认为眼下没有必要编写一份报告。

## 建议 4

尚未采取行动的联合国系统各组织行政首长应与联合国系统各组织法律网协商采取必要步骤，至迟于 2019 年 12 月将适当法律条款纳入与其工作人员和有关非工作人员订立的合同协议，对其职能限制期作出有约束力的规定，禁止他们在该期限内从事明确限定的离职后活动。

16. 各组织指出，该报告没有提供分析来表明在就业合同中设立处理利益冲突或“旋转门”现象的限制性约定是否适当或有效。

17. 各组织表示支持该建议的部分内容，但认为引入禁止特定离职后活动的竞业限制合同条款不妥，因为联合国共同制度整套薪金、福利和应享权利中不包含任何对这种限制作出相应补偿的内容。

18. 各组织认为，从人力资源角度看，在雇用合同中纳入限制性条款可能令人不愿接受联合国的雇用。对于使用短期合同模式不是长期任用模式聘用人员的组织来说，情况尤其如此。目前的招聘环境需要短期的专门人员和人才，而且针对这类人才的竞争激烈，纳入一项无法执行的限制离职后活动条款不具备战略意义。从实际角度看，各组织没有资源为执行此类条款(即便过去可以执行)而监测原工作人员和承包商的离职后动向。

19. 各组织指出，法律网不是管理问题高级别委员会的一部分。管理该网络的法律事务厅以观察员身份参加管理问题高级别委员会的会议，因此能够在年度会议期间向法律网通报委员会各网络正在审议的、从法律角度看可能有关联的问题。尽管如此，上述建议仍将列入法律网即将举行的会议讨论议程，包括关于编外人员离职后限制适当合同安排的讨论。

20. 最后，联合国秘书处的任用书中已经包含关于这种限制的适当法律条款，其中提到了相关工作人员条例和细则以及行政通知，包括任何适用的离职后限制。重申这些工作人员条例和细则和通知中的仅仅一项或多项规定，可能会使工作人员对合同中没有被同样单独列出和重复的其他规定的相对效力或适用性产生不确定感或认识混乱。

#### 建议 5

尚未采取行动的联合国系统各组织行政首长应至迟于 2019 年 12 月底采取必要步骤，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。

21. 各组织支持这项建议，指出应更加重视追究工作人员的道德行为责任，而不论其属于哪种合同类型，并指出完成强制性方案是实现目的的手段，本身并不保证行为符合道德操守。

22. 联合国秘书处业绩管理制度和政策(ST/AI/2010/5 和 ST/AI/2010/5/Corr.1)指出，工作人员应“接受问责，展示廉正、专业精神和尊重多样性/性别平等这三个核心价值观”。题为“联合国内道德操守和廉正”的课程直接涉及廉正这一核心价值观，从而使工作人员接受对其道德行为的问责。根据 ST/IC/2017/17，期待工作人员在加入联合国后六个月内参加所有强制性学习课程，包括道德操守和廉正课程。

23. 一些组织提出了编外人员的问题，在有些情况下他们不接受上岗培训。

## 建议 6

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

24. 各组织指出，这项建议是针对理事机构提出的，各组织虽然对这项建议的基本前提表示支持，但表示理事机构发挥的加强联合国工作人员和在职人员承诺的作用没有达到该建议所规定的周密程度。

25. 各组织认识到，这对于确保定期审查和更新关于道德操守、廉正和利益冲突管理的政策特别重要，同时认识到应避免过度报告和过度监测。更新还应包括工作人员条例和细则的评注和解释，以指导工作人员如何遵守政策。

---