



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
30 March 2010
Chinese
Original: English

2010 年年度会议

2010 年 6 月 21 日至 7 月 2 日，日内瓦

临时议程项目 7

开发署道德操守办公室报告

开发署：2009 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第二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。本报告也是依照执行局第 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 2010 年 2 月 22 日经委员会第十九届会议审查。

本报告概述道德操守办公室 2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的活动情况。办公室在此期间所响应的请求数量是上一个报告期的两倍。造成这一现象的原因可能是办公室把与开发署人员之间的沟通放在了优先的位置上。

大部分请求与道德操守方面的咨询有关。基于这些请求以及所收到的反馈意见，道德操守办公室重申《联合国人员道德守则》所界定的价值标准，即：独立、忠诚、公正、廉洁、接受问责和尊重人权，对于开发署人员开展日常工作的重要性。确保国际公务员作为社会变革促进者的独立、公正和能力，应有助于组织的信誉和公众的信任，这对于开发署支持实现千年发展目标的工作来说是必不可少的。

决定要点

执行局不妨注意本报告，并就道德操守职能的发展及其对开发署使命和任务的贡献提出意见。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 行政活动	4
三. 法定活动	6
A. 制定标准和政策支持	7
B. 培训、教育和外联活动	10
C. 咨询和指导	12
D. 财务披露政策	13
E. 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	16
四. 联合国道德操守委员会	17
五. 结论	19

图

1. 道德操守办公室 2009–2011 年行动计划概览	5
2. 与 2008 年相比 2009 年所收到的请求数量	7
3. 按性别分列的 2009 年请求情况	7
4. 培训和情况介绍会的地域分布	11
5. 按类别分列的咨询请求	13
6. 按级别分列的 2008 年申报的工作人员	14
7. 按职能分列的 2008 年申报的工作人员	15
8. 按地点分列的 2008 年申报的工作人员	15
9a. 请求防止报复的情况概览	18
9b. 2008 年报复案件复审情况	18

一. 引言

1. 本报告所述期间为 2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。道德操守办公室与有关单位合作，所取得的主要成果如下：

(a) 制定标准和政策支持。道德操守办公室为一些获得更新的相关机构政策和指导方针提供了投入。办公室将保护工作人员不受打击报复的条款从开发署《处理不遵守联合国行为标准问题法律框架》中抽取出来，作为一项单独的政策列出。¹ 此外，道德操守办公室还优先与开发署管理当局及工作人员就办公室的任务规定和核心活动进行沟通。这种以沟通为重点的做法，可能促成了请求数量的增加——从 2008 年的 186 次增加到 2009 年的 392 次，增长 110%。² 办公室还扩大了其在内联网上的网站，以更好地宣传开发署的行为标准，并提供关于其工作的资料；

(b) 培训。开发署接受面对面道德操守讲习班培训的工作人员和其他人员³ 的数量从 2008 年的 180 增加到了 2009 年的约 1 400。这些讲习班有很多是与人力资源处(人力处)学习资源中心共同举办的。在已举办的 50 期讲习班中，有 31 期得到了同僚教员的帮助。同僚教员是在 2009 年接受过“训练培训员”培训的工作人员。道德操守办公室还同采购咨询委员会主席及法律支助办公室主任合作，为两个职能群体(采购和法律)定制了培训课程；

(c) 保密咨询。咨询请求数量急剧增加，从 2008 年的 89 例增加到 2009 年的 225 例。数量最多的一类请求涉及“外部活动”，而 2008 年则涉及“就业相关问题”；

(d) 财务披露。在信息系统和技术处的技术支持下，1 774 名须申报的工作人员在 2008 年全部进行了申报。道德操守办公室答复了询问有关申报要求的 2 041 封电子邮件和无数次电话。办公室正处于审查 2006、2007 和 2008 交易年度申报的 5 089 份报表的不同阶段。⁴ 道德操守办公室及信息系统和技术处共同委托有关方面对在线申报申请进行了“弥补不足”的分析，以改进申报和审查程序。此外，道德操守办公室还同法律支助办公室和(或)审计和调查处(审调处)一道，对 2006 和 2007 年度 11 起不遵守申报要求的案例采取了后续行动；

¹ 开发署关于防止打击报复的政策目前基本未变。该政策将根据联合国道德操守委员会目前正在进行的审查的结果进行修订。

² 这一增加数只计算了与财务披露申报工作无关的请求。

³ 开发署的个体订约人以及其他联合国机构的工作人员和其他人员也参加了某些在国家办事处举办的讲习班。

⁴ 各位工作人员在年度申报行动期间申报了 5 080 份报表，道德操守办公室后来又收到 9 份报表。这些迟交的报表是在道德操守办公室及审计和调查处采取后续行动之后申报的，使报表总数达到了 5 089 份。

(e) 防止报复。道德操守办公室审查了八宗关于打击报复的投诉。其中一宗投诉不属其职权范围，被移交给了相应部门。相关的两宗关于威胁打击报复的投诉通过有关部门的干预得到了解决。在其余五宗投诉中，有一宗没有确凿的初步证据，另外四宗道德操守办公室认为有初步确凿证据的案件被移交给审调处进行调查。在这四宗移交的案件中，办公室裁定其中一宗不存在打击报复，目前正等待其余三宗案件的调查结果。

2. 这些主要成果属于道德操守办公室的职权范围。⁵ 署长在 2007 年 12 月成立道德操守办公室，作为一个内部独立机构，以便“……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。”⁶

二. 行政活动

3. 道德操守办公室在管理局管理咨询小组和一位无偿提供服务的咨询人的协助下进行了战略规划，为执行其任务规定和确定其年度工作计划参数拟订了一个中期方向。由此制订的道德操守办公室 2009-2011 年行动计划纳入了相关部门的投入，旨在支持开发署 2008-2011 年战略计划(已延长至 2013 年)的各项目标，并与开发署的问责制框架和《开发署的人力资源：以人为本的战略，2008-2011 年》保持一致。图 1 提供了一个概览，说明按年份和职能领域分列的拟议活动的年度主题和次主题以及 2008 年已开展的活动。

4. 除了规划工作外，道德操守办公室的工作人员编制也得到了加强。2009 年 11 月，西班牙政府提供了一位初级专业干事，协助处理财务披露和办公室的其他工作，并正在接受这方面的培训。这一 P-2 职等员额是在现有的 D-1、P-5 和 G-6 团队之外添设的。办公室从 2009 年一般业务费用 200 000 美元的核定分配款项中拨款，继续雇用一家企业帮助进行道德操守培训，聘用一名兼职培训咨询人协调培训活动的后勤工作，聘用一名短期传播咨询人(用于一部宣传录像)，聘用两名定期财务披露行政支助咨询人，以及一名短期财务披露审查咨询人。

5. 道德操守办公室的工作人员进行了内部和外部培训，以在确有需要的方面保持其专业能力，提升其技术技能。例如，为了更好地执行对财务披露申报表的审

⁵ 见 ST/SGB/2007/11 “联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案”第 3 条：职权范围：(a) 围绕道德操守问题制订标准、开展培训和教育；(b) 向管理层提供指导，以确保本组织的规则、政策、程序和做法加强和促进《联合国宪章》所要求的廉正标准；(c) 就道德操守问题，向工作人员提供保密的咨询和指导；(d) 充当协调中心，提高工作人员对道德操守标准以及预期品行的认识；(e) 履行指定的职责，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(但助理秘书长及以上职等的工作人员除外，他们向联合国秘书处的道德操守办公室披露)；(g) 向行政首长提供关于其活动的年度报告。

⁶ 同上，第 1.1 段。

查，工作人员接受了审计软件培训。为了解最新发展情况，一名工作人员参加了财务披露审查讲习班。⁷ 第十届国际调查员会议是一次机会，可以参加来自各国国际组织的道德操守干事的研讨会，并审视调查工作的最新发展，包括对举报人受到打击报复的投诉进行调查。去年 12 月，道德操守办公室召开了第一次务虚会，以巩固技术技能，促成更好的团队工作，并进行年度工作规划。

6. 此外，2009 年开发署产品和服务调查还第一次将道德操守办公室包括在内。受访者被要求对以下方面作出评定：(a) 与当地情况的相关性；(b) 及时交付；(c) 保密咨询和财务披露的成果制解决方案。这一年度调查经过微调，可成为评测人们对这两项活动的看法的有效手段。⁸

图 1

道德操守办公室 2009–2011 年行动计划概览

职能领域	2008 年创建	2009 年传播	2010 年制度化	2011 年审查
1. 制定标准和政策支持	制定主要政策领域的各项程序	提高了人们的认识，明确了政策领域	创建了一个由财务披露政策协调人、训练培训员网络以及其他具备技术知识和对道德操守政策主人翁意识的伙伴组成的基本群体	评估道德操守政策的效果和道德操守办公室的业绩
2. 培训、教育和外联	编定并实施在线必修培训，并在现有上岗培训中引入面对面道德操守讲习班	通过公共信息材料及举办更多的面对面讲习班，阐明了办公室的作用、产品和服务	提供同侪培训，为特定职能群体定制培训课程，并为其他培训活动定制其中的道德操守部分	审查课程和培训材料，以改进内容，并增加以开发署各工作语言提供的版本
3. 保密咨询和指导	成立咨询服务	按照联合国全系统的标准，并通过礼品登记表和外部活动许可表，将咨询工作系统化	通过训练培训员网络、财务披露政策协调人以及其他有关方（例如人力资源处的业务顾问），扩大基本咨询工作的效果	审查咨询质量，改善咨询服务

⁷ 道德操守办公室还在 2008 年 12 月政府道德法理事会的年度会议期间参加了关于财务披露问题的小组讨论会。

⁸ 调查结果见 <http://practices.undp.org/management/corporate-surveys/hq-ps-surveys/2009-hq-ps-survey-results.cfm>。

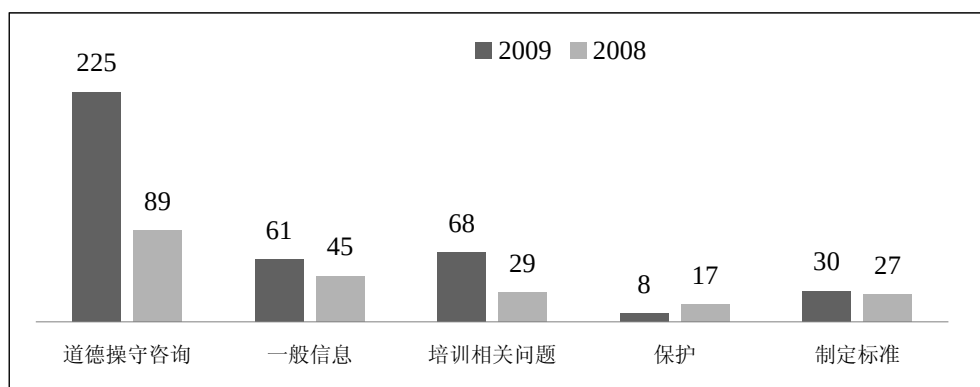
职能领域	2008 年创建	2009 年传播	2010 年制度化	2011 年审查
			确保开发署内部咨询的统一和一致	
4. 财务披露政策	完成 2007 年的财务披露行动, 遵守率达 99.9%	改善了有关财务披露政策的沟通工作, 建立了同申报者进行交流的渠道, 以便进行审查	扩大财务披露政策协调人在回答基本财务披露政策相关问题方面的作用, 并就此对财务披露政策协调人进行培训 改进在线申报系统 (预先上传上一年度的申报数据, 可用网络应用软件获取全面的更新情况, 为报告提供新的界面) 精简申报者数量, 以便更好地确定高危群体	以联合国系统其他道德操守办公室及其他同类管辖机构为基准, 调整开发署在财务披露方面的政策和做法
5. 防止打击报复	为持续审查关于打击报复的投诉制定了程序	提高了人们对保护程序的了解, 并通过采集表为工作人员提供了便利	创造条件, 使管理局更多地接受道德操守办公室工作人员的建议 就开发署的保护政策进行协商和修订, 以便与联合国全系统的框架保持统一	以联合国系统其他道德操守办公室及其他同类管辖机构为基准, 调整开发署在防止打击报复方面的政策和程序

三. 法定活动

7. 如前所述, 道德操守办公室第二年收到的请求数量显著增加, 比第一年增加了一倍多。这些请求可分类如下: 道德操守咨询(225)、一般信息(61)、培训相关问题(68)、保护错失行为报告人不受报复(8), 以及制定标准(30)。值得注意的是, 获得道德操守培训的人员数量增加了 663%, 提供咨询的次数增加了 153%。⁹ 图 2 与 2008 年对照, 提供了 2009 年所收到的请求数量的细目分类。

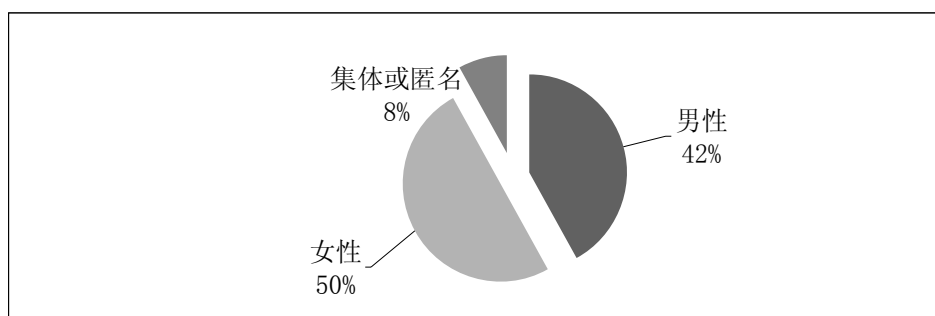
⁹ 2008 年的数据取自开发署道德操守办公室 2008 年年度报告, 涵盖从 2007 年 12 月 1 日到 2008 年 12 月 31 日的 13 个月。

图 2
与 2008 年相比 2009 年所收到的请求数量



8. 根据现有数据，请求协助的人员可按性别分类，只有集体问询或匿名问询的情况除外。如图 3 所示，按性别分类，50%为女性，42%为男性，另有 8%为集体或匿名问询。

图 3
按性别分列的 2009 年请求情况



A. 制定标准和政策支持

9. 道德操守办公室与管理局及审调处的各个部门合作，阐明构成开发署工作人员行为标准的相关工作人员条例和细则以及财务条例和细则如何应用。¹⁰ 办公室将保护工作人员不因报告错失行为而遭报复的条款从开发署的法律框架中单列出来。还努力通过联合国道德操守委员会将行为标准的实施与全系统的做法统一

¹⁰ ST/SGB/2002/13: 联合国工作人员的地位、基本权利和职责，作为 UNDP/ADM/2002/58 号通告发布。

起来。¹¹ 道德操守办公室扩大了内联网网站，并修改了现有的说明册和采集表，以便使开发署工作人员更好地了解行为标准和可用资源。办公室还响应了工作人员的建议，在其网站上发布常问问题，并在说明册中提供更多关于其任务规定的资料。¹²

阐明开发署的行为标准

10. 根据咨询请求和反馈意见，道德操守办公室确定了两个政策领域需要澄清：(a) 职务外活动；(b) 接受荣誉、馈赠或报酬。道德操守办公室就职务外活动的一个具体方面，与人力资源处、传播处和发展政策局合作，为工作人员阐明了请求核准以个人身份发表材料的程序。新程序提出，在人力资源处核准之前，先由道德操守办公室审查潜在的利益冲突，并由实务部门审查方案方面的问题。开发署管理部门审查了该项提议，并将其纳入了开发署的出版总方针。道德操守办公室就接受、登记、储存和妥善处置送给本组织的馈赠或送给工作人员但如果退回可能造成尴尬的礼物的程序问题，征求了法律支助办公室、人力资源处、行政事务司及审调处的意见。还就可能的处置机制，包括在为工作人员举办的活动上抽奖或捐赠给慈善机构等做法，咨询了工作人员代表大会的意见。将对这些程序进行审查，以便与最近发布的秘书处关于该专题的行政通知保持一致。¹³ 事实上，道德操守办公室以及开发署的其他部门，都对修改秘书处关于职务外活动和荣誉、馈赠或报酬的行政通知提供了意见。将在 2010 年向开发署工作人员发起关于修改情况的全体宣传运动。

11. 此外，为了更好地将各项政策要求告知工作人员，并就新阐明的程序提供指导意见，道德操守办公室修改了联合国道德操守办公室提供的两种采集表，供开发署工作人员使用。这两种表格分别是“请求核准职务外活动”表和“馈赠申报和登记”表。职务外活动表用于审查工作人员正式身份和职能与其拟以个人身份进行的职务外活动(例如加入某非营利组织董事会或发表文章)之间有无利益冲突。馈赠申报和登记表用于让工作人员通过行政事务司向署长披露、登记和托管任何无法拒绝的礼物。

12. 道德操守办公室为开发署的一些其他举措提供了咨询意见。例如，管理局在更新开发署全体工作人员调查的廉政、透明和问责部分时咨询了道德操守办公室的意见。人力资源处请办公室提供意见，用于更新特别假政策，包括开发署与会员国政府之间的人事调动。为了维护开发署所有工作人员的独立和公正性，办公室还警告，在征聘项目工作人员时政府官员不应在场。办公室还就按照职责分工

¹¹ 道德操守办公室继续支持委员会改进联合国人员全系统道德守则的工作，该守则由秘书长提交行政首长理事会和大会。

¹² 见 DP/2009/25，第 10 段。

¹³ ST/AI/2010/1：报告、保留和处置得自政府和非政府来源的荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬。

防止利益冲突的规定发表了意见，这是财务和行政处内部控制框架的一部分。道德操守办公室主任还在开发署问责制项目被纳入管理局总体活动之前，担任了项目咨询小组的联合主席。

防止报复

13. 在开发署法律框架进行更新以反映内部司法制度改革的同时，道德操守办公室将保护工作人员不因报告错失行为而受打击报复的规定提取了出来。办公室同法律支助办公室及审调处协商，将这些规定列为一项独立的政策。目前，开发署关于防止打击报复的政策基本未变。不过，当联合国道德委员会完成对其成员保护政策的审查后，该政策将得到大幅修订。开发署将征询各利益攸关方对根据委员会审查结果进行的政策修订的意见。

14. 开发署采用了联合国道德操守办公室的“保护登记”表，协助工作人员提出保护其免遭报复的请求。该表指导工作人员提供相关信息，以支持其关于报复的投诉。和前面所提到的其他表格一样，该表可以通过道德操守办公室内联网网站获得，并附有关于道德操守办公室保密政策的说明。

扩大道德操守办公室内联网网站

15. 道德操守办公室 2009 年传播活动的核心内容是在第一个网站创建一年之后，于 2009 年 6 月推出一个扩大了的新内联网网站。扩展工作是与信息系统和技术处合作进行的，花费了四个月的时间，利用了现有的信息资料并增加了大量的新内容，包括获取有关条例、细则和政策的快速方便的链接。更新网站的原因是：(a) 以联合国六种语文更好地提供关于规定行为标准的文件，如开发署道德操守指南；(b) 分发关于遵守这些标准所应遵循的各项程序的表格；(c) 提供关于道德操守办公室工作和政策领域的说明册，以及培训材料；(d) 回答常问问题，例如道德操守办公室与其他提供咨询意见或接受投诉的办公室之间有何区别。

16. 6 月到 12 月间，大约有 3 500 次页面点击。大多数访问指向主页，主页包含关于办公室的总体说明以及一份最新、最有用的文件、表格和公告清单。下载的材料大多涉及财务披露政策 (227 次下载，包括指示、小册子、广播信息等等)，其次是表格 (121 次下载)、关于利益冲突的资料手册 (82 次下载)、在线道德操守培训 (67 次下载)、培训日历 (64 次下载) 和 2008 年年度报告 (48 次下载)。

改编和分发说明册

17. 改编了联合国道德操守办公室的四种不同的小册子，以纸张和电子形式分发。这些小册子以简明的语言编写，内容涵盖：(a) 道德操守办公室工作概览；(b) 关于防止利益冲突的保密咨询意见；(c) 财务披露政策；(d) 保护举报不当行为或配合审计或调查的工作人员免遭报复。这些小册子也是一揽子培训材料的一部分，在面对面道德操守讲习班和情况通报会上分发。

编制各部门情况说明片以帮助规范工作场所行为

18. 为阐明道德操守、监督、冲突管理以及法律和人力资源管理等不同部门的相应任务规定，道德操守办公室和学习资源中心正在编制一部情况说明片，以解释工作人员可用来解决工作场所问题的各种内部机制之间的不同。剧本草稿已送发各有关部门和工作人员代表大会。该情况说明片以友好的语气和简明的语言编写，将以在线和 CD-ROM 的形式提供。道德操守办公室计划将其用作面对面道德操守讲习班和由同侪道德操守培训员开办的国家办事处讲习班的情况说明工具。

B. 培训、教育和外联活动

19. 培训和教育活动是道德操守办公室工作的重要环节，办公室与管理当局和工作人员一道，致力于在开发署内倡导和保持廉正的组织文化，并鼓励遵守高道德标准。办公室利用道德操守在线必修课程，在学习资源中心、一位兼职培训顾问、一个外部服务公司以及扩大后的同侪主持人网络的支持下，于 2009 年继续举办面对面道德操守培训。

20. 其他外联和教育举措包括为总部、国家办事处、区域集群会议以及其他讲习班的工作人员群体举办一般性和专门的简报会。总体来说，道德操守办公室增加的培训和外联活动远远超出了最初的预测，办公室与学习资源中心紧密合作，充分利用了有限的资源，并通过派遣经过周密规划的任务组和部署同侪培训员协助国家办事处的工作，最大限度地拓展外联机会。

21. 道德操守在线必修课程。道德操守办公室与管理局合作，继续倡导按规定学习道德操守在线必修课程，并对遵守情况进行监测。在线课程(有英文、法文和西班牙文版本)可以有效地提醒开发署全体工作人员应遵守的具体行为标准。此外，还要求主管人员在 2009 年工作人员成果和能力评价中记录不符合规定的情况。和其他在线必修课程一样，新进入开发署的工作人员必须在 3 个月内完成道德操守在线培训。

22. 面对面讲习班及情况介绍会。注重价值观的道德操守讲习班旨在补充注重遵守情况的在线学习课程。2009 年，道德操守办公室与外部协助者一道，牵头主办或与同侪道德培训员共同举办了 50 场题为“日常工作中的职业道德和廉正”的讲习班。这些讲习班在总部、国家办事处以及更广泛的培训/上岗课程和会议中举办。道德操守办公室的代表们本人亲自以及通过视频会议或网上通话软件 skype，就办公室的职责和任务规定以及开发署其他有关道德操守的问题举行了大约 20 次情况介绍会。大约 1 900 名开发署工作人员和其他人员参加了举办的培训班(近 1 400 人参加)和情况介绍会(约 500 人参加)。图 4 列出了面对面讲习班或情况介绍会举办地的详细分类情况。

图 4
培训和情况介绍会的地域分布

拉丁美洲和加勒比	阿拉伯国家	非洲	亚洲和太平洋	欧洲和独立国家 联合体
智利	埃及	乌干达	印度	比利时
古巴	伊拉克	赞比亚	印度尼西亚	塞尔维亚
萨尔瓦多	约旦			
危地马拉	科威特			
海地	黎巴嫩			
巴拿马				

23. 道德操守培训员网络(训练培训员)。道德操守办公室与学习资源中心一道，在 2008 年创建了训练培训员网络。该网络吸引来自不同区域的工作人员参加专门的培训，获得道德操守讲习班主持人认证。2009 年初在印度尼西亚举办了一次训练培训员活动，到 2009 年年底，该网络已有 15 个同侪道德操守培训员，遍及总部和所有区域的不同国家办事处。该网络成员与外部道德操守培训协助者或道德操守办公室的代表一道，在各自区域或跨区域共同发起和支持道德操守学习和教育活动。

24. 道德操守办公室和学习资源中心通过季度电话会议对该网络的活动进行协调。这些会议报告并指导现行举措，维持网络成员、道德操守办公室和学习资源中心之间的反馈和沟通。这一论坛也可确保随着道德操守培训的发展在举办培训时采用一致的方法，符合所确定的需求和不断变化的政策及优先事项。目前正在制订计划，以巩固这一培训和推广能力，并在 2010 年进一步扩大该网络。

25. 自该网络成立以来，其成员在各自国家办事处管理当局的善意和合作下，一直很主动地与道德操守办公室和学习资源中心合作，寻找在各自区域内外开展培训的机会。同侪培训员在他们所参与的 31 个培训讲习班中，自己创办了 12 种不同的道德操守讲习班和其他培训活动。道德操守办公室通过电话会议或 Skype 进行了情况介绍，并参加了网络成员举办的所有讲习班的问答部分。

26. 编制课程、定制培训以及推广活动。整个 2009 年期间，道德操守办公室与学习资源中心一道，共同确保面向工作人员的所有上岗培训均纳入道德操守部分。此外，在署长的发动下，还于 2009 年 6 月在总部为高级管理人员举办了一次特别培训。道德操守办公室致力于对道德操守培训活动进行主动的针对性改良或响应这方面的要求，以满足在特定职能领域工作的开发署工作人员的需要。为此，办公室为开发署改编了联合国秘书处提供的题为“采购工作中的道德操守和廉政”的专门培训课程，在采购咨询委员会主席主办的区域研讨会上提供给来自拉丁美洲和加勒比地区、亚洲和太平洋地区、非洲地区以及阿拉伯国家的采购人

员。此外，道德操守办公室还与法律支助办公室合作，为法律工作人员改编道德操守讲习班。最后，办公室还参加了针对以下群体的情况介绍或宣传活动：开发署管理小组、开发署/人口基金/项目厅工作人员代表大会、审计咨询委员会，以及联合国争议法庭和联合国上诉法庭的新任法官等。

27. 为鼓励在机构一级围绕道德操守议题不断进行学习和交流，道德操守办公室邀请了联合国道德操守委员会、工作人员代表大会的成员以及开发署有关部门的代表参加有纽约市利益冲突问题委员会以及联合国毒品和犯罪问题办公室-世界银行追回被盗资产联合倡议出席的信息交流会。这些活动提供了一个在共同感兴趣和关心的领域交流经验的论坛。

C. 咨询和指导

28. 道德操守办公室任务规定中的一项重要职能是向工作人员提供保密咨询和指导。这种主要面向个人的活动帮助工作人员保持较高的专业和道德水准，并避免(或管理)可能引发利益冲突的各种情况。在本报告所述期间，工作人员通过各种渠道联系了道德操守办公室，讨论与道德操守有关的问题。这些问题涉及参加职务外活动、接受馈赠和服务以及其他与就业有关的各种问题可能引发的实际、潜在或明显的利益冲突。工作人员还寻求澄清开发署的相关条例、规则和做法。

29. 收到咨询请求后，道德操守办公室可能会要求提供必要的补充资料，或者，在有关某一特定事件呈报的所有事实的基础上，建议和指导采取适当的行动方案，以确保本着开发署的最佳利益解决问题。道德操守办公室努力尽快对咨询请求作出回应。从一个简单的回答，到移交有关方面进行详细(有时相当耗时)的研究或采取其他类型的后续行动——每个请求都可能会导致不同的回应。例如，当工作人员请求对其以私人身份参加某一职务外活动提供咨询意见时，办公室就要对该活动的性质进行研究。获取资料，了解该实体及其与开发署或联合国其他机构的关系(如有)。在评估是否有潜在利益冲突时将其研究成果与该工作人员的公务职责相对照。采集表协助工作人员提供与这一审查过程有关的信息。2009年，提供咨询所花费的平均时间估计为3.4天。另外，还可以向联合国道德操守委员会主席提出审查请求。¹⁴

30. 通过培训和推广活动，道德操守办公室强调，道德操守办公室不是取代既有的不当行为举报机制或申冤机制。相反，应当将其视作工作人员和管理人员能够就如何处理潜在的利益冲突或与工作有关的操守难题寻求保密咨询意见的场所。

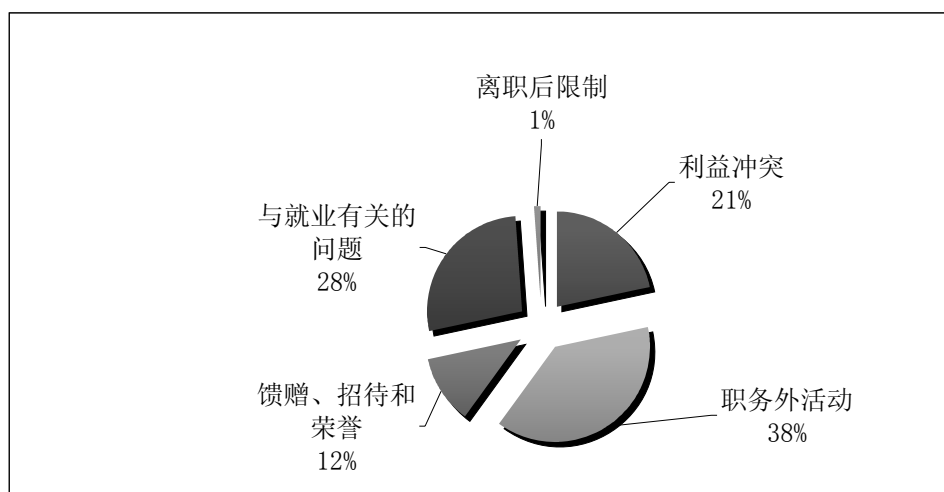
¹⁴ ST/SGB/2007/11 第4.3段指出：“如果有关道德操守办公室在收到工作人员根据上文第3条(c)或(e)分段提出的咨询请求或投诉后，未能在45天内正式审议该项请求，该工作人员则可将此事书面提交给联合国道德操守委员会主席。或者，如果有关道德操守办公室对某一工作人员提出事宜作出最后决定后，该工作人员希望进一步审查此事，可书面将此事提交道德操守委员会主席。”

为了澄清这些不同之处，特别是有鉴于 2009 年 7 月内部司法新制度的推行，道德操守办公室更新了关于可提供帮助的部门的清单，以指导工作人员求助适当部门解决特定的问题。

31. 如图 5 所示，225 项咨询请求可分类如下：职务外活动：86 (38%)；与就业有关的问题：63 (28%)；利益冲突：48 (21%)；馈赠、招待和荣誉：26 (12%)；离职后限制：2 (1%)。虽然与就业有关的问题构成了 2008 年的最大类别 (36%)，但 2009 年最受关注的领域却是职务外活动 (38%)。这一变化在某种意义上说明与道德操守办公室任务无关的查询有所下降。

图 5

按类别分列的咨询请求



32. 除向开发署工作人员和其他人员提供咨询和指导外，道德操守办公室还应其他联合国组织和非政府组织的请求，向他们提供信息。

D. 财务披露政策

33. 在本报告所述期间，道德操守办公室进行了四项活动，以落实开发署的财务披露政策：(a) 虽然 2007 年的财务披露行动已在 2008 年 12 月结束，但道德操守办公室在 3 个月后才启动了 2008 年行动，以便按照规定的政策，将其保持在 3 月份的年度申报期内；(b) 办公室继续审查以往行动提交的报表；(c) 办公室将一些不符合申报要求的情况移交法律支助办公室，以便采取适当的后续行动；(d) 为改进申报流程和对审查的管理，道德操守办公室与信息系统和技术处聘请了外部咨询人，对不足之处进行了分析。

2008 年财务披露行动

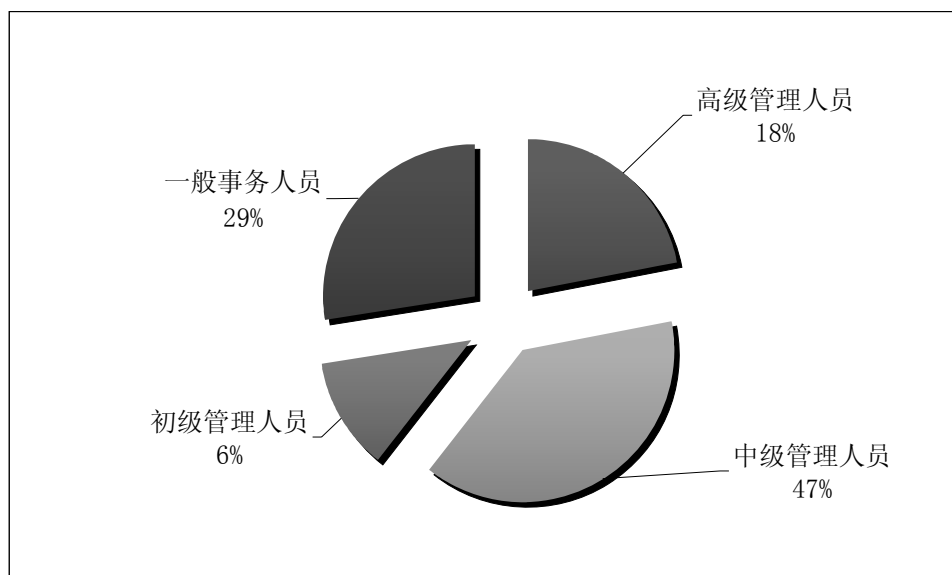
34. 在信息系统和技术处的合作下,道德操守办公室在 2009 年 3 月 9 日至 4 月 9 日期间开展了 2008 年年度财务披露行动。由于一些技术问题,截止日期延长到了 4 月 13 日。

35. 同过去一样,道德操守办公室依靠各部门负责人和财务披露协调人来确定应按工作人员条例 1.2(n) 进行申报的工作人员。各协调人在线更新了去年的名单,信息系统和技术处以此为基础,创建了一个必须遵守这项政策的工作人员的主数据库。道德操守办公室在申报期设置了一个求助服务台,同往年一样,由两名行政支助级别的定期咨询人维持。求助服务台收到工作人员超过 2 041 次的电邮和电话查询,并作出了迅速回应。这比 2007 年申报期收到的 2 700 多次问询下降了 26%。这些问题大多是技术性的,多数集中于如何填写并提交披露表。

36. 与 2006 和 2007 年相比,工作人员询问他们为何需要申报的次数有所减少。这可能是一个具有积极意义的迹象,说明财务披露方案的预防目标得到了理解和接受。因此,1 774 名工作人员全部进行了申报,尽管并不是所有人都很准时。图 6 显示,在 2008 年的申报行动中,P4 和 P5(中级管理人员)构成了申报工作人员的最大群体。

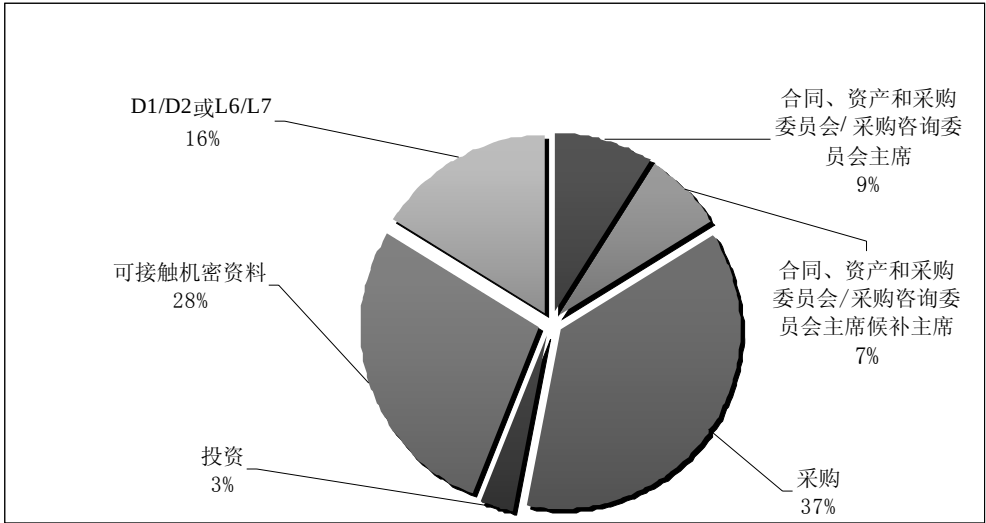
图 6

按级别分列的 2008 年申报的工作人员



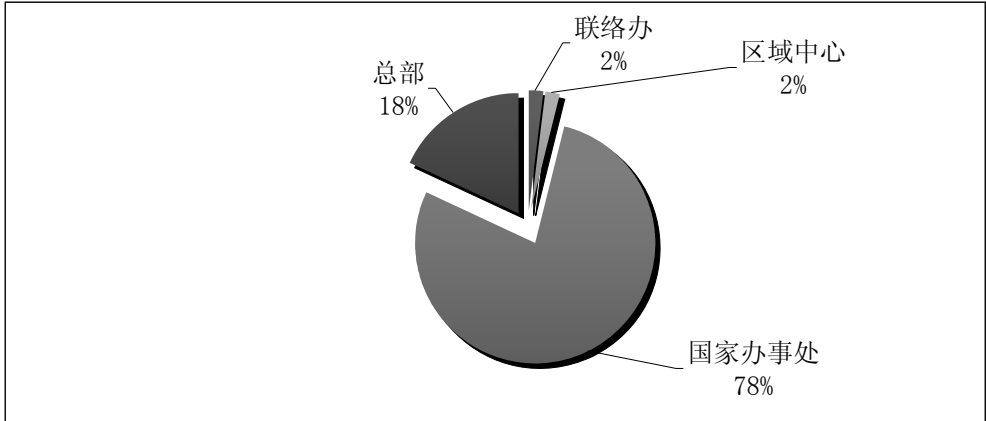
37. 图 7 显示了按职能分列的申报工作人员的比例——最大的职能群体仍然是采购人员。该图也显示了由于 D1/P6 及以上的职级而需申报的工作人员。2008 年年度报告将这些人员列入“可接触机密资料”一类。

图 7
按职能分列的 2008 年申报的工作人员



38. 如图 8 所示，2008 年需要进行财务披露申报的工作人员大多在国家办事处。与 2007 年的申报行动相比，按地点分列的情况基本未变。

图 8
按地点分列的 2008 年申报的工作人员



对 2006 和 2007 年不符合申报规定的情况的后续行动

39. 有 11 例不符合工作人员条例 1.2(n)所规定的申报要求的案件。其中，有 9 名工作人员 2006 年没有申报，有 2 名 2007 年没有申报。道德操守办公室就这些案件征询了法律支助办公室的意见，然后移交审调处，以采取适当的后续行动。通过审调处的行动发现，一名工作人员已经离职。其余 10 人中有一名工作人员

无需申报。在余下的 9 例中，道德操守办公室收到了 7 份报表，另两例仍有待采取适当的后续行动。

40. 道德操守办公室还就 5 例案件联系了审调处及法律支助办公室，在这些案件中，开发署工作人员被借调到秘书处，但尚未遵守秘书处 2006 年的申报要求。

审查 2006、2007 和 2008 交易年度的数据

41. 道德操守办公室在 2008 年开始审查 2006 和 2007 交易年度的数据。不过，办公室决定在收到 2008 年的报表之后再完成审查。对 5 089 份报表中的 2006、2007 和 2008 交易年度的数据的审查和评估还在进行当中。2009 年 10 月，作为审查进程的一部分，道德操守办公室向 1 775 名在 2006、2007 或 2008 年申报过的工作人员发送了电子邮件，要求补充或澄清信息，或者回答后续问题。

42. 数据审查分三个步骤进行。道德操守办公室确保个人报表是完整的，其信息是连贯一致的。然后将个人报表与申报年度开发署的供应商和投资基金限制名单相比较。最后一步，对照工作人员条例和细则中的有关禁令或限制，审查申报工作人员(及其家庭成员)外部的利益和活动。在进行这些比较时，考虑到了工作人员的职能和工作地点。审查的目的，是排除申报工作人员的实际、潜在或明显的利益冲突，并在必要时就控制这种情况的最佳途径与个别工作人员进行沟通。

43. 鉴于道德操守办公室现有的资源，电子邮件是与工作人员联系的最快捷、最廉价的方式；它符合联合国系统以及其他国家和国家以下各级管辖机构目前正在使用的其他财务披露电子申报系统。这些电子邮件包含计算机生成的调查问卷，索取完成利益冲突分析所需要的缺失数据。为了改进申报和审查程序，道德操守办公室与信息系统和技术处聘请了一名外部咨询人，对网上申报程序的信息技术支持方面进行“弥补不足”的分析。

对网上申报和审查程序进行弥补不足的分析

44. 由于这一分析，对网上申报应用软件提出的改进办法将允许申报工作人员查看去年披露的数据，而不会影响数据的高度安全。预先上传数据使申报工作人员只需更新数据而不是重新输入，从而有助于更好、更及时地遵守规定。此外，引入报告生成功能将有助于道德操守办公室的审查过程。这些改进将使道德操守办公室可以要求其申报尚需后续行动的工作人员直接在网上进行修改/更新，也让道德办公室全年都可向新进工作人员以及那些第一次进入申报类别的工作人员介绍财务披露申报。这将实现这一政策的一个宝贵的风险管理功能。

E. 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

45. 目前，开发署保护工作人员免遭报复的规定已从开发署的法律框架中提取出来，作为一项单独的政策；这是一个反腐败政策，而不是为员工申诉提供渠道的

又一个规定。从这个意义上讲，只有在工作人员因举报不当行为和配合经适当授权的审计或调查工作而受到报复时才能触发保护。道德操守办公室在接到关于报复的投诉之后就立即进行初步审查，以确定是否存在初步证据确凿的案件。如果初步证据不成立，会告知投诉人解决问题的最适当的内部机制。如初步证据成立，则将该案件移交审调处进行调查。道德操守办公室主任在必要时也可向署长提出建议，实施临时保护措施，以待调查结果。

46. 在调查阶段，管理当局有责任证明，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。如果管理当局未能证明即便不发生受保护的活动事实上也会采取同样的行动，即认定存在报复。道德操守办公室可建议署长批准恢复投诉人原来的职务。在最终裁定作出后，投诉人可请求联合国道德操守委员会主席进行复审。

47. 2009 年，道德操守办公室收到 8 宗关于报复的投诉和 3 宗被作为咨询事项处理的有关投诉。在这 8 宗投诉中，有一个不属于办公室的任务范围，该投诉案被移交给了相应的部门，并向投诉人提供了咨询意见。在 2 宗案件中，办公室评估认为确有实施报复的威胁，于是向相应部门提出了建议，以采取行动，避免威胁中的行动得到实施。该建议获得接受，2 宗案件的报复行为均得到阻止。在其余确需初步审查的 4 宗案件中，一宗初步证据确凿的报复案件得到确定。这些案件已移交审调处。在其中一宗案件中建议采取了临时保护措施，以待调查结论。该项调查结束后，认为报复并没有事实根据。其他三宗案件还在等待调查报告。

48. 在 2008 年结案的案件中，两名工作人员要求联合国道德操守委员会主席复审。在一宗案件中，主席与委员会协商后，同意关于不存在报复的裁定。在另一宗案件中，主席不同意道德操守办公室关于 7 起涉嫌报复事件中有 3 起不存在报复的调查结论，并建议予以救助。图 9a 提供了对 2009 年接获的投诉进行保护的结果情况概览，图 9b 提供了联合国道德操守委员会主席对 2008 年 2 宗报复案件的复审情况。

四. 联合国道德操守委员会

49. 2009 年，联合国道德操守委员会召开了 9 次会议。开发署道德操守办公室参加了所有会议并主持了其中的两次。在这一年中，开发署道德操守办公室积极参与了所有的讨论，并提出了四个议程项目进行全系统的澄清和统一。如需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六十四届会议提交的关于道德操守办公室活动的报告(A/64/316))。

图 9a

请求防止报复的情况概览

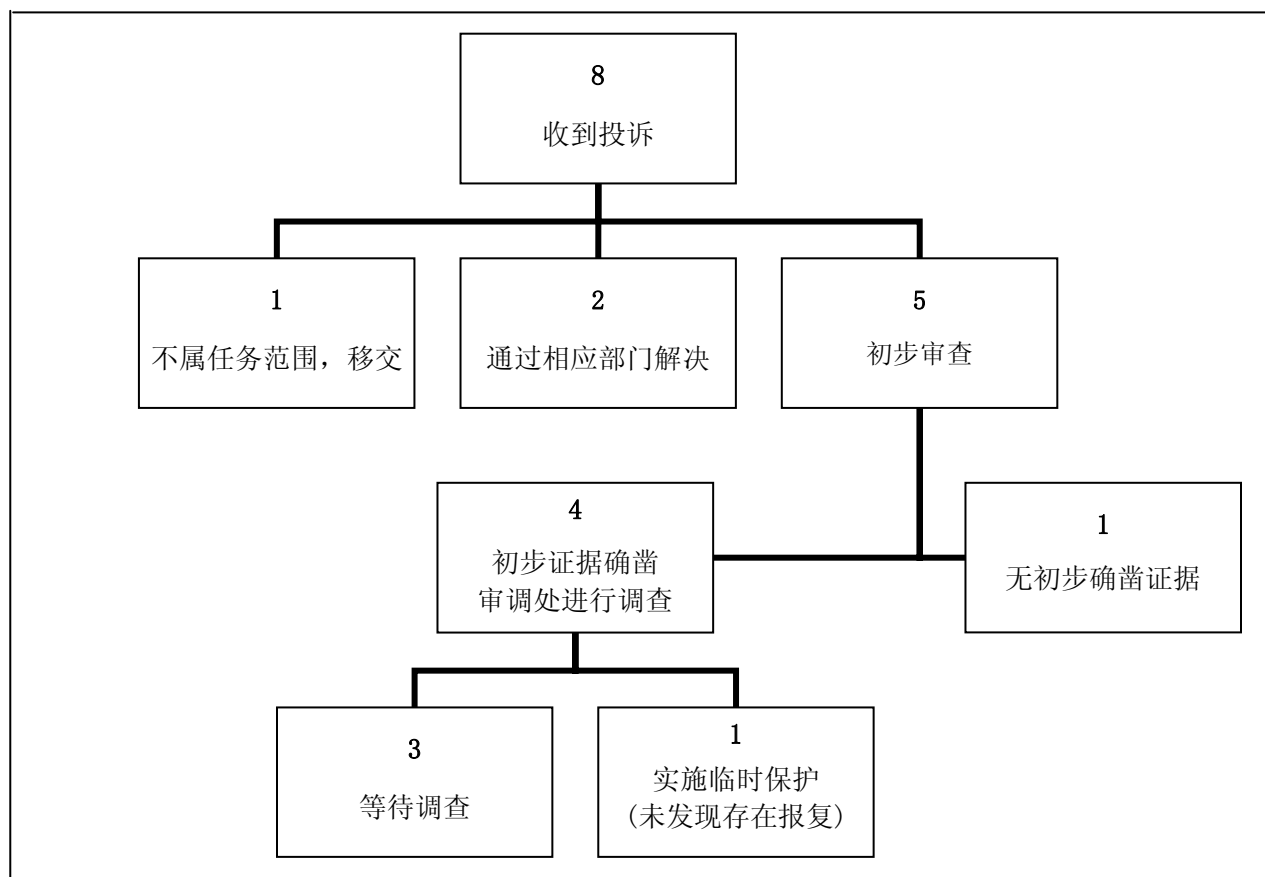
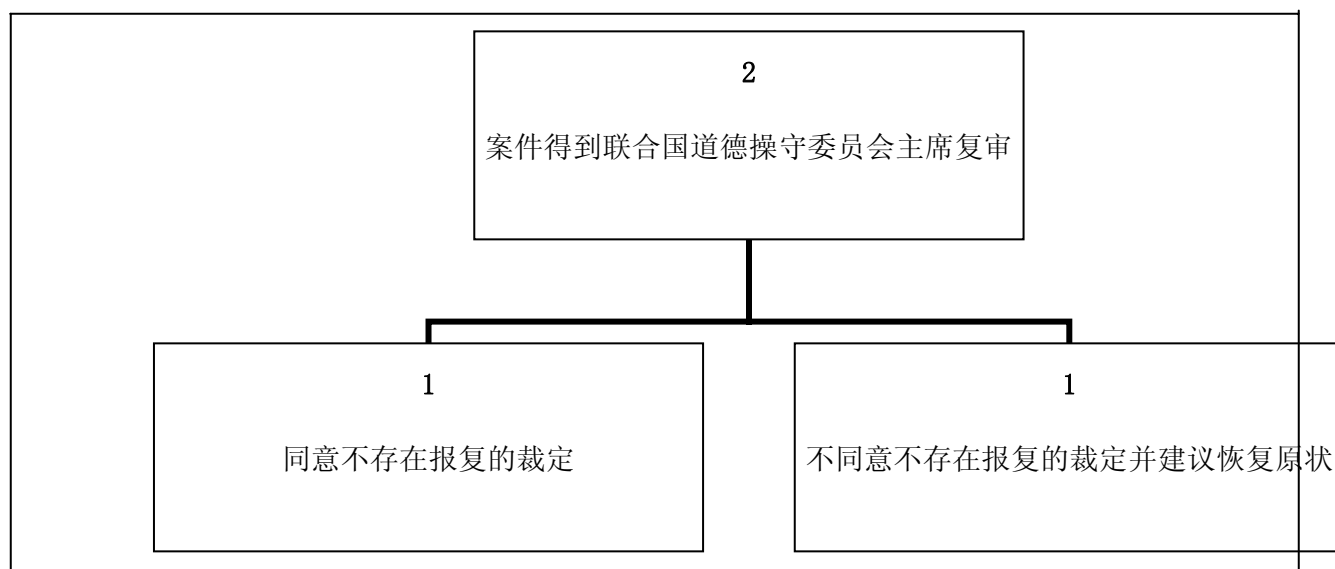


图 9b

2008 年报复案件复审情况



五. 结论

50. 本报告提供道德操守办公室自两年前创设以来的最新情况。办公室的设立是运作第一年的优先事项，沟通宣传其任务和工作则是第二年的优先事项。2009年服务需求的加倍可能是因为对沟通的重视。办公室通过提高认识、培训、保密咨询，以及通过财务披露活动监管利益冲突风险，继续把重点放在预防上。它突出了这样一个事实，即：保护那些举报不当行为的人，符合开发署的终极利益，有助于本组织切实有效地实施可持续人类发展活动的努力。

51. 办公室努力解决在其去年报告的结论中指出的实现其目标和开展工作面临的各种挑战。¹⁵ 为了克服开发署在地理上较为分散的问题，办公室着重更新其内联网网站，并与已在外地的同侪培训员网络合作。为了解决对提供咨询意见或接受投诉的各个部门的相关任务和界线重叠的混乱认识，办公室制作了小册子，并正在编制关于各部门区别的情况说明片。办公室咨询了有关部门，以便更好地提供有关行为标准(例如关于职务外活动、接受馈赠等)的咨询意见。在信息系统和技术处的帮助下，办公室一直致力于改进财务披露申报和审查程序，以使其更适应需要，更加有效。

52. 随着道德操守办公室进入运作的第三年，办公室将把重点放在其职责和活动的制度化上。当工作人员明白，财务披露不仅可以维护组织的利益，也可保护他们自己的声誉时，他们可能会更乐意参加申报和审查程序，而这种接受将是这一风险管理方案制度化情况的指标。当工作人员开始理解私人生活和公务职责之间的复杂界限时，可能会就经常征求有关利益冲突的咨询意见。当开发署人员知道，如果他们举报错误行为，组织会致力于保护他们不受伤害时，他们就更可能会揭露腐败和其他不当行为。

53. 这些制度化进程应通过共同的目标有机地纳入开发署的整个工作，通过同侪培训员网络和财务披露政策协调人予以加强。道德操守政策和活动在开发署的制度化将是道德操守职能在联合国系统制度化的一部分，特别是通过联合国道德操守委员会的工作来实现。由此实现的联合国工作人员和其他人员行为变化的综合影响将是“……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。”¹⁶

54. 基于越来越多的咨询请求以及在前两年的运作中所收到的反馈意见，道德操守办公室重申《联合国人员道德守则》所界定的价值标准——独立、忠诚、公正、廉洁、接受问责和尊重人权。¹⁷ 开发署工作人员作为国际公务员，应尽量避免政

¹⁵ 见 DP/2009/25：开发署：2007 - 2008 年活动，道德操守办公室报告，第六章，结论。

¹⁶ ST/SGB/2007/11，第 1.1 段。

¹⁷ A/64/316(道德操守办公室的活动：秘书长的报告)附件。

治活动和其他外部联系，避免发表公开声明或接受那些影响或似乎会影响其独立性和公正性的荣誉或馈赠。此外，他们应当接受自己作为国际公共行政人员和公共资源管理员的角色和责任，以及由此而面临的问责。管理人员和工作人员更多地接受这些角色和责任，可能有助于减少与工作有关的冤屈，提高对支持发展合作伙伴实现千年发展目标工作的关注和投入精力。
