

联合国系统的道德操守

撰 写 人

德博拉·怀恩斯

默罕默德·穆尼尔·扎赫兰

联合检查组

2010 年，日内瓦



联 合 国

联合国系统的道德操守

撰写人

德博拉·怀恩斯

默罕默德·穆尼尔·扎赫兰

联合检查组



联合国
2010年，日内瓦

内容提要

联合国系统的道德操守

JIU/REP/2010/3

本审查报告是联检组早先的一份关于联合国系统各组织监督制度缺陷报告的后续跟进，目的是确定在整个联合国系统内设置和落实道德操守职能方面的进展情况、经验教训和最佳做法。本审查报告的目标是，提出建议，使联合国系统每个组织都设有全面发挥作用的道德操守职能部门，藉以确保所有工作人员都了解最低限度可接受的行为标准。

主要调查结果和结论

如同先前编写监督制度缺陷问题报告一样，检查专员对参加系统的各组织的道德操守职能部门是按有效的道德操守职能部门公认必不可少的要素开展检查的。这些要素是作为联检组提出的标准提出的。检查专员对照联检组提出的标准分析了收集到的每个组织的情况，本报告的建议是从他们的调查分析结果中产生的。

道德操守职能部门

- 工作人员可争取各种实体帮助他们解决职业生涯中遇到的问题。这些活动正在扩大，是压缩主流方案活动为其提供的经费。对道德操守职能部门的一个希望是它会防止一些情况演变成需要解决冲突的问题。随着道德操守办公室在各组织中稳固扎根，用于冲突管理的资源将会下降。
- 一个典型的道德操守办公室有任务授权、明确的目标、愿景、基础架构和经费。检查专员认为，联合国道德操守办公室为联合国系统各组织所有道德操守办公室提供了基准。

道德操守职能部门的设立

- 本次审查表明，虽然设立道德操守职能部门的工作，特别是联合国、各基金和方案(署)在这方面的工作有所进展，但许多专门机构却无多少建树。
- 设立正式的道德操守职能部门的建议，多数由行政首长提出，交立法机构审议，而且往往是在方案预算建议范围内提出的。
- 对于规模过小无法单独设立道德操守办公室的组织而言，为避免某些双重职能安排所固有的利益冲突问题，可设立联合或共用的道德

操守办公室。另一个备选办法是内包安排，由联合国系统一个组织向另一个组织提供道德操守服务。

- 各组织为道德操守职能部门颁布的职权范围多数都符合联检组提出的标准。但是，检查专员关注的一个主要问题是，在一些组织中这还只是纸上谈兵而已。
- 预算数据表明，许多专门机构对道德操守职能承诺拨款水平很低：2010-2011 年，国际民航组织、世界气象组织、国际海事组织、世界知识产权组织和世旅组织提供的经费为零。国际劳工组织和国际原子能机构的经费水平，就这些组织的规模而言很低。
- 联合国系统各组织用于 2010-2011 年道德操守活动的总规划预算的大约 38%将用于为 D-2、D-1 或 P-5 级的道德操守办公室主任员额提供经费。检查专员认为，通过联合服务或内包安排，可能会有一些合理调整的空间。

道德操守办公室主任

- 联合国、各基金和方案(署)、粮农组织、国际电联和教科文组织都达到了联检组提出的标准，任命了高职级的道德操守办公室主任，但其他专门机构都没有在哪个级别上专设一个负责道德操守工作的员额。
- 某些较大机构创建了含有道德操守职能成分的双重职能的员额，这并不是对联检组 2006 年建议的令人满意的回应，而且这表明，它们对道德操守职能缺乏承诺。较小机构在设立双重职能的员额时，必须避免造成利益冲突。
- 为确保只有最好的专业人员才获聘担任联合国系统各组织的道德操守职能部门的主管，征聘工作应该有竞争性，平等地向内部和外部候选人开放。无论在资历还是在经验方面都具有道德操守专业背景应该是该员额的一项要求，在空缺通知中应明确加以说明。
- 检查专员认为，如果没有各组织工作人员的支持，道德操守职能部门便无法充分实现其目标。因此，至关重要的是，必须让工作人员的代表密切参与各自组织道德操守办公室主任的遴选工作。

道德操守职能的独立性

- 为确保道德操守职能的独立性，必须对道德操守办公室主管的任命事宜规定严格的条件，包括任期限制。任期限制保护在职者免受不当影响，同时避免长期任职的内在风险，因而有加强该职能独立性的作用。检查专员发现，已任命道德操守职能办公室主任的组织大多数未使用任期限制。此外，在那些有任期限制规定的组织中，该

项规定也未得到严格遵守。

- 道德操守办公室主任必须直接向行政首长报告，而且还必须有正式和非正式接触立法机构的机会，以确保该职能的独立性不受行政首长的限制。然而，检查专员发现，各组织远未达到上述规定的报告标准。

道德操守办公室的责任

- 检查专员强调，统一联合国系统各组织的道德操守标准十分重要；他们认为，在这方面，联合国道德操守委员会是一个重要的论坛。不过，如果联合国系统的所有组织都作为成员参加，委员会的工作将会受益。
- 培训、教育和外联活动是关键活动，因为这些活动有可能接触到各组织的所有工作人员。只有联合国、开发署、人口基金、难民署和教科文组织目前对所有工作人员提供必修培训。检查专员强烈认为，应要求所有工作人员都参加道德操守培训，并应定期为其举办必修复习课。行政首长应在这方面起带头作用。行政首长还应每两年对工作人员进行一次廉正意识调查并在各自组织的内联网上公布结果。
- 必须迅速高效处理道德操守咨询与指导请求，使工作人员对道德操守办公室服务的信任增强，但大多数办公室没有建立正式的基准。为确保提供的咨询建议的一致性，所有可能被要求提供道德操守相关咨询建议的组织实体之间必须进行定期协商。
- 在联合国、各基金和方案(署)，道德操守办公室根据举报人保护政策受理报复指控投诉的方式以及对投诉的处理，多数都符合联检组提出的标准，不过有时在完成初步审查方面有延误。在各专门机构和原子能机构，举报人保护政策基本上不存在，或刚开始制定。
- 如果一个组织的道德操守办公室发现报复或威胁报复的表面证据确凿的案情，但内部监督办公室拒绝进行调查，行政首长或道德操守办公室主任应将此事提交联合检查组进行调查。
- 在联合国、各基金和方案(署)，道德操守办公室负责掌管财务披露方案。在大多数专门机构没有道德操守办公室的情况下，如有此类财务披露方案，则由其它实体负责掌管。检查专员发现，在大多数情况下，这些方案不过是所涉工作人员的利益申报或登记，对于提供的信息很少有或根本没有审查或核实。
- 尚未出台一项全面财务披露政策的那些组织的行政首长应该作为紧急事项推出此种政策，包括由各组织的道德操守办公室对所有有关官员的财务披露进行审查核实。

对道德操守职能的承诺

- 各组织的道德操守的健全会受到高层人士行为的严重影响。行政首长应认识到自己在这方面的义务并采取措施，以表明他们个人对道德操守职能的强烈承诺：为道德操守主任提供一个“会议席位”；举行年度全体工作人员会议，其中有专门关于道德操守问题的会议内容；以及提交自己的财务披露表。
- 每个组织均需建立一个内部机制，规定道德操守办公室和/或内部监督事务厅采取哪些方式调查或审查对本组织行政首长的指控，包括直接向立法机构报告调查或审查结果。
- 检查专员认为，处理本报告提出的问题有两重责任，由成员国和行政首长分别负有。成员国应确保为道德操守职能部门提供充足资源；同时，行政首长应设定“高层基调”并确保道德操守职能部门切实高效地运行。

供立法机构审议的建议

- 较小组织的立法机构应指示各自组织的行政首长提出建议，通过以下两种办法之一提供道德操守职能：由一批组织在费用分摊的基础上设立一个联合道德操守办公室，或在费用分摊/收回费用的基础上内包给另一个组织的道德操守办公室。
- 立法机构应指示各自组织的行政首长对道德操守办公室主任的任命实行任期限制：任期应为一期 7 年，不可连任；或一期 4 年或 5 年，连任不得超过一次，而且不能由同一组织重新雇用。
- 立法机构应指示各自组织的行政首长，确保道德操守办公室主任直接将年度报告或其摘要，不经行政首长改动，连同行政首长对报告所提的任何意见，一并提交立法机构。
- 立法机构应指示各自组织的行政首长，确保道德操守办公室主任有书面规定可以非正式接触立法机构。
- 立法机构应指示各自组织的行政首长提交一份财务披露表，对该报表的审查应与所有其他工作人员须提交的同类报表的审查方式相同。
- 立法机构应指示各自组织的行政首长提出建议，建立一个内部机制，规定道德操守办公室和/或内部监督事务厅采取哪些方式调查或审查对本组织行政首长的指控，包括直接向各自组织的立法机构报告调查或审查结果。

目录

		页次
内容提要		iii
简称表		ix
章次	段次	页次
一. 导言	1-11	1
二. 道德操守职能	12-18	2
三. 道德操守职能部门的设立	19-34	3
A. 道德操守职能部门的职权范围	27-31	5
B. 道德操守职能部门预算	32-34	6
四. 道德操守办公室主任	35-43	7
A. 高级别道德操守员额	36-38	7
B. 道德操守专业背景	39-42	8
C. 招聘透明度	43	8
五. 道德操守职能的独立性	44-52	9
A. 任期限制	46-49	10
B. 报告安排	50-52	10
六. 道德操守办公室的责任	53-76	11
A. 标准、培训和指导	53-65	11
B. 举报人保护政策	66-71	14
C. 财务披露政策	72-76	15
七. 对道德操守职能的承诺	77-87	17
A. 行政首长的承诺	77-86	17
B. 两重责任	87	19

附件

一. 道德操守职能部门/办公室的设立情况.....	20
二. 道德操守相关活动的预算.....	24
三. 道德操守办公室主任.....	26
四. 道德操守职能部门的独立性	28
五. 道德操守办公室的责任：标准、培训和指导.....	30
六. 道德操守办公室根据举报人保护政策负有的责任.....	33
七. 道德操守办公室根据财务披露政策负有的责任.....	36
八. 行政首长根据道德操守职能规定负有的义务.....	38
九. 参加组织就联检组的建议拟采取的行动概览.....	40

简称表

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
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
开发署	联合国开发计划署
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
难民署	联合国难民事务高级专员
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处
世旅组织	世旅组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	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 2009 年工作方案的部分内容，联合检查组(联检组)对联合国系统的道德操守状况进行了审查。该项审查是联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)主任专员建议的。由于道德操守和廉正对于一个组织本身切实高效的运作及其信誉至关重要，本审查报告是对联检组早先的一份题为“联合国系统监督制度的缺陷”报告的后续跟进，目的是确定在整个联合国系统内设置和落实道德操守职能方面的进展情况、经验教训和最佳做法。¹

2. 少数人的不道德行为和腐败做法继续玷污联合国系统各组织的工作和声誉。令人遗憾的是，虽然这种现象可能永远无法完全消除，但是道德操守职能的设立还是会有助于限制问题的出现，营造廉正、问责的文化和氛围。但是，设立道德操守职能是不够的；还需要落实该职能，包括制定和宣传关于最低限度可接受行为标准的适用政策和程序。一个必然的结果是，所有工作人员(包括行政首长)以及咨询顾问和订约人、选任官员和监督机构需都了解并遵守道德行为原则和惯例。这适用于以任何身份为组织工作的每个人，概无例外或豁免。

3. 这项审查的目标是提供建议，使联合国系统各组织的道德操守职能部门充分运作，藉以营造和培育道德操守、廉正和问责文化，并确保所有工作人员都了解最低限度可接受行为标准。

4. 该审查涵盖了联合国、各基金和方案(署)、联合国各专门机构和国际原子能机构(原子能机构)。根据联检组的内部标准和指南及其内部工作程序，在编写本报告时使用的方法学包括：一项初步审查、问卷调查、访谈和深入分析。向参加组织发送了详细的调查问卷。在所收到的答复基础上，检查专员对参加组织的官员进行了访谈，并征求了一些其他国际组织和私营部门专家的意见。

5. 如同联检组关于监督制度的缺陷的先前报告一样，检查专员对参加组织的道德操守职能部门进行的审查工作是结合有效的道德操守职能所必不可少的关键要素开展的。在本报告中，这些关键要素是作为联检组提出的标准在报告的框文中提出的。这些框文与附件有链接，附件提供了为每个组织收集的信息摘要。检查专员参照联检组提出的标准分析了这些信息，本报告的建议是从他们的调查结果中得出的。

6. 联检组所提标准的依据是：

- 道德操守和廉正问题文献；
- 向大会和各组织的立法机构提交的各种报告；
- 联合国系统组织在道德操守职能方面的最佳作法；

¹ JIU/REP/2006/2。

- 与联合国系统各组织道德操守方面的实际工作人员和其他有关官员进行的讨论；
- 与各组织工作人员代表进行的讨论；
- 与国际知名的私营部门专家就该部门的做法进行的讨论。

7. 与先前报告不同的是，检查专员没有指明，已设立了道德操守职能部门的组织是否达到了联检组提出的标准。该项研究显示，在若干实例中，一切都完备，因此本应表明该组织已完全或部分达到了提出的标准。然而，在访谈和进一步研究的基础上，检查专员得出结论认为，在一些组织中，道德操守职能不过是纸上谈兵而已，这使这些组织只要“在方框里打勾”即可。印发一份行政指令不足以落实道德操守职能。如果没有行政首长及高级管理层再加上成员国的真正承诺，是不会有作为的。

8. 按照通常做法，征求了参加组织对报告草案的意见，并在报告最后定稿时考虑了这些意见。

9. 根据联检组章程第 11.2 条，本报告是在检查专员中征求意见后定稿的，以使用联检组的集体智慧检验报告的结论和建议。

10. 为促进报告的处理及其建议的落实以及对落实工作的监督，附件九载有一份表，说明报告是否提交给了有关组织供其采取行动或参考。该表列出了与每个组织相关的建议，具体说明了这些建议是否要求该组织的立法或理事机构作出决定，或可由该组织的行政首长直接采取行动。

11. 检查专员谨向所有协助编写本报告的人表示谢意，尤其要向参加访谈并非常愿意介绍其掌握的情况和专门知识的人表示谢意。

二. 道德操守职能

12. 《联合国宪章》第 101 条指出，“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干、及忠诚之最高标准为首要考虑。”。职业精神、廉正和尊重多样性是期望本组织工作人员具有的核心价值。

13. 廉正可被定义为“道德上的正直”或“诚实”；道德操守可被定义为“道德原则”。² 在组织范畴内，道德操守和廉正，从广义上讲，“指的是在如何治理与运作一个组织的所有方面都致力争取思想与行动符合道德准则”。³

14. 各参加组织被问及，在其官方文件中是否有“廉正”和“道德操守”的定义。在大多数情况下，各组织请检查专员查阅《联合国宪章》、国际公务员制度委员会

² 《简明牛津当代英语词典》，第八版，1990 年。

³ J. Dubinsky and A. Richter, 《全球道德操守与廉正基准》，2008-2009 年，原文第 iv 页。

2001 年通过的“国际公务员行为标准”、以及工作人员条例和规则，称其为这种事项的指导性文件。

15. 检查专员还要求各组织对行为守则和道德准则作出区分。有些组织看不到区别，另一些组织认为，行为守则以遵照执行为基础，并有相关的制裁规定，道德准则在性质上具有期望性和预防性。

16. 在出现各种问题和情况时，工作人员可使用的实体数目越来越多，其中包括工作人员顾问、监察员、调解员、仲裁员、人力资源人员、监督办公室和工作人员工会，最新加入这一名单的是道德操守办公室。令人遗憾的是，此类活动正在扩大，是压缩主流方案活动为其提供的经费。对道德操守职能部门的一个希望是，它会防止一些情况演变成需要解决冲突的问题。随着道德操守办公室在各组织中稳固扎根，用于冲突管理的资源将会下降。

17. 道德操守办公室的一个关键目的是营造道德操守、廉正和问责文化，从而增强内部与外部对一个组织的信任，提高其信誉。检查专员认为，各组织的大多数工作人员在其职业和个人生活中保持着无可挑剔的道德标准。因此，令人遗憾的是，少数人的行为使得各组织必须设立正式的道德操守职能部门。同时，国际范围的运作意味着文化上的差异，这可能导致而且确实导致需加以处理和解决的道德难题。

18. 典型的道德操守办公室都有一项任务授权、明确的目标、愿景、基础架构和经费。这有助于制定政策、落实政策、宣传政策和提供咨询意见与指导。检查专员认为，联合国道德操守办公室为联合国系统各组织的所有道德操守办公室提供了基准。这并不是说，也不意味着，在整个联合国系统中不需要改进。

三. 道德操守职能部门的设立

19. 在 2006 年编写的关于联合国系统监督制度的缺陷的报告中，联检组认为，大多数组织未达到(或仅部分地达到了)联检组为设立道德操守职能部门所提出的标准。⁴ 本次审查表明，虽然在设立道德操守职能部门方面有进展，特别是在联合国、各基金和方案(署)方面，但在许多机构方面却没有多少成就(附件一和附件二)。对于这些组织，检查专员重申了先前报告中的建议：立法机构应指示各自的行政首长提出建议，设立道德操守职能部门并规定明确的职权范围，并酌情在行政首长办公室内部设立一个 D-1/P-5 级别的道德操守干事员额。⁵

20. 以下框 1 列出了联检组提出的设立道德操守职能部门的标准，涉及任务授权和职权范围。

⁴ JIU/REP/2006/2, 附件九。

⁵ 同上，建议 15(a) 和(b)。

框 1

设立道德操守职能部门

联检组提出的标准：

- (a) 道德操守职能部门由立法机构的一项决定设立。
- (b) 道德操守职能部门的职权范围包括：
 - (一) 制定和宣传道德操守标准；
 - (一) 设置开展道德操守必修培训；
 - (三) 向组织的所有工作人员提供保密的道德操守咨询和指导，无论其合同地位如何；
 - (四) 掌管该组织的如下政策：保护工作人员不会由于举报不当行为和与正式授权的审计或调查合作而遭到报复(举报人保护政策)；
 - (五) 掌管该组织的财务披露方案。

21. 设立正式的道德操守职能的建议多数由行政首长提出，交立法机构审议，而且往往是在方案预算建议内提出的(附件一)。第一个此类倡议来自前任秘书长，他于 2005 年在其提交大会的关于“加强秘书处问责制的措施”的年度报告中⁶提出了设立一个独立的道德操守办公室的建议。大会批准 2006-2007 两年期预算为道德操守办公室提供的经费，并核准其主要职责。

22. 各基金和方案(署)道德操守办公室的设立与联合国在这方面的工作密切相连。根据大会第 60/1 号决议第 161 段(d)项，秘书长颁布了一个公告，“联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案(署)”，该公告为这些组织设立自己的道德操守办公室提供了指导。⁷ 各基金和方案(署)的立法机构在各自组织的 2008-2009 年方案预算决定中都批准了设立一个高级别道德操守干事员额。

23. 在各专门机构方面，只有如下专门机构的立法机构已通过方案预算决定批准设立一个高级道德操守干事员额：联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和国际电信联盟(国际电联)。在国际电联方面，设立一个新的道德操守干事员额的建议是理事会的一个工作组提出的。

24. 早先的“监督制度的缺陷”报告认识到，组织规模是考虑设立道德操守职能部门的一个因素；报告建议，在较小的组织中，可设立一个双重职能的员额。⁸

⁶ A/60/312,第 40 段。

⁷ ST/SBG/2007/11。

⁸ JIU/REP/2006/2, 第 49 段。

几个较小组织确实未能设立道德操守职能部门：国际民用航空组织、国际海事组织(海事组织)和联合国世旅组织(世旅组织)。但是，在作出双重职能安排的情况下，例如在万国邮政联盟(万国邮联)和世界气象组织，产生了潜在利益冲突以及缺乏专供道德操守单位的经费等问题。此外，两个较大的组织、即原子能机构和国际劳工组织(劳工组织)，不当地采用了双重职能模式，这种作法有重大的负面风险。

25. 对于规模过小无法单独设立道德操守办公室的组织而言，为避免某些双重职能安排中固有的利益冲突，可设立联合或共用的道德操守办公室。例如，为海事组织、国际电联、万国邮联、世旅组织、知识产权组织和气象组织单设一个费用分摊的道德操守办公室可产生规模经济的效果：仅设一个 D-1/P-5 级的道德操守办公室主任，在人员配备方面还有其它节省。另一个备选办法是内包安排，由一个联合国系统组织向另一个组织提供道德操守服务。在这方面，几个专门机构表示有意在费用分摊的基础上让联合国的道德操守办公室为其代行道德操守职能。⁹

26. 以下建议的实施可望提高联合国系统各组织的道德操守职能部门的有效性。

建议 1

较小组织的立法机构应指示各自组织的行政首长提出建议，通过以下两种办法之一实施道德操守职能：由一批组织在费用分摊的基础上设立一个联合道德操守办公室，或在费用分摊/收回费用的基础上内包给另一个组织的道德操守办公室。

A. 道德操守职能部门的职权范围

27. 联合国、各基金和方案(署)的道德操守办公室的职权范围均符合以上框 1 中提出的标准。在大多数情况下，各基金和方案(署)仿效了联合国的做法，采用了上文第 22 段所述的秘书长的公报中规定的职权范围。

28. 除了一些例外情况，这 5 个主要责任领域对于已设立了道德操守职能部门或正计划在 2010-2011 两年期中设立该职能部门的机构而言也很常见。劳工组织的道德操守干事不掌管财务披露方案；粮农组织没有制定举报人保护政策。

29. 在尚未单独设立道德操守办公室的机构中，框 1 所列的一些责任正由或将由其它实体承担，例如人力资源管理部门。原子能机构就是如此。在世界卫生组织(卫生组织)，若干实体参与其中，使该组织的道德操守相关活动形成各自为政的不理想状况。

⁹ A/64/316, 第 78 段。

30. 检查专员关注的一个主要问题是，尽管一些组织颁布的道德操守部门的职权范围符合上述标准，但实际上这不过是纸上谈兵而已。这种情况所见的最明显实例是气象组织，该组织于 2009 年为道德操守职能印发了一纸行政文书，但将有关职责暂时分配给监督部门，而且没有提供专用经费。劳工组织在这方面也十分令人关切，那些已颁布了职权范围但迟迟未任命道德操守办公室职员的组织亦是如此，例如教科文组织。

31. 不断扩大的工作量有损害道德操守办公室的总体效力的危险，造成受权开展的活动积压。指定联合国道德操守办公室主任担任高级供应商审查委员会主席职位的决定是一个恰当的实例。道德操守办公室不应设分支机构，造成责任增加而损及现有职责。

B. 道德操守职能部门的预算

32. 附件二的预算数据表明，许多机构对道德操守职能部门的承诺经费水平很低：2010-2011 年，国际民航组织、海事组织、世界知识产权组织和世旅组织提供的经费为零。劳工组织和原子能机构的经费水平，就这些组织的规模而言很低；世卫组织没有一个专门的道德操守办公室或职能部门，这方面的经费来自于法律、人力资源和内部监督办公室的预算。

33. 如附件二所示，联合国系统各组织目前为 2010-2011 两年期的道德操守相关活动总共规划了大约 1300 万美元。¹⁰ 对各组织提供的数据进行的分析表明，为 2010-2011 两年期规划的 1300 万美元的大约 38% 将用于为 D-2、D-1 或 P-5 级道德操守办公室主任员额提供经费。¹¹ 在人口基金和难民署，道德操守预算的 62% 将用于在两年期中为道德操守办公室主任员额提供经费，世界粮食计划署则为 51%，儿童基金会为 38%，开发署为 29%，联合国为 18%。在有专职道德操守干事的专门机构中，即国际电联、粮农组织和教科文组织，这些数字分别为 100%，53% 和 40%。在大多数情况下，这些差异是各个道德操守办公室的人员配备水平不同的反映：在该两年期，联合国道德操守办公室有 9 个常设员额，国际电联仅有 1 个，人口基金、难民署、粮农组织和教科文组织各有 2 个。

34. 分析表明，如果作出联合服务或内包安排，可能会更有效率，成本效益也会更好，对于同在一处办公的组织而言尤其如此。以上第 25 段谈及较小组织时对此进行了讨论，但一些较大组织之间可能也有进行此类合作的空间。检查专员认为，这些组织应研究这些备选办法，不妨在联合国道德操守委员会会议上进行研究。

¹⁰ 总额有所低估，因为未提供联合国维和支助账户的数据。

¹¹ 数字包括所有专职道德操守主任员额金额以及劳工组织和万国邮联双重职能员额相应比例的金額。

四. 道德操守办公室主任

35. 联检组在 2006 年报告中建议, 道德操守部门主管应定为 D-1 或 P-5 级, 视组织规模和结构以及所辖工作人员数目而定。在较小组织中, 可以是一个双重职能的员额。¹² 以下框 2 列出了联检组提出的这些及其他标准。

框 2

道德操守办公室主任

联检组提出的标准:

- (a) 道德操守办公室主任定级为 D-1 或 P-5, 视组织规模和结构而定。
- (b) 全日制专职员额, 但在较小组织可以是一个双重职能、非全日制或共用员额。
- (c) 道德操守方面的专业背景作为一项必备资格。
- (d) 通过内外空缺通知, 招聘道德操守办公室主任。
- (e) 透明的招聘和遴选程序, 包括工作人员代表参加任命委员会。

A. 高级别道德操守员额

36. 将道德操守主管职位定为高级别专职员额, 立法机构在方案预算中批准设立这个员额, 行政首长提出这一预算建议, 这都意味着立法机构和行政首长对这个职能的承诺之重。联合国、各基金和方案(署)任命的员额级别为 D-1 级或 D-1 以上(附件三), 都达到了这一标准。然而, 在编写本报告时, 专门机构远远落后。只有粮农组织、教科文组织和国际电联有 P-5 级或以上的专职员额。但是, 在任何其它专门机构中, 没有为道德操守职能设立任何级别的专职员额, 检查专员认为联检组这方面的建议提出四年之后仍存在这种状况, 令人深感忧虑。

37. 某些较大机构创建了带有道德操守职能的双重职能员额, 这并不是对联检组 2006 年建议的令人满意的回应, 而且这表明, 它们对道德操守职能缺乏承诺。对于所设员额的双重性质, 这些组织的工作人员所看到的只是为道德操守职能拨款不足, 以及实际的和想象的利益冲突。劳工组织尤其如此, 该组织的道德操守职能的责任归于法律顾问, 经费是在监督与评估类别下提供的。然而, 卫生组织尽管规模不小, 却未设立任何形式的道德操守员额, 这是更加令人关切的问题。

¹² JIU/REP/2006/2, 第 49 段和建议 15 (b)。

38. 在设立双重职能的员额时，较小机构必须避免造成利益冲突。将道德操守办公室的职责分配给一个组织的法律顾问的做法(万国邮联正是这种情况)，有这方面的重大风险，应重新加以考虑。如将该职能分配给监督办公室(世界气象组织目前就是这种情况)，也可能产生利益冲突，应加以避免。

B. 道德操守专业背景

39. 检查专员强烈认为，联合国系统各组织的道德操守办公室主任应有道德操守专业背景。道德操守是公认的学科，公私部门中都有道德操守专业人员。由于道德操守是联合国系统各组织的一项新职能，不太可能有足够数量的具备所需专业资格和经验的内部人选。检查专员发现，尽管一些组织要求该员额须有道德操守专业背景，但只有联合国和教科文组织招聘了外部专业人员领导道德操守办公室；所有其他组织任命的都是对内部人选。

40. 检查专员不鼓励任命快退休的工作人员领导道德操守职能部门，有几个组织属于这种情况。虽然这种人担任该职位可能具有熟识这个组织的宝贵知识，但他们不大可能具有道德操守工作方面的必要经验。不遵循正常的招聘程序由行政首长所直接任命内部人员也是有问题的。这些是各组织工作人员所关切的主要问题。

41. 为确保只有最好的专业人员才获任联合国系统各组织的道德操守部门的主管，应该有内部和外部人选都可以平等应征的竞争性征聘。在资格与经验两方面都具备道德操守专业背景，应该是该员额的一项要求，在空缺通知中应明确加以说明。

42. 以下建议的实施可望提高联合国系统各组织的道德操守职能部门的有效性。

建议 2

行政首长应确保，各自组织的道德操守办公室主任一职，确实有道德操守方面的资格和经验这项要求，这应列入职务说明和空缺通知。

建议 3

行政首长应确保各自组织的道德操守办公室主任的任命空缺向内部和外部候选人平等开放，空缺通知广泛公布。

C. 招聘工作透明度

43. 在与联合国系统各组织的工作人员代表的会晤中，检查专员听到他们对道德操守职能部门的效力同样表示有疑问和保留。他们尤其对于道德操守办公室主任的招聘和遴选过程极不信任。检查专员认为，如果没有各组织工作人员的支

持，道德操守职能部门便无法充分实现其目标。因此，我们坚定认为至关重要是，要让工作人员代表密切参与各自组织的道德操守办公室主任的遴选过程。同时，检查专员认识到，任命委员会的任何委员都没有否决权，因而任何最终选择都由行政首长作出。以下建议的实施可望提高道德操守办公室主任的招聘与遴选程序的透明度，从而提高道德操守职能部门的效力。

建议 4

行政首长应确保各自组织的道德操守办公室主任任命事宜的空缺通知是在与工作人员代表充分协商后拟定的。

建议 5

行政首长应确保，负责遴选道德操守办公室主任的任命委员会确实有工作人员代表担任委员。

五. 道德操守部门的独立性

44. 检查专员发现，整个联合国系统都强烈地感到各组织的决策过程中弥漫着一种保密气氛，而且很少有或根本没有问责。在这种背景下，工作人员对于道德操守部门很少有认同，只是将其视为管理层的一种手段，无助于解决根本问题。然而，如果没有工作人员的信心和参与，道德操守部门就难以产生影响。因此，道德操守部门独立于管理部门运作非常重要。

45. 以下框 3 列出了联检组提出的道德操守部门的独立性标准，涉及道德操守办公室主任的任期限制和报告安排。

框 3

道德操守部门的独立性

联检组提出的标准：

- (a) 道德操守部门主任的任命有任期限制：四年或五年任期限连任一次，或七年任期不可连任。
- (b) 道德操守部门主任直接向组织的行政首长报告。
- (c) 道德操守部门主任的年度报告应提交给行政首长，但行政首长不得加以更改。

(d) 道德操守部门主任的年度报告或其内容提要，呈交理事机构，行政首长对报告如提出任何意见，一并附上。

(e) 道德操守部门主任有书面规定可以非正式接触理事机构。

A. 任期限制

46. 为确保道德操守部门的独立性，必须制定和严格遵守任命道德操守办公室主任的严格条件。以上第四章所列的联检组提出的道德操守办公室主任的级别、资格、经验和招聘标准，是这些条件的基本要素，任命有严格的任期限制，这也是一个基本要素，应在空缺通知中明确载明。任期限制，如果使用得当，可对该职能部门的独立性提供支持：它保护在职者免受不当影响，同时避免了任期长的内在风险。

47. 检查专员发现，在几个组织中，在道德操守办公室主任的任命所依据的条件方面存在缺陷，以上第四章已作讨论。他们还发现，已任命了道德操守办公室主任的大多数组织没有实行任期限制(附件四)。此外，在那些有任期限制要求的组织中，该项要求未得到严格遵守。例如，尽管儿童基金会为道德操守顾问员额规定了五年任期限制，但仍以该组织的通常任命做法为准：初次任命为两年，可延至五年。同样，在教科文组织，道德操守干事的任命最初为一年，最长任期为四年。此种安排使在职者继续获得任命事宜有赖于行政首长，严重削弱了该部门的独立性。这种状况需要加以纠正。

48. 任命一名将在几年内退休的工作人员担任道德操守办公室主任的做法(在几个组织中正是这种情况)，可能符合任期限制的概念，但却产生其它问题，以上第 40 段对此作了讨论。

49. 检查专员认为，立法机构对道德操守办公室主任的任命实行任期限制的决定可加强该部门的独立性。以下建议的实施可望提高联合国系统各组织的道德操守部门的有效性。

建议 6

立法机构应指示各自组织的行政首长对道德操守办公室主任的任命实行任期限制：任期应为一期 7 年，不可连任；或一期 4 年或 5 年，连任不得超过一次，而且不能由同一组织重新雇用。

B. 报告安排

50. 根据现有安排，所有道德操守办公室主任都直接向各自组织的行政首长报告，不通过中间管理层(附件四)。直接向行政首长报告是道德操守部门独立性的

一个必要而非充分的条件。道德操守部门主任还必须能够正式和非正式地接触立法机构--行政文书应明文加以规定--以确保该部门的独立性不受行政首长的限制。正式接触通过道德操守办公室的年度报告或其摘要实行，报告或摘要必须提交立法机构，行政首长不得做任何改动，如有意见，应另外提交。在必要情况下，道德操守办公室主任还必须有权非正式地接触立法机构。

51. 如附件四所示，各组织离要求的报告标准相差很远。只有开发署的立法机构已作出决定，道德操守办公室应直接提交一份年度报告。在联合国，关于道德操守办公室活动的年度报告是由秘书长向大会提交的；在人口基金、儿童基金会和世界粮食计划署，行政首长提供一份摘要报告。在本报告编写期间，专门机构尚无任何向立法机构报告道德操守职能部门情况的安排。任何组织的道德操守办公室主任都没有非正式接触立法机构的权利。

52. 以下建议的实施，可望加强道德操守部门的独立性，从而提高其有效性。

建议 7

立法机构应指示各自组织的行政首长，确保道德操守办公室主任直接将年度报告或其摘要，不经行政首长改动，连同行政首长对报告所提的任何意见，一并提交立法机构。

建议 8

立法机构应指示各自组织的行政首长，确保道德操守办公室主任有书面规定可以非正式接触立法机构。

六. 道德操守办公室的责任

A. 标准、培训和指导

53. 道德操守办公室的职权范围包括如下责任：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。以下框 4 列出了联检组为这些责任提出的标准。

框 4

道德操守办公室的责任：标准、培训和指导

联检组提出的标准：

- (a) 道德操守办公室在制定标准和政策支持方面起牵头作用，涉及但不限于礼品、荣誉称号和奖章、利益冲突、举报人保护政策和财务披露政策等事项。
- (b) 道德操守办公室在为组织所有工作人员制定必修培训方案(初始和复习)以及研讨会方面起牵头作用。
- (c) 道德操守办公室建立一个关于本组织道德操守功能的网站，该网站应内容全面并定期更新。
- (d) 道德操守办公室在规定的时限内回应咨询和指导请求。
- (e) 道德操守办公室保留所提咨询和指导意见的记录。
- (f) 道德操守办公室与秘书处的其他有关实体进行协调，以确保向工作人员提供的咨询和指导意见的一致性。

制定标准和政策支持

54. 联合国、开发署、难民署的道德操守办公室的年度报告详细报告了在标准制定和政策支持领域中的一系列活动(附件五)。其他基金和计划署的道德操守办公室报告了较为有限的活动，主要涉及就全系统的道德准则草案进行的协商，这也许反映出，个部门竞相争取得到比较有限的资源。

55. 在许多专门机构未设立道德操守办公室的情况下，其他实体可能会参与这些活动，例如由人力资源管理办公室负责道德准则，或由法律办公室负责财务披露政策。检查专员认为，这种各自为政的做法不可能产生得力的道德操守政策框架。

56. 检查专员强调，统一联合国系统各组织的道德操守标准十分重要；他们认为，在这方面，联合国道德操守委员会是一个重要的论坛。全系统的道德准则草案是在该委员会的主持下通过一个广泛的协商进程制定的，这为未来举措提供了一个样本。不过，如果联合国系统的所有组织都参加，委员会的工作将会受益。

57. 以下建议的实施可望提高联合国系统各组织道德操守职能标准制定和政策拟订工作的协调性。

建议 9

联合国系统尚未加入联合国道德操守委员会的组织，其行政首长应加快争取加入的工作。

培训、教育和外联

58. 联合国、各基金和方案(署)的道德操守办公室都开展了培训、教育和外联活动，向其全体工作人员传播道德操守信息(附件五)。这些都是关键活动，因为通过电子方式传达道德操守政策、程序和指南以及通过互动式进行在线培训，有可能传达到各组织的全体工作人员。检查专员获知，面对面研讨会中的案例研究培训是特别宝贵的学习经历，但这需要更多的资源和更多的工作人员时间。

59. 在专门机构中，只有劳工组织、气象组织、工发组织和原子能机构报告有道德操守培训或外联活动(附件五)。仅劳工组织采用了“教员培训”做法，培训选定的工作人员志愿者主持道德操守研讨会。尽管这种做法可能具有成本效益，但对于方案的可持续性存有疑问。

60. 联合国、开发署、人口基金、难民署和教科文组织是为所有工作人员举办道德操守必修培训的仅有几个组织。在几个组织中，在新工作人员上岗必修的培训课程中有道德操守内容。检查专员强烈认为，应要求所有工作人员参加道德操守必修培训，还应定期举办必修的复习课程。行政首长在这方面应起带头作用。

61. 以下建议的实施可望提高联合国系统各组织的道德操守部门的有效性。

建议 10

行政首长应确保向各自组织的所有工作人员都受到道德操守必修培训，并应带头参加这种培训，包括参加每三年必上一次的复习课。

62. 检查专员认为，作为其外联活动的一部分，道德操守办公室应每两年对其组织的工作人员进行道德操守和廉正意识调查。这可使其能够定期地按照基准衡量进展情况，并调整道德操守方案以更好地实现目标。在各组织的内联网上公布结果可提高透明度，并可增强员工的认同。有可能在全系统的基础上进行两年一度的工作人员调查，应在联合国道德操守委员会的论坛上对此进行探讨。

63. 以下建议的实施可望提高联合国系统各组织的道德操守部门的有效性。

建议 11

行政首长应每两年进行一次工作人员的廉正意识调查并在各自组织的内联网上公布结果。

咨询和指导

64. 应要求向工作人员提供咨询和指导意见，是道德操守办公室工作人员的日常工作内容(附件五)。必须迅速有效率地处理此类要求，使工作人员增加对道德操守办公室服务的信任。虽然道德操守办公室承认必需立即作出回应，但大多没有制定正式基准。检查专员认为，道德操守办公室工作人员应在 48 小时内至多不超过 5 个工作日作出答复。他们也应保持一份保密的垂询和答复记录，还应维护一个内联网网页，以通用格式提供此类数据资料以及关于各组织重要的与道德操守相关问题的其他信息。大多数道德操守办公室在这方面还有工作要做。

65. 检查专员获知，工作人员在征求咨询和指导意见时可能会求助于一个以上的组织实体。为确保所给咨询意见的一致性，有可能接到提供道德操守相关咨询意见要求的实体、其中包括道德操守办公室、人力资源管理办公室、内部监督办公室、监察员、法律办公室和调解员，相互之间必须进行定期协商。不一致的咨询意见会鼓励“四处垂询”，这破坏了整个过程的一体性。检查专员认为，确保给出的咨询意见的一致性不会损及独立性。

B. 举报人保护政策

66. 以下框 5 列出了联检组为道德操守办公室根据如下政策应负的责任提出的标准：保护工作人员不会由于举报不当行为和与正式授权的审计或调查合作而遭到报复(所谓的举报人保护政策)。

框 5**道德操守办公室根据举报人保护政策应负的责任****联检组提出的标准：**

- (a) 道德操守办公室受理据称遭到报复的投诉。
- (b) 道德操守办公室在严格保密的条件下受理和审查投诉。
- (c) 道德操守办公室接收据称遭到报复的投诉的方式包括电话热线和专用电子邮件地址。
- (d) 道德操守办公室迅速审查投诉。

- (e) 道德操守办公室对报复指控进行初步审查，如果发现属于表面证据确凿的案情，则要求进行正式调查。
- (f) 道德操守办公室书面通知申诉人初步审查和调查的结果。
- (g) 如果发现有报复的情形，道德操守办公室通报行政首长。
- (h) 如果发现据称遭到报复的投诉属于琐屑无聊或故意作假的情况，道德操守办公室通报行政首长。

67. 在联合国和单独管理的基金和方案(署)方面，道德操守办公室有掌管举报人保护政策的责任(附件六)。在大多数情况下，这些组织受理报复指控投诉的方式以及对投诉的处理，均符合联检组提出的标准，虽然有时在完成初步审查方面有延误。

68. 在专门机构和原子能机构，举报人保护政策基本上不存在，或只是刚开始制定。在卫生组织，没有一个单独的实体负责掌管这一政策，因为报复申诉是由内部监督事务厅处理的或由监察员非正式地进行处理。这种状况令人关注。

69. 虽然在确已出台的举报人保护政策方面有密切的相似之处，但也有一些区别，包括在涵盖面方面的差别——例如，粮食计划署涵盖实习生但开发署并不涵盖。检查专员认为，为公正的利益，这些政策应当加以统一。在这方面，他们注意到，审查并统一保护〔举报人〕免遭报复的政策，这是联合国道德操守委员会2009年工作的核心优先事项。由于许多专门机构目前正在制定自己的政策，十分重要的是，这一工作是在与联合国系统所有组织充分协商下开展的。

70. 检查专员了解到，举报人保护政策有一个重大的缺陷，需紧急处理。在道德操守办公室发现有可信的报复或威胁报复的情形下，它将此事提交内部监督办公室进行调查。然而，由于内部监督办公室有运作上的独立性，它并没有义务进行调查。这种拒绝调查的情况最近在联合国发生了。在出现这种情况时，行政首长或道德操守办公室主任应将其提交联检组，联检组有权对各参加组织进行调查。

71. 以下建议的实施可望提高举报人保护政策的公信力和有效性。

建议 12

如果组织的道德操守办公室发现表面证据确凿的报复或威胁报复案情，但内部监督办公室拒绝进行调查，行政首长或道德操守办公室主任应将此事提交联合检查组进行调查。

C. 财务披露政策

72. 联检组的2006年“监督制度的缺陷”报告建议，应规定所有当选官员，所有级别为D-1或以上的工作人员以及其主要职责是采购货物和服务或者进行金融资

产投资的工作人员以及所有专业职级的监督工作人员，都必须进行保密的年度财务披露。这些财务披露表应由道德操守干事审查。¹³ 检查专员重申，这一建议十分重要，需全面加以实施。检查专员认为，道德操守办公室工作人员也应提交财务披露表，但应提交给行政首长。

框 6

道德操守办公室根据财务披露政策应负的责任

联检组提出的标准：

- (a) 道德操守办公室掌管除道德操守办公室工作人员以外的所有有关工作人员的年度财务披露方案。
- (b) 道德操守办公室审查年度财务披露表，并根据需要采取后续行动。
- (c) 道德操守办公室对财务披露表的随机样本进行核查，以评估准确性。
- (d) 道德操守办公室工作人员的财务披露表向行政首长提交。
- (e) 道德操守办公室工作人员的财务披露表由法律事务厅进行审查和核实。

73. 以上框 6 列出了联检组提出的道德操守办公室根据财务披露政策应负的责任标准。在联合国和单独管理的基金和方案(署)方面，道德操守办公室负责掌管财务披露方案；在大多数情况下，道德操守办公室工作人员向行政首长提交财务披露表或按照一个等效的安排提交报表(附件七)。关于审查与核实工作，在开发署和人口基金，这一工作是由道德操守办公室进行的；在联合国、难民署和世界粮食计划署，则是由外部公司进行的。

74. 在大多数专门机构没有道德操守办公室的情况下，如有此类财务披露方案，则由其它实体负责掌管。检查专员发现，在大多数情况下，这些方案不过是有关工作人员的利益申报或登记，对于提供的信息很少有或根本没有审查或核实。在劳工组织和万国邮联，双重职能的道德操守/法律顾问的披露表需由第三方审查和核实，例如人力资源主管。国际民航组织没有道德操守部门，但有财务披露要求，不过对披露内容没有系统的内部或外部审查。

75. 检查专员了解到，一些专门机构将其安排仅视为暂时性安排；在时间和资源允许的情况下，它们将建立更发达和完整的披露形式。检查专员未见到任何变化规划的证据。现行安排远未达到联检组在 2006 年报告中设想的财务披露政策类型，需作为一项紧急事项加以提高。

¹³ JIU/REP/2006/2, 第 50 段 和建议 16。

76. 以下建议的实施可望提高联合国系统各组织的财务披露政策和做法的有效性。

建议 13

尚未出台一项全面财务披露政策的那些组织的行政首长应该作为紧急事项推出此种政策，包括由各组织的道德操守办公室对所有有关官员的财务披露表进行年度审查和随机核实。

七. 对道德操守职能部门的承诺

A. 行政首长的承诺

77. 最近涉及一些高级官员包括一些行政首长的丑闻，严重损害了联合国系统整体的声誉。因此，至关重要的是，这些个人在其职业与个人生活中恪守——而且在众人的视线里恪守——严格的道德标准。高层的行为对各组织道德操守的状况会有强烈影响。行政首长应认识到自己在这方面的义务并立即采取措施，表明他们个人对道德操守职能的强烈承诺。至少，他们应履行以下框 7 列出的义务。

框 7

行政首长根据道德操守职能负有的义务

联检组提出的标准：

- (a) 道德操守部门主任参加所有高层管理会议的权利由行政首长作出书面规定。
- (b) 行政首长每年与工作人员举行一次全体会议，在议程上列入专门关于道德操守的项目。
- (c) 行政首长向道德操守办公室提交财务披露表。
- (d) 道德操守办公室审查和核实行政首长的财务披露表。
- (e) 行政首长的财务披露表自愿公开披露。

高级管理小组

78. 行政首长可让道德操守办公室主任成为高级管理小组的成员——为其提供一个“会议席位”，从而传达一个强烈信号，表明他们对道德操守职能高度重视，该职能部门在本组织的等级中占有重要地位。道德操守办公室主任应有权充分参加高级管理小组的所有会议，应以书面形式对此作出规定。这样做有助于确保管理层不错误

地采取可能会对组织的廉正性与公信力产生负面影响的政策。在任何时候，道德操守办公室主任都将保持独立运作。检查专员获知，联合国道德操守办公室主任确实定期参加高级管理小组的会议，但似乎这一做法尚未正式确定下来。除难民署和国际电联之外，没有其他道德操守主任定期参加此级别会议(附件八)。

79. 以下建议的实施可望提高联合国系统各组织的道德操守部门的有效性。

建议 14

行政首长应确保各自组织的道德操守办公室主任是高级管理小组的成员，参加小组的所有会议，并应为此颁布一份行政文书。

外联

80. 行政首长要向各自组织工作人员传达道德操守信息，同时表明他们对该职能的个人承诺，一个费用低效力高的有力途径就是，每年举行一次全体工作人员会议，议程上专门列有关于道德操守议的项目。如附件八所示，一些行政首长在向全体工作人员致辞的会议中除其它事项外也列入了道德操守问题，但需要更系统地这样做。

81. 以下建议的实施可望提高联合国系统各组织的道德操守部门的有效性。

建议 15

行政首长应举行年度全体工作人员会议，议程上专门列有关于道德操守的项目。

财务披露

82. 至关重要的是，行政首长在财务披露方面起带头作用并树立一个榜样。他们不仅应确保其组织有健全的符合以上建议 13 的财务披露方案，而且他们在提交自己的个人披露表时，应谨慎地满足该方案的要求。在这方面，不应将行政首长和须提交报表的其他工作人员作出区分。所有财务披露表都应向道德操守办公室提交，道德操守办公室还应承担审查与核查要求。检查专员认为，行政首长同时公开其财务报表，至少以摘要的形式，也是有益处的，但这应在自愿的基础上。

83. 在联检组关于联合国系统各组织行政首长的遴选和服务条件问题的一份最近报告中，载有一项建议，该建议亦涉及行政首长的财务披露问题。¹⁴

¹⁴ JIU/REP/2009/8, 建议 11。

84. 附件八指示出行政首长自己的财务披露满足联检组提出的标准的程度：联合国、各基金和方案(署)接近满足这些标准，大多数专门机构远未达标。以下建议的实施可望提高联合国系统各组织的透明度。

建议 16

立法机构应指示各自组织的行政首长提交一份财务披露表，对该报表的审查方式应与所有其他工作人员须提交的同类报表的审查方式相同。

对行政首长的指控

85. 近期一些广为宣传受人瞩目的案件表明，在缺乏有效的内部机制调查行政首长被控的不当行为的情况下，他们可以而且确实不受惩处。虽然联检组有受理和调查对行政首长的指控的任务授权，但更可能的是，不当行为指控首先会报告给一个内部实体，例如道德操守办公室或内部监督厅。由于这些实体直接向行政首长报告，而且仅有有限的机会或根本没有机会接触立法机构，这些实体对不当行为指控(不遵守财务披露要求、欺诈等等)进行调查或审查的独立性，受到严重限制。¹⁵

86. 检查专员在为本报告举行的会议中广泛讨论了这一问题，与会者普遍承认，这种内部监督缺陷是各组织的一个重大关切问题，需紧急加以处理。尤其是，内部调查或审查实体必须能够直接向本组织的立法机构报告调查或审查结果。以下建议的实施可望加强联合国系统各组织的监督工作。

建议 17

立法机构应指示各自组织的行政首长提出建议，建立一个内部机制规定道德操守办公室和/或内部监督事务厅采取哪些方式调查或审查对本组织行政首长的指控，包括直接向各自组织的立法机构报告调查或审查结果。

B. 两重责任

87. 检查专员认为，处理本报告提出的问题有两重责任，由成员国和行政首长分别负责。成员国必须行使其监督职能，酌情坚持要求严格遵守本报告提出的或它们不妨加以修订的标准和其他指导意见。成员国应确保为道德操守部门提供充足资源；与此同时，行政首长应负责设定“高层基调”并确保道德操守部门切实高效地运作。

¹⁵ 亦请参见 JIU/REP/2009/8, 建议 9 和 10。

附件

附件一

道德操守职能部门/办公室的设立情况

组织	道德操守职能/ 办公室设有情况	立法机构决定	职权范围/主要责任
联合国	2006 年 1 月 1 日	第 60/1 号决议 第 60/246 号决议 第 60/248 号决议 第 60/254 号决议	(a) 掌管财务披露方案； (b) 承担根据举报人保护政策指派其承担的责任； (c) 向工作人员提供关于道德操守问题的咨询意见和指导，包括掌管热线服务电话； (d) 与人力资源管理厅和其他办公室协调，就道德操守问题制定标准、开展培训和教育，包括确保每年向所有工作人员提供道德操守培训； (e) 秘书长认为适当的其他职能。
开发署	2007 年 12 月 1 日	执行局第 2008/37 号决定 执行局第 2008/1 号决定	(a) 就道德操守问题指定标准、提供培训和教育； (b) 向管理层提供指导，以确保规则、政策、程序和做法加强/促进《联合国宪章》下所要求的廉正标准； (c) 向工作人员提供关于道德操守问题的保密咨询意见和指导； (d) 作为一个协调中心，提高工作人员对道德操守标准和期望行为的认识； (e) 承担根据举报人保护政策指定负起的职责； (f) 掌管财务披露政策； (g) 向署长提供关于其活动的年度报告。
人口基金	2008 年 1 月	执行局第 2008/37 号决定 执行局第 2008/6 号决定	(a) 拟订、审查和传播与道德操守问题相关的政策，并提供相关指导； (b) 向管理层提供指导，以确保政策、程序和做法加强/促进《联合国宪章》下所要求的道德操守标准； (c) 提高人口基金内部工作人员对于期望的道德操守标准和行为的认识； (d) 向工作人员提供关于道德操守行为和标准的保密咨询意见和指导； (e) 承担根据举报人保护政策指定负起的职责； (f) 掌管财务披露方案； (g) 在人口基金内部提倡和促进道德操守并与其他实体协调，包括联合国秘书处的道德操守办公室和机构间论坛。

组织	道德操守职能/ 办公室设有情况	立法机构决定	职权范围/主要责任
儿童基金	2007 年 12 月	执行局第 2008/2 号 决定 执行局第 2009/8 号 决定	(a) 拟订、审查和传播与道德操守相关的政策，并就所有道德操守问题提供指导； (b) 承担根据举报人保护政策指定负起的职责； (c) 通过学习/宣传提高工作人员对道德操守标准/期望行为的认识； (d) 掌管财务披露方案； (e) 向工作人员提供关于道德操守行为和标准的保密咨询意见和指导； (f) 在儿童基金会内部倡导促进道德操守。
难民署	2008 年 6 月	执行委员会第 III.C 号决定 (A/AC.96/1063)	(a) 承担根据举报人保护政策指定负起的职责； (b) 按照联合国所有工作人员的共同行为标准拟订、传播和促进道德操守政策，包括在难民署内部倡导道德行为并参加机构间论坛； (c) 向管理层和工作人员提供关于道德操守标准的指导； (d) 提高工作人员对道德操守标准/期望行为的认识； (e) 向个人提供关于道德行为、道德问题和标准的保密咨询； (f) 掌管财务披露方案； (g) 处理高级专员认为适当的其他职能；
粮食计划署	2008 年 1 月 1 日	执行局第 2007/ EB.2/4 号决定	(a) 依照国际公务员制度委员会的“行为标准”或其他道德准则，就所有道德操守问题拟订和传播政策，制定标准，提供培训和指导； (b) 向管理层提供咨询和指导，以确保政策、程序和做法加强和促进《联合国宪章》下所要求的廉正标准； (c) 提高工作人员对于道德操守标准和期望行为的认识； (d) 向工作人员提供关于道德行为和标准的保密咨询； (e) 承担根据举报人保护政策指定负起的职责； (f) 制定和掌管财务与利益冲突披露方案； (g) 秘书长在关于基金和方案(署)的道德操守干事的公报中分配的责任。
劳工组织	未单设道德操守 办公室；法律顾问 有双重职能， 2006 年 4 月	理事会第 dec-GB.298/8/3 号 决定 理事会第 dec-GB.304/8/3 号 决定	(a) 向人力资源司提供指导，以确保劳工组织的政策、程序和做法加强和促进《工作人员条例》和国际公务员制度委员会的“行为标准”所要求的道德标准； 确保有关劳工组织官员的道德标准得到清楚地了解； (b) 应要求，向管理人员和工作人员提供关于道德操守问题包括组织外活动的咨询； (c) 与人力资源司合作，协助设计和促进向工作人员提供宣传和教育的方案，以期提高他们对道德问题的认识； (d) 承担根据举报人保护政策指定负起的职责。

组织	道德操守职能/ 办公室设有情况	立法机构决定	职权范围/主要责任
粮农组织	2009 年 12 月中旬	第 1/2008 号决议 第 3/2009 号决议	(a) 掌管和监测利益申报和财务披露方案； (b) 领导和协调道德操守方案的拟定工作； (c) 向工作人员提供关于道德操守问题的保密咨询和指导； (d) 设立/管理道德操守服务热线； (e) 与人力资源和其他办公室合作，制定道德操守/廉正标准、编制培训与教育资料；协调向所有工作人员提供的年度道德操守培训； (f) 参加相关的联合国机构间论坛； (g) 承担总干事认为适当的其他职能。
教科文组织	2009 年 7 月	第 34 C/2.2 号和第 34 C/66.3 号决议 第 34 C/57 号决议 执行局第 5.1 号决 定	(a) 就道德操守标准和问题向工作人员提供咨询(道德操守服务热线)； (b) 提高工作人员对教科文组织“行为标准”的认识； (c) 建立/实施全面的机制，高效率地/透明地处理投诉； (d) 编制和提供道德操守培训与情况简报； (e) 为高级工作人员和敏感职务工作人员建立一个自愿披露渠道、举报人保护政策和财务披露安排。
民航组织	未单设道德操守 职能或办公室		
卫生组织	道德操守职能分 散于整个组织中		
万国邮联	未单设道德操守 办公室；法律顾 问有双重职能， 2009 年 11 月	行政理事会第 3 委 员会文件 CA C 3 2009.1-Doc 17 需作 出决定	(a) 与人力资源和其他办公室合作，制定道德操守标准，开展培训和提高认识； (b) 就此类规则、政策、做法和程序向管理层提供指导，加强和促进《联合国宪章》规定的廉正； (c) 向工作人员提供关于道德操守问题的保密咨询和指导； (d) 与监督和人力资源服务部门合作，作为一个参考机构，使工作人员了解道德标准和对他们的期望行为，以及为人力资源开发制定的政策、战略和方案； (e) 掌管财务披露方案； (f) 向总干事提交关于其活动情况的年度报告。
国际电联	2009 年 12 月	第 1308 号决议 理事会已批准 (C09/121, 第 3.21 段)	(a) 向人力资源提供指导，以确保政策、程序和做法加强和促进国际公务员制度委员会的“行为标准”以及《工作人员规则和条例》； (b) 向工作人员提供关于道德操守问题的保密咨询和指导； (c) 掌管财务披露方案； (d) 承担根据举报人保护政策指定负起的职责； (e) 与人力资源和其他办公室合作，制定道德操守标准，提供培训和教育，并确保与国际电联官员有关的道德操守标准得到清楚的了解。

组织	道德操守职能/ 办公室设有情况	立法机构决定	职权范围/主要责任
气象组织	2009 年 1 月 19 日，秘书长指定内部监督办公室主任担任临时道德操守干事	无	(a) 向管理层提供指导，以确保规则、政策、程序和做法加强和促进气象组织《道德准则》和国际公务员制度委员会的“行为标准”下的廉正标准； (b) 向工作人员提供关于道德操守问题的保密咨询和指导； (c) 作为一个协调中心，提高工作人员对道德操守标准和期望行为的认识； (d) 对通过直接沟通热线提交的违反道德操守指控进行内部秘密调查； (e) 依照《道德准则》承担作为临时道德操守干事所分配的责任，保护工作人员免遭报复； (f) 与其他部门合作，促进道德操守标准、培训和教育材料的制定与编制工作； (g) 掌管财务披露方案； (h) 报告与道德操守职能相关的活动； (i) 秘书长认为适当的其他职能。
海事组织	未设道德操守职能或办公室		
产权组织	未设道德操守职能或办公室		
工发组织	总干事于 2010 年 3 月 1 日将道德操守职能分配给总干事办公室协调员	无	(a) 执行和掌管道德操守相关政策，包括财务披露政策和举报人保护政策； (b) 就道德操守相关问题向管理层和工作人员提供咨询和指导； (c) 宣传道德标准/行为，与人力资源管理处合作，对所有工作人员开展培训方案； (d) 定期向总干事报告发现的系统性问题和其他问题； (e) 监测道德操守方面的全球趋势和最佳做法并提议新举措或变革； (f) 在道德操守相关事项上在内部和外部代表工发组织。
世旅组织	未设道德操守职能或办公室		
原子能机构	未设道德操守办公室；总干事于 2008 年 11 月将道德操守事务分配给人力资源工作人员		

附件二

道德操守相关活动的预算
(千美元)

组织	工作人员费用*		差旅费		培训		信息技术		其他		总计	
	2008-2009	2010-2011	2008-2009	2010-2011	2008-2009	2010-2011	2008-2009	2010-2011	2008-2009	2010-2011	2008-2009	2010-2011
联合国	4,900.8	3,223.8 ^a	118.1	96.4 ^a	- ^b	-	51.6	19.3	9.3	9.6	5,079.8	3,349.1 ^a
开发署	1,068.2 ^c	1,640.7 ^c	55.7	60.0	5.5	6.0	101.5	80.0	52.8	40.0	1,283.7	1,826.7
人口基金	566.1	708.4	41.3	60.0	75.0 ^d						682.4	768.4
儿童基金会 ^e	854.5	1,123.0	9.0	56.0	67.7	340.0		60.0			931.2	1,579.0
难民署	383.8	746.6							53.0 ^f	103.9 ^f	436.8	850.5
粮食计划署	804.7	804.7							190.0	290.0	994.7	1,094.7
劳工组织	250.8	291.5	25.0		43.0	60.0			5.0	20.0	323.8	371.5
粮农组织	10.0	667.3		-					3.0 ^g	205.2 ^h	13.0	872.6
教科文组织		572.3		20.0		160.0				127.0 ⁱ	0.0	879.3
民航组织 ^j												
卫生组织 ^k	688.9	732.3									688.9	732.3
万国邮联	88.0	294.0				40.0		60.0			88.0	394.0
国际电联		265.0				0.0		0.0			0.0	265.0
气象组织 ^l	98.8				14.1						112.9	0.0
海事组织 ^m												
产权组织 ⁿ												
工发组织 ^o												
世旅组织 ^p												
原子能机构 ^q	102.9	62.4									102.9	62.4
总计 (2010-11)											13,046.0	

图例

- * 包括工作人员、顾问和合同服务。
- ^a 不包括维和支助账户的资金。
- ^b 顾问培训在工作人员费用项目下供资，包括顾问差旅费。
- ^c 西班牙资助了 1 个 P-2 员额。
- ^d 包括道德操守、廉正和反欺诈问题在线必修课程。不包括预算中其他项目下的其他道德操守培训。
- ^e 包括与道德操守相关的所有费用，例如国家办事处，等。
- ^f 视年度目标和需要而定，总额将细分为差旅、培训、信息技术和其他费用。
- ^g 2009 年一般业务开支。
- ^h 为 2010-2011 年规划的非工作人员资源。
- ⁱ 办公室家具和设备。
- ^j 民航组织没有道德操守方案。D-1 级法律局副局长掌管财务披露政策，占 2008-09 年工作量的 5% 以下。
- ^k 卫生组织没有道德操守方案。整个组织的一些工作人员职责中附加了道德操守相关活动，例如法律、人力资源和内部监督事务厅。
- ^l 气象组织表示，“可合理地期望”它将为 2010-11 年承诺 10 万瑞士法郎。
- ^m 海事组织没有道德操守方案。
- ⁿ 产权组织没有道德操守方案。
- ^o 工发组织的道德操守职能部门于 2010 年 3 月 1 日设立。“预算程序将在现有资金范围内开展。”
- ^p 世旅组织没有道德操守方案。
- ^q 原子能机构没有道德操守方案。三名人力资源工作人员的职责中添加了道德操守相关活动。

附件三

道德操守办公室主任

组织	职类/级别	全日制专职员额或双重职能/非全日制或共用员额	道德操守专业背景要求	招聘和遴选程序
联合国	D-2	全日制	有，主要侧重于公共部门或行政道德或企业道德，以及在公共行政方面涉及公共部门/企业道德内容的工作经验。	竞争性招聘与遴选程序；外部/内部空缺通知。
开发署	L-6	全日制	有，15 年的企业或商业道德和相关领域的经验——设计道德标准、道德/合规方案、行为守则、问责制/合规框架和财务披露政策。	竞争性招聘与遴选程序；外部/内部空缺通知。
人口基金	D-1	全日制	有，要求有法律和道德操守背景。	竞争性招聘与遴选程序；外部/内部空缺通知。
儿童基金会	D-1	全日制	有，企业或商业道德经验，最好是国际经验	竞争性招聘与遴选程序；外部/内部空缺通知。
难民署	D-1	全日制	有，10 年的企业或商业道德和相关领域的经验——设计道德标准、道德/合规方案、行为守则、问责制/合规框架和财务披露政策。	竞争性招聘与遴选程序；外部/内部空缺通知。
粮食计划署	D-1	全日制	无	没有竞争性招聘与遴选程序。
劳工组织	D-2	法律顾问有双重职能	无	没有竞争性招聘与遴选程序。
粮农组织	P-5	全日制	有，10 年的公共和/或私营机构道德操守问题经验，系统设计道德标准、道德/合规方案、问责制/合规框架、财务披露政策。	竞争性招聘与遴选程序；外部/内部空缺通知。
UNESCO	P-5	全日制	有，10-15 年的企业或商业道德和相关领域的经验——设计道德标准、道德/合规方案、行为守则、问责制/合规框架和财务披露政策。	竞争性招聘与遴选程序；外部/内部空缺通知。
民航组织				
卫生组织				
万国邮联	D-1	法律顾问有双重职能	无	没有竞争性招聘与遴选程序。
国际电联	P-5	全日制	无	没有竞争性招聘与遴选程序。

组织	职类/级别	全日制专职员额或双重职能/非全日制或共用员额	道德操守专业背景要求	招聘和遴选程序
气象组织	D-1	内部监督办公室主任有双重职能(临时)	无	没有竞争性招聘与遴选程序。
海事组织				
产权组织				
工发组织	L-6	非全日制	无	没有竞争性招聘与遴选程序。
世旅组织				
原子能机构				

附件四

道德操守职能部门的独立性

组织	道德操守办公室主任的任命条件	向行政首长报告	向立法机构报告	非正式接触立法机构的机会
联合国	任命无时间限制。	直接向秘书长报告。向秘书长提交的年度报告不能被秘书长改动。	秘书长每年向大会报告道德操守办公室的活动。	无
开发署	政策：一份四年期合同，不可延续；此后无资格在开发署雇用。 做法：可延续至四年的一年期合同。	直接向署长报告。向署长提交的年度报告由联合国道德操守委员会批准，该委员会酌情提出建议。 署长不能改动年度报告。	道德操守办公室每年向执行局报告。联合国道德操守委员会的建议提交给署长。	无
人口基金	政策：一份五年期合同，不可延续；此后无资格在人口基金雇用。 做法：受现有招聘规则支配。	直接向执行主任报告。向执行主任提交的年度报告由联合国道德操守委员会批准，该委员会酌情提出建议。 执行主任不能改动年度报告。	执行主任就监督活动向执行局提交的年度报告包括关于道德操守问题的段落以及联合国道德操守委员会提出的建议。	无
儿童基金会	政策：一份五年期合同，不可延续；此后无资格在儿童基金会雇用。 做法：可延续至五年的二年期合同。	直接向执行主任报告。向执行主任提交的年度报告由联合国道德操守委员会批准，该委员会酌情提出建议。 执行主任不能改动年度报告。	执行主任向执行局提交的年度报告包含道德操守办公室报告的关键内容以及联合国道德操守委员会提出的建议。	无
难民署	任命无时间限制。	直接向高级专员报告。向高级专员提交的年度报告由联合国道德操守委员会批准，该委员会酌情提出建议。 高级专员不能改动年度报告。	道德操守办公室向执行委员会主席提交一份年度报告副本，该报告载于网上。道德操守办公室定期/随需要向执行委员会/常设委员会报告。	无
粮食计划署	任命无时间限制。	直接向执行主任报告。向执行主任提交的年度报告由联合国道德操守委员会批准，该委员会酌情提出建议。 执行主任不能改动年度报告。	执行主任向执行局转交报告摘要并列入联合国道德操守委员会的建议。	无
劳工组织	无单独的道德操守办公室主任。任命无时间限制。	作为道德操守干事直接向总干事报告。向总干事提交定期报告。	总干事不向理事会报告道德操守干事的活动。	无
粮农组织	任命无时间限制。	作为道德操守干事直接向总干事报告。 ^a	无信息	无

组织	道德操守办公室主任的任命条件	向行政首长报告	向立法机构报告	非正式接触立法机构的机会
教科文组织	政策：有限期任命，最长四年。 做法：初始一年，最长四年任期。	直接向总干事报告。 ^a	无此类政策	无
民航组织				
卫生组织				
万国邮联	无单独的道德操守办公室主任。任命无时间限制。	作为道德操守干事直接向国际局总干事报告。 ^a	无信息	无
国际电联	任命无时间限制。	道德操守干事直接向秘书长报告。 ^a	通过秘书长办公室，道德操守干事向理事会各工作组、理事会和全权代表大会通报道德操守职能方面的最新情况。	无
气象组织	未单设道德操守办公室主任。任命无时间限制。	作为临时道德操守干事向秘书长报告通过年度述责报告向秘书长报告道德操守职能的履行情况，秘书长不能更改该报告。	临时道德操守干事在向气象组织审计委员会提交的进展报告中、并通过秘书长向执行理事会/大会定期介绍道德操守职能方面的情况。	无
海事组织				
产权组织				
工发组织	任命无时间限制。	道德操守干事直接向总干事报告	否	无
世旅组织				
原子能机构				

注释

^a 道德操守职能/办公室于 2009 年底设立；尚未提交年度报告。

附件五

道德操守办公室的责任：标准、培训和指导

组织	制定标准和政策支持	培训、教育和外联	咨询和指导
联合国	在以下各方面发挥关键作用：审评举报人保护政策；制定采购标准和程序，审查涉及被调查供应商的案件；修订财务披露和利益申报政策。编写了关于披露、储存、处置礼品问题的行政指令草案。对问责制框架提供了相关的实质性投入。调查工作队成员；向管理业绩委员会提供支持。为全系统《道德准则》的编制工作提供实质性领导；对国际公务员制度委员会的“行为标准”提供支持；对联合国道德操守委员会提供领导和实质性支持	为新工作人员、初专干事、中央审查机构、人力资源管理、监督技能和一般事务人员发展编制在线必修培训方案、研讨会和道德操守方案模块。 通过工作人员/管理层简报会、工作人员上岗引导、在纽约的培训以及实地会议和全体人员会议，传达了道德操守工作任务。 为实地中央审查机构设计了道德操守模块。 向法律事务厅、维和部高级领导方案、新司法行政系统的法官等作了简报。 参加了专业协会并参加了专业会议。 通过内联网网站和分发教育与宣传材料，传播了关于道德操守政策和道德操守办公室的工作方面的信息。 2009年6月在全球秘书处进行了“认识和满意度调查”，以了解工作人员对本组织的道德操守基本架构以及道德操守办公室职能的认识。	2008/09年，道德操守办公室收到了315项关于道德操守问题的咨询请求，2007/08年则有344项，2006/07年为162项。按事项细分，分别为：礼品和招待(45)；与雇用相关的问题(88)；其他的利益冲突(70)；组织外活动(84)；离职后活动(4)；个人投资和资产(24)。 回应了联合国其他实体关于信息共享、最佳做法、政策以及道德操守咨询与指导方面的垂询。 对垂询请求和给出的咨询与指导保留保密的书面记录。
开发署	在开发署内部和与联合国道德操守委员会合作，就行为标准问题进行了咨询与澄清并提供了信息。 促进了如下政策的更新：工作场所的骚扰问题、雇用做法、举报人保护政策。应要求，澄清了现有行政文书的规定，以及采购做法的利益冲突问题。 参与了联合国道德操守委员会的全系统《道德准则》的编制工作。	在人力资源事务厅的在线道德操守必修课程推出之前对其进行了审查。 与其他办公室一起设计并推出了面对面道德操守研讨会。 对教员培训班进行了试点。 提供了情况简报，以提高对道德操守办公室的作用与责任的认识，包括向高级管理人员和实地人员提供。设立道德操守服务热线和专用电子邮件地址。在内联网上开发并推出了网站。	2007-08年，道德操守办公室收到了88项关于道德操守问题的咨询请求：礼品、招待和荣誉称号(4)；组织外活动(31)；与雇用相关的问题(36)；利益冲突，包括个人投资/资产(16)；以及离职后的限制(1)。 对联合国其他组织、非政府组织和政府实体提出的寻求信息与经验教训的要求作出了回应。维护数据库以查询请求和给出的咨询意见。
人口基金	就全系统《道德准则》草案问题与外地和总部工作人员进行协商。	编制并推出了在线必修学习课程。在中层管理人员领导方案和新入职的初专干事和国家干事的上岗研习班中列入了工作场所的道德行为课程。对首任代表和副代表进行单独的情况介绍。	2009年，道德操守办公室以保密方式对102项道德操守相关问题咨询请求作出了回应：组织外活动(29)；礼品、荣誉称号和招待费的收受(15)；其他的利益冲突(22)；与雇用相关的问题

组织	制定标准和政策支持	培训、教育和外联	咨询和指导
		2008 年进行的两年期全球工作人员调查旨在确定工作人员对道德操守办公室的认识以及工作人员对道德操守问题的看法(工作中的尊重问题、平等对待、骚扰、歧视、避免工作场所的不道德行为)。 在内部网站上贴载了道德操守相关政策和程序；通过电子邮件通知了工作人员。	(33)； 离职后问题(3)。在 72 小时内对咨询和指导请求做出回应，并对请求和给出的咨询意见保持了书面记录。
儿童基金会	道德操守办公室，作为联合国道德操守委员会的成员，促进并受益于全系统《道德准则》以及联合国道德操守委员会成员之间的道德标准和政策的协调统一。为骚扰、性骚扰和滥用权力方面的政策作出了贡献。 促进了关于利益冲突、礼品和组织外活动的政策讨论。	开发了培训战略，包括在线培训，一旦推出将作为必修培训。 对高风险国家和若干职能小组进行了面对面培训。对采购人员有专门的培训。 2008 年的全球工作人员调查列入了与道德操守相关的问题。 向全体工作人员散发了所有道德操守政策(设立道德操守办公室、举报人政策、财务披露政策、反欺诈政策)，所采取的惩戒措施也向全体工作人员作了通报。开通了道德操守网站。	2008 年，就潜在的利益冲突问题向外地和总部工作人员提供了政策指导。 回应时间有所不同； 财务披露问题，两天内； 举报人保护问题，45 天。 维护安全数据库以查询请求和给出的咨询意见。
难民署	参与了联合国道德操守委员会的全系统《道德准则》的编制工作以及该委员会成员之间的道德标准和政策的协调统一，还参与了难民署内部的标准制定和政策制定工作。	道德操守办公室印发了《协调员手册》，该手册旨在确保，在所有工作人员入职时并通过每年必修的复习课，向其介绍《行为守则》。 “两年期全球工作人员调查”列入了道德操守章节，有 10 个道德操守与廉正问题。 与全球学习中心合作，以确保在所有学习倡议中都列入了核心价值和原则。 提高对道德操守办公室的认识举措(在内联网上对道德操守办公室的作用、全系统《道德准则》草案、财务披露问题进行即刻更新；全体人员会议；在总部和外地进行的情况介绍，与职工代表大会合作；信息手册)。 推出了升级版的专用网站。	2008/09 年，道德操守办公室收到了涉及道德操守问题的几百份保密咨询请求和支持，例如对行为标准的解释及其在具体情况下的应用。有些垂询来自伙伴机构的工作人员和管理人员。为回应关于财务披露和举报人保护政策的查询建立了基准。
粮食计划署	参与了联合国道德操守委员会的全系统《道德准则》的编写工作。	向所有工作人员提供了在线培训并鼓励其参加。正在审查其他培训模式。 通过道德操守办公室发布的备忘录，以及通过道德操守办公室内部网站的经常更新，定期向工作人员通报道德操守政策和做法。	2008 年，道德操守办公室收到了 30 项关于实际或潜在利益冲突的咨询请求，其中包括：外部利益，2009 年财务披露方案的筹备工作，工作场所的公平性，政策查询机会以及报告不当行为遭到报复的投诉。举报人保护政策：45 天基准。通常，电子邮件咨询请求在一天内答。

组织	制定标准和政策支持	培训、教育和外联	咨询和指导
			对垂询请求和给出的咨询/指导保留保密的书面记录。
劳工组织	道德操守办公室与其他办公室合作编写了财务披露表填写指南。	为培训“志愿者培训员”编写了培训教材，举办了讲习班。除新工作人员的上岗培训方案之外，没有道德操守必修培训。 编写了关于行为原则和案例研究的出版物； 可在网站上查阅。 开发了道德操守办公室专用的公开网站。	2008 年，道德操守办公室收到了 16 咨询请求，2007 年则为 14 项。 大多数请求在 24-48 小时内得到答复。 为道德操守咨询设立的专用匿名邮箱提供了记录。
粮农组织			
教科文组织	道德操守办公室领导/协调道德操守方案的拟订/实施工作，包括财务披露政策、利益冲突、和保护免遭报复。	为所有工作人员举办必修的互动培训。 印制了宣传材料，以及专用网站。	2009 年 9 月至今，有 38 项咨询与指导请求和/或投诉。
民航组织			
卫生组织			
万国邮联			
国际电联			
气象组织	气象组织《道德准则》为道德行为和个人廉正设立了标准。	2006-2007 年和 2009 年开展了道德决策培训。设置了热线。	两到三个案例，其中一个案例与道德操守相关的程度高于其他案例。 保留了案例记录。
海事组织			
产权组织			
工发组织	2010 年 3 月 1 日批准了《道德行为准则》。	与人力资源管理和提供商合作开发了培训活动。	就所有与道德操守相关的查询提供咨询和指导。
世旅组织			
原子能机构	没有单设道德操守办公室；颁布了原子能机构道德操守政策和原子能机构道德操守指南。	道德操守职能分配给了人力资源部门。 为财务、采购、人力资源、内部监督事务厅和法律事务工作人员举办了道德操守培训班。编制了在线培训，该培训将是必修培训。	由三名人力资源干事提供咨询和指导。

附件六

道德操守办公室举报人保护政策负有的责任

组织	道德操守办公室负责实施举报人保护政策	道德操守办公室受理报复指控投诉的方式	道德操守办公室对报复指控投诉的处理
联合国	是	道德操守办公室受理报复投诉，对收到的所有投诉保留保密记录。所有可提供的支持投诉的材料应尽快送交道德操守办公室。 受理由个人亲自提出的、通过邮件、电子邮件或传真或通过道德操守办公室服务热线提出的投诉。制定了程序，以确保投诉的保密性。投诉存放安全；只有道德操守办公室可取用。	道德操守办公室进行初步审查，以确定申诉人是否从事了一项受保护活动。道德操守办公室力争在 45 天内完成审查。如果发现属于表面证据确凿的案件，道德操守办公室以书面形式向内部监督事务厅提交案件进行调查；通知申诉人。如果道德操守办公室认为由内部监督事务厅进行审查有潜在的利益冲突，道德操守办公室可向秘书长建议替代性调查机制。内部监督事务厅将力争在 120 天内完成调查并向道德操守办公室提交报告。如果道德操守办公室认为由内部监督事务厅进行调查可能有利益冲突，道德操守办公室可向秘书长建议将申诉转交给一个替代性调查机制。在完成调查前，道德操守办公室可建议秘书长采取措施保障申诉人的利益。道德操守办公室收到内部监督事务厅的报告后，即向申诉人通报结果并向有关办公室主任和副秘书长提出建议。 在实际操作中，由于复杂性，需要 45 天以上才能完成初步审查。
开发署	是	道德操守办公室受理报复投诉并保持保密记录。 在遭受最后一次报复行为或指称的报复威胁后，申诉人有 60 个日历日可向道德操守办公室提交所有材料。投诉方式可以是亲自提出、通过电话、邮件、电子邮件或传真提出。	道德操守办公室发送收到投诉的确认。道德操守办公室进行初步审查，以确定申诉人是否从事了一项受保护活动。道德操守办公室通常在 45 天内完成审查。如果发现属于表面证据确凿的案件，道德操守办公室向审计和调查处提交案件进行调查；投诉人收到通知。审调处力争在 120 天内完成调查并向道德操守办公室提交报告。如果道德操守办公室认为，由审调处审查投诉有潜在的利益冲突，道德操守办公室可将投诉提交联合国道德操守委员会主席并通报署长。在完成调查之前，道德操守办公室可建议署长采取措施，以保障投诉人的利益。如果道德操守办公室确定，通过调查，报复或威胁报复成立，道德操守办公室向署长提出建议，并将案件转交法律支助局/管理局，请其针对实施报复行动的工作人员采取行动。

组织	道德操守办公室负责实施举报人保护政策	道德操守办公室受理报复指控投诉的方式	道德操守办公室对报复指控投诉的处理
人口基金	是	道德操守办公室受理由个人亲自提出的、通过电话、电子邮件或其他方式提出的正式申诉，并保留保密记录。在指称的报复威胁发生后，申诉人必须在 60 个日历日内提交材料。道德操守办公室可要求提交书面署名申诉。所有可提供的支持申诉的材料应尽快送交道德操守办公室。	道德操守办公室进行初步审查，以确定申诉人是否从事了一项受保护活动。道德操守办公室力争在 45 天内完成审查。如果发现属于表面证据确凿的案件，道德操守办公室以书面形式向监督事务司提交案件进行调查；申诉人收到通知。监督事务司力争在 120 个日历日内完成调查并向道德操守办公室提交报告。在完成调查之前，道德操守办公室可建议采取措施，以保障申诉人的利益。如果道德操守办公室认为由监督事务司审查申诉有潜在的利益冲突，道德操守办公室可向执行主任建议，将申诉提交替代性调查机制。道德操守办公室向申诉人通报调查结果。道德操守办公室向执行主任和/或有关官员提出建议。
儿童基金会	是	道德操守办公室受理投诉，对所有投诉保留保密记录。所有可提供的支持投诉的材料应立即送交道德操守办公室，无论如何不得迟于指称的报复行为或报复威胁发生后的 60 个日历日。道德操守办公室受理由个人亲自提出的、或通过电话、邮件、电子邮件或传真提出的申诉。	如果可联系申诉人，道德操守办公室立即确认收到申诉。道德操守办公室尽可能在收到申诉后的 45 天内完成初步审查。如果发现属于表面证据确凿的案件，道德操守办公室将其提交内部审计办公室进行调查并通知申诉人。内部审计办公室力争在 90 天内完成调查并向道德操守办公室提交报告。如果道德操守办公室认为，由内部审计办公室进行审查有潜在的利益冲突，道德操守办公室可向执行主任建议，将申诉转交替代性调查机制。在完成调查之前，道德操守办公室可建议执行主任采取措施，以保障申诉人的利益。道德操守办公室接到调查报告后，即通知申诉人并向执行主任提出建议。
难民署	是	道德操守办公室受理投诉，对所有投诉保留保密记录。所有可提供的支持投诉的材料应立即送交道德操守办公室，无论如何不得迟于投诉人知晓报复行为后的 90 个日历日。受理由个人亲自提出的、或通过电话、邮件、电子邮件或传真提出的投诉。道德操守办公室和管理部门尽最大可能对个人身份进行保密保护。	在收到投诉的 5 个工作日内，道德操守办公室确认收到投诉。力争在 45 个日历日内完成初步审查。如果发现属于表面证据确凿的案件，道德操守办公室将案件提交监察主任办公室进行调查；投诉人收到通知。如果道德操守办公室认为对其本身或与监察主任办公室存在潜在的利益冲突，道德操守办公室则将投诉转交联合国道德操守办公室主任，并通知投诉人。在调查完成之前，道德操守办公室可建议高级专员采取措施，以保障投诉人的利益。如果监察主任办公室的调查发现存在报复情况，监察主任办公室则向人力资源管理司提交报告并通报道德操守办公室，道德操守办公室向高级专员提出建议。道德操守办公室通知投诉人。
粮食计划署	是	道德操守办公室受理投诉，并对所有投诉保留保密记录。投诉人必须尽快提出申请，不得迟于指控的报复行为发生后的一年之内；必须提交材料支持投诉。受理由个人亲自提出的、或通过邮件、电子邮件、传真或道德操守办公室服务热线提出的投诉。	道德操守办公室在一周内确认收到投诉并在 45 天内完成初步审查。如果发现属于表面证据确凿的案件，道德操守办公室将案件转交监督事务司；投诉人收到通知。监督事务司在 120 天内完成调查并向执行主任和道德操守办公室提交报告。如果道德操守办公室认为与监督事务司存在潜在的利益冲突，道德操守办公室则将投诉转交替代性调查机制。在调查完成之前，道德操守办公室可建议执行主任采取措施，以保障投诉人的利益。道德操守办公室收到调查报告后，即通知投诉人并向执行主任提出建议。 道德操守办公室和管理部门尽最大限度地对个人身份进行保密保护。

组织	道德操守办公室负责实施举报人保护政策	道德操守办公室受理报复指控投诉的方式	道德操守办公室对报复指控投诉的处理
劳工组织	是	道德操守办公室受理报复投诉，并对收到的所有投诉保留保密记录。	道德操守办公室进行初步审查并将该事项转交给人力资源司，供其酌情考虑采取可能的惩戒行动。
粮农组织	无举报人保护政策。		
教科文组织	无举报人保护政策。		
民航组织	无举报人保护政策。		
卫生组织	否*		
万国邮联	无举报人保护政策。		
国际电联	无举报人保护政策。		
气象组织	无具体的举报人保护政策。临时道德操守干事承担根据《道德守则》指定的保护工作人员免遭报复的责任。	工作人员可亲自或书面向临时道德操守干事提交关注问题。临时道德操守干事对收到的报告保留保密记录。	临时道德操守干事对通过直接沟通热线提交的违反道德操守的指控进行内部秘密调查。
海事组织	否		
产权组织	否		
工发组织	是	道德操守办公室受理报复投诉，并对收到的所有投诉保留保密记录。所有可提供的支持投诉的材料应尽快送交道德操守办公室。投诉方式可以是亲自提交、通过挂号邮件、电子邮件或传真提交。	道德操守办公室进行初步审查，以确定申诉人是否从事了一项受保护活动。道德操守办公室力争在 45 天内完成审查。如果发现属于表面证据确凿的案件，道德操守办公室以书面形式向内部监督处提交案件进行调查，并通知申诉人。内部监督处力争在 85 个日历日内完成调查并向申诉人及其他有关人员通报初步调查结果。在完成调查之前，道德操守办公室可建议采取措施，以保障申诉人的利益。如果道德操守办公室认为由内部监督处审查申诉有潜在的利益冲突，道德操守办公室可向总干事建议，将申诉转交替代性调查机制。向申诉人和道德操守办公室通报向总干事提交最后报告的日期以及总干事对报告作出的决定。
世旅组织	否		
原子能机构	否		

* 参见第 68 段。

附件七

道德操守办公室根据财务披露政策负有的责任

组织	道德操守办公室实施财务披露方案	提交财务披露表	审查与核证程序
联合国	是	所有申报都向道德操守办公室提交，除道德操守办公室工作人员的申报之外，这些申报向秘书长提交。	外部公司使用道德操守办公室批准的分析框架对报表进行审查。如果发现有潜在的利益冲突，该公司向有关工作人员通报这一冲突，并建议采取适当行动掌控冲突。
开发署	是	所有申报都向道德操守办公室提交，除道德操守办公室工作人员以及助理秘书长及以上人员的申报之外，这些人员向联合国道德操守办公室申报。	道德操守办公室对潜在的利益冲突进行审查，如有必要，提出掌控这些冲突的建议。道德操守办公室工作人员以及助理秘书长及以上人员的申报由联合国使用的同一家公司进行审查并使用与联合国工作人员相同的程序。
人口基金	是	所有申报都提交给道德操守办公室，除执行主任、助理秘书长以及道德操守办公室工作人员之外，这些人向联合国道德操守办公室提交申报。	道德操守办公室进行审查以确定是否由于实际或潜在的利益冲突而存在任何组织风险。道德操守办公室就如何管理利益冲突问题提供咨询意见。助理秘书长和道德操守办公室工作人员的申报由联合国使用的同一家公司进行审查并使用与联合国工作人员相同的程序。
儿童基金会	是	向道德操守办公室提交申报，除执行主任和副行政主任(助理秘书长及以上)以及道德操守办公室工作人员之外，这些人向联合国道德操守办公室提交申报。	外部公司使用道德操守办公室编制的指南对 2007-2009 年度进行了审查，道德操守办公室审查了复杂案例。
难民署	是	向外部公司提交申报	依照联合国道德操守办公室确定的框架实施。申报由联合国使用的同一家公司进行审查并使用与联合国工作人员相同的程序。
粮食计划署	是	所有申报都向道德操守办公室提交，除高级执行官和道德操守办公室专业人员的申报之外，这些申报向联合国道德操守办公室提交。	外部公司对保密申报进行审查，如发现利益冲突，则提供技术性咨询意见。如果存在利益冲突，道德操守办公室通报执行主任和工作人员。工作人员必须消除冲突。
劳工组织	否，道德操守办公室有少量参与	报表向财务主任和财务主计长办公室提交。	“经济利益登记册”申报表以电子形式提交，同时提交有署名的打印本。对作出肯定声明的登记项进行审查，并酌情向工作人员了解进一步情况。财务主任进行随机抽查。没有核查零回报的方法，也没有调查程序。对总干事和采购主管的申报没有审查，仅是确认他们提交了申报。
粮农组织	无财务披露方案		

组织	道德操守办公室实施财务披露方案	提交财务披露表	审查与核证程序
教科文组织	无财务披露方案		
民航组织	否		
卫生组织	否，由特等法律干事与其他部门协商掌管		
万国邮联	无财务披露方案		
国际电联	无财务披露方案		
气象组织	临时道德操守干事掌管财务披露方案，助理秘书长及以上工作人员以及内部监察办公室主任的申报除外。	申报向秘书长办公室提交，秘书长的申报除外，该申报向气象组织主席提交。	没有正式的机制审查申报。临时道德操守干事确保须申报的工作人员已提交申报并对申报的完整性和合理性进行审查。
海事组织	无财务披露方案		
产权组织	否		
工发组织	无财务披露方案		
世旅组织	无财务披露方案		
原子能机构	否；人力资源司掌管利益申报表。		人力资源司审查利益申报表以确定和解决利益冲突。

附件八

行政首长根据道德操守职能规定负有的义务

组织	道德操守办公室主任参加所有高层管理会议	行政首长举行年度全体工作人员会议，议程上有专门关于道德操守的项目	行政首长向道德操守办公室提交财务披露表	道德操守办公室审查和核实行政首长的财务披露表	行政首长的财务披露表自愿公开披露
联合国	是，高级管理小组成员	否，但在秘书长举行的全体人员会议上对道德操守问题和其他问题一并进行了讨论。	是	否，外部公司	是
开发署	否，就不同项目与高级管理层进行协调	没有道德操守问题全体人员会议。	是，署长向联合国道德操守办公室提交。	否，外部公司	是
人口基金	否	否，但在执行主任举行的工作人员会议以及区域规划会议上，对道德操守问题和其他问题一并进行了讨论。	是，执行主任向联合国道德操守办公室提交。	否，外部公司	否
儿童基金会	否	否，但在执行主任举行的全体人员会议上对道德操守问题和其他问题一并进行了讨论。	是，执行主任向联合国道德操守办公室提交。	否，外部公司	是
难民署	是，高级管理委员会的观察员	否，但可在高级专员举行的全体人员会议上对道德操守问题和其他问题一并进行讨论。	是，高级专员向联合国道德操守办公室提交。	否，外部公司	是
粮食计划署	否	否	是，执行主任向联合国道德操守办公室提交。	否，外部公司	是
劳工组织	否	否	否，向财务主任和财务主计长办公室提交。	否，财务主任不进行审核，仅确定提交了披露表。	否
粮农组织	否	否	否	否	否
教科文组织	否	否，但在总干事举行的全体人员会议上对道德操守问题和其他问题一并进行了讨论。	否	否	否
民航组织		否	否，向特等法律干事提交。	否	否

组织	道德操守办公室主任参加所有高层管理会议	行政首长举行年度全体工作人员会议，议程上有专门关于道德操守的项目	行政首长向道德操守办公室提交财务披露表	道德操守办公室审查和核实行政首长的财务披露表	行政首长的财务披露表自愿公开披露
卫生组织		否，但可在总干事举行的全体人员会议上对道德操守问题和其他问题一并进行讨论。	否，向法律顾问提交。	否，法律顾问进行审查。	否
万国邮联	否	否，但可在总干事举行的全体人员会议上对道德操守问题和其他问题一并进行讨论。	否	否	否
国际电联	是	否	否	否	否
气象组织	否	否，但秘书长就工作人员调查结果向工作人员发表了讲话，该项调查着重述及与道德操守相关的关切问题。	否，向气象组织主席提交。	否	否
海事组织		否	否	否	否
产权组织		否	否	否	否
工发组织	否	否	否	否	否
世旅组织		否	否	No	否
原子能机构		否	否，向人力资源部门的道德操守顾问提交。	是，由人力资源部门的一名道德操守顾问进行审核	否

附件九

各参加组织就 JIU/REP/2010/3 号文件所载的联检组建议拟采取的行动概览

报告			预期影响	联合国、联合国基金和方案											专门机构和原子能机构													
				联合国*	贸发会议	毒罪办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食计划署	项目事务厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	万国邮政	国际电联	气象组织	海事组织	产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
				☒	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	供采取行动		☒	☐	☐	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒		
	供参考		☐	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		
建议 1		e															L		L	L	L	L	L	L	L			
建议 2		e				E	E			E		E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E		
建议 3		e				E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E		
建议 4		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		
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		
建议 7		e				L	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L		
建议 8		e	L			L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
建议 9		c				E	E							E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		

图例: L: 供立法机关作出决定的建议

E: 供行政首长采取行动的倡议(*在行政首长协调会方面, 由行政首长协调会主席采取行动)

■: 不要求该组织采取行动的倡议

预期影响: a: 加强责任 b: 推广最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 加强控制与遵从 e: 提高效能 f: 节省大量经费
 g: 提高效率 o: 其他

* 涵盖列入 ST/SGB/2002/11 号文件除贸发会议、毒罪办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处以外的所有实体。

			联合国、联合国基金和方案												专门机构和原子能机构												
			预期影响	联合国**	贸发会议	毒罪办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食计划署	项目事务厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	万国邮联	国际电联	气象组织	海事组织	产权组织	工发组织	世旅组织
报告	供采取行动		☒	☐	☐	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	供参考		☐	☒	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议 10		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 11		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 12		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 13		e										E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 14		e				E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E
建议 15		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 16		o														L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L
建议 17		o	L							L	L	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L