



第六十六届会议

临时议程* 项目 134 和 139

2012-2013 两年期拟议方案预算

人力资源管理

道德操守办公室的活动

秘书长的报告

摘要

大会题为“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 2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日。

* A/66/150。



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. 财务披露方案	6
B. 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	9
C. 外联、培训和教育	11
D. 咨询和指导	12
E. 制定标准和政策支持	15
四. 联合国道德操守委员会和道德操守网络	15
五. 财务披露方案的今后拟议安排	17
A. 审查职能	17
B. 信息技术平台	18
六. 新的信息技术平台所需资源	19
七. 结论和建议	19

一. 引言

1. 本报告作为自 2006 年 1 月联合国道德操守办公室设立以来的第六次报告，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，即促进最高廉正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在报告所述期间与其责任领域有关的工作和成绩作了总结评估，并结合当前活动和道德操守政策的执行情况，论述了办公室的长期战略重点。
3. 本报告亦根据大会第 63/250 号决议提交，大会在其中要求秘书长在其关于道德操守办公室活动的报告中列入有关联合国道德操守委员会活动的资料。
4. 本报告还针对大会第 62/236 号决议第 1 段所列要求阐述了秘书长关于财务披露方案今后安排的提议。大会在该决议中认可了行政和预算问题咨询委员会的一项建议(A/62/7, I. 17 段)，要求秘书长深入分析在内部开展财务披露方案规定的审查相对于当前外包安排的比较优势和劣势，包括费用。详细分析结果和秘书长的有关提议，列于本报告第五节。

二. 背景和概况

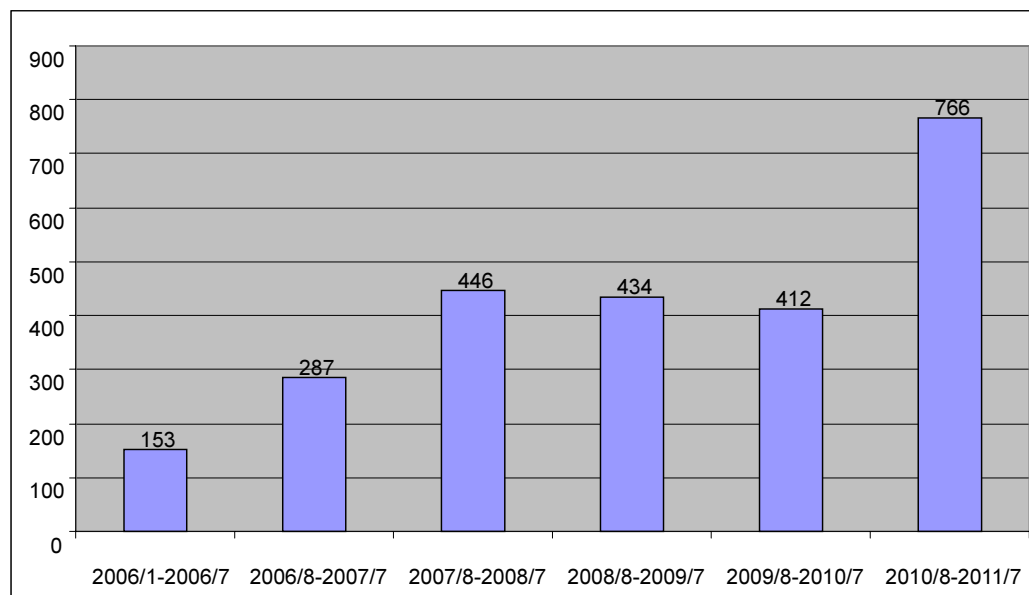
5. 道德操守办公室由大会在 2005 年世界首脑会议上核准设立(见大会第 60/1 号决议，第 161(d) 段)，作为秘书处内的一个独立单位，于 2006 年 1 月 3 日开始运作。根据 ST/SGB/2005/22 和 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报，办公室的主要责任如下：
 - (a) 施行本组织的财务披露方案；
 - (b) 依照联合国防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复的政策，承担相应责任；
 - (c) 酌情与人力资源管理厅等部门协调，制定道德操守标准并开展培训、教育和外联活动；
 - (d) 就利益冲突等道德操守问题向工作人员提供保密咨询和指导，包括开设一条道德操守求助热线；
 - (e) 支持道德操守标准的制定工作和相关政策的一致性。

6. 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展现廉正和职业精神并维护《联合国宪章》的尊严。办公室努力培养和发扬讲求道德操守和有责必究的组织文化，以增强联合国的公信力和有效性。

7. 道德操守办公室作为本组织内一个咨询、公正和以服务为导向的资源，在2010年8月1日至2011年7月31日期间总共收到766项服务请求。由于办公室在本报告所述期间进一步提高工作人员对其服务的认识，这一数字比此前三个报告周期收到的平均请求数增加了78%。图1显示2006年至2011年期间按报告周期分列的请求数对比情况。

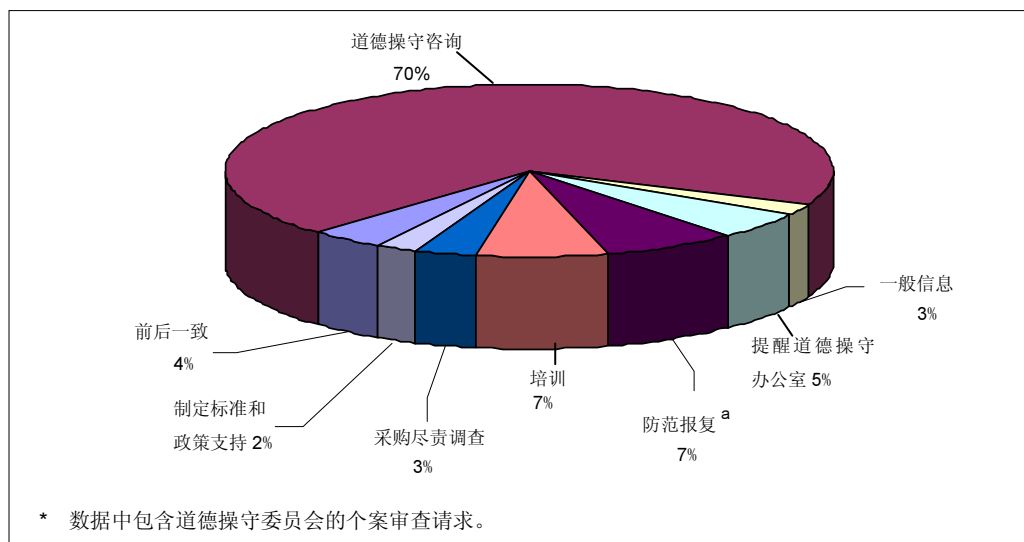
图1
按报告周期分列的请求数

(2006年1月至2011年7月)



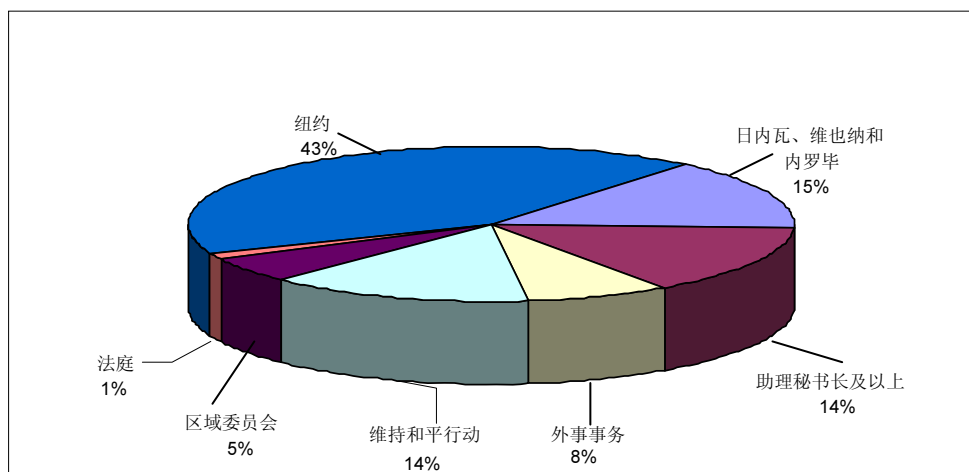
8. 道德操守办公室全面覆盖道德操守事宜，本报告所述期间收到的请求仍然涉及一系列道德操守问题，包括外部活动允许性、收受礼物、参与政治活动、政策咨询、制定标准支助以及防范因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复等。图2显示按类别分列的请求细目。

图 2
按类别分列的请求数
(2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日)



9. 如图 3 所示，道德操守办公室继续收到来自众多地点和组织的服务请求。大部分请求仍由驻在纽约的单位和人员发出(43%)，但本报告所述期间来自总部以外地点，特别是维持和平特派团以及联合国日内瓦、维也纳和内罗毕办事处的请求增加了 9 个百分点。来自纽约以外联合国地点的服务请求增加，可能要归因于办公室在 2010-2011 年采取的组织外联举措，本报告第三节将对此进行讨论。

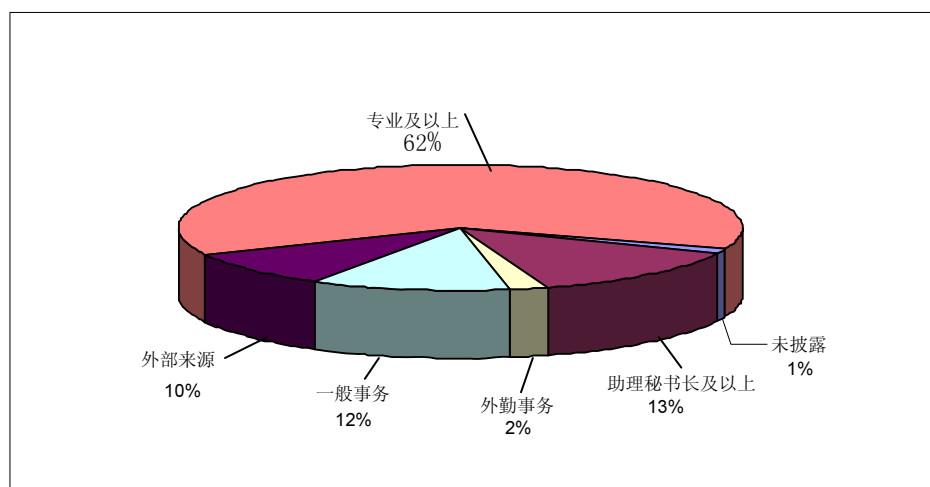
图 3
按来源分列的请求数
(2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日)



10. 如图 4 所示，本着向所有职等工作人员提供全面咨询和支助服务的承诺，道德操守办公室继续向全秘书处不同职等工作人员和管理人员提供服务。与上一报告周期相同，助理秘书长及以上职等高级管理人员提出的请求大幅增加(13%)，表明本组织高级官员已经认识到办公室的价值。

图 4
按职等分列的请求数

(2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日)



三. 道德操守办公室的活动

11. 在本报告所述期间，道德操守办公室在每一个核心任务领域都取得了重大成绩。总体而言，这些活动支持实现了促进本组织道德操守文化的战略目标，增进了本组织的廉正、问责、效率和生产力。

A. 财务披露方案

12. 道德操守办公室奉命施行本组织财务披露方案，作为查明、管理和缓解利益冲突风险的一种手段，加强公众对本组织廉正的信任。根据 ST/SGB/2006/6 号秘书长公报，指定工作人员，包括所有 D-1 或 L-6 及以上职等工作人员以及参与采购和投资的工作人员，都有义务填报年度财务披露表。财务披露表的审查已外包给一家外部公司。

13. 2010 填报周期始于 2010 年 3 月，财务披露期为 2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，要求 4 065 名工作人员填报财务披露表，其中 1 244 人为首次填报。共有 4 031 人 (99.2%) 履行了填报义务。

14. 2010 年，道德操守办公室增加了支持履行披露义务的程序，向在填报时遇到技术问题的工作人员提供强化技术支持，并在 48 小时内对个别填报者提出的问题作出答复。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采取内部后续行动。外聘审查员也加大力度对有关工作人员采取后续行动，然后才将不履行义务的案件转而移交给道德操守办公室。

15. 为管理组织风险，对财务披露表都作了利益冲突评估。经验显示有大量披露信息需要后续研究和澄清。在 2010 填报周期，外聘审查员查明共有 102 人(总填报人数的 2.5%)卷入 150 起需要解决的潜在利益冲突，其中 58 起涉及财务持控，50 起涉及外部活动，42 起涉及家庭关系。审查员与道德操守办公室协商后发表了关于采取行动解决这些潜在冲突的建议。下表显示对这些案件采取行动的详细情况。值得注意的是，其中 34 个案件由于各种原因无需进一步行动，主要是因为这些案件不再产生潜在利益冲突。

2010 年财务披露方案利益冲突案件的解决情况

	案件数	无进一步行动	获准	宣布不合格	管理型账户	其他
财务利益	58	12		34	8	4
外部活动	50	16	29			5
家庭关系	42	6		32		4
共计	150	34	29	66	8	13

16. 财务披露表的审查过程还包含一个核对步骤，要求被选中者提供第三方文件，确保披露信息的完整性和准确性。2010 填报周期共有 91 名填报者按照在不同机构、职等、部门和工作地点分层随机抽样的方式被选中。除随机抽取填报者外，2009 填报周期没有完整提供第三方文件的填报者也在 2010 年核对过程中再次抽选。

17. 到 2010 填报周期结束时，共有 34 人未能履行披露方案规定的义务，其中 12 人来自秘书处以外参与披露方案的联合国实体，其余 22 人的案件已移交人力资源管理厅采取适当后续行动。这些案件目前正在审查中。

18. 道德操守办公室注意到，2009 年填报周期未能履行义务的工作人员大多是因为他们觉得自己不一定必须参与财务披露方案。为解决这个问题，办公室已经增加对 2011 年填报周期的培训和外联工作。尤其是 2011 年 3 月，办公室安排举行了员工大会，提高工作人员对填报义务的认识，并为财务披露方案的协调人举办培训班，协助他们向各自相关部门内的填报者提供强化指导。道德操守办公室工作人员，包括主任在内，还在 2001 年办公室实施维持和平特派团外联倡议的过程中向驻外工作人员和管理人员提供指导(见下文 C 节)。

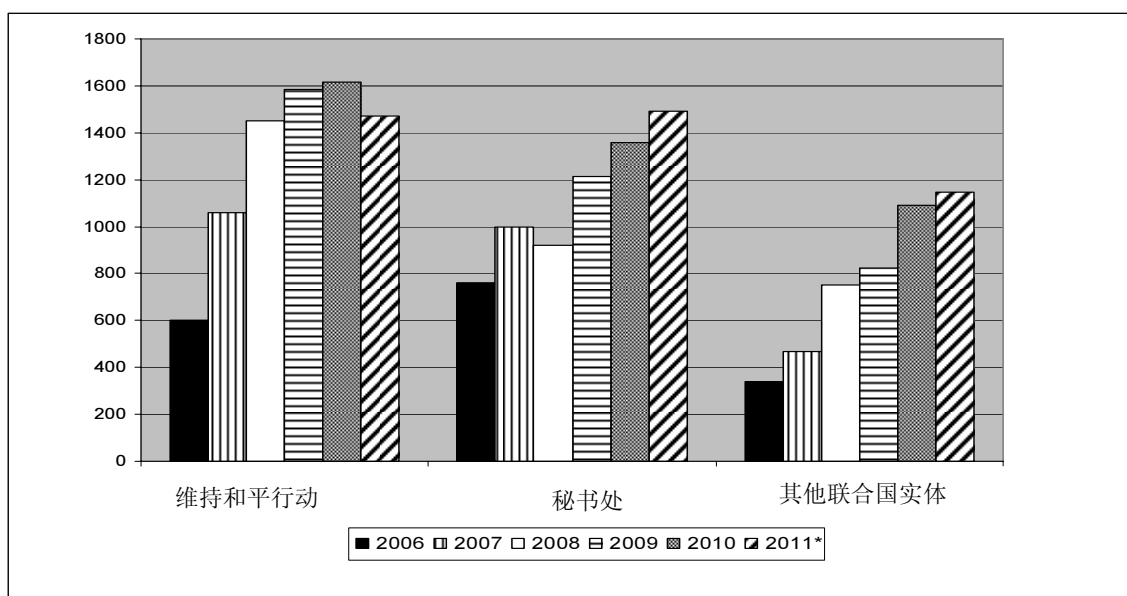
19. 大会在第 63/250 号决议中认可了行政和预算问题咨询委员会的一项建议，要求秘书长在今后关于道德操守办公室活动的报告中提供按工作地点分列的数据，说明披露方案所涉人数、履行填报义务的人数、未能履行填报义务的人数、以及未能履行的原因。按联合国秘书处各部厅分列的 2010 年财务披露方案相关信息，可在本报告附件中查阅。

20. 联合国自愿公开披露倡议在 2010 填报周期继续实施并取得显著进展。共有 111 名助理秘书长及以上职等联合国高级官员参与该倡议，参与率达到 81%，其中 80 人(72%)选择完全公开地披露资产和利益，表明他们致力于透明，而且承认必须向广大公众和会员国保证在履行公务过程中不受个人因素影响。2010 年副秘书长和助理秘书长的自愿公开披露情况已经在秘书长网站上公布。

21. 对于 2011 年 3 月 1 日开始的 2011 填报周期，截至 2011 年 6 月 30 日共有 4 113 名工作人员注册。下图 5 显示财务披露方案各年度填报周期的参与人数比较，包括按组群分列的详细情况。

图 5

按实体和填报年度分列的参与财务披露人数(2006-2011 年)



	维持和平行动	秘书处	其他联合国实体	年度共计
2006 年	603	762	339	1 704
2007 年	1 062	997	469	2 528
2008 年	1 449	919	750	3 118
2009 年	1 584	1 212	822	3 618

	维持和平行动	秘书处	其他联合国实体	年度共计
2010 年	1 700	1 253	1 112	4 065
2011 年*	1 473	1 493	1 147	4 113

* 截至 2011 年 6 月 30 日的数据。

22. 财务披露方案主要针对秘书处,但其他联合国实体¹也在费用分摊基础上参与该方案。其他联合国实体的参与有助于在执行财务披露政策时采取协调一致的做法,而且也能协助这些实体管理利益冲突风险。对于 2011 填报周期,新设立的联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)已请求道德操守办公室提供道德操守职能服务,包括施行财务披露方案。

23. 针对上文第 4 段所述大会提出的要求,秘书长于 2010 年 9 月召集了一个由秘书处资深人员组成的高级别咨询小组,负责审议财务披露方案的备选安排并提供相关审查指导,以确保该方案长期有效和可持续。本报告第五节将概述该小组的报告和秘书长的有关提议。

B. 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

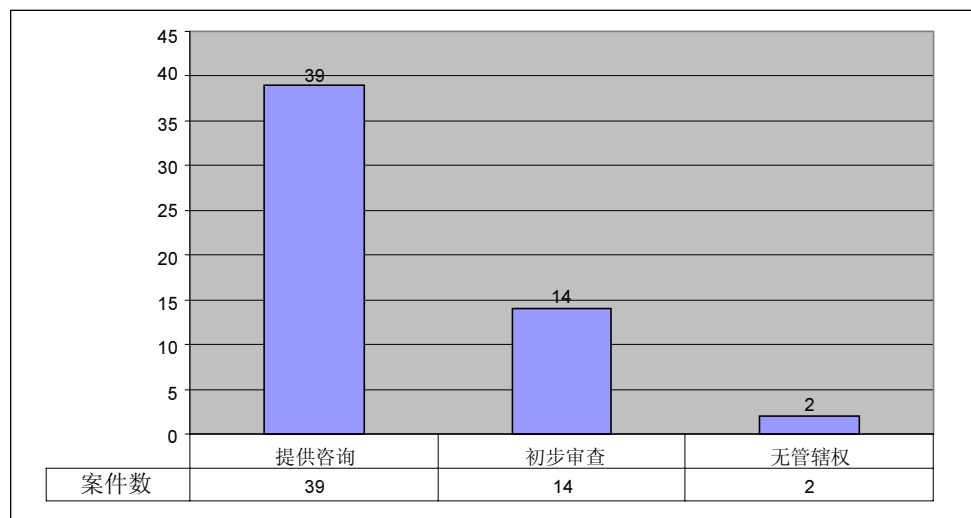
24. 根据 ST/SGB/2005/21 号秘书长公报,道德操守办公室奉命执行联合国关于防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复的政策。办公室按照该公报接收针对报复行为的投诉,并通过初步审查确定投诉人是否曾参与受保护的活动的,如果是,则这一受保护的活动的活动是否促成了所指称的报复行为。如果办公室经过初步审查确定报复案件已有表面证据,就会将其移交内部监督事务厅(监督厅)或者规定的备用调查机制进行内部调查。

25. 在完成上述调查之前,道德操守办公室可建议秘书长采取临时保护措施保障投诉人的利益。办公室将在收到完全调查报告和证据材料并作相关评估之后作出最终决定。

26. 2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日,道德操守办公室共收到 55 个与防范报复有关的请求。这与上一报告周期收到的 36 个请求相比增加了 56%。如下图 6 所示,55 个请求中有 14 个被认为需要进行初步审查。在这 14 个请求中,办公室已完成 11 个案件的审查,其中 1 个案件已在办公室发现有报复的表面证据之后移交调查,其余 10 个案件中的 9 个已确定没有报复的表面证据,另 1 个案件的保护请求则由投诉人撤回。剩余 3 个案件的初步审查仍在进行中。

¹ 目前参与该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、联合国防治荒漠化公约秘书处、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、联合国大学和联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

图 6
对寻求保护的请求采取的行动
(2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日)



27. 对于 41 个被认为不需要进行初步审查评估的请求，已确定其中 2 个不在任务授权范围之内，其余 39 个请求涉及就联合国防范报复政策的适用范围和可适用性提供咨询和指导。工作人员还被引导前往其他相关机构，包括监察员和调解事务办公室、工作人员法律援助办公室、以及人力资源管理厅的管理评价股和业绩管理小组等。

28. 在本报告所述期间，道德操守办公室还完成了对 2009-2010 报告周期九个案件的初步审查。办公室在确定其中两个案件存在报复的表面证据后将这两个案件移交进行调查。其余七个案件没有发现报复的表面证据。在完成 2009-2010 报告周期的这些案件之后，办公室自投入运作第一年以来首次不再有案件积压，及时和高效地处理所有防范报复请求也因此有了焕然一新的保证。

29. 在本报告所述期间，道德操守办公室协助对分别在 2009-2010 和 2010-2011 报告周期确定存在表明证据的两个报复案件的投诉人采取了临时保护措施。一个案件是将投诉人转往另一个联合国办事处异地工作，另一个案件是将投诉人原地调任。有能力提供临时保护措施是保障报复行为投诉人的一个基本要素，可鼓励工作人员因为能有保护而举报不当行为。办公室将继续建议采取必要的临时保护措施，以促进联合国防范报复政策的有效性和完整性。

30. 2010-2011 报告周期还根据 ST/SGB/2005/21 首次设立了备选调查小组，负责调查道德操守办公室移交来的存在表面证据的报复案件。该小组是在道德操守办公室向秘书长办公厅提出建议之后设立，因为有些案件如果由监督厅进行调查就会产生利益冲突。调查小组作为一个有效的备用调查机制开展工作，按照规定的

时间表完成调查。道德操守办公室、秘书长办公厅和监督厅都向该小组提供支持，这表明了本组织对全面执行防范报复政策的持续承诺。

31. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到了关于 2009-2010 和 2010-2011 报告周期确定存在表明证据的三个报复案件的完全调查报告。经过对调查报告和有关证据材料的独立评估和审查，办公室确定其中两个案件的报复行为不成立。对于第三个案件，办公室确实发现存在报复行为，因此根据 ST/SGB/2005/21 向秘书长办公厅和管理事务部发出采取惩戒行动和改正措施的建议。为建立透明和有条不紊的案件审查做法，办公室还制订了受理和审查报复投诉以及审查和评估调查报告的标准作业程序。

32. 有效执行防范报复政策依然是促进组织文化，鼓励工作人员举报危害本组织声誉和地位行为的一个根本基础。除透彻和及时审查收到的报复投诉案件外，办公室将继续向工作人员宣讲这一政策的宗旨、范围和可适用性。办公室将提高对政策的认识视为防止发生报复行为的一种手段。

C. 外联、培训和教育

33. 在本报告所述期间，道德操守办公室加大了与纽约以外工作人员的联络力度。办公室将外联倡议视为扩大服务宣传和直接听取驻外地点工作人员在道德操守方面的关切的一个重要手段。办公室认为，工作人员的支持是加强和巩固全组织道德操守文化的一个核心组成部分。

34. 2011 年 2 月至 5 月，道德操守办公室主任在办公室工作人员的支持下实地走访了联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国西亚经济社会委员会、联合国脱离接触观察员部队、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国日内瓦办事处、联合国利比里亚特派团(联利特派团)和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团，总共与 900 多名工作人员进行了面对面会谈。

35. 通过外联访问团，道德操守办公室得以与工作人员和管理人员就一系列道德操守问题进行坦诚讨论，并增进对办公室职能和任务的了解。为提高全系统效率，通过访问团还可以增进与各区域办事处的接触，例如监察员和调解事务区域办事处以及可能参与向办公室移交案件的行为和纪律小组。办公室将继续开展注重实地的外联访问，以增进对实地道德操守风险的了解，确定实地工作人员在沟通和教育方面的具体需求。

36. 考虑到培训对于支持提高对道德操守的认识以及增强工作人员作出相关判断和决定的能力至关重要，在本报告所述期间，道德操守办公室协助提供了道德操守培训。办公室与人力资源管理厅协作，根据其制订“有关道德操守问题的标准、培训和教育”以及确保“每年为所有工作人员举行道德操守培训”的授权职能(ST/SGB/2005/22)，为全秘书处工作人员安排举办了道德操守学习活动。努力的重点是设计、调整 and 提供常规和定制讲习班以及在线直观培训单元。

37. 在线道德操守培训继续通过在线必修学习课程“提高廉正意识倡议”(ST/SGB/2005/17)提供给所有级别工作人员,重点是在工作场所遵守核心价值观和廉正标准。自2005年该课程推出以来,已有45 200多人完成培训,其中在本报告所述期间完成的有11 600人。

38. 在整个2010年和2011年,纽约和其他工作地点继续提供“日常工作的职业道德和廉正意识”常规讲习班。自2006年该讲习班推出以来,全系统已有近14 000名工作人员参加这些讲习班。在本报告年度,大约100期讲习班安排了全系统1 000多名工作人员参加培训。针对各单位的具体要求,有的讲习班课程作了特殊安排,有的还被归并到针对联黎部队、联利特派团、联合国气候变化框架公约临时秘书处、联合国停战监督组织和联合国环境规划署(波恩、巴黎和日内瓦)实地工作人员的更广泛培训课程中。2011年初,道德操守办公室与人力资源管理厅和培训方案的外部提供者合作,按照不断变化的需求和优先安排,对讲习班的内容作了审查、更新和增补。

39. 在道德操守办公室、人力资源管理厅和采购司的成功协作基础上,2010年在采购司培训网站上推出了名为“采购中的道德操守和廉正”的在线培训单元。在本报告所述期间,共有268人完成了这个对采购司工作人员而言必须参加、对具有采购相关职能和责任的其他类别工作人员而言建议参加的培训。

40. 2011年7月,道德操守办公室主任还前往位于都灵的联合国系统职员学院,向维持和平行动部/外勤支助部针对中层管理人员的高级行政管理和资源培训方案提供有关道德操守的介绍。

41. 促进道德操守文化因为高级领导层秉持工作场所道德操守价值观和行为而有了长足进展。道德操守办公室为所有新到任的助理秘书长和副秘书长职等高级管理人员制订了一整套关于道德操守的简介资料。这些简介资料根据他们的职能和责任定制,涉及各类道德操守问题,包括回应不当行为举报、避免利益冲突以及确保征聘做法和业绩考评的透明等。

D. 咨询和指导

42. 道德操守办公室将咨询职能视为保护和支持本组织声誉和地位的一个关键要素。根据有关咨询的任务授权,办公室向工作人员、管理人员和各部厅提供保密的道德操守咨询和指导,以确保决策与本组织的价值、原则和规则相符。这一职能的作用是防止、缓解和解决实际或潜在利益冲突,从而增强本组织及其工作人员的廉正程度。

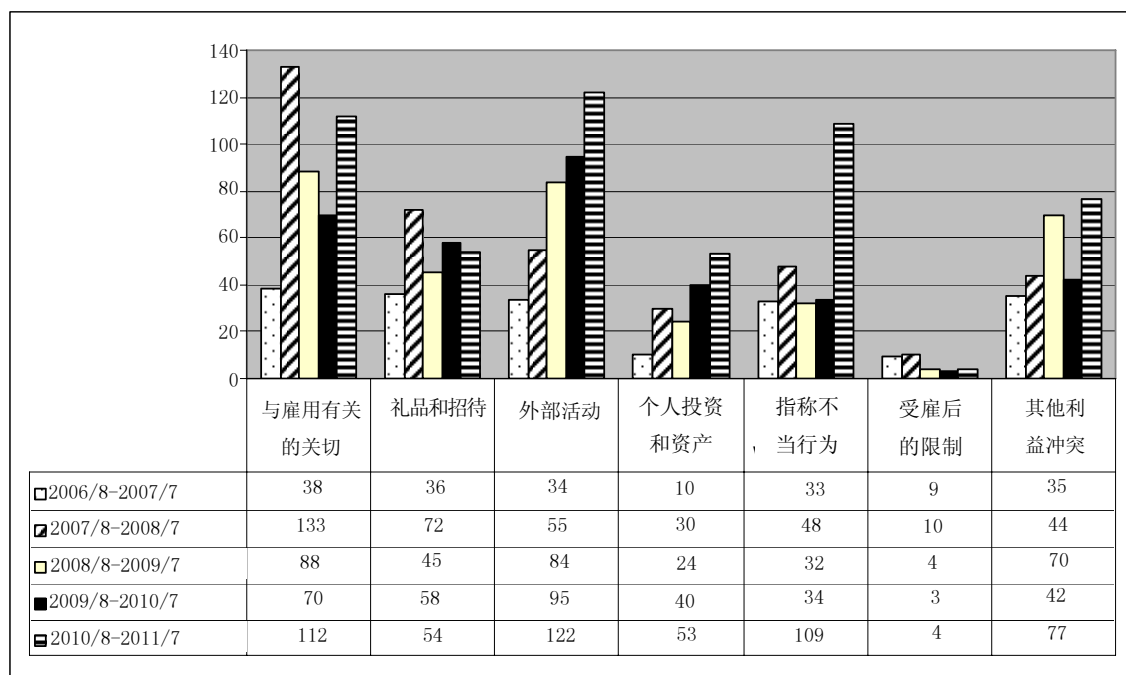
43. 作为咨询职能重要性的体现,如上文图2(按类别分列的请求数)所示,本报告所述期间向道德操守办公室提出的服务请求有70%涉及咨询服务。办公室在此期间共收到531项涉及各类道德操守关切的咨询请求,比上一报告周期的需求数增加72%。如下图7所示,咨询请求可分类如下:外部活动(23%);指称不当行为

(21%)；其他利益冲突(15%)；个人投资和资产(10%)；与雇用有关的关切(21%)；礼品和招待(10%)；以及受雇后的限制(1%)。

图 7

按周期分列的道德操守咨询请求

(2010 年 8 月至 2011 年 7 月)



44. 咨询服务需求增加，可能还要归因于道德操守办公室在本报告所述期间开展的外联活动。在 2010-2011 年，办公室提供了近 54 场有关道德操守的介绍，而 2009-2010 报告期间只有 8 场。这些介绍与讲习班培训不同，主要涉及道德操守办公室的工作、本组织新的礼品政策、外部活动以及道德操守和问责。介绍对象涵盖联合国各单位，包括专业团队，例如特派团高级领导层和联合国合办工作人员养恤基金投资管理司等。对办公室服务的需求增加，表明工作人员和管理人员对拥有一个保密机制来解决道德操守方面的关切以及对所提供的咨询的质量都很重视。

45. 道德操守办公室在本报告所述期间提供的道德操守咨询和指导，牵涉到澄清或解释本组织有关禁止或受限活动的条例、细则和标准，以及道德操守决策框架对道德操守困境的适用。办公室通过与法律事务厅、人力资源管理厅和采购司等单位的机构间协商和协调，努力确保本组织各项标准的解释和执行连贯一致。

46. 在 2010-2011 报告周期增加的道德操守咨询请求中，“指称不当行为”类别增幅最大，从 34 个大幅增至 109 个(增加了 220%)。道德操守办公室虽然没有接

收不当行为举报的任务授权，但会就本组织的操守标准提供咨询，并引导工作人员前往相关的举报机制。不过，向办公室提出的不当行为指称增加，表明工作人员对哪些行为可予接受的标准有了更深的认识，对内部举报也更有信心。鉴于不当操守和不道德行为对本组织的危害很大，办公室将继续就适用的操守标准以及举报义务向工作人员提供咨询，同时增进工作人员对防范报复措施的了解。

47. “个人投资和资产”类别的咨询请求增加了 33%，可能是因为工作人员通过财务披露方案等途径，对私人投资和持控与他们专业职能或联合国利益的潜在冲突有了更多认识。

48. 值得注意的是，“礼品、荣誉、优惠”类别减少将近 10%的直接原因可能是 2010 年 1 月印发的关于报告、保留和处置来自政府和非政府渠道的荣誉、勋章、优惠、礼品或报酬的新行政指令 ST/AI/2010/1。这一新政策的出台为工作人员和管理层建立了按照工作人员条例和细则处理礼品的机制，向道德操守办公室提出的指导请求也因此有所减少。

49. 来自维持和平特派团的道德操守咨询和指导请求从 53 个大幅增至 135 个，增加了 155%，这要直接归因于道德操守办公室在本报告所述期间为联络实地特派团所作的努力。这些访问再次大大增强了办公室直接接触工作人员和确保其服务更加广为人知的能力。

50. 作为工作人员信任道德操守办公室的一种体现，在本报告所述期间，办公室共收到 38 个不需要或不要求办公室采取进一步行动的问询提示。工作人员与办公室的这些接触只出于监督目的，例如将针对不当行为的正式投诉抄送办公室，或者将个别工作场所问题在办公室留下保密记录。办公室接收并妥善保管这些资料，可以让不希望采取非正式或正式行动的工作人员，仍有机会向本组织内一个独立和公正的实体表达关切。

51. 除了向秘书处工作人员提供咨询和指导之外，在本报告所述期间，道德操守办公室还答复了其他联合国实体关于信息分享、最佳做法、政策、以及道德操守咨询和指导的问询。这些实体包括联合国大学、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、联合国人权事务高级专员办事处、世界粮食计划署（粮食署）、近东救济工程处、联合国气候变化框架公约临时秘书处、联合国防治荒漠化公约秘书处、世界知识产权组织、万国邮政联盟、联合国开发计划署（开发署）、联合国项目事务厅（项目厅）、联合国粮食及农业组织、联合国妇女署、联合国儿童基金会（儿基会）、国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国合办工作人员养恤基金、联合国社会发展研究所、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合检查组、国际货币基金组织和世界银行。

E. 制定标准和政策支持

52. 根据关于设立道德操守办公室的 ST/SGB/2005/22 号公报，制定全组织道德操守标准始终是办公室的一个关键职能。

53. 在本报告所述期间，道德操守办公室与人力资源管理厅和法律事务厅一道，参与审查了国际公务员操守标准，并就本组织及其人员面临的新形成的重大道德操守挑战提出应对办法。2011 年 5 月，办公室协助国际公务员制度委员会技术工作组对操守标准进行了初步审查。

54. 为确保本组织内道德操守的最高标准和连贯适用，道德操守办公室与联合国道德操守委员会、人力资源管理厅和法律事务厅密切协作，印发了联合国工作人员从事政治活动的共同指导说明，其中根据工作人员作为国际公务员所承担的义务，阐述了他们从事政治活动的允许范围。

55. 道德操守办公室在本报告所述期间还协同人力资源管理厅按照大会第 65/247 号决议的要求，编写了秘书长关于个人利益冲突的报告。办公室对工作人员履行公务和责任时可能出现的个人利益冲突作了实践分析和评估。

56. 在本报告所述期间，道德操守办公室协助联合国合办工作人员养恤基金投资管理处按照联合国和行业标准更新了礼品和招待政策。办公室还就内部礼品政策与 ST/AI/2010/1 号行政指令的一致性问题的向联合国难民署提供了咨询。

57. 2011 年，道德操守办公室向联合国秘书处首席采购干事会议作了关于采购活动相关道德与名誉风险及挑战的介绍。采购司将这一互动讨论视为增进了解在各自工作领域适用的道德操守标准的一种手段。

58. 道德操守办公室还逐一就寻求恢复联合国供应商地位的供应商道德操守、反腐败和合规计划相关问题，以及就供应商提议的外部道德操守和合规专家的合适性问题向采购司提供独立咨询，并答复采购司提出的关于与潜在利益冲突所致名誉风险有关的潜在道德操守问题的咨询请求。

59. 道德操守办公室继续借助其主任兼任联合国道德操守委员会主席的作用，向道德操守委员会提供业务领导。本报告第四节将介绍道德操守委员会的工作。

四. 联合国道德操守委员会和道德操守网络

60. 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 号秘书长公报设立，奉命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。

61. 联合国道德操守委员会成员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。2011年7月31日的委员会成员包括联合国秘书处道德操守办公室、开发署、儿基会、联合国人口基金、项目厅、粮食署、近东救济工程处和难民署。联合国妇女署已根据 ST/SGB/2007/11 号公报第 2.2 节，请求联合国秘书处道德操守办公室在该实体内部设立道德操守办公室之前提供服务。

62. 联合国道德操守办公室主任主持并领导委员会促进能力建设和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。

63. 2010年8月1日至2011年7月31日期间，委员会举行了八次会议。委员会的主要优先事项是增进各成员组织对道德操守标准和做法的连贯适用，并设法应对本组织面临的新形成的道德操守挑战。

64. 为统一与财务披露有关的政策，道德操守委员会对内部财务披露政策和方案做法作了一次问卷调查。委员会评估了各成员组织内部的风险状况，还对不同国家和国际机构在外部财务披露方案方面的成功做法进行了比较审查。

65. 如上文第 53 和第 54 段所述，道德操守委员会成员制订了适用于联合国工作人员，包括秘书处、各基金和方案以及外地特派团工作人员的从事政治活动共同办法和指导说明。委员会还研究了新形成的道德操守挑战，供审查国际公务员操守标准时参考。

66. 在本报告所述期间，有两个来自单独管理方案的工作人员向委员会主席述及关于他们被指称对举报不当行为进行报复的决定，要求主席根据 ST/SGB/2007/11 号公报第 4.3 节进行审查。经与委员会成员协商，主席对两个案件都维持最终决定。

67. 根据 ST/SGB/2007/11 号秘书长公报的任务授权，道德操守委员会审查了联合国秘书处及单独管理的机构和方案道德操守办公室的年度报告并酌情提出了建议。委员会还发动了关于为各成员道德操守办公室的年度报告机制建立共同框架和连贯做法的讨论。

多边组织道德操守网络

68. 道德操守网络于 2010 年 6 月 21 日成立，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做的不懈努力。网络成员包括来自联合国秘书处、联合国各基金、方案和专门机构、国际金融机构和其他实体的道德操守干事。网络自成立以来已举行三次会议，其中两次在本报告所述期间举行，重点是通过协作努力，拟订有关道德操守办公室各项职能的实践汇编，并交流在问卷调查、道德操守培训、财务披露和道德操守咨询服务领域的经验和信息。联合国道德操守办公室主任在该网络运作的第一年兼任其共同主席。

五. 财务披露方案的今后拟议安排

69. 如上文第 12 段所述，道德操守办公室根据大会第 60/254 号决议施行财务披露方案，而财务披露表的审查则外包给一家外部公司。方案应用系统(信息技术平台)的管理也已外包给一个供应商，同时由信息和通信技术厅提供额外技术支持。

70. 2009–2010 年期间，对财务披露方案的分析在联合国内部并通过一个受托第三方的研究同时进行。外部研究确定了一系列促进方案可持续性的技术备选办法，但没有就哪种办法应予选择提出建议。秘书长随后于 2010 年 9 月召集了一个由秘书处内多个部厅高级人员组成的高级别咨询小组，负责就审查该方案的备选安排提供咨询和指导。

71. 咨询小组审查了该方案的现行安排、外部研究提供的备选办法、道德操守办公室自 2006 年以来在施行方案方面积累的实践经验、联合国各基金和方案在施行各自财务披露方案方面的经验以及其他可能的备选办法。每一种备选办法的比较优势和劣势以及本组织估计费用也都作了考虑。

72. 咨询小组在审查过程中讨论了财务披露表的审查方式(审查职能)和方案所依赖的应用系统(信息技术平台)。对于审查职能，确定了以下三种备选办法：外部审查、内部审查和混合审查。对于信息技术平台，确定了以下三种可能的安排：创建一个新平台，增强现有平台并作中等级别的升级，或者维持现有平台并作最低级别的升级。

A. 审查职能

73. 财务披露方案的审查职能牵涉到审查所有规定的财务披露领域(例如资产、收益、股票和期权、外来收入、直接或间接补贴、负债和外部活动)，以确定工作人员履行公务和职能时是否存在实际或潜在利益冲突。下文将概述每一种审查职能备选办法的比较优势和劣势。

74. 按照外部审查备选办法，财务披露表将由外部审查公司进行审查，如同现行外包安排的做法。外部审查公司一旦查明有潜在利益冲突，就会建议填表工作人员予以缓解和管理，同时寻求道德操守办公室的常规指导和反馈。这一备选办法的好处是可以纳入行业最佳做法和利用复杂的财务安排知识，外部审查公司也有能力在填报高峰期调动季节性人员配置。通过这一备选办法，工作人员披露的信息将由联合国以外实体进行审查，此类信息的保密性将得到进一步保护。不过，这一备选办法也有缺点，那就是外部审查公司对联合国工作人员条例和细则及业务环境不够熟悉。此外，本组织对外部审查服务的依赖也不利于长期体制能力建设。

75. 按照内部审查备选办法，道德操守办公室将在内部全面审查所有披露的信息。这一备选办法的好处是可以利用办公室对联合国业务和监管环境的内部和深入了解，以及办公室全面理解和觉察与填表工作人员所行公务和本组织立法框架有关的潜在利益冲突的能力。内部审查还可以为风险管理体制能力建设增添价值。不过，道德操守办公室的审查人员可能不具备分析复杂财务或投资事项的专长。而且，这一备选办法还会引发对道德操守办公室工作人员获取同事保密财务信息的关切。如果所披露信息的保密性受到损害，受害工作人员就有可能求助于本组织内部司法系统，从而使本组织要有额外费用来解决这类权利主张。

76. 按照混合审查备选办法，审查职能将由外部和内部审查人员共同承担。外部审查公司侧重于填表工作人员披露的财务信息，而内部审查人员将审查所披露的外部活动、从属关系和利益。其优势在于，外部和内部审查人员分别拥有的财务事项专长和联合国组织知识将合并在一个系统中。不过，内部审查人员在这一备选办法中仍有可能看到工作人员的私人信息从而引发保密性关切。如果所披露信息的保密性受到损害，本组织可能还是要有额外费用来应付求助于内部司法系统的工作人员。

B. 信息技术平台

77. 财务披露方案信息技术平台是填表工作人员传递保密和私人信息所依赖的工具，系统出现任何破绽，都将导致使用者失去信心，填表者提起诉讼，方案面临难以为继的风险。因此，平台的安全性能是确保填表者保持信任和信心的最重要因素。

78. 虽然财务披露方案数据的安全性、可靠性和保密性是其成功的关键，但咨询小组发现，现行信息技术平台存在许多关切和挑战，其中包括有限的系统容量、长期稳定和数据安全等。现行平台最初设计用于处理大约 1 700 名填表工作人员的信息，但这一数字已从 2006 年的 1 704 人猛增至 2010 年的 4 065 人。随着填表工作人员持续增加，平台出现的技术问题和中断现象也越来越多。虽然现行平台也作定期强化，但其对老旧技术的依赖已引发对其长期稳定和可行性的关切。

79. 现行信息技术平台由于是为单一审查方进程(例如内部或外部备选方案)而设计，其容量不足以支持需要两个同步审查流的混合审查安排。同样，现行平台也不能为查询审查审计和监测合规情况提供适足支持，而这两项工作却是财务披露方案相关活动的关键组成部分。此外，现行平台不允许道德操守办公室监测整个财务披露审查进程，也无法提供有效报告机制供办公室使用。咨询小组确认，该平台应继续外包给外部系统管理员(供应商)，以回应会员国和工作人员对保持数据保密性和安全性的关切。咨询小组因此确定了三个备选办法来应对现行信息技术平台面临的挑战，概述如下：

80. 作为第一个备选办法，新的信息技术平台将提供机会利用最新技术，以便更好地履行管理职能和满足更大的容量需求。新平台还可以在数据安全性、可靠性和灵活性方面提供更大的保证。不过，由于初始开发费用较高，这一备选办法需要本组织投入的费用也最高。

81. 对现行信息技术平台进行最低和中等级别升级的备选办法，可分别增强其短期和中期的效能和稳定性，但诸如系统稳定性和可行性等长期关切依然存在，考虑到填表工作人员持续增加，情况尤其如此。

82. 咨询小组在报告中指出，由于初始开发费用较高，开发一个新系统确保长期可行性和数据稳健安全的费用一开始要高于升级现行信息技术平台的费用。不过，报告还指出，打破现有系统所需费用也可能要高得多。

83. 咨询小组从审查职能和信息技术平台两个方面透彻地审查和评估了财务披露方案的今后拟议安排，并建议大会考虑外部审查备选办法和创建一个新的平台。外部审查备选办法被认为管理利益冲突最为有效，而且能确保所披露信息的保密性。新的信息技术平台将增进方案的实效和容量，同时确保数据得到稳健的保护。

六. 新的信息技术平台所需资源

84. 考虑到上文第 77 至 83 段所述原因，秘书长建议大会考虑为财务披露方案创建一个新的信息技术平台。创建这样一个系统的所需资源总额为 597 400 美元，包括平台的设计、开发、整合和实施费用。² 在这一所需资源中，三分之一(大约 199 100 美元)将出自向各个基金和方案提供服务后收到的偿还费用。秘书长建议将其余所需资源 398 300 美元在 2012-2013 两年期拟议方案预算的框架内加以考虑，作为除 2012-2013 两年期拟议方案预算(A/66/6)所请求资源以外的追加需求。

七. 结论和建议

85. 道德操守办公室在所有授权的责任领域都有重大进展，将继续加强其促进联合国内部道德操守、廉正、问责和信任文化的作用，而其中关键是办公室增加与工作人员和管理层的协商对话。办公室通过外联活动扩大了对道德操守准则和行为相关问题的处理，咨询服务请求的大幅增加就是一个证明。

86. 道德操守办公室继续通过扩大外联倡议提高对其道德操守服务的认识，以防止、缓解和管理本组织内部的道德操守和名誉风险。办公室将继续努力通过加强

² 项目小组将由一个项目主管(工作 11 周)、一个业务分析员(工作 19 周)、一个高级程序员(工作 27 周)和一个初级程序员(工作 21 周)组成。

和增加面向工作人员和管理层的道德操守培训方案促进道德操守决策，并通过提高认识和持续及时地提供高质量投诉审查，设法提升对本组织防范报复政策的信心。办公室将通过道德操守委员会和面向本组织高级管理层的咨询支助，继续向整个联合国系统提供有关道德操守的职能领导，以提高一致性和加强全系统效率。

87. 为确保联合国财务披露方案的长期效能和稳定，秘书长建议维持对财务披露方案的现行外部审查安排。现行安排被认为能有效管理利益冲突，而且有助于保护所披露信息的保密性，同时将方案费用保持在可控范围之内。秘书长还建议为该方案创建一个新的信息技术平台，以便利用最新技术，增强系统容量和方案效能，确保数据得到稳健的安全保护。

88. 请大会核准上文所述建议，并在 2012-2013 两年期拟议方案预算第 1 款“通盘决策、领导和协调”下追加批款 398 300 美元。

附件

2010 年财务披露方案遵守情况

联合国实体	规定申报人数	完成申报人数	未遵守规定人数
联合国秘书处			
联合国行政首长协调理事会	2	2	0
反恐怖主义委员会执行局	3	3	0
大会和会议管理部	28	28	0
经济和社会事务部	60	60	0
管理事务部	231	230	1
政治事务部，包括特别政治任务	216	211	5
新闻部	27	27	0
安全和安保部	9	9	0
亚洲及太平洋经济社会委员会	44	43	1
西亚经济社会委员会	23	22	1
非洲经济委员会	92	91	1
欧洲经济委员会	10	10	0
拉丁美洲和加勒比经济委员会	45	45	0
道德操守办公室	11	11	0
秘书长办公厅	17	17	0
裁军事务厅	8	8	0
人道主义事务协调厅	18	17	1
内部司法办公室	2	2	0
信息和通信技术厅	17	17	0
内部监督事务厅	15	15	0
法律事务厅	21	21	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
负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室	1	1	0
联合国人权事务高级专员办事处	19	19	0
监察员和调解事务办公室	2	2	0
大会主席办公室	4	2	2
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	3	3	0
建设和平支助办公室	5	5	0

联合国实体	规定申报人数	完成申报人数	未遵守规定人数
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	58	58	0
联合国日内瓦办事处	84	84	0
联合国内罗毕办事处	35	35	0
联合国维也纳办事处	24	24	0
联合国毒品和犯罪问题办公室	88	88	0
各研究和训练所	10	10	0
各国际法庭和核查委员会	123	122	1
小计(不包括维持和平行动)	1 360	1 347	13
维持和平行动	1 614	1 605	9
联合国机关/机构和其他	1 091	1 079	12
共计	4 065	4 031	34