

关于联合国系统
各组织举报人政策和做法的审查

撰写人

Eileen A. Cronin
Aicha Afifi

联合检查组

2018年，日内瓦



联合国

关于联合国系统
各组织举报人政策和做法的审查

撰写人

Eileen A. Cronin
Aicha Afifi

联合检查组



联合国
2018年，日内瓦

审查小组：

Eileen A. Cronin, 联合检查组检查专员

Aicha Afifi, 联合检查组检查专员

Numayr Chowdhury, 联合检查组评价与检查干事

Eleyeba Bricks, 联合检查组研究助理

Karima Aoukili, 联合检查组研究助理

David I. Maradiaga, 数据分析顾问

John Emerson, 联合检查组实习生

Sadaf Azimi, 联合检查组实习生

Tanvi Mani, 联合检查组实习生

内容提要

关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查

JIU/REP/2018/4

一. 背景

根据联合国教育、科学及文化组织提出的关于请联检组审查联合国系统各组织举报政策和做法的有效性以确保举报人得到充分保护，特别是防止报复的建议，将本次审查列入联合检查组(联检组)2017年工作方案。

举报和防止报复是一个组织问责和廉政的重要组成部分；如果应对措施不够充分或系统薄弱，人员就不敢挺身而出报告不当行为和错失行为。这会增加组织声誉受到实质性损害的风险，也会破坏组织的运行。

在过去几年中，联合国系统组织发生了一些广受关注的举报人案件并由于各种原因被公开。这些原因包括人们认为在最初举报不当行为和/或报复时其组织未能采取适当的行动。

联合国组织这些广受关注的案件表明，相关政策和做法似并不符合这些实体所主张的高标准问责制。因此，这次覆盖全系统的审查侧重于涉及举报不当行为/错失行为以及防止举报人遭到报复的政策、流程和程序。

本审查包括对以下内容的分析：从 28 个联检组参与组织处收集的防止报复政策、问卷答复和其他资料；对 400 多名利益攸关方的采访，其中包括 17 名举报不当行为/错失行为和报复的个人；焦点小组；以及在联合国系统各组织为评估看法而进行的关于举报人政策的全球工作人员调查。本审查的主要发现和结论以及 11 项建议概述如下。

二. 关于书面举报政策的最佳做法

联检组审查了 23 项防止报复政策(涵盖 28 个联合国参与组织)，这些政策以与报告不当行为和错失行为有关的其他内部政策为基础并予以补充。这些防止报复政策往往来源于对广受关注的举报案件的临时回应，并且/或者是根据会员国的要求而采取的措施。因此，现有的防止报复政策的业务有效性存在不一致性和诸多限制，并且往往在活动范围和涵盖人员、举报机制和渠道以及减轻报复和处理报复索赔的流程和程序方面存在差异。

为了查明和解决这些不足，与一位来自经认可的学术机构、专门研究举报人政策和做法的国际专家磋商，制定了关于防止报复的书面政策的最佳做法标准。该工作包括利用来自国际专家、政府间组织和非政府组织以及公共和私营部门实体的来源文件。

这一流程的产出是五项防止报复政策的最佳做法标准：(a) 举报不当行为/错失行为；(b) 防止报复；(c) 向举报不当行为/错失行为的人提供额外支持；(d) 对不当行为/错失行为和报复行为举报进行初步审查、记录和调查；(e) 政策的总体效力。

五项标准共包括 22 项指标，根据这些指标对参与组织的政策进行评定。每个组织都核实了各自的评分，并提交了额外的文档对不同意的评分提出异议。所有收到的信息都经过仔细审核，部分评分已更新。

标准 1：举报不当行为/错失行为

防止报复书面政策的第一个最佳做法标准是创造鼓励人员举报不当行为/错失行为的有利条件。只有三个组织完全符合该标准下的所有要求。

与此标准最相关的是组织行政首长的问责制。在这方面，检查专员建议立法机构在 2020 年之前采取措施，确保所有与不当行为/错失行为和报复行为有关的政策都详细说明负责举报和调查针对该组织行政首长以及针对在处理此类问题时可能引起潜在利益冲突的任何其他职能的指控的适当渠道和方式，例如独立监督委员会(建议 1)。

标准 2：防止报复

该标准涵盖了书面政策中查明的那些使人们能够在举报报复行为时感到安全(以便鼓励及早举报不当行为/错失行为)并使该举报人获得应有保护的机制和流程。因为害怕遭到报复是阻止举报人进行举报的主要因素之一，所以这些规定对于深化组织中的问责文化至关重要。所有组织均完全满足或部分满足这一标准的各项指标。

标准 3：支持投诉人

投诉人在举报不当行为/错失行为或报复行为时需要得到支持和指导，因为举报会给他们的职业生涯、人身安全和/或社会及个人福祉带来相关风险。仅四个组织完全符合这一标准下的所有三项指标。

许多组织的举报人保护制度存在一个重大缺陷，即在报复的初步证据未确立的情况下缺乏处理上诉的外部独立机制。若没有上诉机制，道德操守办公室就会处于为难境地，在那些可能会严重扰乱投诉人的职业生涯和个人生活、并且可能给组织带来重大声誉风险的高度敏感的问题上，被当成事实上的最终裁决方。

国际劳工组织行政法庭的数据支持了上诉机制提供额外制衡的必要性。在与报复相关的案件中，该法庭有 66% 的判决有利于投诉人——所有这些案件都源自缺乏独立上诉机制的组织。

检查专员建议：如果联合国系统组织缺乏在报复的初步证据未确立时处理上诉的外部独立机制，其行政首长应指示有关办公室在 2020 年之前制定适当的方案来弥补这一缺陷，供其及时审议，并在更新的防止报复政策中列出所有已商定的机制和流程(建议 2)。

标准 4：对不当行为/错失行为和报复报告的初步审查、记录和调查

标准 4 用于评估书面政策中是否明确规定了不当行为/错失行为和报复的记录制度，是否确定了负责处理和调查案件的适当程序，以及时间框架是否透明。

只有一个组织完全符合所有指标，大多数组织未能做到系统地记录举报或针对不当行为报告的初步审查和调查制定明确的时间表，也未能制定将不当行为调查移交外部处理的规定。

标准 5：政策的总体清晰度

标准 5 涵盖了良好政策的基本原则。这一标准用于评估政策是否清晰、易于理解，是否不时进行审查和更新，以及是否易于查阅。虽然所有政策都包含举报责任并包含相关术语的明确定义，但大多数组织未能完全满足其他指标的要求，其中包括建立审查和修订政策的机制、将政策公布在组织的公共网页中易于定位的单独文件中；以及通过示例帮助员工了解政策适用的时间和方法。

书面政策审查的结论和前进方向

虽然审查的一些防止报复政策在某些标准上比其他标准的保护力度更强，但对照所有 22 项指标对这些政策进行全面审查后发现，没有一个组织的政策完全符合所有五项最佳做法标准的要求。在五项最佳做法标准的 22 项指标中，只有 58.3% 的指标被评为完全符合。对此，检查专员建议联合国系统各组织的行政首长在 2020 年之前更新其相关举报政策，弥补联检组最佳做法评分中查明的缺陷和差距(建议 3)。

三. 支持落实举报政策的职能部门的独立性

道德操守办公室负责人、监督办公室负责人和监察员/调解员是在联检组参与组织中支持落实举报政策方面发挥着关键作用的职能人员。他们的独立性使工作人员确信指控能够在没有过度的政治和等级压力、影响或干涉的情况下得到审查。这些职能人员的独立性是防止报复政策最佳做法标准的基础。

采访结果和对这些职能的独立性的审定工作表明，许多组织尚未落实联检组在此前报告中提出的建议。上述职能人员具有两个共同的独立性指标：任期限制和年度报告的编制。迄今为止，45% 的道德操守干事、超过 50% 的监督负责人和不到 20% 的监察员/调解员没有任期限制。

目前，只有两个组织符合三类职能人员的所有独立性标准。独立性是支持落实举报人政策的业务要求和结构性要求。在报告如若隐瞒则会对组织带来重大名誉风险和业务风险的敏感信息时，工作人员依靠的是这三种职能的独立性——相信只要举报就会受到保护。

反过来，这三类职能依靠行政首长和立法机构来确保自身的独立性。因此检查专员建议，在 2020 年之前，联合国系统各组织的立法机构应要求行政首长按照联检组报告(JIU/REP/2006/2、JIU/REP/2010/3、JIU/REP/2011/7、JIU/REP/2015/6 和 JIU/REP/2016/8)所载之建议，确保道德操守负责人、监督办公室负责人和监察员/调解员职能人员的独立性得到明确界定，并确保这些职能人员定期向立法机构报告(建议 4)。

独立性面临的另一个挑战是，下列组织的道德操守干事身兼两职：联合国粮食及农业组织(粮农组织)道德操守干事(同时也担任监察员)、国际劳工组织道德操守干事(同时担任性别平等和多样性方面的技术专业人员)、国际海事组织(海事组织)道德操守干事(同时担任监督办负责人)以及联合国工业发展组织道德操守

干事(同时担任安全协调员)。监察员或道德操守干事、监督干事身兼双重职能的情况可能会使工作人员易受伤害，并使这些职能面临失去信誉和工作人员信任的风险。检查专员要求重新审查这些特定职位的双重职能，以确保其独立性和廉政。

四. 支持实施举报政策的流程和程序：举报不当行为/错失行为和报复

整个联合国系统中，常常会有人报告不当行为和错失行为，最常见的是向直接上司报告。各级工作人员指出，他们负有“举报职责”，而且大多数报告都是在正常的指挥链内得到处理。而常规报告变成“举报”，通常依据两大因素：(a) 报告涉及上级或高级人员；或(b) 此类报告令高级管理层感到尴尬和/或会损害组织声誉。

A. 报告和处理不当行为和错失行为投诉

向监督办公室提交的不当行为/错失行为的正式报告

2012 年至 2016 年期间，共向 23 个提交了数据的联合国系统组织的监督办公室举报了 10,413 起不当行为和错失行为案件。由于数据分类机制的差异，有七个组织无法提供调查数据。检查专员指出，监督办公室需要特别注意对不当行为/错失行为案件数据的管理，以便适当地跟踪和报告这些数据并查明发展趋势和系统性问题。

此外，因为一些监督办公室的任务授权仅限于处理针对某些形式的不当行为的举报，而非所有形式的不当行为，因此任何特定组织的不当行为的报告数量均可能高于监督办公室所提供的数字。

不当行为/错失行为的举报机制不明确

检查专员通过采访和全球工作人员调查发现，虽然员工了解什么构成不当行为/错失行为，但他们却不清楚向谁举报，特别是未指定接收此类举报的中央部门的组织员工。如果设立了多种举报渠道但没有明确解释它们的作用有何差异，那么结果就是会让员工感到困惑，且风险就是员工可能选择不举报。各组织必须明确规定所有类型的不当行为/错失行为的举报场所、举报方式和举报负责人，同时，还必须向工作人员告知受托接收不当行为/错失行为举报的不同实体的作用。

全球工作人员调查证实了人们对举报机制缺乏了解，只有 56.5% 的受访者对“知道向谁报告不当行为/错失行为”表示完全同意。为解决这一问题，检查专员建议，在 2019 年底以前，联合国系统各组织的行政首长应为所有人员就不当行为/错失行为(包括骚扰和报复行为)的举报内容、举报方式、举报渠道以及举报接收人等制定全面的宣传工具，以组织的所有工作语文提供(建议 5)。

关于处理不当行为/错失行为举报的满意度

在对全球工作人员调查的回复中，45% 的受访者称他们在过去五年中目击过不当行为/错失行为。在那些声称目击过不当行为/错失行为的人中，不到一半的

人曾举报过这种行为。当按照组织规模对工作人员回复进行分类时，大型组织中目击过不当行为/错失行为且举报的人员约占50%，而中型组织为39.3%，小型组织为41.2%。连续任用或长期任用人员举报不当行为的比例(51.3%)高于定期合同人员(47.4%)或临时任用人员(39.3%)。

曾举报过不当行为/错失行为的全球工作人员调查受访者表示，与向中层管理人员、内部监督部门或其他内部渠道举报相比，他们向直接上级举报的比例要高得多。很少有人向外部实体(例如媒体、会员国或执法机构)报告，只有不到5%的人进行过匿名举报。

在关于处理不当行为/错失行为举报的满意度方面，受访者对所有内部举报机制表示相当不满。总体而言，全球工作人员调查受访者对内部监督的评价最高，有47.2%的受访者表示满意；对中层管理人员和人力资源的评价最低，只有略超过33%的受访者表示满意。

对不当行为/错失行为举报处理方式的相当不满可能反映了几个因素，包括：缺乏对最有可能收到此类举报的主管和管理人员的培训；书面政策传达的内容与实际实施方式不一致；以及未能履行支持投诉人和积极防止报复的基本关怀责任。

更积极地向举报不当行为/错失行为的人提供支持以防止报复

防止报复政策应查明可向工作人员提供的机制和资源，支持他们度过举报不当行为/错失行为的艰难过程。程序应侧重于主动防止报复，特别是在因权力动态或办公室规模而可能发生报复的案件中，和/或在涉及高级管理人员、重大欺诈或腐败的可能引起广泛注意的案件中。与监督、道德操守和人力资源有关的工作人员和职能部门应当设法通过对主管和高级管理人员进行相关政策的教育，群策群力为最有可能遭到报复的人员提供保护方案等方式，进行适当的协调来防范报复，而不是等待报复发生。

积极主动的保护不仅可以防止报复，它实际上还可以防止更多的不当行为，避免繁琐的官僚流程和程序，包括使用额外的资源进行调查。在这方面，检查专员建议联合国系统各组织的行政首长在2020年之前制定标准业务程序，积极保护不当行为/错失行为举报人免遭报复，应包括开展相关风险评估并查明现有支持机制和资源(建议6)。

B. 报复投诉的报告和处理

报复投诉的处理流程

报复可能是针对不当行为/错失行为的举报，也可能是针对参与或协助经正式授权的审计和调查的工作人员。这些工作在某些政策中被称为“受保护活动”。报复案件的处理流程与不当行为/错失行为案件的处理流程不同，因为在所有组织中(粮农组织和国际原子能机构除外)，报复投诉都是由道德操守办公室正式集中处理。道德操守办公室收到投诉后，通常仅根据收到的信息进行初步评估(即初步证据审查)，以确定是否有充分证据证明可以合理地相信报复行为已发生。如果初步证据确凿的案件确立，就将该案件移交调查。

一旦完成调查，并证实报复行为已发生，那么关于投诉人的保护和补救措施以及针对被指控的报复人的行政行动的最后裁决将由行政首长或其指定的代表作出。通常情况下，对任何行政行动均可以在组织的内部申诉委员会上提出上诉，随后可以更正式的方式向法庭提出上诉。

整个联合国系统中关于报复的正式举报

在 2012 年至 2016 年期间，18 个组织的指定渠道共接到 278 起报复案件，其中在 34 起案件中为投诉人提供了保护措施。共有 62 起表面证据确凿的报复案件确立并移交调查。只有 20 起案件的报复行为得到证实。虽然无法利用联检组职权范围之外的其他国际组织的可比数据来进行核证，但以雇佣超过 15 万人的联合国系统组织为背景来看，这一数字令检查专员感到担忧。数据可能说明，在政策清晰度、报复举报的处理流程和程序的充分性和/或处理报复举报的职能人员能力方面可能存在缺陷。

处理报复举报的满意度

全球工作人员调查答复显示，所有声称在过去五年内举报过不当行为/错失行为或参与过监督活动的人员中，有 12.8% 的人员因此遭受到报复。在那些声称遭到报复的人员中，只有 40% 的人举报了报复行为。根据组织规模对答复进行分类后，与中小型组织的工作人员相比，大型组织的工作人员的报复行为举报率更高。

虽然所有举报人政策都为报复行为的正式举报确定了一个单独实体，但在举报过报复行为的全球工作人员调查受访者中，极少有人表示他们曾真正地使用过这些渠道，只有约四分之一的工作人员向道德操守办公室举报，约五分之一的向内部监督办公室举报。他们最倾向于向其直接主管、中层管理人员和/或人力资源办公室举报报复，通过正常的指挥链来寻求解决办法。

就处理报复举报的满意程度而言，全球工作人员调查受访者对所有内部举报机制都表示了相当不满。两个正式的举报渠道——道德操守办公室和监督办公室——都仅获得 29% 的满意度。与全球工作人员调查受访者对处理不当行为/错失行为举报的满意度相比，他们对每条内部渠道处理报复举报的满意度都有所下降，对行政首长的满意度下降了 11 个百分点。

需制定处理报复案件的标准化方法

不能将报复案件的调查当成标准的不当行为调查。大部分的防止报复政策 (23 项政策中有 17 项) 规定，需在确立报复案件时实行“举证责任倒置”。这种倒置将责任转移给组织，让其通过清晰确凿的证据证明，在任何正常情况下和在缺少受保护活动的情况下它都会采取同样的受到指控的报复行动。然而，在某些组织中，“举证责任倒置”在实际应用中完全遭到无视，而在另一些组织中，由于报复举报案件的数量有限，因此有可能造成将此类案件视为另一种不当行为案件。

在联合国系统以外的一些组织中，报复案件以标准业务程序为指导，该业务程序向道德操守办公室、监督办公室和法律小组提供了具体的核对表。这些程序包括开展转移举证责任调查的其他问题和规程，概述了举报人和当事人的沟通规程，并指导法律顾问应如何审查案件，以便向组织首长提出建议。该做法应在

全系统范围内推广，检查专员建议联合国系统各组织的行政首长在 2020 年之前制定用来处理报复案件的标准业务程序，并为调查、支持服务和宣传制定具体的核对表和规程(建议 7)。

五. 导致少报不当行为/错失行为和报复的因素

少报是指未能举报目击或经历的不当行为或错失行为，包括报复。一项国际调查显示，32%的私营部门雇员和 34%的公共部门雇员曾观察到不当行为，两个部门中就此举报者的中位数为 59%。在这项全球工作人员调查的受访者中，45%的人表示在过去五年中曾目睹或意识到不当行为/错失行为，但只有 47%的人进行举报。这组数据表明，联合国系统各实体在报告不当行为/错失行为方面远远不如公共和私营部门，其中，中小型联合国系统组织面临的挑战尤为严峻。

与联合国系统各组织工作人员(包括道德操守和监督干事、监察员、人力资源专业人员、管理人员和工作人员协会)的访谈广泛证实了存在少报不当行为/错失行为和报复行为的情况。在那些专门举报了报复行为的人看来，未见过去采取任何行动是促使工作人员决定不举报的重要因素。

这项全球工作人员调查的结果表明，表示曾目击不当行为/错失行为的受访者之所以不举报，其主要原因可分为两大类：(a) 个人恐惧或举报风险；(b) 对现有系统和职能缺乏信心。这两类原因并不相互排斥，因为考虑是否举报不当行为/错失行为的人可能会评估相关系统和职能是否可靠、值得信赖并且足以保护他们免受报复，然后再衡量个人风险因素。如果他们认为系统和职能薄弱，那么个人恐惧和风险则可能会增加。

A. 由于个人恐惧或风险导致的少报

权力动态

举报上级会使工作人员置身于最弱势的境地之一。在全球工作人员调查的受访者中，60.4%的人认为举报上级会影响自身的职业和/或绩效评估，或者不确定。联检组采访的投诉人表示，涉嫌指控活动的人其地位越高，投诉人就越处于弱势。例如，在联检组研究的涉及举报上级的所有案件中，除了一件之外，其他所有案件都有报复，超过一半的投诉人要么离开该组织，要么终止合同。在举报同级或下级的三个案件中，仅有其中一件发生了报复，并且所有投诉人都仍留在各自组织。

性别

全球工作人员调查显示，大多数表示曾目击不当行为/错失行为的女性受访者都没有举报。然而，尽管妇女举报不当行为的比例略低于男子，但声称曾因为举报而遭到报复的妇女比例较高。检查专员建议接收举报的职能部门适当调整其培训和宣传，以解决性别差异问题。

就业情况

对全球工作人员调查的答复显示，少报不当行为/错失行为和报复情况最严重的是非工作人员类别，即咨询人、承包人、实习生、初级专业人员和联合国志

愿人员。整个系统中有约 45% 的劳动力归为编外人员，由于预算和供资趋势，这一比例可能会增加。合同类型进一步验证了上述结果，因为签署临时合同的人最不可能举报不当行为/错失行为和报复。就个人的生计和/或职业前景风险而言，非工作人员的合同和职位通常会更容易遭到终止。他们处于组织结构的较低端，甚至没有人会留意他们。

因此，与工作人员相比，非工作人员面临更高的报复风险，即不续签合同和被列入黑名单。尽管存在这些脆弱性，只有不到一半的防止报复政策能够为各类非工作人员提供保护。检查专员认为，招聘非工作人员的组织应努力为这些类别的人提供信息和获得道德操守培训的渠道，并应考虑修订其防止报复政策，使政策保护范围涵盖非工作人员。

减轻个人恐惧或风险的可能机制——匿名举报的备选方案

在匿名举报机制下，个人可以无需表明身份而举报不当行为/错失行为，换言之，组织接受关于不当行为的举报，不必与投诉人挂钩。虽然这是最佳做法，并且大多数组织(国际电讯联盟(国际电联)和海事组织除外)接受匿名举报不当行为/错失行为，但大多数组织仍需更明确地宣传关于如何利用该机制的指示，并确保以组织的所有工作语文提供这些指示，以供所有工作人员和利益攸关方查阅，籍此改善这一机制。

为了鼓励举报并尽量减少报复的风险，检查专员建议联合国系统各组织的行政首长确保在 2020 年前，对举报不当行为/错失行为的匿名渠道：(a) 完成制定并投入运作；(b) 以组织的所有工作语文提供；(c) 可供所有人员、供应商和受益人使用；(d) 反映在其相关政策中；以及(e) 进行广泛宣传(建议 8)。

B. 对系统、职能和程序缺乏信心导致的少报

对于表示曾目击不当行为/错失行为和/或报复行为的全球工作人员调查受访者而言，他们给出的未举报的主要原因与对有效处理案件的系统和职能缺乏信心有关。在人们对处理投诉和保护举报人的系统和职能缺乏信心的情况下，少报仍将是所有组织的主要关注点。那些真的下决心举报并且对组织内部系统缺乏信心的人，可能会寻求外部渠道。

实际上，全球工作人员调查受访者中仅有略超过 50% 的人表示对所在组织有效处理错失行为/不当行为的流程和程序抱有信心。在报复案件方面，这一比例更低。提高工作人员对与举报不当行为/错失行为和保护举报人有关的系统和职能的信心，这需要领导人和立法机构采取全面一致的努力并作出坚决的承诺。

需确保案件和结果的透明度

对组织采取切实行动缺乏信心，是全球工作人员调查的受访者最普遍提及的少报不当行为/错失行为的因素。在整个系统内开展的访谈证实，认为举报只会“徒劳无功”的看法可能表明，报告指控与采取切实行动制止不当行为/错失行为和/或惩罚肇事者之间存在脱节。

当工作人员被问及如何改善问责制和提高廉政时，许多人指出需要采取切实行动并提高案件结果的透明度，特别是在概要介绍指控、调查结果和处理结果方面，包括采取的任何行政行动。发布符合事实的案例信息将有助于加强组织的

问责框架并发挥威慑作用。在这方面，检查专员建议在 2019 年底前，联合国系统各组织的行政首长在充分考虑保密性的情况下公开发布关于不当行为/错失行为和报复案件的年度报告，特别要包含指控、调查结果和处理结果，包括已采取的行政行动(建议 9)。

C. 中小型联合国系统组织的系统性问题

总体而言，中小型组织在实施防止报复政策和程序方面的经验较少，因此工作人员对于举报处理方式的信心也低于大型组织的工作人员。参与全球工作人员调查的中小型实体人员表示，他们的组织对行为标准的重视程度较低；答复还表明，这些受访者与大型组织的受访者相比，他们对其组织的防止报复政策和程序的熟悉程度要低得多。

鉴于中小型组织固有的纵向层级，扩大理事机构的作用和职责，特别是具有技术能力的独立实体(如某些监督委员会)的作用和职责，可能有助于为涉及高级领导人、监督人员或道德操守干事的指控提供进一步的问责制，并提高处理指控的独立性。

在这方面，检查专员呼吁 20 个中小型联合国系统组织的立法机构在制定和审查这些组织的综合问责框架中发挥更积极的作用。这一积极作用应当涵盖如何处理针对行政首长、高级管理人员和监督及道德操守职能干事的不当行为/错失行为的指控和报复。

六. “高层基调”：促进并支持一种强调问责和不失尊重的异议的文化

A. “高层基调”

当前联合国系统各组织内少报不当行为/错失行为和报复的程度亟待关注，并体现了以下弱点和不足：政策不明朗或没有提供充分保护、关键职能无效和/或缺乏独立性、程序模糊不清或拖沓、流程冗长或过于官僚化，特别是领导层未能充分营造和支持问责文化，也就是“高层基调”。

“高层基调”指的是创造一种具有主人翁意识和责任感的文化，使人们出于职业责任感按照道德价值观和原则行事。

受访工作人员的一般共识是，如果没有行政首长的明确承诺，就无法改变问责制框架，因为“高层基调”对于组织的问责和廉政至关重要。这一承诺必须包括为工作人员提供适当的渠道或机制，使他们能不失尊重地表达异议。

B. 不失尊重地表达异议

向工作人员提供渠道或机制使其能够表达不同意见或提出异议而必不担心遭到报复，与本次审查密切相关。众所周知，不失尊重地表达异议是指持有和表达不受欢迎的观点或意见的权利，这种观点或意见可能不符合组织的既定政策或立场。不失尊重地表达异议之所以与本次审查相关，是因为如果没有渠道让人们

真诚表达此类异议，可能(而且确实)会发生真实的报复。由于表达异议本身并不直接牵涉不当行为，因此当工作人员就政策和程序发表异议或批评时，鲜有措施能够有效保护他们免遭报复。

联检组研究的近四分之一的人事案件实际上是不失尊重的异议，或者至少是始于如道。这些案件的根源在于与中层管理人员或高级领导人在政策或程序上的分歧，这些分歧可能会(或已确实)产生严重影响。所有投诉人都遭受了严厉报复，大多数案件都包括向外部实体(会员国和/或媒体)的披露，有一半最终导致投诉人辞职和随后的诉讼。所有案件都在各自组织中造成并继续造成严重不和的现象。

检查专员认为，为了促进健康对话和不失尊重地表达异议，联合国系统各组织的行政首长应在其组织内设立适当的论坛和机制，以便向所有级别的工作人员(包括外地工作人员)听取关于政策和程序的各种意见。

C. 通过主管培训和工作人员调查促进和监测不失尊重的异议

检查专员指出，迫切需要进行主管培训。对全球工作人员调查的答复明确显示，主管在接收不当行为/错失行为和报复的举报时处于第一线，同时大多数受访者对处理举报的方式也表达了强烈不满。全球工作人员调查的结果还显示，只有不到 30%的主管接受了关于如何处理不当行为/错失行为和报复的额外培训。答复称接受过培训的主管认为，培训极其有效地让自己做好了充分准备以应对针对不当行为/错失行为和报复的举报。

采访揭示了一种普遍的观点，即整个系统内的主管和管理人员虽然技术能力强，但往往缺乏管理技能。因此，迫切需要有针对性的培训，帮助担任这些职位的个人对不失尊重地提出的异议和冲突作出适当回应，以及处理针对不当行为、错失行为和报复的举报。

为满足针对性培训的需求，检查专员建议，在 2019 年底以前，联合国系统各组织的行政首长确保所有主管和管理人员必须接受关于举报政策以及如何适当应对并处理针对不当行为/错失行为和报复的举报的具体培训(建议 10)。

D. 全球工作人员调查：问责框架的战略监测工具

全球工作人员调查可以成为评估“高层基调”、衡量变革管理举措、评价服务和职能以及跟踪问责框架的有用工具。如果定期开展此项调查，可以让组织了解各种专题和倡议随时间推移的进展情况，也可以成为收集反对意见的机制。但是，只有确保工作人员调查的开展具备透明度和战略性，并且在其开展前已制定并概述了具体计划的情况下，这些调查才行之有效和确信可靠。

定期开展目标和治理明确透明的全球工作人员调查，并制定可供分享和使用调查结果的计划，可以为领导者和管理层提供有关组织风气、问责框架的效果、看待道德操守问题的方式，以及对领导者的看法(也即“高层基调”)等方面的真知灼见。在这方面，检查专员建议，在 2020 年前，联合国系统各组织的行政首长每两年开展一次全球工作人员调查，以便评估工作人员对“高层基调”问

题以及问责制和道德操守相关问题的看法，并制定一项综合行动计划解决所查明的问题(建议 11)。

结论和前进方向

本次审查是以实证为依据的，审查提供的评估表明，一些联合国系统组织(主要是已实施相关政策和职能多年的组织)取得了良好的进展。这些组织在实施防止报复方面的政策和程序上获得较多经验，因而从中获益，并以颇具实质性的方式对立法机构和媒体的调查作出了回应。这一点已反映在一些书面政策和良好做法中。

虽然取得了一定的进展，但这次审查证实，所有组织都需要继续完善书面政策、特别注意涉及支持举报者的做法并积极保护这些人免遭报复。大多数中小型组织在这方面都相对落后，需要更加注重使其书面政策与最佳做法保持一致，确保有充分、有效和高效的流程和程序，并确保相关职能独立运作。

联合国系统所有组织的检查专员都能明显看到最迫切需要改善的领域。制定书面防止报复政策是一个开端，但如果各系统、职能部门以及(最重要的是)行政首长不践行书面政策并通过有意义和实质性的行动积极支持其实施，那么这些政策最终仍将是无关紧要的。

当一个组织中出现了某件不当行为案件并广受关注时，媒体和民间社会组织往往倾向于以偏概全，渲染所有联合国系统组织，因此这种强加的集体罪名对整个联合国系统造成的名誉损害是显而易见的。

检查专员发现，所有组织都需要着力于改进其问责框架，并需要工作人员、高层领导人和立法机构共同努力营造反映联合国所信奉的价值观的廉正和问责文化。

本报告载有希望行政首长于 2019 年至 2020 年实施的九条建议。行政首长应优先制定一个全面的问责框架，并为此目的修订其防止报复政策、审查相关工作人员职能的独立性、适当和明确的举报渠道和上诉机制、有针对性的培训和宣传和外联战略，以及就问责制和廉正问题开展工作人员调查。为了有效实施问责框架，应制定处理不当行为/错失行为案件以主动防止报复的标准作业程序，还需要另行制定处理报复案件的程序。为了确保这些变化的可持续性，行政首长需要设定“高层基调”，鼓励以不失尊重的方式提出异议、支持举报不当行为/错失行为并有效保护举报人。

本报告还载有针对立法机构的两条建议，要求它们发挥监督作用，确保在 2020 年前落实专门处理针对行政首长的指控的政策和程序，使相关专业人员职能具备适当的独立性并定期向立法机构报告其活动。检查专员还恳请立法机构通过监督委员会或其他机制授权其组织制定和/或修订其问责框架，并要求行政首长负责实施该框架。

目录

	页次
内容提要.....	iii
缩写和简称.....	xvii
一. 导言	1
A. 背景	1
B. 范围和目标.....	2
C. 方法	2
D. 定义	4
E. 局限和挑战.....	5
二. 举报人政策最佳做法.....	7
A. 综合书面举报人政策的重要性.....	7
B. 制定最佳做法标准和指标以评估防止报复政策的方法.....	7
C. 对 28 个联合国系统组织的 23 个防止报复 政策评分的认识和概述.....	8
D. 按标准和最佳做法指标分列的评分和分析.....	8
E. 政策审查的结论和前进方向.....	28
三. 支持举报人政策职能的独立性.....	34
A. 独立性的重要意义以及相应的定义和构成部分.....	34
B. 联合检查组此前关于独立性的建议.....	34
C. 道德操守职能和独立性指标.....	35
D. 双重职能角色并不独立.....	36
E. 监督职能负责人和独立性指标.....	36
F. 监察员/调解员职能和独立性指标.....	38
G. 关于防止报复政策相关职能的独立性的结论.....	39
四. 支持实施举报人政策的流程和程序：举报不当 行为/错失行为和报复.....	41
A. 常规举报.....	41
B. 举报不当行为/错失行为.....	41
C. 举报报复.....	48
D. 应采取更为协调和标准化的方法处理报复案件.....	53
五. 导致少报不当行为/错失行为和报复的因素.....	55
A. 少报作为整个联合国系统的一项重大关切.....	55
B. 不举报的主要原因.....	56
C. 由于个人恐惧/风险而少报.....	57

D. 对系统、职能和流程缺乏信心导致的少报.....	60
E. 中小型组织的系统性问题.....	63
六. “高层基调”：促进并支持一种问责和不失尊重的 异议的文化.....	66
A. “高层基调”.....	66
B. 不失尊重的异议的定义.....	66
C. 培养不失尊重的异议：填补空白.....	69
附件	
一. 用于汇编联合国系统举报人政策最佳做法 标准和指标的来源文件.....	75
二. 截至 2017 年 12 月 31 日联合检查组参与组织的 现有举报政策.....	77
三. 联合国系统各组织防止报复政策的最佳做法评分——主表.....	79
四. 2017 年联合检查组关于举报人政策的全球工作人员 调查的设计和方法.....	81
五. 2012 年至 2016 年举报和处理的不当行为/错失 行为和报复案件.....	86
六. 向内部和外部渠道举报不当行为的总体满意度.....	88
七. 按人口统计类别分列的向内部机制举报不当 行为/错失行为的满意度和不满意度.....	89
八. 向内部和外部渠道举报报复体制的总体满意度.....	90
九. 按人口统计类别分列的向内部机制举报报复的 满意度和不满意度.....	91
十. 参与组织根据联合检查组建议(JIU/REP/2018/4) 所采取的行动概述.....	92

缩写和简称

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
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
民航组织	国际民用航空组织
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
基金组织	国际货币基金组织
海事组织	国际海事组织
贸易中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
经合组织	经济合作与发展组织
监督厅	内部监督事务厅
艾滋病署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
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
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	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

A. 背景

1. 根据联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)提出的关于请联检组审查联合国系统各组织举报政策和做法的有效性以确保举报人得到充分保护,特别是防止报复的建议,将本次审查列入联合检查组(联检组)2017年工作方案。

2. 在过去几年中,联合国系统组织发生了一些广受关注的举报人案件并由于各种原因被公开。这些原因包括举报人认为其组织在最初举报不当行为/错失行为时未能采取适当的行动和/或害怕遭到报复。举报不当行为或错失行为总是涉及报复风险,这类风险从欺凌和孤立到职业发展脱轨和离职,其严重程度各异。

3. 举报和防止报复是组织问责制和廉政的重要组成部分。如果应对措施不充分,那么其他人员就不敢挺身而出报告不当行为和错失行为,从而增加对业务造成实质性损害和破坏组织名声的风险。联合国系统各组织这些广受关注的案件表明,相关政策和做法似并不符合这些实体所主张的高标准问责制。

4. 至少有60个会员国在其国内法律中采取了某种形式的举报人保护,这说明了举报的紧迫性和重要性。¹这是对许多国际文书的补充——这些国际文书承认举报人的重要性,并要求或鼓励各国采取措施保护信息披露。例如,《联合国反腐败公约》保护举报腐败罪的人,美洲国家组织通过了关于保护举报人的法律范本,欧洲委员会建议制定更广泛、更全面地保护举报人的制度。²近期,秘书长在上任后的几周内发布了经修订的防止报复政策,并在当年晚些时候发布了进一步的修订,无疑凸显了该问题的重要性。³

5. 目前,23个联检组参与组织订有独立的防止报复政策,这些政策以关于举报不当行为和错失行为的其他内部政策为基础并形成补充。这些防止报复政策往往来源于对广受关注的举报案件的临时回应,或是根据会员国的要求而采取的措施。例如,一般认为2005年发布的联合国秘书处第一项防止报复政策是对伊拉克石油换粮食方案引发的争议以及对某些维持和平行动中针对性剥削和性虐待指控作出的回应。联合国争议法庭在对Wasserstrom诉秘书长案(2012年)的裁决中概述了有效执行防止报复政策以保护举报人的必要性,这项裁决又推动了对2005年政策的修订。⁴

6. 现有的防止报复政策的业务有效性因此存在不一致性和诸多限制,并且往往在活动范围和涵盖人员、举报机制和渠道以及减轻报复和处理相关索赔的流程和程序方面存在差异。它们对保密和匿名举报不当行为和错失行为的规定也有所不同。对于一些组织来说,因其外地存在较大、采购和方案活动较多、非工作人员比例较高等因素导致不当行为/错失行为风险较高,所以这一点最为相关。

7. 为了使防止报复政策发挥作用,必须营造一个促进各级职业廉政和问责制的环境。由于联合国系统各组织的工作场所动态有着微妙的脆弱性和专业等级划分的特点,因此必须全面组织防止报复政策,使之包括有效的执法机制并有适当的独立职能提供支持。

8. 为了以有效的防止报复制度来维护组织声誉和问责制，本报告首次对联合国系统各组织的书面举报政策的充分性以及实施这些政策的做法、流程和程序的有效性进行了一次全系统审查。

B. 范围和目标

9. 审查的范围是全系统的，涵盖了联合国秘书处、基金和方案、专门机构和国际原子能机构(原子能机构)。它侧重于关于举报不当行为和错失行为以及防止举报人遭到报复的政策、流程和程序。本审查的主要目标是：

- 查明(各项防止报复政策中规定的)报告和处理错失行为、不当行为和报复的最佳做法政策要素(标准和指标)并评估联合国系统实体的书面政策与这些最佳做法的区别，以确定差距和缺点。
- 评估支持实施举报人政策的现有流程和程序，特别是关于报告和处理不当行为/错失行为和报复的举报，以及对其处理方式的满意程度，以便查明差距、缺点、良好做法和经验教训。
- 评估支持实施举报政策的关键职能(即道德操守负责人、监督负责人和监察员/调解员)的独立性。
- 查明导致少报不当行为/错失行为和报复的因素，以及为解决这些问题可以采取的措施。
- 评估组织内部现有的不失尊重地表达异议的渠道以及“高层基调”，因为这涉及传达对可接受行为的期望。
- 评估人员对直接主管、中层管理者 and 组织领导层在公平有效地处理不当行为/错失行为和报复投诉方面的问责制和廉政度的信心水平，以及主管和全体员工为此而接受的培训和指导。

C. 方法

10. 2017年5月至2018年5月期间对举报人政策和做法开展了审查。根据联检组的规范、标准和准则及其内部工作程序，编写报告时采取的方法包括：广泛的书面材料审评、对23项举报政策的深入政策分析、对问卷答复、采访记录和全球工作人员调查结果等收到和收集的文件中的数据进行定量和定性分析，以及对获得的信息进行三角互证和验证。

11. 28个联检组参与组织中共有24个组织对联检组机构调查问卷作出了答复。四个联检组参与组织(国际贸易中心(贸易中心)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室))未回复调查问卷，因为它们(以及联合国环境规划署(环境署))利用的是联合国秘书处关于不当行为/错失行为和报复事项的政策，因此这些实体的所有相关案件都由联合国秘书处的道德操守和监督办公室处理。

12. 除了分析调查问卷答复外，项目小组还对23个联合国系统组织的防止报复政策进行了全面分析，并根据联检组与该问题的一个外部独立专家共同制定的保

护举报人最佳做法标准和指标对这些政策进行了评分。关于制定这些标准和指标以及政策评分所用方法的详情载于第二章。

13. 联检组还于 2017 年 11 月初至 2017 年 12 月中旬开展了一次全球工作人员调查，以评估 28 个联检组参与组织的人员对保护举报人的以下三大方面的意见：

(a) 举报不当行为/错失行为和保护举报人的政策和程序；(b) 关于行为守则或标准以及道德操守相关主题的培训；(c) 组织中领导人和工作人员问责制。

14. 全球工作人员调查向所有合同类型和人员类别开放，以英文和法文进行。共有 15,862 人对调查作了答复，调查结果在本报告相关章节中加以详细说明。在介绍调查结果和一些其他数据时，根据每个实体的工作人员总数将答复分为小型、中型和大型组织，具体如下：

- **小型：**国际民用航空组织(民航组织)、国际海事组织(海事组织)、贸易中心、国际电信联盟(国际电联)、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、贸发会议、人居署、毒品和犯罪问题办公室、世界旅游组织(世旅组织)、万国邮政联盟(万国邮联)和世界气象组织(气象组织)。
- **中型：**联合国粮食及农业组织(粮农组织)、原子能机构、国际劳工组织(劳工组织)、环境署、教科文组织、联合国人口基金(人口基金)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)和世界知识产权组织(知识产权组织)。
- **大型：**联合国秘书处(包括维和行动)、联合国开发计划署(开发署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国项目事务署(项目署)，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)，世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)。

15. 根据数据方面的趋势以及联检组参与组织间的问责框架、职权和政策差异，检查专员选择按照组织规模分列数据。附件四提供了有关调查进展方法的进一步细节。

16. 此外，审查期间对 408 名个人进行了采访。受访者包括 27 个联检组参与组织(除贸发会议以外的所有参与组织)，其中对于民航组织、环境署、人居署和世旅组织，通过远程视频/电话会议征求意见，而对于总部位于安曼、哥本哈根、日内瓦、伦敦、纽约、巴黎、罗马和维也纳等 24 个组织，则通过面谈征求意见。在所有这些组织中，但凡担任以下职位者均受到了采访：组织负责人(或其授权职能)、道德操守办公室工作人员、监督事务办公室(包括调查员)、监察员、调解员、人力资源工作人员、法律办公室工作人员、工作人员代表和工作人员法律顾问。此外，受访者还包括近东救济工程处和知识产权组织内部监督咨询委员会的成员。

17. 采访对象还包括四个联合国系统法庭(劳工组织行政法庭、联合国行政法庭、联合国争议法庭和近东救济工程处争议法庭)的书记官长，以便了解提交法庭的报复相关案件。检查专员还采访了担任特定职位的人员，他们或是在有关不当行为或报复事项中发挥了特定作用，或是有一些与审查相关的观点要分享。其中包括来自联合国管理评价股、维持和平行动部行为和纪律股、发展业务协调办公室、毒品和犯罪问题办事处腐败和经济犯罪处的工作人员，以及促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员。

18. 为了就其他国际组织中关于保护举报人的最佳做法和经验教训征求意见，还对有代表性的国际组织抽样的相关工作人员进行了采访，这些组织是全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、设在日内瓦的红十字国际委员会、设在巴黎的经济合作与发展组织以及设在华盛顿特区的国际货币基金组织和世界银行)。此外，还采访了具有举报人保护方面知识的一些外部实体和专家。

19. 检查专员举行了两个专题小组会议，第一个专题小组会议在罗马多边组织道德操守网络年会⁵期间举行，36名参会人员就工作人员为何不举报不当行为/错失行为和报复交流了观点。该专题小组的审查结果被用作设计有关该主题的全球工作人员调查中的问题。第二个专题小组与⁶日内瓦小组成员的常驻代表团代表举行会议，以寻求他们对有关组织问责和“高层基调”的预期。

20. 检查专员采访了自2012年以来曾举报过不当行为、错失行为或报复的17名在任和前任工作人员。这些个人来自联合国系统的几个组织，并曾在总部和外地担任主任、专业工作人员(国际和本国专业人员)和一般事务人员。这些受访者是通过检查专员向联合国系统各组织的道德操守办公室发送的一份函文得以确定的，这些办公室继而向在任和前任工作人员传达检查专员的请求，希望他们能自愿就其各自案件与项目团队沟通。此外，若干受访者还自发与联检组沟通其各自案件。

21. 这17名个人通过采访、问卷答复和提供与其各自案件有关的书证分享了他们的第一手经验。这些采访侧重了解对不当行为/错失行为和任何报复的初次举报、处理这些与正式政策文件所规定的有关举报采用的进程和程序，这些举报的最终结果，以及举报对投诉人的心理影响。

22. 人事案件中对不当行为/错失行为和报复的举报包括人事冤情(有关业绩评估、升级、招聘、合同不续签和滥用职权)、公众利益问题(利益冲突、欺诈和腐败)和恭敬的异议(关于组织政策和程序的分歧)。由于这些主题的敏感性，且出于保密的考虑，检查专员未能对人事案件进行三角测定。因此，关于这些案件，侧重点是确定政策范围和实质性内容的差距以及进程和程序中的弊端。

23. 已按照联检组通常保密的方式，对通过问卷回复、采访和全球工作人员调查收到的各类信息和观点进行了处理，并特别谨慎地审查了17起人事案件。本报告主要反映综合答复情况；如果为了说明目的而采用引文，则绝不注明出处。

24. 为便利处理报告并执行报告中的建议和对其进行监测，附件十载列了一张表格，指明提交给相关组织的报告是供其采取行动还是供其参考。这张表格规定了这些建议是否需要这些组织的理事机构或行政首长采取行动。

D. 定义

25. 在审查过程中始终如一地使用若干关键术语。尽管每个术语的具体定义在不同组织的正式政策文件中有所不同，但可从这些定义中确定一些共同要素。把这些共同要素综合起来，得出了以下一般定义。

- **举报**系指披露工作关系背景下的不当行为/错失行为。须向指定渠道举报，才能构成“受保护活动”。

- **受保护活动**系指向适当机制或机构举报不当行为和/或错失行为。受保护活动还包括与正式授权的调查或审计开展合作。
- **不当行为/错失行为**系指工作人员未能履行《联合国宪章》、《联合国工作人员条例和工作人员细则》或其他相关行政通知和组织政策规定的义务，或未能遵循国际公务员应遵循的行为标准。这些标准包括但不限于：包括为个人或他人利益而滥用或误用组织财产和资金、包括为个人或他人利益而滥用职权、索取或接受回扣或贿赂、故意虚报(欺诈)、腐败、破坏、胁迫、共谋、贪污、工作骚扰、性骚扰、歧视做法、包括对据称举报人的报复在内的报复、滥用职权和利益冲突。检查专员在报告中一致使用“不当行为/错失行为”来反映这两个术语，为的是不排除其中一个并能最恰当地反映 28 个参与组织的政策所涉范围的差异。
- **报复**系指对曾举报过不当行为/错失行为或参与过监督活动的个人提议采取、威胁采取或实际采取的直接或间接的损害行动。在该背景下，报复必须与“受保护活动”相关。
- **投诉人**系指提出真诚举报，披露或表明意图披露信息表明不当行为、错失行为或报复可能业已发生的个人。
- **调查对象(对象)**系指由于受到指控或在调查过程中搜集的证据而成为调查焦点的个人。
- **初步评估**系指搜集、保存和保护基本证据的过程，以及对此类证据进行评估以确定是否应对不当行为/错失行为的举报指控开展调查。
- **初步证据确凿的(报复)案件**确立的条件是，受理报复投诉的指定实体(道德操守办公室或监督办公室)所获信息表明，受保护活动和对投诉人业已采取或威胁采取的损害行动之间很有可能存在因果联系。如处理报复投诉的办公室确定初步证据确凿案件确立，则移交此案以开展全面调查。
- **政策(为何这么做)**系指旨在对决定和行动施加影响的一套指导原则。
- **过程(做什么)**系指为取得某种结果而采取的一系列行动。
- **程序(如何、何时和与谁一起做)**系指在采取某项行动时采取的方法和顺序。
- **问责框架**系指一个组织为确保实行问责而对标准、程序和机制所作的综合承诺。该框架强调致力于基于成果和风险业绩管理以及共同价值以及廉政和透明文化。⁷ 强有力的问责框架由以下三个关键要素构成：(a) 与会员国的政治契约；(b) 内部控制，以及(c) 投诉和应对机制。⁸
- **不失尊重的异议**系指持有并恰当表达可能不符合本组织既有政策或立场的不受欢迎的观点或视角的权利。

E. 局限和挑战

26. 检查专员承认，对 17 起举报不当行为、错失行为和报复的人员的案件进行分析，本来可以更好地理解投诉人在某些极端情况下可能遭受的压力、伤痛和损

失方面的因素。然而这一点无法实现，这是因为由于需要保护投诉人的身份并为其保密，无法与有关组织和相关职能对所提供信息进行三角测定和核实。

27. 为与 17 位受访工作人员设定恰当的期望，检查专员只侧重过程和流程，随后制定时间表和确定里程碑。采访只侧重了解对不当行为/错失行为以及任何相应报复(如适用)的初次举报。项目小组对受访者明确表示，不会再次起诉案件或者对成果或结果提出意见。还采取了其他保障措施，以保存收到的信息并管理与人事案件相关的人员(包括指控的对象和任何证人)面临的风险。

28. 由于接收此类举报的指定职能部门的记录保存做法存在缺陷，自 2012 至 2016 年期间正式举报的不当行为、错失行为和报复案件的全系统计数受到限制，因此一些组织无法说明举报案件的总数、核实结果和/或确认非正式干预措施。此外，每个组织在处理行为不当/错失行为和报复举报时采取的步骤有其特殊性，因此限制了组织间程序对比的能力。在少数情况下，存在术语和定义方面的挑战，因各组织使用不同术语来确定可比步骤、程序和做法。

29. 检查专员谨对所有协助编制本报告的联合国系统各组织官员和其他组织代表表示感谢，特别是那些参与采访和愿意分享其知识和专门知识的人员。

注

- ¹ David Banisar, “Silencing sources: an international survey of protections and threats to journalists’ sources”, Privacy International Global Survey Series (November 8, 2007).
- ² 《联合国反腐败公约》第33条； Council of Europe, recommendation CM/Rec(2014)7, appendix; Organization of American States, Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses (2013).
- ³ ST/SGB/2017/2和Rev.1。
- ⁴ 见UNDT/2012/114, 第94段。
- ⁵ 多边组织道德操守网络成员包括联合国系统24个实体(联合国粮食和农业组织(粮农组织)、国际原子能机构(原子能机构)、国际民用航空组织(民航组织)、国际农业发展基金、国际劳工组织(劳工组织)、国际移民组织、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国秘书处、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国项目事务署(项目署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、世界旅游组织(世旅组织)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界粮食计划署(粮食署)、包括泛美卫生组织在内的世界卫生组织(世卫组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)、世界气象组织(气象组织)，以及亚洲开发银行、非洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、美洲开发银行、国际货币基金组织、伊斯兰开发银行、欧洲安全与合作组织、世界银行集团、世界海关组织和世界贸易组织的道德操守办公室。
- ⁶ 澳大利亚、比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、墨西哥、荷兰、挪威、大韩民国、俄罗斯联邦、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及美利坚合众国。
- ⁷ 见DP/2008/16/Rev.1。
- ⁸ 见JIU/REP/2011/5。

二. 举报人政策最佳做法

A. 综合书面举报人政策的重要性

30. 有效的举报人政策，包括防止报复政策，是强有力的组织治理、风险管理和维持廉政文化的关键组成部分。在最好的情况下，此类政策有利于举报、调查和补救不当行为/错失行为，并预防对举报人进行报复。最起码，由于这些政策是人们判断是否应该举报时最先求助的对象，所以应概述可举报的情况、向谁举报、举报可借助的机制以及预期结果。事实上，审查的 17 起人事案件(指控不当行为/错失行为和/或报复)所涉人员中除了一人以外，所有人都确认，他们遵从了其各自组织的防止报复政策。

31. 防止报复政策还作为一种公开文件表明一个组织对问责、廉政和道德的承诺，继而有利于在组织内外建立信任。该政策构成了组织问责框架的基本要素，因此必须是一致、便捷和全面的。因此，针对关于举报和调查不当行为/错失行为和报复的政策实施最佳做法表明一个组织对道德行为的重视。

32. 防止报复政策不仅仅是顺应法规要求，还必须向所有人员(工作人员和非工作人员)传达组织规则和法律法规。这包括明确说明何为恰当、可接受和合法行为，以便向利益攸关方表明组织承诺在文明、合规和正确的环境运作。¹ 该政策还必须明确规定政策实施保障，包括保证保密性、充分的调查机制以及合适的惩戒和补救措施。²

B. 制定最佳做法标准和指标以评估防止报复政策的方法

33. 为制定最佳做法标准，以衡量在其职责范围内的 28 个联合国系统组织防止报复政策的效力，联检组与一家聘有一位举报政策和做法的国际专家的学术机构³ 签约。最佳做法标准源自对包括法案、准则、政策、报告、指南、研究、建议和最佳做法在内的 27 个自源文件(附件一)的分析，这些文件由各政府实体、政府间组织、非政府组织和独立专家编制。基于该专家的分析，确认了举报不当行为/错失行为和报复的七个最佳做法标准，⁴ 还确认了一些侧重于与举报错失行为和报复相关政策、做法和程序的相应指标。

34. 然后，与防止报复政策的外部⁵ 专家和国际从业人员对七个标准进行非正式审查，并制定出五个标准和 22 个相应指标的最终列表。缩小了最终标准和相应指标的范畴，以确保最佳做法只侧重书面政策，而非与政策落实相关的做法和程序。以下为五个标准：(a) 举报不当行为/错失行为；(b) 防止报复；(c) 不当行为/错失行为举报人可获得的其他支助；(d) 对不当行为/错失行为和报复举报的初步审查、记录和调查；(e) 政策的总体效力。

35. 一旦确定了最佳做法标准，联检组项目小组及其独立专家分析了截至 2017 年 12 月 31 日现有的 23 项防止报复政策(见附件二)⁶，涵盖了 28 个联检组参与组织⁷，并根据 22 个指标给每个政策评分。每个组织都收到了待审定的自身评分的副本，组织如果对评分有异议，可提供支助信息和文件(例如政策、手册和内部准则)以支持其主张。对联检组及其独立专家收到的意见和文件的彻底审查表明，对三分之一的指标(34.6%，即 506 个指标中的 175 个)进行了重新评分，其中

155 个指标(88.6%)表明与初始评分相比有所提高, 而 20 个指标(11.4%)被降级。联检组审查小组随后确定了最终评分, 并拓展范围以纳入其他文件。

36. 如联检组和一个组织就某一指标的评分存在意见分歧, 且联检组未允许或只是部分允许修改评分, 相应理由在尾注中作了解释。在最终评分中, 如一项防止报复政策和其他已公布的组织政策和准则(如监管宪章、行为不当政策或调查准则)充分述及一项指标, 记录成勾[✓]; 如只部分述及, 记录成圈[○]; 如未述及, 记录成叉[✗]。对照所有标准和指标对所有参与组织的评分总表载列于附件三。

37. 如上所述, 尽管审查最初是为了以防止报复政策为唯一依据来对最佳做法标准进行评分, 其范围随后扩大至纳入其他相关和关联文件,⁸ 同时考虑到以下事实: 在大部分组织里, 根据不同组织单位(通常是不当行为/错失行为案件监督办公室和报复案件道德操守办公室)所有和管理的不同政策处理不当行为/错失行为和报复。检查专员承认, 虽然不同的政策文件可能在某些情况下是必要的, 政策颁布分散化会使得系统程序繁琐且不完整, 并给想要举报不当行为/错失行为或者寻求防止报复的工作人员和非工作人员会造成沉重负担。检查专员认为, 理想的做法是, 各组织和工作人员受益于涵盖所有相关政策信息和指导的单一政策文件。

38. 此外, 检查专员强调必须确保所有相关政策文件公开发布——不仅公布在组织内联网网页上, 或是像若干组织现在的情况一样仅向特定组织单位公布。限制提供此类信息可极大地限制就是否举报不当行为/错失行为和报复作出知情决定的能力, 有效削减任何防止报复政策的业务价值, 并进一步抑制例如供应商和受益人等外部来源的举报。

C. 对 28 个联合国系统组织的 23 个防止报复政策评分的认识和概述

39. 在审查已公布政策是否达到最佳做法标准之前, 必须衡量工作人员对这些政策的认识程度, 因为这决定他们是否可以了解这些政策并予以恰当利用。联检组 2017 年关于涵盖所有 28 个组织的举报人政策的全球工作人员调查结果表明, 五分之一(19.9%)的受访者不了解不当行为和报复举报政策, 接近二分之一(49.3%)的受访者只了解政策的一部分内容, 十分之三(30.7%)对政策极为了解。

40. 分列后, 结果表明与总部工作人员的受访者(25%)相比, 被认定为外地工作人员的受访者中有很大大一部分(34%)对相关政策极为了解。就组织规模而言, 中小型组织工作人员不熟悉此类政策的比例(28-30%)几乎是大型组织工作人员(16%)的两倍。被认定为非工作人员的受访者的不熟悉程度最高(27%), 在一些情况下其原因是并非所有政策都公开发布。总体而言, 全球工作人员调查结果表明, 明显需要确保各层级人员充分了解并熟悉这些重要政策。

D. 按标准和最佳做法指标分列的评分和分析

1. 根据标准 1——举报不当行为/错失行为的防止报复政策评分

41. 第一个标准被用作评估鼓励人员举报不当行为/错失行为的有利条件。这个标准涵盖五个最佳做法指标, 用以评估多个举报渠道的可获得性, 其中包括以组织的任一工作语文向独立监督机构举报的能力。该标准被用作评估是否存在对最

上层的具体问责制衡，即是否具体规定了对组织负责人和监督办公室负责人的举报指控。该标准还用于检查重要保障，包括是否能够秘密和匿名地进行举报，以及有关如何和何时可向外部实体进行此类举报的情况。总体而言，只有难民署和近东救济工程处满足为工作人员提供秘密和匿名举报不当行为/错失行为的综合独立渠道(包括向外部实体)的所有要求，它们也是唯一具体规定可举报行政首长和监管办公室负责人的组织。

表 1
防止报复政策评分：标准 1 的最佳做法指标

参与组织	1.1 需要至少两个内部举报渠道	1.2 允许向监管机构举报，且举报热线是独立的	1.3 允许秘密和匿名举报	1.4 制定举报组织负责人和监督办公室负责人不当行为/错失行为的具体条款	1.5 允许以组织任一工作语文进行举报	1.6 指明何时以及如何向外部实体(例如执法机构、公共利益团体或媒体)进行举报
粮农组织	✓	✓	✓	○	✓	✗
原子能机构	✓	✓	✓	✗	✓	✓
民航组织	✓	✗	○	✗	✗	✗
劳工组织	○	○	○	○	✓	✗
海事组织	✓	✓	○	✗	✓	✓
国际电联	✗	○	✗	✗	✓	✗
联合国秘书处	✓	✓	✓	○	✓	✓
艾滋病署	✓	✓	✓	✗	✓	✓
开发署	✓	✓	○	○	✓	○
教科文组织	✓	✓	✓	✗	✓	✓
人口基金	✓	✓	✓	○	✓	✓
难民署	✓	✓	✓	✓	✓	✓
儿基会	✓	✓	○	○	✓	✓
工发组织	✓	✓	✓	○	✓	✗
项目署	✓	✓	○	✗	✓	✓
妇女署	✓	✓	✓	○	✓	✓
近东救济工程处	✓	✓	✓	✓	✓	✓
世旅组织	✓	✗	○	○	✓	✓
万国邮联	✓	✗	○	✗	✓	✓
粮食署	✓	✓	✓	✗	✓	✓
世卫组织	✓	✓	✓	✗	✓	✓
知识产权组织	✓	✓	✓	✓	✓	✓
气象组织	✓	✓	✓	✗	✓	✓

图例：[✓]=充分述及；[○]=部分述及；[✗]=未述及。

最佳做法指标 1.1：需要两个内部举报渠道

42. 最佳做法指标 1.1 被用作评估一项政策是否至少有两个不当行为内部举报渠道，因为这对为人员提供一系列举报渠道以便他们可以在自身感觉最适宜时且通过没有利益冲突或惊恐理由的渠道进行举报是必要的。目前除了联检组，所有其他实体会提供至少两个不当行为/错失行为内部举报渠道，通常是直接上级和监

督办公室负责人。其他渠道包括司/部门负责人、人力资源主管、道德操守办公室、监察员、联络点(例如性剥削和性虐待)和组织负责人。

43. 尽管只有一项防止报复政策要求提供一条举报热线，该举报机制现已在各大组织广泛使用。作为一种良好做法，《开发署监督章程》明确要求监督办公室保留多个举报办法，即一条电话热线、一个基于网络的举报设施和一个邮箱地址，可全天候协助举报欺诈、腐败或其他错失行为。粮食署内联网包括一个专门页面，列出包括合适的电话号码和邮箱地址等确认和举报任何不当行为的所有步骤。知识产权组织是唯一一个允许通过知识产权组织协调委员会主席向成员国举报不当行为的组织。在劳工组织内，只有特定形式的不当行为才能通过多个渠道进行举报。⁹

最佳做法指标 1.2：要求向独立监督机构举报

44. 最佳做法指标 1.2 被用作评估一项书面政策是否允许向独立监督机构举报错失行为。评估监督机构独立性及其相应认定的标准在第三章中作了详述。此类规定是必要的，可确保人员能向拥有跟进投诉的运营自主权的任何实体举报，不论被指控者的身份如何。除了民航组织(须向道德操守办公室举报)、世旅组织和万国邮联，联检组参与组织的其他 20 项政策都允许向独立实体举报不当行为，通常为内部监督/审计办公室或监察主任办公室。劳工组织、¹⁰ 世旅组织、¹¹ 和万国邮联¹² 或是对其指标 1.2 的评分持有异议，或是提供了其他信息。

最佳做法指标 1.3：允许保密和匿名举报

45. 最佳做法指标 1.3 被用作评估书面政策是否包括保密和匿名举报不当行为/错失行为的能力。确保匿名性和保密性的条款对举报不当行为是必要的，特别是考虑到联合国系统各组织的层级性质，以及因持有非工作人员合同或临时和定期任用而缺乏工作保障的劳动力比例较大且正不断增长。虽然匿名举报可能会使调查变得更加困难，但同时也能在高度担心受到报复的情况下鼓励举报。匿名举报在第五章中进一步概述。

46. 对在举报人保护中发挥重要作用的专业人士(例如那些担任监督、道德操守、人力资源或高级管理职位的人)的采访表明，其中一些人未能明确理解这两个术语之间的区别。在联检组调查的受访者中，53%的人在过去五年中目击过不当行为/错失行为，但未进行举报。在未举报的人里，57%的人之所以不举报是因为不相信保密性会受到充分尊重，也不相信举报后会获得有效保护。

47. 匿名举报是个人可以举报不当行为而无需暴露自己身份，即组织将接受对不当行为的举报，而无需将举报与投诉人身份挂钩。匿名举报可通过电话、虚构或隐藏的电子邮件账号发送邮件，或者通过没有添加发送人信息的信函。保密举报是组织政策为表明身份的个人向指定实体举报不当行为/错失行为提供保证：未经本人明确同意，不会对任何其他实体披露其身份或分享的信息。未来相关政策更新应该明确显示这两个术语的应用和定义。

48. 截至 2017 年年底，只有 14 个组织(61%)制定了允许保密和匿名举报的相关政策。此外，仍然存在一些限制，气象组织和粮食署不允许对工作场所骚扰或滥用职权进行匿名举报。民航组织、劳工组织、海事组织、儿基会、万国邮联和世旅组织没有关于匿名举报的明确条款。尽管近东救济工程处允许匿名举报，却规

定如果信息不能被证实，则不得采取行动。在这方面，世卫组织政策的规定为匿名举报人(通过外部热线或电子邮件)提供了与主管单位后续跟进的编码，这是值得效仿的良好做法。

49. 项目署和国际电联在其政策中均没有针对保密举报的明确条款，而事实上国际电联表示其没有义务为在举报不当行为时披露自己身份的个人保密。作为一种良好做法，世卫组织和工发组织的政策详细描述了投诉人保密性可被撤销的具体情况。另一个良好做法载列于粮农组织调查准则里，其中明确规定该组织监督人员未能遵循规定保护举报人的保密规则将被视为失当行为，并将受到纪律处分。开发署、¹³ 项目署¹⁴ 和万国邮联¹⁵ 或是对其这项指标的评分持有异议，或是提供了其他信息。

最佳做法指标 1.4：包括举报涉及组织负责人和监督办公室负责人不当行为/错失行为的具体条款

50. 最佳做法指标 1.4 对表明一个组织对处理最高层级——行政首长不当行为/错失行为和报复的承诺而言至关重要。它还承认，如果对那些监督调查的人员，即监督办公室负责人提起指控，那么可能会存在滥用职权和/或玩忽职守的情况。联合国系统大部分组织，特别是专门机构，采用的是纵向举报结构，其中处理不当行为/错失行为和报复的所有实体(例如人力资源、道德操守办公室、监督办公室和监察员)负责人直接向该组织负责人报告。在大部分参与组织中，组织负责人根据调查结果和建议对不当行为/错失行为和报复案件作出相关行政决定。因此，在此指标下，理想的做法是，与组织负责人有关的举报应该转给在独立跟进指控和采取果断措施时不会面临利益冲突的实体。

51. 只有难民署、¹⁶ 近东救济工程处¹⁷ 和知识产权组织¹⁸ 目前明确规定向独立渠道举报组织负责人和监督负责人不当行为。其中包括联合国秘书处监督厅，负责处理针对难民署和近东救济工程处的组织首长以及人权高专办监督办公室负责人的指控。对近东救济工程处和知识产权组织的监督办公室负责人以及知识产权组织总干事的指控，需要告知各自的监督咨询委员会，并征求它们的咨询意见。关于基金(会)和计(规)划署，由于其行政首长由秘书长任命，¹⁹ 这在理论上允许向联合国秘书处(监督厅)提起针对行政首长的不当行为指控。三个基金(会)和计(规)划署(人口基金、儿基会和妇女署)的政策也特别提及可将监督厅作为对外举报既有内部机制的机构。

52. 与其他实体一样，劳工组织允许向理事机构主席提出对总干事的欺诈指控。²⁰ 这是一种良好做法，因为主席独立于行政首长，并且有可能充分熟悉该组织的细则和条例以便采取恰当的行动。大部分在道德操守和监督办公室工作的受访者证实，此类举报属于未知领域，并且承认因为不存在标准作业程序，所以他们不知道如何明确处理此类指控。

53. 只有粮农组织、联合国秘书处、人口基金和知识产权组织明确允许向组织负责人提出对监督办公室负责人的指控。开发署、妇女署和世旅组织间接做出了规定，当与指定举报渠道存在利益冲突时允许向下一最高级别机构举报。¹⁸ 个组织²¹ 有规定，在与内部监督机构发生利益冲突时可向外移交给其他调查机制。劳工组织、²² 海事组织、²³ 艾滋病署、²⁴ 开发署、²⁵ 教科文组织、²⁶ 人口基金、²⁷ 工发组织、²⁸ 妇女署²⁹ 和粮食署³⁰ 或是对其指标 1.4 评分持有异议，或是提供了其他信息。

54. 根据通过各种来源获得的信息，近年来有人对至少一个联合国系统组织的负责人提出了指控。尽管理事机构确实参与其中，却是迫于媒体关注引起声誉风险而为之。在本审查所涉期间(2012-2016 年)，在已对指控进行调查且有结论证明不当行为/错失行为的案件中，没有对执行首长采取任何惩戒行动。

55. 在此期间内对监督办公室负责人的指控包括滥用职权、骚扰和侵犯保密性。有一些证据表明，在审查期间对少数案件采取了行动，但这些行动未必具有惩戒性质(例如要求或允许当事人辞职)。应该指出的是，在没有监督职能和/或调查能力的组织，其他职能(道德操守干事、行政部门首长和副首长)可要求根据其在政策执行中的作用和职责来制定具体条款以开展调查。

56. 关于不当行为/错失行为和报复的政策应该载有审查对此类人员指控的具体规程，以避免利益冲突。理事机构应该审查对组织负责人和监督办公室负责人指控的举报办法和规程，包括针对违反道德操守的雇佣合同方面的恰当条款。一种办法是为监督委员会规定明确的角色，但总体要求是为指控提供明确界定的独立渠道，并确保开展必要的审查和调查。

57. 具体而言，政策应该：载列条款规定，直接将对执行首长和监督办公室(或其他相关职能)负责人的指控移交给监督委员会；概述移交手段；规定监督委员会如何处理指控(例如移交给外部独立机制开展调查)及其在根据调查结果就采取保护、补救和惩戒措施做出行政决定方面发挥的作用。执行以下建议后的合理预期是，联合国系统各组织的透明度和问责会有所改善。

建议 1

立法机构应该在 2020 年以前采取措施，确保所有与不当行为/错失行为和报复相关的政策规定了恰当的渠道和方式，例如独立监督委员会，用以举报和调查对组织行政首长的指控，以及针对在处理此类问题方面可能产生利益冲突的任何其他职能的指控。

最佳做法指标 1.5：允许以组织任一工作语文进行举报

58. 作为全球实体，在区域和实地设有多个派驻机构的联合国系统各组织应该制定政策明确规定，工作人员可以其所在组织和主要工作地点的任一工作语文举报不当行为/错失行为。例如，除了英文和法文，联合国区域委员会应用的其他工作语文包括阿拉伯文、俄文和西班牙文。尽管政策文件未规定举报应使用的语文，所有组织(除民航组织外)的监督和道德操守办公室均证实，接受以任何工作语文进行举报，且大部分组织内部有处理以此类语文举报的能力。

59. 开发署监督办公室建立了在线举报系统，投诉人在举报时有 45 种语文可选。这对所有设有多个实地派驻机构的组织而言是一种良好做法。为举报提供便利的其他实际措施包括，确保将所有不当行为/错失行为的举报形式翻译为组织的所有工作语文，并确保内部能够翻译这些语文以便为寻求如何举报的工作人员提供口头和书面反馈。

最佳做法指标 1.6：何时和如何向外部实体举报(例如执法、公共利益团体或媒体)

60. 18 项组织政策允许在避免对公共卫生和安全造成严重威胁、对组织运作造成重大损害或违反国内和国际法律的必要情况下，对不当行为/错失行为进行外部举报。根据这 18 项政策，人员可在下述情况下进行外部举报：(a) 由于认为或害怕自身安全和/或其家庭成员受到威胁而不能通过内部机制举报；(b) 预期在工作场所会遭到报复；(c) 认为证据将会被隐藏或毁掉；(d) 认为将不会采取任何行动。如果过了既定期限还是未采取行动，他们也可以进行外部举报，前提是他们不因此类举报接受金钱或好处。

61. 关于外部举报，人口基金和儿基会特别呼吁优先向联合国秘书处监督厅举报，但妇女署政策甚至更具限制性且还规定必须优先向其执行主任直接举报。限制性确实存在，例如开发署规定只有在“急迫的紧急情况/危险”情况下才允许向地方当局举报，并且之后应立即向其法律支助办公室报告该事项。

62. 5 个组织(粮农组织、民航组织、劳工组织、国际电联和工发组织)没有为不当行为/错失行为的外部举报提供任何办法。可以指出，意见和表达自由权问题特别报告员告诫称，道德操守办公室依赖公务员制度委员会行为标准的规定：“国际公务员不应公开表示个人不满或批评其组织”，这就定下了一个基调“与以下观念相悖：工作人员应该举报在一些严重情况下可能不会宣传组织的正面形象的不当行为”。³¹

63. 作为一种良好做法，世卫组织和艾滋病署的防止报复政策明确规定，按照政策进行外部举报将不构成违反工作人员根据职工条例披露或使用其非公开信息的义务及其自由裁量权的义务。

2. 根据标准 2——防止报复的防止报复政策评分

64. 在个人举报不当行为/错失行为并因此面临报复的情况下，该标准被用作评估为使举报人在举报此类保护和获得适当保护方面感到安全而必须设立的机制和程序。该标准包括四个指标，用作评估确认书面政策中举报报复和获得保护的机制、了解结果和所采取行动最新情况的权利(适当考虑到保密性)，以及关于对已查明报复者采取惩戒行动的明确规定(见表 2：标准评分)。此类条款对强化组织内问责文化是必要的，因为采访和调查³² 都明确表明害怕报复对举报人而言是一个主要障碍。所有组织或是完全或是部分达到该标准的指标，有书面政策解释去哪里举报报复、描述现有的保护措施、设定对结果的期望值并制定对调查对象的惩戒措施。

最佳做法指标 2.1：概述举报报复的投诉机制

65. 最佳做法指标 2.1 被用作评估防止报复政策是否为那些认为自己因举报错失行为或不当行为而遭受或可能遭受报复的人提供了可使用的机制。理想的做法是，为建立报复行为举报人的必要信任，该指标需要设立一个独立运作的举报机制，能充分保密并且拥有评估报复投诉和建议保护措施实质性能力。

66. 目前，所有 23 项防止报复政策均规定了举报报复的单一机制。除了两个组织(粮农组织和原子能机构)以外，对所有组织来说，该机制就是道德操守办公室，而粮农组织是尽管设立了道德操守办公室，但其政策仍规定需向监察主任办

公室举报报复的唯一组织。在原子能机构，因在审查时未设立道德操守办公室，所以需向监督主任举报报复。作为一种良好做法，开发署和妇女署规定了可通过监察员寻求非正式解决途径，其中开发署还暂停了最多在 120 天内向道德操守办公室进行举报的任何适用时限。

表 2

防止报复政策评分：标准 2 的最佳做法指标

参与组织	2.1 概述认为自己因举报不当行为/错失行为而可能遭受或已经遭受报复或伤害的举报人可使用的投诉机制。	2.2 规定了举报人一旦遭受了报复或伤害后可使用的保护机制，包括在同一工作地点调任或调任至另一个工作地点、调换主管。	2.3 要求告知举报人举报(不当行为/错失行为和报复)的结果，以及为解决该问题而采取的行动，前提是这不会对其他工作人员造成伤害或泄露机密或敏感信息。	2.4 规定参与报复行动的人须受到恰当的惩戒措施
粮农组织	✓	✓	○	✓
原子能机构	✓	✓	○	✓
民航组织	✓	✓	✓	✓
劳工组织	✓	○	○	✓
海事组织	✓	✓	○	✓
国际电联	✓	✓	○	✓
联合国秘书处	✓	✓	○	✓
艾滋病署	✓	✓	✓	✓
开发署	✓	✓	✓	✓
教科文组织	✓	✓	○	✓
人口基金	✓	✓	✓	✓
难民署	✓	✓	○	○
儿基会	✓	✓	○	✓
工发组织	✓	✓	✓	✓
项目署	✓	✓	✓	✓
妇女署	✓	✓	✓	✓
近东救济工程处	✓	✓	✓	✓
世旅组织	✓	✓	○	✓
万国邮联	✓	✓	○	✓
粮食署	✓	✓	○	✓
世卫组织	✓	✓	✓	✓
知识产权组织	✓	✓	✓	✓
气象组织	✓	✓	✓	✓

图例：[✓]=充分述及；[○]=部分述及；[×]=未述及。

最佳做法指标 2.2：概述投诉人一旦遭受报复可使用的保护机制

67. 最佳做法指标 2.2 被用作评估防止报复政策是否载列规定，假如举报人遭受报复或伤害可使用何种保护机制，即组织为保护举报人可能安排的住宿。目前，除劳工组织的防止报复政策以外，所有组织的防止报复政策都概述了多种保护办法，包括调查正进行时的临时保护措施和/或旨在报复一旦确立后矫正负面影响的更为永久的保护措施。作为一种良好做法，所有防止报复政策应该概述临时保护措施以及补救措施的非限制性适用范围。

68. 临时保护措施包括临时暂停执行指称的报复行动、对举报人临时调职，或是安排举报人休全薪特别假。作为一种最佳做法，为减轻对举报人职业的扰乱，(原子能机构、艾滋病署和世卫组织的)的三项政策概述了重新安置指称报复人的措施，包括临时调职、转任或安排休特别假。世旅组织的防止报复政策是一种最佳做法，因其载列了以下条款：如果存在对工作人员及其家人的安全和福祉的合理关切，道德操守办公室可向小组或业务单位负责人建议采取“具体合理的现行措施”以确保他们的安全。

69. 近东救济工程处的防止报复政策概述了以下潜在补救措施，虽未在任何其他政策中说明但应该被视作一种最佳做法。

- 欠付工资和津贴，并且考虑到工作人员可能会获得的晋升和加薪。
- 偿还代理费用或与个人控告报复有关的其他费用。
- 补偿性损害赔偿金，包括机构承担的与报复有关的经济损失。
- 无形利益，包括公开承认此人投诉报复有充分根据并且此人对机构有贡献。

70. 2010 年项目署的防止报复政策规定，假如对投诉人的报复确立，道德操守干事可确定投诉人的同事是否也因与投诉人的牵连而遭受了负面后果。在这方面，道德操守干事可建议采取恰当的措施，旨在矫正这些同事遭受的负面后果，也被称为“溢出报复”。推广此类保护在人员作为投诉人出庭证人的案件中特别相关。确实，此类保护将鼓励本来可能会因为害怕报复而避免提供证词的正当证人出庭作证。

71. Kasmani 诉联合国秘书长(UNDT/NBI/2009/67)的裁决促请联合国道德操守办公室审查其 2005 年防止报复政策，以纳入对证人的保护。争议法庭裁定，在此案中作证的证人不应在争议法庭作证前后遭受身体或口头恐吓或威胁，包括对其工作安全或职业发展的威胁。该裁决承认在争议法庭作证的工作人员有权享受就业合同以及本组织的条例和细则所赋予他们的保护。非洲开发银行的防止报复政策也规定了此类保护。检查专员认为，各组织应该考虑扩大受保护活动的定义或者提供针对具体风险要素和法庭证人、工作人员支助服务人员或其他人员等弱势工作人员类别的其他政策指导，以便保护其免受恐吓和报复。

最佳做法指标 2.3：告知举报人投诉结果和所采取的行动

72. 最佳做法指标 2.3 被用作评估一项政策是否要求告知举报人其举报(不当行为/错失行为或报复)的结果，以及组织为解决该关切而采取的行动，前提是这不会对其他工作人员造成伤害或涉及泄露机密或敏感信息。此类反馈条款对确保举报过程中的问责和信任是必要的，因为这会反过来向潜在举报人保证他们可预期获得怎样的后续信息和行动。

73. 目前有 11 项政策充分满足该指标的要求，有 12 项政策有部分反馈措施，具体如下：八个实体(劳工组织、海事组织、教科文组织、难民署、儿基会、世旅组织、万国邮联和粮食署)提供关于报复而非不当行为案件的结果反馈；联合国秘书处提供关于报复和某些形式不当行为案件的反馈；原子能机构调查结果的最新消息完全由其监督负责人酌情处理；国际电联告知举报人案件移交调查，但不

告知其结果；粮农组织在监察主任办公室的案件工作手册中概述反馈措施，而并非所有人员都能获得该手册。

74. 一些有用的做法包括：明确要求告知投诉人书面调查结果(儿基会)，而不论其在该组织的就业状况如何(知识产权组织)；为未经证实的指控案中的投诉人提供充分的信息，使其能针对争议作出知情决定(近东救济工程处)。粮农组织、³³ 海事组织、³⁴ 国际电联、³⁵ 联合国秘书处、³⁶ 难民署、³⁷ 万国邮联³⁸ 和粮食署³⁹ 或是对其指标 2.3 的评分持有异议，或是提供了其他信息。

最佳做法指标 2.4：概述针对报复人的惩戒措施

75. 最佳做法指标 2.4 被用作评估书面政策中是否规定，须对参与报复人员采取恰当的惩戒行动。大部分政策(23 项政策中的 22 项)规定，已查明的报复可能会导致行政和/或惩戒行动。令人惊奇的是，难民署政策规定了在确定针对外部当事方的报复后应采取惩戒行动，但没有规定如何处理已查明对工作人员的报复。国际电联、人口基金和妇女署的一种办法是，把报复人调任其他职位。只有两项防止报复政策概述了具体的惩戒措施。在这方面，意见和表达自由权问题特别报告员指出，“对报复人的惩罚应该是严厉的，而不仅仅是惩戒性的，并且应该包括将免职和追究个人责任的可能”。⁴⁰

76. 明确指出惩戒措施的可能范畴不仅表明，一个组织承诺不仅仅予以申斥，而且还采取最后行动，还可作为一个明确警告：参与报复可能造成严重职业影响。作为一种最佳做法，世卫组织和艾滋病署的防止报复政策明确规定了所有可能的惩戒措施，包括书面训斥、多达三个月净基薪的罚款、职等内降三级、多达一个月的降薪或无薪停职、职等内降级、开除以及因严重不当行为而立即开除。难民署⁴¹ 对其指标 2.4 的评分持有异议，并提供了其他信息。

3. 根据标准 3——举报不当行为人员可获得的其他支持的防止报复政策评分

77. 举报人员需要在举报不当行为/错失行为和/或报复方面获得支助和指导，因他们的职业、人身安全和/或社会和个人福祉面临相关风险。此类支助可包括帮助热线、法律援助、咨询服务、外部支助事务和独立咨询，并且这与前个标准详述的保护措施不同。在该标准下有三项指标，被用作评估高级管理层参与援助或保护的程 度、非正式指导和支助办法，以及评估在初步证据确凿案件未确定时是否可获得外部和独立的上诉程序。

78. 尽管所有书面政策均载列了有关高级管理层如何和何时将参与提供进一步保护或援助的信息，只有三个组织(开发署、人口基金和项目署)满足此项标准下的所有指标。在专门机构中，只有知识产权组织规定了在初步证据确凿案件未确定时可获得外部和独立的上诉程序。

表 3
防止报复政策评分：标准 3 的最佳做法指标

参与组织	3.1 概述了组织内的高级管理层何时和如何应该参与向举报人提供进一步保护或援助	3.2 表明举报人寻求非正式指导和支持的现有办法，例如从相关联盟、监察员、工作人员法律顾问或工作人员咨询服务获得	3.3 规定了举报人可获得外部和独立的上诉程序，前提是有合理理由相信所提供的保护不充足或者初步证据确凿案件未确定
粮农组织	✓	✗	✗
原子能机构	✓	✗	✗
民航组织	✓	✓	✗
劳工组织	✓	○	✗
海事组织	✓	✗	✗
国际电联	✓	✗	✗
联合国秘书处	✓	✗	✓
艾滋病署	✓	✓	✗
开发署	✓	✓	✓
教科文组织	✓	✗	✗
人口基金	✓	✓	✓
难民署	✓	✓	✗
儿基会	✓	✗	✓
工发组织	✓	✗	✗
项目署	✓	✓	✓
妇女署	✓	✓	✗
近东救济工程处	✓	✗	✓
世旅组织	✓	✗	✗
万国邮联	✓	○	✗
粮食署	✓	✗	✗
世卫组织	✓	✓	✗
知识产权组织	✓	✓	✓
气象组织	✓	✗	✗

图例：[✓]=充分述及；[○]=部分述及；[✗]=未述及。

最佳做法指标 3.1：高级管理层参与保护或援助

79. 最佳做法指标 3.1 被用作评估一项政策是否规定，组织的高级管理层应该如何和何时参与向举报人提供进一步保护或援助。需要制定此类条款以便确保组织的领导层做出承诺，直接参与引起声誉风险或者可能影响组织工作人员安全和福祉的事项。因此，必须在足够高的级别采取行动，才能立即生效，另外还能让领导层承担责任。

80. 所有组织的政策都载有关于高级管理层参与提供保护的条款。在 19 个组织里，⁴² 基于防止报复政策，此类参与大多发生在道德操守办公室或监督办公室确定存在可信威胁之后，换言之，已确定初步证据确凿且案件已转交调查。这 19 项政策和联合国秘书处的政策中规定了对投诉人采取临时保护措施，该事项由组织负责人确定。在妇女署，该事项由人力资源负责人确定。在海事组织和人

口基金，报复一旦确立，后期会有组织负责人的高级别参与，以确定补救措施。作为一种良好做法，联合国秘书处和劳工组织的政策规定需与可能受到报复的人尽早接触。

最佳做法指标 3.2：寻求非正式指导和支助办法

81. 最佳做法指标 3.2 被用作评估关于为投诉人提供在举报前后寻求非正式指导和支助办法的条款。此类支助可发挥重要作用，帮助潜在举报人就是否应该举报做出知情决定，以及解释举报可能产生的影响、现有的保护机制和确实举报后会发生什么情况。这还包括心理支助，可极大地帮助工作人员应对举报可能产生的负面影响。联合国系统各实体现有的非正式指导或支助办法包括道德操守办公室、工作人员工会或协会，监察员或调解事务办公室、工作人员法律顾问和工作人员顾问。

82. 七个组织的政策文件明确提及了非正式支助办法，且充分满足该标准。在其余 16 份政策文件中，提及上述一些职能(大部分在总部)，但在政策文件中未作为支助办法提及这些职能。这就让人产生疑问，特别是关于外地工作人员和非工作人员等人员在多大程度上了解现有的支助办法，以及他们如何在举报不当行为/错失行为和报复方面获得支助。

83. 作为一种最佳做法，世卫组织和艾滋病署的防止报复政策明确申明，为帮助不确定是否需举报某些事实的工作人员，其道德操守办公室为(潜在)举报人提供了保密和公正的咨询和支助。这些政策还概述了热线的可得性，该热线由向道德操守办公室汇报的外部运营者管理。作为一种最佳做法，五个基金(会)和计(规)划署(开发署、人口基金、难民署、项目署和妇女署)的政策明确鼓励人们与监察员或调解员联系，以寻求以非正式方式解决所涉事项，即引起对报复关切的事项。粮农组织、⁴³ 原子能机构、⁴⁴ 劳工组织、⁴⁵ 海事组织、⁴⁶ 国际电联、⁴⁷ 联合国秘书处、⁴⁸ 艾滋病署、⁴⁹ 教科文组织、⁵⁰ 儿基会、⁵¹ 工发组织、⁵² 近东救济工程处、⁵³ 万国邮联、⁵⁴ 粮食署、⁵⁵ 知识产权组织⁵⁶ 和气象组织⁵⁷ 或是对其指标 3.2 的评分持有异议，或是提供了其他信息。

最佳做法指标 3.3：未确定初步证据确凿的报复案件时的外部独立上诉程序

84. 最佳做法指标 3.3 被用作评估，在举报人有合理理由认为道德操守办公室或监督办公室不确定有初步证据的报复案件是无据可依的，或者所提供的保护是不足的情况下，是否为举报人提供了外部独立上诉程序。上诉的能力为关于道德操守办公室的工作规定了额外问责制。缺乏外部独立上诉机制还可能对各组织产生经费问题，其中一个会员国明确提及其国家立法规定，不遵循保护举报人最佳做法的机构将会失去供资。⁵⁸

85. 目前，六个实体(联合国秘书处、开发署、人口基金、儿基会、项目署和近东救济工程处)的政策允许通过移交联合国道德操守小组主席对其道德操守办公室不确定初步证据案件提出上诉。鉴于联合国道德操守办公室负责人作为小组主席，涉及联合国秘书处工作人员的上诉案件移交给来自基金(会)和计(规)划署的小组副主席。

86. 联合国道德操守小组于 2007 年 12 月设立，包括上述六个实体、难民署和粮食署的道德操守办公室负责人。该小组最主要的作用是制定组成实体的统一标准

和政策，并就具有全系统影响的复杂案件展开磋商。虽然难民署政策中未能提及，但由于难民署是小组成员，事实上允许移交给联合国道德操守小组。粮食署虽然是联合国道德操守小组成员，但未制定外部独立上诉相关的规定。对不确定初步证据案件提起上诉，该组织不需要提出正式请求，因为投诉人可以直接接洽主席或副主席。在这方面，在不确定备忘录内嵌入了标准段落，告知投诉人有权向主席或副主席上诉。2012-2016 年间，联合国道德操守小组推翻了移交给其的上诉案件中 40% 的裁决。

表 4

移交联合国道德操守小组的案件

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
上诉至联合国道德操守小组的案件数量	0	1	1	0	3
道德操守办公室初步裁决被推翻的案件数量	0	1	0	0	1
道德操守办公室初步裁决被再确认的案件数量	0	0	1	0	2

资料来源：联合国道德操守办公室

87. 关于基金(会)和计(规)划署人员向联合国道德操守小组主席提起的上诉，利用了联合国道德操守办公室有关防止报复的标准作业程序。小组主席依照基金(会)和计(规)划署的防止报复政策审查案件，同时考虑到遵循所需的程序以及将政策应用于事实的准确性，并评估法律分析和随后裁断的合理性。然而，除了联合国秘书处防止报复政策(第 9.2 节)中概述的副主席的规定作用，没有共同商定的标准作业程序来审查移交给副主席的上诉。

88. 检查专员发现，联合国基金(会)和计(规)划署需要联合国道德操守小组特有的标准作业程序，以确保审查过程的一致性、统一性和透明。在这方面，防止报复政策明确规定过程如何和何时结束也是必要的，这符合投诉人和联合国基金(会)和计(规)划署的最大利益。⁵⁹ 这表明，应该明确是否可对联合国道德操守小组所提建议进行进一步上诉以及向谁上诉。

89. 在专门机构中，只有知识产权组织允许通过项目署道德操守办公室“最终且有约束力”的审查进行上诉(自 2017 年起)。其他 14 个专门机构或粮食署或妇女署均未在其书面政策中规定，在有初步证据的报复案件未确定时，可利用外部独立上诉机制。粮农组织、⁶⁰ 原子能机构、⁶¹ 民航组织、⁶² 教科文组织、⁶³ 难民署、⁶⁴ 工发组织、⁶⁵ 妇女署、⁶⁶ 世旅组织、⁶⁷ 万国邮联、⁶⁸ 粮食署⁶⁹ 和气象组织⁷⁰ 或是对其指标 3.3 的评分持有异议，或是提供了其他信息。

90. 这些专门机构指出，可对决策向内部申诉委员会提起上诉。此类内部申诉委员会通常包括管理层任命的成员和工作人员选举的代表，因此并非外部机制且不具有独立性。这些机构还认为，可向联合国行政法庭或劳工组织行政法庭对道德操守办公室不确定初步证据确凿案件提起上诉。这种说法令人怀疑，因为不确定构成了建议而非行政决定。能向法庭提起上诉的只有行政决定，这正是联合国行政法庭在 Wasserstrom 诉联合国秘书长案的判决中所着重强调的，该判决表示：“道德操守办公室只能向行政部门提出建议，而这些建议并非需受司法审查的行政决定，由此没有任何直接的法律后果。”⁷¹

91. 缺乏外部独立上诉机制构成了一个组织举报人保护系统的重大缺陷。在可能严重干扰投诉人职业和个人生活并会使组织承担极大名誉风险的极度敏感事项上，这还会将通常配备一两个专业人员的道德操守办公室置于尴尬的事实上的终审仲裁人的角色。实施以下建议预计会增强联合国系统各组织举报人保护系统的透明和问责。

建议 2

在不确定初步证据确凿案件时没有外部独立上诉机制的联合国系统各组织内，行政首长应该指示相关办公室，在 2020 年前制定出恰当办法以解决这一缺陷供其及时审议，并在对防止报复政策的最新报告中概述任何商定的机制和过程。

4. 根据标准 4——对不当行为/错失行为和报复举报的初步审查、记录和调查的防止报复政策评分

92. 该标准被用作评估是否恰当和及时地记录、审查和调查有关不当行为/错失行为和报复的举报。这些保障对举报后调查程序的可信度是必要的。该标准包括四个指标，用作评估是否系统地记录了所有关于不当行为/错失行为和报复的举报、是否在既定时限内处理举报时采用了先展开初步证据审查随后进行调查的两步程序，以及是否存在将调查移交外部的手段。

93. 参与组织的书面政策中只有一项(知识产权组织)满足此项标准下的所有指标，大部分未能系统性地记录报告、没有初步审查和调查不当行为举报的明确时限，也没有将不当行为调查移交给外部的规定。与此标准相关的问题在第四章中进一步概述。

最佳做法指标 4.1：先展开初步证据审查随后展开调查

94. 最佳做法指标 4.1 被用作评估不当行为/错失行为和报复政策是否规定收到投诉后先进行初步审查，以及在确定了初步证据确凿案件后是否开展详尽调查。这个两步程序对确保调查过程充分的力度是必要的，而在报复案件中，还规定了其他保护措施以及可能撤销报复行动和/或对报复人采取惩戒行动。

95. 除劳工组织和近东救济工程处以外，所有组织的防止报复政策文件，与其调查准则中的相关规定相互补充，规定了在解决报复案件时的两步程序。虽然近东救济工程处的防止报复政策先于道德操守办公室设立，但并未概述两步程序，但根据采访，事实上执行了这两个步骤。关于不当行为/错失行为案件，该两步程序被应用于除国际电联和万国邮联以外的所有参与组织。在劳工组织，尽管该两步程序未在不当行为/错失行为的政策文件中有所规定，但该组织指出，该程序实际上被用于内部审计和监督办公室任务范围内的所有调查。

96. 七个组织(民航组织、国际电联、艾滋病署、万国邮联、世旅组织、妇女署和气象组织)没有内部专业调查能力，但做出了不同的调查安排。在民航组织，一旦初步证据确凿的案件得以确立，道德操守干事就会提出恰当的纠正措施。如果提案被否决，道德操守干事会开展调查。在国际电联，在道德操守干事移交案件以后，秘书长任命了一名外部调查员。在万国邮联，调查外包给了一个私营公司。在世旅组织，调查由秘书长任命的一个工作人员小组在内部开展。在艾滋病

署和妇女署，调查分别由世卫组织和开发署监督办公室开展。⁷² 在气象组织，内部审计员按需开展实况调查并外包调查。书面政策应该明确说明对不当行为/错失行为和报复案件会展开怎样的调查；这对不具备内部调查能力的组织特别相关。劳工组织、⁷³ 艾滋病署⁷⁴ 和万国邮联⁷⁵ 或是对其指标 4.1 的评分持有异议，或是提供了其他信息。

表 5
防止报复政策评分：标准 4 的最佳做法指标

参与组织	4.1 要求组织对不当行为/错失行为和报复举报开展初次审查，且一旦确定了初步证据确凿案件，就开展详尽调查	4.2 要求设立一个系统以记录关于不当行为/错失行为和报复的举报，不管是否采取了任何进一步行动	4.3 要求及时(对报复和不当行为/错失行为投诉)开展初步证据审查和调查，并表明时限	4.4 提供一个机制将调查移交给外部和/或于必要时寻求外部咨询
粮农组织	✓	✓	○	○
原子能机构	✓	✓	○	○
民航组织	○	✓	○	○
劳工组织	✗	✗	○	○
海事组织	✓	○	○	○
国际电联	○	✗	○	○
联合国秘书处	✓	✗	○	○
艾滋病署	✓	✗	○	○
开发署	✓	✓	○	○
教科文组织	✓	✗	○	○
人口基金	✓	○	○	○
难民署	✓	✓	○	✓
儿基会	✓	○	○	○
工发组织	✓	○	○	○
项目署	✓	○	○	○
妇女署	✓	○	○	○
近东救济工程处	✗	✓	○	✓
世旅组织	○	✗	○	✗
万国邮联	○	○	○	✓
粮食署	✓	○	✓	✓
世卫组织	✓	○	○	○
知识产权组织	✓	✓	✓	✓
气象组织	✓	✓	○	✓

图例：[✓]=充分述及；[○]=部分述及；[✗]=未述及。

框 1

报复案件的倒置举证责任

倒置举证责任将责任转移给组织，让其通过清晰和令人信服的证据证明，该组织在任何正常情况下和在缺乏受保护活动的情况下还会采取同样的行动。大部分防止报复政策(23 项中有 17 项)规定，在确立报复案件成立时应用倒置举证责任。理想的做法是，在道德操守办公室确立初步证据确凿案件，在调查阶段就采取倒置举证责任。之所以制定倒置举证责任政策，是为了为应对投诉人在证明报复是披露的结果时可能会面临的困难，“特别是鉴于许多形式的报复可能是隐晦而难以确定的”。^a

在应用倒置举证责任时，调查员必须承认该组织应提供确凿证据表明，其在没有投诉人参与的受保护活动的情况下也会采取同样的行动。这是实际上采取的办法，即提高表明被告人清白所需的证据标准门槛，同时降低评估表明被告人有罪的证据的门槛。在某些情况下，调查员没有应用倒置举证责任，受访的道德操守工作人员指出，他们必须应用倒置举证责任来达成最后结论，而且/或请求调查员提供一份修订报告。

尽管提供明确和有信服力的证据的必要性意味着调查部门应该对报复案件采取不同处理方式，但采访表明，很少有监督办公室拥有任何丰富经验和专门知识，利用倒置举证责任假设来调查报复案件。大部分调查部门表明，他们对报复案件和任何不当行为案件的处理方式完全一致，并且只有在道德操守办公室对其提出要求的情况下，才会调整其最终调查报告以反映倒置举证责任。

法律办公室还突出强调难以在建议惩戒行动时应用倒置举证责任逻辑，并指出初步证据审查和调查可能无法明确确立指称报复行为和受保护活动之间的联系。在一些组织内，完全忽视了应用该原则，受访者指出，之所以将其纳入是因为没有经过必要考量而复制黏贴了其他防止报复政策。这导致在书面政策中提出期望，即举报人如遭受报复可获得某些考量，但实际上不会兑现此类考量。

检查专员认为，如果防止报复政策纳入了倒置举证责任规定，监督和道德操守办公室必须能在所有报复案件中连贯一致地执行倒置举证责任，**即需由合适的办公室制定标准作业程序以明确确定何时、何处以及如何应用该规定。**倒置举证责任包括更新的调查准则，概述报复调查的证据标准以及恰当的报告编写。也应该考虑针对报复调查开展专门培训。

^a Marie Chêne, “举报保护立法的最佳做法”，utstein 反腐败资源中心，透明国际，2009 年。

最佳做法指标 4.2：要求系统性地记录不当行为/错失行为和报复

97. 最佳做法指标 4.2 要求设立一个系统以记录关于不当行为/错失行为和报复的举报，不论是否采取了任何进一步行动。对此类举报的恰当记录必不可少，可用于监督和追踪案件，以及让负责接收此类投诉的个人和实体承担责任。只有九个组织完全满足该指标的要求，在其政策中明确规定了要求保留所有投诉的保密记录。作为一种最佳做法，原子能机构的防止报复政策要求监督办公室接收、记录、审查所有收到的投诉并对其采取行动。人权委员会指出，已设立了记录投诉的综合案件管理系统(i-Sight)。

98. 尽管七个组织(劳工组织、国际电联、联合国秘书处、艾滋病署、教科文组织、世旅组织和世卫组织)没有政策规定记录不当行为或报复投诉,但国际电联和世旅组织以外的所有其他组织都指出在实践中照此执行。六个组织(海事组织、儿基会、项目署、妇女署、万国邮联和粮食署)书面规定了记录报复而非不当行为/错失行为投诉。工发组织有关于记录不当行为/错失行为而非报复投诉的政策规定;但它指出,实际上记录了两种行为。劳工组织、⁷⁶ 海事组织、⁷⁷ 联合国秘书处、⁷⁸ 艾滋病署、⁷⁹ 教科文组织、⁸⁰ 人口基金、⁸¹ 儿基会、⁸² 工发组织、⁸³ 妇女署、⁸⁴ 世旅组织、⁸⁵ 万国邮联、⁸⁶ 粮食署⁸⁷ 和世卫组织⁸⁸ 或是对其指标 4.2 的评分持有异议,或是提供了其他信息。

最佳做法指标 4.3: 初步证据审查和调查的时限

99. 最佳做法指标 4.3 要求及时且在规定时限内对不当行为/错失行为和报复开展初步证据审查和调查。鉴于导致人员举报的情况可能与极度的焦虑、压力和不确定有关,因此有必要确立时限,以平衡此类敏感情绪、道德操守办公室和监督办公室的既有能力以及预计工作量。既定时限也必须受到恰当的尊重。联检组指出,在联检组研究的 17 起(指控不当行为/错失行为和/或报复)人事案件中,大多数案件完成初步证据审查和调查的真实时间过长——一些案件需要几百天。

100. 有初步证据审查书面规定的 22 个组织已确定了报复举报的时限。由于近东救济工程处的书面政策没有初步证据审查的规定,因此没有设定时限。16 个组织规定初步证据审查的时限为 45 天,其中一些政策规定为“工作日”,其他一些政策规定为“日历日”,而还有一些政策则不明确。⁸⁹ 其余六个组织规定时限如下:15 个日历日(民航组织),30 个日历日(联合国秘书处和万国邮联),30 个工作日(知识产权组织)和 90 个工作日(艾滋病署和世卫组织)。在有报复调查规定的 22 个组织里,除难民署、项目署和世旅组织以外都有相应时限。报复调查的时限有所差异,具体如下:30 个日历日(民航组织),45 天(近东救济工程处),两个月(教科文组织),85 天(工发组织),90 天(海事组织、儿基会和万国邮联)以及 120 天(其余 11 个组织)。⁹⁰ 原子能机构防止报复政策规定,视资源到位情况,对不当行为和报复的调查都应在尽量短的时间内完成。劳工组织没有关于报复调查的规定。

101. 关于不当行为举报,14 个组织⁹¹ 的初步审查或调查时限不能在审定评分时根据所提供的文件进行核实。开发署、人口基金、工发组织和近东救济工程处对完成侦查规定了六个月的一般时限,但未规定初步评估和调查具体步骤的具体时限。关于可获得数据的五个组织,初步证据审查的时限从 30 个工作日(知识产权组织)到 45 天(原子能机构和粮食署)和八周(难民署)不等。粮农组织内部行政调查准则规定,在监察主任办公室职权内对投诉的初步审查必须“在合理情况下尽快”完成。关于调查的时限,粮农组织、国际电联和粮食署是 120 天,而知识产权组织是六个月。在尚未设定时限的组织中,展开初步证据审查和调查的具体时限应纳入以后对其不当行为和防止报复政策的更新。联合国秘书处⁹² 和儿基会⁹³ 或是对其指标 4.3 的评分持有异议,或是提供了其他信息。

最佳做法指标 4.4: 移交外部机构调查的机制, 包括标准

102. 最佳做法指标 4.4 被用作评估关于将不当行为/错失行为和报复调查移交给外部机构的规定,包括是否制定了适用标准和必要时寻求外部咨询的方式。鉴于

在此类举报涉及组织负责人、高级管理层以及监督和道德操守办公室时可能引起重大利益冲突，应提供可将此类调查移交给外部机构的办法，并在政策文件中明确说明利益冲突的依据。调查结果必须无可指责或质疑，这对维持任何监督机制的廉政和可信度而言是必要的。

103. 关于报复调查，20 个组织(除原子能机构、世旅组织和万国邮联)均规定，在发生利益冲突时可移交外部，尽管不同条款的具体规定有所差异。在 14 个组织中，⁹⁴ 道德操守办公室可向组织负责人(对知识产权组织而言为监督委员会)建议将调查移交给外部机构。确实存在差异，根据粮农组织、劳工组织和妇女署规定，开展调查的办公室可自愿通知组织负责人其面临利益冲突，并建议将调查移交给外部。在海事组织中，组织负责人有责任确定何时存在利益冲突，并据此移交给外部。

104. 关于不当行为调查，只有近东救济工程处和知识产权组织明确规定在发生利益冲突时需移交给外部。四个组织⁹⁵ 没有移交给外部的规定，但无法在审定评分时根据所提供文件对九个组织⁹⁶ 的规定进行核实。七个组织⁹⁷ 允许移交给外部或让外部参与，但未规定在发生利益冲突时应采取该做法。例如，在人口基金、儿基会和项目署，由监督负责人斟酌作出移交决定，工发组织监督办公室能将在其职权或权力范围以外的案件移交调查，并且原子能机构、开发署和粮食署能在某些情况下(如刑事调查时)将案件移交至国家主管部门。

105. 难民署与联合国秘书处监督厅签订了一项正式谅解备忘录，规定将对其监督办公室构成利益冲突的调查(不当行为/错失行为和报复调查)移交给监督厅。这包括涉及组织负责人及其高级工作人员的不当行为案件，以及在与监察主任办公室存在利益冲突时涉及其他工作人员的不当行为案件。谅解备忘录还要求，难民署监督办公室在 10 个工作日内将案件或投诉移交给监督厅。

5. 根据标准 5——政策一般明确性的防止报复政策评分

106. 第五和第六项标准被用作评估举报人政策的总体明确性，衡量依据是五项指标。这些指标被用作评估政策是否：以组织的所有工作语文做出明确的书面规定，附加解释性案例；载列于可公开发表的单独文件；载列有关所涉人员和活动的明确定义；规定了定期审查和更新；包括对与适用的行为守则有关不当行为和报复的举报责任。换言之，这些指标涵盖了良好政策的基本要素，用以评估这是否为一份任何人都能获得且容易确定其适用范围的易懂的活文件。

107. 尽管所有政策均载列了与组织行为准则或标准相关的举报责任，而且除了一项政策以外，所有政策均载列了相关用语的明确定义，而大部分未能完全符合此标准下其他三项指标的要求。世卫组织政策符合大部分明确性指标，但未包含审查和修订政策的机制。联合国秘书处的大部分近期更新是明确符合这项要求的唯一政策。

最佳政策指标 5.1：载列有关所涉人员和活动的明确定义

108. 最佳做法指标 5.1 被用作评估这些政策是否明确确定了范围，详述了适用人员的类别以及政策涵盖的活动类型，例如举报不当行为/错失行为和报复。理想的做法是，此类政策应该适用于所有类别的工作人员和非工作人员以及第三方

供应商，以确保与组织有工作关系的任何人需为不当行为/错失行为或报复承担责任，并确保举报此类行为的人必须受到恰当保护。

109. 所有防止报复政策规定了政策涵盖的内容，包括防止因举报不当行为/错失行为或与正式授权的审计或调查合作而受到的报复。除劳工组织的政策，所有政策还额外要求此类举报或合作必须是真诚的。在世卫组织和艾滋病署，防止报复只适用于举报涉嫌不当行为/错失行为的个人，这种涉嫌行为意味着在损害组织的利益、名誉、运营和治理方面存在重大企业风险。作为一种有用的做法，世卫组织和艾滋病署的政策明确规定了不涵盖的不当行为/错失行为类型：结果涉及工作人员个人利益的人事问题；对政策或管理决策存在分歧；未证实的谣言或传闻；与同事或主管的个人分歧或冲突。

110. 所有 23 项政策均规定，所有工作人员(包括借调工作人员)被涵盖在内，不论任用类型、合同状况或合同期限。作为一种良好做法，若干组织将防止报复的范围拓展至非工作人员职类，例如咨询人、⁹⁸ 特别服务协定签约人、⁹⁹ 个人、服务和编外承包商、¹⁰⁰ 志愿者(包括联合国志愿人员)¹⁰¹ 和实习生¹⁰² 等¹⁰³。只有世卫组织、艾滋病署和原子能机构将适用范围拓展至供应商等外部方。作为一种最佳做法，原子能机构举报人政策具体规定了外部人员的举报方式和内容以如何处理举报。世卫组织规定，政策仅仅在精神和原则上对非工作人员适用，而措施还需按照具体情况制定。尽管劳工组织、知识产权组织和世旅组织的政策将涵盖范围限于工作人员，但这些政策指出，如果工作人员对外部方举报不当行为/错失行为而进行报复，一经查实即可能对其采取惩戒行动。

111. 鉴于非工作人员职类在合同上的脆弱性，以及此类人员举报的风险，在增订防止报复政策时应规定适用于所有现有非工作人员职类。此外，鉴于在与外部方打交道时显然存在面临采购滥用和欺诈的风险，所有组织应牵头原子能机构，在其防止报复政策中概述关于外部方如何能举报不当行为和报复的明确程序。

表 6

防止报复政策评分：标准 5 最佳做法指标

参与组织	5.1 明确规定政策适用的对象(工作人员、非工作人员、第三方供应商等)以及活动(不当行为/错失行为、报复等)	5.2 包括与该组织行为守则或标准相关的举报责任	5.3 载列于可在实体的公共网页中易于找到的单独文件中	5.4 使用明确、简洁和平实的语言表达，被翻译成该组织所有工作语文，并举例帮助工作人员理解政策的适用时间和方式	5.5 提供了一个定期审查政策的机制，包括根据经验教训进行更新的规定
粮农组织	✓	✓	○	○	×
原子能机构	✓	✓	×	○	×
民航组织	✓	✓	×	○	×
劳工组织	✓	✓	×	○	×
海事组织	✓	✓	×	○	×
国际电联	✓	✓	×	○	×
联合国秘书处	✓	✓	○	○	✓
艾滋病署	✓	✓	○	✓	×
开发署	✓	✓	○	○	○

教科文组织	✓	✓	×	○	×
人口基金	✓	✓	○	○	○
难民署	✓	✓	×	○	×
儿基会	✓	✓	×	○	×
工发组织	✓	✓	○	○	×
项目署	✓	✓	×	○	×
妇女署	✓	✓	×	○	×
近东救济工程处	✓	✓	×	○	×
世旅组织	✓	✓	○	○	×
万国邮联	✓	✓	○	○	×
粮食署	✓	✓	○	○	×
世卫组织	✓	✓	✓	✓	×
知识产权组织	✓	✓	×	○	○
气象组织	✓	✓	○	○	×

图例：[✓]=充分述及；[○]=部分述及；[×]=未述及。

最佳做法指标 5.2：与该组织行为准则或标准相关的举报职责

112. 最佳做法指标 5.2 被用作评估所有人员举报不当行为和报复的义务是否与每个组织自身的行为准则或标准相联系。这包括适用于全系统的国际公务员制度的行为标准，明确划定了举报不当行为/错失行为和因此能够受到保护免遭报复的责任。¹⁰⁴ 所有 23 项防止报复政策和其他相关文件(例如工作人员细则)均明确提及这份文件。大部分组织还规定了举报违反一些其他正式文件行为的义务，包括《联合国宪章》、本组织章程、工作人员条例和细则、本组织的财务细则和条例、本组织的外部活动和职业条例、预防欺诈政策、性骚扰政策、性剥削和虐待政策，以及利益冲突政策。

113. 全球工作人员调查对受访者进行了问询，调查工作人员在多大程度上了解组织行为准则或标准关于道德行为、问责以及工作人员应尽义务的规定。近百分之九十的调查受访者认同或部分认同那些方面是清晰明了的，而只有 5.7% 的人持有异议。与小型组织中人员的意见分歧(81.6%)相比，大型组织中人员的意见分歧(91.5%)令人担忧。

114. 关于该组织是否认真对待行为标准或准则的问题，近 75% 的调查受访者认同，而 16.5% 的人持有异议。小型组织中的分歧程度(28.6%)是大型组织中分歧程度(13.4%)的两倍多。全球工作人员调查的结果明确说明，小型组织需要付出更多努力，以确保所有工作人员完全遵循并理解行为标准。

最佳做法指标 5.3：政策载列于公共网页中易于找到的单独文件中

115. 最佳做法指标 5.3 被用作评估，五项标准及其相应指标所概述的举报人政策的所有必要要素是否载列于该组织公共网页中所有人员和外部承包人易于查阅

的单独文件中。这对确保潜在举报人完全知晓政策的适用规定是必要的，由此他们才能就是否举报、举报内容以及向谁举报做出知情决定。

116. 相关政策规定仅在艾滋病署、世旅组织和世卫组织载列于单独文件中。相关规定载列于 16 个组织¹⁰⁵ 的两份文件中，以及三个组织¹⁰⁶ 的三份或以上的文件中。国际电联和万国邮联未提供相关文件，以确定其有关不当行为举报的调查政策。所有相关文件在七个组织各自的公共网页上可获取。¹⁰⁷ 在 14 个组织中，¹⁰⁸ 防止报复政策不公开，而在八个组织中¹⁰⁹，其他相关文件或是仅仅在组织内联网上向某一办公室或部门内部提供，或是未发布。为**进一步增强举报人保护的透明度和问责制，所有组织均应公开发布其防止报复、不当行为/错失行为和调查政策。**

最佳做法指标 5.4：政策清晰，以所有工作语文发布，并有相关举例

117. 最佳做法指标 5.4 被用作评估一项政策是否使用明确、简洁和平实的语言表达，被翻译成该组织所有工作语文，并举例帮助工作人员理解政策的适用方式和时间。一项政策应该以书面形式颁布，使大多数工作人员易于理解，使用无障碍语言并举例以确保可被理解。在此方面，意见和表达自由权问题特别报告员指出，联合国秘书处的防止报复政策的效力“多少有点被其条文主义所损害”。¹¹⁰ 受访的政策专家还建议，一些防止报复政策给人的印象是“由律师撰写且为律师服务”。

118. 只有世卫组织和艾滋病署的政策完全符合该指标的要求。这些是仅有的举例帮助理解其应用的政策，而且是仅有的以联合国全部六种正式语文颁布的政策。防止报复政策在八个组织¹¹¹ 中只有英文版本，在七个组织¹¹² 中有两种语文版本，在五个组织¹¹³ 中有三种语文版本，在粮食署有四种语文版本。¹¹⁴ 对于设有多个外地代表处的组织而言，必须以所有工作语文和正式语文颁布此类复杂且敏感的政策。

最佳做法指标 5.5：规定定期审查和基于汲取的经验教训进行更新

119. 最佳做法指标 5.5 被用作评估一项政策是否包括了一个定期审查机制，包括规定基于汲取的经验教训进行更新。防止报复政策应是活文件，须持续审查这些政策的执行情况，以确定政策规定的差距和弱点。此类审查还应考虑公共和私营部门的国际最佳做法，以确保政策紧跟现实且具有相关性。任何相应政策更新均应确保设立必要的机制，以充分执行政策。

120. 在 23 项防止报复政策中，只有联合国秘书处 2017 年 11 月更新的政策规定每年审查和评估其条款并由秘书长付诸实施。这是一种应在联合国系统所有组织推广的良好做法。知识产权组织防止报复政策规定，需酌情对其进行定期审查。开发署政策规定了一次性审查而非定期审查。尽管原子能机构和教科文组织指出，它们实际上定期审查其政策，而政策本身并没有做出此类书面规定。粮农组织、¹¹⁵ 原子能机构、¹¹⁶ 开发署、¹¹⁷ 教科文组织、¹¹⁸ 难民署、¹¹⁹ 工发组织、¹²⁰ 近东救济工程处、¹²¹ 世旅组织¹²² 和万国邮联¹²³ 或是对其指标 5.5 的评分持有异议，或是提供了其他信息。

E. 政策审查的结论和前进方向

121. 尽管综合审查中的一部分政策在对待一些标准方面，比其他政策更有力，但对 23 项政策对照五个最佳做法标准和 22 个对应指标的综合审查表明，没有一项政策完全符合该五项标准下的指标。在对应五项最佳做法标准指标中，只有 58.3% 的指标(506 项指标中的 295 项指标)被评为完全达到。

122. 在各组织必须努力矫正的政策不足方面，¹²⁴ 只有一两项政策中以下指标被评为完全达到，因此必须紧迫加以解决。

- 举报涉及组织负责人和监督办公室负责人的不当行为/错失行为(1.4)。
- 及时完成对不当行为/错失行为和报复案件的初步证据审查和调查的时限(4.3)。
- 清晰规定且易于理解的防止保护政策，附加解释性例子以及规定定期审查和更新，载列于单独文件中，并翻译成所有工作语文和公开发布(5.3、5.4 和 5.5)。

123. 不超过三分之一的组织被评定为完全达到其他四个指标，因此应该通过政策更新来加以解决。

- 非正式指导和支助的办法(3.2)。
- 对不确定初步证据确凿案件的外部 and 独立的上诉程序(3.3)。
- 记录不当行为/错失行为和报复举报的系统(4.2)。
- 将调查移交给外部机构的机制(4.4)。

124. 尽管大部分组织未达到的上述九个指标所包含的要素对任何有效举报人系统的程序可信度是极为重要的，因此必须紧迫加以处理，但所有参与组织应对其政策进行彻底全面的审查，并根据五项最佳做法标准和 22 个指标中查明的差距进行修订。在此方面，实施以下建议预计会增强整个联合国系统举报人保护政策的实效。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应在 2020 年之前更新其相关举报人政策，弥补联检组最佳做法评分中查明的缺陷和差距。

125. 尽管对相关政策进行更新是重要的，联合国参与组织应对其问责框架进行全面审查，以确保通过良好做法和完全独立的关键职能为政策提供支持。

注

- ¹ 见European Commission, *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, May 2015.
- ² 见Deloitte, *Lead by Example: Making Whistleblowing Programs Successful in Corporate India - A Deloitte Forensic India Survey Report*.
- ³ 澳大利亚国立大学跨国腐败研究所。
- ⁴ 1. 举报办法；2. 事故追踪/调查；3. 风险评估/支持策略；4. 举报期间工作人员可获得的支持；5. 防止报复；6. 工作人员培训；以及7. 政策的总体效力。
- ⁵ 审查由联合国系统组织以外的专家开展，以避免任何利益冲突。
- ⁶ 在报告定稿过程中，开发署、儿基会、项目署和粮食署这四个组织表明已更新了其2018年防止报复政策。这些政策在报告审查期于2017年12月31日结束后通过，因此未纳入考虑范围。
- ⁷ 贸易中心、贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室五个组织利用联合国秘书处的政策。
- ⁸ 内部行政行动准则、调查准则、不当行为政策、道德操守政策、惩戒政策、人事指示、不遵守联合国行为标准评估政策、欺诈政策、骚扰和性剥削政策、工作人员指令、工作人员条例和细则以及行政手册。
- ⁹ 根据劳工组织财务细则第13.10条，任何欺诈或企图欺诈行为都应该通过司库和内部审计长向总干事举报。骚扰指控受劳工组织行政部门和工作人员工会之间的集体协议规管，其中规定需向人力资源部提交正式申诉。对其他形式不当行为的指控可向内部审计长举报。劳工组织反欺诈和反腐败政策，委托管理研究所，第69号(第三版)，也加强了该举报机制。
- ¹⁰ 尽管内部审计长是独立的，但他/她被指定受理的是对部分而非全部形式的不当行为的举报。
- ¹¹ 世旅组织未设立监督机构。
- ¹² 尽管可向安永会计师事务所——一家专门从事审计的外部私营部门实体举报不当行为，但该实体不能在未获得万国邮联总干事的同意下启动调查。
- ¹³ 保密举报条款(防止报复政策第2.4节)仅适用于报复而非所有类型的错失行为。
- ¹⁴ 项目署法律框架(第30段)允许匿名举报；但没有保密举报的条款。
- ¹⁵ 防止报复政策(第13页)保障了外部道德操守干事的保密性，但没有匿名举报的条款。
- ¹⁶ 难民署预防欺诈和腐败战略框架，第43段。
- ¹⁷ 近东救济工程处调查政策(内部监督事务部技术指令02/2016)，第30段和33段。
- ¹⁸ 《知识产权组织内部监督宪章》，第20段和22段。《知识产权组织财务条例和细则》，附件一。
- ¹⁹ 此类条款将不适用于组织负责人由各自理事机构任命的专门机构。
- ²⁰ 《劳工组织反欺诈和反腐败政策》，第13段。
- ²¹ 粮农组织、民航组织、海事组织、国际电联、联合国秘书处、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处、妇女署、粮食署、世卫组织和知识产权组织。
- ²² 《劳工组织反欺诈和反腐败政策》第13段规定：“对总干事的欺诈指控应该向理事机构主席举报”。
- ²³ 防止报复政策(第5.1节)允许在发生利益冲突时，向下一最高级别机构举报。虽然这项条款涵盖监督负责人，但不涵盖组织负责人。
- ²⁴ 虽然防止报复政策允许外部举报，但这不能等同于不存在举报组织负责人和监督办公室负责人不当行为的条款。
- ²⁵ 虽然艾滋病署指出，世卫组织内部监督办公室同意遵循联合国调查机构代表示范议定书来处理对组织负责人或监督职能负责人的指控，但政策里未载列关于此类职能的具体规定。
- ²⁶ 《开发署解决不遵守联合国行为标准的情况法律框架》第4节第27段指出，如果一位工作人员认为与任何举报渠道存在利益冲突，他/她可向下一最高级别机构(这意味着，关于涉及审计和调查办公室主任的指控可能最终会提交开发署署长)举报。然而，没有概述举报开发署署长错失行为的具体条款。
- ²⁷ 教科文组织骚扰政策第32段载列了具体条款，规定将对内部监督办公室主任的申诉移交给副

总干事。没有政策条款规定，可举报总干事的不当行为或报复或者内部监督办公室主任的其他形式的不当行为。

- 28 《纪律框架》(第7.1.3节)允许向执行主任举报对监督事务司司长的指控。然而，没有政策条款规定去哪里举报对执行主任的指控。
- 29 防止报复政策(第26段)规定在与内部监督和道德操守办公室存在利益冲突时，道德操守干事可向总干事推荐其他调查机制。没有具体条款规定，可举报组织负责人。
- 30 防止报复政策提供了其他调查机制，用于在与监察主任办公室发生利益冲突时；但是这项政策未规定在不当行为涉及监察主任办公室或执行主任情况下的举报阶段。
- 31 见A/72/350，第52段。
- 32 见第五章，第B节。
- 33 根据监察主任办公室内部行政调查准则(第25段)，如果知晓投诉人的身份，监察主任办公室将通知投诉人初步审查后结案的決定。在骚扰案件中，明确要求监察主任办公室向投诉人提供有关结案的信息(《骚扰政策》，第36段)。
- 34 防止报复政策(第5.8节)规定告知投诉人有关报复调查的结果，但未说明向投诉人提供关于举报任何其他形式错失行为的反馈。
- 35 防止报复政策(第4.5段)规定在—项报复投诉移交调查时需通知投诉人。没有关于通知投诉人最终结果的规定。
- 36 举报失当行为政策(ST/AI/2017/1)未载列有关向投诉人提供反馈的条款；防止报复政策载列了关于向投诉人提供对报复案件反馈的明确条款。
- 37 仅规定向举报人提供对报复案件而非其他错失行为案件的反馈。
- 38 防止报复政策(第19节)要求道德操守办公室通知投诉人报复调查的结果。没有规定通知错失行为投诉的结果。
- 39 防止报复政策(第18节)要求道德操守办公室通知投诉人报复调查的结果。没有规定通知错失行为投诉的结果。
- 40 见A/70/361，第55段。
- 41 《预防欺诈和贪污战略框架》(战略框架)(2013年7月)(第10节)概述了已查明错失行为的惩戒措施。防止报复政策(第6.1节)规定，一旦确认了针对外部当事方而非工作人员的报复，则需采取惩戒措施。
- 42 粮农组织、原子能机构、民航组织、国际电联、艾滋病署、教科文组织、难民署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。
- 43 尽管粮农组织指出，它有一个工作人员工会、监察员、工作人员法律顾问和工作人员顾问，但防止报复政策仍未提及这些实体作为寻求非正式指导和支助的办法。
- 44 尽管原子能机构指出，它的既定做法是，举报人从工作人员代表大会和顾问寻求非正式指导和支助，但防止报复政策仍未提及这些实体作为支助办法。
- 45 办事处指令IGDS第76号(第19段)规定，由—名调解员保密接收和报告关于不遵循劳工组织内部条例和程序、违反行为标准或掩盖此类行为的信息。
- 46 海事组织的防止报复政策(第5.4节)概述了—旦内部监督和道德操守办公室确定不存在初步证据确凿的报复案件后所提供的非正式支助机制。因此，并非在整个举报过程中都提供非正式支助。
- 47 国际电联指出，它设立了工作人员咨询和调解服务，但防止报复政策未提及有关支助办法。
- 48 防止报复政策(第7.5段)规定，只有在道德操守办公室确定不存在初步证据确凿的报复案件，监察员才能提供支助。因此，并非在整个举报过程中都提供非正式支助。
- 49 艾滋病署道德操守干事可向举报人提供保密且公正的咨询(防止报复政策，第43段)。
- 50 尽管教科文组织指出，所有雇员都有义务参与强制性的面对面道德操守培训，其中包括有关道德操守办公室顾问作用的信息，但防止报复政策中未提及非正式支助办法。
- 51 尽管儿基会指出，《禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权政策》涵盖了寻求非正式指导的办法，但该政策并未涵盖报复。
- 52 尽管工发组织指出，其人员通过《道德行为守则》等各类政策知晓了从哪里获得非正式指导，但防止报复政策中未做此规定。

- 53 道德操守办公室提出的咨询在《道德操守办公室职权范围》(第30号组织指令, 第9(c)段和第16段)和《道德手册》中有规定, 但未在防止报复政策中提及, 该政策在道德操守办公室设立之前发布。
- 54 解决冲突机制政策(第34号行政指示, 第6.6段)指示面临被禁行为的工作人员通过监察员、人力资源主管、道德操守办公室或其督导员、主管或工作人员代表寻求非正式援助。
- 55 关于设立粮食署道德操守办公室的通知(ED2008/002, 第4.4段)包括为工作人员提供有关道德行为和标准的保密咨询和指导的条款。防止报复政策中没有此类规定。
- 56 《第33号/2017年知识产权组织办公室指示》(第33段)规定, 投诉人可在任何初步审查之前、之中或之后的任何时间使用监察员办公室的支助。
- 57 气象组织设有工作人员咨询服务, 预计将于2018年设立工作人员法律顾问和监察员职能。关于工作场所骚扰或滥用职权, 《气象组织调查手册》概述了非正常支助机制(一名工作人员顾问、人力资源支助和一个工作人员委员会)。然而, 政策文件未载列有关报复的非正式支助或指导条款。
- 58 见section 7048 (a) of the 2014 Consolidated Appropriations Act of the United States。
- 59 根据ST/SGB/2017/2/Rev.1第10.3段, 联合国秘书处道德操守办公室和道德操守小组副主席的建议不构成行政决定, 因此不得根据《工作人员细则》第十一章对其提出质疑。
- 60 防止报复政策(第18段)允许投诉人对监察主任办公室的无报复判定提起上诉, 而《监察主任办公室调查准则》(第25段)允许通过既定的行政上诉流程对根据报复政策结案进行上诉, 但此类流程并非外部流程且未确定其独立性。
- 61 尽管原子能机构指出, 上述流程不适用于其《行政手册》中概述的所有行政决定, 但此类流程(即向联合申诉委员会上诉)并非外部流程且未确定其独立性。
- 62 民航组织指出, 工作人员可首先向内部申诉委员会上诉, 但该委员会并非外部机构且未确定其独立性。并且, 没有规定可对未确定初步证据确凿的案件提起上诉。
- 63 可对行政决定向申诉委员会提起上诉, 但该委员会并非外部机构且未确定其独立性。
- 64 尽管未在其防止报复政策中说明, 但难民署指出, 道德操守办公室不确定初步证据确凿的案件可移交给联合国道德操守小组主席作进一步审查。
- 65 关于无初步证据判定的案件, 防止报复政策(第24段)允许投诉人通过其他现行追索机制寻求补救, 即作为内部机制的联合申诉委员会。
- 66 防止报复政策未载列任何对道德操守办公室裁决进行上诉的条款。
- 67 防止报复政策(第10.3节)允许遭受报复的工作人员通过联合申诉委员会寻求补救, 而该委员会并非外部机构且未确定其独立性。没有条款规定可对认定不确定初步证据提起上诉。
- 68 防止报复政策(第24段)允许遭受报复的个人通过内部追索机制对违反防止报复政策以及据此所采取的决定寻求补救。此类机制并非外部机制且未确定其独立性。
- 69 防止报复政策(第23段)允许遭受报复的工作人员通过内部追索机制寻求补救, 这些机制并非外部机制且未确定其独立性。没有条款规定可对认定不确定初步证据确凿提起上诉。
- 70 防止报复政策(第6.3段)允许通过内部追索机制寻求补救, 此类机制并非外部机制且未确定其独立性。没有条款规定可对认定不确定初步证据确凿提起上诉。
- 71 Wasserstrom诉联合国秘书长案(第2014-UNAT-457号判决), 41段。
- 72 截至2018年1月1日, 妇女署已将其调查职能从开发署审计和调查办公室迁至联合国秘书处监督厅。
- 73 劳工组织设立了一步过程, 其中初步审查也作为对报复案件的调查。
- 74 未提供信息, 说明使其能确定不当行为举报是否经过初步审查和调查。
- 75 关于报复案件, 防止报复政策(第14段和17段)规定道德操守办公室进行初步证据审查, 而内部审计员则开展调查。没有条款规定对错误行为举报进行初步审查和调查。
- 76 据劳工组织称, 内部审计和监督办公室记录了移交过来的所有案件, 并保有一份详述地点、类型、资金来源和状态等信息的电子表格。同样, 道德操守干事记录了所有报复举报。然而, 书面政策中没有对此作明确规定。
- 77 防止报复政策(第5.3(b)段)指出, 其内部监督和道德操守办公室防止报复方面的职能包括保留一份关于所收到所有投诉的保密记录。没有具体条款概述有关记录所有错失行为的投诉。
- 78 联合国秘书处指出, 道德操守办公室保有一个所有报复投诉的数据库, 包括那些附上不处理

理由的未处理投诉。尽管道德操守办公室的年度报告提供了收到的防止报复请求的细分情况，但在防止报复政策中没有记录的规定。

- 79 据艾滋病署称，内部监督办公室保存了“关切举报的登记”，其中所有有待正式接收委员会程序审议的指控都有记录。道德操守干事还保有举报报复案件的单独登记。然而，没有政策文件规定需要记录。
- 80 据教科文组织称，道德操守办公室记录所有形式的不当行为、将其归类，并在其年度报告中汇报合并数据，然而在其防止报复政策中没有规定需要记录。
- 81 根据《纪律框架》(第12.2.1段)，初步评估是记录和确立基本事实。
- 82 儿基会指出，其内部审计和调查办公室在其案件管理系统中保留了记录错失行为和报复举报的系统。
- 83 尽管《内部监督和道德操守办公室调查准则》(第31段)要求登记所有收到的不当行为/错失行为指控，但其防止报复政策没有规定登记所有报复举报的案件。
- 84 防止报复政策(第21(b)段)要求道德操守办公室保存报复投诉的保密记录。然而，没有关于记录错失行为投诉的规定。
- 85 世旅组织指出，鉴于其规模较小且道德操守办公室需要处理的案件相对较少，因此不需要设立记录错失行为的系统，但在适当时候可以设立。
- 86 防止报复政策(第14段)要求道德操守办公室保存关于所有收到的报复投诉的保密记录。对错失行为举报则没有类似的规定。
- 87 防止报复政策(第13段)要求道德操守办公室接收并保存关于所有报复投诉的保密记录。没有明确条款规定，需由指定实体(监察主任办公室、人力资源主管或道德操守干事)记录错失行为举报。
- 88 尽管政策文件没有关于记录报复和错失行为的规定，但防止报复政策(第56段)规定合规、风险管理和道德操守司应该编制年度报告，概述就该政策所采取的行动。世卫组织指出，对此的明确要求是像合规、风险管理和道德操守司一样记录所有案件。
- 89 粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、国际电联、开发署、教科文组织、人口基金(日历日)、难民署、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、世旅组织、万国邮联(在特例中)、粮食署和气象组织。
- 90 粮农组织、国际电联、联合国秘书处、艾滋病署、开发署、人口基金、妇女署、万国邮联(在特例中)、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。
- 91 民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、联合国秘书处、艾滋病署、教科文组织、儿基会、项目署、妇女署、世旅组织、万国邮联、世卫组织和气象组织。
- 92 ST/AI/2017/1中没有规定对不当行为案件的初步审查和调查的时限。
- 93 惩罚程序和措施指令(CF/EXD/2012-005)没有规定错失行为调查的时限。
- 94 民航组织、国际电联、联合国秘书处、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、儿基会、工发组织、项目署、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。
- 95 粮农组织、教科文组织、世旅组织和万国邮联。
- 96 民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、联合国秘书处、艾滋病署、妇女署、世卫组织和气象组织。
- 97 原子能机构、开发署、人口基金、儿基会、工发组织、项目署和粮食署。
- 98 原子能机构、联合国秘书处、世卫组织/艾滋病署、教科文组织、难民署、工发组织、近东救济工程处、万国邮联和粮食署。
- 99 世卫组织/艾滋病署、开发署、教科文组织和粮食署。
- 100 联合国秘书处、开发署、教科文组织、世卫组织/艾滋病署、项目署、近东救济工程处、万国邮联、粮食署和知识产权组织。
- 101 联合国秘书处、开发署、教科文组织、难民署、项目署、近东救济工程处、粮食署和气象组织。
- 102 原子能机构、海事组织、联合国秘书处、世卫组织/艾滋病署、开发署、教科文组织、难民署、工发组织、项目署、近东救济工程处、万国邮联、粮食署、知识产权组织和气象组织。
- 103 其他非工作人员职类包括：劳动合同履行协定签约人(世卫组织/艾滋病署)、专家(工发组织)、研究员(知识产权组织)、初级专业干事(开发署和妇女署)、临时工作人员(教科文组织)、临时

顾问(世卫组织/艾滋病署)以及临时雇员(海事组织和气象组织)。

- 104 《行为标准》第20段规定：“国际公务员有义务向有责任采取适当行动的组织内部官员或实体举报任何违反本组织条例和细则的行为，并与正式授权的审计和调查机构进行合作。真诚地举报此类违规行为或与审计或调查机构合作的国际公务员有权因此获得保护免遭报复。”
- 105 除了防止报复政策以外，还有一些其他文件，其中包括：《调查准则》(粮农组织)、《外部人员的举报人举报程序》(原子能机构)、《道德操守框架》(民航组织)、《道德操守办公室》(劳工组织)、《工作人员细则》附录F(海事组织)、《失当行为、调查和惩戒过程》(联合国秘书处)、《处理不遵循联合国行为标准的法律框架》(开发署、项目署和妇女署)、《内部监督事务处调查准则》(教科文组织)、《惩戒框架》(人口基金)、《惩戒过程和措施行政指令》(儿基会)、《监督厅调查准则》(工发组织)、《冲突解决机制》(万国邮联)、《监察主任办公室调查准则》(粮食署)，以及《调查手册》(气象组织)。
- 106 除了防止报复政策以外，还有一些其他文件，其中包括：《预防欺诈和贪污战略框架》和《道德操守办公室案件管理标准作业程序》(难民署)；《道德操守办公室职权范围》、《调查政策》和《近东救济工程处热线：不当行为举报》(近东救济工程处)；以及《内部监督司调查手册》和《监督宪章》(知识产权组织)。
- 107 粮农组织、劳工组织、联合国秘书处、开发署、人口基金、工发组织和世卫组织。
- 108 民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、艾滋病署、难民署、儿基会、项目署、妇女署、近东救济工程处、世旅组织、万国邮联、知识产权组织和气象组织。
- 109 其他未公开发布的文件：《外部人员举报人程序》(原子能机构)、《道德操守办公室案件管理标准作业流程》(难民署)；《惩戒过程和措施》(儿基会)；《解决不遵循联合国行为标准的法律框架》(项目署)；《道德操守办公室职权范围》、《调查政策》和《近东救济工程处热线》(近东救济工程处)；《冲突解决机制》(万国邮联)；《监察主任办公室调查准则》(粮食署)；以及《调查手册》(气象组织)。未发布文件：《内部监督事务处调查准则》(教科文组织)。
- 110 见A/72/350, 第54段。
- 111 原子能机构、民航组织、海事组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织和妇女署。
- 112 英文和法文：国际电联、联合国秘书处、教科文组织、万国邮联、知识产权组织和气象组织；阿拉伯文和英文：近东救济工程处。
- 113 英文、法文和西班牙文：粮农组织、劳工组织、开发署、项目署和世旅组织。
- 114 阿拉伯文、英文、法文和西班牙文。
- 115 粮农组织提到一项关于审查政策执行情况(2011年底)以及一旦道德操守办公室和道德操守委员会充分运转即对其进行重新审视的决定。
- 116 原子能机构监督厅指出，其定期审查政策因此于2016年修改了防止报复政策。
- 117 防止报复政策第12节规定，通过日期(2015年2月)两年后需对该政策进行审查。
- 118 教科文组织指出，道德操守办公室的年度工作计划包括对受其管辖的所有政策进行定期审查。
- 119 难民署指出，它将会在2018年对其防止报复政策进行更新。
- 120 工发组织指出，必要时对政策进行审查和更新。
- 121 防止报复政策没有规定进行更新，但《调查政策》(第36段)规定，应在该政策生效一年后且之后每隔三年对其进行审查。
- 122 世旅组织指出，鉴于其规模较小且报复案件相对较少，因此没有必要对该政策进行审查。
- 123 万国邮联指出，对这一系列规则进行更新属于道德操守办公室的职责范围。
- 124 关于与举报有关的三个关键实体独立性的问题，即道德操守办公室、监督办公室和监察员办公室，在第三章中加以概述。

三. 支持举报人政策职能的独立性

A. 独立性的重要意义以及相应的定义和构成部分

126. 联检组的各份监督报告明确定义和载列了为确保道德操守负责人、监督负责人和监察员/调解员职能独立性的措施和建议。¹ 此类职能的独立性是举报人政策的关键要素，因为它使工作人员确信这些职能将会在没有不当政治和等级压力、影响或干涉的情况下审查举报。第二章中的若干最佳做法标准的前提是某些职能具有独立性，例如指标 1.2、3.2 和 3.3，而其他标准则假定在执行方面具有结构和运作独立性，例如指标 1.3、2.1、4.1、4.3 和 4.4。为使该标准行之有效，工作人员必须理解组织内独立性的真正含义以及他们可预期的结果。

127. 独立性最普遍地被定义为不受一些条件的约束，这些条件可能会危及以不偏倚、充分自主和不受外部影响的方式履行职责的能力。这种运作独立性假定，办公室负责人对工作方案有完全酌处权，并且有权在她/他认为履行规定职责有必要的情况下启动、开展和报告任何行动。² 此外，该组织和管理部门提供充分查阅所有请求信息的机会。

128. 独立性还假定存在保障公正和透明的内在机制，例如让外部运行利益攸关方参与，以倡导兼顾并蓄的观点和透明。这可能会包括，例如编制一份关键活动和意见报告，或与理事机构联系并向其简要介绍情况。在查明支持和执行防止报复政策的职能方面，从一开始就必须区分假定具有独立性的职能和实际上不具有独立性的职能。人力资源在建议和执行制裁以及法律办公室在审查这些制裁并就处理不当行为和错失行为问题为管理部门提供法律咨询时，有义务根据概述的规范性框架履行其职能，该框架由官僚领导层次提供信息并推动这一层次。这些职能没有设计或假定为独立运作。

129. 道德操守干事和监督负责人遵循其所属组织的总体原则、价值观和任务范围。他们被认为和假定在履行各自职能时具有运作独立性和公正性。尽管这些职能的独立性和公正性在各组织的书面政策中有所强调，但各组织没有任何连贯一致的定义规定这种独立性的意义。此外，尽管监察员/调解员职能并不直接支持举报人政策的执行，该职能可在积极预防报复、提供调解服务以解决和预防问题，以及在举报过程中提供非正式指导和支助方面(指标 3.2)发挥关键作用。在这方面，它们的独立性具有相关性。

B. 联合检查组此前关于独立性的建议

130. 联检组在两份报告中就道德操守、监督和监察员/调解员职能的任期限制提出四项建议，倡导设立这些职能，但应用程度各异。每一个职能部门都有两个共同的独立性指标：任期限制和编制年度报告。截至 2017 年 12 月 31 日，³ 45% 的设有道德操守干事组织没有对此类职位规定任期限制，超过 50% 的监督负责人职位没有任期限制，不到 20% 的监察员/调解员职位没有任期限制。

131. 任期限制是运作独立性的一个基本组成部分。任期限制使上述职能免受显性和隐性的内外部影响，这些影响可能是在长期任职期间通过建立的人际关系有意识或无意识地形成的。这些影响可能会损害对最佳履行各自角色仍然至关重要的客观性。

132. 联检组在两份报告中就编制一份年度报告提出了三项建议。编制一份明确规定开展不同活动的年度报告并将报告提交给理事机构对确保该职能的独立性之所以至关重要，有两个主要原因。第一，编制这样一份报告可以透明和负责任的方式为该职能提供便利。第二，理事机构在履行其信托作用时可以进行正当和客观的审查，确保该职能符合其特定的任务规定。

133. 只有两个设有道德操守办公室的组织(国际电联和气象组织)未编制报告，它们均表明将在 2018 年开始编制。此外，编制报告的两个道德操守办公室(难民署和粮食署⁴)未将报告提交给其理事机构。所有设有监察办公室的组织均编制了一份报告，只有一个组织(海事组织)未将报告提交给其理事机构。设有监察员或调解员职能的组织均编制了一份报告。

C. 道德操守职能和独立性指标

表 7

道德操守负责人职能的独立性

组织	任期有限制	独立职能 ^a	向行政首长或理事机构报告并由其评估	编制年度报告并提交给理事机构
粮农组织	是	否	是	是
原子能机构(不存在)	-	-	-	-
民航组织	是	是	是	是
劳工组织	否	否	是	是
海事组织	否	否	是	是
国际电联	是	是	是	否(2018 年以后)
联合国秘书处	否	是	是	是
妇女署	否	是	是	是
艾滋病署	是	是	是	是
开发署	是	是	是	是
教科文组织	是	是	是	是
人口基金	是	是	是	是
难民署	否	是	是	编制报告但不提交
儿基会	是	是	向其报告但不由其评估	是
工发组织	否	否	否	是
项目署	否	是	是	是
近东救济工程处	否	是	向其报告但不由其评估	是
世旅组织	否	是	是	是
万国邮联 ^b	否 ^c	是	否	是
粮食署	是	是	是	编制报告但不提交
世卫组织	否	是	否	是
知识产权组织	是	是	是	是
气象组织	是	是	是	否(2018 年以后)

资料来源：数据由联检组参与组织提供。

- ^a 身居道德操守干事职位的工作人员不履行任何其他职能的责任。
- ^b 万国邮联通过招标过程选择外部公司作为道德操守干事。
- ^c 有资格在合同期结束时重新投标。

134. 联合国秘书处内道德操守职能的独立性以秘书长关于道德操守全系统应用的公报为指导，⁵ 这是基金(会)和计(规)划署均使用但分别管理的一项政策。该公告强调独立性、公正性和保密性是道德操守办公室高效运作必不可少的先决条件。公告提供了双管齐下的办法，既保障了职能的独立性，又主动确保了完全由道德操守负责人酌情履行其职责而免受压力 and 影响。如公报设想，道德操守办公室应与联合国道德操守委员会主席有直接的沟通渠道，以便利从委员会获得咨询和指导。此外，分别管理的机构或方案的行政首长应被告知在移交时使用该渠道的情况。

135. 截至 2017 年 12 月 31 日，只有一个组织(原子能机构)未设立一个道德操守职能，这是自颁布 2010 年联检组有关职能的报告以来的明显进步，当时有八个组织未设立此职能。四个组织(工发组织、近东救济工程处、万国邮联和世卫组织)的道德操守办公室不对组织负责人进行一线报告和绩效评估，而三个组织(工发组织、近东救济工程处和世卫组织)向职能人员而非行政首长直接报告。此外，在儿基会，对道德操守问题首席顾问的绩效评估由办公厅主任开展。

D. 双重职能角色并不独立

136. 四个组织(粮农组织、劳工组织、海事组织和工发组织)设有双重职能的道德操守干事，即道德操守干事还履行另一项职能，例如监察员(粮农组织)、监督负责人(海事组织)或一个不相关的职位，例如高级安全协调员(工发组织)或性别平等和多样性部门的专业干事(劳工组织)。对道德操守干事的此类安排缺乏结构独立性，因此应不惜任何代价加以避免。这些组织的工作人员对这些职位的独立性表示怀疑。在道德操守干事兼任技术职能的组织，特别是劳工组织和工发组织，利益冲突更有可能发生。

137. 双重职能限制了该职能的独立性和廉政。对于道德操守、监察员或监督职能而言，这种安排可能会使工作人员易受伤害，并使这些职能面临失去信誉和工作人员信任的风险。甚至担任这些职位的若干干事表达了以下担忧：工作太分散、不能积极主动地履行其道德操守职能，以及在被寻求咨询意见时让工作人员就希望他们以何种作用回应的问题作出危险选择。

138. 这些职能的共享事务，例如海事组织和国际电联共享的道德操守干事、妇女署和联合国秘书处共享的道德操守干事、世卫组织和艾滋病署共享的审计和调查职能、妇女署和开发署共享的监督职能，以及一些监察员事务，这是可取的替代方法，并且可进一步确保独立性。在这方面，检查专员认为，对于设有双重职能道德操守、监督和/或监察员职位的组织，应重新审议这些职能以使职位有所侧重并确保独立性和廉政，还应探索例如共享事务等其他办法。

E. 监督职能负责人和独立性指标

139. 监督专业人员的结构和运作独立性对最佳发挥其作用是必要的。他们必须免受内外部影响，这些影响可能损害调查过程廉政度，且会导致未达到其职责范

围所概述的公正性和客观性的结果。要求自主地开展调查过程并有权启动和开展符合其职权范围的调查是这种独立性结构所固有的。⁶ 编制一份年度报告并提交给理事机构对确保监察活动的问责、透明和知情审查也是必要的。

140. 尽管联检组参与组织的监督负责人可能负有各种职责(例如: 审计、评估或调查), 但他们监督开展调查的人员的作用对该审查是最相关的。尽管他们可能不直接参与调查, 但其独立性对该职能的总体可信度和廉政度还是非常重要的。在设有监督职能的所有组织中, 该职能向组织的行政首长报告。如上文所述, 监督负责人中有超过一半的人(11 位)没有任期限制。在 13 个组织中, 监督负责人的任命须与理事机构磋商并征得其同意。在五个组织中, 尽管与理事机构进行了磋商, 但无需征得其同意。其余三个组织(海事组织、国际电联和工发组织)未向理事机构征询任命方面的意见。在原子能机构、海事组织、国际电联、工发组织和项目署, 免职无需与理事机构进行磋商。监督负责人是一个技术性很强的职位, 且对组织的问责框架及其政策的有效执行十分重要。由于担任这些职位的人员均向行政首长报告, 其招聘、评估和开除过程将可能受益于理事机构的额外问责制。

表 8
监督职能负责人的独立性

组织	向行政首长或理事机构报告并由其评估	有任期限制	任命须与理事机构磋商并事先征得其同意	须与理事机构磋商后才可免职	可在未征得行政首长事先同意的情况下启动调查	编制年度报告并提交给理事机构
粮农组织	是	否	仅磋商	是	是	是
原子能机构	是	是	是	否	是	是
民航组织	是	是	是	是	否(适用于一般调查), 是(适用于报复)	是
劳工组织	是	否	仅磋商	是	是	是
海事组织	是	否	否	否	是	编制报告但不提交
国际电联	是	否	否	否	否	是
联合国秘书处	是	是	是	是	是	是
妇女署	是	是	仅磋商	是	是	是
艾滋病署	是	否	是	是	是	是
开发署	是	是	仅磋商	是	是	是
教科文组织	是	是	仅磋商	是	是	是
人口基金	是	是	是	是	是	是
难民署	是	否	是	是	是	是
儿基会	是	是	是(磋商), 未知(同意)	是	是	是
工发组织	是	否	否	否	是	是
项目署	是	否	是	否	是	是
近东救济工程处	是	否	是	是	是	是

世旅组织 ^a	-	-	-	-	-	-
万国邮联 ^a	-	-	-	-	-	-
粮食署	是	是	是	是	是	是
世卫组织	是	否	是	是	是	是
知识产权组织	是	是	是	是	是	是
气象组织	是	否	是	是	是	是

资料来源：数据由参与组织提供

^a 世旅组织或万国邮联没有指定的监督负责人职位。在万国邮联，按需自 2012 年起与一家私营部门公司签约，由其担任内部审计机构，并提供调查服务。万国邮联逐案付费。

141. 在三个组织(民航组织、万国邮联和国际电联)中，未经行政首长事先批准，不得启动调查。该指标已纳入联检组前一份监督职能报告中，表明了该职能在其结构和运作独立性方面的局限性。在万国邮联，其监督职能被外包，因此需根据具体工作顺序才能启动调查。在国际电联和民航组织，监督职能展开调查的能力有限，但仍能负责启动调查。联检组自其 2016 年和 2011 年报告已发现在该指标方面取得了进展，并呼吁民航组织、国际电联和万国邮联解决该问题，并赋予监督机制无需行政首长事先同意即可启动调查的能力。

F. 监察员/调解员职能和独立性指标

142. 通常依据四个关键原则，监察员：(a) 在组织内的机构、职能和形式方面具有尽可能最大程度的独立性；(b) 作为指定中立实体，保持不结盟、公正性，且不参与任何可能会产生利益冲突的情况；(c) 对与寻求援助的人员的所有函文保密，并且除非获得许可否则不可披露保密函文，该保密性特权的唯一例外情况是在似乎即将出现严重伤害的风险的情况下；(d) 作为非正式数据来源，不参与任何与提请其注意的关切相关的正式判决或行政程序。⁷

表 9

监察员/调解员事务职能的独立性

组织	有任期限制	遵循国际监察员协会道德守则的道德原则 (在职权范围方面)	独立职能 ^a	与工作人员和管理部门磋商后受聘和受审查	编制列有已查明系统问题的年度报告
粮农组织	是	是	否	否	是
原子能机构 ^b	-	-	-	-	-
民航组织	否	是	否	否	是
劳工组织	是	是	是	是	是
海事组织 ^b	-	-	-	-	-
国际电联 ^b	-	-	-	-	-
联合国秘书处	是	是	是	是	是
妇女署	是	是	是	是	是
艾滋病署	是	是	是	是	是
开发署	是	是	是	是	是
教科文组织	否	是	是	是	是
人口基金	是	是	是	是	是

难民署	是	是	是	是	是
儿基会	是	是	是	是	是
工发组织 ^b	-	-	-	-	-
项目署	是	是	是	是	是
近东救济工程处 ^b	-	-	-	-	-
世旅组织 ^b	-	-	-	-	-
万国邮联 ^c	否	否	是	否	是
粮食署	是	是	是	是	是
世卫组织	是	是	是	是	是
知识产权组织	是	是	是	是	是
气象组织 ^b	-	-	-	-	-

资料来源：数据由参与组织提供。

^a 担任监察员职位的工作人员不履行任何其他职能的职责。

^b 职位不存在。

^c 监察员职能外包给了瑞士邮政服务。公布的当前合同期为 2016-2020 年。

143. 自联检组 2015 年报告以来，监察员职能或独立性指标很少有重大变化。七个参与组织(原有八个组织，但教科文组织现设有调解员)未设立该职能，一些参与组织未使用名称“监察员”，而称其为调解员。如上文所述，两个组织(民航组织和粮农组织)拥有双重职能的监察员/调解员，这些类别的职位的双重职能可能会引起问题。

144. 若干组织(联合国秘书处、妇女署、开发署、人口基金、儿基会和项目署、世卫组织和艾滋病署)共享监察员服务。两个组织使用了创新解决方案来提供这项服务。万国邮联与瑞士邮政服务签约外包监察员服务，教科文组织雇佣退休工作人员担任调解员。作为一种最佳做法，粮食署和难民署为协助其监察员办公室的工作，使用自愿履行尊重职场顾问这一额外角色的工作人员，为特别是在外地工作的工作人员提供中立空间。尊重职场顾问为经历工作场所冲突的工作人员提供保密和公正的咨询和支助，包括移交给其他恰当资源。所有组织，特别是设有主要外地派驻机构的组织，应该考虑确定和培训尊重工作职场顾问，可在使用最低额外成本的情况下完成。

145. 由于其发挥的宝贵作用，检查专员呼吁未提供监察员/调解员服务的七个组织(原子能机构、海事组织、国际电联、工发组织、近东救济工程处、世旅组织和气象组织)考虑使用共享服务或其他方式来增加这些服务作为独立职能。

G. 关于防止报复政策相关职能的独立性的结论

146. 只有两个组织(人口基金和知识产权组织)满足道德操守负责人、监督办公室负责人和监察员/调解员职能的所有独立性标准。独立性是支持落实举报人政策的结构性要求和业务要求。在报告如若隐瞒则会对组织带来重大名誉风险和业务风险的敏感信息时，工作人员依靠的是此类职能的独立性——相信只要举报就会受到保护。假如“公告”为独立的职能的结构安排不当，工作人员的信任度会下降，而这些职能采用的过程和程序也会被削弱。这些职能依靠行政首长和理事机构来确保其独立性，因此检查专员吁请两者重新评估所有三个职位的独立性。

147. 只要确保明确界定其独立性并向其各自理事机构进行必要的定期报告，落实以下建议预计会增强这三项职能的问责。

建议 4

在 2020 年之前，联合国系统各组织的立法机构应请行政首长按照联检组报告(JIU/REP/2006/2、JIU/REP/2010/3、JIU/REP/2011/7、JIU/REP/2015/6 和 JIU/REP/2016/8)所载之建议，确保道德操守负责人、监督办公室负责人和监察员/调解员职能人员的独立性得到明确界定，并确保这些职能人员定期向立法机构报告。

注

- ¹ 见JIU/REP/2006/2、JIU/REP/2010/3、JIU/REP/2011/7、JIU/REP/2015/6和JIU/REP/2016/8。
- ² 改编自大会1994年8月12日第48/2018 B号决议，执行部分第5(a)段。
- ³ 在2018年6月报告的定稿过程中，这三个组织向联检组报告了以下事项：世卫组织道德操守职能于2018年5月开始向总干事直接报告；原子能机构设立了一个道德操守职能；工发组织道德操守职能变成了独立职能。
- ⁴ 粮食署指出，其道德操守办公室以年度执行情况报告附件的形式向执行局提供了一份关于其活动的报告。从2018年6月起，粮食署道德操守办公室将直接向执行局提交报告。
- ⁵ ST/SGB/2007/11.
- ⁶ 见JIU/REP/2000/9。
- ⁷ International Ombudsman Association, “IOA Best Practices: A Supplement to IOA’s Standards of Practice”, (October 2009), p. 1.

四. 支持实施举报人政策的流程和程序：举报不当行为/错失行为和报复

A. 常规举报

148. 在整个系统中，常常会有人举报不当行为/错失行为，最常见的是向直接上司举报。举报和应对不当行为/错失行为和报复举报的流程和程序对不包括报复的不当行为/错失行为案件可能只需要三个月，对包括报复的不当行为/错失行为案件可能需要几个月，而对移交法庭的案件可能需要几年。在与各级工作人员的采访中，许多人表示他们负有“举报职责”，而且大多数报告都是在正常的领导层次内得到处理。

149. 标准作业程序文件是本章中两项建议的关键组成部分。标准作业程序是记录一个组织开展的常规、通常或重复活动的一系列书面指示。此类文件可以成为指导工作人员应对非常规情况的有效综合工具。通过在组织内连贯一致地执行一个流程或程序，此类文件制定和使用最大限度地减少差异并且提高了质量，即便出现暂时或长久的人事变动。然而，根据与道德操守和监督工作人员的采访，大部分组织就是不制定针对不当行为/错失行为的初次举报或防止报复审查的标准作业流程。只有两个组织(粮食署和知识产权组织)向联检组提供了开展此类调查的标准作业程序的例子，而只有联合国秘书处提供了防止报复审查的标准作业程序。

B. 举报不当行为/错失行为

1. 整个联合国系统中对不当行为/错失行为的举报

150. 2012 年至 2016 年期间，共向 23 个联合国系统组织的监督办公室举报了 10,413 起不当行为/错失行为案件(见附件五)。然而，由于以下两个原因，任何特定组织的不当行为/错失行为的举报数量均可能高于监督办公室所提供的数字。第一，所有组织(除国际电联外)允许监督办公室以外至少另外一个举报不当行为/错失行为的渠道(见最佳做法指标 1.1)。例如，在联合国秘书处、儿基会和近东救济工程处等组织，代表团或办公室主管或负责人也能受理对不当行为/错失行为的举报。第二，一些监督办公室的任务授权仅限于处理针对某些形式不当行为/错失行为的举报。例如，劳工组织内部审计和监督办公室不处理对骚扰的举报。

151. 但在大多数组织中，其他渠道没有任何强制性义务以标准化方式核对和报告向其举报的不当行为/错失行为案件。因此，没有一个中央会计机制负责处理向所有指定实体举报的所有不当行为/错失行为。此外，大多数组织未明确说明举报的不当行为/错失行为数据究竟是反映了监督办公室受理的所有投诉，还是只反映了在初步筛选以评估是否属于监督办公室职权范围以后被归类为可受理的投诉。

152. 关于不当行为案件调查，由于其数据归类机制的性质，包括五个大型组织在内的七个组织未能提供相关数据。在其中三个组织(劳工组织、项目署和粮食署)中，这是因为监督办公室在其关于已调查的不当行为/错失行为案件总数的年度报告中纳入了从之前年份结转的案件。

153. 可进一步指出，尽管 19 个组织应用了处理不当行为/错失行为案件的两步程序(初步审查后进行调查)(见最佳做法指标 4.1)，只有 11 个组织¹ 能够提供已确定和未确定初步证据确凿案件的案件数量的细分情况。此外，只有八个组织² 提供了关于通过非正式机制解决的案件数量的数据然而，此类数据未在附件五的表格中有所反映，因为只有在三个组织(海事组织、艾滋病署和教科文组织)中，举报的不当行为案件、通过非正式方法解决的案件、确定的/不确定的初步证据确凿案件以及移交调查的数量才符合。

154. 不能提供一致数据凸显了最佳做法指标 4.2 的重要性，即需要设立机制跟踪对不当行为的举报，无论是否采取了任何进一步行动。尽管只有 9 个组织的政策做出了此类书面规定，但实际上情况更糟糕，因为 20 个组织未能提供明确一致的数字。检查专员指出，监督办公室需要特别注意对不当行为/错失行为案件数据的管理，以便适当地跟踪和报告这些数据并查明发展趋势和系统性问题。

2. 组织内通常如何处理对不当行为/错失行为的举报

155. 图 1 说明了举报和处理不当行为/错失行为案件从初次举报到行政行动的典型流程。第一步，尽管有多个实体受理对不当行为的举报，其作用通常只限于简单地将报告转交给监督办公室。但在非监督实体负责受理和处理对特定形式不当行为(例如骚扰或性剥削和性虐待)的举报的情况下，不清楚这些实体是否会遵循先进行初步评估然后开展调查(初步证据确凿审查)的两步程序。

图一

对一般不当行为/错失行为举报的报告和处理的六个阶段



资料来源：信息由联检组汇编。

156. 例如，在海事组织、国际电联和万国邮联，首先向人力资源办公室举报所有形式的不当行为；而在民航组织和世旅组织，则首先向道德操守办公室举报。在四个组织(艾滋病署、开发署、工发组织和项目署)中，向人力资源办公室举报骚扰、性骚扰和滥用职权；在知识产权组织，向总干事举报；在粮农组织，向监察主任办公室举报。此外，五个组织(粮农组织、联合国秘书处、儿基会、近东救济工程处和粮食署)有专门指定的联络人受理对性剥削和性虐待的举报。在艾滋病署，向规划、财务和问责部举报财务错失行为。在向非监督实体提交不当行为报告的情况下，应设立相关标准作业程序以确保遵循两步程序。

157. 由于联合国秘书处监督厅、近东救济工程处和世旅组织监督办公室的能力所限，将一些低风险和低敏感度的调查授权给非调查专业人员的工作人员。鉴于此类做法让人质疑调查程序的职业精神、独立性和客观性，各组织应对这种做法进行进一步审查以确定开展和监督临时调查的其他可行办法，包括为恰当落实这种做法展开任何培训。

158. 在展开实况调查以确定对不当行为/错失行为的指控是否得到证实以后，监督办公室将调查报告提交给组织负责人或其通过人力资源办公室授权受理举报的人员。通常情况下，人力资源和/或法律办公室对报告进行审查，然后向组织负

责人提供关于行政行动的建议。尽管针对不当行为/错失行为投诉对象的行政行动的最后裁决权属于组织负责人或其授权的人员，在一些组织内，他/她还可将关于行政行动的建议移交给内部联合纪律委员会(包括工作人员和管理层代表)以就具体措施提出建议。工作人员可向法庭上诉行政行动。

3. 不当行为/错失行为的举报机制：不明确

159. 检查专员通过采访和调查发现，虽然员工了解什么构成不当行为/错失行为，但他们却不清楚向谁举报，特别是未指定受理此类举报的中央部门的组织里。尽管 22 个组织允许通过 2-5 个不同渠道对不当行为/错失行为进行举报(见最佳做法指标 1.1)，大多数组织的政策未详述为何选定某特定职能举报不当行为/错失行为，其具体的作用与其他职能的作用有何不同，或者与其他渠道相比通过那种渠道进行举报的具体优势和风险。

160. 由于各种理由，多种举报渠道是可取的，但如果未明确说明选择某种渠道而不选择其他渠道的理由，可能会产生不良影响，使工作人员产生疑惑，并且还会遏制对不当行为/错失行为的举报。如果组织要求向特定部门举报某些不当行为/错失行为问题，则必须向工作人员告知举报场所、举报方式和向谁举报。

161. 一些受访者指出，有时人员同时向多个职能举报同一指控，他们将这种战略称为“货比三家”以查明哪个职能最积极地作出回应。这通常会引起人力资源、监督、道德操守和其他办公室的混乱并会重复工作，因为每一个办公室在回应投诉时遵循的是各自的程序。投诉人和其他受访者指出，“货比三家”有以下几个原因：(a) 人员不理解多个举报机制的目的，因此向所有机制举报；(b) 工作人员对任何单一举报机制缺乏信任；(c) 早前向特定职能的举报被忽略或没有被认真对待。

162. 对全球工作人员调查的回复证实了人们对举报机制缺乏理解。尽管 91.7% 的受访者(部分或完全)认同，他们了解什么构成不当行为和错失行为，但只有 56.5% 的受访者完全认同，他们知道具体应向谁举报此类不当行为/错失行为。

163. 为协助工作人员理解对不当行为/错失行为的举报内容、举报地点和向谁举报，检查专员认定值得在全系统推广的良好做法包括：开发署出版物“何时去哪——开发署人员资源指南”包括一个有关举报不当行为的章节；联合国道德操守办公室出版物“路线图——工作人员找寻合适地点指南”；艾滋病署出版物“指南针——艾滋病署工作人员信息和服务”，所有出版物均概述了各实体的角色：(a) 可向谁举报不当行为；(b) 可向谁寻求咨询和指南；(c) 可向谁提交申诉和对决定提出上诉。不够全面但多少有用的出版物包括：知识产权组织出版物“受尊重的和谐工作场所指南”，关于“解决教科文组织内的冤情”的教科文组织手册(2010 年过时)以及近东救济工程处手册“何处寻求帮助”，这些出版物均概述了去何处和/或做什么以获取有关冤情的信息、咨询或帮助。

164. 落实以下建议预计会使人员进一步理解不当行为/错失行为的举报内容、举报方式和向谁举报。

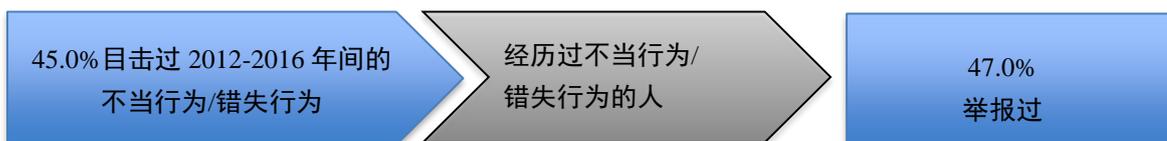
建议 5

至 2019 年底，联合国系统各组织的行政首长应以本组织的所有工作语文，为所有人员开发关于不当行为/错失行为(包括骚扰和报复)的举报内容、举报方式、举报地点和向谁举报的综合交流工具。

4. 联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查结果：举报不当行为/错失行为

图二

全球工作人员调查受访者目击和举报不当行为/错失行为的比例

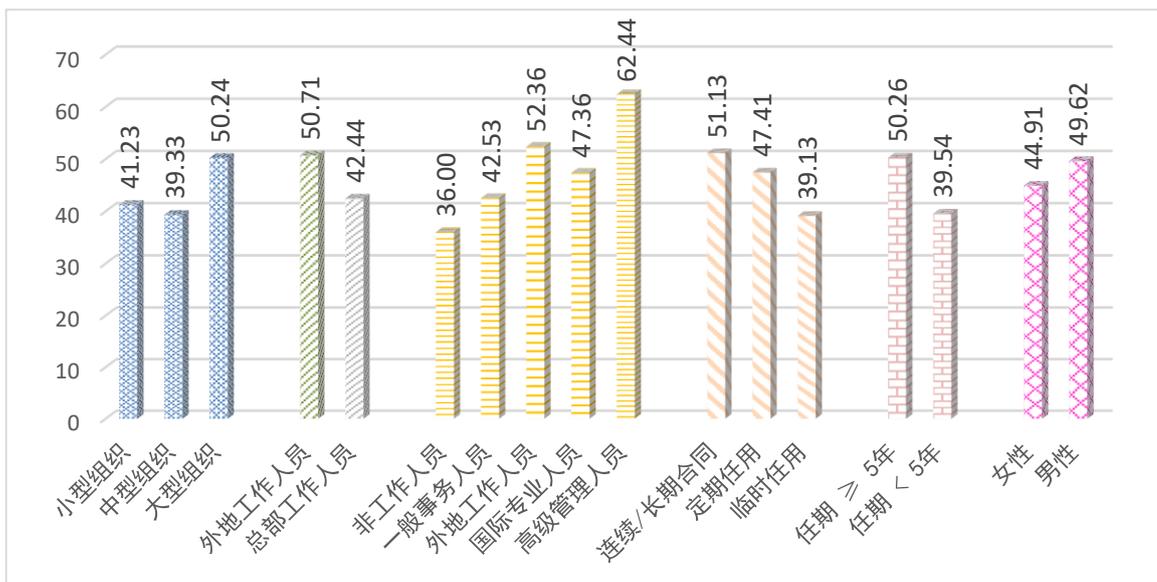


资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查

165. 全球工作人员调查结果表明，45%的受访者称他们在过去五年中目击过不当行为/错失行为。在那些声称目击过不当行为/错失行为的人中，不到一半的人(47.0%)称曾举报过这种行为。与中型组织(39.3%)和小型组织(41.2%)中的工作人员相比，大型组织中声称目击过不当行为/错失行为后进行举报的工作人员比例更高(50.2%)。同样，与总部工作人员(42.4%)相比，被认定为外地工作人员的受访者的举报比例更高。

图三

按人口类别分别的对目击的不当行为/错失行为的举报 (百分比)



资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查

166. 在全球工作人员调查中查明，职等类别之间存在重大差别，最可能免受潜在的负面影响和/或报复的高级管理层声称举报的比例最高(62.4%)，其次是外地工作人员(52.4%)和国际专业人员(47.4%)。组织层级中较低级别的人员可能最不能免受潜在的负面影响和/或报复，也最不可能对不当行为/错失行为进行举报，只有 42.5%的一般事务工作人员和 36.8%的非工作人员会对其目击的不当行为/错失行为进行举报。

167. 全球工作人员调查中持有最稳定合同的人员，即连续任用或长期任用人员，举报目击不当行为的比例(51.3%)高于定期合同人员(47.4%)和临时任用人员(39.3%)。男性(49.6%)的举报比例也高于女性(44.9%)。对全球工作人员调查的回复表明，明显趋势是男性、大型组织工作人员、合同安全性较高的人员，以及在组织工作时间较长且级别较高的人员更可能举报目击的不当行为/错失行为。

5. 收到对不当行为/错失行为举报的实体

168. 全球工作人员调查受访者中，有近 60%声称向其直接上级举报过不当行为/错失行为，这是迄今为止最常见的举报渠道(见表 10)。如前文指出，整个系统中向多个渠道举报同一指控是普遍的，这在调查中也得到证实，因为大多数声称目击过不当行为/错失行为的受访者表明曾向多个实体进行举报。有近三分之一的受访者还向中层管理人员进行过举报，例如部门或司负责人，或在外地的国家或区域办事处负责人。令人惊奇的是，只有 28%的人曾向内部监督办公室进行举报，这是大多数组织内被指定受理不当行为/错失行为举报的主要部门。四分之一的受访者曾向人力资源部门举报，而超过五分之一的受访者曾向组织负责人或副负责人举报。

表 10

接收不当行为举报的实体按举报渠道分列的总体比例

通过内部渠道举报的比例							
直接上级	中层 管理人员	内部 监督	人力 资源	组织负责人/ 副负责人	道德操守 办公室	监察员	工作人员 代表大会
59.3	32.5	28.0	26.3	21.9	18.7	16.5	15.4
通过外部渠道举报的比例						匿名举报	
执法部门		成员国		媒体			
1.5		1.1		0.4		4.8	

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查

169. 极少数人通过外部机制进行举报，尽管 18 个组织政策规定了此办法(见最佳做法指标 1.6)。只有二十分之一的受访者使用过匿名举报的办法，尽管超过二分之一的组织政策规定了此类举报(见最佳做法指标 1.3)。

6. 对处理不当行为/错失行为举报满意度低

170. 在全球工作人员调查的受访者中，声称曾举报过不当行为/错失行为的人对所有关于处理其不当行为/错失行为举报的流程和程序的内部举报机制表示极大不满(见附件六)。总体而言，工作人员对八个内部举报机制的任何一个的满意

度，无论是全部还是部分，均未达到 50%，对内部监督(47.2%)、工作人员代表大会(46.8%)和直接上级(46.7%)的满意度最高；对中层管理人员(33.3%)、人力资源(34.8%)和监察员(36.2%)的满意度最低。

171. 按人口类别分列(见附件七)，在全球工作人员调查受访者中，相对中小型组织工作人员而言，声称举报过不当行为/错失行为的大型组织工作人员对所有内部举报渠道更为满意；在内部监督和直接上级方面，大型和小型实体的满意程度差异较大(14-17 个百分点)。对中型参与组织中的中层管理人员满意度最低，为 20%。

172. 全球工作人员调查受访者对不当行为/错失行为举报的处理方式表示相当不满，这是若干因素造成的，包括：(a) 没有对最有可能接收此类举报的主管和管理人员进行培训(见第六章)；(b) 政策传达的内容与实际的实施方式不一致；(c) 以及未能履行支持投诉人和积极防止报复的基本关照责任。

7. 积极支持举报不当行为/错失行为的人以防止报复

173. 如最佳做法指标 3.2 表明的，政策应确定可向工作人员提供的机制和资源，以支持他们度过举报不当行为/错失行为的艰难过程。此外，程序应侧重于防止报复，特别是在因权力动态或办公室规模而可能发生报复的案件中，和/或在涉及高级管理人员、重大欺诈或腐败等可能引起广泛注意的案件中。

174. 在联检组研究的 17 起人事案件的许多案件中，工作人员报告称对举报过程感到疑惑，而缺乏跟进和调查过程中的沟通让他们感到处于弱势和焦虑。在工作人员举报不当行为/错失行为后请求积极保护和/或住宿的案件中，17 个工作人员中只有 3 个工作人员获得了防止报复的住宿。各个职能部门告知若干工作人员，直到报复实际发生后才能安排此类住宿。与处理不当行为/错失行为举报的人员进行的采访证实，若干人员认为其组织的政策未使他们能积极为举报不当行为/错失行为的工作人员提供住宿，即便他们知道这些工作人员可能会遭受报复。若干监督工作人员提及，他们超出其各自政策范围行事，通过动员人力资源工作人员和/或警告被举报者报复产生的影响，以保护极有可能遭受报复的工作人员。

175. 监督和道德操守专业人员表示，难以与接受调查的各层级工作人员和能报复其指控者的人员进行对话。这些对话通常采取的形式是重申防止报复政策、让被告知晓报复也是不当行为/错失行为并会引起其他行动，并/或就被告为避免或减轻可能存在的问题可采取的行动提出咨询。

176. 政策、进程和程序应侧重积极防止报复以及为可能遭受报复的工作人员提供支持(见最佳做法指标 2.1、2.2 和 3.2)。与监督、道德操守和人力资源有关的工作人员和职能部门应当设法通过对主管和高级管理人员进行相关政策的教育，群策群力为最有可能遭到报复的举报人员提供积极保护方案等方式，进行适当的协调来防范报复，而不是等待报复发生。作为一种良好做法，联合国秘书处的防止报复政策规定，监督厅在获得投诉人同意的情况下，将向道德操守办公室通报任何收到且其认定可能存在报复风险的对错失行为的举报。道德操守办公室随后将与投诉人就恰当的防止报复行动进行磋商。积极主动的保护措施不仅可以有效防止报复，还可以防止其他不当行为，减少通过繁琐的官僚流程和程序的必要性，包括使用额外资源进行调查。

177. 由于积极主动防范报复符合工作人员和组织的最大利益，并能防止其他不当行为/错失行为案件，落实以下建议预计会增强问责框架和防止报复政策的有效性。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长应在 2020 年之前制定标准业务程序，积极保护不当行为/错失行为举报人免遭报复，应包括开展相关风险评估并查明现有支持机制和资源。

框 2

恶意举报

恶意举报系指在没有合理理由怀疑或没有任何形式的证据的情况下对错失行为或不当行为进行举报，唯一目的是损害另一个人或组织的名誉或廉正。务必在举报政策内处理恶意举报，组织必须设立程序以便防止滥用现有的不当行为/错失行为举报机制。

尽管应该适当谨慎地处理对不当行为/错失行为和指控报复的初次举报，以评估举报是否真诚，但应主要关注确定不当行为/错失行为是否确实发生。恶意举报的可能原因包括举报人和被告和或/组织的紧张关系、误解观察到的行动，或错误解读何种行为构成对组织造成无法接受风险的行为或何种行为构成报复行为。^a

目前，23 项防止报复政策中有 20 项政策明确规定应谨慎防范恶意举报。其中有 18 项政策明确将其归类为构成应予以纪律处分的不当行为。(粮农组织、近东救济工程处和粮食署^b的)三项政策没有明确提及恶意举报，但规定了关于在举报不当行为时的根本真诚义务。

根据与监督和道德操守专业人员的采访，极少有证实的恶意举报案件。很多监督部门人员表示，恶意举报大多是通过匿名举报机制收到的，即电子邮件或信函。尽管大多数监督人员认为，恶意举报不是重要的问题，但一些担任领导职位的人认为这更为重要，可能是因为一些案件耗费时间和资源、涉及高级管理层工作人员并/或提起了严重指控。由于恶意举报可能会妨碍监督工作和干扰业务，检查专员认为监督办公室必须跟进和调查那些被认为作出恶意投诉的人，以便发出一个明确的信息，即此类举报将受到纪律处分。

^a D. Robert MacDougall, “Whistle-blowing and the bioethicist’s public obligations”, Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics, vol. 2, No. 4 (2014), pp. 431-442.

^b 粮食署通过其法律框架的其他要素处理恶意举报，即《调查准则》(第 29 段)和防止骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视政策(第 60 段)。

C. 举报报复

1. 组织内部如何处理报复举报

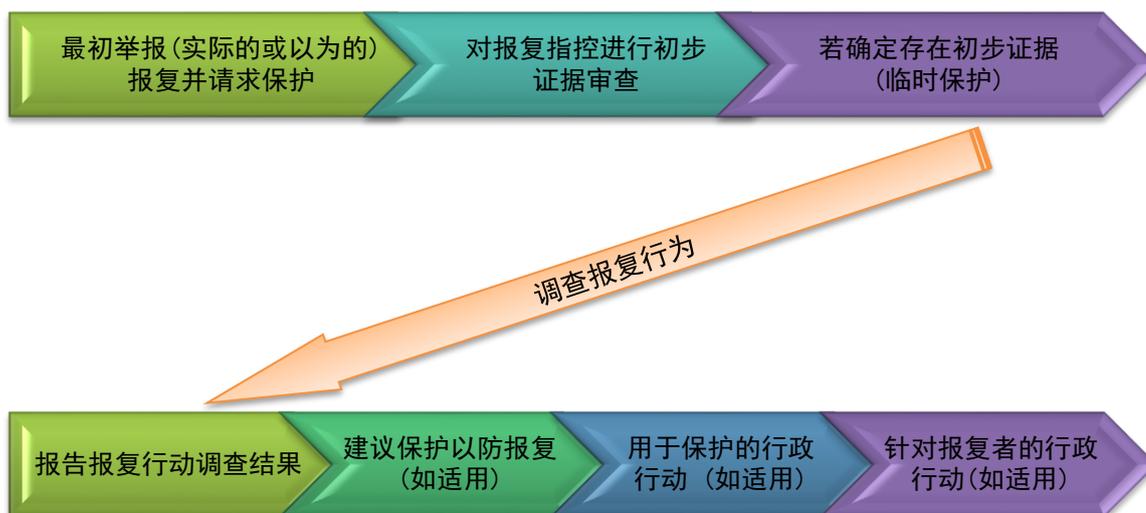
178. 如前几章详述，报复可能针对的行为包括不当行为/错失行为的举报，也可能包括参与正式授权的审计或调查或与之合作，这些行为在某些政策中称为受保护活动。图四显示了举报和处理报复案件的典型流程。在第一阶段，报复投诉由道德操守办公室(粮农组织和原子能机构由监督办公室)正式集中受理。如果投诉人选择向另一个正式实体举报，该实体有责任立即将此事移交道德操守办公室处理。道德操守办公室收到投诉后，通常会先根据收到的信息进行初步评估(即初步证据审查)，以确定是否有充分证据可以证明能够合理地相信已经发生了报复行为。一旦确定，可以建议提供临时保护，然后将案件移交调查。

179. 监督办公室(未设监督办公室的组织，则为指定/外包实体)开展实况调查，收集关于指控的报复行动是否与先前参与受保护活动有关联的信息和证据。若适用举证责任倒置，则行政部门必须向调查人员提供明确和令人信服的证据，证明在没有受保护活动的情况下它也会采取相同的行动。提交给道德操守办公室的调查报告包含调查结果，但通常不会就是否发生了报复行为下结论，也不包含任何建议。在审查了调查报告和其他材料的基础上，道德操守办公室通常向组织首长或受其委托接收建议的人提出一项关于初步证据的初步结论是否已确定的建议。如果已经确定，道德操守办公室也可以建议对投诉人采取保护措施。

180. 关于投诉人的保护和补救措施以及针对被指控的报复人的行政行动的最后裁决将由行政首长或其指定的代表作出，需遵循与前述针对不当行为/错失行为案件的行政行动相同的程序。对任何行政决定通常可以向组织的内部上诉委员会提起上诉，也可以向法院提起更正式的上诉。

图四

防止报复：典型的寻求保护过程



资料来源：联检组汇编的资料

2. 对报复和受保护活动、向谁举报、可用保护措施以及现有流程和程序的了解

181. 在全球工作人员调查受访者中，有 86%的人(部分或全部完全)同意他们了解构成报复行为的条件，而中小型组织中只有三分之二的受访者了解构成受保护活动的条件。在回答关于是否了解向谁举报报复行为的问题时，全球工作人员调查受访者中只有 71.7%的人表示(部分或完全)同意，只有 41.6%完全同意。在回答关于是否了解在遭到报复(实际报复、威胁报复或以为报复)时投诉人可利用的保护措施的问题时，虽然总体上有 70%的回答是(部分或完全)肯定的，但小型和中型参与组织的这一比例要小得多，分别为 62%和 59%。

182. 在回答关于是否了解举报报复行为后的可用流程和程序的问题时，总体上有三分之二的回答是(部分或完全)肯定的，而中小型组织的这一比例较低，分别只有 55%和 59%。总体而言，中小型组织的全球工作人员调查受访者表示，与大型组织的同事相比，他们对于报复的举报和处理方式等各个方面的了解都比较有限。这也可能表明中小型组织有少报的趋势——第五章对此进行了更详细的介绍。

3. 举报的报复案件、提供的保护措施和非正式解决的案件的总数

183. 附件五提供了 23 个联合国系统组织提供的关于 2012-2016 年审查期间向正式指定的报告渠道举报的报复指控数量以及关于报告的处理方式的数据。关于报复案件的数据由道德操守办公室(或粮农组织和原子能机构的监督办公室)直接提供。在 2012 年至 2016 年期间，23 个组织的指定渠道共接到 278 起报复案件。该数字不包括工作人员就涉及报复的事项向道德操守办公室或监督办公室寻求咨询后决定不作出正式举报的情况，也不包括在管理领导层次中处理或以非正式途径解决的案件。由于报复案件集中由一个办公室处理，因此与不当行为/错失行为案件不同的是，这些数据至少应当全面反映了正式举报的情况。

图五

联合国系统各组织对举报的报复案件的处理情况



* 两起案件的数据有出入

资料来源：23 个参与组织的数据。

184. 据报告，向投诉人提供保护(临时和永久的保护措施)的情况共计 34 起，仅占有报复投诉的 12.2%。除了联合国秘书处(提供九次保护)和粮食署、开发署和近东救济工程处(各提供了五次)之外，其他组织报告的保护次数均不超过一到两次。记录了 33 起报复投诉的难民署未能提供关于为投诉人提供保护的任何数据。通过非正式程序解决的案件有 36 起(占有所有投诉的 12.9%)，其中 89%发生在五个组织(开发署，难民署、儿基会、项目署和知识产权组织)。

4. 报复案件的初步证据审查、调查以及实践中的缺陷

185. 在有报复案件举报的 18 个组织中，确定存在初步证据的略超过五分之一 (22.3%)。值得注意的是，在七个小组织中，并未确定任何一起案件存在初步证据，而在中型和大型组织中，确定有初步证据的报复案件分别为 41% 和 20%。联检组在六个组织中发现，有 14 起报复案件的结果要么是待决，要么是情况不明：近东救济工程处(6 起)、儿基会(4 起)、难民署(2 起)、原子能机构(1 起)、世旅组织(1 起)。³ 一些组织指出，由于道德操守干事的变动，因此无法提供所要求的资料。虽然对所有已确定存在初步证据的案件都将开展调查，但世卫组织提供的数字存在出入(2 起)。因此，数据显示，确定有初步证据的案件为 62 起，移交调查的案件有 64 起。

186. 在移交调查的 64 起报复案件中，有 20 起得到证实，30 起未得到证实，14 起为待决、撤回、中止或情况不明。这些案件分别来自联合国秘书处(7 起)⁴、近东救济工程处(4 起)⁵、世卫组织(2 起)和开发署(1 起)。全权负责调查报复的监督办公室应确保开展必要的记录保存工作，以便提供有关调查结果的准确数据。这些数据可能会妨碍报复举报，并且可能说明在政策清晰度、举报的处理流程和程序的充分性和/或负责处理报复举报的职能人员能力方面存在缺陷。

5. 报复案件中，时间至关重要

187. 在所研究的 17 起人事案件中，人们对于确定是否存在初步证据所需的时间以及向举报人提供保护前所耗费的时间均表示了严重关切。为报复案件确定时间框架，主要是为了确保组织保护那些冒险举报的弱势群体并阻止报复行为。虽然有 22 个组织指明了开展初步证据审查的时间框架、19 个组织有调查报复指控的时间框架(见最佳做法指标 4.3)，但实际上，在联检组研究的人事案件中，只有一起案件满足了其中一项时间框架要求，而有些案件超出截止日期已有数月。在调查期间，只有三起案件提供了临时救助或保护；检查专员认为，大多数案件本来都可以提供保护来避免进一步的报复。

188. 一些受采访的道德操守和监督工作人员认为时间框架与其说是严格的政策规定，不如说是“期待”的，并且将延迟归咎于人员配置不足和/或缺乏资源。在审查的 17 起人事案件中，有些案件的延迟据称是由于高级管理人员参与阻止立案调查或拖延调查所致。对一些监督办公室的采访表明，这些并不是孤立的事件，说明“高层基调”未能尊重监督专业人员的操作独立性，也未能培养问责文化。

189. 许多工作人员报告说，初步证据审查和随后调查的过程的压力极大，而且如果不能在时间框架内完成，那么压力和不确定性都会增加。检查专员呼吁行政首长注意最佳做法指标 4.3，为举报不当行为/错失行为和报复制定现实的时间框架，并强调对此类案件而言，时间至关重要。

6. 就报复案件向法庭上诉

190. 如上所述，对于与涉及报复案件有关的行政决定，可以向三个一审法院(联合国争议法庭、劳工组织行政法庭和近东救济工程处争议法庭)提起上诉；对于来自联合国争议法庭或近东救济工程处争议法庭的案件，随后可向二审法庭(联合国行政法庭)提起上诉。对于劳工组织行政法庭处理的案件，并没有进一步上诉的途径。如果组织无法提供关于已上诉的报复案件数量的有用数据，联检组则

与各法庭的书记员联系，从联合国行政法庭、联合国争议法庭和近东救济工程处争议法庭获得了必要数据。对于劳工组织行政法庭，联检组审查了所有法庭案件并提取了提及报复的案件(无论是主要指控还是次要指控)后，与劳工组织行政法庭书记员分享了审查结果，供其核查。

191. 如附件五所述，2012 年至 2016 年期间，三个法庭(劳工组织行政法庭、联合国争议法庭和近东救济工程处争议法庭)共有来自 12 个组织的投诉人对 41 起涉及报复的案件提起上诉。其中超过一半(56%)的裁定对投诉人有利。投诉人上诉成功的比例因法庭而异：劳工组织行政法庭为 66%(21 起案件中有 14 起)，联合国争议法庭为 47%，近东救济工程处争议法庭为 33%(3 起案件中有 1 起)。三个组织(海事组织、联合国秘书处和近东救济工程处)的投诉人就三十一起涉及报复的案件向二审法庭，即联合国行政法庭提起进一步上诉，其中只有五起案件(16%)的裁定对投诉人有利。

192. 由于各法庭对半数以上的涉及报复的案件的裁定对投诉人有利，因此检查专员再次强调，防止报复政策及做法和/或实施这些政策和做法的职能的能力均存在明显欠缺。此外，劳工组织行政法庭做出的有利于投诉人的裁决的案件百分比之高，进一步表明了其政策中没有对未能确定初步证据确凿案件规定申诉机制的那些参与组织(主要是专门机构)必须建立申诉机制，为道德操守办公室提供额外的制衡方式(第二章建议 2)。

7. 联检组 2017 年关于经历报复和举报报复的举报人政策的全球工作人员调查的结果

193. 联检组与所有参与组织的道德操守办公室工作人员、监督办公室工作人员、监察员、人力资源工作人员和工作人员代表大会进行的采访以及所研究的 17 起人事案件显示，人们全面普遍地认为，甚至一些高级领导人都认为，正式举报的案件数量并没有充分反映整个联合国系统中实际发生的报复的真实规模。为了更好地评估该问题的真实规模，联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查包含了有关经历报复和举报报复、不举报的原因(详见第五章)以及对处理报复案件的流程和程序的满意度的详细问题，调查结果详述如下。

图六

全球工作人员调查受访者中曾经历报复和举报报复者的比例



资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查。

194. 在全球工作人员调查的受访者中，声称在过去五年内报告了不当行为/错失行为或参与了监督活动的所有人员中，有 12.8%的人因此受到报复。在比较按职等、合同类型和任期分列的人口群体时，可见遭到报复的受访者的百分比存在重大差异。在国际专业人员中遭到报复者占 15.6%，在非工作人员中该比例为

8.4%；在持连续/长期合同的员工中占 17%，而在持临时合同的员工中占 9%；在任期为五年或五年以上者中占 15.8%，在任期为五年以下者中占 8.2%。

195. 在声称于 2012 年至 2016 年期间遭到报复的全球工作人员调查的受访者中，只有 40.0%的受访者表示已做出举报。与中小型组织(35%)相比，大型组织中举报报复者的比例高 6 个百分点(41.6%)。这意味着 760 名受访者声称举报了报复行为，远高于参与组织报告的 292 起正式诉讼案件。造成这种脱节的原因可能有许多种，包括对政策的误解，特别是认为报复必须与受保护活动相关联的错误观念，和/或虽已向某实体举报报复行为但该实体未正式向道德操守或监督办公室汇报。

表 11
接收报复举报的实体
(百分比)

直接主管	中层管理人员	人力资源	组织首长/ 副首长	道德操守 办公室	工作人员 代表大会	监察员	内部监督
45.8	35.5	34.6	29	25.9	23.2	22.0	21.6
外部举报: 2.8				匿名举报: 3.2			

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查。

196. 虽然所有举报人政策都为正式举报报复行为确定了一个单独实体，但全球工作人员调查显示，这些渠道几乎很少真正用过，只有四分之一的人向道德操守办公室举报，略超过五分之一的人向内部监督办公室举报(见表 11)。大部分人员倾向于向其直接主管、中层管理人员和/或人力资源工作人员举报，通过正常的领导层次来寻求解决办法。和通过正式渠道进行举报一样，工作人员同样可能通过监察员或工作人员代表大会寻求非正式的解决方案或协助。全球工作人员调查的结果也可能表明了采访中反复提到的一点，即由于某个实体的反应不尽人意或为了确定哪个实体最能回应其担忧，所以工作人员会“货比三家”并向多个实体举报。

8. 对受理报复举报的指定实体的满意度

197. 全球工作人员调查结果表明，声称举报了报复行为的工作人员对所有内部举报机制在处理其报复举报的流程和程序方面都相当不满(见附件八)。总体而言，工作人员对直接主管(46%)、工作人员代表大会(42%)和监察员(35.7%)的(完全或部分)满意程度最高。对其他五个内部举报渠道的满意度不到 30%，其中人力资源(24.1%)得分最低。道德操守办公室和监督办公室这两个正式举报渠道均获得仅为 29%的满意度。相反，在调查受访者向外部举报的报复案件中，总体满意度评分相对较为乐观，为 61.9%。

198. 将全球工作人员调查中报告的满意度按八个内部报告渠道的人口类别分列时(见附件九)，就组织规模而言，只有三种情况的满意度超过 40%：在大型组织中向直接主管报告(49.2%)、向大型组织(47%)和中型组织(41.2%)的工作人员代表大会报告。对中型组织的五个渠道的满意度特别低，从 10%到 23%不等。小型组织的情况更糟糕，对六个渠道的满意度从 0%到 17%不等。

199. 对所有八个内部报告渠道，声称遭到报复的女性受访者的满意度低于男性。对直接主管和内部监督办公室的满意度差异最大，对五个渠道(中层管理人

员、组织首长/副首长、道德操守办公室、监察员和工作人员代表大会)的满意度差异中等，对人力资源的满意度差异最少。

200. 正如全球工作人员调查显示并且由对举报过报复行为的工作人员的采访所证实的那样，对报复案件处理方式的满意度很低，这非常令人担忧。在全球工作人员调查中，相较于对处理不当行为/错失行为举报的满意度，对通过每一个内部渠道处理报复举报的满意度都有所下降，其中对组织首长的满意度更是下降了11个百分点。

D. 应采取更为协调和标准化的方法处理报复案件

201. 联检组研究的17起人事案件描绘了一个令人不安的局面：报复可能对举报人造成身体和情感影响，以及举报可能对职业生涯产生不利影响。在17起案件中，几乎所有受访者都表示他们在举报过程中经历了严重的情感损失。许多人常常彻夜不眠、感到抑郁，并感到自己的个人生活受到了重大影响。三名举报人确认，他们的工作环境充满敌意，并且受到社会排斥。两名举报人报告说，他们不得不借助药物来应付举报导致的后果所产生的压力。

202. 在审查的大多数人事案件中，举报人认为，他们的举报相当于葬送了他们在该组织的职业前景，有些人认为这对他们在联合国系统其他组织的前景也产生了负面影响。大多数举报人在调查期间休假(行政假或病假)。其中，四人主动辞职，三人没有续签合同。如全球工作人员调查结果所示，这些人事案件的例子可能佐证了对报复案件处理方式的强烈不满。它还可能表明处理报复案件的流程和程序存在严重欠缺。

203. 报复案件通常涉及至少一个额外的流程步骤(即初步证据审查)并涉及至少一个其他的办公室(道德操守办公室)。这些案件通常包括具体的报告时限，通常由一个单独实体来处理以确定是否存在初步证据，并规定调查时限。据专家称，这种独特的“加速”程序旨在为举报人提供救济、保护举报人当前和未来免遭报复，并遏制更多不当行为发生。对于大多数组织而言，这意味着举证责任从证明某行为已发生转变为证明某行为在没有受保护活动的情形下也会发生。无论如何，举报报复行为并不是一种“典型的不当行为/错失行为案件”，不应等同视之。此外，参与组织提供的数据显示，与不当行为/错失行为案件相比，整个系统中正式举报报复行为的情况极少(292起)，而移交调查的案件数量更是少之又少(63起)。

204. 鉴于报复案件的独特性，并为了确保举报人得到充分支持和保护，联合国系统以外的一些组织以标准业务程序为指导。这些程序为道德操守办公室、监督办公室和法务团队提供了特定的核对表，其中包括开展转移举证责任调查的其他问题和规程、概述了举报人和当事人的沟通规程，并就如何审查案件向法律顾问提供指导，以便向组织首长提出建议。

205. 使用标准业务程序的做法应该在整个系统内复制用于处理报复案件。实施以下建议有望提高举报人保护系统的成效，以便妥善处理报复案件，使举报人受到充分保护和支持。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应于 2020 年之前制定用来处理报复案件的标准业务程序，并为调查、支持服务和沟通制定具体的核对表和规程(建议 7)。

注

- ¹ 原子能机构、民航组织、海事组织、艾滋病署、教科文组织、人口基金、工发组织、妇女署、万国邮联、知识产权组织和气象组织。
- ² 粮农组织、民航组织、国际电联、开发署、教科文组织、世旅组织、万国邮联和气象组织。
- ³ 有一起案件被移交人力资源部处理，因为该报复指控属于该部正在调查的一系列范围更广的滥用权力指控中的一小部分。其余五起案件于2016年底收到，初步评估持续到年底，于2017年结束。
- ⁴ 六起案件仍有待调查，一起案件被投诉人撤回。
- ⁵ 在三起案件中，调查尚未开始或在投诉对象离开近东救济工程处后中止。

五. 导致少报不当行为/错失行为和报复的因素

A. 少报作为整个联合国系统的一项重大关切

206. 少报是指未能举报目击或经历的不当行为/错失行为，包括报复。道德操守与合规倡议的“全球商业道德调查”是一项对公共和私营部门的工人行为和工作场所廉正与道德严格的多国调查，该调查¹显示，32%的私营部门受访者观察到不当行为，而在公共部门，这一数字升至34%。在调查的两个部门中，举报不当行为的比例中位数为59%。关于举报不当行为而遭到报复，根据调查的中位数，33%的私营部门受访者因举报不当行为而遭到报复，41%的公共部门受访者面临类似的报复。但是，该调查不包括单独的报复举报。

207. 在全球工作人员调查的受访者中，44%的人表示曾于2012至2016年亲眼目睹或意识到不当行为/错失行为。但是，声称亲眼目睹此类行为的受访者中有53%的人并没有举报。此外，在声称举报过不当行为/错失行为或参与过监督活动并声称遭到报复的全球工作人员调查受访者中，有60%人并没有举报。总而言之，半数以上声称目睹不当行为/错失行为的调查受访者根本没有举报，而在表示已举报并随后表示遭到报复的人当中，有很大一部分没有举报报复行为。全球工作人员调查的答复数据显示，联合国系统各组织中对不当行为/错失行为的举报远低于公共部门的平均数，对中小型组织而言尤为如此(见表12)。

208. 此外，与联合国系统工作人员(包括道德操守和监督干事、监察员、人力资源专业人员、管理人员和工作人员协会代表)的访谈广泛证实了存在少报不当行为/错失行为和报复行为的情况。一些受访者指出，一种普遍的看法是，针对不当行为/错失行为的举报并不会采取行动，并且投诉人可能会遭到报复并失去工作。还有人指出，(实际或潜在的)缩小规模会使得可能投诉的人更担心举报会导致他们失去工作。受访的工作人员认为，过去组织对那些专门举报了报复行为的人未采取任何行动，这对工作人员产生极大影响，成为妨碍他们举报报复行为的一个重要因素。

表 12

最有可能不举报的人
(未举报者的百分比)

类别	少报不当行为/错失行为	少报报复
职类	非工作人员(63)	非工作人员(68)
	一般事务人员(57)	高级管理人员(64)
	国际专业人员(53)	外地工作人员(60)
	外地工作人员(48)	国际专业人员(58)
	高级管理人员(38)	一般事务人员(57)
合同类型	临时(61)	临时(68)
	定期(53)	连续/长期(60)
	连续/长期(49)	定期(58)
性别	女(55)	男(60)
	男(50)	女(59)
工作地点	总部(58)	总部(62)
	外地(49)	外地(59)

	中型(61)	中型(65)
组织规模	小型(59)	小型(64)
	大型(50)	大型(58)

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查

209. 对声称曾目睹不当行为/错失行为和报复行为但没有举报的全球工作人员调查受访者按工作人员类别、任期、性别、工作地点和参与组织的规模进行了分列(见表 12)。虽然少报不当行为/错失行为和报复的类别细分基本相同, 但一个值得指出的例外是高级管理人员, 他们最有可能举报不当行为/错失行为, 但最不可能举报报复, 仅次于非工作人员。这种差异(尤其是在这一层级上的差异)可能表明存在“高层基调”问题(于第六章详述)。

210. 全球工作人员调查要求经历过不当行为/错失行为和报复的受访者说明他们不报告的原因。如图七和图八所示, 主要原因可分为如下两类: (a) 与举报有关的个人恐惧/风险; (b) 对处理举报的系统缺乏信心。根据全球工作人员调查、工作人员采访和人事案例审查的结果, 本章将对最不可能作出举报的人员进行分析, 并就如何鼓励和支持举报提出建议。

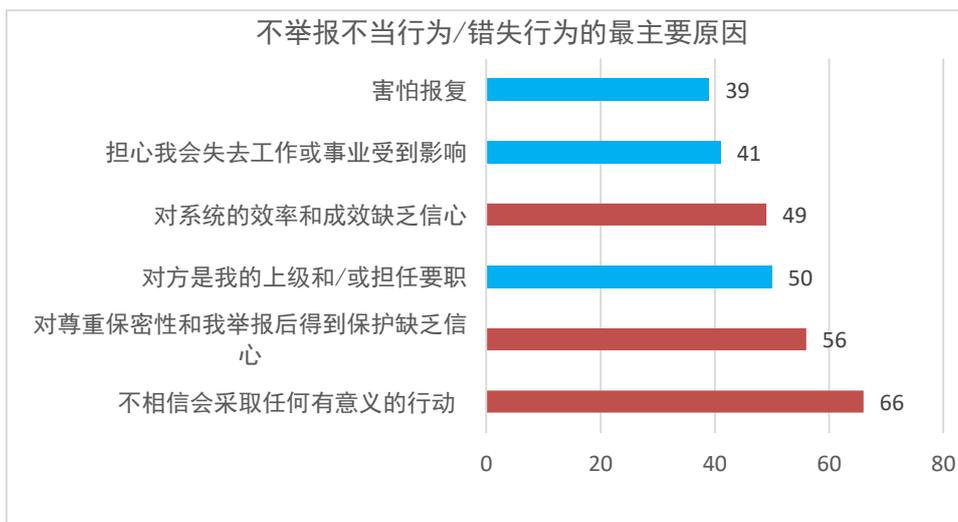
B. 不举报的主要原因

211. 全球工作人员调查请目睹不当行为/错失行为和报复的受访者提供不举报不当行为/错失行为(图七)和报复(图八)的原因(可提供多种理由)。提供的主要原因可以从两个并不互斥的关键类别来看——与举报有关的个人恐惧/风险(图中的蓝色条)以及对处理举报的系统缺乏信心(图中的橙色条)。

212. 考虑是否举报不当行为/错失行为的人可能会首先现有评估系统和职能是否可靠和值得信赖, 然后再衡量个人风险因素。如果认为处理举报的系统和职能薄弱, 那么个人恐惧和风险则可能会增加。下一节按上述类别分别介绍少报的情况, 并就减轻风险因素、加强系统和职能和鼓励举报提供分析和建议。

图七

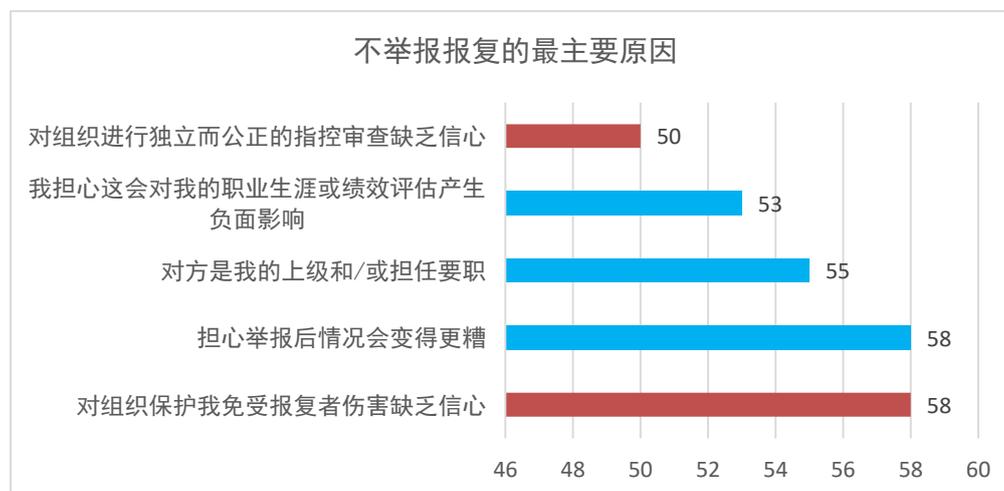
目睹不当行为/错失行为的受访者指出的不举报的主要原因(百分比)



资料来源：联检组 2017 年针对举报人政策的全球工作人员调查

注：垂直条纹表示个人恐惧/风险。点状图案条状表示对系统缺乏信心。

图八
经历报复的受访者指出的不举报报复的主要原因
(百分比)



资料来源：联检组 2017 年针对举报人政策的全球工作人员调查

注：垂直条纹条表示个人恐惧/风险。点状图案条状表示对系统缺乏信心。

C. 由于个人恐惧/风险而少报

213. 保护自己、保护自己的职业生涯和生计，是决定不举报的关键因素，特别是报复案件——其所有类别的少报数字都较高。一般而言，举报涉及风险。对许多人来说，风险实在太高。在对工作人员的采访中，有人指出几起广受关注的案件是不举报的原因；这些案件代表一种令人“引以为戒”的故事，因为这些案件通常以工作人员辞职或不续签合同而告终。这些案件也曾在工作人员全体会议上提出，并在联合国系统的工作人员出版物和外部媒体中突出介绍。

214. 在联检组研究的所有人事案件中，工作人员普遍认为举报事关个人廉正和专业责任，并认为他们有责任举报不当行为/错失行为。但大多数人都指出，在决定再次举报或建议其他人举报之前，他们会进行个人风险评估。本节以全球工作人员调查的答复和所审查的人事案件为基础，介绍可能影响工作人员是否决定举报的三个个人风险因素：权力动态、就业情况和外地工作人员的特定脆弱性。

1. 个人恐惧/风险：权力动态

215. 可能使潜在的投诉人处于最脆弱境地的情况之一是举报比其职位高的人；审查的人事案例显示，涉及被指控活动者的职等越高，投诉人似乎越脆弱。所研究的大多数人事案件都涉及举报比投诉人的职等更高的人员，其中只有一起案件不涉及报复。超过一半的投诉人要么离开了各自的组织，要么终止了合同。在审查的涉及举报相同职等或较低职等的三起人事案件中，只有一名投诉人遭受严重报复，所有投诉人都留在各自组织。

216. 在全球工作人员调查的受访者中，只有 39.6% 的人认为举报上级对他们的职业生涯、合同和业绩不会产生负面影响。也就是说，有 60.4% 的人要么认为举报上级会影响自身的职业和考绩，要么不确定。在审查的大多数人事案件中，投

诉人表示他们一定会再次举报不当行为，但又表示，但事后想来(最好)应当绕过传统举报渠道并可能将案件直接交给有权对此类错失行为采取行动的人或对外举报(例如向媒体或成员国举报)。

217. 在评估权力动态时，必须注意对妇女造成的过分的负面影响。在全球工作人员调查的受访者中，大多数表示曾目睹不当行为/错失行为的女性(51.4%)都没有举报。然而，尽管女性的举报率低于男性，但与男性受访者相比，女性声称因举报而遭到报复的频率更高。这是检查专员感到关切的问题，接收举报的职能部门应注意到这一点，以便适当调整培训和宣传。

2. 个人恐惧/风险：就业情况

218. 根据对全球工作人员调查的答复，到目前为止，对不当行为/错失行为(63.2%)和报复(67.9%)的少报程度最高者为非工作人员类别，包括咨询人、承包人、实习生、初级专业人员和联合国志愿人员。整个系统中有约 45%² 的劳动力归为非工作人员，由于预算和供资趋势，这一比例可能会增加。这些数字在全球工作人员调查中通过合同类型得到了进一步验证，因为那些表示持有临时合同的人也表示他们最不可能举报，其中目睹了不当行为和遭到报复的人分别有 60.9% 和 67.8% 没有举报。

219. 就生计和/或职业前景风险而言，非工作人员的合同和职位通常是临时的，他们处于组织结构的较低端，甚至没有人会留意他们。与拥有更稳定的合同地位的工作人员相比，非工作人员可能面临更高的报复风险，即不续签合同和被列入相应的黑名单。在采访中，整个系统的工作人员证实，非工作人员很脆弱，并表示担心非工作人员目睹不当行为/错失行为但无法或不愿举报。

220. 此外，在审查的防止报复政策中，只有不到一半的政策能够为各类非工作人员提供防止报复保护(见第二章，最佳做法指标 5.1)，各组织不要求非工作人员完成与道德操守相关的培训，导致他们不太了解如何举报，用以保护自己免受报复的资源较少。检查专员认为，招聘非工作人员的组织如果尚未这样做，应努力为这些类别的人提供信息和获得道德操守培训的渠道，并应考虑修订防止报复政策，使政策保护范围涵盖非工作人员。

框 3

外地工作人员的特定脆弱性

全球工作人员调查收集的数据表明，作出答复的外地工作人员有 52% 声称目睹了不当行为/错失行为并进行了举报，另有 40% 声称遭受报复的人也举报了报复行为。由于外地工作人员的工作场所位于偏远地区、小型办公室和/或冲突或冲突后地区等特殊高压环境，因此他们承受着特定的脆弱性。在联检组审查的 17 起人事案件中，只有不到一半来自外地，大部分都涉及本国工作人员。这些案件涉及的所有个人都表示面临着如下挑战：在隐私有限的小型办公环境中进行保密、挑战权力动态，以及难以获得用于举报的信息和资源。事实上，涉及外地案件的大多数人员都表示发生了泄密事件，使他们遭到报复或扩大了影响。

此外，与总部办公室的同事相比，实地工作人员可能并不总是能够收到关于道德操守问题的相同信息或同等水平的沟通，因此他们不一定了解应该举报哪些行为、向谁举报、以及可以提供哪些资源来支持他们。这一点在涉及办公室负责

人的实地人事案件的审查中最为明显。在这些案件中，工作人员匿名向监督实体、区域办事处和/或国家工作队内的另一名联合国系统官员举报。在大多数案件中，需要其他人进行干预，以协助外地工作人员举报。当报复发生时，大多数人指出，在弄清楚举报流程方面，他们没有得到足够的支持。检查专员建议，设有外地办事处的组织根据第四章的建议 5，为外地工作人员设立各种工作语文的特定沟通和外联工具。

在上述情况等某些情形下，应当作出规定，使工作人员能够向国家一级的联合国系统领导举报不当行为/错失行为，即便该职位担任者来自不同的组织——尤其是对高级工作人员的指控。在某些情况下，联合国驻地协调员自愿担当支持者的角色。但是，没有正式程序或规程可供驻地协调员利用特定机构关于联合国系统其他机构人员举报不当行为/错失行为的问责机制。

检查专员敦促秘书长制定程序，使外地人员能够向驻该国的联合国系统高级官员报告指控，并通过必要的培训来支持这些程序，使高级官员能够作出适当的反应，从而促进妥善处理、确保保密性和防止报复。

3. 减轻个人恐惧/风险的可能机制：匿名举报的备选方案

221. 全球工作人员调查的结果表明，当权衡是否举报不当行为/错失行为时，虑及个人担心遭到可能包括失去工作、得到较差的考绩，或损害职业机会等报复行为，大多数人选择不举报。这意味着各组织需承担因不举报严重不当行为和错失行为而导致组织中工作人员有罪不罚的额外风险，更纵容了不良行为并使组织的声誉可能遭受损害。系统内部及外部的少数最佳做法可以为所有工作人员提供更多保护和支持，尤其是那些面临最高报复风险的人。

222. 如第二章所述，匿名举报是一种最佳做法(见最佳做法指标 1.3)，可以保护面临最高报复风险的人。匿名举报是个人可以举报不当行为/错失行为而无需暴露自己身份，即组织将接受对不当行为的举报，而无需将举报与投诉人身份挂钩。目前，大多数组织(国际电联和海事组织除外)接受匿名举报不当行为/错失行为，五个组织(妇女署、万国邮联、世卫组织、开发署和艾滋病署)有外部承包商提供支持匿名举报错失行为的服务。在大多数防止报复案件中，或许无法匿名举报报复，因为这些案件通常需要指明受保护活动，而且组织很难保护匿名投诉人。

223. 包括世界银行和国际货币基金组织(基金组织)在内的一些组织都运营外包的廉正热线，接受针对不当行为和错失行为的匿名举报。2015 至 2016 年期间，基金组织的热线电话量增加了 20%，最常见的投诉是举报电子邮件诈骗(涉及冒充基金组织人员的个人)。此类活动促使基金组织对如何最好地应对这些骗局进行了风险分析。

224. 一些参与组织设立了类似机制。世卫组织廉正热线(其中艾滋病署也是合作伙伴)提供了一种机制，供人以安全独立的方式报告对任何涉及世卫组织的问题的关切。该热线是一项外包服务，由世卫组织通过竞标程序选择的专业公司管理。合同明确禁止热线服务提供商在未经投诉人许可的情况下与世卫组织分享投诉人身份信息，并接受匿名举报。举报可以通过三个渠道进行：电话、电子邮件和在线表格。开发署与一家私营公司签订了合同，全天均有接线员提供服务，人

们可以用 100 多种语文举报(电话口译员将投诉翻译为相关工作语文并向监督办公室提交书面记录)。开发署为妇女署设立了一条单独的热线。

225. 必须指出, 将接受匿名举报服务外包并不是确保该职能的问责制和效率的根本前提。事实上, 对较小的组织而言, 这种外包的成本可能过高。但是, 有必要确保现有的匿名举报机制能够有效运作, 以鼓励举报不当行为/错失行为, 还必须确保宣传这些机制以鼓励人们使用, 并向工作人员保证他们的举报将保持匿名。同样重要的是为此类举报提供明确的渠道和机制, 并使工作人员、非工作人员、供应商和开发活动的受益人了解这些渠道和机制。

226. 只有四个组织(海事组织、国际电联、劳工组织和民航组织)不提供多种匿名举报渠道和机制(例如, 内联网和互联网的在线门户、电话热线、信箱和传真号码)。虽然许多参与组织报告称有多种渠道和机制接受匿名举报, 但有几个组织未在其政策中包含该选项, 也没有将这些选项有效地传达所有人员、供应商和/或受益人。

227. 匿名报告机制是一种最佳做法, 应该设立该机制并反映于政策中, 同时提供特定渠道和规程。应将这些机制传达工作人员、非工作人员、供应商和受益人, 以鼓励举报并尽量减少报复风险, 避免他们因此而不举报。

228. 实施以下建议预计将扩大匿名举报机制和渠道的提供范围, 从而增强举报人保护系统的成效。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长确保在 2020 年前, 对举报不当行为/错失行为的匿名渠道: (a) 完成建立并投入运作; (b) 以组织的所有工作语文提供; (c) 可供所有人员、供应商和受益人使用; (d) 反映在其相关政策中; 以及(e) 进行广泛宣传。

D. 对系统、职能和流程缺乏信心导致的少报

229. 根据全球工作人员调查期间收集的、以及在图七和八中总结的关于声称目睹不当行为/错失行为和/或报复的受访者未作出举报的原因的数据, 所选的因素有 55.5%与人们对受访者组织中的系统和职能有效处理此类案件缺乏信心有关。而 49.0%的受访者指出个人风险因素是不举报的原因。如前所述, 这些因素并不互斥。在人们对处理投诉和保护举报人的系统和职能缺乏信心的情况下, 少报仍将是所有联合国系统组织的主要关切。那些真的下决心举报并且对组织内部系统缺乏信心的人, 可能会寻求对外举报, 这意味着系统内部的失败。

230. 在全球工作人员调查的受访者中, 只有 51.4%的人表示, 他们(完全或部分)同意对其组织内部有效处理不当行为/错失行为指控的流程和程序有信心; 在小型组织和中型组织, 同意率分别降至 35%和 40%; 女性的同意率降至 43.5%。对报复的信心水平甚至更低, 只有 47.5%的受访者表示他们对组织中保护他们举报不当行为/错失行为免遭报复的流程和程序有信心, 在小型组织和中型组织, 同意率分别降至 34%和 36%, 女性的同意率降至 39.5%。

231. 与工作人员和专家的访谈以及来自所审查的人事案件的定性数据表明，要提高工作人员对涉及举报的系统和职能的信心，则需要采取全面、协调一致的努力，也需要领导人和理事机构的坚定承诺。这项工作应侧重于：制定全面的问责框架，包括明确界定关键职能的结构独立性和操作独立性、致力于保证结果透明，以及鼓励举报和保护举报人的有效领导力，换言之，即“高层基调”。

1. 操作独立性作为系统性问题

232. 如第三章所述，与举报不当行为/错失行为和报复、调查和防止报复、提供支持和非正式调解(即道德操守办公室、监督办公室和监察员)有关的职能的独立性，对一个可靠的问责框架至关重要。不能像一些安排了问责职位的组织那样，仅仅宣布其中某个职位是“独立”的。它必须根据第三章所述的定义在结构和操作上保持独立，管理层和领导人也必须充分理解和尊重其限制和界限。

233. 在审查的 17 起人事案件和对工作人员的采访中，人们常常指出缺乏实际的或以为的独立性是工作人员未举报或不再举报的主要原因。工作人员经常提到，在大多数组织中，道德操守办公室、监督办公室和监察员都向组织负责人汇报，因此这些职能可能受到政治因素的影响，而且当指控猥亵行为和/或涉及高级管理人员时，这些职能更可能会受到危害。理想的做法是，领导人应充分理解和尊重这些职能的作用和责任，并应将相同的期望传达给其他高级职员和理事机构，他们应当加强这些职能的独立性并提供额外的监督。

234. 在与工作人员进行访谈和审查 17 起人事案件的过程中，检查专员了解到许多由于高级管理人员为了避免责任和/或减轻声誉损失而导致操作独立性受到破坏、忽视和/或影响的例子，其数量之多令检查专员感到忧虑。这些例子几乎全都涉及针对高级管理人员的指控。在审查的一起特别人事案件中，行政首长威胁某工作人员如果不撤销一个对组织声誉特别有害的案件，则不为其续签合同。在另一起案件中，有人向一名工作人员施压，要求其透露机密指控来源，以便组织的行政首长能够更直接地处理指控。

235. 如第三章所述，确保这些职能按照现有最佳做法和专业标准维持操作独立性，应成为联合国系统各组织的高度优先事项。理事机构应明确规定与工作人员直接沟通的渠道以及减轻利益冲突和处理针对组织首长的指控的规程。

236. 除了提出第三章中的建议 4 外，检查专员还强调理事机构有必要审查这些职能的独立性指标，并要求行政首长对确保这种独立性承担责任。行政首长还应为这些职能规定强制性的年度汇报要求，并应指定适当的渠道或机制来处理针对自身的指控和其他相关的利益冲突问题等可能损害这些职能操作独立性的问题。

2. 需要在案件和结果方面确保适当的透明度，以帮助建立对系统的信心

237. 全球工作人员调查的受访者表示，与不举报不当行为/错失行为有关的首要因素(66%的受访者指出)是缺乏对组织采取有意义行动的信任。这可能表明，报告指控与采取行动制止不当行为/错失行为和/或惩罚肇事者之间存在脱节。这也与从涵盖整个系统的采访中收集的信息一致，其中一些道德操守干事指出，工作人员没有举报的主要原因是他们认为什么都不会发生，也就是说，他们认为只有风险，没有任何好处。

238. 当受访工作人员被问及如何改善问责制和提高廉政时，许多人指出需要提高案件结果方面的透明度，特别是在概要介绍指控、调查结果和处理结果方面，包括采取的任何行政行动。一些工作人员报告说，关于案件的谣言和流言很常见并且通常不准确，并表示发布符合事实的案例信息，把针对被判定违规的工作人员的行政行动公之于众，将有助于加强组织的问责框架并发挥威慑作用。一个监督办公室报告了关于公布其活动的最新政策：“处罚清单在上一个两年期首次公布……这向工作人员发出了一个强烈的信息，即只要犯错就必须承担后果。”

239. 无论是在大多数会员国的私营部门内还是公共机构，公布关于不当行为/错失行为和报复案件的调查结果是最佳做法。这些公开发布的报告将特定信息匿名化，为投诉对象和投诉人保密，其内容详细而全面，足以提供有关组织对不当行为/错失行为指控的响应的充分信息，以确保透明度和问责制的任务规定能够尽可能得到最充分的履行。

240. 虽然一些参与组织制作了强有力的公开报告，但这些报告的内容和实用性参差不齐。开发署出版关于前一年度采取的纪律措施和其他行动的年度报告。这是一份非常全面的报告，专门介绍对涉及针对(开发署以及根据开发署任用书提供服务的其他机构和实体的)工作人员指控的案件展开的调查。该报告包括案件统计数据及有关不当行为性质的详细信息以及随后采取的行动，包括此类案件的结果。

241. 儿基会内部审计和调查办公室出版年度报告并提交执行局。该报告包括开展的调查数量，并对案件进行了分类。它还包括关于案件处理和结案类型的统计数据，以及调查的财务影响。虽然该报告列有已采取的纪律措施和行动，但这些措施和行动是作为统计信息列入的，而没有提及不当行为或错失行为的类型，也不提及案件的任何具体细节。

242. 监督厅(联合国秘书处)在其年度活动报告中公布了所开展的各种调查的统计数据，包括犯罪活动、金融调查、欺诈或推定欺诈、滥用职权或职位、人事问题、采购问题、征聘问题、报复和性剥削和性虐待案件。报告还载有具体案件的详细情况，包括所涉工作人员的专业职等、不当行为或错失行为的细节、调查的性质以及案件的最终结果。这些细节很重要，因为它们凸显了组织为解决系统性有罪不罚现象并积极营造鼓励举报不当行为的文化而采取的积极措施。虽然监督厅的报告是加强结构性问责制和透明度的重要一步，但工作人员无法全面了解此类案件的细节，因为这些细节淹没在一份更大的报告之中。

243. 为了提高问责制和透明度，提供既向工作人员发布也对外公开发表的可访问的单独报告，将确保工作人员了解各种不当行为以及组织随后做出的响应。这不仅可以让工作人员清楚地了解调查程序可以产生的结果，而且由于工作人员目睹了此类举报结果的具体证据，因此也可能鼓励今后举报。以下建议的实施可望提高联合国系统各组织内部司法的透明度和问责制。

建议 9

在 2019 年底前，联合国系统各组织的行政首长在充分考虑保密性的情况下确保公开发布关于不当行为/错失行为和报复案件的年度报告。报告特别要包含指控、调查结果和处理结果，包括已采取的行政行动。

E. 中小型组织的系统性问题

244. 全球工作人员调查期间收集的数据、对整个系统的工作人员进行的采访以及 17 起人事案件的审查显示，中小型组织中的少报现象特别令人关注。在全球工作人员调查的中小型组织受访者中，声称目睹不当行为/错失行为和报复并作出举报者的比例显著低于大型组织的工作人员(见表 13)。来自小型组织和中型组织的全球工作人员调查受访者也声称，他们对其组织的举报政策和程序的熟悉程度低于大型组织的员工(分别低 13 个百分点和 14 个百分点)。此外，与小型组织和中型组织相比，受访者认为既定的行为标准在大型组织中更为重视，差别分别为 10 个百分点和 16 个百分点。

表 13

按组织规模分列的不当行为/错失行为和报复行为少报现象
(未举报者的百分比)

参与组织规模	少报不当行为/错失行为	少报报复
中型	60.7	64.8
小型	58.8	64.3
大型	49.8	58.4

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查

245. 一般而言，大型组织拥有更多资金进行人员配置和提供服务，以支持举报行为，同时，它们也通常会受到来自媒体和成员国的更多外部监督。此外，与中小型组织相比，大型组织在政策和实践方面的发展更为完善。联合国秘书处监督厅成立于 1994 年，开发署和儿基会的审计委员会成立于 1990 年代末。联合国秘书处与各基金和方案的许多防止报复政策和支持职能都是在 2005 年石油换食品丑闻之后确立的，其中联合国秘书处的道德操守职能于 2006 年成立，开发署、人口基金和儿基会的道德操守办公室于 2007 年成立，粮食署的道德操守办公室于 2008 年成立。

246. 大多数中小型组织于 2010 至 2013 年期间设立了道德操守办公室并制定了防止报复政策，推动这一变化的部分原因可能是联合国争议法庭审理的两起广受关注的案件。³ 缺乏实施防止报复政策和程序的经验，也体现在中型组织的涉及报复的法庭案件中。这些组织在涉及报复的案件中的败诉率达 77%(13 起中的 10 起；见附件五)，相比之下，大型组织的败诉率仅为 44%。小型组织中只有三起涉及报复的案件，其中一起案件的裁决有利于投诉人。

247. 除了全球工作人员调查显示中小型组织中不当行为/错失行为的少报以及报复率高于大型组织之外，对关键工作人员处理案件的方式的满意度也有很大差异。如表 14 所示，声称举报了不当行为/错失行为和/或报复的工作人员在全球工作人员调查中的答复显示，小型组织和中型组织对案件处理方式的整体不满程度比大型组织高出 8 至 14 个百分点。据报告，对小型组织人力资源办公室处理报复举报的不满程度(80.8%)以及对中型组织的中层管理人员处理不当行为/错失行为举报的不满程度(65.2%)最高。

表 14
按组织规模分列的对处理不当行为/错失行为和报复举报的满意率差异

实体	小型	中型	大型	大型组织与中小型组织的差异
对处理不当行为/错失行为举报不满意的百分比				
监督办公室	58.1	39.6	40.3	-0.7 至 17.8
主管	56.1	52.0	37.2	14.8 至 18.9
中层管理人员	61.8	65.2	52.5	9.3 至 12.7
人力资源	59.0	57.1	50.8	6.3 至 8.2
处理不当行为举报的平均值	58.7	53.5	45.2	8.3 至 13.5
对处理报复举报不满意的百分比				
人力资源	80.8	73.5	58.0	15.5 至 22.8
监督办公室	66.7	60.0	56.6	3.4 至 10.1
道德操守办公室	73.3	63.0	55.1	7.9 至 18.2
直接主管	60.0	51.1	41.2	9.9 至 18.8
中层管理人员	66.7	70.6	66.3	0.4 到 4.3
处理报复举报的平均值	69.5	63.6	55.4	8.2 至 14.1

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查

248. 许多此类中小型组织中存在明显的垂直层级制度，这是可能导致全球工作人员调查结果显示举报率和满意度与大型组织存在差异的另一个因素。对工作人员的大量采访和审查的 17 起人事案件表明，这些组织的行政首长往往在举报的早期阶段介入，试图解决案件。在大型组织中，有专业人员应对举报和处理案例，而且总的来说，组织负责人极少参与，因为相关建议和行政决策是由职等级别低于行政首长一两级的授权职能人员处理的。

249. 通过工作人员采访，联检组了解到中小型组织发生过行政首长介入并阻止举报的进展的情况，显然试图在调查完成之前进行调解或自行开展实况调查。其中一些情况似乎属于在问题恶化前解决该问题的“积极行为”。而在另一些情况下，行政首长采取的此类行动似乎是为了避免对组织造成声誉损害和/或保护高级管理人员。

250. 据检查专员了解，只有在少数情况下理事机构介入案件，这些情况通常涉及针对行政首长、副首长或监督部门负责人的指控。在涉及这些职位和道德操守干事职位的其他情况中，并未咨询理事机构或请其介入，而且投诉人随后遭到报复。在审查的中小型组织案件中，有四分之三的人事案件的人员随后离开各自组织，并且所有这些离职都与人员举报经历有关。在其中一半的案件中，发生了违反保密义务的行为，导致发生报复或使报复严重恶化。

251. 总体而言，中小型组织在实施举报人政策和程序方面的经验较少。全球工作人员调查显示，这些组织的受访者对举报的满意度明显较低，对报告处理方式

的信心也低于大型组织。鉴于这些组织固有的纵向层级制度，扩大理事机构的作用和职责，特别是具有技术能力的独立实体(如某些监督委员会)的作用和职责，可能有助于为涉及高级领导人、监督人员或道德操守干事的指控提供进一步的问责制，并提高处理指控的独立性。这些扩大的职责可能有助于鼓励未来对不当行为/错失行为的举报，保护举报人并鼓励举报报复行为。它们还可以用于指导这些组织中的关键问责职能人员并进一步提高其专业化程度。

252. 检查专员重申第二章的建议 1，并呼吁 20 个中小型联合国系统组织的理事机构审查关于举报不当行为/错失行为和报复的政策和标准业务程序，并就通知和处理针对行政首长、高级管理人员、监督及道德操守职能的指控制定规程及建立机制，如监督委员会。还要求理事机构采取措施，由关键工作人员定期汇报问责情况。

亟需适当的“高层基调”以鼓励举报

253. 当前联合国系统少报不当行为/错失行为和报复的程度亟待关注，同时在以下方面尚存在不足和彻底失败：政策不明朗或没有提供充分保护、关键职能无效和/或缺乏独立性、程序模糊不清或拖沓、流程冗长或过于官僚化，特别是领导层未能营造或支持鼓励举报不当行为/错失行为并保护举报人的问责文化(即“高层基调”)。

注

¹ Ethics and Compliance Initiative, *2016 Global Business Ethics Survey: Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity*.

² JIU/REP/2014/8.

³ 联合国争议法庭，*Hunt-Matthes*诉联合国秘书长，案件编号UNDT/NBI/2010/054/UNAT/1680和*Wasserstrom*诉联合国秘书长，案件编号UNDT/NY/2009/044/JAB/2008/087。

六. “高层基调”：促进并支持一种问责和不失尊重的异议的文化

A. “高层基调”

254. 联合国系统各组织领导人应当树立起能让员工效仿、采取行动并作出反应的榜样和基调。他们身处独特的地位，能够通过设定“高层基调”，建立和支持一种强调问责和廉正的文化来影响所有的员工。

255. “高层基调”指的是创造一种具有主人翁意识和责任感的文化，使人们出于个人责任感和职业责任感按照道德价值观和原则行事。其中包括：高层管理者始终如一地、明确地赞同与道德操守和合规相关的问题；在尝试做出重大改变之前，对普遍的文化有着深入的了解；言行一致并确保他人也这样做；奖励良好的行为；对不当行为采取行动；以及支持支撑和加强问责制的系统、流程、程序和独立职能。¹

256. 在本次审查的背景下，“高层基调”确定了组织的指导价值和道德操守氛围，影响了工作人员对相互冲突的观点的反应，是否倾向于举报(或不举报)不当行为/错失行为以及是否要保护举报人。在整个系统中进行的多次采访中，工作人员经常表达出这样一种看法，即联合国系统组织有两套规则：一套适用于高级工作人员，另一套适用于所有其他人员。大家的普遍共识是，若犯下最严重的罪行，在外地办事处从事办事员或行政职能的工作人员可能会被开除，而对高级专业人员或主管人员以及更高级别的人员来说，问责措施的适用则会灵活得多。

257. 工作人员也普遍认为，如果没有行政首长的明确承诺，对问责制框架的任何改变都是不可能的。适当的“高层基调”对问责制而言至关重要。联检组在若干报告和管理及行政审查中直接或间接地提及了“高层基调”。本章作为最后一章将讨论“高层基调”下的一个部分，即不失尊重的异议，这是工作人员在整个审查中提出的一个突出主题。检查专员还将指出，需要举办有针对性的培训以填补急需弥补的空白，还需要一个有效的监测工具，用以评估联检组参与组织内的“高层基调”和不失尊重的异议。

B. 不失尊重的异议的定义

1. 不失尊重的异议的背景

258. 不失尊重的异议系指持有并恰当表达可能不符合本组织既有政策或立场的观点或视角的权利。不失尊重的异议可以防止各个群体匆忙下结论，促使寻找更多信息，并鼓励人们从各种视角和角度考虑事实和意见。² 一些接受采访的联合国系统高级官员指出，当他们要求管理人员评估工作进展时，持反对意见的声音会很有帮助；反过来，管理人员需要对这些观点更加开放，这有助于改进流程和做法。然而，受访者承认并非所有管理人员都对这些挑战持开放态度。

259. 为了使不失尊重的异议发挥成效，工作人员需要找到适当的方式和方法来表达自己的异议，同时领导者作出回应，认可可能存在的各种观点，还需表明欢迎异议，并且提出异议不会遭到报复。联合国系统各组织的专业人员多次提到，召开全体会议是“提出问题”的一种方式。此外，他们还指出，专业工作人员和

高级工作人员定期与工作人员协会接触也是从整个组织收集各种问题的宝贵意见的一种方式。

260. 不失尊重地表达异议之所以与本次审查相关，是因为如果没有渠道让人们真诚表达此类异议，可能(而且确实)会发生真实的报复。由于表达异议本身并不直接牵涉不当行为或者错失行为，因此当工作人员就政策和程序发表异议或批评时，鲜有措施能够有效保护他们免遭报复。

261. 联检组为本审查所研究的近四分之一的人事案件实际上都是有关不失尊重的异议案件，或者至少是如此引起的。这些案件的根源在于与中层管理人员或高级领导人在政策或程序上的分歧，这些分歧可能会(或已确实)产生严重影响。所有投诉人都遭受过严厉的报复，从排挤、列入黑名单和骚扰到惩罚行为、恶意调查和被迫辞职。大多数案件都包括向外部实体(会员国和/或媒体)的揭发，有一半的案件最终导致投诉人辞职和随后的诉讼。所有案件都在各自组织中造成并继续造成严重不和的现象。

2. 防止报复政策不包括无保护活动的报复

262. 当道德操守办公室收到本质上是不失尊重的异议案件时，大多数办公室都难以确定具体的受保护活动(最初的不当行为或错失行为)，因此根据其政策无法找到初步证据。然而，投诉人所经历的报复是真实的，如果是毫不掩饰的报复则可以被视作不当行为，但这些报复往往是微妙的。投诉人被贴上闹事者或缺乏团队精神的标签，被列入黑名单，并且在某些情况下受到骚扰。对存在异议的人提出滥用权力的投诉只会加强这些标签和对投诉人的看法。这些类型的案件往往会带来更多的举报，也会让员工对其他滥用和问题提高意识，从而使监督和道德操守专业人员应接不暇，对政策和程序提出挑战，通常还会使敌对和报复性环境长期存在。

3. 关于涉及不失尊重的异议和对领导的信任的问责制的全球工作人员调查结果

263. 在全球工作人员调查的答复者中，大多数人(部分或完全)同意：组织对不当行为/错失行为的举报予以重视(58.3%)；已建立了适当的论坛、机制和/或程序来表达对组织问题的关切(54.6%)；工作人员对其行动负有足够的责任(51.2%)。此外，正好一半(50.0%)的受访者同意他们可以不失尊重地对组织决策或问题提出异议，而不必担心遭到报复。

264. 领导层总体上表现更好，62.3%的全球工作人员调查受访者(部分或完全)同意行政首长或副首长努力从工作人员处获得有关重大组织问题和变化的反馈，并且在公平、坚持道德操守并让所有员工对自己的行为负责等方面是值得信任的。大多数人(58.7%)还同意可以信任行政首长或副首长在处理不当行为/错失行为和报复时采取适当和及时的纪律行动。

265. 在对答复进行分类时(见表 15)，出现了前几章中指出的一些一贯模式，涉及中小型组织和大型实体人员之间以及男女之间的差异。根据全球工作人员调查的答复，中小型组织和工作人员和女性员工更有可能一贯对组织领导缺乏信任，也更有可能不相信存在真正渠道可以表达不失尊重的异议而无需害怕报复。如第五章所述，中小型组织应特别注意涉及举报的相关政策、做法和职能。全球工作

人员调查的结果指出，需要更加协调一致地支持不失尊重地提出异议者，应特别注意性别偏见。

表 15

按性别和组织规模分类后，对不失尊重的异议和问责制问题的调查结果的差异
(同意某陈述的百分比)

“高层基调”调查问题	所有受访者	大型组织	与中小型组织的差异	男性	与女性的差异
举报组织中的不当行为/错失行为受到重视	58.3	63.9	(+)19.8 至 (+)23.5	65.7	(+)14.6
存在有效的论坛、机制和/或流程来表达对组织问题的关切	54.6	59.7	(+)17.0 至 (+)19.4	61.4	(+)13.2
如果我不同意组织内的决定或问题，我可以不失尊重地提出异议而不必担心遭到报复	50.0	53.9	(+)13.8 至 (+)15.2	56.0	(+)11.8
在我的组织中，工作人员对自己的行为足够负责。	51.2	55.8	(+)15.7 至 (+)21.5	59.3	(+)16.1
行政首长/副首长采取努力，听取工作人员就重大组织问题和变化提供的意见	62.3	67.5	(+)18.5 至 (+)21.4	67.5	(+)10.4
相信组织首长/副首长是公平且具有道德操守的，并能够让所有员工对自己的行为负责	62.3	67.3	(+)17.2 至 (+)23.6	68.7	(+)12.8
信任行政首长或副首长在处理不当行为/错失行为和报复时采取适当和及时的纪律行动	58.7	63.9	(+)18 至 (+)23.8	65.6	(+)13.7

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查

4. 培养不失尊重的异议的良好做法

266. 检查专员在采访联合国系统和其他国际组织的人员时发现了一些已经付诸实施的既定的良好做法，旨在建立一种参与文化并鼓励员工就不同的、有时甚至是有争议的观点进行公开讨论。整个系统中有几位领导人已经建立了“开放政策”，或者设定了专门的时间，供人员预约会谈或前来他们的办公室就任何话题进行讨论。

267. 例如，世卫组织前任执行主任向所有人员传递出了实施开放政策的信息，并鼓励所有管理人员采取类似的做法。其他组织，如开发署、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联和气象组织都建立了全体会议体系，鼓励工作人员以协商和开放的方式发表意见和看法，无需害怕遭到报复。

268. 人权高专办建立了一个名为“针锋相对”的机制，这是一个开放式的对话论坛，旨在让工作人员对能够提出自己关切的正式和非正式程序更有信心。该论坛可以让员工与管理层协作，并通过创建一个积极倾听和考虑员工关切的空間，帮助加强员工对管理层的信心。人居署协商委员会由执行主任和工作人员工会授

权的高级管理干事组成，每三至六个月举行一次会议，讨论解决工作人员关切的问题，以防止问题进一步升级到不当行为的程度。

269. 在其他国际组织中，经合组织制定了一套行为准则，旨在考虑在人际冲突达到激化异议阶段之前解决这些冲突。行为准则规定主管有义务维持良好的工作关系并维系下属之间互相宽容和相互尊重的气氛。根据该守则，主管不仅要为下属提供有关其工作表现的咨询和指导，还需要以开放的心态随时倾听并回应其下属可能会提出的与工作相关的任何问题、意见、异议或者投诉。该守则要求应当主动解决冲突，并尽可能以敏感和公正的方式在早期阶段解决冲突。

270. 在创造一种让员工安心的文化中，不失尊重的异议是不可或缺的组成部分。在这种文化中，员工可以不失尊重地对同事和上级表达异议而不必害怕遭到报复，进而在举报不当行为/错失行为和报复时也会有安全感。这种“畅所欲言”或“直抒己见”的文化将全面的道德决策放在首位，同时也强调责任共担。不过，确定基调和促进这种文化的责任则完全由组织的领导者承担。³ 为了促进健康对话和不失尊重地表达异议，联合国系统各组织的行政首长应在其组织内设立适当的论坛和机制，以便向所有级别的工作人员(包括外地工作人员)听取关于政策和程序的各种意见。

C. 培养不失尊重的异议：填补空白

271. 检查专员认为，联合国系统各组织在培训和监测方面尚存在差距，填补这些空白将能进一步深化问责制，培养不失尊重的异议的文化。根据全球工作人员调查、对整个系统工作人员的采访以及人事案例分析的数据，本章作为最后一章提出通过全球工作人员调查在“高层基调”的主管培训和监督方面采取有针对性的战略解决方案。

1. 员工培训：可行做法和差距之处

272. 全球工作人员调查的结果显示，在过去五年中，四分之三的受访者接受了其组织关于道德操守主题的培训；大多数人(79.4%)是通过非互动形式(如在线培训模块)接受培训，其次是互动形式(47.0%)培训，如现场培训或网络会议。24.7%的受访者表示未接受道德操守相关的培训，最常见的原因是他们不知道自己可以获得此类培训(51.4%)，第二大原因是组织未提供培训(27.2%)。在大型组织中，80.7%的受访者接受过培训，而小型组织的这一比例为 75.1%，中型组织仅为 59.5%。

273. 在接受过培训的受访者中，绝大多数受访者(96.4%)部分同意或完全同意培训内容清楚地解释了什么构成不当行为/错失行为或报复。此外，87.9%的人还(部分或完全)同意培训清楚地解释了不当行为/错失行为和报复的举报方式、举报渠道以及举报接收人。许多组织要么使用联合国秘书处题为《联合国的道德操守和廉正》的关于道德操守的网络强制性学习课程，要么对其进行调整以为己用。该培训模块不但提供有关举报不当行为/错失行为和报复的基本信息，还包含面向主管的培训模块；两种培训都可以进行调整供其他组织使用。**中型组织应注意上述学习中存在的差距，并探索如何在工作人员上岗和导向培训中加入道德操守相关培训。**

274. 在这方面，检查专员谨回顾联检组题为《对处理联合国系统利益冲突的机制和政策的审查》⁴的报告中的建议 5。该建议呼吁行政首长在 2019 年 12 月之前采取必要步骤，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) 将获得必修的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非工作人员上岗培训，酌情包括服务中断后的复习课程。

2. 主管培训：需要填补的关键差距

275. 正如第四章所述，直接主管和紧随其后的中层管理人员是接收不当行为/错失行为和报复举报的第一线人员，但很多对工作人员的采访体现出一种普遍看法，即这些人员虽然技术能力出色，但往往缺乏管理者的能力。因此迫切需要展开有针对性的软技能培训，帮助这些主管和中层管理人员恰当地应对不失尊重的异议和冲突，并帮助他们处理不当行为/错失行为和报复的举报。

276. 在全球工作人员调查的受访者中，只有 28.1% 的主管接受了关于如何处理不当行为/错失行为和报复的举报的额外培训；其中，在大型组织中该数字为 30.8%，小型组织为 25.1%。然而，来自中型组织的身份为主管的受访者中，只有 17.5% 接受过此类培训。接受过培训的主管认为，培训极其有效地让自己做好了充分准备以应对针对不当行为/错失行为(95.3% 的受访者同意或部分同意)和报复(92.9% 的受访者同意或部分同意)的举报。

277. 正如第四章所述，根据全球工作人员调查结果，直接主管和紧随其后的中层管理人员是接收不当行为/错失行为和报复举报的两个最常用的内部渠道。除了大型组织主管处理举报这一例外以外。在所有情况下，无论组织的规模如何，大部分受访者对自己的举报的处理方式都表示不满，其中对中层管理人员处理举报的满意度(16.7% 至 36.8%) 比对主管处理举报的满意度(30.0% 至 61.8%) 要低得多

表 16

向主管和中层管理人员举报的情况以及相关的信任水平和信心水平
(百分比)

	主管			中层管理人员		
	小型	中型	大型	小型	中型	大型
举报和满意度水平						
向指定渠道举报不当行为/错失行为(占举报人数的百分比)	52.5	52.8	61.8	38.3	27.9	33.1
对指定渠道处理不当行为/错失行为举报的满意度(部分满意或完全满意的百分比)	34.2	32.4	50.9	28.1	20.5	36.8
向指定渠道举报报复行为(占举报人数的百分比)	38.2	37.3	48.5	43.6	27.0	36.7
对指定渠道处理报复举报的满意度(部分满意或完全满意的百分比)	30.0	34.0	49.2	16.7	20.6	27.7
信任和信心						
向指定渠道举报职等相同或较低的同事的不当行为/错失行为或报复时感到轻松和安全(部分同意或完全同意的百分比)	60.20	60.10	66.90	43.5	45.5	57.3

向指定渠道举报职等较高的同事的不当行为/错失行为或报复时感到轻松和安全(部分同意或完全同意的百分比)	55.90	55.20	63.10	37.6	39.8	52.7
相信向指定渠道举报的不当行为/错失行为或行为会得到及时有效的处理(部分同意或完全同意的百分比)	57.60	59.90	67.90	38.4	42.3	55.4
指定渠道公平对待所有员工(部分同意或完全同意的百分比)	65.3	68.4	73.4	45.2	49.7	61.1

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查

278. 对报告处理的满意度也会影响工作人员对主管和中层管理人员的信任程度，这在全球工作人员调查中呈现出明显的趋势，如表 16 所示：

- 在回答全球工作人员调查中关于信任和信心的所有四个问题时，无论组织规模如何，较大比例的受访者表示对直接主管的信心比对中层管理人员的信心更大。
- 在所有情况下，且不论组织规模如何，受访者对直接主管的信心和信任都超过了 50%，但在四个问题中，中小型组织的受访者对中层管理人员的信心和信任均未达到 50%。
- 在所有情况下，大型组织中对处理举报(不当行为/错失行为和报复举报)的满意度以及对主管和中层管理人员的信任度和信心要比中小型组织要高得多。

279. 在全球工作人员调查中，受访者对中层管理人员的满意度和信任度一贯较低，同时他们对直接主管处理举报的满意度也较低，这揭示了主管和管理人员在接受关于有效应对不当行为/错失行为和报复举报的必要培训上还存在着重要差距。

280. 在冲突管理和团队建设方面，这种培训差距尤其严重。虽然许多组织为管理人员提供培训计划，但这些培训通常不是强制性的。许多计划依赖于忙碌的管理人员对培训的内容和时间进行优先排序，并且大多数培训计划不包括确保学习内容落到实处的后续指导或活动。

a) 主管培训的良好做法

281. 检查专员只发现了少数涉及可能与有效处理人员举报有关的软技能的用于培训和支持主管的良好做法。第一个是劳工组织于 2017 年开始试行的行政领导和战略管理方案。这项培训由两部分组成，包括侧重于软技能的全方位场外培训和在总部进行的综合指导和活动，包含解决团队可能面临的任何紧迫问题的晨会。负责管理和改革的副总干事认识到在管理人员培训方面存在的差距，牵头制定了这项培训方案，并将在 2018 年扩大该方案的覆盖范围，以包括外地办事处的管理人员。

282. 开发署为新的驻地协调员提供的培训包括道德操守会议，介绍如何获得和实施防止报复政策。道德操守办公室还根据工作人员调查中的国别数据以及审计和调查人员对特定国家风险的意见，为外地办事处的工作人员提供定制培训。

283. 除上文提及的工作人员必修道德操守课程和另一门面向主管的课程之外，联合国秘书处还有一套需要主管完成的必修课程。此外，秘书处还发起年度“领导对话”活动，由主管人员主持，并与工作人员一道就关键问题展开讨论。“对话”包括面向主持人和参与者的广泛指导，帮助参与者聚焦讨论主题，并帮助主管做好准备，为相关问题的讨论提供便利。在难民署，除了必要的道德操守培训外，还向工作人员提供关于冲突管理和旁观者培训的专门学习方案。

284. 对整个秘书处的采访表明，“领导对话”是管理人员施展所学到的部分软技能并与员工讨论道德操守和问责制问题的良好论坛。检查专员建议其他组织复制该模式，并鼓励秘书处正式评估“对话”活动来衡量其有效性，以便作出改进。

285. 为了解决在管理培训方面的不足，落实以下建议将可以通过向监督和管理人员提供必要的知识、技能和能力来有效地处理不当行为/错失行为和报复举报，从而加强每个组织的举报人保护制度的有效性。

建议 10

在 2019 年底前，联合国系统各组织的行政首长确保所有主管和管理人员必须接受关于举报政策以及如何适当应对并处理针对不当行为/错失行为和报复的举报的具体培训。

3. 全球工作人员调查：监督“高层基调”

286. 全球工作人员调查可以成为评估“高层基调”和监督变革管理举措、对服务和职能进行评分以及跟踪问责框架的有用工具。此项调查若能定期开展，不但可以对各种专题和倡议随时间推移的进展情况提供一种纵向观点，也能成为一种收集反对意见的机制。不过，只有当调查的使用透明且具有战略意义，而且在调查开始前对以下几个方面制定并概述了详细的计划，这些调查才是有效的和可信的：(a) 调查分发的方式(在线、通过电子邮件和/或其他方式)和对象(工作人员、非工作人员等)；(b) 需要收集哪些信息来向组织提供改进服务或职能所需要了解的内容；(c) 如何利用调查结果(可能会对对照其他数据进行验证)；(d) 如何分享以及与谁分享调查结果(例如公开发布)。

287. 为了影响变革并衡量对问责制和道德操守相关问题的观点，调查的治理问题应当明确。这意味着，虽然调查应该完全归行政部门“拥有”，并由主要利益攸关方(如工作人员协会)提供意见和支持，但理想的做法是，调查应由组织外部的独立第三方进行管理。行政部门和工作人员协会之间的协商过程对于消除任何诱导式问题或带有偏见的问题尤为重要。

288. 确保机密性以及仅收集与调查目标一致并且无法追踪受访者的口径统计信息也很重要。如果工作人员需要花费时间完成调查，他们会想了解如何使用调查结果以及如何采取行动，他们也会希望确保所收集的信息是保密的，不会用来针对自己。

289. 在没有明确和透明的目标的情况下进行调查可能会遭到怀疑和不信任。2017 年联合国秘书处的全球工作人员调查虽然设计良好，但在启动时却有几个含糊不清的目标，例如“衡量和监督工作人员参与情况”和“指导全系统和地方

一级的重点管理行动”。此外，该项调查没有明确将如何使用以及由谁使用，例如“向管理者提供资源以帮助缩小能力差距”。虽然在一次全体会议上公布了调查结果的详细信息，但关于这些结果的最终实际使用仍然不够明确。

290. 经过对所有组织的采访，检查专员发现各组织在开展涵盖“高层基调”、道德操守和问责制问题的全球工作人员调查时采取了各种做法和方法。艾滋病署完全依靠其工作人员协会开展此类调查，这表示行政部门不一定致力于调查的设计或结果，并且调查很容易被置之不理或遭到滥用。

291. 两个组织(万国邮联和世旅组织)的关键人员评论说，行政部门不赞成对工作人员展开调查。一些组织(知识产权组织、世卫组织和教科文组织)只是定期实施全球工作人员调查，而其他组织(万国邮联、海事组织、环境署和世卫组织)则多年没有开展调查，或者没有可预测或定期的调查计划。缺少定期的调查计划则会错失收集与有效管理相关的主题和问题的重要信息并对结果进行长期比照评估的机会。

292. 检查专员发现，儿基会在计划、使用和宣传全球工作人员调查方面提供了良好做法的范例。该调查归行政部门所有(并由人力资源办公室管理)，并采纳了来自工作人员协会等各方关于主题和问题的意见。该调查每两年进行一次，在最近一次调查中，其答复率从56%增加到79%。调查制定工作的每个方面都与工作人员协会协调，并且所有的沟通都得到工作人员协会和管理层的批准。该调查包含五个涉及儿基会所有部门的优先领域，并且根据调查结果制定了全球性和区域行动计划。划拨专用资源专门用于设计和管理调查，并战略性地使用调查结果来改进运营、衡量参与度并评估各项举措。

293. 儿基会与其他大型组织一起，利用一家外部承包商协助其全球工作人员调查的设计、管理和数据分析。这种做法不但可以带来一定程度的保密性和安全性，也提供了设计和使用调查结果的规范。虽然这是理想的做法，但对较小的组织或资源有限的组织而言，可以由组织内部工作人员通过使用功能全面且价格低廉的在线资源来设计、管理和分析调查。使用内部资源进行调查治理时，为了促进问责制和透明度并设定适当的期望，应在流程早期考虑数据的保密性和数据访问问题。

294. 定期开展在目标和治理上都明确透明的全球工作人员调查，并制定可供分享和使用调查结果的计划，可以为领导者和管理层提供有关组织“大气候”、问责框架的运作方式、看待道德操守问题的方式，以及对领导者的看法(也即“高层基调”)等方面的真知灼见。

295. 实施以下建议有望通过战略性地评估员工对有关道德操守问题的看法和“高层基调”来提高组织的透明度和问责制。⁵

建议 11

在 2020 年前，联合国系统各组织的行政首长每两年开展一次全球工作人员调查，以便评估工作人员对“高层基调”问题以及问责制和道德操守相关问题的看法，并制定一项综合行动计划解决所查明的问题。

注

- ¹ 联检组根据以下文件所做定义： Pricewaterhouse Coopers LLC, “Tone from the top: transforming words into actions”, Available at www.ibe.org.uk/userimages/pwc_tone_from_the_top_2013.pdf; and Deloitte, “Building world-class ethics and compliance programs: making a good program great”, Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/risk/us-aers-g2g-compendium.pdf>.
- ² C. J. Nemeth and A.J. Goncalo, “Creative collaborations from afar: the benefits of independent authors”, *Creativity Research Journal*, vol. 17, pp. 1–8.
- ³ M. Pachman, “Before the whistle blows: creating a speak-up culture at work”, *FTI Journal*, August 2016, Available at: www.ftijournal.com/article/before-the-whistle-blows-creating-a-speak-up-culture-at-work#fn1.
- ⁴ JIU/REP/2017/9.

附件一

用于汇编联合国系统举报人政策最佳做法标准和指标的来源文件¹

[Original: English/French]

Government of the United States of America, Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012.

www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ199/pdf/PLAW-112publ199.pdf

Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, National Audit Office, “Government whistleblowing policies”, 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, “The role of prescribed persons”, 2015.

www.nao.org.uk/report/the-role-of-prescribed-persons/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, “Making a whistleblowing policy work”, 2015.

www.nao.org.uk/report/making-a-whistleblowing-policy-work/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, “Assessment criteria for whistleblowing policies”, 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Open Democracy Advice Centre (ODAC), *Implementing PAIA (South Africa Promotion of Access to Information Act 2 of 2000): A Guide by ODAC*, 2016.

www.opendemocracy.org.za/index.php/resources/publications

Organization for Economic Cooperation and Development, “Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation”, 2010.

www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf

The Whistleblowing Commission, “Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK”, 2013.

www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf

Transparency International, “Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries”, 2007.

<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/TI-Alternative-to-Silence-report-ENG.pdf>

United Nations Staff Unions, Proposals from the UN staff unions to Secretary-General Guterres, 2017.

www.ccisua.org/wp-content/uploads/2017/01/StaffUnionProposals.pdf

Tom Devine, Government Accountability Project, “International best practices for whistleblower policies”, 2016.

www.whistleblower.org/international-best-practices-whistleblower-policies

United Nations Office on Drugs and Crime, The Institutional Integrity Initiative, 2014.

www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/InstitutionalIntegrityInitiative.pdf

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, A/70/361.

www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361

¹ 附件仅按所提交的原文分发。

Association for Progressive Communications, “The protection of sources and whistleblowers: submission to the United Nations special rapporteur on the right to freedom of opinion and expression”, June 2015.
www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf

Government of the United Kingdom, “Publicly available specification 1998:2008: whistleblowing arrangement code of practice”, 2008.
<https://shop.bsigroup.com/ProductDetail?pid=000000000030183709>

Government of Australia, “Australian standard: whistleblower protection programs for entities”, 2003.
www.aphref.aph.gov.au-house-committee--laca-whistleblowing-sub-attachmenta16.pdf

Government of France, Ministry of Justice, Lignes Directrices Françaises Visant à Renforcer la Lutte Contre la Corruption dans les Transactions Commerciales (French Guidelines to Strengthen the Fight Against Corruption in Commercial Transactions), 2015.
www.justice.gouv.fr/include_htm/pub/lignes_directrices.pdf

CSA Group, Whistleblowing Systems: A Guide 2016.
https://www.csagroup.org/news_or_press/first-guideline-on-whistleblowing-systems/

Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles), 2013.
www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

International Chamber of Commerce, “Guidelines on whistleblowing”.
<https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/>

Financial Conduct Authority, “Whistleblowing in deposit-takers, PRA-designated investment firms and insurers”, 2015.
www.fca.org.uk/publication/policy/ps-15-24.pdf

Eversheds, “Whistleblowing: understanding the global landscape”.
www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/practices/labour-employment-law/whistleblowing.page

Sir Robert Francis, *Freedom to Speak Up*, February 2015.
<http://freedomtospeakup.org.uk/the-report/>

Organization of American States, Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses.
www.oas.org/juridico/english/draft_model_reporting.pdf

Simon Wolfe, Mark Worth, Suelette Dreyfus and A.J. Brown, *Whistleblower Protection Rules in G20 Countries: The Next Action Plan*.
<http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf>

Transparency International, “International principles for whistleblower legislation”, 2013.
www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, 2014.
<https://rm.coe.int/16807096c7>

附件二

截至 2017 年 12 月 31 日联合检查组参与组织的现有举报政策

组织	防止报复(举报人)政策
粮农组织	关于保护举报人的政策(2011 年 2 月 9 日第 2011/05 号行政公告)
原子能机构	关于举报人的政策(内部监督事务厅, AM. III/3, 2016 年 4 月 14 日)
民航组织	民航组织道德操守框架(第 7350/9 号文件, 第 4 号修正案, 附件一, 2011 年 11 月 4 日)和民航组织服务守则第 2 条
劳工组织	劳工局道德操守规范: 关于举报人的保护(IGDS 第 186 号, 第 1 版, 2010 年 9 月 8 日)和劳工局道德操守规范(IGDS 第 76 号, 第 1 版, 2009 年)
海事组织	海事组织关于防止因举报不当行为以及因配合正当授权的审计或调查而遭受报复政策(2015 年 11 月 3 日)
国际电联	国际电联关于保护工作人员避免因举报不当行为而遭受报复的政策(第 11/04 号服务令, 2011 年 2 月 22 日)
联合国秘书处 ¹	关于防止因举报不当行为以及因配合正当授权的审计或调查而遭受报复政策(ST/SGB/2017/2/Rev.1)
妇女署	妇女署关于防止报复的政策(2013 年 1 月)
艾滋病署	艾滋病署情况说明(MER/Ethics 2017-1, 2017 年 11 月 15 日)和世卫组织举报和防止报复: 政策及程序(2015 年)
开发署	关于防止因举报不当行为以及因配合正当授权的审计或调查而遭受报复政策(2015 年 2 月)
教科文组织	建立一个机密的保护性披露制度以及防止因举报不当行为以及因配合正当授权的审计、调查或问讯而遭受报复(人力资源手册, 第 18.3 项, 2011 年 4 月 20 日)
人口基金	防止因举报不当行为或配合经正式授权的事实调查而遭受报复(政策和程序手册, 2014 年 11 月 25 日)
难民署	难民署关于保护个人免遭报复的政策(部门间备忘录第 043/2008 号, 2008 年 9 月 15 日)
儿基会	关于防止因举报不当行为以及因配合正当授权的审计、调查和其他监督活动而遭受报复(儿基会举报人保护政策)(CF/EXD/2007-005, 第 2 修订版, 2015 年 2 月 6 日)
工发组织	防止因举报不当行为以及因配合审计或调查而遭受报复(UNIDO/DGB/(M).116, 2010 年 3 月 1 日)
项目署	防止因举报不当行为或与正式授权的实况调查活动合作而遭受报复(第 35 号组织指令, 2010 年 8 月 26 日)
近东救济工程处	指控和投诉程序以及防止因举报不当行为以及因配合正当授权的审计或调查而遭受报复政策(第 5/2007 号一般工作人员通知, 2007 年 12 月 31 日)
世旅组织	防止因举报不当行为和配合经正式授权的实况调查活动而遭受报复(NS/768, 2013 年 6 月 14 日)
万国邮联	保护因举报不当行为以及因配合正当授权的审计或调查的个人(行政指示(DAJ)第 35/Rev.1 号, 2017 年 11 月 15 日)
粮食署	防止因举报不当行为以及因配合正当授权的审计或调查而遭受报复政策(粮食署举报人保护政策)(2008 年 1 月 31 日第 ED2008/003 号文件)
世卫组织	世卫组织举报和防止报复: 政策和程序(2015 年)

知识产权组织	防止因举报不当行为以及因配合正当授权的审计或调查而遭受报复政策(2017年9月29日第33/2017号办公指令)
气象组织	气象组织关于防止因举报不当行为以及因配合正当授权的审计或调查而遭受报复政策(2012年4月5日第7/2012号服务说明)

¹ 也适用于以下五个联检组参与组织：贸易中心、艾滋病署、环境署、人居署以及毒品和犯罪问题办公室。

附件三

联合国系统各组织防止报复政策的最佳做法评分——主表

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5
粮农组织	✓	✓	✓	○	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	✓	○	○	✓	✓	○	○	×
原子能机构	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	✓	○	○	✓	✓	×	○	×
民航组织	✓	×	○	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	○	✓	○	○	✓	✓	×	○	×
劳工组织	○	○	○	○	✓	×	✓	○	○	✓	✓	○	×	×	×	○	○	✓	✓	×	○	×
海事组织	✓	✓	○	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
国际电联	×	○	×	×	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	×	×	○	×	○	○	✓	✓	×	○	×
联合国秘书处	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	✓	✓	×	○	○	✓	✓	○	○	✓
艾滋病署	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	○	○	✓	✓	○	✓	×
开发署	✓	✓	○	○	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	○	○	○
教科文组织	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	×	○	○	✓	✓	×	○	×
人口基金	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	○	✓	✓	○	○	○
难民署	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	✓	×	○	×
儿基会	✓	✓	○	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	✓	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
工发组织	✓	✓	✓	○	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	○	○	○	✓	✓	○	○	×
项目署	✓	✓	○	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
妇女署	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
近东救济工程处	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	○	✓	✓	✓	×	○	×
世旅组织	✓	×	○	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	○	×	○	×	✓	✓	○	○	×
万国邮联	✓	×	○	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	○	×	○	○	○	✓	✓	✓	○	○	×
粮食署	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	○	×
世卫组织	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	○	○	○	✓	✓	✓	✓	×
知识产权组织	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	○	○
气象组织	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	○	✓	✓	✓	○	○	×

最佳做法指标

- | | |
|-----|--|
| 1.1 | 需要至少两个内部举报渠道，例如管理人员、高级职员、人力资源工作人员或内部热线 |
| 1.2 | 允许向监督机构举报，且该举报热线是独立的 |
| 1.3 | 允许秘密和匿名举报 |
| 1.4 | 有举报组织负责人和监督办公室负责人不当行为的具体条款 |
| 1.5 | 允许以组织任一工作语文进行举报 |
| 1.6 | 讨论何时和如何向外部实体举报(例如执法、公共利益团体或媒体) |
| 2.1 | 概述举报人在认为自己因举报错失行为而可能遭受或已经遭受报复或伤害时能够使用的投诉机制(例如道德操守办公室或人力资源办公室) |
| 2.2 | 在举报人遭到报复或伤害的情况下，向其提供保护机制，包括在同一工作地点调任或调任至另一个工作地点、调换主管 |
| 2.3 | 要求告知举报人举报(不当行为/错失行为和报复)的结果以及组织为解决该问题而采取的任何行动，前提是不会伤害其他工作人员，或泄露机密或敏感信息。 |
| 2.4 | 规定参与报复行动的人应受到适当的纪律处分 |
| 3.1 | 概述组织的高级管理层何时以及如何参与为举报人提供进一步保护或援助 |
| 3.2 | 指出举报人寻求非正式指导和支持的现有办法，例如从相关联盟、监察员、工作人员法律顾问或工作人员咨询服务处获得 |
| 3.3 | 规定举报人可利用外部和独立的上诉程序，前提是有合理理由相信所提供的保护不充足或者初步证据确凿案件未确定 |
| 4.1 | 要求组织对错失行为和报复举报开展初步审查，且一旦确定了初步证据确凿案件，就开展详尽调查 |
| 4.2 | 要求设立一个系统以记录关于错失行为和报复的举报，不管是否采取了任何进一步行动 |
| 4.3 | 要求及时(对报复和错失行为举报)开展初步证据审查和调查，并表明时限 |
| 4.4 | 提供一个机制将调查移交给外部机构和/或于必要时寻求外部咨询 |
| 5.1 | 含有对政策涵盖的行为人(如工作人员、非工作人员或第三方供应商)以及活动(如不当行为/错失行为和/或报复)的明确定义 |
| 5.2 | 将举报义务纳入组织的相关行为守则或标准中 |
| 5.3 | 包含在单独文件中，并易于在组织的公共网页中查找 |
| 5.4 | 使用清晰、简洁通俗的语文沟通，翻译成组织的所有工作语文，并使用示例帮助员工了解政策适用的情况和方法 |
| 5.5 | 规定定期审查政策的机制，包括根据经验教训更新政策的规定 |

附件四

2017 年联合检查组关于举报人政策的全球工作人员调查的设计和方案

一. 简介

《联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查》设计所采用的方法促进无偏见的引导过程并帮助获得开展可靠分析所需的高质量数据。该方法分为几个系统步骤：调查设计、计算必要的样本量、实施和数据收集、验证和控制，以及调查分析。

二. 调查设计

调查设计经过了多次修订以加强引导过程、整体调查结构和数据收集。联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查中的问题由来自联检组的检查专员和工作人员、联合国系统各组织在举报人政策和做法方面具有丰富经验的从业人员以及一位作为项目组的外部顾问的数据科学家(统计师)共同进行慎重的编制和修订。为了获得可靠的答复率并避免受访者疲劳，问题均简明扼要，且整体调查的时长被控制在合理的范围内。该调查经过了测试版测试，以便在发布之前识别并纠正任何技术故障和逻辑流错误。平均而言，对 15,865 次调查的完成时间取平均值，每位受访者实际花费的时间为 13.34 分钟。该调查提供英文和法文两种联合国工作语文。

调查共设置了 35 个问题。设计使用了分支逻辑关系，根据受访者的回答将他们引到相关问题，并指导他们完成其他问题。这种过滤式逻辑确保受访者仅完成与他们相关的问题。调查问题结构包括四个部分。第一部分要求调查参与者提供人口统计信息，即他们所在的机构、是位于总部或是外地、合同类型、服务年限、职级和性别。第二、第三和第四部分包括旨在获得参与者对以下方面看法的问题：对行为标准或守则和道德规范的培训和情况说明；举报不当行为/错失行为和报复以及保护举报人的政策和程序；以及评估组织文化、领导力和问责制的“高层基调”。

问题的类型包括多项选择、二元题(是非题)和评分，如同意、部分同意、既不同意也不反对、部分不同意和不同意。在评价满意度方面，评分选项包括非常满意、有些满意、既不满意也非不满意、略微不满意和非常不满意。没有设置实质性的开放式问题。此外，为了对每个问题获得更高的答复率，为某些问题设置了诸如“不适用”和“不确定”的选择，而不是跳过问题。

抽样设计过程包括：将 28 个联检组参与组织的工作人员作为目标样本；利用便利抽样技术，通过电子邮件邀请所有人员填写调查表；通过联检组联络点向每个参与组织的电子邮件分发名单发送电子邮件来进行数字执行和分发，这些分发名单包括了每个参与组织的所有工作人员；向每个组织建议最小样本量；以及进入验证阶段，以确保整个过程得以正确落实。

该小组还利用了联检组先前进行的与道德操守问题有关的调查以及道德操守办公室、人力资源办公室、工作人员理事会或参加组织工作人员工会定期进行的全球工作人员调查。此外，调查设计根据与各组织的道德操守干事共同开展的焦点小组的意见进行，为各种多项选择问题提供一套选项。

三. 确定答复样本量和答复率的有效性

为了对工作人员就联合国系统各组织的举报人政策和做法的看法作出可靠的推断，需要大量准确的信息。这意味着需要更大的样本。然而，随着样本量的增加，每一个增加的信息单元都需要花费更大的成本。样本大小是从兴趣人群中随机选择的实际人数，以使调查分析尽可能具有代表性。由于联合国系统是由不同的组织组成，在雇员人数(兴趣人群)等方面都存在不同，因此调查设计中的代表性是关键。

为此，样本设计可以将联合国系统视为一个单一机构并以全体人员为基础，进行第一层级的设计；也可以将每个机构视为联合国的一部分，将每个机构人员细分为基础，进行第二层级设计。本分析的实际样本设计基于后一种方法。

因此，为使调查尽可能具有代表性，在组织层面确定适当的样本量涉及了若干定性和定量考虑因素。重要的定性考虑因素包括：研究的性质；问题的数量；每道问题的答案选择数量；类似研究中使用的样本量；联检组管理的类似调查的发生率；完成率；和资源限制因素，如资金、协调人的时间和专家资源。

重要的定量考虑因素包括：人口规模、置信水平、精确度和变化程度。人口规模是指研究人员希望从中得出结论的总人数。在本次具体调查中，每个联合国系统组织的人员数量为人口规模，置信水平是在所选精确度范围内，研究人员对样本对人口代表程度的确定性的量度，误差范围是衡量样本答案与人口“真实答案”的接近程度的量度。每个组织的目标受访者人数是根据 90%的置信水平和 10%的误差范围计算的。每个联合国系统组织的样本量计算公式为：

$$\text{样本量} = \frac{\frac{z^2 * p(1 - p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 * p(1 - p)}{e^2}\right) * N}$$

在公式中，N 表示人口规模；e 表示误差范围；p 表示人口的响应分布(例如，50%非偏态)；z 分数表示相对于所选置信水平的统计。

四. 实施和数据收集

该调查通过电子邮件以数字格式分发。为了鼓励工作人员自由而不带偏见地作出答复，调查采取了自愿、匿名和保密的方式。除了最初的要求外，大多数参与组织还至少寄发了一封提醒电子邮件。由于联检组是作为各组织和工作人员的外部监督机构管理此次调查，因此该调查的可信度较高。

收集工具(使用的分发渠道为 [surveymonkey.com](https://www.surveymonkey.com))的一个有用功能是, 它不需要受访者一次性完成全部调查。此外, 每个 IP 地址或计算机只允许一次响应, 以避免工作人员多次回复。

考虑到因调查主题的特殊性和敏感性会导致答复率偏低的可能性, 特别在与影响全体员工的主题调查(例如工作人员的工作条件、工作人员薪金和津贴)相比较的情况下, 联检组在收集数据时与各组织的协调中心密切合作, 包括初次联系、信息传递、提高答复率的策略、后续跟进和提醒事项等。

联检组还尽力回答技术性和实质性的问题。联检组收到的询问的数量不多, 这充分说明调查得到了充分设计。

五. 验证和数据质量控制

联检组设计了一个用来显示每个组织所需样本数量的内部追踪工具。该工具旨在指导数据收集, 以便确定是否已达到所需的样本量。监督收集对于获得更高的答复率至关重要, 能够确保分析和推断的可靠性。

下表显示了如何根据目标参数和实际获得的结果来验证每个组织的统计有效性。目标最低置信水平和最大误差范围分别为 90%和 10%(还对 95%的置信水平和 5%的误差范围进行了计算, 仅供参考)。由于本调查涉及由不同组织组成的联合国系统, 因此样本量可以在第一层级(将联合国系统视为一个整体或独特机构)或在二层级(在组织层级进行抽样)使用抽样方法来确定。

使用第二层级的优点是既能够使用调查数据对整个联合国系统作出推断, 也能够对某一特定组织作出推断。另一方面, 来自调查数据的第一层级推断仅对整个联合国系统具有统计有效性。当在第二层级使用统计抽样方法时, 由于子样本在组织层面上汇总, 所需的样本量为 1,538 位受访者(如果样本设计基于第一层级, 则仅需要 128 个)。达到这一标准则可确保在组织层级和联合国系统层级作出的推断都是可靠的。

调查结束后, 在全球联合国系统一级获得的实际结果显示出较高的置信水平(99.25%)、极低的误差率(0.74%)和相当大数量的答复者(15,865 人)。在组织一级, 最高置信水平为 98.465%, 误差范围为 1.51%(联合国秘书处), 而最低置信水平为 85.64%, 误差范围为 14.08%(世旅组织)。

在接受调查的 28¹ 家机构中, 26 家的置信水平高于 90%、误差范围低于 10%。因此, 在组织一级和联合国系统一级对这些机构得出的结论和推断是非常可靠的。仅两个机构没有达到目标 90%的置信水平和 10%的误差范围(妇女署和世旅组织)。

六. 调查分析

本次调查的目标是深入了解全体员工对举报不当行为和保护举报人的政策和程序、行为守则和行为标准以及道德操守相关主题培训、以及组织内领导和员工问责制等问题的看法, 并根据调查结果制定建议并提出纠正措施。

为了实现这一目标，有必要进行重要的数据管理和统计建模。对定性答案选项(例如，从不同意到同意，不满意到满意)分别分配了定量的分数(从 1 到 5)。下一步骤包括将来自每个问题得分的数据汇总到评估的调查部分。人口统计学方面的问题能够对答复进行过滤(例如根据地点(总部与外地工作人员)、性别、职等级别或服务年限)以便进行更为细化和详细的调查分析，同时还能在一定程度上比较不同群体的看法，并进行交叉分析。由于样本量意味着根据组织一级收集的数据进行的推断在统计上是有效的，因此根据组织规模将组织归类于各组时推断也是有效的。调查数据与定性案例研究的其他数据、参与组织的问卷回复以及工作人员和外部专家的采访进行了三角互证。

七. 局限性

由于资源有限，无法用联合国其他四种正式语文编写调查，即阿拉伯文、中文、俄文和西班牙文。这可能对区域和外地办事处的答复率产生了负面影响，因为这些语文也是工作语文的组成部分。

由于调查的实施期间是从 2017 年 11 月初到 12 月中旬，由于恰逢假期(例如美利坚合众国的感恩节和圣诞节)或其他因素，某些组织在实施调查方面感到困难。一些组织(人口基金、世卫组织、开发署、项目署和教科文组织)表示他们正在进行或最近进行过类似主题的调查(例如道德操守和问责制)，两个组织(世卫组织和项目署)推迟发布联检组调查，以便在调查之间隔开一段距离。

某些组织内部的调查分发可能会对答复率产生影响，因为对某些组织来说，获得用来向人员宣布调查的邮件列表的准确数字较为困难，少数组织只能提供全球邮件分发数量的大概估计。例如，近东救济工程处的当地工作人员人数超过 30,000 名，但大多数工作人员没有组织电子邮件地址。组织是否向人员发送有关调查的电子邮件提醒也可能影响答复率；一些组织发送了多达两次的提醒邮件，而其他组织则在原始调查通知后没有发送任何提醒。

注

- ¹ 若把贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室纳入联合国秘书处的范围，则为 24 个。

组织调查回复的置信水平														
组织 (按实际调查)	员工人数 (2017年 人口规模)	人口 分布(%)	答复数量 (截至2017 年12月)	答复分布 (%)	答复率 (截至2017 年12月)(%)	权重	90%置信水平和10%误差范围的样本量			95%置信水平和5%误差范围的样本量			获得的结果	
							所需 样本量	所需额外 答复数量	获得的 样本数量	所需 样本量	获得的 样本数量	所需额外 答复数量	置信水平 (%)	误差范围 (%)
全球一级														
联合国系统	153 098	100	15 865	100			128	0	1	383	1	0	99.25	0.74
组织一级														
粮农组织	3 250	2.1	833	5.3	25.6	0.40	67	0	1	344	1	0	97.01	2.93
原子能机构	2 500	1.6	646	4.1	25.8	0.40	66	0	1	333	1	0	96.61	3.32
民航组织	990	0.6	143	0.9	14.4	0.72	64	0	1	277	0	-134	92.27	7.58
劳工组织	4 159	2.7	261	1.6	6.3	1.65	67	0	1	352	0	-91	94.01	5.87
海事组织	294	0.2	90	0.6	30.6	0.34	55	0	1	167	0	-77	91.22	8.60
贸易中心	527	0.3	69	0.4	13.1	0.79	60	0	1	222	0	-153	88.78	11.00
国际电联	762	0.5	81	0.5	10.6	0.97	62	0	1	255	0	-174	89.50	10.29
联合国秘书处	38 881	25.4	3 796	23.9	9.8	1.06	68	0	1	380	1	0	98.46	1.51
艾滋病署	694	0.5	172	1.1	24.8	0.42	62	0	1	247	0	-75	93.39	6.48
贸发会议	588	0.4	60	0.4	10.2	1.02	61	1	0	232	0	-172	87.77	11.99
开发署	23 748	15.5	570	3.6	2.4	4.32	68	0	1	378	1	0	95.86	4.06
环境署	1 600	1.0	214	1.3	13.4	0.77	65	0	1	310	0	-96	93.64	6.24
教科文组织	4 799	3.1	430	2.7	9.0	1.16	67	0	1	356	1	0	95.40	4.51
人口基金	4 244	2.8	493	3.1	11.6	0.89	67	0	1	352	1	0	95.77	4.15
人居署	200	0.1	68	0.4	34.0	0.30	51	0	1	132	0	-64	90.15	9.65
难民署	10 966	7.2	1 524	9.6	13.9	0.75	68	0	1	371	1	0	97.62	2.33
儿基会	13 754	9.0	1 449	9.1	10.5	0.98	68	0	1	374	1	0	97.52	2.44
工发组织	1 850	1.2	163	1.0	8.8	1.18	66	0	1	318	0	-155	92.52	7.33
毒品和犯罪问题办公室	527	0.3	135	0.9	25.6	0.40	60	0	1	222	0	-87	92.58	7.27
项目署	5 073	3.3	636	4.0	12.5	0.83	67	0	1	357	1	0	96.29	3.63
近东救济工程处	10 325 ^a	6.7	282	1.8	2.7	3.79	68	0	1	370	0	-88	94.13	5.76
妇女署	837	0.5	50	0.3	6.0	1.73	63	13	0	263	0	-213	86.29	13.44
世旅组织	229	0.1	40	0.3	17.5	0.59	52	12	0	143	0	-103	85.64	14.08
万国邮联	312	0.2	93	0.6	29.8	0.35	56	0	1	172	0	-79	91.31	8.51
粮食署	15 247	10.0	2 784	17.5	18.3	0.57	68	0	1	375	1	0	98.29	1.68
世卫组织	7 530	4.9	873	5.5	11.6	0.89	67	0	1	366	1	0	96.82	3.12
知识产权组织	1 807	1.2	247	1.6	13.7	0.76	66	0	1	317	0	-70	94.09	5.79
气象组织	320	0.2	140	0.9	43.8	0.24	56	0	1	175	0	-35	93.66	6.21
总计	153 098	100	15 865	100	10.47		1 538			7 264				

^a 虽然近东救济工程处有约 30,000 名当地工作人员，但只有 10,325 人拥有电子邮件帐户并接受了调查。

2012年至2016年举报和处理的不当行为/错失行为和报复案件

按规模分列的 参与组织*		2012-2016年 不当行为案件		2012-2016年报复案件								2012-2016年法庭审理的报复案件			
		已报告或待收 案件	已调查的案件	已举报的报复案件	为投诉人提供的 保护措施	通过非正式机制 解决的案件	确定初步证据	未确定初步证据	已移交调查的案件	裁决有利于 投诉人的案件	裁决不利于 投诉人的案件	投诉人在联合国 争议法庭、近东救 济工程处争议法庭 或劳工组织行政 法庭提出的上诉	有利于投诉人的 法庭裁决	投诉人向联合国 行政法庭提出的 上诉	有利于投诉人的 联合国行政法庭 裁决
小型实体	民航组织 ^a	73	21	1	1	..	0	1	0	0	0	-	-	0	0
	国际电联 ^b	105	6	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	-	-
	海事组织	10	10	1	..	0	0	1	0	0	0	-	-	1	..
	艾滋病署	9	9	5	1	..	0	5	0	0	0	0	0	-	-
	世旅组织	5	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	-	-
	万国邮联	16	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
	气象组织 ^c	17	..	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
	总计	235	58	9	2	0	0	8	0	0	0	3	1	1	0
中型实体	粮农组织 ^d	392	94	15	1	1	10	4	10	3	7	2	1	-	-
	原子能机构	44	8	4	1	1	..	2	..	..	..	3	3	-	-
	劳工组织 ^e	111	*	3	..	1	0	2	-	-	-	6	5	-	-
	教科文组织	288	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
	人口基金 ^f	316	85	10	1	1	6	3	6	2	4	0	0	0	0
	工发组织 ^g	161	20	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	-	-
	妇女署	95	48	1	..	..	0	1	0	0	0	1	1	0	0
	知识产权组织 ^h	124	40	6	1	5	0	3	0	0	0	0	0	-	-
总计	1 531	308	39	4	9	16	15	16	5	11	13	10	0	0	
大型实体	联合国秘书处 ⁱ	2 593	..	83	9	..	16	67	16	6	3	13	5	27	3
	开发署 ^j	1 534	1 036	28	5	4	5	21	5	3	1	1	0	0	0
	难民署	2 014	401	33	..	9	3	19	3	0	3	2	2	0	0
	儿基会 ^k	430	..	31	1	11	3	13	3	1	2	0	0	0	0
	项目署 ^l	269	*	8	1	3	3	2	3	1	2	0	0	0	0
	近东救济工程处 ^m	1 312	*	27	5	..	10	11	10	1	5	3	1	3	2
	粮食署 ⁿ	243	*	16	5	0	4	11	4	3	1	1	1	-	-
	世卫组织 ^o	252	252	4	2	0	2	2	4	..	2	5	3	-	-
合计	8 647	1 689	230	28	27	46	146	48	15	19	25	12	30	5	
总计	10 413	2 055	278	34	36	62	169	64	20	30	41	23	31	5	

注：缩写词：UNRWA-DT：联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处争议法庭；ILOAT：劳工组织行政法庭；UNAT：联合国行政法庭。

符号：(.) 没有信息或没有提供信息；(*) 组织情况见脚注；(-) 不适用。关于法庭案件，这意味着该组织不允许向标题中提到的法庭提出上诉。对于调查，只有劳工组织没有先展开初步证据审查随后进行调查的两步程序。

注

- ^a 2012年至2015年期间，民航组织共进行了17次调查，但道德操守干事移交调查的数量可能更高。2016年，有4起案件被移交调查，但没有一起被调查。
- ^b 在国际电联，不当行为的举报包括向国际电联安保司举报的案件(在国际电联办公场所或国际电联正式访问期间发生的事件)或向人力资源管理司作为不当行为/错失行为的正式举报。
- ^c 向劳工组织行政法庭提起上诉的艾滋病署案件被归类为世卫组织案件，即艾滋病署在任何法庭都不具备单独地位。
- ^d 气象组织于2018年从劳工组织行政法庭移至联合国行政法庭。
- ^e 在粮农组织，监察主任办公室将案件结果记录为没有根据、未被证实、证据确凿或在授权之外。
- ^f 关于劳工组织，不当行为数据是基于首席内部审计员向劳工组织理事会提交的报告。
- ^g 关于人口基金，来自审计和调查事务处的2012年至2016年不当行为数据包括了新案件以及上一年结转的案件。向道德操守办公室举报的案件数量按投诉人数计算，而审计和调查服务办公室则是根据投诉人的报复指控对象的人数来计算案件数量的。因此，当投诉人对三名对象提出报复投诉时，道德操守办公室将该案件视为一起案件，而审计和调查事务处则视为三起。此外，当审计和调查事务处在不同时间收到道德操守办公室的针对同一对象(但来自不同的投诉人)的移交案件时，审计和调查事务处将其登记为不同的案件。
- ^h 工发组织指出已通过内部机制解决了若干不当行为案件，但未保留任何统计数据。在报告时，有四起不当行为案件待审。没有收到以报复为主要焦点的案件。
- ⁱ 在知识产权组织，2012年至2016年的五起不当行为案件在2017年6月30日报告时仍未结案。
- ^j 联合国秘书处的数据还包括贸易中心、贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室的数据。内部监督事务厅调查司提供了不当行为数据，但没有提供调查的案件数量的细分说明。该司还指出，特派团和办事处负责人也收到了关于不当行为和错失行为的举报，但没有汇编这类信息。在向联合国行政法庭上诉的27起案件中，有四起来自人居署，一起来自毒品和犯罪问题办公室；所有五起案件的判决都有利于组织。
- ^k 关于开发署，举报的不当行为案件包括审计和调查办公室(1,446起)和监察员(88起)分别提供的数字总和。
- ^l 关于儿基会，内部审计和调查办公室没有记录处理不当行为举报的细目。该办公室指出，通常首先向主管举报不当行为(除非他们可能涉及案件)，如果主管确定信息充分，则会将举报发送给内部审计和调查办公室。因此，大多数报告来自办公室负责人或业务干事(国际员工)，而不一定是原始举报人。
- ^m 关于项目署，根据内部审计和调查小组2012年至2016年的年度活动报告，共收到479起投诉，其中269起涉及案件。其余的举报被认为是不属于内部审计和调查小组的任务授权范围，或者确定这些举报由一个不同的部门处理更为恰当。
- ⁿ 近东救济工程处指出，鉴于其权力下放的调查模式，没有详细的统计数据显示2012年至2015年对不当行为举报的处理情况细目。2016年，近东救济工程处提供了两份单独的表格，其中包括2016年立案案件的结果和2016年结案案件的结果(随时立案)。由于可能出现重复计算，所以无法反映2016年的数据。
- ^o 关于粮农组织，举报的不当行为案件数量反映了监察主任办公室从2012年至2016年每年登记的不当行为案件总数(非前几年的未决案件)。没有提供2012年有关保护措施的数据。对一个案件的初步证据审查延续到2017年。在劳工组织行政法庭上提出上诉的粮食署案件被列为粮农组织案件。
- ^p 世卫组织内部监督事务处报告称世卫组织和艾滋病署的不当行为总数为261起，减去了艾滋病署的9起不当行为举报得出表中的数字。

附件六

向内部和外部渠道举报不当行为的总体满意度(百分比)

	内部监督	主管	中层管理人员	组织首长或副首长	道德操守办公室	人力资源	监察员	工作人员代表大会	执法机关	媒体	成员国
非常满意	23.1	25.1	14.6	19.0	20.1	15.2	18.2	21.7	36.6	66.7	25.0
有些满意	24.1	21.6	18.7	19.4	18.1	19.6	18.0	25.1	21.9	25.0	25.0
既不满意 也非不满	11.8	12.3	11.2	11.7	14.8	12.2	18.2	18.6	19.5	0.0	25.0
略微不满	13.7	15.6	18.8	16.6	16.7	18.2	16.8	12.6	12.2	0.0	12.5
非常不满	27.3	25.4	36.6	33.2	30.3	34.8	28.7	22.0	9.8	8.3	12.5

资料来源：联检组资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查。

附件七

按人口统计类别分列的向内部机制举报不当行为/错失行为的满意度和不满意度(百分比)

	内部监督		直接主管		中层管理人员		组织首长或副首长		道德操守办公室		人力资源		监察员		工作人员代表大会	
	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D
规模																
大型	48.9	40.3	50.9	37.2	36.8	52.5	41.5	47.2	39.5	45.6	36.7	50.8	37.3	45.7	58.1	22.6
中型	44.6	39.6	32.4	52.0	20.5	65.2	25.6	60.8	35.7	50.4	31.8	57.1	32.5	45.8	42.3	28.6
小型	34.9	58.1	34.2	56.1	28.1	61.8	30.4	56.5	34.6	48.1	28.2	59.0	34.3	42.9	46.3	42.3
地点																
外地	52.3	36.5	51.7	35.6	39.6	48.3	45.6	41.4	44.7	39.5	41.8	44.5	41.7	40.5	50.9	29.8
总部	41.1	46.6	38.6	49.6	25.7	64.2	25.4	64.8	31.1	55.1	26.8	62.5	30.9	50.4	42.6	39.5
职等																
外地工作人员	51.3	33.8	52.0	37.3	40.1	47.0	42.9	44.0	42.2	35.6	45.3	41.0	46.1	41.0	51.0	26.5
一般事务	42.0	45.4	41.7	47.2	30.9	56.4	36.4	52.5	35.4	53.6	27.6	60.8	32.3	50.0	41.9	40.1
专业人员(国际)	36.4	50.0	41.7	44.4	28.4	59.8	30.8	57.7	29.3	54.9	26.5	59.7	31.5	52.7	46.5	35.8
非工作人员	66.2	27.9	49.5	37.4	39.6	52.5	60.0	30.0	47.2	37.7	36.9	46.1	45.2	29.0	62.1	27.6
高级管理人员	57.3	32.9	56.9	31.1	42.5	50.0	41.7	45.7	49.6	36.3	49.1	43.1	43.3	33.6	51.1	23.4
合同																
连续或长期	43.5	43.8	45.8	42.6	30.6	57.8	33.8	55.3	37.5	51.5	34.0	55.2	29.8	52.6	44.2	33.1
定期	47.7	40.9	46.9	40.9	38.7	49.4	38.7	49.4	36.8	43.7	34.7	51.7	42.1	40.8	48.0	35.5
临时	60.0	30.0	47.5	38.5	50.0	36.9	50.0	36.9	45.6	44.1	37.8	51.2	37.8	35.6	50.0	35.0
任期																
5年或超过5年	46.3	42.3	47.3	40.9	32.7	55.9	38.4	50.3	37.3	49.4	32.8	56.2	35.0	47.7	47.7	33.4
少于5年	50.0	35.8	44.9	41.4	35.6	54.0	38.4	48.5	41.6	37.2	41.5	42.0	42.0	35.2	43.0	39.5
性别																
女性	46.1	43.0	41.3	46.2	32.7	56.4	37.0	51.9	37.8	46.1	31.7	56.3	35.1	45.6	44.6	38.2
男性	48.7	38.6	53.1	34.9	35.7	53.3	40.6	47.4	39.9	46.4	39.6	48.5	36.4	45.6	50.5	29.7

注：S：满意度；D：不满意度。

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查。

附件八

向内部和外部渠道举报报复体制的总体满意度(百分比)

	主管	中层 管理人员	组织首长 或副首长	道德操守 办公室	内部 监督	人力资源	监察员	工作人员 代表大会	外部
非常满意	24.5	13.1	15.6	18.5	16.4	13.7	12.6	20.7	28.6
有些满意	21.5	12.7	11.8	11.1	12.7	10.4	23.1	21.3	33.3
既不满意也非不满	10.1	7.3	11.3	12.7	13.3	12.4	16.2	14.8	23.8
略微不满	11.0	14.6	15.6	10.6	9.5	15.7	14.4	12.4	0.0
非常不满	32.8	52.3	45.7	47.1	48.1	47.8	33.7	30.8	14.3

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查。

附件九

按人口统计类别分列的向内部机制举报报复的满意度和不满意度(百分比)

	直接 主管		中层 管理人员		组织首长 或副首长		道德操守 办公室		内部 监督		人力 资源		监察员		工作人员 代表大会	
规模	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D
大型	49.2	41.2	27.7	66.3	31.5	59.3	34.7	55.1	32.0	56.6	31.0	58.0	37.7	46.1	47.0	41.0
中型	34.0	51.1	20.6	70.6	13.9	66.7	18.5	63.0	23.3	60.0	10.2	73.5	28.6	57.1	41.2	41.2
小型	30.0	60.0	16.7	66.7	14.3	71.4	0.0	73.3	0.0	66.7	3.8	80.8	22.2	55.6	11.1	61.1
地点	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D
外地	55.1	35.0	29.0	64.2	38.9	50.8	41.1	47.8	42.2	48.2	38.9	47.6	49.4	34.2	54.0	34.5
总部	29.7	59.5	21.4	70.5	10.5	76.7	19.2	66.7	14.7	68.0	8.9	79.7	22.2	61.7	29.3	52.4
职等	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D
外地工作人员	60.9	34.8	38.9	58.3	48.1	48.1	33.3	66.7	68.7	25.0	6.4	41.9	50.0	37.5	44.4	50.0
一般事务	47.7	38.3	31.4	59.3	31.6	57.9	42.2	44.4	37.2	46.5	14.6	23.6	37.9	41.4	39.7	43.8
专业人员(国际)	29.0	61.0	11.9	83.2	14.5	74.7	21.0	67.1	18.0	73.8	11.6	13.9	30.8	55.4	39.7	41.4
非工作人员	56.9	31.4	31.6	57.9	43.7	37.5	50.0	27.8	33.3	22.2	18.7	56.2	50.0	25.0	57.1	42.9
高级管理人员	54.8	41.9	44.4	38.9	27.6	55.2	18.7	65.6	17.2	69.0	11.1	18.5	33.3	57.1	53.8	38.5
合同	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D
连续或长期	37.1	48.3	17.8	75.3	21.9	65.6	25.6	64.6	28.6	57.1	18.5	68.5	31.3	52.2	37.3	40.3
定期	49.4	42.3	29.3	62.4	30.3	59.8	27.7	55.4	27.8	60.8	24.6	63.1	39.0	45.4	43.2	46.6
临时	48.4	42.2	26.7	70.0	26.9	57.7	50.0	41.7	37.5	43.7	40.7	48.1	37.5	43.7	57.1	35.7
任期	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D
5年或以上	45.4	43.8	25.6	67.8	26.2	62.8	27.1	58.9	26.4	59.7	21.5	66.0	34.8	50.4	41.1	42.5
少于5年	47.7	44.2	26.2	63.9	31.2	56.2	39.5	52.6	41.4	48.3	34.7	53.1	40.0	36.0	47.8	47.8
性别	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D	S	D
女性	36.4	51.2	22.7	68.7	25.5	65.1	25.5	59.6	20.9	61.2	23.7	62.6	33.7	52.2	39.8	47.3
男性	56.6	36.1	29.9	63.8	30.4	55.9	33.7	55.4	35.2	54.5	26.0	63.5	39.4	42.4	46.5	36.6

注：S：满意度；D：不满意度。

资料来源：联检组 2017 年关于举报人政策的全球工作人员调查。

参与组织根据联合检查组建议(JIU/REP/2018/4)需采取的行动概述

报告	供采取行动	联合国及其各基金和方案															专门机构和国际原子能机构													
		首协会	联合国*	艾滋病署	贸发会议	贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
	供参考	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																											
建议 1	a		L	L			L		L			L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 2	a			E						E					E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 3	f		E	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 4	a		L	L			L				L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 5	i		E	E	E	E	E	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 6	f		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 7	f			E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 8	f		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 9	a			E						E				E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 10	f		E	E	E	E	E	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	a		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

图例： L：建议立法机关作出决定；E：建议行政首长采取行动

■：无需该组织采取行动的提议

预期影响：a：加强透明度和问责制；b：推广良好/最佳做法；c：加强协调与合作；d：加强一致性与协调性；e：加强控制和遵守；f：增强实效；

g：重大财政节约；h：提高效率；i：其他。

* 如 ST/SGB/2015 所列

