



联合国

# 审查联合国系统的道德操守职能

联合检查组的报告

撰写人：贡科·罗舍尔





# 审查联合国系统的道德操守职能

联合检查组的报告

撰写人：贡科·罗舍尔



联合国 • 日内瓦，2021 年



执行摘要

## 审查联合国系统的道德操守职能

JIU/REP/2021/5

### 导言和审查目的

联合国是在两次世界大战后创建的，其明白无误的道德宗旨是在国际公务员制度的支持下，指导国际社会和平解决分歧。为此，联合国系统所有组织的一项关键承诺是确定核心价值观和相关规范，使本系统的国际公务员和其他人员清楚了解自己的预期行为，以便他们能够按照《联合国宪章》的要求，以符合最高道德和廉正标准的方式履行职能。

因而道德操守和廉正对于联合国系统各组织的运作以及信誉和声誉至关重要。因此，鉴于联合国在预防和宣传领域活动的重要性，在联合国系统所有组织设立专门和有效的道德操守职能是问责制和廉正以及透明度的先决条件。

联合检查组(联检组)上一次是在 2010 年联合国系统道德操守审查报告<sup>1</sup> 中探讨这一专题的，该审查报告的撰写人提出了一些被认为对行之有效的道德操守职能至关重要的标准，而报告中的建议是在根据这些标准分析信息的基础上提出的。

本次审查的主要目的是向联合国系统各组织的立法机关和理事机构以及行政首长通报整个联合国系统道德操守职能的现状以及自上次审查以来取得的进展，并确定良好做法和吸取的经验教训，以支持各组织验证并在必要时加强其道德操守职能。

本次审查提出了专门和充分有效的道德操守职能的增订标准和新的标准，对照联检组 2010 年标准评估了执行情况，并根据审查结果，纳入了四项正式建议和一系列非正式建议，作为对立法机关和理事机构以及行政首长进一步改进道德操守职能部门的补充建议。

### 主要结论

2010 年审查针对该职能核心特点提出了若干关键政策和业务标准及建议，包括：(a) 编制和组织结构；(b) 独立性；(c) 道德操守办公室主任；(d) 预算；(e) 职权范围、任务和职责；以及(f) 行政首长的承诺和义务。本次审查发现，自 2010 年报告发布以来，各组织在执行联检组的建议和适用联检组建议的相关标准以加强其道德操守职能方面取得了明显进展。

<sup>1</sup> JIU/REP/2010/3.

然而，尽管取得了相当大的进展，但本次审查发现联合国系统各组织目前的道德操守安排存在一些不足之处。因此，联检组认为必须进一步加强道德操守职能，以确保所有人员达到预期的问责和廉正水平。

## 1. 编制和组织结构

除五个组织外，所有接受审查的组织都设立了专职道德操守职能。因此，自 2010 年以来，情况大有改进。一些组织作出了双重职能安排。这些组织大多年收入有限，工作人员人数有限，道德操守职能属于其他内部职能的一部分，由兼职人员履行。有一个组织选择与另一个组织共用其专职道德操守干事的职位。另有两个组织选择将道德操守职能外包，其中之一利用联合国系统另一个组织的服务，而另一个则将道德操守职能完全外包给私营部门服务提供商。

联检组以往审查的结果得到了证实，即双重职能的角色缺乏独立性。因此，联检组为在设立专职全职道德操守干事职位方面面临财务挑战的组织制定了一个新的标准，建议它们要么共用该职位，要么与联合国系统另一个组织达成协议，使用后者的道德操守服务。

除 2010 年标准外，本次审查确定，审计和监督委员会需要发挥作用，在透明度和独立性方面加强道德操守主管的甄选、征聘和解雇进程，这类似于这些委员会在这一过程中对其他独立职能主管发挥的作用。按照广泛接受的良好做法，审计和监督委员会是可以通过向高级管理层提供独立咨询意见，增加这一进程的价值。

## 2. 道德操守职能的职权范围、任务和资源配置

本次审查发现，在过去十年中，道德操守职能被赋予新的责任。因此，有必要相应增订有关道德操守职能的职权范围。

此外，本次审查发现，一些道德操守职能部门在履行保护举报人政策规定的职责的同时，仍然承担着调查相关活动的任务。这不符合既定的良好做法，应该停止。

关于这一职能的能力，许多道德操守干事对这一职能的资源配置不足表示关切。审查发现，在过去几年中，道德操守职能部门提出的服务和咨询请求大幅增加，在许多情况下增幅超过 100%，而资源水平却没有跟上。联检组提醒各立法机关、理事机构和行政首长，为道德操守职能提供充足的资源(人力和财政资源)是一个组织达到预期的廉正和问责水平的先决条件。

### 3. 独立性

本次审查查明了道德操守职能独立性方面的严重缺陷。接受审查的许多组织尚未适用 2010 年联检组关于该职能独立性的相关标准，特别是没有规定道德操守主管职位的任期限制和离职后限制，也没有规定向立法机关和理事机构直接报告的关系。联检组 2010 年审查认为，任期限制和离职后限制对于保护该职能的任职者免受不当影响和其他风险至关重要。联检组随后的报告，特别是 2018 年联检组关于保护举报人政策的报告，进一步强调了任期限制的重要性和必要性。然而，本次审查发现，到目前为止，联检组 2010 年的相关建议尚未完全落实。仍有 10 个组织既没有规定道德操守办公室主任的任期限制，也没有实行离职后限制。

审查发现，在落实任期限制方面还有一个重大缺陷，即将任期分成几个连续的合同，这严重妨碍了道德操守职能主管的独立性。联检组 2010 年报告已经强调这不符合规定的任期限制方式。在本次审查期间，发现有五个组织存在这一特定缺陷。

尽管审计和监督委员会作为立法机关和理事机构以及行政首长的战略顾问的重要性显著提升，但其职权范围并不总是反映它们在确保包括道德操守职能在内的某些职能的独立性方面的作用。因此，检查专员建议修订那些尚未纳入道德操守事项的审计和监督委员会的任务，以便规定对道德操守职能，包括其独立性进行监督。

业已查明的另一个缺陷涉及道德操守职能部门向立法机关和理事机构报告其活动的年度报告。在许多组织中，该报告仍然作为行政首长的报告而不是作为道德操守职能部门的报告提交。一些组织甚至根本不向其立法机关和理事机构提交道德操守活动报告，而另一些组织则不公布报告。道德操守主管与理事机构接触是另一个令人关切的问题，因为并非所有组织都顾及这一重要的独立性因素。

### 4. 培养道德操守文化

除了在少数事项上以外，各组织高度遵守了联检组 2010 年标准。许多接受审查的组织尚未执行联检组 2010 年关于开展具体的工作人员廉正意识调查的建议，这意味着道德操守行动计划和道德操守方案没有考虑到各组织工作人员的意见以及围绕道德操守文化和其他道德操守相关问题的总体“脉搏”。

此外，在一些组织中，强制性道德操守课程、复习课程及对这些课程出席情况的监测仍然是一个令人关切的问题。联检组提请注意，需要提高出席率，才能实现各组织规定的强制性培训目标。

## 5. 财务披露方案

本报告发现，自联检组上一次道德操守报告以来，在修订财务披露方案方面没有取得多大进展。因此，联检组重申需要开始审查现有财务披露和利益申报方案的效力和效率，包括“资金效益”，并进行必要的改进。关于自愿公布财务披露报表，审查表明，大多数联合国基金和方案以及其他实体的其他高级官员正在越来越多地效仿联合国秘书长的榜样。联合国各专门机构尚未制定类似的良好做法。

## 6. 防止性剥削和性虐待的新责任

本次审查发现，联合国系统各组织的道德操守职能部门被赋予了防止性剥削和性虐待相关工作的联络点或协调员的职责。审查结果表明，迄今为止，道德操守职能对防止性剥削和性虐待的贡献既没有得到承认，也没有正式确定。因此，与防止性剥削和性虐待有关的任何相关责任都需要正式纳入道德操守职能部门的任务，并且需要详细说明这一责任的范围。

## 7. 行政首长对道德操守职能的承诺

审查发现，联检组 2010 年规定的义务得到了很好的遵守。然而，一些缺点仍然存在，主要是在专门机构，例如，只有少数道德操守主管获准参加高级管理会议。

## 8. 加强机构间合作和一致性的机会

本次审查证实了先前的调查结果，即加强机构间合作和促进各组织之间的交流对于在所有组织实现同样独立和专业的道德操守职能至关重要。在将道德操守纳入主流方面仍然存在差距和不足，因此全系统尚未达到足够程度的一致性。

在这一背景下，为了解决这一缺陷，联检组建议通过联合国系统行政首长协调理事会(首协会)同道团体发挥一致性，该团体最近由联合国系统各组织的道德操守职能部门的代表成立，是多边组织道德操守网络的一个分组，其基础是各组织的首协会成员。联检组认为，该团体在加强整个联合国系统道德操守的一致性方面具有巨大潜力，并期望它填补一个重要空白。

## 9. 新的要求和挑战

本次审查确定了道德操守职能部门需要应对的一些挑战和新需求。

期望所有员工都做出同等程度的承诺和参与，而他们中的许多人都是编外人员，既没有工作保障，也没有一系列工作人员应享权利，这可能会使各组织面临与道德操守相关的风险。另外还面临新的道德困境，如远程工作、人工智能的日益使用、社交媒体的广泛使用，或公私伙伴关系和新的资金来源带来的道德困境。

本次审查还发现，道德操守风险应更好地纳入总体企业风险管理框架。这将使各组织能够查明面临较高道德操守风险的领域，从而优先进行管理和监测。

## 结论和建议

在设立专职和充分有效的道德操守职能部门以及执行联检组 2010 年相关标准和建议方面取得了重大进展。然而，许多组织仍然需要解决本次审查中查明的缺点和差距，而新的事态发展和挑战要求所有组织认真审查其道德操守职能，包括各自的组织安排、该职能的独立性和任务、对道德操守职能的承诺，以及改善机构间合作和一致性的方式。

本审查报告载有四项建议，其中三项是向联合国系统各组织的行政首长提出的，一项是向联合国系统各组织的立法机关和理事机构提出的，供其采取行动。这些建议辅之以 31 项非正式建议。

### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长如果尚未向新任命的道德操守办公室主任签发全任期合同，应立即签发此类合同。

### 建议 2

联合国系统各组织的立法机关和理事机构如果尚未要求所在组织在 2023 年底前更新其审计和监督委员会的职权范围，应提出这一要求，以便必要时纳入关于道德操守的规定，并将道德操守作为委员会新成员的一个理想的专业领域。

### 建议 3

联合国系统各组织行政首长如果尚未确保从 2023 年起，每三年为各自组织的所有工作人员和编外人员，不论其资历、类别和级别，定期举办强制性道德操守复习课程，则应确保举办此类复习课程。

### 建议 4

联合国系统各组织行政首长如果尚未在各自组织道德操守职能部门的支持下，最迟在 2025 年之前评价其财务披露和利益申报方案的效力和效率，包括“资金效益”，并根据评价结果，酌情对相关政策提出修改建议，则应采取此类行动。

文中以黑体字标明的非正式或“软性”建议是向立法机关和理事机构以及行政首长提出的进一步加强和提高道德操守职能部门的补充建议，特别是在其组织结构、独立性、制定道德守则、修订道德操守职能部门的任务、澄清现有责任和纳入新责任、道德操守培训以及全系统道德操守合作和一致性方面。这些软性建议旨在让人们结合本审查对每个组织的调查结果来阅读。软性建议见以下段落：64、66、71、77、78、80、86、101、104、112、119、130、

134、139、140、144、179、181、197、201、210、224、242、258、264、  
276、286、289、291、296 和 317。

## 目录

	页次
执行摘要.....	iii
简称和缩写表.....	xi
一. 导言.....	1
A. 背景.....	1
B. 审查目的、目标和主要问题.....	5
C. 审查范围和局限.....	6
D. 方法.....	7
E. 主要术语.....	8
F. 联合国系统内使用的道德操守和廉正定义.....	9
二. 组织安排.....	11
A. 设立道德操守职能.....	11
B. 道德操守职能部门的组织结构和道德操守主管职位安排.....	11
C. 道德操守职能的任务、职权范围和资源.....	15
三. 道德操守职能的独立性.....	23
A. 独立性是有效履行道德操守职能任务的先决条件.....	23
B. 评估道德操守职能的独立性.....	24
C. 对照新标准进行评估.....	31
四. 培养道德操守文化.....	37
A. 道德操守的三重作用：标准制定、培训以及咨询和指导.....	37
B. 工作人员培训和教育.....	42
C. 提供保密的道德操守咨询和指导.....	45
D. 保护举报人政策.....	47
E. 财务披露和利益申报政策和方案.....	50
F. 自 2010 年以来增设的职责.....	54
五. 对道德操守职能的承诺.....	58
A. 行政首长的承诺.....	58
B. 道德操守是会员国和行政首长的共同责任.....	61
六. 加强机构间合作和一致性的机会.....	62
A. 合作是加强一致性的途径.....	62
B. 通过联合国系统行政首长协调理事会下属道德操守专业人员小组 发挥一致性.....	64

七.	新的要求和挑战.....	66
	A. 组织和机构廉正.....	66
	B. 道德操守职能部门需要应对的挑战和新要求.....	66
八.	结束语和应吸取的经验教训.....	68
附件		
一.	设立道德操守职能.....	69
二.	道德操守职能部门的职责.....	73
三.	道德操守职能主管职位安排.....	81
四.	第一部分：道德操守职能主管的独立性(报告方式).....	83
	第二部分：道德操守职能主管的独立性(合同状况).....	87
五.	审计和监督委员会相对于道德操守部门的作用.....	91
六.	道德操守职能：服务和咨询请求总数、受培训人员总数和财务披露或利益申报方案参与者总数.....	94
七.	道德操守办公室的职责：标准制定和政策支持、培训以及关于适用联检组 2010 年标准的咨询和指导.....	97
八.	道德操守办公室在保护举报人政策下适用联检组 2010 年和 2020 年标准 的责任.....	99
九.	道德操守办公室在财务披露或利益申报方案下适用联检组 2010 年和 2020 年标准的责任.....	104
十.	行政首长在道德操守职能下适用联检组 2010 年和 2020 年标准的义务.....	105
十一.	第一部分：道德操守职能的资源配置(截至 2018 年 12 月 31 日).....	107
	第二部分：道德操守职能的资源配置(截至 2019 年 12 月 31 日).....	111
十二.	各参加组织的廉正定义的来源.....	115
十三.	联合国系统外的道德操守.....	117
十四.	各参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动概览.....	123

## 简称和缩写表

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
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
基金组织	国际货币基金组织
移民组织	国际移民组织
国贸中心	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/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
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
环境署	联合国环境规划署
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
世旅组织	世界旅游组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
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

1. 联合检查组(联检组)在其 2020 年工作方案中列入了对联合国系统道德操守职能现状的审查。该审查是联检组四个重点专题领域之一的工作的一部分<sup>1</sup>，与联检组 2020-2029 年战略框架中阐述的司法行政和道德与廉正的职能紧密相连。<sup>2</sup> 这是联检组关于监督、廉正和问责制的一系列报告的一部分。<sup>3</sup>

2. 联检组以前几份报告作为本次审查的标准和比较点。本次审查是 2010 年联检组对联合国系统道德操守审查的后续行动。<sup>4</sup> 报告考虑到了联检组后续审查的相关结果，如联检组关于欺诈、<sup>5</sup> 利益冲突<sup>6</sup> 和举报人政策的报告<sup>7</sup>，以及联检组各种单一组织审查中涉及的道德操守问题。

3. 目的是确定道德操守职能部门的现状，评估联合国系统各组织根据联检组以往的建议在设立道德操守职能部门方面取得的进展，并审查新的事态发展是否需要根据新的或增订的联检组标准进行调整。根据本报告的调查结果，检查专员提出了一些建议，旨在加强道德操守职能部门的组织结构、独立性、任务和职责范围，特别是考虑到新的事态发展，并加强道德操守领域的合作和全系统的一致性。

### A. 背景

4. “道德操守”是什么意思，为什么它与联合国系统相关？英文单词“ethics”来源于古希腊单词“ēthikē (ἠθικὴ)”，意为“道德(理解)”，后者本身来源于单词“ēthos (ἦθος)”，意为“品格、道德本质”。这一词有多种含义，所有这些含义都取决于一个人的科学学科、哲学、宗教、信仰、政治或专业领域等因素。仅仅由于这一原因，寻求一个普遍接受的定义本身就很困难。我们将在报告的其他部分再次讨论定义道德操守的问题。

5. 道德操守是对行为规范和道德准则的研究。用最通常和中性的术语来说，道德操守是一门研究人类行为和行动规范的哲学学科。这一词通常被用作道德的同义词，作为基于理性的普遍理想，有时被更狭义地用来指特定传统、群体或个人的道德规范或制度。此外，它还研究了行动规范和规则的道德操守体系的合理性理论。这就是道德操守也被同义地称为“道德哲学”的原因。作为一门哲学学科，它寻求回答哪些规范和目标(目的和价值观)应该指导人们的行动的问题。

<sup>1</sup> A/74/34, 附件一, 第 9(a)段。

<sup>2</sup> 同上, 附件一。其他三个重点专题领域, 见第 9(b)、(c)和(d)段。

<sup>3</sup> IJ/REP/2010/5 ; JIU/REP/2011/5 ; JIU/REP/2011/7 ; JIU/REP/2011/10 ; JIU/REP/2012/10 ; JIU/REP/2012/10 ; JIU/REP/2014/6 ; JIU/REP/2015/6 ; JIU/REP/2016/4 ; JIU/REP/2016/8 ; JIU/REP/2017/9 ; JIU/REP/2018/4 ; 以及 JIU/REP/2019/6。

<sup>4</sup> JIU/REP/2010/3.

<sup>5</sup> JIU/REP/2016/4.

<sup>6</sup> JIU/REP/2017/9.

<sup>7</sup> JIU/REP/2018/4.

6. **伦理学理论与应用伦理学和元伦理学。**现代伦理学分为规范伦理学，规范伦理学涉及标准伦理学理论及其对特定行为和行为类别的应用，最终导致应用伦理学，试图在现实生活中实施伦理理论，如在私人 and 公共生活、职业、健康、技术、法律和领导方面。

7. **伦理反思虽然基于理论概念，但却有着多种有益的实践应用。**因此，伦理反思的机会往往具有实践性质。这可以基于个人及其对生活的选择、整个社会或一些特定部分，如政治和经济生活、卫生部门或技术发展。或者，反思可能会集中在更根本的问题上，比如如何对待生命、生命的开始和结束。

8. **最重要的是，这种反思有助于解决价值冲突引起的伦理困境。**在人类生活和行动中必然出现的困境中，这就是一个分析什么是伦理上正确和道德上适当的行为的问题，或者换言之，需要根据理性的理由向自己和他人证明自己的决定是正确的，特别是在价值冲突的情况下。

9. **伦理学是对价值观的研究，是对负责任行为的指导。**总之，伦理学可以看作是对道德问题的研究和反思。它的主要对象是价值观和对什么是道德价值的审查。伦理行为包括道德价值的实现，因此，伦理学的目的是发展和加强价值意识，既指导自己的生活行为，也指导自己在私人、职业和政治领域的行动，从而形成负责任的行为。

10. 在正如上文所述伦理作为一般概念的背景下，随着时间的推移，伦理已成为一种体制属性，从而成为公共生活和治理的要求，包括许多公共服务的要求。公共(以及私营)机构的道德操守要求涉及遵守道德价值观和遵守法定道德操守规范的义务。例如，将公共或机构利益置于个人或其他利益之上，尊重道德操守价值和规范(等等)，这两点都体现于包括联合国在内的公共行政机构人员的就职宣誓中。

11. **在日益复杂的环境中，联合国作为一个“道德操守机构”。**特别是联合国是在两次世界大战后成立的，其明确的道德目的是指导国际社会和平解决分歧，并由一支必须遵守《联合国宪章》第一百条规定的道德规范的国际公务员队伍提供支持。<sup>8</sup>为此，联合国系统所有组织的一个关键承诺是确定核心价值观，并使其国际公务员和其他人员明确了解自己的预期行为，以便使他们能够按照《联合国宪章》和国际公务员行为标准的要求，以符合最高道德和廉正标准的方式履行职能。

12. **大会设立联合国道德操守办公室的目的是在整个联合国系统内促进道德操守行为。**根据大会关于 2005 年世界首脑会议成果的第 60/1 号决议，最初的目标是支持秘书长努力确保道德操守，更多地披露联合国官员的财务资料，加强对揭发本组织内部违规行为的人的保护。

13. **全系统的道德守则。**为此，呼吁秘书长努力实施现有的行为标准，并为所有联合国人员制定一套全系统的道德守则。在这方面，大会请秘书长向大会第六十届会议提交关于设立具有独立地位的道德操守办公室的详细计划。

<sup>8</sup> 见《联合国宪章》序言部分，其中除其他外提到：欲免后世再遭战祸；重申基本人权，人格尊严与价值之信念；促成大自由中之社会进步及较善之民生。

14. **联合国工作人员和其他职类人员道德守则。**1997年，秘书长向大会提交了一份联合国行为守则草案，作为他对大会1994年关于建立一个透明和有效的问责和责任制度要求的回应。<sup>9</sup>大会于1998年3月将守则草案提交国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)。委员会建议联合国用另一个更合适的名称来取代可能被误解的“行为守则”一词。最后这项决定得到了第五委员会的核可，秘书长将“行为守则”一词改为“联合国工作人员的地位、基本权利和义务”，并将该文件作为秘书长公报发布。<sup>10</sup>此后，联合国秘书处就有了自己的适用于其工作人员的通用道德守则。这是一套可执行的行为守则，也适用于所有基金和方案的工作人员。<sup>11</sup>关于制定适用于所有人员的道德守则，2009年向大会提交了“联合国人员道德守则”，大会决定推迟到公务员制度委员会的国际公务员行为标准审查完成后再审议该准则。迄今为止，通过专门针对其各自职能的守则接受道德行为指导的人员类别只有蓝盔部队<sup>12</sup>和联合国志愿人员。<sup>13</sup>关于当选官员，2016年大会在第70/305号决议中通过了大会主席道德守则。联合国外勤人员的行为道德间接受到外地特派团行为和纪律问责制政策的指导，该政策的重点是如何追究他们对不当行为和不守纪律的责任。<sup>14</sup>

15. **2005年设立联合国道德操守办公室。**秘书长遵照大会第60/1号决议提出的要求，发布了秘书长公报，<sup>15</sup>设立了联合国道德操守办公室，并为其规定了符合并遵循“效率、才干及忠诚之最高标准”的职权范围。<sup>16</sup>两年后，他宣布设立联合国单独管理的机构和方案的道德操守办公室。<sup>17</sup>

16. **这在整个联合国系统引发了类似的后续行动。**联合国系统其他组织的行政首长或理事机构随后以类似或相同的理由效仿大会树立的榜样，例如在其各自理事机构的决定或内部指示中表示促进培养一种道德操守、透明度和问责制文化。

17. **联合国系统内对道德操守和廉正的要求随着时间的推移而不断变化。**今天，会员国和其他外部利益攸关方更加严格地审视其对各机构接受问责并以透明和廉正的方式行事的期望。除其他外，秘书长关于问责制的定期进展报告、<sup>18</sup>关于道德操守办公室活动的报告<sup>19</sup>和大会的相关决议，<sup>20</sup>以及联合国系统其他组织

<sup>9</sup> A/52/488, 第3(a)段。

<sup>10</sup> ST/SGB/1998/19.

<sup>11</sup> 最新版本为 ST/SGB/2016/9。

<sup>12</sup> “蓝盔部队个人行为守则十条”，见 [www.un.org/en/assets/pdfs/ten\\_rules.pdf](http://www.un.org/en/assets/pdfs/ten_rules.pdf)。

<sup>13</sup> “国际联合国志愿人员手册：服务条件”，第2节，见 [www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/International\\_UN\\_Volunteer\\_Conditions\\_of\\_Service\\_2015.pdf](http://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/International_UN_Volunteer_Conditions_of_Service_2015.pdf)。

<sup>14</sup> 可查阅联合国外地特派团行为专门网站：<https://conduct.unmissions.org/documents-standards>。

<sup>15</sup> ST/SGB/2005/22.

<sup>16</sup> 《联合国宪章》第一百零一条。

<sup>17</sup> ST/SGB/2007/11/Amend.1.

<sup>18</sup> A/73/688 和 A/74/658。

<sup>19</sup> A/71/334、A/73/89 和 A/74/78。

<sup>20</sup> 大会第60/254号、第63/250号、第68/252号和第71/263号决议。

的类似报告及其理事机构的决议和决定，都反映了在组织和个人层面上改进问责制和廉正的强烈要求。<sup>21</sup>

18. **这一职能对联合国系统的效率和信誉至关重要。**道德操守和廉正对于联合国系统各组织的高效和有效运作以及可信度和声誉都至关重要。这两者在很大程度上取决于各组织人员的行为，包括外地和其他特派团及维持和平行动人员的行为，他们往往必须在特殊条件下运作，同时又特别受人关注。这再次证实了设立一个有效的专职道德操守职能部门的重要性及其在预防和宣传领域的决定性作用。从大多数工作人员参与情况和其他工作人员调查可以看出，例如在 2018 年联检组对举报人政策的审查或联合国系统行政首长协调理事会(首协会)性骚扰以及性剥削和性虐待问题工作队<sup>22</sup> 的背景下，工作人员对领导层维护道德价值观的看法和信任程度可能令人关切。

19. **联检组第一次道德操守审查的主要结果。**2010 年审查报告的撰写人已经指出：

“少数人的不道德行为和腐败做法继续玷污联合国系统各组织的工作和声誉。令人遗憾的是，虽然这种现象可能永远无法完全消除，但是道德操守职能的设立还是会有助于限制问题的出现，营造廉正、问责的文化和氛围。但是，设立道德操守职能是不够的；还需要落实该职能，包括制定和宣传关于适用最低限度可接受行为标准的政策和程序。一个必然的结果是，所有工作人员(包括行政首长)以及咨询人和订约人、选任官员和监督机构需都了解并遵守道德行为原则和惯例。这适用于以任何身份为组织工作的每个人，概无例外或豁免。”<sup>23</sup>

20. **联检组 2010 年道德操守报告提出了一套重要建议。**根据这些调查结果，为了帮助各组织创建一个全面运作的道德操守职能，2010 年审查报告的撰写人针对该职能的核心特点提出了几项关键政策和业务建议，包括(a) 编制和组织结构；(b) 独立性；(c) 道德操守办公室主任；(d) 预算；(e) 职权范围、任务和职责；以及(f) 行政首长的承诺和义务。自 2010 年报告发布以来，各组织在执行联检组关于加强其道德操守职能的建议方面取得了明显进展。根据联检组网络跟踪系统，<sup>24</sup> 参加组织接受了 71% 的建议，执行了 97% 的被接受的建议。<sup>25</sup>

21. **使联合国系统的道德操守职能日趋成熟。**2010 年，只有 55%(22 个组织中的 12 个)的联检组参加组织设立了道德操守职能，没有一个组织达到 2010 年报告所述的独立性标准。例如，2010 年，只有少数专门机构设立了符合联检组最低标

<sup>21</sup> 例如，在讨论石油换粮食方案审查后恢复供应商资格以及必须对那些寻求再次与联合国做生意的公司采取公司合规措施的时候，已经提出了道德操守和廉正问题。后来，在讨论性骚扰、性剥削和性虐待以及联合国系统各组织为应对这些挑战而采取的措施时，再次提出了这个问题。

<sup>22</sup> 例如，见 CEB/2019/3 和 CEB/2019/HLCM/17。详情见机构间常设委员会关于防止性剥削、性虐待和性骚扰的调查机构第二次会议的文件，可查阅：  
<https://interagencystandingcommittee.org/iasc-champion-protection-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-harassment/second-meeting>。

<sup>23</sup> JIU/REP/2010/3, 第 2 段。

<sup>24</sup> 根据各参加组织报告的资料。

<sup>25</sup> 网络跟踪系统的数字基于联检组参加组织自我报告的数据，于 2021 年 7 月 7 日收集。

准的正式独立道德操守办公室，即使这样做的机构也往往缺乏必要的工作人员编制、技能简介和预算。

22. 总体而言，2010 年的普遍情况仍然明显不尽人意。当时，整个联合国系统尚未统一设立道德操守职能。正如联检组第一次审查的结论和建议所指出，严重的缺陷和缺点进一步阻碍了该职能充分发挥其预期作用。因此，这些建议旨在支持联合国系统每个组织全面运作的道德操守职能部门，旨在确保所有工作人员遵循道德行为的最高标准，因为道德操守和廉正是工作人员从任职第一天起就应遵守的法定义务。<sup>26</sup>

23. 新的道德操守办公室，更广泛和更有力的任务，以及日益强调独立性和工作人员培训。自 2010 年以来，这一职能，包括其独立性，有了很大的发展，新的道德操守办公室已经建立，新的和现有的职能部门的任务得到了加强，并出现了新的和更好的独立性标准。此外，全系统许多组织的道德操守职能已经演变，除其他外，在相关培训工作、保护举报人免遭报复以及向理事机构提供与组织道德操守和文化有关的关键信息和趋势等方面发挥核心作用。

24. 通过国际道德网络加强合作。最初于 2007 年作为联合国道德操守委员会<sup>27</sup>成立、现为联合国道德操守小组和最初于 2010 年作为联合国道德操守网络成立、现为多边组织道德操守网络为知识交流与合作提供了有益的论坛。联合国道德操守小组的任务是为联合国秘书处和单独管理的机构和方案制定一套统一的道德操守标准和政策，而多边组织道德操守网络的建立是为了支持联合国秘书长在联合国大家庭内促进道德操守相关问题上的全系统合作。它现在成了一个成员更为广泛的论坛，<sup>28</sup> 并为职业发展、制定基准和交流道德操守政策和做法方面的信息提供支持。<sup>29</sup>

25. 重要挑战仍有待应对。尽管取得了所有这些进展，但本次审查发现了联合国系统各组织目前道德操守安排方面一些长期存在的缺点。因此，进一步加强道德操守职能以充分确保整个联合国系统达到预期的问责和廉正水平的任务仍然是一项持续的挑战。

## B. 审查目的、目标和主要问题

26. 本次审查分析了 2010 年以来道德操守职能的变化，包括其在整个联合国系统的具体作用和责任。此外，报告还探讨了各组织的道德操守职能部门目前有多大能力应对新的需求和相关挑战，这些需求和挑战来自联合国系统为打击不当行为和道德行为而采取的日益严格的措施，以及新的业务现实，如合同安排或执行伙伴的激增。

<sup>26</sup> 见《联合国宪章》第一百零一条。

<sup>27</sup> 联合国道德操守小组由设立了自身的道德操守职能部门的七个基金和方案的高级道德操守从业人员组成，由联合国道德操守办公室主任担任主席。

<sup>28</sup> 除联合国系统各组织外，还有与联合国系统建立协商和合作安排的政府间组织，如金融机构、开发银行等。

<sup>29</sup> 见 A/73/89。

27. 正如联检组 2010 年审查所述,<sup>30</sup> 有效地行使道德操守职能是有代价的。会员国作为各组织的主要利益攸关方, 提供战略指导, 并承担道德操守的最终责任。因此, 会员国确定和提供用于道德操守的总体资源水平。

### C. 审查范围和局限

28. **涵盖所有联检组参加机构。**本次审查是在全系统范围内进行的, 对象是所有联检组参加组织, 即联合国秘书处、秘书处各部厅、联合国各基金和方案、其他联合国机构和实体、联合国各专门机构, 以及国际原子能机构(原子能机构)。五个组织(联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和国际贸易中心(国贸中心))没有充分参与审查进程, 因为它们属于联合国道德操守办公室的管辖范围, 因此没有在本报告中介绍。

29. **审查了与该职能有关的所有安排。**本次审查的主题是内部道德操守职能, 这在大多数组织中是一项专门职能。审查了道德操守职能部门的组织、结构和业务安排是否充分, 重点是前一份报告中查明的缺点和差距, 特别是在其编制和组织机构方面; 所需的独立程度; 道德操守办公室主任(其专业化程度和职级); 职权范围、任务和职责; 行政首长的承诺和义务。以及相关的政策框架。目的是概述联合国系统各组织道德操守职能的现状, 确定可能需要改进的领域, 并酌情提出建议。

30. **联合国系统不同部门面临各种具体挑战, 需要区别对待。**为了本次审查的目的, 并在考虑到各组织的不同任务、规模和供资情况后,<sup>31</sup> 将各组织作了下述区分: 一方面是联合国秘书处、其各部厅以及联合国各基金和方案; 另一方面是联合国各专门机构和原子能机构以及联合国其他实体和机构, 如联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)。如果建议并不同样适用于参加本次审查的所有组织, 这一点已被明确指出。

31. 鉴于上述情况, 为本次审查的目的, 各参加组织分为以下几类。第一类是根据秘书长关于联合国秘书处组织的公报<sup>32</sup> 设立的, 包括联合国秘书处及其各部厅, 如联检组参加组织贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室。

32. 第二类包括联合国各基金和方案, 其中有联合国项目事务署(项目署)和世界粮食计划署(粮食署)。第三类包括两个组织: (a) 国贸中心, 联合国和世界贸易组织的一个联合实体; (b) 艾滋病署, 这是一个由联合国系统 11 个组织共同赞助的方案。第四类也是最后一类包括联合国专门机构和原子能机构。这样分组的目的是为了更方便各组织和会员国使用本审查报告。

33. 为了收集比较资料, 咨询了下列非参加国际组织的有关官员: 全面禁止核试验条约组织(禁核试组织)筹备委员会、经济合作与发展组织(经合组织)、国际农业发展基金(农发基金)和国际移民组织(移民组织); 更多信息见附件十三。

<sup>30</sup> JIU/REP/2010/3.

<sup>31</sup> 本次审查的目的不是提出一个“一刀切”的模式。

<sup>32</sup> ST/SGB/2015/3.

## D. 方法

34. **方法：**本次审查采取了一种两步法：(a) 根据联检组 2010 年标准分析 2020 年的情况，以确定在过去十年中差距是否实际缩小，并确定所取得的进展；(b) 根据已确定的该职能的新要求，并因此对照相应的联检组新标准，分析 2020 年的情况。<sup>33</sup>

35. **联检组标准。**2010 年，检查专员对照被认为是有效的道德操守职能部门所必需的关键组成部分，审查了各参加组织的道德操守职能。这些关键组成部分作为联检组的建议标准提出，并根据这些标准对与道德操守有关的信息进行了分析。

36. 与 2010 年审查类似，2020 年更新联检组标准的依据是：关于道德操守和廉正的文献，包括私营部门的文献；道德操守职能部门以及审计和监督委员会向各自组织的立法机关和理事机构提交的报告；在联合国系统各组织的道德操守职能部门中确定的最佳做法；以及与联合国系统各组织的有关代表，包括工作人员代表讨论的情况。

37. **时间安排和方法。**本次审查从 2020 年 3 月至 2021 年 3 月在全系统范围内进行。根据联检组的规范、标准和准则及其内部工作程序，编写本报告所采用的方法包括：对与道德有关的政策和程序，如理事机构的决定进行广泛的案头审查和深入分析；道德操守职能部门的年度活动报告，包括管理层的回应；道德操守职能部门的职权范围；道德守则。审计和监督委员会年度报告；审计和监督委员会的职权范围；和其他相关报告。此外，还详细分析了从文件中获得的数据以及收到和收集的其他信息。

38. **使用的数据来源。**这些数据除其他外，来自组织问卷答复、访谈说明、现有的道德操守职能外部评估、立法机关和理事机构的相关决定和文件，以及联检组参加组织在联检组网络跟踪系统中提供的信息。对数据进行了定量和定性分析，并对获得的信息进行了三角互证与核证。

39. **根据联检组问卷进行的访谈。**二十四个人联检组参加组织对联检组组织问卷和索取信息的其他请求作出了答复。此外，在本次审查过程中，对来自 23 个联检组参加组织的 140 名个人进行了访谈。由于冠状病毒病(COVID-19)疫情的限制，所有访谈都通过电话会议和其他方式远程进行。在所有这些组织中，对来自下列办公室或已有职能部门的人员进行了访谈：道德操守办公室和职能部门、行政办公室或办公厅主任、人力资源部门、监察员办公室以及工作人员代表。

40. **内部同行审评。**本报告在定稿之前采用了内部同行审评程序，征求了联检组所有检查专员的意见(“集体智慧”)。

41. **后续措施一览表。**为便于处理本报告、执行报告的建议和监测建议执行情况，附件十四载有一个表格，说明本报告是否提交给接受审查组织的立法机构、理事机构和行政首长，以供其采取行动或参考。

<sup>33</sup> 根据最佳做法来源的道德操守职能共同商定标准，见第 30 段。

42. **鸣谢。**检查专员谨向协助编写本报告的联合国系统各组织的所有代表以及其他组织和实体的代表表示诚挚的感谢，特别是向那些参加访谈和问卷调查并主动分享其知识和专长的人表示感谢。

43. **联检组参加组织的评论。**按照正常做法，报告草稿已分发给联检组参加组织，以纠正事实错误，并征求了它们的意见，在最后确定报告时考虑了它们的意见。

## E. 主要术语

44. 审查过程中使用了以下术语：

**道德操守。**为本次审查的目的，这一词是在联合国系统各组织的各种立法文件即正式文件的背景下使用的。从最广泛的意义上来说，它可以理解为表示符合联合国价值观和《联合国宪章》所要求的最高廉正标准和国际公务员行为标准的业绩。

此外，必须强调商业道德协会所倡导的方法，即道德始于法律和法规的终点。<sup>34</sup> 在本次审查中，这种方法被认为特别有用，因为它表明道德行为远远不只是遵守内部和外部法律规范。

同样，2020 年基准研究的撰写人选择了道德的“正确行动”和廉正的“个人品格”的定义，“在组织背景下，指的是在组织如何治理和运行的所有方面致力于良性的思想和行动”。与守法相反，“道德和廉正……描述了个人和组织应该做出的道德选择”。<sup>35</sup>

**廉正。**原则上，就个人而言，廉正被理解为诚实和具有强烈道德原则的品质。在本次审查中，这一词是按照联合国秘书处价值观和行为框架的定义使用的：“行为合乎道德，展示联合国的行为标准，并在目睹不专业或不道德的行为或任何其他违反联合国标准的行为时迅速采取行动”。<sup>36</sup>

**问责制。**问责制系指秘书处及其工作人员有义务对其作出的所有决定和采取的一切行动作出交代，并无条件地、无例外地对履行其承诺负责。它包括：以及时和具有成本效益的方式实现目标和高质量的结果；按照所有决议、条例、细则和道德操守标准，充分执行和完成联合国政府间机构及其设立的其他附属机构核准的秘书处所有任务；真实、客观、准确、及时地报告业绩结果；对资金和资源进行负责任的管理；业绩的所有方面，包括明确界定的奖惩制度；并适当承认监督机构的重要作用，充分遵守大会第 64/259 号决议规定的已接受的建议。

<sup>34</sup> Institute of Business Ethics YouTube channel, “What ethical issues will be more important in the future?”, 3 January 2016, available at [www.youtube.com/watch?v=trNW-ZB7XDQ](http://www.youtube.com/watch?v=trNW-ZB7XDQ).

<sup>35</sup> J. Dubinsky and A. Richter, “Global Ethics and Integrity Benchmarks”, 2020, p. iv.

<sup>36</sup> 联合国，“价值观和行为框架”，可查阅 [https://i.unu.edu/media/unu.edu/page/24952/Values-and-Behaviours-Framework\\_Final.pdf#:~:text=The%20E2%80%98UN%20Values%20and%20Behaviours%20Framework%20E2%80%99%20forms%20the,we%20experience%20the%20organization%20on%20a%20daily%20basi](https://i.unu.edu/media/unu.edu/page/24952/Values-and-Behaviours-Framework_Final.pdf#:~:text=The%20E2%80%98UN%20Values%20and%20Behaviours%20Framework%20E2%80%99%20forms%20the,we%20experience%20the%20organization%20on%20a%20daily%20basi).

**合规。**一般而言，合规是指遵守政策、计划、程序、法律、法规、合同或其他要求。

**专职。**所谓“专职”，是指本组织设立了一个全职的道德操守干事职位，因此是专职的，而不仅仅是双重或共用的道德操守职能。

**双重职能。**这一词是指被授权同时负责道德操守和另一事项的职能，如监察员或法律职能。

**共用职能。**这一词是指根据费用分摊安排由两个或两个以上组织分担的道德操守职能或道德操守干事职位。

## F. 联合国系统内使用的道德操守和廉正定义

### 1. 道德操守

45. **正式定义的来源。**联检组询问各参加组织，其正式文件中是否界定了“廉正”和“道德操守”。各组织大多提到《联合国宪章》、<sup>37</sup> 2013年公务员制度委员会《国际公务员行为标准》<sup>38</sup>及其各自的《工作人员条例和细则》，作为其在此类事项上的指导文件。

46. **道德定义及其来源方面的巨大差异。**十一个参加组织表示，其各自组织根本没有界定道德操守，或“没有正式定义”。联合国秘书处解释说，道德操守可以通过各种立法文件和行政通知来解释。从最广泛的意义上来说，道德操守可以理解为表示符合联合国价值观和《联合国宪章》所要求的最高廉正标准的业绩。

《宪章》本身及其原则被许多组织视为道德操守定义的总体文件，并辅以就职宣誓或任职声明。<sup>39</sup>

47. **内部创建的道德定义。**然而，一些组织正式或非正式地制定了自己的定义。联合国儿童基金会(儿基会)对道德的定义是：在特定情况下，即使成文法没有给出明确的答案，也要做出正确的决定。项目署提及其道德操守的正式定义，该定义与联合国道德操守的总体定义和描述一致。该组织接着表示，其工作人员坚持效率、才干和忠诚的最高标准，他们确保自己的行动始终与其使命保持一致，并对他们在项目署任职期间所做和不做的一切负责。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)提到其关于道德服务的手册和小册子，其中将道德定义为出于正确的理由做正确的事，并指出，了解、尊重和适用法律是道德行为的基础，但道德行为并不止于此。它还涉及不受法律管辖的行为方面，例如尊重他人。艾滋病署将道德定义为出于正确的理由做正确的事情，而联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)则指出，道德操守是根据该组织的廉正、专业精神和尊重多样性的核心价值观来判断什么是对的和错的一套标准。最后，万国邮政联盟(万国邮联)表示，要做到合乎道德，其工作人员必须按照自己的使命行事，并通

<sup>37</sup> 《联合国宪章》第一百零一条规定：“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑。”专业精神、廉正和尊重多样性是本组织工作人员应有的核心价值观。

<sup>38</sup> 许多组织认为，国际公务员行为标准是界定“道德操守”的基本文件，更具体地说，其第5段指出，“《联合国宪章》所载的廉正概念涵盖国际公务员行为的所有方面，包括诚实、真实、公正和清廉。这些素质与《宪章》中规定的能力和效率一样，都是基本素质”。

<sup>39</sup> 见 ST/SGB/2016/9, 工作人员条例 1.1(b)。

过树立道德、透明和问责的文化，展现《联合国宪章》、《工作人员条例和细则》以及《行为守则》所载的最高能力和廉正标准。

48. **联合国系统内使用的其他资源。**联合国开发计划署(开发署)提到了两份秘书长公报。<sup>40</sup> 关于专门机构和原子能机构，许多机构依靠自己的道德操守政策、<sup>41</sup> 道德行为守则或标准、<sup>42</sup> 工作人员条例和细则，或更广泛地依靠其指导原则和核心价值观。<sup>43</sup>

## 2. 廉正

49. 对廉正最普遍的理解是，它指的是联合国作为一个机构的核心价值和《联合国宪章》所要求的最高廉正标准，联合国的业务和活动遵循和遵守这些标准。

50. 虽然在正式文件中没有“廉正”一词的正式定义，但联合国秘书处通过各种立法文件和行政通知对其进行解释。2021年，在胜任能力框架审查之后，联合国秘书处在其最近发布的价值观和行为框架中重新界定了廉正。廉正是四大价值观之一，仅次于包容、谦逊和人性。根据该框架，廉正行事意味着道德行事，展示联合国的行为标准，并在目睹不专业或不道德行为或任何其他违反联合国标准的行为时迅速采取行动。

51. **联合国系统内没有使用独立的廉政定义。**没有一个组织采用单独的廉正定义，而所有组织都通过其他一些文件，如工作人员条例、行为守则和标准、道德守则、法律框架和手册来界定或提及廉正。更多信息见附件十二。

52. **除公务员制度委员会的行为标准外，并非所有组织都制定了单独的行为守则或道德守则。**在接受审查的组织中，共有5个组织除了普遍适用的公务员制度委员会行为标准外，既没有制定自己的行为守则，也没有制定自己的道德守则。<sup>44</sup> 有四个组织制定了道德准则，<sup>45</sup> 另外七个组织制定了行为准则，<sup>46</sup> 五个组织两者兼而有之。<sup>47</sup> 一些组织认识到，制定单独的行为或道德守则是一种最佳做法，目的是通过规定一套明确的期望值来促进问责，同时支持遵守规则、政策、程序和做法，从而在组织中创建和维持一种道德文化。在收到的反馈中，同样提出了这一守则的进一步目标，例如支持工作人员坚持道德理想，并在他们履行作为国际公务员的职责时保护他们。

<sup>40</sup> ST/SGB/2005/22 和 ST/SGB/2007/11。

<sup>41</sup> 例如原子能机构的道德政策。

<sup>42</sup> 例如劳工组织的行为和廉正标准、国际电联的国际电联人员道德守则和工发组织的道德行为守则。

<sup>43</sup> 例如，世旅组织、卫生组织和知识产权组织。

<sup>44</sup> 儿基会、项目署、妇女署、原子能机构和世旅组织。

<sup>45</sup> 开发署、知识产权组织、粮农组织和工发组织(后者采取“道德行为守则”的形式)。

<sup>46</sup> 人口基金(针对供应商)、难民署、近东救济工程处、粮食署、艾滋病署、教科文组织和万国邮联。

<sup>47</sup> 联合国秘书处、海事组织和国际电联(行为标准和道德守则)、民航组织(作为服务守则和行为标准附件的道德框架)和世卫组织(专家行为守则、负责任研究行为守则以及道德和专业行为守则)。

## 二. 组织安排

### A. 设立道德操守职能

#### 框 1: 联检组 2010 年和 2020 年标准

- 根据立法机构的决定或行政首长的决定设立的道德操守职能[增订标准]。

53. 与此同时，几乎所有参加组织都设立了道德操守职能。本次审查审查了联检组 2010 年标准的执行情况。2010 年，有几个组织尚未设立道德操守职能(原子能机构、国际民用航空组织(民航组织)、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、世界卫生组织(世卫组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界旅游组织(世旅组织))，而其他一些组织设立了共用职能(万国邮联、国际电信联盟(国际电联)和世界气象组织(气象组织))或双重职能安排(联合国粮食及农业组织(粮农组织))。

54. 在本次审查时，除劳工组织、<sup>48</sup> 海事组织、世旅组织、万国邮联和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)外，所有接受审查的组织都设立了专职道德操守职能部门。因此，与 2010 年相比，情况有了很大的改善。并非所有职能都是由有关立法机构的决定设立的，而是由行政首长执行 2010 年建议的决定设立的(近东救济工程处、海事组织、联合国工业发展组织(工发组织)、世卫组织、知识产权组织和气象组织)。详情见附件一。然而，检查专员认为，设立一个专职道德操守职能部门至关重要，这一决定可由行政首长或立法机构做出。

### B. 道德操守职能部门的组织结构和道德操守主管职位安排

#### 框 2: 联检组 2010 年和 2020 年标准

- 道德操守办公室主任的职级为 D-1/P-5，视组织规模和结构而定。
- 专职全职职位，但在较小的组织中，这一职位应是联合国系统另一个组织共用的职位，或外包给联合国系统另一个组织的道德操守职能部门[增订标准]。
- 道德操守专业背景是必要的资格。
- 通过外部/内部空缺通知征聘道德操守办公室主任。
- 透明的征聘和甄选程序，包括工作人员代表参加任用委员会。
- 独立审计和监督委员会参与征聘和甄选过程[新的标准]。

#### 1. 员额职级

55. 该职能需要一个高职级员额。2010 年，联检组建议设立一个 D-1 或 P-5 职级的专职道德操守主管员额，视本组织的规模和结构以及所涵盖的工作人员人数而

<sup>48</sup> 直至 2022 年。

定。在较小的组织中，这可能是一个双重职能员额。<sup>49</sup> 这一标准和联检组的其他标准，包括道德操守主管的增订标准和新标准，见上文框 2。关于道德操守主管职位安排的进一步详情，见附件三。

56. 在道德操守主管员额的定级方面实现了更大的一致性。在本次审查时，在设立了专职道德操守职能的组织中，道德操守办公室主任员额的职级不同。在联合国秘书处，联合国道德操守办公室主任员额为 D-2 职级，而除近东救济工程处外，所有联合国基金和方案，包括粮食署，都为其道德操守办公室主任设立了 D-1 员额。相比之下，除海事组织<sup>50</sup> 和世旅组织外，所有专门机构都提供 P-5 员额。<sup>51</sup> 艾滋病署今后的道德操守主管全职员额也将为 P-5 职级。<sup>52</sup>

## 2. 专门全职还是双职，兼职还是共用职位？

57. 一些组织作出了双重职能安排。除劳工组织外，作出双重职能安排的组织是较小的组织，如世旅组织和海事组织。<sup>53</sup> 在海事组织，道德操守职能隶属内部监督和道德操守办公室，道德操守干事的职责由该办公室主任兼职履行(约占工作时间的 20%)。同样，在世旅组织，道德操守职能隶属于其道德操守、文化和社会责任部，由兼职人员履行(10%的工作时间)。

58. 作为一个大型组织，劳工组织将道德操守干事的职责委托给其性别、平等、多样性和包容处的一名兼职的平等和不歧视问题高级专家(占工作时间的 25%)。2021 年，劳工组织理事会通过核准拟议方案和预算，允许从 2022 年起设立一个全职道德操守干事员额，以确保所有工作人员支持和遵守行为和廉正道德操守标准。<sup>54</sup>

59. 只有两个较小的组织作出了共用安排。国际电联与气象组织共用其专门的全职道德操守干事职位(国际电联占 80%，气象组织占 20%)。最初参与这一共用安排的万国邮联采用了另一种模式，根据其管理层的提议，其理事机构于 2014 年决定将道德操守完全外包给一家私营部门服务提供商。<sup>55</sup> 妇女署利用联合国道德操守办公室的服务。

60. 外包给私营部门的做法并不理想。检查专员了解到，有一个收入和人员数量有限且总部远离联合国主要总部地点的组织选择了使用一个私营部门的服务提供商履行道德操守职能。尽管存在资源问题，如提供的资源水平，但本次审查表明，这类私营部门服务提供商在联合国系统道德操守领域以及专门的联合国道德操守职能部门的相关责任方面的知识和专长有限。此外，除了联检组指出的将道

<sup>49</sup> JIU/REP/2006/2, 第 49 段和建议 15(b)。

<sup>50</sup> 在海事组织，内部监督办公室主任(D-1 职级)兼任道德操守干事。

<sup>51</sup> 世旅组织道德和社会责任方案(P-4 职级)被指定兼职负责内部道德操守(10%)。

<sup>52</sup> 艾滋病署于 2021 年 5 月 6 日发布了相关空缺通知。

<sup>53</sup> 在财政收入和人员总数上“更小”。详情见附件十一，第一和第二部分。

<sup>54</sup> 劳工组织国际劳工大会 2021 年 6 月会议核准了劳工组织 2022-2023 年方案预算，其中包括设立一个全职道德操守干事员额。

<sup>55</sup> 2019 年财政收入和人员数字如下：国际电联：1.891 亿美元和 1,040 人；气象组织：9,170 万美元和 408 人；万国邮联：7,540 万美元和 269 人。

德操守职能外包给私营部门所带来的不利因素外，这种安排还会加剧本组织的风险。

61. **联检组关于小型组织除外的专门全职员额的增订标准。**检查专员承认，由于相关的资源需求，并鉴于其收入水平相对较低和人员人数较少，海事组织、国际电联、世旅组织、万国邮联和气象组织等较小的组织<sup>56</sup> 在设立一个全职职位方面面临挑战。因此，尽管存在相关挑战，但另一种模式，如将这一职能外包或与联合国系统另一个组织共用，被认为是一个较好的选择。世旅组织只有 10% 的兼职承付款，这显然不足以完成手头的任务，因此不可避免地导致仅仅采取最低级别的被动行动模式，更不用说独立性问题了。

62. **将道德操守与其他职能合并起来的做法是有问题的。**在世旅组织和海事组织，目前对道德操守的安排都不适当。海事组织也面临类似的挑战。然而，让内部监督和道德操守办公室主任在承担内部审计、检查、评价和调查责任的同时承担道德操守干事的责任不是一个适当的解决办法。除了履行所有这些职能的时间和资源限制之外，还有更根本的原因，即主要以预防和风险控制为导向的道德操守职能与属于第三道防线的其他内部监督职能的纠正目的之间不相容。一手掌管所有职能，特别是内部审计、调查和检查，会造成职能上的利益冲突，模糊不同任务和责任之间的界限。

63. **双重职能角色缺乏独立性。**正如 2018 年联检组举报人报告所表达的，<sup>57</sup> “双重职能角色缺乏独立性”。关于双重职能，该报告第 136 段指出：“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。”举报人报告进一步指出：“双重职能限制了该职能的独立性和廉正。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”。因此，2018 年审查报告的撰写人建议，“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，还应探索例如共用事务等其他办法”。

64. 根据本次审查的结果，并考虑到上述 2018 年报告中提出的建议，联检组增订了相关的 2010 年标准。在这种背景下，检查专员建议有关组织考虑采取另一种模式。检查专员同意认为，在不可能设立专职道德操守干事员额的情况下，共用员额是较好的选择。此外，道德操守职能的任何双重职能安排都应停止。

65. **妇女署借用联合国道德操守办公室已经不再合适。**从 2011 年起，妇女署已安排使用联合国道德操守办公室的道德操守服务。然而，一段时间以来，该组织监督委员会一直建议妇女署至少设立一个道德操守干事员额，因为妇女署管理层以预算限制为由拒绝设立道德操守办公室。检查专员认为，仅仅从妇女署<sup>58</sup> 的活动水平和该组织本身的规模(2019 年财政收入 5.274 亿美元，人员 2,862 名)来看，就似乎需要并有理由设立自己的内部职能。妇女署内部审计处指出，联合国

<sup>56</sup> 2019 年财政收入和人员数字如下：海事组织：7,760 万美元和 301 人；国际电联：1.891 亿美元和 1,040 人；世旅组织：2,340 万美元和 150 人；万国邮联：7,540 万美元和 269 人；气象组织：9,170 万美元和 408 人。

<sup>57</sup> JIU/REP/2018/4.

<sup>58</sup> 详情见妇女署，“妇女和女童的世界：2019-2020 年年度报告”。

道德操守办公室通过非正式关系为该组织提供服务，除了财务披露方案之外没有记录，妇女署通过该方案支付一笔款项。

66. 免费接受联合国道德操守办公室服务的依据是秘书长关于联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案的公报第 2.2 段，其中指出：“如果单独管理的机构或方案在 2008 年 1 月底以前尚未指定道德操守干事，联合国秘书处的道德操守办公室将按照本公告的规定履行该道德操守办公室的职责和责任，直至该单独管理的机构或方案指定道德操守干事为止”。<sup>59</sup> 考虑到已经过去的时间，而且到目前为止，所有基金和方案都建立了自己的道德操守职能部门，检查专员认为现在是修订这份公告的时候了。这一公报的规定并不完全是鼓励妇女署创建自己的道德操守职能。出于所有这些原因，检查专员建议该组织考虑设立一个专职道德操守干事员额，或根据经修订的公报，与秘书处缔结一项正式安排，由联合国道德操守办公室提供道德操守服务，包括偿还所提供服务的费用。<sup>60</sup>

### 3. 专业背景

67. **法律背景仍然占主导地位。**在接受审查的所有设有专门道德操守职能的组织中，多数道德操守办公室主任都有法律研究背景，但通常辅之以在联合国系统各组织、其他国际组织以及更广泛的公共或私营部门获得的道德操守和相关专业领域的丰富工作经验。

68. **通过在联合国系统内外的轮换，进行有益的经验交流。**自 2010 年审查以来，道德操守领域的专业人员在联合国系统各组织和更广泛的公共和私营部门之间进行了相当大的流动。许多道德操守办公室主任从一个组织转到另一个组织。在接受访谈的道德操守办公室主任中，约有四分之三的人在开始为联合国工作之前也曾在私营或非联合国公共部门工作过。

69. **这种“交流”增加了价值，促进了所需的适应性。**检查专员认为，通过为联合国系统不同组织以及私营或更广泛的公共部门工作而获得的专业经验具有很大的附加值，因为由此获得的专门知识、能力、资格和技能有助于在联合国系统内传播新的标准和良好做法。由于道德操守职能不断演变，它将继续需要系统内外的创造性投入和“交流”，才能进一步发展，从而跟上重要的新发展动态。

### 4. 甄选和招聘工作的公开性和透明度(通过外部或内部空缺通知和任命委员会的工作人员代表)

70. **招聘做法各不相同，但大多向外部候选人开放。**关于联检组 2010 年招聘标准，审查发现，有 19 个组织通过外部或内部空缺通知进行了招聘。万国邮联通过公开招标程序从私营部门选择服务提供商，而海事组织、劳工组织和世旅组织只在内部任命道德操守干事，因为道德操守是双重职能的一部分。<sup>61</sup> 在难民署，迄今为止，道德操守主管职位的任命一直保留给内部候选人，这使得无法让

<sup>59</sup> ST/SGB/2007/11.

<sup>60</sup> 类似于它与内部监督事务厅(监督厅)缔结的关于提供调查服务的安排。

<sup>61</sup> 这是因为道德操守职责是兼职履行的。劳工组织从 2022 年起设立了一个全职道德操守干事员额。

该组织以外的候选人填补该职位，而这些外部候选人会带来新的技能和专业经验，从而提供新的投入和专门知识。

71. 然而，大多数参加组织的进程透明度仍然不能令人满意。对照联检组 2010 年相关标准，本次审查确定了进一步改进的明确需要，因为目前只有八个接受审查的组织(儿基会、艾滋病署、国际电联、教科文组织、工发组织、世卫组织、知识产权组织和气象组织)的工作人员代表参与了这一进程。联检组的这一标准没有具体规定这种参与的细节。在联检组 2010 年审查中，检查专员表示相信，工作人员代表应密切参与这一进程，但他们承认任命委员会中没有任何个人拥有否决权，任何最终甄选权都属于行政首长。在此背景下，检查专员重申了联检组关于征聘和甄选过程透明度的标准，以及落实联检组 2010 年报告所载相关正式建议 4 和 5 的必要性。

72. 审计和监督委员会需要发挥作用。为了提高道德操守职能主管甄选和征聘过程的透明度和独立性，联检组在其 2010 年标准的基础上采用了一项新的标准，使审计和监督委员会在这一过程中发挥作用。遵循广泛接受的良好做法，并效仿它们在甄选、征聘和解雇内部监督职能主管方面的作用，<sup>62</sup> 审计和监督委员会可以发挥增效作用，就道德操守主管职位候选人的专业能力和资格以及在解雇道德操守主管的情况下，向高级管理层提供独立咨询意见。然而，为了做到这一点，审计和监督委员会的成员需要具备道德操守方面的资格和经验，或者能够获得道德操守方面的技术咨询。目前，只有开发署、民航组织、知识产权组织和气象组织的审计和监督委员会在各自道德操守办公室主任的甄选、征聘和解雇过程中发挥作用。更多信息见附件五。

### C. 道德操守职能的任务、职权范围和资源

框 3: 联检组 2010 年和 2020 年标准:

道德操守职能部门的职权范围应包括:

- (a) 制定和传播道德标准;
- (b) 制定和实施强制性道德操守培训;
- (c) 向本组织所有工作人员提供保密的道德操守咨询和指导，无论其合同状况如何;
- (d) 执行本组织保护工作人员不因举报不当行为和配合正式授权的审计或调查而遭到报复的政策(保护举报人政策);
- (e) 执行本组织财务披露或利益申报方案。

<sup>62</sup> 除联合国秘书处和没有设立审计和监督委员会的组织外，联合国系统各组织的所有审计和监督委员会都是如此。

## 1. 职权范围和职责范围

73. 大多数组织都紧跟联合国秘书处的步伐。联合国及其各基金和方案道德操守办公室的任务或职权范围都符合 2010 年建议的标准。总体而言，各基金和方案<sup>63</sup>都适用秘书长为落实大会第 60/1 号决议而发布的关于联合国全系统厉行道德操守—单独管理的机构和方案的公报中规定的职权范围。<sup>64</sup>

74. 其他职责。联合国道德操守办公室在以下领域承担其他职责：执行秘书长的自愿披露倡议(自 2007 年起)；开展高级人员任命前审查(2016 年起)；对支持大会主席办公室的信托基金的所有捐款进行尽职调查；就恢复供应商资格的整体合规方案向采购司提供独立咨询；并根据《国际公共部门会计准则》审查和解决管理层主要成员在关联方交易中产生的利益冲突(自 2015 年起)。其中大多数活动是道德操守办公室在利益冲突管理方面的咨询职能的一部分。同样，儿基会道德操守办公室发挥了更广泛的作用，包括就机构和组织利益冲突提供咨询意见，并对高级人员进行任命前检查。

75. 道德操守在防止性骚扰、性剥削和性虐待方面的作用。许多组织的道德操守职能部门的任务中增加了处理性骚扰以及性剥削和性虐待的额外职责，有的是永久性职责，有的是时间有限的职责，直到这一职责可以移交给新设立的协调人或另一个职能部门。就各基金和方案而言，在 2019 年之前，难民署的道德操守职能部门负责防止性剥削和性虐待。根据近东救济工程处防止和应对被禁止行为以及性剥削和性虐待的政策，近东救济工程处的道德操守职能部门负有全机构协调员的责任，粮食署的道德操守职能部门的任务是防止性剥削和性虐待。一些专门机构和其他组织的道德操守办公室也有责任防止性剥削和性虐待(艾滋病署、粮农组织、教科文组织、工发组织和世卫组织)和防止性骚扰、骚扰和滥用权力(粮农组织、国际电联和教科文组织)。

76. 其他具体职责。在某些情况下，道德操守办公室承担了其组织具体任务所赋予的其他职责。例如劳工组织的道德操守职能部门充当受理关于劳工组织官员雇用的家庭佣工受到不当待遇的指控的渠道，而世卫组织的道德操守职能部门管理技术专家的利益申报并就利益冲突向外部专家、顾问和咨询人员提供咨询。在项目署，道德操守职能部门最近增加了一项新的职责，即合规(不断对整个项目署合规工作进行总结和协调，培养合规和问责文化)。

77. 检查专员关切地注意到，所审查的两个道德操守职能部门(国际电联和世旅组织)仍承担着调查任务。她回顾联检组审查调查职能的状况的报告所载建议 3，<sup>65</sup>并敦促有关组织结束其道德操守职能的调查任务。这不妨碍道德操守办公室继续根据各自的保护举报人政策对报复投诉进行初步审查的责任。

78. 检查专员建议，应尽早为世卫组织和国际电联的道德操守职能部门以及那些尚未出台自己的道德操守职能部门职权范围的联合国基金和方案起草明确的职权范围。联检组的其余参加组织在修订规定道德操守职能职责的职权范围或其他现行同等文书时，应注意作出明确规定。

<sup>63</sup> 开发署、人口基金、儿基会、项目署和粮食署。

<sup>64</sup> ST/SGB/2007/11, 第 3 节。

<sup>65</sup> JIU/REP/2020/1.

## 2. 能力、资源以及服务和咨询请求

79. 2010 年，承付款水平仍然很低。联检组 2010 年报告的撰写人审视了道德操守职能的预算，发现许多机构对这一职能的承付款很少，少数机构的供资为零，其他机构的供资水平很低。<sup>66</sup> 在此背景下，本次审查重新审视了该职能的资源配置，同时考虑到自上次报告发布以来道德操守职能活动的发展情况。关于道德操守职能资源配置的进一步详情，见附件十一，第一和第二部分。

80. 尽管自 2010 年以来有所改善，但人员配置水平总体上仍然太低。如前所述，通过设立至少一个全职道德操守干事职位来设立专职道德操守职能，是确保大多数组织达到最低限度的廉正和问责的必要条件。在此背景下，检查专员重申上文第 64 段提出的建议，即有关组织应设立一个专门职能，<sup>67</sup> 或探讨其他备选办法，与另一个组织共用道德操守职能，或与联合国系统另一个组织缔结关于向其提供道德操守服务的谅解备忘录。<sup>68</sup>

81. 共用职能是一个更好的选择，但需要足够的资源来履行其法定职责。在本次审查时，只有一种共用道德操守职能的安排，即国际电联(80%)和气象组织(20%)之间的安排。道德操守干事的 P-5 职级员额由国际电联预算供资，而气象组织向国际电联偿还其 20% 的份额，外加道德操守干事向气象组织提供服务的管理费。<sup>69</sup>

82. 目前，气象组织所占的 20% 份额是否与向其提供的服务相称是有疑问的。这一共用的道德操守职能涵盖国际电联的 1,040 名工作人员<sup>70</sup> 和气象组织的 325 名工作人员。<sup>71</sup> 鉴于这些数字以及这两个组织在任务和设置方面存在很大差异，检查专员认为，应重新审议这一职能的资源配置问题。此外，检查专员关切地注意到，两个组织都没有为道德操守职能部门编制业务预算，以支付使用订约承办事务、咨询人、差旅、廉正热线和案件管理系统等费用。

83. 外包的道德操守职能部门要想发挥作用，也需要适当的资源水平。万国邮联利用私营部门的服务处理道德操守事务和管理其财务披露方案，2019 年道德操守服务的年度费用为 30,000 瑞士法郎，财务披露方案的年度费用为 24,000 瑞士法郎，即每年总额为 54,000 瑞士法郎。检查专员认为，用于道德操守服务的金额与创建一个积极主动的职能以保障预期的廉正和问责水平的需要不相称。鉴于商定的金额，本次审查看到的道德操守服务提供者的活动微乎其微。尽管联检组对将道德操守事务外包给私营部门的服务提供商表示关切，但该机构显然需要为道德操守投入更多资源。

84. 道德操守职能部门的人员配置水平也各不相同。一般而言，所审查组织的道德操守职能人员配置水平(人力资源)因组织的规模和任务而异，特别是那些外地

<sup>66</sup> JIU/REP/2010/3, 第 32-34 段。

<sup>67</sup> 例如，这项建议适用于劳工组织。

<sup>68</sup> 这项建议适用于世旅组织和海事组织。

<sup>69</sup> 气象组织 20% 的份额约为每年 59,000 瑞士法郎。这不包括财务披露方案的管理，在气象组织，该方案由内部监督事务处负责。

<sup>70</sup> 这是 2019 年的数据。

<sup>71</sup> 气象组织道德操守职能的任务仅限于工作人员。这是 2019 年的数据。

行动规模大、人员多的组织。难民署和粮食署在可比组织中排名第一。<sup>72</sup> 然而，这并不意味着这些组织的道德操守职能部门的人员配置水平与外地机构的规模相称，因为在这方面没有既定的基准。相比之下，鉴于近东救济工程处必须服务的人员数量，可以认为其道德操守职能在人员配置方面资源不足。在各专门机构内，与世卫组织等相比，粮农组织的道德操守职能部门似乎尤其需要更多的资源来为 12,000 多名人员提供服务。检查专员认为，联合国道德操守办公室是需要更多人力资源的另一个例子，因为它向全球不同地点的 50,000 多名工作人员提供服务。

85. **业务预算没有既定基准或标准。**从道德操守职能部门可支配的业务预算来看，与其他组织相比，联合国道德操守办公室、难民署道德操守职能部门以及其次是粮食署的预算显然相对较高。就联合国道德操守办公室而言，这种预算编制使该办公室能够至少部分弥补其人员配置水平低的问题，从而维持其所需的活动水平。一般而言，在没有既定基准和标准的情况下，很难确定能使道德操守职能部门充分履行所有法定职责的适当业务资金水平。

86. **参加组织道德操守职能部门的反馈表明，人们对资源不足感到高度关切。**鉴于它所观察到的差异很大，联检组询问所有有关职能部门，分配给它们的人力和预算资源是否足以履行其法定职责。结果显示，许多职能部门认为自己的资源配置勉强达到了履行这些职责的最低限度，而这往往会损害其他活动，如预防、培训、编制材料、修订行为守则、标准现代化、道德案件管理和财务披露方案的各个方面。人们特别是反复提到缺乏足够和稳定的人员配置。一些职能部门甚至认为所分配的资源水平不足以开展其已获授权的活动，其中一个职能部门公开表示，它的工作已经超出了极限，而另一个职能部门无法履行其任何道德操守职责。鉴于上述情况，检查专员对许多道德操守职能部门的资源配置水平持续偏低表示关切。她提请立法机关和理事机构注意，需要确保各自组织的道德操守职能部门得到充足的资源，包括通过专门的预算项目。

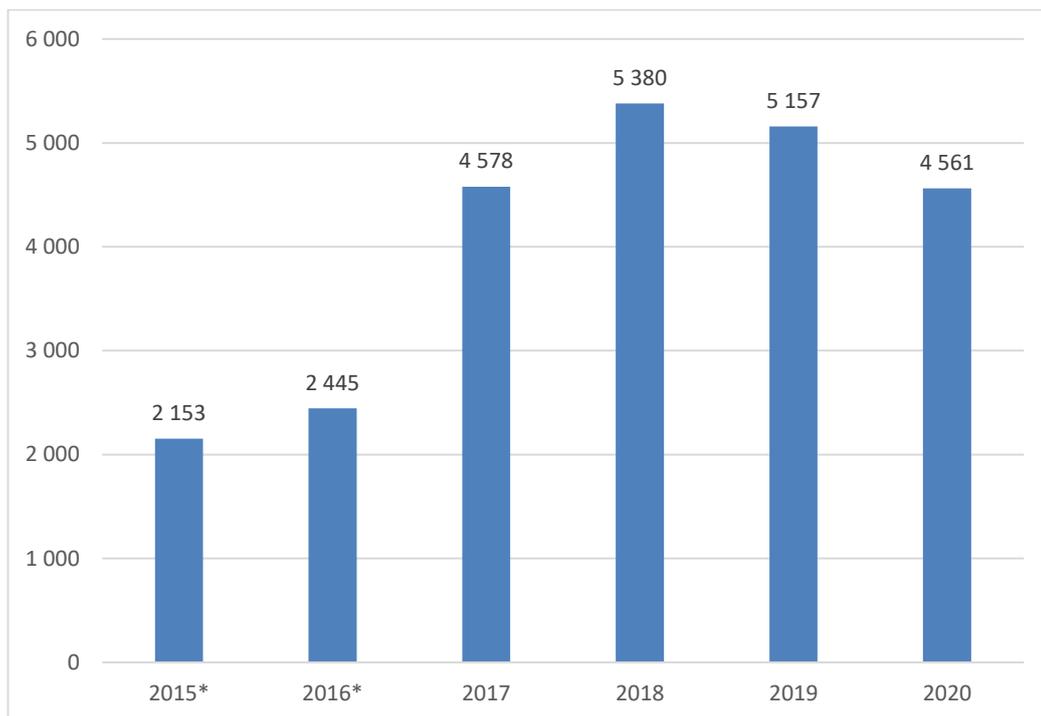
87. **向道德操守职能部门提出的服务和道德操守咨询请求。**在评估该职能的资源是否充足的背景下，本次审查还审视了该职能的活动的演变情况，如 2015-2020 年期间提供的服务数量和提供的道德操守咨询数量。更多信息见附件六。由于缺乏 2015 年至 2018 年各专门机构关于道德操守相关服务请求的数据，<sup>73</sup> 对所提供服务的评估仅涵盖联合国道德操守办公室以及各基金和方案的道德操守办公室。

<sup>72</sup> 与经常预算员额和其他合同安排雇用的人员总数相当。

<sup>73</sup> 粮农组织、教科文组织、世卫组织和知识产权组织除外。

图一

2015-2020 年向联合国各基金和方案道德操守办公室提出的道德操守服务请求

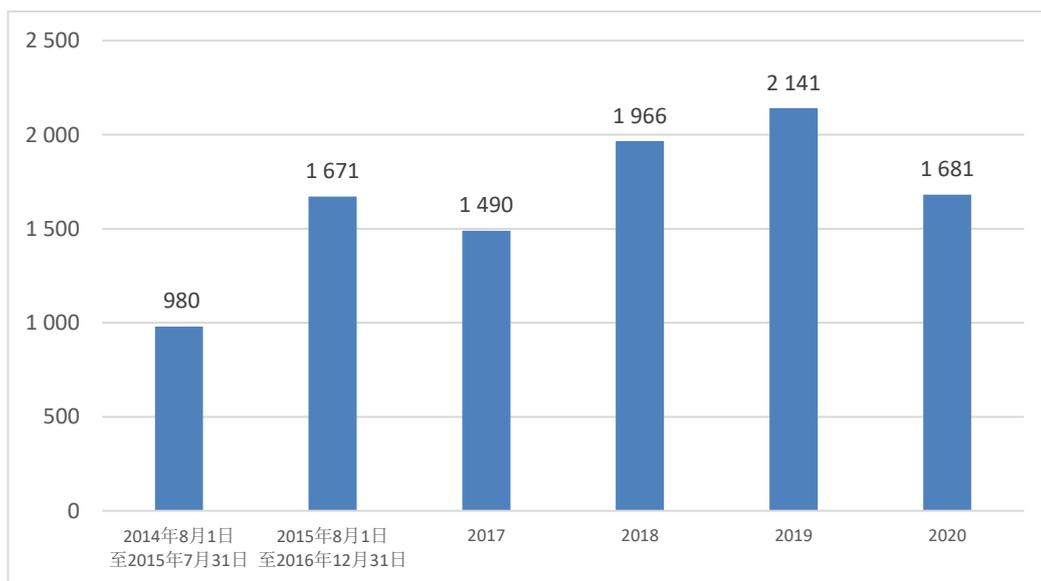


注：图一包括开发署、人口基金、儿基会、近东救济工程处、项目署和粮食署。不包括难民署，因为其年度道德操守报告没有提供关于道德操守服务的数据。

\* 由于无法获得数据，2015 年和 2016 年没有列入粮食署。

图二

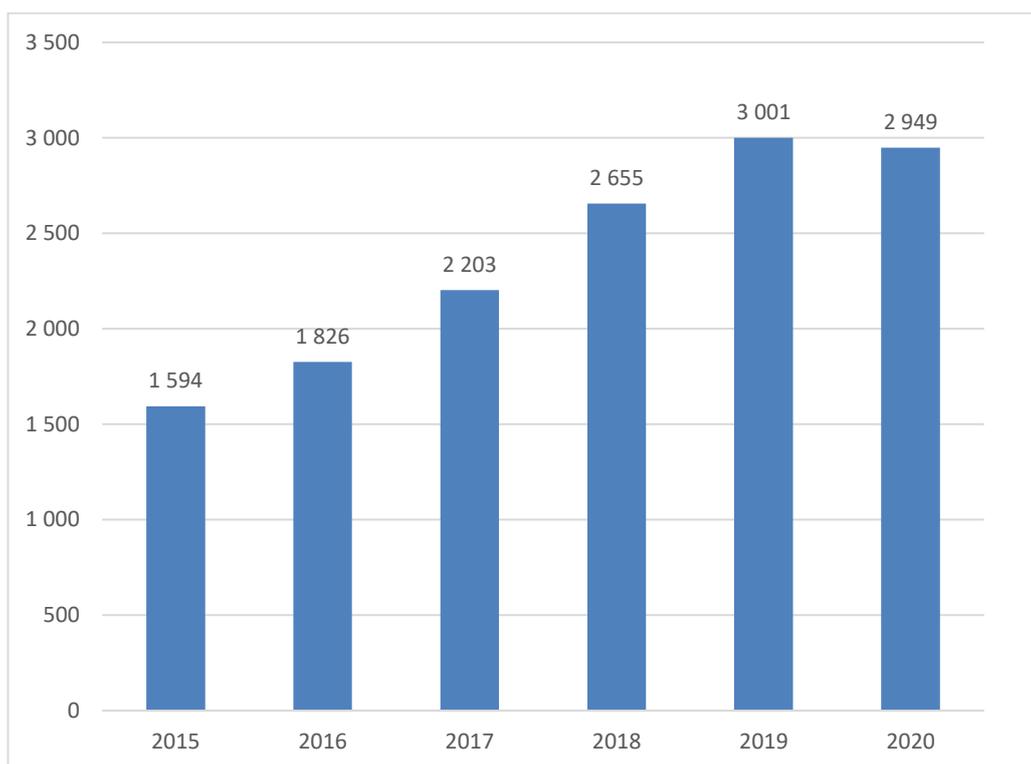
2014-2020 年向联合国道德操守办公室提出的道德操守服务请求



88. 对道德操守服务的请求增加了 100% 以上。2015 年至 2020 年期间，对联合国各基金和方案道德操守办公室服务的请求<sup>74</sup> 增加了 100% 以上，2018 年达到高峰(见图一)。就联合国道德操守办公室而言，在 2015 年至 2019 年期间，对其所有任务领域的服务请求也增加了 100% 以上(见图二)。2019 年和 2020 年，大多数组织的请求出现下降，这归因于大流行病的特殊情况，这种情况导致工作人员关注其他主要问题，特别是与他们的健康、福利和家庭有关的问题。

图三

2015-2020 年向联合国各基金和方案道德操守办公室提出的道德操守咨询请求

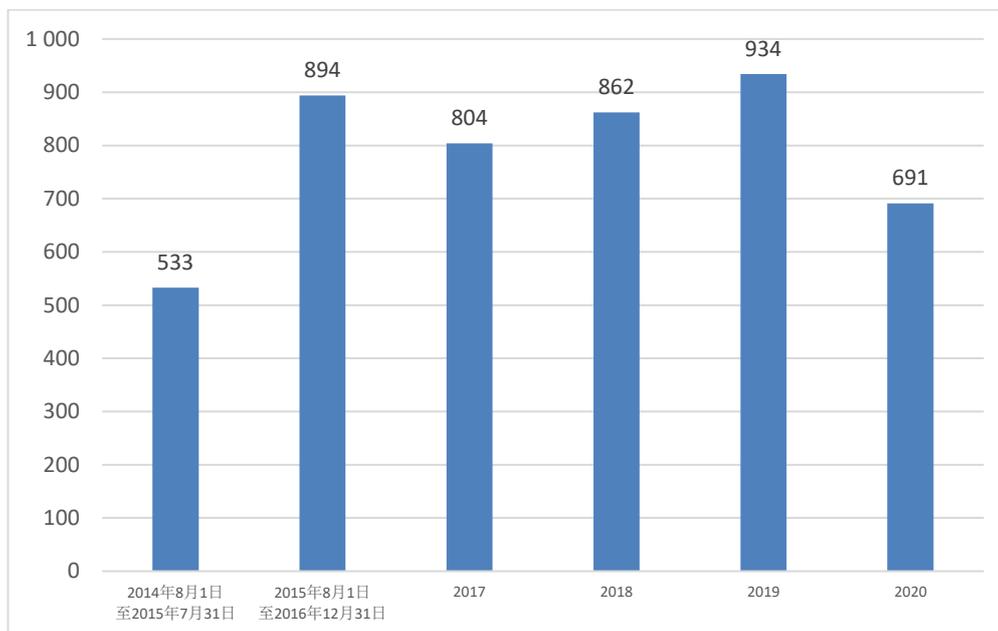


注：图三包括开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处和粮食署，而妇女署列入联合国道德操守办公室。

<sup>74</sup> 近东救济工程处除外。

图四

2014-2020 年向联合国道德操守办公室提出的道德操守服务请求



89. 请求提供道德操守咨询的情况几乎相同。就各基金和方案而言，<sup>75</sup> 道德操守咨询请求的数量与道德操守服务总体需求的趋势相同。自 2015 年以来，这一数字几乎翻了一番，而在 2019 年和 2020 年，大多数组织的这一数字保持稳定(见图三)。开发署报告说，2019 年至 2020 年，道德操守服务请求和道德操守咨询请求再次增加。联合国道德操守办公室的情况与此类似，该办公室的道德操守咨询请求数量多年来同样大幅增加，2019 年达到高峰，随后在 2020 年有所下降(见图四)。

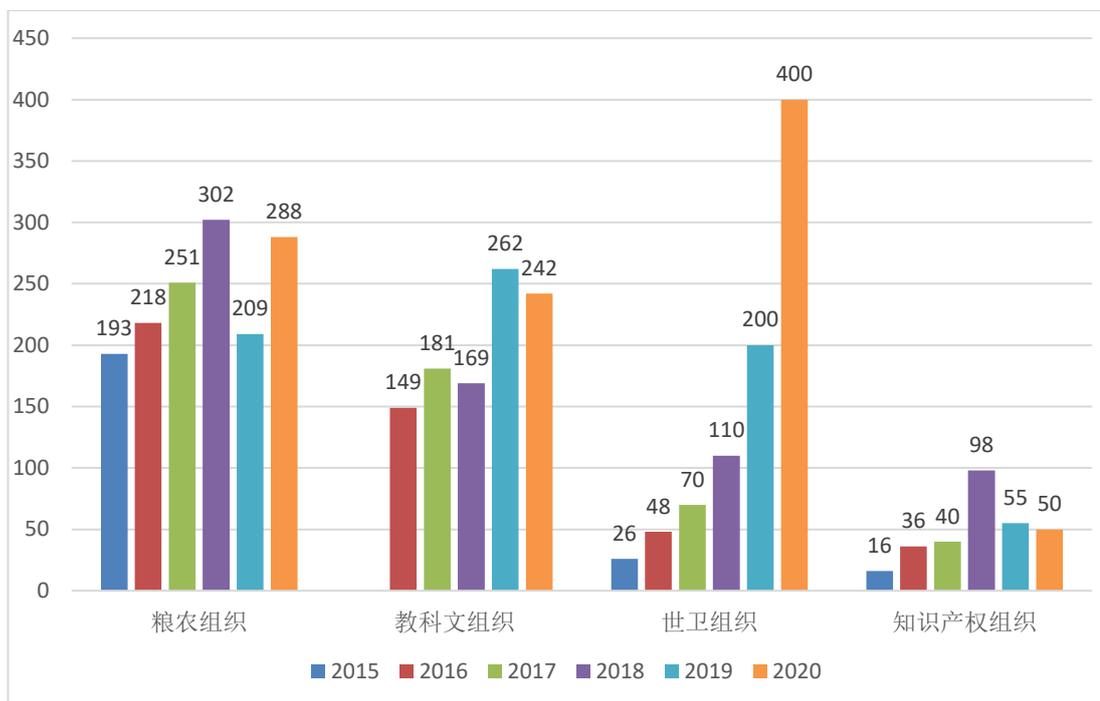
90. 一些专门机构的演变呈现不同的趋势。关于有 2015-2019 年和 2020 年数据的四个专门机构(粮农组织、教科文组织、世卫组织和知识产权组织)(见以下图五)，趋势有所不同，除世卫组织外，增幅不太明显。这可能与粮农组织<sup>76</sup> 和知识产权组织的道德操守职能人员配置水平低有关，而世卫组织和教科文组织有更多的资源用于道德操守宣传、培训和外联活动，这通常引起人们更多的兴趣，并随后引起更多的服务和咨询请求。

<sup>75</sup> 近东救济工程处除外。

<sup>76</sup> 至 2020 年的双重职能。

图五

2015-2020 年向粮农组织、教科文组织、世卫组织和知识产权组织的道德操守办公室提出的道德操守咨询请求



注：教科文组织 2016 年、2017 年和 2018 年的数据摘自年度道德操守报告中提供的道德操守服务(包括道德操守咨询)的总体数据。

91. 这些数据清楚地表明，工作人员越来越有兴趣从各自的道德操守职能部门获得道德操守服务和咨询。服务和咨询请求急剧增加的原因是，尽管大多数组织的资源水平仍然很低，但道德操守职能部门在促进道德操守意识方面的活动取得了成功。详情见附件十一，第一和第二部分。工作人员对道德操守的认识程度可能取决于道德操守职能部门开展相关活动的可用资源。审计和监督委员会在审查道德操守职能部门的资源是否充足时应考虑这些数据。

### 三. 道德操守职能的独立性

92. 由于道德操守职能自联检组 2010 年审查以来已相当成熟，其活动也相应增加，联检组认为有必要更深入地分析对确定该职能独立程度至关重要的要素。为此，审查小组审议了以下问题：独立的含义是什么；需要多大的独立性或什么程度的独立性；以及联检组 2010 年建议的独立性要素是否仍然适用，或者是否需要增加新的要素以实现所需程度的独立性。

#### A. 独立性是有效履行道德操守职能任务的先决条件

93. **道德职能部门的作用和三线模型。**内部审计师协会开发的三线模型<sup>77</sup> (以前称为“有效风险管理和控制的三道防线模型”)虽然是为私营部门设计的，但被认为是一个有用的概念，有助于理解包括联合国系统各组织在内的一个组织的问责框架内的各种角色和相关责任以及这些作用所需的独立性。根据这一模型，一线角色拥有并管理风险和控制(一线管理)，二线角色监测风险和控制以支持管理，而三线角色就风险和控制管理的有效性向董事会和高级管理层提供独立的保证。内部审计师协会模型的第三线是指内部审计，鉴于其保证作用，独立于管理层被认为是至关重要的。

94. 2014 年，首协会采用了联合国系统参考风险管理、监督和问责模型，<sup>78</sup> 该模型依据内部审计师协会的三道防线模型。首协会的模型将道德操守职能以及内部审计、调查和评价的独立保证作用置于第三道防线。

95. 在这方面，首协会指出，独立保证作用的范围因联合国各组织以及各集团而异。关于道德操守问题，首协会指出，总体而言，所有组织都承认并遵守将道德操守与其他保证职能分开的共同做法。这也符合联检组规定的联合国拟议道德操守做法。然而，在实践中，正如联检组关于保证职能的所有五份比较报告(关于监督缺陷、道德操守、企业风险管理、审计和调查)所记录的那样，人们普遍认识到，整个联合国的保证形式、广度和资源配置大不相同，这取决于任务和保证要求。

96. 根据对联检组组织问卷的答复，本次审查发现，尽管根据上述行政首协会模型，道德操守被定位在第三道防线，并在随后的联检组报告中得到重申，如 2018 年联检组关于保护举报人的报告，但鉴于道德操守职能在预防和咨询(包括向管理层提供咨询)以及促进道德操守标准方面的作用，联合国系统一些组织将道德操守职能放在第二线，而许多其他组织将其放在第三线。此外，答复表明，联合国系统各组织的规模、任务和业务模式各不相同，也可能影响道德操守职能在三线模型下的定位。然而，广泛的共识是，道德操守职能部门需要独立性，才能有效履行其任务。

97. **联检组 2010 年独立性标准。**2010 年审查报告的撰写人的结论是，“工作人员对于道德操守部门很少有认同，只是将其视为管理层的一种手段，无助于解决

<sup>77</sup> The Institute of Internal Auditors, “*The IIA’s Three Lines Model. An update of the three lines of defense*”, 2020.

<sup>78</sup> CEB/2014/HLCM/14/Rev.1.

根本问题”，因此他们认为，道德操守职能部门独立于管理层运作至关重要。<sup>79</sup>为此，联检组于 2010 年提出了一些标准，以确保该职能的独立性，包括：道德操守职能主管的任期限制和离职后限制；道德操守职能主管向行政首长直接报告；向行政首长提交年度报告；道德操守职能部门向理事机构提交年度报告，不作任何改动；以及以书面形式规定道德操守职能部门主管可接触理事机构。

98. **联检组关于独立性的进一步定义。**联检组 2018 年关于举报政策和做法的报告的撰写人为其目的接受了以下独立性定义：“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”。<sup>80</sup>

99. 该 2018 年报告的撰写人还指出，这种业务独立性假定，办公室主任对工作方案拥有充分的酌处权，并有权发起、执行和报告其认为履行其法定职责所必需的任何行动。此外，组织和管理层提供了对所有索取的信息的完全访问权。<sup>81</sup>

100. **道德操守职能的独立性。**检查专员完全同意上述说法。她认为，这一职能的独立性对于保护其免受不当影响和压力至关重要。这种独立性对于确保公正客观地履行职责至关重要，特别是在防范报复的情况下。因此，道德操守职能需要具有足够的独立性。这种独立性所依据的标准将在下文 B 节和 C 节中审查。

## B. 评估道德操守职能的独立性

### 框 4: 联检组 2010 年和 2020 年标准:

- (a) 道德操守职能主管的任命有时限，任期为两个四年、两个五年或一个七年，不得连任，在同一组织内有冷却期和(或)离职后限制[增订标准]；
- (b) 道德操守职能主管直接向本组织行政首长报告；
- (c) 道德操守职能部门主管的年度报告应提交行政首长，但行政首长不得更改；
- (d) 道德操守职能部门主管的年度报告或其摘要连同行政首长对报告的任何意见一并提交理事机构；
- (e) 道德操守职能主管可不受限制(非正式和正式)接触理事机构，这一点以书面形式加以规定[增订标准]；
- (f) 审计和监督委员会对道德操守职能负有法定责任，包括定期审查其工作计划、年度活动报告、业绩、资源需求和独立性[新标准]；
- (g) 行政首长就道德操守职能主管的甄选/任命、业绩和解职/免职与审计和监督委员会协商[新标准]。

<sup>79</sup> JIU/REP/2010/3, 第 44 段。

<sup>80</sup> JIU/REP/2018/4, 第 127 段。

<sup>81</sup> 同上。

101. 包括联合国道德操守办公室在内的 13 个组织不具备所需的独立性。联检组的分析显示，接受审查的组织中有 13 个，包括联合国秘书处，尚未执行各自的 2010 年标准。检查专员对这些严重缺陷表示关切，因此请有关组织的理事机构和行政首长加快执行联检组 2010 年关于道德操守职能独立性的所有标准。

102. 联合国秘书处的情况以及秘书长关于加强联合国道德操守办公室独立性的建议。从 2017 年开始，秘书长表示需要加强联合国道德操守办公室的独立性，并在随后几年在提交大会核准的年度道德操守活动报告中提出了相关建议。<sup>82</sup> 为加强联合国道德操守办公室的独立性而提出的措施主要包括：直接向大会报告；增加向独立审计咨询委员会的报告关系，以便就其工作计划和办公室主任的绩效评估提供指导；从下一任开始，将联合国道德操守办公室主任的职位从 D-2 提升到助理秘书长职级，包括任期限制(五年，可连任一次)和离职后限制。拟议的具体措施完全符合联检组 2010 年标准和建议以及联合国系统其他组织的良好做法。

103. 关于将联合国道德操守办公室主任员额从 D-2 提升为助理秘书长的提议，本次审查发现，在大多数组织，道德操守办公室主任员额的职级比内部监督办公室主任低一个职等。这一提议将使该职位符合既定的良好做法，因为在联合国秘书处，内部监督事务厅(监督厅)主任是副秘书长级。检查专员注意到，联合国监察员职位为助理秘书长职级，这确保了该职位所需的独立性。这也需要适用于联合国道德操守办公室主任。由一名在本组织获得权利的 D-2 级工作人员填补这一职位，就不可能适用任期限制。此外，必须铭记，联合国道德操守办公室为 53,000 多名人员提供服务，远远超过联合国系统各组织的任何其他道德操守办公室。考虑到上述所有情况，检查专员认为，现在是按照秘书长的建议加强联合国道德操守办公室独立性的时候了。

104. 联合国大会仍未核准秘书长关于联合国道德操守办公室独立性的相关提议。检查专员关切地注意到，联合国道德操守办公室主任的独立性仍然存在严重缺陷，而且迄今为止，在行政和预算问题咨询委员会在其相关报告中提出意见后，大会尚未批准秘书长的提议。<sup>83</sup> 针对行预咨委会提出的问题，秘书长在其 2020 年年度道德操守报告中再次为所提建议提供了充分的解释和理由，这些建议完全符合联检组提出的标准和联检组的相关正式建议(特别是在报告关系、任期限制和离职后限制方面)以及联合国系统其他组织的良好做法。在审查了所提出的建议之后，检查专员敦促大会核准这些建议，以加强联合国道德操守办公室的独立性，从而遵守联检组的建议和标准以及既定的良好做法。

105. 为什么需要任期限制？设定任期限制是任命道德操守办公室主任的条件之一，2010 年审查报告的撰写人认为这是保护该职能任职者免受不当影响和长期任期固有的其他风险的必要条件。因此，2010 年报告载有一项相关建议。联检组随后的报告进一步强调了任期限制的重要性和必要性。特别是，2018 年保护举报人政策报告指出，任期限制是业务独立性的一个基本组成部分。任期限制使道德操守、监督和监察员或调解职能不受内部和外部的显性和隐性影响，这些影响可能通过长期任职期间培养的人际关系有意识或下意识地形成的。据 2018 年

<sup>82</sup> A/73/89、A/74/78、A/75/82 和 A/76/76。

<sup>83</sup> A/73/183、A/74/539 和 A/75/515。

报告的撰写人称，这种影响可能会损害客观性，而客观性对于最佳发挥各自作用仍然至关重要。<sup>84</sup> 除了任期限制本身之外，任期内任期保障的相关概念也与保障独立性有关。

106. 在设定这种任期限制时，需要明智地加以平衡。一方面要避免任期过长，以免任职者与所在组织、其人员和高级官员关系过于密切，从而失去客观性和公正性；另一方面，任期应足够长，以确保充分熟悉所在组织，并保证任职者在合理时间内的工作保障。因此，任期不应太短，以便适当履行职能，而不必过早地寻找随后的就业机会。此外，对于那些任期可以延长的组织，现任者不应面临为了连任而损害或被认为损害其职责的风险。

107. 联检组 2010 年任期限制建议考虑了所有这些因素。这就是为什么 2010 年报告的撰写人建议续签合同的最短期限应为四年，这样任职者可以至少连续四年不受干扰地工作，而在合同不可续签的情况下，期限应长达七年。这样，任职者可以充分专注于和致力于履行其职能，同时感到有保障，而不必很快在另一个组织寻找或转换新的工作机会。

108. 自 2010 年以来进展甚微。本次审查发现，已经取得了一些进展，但仍有 10 个组织(联合国秘书处、难民署、<sup>85</sup> 项目署、劳工组织、海事组织、国际电联、工发组织、世旅组织、世卫组织和气象组织)没有规定道德操守办公室主任的任期限制。

109. 只有两个组织已经适用联检组建议的较长的不可连任任期。粮农组织和民航组织是仅有的两个有任期限制的组织，根据联检组 2010 年标准选择了七年、不可连任的任期(见框 4)。另有两个组织选择了不可连任但较短的任期；近东救济工程处选择了六年，而教科文组织选择了四年。就万国邮联的特殊情况而言，外部服务提供商的合同期限为三年，不能续签。就难民署而言，道德操守办公室主任目前任期的期限为五年且不得连任，这不是严格意义上的任期限制，因为这是难民署总部任何职位的标准任务期限。

110. 只有六个组织已经适用联检组建议的可连任任期。开发署、人口基金和儿基会允许五年任期，可续签一次，为期五年，而粮食署和知识产权组织则采用四年任期，可续签一次，为期四年。后者也适用于艾滋病署新设立的道德操守干事员额。因此，总共只有八个组织遵守了联检组 2010 年标准和相关的正式建议(见框 4)。

111. 在许多接受审查的组织中，道德操守主任不可连任的任期太短(如近东救济工程处和教科文组织，两者都是不可连任的四年任期)，或对可连任的任期作出了不同的规定(如原子能机构，三年任期可续签两次，每次两年)，<sup>86</sup> 这些都不符合适用的联检组标准。至于那些对道德操守主管没有任期限制的组织，道德操守主管的总体可能最长任期至少在理论上对连续任用的现任者是无限期的，否则

<sup>84</sup> JIU/REP/2018/4, 第 131 段。

<sup>85</sup> 就难民署而言，道德操守办公室主任的任期，如同其总部的任何其他职位一样，与标准任期挂钩，即限于 5 年，可延长 6 个月。

<sup>86</sup> 原子能机构实行任期政策，其所有专业工作人员的任期最长为七年，但也有例外情况。

就取决于现任者的定期任用期限。然而，这些安排既不符合联检组的相关标准，也不符合正式建议。更多信息见附件四，第二部分。

112. 根据审查结果，检查专员希望重申联检组 2010 年报告所载的正式建议 6，即尚未对道德操守办公室主任实行任期限制的行政首长应实行这种限制，并在必要时重新考虑现有的任期限制规定，以使其符合联检组 2010 年标准。

113. 联检组于 2010 年正式建议的离职后限制。联检组 2010 年道德操守报告的撰写人已经在建议 6 中正式建议，各参加组织的立法机构应指示各自的行政首长，除适用任期限制外，防止其道德操守主管被同一组织重新聘用。

114. 需要相应增订 2010 年独立性标准。与联检组 2010 年报告中提出的正式建议相反，联检组 2010 年独立性标准不包括任何离职后限制。鉴于道德操守职能部门的职责和相关活动需要强有力的独立性，本次审查现将这一限制正式列入本标准的增订版本，内容如下：“道德操守部门主管的任命有时间限制，即两个四年任期、两个五年任期或一个不可连任的七年任期，在同一组织内有冷却期和(或)离职后限制”。(见框 4)。

115. 为什么需要规定离职后限制，为什么这是一个关键的独立性要素？正如联检组随后关于其他问责和廉正职能的报告所述，对需要高度独立性的职位的任期限制往往伴随着离职后限制，例如不得重新供职于同一组织的其他职能部门或需要一个“冷却”期。这种限制使职位现任者不会面临利益冲突，包括实际或感知的潜在风险，即由于希望提升自己在所在组织的未来职业前景而与该组织的管理层进行利益交换或屈从。

116. 因此，离职后限制在联合国系统内越来越流行。本次审查发现，11 个组织对道德操守职能主管职位实行了离职后限制，从而执行了联检组 2010 年的建议。除难民署和项目署外，所有基金和方案都规定了这种离职后限制，而在专门机构中，只有粮农组织、原子能机构、民航组织、教科文组织和知识产权组织实行了离职后限制。联合国秘书处是迄今没有实行这种限制的组织之一，但它同时认识到，这是道德操守主管职位应具备的独立性条件方面的一个差距。因此，秘书长向大会提议，根据适用于联合国监察员的限制，限制道德操守办公室主任的重新聘用，规定其不得在秘书处内从事其他工作。

117. 一些组织提供了这方面的最佳做法实例。开发署、儿基会、原子能机构、民航组织、教科文组织和知识产权组织责成其道德操守主管在任期结束时离开本组织。开发署道德操守职能主管员额的职务说明预先规定，在最初任期(可例外延长一次)之后，该人必须离开开发署，即使在“冷却”期之后，也不可能作为工作人员返回任何其他职位。儿基会也预先规定类似的限制，因为道德操守办公室主任在任期届满后没有资格在儿基会担任任何其他职务。在原子能机构，根据《原子能机构道德操守职能章程》，并为了进一步促进该职能的独立性，道德操守办公室主任的任命受到特定条件的限制，即此人不得晋升或合同延期不得超过最长服务年限，现任者也无资格在该机构担任其他职务。

118. 在访谈期间，联检组听到了对离职后限制的不同意见，这些意见主要涉及联合国系统各组织道德操守职能部门主管的职业机会有限、他们的定级和可获得性。检查专员承认有关任职者面临的挑战。但是，如果从一开始就明确规定了雇用条件，即从发布空缺通知时起直到作出任命，那么对该职位的要求就不应该有任何疑问。此外，联合国系统各组织、其他国际组织以及公共和私营部门之间关

于各自道德操守办公室主任的交流越来越多，因此，联合国以外的职业机会似乎也存在。

119. 因此，根据本次审查的结果，检查专员希望重申联检组 2010 年报告中提出的正式建议 6，即有关组织的行政首长应对其道德操守职能主管实行任期限制和离职后限制，同时，在其任期结束后实行冷却期，以尽量减少出现利益冲突情况的风险。

120. 关于任期限制的合同模式存在严重缺陷，严重阻碍了道德操守主管的独立性。本次审查发现，许多对道德操守主管规定任期限制的组织没有适当或完全按照联检组 2010 年的建议实行这些限制。在本次审查期间审查任期限制的模式时，联检组发现一些组织的合同安排严重妨碍了任期限制本应提供的独立性和保障。联检组 2010 年报告已经强调这不符合规定任期限制的必要模式。该报告指出，此种安排使任职者继续获得任命事宜有赖于行政首长，严重削弱了该职能的独立性，这种状况需要加以纠正。检查专员对所述做法表示关切，并完全同意上述说法。

121. **新任命的道德操守主管的试用期。**在接受审查的大多数组织中，新任命的道德操守主管通常与这些组织中任何其他新任命的专业人员一样，都要经过一个试用期。试用期一般为一年。由于该职位适用任期限制，这些道德操守主管大多是定期任用，在许多情况下还受到离职后限制。联合国秘书处和难民署等组织属于例外，这些组织的道德操守主管来自本组织内部，是连续任用的，因此不受任期限制。同样的模式也适用于道德操守属于双重职能的组织(劳工组织(至 2021 年)、海事组织和世旅组织)。更多信息见附件四，第二部分。

122. 对道德操守主管实行试用期的组织认为，与任何其他新工作人员一样，这是必要的，以确保所选候选人是合适的，并确认此人能胜任工作。他们认为，必须允许在不能完全满足试用条件时终止合同。检查专员承认，可能需要一段试用期，以便为各组织提供必要的灵活性，确保选定候选人的合适性。然而，为了减轻因实行试用期而对道德操守职能主管的独立性造成的任何风险，她认为有必要通过理由免职条款明确规定免职的条件(例如，不称职、行为不当或无行为能力)。

123. **许多组织将任期分成几个连续合同。**本次审查发现，在对道德操守主管规定任期限制的组织中，除了最初的试用期外，随后剩余的任期本身也分为一份或多份连续合同，直到规定的任期结束。联合国各基金和方案尤其如此，只有粮食署在道德操守主管的试用期结束后为其签发一份整个任期的合同。这种情况在专门机构有所不同，只有粮农组织才将任期分为几份合同，而所有其他机构都在其道德操守主管试用期过后向其提供一份整个任期的合同。更多信息见附件四，第二部分。

124. **严重妨碍道德操守主管的独立性和任期保障。**总之，在一个任期内零碎地签发多份合同的做法不符合道德操守主管的职责，表明对适用于这一职位的标准缺乏了解。这种做法严重阻碍了道德操守职能主管达到所需的独立性和任期保障水平。因此，有关组织应该停止这种做法。

125. 执行以下建议可望加强道德操守职能部门的独立性。

**建议 1**

联合国系统各组织的行政首长如果尚未确保向新任命的道德操守办公室主任签发安全任期合同，应立即确保签发此类合同。

126. **道德操守办公室主任直接向本组织行政首长报告。**接受审查的所有联合国系统组织都正式规定道德操守主管直接向本组织行政首长报告，但工发组织除外，其道德操守主管向总体管理和业务司司长报告，而艾滋病署也除外，在最近对道德操守职能进行改革后，该职能主管的报告关系从副执行主任转到办公室主任。然而，实际上，在日常运作和办公室日常事务中，所有道德操守职能主管都必须就道德操守职能的行政方面主要与获得其行政首长授权的官员打交道。

127. 除了报告关系本身外，本次审查还更详细地分析了这种报告关系实际上意味着什么，特别侧重于各组织中谁负责道德操守主管的考绩。分析显示，令人遗憾的是，一些组织的行政首长将这一重要行动授权给其他官员。

128. 在联合国秘书处，道德操守办公室主任以本组织高级管理人员的身份，每年与作为其第一考绩人的秘书长签署并维持一项契约，而高管业绩委员会则负责审查这项年度契约。

129. 除粮食署外，联合国所有基金和方案的道德操守主管的考绩均由各自的行政首长负责。在四个专门机构(粮农组织、教科文组织、工发组织和世卫组织<sup>87</sup>)以及艾滋病署，行政首长以外的官员(主要是办公室主任)负责对道德操守主任进行考绩。检查专员认为，这种做法降低了道德操守职能主管职位的权威，从而损害了独立性。

130. **在道德操守主管工作的所有方面，包括考绩方面，直接向最高官员报告。**检查专员感到关切的是，仍有五个组织<sup>88</sup>没有达到这一独立性标准。将该职能的直接沟通和实质性方面限于或委托给行政首长以外的官员，事实上取消了道德操守职能的独立性保障，从而就其独立性以及行政首长对道德操守的承诺发出了错误的信号。因此，检查专员认为，当务之急是在所有五个有关组织中建立一种不受影响的向行政首长直接报告关系，包括对道德操守部门主管的考绩。

131. **直接向立法机构提交年度道德操守报告，并附上行政首长的意见。**联检组2010年报告的撰写人建议适用独立性标准(c)和(d)(见上文框4)，这些标准合并在其向立法或理事机构提出的建议7中，并建议它们指示各自的行政首长确保道德操守办公室主任直接向立法机构提交未经行政首长修改的年度报告或其摘要，以及行政首长对报告的任何评论。

132. **一些行政首长将道德操守职能部门的年度报告作为自己的年度报告的做法必须停止。**就联合国秘书处而言，由秘书长向大会提交道德操守办公室的年度报告。联合国道德操守办公室已经向大会提出了这一问题。联合国道德操守办公室认为上述做法有损其独立性，认为虽然秘书长办公厅的做法是在报告内容上听从道德操守办公室的意见，但要求道德操守办公室的报告由秘书长审查和批准的程

<sup>87</sup> 到2020年为止，合规、风险管理和道德操守办公室主任的考绩由办公室主任负责，自2021年1月以来由世卫组织总干事负责。

<sup>88</sup> 粮食署、粮农组织、教科文组织、工发组织和世卫组织。

序至少会造成道德操守办公室在向大会报告时没有独立运作的印象。因此，联合国道德操守办公室建议改变这种做法。<sup>89</sup> 检查专员完全赞同这一评估和相关建议。

133. 几乎所有专门机构也是如此。在大多数专门机构中，各组织的行政首长将提交给他们的道德操守活动报告的全部内容纳入其办公室的模板，从而完全将其作为自己的报告，这至少造成了道德操守职能缺乏独立性的表象。在世卫组织，年度道德操守报告是合规、风险管理和道德操守办公室年度报告的一部分，作为行政首长向理事机构提交的报告。在世旅组织和艾滋病署，道德操守职能部门的年度报告是人力资源管理部年度报告的一部分。从 2021 年起，艾滋病署道德操守职能部门向理事机构提交一份专门的道德操守年度报告。迄今为止，气象组织是唯一将年度道德活动报告作为道德操守办公室的报告提交给理事机构的专门机构。

134. 根据这些调查结果，并为了执行联检组 2010 年报告建议 7 的相关部分，检查专员请有关组织的行政首长以固定的格式向各自的理事机构提交关于其道德操守职能的年度报告，并在认为必要时，在单独的文件中附上他们对报告的评论。

135. 由联合国道德操守小组事先审查年度道德操守报告。联合国秘书处及其七个基金和方案(开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处和粮食署)的道德操守主管都是联合国道德操守小组的成员，他们在向其行政首长提交年度报告之前还采取了一个步骤。根据秘书长关于联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案的公报的规定，<sup>90</sup> 它们首先向联合国道德操守小组提交年度报告草稿，供其审查。检查专员认为，这项工作是一种良好做法，因为它加强了年度道德相关活动报告的一致性，并成为质量控制的一种手段。

136. 向理事机构提交两份单独的文件(年度道德操守报告和管理层的评论)的做法。就气象组织以及各基金和方案(开发署、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处和粮食署)而言，其年度道德操守报告由各自的道德操守办公室主任提交理事机构，同时与这些报告一起提交一份载有行政管理层意见的补充文件(难民署和粮食署除外)。

137. 开启与理事机构道德操守对话的良好做法。检查专员认为，各基金和方案在两份单独的文件中提交道德操守办公室年度报告及其行政首长的评论意见的做法是一种良好做法。这不仅强调了道德操守职能部门在向理事机构报告方面的独立性，而且也是行政管理层单独提出意见的机会，从而就道德操守相关事项展开对话，供理事机构审议。

138. 劳工组织、工发组织、难民署和妇女署没有向其理事机构提交年度道德操守报告。就难民署和劳工组织而言，必须指出，道德操守办公室的年度报告根本没有提交给各自的理事机构。妇女署也是如此，没有编写年度道德操守报告。在这种背景下，检查专员感到遗憾的是，该组织的行政首长和理事机构都没有得到可以显示在这些领域的活动和进展的与道德和廉正有关的信息。此外，在工发组

<sup>89</sup> A/75/82.

<sup>90</sup> ST/SGB/2007/11.

织，道德操守职能部门的年度报告仅通过总体管理和业务司司长提交给行政首长。

139. 检查专员认为，没有向理事机构提交道德操守年度报告是一个严重缺陷，因此敦促有关组织的行政首长尽早向各自的理事机构提交关于其道德操守职能的年度报告。

140. 公布年度道德操守报告是一些组织存在的一个问题。本次审查发现，并非所有组织都公布了其道德操守年度报告。<sup>91</sup> 检查专员认为，这是透明度和问责制方面的一个重大缺陷。在此背景下，她建议有关组织尽早公布其年度道德操守活动报告，以减少这一空白造成的任何声誉风险。

141. 虽然自 2020 年以来，向常设委员会(高级专员方案执行委员会的一个小组委员会)口头提供了关于难民署廉正的最新情况，其中包括与道德操守有关的事项和活动，但年度道德操守活动报告既没有提交其理事机构，也没有公布。考虑到难民署任务的规模和范围以及道德操守办公室广泛的活动，这就更令人惊讶了。检查专员认为，难民署理事机构没有机会审议和讨论这些报告，这是一个严重的缺陷，因为这些报告对该组织的问责和廉正作出了重要贡献。

142. 直接接触理事机构是独立性的一个既定的重要因素。道德操守部门主管接触理事机构这一权利很重要，因为它提供了重要的保护，防止来自组织内部、特别是来自行政首长和行政管理层的潜在影响、干扰或不当压力。

143. 然而，许多道德操守主管仍然无法接触理事机构。整个联合国系统的情况千差万别。联合国道德操守办公室主任除了每年向大会提交一次秘书长的年度道德操守活动报告外，没有正式的接触大会的权利。关于各基金和方案，只有开发署、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处和粮食署的道德操守主管可以与各自的执行局接触，而难民署的道德操守主管则不能。在专门机构中，粮农组织、原子能机构、民航组织、国际电联、教科文组织、世卫组织、<sup>92</sup> 知识产权组织和气象组织的道德操守主管可以与各自的理事机构接触，而劳工组织、<sup>93</sup> 海事组织、工发组织、世旅组织或艾滋病署的情况则不同。<sup>94</sup>

144. 鉴于本次审查的结果，检查专员重申联检组 2010 年报告所载建议 8,该建议迄今尚未得到联检组参加组织的充分执行。在这方面，她回顾该报告中的以下声明：“道德操守部门主任还必须能够正式和非正式地接触立法机构——行政文书应明文加以规定——以确保该部门的独立性不受行政首长的限制”。<sup>95</sup>

### C. 对照新标准进行评估

145. 为什么要增加新的独立性标准？自 2010 年以来，道德操守职能有了很大发展，而且会员国和其他利益攸关方对联合国系统各组织在个人和组织层面的问

<sup>91</sup> 难民署、原子能机构、劳工组织、工发组织、万国邮联和世旅组织。

<sup>92</sup> 世卫组织合规、风险管理和道德操守办公室主任向理事机构提交办公室关于合规、风险管理和道德操守的报告。

<sup>93</sup> 没有向劳工组织理事机构提交年度道德操守报告。

<sup>94</sup> 没有向工发组织理事机构提交年度道德操守报告。

<sup>95</sup> JIU/REP/2010/3, 第 50 段。

责制和廉正的期望也有了很大发展。今天，这一职能——只要它是独立的并保持独立——在确保联合国系统的问责制和廉正方面发挥着决定性作用。

146. **审计和监督委员会的作用不断增强。**在过去十年中，这些委员会在治理方面的作用在联合国系统内普遍变得越来越重要。只要它们符合自己的独立性标准，它们在道德操守职能独立性方面的作用也得到了加强。<sup>96</sup> 因此，检查专员认为，审计和监督委员会将道德操守监督作为其任务的一部分，是一种良好做法。附件五提供了每个组织的进一步相关详情。

147. **联检组关于审计和监督委员会在道德操守方面作用的独立性新标准。**联检组认为，2010 年标准虽然仍然适用，尚未实施的组织应予以实施，但鉴于过去十年联合国系统内出现的重要新趋势和发展动态，需要以新的标准加以补充(见框 4, 标准(f)和(g))。其中一个发展动态是审计和监督委员会的重要性显著增加，这体现在它们作为立法机关和理事机构以及行政首长的战略顾问的作用越来越大。这些委员会可以以这种身份为加强和确保道德操守职能的独立性作出重要贡献。然而，为了发挥这一作用，审计和监督委员会的成员要么需要具备道德操守方面的资格和经验，要么能够获得道德操守方面的技术咨询。

148. **大多数审计和监督委员会已经具备道德操守职能。**截至 2021 年，只有五个联检组参加组织仍未设立独立的审计和监督委员会。<sup>97</sup> 十三个审计和监督委员会执行了联检组关于审计和监督委员会的报告<sup>98</sup> 中的正式建议 4, 将道德操守正式纳入其委员会的任务和职权范围。<sup>99</sup> 相比之下，联合国秘书处、难民署、国际电联、工发组织和世卫组织的审计和监督委员会尚未被授权负责道德操守问题。难民署的审计和监督委员会表示认为，道德操守属于其审查问责制效力的职责范围。

149. **与审计和监督委员会接触，审查年度工作计划、年度道德操守活动报告和独立性。**本次审查表明，在所有基金和方案以及粮农组织、民航组织、教科文组织、知识产权组织和气象组织，道德操守主管都可以与各自的委员会接触，这些委员会也讨论年度工作计划或年度道德操守活动报告。在审计和监督委员会参与审查道德操守职能的独立性方面，情况更加多样化。就各基金和方案而言，只有人口基金、儿基会、近东救济工程处和粮食署的审计和监督委员会的职权范围规定对这一职能的独立性进行审查，而在专门机构中，只有教科文组织和知识产权组织如此规定。

150. **审查道德操守办公室的总体业绩。**在负责道德操守的 13 个审计和监督委员会中，其中 8 个委员会(开发署、儿基会、近东救济工程处、妇女署、民航组织、教科文组织、知识产权组织和气象组织的委员会)审查道德操守职能的总体业绩。

<sup>96</sup> 开发署、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署和教科文组织的审计和监督委员会不符合独立性标准。与审计和监督委员会的运作有关的其他问题，见 JIU/REP/2019/6。原子能机构、海事组织、世旅组织、万国邮联和艾滋病署没有审计和监督委员会。

<sup>97</sup> 艾滋病署、原子能机构、海事组织、世旅组织和万国邮联。

<sup>98</sup> JIU/REP/2019/6.

<sup>99</sup> 即开发署、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署、粮食署、粮农组织、民航组织、劳工组织、教科文组织、知识产权组织和气象组织的审计和监督委员会。

151. 审查道德操守职能部门的预算和所需人员配置。虽然审查道德操守办公室资源是否充足的具体责任已经隐含在审计和监督委员会的一般道德监督责任中，但检查专员认为，这种审查将往往进一步加强道德操守部门的独立性。对审计和监督委员会提出的任何相关建议予以更多的重视，这将使该职能不那么依赖行政首长，也不那么容易受到可能通过拨款(或不拨款)产生的不当影响。

152. 本次审查发现，13 个负有道德操守任务的审计和监督委员会中有 11 个委员会(开发署、人口基金、儿基会、近东救济工程处、妇女署、粮农组织、民航组织、劳工组织、教科文组织、知识产权组织和气象组织)审查了道德操守职能的预算和所需人员配置。检查专员还发现，其中约有半数的委员会(儿基会、粮农组织、民航组织、教科文组织、知识产权组织和气象组织)提出了与道德操守职能有关的正式建议。

153. 道德操守办公室主任的甄选和免职。一般来说，这种人员配置决定属于行政首长或各组织中受权官员的权力。因此，道德操守办公室主任的甄选、任命和免职属于联合国系统各组织行政首长的职权范围。为了加强道德操守主管的独立性，检查专员认为，与其在甄选、任命和解聘其他独立职能主管方面的作用类似，审计和监督委员会应发挥作用，应在道德操守部门主管的遴选或免职方面，向高级管理层提供咨询意见。

154. 现在只有三个审计和监督委员会(开发署、民航组织和知识产权组织)正式参与道德操守主管的任免程序，这符合良好做法。然而，尽管被赋予这一正式的额外职责，但民航组织审计和监督委员会指出，该组织的行政管理层没有就最近任命新的道德操守干事一事征求其意见，它认为这引起了严重关切。相比之下，检查专员关切地注意到，儿基会审计和监督委员会最近提出的将这一职责纳入其任务的建议没有得到儿基会管理层的接受。联检组获悉，儿基会管理层决定不列入这项职责，因为在修订审计和监督委员会章程时，大会尚未就加强联合国道德操守办公室的独立性作出决定。

155. 如果在明确界定的范围内适用，审计和监督委员会的这种咨询作用可有助于加强道德操守职能的独立性。检查专员认为，为了减少风险，要求在任命或解聘道德操守职能主管之前征求审计和监督委员会等独立机构的意见，将大大加强该职能的独立性。这些委员会完全有能力发挥这一作用，只要它们的咨询意见仅仅针对甄选标准和有关工作的资格、才能和一般能力的问题，或针对解聘道德操守主管所提出理由的实质性和合法性。关于道德操守职能主管独立性评估标准的更多详情见附件四，第一和第二部分。

156. 执行以下建议可望加强道德操守职能部门的独立性。

#### 建议 2

联合国系统各组织的立法机构和理事机构如果尚未要求所在组织在 2023 年底前更新其审计和监督委员会的职权范围，应提出这一要求，以便必要时纳入关于道德操守的规定，并将道德操守作为委员会新成员的一个理想的专业领域。

157. 理事机构在甄选和解聘道德操守主管方面的作用。本次审查发现，除审计和监督委员会外，开发署、民航组织、教科文组织和世旅组织的理事机构也参与

了道德操守主管的甄选和解职，但职级各有不同。在开发署，鉴于道德操守办公室主任的独立性，在其被免职或解聘的情况下，可以征求其执行局的意见。

158. **民航组织、教科文组织和世旅组织的情况。**在民航组织，其理事会核准该职位的空缺通知，并通过其人力资源委员会对征聘过程行使监督作用。民航组织秘书长可任命选定的候选人，除非理事会以其过半数成员的无记名投票表示不同意。关于解聘任职者的问题，秘书长必须获得理事会主席的书面批准，理事会主席也可与民航组织审计和监督委员会协商。前者需要以书面形式通知理事会打算终止道德操守主管的合同，除非理事会多数成员表示不同意，否则可以着手解聘手续。

159. 在教科文组织，就道德操守顾问的任命和解聘征求其执行局的意见，而在世旅组织，其理事机构在接到行政首长通知后才注意到这一任命。检查专员认为，通过理事机构增加这一层监督，确保道德操守职能主管的独立性，特别是在解聘或免职现任者方面，虽然属于例外做法，但还是有一些好处。

160. **有四个组织允许其审计和监督委员会参与对其道德操守主管的考绩。**民航组织和知识产权组织的审计和监督委员会仍然是迄今为止专门机构中仅有的两个规定这种参与的委员会，而开发署和近东救济工程处是联合国基金和方案中审计和监督委员会正式审查道德操守部门主管业绩的仅有组织。然而，民航组织的审计和监督委员会迄今尚未就道德操守部门主管的业绩评估问题被征求意见，尽管其职权范围明确规定了这种作用。

161. **为了解审计和监督委员会对其自身在道德操守监督中的作用的评估而进行调查。**为了收集联检组各参加组织审计和监督委员会的意见，联检组对与道德有关的问题进行了一次调查，重点是这些委员会应审查哪些与道德有关的专题，以及它们认为哪些专题对职能的独立性具有决定性意义。调查对象是负有道德相关问题任务的委员会<sup>100</sup>和没有这种任务的委员会，<sup>101</sup>答复率为100%。

162. **各审计和监督委员会就其道德监督作用的重要性达成共识。**所有委员会都强调，有效的道德操守职能是内部控制环境的一个重要因素。道德操守与审计职能一起，被视为各组织问责制和廉正框架的组成部分。因此，将道德操守监督纳入委员会的职权范围，将有益地补充审计和监督委员会的审计、评价、调查和财务管理等其他监督领域，从而能够360度审视和全面概观整个问责制。

163. **道德操守职能对提高组织廉正作出了决定性贡献。**健全的组织廉正被认为是创建强有力的内部控制以及提高组织风险管理和内部控制效力的重要基石。鉴于道德操守的预防作用及其在促进良好做法方面的倡导作用，它是减轻风险的一个重要因素。因此，广泛的共识是，将道德操守纳入监督委员会的职权范围显然是有益的。

<sup>100</sup> 道德操守已列入开发署、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署、粮食署、教科文组织、知识产权组织和气象组织审计和监督委员会的职权范围。虽然道德操守没有明确列入难民署监督委员会的职权范围，但它认为应将其列入其审查问责制有效性的职责。因此，道德操守一直是该委员会的一个经常议程项目。

<sup>101</sup> 道德操守未列入联合国秘书处、国际电联、工发组织或世卫组织各委员会的职权范围。就联合国秘书处、国际电联和世卫组织的委员会而言，虽然道德操守没有正式列入各自的职权范围，但实际上已列入其议程，从而成为其监督活动的一部分。

164. **审计和监督委员会道德监督的理想范围。**关于审计和监督委员会与道德有关的职责范围，大多数受访者认为需要包括对职能部门、其活动和整体业绩的普遍审查。大多数受访者还认为，在这些职责中纳入对该职能资源配置的审查可以起到增效作用。审查和评估道德操守办公室的工作计划和活动是否适当，被认为与道德操守职能部门用于开展这些计划和活动的资源是否充足的问题密切相关。因此，一些受访者认为，没有必要明确规定审查该职能资源配置的责任。

165. **审计委员会和监督委员会在甄选道德操守主管方面可以发挥什么咨询作用？**对于委员会是否应在道德操守主管的甄选和解聘方面发挥作用的问题，各委员会的答复更加多样化。那些认为委员会应发挥作用的受访者强调了委员会绝对的咨询能力，而不是决策作用。例如，参与这一过程的形式可以是在甄选小组中发挥作用(作为小组成员之一)，就甄选或解聘问题提供咨询和建议，或者由审计和监督委员会对甄选过程进行全面审查。

166. 那些认为自己不应发挥作用的委员会认为，甄选过程是一项垂直管理职能。一些受访者还指出，其委员会的作用只是向行政首长提供咨询意见，它既不是一个治理机构，也不是一种管理职能。<sup>102</sup>

167. **审计和监督委员会在道德操守主管考绩方面的作用仍然存在争议。**联检组还询问，道德操守主管的考绩职责是否应列入委员会的道德操守职责。<sup>103</sup>虽然大多数受访者认为这一职责是一项行政管理职能，但少数受访者认为纳入这项职责可以起到增效作用。作为加强道德操守部门独立性的一种手段，一个受访者建议进行正式的360度考绩，其中委员会将是反馈意见的利益攸关方之一。

168. **审计和监督委员会的道德独立性标准是什么？**调查询问，你认为对于有效和客观地履行道德操守职能的职责，需要多大程度的独立性。一些答复相当笼统地指出，道德操守职能需要必要的组织独立性才能适当运作。人们认为，这一职能要有效发挥作用，就必须具备高度的实际独立性和感知独立性。更具体地说，人们提到了以下标准：道德操守主管不应是终身从业工作人员。独立性最好通过任期限制来实现；应直接向理事机构报告；必须具有职能独立性，才能在不受管理层不正当影响的情况下制定政策；道德操守主管应有机会接触理事机构和监督委员会；他或她应直接向行政首长报告，并应定期向理事机构和监督委员会报告；理事机构应审议并公布此类报告；道德操守职能的职权范围应包括与独立性有关的具体内容。

169. **没有道德操守相关问题授权的委员会对调查的答复。**尽管没有正式授权，但这些委员会实际上已经以与负有道德操守授权的委员会相同的方式审议道德操守和相关问题。

170. 工发组织的委员会告知联检组，迄今为止，该委员会定期与作为关键管理职能部门的道德操守职能主管举行会议，并就主要做法向该职能部门提供咨询意见。它认为，鉴于道德操守职能部门与评价和内部监督办公室在问责制框架中的

<sup>102</sup> 有些委员会只向各自的行政首长提供协助和咨询，对理事机构不发挥咨询作用。在本次审查时，这些委员会所属组织是开发署、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署和教科文组织。

<sup>103</sup> 参与道德操守主管的考绩的任务已列入开发署和粮农组织委员会的职权范围。

密切互动，将道德操守纳入该委员会的职权范围将对本组织的廉正和问责制起到增效作用。关于对道德操守职能独立性的看法，它强调了向高层报告的重要性。

171. 有必要扩大联合国秘书处独立审计咨询委员会的任务范围，正式纳入道德操守监督。检查专员认为，将道德操守纳入该委员会的职责，对于加强联合国道德操守办公室的业务独立性和加强整个联合国秘书处的问责制可以起到增效作用。关于独立审计咨询委员会与道德操守有关的职责的范围，检查专员同意秘书长提出的建议，应当扩大该委员会的任务，将道德操守包括在内，并审查道德操守职能的总体业绩和所需资源。<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> A/76/76, 第 58 段和 A/75/82, 第 64-66 段。

## 四. 培养道德操守文化

172. 培养道德操守文化是压倒一切的目标。这一目标实际上是联合国系统所有组织道德操守办公室的总体任务。关于联合国道德操守办公室，“道德操守办公室的目标是通过培养道德操守、透明和问责文化，协助秘书长确保工作人员遵守《联合国宪章》所要求的最高廉正标准并按照这样的标准履行职能”。<sup>105</sup> 同样，各基金和方案的所有道德操守办公室都负有以下任务：

“联合国单独管理的机构或方案的行政首长根据本公告设立该机构或方案的道德操守办公室的最终目标和原则是造就和培养一种重道德操守、廉正和问责制的文化，从而提高联合国内外对联合国的信任以及联合国的公信力”。<sup>106</sup>

联合国秘书处、各基金和方案以及各专门机构的道德操守职能部门的年度报告中经常重申这一目标。

173. 办法。在本章中，将根据下文框 5(A-E 节)概述的联检组标准，以及新的职责、特别是与性骚扰、性剥削和性虐待有关的职责(F 节)，逐一审查道德操守职能的主要职责。此外，本章还审查了某些活动(特别是与调查有关的活动)是否可以中止，而由负责这类工作的适当职能部门执行。

### A. 道德操守的三重作用：标准制定、培训以及咨询和指导

框 5: 联检组 2010 年和 2020 年标准：

- (a) 道德操守办公室在标准制定和政策支持方面发挥主导作用，包括但不限于馈赠、荣誉和奖章、利益冲突、保护举报人政策和财务披露政策。
- (b) 道德操守办公室在为本组织所有工作人员制定强制性培训方案(初训和复训)和讲习班方面发挥主导作用。
- (c) 道德操守办公室开发一个关于本组织道德操守职能的网站，该网站内容全面并定期更新。
- (d) 道德操守办公室在规定时限内回应咨询和指导请求。
- (e) 道德操守办公室保存所提供咨询和指导的记录。
- (f) 道德操守办公室与秘书处其他有关实体协调，确保向工作人员提供的咨询和指导的一致性。

174. 联检组参加组织遵守联检组关于道德操守标准制定、政策支持、培训和指导的标准的现状。本次审查发现，总体而言，整个系统在这一领域的合规程度很高，几乎所有联检组参加组织都肯定地回答说它们完全遵守了上文框 5 中概述的六项联检组标准。更多信息见附件七。在本次审查时，在制定强制性道德操守培训方案方面，仅有的(部分)例外是劳工组织、万国邮联和世卫组织。

<sup>105</sup> A/75/82, 第 3 段。

<sup>106</sup> ST/SGB/2007/11, 第 1.1 段。

## 1. 道德行为和廉正

175. **道德行为和廉正都是在联合国服务的基本要求。**《联合国宪章》强调，联合国工作人员必须在整个服务期间求达效率、才干及忠诚之最高标准。<sup>107</sup> 同样，公务员制度委员会《国际公务员行为标准》明确规定，为了使国际公务员制度能够使联合国系统创建一个公正与和平的世界，国际公务员有责任遵守最高的行为标准。所有接受审查的组织都适用公务员制度委员会的行为标准。

176. **道德或行为手册和守则。**在联合国秘书处，《工作人员条例》第一条、《工作人员细则》第一章和秘书长关于联合国工作人员的地位、基本权利和义务的公报<sup>108</sup> (其中直接提到大会核准的国际公务员行为标准)，构成联合国秘书处及其各基金和方案工作人员的行为守则。为了进一步编纂和示范工作人员的道德标准，一些组织采用了具体的道德守则(开发署、海事组织、国际电联、知识产权组织和气象组织)、道德和专业行为守则(世卫组织)或道德行为守则(难民署、工发组织和万国邮联)。一些组织设计了其他类型的指导性出版物，也阐述和进一步解释了组织道德操守标准(例如，见艾滋病署秘书处《道德操守指南》、近东救济工程处《道德操守和行为标准手册》、劳工组织《行为原则》和民航组织《道德操守框架》)。

177. **这些守则的典型内容。**这些守则和指导出版物在内容和篇幅上差异很大，因为其中一些守则仅仅重复公务员制度委员会出版物中规定的原则和要点，而另一些守则则加以详细说明并分析工作人员可能面临的情况，为每项规定提供互动的解释性规则。最全面的是开发署的《道德守则》。难民署的《行为守则》详细规定了九项原则以及对难民署工作人员行为的核心期望。知识产权组织的《道德守则》简明扼要地阐述了 13 项核心价值观和原则，旨在指导知识产权组织人员的行为举止。检查专员认为，上述例子是良好做法，可供其他组织在编写类似文件和指导材料时借鉴。

178. **要求对组织道德标准予以签字表示同意。**在难民署，所有新工作人员都必须签署《难民署行为守则》，表示承认了解现行的道德标准。劳工组织工作人员在接受任命时，必须签署一份声明，确认已经收到并阅读了公务员制度委员会的行为标准，并同意在本组织服务期间遵守这些标准。检查专员认为这两个例子是良好做法。

179. **道德行为守则已经得到广泛使用。**联检组先前的两份报告——2016 年关于欺诈的报告和 2017 年关于利益冲突的报告——已经承认并强调了行为守则的价值，它是向工作人员传达可接受和被禁止行为的关键标准的最重要工具之一。在本次审查期间，经确认，所审查的 23 个组织中有 14 个组织采用了行为守则或道德守则(联合国秘书处、开发署、难民署、粮食署、海事组织、国际电联、工发组织、世卫组织和气象组织)或同等的指导出版物(近东救济工程处、艾滋病署、原子能机构、民航组织和劳工组织)。检查专员建议，各组织的行政首长如果尚未制定行为守则或道德守则或同等的指导出版物，则应制定此类守则或出版物，供其理事机构批准。

<sup>107</sup> 《联合国宪章》第一百零一条。

<sup>108</sup> ST/SGB/2016/9.

180. 这些守则是促进组织道德文化的宝贵工具。在所审查的所有守则和指南中，最能说明教育和互动守则的例子是开发署道德守则的在线版本，它可以作为一个模式，并提供各种培训模块的超级链接和入口。它还定期更新和修订，以反映新的事态发展。世卫组织和艾滋病署的出版物还按专题部分列出了关键问题、答案和行为实例。

181. 虽然大会 1998 年确实核准了统一行为守则，<sup>109</sup> 涵盖联合国秘书处及其各基金和方案，但该文件仅适用于工作人员。因此，检查专员建议秘书长重新启动 2009 年制定联合国人员道德守则的进程，并向大会提交该文件的增订版本。这样就可以超越公务员制度委员会行为标准的范围，实现最广泛的覆盖面，因为这项道德守则旨在涵盖所有与联合国有关的人员。

## 2. 标准制定和政策支持

182. 道德操守职能部门在制定政策和标准方面的关键作用。道德操守职能部门的一项主要职责是在道德操守标准制定方面向管理层提供支持，以便使本组织的政策和做法反映并促进每个联合国组织及其工作人员必须遵守的标准。

183. 开发署和儿基会的一种良好做法使道德操守职能在审查和支持政策制定、进程和管理做法方面可以发挥重要作用。开发署道德操守办公室应管理层的要求，通过积极主动地与业务部门接触以及道德操守办公室主任参与组织业绩小组和政策审查网络，支持本组织的政策制定。为了促进纳入道德操守方面的考虑和标准，该办公室审查开发署的政策、准则和机构文件，包括数据保护政策和开发署数字战略，并提供实质性反馈。道德操守办公室主任还向人力资源处制定的开发署“面向 2030 年的人才”战略提供了道德操守投入。儿基会道德操守办公室发挥类似的政策作用，这在其年度活动报告中有所描述。

184. 然而，该职能的决策作用仍未明确界定。在整个联合国系统内，尚不清楚道德操守职能如何、在多大程度上以及在决策过程的什么时候参与管理层旨在将《联合国宪章》、公务员制度委员会和联检组以及其他监督机构各自的道德操守标准转化为组织政策的举措。例如，在联合国秘书处，既定惯例是就其他实体提出的政策与道德操守职能部门协商。一般而言，联合国道德操守办公室参与所有政策增订和修改的协商进程。然而，鉴于政策制定和增订活动繁多，联合国道德操守办公室选择参与哪些政策修订。

185. 道德操守职能的标准制定作用有待加强。检查专员认为，道德操守职能部门在制定标准和就其职权范围内的问题提供政策支持和咨询方面的作用应在其职权范围内得到明确的承认和强调。联合国道德操守办公室的职权范围也适用于联合国各基金和方案的道德操守职能，其中规定，与人力资源管理厅并酌情与其他办公室协调，制定道德操守问题标准，是道德操守职能部门的主要职责之一。然而，由于未能确切说明道德操守职能部门参与决策过程的任务，可能会产生歧义。因此，似乎应该根据所吸取的经验教训，在职权范围中澄清这一作用。

186. 联合国道德操守小组作为确保这种协调的论坛。联检组 2010 年报告的撰写人虽然没有提到“一致性”一词，但已经强调了统一联合国系统各组织道德操

<sup>109</sup> 该守则的增订版本载于 ST/SGB/2016/9。

守标准的重要性，并认为当时的联合国道德操守委员会——后来更名为联合国道德操守小组——是这方面的一个重要论坛。

187. **道德操守小组就联合国成员的年度道德操守报告进行协商、讨论和相互审查。**组成道德操守小组的联合国秘书处及其单独管理的机构和方案的八位道德操守办公室主任在联合国道德操守办公室主任的主持下，就具有全系统影响的复杂道德操守问题进行协商，并审查所有八个成员的年度报告，以探讨如何在提交数据和报告道德操守办公室的活动时加强连贯性和一致性。这些努力在一个单独类别下介绍，并列入年度报告中题为“一致性”的分节。

188. **迄今为止，并非联合国系统所有组织都在其年度报告中列入道德操守协调或与一致性有关的活动。**在不是联合国道德操守小组成员的其余实体中，即艾滋病署和作为多边组织道德操守网络成员的联合国专门机构中，只有 5 个实体(民航组织、国际电联、教科文组织、世旅组织和气象组织)在各自的年度报告中列入了类似类别的活动和专门介绍这一活动的分节，题为“协调”或“一致性”。

### 3. 传播、外联和影响评价

189. **需要紧跟现代和快速发展的传播方法。**在整个联合国系统促进道德标准涉及传统和现代传播手段。为此，联检组 2010 年报告的撰写人在其道德操守职能职责标准中，建议道德操守办公室开发一个全面和定期更新的关于本组织道德操守职能的网站。<sup>110</sup>

190. **在全系统开展各种各样的传播和外联活动。**目前，大多数道德操守职能部门已经维持一个内联网网页和一个互联网网页，并定期添加和更新内容。工作人员广播、咨询和吸引人的文章、面对面和虚拟全体会议和各种会议、访问区域和外地办事处、电子邮件提高认识运动以及各种网络平台，如不同的 Yammer 团体，也已经被一些组织广泛使用。

191. **开发署、项目署和近东救济工程处是使用社交媒体的先驱。**在创新方面，开发署、项目署和近东救济工程处的道德操守认识工作非常突出，因为它们不仅是仅有的道德操守职能部门也广泛使用社交媒体的组织。此外，一个名为“Ethics @ UNDP”的功能是一个名为“欢迎来到开发署”的移动电话应用程序的核心，开发署工作人员和世界各地的广大公众都可以使用。在创建这一应用程序时，开发署人力资源部请道德操守职能部门为其提供一个单独的网页。

192. **将道德操守和廉正作为定期考绩进程的要素。**一些组织(联合国秘书处、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、粮食署和艾滋病署)认为，将廉正作为联合国的一项核心价值观，连同道德操守意识一起，是评价工作人员业绩的一个重要因素。海事组织是唯一一个按照 2017 年联检组关于强制性培训的建议，将其考绩制度与道德守则培训以及对海事组织所有工作人员和编外人员的强制性道德培训挂钩的组织。<sup>111</sup>另一方面，原子能机构率先甚至在征聘之前评估其未来工作人员是否可能符合原子能机构的道德标准。

193. **定期对工作人员进行廉正意识调查。**联检组 2010 年道德操守报告的撰写人建议行政首长对工作人员进行两年一次的廉正意识调查，并在各自组织的内联

<sup>110</sup> JIU/REP/2010/3, 框 4 (c)。

<sup>111</sup> JIU/REP/2017/9, 建议 5。

网上公布结果。<sup>112</sup> 2018 年联检组关于举报人政策的报告的撰写人发布了这项 2010 年建议的增订版本，其中强调了将进行的两年一次的工作人员调查的全球性质，“以便衡量工作人员对”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。<sup>113</sup> 在接受审查的组织中，近三分之二的组织至少部分执行了 2010 年的建议，<sup>114</sup> 其余组织尚未执行这项建议。<sup>115</sup>

194. **系统内的实例及其后续行动。**联合国秘书处每两年进行一次工作人员参与度调查(2017 年推出，2019 年和 2021 年复查)，其中提出了旨在跟踪工作人员对道德操守、信任和廉正看法的问题。调查结果汇总后公布。道德操守方面的调查成果用于更新道德操守办公室的行动计划。开发署每两年进行一次全球工作人员调查，其中提出了 20 多个与道德有关的问题。人口基金道德操守办公室要求人力资源司在人口基金两年期工作人员总体调查中列入具体的道德操守相关问题。儿基会两年一次的全球工作人员调查包括旨在跟踪道德操守方面的进展和确定新出现问题，调查结果向所有工作人员公布。项目署每两年开展一次工作人员参与度调查，自 2019 年以来全面纳入了道德操守。在此之前，自 2014 年以来已向工作人员发送了关于廉正、道德和反欺诈的独立年度调查。教科文组织也每两年对道德操守进行一次调查。

195. **只有两个组织每年进行包括特定道德问题的工作人员调查。**海事组织每年进行工作人员调查，其中包括关于廉正意识以及道德操守职能部门的作用和活动的问题，并公布调查结果。在 2020 年之前，艾滋病署工作人员协会进行了包括廉正意识内容的艾滋病署年度调查，并向所有工作人员通报调查结果。2020 年底，艾滋病署管理层首次开展了自身的工作人员调查，其中包括与道德有关的专题。这项新调查的周期尚未决定。

196. **难民署、劳工组织或世卫组织的这些调查没有定期。**难民署报告说，难民署最新的全球劳动力调查已于 2019 年初进行；然而，没有进行例行全球调查的计划。目前正在讨论包括道德和廉正问题在内的各种特别或专题调查的替代办法。同样，劳工组织的调查也没有定期。第一次调查于 2013 年进行，第二次调查于 2018 年进行，下一次调查计划于 2022 年进行。这些调查的结果向劳工组织工作人员公布。世卫组织指出，虽然它没有展开定期调查，但在 2015-2020 年五年期间进行了几次与道德有关的调查。

197. 检查专员表示关切的是，关于全球工作人员道德操守和廉正意识调查问题的两项建议迄今尚未得到许多参加组织的执行。**因此，她呼吁联合国系统各有关组织的行政首长确保至少每两年在各自组织进行一次这些工作人员调查。**

<sup>112</sup> JIU/REP/2010/3, 建议 11。

<sup>113</sup> JIU/REP/2018/4, 建议 11。

<sup>114</sup> 联合国秘书处、艾滋病署、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署、民航组织、劳工组织、海事组织、教科文组织、世卫组织和知识产权组织(23 个组织中的 14 个)。

<sup>115</sup> 近东救济工程处、粮食署、粮农组织、原子能机构、国际电联、工发组织、世旅组织、万国邮联和气象组织(23 个组织中的 9 个)。

## B. 工作人员培训和教育

### 1. 强制性道德操守培训方案

198. 所有类别的联合国人员在入职时都应接受强制性道德操守培训。针对加入联合国系统任何组织的所有个人的道德操守基本综合培训课程是所有组织提高对道德操守行为和标准认识的主要工具。这就是为什么不论合同安排和任用类型如何，所有新员工都必须参加道德操守培训课程的主要原因。根据联检组建议的标准，道德操守职能部门不仅应在每个组织制定道德操守课程及其复习课程方面发挥作用，而且还应密切参与课程的举办，特别是监测课程如何推出以及如何记录和落实强制性出席。

199. 然而，2010 年全系统的培训覆盖面仍然不足。联检组 2010 年报告的撰写人建议行政首长确保向各自组织的所有工作人员提供强制性道德操守培训，并带头参加这种培训，包括每三年举办一次的强制性复习课程。<sup>116</sup>

200. 2017 年联检组注意到的改进甚少。在 2017 年关于利益冲突的报告中，联检组重新审视了道德操守培训的状况。总体而言，报告发现，自 2010 年以来，强制性培训的情况没有多大改善。当时，该报告的撰写人建议行政首长采取一切必要步骤，确保其工作人员参加初始必修课程和复习课程，同时将这些课程与工作人员考绩程序挂钩，并在 2019 年 12 月底之前将道德操守培训进一步扩大到编外人员，作为其上岗培训的一部分。<sup>117</sup>

201. 除了少数例外，过去几年取得了良好的进展。联检组注意到取得了重大进展，因为在本次审查时，只有三个专门机构(劳工组织、万国邮联和世卫组织)尚未制定强制性道德操守课程。鉴于这三个机构都在各自的科学或技术领域和国际一级发挥着主要的规范作用，这些机构缺乏强制性道德培训就更令人惊讶了。检查专员呼吁有关组织尽早执行 2010 年联检组道德操守报告的正式建议 10。

202. 开发署、项目署和联合国秘书处<sup>118</sup>在系统内处于领先地位。开发署强制性道德操守培训经过多次修订，最新版本于 2021 年中期推出。联检组获悉，项目署将在 2021 年进行道德操守复习培训。联合国秘书处强制性在线道德操守培训课程经过重大修订，于 2017 年重新发布。计划于 2021 年举办复习班。因此，开发署、项目署和联合国秘书处是联合国系统仅有的几乎完全遵守联检组 2010 年相关建议的组织。<sup>118</sup>

203. 执行以下建议可望加强联合国系统的廉正和问责制。

#### 建议 3

联合国系统各组织行政首长如果尚未确保从 2023 年起，每三年为各自组织的所有工作人员和编外人员，不论其资历、职等和职级，定期举办强制性道德操守复习班，则应确保举办此类复习班。

<sup>116</sup> JIU/REP/2010/3, 建议 10。

<sup>117</sup> JIU/REP/2017/9, 建议 5。

<sup>118</sup> JIU/REP/2010/3, 建议 10。

204. **道德操守培训单元已纳入其他基本工作人员培训。**在联合国系统的几个组织中，所有新工作人员的强制性上岗培训方案中都包括道德操守部分。此外，除了联合国秘书处的标准上岗培训课程外，其道德操守办公室还负责高级工作人员的一对一道德操守上岗培训和其他领导人上岗培训方案。联合国秘书处道德操守办公室还为工作人员举办道德操守情况介绍会，并为特派专家和其他联合国人员举办特别道德操守情况介绍会，以代替上岗培训。开发署道德操守办公室也开展类似活动。此外，项目署道德操守办公室为所有新的关键人员举办一对一的道德操守上岗培训课程，并根据需要举办关于关键道德操守问题的情况介绍会。

205. **面对面培训模块与在线培训模块。**整个联合国系统所有与道德操守有关的培训都被设想为以面对面或在线方式提供，或以结合两种方法的“双轨制”方式提供，但粮农组织、海事组织和世旅组织的培训课程只限于在线提供。然而，在 COVID-19 大流行开始后，由于采取了缓解措施，联合国系统的面对面培训已停止了一段时间，因此在可行的情况下使用了在线方法。开发署等一些组织通过利用远程会议，在整个大流行病期间继续进行“现场”道德操守培训。

206. **其他强制性道德操守相关培训。**除了强制性的基本道德操守培训外，联合国秘书处所有工作人员还参加其他与道德操守有关的强制性培训方案，如联合国道德操守办公室与秘书处其他实体，特别是监督厅、人力资源厅、法律事务厅和监察员密切合作举办的年度领导力对话。该方案是一个由管理人员牵头的关于道德操守和廉正问题的年度讨论，自 2013 年以来一直在联合国秘书处所有工作地点开展。2020 年领导力对话约有 40,000 人参加。

## 2. 出席率和认证率

207. **全系统的出席率和遵守率仍然太低，而且参差不齐。**关于要求完成强制性道德操守培训课程的组织的课程完成情况，联检组 2017 年关于利益冲突的报告<sup>119</sup>指出，各组织的出席率和遵守率差异很大。最能说明问题的负面例子是联合国秘书处的情况，其强制性道德操守培训课程的出席率甚至没有达到该组织当时工作人员的 50%，尽管该课程是在线的、自行管理的，而且每个工作人员，无论工作地点在哪里，都可以在全年的任何时间参加。

208. **从 2017 年到现在，联合国秘书处未能取得足够的进展。**由于 2010 年很低的强制性道德操守课程完成率显然没有被视为“危险信号”，联检组随后敦促本组织努力提高出席率，以优化该课程作为提高道德操守意识工具的效率。秘书处本次审查期间提供的强制性道德操守培训数据显示，2019 年强制性道德操守课程的出席率略有提高，即增加了 10% 以上，受过培训的工作人员总数达到工作人员总数的 63%。然而，虽然秘书处的总体情况略有改善，但根据监督厅最近对同一时期维持和平行动组织文化的评价，联合国维持和平行动“在完成强制性培训方面存在不足”。监督厅发现，截至 2019 年 10 月，14 个特派团中只有 50% 的文职维和人员完成了强制性道德操守和廉正课程，而大多数特派团高级领导人未能完成规定的培训。<sup>120</sup>

<sup>119</sup> JIU/REP/2017/9.

<sup>120</sup> 监督厅，“对维持和平行动组织文化的评价”，2021 年 2 月 22 日，第 42 段。

209. 儿基会可以作为实现几乎全员覆盖的榜样。儿基会是一个正面的例子，因为其培训数据显示，截至 2021 年 1 月 30 日，其全部在职工作人员中有 93% 完成了强制性道德操守课程。此外，在儿基会签发任何咨询合同之前，所有咨询人都必须完成这一课程。就开发署而言，考虑到工作人员的自然波动和相关的入职时间，其完成强制性课程的整体目标是 90%。新员工有 30 天的时间完成强制性课程。

210. 检查专员认为，除非所有人员——工作人员和编外人员——都完成培训，否则强制性道德操守培训及其复习课程就不能达到目的。因此，她认为，密切监测和跟踪各组织的工作人员和编外人员的出席情况，对于全面实现各组织规定的强制性培训完成目标至关重要。

### 3. 培训提供者

211. 通常，人力资源职能部门是所有在线道德培训的“所有人”。人力资源服务部门通常对于调度和监测所有道德操守培训方案至关重要，因为它们成为各自道德操守职能部门开发的在线道德操守课程的“所有人”。在联合国秘书处，道德操守办公室同样与人力资源厅密切合作，开展外联和培训，更新与道德操守有关的强制性在线课程，监测遵守情况，并为领导能力上岗培训活动和其他相关学习活动提供投入。在开发署，道德操守问题在线强制性培训由开发署人才发展股负责，关于在线课程的所有答复也是如此。

212. 与其他类型的道德相关培训相比，这种模式更加多样化。至于其他类型的道德操守相关培训课程(例如网络研讨会或面对面培训)，全系统在培训提供者是谁、向他们提供何种支持以及由谁提供方面有很大不同，这也取决于他们的所在地。大多数组织以不同的比例混合使用内部和外部培训机构，有些组织还创造了一些创新的培训举措和概念。值得注意的是难民署的同行顾问网络——其成员也是“道德影响者”——以及年度强制性行为守则培训的行为守则对话主持人，这两个机构都得到道德操守办公室的支持。然而，许多专门机构，特别是较小的专门机构，只能承担有限的额外培训活动。

### 4. 道德操守培训方案的影响评价

213. 十个接受审查的组织<sup>121</sup> 表示，各自组织衡量了其培训工作对道德操守的影响。所有 10 个组织都认为，在完成道德操守相关课程(主要是学员和培训员的评价)或在包含道德操守内容的工作人员调查期间收到的反馈，是衡量影响的充分手段。例如，难民署正在开发分析方法，以评估行为守则对话培训方案，而开发署则通过每次全球工作人员调查中的近 20 个道德操守问题来衡量道德操守的影响。

214. 对指标制定可行性的怀疑。总体而言，在访谈中，大多数道德操守官员都表示怀疑，并指出难以确定一个合适的机制来设定适当的业绩指标，以准确评估和衡量整个道德操守培训方案的长期影响。

<sup>121</sup> 联合国秘书处、开发署、难民署、艾滋病署、民航组织、劳工组织、教科文组织、万国邮联、世卫组织和知识产权组织。

## C. 提供保密的道德操守咨询和指导

215. 职能部门最重要的职责。联检组在 2010 年建议的标准中提议，道德操守职能部门应向本组织所有工作人员提供保密的道德操守咨询和指导，无论其合同状况如何。<sup>122</sup> 2015 年这一点得到了重申，当时首协会建议其成员组织向工作人员提供获得独立保密的道德操守咨询服务的机会。<sup>123</sup>

216. 向工作人员提供与道德操守有关的咨询是该职能预防和积极主动工作和实现“道德操守文化”的支柱。联合国各组织的所有道德操守办公室都提供关于道德操守困境和利益冲突问题的保密咨询和指导。保密程序确保工作人员有机会根据道德价值观和原则作出知情决定，而不必担心说出来或扰乱其工作环境。在一些组织，特别是开发署，行政管理层在采取关键行动或决定之前越来越多地寻求这种咨询意见。

217. 对道德操守咨询和指导服务的需求不断增加。道德操守职能部门的年度报告清楚地揭示了其咨询、辅导和指导责任在其总体任务中的核心作用。工作人员的认识提高了，而且越来越相信该职能部门是保密咨询的有用来源，这是请求这种咨询的趋势上升的主要原因。

### 1. 道德操守咨询服务的目标人群和编外人员覆盖范围

218. 编外人员和其他类别人员也涵盖在全系统范围内。虽然大多数联检组参加组织(劳工组织和气象组织除外)申明，其道德操守职能部门的咨询和指导不限于工作人员，而是涵盖所有人员类别，但在编外人员何时可以向道德操守职能部门提出咨询和指导请求方面存在一些限制。

219. 还应将咨询服务的广泛道德操守任务扩大到编外人员和其他职类人员。许多道德操守办公室，如联合国道德操守办公室以及开发署、难民署和儿基会的道德操守职能部门，最初侧重于向本组织工作人员提供咨询，但通过与新的道德操守相关政策逐渐扩大了其覆盖范围，以包括各种编外人员和其他类别的人员，如联合国志愿人员或特派专家。就联合国道德操守办公室而言，甚至向公众开放。鉴于上述调查结果，检查专员认为，只要为此目的提供足够的资源，道德操守职能部门提供咨询的广泛任务似乎是有利的，因此应列入今后对其任务的修订。

### 2. 请求的处理、处理方式和及时性以及参与方式

220. 高度标准化的提交咨询请求程序。接受审查的各组织的每个道德操守职能部门都规定并通报了寻求咨询者可用于提交咨询和指导请求的方式。可以预料，这些提交方式相当有限，因为它们集中在最常见的通信手段上。联合国道德操守办公室 2020 年道德操守咨询标准作业程序列出了一份详尽清单，<sup>124</sup> 概述了所有其他组织各自道德操守职能部门充分或部分使用的所有模式。

<sup>122</sup> JIU/REP/2010/3, 框 1, 要点(b)(三)。

<sup>123</sup> JIU/REP/2010/3, 第 56 段。

<sup>124</sup> 联合国道德操守办公室，“道德操守咨询标准作业程序”，2020 年 12 月，第二节表格，第 5 页。

221. **六种提交模式。**联合国道德操守办公室和其他机构列出了以下六种提交模式，对这些标准作业程序略加释义并适当解释：

- (a) 求助热线(热线)；
- (b) 道德操守办公室邮箱(用于除涉及财务披露方案的请求外的所有请求)；
- (c) 书面形式(书面请求的任何软拷贝或硬拷贝，打印或手写(电子邮件、信函、便条、传真等))；
- (d) 工作人员个人的电子邮件收件箱或手机和座机电话；
- (e) 会议和约会(面对面、虚拟或当面)；
- (f) 随到随办(无论是否预约)。

222. **为确保道德操守办公室与总部以外的工作人员进行个人接触所做的努力总体上仍然不足。**联合国系统各组织的所有道德操守职能部门都集中在一起，区域和外地普遍缺乏这种部门，因此很难在总部以外安排面对面的会议。然而，联合国秘书处、开发署、儿基会和项目署的道德操守职能部门在实地考察期间举行一对一会议。此外，近东救济工程处的道德操守办公室还进行实地考察，在考察期间为工作人员举行单独的保密咨询会议。为弥补因缺乏资源而无法经常出差的不足，近东救济工程处道德操守办公室在近东救济工程处每个外地办事处任命了道德操守协调人。他们是志愿人员，除了履行正常职能之外，还履行这一职责。然而，他们的活动缺乏独立性，由于他们不是受过充分培训的道德操守工作人员，其咨询意见的质量可能各不相同。

223. **难民署倡导的直接面对面对话，包括在外地进行这种对话。**自 2017 年以来，难民署在可行的情况下通过面对面对话而不是依靠电子邮件沟通，简化了道德操守咨询的提供并使之标准化。因此，在可能的情况下，随时随地与工作人员进行直接接触对话的做法成了惯例。据道德操守办公室称，自实施这种沟通和参与方法以来，道德操守咨询请求增加了 65%。就开发署而言，其道德操守办公室对每个外地特派团都开展类似的活动。

224. **检查专员建议，联合国系统各组织的行政首长如果尚未使其各自的道德操守办公室能够加强其在外地的服务，则应该向它们提供必要的资源，使其能够加强外地服务，以便在认为必要时安排定期访问总部以外的工作地点。**

225. **及时提供道德操守咨询意见是创建工作人员信任的关键。**根据联检组 2010 年建议的道德操守指导标准之一，道德操守部门应在规定的时间内对咨询和指导请求作出回应。<sup>125</sup> 应要求向工作人员提供咨询和指导是道德操守办公室工作人员日常工作的一部分。必须迅速有效地处理这些请求，使工作人员对办公室的服务充满信心。虽然道德操守办公室承认需要迅速作出反应，但大多数办公室没有制定正式的基准。

226. **开发署因其特别快速的反应而引人注目。**由于提供道德操守咨询是开发署道德操守办公室与开发署人员日常互动的一个重要组成部分，该办公室仍然致力于迅速回应所有咨询请求。该办公室认识到，工作人员对该办公室的信任取决于

<sup>125</sup> JIU/REP/2010/3, 框 4, 要点(d)。

能否及时收到有效的咨询意见，因此，该办公室特别自豪的是，通常在收到有关案件的所有必要信息后 24 小时内发布道德操守咨询意见。检查专员认为，这是一种良好做法，其他组织的道德操守职能部门在确定回应道德操守咨询请求的具体时限时应予以考虑。

227. 道德操守部门发挥协调作用，确保向工作人员提供的建议的一致性。联检组 2010 年建议的指导标准之一要求每个组织的道德操守部门与秘书处其他有关实体进行协调，以确保向其工作人员提供的咨询和指导的一致性。<sup>126</sup> 为此，所有可能被要求提供与道德有关的咨询和指导的组织实体之间必须定期协商，以确保必要的一致性。因此，检查专员认为，当道德操守职能部门与所接触的其他组织实体协商时，该职能部门的独立性没有受到损害，因为其正式责任的一部分就是确保整个组织所提供咨询的一致性。<sup>127</sup>

#### D. 保护举报人政策

##### 框 6: 联检组 2010 年和 2020 年标准:

- (a) 道德操守办公室受理关于指称报复的投诉。
- (b) 道德操守办公室在严格保密的条件下受理和审查投诉。
- (c) 道德操守办公室受理指称报复的投诉的方式包括热线和专用电子邮件地址。
- (d) 道德操守办公室迅速审查投诉。
- (e) 道德操守办公室对指称的报复行为进行初步审查，如果发现足以确认事实的证据，则要求进行正式调查。
- (f) 道德操守办公室将初步审查和调查结果书面通知申诉人。
- (g) 如果发现报复行为，道德操守办公室则通知行政首长。
- (h) 如果发现指称的报复投诉是无意义的或故意捏造的，道德操守办公室会通知行政首长[过时的标准]。

228. 上述八项适用的联检组标准总体上得到了很好的遵守，但在向行政首长报告无意义的投诉方面有一个例外。本次审查所涵盖的所有组织都适用上述联检组的前七项标准。<sup>128</sup> 然而，第八项标准要求道德操守办公室向行政首长报告关于被确定为无意义或故意捏造的指称报复，但没有在任何组织得到执行。更多信息见附件八。

229. 然而，这一标准今天看来已经过时。由于道德操守部门无论如何已经将这种无意义的投诉作为不当行为案件报告给调查部门，检查专员认为上述联检组标准已经过时，因而予以废除。

<sup>126</sup> 同上，框 4，要点(f)。

<sup>127</sup> 同上，第 65 段。

<sup>128</sup> JIU/REP/2010/3，框 5。

## 1. 定义和限制

230. “**举报人**”的定义。2018 年联检组关于联合国系统各组织举报人政策和做法的报告<sup>129</sup> 的撰写人首次试图界定 2010 年联检组关于道德操守部门在保护举报人政策下的责任的标准中先前引用的所有相关术语。根据联检组的这些定义，<sup>130</sup> 并对其略加释义，本次审查认为，在联合国系统中，举报人是利用指定渠道披露工作关系中不当行为或错失行为的个人。

231. “**报复**”的定义。此外，联检组 2018 年报告的撰写人将报复定义为对举报人(以前报告不当行为或错失行为的个人)或参与监督活动(调查或审计)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。在这方面，确定报复的一个关键要素是报复行为或不行为与构成联合国各组织“受保护活动”的活动之间的因果关系。

232. 更确切地说，只有当被指控的报复行为或不行为被证明是对向指定渠道(即适当的机制或机构)报告不当行为或错失行为或对与正式授权的调查或审计进行合作的反应时，报复行为才能成立。

## 2. 保护举报人政策规定的责任的演变

233. 联检组于 2010 年审查了本系统已经存在的大多数道德操守职能，即联合国秘书处及其各基金和方案的道德操守职能，<sup>131</sup> 这些职能部门已经承担了各自的保护举报人政策规定的责任，作为其任务的一部分。<sup>132</sup> 这符合联检组 2010 年标准，该标准建议道德操守职能部门的职权范围应包括“掌管该组织的如下政策：保护工作人员不会由于举报不当行为和与正式授权的审计或调查合作而遭到报复(举报人保护政策)”。<sup>133</sup> 附件八载有 2010 年联检组关于保护举报人的标准的完整清单。

234. 2018 年联检组举报人报告对后续政策修订的影响。到 2018 年，当联检组审查整个联合国系统各组织的举报人政策和做法时，检查专员发现，所有联合国专门机构和原子能机构同时也制定了保护举报人的政策——也称为防止报复政策。<sup>134</sup> 联检组 2018 年报告根据防止报复政策的五项最佳做法标准(其中包括 22 项指标)，对联检组参加组织的相关政策进行了评级。<sup>135</sup> 这一评级以及该报告所载的建议促使各组织对许多政策进行了一些修订，以期更严格地遵守联检组建议的标准。

235. 2019 年，在多边组织道德操守网络内设立了一个首协会道德操守同道团体，以促进提高一致性。联检组 2018 年审查还促使各组织进一步努力加强道德操守职能部门之间的一致性和协调，这些职能部门是履行与防止报复政策有关的

<sup>129</sup> JIU/REP/2018/4.

<sup>130</sup> 同上，第 25 段。

<sup>131</sup> JIU/REP/2010/3, 第 68 段。

<sup>132</sup> 同上，附件一。

<sup>133</sup> 同上，框 1(b)(四)。

<sup>134</sup> JIU/REP/2018/4, 附件二。

<sup>135</sup> 同上，附件三。

责任的主要行为体。2019 年，联合国系统各组织道德操守主管在多边组织道德操守网络内设立了一个首协会同道团体，该团体在这一年首次开会讨论保护举报人政策规定。此后，该团体在多边组织道德操守网络年度会议的范围内举行了会议。在 2021 年的一次会议上，它再次讨论了对无初步证据的认定进行第二层审查的问题。对于不是联合国道德操守小组成员的联合国系统组织来说，这个问题仍然缺乏解决办法。一个解决办法可以是缔结双边协定或全系统安排。然而，后者带来了一些挑战，其中之一是各道德操守职能部门的独立程度不同。在此背景下，一些组织修订了政策，并选择了其他途径，如利用独立的外部专家进行第二次审查。<sup>136</sup>

236. 这些努力促使整个系统展开重要的政策修订。在包括联合国及其基金和方案的九个组织中，只有一个组织的举报人政策自联检组 2018 年审查以来至今未变，即联合国秘书处。在其他实体中，只有 2017 年推出的艾滋病署政策自那次审查以来没有改变。

237. 各专门机构的修订进程较慢。关于联合国专门机构和原子能机构，有五个组织(粮农组织、民航组织、劳工组织、国际电联和教科文组织)在 2019 年、2020 年和 2021 年推出了新政策，另有三个组织(工发组织、世旅组织和气象组织)的相关政策正在修订中。检查专员注意到，虽然这些政策大多主要面向保护举报人，但 2020 年修订的原子能机构政策并不是作为道德政策发布的。该政策的发起部门是内部监督事务厅和道德操守办公室。道德操守主任(根据 2018 年联检组的相关标准和准则)是执行该政策的同等责任方，因为它涵盖了更广泛的举报程序。<sup>137</sup>

238. 在防止报复方面正在取得良好和持续的进展。联检组 2018 年审查报告的撰写人得出结论认为，所有联检组参加组织都完全或部分达到了防止报复标准的指标。<sup>138</sup> 关于该问题，本次审查的结论是，自那时以来，在根据联检组 2018 年建议对政策进行了多次上述修订之后，在这一领域取得了进一步进展。

239. 支持投诉人的规定仍然存在重大缺陷。联检组 2018 年审查确认了 2010 年审查的结果，即许多组织的保护举报人制度还存在另一个重大缺陷——在没有确定足以确认事实的证据的报复案件时，缺乏处理上诉的外部独立机制。如果没有这种上诉机制，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，将道德操守办公室置于尴尬的事实上的终审仲裁人的角色。<sup>139</sup>

240. 联检组 2018 年的建议。因此，检查专员在 2018 年建议，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

<sup>136</sup> 劳工组织 IGDS 第 551 号指令，“举报不当行为和防止报复”。

<sup>137</sup> 原子能机构举报人政策，AM III/3, 2020 年 5 月 7 日，第 6 段。

<sup>138</sup> 2018 年联检组关于防止报复的标准涵盖了书面政策中确定的机制和程序，使一个人都可以在报告报复时感到安全(以鼓励及时报告不当行为或错失行为)，并使该人得到应有的保护。这些规定对于促进一个组织的问责文化至关重要，因为害怕报复是阻碍举报人的几个主要因素之一。

<sup>139</sup> JIU/REP/2018/4, 内容提要。

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。<sup>140</sup>

241. 在执行这项建议时，首协会道德操守同道团体可发挥重要作用，协助有关组织的道德操守职能部门审查和制定一个示范机制，以协助仍缺乏这种机制的成员组织，以协调一致的方式解决这一问题。

242. 在创建报复案件管理标准作业程序方面的进展同样令人失望。只有联合国秘书处、开发署、儿基会和粮食署同时遵守了联检组 2018 年的建议，即联合国系统各组织行政首长应在 2020 年前制定处理报复案件的标准作业程序，并制定调查、支助服务和沟通的具体清单和规程。<sup>141</sup> 检查专员建议在全系统推广这种做法。

## E. 财务披露和利益申报政策和方案

### 框 7: 联检组 2010 年和 2020 年标准:

(a) 道德操守办公室负责管理除道德操守办公室工作人员以外的所有相关工作人员的财务披露/利益申报方案。

(b) 道德操守办公室审查财务披露/利益申报表，并根据需要采取后续行动。

(c) 道德操守办公室对随机抽样的财务披露/利益申报表进行核查，以评估准确性。

(d) 道德操守办公室工作人员向行政首长提交财务披露/利益申报表。

(e) 道德操守办公室工作人员的财务披露/利益申报表，由法律办公室审查和核实。

243. 尽管道德操守职能部门在这一领域的主导作用得到了近乎普遍的认可，但在遵守联检组相关具体标准方面仍然参差不齐，总体上不太令人满意。到目前为止，联检组上述五项标准在整个联合国系统的实现程度大不相同。<sup>142</sup> 积极的一面是，道德操守办公室管理年度利益申报和财务披露方案以及审查、核实和跟踪相关报表的责任，目前至少在原则上已在所有接受审查的组织中牢固确立，但劳工组织和气象组织除外。此外，项目署、<sup>143</sup> 粮食署和工发组织也仅在核实方面未遵守规定。更多信息见附件九。

244. 这种披露是公共和私营部门的既定做法。财务披露和利益申报是公共和私营部门，特别是金融机构和公共行政部门的既定做法。除了提高透明度外，这些做法还遏制欺诈和腐败，从而有助于提高这些机构的公信力。联合国系统各组织

<sup>140</sup> 同上，建议 2。

<sup>141</sup> 同上，建议 7。

<sup>142</sup> JIU/REP/2010/3, 框 6。

<sup>143</sup> 计划在 2021 年进行核实。

也逐步采用了规定每年提交机密文件的财务披露和利益申报方案，以维持和加强公众对系统廉正的信任。

245. 2010 年联检组的一项最佳做法标准建议由道德操守职能部门管理财务披露方案。2010 年联检组道德操守报告的撰写人建议，联合国系统各组织的道德操守干事应带头制定和支持本组织各自的财务披露政策。这些撰写人还主张，作为最佳做法标准，将本组织财务披露方案的管理纳入道德操守职能的职权范围，作为其主要职责之一。当时，所有联合国专门机构都没有这样一个方案，但劳工组织和气象组织已经有了一个方案，但该方案由其他实体管理。

246. 道德操守职能部门的这一职责现已明确载于其在全系统的任务中。本次审查发现，自 2010 年以来，除三个专门机构外，所有专门机构都遵守了联检组 2010 年道德操守报告所载的相关建议，并按照联检组的标准实行了财务披露或利益申报<sup>144</sup> (详情见附件二)。然而，在劳工组织、万国邮联和气象组织，它们各自的方案尚未纳入其道德操守职能部门的职责，而是由其他职能部门管理。<sup>145</sup>

247. 其主要目的是减轻利益冲突的风险。正如联检组 2017 年关于利益冲突的报告所重申的那样，本系统所有财务披露和利益申报方案的主要目的是管理利益冲突风险。<sup>146</sup> 财务披露方案旨在查明、解决和减轻工作人员持有的资产(如投资)或活动引起的利益冲突情况。这可能包括建议工作人员放弃某些资产，或退出某一特定活动或其官方职能。

248. 然而，在道德操守办公室工作人员本身的报表的归档、审查和核实方面仍存在一些问题。在这种情况下，一些组织没有按照联检组 2010 年标准的建议，直接向行政首长提交报表，随后由法律办公室进行审查和核实，而是制定了不同的做法，而另一些组织则没有提供任何信息。更多信息见附件九。

249. 1999 年，联合国秘书处率先实施了联合国财务披露方案。联合国财务披露方案是 1999 年设立的，因此先于秘书处设立道德操守职能。然而，在联合国道德操守办公室于 2006 年成立后不久，就被指定负责该方案。<sup>147</sup> 除各基金和方案及其他实体外，设立了本身专门道德操守职能的其他三个组织也签署了关于遵守联合国财务披露方案的谅解备忘录(难民署、艾滋病署和近东救济工程处)。除有义务提交年度财务披露表的工作人员外(秘书长关于财务披露和利益申报表的公报第 2 节规定)，联合国财务披露方案也适用于担任助理秘书长或以上职位的所有人员和各基金和方案道德操守办公室以及与秘书处订有谅解备忘录的其他实体的工作人员。

250. 对财务披露报表的适当核实仍然是一个问题。联检组 2010 年标准和同一报告中向行政首长提出的关于需要制定一项全面财务披露政策的相关建议都强调，需要在报表提交后对报表进行适当的审查和核实，这是该进程的两个不同和连续的阶段。<sup>148</sup> 然而，2017 年联检组关于利益冲突的报告的调查结果显示，

<sup>144</sup> JIU/REP/2017/9, 建议 3。

<sup>145</sup> 该方案在劳工组织由司库和财务主计长管理，在万国邮联由一个私营部门服务提供者管理，在气象组织由内部监督办公室管理。

<sup>146</sup> JIU/REP/2017/9, 第 119 段。

<sup>147</sup> ST/SGB/2006/6。

<sup>148</sup> JIU/REP/2010/3, 建议 13。

2010 年建议的所有方面仍然没有得到遵守，并指出了许多方案在核实财务披露报表方面的缺陷。

251. 2017 年联检组关于利益冲突的报告撰写人向参加组织的理事机构提出了一项正式建议，请它们请各自的行政首长启动审查，并对这些方案进行任何可能需要的改进。<sup>149</sup> 本次审查发现，开发署道德操守办公室对其财务披露方案进行了审查，随后两次更新了披露问题；此外，不久将发布经修订的财务披露方案政策。为加强其利益冲突和财务披露方案，2018 年儿基会通过一家私营公司进行了差距分析。然而，大多数组织尚未采取此类行动。

252. 对开创性的联合国财务披露方案的评价。虽然联合国财务披露方案由联合国道德操守办公室管理，但报表由独立的外部服务提供商审查。在联合国道德操守办公室于 2006 年负责财务披露方案之后，在 2009-2010 年期间对该方案进行了全面评估。<sup>150</sup> 评估在联合国秘书处内部进行，并通过委托第三方研究进行。随后，秘书长召集的一个高级别咨询小组审查了该方案当时的安排和评估结果，特别是审查财务披露表的方式。经过这一过程，秘书长建议大会维持现有的外部审查安排，因为这些安排被认为能有效管理利益冲突。为了提高系统能力和方案绩效，并确保强有力的数据安全保护，他建议为该方案创建一个新的信息技术平台，该建议得到了大会的批准。道德操守办公室与信息通信技术厅密切合作，开发了新的信息技术平台，并于 2018 年投入运行。

253. 最近，联合国财务披露方案被纳入监督厅对联合国秘书处问责制进行的评价。在本次审查时，该评价(2020-2021 年进行)的结果尚未公布，因此无法予以考虑。然而，自 2009-2010 年的评估以来，没有根据“资金效益”方面或其他风险参数对联合国财务披露方案进行过评估，尽管有关申报者人数众多，而且对联合国秘书处以及为此目的使用联合国道德操守办公室服务的那些基金、方案和其他联合国实体的道德操守职能部门而言，所涉费用昂贵。在这一背景下，检查专员认为，现在应该对联合国财务披露方案再进行一次审查，以便酌情加强该方案。根据这种评估的结果，可能有必要修订和更新 2006 年的相关秘书长公报。<sup>151</sup>

254. 执行以下建议可望提高财务披露和利益申报方案的效力和效率。

#### 建议 4

联合国系统各组织行政首长如果尚未在各自组织道德操守职能部门的支持下，最迟在 2025 年之前评价其财务披露和利益申报方案的效力和效率，包括“资金效益”，并根据评价结果，酌情对相关政策提出修改建议，则应采取此类行动。

255. 对工作人员报告的所有财务利益的审查和分析由内部和外部专家进行。所有现有财务披露审查程序的第一步包括审查提交的报表中所有要求的财务披露方面(例如资产、利润、股票和期权、赚取的外部收入、直接或间接补贴、负债和外部活动)，以确定在工作人员履行公务和职责方面是否存在实际或潜在的利益冲突。在各基金和方案中，只有开发署、人口基金和儿童基金会在内部展开这一

<sup>149</sup> JIU/REP/2017/9, 建议 3。

<sup>150</sup> A/66/319, 第 69-83 段。

<sup>151</sup> ST/SGB/2006/6.

步骤，而专门机构则普遍对报表进行内部审查。只有粮农组织和知识产权组织的道德操守职能部门将这一责任委托给外部审查人员，此外万国邮联将这一责任外包给了一家与外部道德操守提供商分开的私营部门公司。

256. 对这种资产随机抽样的深入核实步骤主要是外包的。该进程的第二阶段是通过交叉核对，使用第三方证明文件，核实报表的内容。由于相关资源需求相当大，只随机选择一小部分经审查的报表进行核实。由于对报表进行这种审查需要专门知识，因此核实工作委托给了对报表进行初步审查的外部审查人员。

257. 只有开发署和儿基会不依赖外部支助来展开这一步骤。在联合国各基金、方案和其他实体中，只有开发署和儿基会的道德操守职能部门在没有外部支持的情况下进行核实。在 2014 年至 2020 年期间，项目署暂停了对财务披露表的核实。在粮食署，2020 年，核实程序被纳入关于利益冲突和年度财务披露方案的新通知。然而，该通知中规定的程序尚未得到执行。近东救济工程处地区工作人员只提交利益申报，由道德操守职能部门审查，而近东救济工程处国际工作人员的申报则由联合国财务披露方案外部审查员核实。就联合国专门机构而言，由于特定方案没有预见到这一阶段，在初步审查之后，其各自的道德操守职能部门没有进行核实。此外，在原子能机构和世旅组织，不需要核实，因为有关工作人员只提交利益申报，而不提交财务披露。

258. 因此，鉴于上述调查结果，检查专员鼓励尚未提议修订其政策的道德操守职能部门提出此类提议，要求提供完整的财务披露报表或利益申报，并全面处理这类文件，包括核实，供其行政首长、立法机关和理事机构酌情通过。

259. 报告财务披露做法。整个联合国系统管理财务披露和利益申报方案的绝大多数道德操守职能部门，包括那些将这些方案外包给联合国财务披露方案的部门，都向各自组织的立法机关和理事机构报告其方案的结果，大多数是作为其年度活动报告的一个组成部分。在这方面，艾滋病署和妇女署是个例外。在专门机构中，海事组织的道德操守部门是唯一不履行这一报告要求的机构。

260. 这些政策仅适用于某些类别的人员。联合国系统各组织的所有财务披露和利益申报方案都适用于高级管理人员和担任某些职能的其他人员，如具有信托性质的人员或可能涉及财务风险的领域的人员，如采购和投资决策者。官员的职类和职级可能因组织而异，但都包括本组织的行政首长。联合国道德操守办公室发布了 2019 年联合国财务披露方案标准作业程序，以详细说明和补充各自的政策，其中规定了秘书长和大会主席的特别披露程序。

261. 大会主席也被列入联合国财务披露方案。自 2016 年 9 月起，他或她还必须每年提供两次财务披露，即在就职和卸责时。此外，大会主席还必须向联合国道德操守办公室提交所有披露项目的核实文件。

262. 联合国系统高级管理人员越来越多地自愿公开披露财务利益。现任秘书长是联合国历史上第一位在 2017 年上任前完成了任命前利益申报并经过审核的秘书长。此外，他从任职的第一年开始，自愿公开披露报表，从而延续了 2007 年开始的传统。联合国道德操守办公室促进参与自愿公开披露举措，包括在高级官员就职时向其提供的道德操守上岗情况介绍期间以及在每个周期内。

263. 除专门机构外，其他高级官员越来越多地效仿联合国秘书长的榜样。由于秘书长鼓励所有副秘书长和助理秘书长级别的官员效仿他的做法，联合国秘书处

各部、厅和特别行动的许多负责人(如秘书长特别代表、区域经济和社会委员会的负责人以及联合国法庭的检察官)现在每年都会在秘书长的网站上公开披露其财务披露报表的摘要。<sup>152</sup> 联合国大多数基金和方案及其他实体的高级管理人员也响应了秘书长的呼吁，他们也在同一网站上公开披露。<sup>153</sup> 令人遗憾的是，迄今为止，联合国专门机构和原子能机构的行政首长、高级管理层或各自理事机构主席都没有效仿这一或类似的良好做法，以防止或减轻实际或潜在的利益冲突可能造成的财务和声誉风险。

264. 因此，检查专员建议有关组织的道德操守部门在修订其财务披露或利益申报政策时建议列入上述由其行政管理层自愿公开公布披露报表摘要的做法，供其行政首长或立法机关和理事机构酌情通过。

## F. 自 2010 年以来增设的职责

### 1. 防止或支持防止骚扰、性骚扰以及性剥削和性虐待

265. 2016 年，性骚扰以及性剥削和性虐待被确认为全系统关注的问题。在 2010 年联检组审查道德操守职能时，没有提到道德操守职能部门在性骚扰或性剥削和性虐待方面的任何职责，直到 2016 年才首次承认这些问题是需要采取共同办法的全系统问题。同年，成立了一个高级别指导小组，以确保整个联合国系统相关实体的高级别参与。<sup>154</sup> 2017 年 3 月，秘书长概述了一项在整个联合国系统预防和应对性剥削和性虐待的全面战略，并在他的领导下建立了一些机制，旨在首先通过整顿联合国“自身的内部秩序”来执行该战略。<sup>155</sup> 在 2018 年、2019 年和 2020 年 2 月每年提供关于该战略执行情况的信息，并定期进行审查。<sup>156</sup>

266. 任命一名性剥削和性虐待问题特别协调员。作为其战略的一部分，秘书长要求联合国各基金和方案及其专门机构和原子能机构采取新的措施并加强现有措施，以更好地防止、发现、报告实施这些行为的人员并对其采取适当行动。为确保高层持续关注这一问题并加强协调，秘书长任命了改进联合国应对性剥削和性虐待问题特别协调员，其任务是协调整个联合国系统的战略实施，并通过制定统一的机制和程序以及标准化的规程和工具，确保采取统一的办法。

267. 首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组。2017 年 11 月，首协会成立了处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组，工作组由来自 40 多个联合国实体的高级官员组成。除其他外，工作组的重点是审查各组织处理性骚扰的政策和调查相关指控的能力，并查明差距和不一致之处以及最佳做法，包括联合国系统以外的最佳做法，以期制定一个联合国系统的共同方法。<sup>157</sup> 工作组向管

<sup>152</sup> 见 2020 年公开披露：[www.un.org/sg/en/content/public-disclosure-2020](http://www.un.org/sg/en/content/public-disclosure-2020)。

<sup>153</sup> 可查阅 [www.un.org/sg/en/content/public-disclosure](http://www.un.org/sg/en/content/public-disclosure)。

<sup>154</sup> 首协会，“关于秘书长预防和应对性剥削和性虐待举措的概况介绍”，2020 年 11 月 2 日增订版，脚注 2。

<sup>155</sup> 同上。

<sup>156</sup> A/74/705。

<sup>157</sup> 见 CEB/2019/HLCM/17/Add.1。

理问题高级别委员会和首协会提交进度报告。<sup>158</sup> 值得注意的是，在工作组开展工作之后，通过了《联合国系统关于性骚扰的示范政策》。在编写联检组 2020 年调查职能报告时，28 个联检组参加组织中有 20 个组织更新了各自机构的性骚扰政策，使其与上述政策保持一致，从而朝着加强联合国系统相关政策的一致性和协调性迈出了重要一步。<sup>159</sup>

268. 此外，认识到联合国系统在打击性剥削和性虐待方面的透明度和问责制的重要性，秘书长在 2018 年要求首协会成员每年通过管理层函件向其理事机构证明，它们已经：(a) 充分和准确地报告与在其组织中服务的联合国工作人员和附属人员有关的所有可信的性剥削和性虐待指控。(b) 向其工作人员和有关人员提供关于防止性剥削和性虐待的培训方案。

269. 改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员的职责扩大到整个联合国系统，首先在联合国秘书处内履行这一职责。其道德操守办公室对特别协调员起支助作用，但其任务中并不包括防止性剥削和性虐待的特殊责任。

270. **联合国道德操守小组与防止性剥削和性虐待有关的活动。**联合国道德操守办公室主任以道德操守小组主席的身份处理这一问题，因为道德操守小组的两名成员在各自的组织(近东救济工程处和粮食署)内承担这一责任。因此，防止性剥削和性虐待不时列入道德操守小组会议的议程。2017 年和 2019 年，小组审议了联合国对性骚扰和性剥削和性虐待的零容忍问题。小组成员强调，需要就预期行为和防止被禁止行为的方法提供道德操守咨询和指导。

271. **道德操守职能部门目前在全系统防止性剥削和性虐待工作中的作用。**一般来说，人们可以看到这样一种模式：联合国系统内的道德操守职能部门作为防止性剥削和性虐待工作的协调中心或协调员的责任越来越大，但大多没有与手头任务相称的额外资金(例如在粮农组织、教科文组织、工发组织、世卫组织、气象组织和艾滋病署)。尽管资源有限，一些道德操守办公室(儿基会、近东救济工程处和粮食署的道德操守办公室)还是设法开展了各种与防止性剥削和性虐待有关的新的创新举措，例如将关于性骚扰以及性剥削和性虐待的提高认识材料纳入各种其他学习模块和活动，或参加性行为不端问题工作队或各种类似但范围更广的负有反骚扰和反歧视任务的决策委员会。更多信息见附件二。

272. **道德操守部门对负责防止性剥削和性虐待的其他实体起着支持作用。**在本系统较大的组织中，有专门的实体负责处理防止性剥削和性虐待的问题，道德操守职能部门支持这些实体，而不是领导相关举措。与联合国道德操守办公室类似，开发署道德操守办公室不承担防止性剥削和性虐待的主要责任。然而，它是 2018 年设立的开发署防止性骚扰、性剥削和性虐待行政级工作队的一个不可或缺的重要成员，该工作队除其他外，还试行了新的尊重工作场所举措。儿基会、人口基金和项目署的情况类似。

273. **原子能机构和许多专门机构在防止性剥削和性虐待的道德责任方面的情况各不相同。**与其他利益攸关方一样，原子能机构道德操守职能部门在防止性剥削和性虐待方面负有一定责任。在工发组织，从 2021 年 6 月起，道德操守主管是本组织防止性剥削和性虐待的协调中心。在本次审查期间，劳工组织道德操守干

<sup>158</sup> 例如，见 CEB/2019/3 和 CEB/2019/HLCM/17。

<sup>159</sup> JIU/REP/2020/1, 第 307 段。

事在防止性剥削和性虐待方面没有被赋予领导或协调作用。然而，劳工组织道德操守办公室可发挥作用，促进对道德行为标准的认识和遵守，这有助于防止性剥削和性虐待。海事组织和国际电联的情况也类似。知识产权组织是一个例外，因为其道德操守职能部门没有参与任何与防止性剥削和性虐待有关的活动。

274. **重振防止性剥削和性虐待的努力，实际上为道德操守职能部门增加了一项新的责任。**根据进行工作人员筛选和培训、提高公众认识和进行风险评估是有效预防性剥削和性虐待的三个基本要素这一信条，道德操守职能部门显然是这项任务的主要参与者和合作伙伴，因此应该在系统和组织层面参与所有这些努力。

275. **与防止性剥削和性虐待有关的任何相关责任都需要正式列入道德操守职能部门的职权范围。**然而，本次审查的结果表明，在所有受审查的组织中，道德操守职能部门对防止性剥削和性虐待的贡献既没有得到承认，也没有正式成为道德操守职能的一项单独责任。许多组织的道德操守职能部门报告说，最近被赋予了与防止性剥削和性虐待有关的职责，但没有向它们提供任何额外资源，这一事实产生了如何有效履行这些额外责任的问题。

276. 考虑到每个组织的特点、规模和任务，以及目前为防止性剥削和性虐待而作出的安排，例如有一名专职防止性剥削和性虐待协调员或协调人，**检查专员建议有关组织确保其道德操守职能部门的职权范围和任务规定详细说明他们在防止性剥削和性虐待方面的责任范围，并为他们提供必要的资源。**为避免与道德操守办公室审查举报人投诉的责任发生任何潜在的利益冲突，道德操守办公室不应负有受理性剥削和性虐待或性骚扰投诉的任务。对于那些设有专门从事防止性剥削和性虐待工作的实体的组织，其职权范围应明确规定道德操守部门与该实体之间的联系。

## 2. 当代现象和需求产生的新的道德责任

277. 大多数组织表示，它们各自的道德操守职能部门尚未正式承担当代发展和趋势产生的额外责任，如组织廉正、工作场所文化和道德操守气氛。然而，在过去几年中，一些道德操守办公室，特别是开发署的道德操守办公室，被要求参与其组织内的一些新举措，它们的投入、见解和专业知识的投入被视为具有增效作用。例如，反对种族主义和歧视的努力、企业风险管理、性别平等、反欺诈措施和数据隐私。项目署道德操守职能部门牵头开展打击种族主义的跨部门举措，并与人力资源职能部门合作，评估工作场所文化及其对道德行为的影响。然而，这些活动并没有改变道德操守职能部门的任务。

278. **赋予艾滋病署、世卫组织和近东救济工程处道德操守职能部门的新任务。**艾滋病署和世卫组织的道德操守职能被赋予了一项新的责任，即管理组织廉政热线。近东救济工程处的道德操守职能部门通过其在组织内非正式解决冲突方面的调解人作用，承担了额外的责任。检查专员认为，在道德操守职能的任务中增加新的责任时，必须作出谨慎的选择，以避免对其独立性产生任何负面影响。特别是，这涉及到承担核心管理责任的事项。

## 3. 合规

279. 道德操守职能部门的任务是预防性和积极主动的。在许多私营部门实体，道德操守和合规职能合并归于一个办公室。问题是，将合规作为联合国系统各组

织道德操守部门的一项责任是否合理，以及这项额外的责任会带来什么。道德操守职能部门作为各组织道德操守政策的制定者和执行者，负责向管理层提供咨询和支持，但也负责监测和报告各组织遵守这些道德操守政策的情况。在这个意义上，合规可被视为道德操守职能部门的另一项责任，作为一项重要的服务，高级管理层可通过它了解道德操守政策在整个组织中得到一致执行和应用的程度。

## 五. 对道德操守职能的承诺

### A. 行政首长的承诺

框 8: 联检组 2010 年和 2020 年标准:

- (a) 行政首长以书面形式规定道德操守职能主管有权参加所有高级管理会议。
- (b) 行政首长每年与工作人员举行“全体会议”，包括关于道德操守的具体议程项目。
- (c) 行政首长向道德操守办公室提交财务披露表。
- (d) 道德操守办公室审查和核实行政首长的财务披露表。
- (e) 自愿公开披露行政首长的财务披露表。

280. “高层基调”。自联检组对道德操守职能进行第一次审查以来，已经过去了 10 年。此后，出现了涉及联合国系统一些高级官员的丑闻，同时在国际舞台上出现了新的全球社会运动。因此，并鉴于这些因素可能对联合国的工作和声誉产生影响，联合国系统各组织的道德健康问题比以往任何时候都更加成为相关辩论的核心问题和关切。

281. 所有提高道德标准的努力都取决于行政首长的承诺。鉴于当选或被任命指导联合国系统各组织的个人的行为对组织一级的道德操守文化有很大影响，联检组 2010 年报告的撰写人建议，行政首长应对道德操守职能作出坚定的个人承诺。<sup>160</sup> 更准确地说，撰写人列出了行政首长作为最低标准应履行的义务清单。这包括上文框 8 中联检组五项标准所涵盖的内容。

282. 联合国秘书处及其各基金和方案以及其他机构和实体在很大程度上遵守了所有五项义务。大多数有关实体已执行联检组的上述标准(a)至(d)。其中许多实体还遵守联检组关于自愿公开披露行政首长财务披露表的标准(e)，但贸发会议、开发署、儿基会和妇女署除外。<sup>161</sup>

283. 各专门机构和原子能机构的情况喜忧参半。原子能机构、民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、工发组织、万国邮联、世卫组织和知识产权组织答复说，它们至少部分履行了两项义务(标准(a)和(b))，而另外两个机构(教科文组织和世旅组织)尚未这样做。关于行政首长自愿公开披露财务披露报表的做法(联检组标准(e))，专门机构和原子能机构都没有提供数据，这表明这些组织仍未这样做。关于与联检组标准(c)和(d)相对应的两项义务，各专门机构和原子能机构实际上做得很好；除世卫组织外，所有专门机构和原子能机构都履行了这些义务。更多信息见附件十。

<sup>160</sup> JIU/REP/2010/3, 第 77 段。

<sup>161</sup> 同上，框 7 和第 79、81 和 84 段。

284. 以下各段更详细地讨论了行政首长在处理道德操守问题方面的主要义务以及机构目前在这些问题上的做法。

#### 1. 联检组标准(a): 道德操守主管参加高级管理小组

285. 自 2010 年以来, 只是半心半意地应用了这一标准。联检组 2010 年标准建议, 应允许道德操守职能部门主管充分参加联合国系统每个组织高级管理小组的所有会议, 以确保管理层决定不会对本组织的廉正和信誉产生负面影响。许多受审查的组织要么根本没有应用这一标准, 要么不连贯地、部分地和有选择地应用这一标准。到目前为止, 它们都没有制定一项明确规定这种参与的文书。

286. 少数道德操守负责人已经获准参加高级管理会议。在过去十年中, 联合国系统各组织的行政首长大多无视联检组的建议, 即为道德操守职能主管提供一个“会议席位”, 从而传达一个强烈信号, 表明他们对道德操守职能高度重视, 该职能部门在本组织的等级中占有重要地位, 同时保持其业务独立性。对 2010 年相关标准的审查表明, 缺陷主要出现在专门机构, 而在联合国秘书处、其各基金和方案以及艾滋病署, 道德操守主管可以参加高级管理会议, 尽管大多以观察员身份参加。根据本次审查的结果, 检查专员回顾 2010 年标准的重要性, 并鼓励尚未执行联检组 2010 年道德操守报告所载建议 14<sup>162</sup> 的行政首长尽快执行该建议, 为道德操守主管参加高级管理小组会议奠定法律基础。

#### 2. 联检组标准(b): 行政首长的外联工作主要通过“全体会议”和类似方式进行

287. 2010 年已经建议举行包括道德操守专题在内的年度“全体会议”。联检组 2010 年报告的撰写人发现, 尽管一些行政首长将与道德有关的问题以及其他问题列入为全体工作人员举行的会议, 但需要更系统地展开这项工作。<sup>163</sup> 该报告的撰写人得出结论认为, 每年举行一次“全体”会议, 专门讨论道德操守议程项目, 将是行政首长向各自联合国系统组织的所有工作人员传达道德操守信息的一种强有力和具有成本效益的方式, 同时表明他们个人对这一职能的承诺, 因此, 撰写人将其列为联检组的标准, 并建议将这一做法作为道德操守职能部门主管的一项基本义务。<sup>164</sup>

288. 到目前为止, 大多数(但不是所有)组织都采用了这种做法。迄今为止, 除海事组织、教科文组织和世旅组织外, 联合国系统大多数组织的行政首长都举行“全体会议”, 他们可以直接或间接提到道德操守, 并包括与道德操守有关的问题。在一些组织, 这种会议每年不止举行一次, 在某些情况下, 甚至可能作为特别会议召开, 专门讨论道德操守问题。在 COVID-19 大流行开始后, 各组织采取了相关的保护措施, “全体会议”仍然召开, 但是是虚拟会议, 所以行政首长现在与他们的员工进行在线交流。

289. 检查专员回顾 2010 年联检组道德操守报告所载建议 15, 其中该报告的撰写人建议行政首长在举行年度“全体会议”时列入一个关于道德操守的具体议程项

<sup>162</sup> JIU/REP/2010/3.

<sup>163</sup> 同上, 第 80 段和附件十三。

<sup>164</sup> 同上, 建议 15。

目，并请尚未执行这项建议的行政首长尽早执行这项建议，以此作为就道德操守问题进行对话的有效手段。

### 3. 联检组标准(c)、(d)和(e)：财务披露

290. 行政首长应树立个人榜样。2010 年联检组道德操守报告的撰写人建议，行政首长不仅要制定一个强有力的财务披露方案，而且还要在这方面发挥带头作用，树立个人榜样，确保在这方面对他们和需要提交财务披露报表的任何其他工作人员一视同仁。此外，撰写人强调，行政首长应严格遵守所有方案要求，向道德操守办公室提交自己的报表，道德操守办公室也应审查报表并核实其内容。因此，报告撰写人将定期提交并自愿公布财务披露表列入联检组建议的标准和行政首长的义务，并提出了一项相关建议。

291. 检查专员重申 2010 年联检组道德操守报告所载建议 16，并提议有关组织的立法机构尽早采取行动，指示各自的行政首长提交财务披露表，其审查方式应与所有其他工作人员相同，并应根据本建议自愿公布。此外，检查专员完全同意秘书长鼓励高级官员公开其财务披露的意见。

### 4. 针对行政首长的指控

292. 如果没有行之有效的正式程序来调查对行政首长不当行为的投诉，行政首长可能会逍遥法外。联检组 2010 年审查发现，一些广为宣传的本系统行政首长滥用权力或其他错失行为的高调案件表明，由于缺乏有效的内部机制来调查对行政首长的错失行为的指控，他们可以而且有时确实逃避惩罚。<sup>165</sup> 当时，人们普遍认为，这种情况是内部监督的一个缺陷，是有关组织的一个重大关切，需要立即解决。<sup>166</sup>

293. 鉴于上述情况，联检组 2010 年报告建议设立一个内部机制，规定调查或审查对本组织行政首长的指控的方式，包括直接向各自的立法机构报告调查或审查的结果。<sup>167</sup>

294. 截至 2020 年，这一问题在许多组织中基本上仍未解决。2018 年联检组对举报人政策和做法的审查以及 2020 年联检组对调查职能的审查重新审查了调查对联合国系统各组织行政首长的错失行为指控的内部机制，特别是在潜在利益冲突方面。联检组 2020 年对调查职能的审查发现，各基金和方案在这方面制定的程序令人满意，而大多数其他组织，特别是专门机构，则不太令人满意，<sup>168</sup> 因为其中大多数组织充其量只有处理对其行政首长的指控的程序要素。因此，联检组 2020 年报告的撰写人指出，为了填补这一空白，就需要制定涵盖整个过程的适当正式程序，并在 2021 年底前由立法机构通过。

<sup>165</sup> JIU/REP/2010/3, 第 85 段。

<sup>166</sup> 同上，第 86 段。

<sup>167</sup> 同上，建议 17。

<sup>168</sup> JIU/REP/2018/4. 另见 JIU/REP/2020/1, 第 209 段；JIU/REP/2020/1, 第 222 段；和 JIU/REP/2020/1, 第 224 段(非正式建议)。

295. **道德操守职能部门不应进行调查。**联检组 2020 年审查的结论是，少数组织(民航组织、<sup>169</sup> 国际电联和世旅组织<sup>170</sup>)道德操守职能部门的调查责任是不正常的，应予终止。该结论指出，通常情况下，调查和相关活动是内部监督职能任务的一部分，这主要是因为该职能受到公认的专业框架的约束，在这一框架中，独立决定是根据专业标准做出的，并须遵守质量保证和审查程序，而且各自的权力以及向高级管理层和立法机构的汇报关系是明确和既定的，从而可以保障该职能机构的独立性。<sup>171</sup>

296. 根据联检组 2020 年对调查职能的审查结果，**检查专员提醒有关组织的理事机构和行政首长，有必要整合其组织内部监督实体的所有调查活动，但与保护举报人政策下的报复投诉审查有关的活动除外，并停止其道德操守办公室进行所有其他调查的任务。**这包括调查指控行政首长不当行为的投诉的任何责任。同时，检查专员重申审查报告中向联合国系统各组织立法机构提出的建议 7，<sup>172</sup> 即需要制定和通过适当的正式程序，调查对行政首长不当行为的投诉，并采取适当的政策。

## B. 道德操守是会员国和行政首长的共同责任

297. **行政首长在道德方面的作用与立法机构的作用同样重要。**本次审查确认了行政首长作为在整个系统内确定“高层基调”的主角所发挥的关键作用，并重申了他们在过去十年中对道德操守职能的演变所作出的贡献。因此，检查专员重申联检组 2010 年报告撰写人的结论，他们在该结论中将行政首长的相关问责制与会员国对道德操守职能及其资源的权力和权威置于同等地位。<sup>173</sup> 在本次审查范围内进行的讨论表明，一个组织的道德操守标准和文化的水平和质量与其在该组织领导层议程上的地位密切相关。除非道德操守职能得到最高层的大力支持，否则道德操守无法融入一个组织的文化或在其中积极发展。

298. **会员国在确保道德操守职能部门充分能够适当发挥其作用方面可发挥关键作用。**鉴于所有上述情况，并如联检组 2010 年报告所述，道德操守职能的演变显然是会员国和行政首长的共同责任，而不是完全由后者承担。除了显然需要一个组织的领导层提供道义支持外，道德操守职能还需要充分和充足的支持和资源，才能履行其任务和实现其目标。如果会员国没有就一个组织提供充分支持、指导和资源，任何道德操守职能部门都不可能高效和有效地运作，执行联检组建议的塑造该组织道德操守文化的标准和建议。

<sup>169</sup> 在民航组织，道德操守职能部门的调查任务于 2020 年 6 月终止。

<sup>170</sup> 世旅组织没有内部监督职能部门。因此，联检组 2020 年关于调查职能的报告建议与联合国系统另一个组织缔结一项调查谅解备忘录，并终止世旅组织道德操守干事的调查任务。

<sup>171</sup> JIU/REP/2020/1, 第 123 段。

<sup>172</sup> 同上，建议 7。

<sup>173</sup> JIU/REP/2010/3, 第 87 段。

## 六. 加强机构间合作和一致性的机会

### A. 合作是加强一致性的途径

299. 机构间合作对于强有力和独立的道德操守职能至关重要。联检组审查报告的撰写人多年来一直承认，鉴于联合国系统各组织的任务、业务以及组织和治理结构存在差异，有必要促进全系统规范、标准和做法的一致性和统一，特别是在某些职能方面。本次审查表明，加强机构间合作和促进各组织之间的交流对于在所有组织实现同样独立和专业的道德操守职能至关重要。

300. 然而，仍然存在严重的差距和缺点。虽然联合国系统大多数道德操守职能部门已将机构间合作纳入其工作计划，作为其经常活动的一部分，并承认其重要性，但在将这种合作纳入主流方面仍存在差距和缺点。在这一认识得到普遍认可之前，整个系统的道德操守无法达到足够的一致性。

#### 1. 创建机构间合作框架的举措：联合国道德操守小组成员

301. 2007 年成立的联合国道德操守委员会是联合国道德操守小组的前身。第一个道德操守合作论坛的框架是在 2007 年由秘书长的两份公报确定的，这两份公报指定道德操守小组的前身——联合国道德操守委员会——在秘书处和单独管理的机构和方案设立各自的道德操守职能后，为其建立一套统一的道德操守标准和政策。迄今为止，小组成员包括联合国秘书处和七个单独管理的机构和方案的道德操守职能部门主管。<sup>174</sup> 联合国道德操守办公室主任担任小组主席，其他主管每年轮流担任小组的副主席。

302. 虽然该小组的主要目的和作用仍然是为各组成实体制定统一的标准和政策，但它也审查它们的年度报告草稿。这种“事前”审查——相对于最终报告提交后的“事后”审查——也是对协调的一大贡献。此外，还就涉及全系统的复杂案件征求联合国道德操守小组的意见。然而，这一论坛仅限于各基金和方案之间的合作，没有纳入专门机构和原子能机构，这在联合国系统一级留下了合作真空，十多年前联检组 2010 年道德操守审查就已经提出了这一问题。

303. 联检组过去关于联合国道德操守小组应涵盖整个联合国系统的建议。检查专员认为该小组——当时称为委员会——的工作应有利于整个系统，因此考虑到需要将联合国系统所有组织包括在内，检查专员在联检组 2010 年报告中建议尚未加入联合国道德操守小组——当时称为道德操守委员会——的联合国系统各组织的行政首长加快申请进程。<sup>175</sup> 此外，2017 年利益冲突问题报告的撰写人向小组成员提出了类似的非正式建议，要求它们将成员扩大到联合国各专门机构，以便在联合国系统内创建一个更广泛的合作和交流论坛。<sup>176</sup>

304. 联检组重新审查了这些建议的可行性，认为这些建议已经过时。由于这两项建议都尚未得到执行，检查专员在本次审查期间抓住机会询问了这些建议目前

<sup>174</sup> 见 ST/SGB/2007/11 和 ST/SGB/2007/11/Amend.1 所载小组的组成和职能。这八个成员是联合国秘书处、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处和粮食署。妇女署和艾滋病署不是成员。

<sup>175</sup> JIU/REP/2010/3, 建议 9。

<sup>176</sup> JIU/REP/2017/9, 第 90 段。

被认为具有的相关性和可行性。一方面，小组成员赞赏目前的灵活形式和目前成员规模较小的情况，因此得以进行频繁和富有成效的对话。它们每月的会议只有八名成员参与，这使它们得以创建相互信任的关系。另一方面，他们认为新的首协道德操守同道团体是一个全系统合作安排，可能有助于填补已查明的空白。

305. **联合国道德操守小组内的道德操守政策讨论。**关于政策标准化，在小组一级审议与道德有关的联检组建议。小组成员集体审查联检组的建议，并讨论其执行情况，包括各自组织需要采取的行动和政策更新。

306. **联合国道德操守小组在加强数据格式一致性和列报方面的作用。**小组还探讨如何在年度报告中提供数据和报告道德操守办公室的活动时加强连贯性和一致性，从而审查其成员的年度道德操守报告。总的来说，这种合作包括就如何最好地向工作人员传达关于新的道德操守政策和程序的指导意见或关于协调培训课程进行磋商。一些成员定期与联合国道德操守小组分享其道德操守办公室编写的提高认识和方案材料，以及来自私营和公共部门的专题道德操守信息。

307. **联合国道德操守小组成员相互“顶替”暂时空缺的道德操守主管职位。**另一个有益的合作领域是在联合国道德操守小组成员各自职能部门主管职位空缺时向其提供协助。根据最近的一项安排，在任命新的道德操守干事之前，作为小组成员的道德操守办公室主任可以向也是小组成员的另一个组织的工作人员提供临时道德操守服务。这表明小组内部已经进行了良好的合作，检查专员认为，这是一种值得更广泛采用的良好做法。

308. **联合国道德操守小组作为未决报复案件的上诉机构。**最后但并非最不重要的一点是，在审查小组成员所在组织未确定为有初步证据的道德操守职能部门主管报复案件时，小组作为最终裁决者负有非常重要的职责。这意味着，对于秘书处和作为小组成员的七个基金和方案的未决报复案件，由小组主席，或在涉及联合国道德操守办公室主任的案件中，由副主席充当上诉机制。联检组 2018 年在这方面发现的唯一差距是，联合国各基金和方案仍缺乏与联合国道德操守小组副主席审查有关的具体标准作业程序，以确保申诉程序的一致性、统一性和透明度。因此，联检组在其 2018 年关于保护举报人政策的报告中提出了相关的非正式建议。<sup>177</sup> 然而，与专门机构相比，各基金和方案仍然处于更有利的地位，因为小组已经确保创建一个外部和独立的机制，可对未决报复案件提出上诉，这对小组未涵盖的组织来说，仍然是一项尚未执行的建议。<sup>178</sup>

## 2. 创建更广泛的国际合作框架的倡议：多边组织道德操守网络的成员

309. 自 2010 年以来，每年都举行多边组织道德操守网络会议。2010 年，为支持秘书长努力促进联合国系统内在道德相关问题上的全系统协作，联合国系统各组织与世界银行集团和国际货币基金组织一道，发起了联合国道德操守网络第一次会议，后来更名为多边组织道德操守网络。此后，该会议每年举行一次，每年由不同的成员组织主办。由于 COVID-19 相关的旅行限制和安全防范措施，2020 年和 2021 年在网上举行这些活动。

<sup>177</sup> JIU/REP/2018/4, 第 87 和第 88 段。

<sup>178</sup> 同上，建议 2。

310. **多边组织道德操守网络的作用和成员。**多边组织道德操守网络是主要的国际职业道德操守网络，因为除了负责其创始成员道德操守职能的官员外，它还汇集了符合该网络成员要求的所有国际组织的道德操守领域专业人员。<sup>179</sup>多年来，其成员已扩大到包括与联合国系统订有协商和合作安排的所有组织。因此，在短短十年内，它已发展到目前汇集了来自 40 多个多边机构的 100 多名高级道德操守干事。

311. **一个分享最佳做法的平台。**多边组织道德操守网络年会提供了一个公开交流的平台，其成员在会上分享最佳做法，讨论与机构道德操守有关的共同关切问题。更具体地说，其使命陈述宣布，它为成员提供了一个论坛，就共同关心和普遍适用于其道德操守职能的问题交流信息和经验并进行合作，以扩大其成员的知识基础。加强道德操守职能部门的专业能力，促进成员组织道德操守职能部门的实践标准和核心责任。

312. 直到最近，多边组织道德操守网络一直是联合国各专门机构道德操守职能主管与作为联合国道德操守小组成员的各基金和方案同行交流意见的唯一论坛。因此，每当秘书长在多边组织道德操守网络会议的一些开幕式上偶尔致辞时，他都承认该网络的关键作用以及整个联合国可以从其举措中获益。

313. 然而，联检组注意到一个矛盾的现象，即过去 10 年来一直将联合国系统所有组织聚集在一起的唯一道德操守合作论坛，到现在已经成为一个非正式的专业网络，其范围远远超出本系统。在这一背景下，作出了一些努力，旨在加强联合国系统各组织在这一背景下的合作，例如，除了多边组织道德操守网络的年度会议外，还在当地举行了设在日内瓦的该网络成员的单独会议。

## B. 通过联合国系统行政首长协调理事会下属道德操守专业人员小组发挥一致性

314. **附属内部监督专业人员分组已经成为常规特征。**联检组先前的审查表明，多年来，联合国系统各组织所有与廉正相关的专业人员，即履行内部监督职能(审计、评价和调查)的官员，也在其专业的现有国际网络内形成了附属专业人员分组。<sup>180</sup>按照这一范例，联合国系统各组织的道德操守职能部门的代表最近在多边组织道德操守网络会议的同时，根据其组织的首协会成员资格，召集了一个附属专业人员分组。

315. **首协会道德操守同道团体仍处于起步阶段。**在本次审查时，这个新成立的首协会下属的道德操守专业人员小组仍处于形成阶段。从访谈中得知，鉴于联合国系统各组织在道德操守小组成员和非小组成员方面的现有分离和划分，道德操守职能主管对该小组的意见存在分歧。

316. **为了实现全系统的一致性，必须牺牲时间。**虽然联合国秘书处及各基金和方案的道德操守职能部门主管已经有良好的合作和会议形式，还要在多边组织道

<sup>179</sup> 根据多边组织道德操守网络的工作方法，该网络的成员是机构成员，向多边政府间组织开放，包括但不限于属于联合国系统大家庭成员的组织和相关组织、国际和区域金融机构、以及具有联合国咨商地位或与联合国保持机构关系的政府间组织。

<sup>180</sup> 审计员组成了联合国各组织内部审计事务代表、评价员组成了联合国评价小组，调查员组成了联合国调查部门代表。

德操守网络年度会议上与联合国各专门机构和其他实体的同行会晤，这是一个额外负担，但检查专员认为，这一负担是为了本系统的最大利益而作出的必要牺牲。这一新成立的首协会道德操守专业人员同道团体对于加强整个联合国系统的一致性具有巨大的潜在重要性，因此可望填补这方面已查明的一个重要空白。

317. **道德操守职能部门要借鉴其他类似分组的经验。**联检组的相关审查发现，这些专业人员的附属机构，如联合国各组织内部审计事务代表或联合国调查部门代表，是机构间合作、全系统信息共享和制定基准的催化剂。因此，**检查专员建议联合国系统各组织的道德操守部门主管借鉴其他专业监督机构在适当设置和顺利运作方面的经验教训，并效仿这些机构的良好做法。**

## 七. 新的要求和挑战

### A. 组织和机构廉正

318. 廉正是经济和社会福祉的核心。借用政治学信条的比喻，廉正是政治、经济和社会结构的关键支柱之一，因此对个人和整个社会的经济和社会福祉及繁荣至关重要，<sup>181</sup> 联合国系统各组织的良好运作也有赖于系统及其工作人员的廉正。因此，廉正是本系统打击欺诈和腐败的先锋。

319. 廉正越来越被视为整个组织文化的必要部分。近年来，廉正的重点已“从临时的廉正政策转向取决于具体情况、基于行为和风险的办法，重点是在整个社会培养廉正文化”。<sup>182</sup> 联合国系统也是如此，其利益攸关方越来越多地将各组织行动中的廉正视为整个组织文化的有机组成部分，而不仅仅是其工作人员个人和伙伴的一个重要性格特征和行为。

320. 联合国系统也在遵循这一趋势。这就是为什么联合国系统各组织在其道德操守职能部门的支持下，也转移了工作重点，开始寻找并在其工作中应用一些概念，这些概念超越了仅从其工作人员个人的廉正和个人廉正总体评估的角度来定义机构廉正。

321. 因此，“机构廉正”是新的口号。根据当代的公共廉正概念，联合国系统的机构廉正也是指每个组织“始终如一地调整和遵守共同的道德价值观、原则和规范，在公共部门维护公共利益并将其置于私人利益之上”。<sup>183</sup>

### B. 道德操守职能部门需要应对的挑战和新要求

322. 创建组织道德文化是一项艰巨的任务。检查专员认为，显然不能也不应该让道德操守部门独自面对当前的挑战 and 新的要求。创建和培育道德操守和廉正的组织文化是一项巨大挑战，需要所有利益攸关方、管理层和工作人员以及会员国和捐助方的支持。此外，要解决组织廉正问题，包括声誉风险、组织利益冲突和流程廉正，需要详细了解治理结构和决策流程。因此，应从多个角度仔细研究、设计和拟定实现所有这些目标的最适当战略，并由道德操守部门领导和指导这一努力。因此，各组织的基础设施应反映道德操守在与其他相关职能部门合作和协商方面的综合性质，同时也重视道德操守职能部门提供的专门知识。

323. 最高领导层必须确定基调。自上而下设定基调是塑造组织廉正和文化的关键。鉴于创建组织文化需要时间，并鉴于领导人——行政首长和高级管理人员——的不断更迭，事实证明，要取得持续进展更具挑战性。组织领导层是道德操守职能的宝贵伙伴，因为它有权强制规定和确认该职能作为组织内不可或缺、受尊重和平等的团队参与者的作用。

324. 道德操守职能部门制定政策和标准的任务需要澄清。制定和采用有效的道德操守相关政策(如防止报复、防止利益冲突等)加强了对道德操守标准的维护，

<sup>181</sup> OECD Recommendations of the Council on Public Integrity.

<sup>182</sup> 同上。

<sup>183</sup> 同上。

并为道德操守职能部门提供了一套履行其使命和任务的适当工具。然而，如上文第二章所述，大多数道德操守职能的任务没有具体说明道德操守职能部门参与制定政策和标准的程度和确切方式。

325. **对员工承诺的期望可能高得不切实际。**关于个人廉正，道德操守部门注意到，虽然人们同样期望所有国际公务员都达到最高的道德标准，而不论其合同类型和任用期限如何，但在实践中，各组织并没有平等对待其员工队伍中的所有成员。它们要求所有雇员作出同样程度的承诺和参与，而实际上其中许多人是编外人员，因此既不享有工作保障，也不享有一系列工作人员的权利。因此，这可能使本组织面临与道德有关的风险。

326. **普遍的远程工作带来的新的道德困境。**COVID-19 大流行以及广泛用作防治这一大流行的保护和预防措施的新的灵活工作安排和操作方法，带来了新的道德困境和问题，需要从道德角度进行分析。

327. **人们越来越多地求助于人工智能，也带来了尚未解决的问责问题。**使用人工智能和可能为满足工作需求而混合使用私人设备和办公设备，在政策和方案两级有引起了前所未有的情况和问责问题，同时取代了传统的服务交付模式。然而，整个系统的众多道德影响问题尚未得到研究和编纂。特别是，人工智能的使用仍然明显没有达到适当的道德基准。

328. **广泛使用社交媒体的风险。**社交媒体的快速发展带来了巨大风险，使得很难区分国际公务员可以做什么，不可以做什么。正如商业道德研究所指出的，在一个公共、私人和企业问题之间的界限日益模糊的空间，负责任的组织需要更加注重将其价值观纳入社交媒体的使用。<sup>184</sup>

329. **公私伙伴关系和新的资金来源。**传统的政府和捐助方资金的减少也产生了深远的道德影响，因为这越来越多地迫使各组织从各种私营部门实体寻求资金并与之合作。这种伙伴关系具有道德影响，并使工作人员和整个组织的廉正面临新型风险，例如有关所涉各方的中立性、价值主张的合理性以及可能的偏袒或利益冲突。道德操守职能将在指导各组织经历这些变化方面发挥重要作用，特别是为了减轻和管理由此产生的道德操守风险。

330. **必须将道德风险纳入整个企业风险管理框架。**虽然许多组织目前没有进行专门的道德风险评估，但那些进行评估的组织(如开发署)认为道德风险是实体一级风险评估的一部分。就联合国秘书处而言，一些道德操守风险被列入其风险目录，如道德操守行为、性剥削和性虐待以及性骚扰，并在其风险评估期间在实体一级加以考虑。检查专员认为，将道德风险纳入全组织的企业风险管理框架非常重要。这样做将使各组织能够查明那些面临较高道德操守风险的领域，从而优先管理和监测这些风险。

<sup>184</sup> Institute of Business Ethics, "The Ethical Challenges and Opportunities of Social Media Use", available at [www.ibe.org.uk/resource/the-ethical-challenges-and-opportunities-of-social-media-use.html](http://www.ibe.org.uk/resource/the-ethical-challenges-and-opportunities-of-social-media-use.html).

## 八. 结束语和应吸取的经验教训

331. **大量公开的“最佳做法”材料。**在研究当今公共和私营部门实体的日常工作中如何处理和监管道德问题、该领域中逐渐出现的新的“最佳做法”以及哪些新出现的问题需要由世界各地的道德专业人员解决或至少重新平衡其相对重要性(如工作中的公平和平等待遇问题、企业经营的可持续性及其“环境足迹”，或防止性骚扰或任何其他形式的骚扰)时，可以公开获得大量相关材料。可以看到，世界银行、欧洲联盟或经合组织等大型组织在报告道德操守方面的透明度越来越高，其各自道德操守职能部门的相关宣传、沟通和培训工作也越来越老练。

332. **该职能的透明度越来越高。**随着计算机和互联网技术的进步决定性地改变了其他领域的近期趋势，道德操守职能部门同样必须应对和适应所有这些变革、进步和对其提出的新要求，即使某些组织对这些变革的阻力可能很大。大多数大型组织现在向其外部利益攸关方，甚至向公众披露更多关于其自身审计和监督活动的信息。同样，关于道德操守职能部门活动的内部细节也越来越多地公开。

333. **联合国系统可以从其他公共或私人环境中的道德操守做法中学到什么？**尽管各实体在各自的组织和工作环境以及相关期望方面存在重大差异，但有一个明显的趋势，就是道德操守职能部门日益专业化和全球化。因此，联合国系统各组织应观察联合国范围之外的道德操守趋势，并准备向其他主角学习，并采取在其他地方已证明其价值的新办法。

334. **联合国系统外发现的缺点。**本次审查发现，联合国系统外实体的道德操守职能部门的组织结构、任务规定和独立程度之间存在很大差异。因此，不能说私营部门或多边金融机构本身在发展其道德操守职能方面已经领先。在联合国系统之外，这一职能的独立性通常仍得不到充分保证。因此，某些道德操守职能安排倾向于更加侧重于确保最低限度的守法和使各组织“不惹麻烦”，而不是试图实施真正的“道德文化”，这在它们不得不面对的压力下也许是可以理解的，但与此同时，这往往会限制它们作为联合国系统最佳做法范例的潜在价值。

335. **联合国系统各组织可能改进的领域。**检查专员认为，联合国系统各组织通过采取以下最佳做法，在改进其道德操守职能方面获益最大。(a) 将道德操守视为其本身的核心和关键职能，从而建立一个独立的道德操守办公室，直接向行政首长报告；(b) 为完全合格和有经验的专业道德操守主管规定任期限制和离职后限制，并可直接接触理事机构以及审计和监督委员会，从而确保该职能的独立性；(c) 承诺并切实为这一职能部门投入足够的人力和财政资源，使其能够充分和有效地履行任务；以及(d) 启动一项雄心勃勃的道德培训方案，其密切相关的任务是表明道德行为在任何时候都是实现本组织的总体使命、宗旨和目标所不可或缺的。

## 附件一

## 设立道德操守职能

	组织	设立道德操守职能	立法机构或理事机构的决定	内部行政指示	专职内部道德操守职能
联合国秘书处；其各部厅*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	是 2006年1月1日	是 第60/1号决议 第60/254号决议	是 ST/SGB/2005/22 ST/SGB/2007/11 ST/SGB/2007/11/Amend.1	是 联合国道德操守办公室
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
各基金和方案	开发署	是 2007年12月1日	是 执行局第2008/37号决定	是 ST/SGB/2007/11	是 开发署道德操守办公室
	人口基金	是 2008年1月	是 执行局第2008/37号决定 执行局第2010/17号决定	是 ST/SGB/2007/11	是 人口基金道德操守办公室
	难民署	是 2008年6月	是 执行委员会第III.C号决定 (A/AC.96/1063)	是 ST/SGB/2007/11 第40/2008号部门间备忘录 第042/2008号外地办事处备忘录	是 难民署道德操守办公室
	儿基会	是 2007年12月	是 执行局第2008/2号决定 执行局第2009/8号决定 执行局第2014/12号决定 执行局第2010/18号决定	是 ST/SGB/2007/11	是 儿基会道德操守办公室
	项目署	是 2009年1月	是 执行局第2010/17号决定	是 ST/SGB/2007/11 OLLG.2018.08: Compliance	是 2009年至2018年：项目署道德操守办公室

	组织	设立道德操守职能	立法机构或理事机构的决定	内部行政指示	专职内部道德操守职能
				OD.PCG.2017.01	自 2019 年以来：项目署道德操守和合规办公室
	近东救济工程处	是 道德操守干事职位 2008 年 道德操守办公室 2009 年 9 月	否	是 OD 30, 1, 2020 年 10 月 ST/SGB/2007/11	是 近东救济工程处道德操守办公室， 直至 2020 年，隶属于内部监督事务部
	妇女署	否 道德操守服务由联合国道德操守办公室提供	否	是 根据妇女署与联合国道德操守办公室的换文，包括 2011 年 5 月 11 日和 18 日的备忘录 ST/SGB/2007/11	否
	粮食署	是 2008 年 1 月 31 日	是 执行局第 2007/EB.2/4 号决定	是 ED2008/002 ST/SGB/2007/11	是 粮食署道德操守办公室
其他联合国机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	是 2009 年 关于设立专门的道德操守职能的 UNAIDS/PCB (44)/19.22 (2019 年 10 月 31 日)	否	是 执行主任通告(2010 年 10 月 10 日) 执行主任关于艾滋病署道德操守职能的备忘录(2020 年 5 月 26 日)	是 2009 年至 2014 年：组织业绩和道德操守办公室，后改为道德操守和改革管理办公室 2014 年至 2020 年：负责管理和对外关系的副执行主任办公室高级道德操守干事 自 2020 年 5 月以来：艾滋病署道德操守办公室
专门机构和原子能机构	粮农组织	是 2009 年 12 月 最初设立了一个包括道德操守和监察员的双重职能，自 2020 年以来分为两个独立职能	是 第 1/2008 号决议 第 3/2009 CL 161/4 号决议(理事会 2019 年 4 月决定)	是 2009 年 12 月 7 日第 2009/39 号总干事公报	是 2009 年 12 月：设立道德操守办公室 2014 年：为行政目的在法律办公室下设立监察员/道德操守干事职位 2019 年：决定将两个职能分开 自 2020 年起设立专职道德操守职能 粮食署道德操守办公室

	组织	设立道德操守职能	立法机构或理事机构的决定	内部行政指示	专职内部道德操守职能
	原子能机构	是 2018年5月	是 GC (61)/4	原子能机构道德操守职能部门的道德操守政策和章程 AM.XI/2(2019年4月1日)	是 原子能机构道德操守职能
	民航组织	是 2011年11月4日	是 理事会第193/6号决定	是 民航组织服务代码 Doc 7350/9 (2011年11月)	是 民航组织道德操守办公室
	劳工组织	是 2006年4月	是 dec-GB.298/8/3 dec-GB.304/8/3	是 2019年11月11日 IGDS No. 76 (v. 2)	否 <sup>a</sup> 双重功能，直到2021年12月为止，委托给性别、平等和多样性处的一名平等和不歧视问题资深专家，该专家兼职担任道德操守干事(25%)
	海事组织	是 2014年2月 内部监督和道德操守办公室 2012年	否	是 秘书长通过核准海事组织道德操守职能的职权范围而设立	否 内部监督办公室负有双重职能，委托给内部监督和道德操守办公室主任(20%) 内部监督和道德操守办公室
	国际电联	是 2009年12月	是 第1308号决议 理事会核准(C09/121, 第3.21段)	是 第11/02号服务令(2011年2月22日)	是 与气象组织共用职能(国际电联80%，气象组织20%)
	教科文组织	是 2009年10月	是 第34 C/2.2号决议；34 C/5.7；和 34C/66.3 176 EX/Dec.61	是 DG/NOTE/09/56(2009年10月9日)	是 教科文组织道德操守办公室
	工发组织	是 2010年3月，在颁布《道德行为守则》以后	否	是 DGB/2020/10(2020年10月28日)	是 道德操守和问责制办公室
	世旅组织	是 2013年	是 执行委员会2012年10月 第CE/DEC/12(XCIV)号决定	是 秘书长的一项决定，理事机构在2018年5月EC/DEC/15(CVIII)号决定第31页中确认了这一决定。	否 (a) 2013年至2016年委托给项目署咨询人 (b) 2017-2018年由智利一位退休的世旅组织官员提供

<sup>a</sup> 2021年6月，劳工组织理事会核准在2022-2023年方案预算下设立一个全职道德操守干事职位。

	组织	设立道德操守职能	立法机构或理事机构的决定	内部行政指示	专职内部道德操守职能
				CE/108/DEC 号文件； CE/DEC/15(CVIII)	(c) 自 2018 年 5 月起双重职能，委托给道德、文化和社会责任部负责官员(10%)
	万国邮联	是 2009 年	是 CA C 3 2009.1-Doc 17 CA C 2 2014.1-Doc 12a	否	否 2009 年由行政理事会设立，作为兼任法律顾问的双重职能 自 2011 年以来，万国邮联与国际电联和气象组织共用道德操守职能 自 2014 年以来，道德操守职能通过正式招标程序后外包给私营部门的一个外部服务提供商，签订一份不可续签的 3 年合同。自 2010 年以来，财务披露方案已外包给私营部门以外的另一家外部服务提供商
	世卫组织	是 2014 年 1 月 作为合规、风险管理和道德操守办公室道德操守股，设有专职道德操守股	否	是 世卫组织向所有工作人员通报设立合规、风险管理和道德操守办公室的情况，作为世卫组织改革的一部分(2013 年至 2014 年)	是 作为合规、风险管理和道德操守办公室的一个专门单位
	知识产权组织	是 2010 年设立，作为知识产权组织战略调整方案下综合道德操守和廉正制度的一部分	否	是 第 25/2010 号办公室指示，知识产权组织道德操守办公室(2010 年 6 月 9 日)	是 知识产权组织道德操守办公室
	气象组织	是 2009 年	否	是	是 到 2014 年为止，与国际电联和万国邮联共用道德操守职能 自 2017 年以来，道德操守职能与国际电联共用(国际电联 80%，气象组织 20%) 气象组织道德操守办公室

## 附件二

## 道德操守职能部门的职责

	组织	道德操守职能的主要职	涵盖的主题	除公务员制度行为标准之外的本组织的道德守则
联合国秘书处； 其各部门*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	(a) 就道德操守问题向工作人员提供保密咨询和指导，包括管理道德操守热线 (b) 管理财务披露方案 (c) 就赋予道德操守办公室的职责，执行防止报复的政策 (d) 与人力资源厅和其他办公室协调，制定道德操守问题标准、培训和教育，并开展与道德操守有关的外联活动 (e) 支持道德操守标准的制定，促进秘书处内部以及本组织单独管理的机构和方案之间的政策一致性 (f) 担任联合国道德操守小组主席并参加多边组织道德操守网络 (g) 秘书长认为适当的其他职能： - 确保联合国系统的一致性和统一性 - 管理秘书长的自愿披露倡议 - 开展高级人员任命前审查 - 对支持大会主席办公室的信托基金的所有捐款进行尽职调查 - 就恢复供应商资格的整体履约方案向采购司提供独立咨询 - 根据《国际公共部门会计准则》审查和解决管理层主要成员在关联方交易中产生的利益冲突	虽然咨询职能和财务披露方案主要适用于联合国秘书处工作人员，但防止报复政策适用于工作人员和编外人员职类(如个体咨询人和承包商、联合国志愿人员和实习生) ST/SGB/2019/8号文件也涵盖咨询人。	是 ST/SGB/2002/9 ST/SGB/2003/13 ST/SGB/2016/9 ST/SGB/2017/2/Rev.1 ST/AI/2017/1 在联合国系统活动中防止骚扰、包括性骚扰的行为守则 ST/SGB/2018/1 ST/SGB/2019/8 联合国外地特派团的行为 蓝盔人员个人行为守则 联合国志愿人员行为守则 大会主席道德守则
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国

	组织	道德操守职能的主要职	涵盖的主题	除公务员制度行为标准之外的本组织的道德守则
各基金和方案	开发署	(a) 标准制定和政策支持政策制定咨询 (b) 道德培训、提高认识和外联 (c) 就道德操守问题和与道德操守有关的政策向工作人员、编外人员和管理层提供保密咨询和指导 (d) 管理开发署财务披露方案 (e) 保护工作人员免遭报复和促进举报 (f) 向组织和高级管理层通报道德相关风险 (g) 与联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络定期积极接触	所有工作人员和编外人员、服务承包商、联合国志愿人员、个体订约人、实习生和初级专业人员	是 开发署道德守则(2017年10月), 2020年6月更新 ST/SGB/2016/9
	人口基金	(a) 提供保密的咨询和指导 (b) 管理财务披露方案 (c) 根据防止报复政策负责分配给道德操守办公室的活动 (d) 与人口基金相关单位和联合国道德操守小组协调, 制定道德操守问题标准、培训和教育, 并开展道德操守外联活动, 以确保联合国系统统一和一致地处理道德操守相关问题 (e) 向管理层提供指导, 以确保本组织的规则、政策、程序和做法加强和促进《联合国宪章》和其他适用的工作人员细则和条例所要求的最高道德操守和廉正标准	各类人员都必须遵守工作人员细则、条例和行为标准。防止报复政策适用于所有类别的人员	否 ST/SGB/2016/9
	难民署	(a) 道德操守咨询和指导 (b) 防止报复 (c) 管理举报热线求助热线 (d) 外展、培训和教育 (e) 行为守则对话会 (f) 联合国财务披露方案 (g) 标准制定和政策支持 (h) 防止性剥削和性虐待(至 2019 年) (i) 与联合国道德操守小组和其他道德操守委员会的协调 (j) 联合国系统的一致性和统一性	除难民署工作人员外, 附属工作人员也包括在内	是 难民署行为守则(2004 年 6 月) ST/SGB/2016/9
	儿基会	(a) 就道德操守问题向工作人员和管理层提供保密咨询和指导 (b) 培训、教育和外联 (c) 标准制定和政策支持 (d) 利益冲突和财务披露方案 (e) 保护工作人员免遭报复 (f) 参加联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络(协助统一联合国系统内处理道德操守问题的办法)	所有工作人员和编外人员、咨询人、个体订约人、待命人员、联合国志愿人员和实习生	否 ST/SGB/2016/9

	组织	道德操守职能的主要职	涵盖的主题	除公务员制度行为标准之外的本组织的道德守则
	项目署	(a) 制定道德操守问题标准、培训和教育 (b) 向管理层提供指导, 以确保项目署规则促进廉正标准 (c) 就道德操守问题向工作人员提供保密咨询和指导 (d) 提高对道德标准和预期行为的认识 (e) 管理项目署防止报复政策 (f) 管理项目署财务披露方案 (g) 参与联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络 (h) 履约(制定新的履约方案)	所有工作人员和编外人员、根据个体订约人协议留用的个体订约人以及根据项目署特定合同模式(如实习协议和志愿者协议)留用的其他人员	否 ST/SGB/2016/9
	近东救济工程处	(a) 制定道德操守问题标准、培训和教育 (b) 向管理层提供咨询和支持, 以加强和促进廉正标准 (c) 就道德操守问题向工作人员提供保密咨询 (d) 作为提高工作人员对道德操守标准和预期行为认识的协调中心 (e) 担任联合国财务披露方案的协调中心 (f) 管理地区工作人员利益申报方案 (g) 根据近东救济工程处防止和应对被禁止行为以及性剥削和性虐待的政策, 承担全机构协调员的责任 (h) 参与联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络	近东救济工程处所有人员, 包括工作人员、联合国志愿人员、国际和当地聘用的实习生和志愿人员、借调专家、根据关于与个人服务提供商签订合同的 CPD/1 聘用的个人服务提供商, 以及根据关于雇用日薪工人的 GSC 05/2010 聘用的日薪工人	是 核心价值观和指导原则 ST/SGB/2016/9
	妇女署	见联合国道德操守办公室	妇女署所有工作人员和人员, 如服务合同持有者、咨询人、个体订约人、根据有偿借调协定或无偿借调协定聘用的人员、联合国志愿人员、研究员和实习生	ST/SGB/2016/9 ST/SGB/2018/1
	粮食署	(a) 咨询和指导 (b) 年度利益冲突和财务披露方案 (c) 防止报复-保护举报人政策 (d) 标准制定和政策宣传 (e) 培训、教育和外联 (f) 防止性剥削和性虐待 (g) 联合国的一致性: 联合国道德操守小组、多边组织道德操守网络和设在罗马的机构	粮食署所有工作人员和各类雇员, 不论合同类型和期限	是 粮食署行为守则(2014年10月)

	组织	道德操守职能的主要职	涵盖的主题	除公务员制度行为标准之外的本组织的道德守则
其他联合国机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	(a) 就道德操守问题向艾滋病署管理层和工作人员提供咨询 (b) 制定、审查和传播道德相关政策 (c) 帮助管理人员发展处理道德问题的技能和能力 (d) 提高工作人员对预期道德操守标准和行为的认识，包括制定道德操守培训方案和有针对性的外联活动 (e) 根据防止报复政策履行赋予道德操守办公室的职责 (f) 制定和执行艾滋病署利益申报方案 (g) 作为性剥削和性虐待问题的协调中心 (h) 与联合国系统道德操守网络和相关外部组织联络	所有工作人员和人员，如实习生、临时顾问、特别服务协议持有者、工作业绩协定持有者和咨询人	是 艾滋病署秘书处道德操守指南(2015年4月)
专门机构和原子能机构	粮农组织	(a) 咨询和指导 (b) 财务披露方案 (d) 道德操守培训 (e) 宣传和外联 (f) 标准制定和政策宣传 (g) 保护举报人。	所有职类工作人员和编外人员	是 道德行为守则(在本次审查时正在编写)
	原子能机构	(a) 教育、外联和培训 (b) 加强道德操守框架 (c) 就道德操守问题向工作人员和其他人员以及管理层提供咨询 (d) 管理原子能机构的举报人政策下的防止报复条款 (e) 管理原子能机构的财务和利益冲突披露方案 (f) 参与多边组织道德操守网络	所有工作人员和编外人员，如咨询人、某些类型的免费专家、技术合作专家和实习生。道德操守职能部门还可就承包商的关联企业提供咨询	否
	民航组织	(a) 向所有工作人员提供保密的道德操守咨询和指导，并保护从工作人员和其他来源收到的所有保密信息 (b) 就道德操守问题的政策和程序向秘书长和理事会提供咨询 (c) 执行民航组织保护工作人员不因举报不当行为和配合正式授权的审计或调查而遭到报复的政策 (d) 通过制定和实施强制性道德操守培训方案(初期和复习)和内部沟通，包括为民航组织道德操守职能网站提供资料，进行预防和外联 (e) 制定、实施和管理民航组织财务披露方案	民航组织所有工作人员和编外人员，包括但不限于免费提供的人员、咨询人、专家、实习生和根据合同关系为民航组织工作的个人	是 民航组织道德操守框架(2020年7月9日)
	劳工组织	(a) 道德操守咨询 (b) 提高认识和培训	仅限于工作人员	是

	组织	道德操守职能的主要职	涵盖的主题	除公务员制度行为标准之外的本组织的道德守则
		(c) 政策制定 (d) 防止报复 (e) 劳工组织工作人员雇用的家庭佣工 (f) 参与多边组织道德操守网络 注：财务披露方案由财务主计长管理		2009年劳工组织工作人员行为原则
	海事组织	(a) 管理财务披露方案 (b) 制定道德问题标准、培训和教育材料 (c) 就道德操守问题向工作人员提供保密咨询和指导 (d) 根据防止报复政策履行赋予道德操守办公室的职责 (e) 向管理层提供指导，以确保规则、政策、程序和做法加强和促进廉正标准 (f) 参加相关机构间论坛	所有工作人员和临时工作人员、与海事组织达成合作安排的非海事组织实体的雇员或个人(包括实习生、咨询人和承包商)以及特派专家。	是 道德守则(2016年4月21日)
	国际电联	(a) 促进道德意识的环境： - 报告、管理和监测举报不当行为热线 - 提供与道德操守有关的材料和信息，并管理道德操守办公室的外部网页 - 传播提高认识的材料 - 为所有工作人员举办反欺诈培训课程 - 在线道德培训 - 在线反欺诈培训 - 新聘员工上岗培训及宣誓仪式 (b) 加强法律和行政框架，包括保护工作人员免遭报复 (c) 向工作人员提供咨询和指导 (d) 管理财务披露方案 (e) 受理和审查不当行为投诉 (f) 联合国系统的一致性和统一性，如参加多边组织道德操守网络 (g) 在机构间一级与内部利益相关者合作，促进创建一个没有骚扰或虐待的工作场所	国际电联全体人员	是 国际电联人员道德守则(2011年2月22日)
	教科文组织	(a) 向工作人员和管理层提供保密的道德操守咨询 (b) 根据反骚扰政策，审查和处理非正式解决骚扰案件的请求 (c) 就职场冲突提供建议和指导 (d) 根据保护举报人政策审查保护请求 (e) 管理财务披露系统 (f) 就利益冲突问题提供建议，并管理馈赠政策的实施	所有员工(工作人员、编外人员、实习生、咨询人、服务合同持有者、志愿者等)。如果涉及教科文组织员工的行为，教科文组织以外的实体或个人也可以提出事项	否

	组织	道德操守职能的主要职	涵盖的主题	除公务员制度行为标准之外的本组织的道德守则
		(g) 起草与道德操守有关的政策，并支持内部利益攸关方制定政策和协议，以确保这些政策和协议产生本组织的核心道德价值观 (h) 担任防止性虐待和性剥削问题协调中心 (i) 举办道德操守培训和反骚扰讲习班		
	工发组织	(a) 审查、制定和实施道德操守政策、程序和做法 (b) 提供政策、程序和最佳做法方面的专家咨询服务 (c) 协助实施组织问责制框架 (d) 通过培训、宣传和其他手段加强和提高人员的认识 (e) 就道德操守问题向员工提供保密咨询和指导 (f) 为管理层准备关于系统性道德问题的机密报告 (g) 管理关于财务披露和利益申报的政策 (h) 根据防止报复政策履行赋予道德操守办公室的职责 (i) 受理关于违反道德行为守则的投诉或报告，并酌情将其提交评价和内部监督办公室调查 (j) 协助总体管理和业务司司长制定道德或问责政策 (k) 监测道德操守和履约方案方面新的发展动态和全系统最佳做法 (l) 履行赋予该办公室的其他职能和责任	工发组织全体人员	是 道德行为守则(2010年3月1日)
	世旅组织	(a) 制定和传播道德标准 (b) 制定和实施强制性道德操守培训 (c) 向本组织所有人员提供保密的道德操守咨询和指导 (d) 执行本组织保护工作人员免遭报复的政策 (e) 管理本组织财务披露方案 (f) 受理包括骚扰在内的不道德行为的投诉，就是否有初步证明的案件提出建议，并向管理层建议处理该案件的最佳方法 (g) 利用道德操守热线，不仅接收关于道德操守问题的举报，而且接收所有不当行为的举报或投诉，并适当地转介其他部门 (h) 应秘书长要求，协助工作人员之间的调解 (i) 在案件需要调查时，协助确定合适的调查员 (j) 初步审议关于对行政首长不当行为指控的投诉，以期酌情建议采取行动 (k) 参与多边组织道德操守网络	所有世旅组织人员，包括服务合同持有者、专家、借调官员、实习生和特别顾问	否
	万国邮联	(a) 审查、反馈和制定相关的行政指示 (b) 与人力资源和其他办公室一起制定关于道德操守的标准、培训和提高认识运动 (b) 提供关于道德操守问题的工作人员培训课程	工作人员和编外人员	是 行为守则(2007年)，目前正在审查

	组织	道德操守职能的主要职	涵盖的主题	除公务员制度行为标准之外的本组织的道德守则
		(c) 道德领域的提高认识运动 (d) 向万国邮联管理层提供咨询和指导，以使规则、内部条例、程序和做法加强和促进廉正 (e) 开发和管理事件响应系统(举报) (f) 回应和核实举报的事件 (g) 向工作人员提供关于道德操守事项的保密咨询和指导 (h) 编写年度活动报告 注：由道德操守服务提供商以外的外部服务提供商管理的财务披露方案		
	世卫组织	(a) 道德操守标准制定和政策制定及支持 (b) 向管理层提供咨询 (c) 防止性剥削和性虐待 (d) 教育和外联 (e) 实施强制性道德操守培训 (f) 就与道德有关的事项向工作人员提供咨询和指导 (g) 管理世卫组织关于举报和防止报复的政策 (h) 管理廉正热线，并通过该热线接收关于指称不当行为的举报 (i) 审查通过廉正热线收到的报告，并酌情提请采取行动 (j) 管理工作人员利益申报方案 (k) 管理技术专家的利益申报，并就利益冲突向外部专家或顾问提供咨询意见 (l) 参与多边组织道德操守网络	所有世卫组织工作人员、技术专家需提交利益申报	是 《道德操守和职业行为守则》 (2016年)
	知识产权组织	(a) 工作人员提高认识和培训 (b) 就道德操守问题向工作人员和其他人员提供保密咨询和指导 (c) 标准制定和政策制定 (d) 管理本组织财务披露和利益申报方案 (e) 根据防止报复政策履行赋予道德操守办公室的职责 (f) 制定关于道德操守问题的标准、培训和教育，并确保对所有工作人员和其他人员进行定期道德操守培训 (g) 在联合国内部就道德操守相关问题开展全系统协作，例如与多边组织道德操守网络开展协作	工作人员和其他人员	是 道德守则(2017年8月)
	气象组织	(a) 就道德操守问题向气象组织工作人员提供保密咨询和指导 (b) 向气象组织管理层提供咨询和指导，以加强和促进道德标准和遵守规则、政策和程序	仅限于工作人员	是 道德守则

	组织	道德操守职能的主要职	涵盖的主题	除公务员制度行为标准之外的本组织的道德守则
		(c) 制定、审查道德操守问题相关政策、培训和指导，并提高对其的认识 (d) 根据本组织保护工作人员免遭报复政策，履行赋予道德操守干事的职责 (e) 防止性骚扰和防止性剥削及性虐待 (f) 预防和外联：作为提高工作人员对道德操守标准和预期行为认识的协调中心 (g) 政策和宣传：制定、审查和传播与所有道德问题有关的政策、标准制定、培训和指导 (h) 防止报复 (i) 秘书长认为适当的其他职能 (k) 参与多边组织道德操守网络 注：财务披露方案不是由道德操守办公室管理		

## 附件三

## 道德操守职能主管职位安排

组织	道德操守职能主管职位的职级	专职全职职位	道德操守专业背景是必要的资格	通过外部空缺通知征聘道德操守主管	工作人员代表参加甄选或任用委员会	独立审计和监督委员会参与甄选或征聘道德操守职能主管
联合国秘书处 <sup>a</sup>	D-2	是	是	是	否 在 2015 年之前，曾非正式地征求过工作人员代表的意见	否
开发署	D-1	是	是	是	否	是
人口基金	D-1	是	是	是	否	否
难民署	D-1	是	否	否 <sup>b</sup>	否	否
儿基会	D-1	是	是	是	否	否
项目署	D-1	是	是	是	否	否
近东救济工程处	P-5	是	是	是	否	否
妇女署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
粮食署	D-1	是	是	是	否	否
艾滋病署	P-5(计划于 2021 年推出) <sup>c</sup>	是	是	是	是	- <sup>d</sup>
粮农组织	P-5	是	是	是	否	否
原子能机构	P-5	是	是	是	否	-

<sup>a</sup> 包括贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室和国贸中心。

<sup>b</sup> 2020 年难民署道德操守办公室主任职位的最新空缺通知只公布在难民署网站上，而不是像联合国其他组织的类似职位那样在联合国系统内外广为公布。

<sup>c</sup> 目前由一名 D-1 级主任(前办公室主任)临时履行职责，直至征聘一名道德操守主任(P-5 员额)。

<sup>d</sup> 在本次审查时，艾滋病署、原子能机构、海事组织、世旅组织和万国邮联没有独立的外部审计和监督委员会。艾滋病署理事机构于 2020 年 12 月决定设立一个独立监督委员会，其成员将于 2021 年征聘。

组织	道德操守职能主管职位的职级	专职全职职位	道德操守专业背景是必要的资格	通过外部空缺通知征聘道德操守主管	工作人员代表参加甄选或任用委员会	独立审计和监督委员会参与甄选或征聘道德操守职能主管
国际民航组织	P-5	是	是	是	否	否
劳工组织	P-5 <sup>e</sup>	否(双重职能) <sup>f</sup>	是	是	是	否
海事组织	D-1 <sup>g</sup>	否(双重职能)	是	是	-	-
国际电联	P-5	是(与气象组织共用职能)	是	是	是	否
教科文组织	P-5	是	是	是	是	否
工发组织	P-5	是	是	是	是	否
世旅组织	P-4 <sup>h</sup>	否(双重职能)	否	-	-	-
万国邮联	道德操守职能外包给私营部门的外部服务提供商	否 P-5 担任道德操守事项内部协调员(10%)	-	- 通过公开招标程序确定外部供应商	-	-
世卫组织	D-1(合规、风险管理和道德操守办公室主任)P-5(道德操守协调员)	是	是	是	是	否
知识产权组织	P-5	是	是	是	是	是
气象组织	P-5	否(与国际电联共用职能)	是	是	是	是

<sup>e</sup> 到 2021 年底，道德操守职能委托给性别、平等、多样性和包容处的一名 P-5 级平等和不歧视问题高级专家，他兼任道德操守干事(25%)。

<sup>f</sup> 设立了一个全职道德操守干事职位，将于 2022 年填补。

<sup>g</sup> 道德操守职能委托给内部监督和道德操守办公室 D-1 级主任，他兼任道德操守干事(20%)。

<sup>h</sup> 道德操守职能委托给道德操守和社会责任方案的 P-4 级主任，他兼任道德操守干事(10%)。

## 附件四，第一部分

## 道德操守职能主管的独立性(报告方式)

	组织	道德操守职能主管向行政首长直接报告	道德操守职能主管直接向理事机构报告	向行政首长提交年度道德操守活动报告	向理事机构提交年度道德活动报告，作为道德职能部门主管或行政首长的报告	向理事机构提交单独的管理方反应	在年度道德活动报告中向管理层和/或理事机构提出建议	道德操守职能部门主管接触理事机构
联合国秘书处；其各部分*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	是	否	是	行政首长	否	是，提交大会	否
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
各基金和方案	开发署	是	是	是 (a) 提交联合国道德操守小组 <sup>a</sup> 审查，(b) 提交开发署署长参考	道德操守职能主管	是	是 提交管理层	是
	人口基金	是	是	是 (a) 提交 EPUN 审查和(b) 提交执行主任供参考	道德操守职能主管	是	是 提交管理层	是
	难民署	是	否	是	年度道德活动报告不提交给理事机构	否	是 提交管理层	否

<sup>a</sup> 联合国道德操守小组在本表中缩写为 EPUN。

	组织	道德操守职能主管向行政首长直接报告	道德操守职能主管直接向理事机构报告	向行政首长提交年度道德操守活动报告	向理事机构提交年度道德活动报告，作为道德职能部门主管或行政首长的报告	向理事机构提交单独的管理方反应	在年度道德活动报告中向管理层和/或理事机构提出建议	道德操守职能部门主管接触理事机构
				(a) 提交 EPUN 审查和(b) 提交高级专员				
	儿基会	是	否	是 (a) 提交 EPUN 审查和(b) 提交执行主任供参考	道德操守职能主管	是	是 提交管理层	是
	项目署	是	否	是 (a) 提交 EPUN 审查和(b) 提交执行主任供参考	道德操守职能主管	是	是 提交管理层	是
	近东救济工程处	是	否	是 (a) 提交 EPUN 审查, (b) 提交内部监督咨询委员会审查和咨询, (c) 提交主任专员参考	道德操守职能主管	是	是 提交管理层	是
	妇女署	否	否	否	否	否	否	否
	粮食署	否 自 2019 年起	否	是 (a) 提交 EPUN 审查和(b) 提交执行主任供参考	道德操守职能主管	否	否	是
其他联合国机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国

	组织	道德操守职能主管向行政首长直接报告	道德操守职能主管直接向理事机构报告	向行政首长提交年度道德操守活动报告	向理事机构提交年度道德活动报告，作为道德职能部门主管或行政首长的报告	向理事机构提交单独的管理方反应	在年度道德活动报告中向管理层和/或理事机构提出建议	道德操守职能部门主管接触理事机构
	艾滋病署	否 通过办公室主任报告执行主任	是 <sup>b</sup>	是	是 <sup>c</sup>	是	否	否
专门机构和原子能机构	粮农组织	是	否	是	行政首长	否	否	是
	原子能机构	是	否	是	行政首长，事实上由道德操守职能主管提交	否	否	是
	国际民航组织	是	是	是	行政首长，事实上由道德操守职能主管提交	否	是 提交管理层和/或理事机构	是
	劳工组织	是	否	是	否，年度报告不提交给理事机构	否	否	否
	海事组织	是	否	是	行政首长	否	否	否
	国际电联	是	否	是	行政首长	否	否	是
	教科文组织	是	否	是	行政首长，事实上由道德操守职能主管提交	否，行政首长可在单独的附件下提出意见	是 提交管理层	否
	工发组织	否	否	是	否，年度报告不提交给理事机构	否	否	否

<sup>b</sup> 从 2021 年开始。

<sup>c</sup> 直到 2020 年，艾滋病署道德操守办公室的年度报告是提交方案协调委员会的题为“战略人力资源管理问题最新情况”的报告的一部分。从 2021 年起，道德操守职能部门的年度报告作为单独的专门文件提交方案协调委员会。

	组织	道德操守职能主管向行政首长直接报告	道德操守职能主管直接向理事机构报告	向行政首长提交年度道德操守活动报告	向理事机构提交年度道德活动报告，作为道德职能部门主管或行政首长的报告	向理事机构提交单独的管理方反应	在年度道德活动报告中向管理层和/或理事机构提出建议	道德操守职能部门主管接触理事机构
	世旅组织	是	否	是	否 <sup>d</sup>	否	否	否
	万国邮联	是	否	是	行政首长，事实上由外部道德操守服务提供商提交	否	否	否
	世卫组织	是 <sup>e</sup>	是	是	行政首长	否	否	否
	知识产权组织	是	否	是	行政首长	否	是 提交管理层和/或理事机构	是
	气象组织	是	否	是	道德操守职能主管	否	是 提交理事机构	否

<sup>d</sup> 世旅组织道德操守干事的年度报告是作为提交给世旅组织执行理事会的人力资源报告的附件发布的。

<sup>e</sup> 合规、风险管理和道德操守办公室主任直接向行政首长和理事机构报告，并在提交年度道德操守活动报告时出席理事机构会议。

## 附件四，第二部分

## 道德操守职能主管的独立性(合同状况)

	组织	任命		解雇或免职		任期限制	试用期	合同次数	离职后限制
		由行政首长决定	须与审计和监督委员会协商并/或经其批准	由行政首长决定	须与审计和监督委员会协商并/或经其批准	受任期限制	年数	一个任期内签发的合同数量	以后不得从事本组织其他职能
联合国秘书处；其各部厅*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	是	否	是	否	否	否	- <sup>a</sup>	否
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
各基金和方案	开发署	是	是	是	是	是 5年 可续签一次，为 期5年	是 1年，自2021年 起对所有工作人员	初始合同2年(包 括1年试用期)， 延期3年 (2+3年)	是
	人口基金	是	否	是	否	是 5年 可续签一次，最 多5年	否	连续几次 1+2+2年	是
	难民署	是	否	是	否	否 <sup>b</sup>	否	- <sup>c</sup>	否

<sup>a</sup> 联合国道德操守办公室主任目前为连续任用。

<sup>b</sup> 根据难民署关于总部职位标准任期的条例，以5年为限。

<sup>c</sup> 联合国道德操守办公室主任目前为连续任用。

	组织	任命		解雇或免职		任期限制	试用期	合同次数	离职后限制
		由行政首长决定	须与审计和监督委员会协商并/或经其批准	由行政首长决定	须与审计和监督委员会协商并/或经其批准	受任期限制	年数	一个任期内签发的合同数量	以后不得从事本组织其他职能
	儿基会	是	否	是	是	是 5年 可续签一次，最多5年	否	一个完整任期	是
	项目署	是	否	是	否	否	否	初始合同1年 可续签，视资金供应情况和令人满意的业绩而定	否
	近东救济工程处	是	否	是	否	是 6年 不可续签	是 1年	试用期以后续签几次 (1+2+3年)	是
	妇女署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	粮食署	是	否	是	否	是 4年 可续签一次，为期4年	是 1年	试用期过后，一个完整任期 (1+3年)	是
其他联合国机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	是	<sup>d</sup>	是	-	是 5年 可续签一次，为期2年	..	..	是

<sup>d</sup> 艾滋病署、原子能机构、海事组织、世旅组织和万国邮联没有独立的外部审计和监督委员会。艾滋病署理事机构于2020年12月决定设立一个独立监督委员会，将于2021年甄选其成员。

	组织	任命		解雇或免职		任期限制	试用期	合同次数	离职后限制
		由行政首长决定	须与审计和监督委员会协商并/或经其批准	由行政首长决定	须与审计和监督委员会协商并/或经其批准	受任期限制	年数	一个任期内签发的合同数量	以后不得从事本组织其他职能
专门机构和原子能机构	粮农组织	是	否 <sup>e</sup>	是	否	是 7年 不可续签	是 1年	试用期后连续几次续签(1+2+4年)	是
	原子能机构	是	-	是	-	是 3年 可续签两次, 每次2年 <sup>f</sup>	是 1年	试用期过后, 一个完整任期	是
	民航组织	是	是	是	是	是 7年 不可续签	是 1年	试用期过后, 一个完整任期	是
	劳工组织	是	否	是	否	否	是 24个月	在行为和表现令人满意的情况下, 在试用期后延长合同	否
	海事组织	是	-	是	-	否	..	-	否
	国际电联	是	否	是	否	否	是 1年	..	否
	教科文组织	是	否	是	否	是 4年 不可续签	是 1年	试用期过后, 一个完整任期	是
	工发组织	是	否	是	否	否	是, 1年	..	否

<sup>e</sup> 将审查委员会的职权范围, 以纳入这些考虑。

<sup>f</sup> 根据相关机构工作人员细则关于最长服务期的规定。

	组织	任命		解雇或免职		任期限制	试用期	合同次数	离职后限制
		由行政首长决定	须与审计和监督委员会协商并/或经其批准	由行政首长决定	须与审计和监督委员会协商并/或经其批准	受任期限制	年数	一个任期内签发的合同数量	以后不得从事本组织其他职能
	世旅组织	是	-	是	-	否	-	-	否
	万国邮联	是 遵循公开招标程序	-	是	-	是 <sup>g</sup> 3年 不可续签	-	-	-
	世卫组织	是 <sup>h</sup>	否	是	否	否	..	-	否
	知识产权组织	是	是	是	是	是 4年 可续签一次，为期4年	是 1年	试用期过后，一个完整任期	是
	气象组织	是	否	是	否	见国际电联	见国际电联	见国际电联	见国际电联

<sup>g</sup> 道德操守职能外包给私营部门的外部服务提供商

<sup>h</sup> 信息指合规、风险管理和道德操守办公室主任。

## 附件五

## 审计和监督委员会相对于道德操守部门的作用

	组织	本组织有一个审计和监督委员会	审计和监督委员会协助理事机构或向其提供咨询意见	道德操守已列入审计和监督委员会的任务或职权范围	审计和监督委员会审查道德操守职能及其活动	审计和监督委员会审查道德操守职能部门的预算和人员配置要求	审计和监督委员会审查道德操守职能部门的总体业绩	参与道德操守职能主管的甄选或征聘和解雇或免职	审计和监督委员会发布关于道德操守的正式建议
联合国秘书处；其各部厅*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	是	是	否	是(部分)	否	否	否	是
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
各基金和方案	开发署	是	否	是	是	是	是	是	否
	人口基金	是	否	是	是	是	否	否	否
	难民署	是	是	是 <sup>a</sup>	否	否	否	否	否
	儿基会	是	否	是	是	是	是	否	是
	项目署	是	否	是	是	否	否	否	否
	近东救济工程处	是	否	是	是	否	否	否	否

<sup>a</sup> 虽然道德操守没有明确列入难民署监督委员会的职权范围，但它认为应将其列入其审查问责制有效性的职责。因此，道德操守一直是该委员会的一个经常议程项目。

	组织	本组织有一个 审计和监督 委员会	审计和监督委 员会协理事 机构或向其提 供咨询意见	道德操守已列 入审计和监督 委员会的任务 或职权范围	审计和监督委 员会审查道德 操守职能及其 活动	审计和监督委 员会审查道德 操守职能部门 的预算和人员 配置要求	审计和监督委 员会审查道德 操守职能部门 的总体业绩	参与道德操守职 能主管的甄选或 征聘和解雇 或免职	审计和监督委员 会发布关于道德 操守的正式建议
	妇女署	是	否	是	是	是	是	否	否
	粮食署	是	是	是	是	是	是	否	否
其他联合国 机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	否 <sup>b</sup>	-	-	-	-	-	-	-
专门机构和 原子能机构	粮农组织	是	是	是	是	是	否	否	是
	原子能机构	否	-	-	-	-	-	-	-
	民航组织	是	是	是	是	是	是	是	是
	劳工组织	是	是	是	是	否	否	否	否
	海事组织	否	-	-	-	-	-	-	-
	国际电联	是	是	否 <sup>c</sup>	否	否	否	否	否
	教科文组织	是	否	是	是	是	是	否	是
	工发组织	是	是	否	否	否	否	否	否
	世旅组织	否	-	-	-	-	-	-	-
	万国邮联	否	-	-	-	-	-	-	-

<sup>b</sup> 艾滋病署理事机构于 2020 年 12 月决定设立一个独立监督委员会。在本次审查时，其职权范围还未公布。

<sup>c</sup> 国际电联独立管理咨询委员会的修订职权范围于 2018 年获得国际电联理事会批准，其中包括道德责任。但经修订的职权范围没有提交 2018 年国际电联全权代表会议，因此没有获得批准。下一次批准修订案可能是在 2022 年的全权代表会议上。同时，根据“君子协定”，独立管理咨询委员会继续处理与道德有关的问题。

	组织	本组织有一个 审计和监督 委员会	审计和监督委 员会协理事 机构或向其提 供咨询意见	道德操守已列 入审计和监督 委员会的任务 或职权范围	审计和监督委 员会审查道德 操守职能及其 活动	审计和监督委 员会审查道德 操守职能部门 的预算和人员 配置要求	审计和监督委 员会审查道德 操守职能部门 的总体业绩	参与道德操守职 能主管的甄选或 征聘和解雇 或免职	审计和监督委员 会发布关于道德 操守的正式建议
	世卫组织	是	是	否 <sup>d</sup>	否	否	否	否	否
	知识产权组织	是	是	是	是	是	是	是	是
	气象组织	是	是	是	是	是	是	是	是

<sup>d</sup> 世卫组织审计和监督委员会与世卫组织高级领导层达成协议，将道德操守作为其经常议程上的一个“事实上的”项目。职权范围目前正在修订。预计修订案将包括道德操守责任。

## 附件六

## 道德操守职能：服务和咨询请求总数、受培训人员总数和财务披露或利益申报方案参与者总数

	组织	已处理的事项(服务和咨询请求)总数						接受培训的人员总数			已审查的财务披露或利益申报方案参与者总数		
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
联合国秘书处；其各部厅*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	980 <sup>a</sup>	1 671 <sup>b</sup>	1 490	1 966	2 141	1 681	99 427	124 503	107 999	5 937	6 157	5 904
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
各基金和方案	开发署	643	836	995	1 067	1 120	1 143	14 998	17 524	18 199	1 394	1 276	1 459
	人口基金	390	372	443	397	309	430	864	1 338	1 150	515	542	542
	难民署 <sup>c</sup>	约 105	153	191	316	458	420	13 438	约 14 500	13 282	1 716	2 104	2 223
	儿基会	323	321	634	738	788	555	2 786	9 925	约 15 000	2 160	1 613	1 626

<sup>a</sup> 2014年8月1日至2015年8月31日的服务和咨询请求。

<sup>b</sup> 由于报告期的变化，2015-2016年期间包含2015年8月1日至2016年12月31日18个月的数据。

<sup>c</sup> 仅请求道德操守咨询。

	组织	已处理的事项(服务和咨询请求)总数						接受培训的人员总数			已审查的财务披露或利益申报方案参与者总数		
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
	项目署	498	621	961	1 055	868	970	411 <sup>d</sup>	432 <sup>e</sup>	1 392	810	851	893
	近东救济工程处	299	295	316	293	320	286	1 015	780	750	691	829	76 <sup>f</sup> 1 161 <sup>g</sup>
	妇女署 <sup>h</sup>	..	..	..	..	..	..	..	2 072	..	135	154	..
	粮食署	252 <sup>c</sup>	343 <sup>c</sup>	1 229	1 830	1 752	1 177	约 14 000	约 17 000	约 18 000	1 830	2 069	2 618
其他联合国机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署 <sup>c</sup>	97	145	205	234	249	124	662	1 091	约 76% 的工作人员	134	198	467
专门机构和原子能机构	粮农组织 <sup>c</sup>	193	218	251	302	209	288	约 6 800	约 3 500	..	410	411	..
	原子能机构 <sup>c</sup>	..	..	..	92 <sup>i</sup>	202	206	986	2 311	..	201	342	669
	民航组织 <sup>c</sup>	..	..	85	68	58	63	140	250	746	149	149	156
	劳工组织 <sup>c</sup>	..	22	34	40	36	..	490	928	..	164 <sup>j</sup>	161	..

<sup>d</sup> 项目署列明了 2018 年完成道德操守和廉正必修课程的人员人数。其他课程的人数不详。

<sup>e</sup> 项目署列明了 2019 年完成道德操守和廉正必修课程的人员人数。其他课程的人数不详。

<sup>f</sup> 联合国财务披露方案。

<sup>g</sup> 地区工作人员利益申报方案。

<sup>h</sup> 妇女署利用联合国道德操守办公室的服务。

<sup>i</sup> 2018 年 5 月至 12 月。

<sup>j</sup> 财务披露方案由劳工组织司库和财务主计长负责管理。

	组织	已处理的事项(服务和咨询请求)总数						接受培训的人员总数			已审查的财务披露或利益申报方案参与者总数		
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
	海事组织 <sup>c</sup>	..	..	..	13	24	23	37 <sup>k</sup>	19	..	39	44	50
	国际电联 <sup>c</sup>	..	..	50	.. <sup>l</sup>	26	52	0	82	针对所有工作人员	107	168	72
	教科文组织	260	262	355	313	354	362	595	571	1 229	407	422	449
	工发组织 <sup>c</sup>	..	..	..	..	18	40	..	566	..	295	498	..
	世旅组织 <sup>c</sup>	..	..	..	16	24	15	无培训	156	0	15	20	20
	万国邮联 <sup>c</sup>	..	..	..	1	0	2	215	252	..	57 <sup>m</sup>	57	52
	世卫组织 <sup>c</sup>	26	48	约 70	约 110	约 200	约 400	全体工作人员	全体工作人员	95% 的人员	1 452	1 710	4 726 <sup>n</sup>
	知识产权组织 <sup>c</sup>	16	36	40	98	55	50	500	470	412	105	105	111
	气象组织 <sup>c</sup>	..	..	15	15	22	25	..	..	140	43 <sup>o</sup>	47	..

<sup>k</sup> 仅限工作人员。

<sup>l</sup> 国际电联道德操守干事员额于 2018 年 5 月至 2019 年 6 月空缺。

<sup>m</sup> 财务披露方案外包给私营部门的外部服务提供商。

<sup>n</sup> 这个数字包括工作人员和外部专家或顾问。

<sup>o</sup> 财务披露方案由气象组织内部监督办公室管理。

## 附件七

## 道德操守办公室的职责：标准制定和政策支持、培训以及关于适用联检组 2010 年标准的咨询和指导

	组织	(a) 道德操守办公室在标准制定和政策支持方面发挥主导作用，包括但不限于馈赠、荣誉和奖章、利益冲突、保护举报人政策和财务披露政策	(b) 道德操守办公室在为本组织所有工作人员制定强制性培训方案(初训和复训)和讲习班方面发挥主导作用	(c) 道德操守办公室开发一个关于本组织道德操守职能的网站，该网站内容全面并定期更新	(d) 道德操守办公室在规定时限内回应咨询和指导请求	(e) 道德操守办公室保存所提供咨询和指导的记录	(f) 道德操守办公室与秘书处其他有关实体协调，确保向工作人员提供的咨询和指导的一致性
联合国秘书处；其各部厅*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	是	是	是	是	是	是
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
各基金和方案	开发署	是	是	是	是	是	是
	人口基金	是	是	否	是	是	是
	难民署	是	是	否	是	是	是
	儿基会	是	是	是	是	是	是
	项目署	是	是	是	是	是	是
	近东救济工程处	是	是	是	是	是	是
	妇女署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	粮食署	是	是	是	是	是	是

	组织	(a) 道德操守办公室在标准制定和政策支持方面发挥主导作用,包括但不限于馈赠、荣誉和奖章、利益冲突、保护举报人政策和财务披露政策	(b) 道德操守办公室在为组织所有工作人员制定强制性培训方案(初训和复训)和讲习班方面发挥主导作用	(c) 道德操守办公室开发一个关于本组织道德操守职能的网站,该网站内容全面并定期更新	(d) 道德操守办公室在规定时限内回应咨询和指导请求	(e) 道德操守办公室保存所提供咨询和指导的记录	(f) 道德操守办公室与秘书处其他有关实体协调,确保向工作人员提供的咨询和指导的一致性
其他联合国机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	是	是	否	是	是	是
专门机构和原子能机构	粮农组织	是	是	是	是	是	是
	原子能机构	是	是	是	是	是	是
	民航组织	是	是	是	是	是	是
	劳工组织	是	否	是	是	是	是
	海事组织	是	是	否	是	是	是
	国际电联	是	是	是	是	是	是
	教科文组织	是	是	是	是	是	是
	工发组织	是	是	是	是	是	是
	世旅组织	是	是	是	是	是	是
	万国邮联	是	否	是	是	是	是
	世卫组织	是	否 <sup>a</sup>	是	是	是	是
	知识产权组织	是	是	是	是	是	是
气象组织	是	是	是	否	是	是	

注：联检组 2010 年标准载于 JIU/REP/2010/3。

<sup>a</sup> 联检组获悉，2021 年正在制定强制性培训。

## 附件八

## 道德操守办公室在保护举报人政策下适用联检组 2010 年和 2020 年标准的责任

	组织	(a) 道德操守办公室受理关于指称报复的投诉	(b) 道德操守办公室在严格保密的条件下受理和审查投诉	(c) 道德操守办公室受理指称报复的投诉的方式包括热线和专用电子邮件地址	(d) 道德操守办公室迅速审查投诉	(e) 道德操守办公室对指称的报复行为进行初步审查，如果发现足以确认事实的证据，则要求进行正式调查	(f) 道德操守办公室将初步审查和调查结果书面通知申诉人	(g) 如果发现报复行为，道德操守办公室则通知行政首长	(h) 如果发现指称的报复投诉是无意义的或故意捏造的，道德操守办公室则通知行政首长
联合国秘书处；其各部厅*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	是	是	是	是	是	是	是	否
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
各基金和方案	开发署	是	是	是	是	是	是	是	否
	人口基金	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否
	难民署	是	是	是	是	是	是	是	否
	儿基会	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否
	项目署	是	是	是	是	是	是	是	否

	组织	(a) 道德操守办公室受理关于指称报复的投诉	(b) 道德操守办公室在严格保密的条件下受理和审查投诉	(c) 道德操守办公室受理指称报复的投诉的方式包括热线和专用电子邮件地址	(d) 道德操守办公室迅速审查投诉	(e) 道德操守办公室对指称的报复行为进行初步审查，如果发现足以确认事实的证据，则要求进行正式调查	(f) 道德操守办公室将初步审查和调查结果书面通知申诉人	(g) 如果发现报复行为，道德操守办公室则通知行政首长	(h) 如果发现指称的报复投诉是无意义的或故意捏造的，道德操守办公室则通知行政首长
	近东救济工程处	否 <sup>a</sup>	否	不是	否	否	否	否	否
	妇女署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	粮食署	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否
其他联合国机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	是	是	是	是	是	是	否	否
专门机构和原子能机构	粮农组织	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	否	否
	原子能机构	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否
	民航组织	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否
	劳工组织	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否
	海事组织	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否
	国际电联	是	是	是	是	是	是	是	否
	教科文组织	是	是	是(部分)	是	是	是	是	否

<sup>a</sup> 保护举报人政策由内部监督事务部管理。

组织	(a) 道德操守办公室受理关于指称报复的投诉	(b) 道德操守办公室在严格保密的条件下受理和审查投诉	(c) 道德操守办公室受理指称报复的投诉的方式包括热线和专用电子邮件地址	(d) 道德操守办公室迅速审查投诉	(e) 道德操守办公室对指称的报复行为进行初步审查，如果发现足以确认事实的证据，则要求进行正式调查	(f) 道德操守办公室将初步审查和调查结果书面通知申诉人	(g) 如果发现报复行为，道德操守办公室则通知行政首长	(h) 如果发现指称的报复投诉是无意义的或故意捏造的，道德操守办公室则通知行政首长
			无热线					
工发组织	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	否	否
世旅组织	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否
万国邮联	是	是	是	是	是	是	是	否
世卫组织	是	是	是	是	是	是	否	否
知识产权组织	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否
气象组织	是	是	是(部分) 无热线	是	是	是	是	否

注：联检组 2010 年标准载于 JIU/REP/2010/3。

## 道德操守办公室在财务披露或利益申报方案下适用联检组 2010 年和 2020 年标准的责任

	组织	(a) 道德操守办公室管理除道德操守办公室工作人员以外的所有相关工作人员的财务披露和利益申报方案	(b) 道德操守办公室审查财务披露和利益申报表，并根据需要采取后续行动	(c) 道德操守办公室对随机抽样的财务披露和利益申报表进行核实，以评估准确性	(d) 道德操守办公室工作人员向行政首长提交财务披露和利益申报表	(e) 道德操守办公室工作人员的财务披露和利益申报表，由法律办公室审查和核实
联合国秘书处；其各部厅*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	是	是	是	否：向外部独立审查员提交	否：由外部独立审查员进行
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
各基金和方案	开发署	是	是	是	否：道德操守主任及其工作人员向联合国道德操守办公室 (UNEO) 提交 <sup>a</sup>	否：道德操守主任及其工作人员向 UNEO 提交
	人口基金	是	是	是	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 进行
	难民署	见联合国	见联合国	见联合国	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 进行
	儿基会	是	是	是	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 进行
	项目署	是	是	否 <sup>b</sup>	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 进行

<sup>a</sup> 在本表中，联合国道德操守办公室简称为 UNEO。

<sup>b</sup> 核查在 2014 年至 2020 年期间被搁置。

	组织	(a) 道德操守办公室管理除道德操守办公室工作人员以外的所有相关工作人员的财务披露和利益申报方案	(b) 道德操守办公室审查财务披露和利益申报表, 并根据需要采取后续行动	(c) 道德操守办公室对随机抽样的财务披露和利益申报表进行核实, 以评估准确性	(d) 道德操守办公室工作人员向行政首长提交财务披露和利益申报表	(e) 道德操守办公室工作人员的财务披露和利益申报表, 由法律办公室审查和核实
	近东救济工程处	否: 国际工作人员提交 UNEO 是: 当地工作人员 <sup>c</sup>	否: 国际工作人员提交 UNEO 是: 当地工作人员	否: 国际工作人员提交 UNEO 是: 当地工作人员	否: 向 UNEO 提交	否: 由 UNEO 进行
	妇女署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	粮食署	是	是	否	否: 道德操守主管提交 UNEO	否: 道德操守主管提交 UNEO
其他联合国机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	是: (利益申报) 见联合国财务披露方案	是: (利益申报) 见联合国财务披露方案	是: (利益申报) 见联合国财务披露方案	否: 提交 UNEO(财务披露方案)	否: 由 UNEO 进行(财务披露方案)
专门机构和原子能机构	粮农组织	是	是	是	否	否: 由外部服务提供商进行
	原子能机构	是 (利益申报)	是 (利益申报)	是 (利益申报)	否	否
	民航组织	是	是	是	是	否
	劳工组织	否 <sup>d</sup>	否	否	否	否
	海事组织	是	是	否	否	否
	国际电联	是	是	是	是	否: 由道德操守干事进行, 但道德操守干事提交秘书长的报表除外

<sup>c</sup> 地区工作人员利益申报方案。

<sup>d</sup> 由劳工组织司库和财务主计长管理。

	组织	(a) 道德操守办公室管理除道德操守办公室工作人员以外的所有相关工作人员的财务披露和利益申报方案	(b) 道德操守办公室审查财务披露和利益申报表，并根据需要采取后续行动	(c) 道德操守办公室对随机抽样的财务披露和利益申报表进行核实，以评估准确性	(d) 道德操守办公室工作人员向行政首长提交财务披露和利益申报表	(e) 道德操守办公室工作人员的财务披露和利益申报表，由法律办公室审查和核实
	教科文组织	是	是	否	否：向内部监督事务处主任提交	否：由内部监督事务处主任进行
	工发组织	是	是	否	否：向总体管理和业务司司长提交	否：由总体管理和业务司司长进行
	世旅组织	是 (利益申报)	是 (利益申报)	是 (利益申报)	否	否
	万国邮联	否 <sup>e</sup>	否	否	<sup>f</sup>	-
	世卫组织	是 (利益申报)	是 (利益申报)	是 (利益申报)	否：道德操守办公室工作人员使用与任何其他工作人员相同的在线系统	否：由合规、风险管理和道德操守办公室主任进行
	知识产权组织	是	是	是	否	否
	气象组织	否 <sup>g</sup>	否	否	否	否

注：联检组 2010 年标准载于 JIU/REP/2010/3。

<sup>e</sup> 财务披露方案外包给私营部门的一个服务提供商，该服务提供商不同于私营部门的道德操守服务提供商。

<sup>f</sup> 道德操守职能由私营部门的外部服务提供商履行。

<sup>g</sup> 由内部监督办公室管理。

## 附件十

## 行政首长在道德操守职能下适用联检组 2010 年和 2020 年标准的义务

	组织	(a) 行政首长以书面形式规定道德操守职能主管有权参加所有高级管理会议	(b) 行政首长每年与工作 人员举行“全体会议”， 包括关于道德操守的具体 议程项目	(c) 行政首长向道德操守 办公室提交财务披露表	(d) 道德操守办公室审查 和核实行政首长的财务 披露表	(e) 自愿公开披露行政首 长 2017 年和 2018 年财 务披露表
联合国秘书处； 其各部厅*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	是(部分)	是	是	是	是
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	否
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	是，在 2017 年
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	是，在 2018 年
	毒品和犯罪 问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	是
各基金和方案	开发署	是	是	否：已提交联合国道德操 守办公室(UNEO) <sup>a</sup>	否：由 UNEO 处理	否
	人口基金	是(部分)	是	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 处理	是
	难民署	是(部分)	是	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 处理	是
	儿基会	是(部分)	是	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 处理	否
	项目署	是(部分)	否	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 处理	是
	近东救济工程处	否 <sup>b</sup>	是	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 处理	是
	妇女署	否 <sup>c</sup>	是	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 处理	否

<sup>a</sup> 在本表中，联合国道德操守办公室简称为 UNEO。

<sup>b</sup> 虽然不属于道德操守职能的职权范围，但道德操守主管参加管理委员会的每月会议。

<sup>c</sup> 妇女署没有道德操守干事员额。

	组织	(a) 行政首长以书面形式规定道德操守职能主管有权参加所有高级管理会议	(b) 行政首长每年与工作 人员举行“全体会议”， 包括关于道德操守的具体 议程项目	(c) 行政首长向道德操守 办公室提交财务披露表	(d) 道德操守办公室审查 和核实行政首长的财务 披露表	(e) 自愿公开披露行政首 长 2017 年和 2018 年财 务披露表
	粮食署	否	是	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 处理	是
其他联合国 机构或实体	国贸中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	是
	艾滋病署	是(部分)	是	否：向 UNEO 提交	否：由 UNEO 处理	是
专门机构和 原子能机构	粮农组织	否	是	是	是	否
	原子能机构	是(部分)	是	是	是	否
	民航组织	是(部分)	是	是	是 如果在随机核实过程中 被选中	否
	劳工组织	否	是	否	否	否
	海事组织	是(部分)	否	否	否	否
	国际电联	是(部分)	是	是	是	否
	教科文组织	否	否	是	是	否
	工发组织	否	是	是	是	否
	世旅组织	否	否	是	是	否
	万国邮联	-	是	否	否	否
	世卫组织	是(部分) 合规、风险管理和道德 操守办公室主任	是	否	否	否
	知识产权组织	是(部分)	是	是	是	否
气象组织	否	是	是	是	否	

注：联检组 2010 年标准载于 JIU/REP/2010/3。

## 附件十一，第一部分

## 道德操守职能的资源配置(截至 2018 年 12 月 31 日)

	组织	2018 年已审计财务报表的总收入 (百万)	2018 年已审计财务报表的总收入 (已重新计算, 以百万美元计) <sup>1</sup>	道德操守职能 2018 年业务预算 (百万) <sup>2</sup>	道德操守职能 2018 年业务预算 (已重新计算, 以百万美元计)	截至 2018 年 12 月 31 日人员总数 (工作人员和编外人员)	截至 2018 年 12 月 31 日工作人员 总数	内部道德操守办 公室人员总数
联合国秘书处; 其各部门*  *如 ST/SGB/2015/3 所述	联合国	6 790.4 美元 <sup>3</sup>	6 790.4	2.376 美元	2.376 美元	约 54 000	37 505 <sup>4 5</sup>	13 <sup>6</sup>
	联合国外地行动 和政治特派团	7 462.5 美元(2018 年7月1日-2019年 6月20日) <sup>7</sup>	7 462.5(2018年7 月1日-2019年6月 20日)	见上文	见上文	100 035 <sup>8</sup>	17 407 <sup>9</sup>	见上文
	贸发会议	69.2 美元 <sup>10</sup>	69.2	见联合国	见联合国	542 <sup>11</sup>	492 <sup>12</sup>	见联合国
	环境署	741.8 美元	741.8	见联合国	见联合国	2 341 <sup>11</sup>	1 292 <sup>13</sup>	见联合国

<sup>1</sup> 国际货币基金组织(基金组织)2018 年全年平均汇率。

<sup>2</sup> 各组织提供的信息, 除非另有说明。

<sup>3</sup> A/74/5 (Vol. I).

<sup>4</sup> A/74/82.

<sup>5</sup> 如 A/75/591 所述, 37,505 这一数字包括下文提供的联合国外地行动和政治特派团、贸发会议、环境署、人居署以及毒品和犯罪问题办公室工作人员人数。

<sup>6</sup> 这反映了联合国道德操守办公室的工作人员人数。没有聘用编外人员。

<sup>7</sup> A/74/5(Vol. II).

<sup>8</sup> 同上。

<sup>9</sup> A/74/82.

<sup>10</sup> A/74/5(Vol. I), 此数额包含在联合国总收入(经常预算)中。

<sup>11</sup> 其他组织方提供的材料。

<sup>12</sup> A/74/82, 此工作人员人数包含在联合国工作人员总数中。

<sup>13</sup> 同上。

	组织	2018 年已审计财务报表的总收入 (百万)	2018 年已审计财务报表的总收入 (已重新计算, 以 百万美元计) <sup>1</sup>	道德操守职能 2018 年业务预算 (百万) <sup>2</sup>	道德操守职能 2018 年业务预算 (已重新计算, 以 百万美元计)	截至 2018 年 12 月 31 日人员总数 (工作人员和编外 人员)	截至 2018 年 12 月 31 日工作人员 总数	内部道德操守办 公室人员总数
	人居署	178.7 美元	178.7	见联合国	见联合国	826 <sup>11</sup>	350 <sup>14</sup>	见联合国
	毒品和犯罪 问题办公室	409.1 美元 <sup>15</sup>	409.1	见联合国	见联合国	1 159 <sup>11</sup>	704 <sup>16</sup>	见联合国
各基金和方案	开发署	5 517.0 美元	5 517.0	0.186 美元	0.186 美元	18 147 <sup>11</sup>	7 203 <sup>17</sup>	4
	人口基金	1 209.3 美元	1 209.3	0.056 美元	0.056 美元	6 547 <sup>11</sup>	2 785 <sup>18</sup>	2
	难民署	4 338.3 美元	4 338.3	0.652 美元	0.652 美元	16 310 <sup>11</sup>	11 867 <sup>19</sup>	14
	儿基会	6 675.8 美元	6 675.8	0.051 美元	0.051 美元	18 321 <sup>11</sup>	14 396 <sup>20</sup>	4
	项目署	942.5 美元	942.5	0.122 美元	0.122 美元	4 439 <sup>11</sup>	756 <sup>21</sup>	3
	近东救济工程处	1 295.2 美元	1 295.2	0.019 美元	0.019 美元	29 628 <sup>22</sup>	188 <sup>23</sup>	3

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> A/74/5(Vol. I), 此数额包含在联合国总收入(经常预算)中。

<sup>16</sup> A/74/82, 此工作人员人数包含在联合国工作人员总数中。

<sup>17</sup> A/74/82.

<sup>18</sup> A/74/5/Add.8.

<sup>19</sup> A/74/82.

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> A/74/5/Add.4.

<sup>23</sup> A/74/82.

	组织	2018 年已审计财务报表的总收入 (百万)	2018 年已审计财务报表的总收入 (已重新计算, 以百万美元计) <sup>1</sup>	道德操守职能 2018 年业务预算 (百万) <sup>2</sup>	道德操守职能 2018 年业务预算 (已重新计算, 以百万美元计)	截至 2018 年 12 月 31 日人员总数 (工作人员和编外人员)	截至 2018 年 12 月 31 日工作人员 总数	内部道德操守办公室 人员总数
	妇女署	404.7 美元	404.7	0 美元 <sup>24</sup>	051 美元	1 891 <sup>25</sup>	990 <sup>26</sup>	见联合国
	粮食署	7 368.3 美元	7 368.3	0.224 美元 <sup>27</sup>	0.224 美元	16 858 <sup>28</sup>	1 499 <sup>29</sup>	10
其他联合国 机构或实体	国贸中心	120.1 美元	120.1	见联合国	见联合国	1 287 <sup>30</sup>	323 <sup>31</sup>	见联合国
	艾滋病署	218.7 美元	218.7	0.008 美元	0.008 美元	808 <sup>32</sup>	680 <sup>33</sup>	1
专门机构和 原子能机构	粮农组织	1 629.0 美元	1 629.0	0.063 美元	0.063 美元	11 532 <sup>11</sup>	3 121 <sup>11</sup>	1
	原子能机构	585.0 欧元	688.2	0.01 欧元	0.012 美元	3 200 <sup>11</sup>	2 507 <sup>11</sup>	2
	民航组织	321.5 加元	247.3	0.016 加元	0.012 美元	933 <sup>11</sup>	702 <sup>11</sup>	1
	劳工组织	708.3 美元	708.3	0 美元	0 美元	3 102 <sup>34</sup>	3 102 <sup>35</sup>	0.25 <sup>36</sup>

<sup>24</sup> 道德操守服务由联合国道德操守办公室免费提供。

<sup>25</sup> A/74/5/Add.12.

<sup>26</sup> A/74/82.

<sup>27</sup> 该组织方提供的材料。

<sup>28</sup> 粮食署 2018 年年度执行情况报告, 附件五。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> A/74/5(Vol. III).

<sup>31</sup> A/74/82.

<sup>32</sup> UNAIDS/PCB(44)/CRP1.

<sup>33</sup> UNAIDS/PCB(44)/19.8.

<sup>34</sup> GB.335/PFA/11.

<sup>35</sup> 同上。

<sup>36</sup> 至 2021 年 12 月 31 日。从 2022 年开始, 劳工组织将有一个全职道德操守干事员额。

	组织	2018 年已审计财务报表的总收入 (百万)	2018 年已审计财务报表的总收入 (已重新计算, 以 百万美元计) <sup>1</sup>	道德操守职能 2018 年业务预算 (百万) <sup>2</sup>	道德操守职能 2018 年业务预算 (已重新计算, 以 百万美元计)	截至 2018 年 12 月 31 日人员总数 (工作人员和编外 人员)	截至 2018 年 12 月 31 日工作人员 总数	内部道德操守办 公室人员总数
	海事组织	57.9 英镑	77.2	0.015 英镑	0.02 美元	410 <sup>11</sup>	270 <sup>11</sup>	1
	国际电联	176.4 瑞郎	180.0	0.000 瑞郎	0.000 美元	1 077 <sup>11</sup>	762 <sup>11</sup>	1.3 <sup>37</sup>
	教科文组织	683.8 美元	683.8	0.114 美元	0.114 美元	4 500 <sup>11</sup>	2 240 <sup>11</sup>	4
	工发组织	217.6 欧元	256.0	0.009 欧元	0.011 美元	2 128 <sup>11</sup>	666 <sup>11</sup>	2 <sup>38</sup>
	世旅组织	22.0 欧元	25.9	0.003 美元	0.004 美元	140 <sup>39</sup>	81 <sup>40</sup>	0.1
	万国邮联	74.3 瑞郎	75.8	0 065 瑞郎 <sup>41</sup>	0.066 美元	270 <sup>11</sup>	268 <sup>11</sup>	-
	世卫组织	2 901.4 美元	2 901.4	0.170 美元	0.170 美元	12 617 <sup>11</sup>	7 958 <sup>11</sup>	2
	知识产权组织	430.6 瑞郎	439.4	0.099 美元	0.102 美元	1 536 <sup>11</sup>	1 084 <sup>42</sup>	1
	气象组织	87.8 瑞郎	89.6	0.000 瑞郎	0.000 美元	405 <sup>11</sup>	324 <sup>11</sup>	0.2 <sup>43</sup>

<sup>37</sup> 图 1.3 是指 0.8 名道德操守干事和 0.5 名一般事务人员。该 P 级员额自 2018 年 5 月至 2019 年 6 月一直空缺。

<sup>38</sup> 图 2 是指 1 个 P 级员额和 1 个一般事务员额。

<sup>39</sup> A/23/6, 截至 2019 年 7 月 1 日的数字。

<sup>40</sup> 同上。

<sup>41</sup> 这一数额是指一家私营部门公司提供道德操守服务的 38,000 瑞士法郎和另一家私营部门公司管理财务披露方案的 27,000 瑞士法郎。

<sup>42</sup> 知识产权组织, “Staff@WIPO2020: 2020 年敬业、创新、有活力的员工队伍”。

<sup>43</sup> 气象组织与国际电联分享道德操守职能。该 P 级员额自 2018 年 5 月至 2019 年 6 月一直空缺。

## 附件十一，第二部分

## 道德操守职能的资源配置(截至 2019 年 12 月 31 日)

	组织	2019 年已审计财务报表的总收入(百万)	2019 年已审计财务报表的总收入(已重新计算,以百万美元计) <sup>1</sup>	道德操守职能 2019 年业务预算(百万) <sup>2</sup>	道德操守职能 2019 年业务预算(已重新计算,以百万美元计)	截至 2019 年 12 月 31 日人员总数(工作人员和编外人员)	截至 2019 年 12 月 31 日工作人员总数	内部道德操守办公室人员总数
联合国秘书处; 其各部厅*	联合国	6 896.6 美元 <sup>3</sup>	6 896.6	2.369 美元	2.369	约 53 000	36 574 <sup>4 5</sup>	13 <sup>6</sup>
*如 ST/SGB/2015/3 所述								
	联合国外地行动 和政治特派团	7 340.5 美元 (2019年7月1日- 2020年6月30日) <sup>7</sup>	7 340.5	见联合国	见联合国	93 364 <sup>8</sup>	15 788 <sup>9</sup>	见联合国
	贸发会议	70.7 美元 <sup>10</sup>	70.7	见联合国	见联合国	591	488	见联合国
	环境署	837.7 美元 <sup>11</sup>	837.7	见联合国	见联合国	2 205	1 330	见联合国

<sup>1</sup> 货币基金组织 2019 年平均汇率。

<sup>2</sup> 各组织提供的信息,除非另有说明。

<sup>3</sup> A/75/5(Vol. I).

<sup>4</sup> A/75/591.

<sup>5</sup> 如 A/75/591 所述, 36,574 这一数字包括下文提供的联合国外地行动和政治特派团、贸发会议、环境署、人居署以及毒品和犯罪问题办公室工作人员人数。

<sup>6</sup> A/75/591. 这反映了联合国道德操守办公室的工作人员人数。没有聘用编外人员。

<sup>7</sup> A/75/5(Vol. II).

<sup>8</sup> 同上。

<sup>9</sup> A/75/591.

<sup>10</sup> A/75/7. 2019 年经常预算支出。

<sup>11</sup> A/75/5/Add.7.

	组织	2019 年已审计财务报表的总收入(百万)	2019 年已审计财务报表的总收入(已重新计算,以百万美元计) <sup>1</sup>	道德操守职能 2019 年业务预算(百万) <sup>2</sup>	道德操守职能 2019 年业务预算(已重新计算,以百万美元计)	截至 2019 年 12 月 31 日人员总数(工作人员和编外人员)	截至 2019 年 12 月 31 日工作人员总数	内部道德操守办公室人员总数
	人居署	172.3 美元 <sup>12</sup>	172.3	见联合国	见联合国	893 <sup>13</sup>	358	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	458.1 美元 <sup>14</sup>	458.1	见联合国	见联合国	1 027	755	见联合国
各基金和方案	开发署	4 829.1 美元 <sup>15</sup>	4 829.1	0.186 美元	0.186	18 691 <sup>16</sup>	7 160	5
	人口基金	1 409.2 美元 <sup>17</sup>	1 409.2	0.056 美元	0.056	4 543	2 935	2
	难民署	4 183.1 美元 <sup>18</sup>	4 183.1	0.765 美元	0.765	17 418	12 573	14
	儿基会	6 412.3 美元 <sup>19</sup>	6 412.3	0.045 美元	0.045	19 982	15 278	5
	项目署	1 211.8 美元 <sup>20</sup>	1 211.8	0.125 美元	0.125	5 038	823	4
	近东救济工程处	1 000.8 美元 <sup>21</sup>	1 000.8	0.015 美元	0.015	28 615 <sup>22</sup>	191	2
	妇女署	527.4 美元 <sup>23</sup>	527.4	0.000 美元	0.000	2 862 <sup>24</sup>	1 100	见联合国

<sup>12</sup> A/75/5/Add.9.

<sup>13</sup> A/75/591/Add.1.

<sup>14</sup> A/75/5/Add.10.

<sup>15</sup> A/75/5/Add.1.

<sup>16</sup> 各组织方提供的材料。

<sup>17</sup> A/75/5/Add.8.

<sup>18</sup> A/75/5/Add.6.

<sup>19</sup> A/75/5/Add.3.

<sup>20</sup> A/75/5/Add.11.

<sup>21</sup> A/75/5/Add.4.

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> A/75/5/Add.12.

<sup>24</sup> 同上。

	组织	2019 年已审计财务报表的总收入(百万)	2019 年已审计财务报表的总收入(已重新计算,以百万美元计) <sup>1</sup>	道德操守职能 2019 年业务预算(百万) <sup>2</sup>	道德操守职能 2019 年业务预算(已重新计算,以百万美元计)	截至 2019 年 12 月 31 日人员总数(工作人员和编外人员)	截至 2019 年 12 月 31 日工作人员总数	内部道德操守办公室人员总数
	粮食署	8 271.6 美元 <sup>25</sup>	8 271.6	0.368 美元 <sup>26</sup>	0.368	18 346 <sup>27</sup>	1 638	12
其他联合国机构或实体	国贸中心	125.3 美元 <sup>28</sup>	125.3	见联合国	见联合国	1 577	353	见联合国
	艾滋病署	230.4 美元 <sup>29</sup>	230.4	0.024 美元	0.024	835 <sup>30</sup>	696	1
专门机构和原子能机构	粮农组织	1 660.9 美元 <sup>31</sup>	1 660.9	0.037 美元	0.037	12 642	3 130	1
	原子能机构	580.7 欧元 <sup>32</sup>	652.5	€0.036	0.040	2 960	2 570	2
	民航组织	297.3 加元 <sup>33</sup>	223.5	0.016 加元	0.012	943	703	1
	劳工组织	758.2 美元 <sup>34</sup>	758.2	0.142 美元	0.142	3 241 <sup>35</sup>	3 241	0.25 <sup>36</sup>
	海事组织	60.5 英镑 <sup>37</sup>	77.6	0.015 英镑	0.020	301 <sup>38</sup>	271	1

<sup>25</sup> WFP/EB.A/2020/6-A/1.

<sup>26</sup> 该组织方提供的材料。

<sup>27</sup> 粮食署 2019 年年度执行情况报告,附件五。

<sup>28</sup> A/75/5(Vol. III).

<sup>29</sup> UNAIDS/PCB(46)/20.12.

<sup>30</sup> UNAIDS/PCB(46)/CRP3.

<sup>31</sup> C 2021/6 A.

<sup>32</sup> GC(64/4).

<sup>33</sup> 国际民航组织, 2019 年年度报告: 支持战略-财务-已审计财务报表摘录, 可查阅 [www.icao.int/annual-report-2019/Pages/supporting-strategies-finances-extracts-of-the-audited-financial-statements.aspx](http://www.icao.int/annual-report-2019/Pages/supporting-strategies-finances-extracts-of-the-audited-financial-statements.aspx).

<sup>34</sup> ILC.109/FIN/2019.

<sup>35</sup> GB.340/PFA/12.

<sup>36</sup> 至 2021 年 12 月 31 日。从 2022 年开始, 劳工组织将有一个全职道德操守干事员额。

<sup>37</sup> 2019 年 12 月 31 日终了年度海事组织财务报告和已审计财务报表。

<sup>38</sup> 该组织方提供的材料。

	组织	2019年已审计财务报表的总收入(百万)	2019年已审计财务报表的总收入(已重新计算,以百万美元计) <sup>1</sup>	道德操守职能2019年业务预算(百万) <sup>2</sup>	道德操守职能2019年业务预算(已重新计算,以百万美元计)	截至2019年12月31日人员总数(工作人员和编外人员)	截至2019年12月31日工作人员总数	内部道德操守办公室人员总数
	国际电联	187.2 瑞郎 <sup>39</sup>	189.1	0.000 瑞郎	0.000	1 040	802	1.3 <sup>40</sup>
	教科文组织	659.3 美元 <sup>41</sup>	659.3	0.114 美元	0.114	4 718	2 308	4
	工发组织	239.9 欧元 <sup>42</sup>	269.6	0.009 欧元	0.011	2 097	671	1.5 <sup>43</sup>
	世旅组织	20.8 欧元 <sup>44</sup>	23.4	€0.003	0.004	150	84	0.1
	万国邮联	74.6 瑞郎 <sup>45</sup>	75.4	0 054 瑞郎 <sup>46</sup>	0 055	269	249	- <sup>47</sup>
	世卫组织	3 116.1 美元 <sup>48</sup>	3 116.1	0.170 美元	0.170	13 936	8 233	3
	知识产权组织	457.0 瑞郎 <sup>49</sup>	461.6	0.099 美元	0.102	1 427	1 091 <sup>50</sup>	1
	气象组织	90.8 瑞郎 <sup>51</sup>	91.7	0.000 瑞郎	0.000	408	325	0.2 <sup>52</sup>

<sup>39</sup> C20/42 (Rev.1)-E.

<sup>40</sup> 图 1.3 是指 0.8 名道德操守干事和 0.5 名一般事务人员。该 P 级员额自 2018 年 5 月至 2019 年 6 月一直空缺。

<sup>41</sup> 教科文组织 2019 年财务报表。

<sup>42</sup> IDB.48/3-PBC.36/3.

<sup>43</sup> 图 1.5 是指一个 0.5 个 P 级员额和一个 1.0 个一般事务员额。

<sup>44</sup> CE/112/3(d)Rev.1.

<sup>45</sup> 万国邮联财务报表, 2019 年 12 月 31 日终了财政期。

<sup>46</sup> 这一数额是指一家私营部门公司提供道德操守服务的 30,000 瑞士法郎和另一家私营部门公司管理财务披露方案的 24,000 瑞士法郎。

<sup>47</sup> 道德操守服务由私营部门服务提供商提供。

<sup>48</sup> A73/25.

<sup>49</sup> WO/PBC/31/8.

<sup>50</sup> 知识产权组织, “Staff@WIPO2020: 2020 年敬业、创新、有活力的员工队伍”。

<sup>51</sup> EC-72/INF.6.1(1).

<sup>52</sup> 见国际电联。该 P 级员额自 2018 年 5 月至 2019 年 6 月一直空缺。

## 附件十二

## 各参加组织的廉正定义的来源

组织	定义来源
联合国秘书处	各组织对廉正的定义见于《价值和行为框架》，即： “以道德方式行事，展示联合国的行为标准，并在目睹不专业或不道德的行为或任何其他违反联合国标准的行为时迅速采取行动”。
开发署	秘书长公报ST/SGB/2005/22和ST/SGB/2007/11。
难民署	难民署在其2019年独立监督政策中将该词定义为 “所有道德行为的基石，确保遵守公认的道德和实践守则。客观、独立、专业判断和保密都是廉正的要”。难民署更广泛地使用这一词来描述旨在减少或消除一切形式的不当行为和促进高标准行为的行动和措施，同时反映廉正、专业精神和多样性的价值观。
儿基会	《价值观契约》中的简要说明。
项目署	组织或机构廉正被纳入项目署的道德操守定义。
近东救济工程处	手册中的简要说明。
妇女署	价值观和胜任能力框架中的简要说明。
粮食署	《国际公务员行为标准》(2013年)已纳入粮食署的法律框架，作为其人力资源手册及其执行主任OED2013/021号通知的一部分，其中包括对“廉正”的以下提法： “《联合国宪章》所载的廉正概念包括国际公务员行为的所有方面，包括诚实、真实、公正和廉洁等素质。这些素质与《宪章》中规定的能力和效率一样，都是基本素质”。
艾滋病署	艾滋病署使其对该词的定义接近道德标准，强调其诚实、透明、真实、公正和廉洁的价值观。
粮农组织	没有正式定义。
原子能机构	其框架中没有界定“组织廉正”；然而，原子能机构的反欺诈政策规定：“本机构致力于反欺诈文化。如下文所述，这一承诺体现在：(一) 在本机构工作的人应达到的标准；(二) 本机构的风险管理和内部控制系统；(三) 培养和提高对道德义务和良好财务做法的认识的举措；(四) 旨在防止在聘用承包商时产生风险的措施；以及(五) 旨在防止征聘过程中出现风险的措施”。

劳工组织	虽然劳工组织提到所有官员都应遵守的行为和廉正标准(见IGDS第76号指令, 第1和2段), 它也没有正式定义。
海事组织	没有正式定义。
国际电联	道德准则(国际电联)。
教科文组织	行为守则和标准(教科文组织)。
工发组织	道德行为守则(工发组织)。
世旅组织	行为守则和标准(世旅组织)。
世卫组织	世卫组织对组织廉正的定义载于世卫组织《道德操守和职业行为守则》, 内容如下: “按照道德原则行事, 并本着诚信、理智、诚实和公平行事”。
知识产权组织	道德守则中关于廉正的具体定义。
气象组织	道德守则中关于廉正的具体定义。

尚未通过关于廉正的独立定义。总之, 没有一个组织对廉正有独立的定义, 而所有组织都通过其他一些文件, 如工作人员条例、行为守则和标准、道德守则、法律框架和手册来界定廉正。

## 附件十三

## 联合国系统外的道德操守

## A. 公共和私营部门的标准、良好做法和基准

1. 在它们各自的道德职能中既可以看到共同点，也可以看到重要的差异。就道德操守职能部门能够和应该为所在组织做什么而言，联合国系统外公共和私营部门的具体限制和需求明显不同，公共和私营部门实体之间以及公共部门内不同类型的组织之间都是如此。联合国系统是该部门的一部分，但其各组织有一些共同的具体、独特的特点，这些特点在其他类型的公共实体中不一定存在或同样重要。一个重要的例子是联合国各组织的治外法权，以及它们相对不受各自所在地国家法律的约束，这使它们能够比其他公共实体更自由地通过自己的内部“法律”和程序，从而使它们从内部进行独立和有效的道德“监督”变得尤为重要。

2. **塑造道德操守职能的五个关键因素。**过去几十年来，这一职能在这些不同群体和亚群体中的发展密切遵循着上述特殊需求和制约因素，因此也是由它们明确塑造的。本次审查确定了决定特定组织道德操守职能的重要性、成熟度和运作模式的五个关键因素：

(a) 在这种情况下被认为适当的对有关实体的**道德标准和相关行为的期望水平**(对非营利组织的期望水平一般高于私营部门)；

(b) 实体在其“基地”和所处环境中运作的**文化和法律背景**。尽管道德与纯粹遵纪守法在原则上具有重大差异，但后者和社会先前对任何违法行为的容忍程度仍然起着重要作用；

(c) 其**具体的使命、任务或工作类型**，人道主义工作显然会产生特别高的道德期望；

(d) 与任何偏离完全合乎道德的行为(例如在医学研究、空间探索或基因技术方面)有关的**具体风险的类型和程度**；

(e) 对有关实体的业务进行**监督的专业性、老练程度和水平**。成熟和完善的道德操守职能贯穿整个组织战略，管理层和工作人员都认为这是实现本实体目标的关键因素。

3. 其**任务逐渐“全球化”**。然而，除了每个亚群体共有的这些具体特点以及每个群体内特定组织的道德操守职能的发展或成熟程度仍然参差不齐之外，同时出现了可被视为具有一定规模和重要性的任何类型组织的道德操守职能的典型核心任务，以及相关的核心活动，标准、指标和基准，包括相关的监测和评价结构。

4. **新道德标准的主要驱动因素和来源。**这些道德标准、规范和做法——包括为未来的道德专业人员提供的相关培训和认证模块——是通过大学、非政府组织、专门的公益性道德机构、协会和智囊团的研究和培训工作而制定的，并在实际应用中得到了检验，而且逐渐得到了完善，例如总部设在伦敦的商业道德研究所(自1986年以来一直活跃地从事所有与道德有关的咨询活动)、马克库拉应用道德中心、商业道德领导力联盟和其他许多机构。

5. 一套综合的全球道德操守和廉正基准，结合评价道德操守职能质量的进程和成果。在允许在不同环境之间进行客观评估和比较评价的可衡量基准的基础上改进道德操守职能的多种举措中，Dubinsky 和 Richter 两位私人咨询人于 2020 年出版的题为“全球道德操守和廉正基准”的出版物是一个突出的实用方法，适用于所有类型的组织。

6. 上述基准系统中使用的主要类别。该系统有三个总体概念，即道德基础、道德文化和风险。其中每一项又进一步细分为若干类别，每一类别又包含五个成就级别，从零(不活跃)到 100% (完全实现或“最佳做法”)。第一个总体概念是道德基础，由以下四类组成：愿景、宗旨和目标；领导力；道德资源；以及法律合规性、政策和规则。第二个总体概念是道德文化，包括以下五类：组织文化；奖励和惩戒。社会责任和可持续性；道德沟通；道德培训和教育。最后，第三个总体概念是风险层面，包括以下六类：道德风险评估；处理人际关系不当行为；举报和调查；利益冲突；保密性和透明度；以及贿赂和腐败。

7. 这种基准方法可以对各种组织的道德进步水平进行评估。通过对每个类别一致地使用五个级别的成就(0、25、50、75 或 100%)，可能更多地与过程或更多地与结果有关，可以评估组织在道德操守领域的表现。为了方便起见，咨询人为每一类提出了一份详细的陈述清单，可以证实为真实、部分真实、虚假或不适用。虽然并非所有这些陈述都很容易衡量，但从整体来看，它们确实包含了作为一个运作良好的道德操守文化的标志的主要属性，因此进行这一详细评估显然是一项有价值的工作。

8. 道德操守专业人员和其他专家的作用。过去二十年来，道德操守职能显著发展并在其专业程度方面取得明显进展的其他重要推动者一直是而且仍然是活跃在各组织“第一线”的道德操守干事和专业人员，以及合规、监察员职能、内部审计或调查职能等相关领域的各种专家，所有这些职能都为自己的具体职能制定了一种义务论，与组织或商业道德领域密切相关并部分重叠。

9. 然而，道德操守的基本定义仍然相当模糊，差异很大。尽管通过上述所有研究和构想工作取得了令人印象深刻的进展，但总体上，道德操守职能没有像监察员职能<sup>1</sup>、外部<sup>2</sup> 和内部审计<sup>3</sup> 以及调查<sup>4</sup> 那样，仍然没有普遍接受的标准，也没有普遍公认的标准制定者。如何界定道德概念的一些例子包括：“商业道德是对促进人类福利和利益的商业行为标准的研究”<sup>5</sup>；“道德是行为标准，告诉我们人们在个人和职业生活中应该做什么”<sup>6</sup>；或者“道德(正确的行为)和廉正(个人

<sup>1</sup> 国际监察员协会的做法标准。

<sup>2</sup> 国际审计与鉴证准则理事会制定的《国际审计、鉴证业务和相关服务准则》，以及国际会计师道德准则理事会制定的《专业会计师道德守则》。

<sup>3</sup> 内部审计师协会制定的内部审计专业实务标准。

<sup>4</sup> 国际调查员会议核可的统一调查原则和准则。

<sup>5</sup> Markkula Center for Applied Ethics, “What is Business Ethics?”, available at [www.scu.edu/ethics/focus-areas/business-ethics/resources/what-is-business-ethics](http://www.scu.edu/ethics/focus-areas/business-ethics/resources/what-is-business-ethics).

<sup>6</sup> Markkula Center for Applied Ethics YouTube channel, “Government Ethics and Integrity: Establishing Public Trust – The Markkula Center for Applied Ethics”, 1 October 2010, available at [www.youtube.com/watch?v=XV6hNFIIzGk](http://www.youtube.com/watch?v=XV6hNFIIzGk).

品质)指的是在一个组织如何治理和运行的所有方面对道德思想和行为的承诺”。<sup>7</sup>

10. 一直以来，将道德与合规混为一谈的做法使这些问题变得更加模糊不清。虽然不幸的是，“道德操守”和“合规”这两个词仍然经常几乎可以互换使用，但合规只是确定最低限度预期和可容忍行为的行为标准，因此，任何不符合这些最低要求的工作人员都必须面对后果(即基于规则的原则)。另一方面，道德提倡的是一种行为，无论法律规定的最低行为标准是什么，工作人员都应该努力实现(基于价值的原则)。

11. “道德始于法律和法规的终点”。需要特别注意商业道德研究所提倡的办法，该办法指出：“道德始于法律和法规的终点。”<sup>8</sup> 检查专员认为，这种办法对联合国系统特别重要，因为联合国系统各组织在各自立法机构规定的法律规范范围内，在建立自己的内部法律规范(如政策、行政指示、工作人员或财务条例和细则等)方面有一定的自由度。这些情况显然极大地影响着人们对什么是合规行为的看法，因此需要一个强有力的制衡制度，才能始终保持其“道德基础”。

12. 联合国系统外道德操守职能的组织。本次审查发现，下列机构中对各自的组织环境采取了不同的做法：(a) 多边金融机构(如世界银行集团、国际货币基金组织(基金组织)和欧洲投资银行；(b) 其他国际组织和公共部门实体，例如欧安组织、经合组织、欧洲联盟和欧洲委员会；(c) 透明国际和无国界医生组织等非政府组织；和(d) 私营部门，从商业道德领导力联盟的网站推断。

13. (a)类，**多边金融机构**。道德操守职能似乎没有与监督、合规或调查等其他类似职能明确区分开来。例如，工作人员的不当行为由世界银行集团的道德操守和商业行为部处理和调查，这不符合联合国系统各组织的良好做法，即道德操守职能部门的任务不应包括任何调查责任，原因是职责分工明确。

14. 除了业务方面的工作外，道德和商业行为部还参与更长期、更具“战略性”的举措，以期通过注重预防来改善世界银行集团的道德环境。例如，这包括一项关于防止和处理报复的行动计划，以及对过去两年滥用世界银行集团资源指控的根本原因的分析，包括总结经验教训。与道德和商业行为部相反，基金组织道德操守办公室(成立于2000年)于2016年放弃了调查任务。基金组织道德操守办公室目前的设置和职责与联合国系统各组织的道德操守职能相似。然而，在欧洲投资银行，其合规职能的任务是支持基于道德价值观和职业行为的企业文化，也就是说，它也发挥道德职能的作用。

15. (b)类，**其他国际组织和公共部门实体**。在这些实体的道德操守职能的作用和组织设置方面，没有明显的统一办法。欧安组织有一名道德操守协调员，他“支持本组织的道德操守框架，并就道德操守困境提供咨询和建议”。<sup>9</sup> 根据这一职位最近的空缺通知，道德操守协调员“向秘书长作实质性报告，并在人力资

<sup>7</sup> Joan Elise Dubinsky and Alan Richter, “Global Ethics and Integrity Benchmarks”, p. iv, 2020.

<sup>8</sup> Institute of Business Ethics YouTube channel, “What ethical issues will be more important in the future?”, 3 January 2016, available at [www.youtube.com/watch?v=trNW-ZB7XDQ](http://www.youtube.com/watch?v=trNW-ZB7XDQ).

<sup>9</sup> OSCE, “Working for the OSCE”, available at <https://jobs.osce.org/working-for-osce>.

源主任的行政监督下工作”。<sup>10</sup> 尽管似乎没有现成的进一步信息，但道德操守职能部门似乎并没有达到与其联合国对应部门同等程度的制度化和独立性。

16. **经合组织**。经合组织网站上道德操守问题内容似乎至少一部分已经过时。虽然该组织的《行为守则》指示读者就有关其内容的问题咨询人力资源职能部门，但有一个独立和公正的道德操守职能部门，由 2020 年 3 月任命的道德操守主管领导。<sup>11</sup> 该职能部门负责监测和报告总体道德操守框架的效力，提高对该组织道德操守标准的认识，并就这些标准向各级工作人员和秘书长提供咨询意见。道德操守主管还负责监督最近加强的经合组织举报人保护政策，接受关于报复的指控，并作出决定和建议。

17. **欧洲联盟**。欧洲联盟网站上关于道德操守的信息有限，大多涉及对其研究项目的道德期望，与本次审查无关。根据 2014 年的一份文件，道德操守是以分散方式管理的，因为欧洲联盟各机构的人力资源股设有一名当地道德操守通讯员。<sup>12</sup> 在中央一级，设有工作人员权利和义务股，作为地方道德操守通讯员的参考点，负责工作人员道德操守的一般政策。此外，还有一个独立道德操守委员会，负责处理前欧洲联盟专员的道德相关事项，并应主席的请求，处理欧洲联盟委员会现任成员的道德相关事项。<sup>13</sup>

18. **欧洲委员会**。该组织的道德操守职能部门是最近于 2019 年设立的。根据其任务规定，道德操守干事“就道德操守问题向工作人员以及参加欧洲委员会活动的任何其他人士提供指导和咨询”。<sup>14</sup> 然而，道德操守干事的任务不包括保护举报人，而这是道德操守职能部门的一项典型责任。此外，道德操守干事由秘书长任命，并不独立于秘书长，因为其任期可以延长一次或多次，至少一年，总共最长可达八年。

19. (c)类，**透明国际等非政府组织**。经过外部审查，透明国际创建了一个道德体系，包括两个主要组成部分，即(a) 道德学习过程；和(b) 合规做法。因此，其担任两个主要角色：(a) 受信任人士，其作用是就道德操守事项向透明国际工作人员提供咨询意见；以及(b) 廉正干事，他是举报涉嫌违反廉正的渠道。该职位向总裁报告，因此不是正式独立的，但可以接触透明国际的董事会道德委员会。

20. (d)类，**私人部门**。在这一类中，道德、合规和监督之间并非总是有明确的区分。在一些实体中，只有一个部门同时处理道德操守和合规问题。在其他实体中，所谓的道德部门实际上也负责调查——这是对违规事件的明确监督活动。因

<sup>10</sup> Vacancy notice issued on 19 August 2020, available at <https://jobs.osce.org/vacancies/osce-ethics-coordinator-vnsecp01558>.

<sup>11</sup> Code of Conduct for OECD Officials (2017), para. 47.

<sup>12</sup> A letter from the President of the European Commission to its Ombudsperson (30 September 2014), annex 4: Practical guide to staff ethics and conduct, available at [www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/58076](http://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/58076).

<sup>13</sup> Further information on the Committee is available at <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/independent-ethical-committee>.

<sup>14</sup> Available at [www.coe.int/en/web/ethics/mandate](http://www.coe.int/en/web/ethics/mandate).

此，商业道德领导力联盟自我定义为其成员与“高级法律、道德和合规领导人”接触的论坛。<sup>15</sup>

21. **微软和 AT&T。**例如，在微软，商业道德领导力联盟最杰出的成员之一，与 2019 年被 Ethisphere Institute(该联盟的创始人)评为连续九年的全球最具道德的公司之一，总裁兼首席法律官担任微软的首席合规官，并全面负责管理其合规和道德操守计划。他或她直接向首席执行官报告，为此，也直接向微软董事会的审计委员会报告。总裁兼首席法律官通过副总裁兼合规和道德操守副总顾问监督法律合规办公室。副总法律顾问可直接与审计委员会接触并承担报告义务。<sup>16</sup> 同样，AT&T 是另一个著名成员，也是 Ethisphere 2020 年全球最具道德公司奖的获得者，道德和合规由公司的首席合规官一起管理。

22. **道德观念和期望的重要差异。**如前所述，例如，独立性问题在联合国范围内往往比在多边金融机构或私营部门等其他范围内更为重要。国际组织和公共部门实体对道德行为的期望也往往高于私营部门，因为私营部门面临盈利压力。

## B. 其他国际组织的道德操守相关做法

23. 除了本次审查所涵盖的联检组参加组织外，还访谈了其他非参加组织的官员，了解他们各自组织如何履行道德操守职能。这些组织是全面禁止核试验条约组织筹备委员会、经合组织、农发基金和移民组织。

24. **全面禁止核试验条约组织尚未设立专职道德操守职能。**缺乏这一职能的原因是，它是一个小型、集中的技术组织，其工作人员不超过 270 人。因此，与道德操守有关的主要责任由其他内部实体履行，而监察员等其他相关职能则外包。

25. **经合组织在 2017 年才获得专职道德操守职能。**该年，其秘书长根据内部审计部门的建议，决定设立这一职能。鉴于经合组织在国家一级促进廉正和打击腐败方面的领导作用和方案工作，特别是在其所有成员国实行行为守则，在设立这一职能之前已经制定了经合组织官员行为守则。道德操守职能由一名官员负责，涵盖经合组织所有人员(约 3,700 名工作人员)。

26. **在农发基金，行政首长于 2011 年决定设立道德操守职能。**农发基金道德操守办公室由一名 D-1 级主任领导，配备一名 P-4 级工作人员和一名 G-5 级工作人员，涵盖农发基金所有人员(约 700 名工作人员，其中约 500 人部署在总部，200 人部署在总部以外的常设办事处)。道德操守办公室主任的任期为五年，不得连任。这一职能主管无法与审计委员会接触，审计委员会是执行局的一个小组委员会，每年只向农发基金总裁报告。

27. **移民组织道德操守和行为办公室由其总干事于 2014 年设立。**移民组织道德操守和行为办公室涵盖工作人员和编外人员以及政府人员，移民组织行为守则适用于所有这些人员。该办公室由一名 P-5 级官员领导，并由四个员额(包括两名 P-4 和 P-3 级工作人员)提供支助。它们涵盖总部约 300 名工作人员和全球 10,000 多名工作人员。

<sup>15</sup> The Business Ethics Leadership Alliance website, available at <https://bela.ethisphere.com/>.

<sup>16</sup> [www.microsoft.com/en-us/legal/compliance/default.aspx](http://www.microsoft.com/en-us/legal/compliance/default.aspx).

28. 《农发基金行为守则》是良好做法的范例。在这四个组织中，农发基金的良好做法最为突出，其目的是确保所有人员都意识到他们必须遵守《农发基金行为守则》。农发基金要求其全体员工每年都要接受与签署《农发基金行为守则》有关的认证。编外人员在参与本组织工作时，还必须签署《农发基金行为守则》。

## 附件十四

## 各参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动概览

报告	预期影响	联合国及其各基金和方案														专门机构和原子能机构															
		首协会	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	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	
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>																	
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
建议 1	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	
建议 2	a		L	L		L		L		L	L		L	L	L	L	L		L	L		L	L			L	L	L	L		
建议 3	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 4	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	

## 图例：

L: 供立法机构作出决定的建议 E: 供行政首长采取行动的建議

■: 无需该组织采取行动的建議

## 预期影响：

a: 透明度和问责制得到促进 b: 良好/最佳做法得以推广 c: 协调与合作得以加强 d: 一致性和统一性得以加强

e: 控制和合规得以加强 f: 有效性得以提高 g: 节省大量经费 h: 效率得以提高 i: 其他。

\* 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。