

国际公务员制度委员会

国际公务员  
行为标准  
2001 年



联合国



国际公务员制度委员会

国际公务员  
行为标准  
2001 年



联合国  
纽约，2002 年



## 导 言

在过去半个世纪，指导国际公务员的是国际公务员制度咨询委员会在 1954 年编制的《国际公务员行为标准》。虽然这些标准经受了时间的考验，但是其中的一些内容和措辞所反映的是过去一个时代的气息。新千年的开始，为修改这些标准，以便能够考虑到全球变化，并以不带性别色彩的现代化语言反映出在 1954 年不存在的或不那么重要的发展和概念，提供了动力。各国的公务员以及私营部门，在遇到新的道德挑战的情况下，对这个问题重新产生了兴趣，这进一步激发了新《行为标准》的制定。

本册所载的《国际公务员行为标准》是国际公务员制度委员会，在同各参与组织和职工代表协商下，用了三年时间修订和更新的。联合国大会第 56/244 号决议，在《行为标准》于 2001 年完成时，对其表示欢迎。大会于 2000 年核可的国际公务员制度委员会《人力资源管理框架》说明了《行为标准》的中心作用，并指出这些《行为标准》同《框架》的所有内容都有关系，同时指出“虽然各组织的内部文化可能各不相同，在道德方面却面临同样的挑战。道德行为标准能促进共同的价值观念，并确定国际公务员应有的行为和业绩”。

这个新的案文旨在为国际公务员制度提供一些标准，这些标准，象 1954 年的案文那样，将在各组织的文化和传统中成为不可或缺的部分，并具有同样的持久性。

国际公务员制度委员会

主席

穆赫森·贝勒·哈杰·阿穆尔

2002 年 1 月



# 国际公务员 行为标准

1. 联合国及各专门机构体现世界人民最崇高的愿望，其宗旨在于使后代免遭战祸，使男女和儿童能够有尊严和自由地生活。

2. 国际公务员有责任将这些理想变为现实。他们所依靠的是会员国在公共行政领域发展起来的伟大传统：才干、正直、不偏不倚、独立和谨慎。除此以外，国际公务员有一项特别任务，就是为和平、尊重基本权利、经济和社会进步以及国际合作服务。因此，国际公务员有责任遵循最高的行为标准；因为归根结底，使联合国系统能创建一个公正与和平世界的是国际公务员。

## 指导原则

3. 指导国际公务员行动的必须是联合国组织遵奉的价值：基本人权、社会正义、人格尊严与价值和尊重男女与大小各国的平等权利。

4. 国际公务员应与其组织持有同样的看法。坚持这种看法才能确保国际公务员保持正直和持有国际观、保证国际公务员将组织利益置于个人利益之上及以负责的方式使用组织的资源。

5. 《联合国宪章》遵奉的正直概念概括了国际公务员行为的各个方面，包括诚实、真实、不偏不倚和廉洁等品质。这些品质如《宪章》也遵奉的才干和效率一样，都是基本要素。

6. 容忍和谅解是人的基本价值。两者对国际公务员极为重要。公务员必须一视同仁地尊重所有的人。这种尊重促成一种关心所有人的需要的气氛和工作环境。要在多文化环境中做到这点，就不能仅持被动接受的态度，而需进一步采取积极肯定的态度。

7. 对国际组织忠诚意味着忠于整个联合国系统而不仅是个人所属的组织。国际公务员有义务理解并表现这种广义的忠诚。有若干组织的国际公务员在同一个国家或地区服务时，对联合国其他组织的国际公务员采取合作与谅解态度无疑是极为重要的。

8. 国际公务员要保持不偏不倚，就必须在其与组织外任何权力机构的关系上保持独立。他（她）们必须在行为中体现这种独立。他（她）们应按照就职时的宣誓，不寻求也不接受本组织外任何政府、个人或实体的指示。国际公务员绝不是政府或其他实体的代表，也不是其政策的代言人，这一点无论如何强调都不为过。这也同样适用于从政府借调者及从别处借来提供服务的人。国际公务员应时刻认识到，由于他（她）们效忠于《宪章》及每个组织的相应文书，会员国及其代表须尊重这种独立性。

9. 不偏不倚意味着容忍和克制，特别在处理政治或宗教信仰时。国际公务员可以有个人的看法，这是不可侵犯的权利，但他（她）们无论作为个人还是团体成员，均不能象私人那样，有公开地就有争议的事项采取立场或表达信念的自由。这意味着，在某些情况下，个人意见应只能有技巧地和慎重地加以表达。

10. 这并不是说国际公务员必须放弃他（她）们个人的政治观点或国家观点，而是说，他（她）们必须在任何时候都保持广泛的国际观以及对整个国际社会的理解。

11. 国际公务员的独立性与各组织是由成员国（有时由会员国与其他实体）共同组成这一事实并无冲突，也不会掩盖这一事实。促进与各个成员国良好关系和有助于这些国家对秘书处的信任与信心的行为能强化组织，并促进其利益。

12. 在特定国家或地区负责某些项目的国际公务员有时需要特别注意保持其独立性。有时国际公务员或许会接受东道国的指示，但



这不应该危害他（她）们的独立性。任何时候他（她）们认为这种指示威胁到本身的独立性，就须请示上级。

13. 理解和忠于国际组织在其法律文件中规定的宗旨和目标就会产生国际观。这意味着，除其他外，要尊重他人有持不同意见和采取不同文化的生活方式的权利，要愿意毫无偏见地与不同国籍、宗教和文化的人士共事，要随时考虑到别人对一些提议、事件和声明会有何种看法，要小心避免任何可被理解为有偏见或不容忍的言论。不同的文化可能有不相同工作方法。国际公务员不应固守本国或地区的态度、工作方法或工作习惯。

14. 不受歧视是一项基本人权。国际公务员应无区别地尊重所有人的尊严、价值和平等。须刻意避免按照成见作出假定。《宪章》的一条主要原则是男女平等，因此各组织应尽力促进两性平等。

## 工作关系

15. 管理人员和主管身处领导地位，因此有责任保证建立一个人人相互尊重与和睦的工作场所。管理人员和主管应倾听各种意见和看法，保证工作人员的优点得到适当承认。管理人员和主管必须支持工作人员，这点在工作人员因履行职责而受到批评时尤为重要。管理人员还有责任指导和调动工作人员的积极性，并促进其发展。

16. 管理人员自然地会被视为榜样，因此，有特别义务坚持最高行为标准。向工作人员索取恩惠、馈赠或借贷是很不正当的。管理人员必须无偏见、不恫赫和不偏袒。在有关他人的任命和职业事项方面，国际公务员不应企图为个人原因向同事施加影响。

17. 管理人员和主管理所当然地有责任同工作人员有效地进行交流和分享信息。国际公务员同样有责任向主管提供一切有关事实和消息，遵守并维护作出的任何决定，即使这些决定不符合其个人的看法。

18. 国际公务员必须遵循所收到的与其职务有关的指示。如果对某项指示是否符合《宪章》或任何其他章程、理事机构的决定或行政细则和条例有怀疑，应首先请示主管。如果无法达成一致意见，国际公务员可要求书面指示。可通过适当体制机制质疑这些书面指示的正确性，但这种质疑不应耽误指示的执行。国际公务员也可将其意见正式记录在案。他（她）们不应执行任何明显与其职务不符或威胁到本身或他人安全的口头或书面指示。

19. 国际公务员有责任向上级报告任何违反组织规章的行为，上级的责任是采取适当行动。本着诚意作此报告的国际公务员有权得到保护，不遭受报复或制裁。

## 骚 扰

20. 任何形式的骚扰都是对人类尊严的蔑视，国际公务员必须避免这种行为。他（她）们不应进行或涉嫌进行任何形式的骚扰。国际公务员有权享有一个不受骚扰的工作环境。各组织有责任解释它们对该词的理解，就何为骚扰及如何处理骚扰制定规则、提供指导。

## 利益冲突

21. 有时会发生国际公务员遇到涉及利益冲突的问题。这类问题可能极为敏感，需小心处理。利益冲突包括下列情况：国际公务员看来从参与管理与组织有商业往来或交易的企业或在该企业中拥有财务权益而直接或间接地获得不正当的利益，或使第三者不正当地受益。

22. 毫无疑问，国际公务员应避免帮助私人机构或个人与组织打交道，若这可使这些机构或个人实际得到或看来得到优惠待遇。这点在采购事务中或在谈判可能的雇用时尤其重要。有时会要求国际公务员公开某些私人资产，倘若必须这样做才能使其组织确认没有发生利益冲突。国际公务员也应事先自动透露在履行职责过程中可能出现的

利益冲突。他（她）们在履行公务和处理私事时采取的方式，应使公众对公务员自身及其组织的廉正继续有信心或有更大的信心。

## 秘书处的作用

23. 国际组织由成员国组成，其秘书处有责任向会员国提供服务。秘书处的主要职能是协助立法机关开展工作，并贯彻它们的决定。行政首长负责指导并管理秘书处的工作。因此，国际公务员在向立法机关或委员会提交提案或主张某种立场时，其所提出的是行政首长的立场，不是个人或单位的立场。

24. 不言而喻，国际公务员在向立法或代表机构提供服务时，只应为组织的利益服务。国际公务员不宜为政府或其他国际公务员制度的代表撰写关于正在讨论的问题的发言稿、论据或提案，但完全可以为诸如撰写决议草案这类任务提供事实材料、技术咨询或帮助。

25. 国际公务员绝对不宜为自己或为他人的升迁、或阻挡或改变对自己地位不利的决定而游说或寻求政府代表或立法机构成员的支持。政府通过接受联合国系统各组织的《宪章》和章程，已承诺保障国际公务员的独立；因此，有一项了解是，政府代表和立法机构成员理应不得同意这类请求也不得介入这类事情。国际公务员处理这类事务的正确途径是通过行政渠道。每个组织应负责提供这些渠道。

## 工作人员与管理部門的关系

26. 管理部门与工作人员之间的关系应当遵循相互尊重的原则。当选的工作人员代表在审议就业和工作条件以及工作人员福利方面发挥重大的作用。结社自由是一项基本人权，国际公务员有权组织和加入协会、工会或其他促进和维护其本身利益的其他团体。工作人员和管理部門的不断对话是必不可少的。管理部门应促进这种对话。

27. 当选的工作人员代表享有与其代表地位相应的权利,包括有机会向其所属组织的立法机关发言的权利。这种权利的行使方式应符合《宪章》、《世界人权宣言》和各项国际人权公约,并且不得损害国际公务员制度的独立性和正直性。工作人员代表在行使其享有的广泛言论自由权时,必须秉持负责任的态度,并避免对组织作出不适当的批评。

28. 工作人员代表在任职期间或任期结束后应受到保护,不因其作为工作人员代表的地位或活动而受到歧视或带有偏见的待遇。

### 与成员国和立法机关的关系

29. 所有国际公务员有明确的责任与各国政府维持最良好的关系,并避免采取任何可能损害这种关系的行动;他(她)们绝不应干涉政府的政策或事务,不得个别地或集体地批评政府或企图损害其声誉。同时,有一项了解,国际公务员可以自由发表支持其组织的政策的言论。任何直接或间接损害或推翻一个政府的活动均构成严重的不当行为。

30. 国际公务员不是其本国的代表,也没有权力担任国际组织与他(她)们本国政府之间的联络员。不过,行政首长可以请国际公务员履行这种职责。这种职责性质独特,履行者必须对国际忠诚并且行为正直。政府和组织也不应使国际公务员处于对国际组织的忠诚与对本国的忠诚可能发生冲突的境地。

### 与公众的关系

31. 国际组织的成功运作有赖于大众的支持。因此,所有国际公务员有责任不断促进大众对其组织的目标和工作的了解。他(她)们不但需要熟悉其所属组织的成就,也要熟悉整个联合国的成就。他(她)们向大众提供信息的机会随时会出现。

32. 有时，国际公务员可能受到来自组织外的批评；为了履行国际公务员的职责，他（她）们应当有技巧和克制地作出反应。他（她）们有权得到其组织的支持，为其因履行任务采取行动而受到的批评作出辩护，并且应当有信心会获得这种辩护。

33. 国际公务员不宜公开表示个人的不满或批评其组织。国际公务员应当遵守其效忠组织的誓言，在任何时候都致力宣扬国际公务员的积极形象。

### **与媒体的关系**

34. 在与媒体的关系上采取公开和透明的做法是传达组织的信息的有效方法。为此目的，组织应制定准则和程序。在这方面，应遵循下列原则：国际公务员应当认为他（她）们是以组织的名义发言，避免提及个人和表达个人观点；任何情况下都不应当利用媒体来谋求自己的利益，表示自己的不满，透露未经批准的资料或企图影响其组织要作出的决策。

### **资料的利用和保护**

35. 透露机密资料可能严重危害组织的效率和信誉。国际公务员有责任在处理所有公务时保持谨慎，未经批准不得透露机密资料。国际公务员也不应为一己之私利用未经公开但通过职位获得的资料。这种义务不因离职而终止。组织必须有一套关于机密资料的使用和保护的准则，而这种准则必须跟上信息技术的发展。这种规定不应影响秘书处与成员国之间交换资料的惯常做法，这种交流确保成员国最充分参与组织的活动和工作。

### **尊重不同习俗与文化**

36. 世界是由许多不同民族、语言、文化、习俗和传统组成的。不言而喻，国际公务员必须真诚尊重所有这些组成部分。必须避免采

取某一文化不能接受的任何行为。不过，如果一种传统直接违反联合国系统通过的任何人权文书，国际公务员必须以该文书为准则。国际公务员应当避免炫耀的生活方式和显示个人膨胀的行为。

## 安全和保障

37. 虽然行政首长可根据任务的迫切性指派工作人员执行任务，但组织有责任在没有任何歧视的情况下，确保工作人员的健康、福利和生命不会面对过分的危险。组织应采取措施保护工作人员及其家属的安全。另一方面，国际公务员当然要遵守旨在保护其安全的一切指示。

## 个人行为

38. 国际公务员的私生活是其本人的事情，组织不应干预。不过，有时候，国际公务员的行为可以影响组织的声誉。因此，国际公务员必须铭记，他（她）们在工作场所外的行为和活动，即使与公务无关，也可能损害组织的形象和利益。这种情况也可以由国际公务员家属的行为造成，国际公务员有责任确保其家属充分认识到这一点。

39. 国际公务员所享有的特权和豁免完全是为了组织的利益而授予他（她）们的。国际公务员不可因有这些特权和豁免而不遵守当地的法律，也不可以此作为借口，无视私人在法律或财务方面的义务。应当铭记，只有行政首长才有权放弃给予国际公务员的豁免或确定豁免的范围。

40. 违法行为可以是严重的刑事活动或轻微的犯法行为，组织可被要求根据个别案件的性质和情况作出判断。被国家法院裁定有罪通常（但不一定）就是有力的证据，证明国际公务员作出因之而受起诉的行为，而国家刑事法律通常认为是犯罪的行为一般也是违反国际公务员行为标准的行为。

## 外面就业和活动

41. 国际公务员的主要义务是全力从事所属组织的工作。因此，国际公务员未经事先许可在外面进行有薪或无薪、影响到该项义务、或不符合其地位、或与组织的利益发生冲突的活动，均属不当行为。任何与此有关的问题均应提交行政首长。

42. 当然，在不违反上述情况时，外面的活动可能对工作人员和组织都有利。组织应容许、鼓励和便利国际公务员参与促进与私营和公营机构接触的专业活动，从而保持和加强其专业和技术能力。

43. 国际公务员在有薪假或无薪假期间应铭记他（她）们仍然是其组织雇用的国际公务员，应遵守组织的规则。因此，他（她）们只有在获得适当的批准之后，才能在渡假期间接受有薪或无薪的雇用。

44. 鉴于国际公务员必须保持独立和不偏不倚，因此他（她）们虽然保留了投票的权利，但不应参与政治活动，例如竞选或担任当地或国家政治职位。不过，这不表示他（她）们不可以参与地方的社区活动或公民活动，但这种参与必须符合在联合国系统所作的任职誓言。国际公务员在支持政党或政治活动时必须保持谨慎，他（她）们不应接受或募集资金，撰写文章或公开演说或向新闻界发表谈话。必须对这些情况作出判断，如有任何疑问，应询问行政首长。

45. 政党党员身份的意义因国家而异，因此难以制定对所有情况一律适用的标准。一般而言，国际公务员可以是某一政党的党员，但该政党的主导观点及其对党员规定的义务必须符合在联合国系统所作的任职誓言。

## 外界给予的馈赠、荣誉和薪酬

46. 为了维护国际公务员的正当形象，国际公务员未经行政首长批准不得接受组织外任何来源给予的荣誉、勋章、馈赠、薪酬、恩惠

或价值非微的经济利益；这种外部来源包括政府以及商业公司和其他实体。

47. 国际公务员在国际组织任职之前、任职期间或任职之后接受政府或任何其他来源给予与该项任职有关的补贴薪金或津贴，均属不当做法。另一方面，政府或其他实体不应支付或表示愿意支付这种报酬，应当认识到这种做法不符合《宪章》精神和联合国系统各组织的章程。

## 结 论

48. 要实现国际公务员的行为标准，就需要所有各方作出最大的承诺。国际公务员必须致力于实现这里所定的价值、原则和标准，必须积极主动地坚持这些价值、原则和标准。他（她）们应感到有责任促进他（她）们加入联合国系统时矢志为其献身的广大理想。国际组织有特别责任确保通过各种必要的准则或规则，以执行这些标准。成员国应当恪守《宪章》和其他组成文书，使国际公务员保持独立和不偏不倚。

49. 为了有效实施这些标准，必须广泛传播这些标准，并且采取措施，确保所有国际公务员、会员国和联合国系统各组织都知道这些标准的范围和重要性。

50. 这些标准得到尊重，就可以确保国际公务员在履行其职责和满足世界各国人民的期望方面继续发挥有效的作用。



国际公务员制度委员会

ICSC Secretariat

Two United Nations Plaza – 10th floor

New York, NY 10017

电话：(212) 963-2092

电传：(212) 963-0159

电子邮件：[icsc@un.org](mailto:icsc@un.org)

因特网：<http://icsc.un.org/>