



第七十三届会议

临时议程\* 项目 148

联合国内部司法

## 联合国监察员和调解事务办公室的活动

## 秘书长的报告

## 摘要

在庆祝联合国成立七十三周年之际，本组织继续应对新的全球挑战以及不断变化的安全和政治环境。联合国内部正采取改革举措，确保其有能力应对一个不断变化的世界。在进行组织变革期间，联合国监察员和调解事务办公室(监调办)为所有工作人员，包括各管理阶层，提供重要服务。

本报告是关于监调办活动的第十次报告。监调办为秘书处、各基金和方案(联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国项目事务署以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)提供服务，以非正式途径解决工作场所冲突。

本报告载有监调办 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间所开展活动的统计数据 and 信息。报告重点阐述在秘书处开展的专项活动，包括争议解决服务，开展外联活动提高工作人员和管理人员的冲突驾驭能力，针对系统性问题提出意见等。监察员为联合国各基金和方案以及难民署开展的专项活动详情见各实体内联网和(或)网站刊载的年度报告。

\* A/73/150。



## 一. 引言

### A. 建立和谐的联合国工作场所

1. 秘书长关于“转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来”的报告(A/72/492)提出了一系列重大改革措施，预计将在短期和长期内对给组织带来变革性效果。改革议程的目标是使联合国更灵活、有效、透明、负责、高效、务实和事权分散，以便更好执行其规范活动和业务活动。这个雄心勃勃的议程有时可能给工作人员带来不安。要认识到这是一个改进本组织的令人激动的时机，也是工作人员适应不断变化的任务和新的行政程序，同时应对对优质工作日益增加的需要和外地愈加艰苦和危险的时刻。监调办借鉴重大组织变革方面的经验和可能对工作场所带来的不安，充任非正式的机构职能，预防和解决工作场所的冲突，促进工作场所的和谐。

2. 监调办提供针对复杂工作情势的非正式冲突解决办法，提高参与者预防未来冲突的能力。非正式进程可以解决各种问题，包括涉及和不涉及法律的问题，其方式符合联合国促进和平，利用对话解决国际和国内争端的原则。

### B. 联合国监察员和调解事务办公室的任务

3. 监调办是一个统筹一体的办公室，其职权范围由秘书长与分别管理的联合国各基金、方案、实体的行政首长协商颁布。监调办遵循独立、中立、保密和非正式等核心原则，这些原则符合国际上规定的组织监察员和专业调解员职业实务准则(见 [ST/SGB/2016/7](#))。

4. 监调办为驻在各地的联合国工作人员提供保密和公正协助，解决工作场所争议。各级工作人员就一系列问题向监调办求助，包括有关合同延期、人员甄选、感知歧视和不公平待遇、纪律措施、人际关系问题和重要管理决定的争议。此外，有时工作人员为解开官僚主义死结，或问询行政规定和应享福利但无人理睬时，也向监调办求助。监调办采用各种争议解决办法协助工作人员，包括探讨各种选项、辅导、调解、提供便利、启用团体程序和开展团队建设。本报告所述期间正值本组织加强指称的不端性行为和其他不端行为，监调办仍然是工作人员的一个宝贵而可信赖的资源。

5. 监调办从处理过的案件或引起其注意的问题中找出趋势和导致冲突的系统性问题，并不断将其通报本组织的管理当局。监调办通过专题情况通报会和讲习班、技能培训举措、团体程序和个别辅导，帮助雇员掌握知识、态度和技能，以建设性方式处理冲突(“冲突驾驭能力”)。

6. 这些大的工作领域密切相连，相辅相成。从来访者那里了解到的问题往往成为发现系统性差距的线索，帮助设计更全面的冲突驾驭能力和预防举措。这些工作范围均列入所有办案干事(监察员和调解员)的核心职责，从而确保以整体和全纳方式解决冲突，并最有效地使用监调办的资源。

## 二. 联合国监察员和调解事务办公室概览

7. 监调办的服务对象有以下实体，分为三个支柱：秘书处；各基金和方案，包括联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国项目事务署以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署；难民署。每一支柱分别由一个实体或若干实体组成和管理。

8. 三个支柱的工作人员继续定期协作，协调做法，分享知识。定期参加案件和实务要素讨论有助于相互学习，对常见问题进行标准化处理。三个支柱共用一个机密案件管理系统，案件数据分类和报告都相同。

9. 根据大会第 62/228 号决议的规定，监调办设在纽约，下辖七个区域办公室和一个调解事务处。区域办公室分别设在曼谷、恩德培(乌干达)、日内瓦、戈马(刚果民主共和国)、内罗毕、圣地亚哥和维也纳，每个区域办公室设有一名专职区域监察员。各基金和方案及难民署的监察员分别从纽约和日内瓦向各自的全球服务对象提供服务。

10. 监调办在各区域分散作业，使所有工作地点的工作人员能够方便而及时地获得面对面服务，通过非正式干预及早解决争议。访问外地办事处，与在困难环境下服务的工作人员面对面接触，有助于对工作场所冲突、争议的原因作出第一手评估。每次访问都会进行冲突驾驭能力培训，给这些工作地点带去仅有的培训机会。本报告所述期间，除其他工作地点外，区域办公室还派员前往中非共和国、哥伦比亚、苏丹达尔富尔地区、马里、南苏丹所有办事处，会晤那里的工作人员。每一区域办公室由一名区域监察员领导，区域监察员受联合国监察员领导，独立于各区域的联合国实体。

11. 值得注意的是，监调办受理的案件大都来自总部以外办事处和外地特派团工作人员。

12. 区域监察员和调解员承担监察和调解双重服务，效率很高。

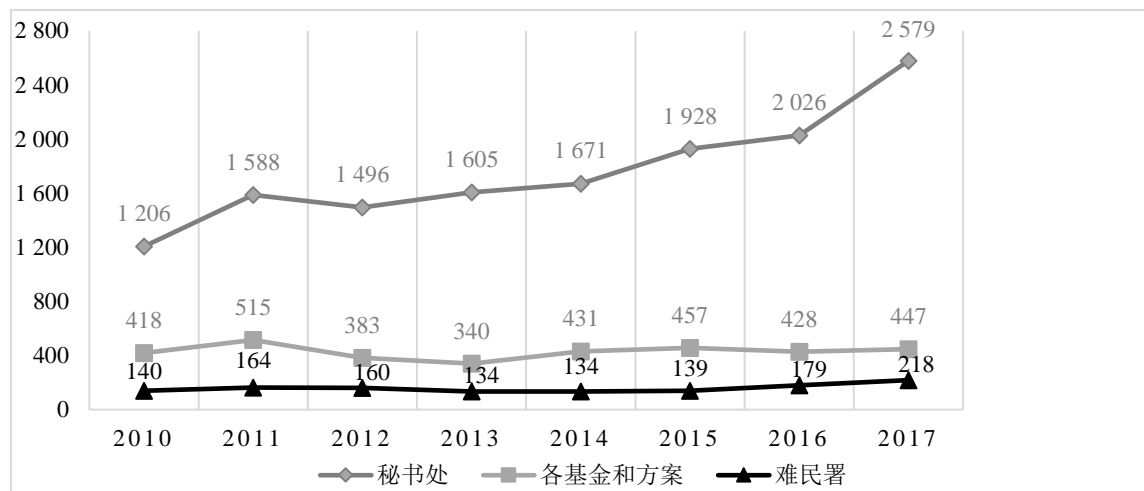
## 三. 案件和趋势统计概览

### A. 案件数量和趋势

13. 2017 年监调办共立案 3 247 起，<sup>1</sup> 比上年增加 23%。这些案件，2 579 起(80%)来自秘书处，450 起(14%)来自各基金和方案，218 起(7%)来自难民署(见图一)。秘书处的案件数量过去八年呈总体上升趋势。而在同一期间，各基金和方案及难民署的案件数量保持相对稳定。但 2017 年难民署案件增加 22%，主要是由于加强了外联，布达佩斯提供了更多支持，本组织内部压力增加。

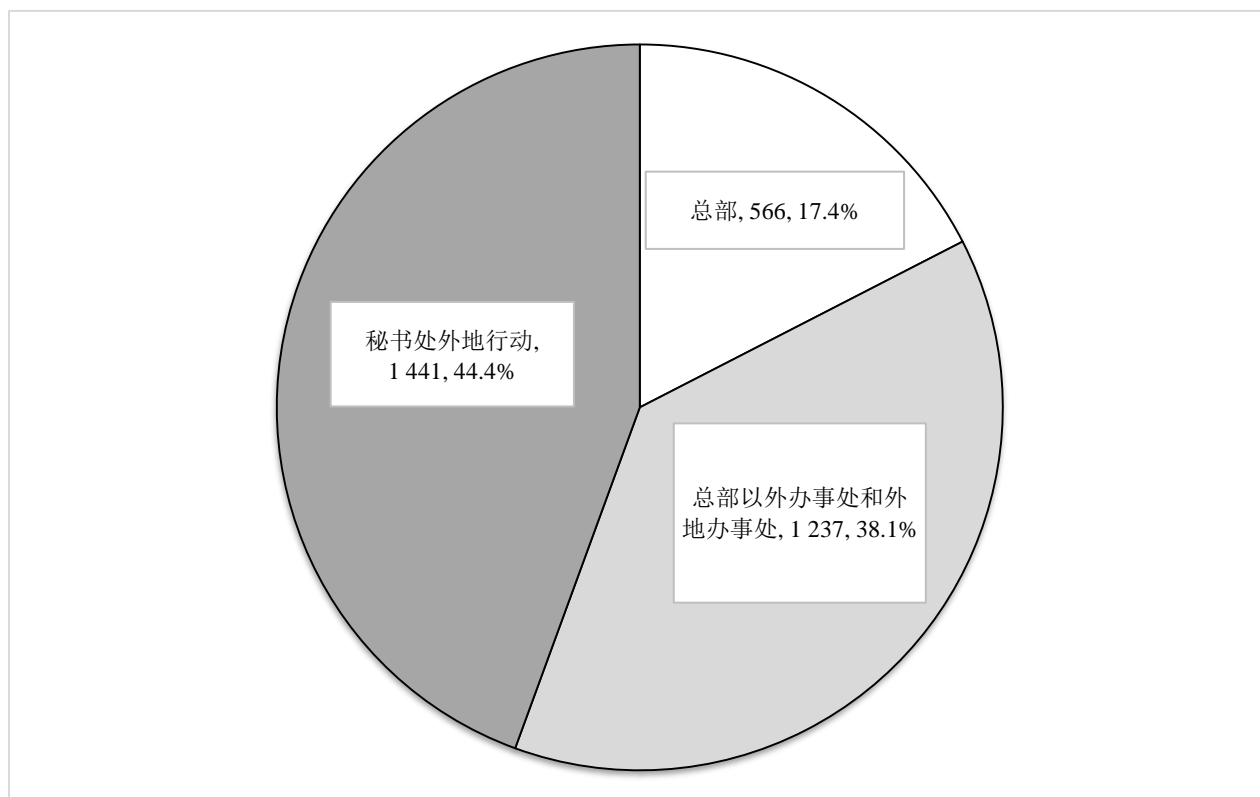
<sup>1</sup> 案件包括所有类型的干预，包括调解。

图一  
2010-2017 年联合国监察员和调解事务办公室立案数量



14. 2017 年整个监调办的全案件, 82.5%(2 679)来自总部以外办事处(国家办事处和外地办事处, 秘书处维和特派团及特别政治任务等), 17.5%(568)来自总部地点(见图二)。

图二  
2017 年联合国监察员和调解事务办公室案件分布情况, 按地点开列

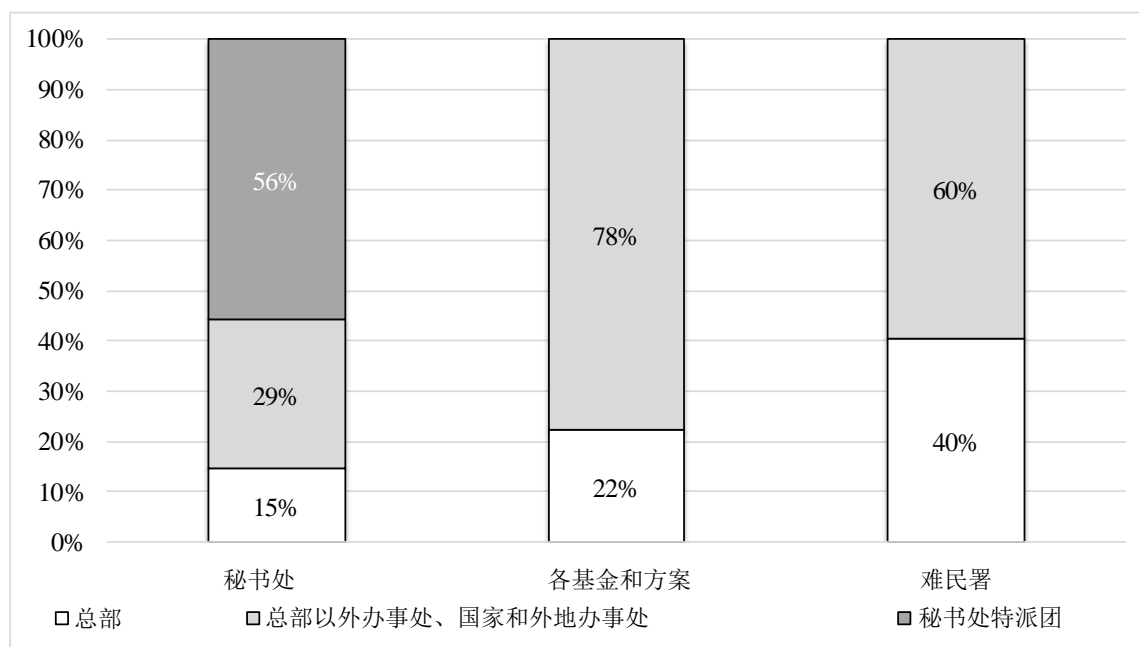


15. 2017 年秘书处 15%(378)的案件来自总部工作人员, 29%(760)来自总部以外办事处, 56%(1 441)来自外地行动(见图三)。<sup>2</sup>

16. 2017 年各基金和方案 23%(102)的案件来自总部, 77%(348)来自国家办事处。同一报告期间, 难民署 40%(88)的案件来自总部, 60%(130)来自外地办事处(见图三)。

图三

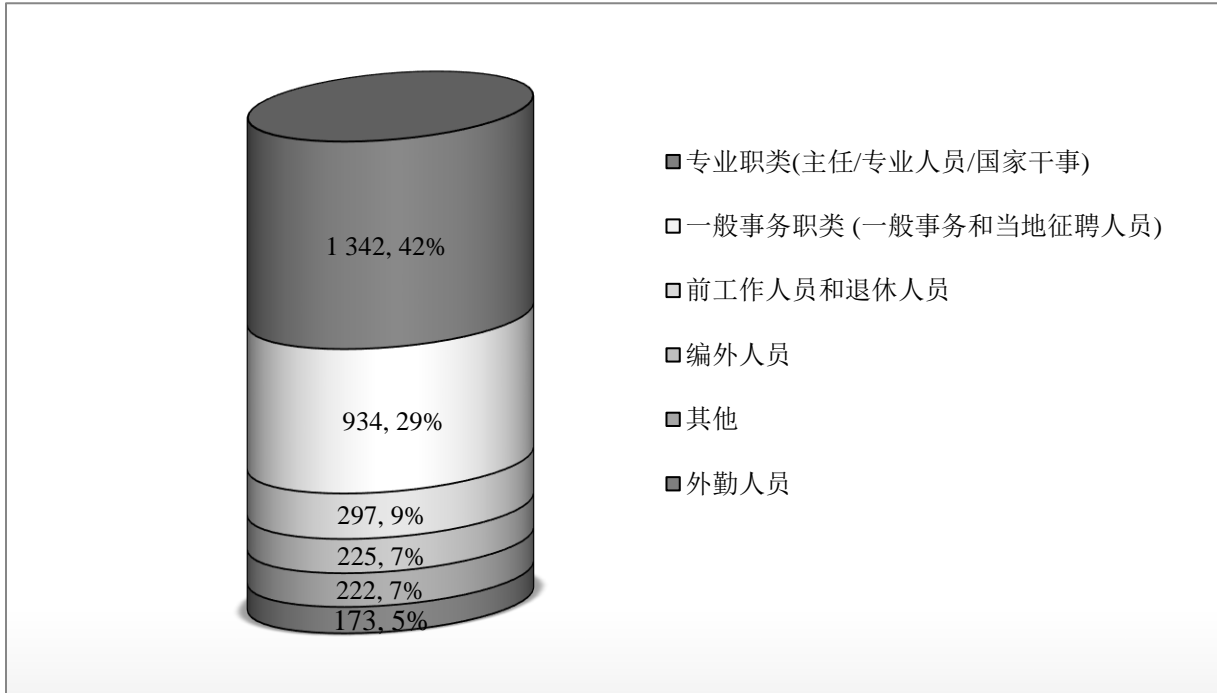
2017 年联合国监察员和调解事务办公室案件分布情况, 按地点和支柱开列



17. 提交监调办的所有案件, 42%来自专业及以上职类工作人员, 包括国际专业人员、本国专业干事和主任及以上级别; 29%来自一般事务及有关职类工作人员, 包括当地征聘的工作人员; 5%来自外勤事务人员; 9%来自前工作人员和退休人员(见图四)。这大体上与上个报告期间的情况相似, 但利用监调办服务的前工作人员和退休人员增加(2016 年占案件总数的 6.5%, 2017 年增至 9%), 大多是前本国工作人员的投诉, 事关应享待遇和薪酬的支付。

<sup>2</sup> 总部办事处分别是: 纽约(秘书处); 纽约和哥本哈根(各基金和方案); 日内瓦和布达佩斯(难民署)。总部以外办事处分别是: 秘书处、各基金和方案以及难民署的各外地办公室。外地行动指秘书处的维和特派团和特别政治任务。

图四  
2017 年联合国监察员和调解事务办公室案件分布情况，按职组开列

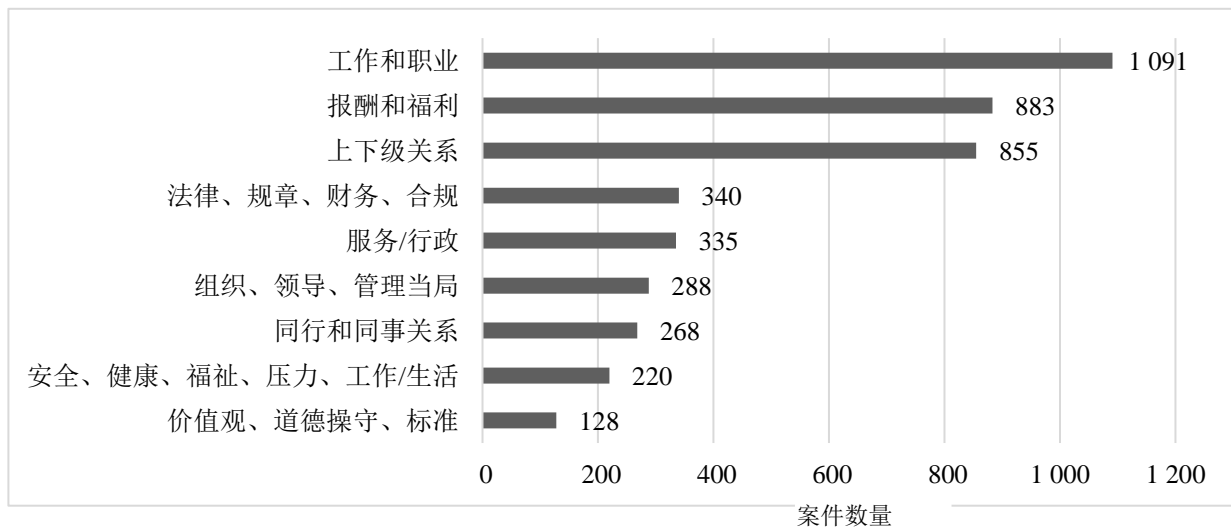


18. 本报告所述期间，全监调办 9%(288)的案件来自编外人员。

**B. 问题与趋势**

19. 图五概述本报告所述期间受理案件的分布情况，按九大类问题分列。应该指出，一个案件可能涉及多个问题或相关次级问题，因此问题数量高于案件数量。

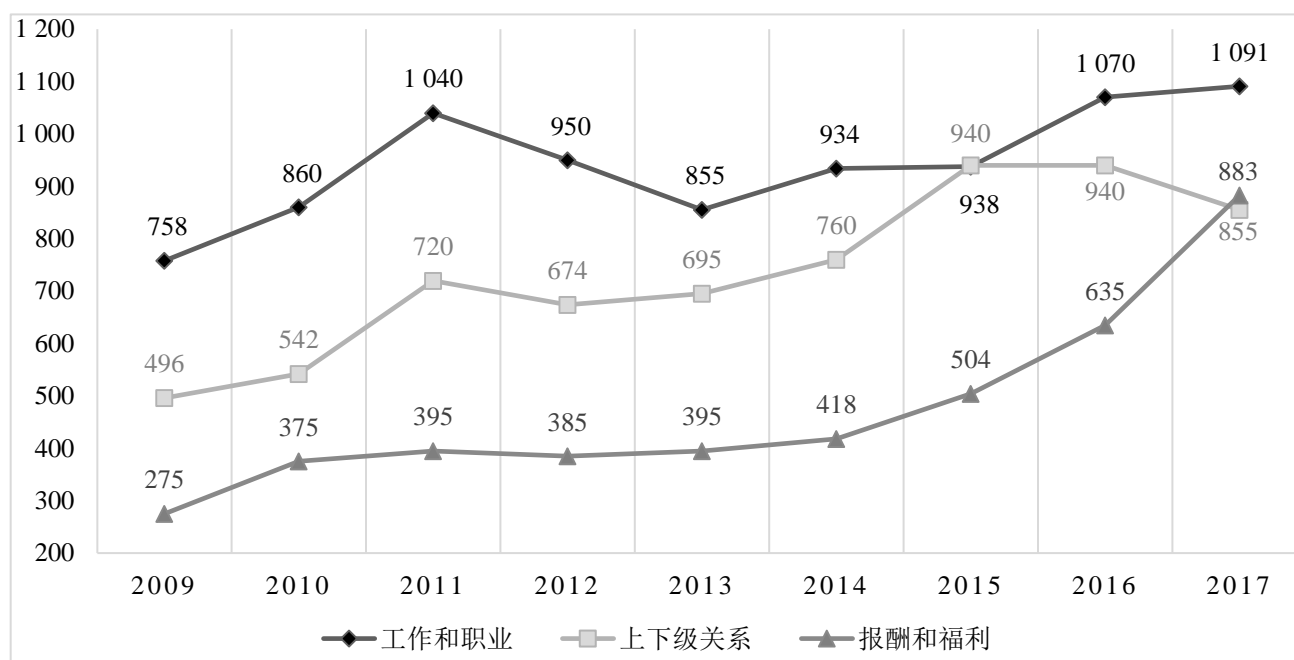
图五  
2017 年提交联合国监察员和调解事务办公室所有问题分类



20. 与前几年的趋势相同，2017 年向监调办投诉的前三类问题分别是工作和职业、报酬和福利、上下级关系(见图六)。上下级关系案件有所减少。

图六

## 2009 - 2017 年联合国监察员和调解事务办公室处理的前三类问题

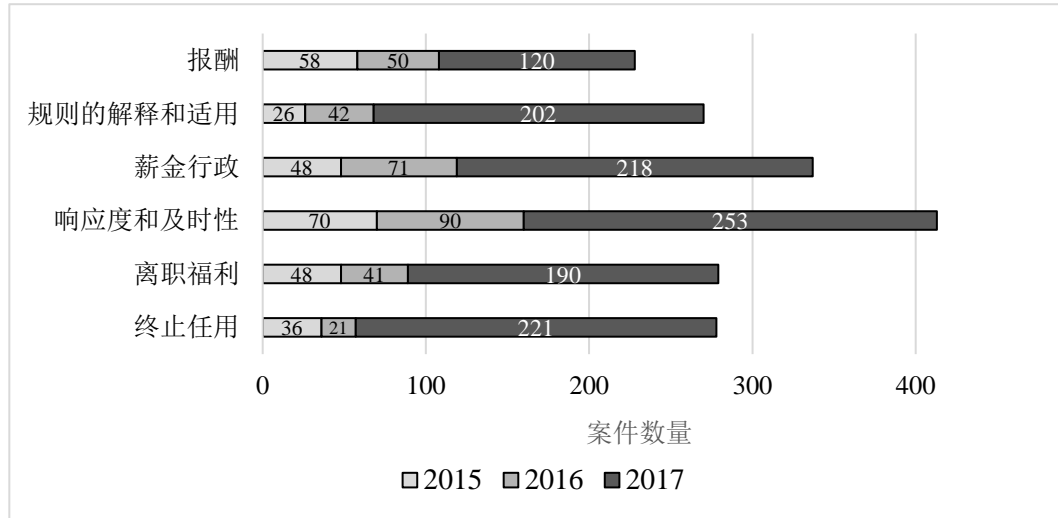


21. 除前三类问题外，工作人员还向监调办投诉其他重要关切问题，如第五章所述(见表)，这些问题可能对工作人员的福祉有深刻影响。在秘书处，与服务交付、组织价值观和改组有关的一些次级问题呈上升趋势(图七)。

## 2017 年向联合国监察员和调解事务办公室投诉的其他问题

问题	占比	案件数量
服务/行政	10	305
法律、规章、财务、合规	6	248
组织、领导、管理当局	7	229
同行和同事关系	6	206
安全、健康、福祉、压力、工作/生活	6	198
<b>共计</b>	<b>35</b>	<b>1 186</b>

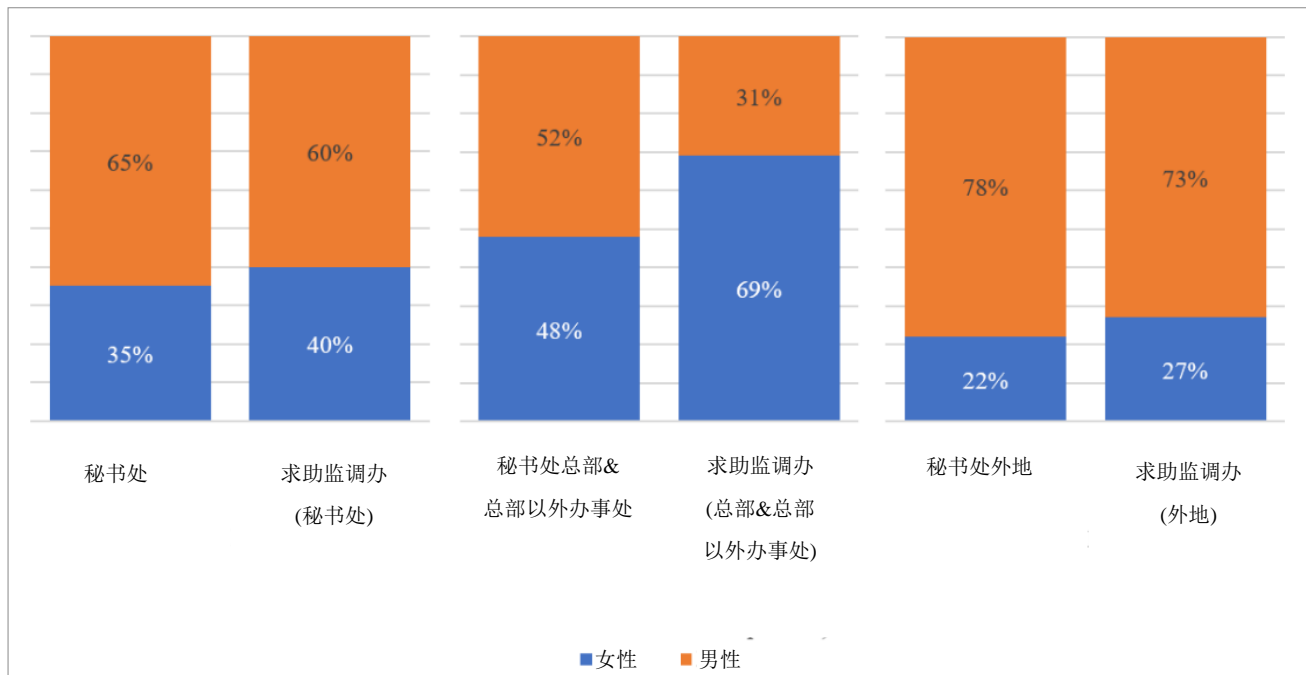
图七  
2015-2017 年秘书处次级问题增加情况



C. 秘书处的利用率

22. 图八用现有最新人事统计数字(A/72/123)显示, 与在整个秘书处、非外地工作地点和外地的人数相比, 男性工作人员的监调办服务利用率低于女性工作人员。

图八  
2017 年秘书处性别组成, 按地点和利用率分列



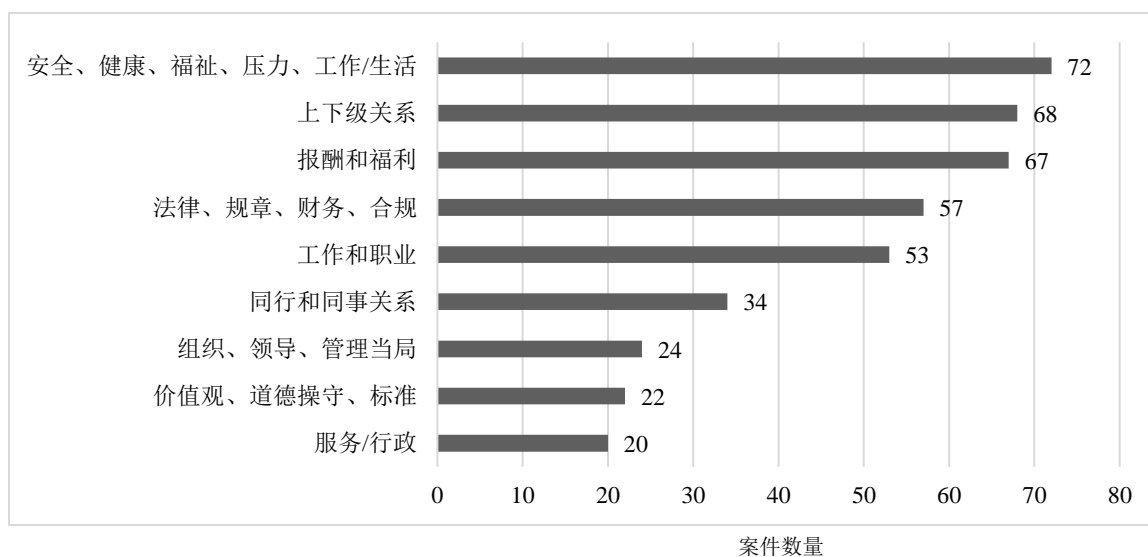


## D. 编外人员提出的问题

23. 本报告年度编外人员投诉到监调办的前三个冲突领域为：报酬和福利；安全、健康、福祉、压力、工作/生活；上下级关系。有 225 个案件涉及这些问题(见图九)。编外人员求助以非正式方式解决冲突的情况将在第八章作进一步讨论。

图九

2017 年编外人员投诉问题分类



## 四. 调解事务

### A. 方案活动

24. 秘书长再次强调，调解是预防和应对全球挑战的重要工具。这为推动工作场所的调解活动提供了动力，凸显本组织内部解决冲突的努力与世界各地建立和平的努力同样重要。跨越分歧而致力于和平与对话、同情、文明礼貌、接触和尊重，不仅在世界舞台上至关重要，对寻求和平解决工作场所争议也具有重要意义。

25. 本着这一精神，三个支柱的所有调解员和监察员加强努力，开展冲突驾驭能力培训和团队建设，进一步促进工作人员之间的谅解，使其有能力建设性地管理冲突。还作出一致努力，包括采用非传统的协调办法，协助争议各方进行对话，把棘手的局势转变成相互谅解的局势。

26. 调解案件的数量自 2009 年以来稳步增加。此外如下节的统计数字所示，通过调解得到解决的案件的比率仍然很高。

### B. 调解培训和外联活动

27. 本报告所述期间，监调办继续编制宣传材料，支持普遍预防工作。开发并推出了调解视频(英文、法文和西班牙文)，用以提高人们的认识，了解调解工作对和平解决争议的附加意义以及到哪里寻求调解服务。

28. 监调办一直在开展活动以提高技能提供优质调解服务，包括请哈佛谈判研究所的教员为所有调解员和监察员包括新招聘的办案干事开办高级专门调解培训课程。学员们学到了技能，包括打破僵局的办法，如何在调解中处理道德操守问题，如何影响冲突解决进程，使工作场所归于平静。

### C. 提高管理人员的能力

29. 所有三个支柱通过面对面会议或视频和远程会议在世界各地开展了外联活动。在秘书处，除了区域监察员在各自区域开展活动外，调解事务处派员到维和特派团(包括一个特派团的领导务虚会)举办讲习班，并与区域办公室新工作人员一道工作。

30. 实地访问，包括与团队接触，是非常重要的工作，有助于人们了解调解的益处，掌握驾驭冲突的技能，支持管理人员有效参与调解和(或)酌情鼓励诉诸调解。

31. 为了进一步促进以礼相待的文化，加强调解在和平解决工作场所争议和预防冲突中的作用，建议本组织领导人继续鼓励更广泛诉诸调解和非正式解决办法，以弥合分歧，促进争议当事方的对话，维持工作场所的和谐。

32. 调解事务处帮助参与处理工作场所冲突的所有人员获得调解资源和知情决策。今后一年，监调办将继续与包括管理评价股和各法庭在内的正式司法系统协作，探讨在尊重自愿参加原则的同时是否可主动将案件纳入调解轨道。

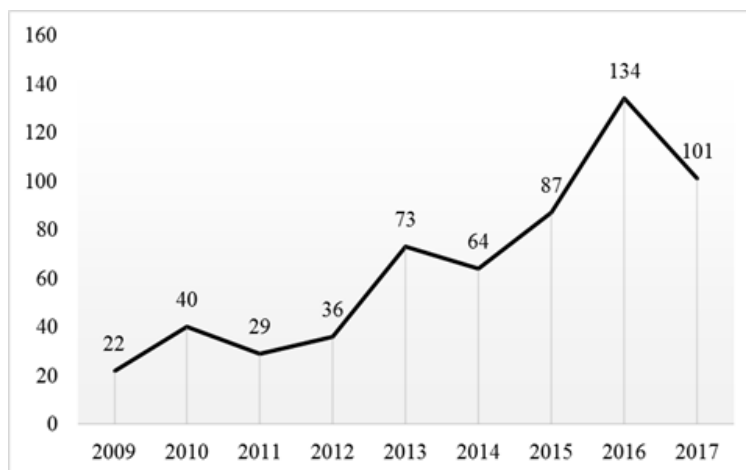
### D. 调解案件统计概览

33. 大会第 72/256 号决议第 16 段赞赏地欢迎调解案件解决率上升，鼓励监调办继续努力以非正式途径解决争议。大会要求提供详细资料说明监调办的活动，包括已调解案件的统计概览。

34. 本报告所述期间，共受理调解案件 101 起，包括 5 个团体程序。其中，56 起案件来自秘书处，32 起来自各基金和方案，13 起来自难民署(2009 年以来立案调解案件数量见图十)。

图十

2009-2017 年立案调解案件数量



35. 2016 年(134 起)至 2017 年(101 起)调解案件数量看上去减少了, 但应指出, 2016 年的数字包括联合国争议法庭下令移交调解的个案 53 起, 这些案件性质相似, 均由同一维和特派团的一项政策决定所引发。该大宗相似移案, 如果合并为一个团体案件, 则 2016 年的案件量为 82 起, 2017 年的数字与以前的趋势相符。

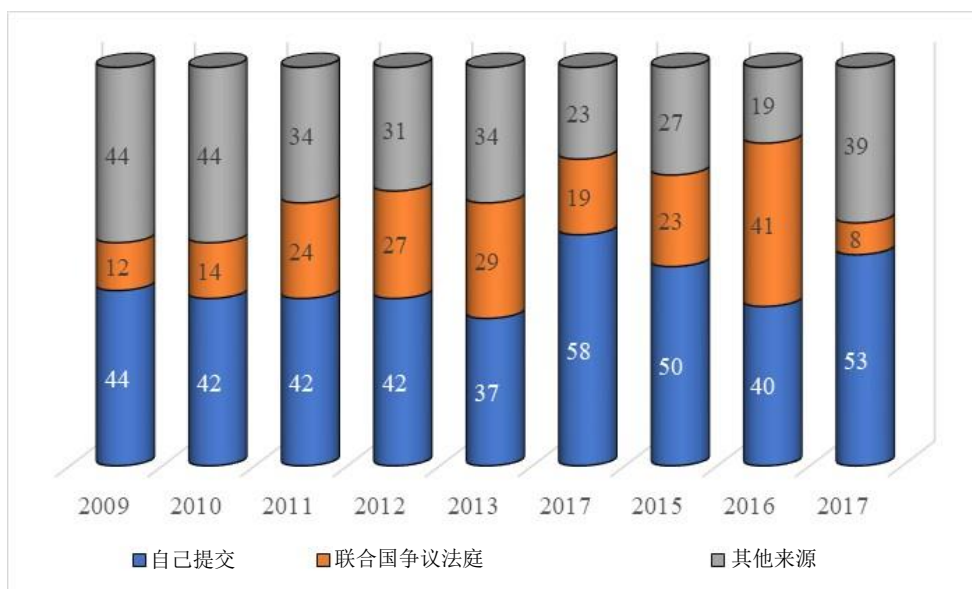
36. 团体程序是为一组人进行的调解, 记为一个调解案件。团体程序包括各种组成部分, 加强团队凝聚力, 提高士气, 处理人际或结构性问题, 帮助团队充分发挥潜力。

37. 监调办受理的 5 个团体程序, 4 个由调解事务处在秘书处进行, 1 个在各基金和方案进行。5 个程序共涉及工作人员 90 多人, 最大一组 26 人, 最小一组 7 人。

38. 秘书处、各基金和方案以及难民署的调解案件, 7.9%(8 起)由争议法庭移交, 53.5%(54 起)由本人提交(即当事方提请调解), 其余(38.6%, 即 39 起案件)由其他方面(工作人员法律援助办公室、管理评价股、行政当局、工作人员代表等)移交。2009 年至 2017 年期间调解案件的移交来源见图十一。自行提交的案件仍然是调解案件中数量最多的一类。

图十一

2009-2017 年期间调解案件百分比, 按移交来源开列



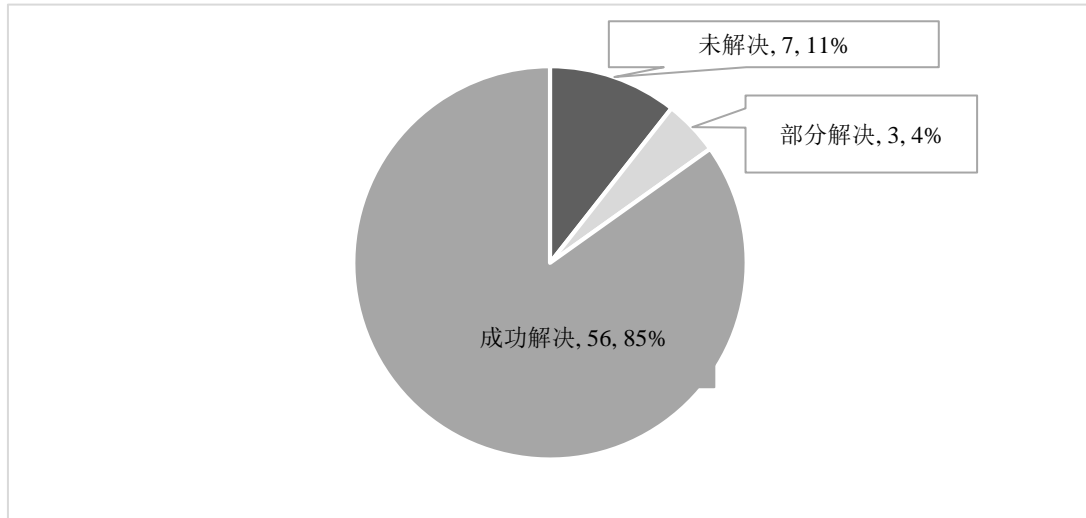
39. 接受调解的问题种类, 总体上与前几年相同, 主要涉及工作和职业、上下级和同行关系、报酬和福利。

40. 与前几次报告一样, 全监调办调解和结案的案件, 解决率依然很高, 2017 年秘书处案件调解成功率达 89.7%, 三个支柱的平均调解成功率达 84.9%(见图十二)。2017 年立案的 101 起案件, 66 起已接受调解并结案, 其中 56 起达成了解决办法。7 起已结案但没有达成解决办法。3 起得到部分解决。9 起未能启动调解, 因为有

当事方拒绝调解。6 起不适合调解。4 起未经调解而得到解决。共有 16 起案件待调解。

图十二

2017 年三个支柱案件调解结果



## 五. 外联活动：促进冲突驾驭能力和非正式解决办法

### 概览

41. 培养更好预防和解决工作场所冲突的技能，进而提高冲突驾驭能力，是监调办的一个主要战略目标，与监调办的核心任务密切相连。当前内部司法系统和经扩大的非正式系统启动后的最初几年，外联和传播活动的重点是向工作人员宣传监调办的存在及其服务。这项任务仍然重要，但现在重点已转向帮助工作人员和管理人员掌握实用技能和工具，培养如何更好地预防和管理冲突的洞察力。

42. 当前设有 7 个区域监察员办公室，其中 2 个专门为维和特派团工作人员服务。监调办开设了一个大规模的外联访问方案，加强区域办公室的作用，把非正式方式解决冲突和调解服务送到工作人员和管理人员身边。2017 年 10 月监调办在贝鲁特启动一个试点项目，探讨使用现有资源服务中东和北非的最有效方法。

43. 不论在总部、区域办公室或现场，各调解员和监察员都参与发展活动，帮助工作人员了解工作场所冲突的性质，以非正式方式解决冲突。重点是培养工作人员的技能并向其提供实用工具，用于日常预防或解决冲突。

44. 为辅助主要职能，监调办开发了许多传播工具和活动。其主要传播平台即多语种网站([www.un.org/ombudsman](http://www.un.org/ombudsman))仍然是向工作人员详细介绍监调办的作用和服务，提供一系列重要文件、在线资源和所有年度报告的重要门户。

45. 2017 年，秘书处监察员加强开展以解决冲突为重心的活动，以此庆祝监调办 15 周年。这包括在全秘书处开展的大约 440 次外联活动，其中办讲习班 90 多次，情况通报和介绍、专题小组讨论、全体员工大会和技能培训活动 70 次，与高级

官员或内外利益攸关方群体会晤或伙伴协商 260 多次。此外还与瑞典常驻联合国代表团合作举行一次专家小组会议，主题为“缔造和平：调解和正义在行动”。

46. 实地存在有限是一个困难，为克服这一困难，监调办经常利用远程渠道，诸如电子邮件、电话、在线视频远程会议等，为外地工作人员提供服务，包括进行案件干预。但是外地的困难条件，例如信息技术系统薄弱，因特网服务不稳定，断电以及其他后勤制约因素继续构成很大挑战，使亲临现场进行干预成为尽早解决冲突的最可取手段。

47. 每次现场办公的工作内容包括：与工作人员的一对一协商；情况通报会或全体员工大会；重点小组会议；与高级官员、利益攸关方、地方支助单位和工作人员代表的吹风会。

48. 现场办公有时与其他部门包括维持和平行动部和工作人员法律援助办公室协调进行，向经历缩编的工作人员提供全面协助。这是一个值得推荐的做法，既为工作人员提供了全面服务，又提高了访问方和东道方的办事效率。

49. 大会第 72/256 号决议第 18 段鼓励监调办加紧开展外联活动，第 19 段肯定监调办在加强努力以非正式途径解决冲突方面所做的工作，要求提供较详细信息，说明预防冲突培训的效果，同时说明为进一步加强内部司法系统正式和非正式部分之间合作而作出的努力。

50. 2017 年的参与者反馈调查结果显示，参与者对讲习班和情况通报会高度满意，90% 的答卷人称他们会向同事推荐。多语文网站每月平均访问量达 3 000 次。

51. 监调办实地访问外地办事处或维和特派团之前，加强制订和执行干预前的调查工作。调查旨在启动对话，找出工作场所的主要问题，衡量工作人员对以非正式方式解决冲突的认识水平。此外，派员实地解决冲突之前进行调查，可查明工作场所存在的冲突和普遍问题以及处理这些问题所花费的时间。这些信息有助于设计相关培训讲习班和外联材料，向工作人员提供量身定制的服务。2017 年向位于非洲、拉丁美洲和亚洲 26 个国家的 24 个秘书处办事处、部门和特派团发出了干预前保密和匿名调查问卷。

52. 监调办将继续努力，在下次报告中提供更详细数据，说明预防冲突培训的效果。

## 六. 冲突的根源：系统性问题

### A. 背景

53. 监调办与利益攸关方互动，查明、分析和报告本组织发生或正在出现的系统性问题。虽然可以通过直接干预解决个别案件，但是有许多冲突可以追溯到系统性问题，例如本组织在政策、程序、制度和结构上存在的空白或不一致之处。这些可能深深扎根于本组织的文化，或因宗旨、目的和落实工作失调所致。监调办及时发现这些问题，使本组织能够以一种整体方式应对当前冲突，预防未来冲突。

## B. 简介

54. 监察员在 2017 年报告(A/72/138)中提到几个因素，这些因素影响工作人员的生产力、健康和士气，导致不恰当表达的无谓冲突。最近本组织不得不应对包括在媒体上应对骚扰和虐待的指控。

55. 从系统性角度看，极端事件不是在真空中发生的：它们有前奏，有升级，而预防和预警系统未能发挥作用或未被加以利用。如监察员先前所述，员工普遍不敢讲话，可能导致少报风险和事件，而这些风险和事件，在一个相互信任、倾听和支持的环境下，本来是可以预防的。

56. 本报告重点阐述引起不妥行为的系统性问题，不妥行为可能不构成不当行为，但不符合本组织的价值观，也有悖于国际公务员的行为标准。<sup>3</sup> 同事和主管尊重多样性，关注所有人的尊严，使用适当文明语言，这样的工作场所符合联合国的价值观。工作人员和管理人员粗暴无礼，事情升级到骚扰、滥权、恐吓或报复，这样的工作环境不符合联合国的价值观。

57. 这种工作环境可能导致有害冲突和过度压力，而冲突和压力又可能导致工作人员的疏离心理和玩世不恭，危及组织声誉和生产力。下文各节讨论一些改进机会，其中包括监调办从工作人员和管理人员双方听到的希望看到对方为建设和谐工作场所而采取的行动。

## C. 业绩管理和问责

58. 监察员 2017 年报告(A/72/138)指出，业绩管理、行为管理和问责在监调办 15 年工作中占据核心地位。报告强调工作人员和管理人员有必要以有益和富有成效的方式进行对话，尽管有时对话是困难的(第 59、60 和 69 段)。本报告所述期间所受理案件的调查结果符合以前的意见。

59. 本组织的条例、细则和政策禁止任何形式的骚扰(包括性骚扰)、歧视和滥用权力，如同禁止任何其他类型的不当行为一样。如经适当程序证实，行为人可能面临纪律措施，甚至被国家司法机关起诉。

60. 以上所述用于处理有充分证据的严重违法行为，但监察员注意到，处理不构成不当行为的不妥和不可接受的行为是本组织的一个弱项。这类行为包括不公平或无端指控业绩差；以提出毫无根据的骚扰申诉相要挟以获得好处；业绩问题受到适当处理时消极抵制；不妥、不敬、粗暴、不体谅、令人反感、粗鲁或攻击行为；引起压力和紧张，从当时情景看或许可以理解，但可能使同事感到不舒服、恐惧或被排斥的行为。这些有时甚至可能导致他人因不堪压力而请病假。

61. 其他违规或轻微冒犯行为也可对他人造成伤害或不敬，屡犯不改会产生破坏作用，毒害工作环境，辜负建设和谐、高效工作场所的组织期望。这种行为不符

<sup>3</sup> 国际公务员制度委员会，《国际公务员行为标准》(2013，纽约)。可查阅 <https://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsE.pdf>。

合所有工作人员体现本组织核心价值观和胜任能力的要求，对管理人员的要求更多(见 ST/SGB/1999/15)。

62. 管理人员如不采取行动或否认存在问题，不良行为不受惩处会被所有当事人视为“有罪不罚”文化。奖励“按时完成任务”而无视员工福祉和意愿会使健康的工作环境难以为继。除非这种昂贵的“成功”受到处理，文化不会改变。相反，监察员注意到，这种做法使管理人员无视工作人员的需要和福祉。从长远看，关爱型管理办法可能更有效，更能持久，也更符合本组织的价值观。

63. 许多管理人员规避棘手的对话，使问题不能及早得到解决，往往对受有关行为影响的员工造成不利。有了问题不让员工知道，会错过纠正问题的机会，周而复始不作为，会导致问题滋生，恶化和升级。

64. 掌握技能和资源，做到既遵守规则、政策、程序，又注意尊重、和谐、沟通，对有效业绩管理至关重要。当前有一种风险，即因价值观和行事方法不同，联合国员工不能一道努力履行使命，改善本组织受益人的生活。

65. 最后，如不良行为发生在高层，对整个工作场所造成的消极影响会大于低层发生的类似行为。

#### 关于组织举措的意见

66. 秘书处继续努力完善业绩管理和发展系统，目前正在拟定一种办法，其中包括促进行为改变，尤其是管理人员和工作人员之间需要经常相互反馈。这些改变旨在塑造组织文化，加强问责，以期管理本组织最重要的资产：其工作人员。预期到 2018 年年底将引入新的领导和管理模式，包括提高对无意识偏见的认识，向广大工作人员提供辅导，促进组织文化的正面变化。

#### 机会

##### (1) 楷模行为

(a) 果断并及早处理不妥行为，即使这种行为尚未达到被禁程度；大声反对任何针对自己或同事的冒犯行为；

(b) 设定“高层基调”，迅速、相称、公正而全面处理不文明礼貌的行为，不让其升级成正式投诉；

(c) 主管和下属应共同创建持续对话；

(d) 关注有关各方的尊严和一个没有粗暴、冒犯、伤害行为的工作环境；

(e) 本组织价值观受到损害时领导层必须迅速采取行动，不应把正式投诉视为管理层采取行动的先决条件；

(f) 特别注意面临缩编的工作人员的业绩评价，确保做留用决定时考虑表现和待人态度；



(g) 换位思考,对事不对人。意识到表现粗暴的工作人员可能蒙受巨大压力,需要帮助。

## (2) 问责

(a) 注意到良好行为是良好业绩的组成部分。使所有工作人员,包括最高级工作人员,为如何对待他人,特别是如何对待其直接或间接下属,担负责任;

(b) 施加适当后果,纠正负面激励。

## (3) 培训和支助

(a) 继续培训和帮助管理人员公平而适当使用业绩管理制度,加强工作人员的核心价值观和行为能力;

(b) 培养工作人员、领导层和管理人员在出现问题时迅速启动行为对话的技能;

(c) 确保工作人员了解并能自由获得补救和支助资源,以便及早处理任何感知或实际冒犯行为,而不必惧怕管理层进行报复。

## D. 服务质量

67. 提出的许多问题涉及服务质量和及时性,包括查询时仅仅收到回执(见图五)。这些案件往往造成高度沮丧。服务糟糕,再加上拖延,对纠正问题缺少投入或敬业精神,这些造成的损害可能远远超出问题本身,因为一旦工作人员或管理人员因服务糟糕而感觉受到不当待遇或不敬,就会影响他们对内部司法系统和管理层的信任。信任减少了,冲突就容易发生。

68. 监调办注意到,当一个团队走上下坡路,许多人缺勤,心理健康出现问题,会给行为、士气、敬业度和生产力造成深远的负面影响。有些负责提供服务的人员因工作环境不好,资源不足,管理缺失,无法达到预期的服务水准,从而感到自身也是受害者。监察员与有关各方和各部厅一道在不违反保密原则的情况下切实而具体地处理这些问题。

69. 监察员注意到人们有一种担心,即向外地放权,如果总部监督减少或缺失,可能引起滥用权力。人们似乎不太了解,改革提案曾多次提到,只有经过适当培训,并在有监测和问责的情况下才放权。另一种可能的解释是,工作人员认为,管理当局可能不完全了解他们所目睹、感知或担心的滥权程度。无法加强工作人员信任,保证保护他们不受滥权行为或不当决定之害,可能会妨碍就如何最佳下放服务权力进行有意义的讨论。

### 关于组织举措的意见

70. 监察员认识到,本组织尝试借助企业资源规划系统(“团结”系统)的作用,正在为大规模改革作准备,解决行政管理的全球一致性和及时性问题。这可在中长期内缓和所提出的某些关切。在成功实施这类改革之前,本组织似宜立即注意与服务缺陷相关的人事问题以及员工应要求提供服务时面临的实际困难。



71. 在这方面，仅仅让高效员工加倍工作以交付部门承诺而不给他们适当支持是一种不可取的办法，因为把压力转嫁给下属而管理当局又不提供必要支持已导致员工的不适——有时是严重不适。

## 机会

### (1) 问责

- (a) 做一个有效的楷模，无论级别高低；人人为组织文化作贡献；
- (b) 效法客户本位、协力和专业精神；向内部客户提供服务后系统征求反馈意见；
- (c) 采取行动处理办公室的不正常或不妥行为，鼓励向总部投诉滥用下放的权力现象；
- (d) 不鼓励规避不妥行为对其放任自流的做法；
- (e) 探讨和采用创新办法，更好地履行任务，更有效地提供服务。

### (2) 传播

- (a) 向所有工作人员发讯息，告诉他们如需要管理当局的支持，管理当局愿意听也愿意做；受能力限制无法提供服务时及时向工作人员通报，让他们知道什么时候会有答复；
- (b) 如受条件限制达不到预期绩效或及时性，要说出来(无论是主管还是下属)并请求支持，不给工作人员增添不适当的压力；
- (c) 肯定和奖励关爱员工的管理人员和促成和谐工作场所的员工。

### (3) 调整

- (a) 切实按任务配备资源，公平分配工作，使团队成员为其分担的工作负责；
- (b) 支持作出正确而困难决定的下属。

## E. 改革的实施和变革的管理

72. 监察员此前曾报告存在改革疲劳症，缺少变革管理和充分的传播战略(A/72/138)。这些关切越来越具有重要性，因为它们往往就是监调办所受理具体问题的背景或根源。

73. 人们接受改革的必要性，然而不断搞转型性改革(一个还没结束另一个又开始)，有时还是大规模地搞，会给一些工作人员造成不安，特别是过渡期很长时。工作人员敬业度调查的一些负面结果可能与此有关(见下文第 75 段)。这种不安感和由此造成的压力和玩世不恭是产生不良、防御甚至攻击行为的沃土，加剧不文明礼貌现象。

## 关于组织举措的意见

74. 已作出很大努力，包括召开全球全体员工大会，举行工作人员和管理当局委员会情况介绍会，向工作人员传播改革举措。此外，还为因即将进行的改革而可能受到不利影响的员工制定了缓解措施。然而尽管作了所有这些努力，仍然普遍存在不确定感和不安全感，影响到个人行为、办公室文化和工作人员的福祉。许多人包括高级工作人员有理由或无理地认为，当局在无端隐瞒消息。各级工作人员抱怨最近和当前的改革进程缺少信息分享。

## 机会

### (1) 准备

(a) 要求为变革管理工作配备适当资源，以达到最佳成效，查明所涉费用和资源涉及哪些相关机构，使投资符合改革的需要和规模；

(b) 在各级探讨和了解选项、替代职业途径和减缓措施。虽然其用意不是为了将变革管理的负担转嫁到工作人员身上，但研究表明，当个人参与塑造自己的未来时，他们感觉少了压力和无助感而增添了尊严；

(c) 继续参与工作人员和管理当局协商进程，与当选的工作人员代表一道努力，塑造本组织的工作未来；

(d) 认识到改革的难度，注意自我护理，包括利用工作人员顾问的服务，提高应对能力和应激反应管理。

### (2) 传播

(a) 继续开展进行中的传播工作，即使看上去是重复性的；

(b) 探讨为什么管理当局作了很大努力，但工作人员感觉传播不够；

(c) 拟定一项内部沟通战略并尽早进行传播，即使具体信息还不到位，帮助广大工作人员了解计划和决策的时间安排；

(d) 请工作人员放心，变革管理的治理结构已经到位并准备就绪，将在影响全球秘书处众多工作人员和办事处的任何大规模改革和变革中起领导、监测和配合作用；

(e) 除单向情况通报和吹风会外，创造更多机会鼓励工作人员参与对话；

(f) 监测工作人员是否收到和如何处理当局所作巨大努力的信息(“报到”)。

### (3) 培训和支助

尽早教育工作人员和管理人员进行自我过渡管理和下属辅导。

## 七. 关于组织举措的意见

### A. 联合国工作人员敬业度调查

75. 大会第 72/256 号决议第 17 段要求在监察员报告中列入工作人员调查中有关工作人员如何看待工作场所冲突的总体调查结果的信息和建议。

76. 监察员高兴地注意到,联合国工作人员敬业度调查于 2017 年 12 月 4 日至 18 日进行。

77. 调查获得许多重要结果,既有正面的,也有不那么正面的,但监察员在本报告中只提一个结果,即一边不断削减许多实体的预算又一边要求管理人员创造有利和增强权能的环境所造成的失调。布置下来的管理行动,到了一些管理人员那里变成了巨大压力,就像要承担不可能的负担。预算削减给员额裁撤和冻结后留用工作人员造成更多压力。因此管理人员发现创造有利环境这一受欢迎的任务与减少资源但不减预期产出二者之间实难协调。

#### 机会

78. 在削减预算的时期为工作人员提供充分支持和有利环境,使其能够有效履行职责。

### B. 心理健康

79. 全秘书处及其隶属的大系统所经历的不断变化和不确定性,使本组织的许多部门处于一种心理“幸存模式”,伴随而来的是这一防御模式携带的换位思考缺失。这似乎损害了所有受影响员工的福祉和心理健康,不论他们是直接经历这种压力还是压力所致不良行为的受害者。<sup>4</sup>

80. 在这方面,监察员高兴地注意到,秘书长致力于与各伙伴合作,促进联合国系统工作人员的全面心理健康和福祉。正是因为这一承诺,联合国系统首次制定了工作场所心理健康和福祉战略。联合国工作场所心理健康和福祉战略是为从外地特派团到总部各种功能、情境和环境下的所有工作人员制定的一项为期五年的战略,目的是通过优化员工的心理健康而提高本组织的效力。

81. 这项战略由一个多学科、多机构合作团队根据联合国工作人员福祉调查的结果而制定。该项调查发现联合国员工中类似焦虑、抑郁、创伤后应激反应和酗酒的症状增多。五年期工作场所心理健康计划包括四个关键主题:(a) 建立一个促进身心健康和福祉的工作场所;(b) 在所有工作地点拟定、交付和不断评估心理健康和福祉服务;(c) 欢迎并支持患有心理健康疾病的工作人员;(d) 保证为心理健康和福祉服务提供可持续经费。

<sup>4</sup> 见 A/61/524, 第 67 段; A/62/311, 第 52 段; A/64/314, 第 86-91 段; A/65/303, 第 91-97 段; A/66/224, 第 87 和 90-92 段; A/67/172, 第 91-93 段; A/70/151, 第 67 段; A/71/157, 第 58 和 59 段。

82. 预计这项战略将于 2018 年第四季度围绕四个主题开始执行，多学科机构间工作组将协助共同设计具体执行要点。

83. 然而大家认识到，心理健康战略本身并不能解决秘书处工作场所的所有问题，也无意把需要通过管理解决的问题不恰当地“医疗化”。而上文所列所有机会是支持该战略第一主题的更多途径。

#### 机会

84. 继续消除鄙视，更多了解心理健康和压力对病假和生产力的影响，这样做大大有助于促进工作场所和谐，使人感觉受到尊重而愿意尽其所能。

### C. 一般事务人员晋升专业人员的职业进展

85. 除本报告的重点之外，根据收到的案件，监察员仍然对一般事务及有关职类工作人员的职业前景感到关切。监察员高兴地注意到，这些工作人员的职业发展问题工作组正在审查联合国秘书处存在的相关问题。工作组共同拟定了建议，供大会批准。

## 八. 展望未来

86. 监调办对收到的问题进行系统性分析，并以此为基础发出预警，提请决策者注意，处理新出现的或没有得到适当处理的趋势是可取的做法。

87. 监调办 2014 年的报告就工作场所冒犯行为的破坏性影响发出信号，并建议秘书长重申工作场所文明礼貌和尊重他人的重要性……希望高级管理人员在这方面设定基调，以身作则(见 [A/70/151](#)，第 70(a)段)。自那时以来，不仅在联合国而且在全球工作场所都更加清楚，冒犯行为不仅对各级工作人员的士气和福祉而且对生产力有破坏性影响。鉴于秘书长的改革议程，又值联合国处在一个必须少花钱多办事的时期，监调办认为它可发挥重要作用，帮助联合国工作场所成为一个人人享有尊严的场所。

88. 监调办计划在一项文明礼貌或尊严举措中发挥重要作用，这个举措的重点是管理人员和工作人员如何相互尊重，共同努力，更有效地实现目标，同时建立和加强团队精神。在保持其标志性保密保证的同时(除非是监察员根据实务标准有充分理由认为可能即刻出现人身伤害的案件)，监调办将在工作中特别注意因不文明礼貌或不尊重同事尊严而导致的系统性问题。秘书处监察员将与监调办其他两个支柱合作，确保采取统一办法解决这一问题。还将通过对话，就工作场所不文明礼貌或不尊重他人尊严的根源和表现，寻求本组织其他方面包括管理当局和工作人员代表的投入。监调办将利用自身的独特优势发挥推动作用并保持独立，希望这项工作对总部和外地有所帮助。

89. 监察员注意到，监调办的任务不包括为编外人员服务，只有在特殊情况下并在现有资源允许时才这样做。2017 年秘书处收到编外人员案件 225 起，而 2016 年收到 152 起，增加 73 起，即约 48%。2015 年编外人员案件为 161 起。鉴于本组织员工队伍特别是外地特派团中编外人员越来越多，秘书长提议启动一个试点

项目，作为监调办任务的一部分，为编外人员提供以非正式方式解决争议的服务。如试点项目导致编外人员案件增加，每年超过 350 起，将请秘书长寻求额外资源以继续开办该项目。试点项目将协助本组织确定编外人员所提申诉的类型和案件数量。

90. 如前几份报告所强调和大会第 71/266 号决议所确认，在外地服务的工作人员，特别是在偏远工作地点服务的人，仍然难以求助于监调办。监调办已通过其区域存在作出重大努力，利用现有资源进行外联访问，扩大其所及范围。本报告所述期间来自秘书处外地特派团的案件比上个报告期间增加 35%，来自总部以外其他秘书处地点的案件增加 22%。根据经验，如上文第 46 段所述，解决冲突专家亲自到场仍然是最有效的冲突干预办法，因为可以采取预防性行动，现场迅速解决问题，为未来培养技能。继续把在总部以外工作地点且往往在非常艰苦的条件下为联合国服务的工作人员作为服务重点，仍将是监调办的一个优先事项。这包括确保监调办的资源用于为各区域提供便利和充分服务，并且以所有六种正式语文提供服务。