



第七十五届会议

议程项目 151

关于内部监督事务厅活动的报告

维和行动组织文化评价

内部监督事务厅的报告

摘要

本次维和行动组织文化评价对 14 个维和行动的組織文化在多大程度上与联合国规范框架协调一致且为特派团有效运作提供支持的情况进行了评估。评价重点主要是了解特派团人员对组织文化的某些方面所持有的看法，其中包括领导和管理；问责制度、道德操守和廉政；团队合作、协作和信息共享；风险承受度；敏感问题以及性别平等。对组织文化的看法因特派团组成部分、性别平等、工作人员职级和工作地点不同而存在差异。军警人员通常对自己的特派团组织文化的好评度高于文职人员。女性国际文职人员显示对各文化因素的满意度一直最低。

总体而言，当前人们对各自特派团组织文化的看法与本组织所采用的高标准并不完全吻合，这部分归因于特派团艰难的作业环境和内部多样性，需要作出改进以充分支持特派团的有效运作。

评价报告提出了两项关键建议和九项重要建议。



目录

	页次
一. 引言和目标	3
二. 背景	3
三. 方法	4
A. 评价范围	4
B. 数据收集方法	5
C. 组织文化评估方面的限制	5
D. 评价结果的传播	6
四. 评价结果	6
A. 领导和管理	6
B. 问责、道德操守和廉政	9
C. 团队合作、协作和信息共享	12
D. 风险承受度	14
E. 敏感问题	15
F. 性别平等	19
五. 结论	21
六. 建议	22
附件	
一. 从各实体收到的对报告草稿的评论意见	24
二. 内部监督事务厅对各实体正式评论意见的回复	31

一. 引言和目标

1. 本评价报告评估了组织文化在多大程度上与联合国规范框架相吻合且为特派团的有效运作提供支持，认定 14 个维和行动的组织文化¹ 具有关联性和实效性。评价的目的是协助特派团领导层、和平行动部、业务支助部、建设和平和政治事务部以及管理战略、政策和合规部对组织文化进行系统反思。本报告附件一载列上述实体管理层和 14 个接受评价的特派团管理层按要求对评价结果提出的评论意见。

2. 指导性评价问题如下：

(a) 特派团的现有组织文化在多大程度上与联合国规范框架有关联且相吻合？

(b) 特派团的组织文化在多大程度上支持其有效运作？

3. 必须指出，本次评估是在 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情暴发之前进行的，因此既没有涉及因疫情危机而产生和加快落实的新工作方式，也没有涉及危机对特派团组织文化的影响。

二. 背景

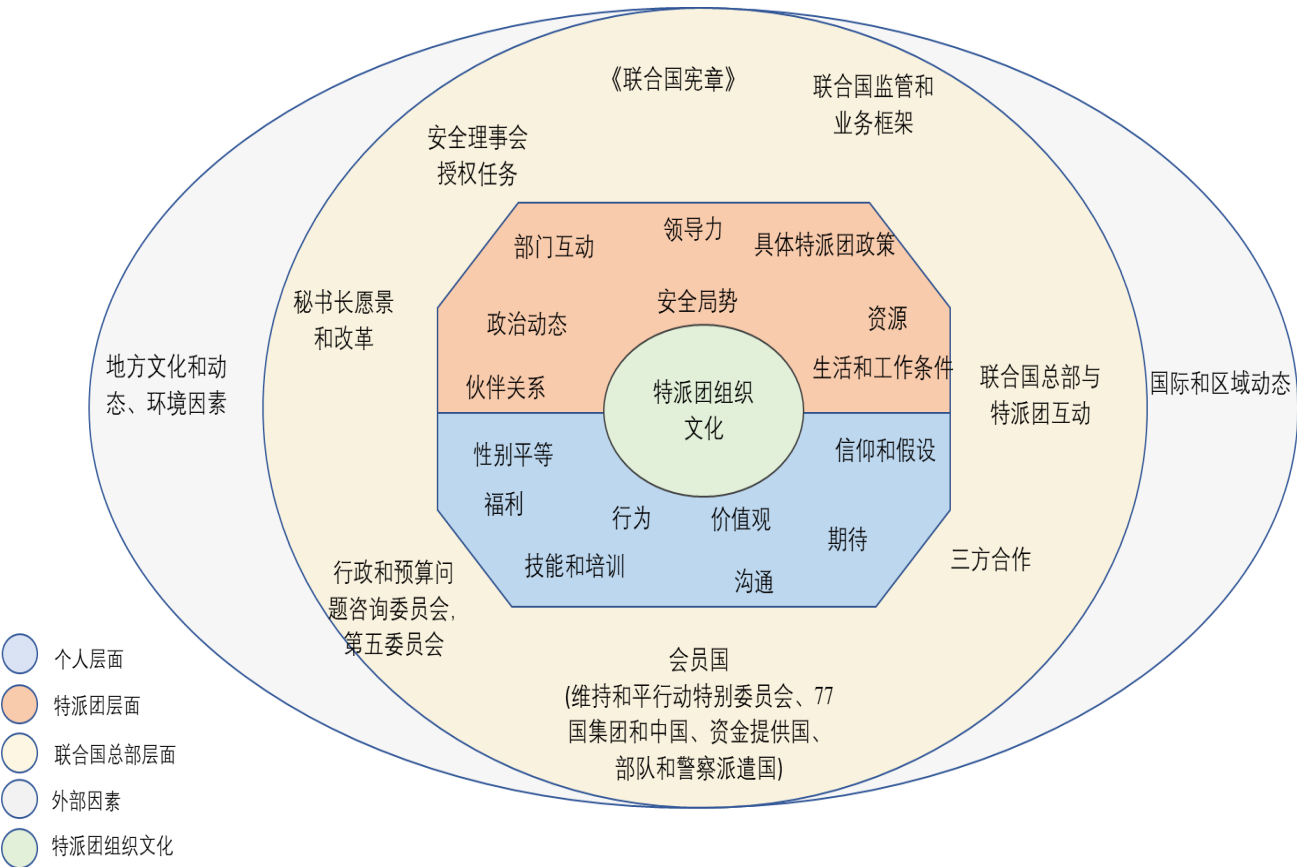
4. 虽然组织文化一词没有统一定义，但人们普遍同意它由影响一个组织如何“完成任务”的不同要素组成。内部监督事务厅将组织文化定义为“包括有助于一个组织形成独特的社会和心理环境并影响人的思维、行为、彼此互动以及与客户和利益相关方互动的行为和基本信念、假设和价值观”。

5. 内部监督事务厅进行了广泛审查，确定维和行动中的组织文化是一个复杂动态现象，其概念演示见下图一。

¹ 联合国海地司法支助团(联海司法支助团)、联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)、联合国中非共和国多层次综合稳定特派团(中非稳定团)、联合国马里多层次综合稳定特派团(马里稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动；任务授权于 2020 年 12 月终止)、联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)、联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)、联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组(印巴观察组)和联合国停战监督组织(停战监督组织)。

图一

产生维和行动组织文化的互动互联要素



6. 联合国没有明确说明本组织人员所适用的组织文化。不过，规范框架的宗旨是创造一个反映本组织规范和价值观的文化。此外，秘书长也指明对本组织取得成功至关重要的具体文化要素，如有效的领导力、问责制、注重成果和透明度(见 [A/72/492](#))。联合国安全理事会鼓励维和特派团“制定业绩文化标准”(见 [S/PRST/2018/10](#))。

三. 方法

A. 评价范围

7. 在本次评价中，内部监督事务厅审议了维和行动的以下组织文化要素：

- (a) 领导和管理
- (b) 问责制，包括本组织定义的问责制所有主要构件：²

一. 《联合国宪章》

² 大会第 [64/259](#) 号决议。

二. 方案、规划和预算文件

三. 成果和业绩

四. 内部制度和控制

五. 道德标准和廉政

六. 监督作用和职能

(c) 团队合作、协作和信息共享

(d) 风险承受度

(e) 敏感问题

(f) 性别平等

8. 本评价报告所述特派团人员或工作人员包括国际文职人员和本国文职人员、军事人员和警务人员。本报告所载组成部分是指文职部门、军事部门和警察部门。特派团支柱是指不同实务科室和特派团支助部门。

B. 数据收集方法

9. 数据使用以下方法收集：

(a) 约谈关键知情人和焦点小组讨论，对联合国中非共和国多层次综合稳定特派团(中非稳定团)、联合国马里多层次综合稳定特派团(马里稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的特派团管理层和特派团人员进行了有的放矢的抽样；

(b) 向 14 个维和特派团的 18 007 名在职文职和军警工作人员发出一个在线调查表；

(c) 对有关联合国文件和外部报告的文件审查；

(d) 对来自“团结”项目、Inspira、以往工作人员调查和其他相关特派团信息来源检索数据的审查；

(e) 对五个维和特派团(见上文(a))的实地访问。还进行了直接观察以掌握组织文化的突出方面。

C. 组织文化评估方面的限制

10. 时间和资源有限，无法纳入组织文化的其他方面，如创新和适应能力或员工士气和福祉。

11. 本评价报告着重阐述特派团人员对若干组织文化层面的看法。尽可能使用了佐证信息，但许多看法没有佐证信息。必须承认有些看法可能并不总是反映现实。

12. 一些评价结果，特别是关于监督事项的评价结果，也与内部监督事务厅的工作有关。由于内在利益冲突，本报告没有针对内部监督事务厅提出任何具体建议。

D. 评价结果的传播

13. 除了本评价报告外，内部监督事务厅还向每个接受评价的维和行动提供了针对具体特派团的评价结果，这些结果都是从网上调查、约谈和重点小组讨论等分类数据取得的。

四. 评价结果

A. 领导和管理

大部分特派团人员对其直接主管给予好评

14. 有强有力的证据表明，特派团领导和管理人员在创建、促进和改变特派团文化方面发挥了关键作用，无论是积极作用还是消极作用。调查答卷人(67%)表示，领导力是影响特派团组织文化的关键因素。

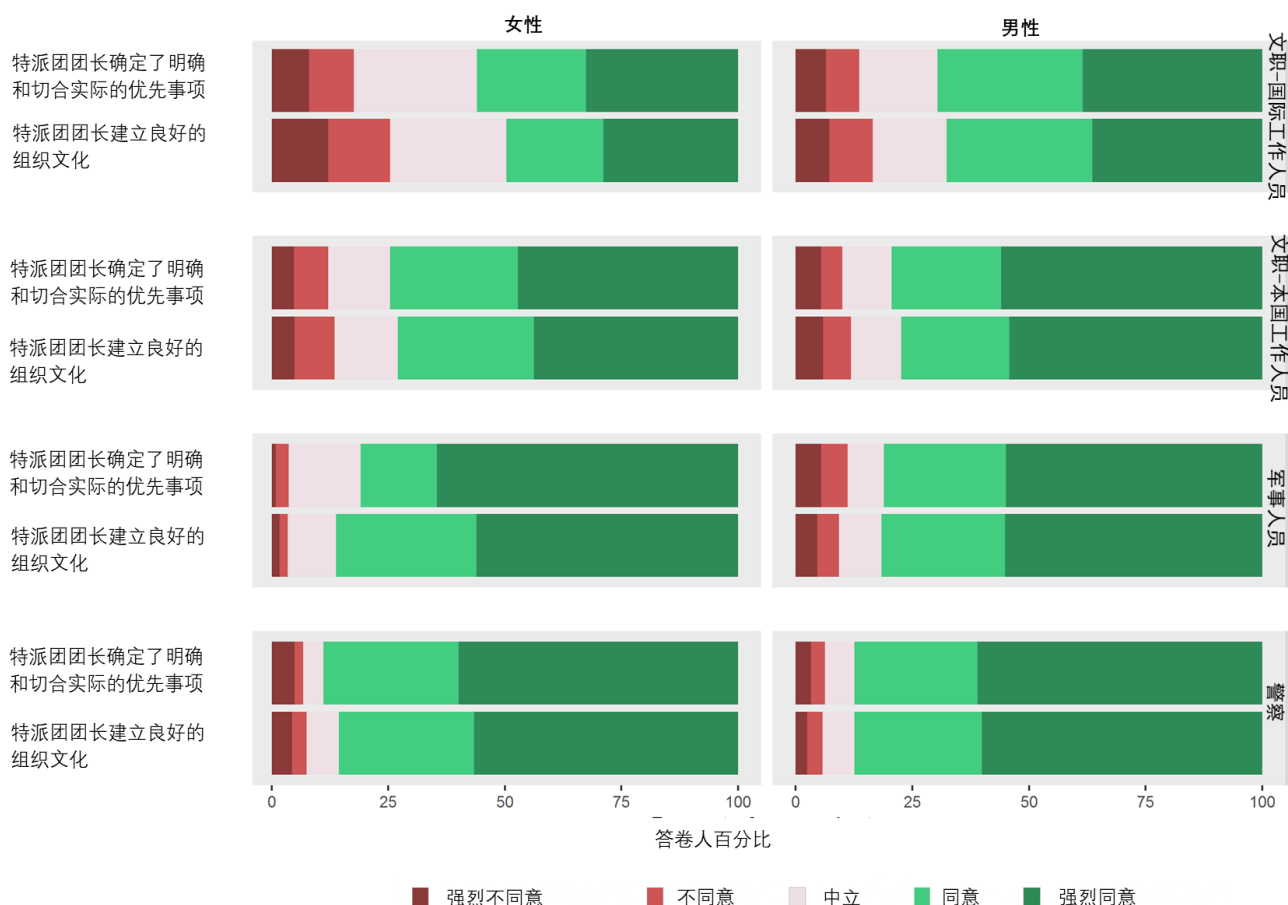
15. 调查结果显示，大多数直接主管都得到维和人员的认可，80%的答卷人同意，他们的直接主管专注取得成果。超过四分之三答卷人表示，他们的主管提供了切合实际的计划和明确的指导，重视团队成员的技能和贡献并专注于取得成果。不过，也有四分之一的国际文职人员认为，他们的主管不重视团队成员的技能，也没有提供明确的指导。有些受访文职人员赞扬其主管指导和鼓励下属，而有些人则批评他们没有提供适足指导或缺乏管理技能。

下属通常认为高级领导树立了良好榜样

16. 国际文职人员对高级领导人的满意度明显低于警察和军事人员，后者的答复往往非常正面。62%的国际文职人员答卷人同意特派团团长建立了良好的组织文化，而在军警人员中，这个比例为 84%。各组成部分之间的这种差异按男女划分最为明显：只有 49%的女性国际文职人员表示特派团团长建立了良好组织文化，而在女性军警人员中，这个比例达到 86%(见图二)。

图二

对特派团团长的看法



特派团团长和高级领导团队被视为是影响特派团文化的关键要素

17. 四分之三答卷人认同特派团团长是联合国的角色楷模。人们常说，对组织文化的影响力集中在特派团团长办公室。受访者表示，各个支柱、组成部分和任务区都能感受到特派团团长的管理风格、优先事项和偏好。

18. 与特派团团长类似，高级领导团队也被视为对特派团文化有很大影响。大部分答卷人都对高级领导团队给予好评，三分之二人同意特派团领导人有共同愿景并采取一体行动。国际文职人员对高级领导团队和特派团团长的好评度最低，超过四分之一人表示高级领导团队没有共同愿景。

19. 特派团团长和其他特派团领导人的轮换严重影响了组织文化，有时会产生艰难的“等待观望”时期，特派团人员在此期间要设法了解和落实新领导人的指导和偏好。同样，受访者断定，关键军事人员和外地办事处负责人更替率高企也会扰乱业务活动。人们普遍认为，如果有一个交叠期让新任和卸任领导人同处任务区一段时间，知识的有效移交和传承就会得到改善。

领导层和管理层的素质被认为有很大差别

20. 下属员工认为,管理人员和高级领导的素质和效力有很大差异,从“很好”到“毫无作用”。对领导风格的评价各异,从严格按等级到更有协作能力。对有些特派团领导人以“鼓舞人心”来描述,而对另一些人则表示“缺乏战略或远见”。

21. 一个特派团的受访者和答卷人表示,特派团团长协作能力强,提供了明确的指导,并采取了以结果为基础的方法。但在另一个特派团,关键知情人特别举例说明高级领导人管理不善。一个例子是,受访者认为新领导人的上任打乱了工作方法的正常运作。

高级领导人的个人关系和个性被认为塑造了特派团文化

22. 特派团团长的个性和工作关系被认为对组织文化产生深远影响。高级领导团队的某些成员被认为对特派团行动的影响力过大,受访者还描述了他们居高临下和有时反复无常的个性所产生的影响。

23. 一个特派团参加调查的工作人员表示,一名高级管理人员恐吓骚扰下属,造成“不健康的工作环境”。在一个由军人领导的特派团中,一些文职人员抱怨存在“惟命是从”的文化,特派团团长进入房间时部下都要起立。

24. 高层领导之间的和谐关系、紧张气氛和互动方式也被认为对人际协作和权力动态产生重大影响。在一个特派团中,有人认为特派团团长与高级领导团队的其他几个成员由于都来自同一个国家而关系密切,令人高度关切并被视为绕过了既定决策渠道。在另一个特派团中,一名管理人员表示,高级领导团队内部冲突对业务活动造成极大干扰。在评价内部政治问题对特派团的影响时,高级文职人员的好评度明显低于初级人员。

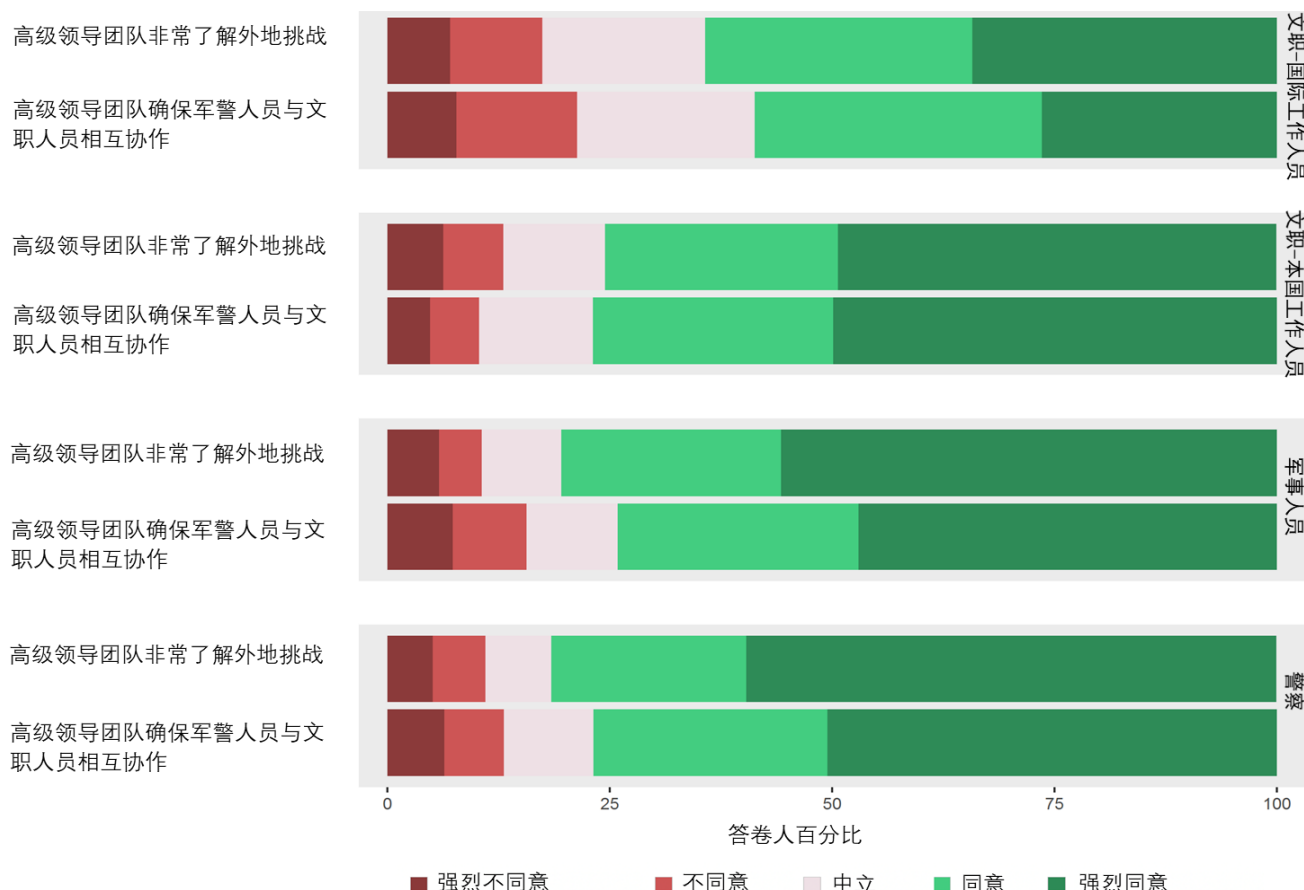
平易近人、协作性强和积极参与的领导人受到好评

25. 大多数答卷人都同意,高级领导团队确保了军警人员和文职人员之间的有效协作。不过,在某些情况下,军警领导人和文职领导人似乎难以协作,影响到下属的工作。

26. 关键知情人表示,与外地坦诚沟通和互动协作的高级特派团领导人备受尊重。特派团领导人定期访问偏远外地办事处(包括留宿),也被视为对了解各种业务难题至关重要。工作人员还注意到特派团团长在任务区之外花费的时间,并在认为时间过长时提出意见。答卷人普遍认可领导层对实地情况的了解,74%的人表示,高级领导团队对任务区内的各种挑战了如指掌(见图三)。

图三

对高级领导团队的看法



特派团人员认为，联合国总部在甄选特派团团长时过于重视政治经验而非管理专长

27. 关键知情人对联合国总部被认为在甄选领导职位候选人时注重政治经验而非管理技能表示不满。受访者虽然承认特派团领导人需要外交背景，但不认为这是一个可以取代胜任管理维和行动的满意替代条件(A/70/95-S/2015/446)。

28. 受访者强调，缺乏经验的高级领导人需要太多时间掌握联合国政策和程序且过于依赖下属。60%答卷人认为，没有以往联合国经验的高级领导人无法迅速了解本组织的管理细则。

29. 一位没有以往联合国经验的特派团团长承认，作为“局外人”很难领导维和特派团，需要本人付出巨大努力才能适应和了解该系统。不过，新到任者的做法有时也被视为一种优势和机会，可以带来新的视角，挑战现状。

B. 问责、道德操守和廉政

国际文职人员对特派团重点为东道国民众交付成果的好评度最低

30. 80%的军警人员和 65%的国际文职人员同意，特派团注重为东道国民众交付成果。37%的答卷人认为，有时需要为开展工作打破条条框框。

工作人员认为，业绩不佳情况没有得到充分处理，职业提升激励也没有充分落实

31. 各特派团关键知情人和答卷人都对绩效不佳的处理情况和对优异业绩的认可程度备感沮丧。在大约一半约谈中，人们都提到绩效问责缺失或不足是一个关键组织问题。

32. 近三分之一答卷人认为，在他们的特派团中，绩效不佳问题没有得到积极解决。这种情绪在国际文职人员管理层尤为强烈(P-4 职等及以上占 60%)。此外，军警领导层受访者有时也尖锐批评下属绩效不佳。

33. 文职管理人员经常抱怨没有充足工具解决绩效不佳问题。评绩制度在各级没有受到普遍尊重，被认为效果微乎其微，还要投入大量时间，分散了对正常职责的时间投入。受访工作人员还认为评绩制度对他们的职业发展无效，认为高绩效没有与职业提升适当挂钩。

34. 受访者抱怨，碌碌无为甚至有时懒惰的文化为工作人员绩效不佳提供了几个理由，包括特派团内部和特派团之间缺乏流动性、对职业发展的机构性支助不足以及业绩激励措施薄弱。长期任职人员通常被认为更容易自满和绩效不佳，这种观念在长期特派团和工作地点尤为明显。绩效不佳且无任何后果被认为对特派团的组织文化产生不利影响。答卷人还报告称，维护多样性和择优录用同时兼顾被认为顾此失彼，难以两全。

高层领导和管理人员被认为没有切实落实问责制

35. 各级关键知情人一致表示，高级领导和管理人员没有充分实行绩效和不当行为问责制。管理人员称，提高员工绩效(或不续签合同)的程序性障碍无法逾越。协议终止任用的情况少而又少，14 个维和特派团 2016 年 5 月至 2019 年 11 月期间只有 39 例终止任用被批准。

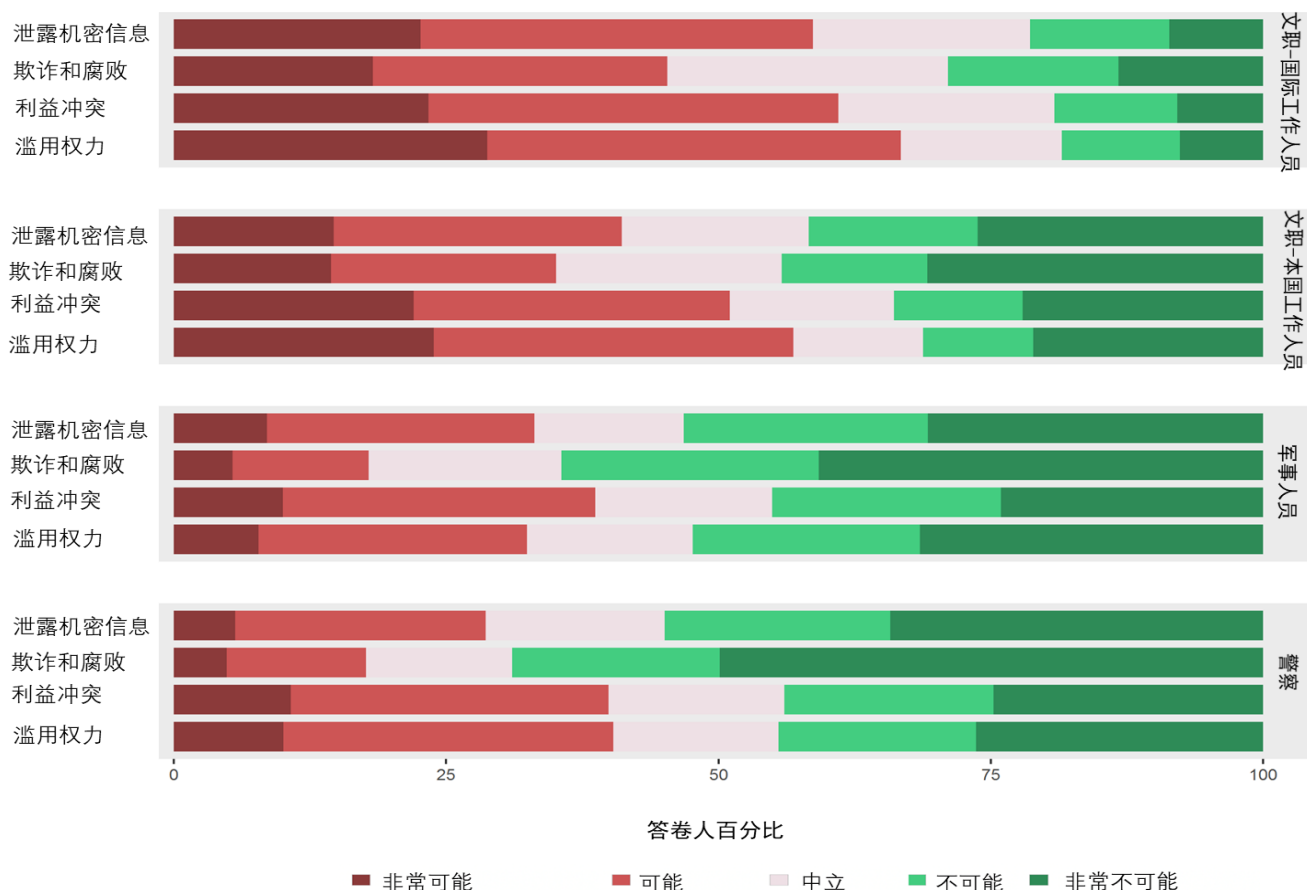
道德操守和廉政水平被认为普遍偏低

36. 67%的国际文职人员答卷人表示，在他们的特派团中可能发生滥用职权情况，而大约 36%的军警人员表示可能发生这种不当行为。44%的答卷人认为自己的特派团可能泄露机密信息。

37. 关键知情人对特派团人员实施的欺诈和腐败深表关切。45%的国际文职人员答卷人认为自己的特派团可能发生欺诈和腐败。举例包括未经授权出售特派团财产、以欺诈手段出售联合国航班调度文件以及为维修车辆或运输个人物品索要贿赂。此外，关键知情人还经常提到应享福利欺诈和滥用假期。有些部门被认为更容易出现欺诈和腐败(见图四)。

图四

自己特派团发生下列情况的概率



对不当行为或不道德行为的追责力度被认为偏低

38. 所有工作人员级别和特派团受访者都对追究不当行为和不道德行为的纠正措施没有落实到位表示关切。关键知情人普遍认为，不当行为调查过于冗长，缺乏独立性。在接受访问的五个特派团中普遍感到“有罪不罚文化”。39%的国际文职人员答卷人认为，个人关系和等级制度影响着如何处理不当行为。70%的军警人员答卷人同意，个人关系和等级制度没有影响如何处理不当行为。

39. 特派团人员尽管表示非常了解报告机制，但认为不当行为报告不足或没有报告的情况经常发生。25%参加调查的国际文职人员表示，他们害怕举报不当行为。列举报告不足的原因包括：害怕报复以及认为调查会拖很长时间、可能存在偏见或没有定论。监督人员与其他工作人员都在同一个有限环境中工作、生活和交际，特派团的这种生活安排被认为有损于内部司法系统程序的独立性和匿名性。³

³ 特派团工作人员的理解是，“监督人员”包括内部监督事务厅调查员、行为和纪律小组和特别调查股。

完成强制性培训方面存在短板

40. 截至 2019 年 10 月, 14 个特派团中仅 50% 的文职维和人员完成了道德操守和廉正必修课程, 37% 完成了预防欺诈和腐败课程。大多数 D-1 及以上职等特派团高级领导人也没有完成规定的培训, 25% 的人完成了预防欺诈和腐败课程, 37% 的人完成了防止性剥削和性虐待课程。⁴

C. 团队合作、协作和信息共享

虽然特派团人员一般对协作和信息共享情况给予好评, 但工作人员也着重指出许多挑战

41. 87% 的答卷人同意各自小组内部和科室之间进行了有效协作。调查结果中军警人员与文职人员协作情况的好评度(77%)以及特派团支助部门与实务部门协作情况的好评度(74%)略低。然而, 受访者特别是国际工作人员着重指出不同小组和科室之间在信息共享和内部沟通方面的诸多挑战。

同地办公和综合小组被认为有助于加强协作和信息共享

42. 相关科室和部门同地办公一般被认为有助于改善工作关系, 特别是信息共享。关键知情人表示, 综合小组包括向各部门派驻联络干事, 改善了军警人员和文职人员之间的协作。联合行动中心、联合特派团分析中心和联合工作队等综合特派团实体都是这方面的好例子。

特派团各组成部分之间的权力驱动结构被认为从中作梗, 往往对协作产生负面影响

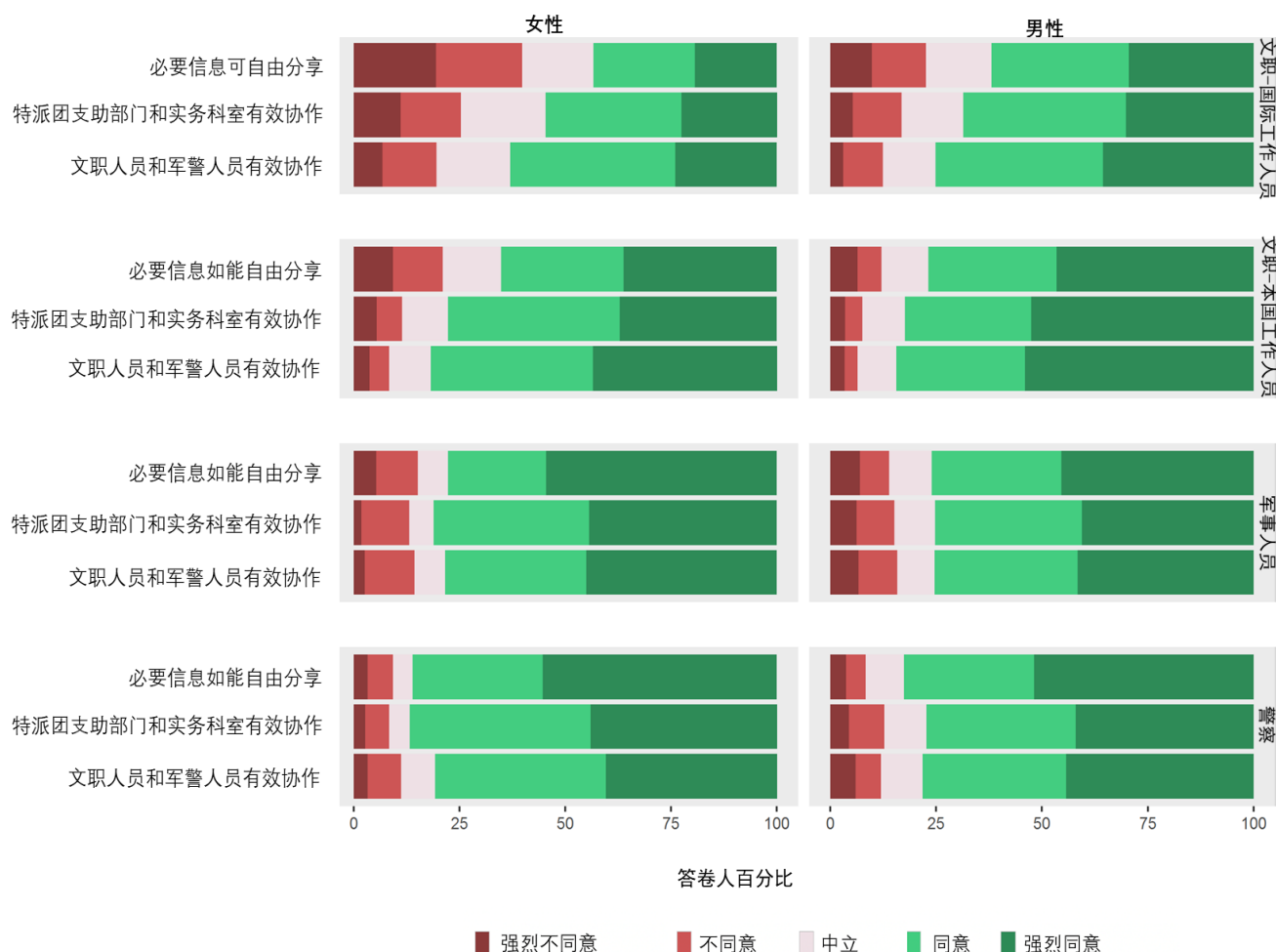
43. 受访者提到“内部政治”、特派团不同实体之间的争斗和特派团内部的隐性等级制度有时妨碍整合作业和信息共享, 并加深了结构性分歧。64% 参加调查的国际文职人员表示, 特派团支助部门和实务部门之间的协作十分有效。在一个特派团中, 实务科室对特派团支助部门行使的权力表示不满, 而在另一个特派团, 实务部门据说受到优惠待遇。

44. 各特派团对影响决策问题的看法不尽相同, 据说在很大程度上取决于个人性格, 特别是在高级领导团队内部。有人抱怨各科室之间缺乏信息共享, 表示“内部竞争”有时导致“谁掌握信息谁有权”的“保密文化”。女性答卷人对信息共享的好感度明显偏低(见图五)。

⁴ 从“团结”系统检索的 2014 年 4 月至 2019 年 10 月课程完成情况的分析数据。

图五

对信息共享和特派团间合作的看法



军警人员和文职人员之间的分歧被认为妨碍有效协作和整合

45. 约谈结果和开放调查答卷表明，军警人员和文职人员之间不同的工作文化有时妨碍了协作。报告的紧张情势都与工作方法、决策模式和速度、规划和沟通等方面的差异有关。在军人领导的特派团中，一些文职人员认为军事部门施加了不应有的影响力。

46. 在多层面特派团中，工作人员普遍认为联合国警察是权力最小、决策影响力微乎其微的部门。文职人员和军警人员受访者都认为，联合国警察没有与文职部分和军事部分充分整合。另一方面，警务人员在部门内部往往表现出强烈的团结意识。

特派团总部与外地办事处之间的隔阂被认为妨碍了有效协作和行动协调

47. 大约三分之一接受约谈的多层面特派团外地办事处负责人报告说，他们感到无法充分掌控自己的责任区，或受到特派团总部的故意排挤。他们认为与特派团总部的协作有时缺乏协调或过于自上而下，没有充分进行建设性交流，也没有充

分征求外地的意见。具体范例包括：由特派团总部牵头的外地特派团没有征求相关外地办事处负责人的意见，也没有召开高级管理层会议，令外地办事处负责人感到没有时间讨论业务挑战或寻求指导。

48. 一些外地文职人员表示，双线报告关系，如外地办事处负责人和科长之间的双线报告关系，并不总是十分明确或受到尊重。由于没有任何正式框架，对于各特派团外地办事处负责人的作用也未制定任何标准。

49. 外地工作人员认为，与特派团总部相比，外地办事处的协作和信息共享更行之有效。特派团总部近四分之一答卷人(24%)认为，必要信息没有以建设性方式自由共享，而外地答卷人的这个比例为 15%。

自上而下的信息共享和沟通被认为不尽充分、过于单向

50. 高层领导层的沟通有时被认为仅限于“通报情况”，而不是与工作层级进行“交流”。范例包括：全体员工会议就被认为是单向会议。几位管理人员表示，信息都是通过内部通信系统发送的，但许多员工“没有阅读文化”。

国际工作人员认为，自下而上的沟通方式往往造成重复

51. 37%参加调查的文职领导人和管理人员(副秘书长、助理秘书长、D1、D2、P4 和 P5 职等)表示，不同科室之间的重复工作太多。一个特派团负责人表示，他们经常收到太多无关信息，称之为“电邮超载”。两名高级管理人员特别提到，联合国总部就密切相关议题提出过多的重复要求。另一位高级管理人员则认为，某些实务科室可从打破藩篱和更加集中的结构中受益，因为许多单位都有类似的责任。他们举了几个例子，包括有几个单位都以保护妇女、保护儿童和保护平民为重点。还有一位高级领导人建议可以合并民政和政治事务科室。

D. 风险承受度

特派团人员对特派团风险承受度有不同看法

52. 受访者对是否应该承担风险的理由、时机和方式普遍感到不确定，他们表示，承担风险主要取决于领导层、资源可获得性和当前业务情况。关键知情人对于特派团结构和流程是否允许人员在工作中承担适当风险持有不同看法。

53. 受访者强调，承担政治风险与承担物理风险之间存在巨大差异。一些关键知情人表示，特派团领导人缺乏承受政治风险的能力，他们被认为以营造良好关系为优先，而不是执行任务。受访者认为，特派团领导人(主要是文职人员)都避免承担政治风险，因为他们不想损害自己的声誉或职业发展，包括害怕被宣布为不受欢迎的人。

54. 受访的特派团领导人大都认为自己承担了适当风险，但受限于资源和业务挑战。军警领导人在自我评估中，认为自己在开展授权活动时比文职领导人更愿意承担风险。

特派团人员认为，特遣队没有同样致力于履行职责

55. 31%的答卷人认为特遣队在履行职责时没有承担同量风险，对国际文职人员(44%)，特别是高级和中级文职人员(副秘书长、助理秘书长、D1、D2、P4 和 P5 职等)(61%)的好评度最低。秘书长下令进行的几次调查和一家独立智库进行的研究也表明，特遣队的风险承受度偏低。

56. 高级领导人指明了高绩效特遣队以及那些被视为令人不满意的特遣队。高绩效特遣队的共同特点包括：更愿意执行保护平民任务，面对动态威胁绝不退缩，并有能力在特派团领导下任务后采取果断行动。两个特派团的受访者讲述了巡逻部队留在装甲运兵车里而非停下来与当地民众接触的情况，还表示他们在威胁环境中规避风险或缺乏行动能力。

57. 关键知情人认为，特遣队国内限制条件影响了特遣队的风险承受度，从根本上破坏了特派团的规划和行动。一个特派团的受访者认为，与资源或能力较差的特遣队相比，一些训练有素、装备精良的特遣队更趋于规避风险。举例包括部署区内的限制、行动控制、业务活动以及不容忍有任何生命损失。据报这些特遣队更重视自身军事理论而非联合国的理念并拒绝调整。一些受访者表示，特遣队国内限制条件的适用对执行任务产生不利影响。未申明的限制条件和限制措施被认为特别具有破坏性。⁵ 一些高级领导人表示，特派团的低风险偏好归根结底是一个政治问题，联合国总部也有规避风险的心态。

一些特遣队被认为优先顾及自身利益，有时限制防御协调

58. 关键知情人强调，特遣队因其低风险偏好较低而采取了一种自我躲避心态。据报一些部队派遣国未能对野战基地防御进行适当协调。在一个特派团中，部队在一个野战基地内设置障碍物和建造专属封闭式营地，造成内部隔离印象并构成安全风险。在另一个特派团中，一支特遣队还建造了私人掩体。

59. 工作人员列举了许多特遣队的例子，认为它们优先顾及自身利益或显示缺乏整合承诺。关键知情人还强调，特遣队来联合国特派团时往往沉浸于各自区域组织的程序和文化中，对这些特遣队来说，调整是一项挑战。在一个特派团中，一支特遣队在显著位置展示了本国领导人图像，从外面就可以看到。

E. 敏感问题

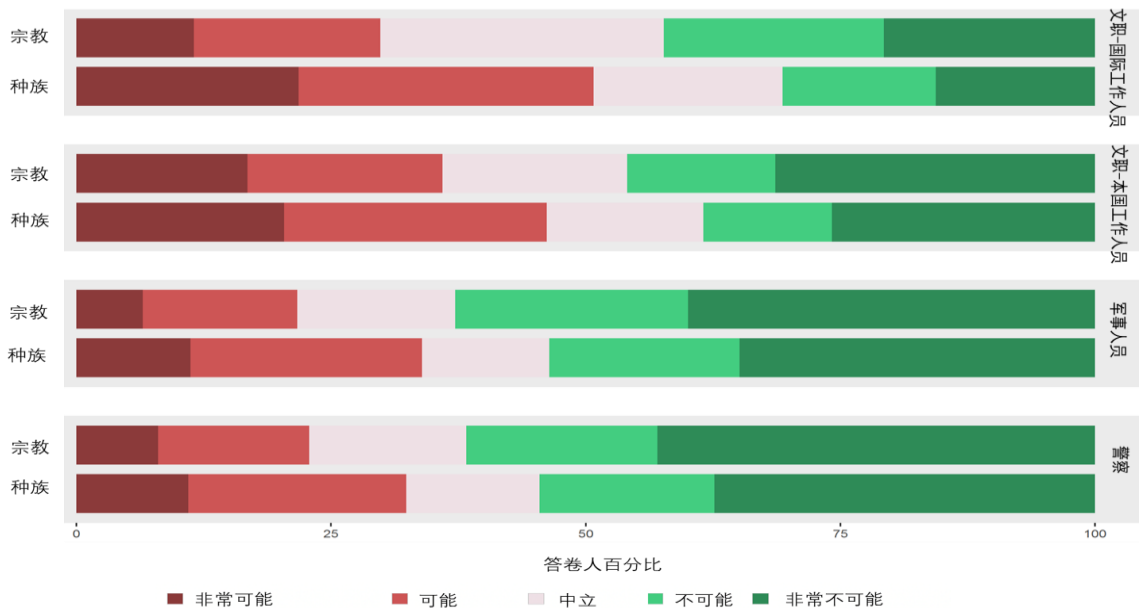
特派团人员表示，种族和宗教造成内部紧张

60. 一般来说，三分之一以上的特派团人员认为自己的特派团可能出现歧视。近半数文职人员答卷者认为，基于种族的歧视有可能发生，而 33%的人认为宗教信仰会产生歧视(见图六)。五个特派团的受访者证实了这些关切，并着重说明了被认为对特派团工作人员的职业和个人生活产生不利影响的各种情况。

⁵ 根据 2019 年军事厅查明 9 个部队派遣国 14 个未申明限制条件。

图六

工作人员因其宗教信仰或种族而遭受不平等待遇或歧视的概率



61. 一些受访者表示，种族被认为是敏感议题，最好不要讨论。关键知情人还表示，有时先入为主的成见和认定属于族裔群体的不良品质塑造了工作人员之间的关系和互动方式。“黑帮”往往被当作一个后缀词形容某些民族或地区群组。一位高级领导人提到，在住房方面存在按种族和地域非正式自我隔离的情况。在一些特派团中，谈论当地政治问题被认为很敏感，会对内部团结特别是对本国工作人员产生负面影响。

62. 特派团人员还认为宗教会影响特派团内部关系。在一个特派团中，受访者强调本国工作人员之间的宗教分歧造成内部紧张。一个外地办事处内还展示了宗教经文。

63. 关键知情人提到有些特遣队以种族、族裔和宗教为由虐待其他特派团人员的有关问题。一些特遣队被认为对本国工作人员持有种族主义态度，导致一个特派团发生罢工事件。在另一个特派团，非洲裔工作人员抱怨一个特遣队存在种族偏见和歧视，在一个举报案例中，一个军事基地内的非洲裔工作人员被告知要与其他特派团人员分开进餐。

宗教被认为影响到特派团对外关系

64. 维和人员的公开宗教习俗和信仰被认为有损对外关系，殃及特派团的公正性。在一个特派团中，当局对特遣队在营地外建造礼拜场所提出关切，告诫该特派团任何偏袒观念在暴力极端主义肆虐的地区都可能破坏和平或被当地民众误解。

65. 一个特派团报告说，当地族群抗议维和部队驻留，因为维和部队涉嫌以共同宗教和族裔为由偏袒特定武装团体。

66. 三个多层面特派团的关键决策者承认，被认为基于宗教或族裔的偏袒是一个敏感问题，需要公开和积极主动地处理。一个特派团向联合国总部通报了某些特遣队被指称的传教行为。报告的其他棘手的宗教和文化习俗问题包括：向当地居民分发宗教经文；以及被认为以宗教或种族为由在提供后勤、福利和安全援助方面有选择地照顾商家。

67. 一项外部研究依据经验证实，一个维和特派团中的某些特遣队存在传播特定宗教的长期传教模式。⁶ 一些部队和警察派遣国被认为支持本国特遣队传教。由于联合国没有任何关于这个问题的既定政策，特遣队在部族间冲突根深蒂固的国家被外界认定宗教偏袒的风险似乎很大。

招聘做法被认为不公平且凭藉个人关系

68. 半数国际文职人员答卷者表示，招聘办法不公平且凭藉个人关系。另有 70% 的国际文职人员表示，在自己的特派团中可能出现徇私偏袒和不公平待遇。受访者认为，个人关系网和本国群落在招聘过程中胜过能力，他们认为各级管理人员利用影响力招聘自己偏好的候选人。近半数答卷人认为存在基于种族和国籍的帮派或群落，导致人们认为一些特派团中的某些群体任职人数过多。一些受访者表示，包括特派团团长在内的特派团领导人周围存在群落圈。还有举报称国家当局施加外部压力，要求按族裔或宗教招聘人员。

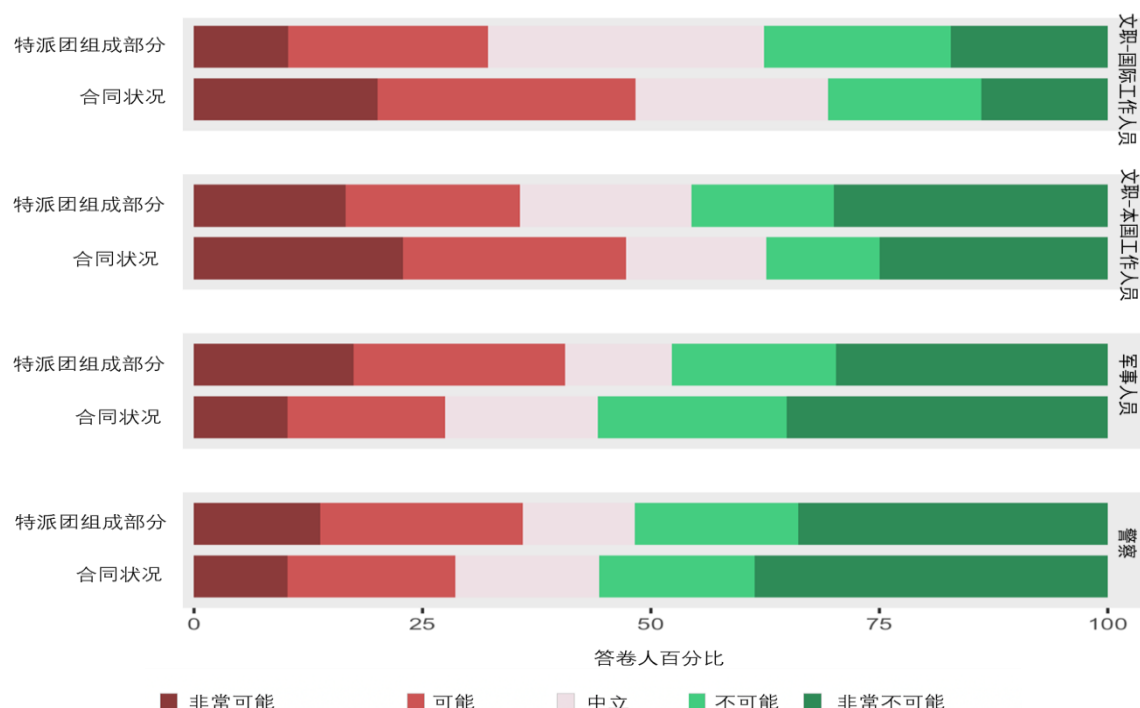
特派团人员认为可能发生基于合同状况、国籍和组成部分的歧视

69. 近半数文职工作人员认为在自己特派团中可能会发生基于合同状况的歧视(见图七)。受访者提到，基于员工职类的歧视和不平等待遇比比皆是。范例包括本国工作人员相对于外勤人员或国际工作人员、实务人员相对于支助人员，以及文职人员相对于军警人员。

⁶ D. Dijkzeul and C. I. Wakenge “Proselytizing as spoiling from within? Comparing proselytizing by United Nations Peacekeepers in the Sudan and the Democratic Republic of the Congo” *Journal of International Studies*, vol. 5, issue 1, 2014, pp. 39–57.

图七

工作人员因其特派团组成部分或合同状况而遭受不平等待遇或歧视的概率



70. 在约谈和在线调查中，本国工作人员报告称，相对于国际工作人员而言认为自己受到不平等待遇，没有得到信任而且被认为不胜任，他们的潜力没有得到充分发挥。在各特派团，本国工作人员被认为对决策和获取信息的影响力有限。在一个特派团，缩编期间特派团领导人与本国工作人员的协作被认为非常困难。

71. 36%的警察答卷人和 40%的军事人员答卷者认为自己的特派团可能发生基于组成部分的歧视。列举与文职人员相比感受不平等待遇的例子包括：住宿质量低而费用高；次选交通工具；支助服务部门缺乏应有关照和顺应需求的能力，以及福利支助措施低劣。

工作人员讲述了流言蜚语和以强凌弱的文化，对感知的滥用权利行为表示不满

72. 一些工作人员对其感知的滥用应享权利行为感到不满。37%的答卷人和近半数国际文职人员认为自己的特派团可能发生应享权利被滥用的情况。受访者列举的例子包括：私用联合国车辆和滥用年假和病假规定。同一特派团工作人员之间的应享福利差异造成紧张，有时被认为不公平，特别是在同一特派团的各工作地点艰苦条件分类不同的情况下。

73. 特派团人员指出，流言蜚语文化比比皆是，很不健康。一个特派团不得不告诫工作人员，流言蜚语是一种形式的骚扰。大约半数文职工作人员和四分之一军警人员认为自己的特派团可能发生情感骚扰。例如，一个特派团的许多工作人员表示，一名管理人员据报实施了虐待行为，包括对员工进行羞辱、心理操纵和威胁。

F. 性别平等

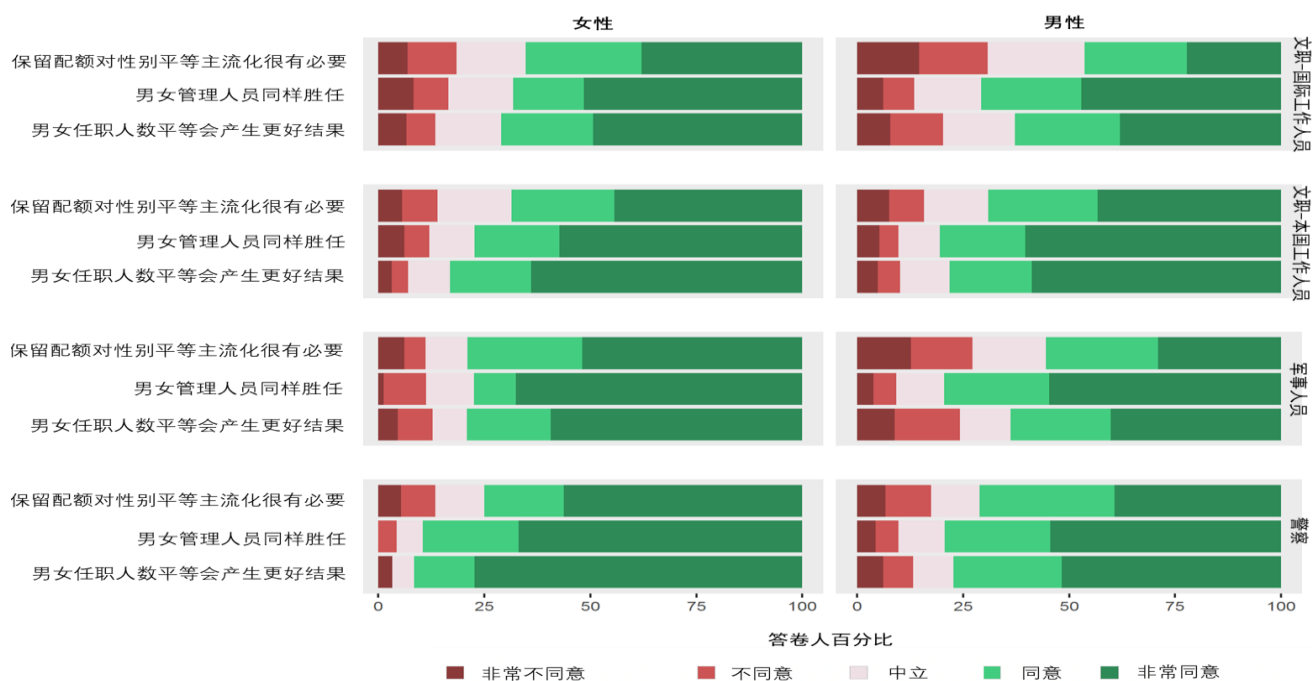
高级管理人员被普遍认为致力于落实性别平等主流化和增加妇女任职人数，但中层和高级领导层妇女任职人数不足和妇女待遇被认为是一个问题

74. 许多受访者提到，高级管理人员充分致力于实现性别均等，但也指出，性别均等应从最高层开始，并注意到高级职位、中层管理层和外地的妇女任职人数不足。高级领导人强调征聘女性管理人员方面的挑战，指出有时选定候选人没有接受聘任职位或过早离开工作地点。

75. 近四分之三的答卷人认为，男女领导人具有同等胜任能力(见图八)。不过，仍有相当一部分少数男女答卷人特别是文职工作人员不确定或不同意男女管理人员具有同等胜任能力。受访者强调，女性高级领导人更加积极主动地大力推动和重视性别平等问题。一位女性高级管理人说明她如何更加关注在她看来被男同事忽视的某些问题。一名女性高级领导人建议即将上任的女性特派团领导人不允许男性同行打扰。

图八

对特派团内部性别平等主流化和性别均等的看法



大多数工作人员认为性别均等是特派团内部性别平等主流化的必要条件，但也有相当一小部分工作人员不这么认为

76. 工作人员普遍认为，性别均等是机构性别平等主流化的主要特征。72%的答卷人同意，特派团内部性别更加均衡会带来更好的结果，62%的人支持为特派团人员保留性别配额的做法。不过，仍有相当一部分少数答卷人不同意保留妇女配额对成功实现性别平等主流化至关重要。在约谈中，这个少数群体中的一些人对实施配额表示失望和不满，称这个做法损害了择优录用并拖延了征聘进程。

77. 接受约谈的一些男性工作人员认为，性别均等在征聘和职业发展方面对他们构成歧视，因为有些员额被认为是留给女性候选人的。不满情绪在争取晋升高级职位的男性中层管理人员中尤为强烈。另一方面，女性管理人员并不总是觉得已被下属所接受，因为她们感到自己中选被视为系基于性别而不是能力。一些特派团人员还认为，军事和警察部门大幅提高性别均等水平不切实际、“过于教条”、速度太快甚至很不理想，因为这样做会降低征聘标准。不过，一些军事参谋则称赞联合国性别平等主流化努力，认为这给本国武装部队带来积极变化。

性别平等事务科、性别平等顾问和性别平等问题协调人受到赞赏，被视为有助于加强性别敏感文化

78. 关键知情人提供了正面范例，其中包括马里稳定团的一个妇女工作组以及联刚稳定团和中非稳定团的妇女参与小组。此外，一些工作人员也肯定了各性别平等事务科对征聘和性别平等主流化工作计划所作贡献。

女性工作人员感到在工作环境中面临各种限制、困难、偏见和歧视

79. 约三分之二答卷人认为，男人和妇女在特派团内享有平等待遇。不过，男女工作人员的调查结果在以下方面差异很大：女性国际文职人员对自己特派团的性别平等主流化状况满意度最低，44%的人表示男女待遇不平等。各级女性工作人员报告了维和生活中的难点问题，认为她们因自己的性别而面临各种限制。

80. 半数以上女性国际答卷人认为，在特派团任职妨碍了她们的家庭生活，男性答卷者也持有类似的观点。不过，一个特派团的领导人表示，吸引女性国际文职人员到一个家属随行的工作地点任职特别困难，因为工作人员不享受定期休假(休年假)，任职地点通常也被认为不利于家庭生活。

81. 关键知情人指出了与外地工作和生活条件有关的许多挑战。43%的女性国际文职人员答卷人表示自己的特派团没有解决女性特派团人员的具体关切。派往外地工作地点的女性工作人员抱怨缺乏隐私，生活条件不佳，有时还感到更加脆弱。不过，一些军警人员则对女性工作人员被认为可享受特惠待遇表示抵触，一名男性军事领导人表示，低级别女性人员所享有的生活条件不应高于上级主管。

82. 谈论妇女在特派团工作场所的体验被视为禁忌问题，针对妇女的一些严重错误态度也暴露无遗：一些特遣队据报拒绝与女性工作人员合作或握手；一位女性主管抱怨一个特遣队只招呼其下属男性同事；据报一名男性本国工作人员告诉另一名女性本国工作人员，按照他的宗教信仰妇女必须服从于男子，还有一个特派团的着装规范令在女性工作人员提出抗议后不得不撤回。一些文职人员科室一再被提及男权当道且有“大男子主义文化”。女性军事人员中也存在不同的军事次文化：在一个特遣队中，女军官被称为“先生”。

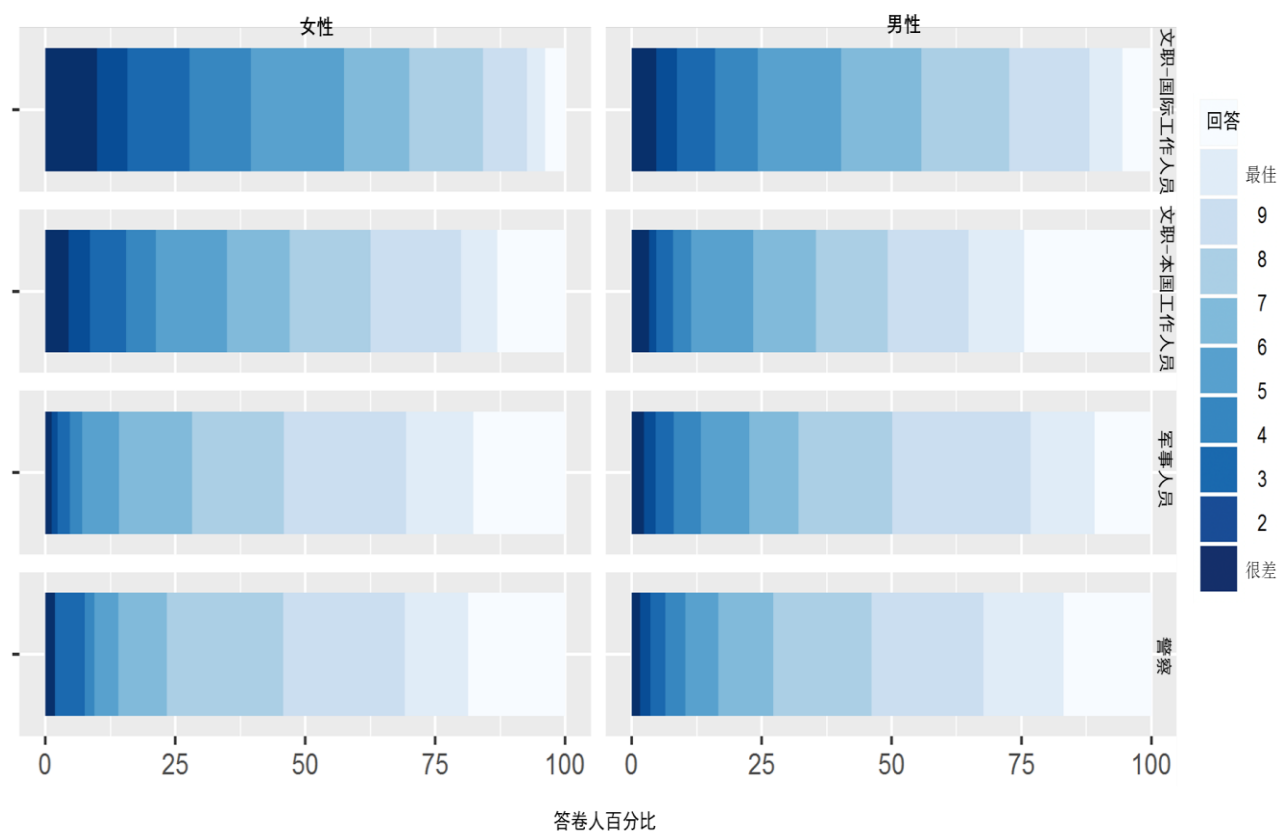
83. 女性工作人员所面临的被骚扰和隐私限制等挑战，有时在男权当道的环境下和外地工作地点更为严峻。为应对这些挑战，妇女建立了应对机制和支持网络，如全女性小组和女员工辅导小组，以鼓励针对影响她们的问题展开讨论。

84. 对工作地点进行的性别构成分析表明，女性人员派驻特派团总部和任职于特定科室的概率较高。女性文职人员占外地办事处人员编制不到四分之一，女性任职人数因员工级别和任务差异而不尽相同。

85. 国际女性文职人员答卷人所填报的士气水平最低，对各自特派团组织文化的评级最差(见图九)。女性国际文职人员一直显示对调查涵盖的所有文化因素的满意度最低。

图九

你如何评价自己特派团的组织文化？



五. 结论

86. 必须指出，在目前环境下，对维和行动组织文化的本次评价主要依靠工作人员的经验 and 看法。特派团领导人必须了解这些内容，因为他们显然可对塑造组织文化和影响人员的行动发挥作用。

87. 评价承认特派团之间和特派团内部的组织文化可能有所不同。尽管特派团人员对组织文化的某些要素包括领导与协作持积极看法，但评价查明了一些重大挑战。特派团的现有组织文化往往与本组织采用的高标准不完全吻合，需要加以改进，以便为特派团的有效运作提供充分支持。为此，下面提出一些建议，但并非详尽无遗。

六. 建议

内部监督事务厅检查和评价司提出两项关键建议和九项重要建议，见下表。⁷

建议编号	主要调查结果	关键建议	指标
关键建议 1	第 35 和 36 段	被感知的有罪不罚文化和权力驱动结构造成对处理不当行为普遍缺乏信任，为解决这个问题，特派团应在联合国总部有关负责实体的指导和支持下，评估现有机制是否得到有效落实，特派团还应在顾及规章制度的情况下，更公开地就不当行为的处理程序、预期时间表和处理结果进行沟通。管理战略、政策和合规部和(管理战略部对本关键建议的正式评论意见中提及的)总部有关负责实体应考虑和解决特派团工作可能暴露出来的贯穿各领域的系统性问题。 ⁸	制定有时限的计划，评估和消除对处理不当行为的负面看法，并采取步骤加以落实和进行沟通。有证据表明，管理战略、政策和合规部和联合国总部有关负责实体已考虑并酌情采取行动解决处理维和特派团在不当行为方面贯穿各领域的系统性问题。
关键建议 2	第 74 至 80 段	特派团应对其员工的士气水平进行评估，查明女员工特别是国际文职人员士气低落和普遍不满的根本原因。领导人应采取切实步骤解决这些问题，包括提高参加关键决策论坛的妇女人数，以及建立支持网络解决具体投诉。	定期工作人员调查或其他方法所产生的评估结果显示女性工作人员的满意度提高。

建议编号	主要调查结果	重要建议	指标
重要建议 1	第 15 和 16、22 和 23 段	为了查明和解决关键问题以及工作人员的观念和误解，特派团领导层应在借鉴现有工具的同时，定期进行工作人员调查和(或)探索其他方法评估特派团的组织文化。为此，作为离职手续的一部分，所有工作人员都应参加任务结束调查和(或)离任面谈。高级工作人员应有系统地提供任务结束报告。这些评估还应用于加强与工作人员的战略性和系统性内部沟通，并制定详尽的改革管理计划，解决特派团一级的组织文化问题。	开发和使用全面知识管理和评估工具。按需要制定变革管理计划。
重要建议 2	第 15 和 16、22 和 23、64 至 68、69 至 72、74 至 80 段	特派团领导层应积极倡导多样性、包容性和性别平等，以消除妨碍解决这些问题的阻力。应采取正式和非正式办法，鼓励所有工作人员开展对话，帮助消除任何偏见和歧视，承认偏见并找出缓解办法。特派团中的性别平等主流化应包括，利用性别平等事务股的作用，加强和系统地让男性工作人员和决策者参与互动。	这些活动的书面证据。

⁷ 为执行这些建议，所有利益攸关方都应酌情结合具体特派团的评价结果，审议本报告所载相关评价结果(见第 13 段)。

⁸ 见关于此建议与内部监督事务厅关联性的第 12 段。

建议编号	主要调查结果	重要建议	指标
重要建议 3	第 63 段	为消除对文职人员征聘流程缺乏信任的看法以及存在不公平待遇和偏袒的看法，各特派团应提高人力资源透明度，定期公布人员统计数据。为了提高信任和工作人员士气，同时考虑到时间和资源的限制，应为未被选中的合格、入围的内部申请者制定额外反馈机制。	消除现有看法的战略和计划；定期发布透明的人力资源报告；工作人员对征聘流程的满意度有所提高。
重要建议 4	第 30 至 32 段	联合国总部和特派团应审查、找出和消除对业绩管理工具和机制包括电子考绩制度缺乏信任和被认为使用不善的根本原因。此外，联合国总部还应在工作人员晋升、职业发展和流动方面统筹采用业绩评估办法。	考绩机制按照预期和需要得到更好的利用。
重要建议 5	第 24 至 26 段	为消除员工对特派团领导的管理技能和征聘流程存在的负面看法，并恢复对政治任命征聘流程的信任，和平行动部应审查和改善关于特派团领导人征聘流程和结果的内部沟通。此外，和平行动部还应应对即将上任特派团领导人管理技能和经验进行审查，必要时加强遴选流程中的这个环节。	旨在增进信任的内部沟通得到加强，并根据审查结果，制定有效的特派团团长遴选评估方法，特别是评估管理技能和经验。
重要建议 6	第 17 段	为了改善领导层的连续性，使领导层过渡期更加顺畅并协助即将上任的特派团领导人更好地应对业务挑战，和平行动部应审查其领导层过渡安排，并考虑规定一个让新任和卸任领导人同处特派团内的交叠期。	完成对领导层过渡安排的审查和作出改进，其中包括考虑交叠在任。
重要建议 7	第 51 至 55 段	为确保特遣队按照保护平民政策履行职责，和平行动部和特派团应审查和加强特遣队的问责框架，奖励、鼓励和激励优秀业绩，并对不履行义务或过度规避风险行为进行惩处。	现行考绩制度得到最佳利用。考虑对业绩不佳的特遣队采取整改措施，包括将维和特派团调回本国。
重要建议 8	第 22 和 23、44 至 47 段	为加强外地与特派团总部之间的协调，特派团高级领导层应定期访问外地办事处，以便获得有关业务问题的第一手知识，听取工作人员的意见并激励和指导他们提高效率。	对外地工作地点的相关访问次数增加。
重要建议 9	第 60 至 62 段	为加强维和行动的公正性，特派团应审查制定内部业务政策的必要性并考虑制定该政策，规范特派团人员(包括特遣队)与东道国民众互动时对外表达宗教信仰的方式。和平行动部应承诺通过特派团提醒维和人员，他们有义务维护履行职能所必要的公正性，并确保他们的任何行动都不妨碍公务或联合国利益，而且符合大会批准的每个相关人员职类的有关条例或行为标准。	必要时进行审查和制定内部业务政策。和平行动部通过特派团与人员进行必要沟通。

附件一*

从各实体收到的对报告草稿的评论意见 管理战略、政策和合规部

谨提及你 2021 年 2 月 2 日的电子邮件，内部监督事务厅(监督厅)在该邮件中分享了关于维和行动组织文化评价的最后报告草稿。我与管理战略部相关利益相关方进行了协调，根据各方意见谨此提出管理战略、政策和合规部管理层的正式回复。

管理战略、政策和合规部同意报告所阐明的秘书处组织文化面临的一些广泛问题和挑战。报告从广泛视角阐述组织文化，包括权力驱动结构、沟通和团队合作等。这些因素结合在一起，都在看法调查结果和提出的各种缺乏信任问题中得到反映。关键建议 1 如要发挥重要作用，本来应该以综合方式应对这些看法。

管理战略、政策和合规部不同意关键建议 1 与评价结果之间，以及单单关注不当行为与由此产生的落实该建议对相关利益攸关方的影响之间具有关联性。报告述及的看法和相关调查结果涉及更大的问责制和领导责任问题，超出了不当行为问题的范围。虽然行为和纪律/不当行为属于这一总体问责制范畴，但其他监督领域也发挥着重要作用，包括除其他外，调查、纪律事项管理和联合国内部司法系统、道德操守操守办公室等。报告指出并阐述了问责制系统中的庞大行动方网络，但没有在关键建议 1 中得到相应反映。监督厅与管理战略、政策和合规部协商后提出了对这项建议的修正案文，但更大系统性挑战的严峻性和影响仍未在关键建议 1 的当前措辞中得到反映。

此外，管理战略、政策和合规部也对落实关键建议 1 的实际可行性感到关切，因为特派团不执行监督程序，也不清楚它们是否掌握监督厅为评估提供的必要数据。

管理战略、政策和合规部感谢监督厅在此整个过程中与管理战略部协作互动，并努力采纳我们的一些实质性反馈意见。然而，令我们感到遗憾的是，这些核心关切没有被纳入关键建议 1 的修订措辞中，因此管理战略、政策和合规部无法接受这项建议。

不过，管理战略、政策和合规部承诺实施以下行动计划：

1. 管理战略、政策和合规部将与联合国总部其他关键利益攸关方，包括监督厅调查和评价司、道德操守办公室、和平行动部、政治和建设和平事务部和特派团秘书长特别代表进行协调，向秘书处各实体包括各特派团发出一份由联合国总部签发的综合公函，说明应被纳入提高认识活动中的信息，以加强对问责机制和相关端到端流程的理解和信任，从而对整体文化、权力失衡情况、协作办法、团队合作和业绩产生影响。这项行动将由联合国总部实体在 2021 年第二季度执行。

* 在本附件中，内部监督事务厅全文载列从各实体收到的评论意见。按照独立审计咨询委员会的建议，这个做法已根据大会第 64/263 号决议形成制度。

2. 除与联合国总部沟通外，管理战略、政策和合规部还请秘书长特别代表在收到监督厅为参加看法调查的特派团编制的本报告详细数据后，全面提高特派团人员的认识，努力应对报告述及的组织文化挑战。在特派团收到必要信息的前提下，管理战略、政策和合规部将要求特派团在 2021 年第三和第四季度采取这一行动。

谨借此机会感谢你及其团队在此过程中的互动与协作。

和平方行动部

关于关键建议 1，和平方行动部无法承诺为审查行为和纪律机制的有效性提供战略指导，此事不属于我部的职能范围。和平方行动部早在对报告草稿的最初评论中就曾表示，这项建议属于管理战略、政策和合规部的权限范围，该部的职能领域涵盖行为和纪律程序，它在这方面具备专长。

关于重要建议 5，员额甄选属于和平方行动部的职权范围(特派团团长和副团长)，和平方行动部审查了该级别入职高级管理人员所需技能和经验，并根据审查结果加强了对管理技能的评估并改进了甄选工具，为此采纳了一个关于领导力和内在动机的问卷，由候选人在面试前填写，并在面试中提出情景模拟问题。和平方行动部将就特派团团长和副团长的甄选流程加强内部沟通。

关于重要建议 6，和平方行动部审查了领导层过渡安排，在面临各种制约的情况下尽可能对问题采取补救措施。和平方行动部作出了系统性努力，确保离任特派团团长和副团长与到任特派团团长和副团长在总部或通过视频/电话进行联系，一次是到任情况通报，另一次是离任情况通报，以及共享任务结束报告。对这些高级管理人员的在任交叠问题进行了审议，但特派团团长在特派团的实际交叠时间仍难以作出安排，而且实际上出于政治原因通常也不建议这样做。这种交叠还要有资金并征得会员国同意，而对于特派团副团长来说，这种情况很少被批准。和平方行动部将继续实施上述措施，设法在可行时安排在职交叠。和平方行动部认为这项建议已执行。

关于重要建议 7，和平方行动部、监督事务司和管理战略、政策和合规部，除本次评价外，还对特派团所有组成部分(文职、警察和军事)的业绩和问责机制进行了一次审查，并制定了维和业绩和问责综合框架，2020 年 9 月定稿后送交维持和平方行动特别委员会。和平方行动部将在目标日期之前提供与特遣队和该建议有关的框架执行文件。框架所载具体优先项目侧重于加强特遣队现有问责办法以及建立肯定优异业绩的新机制。该框架还包括一个详细汇总表，具备在发现系统性严重业绩问题(包括保护平民问题)时的触发报警功能。这些步骤中还包括特派团和联合国总部要采取的行动和补救措施。

关于重要建议 9，和平方行动部审查了关于维和人员类别的现有行政指南，确定我部无法通过制定一项政策来规范特派团人员宗教信仰的对外表达形式。根据和平方行动部的审查结果，大会核准的任何现行条例或行为标准似乎都不允许制定这种政策，包括专门针对维和人员的政策。因此，和平方行动部认为，任何此类条例都要经过秘书处或联合国系统一级的审议，如果制定了这类条例还须大会批准。

和和行动部承诺通过特派团提醒维和人员，他们有义务维护履行职能所必要的公正性，并确保他们的任何行动都不妨碍公务或联合国利益，而且符合大会批准的每个相关人员职类的有关条例或行为标准。

联合国组织刚果民主共和国稳定特派团

谨提及你 2020 年 8 月 28 日关于内部监督事务厅(监督厅)维和特派团组织文化评价报告草稿的备忘录(OIOS/2020/01263)。

联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)赞赏监督厅的详细分析，并感谢评价小组编写报告时采取协商办法。稳定团还认识到，这次专题评价主要依据工作人员经验和看法，具有重要意义，报告为本组织特别是维和行动提出了宝贵见解。

稳定团仔细审查了该报告及其建议，注意到其中某些建议提到的一些挑战与更广泛系统性关切问题相关联，需要加以改善，仅靠特派团无法实现。不过，稳定团接受报告中的建议，并表示承诺考虑评价结果，特别是将之作为稳定团工作人员协作行动计划的组成部分。稳定团还注意到，它已在评价聚焦的关键领域采取若干步骤，包括就性剥削和性虐待、欺诈和盗窃等纪律事项的关键问责机制举行宣传会议，召开重点小组会议推进关于女性工作人员福祉的讨论和查明具体挑战 and 关切，以及与总部和部队/警察派遣国合作，精简特派团军警部分的考绩流程。

正如报告所强调的那样，稳定团领导层在影响稳定团组织文化方面发挥着关键作用，我完全同意领导人要平易近人、协作性强和积极参与。联刚稳定团领导层坚定致力于继续积极处理本次评价结果中提出的问题，并与监督厅、政治和建设和平事务部以及和和行动部一起，继续努力执行监督厅的建议，以期加强稳定团的组织文化，提高运作成效。

联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组

兹确认收到你 2020 年 12 月 4 日部门间备忘录和 2021 年 1 月 13 日关于此问题的电子邮件。

谨请注意，特派团对维和行动组织文化评价的最后报告没有任何进一步评论，因此请将这份部门间备忘录视为我们对最后报告所载建议的正式接受。

联合国停战监督组织

谨提及你关于要求对维和行动组织文化评价最后报告提出正式管理层回复的部门间备忘录(OIOS-2020-01775)。

我们审议了收到的报告草稿，同意并接受报告提出的各项建议。我们将按要求制定并提出落实建议的行动计划。

联合国驻塞浦路斯维持和平部队

谨提及你要求对维和行动组织文化评价最后报告提出正式管理层回复的 2020 年 12 月 4 日编号为 OIOS-2020-01775 的部门间备忘录。

联合国驻塞浦路斯维持和平部队接受最后报告的建议，同时指出，特派团认为第 5、6、7 和 9 号“重要建议”对联塞部队不适用。随函附上特派团针对每项建议的行动计划。

联合国阿卜耶伊临时安全部队

谨高兴地通知你，我收到内部监督事务厅(监督厅)关于维和特派团组织文化评价的最后报告。

我欢迎报告中的结论和建议为进一步改进联合国阿卜耶伊临时安全部队的组织文化奠定了良好基础。因此，特派团小组制定了随附执行建议的行动计划，并将定期向我报告进展情况。

谨借此机会感谢监督厅团队与联阿安全部队协调人的努力与合作。

谢谢。

联合国马里多层面综合稳定特派团

谨以代理特派团团长身份代表联合国马里多层面综合稳定特派团表示，高级领导层正式接受维和行动组织文化评价最后报告中的各项建议。

另见特派团对各项建议行动计划的投入。谨请注意随函所附其他补充文件，包括：

1. 关于处理特派团不当行为方面缺乏信任问题的行动计划(关键建议 1)
2. 联合国系统方面性别均等战略执行计划(重要建议 4)
3. 性别平等工作队的职权范围(重要建议 4)

2021 年，特派团将继续就建议行动计划中确定的其他关键要素开展工作，尤其是：

- 制定一项解决当前工作人员对征聘流程看法的计划，包括定期发布透明的人力资源报告，并向内部申请人反馈申请情况、考试和面试结果。(关键建议 2)
- 每年进行一次调查，评估工作人员对征聘流程的满意度。(关键建议 2)

联合国驻黎巴嫩临时部队

谨提及你给主管和平行动部、监督事务司和管理战略、政策和合规部副秘书长关于主题评价报告的 2020 年 12 月 4 日备忘录以及检查和评价司随后发出的要求对报告所载建议表达正式接受和提出特派团行动计划的内部请求。

据此，谨随函附上联黎部队的拟议行动计划。

此致问候。

联合国南苏丹特派团

联合国南苏丹特派团感谢内部监督事务厅对维和行动组织文化进行评价，并感谢向我们递送详细评价结果。虽然许多结果都涉及维和行动中旷日持久、众所周知且往往普遍存在的问题，但评价提供的详细结果和结论为采取有效改进措施提供了新的动力。评价还揭露了维持和平议程上迄今没有受到高度重视的一些问题，如工作人员中的种族歧视问题，但这些问题如果处理得当，可对组织文化产生巨大积极影响，从而焕发员工的内在动力、提高实效，留住工作人员。

南苏丹特派团高兴地注意到针对具体特派团的正面评价结果，例如对领导力和一些性别平等专题(特别是女性军警人员)的好评，也承认一些较为负面的评价，例如性别平等领域较常见的歧视问题，以及沟通和信息共享领域。我们注意到，执行这些建议在很大程度上需要各特派团与联合国总部各部门密切协作，共同努力，同时正如报告指出的那样，有些改进也需要会员国提供投入。

南苏丹特派团已采取措施执行其中一些建议，将重点放在评价结果发现的特派团可自行解决缺口问题的上述领域。在信息共享领域定期和经常举行全体员工会议，2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情暴发后这类会议更加频繁。人们发现，这些活动无论自上而下还是自下而上，都是加强信息共享的最佳做法。

随函附上落实这些建议的特派团行动计划。我们只列入了针对向特派团提出的建议预期采取的行动。南苏丹特派团还愿对具体建议提出以下说明：

- (a) 关于关键建议 1，特派团人员对一些流程有许多看法，但这些流程都不归特派团管理，而是由联合国总部的不同实体(监督厅、管理战略、政策和合规部、内部司法机构和机制)以及部队派遣国和警察派遣国负责。此外，特派团中也没有监督实体。因此，虽然特派团同意就这些进程加强与特派团人员的沟通，但特派团为消除这些看法而采取其他行动的效果恐怕十分有限。
- (b) 关于关键建议 2，特派团已采取步骤改善女性人员的工作和生活体验，确保工作与生活达到良好平衡，扩大提供福利活动的范围，改善人员住宿情况，以努力解决引起不满的若干根本问题。
- (c) 关于重要建议 1，实行离任面谈作为所有员工离职流程的必要部分已取得很大进展。目前已在开展与南苏丹特派团单派女警察的离任面谈。
- (d) 关于重要建议 3，特派团正在启动一个人事看板，其中显示按职类和科室分列的地域和性别分布情况。该看板将通过内部广播系统与所有员工共享。
- (e) 关于重要建议 8，南苏丹特派团高级领导层在 COVID-19 疫情前就对外地办事处进行定期访问。随着这场大流行病暴发，特派团增加了与外地办事处的虚拟接触和信息交流。2020 年最后一个季度，领导层进行实地访问的节奏加快了，同时还对 COVID-19 疫情预防措施进行了考察。

联合国脱离接触观察员部队

谨提及关于内部监督事务厅维和行动组织文化评价的部门间备忘录(OIOS-2020-01775)。

我们赞赏为编写报告所作努力，并接受最后报告的各项建议。

联合国西撒哈拉全民投票特派团

谨提及你关于内部监督事务厅(监督厅)维和特派团组织文化评价最后报告和联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)相关评价结果的 2020 年 12 月 4 日部门间备忘录(OIOS-2020-01775)。

西撒特派团接受最后报告，并随函附上秘书长特别代表核准的行动计划。特派团仍致力于执行旨在改善其组织文化的有关建议。

展望未来，我们将继续随时与监督厅进一步协调，以最终落实这些建议。

联合国科索沃临时行政当局特派团

谨高兴地通知你，我于 2020 年 8 月 28 日收到内部监督事务厅(监督厅)关于维和特派团组织文化评价的报告草稿。

我欢迎报告中的结论和建议为进一步改进联合国科索沃临时行政当局特派团的组织文化奠定良好基础。因此，我已经指示特派团小组制定一项行动计划，作为对一些建议的回应，并定期向我报告进展情况。

谨借此机会感谢监督厅团队与科索沃特派团协调人的努力与合作。

谢谢。

附件二

内部监督事务厅对各实体*正式评论意见的回复

内部监督事务厅感谢所有特派团和联合国总部利益攸关方在整个评价过程中大力参与并继续致力于改进维和行动组织文化。

关于关键建议 1，监督厅注意到，和平行动部在正式回复中表示无法为审查行为和纪律机制的有效性提供战略指导，此事不属于该部的职能范围。和平行动部被纳入关键建议 1 是为了肯定该部在支持和精简沟通战略方面以及作为特派团与管理战略、政策和合规部等联合国总部实体之间的对话者所发挥的作用。由于和平行动部没有具体说明它认为自己在支持实施关键建议 1 方面发挥哪些作用，而且这条建议重点关注的是特派团，因此，和平行动部已从这条建议中删除。

关于关键建议 1，监督厅赞赏从管理战略、政策和合规部收到的正式评论意见，并同意需要采取“综合办法”，建立问责制行动方的庞大网络，以应对维和人员对处理不当行为程序缺乏信任的问题，关键建议 1 正是因为认识到这一点才将“特派团、管理战略、政策和合规部和联合国总部相关负责实体”称为相关行为体的。监督厅注意到，所有特派团都接受了关键建议 1，并为落实该建议提议采取多项行动。同时，一些特派团也承认，如果没有联合国总部相关负责实体包括管理战略、政策和合规部的必要支持，它们无法完全解决这个问题。管理战略、政策和合规部为解决这个问题而提议采取的行动非常值得欢迎，这些行动已被列入给管理战略、政策和合规部提出的建议，想必它们会被接受。

关于重要建议 1，监督厅赞赏从监督事务司收到的正式评论意见，并补充一项要求，即要求各特派团制定改革管理计划，解决组织文化问题。

关于重要建议 9，监督厅注意到，所有维和特派团都欢迎提出这个建议，并表示需要和平行动部就此提供指导和支持。考虑到和平行动部的回复，已对建议和和平行动部采取的行动进行了相应调整；即和平行动部承诺通过特派团提醒维和人员，他们有义务维护履行职能所必要的公正性，并确保他们的任何行动都不妨碍公务或联合国利益。

主管内部监督事务副秘书长

法图马塔·恩迪亚耶(签名)

2021 年 2 月 19 日

* 管理战略、政策和合规部、和平行动部、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组、联合国停战监督组织、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国马里多层面综合稳定特派团、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国南苏丹特派团、联合国脱离接触观察员部队、联合国西撒哈拉全民投票特派团和联合国科索沃临时行政当局特派团。