



大会

Distr.: General
14 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

暂定项目表* 项目 149

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

大会第 [75/248](#) 号决议第 15 段重申，以非正式途径解决冲突是内部司法系统的一个重要组成部分，强调应当尽可能利用非正式系统，以避免不必要的诉讼。

本报告述及为秘书处服务的联合国监察员和调解事务办公室 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的活动。报告概述了在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下的业务发展情况，重点是争议解决服务、促进工作人员和管理人员冲突驾驭能力的外联活动以及对系统性问题的意见。

报告还概述了截至提交报告时向编外人员提供非正式争议解决服务的试点项目的运作情况。

* [A/76/50](#)。



一. 导言

1. 2020 年将被全球铭记，这既是因为几乎让世界陷于停滞的 COVID-19 大流行，也是因为早就应该出现的对系统性种族主义的觉醒，而这种觉醒激励各个社会行动起来，推动进行变革。对于联合国而言，这些史无前例的情形，再加上流动性紧缩和全球各地不断出现的危机，需要新的思维、管理和工作方式，并需要所有有关人员都表现出关联意义、复原力和适应能力。世界各地的联合国人员作出了令人瞩目的努力，以多做一些工作，改变习惯，携手合作，日复一日地坚定完成会员国赋予他们的关键任务，从而成为一个更加强大的共同体和力量。

2. 在大流行病爆发之初，向在家里或备用地点远程工作的过渡对大多数人来说似乎相对顺利，但裂缝很快就开始显现。工作与生活的界限不可避免地受到侵蚀，这让人们的心态转向了永久工作的模式。虚拟监督在没有任何预警和准备的情况下成为常态。沟通不畅成为虚拟团队一个常见且反复出现的挑战。这也是一个社会隔离、对未知的恐惧、与所爱的人分离等现象比比皆是的时期，并且对许多人来说，还要应对失去亲人和悲伤等问题。疲惫、疲劳、心理健康问题和高度压力是经常出现的关切问题，但大多数情况下是私下表达的，因为担心遭到报复或污名。

3. 对于联合国监察员及其区域团队而言，至关重要的是在工作人员和管理人员需要的时候随时待命。这是一个实现重要增长的时期，有着强劲的在一个没有边界的虚拟世界中实现变革、创新和跨区域协作的动力。联合国监察员和调解事务办公室通过扩大其数字外联和冲突驾驭能力项目组合，取得了重要进展；其作用中包括作为召集人，举办关于“文明礼貌促进尊严”和工作场所的种族主义的对话。

4. 然而，有些情形阻碍了提供服务，最终导致案件减少 16%。大流行病带来的一个直接后果是，面对面干预工作——迄今为止解决冲突的最佳方式——是不可能进行的，必须用虚拟办法取而代之。监察员和调解员的出差访问不得不暂停，而这通常会产生大量的援助请求。此外，自 2019 年以来，流动性危机和冻结征聘已经影响到活动的范围和水平，使本办公室难以及时高效地解决业务需求和填补空缺。在某些地点，由于无法使用通信设备、互联网和其他平台，因此很难利用监察员的虚拟服务。随着有关 COVID-19 大流行的事态继续发展，将继续分析各种趋势，用于今后提交报告。

二. 联合国监察员和调解事务办公室概览

业务发展

5. 由于这场大流行病造成了前所未有的情形，本办公室迅速转向全面虚拟服务，以确保为服务对象群体提供服务的连续性。各种平台被用来与来访者举行私密会谈。监察员和调解员继续用来访者、冲突各方和区域一级利益攸关方的首选正式语文提供一系列服务。以往一直面对面举办的基本冲突驾驭能力讲习班经过调整后以虚拟方式举办，目前正在努力调整其他单元以适应虚拟模式。总体而言，参与者和利益攸关方的评价回复率是积极的，目前正在根据反馈情况查明改进虚拟

外联和培训活动的进一步机会，并确定优先次序。本办公室的网上解决争议做法将继续改进，因为这种做法已经证明是对面对面服务的宝贵补充。

6. 监察员意识到有必要确保其全球团队的福祉和凝聚力，因此努力跟上与这场大流行病和系统性种族主义后果有关的事态发展。在这方面，她与她的全球团队发起了一系列活动，包括一个读书俱乐部，以激发就多样性和包容性采取有意义行动的思考和自我意识。这有助于指导设计各种对话，以激发全组织关于种族主义的对话、关于种族主义的专家小组讨论和其他举措。监察员团队继续参与这一领域，并继续就种族主义、各种假设、陈规定型观念和无意识的偏见举办内部情况介绍会和对话，这也有助于为这一领域的活动提供信息依据。

7. 2020 年，监察员主持召开了为联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)各实体提供服务的监察员和调解员网络的三届常会。还召开了三次非正式会议，以审查最近的事态发展，以及各监察员办公室如何适应和处理这场大流行病造成的前所未有的情形，他们如何帮助整个组织努力消除系统性的种族主义。该网络是监察员于 2019 年作为一个论坛发起的，供联合国系统监察员和调解员分享知识、就重要的组织优先事项交换意见并促进行政首长协调会成员组织之间非正式解决冲突职能的实践标准与核心责任。行政首长协调会秘书定期应邀向该网络介绍其观点和联合国及全世界的优先事项。

8. 正如面对面和虚拟干预的实践所表明的那样，即使在采用虚拟手段非常必要的时期，处于同一时区、熟悉区域背景和文化、讲当地和/或主要使用的语言的当地从业人员，在解决冲突领域也提供了最佳干预服务。本着确保所有工作人员不论在哪里都能平等获得监察员服务的精神，本办公室开始重新调整其资源，在各区域办公室建立更强的解决冲突能力。作为这一进程的一部分，已在现有资源范围内，在联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)内建立了一支临时力量。如果这一举措证明有效，预计本办公室将向大会提出一项请求，以制定更长期的安排并调拨资源。

9. 本办公室也已开始执行大会的决定，即利用以往集中在总部的资源，在日内瓦和内罗毕分别设立两个新的解决冲突干事职位，负责调解支助。加强调解的能力和实效，包括在也设有联合国争议法庭的区域开展这项工作，将继续是今后几年的优先事项，以确保各区域办公室具备向当地工作人员提供各种解决争议服务的良好条件。

三. 全球力量分布和区域活动

A. 监察员的访问任务

10. 虽然本办公室作出了相当大的努力来规划对服务对象群体的定期访问，以最大限度地扩大其全球影响范围和力量分布，但其工作人员和资源相对有限，这使得平等接触和服务所有人员成为一项挑战。因此，对一些工作地点无法定期访问，或者根本没有访问过。这反过来又造成在全球部署的联合国人员在获得面对面、专业化的监察员和调解服务方面存在不平等问题。这场大流行病和财政危机又加

剧了这个问题,因为旅行受到限制,使本办公室难以联系到维和特派团的工作人员。几次原计划的访问被取消,2020年只举行了5次面对面访问,而前一年为50次。

11. 本办公室在2020年为确保业务连续性而采用的关键创新办法之一是设计了“虚拟访问模式”,作为面对面访问的替代办法。一旦将所有必要的模块都转换为虚拟平台,就在八个区域办公室启动了虚拟访问。这种访问包括与有关实体的领导层和工作人员代表进行利益攸关方接触,举办提高认识培训和冲突驾驭能力讲习班,以及虚拟团队建设和适合相关服务对象群体需要的其它活动。

12. 2020年第一季度,在下列地方进行了5次面对面的监察员访问:布卡武和金沙萨(刚果民主共和国);以及喀土穆、法希尔和扎林盖(苏丹)。此外,区域监察员团队对下列国家和(或)工作地点进行了29次虚拟访问:比利时(布鲁塞尔);喀麦隆(雅温得);加拿大(蒙特利尔);中非共和国(班吉、布阿尔、卡加班多罗和布里亚);哥伦比亚(波哥大);塞浦路斯(尼科西亚);刚果民主共和国(贝尼、布尼亚、布滕博、卡莱米、金沙萨和卢贝罗);丹麦(哥本哈根);法国(巴黎);德国(波恩);几内亚比绍(比绍);意大利(布林迪西);伊拉克(巴格达、摩苏尔、巴士拉和埃尔比勒);日本(东京);肯尼亚(内罗毕);利比亚(的黎波里);墨西哥(墨西哥城);尼日尔(尼亚美);巴拿马(巴拿马城);卢旺达(基加利);塞内加尔(达喀尔);西班牙(巴伦西亚);南苏丹(戈克马查尔、朱巴和瓦乌);苏丹(喀土穆、法希尔和扎林盖);瑞士(日内瓦);突尼斯(突尼斯);美利坚合众国(华盛顿特区和纽约);赞比亚(卢萨卡);和西撒哈拉(阿尤恩)。

13. 虚拟访问有助于至少在这一具有挑战性的期间所访问的办公室中保持切合实际的力量。远程获得监察员和调解服务使工作人员和管理人员有机会及早解决酝酿中的争议和正在持续的争议,以期以非正式的方式解决问题,而不必进一步升级到诉诸正式的司法途径。除其他外,虚拟访问的重点是适应“新常态”,即工作场所和远程工作人员的工作与生活边界发生改变所产生的潜在冲突。我们注意到,对本国工作人员、尤其是编外人员而言,由于连通性问题或无法获得通信设备等因素,可能很难从网上解决争议服务中充分受益。

B. 在本组织内开展反种族主义努力和促进尊严(对话亮点)

14. 作为在联合国解决种族主义问题的呼吁的一部分,秘书长于2020年9月设立了在联合国解决种族主义问题和促进所有人的尊严工作队。他宣布承诺采取组织行动,保证所有联合国工作人员的平等待遇和充分包容,并对任何与此相悖的行为零容忍。

15. 联合国监察员和调解事务办公室牵头实施了一个提高认识和对话项目,以支持该工作队的工作。这项举措是过去两年就联合国工作场所的尊严这一主题正在进行的讨论和所开展工作的延续,而这一次的重点是种族主义。作为中立的对话召集人,本办公室制定了一种对话模式,利用对话准则和深思熟虑拟订的问题提供一个框架,为参与者创造一个安全的空间,让他们交流与工作场所的种族主义有关的观点和经验。除了创造一个开放交流的环境外,对话也是工作人员匿名向工作队传递信息的一种方式。对话模式中内含一种方法,可通过一份“收获”文

件收集参与者的意见和想法，而无需透露其身份，然后将该文件提供给工作队，以便为本组织未来的战略行动计划提供信息依据。

16. 2020 年，来自秘书处三大洲各办事处 10 多个部门的同事参加了以联合国三种正式语文举行的对话会。从这些对话会收到的观点和意见使本办公室得以调整和改进模式，以加强对话的影响。这些早期对话会的参与者包括高级管理人员和主要利益攸关方，诸如各工作人员协会的干事和代表。参与者的反馈意见极其积极，许多人表示，对话提供了有史以来第一次机会，可以在一个安全空间里与同事公开谈论种族主义问题。一些人还承认并赞扬高级管理层通过高调参与对话而表现出的承诺。

17. 随着本办公室着手在全球秘书处全面实施这一举措，该系列对话在 2021 年的势头更加强劲。截至 2021 年年中，本办公室已为来自非洲、亚洲、中东、欧洲及中美洲和北美秘书处各实体的近 1 650 名联合国人员举办了 41 次对话会。在不同时区举办了对话会，以便所有希望参加的秘书处工作人员都可以方便地参加。这些对话就如何解决本组织内部的种族主义问题提出了一些想法，这可以被视为朝着在联合国申明、恢复和促进所有人的尊严迈出的实实在在的一步。

18. 大会第 75/248 号决议第 22 和 23 段注意到秘书长作出了努力，在本组织内部促进对种族主义问题的了解和认识，促进对种族主义问题采取行动，请他在下次关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告中提供关于种族主义问题和涉及种族歧视案件的资料。根据从对话会中汇编的信息，本办公室注意到，对工作场所中种族主义问题的认识跨度很大，有人认为不存在种族主义问题，有人则亲身经历过种族主义问题，并且高度怀疑这一问题是否会得到真诚的解决。一些参与者表示，种族主义问题在不同工作地点的表现形式不同。

19. 参与者提出的一个共同主题是，需要通过各种手段，包括进一步对话、个人学习机会和结构化培训，学习和了解种族主义的方方面面问题。必须不断学习和了解种族主义问题，才能在本组织树立反种族主义的意识和文化。文化变革将通过综合采用下列办法加以推动：了解自己的经历(自我反思)、了解他人的经历(对话)以及得到体制支持的反种族主义立场(制度、政策、流程、决策、分享权力和受过教育的领导层)。

20. 作为其任务授权的一部分，联合国监察员和调解事务办公室将在其能力允许的情况下继续召集和促进艰难的对话，包括将种族主义作为一个公开或潜在的问题加以处理，以补充秘书长今后在工作人员中开展教育和提高认识的各项努力。随着联合国的学习提供单位开始处理反种族主义问题，希望这些对话可以从参与者倾听和分享的“安全空间”发展为“勇敢的空间”，使参与者有能力在质疑自己的态度时承担更多风险，并被推动进行更深刻的反思，从而带来思维上的转变，而这是建设对所有人都更加公平的联合国工作场所所必需的。

C. 秘书长的文明倡议：以文明礼貌促进尊严

21. 本办公室对秘书长的文明倡议作出贡献的目的是提高认识，让工作人员参与对话，并促进采取行动，以改善工作场所的行为，创造一个和谐的环境，使所有

人都能在尊严和相互尊重中健康成长。2020 年，本办公室在其位于下列地方的八个区域办公室开展了相关活动：曼谷；乌干达恩德培；日内瓦；刚果民主共和国戈马；内罗毕；纽约；圣地亚哥；和维也纳。该倡议由两个部分组成：关于集体、文明和沟通的讲习班，以及文明咖啡馆。

1. 活动

22. 本办公室在 2020 年继续开展其标志性的文明倡议活动。在最初离开实体工作场所后，本办公室迅速行动起来，获得技能和工具，调整所提供的服务以使之适应网络世界，并在大流行病期间继续开展文明咖啡馆活动。如上所述，本办公室进一步发展了关于联合国工作场所中种族主义问题的对话。本办公室还与道德操守办公室共同努力，为 2020 年领导力对话的主题编写了材料，题为“通过文明礼貌实现尊严：我如何沟通才能帮助建设一个更和谐的工作场所？”，有效地实现了为各实体负责人制定准则、以便能够围绕文明礼貌进行有效对话方面的相关业绩计量。

23. 文明咖啡馆为各级工作人员提供了一个独特的机会，使他们能够聚集在一起讨论文明、尊严、多样性和工作场所行为等问题。文明咖啡馆根据一种证明行之有效的对话方法提出问题，使参与者能够承认他们的巨大多样性，并分享观点，以发现他们可以采取行动的共同点。2020 年，咖啡馆经过调整后适应了当时的挑战，邀请参与者不仅分享他们对文明礼貌的看法，而且还分享他们的做法是否因大流行病而发生了改变。许多人认为以联合国五种正式语文举办的文明咖啡馆发人深省，诚实，是重要对话的开端。网上形式便利更多和更多样化的受众参与；在隔离如此严重的情况下，与同事在这些讨论中相互联系的机会非常受欢迎。

24. 这些活动中的每一项都牢牢根植于《联合国宪章》，使参与者能够不分地域、不分门类地分享自己的声音，转变心态，实现文明和尊重尊严，影响领导人，并激励所有参与者采取实实在在的行动。

2. 文明活动统计

25. 在本报告所述期间，共举办了 62 次与文明有关的活动，影响到超过 27 个地点的 1 600 多名人员。这包括 29 次关于集体、文明和沟通的讲习班以及 33 次文明咖啡馆。当大流行病来袭时，十几个计划好的活动被取消。反馈调查结果显示，参与者对活动的满意度很高：超过 95% 的答复者表示，他们会向其他人推荐这些活动。

3. 下一步行动

26. 需求仍然很高，本办公室将在 2021 年全年继续实施“文明礼貌促进尊严”倡议，举办文明咖啡馆、社区、文明和沟通讲习班以及关于联合国工作场所中种族主义问题的对话等活动。

四. 秘书处的案件和趋势统计概览

A. 案件数量和趋势

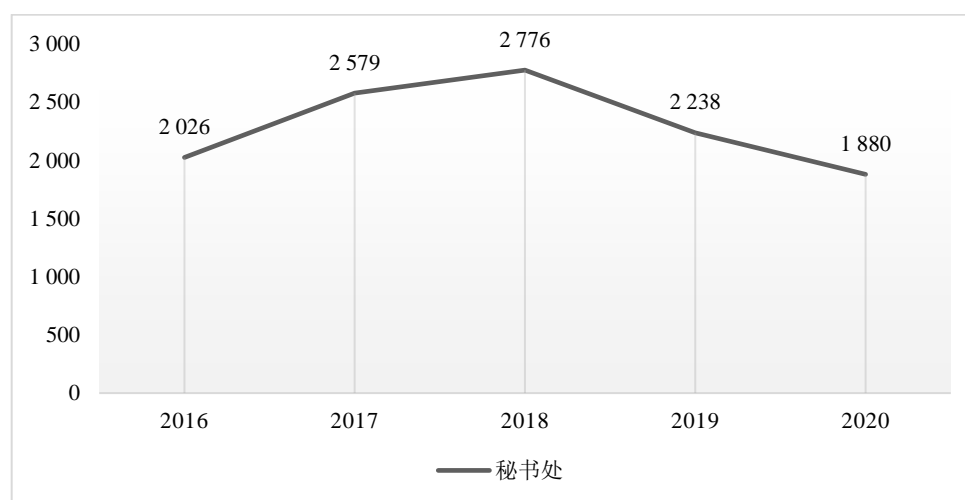
27. 2020 年, 联合国监察员和调解事务办公室在其 8 个区域办公室共立案 1 880 起, 其中包括调解案件(见图一)。这一案件量包括涉及 175 名参与者的群体调解和涉及超过 286 名参与者的 22 起群体监察员案件。

28. 由于严重的财政危机、工作人员更替、冻结征聘和报告案件方面的变化, 2019 年开始出现下降趋势, 而与这一趋势一致, 案件数量因 2020 年大流行病爆发而进一步受到影响, 减少了 16%。几次公差不得不取消。

29. 冻结征聘使一些区域办公室出现空缺职位, 导致在本报告所述期间无法开展计划中的外联和接触活动, 这也可能对新案件的数量产生了影响。鉴于 2020 年基本上是充满危机的一年, 而且危机仍在继续, 因此将继续监测各种趋势, 供今后提交报告。

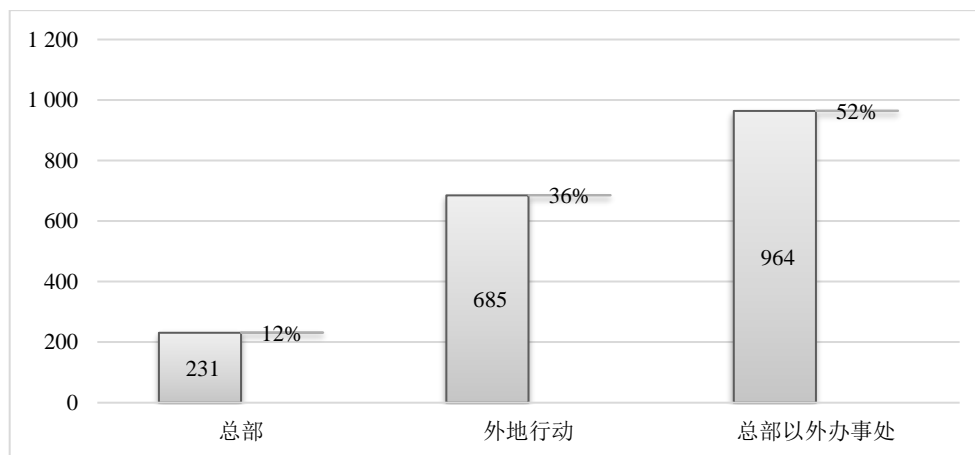
图一

2016-2020 年在秘书处开立的案件数量



30. 2020 年, 12%(231 起)的案件是总部工作人员报告的, 36%(685 起)是外地行动工作人员报告的, 52%(964 起)是总部以外办事处工作人员报告的(见图二)。

图二
2020 年整个秘书处按地点分列的案件分布情况

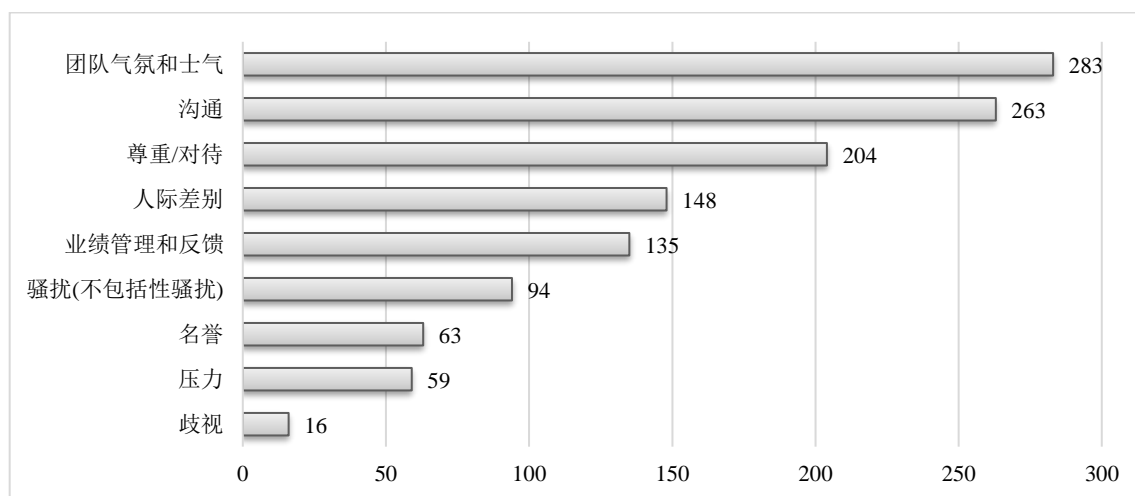


B. 问题与趋势

31. 自该办公室 2002 年成立以来，包括 2020 年在内，向其报告的最常见的三类问题是：评价关系；工作和职业；以及报酬与福利。应该指出，一个案件可能涉及多个问题或子问题，因此问题总数量总是高于案件总数量。

32. 在秘书处内，与不文明行为有关的问题占 2020 年记录的问题总数的 45%(见图三)。这与上一个报告所述期间一致。

图三
2020 年向本办公室报告的与不文明行为有关的主要问题细分

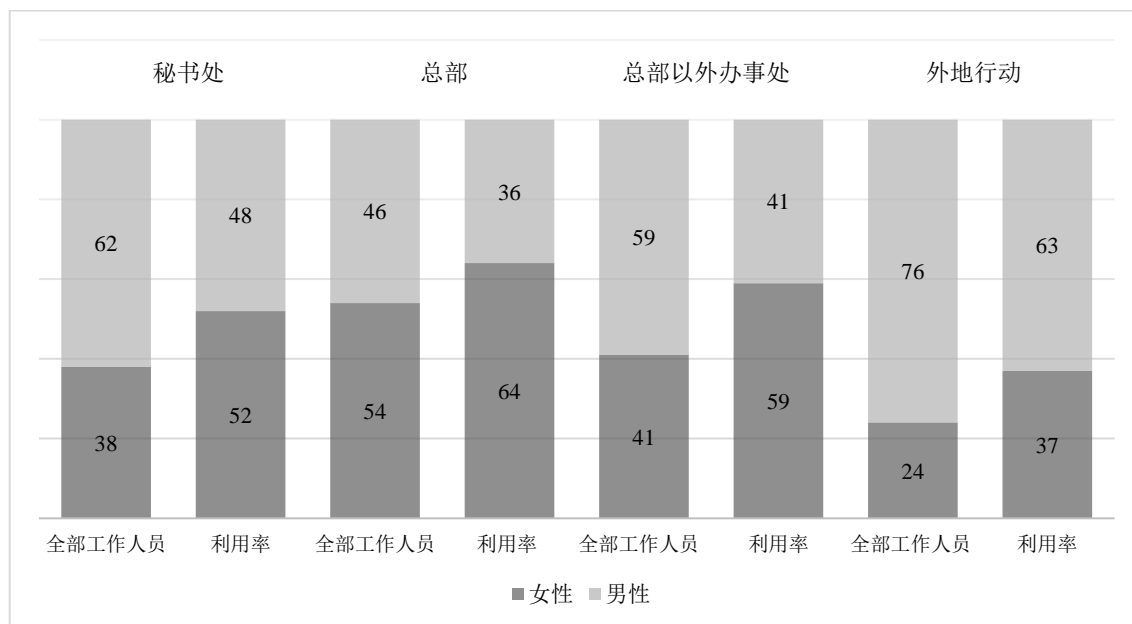


C. 按性别和地点分列的利用率

33. 图四显示现有的最新人口统计数字(见 [A/75/591](#))，表明无论是在非外地工作地点还是在外地工作地点，与秘书处总人数相比，男性工作人员利用本办公室服务的可能性低于女性工作人员。这与往年的观察是一致的。

图四
2020 年按性别和地点分列的服务利用率

(百分比)

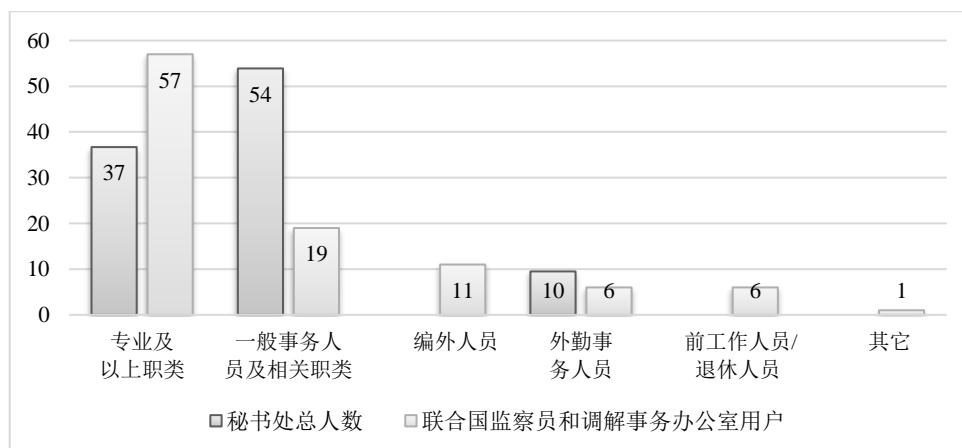


D. 按工作人员类别分列的利用率

34. 图五显示与最新人口统计报告显示的秘书处人数相比之下本办公室服务的利用率。2020 年，57%的本办公室服务用户来自于专业及以上职类，但这一职类仅占秘书处人数的 37%。一般事务人员占秘书处总人数的 54%，占本办公室用户的 19%。外勤事务人员占秘书处人数的 9%，占本办公室用户的 6%。还应该指出，本办公室还为人口统计报告中没有提到的用户提供服务：前工作人员或退休人员占用户的 6%，编外人员占用户的 11%。

图五
2020 年按工作人员类别分列的服务利用率

(百分比)



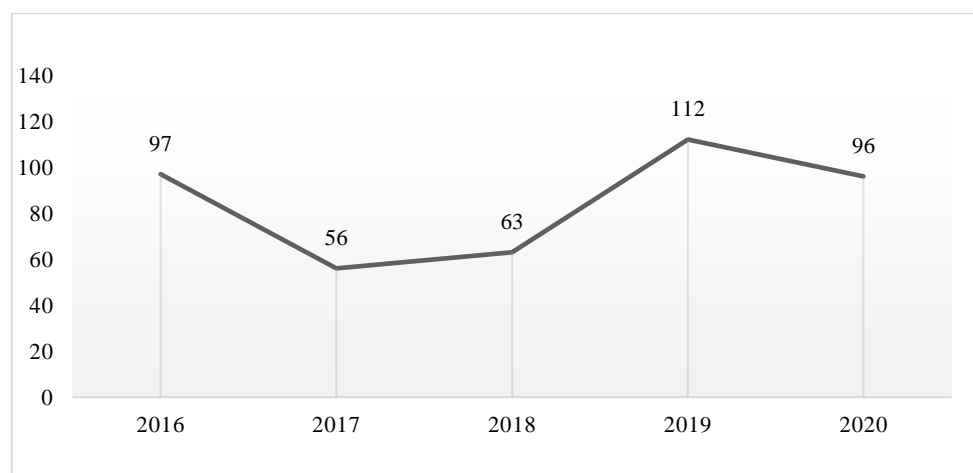
五. 秘书处的调解案件统计概览

35. 如图六所示, 2020 年, 秘书处开立了 96 起调解案件, 其中 41 起(近 43%)由纽约的调解人员开立。此外, 2020 年结案 107 起。在一个报告所述期间开立的案件往往不会在同一个时期结案。

36. 2020 年开立的调解案件数量比上一个报告所述期间减少了 14%。考虑到大流行病对案件的影响, 这属于小幅减少。

图六

2016-2020 年在秘书处开立的调解案件数量



37. 除了调解案件外, 本办公室还促成了 71 次对话, 其中大部分是在八个区域监察员办公室进行的。

38. 本办公室还进行了一次群体调解, 总共涉及约 175 名参与者。尽管每个群体案件影响到许多个人, 而且从业人员在管理此类干预措施方面做出了很多努力, 但每个群体案件仍被算作一个案件。

A. 移交来源和工作人员类别

39. 移交给调解事务的案件的主要来源仍然是自我移交(44 起案件)和来自于纽约地区监察员办公室的移交(37 起案件), 该办公室自 2019 年 1 月起承担起案件分配责任。其他移交来源是管理当局评价股(5 起案件)和联合国争议法庭(4 起案件)。超过 75% 的调解由专业及以上职类工作人员发起, 13% 由一般事务人员发起。

调解中提出的问题类型

40. 2020 年处理的案件包括一系列主题, 诸如涉嫌骚扰和性表达方式不当、业绩管理、同事之间的误解以及曾经是朋友的同事之间的人际问题。对偏见、偏袒和歧视、信任、沟通方式和心理健康等问题的认识是反复出现的主题。还有一些问题与 COVID-19 大流行导致的远程办公安排有关, 一些指控涉及对待工作人员的方式中的种族主义问题。工作人员代表参与了其中几起案件。

41. 大会第 75/248 号决议重申，以非正式途径解决冲突是内部司法系统的一个重要组成部分，强调应当尽可能利用非正式系统，以避免不必要的诉讼。调解中反复出现的一个系统性问题是，案件来得太晚，当事人的立场已经根深蒂固，或者信任程度太低，以至于他们无法真诚地进行谈判。然而，成功的调解结果可以防止将相关事项提交正式程序，特别是提交联合国争议法庭。

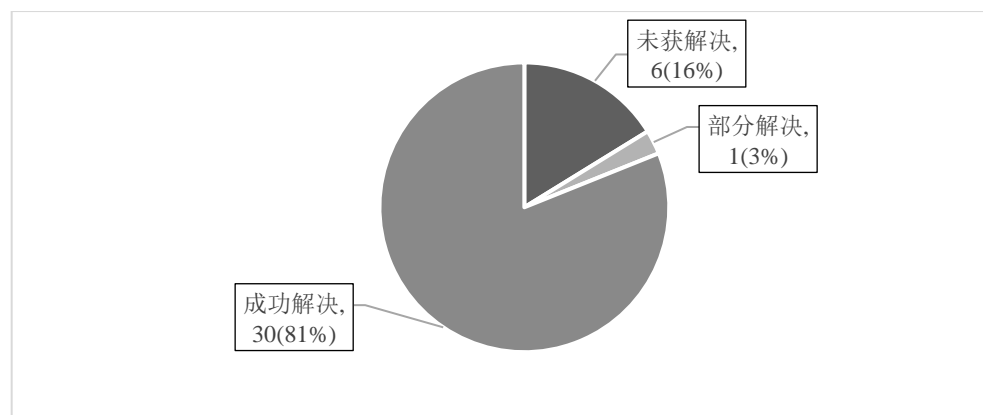
B. 解决率

42. 大会第 72/256 号决议第 16 段赞赏地欢迎本办公室所调解案件的解决率很高。本办公室调解的案件的解决率一直很高，从 2019 年的 69% 上升到 2020 年的 84%。

43. 在 2020 年结案的 107 起调解案件中，37 起(35%)进行了调解，45 起(42%)进行了有调解人协助的讨论，1 起完成了群体程序。在经过调解并结案的案件中，37 起中有 30 起已完全解决，1 起部分解决。有 6 起案件(16%)未获解决(见图七)。在其余 25 起案件中，17 起(16%)无法进行调解，原因是其中一方拒绝参与，5 起案件在调解之前解决了问题，3 起案件被认为不属于本办公室的管辖范围或不适合进行调解(在与当事人讨论问题后，将其转介给其他相关办公室)。

图七

2020 年报告所述期间已结案案件调解结果



六. 编外人员

A. 向编外人员提供非正式解决争议服务的试点项目概览和结果

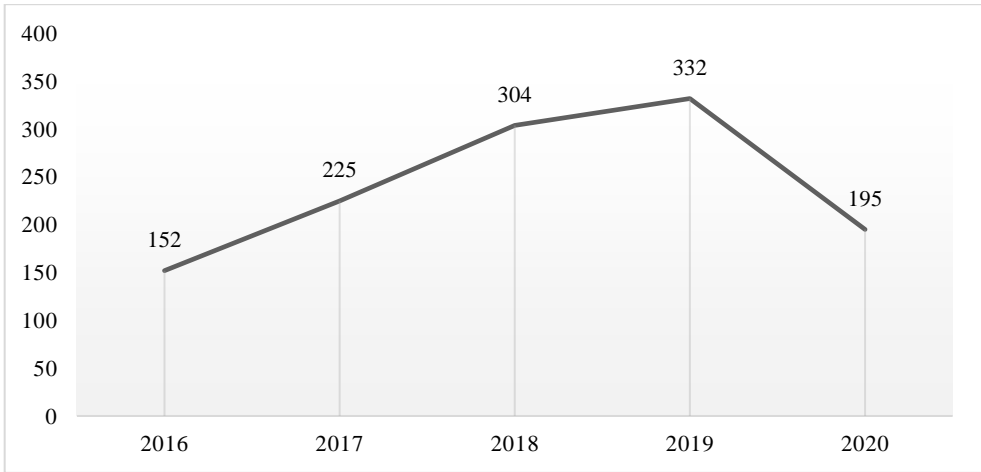
44. 大会第 75/248 号决议第 19 段鼓励秘书长继续开展试点项目，让编外人员在现有资源范围内获得联合国监察员和调解事务办公室提供的服务，并请秘书长在下次报告中报告有关情况。

45. 以往五年来，涉及秘书处编外人员的案件数量稳步增加。然而，2020 年编外人员启动的案件大幅减少(41%)。这低于整体的案件减少幅度(16%)。编外人员利用技术的机会要少得多，而这类技术使得工作人员可以联络本办公室，并且编外人员在大流行病期间与同事联络的机会也减少。财政危机可能也阻碍了征聘编外

人员的努力。实习生的征聘也受到了影响，直到在网上启用实习生成为可能。预期在返回实体办公室工作后，编外人员提交的案件将恢复到以前的水平。

图八

2016-2020 年为秘书处编外人员开立的案件数量

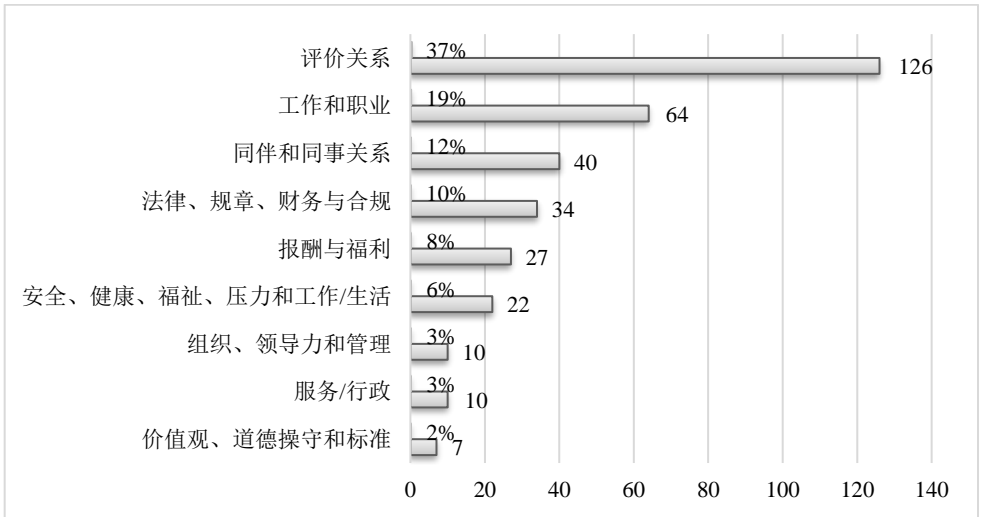


B. 编外人员提出的问题

46. 2020 年编外人员最常提出的四类问题是：评价关系；工作和职业；同伴和同事关系；以及法律、规章、财务与合规(见图九)。

图九

2020 年编外人员向本办公室报告的问题细目



47. 2021 年第一季度，本办公室记录了 33 起来自编外人员的案件，主要涉及评价关系以及报酬与福利。

C. 按地点、性别和编外人员类别分列的利用率

48. 进一步分析表明,大多数案件(60%, 117 起)来自于总部以外办事处; 36%(70 起)来自于外地行动; 其余 4%(8 起)来自于总部。

49. 在本报告所述期间, 54%的编外来访者为男性(105 人), 46%(90 人)为女性。

50. 2020 年, 42%(82 起)的案件来自于订约人; 26%(50 起)来自于联合国志愿人员; 19%(37 起)来自于咨询人; 10%(19 起)来自于军人/联合国警察。关于得到服务的工作人员类别的按性别分列的数据, 见下表。

2020 年秘书处得到本办公室服务的编外人员的类别, 按性别分列

类别	女性	男性	共计
订约人	53	29	82
联合国志愿人员	23	27	50
军人/联合国警察	4	15	19
咨询人	20	17	37
实习生	5	2	7
共计	105	90	195

七. 外联和能力建设

A. 概述

51. 大会第 75/248 号决议第 20 段鼓励本办公室继续开展外联活动, 包括酌情以虚拟形式开展这些活动, 特别是在实地开展这些活动, 并且纳入所有类别编外人员, 以推动通过非正式途径解决争议。

52. 在整个 2020 年, 本办公室寻找新的方式与全球工作人员进行适当沟通, 为此使用在线解决方案促进非正式解决冲突服务的价值, 并将其作为解决工作场所关切的第一个安全步骤。本办公室举办或参加了 100 多场情况介绍会, 并举办了 30 多场冲突管理讲习班, 以建设更强大的冲突管理能力。所有提高认识和技能建设活动都对工作人员和编外人员开放, 其中包括关于内部司法系统的信息介绍, 以便使参与者了解可用于解决工作场所冲突的各种资源和途径。

B. 主要成果

1. 大流行病之年的活跃虚拟力量

53. 为了在全球范围内接触到联合国人员, 本办公室加强了其虚拟力量, 为此通过视频会议技术主办或参加了全球全体会议, 以接触到更广泛的受众。例如, 监察员参加了 2020 年 4 月举行的 iSeek 全球现场介绍会。总共有 2 400 多名世界各地的工作人员观看了本办公室关于在 COVID-19 时期向所有人提供的服务的介绍。介绍会上就监察员服务以及与工作场所有关的关切提出了近 100 个问题和评

论意见。本办公室根据参与者提出的问题制作了一份详细的问答文件，将其张贴在 iSeek 部门网页上，并且可供下载，以便于分享。

54. 监察员还向所有部门和实体负责人传播了一份全球通信，分享一些小建议，以帮助管理人员和团队成员有效地保持联系并在网上创造一个积极的工作氛围。这些小建议旨在补充本组织发布的准则，并着重指出了已提请监察员注意的可能发生工作场所冲突的领域。iSeek 上也发布了一个在线版本。

55. 通过各区域办公室携手努力，从业人员能够提供多种经过调整的培训模块和新的培训模块。为来自特定地理区域内的多个实体或设有几个区域办事处的实体的工作人员群体组织了情况介绍会。例如，日内瓦区域办公室为设在布鲁塞尔的不同实体(联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国人类住区规划署、联合国和平与安全联络处、联合国西欧区域新闻中心、安全和安保部、联合国减少灾害风险办公室、联合国人权事务高级专员办事处和联合国环境规划署)的工作人员举办了全球全体会议和技能培养会议。纽约的区域监察员与联合国监察员一起参加了全球的部门全体会议，其中包括反恐怖主义办公室、生物多样性公约秘书处以及最近的经济和社会事务部。截至撰写本报告时，此类参与活动仍在继续进行。

56. 还为多个外地行动的工作人员举办了冲突管理会议，其中包括联合国中非共和国多层面综合稳定团、联合国伊拉克援助团和联合国西撒哈拉全民投票特派团。

2. 与管理人员的炉边聊天

57. 在大流行病期间管理工作队伍的挑战迅速显现出来，而且这种挑战从一开始就令人头痛。考虑到这一点，本办公室寻找新方式与管理人员接触互动，为此采用了“炉边聊天”的理念，以帮助培养适当的条件。基于“赞赏式询问”的办法，炉边聊天的重点是找出已经行之有效的方法并深入践行。这些非正式对话在本组织范围内以一对一或小组形式进行，使管理人员能够直接与监察员讨论他们面临的问题，并提出在具有挑战的情形下进行日常工作场所管理的相关问题。除了鼓励管理人员并在危机时刻支持他们之外，这些聊天还有助于填补知识空白，提高团队效率。

58. 例如，内罗毕区域办公室与该区域约 125 名实体负责人、驻地协调员、国家办事处负责人和特使举行了一系列 12 次炉边聊天。在某些外地行动中，与特派团管理层的炉边聊天揭示了有关特派团行政管理的关键系统性问题，以及对总部推动的政策和准则进行调整以适应偏远实地现实情况的相关挑战。

3. 增强全球平台上的数字存在

59. 本办公室在联合国内联网(iSeek)上保持活跃的双语存在，在联合国网站上保持多语种存在。这两个网站的内容已经更新，使工作人员能够迅速找到更切合当前情况的信息，并获取监察员和调解员的电子邮件和电话号码。

60. 2020 年第四季度，本办公室与管理战略、政策和合规部人力资源厅合作，资助并制作了一个新的信息视频，用于提高认识，作为对新招聘人员的新情况介绍中心的一部分。该视频有英文和法文两种版本，提供有关联合国监察员和调解事

务办公室所提供服务的键信息，并举例说明工作人员可通过咨询监察员而受益的情形。视频最后有一个测验，以测试观众对本办公室角色的理解。已经鼓励从业人员利用这一重要的传播和信息工具开展各种外联活动，并将其作为对现有和(或)潜在来访者进行情况介绍的一部分。该视频将发布在联合国职业门户网站和本办公室相关平台上。

61. 本办公室还与业务支助部合作，为新的知识网关编制和发布新内容。已经挑选内容来介绍本办公室及其提供的服务，包括在虚拟全体会议上提出的问题和在工作场所情形的例子。

4. 媒体实现多样化以推广服务

62. 与此同时，本办公室还与当地出版和分发的杂志和通讯以及其他具体平台联络，以便更好地传播有关非正式解决冲突的信息。区域监察员还在各自区域分享了小建议，内容涉及更好地解决冲突的技巧和利用广播信息进行高效的沟通。例如，本办公室通过 2020 年 5 月发表在《今日联合国》杂志上的题为《一个需要文明礼貌和亲情的时代》的文章，提出了一些小建议，帮助工作人员应对这场大流行病的影响。该杂志的网络版和印刷版影响到 10 000 多名工作人员、外交官和更广泛的国际日内瓦社区的成员。

5. 经验教训

63. 从这些外联活动中汲取的主要经验教训是，需要暂停下来，并评估可以在联合国进一步加强和维持一个全球和谐工作环境的个人、团队和组织因素。

八. 系统性意见

A. 背景

64. 通过与利益攸关方的经常和持续互动，本办公室能够查明、分析和报告在本组织内正在发生或出现的系统性问题。虽然通过直接干预和单纯解决问题，往往能够解决单个案件，但有许多冲突可以追溯到系统性问题，例如本组织政策、程序、流程、做法、制度和结构中的缺口、不一致之处或缺乏对接的问题。这些可能根植于组织文化，也可能是领导和管理做法的结果。这方面的例子包括目标和激励结构对接不上，或者是战略和政策执行过程中各自为政，缺乏协调。及早发现这些问题可使本组织能够以适应性和整体性的方式做出反应，以更好地管理当前和未来的冲突。

65. 与过去的系统性意见和趋势一致，2020 年的主要关切领域继续围绕下列方面展开：评价关系；工作和职业；以及报酬与福利。此外，本办公室已经注意到，在重大变动时期，不确定感和不安全感可能转化为不良行为，导致不文明现象增加，而这可能会在工作场所造成重大混乱。本办公室一直在推行文明倡议，同时特别注重通过工作场所的文明礼貌来提高认识和促进尊严。

B. 一般性意见

1. COVID-19 大流行的影响

66. 本报告所述期间的特点是 COVID-19 大流行及其对本办公室工作的明显影响，以及对各级工作人员的不太明显的影响。这场危机以不同的方式袭击了全球各地的不同地点，但没有一个工作人员或工作地点不受影响。与发生危机时经常出现的情况一样，这场大流行病也为重新思考创新、包括一些前瞻性的调整适应创造了新的可能性。

67. 然而，重要的是不要忘记，除了在 2020 年初突然和令人惊讶地需要对工作场所和空间进行实体上和显而易见的调整适应以外，工作人员还不得不在大流行病爆发期间驾驭一种新的心境，其中包括担忧自己和亲人的安全，以及许多人在未来很长一段时期内仍可能会经历的丧失、悲伤和倦怠。

2. 把良好的管理当作关照义务

68. 在某些方面，包括通过造成许多限制，这场大流行病削弱或放慢了可以完成工作的步伐。在其他方面，新的情形需要采取迅速和果断的行动，但这往往需要做出相当多的额外努力。不足为奇的是，外地工作地点的管理人员和工作人员总体上似乎更有能力应对属于不同程度危机的大流行病局面，包括已经存在的危机因大流行病而加剧的情况。

69. 在大流行病爆发前没有特殊状况(诸如艰苦或危机)的工作地点，COVID-19 不仅有其已知的挑战，而且还起到了“揭示者”和放大镜的作用，因为压力显现出了隐藏的动态、无法发挥作用的工作结构和冲突动态。

70. 优秀的管理人员应付自如。管理良好的团队继续使用替代的虚拟工作模式进行协作，同时也相互检查，并在完成手头的直接工作之外提供相互支持。他们的管理人员以各种创新的方式支持他们，最重要的是，他们保持着一种联系感。这些管理人员知道利用本组织在这些特殊情形下提供的资源或为其工作人员创造额外的资源。相比之下，担任管理职务、但其长处更多在于技术技能的人却无法给团队提供所需的支持，而且经常因为自己需要支持而耗尽团队的资源，而不知道如何从团队以外的地方获得这样的支持。

71. 大流行病局面显示了本组织因为有时忽视“良好管理”而承担的风险，而良好管理包括对人的管理，这是把工作人员视为最宝贵资产的本组织工作的一个重要方面。

72. 这些不同不是假设的或理论上的，而是那些没有从必要的管理支持中受益的工作人员的强烈感受。已经很糟糕的局面变得更糟了。这场大流行病揭示了良好的管理有多么重要，在比较艰难的局面下尤其如此。具体而言：

(a) 那些能够设法利用弹性工作安排为工作人员造福，同时却不损害生产力、或者甚至能够提高生产力的管理人员，能够更容易地适应新的局面。那些通常不“相信”这种工作方式的管理人员，则站在一个制高点上处理这种新局面；

他们不信任他们的工作人员，并且感觉有必要施加比在这些情形下或许比较适当的更多控制；

(b) 关于工作与生活平衡，虽然工作人员和管理人员都在努力重新界定在家工作时工作与私人和家庭生活之间的界限，但一些管理人员却不适当地进行侵扰，在一天中的任何时候都要与工作人员通信，或明或暗地期望一种全天候响应，即使相关工作并不是紧急性质的工作。其他管理人员则能够以一种帮助工作人员渡过当前局面中各种人为困难的方式进行管理，同时还支持团队的有效运转。

73. 这场大流行病表明，管理不确定性和在复杂局面中发挥领导作用的能力，可能值得那些负责征聘、发展和留住人才的人予以额外关注。

74. 本组织不妨考虑采取步骤，建立符合本组织价值观的更加一致的管理文化。

75. 应鼓励各级工作人员在涉及冒犯行为或粗暴行为的情况下考虑非正式解决办法，包括调解。

3. 压力与精神健康

76. 在领导力和良好管理不够理想的情况下，这加剧了已经存在的局面压力，包括对自己和亲人的恐惧，并很可能对工作人员的身心健康产生影响。

77. 在一个不断强化的循环中，同样的情况再次出现，一些管理人员能够处理额外的复杂局面，包括不确定性，并与他们的团队一起管理这些复杂局面来造福于团队，而另外一些管理人员则无法做到这一点。

78. 在这场大流行病期间，作为秘书长总体战略的一部分，本组织设法推行了相当多的精神健康举措。

79. 监察员欢迎作为这些整体努力的一部分采取各种举措，教育管理人员如何管理人们内心的精神健康层面问题。

4. 因压力而加剧的问题

80. 在这场大流行病造成的额外压力下，人们在不同程度上感受到了一些反复出现的问题，诸如沟通和管理技能差、实际或感觉上的骚扰、被视为不透明的调查、工作人员流动、关照义务以及应享权利和福利的管理。

5. 管理和辅导粗暴的管理人员或工作人员

81. 监察员在过去的报告中已经报告过工作人员粗暴行为的问题。¹ 在这些情况下，没有蓄意或恶意，而是对自己的管理风格或行为对他人的影响缺乏自我意识。

82. 动用惩罚措施并不能解决真正的问题。申斥或纪律措施不是适当的应对办法，因为长远看它们不会产生积极的结果。然而，一个粗暴的人，无论是管理人员还

¹ A/75/160，第 85 段；A/74/171，第 60 和 61 段；A/73/167，第 56 和 57、第 60 和 62 至 65 段；以及 A/70/151，第 63 至 69 和 70(c)段。

是工作人员，都可能对团队造成相当大的损害。没有通过辅导着力对相关个人开展管理干预工作的途径。

83. 按照目前的规则，如果管理人员和工作人员没有意识到自己行为的后果并同意接受辅导，似乎就没有要求他们接受辅导的余地。在这方面，人力资源政策框架可能存在漏洞。

84. 这种更具教育和恢复效果的做法与现行制度不符；根据现行制度，管理人员仅可以根据既定事实而不是看法采取某些管理措施，以免使自己和本组织面临法律挑战。这种办法可能会无意中排除那些着力培养人而不是惩罚人的发展式辅导办法。

85. 在规则和工具方面，本组织可能有机会设定一些参数，以便能够为粗暴的管理人员和个人提供一个有效的辅导办法。

九. 展望未来

A. 重返实体空间

86. 在本组织向重返实体办公室过渡过程中，随着大流行病的继续，在管理安全工作环境的不确定性方面将出现挑战。例如，工作人员和管理人员提出了主管是否可以查询人员的疫苗接种状况的问题。重要的是，所有工作人员都要合作，走一条最谨慎的前进道路。

B. 联合国监察员：对话召集人

87. 人性的核心是人与人之间的联系，这对保持身心健康至关重要。当这一基本的人类需求缺乏时，沉默就会占上风，并滋生冲突。当怨气被隐藏起来或遭到压制时，就会变得无法克服。

88. 在监察员和调解两个职能方面，联合国监察员和调解事务办公室的一个主要传统作用是将意见不同的各方聚集在一起进行建设性对话，而这些不同意见一直是工作场所冲突的根源。这些干预措施本质上就是针对具体局面专门制定的，而在这些干预措施成功经验的基础上，本办公室抓住机会扩大这一特别办法，召集工作人员小组处理联合国工作场所的关键问题，特别是“文明礼貌促进尊严”以及种族主义问题。这些对话正在根据参与者的反馈和从业人员的观察结果，帮助带来积极的变化。

89. 在不断变化的工作环境中，联合国监察员和调解事务办公室作为一个有效、公正的对话召集人，可以在刚才提到的这些重要议题中发挥作用。本办公室认为这个办法是一项基本责任，并将继续开展其核心工作，特别是在“文明礼貌促进尊严”和种族主义问题这两个领域。

C. 加强分散设置的力量

90. 大会第 [75/248](#) 号决议第 4 段强调指出，必须确保全体工作人员都可以诉诸内部司法系统，不论其工作地点何在。实践还表明，即使虚拟干预必不可少，但

身处同一时区、熟悉区域背景和文化、讲当地和(或)主要使用的语言的当地监察员和调解员也为最佳的冲突干预创造了条件。

91. 本办公室铭记上述考虑,已经开始重新对接资源,在维持和平特派团中创建更大的解决冲突能力。作为这一进程的一部分,已经利用现有资源在马里稳定团内建立了一支临时力量(一个 P-4 职等解决冲突干事员额)。²

92. 本办公室计划评估这一部署的预期效益,并将提供进一步的最新情况,说明是否需要通过请求调拨必要的资源来作出更长期的安排。请大会注意到这个为向马里特派团人员提供解决冲突服务而临时调拨资源的情况。

D. 调解

93. 正如以前的报告所指出的那样,自 2008 年建立调解能力以来,³ 本办公室不断探索鼓励更多诉诸调解的激励措施,并寻求支持把非正式解决办法作为解决工作场所争议的关键第一步。这一点更加重要,因为在大流行病的背景下以及对工作保障和预算削减的焦虑日益加剧的气氛下,本组织继续面临前所未有的挑战。本办公室继续在促进和便利争议各方之间的对话以及将困难局面转变为相互理解的局面方面发挥关键作用。尽管如此,在秘书处和在其他组织一样,要找到既愿意参与调解又/或有权切实参与调解的代表仍然是一项挑战。

94. 根据专业标准,参与调解是自愿的。本办公室的职权范围(ST/SGB/2016/7)规定,只有在有关各方同意的情况下,才能将争议提交调解。审查其他组织最近的事态发展可能有助于将重心转向秘书处内的进一步接触互动。例如,在世界银行,各方当事人必须参加与调解员的初步会议,讨论调解原则,然后再决定是否希望继续进行调解。⁴ 也认识到调解价值的一个最新事态发展是,由联合国各基金和方案监察员办公室提供服务的所有五个组织签署了一份调解承诺书,各组织在其中承诺,对本组织与其工作人员之间的任何工作场所冲突,他们要参加由其专职监察员主持的初步讨论。⁵

95. 作为加强调解能力和在最需要的时候为调解提供进一步激励的持续努力的一部分,本办公室计划与秘书处的相关利益攸关方协商,探讨至少作为试点与有关部门作出类似安排的可能性。

E. 编外人员试点项目

96. 秘书处的联合国监察员和调解事务办公室没有被授权为编外人员提供服务,只是在特殊情况下并在现有资源范围内可行的情况下才这样做。大会第七十三届

² 见大会第 75/293 号决议,附件二。

³ 同上, 62/228, 第 30 段。

⁴ 《世界银行工作人员细则》第 9.01 条,第 4.03 款。可查阅:
<https://ppfddocuments.azureedge.net/93495c42-4e91-4b85-8b1e-35766e169cff.pdf>。

⁵ 联合国各基金和方案监察员办公室,《2020 年年度报告》。可查阅:
<https://fpombudsman.org/wp-content/uploads/2021/04/FPO-Annual-Report-2020-23042021.pdf>。

会议核准了秘书长关于试点项目的提议，即作为本办公室任务授权的一部分，向编外人员提供非正式解决争议服务。从那时起，编外人员在实践中已经被纳入本办公室的广泛外联工作。不过，没有针对编外人员开展专门的外联活动。为了管理本办公室的能力，在管理资源时设法不超过某个门槛。

97. 在新常态下，监察员预计将更广泛地努力促进工作人员的福祉；本着这一精神，认为监察员办公室提供的服务也应扩大到与正规工作人员并肩工作，因此也有同样的工作场所关切的编外人员。因此，请大会考虑使试点项目正常化，并扩大联合国监察员和调解事务办公室的任务授权，以纳入编外人员。

98. 正如秘书长关于秘书处的组成的报告增编([A/75/591/Add.1](#))所报告的那样，在2018-2019两年期，联合国秘书处聘用了 31 000 多名免费提供的人员、咨询人和个体订约人。如果编外人员每年提出的案件数量超过 350 个，将在今后的预算提案中向大会提出追加资源以解决能力问题的提案。
