



大会

Distr.: General  
15 July 2024  
Chinese  
Original: English

第七十九届会议

临时议程\* 项目 152

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 78/248 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，但不得妨碍工作人员诉诸正式司法系统的基本权利，并鼓励诉诸非正式途径解决争议。

本报告根据大会要求，述及联合国监察员和调解事务办公室 2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在秘书处开展的活动。报告概述了非正式解决冲突办法的使用情况以及监调办开展的提高认识和能力建设活动，并载有系统性意见。

请大会采取本报告第 80 段所述行动。

\* A/79/150。



目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 解决冲突的服务 .....	3
A. “非正式途径优先”办法 .....	3
B. 案件数量和趋势概述 .....	4
C. 获得服务 .....	8
D. 服务成效 .....	9
三. 提高认识和能力建设 .....	9
A. 推广以非正式途径解决工作场所冲突 .....	9
B. 在联合国工作场所实现人人享有尊严 .....	10
四. 系统性意见 .....	11
A. 简介 .....	11
B. 工作场所环境 .....	11
五. 展望未来 .....	16
六. 有待大会采取的行动 .....	17
附件 .....	18

## 一. 导言

1. 2023 年是联合国监察员和调解事务办公室开展重要活动的一年。在这一年中，监调办收到的案件大幅增加，反映出联合国人员对监调办服务的信任和依赖。对监调办服务的需求不仅凸显了监调办工作的重要意义，也表明联合国人员对非正式解决机制的认识和认可在不断提高。
2. 2023 年，大会加强了对“非正式途径优先”办法的支持，强调该办法应与更广泛的联合国议程保持一致，以期在工作场所内培养对话和联系的文化。“非正式途径优先”办法旨在及早预防和解决冲突，维护工作场所的尊严和尊重。根据该办法，优先考虑替代性解决冲突方法，而不是正式投诉，这为集体致力于对话和理解迈出了重要一步，从而营造更高效的工作环境。
3. 监调办的愿景是帮助维持内部和平，以此助力联合国员工维持世界和平，这在 2023 年尤为重要。监调办通过非正式手段解决冲突、缓和争议，使联合国员工能够专注于在全球舞台上发挥重要作用。监调办的基础工作确保了联合国的内部运作如同其在全球倡导的和平努力一样和谐有效。
4. 监调办遵循独立、中立、保密和非正式的核心原则，力求在所有业务领域保持最高的服务提供标准。为确保联合国所有业务领域的服务可及性，监调办在总部以外派驻人员。如今，监调办为来自八个战略地点的全球工作人员提供服务，并通过访问团和虚拟互动提供服务。
5. 由联合国监察员担任主席的监察员和调解员网络为联合国系统行政首长协调理事会各成员组织提供服务。2023 年，该网络发展势头迅猛，增进了联合国各组织之间的协作，推动了各组织的标准。该网络为统一整个联合国系统的解决冲突服务提供了平台，确保所有联合国人员都能获得有效的非正式解决冲突服务。该网络按照“联合国一体化”倡议行事，促进成员组织之间交流见解、就共同问题开展协作以及推广最佳做法。
6. 本报告全面概述了监调办 2023 年开展的主要活动，说明了监调办在秘书处内营造享有尊严和相互尊重的环境方面所发挥的关键作用。2023 年的活动和成就凸显了在应对如何解决本组织内工作场所冲突这一复杂问题时所面临的挑战和取得的成功。监调办在系统性意见中对联合国工作场所的相关趋势和模式作了翔实说明。展望未来，监调办再次承诺推动以非正式途径解决工作场所冲突，确保其内部做法能够为联合国人员赋能，助力他们在全世界舞台上作出表率。

## 二. 解决冲突的服务

### A. “非正式途径优先”办法

7. 秘书处的组织监察员职能根据大会第 55/258 号决议设立，旨在由一个独立、中立、保密和非正式的办公室提供服务，解决联合国工作人员与雇用有关的问题。监调办是联合国内部司法系统的非正式组成部分。

8. “非正式途径优先”办法的实质是承认并非所有冲突都需要正式干预。事实上，大多数工作场所争议都可以通过坦诚沟通得到有效解决，从而避免情况升级和冗长的程序。“非正式途径优先”办法的好处很多：该办法友好、保密、经济、省时；有助于提出创造性的解决方案，使个人能够把控全程，全面了解如何解决工作场所问题以及如何推进解决过程。归根结底，非正式解决方式通过促进一支以对话为优先手段解决分歧的高效员工队伍，使本组织和个人都从中受益。

9. 大会第 77/260 号决议请秘书长提高工作人员对与监调办进行对话的可能性的认识，以探讨作为可行情况下在提出正式控告之前的第一步，可否采用包括调解在内的非正式解决办法。

10. 这方面的一个重要里程碑是办公厅主任向秘书处各实体负责人提交了一份题为“非正式解决冲突：解决工作场所问题的首选第一步”的备忘录。这一举措突出表明，本组织致力于优先考虑非正式解决，将其作为解决工作场所冲突的初始办法。按照大会的要求，监调办全年与高级管理人员密切合作，确定推广“非正式途径优先”办法的战略。此外，监调办还与内部司法办公室、工作人员顾问、工作人员联合会、行为和纪律协调人、人力资源干事、医疗服务利益攸关方等相关利益攸关方合作，推广这一办法。该战略正在通过监察员和调解员网络在整个联合国系统内推广。

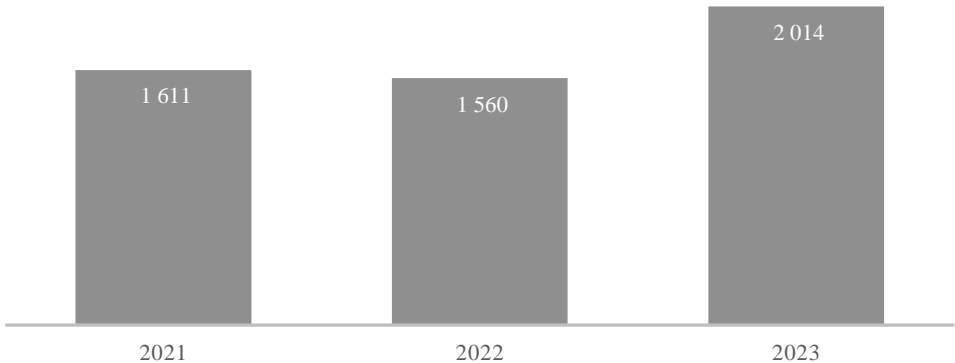
11. 除了努力加强“非正式途径优先”办法之外，监调办还赞赏地肯定了在各正式机制下为鼓励使用非正式手段所做的持续努力，秘书长关于联合国内部司法的报告(A/79/127，第 98 至 106 段)对这些努力作了说明。

**B. 案件数量和趋势概述**

12. 2023 年，监调办共收到 2 014 起案件，其中包括 124 起调解案件(见图一和五)。与 2022 年的 1 560 起案件(包括 100 起调解案件)相比，这些数字有了显著增长。根据 2024 年前两个季度的趋势，预计 2024 年的案件量将保持在类似水平。

图一

2021–2023 年在秘书处接收的案件数量

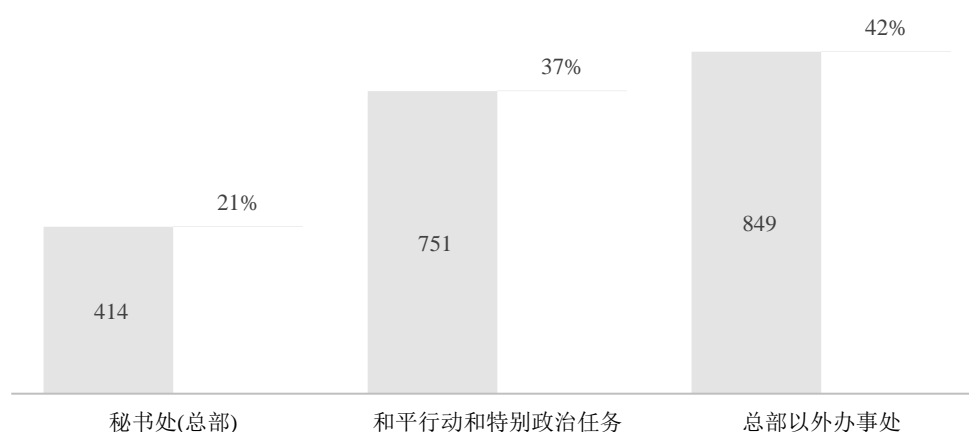


13. 每个案件都有一系列独特的考虑因素，需要采取有针对性的解决方案。一个案件可能涉及若干问题，牵连多个当事方。每个案件的复杂性和处理案件所需干预措施的范围都不同。与一位来访者合作所需的时间可能是至少一小时，也可能是几周内与各方进行数次谈话，具体情况取决于问题数量及其复杂性。

14. 监调办为来访者个人和团体提供以下解决冲突服务：讨论备选方案、冲突处理辅导、调解、穿梭外交和团队流程。本报告附件对这些服务作了说明，补充了以往报告(A/77/151，第二.A 节)对监察员程序的深入说明。

图二

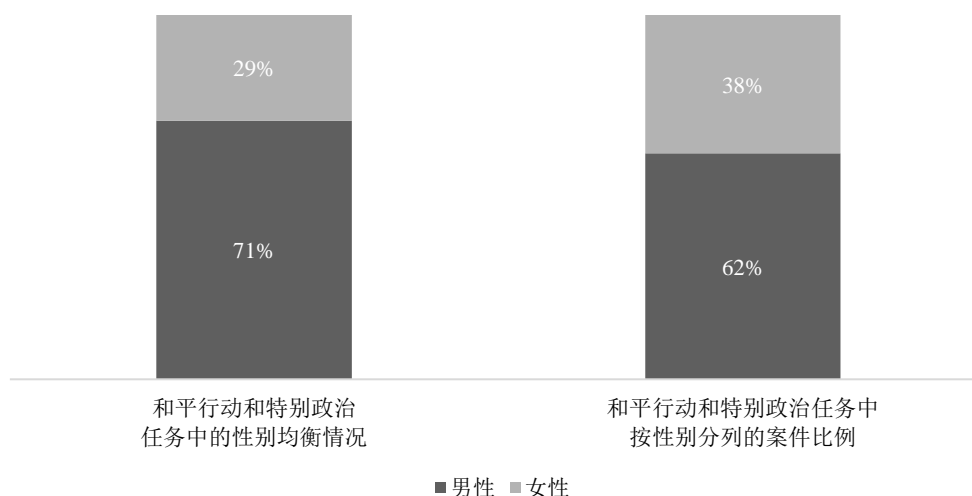
2023 年整个秘书处按地点分列的案件分布情况



15. 在案件总数中，总部工作人员提出的案件占 21%(414 起)，和平方行动和特别政治任务工作人员提出的案件占 37%(751 起)，总部以外办事处工作人员提出的案件占 42%(849 起)(见图二)。

图三

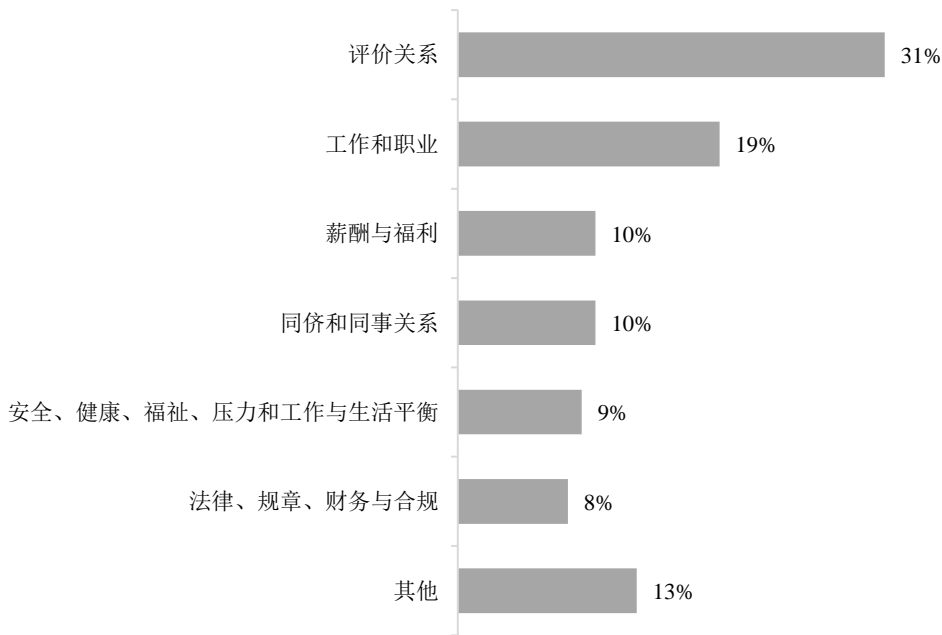
2023 年和平行动和特别政治任务中按性别分列的案件分布情况



16. 对比整个秘书处的总体工作人员统计数据(见 A/78/569)，利用监调办提供的非正式解决冲突服务的女性工作人员比例更高。这一趋势在所有工作地点都是一致的。例如，虽然妇女仅占和平行动和特别政治任务工作人员总数的 29%，但占监调办收到的案件数的 38%(见图三)，这与过去的趋势相符，突出表明监调办作为在具有挑战性的工作地点任职的女性工作人员的重要资源和安全空间的持续重要性。

图四

2023 年整个秘书处按问题类别分列的案件分布情况



17. 2023 年监调办最常收到的问题有以下几类：“评价关系”(31%)，涉及下属与主管或管理人员之间的问题，主要围绕在下属看来管理不当、团队管理不善、滥用考绩反馈和人员管理技能不佳；“工作和职业”(19%)，提出的关切涉及工作条件、职位申请、招聘透明度和雇用条款；“报酬与福利”(10%)；“同侪和同事关系”(10%)，包括对轻蔑或粗鲁行为、缺乏信任和沟通不畅的不满，导致人际冲突和团队士气低落(见图四)。与往年不同的是，与“安全、健康、福祉、压力和工作与生活平衡”类相关的案件有所增加；其中几个案件发现，与工作有关的紧张关系或长期冲突造成了压力。“其他”类别下的问题则涉及服务和行政；组织、领导和管理；价值观、道德操守和标准。

调解服务的最新情况

18. 调解是监调办工作的核心部分。调解的目的是以公正的方式促进各方之间的沟通，以协助他们解决争议，达成双方都能接受的协议。调解人为提出关切、鼓励建设性对话和探索创造性解决方案创造了安全空间。调解通过有序厘清问题，使各方即使在经历了沟通不畅、负面假设和不信任之后仍能携手合作。

19. 大会第 77/260 号决议第 16 和 17 段重申调解的核心作用，确认调解是监调办工作的核心部分，也是非正式解决冲突的一个具有成本效益的方法。大会在同一决议第 23 段中请监调办每年提供一份统计概览，其中载列有关调解案件的数据，包括案件数量和趋势、经该办公室调解的案件的解决率以及有关完全解决的案件的资料，并就此向大会提出报告。

20. 在图一提到的案件总数中，有 124 起为调解案件，比上一年增加了 24%。大多数案件(55%)涉及评价关系问题，其次是工作和职业(14%)以及同侪和同事关系(12%)。

21. 在本报告所述期间，86%的案件得到圆满解决。其中，88%的案件在 90 天内结案，75%在 60 天内结案。只有 9%的案件超过 90 天。调解进程的便利性取决于所有各方和决策者是否参与。改善当事方和利益攸关方之间的协作，可大大提高迅速解决问题的可能性。

### 增加调解机会

22. 大会第 77/260 号决议第 17 段强调必须更多地利用调解服务，鼓励改善内部司法系统各部门间的沟通，以便有更多机会解决调解未得到充分利用问题。

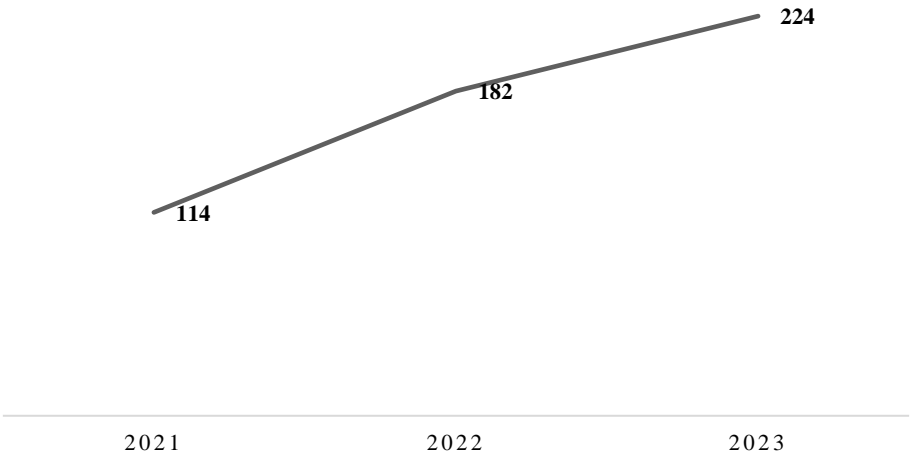
23. 为了按照行政和预算问题咨询委员会在其关于联合国内部司法和监调办活动的报告(A/78/580)第 54 段中所鼓励的那样，更多地利用调解服务，监调办以不同语文定期向全球受众介绍情况，提高对本组织调解服务的认识 and 了解。2023 年，有 500 多人参加了此类情况介绍会，95%的反馈调查受访者表示会向同事推荐情况介绍会。

24. 此外，内部司法系统各部门间沟通改善的一项证明是，监调办与包括工作人员法律援助办公室及管理咨询和评价科在内的多个利益攸关方为酌情增加移交给监调办的案件成功开展了合作。

25. 2023 年，联合国争议法庭将 3 起案件移交监调办调解。其中，一起案件经调解后撤回；在另外两起案件中，申请人选择继续向争议法庭提起诉讼。根据《规约》第十条第三款，争议法庭可将案件移交监调办调解：“争议法庭在审议过程中无论何时均可提议将案件交付调解。如各当事方同意，该法庭可中止诉讼程序，中止时间由法庭确定。如果在该段时间内未达成调解协议，争议法庭应继续其诉讼程序，除非当事方另有要求。”监调办在纽约、日内瓦和内罗毕的争议法庭所在地均有派驻人员。监调办期待收到争议法庭移交的更多案件。

为编外人员提供服务的最新情况

图五  
2021–2023 年为秘书处编外人员开立的案件数量



26. 大会第 78/248 号决议决定在现有资源范围内，将编外人员获得监调办服务的试点项目正规化。虽然本报告所述期间正规化尚未生效，但监调办发现，编外人员提交的案件数量大幅增加了 37%(从 2022 年的 182 起增至 2023 年的 224 起)，其中大部分来自和平行动。最常报告的几类问题是：评价关系(23%)、工作和职业(19%)、报酬与福利(17%)由于秘书处继续依赖编外人员，监调办预计这类人员报告的案件将继续增加。

C. 获得服务

27. 大会第 77/260 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。监调办分散在八个地点，致力于实现包容性和可及性。设在纽约、曼谷、恩德培(乌干达)、日内瓦、戈马(刚果民主共和国)、内罗毕、圣地亚哥和维也纳的区域办事处和派驻贝鲁特的临时人员，以及经常派出的访问团，确保了偏远工作地点人员可以公平获得服务。

28. 为了满足来访者和利益攸关方获得当面协助的需求，监调办持续组织面对面互动，这对解决冲突、营造和谐工作环境十分有效，对于身处偏远或艰苦工作地点的工作人员而言尤其如此。派出访问团使工作人员能够直接讨论工作场所问题，并使冲突解决人员能够与利益攸关方和高级管理层有效互动，在其实体内推广“非正式途径优先”办法。此类访问对于维系联系至关重要，对于在偏远、艰苦和压力条件下工作和生活的人员尤其如此。然而，差旅资源的减少阻碍了监调办提供面对面服务的能力，有时导致问题无法解决，或使监调办不得不依赖其他实体为访问团提供经费，从而影响监调办在人们心目中的独立性。为了确保持续提供服务、补充面对面访问，监调办利用虚拟平台开展外联活动和远程解决冲突服务。



29. 大会第 77/260 号决议第 7 段指出，内部司法系统内使用多种语文有助于高效率、高成效地解决争议，有助于增进外联和提高认识。为此，监调办以所有六种正式语文提供非正式解决冲突服务。2023 年全年，监调办继续注重通过主要宣传材料，包括定期更新的内部和外部网站，以六种正式语文提供关于非正式解决冲突的信息。此外，监调办还根据联合国准则，大力改善无障碍环境，为此更新其所有材料，确保残疾人可以无障碍访问。

#### D. 服务成效

30. 为了衡量其服务成效，监调办定期开展满意度调查。2023 年，85%的受访者认为监察员或解决冲突干事协助他们研究和评估了各种备选办法，这一比例较 2022 年的 68%显著上升。此外，79%的受访者称，他们从与监调办的互动中获得了有价值的信息和策略，这一比例高于 2022 年的 67%。最后，73%的受访者表示，与监调办合作后，他们能够更好地处理和解决自己的问题，而 2022 年的这一比例为 63%。总的来说，这些趋势表明，来访者认为监调办的服务富有成效，为解决工作场所关切提供了宝贵的工作场所信息、策略和帮助。对反馈的分析还显示，受访者对访问后感受到的赋权感表示赞赏。评论着重提到了监调办平易近人和非正式的特点。来访者认为监调办是一个安全空间，并珍视这份“被支持的感觉”。受访者还指出，监调办恪守保密和独立原则。独立原则使监调办能够在不受外界影响的情况下运作，在各级人员中树立信任和信誉。

### 三. 提高认识和能力建设

#### A. 推广以非正式途径解决工作场所冲突

31. 监调办根据大会第 77/260 号决议，加大工作力度，推广非正式解决办法，将其作为解决工作场所冲突的首要办法。监调办 2023 年开展的满意度调查结果显示，联合国人员对监调办服务的认识显著提高，共有 90%的受访者表示熟悉监调办。此外，对可向监调办提出的问题类型的了解呈上升趋势，2020 年有 80%的受访者表示增进了了解，2022 年为 83%，2023 年为 87%。

32. 这些积极趋势可归功于监调办在 2023 年及之前几年广泛开展的提高认识活动。监调办利用在线和面对面渠道，组织了有针对性的互动式提高认识活动，包括全体会议和简报会，促进了与工作人员的直接接触。

33. 2023 年，各区域办事处采用面对面和虚拟相结合的方式，举办了 150 多场情况介绍会，其中包括有针对性的外联访问。这种创新的混合外联模式强调让偏远地点的工作人员平等获得服务，并成功覆盖了目标区域各实体的人员，使他们能够亲自到场或在线参与。积极的反馈突出表明，融入感和归属感都在增强。

34. 在办公厅主任分发关于“非正式途径优先”办法的备忘录后，监调办加强了与联合国高级官员的接触。管理委员会核可了“非正式途径优先倡导者”沟通工具包的权限范围，这表明领导层更加致力于在本组织内以非正式途径解决

冲突。监调办认识到管理人员在推广非正式解决冲突方面发挥的关键作用，因此开发了这一工具包，用于支持高级管理人员与工作人员就非正式解决程序进行有效沟通。

35. 此外，监调办还与其他组织单位合作采取举措，在整个秘书处加大宣传，将非正式解决冲突意识纳入主流。例如，监调办与业务支助部合作，支持新推出的新工作人员入职全球概况介绍方案(GO2UN)，并与人力资源厅密切合作，为高级领导人提供上岗培训方案。区域监察员定期参与当地上岗培训方案和文职人员部署前培训方案。监调办还根据《消除种族主义和促进人人享有尊严战略行动计划》，为一项新的基本认识培训方案作出贡献。监调办与联合国系统精神卫生和健康战略执行委员会合作，支持启动和推广《2024 年及其后联合国系统精神卫生和健康战略》。通过这种合作，监调办确保本组织各项举措提及监调办这一资源，提及“非正式途径优先”办法。

## B. 在联合国工作场所实现人人享有尊严

36. 尊严原则是联合国的基石，深深载入联合国的基本文件。《联合国宪章》序言强调了这一原则，特别是决心重申对基本人权、人格尊严与价值以及男女平等和大小各国平等权利的信念。联合国工作人员条例进一步强化了这一原则，特别是条例 1.2(a)，其中规定“工作人员应坚持和遵守《宪章》规定的各项原则，包括对基本人权、人格尊严与价值，以及男女平等权利的信念”。

37. 监调办在以往年度报告的系统性意见中一贯强调与尊严和尊重问题有关的关切。这些意见还指出了此类问题对团队氛围和士气的影响，强调有必要营造一个包容和相互尊重的工作环境。

38. 监调办认识到行为会影响工作场所的动态，因此一直致力于培养员工与同事积极互动的技能。促进和谐的关键在于不断努力培养冲突驾驭能力，防止冲突升级。“文明礼貌促进尊严”运动和关于联合国工作场所种族主义问题的对话等举措提高了认识、促进了行动，目的是改善行为举止，培养相互尊重的风尚。

39. 监调办继续在全组织举办尊严讲习班，重点探讨工作场所尊严与文明礼貌之间的联系，探讨沟通如何增强或削弱尊严，并邀请参与者集思广益，讨论如何建设支持尊严理念的工作社群。讲习班坚定立足于《联合国宪章》，旨在展示工作场所互动的最新动态，为参与者提供描述这一动态的用语，使心态朝着文明礼貌的方向转变，并启发参与者采取具体行动。2023 年，一共举办了大约 100 期此类讲习班，从而促进了日常互动中的尊严和尊重，推动营造了健康的工作环境。

## 四. 系统性意见

### A. 简介

40. 监察员的一项主要职责是通过着重指出可能助长工作场所冲突进而妨碍组织目标实现的趋势和模式(系统性意见), 促进组织的学习和发展。及早发现这种趋势有助于本组织随机应变地作出整体应对, 从而有助于管理当前和未来的冲突。系统性意见源于定量数据和定性数据的结合, 包括向监调办求助的来访者的经历、与利益攸关方的交流以及从投诉机制中获得的信息和经验教训。

41. 虽然个别案件往往可以通过直接干预和解决问题的方式来解决, 但许多冲突可以追溯到系统性问题, 如本组织的政策、程序、制度或结构中的差距或不一致。监调办采取协作办法, 不断与本组织的利益攸关方分享系统性意见, 为后者的思考提供参考依据, 促进旨在解决通常复杂的工作场所问题的讨论。

42. 与往年一样, 监调办与行政部门、工作人员代表和其他方面合作, 就如何营造和谐工作场所献计献策, 集思广益。事实证明, 这种持续的互动协作是一种良好做法, 便于监调办及时分享见解。2023 年, 监调办经常以当然成员身份参加各种论坛, 如管理委员会、消除种族主义问题执行指导小组和联合国系统精神卫生和健康战略执行委员会的会议。在制定和审查新政策、举措和学习方案时, 经常会征求监调办的意见。监调办感谢包括工作人员代表和工作人员个人在内的众多利益攸关方给予互动协作, 分享各自对工作场所的见解。

### B. 工作场所环境

43. 秘书长在 2023 年对工作人员的一次讲话中指出: “携手努力是人类最大的希望, 也是联合国男女工作人员每天都在实现的愿景”。助力联合国人员携手努力, 交出一份让世界满意的答卷, 是监调办监察员和调解员的日常工作。

44. 2023 年对联合国和全世界人民来说都是极其动荡的一年, 这给工作人员带来了困难——他们面临着日益严重的不安全和不确定性。在秘书处内部, 流动性危机带来了严峻挑战, 包括冻结征聘和人员配置不足, 导致现有人员的工作量增加, 其身心承受能力备受考验。各实体的关闭和缩编进一步加剧了人们对工作保障的关切, 增加了工作人员的焦虑。

45. 除了普遍的不安全感、不确定感和疲劳感之外, 与来访者交谈时的共同主题包括: 压力增加、渴望自己的贡献得到肯定、尊严得到认可、在平衡工作和个人生活需求方面面临挑战, 以及难以调和工作人员带到工作场所的价值观和信仰的差异。监调办指出, 当联合国包容、正直、谦逊、人性的价值观在工作人员的日常互动以及管理和行政决策过程中得到维护时, 就会产生积极的影响。这些价值观适用于所有工作人员, 无论其级别、职能和地点如何。始终如一地贯彻这些价值观将有助于缓和冲突及其升级。

## 资源限制及其影响

46. 保护工作人员免受流动性危机的影响是本组织 2023 年明确提出的优先事项。在这方面，本组织实行了征聘限制，作为保障资源的措施之一。这些限制对工作场所产生了各种影响，其中之一是需要重新评估和重新分配工作量。正如来访者反映，这种调整对本已面临高空缺率的实体和现有工作量繁重的实体尤其具有挑战性，给包括管理人员在内的各级人员都带来了挑战。暂停征聘还对在职工作人员，包括在缩编实体任职的工作人员的职业机会造成负面影响，加剧了员工队伍的整体压力。监调办的冲突解决人员指出，资源限制的累积影响超出了工作量和职业发展的范畴，还影响到工作人员的健康、福祉和士气。这种情况反过来又往往导致工作场所沟通紧张，并对同事之间的行为产生负面影响。

47. 在与监调办交谈时，各级人员、包括担任管理职务的人员都对他们在资源稀缺环境下交付成果所承受的压力以及难以平衡成果与团队福祉表示关切。面对繁重的工作量，工作人员经常向监调办表达的一种情绪是，他们需要得到人性化的对待，这是联合国的价值观，强调以同理心、同情心和善意待人。这与之前的观察结果一致，监调办之前发现，收到的案件中大约有 40% 究其根本是行为上缺乏文明礼貌，包括缺乏尊重、恶劣对待，以及与沟通、消极团队氛围和士气低落有关的问题。

48. 监调办经常收到的另一个关切涉及向工作人员提供服务的及时性和质量(包括直接影响员工的服务)，如有关工作与生活平衡、津贴和福利、受扶养人或其他行政和人力资源相关事项的询问。而服务提供者则表示，由于现有资源有限且人手不足，他们担心无法有效为员工提供服务。同时，工作人员向监调办反映，他们认为在答复请求方面存在不合理的拖延，或对有时复杂的询问没有提供充分的解释。在某些情况下，问题升级，给本已紧张的局面带来更多压力。

49. 从积极的方面来看，监调办注意到，尽管面临挑战，但许多从事主管职能的工作人员已开始在工作中践行联合国价值观，并正在利用现有工具提高团队的士气和福祉。服务提供者通过虚拟简报会、广播和知识网关等资源中心，努力向工作人员普及人力资源和行政事项。事实证明，这些形式有助于增进沟通、增强透明度，从而有助于减轻工作人员的关切和担忧。

## 精神卫生和健康

50. 2023 年，监调办继续观察到与安全、健康、福祉、压力和工作与生活平衡有关的问题增加，这一趋势自冠状病毒病(COVID-19)大流行爆发以来加剧。本组织认识到存在这些挑战，为此通过联合国系统精神卫生和健康战略，为应对精神卫生和健康问题作出重大努力。该战略承认，联合国人员在工作中面临诸多社会心理风险因素，导致与精神健康问题相符的症状高发，这与监调办在来访者提交的案件中观察到的情况相符。

51. 《2024 年及其后战略》采纳了监调办往年提出的若干系统性意见。这些意见包括有必要：为工作人员，特别是艰苦工作地点的工作人员提供咨询服务；

努力减少与精神健康挑战有关的污名；通过普及精神健康知识，特别是向负有主管职责的工作人员普及知识，更好地将精神健康考虑纳入工作场所。

52. 在本报告所述期间，几名来访者将精神健康挑战归因于工作场所动态，包括在他们看来的骚扰或滥用职权。受到下属骚扰的管理人员也向监调办提交了案件。一些来访者称，他们选择长期休病假，以避免返回工作场所。来访者反复提出的一个问题是重返工作岗位的程序以及可供选择的顾及精神健康因素的合理便利备选办法。在大多数情况下，重返工作岗位的员工不愿意或没有能力讨论自己的精神健康状况或所需的工作便利，而是保持沉默。这类复杂情况往往需要监调办在各利益攸关方之间进行穿梭外交，包括与这类情况下作为关键伙伴的工作人员顾问进行接触。

53. 《2024 年及其后战略》考虑到上述挑战，纳入了衡量合理便利使用情况和结构化案件管理情况的指标，目的是为受影响人员提供有尊严的工作场所。监调办将继续与联合国系统精神卫生和健康战略执行委员会各利益攸关方合作，处理此类复杂情况，从而支持工作人员在重返工作场所后有效地为本组织的工作作出贡献。

#### **在各实体内营造和谐的工作场所**

54. 正如各项工作场所政策，包括关于应对歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的政策([ST/SGB/2019/8](#))，以及各实体负责人与秘书长签订的契约所述，在秘书处内营造和谐工作场所的责任在于各实体负责人。为支持各实体负责人履行这一职责，本组织向他们提供了各种工具，如全球工作人员参与度调查，以及包括行为和纪律协调人和小组网络在内的各项机制。已经推出了联合国价值观和行为框架、领导力对话、“团结一致，尊重他人”对话等各项举措，目的是灌输一套符合联合国工作场所期待的共同价值观和行为。

55. 尽管本组织为建立必要制度作出了上述努力，但监调办仍经常处理工作场所冲突，涉及据称的违禁行为以及不当并且有时是粗暴的行为。这类冲突往往积怨已久，长期得不到解决。一个原因似乎是对组织价值观和规范缺乏认识且执行不一。对来访者而言，如果发生了在他们看来属于管理层没有以身作则的情况，情况就变得尤为严重。虽然高级领导人在行为方面负有特殊责任，但监调办指出，按照本组织的价值观和行为行事是每个人的义务。

56. 正如以往报告所述，在如此庞大、复杂、动态、地域分散的组织中，政策和举措的推广和实施需要持续和有意识的努力。鉴于包括领导在内的工作人员往往将自身的价值观、信仰和文化规范带入工作场所，迫切需要在本组织各级不断示范、强化和践行联合国的价值观和行为守则。

#### **为担任实体负责人的高级领导人提供组织支助**

57. 支持高级领导人发挥其作为秘书处内各实体负责人的作用，对于确保各级有效决策和问责至关重要。现有授权框架强调将问责和决策责任置于交付点，这意味着高级领导人对其实体业绩负有重大责任。

58. 向联合国高级领导职位过渡可能具有挑战性，特别是对缺乏丰富联合国经验或本人管理风格与联合国领导框架不同的领导人而言。监调办指出，高级领导人在履行职责时必须做好充分准备并得到充分支持，高级领导人自己也表达了这一需求。

59. 现有的高级领导上岗培训方案是向新领导人介绍其联合国职责的基本步骤。此外，高级领导人还可以通过各种工具评估自身作为管理者的成效。其中一项工具是360度反馈机制，该机制可以让领导者了解同僚、利益攸关方和下属对其作为领导者的优势和有待改进之处的看法。虽然360度反馈程序目前实行自愿参与，但该机制有望扩大使用范围，特别是用于衡量进展、开展有针对性的辅导以及满足其他支助需求。

60. 总体而言，本组织和领导者本人都必须认识到，领导者在加入本组织时以及在其整个职业生涯中都会有独特的发展和支助需求。联合国监察员亲自为高级领导人提供冲突处理辅导，成为许多人领导人信赖、保密、安全的资源。随着秘书处在各级推进性别均等，联合国监察员还特别注重与高级女性领导人进行接触，并将继续这样做。

#### 支持立足联合国价值观的卓越管理

61. 除了向高级领导人提供有针对性的支助外，确保各级管理的卓越性对于营造积极、高效的工作环境也至关重要。虽然这一意见在以前的报告中提出过，但仍具有现实意义。在提交监调办的案件中，一个反复出现的问题是管理能力问题，特别是在人员管理方面。

62. 在与评价关系有关的案件中，来访者提到多个问题，包括定期沟通不足、自上而下的僵化管理办法、对贡献缺乏认可，以及管理层没有始终如一以身作则地践行联合国价值观和行为。监调办在这些案件中注意到，从外部部门加入联合国的管理人员往往难以调整自己的管理风格，难以适应联合国的环境、符合工作人员的需求。此外，从技术或实务岗位过渡到管理职位的工作人员在满足新岗位的要求和责任方面遇到困难。承担主管职责需要一套不同的技能，需要有意识地向新角色转变。

63. 在个人层面，监察员小组向管理人员和工作人员提供辅导，帮助他们应对此类挑战，同时宣传联合国的价值观和预期行为。在系统层面，监调办与人力资源厅合作，支持采取包容、正直、谦逊、人性的联合国价值观。监调办帮助筹备和主持了题为“人性当先：尊严在双向反馈中的重要性”的活动，该活动旨在培训管理人员在与工作人员谈话时运用尊严的概念。

64. 为提高管理人员的管理能力，并将辅导作为一种发展工具，为管理人员提供了若干组织发展方案。业绩管理指数等新反馈渠道的引入，使下属能够向管理人员提供反馈。这些工具必须系统地使用。

## 有效利用业绩管理和发展系统

65. 卓越管理使工作人员能够发挥最佳水平，而有效利用业绩管理系统是其中的重要部分。通过业绩管理协调人网络以及全面的在线资源和工具包等，在提高对该系统的认识方面取得了重大进展。
66. 在监调办收到的几起案件中，主管和下属都对沟通不足或无效以及误解表示沮丧。虽然业绩管理政策鼓励持续进行业绩谈话和里程碑讨论，但一些案件中并没有进行这种谈话，商定的工作方法也不明确，发生了一些工作场所冲突。
67. 监调办注意到，在工作人员与第一考绩人发生冲突时，本可发挥重要作用的第二考绩人并非总能有效发挥作用。在另一些情况下，由于实体结构的原因，没有第二考绩人，因此更难解决双方之间的冲突。许多来访者指出第二考绩人的作用，特别是在预先存在人际关系问题或考绩评语似乎与第一考绩人的总体评分不符的情况下。
68. 监调办收到的案件突出表明，必须充分落实业绩管理政策，为此采取支持工作人员达成既定目标的办法。监调办将继续为包括管理人员在内的工作人员提供服务，推动有关业绩的艰难对话。此外，计划进行的联合国价值观和行为框架与业绩管理制度的整合，可能为解决行为问题提供机会。

## 早期干预和重新融入

69. 如上文第 8 段所述，当根据 [ST/SGB/2019/8](#) 号文件提出违禁行为指控时，“非正式途径优先”办法为通过监调办进行早期干预开辟了更多途径。在监调办收到的案件中，来访者常常反映错过了早期与监调办接触、通过早期管理行动缓解冲突或利用临时措施的机会。及早将案件移交给监调办有助于以非正式、迅速和成本较低的方式处理案件。自采用“非正式途径优先”办法以来，各实体在启动正式程序之前主动与监调办联系，讨论各种备选方案。
70. 有时，投诉人在正式程序期间向监调办寻求支持，以便在等待结果的同时应对工作场所动态。对于受到违禁行为影响的人，本组织一直强调以受害者为中心的办法，包括定期共享信息、采取临时措施以及在必要时进行定期监测。监调办注意到在实施以受害者为中心的办法方面存在差距，而这种办法在性骚扰指控案件中尤为重要。
71. 正如上一份报告([A/78/170](#))第 92 段所述，在正式或纪律程序之后，监调办越来越多地收到关于协助恢复工作场所关系和协助重新融入的请求。管理人员、团队成员和受影响的个人一再寻求监调办的支持，以修补和恢复关系，这通常是一个微妙而复杂的过程，需要与不同行为体进行协调。

## 消除种族偏见和歧视

72. 随着本组织加大力度消除工作场所的种族主义和种族歧视，越来越多的员工站出来提出和解决这些问题。零容忍方针鼓励工作人员在涉及种族歧视指控的大多数案件中诉诸正式投诉渠道，但一些工作人员在遇到出于或有意或无意



的信仰和偏见的种族主义行为时，会向监调办求助。在这种情况下，监调办能够促进对话，增进理解和认识，促使被控施害者进行反思和改变行为。在可能尚不构成不当行为的违禁行为案件中，监调办有机会发挥更大的作用。

73. 监调办从收到的案件中了解到，创造一个讨论歧视问题的安全环境，可以更容易地识别和解决问题。来访者通常认为，积极的旁观者(仗义之人)可以通过识别偏见和指出偏见发挥重要作用。然而，旁观者的有效性取决于是否有一个员工可以自由提问、提出问题和提供反馈的环境。鼓励公开对话而不必担心后果，可能有助于消除偏见、提高认识。监调办将继续与反种族主义办公室合作，分享其意见，为本组织消除种族主义、促进人人享有尊严的努力做出贡献。

## 五. 展望未来

74. 自 2002 年设立以来，秘书处的监察员和调解职能已发展成为善治和问责的核心职能，帮助预防、处理和解决工作场所冲突。如今，监调办的服务提高了组织效力，减轻了风险，降低了与冲突有关的成本，提高了生产力。为了巩固进展并加强非正式解决冲突办法的使用，监调办确定了三个关键领域，具体如下。

### 继续鼓励和扩大“非正式途径优先”办法的使用

75. 自秘书处采用“非正式途径优先”办法以来，已取得重大进展。为进一步落实该办法，监调办将继续与利益攸关方合作，扩大该办法的使用。作为联合国系统监察员和调解员网络的一部分，监调办还将在全系统推广“非正式途径优先”办法，提高对该办法的认识。为支持这些努力，请大会对已取得的进展表示欢迎并鼓励秘书长在秘书处并以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份在整个联合国系统促进“非正式途径优先”办法。

### 让每个地理区域均能获得非正式解决冲突服务

76. 正如大会第 [77/260](#) 号决议第 4 段强调指出，不论工作地点如何，必须确保都能诉诸内部司法。目前，秘书处工作人员分布在 474 个工作地点的 114 个实体 ([A/78/569](#))。监调办通过其在纽约、曼谷、恩德培、日内瓦、戈马、圣地亚哥和维也纳的分支机构，在除中东以外的大部分区域委员会和联合国办事处所在地或附近派驻了人员。驻中东区域的实体包括西亚经济社会委员会、秘书长叙利亚问题特使办公室、秘书长也门问题特使办公室、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国脱离接触观察员部队、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处和联合国停战监督组织。

77. 遗憾的是，在这些实体任职的人员无法通过监调办的现有基础设施方便地获得非正式解决服务。获得服务的障碍包括时区、语言要求(阿拉伯语)、时断时续的互联网接入，以及缺乏便于快速处理复杂冲突情况和在必要时当面处理的实际距离。如遇该区域任职人员就工作场所问题寻求帮助，监调办会将案件分配给其他分支机构，但通常无法为个人、团队或实体提供系统的支持。监调办



力求改善这些往往在本已艰难的环境下工作的工作人员和编外人员获得服务的机会。

#### 审议今后将监调办报告作为监察员的报告提交大会的问题

78. 行政和预算问题咨询委员会在其 [A/78/7](#) 号报告第一.25 段中“强调，联合国监察员和调解事务办公室的独立性和公正性以及该办公室报告的完整性十分重要。行预咨委会注意到该办公室的报告目前作为秘书长的报告提交，认为秘书长和监察员应探讨今后将该办公室的报告作为监察员的报告提交大会，并将秘书长的任何评论意见作为单独报告提交”。

79. 大会第 [78/252](#) 号决议认可了行预咨委会报告所载结论和建议。因此，秘书长和监察员正在探讨此事。

## 六. 有待大会采取的行动

80. 秘书长请大会表示注意到本报告。

## 附件

### 联合国监察员和调解事务办公室的核心原则

作为联合国内部司法系统的非正式支柱，联合国监察员和调解事务办公室使用非正式和协作的办法解决工作场所冲突。监调办遵循独立、中立、保密和非正式的核心原则，这些原则概述如下。

#### 独立

监调办独立于其他组织实体、机关和官员，并视需要直接接触秘书长、各基金和方案的行政首长、联合国难民事务高级专员和整个组织的高级管理当局。监调办可获得与案件有关的信息，但病例除外，还可与本组织内要求就特定事项提供咨询、信息或意见的个人接触。

#### 中立

监调办倡导公平和公正管理的程序，不代表本组织内的任何个人，并考虑到本组织的权利和义务、工作人员的权利和义务以及情况的公平性。

#### 保密

监调办严格保密，不披露任何关于个案或工作人员来访的信息。任何联合国机构或官员都不能强迫监调办工作人员作证或披露案件信息。

#### 非正式

鉴于其非正式性，监调办不为联合国或任何其他方保留记录。它不代表联合国进行正式调查或接收法律通知。它没有决策权，也不作决定性结论或裁决。

### 服务类型

#### 讨论备选方案

在探讨了所提出的关切、各种观点以及潜在需求和利益之后，冲突解决人员帮助来访者集思广益，讨论有可能解决问题的各种备选方案。与来访者一起评估各项方案，考虑每个方案的优缺点，从而使来访者能作出知情选择。所产生的备选方案可包括利用下文所述的其他冲突解决程序继续互动，或者使来访者与另一个具有更适当任务授权的办公室取得联系，以处理相关问题。

#### 冲突处理辅导

来访者可以选择利用与冲突解决人员之间的一对一冲突处理辅导。此种辅导旨在改善当前或今后的职业关系，增强工作人员个人在处理和控制涉及工作场所关系问题方面的能力。通过冲突处理辅导过程，工作人员可以为艰难的对话做好准备，探索与同事进行沟通的新方式。这一过程有助于工作人员制定更好的策略来解决工作场所问题，避免问题升级或变得根深蒂固。

## 调解

调解是一个正规的协作程序，用于在一个公正的第三方协助下管控和帮助解决职场争议、关切和分歧。当各方希望解决特定的明确问题时，调解是最有用的办法。当事方可自行请求调解，正式系统的任何部分也可在当事方同意的情况下将某一事项提交调解。如果取得成功，调解将以起草法律上可强制执行的和解协议告终。当同事之间的沟通变得困难或紧张时，可采取有协调人参与的谈话的形式来进行调解。在这些进程中，中立的第三方帮助同事们研究不同的解决途径，并在积极倾听方面发挥模范作用，而积极倾听反过来又促进了相互了解。经过有协调人参与的谈话形式，最终达成的解决办法可能包括：作出口头或书面承诺或形成共识；与正规调解进程不同，此种讨论的结果并不总是起草正式协议。

## 穿梭外交

如果无论出于何种原因，当事方之间不能或不愿在彼此之间直接互动，那么监察员将充当中间人，向另一方转达对方的立场和利益，以帮助找到各方均能接受的解决办法。

## 团队流程

如果某种情况对一个群体或团队造成影响，那么监调办可能会主动提出与整个团队合作，帮助恢复高效的工作环境。适合采取此种干预办法的情况包括群体或团队正在努力应对工作场所挑战之时，例如持续进行或已完成的变革进程导致同事之间出现紧张关系；一系列危机；有人认为某工作人员或管理人员令人感到非常不愉快，从而引发了问题；对导致团队两极化的某团队成员的行为进行调查之后。