



大会

Distr.: General  
16 August 2010  
Chinese  
Original: English

第六十五届会议

临时议程\* 项目 142

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 64/233 号决议重申非正式系统在内部司法中的重要作用，并强调应当尽可能利用非正式系统，以避免不必要的诉讼。大会欢迎事归一体的监察员办公室有关所涵盖各实体的第一份联合报告的提交，并请秘书长向大会第六十五届会议及此后的届会定期提交此类报告。

本报告是叙述联合国监察员和调解事务办公室活动的第二份报告，该办公室为秘书处、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国项目事务厅及联合国难民事务高级专员办事处的工作人员提供以非正式途径解决冲突的服务。报告所述期间为 2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，以下为本报告的内容摘要。

#### 成绩

2009 年是联合国监察员和调解事务办公室几个重要的里程碑年份之一。已任命了各区域监察员和办案干事(曼谷、日内瓦、喀土穆、金沙萨、内罗毕、圣地亚哥和维也纳)。调解事务部门人员配置齐整，并已投入运作：制定了调解准则，几宗疑难案件也得到了圆满解决。通过视频会议技术(作为一项节约措施)、实地访问、亲临现场的通报会和部级全体会议发起了有针对性的努力，向工作

\* A/65/150。



人员包括边远地区工作人员进行接触宣传。常务副秘书长向各部首长发出了一份备忘录，鼓励使用非正式解决办法。2010 年头 5 个月显示了这些努力所获得的成功：使用联合国监察员和调解事务办公室服务的情况整体上增加了 33%，仅秘书处来访者比率就增加了 69%。人们认识到，当监察员和调解员亲自出席并能与来访者直接接触时，许多老大难问题得以提出并解决。在办公室最近两次实地访问任务期间接到的所有案件中，约有 80%在任务结束时就找到了令人满意的解决方案。此外，2009 年下半年所接到的案件有 79%没有走到提交联合国争议法庭这一步。

### 系统性问题

大会在第 63/233 号决议第 11 段中表示注意到秘书长上一份关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告所查明的系统性问题，强调监察员的作用就是一个报告广泛系统性问题的工具。该报告指出的一些系统性问题涉及到以下令人关切之处：工作和职业——工作人员甄选和升级、退休年龄、背景调查、新合同改革的实施(2009 年 7 月 1 日)；评价性关系——工作人员/管理当局问责制、组织领导和管理；法律、财务、管控和合规——滥用权力；报酬和福利——有关应享权利和及时支付的规定在适用上缺乏一致性；安全、健康、福祉、压力和工作与生活——外地涉及压力的环境、为创伤和危机后护理提供医保。本报告第三节提供了进一步的信息和建议，供大会审议。

### 统计

联合国监察员和调解事务的案件总量仍然很高，部分原因是人们日益认识到非正式解决办法的重要性。2009 年立案案件达 1 287 宗，涉及 1 869 个问题。

### 奖励

大会第 63/253 号决议(第 20 段)请秘书长考虑并向大会第六十五届会议提议采取哪些措施，以鼓励谋求解决争端的雇员将争端提交监察员办公室协助调解。本报告所载列的提议由监察员在 2010 年 6 月于贝鲁特举行的工作人员——管理当局协调委员会会议上提出，并得到协调会的欣然接纳。联合国监察员和调解事务办公室希望大会积极审议这些提议。

### 预算

人们越来越多地要求联合国监察员和调解事务办公室提供大会所设想的亲临现场的干预。然而，自设立各区域分支机构以来，秘书处并未分配额外的资金让各监察员向其所辖区域提供亲临现场的干预。同样，向政治特派团等偏远地区提供服务也受到影响。办公室按照要求向编外人员提供服务(另增约 40 000 人)将需要更多的资源，因为目前的能力无法胜任。

## 结论

非正式解决办法的成功取决于是否同心协力将其作为解决投诉的第一步措施加以推广。有了适当的能力，联合国监察员和调解事务办公室就能很好地防止持续发酵的问题突然爆发，并帮助达成解决问题的持久办法。在这方面，该办公室将继续寻找在其事务部门和本组织的更大范围内建立信任和信誉的方法。非正式解决办法的成功还取决于组织文化的转变，即认识到预防冲突和冲突管理的重要性，在问题公开或形成对抗之前更好地加以处理。联合国将需要继续落实在这方面的有力支持，才能取得进步。

## 目录

	页次
序言 .....	5
一. 导言 .....	5
二. 联合国监察员和调解事务办公室 .....	6
A. 监察员事务 .....	6
B. 调解事务 .....	8
C. 预算和人员配置 .....	10
D. 办公室业务活动 .....	12
E. 外联和倡导 .....	14
三. 系统性问题 .....	16
A. 来源和背景 .....	16
B. 报告所述期间在秘书处、各基金和方案以及难民署查明的问题 .....	17
四. 统计资料 .....	28
A. 案件数量 .....	28
B. 人口统计 .....	30
C. 联合国监察员和调解事务办公室按办公地点类型分列的问题 .....	32
D. 联合国监察员和调解事务办公室按办公地点类型分列的性别分布情况 .....	33
五. 鼓励以非正式方式解决工作场所纷争的奖励措施 .....	35
A. 背景 .....	35
B. 挑战和建议 .....	36
六. 今后的方向 .....	40
A. 改进内部治理 .....	41
B. 加强调解处 .....	41
C. 增进预防冲突的附加值 .....	41
D. 加强联合国监察员和调解事务办公室推动变革的作用 .....	42
E. 通过成功建立信誉和信任 .....	42

## 序言

### 核心原则

作为本组织解决冲突机制的主要非正式解决支柱，联合国监察员和调解事务办公室采用非正式和协作方式在早期阶段解决冲突。该办公室以独立、中立、保密和非正式性的核心原则为指导。

#### 独立

该办公室保持独立于其他组织实体、机关或官员；根据需要直接接触联合国秘书长、各基金和方案的行政首长以及联合国人权事务中心，并直接接触本组织各部门的高级管理当局；可以获取与案件有关的资料(医疗记录除外)；可以接触本组织内的个人，就某一具体事项征求建议、信息或意见。

#### 中立

提倡开展正义、公正和公平管理的进程，但不代表组织内的任何个人；考虑到本组织与工作人员之间存在的权利和义务以及处事公平的情况。

#### 保密

该办公室严格保密，不披露有关个别案件或工作人员来访情况的资料；联合国任何机关或官员均不得强迫其作证。

#### 非正式性

非正式性包括：不保留联合国或任何其他当事方的记录；不开展正式调查，也不代表联合国接受任何法律通知；不具备决策权；不作出决定性的调查结论或裁决。

## 一. 导言

1. 这是秘书长根据大会第 59/283 号决议向大会提交的关于联合国监察员活动的第六份报告。本报告也是作为综合的联合国监察员和调解事务办公室向大会提交的第二份报告。该办公室根据第 62/228 号决议设立，服务于秘书处、各基金和方案以及联合国难民事务高级专员办事处。大会第 64/233 号决议欢迎事归一体的监察员办公室有关所涵盖各实体的第一份联合报告的提交，并请秘书长向大会第六十五届会议及此后的届会定期提交此类报告。

2. 本报告介绍了办公室在 2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的业务情况。报告提供了综合统计资料和提请该办公室关注的系统性问题和跨部门问题，以及监察员所发现的一些问题，并提供了相关建议。鉴于本报告的定稿工作正值本组织

新的内部司法系统一周年前夕，我们也认为有必要审查 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 7 月 1 日期间所取得的进展，并阐明综合办公室面临的挑战和未来的重要方向。

3. 报告首先概述了联合国监察员办公室、各基金和方案(联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国项目事务厅(项目厅))监察员办公室以及联合国难民事务高级专员办事处(难民署)监察员办公室的整合过程。在这方面，报告描述了综合办公室出于迫切的需要而正在作出的扩大和分散管理其各项事务、规范其做法以及制订并落实各项过渡安排的努力。报告还提供了关于以下方面的最新情况：各区域分支机构和调解处的业务运作，以及为提高人们对非正式解决冲突途径的认识并建立内外伙伴关系而开展的重大外联和宣传工作，包括实地访问。

4. 报告还回应了大会第 63/253 号决议第 20 段提出的一项要求，即确定能鼓励诉诸调解，寻求以非正式方式解决工作场所争端的奖励措施，并拟订建议。这些奖励措施得到了广泛的审视，也适用于该办公室所提供的其他非正式解决服务。

## 二. 联合国监察员和调解事务办公室

### A. 监察员事务

#### 概览

5. 正如所预期的那样，2009 年在许多方面是综合办公室的一个过渡年，过渡一直持续到 2010 年。一方面，尽管工作人员短缺，综合办公室也必须继续在其职权范围内提供广泛的非正式解决争端服务，并努力满足其在总部和外地的服务对象的需要。与此同时，联合国监察员和调解事务办公室继续开展对非正式解决冲突特别是亲临现场干预的附加值的宣传，这是大会通过鼓励监察员更多地关注直接在各区域、各维持和平特派团和各工作地点开展工作而强烈认可的。联合国监察员和调解事务办公室还作出了协调一致的努力，完成其区域中心的启动工作，加强其不同实体之间的一体化，并加强与内部司法系统中主要利益攸关方的协调。在这一过渡期间，办公室积极参与了其区域监察员的甄选过程，以及总部其他职位的填补工作。办公室还面临着其分别服务于秘书处、基金和方案以及难民署的三位主任/监察员即将退休的问题，同时还要保持领导连续性和确保平稳过渡。尽管人手不足，工作人员小团队仍努力工作，尽量满足通过非正式解决途径了结案件的需求。下文提供了办公室人员编制结构的更多详情。

#### 利用率提高

6. 随着新的司法系统在 2009 年 7 月启动，预计在大会已核准新的区域监察员事务，并通过新成立的调解处同正式系统建立联系的情况下，非正式解决冲突的需求很可能将增加。虽然还需要更多的时间来对这个重要政策举措反映在活动方

面的程度做出总结评估，但最近几个月联合国监察员和调解事务办公室服务的使用率已明显上升。2010 年头五个月，仅联合国秘书处工作人员的使用就增加了 69%，其整体利用率则增加了 33%。<sup>1</sup> 这些数字验证了大会所规定的任务的精神，以及对非正式解决争端方式的重视。除有可能扩大范围涵盖编外人员（这将需要额外资源）外，该办已注意到外地包括管理当局对服务的需求也有所增加。各区域办事处及若干维持和平行动和政治特派团已表示需要实地服务。预计随着该办公室完成其整合与分散作业过程，并越来越被视为本组织解决冲突机制的有效和可靠部分，数字还将继续上升。

## 预防冲突

7. 过去一年还注意到，工作人员越来越多地联系监察员和调解部门，以此作为一项预防措施。这一转变，即从在其他一切手段均告失败之后依靠监察员作为“最后手段”，转变为将其作为“第一手段”，可视为一个重大发展。这一重要的趋势是协调一致并经战略规划的外联努力的结果，该努力旨在鼓励员工将非正式解决途径视为稳妥的第一步，并即此寻求非正式解决。用联合国监察员的话来说，监察员和调解服务可视为“试图避免碰撞并指挥旅客走正确方向的交通管理员”。在这方面，联合国监察员和调解事务办公室继续在外联、宣传和服务交付领域采取协调一致的努力，阐明在早期和以非正式方式解决冲突，而不是让冲突恶化然后不得不在全面爆发、往往已非常棘手时再加以解决的重要性。在本报告所刊载的许多案例中，监察员在早期就进行干预，不是帮助防止不利的行政决定，就是帮助工作人员想办法在不寻求正式行动的情况下解决问题。

## 服务范围以及采用协作方式的附加值

8. 联合国监察员和调解事务办公室的特色之一是提供广泛的解决纠纷服务，包括调停、调解、谈判、团队干预、辅导和培训/指导等等。这就可以灵活确定哪种办法对所提出的特定事项最有效。该办公室还遵循保密、独立、非正式和中立的原则。这种独特的做法为来访者提供一个庇护所，允许他们自由地讨论问题，不受任何阻碍或害怕报复。监察员采用一种协作的方式来确定、评估和解决问题，以便找到可持续的解决办法，并培养工作人员解决冲突的能力。由于冲突各方自己决定解决办法，其结果就更持久，减少了工作关系进一步恶化或形成对立立场而可能导致诉诸正式解决的危险。由于其统筹一体的结构，办公室也能够审视其不同实体中系统性和跨部门的问题，并比较办案实践和方法。在这方面，如其先前的报告 (A/64/314) 所指出的那样，办公室指出，更多的管理人员正在寻求其服

<sup>1</sup> 2010 年 1 月 1 日至 5 月 31 日，联合国监察员和调解事务办公室收到 716 名工作人员以非正式方式解决其工作场所关切问题的要求，与此相照，2009 年同期为 539 (即增长 33%)。仅在秘书处，该办公室就收到 536 份请求，而 2009 年同期为 318 (即增长 69%)。

务，特别是要求基于团队的干预，以及处理他们作为工作人员的主管所面临的问题。在一些案例中，联合国监察员和调解事务办公室的参与促成了团队建设工作。

### 案件的复杂性

9. 监察员的工作范围不仅反映在所接案件的来源或数量上，也反映在所接案件逐渐加剧的复杂性上。工作人员提出的一个案件往往涉及多个冲突当事方和需要区别对待的各种问题。例如，来访者可能提出关于合同地位、人际技巧、应享权利和业绩的问题。虽然该办公室的结案率很高，2009年在秘书处立案的案件平均来说有95%<sup>2</sup>在3个月期间结案，但也发现，当事方多的冲突，或者涉及众多复杂问题或有争议的人际关系或两者均涉及的案件，需要更多的时间来解决。

### 趋势

10. 在本报告所述期间，整个联合国监察员和调解事务办公室来访者最常提及的问题的类型涉及工作和职业(35%)、评价性关系(21%)、报酬和福利(13%)。更多详情载于第四节的统计部分。2008年也观察到这一趋势，突出表明了工作场所问题的复杂性，以及广大工作人员不分所在地点、职级或任用类型均受到威胁的重大工作保障和就业问题。如同往年一样，很大一部分案件来自总部以外各办事处和外地行动。人们认识到，当监察员和调解员亲自出席并能与来访者直接接触时，许多老大难问题得以提出并解决。仅在办公室最近的两次实地访问期间，监察员代表团在离开任务区前就解决了80%的案件。部署区域监察员，加之将有更多机会在区域提供亲自干预——预计这会有助于获得进展。

## B. 调解事务

### 概览

11. 大会第62/228号决议设立的调解处是联合国监察员和调解事务办公室提供的一系列服务之一。调解处在联合国监察员领导下工作并向监察员报告，为秘书处、各基金和方案及难民署提供调解服务。该处处理各当事方以及联合国争议法庭等机构要求处理的案件。描述调解过程的流程图附于本报告之后。

### 调解准则和运作

12. 调解处在运作第一年的工作重点是为提供中立、保密、自愿的进程奠定坚实的基础，这一进程是联合国监察员和调解事务办公室调解部门的支柱。制订了调解处的原则和准则，以促进该处的运作，并向工作人员提供关于调解流程的资料。该准则已公布在办公室网站上，等待予以适当的颁布和翻译成联合国所有正式语文的进一步步骤。此外还起草了调解员行为守则，反映了对调解员与各当事方及

<sup>2</sup> 联合国监察员和调解事务办公室2009年1月1日至12月31日期间收到秘书处工作人员提出的案件708宗，其中674宗已经结案，上述期间结案率为95%。



联合国监察员和调解事务办公室打交道时的期望。还进一步制订了内部程序和文件，以促进案件的处理以及关键信息在调解处和正式系统之间的传递。为调解处编写的所有材料均将根据实践情况以及客户和关键利益攸关方的反馈定期重新评估，以确保提供最优质的服务。

13. 调解处的设立在广大工作人员中间激起了很大的兴趣。寻求联合国监察员和调解事务办公室服务的来访者经常打听该处的情况以及指导其运作的程序和原则。将调解与监察员合并的做法以及它们之间互动的便利(例如，最初以一种办法处理但最后决定更适合以另一种办法处理的事项可以很容易地交换)为工作人员创造了一个非常有效的非正式资源。调解处已处理了各种各样的案件(其中一些案件的性质很复杂)，并已圆满解决。调解的问题包括评价性关系和离职协议。

#### **建立调解员后备库**

14. 调解处初步的人员配置已经完成。处长既参加了上岗培训，也参加了 2009 年 12 月由综合办公室组织的务虚会。临时雇用了总部待命调解员，以满足迫切的需要，并开始处理在新的内部司法制度下提交该处的首批案件。该处与世界银行和美洲开发银行合作，启动了拉丁美洲调解试点项目，以便寻找这三个机构都可以使用的拉丁美洲待命调解员。在这一伙伴关系的范围内开展了调解员联合征聘、联合评价和联合培训，从而实现了效率。这些调解员是履行与各区域办事处和维持和平特派团一起进行现场调解的计划的资源。每个合作实体(联合国、世界银行、美洲开发银行)均将与待命调解人签订自己的合同。计划于 2010 年初进行培训。还设想与世界银行在非洲和中东地区开展类似的试点项目。

15. 作为一项节约措施，综合办公室的大多数区域调解员和工作人员都参加过就业调解培训。该团队的成员可以为调解处提供支持。如果各区域需要调解服务作为区域分支机构所提供的服务的一部分，那么该团队的成员可作为随时待命的资源部署到这些区域分支机构。

#### **与正式系统之间的协调得到加强**

16. 联合国监察员和调解事务办公室 2009 年的主要优先事项之一是加强与内部司法系统的其他利益攸关方的伙伴关系，以促进案件的解决，同时确认其独立作用。联合国争议法庭等机构常常将案件移交以寻求非正式解决，包括调解。监察员及其办公室工作人员与联合国争议法庭的法官进行了交流，并在工作一级与争议法庭书记官处和内部司法系统的其他利益攸关方保持定期的接触，以帮助处理移交的案件。监察员还与内部司法理事会的成员非正式地交换了意见，向他们介绍联合国监察员和调解事务办公室的任务授权和业务活动。

## 挑战

17. 在本报告所述期间移付调解的案件说明了该处在前进过程中将面临的一些重大挑战。调解的自愿性质是一个要点，但使双方都同意参加这一进程有可能较为棘手。人们认为，指明并确保有权解决该问题所有方面的人到场，或至少能与之直接联系，这又是一项挑战。最后，达成或执行一项解决办法完全可能因为缺乏资金而受到阻碍。本报告第五节概述了这些挑战和其他挑战，以及奖励诉诸非正式解决途径包括调解的措施。

## C. 预算和人员配置

18. 秘书处、各基金和方案以及难民署的监察员继续拥有单独的预算和人员安排。

### 成本效益对于联合国监察员和调解事务办公室而言很重要

19. 采取非正式机制解决问题较为合算，否则这些问题可能发展成耗时昂贵的诉讼。通过非正式解决机制，进一步发掘各种备选办法，供有关各方决定，从而使问题得到可持续的解决，而不是各方相互对立，那样最终会影响员工的士气和生产力。这也有助于本组织留住优秀的工作人员和管理人员，从而节省了招聘和培训成本。自 2009 年 7 月至 12 月，联合国监察员和调解事务办公室受理案件中的 79% 没有进一步提交到联合国争议法庭。

20. 除了监察员和调解事务带来上述长远利益并节约成本之外，该办公室还确定和实施了节约成本措施，使其成为战略规划的内任组成部分。以下列举一些成本节约措施：坚持训练区域监察员等所有工作人员的调解能力，以酌情支持调解工作；大力强调运用电子工具和教育材料，以节省成本和保护环境；利用视频会议系统进行推广和宣传、部门间交流和向高级管理人员和工作人员介绍办公室的任务；建议精简报告，以节约制作和分发费用以及人力和其他资源。在当地征聘待命调解员的做法也节省了成本。应当指出，虽然事实证明视频会议系统在上述方面有效，但还无法证明它适合提供监察员或调解服务。

21. 如前所述，还与世界银行联合进行了征聘、评价和培训调解员的工作，提高了效率。确定了不同区域的待命调解员，这些调解员会说当地语言并了解当地固有的文化特性，这将确保服务快捷高效，并有助于节省差旅费。

### 新兴挑战

22. 秘书处的供资继续依赖扩大前的差旅预算。除了联合国监察员按预定计划定期访问主要工作地点和外地业务外，当出现危机时，需要有人亲临现场干预，应对危机。此外，办公室完成特别政治任务的能力非常有限。在压力大、工作条件艰苦的地方，问题往往迅速升级。而办公室资金短缺，难以满足突发任务需求，这妨碍了办公室的全球服务能力，并最终影响其公信力。办公室必须加强完成任

务的能力，特别是要满足外地工作人员的需要，并增加灵活性，以应对需要有人亲临现场干预的新危机。因此，将继续定期评估办公室的人员配置和预算需求，以确保提供最高效优质的服务。

23. 联合国监察员和调解事务办公室将请求获得经费，以举办一次关于团队建设的务虚会，讨论战略规划、专业发展和团队建设。

24. 办公室还正在审查如何落实审计员关于在一体化和地理分散的结构内设立专门的行政能力的建议，具体见下文。

## 人员配置

### 新的监察员/主任

25. 在本报告所述期间，联合国监察员和调解事务办公室的领导层和人员配置有变动。秘书处、各基金和方案以及难民署的 5 个主任/监察员职位中，4 个已经通过竞争性遴选加以填补，联合国监察员和离任主任/监察员参与了这些遴选过程。此外，已按照既定指导方针，填补了专业级别的所有其他空缺。

26. 秘书处监察员/主任的职位空缺正在填补过程中。任命了一位临时监察员/主任，以确保平稳过渡。John Fields 是第一任调解处处长。Helmut Buss 和 Mame Diagne 是各基金和方案的两位新监察员。Johanna Langenkamp 是难民署的新监察员。

### 设立区域监察员办事处

27. 在本报告所述期间，成功设立了 5 个区域分支办事处，每个办事处由一位区域监察员领导，具体如下：喀土穆，Gabrielle Kluck；金沙萨，Gang Li；内罗毕，Nicholas Theotocatos；圣地亚哥，José Martínez；维也纳，Kyoko Shiotani。遴选曼谷和日内瓦的区域监察员过程的第一轮无结果。然而，在重新张贴征聘信息后，最终确定 Louis Germain 负责日内瓦办事处，Susan John 负责曼谷办事处。已完成征聘驻刚果和苏丹办案干事(P-3 级)的工作，正在进行经大会批准的在各区域中心遴选当地工作人员的工作。

28. 新的监察员在各自的工作地点开展了当地推广和宣传方案。他们部署后，又同联合国监察员及其总部团队进行联合访问，使得这些地区许多棘手的问题能被提出来并得到解决。区域案件显著增加，凸显了联合国监察员和调解事务办公室的服务作为非正式的预防和解决冲突机制的作用，特别是当监察员直接驻扎在问题发生地区时，这种作用尤其明显。

29. 各区域监察员和联合国监察员和调解事务办公室所有工作人员定期参与周会，包括介绍案件情况，回顾办案经验教训，分享最佳做法。这些会议还有助于

查明整个组织的系统性问题，并制定相关建议。每隔一段时间，还邀请专题专家向与会者介绍其职权范围内的问题。

## D. 办公室业务活动

### 职权范围

30. 按照大会第 62/228 号决议和随后决议的要求，与工作人员、管理人员、各基金和方案以及难民署进行了广泛协商，并随后修订了监察员的职权范围 (ST/SGB/2002/12)。职权范围的修订草案包含了经大会批准的有关一体化、设立区域办事处和调解处的新元素。草案还考虑了各基金和方案监察员以及难民署监察员以前的职权范围，制定了办公室扩大后的综合任务。正在讨论报告关系、规定和标准的一致性和范围等问题。

### 范围

31. 联合国监察员和大会第五和第六委员会一直在讨论联合国监察员和调解事务办公室的服务覆盖范围的问题。此外，办公室注意到，大会正在审议新的内部司法系统的工作范围，以及它将如何影响对进行非正式解决的机会的期望。根据秘书长的报告 (A/62/294)，秘书处以及各基金和方案机构有 60 722 名工作人员和 45 461 名编外人员。例如，仅开发署就有 24 435 名服务承包商和 19 919 份特别服务协定。办公室将继续设法适应这种扩大，并请大会注意到这种扩大对联合国监察员和调解事务办公室产生的影响。显然，办公室目前没有能力向编外人员提供服务。在这方面，办公室强调，要扩大服务范围和区域，必须获得额外资源，以确保向服务对象迅速提供有效服务。在过渡期间，联合国监察员和调解事务办公室在总部和海外的服务、宣传和推广工作中将继续优先考虑工作人员。

### 上岗培训、团队建设和办公室务虚会

32. 监管一个地理上分散的机构需要团队成员之间的良好合作。考虑到这一点，联合国监察员为联合国监察员和调解事务办公室的所有工作人员提供了上岗培训方案，由国际协调员协会于 2009 年 12 月开展了培训。之后举行了一次务虚会，让新的工作人员融入扩大后的办公室。务虚会有三个目标：(a) 帮助团队确定作为统筹一体但分散作业的办公室的运作方式；(b) 提高成员的内部沟通和决策技能；和 (c) 直接评估关于成员形成团队、共同运作的表现。务虚会强调，对于今后办公室的任务，充足的资源和组织的支持与合作非常关键。此外，必须定期举行务虚会，保证团队有效运作并持续发展壮大。与监察员和调解专业的其他专业人士的联络也很重要，有助于使工作人员掌握最新的创新工具，最大限度地发挥作为监察员的实效。然而，由于缺乏资源，不得不取消后续务虚会。所以，联合国监察员和调解事务办公室决定在今后的预算报告中增加用于这一目的的必要款项。

## 共同房地和工具

33. 在纽约，服务于各基金和方案以及秘书处的团队在同一地点办公，这是一体化阶段的关键一步。这大大加强了团队的协调和互动，凸显了统筹一体提供服务的共同使命。综合团队努力设计和制定了办公室网站，并已经更新了该网站，添加了关于经大会批准的新服务和机构的内容。综合数据库路线图的第一阶段已经完成。新的数据库利用共同方法进行数据收集和报告，提供了解读趋势的一致性，并显示了使用联合国监察员和调解事务办公室服务的工作人员的分布结构。将在第二运行阶段以联合国监察员和调解事务办公室团队的反馈意见为基础，进一步完善该数据库，包括一个报告功能，这一功能有助于管理工作，能帮助办公室执行审计建议，并定期提醒高级管理人员注意系统性问题。在这种情况下，有了一致的数据采集，就能及时分析跨部门的系统性问题，妥善制定建议。

## 报告

34. 依照大会第 64/233 号决议，联合国监察员和调解事务办公室必须每年向大会提交一份有关其活动的年度报告。办公室正在考虑每两年向大会提交一份全面详细的报告，非报告年份提交简要报告，以精简报告篇幅、节约成本并提高效率。如果每两年向大会提交一份详细报告，办公室就能把汇报频率与人力资源和内部司法领域的发展协调起来。另外，也能节省开支，因为联合国监察员和调解事务办公室和组织可以把省下来的资源用于其他有意义的活动。在实际成本方面，将能节省制作和分发报告的支出，因为非报告年份没有此项开支。办公室欢迎大会进一步审议这一问题。

## 审计

35. 依照大会有关决议和《联合国财务条例和细则》第七条及其附件，2009 年 12 月 7 至 18 日，外部审计小组访问了纽约的联合国监察员和调解事务办公室，全面审查了办公室在 2008-2009 年期间的业务。由于办公室的案例工作具有严格保密的性质，审计员没有查阅办公室在该领域实质活动的文件。

36. 外部审计员指出，联合国监察员和调解事务办公室在若干领域取得了重要进展，但需要加强行政和财务管理，以积极管理扩大后的分散作业的机构。外部审计员进一步指出，由于工作人员逐渐增多，而且不再集中在纽约，日常管理问题可能增加，需要任命一名全职行政干事。审计员提出的建议包括，除其他外，必须采用统一的数据收集方法和可审计的机制，以衡量办公室的活动和业绩。外部审计员提出的建议引起了充分注意，并正在努力加以执行。

37. 和过去数年一样，联合国监察员和调解事务办公室打算继续定期开展评价活动，以监测自身业绩并评估公信力影响。由于办公室具有独立性质，这些审查都由联合国系统外部的专题专家进行。

## E. 外联和倡导

### 为创造更和谐的工作环境进行宣传

38. 为确保联合国工作人员都知道和了解联合国监察员和调解事务办公室的作用，开展了许多工作，取得了若干重要的里程碑式的成果，并启动了多项新措施。宣传工作的主要重点是鼓励员工本着大会关于非正式解决机制的指示的精神，在早期阶段联系监察员，采取预防性措施。为此，所有宣传材料都传达了这一信息。区域监察员在地方一级也开展了这些努力，起到了相当大的推动作用。

39. 由于开展了外联工作，办公室的来访量大幅上升(2010 年)，特别是在秘书处，而且，工作人员比以前更乐意在日常办公环境下运用协作策略。

### 宣传工具：范例

40. 2009 年 10 月，推出了有联合国六种正式语文版本的新网站。网站向所有实体的工作人员提供了一个切入点。在这一网站上，工作人员可以了解办公室提供的服务，还可以通过安全联系方式提交服务请求，这些请求直接输入办公室的案件数据库，从而节省了人工输入所需的资源。自新的司法系统生效以来，联合国监察员和调解事务办公室是第一个开通有联合国所有正式语文版本的网站的办公室。网站平均每个工作日的访问量大约是 300。办公室将努力增加访问人数，设置有针对性的、更显眼的相关网站链接，如机构内联网。难民署继续使用自己的内联网网站。

41. 在本报告所述期间，联合国监察员每季度向秘书长、常务副秘书长和秘书长办公厅主任汇报一次，介绍办公室的业务，提出重要的系统性问题。各基金和方案的监察员酌情向行政首长进行汇报，并提供资料，帮助办公室撰写提交给大会的年度报告，同时，继续发布单独的年度报告。

42. 此外，联合国监察员定期会晤管理事务部和外勤支助部等关键部门的负责人。并向各部门的高级管理团队介绍了非正式解决冲突机制的普遍优点以及当管辖范围内发生纠纷时、管理者应如何有效运用这一机制。监察员还应邀向由常务副秘书长主持的管理业绩委员会介绍了办公室的事务和观察到的趋势。会后，该委员会建议常务副秘书长向所有高级管理人员发出信件，促请他们与联合国监察员和调解事务办公室密切协作，鼓励诉诸非正式解决机制。这一建议后来得到了执行，办公室高度重视这一倡议。

43. 联合国监察员和调解事务办公室重视运用电子通信进行宣传，以节约成本和保护环境。办公室还考虑到，并非所有的服务对象都享有电子信息，尤其是外地工作人员。因此，请了一位图形设计师无偿创作了一份海报，将把海报放置在关键地方和社交聚会点(即会议室和培训室)，使工作人员意识到办公室的服务和联系方式。还正在筹备一本宣传册。在这些产品完工之前，制定了一份关于办公室

的任务和运作情况的概况介绍。联合国监察员和调解事务办公室原则上将不遗余力地提供以本组织所有正式工作语文编制的宣传材料。

44. 对于联合国监察员和调解事务办公室来说，总部以外的工作人员仍是最活跃的客户。为满足这一需求，办公室推出了一项新的使用视频会议技术的外联方案。联合国监察员和调解事务主任曾与联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国停战监督组织和联合国驻黎巴嫩临时部队举行视频会议，以推广非正式解决冲突程序，并收集外地工作人员的反馈。事实证明，虽然视频会议是有效的外联手段，但在处理个案方面作用有限。

45. 监察员还会晤了大会和会议管理部的部门管理小组，随后与该部联合推出了试点方案，鼓励整个部门的工作人员采用协作策略。该方案的重点是提高冲突策略意识，同时鼓励利用非正式解决冲突机制。举办了若干情况介绍会，包括设立了一个反馈机制，向联合国监察员和调解事务办公室提供关于情况介绍会成果的信息，即定期向大会和会议管理部高级管理层表达的关切。

46. 收集到的反馈意见显示，大部分受访者表示，这些情况介绍会提供了很多有用信息，参加了这些会议后，他们更愿意向同事推荐监察员和调解事务办公室的服务或自己请求获得监察员和调解事务办公室的帮助。总之，与会者乐于学习解决冲突，并认为联合国监察员和调解事务办公室提供了宝贵资源。

47. 亲临现场干预仍然是目前最有效的外联活动，既接触了客户又快速解决了冲突。鉴于办公室地理上的分散结构，到更多地点执行了外派任务，包括前往亚洲经济社会委员会、非洲经济委员会、前南斯拉夫问题国际刑事法庭、联合国援助审判红色高棉工作、联合国东帝汶综合特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国利比里亚特派团、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国脱离接触观察员部队和联合国停战监督组织。这些访问包括向本国国内较小的外地办事处进行密集宣传。

48. 在各基金和方案，由于监察员办公室长期人员不足，对外地办事处的联络和外联工作继续受到限制，迫切需要协调标准和增加工作人员，以保证平稳过渡并有效管理案件。在这种情况下，本报告所述期间，在位于 2 个区域的 5 个国家开展了外派任务。

49. 难民署于 2009 年在欧洲、非洲和亚洲的 6 个国家执行了 5 次外派任务。难民署监察员还两次前往纽约，参加联合国监察员和调解事务办公室的活动。

50. 本节为说明情况例举了若干工具，这些工具属于为满足各种目标受众的需求而采取的协调办法的一部分。其他外联活动包括定期会晤工作人员代表、参与工作人员和管理当局协调委员会、与内部司法执行主任联合举行全体会议、参加新

闻部的每季度召开的全体会议、参加工作人员的入职培训包括外勤业务高级人员的入职培训方案；在 iSeek 和各基金和方案的内联网上发布信息。

### 评价外联工作

51. 联合国监察员和调解事务办公室经常评价宣传战略和工具，衡量其效果并作出必要改进。反馈机制包括，例如，测量网站的使用率、在开展外联方案期间提供反馈表以及在开展了具体外联活动之后测量服务使用的增加程度。

### 了解在非正式解决争端方面的最新趋势

52. 在本报告所述期间，联合国监察员多次参加了国际监察员和调解协会年度会议，以促进和建立专业关系网结构，使联合国监察员和调解事务办公室了解在非正式解决冲突方面的最新趋势。

### 在组织一级以一个声音发言

53. 虽然联合国监察员和调解事务办公室可以设计和管理自己的宣传方式，但更重要的是，必须在本组织各级传达相同的信息。如果想树立对非正式制度的信任，使其充分发挥作用，各级决策者必须鼓励工作人员运用大会为他们设立的这一机制。

### 挑战

54. 如前所述，联合国监察员和调解事务办公室在宣传战略的若干方面取得了进展，但依然存在众多挑战，下文将介绍最重要的挑战。办公室的服务对象多种多样，秘书处、各基金和方案以及难民署使用的内部宣传工具也五花八门，所以，要以一种共生方式接触所有工作人员，既非常耗时，又具有挑战性。此外，不同的团队没有足够的专用的内部宣传能力，这限制了它们对旨在制定联合宣传战略的联合举措的积极参与。由于正在向新的内部司法系统过渡，对监察员和调解服务的需求增加，办公室开展外联的能力进一步受到限制，难以满足扩大和地域分散性的需要。

## 三. 系统性问题

### A. 来源和背景

#### 1. 确定和报告问题

55. 大会第 64/233 号决议第 11 段注意到了秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室活动的上一份报告 (A/64/314) 中确定的系统性问题，强调监察员应发挥作用，汇报广泛的系统性问题，以确保和促进工作人员福利、良好的服务条件和更和谐的工作环境。办公室注意到，大会第 63/253 号决议第 25 段要求秘书长向第



六十五届会议汇报为解决人力资源管理方面的系统性问题而采取的具体措施。办公室还欢迎大会第 64/233 号决议要求秘书长定期汇报针对监察员关于系统性问题的调查结果而采取的行动。

56. 在秘书处、各基金和方案以及难民署设立综合性的办公室是一个宝贵机会，可以借此机会在全球范围内更全面地发现联合国共同制度内的体制原因，并分享理念，讨论如何与各利益攸关方合作以积极有效地解决这些体制原因。为此，已开始就具体案件和更广泛的系统性问题与相关部门定期接触。提议召开的论坛汇集了关键利益攸关方进一步分析已确定的问题，在这一背景下，证明这种对话特别有建设意义。今后将继续努力，进一步发展和简化这一论坛的运作。

## B. 报告所述期间在秘书处、各基金和方案以及难民署查明的问题

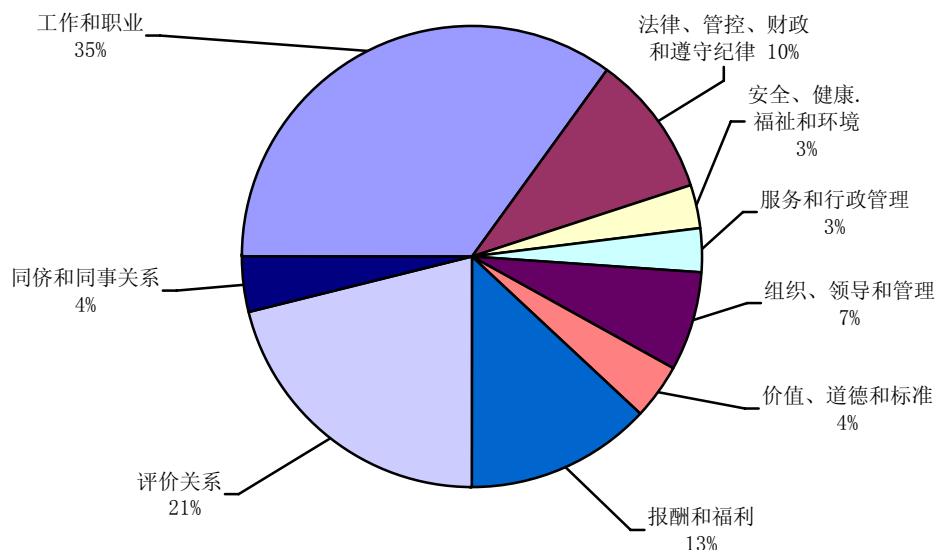
57. 综合数据库路线图的第一阶段已完成，新软件已启用，联合国监察员和调解事务办公室当前使用国际监察员协会<sup>3</sup>界定的问题类别，能够一贯地记录和比较数据。2009 年，提请联合国监察员和调解事务办公室注意数量最多的问题类别包括：“工作和职业”和“评价关系”，<sup>4</sup>“报酬和福利”和“安全、健康、福祉以及压力与工作和生活”等。

58. 如果与某一问题有关的案件所占比例很高，这就是存在系统性问题的强烈信号；但监察员还直接指明了可能产生系统影响的系统性问题(源于政策或程序)。办公室在确定纳入其年度报告的系统性问题时，努力在案件量表明的系统性问题和其它问题之间达成平衡；此类其它问题虽未产生这样的案件量，但仍被指出存在问题，而且若不加以正确处理，这些问题会恶化。

<sup>3</sup> 联合国监察员和调解事务办公室使用国际监察员协会的分类，即：工作和职业；评价关系；报酬和福利；法律、管控、财政和遵守纪律；安全、健康、福祉和环境；价值、道德和标准；同僚和同事关系；组织、领导和管理以及服务和行政管理。

<sup>4</sup> 评价关系指一个人向另一个人汇报工作的关系。

图 1  
联合国监察员和调解事务办公室各类别问题的比例



## 1. 工作和职业

59. 在报告所述期间，35%提请联合国监察员和调解事务办公室注意的问题集中于工作和职业关切，其中大部分问题与工作申请以及甄选和征聘过程有关。在秘书处 (44%) 与各基金和方案 (26%)，占比最高的案件属于这一类别，难民署 30% 的案件属于这一类别。

### (a) 工作人员甄选和升级

60. 在秘书处、各基金和方案以及难民署，报告所述期间处理的大量案件涉及申请人不满意任用和征聘过程。提出的关切事关申请人认为过程缺乏透明度、公正和保密性，在一些案件中，应征人员怀疑甄选活动，感到入围人员已被事先选定。一些人感到，尽管他们达到了岗位要求，但没有入选，或在落选后，方案主管没有提供关于哪些方面需要改进的反馈信息。若干工作人员还报告，甄选过程没有为他们提供充分的职业机会，甄选完成后，他们可求助的办法极为有限。相关来访者与联合国监察员和调解事务办公室探讨了替代解决办法，还利用了自 2009 年 7 月 1 日开始执行的新内部司法系统下可用的机制。

### (b) 长期任职工作人员缺乏职业机会

61. 不满意工作甄选和升级的另一个原因是缺乏职业发展。在秘书处各级，若干长期任职的国际和当地征聘工作人员对缺乏职业发展和机会感到沮丧。许多人报告，尽管他们的业绩评估优秀，但在升级或横向调动中被绕过，最后外部应征人

员得到这些职位。尽管相关个人承认方案主管有权选择工作人员，但他们感到过程存在缺陷，外部应征人员经常比合格的内部应征人员更受青睐。

62. 在难民署，34%使用监察员服务的来访者年龄在 50 岁以上。在这一年龄群中约有一半男性和三分之一的女性担心自己在职业发展中已陷入僵局。虽然在员额招聘过程中似乎没有故意的偏见，但年龄更大的申请人感到，尽管他们积累了智慧、经验、对本组织的知识和沉稳的情绪，但有时由于团队活力、连续性等考虑，他们被忽略。

63. 更广泛地讲，联合国监察员和调解事务办公室处理的许多案件凸显出，若干职业生涯将结束的工作人员在寻找合适机会时遇到困难。从管理人员的角度考虑，应优先选择可长期提供服务的合格应征人员，这样可以避免频繁公布职位空缺和冗长的征聘过程。从相关工作人员的角度考虑，他们认为本组织不认可长期任职工作人员的附加值以及他们为工作场所带来的机构知识和专门知识。

64. 本组织的实效极大依赖于组织能力，即结合在一起的各种技能、技术能力和专门知识以及工作人员的工作关系。为实现这一目标，本组织必须继续吸引有才能的工作人员并提供良好的职业和发展机会，考虑工作人员的各种经验和技能。

## 建议

1. 需要承认，申请人人数总是超过系统可以提供的员额数量，落选的应征人员可能认为过程不公平。但本组织可以采取增强工作人员对征聘过程信心的步骤，例如更多地参与工作人员的职业发展。流动是一个这样的机制，但需正确、有效地设计和执行，并借鉴已开始这么做的其他联合国组织的最佳做法。

2. 联合国监察员和调解事务办公室认识到，人力资源管理厅按照秘书长鼓励本组织工作人员流动的政策，发起了自愿网络交流倡议。该倡议是一个自愿方案，使工作人员能够在工作网络内，跨部门和工作地点横向流动。联合国监察员和调解事务办公室支持这一倡议，但指出该倡议仅限于各参与部门，应扩展它的范围以包括其他部门和其他联合国机构。应利用取得的经验教训加强该方案，并与工作人员分享成功故事。

3. 在本组织任职十年或更长时间、业绩记录优秀并继续从事其职务的工作人员应得到本组织主动提供的个人咨询，以评估他们未来的职业前景，帮助引导他们的努力。在难民署，2009 年组建了职业管理支助科，提供职业管理服务、确保业绩与职业规划保持牢固联系。建议深入研究难民署的观点，进一步加强、改进整个本组织的专业职业咨询，使其成为员工队伍规划和职业管理的一个固有组成部分。

4. 临时空缺应考虑这样的工作人员，应以全球而不是工作地点为基础公布临时空缺。

5. 新的业绩管理制度应要求，管理人员向工作人员提供辅导和发展支助并清晰了解他们的长处和有待改进的地方。这是管理人员问责的基本组成部分。遵循这一办法的管理人员应得到认可。

6. 在每个部、厅和特派团建立了高级管理小组，其职能之一是协助各自部门的负责人制订业绩和发展战略。要求高级管理小组每年至少将一次会议用于业绩管理，并根据其部门的战略人力资源管理问题，包括培训和继承管理，审查工作人员的发展以及工作人员的职业支助需要。高级管理小组必须按照任务规定开会，并在讨论中审查人力资源问题和人的管理。

7. 向前进。各部门高级管理小组的指定代表应定期举行会议，审查交叉性问题和本组织提供的职业和发展机会。应邀请各基金和方案的代表参加会议，这样做也有助于推动流动和分享最佳做法。

8. 应使管理人员敏感地认识到职业生涯临近结束的工作人员的附加值。应努力确保迅速、有效地进行员工队伍和继承规划。在制订继承规划战略时，应充分利用此类工作人员的丰富知识和机构记忆。例如，可建立监测机制，查明是否存在职业生涯临近结束的工作人员，可以安排他们从事可传授其知识的任务。

9. 联合国监察员和调解事务办公室认识到，除管理人员外，工作人员应积极查找机会、进行职业发展活动、在一定程度上控制自己的职业发展。

### (c) 退休年龄

65. 大量工作人员前来秘书处办公室是因为退休年龄问题。这些来访者从所属工作地点的工作辞职，以在外地或其他联合国机构接受新任命，他们认为自己的退休年龄应根据 1990 年 1 月 1 日后生效的规则确定(即在 62 岁退休)。联合国监察员和调解事务办公室在先前曾提出，这是一个需要考虑工作人员面临的独特情况而加以统一的问题。但行政当局坚持认为应适用 60 岁的退休年龄，因为辞职仅出于行政目的，相关工作人员的服务没有中断一天，其合同安排也没有任何其他变动。许多工作人员向管理评价股寻求正式补救办法，该股确认对 1990 年 1 月 1 日后重新加入本组织的工作人员，适用的退休年龄应为 62 岁。

### 建议

本组织应提供清晰指导，说明在哪些情形下 62 岁退休年龄可适用于先前服务没有中断、在 1990 年 1 月 1 日后重新加入本组织的工作人员。还应确保政策在整个系统得到承认。

**(d) 背景调查**

66. 在秘书处以及各基金和方案，背景调查是一个令人关切的问题。据说调查过程繁琐、耗时并常常需要申请人积极参与，申请人常常未被告知他们所列人员的证明未被收到。完成背景调查可能耗费数月时间，严重拖延征聘程序，影响管理人员不辜负秘书长在人力资源行动计划中概述的期望的能力。

**建议**

1. 应在寄送录用通知书之前，完成背景审查。若因证明人没有答复而出现拖延，应告知应征人员以进行适当后续活动。
2. 应发放进行背景审查的统一准则，其中包括如何解释准则和审查过程应该完成的时限。
3. 应加强现有专门人力资源服务，它们当前缺乏在全球进行背景调查的人力和能力。替代办法是，可以把进行背景调查的权力下放给全系统的执行办公室或其他确定的最合适机构(如专门中心)。
4. 一个组织进行的背景调查应得到联合国系统其他实体的承认。一方面，必须要维持此项工作的保密性；另一方面，背景调查和相关数据上网可减少过程中的延误。

**(e) 2009 年 7 月 1 日执行新合同改革**

67. 在新合同模式中引入的临时任用引起了关切，因为一方面工作人员期望服务更长时期，而另一方面本组织出于业务需要，希望能有办法在工作繁重期间，或为执行特别项目，征聘工作人员。管理人员通常更愿意留住这些工作人员，因为他们已获得经验。

**建议**

1. 需要兼顾本组织的业务需要和临时工作人员的期望。尽管此类任用可使本组织有效管理短期业务需要，但管理人员启动此类征聘时需谨慎行使下放的权力，因为此类征聘势必会使合同持有人产生期望。
2. 应向临时工作人员明确说明其合同的相关限制。

**2. 评价关系**

68. 2009 年，提请联合国监察员和调解事务办公室注意的问题有 21%与评价关系有关，在秘书处(16%)以及各基金和方案(21%)的来访者中，它是第二大类最普遍的问题，也是难民署最大的问题类别(31%)。管理人员与下属之间的人际差异是产生问题的一个主要原因，处理的案件凸显管理人员和工作人员都关切的问题。争议法庭的裁定似乎证实存在良好管理做法标准过低的事例。

### 工作人员或管理人员问责

69. 一方面，对主管有意见的工作人员报告，管理人员的期望不总是充分或清晰地转化为工作计划或传达给工作人员。在这样的案件中，相关来访者表示，管理人员没有协助工作人员清楚了解自己的长处、需要改进的地方或职业成长。在考绩工作期间，这一问题变得更加复杂，据报告，管理人员没有及时反馈，或事先没有与相关工作人员进行任何交流，便利用周期终了评价正式表达关切。

70. 另一方面，对其监管的工作人员有意见的管理人员报告，他们经常没有适当工具或支持来履行自己的职能。在若干案件中，新任命的管理人员得不到其监管的工作人员的必要配合，他们认为这种状况经常导致团队内出现滋扰、分歧和紧张。在申请职位的代理主管或二把手没有得到职位并造成工作人员抵制新管理人员的时候，这种现象很普遍。

71. 联合国监察员和调解事务办公室使用团队干预和调解这两种争端解决程序，协助认为自己处于上文所述类型局势的管理人员和工作人员。

72. 管理人员还报告，关于需要发展的能力领域的反馈有时被持异议者认为是骚扰或滥用权力。因此，管理人员关切的主要问题是，他们需要得到进行管理和履行职责的必要工具和支持，无须担心诉讼或自动进入考绩抗辩程序。

### 建议

1. 本组织应利用管理和领导发展方案获取的经验以及内部监督事务厅和审计的建议等，为核心职能的工作人员提供更具针对性和定制的培训，同时继续为所有工作人员提供发展机会。应持续监测管理人员参加此类培训后的业绩，以评估此类培训的影响。

2. 当一名新管理人员上任时，应及早启动适当的概况介绍和上岗培训。此外，应在开始时进行团队建设活动，确保顺利过渡。在查明有工作人员问题时，应制订监测机制。

3. 在任命一名新管理人员时，还应特别关注作为代理主管的管理人员的职业生涯管理。

### 3. 组织、领导和管理

73. 这一问题类别中的问题涉及除其他外，组织气候、变化管理以及与组织的领导能力和管理方式有关的问题。2009年，提交联合国监察员和调解事务办公室的7%的案件涉及组织、领导和管理问题，即3%来自于秘书处工作人员，16%来自于各基金和方案，不到2%来自于难民署。

74. 办公室注意到，在整个组织已建立各种领导能力培训方案，但尽管其中许多为强制方案，参加的人仍很少。

75. 秘书处工作人员提起的此类案件与领导不力有关，如称高级管理层未能指明关于方案交付和人的管理的方向。应该指出，作为管理改革的一部分内容，秘书处正在摆脱侧重评估和考绩的做法，转而关注全面的业绩管理，包括业绩改进、工作人员发展、培训、交叉培训、多方位系统、360 度和定期的业绩反馈。在先前报告中，联合国监察员曾建议建立 360 度管理评价制度等必要机制，以便妥善评估有效使用受托管理权力的情况。

76. 在各基金和方案中，有人指出，联合国争议法庭的裁定似乎证实存在良好管理做法标准过低的事例。此外，裁决指出，需要对人的管理和冲突管理采用更慎重的办法。办公室确认为改进管理技能和做法付诸的努力，包括高级管理层的回应、辅导、培训、讲习班和两个组织采用的全球工作人员调查等全球性评估。

77. 难民署对管理层学习活动、管理人员 360 度反馈活动、建立尊重工作人员的工作场所行为守则的培训和理解权力关系等活动进行了大量投入。

### 建议

1. 由于工作的紧迫性，管理人员参加领导能力培训方案通常存在困难，应为他们参加培训提供便利。
2. 各组织可作为惯例，鼓励所有工作人员和管理人员在管理问题显现时，采用非正式方式努力化解冲突。
3. 管理人员负责为其工作人员提供一个和谐的工作环境，因此，应提醒他们有责任及早处理管理不善的冲突。应为各股和科组织解决冲突培训，考虑到它们的具体需要。

### 4. 法律、管控、财政和遵守纪律

78. 按照联合国监察员和调解事务办公室在报告中适用的国际监察员协会制订的准则和问题类别，没有得到处理、可能给本组织或其成员带来法律风险(金钱损失或处罚)的问题、关切或麻烦属于这一类别。此类问题包括骚扰、歧视、报复和调查或纪律程序。

79. 2009 年，提请联合国监察员和调解事务办公室注意的问题有 10%涉及法律、管控、财政和遵守纪律案件，即秘书处为 8%，各基金和方案为 11%，难民署为 11%。

#### (a) 骚扰或滥用权力

80. 联合国监察员和调解事务办公室继续收到涉及各种形式骚扰的案件，包括滥用权力和性骚扰。相关工作人员请求更严格地执行秘书长关于这一专题的公报(ST/SGB/2008/5)。这种状况还凸显出，需要对管理人员进行培训并使他们更加注意此类关键问题。

81. 若干工作人员还抱怨“惯犯”现象，即对于缺乏人际交往技能的管理人员，在问题出现时，不是进行问责，而是把他们从一个联合国办公室调动到另一个联合国办公室。

82. 各基金和方案的行政首长已发出强有力的信息，说明不容忍骚扰和滥用权力行为。确保及时、有效和充分地执行这些指示面临的困难仍是一个挑战。

#### 建议

1. 所有部和主要厅应制订标准作业程序，以迅速处理涉及秘书长 ST/SGB/2008/5 号公报所述骚扰、歧视或滥用权力的指控。

2. 引入关于骚扰的网上培训方案是一个好开端，特别是在全球影响到更多受众。但需要在各种调查小组、监督厅审计等方式总结的经验基础上，加强和提高该方案，并辅之以管理人员亲身参加的培训。

#### (b) 调查延误

83. 若干工作人员还表示，关注调查本身存在的延误以及此类延误对其职业发展和合同状况产生的影响。对于许多工作人员，调查期间的焦虑以及调查对家庭生活的影响令其无法忍受。本组织应处理调查中的延误，确保调查迅速结束，以便工作人员不会过度遭受煎熬、蒙羞或经历旷日持久的调查程序。

#### 建议

1. 调查小组和维持和平特派团行为和纪律小组完成调查应有时限。调查最多应在三至六个月内完成。

2. 应将调查过程中采取的步骤告知投诉的工作人员和被调查的工作人员，或向他们提供调查状况的反馈信息。这么做还可避免投诉人认为本组织没有采取任何行动。

#### 5. 报酬和福利

84. 2009 年在联合国监察员和调解事务办公室内提出的问题中，13% 涉及到报酬和福利，是秘书处(15%)、基金和方案(12%)以及难民署(9%)来访者所提问题数量中的第三位。

#### (a) 没有连贯实施有关应享权利的细则

85. 来访者关切的是，各部门内部、各工作地点之间支付应享权利/福利的情况，或在解释有关这些应享权利的政策方面，并没有保持连贯性。同一工作地点的各机构在支付应享权利方面也不一致。工作人员往往没有被告知是否有资格领取应享权利或如何计算这些应享权利。



86. 在基金和方案, 来访者对在确定工作人员的应享权利方面存在程序或计算不正确的问题继续表示关切; 现在这已引起该办公室的关注。各机构在解释政策时必须保持一致, 以方便处理变更国籍和收养孩子等问题。

#### 建议

1. 各组织不妨提高人力资源审计的频率, 以协助各国家办事处确保加强人力资源管理和该领域的授权的一致性, 并更好地遵守适当的程序。此外, 应审查工作人员对应享权利最经常关切的问题。应提供有关这些问题的简报。
2. 应当建立适当的机制, 以确保在本组织内连贯适用应享权利。
3. 更广泛地说, 有必要确保全系统统一适用报酬和福利。因此, 应继续探讨各机构统一应享权利的可能性。
4. 各机构在解释政策时必须保持一致, 以方便处理变更国籍、双重国籍的所涉影响以及收养孩子等问题。

#### (b) 应享权利的时间限制/启动应享权利支付过程的责任

87. 工作人员细则 3.16 规定可追溯既往支付津贴、福利等。工作人员因报销被拒也产生一些应享权利的问题。来访者明确指出, 一方面, 他们并不了解其应享权利, 但另一方面, 在他们后来发现同事得到这些福利时, 他们才得知已错过提交报销的一年期限。

88. 来访者还对其报销偿还(包括养恤金福利)的处理时间表示关切, 往往有必要前往监察员办公室确定报销处理状况。

89. 据指出, 人力资源管理厅正在简化有关福利和应享权利支付的业务流程, 企业资源规划将进一步实现增效成果、简化手续和迅速处理。在过渡时期, 提出以下建议:

#### 建议

1. 所有工作人员应充分了解自己的应享权利, 包括任用后可能适用的应享权利(流动和艰苦条件津贴、一次性领取派任津贴等)。只要存在应享权利, 都应自动支付给工作人员, 工作人员在为期一年的可追溯时限内提出要求都不应受到惩罚。目前未决的案件应包括在其中。
2. 应规定领取应享权利的时限, 人力资源办事处应指定协调人, 工作人员可向其了解信息或报销的处理状况。

## 6. 安全、卫生保健、福利、精神压力及工作/生活

90. 安全、卫生保健、福利和环境案件占有提交给综合办公室的案件中的 3%，即秘书处 4%、基金和方案 2%及难民署 3%。2009 年上访联合国监察员和调解事务办公室的人中，75%是总部以外的人员。外勤业务以及外地或国家办事处的环境往往给人带来精神压力，每天都影响到个人和团体。

### (a) 外地与精神压力有关的环境

91. 在外勤业务中，大量工作人员在安全和安保始终令人担心的环境中工作和生活。在这方面，联合国伊拉克援助团、联合国阿富汗援助团和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动特别有精神压力。有人指出，这种有精神压力的环境对工作地点产生影响，往往会加剧冲突。如果发生人为和自然灾害，情况会变得更棘手。

92. 虽然本组织已建立机制，为每天在被胁迫和恶劣的条件下工作的人员提供辅导；辅导服务需求与个别外地行动在确定用于提供心理压力辅导员服务的资源的整体一致性之间明显脱节。往往会招募联合国志愿人员来填补空缺，满足向工作人员提供辅导的需要。他们的服务得到承认，但各特派团需更加重视这一重要领域。安全和安保部事件应急反应管理股目前正在开展基准测试工作，以协调和简化外勤业务员工辅导员的征聘工作。现有政策必须全面执行，并适当提供辅导服务。

93. 来自外勤业务的案件也表明，福利的需要被忽略，虽然有强制性政策，但这些政策往往得不到切实落实。即使管理人员公开承认福利方案的重要性，但却没有充分采取可持续的措施，确保各特派团确立这些方案。往往是由志愿者决定组成福利委员会，因此其结果各不相同。

94. 向工作人员提供的辅导、医疗服务等各项服务需纳入一个更大的卫生保健管理系统，以便带来协同效应，并确保所提供服务保持一致。

95. 在基金和方案方面，需更认真和系统地推行有利于促进更好的工作与生活平衡的政策。有些国家办事处的工作人员显示出其精神压力程度高。没有保障、担心个人的福利以及工作变动或合同修改所带来的困扰对工作地点生产力和士气产生影响。此外，持续滥用权力所带来的心理后果也令人烦恼，监察员直接观察了由于每天与被指控的骚扰者接触而导致心理健康下降的情况。

### 建议

1. 建议加强现有全系统的辅导服务方案，为我们的工作人员(特别是从事外勤业务)提供适当的资源，以确保连续性、一致性和足够的后续行动。尽管有关工作人员辅导服务是有规定的，但却缺乏人力和设备来应对这一工作量、日益复杂的案件和必要的后续行动，包括应对由于不同原因撤离各自

工作地点的个人。还建议在关闭业务时，应全面提供工作人员心理辅导服务，直至任务结束为止。此外，各特派团应确保现有福利政策得到妥善执行。

2. 本组织务必继续提高能力，在特定时期以战略方式收集资源。同样重要的是，要长期提供这些资源，而不只是在灾难发生时。包括外部的当地辅导员网络的辅导员移动小组应得到加强、部署并定期轮换到不同区域，包括到不带家属的工作地点。

3. 为配合当地的救济工作，并确保工作人员的福祉及任何与就业有关的问题得到迅速解决，还建议联合国监察员和调解事务办公室为此目的部署监察员应急小组。本报告第五节将进一步阐述该提议。

4. 可邀请全球范围的医务部门分享其有关在外地一级目睹工作人员提出关切问题的经验以及自己如何解决这些问题的建议。

5. 联合国监察员和调解事务办公室承认现有方案和举措所带来的价值，如秘书处的工作人员外联支助方案，这是秘书处和总部以外各办事处的一个同侪网络，为可能遇到挫折和其他形式的精神压力的工作人员及其家属提供情感支持。各基金和方案的快速反应机制也提供类似服务。难民署设有员工福利方案，是外地一级同侪支助工作人员网络，也是正在发展的工作场所尊重工作人员问题顾问网络。这些都是应保持和加强的良好做法的例子。

6. 本组织应确保定期对工作人员全面实施强制性培训，以应对外勤业务的紧张工作环境。本组织也不妨考虑在外地管理职位面试过程中，将精神压力管理战略作为其中一项能力来测试。

7. 作为实施的政策事项，预计所有外勤业务都将设有工作人员心理辅导员，虽然在委员会实施似乎不可能。应促进各外勤业务的工作人员心理辅导员之间进行协调，并编制一份提供服务的所有工作人员心理辅导员的名单。也有更多地利用派驻当地的心理压力辅导员，因为了解特派团所在地区的文化和语言。

8. 应在本组织系统地实施有利于促进更好的工作与生活平衡的政策，并鼓励管理人员为这一工作提供便利。

#### (b) 创伤和危机后护理的覆盖范围：最新情况

96. 正如先前的报告 A/62/311 和 A/64/314 所提到的，联合国监察员极力敦促更加关注幸存者和死亡人员家属在危机后的和长期的需求，并为此目的建立一个特别机制。突发事件应急响应管理股将为此而努力，并应获得持续的支持。令人满意地注意到，当时设立了工作人员人道主义事务工作组，以便考虑本组织在遭到恶意攻击之后如何以更一致的方式作出反应。

97. 联合国监察员先前支持工作人员人道主义事务工作组的建议，即设立一个单位，专门负责从业务和政策的观点出发，向幸存者和身亡工作人员的家属不断提供支助。从过去七年中的重大事件中汲取教训，秘书长落实这一建议，在人力厅设立一个专门的应急准备和支助股，这是非常值得欢迎的步骤。

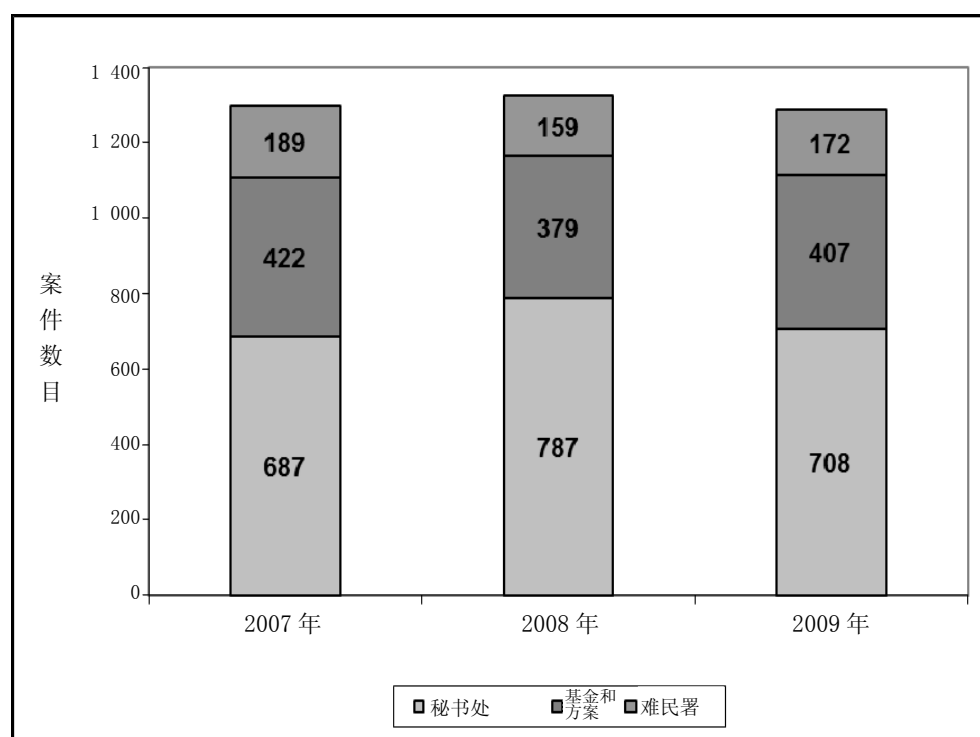
## 四. 统计资料

### A. 案件数量

98. 联合国监察员和调解事务办公室的案件总量仍很高。<sup>5</sup> 这部分反映了人们越来越认识到非正式解决手段的重要性以及其服务需求增加了。推动这一趋势的其他因素包括该办事处的外联活动及其跟踪记录。区域分支机构的设立和人员配置应有助于更多的工作人员获得该办公室提供的服务。

图 2

2007 年至 2009 年期间为秘书处、基金和方案及难民署开始处理的案件数量趋势



99. 2009 年，开始处理秘书处办公室 708 个案件；基金和方案 407 个案件以及难民署 172 个案件，在上一个报告所述期间，还继续与 64 名来访者接洽。

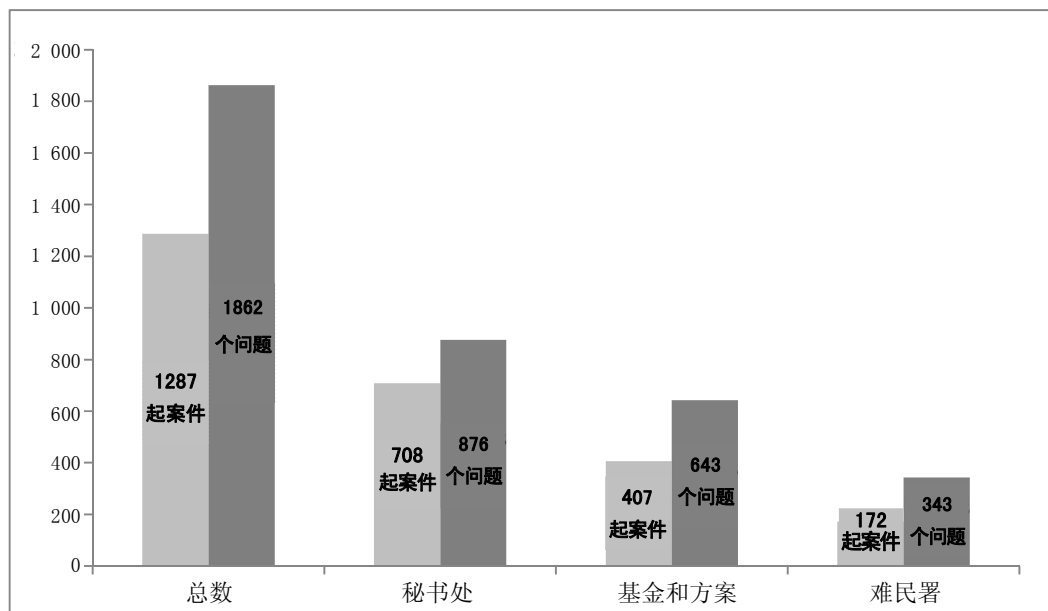
<sup>5</sup> “综合办公室”或“综合联合国监察员和调解事务办公室”指的是为秘书处、基金和方案及难民署提供服务的整个联合国监察员和调解事务办公室。

100. 本报告所述期间是过渡时期，期间通过了与新的问题分类计划、设立区域分支机构和设立调解服务机构。这些变化促使解决争议的效率得到提高。现在对来访者的问题的界定和记录，其明确程度高于以前的方法，联合国监察员和调解事务办公室提供的协助变得多样化和分散。

101. 在报告所述期间，该办公室注意到复杂、多问题冤情的案件增多。就与精神压力有关的健康问题、精神和肉体痛苦等心理作用、缺勤、病假、情绪分离以及工作人员工作上无法尽职而言，无论部分非正式或正式解决，这些复杂案件的处理都是昂贵的。本组织可努力提高工作人员认识管理不善的冲突所产生的不利后果，并可考虑跟踪与冲突有关的数据，如病假缺勤和工作人员的更替情况。

图 3

联合国监察员和调解事务办公室受理秘书处、基金和方案及难民署的每一案件的问题数目(总数)



102. 该办公室整体受理的每一案件的问题平均数目约为 1.5 个，从秘书处 1.2 个到基金和方案 1.6 个以及难民署 2.0 个(图 3)。除了来访者的精神压力程度和焦虑之外，很多案件需要有综合的政策和程序来处理，而这些政策和程序又随时改变，且没有在各组织连贯实施。案件处理的复杂程度之高，需要有很高的技能，也需要更多的时间来解决。

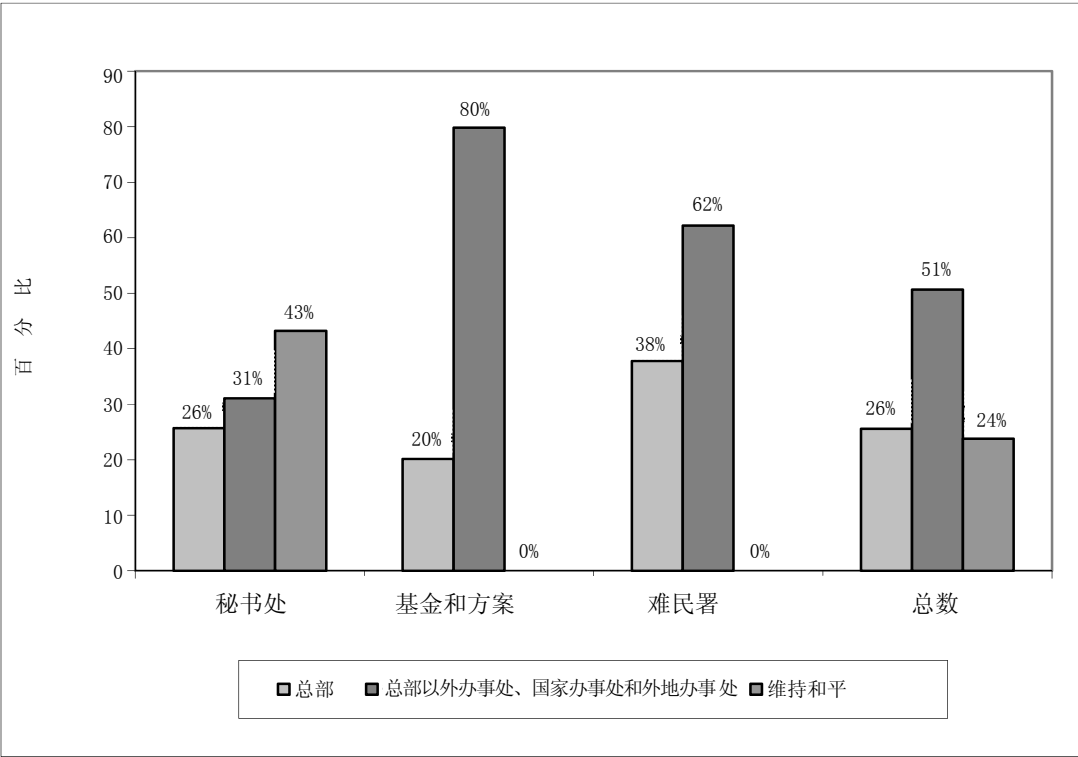
B. 人口统计

联合国监察员和调解事务办公室按办公地点类型分列的案件数目

103. 秘书处办公地点类型有纽约总部(总部)、总部以外各办事处及维持和平/特别政治特派团。基金和方案的办公地点类型有哥本哈根和纽约总部及国家办事处,难民署有日内瓦总部和外地办事处。图 4 显示按秘书处、基金和方案及难民署之间各不同办公地点类型分列来访者的情况。下文图 2 涉及秘书处基金和方案及难民署各自的具体情况。从联合国监察员和调解事务办公室整体来看,总部办公地点的来访者只占四分之一,另外 24%的来访者来自维持和平或特别政治特派团。来访者大多数(51%)来自总部以外办事处、国家办事处或外地办事处。

图 4

按秘书处、基金和方案及难民署的办公地点类型分列案件的百分比和总数



104. 按办公地点类型所列秘书处来访者的分布情况与秘书处的人员分布情况并不完全相称。具体来说,秘书处的人员中,17.5%是总部工作人员,而上访该办公室的秘书处总部(总部)人员却占秘书处所有来访者的 26%。同样,总部以外办事处的秘书处人员占 27.5%,而总部以外办事处的来访者却占 31%。最后,维持和平/特别政治特派团占秘书处人员的 55%,但维持和平/特别政治特派团的来访者却占秘书处来访者的 43%。必须再作努力与维和人员接触;在喀土穆和金沙萨设立区域监察员必将对后一阶段产生重大影响。

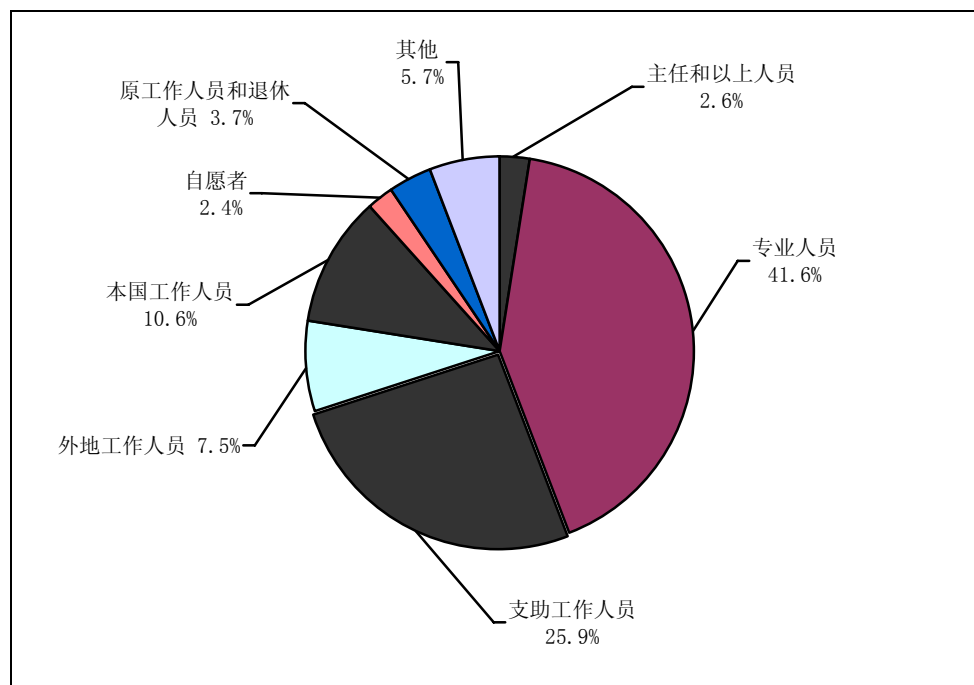
105. 在各基金和方案的来访者所提的案件中，80%的案件是国家办事处的来访者提出的，20%是总部各地点的来访者提出的。这反映了面向外地的组织的现实情况，与前几年的结果相符，表明该办公室努力满足国家办事处提出的请求。然而，与外地办事处的联系和外联仍然受制于资源问题。在本报告所涉期内，该办公室只访问两个区域，其中包括 5 个国家。

106. 难民署来访者中，38%来自总部，外地办事处各地点占 62%。这与 2008 年以前观察到的情况相反。总部来访者减少可能是由于总部在经过一段时期的调整之后情况更加稳定，而外地工作人员来访者可能是由于监察员对外地的访问增多以及人们对监察员办公室的作用和职能有更多的认识。如 2009 年年底，难民署和世界粮食计划署(粮食署)为来自东非四国的工作人员联合举办工作场所尊重工作人员问题顾问的培训。该方案是根据世界银行的良好做法模式制订的，其中涉及由同僚提名值得信赖的同事，由监察员办公室举办讲习班，并随后提供支助。工作场所尊重工作人员问题顾问是在自愿基础上在外地一级向其同事提供服务，及时和有效地帮助他们决定如何处理工作中存在的问题。计划在 2010 年继续实施该方案。

#### 联合国监察员和调解事务办公室内的职业类别

107. 在上访监察员和调解事务办公室的人中，专业人员这一职业类别的所占比例最大(占 41.6%)，其次为支助工作人员(占 25.9%)。向该办公室寻求服务的其他职业类别所占比例较小，尽管其中有些职类的所占比例也在增加；如各特派团的本国工作人员以及为基金和方案工作及难民署在外地的工作人员，他们在 2008 年占来访者中的 7%，2009 年占 10.6%。以下图表 5 显示整个办公室的数据，全面反映出联合国系统上访该办公室的职业类别。图表以下各段落载有秘书处、基金和方案及难民署的详细情况。

图 5  
按职类分列的联合国监察员和调解事务办公室来访者百分比



108. 秘书处有一个特殊的职业类别：外勤工作人员是专门在维持和平和特别政治特派团从事工作的国际支助工作人员。外勤工作人员占秘书处来访者总数的14%。

109. 在基金和方案，情况与过去一样，大多数案件(2009年占60%)是专业工作人员和以上职类人员提出的。

110. 在难民署，与往年一样，本国工作人员以及专业和以上职类的工作人员的所占比例高于一般事务类别；有23名资深同事(P-5和以上职类)与该办公室接触进行保密咨询，其中或涉及其自身关切的问题，或涉及作为管理人员关切的问题。

### C. 联合国监察员和调解事务办公室按办公地点类型分列的问题

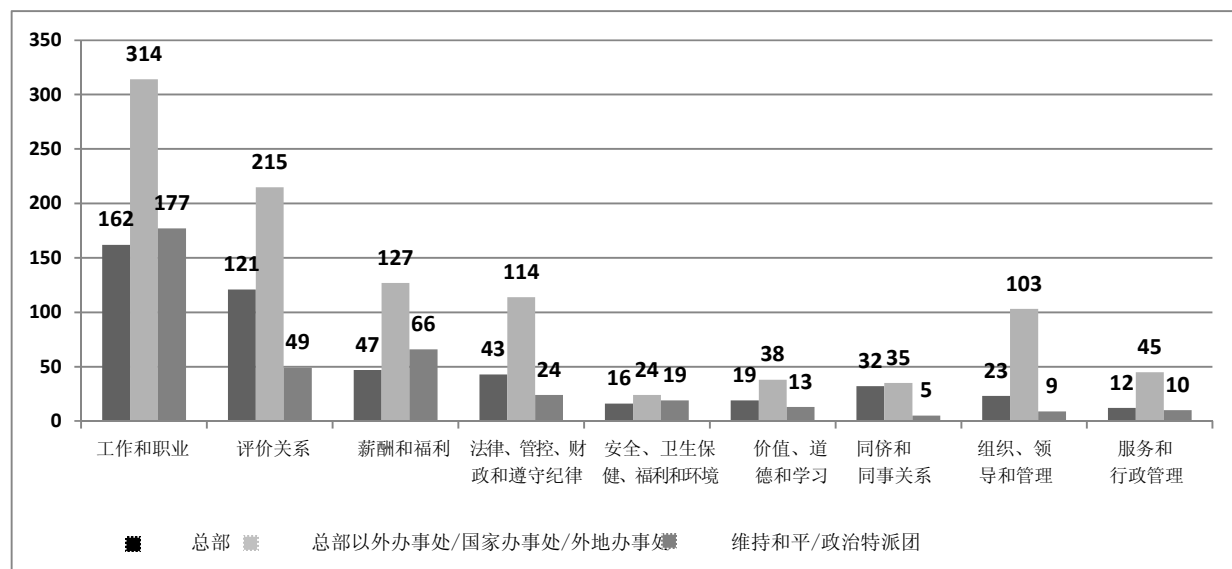
111. 上述不同类型办事处的问题模式相当一致。所有三个类型的办事处的来访者向监察员和调解事务办公室提出最多的问题类别是工作和职业问题。在总部以及总部以外办事处/国家办事处/外地办事处，提出最多的第二类问题是评价关系。但在维持和平特派团或特别政治特派团方面，提出最多的第二类问题是薪酬与福利，评价关系排第三类。在总部以及总部以外办事处/国家办事处/外地办事



处，提出最多的第三类问题是报酬与福利。所有三个类型的办事处提出最多的第四类问题是法律、管控、财政和遵守纪律，第五类是组织、领导和管理。<sup>6</sup>

图 6

联合国监察员和调解事务办公室按办公地点类型分列的问题类别



112. 秘书处同往年一样，外勤工作人员提出的案件数目最多，涉及工作和职业。许多案件涉及从一合同模式转为 2009 年 7 月 1 日起生效的新制度规定的另一合同模式。在 2009 年 7 月 1 日之前，许多案件涉及晋升决定延误的问题，也有涉及申请特别职位津贴遭拒绝的问题。

113. 在基金和方案，来访者觉得一些国家办事处的人力资源管理不尽人意。可能需要对人力资源进行更多的审计，这将有助于确保加强一致性和遵循正当程序。本报告所述期内处理的案件，80%来自国家办事处，20%来自总部各地点。这反映了面向外地的组织的现实情况，与前几年的结果相符。

114. 与 2008 年相比，难民署总部和外地工作人员 2009 年在提出问题的频率和类型方面存在的差异似乎没有那么明显，就这两类办公地点而言，评价关系以及工作和职业这两类问题相对较多，所有其他问题要少得多。

#### D. 联合国监察员和调解事务办公室按办公地点类型分列的性别分布情况

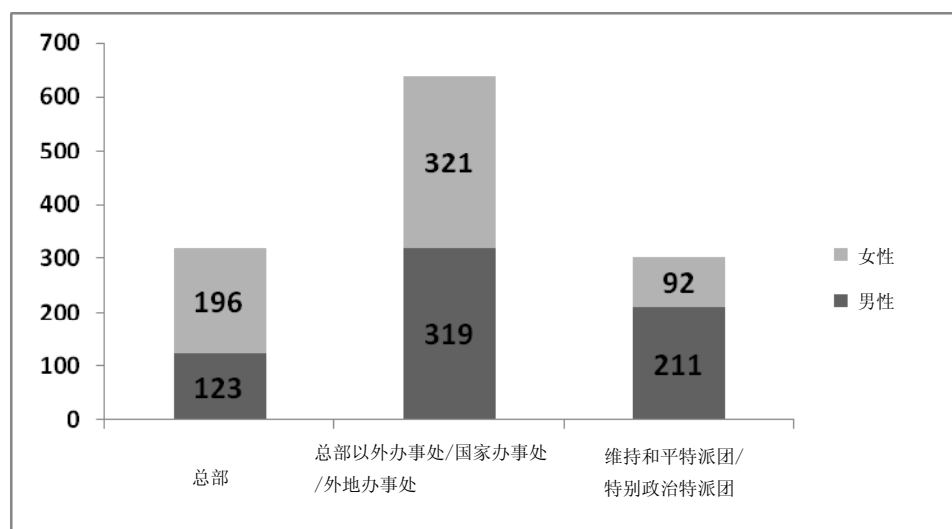
115. 在总部各地点上访监察员和调解事务办公室的人中，61%为女性。其他类型办事处的女性所占比例较低。在总部以外办事处(秘书处)、国家办事处(基金和方案)以及外地办事处(难民署)，来访者中 50%为女性，而维持和平特派团或特

<sup>6</sup> 有关所有各类问题的信息见本报告第三章。

别政治特派团的女性占 30%。今后只要有值得注意的模式出现，该办公室将就各地点男女性提出问题的类型提供进一步统计和相关的分析。

图 7

按办公地点类型分列男女来访者的人数<sup>a</sup>



<sup>a</sup> 本图表的案件数目可能与本报告从其他地方引用的数目不同，因为有些案件是集体提出的；没有收集性别分类数据。

116. 在报告所述年度，该办公室接待了来自秘书处的 401 名男性来访者和 292 名女性来访者。在报告所述期间晋升和与职业有关的案件占男女来访者提出的关切问题的大多数。除此之外，个别问题是女性来访者特有的。维持和平特派团有不带家属的性质。这就意味着许多育龄工作人员不得不牺牲自己的联合国事业，离开本组织去追求家庭生活。许多工作人员向该办公室求助如何在致力于联合国的工作与同样平衡的家庭生活之间进行平衡。

117. 在基金和方案方面，尤其是妇女提出的冤情涉及在结束学习假之后重回劳动队伍的问题。许多工作人员在经主管同意休学习假，其选择的课程不仅会提高自身的职业前景，而且也有利于本组织。来访者表示，休学习假的工作人员很难重回组织。在极端情况下，工作人员发现其合同在休学习假期间没有得到延续。

118. 在难民署，与该办公室联系的女性多于男性，这与往年的情况一样。按年龄和性别分类，来访者人数最多的群体是年龄介于 30-39 岁的妇女、年龄介于 50-59 岁的男子和年龄介于 40-49 岁的男子。与 2008 年一样，有 4 个(混合)来访者群体一道提出八个问题。其中一个群体是总部的，其余 3 个群体是外地的。

## 五. 鼓励以非正式方式解决工作场所纷争的奖励措施

### A. 背景

119. 大会第 63/253 号决议(第 20 段)请秘书长考虑并向大会第六十五届会议提议采取哪些措施,以鼓励谋求解决争端的雇员将争端提交监察员办公室协助调解。本节所概述的提议是 2010 年 6 月在贝鲁特举行的工作人员和管理当局协调委员会会议上由监察员提出的,各方反应良好。

120. 有了新的内部司法系统,联合国正在增进并进一步支助通过非正式手段来解决内部冲突的组织文化。联合国监察员和调解事务办公室正在同高级领导层、管理层和工作人员协会协作,鼓励通过调解和监察员事务、以非正式方式解决。该办公室重视所有各级工作人员和管理层的积极支助,他们在转向新的组织文化的过程中发挥了作用。

121. 虽然已作出若干项改进,大会改革带来了有力的推动,秘书长、常务副秘书长和高级领导层以及(总体而言)工作人员代表提供了有力的支持,非正式系统在未来的岁月里将继续进取。然而,必须要克服若干挑战,才能让非正式解决成为解决争端的上佳办法。

122. 本报告指出,工作人员越来越多的利用正式司法程序,因为他们认为能够更快地解决问题并获得有约束力的裁定。本报告的数据也表明,有更多的工作人员正在寻求以非正式途径解决,因为他们选择以协作的方式、较不正式地解决问题。然而,有些管理层人员依然不太愿意参与非正式进程。必须认识到,工作人员通过利用非正式解决进程,可以以保持对解决争端进程保持控制的方式来解决。没有访问者的同意,监察员不能启动任何行动或实施备选办法。同样,调解人员不能够启动调解程序,也不能把解决办法和协定强加给各当事方。虽然有些案件(如欺诈)通过正式系统解决(如通过内部监督事务厅)更为妥当,但是,人们广泛认识到,采用非正式的解决方法可能是正式申诉机制之外的有效而合算的替代办法。

123. 综合办公室在 2009 年 7 月 1 日到 2009 年 12 月 31 日期间收到的案件总数中,79%并没有提交到联合国争议法庭。联合国监察员和调解事务办公室在协助工作人员理顺其工作关系方面,常常从一开始就防止作出受争议的行政裁定。在另一种情形下,如果确实作出了受争议的行政裁定,监察员的参与和调解处的参与,则可能防止采取正式的行动,并在作出正式行动后、以和好的方式解决案件。

## B. 挑战和建议

### 需要提高认识

124. 使用正式的解决争端办法方面，有一条重要的激励措施，即：提高参与内部司法系统的所有利益攸关方对非正式争端解决的广度和深度的认识。由于保密性的制约，同处于公众领域的正式系统相比，非正式办法的益处较少为人知晓。

### 建议

1. 非正式解决冲突办法的益处应当不仅由联合国监察员和调解事务办公室加以澄清和宣传，而且应当由高级管理人员这样做；常务副秘书长对各部门的首长就是这样做的。联合国可以提高工作人员对管理不当的冲突之消极后果的认识。其中一些益处有：增进权力平衡；在别无他途的情况下，提供解决问题的场所；限制对工作关系之损害的潜力；对事情处理的过程保持控制；减少把事情提到高级管理层的需要；加强沟通技能；以及联合国进一步加强能力，以符合善治、联合国的价值观念和较高层目标的方式采取对策。

2. 建议法庭和其他的正式机制统筹其政策和术语，把案件交由“非正式解决”（而不是简单地“调停”或提交“监察员”），从而能更多地利用所能得到的广泛服务，并可以针对所涉问题，找到最合适的解决争端办法。

3. 此外，为了设立更强有力的协调一致的转交机制，建议联合国所有处理解决冲突问题的单位在其材料中都要提到联合国监察员和调解事务办公室的服务。

4. 该办公室打算向参与修订政策的伙伴们更定期地通报系统性的趋势和格局，确保能更迅速地采取改正行动，并向一般工作人员作此通报，以取得他们对非正式进程的信任和信赖。

5. 此外，建议各部门同联合国监察员和调解事务办公室这一协调中心协作，抓住联合国系统性问题，并提交给大会。同样，按照职权范围，<sup>7</sup> 在拟作重大政策变化时，可以咨询联合国监察员和调解事务办公室，因为该办公室对全联合国系统的问题都有认识。

### 处理非正式解决办法的自愿性质

125. 同联合国监察员和调解事务办公室的沟通是自愿性的。常有某当事方不太愿意来参加的事。而在正式系统中，各当事方按规定必须这样做。

<sup>7</sup> 职权范围(ST/SGB/2002/12)第3.1条指出，监察员可以在其经验可能证明是有益的情况下，在政策问题上提供咨询。

## 建议

为了优化利用非正式解决冲突办法的自愿性质，建议联合国强调鼓励管理人员在有人找他们非正式解决某事时，同联合国监察员和调解事务办公室合作。这也将有助于鼓励其他方面努力地考虑非正式解决办法。

### 方便各方面利用联合国监察员和调解事务办公室的服务

126. 联合国监察员和调解事务办公室最近为工作人员举行了当面参加的方案，表明此种方案的影响。从所收集到的反馈来看，94%以上的答复者表明，由于当面干预的结果，他们更有可能寻求非正式的解决办法，而不经由正式的申诉渠道。此外，该办公室在本报告中注意到，在最近访问那些由该办公室向工作人员提供当面干预措施的维持和平地点时，大约 80%的案件(其中一些案件拖了差不多一年)在小组离开访问团之前就得以解决。大会期盼向总部以外工作人员提供更多机会，使之能当面利用联合国监察员和调解事务办公室的服务，从战略角度而言这是经过深思熟虑的，而且又很有效——这一点越来越清楚。

127. 目前，并没有划拨额外的经常预算经费允许监察员进行当面干预，因为该办公室还在利用其扩大前的旅费预算进行运作。大会还在世界上设立了七个区域办事处，从而承认权力下放乃是在实地提供有效、及时的非正式解决争端的最终手段。然而，让监察员和调解人员前往其区域的实际地点可不容易，因为财务方面存在制约，尤其是在没有预见到必须这样做的情况下。为了方便大家利用联合国监察员和调解事务办公室的服务，可以部署由综合办公室内工作人员组成的迅速反应小组，必要时包括区域监察员和调解人员。目前，只是在小规模上这样做，因为秘书处内的办公室是按照其扩大前的旅费预算运作的。

## 建议

该办公室拟发展并部署监察员关键反应小组，以便在有需求时，能更好地对其选民的需求作出回应。各小组将(a)对实地的危机和问题作出迅速回应；(b)把回应同用以在实地散发的教育材料相结合；以及(c)酌情提供辅导、团队建设和解决冲突培训方面的后续工作联系人。应当考虑适当地提供经费，以便在必要时设立监察员关键反应小组。

### 提高处理冲突的能力

128. 所有各级工作人员而对非正式系统(以监察员办公室为中心)能为他们提供什么见解不一。这是因为对于监察员的作用也有不同的看法。监察员并没有决策权，因此，有些人，尤其是在工作人员方面，认为他们通过正式系统能够获得较快和财务方面有利可图的解决办法，从而忽略了非正式解决方法的长期和可持续的益处。其他人，尤其是在管理层方面，认为监察员是为工作人员讲话的，低

估了冲突得不到解决的后果以及会对工作人员士气造成的影响，也忽略了监察员工作所遵循的中立性和独立原则。

### 建议

1. 教育是利用非正式系统的重要组成部分，因此，联合国监察员和调解事务办公室可以同各人力资源办事处合作，在沟通和解决争端技能方面提供培训，专门着眼于向管理人员提供处理其级别上的冲突的技能，不让冲突走到正式阶段。

2. 此外，联合国监察员和调解事务办公室在总部和海外所开展的小组干预活动和建设小组的工作也十分有效，但缺少定期这样做所需的人力和经费。

### 及时、迅速地解决问题

129. 工作人员常常认为，正式系统为他们提供迅速的解决办法。虽然管理人员按规定必须遵守正式系统所定时限，但就非正式解决方案而言，情况则不然。工作人员细则 11.2(c)、11.2(d) 和 11.4(c) 允许在案件提交非正式解决时，延长最后期限。此外，在提出强制执行解决冲突协定方面缺乏连贯性。联合国争议法庭规约第 8.2 条和该法庭程序规则第 7.4 条都规定，如果解决协定没有提到通过调解达成的协定的执行时限，那么，当事方就可以在签署该协定之日起的三十天后提出强制执行解决协定的申请。工作人员细则 11.1(d) 规定，如果解决协定没有提到通过调解达成的协定的执行时限，当事方即可在调解协议签订后第三十个历日起算九十个历日内，提出申请，要求强制执行。

### 建议

1. 为了提高速度并争取更多人接受、支持非正式解决办法，提交给联合国监察员和调解事务办公室的案件应当在规定期限(最多 30 天)内快速办理。

2. 管理人员应当遵守非正式解决案件的最后期限。

3. 在提出强制执行解决协定的各项规定中，可以保持连贯性。

4. 为了便利利用非正式进程，联合国监察员和调解事务办公室建议对工作人员细则 11.1(c) 加以修改，把“可能导致延展……最后期限”改为“要求延长……最后期限”，工作人员条例 11.2(c) 中的“可以延长这一期限”改为“应延长这一期限”。联合国争议法庭规约和(或)程序规则最好能就非正式解决争端增加一项内容，要求如果投诉方及时进入非正式解决程序后，就暂停适用提出管理评价请求的时限。因此，在进行非正式解决争端程序期间，提出管理评价审查请求的 60 天期限须硬性暂停适用，正如联合国争议法庭

规约和程序规则目前规定在开展调解程序时、暂停适用向法庭提出申请的时限一样。

#### 在个别部门内的协调中心

130. 有些工作人员，尤其是边远地点的工作人员，有时可能要等很长时间，才能得到对其关注问题的答复。

#### 建议

1. 工作人员应当得到各组织对其关注问题的及时答复。

2. 应在个别部门内指定协调中心，该办公室可同他们保持直接联络。该办公室同养恤基金和其他部门就是这样做的，效力很大。各协调中心还可以进行“故障检修”，确保从速解决问题。他们如果认为在解决争议方面出现延搁的趋势，则可能也有权力把此事向上反映，包括向各部门首长反映。

#### 下放通过非正式手段解决争议的权力

131. 监察员没有决策权；由于尚不具备让工作人员和管理层第一步就寻求非正式解决的机制，因此，正式办法往往是工作人员寻求的途径。指明并确保有权解决问题所有方面的人到场，至少能与之立即联系，这有时也很难做到。

#### 建议

被指定通过非正式手段解决争端的各方必须要得到下放的权力，以全面解决此案并处理执行协定过程中后来可能出现的任何问题。经验表明，没有该权力，往往导致达成解决方面出现延误和困难。监察员办公室可以为该被指定者规定通用的职权范围。

#### 财务方面的考虑因素

132. 一方面，在通过非正式解决得以解决冲突时，目前似乎并没有平稳地便利财务补偿的统一规定。另一方面，由于缺少经费，达成解决的工作可能受阻或泡汤。

#### 建议

1. 联合国上诉法庭第 5.4 条和联合国争议法庭第 6.4 条规定，两法庭下令作出的补偿应由联合国秘书处、或酌情由单独管理的联合国基金和方案支付。同样，也可就支付经由非正式解决争议商定的财务补偿作出规定。

2. 为了核实资金的提供及可供调用的情况，最好能有具体指明的资金来源，在非正式解决争端情形下用于支付经费。这并不需要制订额外的预算项目，因为目前支付经费以了结某些非正式解决的事项。

## 管理人员、本组织和工作人员协会提供的支助

133. 联合国、管理人员和工作人员协会必须更多地对非正式解决表达支持，以帮助人们认识到可以利用此种解决，并帮助减少工作人员在采取解决纷争步骤(尽管是非正式的步骤)方面可能存在的任何恐惧和保留。这一办法的成功已经通过该办公室与其他部门、人力资源和其他单位的外联和协作体现出来，这导致移送量增加。

## 建议

1. 可以通过业绩管理和发展系统，向管理人员提供奖励措施。同业绩管理的此种联系将鼓励管理人员利用具体标准，对非正式办法的适当性逐案进行评价。开展非正式进程的管理人员的评绩报告中可以加上积极的评语，同时保持保密性。同样，可以指明适当的奖赏，如对于工作人员所提名的、管理能力出色(包括在预防冲突方面)的管理人员，予以加速加薪。

2. 高级管理人员同秘书长的协约最好应当包括非正式解决冲突的业绩指标。例如，协约可以包括特定部门通过正式手段处理的案件数量，然后以之为基准点，开始对未采用非正式解决办法的原因作出分析。大家承认，目前正在就指明协约所用的业绩指标采取行动。

3. 在某宗案件移交管理评价股时，他们应当继续要求有关当事方寻求非正式解决，让他们知道在正式系统中提出申诉的最后期限延长。

4. 应当邀请联合国监察员出席高级管理层会议，定期提醒各部门首长/各组织首脑注意趋势和格局，并可能采取纠正措施。人们也将认为，这是高级管理人员致力于此进程的表现。

134. 联合国监察员和调解事务办公室希望大会将积极考虑上述奖励措施；该办公室随时准备同相关的利益攸关者合作，以予执行。

## 六. 今后的方向

135. 现任联合国监察员的任期头两年主要用于大会对监察员办公室规定的服务一体化和地域分散性事宜。监察员除了履行该办公室的核心任务外，还着重于三大优先事项，即：

(a) 开展成功的一体化进程，加强秘书处、各基金和方案以及难民署各监察员之间协调、合作的内部努力，以期增进其作用和服务的互补性；

(b) 为分散作业奠定基础，征聘区域监察员，并为区域分办事处有效、成功的工作打下基础；



(c) 设立调解处；拟定指导方针和作业程序，设立机构间伙伴关系，以开始制定待命调解人员名册。

136. 该办公室在其调整进程下一阶段，将侧重于以下主要领域：

#### A. 改进内部治理

137. 联合国监察员和调解事务办公室将继续加强其机构能力，把最佳做法并入战略规划和提供服务工作中，并为其工作人员提供专业发展机会。该办公室将进一步着重努力在综合办公室内建立起团队连贯性，包括监察员作为综合性的、单一和分散作业的办公室的首长将如何维持其监督和问责制，并确保这一扩大系统内惯例和原则之连贯性。这将加强大会所预见的、该办公室一体行动的能力。

138. 该办公室为了评估业绩并改善提供服务的工作，进一步打算继续征询客户的反馈意见。

#### B. 加强调解处

139. 调解处的人员配置工作已经完成。调解指导方针和调解人员的行为守则业已制定，若干起案件得到了令人满意的解决。该办公室在总结经验的基础上，将进一步审查其作业方式，尤其是在处理执行通过调解达成的解决协定时提出的问题方面。该办公室打算继续促进调停，尤其是在外地行动中这样做；有针对性地开展外联和倡导工作，并同社区调停实体进行联络，以审查最佳做法。该办公室将继续同内部司法系统内的相关利益攸关者密切协作，包括统一前节所提到的时限以及进一步编制待命调解人员名册。

#### C. 增进预防冲突的附加值

140. 冲突是现实的存在，联合国同其他任何工作地点一样，也免不了存在冲突。然而，工作场所的争端得不到解决，可能起很大的破坏作用，因为此类争端往往导致生产力低下，对工作不满意以及缺勤，给本组织带来直接、间接的费用。人们越来越多地认识到通过非正式手段解决冲突所形成的附加值。非正式解决冲突是在问题出现后加以解决的宝贵工具；然而，一项重要的作用也在于防患于未然，或防止问题重复出现。找到冲突的根源并加以解决，比一而再再而三地重复解决相同的问题更加合算。非正式的解决已证明是联合国有效和合算的机制，尤其是在幕后非正式地解决冤情方面；这些冤情否则就有可能升级为公众性问题。监察员的工作进一步发挥作用，帮助工作人员管理与同事的关系以及与联合国的关系。该办公室将继续积极通过其外联和倡导工作来宣传预防冲突之益处，并将同管理层和工作人员代表结成伙伴关系，以保持此势头，并指明和分析冲突出现的原因，以及如何能够建立信任与和谐的工作环境。

## D. 加强联合国监察员和调解事务办公室推动变革的作用

141. 联合国监察员和调解事务办公室发挥其推动变革作用的一个途径就是：向各部门表明，它们在制定新的政策时，可以同该办公室磋商。监察员按照其任务规定，可以在其经验可能证明是有益的情况下，在政策问题上提供咨询。该办公室把握了联合国的脉搏。该办公室对系统性的问题和趋势有总体认识，在此方面，可以成为出色的资源。此外，该办公室通过进一步发展其综合数据库，将能够及早提请部门首长重视系统性问题，而不用等年度(或两年期)报告这样做。

142. 推动变革的另一项活动乃是联合国监察员和调解事务办公室 2009 年发起的重要利益攸关者论坛。第一届论坛的与会者有该办公室所代表的所有实体的人力资源决策者，以讨论迫切需要改革有关联合国聘用之教育需求问题的组织政策一事。该小组形成共识，认为制定机构间政策并把核查工作加以集中，将形成若干共同的益处。

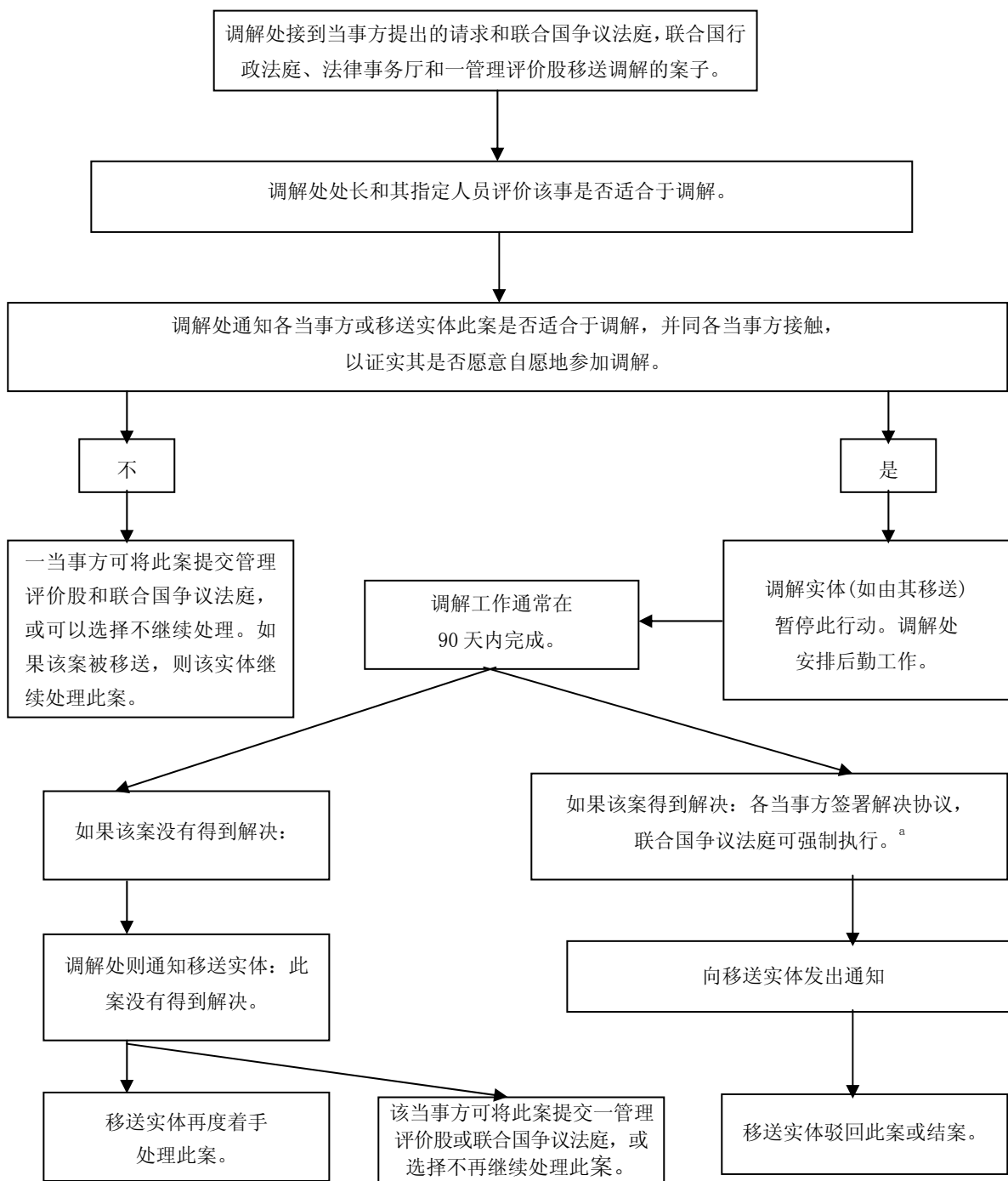
143. 除了进一步发展其利益攸关者论坛并加以扩大，以把主题专家和其他利益攸关者列入之外，该办公室将继续探讨其他的途径，以加强同重要利益攸关者(包括管理层和工作人员协会、以及外部组织)的伙伴关系。

## E. 通过成功建立信誉和信任

144. 联合国监察员和调解事务办公室在许多方面都是新的：一体化、调解处和区域分散作业。这是设法建立信任和信誉的大好机会。在保密的范畴内，必须通过外联来宣传所取得的成功，包括举行高级管理层简报会和市民大会。建立信任的另一途径在于个人接触。工作人员如果同某人有直接的个人联系，而不是电话线一端的声音(比这还糟糕的是，在电子邮件联线的另一端)，那么，他们就更有可能在提出敏感的、可能是严肃的问题时不大感到拘束。本报告上文所提到的迅速反应小组的部署，将有助于实现此项目标。展示对工作人员如此高的承诺，并帮助解决工作场所问题——这将会提高该办公室的信誉。

145. 随着信誉和信任度的提高，希望更多的工作人员转而采用非正式解决冲突途径，联合国向模范工作场所的目标更近一步，全面体现联合国在世界各地提倡的原则。

### 调解流程图



<sup>a</sup> 联合国争议法庭规约第8.2条和工作人员细则。