



大会

Distr.: General  
24 July 2012  
Chinese  
Original: English

第六十七届会议

临时议程\* 项目 141

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 66/237 号决议认识到非正式内部司法系统是工作人员设法纠正冤情的一个切实有效的方法。大会还强调应当尽可能利用非正式系统，以避免不必要的诉讼，并请秘书长建议增设措施，用以鼓励循非正式途径解决冲突。

本报告是介绍联合国监察员和调解事务办公室活动的第四份报告，监察员办公室为秘书处、各基金和方案(联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国项目事务厅以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署)和联合国难民事务高级专员办事处的工作人员提供以非正式方式解决冲突的服务。

本报告所载资料介绍了监察员办公室 2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的活动，包括概述了所提供非正式解决冲突服务的类型及收益、通过调查提交监察员办公室处理的案件找出的冲突根本原因以及外联活动。

监察员办公室感谢大会对作为在总部和在外地解决工作场所争端关键第一步的非正式解决冲突办法的持续支持。联合国监察员和调解事务办公室还感谢大会支持在全系统快速执行旨在提高各级工作人员防止和管理与工作有关冲突的能力的措施，这些措施使本组织更有能力处理冲突情况。

\* A/67/150。



## 目录

	页次
一. 冲突的非正式解决方式和核心原则 .....	3
二. 联合国监察员和调解事务办公室工作概览 .....	3
A. 办公室的组织 .....	3
B. 联合活动 .....	4
C. 案件数目、服务类型和趋势 .....	4
三. 秘书处的非正式解决冲突事务：营造更和睦和富有成效的工作场所 .....	14
A. 业务问题 .....	14
B. 工作人员和管理人员使用服务概况 .....	15
C. 待召唤调解员 .....	15
D. 服务范围 .....	15
E. 分散服务：为全球工作人员提供更好的途径 .....	16
F. 区域分支的活动 .....	16
G. 冲突的非正式解决方式的成效以及非正式系统和其他申诉机制之间的关系 .....	17
H. 鼓励冲突的非正式解决方式的最新情况 .....	18
四. 外联活动：建立冲突驾驭能力和预防冲突的伙伴关系 .....	19
A. 开展外联活动，使人们知道可以利用非正式机制 .....	19
B. 提高冲突驾驭能力 .....	20
C. 利益攸关方的参与和建立伙伴关系 .....	20
D. 区域分支的外联活动 .....	21
五. 冲突的根本原因：系统问题 .....	22
A. 问题的确定和报告 .....	22
B. 若干共有问题 .....	23
六. 挑战和未来的方向 .....	28
A. 挑战 .....	28
B. 未来的方向 .....	29

## 一. 冲突的非正式解决方式和核心原则

1. 作为本组织冲突解决系统的非正式支柱，联合国监察员和调解事务办公室利用非正式和协作办法协助在早期阶段解决工作场所冲突。
2. 工作场所冲突影响到每一个人——工作人员、管理人员、同事、团队——并最终影响本组织履行其任务的能力。对冲突置之不理可能使个人和本组织付出昂贵代价。从速和全面解决问题可使工作人员重新专注于他们的核心职能，并能培养他们对雇主的信任。投资于冲突的良好管理就意味着投资于本组织。
3. 监察员办公室在开展工作时遵循独立性、中立性、保密性和非正式性等核心原则，概述如下。

### 独立性

4. 监察员办公室独立于联合国其他实体、机关和官员并可根据需要与秘书长、各基金和方案执行主管、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和本组织各部门高级管理人员直接沟通，调阅除医疗资料外与案情有关的资料，以及就具体事项向本组织的个人征求意见、资料或看法。

### 中立性

5. 监察员办公室作为正义和公平的倡导者，在公正执行程序时会考虑到本组织和工作人员双方的权利和义务，而且在行动中不代表本组织内任何个人。

### 保密性

6. 监察员办公室严格保密，不披露关于案件或工作人员来访的信息；联合国任何机构或官员都不能迫使其提供证词。

### 非正式性

7. 非正式性包括不为联合国或任何其他一方保留记录；不进行正式调查或代表联合国接受法律通知；无决定权；不做决定性结论或裁决。

## 二. 联合国监察员和调解事务办公室工作概览

### A. 办公室的组织

8. 联合国监察员和调解事务办公室为以下三个服务范围的工作人员提供解决冲突的服务：(a) 联合国秘书处，包括外地业务；(b) 难民署；(c) 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)以及联合国促进性别平等和增强妇女权

能署(妇女署))。这三个服务范围每一个都有各自实体核定和管理的专职监察员提供服务。

9. 根据大会第 66/237 号决议第 19 段,联合国监察员应负责监督整个办公室并加强监察员办公室三个支柱间的协调,而这方面的工作应反映在秘书长颁布的修订后职权范围中。监察员办公室的职权范围在协商基础上进行了最后修订。协商进程包括外部专家、工作人员和管理团队以及实务部门提出的意见。秘书处、各基金和方案以及难民署之间进行了广泛协商,而这一事项现已交秘书长,由他提出意见并审查。

10. 监察员办公室总部设于纽约,并有 7 个区域分支办公室,分别位于曼谷、乌干达恩德培、日内瓦,金沙萨、内罗毕、圣地亚哥和维也纳。每个分支办公室由一名区域监察员主管。各基金和方案的监察员从纽约为各自部门提供服务,而难民署的监察员则设在日内瓦。

11. 本报告涵盖联合国监察员和调解事务办公室在共有领域中的活动,包括概述整个秘书处、各基金和方案以及难民署的案件数据收集、共同外联和信息产品开发及传播情况。报告重点概述了监察员办公室与秘书处有关的活动。各基金和方案监察员以及难民署监察员提供一份年度报告,详细说明其具体活动,并向各自服务范围内管理人员和工作人员提出建议。

## B. 联合活动

12. 本报告所述期间,监察员办公室三个支柱的联合活动包括继续召开既定会议,就业务问题交流信息并就与办案惯例和处理办法有关的问题开展互动协作。关于使用一个联合数据库的协作继续进行,以统一具体案件问题的分类,并使有关人员能对来自每一支柱的案件数据进行比较。做法的统一和非正式程序核心指导原则的应用是监察员办公室一体化的一个重要方面。

13. 在为整个联合国系统非正式解决冲突而开展推广和宣传方面,就联合网站等几项工作开展的协作在继续进行,该网站为监察员办公室涵盖的所有工作人员提供了可查阅非正式系统相关信息的共同网关。还开发了一批说明监察员办公室所提供各项服务的联合推广产品。

## C. 案件数目、服务类型和趋势

14. 监察员办公室在执行任务时侧重三个主要方面:(a) 处理工作人员个人或集体提出的工作相关问题;(b) 分析冲突根本原因以求为积极的组织变革找出系统性问题;(c) 宣传工作场所协作办法的好处并建立工作人员有效处理和防止工作

场所冲突的能力。使用这些服务的主要是总部以外地点的工作人员，包括外地业务人员(79%)和国际专业人员，他们构成了所有支柱的最大用户群(48%)。

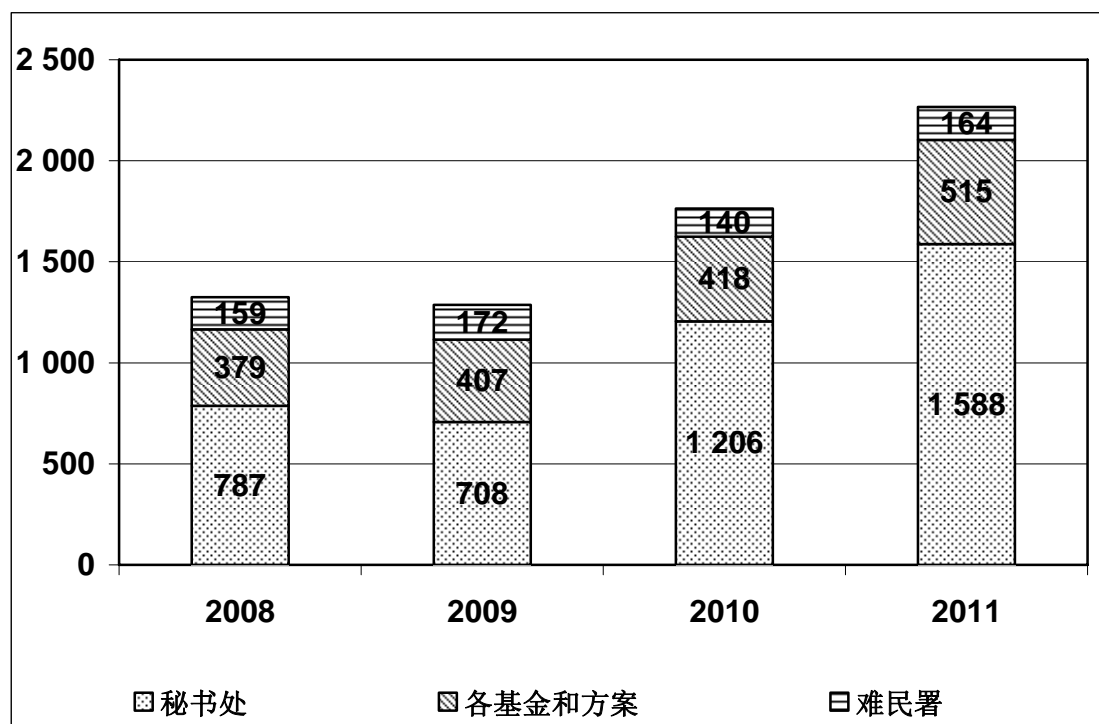
### 概览和趋势

15. 在本报告所述期间，共有 2 267 宗案件提交监察员办公室，其中 1 588 宗来自联合国秘书处工作人员、515 宗来自各基金和方案工作人员、164 宗来自难民署工作人员。构成一宗案件至少要有寻求非正式冲突解决服务的联合国工作人员向监察员办公室提交的一个工作场所问题。不过，如果工作人员向监察员办公室接洽，提出毋须实质性工作的简单查询，则监察员办公室不开立案件卷宗，而这样一次查询不算一宗案件。

16. 自新的内部司法系统于 2009 年建立以来，提交监察员办公室关注的案件总数从 2009 年的 1 287 宗增至 2010 年的 1 764 宗和 2011 年的 2 267 宗。这意味着 2009 年至 2011 年增加了 76%。<sup>1</sup>

图一

2008-2011 年联合国监察员和调解事务办公室开立案件数



<sup>1</sup> 有关各基金和方案监察员办公室的活动详情可查阅 [www.jointombudsperson.org/reports.htm](http://www.jointombudsperson.org/reports.htm)。同样，本报告概述的难民署监察员的活动，也可在难民署内联网上查阅有关信息。

17. 在本报告所述期间，使用了监察员办公室服务的工作人员(秘书处工作人员、各基金和方案以及难民署工作人员和非工作人员的总数，估计为 110 846 名雇员)<sup>2</sup> 总体利用率将近 2.04%。

### 秘书处

18. 2009 年至 2011 年，来访人数增加了 124%。2011 年，区域分支办公室共立案 1 130 宗，使办案总数增加。秘书处工作人员的利用率大幅度增加，从 2009 年的 1.5%增至 2010 年的 2.4%和 2011 年的 3.2%。

### 基金和方案

19. 本报告所述期间，各基金和方案监察员办公室共处理案件 515 宗，比 2010 年增加 21%，利用率为 1.61%。导致案件数目增加的一个主要因素是监察员办公室的外联活动，这些活动进一步宣传了所提供的服务。

### 联合国难民事务高级专员办事处

20. 2011 年，难民署监察员办公室接待来访者 164 人，与 2010 年相比绝对数增长 17%。不过，该年度工作人员和非工作人员雇员总数也有所增加，尤其是在外地，故利用率仍稳定在 1.7%。

### 案件的地点分布

21. 就秘书处而言，办公地点是总部、总部以外办事处和外地特派团，其中包括维持和平特派团和政治特派团。就各基金和方案而言，办公地点是总部和国家办事处。而难民署的办公地点是日内瓦总部、位于匈牙利的布达佩斯全球服务中心以及各外地办事处。

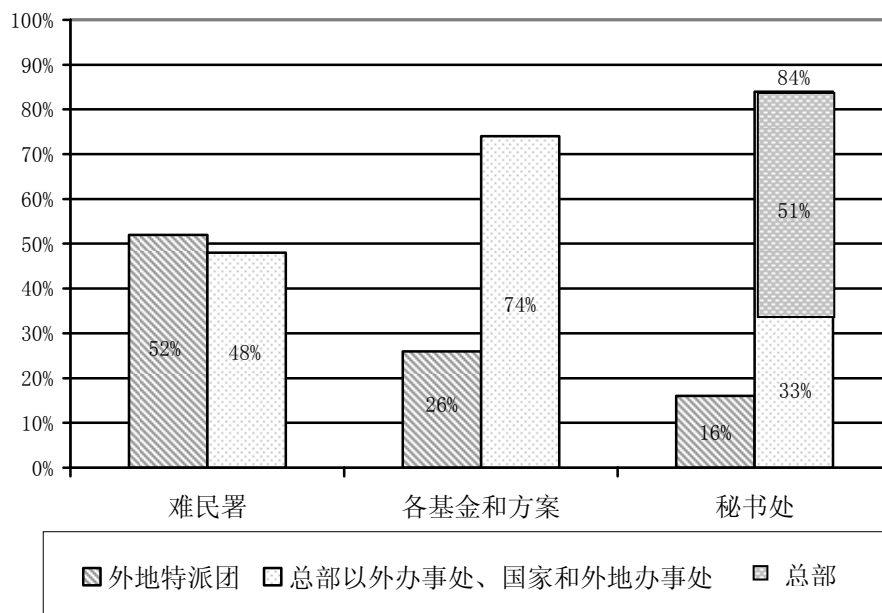
22. 2011 年，正如前两年一样，监察员办公室的大部分来访者都来自总部以外办事处、国家办事处和外地办事处。

---

<sup>2</sup> 估计数的依据是 A/66/347、A/65/350/Add.1 和 A/62/294 号文件所载资料。估计数包括秘书处、各基金和方案以及难民署各自服务的人数。在报告所述期间，非工作人员在各基金和方案监察员处理的案件中占 15%。

图二

## 2011 年总部和外地之间案件分布情况



23. 总体而言，外地特派团案件所占百分比从 2009 年的 24% 增至 2010 年的 34% 和 2011 年的 35%。这是由于来自外地特派团的秘书处案件比例增大 (2009 年 43%，2010 年 49%，2011 年 51%) 和秘书处案件总数增加，而秘书处约 60% 的工作人员驻在在地。相比之下，就监察员办公室总体而言，来自总部案件的百分比从 2010 年的 24% 降至 2011 年的 21%。

24. 联合国各基金和方案监察员办公室的总部和国家办事处办公地点案件数目增加了。从总部共收到 132 宗案件，从国家办事处共收到 382 宗。国家办事处和总部案件的百分比与往年保持一致和相似。各基金和方案系驻外地组织，80% 的工作人员在国家办事处工作。

25. 另一方面，在难民署，来自总部地点的来访者刚刚过半 (52%)，48% 来自外地办事处。与 2010 年 38% 来自总部和 62% 来自外地的情况相比，这是个明显的转变。就绝对数字而言，这种转变至少也同样 (也许更加) 值得一提，因为 2011 年和 2010 年，分别有 85 个和 53 个来访者来自总部，有 79 个和 86 个来访者来自外地办事处。

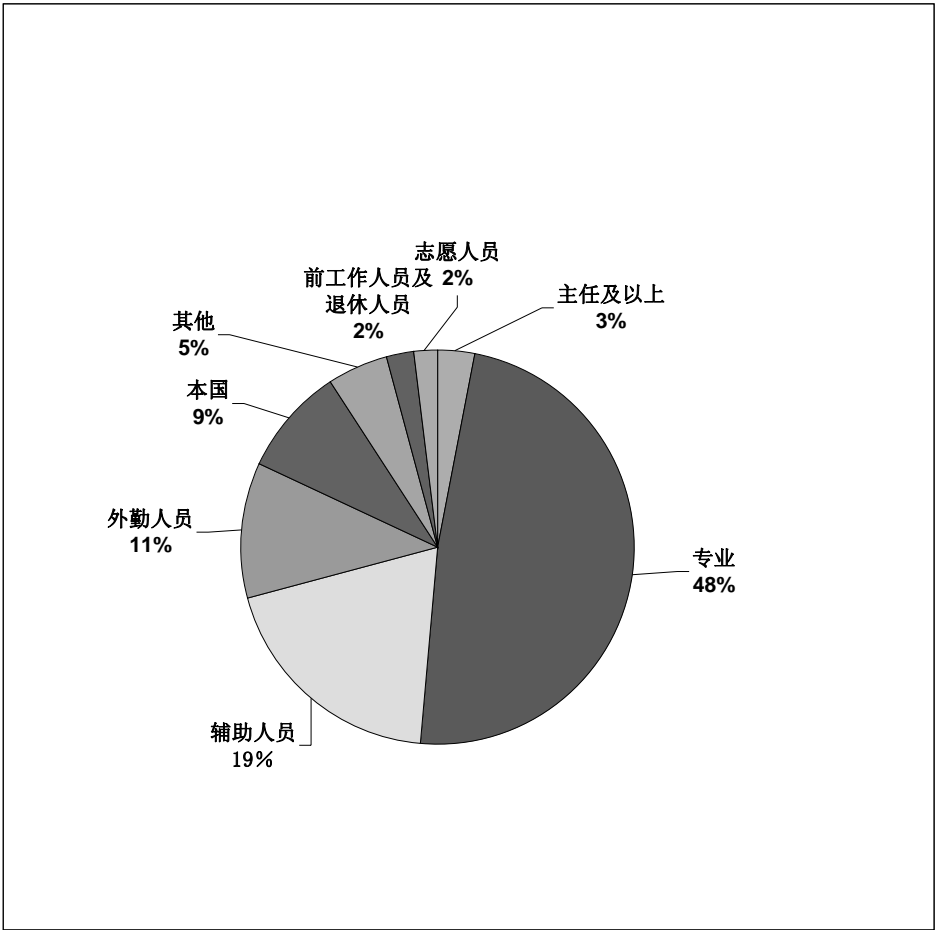
#### 来访者职业群体

26. 2011 年，和前几年一样，就职业类别而言，专业职类人员构成了最大一类来访者群体。专业职类工作人员提出的案件比例从 2010 年的 44% 增至 2011 年的 48%。

27. 总部地点和总部以外办事处的一般事务及有关职类工作人员构成来访者的第二大类，占总数的 19%。2010 年至 2011 年，这个数字保持稳定。另一方面，外勤人员的案件数目增加，从 2008 年和 2009 年的 8%增至 2010 年和 2011 年的 11%。本国工作人员(无论是专业职类还是一般事务职类)的百分比没有明显的趋势：从 2008 年和 2009 年的约 7%升至 2010 年的 13%，又降至 2011 年的 10%。

28. 其余三类来访者(前工作人员和退休人员、志愿人员、主任级及以上人员)中，每一种的百分比都稳定保持在约 2%至 3%。“其他”类别来访者一直保持在 5%至 6%。与各基金和方案监察员以及难民署监察员不同的是，联合国监察员只有在例外情况下才向与正式工作人员发生冲突的志愿人员提供服务。

图三  
2011 年访问者职业群体百分比



29. 在秘书处，来访者中 46%属于专业职类，18%属于一般事务职类。外勤人员职类只适用于秘书处，占案件量的 14%。

30. 访问联合国各基金和方案监察员办公室的工作人员中，61%为专业职类，22%为一般事务职类；联合国志愿人员占 3%，前工作人员占 4%，集体案件占 3%。

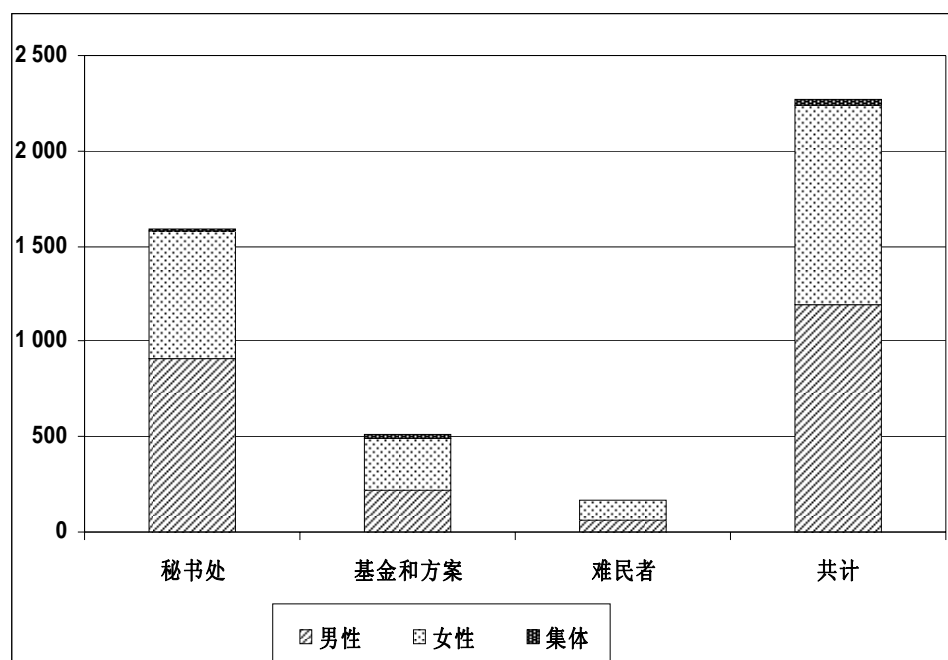
31. 在难民署，65%的来访者为专业职类，32%为一般事务人员，其余 3%为“其他”类别，包括志愿人员，相比之下，2010 年比例分别为 67%、22%和 11%。正如 2010 年一样，相互尊重工作环境顾问网络处理了 91 名来访者，这些来访者都在外地工作，大部分是一般事务职类。与难民署监察员办公室接触的高职等人员(P-5 及以上)，无论是关于个人问题还是关于作为管理人员感到关切的问题，从 2010 年的 10%增至 2011 年的 12%。

#### 性别分布

32. 来访者分为三类：男性、女性和集体。

图四

2011 年秘书处、各基金和方案以及联合国难民事务高级专员办事处来访者分布图



33. 在本报告所述期间，监察员办公室有 910 名男性来访者、666 名女性来访者和 12 批集体来访者，均来自秘书处。

34. 在本报告所述期间，联合国各基金和方案监察员办公室有 4%的案件来自集体、54%来自女性、42%来自男性。这说明女性案件比 2010 年略有增加，该年 50%的案件来自女性工作人员，48%来自男性工作人员。

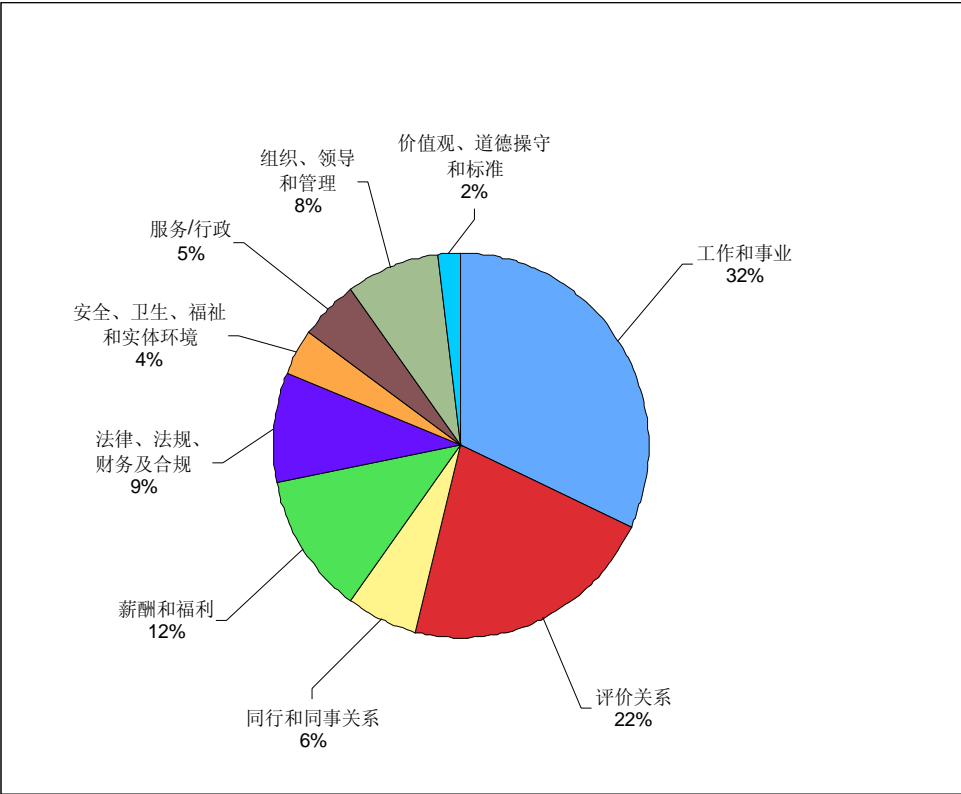
35. 在难民署，和以前一样，监察员办公室的女性来访者多于男性来访者(2011 年女性来访者为 62%，2010 年为 66%)；按总部和外地分列也得出类似结果。

问题分布

36. 过去三年里，四类主要问题的分布依然相同。工作和事业问题尽管略有下降，从 2009 年的 35%降至 2011 年的 32%，但仍是最常见的问题类型。评价关系是第二大类，每年 20%至 23%。薪酬和福利问题占总数的 12%至 15%。法律、法规、财务及合规问题从 8%到 9%不等，其中包括指称的骚扰和歧视的问题。

图五

2011 年联合国监察员和调解事务办公室问题总体分布情况



37. 在秘书处，有数据表明，2009 年至 2011 年，主要类别的问题，即工作和事业，有所减少，从 44%降至 32%。同样，薪酬和福利相关问题从 15%降至 13%。另一方面，评价关系以及同行和同事问题的百分比分别从 15%升至 19%和从 4%升至 6%。

38. 移送监察员办公室寻求包括调解在内的非正式解决的涉及评价和同侪关系的人际问题有所增加，可能表明监察员办公室宣传在人际交往中预防冲突的重要性的外联活动取得了成功。

39. 在提交联合国各基金和方案监察员办公室关注的问题中，两大类占了很大一部分：(a) 工作和事业(28%)；(b) 评价关系(28%)。近年来，后一类相对所有其他类别都有所增加。2009 年和 2010 年，评价关系占案件的 21%。

40. 2011 年，难民署监察员办公室 164 名来访者提出 295 项问题。主要问题涉及工作和事业(41%)以及评价关系(20%)，而 2010 年这两类中的每一类均为 26%。法律、法规、财务及合规以及同行和同事关系问题分别为 8%和 7%。提交难民署相互尊重工作环境顾问们的问题大多涉及评价关系、同行和同事关系以及工作和事业。

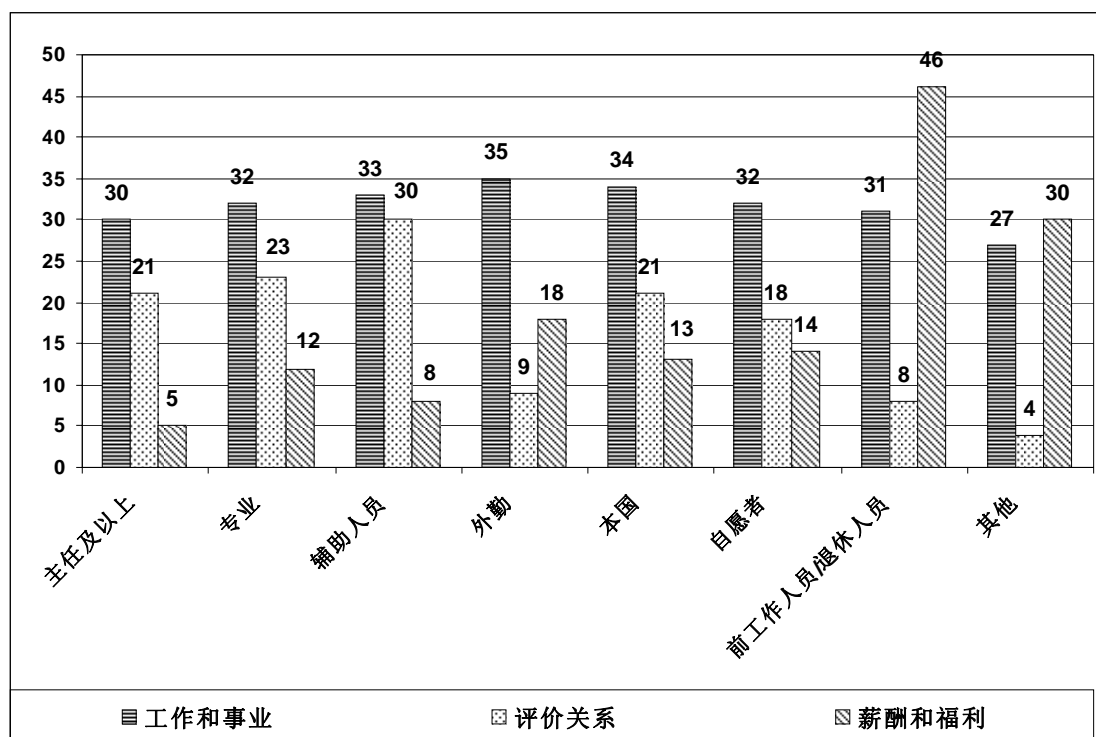
#### 按来访者职业群体开列的问题分布情况

41. 三大类问题(工作和事业、评价关系、薪酬和福利)的分布，主任及以上人员而言比较相似，而专业人员、辅助人员、本国工作人员和志愿者最经常报告的问题涉及工作和事业，其次是评价关系，最后是薪酬和福利。

42. 前工作人员、退休人员和“其他”人员最频繁提出的关切问题是薪酬和福利，其次是工作和事业；评价关系不是经常报告的一类问题。退休人员、前工作人员和个体承包商或顾问提出的问题往往是财务性质，其核心是福利、最后薪酬或手续费的数额及支付。前工作人员和非工作人员雇员似乎较少关注工作和事业问题。

图六

2011 年联合国监察员和调解事务办公室所有来访者按职业群体分列的主要问题类型百分比



43. 由于许多维持和平特派团都在缩编并存在复杂的应享权利情况，这一问题的分布也许反映了担心职业保障的外勤人员的具体问题。

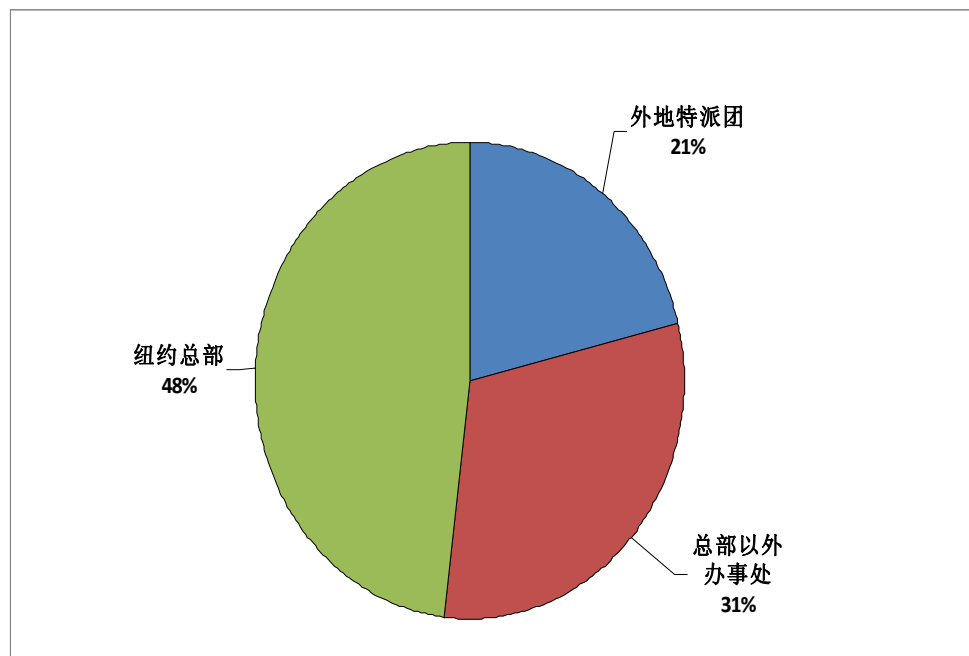
44. 联合国各基金和方案监察员办公室成立以来，与考绩制度有关的工作人员关切问题在评价关系问题中占了很大一部分。2011 年，监察员办公室继续处理这类案件。在本报告所述期间，监察员办公室所处理案件中有 36% 涉及与工作场所尊重和待遇有关的问题。监察员办公室再次听到，从工作人员的角度看，业绩评价机制常被用作骚扰、贬低和孤立工作人员的工具。工作和事业相关问题是各基金和方案工作人员的另一个主要关切：在这方面，26% 的问题与工作申请和征聘流程有关。这与 2010 年工作申请和征聘流程占案件 20% 的情况相比略有增加。

#### 调解数据和趋势

45. 2011 年期间，调解处共收到 29 宗调解案，全都来自秘书处，比 2010 年增加了 69%。这 29 宗案件中，在总部收到 48%，在总部以外办事处收到 31%，在外地特派团收到 21%。

图七

2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日调解人口统计



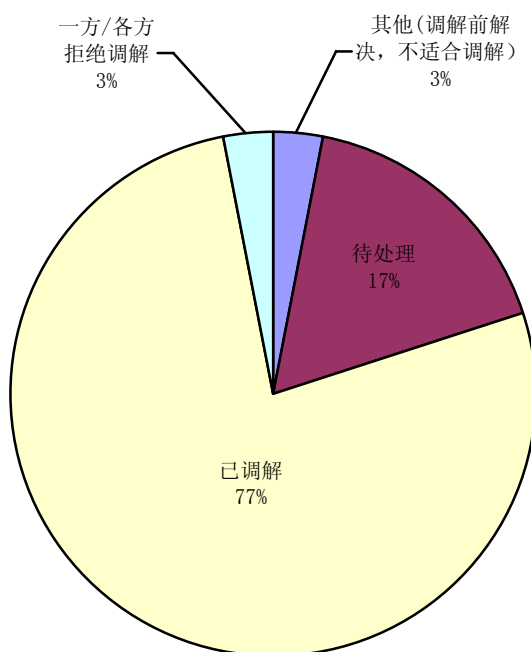
46. 调解案往往涉及几方，需要多次开会。调解案件中有 82% 获得成功。2011 年，联合国争议法庭法官向调解处移送了 7 宗案件。<sup>3</sup> 有些案件正式投诉进程后期移

<sup>3</sup> 在有些情况下，一宗调解可解决争议法庭移送调解的同一方提出的不止一宗案件。

送调解，在此情况下，监察员办公室的成功率较低(约 50%)；这很可能是由于问题已更加棘手而且各方立场已经强硬。值得注意的是，通过调解解决的不涉财政经费的案件数目增加了 50%，即从 2010 年的 10%增至 2011 年的 15%。

图八

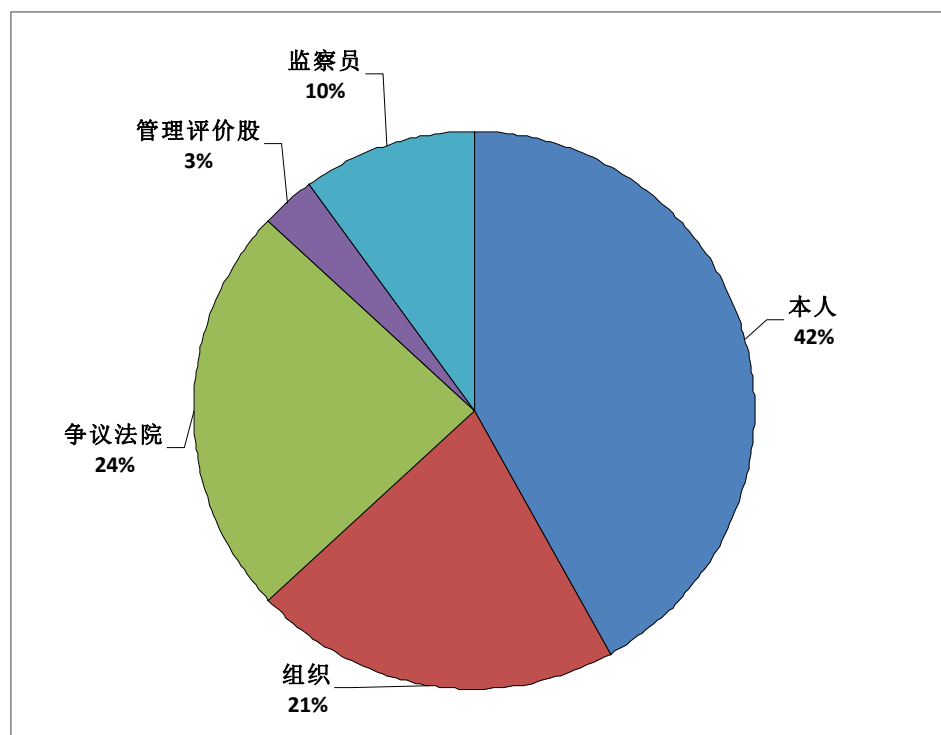
2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日调解案件情况



47. 在收到的调解案中，77%已调解；3%是当事方拒绝调解；还有 3%发现不适合调解或在调解前已得到解决。

48. 在移送案中，专业职类工作人员占 62%，主任或以上人员占 24%，一般事务人员 7%，本国工作人员 7%。主要关切问题是确保所有职类的工作人员都有机会获得调解，而且放心使用调解。提出调解案的男性(55%)多于女性(45%)。

图九  
2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日按来源分列的调解案件



49. 当事各方自行启动调解进程的趋势在扩大。在移送调解的 29 宗案件中，42% 为当事者本人移送，24% 为争议法庭移送，21% 为组织移送，10% 为联合国监察员办公室移送，3% 为管理评价股移送。出现这种趋势是由于调解处努力开展了广泛宣传，包括监察员和调解事务办公室人员增加了在解决冲突讲习班、维持和平特派团全体大会和总部及总部以外办事处各种讲习班上介绍演讲的数量。

### 三. 秘书处的非正式解决冲突事务：营造更和睦和富有成效的工作场所

#### A. 业务问题

50. 如上所述，联合国监察员和调解事务办公室继续回应纽约总部秘书处工作人员帮助解决工作场所问题的请求，并通过设在曼谷、乌干达恩德培、日内瓦、金沙萨、内罗毕、圣地亚哥和维也纳的 7 个区域分支回应这种请求。每个分支由一名区域监察员领导。

51. 由于联合国苏丹特派团(联苏特派团)的结束，为该特派团成立的区域监察员分支于 2011 年 11 月迁到恩德培的区域支助中心。在这个位置，该分支利用恩德培提供的后勤支援，通过定期接触和访问，向非洲联盟-联合国达尔富尔混合行

动(达尔富尔混合行动)、联合国阿卜耶伊临时安全部队以及新成立的联合国南苏丹特派团提供服务。

52. 正在对迁移到恩德培的进出状况和可行性进行审查。到 2011 年 12 月末,乌干达区域分支的工作人员在恩德培基地开展业务活动。对恩德培区域分支的后勤和行政支助,已从联苏特派团转到达尔富尔混合行动。

53. 调解处继续为本组织提供非正式、保密和自愿的服务,处理和解决工作场所冲突。该处通过从法庭移案机制以及通过特派团访问和区域分支继续合并其业务活动。

54. 外部审查小组最近评估了监察员办公室,提出一份调查结果的初步报告。有关保密的重要性,其中两项建议特别指出:(a) 调解解决协议应保密;(b) 联合国监察员和调解事务办公室数据库和其中信息同样应作为机密受到保护。

## **B. 工作人员和管理人员使用服务概况**

55. 2011 年,秘书处工作人员继续将这个非正式系统视为解决工作场所问题的可行选择。

56. 2011 年,共收到秘书处工作人员 1 588 个案件。与 2010 年相比增加了 31.6%,秘书处工作人员的利用率大约为 3.2%。这符合其他监察员办公室在其组织中的情况:研究表明,监察员方案正常的利用率为 2%至 5%。同样,使用帮助热线或其他技术渠道等正式联系方式的监察员方案,与可以亲自接触工作人员的监察员方案相比利用率较低。7 个区域分支成立后案件数量增加证明了这种趋势,因为这可以使工作人员亲自接触冲突的非正式解决的资源。根据这一趋势,建立区域办公室,提供亲自接触工作人员的途径,以非正式地解决问题似乎证明是成功的。

## **C. 待召唤调解员**

57. 调解处继续利用已证明是宝贵专业知识来源的待召唤调解员。调解案件经常时间紧,劳动强度大,需要全时与各方接触。

58. 调解处继续与世界银行开展一个伙伴关系项目,创建一个待召唤国际调解员名册,以支持在拉丁美洲和加勒比、非洲、中东和北非、欧洲和中亚、南亚和东亚及太平洋为工作人员服务的区域监察员的工作。2011 年 10 月,监察员办公室与世界银行合作,为考虑选入名册的调解员举办了为期 5 天的训练讲习班。

## **D. 服务范围**

59. 在秘书处,非正式解决冲突事务面向总部工作地点和外地任职的所有工作人员。这些人当中大多数不在总部。这些服务不向个人承包商和咨询人等秘书处编外人员提供。同时,和往年一样,2011 年秘书处编外人员继续接洽监察员办公室,

在可行的情况下，监察员办公室提供了有限的服务。这种接触一般不会被监察员办公室记录在案，参与的情况已经减少，因为符合条件的工作人员的待处理案件增多了。

60. 大会第 66/237 号决议第 38 段(b)要求分析允许拟议快速仲裁程序涵盖的个体订约人和咨询人利用非正式系统调解的所涉政策和财务问题。内部司法办公室的报告阐述了所涉行政和财务问题。

## E. 分散服务：为全球工作人员提供更好的途径

61. 大会第 66/237 号决议第 12 段强调必须确保全体工作人员都可以诉诸新的内部司法系统，不论其工作地点何在。

62. 2011 年，联合国监察员办公室为没有驻地监察员的下列组织、机构和特派团工作人员和管理人员进行了定期和不定期的干预(根据请求)：联合国停战监督组织(停战监督组织)、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)、联合国环境规划署(环境署)和联合国毒品和犯罪问题办公室巴拿马的办事处、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)(包括贝尔格莱德办事处)、非洲经济委员会(非洲经委会)、联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)(大韩民国仁川办事分处)、前南斯拉夫问题国际刑事法庭、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国后勤基地、联合国援助审判红色高棉、环境署管理的雅典地中海行动计划、联合国气候变化框架公约秘书处和其他驻波恩联合国办事处。此外，驻金沙萨区域监察员定期访问办事分处，而喀土穆的区域监察员定期访问办事分处以及达尔富尔混合行动，直至联苏特派团结束，区域分支迁移到恩德培。

63. 特派团访问是由监察员办公室与特派团管理部门和有关工作人员协会协商计划的，或者由特派团或部厅针对特定工作场所问题请求进行的。特派团访问也可能临时安排，以处理可能对特派团业务活动产生较广泛影响的关切问题。特派团访问通常持续一个星期，复杂情况下可能会持续三个星期。

## F. 区域分支的活动

64. 设立 7 个区域分支使监察员办公室能够加强为外地工作人员服务的能力。区域监察员身在主要工作地点并进行区域特派团访问，直接亲自干预，从而促进冲突的解决。与需要通过电话或通过 E-mail 远程干预的案件相比，在特派团访问期间监察员直接立即接触各方更有可能解决案件。虽然监察员办公室尽一切努力解决案件，甚至远程与各方联系，但人与人接触和干预的影响和成效怎样估计也不会过高。

65. 衡量建立区域办事处影响的一个尺度是，监察员办公室接受的个案数增加：2011 年有 1 588 个，而 2010 年为 1 200 个。

66. 在每个区域接触工作人员非常重要，可以促进了解冲突的非正式解决办法，鼓励并使工作人员能够在面对工作场所关切问题时寻求监察员办公室的帮助。此外，区域监察员继续与相关利益攸关方在该区域建立关系，从而能更有效地干预案件，探索可行的解决办法。

67. 区域分支进行的外联活动和宣传，专门服务于各区域的需要，对于监察员办公室的预防冲突工作至关重要，因为管理人员和工作人员可以学会解决和管理冲突的方法。区域分支与司法部门、工作人员协会和人力资源管理厅的同事合作，将信息提供给广大工作人员，就冲突以及正式和非正式争端解决方式及其相对优势和劣势进行互动交流。整个 2011 年，区域监察员继续接触执行主任和主管，举行全体会议和为工作人员做讲座，与主要利益攸关方举行小组讨论会并进行实地访问。

68. 区域监察员访问特派团加强了监察员办公室的实地外联和宣传工作，尤其是在监察员办公室有机会于 2011 年访问的两个特别政治任务。正如先前关于其活动的报告 (A/66/224) 所述，监察员办公室确认，联阿援助团和联伊援助团等特别政治任务需要获得冲突的非正式解决资源的途径。两个特派团的工作人员和管理部门对办公室工作人员的来访表示欢迎，这体现在他们出席全体会议和特派团举办的讲习班的情况，以及所提出关切问题的数量和性质。

69. 如工作人员反馈所述，各区域可以接触到并可以得到区域监察员的服务，加上亲自访问特派团，有助于提醒在偏远地区服务的工作人员，他们是本组织不可分割和非常重视的组成部分。工作人员和管理部门都知道，监察员办公室的访问意味着他们有就工作场所关切问题与总部沟通的渠道，特别是就全系统性关切问题。

## **G. 冲突的非正式解决方式的成效以及非正式系统和其他申诉机制之间的关系**

70. 冲突的非正式解决方式的成效一直是该领域的讨论主题。冲突各方找到双方都能接受的问题解决方式，便实现了冲突的解决。通常，在涉及多个问题的情况下，一些问题通过非正式机制得到解决，从而减少了可能进入正式机制问题的数量。

71. 非正式系统尽早参与可以加强沟通和信任，可能促成减少有争议的行政决定。因此，冲突的非正式解决方式作为一个预防机制在上游发挥作用。这样的案件可以集中于管理做法或团队内部工作关系恶化等关切问题，这两种问题虽然正式系统尚不能接受，但会给组织造成相当大的间接成本。这种成本通常表现为缺乏生产力，长期请病假，工作人员流失率高。

72. 联合国秘书处为解决与工作有关的冲突提供了各种机制。司法系统加强的新正式支柱，使工作人员能更方便地诉诸正式系统，以解决他们的怨愤。此外，工作人员，特别是在外地，常常诉诸行为和纪律股等实体提供的渠道，因为他们人在当地。

73. 在提交正式渠道解决的许多问题中，冲突的根本原因经常涉及程序问题和不公平的看法，而不是行政决定本身。具体而言，管理评价股指出，“过度拖延”和缺乏“过程透明度”往往是工作人员关切问题的核心。这样的问题是管理做法的问题，可以在升级并登上正式舞台之前采用非正式机制解决。

74. 工作人员、管理人员和其他处理冲突情况的机构指出，潜在的该系统用户难以确定处理各自关切问题的适当地点，往往求助不止一个机构以求矫正。联合国监察员和调解事务办公室重视进行全面评估，以确定处理来访者问题的适当渠道。必要时，监察员办公室移案到道德操守办公室、性别平等问题协调中心或其他方面，以避免重复提供服务。监察员办公室还采取具体的外联措施，让利益攸关方知道何时转到非正式系统。有效的移案系统和本组织提供清楚的信息，可以促进更有效地利用资源。

## H. 鼓励冲突的非正式解决方式的最新情况

75. 在其提交大会第六十五届会议的报告(A/65/303)中，秘书长提议确定奖励办法，以鼓励使用非正式系统。随后，大会在其第 66/237 号决议第 16 段请秘书长在大会第六十七届会议，就鼓励诉诸非正式系统解决争端和避免不必要的诉讼的额外措施向大会提出建议。

76. 如 A/66/224 号文件第 31 至 37 段所报告，实施这些奖励办法促使工作人员和管理人员越来越多地利用监察员和调解服务。

77. 除了 2011 年 1 月 17 日主管管理事务副秘书长向各部门首长发送备忘录，还做出其他努力，提高对争端的非正式解决方式收益的认识。这些努力包括 2011 年 5 月和 6 月联合国监察员参加管理业绩委员会和工作人员-管理当局协调委员会各自的会议。通过书面来文和视频会议与新任命的特派团高级管理层接触，正在成为监察员办公室外联战略的确立特色。与停战监督组织、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国驻黎巴嫩临时部队和联合国布隆迪办事处举行了视频会议。

78. 通过一系列题为“提问监察员”的文章定期为联合国秘书处内部网站 iSeek 投稿，目的是使工作人员获得能力，为解决日常情况下的冲突掌握基本的冲突驾驭技能。在区域和外地一级，探索为当地内部网和外地特派团通讯提交文章和投稿，以保持对非正式系统的了解。

79. 提高联合国工作人员的冲突驾驭能力，是促进良好的工作关系的关键因素。除了继续与人力资源管理厅协作(见 A/66/224，第 35 段)，联合国监察员办公室将冲突驾驭能力讲习班的内容纳入在外地的讲座。这样的讲习班是人力资源管理厅提供全面培训的前导，已在科索沃特派团、东帝汶综合团、联阿援助团、亚太经社会、西亚经社会和联海稳定团举办。参与者的反馈很积极，表明工作人员有兴趣总体上改善冲突驾驭能力的技能。

80. 需要作出更多的努力，实现 30 日内及时快速解决问题。监察员办公室正在与管理方面的利益攸关方合作，以鼓励管理人员倡导非正式解决案件，在这方面，正在与管理评价股合作，澄清暂停执行通过监察员办公室非正式干预的正式最后期限的方式。

81. 监察员办公室指出，被指定解决争端的各方获得全面解决案件的授权/主管权力，并且回应执行协议过程中可能出现的任何后续问题，在这种情况下，鼓励调解的奖励办法一直很有作用(A/65/303，第 131 段)。

82. 非正式系统的利用率(见上文第 17 段)显示了该系统与其他系统相比的平均利用率，但注意到正式投诉数量很高。这表明虽然正式和非正式系统有联系，但是没有因果关系。本组织应评估导致工作人员通过正式系统提出其投诉的因素。本组织也应该按大会第 66/237 号决议所指出的，研究改善管理实践如何产生积极影响，以及为此提高冲突驾驭能力和早期解决冲突。

83. 在冲突的早期发展阶段解决冲突可以产生额外积极影响并提高效率。本组织管理部门在此阶段作出努力，将冲突移送非正式解决途径，与较晚而且也许难以处理的阶段移送相比，将促成较快的解决。通过外联活动，监察员办公室强调使非正式系统成为自愿的第一步至关重要。

84. 遵循大会第 66/237 号决议的要求，并评估了奖励办法的执行情况，监察员办公室建议继续实施现有的一套诉诸非正式冲突解决的奖励办法，未来几年将监测其影响，视需要再请大会审议。

#### **四. 外联活动：建立冲突驾驭能力和预防冲突的伙伴关系**

##### **A. 开展外联活动，使人们知道可以利用非正式机制**

85. 2011 年，联合国监察员办公室网站继续成为深入秘书处工作人员的主要工具，让他们知晓提供的服务，共享解决冲突的资源及有关区域分支的信息材料。有关监察员办公室服务的信息被列入联东综合团、西亚经社会、联黎部队和联合国毒品和犯罪问题办公室的内联网。关于监察员办公室工作的信息也被列入管理事务部内部网站“问责 A 到 Z”页面。监察员办公室继续与维持和平行动部和政

治事务部合作。非正式系统定期更新内容在维持和平行动部改版的内联网上发布。为深入特别政治任务、维持和平特派团、经济委员会和总部以外各办事处已作出更多的努力，分发了有关监察员办公室的信息材料。监察员办公室还举行了一个称为“平息冲突的策略：联合国领导人的指南”的短期讲习班。

86. 联合国监察员及其工作人员与工作人员代表定期举行会议，进行团队干预，参加联合全体会议和为新征聘工作人员举办的上岗课程，以及为外地行动的高级官员举办的上岗课程。

## B. 提高冲突驾驭能力

87. 在一次访问联伊援助团期间，联合国监察员启动了一系列解决冲突讲习班，建立和加强工作人员在工作场所有效处理冲突的能力。随后在科索沃特派团、联东综合团、联阿援助团、联黎部队、亚太经社会、西亚经社会和联海稳定团举行了研讨会。讲习班的重点是加强协同工作战略，在工作场所防止冲突，促进合作。另一次在土耳其伊斯坦布尔举办的“克服解决冲突面临的障碍”讲习班，是区域监察员在秘书处、各基金和方案及专门机构工作人员顾问的一次会议上牵头举办的。为了最大限度地扩大这些会议的影响，监察员办公室与相关培训部门和其他利益攸关方进行了协调。监察员办公室计划通过举办讲习班，特别是在接触外地工作人员的时候，进一步促进冲突驾驭能力和非正式冲突解决方式。

88. 作为“解决冲突日”的活动，2011年10月监察员办公室在 iSeek 发表了一系列教育文章，探讨处理日常工作场所的冲突问题，如“发出和接受反馈”和“进行困难的对话”。监察员办公室还修改了新工作人员的上岗课程，列入了解决冲突基本方式的要素。监察员办公室与人力资源管理厅合作，为工作人员提供谈判和改革调解的培训，还参加各种培训班，并对如何以及何处可以进行调整发表评论。监察员办公室将继续推动解决冲突的合作方法，使工作人员有能力主动解决冲突，并利用协作而不是对抗战略在上游解决冲突。

## C. 利益攸关方的参与和建立伙伴关系

### 1. 概述

89. 本报告所述期间，联合国监察员继续与关键利益攸关方互动，包括通过参加常务副秘书长主持的管理业绩委员会会议以及2011年6月在贝尔格莱德举行的工作人员-管理当局协调委员会会议。参加管理业绩委员会等高级别会议，使联合国监察员能够在战略层面直接接触高级管理人员，更多地理解他们面临的挑战，并对监察员办公室就其关切问题提出的系统意见提供反馈。联合国监察员继续直接接触秘书长、常务副秘书长和办公厅主任，讨论进一步在本组织推动冲突驾驭能力和非正式解决方式。与总部工作地点和外地特派团的工作人员代表举行会议，是监察员办公室伙伴关系活动的一个组成部分。

## 2. 人力资源管理厅：工作人员发展

90. 在工作场所进一步加强冲突驾驭能力的背景下，联合国监察员及其工作人员继续与人力资源管理厅协作开展调解、谈判和解决冲突的培训活动，作为冲突的非正式解决方式的一个资源参与培训。

## 3. 人力资源管理厅, 医务司

91. 医务司和联合国监察员都认识到，两个实体有潜力加强协作，不仅限于共同参与处理个别案件。应要求，监察员办公室和调解处已开始协助医务处与工作人员就立场已经牢固确立的医疗问题达成协议。

92. 由于冲突和精神健康问题相互关联，监察员办公室一直寻求与工作人员顾问合作。本报告所述期间，若干活动进一步加强了这种合作，包括 2011 年 10 月联合国工作人员/心理压力辅导员特殊利益小组第十二次年度会议期间举行的关于解决冲突的讲习班，内罗毕的区域监察员共同主讲，以及联合国监察员 2011 年 10 月在意大利布林迪西举行的联合国医务主任工作组年度会议上的发言。

93. 联合国监察员支持联合国医务主任工作组提出的通过一项职业安全 and 健康政策的建议。监察员寻求扩大这一政策的核心前提：预防而不是治疗，并考虑到管理不当的冲突与不良健康潜后果之间的相互关系。

## 4. 外勤支助部, 外勤人事司

94. 本报告所述期间，由于众多工作人员参加了特派团，联合国监察员及其工作人员继续与另一个重要利益攸关方外勤人事司定期互动。通过这些互动可以讨论趋势和系统性问题，包括监察员访问特派团后的反馈。

## D. 区域分支的外联活动

95. 2011 年，区域监察员发展了已在 2010 年开始的外联活动，许多分支是这一年成立的。他们继续加强实地存在，向广大工作人员(例如，在全体会议)和向各部门、分区域办事处和特派团的工作人员介绍监察员办公室的作用和任务。他们还继续会见高级别管理和行政部门官员，讨论监察员办公室可以如何帮助他们更有效地解决工作场所的冲突，并就提请监察员注意的任何系统性问题提供反馈。

96. 通过定期会议和联合培训课程，加强了与管理评价股、工作人员法律援助办公室、行为和纪律股、工作人员协会、医务人员、人力资源官员和工作人员顾问等重要合作伙伴的关系。圣地亚哥的区域监察员报告已收到退休工作人员的案件，与退職国际公务员协会主席定期举行会议。此外，维也纳的区域监察员与性别平等问题协调中心及联合国维也纳办事处和联合国毒品和犯罪问题办公室的代表举行了会议。

97. 除了与监察员办公室分支所在的 7 个地点的工作人员举行会议，区域监察员和办案干事坚持深入更偏远的外地工作人员。2011 年，他们访问了下列特派团工作人员：停战监督组织、达尔富尔混合行动、联伊援助团、联阿援助团、联苏特派团、联海稳定团、科索沃特派团和联东特派团。还访问了布尼亚、基桑加尼、卢本巴希和卡莱米等偏远地区的联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)工作人员。

98. 区域监察员和办案干事会见了非洲经济委员会和亚太经社会大韩民国次区域办事处的工作人员，以及前南斯拉夫问题国际法庭和联合国援助审判红色高棉的工作人员。

99. 同时，他们例行参与对秘书处、特派团和其他联合国实体新工作人员的情况介绍，包括国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、开发署、环境署和儿基会，这是当地人力资源人员举办的上岗课程的一部分。

100. 与联合国以外合作伙伴举行了几次会议，包括与美国红十字会的监察员和调解员、联合国和有关国际组织的欧洲监察员小组，以及奥地利拥有 250 名独立商务调解员的网络 Wirtschaftsmediation 专家组。

101. 通过视频和电话会议，以及通过分发有关监察员办公室和区域监察员所提供服务的资料概况介绍及其他宣传材料，为深入工作人员作出了重大努力。英语、法语和西班牙语版的监察员办公室海报已张贴在联合国场所的战略要地。

## 五. 冲突的根本原因：系统问题

### A. 问题的确定和报告

102. 大会在其第 66/638 号决议第 21 段，欢迎联合国监察员和调解事务办公室提出的应对系统问题和共有问题的建议。在其先前第 64/233 号决议，大会强调监察员作为载体报告广泛的系统问题以促进更和睦的工作场所的作用。

103. 系统问题的特点是，问题的存在独立于围绕有关该问题的冲突所涉及的个人。它源于本组织更根深蒂固的问题或存在的缺陷，例如在政策、程序、做法、结构和组织文化中发现的问题和缺陷。

104. 监察员确定问题所依据的是秘书处 2011 年提出的近 1 600 个单独案件。不仅考虑到与监察员联系的人提出的问题，而且考虑到与其他有关各方的许多互动联系。不断与高级管理人员、工作人员协会和其他团体交流以及直接观察，也有助于系统问题的确定。监察员还将其意见与其他解决冲突资源的意见进行比较，例如与工作人员法律援助办公室和管理评价股进行比较，并与争议法庭和上诉法庭的裁定进行比较。

105. 有关所观察到的所有经常性问题或系统问题的意见，不仅是这里陈述的，都视情况与相关利益攸关方分享和讨论，同时保障为来访者个人保密。监察员还对各项政策的协商过程提出意见。

106. 基于以上所述，本报告提出了 2011 年在联合国秘书处观察到的一系列系统问题，可能涉及的不是某一特定部门或对象群体，而是共有的、有关联的，并影响系统的其他部分。一些问题在以前的报告中指出过，但应该强调正在继续努力解决这些问题。希望监察员的意见将有助于目前不断进行改进的努力。

## B. 若干共有问题

107. 本年度报告的重点是业绩管理，确定这个问题是最具共有性的问题，影响到许多问题类别，对工作人员个人以及管理人员乃至本组织都有很大影响，是工作人员和管理人员乃至本组织所有人的共同责任。

108. 报告还讨论了清理结束、缩编和伴随的裁员过程，介绍了调查问题的最新情况，调查已被许多利益攸关方确定为组织风险管理方面的一个关切问题。报告还提出了可能与正在进行的流动性问题讨论有关的意见。

### 问题 1. 业绩管理制度和业绩评价

109. 建立和实施公平、可控制和有效的业绩管理制度，对于大多数组织和公司都是个挑战。一个组织越复杂，越是全球性和多样化，要提供整个组织统一理解和一致适用的业绩管理制度和评价工具，面临的挑战越是艰巨。

110. 这个过程的有效性，对于工作人员和管理人员的生产率和问责至关重要。2011 年提交监察员办公室五个问题中就有大约一个(19%)明显涉及管理者和被管理者的关系(“评价关系”类)。只有“工作和职业”类别出现更频繁(32%)，而这个类别包含的亚类范围大得多，从征聘和甄选过程，到派任和职业发展以及终止或不续合同。

111. 围绕甄选、职业进展和不留用的许多冲突都是先前业绩管理缺陷的表现，但并不总是这样认定的。例如，确实存在有这样的情况，评级或评论意见不反映管理者真实的评价。这可能使工作人员对其职业前途产生虚幻的预期，可能导致后来发生冲突，包括希望破灭时向正式和非正式系统提出投诉。这个问题似乎不是业绩管理问题或冲突，因为评价的目的是避免这种冲突，而后来这个问题以其他形式出现，说明业绩管理确实是个共有问题。

112. 具体而言，工作人员对如何管理和估价他们表示了关切。他们指出对其努力缺乏足够的指导和承认，并寻求更多地参与业绩评价管理过程。业绩周期结束时，他们觉得不公正的或没有正当理由的评价常使他们感到惊讶。一些工作人员也声称评价被滥用了。另一方面，接触监察员办公室的管理人员和中层管理者对于确保业绩的职责非常认真，但是并非总是觉得有能力给出他们认为诚实的反馈

和评级，或者这方面得到了支持。在他们看来，旷日持久的抗辩程序、声称骚扰或诉讼的风险，超过了与工作人员进行“艰难谈话”的潜在收益。

113. 前次报告已经指出了在一个多样化、多文化的组织中，管理者和被管理者对不同管理类型和对彼此不同期望方面的看法(A/66/224，第68段)。

114. 有关业绩管理出现的进一步系统问题涉及工作人员评级。“超出业绩预期”和“成功符合业绩预期”评级的最初设想是成为工作人员得到留用、提升、按级加薪和被认为完全成功的依据。由于这些评级通常没有附加任何负面后果，本组织没有规定对二者中任何一个的正式申诉。得到“成功符合业绩预期”评级的定期任用身份的工作人员感到担心。一些人说，他们觉得与同伴相比被低估了，或者他们的同伴不公平地被高估了，而不公平地使他们处于劣势。

#### 缩编情况下的工作人员业绩管理和裁员

115. 由于机构改革，包括特派团缩编和伴随的裁员过程，在另一个特派团找到工作的可能性减少，良好和更好评级之间差异的意义和影响正在改变。这个问题，加上全盘一致性问题以及避免困难对话和评估受到挑战的明显倾向，对本组织的影响日益严重。一些管理人员，特别是在外地，报告说在裁员工作中，他们感到不得不放掉优秀工作人员而留住表现稍逊的工作人员。他们担心在决定留用工作人员方面对其考绩记录过于重视，而所处的环境是这个纪录可能不够准确，因而这样的比较是无效的。

116. 来求助监察员的工作人员个人很担心比较审查作为裁员工作的一部分的公正性。他们离开后，看到同伴还留在本组织，不理解为什么自己的业绩得到不同的评价。监察员还看到一些具有优秀业绩记录的来访者觉得受到不正确的对待，或在本组织其他地方没有留用他们时怀疑受歧视之害。

#### 业绩管理和领导能力：第二报告干事的作用

117. 在提交监察员办公室的涉及管理关系的案件中，第二报告干事在解决这种情况方面可能发挥重要作用，但是也许没有得到充分的认识。不是工作人员或管理者(第一报告干事)请求第二报告干事进行干预或对其提出投诉，而是他们都不知道第二报告干事在业绩管理制度中的指导和支持作用。例如，一个提交监察员办公室的不断反复出现的问题有关评级和评论意见之间的不一致。由于满意和更好评级不能在抗辩过程中质疑，而仅对评论意见又无法提出申诉，工作人员获得的令人满意评级可能被较为负面的评论意见所影响。

118. 将问题提交非正式系统解决的工作人员很少意识到，他们的第二报告干事获得授权确保评论意见和总体评级之间的一致性，第二报告干事也没有提出这样的不一致情况。

119. 同样，第二报告干事的作用包括解决工作人员和第一报告干事之间在执行业绩管理制度方面的分歧，确保向其报告的所有第一报告干事在工作单位一致和公平地适用。

#### 业绩管理, 人际冲突和投诉骚扰或滥用权力

120. 如先前报告(A/66/224, 第 69 和 83 段)所述, 管理者和被管理者之间互动的困难导致一些工作人员投诉骚扰和滥用权力, 他们看不到除了提出投诉还有其他方式使其关切问题得到处理。管理者和管理人员也来求助监察员办公室, 表示担心是否自己有能力对一些工作人员坦率地给予真诚的反馈和评级, 因为担心会被错误地指控骚扰和滥用权力。另一些人来监察员办公室是在收到针对他们的这种投诉之后。<sup>4</sup>

121. 本报告所述期间, 这个问题仍然存在。重新审视这个问题, 认识到把这个问题硬说成行为问题, 而不是围绕业绩管理的冲突, 一直是造成或许不必要的冲突升级的重要因素。职业操守和纪律干事指出, 这种不当投诉是其工作量的一部分, 很少能作为行为问题通过处理骚扰和滥用权力案件的正式调查和投诉机制得到有效解决。

#### 业绩管理和本组织的风险

122. 管理人员的真实评价和记录之间差异悬殊, 使有关工作人员难以理解哪些地方要改进以及如何改进。与同伴相比感觉评价过低的工作人员积极性会下降。此外, 这种巨大差异构成诉讼风险, 因为根据业绩评价, 管理人员声称他们做出了正确决定但基于错误的记录, 或者说他们在欺骗本组织, 因为错误的决定在技术上是正确的, 因为是基于记录作出的。

#### 目前的努力

123. 监察员办公室与人力资源管理厅就涉及业绩管理和评价的广泛问题不断进行对话。监察员在 iSeek 上发表的系列文章特别重视给予和接受反馈。监察员办公室与工作人员发展处合作, 正在应请求和酌情为课程提供投入。

124. 人力资源管理厅已采取重要步骤, 通过不断审查及改进来处理这些问题, 包括强制规定管理官员参加业绩管理培训。

125. 此外, 工作人员和管理人员为全球监测过程注入了新的活力, 该过程目的是在整个秘书处支持公正和一致的业绩管理。工作人员-管理人员工作组正在处理业绩管理问题。

<sup>4</sup> 这里的问题涉及的情况, 本来可以在错贴标签因而升级为指称的不当行为案件之前, 受益于早期和非正式的干预。这些情况有别于实际的骚扰和滥用权力案件, 对于这些也存在处理程序, 并且在这种情况下, 非正式解决可能是一个办法, 但不一定是最好的选择。

## 机会

126. 缩编和裁员工作所显示，考绩越来越对个人的合同状况产生实际影响和后果，从而对本组织的人员配置产生实际影响和后果。这可能是一个机会，认识到认真遵循作为业绩管理组成部分的考绩过程的重要性，并对其价值和影响形成共同的理解和认识。

127. 未来的具体步骤可能包括确保所有工作人员，不仅是管理官员，都能利用提供的培训机会和材料。对于业绩评价管理方法的含义有共同的理解可能会促成更广泛地为其分担职责。

128. 进一步的措施可能是为第二报告干事这个管理人员或管理者的管理人制作一个量身定制的课程、在线教程或材料，以期对其重要作用形成更广泛的认识。这样的培训内容可以作为一门独立的课程，也可以纳入现有的已经是强制性的管理和领导培训。

129. 鉴于对管理人员很高的期望和赋予的职责，这也可能是审查实际可以处理多少直接和间接报告的一个机会。

130. 本组织可能发现，对一定时间内提出的所有骚扰和滥用权力投诉进行分析是有价值的，以查明这些案件是否揭示了潜在的业绩管理问题。

131. 最后，如果认为以上办法不适当或不足以应对令人信服的实施带来的挑战，应该就这种情况的原因进行广泛对话，以便找出单靠审查向监察员提出的案件可能无法揭示的根本原因。

## 问题 2. 特派团结束或缩编中的沟通和预期管理

132. 监察员办公室前次报告(A/66/224, 第 66 段, 建议 2)中强调了参与进程减少潜在冲突的重要性。在这方面，外勤支助部通过政策和流程的指导参与各级支持缩编过程的努力，工作人员参加在裁员工作的比较审查。

133. 然而，在特派团的准备工作和结束或缩编阶段寻找有效方法与实地所有受影响的任务人员持续沟通，仍然是一个问题。受影响的工作人员不仅需要信息，对于他们的具体情况而言，变化将意味着什么，对此也需要进行双向沟通。

134. 外地特派团的结束或缩编对工作人员和管理部门都提出特殊挑战，并且是受影响个人的焦虑和压力的天然来源，往往促使他们与监察员办公室接触。在这样的重大变化过程中缺乏沟通会产生不公平待遇的感觉，即使情况可能并非如此。缺乏沟通使压力增加，因为使工作人员没有机会自己负责，对自己的未来做出明智的决定，并对自己的具体情况形成应对策略。在没有事实材料的情况下，散布谣言和造成虚幻的希望或不必要的焦虑，为冲突的滋生提供了肥沃的土壤。

135. 一些高级管理人员指出，重要的信息往往缺乏，直到过程的很晚阶段。这就提出了一个问题，如何更好地管理缺乏具体信息的情况。

#### 机会

136. 在准备工作和结束或缩编过程中持续沟通，很可能是防止不必要紧张和冲突的却未抓住的最大机会。在这种情况下，一系列协调的相对较小的干预措施(全体会议、部门会议、人事科情况介绍)，可以不增加本组织成本，而对防止冲突和特派团这个阶段工作人员的生产力和福利产生重大影响。

137. 相关信息应尽快传达给工作人员，不仅通过通知或内联网，而且是在可能进行真正的双向沟通和有效心理辅导的情况下。期望管理对于在特派团任务结束时让工作人员做好准备至关重要。这些问题通过工作人员理解的方式越早得到解决，对工作人员和本组织就越有利。

138. 此外，工作人员可以为特派团最终结束做好准备，在部署前的训练阶段就了解到预期那个时候会发生什么情况。这将是管理期望和全盘一致地提前提供关键信息的机会。

139. 制订管理关键信息缺乏的标准和最佳做法也许很重要。在一些情况下，有关特派团未来的重要因素早期根本不存在。管理人员经常错误地得出结论，自己也在等待信息的情况下，没有什么可以传达给工作人员。但是，危机管理的经验显示，解释哪些信息还未得到，为什么尚不能够提供，预期什么时候可以得到，都有助于缓解紧张并防止谣言，让人们不会觉得管理人员和管理者在隐瞒关键信息。

#### 问题 3. 调查和纪律程序

140. 这个问题监察员办公室以前提出过(见 A/64/314, 第 72 和 73 段; A/65/303, 第 83 段; A/66/224, 第 82 和 83 段)。最初，提出这个问题的一些人声称，由于缺乏信息、拖延或有关调查及纪律程序的其他问题，他们的正当程序权利受到了侵犯。还有人担心调查和纪律程序完成之前他们在本组织的地位。又有人向我们报告，正在受调查的工作人员并不总是被告知有这样的程序，或者是在进入程序很晚阶段才了解到。本报告所述期间，管理人员和工作人员双方都提出这种担心，特别是在特派团，他们感觉确实有不当行为，但本组织不能迅速调查和有效制裁所涉人员。这就使人感觉存在纵容的环境和有罪不罚现象。

141. 同时，监察员办公室一直跟踪争议法庭和上诉法庭有关纪律事项的案件，并已看到两个法庭对调查及纪律程序规定了更高的证据和程序要求。

142. 迅速而有效地解决可能存在不当行为的报告，包括尊重所有有关各方的正当程序权利，这方面的困难是目前的挑战，需要妥善处理，以管理本组织与此问题相关的风险。

### 目前的努力和机会

143. 秘书长在关于联合国内部司法的报告(A/66/275 和 Corr. 1)中谈到这一问题，大会注意到其中所载建议。各部厅正以强烈的紧迫感就此进行努力。

144. 工作人员和管理人员一直在共同解决这一问题。修订有关纪律程序政策的工作在继续。将在内罗毕进行的一个试点项目将测试快速通道案件的可行性，并将下放让工作人员休有薪行政假的权力。

145. 特派团一级调查方面的能力建设预计将会继续。来自维和特派团和特别政治任务的工作人员最近聚集在恩德培，参加一个实地调查强化培训课程。培训课程由四个单元组成：事件反应、调查实践、调查性剥削和性虐待以及调查面谈，是外勤支助部、维持和平行动部、安全和安保部以及内部监督事务厅之间广泛协作的成果。参与者包括安全调查单位、行为和纪律小组和军事特遣队的官员，讨论了如何加强问责制、建设调查能力和提高本组织各种职能一体化的共同目标。

146. 具有调查和纪律过程职能的各部，从招聘调查职能人员以及设计和提供培训在职工作人员，到开展调查和确保质量控制，已经在工作层面协调努力。如果增强协同作用，这些单独的努力可以得到加强，也许可以由一个高级别协调人提供支持进行协调，并给予这个问题管理风险所必需的组织优先地位。

### 问题 4. 工作人员长期在困难工作地点服务

147. 派驻外地特派团的工作人员继续提出的一些问题，表面上看各不相同，但都产生于长期被委派在极端恶劣的工作环境中服务，包括艰苦、危险或其他形式的特殊环境，例如缺乏挑战和成长或变动的机会(A/66/224，第 65 段)。从本组织的角度看，如果派任时间让优秀工作人员士气低落，可能也是不可取的。这个问题一直存在。

### 机会

148. 甄选系统目前的审查可能是一个机会，让本组织考虑对某些工作地点的服务年限规定时限，同时有效地管理工作人员的期望。

## 六. 挑战和未来的方向

### A. 挑战

149. 尽管联合国监察员和调解事务办公室的工作有进步，利用非正式解决冲突机制方面取得了进展，但联合国系统非正式解决方式要取得最佳成效，仍面临许多障碍。

150. 首先，联合国系统基本上仍然注重和倾向于正式申诉机制。监察员办公室将继续宣传和推广非正式解决方式的价值和收益。但是，本组织还必须致力于让重点转到非正式解决方式。

151. 第二，虽然监察员办公室努力预防，以按照大会授权对外地工作人员进行现场干预，但是全年紧急情况不断出现，需要作出快速反应。由于人员和资源限制，快速反应能力更为困难。监察员办公室探索是否可能寻求受影响特派团的直接支持，但往往导致就调度调解员或监察员到危机现场进行长时间的谈判并发生拖延。

152. 在未来的一年，监察员办公室将着眼于如何从其他实体寻求结构化支持，如特别政治任务，并开始探索采取预算外办法的可能性。然而，本组织还必须评估其资源是否得到适当利用，投资于早期“预防外交”（如调解和其他非正式解决方式/解决机制）方面是否取得了适当的平衡。

153. 最后，组织文化中有一种倾向，在组织层次结构中将解决冲突的责任向上转移。

154. 由于其非正式解决方式工作本身的性质，监察员办公室继续支持问责制，鼓励在尽可能低的级别直接参与，首先试图解决冲突。也可以让受影响个人在监察员或调解员协助下，亲自或通过有人主持的对话与冲突的其他各方交流，达成他们自己具有所有权和自己可以自由接受或拒绝的解决方式。

## B. 未来的方向

155. 减少本组织范围内的冲突可以以下两者取其一：在冲突发生之时或在冲突发生之前。对于解决现有冲突，发展其非正式冲突解决方式的基础设施，执行大会授权，建立区域办事处，并进一步发展其调解能力，联合国监察员和调解事务办公室取得了长足的进展。

156. 展望未来，现在有机会探索其他方法，在联合国系统内进一步利用合作和非正式解决方式，提高本组织防止冲突发生的能力。

### 1. 冲突驾驭能力

157. 本组织经常鼓励工作人员和管理人员完善和提高自己的胜任能力。然而，在多元化和创造性的组织里，创造的火花不可避免可能导致一些冲突的火灾。管理这种冲突的能力越来越被一些组织视为本身就是一种“胜任能力”。监察员办公室因其非正式解决冲突的核心任务，有能力与其他主要利益攸关方合作，协助促进和保持一种工作人员和管理人员有“解决冲突胜任能力”的文化。

158. 因此，在未来几年内，监察员办公室的外展工作将越来越多地从向工作人员描述监察员和调解办公室是“什么”性质，转向更广泛地侧重推广预防和解决

冲突的实质性技能。监察员办公室将继续寻求就这一重要领域向各客户群体进行宣传和教育的方式。

## 2. 协作和伙伴关系

159. 打破壁垒，可以开辟沟通渠道，并可以最大限度地减少官僚障碍。监察员办公室有充分能力帮助本组织探索如何充分利用协作战略，确保内部和外部伙伴关系的成功。这可以包括结构化程序，顾及投入、透明度和有关困难课题的对话，以及制定预防措施，预测和引导各方通过潜在的僵局。因此，未来几年，监察员办公室将寻求机会，协助本组织完善其协作战略，以实现其追求的各种伙伴关系的成功。

160. 本着这一精神，监察员办公室自身也将继续寻求与关键利益攸关方的伙伴关系和内部协同作用。作为这些努力的一部分，监察员办公室将继续鼓励伙伴关系举措，如过去一年与工作人员(与工作人员协会协作，与工作人员代表会晤，出席工作人员-管理当局协调委员会)和管理人员(与管理业绩委员会和高级别领导人举行会议)确立的举措。监察员办公室还将继续保持与内部司法有关的顾问、医务司和正式解决系统成员等利益攸关方的伙伴关系。

161. 此外，监察员办公室还将努力探索对外协作，交流知识，让协同作用推进实质性工作。过去这方面的实例有与世界银行的调解伙伴关系和参与其他专业网络。

162. 监察员办公室将继续成为本组织的关键资源，帮助鼓励进行这样的讨论，促进这些价值观。展望未来，监察员办公室将继续鼓励本组织内各实体和群体寻求合作的机会，讨论协作的话题。

163. 2012 年标志着联合国监察员及其办公室成立十周年，现在该办公室已成为联合国监察员和调解事务办公室。在大会进行的改革努力之后，监察员办公室寻求发展高容量的程序，可以在具有挑战性的、地理上分散的多样化环境下运作。监察员办公室与本组织其他单位合作，强调系统问题并鼓励积极的组织改进，正在引导促进更加协作和负责任的文化，鼓励掌握冲突驾驭能力的技能，使个人可自己解决自己的冲突。此外，鉴于监察员办公室所服务的特派团的性质，以及鼓励承担风险和创造力的部门内文化，监察员办公室能够开始扩大传统做法的界限，希望通过自己的工作确立新的最佳做法。

164. 2012 年之后，监察员办公室将继续推进本报告所讨论领域的工作，同时还将寻求确认过去十年通过内部和外部促进其工作方面所取得的成绩。这样做的同时，将继续推动和鼓励使用冲突的非正式解决方式。