



大会

Distr.: General
30 June 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

议程项目 53 和 136*

有关信息的问题

联合检查组

联合国全系统的组织监察员事务审查

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国全系统的组织监察员事务审查”的报告。

* A/71/50。



联合国全系统的组织监察员事务审查

撰写人

伊什特万·波斯塔

联合检查组

2015 年，日内瓦



联合国

摘要

联合国全系统的组织监察员事务审查

JIU/REP/2015/6

未设置非正式争端解决机制的组织相较已设置这种机制的组织而言，平均每年接到的正式投诉数量高出一倍。这一机制内，组织监察员办公室极为重要。目前，在 28 个联合检查组参与组织中，有 19 个组织向其雇员提供了监察员服务。本审查侧重于联合国系统各组织的监察员办公室，目的是通过调查它们的授权任务和做法，识别它们的有利环境，确定它们遵守国际标准所定原则的意向，评估它们为确定系统问题所作贡献，确定良好做法、包括与其他监察员担任者开展合作，以及获取和分析主要服务对象群体的看法和满意度来对其职能进行独立评估。

主要调查结果和结论

非正式争端解决机制的目的在于寻求一种谈判解决争端的方式，以此替代诉讼并优先于诉讼加以采用。只有在此种解决方式失败的情况下，才可以依循正式的司法制度来处理问题。然而，事实上，人们往往直到冲突解决程序的后期才会向监察员办公室咨询。对组织监察员的作用或其工作的指导原则缺乏理解，这可能不利地影响到工作人员和管理部门对办公室及其本应提供的服务的预期，并且还可能从一开始即阻止潜在的服务对象充分利用监察员办公室的潜能。人们常常将组织监察员的角色与传统监察员的角色相混淆，后者有权调查申诉，评估行为，以及在某种程度上行使执行权以采取行动。而组织监察员则不担当也无法担当这种角色。指定的中立者是负责通过调解、穿梭外交、聆听、对话促进和指导，以及通过确定和评价不同选项，向个人提供保密、非正式、独立和公正的协助。

联合国系统各组织的监察员的职权范围并非面面俱到，其中许多已超过十年之久。例如，综合性的联合国监察员和调解事务办公室服务于联合国秘书处、各基金和计(规)划署以及联合国难民事务高级专员办事处这三大支柱，但迄今尚未根据大会 2007 年第 62/228 号决议的请求修订和颁布自己的职权范围。本审查确定，总体而言，职权范围中有关设立组织监察员办公室、任命监察员、界定监察员职责以及办公室的业务原则的条款亟需完善。建议对各组织监察员的职权范围予以修订和颁布(建议 1)。

推进组织监察员的作用是监察员、管理部门和工作人员协会的责任。本审查发现，虽然每个监察员都为外联活动耗费了大量时间，但是管理部门和工作人员协会在这方面却无所作为，甚至将监察员视为竞争对手。建议各组织将有关监察员事务的问题纳入工作人员调查范围，以便确定应当组织哪些种类的活动来提高工作人员对于组织监察员职能的认识和理解(建议 2)。

所有监察员均一致认为，他们的服务对象更喜欢面对面接触。因此，可以直接造访监察员办公室的总部工作人员相对于他们在地区办事处的同事而言，享有特殊的优势。即使是设有区域监察员办公室的组织或者主要监察员定期走访总部外工作地点的组织，也都无法同等地接触到所有总部外工作地点的工作人员。但是，各组织不愿利用这样一种可能性，即：使用联合国系统另一组织的总部外监察员服务，从而为自己的外地工作人员提供与该监察员面对面接触或与本组织总部监察员虚拟接触的选择；所给出的理由是，每个组织的规则、条例和做法各不相同。本审查发现，这些差异是被过分夸大。建议允许工作人员选择使用常设或临时走访其所在总部外工作地点的任何联合国系统各组织的监察员服务(建议 3)。

从各组织的角度看，监察员办公室的预算和人员配置可以忽略不计。尽管据多数估计，监察员办公室的工作极大地减少了组织成本，但是各组织却不愿对自己的监察员办公室投入足够的资源。相反，它们的预算还会遭到常规性的大幅削减，这将导致出现一种因小失大的局面：监察员办公室能够处理的案件越来越少，能够培训的冲突管理人员越来越少，而更多的案件却是被提交到了正式的内部司法系统中。

除此以外，调解服务也未得到充分使用。本审查发现，调解往往需要达成和解协定；根据目前的财政和预算环境，在大多数案件中，和解协定只有在责任确定之后才能签署，而反过来，责任的确定又只能以正式的内部司法系统的法律裁决为基础。建议各组织根据先前的经验或正式内部司法程序可能得出的最佳成果，以各自的预算和财政规则和条例营造一个有利的环境，使调解做法的经济效益明显的案件能够使用调解。

对于组织监察员专业而言，目前并不存在统一的业务实践程序或标准。通常是由来访者向监察员提交自己的案件，而案件可能涵盖不止一个问题。本审查发现，虽然问题的分类是标准化的，但每个监察员可以自由决定是否将来访者的询问记录为案件，或者确定其仅仅是信息搜索，以及在处理案件时应适用什么程序，等等。因此，报告的统计资料无法全面比较。建议针对联合国系统编制统一的监察员案件管理手册(建议 4)。

监察员的任务是确定冲突的趋势和根源，这有可能改变组织的政策和规则，提高组织的总体绩效。本审查发现，系统问题通常出现在监察员的年度报告中，在大多数情况下，这项报告会被提交给组织的行政首长，但很少在正式会议上由高级管理部门讨论，更是几乎不被提交给立法机构。只有联合国秘书长每年会向大会提交关于已确定的系统问题的报告。建议所有联合国系统各组织的立法机构允许监察员向其提交关于系统问题的报告(建议 5)。

监察员的专业化和问责制以及对监察员的绩效评估十分重要。建议通过监察员核证程序持续开展培训和核证(建议 6)。本审查承认监察员职能的特殊性，尊

重独立性要求，认为不能对监察员作与其他工作人员相同的绩效评估；然而，又不能不设置某种考绩和问责制。正是为了维护监察员的独立性，建议对监察员工作的评估程序应包括管理部门和工作人员代表(建议 7)。

联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络比联合国系统本身的范围更广，应当建立一个仅限于联合国系统各组织的分组，负责处理联合国特有的挑战和本报告所包含的建议(建议 8)。

执行本报告中的建议应当可使监察员事务更加高效和专业化，并可使联合国系统各组织的雇员得以更好地获得监察员服务。减少或避免工作场所的冲突和申诉将降低组织的业务费用，而进一步协调联合国全系统的监察员事务将确保整个联合国系统的所有雇员在寻求解决工作场所冲突之时获得类似程度的待遇。

供立法机构考虑的建议

- 联合国系统各组织的立法机构应当允许监察员定期向其提交关于系统问题的报告。

目录

	页次
摘要	3
缩略语	7
一. 导言	8
二. 联合国系统内组织监察员制度的演进.....	12
A. 联合国系统各组织的监察员办公室和内部司法系统.....	12
B. 组织监察员职能的演进以及对其作用的误解	14
C. 对联合国系统各组织内监察员职能的调查	15
三. 关于监察员职能的法律规定	18
四. 组织监察员的职能格局	23
A. 组织必须设置监察员吗？应何时设置监察员、设置何种监察员？	23
B. 对组织监察员事务的认识	24
C. 获取监察员服务	26
D. 监察员事务的预算和人员配置	29
E. 案件管理	30
F. 系统问题	32
G. 调解	34
H. 建设一种预防冲突的文化	35
I. 报告活动	35
J. 监察员培训	36
K. 问责制和监察员绩效评估	36
五. 服务对象对监察员服务的满意度.....	38
A. 监察员办公室开展的调查	38
B. 2013 年和 2014 年的调查结果	39
C. 提高调查结果的可比性和使用率	40
六. 联合国系统各组织的监察员担任者之间的合作.....	41
七. 前进之路	43
附件	
一. 联合国系统各组织的监察员制度	45
二. 监察员办公室的财政和人力资源	46
三. 各参与组织根据联合检查组的建议拟采取的行动一览表	48

缩略语

FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
IARC	癌症机构	国际癌症研究机构
ICAO	民航组织	国际民用航空组织
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IMO	海事组织	国际海事组织
IOA	监察员协会	国际监察员协会
ITC	贸易中心	国际贸易中心
ITU	国际电联	国际电信联盟
JIU	联检组	联合检查组
UNAIDS	艾滋病规划署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
UNCTAD	贸发会议	联合国贸易和发展会议
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNEP	环境署	联合国环境规划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金会	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNODC	毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOMS	监察员和调解事务办公室	联合国监察员和调解事务办公室
UNOPS	项目厅	联合国项目事务厅
UN-RIAS	各组织内部审计事务代表	联合国各组织内部审计事务代表
UNRWA	近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UN-Women	联合国妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
UNWTO	旅游组织	世界旅游组织
WFP	粮食署	世界粮食计划署
WHO	世卫组织	世界卫生组织
WHO/AMRO	世卫组织/美洲区域办事处	世卫组织美洲区域办事处
WIPO	知识产权组织	世界知识产权组织
WMO	气象组织	世界气象组织

一. 导言

1. 联合检查组(联检组)对联合国全系统的组织监察员事务开展了一项审查，以此作为其 2015 年工作方案的一部分。联合国秘书处已建议将对联合国监察员和调解事务办公室(监察员和调解事务办公室)¹ 的审查纳入 2012 年工作方案。尽管这一专题引起了联检组各参与组织的兴趣，但是由于当时收到了大量建议，并未着手实施审查。在编制 2015 年工作方案时，有人提出一项内部建议，建议对联合国系统的监察员政策和做法开展审查，且将侧重点扩大到全系统范围，这项建议已被接受并纳入 2015 年工作方案。

A. 目的和范围

2. 本审查的目的是通过下列方式对联合国系统各组织的监察员办公室的职能进行独立评估：

(a) 调查全系统的监察员政策和做法，审查并比较他们的授权任务、结构、相对于组织规模的人力和财力资源分配情况、它们的业务活动、工作人员获得监察员服务的机会、监察员的征聘、合同形式、汇报关系以及与高级管理部门、其他组织单位和部门以及立法机构的合作；

(b) 识别有利环境和监察员办公室执行授权任务时所面临的挑战；

(c) 确定遵守国际标准所定各项原则(即：独立、中立、公正、保密和非正式)的意向；

(d) 评估监察员办公室在确定系统问题、促进形成有利环境、从而通过高级管理部门的自觉行动防止和最大程度减少工作场所冲突方面所作的贡献；

(e) 确定联合国系统内监察员办公室开展活动的良好做法；

(f) 确定联合国系统不同机构的监察员办公室之间开展合作的办法、前景和局限；

(g) 获取和分析主要服务对象群体——即工作人员和管理部门——的看法，以及他们对监察员办公室所提供服务的满意度。

3. 本报告所针对的群体是联合国系统各组织的监察员办公室的任务担任者、高级管理部门、立法机构和一般的工作人员。本审查涵盖全系统范围，尤其侧重于联合国秘书处、其各基金和计(规)划署及专门机构以及国际原子能机构(原子能机构)提供的监察员服务。本审查还尽可能审议了区域监察员和他们为外地工作人员提供服务的情况。

¹ 监察员和调解事务办公室服务于联合国秘书处、其各基金和方案以及难民署。

B. 方法

4. 根据联检组内部标准、准则和工作程序，编写本报告时采用了多种数据收集和分析方法(主要是定性方法)，其中包括：

(a) 对重要文件(例如：大会和联合国系统其他组织的立法机构的报告、决议和决定、监察员的职权范围、年度报告、预算、出版物、国际实践标准)进行案头审查，这些文件为编写关于设计、范围以及本审查需要解决的重要议题和问题的初议报告提供了基础；

(b) 向各组织发放调查问卷，寻求关于监察员办公室职能、全系统范围合作、利益攸关方看法、附加值和演进的资料；

(c) 基于对调查问卷的答复而对超过 100 位利益攸关方(监察员、监察员办公室工作人员、高级管理部门和工作人员代表)进行了总计 75 次访问。检查专员小组还与秘书长办公厅管理部门和不属于联检组参与组织的两个多边机构的监察员进行了会谈；

(d) 与外部专家六人组²的成员兼协调人举行了一次协调访谈，该小组的成立目的是根据大会第 69/203 号决议对联合国的内部司法系统开展临时独立评估。根据经修订的针对非正式系统的评估建议，该小组将考虑为尽早查明和解决适合以非正式途径解决的案件而采取的预防性措施，以及正式和非正式系统在案件移交程序方面的交点(见 A/69/227，附件二，第 1(c)(三)至(四)段)。鉴于该小组的报告将提交给大会第七十一届会议，联检组已努力与该小组的工作取得协调，以避免重复；

(e) 对联检组参与组织的总部(蒙特利尔、纽约、罗马和维也纳)的监察员办公室进行了访问，与设在日内瓦的组织的代表举行了会议，以及电话采访了一些区域监察员和其他利益攸关方。

5. 先前对监察员办公室的审查次数很少，而且在开展审查的少数情况下，审查范围也仅限于个别组织，因此没有提供联合国全系统范围内关于有效性的全面审查。本审查综合了来自多方来源的数据，包括来自调查问卷和访谈的数据，以确认调查结果。本审查的一个局限在于，由于监察员的业务须遵守严格的保密原则，因而无法对监察员服务的实际服务对象进行访问，唯一可用的资料是通过部分监察员办公室开展的服务对象满意度调查所获得的信息。获取和分析工作人员和管理部门的看法以及他们对于监察员办公室所提供服务的满意度则是通过对工作人员代表和高级管理部门进行访问的方式实现的。

² 该小组的成员有：Jorge Bofill(智利)、Chris de Cooker(荷兰)、Bob Hepple(联合王国)、Hina Jilani(巴基斯坦)、Navanethem Pillay(南非)和 Leonid Skotnikov(俄罗斯联邦)。见 <http://www.un.org/press/en/2015/sga1559.doc.htm>。

6. 另一个局限在于，对于“案件”缺乏一种共同的定义。虽然有一些准则解释说并非每项调查都构成案件，但是并没有关于案件和来访者查询之间差别的确定解释。因此，监察员年度报告中上报的统计资料一定程度上包含每位监察员作出的判断。

7. 此外，确定与联合国系统不同机构的监察员担任者开展合作的办法、前景和局限仅限于与个别监察员进行访谈。进一步的综合不可能实现，因为除其他外，关于通过联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络这个平台“只读存取”文件、包括年度会议的议程和会议记录的要求已被以“互动的非正式性和维护保密性的需要”为由加以拒绝。联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络还指出，其部分成员组织并不是联合国大家庭的一员，因此，游离于联检组的范围之外。检查专员对联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络的答复表示遗憾，但是除了分析这些限制以内的相关问题以外，别无他法。

8. 根据《联合检查组章程》³ 第十一条第 2 款，检查专员们在本报告定稿前进行了协商，目的是用联检组的集体智慧来检验报告提出的建议。报告草案被发送联检组参与组织和联合国系统其他有关实体，以核实关于调查结果、结论和建议的事实资料和实质性意见。他们的意见在报告定稿时已给予酌情考虑。

9. 本报告载有八项建议：其中七项的对象是联合国系统各组织的行政首长；另一项的对象是各组织的立法机构。为便于处理本报告并落实其各项建议及监测建议的执行情况，附件三载有一份表格，说明报告提交给被审查组织的理事机构和行政首长的目的是要它们采取行动还是供它们参考。

10. 检查专员要感谢所有在编写本报告期间为其提供帮助的人员，特别是参与访谈并且如此乐意同他们分享知识和专门技术的人员。

C. 背景

11. 最早的监察员制度是在瑞典设置的，目的是回应 1809 年《政府文书》，该文书对国王和议会的权力进行了划分，使议会得以通过司法监察员来对公共行政人员和司法机构进行监督，并就其失职行为提起诉讼。监察员制度这一概念直到二十世纪才扩大到瑞典之外，并在过去数十年广受欢迎。⁴

12. “监察员”一词起源于古瑞典语中表示“代表”或“代理人”意思的词语。在“ombudsman(监察员)”一词词尾的“man(员)”与英文中“man(男人)”一词无关，而是中性的。在本报告中，“监察员”一词用于指代这种职能和履行这种职能的人，无论性别，除非引述了指代不同的文件。

³ 见 www.unjiu.org/en/corporate-information/Pages/Statute.aspx。

⁴ 见 Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004), pp. 4-7。

13. 监察员这一概念已经发展到包罗了不同类型的监察员。尽管本审查侧重的是组织监察员，但应当了解其他类型监察员的职能，因为他们的做法和责任并不一致。有时候，工作人员和管理部门会误解他们的职能，从而导致对组织监察员的服务作出不切实际的预期。其他监察员类型如下：

(a) 传统监察员：由立法机构任命、但独立于立法机构的公共部门职位，立法机构有权通过行为调查和评估对该行政部门的一般行政行为实施监督；

(b) 混合监察员：使用非正式的办法解决申诉、但仍有权调查和公布年度报告和特别报告的私营和公共部门职位。例如，人权监察员兼有监察员和人权委员会的职能；

(c) 行政监察员：由行政权力任命并对行政权力负责的公共或私营部门职位；

(d) 立法监察员：政府机构立法部门的组成部分，负责处理公众提出的关于政府机构行动或政策的问题；

(e) 其他监察员包括市政监察员、单一部门监察员、政府部门监察员、儿童问题监察员，各自负责所管辖领域内的申诉。⁵

框注一：组织监察员的定义

组织监察员是组织内指定的中立者，通常向该组织的最高层或近最高层报告，处于一般的管理渠道之外。组织监察员除其他外，应公正听取问题，为来访者制定备选行动方案，通过调停、指导和调解或穿梭外交为个人提供保密、非正式、独立和公正的协助，以及确定系统问题。组织监察员不为任何个人、问题或利益辩护，也不代表争端的任何一方、开展正式调查、参与正式的司法程序或撰写案件报告。组织监察员可以向高级管理部门提交包含有关办公室活动、趋势、系统问题和组织问题的统计资料的报告。⁶

14. 本审查审议了这一定义下组织监察员的各项职能。检查专员认为这并不涉及更改定义或者提升组织监察员的作用或赋予其任何其他权力。

D. 国际环境和专业网络

15. 不同类型的监察员、包括组织监察员都有一些专业网络，这些网络在不同区域并行运作。联合国系统绝大多数组织内的监察员均将国际监察员协会(监察员协会)视为其主要的定位点。一些监察员在其法定文件或其他出版物中明确表示，

⁵ 见 Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, pp.2,8,14 和 25; 另见: 监察员协会(www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx)。

⁶ 见 Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, pp.38-39; 另见: 监察员协会(www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx)。

他们的活动将基于或遵循监察员协会《道德守则》并希望适用监察员协会《行为准则》，而另一些监察员则是间接提到监察员协会的文件。虽然监察员协会道德守则和行为准则代表了联合国系统各组织监察员的基本参照点，但是该协会并非专门为联合国系统监察员而设。它的成员关系和运作方式远比联合国系统广泛得多。然而，由于联合国系统内没有同等标准，又鉴于许多联合国监察员都是监察员协会的成员，检查专员决定使用监察员协会的标准作为本审查的参照点。

16. 监察员协会《道德守则》规定，监察员工作的道德原则是独立、中立和公正、保密及非正式性。监察员协会已经颁布了《道德守则》、《行为准则》和《最佳做法》，《最佳做法》是对《行为准则》的补充，旨在为组织监察员而非其他类型监察员的做法提供指导。⁷

17. “监察员应当一秉诚信，刚直不阿，应当对其所服务的所有组织成员心怀尊重，并且应当在组织的做法、程序和政策的内容和管理方面促进程序公平”。⁸

框注二：道德原则⁹

监察员：

- (a) 在结构、职能和外观方面均具有组织内最高程度的独立；
- (b) 作为指定的中立者，不结盟并保持公正，不参与任何可能导致利益冲突的情况；
- (c) 对与寻求协助者之间的所有通信保密，未经准许不披露保密信函。保密特权的唯一例外是似乎面临迫在眉睫的严重伤害危险；
- (d) 作为一种非正式资源，不参加任何涉及提请其注意的问题的正式审判或行政程序。

二. 联合国系统内组织监察员制度的演进

A. 联合国系统各组织的监察员办公室和内部司法系统

18. 工作场所的冲突不可避免。然而，如果对冲突情况置之不理，其后果可能造成不利影响：个人生产力降低，人际关系恶化，在某些情况下，甚至整个团队都会完全瘫痪。因争端导致的生产力损失构成组织的一项成本。

⁷ 见“IOA Best Practices: A supplement to IOA’s Standards of Practice”, v.3 (October 2009), p. 1.

⁸ 见 IOA Code of Ethics。

⁹ 同上。

19. 在任何环境下，雇主和雇员之间都会产生纠纷。各个国际组织已经设立了内部争端解决制度，其中包括一个正式的内部司法系统(管理评价、争议法庭、上诉法庭、工作人员法律援助)和一个非正式的系统(监察员、调解服务、工作人员顾问)。工作人员应当首先寻求通过非正式系统解决争端，只有在此一途径失败的情况下才能寻求通过正式系统解决问题。正式系统的程序是法律诉讼程序，相比非正式解决办法而言进度缓慢而且费用高昂。¹⁰

20. 联合国工作人员来自各个不同的国家和文化背景，他们无法在国内法院针对联合国提起与雇用有关的诉讼，因为联合国是国际组织。为了解决联合国工作场所产生的内部纠纷和纪律问题，大会根据秘书长基于一个外部专家组的各项建议¹¹而提出的一项提案，决定在联合国建立一个新的内部司法系统。该内部司法系统旨在处理工作人员感到自己的权利遭到侵犯和联合国的规则未得到遵守的情况。各级工作人员都享有诉诸内部司法系统的基本权利。尽管工作人员可以将任何问题提交正式的司法系统，但是仍然强烈建议他们首先通过谈判、调解和其他替代方法寻求非正式的解决。¹²

21. 联合国系统内非正式的冲突解决办法多种多样。一些组织已经设立了专门的监察员办公室，而另一些组织则通过它们的道德操守办公室、调解员或人力资源管理部门内的特定单位提供争端和冲突解决服务。所采用的做法受到组织规模、授权任务和业务情况、包括高级管理部门的思路影响。

22. 大会在其各项决议中确认，非正式的冲突解决办法是内部司法系统的一个重要构成部分，也是工作人员申诉冤情的有效和高效的备选办法，并强调应尽可能利用非正式系统以避免不必要的诉讼。大会还确认，加强非正式系统可以减少诉诸正式系统的案件数量，从而避免不必要的诉讼。¹³ 监察员办公室在冲突的早期阶段通过其活动为解决有关雇用的争端提供保密、不留记录、公正和非正式的协助，从而帮助避免严重的冲突情势。

23. 工作人员如果认为某项行政决定侵犯了自己作为联合国雇员的权利，那么通过正式的机制对该决定提出质疑将会面临漫长的程序，其中可能包括请求进行管理评价、向争议法庭提出申请、向上诉法庭提起上诉以及法律援助。

¹⁰ 见 Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, pp. 337-338。

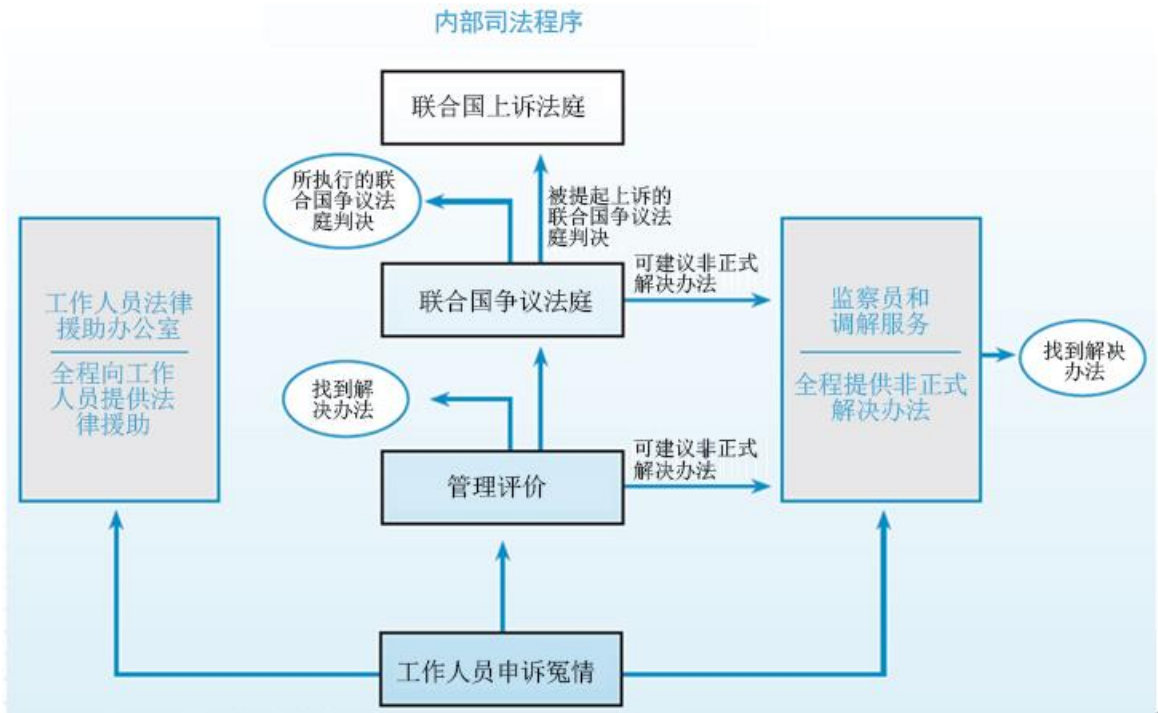
¹¹ 见 A/61/205。

¹² 见 “A guide to resolving disputes: Administration of justice in the United Nations” (New York, 2009)，可查阅 www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/guide_to_resolving_disputes_en.pdf。

¹³ 见大会第 61/261 号决议，第 11 至 18 段；第 62/228 号决议，第 22 至 32 段；第 63/253 号决议，第 17 至 25 段；第 64/233 号决议，第 10 段；第 65/251 号决议，第 11 至 29 段；第 66/237 号决议，第 15 至 22 段；第 67/241 号决议，第 21 至 30 段；第 68/254 号决议，第 16 至 24 段；以及第 69/203 号决议，第 14 至 24 段。

24. 内部司法系统的正式和非正式部分之间的关系和可能的相互作用阐述如下，以为联合国秘书处及其各基金和计(规)划署所设的系统为例。专门机构的内部司法系统与此类似，但正式系统的机构并不相同。

图 1



资料来源：“解决争端指南：联合国内部司法”（纽约，2009 年）

B. 组织监察员职能的演进以及对其作用的误解

25. 多年以来，联合国系统各组织的组织监察员的职能不断发展演进。最初，监察员的侧重点主要是通过非正式的方法为工作人员提供服务以解决工作场所的纠纷，以及就备选方案向工作人员提出建议。尽管自这项授权任务之初就开始编写关于所处理案件的类型和数量的年度报告，但是随着时间的推移，它逐步包括了对冲突根源的分析和对系统问题的确定。由于对组织文化有着广泛的理解，并且具有作为组织“耳目”的独特地位，一些监察员建议对与已确定的系统问题有关的政策或做法加以更改。因此，监察员也是变革推动者。如今，监察员的作用是促进和支持冲突管理和冲突预防。监察员还参与新工作人员的入职培训和现有工作人员的培训和管理。

26. 尽管监察员是依据组织权力设置的职位，但是为了切实有效，它必须实现独立。独立并不仅仅是在事实上有其必要性，而且监察员也必须被视为具有独立性。

监察员还应根据中立和公正、保密以及非正式性原则开展行动。对监察员的作用及其工作指导原则缺乏理解，这可能不利地影响到工作人员和管理部门对监察员办公室的作用及其本应提供的服务的预期。组织监察员的作用频频与传统监察员的作用混淆。尽管两者的职能在某些方面是类似的，但是传统监察员有权调查申诉、评估行为，以及在某种程度上行使执行权以采取行动。组织监察员则不担当也无法担当这种角色。

27. 一些组织的工作人员代表期望监察员在行政管理不“公平”或“正确”的情况下支持工作人员并发表声明。一些工作人员代表甚至将监察员视为他们努力维护工作人员权利时的直接竞争对手，或者认为监察员是“无牙之狮”，因此属于不必要的机构。一些人力资源管理者也表达过类似的观点。

28. 另一方面，人力资源管理部门、工作人员代表和监察员三者都具有为工作人员提供协助以解决工作场所的问题以及确定这些问题根源的作用，因而它们的作用存在一定程度的重叠和互补。监察员的部分挫败感在于，当他们指出问题时，他们往往希望解决这些问题；然而，解决问题却不是他们的职责。解决此类问题不可避免会打破他们的业务原则。这些误解模糊了监察员职能的附加值。

C. 对联合国系统各组织内监察员职能的调查

29. 在 28 个联检组参与组织中，有 19 个组织以不同方式提供了组织监察员服务。对这些服务、包括所分配的人力和财政资源的审查见附件一和附件二。其余的组织未设临时监察员办公室，但有一些会通过缔约伙伴为自己的雇员提供此类服务。

30. 联合国监察员和调解事务办公室(监察员和调解事务办公室)具有一种非集中化的结构。除了在总部设有监察员以外，它还在 7 个地点(曼谷、恩德培、日内瓦、喀土穆、金沙萨、圣地亚哥和维也纳)配备了区域监察员担任者，以更好地服务于外地工作人员和远离总部的工作人员。监察员和调解事务办公室是联合国系统内最大的监察员办公室，也是唯一设有综合调解司的监察员办公室。2013 年，该办公室处理了 1,605 起案件，大约占联合国工作人员总数的 3.6%。

31. 联合国各基金和计(规)划署监察员办公室集中在总部。该办公室通过实地访问为外地工作人员提供服务。2013 年，该办公室处理了 340 起案件，约占员工总数的 1.5%。难民署监察员办公室在 2013 年处理了 134 起案件，约占其员工总数的 1.5%。该办公室未设有区域监察员，而有赖于主要监察员开展访问来为外地工作人员提供服务。鉴于工作人员分散各地，难民署、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界粮食计划署(粮食署)开发了工作场所尊重工作人员问题顾问网络，目的是为总部外和远离总部的工作人员提供一种面对面协助的可能，协助非正式地解决冲突。

32. 粮食署的监察员办公室未设有区域监察员；然而，它引入了工作场所尊重工作人员问题顾问，并制定了粮食署国家办事处工作场所尊重工作人员问题顾问的

任命准则。¹⁴ 粮食署还聘请了已退休的粮食署管理人员协助监察员对自愿同意接受支助以防止和管理工作场所冲突的主管开展保密指导。¹⁵ 2013 年，该办公室处理了 356 起案件，占粮食署员工总数的 2.5%。

33. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)监察员是最近才成立的机构。其职能与道德操守干事的职责结合在一起，是以 2007 年某独立外部评价的建议为基础确立的，并自 2014 年执行至今。本审查发现，同时担任这两个职务可能会损害监察员的非正式作用，并引发有关利益冲突、独立性和非正式性的问题。除此以外，如果道德操守干事具有与合规相关的职能(例如防范报复、财务披露，等等)，而监察员职能的吸引人之处在于问题可以秘密讨论以及行动方案可以通过独立方式决定，那么这两者职能的责任和义务可能会相互抵触。粮农组织道德操守干事不具有调查职责，也不参与对防范报复请求的初步审查。粮农组织道德操守委员会总体上认为，由同一个办公室履行两种职能，这一点因这两种职能均无调查授权这一事实而便于实现，因为调查可能会增加不相容和利益冲突的风险。¹⁶

34. 国际民用航空组织(民航组织)，监察员的职能是由民航组织中被指名担任监察员而免除了自身职务的现有工作人员履行的。这一职能并没有预算。2013 年，监察员处理了 146 起案件，约占员工总数的 21.6%。监察员职能的具体级别并未加以确定，因为这一级别取决于个人在民航组织内的基本职位。

35. 国际劳工组织(劳工组织)设有一名调解员，而不是监察员；然而，根据职权范围，调解员的职能与组织监察员的职能相同。劳工组织调解员使用调解人(类似于工作场所尊重工作人员问题顾问的概念)系统来为外地工作人员提供服务。2013 年，调解员处理了 126 起案件，占该组织员工总数的 4.4%。

36. 世界卫生组织(世卫组织)监察员设在该组织总部，服务于世卫组织总部、国际计算中心、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、国际癌症研究机构(癌症机构)和一些世卫组织联络处的工作人员。世卫组织区域和国家办事处的工作人员可以请求造访世卫组织监察员，即使区域办事处设有监察员。世卫组织美洲区域办事处(世卫组织/美洲区域办事处)、泛美卫生组织的监察员并非全职工作(75%)，¹⁷ 但却是严格意义上的监察员。其他区域办事处的工作人员都有机会造访附带义务监察员。

¹⁴ 见粮食署，“Guidelines for appointing respectful workplace advisors in country offices” (updated 6 November 2012)。

¹⁵ 见粮食署，“Retiree-sourced mentoring initiative of the Office of the Ombudsman”(17 April 2014)。

¹⁶ 见：粮农组织，《道德操守委员会 2014 年年度报告》(CCLM 100/2 Rev.1)，第 9 段。

¹⁷ 世卫组织/美洲区域办事处—泛美卫生组织监察员(P-5)由一名非全职(75%)的助理(G-5)协助，并就其工时享有 153 000 美元的非工作人员预算。2014 年，它处理了 135 起案件，约占员工总数的 7%。

37. 尽管对附带监察员的职能描述尽量避免与他们的其他职务发生利益冲突，但是他们并非专业的监察员。此外，世卫组织内区域监察员的工作并未协调一致。世卫组织总部监察员和区域监察员人员之间实际上不存在组织联系或者这种组织联系很弱。然而，应当注意到，最近对世卫组织非正式和正式内部司法系统的运作进行了审查，目前管理部门正在对建议的更改进行审议。世卫组织总部监察员在 2013 年处理了 152 起案件，占工作人员总数的 4.7%。

38. 2013 年，世界知识产权组织(知识产权组织)监察员处理了 113 起案件，大约占员工总数的 9%。

39. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)设有一个调解机制，并任命了教科文组织 4 名退休工作人员担任调解员，他们在自愿基础上兼职提供服务。国际电信联盟(国际电联)指定了两名雇员在其日常职责之余负责调解。世界气象组织(气象组织)将其调解事务进行了外包。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的调解事务是由一个 14 人调解小组负责的。原子能机构未设监察员，但目前正在审查一项关于设置监察员职能的提案。世界旅游组织(旅游组织)是一个总部组织，有 96 名雇员，它鼓励其雇员接触人力资源部以解决任何需要解决的冲突。国际海事组织(海事组织)指示其 300 名工作人员填补工作人员委员会和作为非正式争端解决机制的五人调解员的空缺。联合国工业发展组织(工发组织)审议了、但未设置非全职的组织监察员职能，因为其预算出现了突然削减。它还考虑与联合国秘书处分担这一职能，但决定某些非正式的冲突解决任务可以在内部由其他办公室执行。工发组织建立了一个全方位的绩效审查制度，并称该制度已经极大地减少了问题和申诉的数量。

40. 组织设置监察员职能的动机主要源自一项对现有非正式争端解决系统、其有效性和提交正式系统的案件数量和成本的审查。在本审查中，联合国全系统范围的工作人员协会和高级管理部门强调了非正式冲突解决机制、尤其是监察员在以包容和合作的方式解决冲突方面的价值。劳工组织开展的关于解决国际组织雇用争端问题的调查的结果进一步支持了这一点；¹⁸ 这一调查显示，未设非正式争端解决职能的组织相较至少设有一种机制的组织而言，平均每年接到的投诉数量高出一倍；相较同时设有监察员和调解机制的组织而言，平均每年接到的投诉数量高出 6 倍。该调查结果指出，对于员额编制为 2 500 人的组织而言，这意味着每年大约有 40 起投诉，而不是 6.5 至 20 起(视组织的非正式冲突解决机制数量不同而不同)。

41. 从员工角度来说，未设监察员职能的联合国系统各组织通常相对较小。尽管在访问时的沟通中，他们的管理部门都明白设立全职监察员的价值，但是工作人

¹⁸ 该调查于 2014 年发起，目的是收集参加 2014 年 9 月在劳工组织举行的关于解决国际组织雇用争端问题最佳实践的会议的各组织的背景资料。有 36 个国际组织针对该调查作出了答复。

员的数量和他们的预算规模可能无法支撑一项全职的职能。替代做法就是聘用一名兼职的监察员；然而，请某人担任非全职工作存在一定的困难。一些组织相信，如果与其他组织分担监察员职能，即采用类似于联合国各基金和计(规)划署的模式，那么较小的实体将最好地获得服务。同时，本审查发现，高级管理部门极其不愿意使用“共有监察员”，因为担心互相通报内部工作场所纠纷会对本组织的声誉带来不利影响。

42. 在决定提供监察员服务时，组织会考虑其规模、工作人员数量和潜在案件的关键数量。尽管不存在关于监察员能够处理多少案件或一个组织会遭遇多少案件的规则，但是，一些统计资料和对监察员担任者的访问显示，根据任务分配而不是个人的案件管理，一个监察员每年最多可以处理 200 起案件。¹⁹ 国际惯例表明，在通常情况下，一个组织平均每年可预期有 1%至 5%²⁰ 的工作人员寻求获得监察员服务。鉴于这些宽泛基准，拥有大约 2 500 名工作人员的组织可能想要考虑雇用一名全职监察员。拥有 1 000 名或 1 000 名以上工作人员的组织可能想要考虑雇用一名兼职监察员或与其他组织共同提供联合服务。因此，近东救济工程处(工作人员超过 30 000 人)远远超出了需要设置监察员的门槛，而原子能机构(工作人员 2 500 人)²¹ 和教科文组织(工作人员 2 073 人)²² 则处在这个门槛上；需要对它们目前的非正式冲突解决机制进行一次全面审查和分析。

三. 关于监察员职能的法律规定

43. 任何职能的成功履行至少需要两个前提条件：应当明确界定该职能的作用和范围；应当对有关服务对象相应地进行宣传和教育。关于监察员的职能，应当制定一项基本文件(例如职权范围)、一项通知或一项办公室指示，规定监察员的授权任务。根据监察员协会《行为准则》，设立了监察员办公室的每个组织均应确保该办公室拥有高级管理部门核准的宪章或职权范围，使该监察员得以依照行为准则和独立、公正和中立、保密以及非正式性的核心原则履行职能。

44. 联合国系统各组织的所有监察员职能均有经核准的职权范围或同等文件，除了粮农组织，该组织的监察员职能是最近才设置的，其职权范围草案正在管理部门审议之中。在过去十年中，联合国系统各组织只有三个监察员办公室公布或更

¹⁹ Marie Bombin, “Methods used in evaluating the ombudsman function of an international organization” *Journal of the International Ombudsman Association*, vol. 7, No. 2 (2014), pp. 9-27. 可查阅: www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/docs/JIOA-V7_2.pdf。

²⁰ 见“Effectiveness of Organizational Ombudsmen”, *The Ombudsman Association handbook*, chap. IV (courtesy of Mary Rowe), 可查阅: www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf。

²¹ 见 www.iaea.org/about/staff。

²² 见 http://en.unesco.org/careers/sites/careers/files/HR_Statistics.pdf, 第 3 页。

新了职权范围。联合国监察员的职权范围绝大多数都是在十多年前制订的，迫切需要更新(见附件一)。综合性的联合国监察员和调解事务办公室(监察员和调解事务办公室)的职权范围是一个特例。尽管大会(见框注三)反复呼吁，秘书长、各基金和计(规)划署的行政首长以及难民署迄今尚未最终确定和颁布经修订的监察员办公室职权范围。

框注三：监察员和调解事务办公室的职权范围

联合国秘书处的监察员办公室是根据大会第 55/258 号 and 第 56/253 号决议设立的，自设立起一直依据 2002 年职权范围(ST/SGB/2002/12)开展工作。联合国各基金和计(规)划署的监察员办公室是根据 2002 年为开发署/人口基金/儿童基金会/项目厅的联合监察员办公室起草的职权范围开展工作，而难民署监察员办公室则是依照 1993 年针对调解员(后来改称监察员)起草的职权范围履行职能。

继大会第 62/228 号决议之后，一个服务于联合国秘书处、各基金和计(规)划署以及难民署的单一、一体化、地理上分散的监察员办公室得以成立，并被命名为联合国监察员和调解事务办公室(监察员和调解事务办公室)。它包含三大支柱：联合国监察员、各基金和计(规)划署监察员以及难民署监察员。

工作人员和管理部门、各基金和计(规)划署以及难民署均参与了对于大会第 62/228 号决议所要求的综合办公室的修订职权范围的磋商。然而，大会在其第 65/251 号决议中再次请秘书长向其报告其余的修订职权范围。在本报告编写之时，监察员和调解事务办公室的修订职权范围仍未最终确定。

延迟颁布新的职权范围源于各种问题，首要问题就是解释监察员和调解事务办公室内联合国监察员的作用；联合国监察员的任期；以及综合办公室的资金。虽然检查专员明白核准程序需要与所有利益攸关方开展广泛磋商，但是长时间的延迟仍然令人担忧。

根据最初的职权范围(ST/SGB/2002/12)，联合国秘书处监察员应被任命为助理秘书长级别，任期五年，不得连任，任期结束后不能接受联合国任何其他任命。然而，大会在其第 65/251 号决议中决定将监察员的任期设定为五年，可连任一次(第 16 段)。由秘书长经与工作人员协商后进行任命这一程序维持不变。

大会并没有在其决定设立综合办公室的第 62/228 号决议中解决该办公室的资金问题。因为没有费用分摊安排，各基金和计(规)划署以及难民署继续独立运作。负责各基金和计(规)划署的两名监察员担任者以及难民署监察员是分别任命的，并分别雇用自己的工作人员。综合性的监察员和调解事务办公室的三大支柱主要是在报告和使用共同的案件库方面彼此协调合作。

45. 考虑到监察员职能的演进，在没有最新文件广泛规定监察员办公室各项活动的情况下，监察员办公室的业务在许多方面常常以既有惯例为基础。因此，不仅必须更新旧的职权范围，而且现行文件的内容也应当加以充实以便更好地反映国际商定的监察员行为原则和标准。这将减少、并有可能消除部分涉及职权范围的执行的问题。下文第 46 至 57 段概述了检查专员认为最需要完善的方面。部分相关问题将在报告后文解决。

设立监察员办公室

46. 在若干情况下，监察员职权范围的制订并不全面：它们或者包含歧义，或者对重要的职能确定问题保持沉默。对监察员办公室的宗旨、目标、在组织结构中的位置、所提供的行政支持以及为监察员提供指导的组织规则和条例作出明确定义，这将有助于使对职能的理解更加清楚。鉴于可以期望监察员事务履行的新职能不断产生和演进，职权范围尤其显得重要。

47. 对现行职权范围内容的分析指出，需要明确区分行政汇报关系和实质性活动的问责制(见下文关于职责和业务原则的第 53 至 57 段)。虽然行政支持可以单纯通过指定的单位(通常是(副职)行政首长办公室)来提供，但是监察员问责制和监察员绩效评估应当以涵盖管理部门和工作人员的参与性过程为基础。将汇报关系限于管理部门只会助长这样一种观念，即监察员是管理部门的代表。监察员的职责是就需要更好地表述的系统问题作出报告，应当为监察员向组织的理事机构进行报告开放通道。

任命监察员²³

48. 对任命监察员程序的规范和执行应当明确指出，监察员不是组织的高级管理部门的下属。不同组织对待任命和解职程序、任务授权以及聘用监察员的合同条款的方式差异很大。职权范围缺乏明确性或相反规定会影响或削弱监察员职能的高效履行。检查专员认为这是有待完善的最重要方面。可以通过以下途径强化任命规定中的不同方面，以确保监察员是并且被认为是独立、中立和公正的：

(a) 向内部和外部候选人开放任命程序，并以具备冲突解决方面的专业经验为要求(见第四章，A 节)；

(b) 确保工作人员代表直接参与招聘小组；

(c) 将一名外部监察员纳入招聘小组；

(d) 将监察员的雇用合同期与其任期等同起来；

(e) 规定监察员只能任职一届，除非再次任命的决策进程有工作人员和管理部门双方的参与；

²³ 这是指任命组织监察员，而不是区域监察员或监察员办公室的工作人员。

(f) 规定须经过一段特定时间(例如, 接近或等同于最初的任职期限)才能再次受雇于该组织。

49. 用以描述工作人员代表参与监察员任命程序的情况的表述, 诸如“经与……协商”、“经听取……的意见”或“经与……达成协议”, 在书面文件中看起来令人满意; 然而, 在缺乏对它们在实践中意义的共同理解的情况下, 这一过程无法得到改善。检查专员发现, 秘书长在 2008 年征聘联合国监察员时采用的程序具有包容性和透明度(见 A/62/294, 第 47 至 48 段)。外部候选人是从会员国和相关专业协会征求而来的, 此外, 由工作人员与管理部的代表和外部监察员组成的甄选委员会向秘书长提交了一份候选人短名单, 参加了面试并提出了最终建议。随后, 秘书长经与各基金和计(规)划署的行政首长协商, 任命了一名监察员。检查专员建议将这一程序纳入监察员和调解事务办公室的修订职权范围。

50. 目前, 关于监察员的任期存在不同做法和选择, 从两年到五年不等。然而, 检查专员发现已达成了如下一致意见: 任期时应给予监察员足够的时间了解组织情况, 取得利益攸关方的信任以及有足够长的时间期限履行其职责。部分受访的管理部代表认为, 任命期限与监察员的任期(例如五年)相同是不可思议的, 他们称, 目前的合同框架与预算框架挂钩, 因而不允许现有的一年期或两年期合同存在例外。他们还称, 延长监察员的合同只是一种行政程序。尽管如此, 通过与联合国系统的执业监察员面谈, 检查专员发现他们所有人都关注合同是否会延期。

51. 其他受访的管理部代表认为检查专员的论点有理有据, 并认同组织监察员是一个组织内独一无二的职能, 应当以不同于任何其他职能的方式履行。因此, 他们觉得对监察员的任命应当在各方面、包括合同方面采取不同的做法。联合国系统的一些组织已经设法为此作出了若干专项决定, 但不改变它们一般的合同惯例。检查专员坚持认为, 所有组织均应找到一种法律解决方式, 从而得以将监察员的合同期与初始任期对应一致。

52. 有关继续雇用的额外保障可以通过制订解职标准加以落实, 即监察员只能因玩忽职守或严重不当行为被解职, 而不得因提出建议或政治原因被解职。监察员还应获得保护, 防止遭到报复。监察员的解职决策程序也应当有管理部和工作人员代表双方的参与。

监察员的职责和业务原则

53. 监察员的职权范围应当明确表述监察员职能的业务原则和行为标准。尽管监察员的绝大多数职责和业务原则都已由现行职权范围作出了清晰界定, 但是本审查确定了一些有待完善的规定。下文的框注四包含联合国系统各组织监察员的现行职权范围中一些规定的例子。

框注四：监察员的职责和业务原则

业务原则和行为标准：监察员开展业务应遵守独立、中立和公正、保密、非正式性、正义、公平及客观原则。

保密：与监察员之间的所有互动都应保密，只有在相关个人同意的情况下才能由监察员独立自由裁量决定放弃这种保密性。监察员没有义务作证，并且豁免就构成违法、欺诈、严重浪费资金或渎职的活动进行报告，但可以告知雇员他们有责任通过既定的渠道汇报此类活动。

保密原则的例外：监察员应坚持严格保密，除非依据其独立的自由裁量认为似乎存在迫在眉睫的严重伤害威胁。

接近行政首长：监察员有权直接接触组织的行政首长。

查阅工作人员记录：监察员有权查阅有关工作人员的所有记录，但医疗记录和关于正在进行的法律诉讼的记录除外。

权限：监察员可以审议有关雇用条件、福利管理、管理做法、工作场所和工作人员关系的任何性质的冲突，并且可以依据其自由裁量拒绝对冲突进行审议。

求助于监察员：冲突中的任何一方均可自愿求助于监察员。应将监察员的联系方式告知所有工作人员。不得因工作人员联系监察员而对工作人员实施报复。

监察员的服务：监察员是中立的。他或她不支持任何一方，不拥有决策权，不行使管理职责(运作监察员办公室所需者除外)，也不开展调查。监察员提供有关备选方案的咨询，并建议采取行动以解决冲突。

上诉程序：一旦案件进入正式系统，监察员可以请求延长上诉的期限。

报告：监察员定期(通常是每年)向组织的行政首长作出报告，提供其活动概述，确定并分析系统问题，对政策、程序和做法进行评论，以及提出建议。

绩效评估：监察员不需接受正式的绩效评估。对职能的选择性评估是通过服务对象满意度调查和定期同行审查进行的。

培训和专业发展：监察员应接受有关职能履行的适当的持续培训。

54. 监察员应当定期(通常是每年)进行报告，概述自己在报告期内开展的活动和案件管理情况，确定系统问题，并提出建议。尽管这并非职权范围的要求，但是多数监察员办公室都会在组织的内部网站上公布其年度报告。检查专员认为，修正职权范围以要求监察员向公众而不仅仅是向高级管理部门公布报告，这将减少将监察员视为管理部门组成部分的可能性。与此类似，对监察员绩效的评估应当允许所有利益攸关方参与其中，尤其是在确定续展监察员合同时。

55. 本审查发现，职权范围最为平衡的是劳工组织的调解员(履行监察员职能)；该调解员根据其职权范围，每年向联合谈判委员会²⁴ 报告自己的活动、工作人员对调解和促进机制的评估以及分配给该办公室的预算的开支情况。鉴于该委员会的性质和报告要求，这一系统为确保监察员问责制规定了极佳的条件，同时不损害其业务原则和标准。

56. 联合国系统各组织监察员的现行职权范围部分或完整包含上述若干规定，但是在一些组织中，界定监察员职能的基本文件不是资料缺失就是表述模糊而给解释留有过多余地。

57. 落实下列建议可望巩固监察员职能的有利环境，并提高监察员职能的效率。

建议 1

联合国系统各组织的行政首长经与工作人员代表和现有监察员协商，应审查、更新和在各自的组织内分发监察员职权范围，同时适当虑及本报告提供的指导并采用工作人员—管理部门协商机制。

四. 组织监察员的职能格局

A. 组织必须设置监察员吗？应何时设置监察员、设置何种监察员？

58. 正如上文第 40 至 42 段所述，一个组织在员工人数达到约 1 000 人时，可能想要考虑设置监察员职能。这个规模的组织可以设置非全职或共享的监察员职能。一旦工作人员规模达到大约 2 500 人，就应当充分考虑任命一名全职监察员。

59. 国际标准²⁵ 和检查专员的访谈确认，将监察员职能与组织中的其他职能合并或者创建一个附带义务监察员职位并非提供组织监察员服务的有效途径。监察员应当是一项独立职能，在组织中不负有其他职责。²⁶ 一些组织还考虑了雇用内部还是外部候选人的问题。检查专员认为，组织监察员的教育背景和专业经验更为重要。

60. 检查专员发现所采用的做法多种多样。一些组织是任命内部候选人(例如，即将退休的工作人员)履行监察员职能，作为其最后的任务。另一些组织则更喜

²⁴ 劳工组织及其工作人员工会经协商一致成立了一个联合谈判委员会，由双方同等数量(各不超过六人)的代表组成，除非双方另行决定。该委员会任命两位联合主席，一名代表工作人员工会，另一名代表劳工组织。关于联合谈判委员会的更多信息，见 www.ilo.org/public/english/staffun/docs/accrec.htm。

²⁵ 见监察员协会《行为准则》，2.3：“监察员不从属于企业中的任何一个合规部门，也不向它们进行汇报”。

²⁶ 在粮农组织、民航组织和世卫组织区域办事处(除了美洲区域办事处/泛美卫生组织)，监察员并非独立职能。

欢雇用外部候选人，目的是确保充分的客观性和公正性。最近联合国系统各组织的空缺通知对监察员提出的学历要求通常是具备社会科学、法律、公共卫生、人际关系、公共或商业行政或管理的硕士学位，同时将在国际环境下的非正式冲突解决或调解领域的培训或同等经历视为一项有利条件。

61. 检查专员承认，任命内部候选人(工作人员)担任监察员具有其价值，因为内部候选人熟悉组织、组织工作人员和服务对象以及组织条例和规则；但同时告诫切勿任命不具备冲突解决方面专业经验的内部候选人。节省外部候选人用于了解组织的时间，这也许不会超过因任命不熟悉非诉讼纠纷解决方式技巧的无经验的内部候选人而耗费的成本。除此以外，内部候选人背负着自己的条条框框、看法和关系，如果没有经验，就需要花费时间来扭转他们的思维方式、建立信任、克服他们对权威的顺从，等等。检查专员认为，组织监察员事务需要强有力的专业做法，这一职位应当向所有候选人开放。重点应当放在候选人的资历和非正式冲突领域的经验方面，而不是放在他们是内部候选人还是外部候选人的问题上。

B. 对组织监察员事务的认识

62. 确保组织的工作人员意识到组织监察员的存在以及确保他们正确理解监察员的作用和所提供的服务，这是所有利益攸关方——监察员、管理部门及工作人员工会和协会的共同责任。工作人员越是熟悉组织监察员的职能，越是理解组织监察员办公室提供的服务，他们就越是可能在冲突情况的早期阶段求助于监察员来解决。

63. 在衡量工作人员对组织监察员事务的认识方面，本审查只能够依靠与监察员、人力资源管理部门、工作人员代表大会代表约谈期间所获资料，以及就监察员办公室开展的少量服务对象满意度调查以及包含有关非正式冲突解决问题的一些全球工作人员调查(开发署和人口基金)作出的回应。全球工作人员调查纳入涉及组织监察员事务的问题将有助于更精确地衡量对这一职能的认识程度，对这些问题的答复对于在组织中规划开展提高认识的活动也具有至关重要的意义。目前的零散数据，加上对绝大多数组织(见第二章，C 节)内监察员办公室访客数量的统计，间接表明工作人员已经普遍意识到了组织监察员办公室的存在。

64. 让工作人员知晓其组织设置了监察员职能一事的方式多种多样：可以在内部通告、备忘录或其他通信中公布监察员的职权范围；可以在组织的内联网或网站上添加监察员办公室内联网或网页的链接，等等。本审查发现，不同利益攸关方在宣传监察员职能方面投入的努力各不相同。

65. 每个监察员都会投入大量时间传播关于该办公室活动的信息，让全体工作人员知道其作用和职能。这是通过如下各种形式的沟通方式系统化进行的，包括：在它们的网站上发表文章并附上有关非正式冲突解决的信息的其他来源的链接；组织讲习班；进行有关冲突解决和能力建设的介绍；参与工作人员的入职培训和

其他培训；分发小册子或传单(包括纸质的和电子格式的)；通过电子邮件进行广播；或者在工作人员协会和高级管理部门的会议上提供资料。

66. 管理部门的工作则缺乏系统性。联合国系统各组织的组织监察员开展业务的环境已制定了大量政策、规则和条例。然而，只有部分工作人员规则和条例笼统提及监察员职能或非正式冲突解决。²⁷ 在这方面提升监察员办公室的作用，可以有助于让工作人员意识到它的存在并增加监察员的曝光率。一些组织请自己的监察员参加工作人员的入职课程并提供关于内部司法系统的一般性资料。各组织能够且应当采取更多措施以普遍提高工作人员、尤其是提高管理部门对于监察员职能的认识，从而确保他们正确理解这一职能的作用和目的，并将其用于非正式的冲突解决。对管理人员的培训方案应当包含一个关于冲突预防、冲突管理和监察员事务相关资料的单元。

67. 工作人员工会和工作人员协会在宣传监察员事务方面所做的工作最少。工作人员协会与监察员开展合作的最积极范例就是它们在相关人员同意的情况下协作处理个案或系统问题。然而，它们几乎不向全体工作人员宣传监察员事务。本审查发现，在某些情况下，工作人员协会将监察员视为准竞争对手。检查专员认为这是非正式冲突解决中错失的一个机会，并建议工作人员协会与组织监察员定期进行对话，尤其是就系统问题定期进行对话。

68. 监察员的服务对象是否正确理解监察员的作用，这个问题更加复杂。本审查发现，尽管各项文件频频清晰界定监察员的作用，但是作为监察员服务对象的工作人员一般不理解该职能的作用。正如第二章 C 节所解释的那样，工作人员往往更为熟悉传统监察员的作用和职能，并将他们对于组织监察员的预期建立在该种模式的基础之上。因此，错误的预期阻碍了他们对这一服务的充分利用。

69. 落实下列建议可望提高组织监察员事务的实效和效率。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长经与监察员办公室合作，应将有关监察员事务的问题纳入工作人员调查，管理部门、工作人员协会和监察员办公室应对这些问题的答复用于提高工作人员的认识以及促进更好地理解组织中的监察员职能。

²⁷ 例如，联合国《工作人员细则》11.1 提到非正式冲突解决和监察员办公室。因此，受《联合国工作人员细则》约束的所有机构(贸易中心、贸发会议、开发署、环境署、人口基金、人居署、难民署、儿童基金会、毒品和犯罪问题办公室、项目厅和联合国妇女署)的工作人员均应知晓监察员的存在。与此类似，《民航组织工作人员细则》101.16 和《工作人员条例》1.16 以及《知识产权组织条例》11.3 提到了它们各自的监察员。《劳工组织工作人员细则》中关于非正式冲突解决的第 13.1 条建议使用其调解机制。近东救济工程处《地区和国际工作人员细则》建议对涉及雇用或委任条件的问题采用非正式解决方式。

C. 获取监察员服务

70. 大多数组织监察员的职权范围一般都明确规定了什么人有获取监察员服务。这通常意指任何与组织订立了合同的人。在联合国秘书处，监察员的授权任务并不延及编外人员；然而，个体订约人、顾问和其他类别的编外人员常常会联系监察员办公室以寻求对其申诉的非正式解决。在例外情况下，并且当在现有资源范围内可行时，联合国秘书处监察员会向编外人员提供有限的服务。检查专员欢迎这种灵活性，并指出，编外人员受雇为组织提供服务，他们在工作过程中会与联合国工作人员接触。因此，编外人员的申诉不可避免会影响到组织，并且如果不加处理，就可能导致效率降低。一些组织允许其所有雇员、即与组织订立了合同的任何人(工作人员和编外人员)求助于监察员，这种做法更加富有成效。

71. 个人可以当面、通过电话、通过电子邮件或通过安排视频电话联系监察员。在设有监察员的组织总部工作的人享有有利地位，因为他们可以亲自造访监察员办公室。所有受访的监察员担任者均指出，来访者显然倾向于面对面的接触。一名监察员评论说，如果来访者是和监察员进行面对面的互动，那么对所提供服务的满意度就会更高。检查专员鼓励联合国系统各组织的组织监察员考虑面对面接触监察员的可能性与服务对象满意度之间的关系。

联合国秘书处

72. 外地工作人员当面接触监察员的可能性大小不一。联合国秘书处的工作人员得益于监察员和调解事务办公室非集中化的结构及其设有七个区域监察员的系统。该系统使该办公室的服务得以更加贴近其服务对象。永久设置区域监察员的地点的来访人数高于区域监察员偶尔驻足的地点，这一事实证明，区域监察员的存在显然有必要。

73. 区域监察员每季度和每年向该办公室报告已确定的系统问题、观察到的趋势和形态以及外联活动，并与该办公室举行每周和专项电话或视频会议，在必要时，这些会议将提供关于个案工作和与利益攸关方关系的指导。他们还参加与整个监察员和调解事务办公室小组举行的案件情况汇报会议，共享资料，交流最佳做法和看法。未设监察员的大型外地工作团将逐案纳入出差到该地的区域监察员的事务范围。

74. 监察员和调解事务办公室的资金部分来源于经常预算，部分来源于维持和平行动支助账户，²⁸ 这一账户对于开展服务至关重要。监察员和调解事务办公室与外勤支助部每月在总部举行会议，帮助解决源于维持和平特派团的案件。检查专员从外勤支助代表和工作人员代表大会处均收到了关于外地工作人员有更多

²⁸ 经常预算向曼谷、日内瓦、内罗毕、圣地亚哥和维也纳的区域监察员办公室提供资金；位于纽约总部的监察员办公室是由经常预算和维持和平行动支助账户共同供资；戈马和恩德培的区域办公室则是由维持和平行动支助账户供资。

机会接近监察员这一情况的积极反馈。在供资方面需要更大的灵活性，以适应外地工作人员数量和所在地点的改变，从而使其更好地获得监察员服务。外地工作人员的数量不断变化，因为他们总是频繁改换地点。由于存在诸如冲突或自然灾害的紧张局势，身处此种条件的工作人员真的需要监察员服务。

联合国各基金和计(规)划署

75. 各基金和计(规)划署不设区域监察员；但一些组织建立了工作场所尊重工作人员问题顾问网络。工作场所尊重工作人员问题顾问是通过秘密投票选举和任命的工作人员，经由总部监察员培训，在冲突的源头提供早期支持和建议，目的是防止冲突升级。工作场所尊重工作人员问题顾问并不能代替监察员，复杂的案件仍需提交总部监察员。

76. 各基金和计(规)划署的监察员指出，工作场所尊重工作人员问题顾问网络很有用，如果少了他们，监察员办公室工作的相关性将大大降低；他们的存在使得总部外寻求监察员服务的来访者越来越多。此外，工作场所尊重工作人员问题顾问的任命程序本身有助于提高对非正式冲突备选办法的认识。然而，工作场所尊重工作人员问题顾问的实践质量存在不确定性，因为目前没有对他们的工作开展评估的系统。而且，监察员办公室用于培训和监测工作场所尊重工作人员问题顾问的活动的资源有限。

77. 部分基金和方案主要依靠技术和监察员对外地工作团的访问。尽管这些访问是惯常做法，但是各基金和计(规)划署的监察员平均一年访问 10 个国家。开发署、人口基金、儿童基金会、联合国项目事务厅(项目厅)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)在外地工作地点的雇员比联合国秘书处的工作人员多；然而，即使冲突状况是发生在设有监察员和调解事务办公室区域监察员的地点，该冲突状况也必须首先在联合国各基金和计(规)划署的监察员办公室登记。从 2010 年至 2014 年，监察员和调解事务办公室协助联合国各基金和计(规)划署的监察员办公室处理了 3% 的非正式冲突解决案件。检查专员认为，各基金和计(规)划署的监察员与监察员和调解事务办公室及其区域监察员应当开展更多的合作。

78. 有人解释说，外地工作地点合作率低的主要原因在于不同组织的工作人员细则的差异、组织惯例、对组织身份的维护、工作人员不同的地理位置以及预算和行政差别。检查专员认为，这些差异被过分夸大和过分强调，以致监察员服务损失了潜在服务对象。虽然部分责任在于秘书处监察员以及各基金和计(规)划署的监察员：他们在这种特殊情况下，可能过度维护自己组织的利益，但是，期待监察员办公室作出切实的改变而每个组织的高级管理部门维持立场不变却是不现实的。在访谈期间，检查专员未获知此种改变意图。为了最大程度地利用可用资源，应当探索各种途径和方式来促进三大支柱之间服务对象驱动的合作，同时尊重彼此的授权任务、服务对象基础和独立性。

专门机构

79. 专门机构中的状况明显喜忧参半。在世卫组织中，尽管区域结构和管理极度分散，但是工作人员仍有合理的机会获取监察员服务。世卫组织美洲区域办事处/泛美卫生组织雇用了专门的区域监察员，而其他区域办事处则只设有附带义务监察员。

80. 世卫组织监察员的职权范围涵盖组织总部和区域办事处的所有雇员，因此组织中任何人均可寻求监察员服务。然而，职权范围并未说明该监察员与区域监察员之间的关系。另一方面，区域监察员都有各自不同的职权范围，而且整个组织并没有统一的案件管理系统。世卫组织区域监察员的工作在许多方面都类似工作场所尊重工作人员问题顾问的工作，除了工作场所尊重工作人员问题顾问会将某些复杂问题和案件提交总部监察员，而世卫组织监察员并不概览区域监察员的工作。针对 2014 年世卫组织内部司法系统的外部审查报告所包含的各项建议，该组织正在落实各项改变，包括监察员的设置和工作方面的改变。

81. 劳工组织调解员(监察员)由一些调解人(类似于工作场所尊重工作人员问题顾问)从旁襄助，这些调解人增加了外地工作人员获得非正式冲突解决的机会。依据职权范围，调解员应当提供和协调对调解人的定期培训；然而，因为调解员的工作只有 10% 的行政支助，所以对非正式冲突解决的实际需求只允许花非常少的时间培训、监测或协助调解人。

82. 民航组织和知识产权组织没有重要的外地存在，因此是通过技术来为其外地工作人员提供获得监察员服务的机会。尽管缺乏资源，民航组织的附带义务监察员仍然会每隔两年、在执行不同目的的任务时访问区域办事处。尽管有大批工作人员在外地，粮农组织监察员并没有差旅资金。

83. 检查专员认为，对于个别组织进行了太多内省、给予了太多关注，而没有充分考虑监察员服务和服务对象、即联合国系统各组织雇员的需要。小组的雇员与大组织的雇员或者外地雇员与总部雇员可用的服务不应存在重大差异。检查专员认为，不仅监察员和调解事务办公室的三大支柱之间可以更加密切地开展合作，而且整个联合国系统内部也可以更加密切地开展合作。如果某个专门机构的雇员身在联合国系统其他组织开展业务的地点，而他們希望与监察员讨论某个问题，那么他们至少应当可以选择咨询联合国系统其他组织的监察员(监察员和调解事务办公室的区域监察员或其他组织的来访监察员)，这可以当面谈话；或者选择咨询自己组织的总部监察员，这只能远程求助。

84. 落实下列建议可望提高联合国系统各组织监察员事务的实效和效率。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应当要求各自的监察员确保它们的外地工作人员可以选择与同一地点的联合国系统其他组织的监察员(例如, 监察员和调解事务办公室的区域监察员或联合国系统其他组织的来访监察员)进行面对面的咨询。

D. 监察员事务的预算和人员配置

85. 旨在确保监察员独立性的行为准则之一是监察员有权挑选监察员办公室的工作人员以及管理监察员办公室的预算和业务运作。²⁹ 联合国系统各组织的监察员办公室多半是“个人秀”, 通常外加一名行政助理工作人员, 在某些情况下, 该工作人员是兼职工作。监察员和调解事务办公室与联合国各基金和计(规)划署的监察员办公室是例外, 因为它们办公室的结构大得多(见附件二)。

86. 尽管很难客观判断监察员办公室人员配置的适足性, 因为要考虑一些情况, 但是可以将统计资料作为一个基准点, 同时考虑到一名监察员一年最多可以处理 200 起案件。然而, 在联合国系统各组织, 监察员担任者开展业务的环境比他们的许多同行所处环境都更为复杂。根据对一名经验丰富的联合国监察员担任者的访谈, 并考虑到他们工作所处环境以及他们在案件管理之外履行其他职责的事实, 检查专员认为, 联合国监察员在获得充分行政支助的情况下, 一年大约可以处理 150 起案件, 在获得少量甚至没有行政支助的情况下, 一年大约可以处理 100 至 150 起案件。

87. 除其他外, 人员配置的适足性还取决于监察员个案管理方面工作量的比例、监察员潜在服务对象的地理分布(也就是组织的不同外地工作地点)、来访者提出的问题的内容和复杂性、组织内其他非正式冲突解决机制的发展水平, 以及他们与监察员办公室的合作程度。

88. 一旦组织监察员办公室成立, 来访者人数一般会增加; 然而, 支助工作人员的人数通常保持不变。所需服务、外联和宣传活动的增加、网络的建立以及报告义务的履行均没有通过增加办公室支助得到实现。民航组织和知识产权组织没有对监察员办公室的行政协助, 粮农组织和劳工组织的这种协助很少。确实获得行政协助的监察员办公室(粮食署、世卫组织和难民署)能更好地从事监察员的实体工作。

89. 尽管监察员独立管理和使用所分配的预算, 但是, 他们很少或不能影响预算程序。预算一般会基于上一年度的数字确定, 不考虑监察员办公室要求的变化。保持或减少预算水平主要影响到监察员出访地区办事处、专业发展以及开展外联

²⁹ 见 IOA Standards of Practice, 可查阅 www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf。

和宣传活动的能力(见附件二)。对于所分配的涉及监察员办公室工作方案的资源的适足性没有评估。对监察员办公室的预算分配没有任何特殊待遇,须接受适用于组织其他部门的同样的一般性预算审议。

90. 监察员办公室的预算一般较低(见附件二),所以即便是整个组织内最小幅度的预算削减也会导致监察员办公室资金短缺。相比该组织在短期内可以实现的边际节约,这种削减严重弱化了监察员服务的能力。直接后果就是,本可以非正式解决的问题最后也可能被提交至正式系统,导致该组织耗费大量成本。尽管难以量化一个资金充足的监察员办公室所能节约的经费,但是来自三大利益攸关群体的受访者均承认组织经费节约与监察员办公室资金充足之间的相关性。绝大多数组织的高级管理部门已认识到非正式冲突解决系统的必要性、有用性和高投资回报率,然而,这种认识却并未转化为预算规划进程。联合国系统各组织的行政首长应当确保为本组织的监察员办公室提供足够的资金。

91. 检查专员谨此强调粮食署的一项良好做法。粮食署高级管理部门明白,从宏观角度看,监察员办公室预算削减所带来的经费节约是微不足道的,但却可能长期给组织造成更大的后果。因此,它决定对监察员办公室的预算豁免适用于整个组织的标准预算削减。

E. 案件管理

92. 案件工作是组织监察员工作量的主要组成部分。保密原则禁止将任何案件细节公之于众;因此,本审查无法直接评估案件的处理方法。然而,对人力资源和工作人员协会代表进行的访谈以及服务对象满意度调查(见第五章)给予一项提示。视潜在问题的复杂性不同,处理案件所需时间可能大不相同。来访者提出的问题的范围可能从单纯寻求提供信息直到需要监察员就调解请求提供建议。

93. 一些统计资料表明,平均而言,一名组织监察员可以会见组织全体员额编制1%至5%的人员。³⁰ 新任监察员或正经历非常事件(例如重大缩编或重组)的组织的监察员所会见的来访人数可能会高于平均人数。相反,如果监察员并不为人所知,或者如果对监察员职能缺乏足够的信任,那么来访人数可能会低于平均人数。在联合国系统的绝大多数组织中,来访人数均不超过或略微高于这一范围(1%至5%)。除其他外,极端值往往适逢下列事件并且很可能是因为下列事件而出现:重组、新的人力资源政策的制订或监察员声誉受损。

94. 在获得额外(行政和/或实质性)支助的情况下,一名监察员每年大约可以向100至150名来访者提供服务,但是各组织报告的统计资料并不完全具有可比性,因为统计方法存在差异。监察员担任者考虑到自己的其他职责,不愿具体说明监

³⁰ 见 Effectiveness of Organizational Ombudsmen”, The Ombudsman Association handbook, chap. IV, (courtesy of Mary Rowe), 可查阅 www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf。

察员每年可以接待的来访人数。原因在于案件工作中行政或其他协助(例如,以电子邮件沟通提供的协助)的利用程度不同、问题的复杂性、处理案件所需时间不一,等等。尽管如此,这一数字仍然是案件高效处理的上限;此外再要处理更多案件就需以丧失其他职能为代价,诸如确定系统问题、发展冲突预防技能和文化、参与利益攸关方的活动和外联活动等。总体而言,预算限制不允许充分灵活地按需使用临时额外资源。

95. 从统计资料看,监察员一般提及来访者、案件和问题。然而,监察员协会建议计算争议、疑问或相关问题,而不是计算案件,原因是不同办公室采用不同的方法界定和计算案件。例如,若干人等可能就同一问题分别联系监察员办公室;同样,一个人也可能就若干不相关的问题联系监察员办公室。为了提供一种一致办法来比较监察员办公室的工作,监察员协会数据库分类特别工作组开发了一个系统,将各种问题归入九个统一的报告类别之下。³¹

96. 可报告的问题是涉及监察员技能或专业知识的问题,而不是单纯的信息请求。九个类别的每一类都下设子类别,有助于分类。联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络为联合国系统各组织开发了一个类似的案件类别和子类别系统,用于登记供报告的问题。绝大多数监察员担任者所提供的案件数量统计数据常常等同于所接待的来访人数;部分监察员还详细说明了问题数量,但是,多数人只是披露了每个报告类别下所解决的问题的比例。2014年,联合国秘书处监察员办公室接待的来访者平均每人提出了1.89个问题,各基金和计(规)划署的为1.59个问题,难民署的为1.63个问题,粮食署的为2.06个问题,劳工组织的为2.5个问题,世卫组织的为2.27个问题,知识产权组织的为2.29个问题。

97. 对问题和案件进行分类是确定系统问题的一种有用做法。在联合国秘书处、各基金和计(规)划署以及难民署,涉及“工作和职业”和“评价和人际关系”类别的问题占2014年问题总量的一半以上,形态与之前几年一致。³²在世卫组织,2014年的统计与之前几年一致,并显示出向监察员提出的问题有超过50%涉及“评价关系”,其次涉及“职业进展和发展”、“组织、战略和任务相关”以及“同侪和同事关系”。³³在粮食署,2014年提交监察员的问题中有83%归属下列类别:“管理者和被管理者之间的评价关系”、“职业进展和发展”以及“组织、战略和任务相关”。³⁴

³¹ 监察员协会的统一报告类别包括:(1) 报酬和福利;(2) 评价关系;(3) 同侪和同事关系;(4) 职业进展和发展;(5) 法律、法规、财务和合规;(6) 安全、健康和物质环境;(7) 服务/行政问题;(8) 组织、战略和任务相关;(9) 价值、道德操守和标准。可查阅 www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/UTFRC-Desk-Reference-v2.pdf。

³² 见 A/70/151, 第16段。

³³ 见“营造更加恭谦的工作环境”,世卫组织/艾滋病规划署/癌症机构/谷科协会监察员的报告(2014年1月1日至12月31日),第6页。

³⁴ 见粮食署监察员和调解事务办公室,《2014年年度报告》。

98. 如上文所示，在联合国系统内，问题分类是一个共同问题。然而，统计资料却储存在不同的数据库内。每个办公室都将自己的数据存入自己的计算机化系统，并在必要时生成统计资料。只有监察员和调解事务办公室的三大支柱使用同一个电子平台。除此以外，尽管问题和案件的分类是基于一套共同的类别，但是关于什么构成案件和案件应当如何管理则并不存在书面准则。监察员和调解事务办公室《2014 至 2015 年战略工作计划》包括制定一个案件处理手册，旨在对案件工作和案件管理的所有方面提供政策和指导，然而，其编写已经推迟。

99. 这样一个手册可以回答涉及如下事项的问题：对来访者提问的可接受的回复时间、立案和结案的标准、案件管理遵循的程序、非正式记录的保存期以及它们的归档或销毁等。检查专员认为，这样一个手册将大大有利于联合国系统监察员担任者工作的专业化，同时不放弃他们职能的非正式性原则。此外，所创建的机构记忆将造福于未来的监察员，尤其是供职于小型组织且得不到任何支助的监察员；而结构比较大的监察员办公室则会在业务的连贯性方面获得支助。

100. 落实下列建议可望提高联合国系统各组织监察员事务的实效和效率以及加强它们的监察员担任者之间的协调与合作。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应当要求各自的监察员办公室将制定一个案件管理手册纳入其工作方案，并寻求联合国系统其他监察员的合作，以实现全系统范围一定程度的协调。

F. 系统问题

101. 在个案基础上，监察员将提出的问题归入九个类别之一，由此可以确定系统问题。确定问题的趋势和根源是监察员的一项重要任务，它有可能引发政策或条例变更、减少组织内的冲突以及提高工作人员和管理部门的整体绩效。由于其他利益攸关方(例如：人力资源管理部门、工作人员代表大会、道德操守办公室、调查处)在各自的职责范围内履行类似的职能，因此，所有利益攸关方开展互动和意见交流十分有用且可取。尽管监察员的调查结果可能不会发现新的信息，但是他们可以独立确认现有的问题，并为高级管理部门安排其行动的优先次序提供一个重要的考虑因素。

102. 组织监察员职能已经从案件管理和确定系统问题发展成为担当促进优化管理实践的变革推动者。绝大多数职权范围已经包含了关于报告已确定的系统问题的明确要求(见第三章)。检查专员认为关键是，尚未在监察员职权范围内纳入这一要求的组织(例如，民航组织、联合国秘书处和世卫组织)应适当更新其监察员职权范围。无论职权范围要求如何，监察员通常会在各自的年度报告(例如，劳

工组织、难民署、联合国秘书处、粮食署、世卫组织和知识产权组织)中或者在向行政首长作出的单独的保密说明(例如, 各基金和计(规)划署)中通报已确定的系统问题。民航组织和粮农组织的监察员不报告系统问题。

103. 本审查注意到, 绝大多数监察员办公室人员配备不足, 个案管理负担很重, 以致处理系统问题的时间极为有限。除此以外, 监察员办公室几乎得不到人力资源管理部门和工作人员代表大会的支持, 后者常常认为监察员办公室在这个方面的活动就是竞争和不必要地侵占它们的领域。然而与此同时, 它们却期待监察员对已确定的系统问题提出解决方案建议。虽然检查专员不排除监察员有时候可以提供有价值的建议, 但是他认为, 实际要求在组织的管理框架之外开展业务的监察员这样做并不合理。

104. 关于监察员确定系统问题一事的附加值, 绝大多数组织的高级管理部门认为, 监察员的工作是一个有用的独立渠道, 可借以证实它们自己的调查结果。然而, 有时候却是监察员担任者发挥先驱作用提请管理部门注意种种未知问题。尽管如此, 监察员报告所包含的已确定的系统问题很少被纳入高级管理委员会会议的议程, 或者监察员很少获得有关其工作的正式回复。检查专员被告知, 管理部门通过各种非正式渠道解决了一些问题。虽然检查专员认同非正式互动的重要性, 但是他认为, 不在正式框架内解决系统问题会导致管理部门错失后续行动的机会, 以及错失增加监察员办公室曝光率和提升其有用性的机会。

105. 所有已确定的系统问题无法同时解决, 需要分清轻重缓急, 而一些持续的系统问题却是由于种种原因至今没有解决, 这些原因包括: 行政首长没有给予足够的重视、组织不具备解决问题所需的额外资源, 或组织单位之间存在利益冲突。检查专员认为, 监察员应当能够有机会接近组织的立法机构。各会员国应当了解系统问题, 尤其是那些多次未解决的可能影响到组织高效运作的问题。这样, 如果优先事项发生冲突或者资源有限, 会员国就可以阐明它们的主要关心问题和优先事项。

106. 联合国秘书处的监察员是唯一有机会接近立法机构的联合国组织监察员, 其途径是秘书长根据关于内部司法的议程项目向大会提交的年度报告, 其中列明了监察员确定的系统问题和管理部门对此的回应。尽管管理部门回应的主旨和优先次序有待完善, 但是检查专员认为这是一种良好做法, 建议联合国系统其他组织采用。一些组织提到, 它们已经审查了向立法机构提交其监察员报告的可能性, 但它们或者遭遇到了来自行政首长的阻力, 或者因立法机构议程过满而受阻。迄今为止, 尚无其他组织沿用这一做法。

107. 落实下列建议可望提高联合国系统各组织的透明度并加强其问责制。

建议 5

联合国系统各组织的立法机构应当允许监察员定期向其报告已确定的系统问题。

G. 调解

108. 许多监察员担任者是训练有素的调解员，常常运用他们的调解技能和技术作为解决冲突的方法。启动调解的方式有两种：当事一方或各方或监察员均可以建议调解；或者内部司法系统的正式部门可以在各方同意的情况下将某个问题提交调解。目前很难就调解案件建立统计，首先是因为难以区分磋商、穿梭外交或其他技术完成之所在以及调解开始之所在。

109. 正式报告的关于调解的统计数据很低：粮食署 2014 年有 7 起，2013 年有 5 起；世卫组织 2014 年有 8 起，2013 年有 11 起；知识产权组织 2013 年有 7 起，2012 年有 9 起。监察员和调解事务办公室的调解司是根据大会第 62/228 号决议成立的，它在 2014 年仅仅提供了 64 起调解(联合国秘书处 57 起，各基金和计(规)划署及难民署 7 起)，2013 年是 73 起(联合国秘书处 63 起，各基金和计(规)划署 10 起)。监察员和调解事务办公室的调解案件数量随时间推移正逐步增加(从 2009 年的 22 起调解增加到 2014 年的 64 起调解)。³⁵

110. 本审查调查了正式司法系统内每个案件的平均成本，以便与非正式系统内的成本进行比较。一些受访者不愿提供该信息，声称这取决于案件的复杂性和持续时间、最终裁决和其他考虑因素；而另一些受访者则给出了从 20 000 美元至 30 000 美元不等、甚至更高的数字。联合国系统各组织的监察员办公室内每个案件的平均成本为 2 000 美元至 4 000 美元。³⁶ 无论成本如何，所有受访者均认同及早解决冲突的成本效益最高。

111. 检查专员发现，调解未获得更频繁使用的主要原因在于：对调解的好处不熟悉、各组织在冲突解决方面的心态、有机会顾全面子的冲突解决进程步伐缓慢，以及各方急于寻求正义而非和解。除此以外，尽管各组织倾向于采用比较廉价的非正式解决办法，但是大多数组织现行的规则和条例缺乏灵活性，阻碍了问题的成功解决。管理人员无权同意和解金额，也不能在未确定责任的情况下签署和解，而这一责任的确定又需以正式司法系统的法律裁决为基础。因此，目前的内部司法系统阻碍并拖延了冲突可能获得的圆满迅速解决。检查专员建议，联合国系统各组织的行政首长根据先前的经验或正式内部司法程序可能得出的最佳成果，在

³⁵ 见各自监察员的年度报告。

³⁶ 考虑到并非所有案件都是通过非正式系统圆满解决，因此对 2012 年至 2013 年的预算总额(每年的案件数量)进行的是初步计算。

预算系统或财务细则方面营造一个更加有利的环境，让调解的使用在该做法的经济效益明显的案件中更具吸引力。

H. 建设一种预防冲突的文化

112. 建设一种预防冲突的文化是管理部门和工作人员共同的责任，他们应当清楚认识到，尽管工作场所冲突的发生是自然现象，但是所有参与者都应明白需要通过使用适当工具及早解决冲突。工作场所成立的旨在建设预防冲突的文化的各个机构应当合作共事，同时尊重彼此不同的业务要求。此外，高级管理部门必须致力于不断鼓励和促进使用非正式冲突解决机制。

113. 组织监察员的部分职权范围明确提及上述任务，而联合国系统几乎所有监察员参与者都理所当然通过他们的外联活动执行这些任务。例如，联合国秘书处的监察员与人力资源管理厅学习和发展科紧密合作，以更加侧重支持发展冲突管理技能的培训。监察员和调解事务办公室还针对特定受众(包括高级管理人员、部门负责人、维持和平人员和新工作人员)量身定做外联活动。劳工组织的人力资源/人才部门制定了一个关于冲突处理动态的培训模块，而难民署也制定了一项持续的冲突管理方案并提供调解技能培训。联合国各基金和计(规)划署的监察员就冲突意识和冲突根源作了若干陈述。

I. 报告活动

114. 监察员汇报关系的定义通常载于职权范围内，在绝大多数情况下，监察员每年向组织的行政首长进行报告。该报告还会通过监察员的内联网或网页向工作人员公布，或者有时候，组织的行政首长会向工作人员分发监察员报告。必须强调，监察员报告不应经过高级管理部门的商议或修改。

115. 对监察员年度报告内容的分析显示，它们对来访者的数量和类型进行了全面概述；使用统一的报告类别审查了提交监察员的问题的类型；通常包含关于已确定的系统问题的信息，部分甚至包含对高级管理部门的行动建议；以及提供关于所开展的旨在加强组织内预防冲突文化的活动和工作的资料。

116. 在一些组织(世卫组织和知识产权组织)中，监察员的年度报告被用作一种沟通工具，向工作人员提供关于监察员办公室基本业务原则和职能的信息。虽然这种做法不能视为监察员活动的报告，但是它有助于让工作人员了解监察员的任务，以避免未来对监察员的职能产生不切实际的期待。

117. 就系统问题作出报告是监察员工作的一个重要方面(见第四章，F节)。公布管理部门对系统问题的回应是好做法；它不仅应当面向工作人员，还应当面向立法机构。检查专员认为，这种报告很有用，尤其是在管理部门没有适当解决某个被反复确定的系统问题的情况下(见建议5)。

J. 监察员培训

118. 监察员的专业发展和继续教育主要是通过监察员协会以及提供监察员和调解相关课程的其他机构和组织提供。³⁷ 监察员或监察员办公室工作人员培训的资金部分来源于常规工作人员发展基金，部分来源于监察员办公室的预算。因此，很难确定地说出总体可用的培训预算是多少。然而，监察员办公室预算中分配专门用于培训的部分极少，而是否能从组织的集中工作人员发展预算中获得额外资金又不可预知。

119. 为了熟悉组织，新监察员应当参加为新任命的管理人员组织的入职培训，并需要持续不断的专业发展，如同组织中任何其他专业职位一样。监察员协会、联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络以及其他专业网络可能提供的培训应当用于确保对监察员进行持续培训和职业发展，监察员办公室的工作计划应当包含监察员和办公室工作人员的发展和培训计划。

120. 2009 年，监察员协会成立了“经认证的组织监察员担任者”认证委员会，目的是向经认证的组织监察员担任者颁发证书。³⁸ 这一认证并非联合国系统各组织甄选监察员程序的资格要求。联合国系统内只有极少数监察员担任者被认证为“经认证的组织监察员担任者”。检查专员认为，该项认证是一种积极的愿望，应当纳入监察员的职业发展和培训方案。

121. 落实下列建议可望提高监察员事务的实效和效率。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长应当要求监察员将持续培训和监察员担任者认证纳入其监察员办公室的战略工作计划。

K. 问责制和监察员绩效评估

122. 监察员的行政汇报关系已经明确界定；监察员通常向组织的(副职)行政首长进行报告。监察员的工作包括处理保密性事务，组织对此给予尊重；检查专员没有发现监察员因行政部门对保密原则缺乏理解而无法履行职责的情况。

123. 另一方面，在监察员问责制和工作评价方面存在一定的模糊性。某些职权范围(例如，联合国各基金和计(规)划署以及粮食署的职权范围)明确表示，监察员不接受正式的绩效评估，而另一些组织则对监察员的工作适用定期考绩制度

³⁷ 例如，各大学、学院和研究所、欧洲联盟委员会、冲突解决协会，等等。

³⁸ 见 www.ombudsassociation.org/Certification.aspx。

(例如, 世卫组织/美洲区域办事处-泛美卫生组织、难民署、世卫组织和知识产权组织)。

124. 完全不予置评的做法难有理由立足, 尤其是考虑到合同安排和任命延长和续展的事实; 然而, 又不存在据以作出此类决定的标准。虽然考绩的目的是刺激、鼓励、启发和提供反馈, 但是, 对监察员适用工作人员的定期绩效评估程序这种做法却完全忽视了这一职能的独特性, 可能损害监察员的独立性, 令其容易遭到报复。

125. 监察员的问责制和监察员的工作评价应当基于一个既涵盖管理部门又涵盖工作人员的参与程序。这样一种平衡的程序将确保问责制的确实存在, 同时, 提供保证和保障措施以使监察员保持独立性且不畏惧报复。

126. 监察员和调解事务办公室采取的可能解决办法是, 监察员与秘书长签署一项合同, 在合同中, 监察员承诺实现该办公室的战略工作计划所制定的各项目标并接受秘书长的问责。反过来, 监察员确保在各项工作计划和各级工作人员的绩效评估中反映出这些目标。这一设置所缺少的部分是让工作人员参与对监察员工作的评价。因此, 检查专员认为, 它需要修正。监察员合同是 2013 年推行的, 迄今为止仍然缺乏充足的经验对其进行评估。检查专员认为, 这个问题之所以重要, 一方面是其本身而言, 另一方面还因为一些组织已经表明它们正在考虑推行一种类似的制度用以评价监察员的工作。

127. 检查专员赞同让所有利益攸关方参与对监察员工作的评价。这种由管理部门和工作人员协会联合开展工作的做法可能偶尔会得到外部同行审查结果的支持。评价应当以如下事项为基础: 完成办公室工作计划所制定的任务; 履行向管理部门和工作人员的报告义务; 就工作人员对监察员事务的认识所开展的全球工作人员调查的结果; 以及服务对象满意度调查的结果。

128. 配备若干工作人员的较大规模监察员办公室的监察员可以对自己办公室的工作人员、包括区域监察员担任者进行评价。尽管监察员是一个独立的机构, 而不是传统的管理者, 但是只要有可能, 监察员应当就其工作人员的绩效与其他利益攸关方开展协商。

129. 落实下列建议可望提高监察员事务的透明度并加强其问责制。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应当为监察员事务建立一种问责和评价制度, 并将相关规定纳入监察员的职权范围。这一制度和各项规定应当通过将问责制和评价程序开放供所有利益攸关方参与的途径来反映监察员职能的特定要求。

五. 服务对象对监察员服务的满意度

A. 监察员办公室开展的调查

130. 监察员办公室的来访者人数比例低(大约占工作人员总数的 5%)这一情况不支持联检组就服务对象对联合国系统各组织监察员服务的满意度开展具体调查。出于保密目的,联检组没有权利获取监察员办公室来访者的地址,因此,服务对象满意度评估只能通过间接方式进行,例如,来源于与人力资源管理部门和工作人员代表大会代表之间的访谈的零散信息,以及来源于联合国系统部分组织的监察员办公室开展的服务对象满意度调查的零散信息。联合国秘书处、联合国各基金和计(规)划署(开发署、人口基金、儿童基金会、项目厅和联合国妇女署)、粮食署、知识产权组织和世卫组织/美洲区域办事处——泛美卫生组织对监察员办公室的来访者开展了服务对象满意度调查。

131. 只有知识产权组织和世卫组织/美洲区域办事处——泛美卫生组织提供了面向所有工作人员开展的、旨在评估对监察员作用和职能的普遍看法和知识的调查的书面证据。粮食署监察员办公室对粮食署的工作人员开展了一次活动前调查,以确定监察员办公室的主要优势、它应当处理的重大问题和监察员有可能解决的粮食署工作人员面临的困难。检查专员认为,后一任务是良好做法,可能对设置了监察员职能的联合国其他机构有所助益。

132. 检查专员还注意到监察员办公室开展的其他类型的调查,其中包括:围绕联合国各基金和计(规)划署(开发署、人口基金、儿童基金会、项目厅和联合国妇女署)的监察员年度报告开展的工作人员调查;旨在获取对粮食署监察员办公室组织的冲突解决问题讲习班的反馈的调查;以及就监察员办公室的陈述开展的世卫组织/美洲区域办事处——泛美卫生组织工作人员调查。

133. 联合国系统各组织中对监察员服务的服务对象满意度可比性有限。考虑到调查的类型、范围、内容和时机不同,不可能确定关于服务对象满意度的可比数据。下列数据不能视为给出了全貌或概貌,尽管如此,它显示了监察员办公室来访者总体满意度趋势的重要迹象。

B. 2013 年和 2014 年的调查结果³⁹

实体(调查年度)	程序(保密性、独立性和公正性)			所提供服务的质(时间表)			对监察员机构的总体满意度和信任		
	中立性和公正性	保密性	独立性	监察员处理问题及时	有足够时间讨论关心的问题	监察员帮助服务对象感觉自在讨论关心的问题	监察员帮助确定解决所关心问题的备选方案	对所获得的监察员服务的总体满意度	向同事推荐监察员办公室的意愿
联合国(2014 年 ⁴⁰ 和 2013 年 ⁴¹)	86%(2014 年)	74%(2013 年)	—	72% ⁴² (2013 年)	—	77%(2013 年)	82%(2014 年) 59%(2013 年)	73%(2014 年) 67%(2013 年)	77%(2014 年) 59%(2013 年)
联合国各基金和计(规)划署 ⁴³ (2012 年)	61%	76%	—	79%	—	64%	—	57%	74%
粮食署(2013 年) ⁴⁴	90.3%	95.4%	79.3%	94%	96.7%	95.4%	82.4%	84%	86.2%
知识产权组织(2012 ⁴⁵ 和 2011 年 ⁴⁶)	93%(2012 年)	100%(2012 年)	—	93%(2012 年)	95%(2012 年)	93%(2012 年)	80%(2012 年)	76%(2012 年)	78%(2012 年)
	90%(2011 年)	98%(2011 年)	—	92%(2011 年)	94%(2011 年)	93%(2011 年)	81%(2011 年)	75%(2011 年)	79%(2011 年)
泛美卫生组织(世卫组织/美洲区域办事处)(2014 年) ⁴⁷	72.6%	69.9%	66.4%	—	—	—	62.7%	—	72%

³⁹ 联合国秘书处、粮食署和知识产权组织的回答率反映的是直接使用了监察员办公室服务的来访者的回答；而泛美卫生组织的回答率则反映了所有工作人员的看法，无论他们是否使用了监察员办公室的服务。

⁴⁰ 监察员和调解事务办公室来访者反馈调查(2014 年 1 月 1 日至 6 月 30 日)。

⁴¹ 监察员和调解事务办公室来访者反馈试点调查(2013 年 6 月)。

⁴² 在 15 天之内进行第一次任命或对话。

⁴³ 联合国各基金和方案的监察员办公室提供的调查结果(2012 年 11 月进行)。

⁴⁴ 粮食署提供的附有 2013 年客户满意度调查结果的 Excel 电子表格。

⁴⁵ 知识产权组织监察员办公室，2012 年来访者反馈调查(2013 年 3 月开展)提要。

⁴⁶ 同上，2011 年来访者反馈调查(2012 年 3 月开展)提要。

⁴⁷ 泛美卫生组织，监察员办公室，2014 年评估调查，2014 年 6 月 30 日。

134. 程序：在直接反映监察员办公室来访者的回答的四个实体(联合国秘书处、联合国各基金和计(规)划署、粮食署和知识产权组织)中，至少有四分之三(74%至100%)的来访者的回复是肯定的，表明他们信任监察员办公室的中立性、公正性、保密性和独立性。世卫组织/美洲区域办事处-泛美卫生组织的回答率则低得多(66%至72%)，该机构的调查是面向全体员工而不仅限于监察员办公室的来访者。

135. 所提供服务的质：粮食署和知识产权组织监察员办公室的来访者中，90%以上的人对监察员及时处理问题以及提供足够时间讨论关心的问题的能力表示满意。联合国秘书处(72%)和联合国各基金和计(规)划署(79%)的满意度水平则低得多。这种差距可能是因为监察员和调解事务办公室调查实际量化了充分回应时间的构成(2天内作出回复，15天内/30天内/30天后举行会议)，对此可以更为精确地进行估计。这不适用于知识产权组织和粮食署，因为其调查问题更偏向质的方面，并没有给出确定的时间框架。关于监察员让服务对象感觉自在的能力问题，联合国秘书处的满意度(77%)相对粮食署(95.4%)和知识产权组织(93%)较低，应当进一步研究联合国秘书处监察员办公室可以采取哪些步骤来提高服务对象的舒适程度。

136. 对监察员机构的总体满意度和信任：在开展了服务对象满意度调查的所有三个实体(联合国秘书处、粮食署和知识产权组织)中，80%的被调查者认同监察员帮助来访者确定了解决所关心问题的备选方案。这也许是监察员工作附加值的最好指标：依据这三个实体向联检组提供的最近调查数据，这些数字与对监察员提供的服务的总体满意度水平(73%至84%)和向同事推荐监察员办公室的意愿(77%至86%)高度吻合。

137. 在世卫组织/美洲区域办事处-泛美卫生组织和知识产权组织对所有工作人员开展的有关监察员办公室的调查中，世卫组织/美洲区域办事处-泛美卫生组织有将近一半的被调查者(48.6%)对监察员办公室所提供的服务是“有见识的”或者“颇有见识的”，而知识产权组织有将近三分之二(64%)的被调查者熟悉监察员的作用和职能(根据2012年的调查)。然而，世卫组织/美洲区域办事处-泛美卫生组织有56%至74%的被调查者不熟悉监察员年度报告的内容。虽然第一个百分数表明对世卫组织/美洲区域办事处-泛美卫生组织监察员办公室基本熟悉程度相对较高，但是后一个百分数也表明绝大多数工作人员没有认识到监察员工作的特殊性。

C. 提高调查结果的可比性和使用率

138. 通过各组织彼此之间在调查频率(例如，一年期或两年期调查)、数据分类程序和所有服务对象满意度调查主要的共同问题方面实现更大程度的一致，调查的可比性能够并且应当提高。这将使调查结果不仅在组织内部、而且在全系统范围内具有可比性。

139. 某些可比问题在构成方面的差异也能极大地影响成果这一事实强化了对某种程度标准化的需要。例如，在人口基金2014年全球工作人员调查中，在考虑

“如有必要，我将联系监察员办公室以非正式地处理和解决我在工作场所遇到的冲突”这个备选方案时，59%的被调查者作出了肯定回答，29%的被调查者表示中立，只有11%的被调查者作出了否定回答。开发署2014年全球工作人员调查也问到了一个类似问题，在该调查中，联系监察员办公室是解决工作场所冲突的10个备选方案之一。开发署只有7%的被调查者选择监察员办公室，联合国志愿人员组织只有6%，联合国资本发展基金只有3%。

140. 调查结果可以作为重要信息用于制定监察员办公室工作计划，因为它们能够提供关于有待加强或发展的办公室活动领域的有用资料。在全系统范围内基于适当且统一的方法对调查结果进行的比较可有助于确定联合国系统各组织监察员工作所面临的共同挑战。调查结果还能用于确定提高认识、培训以及监察员办公室能够开展的对增强组织的预防冲突文化尤其有价值的其他活动方面的需求。

141. 最后，调查还可以通过提供可用于确定基准的可比数据来作为监察员考绩的参考资料。关于考绩的参考资料，需要考虑的关键要素是服务对象对监察员直接控制下的与过程和结果有关的问题(例如，确保保密性和公正性；理解服务对象关心的问题；确保服务对象能自在讨论关心的问题；提供足够的讨论时间；及时处理服务对象的问题；表现出礼貌、尊重、专业精神、乐于助人；确定处理所关心问题的备选方案等等)的满意度。相反，可能超出监察员控制范围的与过程有关的(例如，监察员办公室相对于管理结构的独立性)和与结果有关的(例如，圆满解决服务对象关心的问题)问题则不应作为考绩的决定因素。

142. 检查专员建议所有监察员办公室按照商定的时间间隔，面向所有使用其服务的对象开展调查，以便确定和评估如下事项：(a) 对监察员职能的业务原则执行情况的熟悉度和评估；(b) 对监察员办公室所提供服务的满意度；(c) 监察员目前提供的特别有价值的服务；(d) 需要改进的服务；以及(e) 监察员目前不提供、但有需要的服务。

143. 此类调查应当设置标准化的问题，以便于实现跨组织的可比性。联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络可以在讨论和商定调查问题方面发挥有益作用，从而尽可能在联合国系统范围内达成一份标准化的调查表。每个组织都可以使用该标准调查表，同时考虑自身的独特性(见建议8)。

六. 联合国系统各组织的监察员担任者之间的合作

144. 监察员在自己任职的组织中没有对应人员。组织监察员是一项独特职能，通常由个人履行，并严格遵循保密原则。因此，在组织内交换意见的可能性非常有限。组织监察员这一职能相当新，而且一直在发展演进；它在不同组织的发展程度大相径庭。因此，对于联合国系统各组织的组织监察员担任者而言，与其他监察员开展互动以及交流经验、观点和做法十分重要。通过监察员协会及联合国

和有关国际组织的监察员和调解员网络组织的活动、地方信息网络和偶然的双边接触，有可能建立职业联系。

145. 国际监察员协会(监察员协会)是一个得到广泛承认的专业团体，其成员范围远远广于联合国系统。世界各地的组织监察员担任者均遵循监察员协会《道德守则》和《行为准则》，但是其 900 名正式成员中多数来自北美洲。⁴⁸ 监察员协会组织各种会议、专业发展课程、讲习班和网络研讨会，参加者往往是联合国系统各组织的监察员担任者。设置组织监察员认证是为了推进、审查和维护实践发展的标准。检查专员认为，认证应当经过联合国系统各组织的监察员担任者审议(见建议 6)。

146. 联合国和有关国际组织的网络(联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络)⁴⁹ 云集了联合国和有关国际组织(包括国际和区域金融机构、红十字国际委员会和欧洲核研究组织(欧洲核研组织))的监察员担任者和调解员，分享最佳做法，交流看法和经验，从事专业发展和建立网络。该网络表示要以相当非正式的方式促进机构间协作与合作。检查专员无法获得更多关于该网络业务的信息，也无法评估联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络对联合国系统各组织的监察员担任者工作的实际影响，而且其关于访问该网络的文件的请求也遭到了拒绝。

147. 本审查为检查专员提供了关于该网络可能的主要活动的信息。他了解到，联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络每年开会⁵⁰ 并举行圆桌讨论，参加者在其中描述他们的工作的重点、更新和挑战。这些会议还提供了就某些具体问题培训的机会。这个网络的网上平台是一个实务社区，参加者可以在平台上交换专业文件和讨论问题。

148. 参加了联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络的监察员担任者一致认同此种合作很有用，需要维持其非正式特性，并希望将该平台主要用作一个信息交换工具。然而，受访者就下列事项表达了不同意见：

(a) 该网络的治理和主席的甄选程序，这将得益于更为明确界定的结构，同时保持网络的非正式特性；

(b) 议程构建进程，他们发现它的参与性还不够充分；

(c) 年度会议的休会期间对虚拟网络的使用不充分；

(d) 是否可能将该网络用作关于一些问题的合作框架，以协调联合国系统各组织监察员担任者的工作，以及更好地提出共同关心的问题。

⁴⁸ 见 www.ombudsassociation.org/About-Us.aspx。

⁴⁹ 见 www.unario.org/elggProd/privacy。该网站只向成员开放访问权限。

⁵⁰ 联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络分别在圣地亚哥(2012 年)、罗马(2013 年)、蒙特利尔(2014 年)和马尼拉(2015 年)举行了年度会议。

149. 该网络的成员将该网络用作合作框架的可能性在许多方面都不同，除其他外，归因于：不同组织的监察员服务水平不等；促成该网络运作的财政和人力资源能力差异很大；监察员每天的工作负担沉重；以及一般而言，监察员办公室的规模不等。这导致合作机会不平等，也削弱了该网络的凝聚力和所有权。尽管存在这些差异，检查专员认为，个人参加者能够也应当更好地进行自我组织，以便增强合作，加强监察员职能的专业精神，提高联合国系统各组织的一致性。检查专员建议联合国系统各组织的监察员担任者在联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络内建立一个分组，以使与联合国有关的具体问题能够获得更高的曝光率，并得到必要的关注。联合国各组织内部审计事务代表(各组织内部审计事务代表)可以为这种合作提供一个模型。检查专员想为联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络、尤其是未来的联合国监察员担任者分组提供下列不完全建议清单，目的是加强监察员担任者之间的合作：

- (a) 解决与联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络的治理和业务有关的问题，同时尊重所有参加者的平等地位，以及加强所有权；
- (b) 制定联合国系统组织监察员的职权范围模板，以确保共同的最低服务条件；
- (c) 起草协调一致的案件管理准则，以确保联合国系统内案件处理的可比性；
- (d) 编制附有共同核心问题的服务对象满意度统一调查模板，并设定调查频率和范围，以确保联合国系统内统计的可比性；
- (e) 制定对监察员办公室的活动定期开展同行审查的程序，与各个利益攸关方共享，并将其用于改善服务，提高认识以及增加联合国系统内的支持；
- (f) 制定对组织监察员工作的考绩方法，供联合国系统内采用。

150. 落实下列建议可望提高实效和效率，以及加强监察员事务之间的协调与合作。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长应当要求各自的监察员在即将于 2016 年举行的联合国和有关国际组织的监察员和调解员网络会议上讨论本审查的调查结果和建议，并决定准备体现在其个别或集体工作方案中的行动方案。

七. 前进之路

151. 监察员事务是联合国系统各组织内非正式冲突解决机制的重要组成部分。顺畅运作的监察员事务不仅有助于降低业务费用，而且有助于促进组织的高效运作。然而，联合国系统各组织监察员的活动和业务发展水平不一。监察员职能必须专业化，监察员办公室必须获分充足资源，这样才能改善其职能履行和提高其

业务效率，才能确保联合国所有雇员不论工作地点或合同安排如何，均有机会获得监察员服务。会员国和联合国系统各组织的行政管理部门共同承担着在这方面取得进展的责任。

152. 提高对监察员职能的认识和促进对其的准确理解符合工作人员和管理部门的共同利益。它需要行政管理部门、人力资源管理、工作人员协会和监察员办公室共同努力，并且应当从新工作人员的入职培训和现有工作人员的持续培训开始。

153. 为非正式冲突解决(包括监察员办公室的业务)提供充足的财政和人力资源是一项收益良好的投资。管理部门在短期预算考虑中不应忽略监察员事务的价值，尤其是少量资金的分配不会影响到组织的总体预算格局。鉴于通过避免或减少被提交至正式内部司法系统的冲突的潜在升级可能获得财务和非财务效益，应当始终考虑对监察员事务的投资。

154. 根据国际商定的原则，监察员和监察员办公室在组织范围内履行专门职能，发挥专门作用。因此，监察员职能理所当然应当遵守特定的规则和条例，它们在某些方面不同于适用于组织工作人员的规则和条例(例如，在征聘、行政汇报关系、考绩等方面)。此种特殊待遇需要更具创新性的办法以及需要高级管理部门具备灵活性，虽然它可能给管理部门创造了更加复杂的法律和业务框架，但是随着总体上冲突减少和更和谐工作氛围形成这种形式的收益增长，它将使得监察员职能更加完善和可信。

155. 鉴于越来越多人期待联合国系统各组织“一体行动”，加上人们普遍希望在机构间流动方面取得进展，因此，联合国系统各组织的监察员办公室需要继续寻求更为协调的业务做法，以便确保整个联合国系统的雇员在解决潜在的工作场所冲突方面有机会获得同等水平的待遇。

附件一

联合国系统各组织的监察员制度

组织	独立的监察员职能	经核准的职权范围/类似的基本文件	是否可能重新任命/重新雇用	监察员职能的考绩	独立的预算分配	报告系统问题	遵守监察员协会《道德守则》的道德原则
联合国秘书处*	是	有(2002 年), 目前正在更新(见框注三)	是, 一个五年期/否	有, 由秘书长合同系统进行	是	是, 每年通过秘书长向大会报告	是, 载于工作文件, 但未载于职权范围
联合国各基金和计划(规)划署(开发署/人口基金/儿童基金会/项目厅/联合国妇女署)	是, 作为共同资助的面向五个组织的服务	有(2002 年), 目前正在更新(见框注三)	是, 不超过五年/否	无	是	是, 每年以保密说明方式向组织的行政首长报告, 但不向执行局报告	是
难民署	是	有(1993 年), 目前正在更新(见框注三)	无规定, 实际上无可能	有, 对监察员适用全组组织考绩政策	是	是, 向高级专员报告, 但不向执行委员会报告	是, 但未载于职权范围
粮食署	是	有(2012 年)	是, 一个四年期/否	无	是	是, 向执行主任而不向执行局报告	是, 载于职权范围
粮农组织	否, 与道德操守干事职能相结合	宪章草案尚未获得核准	是, 不超过五年/无规定	未涉及	否	是, 向副总干事(运作)报告, 但不向理事会报告	是, 见宪章草案中的非硬性表述
民航组织	否, 与组织的其他公职相结合(附带义务)	有(1991 年)	是, 两年期连任, 无限制连任届数/附带义务监察员已经是雇员	未涉及	否	否	是
劳工组织	是	有(2004 年)	是, 不超过六年/是, 经过五年之后	有, 由联合谈判委员会进行	是	是, 向联合谈判委员会报告, 但不向理事会报告	是
世卫组织**	是	有(2007 年)	是, 不超过五年/无规定	未直接涉及, 但初次任命后有一年的试用期	是	是, 向总干事报告, 但不向执行委员会报告	是
知识产权组织	是	有(2014 年)	是, 不超过五年/无规定	有, 由总干事进行	是	是, 向总干事报告, 但不向立法机构报告	是

* 涵盖了联合国秘书处所有工作人员, 但不包括难民署工作人员。

** 还涵盖了艾滋病规划署、谷科协会、癌症机构和世卫组织卫星办事处。

说明: 联合国监察员和调解事务办公室(监察员和调解事务办公室)包括三大支柱: 联合国秘书处、其各基金和计划(规)划署以及难民署, 它们独立开展业务, 并在一定程度上使用相同的统一标准、业务准则、报告类别和数据库。

附件二

监察员办公室的财政和人力资源

组织	监察员办公室 负责人的级别	汇报对象	监察员办公室的人员配置	2012-2013 年度总预算	2014-2015 年度总预算	案件/问题数量			基于 2013 年工 作人员的 1%- 5% 计算的预期 案件数量
						2012 年	2013 年	2014 年	1%-5%
联合国 秘书处	助理 秘书长	联合国 秘书长	1 名监察员(助理秘书长);	经常预算(UNA)员额: 5	经常预算(UNA)员额:	1 496 起案件/	1 605 起案件/	1 671 起案件/	442-2 214
			1 名办公室主任(D-1);	898 800 美元	6 629 000 美元	3 000 个问题	3 035 个问题	3 155 个问题	
			1 名调解主任(D-1);	非员额: 606 000 美元	非员额: 688 200 美元				
			UNA 总额: 6 504 800	美元	UNA 总额: 7 317 200				
			7 名区域监察员(P-5);	美元	美元				
			2 名高级调解员(P-5);	维持和平行动支助账户	维持和平行动支助账户				
			1 名解决冲突高级干事	(质量支助和保证)员额:	(质量支助和保证)员额:				
			(P-5);	2 534 100 美元	3 018 400 美元				
			4 名解决冲突干事(2 名	非员额: 1 131 900 美元	非员额: 727 900 美元				
			P-4, 2 名 P-3);	质量支助和保证总额:	质量支助和保证总额:				
			1 名监察员特别助理(P-4);	3 666 000 美元	3 746 300 美元				
			1 名通信干事(P-3);	资金总计: 10 170 800	资金总计: 11 063 500				
			11 名行政助理(7 名 G-6,	美元	美元				
			2 名 G-5 两名 FS5)						
联合国各基金	D-1	各参加基金和方	2 名监察员(D-1); 1 名监	工作人员: 1 989 018	工作人员: 2 402 881 美元	383 起案件/	340 起案件/	431 起案件/	开发署: 76-382
和计(规)划署		案的行政首长	察员专家(ICS-11); 2014-15	美元	非工作人员: 957 400 美元	656 个问题	608 个问题	688 个问题	人口基金: 25-124
(开发署/人口			两年期起设了 1 个新职位	非工作人员: 947 228	资金总额: 3 360 281 美元				儿童基金会:
基金/儿童基金			(ICS-10); 1 名行政协理	美元					118-591
会/项目厅/联			(ICS-7); 1 名行政助理	资金总额: 2 936 246					项目厅: 8-41
合国妇女署)			(ICS-5); 4 名顾问	美元					联合国妇女署:
									7-36
									总计: 234-1 174

组织	监察员办公室 负责人的级别	汇报对象	监察员办公室的人员配置	2012-2013 年度总预算	2014-2015 年度总预算	案件/问题数量			基于 2013 年工 作人员的 1%- 5% 计算的预期 案件数量
						2012 年	2013 年	2014 年	1%-5%
难民署 ¹	D-1	副高级专员	1 名监察员(D-1); 1 名解决 冲突高级干事(P-4); 1 名监 察员协理(G-6)	工作人员: 916 851 美元 非工作人员: 96 035 美元 资金总额: 1 012 886 美元	工作人员: 1 432 182 美元 非工作人员: 79 402 美元 资金总额: 1 511 584 美元	160 起案件/ 295 个问题	134 起案件/ 305 个问题	134 起案件/ 218 个问题	90-449
粮食署 ¹	D-1	通过办公室主 任向执行主任 报告	1 名监察员(D-1); 1 名高级 工作人员助理(G-6)	2013 年分配的非工作人 员费用总计为 145 642 美 元, 这几乎涵盖了监察员 出访国家办事处和工作 人员培训的费用		304 起案件/ 871 个问题	356 起案件/ 737 个问题	355 起案件/ 733 个问题	139-695
粮农组织	P-5	副总干事(运作)	1 名监察员/道德操守干事 (P-5); 1 名办公室助理(G-4)	无预算拨款	无预算拨款	—	—	—	—
民航组织	附带职能, 可以 在任何职等填补	民航组织秘书长	1 名监察员(兼职 P-4); 无办公室支助工作人员	无预算拨款	无预算拨款	196 起案件	146 起案件	126 起案件	7-34
劳工组织	P-5	联合谈判委员会	1 名调解员(P-5); 1 名助理 (10%)(G-4); 总部设 8 名调 解人, 外地工作地点设 34 名调解人	工作人员: 561 041 美元 非工作人员: 138 374 美元 资金总额: 699 415 美元	工作人员: 556 632 美元 非工作人员: 91 525 美元 资金总额: 648 157 美元	117 起案件/ 293 个问题	126 起案件/ 315 个问题	100 起案件/ 250 个问题	29-143
世卫组织 ²	D-1	总干事	1 名监察员(D-1); 1 名监察 员助理(G-6)	工作人员: 1 443 500 美元 非工作人员: 50 000 美元 资金总额: 1 493 500 美元	工作人员: 1 121 000 美元 非工作人员: 50 000 美元 资金总额: 1 171 000 美元	216 起案件/ 529 个问题	152 起案件/ 353 个问题	149 起案件/ 338 个问题	33-163
知识产权 组织	P-5	总干事	1 名监察员(P-5)	工作人员: 473 000 瑞郎 非工作人员: 43 000 瑞郎 资金总额: 516 000 瑞郎	工作人员: 485 200 瑞郎 非工作人员: 32 700 瑞郎 资金总额: 517 900 瑞郎	126 起案件/ 311 个问题	113 起案件/ 259 个问题	98 起案件/ 248 个问题	12-61

¹ 难民署和粮食署监察员处理的案件数量不包括工作场所尊重工作人员问题顾问在地区办事处处理的案件。

² 世卫组织监察员处理的案件数量不包括区域监察员处理的案件。

附件三

各参与组织根据联合检查组的建议拟采取的行动一览表

JIU/REP/2015/6

				联合国、其各基金和计(规)划署														专门机构和原子能机构															
				预期影响	欧洲委员会开发银行	联合国*	艾滋病规划署	贸发会议	贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿童基金会	毒品和犯罪问题办公室	项目厅	近东救济工程处	联合国妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	旅游组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
报告	供采取行动		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☐	
	供获取资料		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☒	
建议 1		h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E			
建议 2		f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E			
建议 3		f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E			
建议 4		c, f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E			
建议 5		a			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L		L	L							L	L			
建议 6		f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E			
建议 7		a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E			
建议 8		c, f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E			

图例: L: 需要立法机关作出决定的建议

E: 行政首长采取行动的建議

■ 不需要该组织采取行动的建議

预期影响: a: 加强透明度和问责制 b: 传播良好/最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 增强连贯性和协调一致性 e: 强化控制和遵约

f: 高效能 g: 大量节省资金 h: 提高效率 i: 其他。

* 涵盖 [ST/SGB/2002/11](#) 所列的所有实体, 但不包括贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、难民署和 近东救济工程处。