



大会

Distr.: General
17 October 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

议程项目 128

联合国内部司法

监察员的活动

秘书长的报告

摘要

大会 2005 年 4 月 13 日题为“联合国司法制度”的第 59/283 号决议着重强调监察员办公室作为非正式解决争端首要手段的重要性，请秘书长在其关于秘书处司法制度的年度报告中，提交有关监察员活动的资料，包括一般性统计资料以及引起监察员关注的政策、程序和做法的趋势和意见的资料。

本报告介绍 2005 年 9 月 1 日至 2006 年 8 月 31 日期间监察员办公室的业务情况。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-10	3
二. 一般性原则和提供服务	11-23	4
A. 职权范围	11-17	4
B. 新类型的服务	18-19	5
C. 预算和工作人员事项	20-23	6
三. 案件/问题统计和数据分析	24-45	6
A. 概况	24-39	6
B. 维持和平行动	40-45	13
四. 系统问题: 环境和挑战	46-77	14
五. 监测业绩和评估影响	78-85	19
六. 外展和宣传活动	86-94	21
A. 内部外展活动	86-91	21
B. 外部外展	92-94	22
七. 未来方向	95-102	23
附件		
人员配置表		25

一. 导言

1. 本报告是秘书长向大会提交的关于联合国监察员活动的第二份报告。在其 2005 年 4 月 13 日第 59/283 号决议第 22 段中，大会请秘书长在关于秘书处司法制度的年度报告中，提交有关监察员活动的资料，包括一般性统计资料以及引起监察员关注的政策、程序和做法的趋势和意见的资料。
2. 本报告介绍 2005 年 9 月 1 日至 2006 年 8 月 31 日期间监察员办公室的业务情况。报告还审查了在上次提交大会的报告(A/60/376)中所列建议的落实情况，同时根据监察员办公室处理的案件，就系统问题提出其他意见。
3. 根据作为一位组织监察员的任务规定，监察员协助公平地解决冲突，在发生某一特定争端或一系列争议反映存在重大系统问题，导致在工作场所形成冲突或不满情绪的情形下，就政策调整或改变做法等事宜提出建议。
4. 监察员办公室定期向秘书长报告该办公室的活动，在适当的时候向管理部门和工作人员提出相关问题，以协助解决冲突，推动管理工作取得最佳成绩。
5. 自成立以来，有将近 2 000 名工作人员寻求得到监察员办公室的协助。这个数字几乎占工作人员总数（全世界工作人员总数估计为 29 000 名）的 7%。
6. 在本报告所述期间，共开案受理 611 个新案子。这个数字相当于工作人员总数的大约 2%。在这 611 个新案件中，有 316 个案子已经结案。在此期间，监察员办公室的活动有所扩大，更多地诉诸调解手段，以及使管理部门和工作人员更好地理解办公室的职能作用。自 2006 年年初以来，平均每个月开案受理 50 个新案子。
7. 在过去 12 个月里，监察员办公室进一步扩大接触维持和平特派团的工作人员。办公室的代表又访问了四个特派团：联合国塞拉利昂综合办事处(联塞综合办)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)和意大利布林迪西联合国后勤基地(后勤基地)。由外地特派团工作人员启动的案子的百分比已逐渐从 2002 年案件总数的 23% 增至 2006 年 1 月至 8 月的 44%。部署在维持和平特派团的工作人员大约占工作人员总数的 46%。
8. 维持和平特派团案件数目的增加并未阻止监察员办公室利用其有限的资源为总部以及总部以外办事处提供服务。在 2005 年 9 月 6 日至 23 日期间实地走访了联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)、联合国环境规划署(环境署)和联合国人类住区规划署(人居署)。在 2005 年 10 月走访了联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)、联合国维也纳办事处(维也纳办事处)和西亚经济社会委员会(西亚经社会)。

9. 2005 年 12 月，监察员办公室对其经验、活动和业务情况进行了第二次评价，目的是确定可以用来加强业务工作并视需要改善服务的经验教训。评价工作由解决争端变通办法方面的专家小组进行。评价结果突出表明迫切需要设立监察员办公室区域分处。除其他外，评价中建议制定可供办公室及其分支机构采用的标准业务程序，加强监察员与联合国解决冲突系统内其他办事处之间的互动，以及扩大调解服务范围。

10. 大会第 59/283 号决议决定秘书长应设立一个由外部专家和独立专家组成的小组，审议司法系统的重新设计问题并向大会转交其报告。在 2006 年 7 月提交的报告中(A/61/205, 第十三节)，联合国内部司法系统重新设计小组除其他外建议加强监察员的作用，设立一个由联合国监察员负责的单一综合办公室，该办公室将包括联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国项目事务厅(项目厅)监察员办公室和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的监察员办公室(调解员)。综合办公室还包括在区域一级以及在主要维持和平特派团派驻人员，并设立调解司。

二. 一般性原则和提供服务

A. 职权范围

11. 秘书长 2002 年 10 月 15 日 ST/SGB/2002/12 号公告中规定了监察员的职权范围，其中规定监察员有权受理与联合国人员雇用有关的任何性质冲突。“冲突”一词的含义除其他外包括与就业条件、福利事项和管理部门做法有关事项以及专业人员和工作人员关系事项。职权范围还应当包括下列方面：

(a) **工作原则**。监察员独立于联合国所有机关和官员。监察员从本质上属中立性质，有责任为提请他/她关注的任何事项严格保密。联合国任何官员都不得强迫监察员就提请他/她关注的任何关切作证。监察员没有决策权，但是可以酌情就解决冲突所需的行动提供咨询意见、提议或建议，同时也考虑到本组织与工作人员之间的权利和义务以及处事公平的原则。

(b) **报告安排和接触秘书长**。监察员如因工作或职能需要，可以直接约见秘书长，定期向秘书长报告其活动，并有权就他/她所注意到的任何政策、程序和做法提出评论意见。

(c) **接触记录资料**。监察员可以接触涉及工作人员的所有记录，但病历资料除外。

(d) **与监察员接触**。所有工作人员都可以自愿去见监察员。提请监察员关注某事的任何人都不得因此行动而受到报复。监察员不对已进入正式司法程序的任何案子进行审查。

12. **解决冲突**。在监察员解决冲突过程中，监察员不代表任何一方，而是遵循《工作人员条例和细则》和司法公正原则。与通常的误解相反，监察员不代表任何投诉人。

13. 从曾接受过监察员办公室服务的工作人员那里收到的反馈显示，绝大多数人对这个程序表示满意，70%以上的案子得以结案，工作人员对结果表示满意。

14. 在余下的案件中，工作人员的期望可能与相关的规则、条例或组织做法不相符，或者案件可能不适合采用非正式办法来解决。与此同时，工作人员常常对由中立的第三方审查所涉问题以及所提供的独立咨询意见表示满意。

15. **非正式程序**。除了被要求以中立、不偏不倚和严格保密的方式履行职能外，组织监察员还力求采用非正式程序解决冲突。在这方面，把监察员作为解决冲突的一种非正式机制，既反映该办公室是正式裁决以外的另一种解决冲突途径，也说明其工作的性质。监察员办公室不代表本组织保存记录，它在正式诉讼机制以外发挥职能。

16. 由于监察员不仅仅局限于解决经仔细确定的正式诉求所表述的问题，该办公室还可以非常灵活地研究同某一投诉相关的所有问题。监察员确定冲突根源之后，便可以更容易找到解决冲突的办法。此外，由于不需要采用正式程序，因而该办公室可以对有关情况作出迅速应对，惟一有可能造成拖延的是那些必须实施其提议的人。由于这不是一个对抗性过程，冲突各方可能更愿意合作找到解决办法，因为各方都认为在这个过程中有人代表他们的利益。

17. 为了使工作人员充分受益于这个以非正式手段解决冲突的系统，在处理过程中需要谨慎平衡所有相关利益，充分理解每个利益攸关方，包括投诉人的利益。

B. 新类型的服务

18. 该办公室寻求解决冲突的另一个办法是调解。调解使各方能够并协助各方表述他们的问题，安排谈判，确认自身及其他各方的利益所在。调解力求解决各种分歧看法，争端和冲突，找到相互可以接受的解决办法。2005年12月应监察员要求由独立评价人员进行的中期审查提出了一项建议，即执行并鼓励采用协调、和解与调解的办法，为有冤屈的工作人员提供更多的解决办法。现已确定进行适当培训，¹ 而且监察员办公室的工作人员已经过外部资格认证为调解员。该办公室现在提供这种服务，是其持续活动的一部分。

19. 应当指出，联合国内部司法系统重新设计小组于2006年7月28日分发的报告(A/61/205)也强烈支持监察员办公室提供调解服务。与人员雇用相关的人际冲

¹ 由哥伦比亚大学法学院在纽约市的调解中心进行现场培训。

突现在也根据有关案件的需要，进行一次或多次调解，但事先需得到双方同意。工作人员越来越多地寻求这种服务，监察员办公室也酌情向当事各方建议采用这种服务。

C. 预算和工作人员事项

20. 2006-2007 两年期拟议预算继续保留监察员办公室现有的三个员额(1 个助理秘书长、1 个 D-1 和 1 个 P-4)，并设立 4 个新员额(1 个 P-5、1 个 P-3 和 2 个一般事务人员[其他职等])。行政和预算问题咨询委员会曾建议把这些员额列入 2004-2005 两年期方案预算中。大会在 2006-2007 两年期预算中核准了这些员额(第 60/247 号决议)。这些员额的征聘工作目前正在进行之中。

21. 大会还核准 2006-2007 两年期在现有资源范围内，在日内瓦、内罗毕和维也纳设立 3 个 D-1 级分处处长员额。这些员额对根据大会第 59/283 号决议第 20 段的规定，进一步扩大监察员办公室的工作范围及其影响至关重要。大会在该决议中请秘书长提出建议，说明如何使在不同地点任职的工作人员更容易接触该办公室，从而加强监察员办公室。

22. 2005 年 12 月，负责审查监察员办公室业务情况的小组在其结论意见中强调，确定和填补这些员额的工作很紧迫。该小组特别指出：

“监察员办公室作了很大的努力，以便为各区域的工作人员提供更好的服务。对广泛各种地点的多次走访、网站的扩充和大幅改进以及反应迅速的电话联络系统的设立，理应受到赞扬。尽管如此，中期审查小组得出结论认为，考虑到各区域工作人员的人数以及对各区域管理人员的权力下放，在各区域设立区域监察员职位至关重要。所产生的各类问题、国家工作人员的特殊需要以及语言多样化，都使得以一种官方语言进行书面沟通有时变得十分困难，但它们只是导致做出此结论的部分因素。促使有必要设置区域监察员的其他原因是，各方认为总部监察员办公室的整体工作量已经接近现有资源的极限”。

23. 2004/2005 年度第一次从维持和平行动支助账户中为该办公室的一个 P-4 员额提供经费。这个员额的资源在 2005-2006 预算年再获延续，另外还增加了 1 个一般事务人员员额。考虑到维持和平行动特派团的案件数量大幅增加，因此在 2006-2007 年度中继续保留了这两个员额。

三. 案件/问题统计和数据分析

A. 概况

24. 2005 年 9 月 1 日至 2006 年 8 月 31 日期间开案受理了 611 个新案件。这在世界各地共计大约 29 000 名工作人员中约占 2%。在 611 个新案件中，316 个

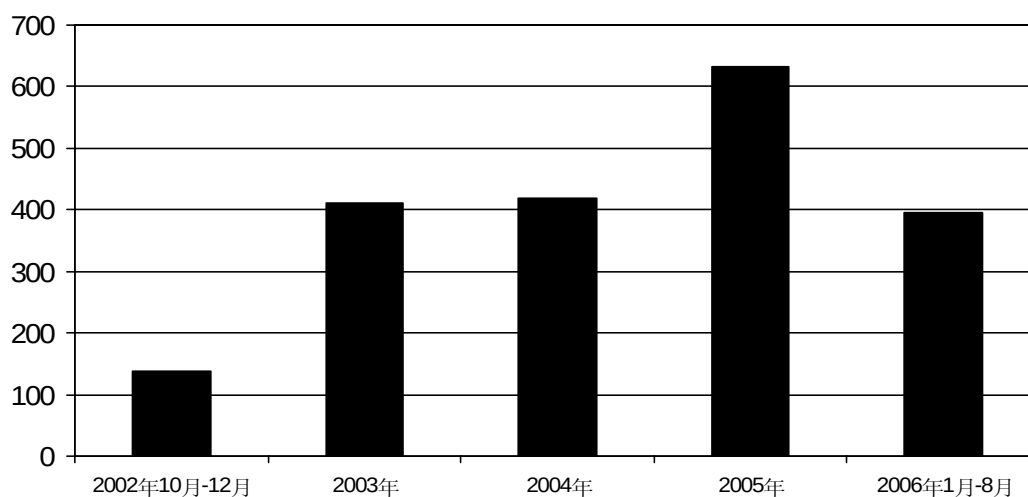
已经结案。自该办公室 2002 年 10 月开设以来，开案受理了 1 998 个案件，几乎占工作人员总数的 7%。该办公室的许多来访者是已使用过该办公室服务且其案件已经解决的工作人员。在总部和其他工作地点，他们当中许多人经常回来，就工作、人际间关系或其它与雇用有关的问题寻求指导。这些“常客”本身已成为一个类别，今后将势必导致开案受理新的案件，以准确反映出该办公室的工作量。

25. 统计数据显示，在本报告所述期间，来访者男性多于女性，分别为 55% 和 44%，而在 2002 年 10 月至 2005 年 8 月期间，男女百分比几乎相等，部分原因是维持和平特派团的案件增加。

图一

开设以来的案件总数

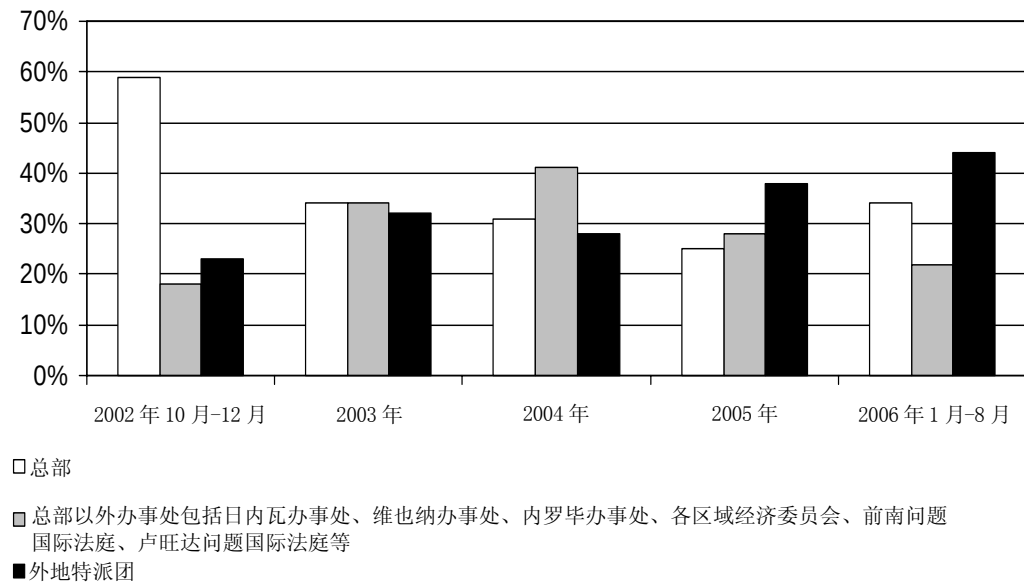
(2002 年 10 月 - 2006 年 8 月 31 日)



26. 如上份报告所料，2005 年案件剧增，增幅超过 50%。在投入运作头两年，新案件数目保持稳定，2003 年和 2004 年分别为 410 个和 420 新案件；2005 年历年共计开案受理了 633 个案件。2006 年 1 月至 8 月，寻求该办公室帮助的人仍然很多，平均每月几乎都有 50 个新案件。截至 2006 年 8 月 31 日，案件共计 395 个。

图二
案件地域分布趋势

(2002 年 10 月 - 2006 年 8 月 31 日)

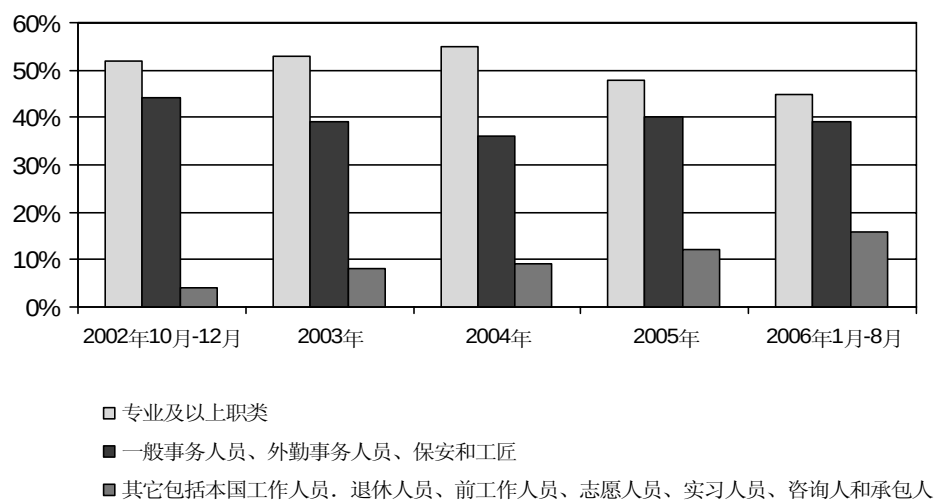


27. 如图二所示，案件地域分布趋势表明，监察员办公室的拓展工作取得成功。在过去 12 个月中，主要面向维持和平特派团进行了拓展工作。2006 年，外地特派团工作人员提出的案件比例有所增加，占总数的 44%。同时，“总部以外办事处”的来访者所占百分比下降。由于该办公室资源有限，针对维持和平特派团的拓展工作降低了访问总部以外办事处的次数。这突出表明，亟需设立三个经批准的处长职位。总部工作人员能够亲自与监察员工作组互动，他们继续占 2006 年案件总数的 1/3 强。

图三

按职类划分的案件

(2002 年 10 月 - 2006 年 8 月 31 日)

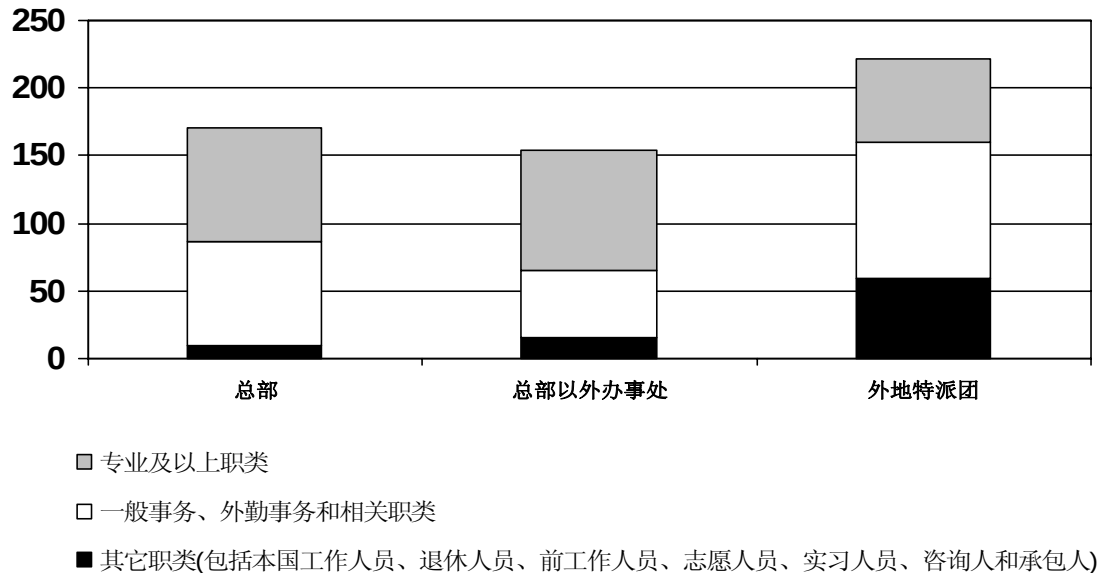


28. 图三按职类分列了案件。主要职类之间的差异仍然变化不大。“一般事务人员外勤事务人员、保安和工匠”仍几乎占 40%。“专业及以上职类”仍是最愿意寻求监察员提供服务的职类。“其它”职类人数过少，特别是本国工作人员，这是该办公室从一开始就非常关切的问题。面向维持和平特派团进行的大量拓展工作也取得丰硕成果。本国工作人员所占百分比从 2002 年的 2% 稳步增至 2006 年 1 月至 8 月期间的 6%。这一努力应予以保持：联合国在各维持和平特派团中雇佣约 9 000 名本国工作人员，占工作人员总数的 31%。

图四

按地点分列的案件职类

(2005 年 9 月 1 日 - 2006 年 8 月 31 日)

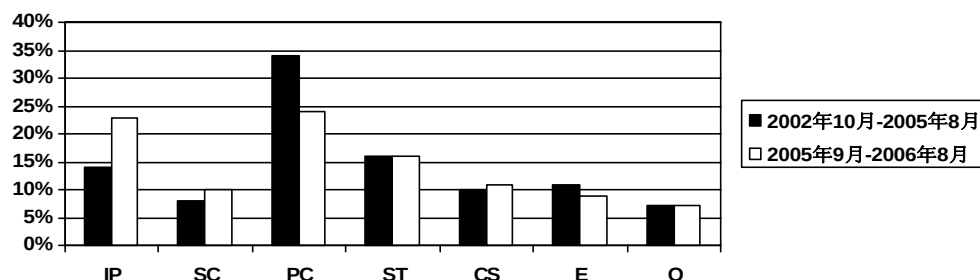


29. 图四显示过去 12 个月工作人员的工作地点和职类分布情况（有关情况涉及共计 546 个，已掌握所有数据的案件）。工作人员分布在以下三个主要工作地点：总部、总部以外的办事处和外地特派团，分别占总数的 31%、28% 和 41%。在总部，专业及以上职类案件共计 85 个，一般事务和有关职类案件共计 77 个，“其它”有关职类案件共计 9 个。在总部以外办事处，案件数目分别为 89 个、50 个和 15 个。在外地特派团，数目分别为 61 个、101 个和 59 个。“其它”职类与外地特派团尤其相关，因为许多本国工作人员参加维持和平行动。图四还显示，在总部以外办事处，“专业及以上职类”人数往往多于“一般事务、外勤事务和相关职类”。设立区域分处有助于同所有职业类接触。

图五

按问题分列的案件

(2002 年 10 月 - 2006 年 8 月 31 日)



人际问题 (IP) 包括个性问题、管理技能和同事问题。

行为标准问题 (SC) 包括违反《国际公务员制度委员会行为标准》、骚扰和报复。

晋升职业生涯问题 (PC) 包括考绩、起职职等、特职津贴、未获晋升和流动。

离职/终职问题 (ST) 包括员额裁撤和不续期。

服务条件问题 (CS) 包括工作/生活问题、任命甄选、起职薪金。

应享权利问题 (E) 包括休假、保险、养恤金、教育补助及旅费。

其它 (O)。

30. 图五显示，寻求该办公室帮助的人所提各类问题的分布情况，包括 2002 年 10 月至 2005 年 8 月期间及本报告所述期间各类问题分布情况的对比。

31. 工作人员提出的最主要问题是晋升或与职业有关的问题（约占 34%）。但在本报告所述期间，此类问题所占百分比降至约 24%，而人际问题则从 14% 升至 23%。其他明显的变化是，应享权利案件的百分比略有下降（从 11% 降至 9%）；与行为标准有关的案件有所增加（从 10% 降至 8%）；服务条件问题从 10% 增至 11%。离职/终职问题和“其他”问题的相对重要性保持不变。

32. 晋升/职业职类包括与考绩有关的问题及其对工作人员职业的影响。许多工作人员认为，负面评语将会永远损害他们的职业。的确，工作人员往往很难推翻考绩中的负面评语，即使抗辩程序中获胜，但并没有任何规定要求取消这些评语，即使在总评级改变之后。

33. 这一职类还包括流动和职业发展。这些案件涉及的个人往往感到其职业已进入平稳期。他们常常并不寻求晋升，但是想流动或变换自己的职位，以便今后能够在工作上更有所作为。在申请职位时，他们同数百人竞争，在职业发展方面往往感到无能为力。流动是工作人员担忧的一个主要问题，因为执行法定流动方案的期限已经临近。

34. 人际间问题包括同事之间的人际冲突，以及对上级滥权和恐吓行为的控诉。举报这些问题的工作人员往往非常害怕，甚至不让监察员直接与他们的上级联系。害怕报复是非常实际的问题，现在评估防止遭报复的新政策（公布于

2005 年 12 月 (ST/SGB/2005/21)) 的效果还为时尚早。在有些案件中, 监察员办公室的斡旋工作可以立即对这种关系产生影响。令人关切的是, 此类案件已不断增加。

35. 涉及违反行为标准的案件仍然很重要, 这些案件现在占案件总数的 10%。其中包括工作人员举报骚扰行为, 包括同事或上级性骚扰, 有时还包括工作场所以外的跟踪行为, 并就如何处理这种情况寻求指导, 包括利用他们可以利用的正式机制。此外, 还包括正接受正式调查或纪律处罚的工作人员, 他们所占百分比很高, 他们要求就如何应付他们常常不理解的情况给予指导; 也有些工作人员在冗长的正式程序期间必须处理工作环境、有时是受排斥的问题。

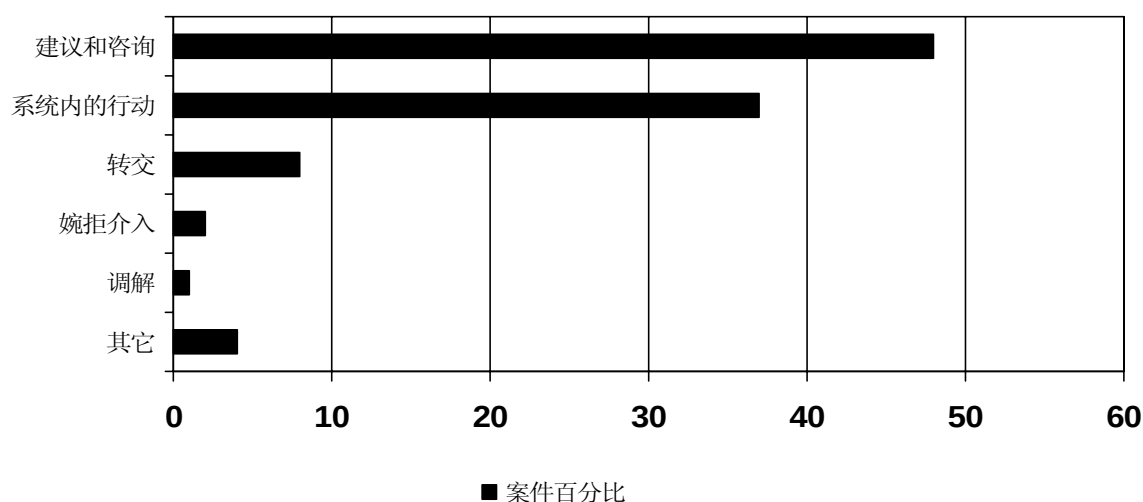
36. 离职/终职问题包括在特派团缩编时被裁下的工作人员, 或因表现据认欠佳或其他原因而未被续签合同的工作人员。该办公室鼓励工作人员尽早寻求监察员的帮助。在这些案件中, 监察员将与有关单位密切合作, 努力找出可能的解决办法, 或酌情探讨其他安置办法。

37. 应享权利主要包括在管理工作人员福利方面 (如在管理养恤金缴款、批准病假等方面) 因行政疏忽出现错误的案件。在提请监察员注意的一些案件中, 受有关决定影响的工作人员被要求承担疏忽造成的费用。这种情况使工作人员深感不公。

图六

提供的服务类别

(2002 年 10 月 - 2006 年 8 月 31 日)



“其它”包括已在正式审理的案件、送交监察员仅供参考的案件和工作人员决定撤回的案件。

38. 图六显示监察员办公室提供的服务类别。在几乎半数案件（48%）中，该办公室提供的服务包括帮助工作人员探讨涉及与工作有关问题的多种选择方案解决办法。这可能包括让工作人员参考与所涉问题有关的规则 and 规定；阐明权利和义务；为工作人员获取信息；协助工作人员确切理解《工作人员细则》（理解作出决定的原因，并解释所涉问题背后的组织思想）；协助工作人员处理与应享权利有关的问题；确定受理某一申诉的适当部门；就处理某一问题的各项选择提供一般性咨询意见。

39. 监察员为解决提请监察员办公室注意的问题而在本系统内采取直接行动的情况占案件总数的 37%。只有在得到有关工作人员明确授权情况下才与第三方或部门进行接触。在许多案件中，工作人员已经开始寻求解决问题。在对情况进行分析并与所有有关各方接触之后，该办公室提出解决问题的建议。另转交其它部门处理的案件大约有 8%，直接进行调解的案件占 1%。“其它”职类占 4%，包括已经开始正式司法程序的案件。

B. 维持和平行动

40. 2006 年 1 月至 8 月，外地特派团工作人员所提案件的百分比占提请该办公室注意的案件总数（共计 174 个案件）的 44%。在本报告所述期间，该办公室访问了 5 个维持和平特派团，包括在塞拉利昂的 2 个特派团，即联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）和联合国塞拉利昂综合办事处，以及联合国利比里亚特派团（联利特派团）、联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）和联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）。此外，该办公室还访问了意大利布林迪西联合国后勤基地（联合国后勤基地）。在访问联合国后勤基地时，恰逢外勤事务工作人员工会 2005 年 10 月 12 日至 14 日在布林迪西举行年度会议，其间监察员应邀参加了会议。

41. 这些访问有四个目的：(a) 提供独立、公正和中立的论坛，供讨论工作人员个人可能关切的与其在联合国就业有关的问题；(b) 增进对监察员办公室活动和职能的了解；(c) 帮助管理人员理解，该办公室通过将有关问题提请管理层注意以便采取纠正行动，有助于维持和加强管理效率；(d) 查明可能存在的任何新趋势、问题模式或系统问题。除安排时间同每个想与该办公室约谈的工作人员单独会面外，还单独会晤部门主管、人事科人员和工作人员代表。此外，还个别会晤参与对有关行为和其它疏忽进行监测和管理的单位领导，以及工作人员顾问办公室和内部监督事务厅代表（如果有机会）。

42. 此外，还举行全体会议，邀请所有工作人员参加（宣传办公室的零障碍做法）。这是一个重要的机会，可提高工作人员对联合国系统内组织监察员作用的认识。这些会议还形成了一个重要机制，可借以同因害怕报复和出于其它原因往往不愿意同该办公室联系的本国/地方工作人员接触。实地访问还对特派团的各种问题，

包括一些痼疾，作出迅速评估或进行 360 度了解，而这些问题可能很难通过向总部提报告的方式提出。

43. 在保持独立性的同时，该办公室还同参与处理外地工作人员福利/工作人员福祉的其它办事处及其总部对口单位联络，包括酌情与工作人员顾问（联合国总部/纽约）、心理压力辅导员（联合国总部/纽约）和外勤事务工作人员工会联络。该办公室同特派团高级领导定期接触，以便贯彻落实关于个别和系统问题的各项建议。这个同特派团高层领导人进行联络的网络使该办公室能够对各维持和平特派团的交叉问题进行非常有益、全面和深入的了解。此外，维持和平行动部提供的支持和合作也有助于及时解决问题。

44. 通过访问还可优先接触本国工作人员，而出于许多原因，他们不象其国际征聘的同事那样多地使用该办公室的服务。许多本国工作人员也根本没有通过电子邮件或电话同办公室私下联系的途径。此外，还注意到，许多人宁愿通过经选举产生的本国工作人员代表提出申诉，而不是直接与该办公室联系。因此，监察员在访问外地特派团时尽可能会见本国工作人员代表。

45. 统计数据显示，外地特派团本国工作人员和国际工作人员的涉及离职/终职（17%）和应享权利（14%）问题要多于其他同事（分别占 14% 和 10%）。离职/终职问题非常突出，这显然是因为维持和平特派团的临时性质。工作人员受雇于某个特派团，合同每六个月续签，直至特派团关闭。由于这些不确定的条件和艰苦的外地生活，在维持和平特派团中，工作人员轮换很快。许多工作人员对联合国不了解，不熟悉联合国的规则和条例。

四. 系统问题: 环境和挑战

审查先前的建议

46. 秘书长关于监察员活动的第一次报告（A/60/376）中着重提出的主要建议有许多已实施，并取得了很大进展。

47. **为特派任务做好准备**。监察员在去年的报告中提议，在准备把特派团人员部署到外地的过程中，应确保所有工作人员都能有效地应对危急事件的压力。本组织在培训工作人员应付危急事件方面取得了很大进展。许多维和特派团都配备了心理压力辅导员和工作人员顾问。人力资源管理厅（人力厅）编纂的一套为特派任务做好准备的资料现可提供给准备奉派参加外地行动的联合国总部工作人员。这套材料除其他外，探讨了外地行动中精神压力的调控，包括危急事件的压力。综合训练处还在内联网上开设了关于精神压力调控的网上课程，全体工作人员都可使用。这是继先前关于基本安全的材料后的又一项新增内容。

48. **违反行为标准**。监察员强调需要妥善处理歧视问题，并且要更为广泛地宣传和执行本组织的零容忍政策。目前正在针对各种形式的歧视和骚扰制定一项反歧

视政策，并希望该政策能够加强本组织的能力，以更有效地对关于歧视、虐待和骚扰的指控作出反应。维持和平行动部综合训练处在内联网上开设了一个关于行为标准的网上课程。该课程除其他外，指导工作人员认识行为标准在联合国环境中的重要性，懂得如何辨认适当行为和不当行为。监察员办公室主张定期散发关于行为标准的资料，宣传本组织的核心价值，以使工作人员熟悉应遵守的行为规范，以此配合开展努力，营造一个公正和公平的工作场所作为一个培训/教育手段，它只有辅之以同样有效的措施，惩罚不遵守行为，才会产生效果。应该要求全体工作人员（包括进联合国工作的新聘人员）必须完成关于行为标准的课程。为了进一步确保所招聘的人员符合本组织的行为标准，应该在联合国工作人员招聘标准中包括道德操守测试。本组织一旦接到关于违反行为标准的报告，就必须及时有效地作出反应。

49. **合同安排。**监察员建议，本组织应精简所使用的各种合同类型。秘书长在向大会提出的题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”（A/60/692 和 Corr. 1）的报告中，包括了精简提案。另外，秘书长还在题为“考虑将 1995 年有资格被考虑的工作人员转成永久任用”的秘书长公报（ST/SGB/2006/9）中，概述了资格标准，并确定了推荐程序，从而为尚待考虑的个案处理确立了一个机制。

50. **上岗前指导。**监察员要求，新征聘的所有人员，不论职类、合同期限或职等为何，都应该接受培训上岗前指导。人事厅的学习科要求所有新的工作人员，除了那些在本组织显然只工作不满三个月而且不可能延续的工作人员以外，都得参加上岗前指导课程。本报告所述期间，上岗前指导课程的举办次数已从每年四次增加到六次。这些课程如今都事先公布，并让管理人员了解即将举办的课程。应该在所有工作地点都提供这些课程，而且要求必须参加。

51. **促进优化管理。**监察员在上一次报告中强调，必须让管理人员和所有有监督责任的工作人员都接受培训。秘书长强调必须加强秘书处的领导和管理能力，树立注重成果的业绩文化，使全体工作人员都能发挥最大的潜力。迄今已经设计一整套领导、管理和监督发展方案，以支持组织文化变革、建立对共同组织价值的信念、发展核心能力和管理能力、以及促进有效业绩管理。为了建设真正的优质管理和责任到人的文化，有必要继续进行这些努力。

52. **加强解决冲突的制度。**监察员吁请本组织确认自愿在正式司法制度中为各单位服务的工作人员所作的宝贵贡献。监察员要求对这些人员提供调解培训，而且更广泛地提供此种培训，以便更大范围地在本组织提供调解服务，包括通过监察员办公室。鉴于各职等的工作人员对非正式解决冲突的广泛兴趣和决心，人力厅已经制定一套关于调解技能的方案，可提供给所有工作地点。

53. **举报者保护政策。**监察员在上一次报告中，主张引入一项“举报者保护政策”。他确认，引入一项保护举报不端行为者免遭报复的政策，是任何一个组织提高透

明度和加强管理/领导问责制所必不可少的催化剂。2005 年 12 月 19 日，通过 ST/SGB/2005/21 号秘书长公报的形式，正式实行了联合国关于保护举报不端行为以及配合该适当批准的审计与调查工作的政策。

54. **传播清楚而准确的信息**。监察员提议，应该作出努力，使工作人员更好地了解本组织的现行规则和条例以及做法和程序。去年，人力资源干事走访了外地行动所在地，以向工作人员说明了本组织的现行做法，使其更好地了解秘书长的改革提案。

其他的系统问题

55. 在审查包括以下方面的案例时，还发现若干其他的系统问题和挑战。

56. **解决冲突系统的职能分工**。一些单位的职能似乎相互重叠，使工作人员常常不知道应该找哪一个单位。例如，许多工作人员不清楚人力资源管理厅和内部监督事务厅(监督厅)两者在调查性骚扰申诉方面的职责分工。本组织应该向工作人员进一步说明解决冲突系统中各办公室单位的管辖范围和职责分工，包括用图示办法说明。题为“联合国秘书处内部解决冲突”的情况通报(ST/IC/2004/4)需予更新和重新印发。

57. **申斥的使用**。申斥不被认为是工作人员细则第 110.3(b)条所称的纪律措施，因此不必遵循工作人员受纪律措施处罚时应享有的适当程序保障。但曾发生过一些情况：为了避免旷日持久的纪律诉讼程序，在碰到非常严重的行为失检指控时，似乎也只给予申斥，使双方都感到不满。申诉者认为行为失检的严重性未得到充分认识，而“被告人”则因不能通过彻底和适当的程序得出一个定论而感到不满。除此之外，在有些个案中，在没有任何其他因素存在的情况下，仅仅以一次申斥为由而不予续签合同。申斥的使用及其所产生的影响应予说明，而且在应用时应一视同仁。

58. **性别均衡**。高级管理层的妇女人数依然不足。应该立即对所有有关性别均衡政策的实施情况进行一次有效的全面审查，因为在任用和升级方面保护性别均衡的机制，诸如社会性别问题协调中心或任用和升级委员会，似乎在新的工作人员甄选制度中已经销声匿迹，而且没有新的核查和平衡措施取而代之。

59. **工作人员甄选制度**。目前的工作人员甄选制度，除其他外，是为了使(a)世界各地的候选人都能通过电子手段申请；(b) 方案主管能够作出最后决定。人力厅发挥从旁协助的作用，编制候选人名单提交给方案主管，并确保相关程序和准则得到遵守。本组织必须确保这一制度的透明度和公正性。

60. 目前外部候选人和内部候选人的区别做法使许多工作人员无法在 15 天和 30 天的期限内提出申请。应该重新审查这一区别做法，使更多职类的工作人员能在申请过程的早期阶段有资格获考虑填补所公布的空缺。

61. **考绩制度需进一步改进**，使之能更好地反映情况，真正成为一个管理工具。这尤其是因为工作人员感到他们在与无法彻底考察其以往业绩的外部候选人竞争职位时，处于不利境地。
62. **流动**。P-3 和 P-4 级工作人员的自愿流动不很成功，表明这一方案必须由人力厅管理。P-2 级工作人员的流动方案也是如此。
63. **国家竞争性考试**。通过国家竞争性考试征聘工作人员的问题已经成为一个系统问题。应该使主管人员懂得，他们有责任关注全体工作人员的职业发展，包括通过国家竞争性考试征聘的人员。人力厅的辅导方案对通过国家竞争性考试征聘的 P-2 级工作人员而言很成功，需进一步扩大到更高职等的工作人员。
64. **对细则和条例变迁的管理**。联合国是一个不断演变发展的组织，其人力资源政策也在根据大会的决定或其他推动因素不断发展。随着新政策的实行，工作人员常常被卡在新旧政策交替之间。虽然这一问题会出现在许多其他不同的情况中，但为了举例说明，下文列举两种情况。有必要制定过渡政策，或根据具体情况考虑个案。常常出现的一种情况是，按某一职等招聘的工作人员结果却不能与后来招聘进来的条件类似的工作人员一起转正，从而受到不公待遇。
65. 一名 FS-2 外勤事务工作人员于 2000 年被招聘进来。从 2000 年至 2004 年他/她一直在该职等受雇。在此期间，组织内的做法在两方面有了改变。一是停止了外勤事务工作人员的晋升。如今，外勤事务工作人员必须申请并与其他候选人竞争，寻求获任更高级职位。其二是，新的组织想法是，FS-3 级的职能可以由当地征聘的工作人员从事，结果造成国际征聘的 FS-3 级外勤事务工作人员员额大为减少。于是，该工作人员便卡在这一级，无从争取更高职等的员额。
66. 一名外勤事务工作人员于 1994 年被招聘担任警卫。虽然他在进联合国工作以前曾在其本国军队中服役 12 年，但由于当时的政策只给外勤事务工作人员规定具体的起职职等，因而他是作为 FS-2 级招聘的。之后，组织政策出现变化。进入安保事务部门从事类似职能的新工作人员获聘时的职等提高了，有时甚至按专业人员职等招聘。这导致服务期更长的工作人员和新征聘的人员在职等上出现非常大的差距。
67. **关心工作人员的心理健康**。一些工作地点的工作人员每天感受到的压力非同一般。本组织已经根据建议改善条件，关心这些工作人员的心理健康。与此同时，本组织应该探讨如何向那些在为联合国服务时受创伤的工作人员提供中、长期支助。目前，根据附录 D 提供的岗位疾病和工伤补偿以及恶意损害保险都不足以充分照顾在为联合国服务期间遭受心理创伤的工作人员。
68. **工作/生活问题**。2003 年，秘书长实行了一个弹性工作制，意在最终使秘书处工作人员能更好地平衡职业生活和个人生活（ST/SGB/2003/4）。这些可供工作人员选择的办法的执行工作交给了方案主管。工作人员表示关切的是：有关准则

常常得不到遵守，而且执行政策时有失一贯；例如，关于产假的规定也必须严格执行，并且必须拨出款项，以根据需要提供临时助理。

69. **在确定居住地方面缺乏灵活性。**目前为接受旅行补贴而确定回籍假国的规定非常死板，没有充分考虑受聘于联合国以后改变居住地的情况。本组织不妨审查现有的做法，以便能让那些受聘于联合国后有了新居的工作人员享有更大的灵活性。

70. **当地征聘工作人员的养恤金价值降低。**目前仍需要采取改正措施，因为每次某个国家的货币贬值，当地征聘工作人员的养恤金就会减少，因为工资保持不变，或跟不上贬值速度。其结果是，这些工作人员的养恤金出现减少，而它们为联合国合办工作人员养恤基金缴款的总额却增加了。这在不同年份退休的工作人员之间造成巨大差距。

71. **使用项目人员。**作为工作人员细则 200 号编所述项目人员应聘的工作人员有时履行具体岗位职能，包括监督职责。有必要提醒方案主管遵守关于招聘项目人员的规则。

72. **使用开发署和项目厅合同。**为联合国秘书处提供服务的许多人员持开发署和项目厅签发的合同。他们虽然实质上向联合国负责并为其履行职能，但合同却由所属基金或机构管理。这意味着在同等条件下并在同一办公室工作甚至有着同一隶属关系的工作人员享受的待遇和权利却不同。许多时候，这类人员不知道找谁解决与合同有关的雇佣方面争议。因此需使依然持这种合同的工作人员的合同地位规范化。

维持和平行动中的问题

73. **改善信息流动。**各维持和平行动和总部之间的信息交流常常阻塞；有好几次，信息在传往负责作出决定的办事部门途中被长时间耽搁。本组织应该探讨使用更好的系统，跟踪和加强外地办事处和总部办事部门之间的信息流动，消除目前在作出行政决定方面一直存在的一些耽搁。

74. **电子考绩制度（e-PAS）和使用特别报告。**监察员注意到，在应该使用电子考绩制度（e-PAS）的场合却广泛使用了特别报告。此外，还常常使用粗制滥造的特别报告，不让某个工作人员延长合同。应该在联合国全系统的所有各部门都全面采用（e-PAS），取代其他的考绩制度。特别报告只应该在关于考绩制度的 ST/AI/2002/3 号行政指示准许的情况下使用。如果准许，那么有关报告应该对工作人员的业绩作恰当和有意义的评估。

75. **加强外地征聘和晋升的透明度。**维持和平行动部人事管理和支助处目前进行的改组工作旨在更为主动和及时地满足外地人力资源管理方面的需要。预计这次改组将消除工作人员对外地职位征聘工作感到缺乏透明度而产生的忧虑。

76. 现行的外地晋升临时准则应予取消，代之以正式的外勤人员晋升政策。

77. 对行为失检调查结论所作反应前后不一。据观察，本组织未能对外地行为失检的调查结论并非总是前后一致。为避免被视作武断和偏袒，对已确认的失检行为所作的反应应当是及时的，并应在全系统范围内协调作出。

五. 监测业绩和评估影响

78. 监察员办公室自成立以来，一直求助于外部专才和基准评估，以配合开展努力，为本组织提供有效服务，并确保评估文化贯穿其整个工作领域。该办公室成立后刚满一年，一个外部解决冲突专家小组对其业务进行了评估，目的是确定可用于增强其业绩并在必要时改进其服务的经验教训。报告得出结论：该办公室得到了有效启动，正在权力高度下放的制度内开展业务，并在极具挑战性、政治性以及常常极不稳定的环境中解决错综复杂的问题。

中期审查小组的报告²

79. 作为第一次审查的后续行动，并且正如关于监察员办公室活动的第一次报告（A/60/376，第 46 段）中宣布的那样，该办公室于 2005 年 12 月 5 日至 9 日对其活动进行了中期评价。中期审查的主要目标是“根据联合国的特殊需求以及该办公室任命一位公正和独立人士提供服务以解决与工作人员受雇有关的问题的程度，评估该办公室的长处和缺点”。

80. 审查小组成员的活动独立于该办公室。他们在总部会晤了司法系统主要官员和工作人员代表，并通过电话、电话会议和互通电子邮件，与总部以外办事处及维持和平特派团的工作人员和工作人员代表直接交谈。该小组通过向所有工作地点的工作人员进行广播，征求并收到了经电子方式送来的关于该办公室的大量反馈。

81. 小组在报告中提出如下看法和建议：

(a) 联合国必须认真考虑该办公室专业监察员配置不足的后果，并着手充分解决这一问题。如果该问题不解决，则很多其他建议将很难执行。

(b) 工作人员和管理层都重视将监察员办公室工作人员派往各区域的紧迫问题，这将大大有助于解决在各特派团和工作地点出现的问题。

(c) 监察员办公室应当进一步发展其新案件筛选分类制度，以便更迅速地分派。

² 小组成员有：国际监察员协会前会长、佩斯大学监察员 John Barkat 先生（美利坚合众国）；世界银行行政法庭法官、开普敦大学劳资关系调解员兼仲裁员 Sarah Christie 女士（南非）；国际货币基金组织前监察员、难民署人力资源办公室前主任 Mary Murphy 女士（加拿大）。

(d) 监察员办公室应当确立在指定期限之后自动追踪所有案件的标准作业程序。

(e) 应当探索报告监察员办公室的工作、建议和结果情况的更多渠道。应当在年度报告中说明其个案工作、系统问题和已采取行动的具体建议之间的联系。应尽可能着重强调这些方面。

(f) 应争取在总部和各区域办事处举行更多的或更经常的监察员与工作人员代表之间会议。

(g) 本组织应以图表方式澄清其综合解决争端制度，其中包括监察员办公室、正式的冤情申诉和上诉机制以及道德操守办公室。

(h) 本组织应当探索各种方法，责成管理层执行监察员的建议。

(i) 由监察员和联合国内部综合解决争端系统中的其他成员组成的小组，应定期举行会议，以查明系统问题、就出现的问题提出报告并保持交流渠道畅通。

(j) 监察员办公室应继续扩大适时进行调解的做法，并应探索设立一个单独的全系统范围调解方案的可能性。

82. 该办公室已经采取步骤执行一些建议。对于头两点，正如有关预算和员额配置问题的第二节 C 中报告的那样，该办公室正积极寻求执行大会第 60/246 号决议中的建议。标准业务程序草案已经拟定，有待在联合国及布雷顿森林机构监察员和调解员网络 2006 年 9 月会议上讨论，并将在监察员办公室未来各下属单位使用，以确保实际操做上的一致性。

83. 监察员同 2006 年 6 月当选的总部新工作人员代表大会成员进行了会晤。她还应邀在 2006 年 6 月 19 日至 26 日于纽约举行的工作人员-管理当局协调委员会会议上同与会者交流看法。外勤工作人员工会和总部以外办事处工作人员代表大会的代表出席了会议。此外，在所有实地访问期间都与工作人员代表举行了会晤。

工作人员立即作出的反馈

84. 该办公室为工作人员提供了“反馈表”，以收集使用者的匿名意见。这些反馈表登在该办公室网站上，在总部以及实地访问期间发给来访者。这些反馈表可投入办公室外边的意见箱，或经电子邮件或电传交回。尽管填写该表是非强制性的，但一项分析表明，百分之百的填写者认为监察员及时作出了回应。分析还表明，各方对提供一种安全和保密的环境、用于讨论问题的时间以及关于未来行动方向的反馈，表示了高度满意。

85. 然而，为了准确地了解工作人员对该办公室的感受，将进行一次更有条理的投资（见第七节，未来方向）。

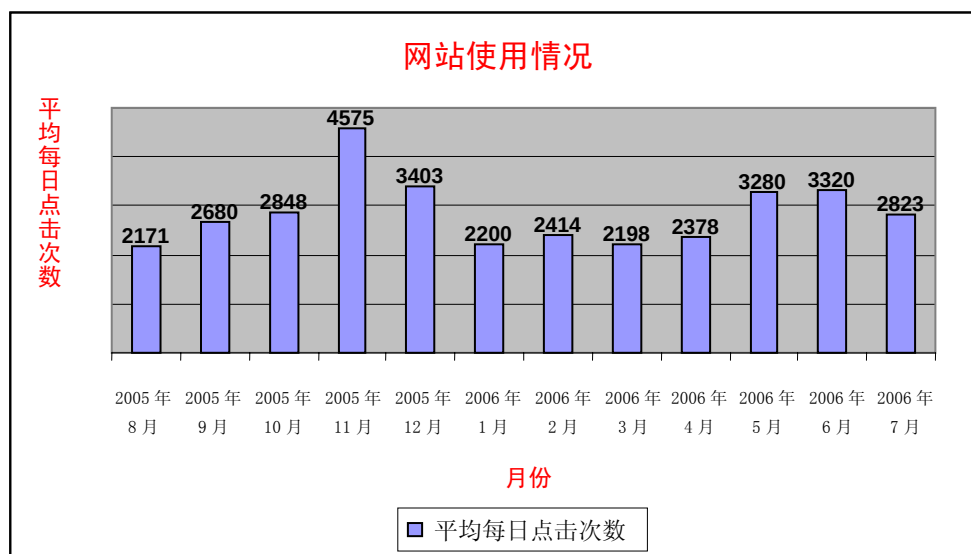
六. 外展和宣传活动

A. 内部外展活动

86. 大会在其关于联合国司法制度的第 59/283 号决议第 19 段中，请监察员办公室铭记本组织的结构、活动和业务环境，继续并扩大其外展活动，特别是针对地方、本国和一般事务人员的外展活动，以利于平等接触和提高认识。

87. 尽管目前正在实施通过设立区域分处来促进平等接触监察员办公室的计划，该办公室仍继续为世界各地的工作人员服务。该办公室在其他工作地点力求以其他方式为工作人员服务。几乎所有维持和平特派团的内联网现在都有一个可直接链接该办公室网站的路径。

88. 监察员办公室有一个与联合国官方网站分开的网站，工作人员可以经该网站获得关于该办公室的价值、原则和业务活动的广泛资料。此外还提供了司法领域其他办公室的链接。该网站还提供一个安全联络单和反馈单，可供填写并交回。监察员办公室确保来访者资料的绝密和安全。所有主要工作地点的工作人员也都可以通过 iSeek(纽约)和各内联网而进入该网站并报告各种活动。该网站每日平均点击率仍然很高（见下图）。该网站定期经过审核及更新，以保持活力。



89. 该办公室继续积极参加所有对新工作人员的上岗培训方案。与包括人力资源管理厅和维持和平行动部行政支助司在内的各部门主管和高级官员定期举行会议。监察员继续参加部内工作人员会议和全体会议。此外还同总部和所访问的所有工作地点的工作人员代表大会和工作人员代表举行会议。这些会议使监察员有

机会解释她的作用和职能，并更好地了解各相关部门的业务需要（见图二：案件的地域分布趋势）。

90. 监察员还继续定期向秘书长报告，并向高级管理层通报该办公室的活动。

与内部司法系统各单位的合作

91. 该办公室按照同行审议小组的建议，与司法系统的其他单位定期举行会议，这些单位即联合国行政法庭办公室、联合申诉委员会、行政法股、法律顾问小组、道德操守办公室以及维持和平行动部的行为和纪律小组。举行这些会议的目的是查明通过司法系统处理的各类案件的总体趋势，并确定司法系统各个部门相互支持以确保本组织的司法系统更有效率的方法。随着道德操守办公室及行为和纪律小组等新单位的设立，这些会议还证明有益于了解各个单位的作用以及划定司法系统各单位之间的各种方面责任。

B. 外部外展

联合国系统及布雷顿森林机构的监察员和调解员

92. 联合国系统及布雷顿森林机构的监察员和调解员网络于 2005 年 10 月 4 日和 5 日在日内瓦万国宫举行了其第四次年度会议。23 名与会者代表美洲开发银行、国际民用航空组织(国际民航组织)、红十字国际委员会(红十字委员会)、国际劳工组织(劳工组织)、国际货币基金组织(基金组织)、国际监察员协会(监察员协会)、国际电信联盟(国际电联)、联合国、联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅(开发署/人口基金/项目厅)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国难民事务高级专员(难民专员)、世界粮食计划署(粮食计划署)、世界卫生组织(世卫组织)和世界银行。与会者还参加了监察员协会举办的培训班。

93. 与会者讨论了共同关心的问题，例如同外地的关系。这种关系突出显示必须及早作出反应并走访外地，以便为总部以外的工作人员服务。他们一致认为，访问是否成功取决于各方的诚意、高级管理层在访问情况汇报之后的迅速答复以及有关各方的后续行动。会上还讨论了保护举报人的问题。他们一并检查了促成对报复的恐惧的因素和监察员在消除这种恐惧方面的作用，以及每个组织在该问题上制定的具体政策。会上讨论的第三个问题是如何克服保持检察院办公室独立性方面的挑战。最后讨论的问题是数据库和分类类别。国际监察员协会主持下的有关该问题的工作组向所有与会者提出了一个有关类别的建议单。在会议结束时通过了一项行动计划，其中包括：建立一个邮件地址列表服务器、拟定示范职权范围和基本行为标准、继续制定收集数据的标准以及探索开展机构间合作的途径。联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）在其 2006 年春季会议上，注意到了这次会议的报告。

与各组织监察员的联系

94. 该办公室的代表出席了以前称为监察员协会的国际监察员协会的第一次年度会议。该协会是由来自私营部门、政府、学术界和国际组织的组织监察员组成的主要国际专业组织。300 名专业人员参加了 2006 年 4 月在加利福尼亚州举行的这次会议。会议的主题是“制定组织监察员的新方向”。会议的一个特别活动是关于“确立制定组织监察员方案的全球构想”的小组讨论。

七. 未来方向

95. 监察员办公室资源有限,但它以创新、负责和注重成果作为其目标。根据 2002 年 10 月开始运作以来所获得的经验教训、2005 年 12 月外部中期审查所产生的建议以及访客、管理当局和工作人员代表所提出的反馈,未来方向将包括下列各方面:

加强监察员办公室服务的无障碍提供

96. 监察员办公室力求将其外联活动扩展到最脆弱的工作人员职类,包括从事维和任务及维和总部以外办事处的国家工作人员。如表三(“按职类细分的个案”)所列数字所示,在这方面已取得一些重大的进展。从维持和平行动支助账户收到的资源以及监察员办公室通过实地查访而从事的积极外联活动有助于开展这方面的工作。为继续扩大覆盖范围,并使所有工作人员不论其工作地点和职类均可无障碍地获得监察员办公室的服务,必须设立早在 2003 年就已提议的区域处。通过这些区域处总部以外的办事处和邻近的维持和平特派团可以更好地获得服务。就维也纳和内罗毕而言,自从完成了维也纳试验性项目的执行工作并探讨了在内罗毕重新设立监察员办公室的可行性后,区域办事处早就应该设立。

97. 与此同时,监察员办公室将继续努力向工作人员讲解其工作性质和通过进一步外联活动提供服务的情况,包括通过电视会议设施与维和特派团和总部以外办事处的工作人员举行会议的计划。

扩大调解服务

98. 目前的调解服务将予扩大,办法是进一步培训监察员办公室内的专业人员,以及编制一个外部调解员名册,以便根据特定情况在各个不同地域和语言环境范畴内使用。

99. 监察员办公室网站上将特别开辟一栏,以便为工作人员介绍调解服务的提供情况,此外目前的外联活动材料将修订,以进一步阐述调解的特点和目标。

100. 将会探讨在办公室内部设立一个专门提供调解服务的特别股的优点。办公室还正在考虑如何将其调解服务扩展到外地业务活动。

改进分配制度和采用标准作业程序

101. 随着办公室访客及其业务复杂性的增加，有必要进一步严格执行个案分类制度，包括及时登记个案，将个案分配给办案干事并予以密切监测，直至个案了结为止。随着办公室访客总人数的增多(自 2002 年 10 月以来将近有 2 000 个案例)，就新问题寻求进一步指导的“回头客”人数也有所增多。跟踪系统须予改进，增列每次与一名访客互动所花的确切时间，以更好地反映办公室的工作量。目前现有数据库大大低估了办公室的工作量。

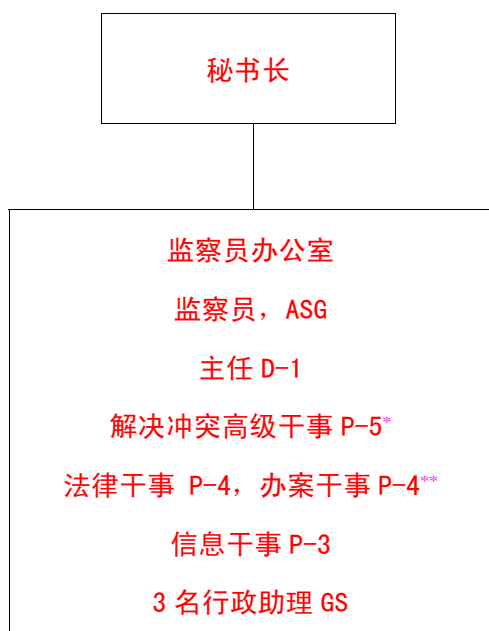
最后评估，包括 360 度用户评价

102. 办公室实行了一套严格的内部评估计划，其中包括在第一年业务结束时进行一次快速评估以及在 2005 年 12 月进行一次中期审查。首位联合国监察员的 5 年任期将于 2007 年 7 月结束，届时办公室将作最后一次审查，以评价取得的成就，并总结经验。该次最后审查将包括用户调查，以使其系统化。审查结果将纳入秘书长提交大会第六十二届会议的报告中。

附件

人员配置表

监察员办公室
2006-2007 两年期组织结构和员额分配



简称: ASG, 助理秘书长; GS, 一般事务人员

* 2006-2007 两年期预算新员额。

** 办案干事一职由支助账户供资。