



大会

Distr.: General
2 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目第 134 和 143

2012-2013 方案概算

联合国司法制度

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 65/251 号决议重申，用非正式方式解决冲突是司法制度的一个至关重要的因素，并强调，为建立和谐的工作环境和避免不必要的诉讼，应尽一切可能利用非正式制度。大会还欢迎提交联合国监察员和调解事务综合办公室所覆盖的实体的第二份联合报告，并要求秘书长向大会第六十六届会议提交这样的报告。

本报告是介绍联合国监察员和调解事务综合办公室的活动的第三份报告，该办公室为秘书处、联合国开发计划署、联合国人口活动基金、联合国儿童基金会、联合国项目事务厅和联合国难民事务高级专员办事处的工作人员提供非正式方式解决冲突服务。

本报告还载有在 2012-2013 方案概算第 1 款 29D 和第 37 款项下为该办公室追加合计 918 400 美元(重计费用前)资金的要求。

本报告的要点归纳如下，涵盖期间从 2010 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

* A/66/150。



区域影响

由于 2012 年将是秘书处内设立首位监察员职能的 10 周年纪念，并鉴于各区域分支和调解事务部门已完成了一年的运作，该办公室已着手对其影响和效果进行评估。经初步评估后发现，权力分散使办公室有更多机会接触其服务对象，并使其得以在实地提供亲临现场的干预这一解决冲突的最有效手段。这是促使大会设立区域分支的一个基本原因。监察办还能对各区域的动态有更好的理解。此外，调解处向工作人员和管理人员提供了用于解决工作场所争端的、额外备选手段。

就面临的挑战而言，经费制约使区域监察员难以在各自地区出行，包括到边远的实地，为解决冲突或郁积日深的问题提供亲临现场的干预，并使监察办难以根据需要部署快速反应监察员和调解工作队。

系统性问题：监察员服务

根据监察员办公室的任务，本报告指出了在报告期内提请该办公室注意的系统性和交叉性问题以及监察员已查明的问题，和相关的建议。与整个综合办公室现有的先例一样，在报告期间内使用监察员服务的来访者的首要关切领域是工作和事业、人际关系、及补偿和福利。

统计资料

在联合国秘书处与工作人员有关的案件数量增加 70%，而综合办公室的案件总量则增加了 35%。这在很大程度上是由于各区域分支的监察员能提供现场服务。

调解服务

调解处在案件量上有所增加，其中一些复杂而又敏感的调解导致了成功的解决。寻求调解服务的各方首要关切的领域是：工作和事业；法律、规范、财务和遵守事项；和评价关系。

非正式解决方式鼓励措施的最新情况

大会在第 65/251 号决议第 22 段要求秘书长确保全面落实秘书长在给大会的上一次报告 (A/65/303) 中指出的非正式解决方式鼓励措施。迄今为止已落实的一些主要行动包括：高级管理层向所有厅办和部门发出指示，敦促使用非正式解决程序解决冲突并在监察员办公室与之联系时及时回复；监察员综合办和人力资源管理厅为广泛的司法行政制度内的主要合作伙伴和感兴趣的工作人员提供争端解决培训等的日常努力；和监察员办公室向某些部门提供反馈报告，着重指出其各自领域的趋势和系统性问题。

结论

联合国监察员和调解事务办公室期待大会对其追加资金的要求给予有利的考虑，继续支持非正式解决方式作为解决工作场所争端的关键的第一步，和批准在全系统范围迅速实施所建议的鼓励措施，以更多地使用非正式解决方式。

目录

	页次
前言：核心原则	5
一. 联合国监察员和调解事务办公室	5
A. 监察员事务	5
B. 调解服务	7
C. 区域影响	8
D. 关于实施非正式解决方式奖励措施的最新情况	11
E. “走出去”和倡导工作	12
二. 系统性问题	16
A. 根源和前因后果	16
B. 报告期内在秘书处、各基金和方案及联合国难民事务高级专员办事处查明的系统性 问题	16
三. 统计资料：监察员服务	24
A. 案件量	24
B. 人口统计	26
C. 按职业群体的问题分布情况	28
D. 按办事处地点类型分列的问题	29
四. 统计资料：调解服务	30
A. 案件量和结果	30
B. 人口统计	31
C. 按职业群体分的调解案子	32
D. 按源头分的调解案子	32
E. 问题类型	33
五. 未来方向	33
六. 资金需求	34
七. 有待大会采取的行动	37

前言

核心原则

作为本组织的冲突解决制度的主要非正式支柱，联合国监察员和调解事务办公室利用非正式的协作做法将冲突解决于早期阶段。监察办以下文概括的核心原则——独立性、中立性、保密性和非正式性——为指针。

独立性

监察办保持相对于其他的组织实体、机构或官员的独立性，可直通联合国秘书长、各基金会和方案以及联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的行政首长、和需要联系的全组织范围的高级管理层；可查阅除医疗档案之外的与案子相关的资料；就特定事项接触本组织内的个人进行咨询、了解情况或看法。

中立性

监察办作为正义和公平的倡导者，公正地执行程序，不代表本组织内任何个人，并考虑到组织和工作人员之间的权利和义务，和情况的公平性。

保密性

监察办保持严格的保密性，不泄漏关于个别案件或工作人员来访的信息；任何联合国机构或官员都不能迫使其作证。

非正式性

非正式性包括不为联合国或任何其他方留记录；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。

一. 联合国监察员和调解事务办公室

A. 监察员事务

趋势

1. 如同 2008 年和 2009 年的情况，2010 年全综合办公室¹ 范围利用监察员服务的来访者的最关切的三个领域涉及工作和事业(34%)；评价关系(20%)及补偿和福利(15%)。通过监察员工作解决的案子，多数来自大多数工作人员所在的总部以外的办事处和实地行动单位。在此情况下，将调解与监察员结合起来的做法以及两种之间互动的灵活性(例如，最初以一种做法处理的事项但最终决定以

¹ 本报告内可能有一些领域是某个实体所特有的，并会一一注明。

另一种做法处理更适当，便可很容易地换过来)，为工作人员创造了极有效的非正式资源。

范围

2. 监察办认为必须将利用非正式解决方式的渠道提供给所有联合国人员，无论其职务类别如何。2010 年在与第六委员会对话时，监察办确认其愿意为非在编人员提供服务，而这将需要增加不多的资源——如果考虑到进行这类投资的长远收益的话。目前向非在编人员提供监察员服务的其他联合国组织的经验表明，这种干预行动有助于预防冲突的恶化，同时又不会造成对其合同地位的过分的期待。在秘书处内，在实地行动单位的非在编人员人数为 16 480 人，基地不在实地的人数为 10 080 人。² 这些数字不包括任何秘书处顾问和由项目厅及开发署管理的个人签约者。监察员办公室目前的分散结构将为这类人员提供方便的渠道。

3. 如果大会决定将非正式解决方式扩大到非在编人员，这就需要增加监察办的资源。根据联合国宪章的精神，这种范围的扩大将使所有联合国雇员在给组织造成最低的费用费的情况下，受益于另一种正当程序的机制。

外部审评

4. 对监察办如何与其用户和利益攸关方连接进行分析，对于其如何运作至关重要。鉴于其职能的独立性和保密性，监察办利用外部专家的服务，监测和评估其业务表现和系统性影响，和改进其服务的质量。监察办将研究由一个外部专家团队进行 2011-2012 年中期审评的可能性。由外部的、这一专业的行家来进行这种审评的至关重要性体现在以下两点：(a) 课题专家具备实质性知识和专长来审评业务的所有方面，并且，通过调查与相关利益攸关方及工作人员对话，提出这种关系能够和应当如何演变的意见；(b) 由业务行家进行这样的审评，在监察办的用户看来是可信的和保密的，这既保护了监察办，也保护了用户。

职权范围

5. 大会在其第 65/251 号决议第 16 和 17 段中要求秘书长就监察员综合办公室的修订后的职权范围进行机构间谈判，并确保尽快颁布。如以前的报告中所提到的，监察员综合办公室的职权范围一直是广泛协商的主题，涉及其中的有工作人员和管理层，以及各基金会和方案及联合国难民事务高级专员办事处(难民署)。经过这些协商后，提交了职权范围草案，以便 2010 年在秘书长公报中颁布。然而，大会第 65/251 号决议使进一步审查职权范围草案成为必要。根据既定程序，职权范围草案成为全系统范围进一步协商和审查的主题。预计，在完成此次协商阶段后，将提交修改后的秘书长公报予以颁布。

² A/65/373，第 185 段。

“走出去”方案的审计

6. 应联合国监察员的请求，内部监督事务厅内部审计司于 2010 年 11 月至 12 月对监察办的“走出去”方案进行了审计，其中包括在内罗毕和圣地亚哥的区域分支机构。

7. 审计员的结论是：监察办自设立以来开展了几次“走出去”活动，旨在提高工作人员对其职能和服务的认识，并鼓励工作人员积极主动地利用非正式争端解决程序。审计员还确认监察办做了努力，向高级管理人员宣传非正式解决方式对解决工作场所争端的重要性。审计员们进一步指出，监察办的 2011-2013 年沟通理念规定了监察办的“走出去”目标、战略和业绩衡量标准，应纳入关于如何实施“走出去”方案的具体准则，从而将其最后确定下来，以确保所有活动和信息在全监察员综合办公室，包括其区域分支机构，都始终如一地付诸实施。这将与各基金会和方案及难民署协商下进行。

B. 调解服务

8. 根据大会第 61/261 号决议第 16 段的授权，在联合国监察员办公室内正式设立了调解处，为联合国秘书处、各基金会和方案，以及难民署提供调解服务。调解处处理争端各方所要求的、或管理评价单位及联合国争议法庭和联合国上诉法庭等所移交的案子等事务。

9. 调解处因其服务得到人们的肯定，在 2010 年案子数量上升，现已开始收集数据对趋势和规律进行分析。从法庭和(或)行政部门移交的案子数量也有所增加，其中包括纪律性质的案子。在这方面，应当指出，调解的案子涉及各种各样的问题，例如，评价关系、合同地位和离职条件等，往往涉及情绪上的和高度敏感的事务。此外，鉴于调解的自愿性质，要使有关各方都同意参加这一进程也是具有挑战性的。人们还观察到，有些希望利用调解服务的人也同时联系了其他服务，例如，道德操守办公室、内部监督事务厅或行为和纪律股，这在驾驭期望值方面也会构成某种挑战。尽管有这些挑战，调解处处理并成功解决了范围广泛的案子。

调解的原则和准则

10. 调解程序的各个阶段和相关的重要考虑因素在 2009 年 7 月 1 日起监察办网站上提供的《调解原则与准则》中已做了阐述。这也响应了大会在其第 65/251 号决议第 17 段中的要求，即，秘书长应确保尽快颁布调解服务准则。为确保服务的最高质量，随着时间的推移，根据从实践中吸取的经验教训，对《调解原则与准则》进行了必要的修改。应当指出，正在进行颁布前审查的监察办职权范围修订版也包含了关于调解事务的章节，是从《调解原则与准则》引伸而来的。

待召唤的调解员

11. 监察办正在继续努力在总部和各区域建立一份待召唤的调解员名册。调解处与世界银行的对口单位保持密切联系，交流最佳做法和实施物色区域调解员的联合项目。调解处为 2011-2012 年从联合名册中招聘待召唤的调解员，目前正在评估其区域需求的过程中。

加强伙伴关系和“走出去”工作

12. 在报告期内，调解处继续在全组织范围内与司法制度的主要利益攸关方发展伙伴关系，以测量和提高调解服务。这导致了调解要求和案子移交的上升，和更精简的调解程序。调解处处长为全组织范围的目标群体做了几场关于如何解决工作场所争端介绍，并进行了各种出国访问，其中包括去日内瓦和亚的斯亚贝巴做现场调解和开展“走出去”活动，以及到内罗毕开展“走出去”活动和参加与联合国争议法庭法官和书记官长的一次会议。

13. 2010 年 12 月，与人力厅和开发署合作，调解处帮助设计和实施了一个针对特定对象的冲突管理和工作场所争端解决办法培训方案。这一举措受到了参加者的欢迎；在人力厅协调下，正在计划在总部和实地进一步开展这类性质的培训方案。

C. 区域影响

权力分散的逻辑依据

14. 通过创建一个单一的一体化的、地理上分散的监察办，来提供监察和调解服务，大会对作为提高个人生产力和促进组织健康不可或缺的管道——信息系统——做了关键性的投资。如审查了联合国内部司法系统的专家小组(重新设计小组)所设想的，服务的分散旨在提供“更便捷的渠道和更快的反应”，从而使“司法系统作为一个整体获益匪浅。”³

15. 重新设计小组关于权力分散的逻辑依据的核心是，秘书处、各基金会和方案、以及难民署内现有的监察员结构见证了“源自总部以外的案子比例的明显上升(达到 75%左右)”，因此，“特别是对于实地工作人员而言，权力分散[是]提供有效、及时的非正式争端解决办法的唯一可行的手段。”小组还发现，权力分散除了通过将与就业相关的关切统归一个单一的办公室可产生协同增效之外，还能给监察办“一种特权地位，来监测系统性的问题和提供建议解决办法。”小组认为，“消除渠道的差距和避免服务的重叠[会]使所有工作人员受益，并[会]节省人力和财政资源，特别是在区域层面。”⁴

³ A/61/205，第 47 段。

⁴ 同上，第 48 段。

权力分散的实践

16. 2010 年，监察员综合办公室实现了权力分散。区域分支由七个区域分支机构组成，设在：曼谷、日内瓦、内罗毕、圣地亚哥、维也纳，以及在刚果民主共和国和苏丹的维和特派团。2010 年之前，无法全面观察到权力分散的真正影响，并且，由于这一权力分散的实施，吸取了许多经验教训。鉴于 2012 年是秘书处内设立首位监察员职能的 10 周年纪念，监察办开始对其运作情况进行审查，先从区域分支机构开始，目的是查明各自头一年运作的成绩和需要应对的挑战。

17. 总体而言，已有定论的是，监察员在实地的存在给实地工作人员提供了至关重要而又方便的渠道。它还有助于积累关于不同区域的具体环境和要求的大量知识，并加深理解文化传统和敏感性，特别是在特派团层面。此外，这大大有助于监察办在实地一级的“走出去”和宣传工作。

成绩

18. 所有分支机构在运作的头一年的头等大事是建立机构、配备人员和进行有效的实际运作——向本地区的联合国工作人员提供亲临现场的干预，为工作场所的关切问题提供非正式解决办法。这一点已经做到了。

19. 来访者有直通渠道以及与区域监察员保持面对面的接触，为解决冲突和争端案子——其中许多已经长期积重难返——的一些突破铺平了道路。这还使区域监察员得以与其服务对象建立信任和信誉。监察员在实地的存在进一步便利了直通高级管理人员和人力资源人员，加快了各自地区来访者提请监察员注意的工作场所相关关切问题的解决。这种经常的互动还鼓励了管理人员与监察办的合作，并为解决工作场所纠纷寻求监察办的服务。区域监察员已开始调解本地区的案子，并与调解处密切协作。

在实地的“走出去”和宣传工作

20. 区域监察员在被派驻后非常积极地开展“走出去”工作，与所有利益攸关方及早进行接触，促进人们对监察员综合办公室所提供的服务范围和在冲突解决方面采用非正式解决方式的好处的认识。从他们的角度看，用嘴说话已被证明是一种非常有成本效益的“走出去”工具。心满意足的来访者往往愿意将其经验与同僚讨论，并鼓励他们站出来一吐苦水。相反的情况也是成立的，这就是为什么在坚实的信誉基础上树立成功的做法是区域监察员优先事项中的头等大事。

21. 在苏丹和刚果民主共和国的维和特派团，对实地办事处的访问已证明非常有效，因为在边远外勤地的工作人员感到与其总部是分离的，没有同样的渠道获得监察办提供的服务。在渠道方面的其他差距，例如，对特别政治特派团的渠道，正在加以研究，以确定解决这些问题的最佳方式。

区域分支机构的前三个关切领域

22. 2010 年向区域分支机构报告的最主要的关切领域是：工作和事业，人际关系，和业绩管理。这些问题在下文关于系统问题的章节作进一步探讨。

工作量与所拨资源之间的平衡

23. 在区域监察员的优先事项和关切中压倒一切的是，需要有必要的资源才能充分发挥有效的作用。除了亲临现场的要求之外，还需要在本地区定期出访，开展冲突预防和解决以及提高认识的宣传。自 2010 年以来，分配给区域办公室的资源非常有限，没有出访和专业培训的拨款。

24. 大会在第 65/251 号决议第 26 段中要求秘书长“在今后的方案概算中充分考虑到区域监察员的工作量和分配给他们的资源之间的平衡。”如所预料的，本报告期的特征是，仅秘书处人员提出的案子就增加了 70%，这在很大程度上是由于区域监察员在实地的存在。随着更多经验的积累，监察办将继续监测区域监察员的工作量和分配给他们的资源之间的平衡。

25. 鉴于工作量波动的可能性并考虑到需要确保资源分配足以满足需求，建议将所有新的旅差资源集中起来，以便按需要向需求高的地区调拨。这一做法可提供运作的灵活性，使资源得以被最大限度的利用。

挑战

26. 区域监察员在其运作的头一年的努力遇到了两种类型的挑战：行政性的和理念性的。行政性的挑战涉及预算、直通渠道和时间制约。理念性挑战在于要在全组织范围倡导一种信任和预防冲突的文化。

27. 维和特派团中的区域分支机构所覆盖的国家的动荡的政治和安全局势，往往阻碍了他们接触在那些地区供职的工作人员渠道。由于经费的制约，和从旅差费拨款的角度而言监察办仍然在其扩大前的预算下运作这一事实，区域监察员在各自业务地区进行必要的出访的能力一直很有限。因此，位于工作地点以外的工作人员得不到像那些能直通本地区能面对面见他们、解决其关切的区域监察员的工作人员那样的接触渠道或援助。为到边远地区的旅差提供经费至关重要。

28. 人们还发现，高层管理人员为非正式解决方式提供看得见摸得着的支持能激励工作人员与监察办联系，寻求干预。没有管理层对这一程序的这种承诺，工作人员是不大愿意站出来的。经验还表明，一些管理人员感到在解决案子方面他们行使灵活性的能力有限，这或是因为规章制度的、可以理解的僵硬死板，或是因为其受权有限。

所吸取的教训

29. 维和特派团的条件——在有的情况下生活和工作在同一个院子里——会造成某种特定性质的冲突。因此，在刚果民主共和国和苏丹的维和特派团中的监察员认为，身处实地对于更好地理解复杂的动态和这类与工作有关的冲突之所以出现的前因后果，至关重要，并为冲突的非正式解决提供了最有效的干预手段。权力分散除了可加深对区域情况的理解，还能更好地使监察办查明最需要监察员服务的区域，尤其是在维和特派团中。

30. 冲突各方往往根据其对这些机制可向其提供什么的理解，采用内部司法系统的正式和非正式组成部分所提供的机制。一些人相信，如果他们将冲突推向上级（希望上级会强加一种解决办法），他们会得到更快的解决办法，或者，在正式的系统（还是希望会强加一种解决办法）中得到油水丰厚的财务结算，然而却没有看到非正式解决办法的长期的、可持续的好处。使人担负起自己解决其工作场所关切问题的责任，常常是非正式系统执业者面临的一项挑战。因此，在监察员办公室内外提倡非正式系统的努力，应突出冲突的早期预防和冲突管理的重要性。就此，区域监察员将继续与实地和总部的相关利益攸关方协作，倡导这一做法。

D. 关于实施非正式解决方式奖励措施的最新情况

31. 大会第六十五届会议审议了一套旨在鼓励求助非正式解决方式的奖励措施，⁵ 这套措施是监察办应大会的要求拟定的。⁶ 在其它国际组织类似的单位所吸取的教训和最佳做法的基础上制定的建议，于 2010 年 6 月在贝鲁特举行的工作人员-管理当局协调委员会上进行了讨论。内容包括关于以下方面的建议：有必要提高关于监察办的任务和活动以及非正式解决方式的好处的认识；鼓励管理人员与监察办合作并在后者与其联系时要及时答复；通过部署快速反应小组改进接触渠道；修改关于时限收费的工作人员细则；建设冲突驾驭能力；和组织、管理人员和职工协会更明确地支持非正式解决办法。

32. 大会重申冲突的非正式解决是司法行政制度的不可或缺的要素，并有利地审议了监察办建议的奖励措施。大会在其第 65/251 号决议第 22 段中回顾了秘书长报告(A/65/303)第 124 至 126 段和 128 至 133 段中所载的建议，要求秘书长确保全面落实这些现成可实施的、无需追加资金或对工作人员条例和细则作修订的建议，并将所有其它建议纳入其 2012-2013 年两年期方案概算。

33. 本节介绍正在努力实施大会核准的非正式解决方式奖励措施的最新情况。监察办对各利益攸关方已开始实施奖励措施感到鼓舞，将继续与有关各方合作，包括在工作人员和管理层一边，确保奖励措施得到充分实施。

⁵ 见 A/65/303，第五节。

⁶ 第 63/253 号决议，第 20 段。

34. 这一领域的一个重要发展动态是，在常务副秘书长早先对高级管理人员指示的基础上，负责管理的副秘书长又于 2011 年 1 月向所有部、厅首长发出了指令。这些通讯都强调了司法制度的非正式组成部分在工作环境中发挥重要作用，着重指出非正式解决方式的好处，并敦促管理人员立即答复监察办关于提供资料、投入等任何要求，并无论如何，在提出要求后不晚于 30 天之内做出答复。监察办在处理几个案子中已经看到这一指令对明显的缩短答复时间的影响。

35. 第二个重要发展动态在于，冲突驾驭领域和建设工作人员和管理人员的能力，以处理工作场所出现的冲突局面和有效利用非正式制度。在这方面，监察办正与人力厅等部门结成伙伴关系，向广大司法行政制度中的主要合作伙伴和其它感兴趣的工作人员提供争端解决方法培训。监察办牢记在任何组织环境中，冲突预防和冲突管理十分重要，监察综合办将继续这样的伙伴关系，在各工作地点加强冲突管理的专门培训。

36. 实施奖励措施的其它动态包括：联合国监察员向秘书处内选定部门编写反馈报告，指出这一领域的系统性问题和规律。已经提交了两份反馈报告。这将循序渐进地扩大到所有部门。此外，联合国监察员已受到常务副秘书长的邀请，参加管理业绩委员会和管理委员会的会议。秘书长和常务副秘书长对非正式解决程序的这种日常的强有力的支持已经取得了积极成果：非正式解决方式现已作为有效领导的一个要素纳入秘书长与高级管理人员的契约。

37. 关于监察办提出的修改工作人员细则的建议，大会在其第 65/251 号决议第 23 段中要求秘书长与相关利益攸关方协商，向第六十六届大会提出建议。就此，人力厅正计划审查关于司法行政制度的工作人员细则第十和十一章，届时也会处理修改工作人员细则第 11.1.(c) 的修改问题。关于非正式解决方式奖励措施的进一步最新情况将在今后的活动报告中提供。

E. “走出去”和倡导工作

倡导协作和预防冲突的文化

38. 2010 年，监察综合办本着大会关于非正式解决方式的指示精神，合并了若干地区的“走出去”工作，包括改善接触工作人员的渠道的必要性和进一步依靠非正式系统。秘书处、各基金会和方案及难民署的监察员根据一些共同的原则，继续协调其“走出去”活动，这些原则为协同增效和在联合国系统内共同促进一种协作和争端的替代解决方式提供了空间。在共同原则的指导下，各实体还针对各自服务对象的特殊需要开展了“走出去”活动。

联合信息流通工具

39. “走出去”活动，如，演讲、会议、培训讲习班、视频会议和出访等，构成监察办工作的一个重要组成部分，并形成了一种平台，以解释监察员可提供的全

部服务，包括其辅导作用。这些活动还旨在通过有助于预防冲突和及早、有效地应对管理不良的冲突的培训，向工作人员提供冲突管理技能。

40. 联合“走出去”活动的一个关键组成部分是网站，担当用所有六种正式语文提供关于监察办及其所提供的服务的信息的门户。监察办主动与所有实地业务部门联系，向它们介绍网站以及如何确保网上访问监察办的内联网。

41. 为提高监察办的知名度，向总部和实地的各监察办分发了突出说明非正式解决方式的主要原则的张贴画。已经提出了一些增进资料的要求，以便向实地官员分发。秘书处、各基金会和方案及难民署联合准备的其他信息流通工具包括：在联合国内联网上登载关于监察办及非正式解决方式的好处的演讲稿和文章。

“走出去”接触实地工作人员和总部以外的工作地点

42. 由于区域分支的存在，向总部以外的工作人员提供现场干预的能力在 2010 年有了大幅度提高。通过把重点放在各区域的各种活动上，包括会晤工作人员、高级管理层、工作人员代表和其他主要利益攸关方，“走出去”能力有了新的势头。在紧张的预算允许范围内，也结合提供监察员服务，对实地特派团和固定的工作地点进行了“走出去”出访。

43. 在秘书处，也利用实地访问进行现场干预的方式促进人们对非正式冲突解决方式的认知。这包括会晤高级管理层和工作人员代表群体，以及职工大会，宣传监察办的任务和活动。出访的代表团也处理个人的案子，以解决工作场所关切问题。应当指出，为接触到当地招聘的工作人员，做出了特殊的努力。这样的出访是在维和支持帐户紧张预算的允许范围内进行的，包括：联合国科特迪瓦行动；联合国利比里亚特派团；联合国驻黎巴嫩临时部队；联合国脱离接触观察员部队；联合国停战监督组织；联合国东帝汶综合特派团；和联合国西撒哈拉全民投票特派团。

44. 在维和领域所做的努力还包括参加与实地行动高级管理人员的视频会议，包括联合国停战监督组织和联合国西撒哈拉全民投票特派团。在经常预算下进行的出访包括去西亚经济社会委员会和非洲经济委员会。

45. 2010 年，各基金会和方案的监察员对四个区域进行了五次实地出访。难民署监察员办公室结合在东欧和南部非洲的互相尊重的工作场所顾问讲习班，进行了实地出访。

“走出去”接触高级管理层和其他利益有关群体

46. 在报告期内，“走出去”特殊努力集中于向主要利益攸关方着重介绍非正式冲突解决方式带来的新增的组织价值。在秘书长 2010 年高级管理层休假地会议期间，联合国监察员主持了一场关于如何通过体制改革在工作人员和管理层之间建立信任的会议。联合国监察员还参加了管理业绩委员会、管理委员会、工

作人员-管理层协调委员会(贝鲁特, 2010 年 6 月)会议, 和一些部级高级管理班子会议。这些努力提高了高级管理人员对非正式解决方式的好处的认识并收获了对非正式程序的承诺。高级管理人员移交监察办的案子数目增多就证明了这一点。

47. 在联合努力加强与外部利益攸关方的合作和交流最佳做法方面, 秘书处、各基金会和方案的监察员参加了 2010 年 4 月在新奥尔良举行的国际监察员协会年会, 并与难民署监察员一起参加了 2010 年 9 月在巴黎举行的监察员和调解员会议。

48. 各基金会和方案的监察员参加了三次开发署区域集群会议, 期间他们会晤了管理层和工作人员代表。监察员们还应邀向汇聚在人口基金全球年会的 300 名管理人员做了演讲。此外, 监察员们还对儿童基金保安顾问做了讲话, 并在儿童基金信息技术解决办法和服务司的改革调解技能讲习班上做了讲演。监察员们还对有机会在纽约举行的领导和管理培训讲习班上对新招聘的驻地协调员讲话表示欢迎。

49. 作为“走出去”活动的一部分, 难民署监察员办公室在 2010 年继续扩大其互相尊重的工作场所顾问网。该方案的目的是通过及时处理和从根上解决, 预防或减少冲突的严重性, 同时确保提供相关信息, 指明通过哪些渠道感兴趣的个人可寻求咨询和援助, 或投诉。互相尊重的工作场所顾问方案的依据是世界银行开发的一个样板, 涉及: (a) 通过秘密投票制度提名和选举可信任的同事作为互相尊重的工作场所顾问; (b) 举办一个讲习班; 和(c) 难民署监察员办公室随后提供后援支持。互相尊重的工作场所顾问每四个月与难民署监察员办公室共同编写一份问题报告。

冲突解决日

50. 2010 年 10 月 21 日, 监察办与秘书处、各基金会和方案的工作人员一起庆祝了冲突解决日。在内罗毕和圣地亚哥也举办了门户开放日, 以倡导使用非正式冲突解决方式, 使参与解决工作场所争端的各利益攸关方深入了解监察办的工作并有机会与工作人员见面。内罗毕的区域监察员分支机构庆祝的方式是, 放映一系列鼓舞人心的录像短片, 显示解决冲突所依据的理论在学校、工作场所和全球舞台上应用的例子。收到的反馈显示, 这样的录像能使参加者从不同的视角看到他们在工作场所和家庭的互动情况。为拉丁美洲和加勒比服务的在圣地亚哥的监察办也举办了开放日, 该地区许多工作人员出席。在欢迎这一举措时, 拉加经委会的执行秘书指出, 由于区域监察员的工作, 本组织能更加胸有成竹地为所有人的利益处理和解决与工作有关的分歧。监察办正计划在年度的基础上庆祝冲突解决日。

建设冲突驾驭能力

51. 监察办与人力厅和开发署结成伙伴关系，向广大司法行政制度中的主要合作伙伴和其它感兴趣的工作人员提供冲突管理和工作场所争端解决方法培训课程。来自联合国秘书处、开发署、儿童基金会、项目厅、人口基金和粮食署的近 100 名工作人员参加了这一成功的培训。反馈是正面的。一位参加者在了解了非正式解决争端的各种手段，特别是监察员办公室所提供的调解服务后评论说，“我原来没有意识到调解在改变一个看上去难处理的冲突中有如此大的威力。”另一位说，“我们应让广大工作人员都了解这一宝贵的程序，像管理人员那样更多地利用它”。

52. 2010 年 7 月，难民署为来自中欧、东欧和东南欧的选定工作人员举办了互相尊重的工作场所顾问讲习班，2010 年 10 月，与粮食署联合为来自南部非洲国家的工作人员举办了一个类似的讲习班。这些讲习班的目的是培养实地工作人员，以期他们发挥互相尊重的工作场所顾问志愿者的作用。继 2007 年在西非举办了一次试点培训之后，与粮食署联合于 2009 年为来自东非国家的工作人员举办了一个互相尊重的工作场所顾问讲习班。难民署现有 48 名活跃的互相尊重的工作场所顾问，在 31 个国家开展工作。互相尊重的工作场所顾问讲习班由难民署全球学习中心举办，而难民署监察员办公室和(在适用的地方)粮食署监察员办公室则参加培训的讲授。

53. 2010 年，难民署也主动通过新制定的学习理念，即，将于 2011 年进行试点的冲突管理方案，来处理冲突管理问题。该方案的目标是改变工作人员处理工作场所冲突的方式。此外，管理人员将接受关于调解工作场所冲突的专门培训。从 2011 年起，调解培训也将成为新代表的培训内容之一。冲突管理方案和代表培训由难民署全球学习中心主办。

54. 各基金和方案打算重新研究互相尊重的工作场所顾问方案的潜力问题，为此，过去已启动了一些试点项目，包括与儿童基金会。作为国别办事处工作人员面对冲突的首要资源，互相尊重的工作场所顾问方案已被证明是实用的。与世界银行、粮食署和难民署的合作也将得到加强。此外，为了向选定的工作人员提供调解培训，监察办将研究难民署的经验。

55. 监察办目前正在研究一项有针对性的沟通战略，要在以下领域中所取得的进展的基础上更进一步：倡导非正式解决方式，高级管理人员和其他重要利益攸关方鼓励和推动采用非正式解决方式，以及提倡一种协作和预防冲突的文化。就此，将为 2012 年联合国设立监察员职能 10 周年策划一些活动。

二. 系统性问题

A. 根源和前因后果

问题的识别和报告

56. 大会在第 65/251 号决议第 21 段中回顾了第 64/233 号决议第 11 段，其中强调了为促进工作场所的和谐，监察员作为报告其发现的广泛系统性问题以及提请其注意的问题的媒介的作用。在第 64/233 号决议第 12 段，大会要求秘书长就处理监察员关于系统性问题的调研结论所采取的行动定期提出报告。

57. 虽然与某一特定问题有关的案子的百分比高是存在系统性问题的强有力指标，也有一些问题是监察员直接查明的具有系统性质的、有潜在系统性影响的问题。监察办为查明系统性问题将其纳入年度报告，努力平衡处理以案子数量为特征的系统性问题与其他尚未达到这些数量的、但指出是有问题的、如不妥善处理会恶化的问题。

B. 报告期内在秘书处、各基金和方案及联合国难民事务高级专员办事处查明的系统性问题

58. 监察办使用国际监察员协会规定的问题类别。⁷ 2010 年如同 2009 年，提请监察综合办注意的案子最多的问题类别是：工作和事业，评价(监督管理)关系，补偿和福利，法律、规范、财务和遵守问题。

1. 工作和事业

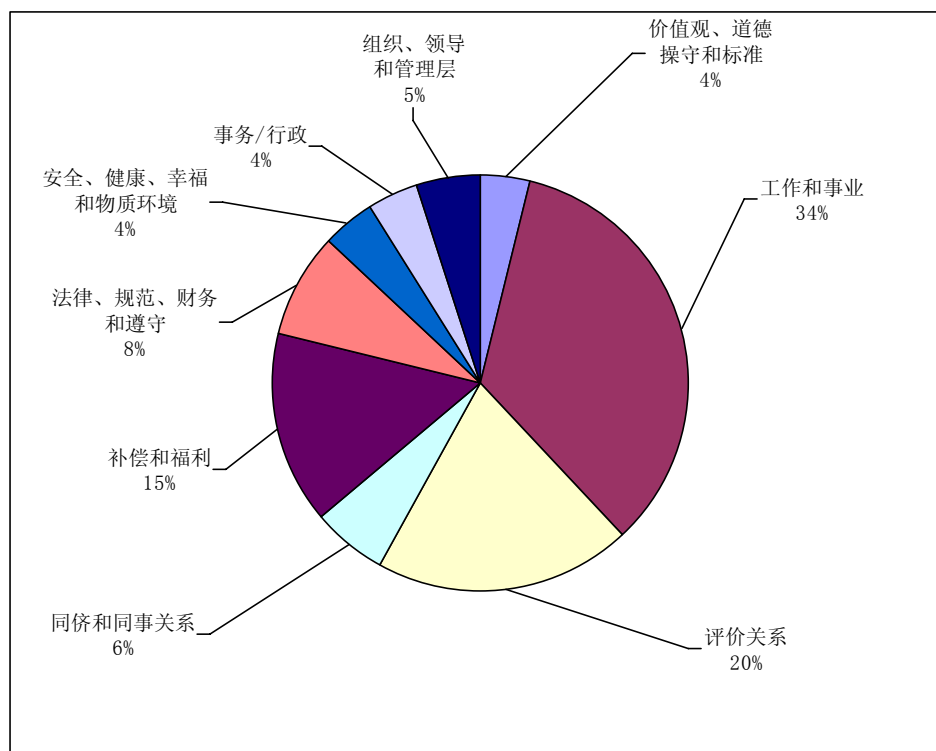
59. 在报告期内，提请监察综合办注意的问题中有 34%是关于工作和事业的。⁸ 这类关切在过去 3 年一直占主导地位。据区域监察员报告，在实地一级它们也是属于最关切的问题。

60. 在秘书处，对于缺乏事业发展的苦恼和对遴选程序的不信任，是来访者不断的关切问题。其中一个重要因素可能是，将晋升看作事业满足标志的工作人员的期望值与组织在不断变化的经济环境和不断变化的维和形势中满足这些期望的能力之间的差异。在这一背景下，组织可采取一些措施，在现有的条件范围内提高工作人员的工作经验和相应的积极性，这样，对于晋升的关注就不至于使工作人员对其事业想入非非。这就需要视角的变化，从对成功的体现便是晋升这种关注，变为关注工作的满足感体现在有挑战性的任务、事业发展图和目的和贡献

⁷ 这些类别是：工作和事业；评价关系；补偿和福利；法律、规范、财务和遵守；安全、健康、幸福和环境；价值观、道德操守和标准；同僚和同事关系；组织、领导和管理层；事务和行政。

⁸ 这一类包括：遴选和招聘；叙级；合同安排；事业发展；任务分配；借用/借调/调动；合同不延和终止。

图一
全监察办范围按类别分列的问题



感。这一做法要求管理人员更积极地参与其手下工作人员的工作满足和工作分配情况。

61. 在一些地区，临时合同被过度使用，这些合同不是为完成具体项目、而是为进行固定的职能而发放，这对许多人造成了非常不稳定的局面——他们往往是在非常临时的情况下才被通知其合同最终被延长了。

62. 女性来访者报告在维和特派团中存在性别歧视，她们抱怨在招聘过程中、工作关系中和专业进步事项中存在性别歧视。更广泛地说，在秘书处内，女性来访者也提出了涉及性骚扰和性别歧视的案例。

63. 在各基金会和方案，有关工作和事业相关问题的关切，因工作人员的类别不同而表现不同。例如，当地专业和支持服务工作人员对工作申请和遴选程序的抱怨比国际招聘的专业工作人员要多得多。这也许表明有必要为当地招聘的专业和支持服务一级的工作人员提供更多的事业进步的机会，因为，他们通常得不到像国际招聘的同事那样多的表现自己和事业进步的机会。这一类别中另一个特点是，来到监察办诉说对事业进步和机会的关切的女性工作人员要比男性多。

64. 在难民署，经常提到关于工作申请和遴选、招聘程序以及不延长合同的关切，而事业进步和机会是第三大关切。需指出的是，女性比男性更经常提出对于事业进步的关切。与不延长合同相关的问题几乎完全由国际招聘的专业工作人员以外的类别提出的。

特派团之间的管理下调任

65. 监察办注意到，一些工作人员在同一个特派团已服务多年，包括在艰苦工作地点，没有事业前景或提升或变动的机会，包括横向调动。现已为特派团建立了候选名单制度，预计会有助于更有效地解决这类关切。

临时工作人员的资格要求

66. 提交联合国监察员的案子涉及，对适用旨在允许有外部身份的临时工作人员申请任何级别的、他们感到可合理竞争的位子的规定方面，存在不同的解释。由于规范这些案例的规定措辞明确，⁹ 这些案例所说明的系统性问题并非政策性的，而是在规则的应用方面不一致的问题。

建议

1. 人力资源人员和管理人员应向各级工作人员通报现实的事业前景，职位金字塔的事实，工作人员晋升的平均数，和维和特派团缩编的影响。管理人员应向其手下的工作人员提供建设性的但诚实的反馈，并指出促进工作满意度的机会。还有，没有入选职位的工作人员会受益于反馈信息，如有要求，管理人员应提供这样的反馈。
2. 已经预见到，工作人员的参与是维和特派团缩编进程的一部分。管理人员应确保遵守相关程序，并在可能的地方，通过各级管理人员的情况通报予以加强，以便工作人员能理解所确定的方向和做的决定，并能够尽早就其自己的未来做出知情的决定。
3. 应将期望的目标进行调整，以改变晋升是事业满意的唯一途径的观念。应珍视各级的贡献，并强调工作满意度。这种目标调整应通过适当的机制——如，部门首长在跨部门会议上定期审查工作人员的事业和任务分配情况——在制度上予以支持。这类审查应特别关注已在职位上干了很长时间的工作人员。
4. 应实行特派团之间管理下的调任来补充现行的工作人员安排遴选机制，以避免过分的艰苦和事业停滞不前。应探讨扩大自愿网络交流倡议(瓦因斯方案)的可能性，并确保有效实施所设想的人员流动政策。

⁹ 这些规则并不中止规范 G 到 P 程序的规则，虽然一些工作人员对此提出异议。人力厅一有机会就将在相关指示中澄清这一点。

2. 评价关系及同僚和同事关系

67. 2010 年，提请监察综合办注意的问题中有 20%与评价关系有关，占秘书处内案子的 19%，各基金和方案案子的 21%，难民署内案子的 26%。与尊重人有关的关切是最经常提的次级问题。

业绩评价程序

68. 在情况多样、文化多元的环境中，提供和接受建设性的反馈是一件既困难又复杂的事情。提交监察员的案子暴露了工作人员和管理人员这样做的能力方面的弱点。冲突还来自对管理人员的作用的看法的分歧和期望值的不同。在全监察综合办所收到的大多数案子中，被管理者期望有更民主的、参与性的管理风格，而管理人员则依赖更发号施令的管理风格，经常指出需要把活干出来。这一冲突的来源不仅限于业绩评价程序——虽然往往是由它所引发的。管理人员在对付他们认为难缠的工作人员时寻求监察员办公室的帮助，而来监察办的工作人员则希望解决这样的需求：他们的领导应听取或更多地理解他们的意见。

骚扰和滥用权力

69. 管理者与被管理者之间难以互动，导致工作人员关于骚扰和滥用权力的投诉，他们认为没有其他办法可解决自己的关切。在出访期间，这一趋势也被收到这种性质投诉的行为和纪律单位提请联合国监察员注意。许多这样的投诉已经郁积了很久而升级到正式投诉，如果有关各方能更有技巧的处理问题，这本来是可以避免的。

将冲突解决技巧和建立信任纳入主流

70. 需要在全组织继续努力改善业绩管理技能，并将冲突解决技巧作为一种管理人员和工作人员能力纳入主流。后者包括建立信任是不可或缺的要素。

71. 监察办欣慰地注意到，秘书长在联合国监察员的建议下，已将冲突解决技巧作为预期的领导素质之一纳入其与高级管理人员的契约中。希望这将对所有管理人员、监督人员和工作人员产生涓滴效应。此外，各级加强冲突解决技巧的培训是值得欢迎的的系统性反应。

72. 此外，在人力厅开展组织能力审评的背景下，联合国监察员建议将冲突解决技巧纳入所有工作人员应有的能力之中。这一建议反响良好。

尊重待人

73. 尊重多样性是联合国的核心价值观之一，所有工作人员都应在其日常工作中表现这一核心价值。令人遗憾的是，这并不总是这么明显的。缺乏尊重及其造成的缺乏信任，是任何情况下冲突的引发因素。人们注意到这种情况经常发生在特

派团，特别是受影响的当地雇员身上。所有有关人员都须努力确保这一情况得到应有的重视。

建议

1. 应加强努力提高包括特派团在内的全组织业绩管理技能，并要认识到，评价过程和与之相伴的连续对话是工作人员和管理人员的共同责任。
2. 各部门和特派团首长应直接参与其各自责任领域工作人员的业绩管理。
3. 行为和纪律单位和监督厅应向管理人员和其他适当官员着重介绍从更为管理性而不是纪律性的投诉所吸取的教训。这类教训应由管理业绩委员会审查，并纳入领导和管理培训方案。
4. 全组织应继续日常的将冲突解决技巧纳入主流的努力，效法秘书长和管理业绩委员会为高级管理人员树立的榜样，开展培训和通过评价程序机制进行工作人员的问责。
5. 高级管理人员——包括特派团中的高级管理人员——应被要求为尊重对待所有工作人员定调子，并在高级管理层会议和其他适当论坛上强化这一信息。

3. 补偿和福利/事务和行政管理

74. 2010 年，全监察综合办有 15% 的问题涉及补偿和福利，占秘书处案子的 16%，各基金会和方案案子的 17%，难民署案子的 10%。

75. 这两类是放在一起处理的，因为许多补偿和福利问题归根结底既是福利本身的问题，也是福利的实施方式和工作人员在这一过程中被对待的方式问题。

关于工作人员权利的信息和建议, 和积极回答询问

76. 各种规则的解释和适用在全系统并不总是统一的。一个促成因素可能是，以前的和进行中的改革进程中提出的数量庞大的修改和伴随的许多服务条件的改动。

77. 监察办确认，所有相关信息都通过内联网向工作人员提供。在这方面，监察员认为，最近为重组内联网上的信息 (ISseek) 使其更容易访问而进行的工作十分出色。人们还注意到，在决策层也加大了中央对通信工作的努力。然而，似乎需要将现有的信息资源与有效交付更好的匹配，以便使各项准则得以更有效的应用和传达到工作人员。

向工作人员及时通报可变福利的变化

78. 提请监察办注意的有以下情况：休养假周期的变动在一些情况下是在已经生效以后才传达的，而在另一些情况下，则有不同的实施日期。这使相关工作人员很难预先做计划。人力厅正在采取措施纠正这类情况。

特殊岗位津贴

79. 特殊岗位津贴是对高于工作人员个人级别的水平上进行的工作的补偿款。然而，根据规定，其支付是自由裁定的，据一些来访者的看法，这不能保证同工同酬。发放这一津贴的程序还涉及被一些人看来是不必要的繁琐和过时的步骤，因为，临时派的更高级别的任务现在只有在竞争性遴选过程以后才给的，而制定特殊岗位津贴规则时并不是这样的情况。

抚养补助金

80. 监察员办公室向人力厅提出了来自离职或离婚的工作人员关于父母中谁应领取其抚养子女的补助金的询问。监察办高兴地注意到这个问题将在下一次发布的相关行政指示中解答。

建议

1. 应审查、精简、统一和加强工作人员在其事业的所有阶段被告知其服务条件的机制，即：在录用过程中；在关于其服务条件的上岗培训期间；在其整个职业生涯期间其服务条件发生变化时；和离职时。应当指出，以印刷件或电子媒体提供信息既不能替代与相关工作人员的互动性沟通，也不如其有效，因为，在那种情况下，他们可以提问题并能使其关切立即得到解决。
2. 应确保包括特派团在内的所有工作地点的相关人力资源和行政工作人员在规则的适用和用户意识方面得到足够的信息和培训，以确保规则适用的一致性，使工作人员感到自己受到的待遇是适当的。
3. 应考虑制定对工作人员询问的答复所需时间的指导原则，和其他用户意识的标准。
4. 监察办已注意到改进休养假周期的通知问题。然而，重要的是，要确保可变权利的任何变化都及时通知相关工作人员。
5. 应审查特殊岗位津贴程序，以精简其实施工作和取消特殊岗位津贴小组。

4. 法律、规范、财务和遵守

81. 根据国际监察员协会所确立的准则和问题类别——监察办在其报告中应用这些准则和类别——涉及法律、规范、财务和遵守问题，这一类别的问题包括骚扰、浪费、欺诈、挪用资金、和调查或纪律程序等。在报告期内，提请监察办注意的问题中有 8%属于这一类，其中骚扰(不包括性骚扰)是最经常的关切源。这类问题的百分比在 2009 年略有升高(10%)。各基金会和方案的监察员报告说，提交他们办公室的案子中有 80%指出冲突的另一方为一名高级管理人员，或一名顶头上司。在秘书处和难民署，法律、规范、财务和遵守问题分别占案子的 11%和 8%。

对可能的纪律事项进行调查的拖延：最新情况

82. 调查拖延的问题在秘书长的上次报告(A/65/303)中作了阐述，并在 2010 年作为正当程序问题、和从其对相关工作人员的事业发展和合同地位的影响的角度，继续被提出来。有鉴于此，监察办欢迎行政当局和监督厅在最高一级做出努力处理此事。已经进行了全面审查，最初由常务副秘书长、后来由监督厅主持，并最后提出建议，结合对现行纪律程序的更新，纠正这一局面。以这样的综合做法处理这个问题预示，会在全系统范围解决此事。

83. 虽然所处理的具体案子是纪律性质的，但系统性问题却是进行迅速有效调查的能力问题。此外，作为骚扰或滥用权力投诉而提出来的许多案子，本可因相关各方处理不当而不必要地升级的。因此，全系统努力加强业绩管理和冲突解决技巧可能有助于减少这一问题的发生频率。

5. 组织、领导和管理

84. 提请监察办注意的问题中有 5% 与组织、领导和管理事务有关，在难民署占案子的 8%，各基金会和方案为 8%，秘书处为 4%。这一类别的问题涉及，除其他外，组织环境和改变管理，以及组织的领导层和管理风格。

强化非正式冲突解决方式的文化

85. 高级管理层向所有厅部首长发出的鼓励采用并更好地响应非正式解决方式的指令大体上是有效的，能使管理人员和行政人员进一步参与这一进程。为使非正式程序更加有效，继续这样的努力并确保有关各方更有重点的、持续的参与，至关重要。经验表明，在各方及早就建设性地参与的地方，就能取得积极的结果，造成对非正式冲突解决方式的进一步的信任，并从对抗文化转为对话和相互解决问题的文化。

改变管理

86. 一般而言，有助于组织跟上时代、完成其任务并保持自己是具有竞争力和吸引力的雇主的改革是受到工作人员和管理层的欢迎的。然而，过去十年一个又一个的各种改革，其中一些要求工作人员在不增加资源的情况下作更多的工作，似

乎使工作人员和管理层都患上了改革疲劳症。监察办了解到，特别的困难在于这类改革举措的务虚和实施，即，如何确定变革的必要性并在后来传达到各目标群体；为确保工作人员接受并承诺这类进程而使其参与变革管理举措的程度；以及是否存在、或将会提供必要的资源和培训机制以保持任何改革的可持续性。

建议

改变管理和组织管理文化的问题，包括问责制，应在最高一级——如，管理业绩委员会——处理。变革需要一种沟通战略和工作人员参与决策，以确保其“买入”和参与这一进程。应尽一切努力研究如何加强这一点。最重要的是，在制定任何改革计划时应充分考虑实施问题和为过渡阶段提供必要的资源和支持。最新的改革举措也许是以上述思路从事进行中的和进一步的改革的良机。

6. 安全、健康、幸福、压力和工作/生活

87. 与(a) 安全、健康、幸福、压力和工作/生活，(b) 价值观、道德操守和标准，和(c) 服务和行政相关的问题，共占全监察综合办所有问题的 4%。

对影响到工作人员的紧急情况和危机的处理：最新情况和新问题

88. 联合国的核心职责之一是帮助其他处于危机中的人们。不幸的是，自从出现了对联合国人员的有针对性的攻击和也影响到数目众多的雇员的大规模自然灾害以来，本组织就有必要制定行动计划和特别措施，解决工作人员在这类事件后的需要。监察员办公室处理这一问题已有一段时间。监察办欢迎在人力厅，作为第一步，设立了应急准备和支持工作队。监察办进一步欢迎对上述工作队更多的重视和支持。¹⁰ 监察员办公室还对管理部和外勤支持部做出相当大的努力汇编所学到的教训表示敬意。监察员办公室将与应急准备和支持工作队合作，交流在紧急情况后查明的系统性趋势和规律，以及从其在这一领域的经验总结出来的最佳做法。

89. 另一个问题是有效实施危机后特别措施和需要检查这些措施或在危急形势中的例外情况，以便在通报这些措施前提高组织的实施能力。就此，监察员办公室正与所有利益攸关方、工作人员个人、职工会、管理和行政部门合作，共同解决悬而未决的问题。

健康和安全问题

90. 涉及医疗问题的案子、特别是来自实地的这类案子显示，大多数关切都与健康和政策问题有联系，这是一种信号，说明有必要制定面向所有联合国工作人员的全面的健康和政策。监察办注意到，联合国医务主任工作组提出的建议之一是采用职业安全和健康政策。监察办欢迎这一建议，并认为任何职业安全

¹⁰ 见 A/62/311、64/314 和 A/65/303 中提到的建议和最新情况。

和健康政策都必须考虑到不当的冲突管理与负面的健康后果的可能性之间的相互关系。

91. 例如，缺勤是经常提请监察员注意的问题之一，特别是，那些因工作方面的冲突而经受比通常更高压力的工作人员不断长期休病假。当他们回来上班时，发现工作环境远没有改善，而往往是情况进一步恶化了，对同事造成了更多的影响——在休假前这些同事可能抱有同情态度，但后来由于要全部或部分承担因缺勤而造成的额外工作而变得怨声载道。因此，作为工作场所冲突的一个方面的缺勤，鉴于其对生产力和士气的可能影响，是一个需要对其加以全面处理的问题。

92. 监察综合办的来访者还对负有审查投诉任务的医务委员会的医生的遴选程序表示了关切。根据现行准则，行政部门挑选一名医生，工作人员挑选另一名。然后，被选上的两名医生需商定第三名医生。有时候，被选上的两名医生无法就第三名医生达成一致意见，这就造成了可能是长期的拖延。在审查这类案例时，监察办注意到，医务委员会和养恤金委员会等是老的制度遗留下来的，并不具备非正式争端解决机制。在新的司法行政制度中，非正式争端解决方式受到重视，因此，可能需要重新审查这类委员会的政策和工作程序。

建议

1. 为受危机影响的工作人员制定特别措施时，应充分考虑到有效实施的问题，以便使拟议的措施切实减轻其要处理的问题。为此，制定没有实际危机压力的潜在情况的样板和措施可能是有用的。在此领域，在总部和外勤行动层面，在管理部、人力厅、医务处和外勤支持部之间的合作得到改善，这是令人鼓舞的，值得重视。也应一提的是，随后，数量众多的对有关工作人员极有帮助的特别措施在没有上述困难及所造成的案子的情况下被付诸实施。
2. 工作人员应随意向监察员办公室提出他们关切的问题，如果这样做，他们的意愿会得到尊重。工作人员在与监察员办公室联系或进入正式的投诉机制时，不要担心会面临打击报复，或会受到排斥和名誉扫地。
3. 应确立全面的职业健康和安全政策，其中应考虑到管理不良的冲突可能造成的负面的健康后果。
4. 应修订医务委员会等审查案子的准则，以纳入，除其他外，非正式争端解决方式。

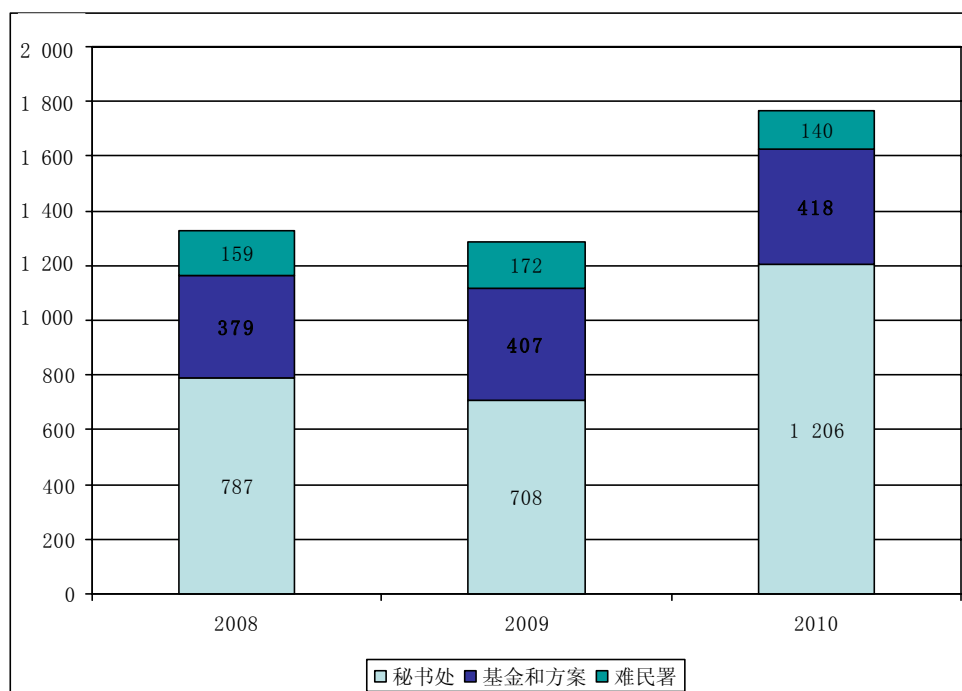
三. 统计资料：监察员服务

A. 案件量

93. 2010 年，监察综合办的案件量上升了 35%，2010 年案子总数为 1 764，而 2009 年为 1 287 件。

图二

2008-2010 年全监察办处理的案子数量



94. 在秘书处，在报告期内对服务的需求增加，2009 年到 2010 年，案子量上升了 70%。2010 年，区域分支机构共处理了 725 件案子，也是这一大的增幅中的一个因素。监察综合办的工作人员继续超负荷工作，以满足需求和在这样的增长所构成的挑战的情况下，确保所提供的服务质量。应指出的是，案子之间的复杂程度往往差别很大。经常的情况是，来访者提出的是一个有多个问题的案子，可能涉及不同的政策和做法，需要与不同的利益攸关方互动。例如，一个来访者可能会因为自己没被选上担任某个职务而来到监察办，而这一情况可能也会对业绩评价、合同地位、权利、福利等产生影响。

95. 案子根据来访者的人数、而不是他们所提出的问题数登记。解决问题所需的时间取决于所提出的问题的复杂性，一般从两星期至 3 个月不等。这涉及与每位来访者的多次交谈和代表来访者与相关利益攸关方的多次联系，包括穿梭调解，讨论每件事的各个方面并达成互相同意的解决办法。

96. 2010 年，各基金会和方案的监察员处理了 418 件案子。¹¹ 该年上半年，在新监察员到任前，由于减少了处理案子的能力，来访者的总数保持稳定。在下半年，在监察员到任后，案子量大幅上升。

¹¹ 各基金会和方案的监察员和难民署的监察员发表单独的年度报告，可在监察办网站上查阅。

97. 难民署的监察员在 2010 年接待了 140 名来访者，比 2009 年略少。此外，难民署互相尊重的工作场所顾问网在 2009 年底扩大了，于 2010 年接待了 65 名来访者，合在一起共提出了 87 个问题。

B. 人口统计

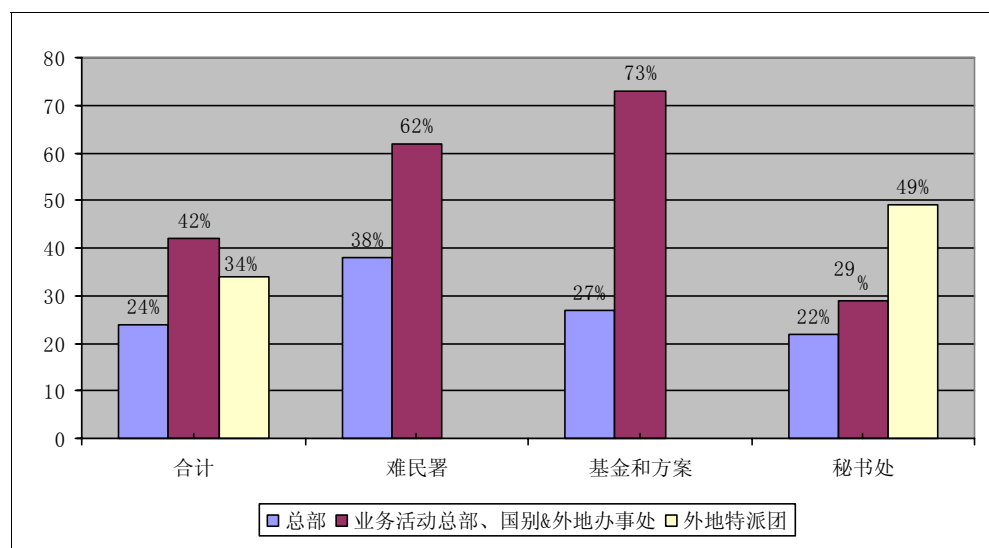
按办公室地点类型分列的全监察办案件数

98. 秘书处办公室地点类型分为：纽约总部，总部以外的办事处和实地特派团。基金会和方案的办公室类型为，哥本哈根和纽约的总部和国别办事处；而难民署则是，日内瓦总部、布达佩斯全球服务中心和外地办事处。图三显示秘书处、各基金会和方案、难民署按办公室类型分列的来访者的差别情况

99. 2010 年，如同前两年一样，多数来访者是在总部以外的办事处、国别办事处和实地办事处工作的。但是，来访者的地点分布因部门和时间不同而不同。

图三

2010 年按办公室地点类型分列的全监察办和在不同实体的案件情况



100. 来自实地特派团(只是秘书处的一部份)的案子百分比从 2009 年的 24%上升到 2010 年的 34%。由于秘书处的工作人员有 60%在实地特派团服务，来自这类人员的案子比例今后可能会进一步上升。

101. 在各基金会和方案，报告期内所处理的案子中，共有 73%来自国别办事处，27%来自总部所在地。这与往年的结果一致，反映了这些组织的面向实地的性质。

102. 如同 2009 年的情况，难民署 38%的来访者来自总部所在地，62% 来自实地办事处。这一资料表明，将 2008 年之前观察到的格局倒过来的情况似乎已经稳

定了，这可归因于实地访问带来的结果，特别是在与粮食署联合将互相尊重的工作场所顾问网进一步扩大后，使人们更多地认识到了监察员办公室的作用和职能。

全监察办范围的职业群体

103. 自 2008 年以来，到监察办来的最大的来访者职业群体是专业类的工作人员 (44%)，其次是支助工作人员 (19%，而在 2008 和 2009 年为 26%)。

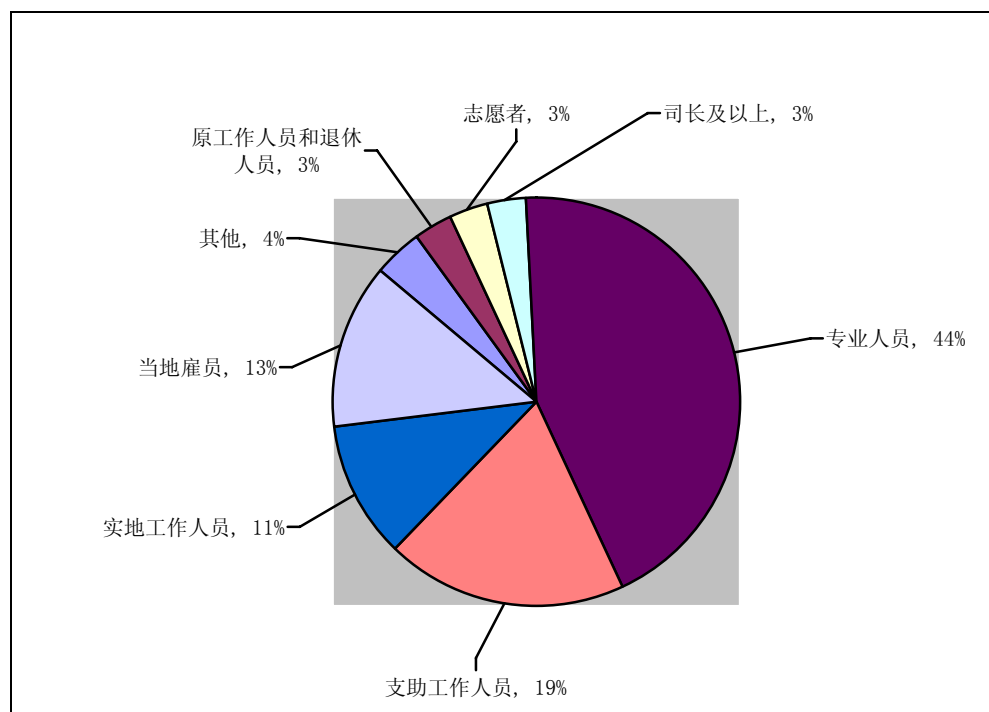
104. 只有秘书处有一个特殊的专业群体：实地工作人员——专门在外勤特派团 (维和和特别政治特派团) 工作的国际支助工作人员。在来自秘书处的来访者总数中，实地工作人员占 11%。

105. 来自总部以外的专业群体的来访者比例有所上升。寻求援助的当地雇员百分比从 2008 和 2009 年的 7% 上升到 2010 年的 13%。属于实地工作人员类别 (只是秘书处专有的) 的来访者百分比也从 2008 和 2009 年的 8% 上升到 2010 年的 11%。

106. 属于其余三个职业类别：(a) 原工作人员和退休人员，(b) 志愿者，和 (c) 司长及以上的来访者百分比在 2008 年和 2010 年保持稳定，各为 3% 左右。

图四

全监察办范围按职业群体分列的来访者



107. 在秘书处，41%的来访者属于专业类，17%的案子由支助工作人员提出。

108. 在各基金会和方案，同过去一样，多数案子(54%)的来访者是来自专业和更高类别的工作人员。在一般事务类来访者中，联系监察办的女性(56%)比男性多。

109. 在难民署，来访者有三分之二来自专业类，与前一年相比，显示出小幅度成比例的增长。访问监察办的支助工作人员人数有点下降，但访问互相尊重的工作场所顾问网的人数将其抵消还足足有余(虽然没有包括在统计数字内)。与监察办联系咨询关于自己本人的关切问题，或作为管理人员的关切问题的高级别人员(P-5 和以上)的人数保持在刚过 10%。

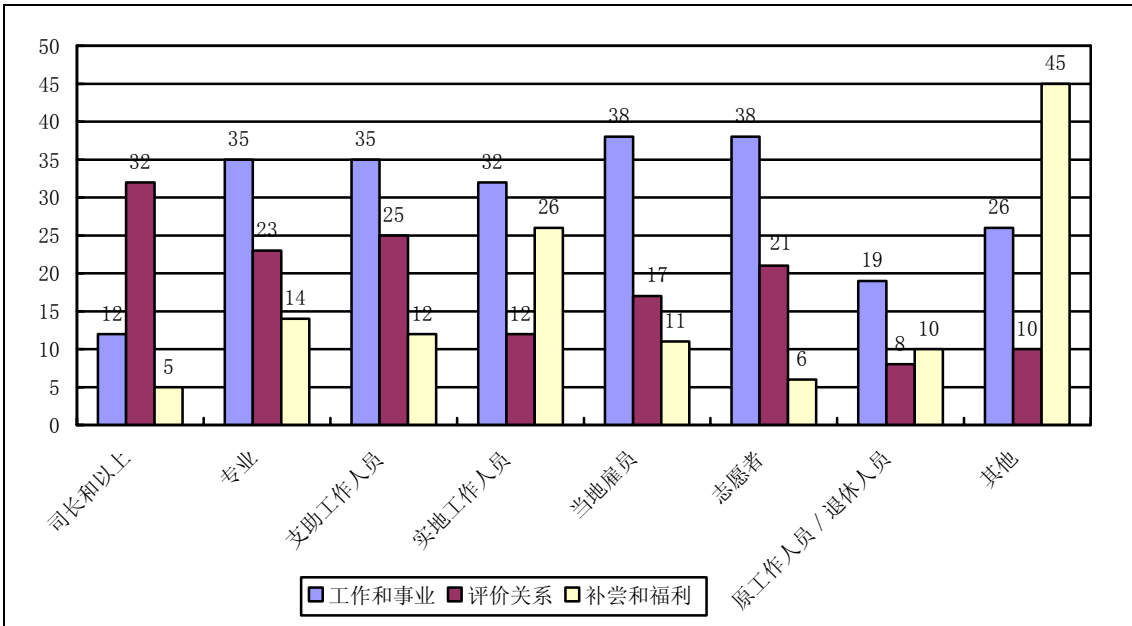
C. 按职业群体的问题分布情况

110. 问题的总的分布情况因专业群体的不同而不同。然而，一些群体共同有类似的地方。例如，三种主要类型的问题的分布在专业人员、支助人员、当地雇员和志愿者中是同样的，其中工作和事业最普遍，其次是评价关系和补偿和福利。

111. 来自秘书处专有的实地工作人员类别的来访者显示出在分布上稍有不同：工作和事业构成主要的问题类型，补偿和福利为其次，评价关系为第三。司长和以上类别显示了特殊的格局：对于这一群体，评价关系是首要的问题类型，其次是工作和事业，以及补偿和福利。“其他”类的工作人员的主要问题是补偿和福利。

图五

全监察办范围按职业群体分列的主要问题类型



112. 与工作场所人际关系有关的冲突是各基金会和方案中使工作人员来到监察员办公室的第二常见的问题，占 2010 年案子的 30%。就人际关系事项求助的工作人员，女性多于男性。工作人员经常向监察办投诉没有受到尊重和待遇不当，这通常表现在不适当的漠视同事或下级，和缺乏很强的灵活的沟通技能。工作场所积极的人际关系的一个主要特征是有效的沟通和通过沟通促成共识。

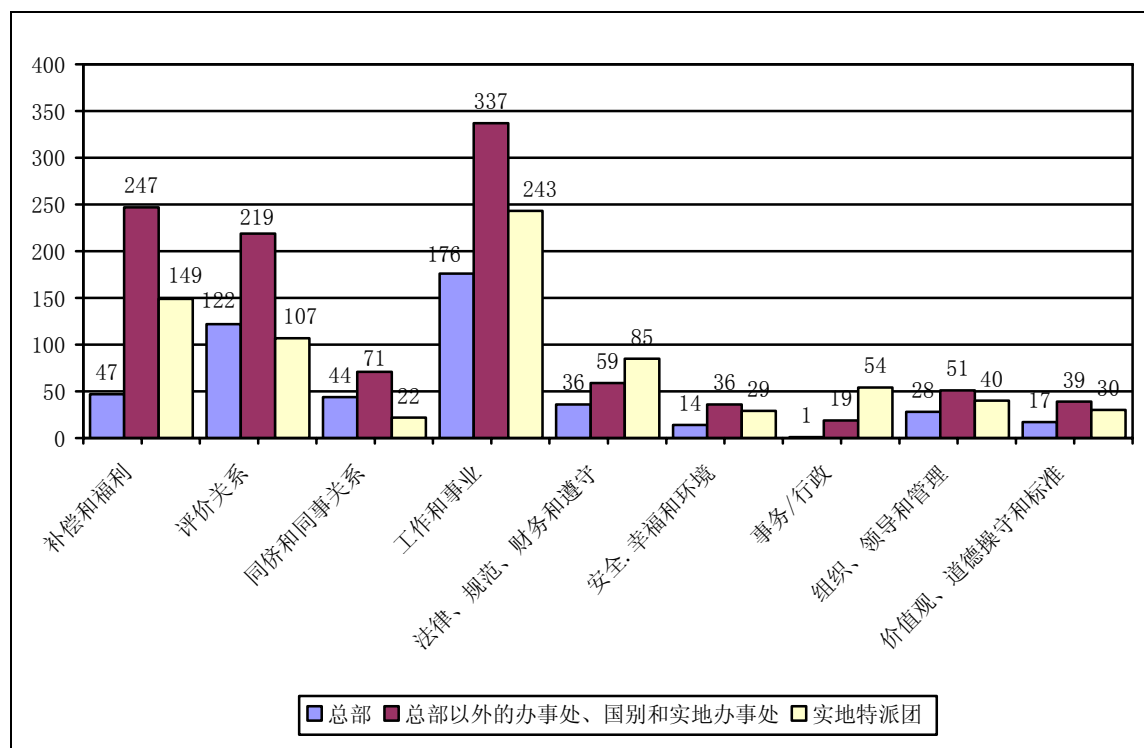
113. 在难民署，国际招聘的专业工作人员最经常提到的问题是评价关系，其次是与工作和事业有关的关切。与之形成对照的是，当地招聘的专业人员提出的首要关切是工作和事业。一般事务工作人员提的最多的是与工作和事业有关的问题，其次是评价关系及同侪和同事关系。

D. 按办事处地点类型分列的问题

114. 2010 年，来访者，无论其工作地点，所提出的最突出的关切问题主要与工作和事业有关。数量第二多的问题类型则与评价关系有关，补偿和福利排第三。2009 年是同样的格局。在秘书处专有的实地特派团中，工作和事业相关问题是数量最多的。补偿和福利以及评价关系分别排第二和第三。

图六

全监察办范围按办事处地点类型分列的问题类别



115. 在各基金会和方案，73%的案子来自国别办事处，27%来自总部。在这两个地点，与工作和事业相关的问题是引起来访者联系的基本原因。更高比例的女性来访者(29%)比男性来访者(19%)更关切事业进步或机会。

116. 在难民署，由总部工作人员提出的问题刚过三分之一。在这一群体中，两个最经常提出的问题是：评价关系(33%)及工作和事业(15%)。在总部以外的办事处，两个最经常提出的问题是：工作和事业(32%)，和评价关系(28%)。就此，还值得一提的是(虽然没有包括在提出的统计数据内)，向互相尊重的工作环境顾问提出的问题主要涉及工作和事业(23%)及同侪和同事关系(21%)，而评价关系构成所有问题的15%。

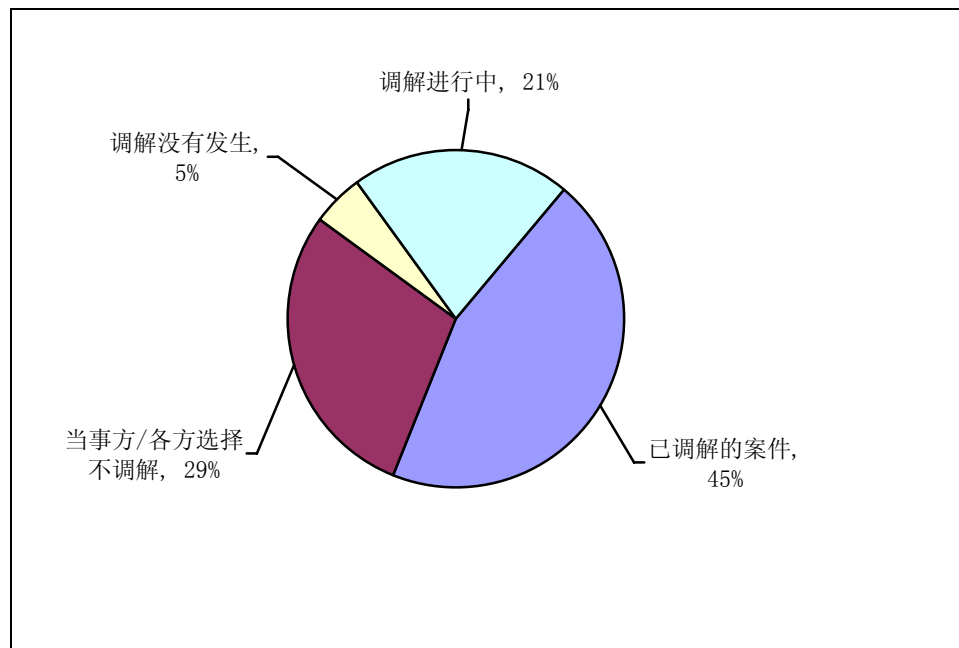
四. 统计资料：调解服务

A. 案件量和结果

117. 本节提供关于案件和结果、人口统计和所调解的问题的类型方面的统计资料，覆盖时间从2009年7月1日——司法行政新制度启动时——直至2010年12月31日。

图七

调解的案件，2009年7月1日至2010年12月31日

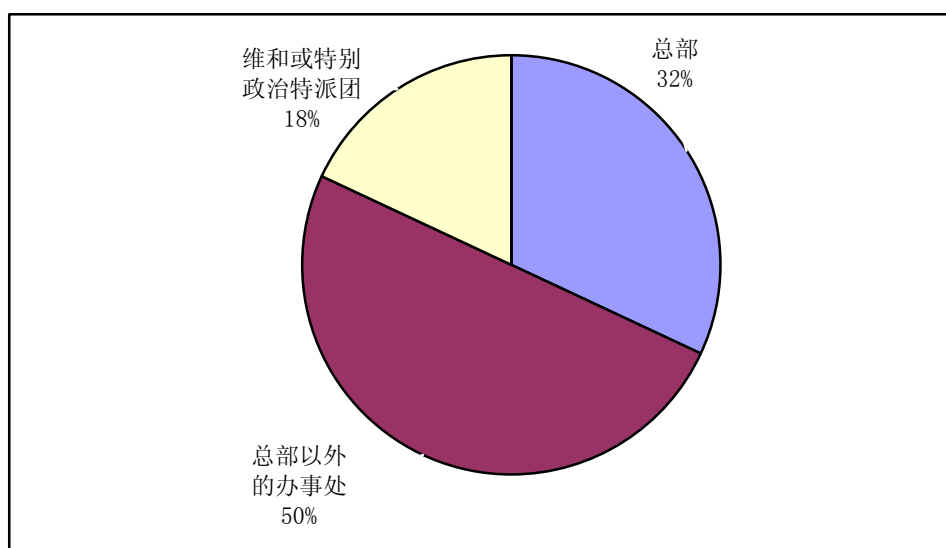


118. 在 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 12 月 31 日期间, 调解处处理了 62 个案子, 其中 28 个 (45%) 经过了调解。在调解的案子中, 21 个 (75%) 成功得到解决, 7 个 (25%) 没有达成成功解决办法。根据调解准则, 需争端所有各方都同意才能进行调解。若干案子 (29%) 由于初步协商后有一方, 或双方都选择不调解, 因此无法调解, 有 3 个案子 (5%) 因其他情况 (或是案子不适合调解, 或是在调解前就已解决) 没有调解。在 2010 年年底时, 共有 13 个案子 (21%) 在进行中。

B. 人口统计

图八

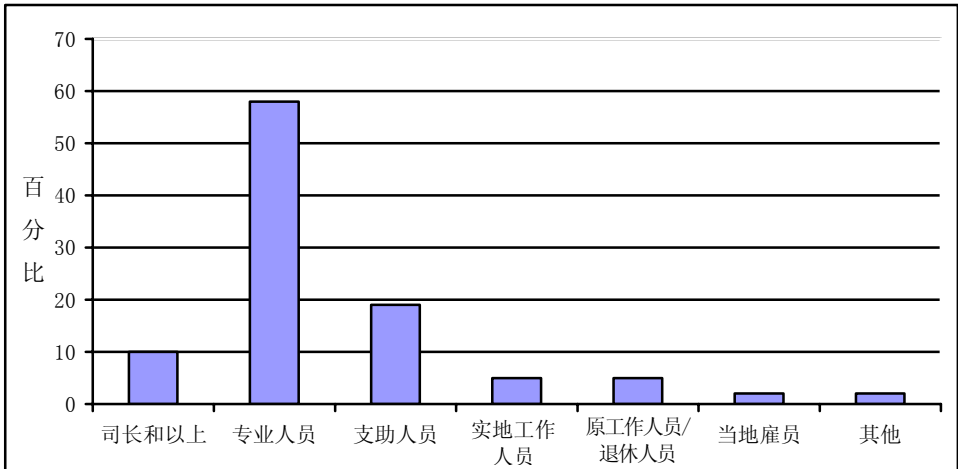
调解人口统计



119. 报告期内, 调解处处理的案子多数源自总部以外的办事处 (50%)。共有 11 个案子源自外勤行动 (18%), 有 20 个 (32%) 在总部。这就确定了多数案子是在外勤地, 因此, 需要加强能力处理各地区的案子。

C. 按职业群体分的调解案子

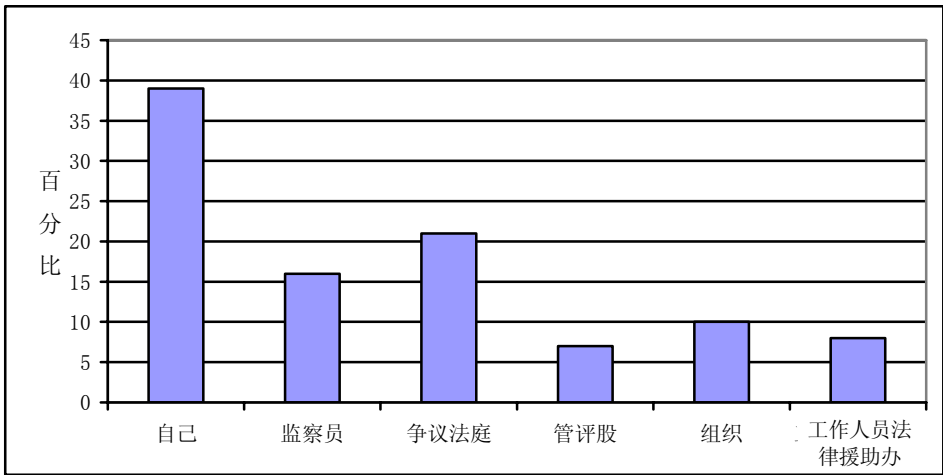
图九
按职业群体分的调解案子



120. 报告期内，寻求或参加调解的前三类专业群体如下：专业类(58%)；司长或以上(10%)；以及支助人员(19%)。其次还有，实地工作人员和原工作人员/退休人员(各 5%)，及当地雇员/其他(各 2%)。

D. 按源头分的调解案子

图十
按源头分的调解案子



121. 调解可由争端的当事一方单独、或所有各方共同请求，或者，由管理评价股、联合国争议法庭、联合国上诉法庭、工作人员法律援助办公室或其他类似单位移交。关于调解的所有请求或移交都由调解处审查，以确定案子是否适合调解。

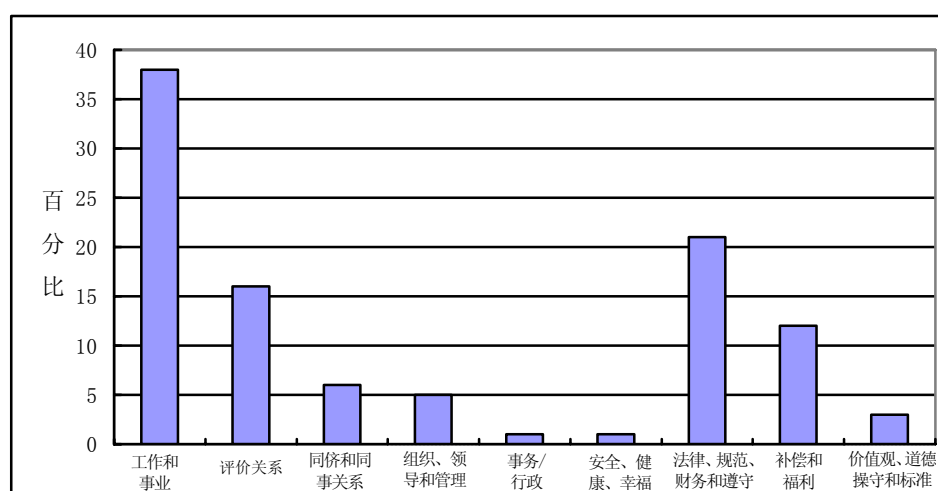
122. 在报告期内处理的案子总数中, 有 24 个 (39%) 是应争端的当事一方或多方请求进行的; 13 个 (21%) 由争议法庭移交; 10 个 (16%) 作为监察案子开始, 随后进行调解的。其余的案子 (24%) 则是由工作人员法律援助办公室、管理评价股和本组织其他单位移交的。如果发现案子不适合调解, 则移交要求监察员服务。

123 案子的最大源头是用户本身这一事实是监察处为提高关于相关程序及其好处的认识而进行“走出去”共同努力的结果, 并且, 也是由于调解程序的成功。预计, 今后的“走出去”努力、高质量的服务和进一步分散权力, 将导致案子量增加。

E. 问题类型

图十一

调解处处理的问题类型



124. 提交监察处的案子数量最多的类型是工作和事业 (38%), 其中包括与合同地位有关的问题。第二大类是法律、规范、财务和遵守 (21%)。评价关系是第三大类 (16%)。第二层问题涉及补偿和福利 (12%); 组织领导和领导 (4%); 事务和行政 (1%); 安全、健康、幸福 (1%); 和价值观、道德操守和标准 (3%)。

五. 未来方向

1. 建设信誉和冲突驾驭能力

125. 监察办将继续设法促进一种冲突预防和建立信任的文化。在这方面, 秘书处、各基金会和方案以及难民署计划进一步加强各自在培训、“走出去”和倡导领域的工作。因此, 监察办的宣传战略将把重点放在 3 个优先领域: (a) 提倡非正式解决方式, 包括将调解作为解决工作场所争端的安全的第一步; (b) 与高级管理层和其他重要的利益攸关方结成伙伴关系, 以鼓励和推动使用非正式冲突解

决机制；(c) 继续倡导一种协作和冲突预防文化，作为组织健康的一个必不可少的组成部分。

2. 实地的能力建设

126. 监察办将努力提高其为实地工作人员服务的能力，包括在偏僻地区的工作人员，通过对案子采取及时有效的行动推进已经取得的成绩，并与总部和各地区的利益攸关方强化关系。监察办将继续探讨建立一个新的区域分支机构的可能性，以向包括特别政治特派团在内的边远实地提供现场干预和更好的联系渠道，并为此目的筹集资金。

127. 各基金会和方案以及难民署将继续探讨选择方案，以评估和扩大各自的互相尊重的工作场所顾问网方案。

3. 衡量服务实效

128. 监察办计划对在 2009 年 7 月启动的司法行政新制度下的业务，及其与各基金会和方案、难民署以及七个区域办事处结合在一起的、地理上分散的新建立的结构的服务交付制定建议。

4. 加强调解处

129. 调解处将努力从交付、服务质量和“走出去”等方面巩固业已完成的工作——特别是在实地，并加强与联合国系统内的利益攸关方、以及外部专业组织的合作伙伴关系。为加强服务交付工作，调解处还将研究在其头一年运作中的最佳做法和所积累的经验教训。它还将进一步制定其待召唤调解员名册，并将与相关利益攸关方合作，审查在非正式争端解决程序正在进行时强制性中止申报时限是否适当的问题。

5. 促进改变管理程序

130. 监察员和调解事务办公室应邀参加了政策委员会和管理委员会关于改革议程的联合会议(2011 年 5 月)。监察办正在探讨与最近成立的改革管理工作队的协作方式，并通过与其分享监察办查明的系统性趋势和规律，协助进行中的精简和提高本组织效率的工作。

六. 资金需求

131. 权力分散给监察办带来了成长壮大和提高效率的巨大机会，这正是重新设计小组最初所设想并后来经大会核准的情况。然而，对于监察办而言，总的资金拨款是对其运作和实效最为关键的领域之一，然而，却继续构成重大的挑战。如秘书长在关于监察办的活动的上一份报告(A/65/303)中所阐述的，来自经常预

算的资金继续依赖其扩大前的预算来满足运作需求，特别是为区域分支机构和调解事务。这严重妨碍了监察办应对实地工作人员的需求，和值得进行现场干预的、酝酿中的危机的能力。

132. 监察办在始于 2008 年 1 月的改革实施进程中，¹² 积极主动地采取了一系列节省经费的措施 以对付经费紧张问题。在此过程中，监察办认识到会员国在其中运作的财政环境，和秘书长对所有部门的关于在现有资源范围内“少花钱多办事”的号召。监察办牢记预防冲突本身对于本组织就是一项节省经费的措施，因此，将继续探索一切机会，高效率利用现有的预算拨款。虽然如此，必须指出，这样的努力是无法完全应付管理一个分散的机构所构成的挑战，和对大会第六十五届会议所指出的非正式冲突解决方式的高需求的，特别是从 2009 年至 2010 年，秘书处的案子比例上升了 70% 的情况下。¹³

133. 大会在其第 65/251 号决议第 24 和 25 段中强调了确保所有工作人员利用司法行政新制度——包括监察员办公室为应对危机所部署的快速反应小组——渠道的重要性，并要求秘书长在今后的概算中处理这一资金能力限度问题。本节解释了监察办对 2012-2013 年两年期方案概算(A/66/6, 第 1 款)中所要求的经费追加要求的逻辑依据，以及为满足目前的需要而查明的须加以调整的领域。

134. 秘书处的监察员办公室于 2007 年由一个外部小组进行了全面审查。小组的一个主要结论是，随着监察办为更多人所知和更好的了解，对服务的需求很可能会上升。重要的是，要不断监测监察办的能力，以确保其足以吸收和处理案件量，并提供充分和及时的后续服务。否则，就会有以下风险：监察办的形象受损，本可由监察员处理的案子可能会转向正式系统，并造成伴随的费用和拥挤，这样就会使创立监察员一职之前存在的状况重现。同样的关切今天仍然有效。

135. 监察办的经常预算需求受四大原则指导：

(a) 在考虑到自监察办于 2002 年成立和 2008 年权力分散以来所积累的经验的情况下的、基于服务需求上升的需求评估；

(b) 对包括偏僻地区在内的所有工作人员提供平等的渠道，特别是那些在边远实地和艰苦环境中供职的工作人员；

(c) 根据秘书长关于监察办的活动的上一份报告(A/65/303)中指出的、并在后来被大会在其第 65/251 号决议第 22 段中核可的奖励措施，鼓励非正式冲突解决方式。就此，大会要求，为实施上述奖励措施，将具体的经费要求纳入方案预算；

¹² 见 A/65/303, 第 19-24 段。

¹³ A/RES/65/251, 第 13 段。

(d) 加强监察办的权力分散结构并提升行政能力，以更有效地管理其业务工作。

136. 随着设立了七个区域分支机构、调解处和一个待召唤监察员和调解员人才库，监察办的结构已发生了巨大变化。在过去两年里，监察办面对了日常业务中的挑战，使其财务资源和人力资源的管理受到影响。审计委员会在其 2010 年 6 月 15 日的管理正式公函中指出，随着权力分散，日常管理的问题很可能会增多，对于要在权力分散的机构范围内提供一致性、连贯性和协调性的行政官员而言，这将是一份全职工作。监察办由于其职能是交叉性的，因此也越来越多地介入总部和实地的促进冲突的预防和和谐的工作环境的工作，这要求与本组织内各利益攸关方进行大量的协调工作。为填补这些差距并使联合国监察员和他的工作人员能充分集中于实质性的职责和工作场所冲突的解决，谨建议设立两个专业职位，以便向联合国监察员、监察办公室主任和全体团队提供必要的支助。

137. 据此，建议在 2012-2013 年两年期内设立以下两个职位：

(a) 行政官员 (P-4)——协助监察办公室主任管理和监测监察办的人力和财务资源，并确保其标准和运作的连贯性和一致性。这包括待召唤监察员和调解员的行政管理，和为总部和所有分支机构处理预算和财务问题；

(b) 特别助理 (P-4)——在战略和业务规划以及政策协调和信息管理方面，向联合国监察员 (助理秘书长) 提供支助。应指出的是，联合国秘书处所有高级官员都有这种关键性的支助，以使他们得以把精力完全集中于提供战略方向的核心职责。特别助理将在监督直接办公室的日常管理和协调来自一体化结构的各个组成部分的投入方面，向联合国监察员和办公室主任提供支助，以确保在总体业务的运作上采取精干的、连贯一致的做法。在职者还将在处理高风险案件及其后续工作，以及联合国监察员与其高级同行的互动，包括其与政府间机构的工作中，向联合国监察员提供支助。

138. 为使监察办能通过现场干预解决争端，预防问题恶化和影响生产力和士气，并防止案子走向代价昂贵的诉讼，2012-2013 年两年期要求总计 18 万美元的旅差经费。这样的经费也会提供开展额外活动的机会，例如，在没有监察员的工作地点开展冲突处理辅导和冲突驾驭能力建设。这笔经费也会使区域监察员得以会见其直接负责地区的工作人员和定期访问目前未设监察员的区域委员会。管理层和工作人员已多次要求有这样的定期访问。此外，这笔经费也将被用于建立监察员应急小组机制，以在意外情况下做出快速反应和迅速解决。由于非正式制度在 2010 年得到了更多人的认可，要求联合国监察员或通过待召唤监察员和调解员立即干预的数量大增，并且，在几次紧要关头，由于缺乏旅差经费，无法派遣监察员或调解员小组。最后，这笔经费还将使监察办得以为监察办所有工作人员举办年度休假地会议，交流最佳做法和经验教训，以提高监察办的总体业务水平。

139. 要求总额 15 万美元的培训经费,以便为监察员和调解事务办公室(包括区域分支机构)的工作人员支付培训费、相关旅差费以及与培训有关的会议费用。在与人力厅协调下,这还将使他们得以在其负责的地区讲授冲突管理培训讲义,以建设冲突驾驭能力。监察办接到越来越多的要求,为协作处理冲突的工作人员群体举办这类培训,作为冲突预防和提高对冲突问题的认识的一部分。这一做法将提升监察办的能力,从而提高用户和其他目标群——如,管理人员——的冲突管理能力。

140. 据此,如果大会同意上述建议,总额 918 400 美元(重计费用前)的追加经费要求就应按照根据大会第 41/213 和 42/211 号决议的条件规范应急资金的条款加以审议。就此,谨回顾大会在其第 65/262 号决议中批准了 2012-2013 年两年期总额为 4 050 万的应急资金。

141. 本报告中所反映的所有新职位都是建议在 2010 年 1 月 1 日起设立的。鉴于行政和预算问题咨询委员会在其关于 2008-2009 年两年期方案概算的第一份报告(A/62/7)第 20 段中建议,关于职位延误的影响的信息应反映在所有有关新提案中,大会不妨注意到,2014-2015 年两年期两个拟议新职位的全额费用目前估计为 352 400 美元:“第 1 款,通盘决策、领导和协调”项下 306 000 美元,和“第 37 款,工作人员薪金税”项下 46 400 美元,在“收入第 1 款,工作人员薪金税收入”项下以相同数额抵消。

七. 有待大会采取的行动

142. 据此,如果大会批准本报告中所载的追加经费的建议,则不妨:

(a) 批准在 2012-2013 年两年期方案概算范围内设立两个 P-4 员额,自 2012 年 1 月 1 日起生效;

(b) 在 2012-2013 年两年期方案概算范围内拨款总金额 918 400 美元(重计费用前),其中包括以下增加:“第 1 款,通盘决策、领导和协调”项下(725 400 美元);“第 29 D 款,中央支助事务厅”项下(135 800 美元);和“第 37 款,工作人员薪金税”项下(57 200 美元),在“收入第 1 款,工作人员薪金税收入”项下以相应数额抵消。这些经费将由应急基金支出。

143. 监察办期待大会对其追加经费的要求给予有利的考虑,继续支持作为解决工作场所争端关键第一步的非正式解决方式,并批准在全系统范围迅速实施所建议的奖励措施,以更多地利用非正式冲突解决方式。