



第六十二届会议

临时议程^{*} 项目 140

联合国内部司法

监察员的活动

秘书长的报告^{**}

摘要

大会题为“联合国内部司法”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内部司法的年度报告中，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评论意见的资料。

本报告介绍 2006 年 9 月 1 日至 2007 年 7 月 31 日期间监察员办公室的业务情况并概述办公室头五年的业务情况。

^{*} A/62/150。

^{**} 本文件是配合第一任联合国监察员任期届满之时提交，以介绍监察员五年任期的工作情况。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-12	3
二. 一般性原则和提供服务	13-17	5
A. 职权范围	13-14	5
B. 预算和工作人员事项	15-17	5
三. 案件统计资料 and 数据分析	18-36	6
A. 概况	18-20	6
B. 办案过程	21-35	6
C. 维和特派团	36	14
四. 制度问题：环境和挑战	37-52	15
五. 推广和宣传活动	53-63	18
六. 监测业绩和评估影响	64-66	20
七. 重新设计内部司法制度及其对监察员办公室的影响	67-73	22
八. 今后的方向	74-78	23
附件		
一. 监察员办公室 2007 年 7 月截止组织结构图		25
二. 办案过程		26

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三次报告（前两次报告见 A/60/376 和 A/61/524 号文件）。在其第 59/283 号决议第 22 段中，大会请秘书长在关于秘书处内部司法的年度报告中，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评论意见的资料。
2. 本报告介绍 2006 年 9 月 1 日至 2007 年 7 月 31 日期间监察员办公室的业务情况。报告还概述了办公室头五年配合第一任联合国监察员任期（2002 年 7 月至 2007 年 7 月）届满之时提交的。
3. 监察员办公室于 2002 年设立，这是第一次设立专门机制，根据保密、公正、独立和中立原则，负责为世界各地所有联合国工作人员以非正式的方式解决与雇用有关的冲突，办公室也在其任务范围内，在发生特定争端或一系列争议反映存在较重大制度问题，导致在工作场所形成冲突或不满情绪的情况下，就政策调整或改变做法等事宜提出建议。
4. 监察员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. 监察员早期面临的一个挑战是必须促使人们了解到办公室的存在及如何利用该办公室。通过不断推广和实地访问，使世界各地的工作人员了解到这一新机制的存在及其业务范围。提交办公室以求解决问题的案件数目日增，显示出这项努力获得成功，该办公室的确成为各地各级工作人员的“零障碍”设施。
6. 2007 年 5 月，备选争端解决办法方面的一个独立专家小组评估了该办公室头五年的经验、活动和业务。¹ 独立小组认为监察员办公室十分有效地启动工作，建立了很好的信誉，同时也强调说，为办公室提供的资源不足以执行其任务，特别是考虑到办公室在联合国新的内部司法制度中的地位日益重要。事实上，负责审查联合国系统内部司法制度的重新设计小组建议，由于监察员办公室每月要处理大约 60 宗案件，加强办公室的问题日益迫切。
7. 尽管受到各种限制，截至 2007 年 7 月 31 日办公室自 2002 年以来一共受理了 2 664 宗案件（即 2002 年 139 宗、2003 年 410 宗、2004 年 420 宗、2005 年 633 宗、2006 年 637 宗以及 2007 年 1 月至 7 月 425 宗）。这占该办公室客户的

¹ 审查小组成员依字母顺序排列如下：Sarah Christie，世界银行行政法庭法官兼开普敦大学劳资关系调解人；David B. Lipsky，解决争端问题 Anne Evans Estabrook 教授兼康奈尔大学工业及劳资关系学院解决争端问题研究所所长；Jean Quesnel，儿童基金会评价办公室主任；Alfonso Sanchez，世界银行前监察员。

8%。估计世界各地有 33 000 名工作人员。几乎有 70% 的案件由总部以外的办事处和维持和平特派团的工作人员提出；共有 47% 由专业及以上职类工作人员提出；40% 由外勤事务、一般事务和有关职类工作人员提出，其余 13% 由维持和平特派团内本国工作人员、退職工作人员和退休人员提出。案件大多涉及职业发展、升级、离职和解雇问题以及人际冲突。

8. 应注意到的是，办公室收到的要求非正式解决的案件日益复杂，往往涉及一个以上的当事方，需要各方之间进行广泛协商以及联合国内若干级别工作人员的互动。为处理这些复杂情况，已利用调解服务和其他非正式解决工具。

9. 不断监测系统功能失调问题是办公室业务的一大重要特色，必须与工作人员和管理部门不断保持对话。在执行办公室前两次年度报告内许多主要提议和建议方面大有进展。其中包括关于为特派任务作好准备；执行零容忍政策；审查各类合同安排；扩大新工作人员辅导以及加强领导才能和管理培训等建议。其他制度问题和挑战包括：需要更好地利用考绩制度；流动以及职业发展，特别是对通过国家竞争性考试征聘的工作人员而言，同时也必须特别重视改善各种设施和机制，以便向在为联合国服务时受创伤的工作人员提供中期和长期支助。在防止冲突升级并促进建立更良好、公正及和谐工作场所方面，系统各方与监察员办公室合作一直是而且仍将是重要因素。

10. 预期执行重新设计小组关于监察员办公室的建议将提高办公室在解决冲突，包括通过有约束力的调解协议解决冲突方面的能力，在其他 10 个工作地点（内罗毕、日内瓦、安曼/贝鲁特、圣地亚哥/巴拿马城、曼谷、亚的斯亚贝巴、利比里亚、苏丹、刚果民主共和国和达喀尔）设立区域分支办公室将使外勤人员更便于利用办公室，也使办公室可以迅速回应提请它注意的问题，特别是在对时间敏感的问题急待解决的情况下。在外地设立分支办公室也使办公室得以在查明制度问题方面发挥更有效作用，并就日益恶化的问题作为地方管理部门的预警机制。

11. 联合国监察员办公室与联合国开发计划署（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）及联合国难民事务高级专员办事处（难民署）调解员办公室的合并将使监察员在秘书处及各基金和方案机构的办事处之间的作用更加集中，并使得能够广泛审查整个系统的制度问题；同时也使办公室能够研究可以在整个系统采用的最佳做法。

12. 办公室继续与联合监察员办公室（开发署/人口基金/儿童基金会/项目厅）及难民署调解员办公室协调其做法，正在编制路线图以确保向合并顺利过渡并采用其经扩大的职能。

二. 一般性原则和提供服务

A. 职权范围

13. 监察员的职权范围是 2001 年 10 月 4 日至 12 日举行的工作人员-管理当局协调委员会第二十五届会议期间的协商议题，并经 2002 年 10 月 15 日秘书长第 ST/SGB/2002/12 号公报公布。

14. 监察员的职权范围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。更具体地包括：

(a) **工作原则**。监察员独立于联合国所有机关和官员。监察员由秘书长任命，任期五年不得延长。任期届满后，监察员没有资格接受联合国内任何其他任命。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，监察员不保留联合国或任何其他当事方的记录，不得披露工作人员提供的有关个别案件或访问的资料。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。

B. 预算和工作人员事项

15. 办公室设有下列员额：一名助理秘书长及监察员，任期五年不得延长；一名法律干事（P-4）。从儿童基金会无偿借调一个 D-1 级员额给本办公室并临时聘用两名一般事务人员和两名专业人员使该办公室得以开展业务。大会为 2004-2005 两年期核准一个 D-1 员额。在维持和平支助账户下为 2004-2005 年核可一个办案干事（P-4）和一个一般事务工作人员并于其后各年延续任期。

16. 为协助进一步执行办公室任务并促使联合国总部以外工作人员使用，2003 年 6 月至 2005 年 3 月在联合国维也纳办事处（维也纳办事处）设立了一个监察员分支办公室。继这一试点项目后，办公室于 2005 年拟议在日内瓦、内罗毕和维也纳设立三个区域分支办公室。² 这一提案与大会在其第 59/283 号决议内提

² 见 A/60/376，第 11 段。

出的建议不谋而合，该决议强调监察员办公室作为非正式解决争端的主要手段之一的重要性，并请办公室继续开展并扩大其推广活动。

17. 大会在 2006-2007 两年期预算内核准继续保留监察员办公室现有三个员额（1 个助理秘书长、一个 D-1 和 1 个 P-4），并设立 4 个新职位（1 个 P-5、1 个 P-3 和 2 个一般事务员额）（关于组织结构图，参看附件一）。同时也在现有资源的范围内核准在日内瓦、内罗毕和维也纳设立三个 D-1 级的分支办公室主管职位（见第 60/247 A 号决议）。行政和预算问题咨询委员会在其报告（A/61/936，第 16 段）内指出，秘书长为区域监察员确定三个员额的努力仍未成功，并建议 2007 年 7 月 1 日至 12 月 31 日经由一般临时助理供资设立临时职位。后来，行政和预算委员会（第五委员会）推迟到大会第六十二届会议才在 2008-2009 两年期方案预算的范围内审议这一问题。

三. 案件统计资料 and 数据分析

A. 概况

18. 自本办公室 2002 年 10 月开始运作以来，有 2 664 宗案件开案，2 316 宗案件结案。案件总数目约为世界各地约 33 000 名工作人员的 8%，本办公室估计，可改用非正式办法解决的案件超过三分之二达成各方可同意的解决办法。解决办法未必意味着取得工作人员预期的结果，但的确意味着以商定的方式解决问题。

19. 本报告所述期间 2006 年 9 月 1 日至 2007 年 7 月 31 日，667 宗新案件开案，每个月几乎有 61 宗，这比 2002-2004 年期间案数增加了 50%，当时该办公室每月不足 40 宗新案件开案。下列数字显示过去五年内案件数目稳步上升的趋势。数目增加可能是由于工作人员总的来说日益接受非正式解决争端的概念以及监察办公室的作用。

20. 在审查期间内开启的案件中，女性提出的案件多于男性提出的案件，比例为 49% 和 48%，其余 3% 为其他团体。五年期间内，男子占 51%，妇女则占 47%，2% 为各团体。

B. 办案过程

21. 监察员在解决冲突时不作为任何一方的代言人，而是在《宪章》、《工作人员条例和细则》以及正义和公平原则的指导下工作。根据职权范围，与监察员的所有互动都是自愿的、工作人员通常是通过电话或利用在线保密联络表格进行第一次联络。第一次联络后，监察员将确定案件的事实并确定应如何处理这一案件。监察员可根据个别案件的特殊需要，利用下列办法设法促进解决冲突：

(a) **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。调解目的是通过听取各种观点解决争端和冲突，谋求

相互可以接受的解决办法。办公室的专业工作人员获外部证明为调解员。在担心报复或对抗的情况下，办公室也可利用其斡旋或穿梭外交作为调解的一部分，办公室被要求作为各方之间交流信息和寻求妥协的联络渠道。至今调解一直作为一种自愿进程来推行。

(b) **系统内的行动**。将与联合国内相关利益攸关方和决策者讨论这个问题，以确定相互可以接受的解决办法并防止争端升级。在足够高级的层次上进行斡旋以确保公平而中立地考虑到冲突的所有各方。监察员较高的级别和可直接向秘书长报告确保就算是争端中最勉强的有关方也能接受本办公室的建议。

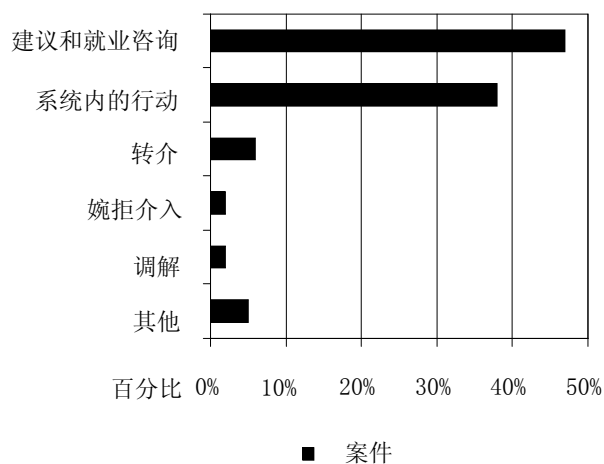
(c) **转介**。该办公室成为关于工作人员条例和细则资料的交换中心，指导工作人员直接利用可以最佳处理其关切问题的办公室。

(d) **训练指导、咨询和就业顾问**。训练指导可能加强个人解决具体争端的技巧和能力，防止或尽量减少酝酿的争端，以及一般处理其环境内的冲突。训练指导是一个面向行动的进程，指导员与其客户之间的关系面向未来，注重客户的现况并着眼未来。咨询和顾问使工作人员具备能力探讨备选办法并帮助自己在其各项目标与联合国各项目标和利益之间取得平衡。

图一

提供的服务类别

(2002 年 10 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



“其他”包括已开始正式司法程序的案件，送交监察员仅供参考的案件和工作人员决定撤回的案件。

资料来源：监察员办公室，2007 年 7 月。

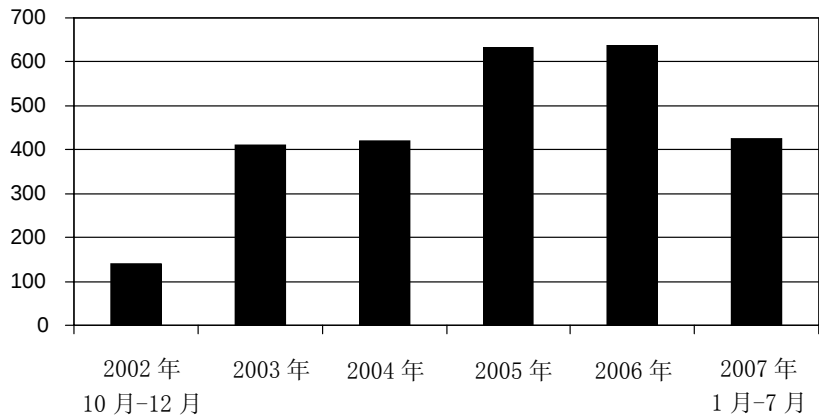
22. 图一列述监察员办公室提供的服务类别。提供建议和就业咨询（几乎占案件的一半）包括训练指导，帮助工作人员探讨与其工作有关问题的备选办法和解决办法。本办公室也帮助工作人员确定提出投诉和获得权利的适当办公室。

23. 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 38%。只有在得到有关工作人员明确授权情况下才与第三方进行接触。在对情况进行分析并与所有有关各方接触之后，办公室提出解决问题的建议。转交其它部门处理的案件大约有 6%，直接进行调解的案件占 2%。“其他”类别包括与办公室接触时已经开始正式司法程序的案件或工作人员决定不再追究有关问题的案件。

图二

开设以来每年案件总数

(2002 年 10 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



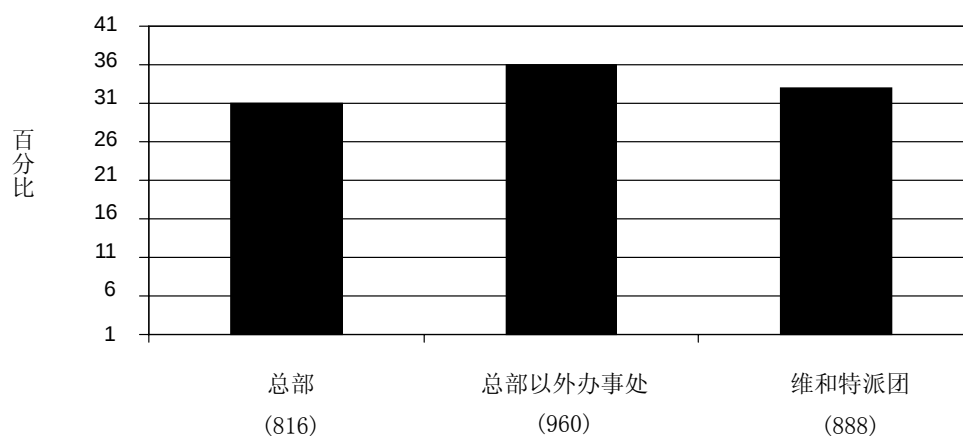
资料来源：监察员办公室，2007 年 7 月。

24. 图二列示办公室开设以来每年案件总数。开展业务以来头两年内新案件数目仍然稳定，2003 年和 2004 年各有 410 宗和 420 宗新案件。新案件数目在 2005 年和 2006 年内剧增，分别 632 宗和 637 宗。2007 年 1 月至 7 月期间新案件共为 425 个，如这一趋势继续发展下去，2007 年会明显增加。2002 年 10 月至 2007 年 7 月底，共有 2 664 个案件开案，其中 2 316 宗案件已结案。

图三

开设以来案件地域分布情况

(2002 年 10 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



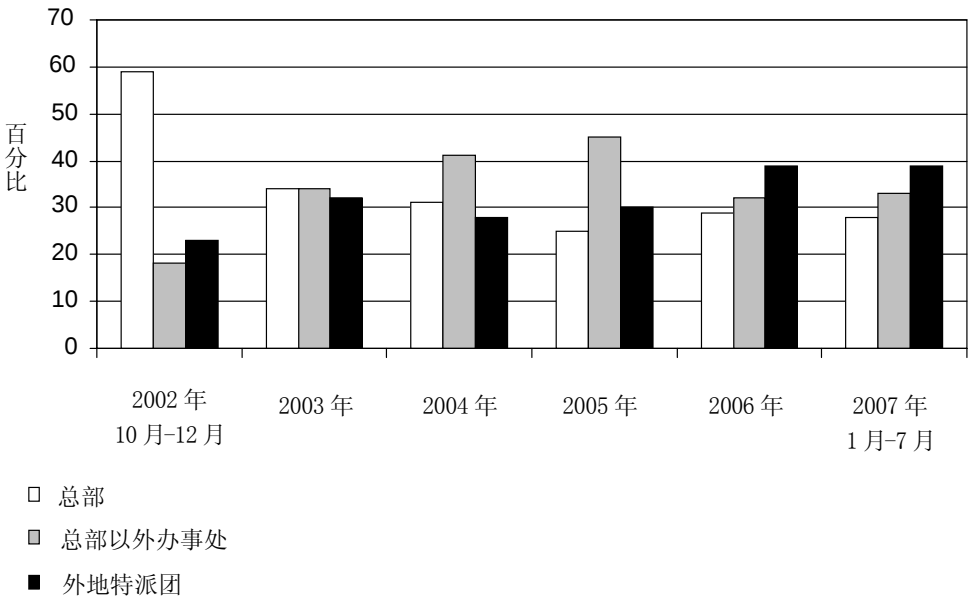
资料来源：监察员办公室，2007 年 7 月。

25. 图三显示办公室开设以来案件地域分布情况，同时也显示来自三个主要地点（联合国总部、总部以外办事处³及维和特派团）每一地点的案件总数。数目十分相似，三个地点的案件几乎均匀分布。不过，如将案件数目与这些地点的估计人数作一比较就可以看出一些明显差异。在总部，815 宗案件为工作人员总数 6 700 人的约 12%。在总部以外办事处，958 宗案件为约 10 500 名工作人员的约 9%，而在维持和平特派团，886 宗案件则少于估计 15 800 名工作人员的 6%。该办公室现有地点（联合国总部）与寻求非正式解决冲突的百分比之间的相互关系雄辩地证明设立区域分支办公室的必要。

³ 包括联合国日内瓦办事处、内罗毕办事处和维也纳办事处，各区域经济委员会、卢旺达问题国际法庭、前南问题国际法庭和其他。

图四
案件地域分布趋势

(2002 年 10 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



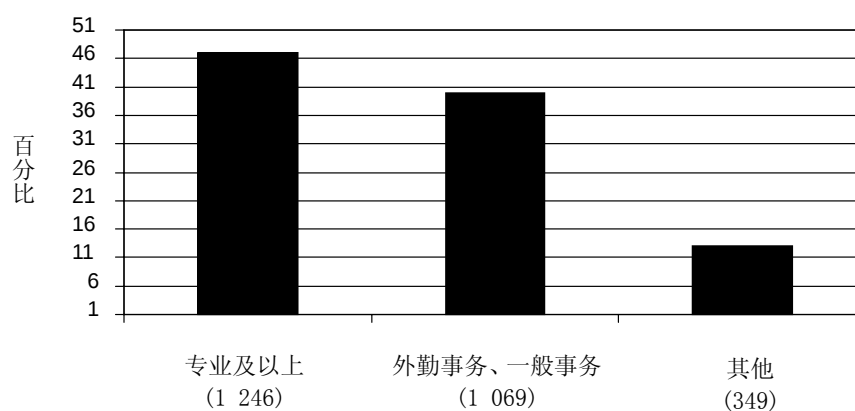
资料来源：监察员办公室，2007 年 7 月。

26. 如图四所示，过去五年内案件地域分布起伏不定，办公室开始运作最初几个月内来自联合国总部的工作人员代表率很高。接着，由于大力向外推广，来自其他工作地点的工作人员比例也有所增加。虽然 2003 年内三类地点之间的案件地域分布情况几乎均等；但 2004 年和 2005 年内来自总部以外办事处的案件占案件总数的最大百分比。2006 年直至 2007 年 7 月 31 日，来自维持和平特派团的工作人员成为最大的团体。这一趋势反映出，事实上来自维持和平特派团的工作人员几乎占总数的一半。其中大多是通过在方便工作人员的时间安排电话会议来与这些人士联络。

图五

按职类划分的案件

(2002 年 10 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



资料来源：监察员办公室，2007 年 7 月。

27. 图五载列 2002 年至 2007 年间案件划分情况，显示出大约有 47% 的案件由“专业及以上”职类⁴的工作人员提出，这相当于 30% 的客户（由该办公室提供服务的大约 33 000 名联合国工作人员中的大约 10 000 名工作人员）。第二最大团体，由外勤事务、一般事务和有关职类组成，占案件的 40%。这或多或少与总人数百分比（约 11 600 名工作人员或 35%）相符。第三类“其他”⁵占案件的 13%。这一职类包括本国工作人员，他们提出大约 6% 的案件引起监察员的注意；他们形成约 11 400 人的团体，几乎占总人数的 35%，监察员要将这一职类包涵在内就必须不断努力推广，由于设立新的特派团并随后征聘新的本国工作人员，这些人缺乏与联合国系统打交道的经验。

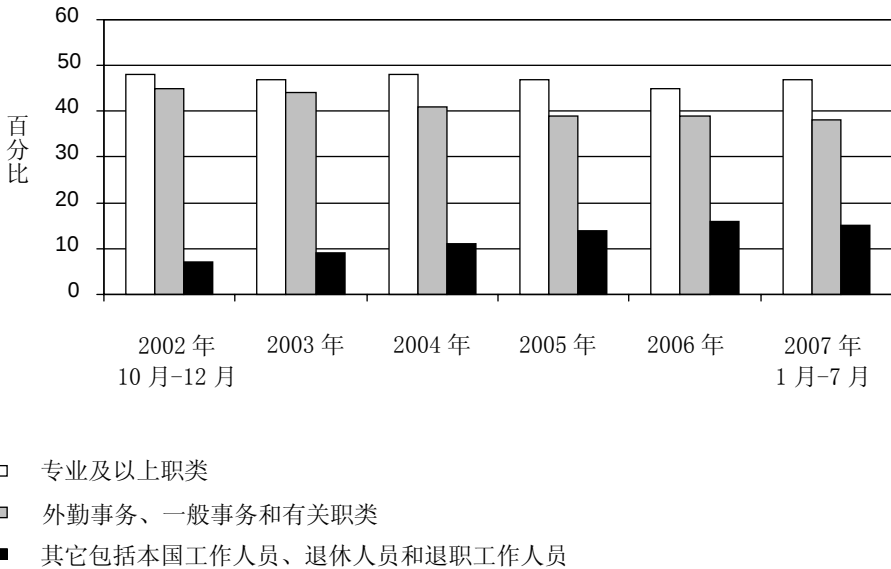
⁴ 包括专业人员、项目人员、主任及以上人员。

⁵ 包括本国工作人员、退休人员、退職工作人员、实习员、顾问和承包商。

图六

按职类划分的案件

(2002 年 10 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



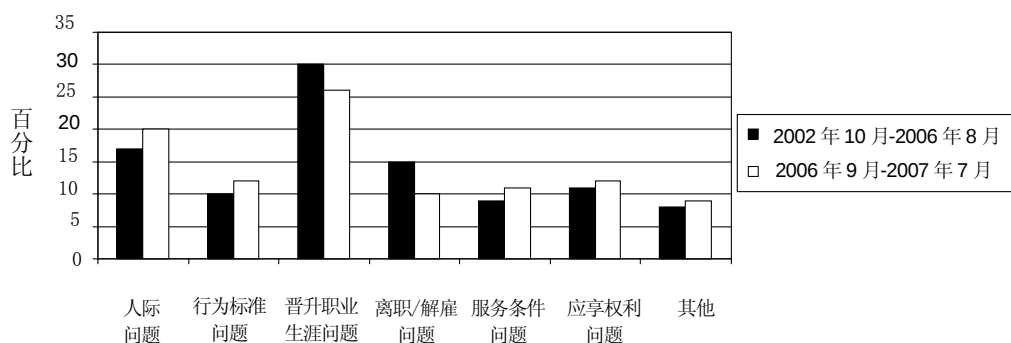
资料来源：监察员办公室，2007 年 7 月。

28. 图六列示每年按职类划分的案件。如去年报告 (A/61/524) 所示，过去几年来各主要职类之间保持相对长期平衡。“专业及以上”职类在过去五年期间的平均数继续保持在 48%至 45%之间。第二个最大级别包括外勤事务、一般事务和有关职类，从 2002 年的 45%降至 2007 年的 38%。第三职类包括所有其他团体（本国工作人员、退休人员 and 退职工作人员），这一类在过去几年内不断增加，从 2003 年的 9%增至 2006 年 12 月 31 日的 16%。

图七

按问题分列的案件

(2002 年 10 月 1 日-2007 年 7 月 31 日)



资料来源：监察员办公室，2007 年 7 月。

29. 图七显示，寻求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 2006 年 8 月期间与本报告所述期间 2006 年 9 月至 2007 年 7 月各类问题平均分布情况的对比。必须强调两个期间数字的前后一贯性。大体上，过去几年来与监察员办公室联络的人倾向于以一贯的比例报告所指各类问题。

晋升或与职业有关的问题

30. 工作人员所提问题的最重要类别是晋升或与职业有关的问题。在五年期间，这一类一直是最重要的，约占案件总数的 29%。这一类包括与考绩制度及其对工作人员职业的影响的各种问题。许多工作人员假设，负面评论将长久损害其职业，而且事实上，就算工作人员已在反驳进程中胜诉，该人员往往也难以克服考绩中的负面评论，因为没有规定要求撤消这些评论，即使总的评分已改变。

流动和职业发展

31. 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停滞不长期，认为上升的希望不大。有些人不要求升级，但希望转到更有作为的岗位。他们在申请其他职位时往往感到无力争取职业发展。随着统筹管理调任方案（ST/AI/2006/3 和 ST/AI/2007/2）付诸执行，尽管人力资源管理厅制定了按职等和具体情况具体处理办法，流动仍是工作人员担忧的主要原因。

人际问题

32. 人际问题类别包括同事之间及与主管之间的人际冲突。这一类问题的比例在2006年9月至2007年7月间已从17%增至22%，相当于这五年来案件的18%。这些问题包括指控受尊重不足、威胁或恐吓、与工作人员缺乏沟通或协商、办公室环境似乎不利于或损害生产力。举告这些问题的工作人员往往十分害怕，不让监察员与他们的上级接触。害怕报复仍是实际问题，尽管正在执行政策保护工作人员免受因举报行为不检或因与经适当授权的审计或调查合作而受报复（ST/SGB/2005/21）。在许多情况下，监察员办公室采取的干预措施（促进调解、指导一方或所有各方）会立即对情况产生影响。

离职/解雇问题

33. 离职/解雇问题类别包括在特派团缩编时被裁下的工作人员，或未被续签合同的工作人员的案件。也涉及职位被裁撤的工作人员，或根据临时合同长期留任的工作人员。2002年10月至2007年7月期间，这一类约占案件的14%。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。

应享权利

34. 应享权利类别主要包括在管理工作人员福利方面出现行政错误或疏忽的案件。过去几年来这一类案件的百分比略为减少，但仍占案件总数的11%。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。有关部厅已合作设法解决其中许多案件。

行为标准

35. 涉及违反行为标准的案件仍然很重要，这些案件占案件总数的10%。其中包括工作人员举报感到受歧视和骚扰的行为，包括同事或上级的性骚扰，并就可适用的《工作人员规则和条例》寻求指导。这些案件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。监察员不处理这些案件的实质部分。

C. 维和特派团

36. 维和特派团工作人员的案件一般分成五大类：

(a) 对关于某项津贴或福利的规则看来作出错误理解或解释的案件。对于这类案件，办公室将鼓励决策者重新予以审查。办公室常常能够顺利地取得有利于工作人员的结果；

(b) 遵守有关规则的文字、但有证据证明有操纵行为、以取得预期结果的案件和（或）考虑到不相干因素的案件。对于这类案件，办公室将提出有助于取得公平结果的备选办法，设法调解，争取公平和平等的解决办法；

(c) 行政疏忽造成工作人员财务损失的案件：如延迟发薪造成工作人员的开支；收回一笔超付款项等。一般来说，在这类案件中，错误的代价基本上是由受影响的工作人员承担，因此，监察员设法矫正这种情况；

(d) 对某项政策、规则或组织做法（哪怕已作出正确解释）的不利影响或歧视性后果作出投诉的案件。对于这类案件，办公室改变具体案件的结果的能力有限，但认定该问题是一个需要进一步审查的制度问题；

(e) 根据事实工作人员无可争辩的案件。对于这类案件，有关工作是向工作人员阐明已遵守适当法律程序，办公室没有可争辩的案件能够让它继续进行调查。

四. 制度问题：环境和挑战

37. 确定冲突来源和设法解决冲突根源，对于消除冲突、推动更融洽的工作场所至关重要。在当事方有不同的期望的情况下，就产生冲突。因此，在联合国每一领域的做法推动采取一套共同接受的准则和标准，从而尽量减少工作人员与主管之间的意见分歧，是防止争端升级和推动联合国实行有效团结业务的一项关键手段。

38. 办公室忠于其推动改革的作用，自建立以来，高度重视其有关职责，即依照其职权范围第 3.11 段的规定，确定制度方面的功能障碍，并对政策和做法方面的改变提出建议。办公室在其以前的两份报告（A/60/376 和 A/61/524）中着重介绍了在工作人员当中造成冲突和不满的一些较常见根源。除其他外，办公室着重指出必须保护那些因揭露错失行为方面的证据的人员免遭报复；必须对歧视行为全面采取零容忍政策；必须阐明各办事处在解决冲突制度方面的各自作用和改进管理员的培训。办公室又呼吁联合国进一步向工作人员进行宣传，提高他们对自己作为国际公务员应有的行为的认识，并对不遵守行为执行一致的惩罚。办公室呼吁主管全面参与电子考绩制度，以加强其使用，使其成为监测和提高工作人员业绩的有效工具。办公室又着重指出必须统一联合国使用的各种不同合同安排。

39. 联合国对办公室建议的回应是积极的。联合国扩大了对管理员和工作人员的一揽子培训范围；实行了一项防止因报告不当行为及因与经适当授权的审计或调查（ST/SGB/2005/21）进行合作而遭受报复的政策。内部司法制度进行了重大修改和重新思考，以求制定新的和修订的机制来改进诉诸司法的机会和执法，并扩大对非正式冲突解决办法的使用。大多数特派团采用了电子考绩制度来评估工作

人员业绩，而主管正在按照预定的目的更多地使用这项制度。秘书长的一揽子改革措施处理了统一合同的问题（见题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”的报告（A/60/692 和 Corr. 1））。

40. 与此同时，虽然联合国采取了一些重大步骤执行监察员过去提出的很多建议，但是另一些建议仍然没有得到处理。下文各段根据办公室头五年期间查明的工作人员主要投诉原因，重新审视了其中的某些问题。

工作人员甄选制度

41. 如本报告前文指出，在过去五年，升级和与职业有关的问题是接触办公室的工作人员投诉的最大原因。由于取消了自动升级制度，升级的唯一手段是通过竞争性甄选进程，因此，联合国工作人员甄选制度和征聘程序的有效运作日益重要，因为这对于组织的工作队伍获得满足感至关重要。如果主管和工作人员认为某项制度不透明或不是择优录取，就可能造成广泛的不满情绪。

42. 目前的工作人员甄选制度（见 ST/AI/2006/3）体现了人力资源干事和中央审查机构的职能和权力彻底向方案主管转移的情况。方案主管及其工作人员的这些征聘职能增加了他们的另一重职责，并与他们的实质性职能相冲突。要工作人员执行与征聘进程有关的职能而又不提供相应的所需资源履行增加的职责，是有内在风险的。另外，由于授权特派团进行审查候选人的大部分程序，这种职责的转移往往使甄选的关键因素从客观地评估候选人的资格和经验变为更主观的，事先认识候选人后作出评价的做法。

43. 此外，因审查候选人的办事处人事能力受到限制，在执行这项职能方面自然出现延误，这点往往造成很多外部候选人的申请仍然没有得到审查，从而限制联合国吸引能干胜任外部候选人的能力。再者，由于在大部分进程中没有人从事的实质性投入，因此没有适当的监督确保遵守关于征聘的关键组织政策，特别是为了保证性别均衡、保持全系统的地域平衡，对通过国家竞争性考试征聘的候选人给予适当优先的政策。在这种情况下，候选人总觉得征聘偏袒预先甄选和受到优待的候选人。在办公室受理的几宗投诉中，有些工作人员觉得他们被不公平地排除在有关职位的短名单之外，认为有关因素与他们的工作资格不相干。

流动

44. 流动的目的是培养一支多才多艺的全能工作人员队伍，对联合国很多方面的工作推动采取一项更为全面的办法，并向工作人员提供多方面的职业机会。虽然这项政策是作为工作人员甄选制度的一个组成部分而设计，但是由于两者之间缺少适当的配合，因此正在造成一些路障，可能对政策的顺利执行造成严重障碍。业务主管着重当前任务，而联合国则着重长期利益，因此必须解决两者之间的内在利益冲突。为了促进流动，在工作人员到达轮调门槛时，必须有数量足够的职位让他们可以申请。如果工作人员只能够与他们自己专长领域的人员交换职位，

就不可能实行流动方案确保工作人员真正获得职业上进步的目标。同时，空缺通知要求的特长经验年数越来越多。此举助长了一支高度专门的工作队伍，能够转移的技能有限，因此与造就一支多才多艺的工作队伍的目标背道而驰。

45. 必须进一步审视流动方案的其他一些内在问题。初步采取的做法是根据一个按级别和（或）职等划分的既定时间表分阶段执行流动方案，因此，管理员可以豁免例外情况以及大型办事处有些工作人员能够交换职位而不必真正改变工作地点或甚至不必改变部门；这种情况正影响到工作人员对整个做法的透明度和公平性的看法。有关举措要取得成功，就必须处理和阐明这些问题，并加强就有关问题的沟通。

当地征聘人员

46. 当地和国际征聘的工作人员享有不同的一套津贴和福利，是相当多一部分工作人员经常投诉的原因。有关津贴的投诉的最常见原因是医疗保险范围不充足，没有向在不安地区建立了安保措施的国际征聘工作人员提供欠款偿款，他们没有在危机时可以退守的工作地点，指称各基金和机构当地征聘的维和工作人员与当地征聘工作人员之间的服务条件有差别以及当地征聘工作人员培训机会不足等。当地征聘人员又表示在特派团清理结束时受到不利影响。那时由于员额编制减少，工作量沉重，当地工作人员必须加班工作，但可能得不到适当的补偿，因为联合国在清理结束阶段常常取消加班费付款。

合同做法

47. 另一个主要关注来源涉及联合国目前使用的合同安排：

(a) 向联合国秘书处提供服务的很多人员的合同是由开发署或项目厅管理的。这些人员和秘书处工作人员所获津贴和福利的差别，使得在同一工作地点服务的工作人员当中有时候出现紧张情绪；

(b) 又必须审查联合国偏离给予工作人员长期合同政策所涉影响。目前不到15%的工作人员拥有长期合同，大家普遍关注合同是否得到延续的问题。由于权力向主管下放，使工作人员总觉得失去权力，与其上司发生任何一点冲突，都觉得会受到威胁。

联合国建立的特别实体

48. 必须审查与联合国共同设立的特别实体如塞拉利昂问题特别法庭和联合国援助审判红色高棉办事处等的地位。目前，这些实体的大部分工作人员在考绩制度和正式司法制度等保护工作人员权利组织机制范围之外。必须采取措施使他们的权利与秘书处正规工作人员的权利相一致，特别在目前审查和改革联合国内部司法框架内有机会这样做。如果要加强与区域实体的合作安排，此举变得日益重要。

49. 维和特派团从常规的预防性部署及执行和平的职能转变为联合国建国活动产生的新作用（法治；能力建设；解除武装；复员和重返社会），因此，联合国必须与当地区域实体和其他国际组织建立密切的工作伙伴关系。必须制定有效的办法，处理不受《联合国宪章》及其规则条例管理的、在联合国惩戒机制规范以外的其他雇主的雇员对工作人员采取的不法行为。

工作人员福利

50. 目前广泛认识到必须特别向那些在秘书处维和部管理的偏远行动中服务的人员提供福利和文娱活动。在几个特派团设立了一些工作人员福利俱乐部、体育馆和图书馆等。然而，在一些较为偏远的分办事处的工作人员常常得不到这种设施。他们也不能轻易地获得日常生活必需品。

51. 联合国必须找出有创意的方法，减轻这些地区普遍存在的艰苦条件，并向工作人员提供基本必需品和安全货品。

心理治疗保险

52. 联合国外勤业务本身的性质使雇员受到心理创伤的风险很高。同时，关于因公造成心理创伤或其他相关精神问题补偿的《工作人员细则》附录 D 保险范围不够全面，对于后遗症尤其如此。虽然在具体问题具体处理的基础上采取了一些行动，联合国必须充分承担其对可归属的因公受伤的责任，确保向因公事故出现心理或其他精神问题的工作人员提供治疗或保险。

五. 推广和宣传活动

53. 大会在关于联合国内部司法的第 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。办公室确认宣传对办公室取得成功的业绩至关重要，因此，多年来不断发掘和采用新的内部宣传工具和途径。

54. 2002 年，秘书长在一封信中向所有工作人员通报了本办事处的成立、宗旨和职能，并向所有办事处和特派团提供了英文和法文的印刷新闻材料，逐个办公室分发。办公室又与维持和平行动部（人事管理支助处）密切合作，编写其每月工作人员通讯，传播关于其服务的信息。

55. 主要的信息来源仍然是监察员办公室在因特网和内联网上的网站。该网站包括了联合国所有六种正式语文的材料，提供了关于监察员作用的最新信息；办公室的业务原则和工作方式；说明如何以保密和受保护方式与办公室联系；提供回馈的电子表格。2005 年 4 月启动了经过改进的网站，并且定期更新。办公室邀请具备网站的总部以外办事处、维和特派团和其他内部司法制度办事处和相关部门

与本网站建立直接联接。向纽约以外的所有办事处和大多数维和特派团发送了一份七分钟的录像（《与监察员见面》）介绍办公室的工作情况。拟定了一份电子通讯的计划，在下一段报告所涉期间将得到执行。

56. 办公室网站上除电子回馈表格外的其他回馈来源是设在本办公室外边的意见箱以及从感到满意的工作人员收到的电子邮件和意见，他们常常写信给办公室表示感谢。

57. 为了纪念办公室成立二周年，在纽约和日内瓦分别举办了两次小组讨论会，讨论监察员的作用。小组讨论分别由常务副秘书长和联合国日内瓦办事处总干事主持。办公室也与联合国秘书处所有主要部门举行了全体会议。在很多情况下，总部以外的工作人员通过电视会议参与有关全体会议。办公室又定期参加上岗指导培训方案和类似简报。

58. 监察员与所有部门主管以及所有区域经济委员会执行秘书、秘书长特别代表、维和特派团行政主任/首席行政干事和文职人事主任定期举行会议；又与联合国系统国际职工会和协会协调委员会、各工作人员代表大会、总部和所有访问过的工作地点的职工代表定期举行会议。通过这些会议，监察员有机会解释她的作用和职能，更好地了解当地的业务要求。办公室继续动员所有部门单位讨论解决冲突办法以及监察员的作用与职能问题。监察员又与处理解决冲突问题的所有单位经常保持联系，这些单位计有：道德操守办公室、联合国行政法庭秘书处、联合申诉委员会、法律顾问小组、社会性别问题协调中心、歧视和其他冤情调查小组以及行为和纪律股。

实地访问

59. 在过去五年来，监察员及其工作人员至少访问过一次总部以外所有办事处、所有区域经济委员会以及大部分维和特派团。事先向工作人员通报了计划的访问。个人投诉得到迅速和公正的审查，并获得了适当的结果。

60. 为了更好地了解问题和维护工作人员常常觉得受到制约的个人访问环境的保密性，监察员会随机请求工作人员接受访谈；与高层管理人员讨论制度问题和设法解决个别问题。在所有访问中，都为全体工作人员举办了全体会议。这些会议由每一办事处主管主持，让监察员有机会向工作人员介绍办公室的作用，并举行问答式座谈会。每次访问结束时均向办事处主管或特派团团长汇报情况，以便提出监察员的意见和一般建议。在每次访问结束后，工作人员对办公室的存在和运作以及如何向其提出问题都有了进一步的认识。

与联合国系统其他监察员建立联系

61. 2003年5月，联合国系统和布雷顿森林机构监察员和调解员在纽约联合国秘书处举行了首次会议。后来，2004年4月国际劳工组织在日内瓦主持了会议，2005

年 10 月联合国日内瓦办事处主持了会议，2006 年 9 月世界粮食计划署在罗马主持了会议，2007 年 6 月非洲开发银行在突尼斯主持了会议。与会者现已组织成一个非正式网络——联合国和有关国际组织监察员和调解员网络。该网络包括了为 21 个不同实体服务的监察员和调解员。

62. 年度会议提供了机会进行专业交流、分享最佳做法和加强机构间合作，在方式上保持每一组织的独立自主。该网络作出了特别努力，促进其成员统一不同的做法。

与专业组织的合作

63. 办公室自建立以来一直与国际监察员协会（前称监察员协会）保持密切关系。这种关系对本办公室特别有利，使其能够就有关标准、行为守则和最佳做法向组织的监察员征求意见并与他们交流经验，以及参加国际监察员协会提供的培训。办公室工作人员还参加了哥伦比亚大学法学院和康奈尔大学提供的调解和谈判培训班，获得了相关的认证。

六. 监测业绩和评估影响

64. 监察员办公室自成立以来请外部专家拟订和维持一项 5 年评价计划，以便认真监测办公室的影响，并评估其可信度。2003 年 12 月，外部解决冲突问题专家对其业务进行了首次评估（见 A/61/524）。这次审查提供了许多有益的反馈意见，并就纠正措施提出建议。

65. 2005 年 12 月进行了一次中期评价。独立评价人员请工作人员对该办公室提供广泛的反馈意见，并会见总部及总部以外各办事处和维持和平特派团的主要官员和职工代表。除提出其他意见外，审查人员对监察员办公室的人员不足可能带来的后果表示关切，认识到指派监察员到各不同区域的重要性，并提出一些技术意见，以进一步改进办公室的日常业务（A/61/524, 第 79 至第 82 段）。

对监察员办公室进行 5 年期评估

66. 2007 年 5 月，一个独立专家小组对办公室第一个 5 年的业务进行全面评估。审查目标如下：评估办公室如何通过由一位公正和独立的人提供服务，解决工作人员与就业相关的问题；分析办公室的长处和不足；建议进行变革，力求办公室成为更有用的工具，以便解决本组织内的问题。作为审查工作的一部分和为了评估工作人员对监察员办公室的服务的认识和满意度，专家通过网上调查请工作人员以及总部、总部以外各办事处及维持和平特派团的主要官员和职工代表提出反馈意见。小组的主要结论如下：

(a) 转交给监察员的案件数量稳步增加，从 2004 年每月 35 例增加到 2007 年首 4 个月的约每月 60 例。由于案件增多，加上到外地处理案件的需要日增，

使本办公室的资源十分紧张，以致可能对新案件无法采取足够的后续行动或导致等候时间更长，这对办公室的成效可能造成不利的影响。

(b) 案件的复杂性增加。办公室刚设立的时候，处理的问题相对简单，多数是有关工作人员的待遇和福利的问题。最近，该办公室一直在处理影响整个单位的团体问题。这些工作被认为是值得欢迎和高效的。但这需要进行广泛工作和与本组织许多部门协商。迫切需要获得必要的资金，使大会核准增设的职位得到填补；

(c) 本办公室由于方便投诉和谨慎注意保密而受到赞扬。调查答卷人也赞赏本办公室，对监察员的专心投入、热心帮助和积极态度以及对来访者以礼相待给予高度评价；

(d) 已查明服务的某些方面需要改进，其中包括：就案件的后续行动进行更好的沟通；由于外地边远地点和低级别工作人员使用保密电话线或电子邮件不便，或缺乏电脑知识，应为他们提供更大的方便。只有大力加强办公室的资源，才能改进这两项服务；

(e) 还需要澄清办公室的职责，并使工作人员了解监察员无权对任何争端作出判决。监察员也不可执行可能没有落实的解决。在一些面谈中，工作人员对办公室没有解决其案件却仅指点其他帮助的来源表示失望。工作人员在一些面谈中认为，监察员在有些情况下应发挥代言人的作用，而不是履行一个公正和中立的调解人的职责。人们似乎期望监察员的表现更应该像一个典型的监察员（保护工作人员免遭侵害并公布调查结果和建议），而不是一个组织型的监察员（以隐私、保密的方式运作，为工作人员和管理层解决他们的争端提供便利）。这些概念应随着制度的成熟而逐渐消失，但工作人员的高频率轮调（尤其是维持和平特派团）表明有必要努力保持沟通；

(f) 小组注意到，自办公室设立的第一年以来，监察员与高级管理层的互动有了改变。以前注意到管理层存在一些阻力或甚至自我保护，但现在看来，监察员接触管理人员时，他（她）不再将其视为工作人员投诉的代言人，而是将其视为这样的人，即提醒主管人员有关其办公室内部可能存在的问题，并能够为解决这一问题提供一个非正式的机制；

(g) 监察员在最近提交给秘书长和大会的报告中显示其查明制度问题的能力不断得到加强，并敦促管理层采取干预措施，纠正根深蒂固的问题。这是监察员一直应履行的重要职责；在联合国系统进行大规模组织改革时这一点尤其宝贵；

(h) 小组认为，如果增加资源，办公室就可以与主要的高级管理人员、工作人员协会及联合国内部的其他办公室尤其是道德操守办公室定期举行更多的会议。这些会议是查明制度问题所必需的，以引起整个组织的注意。监察员在促进

各部门和各单位之间进行更好协调方面发挥至关重要的作用，从而确保以协调一致的方式管理问题；

(i) 小组的结论指出，尽管仍需要作出调整，但总体对办公室提供的服务是满意的。随着人们加深对办公室的认识和了解，对其服务的需求可能还会增加。不断监测办公室的能力是一个难题，以确保其能够消化和处理收到的案件的数量，并及时地采取充分的后续行动。否则，办公室的形象就有可能恶化，本来监察员可以处理的案子就可能移交给正式制度处理，带来相关的费用和耗时的处理，以致重新出现设立监察员职位之前存在的情况。

七. 重新设计内部司法制度及其对监察员办公室的影响

67. 2005 年 6 月，大会决定，秘书长应成立一个由外部独立专家组成的小组，对内部司法制度进行审查和重新设计。重新设计小组 2006 年 7 月提交给大会的报告(A/61/205)中载有各项调查结果和建议，对监察员办公室的未来产生重大的影响。

68. 除其他外，重新设计小组还指出，“监察员办公室作为一个切实可行的综合性替代性解决争议机构最富有前景”(第 39 段)，并建议监察员办公室应当加强，并且下放权力，同时秘书处及各基金和方案现有的监察员办公室应合并，以便“通过将所有工作人员有关合同争议、应享权利、行为标准(包括滥用权力和报复)、不延续或终止合同问题、升职问题以及类似的问题交给一个办公室来处理，在整个组织范围内带来连贯性和一致性”(第 48 段)。还进一步认定，这样一种综合性的非正式解决争端的制度将使“监察员就可以处于一种有利的地位监测制度问题，并提出解决的办法”(第 48 段)。还突出强调这种安排的成本效益以及对外地工作人员带来的益处。

69. 小组还提议设立监察员办公室内的调解司，配置专业的调解员为秘书处及各基金和方案提供正式的调解服务。小组还建议该办公室进一步下放权力，任命内罗毕、日内瓦、安曼/贝鲁特、曼谷、圣地亚哥/巴拿马城、亚的斯亚贝巴/约翰内斯堡以及 3 个最大的维持和平特派团的区域监察员(第 52、第 53 段)。

70. 此外，重新设计小组提议建立一种新的制度，即通过设立一个由工作人员代表、一名管理层代表以及两名优秀的外部监察员组成的联合甄选委员会，任命联合国的监察员(见 A/61/205，第 165 段)。

71. 工作人员和管理当局协调委员会 2007 年 1 月在内罗毕举行第 7 次特别会议时讨论了重新设计小组的调查结果，正式核准了有关非正式司法制度的提议。秘书长 2007 年 2 月提交给大会的《关于联合国内部司法制度重新设计小组的说明》也提到这一点，其中尤其认识到“需要有一个强有力的非正式解决争端制度，以

避免不必要、昂贵的诉讼，并促进早日解决管理人员及其工作人员之间的纠纷问题”（A/61/758，第 12 段）。

72. 大会在 2007 年 4 月 30 日第 61/261 号决议中决定“为联合国秘书处、各基金和方案统一建立一个统筹一体、权力分散的监察员办公室”（第 12 段），并请秘书长“为监察员办公室在日内瓦、维也纳和内罗毕确定三个员额”（第 13 段）。还“强调监察员需鼓励工作人员通过非正式制度解决矛盾”，并申明调解“是一个效果好、效率高的非正式内部司法制度的重要组成部分……”，大会决定正式成立调解司，设在总部联合国监察员办公室内，为联合国秘书处及各基金和方案提供正式的调解服务（第 14 至第 16 段）。

73. 作为建立一个统筹一体的监察员办公室的初步步骤，各有关办公室（联合国监察员办公室、开发署/人口基金/儿童基金会/项目厅联合监察员办公室和难民署调解员办公室）在合作探索统一做法的办法。此外，不久将来设立区域办公室的前景也促使区域一级进行密切的协作。正在利用现有资源为设立调解司采取初步步骤，直至大会第六十二届会议进一步处理供资的问题。

八. 今后的方向

74. 监察员办公室的第一个五年任期致力于建立和巩固该办公室。在这段期间，尽管资源有限，该机制已经在联合国全面运作，并得到认知和接受。

提高该办公室的能力

75. 随着工作人员对该办公室的认识，对其服务的需求也大大增加。这种需求的增加，加上外地工作人员的数量也增加，使该办公室的资源十分紧张，以致可能对新案子无法采取足够的后续行动或造成等候时间更长，这对办公室的成效可能造成不利的影响。此外，自成立以来，办公室接到的案件越来越复杂，有可能造成严重的影响。例如，尚未采取新的方法，用同样有限的资源处理多方的冲突。在内部和政府间论坛似乎建立了非正式解决冲突制度的公信力的时候，提供额外资源对于这一制度的存废和成功非常重要。额外资源是必需的，以便办公室能够进一步改进其反应的时间，特别是告知来访者有关办公室的努力以及案子处理的情况。

建立区域分支办公室

76. 随着监察员业务的扩大，应在分支办公室建立适当的机制。其中包括：

（a）采用标准作业程序，以确保各监察员办公室不论所处何地，都以同样的方式考虑来访者和提出的问题。新的分支办公室将得益于在总部取得的经验，这些程序反映了这一点。总部的上岗培训以及为各监察员办公室的工作人员提供的共同培训方案将使各种程序得到统一的执行；

(b) 需要建立明确的呈报职责。联合国监察员职权范围和就职宣誓中规定的保密、独立、中立和公正同样也适用于分支办公室的负责人及其人员；

(c) 将着手收集数据。将采用相同的数据报告分类和兼容软件来收集和储存数据。这种统一将有助于发表综合报告和了解各分支办公室的特性。在有些情况下，将案子从一个分支办公室移交到另一个分支办公室或联合国总部也许能加快解决工作人员的问题。

与各办公室合作

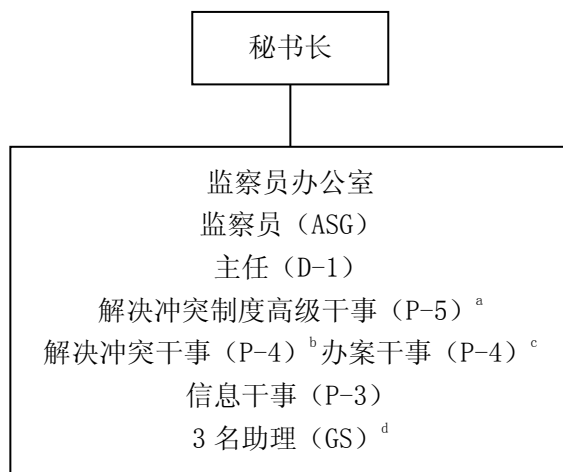
77. 要能提出有效的建议，本办公室就要依靠其他办公室的合作。工作人员协会和高级管理层的支持是最值得赞赏的。在办公室从第一任期转向可能非常艰难的时期的时候，这一支持尤其必要，因为其扩大的职责包括加强新的内部司法制度下的调解职能。与维持和平行动部的合作从围绕具体案子进行频繁（每周）的协调发展到在外勤支助部内建立协调中心，共同审查提交给监察员的所有案件。这大大加快了特派团案件的解决，应进一步探讨在其他主要办事处建立类似协调中心的可能。

澄清监察员的职责

78. 在全球进行工作人员调查中得到一个主要调查结果表明，有必要进一步澄清监察员的职责，并确保工作人员更好地了解监察员的任务。许多人仍继续期待监察员对其投诉作出裁决。办公室应在其散发的文献资料中继续突出强调监察员该做和不该做的事。办公室的网站可以编写并登载匿名个案的背景，同时准确叙述监察员在处理具体案子时所采取的各种步骤，但保护有关个人身份以及维护保密过程，以澄清任何误解。

附件一

监察员办公室 2007 年 7 月截止组织结构图



^a 正在征聘解决冲突制度高级干事 (P-5)。

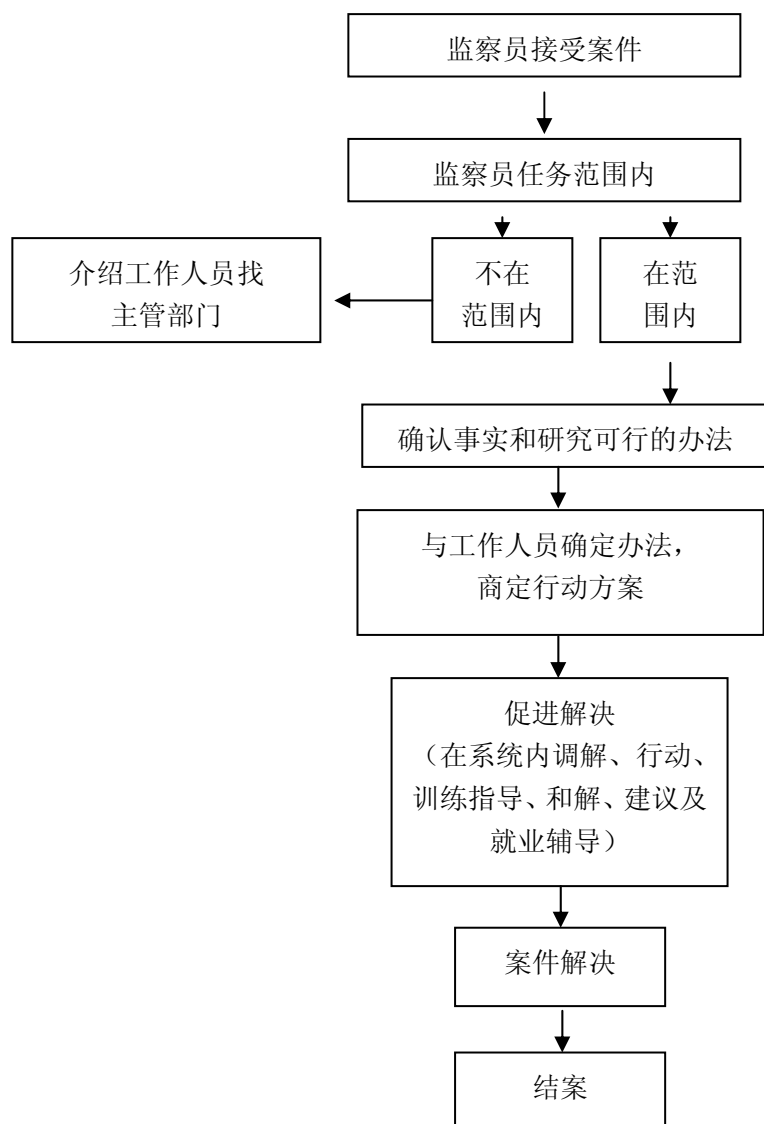
^b 按照大会第 61/261 号决议，即在监察员办公室内设立调解司，法律干事的职位由解决冲突干事替代。

^c 办案干事一职由支助账户供资。

^d 助理包括监察员私人助理 (G-6)，1 名行政助理 (G-5) 及 1 名现正在征聘的信息管理助理 (G-5)。

附件二

办案过程



资料来源：监察员办公室，2007年8月。