



第六十八届会议

暂定项目表* 项目 145

联合国内部司法

联合国监察员和调解事务办公室的活动

秘书长的报告

摘要

大会在第 [A/RES/67/241](#) 号决议中重申，以非正式途径解决冲突是内部司法系统的一个关键要素。大会强调，在发展一种对话和友好解决争议的文化过程中，应尽一切可能利用非正式系统。

本报告是介绍联合国监察员和调解事务办公室活动的第五次报告；监察员办公室负责向秘书处、各基金和方案(联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国项目事务厅及联合国促进性别平等和增强妇女权能署)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)提供以非正式途径解决冲突的服务。

本报告所载资料介绍了监察员办公室 2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在交叉领域的活动，重点是涉及秘书处的活动，包括：向工作人员提供解决争议服务、为提高在驾驭冲突及其他外联活动方面的能力所采取的举措，以及根据系统性观察结果提出的建议。详细介绍涉及各基金和方案及难民署具体活动的资料载于单独印发的年度报告。

监察员办公室感谢大会继续支持把以非正式途径解决冲突的方法作为在总部和在外地解决工作场所争议的关键第一步。监察员办公室还感谢大会支持在全系统范围内执行旨在鼓励采用非正式途径解决冲突方法和使本组织有能力有效处理冲突情况而提出的措施。

* A/68/50。



目录

	页次
一. 以非正式途径解决冲突	3
A. 工作场所冲突及其影响	3
B. 任务和工作领域	3
C. 核心实践原则	3
二. 联合国监察员和调解事务办公室工作概览	4
A. 监察员办公室的组织结构	4
B. 联合活动	5
C. 覆盖范围	5
三. 以非正式途径解决冲突：案件和趋势概览	5
A. 监察员的案件	5
B. 调解案件	8
C. 区域参与	10
四. 外联活动：建设伙伴关系以增强冲突驾驭能力和预防冲突	10
A. 增强冲突驾驭能力	11
B. 为提高对非正式途径解决冲突的认识而开展的外联活动	11
C. 伙伴关系和利益攸关方的参与	13
五. 冲突的根源：系统性问题	14
A. 确认和报告问题	14
B. 若干共有问题	15
六. 鼓励用非正式途径解决冲突	18
A. 非正式途径解决冲突的价值	18
B. 关于鼓励促进以非正式途径解决冲突方面的最新情况	20
七. 今后的工作	21

一. 以非正式途径解决冲突

A. 工作场所冲突及其影响

1. 冲突是组织内动态发展不可分割的一部分，可由组织内部的因素或外部的因素造成。冲突在本质上不一定是坏事，对于参与性治理而言，分歧往往是必不可少的。但是，未经驾驭和驾驭不善的冲突会对组织、其工作人员及该组织的服务对象造成不利影响。冲突构成的风险可能会威胁到一个组织实现其战略目标的能力。

2. 采用协作、和解及先发制人的方法来解决冲突可有助于构建各方都能接受的现实和适应不断变化的情况。此外，这种做法可有助于将冲突的不利影响降到最低并减少相关风险。

B. 任务和工作领域

3. 作为本组织内指定的非正式途径解决冲突系统，联合国监察员和调解事务办公室的任务是：向来访者提供解决争议服务、促进提高在驾驭冲突方面的能力（以下简称“冲突驾驭能力”），以及根据系统性观察结果提出建议。这些服务的基本要素归纳如下：

4. 监察员办公室通过监察员实践和调解提供解决争议服务，在解决冲突时采用基于利益的方法，以及其他类似疏通、解决问题、穿梭外交、解决冲突培训等方法。这类服务是针对个人和群体按个案提供的，在可能时采用直接和亲自接触的方式，也采用电话、视频会议和 Skype 等远程联系方法。

5. 冲突驾驭能力包括能使一个组织以建设性方式对待冲突所需的知识、技能和态度。在个人层面，这种能力涉及能营造信任和沟通氛围的认知、情感及行为技能；在团队里，这种能力能创造出一种有助于建设信任和促进协作的气氛；在组织层面，这种能力能调整任务、政策和业绩标准，从而加强以非正式途径解决冲突的重要性。监察员办公室通过设计和传播相关专题资料，以亲自接触和远程方式促进提高冲突驾驭能力。监察员办公室的外联举措旨在促进以非正式途径解决冲突，同时还旨在提高人们对非正式途径的可用性的认识。

6. 根据大会第 64/233 号决议的规定，监察员的作用是其所确认的广泛系统性问题及引起其注意的其他问题提出报告，以增进工作场所的和谐。监察员办公室会持续确认这类广泛的系统性问题，与本组织内的关键利益攸关方和伙伴协作性地交流这些问题，并根据观察结果提出建议。

C. 核心实践原则

7. 监察员办公室在执行任务和开展工作时遵循独立性、中立性、保密性和非正式性等核心原则，因为这些原则符合为组织一级监察员专业设定的国际实践标准。

独立性

8. 监察员办公室独立于其他组织实体、机关和官员并可根据需要与秘书长、各基金和方案行政主管、联合国难民事务高级专员办事处和本组织各部门高级管理人员直接沟通，可调阅除医疗记录外与案情有关的资料，并可联系本组织内请求就任何具体事项提供咨询意见、资料或看法的个人。

中立性

9. 监察员办公室作为正义和公平的倡导者，在公正执行流程时会考虑到本组织和工作人员双方的权利和义务及相关情况的公正性，并且在行动中不代表本组织内任何个人。

保密性

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

非正式性

11. 在非正式性方面，监察员办公室不为联合国或任何其他一方保留记录、不进行正式调查或代表联合国接受法律通知、无决定权，以及不做决定性结论或裁决。

二. 联合国监察员和调解事务办公室工作概览

A. 监察员办公室的组织结构

12. 联合国监察员和调解事务办公室由向各自工作人员提供服务的三个支柱组成：联合国秘书处、¹ 各基金和方案(联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国项目事务厅(项目厅)及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署))及联合国难民事务高级专员办事处(难民署)。相关工作人员由各实体自己设立和管理的专门支柱提供服务。服务对象包括：总部、总部以外各办事处、外地地点及政治特派团。

13. 为改善服务和便于联系全球工作人员，根据大会第 [A/RES/62/228](#) 号决议的规定设立了区域办公室和一个调解司。区域办公室设在以下地点：曼谷、乌干达恩德培(以前设在喀土穆)、日内瓦、金沙萨、内罗毕、圣地亚哥和维也纳。

¹ 以下将为秘书处服务的支柱简称为“监察员办公室”或“该办公室”。

B. 联合活动

14. 在本报告所述期间，监察员办公室三个支柱的持续协作性活动包括：持续和定期交流与案件内容和案件处理方法相关的最佳做法和挑战、维护一个共同的数据平台，以及拟订一份联合教育和外联宣传册。

C. 覆盖范围

15. 监察员办公室向全球工作人员提供服务，包括在总部和外地的的工作人员。外地工作人员所处的紧张环境往往会导致产生紧迫和高度敏感的问题。由区域监察员和待命调解人员名册上的调解员和监察员负责对紧急案件作出迅速反应。各基金和方案的监察员从纽约向其全球服务对象提供服务，难民署的监察员则从日内瓦提供服务。

16. 监察员办公室的工作范围不仅反映在所接到的案件的来源或数量上，而且还反映在案件的复杂性中。监察员办公室向全球各地的秘书处工作人员提供服务。编外人员不能通过监察员办公室采用非正式途径解决争议。但是，包括个体承包人和咨询师在内的编外人员仍然在不断接触监察员办公室，希望寻求补救和利用非正式途径解决争议。监察员办公室在特殊情况下并在现有资源允许的范围内提供了有限服务。涉及联合国志愿人员的案件若与维和特派团和秘书处工作人员相关，则会作为特殊情况加以处理。各基金和方案的监察员向所有合同持有人提供服务并根据相关联合国志愿人员所处工作地点的情况向其提供有限服务。

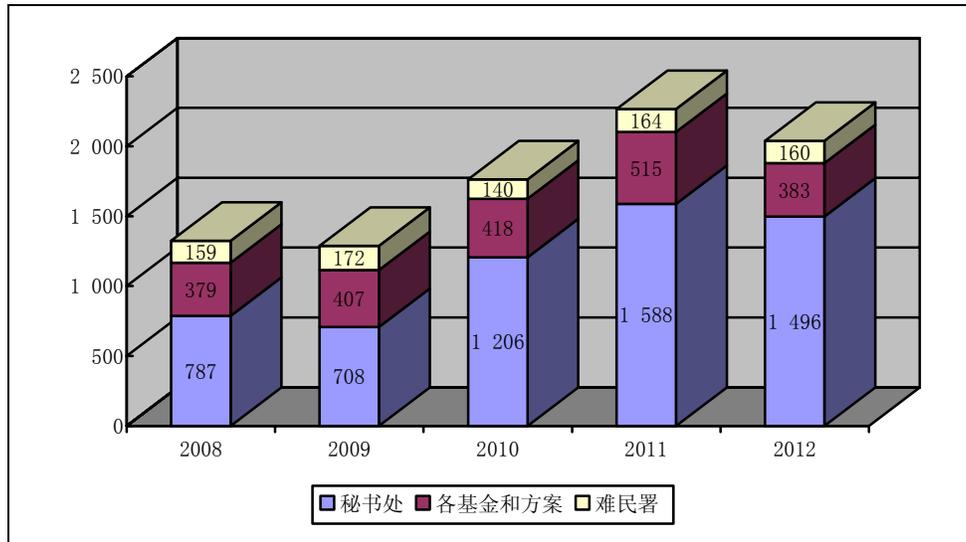
17. 正如秘书长关于联合国内部司法的报告(A/67/265和Corr. 1)附件五所述，监察员办公室认为必须向所有联合国人员，不管其合同类别如何，提供非正式解决方法，因为这类冲突可能会影响联合国工作人员和组织的生产力。如果允许秘书处编外人员利用非正式系统，就需提供额外资源并修改《监察员办公室职权范围》。

三. 以非正式途径解决冲突：案件和趋势概览

A. 监察员的案件

18. 在本报告所述期间，监察员办公室共开立了2 039宗案件，其中1 496宗来自秘书处、383宗来自各基金和方案(包括开发署、儿基会、人口基金、项目厅、妇女署)、160宗来自难民署(见图一)。构成一宗案件至少要有寻求以非正式途径解决冲突或其他援助的一名联合国工作人员向监察员办公室提交的一个工作场所问题。来访者提出的一般性和简单的询问不算案件，虽然监察员办公室会帮助所有来访者并给予适当指导。

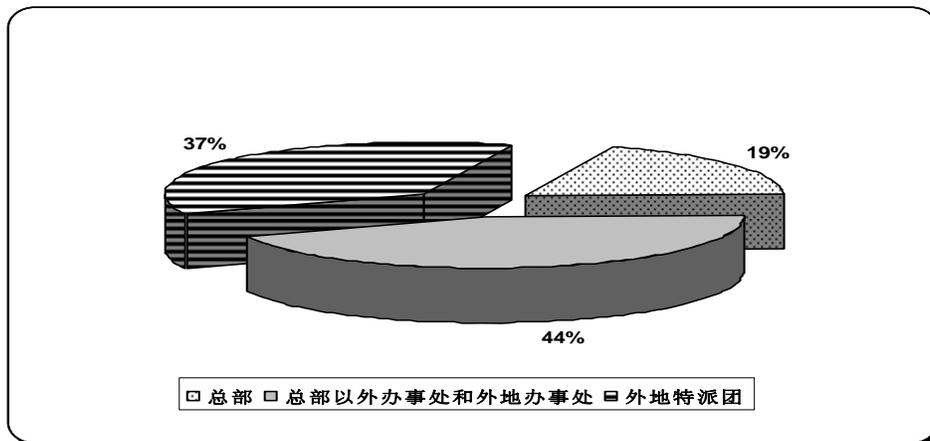
图一
联合国监察员和调解事务办公室开立的案件数



19. 自 2009 年重新设计和建立新的内部司法系统以来，监察员办公室处理的案件数从 2009 年的 1 287 宗增加到 2012 年的 2 039 宗，即增加 58%。在 2008 年至 2012 年这 5 年期间，年平均增长率为 9%。在这期间，有些年数量急剧增加，有些年则略有减少。涉及冲突情况的因素很复杂，因此很难发现或预测案件数量方面的趋势。

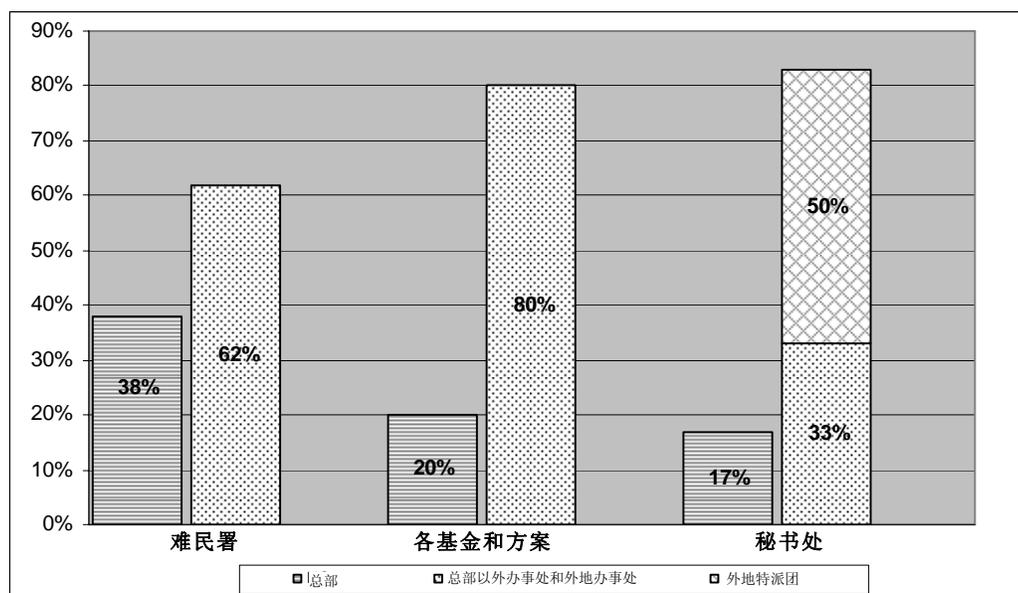
20. 2012 年，在监察员办公室处理的全部案件中，44%来自总部以外办事处、国家办事处和外地办事处；37%来自外地特派团（仅指由秘书处派出的）；19%来自总部（见图二）。

图二
联合国监察员和调解事务办公室所处理案件的地点分布情况



21. 图三反映了三个支柱所处理的来自总部、总部以外办事处/外地办事处及外地特派团的案件的分布情况。这些数字显示了案件的来源地，而不是案件的立案或处理地。

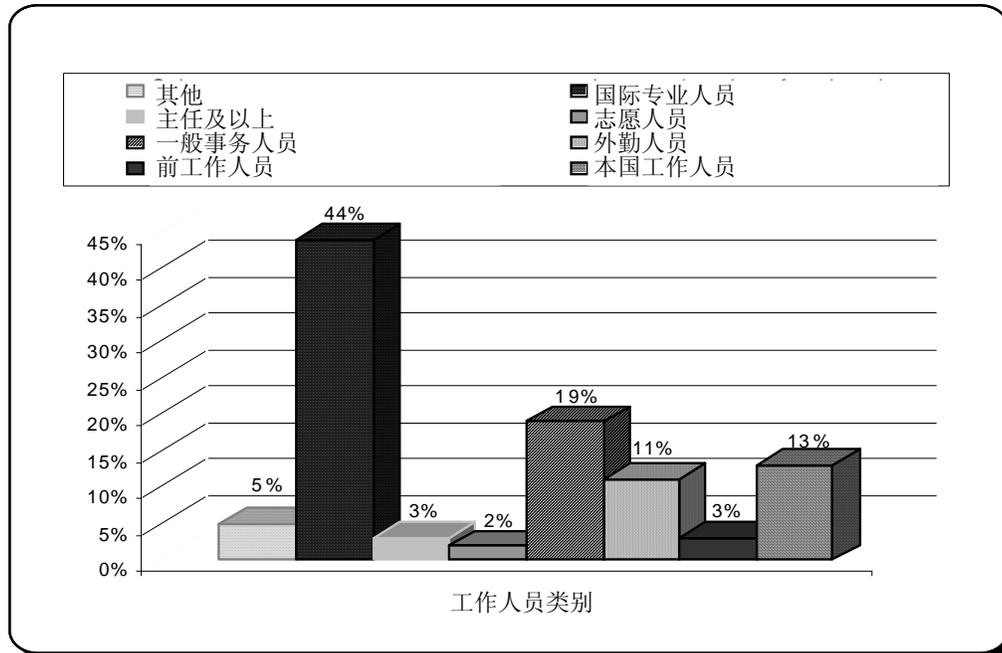
图三
三个支柱处理的案件分布情况



说明：总部包括秘书处所在地纽约、各基金和方案所在地纽约和哥本哈根及难民署所在地日内瓦和布达佩斯；总部以外办事处和外地办事处包括秘书处、各基金和方案及难民署派驻各国的办事处和外地办事处；外地特派团仅指秘书处所派特派团，包括维和特派团和政治特派团。

22. 如图四所示，在本报告所述期间，在监察员办公室所处理的全部案件中，44%来自国际专业职类工作人员。更具体地说，来自该职类工作人员的案件占总数的百分比为：秘书处为44%、难民署为61%、各基金和方案为44%。在案件总数中，19%来自总部及总部以外办事处的辅助人员（一般事务人员）、11%来自外勤人员（仅指秘书处派出的人员）、13%来自本国工作人员（包括专业和一般事务职类工作人员）。“其他”类别包括编外人员，占案件总数的5%。

图四
按职业群体分类的案件分布情况



23. 监察员办公室处理的案件往往是多方面的，涉及几个问题和次级问题。监察员办公室采用国际监察员协会设立的统一报告类别。2012年引起监察员办公室注意的大多数问题与以下类别相关：工作和职业占31%、评价关系占23%、赔偿和福利占13%。法律、法规、财务和合规问题，以及与组织领导和和管理相关的问题，在案件总数中各占8%。与服务和行政相关的问题，以及与安全、卫生、健康和实体环境相关的问题，在案件总数中各占5%。余下占总数7%的案件涉及同行和同事关系、价值观和道德操守，以及其他事项。

24. 在来自秘书处的案件总数中，与工作和职业相关的问题占31%、评价关系问题占23%、赔偿和福利问题占14%。对各基金和方案来说，工作和职业问题占34%、评价关系问题占20%、赔偿和福利问题占12%。对难民署来说，工作和职业问题占26%、评价关系问题占24%、赔偿和福利问题占9%。

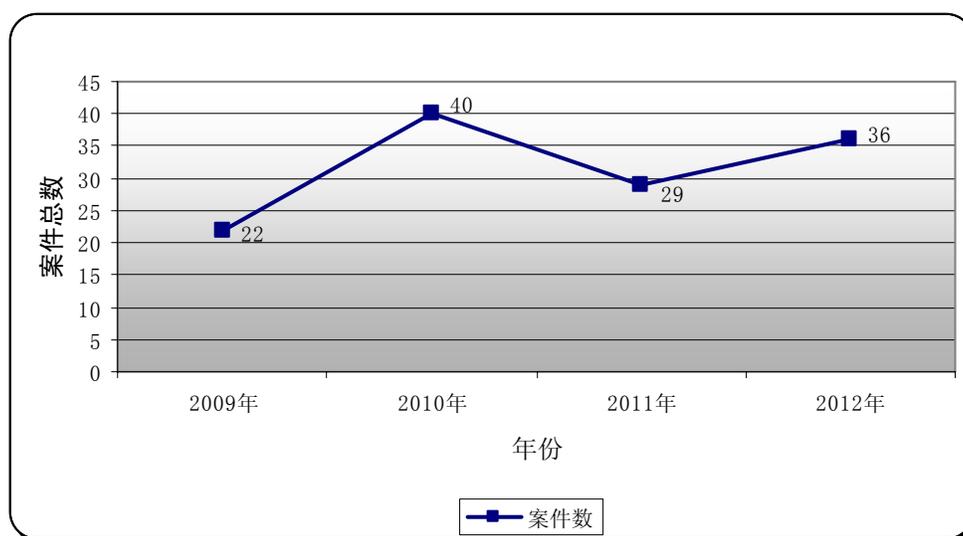
B. 调解案件

25. 在2012年期间，调解处的立案数为36宗，包括来自秘书处的30宗案件和来自各基金和方案的6宗案件，比2011年增加了24%。调解技巧是争议解决工作的一个内在组成部分，经常被监察员用于解决各种案件。在2012年期间，除了调解处所立的36宗案件外，监察员办公室继续以非正式途径调解案件作为其案件工作的组成部分。本报告第20段所述的统计总数包含了这些案件。

26. 自 2009 年设立调解处以来，立案数的年平均增长率是 13%(见图五)。由于涉及冲突情况的因素很复杂，因此很难发现可预测的案件数量趋势或找出造成案件数量变化的具体原因。

图五

2009 年至 2012 年期间开立的调解案件



27. 在 2012 年期间调解的案件总数中，个人自己提出的案件占 42%、联合国争议法庭转交的占 27%、源自监察员案件的案件占 25%、行政部门提交的占 3%。剩余的 3% 调解案件由本组织内各种来源提交。

28. 调解案件往往很复杂，可能需要进行广泛的多方谈判。调解适用于各种问题，包括人际关系和评价关系、合同状况和离职条件(这往往会带来情绪化及敏感的问题)，以及合规和纪律问题。在 2012 年期间，调解处对涉及团体和有多个当事方的案件进行了干预。

29. 保密性是监察员和调解工作的核心原则和国际既定标准。监察员办公室如果披露与通过调解达成的解决办法或与在调解中所讨论的事项或与监察员案件程序有关的任何信息，就违反了保密性，而这是调解工作标准所不允许的，最终将损害当事各方对该流程所寄予的信任和信心。只有在似乎有会造成严重危害的迫在眉睫的危险情况时，才能对这种保密性特权作出例外。

30. 调解流程的保密性，包括同意参与调解、调解过程中的讨论情况及程序结束时所达成的解决办法，对于保护来访者的身份至关重要。保密性是调解工作所提供的关键保证之一，是一项工具，可用于：鼓励使用非正式途径来解决争议、让当事方展开旨在建立共识的坦诚对话，以及实现非正式解决方法的许多裨益(包

括创造性地解决问题和在当事方中建立信任)。对与调解案件有关事项的任何披露,不管是正式披露还是非正式披露,都可能构成阻碍在本组织内鼓励采用非正式途径解决争议的障碍,从而削弱调解的价值。这样做还会损害监察员办公室在本组织内的声誉。

31. 在本报告所述期间,一个独立的外部专家小组对监察员办公室的作用和运作进行了审查。该小组的重点是,在以非正式途径解决争议过程中的保密性原则和监察员办公室数据库的可审计性。在这方面,该小组大力鼓励提供组织支助,以保护调解流程、解决办法协议和案件数据库的保密性。

C. 区域参与

32. 在 2012 年期间,监察员办公室对所处工作地点没有驻地监察员的下列组织、机构和特派团的工作人员和管理层进行了定期和不定期干预(根据请求):联合国海地稳定特派团、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国科索沃临时行政当局特派团、联合国东帝汶综合特派团、意大利布林迪西联合国后勤基地、联合国科特迪瓦行动、联合国利比亚特派团、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队),以及联合国西撒哈拉全民投票特派团。作了如下访问:联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)在南苏丹朱巴和伦拜克的偏远工作地点;非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)所在的苏丹喀土穆、法希尔和尼亚拉;联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)所在的刚果民主共和国马塔迪、卡莱米、卢本巴希、戈马、布卡武和基加利;前南斯拉夫问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭,以及联合国援助审判红色高棉。此外,还访问了以下机构的区域办事处:联合国环境规划署(环境署)、西亚经济社会委员会、非洲经济委员会(非洲经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)。

33. 进行干预采用的方法是直接亲自接触和用电话、网上媒介、视频会议及 Skype 进行远程接触。在解决冲突领域,亲自干预非常重要,因为这种方法含有为在流程中建立信任和信心所不可或缺的人的要素,并使监察员办公室成为一个更易于接近的对话场所。工作人员继续强调,必须加大监察员办公室在人员亲自存在方面的代表性,特别是在外地。在 2012 年期间,通过在总部和主要工作地点的存在及通过上文所述的对特派团访问的方式进行了亲自干预。

34. 对特派团的访问是在同特派团管理层和相关工作人员协会的磋商下进行的,经常带有多重目的,包含了解案情和解决案件、外联活动和促进提高冲突驾驭能力,以及联系利益攸关方和建立伙伴关系。

四. 外联活动: 建设伙伴关系以增强冲突驾驭能力和预防冲突

35. 监察员办公室开展外联活动的目的是要促进以非正式途径解决工作场所的关切问题。这类活动的主要侧重点是建设在驾驭冲突方面的实质性技能和强化尽

早并在尽可能低的层级解决争议这一目标。这类活动包括：发展旨在能及时和有效管理工作场所关切问题的冲突驾驭能力、提高对监察员办公室的存在及其所提供服务的价值和广度的认识，以及与利益攸关方建立工作伙伴关系。

A. 增强冲突驾驭能力

36. 监察员办公室鼓励并使工作人员能够以非正式途径解决争议，这是该办公室为发展本组织的冲突驾驭能力所作的贡献之一。冲突驾驭能力对于尽早有效解决工作场所的意见分歧、从而防止其升级成为棘手的冲突来说至关重要。在解决冲突时所采用的预防性方法不仅有助于减少对本组织的下行风险，而且还提供了把潜在的爆炸性局面变成相互谅解的局面的机会。

37. 在 2012 年期间，监察员办公室在总部组办了一系列技能发展活动，包括为一般工作人员和为外勤支助部外勤人事司等部门举办的关于驾驭冲突的互动式讲习班。在内罗毕的区域监察员在为联合国内罗毕办事处会议事务司部分工作人员举办的关于变化管理和减缓冲突的团队建设活动和在联合国人类住区规划署(人居署)举办的一些讲习班上作了介绍。在圣地亚哥的区域监察员与拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)培训科合作编写了一份关于“有效驾驭冲突”的讲稿，向司/股级单位分发。在曼谷的监察员举办了关于“如何与难缠的同事打交道”和“如何进行困难的谈话”等主题的讲习班。监察员办公室还在联合国内罗毕办事处、非洲经委会、前南斯拉夫问题国际法庭和联合国区域间犯罪和司法研究所举办了一系列关于冲突驾驭能力的试点讲习班。联合国监察员在世界粮食计划署作了关于解决冲突的主旨发言并举办了几期关于协作谈判的讲习班。

B. 为提高对非正式途径解决冲突的认识而开展的外联活动

38. 在 2012 年期间，监察员办公室外联活动的另一个重点是提高对其服务的范围和裨益的认识。因此，活动针对的是不同的受众，包括广大工作人员、高级和行政管理层，以及相关部门单位、工作人员协会和本组织内的其他团体。外联战略采用了各种媒体形式，包括：传统的人与媒体亲自互动、基于技术的媒体和印刷媒体。

39. 监察员办公室在本组织的各个业务工作地点以亲自出面或远程方式举办了介绍性会议，包括在新工作人员入职培训期间。在以下机构举办了介绍性会议：在联合国内罗毕办事处的环境署、人居署、及联合医务处和工作人员代表大会；达尔富尔混合行动；南苏丹特派团；联刚稳定团(新工作人员入职培训)；亚太经社会安保和安全科(管理层和工作人员)；拉加经委会(新工作人员入职培训)；以及秘书处和联合国系统各机构的共同就职方案。

40. 还与本组织其他相关行为体协作举办了介绍性会议，包括一些专门鼓励以非正式途径解决争议的会议。介绍性会议包括：与在内罗毕的联合国争议法庭协作举办的关于内部司法系统的讲习班；与在金沙萨的工作人员咨询股、行为和纪律

股、外勤工作人员工会、本国工作人员协会和内部审计事务办公室开展的联合协作项目；与日内瓦人力资源管理处法律股一起针对管理人员组办了几场关于内部司法特别是关于减少诉讼风险的简报会；在日内瓦为以下机构的管理人员举办内部司法简报会：人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和联合国国际减少灾害战略；以及在日内瓦工作人员发展和学习科组办的“初级专业人员辅导和发展班”上举行简报会。监察员办公室参与了行为和纪律股在外地和总部举行的讲习班和联合国秘书处人力资源网 2012 年 6 月 4 日至 8 日在纽约举行的题为“建立一支全球性、充满活力和适应能力强的工作人员队伍”的会议。

41. 在本报告所述期间，监察员办公室通过以下方式鼓励利用非正式系统解决工作场所的争议：在联合国内罗毕办事处全体会议上及在日内瓦和金沙萨的会议管理司的会议上作演讲，以及与广泛的利益攸关方举行介绍性会议和持续不断的会议。与下列机构各部门的高级管理层举行了会议：非洲经委会、欧洲经济委员会(欧洲经委会)、南苏丹特派团、达尔富尔混合行动、人道主义事务协调厅、国际移民组织、在乌干达恩德培的区域服务中心、联刚稳定团、环境署、人权高专办、毒品和犯罪问题办公室、联合国内罗毕办事处、拉加经委会和亚太经社会。

42. 为纪念在 2002 年建立的监察员办公室成立 10 周年，瑞典常驻联合国代表团主办了以“想象力和忠诚：在建设机构过程中的调解”为主题的专家小组讨论会，之后在纽约举办了一次纪念活动。一些区域办事处也举办了活动。

43. 监察员办公室的网站仍然是用于联系工作人员和分享与解决冲突服务有关的信息材料的一个重要工具。在 2012 年期间，对网站的月平均访问次数是 2 500 次，而 2011 年期间的月平均访问次数是 2 100 次，即增加了 13%。

44. 监察员办公室为促进自己在网上的知名度和持续存在采取了各种举措，具体有：在外地局部互联网网站和 i-Seek(包括在联塞部队的通讯《蓝色贝雷帽》)上登载文章和采访记录、在日内瓦当地通讯 UN Special 上发表采访记录，以及在 i-Seek 上发表就个人问责制问题对监察员的采访，这是管理事务部就问责制问题所采取的举措的组成部分。

45. 监察员办公室为秘书处、各基金和方案及难民署编写了一个联合小册子。这些小册子连同联合设计的海报得到广泛散发，并安放在秘书处总部和外地业务地点的重要位置上。此外，在为纪念秘书处设立监察员职能十周年而开展的活动期间编写并分发了一份纪念册(见上文第 42 段)。作为监察员办公室外联战略的组成部分，会经常采用发放实况报道和传单的方法，包括就如何展开困难的对话、建设性地传达和接收反馈意见及道歉的价值等主题的传单，以促进提高冲突驾驭能力。

C. 伙伴关系和利益攸关方的参与

46. 在本报告所述期间，联合国监察员通过参加高级主管业绩委员会的会议、管理委员会的会议和 2012 年在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的工作人员和管理当局协商委员会会议，继续与利益攸关方高层保持接触。

47. 通过参加高级别会议，使联合国监察员能够在战略层面上与高级管理人员直接接触。这类接触对于交流监察员办公室在工作过程中提出的观察结果及建议和理解行政部门及高级管理层所面临的与此相关的挑战来说必不可少。

48. 在 2012 年期间，联合国监察员继续可直接面见秘书长、常务副秘书长和办公厅主任，以讨论用于发展冲突驾驭能力的措施和促进本组织采用非正式解决方法等问题。

49. 此外，与总部和外地管理层和工作人员代表会晤的做法已成为监察员办公室塑造伙伴关系的一个有机组成部分。在 2012 年期间，监察员与下列机构的管理和行政部门举行了会议：环境署；人居署；非洲经委会；联合国内罗毕办事处；卢旺达问题国际刑事法庭；国际贸易中心(国贸中心)；道德操守办公室；贸发会议；人权高专办；联合国国际减少灾害战略；联合国日内瓦办事处和欧洲经委会；达尔富尔混合行动、南苏丹特派团和联合国阿卜耶伊临时安全部队的特派团管理层；以及亚太经社会组织发展和人员配置股。与下列机构的工作人员代表举行了会议：国贸中心和有区域监察员的工作地点；在达尔富尔混合行动、南苏丹特派团和联刚稳定团的本国工作人员协会；在联刚稳定团和恩德培支助基地的外勤工作人员工会。在参加 2012 年 6 月在阿鲁沙举行的工作人员和管理当局协商委员会会议期间，监察员办公室提议协助发展和交付面向工作人员代表的驾驭冲突培训模块。据此，在前南斯拉夫问题国际法庭工作人员代表的合作下，在荷兰海牙展开了一个试点项目。

50. 在 2012 年期间，调解处参加了在内罗毕举行的联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官全体会议。

人力资源管理厅：工作人员发展

51. 监察员办公室继续协助人力资源管理厅开展与调解、谈判和以非正式途径解决冲突有关的培训活动。

人力资源管理厅：医务司

52. 监察员办公室和医务司已经认识到两个实体之间除了共同参与解决一些个案外还有加强协作的潜力。

53. 冲突必然带来压力，对压力管理不善就会影响工作人员的健康和福祉。监察员办公室在认识到这一点之后就寻求得到工作人员顾问的协作。在 2012 年期间，

监察员办公室同医务司讨论了为帮助联合国系统各机构应对与健康 and 福祉相关问题而建立一个工作组的问题，并为促进提出能形成这方面提议的试点倡议而采取了联合举措。

外勤支助部：外勤人事司

54. 监察员办公室继续保持与外勤人事司的持续互动，因为来自外地行动的案件数量很大。月度会议包括讨论关于特派团缩编过程中的程序公正和沟通方面的反馈意见。外勤支助部的讲习班和沟通材料已吸收了这类反馈意见。

工作人员法律援助办公室

55. 联合国监察员和调解事务办公室继续就需要法律咨询的案件和一些在总部和外地以非正式途径解决的事项与工作人员法律援助办公室合作。向工作人员法律援助办公室转交案件这一选项为有兴趣探讨非正式解决方法但需要了解相关案件的法律框架的工作人员提供了一个有用的步骤。由于监察员办公室不提供法律咨询，从工作人员法律援助办公室获得独立和保密法律咨询意见的做法可协助工作人员作出决策。工作人员法律援助办公室的法律干事在其客户同意的情况下参与调解程序会特别有帮助。

外部伙伴关系

56. 要在一个复杂和不断变化的环境中发挥协同作用和协调做法就必须与范围广泛的联合国系统内的各个组织建立伙伴关系。为此，监察员办公室与联合国及相关国际组织的监察员和调解员同行进行接触。联合国监察员是联合国及相关国际组织小组的常任主席。2012年1月，在拉加经委会和联合国监察员和调解事务办公室驻圣地亚哥区域办事处的主持下在圣地亚哥举行了该小组监察员和调解员第十次年会。出席会议的有来自下列机构的监察员：秘书处、各基金和方案及难民署；世界粮食规划署；国际劳工组织；国际民用航空组织；世界银行集团；国际货币基金组织；泛美卫生组织；以及非洲开发银行。

57. 监察员办公室调解处继续与世界银行合作，维持待命国际调解人员名册，以支持区域监察员为在下列地区工作的工作人员提供服务：拉丁美洲和加勒比、非洲、中东和北非、欧洲和中亚、南亚和东亚，以及太平洋地区。在2012年期间，监察员办公室与世界银行合作，为待命调解人员名册上的候选人开设培训班，以提高对在联合国环境下的调解实践的认识。

五. 冲突的根源：系统性问题

A. 确认和报告问题

58. 大会在第67/241号决议第26段中对联合国监察员和调解事务办公室就解决系统性问题提出的建议表示欢迎。

59. 系统性问题的特质就是，这类问题的存在不是由所涉及的个人造成的。引起冲突的问题有更深的根源或来自本组织内现有的差距，例如在本组织的政策、程序、做法和结构中发现的问题，这些都会影响组织文化。

60. 工作人员提出的案件和问题为确认系统性问题提供了信息；在与冲突当事方的互动过程中、与利益攸关方的持续对话中和在直接观察中确认了问题。在讨论中，监察员办公室保证了对来访者的保密性。

B. 若干共有问题

61. 本报告提供关于业绩管理问题、调查及纪律程序的最新资料，同时把后者置于范围更为广泛的行为管理的背景之下。本报告还涉及本组织应对应公负伤的工作人员和部分体检合格的工作人员的工作问题。监察员办公室认识到本组织在持续努力解决这些问题，并希望本报告能有助于继续作出组织努力，以加以改进。

业绩管理：最新资料

62. 在关于联合国监察员和调解事务办公室活动的前一个报告(A/67/172)中，秘书长讨论了涉及所有工作人员和管理人员的业绩管理问题。工作人员在业绩管理方面的关切问题包括：缺乏管理指导和缺乏对努力的了解、对流程的双向参与不足，以及认为在评价工作中有滥用和不公正情况。管理人员指出的关切问题包括，在向主管提供公开和诚实的反馈意见方面未提供足够的结构和程序支持。

持续努力和机会

63. 监察员办公室继续向工作人员和管理层代表了解业绩管理对工作场所冲突的影响问题。监察员办公室向相关高级官员作了向上反馈、继续联系人力资源管理局，以及参加管理人员论坛、高级主管业绩委员会会议和人力资源网会议。

64. 监察员办公室为一般工作人员及外勤支助部这样的实体举办了互动式讲习班，在高级领导人就职培训班上作关于内部司法系统背景下业绩管理和冲突之间的联系问题的发言，以及为本组织的培训模块提供意见，以期有效解决与业绩管理相关的冲突。监察员办公室联系了管理事务部，为编写针对管理人员的业绩管理经验教训指南作出了贡献。

65. 监察员办公室认识到人力资源管理厅在业绩管理方面作出了巨大努力，包括持续增强在该领域的可用工具。监察员办公室注意到，虽然业绩管理是管理人员和工作人员的共同责任，但调子往往是在最高层定的。

66. 为此，监察员办公室欢迎为高级领导人举办新的入门课程，并认为这一举措有可能加强管理文化。监察员办公室还表示注意到经订正的高级主管业绩委员会职权范围(见 ST/SGB/2013/2, 第 1.1(d)段)，其中规定每年对业绩管理和发展体系进行审查。这一做法有可能使业绩管理问题在最高层级得到系统性解决。

调查和纪律案件：最新资料

67. 监察员办公室在秘书长的前几次报告中提出了调查和纪律案件问题。² 尽管本组织作出的努力得到认可，但就每一个值得调查的正式投诉是否能迅速展开调查似乎仍然是一项挑战。工作人员和管理人员都向监察员办公室提出了在这方面的关切。

持续努力和机会

68. 除了为改进调查流程作出持续努力外，现在也有机会在行为管理这一范围更为广泛的背景下来审视对不当行为的指控。相关框架提出了一个范围更为广泛的系统性方法，以促进相互尊重的工作场所行为。

69. 在 2012 年期间，监察员办公室同总部和外地的行为和纪律部门开展了合作。监察员办公室发现，许多指称的骚扰、滥用职权或歧视案件本来可以得益于早期和非正式解决方法的，从而可避免升级至正式调查途径。

70. 监察员办公室还发现，框定问题的做法和害怕报复是阻碍非正式解决的潜在障碍。

71. 框定一个问题的方式决定了处理该问题的途径和方式。同事、管理人员和其他“第一反应者”往往影响了对问题的框定，特别是在冲突的早期阶段(见 A/67/172, 第 120 和第 121 段)。框定问题与生硬粗暴或粗鲁有关，因为骚扰或滥用职权可能会对处理这些问题的方式产生影响。

72. 监察员办公室在与利益攸关方打交道时观察到某种持续存在的观念，即只有在出现正式投诉时管理层才应或才能介入。事实上，管理层在发现冲突时迅速采取行动或尽早提交相关第三方的做法可避免冲突升级至正式调查。现在有机会让各个层级逐步了解工作人员和管理层在早期和非正式解决方法方面的作用，并将讨论惩罚性行动的氛围转化为促进以对话为导向的工作氛围。

73. 监察员办公室经常接触到愿意在保密情况下讨论与不尊重、沟通不畅或生硬粗暴行为有关的问题的工作人员，但他们不愿意让监察员来处理这些问题，说是害怕报复；这表明，这也许是阻碍工作人员寻求非正式解决方法的一个因素，从而使问题升级至正式流程。

74. 管理人员现在可表示他们支持以非正式途径解决冲突，鼓励其工作人员尽早寻求中立的第三方援助和同监察员办公室进行建设性接触。行政部门现在可澄清，不会容忍对想从本组织提供的任何支持部门(包括监察员办公室)那里寻求援助的工作人员进行报复。

² 见 A/64/314, 第 72 和第 73 段; A/65/303, 第 83 段; A/66/224, 第 82 和第 83 段; 以及 A/67/172, 第 140 至第 146 段。

因公受伤和患病

75. 在 2012 年期间，监察员办公室还处理了以因公受伤和患病为由提出的索偿案件。这类案件涉及到如下这类问题：本组织为处理就享受为减少工作能力的损失而设计的应享权利提出的请求所花费的时间，或特别医疗开支和保险索赔。³ 在与相关利益攸关方合作的过程中可以看出，各部门和各工作地点为证实和批准某项索偿申请所必须采取的各种步骤使该体系从结构上就易于拖延。此外，协调人只限于履行各自部门规定的责任，而为处理索偿申请所需的整体要求则得不到协调。看起来，维和行动的范围扩大了，这类性质的案件数量也随之增多了，但却没有反映在总部的索偿事项咨询委员会的组成和医务处提供所需的专家意见的能力上。

持续努力和机会

76. 监察员办公室一直就这个问题与利益攸关方开展合作，包括外勤支助部、管理事务部和人力资源管理厅应急支助小组。在某些情况下，在征得工作人员的同意后，就与所有有关利益攸关方举行案情会议；这种做法证明是一种符合有关个人和本组织利益的协作式工作方法。根据与各部门磋商的结果，仍在持续开展与培训、提高认识及拟订准则和核对表相关的工作。

77. 从事务性地处理福利申请转变为更具包容性地关注受伤或患病的工作人员，这种转变意味着采用了关爱的做法。⁴ 此外，这种做法可降低争议升级为必须进入正式途径(包括诉讼)的可能性，而进入正式途径则可能造成相当大的法律、声誉和财务后果。人们的理解是，在涉及本组织的财务时必须要有制衡。但这类制衡需要得到适当的资助，否则的话，在控制超支的同时会在其他地方产生费用。某项经过多年审议的索偿案给本组织带来的行政费用和法律风险很可能会超过本来更为迅速地处理该案所需的费用和 risk。

病假、无能力履行职责/只具有履行职责的部分能力

78. 监察员办公室接待了提出病假、因健康原因无能力履行职责或只具有履行职责的部分能力，以及部分体检合格等问题的来访者。出现的系统性问题是，各种要素是如何结合在一起和在整个系统里是如何得到协调的。就这些问题本身而言，单个的要素似乎并不是问题；粗略一看，这些问题以病假或残疾退休金的方式就可解决。

79. 例如，部分体检合格，即使这可能是最适当的医疗结论，但却很难让系统将其转化为某种适当的行政行动。例如在医学专家看来，在特派团发生的某个创伤性事件可能使某个工作人员因心理健康原因而无法在同一地点工作。但是，可能

³ 相互关联的问题涉及以因公受伤或患病为由提出的赔偿、残疾退休金、保险索赔和离职后医疗保险。

⁴ 可将这种方法与在职业安全和健康政策框架内的返回工作岗位政策的发展联系在一起。见秘书长的说明(A/67/337/Add. 1)，其中转递了他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合国系统的病假管理的意见。

并不存在阻碍该工作人员在另一地点履行类似职能的障碍。如果其他地方有合适的职位，而该工作人员又能在甄选过程中进行适当竞争，那么就不会存在什么问题。但是，如果安置该工作人员可能会侵害被考虑接替该职位的其他工作人员的权利时，那么在那位体检部分合格的工作人员的身份、权利和社会保障方面就会出现漏洞，因为该工作人员因健康原因已不能承担原先指派的任务。在这种情况下，该工作人员由于部分体检合格，因此不仅不再能履行原先的职责，并且在用完病假权利后还不能领取残疾退休金。

80. 此外，还不清楚应该或可能要求本组织作出哪些努力来应对这种情况。

81. 鉴于目前一直在深入讨论病假管理问题(见 A/67/337)，因此可借机审查工作氛围和冲突情况对与缺勤和病假相关压力的影响问题。

持续努力和机会

82. 监察员办公室与利益攸关方就医疗意见和由此产生的行政后果之间的联系问题进行了协作。解决缺失的环节问题可为简化流程和提高效率提供短期机会，同时又能向受影响的工作人员提供支助。一个更长期的机会就是发展一项能使工作人员和本组织都受益的返回工作岗位政策。⁵

照顾残疾人

83. 监察员办公室处理了一些工作人员希望继续工作但其工作能力已发生变化的案件。在缺乏关于何为合理照顾的组织一级的导则的情况下，这类案件是在个案基础上经谈判或调解解决的。

持续能力和机会

84. 监察员办公室认识到正在作出努力，以发布一个关于向残疾人提供无障碍环境包括合理便利的框架。可借此机会向管理人员提供相关导则，说明为照顾残疾工作人员的需求可合理地期望本组织作出哪些努力。这种做法可显示本组织作为雇主所具有的包容性，并确保公平对待性质类似的案件。

六. 鼓励用非正式途径解决冲突

A. 以非正式途径解决冲突的价值

85. 在 2012 年期间，使用了监察员办公室服务的工作人员占全体工作人员总数的 2.5%，具体是：秘书处 3.2%、各基金和方案 1.3%、难民署 1.6%。⁶

⁵ A/337/Add.1 号文件载有关于设计和实施返回工作岗位政策的建议。该建议得到联合国系统各组织的支持。

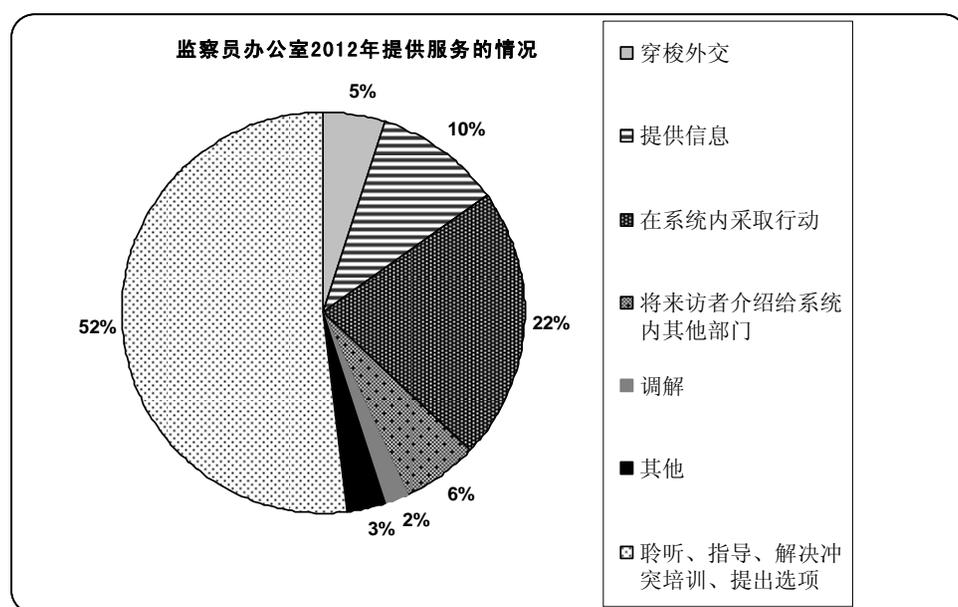
⁶ 这些估计数是根据 A/67/329 号文件所载资料作出的。秘书处、各基金和方案及难民署的工作人员总数估计为 74 154 人。

86. 接受采用非正式解决途径的案件数并不能说明本组织遭遇冲突影响和风险的全面情况，而即使是一个单一的冲突，若未驾驭好也可能造成深远影响；案件数也不能说明本组织内冲突的普遍性程度，因为这种普遍性往往因为某些原因（包括害怕报复、沟通中断、文化因素和不信任）被掩盖了，不易评估。

87. 被掩盖住的冲突可能会侵蚀工作环境，导致士气低落和工作动力不足，带来健康、缺勤、出工不出力、损害关系等问题，从而影响工作产出。在这方面，及时解决的做法可产生恢复性收益。监察员办公室通过外联和详细调查，促进提高了冲突驾驭能力，使工作人员能够有效应对关切问题并鼓励本组织的工作人员提出各种关切问题。

88. 必须指出，对于工作人员面临的许多关切问题和困境目前可能并没有适用的规则、条例、既定程序或具体行政行动；这就是说，无法用正式途径来解决这类问题。一般而言，尤其是对这类案件来说，监察员办公室将继续提供一个让工作人员可用于解决任何关切问题的途径。

89. 监察员办公室在处理各种关切问题时采用了许多有用的方法，包括聆听、共鸣、同情、摸清破坏性情绪和培育积极情绪以及鼓励对话和沟通，这些方法产生的价值很难量化。客户的反馈可证明这类服务的价值，例如：“我无法用言语表达我对我们这一系统有像你们这样的机构而感到的庆幸之情”、“我释然了，因为现在我们可以翻过这一页了；我可以专注于我的新任务而不必再在这件事情上花费任何心力了”、“感谢你花费时间见我并聆听我的关切。我谢谢你很有耐心地接待我”、“你提出的让我同主管讨论的建议非常有用，也非常成功”。图六反映了监察员办公室 2012 年提供服务的情况。



90. 非正式途径解决方法是一种参与性解决方法，允许各冲突当事方发表意见、派出代表并对影响自身的流程和决定具有高度控制权。因此，以非正式途径解决方法达成的解决办法和协议的有效性持续很长，往往能防止问题升级，包括升级至诉讼。以非正式途径解决争议的做法可避免设定程序，同时还提供了以创造性方式解决工作场所问题的机会。

91. 监察员办公室指出，仅以定量方式评价其贡献和过度强调其在减少诉讼方面作用的做法是组织层面的障碍，可能会阻碍非正式解决途径的进展。采取促进向对话文化转向的举措可有助于使人们看到以非正式途径解决冲突的其他好处。

92. 以非正式途径解决争议的做法是本组织问责制框架的一个关键组成部分。监察员办公室在履行任务的同时发挥了在机构问责制和个人问责制方面的作用。正如联合检查组关于联合国系统问责制框架的报告(A/66/710)所述，是否能利用本组织内部独立的正式和非正式申诉程序，除其他外，对于严格的问责制是至关重要的，并且是衡量问责制体系是否有效的基准之一。监察员办公室在现有资源范围内向所有工作人员提供了亲自接触服务的机会。出于资源方面的考虑，监察员办公室也经常利用远程手段(例如电子邮件、电话、视频会议和 Skype)。联合检查组在其报告中指出，由于冲突情况涉及的信息的保密性和私密性，最好向工作人员提供亲自接触服务(同上，第 128 至第 130 段和第 135 段)。

B. 关于鼓励促进以非正式途径解决冲突方面的最新情况

93. 大会在第 67/241 号决议第 22 和第 24 段中强调，应尽一切可能利用非正式系统以避免无必要的诉讼，并请秘书长提出新的措施以鼓励利用非正式途径解决争议。

94. 秘书长在关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告(A/65/303)中提出了几项用于鼓励利用非正式途径解决冲突的措施，包括：提高对非正式解决方法的价值认识、建设冲突驾驭能力、向外地工作人员提供更多亲自接触服务的机会，以及提供各种能使本组织受益的服务。

95. 除了以上建议外，监察员办公室还强调需要得到本组织高级管理层和工作人员代表的支持，以使这些建议变成具体行动。监察员办公室认识到并重视本组织(包括其高级管理层和工作人员代表，以及其他组织单位)随后为促进尽早解决争议所作出的努力。监察员办公室特别要感谢常务副秘书长和主管管理事务副秘书长发布指令，要求管理人员对监察员办公室所提要求作出反应；并感谢办公厅主任支持让监察员办公室参加管理委员会和高级主管业绩委员会的会议。监察员办公室重申必须参与本组织管理层和工作人员的协作性努力，因为这是用于促进建立一种对话和友好解决争议的文化的典型手段。

96. 正如前几次关于其活动的报告(A/66/224 和 A/67/172)所述，监察员办公室还在这些领域独自或与本组织内的伙伴和利益攸关方协作作出了努力。如本报告

第 38 至第 45 段所示，监察员办公室在本报告所述期间继续在提高对非正式解决方法的价值认识，并把发展冲突驾驭能力作为标准做法。监察员办公室继续以通过联系利益攸关方的方式提供关于系统性问题的反馈意见，并战略性地进行亲自接触干预，以用最具实效和效率的方法来防止冲突升级和减少与此相关的风险。

七. 今后的工作

冲突驾驭能力

97. 监察员办公室认识到本组织在发展冲突驾驭能力方面所作的努力并将在今后继续请求作出这类努力。在未来几年里，监察员办公室将继续侧重于发展冲突驾驭能力这一领域。

政治特派团

98. 正如秘书长在前几次报告(A/67/172 和 A/66/224)中所指出的，监察员办公室认识到，政治特派团的工作人员需要得到更多的亲自接触、以非正式途径解决冲突的机会。大会在第 66/237 号决议中强调，必须确保所有工作人员都能利用新的内部司法体系，不管其工作地点在哪里。监察员在访问特派团时所作的观察结论反映出，确实需要加大在外地的亲自接触干预力度。监察员办公室指出，可用于覆盖政治特派团工作人员的资源有限，构成了向外地交付有效服务的障碍。

向在艰苦工作地点的工作人员提供支持

99. 监察员办公室认识到，工作人员和管理层需要找到双方都能接受的解决办法，以解决持续存在的工作人员长期在艰苦工作地点服务的问题，并愿意促进这一进程。监察员办公室注意到在艰苦工作地点的工作人员面临的挑战，以及这类挑战对一些长时间在那里服务的工作人员的健康和福祉特别是对心理健康造成的不利影响。

组织变革和改革

100. 在未来几年里，监察员办公室将继续支持工作人员和管理层迎接并管理改革和变革及与此相关的后果。一些新的和持续进行的举措，包括“团结”项目、实施国际公共部门会计准则和性别平等主流化，将要求人们适应迅速变化的环境。在这方面，监察员办公室愿意随时向联合国工作人员和管理人员提供支持。