联合国 A/69/126

大 会

Distr.: General
15 July 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

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

本报告是介绍联合国监察员和调解事务办公室活动的第六份报告；监察员办公室为秘书处、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、联合国项目事务厅以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公署的工作人员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 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间开展的活动。报告侧重于秘书处的具体活动，包括向工作人员提供争议解决服务、外联活动和为提高工作人员和管理人员驾驭冲突的能力而提出的倡议，以及对系统性问题的意见。有关介绍各基金和方案及难民署具体活动的详细资料见单独的年度报告，可到各实体的内联网网页里查找。

* A/69/100。

14-57136 (C) 300714 300714

请回收

一. 以非正式途径解决冲突

A. 工作场所冲突及其影响

1. 在所有生活领域里都存在冲突，包括在组织里。争议和分歧可以促进各组织学习和发展，但也可能带来风险，并有可能削弱有成效的工作关系。如果不有效加以解决，工作场所冲突可能会不利于实现组织的战略目标。

2. 在联合国这样一个以促进和平关系和协调国家间行动基本原则为基础创立的组织里，[1] 解决工作场所冲突应该是一个自然过程。通过非正式手段解决争议、促进协作和相互尊重的文化、发展管理人员和工作人员在处理冲突和理解争议为何发生方面的能力，这些都是可用于减轻工作场所冲突所带来的风险的方法。培养和谐工作环境的其中一个内容就是，发展能促进就及时和预防性措施进行建设性对话的能力，以尽量减少冲突的消极影响。

B. 联合国监察员和调解事务办公室的任务

3. 联合国监察员和调解事务办公室提供保密和公正的协助，以解决各种工作场所问题和争议。监察员办公室向全球各总部工作地点和偏远外地地点的工作人员提供服务，包括联合国开展外勤业务的地点。办案干事通常遇到的问题是与续签合同、公平待遇、工作人员甄选、歧视、采取纪律措施、人际关系问题或工作人员觉得自己遭到不公正待遇的情况相关的争议。此外，办案干事一直在确认会引起冲突的系统性问题并提请本组织管理层注意。

4. 监察员办公室越来越关注的一个问题是发展相关知识、态度和技能，以使雇员能建设性地处理冲突情况，换言之，就是发展“冲突驾驭能力”(详情请见A/68/158，第 5 段)。监察员办公室以举办专题介绍会和讲习班、提出技能建设倡议和持续保持同各利益攸关方的联系的方式帮助发展冲突驾驭能力。这些内容已列入旨在提高对监察员办公室提供的服务和对以非正式途径解决冲突的好处的认识而开展的外联活动中。

5. 这些范围广泛的工作领域是相互联系和相互依存的。在与来访者互动过程中发现的问题往往会为确认系统性差距提供手段，为设计范围更为广泛的冲突驾驭能力和预防性倡议提供信息，同时还有助于发展冲突处理能力。此外，监察员办公室的工作内容列入了所有办案干事的核心责任内，从而确保以综合和包容的方式解决冲突，以及确保以最佳和有效的方式利用监察员办公室资源。

[1] 《联合国宪章》，第一条第四款。

C. 核心实践原则

6. 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

7. 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公署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；以及可就任何具体事项向本组织的个人征求意见、信息或看法。

中立性

8. 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

9. 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

10. 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

11. 监察员办公室为下列实体的工作人员提供服务：秘书处；各基金和方案，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(儿基会)、联合国项目事务厅(项目厅)以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)；和难民署。监察员办公室下设由各实体自己设立和管理的三个支柱部门负责向相关工作人员提供服务。

12. 根据大会第 62/228 号决议的规定，监察员办公室总部设在纽约，下设七个区域办公室和一个调解事务处。区域办公室设在以下地点：曼谷、恩德培(乌干达)、日内瓦、金沙萨、内罗毕、圣地亚哥和维也纳。每个办公室由一名专职区域监察员主管。各基金和方案及难民署的监察员分别从纽约和日内瓦向各自的全球服务对象提供服务。

13. 监察员办公室的工作人员继续定期开展协作，协调做法。知识共享是监察员办公室各支柱间进行协作的一个重要形式。定期参加案件和实践参数的讨论有助于相互学习和确保保留机构知识。在本报告所述期间，监察员办公室工作人员定期分析案情，共用一个数据平台和网站，开展调解工作协作，以及编写教育和外联合用小册子。此外，在纽约举行了一次包括技能发展内容的全球工作队会议。

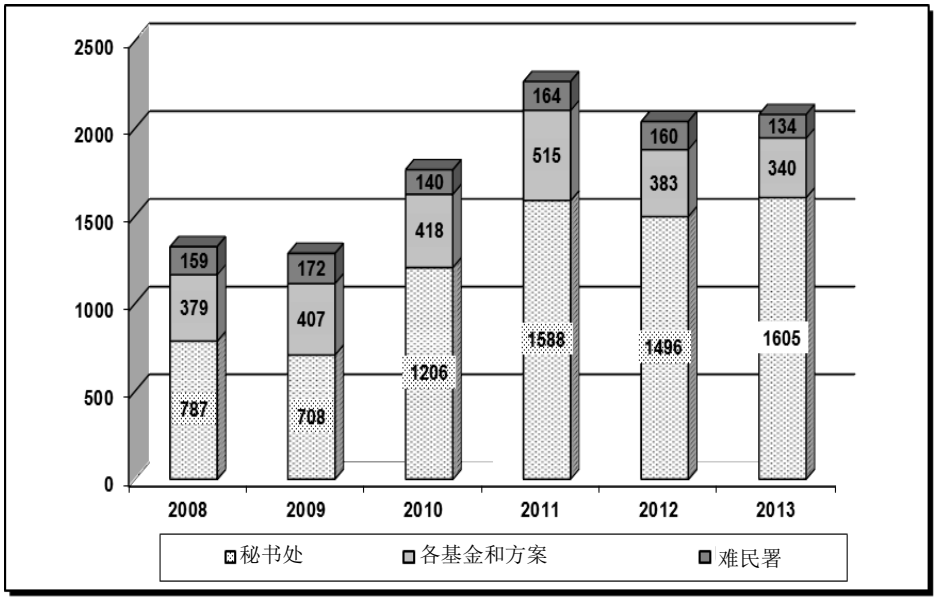
三. 以非正式途径解决冲突：案件和趋势概览

A. 监察员的案件

14. 监察员办公室在 2013 年立案 2 079 个，比上年增加 2%。在这些案件中，1 605 个来自秘书处、340 个来自各基金和方案、134 个来自难民署。在 2009 年设立现行内部司法系统后，案件数在前三年一直增加，然后在 2012 年和 2013 年保持同样水平(见图一)。在同一期间，秘书处涉及外地特派团工作人员案件的百分比逐年持续增加(见图二)。

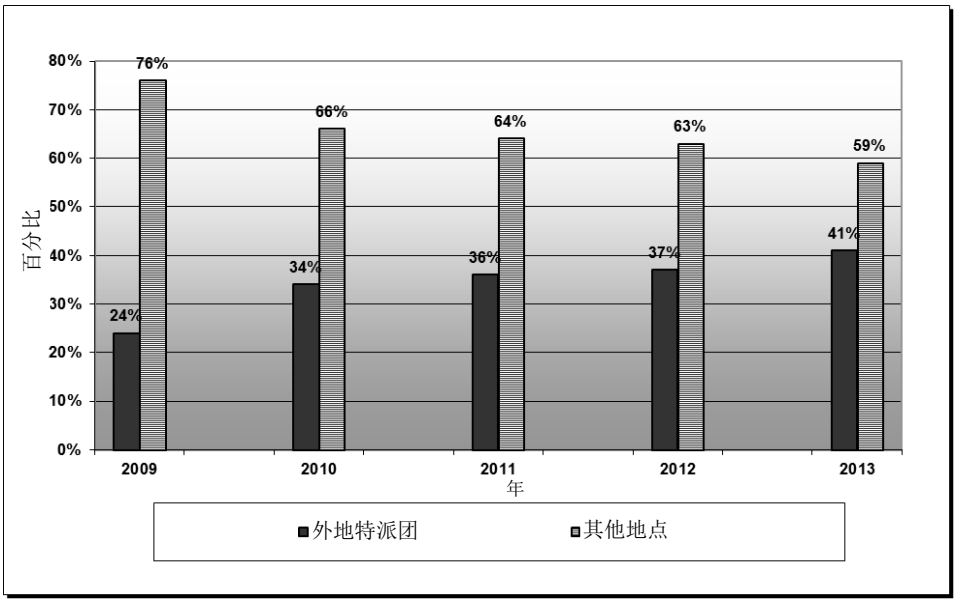
图一

2008-2013 年监察员办公室立案数



图二

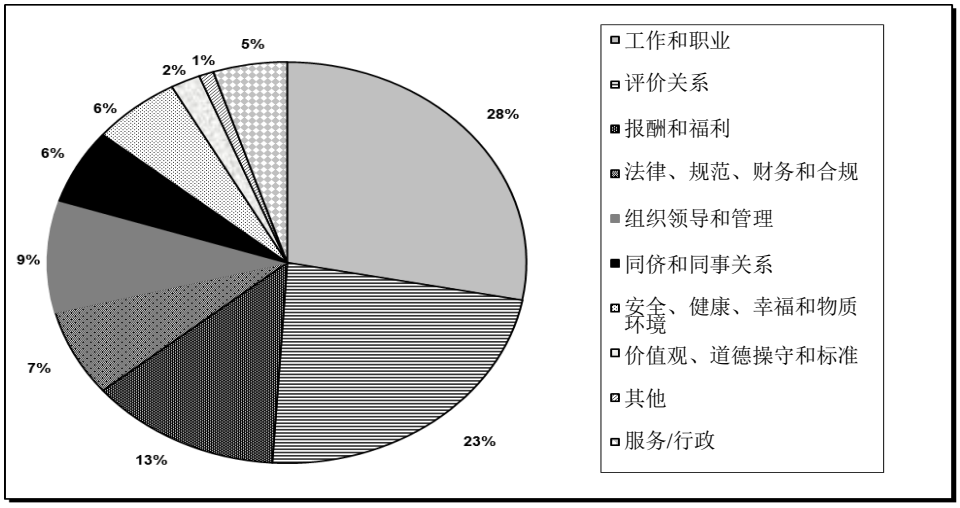
2009-2013 年涉及外地特派团和其他工作地点工作人员案件的百分比



15. 案件往往涉及问题及更多相互关联的事项和关切问题的提出。图三显示 2013 年所立案件提出的问题的类别。“工作和职业”和“评价关系”(主管和下属之间的关系)类别共占 2013 年案件总数的一半以上。虽然这一现象符合过去三年所见的那种模式，但 2013 年在工作和职业问题上略有下降，在评价关系问题上则略有上升。过去四年中，向监察员办公室提交的约有五分之一(21%)的问题明确涉及评价关系；第二大类问题涉及工作和职业(见图四)。

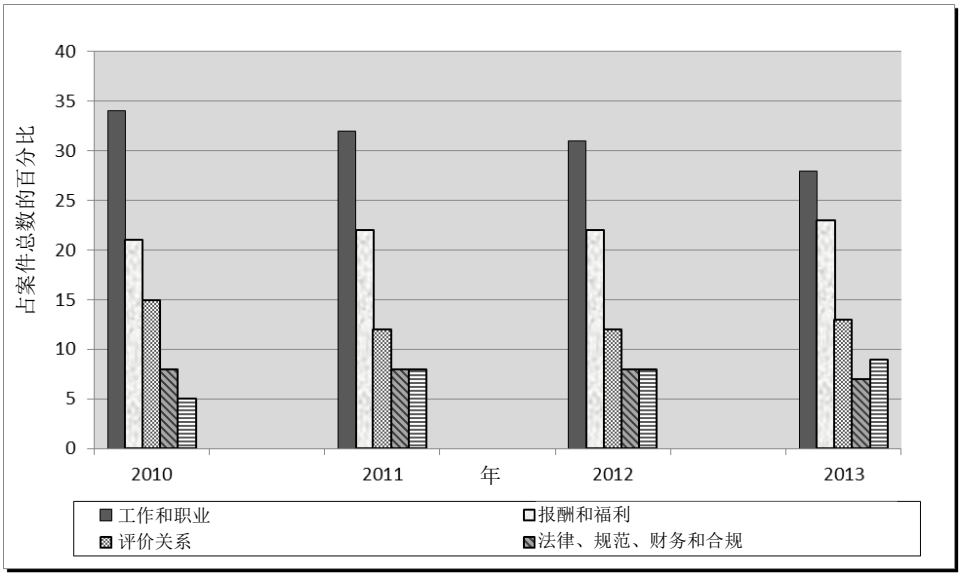
图三

2013 年按类别开列的提交监察员办公室的问题



图四

2010-2013 年的五大问题

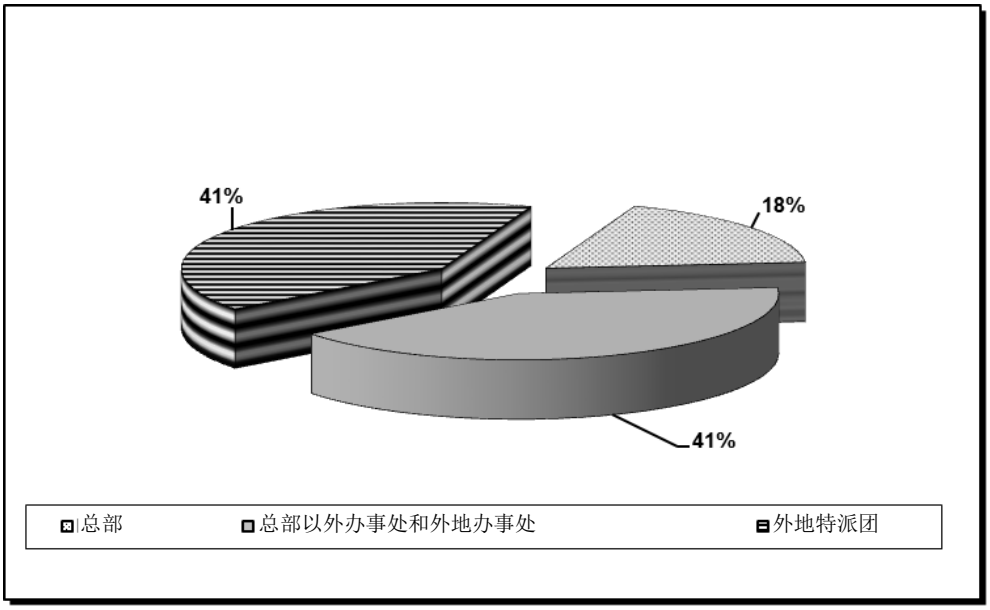


16. 在 2013 年，82%的案件来自总部以外各办事处、国家办事处和外地办事处，以及外地特派团[2] (见图五)。特别值得注意的是，就秘书处而言，在 2013 年 86%的案件来自外地特派团和总部以外办事处，14%来自总部(见图六)。各基金和方案及难民署的绝大多数工作人员在总部以外办事处。就各基金和方案而言，26%的案件来自总部，74%的案件来自总部以外办事处。就难民署而言，44%的案件来自总部，56%的案件来自总部以外办事处。

[2] 总部包括：在纽约的秘书处、在纽约和哥本哈根的各基金和方案总部，以及在日内瓦和布达佩斯的难民署总部。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的各个国家办事处。外地特派团指维和特派团和政治特派团。

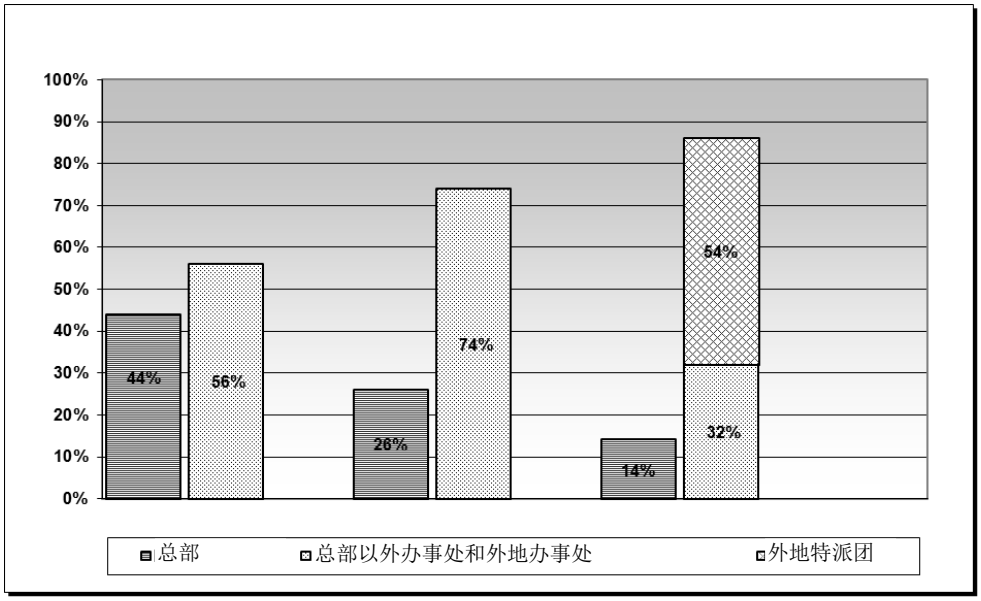
图五

按来源分列的提交监察员办公室的案件分布情况



图六

按来源分列的提交三个支柱的案件分布情况

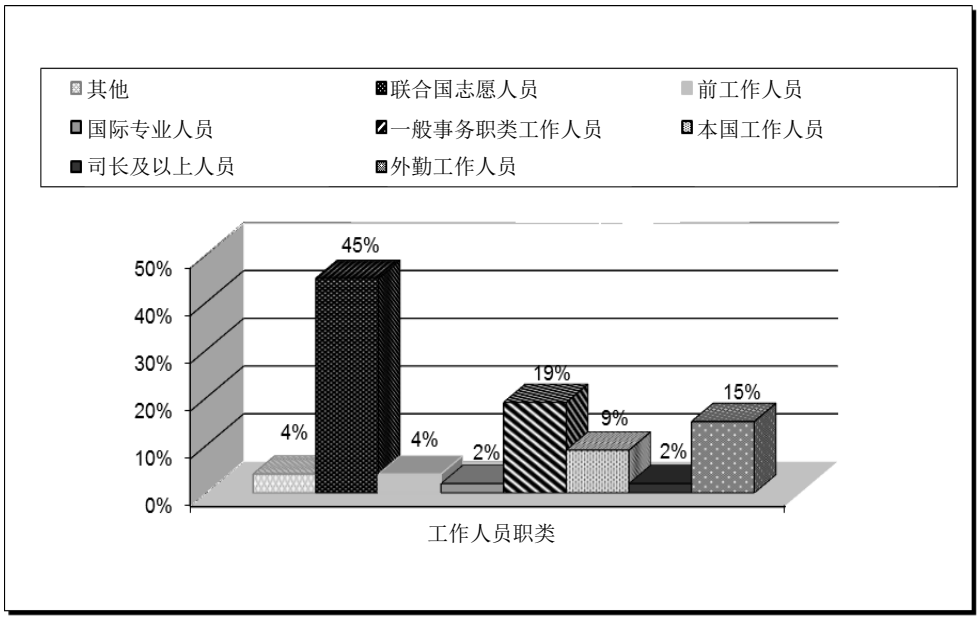


17. 在提交监察员办公室的案件总数中，45%来自国际专业职类工作人员；19%来自总部及总部以外办事处的辅助人员(一般事务职类)；15%来自本国工作人员

(包括专业和一般事务职类工作人员)；9%来自外勤事务人员(仅指秘书处派出的人员)和其他职类人员。这符合过去几年的总体趋势(见图七)。

图七

按职业群体分列的案件分布情况



18. 大会在第 68/254 号决议第 23 和第 37 段中要求提供关于编外人员提交的案件数和性质的资料。在本报告所述期间，监察员办公室收到了编外人员的 121 个案件，其中 60%来自个体订约人和咨询人，其余 40%来自其他类别的非工作人员，如志愿人员、实习生和退休人员(见下表关于这些案件性质的资料)。

来自编外人员的案件的性质

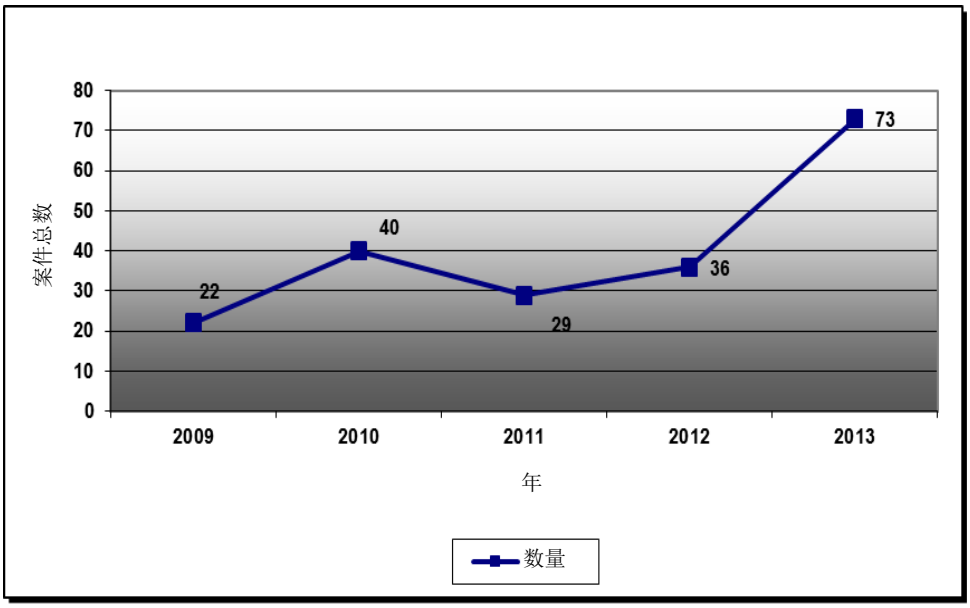
问题类别	分布情况(百分比)
报酬和福利	35
工作和职业	22
服务/行政	11
法律、规范、财务和合规	9
组织领导和管理	8
评价关系	7
价值、道德操守和标准	4
评价关系及同侪和同事关系	2
安全、健康、幸福和物质环境	2

B. 调解案件

19. 在本报告所述期间，调解事务处共立案 73 个，包括群体案件。其中 63%来自秘书处，10%来自各基金和方案。这意味着比上年有所增加，并似乎表明，联合国工作人员和管理人员日益接受调解作为解决冲突的有效机制(见图八)。监察员办公室继续作出努力，通过利用联合国和世界银行以协作性伙伴关系维持和发展的一份待命调解员名册向外地特派团提供调解服务。

图八

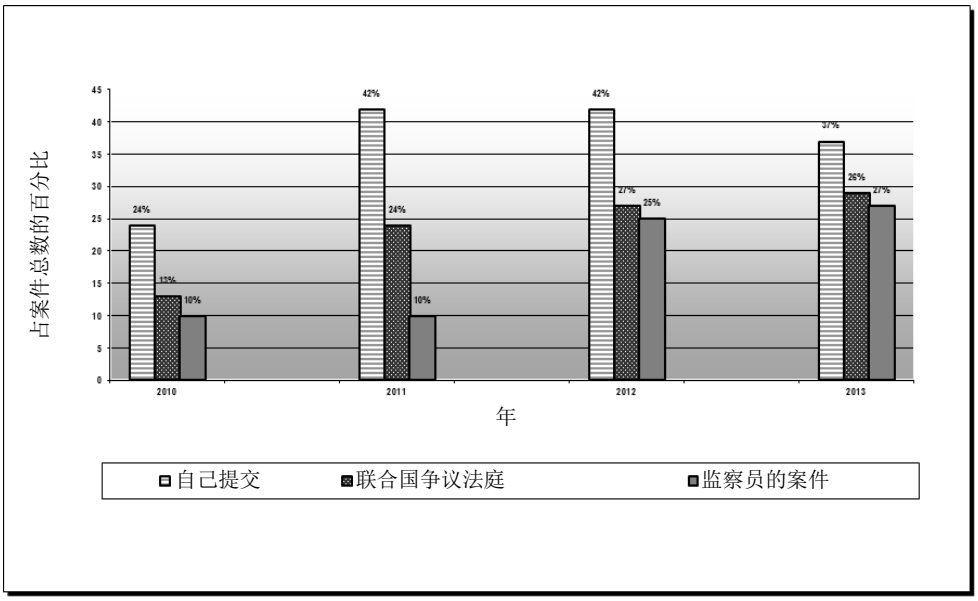
2009-2013 年立案的调解案件数



20. 在 2013 年，29%的调解案件是联合国争议法庭转发过来的，30%是自行提交的(即，争议当事一方或多方要求进行调解)，27%是监察员办公室里的监察员提出的。其余进行调解的案件是其他部门(工作人员法律援助办公室和管理评价股等)努力鼓励争议当事方寻求调解获得的结果。2010 至 2013 年期间的调解案件来源见图九所示。

图九

2010-2013 年按来源分列的调解案件



21. 保密性是调解进程一个至关重要的保障。给予这一特权的基本理由是，为促进坦率和诚实的对话以利于解决案件，保密性是必不可少的。监察员办公室提供的保密性保护的范围涵盖所有交流内容和解决办法。这种范围由普遍接受的国际专业标准、[3] 争议各方签署的保密性协议和《联合国争议法庭程序规则》第 15 条认可的法定特权加以确定。

22. 大会在第 68/254 号决议中请监察员办公室向大会报告关于解决办法所涉的财政和行政问题。监察员办公室在处理所有披露要求时继续会充分考虑到保障保密性的必要性。提供的所有资料都是一般性和汇总性的。

23. 大多数调解案件在获得解决时其解决办法内不包含任何财务内容。在调解时看到的往往是对认可、发展、承认和受尊重的待遇的需求，而赔偿则经常采用非金钱赔偿形式，如道歉、提名参加培训课程或同意重新建立联系等等。在 2013 年，大多数调解案件是按上文所述方式得到解决的，不包含财务内容。在 2013 年涉及包含财务内容解决办法的案件中，一半以上与工作和职业有关，是评价关系中人与人之间的意见分歧造成的。

24. 调解是一个灵活的进程，在争议的表面下是需求和利益。在人际层面的早期调解可防止分歧升级为对抗局面，导致诉讼，并最终产生财务问题。此外，关系

[3] 见大会第 61/261 号决议第 4 段，其中大会决定设立一个“专业化”内部司法系统。

问题如果不尽早加以有效解决，就有可能生变为其他严重问题，如工作人员和管理人员之间的关系破裂。

25. 调解为处理冲突提供了一个有效途径，可增强工作场所关系，减轻升级、诉讼和对实质性工作产出可能产生不利影响的风险。

C. 区域参与

26. 大会在第 68/254 号决议中强调，必须确保所有工作人员都能利用内部司法系统，不管其工作地点在哪里。设立七个区域监察员办公室后，监察员办公室就有能力下放服务权力，考虑区域和当地的动态，改善利用服务的机会，以及同外地伙伴和利益攸关方开展合作。外地工作人员面临的问题的复杂性和敏感性使便于利用监察员办公室的服务成为一个必要事项。

27. 加强权力下放和确保所有工作人员都享有以非正式途径解决冲突服务的机会是至关重要的，因为要应对不断变化的和平与安全任务，联合国在全球各地都有工作人员。尽管面临挑战，监察员办公室仍致力于让外地工作人员，特别是在偏远地点的工作人员，更容易获得相关服务。考虑到外地特派团环境通常在物资上是艰难的、情感上是有压力的，并具有不可预测性和危险性，因此这样做就更有必要了。

28. 监察员办公室继续访问实地无区域监察员在场的工作地点和外地工作地点，并采取定期和专门干预措施。由于旅行并非总是可能的，因此许多案件是以电话或视频会议方式远距离处理的。但不能低估面对面会面和外联的重要性，特别是在建立信任和处理特别敏感情况的时候。在外地政治特派团和其他办公室里的工作人员和管理人员也赞同本人亲身接触监察员办公室的重要性，特别是在中东，因为监察员经常被要求去那里访问。为确保包括政治特派团工作人员在内的所有工作人员都有平等利用机会，在提交 2016-2017 两年期预算文件时将提出一项关于加强政治特派团能力的提议。

四. 促进冲突驾驭能力和预防冲突

A. 培养技能和提高认识

29. 监察员办公室通过旨在取得冲突驾驭能力和预防冲突的举措在全组织努力协助工作人员和管理人员建设和维持和谐的工作关系。个人和群体层面的冲突驾驭能力涉及发展能在信任、协作和沟通气氛中纳入性别平等观点的认知、情感和行为技能。在组织层面，它涉及统一政策、做法和标准，以加强一种对话和友好解决冲突的文化。这有助于建立一种能更好地确认和预防冲突的气氛。

30. 监察员办公室的目的是使工作人员具备创造性、有效和及早管理分歧和不一致的能力，从而防止这类冲突升级并尽量减少其负面影响。这是通过一系列举措

达成的，包括：在处理个案期间的冲突处理辅导和咨询；经常同其他办公室和实体协作，设计并向广大工作人员和管理人员传播专题和互动式介绍材料；为目标对象举办强有力的技能建设讲习班；以及旨在提高对以非正式途径解决冲突好处认识的外联活动。

31. 在本报告所述期间，监察员办公室为世界各地的联合国办事处工作人员和管理人员开展了许多这类技能建设活动和介绍活动，包括联合国阿富汗援助团、联合国伊拉克援助团、拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国停战监督组织、联合国驻黎巴嫩临时部队、西亚经济社会委员会、人道主义援助协调处、联合国西非办事处、联合国人权事务高级专员办事处、联合国中部非洲区域办事处、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国南苏丹特派团、联合国毒品和犯罪问题办公室、意大利布林迪西联合国后勤基地、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处、联合国中东和平进程特别协调员办事处、非洲经济委员会和联合国环境规划署(环境署)。

32. 监察员办公室还努力向关键利益攸关方群体开展战略性外联活动，包括高级管理人员和工作人员代表。监察员办公室通过举办情况介绍班促进以非正式途径解决冲突，鼓励建立一种信任、相互理解和协作的气氛。在本报告所述期间，情况介绍会已成为人力资源管理厅为高级管理人员组办的上岗培训课程、外勤支助部组办的高级领导课程、环境署行政管理会议和联合国医务主任会议的组成部分。在一些工作地点，情况介绍会也已成为工作人员上岗培训课程的组成部分，监察员定期会见总部和外地地点的高级官员和各类工作人员代表机构。

33. 作为外联宣传活动的组成部分，监察员办公室广为分发材料，如概况介绍和小册子，并在广大工作人员可接触的各类论坛发表专题文章。在 2013 年，监察员办公室网站的访问量是每月平均 2 330 次，新来访者所占比例从 2012 年的 46% 增加至 2013 年的 59%。

B. 秘书处内部的协作

34. 同本组织内的高级官员和行政单位保持持续联系是监察员办公室为建设和维持战略性工作伙伴关系所作努力的不可缺少的组成部分。联合国监察员可以直接约见秘书长、常务副秘书长和办公厅主任，讨论与工作场所冲突和以非正式途径解决冲突有关的事项；他定期会见秘书处各部门的副秘书长和秘书长特别代表，促进以非正式途径解决工作场所冲突。

35. 此外，在本报告所述期间，联合国监察员及其工作人员继续参加高级主管业绩委员会会议及负责处理对工作人员有影响问题的特设工作组和其他委员会的会议。这些交流使监察员办公室有机会分享其从所收到的案件中获得的看法和经验教训，包括对系统性问题的意见。

36. 监察员办公室同本组织内各办公室和行政单位协作，以更好地了解问题之间的相互关系，确定协同增效作用和需要改进的领域。例如同外勤支助部和人力资源管理厅定期举行会议，以就关键程序和问题提供反馈意见和讨论具体案件。监察员办公室继续同人力资源管理厅医务司保持联系，特别是在需要维持外勤工作人员的复原力和能促进工作人员福利和福祉的举措方面。监察员办公室同工作人员法律援助办公室就需要法律咨询的案件和就一些涉及监察员办公室协助以非正式途径解决冲突的事项展开密切合作。当寻求以非正式途径解决冲突的工作人员需要了解其案件的法律框架时，将来访者介绍给工作人员法律援助办公室是一个特别有用的选项。这类协作还揭示了每一个办公室在寻求促进及早和以非正式途径解决冲突方面所发挥的关键作用。

C. 外部伙伴关系

37. 同范围更为广泛的联合国系统内伙伴的互动使监察员办公室有机会了解快速变化的解决争议领域里的最新发展情况并在联合国独特的背景下统一最佳做法。为此，监察员办公室同其在联合国及在相关国际组织内的相应单位一起组成了一个以联合国监察员为常任主席的小组。在 2013 年，监察员定期会晤该小组内的代表并出席了该小组在罗马举行的年度会议。监察员会见了联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际移徙组织和国际刑事法院的代表并就与做法相关的事项和就其待命调解方案同世界银行开展了协作。

38. 监察员开展外联活动和参加会议，包括与在争议解决和国际行政法领域的公认组织举行会议，如国际监察员协会、西非经济和货币联盟成员国监察员协会、非洲监察员和调解员协会、非洲建设性解决争端中心、布雷顿森林法律和刚果仲裁中心，以及高等院校的学术机构。

五. 冲突的根源：系统性问题

39. 监察员办公室根据大会第 64/233 号决议不断确认具有广泛基础的系统性问题；大会在该决议中强调，监察员的作用是就他或她所确认的广泛系统性问题及引起他或她注意的问题提出报告。系统性问题是独立于所涉及的个人而存在的问题。

40. 系统性问题构成了独特的挑战和机遇。一旦系统性问题被确认就能为本组织提供一个学习和触发积极变化的机会，从而有助于防止某类冲突。许多冲突可以追溯到这类问题，因为这类问题的根源较深或源自本组织政策、程序、做法和结构方面的差距或不一致，而这些都会对组织文化产生影响。

41. 系统性问题是通过以下途径得到确认的：工作人员提出的案件和问题、与冲突当事方的互动、与利益攸关方的持续对话，以及通过直接观察。在本节中，突出强调了其中一些问题，并就以往报告过的一些系统性问题提供了最新情况。

国际工作人员和当地征聘工作人员

42. 监察员办公室在与来自维和行动的来访者一起工作时，包括在实地访问期间，多次发现与当地征聘国家工作人员有关的各种问题，包括他们同国际工作人员的关系。往往要在冲突、冲突后或动荡的政治局势这样的困难环境里工作，这可能也增加了新的紧张和不确定性的层面。

43. 当地征聘工作人员和国际征聘工作人员在应享权利方面的差别是很大的。如果不全面了解外雇人员和非外雇人员应享权利的逻辑框架，当地征聘人员就会把这些差别视为不平等待遇。这一看法会很容易滋生怨恨。

44. 此外，当地征聘人员往往在同样一个职位上呆很多年，获得职业发展或能力建设的机会有限。由于维和特派团具有临时性，因此当地征聘人员为联合国的服务期限是有限的。在今后职业前途方面的不确定性和未加管理的各种期望，往往会造成紧张和压力。在特派团缩编阶段，这个问题就更为突出，在冲突后情况下会变得特别严重，因为这时可替代在联合国就业的办法很少。

45. 国际工作人员可能并不总是了解或敏感地认识到，本国工作人员是如何看待他们的状况、行为和文化规范的，或当地征聘人员会如何把本组织在福利和职业发展方面规定的不同待遇解释为他们的价值比不上国际工作人员的。

46. 这类环境下的工作场所冲突可能是围绕着一个本质上同本国和国际工作人员职类毫无关系的问题而发生的，但随着冲突加剧，就开始从这个角度来看待或解释了。造成的结果可能是不同程度的冲突，甚至会破坏特派团和本组织的声誉。在某些情况下，这类冲突也可能影响与东道国伙伴的工作关系。出现的具体问题有不同的类型，因不同特派团和特派团生命周期的具体阶段而异。

47. 如果更为强调在特派团不同阶段对特派团各级工作人员作定向、战略性和持续内部交流，就可能会产生明显不同的效果。这种活动的一个起点可以是联合国核心价值和在促进尊重多样性、信任建设和赋予别人权能方面的胜任能力，以及发送定向短信和信息，使工作人员了解联合国的服务条件和基本组织政策及特派团的任务，并说明这类任务如何随着时间的推移发生变化及每个人在执行这类任务时的作用。此外，为减轻在国际工作人员和本国工作人员之间产生误解或不良关系的风险，本组织可培训特派团各级和各种职能的管理人员和主管人员并向他们提供更好的支持，以使他们能在冲突后局势中更为有效和和谐地开展工作。

满足部分体检合格证明

48. 监察员办公室早已就与病假和部分履行职责能力有关的问题提出过报告，并继续在处理后面这个问题。一名工作人员在持医生证明的情况下病休一段时间后通常要经医务处检查，在健康状况允许下方可返回工作。然而，在一些情况下，医务处可能同意一名工作人员的“身体状况适合工作”，但同时附加某些考虑到

此人健康状况的限制，从而将此人评估为只具有部分履行其职责的能力。这类限制可以是地域性或职能性的，而该工作人员的隐含期望是本组织会对其作出相应安排。这种体检部分合格的结果造成了以下局面：工作人员无法返回其雇用时所担任的职位，但又没有通过适当职位安排或甄选程序改派到其他工作地点或其他职位的选择。

49. 各办事处都对这个系统性问题得到确认表示欢迎，并努力支持作出能解决这个问题的改革。特别是，医务司已指出，用于病假和残疾养恤金的定义上的差别可造成如下局面：一名休病假的工作人员用完了这类应享权利后仍不符合联合国合办工作人员养恤基金所规定的残疾定义。

50. 目前不清楚应由谁来负责向这类情况下的工作人员提供为使他们返回工作岗位所必需的医疗上可接受的办公条件，或如果本组织提供这类办公条件的话应提供到什么程度。这一问题也引起了以下问题：本组织可以或必须在何种程度上提供所需的办公条件而不至于侵犯其他工作人员的权利和需求？这个系统性问题产生的原因在于，系统的一部分根据医疗最佳做法框架造成了系统另一部分无法在其框架内变为适当行政和管理行动的一个局面。

51. 正如监察员办公室 2012 年活动报告所指出的，一个短期的机会就是把涉及的各种不同步骤更好地联系起来，从而创立一个更简化和有效的流程，同时又能对受到影响的工作人员提供支持(见 A/68/158，第 82 段)。一个更长期的机会就是拟订一项能使工作人员和本组织都受益的返回工作岗位政策。在本报告所述期间设立了一个负责审查和解决这些问题的部门间工作组。

考绩管理

52. 监察员办公室继续在对目前正在进行的有关改善考绩管理制度的讨论作出贡献。联合国监察员参加了管理委员会和高级主管业绩委员会就这个问题举行的会议；监察员办公室根据其个案工作向人力资源管理厅提供了全面反馈，以便在目前对考绩管理制度的审查中加以考虑。

53. 监察员办公室在高级领导人就职培训班上继续就内部司法系统背景下业绩管理和冲突之间的联系问题作介绍发言。监察员办公室还为本组织的培训模块提供意见，以期防止或有效解决与业绩管理相关的冲突。

加强调查

54. 监察员办公室在前几次报告中一直提到调查问题。就需要作正式调查的投诉开展迅速和有效调查的能力是组织风险管理的组成部分。调查工作可保护被错误指控的人，为追究工作人员的不当行为提供基础，并还可能为保护本组织的资产提供必要的事实根据。

55. 尽管本组织作出的努力得到了认可，但就每一个值得调查的案件展开迅速调查似乎仍然是一项挑战。调查进程的及时性仍然是一个令人关切的问题，而如何让受到影响的工作人员(不管他们是被调查对象还是投诉人)及时了解调查的进展情况亦是一项挑战。监察员办公室将继续跟踪这一领域的事态发展，并支持本组织各领域的相关利益攸关方和调查实体作出努力，采取务实、全面、有效的应对性方法来满足秘书处、总部和外地的调查需求。

给被禁止行为的指控“贴上错误标签”

56. 自颁布秘书长题为“禁止歧视、骚扰包括性骚扰和滥用权力”的禁止骚扰政策(ST/SGB/2008/5)以来，已观察到工作人员和管理人员在解释和落实该政策方面有不同的行为模式。例如，许多援引该政策的投诉所涉及的行为可能并未达到不当行为的程度，但却仍然被贴上“骚扰”的标签，以便能根据该政策得到组织的关注。

57. 经过作出集体努力，设立了一个由外勤支助部牵头的部门间工作组，以调动整个秘书处的利益攸关方来审查这个问题。该工作组的任务包含了对外地问题的审查；工作组发现，目前许多被冠以“骚扰”名称的投诉实际上与业绩管理或人际交流有关，靠启动正式调查可能无法适当解决。监察员办公室继续就这一事项积极联系外勤支助部和人力资源管理厅，以提高认识度并鼓励在处理这类投诉时更多地利用非正式方式解决办法。

向因公受伤的工作人员提供支助：目前所作的努力和机会

58. 监察员办公室 2012 年活动报告(见 A/68/158，第 75 段)曾对这个问题作过报告。在本报告所述期间，监察员应邀参加秘书长的支助幸存者和受难家庭问题工作组并很高兴能为这些努力作出贡献。特别是，监察员办公室提请本组织注意，有必要加强对因公受伤工作人员和幸存家属的体制支助系统，以免一些特别措施产生意外的减损或规避主要支助系统的不利后果。这种后果可能反过来导致产生不同类别的受伤工作人员：受到特别关注和未收到特别关注的工作人员。但如果通过加强主要系统，索偿事项咨询委员会及其监管框架(《工作人员细则》附录 D)就能以不偏不倚的方式处理得到认可的需求。

59. 监察员办公室继续就向因公受伤工作人员提供支助问题向各利益攸关方提供反馈，如外勤支助部(包括其外勤人事司和质量保证股)和管理事务部(包括主计长办公室下的索偿事项咨询委员会秘书处、人力资源管理厅、医务司和应急准备支助小组)。监察员办公室主办并参加了一些利益攸关方讨论，目的是寻找一种协作方法，以努力实现适当帮助所有职类人员这一共同目标。

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

60. 以非正式途径解决冲突可使所涉人员对解决进程有高度控制。这往往会产生新的和创造性的解决工作场所问题的方法。因为该进程是参与性的，因此解决办法和协议往往具有持久性，并往往能防止问题升级。该进程本身也往往赋予所涉人员能增强其管理未来冲突能力的见识，从而有助于提高工作场所的整体冲突管控能力。

61. 工作人员面临的许多关切问题和难题并不是因为某些具体行政决定造成的，因此正式内部司法系统是不受理的。一般而言，尤其是对这类案件来说，监察员办公室提供了一个零障碍途径；换言之，工作人员可因任何关切问题利用这个途径。有人指出，如果这类关切问题得不到解决，它们就可能恶化并繁衍，导致紧张局势加剧和出现援引政策或作出可能引起正式诉讼的行政决定的对立状况。因此，采用以非正式途径解决冲突和早期干预的方法可有助于预防问题，如人与人之间的冲突，升级为正式案件。

62. 监察员办公室提供了一个值得信赖的用于倾听、同情、对话和相互理解的空间，所有这些都很难用传统经济词语来量化。[4] 工作场所冲突会产生隐形成本，例如士气低落、生产率下降、旷工和病假，以及将人们的注意力从实质性工作议程上转移开去。从这个角度来看，可将监察员办公室的价值视作为帮助减轻产生工作场所冲突的风险，包括财务和非财务成本。

63. 及早和友好地解决争议、促进本组织各级的冲突驾驭能力和强调系统性趋势，这些都有助于控制冲突的大范围不利影响。

B. 关于鼓励促进以非正式途径解决冲突方面的最新情况

64. 大会在第 68/254 号决议中要求提出更多创新措施，用于鼓励以非正式途径解决争议。秘书长和监察员办公室一直在积极不断作出努力，鼓励及早以非正式途径解决争议，高级管理人员、工作人员代表和内部司法系统各部门也在作相应的努力。常务副秘书长、办公厅主任和主管管理事务副秘书长已指示全球秘书处高级管理人员鼓励利用非正式系统解决冲突，并提醒他们有责任确保维持一个健康、和谐的工作环境。

[4] 经济合作与发展组织指出，公共部门的“效率”是一个复杂和令人困惑的概念，政府的很大一部分产出是无形的(承认和其他象征性福利、权利保护和适当程序)。该组织还指出，其他“产出”，例如解决冲突，是公益物，很难以货币单位来衡量，并无法同具体产出相联系。(为 2009 年 5 月 4 日和 5 日在巴黎举行的全球公共治理问题论坛编写的报告)。

65. 新的内部司法系统已运作了五年，本组织不同部门之间也出现了更明显的合作和对话。内部司法系统正努力通过加强正式和非正式渠道之间的协作来促进以非正式途径解决争议。管理评价股和工作人员法律援助办公室在处理案件时会作出努力，确定是否有可能以非正式途径解决争议并将当事方往这个方向引导。如本报告所述，工作场所冲突涉及人际动态发展和关切问题，如果不加以有效及时处理，从长远来看可变成代价昂贵的问题。

66. 监察员办公室的协作和参与其他管理进程的做法同样为鼓励以非正式途径解决冲突提供了机会。监察员向管理委员会和高级主管业绩委员会提供见解和经验教训的做法就是这类协作的一种体现。

67. 还可以将这种方法纳入工作人员应具有的核心价值和核心能力之内，以此来促进以非正式途径解决冲突。这可包括在本组织各级管理人员的甄选和业绩评价标准中将冲突管理能力主流化。还应该承认，以非正式途径解决冲突可有助于管理某些与工作场所冲突代价昂贵的不利影响相关的组织风险，因此在企业风险管理程序中应将它视作为一个可能的减免因素。

68. 对以非正式途径解决冲突而言，最强大的激励因素就存在于该进程本身所具有的性质之内。当面临工作场所冲突时，与坐等局势恶化、变得更为对立或诉诸正式诉讼相比，及早以非正式途径加以解决的好处是很明显的：以非正式途径解决可使当事方控制整个进程，健康的工作关系得以维系，所需花费的时间和努力比正式诉讼进程要少，还可以避免财务赔偿风险。因此，了解以非正式途径解决冲突方法的工作人员和管理人员越多，他们就越能获得关于其好处的直接经验或知识，这一方法也就越可能会得到利用。

69. 仅凭传播关于以非正式途径解决冲突方法的信息本身是不够的；必须辅之以行动。工作人员和管理人员必须了解并采用冲突驾驭能力技能，以由他们自己来防止和处理潜在冲突或实际冲突。正如本报告第四节已强调的，监察员办公室关于冲突驾驭能力和预防问题的倡议包括作为其固有组成部分的实质性技能建设模块。在某些情况下，监察员在举办讲习班后会定期同相关团体接触。但是这些倡议是否具有长期可持续性则有赖于工作人员是否能将所学到的技能和经验教训应用于工作现实和挑战。

70. 现在正在作出努力，以确保明确区分与冲突解决系统相关的所有来件并说明正式和非正式程序，建立在使用术语方面的一致性，从而使工作人员能很容易地了解他们所能得到的服务并能更好地选择最适合解决他们关切问题的途径。还必须努力查明在我们的管理文化和管理体系中存在着哪些阻碍采用非正式途径解决方法的障碍，然后决心消除任何这类障碍。

七. 展望未来

71. 联合国在政治、发展和人道主义领域面临的全球挑战日益扩大，但对联合国交付成果的要求仍然有增无减。本组织正处于进行若干能使其更好地应对这些要求的根本性改革的关键时刻，包括采用“团结”项目和新的人员流动计划。在这一背景下，必须有一支充满活力、全力工作和积极进取的工作队伍，而非正式途径解决冲突方法则是睿智领导和改革管理的一个方面。

72. 因此促进和支持以非正式途径解决冲突方法必须成为一项共同的责任，并应纳入管理方面的优先事项。监察员办公室愿意随时向工作人员和管理人员提供支助，并愿意成为促进冲突驾驭能力和促进建立改革文化的催化剂。监察员办公室将鼓励各部厅构想和采用能促进协同工作、协作及和谐工作关系的创新性措施和举措，最终目的就是使本组织及其工作人员充分发挥实效。