



第七十一届会议

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八次报告。该办公室为秘书处、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、联合国项目事务署以及联合国促进两性平等和增强妇女权能署)和联合国难民事务高级专员公署提供以非正式途径解决工作场所冲突的服务。

本报告介绍了 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间开展的活动。报告侧重于为秘书处开展的活动,包括向工作人员提供争议解决服务、为促进提高工作人员和管理人员的冲突应对能力而开展的外联和活动,以及对系统性问题的意见。在各基金和方案及联合国难民事务高级专员公署内开展的具体活动的详细资料见单独的年度报告,可到相应实体的内联网页和/或网站查找这些报告。

* A/71/150。



一. 导言

A. 联合国背景下的工作场所冲突

1. 联合国正面临一个动荡的世界：在过去一年里，全世界出现了广泛、复杂的人道主义紧急情况以及多变、具有破坏性的政治冲突；与此同时，全球不平等和保护地球的可持续性“沉默”挑战继续充斥着议事日程。本组织还身处能够产生变革性影响的几项组织改革之中。本组织的工作人员必须应对所有这些需求并适应不断变化的需求和现实。一个和谐的工作场所是必不可少的，在这方面，联合国监察员和调解事务办公室提供重要的机构能力，以防止或解决工作场所冲突和促进协作。

B. 联合国监察员和调解事务办公室的任务

2. 联合国监察员和调解事务办公室提供保密和公正的协助，以解决工作场所上的各种问题和争议。监调办公室向全球各总部工作地点和外勤业务地点的工作人员提供服务。所有各级的工作人员就广泛的问题寻求监调办公室的帮助，这些问题包括：合同延期、平等待遇、工作人员甄选、歧视、骚扰、人际关系问题或对行政要求或应享福利查询的答复延误或根本没有答复的情形。监调办公室通过各种纠纷解决办法协助工作人员，包括探讨各种选项、辅导、调解、提供便利、群体过程和团队建设。

3. 办案人员在收集事实和分析来访者提交办公室的问题时，也可能会发现趋势和查明导致冲突的系统性问题，他们会随时提请本组织管理部门予以注意。

4. 监调办公室现在越来越着重于帮助雇员获得建设性处理冲突情形的知识、态度和技巧(即培养“冲突应对能力”)和防止冲突升级。监调办公室帮助培养冲突应对能力的方式包括：举办专题介绍会和讲习班、采取培养技巧的举措以及在处理案件时进行个别辅导。

C. 核心实践原则

5. 监调办公室在开展工作时遵循独立、中立、保密和非正式等核心原则，因为这些原则符合为组织机构监察员和调解员职业规定的国际惯例标准。

独立

6. 监调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

7. 监调办公室作为公平和公平行事的倡导者，不代表本组织内的任何个人，而以本组织和工作人员的权利和义务以及事情的公平性为考虑。

保密

8. 监调办公室严格保密，不披露任何关于案件或工作人员来访的信息；联合国任何机关或官员都不能迫使监调办公室的工作人员提供证词或披露有关案件的信息。

非正式

9. 至于非正式原则，监调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. 监调办公室工作概览

10. 监调办公室为下列实体(划成三块)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、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国项目事务署以及联合国促进两性平等和增强妇女权能署；和联合国难民事务高级专员公署(难民署)。向工作人员提供服务的监调办公室的三个块组分别由一个或多个实体设立和管理。

11. 根据大会第 62/228 号决议的规定，监调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、戈马(刚果民主共和国)、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。

12. 监调办公室的工作人员继续定期开展协作，协调工作。知识共享是监调办公室各块组之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。案件保密和安全管理系统是三个块组共有的一项重要工具。

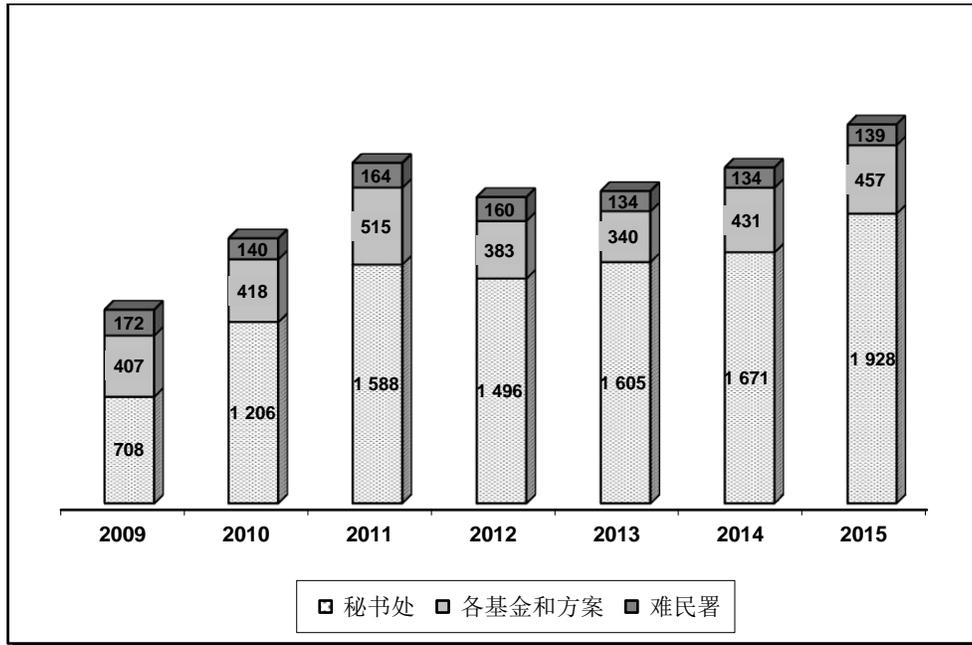
三. 以非正式途径解决冲突：案件和趋势概览

A. 监察员的案件

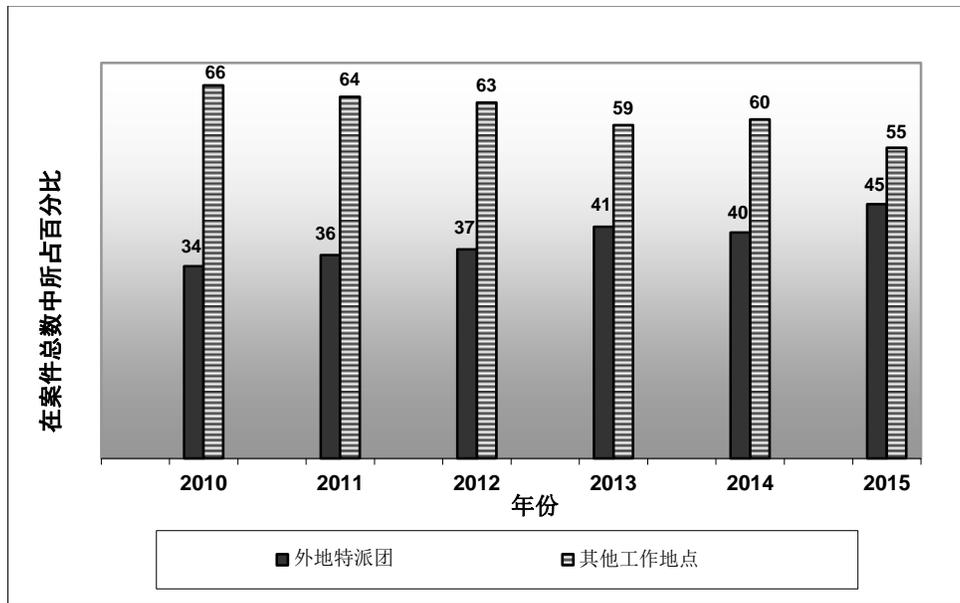
13. 监调办公室在 2015 年共立案 2 524 个，比上一年增加 13%。在这些案件中，1 928 个来自秘书处、457 个来自各基金和方案、139 个来自难民署(见图一)。目前这个内部司法系统成立于 2009 年，非正式制度得到加强，此后一直到 2011 年，案件数量稳步增加，从 2012 年起至 2014 年期间保持稳定。2015 年的数目呈明显

的稳步上升趋势，秘书处尤其如此，增加了 15%。这主要是由于在本报告所述期间，涉及维持和平特派团和政治特派团工作人员的案件数目增加(见图二)。

图一
2009-2015 年监调办公室立案数

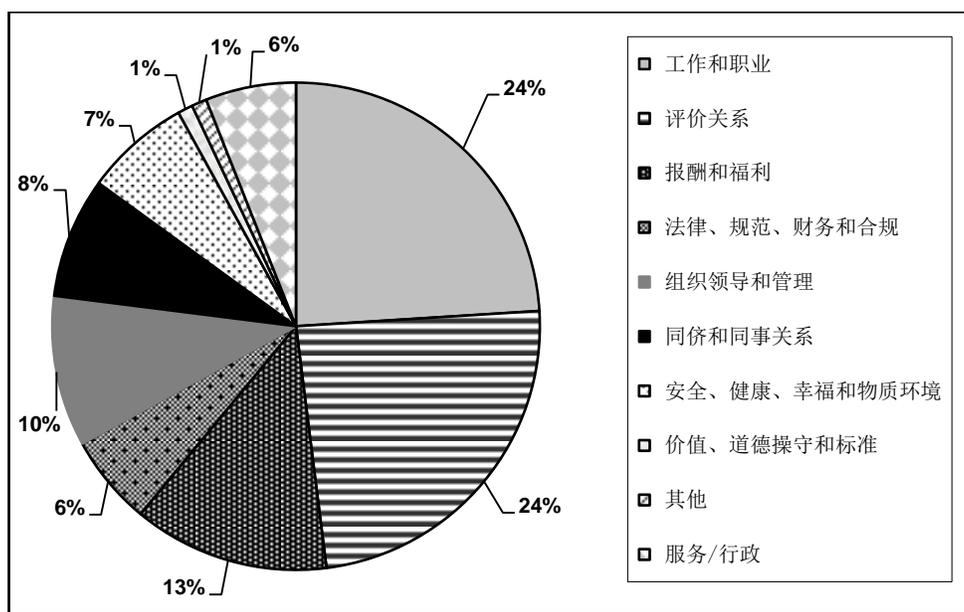


图二
监调办公室立案的涉及外地特派团和其他工作地点工作人员的案件所占百分比



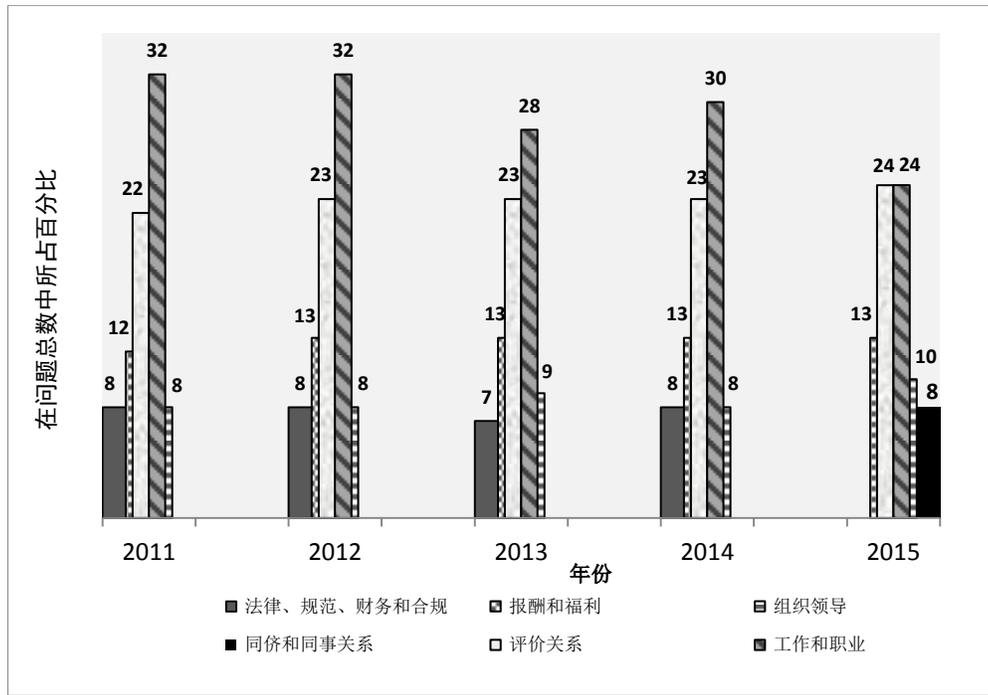
14. 在描述工作人员所提交案件中提出的问题，监调办公室使用了国际监察员协会制定的问题类别。鉴于经常有多个相互关联的事项和关切，一个案件可能涉及不知一个问题。2015 年所立案件中提出的问题的类别载于图三。与工作和职业、评价关系(主管和下属工作人员之间的关系)以及报酬和福利等类别有关的问题集体占 2015 年案件总量的一半以上(见图三)。

图三
按类别开列的 2015 年提交监调办公室的问题



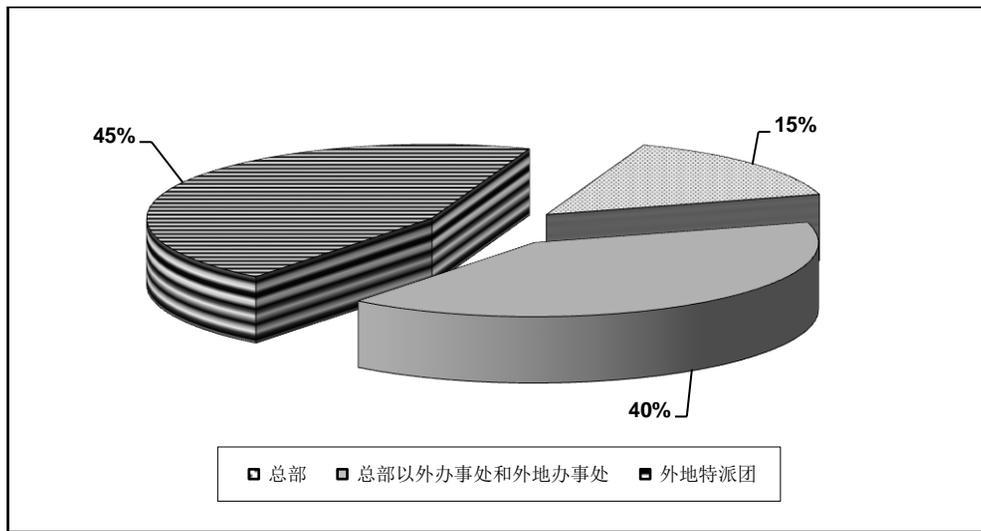
15. 在过去四年里，报酬和福利相关案件的比例一直保持一致，占 13%。2015 年，工作和职业相关问题的比例从 2014 年的 30% 下降到 24%，使评价关系相关问题的比例首次达到与工作和职业问题相同的水平。在同一时期增加的问题包括组织领导和管埋，从 8% 上升到 10%，以及同侪和同事关系，从 6% 上升到 8% (见图四)。

图四
2011-2015年期间的五大问题

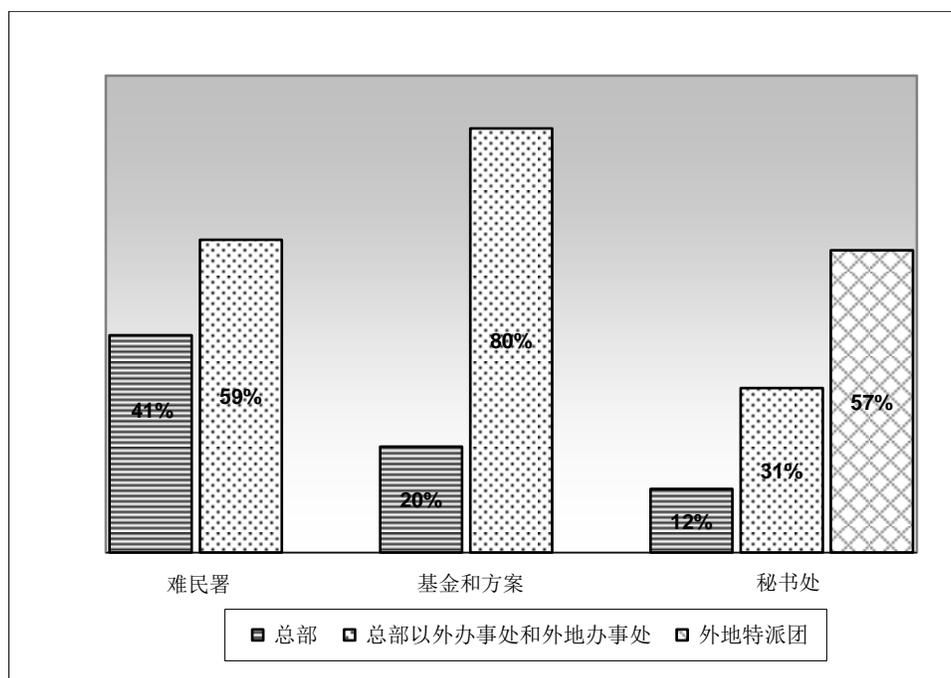


16. 2015年，85%的案件来自总部以外办事处、国家办事处和外地办事处以及外地特派团(见图五)。就秘书处而言，2015年期间57%的案件来自外地特派团、31%来自总部以外办事处、12%来自纽约的工作人员(见图六)。

图五
按地点分列的提交监调办公室的案件分布情况

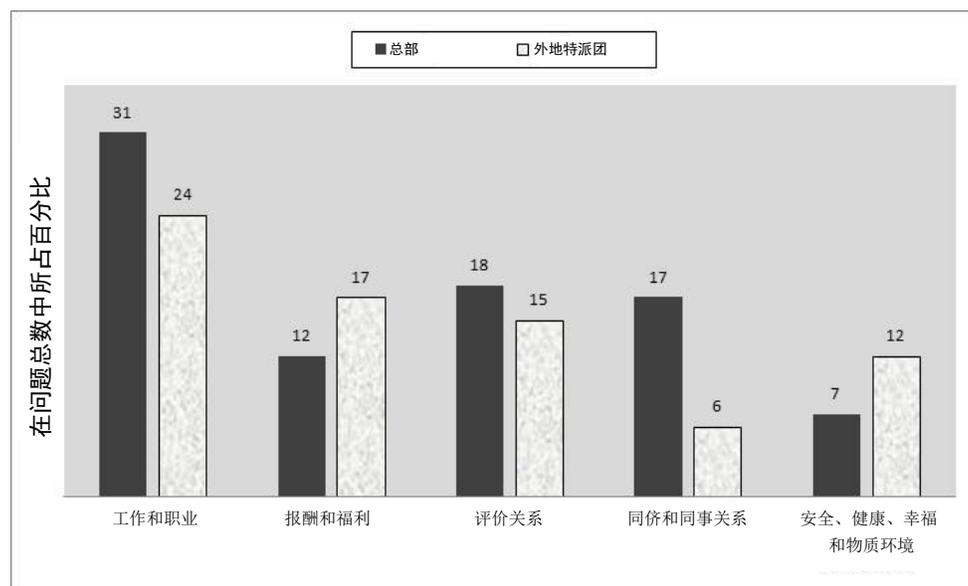


图六
提交三个块组的案件分布情况



17. 在比较总部和秘书处外地工作地点的数据过程中注意到，与工作和职业及评价关系有关的问题在总部更为普遍，分别占31%和18%，而在外地工作地点则分别占24%和15%。关于涉及安全、健康、幸福和物质环境的问题，外地特派团工作人员提出的问题总数占12%，而总部工作人员提出的问题总数占7%(见图七)。

图七
2015年秘书处总部和外地特派团提出的问题



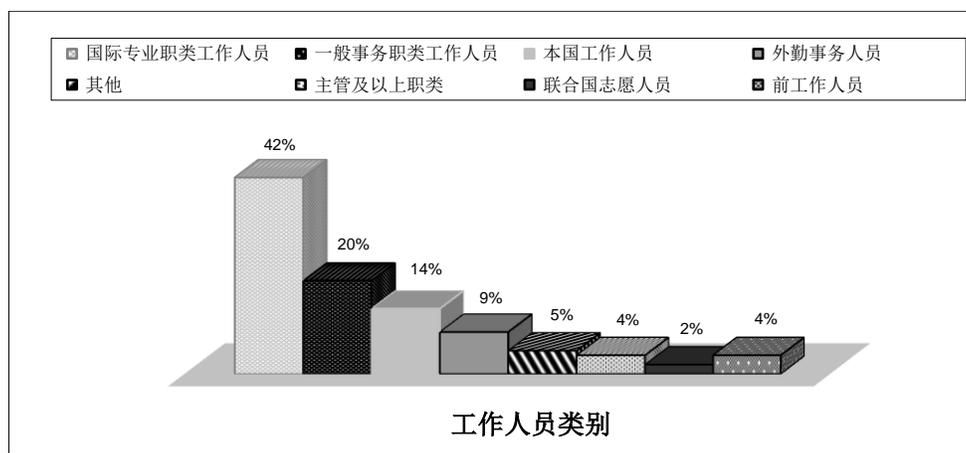
18. 2015 年秘书处的总利用率(工作人员总人数和所收到的案件数量之间的关系)为 4.4%，比上一年有所增加。外地工作地点的利用率更高，为 5%。按职等细分，D-1 职等及以上工作人员的利用率最高，为 11%，而一般事务类的利用率最低，为 1.6%。妇女利用这类服务的比例高于男子：男子的利用率为 4%，妇女为 5.4%。

19. 如果按性别细分秘书处的问题数据，妇女提出工作和事业相关关切的频率低于男子(妇女为 21%，男子为 27%)。女性工作人员提出与关系(与主管、下属工作人员或同僚的关系)有关的案件的比例远远高于男子，女性工作人员的比例为 43%，而男性工作人员的比例为 23%。

20. 在提交监调办公室的案件总数中，42%来自国际专业职类工作人员；20%来自总部及总部以外办事处的辅助人员(一般事务职类)；14%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。这些数字与过去几年的总体趋势一致(见图八)。

图八

按职业群体分列的案件分布情况



B. 来自编外人员的案件

21. 大会在第 69/203 号决议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，168 起案件涉及编外人员，比上年增长 16%。其中 50%来自个体订约人和咨询人，其余 50%来自其他类别的编外人员(诸如志愿者、实习生和其他相关类别)。

22. 2015 年，编外人员提出的出现最频繁的问题涉及工作和职业，占案件总数的 26%，而 2014 年的比例为 34%。关于报酬和福利的问题的比例从 2014 年的 18%增加到 2015 年的 23%，关于评价关系的比例从 2014 年的 12%增加到 2015 年的 17%(见下表了解更多信息)。

来自编外人员的案件的性质

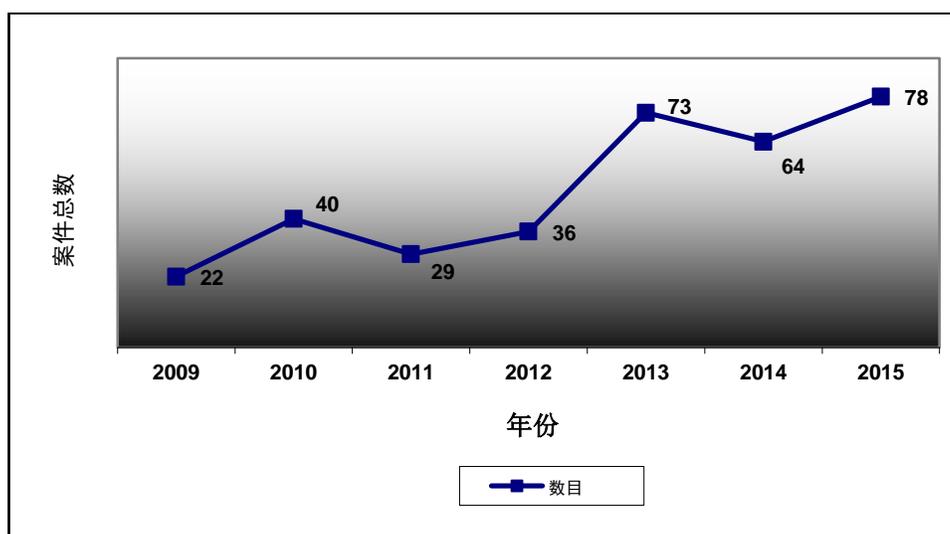
问题类别	分布情况(百分比)	
	2014	2015
工作和职业	34	26
报酬和福利	18	23
评价关系	12	17
法律、规范、财务和合规	10	5
同侪和同事关系	8	6
组织领导	6	6
安全、健康和幸福	4	7
服务和行政	4	5
价值、道德操守和标准	4	3
其它	—	2

C. 调解案件

23. 大会第 62/228 号决议在建立调解事务时，着重指出调解在解决分歧方面所起的关键作用。自那时以来，使用调解服务的情况一直稳步增加，2015 年立案的调解案件的数量达到 78 个，是迄今为止数量最大的年份(见图九)。在这些 78 个案件中，54 个案件已经完成，81% 的案件达成了解决协议。14 个案件没有得到调解，因为当事一方或双方在初步或预调解协商后选择不参加调解，或者因为案件被认为不适合调解。2015 年立案的 10 个案件在撰写本报告之时仍在进展之中。

图九

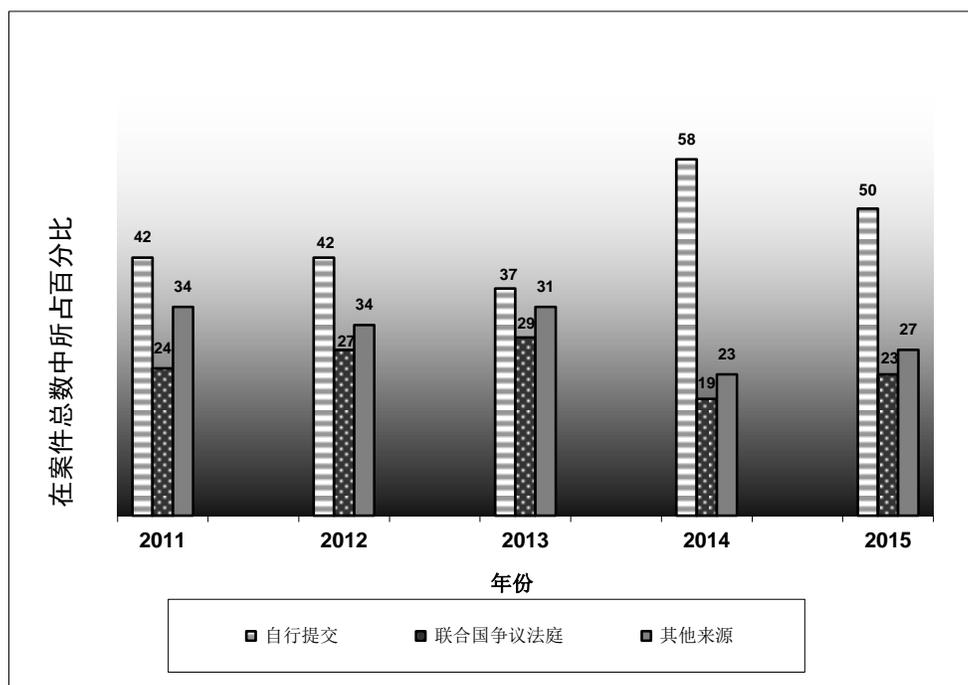
2009-2015 年立案的调解案件



24. 在本报告所述期间, 50% 调解案件是自行提交(即争议的当事一方或多方要求进行调解), 23% 由联合国争议法庭转交, 其余 27% 从其他来源转交, 诸如由工作人员法律援助办公室、管理评价股和联合国监察员和调解事务办公室的办案干事转交。一半调解案件来自于选择调解的工作人员个人自己的事实表明, 工作人员对作为正式程序替代办法的非正式解决办法的好处越来越有信心。

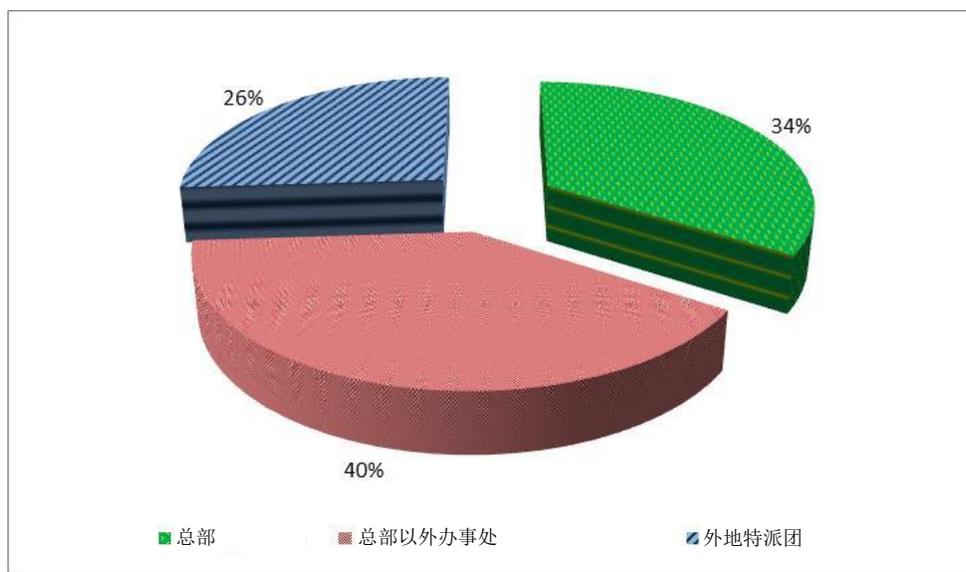
25. 联合国争议法庭和其他来源转交的案件有所增加, 如下图所示(见图十)。这可以部分归因于与正式内部司法制度的长期持续接触。具体在 2015 年, 已努力在全球范围与关键的利益攸关方接触互动, 以期转交操作流程提供便利, 并提高调解的附加值, 尤其是在外地地点。

图十
2011-2015 年按来源分列的调解案件



26. 调解之所以可以高效处理复杂、多层面的问题, 在于调解可以帮助当事人澄清利益, 制定双方可同意的解决方案。对于在多个组织求助论坛上提出问题的案件, 调解尤为重要。例如, 一次成功的调解可导致撤回一名工作人员对本组织同时提出的数个案件, 诸如管理评价请求、提交联合国争议法庭的申请、骚扰投诉以及绩效考核反驳。因此, 一个成功的调解案件可能会导致撤回几个不同的正式程序, 对工作人员和本组织都产生重大的积极影响。

图十一
按地点分列的调解案件分布情况



27. 必须指出的是，尽管调解有多重好处和机会，但作为一个冲突解决流程，尚未被完全纳入秘书处的日常工作。联合检查组(见 JIU/REP/2015/6，第 111 段)和关于内部司法的临时独立评估小组(见 A/71/62/Rev.1，第 294 段)也指出了这一点，后者表示认为，更多案件可在非正式制度中得到解决，并建议管理人员更加积极主动地参与调解。

28. 秘书长表示，他致力于支持更多地利用调解，为此促进更多地了解流程并提高程序的清晰度，并确保代表管理层参与调解的官员有适当的权力作出承诺或帮助接触到有此类权力的官员。就监调办公室而言，该办公室将继续与管理层和工作人员共同努力，推动让调解成为一个自然而然和首选的冲突解决过程的组织思维方式和行政机制。

四. 外联活动：促进冲突应对能力和非正式的解决办法

A. 2015 年的外联活动

29. 内部司法系统在 2009 年改革时，大会阐明的目标之一是采用分散的办法。在非正式制度中，实现这一目标的方式是设立七个区域监察员办公室，其中两个侧重于协助维和特派团的工作人员。此外，这种地域存在因广泛的外联访问方案而得到扩充，目标是使非正式的冲突解决服务更贴近工作人员，并为此培养可以帮助防止工作场所冲突的技能和洞察力。

30. 2015 年，监调办公室在世界各地的联合国办事处共开展了 360 次外联活动，其中包括 146 次讲习班、培训活动和情况介绍会，服务对象是 4 000 多名工作人员。其中一些是团体过程或团队建设活动，监调办公室越来越多地应要求开展此类活动，以此作为促进协同型工作环境的一种手段。外联还包括与高级官员或利益相关者群体举行的 214 次会议。

31. 驻曼谷的区域办事处与亚洲及太平洋经济社会委员会联合于 2015 年 6 月主办了一个“专题周”，其中包括一系列技能培养讲习班和互动环节。为期一周的系列活动的重点是使工作人员能够有效管理变化，处理艰难的对话，在工作场所管理情绪以及提供建设性的反馈意见。

32. 驻内罗毕的区域办事处以“导航对话”为主题组织了几次为期一天的培训活动，参与者有联合国环境规划署各办公室和部门，以及联合国人类住区中心(人居署)驻索马里办事处和驻亚的斯亚贝巴的非洲经济委员会。讲习班旨在汇集多个学科和技能，主要侧重点是语言交流是人类所有协作活动的主要工具。驻日内瓦的区域办事处为联合国日内瓦办事处和联合国人权事务高级专员办事处的管理人员和主管组织了关于管理冲突和调解的研讨会，并为工作人员代表组织了一次题为“在冲突中代表和支持工作人员”的专题研讨会。

33. 2015 年 3 月，驻维也纳的区域办事处访问了西亚经济社会委员会、联合国黎巴嫩问题特别协调员办公室、驻贝鲁特的联合国新闻中心和联合国驻黎巴嫩临时部队，并组织了一次关于冲突管理的培训班，题为“你的核心素质以及这些素质如何帮助处理工作中的冲突”。在几个地点，该办事处支持由外勤支助部牵头的“联合国内情介绍”方案。该倡议的目的是确保本组织的核心价值观在工作场所得到维护，同时能够防止违禁行为，包括骚扰、歧视和滥用权力。例如在塞浦路斯，与行为和纪律股及秘书长特别代表兼联合国驻塞浦路斯维持和平部队首长办公室合作举办了一次讲习班。

34. 外联活动不一定涉及差旅：2015 年 12 月，驻圣地亚哥的区域监察员亲自到办公室访问了拉丁美洲和加勒比经济委员会的 200 名工作人员，介绍监调办公室提供的服务。此外，该区域办事处还在海地、利马、墨西哥、巴拿马、特立尼达和多巴哥举办了多次关于应对冲突能力的研讨会和培训活动，侧重点是事实和观点之间的区别，以及利用对话来防止和处理冲突。

35. 在刚果民主共和国的贝尼、栋古和卡莱米，驻戈马的区域办事处举办了一系列研讨会，旨在加强工作人员防止、尽可能减少或解决工作场所纠纷的能力和信心。驻乌干达恩德培的区域办事处还在南苏丹的乌韦勒和瓦乌组织了两次研讨会，重点是建设在和平环境中抵御冲突的能力。

36. 监察员小组的访问可以是一个强有力的信号，表明本组织关心其工作人员、特别是边远和艰苦工作地点的工作人员。例如，2015 年 3 月，一个小组访问了库

图姆，这是达尔富尔以北一个偏远的工作地点，是一个众所周知的危险地方，局势高度紧张。另外一次具有挑战性的访问是 2015 年 11 月对大马士革的访问。对那些地点的工作人员而言，这些访问表明承认他们做出了重要贡献，而且尽管他们地处偏远，仍然有渠道使他们的问题得到解决。

37. 监调办公室的多语种网站仍然是寻求非正式解决办法信息的工作人员的一个有用网关。2015 年，每月访问该网站的次数平均达 3 700 次，比 2014 年显著增加(每月 2 000 次)。

B. 扩大范围和影响

38. 大会在其第 70/112 号决议中确认外地工作人员难以走访监调办公室，并鼓励制订创新措施，解决这些困难。大会请秘书长在大会第七十一届会议主要会期期间向大会报告有关情况。

39. 总体而言，案件数目的增加就证明了工作人员整天对监调办公室的了解程度良好。大约一半的案件来自于外地，这与过去五年的模式相当一致。不过，由于有超过 20 000 名工作人员在各外地特派团服务(见 A/70/605，第二节.B，表 4)，其中许多特派团覆盖大片地理区域，要满足对现场服务的需求是有挑战性的。

40. 监调办公室因此继续探讨如何加强外联工作。例如在过去一年里，试行了任务前在线调查。这类调查使监调办公室能够收集与一个特定工作地点或特派团的工作环境有关的信息，以及普遍存在什么类型的关切。然后，这些信息可纳入规划可能合适的干预措施类型。

41. 提高监调办公室服务的影响力的一种方式寻找可能的乘数效应。出于这个原因，更多重点放在建设工作人员和管理人员的技能上，以便更好地处理冲突；这种方法比一次性的干预可以产生更持久和层叠的效果。正在探讨的其他举措涉及培训指定的联络人，这些联络人将在各自的特派团或工作地点成为顾问。

42. 2015 年采取的另一项举措是部署一名高级解决冲突干事，对一个特定的实地特派团进行长期视察。其目的是增强与工作人员的直接接触，为此派一名监察员提供现场服务，同时也更深入地了解一个维和环境中的系统性问题，并与相关的利益攸关方接触互动。

43. 监调办公室使用随叫随到的调解员和监察员服务，以在外地工作地点增强对其服务的直接亲自感受。2015 年，涉及争议解决服务和技能建设活动的几次特派团访问包括这种随叫随到的解决冲突专业人士的参与。

44. 为了克服实际派驻人员有限的挑战，监调办公室经常利用远程渠道(诸如电子邮件、电话、WebEx、视频电话和 Skype)，以便外地工作人员地点能够获得其服务，包括案件干预。然而，外地艰难的条件，包括脆弱的信息技术系统、不稳定的互联网服务、电力中断以及其它后勤方面的制约因素，仍然是相当大的障碍。

五. 秘书处内外的协作

45. 2015 年, 监调办公室继续就各种广泛的问题与秘书处内各部门和办公室协作。监调办公室凭借其独有的、能够看到来自远近各工作地点的工作场所关切的地位, 可以为不同层级的政策和业务流程提供宝贵、独立的视角。

46. 其中一个此类进程是整个秘书处的企业风险管理工作。在该进程中, 监调办公室参加了一个由人力资源管理厅主持的风险处置工作组, 专门负责人力资源战略、改革和问责制。联合国监察员办公室还继续就绩效管理与人力资源管理厅协作, 既就案件中经常提出的问题提供反馈, 也介绍监调办公室在绩效管理过程中如何成为帮助工作人员和管理人员的资源。至于学习活动, 监调办公室为一个新的骚扰预防在线培训方案提供投入, 在关于绩效管理的研讨会发言并定期参加上岗培训方案, 以支持增加对非正式解决办法的了解和利用。

47. 监调办公室就有关工作人员复原力和福祉的事项、特别是就该司在 2015 年开展的全球工作人员健康调查, 与人力资源管理厅的医务司协作。该司提供帮助的方式是拟订一些问题, 旨在探索工作场所冲突、不文明和压力相互之间的联系以及如何对生产力产生影响。目前仍在分析收集到的数据, 并且为了进一步借鉴该调查, 监调办公室正在与医务司协作进行一个项目, 在不同的工作地点举行重点小组讨论, 以进一步深入了解此类问题。

48. 监调办公室继续与外勤支助部协作, 为此就影响到维和特派团中工作人员的发展情况定期举行会议和交流信息。2015 年, 监调办公室支持各特派团的行为和纪律小组提高人们对工作场所骚扰、歧视和滥用权力的认识, 并着重强调一个情况, 即在许多情况下, 非正式解决办法可以成为解决这些类型冲突的一个选项。

49. 在本报告所述期间, 监调办公室参加了由安全和安保部牵头的全系统关照义务工作组, 管理问题高级别委员会赋予该工作者的任务是进行一次审查, 并就应采取哪些措施以加强本组织对高风险环境中工作人员的支持提出建议。

50. 与正式内部司法系统的互动和协作继续得到加强。监调办公室定期参加正式系统内部利益攸关方会议, 所有各方一直在努力巩固合作, 寻求非正式解决案件的机会, 并与管理评价股和工作人员法律援助办公室建立了密切的工作关系。监调办公室与秘书处各主要部门联络, 鼓励所有行为体更多地利用调解, 并更好地了解这一程序。临时独立评估小组关于内部司法系统的建议呼吁加强调解和增进和解协议, 本组织若响应这一建议, 这种合作仍将至关重要。

51. 监调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一些涉及监调办公室协助以非正式途径解决的事项展开密切合作。当寻求以非正式解决途径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。

52. 监调办公室经常与道德操守办公室就共同感兴趣的领域进行接触。在本报告所述期间，还就 2015 年联合国领导力对话与道德操守办公室合作，对话的重点是承担个人责任。这一主题仍然同工作人员经常提给监调办公室的问题和冲突特别相关。

53. 监调办公室与各工作地点的工作人员代表定期联络。例如在 2015 年，监调办公室与本国工作人员协会、外勤员工会和其他工作人员代表就沟通和应对冲突的能力培训进行了接触。

54. 监调办公室还通过联合国和有关国际组织监察员和调解员网络与联合国系统其他监察员保持联系。最近一次会议在 2016 年 7 月举行，会上讨论的项目之一是联合检查组关于联合国全系统的组织监察员事务审查报告(JIU/REP/2015/6)。虽然报告大体上受到欢迎，但该网络关切地注意到，一些建议可能难以付诸实施。建立了一个工作组，以评估如何最好地实施这些建议。

六. 冲突的根源：系统性问题

55. 监调办公室根据大会第 64/233 号决议不断找出系统性问题；大会在该决议中强调，强调监察员的职责是报告其所发现的系统性广泛问题以及提请其注意的问题。大会第 70/112 号决议鼓励监调办公室持续参与不断发展和完善人力资源政策和做法。

56. 系统性问题独立于所涉个人而存在。系统性问题一旦确认，就能为本组织提供一个学习和引发积极变革的机会，从而有助于防止某些类型的冲突。许多冲突可以追溯到系统性问题，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别或不一致。

57. 系统性问题是通过以下途径被发现的：工作人员提出的案件和问题、与冲突当事方的互动、与利益攸关方在总部和外地的持续对话，以及通过直接观察。本节突出介绍其中的一些问题。其他问题则在前几份报告中强调，但应继续关注。

A. 在危险工作地点服务的工作人员：坚持关照义务

58. 许多年来，监调办公室注意到在危险工作地点服务的工作人员有特殊需要，最近一次体现在 2015 年报告中(A/70/151，第 74 至 79 段)。本组织越来越多地把工作人员部署到高风险环境，工作人员在这些环境中面临一系列实实在在的威胁，例如暴力袭击、不安全、事故和疾病等。持续面临这种风险过久，由于压力大，缺乏社会支持系统，医疗保健服务不足和极其简陋的生活条件，还可能带来心理健康和福祉方面的风险。

59. 管理工作场所压力主要有两种方式：减少接触或增强复原力以减轻其影响。这两种情况都需要有组织的系统性办法，例如设立工作人员在高风险环境的历时

上限，和提供足够的社会心理支助和执行任务之前作出介绍，充分披露风险和保障措施。

60. 监调办公室在最近的报告中欢迎管理问题高级别委员会设立一个工作组，负责就对高风险工作地点工作人员的关照义务提出建议。工作组由安全和安保部牵头，汇集了多个联合国实体的代表，他们合作勾画具体的挑战，并提出建议供委员会审议。监调办公室以观察员身份参加工作组，向工作组提出从高风险边远工作地点案件中得出的意见。

61. 关照义务这一主张涉及许多相互关联的领域，如安保、安全、医疗服务、工作人员咨询、突发事件管理和消除心理压力、应急准备以及行政和管理层面。为了解决所有问题，有必要超越职能界限，把重点放在最重要的目标上。希望这项工作通过跨越组织界限，最终制定一个综合和整体的基础设施，用以管理、支持和关照危险工作地点的工作人员。

62. 工作人员在危险工作地点面临的风险之一是人身伤害或残疾。对这种情况，现有一些支持或赔偿渠道。然而一般工作人员和行政、人力资源、医疗或安全人员往往不了解提出这类索赔的程序和要求，包括《联合国工作人员条例和工作人员细则》附录 D 规定的索赔程序和要求。

63. 工作人员在因受伤或患病而无法继续工作的情况下，便可能有资格从联合国合办工作人员养恤基金获得残疾养恤金，若是在职死亡，家庭成员有权得到遗属抚恤金。为启动这类福利，必须有一系列文件和核准方能付款，其中一些由秘书处的不同部门处理，另一些通过养恤基金处理。这些过程可能令人困惑难解。

64. 突发事件造成工作人员伤残或死亡，本身已是恐怖和悲惨的事情。令人遗憾的是，对于该工作人员或幸存的家庭成员，制度的疏漏或对索偿所需程序了解的缺失有时会进一步加剧这种痛苦。这些过程如能更好地协调，联合国当地管理人员如能跟踪过程使伤残工作人员得到充分支持，情形可能好些。此外，工作人员或幸存家庭成员跋涉体制需要帮助，行政人员同他们打交道时体现人类精神和关爱态度至关重要。

65. 这方面的持续努力和机会包括：

(a) 关照义务工作组导致各实体之间的协作，产生了丰富的成果，并提供机会制订切实可行的措施和政策，更好地支持高风险工作地点的联合国人员；

(b) 本组织似可重新审议目前的医疗和心理社会支助基础设施是否足适；

(c) 本组织似可考虑如何限定某些高风险和艰苦工作地点的任务期限，以减少工作人员面临的压力和危险的程度；

(d) 本组织似可探讨如何提高在外地的人力资源工作人员对赔偿申索和养恤金福利(残疾养恤金和遗属抚恤金)的认识；指定具体的协调人协助和贯彻这些事项，这也可能有帮助。

B. 部分体检合格证明：一项持续的挑战

66. 监调办公室在以前的一些报告中报告了部分体检合格证明的问题，最近一份见 A/69/126 号文件(第 48 至 51 段)。在本报告所述期间，监调办公室继续收到工作人员的案件，这些工作人员休了有证明病假后被认为适合回来工作，但有限制，不能返回其具体的职位或工作地点。这种限制的原因之一是，工作地点无法足适提供病症所需的医疗。另一个原因是在出现突发事件或其他带来环境压力的因素后，限制再冒造成病症的风险。许多联合国外地特派团所处地区的医疗设施有限。

67. 病症使工作人员无法在原定工作地点继续工作，而换一地点便可很容易地解决问题，这种情况并不罕见。然而本组织却缺乏政策框架允许这类工作人员临时改派到可以有效工作的地点。长期病假因此而来，对工作人员和本组织都带来潜在的不利影响。如果病假用尽，问题便更复杂，因为工作人员并未丧失回返工作的所有能力，所以按联合国合办工作人员养恤基金的条例和细则，不符合享受残疾待遇的资格要求。

68. 随着越来越多的联合国工作人员在外地工作地点工作，部分体检合格的初衷是帮助工作人员返回工作岗位，却产生了负面影响，造成外地工作人员滑出联合国病假社会保障网，如工作人员不能返回工作岗位，则身处残疾社会保障网之外。应当理解，本组织各级尽力在个案基础上处理这类情况，但这一系统性问题仍然存在：在这种情况下，该系统的一部分，即管理和行政部门，不能采纳本系统另一部分即医疗服务部门认为有利于病人和本组织的最佳做法。

69. 这方面的持续努力和机会包括：

(a) 应当指出的是，人力资源管理厅已经承认这一问题，并与其他利益攸关方一起联合评估和管理此类案件(见 A/70/187，附件二，第 11 段)。联合国监察员和调解事务办公室鼓励继续此类努力，以达成积极和具体的成果；

(b) 除改进案件管理外，也可能有机会结合职位安排和社会保障政策，与所有利益攸关方(人力资源管理厅、外勤支助部、主计长和联合国合办工作人员养恤基金)一同审查部分体检合格问题；

(c) 本组织似可探讨如何将工作人员更灵活地平级安置到有条件充分发挥其工作效能的其他职位，而不是继续休病假。

C. 行政拖延和缺乏反应

70. 在过去一年中，监调办公室发现，无论是总部或外地工作地点，工作人员经历了长期拖延才收到福利或付款的案件数量很多。他们的追踪询问通常得不到答复，加剧了挫折感。许多此类案件涉及离职偿金和养恤金。

71. 监调办公室注意到，一方面受影响的工作人员有充分理由指望及时付款。然而在发放一方，现有的工具和规则使有些工作人员无法继续应付工作量。一些工

作人员不得不延长工作时间，不作任何休假，承受着高度压力。这一趋势潜在的不安因素，影响到不论是提供服务还是寻求服务的工作人员的士气，也影响到本组织的声誉。

72. 一个可能的促成拖延程度的因素是，本组织实施了若干重要的大规模变革性举措，一些举措规划时未考虑到其他并行的举措。实施“团结”项目不仅是给秘书处所有核心流程带来一个技术工具，而且也是一个全新的业务方式，需要不同的“语言”和 workflows。与此同时，养恤基金正在采用自己的新技术系统，该系统也需要改变文件和案件的处理方式。几个维持和平特派团有大批的人离职，这也促成了系统的滞塞。

73. 除了“团结”项目以外，其他行政改革也正在实施，如国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)、新的人员配置和流动制度以及全球信息和通信技术战略，同时在外地还实行缩编、文职人员配置审查、员额叙级审查和全球外勤支助战略。在一些情况下产生了累积效应，工作人员感到漂浮无定，困惑不支。

74. 这方面的持续努力和机会包括：

(a) 关于处理养恤金福利的拖延，高级管理层已经听取了反馈，并公开承诺采取行动。这是一个机会，不仅对已退休的工作人员纠错，而且对仍然在职的工作人员发出一个更为积极的讯息；

(b) 为增强大规模变革举措的效益，本组织似可审查有无其它机会来规划和管理变革，减轻风险；

(c) 上述努力将使本组织有机会就改革的目标和影响促成更全面的内部沟通，工作人员的士气和福祉同时也得到关注。

D. 害怕说出和害怕报复： 感觉上或实际上

75. 监调办公室注意到，有些寻求援助的工作人员十分害怕，在其办公室里不愿说出关切的问题，害怕遭到报复。他们也可能不愿寻求帮助或补救，因为担心这样做会带来不利的后果。在其他情况下，工作人员认为，他们遭受的行动和决定在他们看来是在报复他们过去做过的事情或说过的话，或者担心未来可能受到这种报复行动。

76. 监调办公室在与各种工作人员打交道后了解到，在某些情况下，工作人员的关切看来是有道理的，而在另一些情况下，他们的担心与事实不相称，或是出于根深蒂固的不信任。在后一类情况下，监调办公室通过辅导该人和“对照现实”，解决基本看法和信任问题。在其他情况下，监调办公室能够与工作人员和相关管理人员就行政行动或决策进程建立信任和理解，从而温和地把这些行动移出感觉上报复的范畴，同时突出管理人员有责任确保今后采取的任何行动都出于正当的动机。

77. 文化误解和感觉上的权力失衡也可能起作用。例如在有些案件中，特派团的本国工作人员不敢要求休假，担心会负面影响延长合同的决定。数据显示，一般事务工作人员和本国工作人员对监调办公室的利用率最低，仅为 2% 左右，而国际专业工作人员的利用率为 4% 以上(见上文第 18 段)。这也可能沉默地显示害怕提出问题或关切。

78. 在一些情况下，工作人员认为因说出工作场所的问题而遭报复，他们因此联系了道德操守办公室。但是道德操守办公室的任务是非常具体的，仅用以处理对具体活动的报复，如通过指定的渠道正式举报不当行为或配合正式授权的审计或调查工作。根据定义，这是为了“事后”免遭因具体行动而估计可能遭到的报复。更广泛地说，为了使工作人员感到在没有恐惧的情况下自由发表意见，需要一种容忍不同意见和令人不舒服的言论的文化。法律保护制度可能不是保障这种环境的正确手段。相反，不仅要创造使工作人员能够放心发言的环境，而且也要有人守在第一线使人免遭报复，在这方面管理人员应发挥关键作用。

79. 秘书处关于禁止歧视、骚扰和滥用权力的政策指明，管理人员有责任保持沟通渠道开通，确保本着诚意提出关切问题的工作人员能够自由提出关切问题，而不必担心有不利后果。但事情看来并不总是如此。工作人员不能放心发言的工作环境对本组织也是一种风险，因为它毁坏了一个最明显、最现成的预警系统。风险未经报告、未经认识，便无法缓解。

80. 这方面的持续努力和机会包括：

(a) 应提醒高级管理人员有责任培养使工作人员自由表达关切问题并提供诚实反馈的工作环境；

(b) 秘书处全球工作人员调查计划可提供机会收列一些旨在评估工作环境的问题，包括工作人员是否觉得可以自由地向上提出反馈或关切问题。

E. 加强调查：仍然是当务之急

81. 请参考监察员前几次关于加强调查的报告，最近一份为 A/70/151 号文件(第 71 至 73 段)。有关部门正在就一般性调查问题作出真诚的努力(见 A/70/187，附件二，第 13 段)；但是在调查指称的歧视、骚扰或滥用权力所需适当的能力(ST/SGB/2008/5)方面似乎没有取得足够的进展。

82. 虽然非正式解决在某些情况下可能是一种选项，但这种程序的基础是自愿，双方都同意参加方才有效。在这些常常比较困难的案件中，能够迅速和权威地确定事实至关重要。如果不加以解决，可能使犯事者虽行为令人无法接受却逍遥法外，或当事人受诬陷却无法证明清白。这影响了工作人员的士气和制度的信赖，并可能阻止受害者和旁观者道出实情。

83. 这方面的持续努力和机会包括：

工作人员和管理当局委员会调查和纪律措施工作组似乎在制订经改进和更全面的政策方面取得了一些进展。然而本组织需要继续注意创建迅速和权威性地确定事实的能力。

F. 性别均等、平等待遇和包容

84. 监调办公室通过与工作人员个人的交往发现，在许多情况下，存在公开或隐蔽的不利于妇女的因素。公布的统计数字清楚地表明，尽管大会多年前宣布了性别均等的目标，但是妇女目前仍未平等参与本组织各个层级，特别是决策层级(A/69/346)。关于工作人员甄选过程，本组织内部似乎不明确应适用哪些政策以实现性别均等。

85. 除了定量衡量性别均等，以各种方式向监调办公室提出的案情中多有性别平等问题。据报告，有些办公室里仍然残留“男人俱乐部”文化，这本身就阻碍了妇女的充分参与。这在一些外地特派团尤其如此，那里的各种军职和文职文化可能注入了更多层面的男性主导文化，妇女工作人员发现自己遭到排斥，或受不同的标准衡量。在一些办公室，性别主义言论和行为指望受到容忍，而不是按本组织的官方政策断然禁止。

86. 有些人怀有无意中歧视妇女的态度和看法而不自知，这并不罕见。例如，某种行为发生在在男子身上便视为有主见，而发生在在妇女身上便视为气焰嚣张。

87. 在预算和管理方面，预算缩减导致用于替补产假人员的一般临时人员经费短缺或全无。管理人员尽管不说，但对雇用育龄妇女感到进退两难。缺乏替补产妇产假的经费可能是系统性抑制雇用妇女的因素。

88. 最后，作为一般性的评论，尽管可以轻易假定联合国雇员和领导人对多样化具有天然的敏感，但实情不一定如此。虽然本节的重点是性别平等，在这个领域有具体的政策和制度，但本组织可能需要对其他领域的多样性保持同样的警觉。监察员多年来收到案件，其中工作人员感到因为年龄、性别、种族、宗教、国籍或其他特性而受到不公正待遇。现在应当采取更开放的系统性办法来促进包容和尊重多样化，这是联合国每个工作人员都应具有的核心价值观。本组织可以做许多预防工作，提高对包括无意识偏见在内的认识，并培训如何在一个高度多样化的工作场所鼓励、建立和维持一种更具包容和相互尊重的环境。

89. 这方面的持续努力和机会包括：

(a) 正在努力制定一项全面的战略，实现秘书处内的性别均等。这提供了机会，为工作人员甄选和处理组织文化提出更为有力的政策；

(b) 本组织似可支持在部门预算中提供适当的一般临时人员经费，以便利工作人员休产假；

(c) 工作人员和管理人员似可探讨是否存在无意识偏见，以及如何通过提高认识及加强尊重和对话文化来防范此类偏见。

G. 特派团内的缩编：规划和沟通方面的良好做法

90. 监察员以前曾报告过有关特派团缩编的问题，包括缩编过程中的沟通，在最后一立法决定尚未作出前，缩编过程的规划和执行可能会困难重重(见 A/67/172，第 132 至 139 段)。

91. 在重大的缩编过程中，规划、沟通、正当程序和执行的时间表现实可行，实属至关重要。但是任务的变化、预算规划和核准程序并不总能如此。2015 年非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的精简是说明有可能采取不同做法的积极例证。

92. 通过与相关政府间机构不断的磋商，商定了分阶段缩编，留下了足够的准备时间来制订和开展组织有序和公平的执行进程。这一过程也因向工作人员不断沟通而得到支持，并预防性地纳入了安全考虑和风险缓解因素。

93. 这方面的持续努力和机会包括：

在可能的情况下，所有利益攸关方和有关决策者似可考虑从精简达尔富尔混合行动分阶段实施办法中汲取的积极经验。

七. 展望未来

94. 本报告导言中提到联合国必须在动荡的世界中发挥作用。这种情况不大可能改变，因为挑战在继续积聚。此外联合国本身的性质也使它趋蹈无人能往或无人愿往之境，去“驻扎和交付”。然而正如上文第六节所述，在一些工作地点，工作人员面临相当大的风险，而本组织支持这类工作人员的相应制度尚未充分适应新的现实。本组织应当给予充分和认真的关注。

95. 工作场所冲突在任何工作环境中都是一种自然现象。如何处理工作场所的冲突，在许多方面反映了一个组织本身的性质。非正式解决冲突服务的存在提供了预防性保护，有助于在问题变得争议不休或激烈火爆之前就及早解决，也有助于促进对话、协作和问责文化。这需要进一步加强，以创造一个真正和谐和富有成效的工作环境。

96. 正因为本组织继续推行众多的转型举措以建成一个更有效力、更有效率的联合国，所以这种环境至关重要。挑战是巨大的，但采取一种拥抱联合国总体目标的全面观点，将有助于克服各自为政和“改革疲劳”，进而推动协作办法。

97. 展望未来，还可能有机会重新关注维系国际公务员制度的核心价值观，包括忠诚和尊重多样化。每个工作人员都可以通过日常行动和行为，促成建立一种尊重、容忍与协作的文化。这一点在确定基调的高级层次尤其重要，它大大有助于促进健康的工作环境，使工作人员感到受重视和激励，并感到安全。