



大会

Distr.: General
15 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

暂定项目表* 项目 148

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

本报告述及联合国监察员和调解事务办公室 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的活动。

除了为秘书处服务的联合国监察员和调解事务办公室之外，还有不同的专门监察员服务于下列机构：联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国项目事务署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)。单独管理的联合国各基金、方案和实体的监察员设在纽约，难民署的监察员设在布达佩斯和日内瓦。

本报告载有监调办在本报告所述期间所开展活动的统计数据和信息。报告重点阐述在秘书处开展的专项活动，包括争议解决服务和旨在提高工作人员和管理人员冲突驾驭能力的外联活动，并载有针对系统性问题的意见。

* A/74/50。



一. 导言

1. 秘书长发起的机构改革取得成功的一个关键方面在于驾驭人的因素和利用不同的观点。当工作人员欢迎并采取促进合作的态度来处理分歧和冲突时，工作场所就会成为一个充满活力、健康和给人以收获的地方，并为稳健的决策提供蓬勃发展的土壤。促进开展挑战思想而不是挑战人的对话，是创建一个富有成效的和谐工作场所的基础。2018 年，联合国监察员和调解事务办公室继续通过个案工作、侧重于冲突驾驭能力和能力建设的外联活动以及系统性反馈，使工作人员能够在工作场所进行富有成效的互动，并创造更好的团队动态关系。

2. 随着本组织努力适应于一个优先事项不断演变的变化中的工作环境，监调办的工作比以往任何时候都更有意义。监调办努力为各级工作人员提供工具，使他们能够共同工作并实现最大效力。

二. 联合国监察员和调解事务办公室概览

A. 联合国监察员和调解事务办公室的授权任务

3. 大会在第 [73/276](#) 号决议中确认，非正式内部司法系统是工作人员寻求纠正冤情和管理人员参与的一个切实有效办法。

4. 监调办遵循独立、中立、保密和非正式这几项核心原则(见本文件的附件)，这些原则符合国际上规定的组织监察员和专业调解员职业实务准则(见 [ST/SGB/2016/7](#))。监调办为驻各地的联合国工作人员提供保密和公正的协助，以解决工作场所争议。各级工作人员就类型广泛的工作场所相关问题寻求监调办的协助。监调办通过各种争议解决办法协助工作人员，包括探讨可选方案、个案移交、冲突处理辅导、穿梭外交、便利对话、调解和团体程序。

5. 监调办根据所处理的案件或其他情形中注意到的问题，确定工作场所冲突背后的趋势和系统性问题，并不断向本组织的管理当局提出这些问题。监调办通过专题情况通报会和讲习班、技能培训举措、团体程序和个别冲突处理辅导，帮助雇员掌握知识、态度和技能，从而以建设性方式处理冲突(“冲突驾驭能力”)。

6. 这些广泛的工作领域相互交织，相互依存。从来访者那里了解到的问题往往成为发现系统性差距的线索，并为设计更全面的冲突驾驭能力举措提供参考。

B. 服务

7. 联合国监察员和调解事务办公室为所有工作人员、包括各级管理人员提供非正式的解决冲突服务，这在当前组织变革期间至关重要。

8. 监调办的解决冲突干事运用各种技能，满足希望解决冲突或限制冲突负面影响的工作人员的需要。这些技能包括带着同理心积极倾听、重新构建不同的视角、有效提问、就兴趣和需求之间的差异进行辅导，以及帮助来访者(无论是个人还是团体)采用协作和包容的做法。

C. 使用多种语文

9. 根据跨领域组织优先事项和使用多种语文倡议,并为了改善服务,监调办的监察员和调解员使用多种语文,监调办能够以联合国所有六种正式语文向全球各地的工作人员提供解决冲突服务。监调办的一些从业人员会说其他语言,可以来访者首选的语言与他们交流。来访者通常更喜欢用母语交流,分享他们的申诉事由、澄清观点并感觉得到倾听;使用多种语文提供服务的益处包括创造一个更舒适的环境,排除一些工作人员(特别在外地)可能面临的语言障碍,使他们能够获得非正式内部司法服务。

三. 全球存在

10. 监调办在全球多个地点设有办事处,包括曼谷、恩德培(乌干达)、日内瓦、戈马(刚果民主共和国)、内罗毕、纽约、圣地亚哥和维也纳。为了向驻贝鲁特和其他地点的工作人员提供更有针对性的面对面服务,监调办临时调拨了现有资源,以满足这方面的业务需要。基于这一经验,监调办将研究短期和长期调拨资源的进一步机会,以应对不断变化的需求。

11. 向区域监察员办公室下放权力已有 10 年,这些办公室在所服务的工作地点提供全面的冲突管理服务。区域监察员办公室还访问没有驻地监察员的外地行动和工作地点,在那里进行现场办公,使所有工作人员都有机会受益于面对面的服务。与在困难环境下服务的工作人员面对面接触,有助于对工作场所争议和冲突的原因作出第一手评估。每次访问期间都会为当地工作人员提供他们平时没有机会获得的冲突驾驭能力培训。

A. 监察员的访问任务

12. 监察员服务在外地的存在有限,这对确保适当和及时地接触世界各地的所有工作人员,特别是外地行动中的工作人员提出了挑战。监调办经常使用电子邮件、电话和视频会议提供服务,包括个案管理服务。然而,外地的困难条件——例如信息技术系统薄弱、因特网服务不稳定、断电以及其他后勤制约因素——继续构成较大挑战,使亲临现场进行干预成为尽早解决冲突的最可取手段。

13. 2018 年期间,区域监察员办公室努力增加总部以外工作人员,包括外地和偏远外地工作人员获得解决冲突服务的机会,并提高认识和建设能力。区域监察员办公室开展了约 50 次访问任务,往往一次访问不止一个工作地点或特派团,以实现对工作人员的最大覆盖。访问的工作地点包括特派任务地区及其偏远和艰苦地点、政治事务处、拥有广泛外地存在的秘书处各部门以及区域委员会。

14. 其中一些访问任务的时间安排在其他办公室(包括外勤支助部和工作人员法律援助办公室)访问期间,以便为正在缩编的特派团工作人员提供援助。这种做法既为工作人员提供了全面服务,又使特派团只需做一次接待准备。

15. 在本报告所述期间,各区域监察员办公室接触到了在以下国家服务的工作人员:阿富汗、哥伦比亚、海地、中非共和国、加蓬、几内亚比绍、伊拉克、科威

特、吉尔吉斯斯坦、马里、塞内加尔、索马里、南苏丹、苏丹(达尔富尔地区)、卢旺达、乌克兰和乌兹别克斯坦等。

16. 虽然监调办为所做的工作和在可用资源范围内所取得的成绩感到自豪,但目前仍有余地在几乎不增加资源的情况下,为外地一些仍然得不到充分服务的工作人员提供服务。

B. 访问前调查

17. 在认为适当和有益的情况下寄发访问前调查问卷。这项工具使监察员在自己没有居住过的环境中进行访问时,能够更好地了解那里的工作场所问题和工作气氛。监察员在到达所访问的办公室后,将调查的主要结果通报给全体员工,并与他们讨论这些结果。管理人员和工作人员在这类讨论中提出了有益见解和回复意见。

C. 提高认识和冲突驾驭能力的技能建设

18. 除了为个人提供各类常规的解决冲突保密服务外,还提供以下提高认识和技能建设服务:

(a) 在外联活动中,以员工大会、简报会和情况介绍会的形式,就监察员的作用和任务作一般性介绍;

(b) 在上岗培训班上,为即将上任的维和人员介绍在联合国工作场所中解决冲突的相关工具和知识;

(c) 一般性和更有针对性的冲突驾驭能力讲习班,涵盖的问题包括有效管理冲突、协作决策、和谐工作、促进建设快乐和有效的团队、促进健康的工作环境、有效沟通战略、电子邮件礼仪以及给予和接受考绩反馈等;

(d) 量身定制的团队建设讲习班,以加强团队凝聚力,以此作为管理冲突的一种手段。

D. 回应请求

19. 监调办接触过的各部门赞赏监调办在支持工作人员和管理人员方面带来的附加价值,并越来越多地请求监调办提供服务。举例而言,由于监调办与安全和安保部进行了利益攸关方接洽,该部请监调办在该部年度区域会议期间举办一次关于工作场所各类不良行为的讲习班。监调办讨论了骚扰、性骚扰、歧视和滥用权力问题,并介绍了从缺乏沟通和误解到严重违规行为等不同情况下非正式解决冲突的潜力和局限。在这方面,区域监察员和来自纽约的高级冲突解决干事在安曼、曼谷、布林迪西(意大利)、恩德培、纽约和圣地亚哥召开的首席安保顾问和外勤事务协调员年度区域会议上举行了互动会议。

20. 各区域监察员办公室为秘书长创造外地有利环境的工作作出了贡献,这项工作的目的是使男子和妇女都能在条件往往困难的外地服务。虽然一些挑战是冲突后环境所固有的,但女性工作人员面临的其他挑战在秘书长及其外地代表的控制和权力范围之内,可通过提高认识和决策进程加以改变。熟悉这些挑战的区域监察员根据受影响妇女提出的关切问题和建议编制了一份清单,以便艰苦工作地点

的外地行动采取简单而有效的措施，使男女能够平等地在这些地点工作。监调办工作的重点是传达通常无法发声的工作人员的声音，并启发大家改变思维模式。

21. 一个大型办公室请一名区域监察员在该办公室举行的工作人员参与度调查结果讨论会上担任中立主持人，以确定优先行动领域。这为员工创造了一个在保密环境中自由表达观点的安全空间。监察员提供了三个焦点小组的讨论摘要，并制定了一份全面的行动要点清单，供项目小组审议。

E. 区域办公室和秘书长的文明礼貌运动

22. 在本报告所述期间，监调办制定并开始试行一系列文明礼貌活动，包括“3个C”(文明、交流和社区)讲习班。反馈调查结果显示，参与者对讲习班的满意度很高：超过95%的答复者表示，他们会向其他人推荐该讲习班。

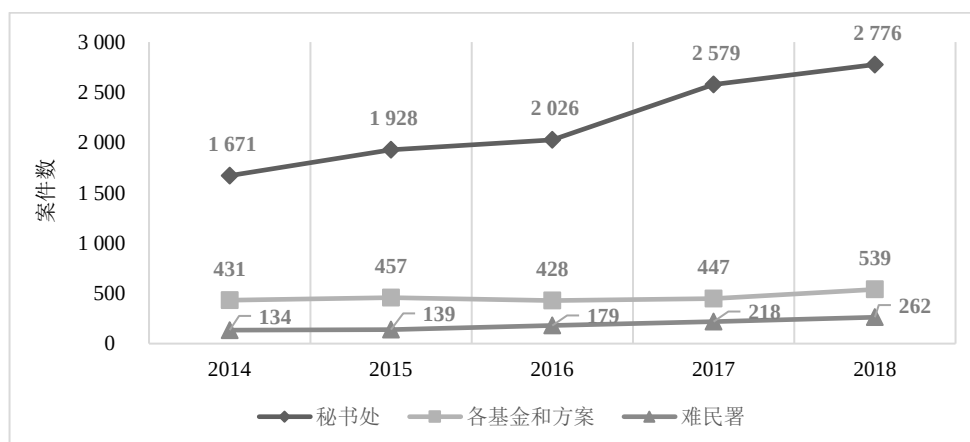
四. 案件和趋势统计概览

A. 案件数量和趋势

23. 2018年监调办共立案3 577起，包括调解案件，比上年增长10%。这些案件中2 776起(78%)来自秘书处，539起(15%)来自各基金和方案，262起(7%)来自难民署(见图一)。在过去5年中，每个支柱的案件数量均呈总体上升趋势。

图一

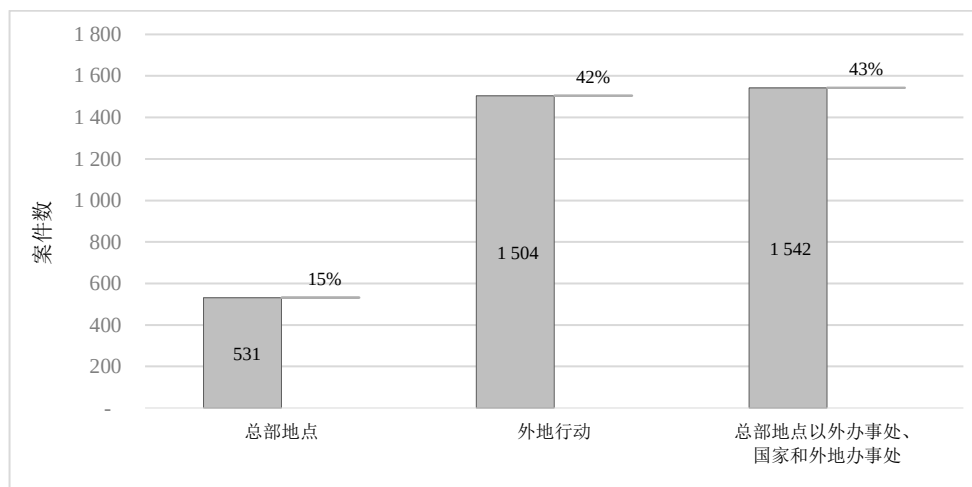
2014-2018年联合国监察员和调解事务办公室立案数



24. 2018年，监调办43%的案件(1 542)来自总部以外的办事处(即秘书处、各基金和方案以及难民署的各外地办事处)，42%(1 504)来自外地行动(秘书处的维和特派团和特别政治任务)，15%(531)来自总部地点(纽约(秘书处)；纽约和哥本哈根(各基金和方案)；日内瓦和布达佩斯(难民署))(见图二)。

图二

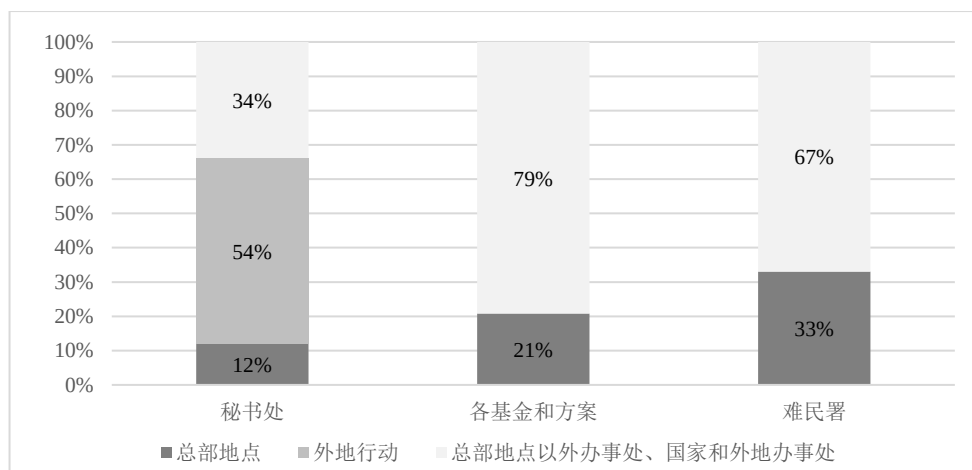
2018 年按地点分列的秘书处、各基金和方案以及联合国难民事务高级专员公署的案件分布情况



25. 2018 年秘书处的案件中，12%(332)由总部工作人员报告，34%(940)来自总部以外办事处，54%(1 504)来自外地行动。各基金和方案的案件中，21%(113)来自总部地点，79%(426)来自国家办事处。难民署案件中，33%(86)来自总部地点，67%(176)来自外地办事处(见图三)。

图三

2018 年按地点和支柱分列的案件分布情况

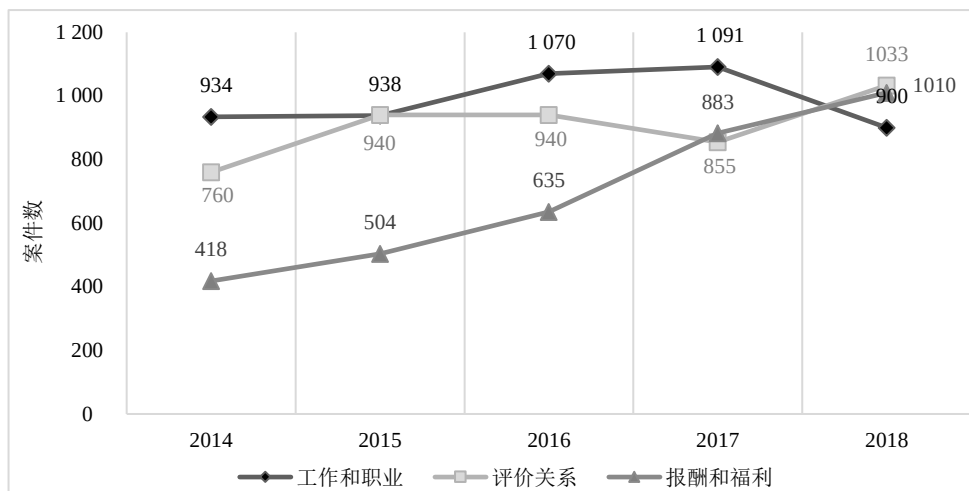


B. 问题与趋势

26. 与前几年一样，2018 年最常向监调办报告的三类问题分别是：(a) 工作和职业；(b) 报酬和福利；(c) 评价关系。与评价关系以及报酬和福利有关的案件数增加，与工作和职业有关的案件数则有所下降(见图四)。应该指出，一个案件可能涉及多个问题或子问题，因此问题数量高于案件数量。

图四

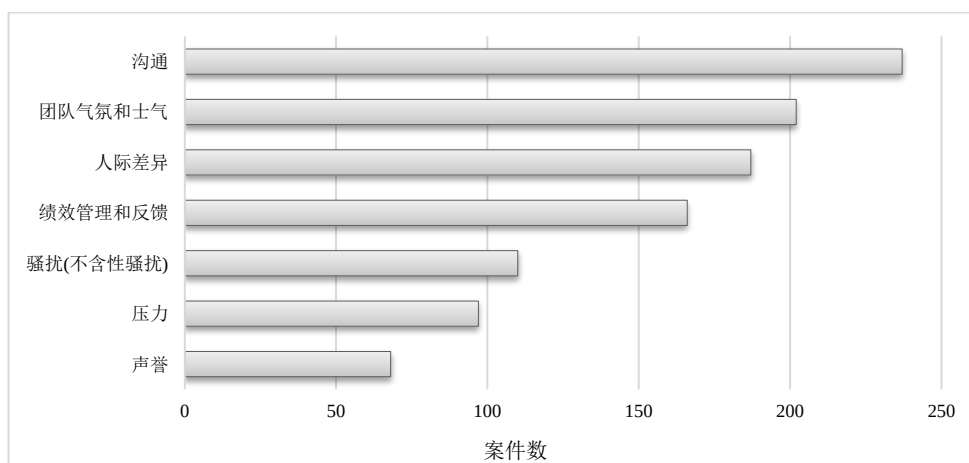
2014-2018 年最常向联合国监察员和调解事务办公室报告的三类问题细分



27. 在 2018 年开立的 39% 的案件中，无礼行为似乎助长了工作场所冲突。(向监调办报告的案件中与无礼行为有关的问题细分见图五)

图五

2018 年向联合国监察员和调解事务办公室报告的与无礼行为有关的主要问题细分

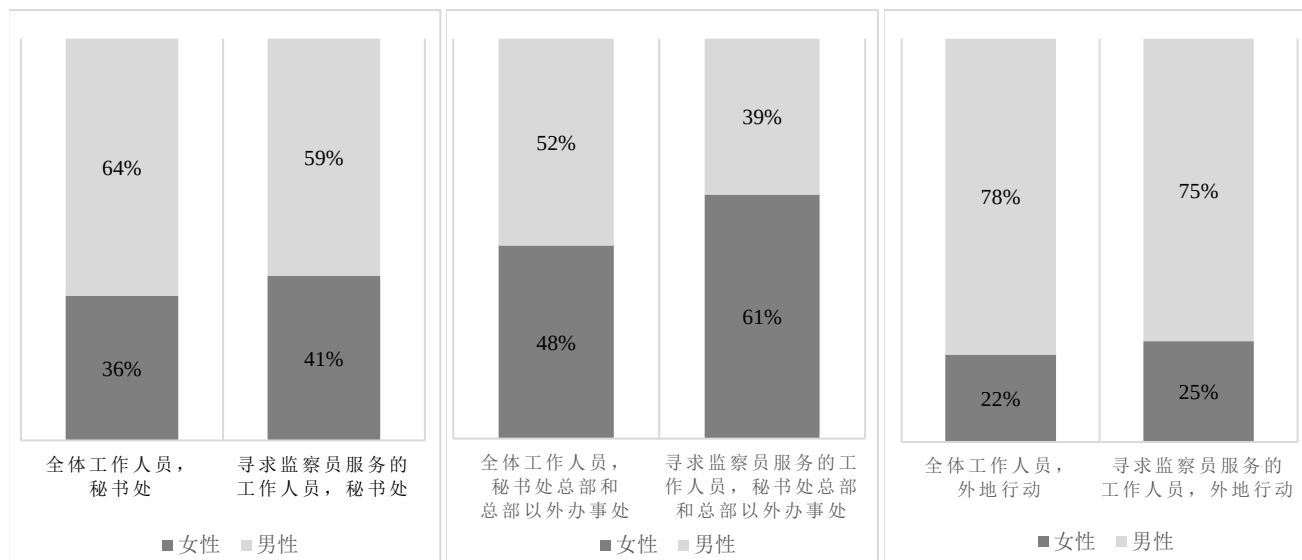


C. 秘书处内部按性别和地点分列的利用率

28. 图六使用现有最新的人事统计数字(见 [A/73/79](#))说明，相对在整个秘书处(包括非外地工作地点和外地)的总人数而言，男性工作人员对监调办服务的利用率低于女性工作人员。

图六

2018 年按性别和地点分列的秘书处对联合国监察员和调解事务办公室服务的利用率



五. 调解

A. 职能

29. 联合国建立在促进和平和利用对话方式实现和平的原则基础之上。同样的原则在和谐受到威胁的工作场所至关重要；就联合国系统内出现的许多争议而言，与他人交谈是解决问题的合乎逻辑的第一步。交谈开始得越早，就越有机会控制争议升级，避免持续的不愉快感或影响正常工作。当同事们感到不便或无法直接与对方交谈时，中立第三方调解人的存在可以促进解决眼前的问题，并且能改善工作关系，避免今后出现问题。

30. 监调办的调解事务处在全球范围内开展调解工作，作为一个调解专门知识中心为各区域办事处提供支持，并负责管理正式系统移交的案件。调解事务处与内部司法系统中的利益攸关方、管理人员和工作人员合作，旨在确保提供及时和始终高质量的调解进程，以满足本组织的各种需求。

31. 应回顾大会关于内部司法的第 73/276 号决议，其中强调应当尽可能利用非正式系统，以避免不必要的诉讼，但不得妨碍工作人员诉诸正式司法系统的基本权利，并鼓励诉诸非正式途径解决争议。此外，大会还在该决议中欢迎并赞赏案件经调解而获解决率上升，鼓励联合国监察员和调解事务办公室继续努力以非正式途径解决争议。监调办的统计数字显示，调解案件的解决率为 83%。

32. 监调办继续接到联合国争议法庭、工作人员法律援助办公室、管理评价股和本组织其他部门移交的案件。然而，大多数调解案件是当事人自己提交的，即争端的一方向监调办求助。尽管从上述来源收到了移交或当事人提交的案件，但调解服务在本组织内部仍未得到充分利用。鉴于及早解决争议的巨大益处，监调办

继续与本组织内的伙伴合作，指导案件从正式系统转到非正式系统，并推动及早诉诸调解。

33. 一个具体的例子是监调办与管理评价股合作，以增加移交给监调办调解的案件数量，并鼓励在正式进程的最初阶段使用非正式办法。对管理当局评价申请进行了修改，以便在申请人完成申请之前提醒他们了解联合国监察员和调解事务办公室提供的服务。此外，申请人在申请时勾选一个方框，就会发起与监调办的联系，监调办会迅速与申请人跟进，以探索包括调解在内的可能的非正式解决方案。

34. 每周，监调办的冲突解决干事在总部和外地以面对面、电话和网络方式主持讨论，这些讨论使重要问题得到解决，从而帮助工作人员恢复日常工作。这些案件可能只涉及两个人，可能是管理当局与工作人员群体之间的复杂谈判，或者是与冲突各方团队之间的合作过程。调解可以帮助同事实现富有成效的工作关系，解决长期未决的法庭案件，甚至消除暴力风险。以下举例说明了调解通常对那些类型的案件有帮助。

B. 调解实例

35. 在管理评价股移交的一起案件中，当事各方对 ePas 问题多年来得不到解决感到沮丧。每一方都为自己到那时为止的行动作出辩解，但随着新考绩年度的开始和完成文件的压力加大，他们发起了管理当局评价申请。法律干事在审查该申请时看到了调解的机会。在与当事各方确认后，案件被移交调解，管理当局评价暂停。调解人与当事各方在几天后就举行了初期会议，会上很快明确了一点，即问题有可能解决。经过一系列讨论，当事各方得以彻底解决问题。整个过程在不到一个月的时间内完成，管理评价请求被撤回，当事各方实现了从对抗和不信任到协作与合作的转变。

36. 工作压力之下，人们有时会发脾气，以他们可能后悔的方式行事，而这可能导致纪律行动。一名工作人员在受到另一名同事的呵斥后找到了监调办。这名工作人员觉得不能什么都不做，但仅因为这一件事而寻求纪律行动又不是富有成效的做法。双方同意与调解人会面，就发生了什么、导致这件事的一些情况以及他们对未来的预期进行探讨。他们没有选择走纪律程序或升级冲突，而是商定更定期地会面，更有效地沟通，并与目睹了最初事件的同事分享他们的积极解决方案。

37. 在某维持和平特派团的不稳定局势中，为平息该特派团管理当局与一群前订约人之间迅速恶化的工作关系开展了调解工作。调解产生了一项协议，结束了本组织和数百名前订约人及其家人之间持续了 6 个多月的一场危机。前订约人此前发起了在特派团办公楼前的静坐示威，并搭建了一个营地，包括他们子女的临时教室。示威期间发生了前订约人强行进入基地并被安全部队使用催泪瓦斯驱逐的暴力事件，还出现了暴力升级的威胁，包括威胁使用攻击型榴弹和死亡威胁。各方试图直接谈判解决问题，但没有成功。在这种情况下持续了四个多月后，有人联系了监调办，随后开展了由区域监察员主持的调解进程。该进程使各方得以友好

地解决争议，并走向更加积极的未来。虽然特派团和该区域仍然面临挑战，但各方正在沟通，暴力已被平息，且商定的步骤正在得到执行。

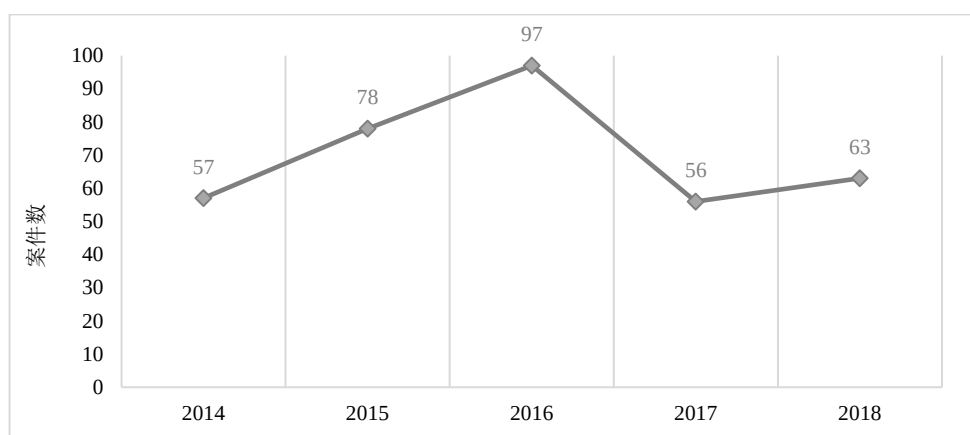
C. 调解案件统计概览

38. 大会在第 73/276 号决议中，除其他外，请秘书长继续以详细资料说明该办公室的活动，包括就已调解的案件提供统计概览。

39. 在本报告所述期间共开立 84 起调解案件，其中 63 起来自秘书处(见图七)，15 起来自各基金和方案，6 起来自难民署。

图七

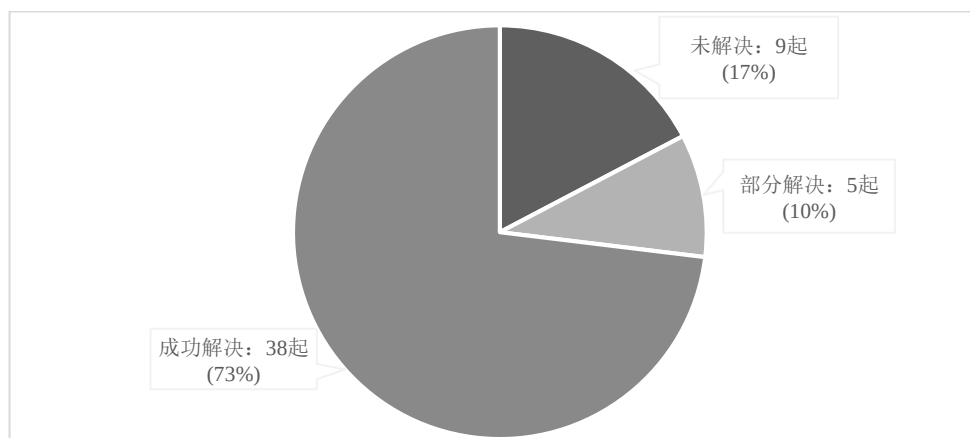
2014-2018 年开立的秘书处调解案件数量



40. 经监调办调解的案件的解决率继续保持较高水平。在 2018 年结案的 65 起调解案件中，有 52 起(80%)是经过调解的案件，5 起是已完成的团体程序。在经过调解并结案的案件中，38 起已完全解决，5 起部分解决，9 起未获解决，解决率为 83%。其余 8 起案件未能进入调解程序，原因是当事方其中一方拒绝调解或案件不适合调解。

图八

2018 年秘书处案件调解结果



六. 编外人员

A. 向秘书处编外人员提供联合国监察员和调解事务办公室的服务

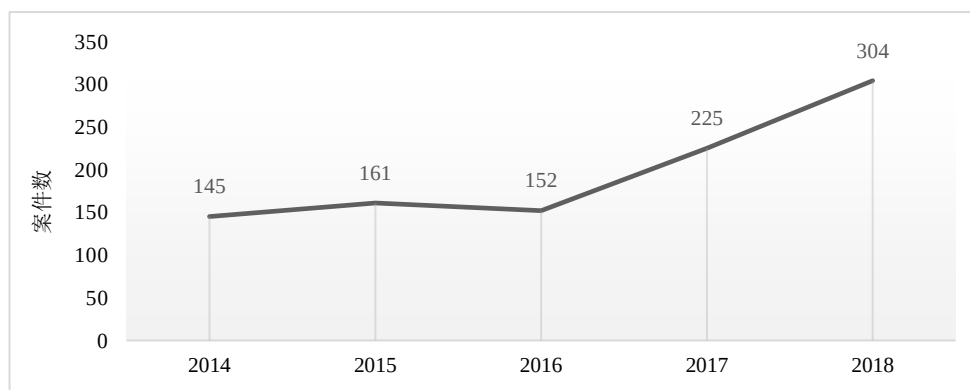
41. 大会第 [73/276](#) 号决议请秘书长在现有资源范围内设立试点项目，为编外人员提供非正式争议解决服务，并决定，试点项目将不影响联合国监察员和调解事务办公室的授权任务。

42. 如在前几份报告中向大会报告的那样，监调办自 2002 年成立以来采取“零障碍”办法，为所有工作人员——无论他们的级别或所在地点——提供安全 and 无障碍的环境，以讨论任何类型的工作场所关切。正是本着这种精神，监调办向寻求帮助的编外人员提供了援助，但由于能力制约和资源有限，这些援助并非全部类型的服务。

43. 来自秘书处编外人员的案件总数从 2017 年的 225 起增加到 2018 年的 304 起。这 35% 的增加发生在大会通过试点项目之前，监调办此前未采取任何有针对性的外联或具体措施，来提高对编外人员可使用监调办服务的认识。尽管未进行有针对性的外联活动，但 2019 年截至 6 月底，监调办为 173 名编外人员提供了服务。如果编外人员案件数量继续增加，并且如去年报告所述，试点项目导致编外人员案件增加到超过每年 350 起([A/73/167](#)，第 89 段)，则将需要额外资源才能使项目具有可持续性。

图九

2014-2018 年为秘书处编外人员开立的案件数量

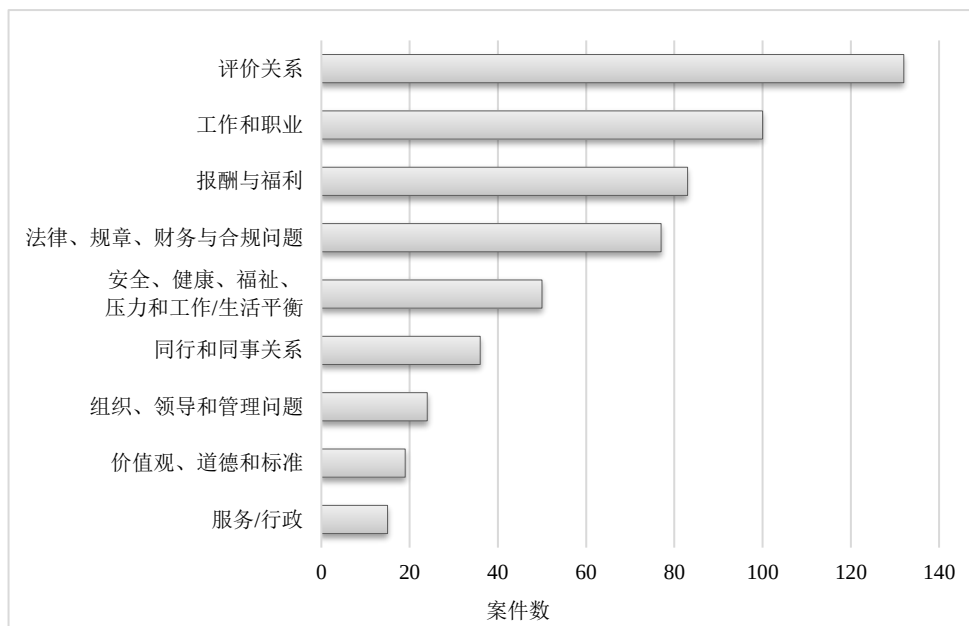


B. 编外人员提出的问题

44. 编外人员在 2018 年 304 起案件中最常向监调办报告的三类问题是：(a) 评价关系；(b) 工作和职业；(c) 报酬与福利。

图十

2018 年秘书处编外人员向联合国监察员和调解事务办公室报告的问题细分



七. 外联和能力建设

A. 概览

45. 大会在第 73/276 号决议中注意到工作人员对内部司法系统的认识似乎仍然有限，敦促秘书长进一步加强和扩大外联活动，以提高对该系统各部分作用和运作以及它为解决与工作相关投诉所提供机会的认识，同时特别关注外地特派团和办事处。大会还在该决议中强调指出，必须继续为内部司法系统正式和非正式部分所涵盖的所有工作人员实施一项全面的外联和传播战略，并鼓励联合国监察员和调解事务办公室加紧开展外联活动，促进以非正式途径解决争议。

46. 2018 年期间，监调办继续着重提高对非正式途径解决冲突服务的价值的认识，并推动使用非正式途径，作为解决工作场所关切问题的第一步。虽然这类服务在总部工作地点和设有区域监察员办公室的地点较容易获得，但其他地点对它们的认识可能较为有限，需要监调办作出更多的传播努力。这种传播努力包括发布更多使用所有联合国正式语文的数字内容、定期向不同工作地点分发材料和信息、虚拟演示以及培训外联协调人。

47. 为推动使用非正式途径解决冲突，监调办还与本组织高层领导人接触，邀请他们“顶层定调”。因此，办公厅主任给所有部门主管写信，鼓励他们积极与监调办接触。只要有可能，监调办在外联访问期间都会举办面对面的情况介绍会和讲习班。

B. 促进和鼓励使用非正式途径解决冲突

48. 监调办主要的在线传播平台是它的多语种网站(www.un.org/en/ombudsman)。该网站使用联合国六种正式语文,提供关于监调办在全球提供的各项服务的重要信息,以及一系列关键文件、在线资源和年度报告。2018 年,该网站每月页面访问量增加了 26%左右,达到 3 800 次以上,全年共计接近 46 000 次。

49. 除网站外,监调办还在联合国内联网(i-Seek)上保持着活跃存在。2018 年,监调办网页的访问量超过 1 000 次,当年发表的 8 篇文章的总浏览量达到 4 500 次。访问量最大的内容是一篇由恩德培区域监察员办公室发表的文章,题为“联合国是最佳工作场所之一——让我们努力将这一点保持下去”。

50. 2018 年,监调办举办或参与了 220 多次情况介绍会,包括员工大会,并举办了约 140 次讲习班,以培养技能并增强冲突驾驭能力。这些提高认识和技能建设活动都包括关于内部司法系统其他方面的信息介绍,以便使工作人员了解可用于解决工作场所冲突的各种资源和途径。监调办每次进行访问任务时,都会开展这些面对面的外联工作。

51. 监调办还在试点基础上参与了一项新举措,以战略性地扩大监调办在没有驻地监察员的地点的影响力。为建立一个外联协调人网络,对来自中非共和国 11 个工作地点的 25 名联合国中非共和国多层面综合稳定团工作人员进行了培训,他们将协助监调办提高工作人员对及早解决冲突的认识,并创造一个尊重他人的工作场所。如果成功,这一网络将使区域监察员能够迅速跟进问题,并为冲突的早期管理提供支持。

八. 系统性意见

A. 背景

52. 通过与利益攸关方的经常和持续互动,监调办能够查明、分析和报告在本组织内正在发生或出现的系统性问题。虽然通过直接干预和单纯解决问题,往往能够解决单个案件,但有许多冲突可以追溯到系统性问题,例如本组织政策、程序、制度和结构中的缺口或不一致之处。这些问题可能深深植根于组织文化,或者是目标和激励结构不一致的结果,或者是战略和政策执行过程中各自为政、缺乏协调所致。及早发现这些问题可使本组织能够以适应性和整体性的方式做出反应,以更好地管理当前和未来的冲突。

B. 概述

53. 在秘书长关于 2016 年的报告(A/72/138)中,指出了影响工作人员生产力、健康和士气的若干因素。该报告中的一张表格列出了多年来向大会报告的主要系统性问题。该报告还指出,压力增加超出可接受水平可能影响办公室行为(第 72 段)。

54. 2018 年,本组织不得不应对骚扰和虐待指控,包括媒体上的指控。从系统性角度看,这类极端行为事件不是在真空中发生的,而是经历了前奏和升级阶段,而升级就发生在预防和预警系统未能发挥作用或未被加以利用时。如前文所述,

包括旁观者在内普遍不敢仗义执言的氛围，可能导致风险和事件被少报，而这些风险和事件，在一个相互信任、倾听和支持的环境下，本来是可以预防的。

55. 因此，秘书长 2017 年报告(A/73/167)重点阐述引起不妥行为的系统性问题，不妥行为可能不构成不当行为，但不符合本组织的价值观，也有悖于国际公务员的行为标准。同事和主管尊重多样性，关注所有人的尊严，使用适当文明语言，这样的工作场所符合联合国的价值观。工作人员和管理人员粗暴无礼，事情升级到骚扰、滥权、恐吓或报复，这样的工作环境不符合联合国的价值观。

56. 不妥行为可能导致有害冲突和过度压力，进而又可能导致工作人员的疏离心理和玩世不恭，危及组织声誉和生产力。

57. 秘书长 2016 年报告(A/72/138)强调了与绩效和行为管理有关的问题，秘书长 2017 年报告(A/73/167)对这些问题作了更详细审查，并列出了工作人员和管理人员解决这些问题的机会。

C. 2018 年的相关观察证实了此前报告的问题

58. 2018 年观察到的系统性问题与此前报告的问题类似；2017 年报告中列出的工作人员和管理人员全面机会清单仍然有效。监调办看到，粗暴管理事件有所增加，对工作人员包括他们的身心健康造成了日益严重的影响。此前在外地行动中看到和报告过的问题也仍然存在。

D. 监调办为支持系统性变革所作的努力

59. 本组织为解决提出的问题作出了严肃努力。监调办一直在其任务范围内支持这些努力。监调办：

(a) 汇总外地女性工作人员的评论意见，以便为本组织提供参考，使其能够采取措施，营造一个男女都能在外地服务的有利环境；

(b) 在工作人员和管理当局委员会工作组 2018 年 6 月的会议上，就修订关于禁止行为的秘书长公报提出意见；

(c) 召开了一次联合国系统监察员和调解员会议，讨论对各种与非正式解决冲突有关问题的观点，并拟定全系统建议，供提交给联合国系统行政首长协调理事会性骚扰问题工作队；

(d) 作为观察员参加机构间常设委员会防止性剥削、性虐待和性骚扰问题调查机构会议；

(e) 继续在人力资源管理厅的“精简项目”框架内就各项政策草案提出意见；

(f) 作为观察员参加联合国系统行政首长协调理事会精神健康战略执行工作组；

(g) 从监察员的角度就企业风险管理制度和问责制的各个要素提出反馈意见；

(h) 开始设计和试行文明礼貌运动的相关举措。

E. 本组织推行系统性变革的机会

60. 为努力实现系统性变革，本组织应制定一种整体管理方法，以解决管理人员粗暴无礼的问题，这类管理人员可能看似表现良好，但他们粗暴无礼的行为对工作人员造成了影响，而他们并不了解自己行为对他人的影响。这些案件在它们发生的办公室是“公开秘密”，如果管理当局不采取行动，监调办的保密处理将无法增添价值。未来的方向可能是制定一项针对此类案件的整体战略，为相关管理人员提供资源和支持，以学习而不是惩罚来解决问题。如果管理人员真的认为没有理由谈话和学习，那么非正式解决的尝试往往会失败。整体方法还可能包括团队干预，以及对受这样的管理人员影响的员工进行个别辅导。当管理人员没有意识到自己粗暴无礼行为的破坏性影响，而且认为没有必要自发采取行动时，管理当局必须介入。必须为这些管理人员的考绩人提供工具，以便他们能够迅速有效地采取行动，而无需等待纪律程序所需的正式调查。在缺乏认识而行为又没有达到不当程度的情况下，正式调查可能是昂贵却无效的；调查不能取代管理行动。本人可能无意识的粗暴无礼行为并不仅限于管理人员，也有一些非管理职位上的员工表现出类似行为的情况。不同的是，他们对其他人没有同样的权威，因此他们行为的影响可能不会有同样的涉及面。尽管如此，仍需对他们的行为进行管理，以避免升级，并保护他们的同事。还有一些情况是，工作人员和他们的管理者都有粗暴无礼行为，并且互相激化，形成一个恶性循环。在这类情况中，以采取纪律行动为目的的调查可能并非是最有效的干预手段，但是为了涉事各方的利益，仍应该对这些情况进行处理(关于为促进系统变革所采取措施的更多信息参见上文第 59 段)。还应当指出，秘书长先前的报告(A/70/151，第 63-70 段)中已经提请注意工作场所中的虐待和无礼行为，包括即使不构成不当行为但仍需予以处理的情况。

61. 本组织应尽早应对出现的问题，包括但不限于监察员在保密情况下提出的问题。监察员没有建议具体行动、更不用说强制采取此类行动的授权或权力。在这方面，监察职能不能取代管理职能。然而，监察员确实期望管理人员在收到关于他们控制领域内的问题的保密反馈后，将进一步调查相关事项，并酌情根据自身授权和问责关系采取行动。

62. 应在各级改善双向沟通。首先应承认，近年来本组织许多实体在利用技术向工作人员提供所需信息——包括关于他们雇用条件、权利和福利的信息——方面取得了巨大进步。不过在双向沟通方面，尽管某些部门有所改善，但其他部门仍然面临挑战。然而，就工作人员的关切进行公开对话的文化有助于创造充满信任的和谐工作场所。

九. 展望未来

63. 在今后几年里，监调办将继续侧重于大会确定的优先事项，并处理新出现的问题，以使解决冲突方案能够在不断变化的环境中有效地交付成果，并具备所需的灵活性。

A. 确保所有工作人员都能在不断变化的环境中诉诸内部司法系统的非正式部分

64. 大会在第 73/276 号决议中强调指出，必须确保全体工作人员都可以诉诸内部司法系统。监调办将继续努力向所有工作人员提供非正式解决冲突服务，特别关注外地特派团和办事处。由于外地特派团的任务周期有时间限制，并且维持和平行动的总体性质不断变化，因此在提供非正式解决冲突服务方面必须具有敏捷度和灵活性，以适应特派团的需要。虽然维持和平工作人员提出的案件数量多年来基本保持不变，但这些案件每年来自不同的特派团和地点，因此需要面对面对面服务的侧重点和优先地点做出不断调整。为保持应对能力，监调办将审查其向维持和平特派团工作人员提供服务的模式，目标是提供灵活和具有成本效益的服务，包括在增援、缩编和其他致使案件增加的组织变革时期。

B. 继续向编外人员提供寻求非正式解决办法的选项

65. 鉴于在编写本报告时，服务编外人员试点项目的持续时间仍然有限(见上文第 41-43 段)，监调办希望过段时间后再更好地评估将该办法制度化的可行性。监调办 2019 年活动报告将向大会第七十五届会议提供这方面的最新情况。

C. 发展系统改革对秘书处所服务人群的影响

66. 由于联合国系统的一些变化，包括发展系统改革，由联合国秘书处监察员小组负责提供服务的工作人员数量大幅增加。最重要的是，目前正在将驻地协调员系统工作人员的管理工作过渡到联合国秘书处下。监调办与管理驻地协调员系统的小组进行了接洽，以确保适当的覆盖，并确保从此前提供这项服务的各基金和方案调拨相应资源。

D. 用全球倡议补充个案工作

67. 秘书长上一份报告(A/73/167)指出，同事和主管尊重多样性，关注所有人的尊严，使用适当文明语言，这样的工作场所十分重要(第 56 段)。报告还指出，监调办计划在一项文明礼貌或尊严举措中发挥重要作用(第 88 段)。

68. 根据秘书长的文明礼貌运动，监调办与利益攸关方展开了更广泛的对话，随后形成了“文明礼貌倡议”的构想。尽管对联合国工作人员举止文明的预期并不是新鲜事，但 2018 年提交给监调办的所有案件中，近 40%涉及与缺乏礼貌有关的行为。

69. 因此，2018 年，监调办开始在秘书长文明礼貌运动的框架内，设计和试行监调办文明礼貌倡议的各项内容，准备从 2019 年开始在全球推出。

70. 文明礼貌倡议有三个关键组成部分，旨在提高认识和培养技能，通过文明礼貌的行为使人人拥有尊严。这些组成部分是：(a) “3 个 C” (文明、交流和社区) 讲习班；(b) “文明礼貌咖啡馆” 活动；(c) 传播活动。讲习班于 2018 年在维也纳、内罗毕和戈马试行。为了产生更持久的影响，监调办正在与利益攸关方合作，以便将文明礼貌和尊重他人尊严纳入本组织其他核心活动的主流，例如上岗和学习方案。

71. 监调办并不声称文明礼貌运动能有效解决已经升级到超出不文明范畴的行为，例如粗暴无礼。文明礼貌运动也不是对歧视、骚扰(包括性骚扰)、滥用职权及其他类型虐待行为(包括性剥削和性虐待)的适当应对举措。它也不能免除管理人员及时、逐案处理工作场所不当行为事件的责任，以及本组织为管理人员提供相关工具的责任。

72. 从系统性角度看，骚扰和虐待的极端事件不是在真空中发生的，而是经历了前奏和升级阶段，而升级就发生在预防和预警系统未能发挥作用或未被加以利用时。如前文所述，普遍不敢仗义执言的氛围可能导致本组织和工作人员面临的风险被少报。它还会使负面事件升级，使工作场所环境恶化。在一种信任、倾听、对话和支持的氛围中，这类负面影响往往可以避免。

73. 正是在这种背景下，文明礼貌倡议旨在邀请工作人员在日常互动中以及在本组织各层级解决不文明问题，从而营造积极的工作场所。该倡议还提供了有效开展这方面工作的语言、框架和工具。这可以加强社区凝聚力及其对早期预警做出反应和采取自我纠正措施的能力。它使本组织能够重新具备条件奉行其价值观，承认和保护所有人的尊严。

附件

联合国监察员和调解事务办公室的核心原则

作为联合国内部司法系统的非正式支柱，联合国监察员和调解事务办公室使用非正式和协作的办法解决工作场所冲突。监调办遵循独立、中立、保密和非正式的核心原则，这些原则概述如下。

独立

监调办独立于其他组织实体、机关和官员，并视需要直接接触秘书长、各基金和方案的行政首长、联合国难民事务高级专员和整个组织的高级管理当局。监调办可获得与案件有关的信息，但病例除外，还可与本组织内要求就特定事项提供咨询、信息或意见的个人接触。

中立

监调办倡导公平和公正管理的程序，不代表本组织内的任何个人，并考虑到本组织的权利和义务、工作人员的权利和义务以及情况的公平性。

保密

监调办严格保密，不披露任何关于个案或工作人员来访的信息。任何联合国机构或官员都不能强迫监调办工作人员作证或披露案件信息。

非正式

监调办不为联合国或任何其他方保留记录。它不代表联合国进行正式调查或接受法律通知。它没有决策权，也不作决定性结论或裁决。