



大会

Distr.: General
15 July 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

暂定项目表* 项目 152

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

本报告述及为秘书处服务的联合国监察员和调解事务办公室 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的活动。关于联合国系统各基金和方案的监察员和联合国难民事务高级专员办事处的监察员，统计资料载于本报告附件，有关其活动的详细资料载于各自网站上发布的年度报告。

按照大会的要求，本报告载列详细资料，说明联合国监察员和调解事务办公室的活动、业务优先事项、促进工作人员和管理人员提高冲突驾驭能力的外联活动以及对系统性问题的意见。

报告还概述了截至提交报告时向编外人员提供非正式争议解决服务的试点项目的运作情况。

* A/75/50。



一. 导言

1. 在撰写本报告时，本组织正准备在冠状病毒病大流行和世界各地反对种族主义肆虐的广泛抗议活动中庆祝其成立七十五周年。全球团结以确保任何人不掉队的必要性从未像现在这样重要，本组织在面对如此大规模威胁时的作用也从未像现在这样有意义。
2. 2019 年出现了危急的财政危机和现金流有限的问题。在本报告所述期间面临的各种变化和不确定性中，监察员和调解员们不遗余力地帮助建设团队凝聚力、有效沟通以及联接和集体意识，以确保所有人都有一个积极的工作环境。
3. 联合国监察员和调解事务办公室于 2019 年在全球推出的文明倡议，有力地说明了该办公室如何通过开展活动以及与利益攸关方共同努力，在工作场所促进文明和尊重尊严，以此努力实现其各项目标。

二. 联合国监察员和调解事务办公室概览

A. 业务发展

4. 监察员一直热衷于增强其工作人员探索新的业务方式的能力。2019 年联合国工作人员参与度调查结果显示，在对接、增强权能和参与度等领域，对该办公室的满意率很高，证实正在进行的努力受到工作人员的好评。
5. 考虑到需要加强、精简和简化方案业务，监察员利用现有资源在 2019 年启动了一系列改革。她设立了一个位置，负责监督区域办公室之间的协调情况、加强合作和统一做法。¹ 此外，她还将副监察员职能分派给办公室主任，为领导团队领导下的该办公室的方向提供信息依据。她还调整了现有资源，从 2019 年 1 月 1 日起在纽约设立一个新的区域办公室，为美利坚合众国、加拿大和加勒比的工作人员提供专职的监察员能力。
6. 2019 年 5 月，监察员邀请为联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)上各实体服务的所有监察员和调解员组成一个网络。该网络是一个论坛，供联合国系统监察员和调解员分享知识、就重要的组织优先事项交换意见并促进行政首长协调会成员组织之间非正式解决冲突职能的实践标准与核心责任。行政首长协调会秘书定期应邀向该网络介绍其观点和优先事项。
7. 国际法院和世界气象组织都与联合国签署了协议，允许其工作人员利用联合国内部司法系统。
8. 在发展系统改革以及驻地协调员制度工作人员的行政管理从各基金和方案过渡到秘书处之后，监察员团队服务的人员数目也有所增加。发展业务协调办公室提供预算外资金，为内罗毕的一个 P-4 职等解决冲突干事职位提供经费。

¹ 关于各基金和方案以及难民署的统计资料载于本报告附件。

B. 使用多种语文

9. 本办公室一直将使用多种语文纳入其各区域办公室的核心活动。根据大会关于使用多种语文的第 73/346 号决议,开展专项工作来规划庆祝正式语文日的活动。例如,为了庆祝 2019 年 2 月 21 日的国际母语日,本办公室发起了“用母语为你最喜欢的谚语命名”倡议,征求与和平、和谐、正念、复原力、福祉和解决冲突等具体主题有关的想法。

10. 大会在第 73/346 号决议等决议中一贯认识到用自己的语文与世界各国人民沟通的能力的重要性。本办公室坚持这一原则,为此确保其从业人员在整体上使用多种语文,从而能够以所有六种正式语文提供服务。一些工作人员会说其他语言,这证明在他们与各自区域的当地工作人员的互动中是非常宝贵的。

11. 在外联和培训领域,本办公室有多种多样以正式语文制作的产品。本办公室在全球范围内举行调查,并组织大量冲突驾驭能力和技能培养讲习班。2019 年,共以三种语文(英文、法文和西班牙文)举行了 142 次讲习班。

三. 全球力量分布和区域活动

A. 监察员的访问任务

12. 2019 年,区域监察员办公室对下列国家执行了访问任务:阿富汗、阿尔及利亚、巴西、中非共和国、哥伦比亚、塞浦路斯、埃塞俄比亚、几内亚比绍、洪都拉斯、日本、哈萨克斯坦、墨西哥、巴拿马、菲律宾、索马里、南苏丹和苏丹(达尔富尔地区)。监察员和官员们访问了外地工作地点,其中包括:廷杜夫(阿尔及利亚);恩代莱(中非共和国);贝尼、乌维拉、布尼亚、栋古、卢本巴希和卡南加(刚果民主共和国);拉巴特;摩加迪沙;扎林盖和法希尔(苏丹);本提乌和瓦乌(南苏丹);以及阿卜耶伊。

13. 虽然本办公室作出了相当大的规划和部署努力,以最大限度地扩大其在全球的力量分布,但其工作人员和资源相对非常有限,这使得平等接触和服务所有人员成为一项挑战。因此,对一些工作地点无法定期访问,或者根本没有进行过任何访问。这反过来又造成在全球部署的联合国人员在获得面对面、专业化的监察员和调解服务方面存在不平等问题。差旅经费短缺也影响了本办公室的外联工作:几次计划中的访问任务被取消,2019 年只开展了 35 次访问任务,而前一年为 50 次。

B. 各区域办公室和秘书长的文明运动:以文明促进尊严

14. 本办公室对秘书长的文明运动作出贡献的目的是提高认识,让工作人员参与对话,并促进采取行动,以改善工作场所的行为,创造一个和谐的环境,使所有人都能在尊严和相互尊重中健康成长。2019 年,本办公室在其位于下列地方的八个区域办公室开展了文明运动:曼谷;乌干达恩德培;日内瓦;刚果民主共和国戈马;内罗毕;纽约;圣地亚哥;和维也纳。

1. 活动

15. 这项运动由两个部分组成:关于集体、文明和沟通的讲习班,以及文明咖啡馆。

16. 关于集体、文明和沟通的互动讲习班由本办公室的工作人员在全组织范围内以及由合作伙伴在各自的组织内举办。讲习班坚定地立足于《联合国宪章》，展示了一种工作场所互动的最新动态，为参与者提供一种描述这一动态的用语，使心态朝着文明和尊重他人尊严的方向转变，并启发参与者采取具体行动。规定管理人员必须参加这类讲习班是参与者反复提出的建议。

17. 文明咖啡馆为各级工作人员提供了一个独特的机会，使他们能够聚集在一起讨论文明、尊严、多样性和工作场所行为等问题。文明咖啡馆根据一种证明行之有效的对话方法提出问题，使参与者能够承认他们的巨大多样性，并分享观点，以发现他们可以采取行动的共同点。许多人认为文明咖啡馆(以四种正式语文举办，即阿拉伯文、英文、法文和西班牙文)发人深省，诚实，是重要对话的开端。

2. 沟通

18. 这项活动由一项沟通战略提供支撑，该战略中包括用英文和法文撰写的文章，内容既涉及一般性的文明礼貌，也涉及已知会造成冲突的特定主题，诸如电子邮件礼仪、喧嚣和其他不文明的行为。第一期关于电子邮件主题的文章在联合国内联网(iSeek)的读者中引起了极大共鸣。

3. 文明统计

19. 在本报告所述期间，总共在 24 个工作地点以 4 种语文举办了 115 次活动，有 2 800 多人参加。这些活动包括关于集体、文明和沟通的讲习班以及文明咖啡馆。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这些讲习班。

20. 此外，在所有活动的反馈调查中，97% 的答复者表示他们会向同事推荐这项活动。在完成文明咖啡馆反馈调查的 100 人中，有 79% 的人在被问及是否愿意主办文明咖啡馆时回答：“愿意” (3%) 或也许(40%)。

4. 下一步措施

21. 为了确保秘书长在整个组织开展的这场运动的连续性，联合国监察员和调解事务办公室与道德操守办公室密切协作，筹备将于 2020 年举行的主题为“以文明促进尊严”的下一轮领导力对话。秘书长提交大会的下一份报告将介绍这一里程碑式活动的最新情况。

四. 秘书处的案件和趋势统计概览

A. 案件数量和趋势

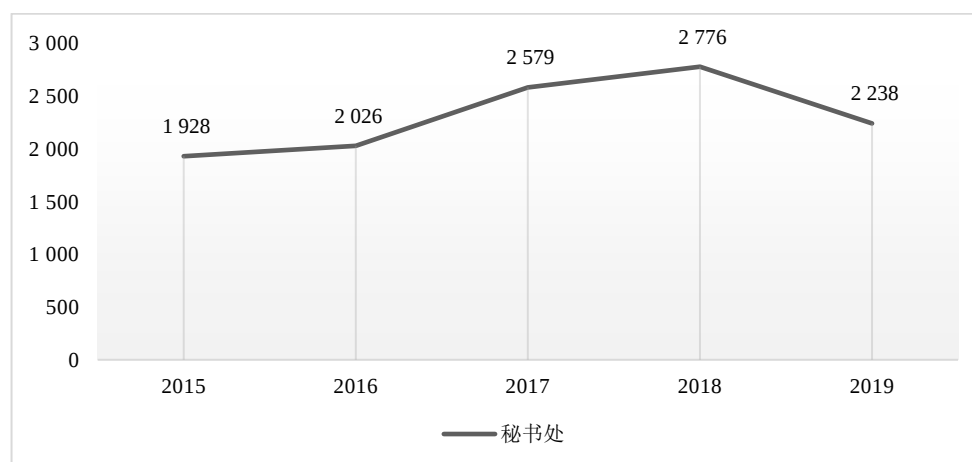
22. 2019 年，联合国监察员和调解事务办公室在其 8 个区域办公室共立案 2 238 起，其中包括调解案件(见图一)。

23. 秘书处的案件数量五年来首次略有下降，降至 19%。几次公差不得不取消或推迟。访问任务规划也受到限制，因为许多接待实体面临类似的财务制约，无法为本办公室执行的访问任务提供经费。

24. 案件报告方面的变化也是促使案件减少的原因之一，因为现在每个集体案件都被算作一个案件，而不管案件中涉及的个人人数或监察员协助的人数有多少。在本报告所述期间，日内瓦、内罗毕、戈马、恩德培和纽约区域办公室的工作人员高流动性以及人员配置的几次变动也影响了新案件的数量。

图一

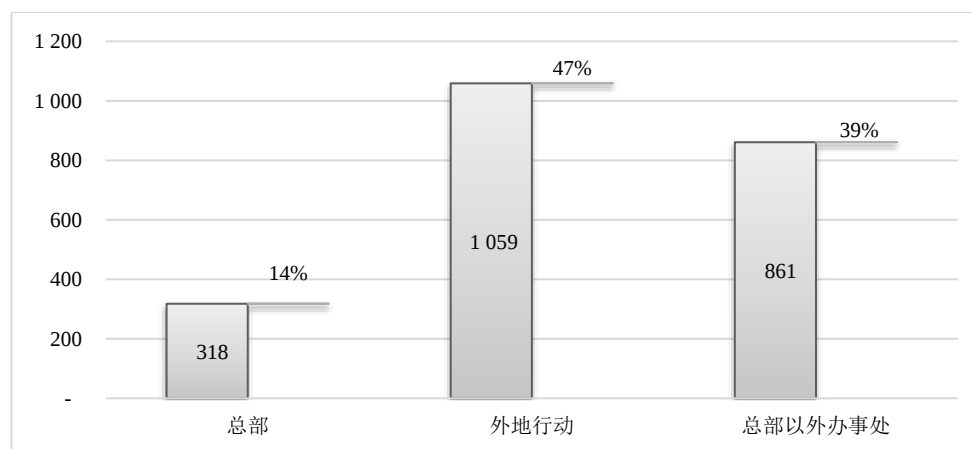
2015-2019 年在秘书处开立的案件数量



25. 2019 年，14%(318 起)的案件是总部工作人员报告的，39%(861 起)是总部以外办事处工作人员报告的，47%(1 059 起)是外地行动工作人员报告的(见图二)。

图二

2019 年整个秘书处按地点分列的案件分布情况

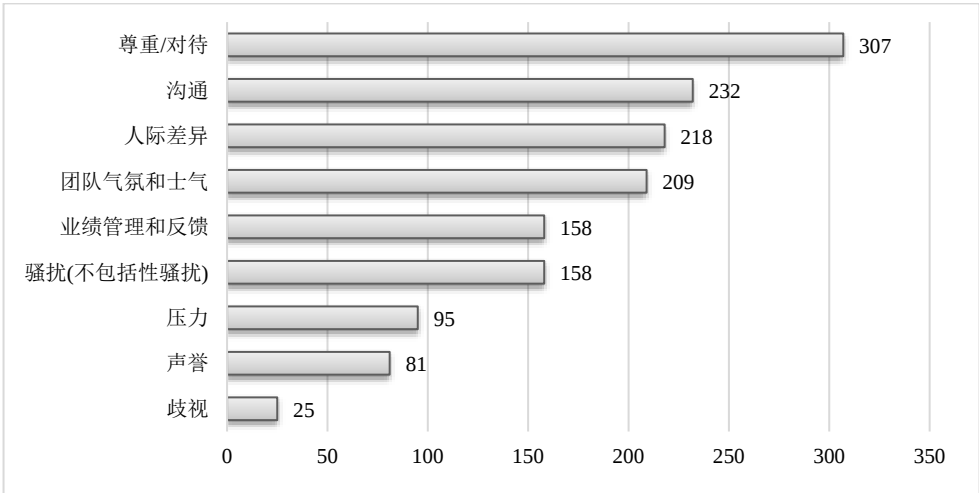


B. 问题与趋势

26. 自该办公室 2002 年成立以来，包括 2019 年在内，向其报告的最常见的三类问题是：评价关系；工作和职业；以及报酬与福利。应该指出，一个案件可能涉及多个问题或子问题，因此问题总数量总是高于案件总数量。

27. 在秘书处内，与不文明行为有关的问题占 2019 年记录的问题总数的 45%(见图三)。

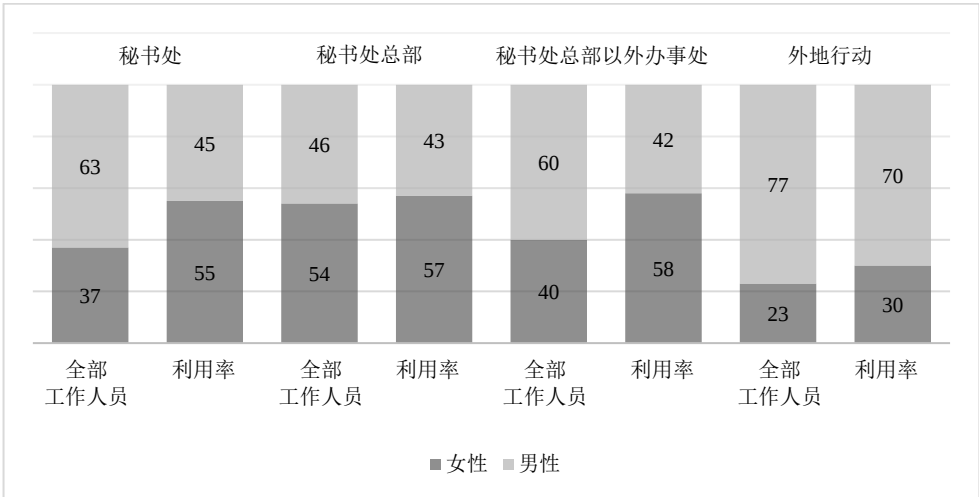
图三
向本办公室报告的与不文明行为有关的主要问题细分



C. 按性别和地点分列的利用率

28. 图四显示现有的最新人口统计数字(见 [A/74/82](#)，附件，表 1.B)，表明无论是在非外地工作地点还是在外地工作地点，与秘书处总人数相比，男性工作人员利用本办公室服务的可能性低于女性工作人员。秘书长的上一次报告([A/74/171](#))也提出了类似的意见。

图四
2019 年按性别和地点分列的服务利用率
(百分比)

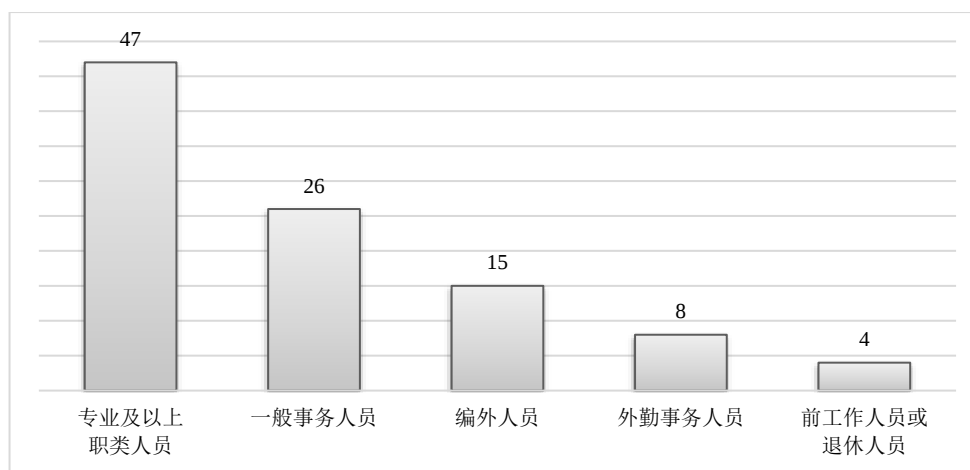


D. 按工作人员类别分列的利用率

29. 图五显示，在本报告所述期间，秘书处的大多数案件(47%)是由专业及以上职类的工作人员提出的。一般事务人员占案件的 26%，编外人员占案件的 15%，外勤事务人员和前工作人员或退休人员占其余部分(分别为 8%和 4%)。

图五
2019 年按工作人员类别分列的服务利用率

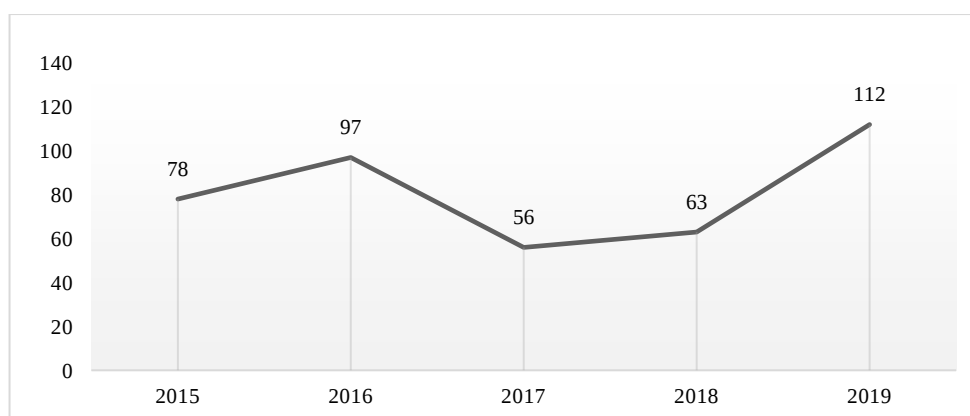
(百分比)



五. 秘书处的调解案件统计概览

30. 2019 年，在秘书处开立了 112 起调解案件，几乎是 2018 年开立的 63 起调解案件的两倍(见图六)。这在一定程度上要归功于本办公室专门做出努力，对更适合进行有组织调解或促成对话的案件进行分类。此外，2019 年结案 14 起(在一个报告所述期间开立的案件往往不在同一时期结案)。

图六
2015-2019 年在秘书处开立的调解案件数量



31. 除了调解案件外，本办公室还进行了 78 次促成对话，其中大部分是在八个区域监察员办公室进行的。注重促成对话的做法表明，在新形势下需要将工作人员聚集在一起，讨论各类问题是如何对他们产生影响的，并在中立的调解人的协助下进行这些艰难的对话。

32. 本办公室的调解事务处还处理了四起群体案件，总共涉及约 70 名参与者。在冲突或过渡背景下支持这些群体进行讨论，以期建设性地向前推进。尽管每个

群体案件可能影响到 50 名或更多个人，而且从业人员在管理此类干预措施方面做出了很多努力，但每个群体案件仍被算作一个案件。

A. 移交来源和工作人员类别

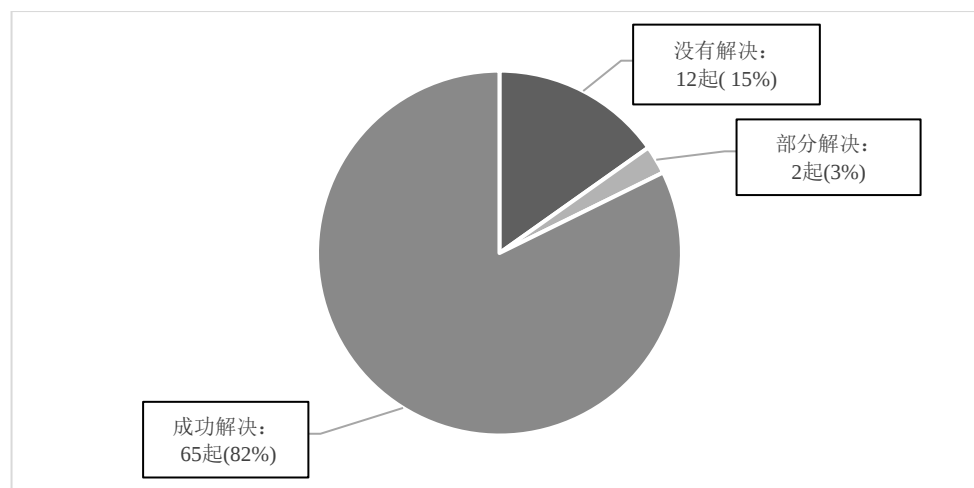
33. 移交给调解事务的案件的主要来源仍然是自我移交和纽约地区监察员办公室，该办公室自 2019 年 1 月起承担起案件分配责任。其他移交来源是监测和评价股(12 起案件)和联合国争议法庭(1 起案件)。² 超过 46%的调解由专业及以上职类工作人员发起，20%由一般事务人员发起，14%由司长及以上职等工作人员发起。

B. 解决率

34. 经本办公室调解的案件的解决率继续保持较高水平。在 2019 年结案的 114 起调解案件中，有 79 起(69%)是经过调解的案件，2 起是已完成的群体程序。在经过调解并结案的案件中，65 起已完全解决，2 起部分解决，解决率为 85%。此外，8 起不需要解决的案件进行了促成对话。12 起案件(15%)没有得到解决。在其余 31 起案件中，12 起未能启动调解，因为有当事人拒绝参加；在 4 起案件中，问题在调解之前就解决了；与当事人讨论相关问题后，认为不适合调解的案件有 7 件，并移交给其他有关部门处理。在 2 起案件中，调解进程没有完成，因为有当事人拒绝继续进行调解(见图七)。

图七

2019 年报告所述期间已结案件调解结果



六. 编外人员

A. 向编外人员提供非正式解决争议服务的试点项目概览和结果

35. 大会第 74/258 号决议第 22 段请秘书长编写关于截至报告时向编外人员提供非正式解决争议机会试点项目运作情况的概览。

² 联合国争议法庭总共移交了 4 起案件：1 起移交给联合国监察员和调解事务办公室，2 起移交给难民署监察员，另外 1 起移交给联合国系统各基金和方案的监察员。

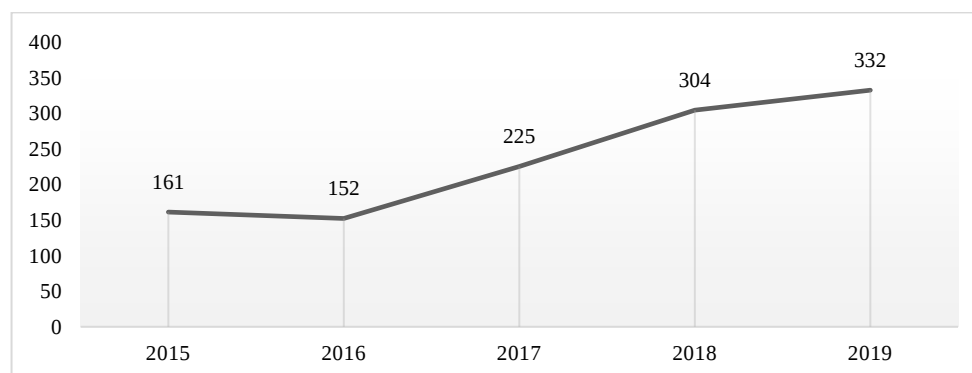
36. 过去五年来，涉及秘书处编外人员的案件数量稳步增加(见图八)。来自编外人员的案件总数增加了 9%，从 2018 年的 304 起增加到 2019 年的 332 起。秘书长在其关于试点项目的初步提议中指出，若因试点项目而导致来自编外人员的案件数量增加超过每年 350 起，则需要追加资源，以便项目得以继续。

37. 值得注意的是，涉及编外人员的 332 起案件中，包括 1 起涉及一个维持和平特派团的 300 多人的群体案件。

38. 2020 年第一季度，本办公室向 64 名编外人员提供了服务，而 2019 年同期为 104 名。现在推测 2020 年的趋势还为时过早，因为在撰写本报告时，关于冠状病毒病大流行的事态仍在继续展开。

图八

2015-2019 年为秘书处编外人员开立的案件数量



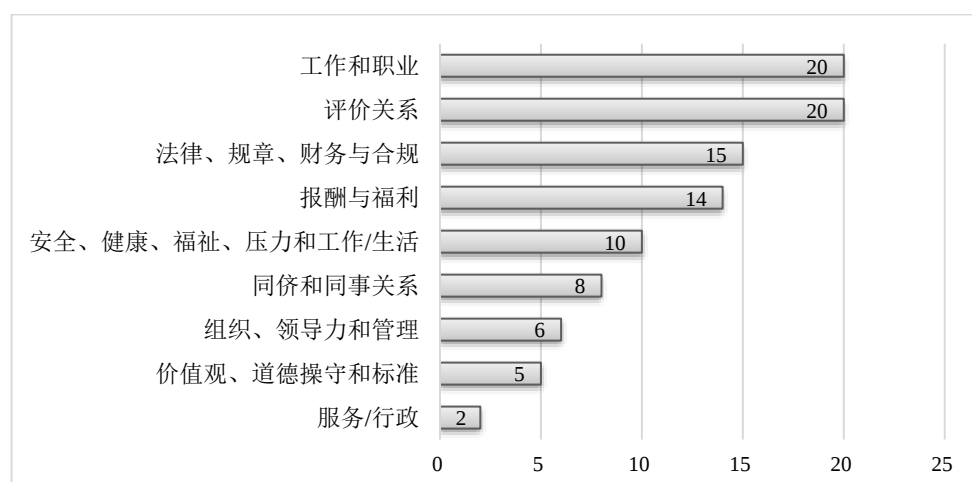
B. 编外人员提出的问题

39. 2019 年编外人员最常提出的四类问题是：工作和职业；评价关系；法律、规章、财务与合规；以及报酬与福利(见图九)。

图九

2019 年编外人员向本办公室报告的问题细目

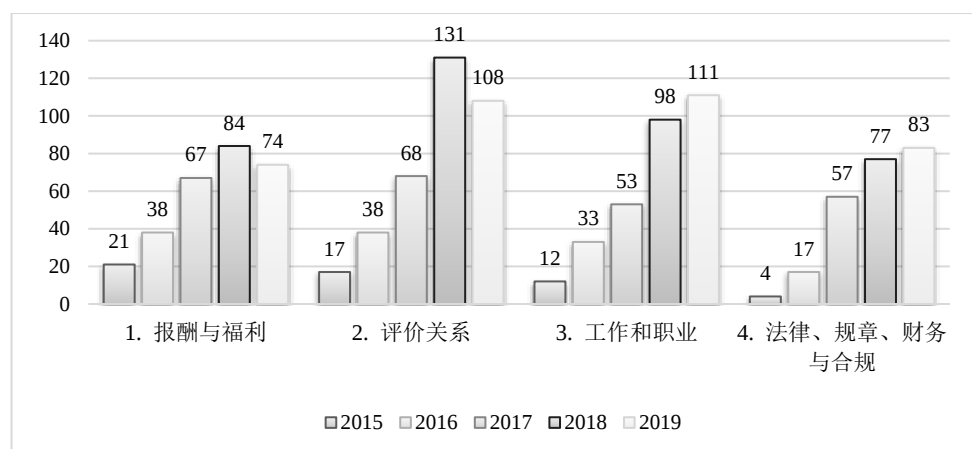
(百分比)



40. 在 2020 年第一季度，排在前两位的问题类别是评价关系以及工作和职业，紧随其后并列第三的是同侪和同事关系，以及法律、规章、财务与合规。图十显示前五年的四大问题类别。

图十

2015-2019 年编外人员报告的四大类问题，按案件数量分列



C. 按地点、性别和编外人员类别分列的利用率

41. 进一步分析表明，大多数案件(62%，206 起)来自于外地行动；36%(118 起)来自总部以外办事处；其余 2%(8 起)来自总部。2020 年第一季度，联系本办公室寻求帮助的编外人员大多数(69%，44 人)来自总部以外办事处；26%(17 人)来自外地行动，5%(3 人)来自总部。

42. 在本报告所述期间，57%的编外来访者为男性(190 人)，43%(142 人)为女性。2020 年第一季度，36%(23 人)为男性，64%(41 人)为女性。

43. 2019 年，45%(150 起)的案件来自订约人；28%(92 起)来自联合国志愿人员；14%(45 起)来自军人/联合国警察；10%(32 人)来自咨询人。关于得到服务的工作人员类别的按性别分列的数据，见下表。

2019 年秘书处得到本办公室服务的编外人员的类别，按性别分列

工作人员类别	女性	男性	共计
订约人	68	82	150
联合国志愿人员	40	52	92
军人/联合国警察	8	37	45
咨询人	19	13	32
实习生	7	6	13
共计	142	190	332

44. 2020 年第一季度, 50%的案件(32 起)来自订约人; 23%(15 起)来自咨询人; 17%(11 起)来自联合国志愿人员; 6%(4 起)来自实习生; 3%(2 起)来自军人/联合国警察。

D. 工作人员和编外人员之间的待遇差异

45. 在处理涉及编外人员的案件时, 监察员观察到本组织可以更好地解决工作人员和编外人员之间待遇差异的情况。

1. 使用编外人员的方式不当

46. 本组织声称不再有日薪或小时工, 但监察员在外地观察到了这种情况, 并向适当的管理人员提出了这些问题。在其他情况下, 编外人员履行的职能与工作人员的职能没有区别, 这违反了本组织关于咨询人和订约人的规定。此外, 虚假地承诺或含蓄地提出或心存不切实际的继续就业期望是不健康的做法, 对有关个人产生负面影响, 并可能使本组织承担责任。

47. 合同管理不善也是如此; 在这种情况下, 对于权利和义务不存在争议, 但签约个人事实上根本得不到报酬或支付报酬出现了令人无法接受的拖延。工作范围、角色和责任以及上下级关系并不总是明确的, 这为误解、没有成效和争端打开了大门。随着新的编外能力股于最近成立, 本组织已经表现出在系统层面解决这些问题的意愿。该股非常乐于接受来自监察员的系统反馈。有充分的理由相信, 对这些事项的关注将减少在这方面需要求助于监察员的问题。具体而言, 应注意提高对各类编外人员以及何时使用这些人员的认识, 并通过更好的培训、明确的监督关系和严格的问责来改进合同管理。

2. 对编外人员的应有关照

48. 以下描述的问题在前几年也曾出现过。然而, 本组织越依赖编外人员, 包括艰苦工作地点的编外人员, 出现的问题就越多。

49. 编外人员合同没有为他们提供与工作人员完全相同的关照, 编外人员与本组织的在设计上就比较脆弱和短暂。虽然对人员使用各种合同方式可能有正当理由, 但监察员观察到了意想不到的后果。这些后果变得更加极端, 与工作地点普遍存在的恶劣条件有直接关系。例如, 编外人员没有应享的休假权利, 更不用说休闲娱乐期了。在预计工作人员为恢复身心健康而每隔一定时间离开工作地点的地点, 以及实行部队和建制警察部队轮换的地点, 这一条也适用。与此同时, 编外人员在大多数情况下没有办法组织任何形式的休息, 以恢复自己的身心健康。在几乎所有他们预计可以休息的情况下, 编外人员都必须至少连续工作六个月, 即使在极其危险的工作地点也是如此。

50. 对他们实行的一般安全措施、包括住房安全标准, 与对工作人员实行的措施和标准也不同。例如, 在出于安全原因要求编外人员撤离某一地点的情况下, 本组织向他们提供临时住房。虽然这在技术上或许并不违法, 因为对不同类型的人员制定有不同的框架, 但对有关人员造成的结果以及相关的声誉问题, 可能不是本组织所期望的。

51. 同样的考虑也适用于联合国诊所和工作人员福利方案提供的医疗保健。编外人员无权利用这些诊所或方案，在各个设施的范围和设置中也不把他们考虑在内。当编外人员没有当地替代方案或他们负担不起现有的替代方案时，就会出现这个问题。

52. 虽然许多编外人员确实有一项合同条款，为他们或其遗属提供工伤、疾病或死亡等社会保障福利，但监察员观察到，在有些情况下，因为编外人员不熟悉联合国系统，没有为他们提供足够的支持，导致他们没有申请这种福利。这些情况在监察员实地视察期间经常引起监察员关注，从而突出了其重要性。视察访问使受到影响的个人能够向监察员反映他们的关切。如果没有视察访问，那些相关人员甚至可能都不知道可以请求支持。在一些情况下，监察员观察到无行为能力的人会被迫自己去上班，因为他们的家人依赖他们。

53. 关照方面的差异在发生重大事件后最为明显。工作人员可享受医疗后送、保健福利或到联合国当地诊所就诊或遗属抚恤金等福利，而编外人员不能享受这些福利，或者只有在特殊情况下才能享受这些福利。监察员意识到，这些局面从来都不是本组织期望看到的，但遗憾的是，本组织已经经历了几次危机，而在这些危机中，对编外人员的事后考虑和关照被认为是不足的。

3. 没有关照义务的业务方式

54. 从上文可以得出的总体结论是，本组织一些同事的工作条件是没有人愿意接受的。此外，允许出现这些情况的环境具有临时业务需求的特征，没有关照或支持系统，指望个人自己承受这一负担。在某些情况下，这种方式可能对所有相关人员都是实用的，甚至是公平的。但在其他情况下，特别是在艰苦工作地点，随着时间的推移，局面的发展似乎与联合国的理想和标准不相符。

4. 机会

55. 业务支助部的人力资源服务司正在开展一项关于秘书处内编外人员使用情况的研究。这项研究将使秘书处能够更好地了解各类编外人员的使用情况。

56. 监察员在这方面看到了一个重要机会，使本组织能够全面、完整地了解局面，以帮助做出深思熟虑的决策和采取行动，并继续就所观察到的系统性的编外人员问题提供反馈。

七. 外联和能力建设

A. 概览

57. 在第 74/258 号决议第 19 段中，大会鼓励本办公室继续开展外联活动，特别是在实地，以促进通过非正式途径解决争议。因此，本办公室在 2019 年采取三方面兼顾的方法，重点是提高认识、培养冲突驾驭能力以及与管理层接触，以帮助在顶层确定基调。

58. 在由于安全限制或缺乏差旅经费而无法亲自到场的工作地点，本办公室增加了虚拟力量。例如，曼谷的区域监察员办公室提供了线上解决冲突讲习班。恩德培和戈马的区域监察员办公室制作了成套资料，由部署前培训股分发给新的文职

工作人员。监察员还开展了专门的外联工作，向驻地协调员系统所有办事处提供成套资料，并在 2019 年全球驻地协调员会议上作了演示。

59. 2019 年，本办公室以三种语文为 3 841 人举办了 113 场情况介绍会和技能培训活动。这些活动包括关于内部司法系统的信息。在某些情况下，各小组使用任务前调查来准备有针对性的访问任务。例如，对联合国毒品和犯罪问题办公室驻哥伦比亚国家办事处的访问结果显示，对圣地亚哥区域监察员办事处就与工作场所有关的冲突开展的工作的满意度超过 90%。

B. 主要成果

1. 增强全球平台上的数字存在

60. 本办公室在 iSeek 上保持活跃的双语存在。2019 年，本办公室为 iSeek 创建了更多内容，并发表了 20 篇文章，以提请工作人员注意其各项服务。工作人员对这些页面和文章的浏览量约为 1.7 万页次，是 2018 年的三倍。题为“会见你的监察员”的系列内容以个人方式介绍了全球各地的区域监察员，取得了巨大成功，工作人员多次对文章点赞并发表评论。

2. 通过主题文章开展教育和培养技能

61. 在对冲突根源进行频繁系统观察的基础上，本办公室编写了一系列专题文章，内载关于预防冲突的要点。电子邮件是最流行的沟通工具之一，但也是误解和冲突的一个根源。该系列文章为工作人员提供了一些简单的要点，使他们能够通过电子邮件进行有效的沟通，避免可能导致他们显得有失尊重并造成紧张关系的常见错误。本办公室还提供在周期终了考绩中给予和接收反馈意见的实用要点。

62. 除了为 iSeek 提供资料外，本办公室还着手用联合国六种正式语文对其网站 (www.un.org/en/ombusman) 进行彻底改造。2019 年，该网站的网页浏览量增长了 28%，超过 5.9 万次。对用户要求的内容进行的分析显示，大多数人搜寻的是西班牙文或阿拉伯文信息，以及有关所提供的服务和联系监察员的方式的信息。

八. 系统性意见

A. 背景

63. 监察员注意到，引起冲突的问题自 2002 年以来变化不大。本组织面临三大类挑战和机遇：工作和职业；评价关系；以及报酬与福利。这三个类别中出现的冲突继续阻碍本组织的效率，另外还有经常引起其注意的其他常年问题，诸如涉及领导力、对直言不讳感到恐惧、关照义务、精神健康和行政管理的问题。³

64. 虽然监察员对大会认识到非正式制度是工作人员和管理人员的高效、有效选项感到鼓舞，但在机构层面仍有许多工作要做，以便将监察员的意见纳入政策和

³ [A/72/138](#)，第 23 和 24 页。

程序的主流。在为此目的与利益攸关方一道努力时，本办公室利用其在实地获得的全球经验。在许多情况下，根据监察员指出在政策层面可以转化为行动的各种趋势的责任，对话已经对政策制定产生了影响。

65. 能够公平结束冲突的每个案件都有助于在微观层面加强本组织，但根据本办公室的原则必须予以保密。不过，通过将每个案件的内容合并为一般性意见，监察员能够在保密的同时分享基于真实案件的建议。

66. 这些建议也是监察员与本组织高级决策者和政策制定者进行的政策对话的重要内容。通过这些努力，收到监察员的建议与将其转化为行动之间的差距正在缩小，为此要制定政策，加强用于解决冲突的积极措施。

B. 一般性意见

1. 系统性的对上骚扰

67. 随着本组织逐步实现性别均等的目标，一个积极的结果是有更多妇女被提升到越来越高的管理职位上。遗憾的是，一个负面影响是针对高级和其他职等女性管理人员的对上职业骚扰或拉帮挤对问题增加。依据她提醒本组织注意新趋势的责任，监察员注意到最近这种向上骚扰女性领导人的模式。

68. 许多新管理人员面临来自一些团队成员的反对。例如，在某些情况下，已经在团队中的某个人可能已经申请了管理职位，并对没有被选中而感到不满。此人可能能够动员其他团队成员的支持来排挤新管理人员，例如，可以通过隐瞒重要信息、提供虚假或部分信息、使用拖延策略或散布关于新管理人员的错误信息等办法。

69. 成为拉帮挤对目标的新女性管理人员并不总能得到高级管理层的支持，如果该管理人员是从本组织以外聘用的，就更是如此。她可能不得不建立一个网络，而那些对她获得任命不满的人却正在散布关于她的负面信息。在一位新的女性管理人员听说她因为是女性而不能胜任工作的情况下，她除了要应对拉帮挤对问题，还必须处理性别歧视问题。

70. 本组织必须向新的任职者提供充分的培训，使他们感到自己得到了充分支持。在任用来自本组织以外的人员时，上岗培训方案是必不可少的。虽然新任职者应该能够依靠其团队成员的支持和能力，但他们不应该零敲碎打地或靠自己去发现联合国系统政策和程序的错综复杂之处。在本组织的性别均等政策背景下，这一点尤为重要。这一领域的团队合作的价值至高无上，监察员已经提出了许多建议，并开设了培训课程，旨在培养团队士气，改善沟通技能，最近还提高了对 workplaces 中文明价值的认识。

71. 监察员注意到，除了上文讨论的这些方面之外，在这一复杂的局面下，本办公室还处理了有关滥用职权的女性管理人员的投诉。她强调，本办公室按照专业标准，以不偏不倚的方式处理提请其注意的每一起投诉。妇女不能仅仅因为她们是妇女就不需要维持有效的监督标准；卓越的管理是整个联合国系统努力实现的目标，并不因管理人员的性别而有任何变化。

2. 被禁止的行为与不当的行为

72. 许多咨询监察员的同事报告了适当的行为或被禁止的行为事件。未被禁止但不适当的行为包括发表可能令人反感的言论，或可能被解释为涉及个人隐私或与预期的专业水准不符的其他表达和评论意见。在某些情况下，目击这种行为或受到这种行为间接影响的同事也曾与监察员接触，探讨处理后果的选项。在文明咖啡馆以及其他利益攸关方也提出了不适当的行为和被禁止的行为的问题。受到冲击的个人可能包括受影响的个人、旁观者，包括可能的被禁止行为或对受影响个人产生的冲击的目击者，以及在涉及可能被禁止行为的局面下进行干预的任何同事(见 [ST/SGB/2019/8](#)，第 1.12 段)。

73. 当正式调查确定不当行为的确已经发生时，可以采取补救措施，修复对受影响个人或团队造成的损害。在这些团队建设工作中，经常需要监察员提供服务。然而，如果因为被指控的行为没有上升到不当行为的程度而没有进行调查，那么可能很明显，这种行为已经并将继续对建立和维持一个体面、和谐的工作环境造成障碍。监察员认为，本组织应考虑采取未雨绸缪的步骤，在此类行为未达到不当行为门槛但可能对团队精神和士气产生深远影响的情况下防止其发生。

74. 监察员曾与旁观者进行过交谈，这些旁观者间接受到了他们认为在联合国的专业环境中不合时宜的行为的影响，即使受到直接影响的人不愿提出这一问题。在某些情况下，一位旁观者会感觉到一位同事受到了不适当的评论，而该评论本质上涉及到性、涉及个人隐私或意在恭维(或明显心存不恭)，并与所针对的同事交谈。该同事可能会对这句言论不屑一顾，即使承认这句话是不合适的，也会认为无关紧要，是不值得注意的事情；此外，该同事可能不会将自己视为受害者。尽管如此，该旁观者还是间接地受到这句言论的冒犯，认为这是在破坏职业环境。提请监察员注意的种种评论通常会提到在特定局面下完全离谱的外表或着装。有时，这些言论充满了刻意的双关语或有关性的影射。这类言论所针对的人可能再一次相信她可以应付这些言论，并可能断言她并不认为自己是受害者。遗憾的是，正如监察员所了解到的那样，目击这些场景的其他人认为自己间接受到这种行为的影响，因此成为了受害者。

75. 受害者没有报告的情况可能会对工作场所产生破坏性影响，因为这些情况往往表明缺乏尊重。在这种情况下，经常有人争辩说，由于所针对的人没有投诉，所以没有造成任何伤害，而且说这话的人和听这话的人都觉得完全是出于幽默。监察员认为，恰恰相反，已经造成了伤害，不应以没有冒犯任何人为理由免除任何人的责任，因为事实上，相互尊重的原则已经受到了破坏。此外，被控施害者和受害者之间往往存在力量不平衡的问题，使得受到攻击的人更加难以直言不讳。

76. 监察员报告这个方面的间接骚扰问题，并不是想表明工作场所应该没有正常、专业的人际交往和情谊，也不希望在社交互动方面规定得过于苛刻。不过，重要的是，尊严和尊重的原则在任何时候都要得到维护，这样就能避免影射和刻意的双关语，特别是近乎性骚扰的那种。提高对间接骚扰的前因后果的认识，可以成为帮助本组织消除这一特定行为的有力工具。本办公室已经在其文明咖啡馆和

iSeek 的文章中处理这些问题，并希望这些举措将有助于为什么是可接受的行为设定界限。为联合国所有人提供一个体面的工作场所是一个有价值的目标。

3. 心理健康问题

77. 虽然本办公室的作用显然不是提供医疗保健，却处理了有关为工作人员的福祉提供组织支持的问题。提供支持的系统和流程可以成为工作人员问题和冲突的一个来源。本办公室与精神健康和福祉执行委员会进行了卓有成效的对话，并赞扬它为实现积极变革创造的势头。虽然需要时间来充分处理执行委员会的优先事项，即提供高质量的精神保健、支持面临精神健康挑战的工作人员和创建一个加强精神健康的工作场所，但监察员提出的意见可以在以下三个主要领域提供短期解决办法：(a) 在病后、包括在冠状病毒病(COVID-19)大流行之后返回办公室；(b) 工作场所的心理安全；和(c) 管理人员处理行为问题所需的技能。这些领域是：

(a) 返回办公室

(一) 非大流行病时期

78. 根据目前有关返回工作的办公房地程序，医疗保健管理与职业安全与健康司根据出于保密原因而不能披露的医疗理由，就实际解决办法向管理人员提出了建议，诸如在一段时间内远程办公。因此，管理人员有责任在他们能够理解的限度内，看看在具体情况下哪些办法可行。必须做出最终决定的管理人员和该司之间可能会产生紧张关系，因为只有该司掌握关于管理人员必须作出的办公房地安排以及哪些办公房地替代安排会有帮助的医疗信息。在这种情况下，当管理人员认为初步的医疗服务提案不可行时，双方就必须探讨和评价替代方案是否有用。这种紧张关系在包括精神健康问题在内的非物质的无形条件情况下更为明显。

79. 本办公室向一些管理人员提供了各种选项，他们面临困难，无法在向团队解释为一名工作人员提供的办公房地的同时却不提到这是为健康原因而提供的。在同事们因其他原因要求做出特别安排而被拒绝的情况下，办公房地有时被认为是可能的偏袒。在某些情况下，善意的办公房地安排努力被同事们视为不透明的管理做法。

(二) 部分体检合格证明

80. 为了让工作人员返回工作，医疗保健管理与职业安全与健康司可能会批准工作人员返回工作，即使无法回到他们特定的岗位或工作地点。例如，工作人员可能获准返回其人道主义或安保工作，但不是返回他们遭受创伤事件的工作地点以及他们的岗位所在的工作地点。在这种情况下，至少工作人员的隐含期望是，本组织将把他们安置在与他们目前的岗位相称的一个职位上。然而在有些情况下，工作人员获准返回工作，但没有实际的岗位可以让他们返回。例如，对于以前履行安保职责或承担前台职责的工作人员，很难将他们分配到其他职责岗位上。

81. 每一项努力都已经产生了积极的结果，这类情况似乎有所减少。尽管如此，一个结构性问题仍然存在：系统的一部分可能会产生系统的另一部分无法系统加以管理的结果，并且没有一个有效的、纠偏式的中央安置部门。

(三) 大流行病后时期

82. 当在大流行病后返回办公室时，上面提到的一些问题将会出现。目前，监察员正在密切关注分阶段返回的做法，并正在回应工作人员就预期返回所表示的担忧。

(b) 工作场所的心理安全

83. 不应该期望工作人员在充满恐惧的环境中工作。联合国的工作场所应培养专业意见、想法和关切的自由交流。监察员在前七次年度报告中谈到了对直言不讳感到恐惧的问题；在前九次报告中谈到了领导力和应有关照的问题；在前八次报告中谈到了精神健康的问题。此外，秘书长还大力支持建立“畅所欲言的文化”。贯穿始终的信息是明确的：一个健康、和谐的工作场所能激励工作人员，而且效率更高。

84. 尽管做出了所有这些努力，但许多向本办公室寻求帮助的人表示，由于担心遭到报复或其他负面后果，他们不敢直言不讳，而且他们在工作场所没有心理安全感。虽然导致缺乏心理安全感的威胁式行为可能不会上升到不当行为的程度，但肯定会导致精神健康问题。工作人员的陈述和具体实例表明，在某些情况下，本办公室了解某一办公室中的行为问题，而相关的医务部门了解医疗问题。然而，并不总是能够做到将这两个问题联系起来，以便采取系统的补救措施。监察员正在考虑如何才能采取协作行动，以进一步探讨骚扰和精神健康之间的联系。

85. 目前还在做出努力，以便利在出现各种情况时，在工作场所进行更及时、更有效的干预。例如，本办公室为一些管理人员提供即时指导，他们要么没有意识到自己的行为对他人的粗暴影响，要么他们自己可能处于威胁应对动态中，使他们看不到自己行为的影响。一个起助长作用的系统性问题可能是，包括性骚扰、歧视和滥用职权在内的骚扰案件是在法律框架内处理的，而没有同时制定以人为中心的、其中包括一个精神健康部分的干预方案。这样一个方案将向所有人提供适当的支持，不带偏见，并且不考虑在惩罚性的调查和纪律程序框架下是有罪还是清白的问题。

(c) 管理人员处理行为问题所需的技能

86. 管理人员不是医疗保健专业人员，但他们对其团队成员确实承担关照义务。正如在管理的所有方面一样，良好的沟通能力是必须处理团队成员行为变化的管理人员的先决条件。管理人员自己可能会注意到行为上的变化，团队中的其他成员也可能会提请他们注意。现代工作场所中出现了越来越复杂的压力诱导因素，尤其是在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，因此管理人员必须具备采取适当行动的能力。对可能导致或助长精神健康问题的因素保持敏感也是所有工作人员的责任之一。本办公室发现，由于缺乏适当的培训和敏感性，工作人员或管理人员可能不适当地将行为变化当作医疗问题来处理，从而造成了一些问题。在另外一些情况下，从精神健康的角度进行考虑很可能会有帮助，但却没有这样考虑。

87. 解决在这一领域缺乏适当技能培训的一个选项，是在最高级别提供提高认识 and 实际管理技能培训。除了目前的举措外，本办公室正在考虑与精神卫生专业人员合作，以进一步应对这一需要。本办公室已经为各级工作人员提供了一个培训课程，以培养举行艰难对话所需的技能，该课程受到了参与者的好评。

88. 艰苦工作地点的管理人员尤其需要处理行为问题的技能。本组织目前没有系统监测艰苦工作地点工作人员福祉的机制；在条件开始影响工作人员的健康，使他们无法继续在该地点工作时，这种机制能够迅速加以应对。本组织要求受到影响的工作人员在这种条件下留在岗位上是不负责任的。关照义务要求本组织不仅要保护受影响个人的安全，而且还要保护其他人的安全。本组织还必须减轻自身面临的风险。遗憾的是，本办公室看到过工作人员发出危险信号的情况，但在出于精神健康原因的后送和住院得到核证之前，没有采取任何行动来解决这些问题。这些情况对受到影响的工作人员构成不必要的压力，并消耗了本组织的资源。在这些情况下有时会提出流动的可能性，但流动只是一个可能的工具，在工作人员被轮换到同样艰苦的地点的情况下是没有任何帮助的。

九. 展望未来

A. 侧重于后冠状病毒病时代的解决冲突优先事项

89. 冠状病毒病(COVID-19)大流行表明了领导力和管理的重要性，这不仅体现在不断变化的环境中的业务连续性、敏捷性和成效，而且还体现在领导和关心受托监督的团队成员的福祉、精神健康和做出贡献的能力等方面。

90. 管理人员和工作人员在应对局势的不确定性和压力方面表现出不同的应对能力。由于与远程工作相关的压力，危机加剧了一些人的管理不善和专断行为。其他人，包括外地的许多人，能够表现出高度的复原力、灵活性和敏捷反应能力；这可能表明，在外地获得的技能、培训和经验，在甄选人员来领导和管理工作人员时是应该更谨慎地考虑的因素。

B. 未来关于种族主义的行动

91. 2020年6月9日，秘书长在6月4日与工作人员举行全体会议后，给工作人员发了一封信，重申联合国在种族主义问题上的立场是明确的，并且这一祸害违反了《宪章》，贬低了联合国系统的核心价值。信中强调需要在本组织内就种族主义进行坦诚对话。本着这一精神，秘书长请监察员与人力资源厅一道，并与工作人员代表密切协作，为一项为期一年的运动拟订行动计划，以便在本组织内增进对种族主义的了解、认识和行动，并提出结论，使秘书长能够采取适当行动。

C. 继续向编外人员提供寻求非正式解决办法的选项

92. 鉴于影响编外人员使用的组织层面现实情况，以及需要确保这类人员能够继续利用非正式系统，本办公室的任务范围可加以扩大，也为与秘书处有直接合同联系或在秘书处工作的编外人员提供服务。

93. 秘书长关于向编外人员提供非正式解决争议服务的试点项目最初提案中有一项规定，来自编外人员的案件数量如果增加到每年350起以上，则需要追加资源，以便能够继续提供这种服务并扩大其规模。为便于执行，大会如正式扩大该任务的范围，将需要顾及这一重要考虑。

D. 增加对外地工作人员的服务

94. 在第 74/258 号决议第 15 段中，大会重申非正式解决争议程序的重要性，并请秘书长在下一份报告中提出建议，解决目前对外地工作人员服务不足的问题。自 2002 年成立以来，本办公室处理的大多数案件都来自外地和总部以外办事处。联合国内部司法系统重新设计小组在其提交大会的报告中指出，办公室的效力和无障碍依赖于充足的资源，以便有足够的工作人员能力、增长和前往工作地点的必要差旅。

95. 考虑到冠状病毒病危机造成的严峻财政环境，秘书长理解，现在可能不是处理这一问题并要求增拨资源的适当时机。如上所述，本办公室审查了各项业务，在其现有资源范围内确定可能的解决方案。本办公室在预算报告中提议进一步下放总部的调解能力，使更多的服务更贴近外地工作人员。在这方面，本办公室提议裁撤 D-1 职等调解主任职位，并核准日内瓦和内罗毕的两个 P-3 职等初级解决冲突/调解员职位。

96. 预期拟议措施将创建更大的外地能力，更好地将非正式解决冲突服务与联合国争议法庭的现有地点进行对接，并增加处理该法庭移交的案件的能力。这也符合重新设计小组的初步建议，即为每个区域监察员配备一名 P-2/P-3 职等法律干事或办案干事，为区域办公室的活动提供必要的协助。

97. 如果大会在今后某个时候，在财政状况改善时决定解决所需资源问题，秘书长将进一步提议在中东(贝鲁特或安曼)以及在亚的斯亚贝巴或南非约翰内斯堡建立区域力量，使该办公室的能力达到所需水平。这将确保按照重新设计小组最初的设想，向所有区域委员会提供平等获得监察员和调解服务的机会。

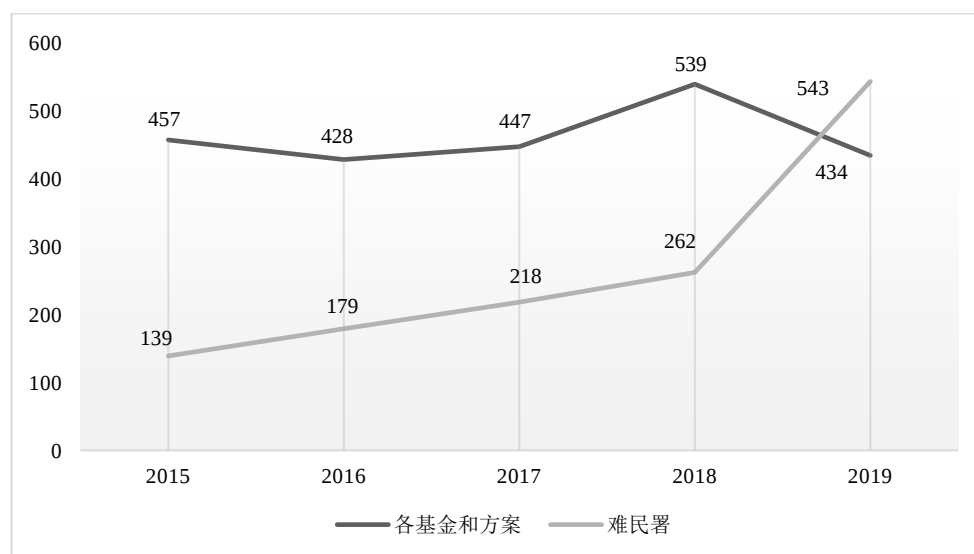
98. 正如十多年来面对面和虚拟干预的实践所表明的那样，即使在虚拟干预非常必要时，处于同一时区、熟悉区域背景和文化、讲当地和/或主要使用的语言的当地从业人员，在实地也提供了最佳干预服务。

附件

联合国系统各基金和方案监察员和联合国难民事务高级专员公署监察员提供的统计数据

图一

2015-2019 年各基金和方案以及联合国难民事务高级专员公署开立的案件数量

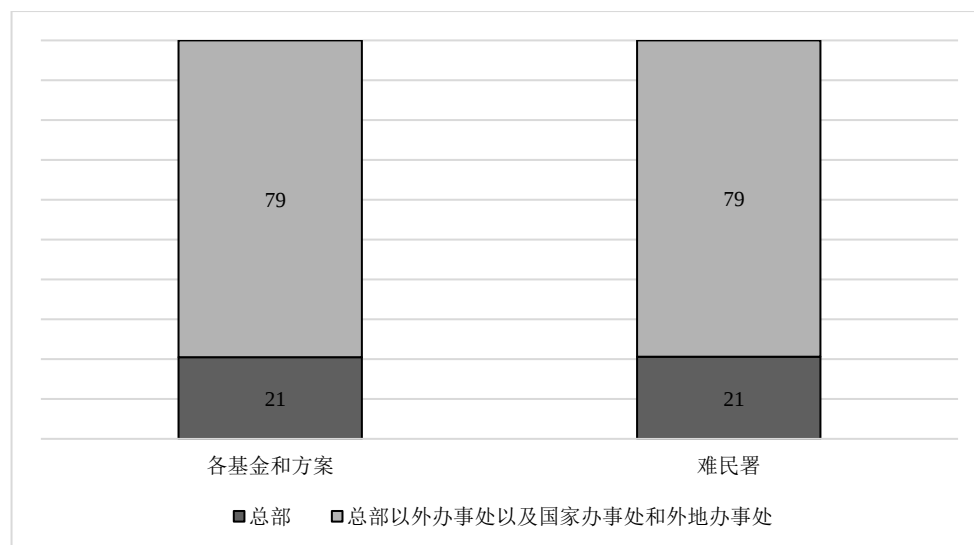


缩写：难民署，联合国难民事务高级专员公署。

图二

2019 年按地点分列的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

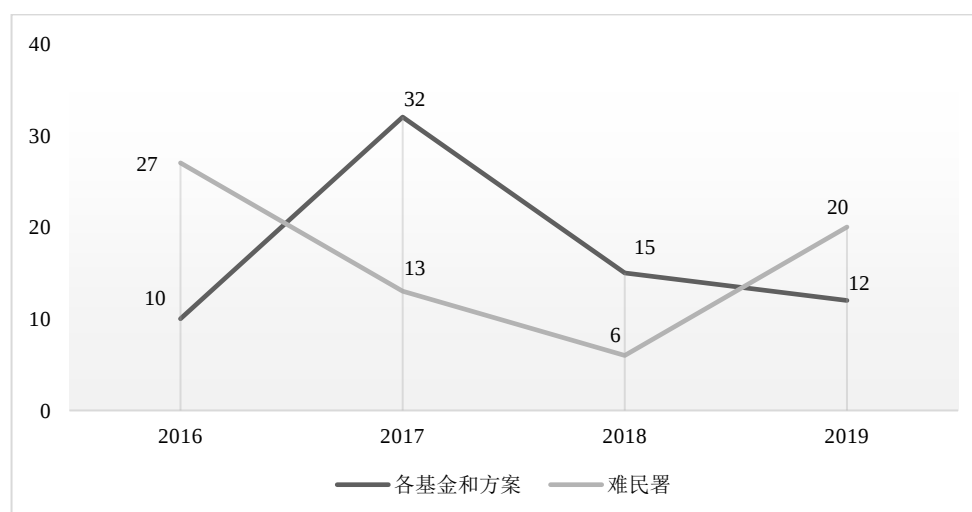
(百分比)



缩写：难民署，联合国难民事务高级专员公署。

图三

2016-2019 年各基金和方案以及联合国难民事务高级专员公署开立的调解案件数量



缩写：难民署，联合国难民事务高级专员公署。