



联 合 国

对联合国系统各组织监察员和调解职能的 审查

联合检查组的报告

贡科·罗舍尔编写



对联合国系统各组织监察员和调解职能的 审查

联合检查组的报告

贡科·罗舍尔编写



联合国 • 2025 年，纽约

项目组

贡科·罗舍尔，检查专员

拉娜·萨拉姆，评价和检查干事

亚历山德罗·皮切卡，评价和检查干事

艾尔维·鲍达，研究助理

实习生

比阿特丽斯·卡拉多里尼

布鲁诺·范克豪瑟

目录

	页次
缩略语	iv
一. 导言	1
重要术语和定义	2
二. 主要审查结果	3
A. 自 2015 年联合检查组审查以来取得的进展	3
B. 执行 2015 年联合检查组报告正式建议方面的不足	4
C. 持续存在的缺陷和不足	4
三. 监察员和调解职能在内部司法系统中的作用	5
A. 该职能在适用于联合国的内部司法系统中的作用	5
B. 该职能在适用于国际劳工组织行政法庭管辖的联合国系统各组织的内部司法系统中的作用	5
四. 监察员和调解职能的增加值	7
五. 监察员和调解职能的设立和演变	9
A. 组织结构	9
B. 政策框架、任务和职权范围	13
C. 专业标准和最佳做法	14
六. 监察员和调解职能的独立性	15
A. 独立性是有效性的先决条件	15
B. 独立性评估	15
七. 监察员和调解职能的活动和服务	19
A. 活动和服务	19
B. 外联活动和促进“非正式途径优先”做法	20
八. 能力和绩效	23
A. 资源和能力(人力和财政)	23
B. 资源确定和批准流程	26
C. 案件管理	28
D. 绩效评估	28
九. 全系统合作与一致性	29
A. 国际监察员协会	29
B. 多边组织监察员和调解员网络(前联合国和有关国际组织监察员和调解员网络)	29
C. 联合国系统监察员和调解员网络	29
附件	
各参加组织就联合检查组的建议将采取的行动概览	30

缩略语

粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国世旅组织	世界旅游组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织

一. 导言

1. 本次审查被纳入联合检查组(联检组)2024年工作方案。这是联检组关于监督、廉正和问责制的一组报告的一部分。审查是全系统性的，涵盖所有 28 个联检组参加组织。¹
2. 本次审查扩展了联检组以往的工作，特别是两份报告，即 2015 年联检组对联合国全系统的组织监察员事务的审查(JIU/REP/2015/6)和 2023 年联检组对联合国系统各组织工作人员诉诸法庭前可用的内部申诉机制的审查(JIU/REP/2023/2)。
3. 审查目标是：(a) 对监察员和调解职能的现状进行全系统、比较性和独立的评估；(b) 评估 2015 年以来的进展；(c) 审查政策框架、任务、组织设置和资源配置；(d) 分析机构间合作和一致性；(e) 强调良好做法和需要改进的领域。
4. 审查是根据联检组章程及其内部条例进行的，采用了定性和定量相结合的数据收集方法，包括对相关文件进行案头审查，发放机构问卷，并与来自 22 个参加组织的 177 人进行了访谈(面对面或远程)。
5. 根据联检组章程第 11.2 条，为保证质量，本报告草稿经过了内部同行审查，之后与联检组参加组织分享。检查专员确认，整个进程都保持了独立性、公正性和专业操守。
6. 本报告包含八项正式建议，其中七项针对联合国开发计划署(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)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的行政首长，一项针对其执行局。正式建议得到 18 项非正式建议的补充，后者在报告中以黑体显示，作为期望进一步改进的建议。
7. 为便于执行建议和监测建议的执行情况，附件说明了本报告是否将提交各组织的立法机关、理事机构或行政首长供采取行动或供参考。
8. 联检组的审查产生了两项产出：(a) 本报告，侧重于主要审查结果、结论和建议，以联合国所有六种正式语文提供；(b) 以“[JIU/REP/2025/5\[Expanded report\]](#)”文号印发的扩充报告，提供更广泛的分析、详细的审查结果和辅助信息，包括附件。
9. 检查专员谨向协助编写本报告的联合国系统各组织的所有代表以及其他机构和实体的所有代表表示衷心感谢，特别是有些代表参加了访谈、回复了调查问卷和其他索要信息的请求，并自愿分享了其知识和专长。

¹ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)和国际贸易中心(国贸中心)没有得到详细介绍，因为它们由联合国监察员和调解事务办公室提供服务。

重要术语和定义

10. **联合国系统各组织的监察员：**监察员是唯一经指定为中立的资源，在各组织内提供保密、公正、独立的服务，以非正式地处理涉工作场所关切。监察员的任务是凭借非正式解决冲突服务，协助来访者处理涉工作场所关切。这包括但不限于自愿协商、指导并协助制定备选方案、冲突处理辅导、能力建设以及调解。此外，监察员要查明系统性问题、政策差距、程序违规现象和有问题行为模式。监察员要促成能建立信任、增进关系、改善组织内部以及组织与员工之间沟通的结果。²

11. **调解：**调解是一个保密的解决争议过程，中立的第三方专业人士(调解员)帮助争议各方进行建设性对话，讨论问题，表达利益，就备选办法集思广益，找到共同点，并酌情达成共识，以期解决争议。³

12. **联合国监察员和调解事务办公室：**尽管联合国监察员和调解事务办公室包括(a) 联合国监察员办公室；(b) 联合国各基金和方案监察员办公室；(c) 联合国难民事务高级专员公署(难民署)监察员和调解员办公室，但本次审查报告使用“监调办”代指“联合国监察员办公室”，原因是缺乏适当的缩略语。

² 《联合国系统监察员和调解员实务标准》，第 1.1 和 1.2 条。

³ 根据 2024 年 2 月联合国监察员和调解事务办公室标准作业程序的定义。

二. 主要审查结果

A. 自 2015 年联合检查组审查以来取得的进展

13. 2015 年联检组审查提出了几项关键政策和业务标准，并针对该职能核心特征提出了建议，包括涉及(a) 职权范围；(b) 对该职能的认识和理解；(c) 工作人员在使用驻其外地工作地点的联合国系统任何组织的监察员方面的选项；(d) 投资不足；(e) 调解服务利用不足；(f) 缺乏统一的程序；(g) 需要持续培训和认证；(h) 需要特殊的绩效评估机制；(i) 需要仅限于联合国系统各组织的分组。

14. 自 2015 年以来，各组织在加强其监察员和调解职能方面取得了进展：

(a) 内部独立监察员和调解职能部门从 7 个⁴增加到 10 个，增加了联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际民用航空组织(国际民航组织)和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)；

(b) 制定其他安排：自 2020 年 1 月起，世界气象组织由联合国监察员和调解事务办公室提供服务。从 2026 年开始，国际电信联盟(国际电联)和世界知识产权组织(知识产权组织)将在监调办的领导下共用一个监察员职位。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)由世界卫生组织(世卫组织)监察员提供服务。万国邮政联盟(万国邮联)使用私营部门的服务提供商；

(c) 该职能得到持续专业化；

(d) 该职能的相关性不断增加，例如人们认识到该职能有助于弘扬尊重他人和和谐的工作场所文化和非正式解决冲突(如果不是预防冲突)；

(e) 建立联合国系统行政首长协调理事会(首协会)成员组织监察员和调解员网络，旨在协调整个联合国系统的做法。

15. 本次审查发现了联合国系统各组织现行监察员和调解安排中的几处不足。检查专员认为，必须进一步加强监察员和调解职能，因为该职能支持非正式冲突解决办法，并培养更健康的组织文化，最终提高联合国系统的效率和效力。

⁴ 联合国秘书处(包括贸发会议、环境署、人居署、毒罪办和国贸中心)、单独管理的基金和方案(开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署)、国际劳工组织(劳工组织)、难民署、世界粮食计划署(粮食署)、世卫组织和知识产权组织。

B. 执行 2015 年联合检查组报告正式建议方面的不足

16. 2015 年报告提出了八项正式建议，其中一项是给理事机构和立法机构的，七项是给行政首长的。尽管自我报告的接受和执行率很高，⁵但在充分执行数项建议方面存在缺陷。

17. 大多数组织接受了建议 3，但大多数组织的外地工作人员⁶无法在其所在工作地点接触监察员。检查专员认为这是严重的缺陷，并敦促有关组织尽早落实联检组 2015 年报告的建议 3。

18. 尽管大多数组织报称，建议 4 已得到执行，但少数组织⁷尚未制定案件管理手册以改进整个系统内的协调一致。

19. 建议 5 包含请求定期向理事机构报告监察员的活动，作为独立性和监督的关键指标。大多数组织未开展此项报告工作。

C. 持续存在的缺陷和不足

20. 还存在其他缺陷和不足，并需要应对新的挑战，包括在以下方面：

- (a) 监察员和调解职能在各组织内部司法系统中的作用；
- (b) 组织结构；
- (c) 职权范围；
- (d) 专业标准；
- (e) 独立性；
- (f) 资源配置；
- (g) 外联。

⁵ 接受率为 79%，执行率为 92%。

⁶ 联合国秘书处、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署和妇女署除外。

⁷ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、近东救济工程处和世卫组织。

三. 监察员和调解职能在内部司法系统中的作用

A. 该职能在适用于联合国的内部司法系统中的作用

21. 2007 年，联合国建立了新的内部司法系统。为此，2007 年，大会在第 61/261 号决议中决定建立一个统筹一体、权力分散的监察员办公室并设立调解司。

22. 大会进一步确认非正式冲突解决办法的重要性，称之为内部司法系统的一个重要构成部分，可以避免不必要的诉讼。内部司法改革改变了与就业相关的纠纷的处理方式，并开启了内部司法新时代，特别是对于联合国秘书处和适用《联合国工作人员条例和细则》的各组织而言。

23. 此后，大会关于内部司法的年度决议都重申监察员和调解职能作为内部司法系统非正式部分的关键作用。

B. 该职能在适用于国际劳工组织行政法庭管辖的联合国系统各组织的内部司法系统中的作用

24. 联合国系统其他组织采用的制度尚未经历改革，因此并不总是承认监察员和调解职能是其非正式部分。各专门机构和国际原子能机构(原子能机构)的非正式冲突解决办法及其机制形式多样，各不相同。

1. 该职能在世界卫生组织内部司法系统中的作用

25. 世卫组织将其内部司法系统的非正式冲突解决办法列为优先事项。2016 年，世卫组织根据外部专家报告⁸ 及该组织理事机构的决定⁹ 实施了重大改革。外部专家建议，“应将监察员职能正式纳入《人事条例》，并作为争议解决章节的正式组成部分”。2022 年，内部司法系统再次接受审查。目前，世卫组织《人事条例》第十二节(争议解决)中，有七个段落专门阐述“非正式解决”办法，鼓励并便利大家走非正式渠道。

⁸ 外部专家小组关于世界卫生组织内部司法系统审查的报告，2014 年 10 月 15 日

⁹ 世界卫生大会 2016 年 5 月 28 日题为“《人事条例》修订款：争端的解决”的 WHA 69.17 号决议(WHA 69/2016/REC/1)和世卫组织执行委员会 2016 年 1 月 30 日题为“确认《职员细则》修订款：内部司法改革”的 EB 138.R12 号决议。

2. 该职能在联合国粮食及农业组织、国际民用航空组织、国际劳工组织、世界粮食计划署和世界知识产权组织内部司法系统中的作用

26. 国际民航组织的《服务守则》简要提到了监察员，而其工作人员条例和人事细则对监察员的角色作出了详细规定。¹⁰ 劳工组织的工作人员条例包括关于冲突解决的章节，概述了走正式渠道之前可用的非正式机制。¹¹ 知识产权组织的条例也包括冲突解决章节，详细说明非正式流程和监察员的作用。¹² 粮农组织和粮食署同样修订了各自关于内部司法的法律框架，旨在进一步加强非正式解决办法的运用。¹³

27. 其他专门机构(原子能机构、国际电联、联合国工业发展组织(工发组织)、世界旅游组织(联合国世旅组织)、万国邮联和世界气象组织)的工作人员条例和细则中均未提及非正式冲突解决办法以及监察员和调解职能。

28. 检查专员建议，那些在其工作人员条例和细则中没有提及非正式冲突解决办法的组织在下次修订时引入类似措辞，强调其内部司法系统优先注重非正式冲突解决办法。

¹⁰ 国际民航组织人事细则 101.16(工作人员条例 1.16)，2011 年 1 月 1 日，含截至 2021 年 5 月 1 日的所有修正案；国际民航组织《服务守则》、工作人员条例，第一.16 条，2011 年，包括截至 2021 年 2 月 22 日的所有修正案。

¹¹ 劳工组织工作人员条例，2021 年 3 月，第十三章，第 13.1 条。

¹² 知识产权组织国际局工作人员条例和细则，第十一章，条例 11.1、11.2 和 11.3 (2022 年 10 月 1 日)。

¹³ 粮农组织《职工规则》，第 303.1.1 条；粮农组织《手册》，第 331 条；粮食署人力资源手册，第八.2 和八.3 节。

四. 监察员和调解职能的增加值

29. 2015 年联检组报告指出, “未设置非正式争端解决机制的组织相较已设置至少一个这种机制的组织而言, 平均每年接到的正式投诉数量高出一倍”。¹⁴ 2015 年审查报告还发现, “如今, 监察员的作用是促进和支持冲突管理和冲突预防”。

30. 自 2015 年以来, 该职能进一步发展, 体现在以下方面: 其服务的多样性不断增加, 访客数量和案件数量大幅增长。然而, 其增加值究竟何在? 如何加以衡量(如果可以衡量的话)? 这仍是有待解答的问题。

31. 法庭审理的每个案件都需要相关组织承担费用, 无论裁决是否对相关组织有利。¹⁵ 此外, 每起案件的审理都有一个过程, 需要过一段时间才会作出裁决。长期悬而未决的案件会对组织文化产生影响; 未解决的冲突会影响忠诚度、参与度、生产力和积极性。因此, 未解决的争端同样会给相关组织造成损失。

32. 在接受审查的所有组织中, 无论正式申诉程序处于哪个阶段, 均可通过监察员和调解职能或其他手段来寻求非正式解决冲突途径。所涉职能部门, 如人力资源、审查机构或法律办公室, 会评估案件是否适合走非正式冲突解决途径。它们经常建议利用监察员和调解职能来非正式地解决问题。

33. 秘书长关于联合国内部司法的报告(A/79/127)附件 1 图 A.1 所载数据显示, 监察员办公室、工作人员法律援助办公室以及各组织的管理评价职能所处理的请求数量远高于联合国争议法庭和联合国上诉法庭受理的案件数量。图 A.1 显示, 早期且持续可用的非正式争议解决办法最大限度地减少了提交该系统正式部分的案件数量, 证明了高效性。

34. 根据对现有统计数据的评估, 这些附图显示, 与工作人员总数以及监察员和调解职能处理的访客和案件数量相比, 走完正式上诉渠道的案件数量相对较少。

35. 联合国秘书处共有 36 757 名工作人员, 2023 年共收到 401 项管理评估请求, 其中管理咨询和评价股截至当年年底已完成 345 项。2023 年, 联合国争议法庭受理 198 起案件, 联合国上诉法庭受理 116 起案件。相比之下, 监调办当年收到 2014 项服务请求, 而工作人员法律援助办公室收到 1 388 项服务请求, 其中 1 225 项通过和解等方式结案, 部分案件监调办进行了介入。

36. 2023 年, 各基金和方案(总计 30 418 名工作人员)共收到 83 项管理评估请求, 其中 12 项决定被诉至联合国争议法庭。同期, 各基金和方案的监察员处理了 563 起案件, 再次表明多数问题通过非正式途径解决。难民署(总计 16 021 名工作人员)收到 90 项管理评估请求, 其中 12 项决定被诉至联合国争议法庭, 其监察员在 2023 年处理的案件则有 634 起。

¹⁴ 见 JIU/REP/2015/6, 第 40 段。

¹⁵ 关于每起案件的费用, 国际劳工组织行政法庭为 20 000 美元, 联合国争议法庭统一为 14 153 美元, 联合国上诉法庭为 16 778 美元。

37. 尽管案件数量并非完全可比，但检查专员认为这些数据充分证明了监察员和调解职能对提高成本效益、减少高昂诉讼成本的增加值。这种职能显然为所属组织的组织成功作出了重要贡献，创造了增加值，并节省了开支。

五. 监察员和调解职能的设立和演变

A. 组织结构

1. 联合国监察员和调解事务办公室的三大支柱

(a) 联合国监察员和调解事务办公室

38. 自 2008 年设立以来，联合国监察员和调解事务办公室¹⁶ 是一个统筹一体、权力分散的部门，由三大支柱组成：(a) 联合国监察员办公室；(b) 联合国各基金和方案监察员办公室；(c) 难民署监察员和调解员办公室。除纽约总部外，监调办还在曼谷、贝鲁特、乌干达恩德培、日内瓦、刚果民主共和国戈马、内罗毕、圣地亚哥和维也纳设有区域办事处。

(b) 联合国各基金和方案监察员办公室

39. 联合国各基金和方案监察员办公室设在纽约，为开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署提供非正式争议解决和调解服务。在曼谷、哥本哈根、土耳其伊斯坦布尔和巴拿马城都设有区域员额。相互尊重的工作场所促进者方案于 2019 年启动，由该办公室管理，培训同行工作人员支持解决冲突，目前在 70 多个国家办事处开展活动，有 100 多名此类促进者。

(c) 联合国难民事务高级专员公署监察员和调解员办公室

40. 该办公室设在日内瓦，自设立以来不断演变，其调解工作可追溯到 1993 年，正式的监察员职能于 2008 年设立。截至 2025 年 10 月，该办公室在曼谷和巴拿马城设有区域驻地人员。

41. 秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室职权范围的公报 (ST/SGB/2016/7) 概述了监调办作为一个统筹一体、权力分散的部门运作的情况。监调办在结构上包含三大支柱，即上述三个办公室。不过，在实践中，它们分别作为三个独立的机构运作。鉴于当前在财务和组织上面临的挑战，全面实施秘书长公报中设想的三大支柱综合模式将是加强一致性、促进协同作用和提高整体效率的一个战略性步骤。这种做法还可以更好地利用所有三个办公室的地理覆盖范围和资源，从而有助于提高成本效益和增进业务协调。

42. 因此，检查专员建议考虑按照秘书长在 ST/SGB/2016/7 号文件中的设想，将联合国各基金和方案监察员办公室以及难民署监察员和调解员办公室全面纳入监调办。

¹⁶ 最初成立于 2002 年，原名“监察员办公室”。

2. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处和世界粮食计划署的监察员和调解职能

43. 近东救济工程处根据与监调办的服务协议，于 2021 年设立了监察员职能。2023 年，该员额改由近东救济工程处管理，设在安曼，目前由另一个专业人员员额和一名咨询人提供支持。

44. 粮食署监察员和调解事务办公室于 2005 年设立。该办公室设在罗马，由内罗毕和达喀尔的区域员额以及安曼的一名咨询人提供支持。自 2007 年以来，该办公室一直负责管理相互尊重的工作场所顾问¹⁷网络。截至 2023 年，该网络包括粮食署全球办事处的近 200 名由同行提名的志愿人员，支持非正式解决冲突。

3. 专门机构和国际原子能机构的监察员和调解职能

(a) 设有内部独立监察员和调解职能的专门机构

(一) 联合国粮食及农业组织

45. 粮农组织的非正式冲突解决职能于 2009 年设立，是一个兼任道德操守干事和监察员的员额。继 2015 年联检组报告后，这两个职能于 2019 年分离，一个独立的监察员办公室从 2020 年开始运作。自 2023 年起，由 4 名区域监察员专家(咨询人)为非洲、亚太、拉丁美洲和加勒比、近东和欧洲区域的外联工作提供支持。

46. 2023 年，粮农组织启动了相互尊重的工作场所促进者网络，该网络有 150 名经过培训的促进者，他们虽然并不管理个案，但会协助解决关切。

(二) 国际民用航空组织

47. 国际民航组织是最新一个设立(2024年)独立的监察员和调解职能的组织，不再沿用原有的双岗合一安排。新设立的办公室没有专项预算，必须向执行办公室申请资源。为弥补这一不足，检查专员建议国际民航组织为其监察员职能划拨预算，以加强其业务独立性。2024 年，国际民航组织建立了相互尊重的工作场所大使网络。

(三) 国际劳工组织

48. 劳工组织的这一职能最初于 2000 年设立，并于 2004 年重新审查。《预防和解决冲突集体协议》重新界定了这一角色，并将监察员改称调解员。该职能还将其服务扩展至国际培训中心和国际社会保障协会。

49. 在此之前，劳工组织有一个旨在加强区域接触的促进者网络。虽然该网络已停止运作，但其加强区域接触和外联的初衷仍有意义。检查专员建议劳工组织考虑重新审查促进者网络模式或探索其他机制，以改善区域接触。

¹⁷ 职衔于 2025 年改为相互尊重的工作场所盟友。

(四) 世界卫生组织(同时为联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署提供服务)

50. 世卫组织监察员和调解服务办公室设立于 1974 年，同时为国际癌症研究机构、联合国国际电子计算中心、艾滋病规划署和世卫组织驻外办事处提供服务。六个区域办事处的区域监察员向各自的世卫组织区域主任独立报告工作。

51. 艾滋病规划署依赖世卫组织监察员和调解服务办公室，该办公室还向艾滋病规划署领导层提供系统性反馈，并与其道德操守办公室合作，以协调政策和处理组织事项。¹⁸

(b) 特殊情况

(一) 联合国教育、科学及文化组织

52. 教科文组织没有独立的监察员职能。最初于 1974 年设立的监察员员额于 1992 年被裁撤，取而代之的是由无偿服务的退休人员组成的调解员理事会。任职资格仅限于 68 岁以下的退休人员，没有标准化的甄选程序、技能评估或专业调解培训要求。

53. 与其他组织不同，教科文组织道德操守办公室开展监察员活动。其职权范围明确涵盖非正式解决冲突办法。一项可行性研究确认有必要设立独立的监察员职能，并建议修订该办公室的职权范围。执行局决定设立这一职能，但该决定尚待落实。

54. 检查专员认为，由道德操守办公室履行监察员职责会导致其道德操守核心职责受到影响，而调解员理事会又缺乏专业知识，目前这种状况不利于为 4 762 名员工提供非正式解决冲突的适当手段。检查专员建议通过尽早设立独立的内部监察员和调解职能，让教科文组织的非正式冲突解决系统走向专业化。

(二) 世界气象组织

55. 2017 年之前，由于人手有限，世界气象组织没有设立内部监察员职能。¹⁹它在管辖权由劳工组织行政法庭转移至联合国上诉法庭和联合国争议法庭之后选择采取外包的办法。2017 年，世界气象组织与监调办签署了关于监察员和调解服务的谅解备忘录。该备忘录不包括报告条款。检查专员建议，在下次续签备忘录时，引入一项关于报告的条款，使世界气象组织能够受益于监察员关于所确定的趋势和系统性问题的调查结果。

(三) 国际电信联盟和世界知识产权组织

56. 2024 年 11 月，国际电联和知识产权组织与监调办签署了一份谅解备忘录，计划按对半开的比例于 2026 年开始在日内瓦设立一个监察员员额。这标志着联合国系统首次采用共用监察员模式，各方认为这是一种良好做法。知识产权组

¹⁸ 艾滋病署，《道德操守办公室的报告》，2021 年 6 月 11 日(UNAIDS/PCB(48)/21.6)。

¹⁹ 2023 年的工作人员总数为 450 人。

织于 2009 年设立了一个监察员员额，该员额长期空缺，此前一直由一名兼职咨询人临时填补。国际电联没有设立此类职能，依靠两名工作人员担任自愿调解员。

(c) 其他组织

(一) 国际海事组织

57. 由于五年内仅有 4 起正式案件，国际海事组织认为没有必要设立内部监察员。该组织依靠几名接受过调解培训的工作人员、有效争议解决中心的认证调解员以及其他必要的专家。作为向联合国争议法庭管辖权过渡的一部分，国际海事组织将审查进一步的备选方案，包括将调解正式化。

(二) 万国邮政联盟

58. 自 2020 年起，万国邮联将监察员和调解服务外包给一家私营服务提供商，合同期为四年。这项服务由人力资源局监督，这一安排与联合国系统监察员和调解员网络的标准作业程序相冲突。因此，检查专员建议万国邮联将监督职能移交给其行政首长。

(三) 世界旅游组织

59. 非正式冲突的解决由人力资源部门通过双重职能在内部处理。然而，这种安排无法提供必要水平的独立性、公正性或专业知识。因此，检查专员建议联合国世旅组织停用当前的模式，要么与现有的联合国监察员职能部门达成协议，要么聘用外部专家，使其工作人员能够获得专业的监察员和调解服务。

(d) 没有监察员或调解职能的组织

联合国工业发展组织

60. 2024 年，工发组织在人力资源部门内设立了一个员工关系股，以支持非正式解决冲突。该股缺乏独立性和公正性，因此不适合替代监察员职能。因此，检查专员建议工发组织停用当前的模式，要么设立自己的内部独立职能，要么与现有的联合国监察员职能部门达成安排，使其工作人员能够获得专业的监察员和调解服务。

国际原子能机构

61. 原子能机构尽管已经达到联检组 2015 年的门槛，但尚未设立内部监察员或调解职能，也未与其他组织做出安排。该组织曾探讨过共用服务方案，但由于资源限制，认为这缺乏可行性。非正式冲突的解决由人力资源部门内的员工关系股负责处理，该股设有 4 个专业人员和 1 个一般事务人员员额，均为全职。作为人力资源部门的一部分，该股缺乏独立性、公正性和保密性，存在有利益冲突的风险(即工作人员可能被要求向国际劳工组织行政法庭披露案件细节)，因此不适合替代监察员的职能。

62. 因此，检查专员表示严重关切，并请原子能机构落实联检组 2015 年报告中的建议，设立自己的内部独立监察员和调解职能，使其工作人员能够获得专业的监察员和调解服务。

B. 政策框架、任务和职权范围

63. 监察员和调解职能的运作依据一套政策框架，该框架由工作人员条例和细则、职权范围、标准作业程序以及在某些情况下针对具体调解情形的政策或其他政策组成。

64. 该框架的一个基本组成部分是职权范围，它正式确定了该职能的任务和范围。在 11 个监察员和(或)调解职能部门中，8 个²⁰有经核准的职权范围，但教科文组织、近东救济工程处和国际民航组织除外。尽管部分职能设有职权范围，其内容却往往已经过时。

65. 检查专员强调，必须确保职权范围保持相关性，并反映不断变化的任务授权和业务现实。她重申联检组 2015 年审查的建议 1，²¹并敦促各组织尽早实施该建议。此外，检查专员强调，未设定职权范围的组织需要制定和采用职权范围。

66. 以下建议旨在加强透明度和问责制。

建议 1

设有内部独立监察员和调解职能的联合国系统各组织的行政首长如果尚未采取行动，则应在 2027 年底前与该职能和包括工作人员代表在内的其他相关利益攸关方协商，制定并采用正式的职权范围。

67. 许多监察员职能都设有标准作业程序，以落实其服务。2023 年更新的《联合国系统监察员和调解员实务标准》²²提供了一个共同的基础。在针对具体调解情形的指导方面，只有少数几个机构(联合国各基金和方案监察员办公室、难民署、粮食署和世卫组织)有专门的文书，如调解规则、行为守则或政策。

68. 检查专员认为，持续关注这些文件的持续有效性、清晰度和可获取性，对于保持该职能的独立性、可信度和有效性至关重要。

²⁰ 监调办、联合国各基金和方案监察员办公室、粮农组织、劳工组织、难民署、粮食署、世卫组织和知识产权组织。

²¹ 联合国系统各组织的行政首长应与工作人员代表和现任监察员协商，在各自组织内审查、更新并传播监察员的职权范围，同时适当考虑到本报告提供的指导意见，并利用工作人员/管理当局协商机制。

²² <http://www.un.org/ombudsman/sites/www.un.org.ombudsman/files/standards-of-practice-network-en.pdf>。

核心职责

69. 监察员和调解职能的核心职责在整个系统中大致相同，通常包括非正式解决冲突、调解、辅导、转介和确定系统性趋势。近年来，该职能的任务发生了变化，反映了不断变化的组织需求以及对早期冲突预防与和谐工作场所文化的日益重视。

70. 在所有组织中，监察员和调解职能的任务授权都超出了工作人员的范围，覆盖编外工作人员队伍，这与 2015 年相比发生了显著变化，当时的服务范围大多仅限于工作人员。

71. 联合国秘书处扩展范围则是通过大会第 78/248 号决议正式确定的，这使编外工作人员能够在现有资源范围内获得监调办的服务。所有其他设有监察员和调解职能的组织都报告了类似的纳入。鉴于编外工作人员的工作环境明显处于不利地位，且得不到保护，无法诉诸正规司法系统，检查专员认为这是一种良好做法。

C. 专业标准和最佳做法

72. 通过联合国系统监察员和调解员网络制定的《联合国系统监察员和调解员实务标准》借鉴了国际最佳做法，包括国际监察员协会标准²³和联检组 2015 年报告。

73. 联合国系统各组织在征聘监察员和调解员方面没有统一的做法。各组织认为，应将替代性争议解决方式、公共行政、法律、社会科学和人力资源等领域的教育和专业经验相结合，作为甄选监察员和调解员的坚实基础。这通常要与非正式争议解决方面的适当培训或认证相结合。

74. 仅有劳工组织和万国邮联在资格标准中要求监察员从业人员经过认证或认可。对于联合国各基金和方案监察员、粮农组织、国际民航组织、难民署和世卫组织而言，这仍然是甄选过程中的一项理想标准。对于监调办、近东救济工程处、教科文组织、粮食署和知识产权组织而言，认证或认可既不是必要条件，也不是期望标准。

²³ 《国际监察员协会行为标准和道德准则》。

六. 监察员和调解职能的独立性

A. 独立性是有效性的先决条件

75. 独立性是有效履行监察员和调解职能的基本原则。其公信力和价值取决于机构和业务的独立性。离开了独立性，该职能就无法成为一项中立、保密的资源，也无法为尽早解决冲突和营造健康的工作环境做出有意义的贡献。

76. 许多标准和决议，包括秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室职权范围的公报(ST/SGB/2016/7)和《联合国系统监察员和调解员实务标准》都阐明了独立性原则。在体制上，它要求监察员办公室不隶属于任何管理单位，该职能负责人直接向相关组织的行政首长报告工作。业务独立性的特点是在管理案件方面拥有唯一的酌处权，能够不受干扰地行事，并有权决定处理工作人员关切问题的范围和方式。

77. 联检组在其 2015 年报告中确认，缺乏完全的独立性，无论是感知上的还是实际上的独立性，都会损害监察员发挥效力的能力。本次审查重申，独立性不仅是有效提供服务的先决条件，也是更广泛的内部司法系统保持廉正的先决条件。如果监察员被认为与管理层保持一致或在行动能力方面受到限制，工作人员可能会不愿意寻求监察员的协助。这有损于冲突的早日解决，并可能助长不信任或不参与的文化。

78. 独立性还使监察员能够发现更广泛的系统性问题，并向领导层提出相应建议。为了有效发挥这一作用，监察员必须担任足够高级的职位，并能直接和不受阻碍地接触高层领导。

79. 必须通过正式规定保护独立性，并在实践中不断加强独立性。最佳做法包括有工作人员代表参与的透明和包容甄选程序、任期限制和离职后限制。未能确保监察员和调解职能独立性的组织有可能削弱非正式解决冲突所必需的公信力和信任。

B. 独立性评估

1. 机构定位

80. 大多数组织在其职权范围或同等文件中提及独立性。有些组织²⁴明确规定了独立性，强调该职能独立于管理层，所有与案件有关的决定均仅由监察员作出。

81. 其他组织²⁵提及独立性时更为笼统，没有概述具体的制度保障措施。检查专员认为，在指导文件中明确界定和落实独立性原则，对加强监察员和调解职能的廉正和机构定位至关重要。检查专员建议各组织审查相关文件，以界定该职能在机构和业务方面的独立性。

²⁴ 例如监调办、联合国各基金和方案监察员办公室、粮食署、世卫组织和知识产权组织。

²⁵ 例如国际民航组织、劳工组织、难民署和近东救济工程处。

2. 职位职等

82. 监察员和调解职能负责人的职位职等因组织而异。在最高级职等上的是监调办负责人，被任命为助理秘书长职等。

83. 在设有专门监察员办公室的组织中，该职能负责人被定为 D-1 职等的有：联合国各基金和方案监察员以及粮食署、世卫组织和难民署的监察员。由于资金严重短缺，难民署于 2025 年将这一职位降为 P-5 职等。另有 7 个组织将该职能负责人定为 P-5 职等，包括粮农组织、国际民航组织、劳工组织和近东救济工程处。

3. 甄选和任命

84. 监察员和调解职能的独立性在很大程度上受到其负责人的甄选和任命程序的影响。联检组 2015 年报告将这一领域确定为最需要改进的关键领域。

85. 任命监察员职能负责人的权力属于所有组织的行政首长。9 个组织²⁶的工作人员代表参与了甄选过程。参与的形式多种多样，既可以是甄选小组的正式成员，也可以以观察员身份参与。一些组织(如各基金和方案、万国邮联和近东救济工程处)的工作人员代表完全没有参与。

4. 撤职/罢免

86. 在所有组织中，撤销或罢免监察员职能负责人的决定均由行政首长作出。虽然这是一种常见的安排，但如果没有程序上的保障措施加以制衡，这样做可能会带来风险。工作人员很少参与撤职程序。只有 3 个组织(国际民航组织、劳工组织和粮食署)正式让员工代表参与其事或向其咨询意见。引入结构化的程序，包括工作人员的参与，将提供额外的体制保护，并加强该职能的独立性。

87. 以下建议旨在加强监察员和调解职能负责人甄选过程的透明度和问责制。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长如果尚未采取行动，则应在 2027 年底前让员工代表积极参与监察员和调解职能负责人的甄选和任命过程以及有关其撤职或罢免的决定。

5. 任期限制

88. 人们广泛认为，任期限制是保障监察员和调解职能独立性的良好做法。大多数监察员和调解职能负责人的任期限制为四至五年，其中几位可以连任一届。国际民航组织和近东救济工程处这两个组织没有规定任期限制，行政首长可自

²⁶ 联合国秘书处、粮农组织、国际民航组织、劳工组织、难民署、教科文组织、粮食署、世卫组织和知识产权组织。

行决定无限期任职，这给独立性带来了潜在风险。检查专员建议国际民航组织和近东救济工程处尽早对其监察员和调解职能负责人实行任期限制。

6. 离职后限制

89. 离职后限制是防止利益冲突和保护该职能公正性的补充保障措施。大多数组织禁止监察员职能负责人任期结束后在同一组织内继续任职。国际民航组织和近东救济工程处未适用此类限制。

90. 以下建议旨在加强透明度和问责制。

建议 3

联合国系统各组织行政首长如果尚未采取行动，则应在 2027 年底前为其监察员和调解职能负责人规定任期限制，即可连任任期最短为四年，不可连任任期最长为七年，且实行同一组织内离职后限制。

7. 一个任期内的连续合同

91. 在一些组织(粮农组织、国际民航组织、劳工组织和世卫组织)中，监察员和调解职能负责人的任期除了最初的试用期外，还分为几个连续的合同。检查专员认为这严重妨碍了独立性和任期保障。她认为，有关组织必须停止这种做法。联检组对联合国系统道德操守职能的审查(JIU/BEP/2021/5)中也表达了类似的担忧。

92. 包括联合国秘书处、难民署和粮食署在内的 9 个组织采取的一个良好做法是签发涵盖整个任期的单一合同。确保合同与指定任期的整个期限一致，可加强该职能的稳定性和业务独立性。

93. 以下建议旨在加强透明度和问责制。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长如果尚未采取行动，则应立即向新任命的监察员和调解职能负责人签发全任期合同。

8. 绩效评价

94. 对监察员和调解职能负责人进行绩效评价的方法千差万别。在一些组织，如联合国秘书处、开发署和世卫组织，该职能负责人与行政首长签订年度契约，作为主要的考绩工具。

95. 相比之下，粮农组织、国际民航组织、难民署、近东救济工程处和知识产权组织采用的则是有直接主管或高级领导层参与的标准内部绩效管理框架。如果不能根据监察员职能的独特性对这些系统进行审慎调整，采用这些系统就有可能损害该职能的独立性。²⁷ 正如联检组 2015 年报告所指出的那样，让监察员接受适用于工作人员的常规绩效评价程序，忽视了该职能的独特性质，可能会使任职者受到不当影响或报复，从而损害该职能的中立性和公信力。因此，检查专员请相关组织尽早落实联检组 2015 年报告中的建议 7。

9. 上下级关系

96. 监察员和调解职能负责人直接向行政首长报告工作是机构独立性的一个关键决定因素。这适用于所有组织，但劳工组织除外，因为劳工组织采用了三方结构。此外，一些监察员(监调办、粮食署、世卫组织和知识产权组织)还通过提交年度报告向其理事机构报告工作。

10. 接触高级管理团队的机会

97. 与高级管理层和相关团队的接触是沟通和共享信息的重要渠道。仅有 6 名这种职能负责人(监调办、联合国各基金和方案监察员办公室、国际民航组织、难民署、近东救济工程处和世卫组织)可参加高层领导会议，通常是作为观察员或当然与会者与会。检查专员建议尚未采取行动的行政首长应确保该职能负责人能够有接触高级管理团队的机会。

²⁷ JIU/REP/2015/6，第 124 段。

七. 监察员和调解职能的活动和服务

A. 活动和服务

98. 各人员仍不明确该职能根据任务规定所提供的活动和服务。此外，由于职责随时间推移而演变且在继续演变，该职能增加了并正在增加新的活动和服务。这种扩展凸显了有必要明确概述和解释全部活动和服务。

99. 如监调办网页“我们的服务”部分所示，所提供的活动和服务可大致分为三大类别：对来访个人的服务；对团体和团队的服务；对组织的服务。

100. 对组织的服务主要涉及该职能与所服务组织的报告和反馈关系。各组织要知悉反复出现的系统性和趋势，以便能够做出知情决定，并修改政策、程序和举措，从而对它们作出改进。

101. 调解作为任务规定的一个组成部分是大多数这种职能所提供的另一项重要服务。调解可以应相关各方请求启动，也可以随时在正式申诉程序的任何阶段转介给监察员和调解职能。调解可以达成具有法律约束力且可执行的协议，其中可能包括经济补偿。

1. 主要问题类别

102. 工作场所问题分为九个主要问题类别，并包括几个子问题，涉及：(a) 报酬、福利和应享权利；(b) 监督关系；(c) 同行和同事关系；(d) 工作和职业；(e) 违禁行为和合规；(f) 安全、健康、福祉和实体环境；(g) 服务/行政；(h) 组织领导和管理工作；(i) 价值观、伦理道德和标准。这些类别基于联合国系统监察员和调解员网络制定的商定定义。

2. 跨职能协作

103. 监察员和调解职能虽然独立运作，但并非孤立地开展活动。与组织中其他职能进行有效的跨职能协作和交流不仅对实现该职能的各项目标而言是必需的，而且对各组织的文化和工作环境也很有裨益。在各组织内部该职能通常与负责人力资源、法律、内部监督、伦理道德和风险管理的部门及工作人员代表进行互动。

3. 年度报告

104. 提交年度报告是监察员和调解职能作为“对组织的服务”的一项核心职责。年度报告是借以报告各种活动包括系统性洞见的关键工具。所有 10 个独立的内部监察员和调解职能部门都会发布年度报告。这其中，只有 5 个机构(监调办、联合国各基金和方案监察员办公室、粮食署、世卫组织和知识产权组织)向其理事机构或立法机关提交年度报告。检查专员认为，不向理事机构提交年度报告是一个严重缺陷。这会妨碍理事机构审议可能影响组织文化和高效运作、与监察员和调解有关的事项。

105. 以下建议旨在加强透明度和问责制。

建议 5

联合国系统各组织行政首长如果尚未采取行动，则应确保本组织监察员和调解职能部门的年度报告在 2027 年底前提交给理事机构或立法机关，以加强透明度和问责制。

4. 管理层的回应

106. 行政管理层仍不常对这种年度报告作出正式反馈。只有少数组织发布管理层回应，显著实例包括联合国秘书处(通过秘书长关于内部司法的报告)、粮食署和世卫组织。如联检组 2015 年报告所述，不在正式框架中解决系统性问题会让管理层错失采取后续行动的良机。加强传播监察员的调查结果并进行介入仍是一个需要进一步改进的领域。

107. 检查专员认为，发布管理层回应是一种良好做法，可以促进问责制，表明领导层致力于解决系统性问题和支​​持非正式的冲突解决办法。因此，**检查专员建议各组织发布管理层对本组织监察员和调解职能部门提交理事机构的年度报告所作回应。**

5. 公布年度报告

108. 在大多数情况下，年度报告通过官方网站公布。监调办、联合国各基金和方案监察员以及粮农组织、劳工组织、粮食署、世卫组织和知识产权组织就是这种情况。这种做法可提升透明度，促进更广泛认识工作场所问题，并增强该职能的公信力和可见性。相比之下，一些组织(教科文组织、难民署和万国邮联)将这些报告视为内部文件。

109. 以下建议旨在加强透明度和问责制。

建议 6

联合国系统各组织行政首长如果尚未采取行动，则应在 2027 年底前公布本组织监察员和调解职能部门的年度报告，以加强透明度和问责制并促进更广泛认识该职能。

B. 外联活动和促进“非正式途径优先”做法

1. “非正式途径优先”做法

110. “非正式途径优先”做法是联合国各组织的一项核心原则，倡导通过非正式渠道解决工作场所冲突。这种做法基于在早期非正式解决冲突可有助于减少工作场所紧张、维护工作关系并避免冲突不必要地升级成正式纠纷这一认识。

111. 大会一再强调非正式解决冲突的重要性。大会在第 77/260 号决议中请秘书长促进工作人员认识到，在提出正式申诉之前的一个选项是，在可行情况下第一步是与监调办联系，探讨包括调解在内的非正式解决途径。

112. 对此，2023 年订立题为“非正式解决冲突：解决工作场所问题的首选第一步”的备忘录，迈出了重要一步。该备忘录重申了联合国秘书处对非正式机制的机构承诺，并鼓励管理人员和工作人员利用监调办的服务作为解决问题的首要步骤。据监调办报告，散发备忘录后，与高级领导层的外联和互动增加了。

2. 非正式途径优先倡导者倡议

113. 为了进一步将非正式途径优先做法嵌入组织文化，监调办于 2024 年推出了非正式途径优先倡导者倡议。通过联合国系统监察员和调解员网络进行的机构间协作在全系统推动该运动方面发挥了重要作用。该做法尽管在整个系统得到采用的程度各异，但作为良好做法获得了广泛认可。

3. 调解承诺和类似举措

114. 联合国各基金和方案监察员办公室通过“调解承诺”建立了类似模式。根据这一举措，开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署的行政首长正式承诺始终将调解视为解决工作场所冲突的途径。

115. 其他组织也推出了有针对性的举措来加强“非正式途径优先”做法。难民署发起了一项题为“解决冲突并不止是有一个办法”的多年期调解活动。知识产权组织制定了一系列指导材料，指导工作人员采用适当的非正式和正式机制。

4. 外联工作和提高对该职能的认识

116. 与 2015 年相比，人们对监察员和调解服务的认识大幅提高，这主要归功于全面、持续的外联和提高认识工作。在各项业务去中心化的组织中，区域和外地外联是一个重要方面。大多数办公室报称开展了一系列广泛活动，包括网络研讨会、面对面简报会、知识吧、解决冲突培训课程以及参与工作人员上岗培训方案和参加工作人员代表会议。

5. 高层基调

117. 高级领导层设定的基调在鼓励使用非正式服务方面也发挥着关键作用。虽然这一领域需要取得更多进展，但在行政首长或高级管理人员公开支持将非正式冲突解决办法作为首选应对选项的组织中，注意到了一些积极实例。

6. 与内部利益攸关方协作

118. 与内部利益攸关方的战略协作进一步加强了外联工作。此外，一些正式的系统行为体积极倡导非正式途径。工作人员法律援助办公室鼓励客户在解决冲突过程中尽早考虑非正式选项，并与监调办密切合作。管理咨询和评价科也在其正式受理流程中制度化地传达非正式途径优先的讯息。

八. 能力和绩效

A. 资源和能力(人力和财政)

119. 监察员和调解职能部门的人员配置差异很大。大多数组织的这种办公室较小，通常只有一名 P-5 或 D-1 职等的监察员，在某些情况下可提供有限的行政支持(通常是兼带着)。根据 2023 年的数据，11 个监察员和调解职能部门中有 5 个仅有一名监察员：粮农组织、劳工组织、近东救济工程处、世卫组织和知识产权组织。

120. 相比之下，少数组织设立的监察员和调解结构较大，例如难民署、粮食署、监调办以及联合国各基金和方案监察员办公室。

121. 本次审查审视了当前的人员配置水平是否符合组织需求，以及是否有充足能力有效、公平地提供已获授权的服务。

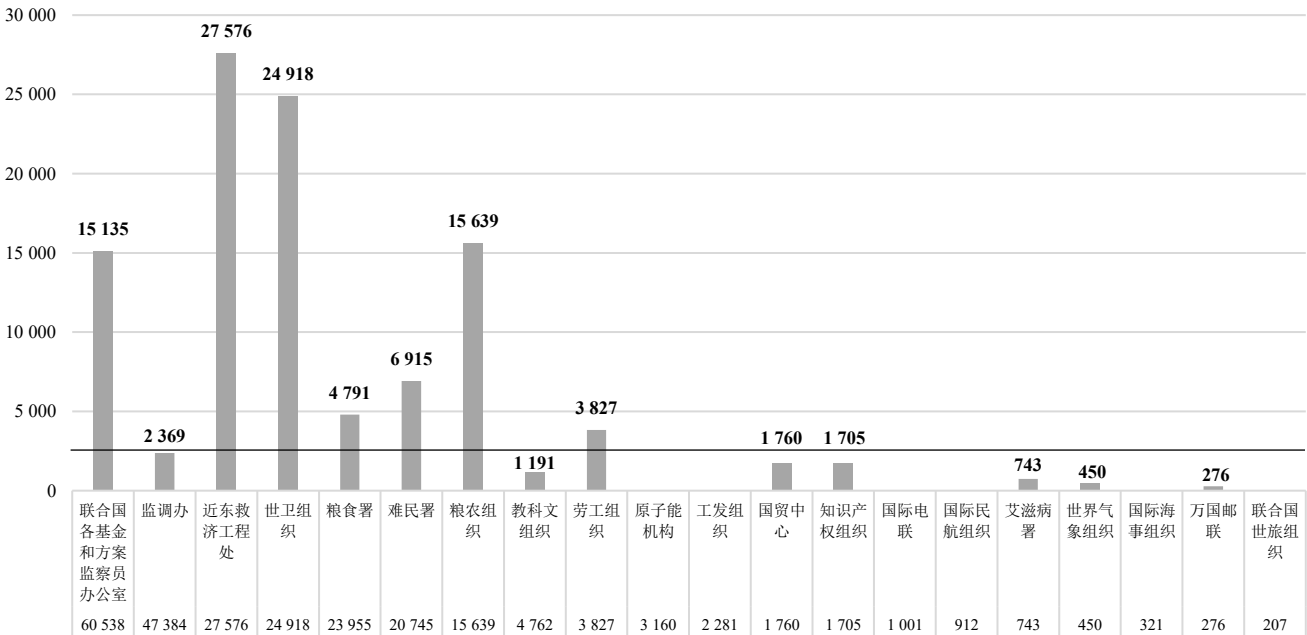
122. 图 1 提供了人员配置比率和每个监察员所服务人员(工作人员和编外人员)的比较数据。各组织根据总体员工队伍规模按降序排列。监调办的数据涵盖联合国秘书处人员，²⁸ 包括贸发会议、环境署、人居署和毒罪办人员。同样，联合国各基金和方案监察员办公室被视为一个单一职能部门，为开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署的整个员工队伍提供支持。

123. 3 个组织(国贸中心、教科文组织和世界气象组织)因其结构安排独特而在图中作不同显示。国贸中心和世界气象组织由监调办提供服务；然而，为了比较起见，每个都算作有一名监察员，尽管这并不反映资源的实际分配情况。教科文组织依靠由四名退休工作人员组成的调解员理事会，而且其道德操守办公室承担多项监察员职责。

²⁸ 见 [A/79/584](#)，图二，采用七个实体分组办法：机构服务实体、注重外地的实体、总部实体、总部以外办事处、和平行动(包括维持和平行动、特别政治任务和其他政治存在)、区域经济委员会和驻地协调员系统。

图一

由一名主任或专业人员职等工作人员监察员服务的人员数目，2023 年



资料来源：联检组编制。

1. 联合检查组 2015 年基准

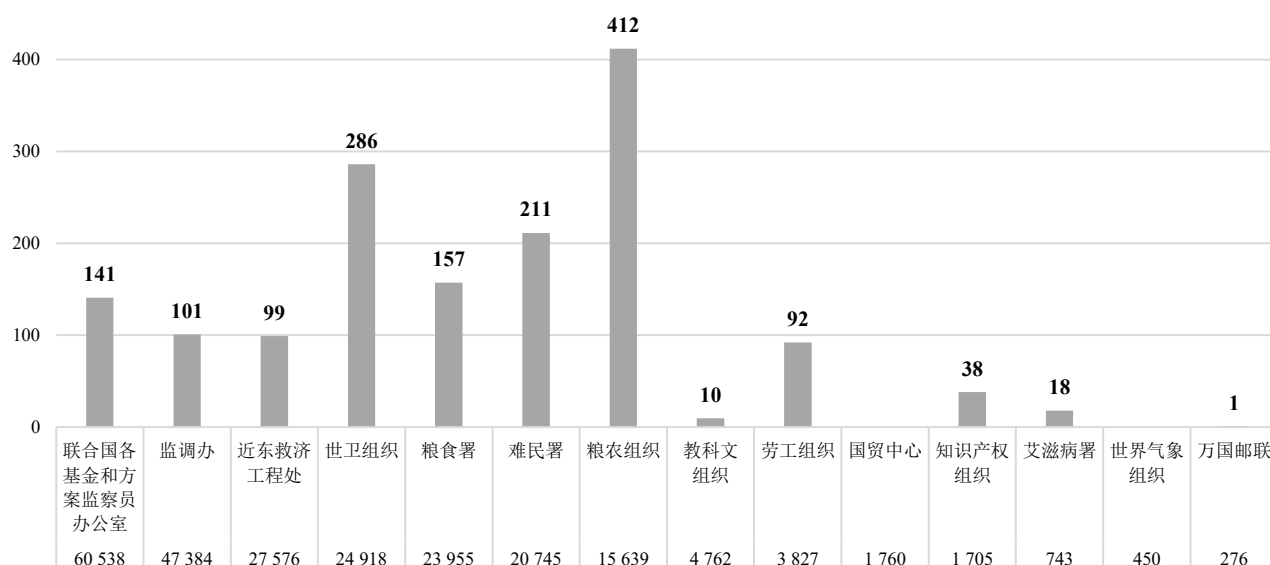
124. 联检组在其 2015 年报告中提供了一个宽泛基准，提出拥有约 2 500 名工作人员的组织可能需要考虑雇用一名全职监察员(这一阈值在图一中由红线表示)。此外，该基准提出拥有 1 000 名或以上工作人员的组织可能需要选择兼职安排或共享服务。近东救济工程处、原子能机构和教科文组织被确认为处在需要设立监察员职能的阈值上。²⁹ 此后，近东救济工程处于 2021 年设立了监察员职能，而教科文组织仍待设立。原子能机构尽管拥有 3 160 名员工，但尚未设立监察员职能。

125. 图二显示了 2023 年每名主任或专业人员职等监察员处理的平均案件数。虽然这一指标提供了对照人员配置看待案件量分配情况的额外视角，但数据差距仍然存在，例如缺乏国贸中心和世界气象组织的分类数据。在教科文组织，道德操守办公室处理了约 300 起案件，而调解员理事会则处理了 30 起案件。

²⁹ JIU/REP/2015/6，第 42 段。

图二

每名主任或专业人员职等监察员处理的平均案件量，2023 年



资料来源：联检组编制。

2. 资源的充足性

126. 联检组在其 2015 年报告中指出，一名监察员视其他职责情况每年最多可处理 200 起案件。此后，该职能的活动范围扩大了。因此，必须根据所有已获授权的活动来评估人员配置的充足性。此外，能否有效提供服务需要考虑地理分布、语言能力、时区覆盖范围以及接触外地行动和远程工作地点人员的能力。

127. 整个联合国系统分配给监察员和调解职能的资源是否充足仍然是一个普遍关切的问题。大多数监察员和调解职能部门财政和人力资源有限，并报称资源不足以履行职责或仅勉强够用。一些办公室表示，即使预算保持稳定，现有拨款也不支持全面执行任务。

128. 检查专员表示担心，在当前资金不确定的环境下，这些本已受到限制的预算可能会进一步减少，从而对外联、区域覆盖和调解能力产生不利影响。检查专员认为，在对非正式解决机制的依赖比以往任何时候都更加重要之际，这种限制可能特别有害。

129. 在一些组织中，财务压力导致决定降低监察员职能的职等(难民署)或让重要员额空缺(世卫组织)。这些事态发展可能会损害非正式冲突解决机制的效力。

130. 检查专员注意到，许多组织正在努力应对资金严重受限的影响，这会导致预算削减，包括裁减人员和降低员额职等。她建议采取审慎做法，因为节省资金可能会导致其他地方费用增加。此外，在比以往任何时候都更需要人员参与之际，这些措施可能会对组织文化和工作场所环境产生负面影响。

131. 检查专员确认资金持续受到制约，但强调必须根据监察员和调解职能的任务不断变化、对其活动和服务期望日增的情况重新评估监察员和调解职能的资源是否充足。

132. 以下建议旨在加强监察员和调解职能的效力。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应定期审查各自监察员和调解职能部门的人力和财政资源，以确保该职能有充分的能力履行任务。这一审查应考虑到员工队伍的地理分散性、语言多样性和职责全面性。

B. 资源确定和批准流程

133. 各组织确定监察员和调解职能所需人力和财政资源的做法差异很大，混合了集中式预算流程、基于需求的评估和费用分摊机制。

1. 联合国各基金和方案监察员办公室的供资安排

134. 2020 年，开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署签署了一份关于联合国各基金和方案监察员办公室年度预算方面预算流程的谅解备忘录，其中包括费用分摊(基于每个机构的年度人员统计)。

135. 根据该谅解备忘录，监察员办公室每年在 9 月 30 日之前提出年度预算草案，该预算草案必须在 11 月 30 日之前获得所有这五个组织的同意。然后，开发署在 12 月 31 日之前发布合并预算以及最终费用分摊情况并开具发票。这一安排取决于能否及时付款，延迟会影响该办公室提供服务的能力。

136. 供资安排在理论上似乎健全，但实际应用却参差不齐。例如，监察员办公室的所有员额都由开发署分配，费用由五个机构分摊。但是，有两个调解员职位由儿基会直接供资，不分摊费用。

137. 两项不同评估也发现监察员办公室的资源配置存在类似问题。开发署 2023 年的一项审计除其他外注意到开发署付款延迟，这可能会影响该办公室提供服务的能力。随后 2024 年进行的一项外部评价提出了几项建议，以确保该办公室可获得充足供资。

138. 以下建议旨在就联合国各基金和方案监察员办公室的供资事宜加强控制和合规性。

建议 8

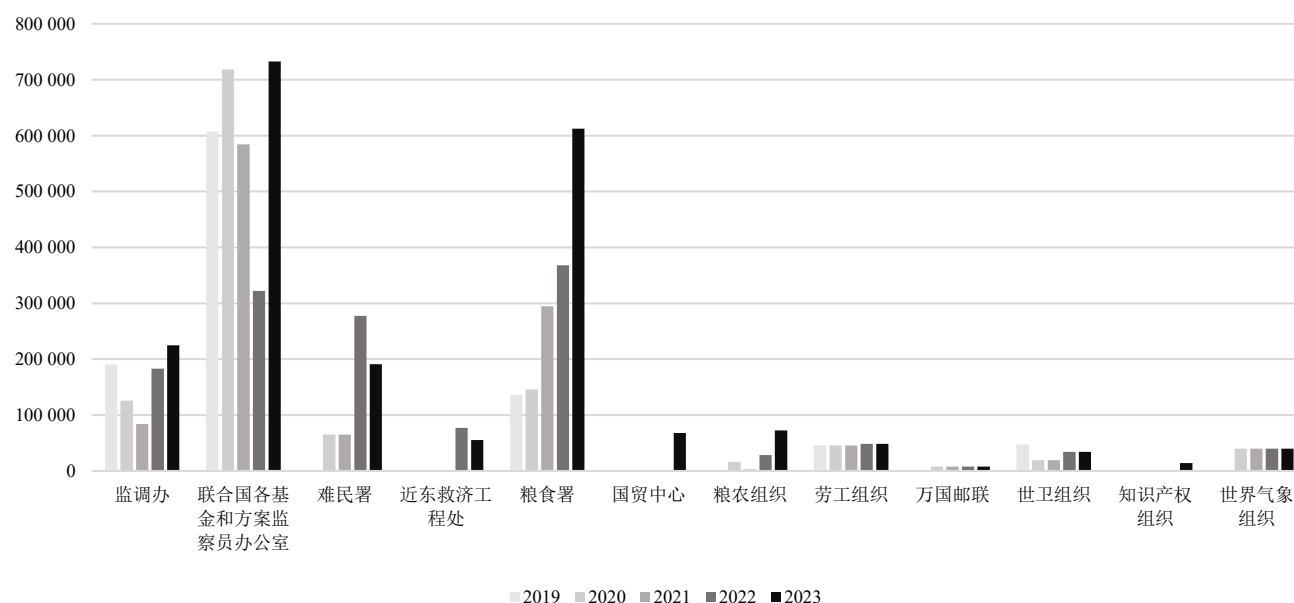
开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署的执行局应确保其监察员办公室根据谅解备忘录的规定获得所需资源。

139. 检查专员认为，如果围绕监察员办公室资金状况的问题继续存在，则需要探讨其他选项。她建议的一个选项是将该办公室的预算纳入监调办的预算结构。一旦监调办的预算获得通过，这五个组织将需要提供各自分摊的份额。

140. 其他组织采用不同做法来确定其监察员职能的资源需求。虽然资源分配方面的决策过程在结构和内部协商程度方面各异，但拟议方案预算的最终权力通常由行政首长把持，预算最终则由理事机构批准。

图三

监察员职能的预算(不含工作人员费用)



资料来源：联检组编制。

2. 为监察员和调解职能分配专项预算

141. 一切有专项预算的监察员和调解职能部门均可全权管理资源。然而，一些这种职能部门没有专门资源可用。³⁰ 有专项预算被认为对于在不断变化的工作环境中保持工作的有效性、公正性和相关性至关重要。检查专员建议为监察员和调解职能部门提供专项预算，并让这些部门全权使用和管理分配给它们的财政和人力资源。

³⁰ 国际民航组织、劳工组织、教科文组织和知识产权组织。

C. 案件管理

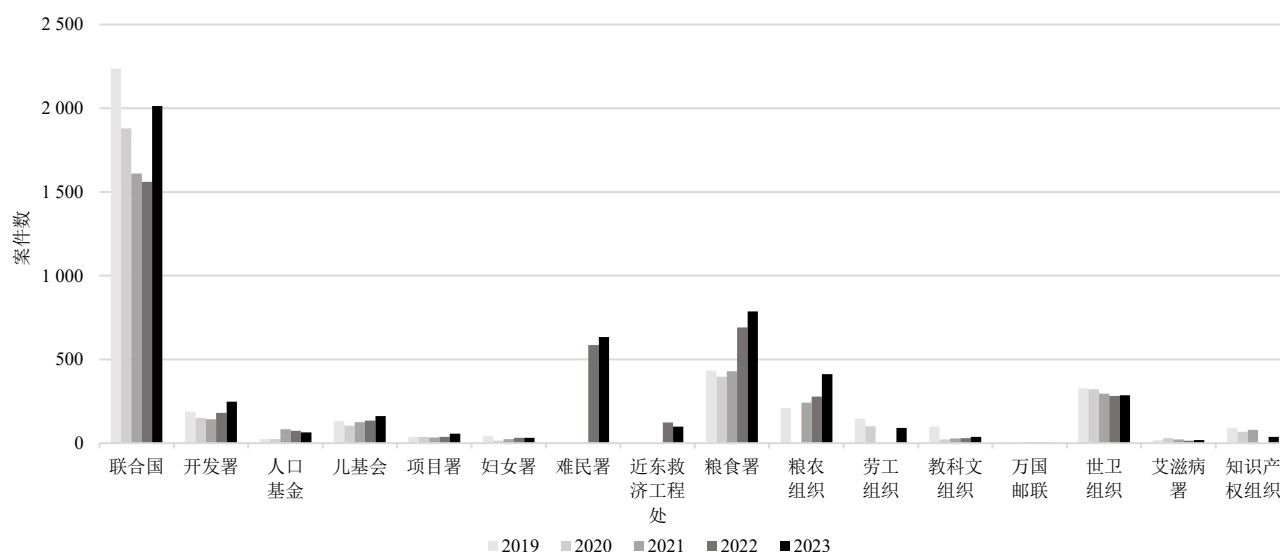
142. 个案工作是监察员和调解职能的一个核心要素。分析案件数据可以深入了解各组织监察员办公室的工作量。

143. 10 个这种职能部门³¹ 在年度报告中报告年度案件量，其中有 7 个³² 还报告所服务的访客人数。由于单个案件可能涉及多方，因此为了本次审查目的并为了支持跨组织比较，案件量被用作主要参考点。

144. 图四显示了 2019 年至 2023 年间各组织的年度案件量。监调办报告的案件数一直最多，每年超过 1 500 起，这五年略有下降。在此期间，一些实体的案件量大增，最主要的是人口基金、粮农组织、粮食署和项目署。

图四

按组织分列的年度案件数，2019-2023 年



资料来源：联检组编制。

D. 绩效评估

145. 对监察员和调解职能的绩效和效力的评估程度各异。只有 12 个组织³³ 报称进行了某种形式的绩效评估；评估方法、频率和基准差异很大。

146. 大多数组织依赖内部机制，例如工作人员调查、用户反馈或标准内部评价工具。粮食署、教科文组织和知识产权组织等几个组织报称，它们不对监察员和调解职能进行正式评估。检查专员建议各组织建立透明和包容的机制来评估监察员和调解职能的绩效，以增强对这些职能的相关性和有效性的信心。

³¹ 监调办、联合国各基金和方案监察员办公室、难民署、粮食署、粮农组织、劳工组织、教科文组织、万国邮联、世卫组织和知识产权组织。

³² 粮食署、粮农组织、劳工组织、教科文组织、万国邮联、世卫组织和知识产权组织。

³³ 联合国秘书处、开发署、人口基金、儿基会、项目署、妇女署、难民署、近东救济工程处、粮农组织、国际民航组织、劳工组织和世卫组织。

九. 全系统合作与一致性

147. 联检组在其 2015 年报告中认为，与其他组织同行互动对于分享经验、制定最佳做法和确保一致性至关重要。

A. 国际监察员协会

148. 现有的专业网络之一是被视为在专业标准方面一个宝贵参考点的国际监察员协会。受访者强调，该协会侧重于北美(其大部分成员位于北美)的私营和学术部门，因此对联合国等在全球均有业务的国际组织的价值有限。

B. 多边组织监察员和调解员网络(前联合国和有关国际组织监察员和调解员网络)

149. 另一个平台是多边组织监察员和调解员网络(前联合国和有关国际组织监察员和调解员网络)，³⁴ 该平台于 2007 年成立，汇集了来自多边政府间组织的监察员。联合国监察员和调解员主要将其视为一个非正式交流论坛。该网络尚未发布任何与联合国系统相关的基准或标准。

150. 鉴于该网络规模有所扩大，联检组在其 2015 年报告中建议“联合国系统各组织的监察员从业者在联合国和有关国际组织监察员和调解员网络内建立一个分组，以使与联合国有关的具体问题能够获得更高的曝光率，并得到必要的关注”。

C. 联合国系统监察员和调解员网络

151. 针对这一差距，联合国系统监察员和调解员网络于 2019 年设立，对作为联合国系统行政首长协调理事会成员的所有组织开放，就贯穿各领域的工作场所事项进行联络，并侧重于协调统一非正式解决冲突做法。该网络促进了制定最佳做法，包括“实务标准”、“非正式途径优先”运动以及标准化的案件分类和结案做法。该网络还设立了调解、问责、恢复性程序、人工智能用于解决冲突和案件成本计算方法工作组。

152. 检查专员认为，设立该网络是一项积极进展，符合联检组 2015 年报告中的建议。该网络提供了一个专门空间探讨联合国特有问题的。检查专员认为，该网络的成就表明在实现全系统协调一致、统一做法以及制定适用标准和最佳做法以满足联合国的独特需求方面取得了值得称道的进展。

³⁴ 该网络于 2025 年 9 月被成员改名。

附件

各参加组织就联合检查组的建议将采取的行动概览

		预期影响	联合检查组															参加组织											
			联合国 ^a	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒罪办	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	国际海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	联合国世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织
报告	供采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	供参考		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1		a											E						E										
建议 2		a				E		E		E	E		E	E	E		E					E			E	E			
建议 3		a											E						E	E		E				E	E		
建议 4		a				E		E			E		E	E	E		E		E	E		E				E			
建议 5		a								E			E				E		E	E		E	E			E		E	
建议 6		a								E											E	E			E		E	E	
建议 7		f	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E		E	E		E	E		E	E	E		
建议 8		e				L		L			L		L		L														

图例：

- L**：供立法机关作出决定的建议
- E**：供行政首长采取行动的建議
- ☐：不要求该组织采取行动的建議

预期影响：

a：透明度和问责制得到加强；**b**：传播良好/最佳做法；**c**：协调与合作得到加强；**d**：一致性和统一性得到加强；**e**：控制与合规性得到加强；**f**：有效性得到提高；**g**：节省大量资金；**h**：效率得到提高；**i**：其他。

^a 如 ST/SGB/2015/3 所列