



第七十五届会议

议程项目 154

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

对联合国秘书处工作人员及相关人员性剥削性虐待预防和应对及受害者支助工作的评价

内部监督事务厅的报告

摘要

内部监督事务厅(监督厅)对 2015-2018 年期间联合国秘书处工作人员及相关人员性剥削性虐待预防和应对及受害者支助工作的相关性和有效性进行了评估。

和平行动为防止性剥削性虐待作出了持续努力，并把这项工作作为第一要务，但是这项工作在秘书处各部门存在差异，在非维和实体力度不足。改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室和受害者权利倡导者办公室克服种种挑战，为全系统应对性剥削性虐待的显著进展和承诺做出了贡献。性剥削性虐待方面的举措和行为体有所增加，但是已经失效的秘书长关于性剥削性虐待特别保护措施的公告([ST/SGB/2003/13](#))所涉及的长期问题影响了本组织的应对。

虽然取得了些许进展，但是性剥削性虐待指控每一阶段的处理时间都超过了规定。联合国实施的行政问责制表明，秘书长的零容忍政策正在发挥作用，85% 经证实的案件已经受到制裁，其余案件正在处理之中。但是，部队和警察派遣国实施的制裁差异巨大，从降级处分到五年监禁，半数案件仍在等待处理。

通过联合国移交办理的官员和特派专家性剥削性虐待犯罪(如强奸)案件，基本没有追究刑事责任。在军警人员的 22 起案件中，10 起案件由部队和警察派遣国实施制裁，刑期从 40 天到 5 年不等。非联合国部队 23 起报告案件，国家诉讼最终都没有实施制裁。



利益攸关方认为受害者权利方法对于解决性剥削性虐待问题具有高度相关性，在一个特派团取得了进展，但有待全面实施。受害者支助普遍不足。在刚果民主共和国，由支持性剥削性虐待受害者信托基金资助的项目取得了显著影响，但大多数资助项目没有按期执行，且主要强调社区外联，而没有与性剥削性虐待受害者的“个人需求”直接挂钩。扣留的国家和警察派遣国付款 60 万美元尚待转入信托基金。

监督厅提出了 17 项重要建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 背景	4
三. 范围和方法	5
四. 评估结果	6
A. 和平行动不断开展预防工作，并把预防作为第一要务，但在秘书处各部门政策和措施的执行情况存在很大差异	6
B. 非和平行动和非人道主义行动的预防工作没有充分应对性剥削性虐待风险	11
C. 最近设立的特别协调员办公室和受害者权利倡导者办公室规模较小，但始终大力倡导重新确定全组织性剥削性虐待方面的优先事项，但其活动遭遇一些挑战	12
D. 举措和行为体显著增加，更严格的性剥削性虐待政策业已出台。不过，政策解释并不统一，因 ST/SGB/2003/13 号文件过时引起的相关问题也持续存在，因此妨碍了本组织性剥削性虐待问题的应对工作	15
E. 性剥削性虐待指控处理有所改进；但是，各阶段的处理时间都超出了规定	17
F. 联合国实施的行政问责表明零容忍政策正在发挥作用，但部队和警察派遣国之间存在显著差异	22
G. 对性犯罪追究刑事责任基本上没有实现，军警人员有些进展，但文职人员和特派专家仍未起步	24
H. 据认为采用受害人权利方法解决性剥削性虐待问题有很大的现实意义，一个维持和平特派团已经取得进展，但尚待全面实施	26
五. 结论	28
六. 建议	29
附件	
一. 从各实体收到的对报告草稿的评论意见	32
二. 各实体落实建议的行动计划	46
三. 内部监督事务厅对从各实体* 收到的正式评论意见的答复	64

一. 引言

1. 评价的目的在于尽可能系统客观地确定联合国秘书处工作人员及相关人员性剥削性虐待预防和应对及受害者支助工作的相关性和有效性。评价重点来自评价初始文件所阐述的风险评估和范围界定工作。评价按照联合国的评价规范和标准进行。¹

2. 最后报告考虑到了管理层对报告草稿的回应，并把回应列入了报告附件一。

3. 本摘要报告附有一份载有详细分析和信息的完整报告，可在监督厅网站上查阅。²

二. 背景

4. 二十年来，本组织预防和应对性剥削性虐待的努力不断发展扩大，并日益制度化。秘书长公告(ST/SGB/2003/13)和工作人员细则 1.2(e)禁止对所有人员实施性剥削和性虐待。

5. 一个外部小组 2015 年 12 月发现，联合国机构对驻中非共和国外国军队性剥削性虐待指控的回应“存在严重缺陷”，³ 高层随即采取了一些举措。

6. 2016 年采取的举措包括：(a) 任命一名性剥削性虐待问题特别协调员；(b) 成立高级别指导小组；(c) 设立支持性剥削性虐待受害者信托基金；(d) 通过安全理事会第 2272(2016)号决议。

7. 2017 年，秘书长发布了“新办法”，以更好地开展工作，使全系统能够按照一项四管齐下的战略解决性剥削性虐待问题。⁴ 第一位受害者权利倡导者得到任命，四个维和行动指定了实地受害者权利倡导者。

8. 还通过一次高级别会议、秘书长领导人小组和 103 个会员国签署的自愿契约，加强了与会员国的接触。

9. 由于各机构、基金和方案，特别是涉及执行伙伴的机构、基金和方案增加了报告，全系统报告的性剥削性虐待指控案件从 2015 年的 99 起增加到了 2018 年的 261 起，增幅为 164%。同一期间，涉及秘书处实体的指控从 69 起下降到 56 起，降幅为 19%。⁵ 全系统报告的指控案件以 31% 的幅度增加，2019 年达到 341 起。2015 年以来的三年移动平均数显示，全系统指控案件持续增加，涉及

¹ 联合国评价小组，2005 年。

² IED-21-010 号报告，可查阅 <https://oios.un.org/inspection-evaluation-reports>。

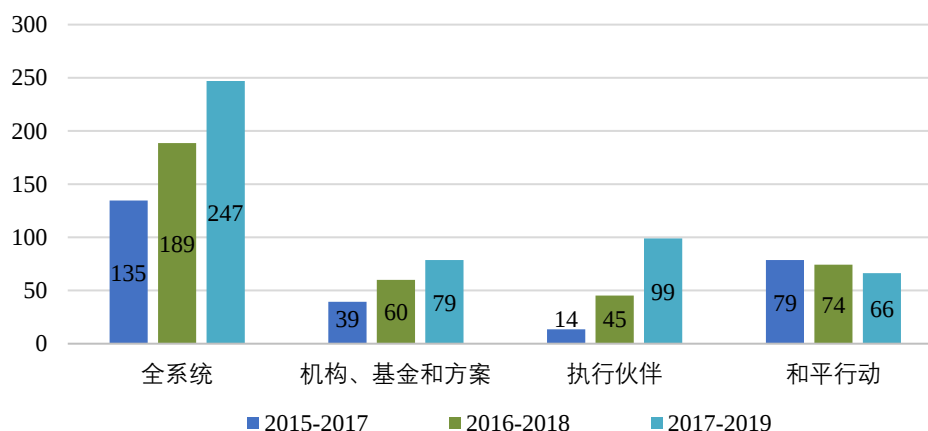
³ A/71/99。

⁴ A/71/818。

⁵ 数据汇编自 A/70/729、A/71/818、A/72/751 和 A/72/751/Corr.1、A/73/744 和 A/74/705 号文件。其他信息可查阅 <https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>。

各机构、基金和方案的人员，但涉及和平行动(包括维和行动和政治特派团)的人员有所减少(图 1)。

图 1
报告的指控三年移动平均数



10. 在秘书处，性剥削性虐待仍然主要是维和行动的问题，在针对 566 名男子的 296 项指控(2015-2018 年)中维和行动占 95%(281 项)，涉及约 600 名受害者(妇女和儿童)。

11. 此外，根据大会第 70/286 号决议，人权事务高级专员办事处(人权高专办)报告，2015 年至 2018 年针对四个根据安全理事会授权开展行动的非联合国安全部队提出了 23 项性剥削性虐待指控。

三. 范围和方法

12. 评价的重点是预防、应对和受害者支助这三个关键问题的相关性和有效性。

13. 报告述及 2015-2018 年期间，并已列入现有的相关最新数据。虽然秘书处所有实体的性剥削性虐待案件都已列入范围，但选择了 6 个和平行动⁶ 和 8 个非和平行动实体⁷ 进行案例研究。

14. 由于部门内部评估可能造成利益冲突，没有把监督厅调查司列入范围。非秘书处机构、基金和方案也都没有列入。

⁶ 联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定特派团)、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)/联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)和联合国哥伦比亚核查团。

⁷ 安全和安保部、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、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(毒品和犯罪问题办公室)和联合国内罗毕办事处。

15. 评估采用混合方法。在 7 次实地访问中并在总部，进行了 263 次半结构化访谈和 53 次焦点小组讨论，涉及 27 个秘书处实体、9 个部队和警察派遣国、22 个会员国、12 个非政府组织、5 个社区投诉网络以及性剥削性虐待受害者。总体而言，访谈和焦点小组讨论的女性参与者占 46%，男性占 54%。

16. 对 2015-2018 年期间 356 项性剥削性虐待指控数据以及民间社会组织开展的三项年度调查进行了分析。并对信托基金资助的项目进行了审查。

17. 主要的制约因素有：(a) 在秘书处应对工作及受害者支助机制中发挥重要作用的调查司、非秘书处机构、基金和方案及部队和警察派遣国没有列入范围；(b) 后勤和道德方面的挑战，使性剥削性虐待受害者的访谈次数受到限制；(c) 一些部队和警察派遣国的代表没有参加访谈。

四. 评估结果

A. 和平行动不断开展预防工作，并把预防作为第一要务，但在秘书处各部门政策和措施的执行情况存在很大差异

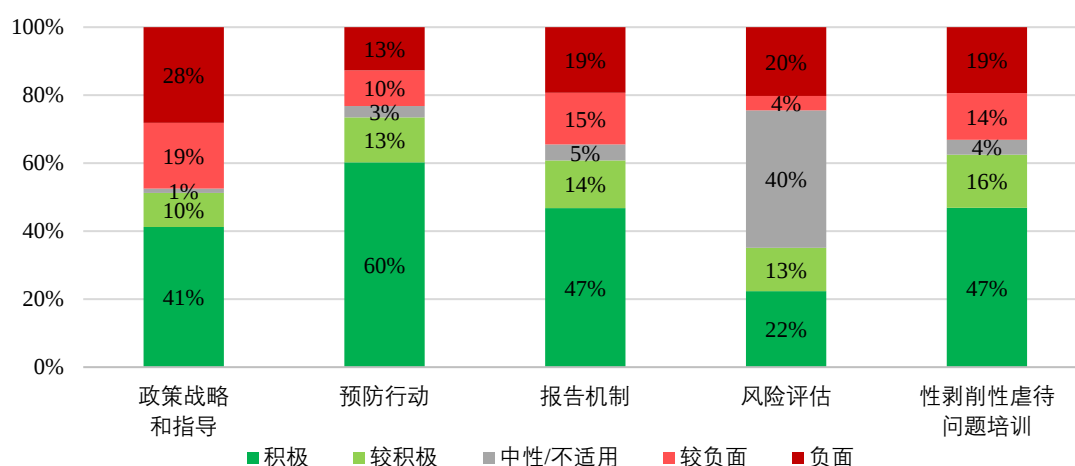
和平行动开展广泛的预防工作，人员的认识显著改善，行为发生改变

18. 预防性剥削性虐待是和平行动的最高优先事项之一。和平行动一贯重视性剥削性虐待问题，如组织部署前培训，一些人员抵达特派团时提交书面承诺，实施各种预防和威慑措施等。因此，性剥削性虐待被认为是最经常讨论的主题，特别是在军警人员中。

19. 和平行动中的受访者对防止性剥削性虐待努力基本持积极评价，但对性剥削性虐待的风险评估除外(图 2)。

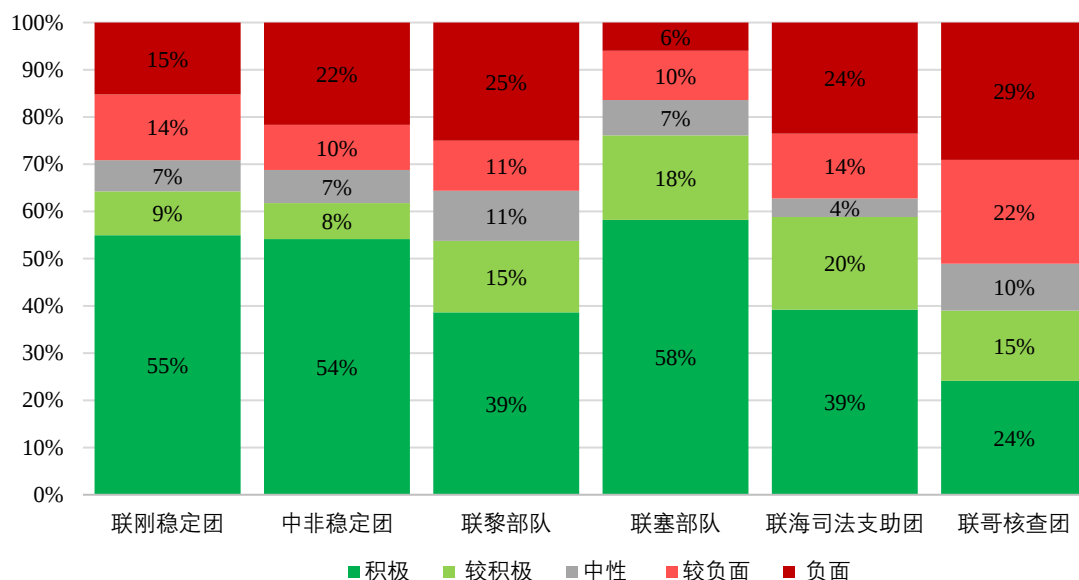
图 2

和平行动受访者评估



20. 在预防综合得分(图 3)中，联塞部队在和平行动中积极评分最高。

图 3
各实体对和平行动预防工作的评估



性剥削性虐待风险评估主要针对特遣队

21. 长期以来,风险评估被认为是和平行动性剥削性虐待预防工作的一项基本内容。2017 年,秘书长要求全系统各实体进行外地风险评估并发布评估结果。

22. 性剥削性虐待风险管理框架于 2014 年推出,并于 2018 年 6 月作为工具包进一步修订。⁸ 维和行动行为和纪律小组经常发现特遣队一级的性剥削性虐待风险,如营地靠近当地居民,营地周围有未成年人和小贩,营地生活条件和福利较差,供水点方便与当地居民互动,没有出入控制,照明不良。各特派团似乎高度重视已确定的缓解措施。

23. 但是,没有在所有联合国实体的参与下进行国家一级的全面风险评估,秘书处非和平行动实体基本上没有进行过任何性剥削性虐待风险评估。

人员筛查取得进展

24. 特遣队人员的部署前筛查依靠部队和警察派遣国的自我认证。部队和警察派遣国的受访者证明,秘书处和会员国高度重视筛查工作。截至 2019 年 8 月,96%的军事单位实现了自我认证要求合规。对军事、警察和文职人员的审查也得到加强。

25. 2018 年 4 月以来,秘书处工作申请人必须提供性剥削性虐待自我认证,并同意按照秘书长新办法的建议⁹ 提供以往的就业记录。

⁸ https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/dpko-dfs_sea_risk_toolkit_28_june_2018_modified.pdf。

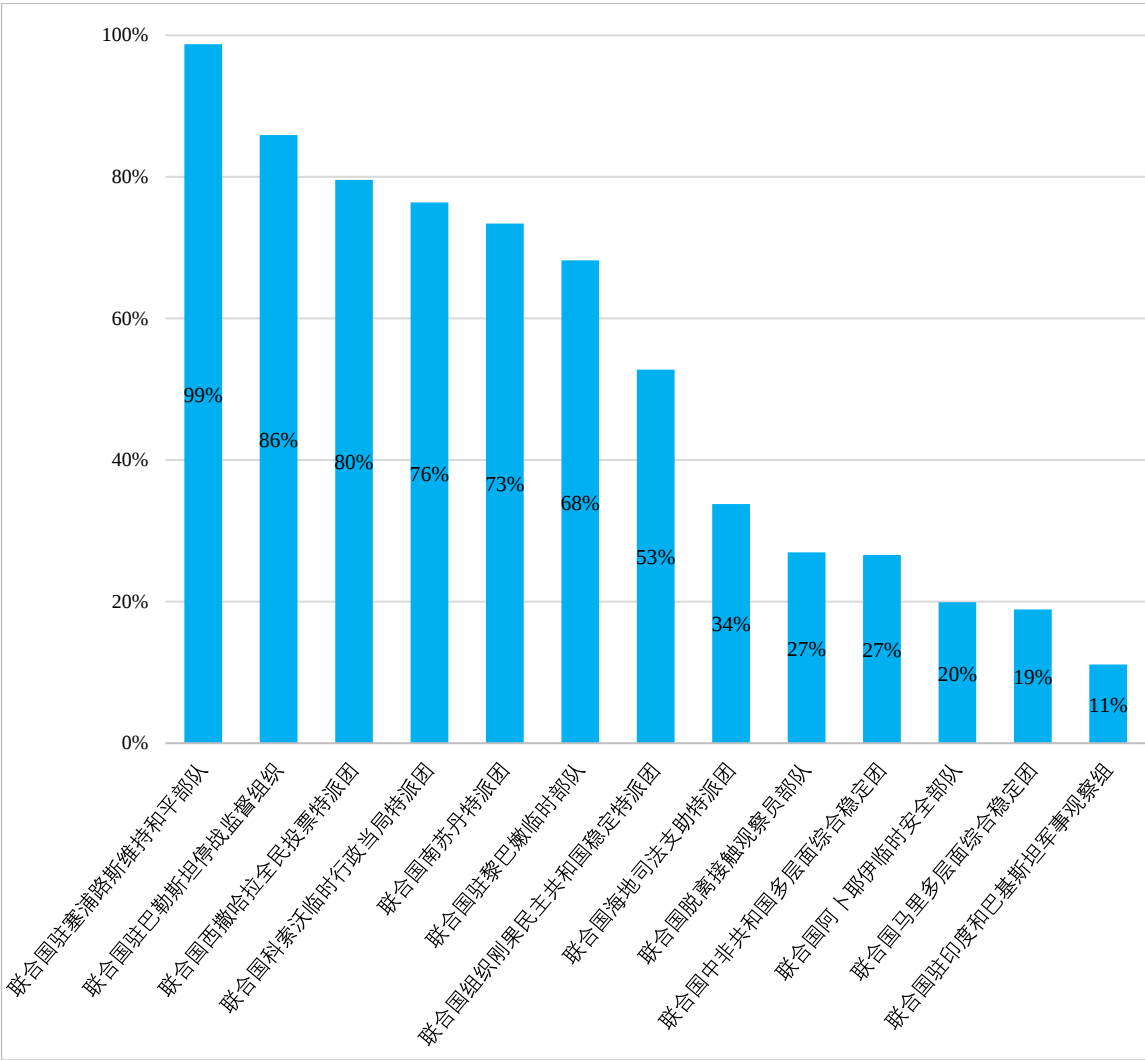
⁹ 见 A/71/718, 第 16 段。

26. 在线工具“清白背景调查”2018 年 6 月推出以来，在全系统范围内对离职人员进行了性剥削性虐待筛查，已有 14 个实体输入了 210 条记录，截至 2021 年 1 月，使用该工具的实体达到 19 个。

性剥削性虐待培训不足

27. 性剥削性虐待强制培训的完成率不能令人满意，全秘书处约有一半部门完成了培训，包括受性剥削性虐待影响最大的特派团(见图 4 和图 5)。¹⁰ 此外，和平行动(包括行为和纪律小组)中担任领导职务的 123 名工作人员没有完成培训。

图 4
和平行动性剥削性虐待强制培训完成率

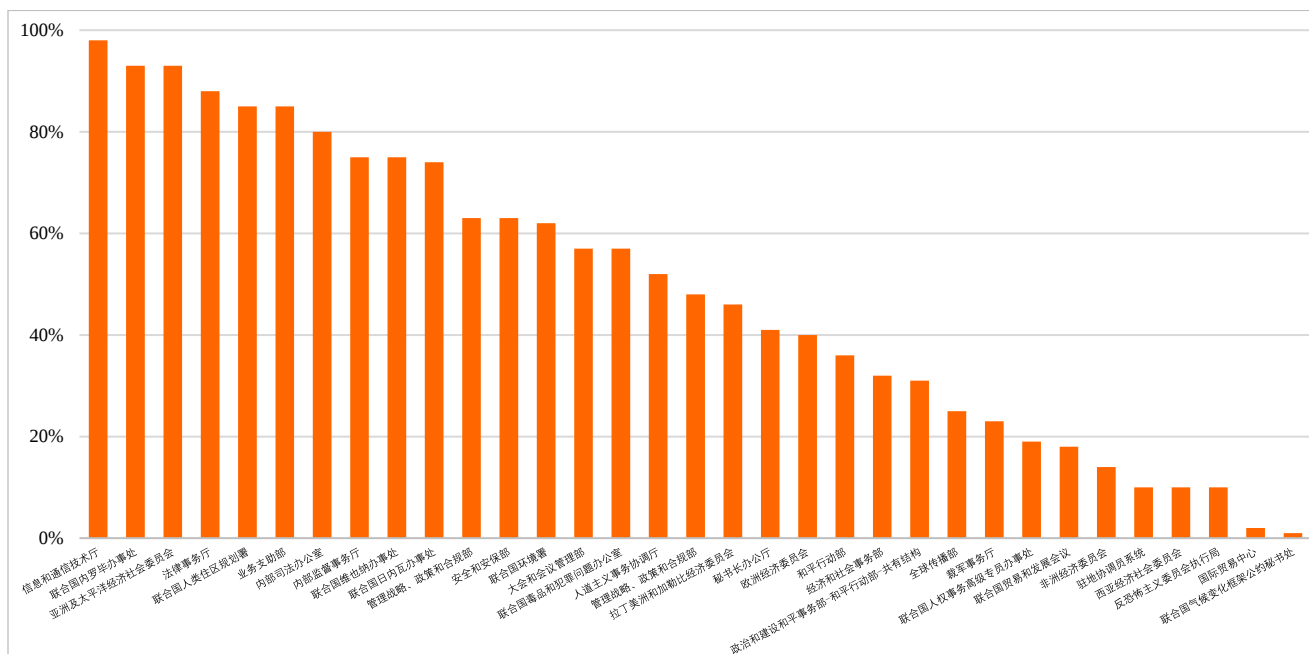


28. 非和平行动实体的总体完成率也在 50%左右。

¹⁰ 从 Inspira 系统采集的数据，截至 2019 年 11 月 26 日。

图 5

非和平行动性剥削性虐待强制培训完成率



29. 对于培训数据 Inspira 系统没有保存的军警人员，行为和纪律小组提供上岗培训和进修培训，并保留手工完成记录。但是，参加 2019 年特别协调员办公室调查的 400 多名受访者(20%)表示，他们没有接受过任何性剥削性虐待培训，将近一半人员没有接受过上岗培训(45%)或进修培训(44%)。

30. 与非和平行动实体相比，和平行动受访者对培训的评价更加积极，因为前者认为培训偏重维和，显示培训是为维和行动量身定制的。

和平行动建立了各种报告和威慑机制，但报告不足问题仍然严重

31. 和平行动建立了性剥削性虐待威慑和报告机制，据观察，这种机制在中非稳定团和联刚稳定团最为广泛。证据一致表明，军警部分高度重视并监测性剥削性虐待问题。持续关注有助于在军警人员中对性剥削性虐待建立有效的威慑。

32. 但是，在 2019 年特别协调员办公室的调查中，41%的和平行动受访者报告所在特派团没有宵禁制度，32%报告没有设立禁区，58%报告没有发放“无借口”卡。2018 年调查中发现了相似的比例。

33. 令人关切的是，非密切交往和性剥削性虐待之间的界限并不明确。一些对军警人员提出的性关系指控被本组织视为性剥削性虐待，而行为和纪律小组则将其归类为违反非密切交往政策，并且没有列入特别措施年度报告。在联刚稳定团、中非稳定团和联海司法支助团都有指控的例子，这些指控在各部分进行“事实调查”后被认为违反了非密切交往政策，没有按要求作为性剥削性虐待报告。联海司法支助团行为和纪律小组耗时近一个月，在没有按要求通知总部或监督厅的情

况下，¹¹ 审查了 4 起涉及认子要求的性剥削性虐待指控，受访者认为这可能有漏报和隐瞒的嫌疑。特别协调员办公室、管理战略、政策和合规部、调查司之间的协商进一步澄清了这个问题；然而，特派团仍有可能将潜在的性剥削性虐待错误地归类为违反非密切交往政策。

34. 另一个令人关切的问题是，在国家行动中，性剥削性虐待指控信息没有在整个系统中共享，联合国实体只向各自的总部报告指控，驻地协调员往往不了解问题的严重程度。

35. 在非和平行动实体中，报告机制仍然局限于监督厅报告和当地人力资源部门的工作人员，没有外部重点报告机制或社区外联。受访者指出了削弱举报意愿的几个原因，其中包括对系统缺乏信任、普遍的保守文化规范、相对主义、害怕报复、隐私观念和对同事的忠诚、缺乏对举报机制的认识以及性剥削性虐待行为的构成不够明确。

36. 值得注意的是，2019 年调查有五分之一受访者担心报告性剥削性虐待遭到报复。此外，13%的受访者报告具有性剥削性虐待知识，但只有 3.5%的人报告了性剥削性虐待(换言之，9.5%的人具有知识但没有报告)。在 2018 年的调查中，差距甚至更大(11%的人具有知识但没有报告)。总体而言，在 2019 年和 2018 年的调查中，分别有 216 名和 243 名受访者了解其工作地点存在性剥削性虐待问题，但没有报告。

执行伙伴日益重视性剥削性虐待问题，多数案件由机构、基金和方案报告

37. 2018 年 3 月，联合国关于涉及执行伙伴的性剥削性虐待指控议定书获得通过，执行伙伴加大了对性剥削性虐待的认定、列入和问责。根据《新办法》，2017 年以来全系统涉及执行伙伴的性剥削性虐待案件从 2016 年的 3 起增加到 2020 年的 232 起(增加 7 633%)。¹² 2015 年至 2018 年，各机构、基金和方案报告的指控占比超过 99%。¹³ 与执行伙伴广泛接触的人道主义事务协调厅 2018 年仅报告一起指控，但表示将加强措施，确保对其资助的业务活动中的指控进行系统报告。¹⁴

38. 受访者对作为政府机构的执行伙伴实施的性剥削性虐待指控的报告和问责的敏感性表示关切，认为他们责任不清，并对报告事件时他们与政府的关系表示担忧。

39. 在部分和平行动中，没有为在特派团开展业务的执行伙伴和供应商提供性剥削性虐待的情况介绍或培训，而在部分非维和环境，与执行伙伴的合同协议没有提及性剥削性虐待问题。

¹¹ 特派团必须在七天内评估和报告性剥削性虐待指控。见第 72 段。

¹² www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide。

¹³ 数据汇编自 A/71/818、A/72/751 和 A/72/751/Corr.1 和 A/73/744 号文件。

¹⁴ 2020 年，人道主义事务协调厅报告了 8 起针对其执行伙伴的指控。

B. 非和平行动和非人道主义行动的预防工作没有充分应对性剥削性虐待风险

40. 和平行动环境中性剥削性虐待的风险较高，但由于秘书长公告(ST/SGB/2003/13)对全秘书处适用，预防工作必须针对非和平行动环境中的潜在危险，在某些情况下这种风险与和平行动环境中的风险相似。对非和平行动实体(安全和安保部、毒品和犯罪问题办公室、人道主义事务协调厅、亚太经社会、联合国内罗毕办事处、环境署和人居署)的实地访问和访谈，确定了这些实体内部以及它们开展业务的工作地点的性剥削性虐待的具体风险。

41. 各地的风险因素各不相同，取决于东道国民众的贫困程度、高收入联合国人员的相对权力优势、允许或容忍卖淫的普遍社会和文化规范、不同的法定同意年龄、卖淫和性交易平台存在等。主要受访者报告说，至少有五个非和平行动工作地点存在特高风险，促成因素就是当地十分贫困和(或)性交易非常便利。

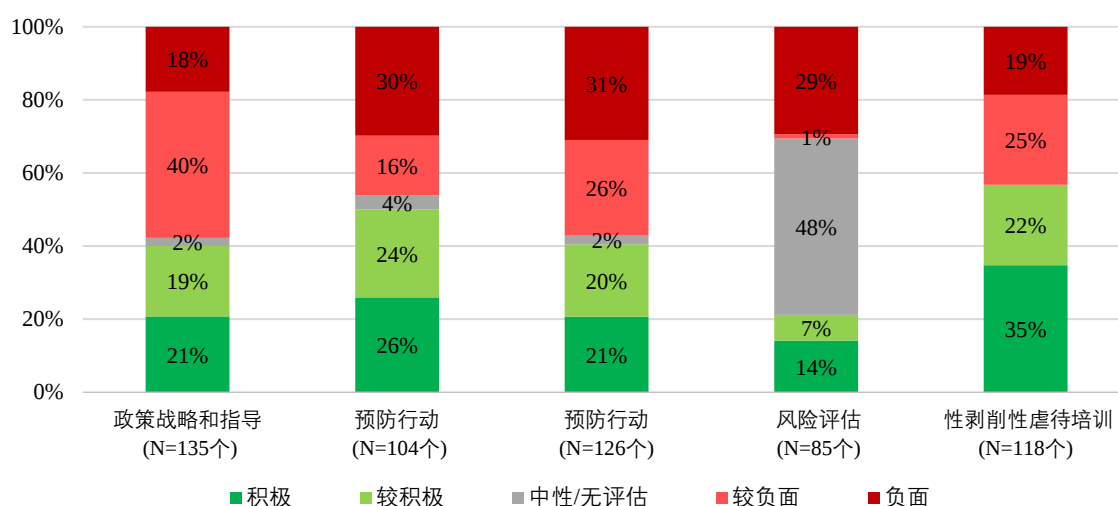
42. 此外，大批联合国相关人员和与会者在这些地点的联合国办事处短期逗留，也带来了性剥削性虐待风险。

43. 应对这些风险的预防措施普遍不足。现有措施主要由总部规定，包括强制培训、2017 年领导对话和领导层间或发布的信息，这些措施并不针对具体情况下发生的风险。在参观的办公室里，没有张贴宣传和教育性剥削性虐待知识的海报或标牌。与会者也没有被告知联合国的行为标准。在一个城市，一位高级领导认为这个问题过于敏感，所以没有在办公室张贴海报，担心提到这个问题就意味着承认存在这个问题。

44. 在预防方面，非和平行动中的受访者总体评价不一，大多数受访者认为强制培训有积极作用(57%)；各实体普遍采取了预防行动(50%)；建立了报告机制(41%)(图 6)。

图 6
非和平行动实体预防工作评估

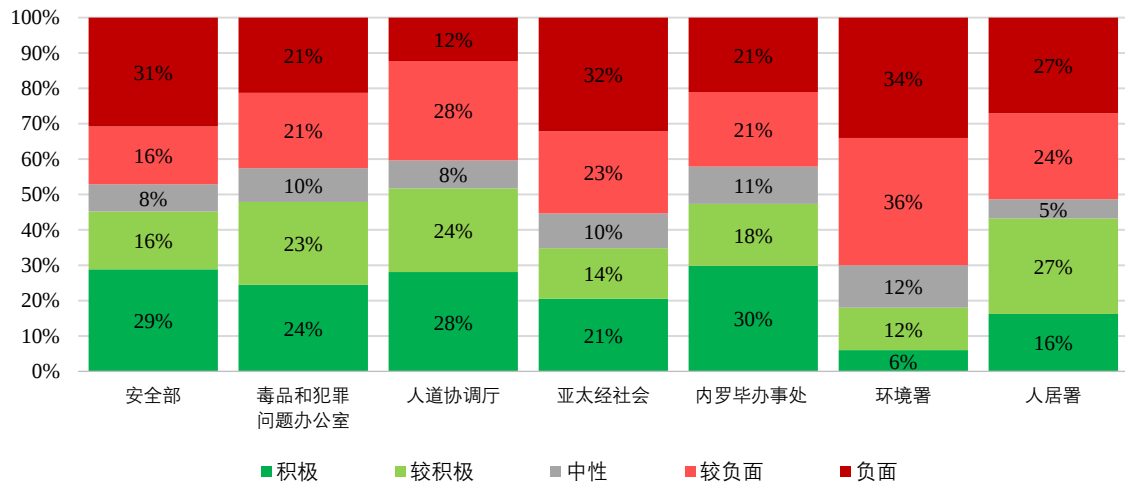
(受访者百分比)



45. 受访者对各自实体预防工作的全实体评估见图 7。¹⁵

图 7

非和平行动实体预防工作的具体评估



C. 最近设立的特别协调员办公室和受害者权利倡导者办公室规模较小，但始终大力倡导重新确定全组织性剥削性虐待方面的优先事项，但其活动遭遇一些挑战

全联合国系统在解决性剥削性虐待问题方面有明确承诺并取得了明显进展

46. 在特别协调员办公室的支持下，各机构、基金和方案加大了解决性剥削性虐待问题的努力。机构间常设委员会核可了 2018 年加快国家一级免受性剥削性虐待保护活动的倡导者战略和计划，报告和资源分配都有增加。¹⁶

47. 总体而言，2015 年至 2018 年，全系统性剥削性虐待指控报告增加了 162%，各机构、基金和方案增加了 567%。能力和资源也大幅增加。例如，儿童基金会承诺提供 2 160 万美元(2018-2019 年)，用以扩大在 32 个国家的免受性剥削性虐待保护工作，一些国家则承诺填补资源缺口。¹⁷

48. 在总部一级，10 个机构、基金和方案的代表表示，各实体都把这一问题作为管理层的最高优先事项、重视工作人员意识、方案交付以及与方案执行机构和受益人的接触。在实地，参加保护免受性剥削性虐待工作队的机构、基金和方案也普遍表示，本次评价覆盖的所有八个国家对性剥削性虐待问题的认识都有提高。

¹⁵ 综合得分通过预防大类下个人评估的平均数计算。

¹⁶ <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-champion-protection-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-harassment/iasc-plan-accelerating>。

¹⁷ 机构间常设委员会和儿基会，“防止性剥削和性虐待：儿基会-机构间常设委员会 2018-2019 年冠军赛”，可查阅 <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2019-12/IASC%20Championship%202018-2019%20v11%20WEB.pdf>。

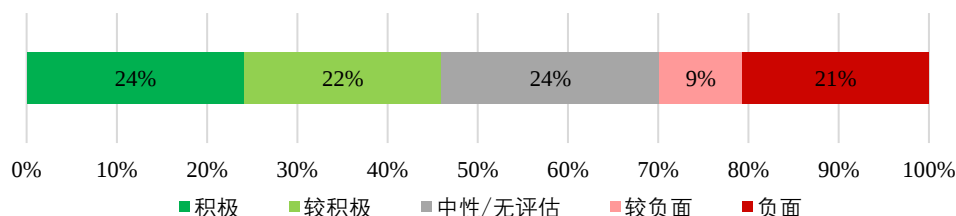
特别协调员办公室助力保持高层对性剥削性虐待问题的关注，协调并巩固全系统的努力

49. 特别协调员办公室提出了“有时限的任务”，以支持执行中非共和国问题小组的建议，并组织、协调和优先考虑全系统措施，包括协调《新办法》的执行工作。2016年至2019年，在7个国家提供的约330万美元预算外资金的支持下，特别协调员得到任命，最初任期为11个月。特别协调员的任期每年延长，2017年5月又从全职合同过渡到“实际受聘”合同。

50. 利益攸关方认为，特别协调员办公室是一个有效机制，改善了全系统的一致性、协调性、知识共享和信息传播，87名受访者中有46%¹⁸对办公室的有效性给予了积极和较积极评价(图8)。办公室集中并巩固了各实体以各自方式处理性剥削性虐待的努力。

图8

利益攸关方对特别协调员办公室有效性的评估



资料来源：监督厅访谈的编码分析。

注：87个。

51. 特别协调员办公室采取并协调的主要举措包括：“清白背景审查”工具；性剥削性虐待议定书；领导人小组；全系统年度调查；2017年性剥削性虐待高级别会议；双周工作组会议；“无借口卡”；事故报告表；联合国实体的年度信函和行动计划。办公室还存有一份概况介绍，显示全系统开展的各种举措的现状。¹⁹

特别协调员办公室的工作被认为过分强调维和行动，特别协调员能见度较低

52. 少数利益攸关方(30%)对特别协调员办公室的有效性持较负面或负面评价。接受访谈的三分之二的机构、基金和方案的代表认为，特别协调员办公室倡导的政策和工具过于侧重维和行动，有时不适用于外地非维和实体。

53. 约四分之一的受访者认为有必要加强对特别协调员办公室工作的认识。接受访谈的大多数会员国代表了解并赞赏办公室的工作，但也有人持批评态度，约四分之一的人不了解办公室的工作。向特别协调员办公室提供资金的三个会员国的代表对办公室的工作质量、成果成本以及对其总体活动缺乏了解表示关切。

¹⁸ 包括秘书处27个实体、9个机构、基金和方案以及22个成员国的代表。

¹⁹ www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/fact-sheet-on-initiatives-to-prevent-and-respond-to-sexual-exploitation-and-abuse。

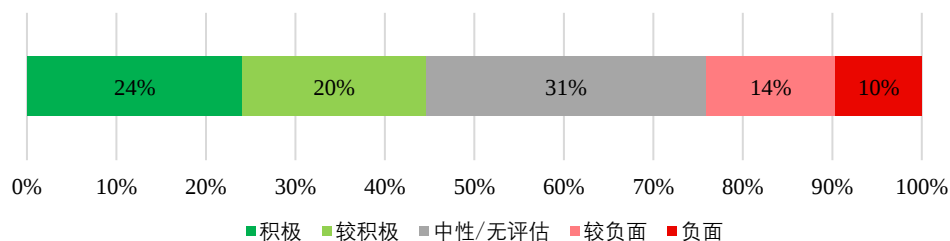
受害者权利倡导者办公室为把受害者权利放在议程的重要位置提供了平台

54. 作为全系统实体的受害者权利倡导者办公室于 2017 年 8 月成立, 2018-2019 年经常预算为其编列预算 130 万美元, 办公室负责支持对受害者援助采取战略性的综合应对措施, 并确保以受害者中心方法解决性剥削性虐待问题。受害者权利倡导者办公室的举措包括宣传和提高对受害者权利和支持的认识, 调查 8 个国家的受害者受援情况, 宣布受害者权利, 解决悬而未决的认子要求和子女抚养索赔。

55. 83 名受访者中有 44% 对受害者权利倡导者办公室的工作持积极(24%)或较积极评价(20%)(图 9)。他们认为办公室是一个提高认识和施加压力的有效平台, 有助于更好地理解受害者权利的概念, 并将这种权利作为秘书长战略的一个共同要素。办公室努力在本组织实现一种文化转变, 采取以受害者中心方法应对性剥削性虐待问题, 受访者也对此持积极评价。受访者认为受害者权利倡导者办公室是实地存在, 便于联系, 作用积极。

图 9

利益攸关方对受害者权利倡导者办公室有效性的评估



资料来源: 监督厅访谈编码分析。

56. 其余受访者认为需要提高对办公室工作的认识(31%), 而一些受访者对办公室的贡献持负面评价(24%)(图 9)。由于办公室的大部分举措正在进行之中, 而且对受害者的实际日常援助贡献有限, 这些受访者认为办公室的影响并不明显。

57. 接受访谈的大多数会员国代表都了解办公室的工作, 其中一半以上对办公室的贡献表示关切, 因为办公室费用高昂, 而且缺乏已有具体成果的信息。截至 2019 年 12 月, 四个实地受害者权利倡导者征聘仅完成一个, 受害者权利倡导者办公室的工作因此受阻。

重新考虑分设两个办公室处理性剥削性虐待问题是否必要

58. 总体而言, 有四名工作人员分别负责整个联合国系统的性剥削性虐待和受害者权利倡导者工作, 考虑到有待他们采取或协调的众多举措, 利益攸关方认为特别协调员办公室和受害者权利倡导者办公室都缺乏充分履行职责的充足资源。一些利益攸关方认为, 分设两个职责不同但相关的办公室来处理性剥削性虐待问题没有必要, 特别是因为两个办公室的规模很小, 并导致各自为政和角色模糊。

- D. 举措和行为体显著增加，更严格的性剥削性虐待政策业已出台。不过，政策解释并不统一，因 [ST/SGB/2003/13](#) 号文件过时引起的相关问题也持续存在，因此妨碍了本组织性剥削性虐待问题的应对工作

举措多样化导致混乱并造成优先顺序和后续行动缺失

59. 多年来，性剥削性虐待问题应对举措成倍增加。新办法有 49 项新举措，加上之前的 55 项，举措共达 104 项。由于针对不断变化的各种问题或各项举措的执行情况向和平行动提供咨询意见和指南，因此各项政策分布在多份文件中。但是，尚有几项关键举措历经数年仍未出台；例如，2015 年以来认子要求处理程序和与受害者沟通程序一直处于待定状态；2016 年以来全系统性剥削性虐待问题手册以及性剥削性虐待问题统一调查标准的编写工作也一直处于停滞状态。

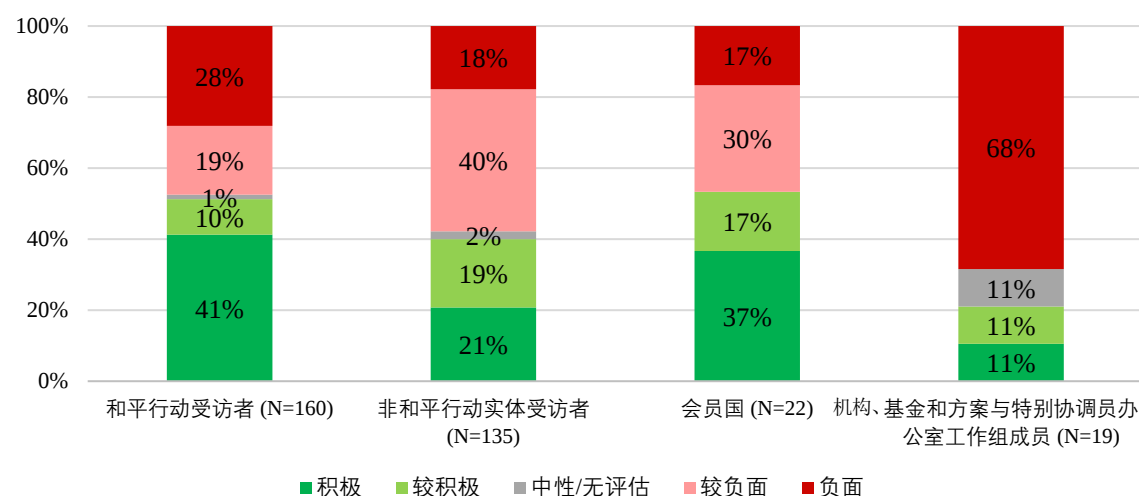
60. 以编码电报的形式就各项事件或新举措向和平行动提供性剥削性虐待问题指导，这种做法在一些地方造成了“编码电报政策”的印象。四年内向和平行动发送的编码电报达 59 份。然而，程序和基准等关键行动指南依然分散零乱，从业人员难以获取。

61. 关于防止性剥削性虐待政策与指南的连贯性及一致性，受访者的评价(图 10)褒贬不一，对和平行动的评价最积极，特别协调员办公室工作组内机构、基金和方案成员的评价最负面。

62. 持积极评价的受访者提到，防止性剥削性虐待政策及准则清晰明确、充分全面和易于理解，并赞赏以不同语文分发配套政策文件和宣传材料，如海报、宣传册、袖珍卡片、电脑信息等。

图 10

对防止性剥削性虐待战略、政策及准则的评估



63. 持负面评价的受访者认为，这些政策及准则数量多，不明确，太复杂，过于关注维和行动。

64. 例如，事件报告表是秘书长为确保全系统采用标准采集报告表而推出的一项重要举措。2016 年提议使用报告表，由性剥削性虐待问题工作组制定，旨在供联合国所有实体使用，确保全系统各部分收集相同信息并以相同方式列报。²⁰ 然而，尽管和平行动已接受并使用报告表，但机构、基金和方案的受访者却认为该表作为采集表太过复杂，因此没有采用。特别协调员办公室认为，表格并不复杂，其设计是为了确保采集过程足够严谨并获得知情同意。它认为，问题不在于表格，而在于大多数机构、基金和方案的人员更替率极高，在于缺乏适当的人员或机制。特别协调员办公室补充说，表格制定曾广泛征求意见，2017 年 7 月得到高级别指导小组核可，但非秘书处实体从未使用。然而，该举措未能实现秘书长关于在全系统采用标准采集报告表的目标。

由于意见分歧，无法修订过时的 ST/SGB/2003/13 号文件

65. 数年来，由于 ST/SGB/2003/13 号文件有几处不足，而且本组织对性剥削性虐待的认识有所加深，因此显然有必要对该文件进行修订。引起核心争议的相关条款为“强烈劝阻”联合国工作人员与“援助受益人”之间发生性关系。秘书长接受了 2015 年监督厅评价报告关于澄清该条款的建议。此外，为了反映防止性剥削性虐待政策随着时间推移而发生的重大变化，秘书长于 2015 年提议修订 ST/SGB/2003/13 号文件。²¹ 然而，这份秘书长公报至今未做修正。

66. 对于是否完全禁止联合国人员与当地居民发生性关系，各方缺乏共识，特别是考虑到本国工作人员人数众多、此类禁令的可行性、隐私方面的关切以及援助受益人不明确等因素，难以达成共识。

67. 2017 年 10 月的一份编码电报²² 禁止所有和平行动人员与难民、境内流离失所者和类似弱势群体发生性关系。然而，这一禁令不适用于根据 ST/SGB/2003/13 号文件仍然“强烈劝阻”的机构、基金和方案的人员，结果造成全系统人员适用双重政策。

68. 为应对性剥削性虐待风险增加的情况，2018 年 4 月办公厅主任以备忘录形式作出具体规定，禁止驻南苏丹联合国人员与当地居民发生性关系。但由于特派团认为该禁令“无法执行”，令本国工作人员“感到愤怒和极为不满”，禁令遭到强烈抵制。还有人对照备忘录地位是否高于 ST/SGB/2003/13 公告提出关切。

69. 尽管特别协调员办公室积极推动联合国实体达成共识，但没有取得任何进展。一些利益攸关方认为，可以与一些援助受益人存在非剥削性的性关系。

未公开报告对秘书处非和平行动人员的指控

70. 根据大会第 57/306 号决议，针对和平行动和人道主义行动人员提出的性剥削性虐待指控均应在年度特别措施报告中公开报告。但是，涉及秘书处其他实体的性剥削性虐待指控并未系统地公开报告。监督厅涵盖非和平行动实体的年度报告显示，2015 年 7 月至 2019 年 6 月共有 51 个性剥削性虐待案件(见表)。

²⁰ 见 A/71/97，第 28 段。在 4 个国家推出了事件报告表，2020 年发布了电子版。

²¹ A/69/779，第 75 段。

²² 2017 年 10 月 23 日 2029 号电报。

表
非维和人员性剥削性虐待案件数量

期间	发布调查报告	预计进行调查	移交	共计
2018 年 7 月–2019 年 6 月	3	7	9	19
2017 年 7 月–2018 年 6 月	3	4	11	18
2016 年 7 月–2017 年 6 月	1	5	3	9
2015 年 7 月–2016 年 6 月	1	2	2	5
共计	8	18	25	51

资料来源：A/71/337(Part I)、A/72/330(Part I)、A/73/324(Part I)和 A/74/305(Part I)号文件。

71. 然而，尽管所有这些指控都被视为已违反 ST/SGB/2003/13 号文件和工作人员细则 1.2(e)(适用于所有性剥削性虐待案件的同一法律框架)，特别措施报告只报告了 4 项指控，其余 47 项指控因不属于第 57/306 号决议的范围而未予报告。为了统一适用新办法，并根据大会第 71/297 号决议对所有人员适用同一标准，所有针对非和平行动人员的指控均应公开报告。

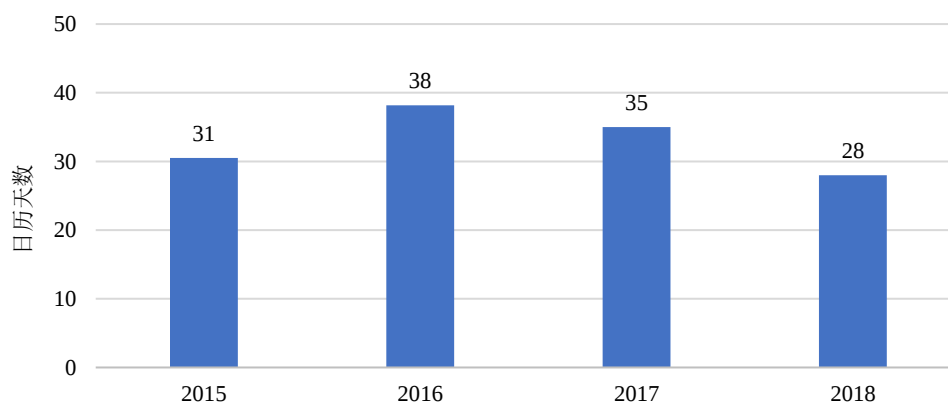
E. 性剥削性虐待指控处理有所改进；但是，各阶段的处理时间都超出了规定

72. 根据规定，指控处理的关键时限包括：7 天内评估和报告指控；3 天内移交调查；10 天(严重情况下为 5 天)部队派遣国告知是否打算为涉及军事人员的案件任命国家调查官；6 个月内完成调查(重大案件为 3 个月)；15 天内提交调查报告，以便采取进一步行动。²³

73. 对 2015-2018 年期间和平行动 356 项指控的分析显示，初次审查、报告和移交调查的平均时间(34 天)是规定时限 10 天的三倍多。(见图 11)。

图 11

审查和移交平均时间



²³ 这些时限载于 A/67/766、A/69/779、A/70/729 号文件和 2014 年 7 月 10 日 1612 号编码电报。

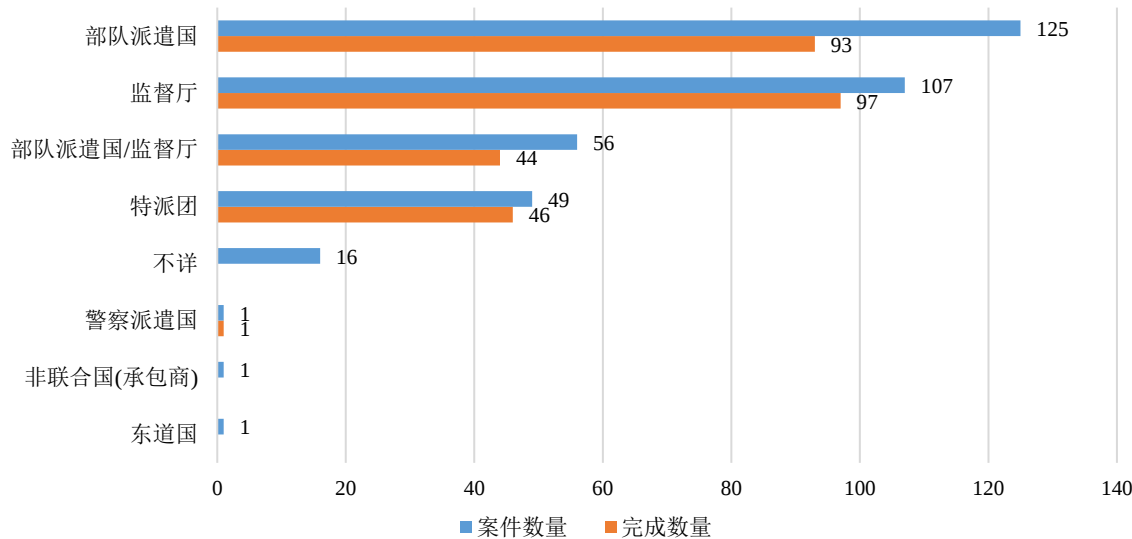
74. 根据管理战略、政策和合规部行为和纪律处提供的数据(已在其网站发布),²⁴ 在 230 个相关案件中, 170 个(74%)案件部队派遣国在平均 10 天时间内指定国家调查官, 但用时从 2 天至 41 天不等。

调查时间总体上超过规定, 一半案件在 6 个月的规定时限内完成

75. 各实体对 356 项指控进行了调查, 部队派遣国的调查最多。共有 281 项(79%)指控完成了调查(见图 12)。

图 12

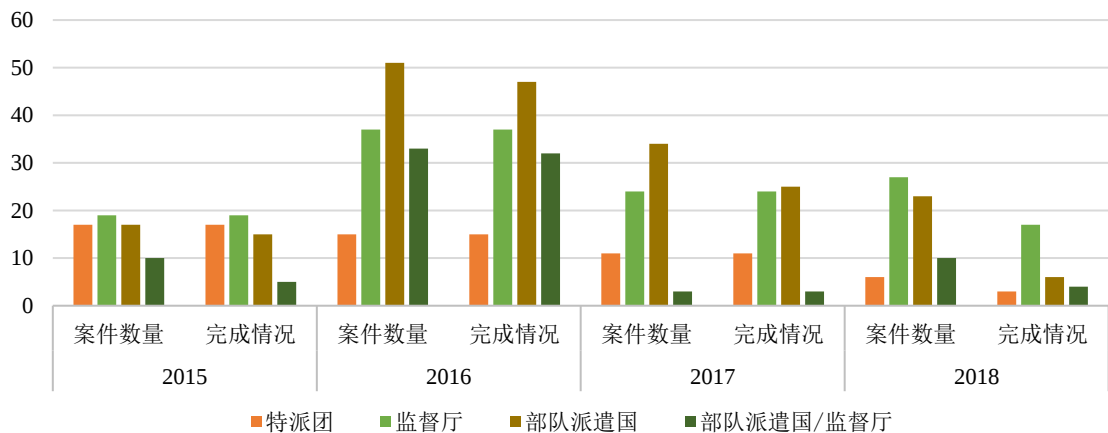
2015-2018 年期间按实体分列的调查案件数量和完成情况



76. 2015 年至 2016 年期间, 案件调查数量和完成数量增加了一倍多, 但 2017 年又回落到了 2015 年的水平, 案件数量保持在 2018 年的水平(见图 13)。

图 13

按实体和年度分列的案件调查数量和完成情况

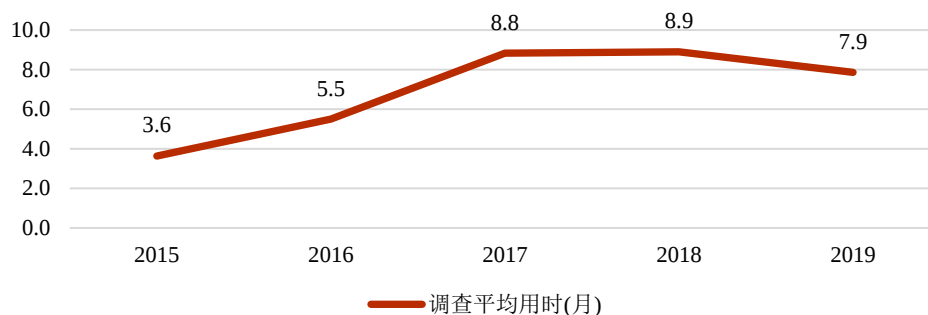


²⁴ <https://conduct.unmissions.org/table-of-allegations>。

77. 完成 281 项调查的平均用时为 7.3 个月，最近完成的调查用时更长(图 14)。

图 14

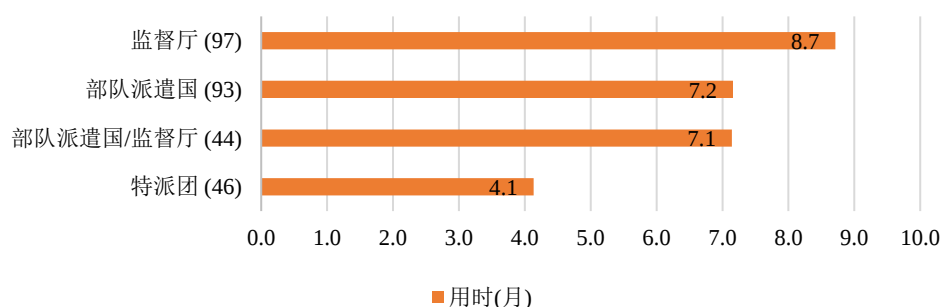
已完成调查的平均用时(月)



78. 特派团的调查速度最快(见图 15)，因为特派团调查的案件主要是复杂程度最低的案件。

图 15

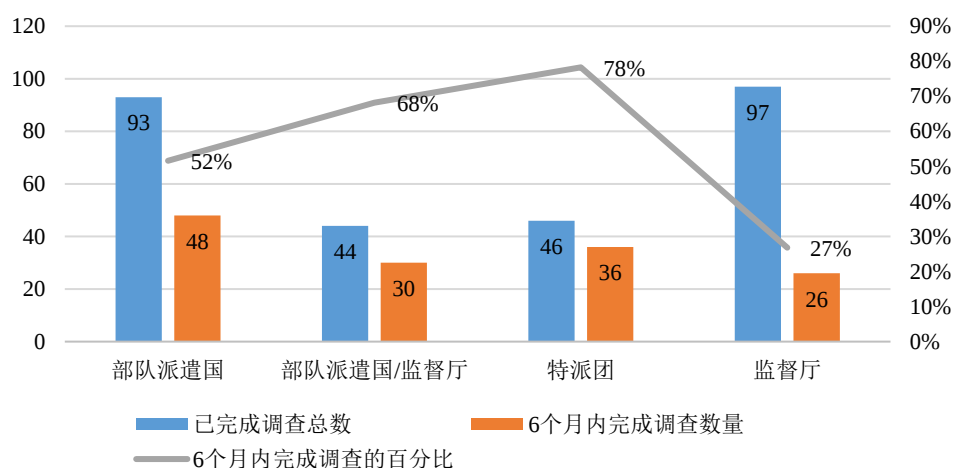
2015-2018 年期间按实体分列的调查平均用时(月)



79. 总体而言，在全部已完成调查中有一半在规定的 6 个月内完成(见图 16)。虐待案件调查的平均用时为 7.8 个月，其中 23 项调查(18%)在 3 个月内完成。

图 16

2015 至 2018 年期间按实体分列的已完成调查总数和 6 个月内完成调查总数



特派团特别调查股调查的性剥削性虐待案件多数不属于其职权范围

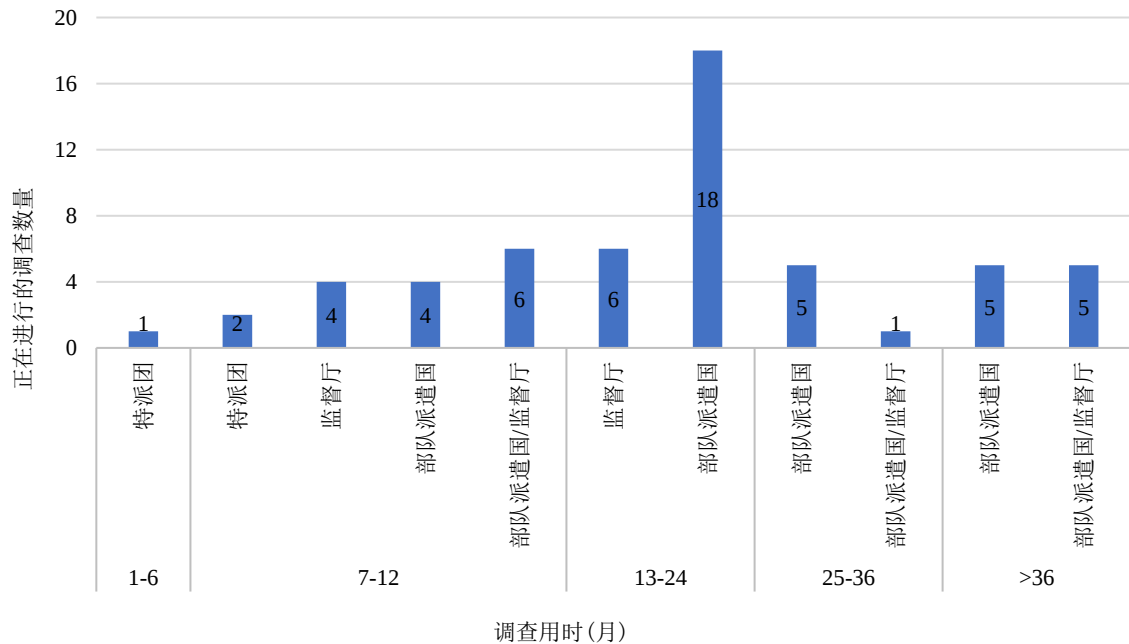
80. 2015 年至 2018 年期间，11 个特派团的特别调查股对监督厅移交的 49 个案件进行调查，其中包括 3 个强奸、6 个性侵犯/虐待和 1 个与未成年人发生性行为的案件。受访的特别调查股调查人员对进行如此复杂严肃的调查而又缺乏必要的专业知识表示关切。他们还报告了延误造成的挑战，有时延误长达 4 个月，造成证据丢失。延误原因是案件从行为和纪律小组移交监督厅，然后返回特派团由特别调查股进行调查需要时间。此外，特别调查股对涉及 4 个特派团军事特遣队成员的 11 个案件的调查不属于既定规程，因为这些案件一般属于部队派遣国的管辖范围，应由各自的部队派遣国进行调查。

在平均 21 个月的时间里，16%的案件仍未完成调查

81. 截至 2019 年 7 月 25 日，共有 57 个案件(16%)有待完成调查，涉及 237 名受害人和 212 名施害者，调查平均用时 21 个月(见图 17)，其中近 40%的案件涉及强奸、性侵犯和与未成年人的性活动，其余案件与性剥削有关。

图 17

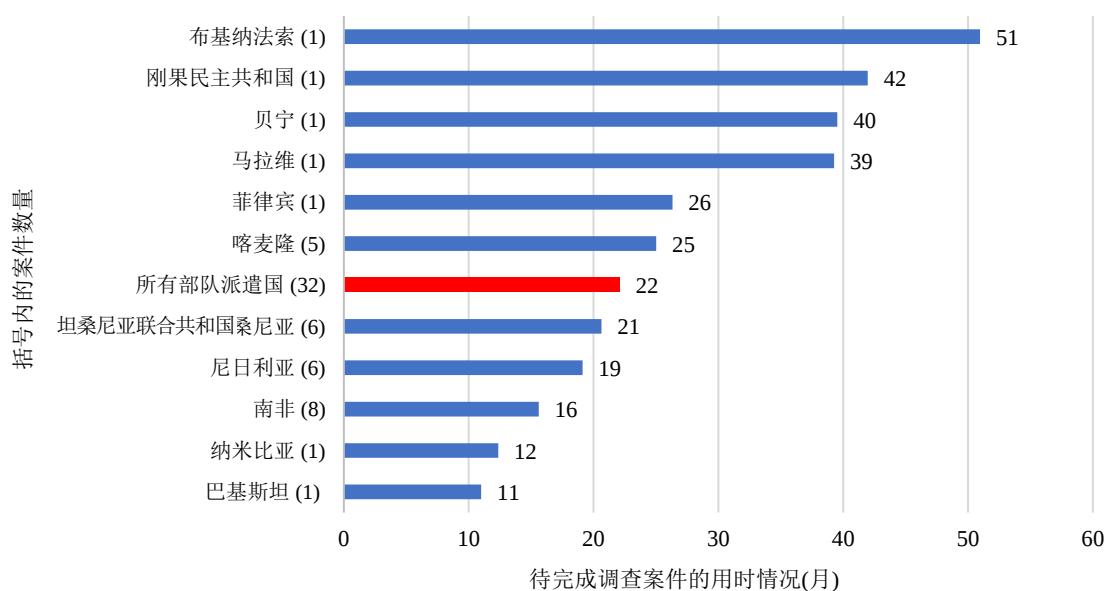
2015 至 2018 年期间按实体分列的有待完成调查的用时情况



82. 部队派遣国待完成调查的案件数量最多(32 起),平均用时 22 个月(见图 18),其中近 80%的案件由 4 个部队派遣国处理。

图 18

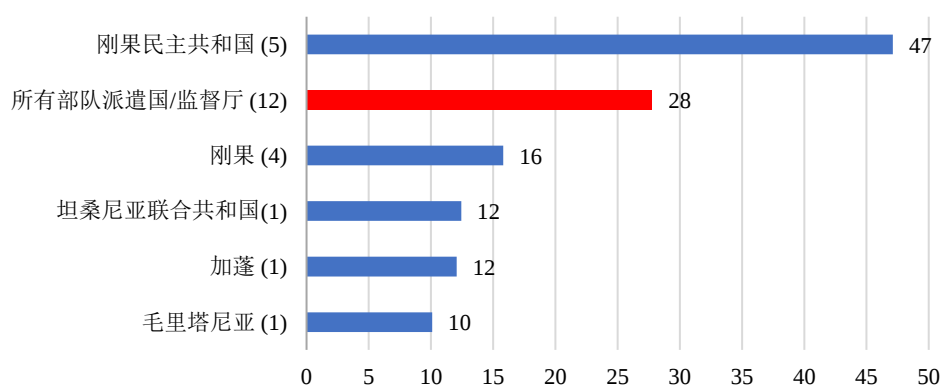
2015 至 2018 年期间部队派遣国待完成调查的案件数量和用时(月)

资料来源：管理战略部。最新数据见：<https://conduct.unmissions.org/sea-investigations>。

83. 由 5 个部队派遣国和监督厅联合调查的 12 个案件平均用时 28 个月，仍待完成(见图 19)。

图 19

2015 至 2018 年期间部队派遣国和内部监督事务厅待完成调查的案件数量和用时(月)

资料来源：管理战略、政策和合规部。最新数据见：<https://conduct.unmissions.org/sea-investigations>。

84. 2015 年至 2018 年期间，监督厅待完成调查案件为 10 个，平均用时 14 个月，特别调查股待完成调查案件为 3 个，平均用时 8 个月。

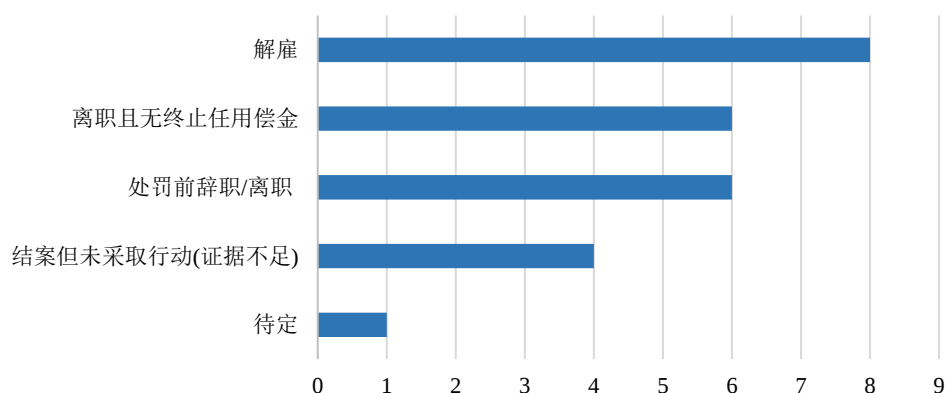
85. 此外，监督厅完成了 10 个与非和平行动实体有关案件的调查，平均用时 10.8 个月，调查用时从 3 个月到 16.8 个月不等。

F. 联合国实施的行政问责表明零容忍政策正在发挥作用，但部队和警察派遣国之间存在显著差异

86. 2015 年 1 月至 2019 年 9 月，有 14 名工作人员因经证实的性剥削性虐待行为而被解雇或离职(见图 20)。此外，有 15 名工作人员根据工作人员细则 10.4(c) 的规定，被安排休无薪行政假，平均为期 7 个月。一项处罚针对人道主义和事务协调厅工作人员，其余所有处罚都针对和平行动工作人员。完成调查与实施行政处罚之间的间隔从 1 个月到 16 个月不等，平均为 6.7 个月。²⁵

图 20

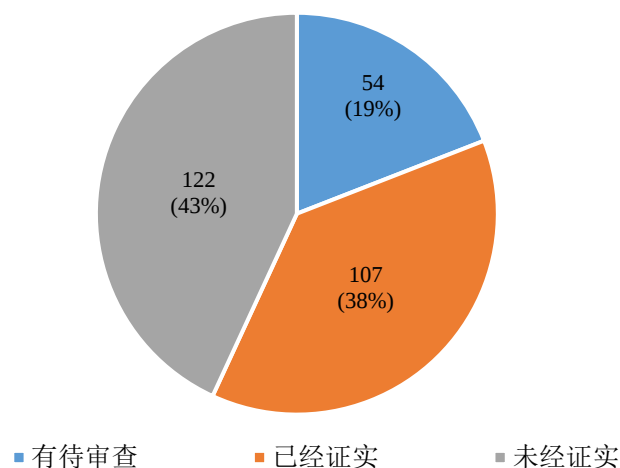
2015 至 2018 年期间因性剥削性虐待行为对工作人员实施的行政处罚



87. 特别措施报告报告了 283 项已完成的案件调查，其中 38% 的调查发现有性剥削性虐待行为(见图 21)。

图 21

2015 至 2018 年期间的调查结果

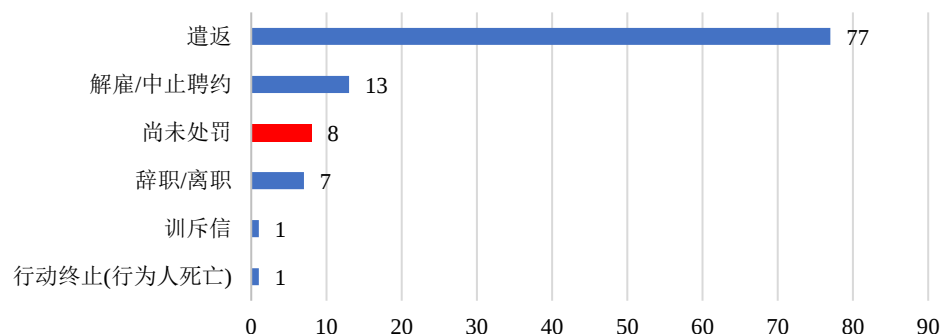


²⁵ 数据汇编自 A/70/252、A/71/186、A/72/209、A/73/71 和 A/74/64 号文件。

88. 发现性剥削性虐待行为的案件为 107 个，对其中 91 个(85%)案件的文职和军警人员实施了处罚。在其余 16 个案件中，8 个案件尚未作出处罚，7 个案件的施害者已经辞职/离职(见图 22)。

图 22

2015 至 2018 年期间联合国实施的处罚



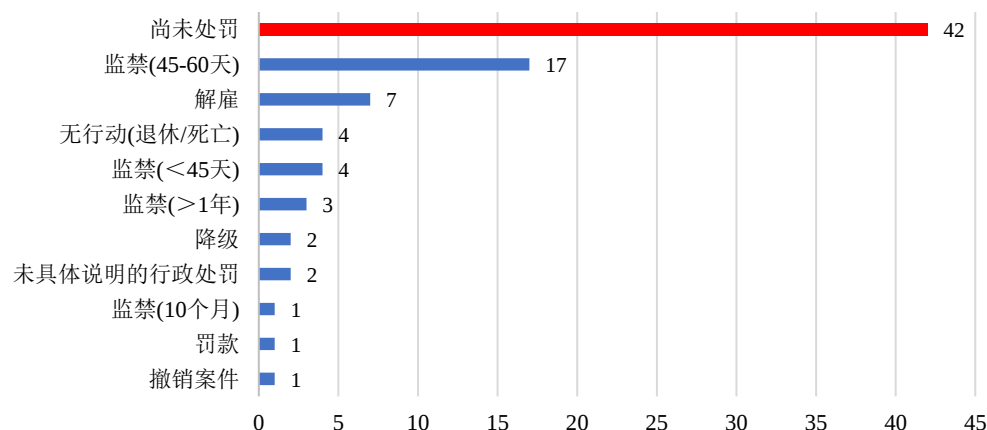
资料来源：管理战略、政策和合规部。最新数据见 <https://conduct.unmissions.org/sea-actions>。

89. 对工作人员实施的纪律处罚的严重程度不尽相同，从训斥信到解雇不等。就军警人员而言，遣返和禁止参加今后联合国行动的行政处罚是使用最多的处罚(84 个案件中的 77 个)，纪律处罚则由部队和警察派遣国作出。此外，根据大会第 70/286 号决议，2016 年至 2019 年期间为经证实的性剥削性虐待指控扣留了 60 万美元的款项。

90. 部队和警察派遣国对其人员实施的处罚因性剥削性虐待类型和国家法律的不同而有很大差异，在 84 名施害者中，有 25 人被判处监禁。总体而言，一半的案件有待部队和警察派遣国实施制裁(见图 23)。

图 23

2015 至 2018 年期间部队和警察派遣国实施的处罚



91. 受访者大多认为，纪律程序冗长，缺乏透明度，在总部长期悬而不决。行政处罚时限得不到遵守，本组织衡量整个指控回应周期的能力受到限制。

92. 大多数受访者不了解对性剥削和性虐待行为实施的纪律处罚，这助长了有罪不罚的观念。秘书长发布纪律措施年度报告，但不再以情况通报形式发布报告，因而增加了工作人员查阅这些报告的难度。此外，没有在工作人员中积极宣传对性剥削性虐待行为实施的处罚。

安全理事会第 2272(2016)号决议促成与部队派遣国进行高级别接触，从而在总体上改善了与会员国的后续行动

93. 受访的会员国报告称，秘书处加强了接触，大多数部队和警察派遣国代表认为这种接触是“密集”的。会员国对秘书处后续行动的答复率也大幅提高。

94. 安全理事会第 2272(2016)号决议进一步推动了部队和警察派遣国在调查并追究人员责任方面的问责和责任。为实施该决议成立了一个常设审查委员会，并发布了详细指南。常设审查委员会自 2017 年以来定期召开会议，其工作有专门的数据库支持。

95. 委员会的成立产生了显著影响，秘书处因此可与特遣队具有高度性剥削性虐待风险的部队派遣国进行接触。为应对性剥削性虐待问题，接受常设审查委员会审查的部队派遣国采取了几项具体措施。从焦点小组讨论中可以明显看到，该决议的威慑作用已渗透到士兵层面。

96. 然而，决议通过之前，有两个特遣队因性剥削性虐待行为被遣返回国，但在决议通过后，尽管常设审查委员会发现，有可信证据表明一个特遣队涉嫌存在“普遍或系统性性剥削性虐待行为”(决议规定的遣返标准)，却没有遣返情况发生。常设审查委员会于 2018 年 7 月建议遣返 400 名特遣队成员，得到了有关部门领导的认可。但是由于政治和业务因素，包括考虑到部队派遣国采取的纠正行动，遣返并未进行。在秘书处的密集接触下，部队派遣国通过了一项行动计划，随后几年性剥削性虐待指控有所减少。

G. 对性犯罪追究刑事责任基本上没有实现，军警人员有些进展，但文职人员和特派专家仍未起步

97. 通过三种主要方式对构成犯罪的性剥削性虐待行为的可信指控追究刑事责任。部队派遣国对军事特遣队成员的罪行拥有专属管辖权。法律事务厅根据大会第 62/63 号决议，将涉及官员和特派专家的刑事案件移交给会员国。会员国有时还在未事先获得法律厅移交案件的情况下对这类指控展开调查。

在追究军警人员刑事责任方面取得了一些进展，但大多数案件仍有待处理

98. 关于军警人员，在 84 个经证实的案件中，有 22 个案件表明有犯罪行为(如强奸、与未成年人的性活动和性侵犯)。但是，刑事处罚各不相同，12 个案件实施了刑事处罚，从降级到 5 年监禁不等。另有 10 个案件自调查结束后平均两年后仍未结案。²⁶

²⁶ 详细情况见报告全文。

案件未系统转交法律厅进行刑事移交

99. 经证实的性虐待案件如果涉及文职人员则必须移交法律事务厅以采取进一步行动。然而，在 17 个此类案件中，有 6 个案件管理战略、政策和合规部没有转交法律厅进行移交。

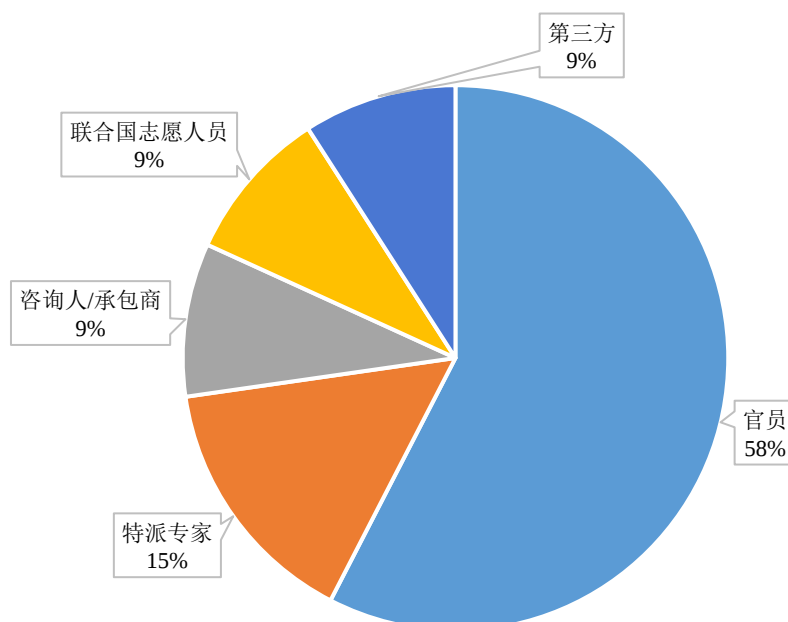
官员和特派专家未因法律厅移交而被追究刑事责任

100. 关于官员和特派专家，在 55 个经证实的案件(2015 年至 2018 年)中，有 20 个案件表明存在犯罪行为。然而，自联合国完成调查平均 630 天后，没有人受到刑事处罚，或仍有待会员国实施处罚。

101. 从大会通过第 62/63 号决议的 2007 年至 2019 年，法律厅共将 33 个涉嫌犯罪行为的性剥削性虐待案件移交给 23 个会员国，以追究刑事责任。大多数案件与秘书处有关(26 个案件，占 79%)，指控对象是官员(19 个案件，占 58%)(见图 24)。法律厅就涉及官员和特派专家的案件情况与有关会员国采取了后续行动，但没有对涉及志愿人员、承包商和第三方的 9 个案件采取此类后续行动，因为这些案件不在第 62/63 号决议的范围之内。

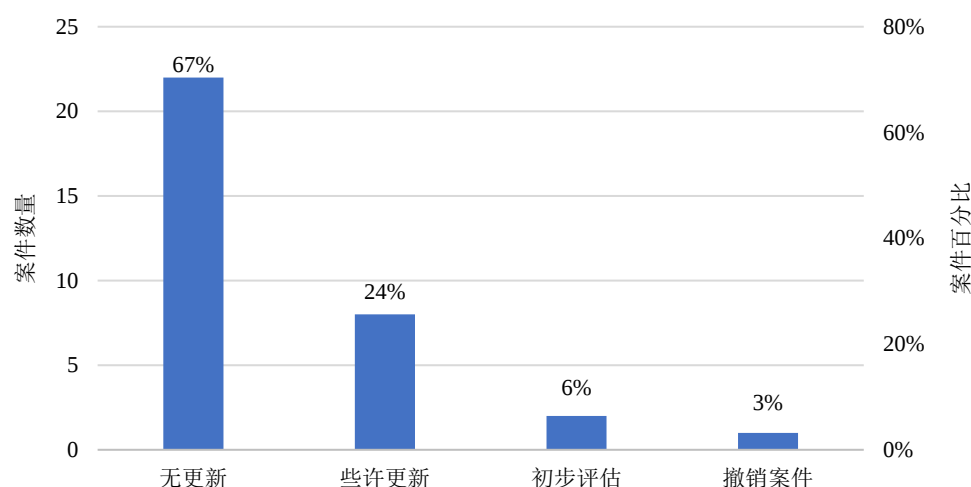
图 24

按人员类型分列的刑事责任案件的移交情况



102. 在这些移交案件中，尚没有任何人受到刑事处罚(见图 25)，仅一个案件会员国启动了刑事诉讼程序，预计将进入审判阶段。

图 25
法律事务厅移交的刑事责任案件的百分比



会员国发起了 9 项调查，4 项已经结束

103. 2016 年 7 月至 2019 年 6 月，会员国共对 10 个涉及秘书处人员性剥削性虐待刑事案件进行调查，其中 2 个案件定罪判刑，3 个案件结案而未提出指控。

造成未追究刑事责任的几个因素

104. 没有追究刑事责任的原因是多方面的。会员国报告说，缺乏域外管辖权，而且在资源获得、优先事项相互竞争和国家间合作方面存在挑战。

105. 十多年前就提出了关于维和行动中所犯罪行的国际公约问题，目前仍在审议中。²⁷

正在提高非联合国部队对性剥削性虐待问题的认识并加强问责，但报告的案件没有都实现问责

106. 人权高专办坚持不懈地跟进 6 个会员国处理 23 个报告的非联合国部队性虐待案件的情况。只有两个国家提供了最新情况，在所有案件中，施害者都没有因案件的国家程序而受到处罚。在中非稳定团，授权监测、报告和跟进非联合国部队性剥削性虐待案件的人权工作人员提高了对这个问题的认识。

H. 据认为采用受害人权利方法解决性剥削性虐待问题有很大的现实意义，一个维持和平特派团已经取得进展，但尚待全面实施

107. 受害人权利倡导者牵头执行的受害人权利办法得到受访者的高度评价，对受害人权利和需求认识因此有所提高。这个办法提供了一个平台，使受害人权利始终处于议程的重要位置，成为全系统处理性剥削性虐待问题的共同因素。但是，由于缺乏资源、被认为是重复劳动、受害人信息获取途径有限以及认识不足，这

²⁷ A/60/980。

一办法的实施受到影响。关于以受害人为中心的办法，特别是对调查工作的影响，没有总体的规范性指导，对该术语的含义也尚未达成共识。超过五分之一的和平行动受访者对这一办法缺乏了解。

108. 尽管如此，关键的举措在继续执行，包括制定受害人权利声明、拟订以受害人权利为中心的办法、全系统可用服务以及和平行动受害人援助追踪系统。

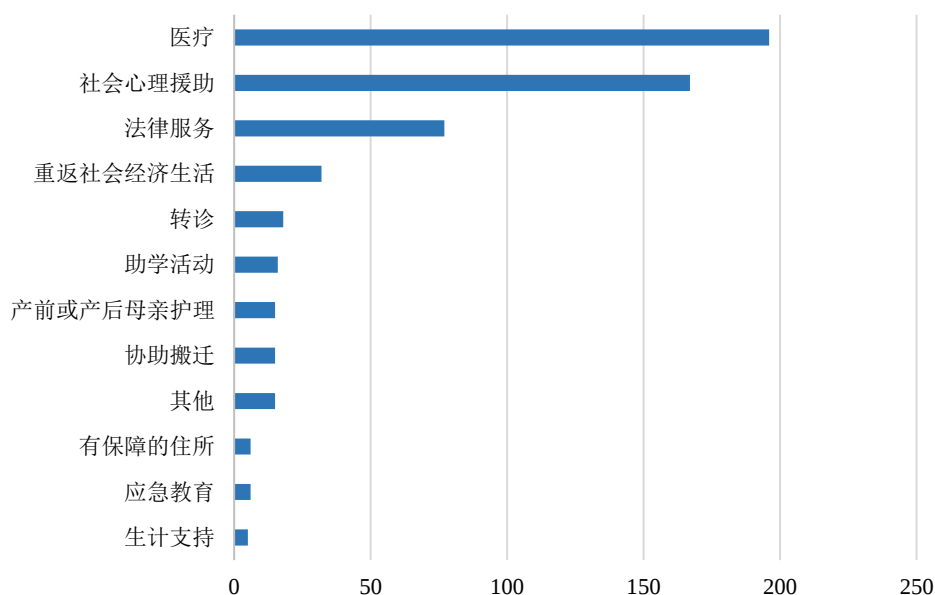
信息欠缺，受害人支持不足，多项援助没有记录

109. 2008 年受害人支助全面战略的重点是通过医疗、法律、心理和即时物质关怀满足受害人的“个人需求”。²⁸ 该战略没有经费，各特派团向受害人提供的支助以临时方式从预算中划拨，并转给儿基会和联合国人口基金。

110. 管理战略、政策和合规部提供的数据显示，2015 年至 2018 年，37%提出指控的受害人(356 人中的 133 人)没有得到任何援助。在得到的援助中，医疗、社会心理和法律服务最为常见(见图 26)。但是，由于受害人援助追踪系统尚未完全发挥作用，现有数据不足以确定所提供服务的质量和意义。联刚稳定团和中非稳定团接受采访的社区投诉网络成员和受害人表示，对受害人的援助不足，无法预测，在认罪案件中援助严重缺乏。

图 26

2015 至 2018 年期间特派团向受害人提供的服务数量



111. 在海地接受受访的受害人称，他们的案件已沉寂多年，外地受害人权利倡导者得到任命以及受害人权利倡导者 2018 年访问后，他们开始收到物质支助和案件最新情况。特派团通过执行伙伴实施了受害人支助项目，从方案资源拨出预算 140 000 美元。该项目向 25 名因性剥削性虐待而生养孩子的受害人每人提供

²⁸ 大会第 62/214 号决议。

约 4 000 美元，用于餐饮、学费、住宿和创收活动。特派团还与据称父亲所在国的大使馆进行了非正式接触，以协助解决涉及认子要求的案件。总体而言，以受害人权利为中心的办法在海地产生了明显效果。

112. 法律问题是各特派团协助解决认子要求和子女抚养费索赔方面的主要挑战。2015 年，为加强本组织应对认子要求和子女抚养费索赔的措施，秘书长提议进行审查，以制定一项提案供大会审议，²⁹ 但提案尚未实施。

113. 由于社区投诉网络和信托基金资助的项目，中非稳定团和联刚稳定团的情况分别得到改善。在这两个特派团，有证据表明，按照 [A/70/729](#) 号文件(第 77 段)的紧急费用规定，从特派团的零用金中向受害人支付了特别款项。然而，在所有特派团中，外地受害人权利倡导者的工作都面临重大挑战，因为倡导者提高了受害人的期望，但却没有任何业务预算来支持这项工作。

受害人支助信托基金的运作更加透明，在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团影响最为明显

114. 截至 2019 年 12 月，信托基金总收入超过 250 万美元，其中包括 19 个会员国的自愿捐款和 60 万美元用于处理经证实的性剥削性虐待行为的扣留款项。与会员国举行的会议以及年度报告和相关宣传材料的出版，有助于增进利益攸关方对信托基金的了解。

115. 然而，截至 2020 年 5 月，扣留款项没有转入信托基金，不清楚各特派团的扣留款项如何入账。管理战略、政策和合规部表示，结算和转移扣留款项的工作正在进行。

116. 总体而言，信托基金活动的实施尚处于早期阶段。信托基金有 12 个核定项目(3 个已完成，8 个进行中)，重点是通过在刚果民主共和国、中非共和国和利比里亚脆弱社区的创收活动，开展外联和提供支持。项目都没有向性剥削性虐待受害人提供直接支持。

117. 本组织在援助受害人和展示具体成果方面遇到的挑战令人关切。受害人援助工作长期存在资金缺口，本应由信托基金部分弥补。然而，信托基金的资源用于社区接触活动，而受害人的个人需求基本上仍未得到满足。

五. 结论

118. 在打击性剥削性虐待并为此汇聚全系统各部门之力方面，本组织取得了显著进展。预防和应对措施具有很强的针对性和有效性。防止性剥削性虐待仍然是高风险特派团的最高优先事项，本组织对经证实的性剥削性虐待行为实施行政处罚，展示了秘书长的零容忍政策。不过，需要加强非维和环境下的预防和报告措施。

²⁹ [A/69/779](#)，第 72 段。

119. 受害人援助仍然是一个关键领域，取得了一些进展，但实际受害人直接援助的效果仍然有限。需要采取更有力的行动，以推进受害人第一的办法。

120. 总体而言，这项工作取得了不小成绩，但长期存在的系统性问题仍有待解决，需要参与其中的许多利益攸关方在最高级别继续给予关注与合作。

六. 建议

121. 监督厅检查和评价司提出了以下 17 项重要建议，16 项建议已经得到采纳。³⁰

建议 1

122. 管理战略、政策和合规部应通过定期和有针对性的后续行动并发布相关看板，加强对整个秘书处性剥削性虐待问题强制性在线培训完成情况的监测。

建议 2

123. 管理战略、政策和合规部应与特别协调员办公室协商，澄清性剥削性虐待与违反军警人员禁止亲密接触政策之间的区别。

建议 3

124. 秘书处非维和实体、特别是有外地行动的实体，应根据管理战略、政策和合规部性剥削性虐待风险管理工具包并按照 [A/71/818](#) 号文件(第 23 段)的规定进行性剥削性虐待风险评估。

建议 4

125. 秘书处非维和实体应加强性剥削性虐待预防措施，包括定期向工作人员发送信息、展示性剥削性虐待问题能见度材料，并在网站上列入性剥削性虐待问题行为标准和报告机制。

建议 5

126. 秘书长办公厅应考虑审查特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室的职能、结构和相互联系，并确定两个独立办公室的设置是否仍有必要。

建议 6

127. 特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室应与管理战略、政策和合规部协调，评价各项政策和举措，以确定长期举措的优先次序，进行简化，并具体规定预计完成日期。

建议 7

128. 管理战略、政策和合规部应将零散的业务指导汇编成册，阐述秘书处预防和应对性剥削性虐待的关键流程、角色和责任。汇编可以结合 2016 年开始编制的特别协调员办公室全系统性剥削性虐待问题手册进行，或可酌情在手册中为秘书处实体增加补充指南。

³⁰ 执行指标和相关段落可在监督厅网站上报告全文中查阅。

建议 8

129. 特别协调员办公室应与全系统性剥削性虐待问题工作组协商并结合在实施试点工作中取得的经验教训，重新审查事件报告表，并作出必要调整，以确保按照秘书长的设想，将其作为全联合国系统性剥削性虐待问题受理与报告的标准表格。

建议 9

130. 鉴于 [ST/SGB/2003/13](#) 号文件对全系统的相关性，特别协调员办公室和管理战略、政策和合规部应携手与利益攸关方寻求共识，澄清大力劝阻联合国人员与援助受益人之间性关系的规定，并相应更新这份公告。

建议 10

131. 特别协调员办公室应与管理战略、政策和合规部和法律事务厅协商，制定一项机制，公开报告未列入秘书长特别措施报告、在和平行动和人道主义以外情况下针对秘书处人员的性剥削性虐待指控。

建议 11

132. 管理战略、政策和合规部应与特别协调员办公室、和平行动部、政治和建设和平事务部协作：(a) 提醒各特派团注意必须按照规定向总部、监督厅和部队派遣国报告和提交性剥削性虐待指控；(b) 按照秘书长在 [A/71/818](#) 第 50 段中提出的建议，要求秘书处所有实体的负责人在年度致管理当局函中证明，所有性剥削性虐待指控都得到了准确和全面的报告。这项要求也应明确纳入建议 7 中提到的手册。

建议 12

133. 管理战略、政策和合规部和各特派团应遵守对性剥削性虐待案件实施行政处罚的时间表，在不当行为追踪系统中纳入可获取此类处罚日期的相关数据域，以监测和增强强制处罚措施的实效。

建议 13

134. 和平行动部和管理战略、政策和合规部应确保：常设审查委员会在根据安全理事会第 [2272\(2016\)](#) 号决议为追究性剥削性虐待责任与会员国接触时，根据全面和客观的审查，酌情考虑遣返或其他措施，同时使这些措施与以往因性剥削性虐待问题而遣返回国的实例中使用的标准对接。

建议 14

135. 管理战略、政策和合规部应把反映官员或特派专家性剥削性虐待犯罪行为的所有调查结果系统地提交法律事务厅，由其考虑是否移交。

建议 15

136. 管理战略、政策和合规部应与受害人权利倡导者办公室和各特派团协作，通过信托基金等优先支持性剥削性虐待受害人，并明确报告所支持的受害人人数和所提供的支持类型。

建议 16

137. 管理战略、政策和合规部应报告为已核实的性剥削性虐待指控扣留的 60 万美元的情况，并根据大会第 70/286 号决议，将这笔款项转入信托基金，以支持性剥削性虐待受害人。

建议 17

138. 受害人权利倡导者办公室应与管理战略、政策和合规部、和平行动部和各特派团协作，制定处理认子要求的统一程序(从报告到结果)，包括 A/69/779 号文件中设想的与受害人沟通和采取后续行动的程序。

附件一*

从各实体收到的对报告草稿的评论意见

从主管管理战略、政策和合规部副秘书长收到的评论意见

感谢你 2021 年 3 月 2 日的备忘录，其中转递内部监督事务厅(监督厅)关于 2016-2018 年期间关于联合国秘书处工作人员和相关人员为防止性剥削性虐待而开展的预防、应对和受害者支助工作的评价的报告草稿，供大会审议，并转递将在监督厅网站上公布的报告全文。

秘书长在前几年战略和业务工作(主要是维和领域工作)的基础上推出了“新办法战略”(A/71/818)，管理战略、政策和合规部感谢有机会在该战略实施第五年之际，思索秘书长战略的进展情况、影响和前进方向。

我谨要求将本备忘录及其附件³¹提交大会，并与报告全文一并公布，这将有助于提供重要的背景资料，说明自 2018 年即本次评价所涉期间结束以来的三年间，秘书长持续作出的各种努力的演进情况。请注意，我们咨询了改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室、受害人权利倡导者办公室、和平行动部以及政治和建设和平事务部的意见，这些部门均赞同对本报告各项建议的评论意见。³²

* 内部监督事务厅在本附件中列出了从各实体收到的评论意见全文。这一做法是根据大会第 64/263 号决议并按照独立审计咨询委员会的建议实施的。

³¹ 附件 A 介绍了秘书长迄今为止在由管理战略、政策和合规部牵头、与合作伙伴携手合作的领域内努力消除性剥削性虐待的最新进展情况，并提供了更广的视角。附件 B 载有各负责实体对本报告各项建议的评论意见。附件 C 载有管理战略、政策和合规部对报告全文的评论意见。

³² 见附件 B。

附件 A

管理战略、政策和合规部在联合国秘书处工作人员和相关人员为防止性剥削性虐待而开展的预防、应对和受害者支助工作方面的进展情况

加强问责

在加强问责方面，业已取得显著进展：2016 年之前，仅有各维和特派团团长提交了年度行动计划。2020 年，由于认识到性剥削性虐待是一个全系统关切的问题，影响到本组织的人道主义、发展与和平支柱，联合国系统各实体提交了 207 份行动计划，是为实施管理改革的成果。在此次扩展过程中，管理战略、政策和合规部支持包括和平行动在内的秘书处各实体制定 2020 年行动计划，出台了适用于秘书处所有实体的综合应对措施，作为就零容忍政策采取行动的基线指标。

行动计划表明，所有实体都有关于禁止性剥削性虐待的政策和相关工作计划；已通过致管理当局函或通过其契约证明所有指控均已报告和处理；建立了投诉和报告机制；所有人员都要接受防止性剥削性虐待的强制性培训。

2020 年，管理战略、政策和合规部审查了包括秘书长特别代表在内的各实体负责人之间的契约，以加强其在行为和纪律方面发挥战略领导作用的方法。通过这一举措：(a) 提高了整个秘书处行政程序和契约文件内容/格式的一致性，包括相同的管理业绩计量标准；(b) 增强了全体人员对领导问责制的认识，突出业绩预期；(c) 改善了对本组织业绩管理系统有效性的看法。

管理战略、政策和合规部还在努力将行为和纪律问责(包括防止性剥削性虐待)纳入其新的胜任能力框架。

加强各项举措，包括记录和报告性剥削性虐待指控

在过去四年中，制定和(或)加强了一些措施，以筛选潜在人员，加强投诉机制，增加指控记录工具，提高报告指控的透明度。这些措施包括：在管理战略、政策和合规部的不当行为追踪系统的基础上设立“案件管理追踪系统”，为秘书处提供单一的不当行为和纪律记录储存库，包括报告、记录和跟踪性剥削性虐待及其他不当行为的统一程序；筛选工具“清白背景调查”现已被 25 个联合国实体采用，目的是防止因性剥削性虐待或性骚扰指控得到证实而被解雇、或在调查期间离职的联合国人员在联合国重新受雇；开发了管理战略、政策和合规部行为和纪律网站，包括指控实况数据库、在线报告表和数据库更新订阅服务。

2019 年，管理战略、政策和合规部推出了不当行为风险管理工具，为管理包括和平行动在内的全球秘书处所有类型不当行为的风险提供了一个系统的流程。该工具基于 2018 年性剥削和性虐待风险管理专用工具包所采用的方法。2019 年和 2020 年，管理战略部为和平行动中的行为和纪律小组及协调人提供了能力建设机会，支持他们最有效地使用不当行为风险管理工具。这些工具包括模板和实例，使各实体能够采取切实可行的办法来了解和降低风险。我们已同会员国分享这些工具，供其在国家培训方案中使用，并允许公众更广泛使用。这些工具还充当了联合国系统其他实体开发性剥削性虐待风险管理工具的基线。

2019 年 10 月，管理战略、政策和合规部建立了联合国秘书处第一个行政法司网络，以支持在整个全球秘书处加强对行为和纪律的问责。通过行政法司内联网这一举措，管理战略、政策和合规部以切合实际的方式传播知识、积累专业知识和提供实时建议，帮助行为和纪律协调人成功履行职能，包括处理与性剥削和性虐待有关的问题。例如，我部与受害人权利倡导者合作，为联合国秘书处所有实体组织了一次关于援助性剥削性虐待受害人的情况介绍会，向行为和纪律协调人介绍他们的责任和可利用的资源。

所有和平行动都开展外联活动，通过戏剧、广播、电视节目、文字和社交媒体宣传活动以及与当地媒体的外联活动，向社区宣传性剥削性虐待的风险以及报告机制。我部通常与联合国系统在当地的其它实体合作规划，在和平行动背景下开展了大量传播工作，目的是加强传播应对工作的一体统筹。

支助性剥削性虐待受害人

由行为和纪律处和儿童基金会制定并经过实地检验的《援助性剥削和性虐待受害者统一规程》是一项重要的工具，它规定了联合国向性剥削性虐待受害者提供援助和支持的基本原则，并就联合国行为体在实地的作用和责任提供了一些指导，以确保以相互协调的方式立即援助受害人。

管理战略、政策和合规部为和平行动开发了受害人援助追踪系统，为追踪向性剥削性虐待受害人提供的援助和支持提供了一个保密的工具，该系统已于 2019 年开始使用。目前正在为用户开发一套培训教材。

管理战略、政策和合规部继续管理支助性剥削和性虐待受害人信托基金，自 2016 年以来，该基金一直为受害人援助服务和项目提供资源。信托基金利用会员国自愿捐赠的和从查出有性剥削和性虐待行为的人员手中扣留的资金共约 250 万美元，为中非共和国、刚果民主共和国和利比里亚的项目提供了支持。

管理战略、政策和合规部与受害人权利倡导者协作，继续与会员国合作，协助解决亲子关系和子女抚养费索赔问题，同时铭记亲子关系确认和子女抚养费义务通常是根据父亲和(或)母亲国籍国的国家法律，通过法院程序或父母协议解决的。《联合国关于援助和支持性剥削和性虐待受害人的全面战略》(A/RES/62/214，附件)规定了联合国在促进和支持父亲履行父母亲责任方面的作用。

与会员国的合作

人们日益认识到，国际社会要成功消除性剥削性虐待，就必须采取集体行动、进行相互协调，包括在双边和多边一级，并交流经验和学习。会员国是这方面不可或缺的合作伙伴，其参与和宣传力度已经加大。迄今为止，已有 103 个会员国签署了 2017 年启动的《自愿契约》，该契约规定了联合国和签字国在其现行法律义务之外的承诺，显示出各方对于防止性剥削性虐待、追究责任和向受害人提供支持的意愿。

管理战略、政策和合规部继续与包括北大西洋公约组织和欧洲联盟对外行动署在内的区域组织定期合作，努力防止性剥削性虐待，并与非洲联盟在执行其行为和纪律合规框架方面保持重要的伙伴关系。

2016 年 3 月，安全理事会通过了第 2272(2016)号决议，为支持秘书长追究向和平行动派遣部队和警察的会员国的性剥削性虐待责任的努力提供了一个重要机制。自安全理事会第 2272(2016)号决议发布以来，新设立的安全理事会第 2272(2016)号决议执行情况常设审查委员会以及辅助执行准则和专用数据库，已经成为该决议的执行机制。管理战略、政策和合规部是常设审查委员会的秘书处。

附件 C

从管理战略、政策和合规部收到的评论意见*

管理战略、政策和合规部的评论意见	段落
本摘要一开始就将评价定位为考察 2015-2018 年期间秘书处应对性剥削性虐待问题的情况。根据我们的理解, 监督厅考察了规定期限内的进展情况, 但从 2015-2018 年期间结束算起, 我们的努力已经向前又推进了 3 年。值得注意的是, 自 2019 年 1 月进行管理改革并在管理战略、政策和合规部设立行政法司行为和纪律处以来, 秘书处在履行行为和纪律职能(包括应对性剥削性虐待的职能)方面, 又经历了更多的重大变化。本次评价虽然截止于 2018 年, 但必须进一步介绍秘书处自 2018 年以来所做的努力, 以便评价报告能为读者提供更全面的视角。评价总有一个范围和时间段, 这一点大家都能理解, 但是, 鉴于该领域对本组织如此重要, 报告的读者应该掌握一些信息, 以便将静态的审查期与自此以来所做的努力联系起来, 从而增强报告的相关性和有效性。 请参阅管理战略部备忘录附件 A。	摘要
维持和平特派团的受害者援助追踪系统中保存着受害者援助和支持记录, 在受害者援助追踪系统问世之前, 这些记录保存在 Excel 报告中。大多数项目都不是社区外联项目。根据信托基金的年度报告, 项目范围涵盖心理社会支持、创收活动等各个领域, 受害者和社区都参与了项目构想、规划方法和各类活动。我们还注意到, 扣留的资金已经转入信托基金, 可供使用; 为准确起见, 此处引用应予删除。	摘要: 第 7 段
本段提供的关于维持和平行动的资料不甚明了, 特别是与本段中表格有关的资料, 该表显示, 在汇总期间, 指控数量持续减少。此处报告的增长是否仅在 2018 年至 2019 年之间, 应当予以明确。	第 10 段
性剥削性虐待风险管理框架适用于所有类别的文职和军警人员。维持和平行动中的行为和纪律小组采用性剥削性虐待风险管理办法制定风险登记册和工作计划, 其中包括对所有类别的人员进行风险评估。	第 27 段
文中提及在联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)开展的性剥削性虐待风险评估工作, 说明在其他和平行动中情况可能并非如此。为明确起见, 报告应具体指出, 这里指的是作为评价工作的一部分接受调查的特派团。	第 28 段
评价期结束后就开展工作, 明确规定亲密接触关系指控如涉及性活动时, 应被评估为可能的性剥削性虐待行为。第 41 段最后一句说, “然而, 特派团人员仍有可能将可能的性剥削性虐待指控错误地归类为违反禁止亲密接触政策的行为, 而不将作为性剥削性虐待行为报告。”这句话没有认识到, 管理战略、政策和合规部收到的信息表明存在亲密接触的禁止行为时, 将对其进行审查并重新评估。	第 40 段

* 此处提及的段落系指内部监督事务厅(监督厅)关于 2016-2018 年期间关于联合国秘书处工作人员和相关人员为防止性剥削和性虐待而开展的预防、应对和受害者支助工作的评价的报告, 全文将在监督厅网站上公布。

管理战略、政策和合规部的评论意见	段落
第 47 段第一句话给人的印象是，执行伙伴的工作人员和为维持和平行动工作的供应商没有必要的合同安排，事实上，这句话的其余部分表明，这个问题存在于维持和平特派团以外。	第 47 段
该段没有认识到《行为和纪律问责政策》和《关于执行行为和纪律修正案的标准作业程序》这两份关键文件都提供了责任和流程方面的指导。	第 73 段
最后一句话具有误导性，因为它没有认识到，卷入这些案件的部队派遣国已被要求进行调查，但这些国家没有作出回应(根本没有或没有及时作出回应)，因此，特派团在监督厅移交案件后开展了联合国调查。[文中提及：“此外，特别调查股对涉及 4 个特派团军事特遣队成员的 11 起案件的调查不属于既定规程，因为这些案件一般属于部队派遣国的管辖范围，应由各自的部队派遣国进行调查。”]	第 102 段
这两段中提供的数据似乎不正确。例如，这两段中提供的数据显示，监督厅和部队派遣国将对涉及刚果民主共和国的 6 起案件进行调查，而刚果民主共和国共有 27 起案件的调查仍处于“等待任何调查结果或关于调查结果的补充资料”的状况。	第 104 和 105 段
没有任何协议或程序要求管理战略、政策和合规部正式移交后，法律事务厅才能采取行动移交案件追究刑事责任。	第 127 段
法律事务厅知悉案情之后，就应当根据大会第 62/63 号决议采取必要行动。如果监督厅调查司的调查报告包括对可能的犯罪行为的调查结果，目前的程序是由监督厅调查司将法律事务厅列为接收人。这样，有关可能的刑事追责的资料就会直接与法律事务厅分享，以供其采取行动。但是，如果特派团调查机构已经进行调查，那么管理战略、政策和合规部将在必要时将案情提交法律事务厅追究刑事责任。	
关于报告中提及的案件，请注意以下几点：	
0399/15——此事涉及一名被东道国起诉并无罪释放的联合国志愿人员。2019 年 11 月，管理战略、政策和合规部也提请法律事务厅注意此事。	
0427/15——管理战略、政策和合规部于 2019 年 11 月提请法律事务厅注意此事，法律厅正在处理中。	
0475/15——经过对这一事件的调查，确定存在性剥削，而其他案情因素确定为与性剥削无关的犯罪行为。这些案情因素已通过常驻代表团移交国籍国，并对涉案人进行起诉。	
0514/16——此事涉及一名联合国工作人员。监督厅调查司不建议移交刑事起诉，因为调查确定的行为相当于性剥削未遂。该工作人员受到了纪律处分，并已离职，与所有离职案件一样，法律事务厅将对其进行审查。	
0272/17——监督厅调查司调查报告不建议移交刑事起诉。管理战略、政策和合规部将此事移交国籍国当局，并对涉案人进行起诉。	
0790/18——2019 年 6 月，在收到监督厅调查司调查报告后，管理战略、政策和合规部接到了关于此事的报告。该指控涉及一名受到纪律处分的联合国工作人员，在这一过程中，管理战略部征求了法律厅的咨询意见。	

管理战略、政策和合规部的评论意见	段落
第 147 段表示，外地受害人权利倡导者无法从信托基金获得资源，在面对有紧急需求的受害者时手段有限。这段文字暗指问题在于外地受害人权利倡导者无法利用信托基金，但信托基金的目的是为项目提供支持，基金并不向受害者提供直接付款。	第 143 段
应当指出，由于在性剥削性虐待指控坐实后转移了被扣留的资金，截至 2021 年 3 月 1 日，信托基金现有的可用资金略低于 60 万美元。这项工作正在进行中。	第 145 段
值得一提的是，中非稳定团的行为和纪律小组在联络国际救援委员会援助性剥削性虐待受害人方面发挥了重要作用，该小组表示，他们与国际救援委员会在开展流动服务和提高认识活动方面进行了合作。根据信托基金 2019 年的报告，国际救援委员会向 62 名受害者提供了直接支持。该项目始于 2018 年 11 月，于 2019 年 11 月完成。就利比里亚的项目而言，提高受害者的识字率显然关系到他们改善生活条件的潜力，包括增加就业机会。	表 6
如对第 147 段和表 6 的评论意见所述，信托基金的项目证明，基金为性剥削性虐待个人受害者提供了支助。本段的措辞应予调整，以承认项目与性剥削性虐待受害者的个人需求直接相关。这些段落介绍了中非共和国、利比里亚和联刚稳定团面临的一些挑战。但是，报告没有明确说明这些问题以及如何解决这些问题，也并未就此提出任何建议。我们必须考虑到，所有受害者的主要个人需求是资金。因此，这些项目旨在间接提供支持，因为向受害者提供资金不是解决问题的办法。我们正在根据各地受害者的需要和情况，尽可能多地使用联刚稳定团模式和过去的海地模式。	第 150 段

从改进联合国性剥削和性虐待应对工作特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室收到的评论意见

非常感谢你 2021 年 3 月 2 日备忘录，其中转递要转交大会审议的内部监督事务厅(监督厅)关于 2016-2018 年期间关于联合国秘书处工作人员和相关人员为防止性剥削性虐待而开展的预防、应对和受害者支助工作的评价的报告草稿，并转递将在监督厅网站上公布的报告全文。

我们感谢有机会在秘书长的“新办法战略”(A/71/818)实施工作进入第五个年头之际，借助这些文件反思进展情况、秘书长战略的影响和前进方向。我们要求将本备忘录及其附件³³提交大会，并与报告全文一并公布。

秘书长上任之后就将消除性剥削性虐待作为优先事项，提出了一项转变模式的四管齐下战略，将受害者的权利和尊严放在中心位置，终止有罪不罚现象，建立一个多利益攸关方办法，调整沟通方向以提高透明度。重要的是，他还在其职权范围内将各机制制度化，确保高层领导和联合国人员的个人问责。

秘书长在提交大会的关于防止性剥削和性虐待的年度特别措施报告中，介绍了战略实施最新进展情况。这些报告说明为应对这些不当行为的风险而采取的举措、预防措施以及为及时作出体谅、一致和有效应对采取的步骤。

这些内容共同构成了问责制框架。他认识到需要不断保持警惕，因此将各项机制制度化，确保整个联合国系统的持续参与和凝聚力。这些机制包括：防止性剥削和性虐待问题高级别指导小组，由办公厅主任主持工作，提供战略指导；由高级别指导小组成员代表组成的性剥削和性虐待问题工作组，由特别协调员主持工作。

他将领导层的个人问责放在优先地位，强制规定联合国总部和外地各实体负责人提交年度行动计划，明确性剥削性虐待的风险和减轻风险措施，并提供年度证明，证明引起其注意的所有指控均予报告。取得了显著进展：2016 年前，仅和平特派团团长提交年度行动计划。2020 年，联合国系统各实体提交了 207 份行动计划，表明人们认识到性剥削性虐待是影响本组织人道主义、发展与和平支柱的全系统关切问题。

行动计划表明，所有实体都有关于禁止性剥削性虐待的政策和相关工作计划；已通过致管理当局函或通过其契约证明所有指控均已报告和处理；建立了投诉和报告机制；所有人员都要接受防止性剥削性虐待的强制性培训。

尽管大多数事态发展超出了规定的评价时限，但秘书长在联合国防止和应对性剥削和性虐待倡议中提升受害者尊严权利得到了关注，感谢你们的报告对此表示认可。被任命领导这项战略工作的首位受害人权利倡导者已经任职三年半，他与四个国家的外地受害人权利倡导者一道，鼓励在全系统实施受害者权利办法。

³³ 附件 A 载有管理战略、政策和合规部、受害人权利倡导者办公室和性剥削和性虐待问题特别协调员办公室关于对本报告建议的综合评论意见。[监督厅的说明：此处提到的附件 A 与载于上文管理战略、政策和合规部评论下的管理战略、政策和合规部答复附件 B 中的建议行动计划表相同]。

他们的工作表明，需要采取非常切合实际的措施来实现受害者个人权利，否则受害者不太可能报告性剥削性虐待情况。这些措施还须在全系统协同制定并得到支持。鉴于对实地的影响，包括在当前冠状病毒病疫情期间，各实体正在探讨有无可能任命受害者权利协调人，或在其他情况下将受害者权利职能纳入现有工作人员的工作计划，同时最好增加资源，帮助他们为受害者提供协助。

《援助性剥削和性虐待受害者统一规程》是一个重要工具，它规定了联合国向性剥削性虐待受害者提供援助和支持的基本原则，并就联合国行为体在实地的作用和责任提供了一些指导，以确保以相互协调的方式立即援助受害人。

我们感到振奋的是，人们日益认识到，如果我们国际社会要成功消除性剥削和性虐待，则必须采取集体行动和进行协调，包括在双边和多边层面，必须交流经验和学习。会员国成为坚定的合作伙伴，加强了参与和宣传。许多国家参加了2017年为会员国发起的两项倡议——《自愿契约》，其中阐明了联合国和签字会员国的承诺。这些承诺超出了它们现有的法律义务范围，表明了防止性剥削性虐待、实现问责并向受害者和秘书长的联合国行动中预防和应对性剥削性虐待问题领导人小组提供支持的意愿，这证明了国家元首和政府首脑关于加强这些措施的个人承诺。经济合作与发展组织发展援助委员会和北大西洋公约组织等政府间组织也开始着手这一议程，在联合国标准的基础上制定了新标准，前者2019年通过了《关于在发展合作和人道主义援助中终止性剥削和性虐待及性骚扰的建议》，后者2020年通过了关于防止和应对性剥削和性虐待的第一项政策。

民间社会在全球打击性剥削性虐待的努力中也至关重要，秘书长的民间社会委员会自2019年以来促进协调民间社会行为体在良好做法方面的工作，以加强防止和应对性剥削。联合国人道主义行为体和非政府组织伙伴正在加紧开展协作，仿效联合国的政策和做法。自2017年以来，通过机构间常设委员会的工作，民间社会参与也显著加强，该委员会成员包括联合国机构、基金和方案以及民间社会人道主义行为体。

最后，评价未说明由于监督厅调查司的持续承诺和领导在加强问责方面取得的重要进展。秘书长在2017年报告(A/71/818)中提出了有关要求，而且亟需建设全系统调查能力。我们借此机会重申这一呼吁。

总而言之，自秘书长提出新战略以来的四年里，联合国在采取充满活力的全系统办法以防止和应对性剥削性虐待方面取得了良好进展。但我们并不自满，我们认识到高级领导层要不断保持警惕和参与，并将提高认识、培训和问责机制纳入主流。我们还知道，必须把改变本组织文化作为优先事项，让人们了解权力和不平等的影响。我们感谢联合国道德操守办公室开展一系列领导力对话，重点讨论性剥削性虐待问题，包括不平等、歧视、权力差异和对滥用权力的容忍等根本因素。机构间常设委员会负责人和行政首长协调理事会处理联合国系统各组织性骚扰问题工作组成员也参加了由联合国难民事务高级专员公署牵头组织的对话；打造一个基于无性别、无种族、无残疾等方面歧视的、尊重人的工作场所，并认识到交叉歧视的影响，对于消除性剥削性虐待以及实施以受害者为中心的应对办法至关重要。

从联合国脱离接触观察员部队收到的评论意见

谨提及你下面电邮的电邮主题和内部监督事务厅检查和评价司司长(Eddie) Yee Woo Guo 先生的备忘录。根据(Eddie) Yee Woo Guo 先生的备忘录，观察员部队在令人尊敬和干练的特派团团长兼部队指挥官和特派团支助事务主管的领导下，现已实现了 97%的目标，而不是 27%。特派团首席人力资源干事和培训人员与特派团人员时刻要求进行防止联合国人员性剥削性虐待培训(LMS-2398-5)并监测培训情况，确保达到了所述百分比。今后，特派团将注意及时实现所有这些目标。谨供参考。

从联合国毒品和犯罪问题办公室收到的评论意见

谨提及内部监督事务厅 2021 年 3 月 2 日所提请求，即对内部监督事务厅(监督厅)关于联合国秘书处工作人员和相关人员为防止性剥削和性虐待而开展的预防、应对和受害者支助工作的评价的报告草稿作出正式答复。

我们感谢有机会审查上述报告，提出意见，并就与毒品和犯罪问题办公室有关的调查结果表明立场。我们还高兴地注意到，报告考虑到了毒品和犯罪问题办公室提出的关于补充建议的建议，具体涉及为秘书处非和平行动实体建立性剥削和性虐待风险登记册。

毒品和犯罪问题办公室继续致力于本组织预防和应对性剥削性虐待问题的的工作，将密切审议本评价结果、在处理性剥削性虐待问题方面取得的总体进展以及报告草稿强调的关键政策问题。

在评估了报告草稿以及与毒品和犯罪问题办公室有关的调查结果后，我们提出以下意见，并附上相应资料，供你审议。

- 报告草稿第 47 段中表示，毒品和犯罪问题办公室在与执行伙伴签订的协议中没有关于性剥削性虐待的规定。谨告知，毒品和犯罪问题办公室于 2018 年 8 月通过联合国法律事务厅在与执行伙伴达成的协议中提出了一个涵盖性剥削性虐待事项的“杂项规定”条款。2020 年 8 月，对协议作出了进一步修订，纳入了一个具体条款，还有一个涉及性剥削性虐待的单独条款。与执行伙伴签订的、不包含性剥削性虐待规定的协议是在 2018 年 8 月之前，从 2018 年 9 月 1 日起，与执行伙伴签订的所有协议都包含性剥削性虐待规定。与最终受益人签订的协议中该条款迟迟未予修订，但最终自 2018 年 12 月 1 日起予以实施。

为便于参考，谨将毒品和犯罪问题办公室含有性剥削性虐待规定的协议简要内容分享如下：

执行伙伴		最终受益人	
	执行伙伴协议总数		赠款协议总数
无规定	121	无规定	46
(01/01/2018-31/08/2018)		(01/01/2018-30/11/2018)	
作为杂项规定一部分的段落	188	作为杂项规定一部分的段落	45
(01/09/2018-31/08/2020)		(01/12/2018-31/08/2018)	
单独条款	15	单独条款	57
(01/09/2020 至今)		(01/09/2020 至今)	

虽然如此，但请注意，联合国-联合国机构模板未予更新，未纳入性剥削性虐待规定。据我们了解，联合国秘书处一级正在进行讨论，以审查和更新模板。因此，自 2018 年 1 月 1 日以来，毒品和犯罪问题办公室与联合国其他实体签署了不包含性剥削性虐待规定的 20 项协议。因此，基于上述信息，请对第 47 段中有关说法进行相应调整，以反映上述事实。

关于为毒品和犯罪问题办公室举办防止联合国人员性剥削和性虐待强制性培训课程,迄今完成率(如看板所示)为 81%(5%未完成课程,14%尚未开始课程)。

关于报告第 40 段,我们注意到,监督厅通过评价,借助进行的访谈确定了毒品和犯罪问题办公室的特定风险,我们希望从监督厅获得这些结果,供我们审议并纳入风险登记册。

最后,我们分享了建议行动计划模板以及我们对适用于毒品和犯罪问题办公室的建议意见。

谢谢关注。

从联合国内罗毕办事处收到的评论意见

谨代表内罗毕办事处总干事，附上内罗毕办事处对“监督厅关于联合国秘书处工作人员和相关人员为防止性剥削和性虐待而开展的预防、应对和受害者支助工作的评价”的报告草稿的反馈意见。请注意以下事项：

关于防止性剥削性虐待行动计划：

- 内罗毕办事处采用的防止性剥削性虐待行动计划由肯尼亚驻地协调员办公室下属机构间工作队负责协调。
- 法律干事 Nisha Valabhji 于 2020 年 7 月向联合国总部发送了 2020 年防止性剥削性虐待行动计划。请参考所附电子邮件。
- 附上 2021 年防止性剥削性虐待网络行动计划草案。

关于监督厅的报告和建议：

- 联合国内罗毕办事处对报告全文、提交大会的报告和建议没有异议。
- 综合反馈意见可见所附下列电子表格：
 - 标签 1：关键信息。
 - 标签 2：报告审查提及联合国内罗毕办事处之处，以及侧重于与联合国内罗毕办事处相关的非和平行动地点的领域。
 - 标签 3：建议。这些建议均切合实际。这些建议可能并不专属于联合国内罗毕办事处，但只要建议与我们相关，就随时支持。

从联合国哥伦比亚核查团收到的评论意见

第(24)段似乎只考虑了外部预防活动。在评价预防工作评估情况时，应考虑到核查团的规模、在该国的有限存在以及社会、文化和法律背景。此外，联合国哥伦比亚核查团是一个政治特派团，没有维和行动的资源和能力。此外，由于与和平进程行为体和受冲突影响的社区的互动以及核查团的核查作用，难以单独开展外部提高认识活动。核查团需与国家工作队共同努力，才能对外部预防活动产生积极影响。还应考虑到，国家工作队(95%为本国工作人员)在哥伦比亚开展工作已久，没有开展任何预防性剥削性虐待活动，因此这方面的情况难以改变。此外，还应考虑到哥伦比亚民众将联合国视为整体，认为各机构、基金、方案和核查团之间并无区别。为此，2018 年底成立了由国家工作队-核查团组成的防止性剥削性虐待工作组，以协调预防和应对性剥削性虐待工作。在内部，核查团继续努力，利用现有资源确保各类人员了解违禁行为和性剥削性虐待行为的后果。2019 年左右，在波哥大和区域办事处分发了海报、传单和卡片等提高认识材料。秘书长特别代表通过广播发出信息并在会议上发言，也是核查团提醒人员注意禁止性剥削性虐待行为的重要工具。这在封闭期间特别重要，考虑到疫情期间人员实际接触不多。作为一项非常积极的预防措施，2020 年成立了福祉委员会，积极开展工作，与工作人员保持定期联系，提高他们的士气，避免独处。2021 年，启动了预防战略，发出了禁止性剥削性虐待行为具体问题的调查问卷，以分析答复情况，找出核查团防止性剥削性虐待战略的差距。关于外部提高认识活动，核查团向其开展活动的社区分发传单。通过这项战略，核查团向当地民众通报禁止性剥削性虐待行为和其他不当行为及举报热线，包括 24/7 热线电话。战略文件通过防止性剥削性虐待工作队与国家工作队分享。核查团并对国家一级现有受害者援助机制给予了特别关注。

附件二

各实体落实建议的行动计划

管理战略、政策和合规部、和平行动部、政治和建设和平事务部、受害人权利倡导者办公室和特别协调员办公室的落实建议行动计划(管理战略、政策和合规部备忘录附件 B 和特别协调员办公室/受害人权利倡导者办公室备忘录附件 A)

对联合国秘书处工作人员和有关人员性剥削性虐待预防和应对及受害人支助工作的评价

检查和评价司的建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 1 管理战略、政策和合规部应通过定期和有针对性的后续行动并发布相关看板，加强对整个秘书处性剥削性虐待问题强制性在线培训完成情况的监测。	各实体负责人可在管理看板上获得强制性培训完成情况的信息。根据授权，他们也有责任对信息进行相应的监测。 管理战略、政策和合规部认为这项建议已经执行。		不适用
建议 2 管理战略、政策和合规部应与特别协调员办公室协商，澄清性剥削性虐待与违反军警人员禁止亲密接触政策之间的区别。	据回顾，军警人员必须遵守特派团关于禁止与当地居民亲密接触政策的相关规则，这些规则是维持军警人员纪律和指挥系统的一项重要因素。然而，在联合国和平行动背景下的禁止亲密接触概念本身不得合理理解为延伸至涵盖与当地居民发生的性接触或性关系。 为此，已对涉及军警人员与当地居民性接触或性关系的任何指控开展评估，并将其作为性剥削性虐待指控移交会员国。 鉴于已经采取的行动，管理战略、政策和合规部经与特别协调员办公室协商，认为这项建议已经执行。	管理战略、政策和合规部 特别协调员办公室	不适用
建议 3 秘书处非维和实体、特别是有外地行动的实体，应根据管理战略、政策和合规部性剥削性虐待风险管理工具包并按照 A/71/818 号文件(第 23 段)的规定进行性剥削性虐待风险评估。	2019 年 1 月秘书长管理改革实行以来，管理战略、政策和合规部已要求秘书处所有实体任命行为和纪律协调人，并从那时起通过行政法司内联网平台与协调人合作，在预防不当行为(包括性剥削性虐待)、针对违反联合国行为标准的行为执行处罚、支持和援助性剥削性虐待受害人方面提供指导、咨询支持和能力建设。具体而言，管理战略、政策和合规部在不当行为风险管理领域向秘书处非维和平实体提供了指导	管理战略、政策和合规部	不适用

检查和评价司的建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
	和支持，包括编制风险登记册和相关工作计划。正如性剥削性虐待风险管理工具包所概述，风险评估工作只是这项更广泛的风险管理工作的一部分。管理战略、政策和合规部还为制定性剥削和性虐待行动计划提供支持，其中包括提高人员的认识，防患于未然。 管理战略、政策和合规部将继续开展目前的活动，为行为和纪律协调人开展能力建设活动，以编制和执行其所在实体的性剥削和性虐待风险登记册和工作计划。因此，管理战略、政策和合规部认为这项建议已经执行。		
建议 4 秘书处非维和实体应加强性剥削性虐待预防措施，包括定期向工作人员发送信息、展示性剥削性虐待问题能见度材料，并在网站上列入性剥削性虐待问题行为标准和报告机制。	2019 年，管理战略、政策和合规部建立了联合国秘书处首个行政法司网络，用以支持在全球秘书处加强对行为和纪律的问责，借鉴最佳做法，并巩固目前已在和平行动中应用的架构。管理战略、政策和合规部通过这项名为“行政法司内联网”的举措，以切合实际的方式传播知识、积累专业知识并提供实时建议，帮助行为和纪律协调人成功履行职能，包括处理性剥削性虐待相关问题。 管理战略、政策和合规部在与行为和纪律协调人开展能力建设时，就不当行为风险管理办法的使用举办了深入的讲习班，内容包括背景分析和风险识别、风险评估和处理等。注意到秘书处实体在部署规模和性质方面差异很大，因此这一过程包括通过针对实体具体情况，采用适合该实体的工具和材料等办法，审议采取提高人员认识等适当的预防措施。 因此，管理战略、政策和合规部认为，就所引用的具体预防措施而言，这项建议规定得过于刻板，没有必要。管理战略、政策和合规部继续在全球秘书处提供战略和方案层面的持续支持和能力建设，并认为这项建议已经执行。	管理战略、政策和合规部 秘书处非维和实体	不适用
建议 5 秘书长办公厅应考虑审查特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室的职能、结构和相	这项建议将结合秘书长的报告(A/73/412)和行政和预算问题咨询委员会的相关报告(A/73/649)进行审查。秘书长的报告赞同行预咨委会报告所载结论和建议，核准在 2018-2019 两年	秘书长办公厅	2021 年 6 月

检查和评价司的建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
互联系，并确定两个独立办公室的设置是否仍有必要。	期将受害人权利倡导者办公室的 4 个职位改划为员额，并核准了办公室结构(A/RES/73/279)。这一结构为维持与特别协调员办公室的必要联系、保持受害人权利倡导者办公室的独特重点和任务提供了框架。	特别协调员办公室 受害人权利倡导者办公室	
建议 6 特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室应与管理战略、政策和合规部协调，评价各项政策和举措，以确定长期举措的优先次序，进行简化，并具体规定预计完成日期。	这项工作正在执行。特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室注意到各自明确而独立的任务，二者与管理战略、政策和合规部和其他利益攸关方协调，定期审查正在实施的政策和举措的影响，并持续审查可能存在的业务差距。 特别协调员办公室提供了一份可公开查阅的全系统情况说明，这份说明定期更新，以反映所有正在进行的举措的状态。 已提供各项举措的时间表和状态。 管理战略、政策和合规部同意为特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室的上述努力提供支持。	特别协调员办公室 受害人权利倡导者办公室 管理战略、政策和合规部	
建议 7 管理战略、政策和合规部应将零散的业务指导汇编并册，阐述秘书处预防和应对性剥削性虐待的关键流程、角色和责任。汇编可以结合 2016 年开始编制的特别协调员办公室全系统性剥削性虐待问题手册进行，或可酌情在手册中为秘书处实体增加补充指南。	管理战略、政策和合规部指出，特别协调员办公室已参与编写全系统性剥削性虐待问题手册，因此不接受这项建议。管理战略、政策和合规部已按要求向特别协调员办公室性剥削和性虐待问题手册提供了投入，手册将包含同样适用于秘书处的信息。		不适用
建议 8 特别协调员办公室应与全系统性剥削性虐待问题工作组协商并结合在实施试点工作中取得的经验教训，重新审查事件报告表，并作出必要调整，以确保按照秘书长的设想，将其作为全联合国系统性剥削性虐待问题受理与报告的标准表格。	报告范围(2016 至 2018 年)并未反映事件报告表的演变情况。 自 2017 年核可以来，事件报告表已在四个地点作为试点使用，我们下一步将在全系统范围内对其进行实地检验，以便为后续步骤提供信息。	特别协调员办公室	

检查和评价司的建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 9 鉴于 ST/SGB/2003/13 号文件对全系统的相关性，特别协调员办公室和管理战略、政策和合规部应携手与利益攸关方寻求共识，澄清大力劝阻联合国人员与援助受益人之间性关系的规定，并相应更新这份公告。	特别协调员办公室继续与管理战略、政策和合规部以及全系统性剥削和性虐待问题工作组的其他成员一道，讨论和了解 ST/SGB/2003/13 号文件中各个领域的规定及其适当应用。管理战略、政策和合规部将在这一过程中与所有其他实体一道，继续支持特别协调员办公室。 应该指出，这项实质性工作有别于管理战略、政策和合规部在支持“业务所有人”发布各自政策和公告方面发挥的作用。		
建议 10 特别协调员办公室应与管理战略、政策和合规部和法律事务厅协商，制定一项机制，公开报告未列入秘书长特别措施报告、在和平行动和人道主义以外情况下针对秘书处人员的性剥削性虐待指控。	报告范围(2016 至 2018 年)并未反映公开报告工作的演变情况。 自 2017 年以来，所有属 SGB/2003/13³⁴ 范围的联合国全系统性剥削性虐待指控数据都在 https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide 上公开报告，该报告机制不仅限于和平行动，还包括人道主义和发展环境。 根据与捐助方达成的协议，自 2019 年 3 月以来已实时共享这项公开报告机制。³⁵	特别协调员办公室 管理战略、政策和合规部 法律事务厅	
建议 11 管理战略、政策和合规部应与特别协调员办公室、和平行动部、政治和建设和平事务部协作：(a) 提醒各特派团注意必须按照规定向总部、监督厅和部队派遣国报告和提交性剥削性虐待指控；(b) 按照秘书长在 A/71/818 第 50 段中提出的建议，要求秘书处所有实体的负责人在年度致管理当局函中证明，所有性剥削性虐待指控都得到了准确和全面的报告。这项要求也应明确纳入建议 7 中提到的手册。	报告范围(2016 至 2018 年)并未反映报告之后的进展情况。 防止性剥削性虐待并及时应对相关报告的领导责任制一直被列为优先事项，要求高级领导层制定强制性行动计划并每年进行核证。 因此，领导问责制体现出发展、人道主义与和平支柱在全系统的一致性，越来越得到接受并形成制度。2020 年，各机构、基金和方案以及人道主义协调员/驻地协调员代表联合国国家工作队共提交 207 项行动计划(2018 年仅 37 项)，我们迄今	管理战略、政策和合规部 特别协调员办公室 和平行动部 政治和建设和平事务部	2021 年 6 月

³⁴ 可查阅：<https://undocs.org/ST/SGB/2003/13>。

³⁵ 可查阅：<https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide>。

检查和评价司的建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
	已收到来自机构、基金和方案以及驻地协调员的超过 43 份核证函，都显示出领导问责制持续得到落实。 管理战略、政策和合规部认为，就性剥削性虐待问题与维和行动进行沟通不是一次性活动。总部必须与维和行动保持讨论，以便根据政策变更或因应形势变化提供指导，必须定期纳入有关性剥削性虐待的报告义务以及如何进行报告等信息。管理战略、政策和合规部和前外勤支助部定期向特派团团长发出关于这一义务的提醒通知，请他们提高特派团人员的认识，并提供宣传活动实例(如广播、员工大会、海报等)和关键讯息。 提高认识是持续性活动，管理战略、政策和合规部经与和平行动部和政治和建设和平事务部协商，认为这项建议已经执行并将继续得到执行，但指出，管理战略部、政策和合规将与和平行动部合作，在秘书长关于性剥削性虐待特别措施的报告发布后，向秘书处实体发出讯息，提高认识并分享关键讯息，以利进一步传播。 关于本建议第二部分，管理战略、政策和合规部指出，支持特别协调员办公室在各实体负责人的年度致管理当局函核证问题上发挥牵头作用。		
建议 12 管理战略、政策和合规部和各特派团应遵守对性剥削性虐待案件实施行政处罚的时间表，在不当行为追踪系统中纳入可获取此类处罚日期的相关数据域，以监测和增强强制处罚措施的实效。	新的案件管理追踪系统中的增强型不当行为追踪系统模块记录了联合国或会员国采取的临时措施和行政处罚，录入了此类处罚的日期。 管理战略部认为这项建议已经执行。	管理战略、政策和合规部	不适用
建议 13 和平行动部和管理战略、政策和合规部应确保：常设审查委员会在根据安全理事会第	管理战略、政策和合规部与和平行动部将继续与会员国积极接触，根据安全理事会第 2272(2016) 号决议追究性剥削性虐	和平行动部 管理战略、政策和合规部	执行中

检查和评价司的建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
2272(2016) 号决议为追究性剥削性虐待责任与会员国接触时，根据全面和客观的审查，酌情考虑遣返或其他措施， 同时使这些措施与以往因性虐待性剥削问题而遣返回国的实例中使用的标准对接。	待责任。常设审查委员会定期开会，根据全面和客观的审查，审议包括遣返回国在内的所有适当措施，并将继续这样做。 然而，管理战略、政策和合规部与和平行动部指出，常设审查委员会对全面而广泛的审查开展审议，将能针对特定情况采取最适当的措施，可能会提出有别于以往实例的解决方案。重要的是根据安全理事会第 2272(2016) 号决议的规定，就每种情况本身的事实和案情实质进行审议。 管理战略、政策和合规部认为这项建议已经执行。		
建议 14 管理战略、政策和合规部应把反映官员或特派专家性剥削性虐待犯罪行为的所有调查结果系统地提交法律事务厅，由其考虑是否移交。	管理战略、政策和合规部注意到并非所有形式的性剥削性虐待都构成国内法规定的犯罪，指出监督厅现在的做法是，在性剥削性虐待可能构成官员和特派专家实施犯罪的情况下，直接将调查结果移送法律事务厅；而对于监督厅开展的调查，以及对于其他联合国调查实体进行的调查，管理战略、政策和合规部长期以来的做法是，对于可能构成犯罪的性剥削性虐待行为，直接将调查结果移送法律事务厅。 管理战略、政策和合规部认为这项建议已经执行。		不适用
建议 15 管理战略、政策和合规部应与受害人权利倡导者办公室和各特派团协作，通过信托基金等优先支持性剥削性虐待受害人，并明确报告所支持的受害人人数和所提供的支持类型。	管理战略部与受害人权利倡导者办公室密切合作，向性剥削性虐待受害人提供支持和援助。管理战略、政策和合规部提供关于信托基金活动和财务状况的年度报告。信托基金为项目提供资金，这些项目根据当地情况，支持为受害人和处于脆弱局势、面临性虐待性剥削风险的当地居民开展活动。这些工作正在进行，并将继续开展。 管理战略、政策和合规部优先考虑所有性剥削性虐待受害人。在个案追踪和报告方面，应该指出，管理战略、政策和合规部不提供直接支持，而是将受害人转介给服务提供方。在和平行动中已建立受害人援助追踪系统，但针对所有受害者个人进行追踪和报告将需要一个覆盖全组织的系统，而这一系统目前还没有到位。		不适用

检查和评价司的建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
	应当回顾，设立信托基金的目的是解决受害人服务方面的不足之处，而不是成为一个提供直接支助的系统。 管理战略、政策和合规部认为这项建议已经执行。		
建议 16 管理战略、政策和合规部应报告为已核实的性剥削性虐待指控扣留的 60 万美元的情况，并根据大会第 70/286 号决议，将这笔款项转入信托基金，以支持性剥削性虐待受害人。	管理战略、政策和合规部确认，为经核实的性剥削性虐待案件预扣的大约 60 万美元款项已转入信托基金。定期将预扣资金转入信托基金的机制已经建立并将继续运作。 见性剥削性虐待受害人信托基金 2019 年年度报告，可查阅 https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/projects-and-reports 管理战略、政策和合规部认为这项建议已经执行。		
建议 17 受害人权利倡导者办公室应与管理战略、政策和合规部、和平行动部和各特派团协作，制定处理认子要求的统一程序(从报告到结果)，包括 A/69/779 号文件中设想的与受害人沟通和采取后续行动的程序。	管理战略、政策和合规部将根据请求与受害人权利倡导者办公室合作。但有必要澄清，认子要求能否得到解决的核心问题主要不在于制定更完善的内部程序。我们面临的挑战主要在于会员国需要采取行动，履行问责责任，确保性剥削性虐待致孕所生儿童的权利得到落实。 根据“部队派遣国和警察派遣国示范谅解备忘录”，会员国应与联合国合作，为认子要求和子女抚养费要求提供便利，无论这些要求是否因性剥削性虐待所致。实际上，这项义务已扩展至涉及谅解备忘录以外人员的事项，例如个别调派的警务人员。 示范谅解备忘录没有具体说明会员国如何为这些要求提供便利。目前会员国在履行义务时并没有统一采取某种流程或做法。亲子关系确认以及子女抚养义务遵循父亲和(或)母亲国籍会员国的国内法，无论是经由国内法院或其他司法机构，还是经由判决、协议或其他法律决定加以确定。联合国目前的作用仅限于根据“联合国关于援助和支持受联合国工作人员和有关人员性剥削和性虐待受害人的全面战略”(A/RES/62/214，附件)以及会员国的国家结构、法律和相关机构，促进和支持对个人(通常是据称的父亲)的问责进程。		执行中

检查和评价司的建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
	因此，管理战略、政策和合规部在与和平行动部协商后认为，秘书处应与会员国合作，建立一个更完善的行动框架而不是一套程序，以便公正地解决认子要求，目标是在法律上承认亲子关系并发布可强制执行的子女抚养令。 由于工作正在开展，需要与会员国磋商，因此受害人权利倡导者办公室接受这项建议。		

安全和安保部

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 3 秘书处非维和实体、特别是有外地行动的实体，应根据管理战略、政策和合规部性剥削性虐待风险管理工具包并按照 A/71/818 号文件(第 23 段)的规定进行性剥削性虐待风险评估。	安全和安保部接受这项建议，根据工具包和 A/71/818 号文件的规定开展性剥削性虐待风险评估。	安全和安保部	2022 年 12 月
建议 4 秘书处非维和实体应加强性剥削性虐待预防措施，包括定期向工作人员发送信息、展示性剥削性虐待问题能见度材料，并在网站上列入性剥削性虐待问题行为标准和报告机制。	安全和安保部接受这项建议，目前正在开展提高认识和宣传活动。	安全和安保部	2021 年 12 月

亚洲及太平洋经济社会委员会

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 3 秘书处非维和实体、特别是有外地行动的实体，应根据管理战略、政策和合规部性剥削性虐待风险管理工具包并按照 A/71/818 号文件(第 23 段)的规定进行性剥削性虐待风险评估。	亚太经社会接受这项建议，并将根据管理战略、政策和合规部性剥削性虐待风险管理工具包开展性剥削性虐待风险评估，并希望能够在工作地点的“联合国一体化”应对工作中与驻地协调员办公室合作。	亚太经社会	2022 年

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 4 秘书处非维和实体应加强性剥削性虐待预防措施，包括定期向工作人员发送信息、展示性剥削性虐待问题能见度材料，并在网站上列入性剥削性虐待问题行为标准和报告机制。	亚太经社会接受这项建议，将加强性剥削性虐待预防措施，包括定期向工作人员发送讯息、展示性剥削性虐待问题能见度材料，并在网站上列入性剥削性虐待问题行为标准和报告机制。在这方面，亚太经社会请管理战略、政策和合规部、特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室针对为非维和实体量身定做的能力建设提供支持 and 指导。	亚太经社会	2022 年春季

联合国人类住区规划署

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 1 管理战略、政策和合规部应通过定期和有针对性的后续行动并发布相关看板，加强对整个秘书处性剥削性虐待问题强制性在线培训完成情况的监测。	人居署作为秘书处实体，可利用管理战略、政策和合规部建立的管理看板查看强制性培训完成情况。	管理战略、政策和合规部 人居署	执行中
建议 3 秘书处非维和实体、特别是有外地行动的实体，应根据管理战略、政策和合规部性剥削性虐待风险管理工具包并按照 A/71/818 号文件 (第 23 段) 的规定进行性剥削性虐待风险评估。	在管理战略、政策和合规部要求秘书处所有实体任命行为和纪律协调人后，人居署执行主任于 2019 年任命了一名行为和纪律协调人。 人居署行为和纪律协调人利用了行政法司内联网平台提供的学习机会和支持，内容涉及预防性剥削性虐待等不当行为、对违反联合国行为标准的行为予以强制执法以及对性剥削性虐待受害人提供支持和援助。 人居署负责风险管理的工作人员在行政法司针对不当行为风险管理提供的指导和支持下，正在编制内部风险登记册和相关工作计划。	管理战略、政策和合规部 人居署	不适用
建议 4 秘书处非维和实体应加强性剥削性虐待预防措施，包括定期向工作人员发送信息、展示性	人居署在行政法司内联网的支持下，传播关于性剥削性虐待相关事项的知识和讯息，并就此向工作人员和编外人员提供咨询意见。	管理战略、政策和合规部 人居署	不适用

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
剥削性虐待问题能见度材料，并在网站上列入性剥削性虐待问题行为标准和报告机制。			
建议 11 管理战略、政策和合规部应与特别协调员办公室、和平行动部、政治和建设和平事务部协作： (a) 提醒各特派团注意必须按照规定向总部、监督厅和部队派遣国报告和提交性剥削性虐待指控；(b) 按照秘书长在 A/71/818 第 50 段中提出的建议，要求秘书处所有实体的负责人在年度致管理当局函中证明，所有性剥削性虐待指控都得到了准确和全面的报告。这项要求也应明确纳入建议 7 中提到的手册。	人居署提供来自高级领导层的任何/所有强制性行动计划和年度核证。	管理战略、政策和合规部 人居署	执行中
建议 12 管理战略、政策和合规部和各特派团应遵守对性剥削性虐待案件实施行政处罚的时间表，在不当行为追踪系统中纳入可获取此类处罚日期的相关数据域，以监测和增强强制处罚措施的实效。	人居署利用新的案件管理追踪系统中的不当行为追踪系统模块，记录对案件采取的临时措施和行政处罚。	管理战略、政策和合规部 人居署	执行中

联合国毒品和犯罪问题办公室

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 1 管理战略、政策和合规部应通过定期和有针对性的后续行动并发布相关看板，加强对整个秘书处性剥削性虐待问题强制性在线培训完成情况的监测。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 2 管理战略、政策和合规部应与特别协调员办公室协商，澄清性剥削性虐待与违反军警人员禁止亲密接触政策之间的区别。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用
建议 3 秘书处非维和实体、特别是有外地行动的实体，应根据管理战略、政策和合规部性剥削性虐待风险管理工具包并按照 A/71/818 号文件 (第 23 段) 的规定进行性剥削性虐待风险评估。	已接受 虽然 2020 年国家一级的联合国国家工作队行动计划包含开展风险评估和制定缓解措施，但冠状病毒病疫情造成一再封锁，相关活动被迫推迟。预计将在未来几个月内举行这些活动。	毒品和犯罪问题办公室	2021 年 12 月
建议 4 秘书处非维和实体应加强性剥削性虐待预防措施，包括定期向工作人员发送信息、展示性剥削性虐待问题能见度材料，并在网站上列入性剥削性虐待问题行为标准和报告机制。	已接受 已经传达关键讯息，并与外地办事处共享了宣传材料。已指定防止性剥削性虐待协调人与相应的国家工作队协调。在泰国，“无借口”卡已被翻译成泰文，并以两种语文在毒品和犯罪问题办公室东南亚和太平洋区域办事处分发。中亚区域办事处在定期会议上重申了防止性剥削性虐待的主要原则，并要求新征聘人员在入职三个月内完成防止性剥削性虐待必修课程。 所有外地办事处都将继续加强预防措施，包括通过定期向人员发送讯息和展示性剥削性虐待能见度材料。 关于在网站上列入关于防止性剥削性虐待以及报告机制方面信息，毒品和犯罪问题办公室人力资源管理处在 I-Seek 上有一个专门页面。	毒品和犯罪问题办公室	2021 年 12 月
建议 6 特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室应与管理战略、政策和合规部协调，评价各项政策和举措，以确定长期举措的优先次序，进行简化，并具体规定预计完成日期。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 7 管理战略、政策和合规部应将零散的业务指导汇编并册，阐述秘书处预防和应对性剥削性虐待的关键流程、角色和责任。汇编可以结合 2016 年开始编制的特别协调员办公室全系统性剥削性虐待问题手册进行，或可酌情在手册中为秘书处实体增加补充指南。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用
建议 8 特别协调员办公室应与全系统性剥削性虐待问题工作组协商并结合在实施试点工作中取得的经验教训，重新审查事件报告表，并作出必要调整，以确保按照秘书长的设想，将其作为全联合国系统性剥削性虐待问题受理与报告的标准表格。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用
建议 9 鉴于 ST/SGB/2003/13 号文件对全系统的相关性，特别协调员办公室和管理战略、政策和合规部应携手与利益攸关方寻求共识，澄清大力劝阻联合国人员与援助受益人之间性关系的规定，并相应更新这份公告。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用
建议 10 特别协调员办公室应与管理战略、政策和合规部和法律事务厅协商，制定一项机制，公开报告未列入秘书长特别措施报告、在和平行动和人道主义以外情况下针对秘书处人员的性剥削性虐待指控。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用
建议 11 管理战略、政策和合规部应与特别协调员办公室、和平行动部、政治和建设和平事务部协作：	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
(a) 提醒各特派团注意必须按照规定向总部、监督厅和部队派遣国报告和提交性剥削性虐待指控；(b) 按照秘书长在 A/71/818 第 50 段中提出的建议，要求秘书处所有实体的负责人在年度致管理当局函中证明，所有性剥削性虐待指控都得到了准确和全面的报告。这项要求也应明确纳入建议 7 中提到的手册。			
建议 12 管理战略、政策和合规部和各特派团应遵守对性剥削性虐待案件实施行政处罚的时间表，在不当行为追踪系统中纳入可获取此类处罚日期的相关数据域，以监测和增强强制处罚措施的实效。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用
建议 13 和平行动部和管理战略、政策和合规部应确保：常设审查委员会在根据安全理事会第 2272(2016) 号决议为追究性剥削性虐待责任与会员国接触时，根据全面和客观的审查，酌情考虑遣返或其他措施，同时使这些措施与以往因性虐待性剥削问题而遣返回国的实例中使用的标准对接。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用
建议 14 管理战略、政策和合规部应把反映官员或特派专家性剥削性虐待犯罪行为的所有调查结果系统地提交法律事务厅，由其考虑是否移交。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用
建议 15 管理战略、政策和合规部应与受害人权利倡导者办公室和各特派团协作，通过信托基金等优	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
先支持性剥削性虐待受害人，并明确报告所支持的受害人人数和所提供的支持类型。			
建议 16 管理战略、政策和合规部应报告为已核实的性剥削性虐待指控扣留的 60 万美元的情况，并根据大会第 70/286 号决议，将这笔款项转入信托基金，以支持性剥削性虐待受害人。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用
建议 17 受害人权利倡导者办公室应与管理战略、政策和合规部、和平行动部和各特派团协作，制定处理认子要求的统一程序(从报告到结果)，包括 A/69/779 号文件中设想的与受害人沟通和采取后续行动的程序。	毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处机构，将关注管理战略、政策和合规部拟议的变动和举措。	不适用	不适用

联合国内罗毕办事处

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 1 管理战略、政策和合规部应通过定期和有针对性的后续行动并发布相关看板，加强对整个秘书处性剥削性虐待问题强制性在线培训完成情况的监测。	联合国内罗毕办事处每季度监测一次遵守情况，并公布完成率。	管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日
建议 2 管理战略、政策和合规部应与特别协调员办公室协商，澄清性剥削性虐待与违反军警人员禁止亲密接触政策之间的区别。	联合国内罗毕办事处同意此项建议。	管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 3 秘书处非维和实体、特别是有外地行动的实体，应根据管理战略、政策和合规部性剥削性虐待风险管理工具包并按照 A/71/818 号文件(第 23 段)的规定进行性剥削性虐待风险评估。	联合国内罗毕办事处与机构间防止性剥削和性虐待小组合作，进行性剥削性虐待风险评估——安全和安保部可能发挥的作用。	联合国内罗毕办事处	2021 年 12 月 31 日
建议 4 秘书处非维和实体应加强性剥削性虐待预防措施，包括定期向工作人员发送信息、展示性剥削性虐待问题能见度材料，并在网站上列入性剥削性虐待问题行为标准和报告机制。	1. 联合国内罗毕办事处与机构间防止性剥削和性虐待小组合作，制作防止性剥削性虐待的宣传资料。 2. 联合国内罗毕办事处制作性剥削性虐待问题介绍卡，下一阶段工作是进行分发。 3. 安全和安保部每周安全情况更新中经常包含性剥削性虐待问题方面的内容。 4. 联合医务处通过广播介绍服务。 5. 联合国内罗毕办事处制作性别平等网页，含有妇女署/性剥削性虐待等问题性别平等网页的链接——待批准。 6. 妇女署正计划向性别平等问题协调人提供性剥削性虐待问题培训员培训课程。	联合国内罗毕办事处	2021 年 12 月 31 日
建议 5 秘书长办公厅应考虑审查特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室的职能、结构和相互联系，并确定两个独立办公室的设置是否仍有必要。	联合国内罗毕办事处同意此项建议。	秘书长办公厅	2021 年 12 月 31 日
建议 6 特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室应与管理战略、政策和合规部协调，评价各项政策和举措，以确定长期举措的优先次序，进行简化，并具体规定预计完成日期。	如果成立工作组，联合国内罗毕办事处将参加工作组。	特别协调员办公室 受害人权利倡导者办公室 管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 7 管理战略、政策和合规部应将零散的业务指导汇编并册，阐述秘书处预防和应对性剥削性虐待的关键流程、角色和责任。汇编可以结合 2016 年开始编制的特别协调员办公室全系统性剥削性虐待问题手册进行，或可酌情在手册中为秘书处实体增加补充指南。	如果成立工作组，联合国内罗毕办事处将参加工作组。	管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日
建议 8 特别协调员办公室应与全系统性剥削性虐待问题工作组协商并结合在实施试点工作中取得的经验教训，重新审查事件报告表，并作出必要调整，以确保按照秘书长的设想，将其作为全联合国系统性剥削性虐待问题受理与报告的标准表格。	如果成立工作组，联合国内罗毕办事处将参加工作组。	特别协调员办公室	2021 年 12 月 31 日
建议 9 鉴于 ST/SGB/2003/13 号文件对全系统的相关性，特别协调员办公室和管理战略、政策和合规部应携手与利益攸关方寻求共识，澄清大力劝阻联合国人员与援助受益人之间性关系的规定，并相应更新这份公告。	如果成立工作组，联合国内罗毕办事处将参加工作组。	特别协调员办公室 管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日
建议 10 特别协调员办公室应与管理战略、政策和合规部和法律事务厅协商，制定一项机制，公开报告未列入秘书长特别措施报告、在和平行动和人道主义以外情况下针对秘书处人员的性剥削性虐待指控。	如果成立工作组，联合国内罗毕办事处将参加工作组。	特别协调员办公室	2021 年 12 月 31 日
建议 11 管理战略、政策和合规部应与特别协调员办公室、和平行动部、政治和建设和平事务部协作： (a) 提醒各特派团注意必须按照规定向总部、监	联合国内罗毕办事处支持这项举措。	管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
督厅和部队派遣国报告和提交性剥削性虐待指控；(b) 按照秘书长在 A/71/818 第 50 段中提出的建议，要求秘书处所有实体的负责人在年度致管理当局函中证明，所有性剥削性虐待指控都得到了准确和全面的报告。这项要求也应明确纳入建议 7 中提到的手册。			
建议 12 管理战略、政策和合规部和各特派团应遵守对性剥削性虐待案件实施行政处罚的时间表，在不当行为追踪系统中纳入可获取此类处罚日期的相关数据域，以监测和增强强制处罚措施的实效。	联合国内罗毕办事处支持这项举措。	管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日
建议 13 和平行动部和管理战略、政策和合规部应确保：常设审查委员会在根据安全理事会第 2272(2016) 号决议为追究性剥削性虐待责任与会员国接触时，根据全面和客观的审查，酌情考虑遣返或其他措施，同时使这些措施与以往因性虐待性剥削问题而遣返回国的实例中使用的标准对接。	联合国内罗毕办事处同意此项建议。	和平行动部 管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日
建议 14 管理战略、政策和合规部应把反映官员或特派专家性剥削性虐待犯罪行为的所有调查结果系统地提交法律事务厅，由其考虑是否移交。	联合国内罗毕办事处同意此项建议。	管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日
建议 15 管理战略、政策和合规部应与受害人权利倡导者办公室和各特派团协作，通过信托基金等优先支持性剥削性虐待受害人，并明确报告所支持的受害人人数和所提供的支持类型。	这应适用于联合国秘书处所有实体，而不仅仅是维和行动。	管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日

检查和评价司建议	预计行动	责任实体	目标完成日期
建议 16 管理战略、政策和合规部应报告为已核实的性剥削性虐待指控扣留的 60 万美元的情况，并根据大会第 70/286 号决议，将这笔款项转入信托基金，以支持性剥削性虐待受害人。	联合国内罗毕办事处同意此项建议。	管理战略、政策和合规部	2021 年 12 月 31 日
建议 17 受害人权利倡导者办公室应与管理战略、政策和合规部、和平行动部和各特派团协作，制定处理认子要求的统一程序(从报告到结果)，包括 A/69/779 号文件中设想的与受害人沟通和采取后续行动的程序。	这应适用于联合国秘书处所有实体，而不仅仅是维和行动。	受害人权利倡导者办公室	2021 年 12 月 31 日

附件三

内部监督事务厅对从各实体* 收到的正式评论意见的答复

内部监督事务厅(监督厅)感谢并赞赏所有实体就评价报告草稿并就执行建议的行动计划提出的宝贵评论意见。

监督厅承认,自评价所涉期间以来,本组织性剥削性虐待问题应对工作已经发生变化。在今后的相关任务中,将酌情审查评价所强调的事项。

监督厅将通过现有程序监测建议执行进展。

主管内部监督事务副秘书长

法图马塔·恩迪亚耶(签名)

2021 年 3 月 19 日

* 管理战略、政策和合规部、改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室、受害人权利倡导者办公室、和平行动部、政治和建设和平事务部、联合国脱离接触观察员部队、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国内罗毕办事处、联合国哥伦比亚核查团、安全和安保部、亚洲和太平洋经济社会委员会、联合国人类住区规划署。