



## 第七十五届会议

议程项目 154 和 134

联合国维持和平行动经费筹措的  
行政和预算问题

性剥削和性虐待：执行零容忍政策

### 防止性剥削和性虐待特别措施

#### 行政和预算问题咨询委员会的报告

## 一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/75/754)。行预咨委会在审议该报告期间收到补充资料和澄清，最后收到了 2021 年 3 月 24 日的书面答复。

2. 秘书长的报告系根据大会第 73/302、72/312、71/297 和 71/278 号决议提交，提供了自上次报告(A/74/705)发布以来为加强联合国应对性剥削和性虐待工作而采取的措施的最新资料。

## 二. 一般性意见

3. 秘书长在报告中讨论了在以下领域执行打击联合国人员性剥削和性虐待战略(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)的努力：协调整个联合国系统的行动(A/75/754，第一和二节)；加强问责制和风险管理(同上，第三和四节)；优先考虑受害人的权利和尊严(同上，第五节)；促进国家层面的问责(同上，第六节)；与会员国和民间社会接触(同上，第七节)；改善战略宣传(同上，第八节)。行预咨委会询问后获悉，报告不涉及经费问题。行预咨委会注意到，秘书长的报告不涉及追加预算问题。



一个需要跨支柱和跨领域努力的全系统问题

4. 秘书长在整个报告中强调，防止和应对性剥削和性虐待是一个全系统的问题，需要和平、发展、人道主义和人权部门以及人力资源、风险管理、调查、医疗、社会心理、法律和其他受害人服务、筹资和全球传播等专门工作领域作出协调一致的努力。行预咨委会询问后获悉，从大会第五十八届至第七十一届会议，关于性剥削和性虐待问题特别措施的报告一直列在“人力资源管理”议程项目下，有时还列在与联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题和方案预算有关的其他议程项目下。此后，这些报告一直在“性剥削和性虐待：执行零容忍政策”议程项目下审议，并在大多数情况下同时分配到“联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题”项目下。行预咨委会注意到，与性剥削和性虐待有关的事项已列入大会根据各主要委员会的报告通过的或未经发交主要委员会而通过的多项决议。<sup>1</sup> 鉴于与性虐待和性剥削有关的事项具有全系统、跨支柱和跨领域的性质，行预咨委会重申其观点，即在大会届会主要会期介绍秘书长相关报告可进一步强调为防止和应对性剥削和性虐待作出整体努力的必要性(见 [A/74/788](#)，第 5 段)。

#### 衡量和评估进展

5. 自打击性剥削和性虐待战略通过以来，秘书长的历次年度报告都概述了为加强治理框架、深化全系统一致性与合作、满足受害人需求、支持减少风险、促进及时调查、寻求问责和提高认识而采取和制定的多种措施、工具和政策工具。行预咨委会询问后获悉，尽管作出了这些努力，但在受害人权利、执行伙伴、巩固全系统办法和加强现有风险评估和管理措施(如审查、调查程序和培训)等方面仍需采取更多行动。行预咨委会还获悉，就人道主义部门而言，将于 2021 年进行一次外部审查，自 2010 年以来首次评估机构间常设委员会处理性剥削和性虐待问题办法的进展情况和总体成效。行预咨委会承认自 2017 年打击性剥削和性虐待战略通过以来采取了广泛的措施，并认识到仅根据有记录的指控数目来衡量打击性剥削和性虐待方面的进展情况过于简单化，因此重申其观点，即秘书长的报告应采用更具分析性的方法([A/74/788](#)，第 17 段)。因此，行预咨委会建议大会请秘书长评估迄今所作努力的影响，更明确地确定这些努力的成效以及需要弥补的不足之处，同时考虑到机构间常设委员会审查人道主义部门采取的举措的相关结论。此外，行预咨委会认为，应尽可能确定并在今后的报告中提供可衡量的参数和基准，以监测进展情况(见下文第 21 段)。

<sup>1</sup> 例如，见大会第七十五届和第七十四届会议最近通过的决议：(a) 未经发交主要委员会：关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的第 [75/127](#) 号和第 [74/118](#) 号决议第 16 段；(b) 根据第二委员会的报告：关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 [75/233](#) 号决议第 113 段；(c) 根据第三委员会的报告：关于联合国难民事务高级专员公署的第 [75/163](#) 和 [74/130](#) 号决议第 27 段，以及关于女童问题的第 [74/134](#) 号决议第 30 段；(d) 根据第四委员会的报告：关于联合国全球传播政策和活动的第 [74/92 B](#) 号决议第 64 段；(e) 根据第五委员会的报告：关于内部监督事务厅活动的报告的第 [75/247](#) 和 [74/256](#) 号决议第 16 和 17 段，以及关于审查大会第 [48/218 B](#)、[54/244](#)、[59/272](#)、[64/263](#) 和 [69/253](#) 号决议的执行情况的第 [74/257](#) 号决议第 11 段；另见关于维持和平行动的决议(如第 [74/283](#) 和 [74/284](#) 号决议第 20 段)；(f) 根据第六委员会的报告：关于追究联合国官员和特派专家的刑事责任的第 [75/132](#) 和 [74/181](#) 号决议。

## 2019 冠状病毒病大流行的影响

6. 秘书长在其报告中指出，尽管面临与 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行有关的挑战，但在消除性剥削和性虐待方面继续取得进展(A/75/754，第 1 段)。行预咨委会询问后获悉，虽然向受害人提供援助和开展调查的能力受到了不利影响，但由于实施了缓解措施，一些活动得以继续开展，具体如下：在联合国人员的行动受到限制时，基于社区的指控报告机制为受害人提供了可行的报告渠道；事实证明，在无法进行面谈的时候，对受害人和证人进行远程访谈是有效的，预计在大流行后也会在一定程度上利用远程访谈；制定并向当地的联合国实体提供具体的指导。然而，这一大流行病对预防和应对性剥削和性虐待的全面影响仍不得而知，也不清楚是否有案件未被发现，受害人是否未得到保护，或是否有案件未报告。行预咨委会期待在秘书长的下一次报告中收到关于 COVID-19 影响的全面资料，以及新出现的最佳做法和吸取的经验教训。

### 全系统资源

7. 行预咨委会询问后获悉，秘书处有 16 名工作人员继续专职处理性剥削和性虐待问题(A/74/705，第 7 段；另见下文第 16 段)。关于各机构、方案和基金，行预咨委会获悉，很难准确确定专职工作人员的人数和其他费用，因为相关职能往往归属于一系列较大的方案或业务，许多工作人员兼任两职，其他工作人员则被借调开展机构间和协调举措。此外，资源可能完全来自于自愿供资。行预咨委会注意到所提供的补充资料以及在确定全系统专门用于性剥削和性虐待问题的资源方面的挑战。但行预咨委会认为，所传达的信息仍然不够详细，并重申其建议，即大会请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，进一步努力全面核算整个联合国系统的资源，以确定最佳行政安排，并确保为继续协调执行其战略提供充足和可持续的资金(另见 A/74/788，第 16 段；A/73/828，第 18 段；A/72/824，第 29 段)。行预咨委会认为，收集关于往年专门用于预防和应对性剥削和性虐待的人力资源和财政资源的全面信息，可能有助于秘书长的这一努力，并认为应在其下一次报告中提供这方面的信息。

## 三. 关于具体方面的意见

### 全系统一致性

8. 秘书长在报告中指出，2020 年，由改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员主持的全系统性剥削和性虐待问题工作组成员增加 9 个，继续推进各项政策和举措(A/75/754，第 8 段)。<sup>2</sup> 在发展支柱方面，除其他外，通过任命区域防止性剥削和性虐待协调人、采取更加统一的国家工作队办法以及实施国家工作队成员与驻地协调员之间的新上下级关系，加强了内部防止性剥削和性虐待架构(同上，第 10 段)。在人道主义支柱方面，协调工作包括部署 20 名专职机构间防止性

<sup>2</sup> 联合国粮食及农业组织、国际原子能机构、国际农业发展基金、国际劳工组织、联合国环境规划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国工业发展组织和世界卫生组织。

剥削和性虐待协调员,以便在国家一级进行全系统协调(同上,第 11、13 和 14 段)。行预咨委会询问后获悉,这些协调员职位由一个机构代表人道主义协调员供资,或由机构共同供资,在某些情况下,职位由一名咨询人担任。计划在 2021 年进行更多部署,并采取更多举措提供可持续的资金。<sup>3</sup> 此外,机构间常设委员会 2020 年第四季度派往刚果民主共和国的访问团支持缔结一个新的全系统战略框架,以加强联合国应对性剥削和性虐待的措施。机构间常设委员会这一访问团体现了和平、发展和人道主义支柱之间日益增强的协同作用,2021 年计划派一个类似的访问团前往中非共和国(同上,第 11 段)。行预咨委会承认为促进全系统打击性剥削和性虐待做法的协同作用和统一性而作出的努力,相信将作出进一步努力,以进一步加强一致性,并建议大会请秘书长在其下一次报告中报告这些努力的结果。

#### 问责和风险管理

9. 秘书长在报告中举例说明了全系统加强问责措施的情况(同上,第 15-21 段)。例如,提交的与性剥削和性虐待有关的行动计划数量从 2019 年的 50 个增加到 2020 年的 207 个,增加了 400%;部分原因是发展协调办公室发挥了新作用(同上,第 16 和 17 段)。此外,秘书处高级官员关于性剥削和性虐待的年度核证已被纳入 2020 年和平行动和特别政治任务负责人契约,类似内容也将纳入 2021 年秘书处其他实体负责人契约(同上,第 19 段)。

10. 秘书长还表示,2020 年,本组织继续开发和加强风险管理工具,筛选潜在人员,加强投诉机制,提高指控报告的透明度(同上,第 22-26 和 29 段)。行预咨委会询问后得到关于具体工具的信息,包括以下内容:

(a) 不当行为风险管理工具已提供给秘书处所有地点的所有实体使用,以整合识别、评估、处理和监测不当行为风险的办法;

(b) 所有性剥削和性虐待指控查实后,秘书处均终止了与所涉工作人员的工作关系。有 25 个实体使用了“清白背景调查”工具,以防止重新雇用因已查实的性剥削和性虐待指控而被开除的联合国人员或离职时有未结案指控的联合国人员。迄今为止,没有任何申请人被“清白背景调查”工具筛选出来。在考虑扩大使用这一工具之前,鉴于最近推出的其他征聘筛选程序,秘书长计划评估该工具的有效性;

(c) 2019 年启动的机构间不当行为披露计划旨在防止已知犯有不当行为者在人道主义和发展实体内流动。截至 2021 年 3 月 1 日,已有 73 个执行组织或附属机构采用该计划。虽然执行工作尚未系统化,但 2020 年有 41 名申请人因负面或缺失的不当行为数据而被拒绝;

<sup>3</sup> 除阿富汗、喀麦隆、哥伦比亚、刚果民主共和国、海地、伊拉克、黎巴嫩、马里、莫桑比克、缅甸、尼日尔、尼日利亚、菲律宾、索马里、南苏丹、苏丹、乌干达和津巴布韦已有的协调员外,还计划在布基纳法索、中非共和国、埃塞俄比亚、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和巴勒斯坦被占领土部署协调员。

(d) 已开发电子版事件报告表，并将于 2021 年推出，以更一致地收集和交流性剥削和性虐待指控信息，而无论被控施害者属于哪个组织。此外，通过使用该表，受害人可以只分享一次有关事件的初步信息，从而最大限度地减少创伤。电子版事件报告表的开发费用估计为 90 000 美元，由维持和平行动支助账户供资。行预咨委会注意到，虽然电子版事件报告表工具将在全系统范围内共享，但资金完全来自维和资源。

11. 行预咨委会注意到为加强问责制和开发风险管理工具所作的努力。不过，行预咨委会认为，在战略执行的现阶段，应彻底审查这些工具的影响和效率，并在必要时为进一步完善、合并和扩大使用这些工具提供依据，以减少不成体系的问题，加强全系统的一致性，在根本上加强全系统应对性剥削和性虐待的工作。行预咨委会在其关于 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间秘书长处理纪律事项和可能犯罪行为为案件的做法的报告中讨论了相关事项(A/75/776，第 13-15 及 20 和 21 段)。

#### 执行伙伴

12. 秘书长在其报告中指出，在 2020 年，与联合国活动执行伙伴有关的性剥削和性虐待指控报告数量进一步增加。行预咨委会询问后得到以下涉及执行伙伴和非联合国部队的指控的表格。

#### 2017-2020 年涉及执行伙伴和非联合国部队的性剥削和性虐待指控

	报告同年 发生的事件	报告往年 发生的事件	事件年份待定	事件年份不详	共计
2017	5	5	0	16	26
2018	39	16	0	60	115
2019	37	27	0	111	175
2020	45	42	0	143	230

13. 执行伙伴不在本组织权限范围内，他们往往在偏远或高风险环境中开展工作，许多执行伙伴在性剥削和性虐待问题上存在能力、调查和培训等方面差距(A/74/788，第 10 段)。行预咨委会询问后获悉，为落实 2018 年联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程，2020 年开展的减少风险活动包括培训，开发联合国各实体共享的执行伙伴能力评估工具，以及采取措施解决执行伙伴和与之订约实体的问责问题。此外，还要求执行伙伴对指控进行调查，并将调查结果通知订约联合国机构，而订约机构必要时可自己再进行调查。行预咨委会还获悉，尚未对 2018 年规程中的减轻风险措施进行全面分析。

14. 秘书长在其报告中敦促捐助方根据人道主义机构和执行伙伴是否愿意弥补能力差距和采取纠正行动进行评估，而不是根据投诉或指控的数量进行评估，因为需要平衡取消援助对受益人的影响与伙伴达到所需标准的能力和意愿(A/75/754，第 28 段)。

15. 鉴于需要更充分地评估和处理与聘用执行伙伴有关的巨大风险，并考虑到相关指控的数量增加，行预咨委会再次建议大会请秘书长在今后的报告中提供分析



信息,说明与执行伙伴有关的措施的执行情况和成效(见 [A/74/788](#),第 10 段)。行预咨委会还强调,不当行为指控的数量和性质仍应是影响聘用执行伙伴和向其供资的一个重要因素。

优先考虑受害人的权利和尊严

16. 秘书长在报告第五节讨论了受害人权利倡导者的活动以及将以受害人为中心的做法纳入全系统打击性剥削和性虐待工作的其他努力。第 37 至 41 段,秘书长介绍了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)、联合国海地综合办事处(联海综合办)和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)开展的受害人支助活动。行预咨委会询问后获悉,由于流动资金问题和与 COVID-19 大流行有关的征聘延迟,列入中非稳定团、联刚稳定团和联海综合办预算的 3 个受害人权利高级干事 P-5 员额自 2019 年以来一直空缺。在此期间,受害人权利高级干事的职能由其他工作人员在履行常规职责的同时履行。行预咨委会关切地注意到,4 个受害人权利高级干事员额中的 3 个员额长期空缺,可能会破坏该战略优先考虑受害人权利的目标,并相信秘书长将在大会审议本报告时向大会提供关于这些员额征聘的最新信息。

17. 2020 年 5 月完成的受害人服务、能力和做法试点摸底调查发现,对受害人的支助,包括医疗、心理社会、庇护所、保护和法律服务,一般通过现有的应对性别暴力途径提供,服务在可获得性、可及性、质量、能力和资源方面各不相同。摸底调查还指出,没有一个全系统的工具来跟踪受害人、受害人所获得的援助和现有的服务提供者,尽管这样一个系统自 2019 年以来已在和平行动和特别政治任务中运作。摸底调查结果和建议将在 2021 年更新([A/75/754](#),第 32 段)。行预咨委会鼓励秘书长分析摸底调查中发现的不足之处,并确定可能的解决办法,包括酌情加强与性别暴力服务行为体和机制的协调。行预咨委会还认为有必要推出跟踪受害人服务的全系统工具(见上文第 11 段)。

18. 行预咨委会询问后获悉,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》(第 [62/214](#) 号决议,附件),受害人应根据其直接因遭受性剥削和性虐待而产生的个人需要获得援助和支持,并且这种援助和支持应扩大到满足因这种侵害而出生的儿童的需要。因此,预计联合国提供的支持和援助可能是长期的。此外,对于因性剥削而出生的儿童,联合国应与会员国合作,在其职权范围内协助处理与生父身份和子女抚养费有关的主张(同上,第 8 段)。行预咨委会询问后获悉,寻求执行亲子关系和子女抚养费索赔的受害人往往面临复杂的后勤和法律挑战,需要秘书处提供便利及有关会员国采取行动,而这些会员国有时可能对秘书处的请求不作回应。行预咨委会鼓励所有参与支持受害人需求的利益攸关方按照《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》进一步努力和协作,包括但不限于亲子关系申诉。

19. 行预咨委会询问后获悉,支助性剥削和性虐待受害人信托基金(见 [A/70/729](#))自 2016 年设立以来,通过 22 个会员国的捐款获得了 2 183 000 美元的资金(见附件),并从受到确凿性剥削和性虐待指控的联合国人员那里扣留了 600 000 美元。

信托基金向中非共和国、刚果民主共和国、海地和利比里亚的受害人提供了援助，并已向所有会员国发出呼吁，目标是在今后两年内筹集 300 万美元。行预咨委会赞赏地注意到对信托基金的自愿捐款，并鼓励在最近的呼吁活动中作出更多捐款承诺。

## 四. 指控数据概览

### 报告的指控

20. 秘书长概述了 2020 年整个联合国系统的性剥削和性虐待指控情况。在维持和平行动和特别政治任务中，报告了 66 项涉及文职人员、军事人员和警察或其他政府提供的人员的指控，而 2019 年报告了 80 项指控；91 项指控涉及联合国工作人员和各机构、基金和方案的相关人员，而 2019 年报告了 107 项指控；227 项指控涉及执行伙伴的工作人员，而 2019 年报告了 174 项指控(A/75/754，第 60-69 段)。此外，联合国收到 3 项涉及中非共和国境内 3 名非联合国安全部队成员的性剥削指控(同上，第 70 段)。行预咨委会再次对指控总数增加表示关切(见 A/74/788，第 17 段)，并回顾大会的集体一致立场，即不容许有任何一起经查实的性剥削和性虐待案件(第 71/297 号决议，第 4 段)，以及大会承诺在整个联合国系统执行对性剥削和性虐待的零容忍政策(第 73/302 号决议，第 1 段)。此外，行预咨委会建议大会请秘书长详细分析与执行伙伴有关的指控增加的原因，并在其下一次报告中提供关于任何明显模式和趋势的资料。

21. 行预咨委会询问后获悉，2020 年报告的指控可能指的是前几年发生的事件，指控数量增加不一定意味着该战略不成功，因为这可能反映了报告机制改善和对系统的信任增加。行预咨委会强调，秘书长必须确定适当的参数，以衡量其战略的影响，并认为提供指控事件发生年份和报告年份的分类数据以及分析，可能会促进这项工作(另见上文第 5 段)。

### 调查和执行问责措施

22. 关于性剥削和性虐待指控的调查情况和问责措施的执行情况，行预咨委会注意到以下几点：

(a) 向行预咨委会提供的资料显示，截至 2020 年 12 月 30 日，在 2020 年收到的涉及联合国工作人员和相关人员的 157 项指控中，10 项被认定为证据确凿，12 项被认定为证据不足，90 项正在进行调查。行预咨委会回顾，完成调查的目标时间是 6 个月(A/74/788，第 18 段)，内部监督事务厅将性剥削和性虐待调查作为优先事项(A/75/776，第 14 段)；<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 在 2019 年 7 月至 2020 年 6 月期间，就维持和平而言，45 项性剥削和性虐待相关调查中只有 16 项(36%)在 6 个月的目标期限内完成(A/75/656，第 77 页，绩效指标(iii))。

(b) 2016 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间，19 项关于联合国官员或特派专家性剥削和性虐待的可信指控被移交给其国籍国。在所有案件中，联合国都应有国家当局的要求提供了合作(A/75/754, 第 45 段; 另见 A/75/776, 第 22 段);

(c) 行预咨委会询问后获悉，有 21 个会员国没有提供资料，说明对 2010 年至 2019 年期间发生的 51 起经证实的事件的军事或警务人员的问责措施。在这 21 个会员国中，有 5 个国家既签署了秘书长的自愿契约，又加入了秘书长的领导人小组(另见 A/75/754, 第 49 段);

(d) 向行预咨委会提供的资料显示，截至 2020 年 12 月 31 日，在 2020 年报告的涉及执行伙伴的 277 项指控中，33 项被认定为证据确凿，22 项证据不足。大多数调查仍在进行中，其中 22 项调查由执行伙伴进行，110 项调查移交给与执行伙伴订约的实体。行预咨委会询问后还获悉，2017 年至 2020 年报告的指控涉及一些与联合国实体订约的执行伙伴;<sup>5</sup>

(e) 联合国人权事务高级专员办事处作为处理对根据安全理事会授权开展行动的非联合国安全部队的指控的牵头实体，继续与相关会员国跟进，并未获悉有国家程序对秘书长报告中记录的案件中的犯罪人进行惩处(同上，第 47 段)。

23. 行预咨委会强调，每个利益攸关方都必须在各自的职责范围内作出更大努力，以确保及时完成调查和执行有效问责措施(另见 A/74/788, 第 18 段)。行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次报告中提供资料，说明这些努力的结果。

## 五. 结论

24. 建议大会表示注意到秘书长的报告(A/75/754, 第 73 段)。行预咨委会建议大会，在考虑到上文建议和意见的前提下，表示注意到秘书长的报告。

<sup>5</sup> 根据秘书处提供的资料，2017 年至 2020 年记录的指控涉及下列实体聘用的执行伙伴：国际移民组织、人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国项目事务署、联合国人口基金、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处及世界粮食计划署。



## 附件

## 对支助性剥削和性虐待受害人信托基金的捐款

(美元)

国家	已收入金额
阿尔巴尼亚	2 000
澳大利亚	150 954
孟加拉国	100 000
不丹	10 000
加拿大	232 132
塞浦路斯	17 900
厄瓜多尔	1 000
芬兰	60 045
德国	120 000
印度	100 000
意大利	578 816
日本	200 000
卢森堡	50 000
尼日利亚	100 000
挪威	123 337
巴基斯坦	10 000
葡萄牙	49 503
斯洛伐克	35 352
斯里兰卡	10 000
瑞士	52 000
乌干达	10 000
美利坚合众国	170 000
<b>共计</b>	<b>2 183 039</b>