



## 方案和协调委员会

第五十九届会议

组织会议，2019年4月18日

实质性会议，2019年6月3日至28日\*

临时议程\*\* 项目3(b)

方案问题：评价

## 对负责儿童与武装冲突问题、负责冲突中性暴力问题和负责暴力侵害儿童问题各秘书长特别代表办公室的评价

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

内部监督事务厅(监督厅)审查了负责儿童与武装冲突问题、负责冲突中性暴力问题和负责暴力侵害儿童问题各秘书长特别代表办公室在推动各自领域改革方面的相关性和有效性。评价过程采用了调查、访谈、实地访问、案例研究、直接观察、文件审查和二手数据分析等方式。

尽管规模较小，而且面临政治和业务上的挑战，但三个特别代表办公室在各自专题领域有效发挥了倡导者作用。会员国、联合国伙伴和民间社会一致认为，各办公室的高级别政治宣传有助于保持全球可见度和加强全球规范。各特别代表有效地利用其作为高级别倡导者的独特地位，巩固了对其处理的敏感问题的政治支持。

各办公室还在各自工作的国家和区域环境中促进了积极行动，有效地促成和促进了冲突各方的承诺，这有助于实现儿童脱离武装团体、起诉冲突中性暴力高级别犯罪人以及改革儿童司法等成效。

\* 实质性会议日期为暂定日期。

\*\* E/AC.51/2019/1。



各办公室虽然总体上有效地利用了各自作为儿童与武装冲突、冲突中性暴力和暴力侵害儿童等敏感问题高级别倡导者的独特地位，但利用传统媒体和社交媒体开展工作的效果不尽相同。它们主动积极地利用新闻稿和其他传统媒体渠道，为扩展公众外联提供了重要渠道，2014-2017年期间，所有三个办公室的全球媒体报道都有所增加。然而，宣传运动并不总是带来明显的成果，社交媒体的使用应该可以更具战略性。

三个办公室在与联合国伙伴的协调和主流化方面总体上取得了成效，但它们在這些领域的活动面临挑战。其中包括各办公室与伙伴之间协调工作的形式和预期成果不明确。由这些办公室主持的总部机构间协调机制有时未能发挥其协调潜力。此外，虽然有效利用了儿童与武装冲突和冲突中性暴力问题报告系统进行宣传，但这些报告系统缺乏一致性，例如在报告多重侵害行为方面。

各办公室没有进行系统的战略规划，以便为各自的活动提供依据。在某些情况下，三个办公室缺乏独特和独立的战略计划，因此也没有充分确定如何集中有限的资源以及将资源用于哪些领域。此外，三个办公室之间没有充分进行协调，尽管在协调的情况下确实取得了积极成果。

监督厅向三个秘书长特别代表办公室提出五项重要建议：

- (a) 加强各办公室的传播战略；
- (b) 加强各办公室的总部协调任务组；
- (c) 继续制订备选办法，在各办公室的工作方案中纳入经验教训总结机制；
- (d) 在各办公室的工作方案中引入定期风险评估和战略规划；
- (e) 加强三个办公室之间的协调与合作。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 背景 .....	4
三. 方法 .....	6
四. 评价结果 .....	8
A. 儿童与武装冲突问题、冲突中性暴力问题和暴力侵害儿童问题三个特别代表办公室 尽管任务广泛、规模小，但在各自的专题领域有效发挥了倡导者作用.....	8
B. 通过高级别政治宣传，三个办公室都在各自开展工作的大多数国家和区域促进了积 极行动 .....	11
C. 三个办公室在与联合国伙伴的协调和主流化方面总体上取得了成效，但它们在 这些领域的活动面临挑战 .....	15
D. 关于儿童与武装冲突和冲突中性暴力的报告尽管被用作有效的宣传工具，但 由于作用和责任不明确以及缺乏一致性，这方面报告工作因此也面临潜在 风险.....	19
E. 各特别代表办公室没有系统地参与制定为其活动提供依据的战略规划，包 括围绕三个办公室之间可能产生的协同增效进行规划 .....	20
五. 结论 .....	23
六. 建议 .....	24
附件	
管理层回应 .....	27

## 一. 引言

1. 内部监督事务厅检查和评价司根据风险评估确定对负责儿童与武装冲突问题、负责冲突中性暴力问题和负责暴力侵害儿童问题各秘书长特别代表办公室进行评价。方案和协调委员会选定在 2017 年 6 月第五十七届会议上审议对秘书长办公厅的方案评价。<sup>1</sup> 考虑到各办公室之间的差异和执行办公室职能的平衡，监督厅对三个特别代表办公室进行了单独评价。<sup>2</sup>

2. 监督厅的总体职权范围载于大会第 48/218 B、54/244 和 59/272 号决议以及 ST/SGB/273 号秘书长公报，其中授权监督厅发起、实施和报告其认为履行职责所需的任何行动。《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》为监督厅的评价提供了参照。<sup>3</sup>

3. 评价目标是评估三个特别代表办公室在促进各自关切领域变革方面的相关性和有效性。评价主题来自评价启动文件中阐述的范围，<sup>4</sup> 评价工作按照联合国评价规范和标准进行。<sup>5</sup>

4. 向三个特别代表办公室征求了对报告草稿的意见，最后报告考虑到了这些意见。三个办公室的正式回应载于本报告附件。

## 二. 背景

5. 过去 20 年来，各特别代表办公室承担了不同的专题任务：

(a) **负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室。**1996 年，大会第 51/77 号决议建议任命一名负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表，以评估在加强对冲突中儿童的保护、提高认识和促进资料收集方面取得的进展和面临的挑战，并与儿童权利委员会、相关联合国机构和非政府组织合作，并促进国际合作以确保尊重儿童权利；

(b) **负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室。**2007 年，大会第 62/141 号决议要求任命一名负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表，作为促进防止和消除一切形式暴力侵害儿童行为的全球独立倡导人，推动和支持执行 2006 年联合国关于暴力侵害儿童问题的研究报告中的建议，就暴力侵害儿童问题找出和分享良好做法并开发更全面的数据收集，并与联合国伙伴、各国政府和包括民间社会在内的外部伙伴合作；

<sup>1</sup> 见方案和协调委员会第五十五届会议报告(A/70/16)。

<sup>2</sup> 监督厅于 2016 年 4 月向方案和协调委员会通报了情况。

<sup>3</sup> ST/SGB/2016/6。

<sup>4</sup> 监督厅内部报告 IED-17-002。

<sup>5</sup> 联合国评价小组，2016 年。

(c) 负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室。2009年，安全理事会第1888(2009)号决议要求任命一名特别代表进行统一战略领导，加强现有的联合国协调机制，向各国政府、武装冲突各方和民间社会开展宣传工作，并推动所有利益攸关方合作和协调处理冲突中的性暴力问题。该办公室包括安理会第1888(2009)号决议所设法治与冲突中性暴力问题专家组，负责协助国家当局在对冲突中性暴力行为追责方面加强法治，专家组成员包括来自共同牵头实体(维持和平行动部、<sup>6</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国开发计划署(开发署))的专家。

6. 各特别代表直接向秘书长报告。儿童与武装冲突问题特别代表和冲突中性暴力问题特别代表职位为副秘书长级，暴力侵害儿童问题特别代表职位为助理秘书长级。工作人员配置见表1。

表 1  
2016-2017 年经常预算人员配置

类别	秘书长特别代表办公室		
	暴力侵害儿童	冲突中性暴力 <sup>a</sup>	儿童与武装冲突
副秘书长	—	1	1
助理秘书长	1	—	—
D-1	—	1	—
P-5	1	1	1
P-4	3	1	2
P-3	3	2	3
一般事务人员(特等)	1	—	1
一般事务人员(其他职等)	1	2	2
<b>共计</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>10</b>

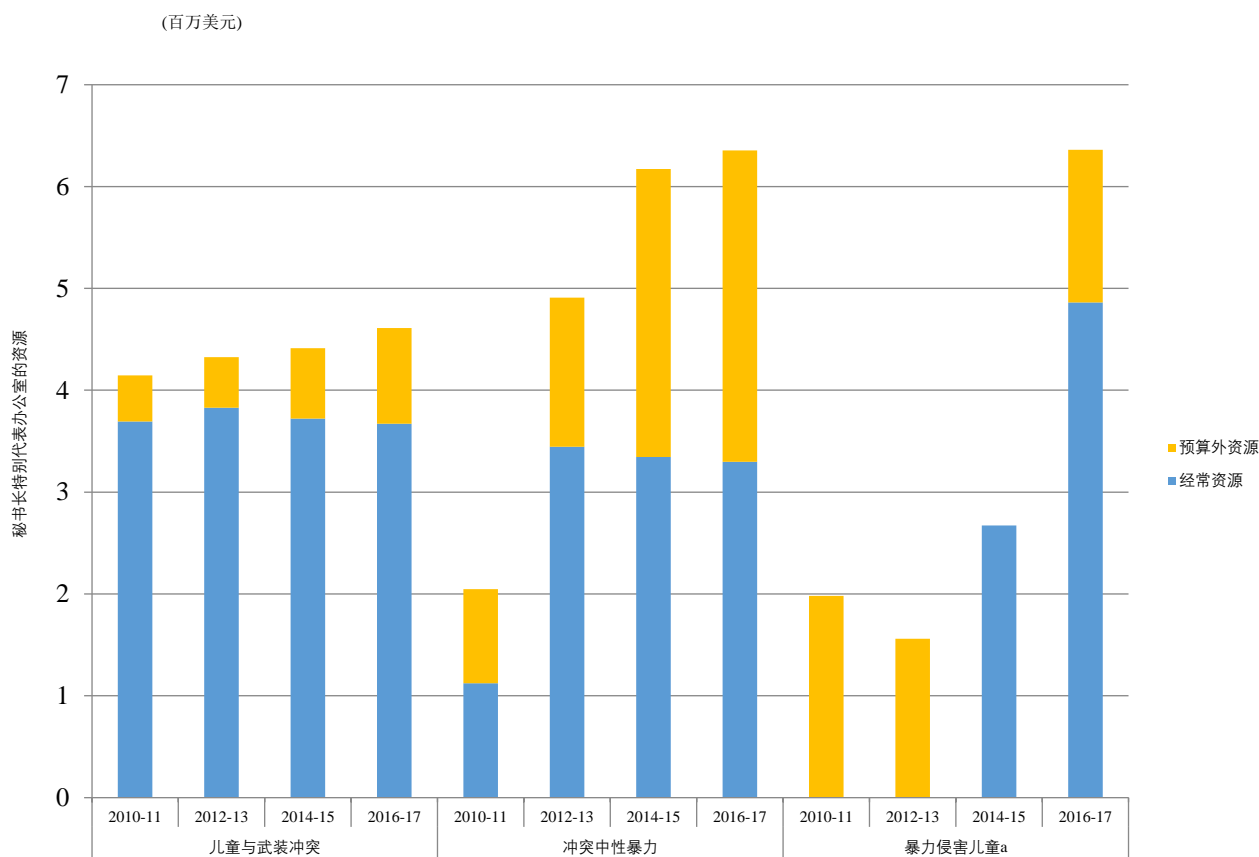
资料来源：A/70/6 (Sect. 1)。

<sup>a</sup> 该办公室有 6 个员额由预算外资源供资。

7. 图一显示过去四个两年期各特别代表办公室财政资源的增加情况。预算外资金一直是冲突中性暴力问题特代办和暴力侵害儿童问题特代办的重要资金来源；暴力侵害儿童问题特代办 2014-2015 经核准由两年期经常预算供资。

<sup>6</sup> 现和平行动部。

图一  
2010-2017 年各特别代表办公室财务简况



资料来源：两年期预算分册和财务报表。

<sup>a</sup> 2010-2013 年期间，负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室的资金完全来自预算外资源。

8. 各特别代表办公室的任务包括促进联合国系统内的机构间合作，包括由儿童与武装冲突问题特别代表主持的儿童与武装冲突问题任务组、由负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表主持的暴力侵害儿童问题机构间工作组以及由冲突中性暴力问题特别代表主持的联合国制止冲突中性暴力行动倡议(联合国反性暴行动)之间的合作。冲突中性暴力问题特别代表还主持联合国被剥夺自由儿童问题任务组，该任务组正在支持就这一专题开展一项全球研究。

### 三. 方法

9. 本次评价着重于以下问题：

(a) 各特别代表办公室在各自领域发挥了什么作用，这一作用与处理同样问题的其他联合国实体和主要利益攸关方有何不同？

(b) 各办公室在多大程度上有效地就各自的关切问题开展了宣传？

(c) 各办公室在多大程度上有效地与处理同样问题的其他联合国实体开展了协调？

(d) 各办公室在多大程度上有效地促进了将其重点问题纳入其他联合国实体工作方案的主流？

(e) 各办公室在多大程度上促进了其各自关切的领域取得成果？

10. 大会为这次评价规定的任务涵盖所有三个办公室，因此，监督厅在更广泛的专题层面上评估了每个办公室各自开展的以及各办公室之间开展的主要活动。评价主要涉及 2014 至 2017 年期间。评价对宣传的定义是：围绕儿童与武装冲突、冲突中的性暴力和暴力侵害儿童方面的相关问题提高认识并促进积极变化；对协调的定义是：将不同实体聚集在一起并与其合作，以解决各办公室负责的问题；对纳入主流的定义是：将各办公室负责的问题纳入其他实体的议程和工作方案。

11. 数据收集是在 2017 年 7 月至 12 月期间进行的。证据来自通过定量和定性方法收集的文件、证言、观察和分析来源的三角互证，包括：

(a) 与各办公室工作人员(39 人)和总部利益攸关方(15 人)的访谈；

(b) 在实地访问(3 次)、访谈(103 次)和文件审查的基础上，对特别代表办公室开展活动的 8 个国家/区域进行的**案例研究**；<sup>7</sup>

(c) 对哥伦比亚、刚果民主共和国和印度尼西亚的**访问**；

(d) 对所有会员国的调查和对各办公室利益攸关方的**非随机抽样调查**；<sup>8</sup>

(e) 对评价、审计、政策、办公室报告、总部协调机制和高级管理人员契约进行的**文件审查**；

(f) 与“全球脉搏”合作，使用一家社会分析公司(深红六角)对在线新闻和社交媒体进行的**媒体分析**；

(g) 对选定的各办公室会议和政府间会议进行的**直接观察**。

12. 此外，一个由两名专家顾问组成的外部咨询小组审查了初始报告和报告草稿。

13. 由于会员国调查答复率低，加上用社交媒体作为衡量各办公室外联和接触情况的代用指标涉及到方法上的考虑，因此评价工作受到限制。为了减轻这些限制，所有分析都用来自多个来源的数据进行了三角互证，以强化评价结果。

<sup>7</sup> 个案研究包括：冲突中性暴力问题特别代表办公室(刚果民主共和国、几内亚和伊拉克)；儿童与武装冲突问题特别代表办公室(中非共和国、哥伦比亚和缅甸)；暴力侵害儿童问题特别代表办公室(拉丁美洲和东南亚)。

<sup>8</sup> 调查发送给了 287 个利益攸关方，127 个利益攸关方给予了答复，总体答复率为 44%，其中包括个人(答复率 46%)和会员国(答复率 7%)。

## 四. 评价结果

### A. 儿童与武装冲突问题、冲突中性暴力问题和暴力侵害儿童问题三个特别代表办公室尽管任务广泛、规模小，但在各自的专题领域有效发挥了倡导者作用

各办公室在任务广泛而资源有限的情况下运作

14. 设立特别代表办公室是由于认识到在处理保护和人权关切问题方面存在严重差距，也是为了表明国际社会有决心做得更好，因此为三个办公室规定了广泛的任​​务，使其能够灵活地在全球范围内作出反应。三个办公室覆盖的地域范围各不相同：暴力侵害儿童问题特代办处理在儿童受到暴力影响的所有环境和所有国家发生的一切形式暴力侵害儿童行为；冲突中性暴力问题特代办 2017 年覆盖了 19 个国家局势，包括有可信信息的冲突和危机局势；<sup>9</sup> 儿童与武装冲突问题特代办 2017 年覆盖了儿童面临严重侵害的 22 个武装冲突国家局势。<sup>10</sup>

15. 2016-2017 两年期，为各办公室分配了 300 万至 500 万美元的经常预算资金，约有 10 名工作人员执行实质内容和地域范围都很广泛的任​​务。与其他具有类似职能的联合国特别任​​务负责人相比，三个办公室的资源分配可以说是较低的。因此，它们依靠人数有限的工作人员覆盖大范围的地理区域：例如，暴力侵害儿童问题特别代表办公室的一名工作人员覆盖了整个撒哈拉以南非洲，儿童与武装冲突问题特别代表办公室的两三名工作人员覆盖了整个撒哈拉以南非洲和哥伦比亚。三个办公室都表示，支助请求往往超过办公室的能力，在大多数案例研究中（8 个中的 6 个），国家伙伴表示需要各办公室开展更多访问和其他活动，尽管认识到各办公室不多的人力已在覆盖各种业务。

各办公室有效提高和保持了各自问题领域的全球可见度

16. 接受访谈和调查的联合国、特别代表办公室、民间社会和会员国代表一致认为，三个办公室在各自问题领域有效发挥了全球倡导者作用。在接受调查的利益攸关方中，93%对各办公室的宣传工​​作总体给予肯定评价，大多数指出，各办公室的最大价值是提高认识和提高可见度。在联合国政府间论坛内，包括在人权理事会、安全理事会和大会的公开辩论会上，会员国表示坚决支持各办公室的任​​务，并共同作出了对解决相关问题的具体承诺。

三个办公室为加强全球规范和标准作出了贡献

17. 各特别代表办公室通过政府间渠道有效开展工​​作，宣传了各自领域的规范。表 2 显示各位秘书长特别代表作出的具体贡献。各办公室还与伙伴一同协助发布各自领域的联合国全系统标准。在一个实例中，儿童与武装冲突问题特别代表办

<sup>9</sup> 秘书长在 2017 年关于冲突中性暴力的报告(S/2017/249)中指出，报告中没有提到的许多国家也受到实际发生或威胁发生的冲突中性暴力或冲突中性暴力遗留问题的影响。

<sup>10</sup> 秘书长在 2017 年关于儿童与武装冲突的报告(A/72/361-S/2017/821)中强调，资料是说明性的，并不代表所有侵害行为。



公室和暴力侵害儿童问题特别代表办公室协同努力，支持会员国批准《儿童权利公约》两项任择议定书。

表 2

各特别代表办公室对全球规范和标准所作贡献实例

	特别代表办公室		
	儿童与武装冲突	冲突中性暴力	暴力侵害儿童
不招募儿童加入政府安全部队	X		
安全理事会通过的有关冲突中性暴力的专题决议 <sup>a</sup>	X	X	
禁止秘书长关于儿童与武装冲突和冲突中性暴力的年度报告中列名的当事国成为部队派遣国	X	X	
联合国消除预防犯罪和刑事司法领域内暴力侵害儿童行为的示范战略和实际措施			X
将暴力侵害儿童问题列入可持续发展目标议程，包括具体目标 16.2			X
批准和签署《儿童权利公约》任择议定书 <sup>b</sup>	X		X

资料来源：案例研究、特别代表的高级管理人员契约以及访谈。

<sup>a</sup> 包括最近的安全理事会第 2331(2016)号决议。

<sup>b</sup> 据法律事务厅资料，自 2014 年以来，截至 2018 年 3 月 1 日，《儿童权利公约》三项任择议定书已有 8 个签署国和 51 个批准国。

虽然传统媒体渠道为更广泛的对外宣传提供了重要途径，但在利用社交媒体方面所作的努力缺乏战略性

18. 各特别代表办公室积极利用新闻稿、访谈和正式声明等传统媒体渠道，在全球和国家一级提高对其工作的认识并宣传各自负责的问题。2014-2017 年期间，所有三个办公室的全球媒体报道都有所增加。排名前 30 位的在线报纸中，最常提及儿童与武装冲突问题特别代表办公室和冲突中性暴力问题特别代表办公室，其次是提及暴力侵害儿童问题特别代表办公室。<sup>11</sup> 秘书长列举儿童与武装冲突和冲突中性暴力相关侵害行为的年度报告得到媒体高度关注，表明这方面工作有助于保持这些问题的全球能见度。通过与新闻部联合国新闻中心的互动协作，使信息能够传播到更广泛的渠道；冲突中性暴力问题特别代表办公室和儿童与武装冲突问题特别代表办公室都有效地利用了这一媒体。<sup>12</sup>

19. 各特别代表办公室还使用推特和脸书等社交媒体，但战略性较低。首先，各办公室的传播战略除了基本的关注者静态计数，没有对社交媒体进行业绩计量，

<sup>11</sup> 2014 至 2017 年，在排名前 30 位的在线报纸刊登的文章中，有 103 篇提及冲突中性暴力问题特别代表办公室，91 篇提及儿童与武装冲突问题特别代表办公室，28 篇提及暴力侵害儿童问题特别代表办公室(该清单并非详尽无遗)。

<sup>12</sup> 2014-2017 年期间有关各特别代表办公室的报道估计数：冲突中性暴力：96 篇；儿童与武装冲突：82 篇；暴力侵害儿童：15 篇。

这限制了它们以循证方式调整各自做法的能力。<sup>13</sup> 第二，各办公室没有计划如何通过与其他宣传活动有联系的社交媒体主动积极地接触目标受众，因而错失了更广泛地触及全球受众的机会。表 3 显示经分析的各办公室账户在几个社交媒体指标上的不同业绩。

表 3  
各特别代表办公室的选定社交媒体指标

领域/指标	特别代表办公室 <sup>a</sup>		
	儿童与武装冲突	暴力侵害儿童	冲突中性暴力
<b>活动</b>			
2014-2017 年推特帖子数	3 788	3 389	2 813
2014-2017 年每周(平均)推特帖子数	18	16	14
<b>发声和实际推数</b>			
推特发声比例(专题领域相关帖子百分比)	0.25%	< 0.01%	~3%
推特推数	2 亿	1.23 亿	6 100 万
<b>吸引</b>			
推特关注者数目	38 212	5 922	43 804
2014-2017 年推特关注者增加百分比	65%	636%	93%
2014-2017 年推特锐推次数	13 659	52 601	4 362
2014-2017 年推特回复次数	728	249	281
2014-2017 年推特提及次数	45 813	19 262	24 918
脸书页面点“赞”次数	15 699	4 321	33 858
脸书关注者数目	15 720	4 293	33 325

资料来源：推特、脸书和深红六角。

注：如未注明涵盖某一特定时期，均为 2018 年 2 月 8 日的的数据；暴力侵害儿童问题特别代表办公室和冲突中性暴力问题特别代表办公室的多个账户合并统计。

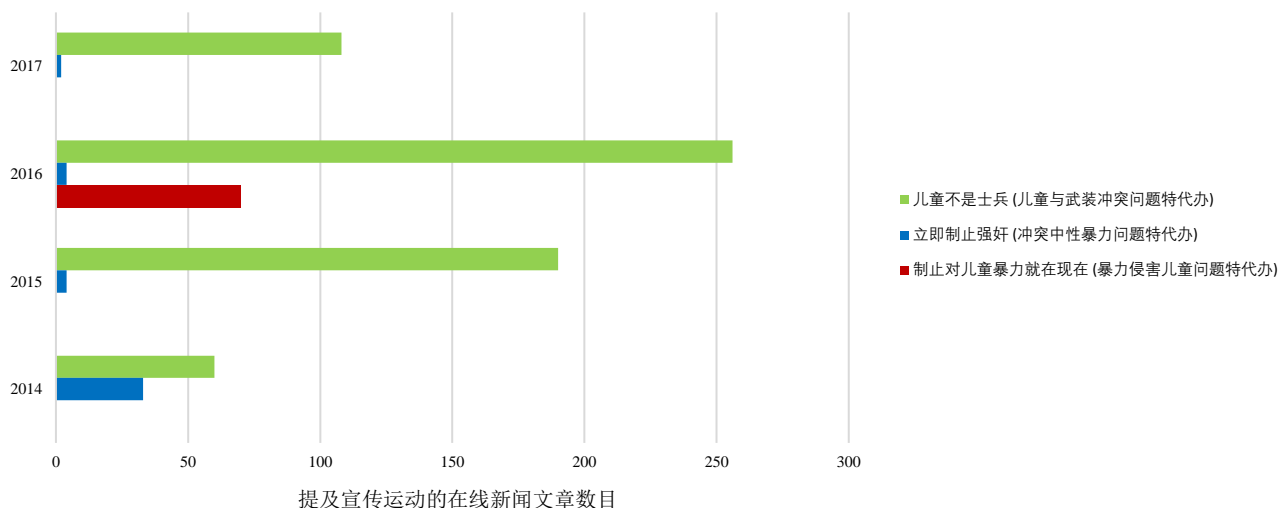
<sup>a</sup> 分析了以下账户：@childreninwar；@childrenandarmedconflict；@UNAction；@endrapeinwar；@SRSRGVAC；@ZerViolence2030；@martasantospaispage。

从有针对性的目标和伙伴增效作用来看，各项宣传和动员举措的成效不尽相同

20. 各特别代表办公室宣传运动的成效参差不齐，有关这些活动的媒体报道见图二。通过明确的目标和强有力的伙伴合作，儿童与武装冲突问题特别代表办公室与联合国儿童基金会(儿基会)有效地共同领导了“儿童不是士兵”宣传运动，促使所有 8 个对象国家签署了到 2016 年制止招募儿童加入武装部队的行动计划。该办公室将其宣传运动的信息纳入总体宣传活动，将宣传运动的目标集中于一项严重侵害行为，并利用与儿童基金会的机构伙伴关系，使“儿童不是士兵”成为会员国和广大公众家喻户晓的运动。

<sup>13</sup> 两个办公室在规划文件中列有社交媒体关注者指标：暴力侵害儿童问题特别代表办公室的预算(A/70/6 (Sect.1))和儿童与武装冲突问题特别代表办公室的传播战略。

图二  
2014-2017 年有关各特别代表办公室相关宣传运动的在线新闻文章



资料来源：深红六角(2014 年 1 月至 2017 年 9 月)。

注：数据并非详尽无遗。

21. 然而，2014-2017 年期间，冲突中性暴力问题特代办和暴力侵害儿童问题特代办的宣传和动员举措既未取得明显的成果，也未引起显著的公众注意。冲突中性暴力问题特别代表办公室管理的“立即制止强奸”运动于 2007 年由联合国反性暴行动成员发起，后来并入该办公室。虽然该运动的网站继续得到最低限度的更新，但在评价期间没有已知的活动。冲突中性暴力问题特别代表办公室表示，这一情况的主要原因是缺乏人力资源。在所有接受调查的利益攸关方中，31%(32 个中的 10 个)表示，冲突中性暴力问题特别代表办公室对宣传运动和活动的管理情况一般或较差。2016 年，该办公室启动了多利益攸关方倡议“制止对儿童暴力就在现在”；几乎所有熟悉该倡议的受访利益攸关方都有这样的疑问：既然该办公室的活动与儿童基金会在行政上支持的全球制止暴力侵害儿童行为伙伴关系的活动目标相同，那么二者是如何相互配合的。<sup>14</sup> 利益攸关方和该办公室工作人员还表示，“制止对儿童暴力就在现在”倡议的概念构想较差。

## B. 通过高级别政治宣传，三个办公室都在各自开展工作的大多数国家和地区促进了积极行动

各办公室促进了实现解决暴力侵害弱势群体问题的国家和地区承诺

22. 各特别代表办公室有效地促成和促进了冲突当事方，包括非国家行为体和政府行为体的承诺和协议(见表 4)。这些政治对话导致采取具体行动使儿童脱离武装团体、对典型冲突中性暴力案件追责并通过解决暴力侵害儿童问题的区域计划。正如儿童与武装冲突问题特别代表办公室 20 周年报告中所指出，自 2000 年以来，由

<sup>14</sup> 暴力侵害儿童问题特别代表同时担任全球伙伴关系执行委员会成员和理事会成员。

于该办公室主导的对话和行动计划，已有 115 000 多名儿童兵得到释放。<sup>15</sup> 在冲突中性暴力问题特别代表办公室的持续支持下，刚果民主共和国和几内亚等选定国家在调查和起诉冲突中性暴力高级别犯罪人方面取得了进展。除了表 4 所示成果之外，暴力侵害儿童问题和冲突中性暴力问题两个特别代表办公室还为伙伴区域实体的政策、准则和战略作出了贡献。总体而言，接受调查的利益攸关方有 88% 表示，各办公室办公室在促动多个行为体采取行动方面发挥了积极的催化作用；93% 在促进政治承诺方面对各办公室给予肯定评价。

表 4

2014-2017 年各特别代表办公室促成的政治承诺和协议<sup>a</sup>

协议涵盖的国家/区域	协议(年份)	当事方	
		非国家行为体	政府行为体
<b>儿童与武装冲突问题特别代表办公室</b>			
阿拉伯国家	合作协定(2014)		X
也门	行动计划(2014)		X
南苏丹	行动计划(2015)	X	
	行动计划(2016)		X
刚果民主共和国	加快执行行动计划路线图(2015)		X
苏丹	关于达尔富尔儿童状况的联合声明(2015)	X	
	行动计划(2016)		X
	行动计划(2016)	X	
尼日利亚	行动计划(2017)	X	
马里	行动计划(2017)	X	
<b>冲突中性暴力问题特别代表办公室</b>			
南苏丹	联合公报(2014)		X
	公报(2014)	X	
非洲	合作框架(2014)-大湖区问题国际会议		X
	合作框架(2014)-非洲联盟		X
科特迪瓦	行动计划(2014)		X
马里	公报(2017)	X	
伊拉克	联合公报(2016)		X
阿拉伯国家	合作框架(2016)		X
<b>暴力侵害儿童问题特别代表办公室<sup>b</sup></b>			
全球	关于区域组织/机构作用的年度联合声明(2014-2017)		X

<sup>15</sup> 联合国，“20 年不懈改进对受冲突影响儿童的保护”(2016 年)。可查阅：[https://childrenandarmedconflict.un.org/wp-content/uploads/2017/06/Twenty-Years-of-Work-Updated-Booklet\\_web.pdf](https://childrenandarmedconflict.un.org/wp-content/uploads/2017/06/Twenty-Years-of-Work-Updated-Booklet_web.pdf)。

协议涵盖的国家/区域	协议(年份)	当事方	
		非国家行为体	政府行为体
拉丁美洲	关于暴力侵害和剥削儿童问题的宣言(2014)		X
东南亚	关于儿童和青少年的决议(2014)		X
	区域行动计划(2015)		X
非洲	2040 年儿童议程(2016)		X
南亚	有关制止暴力侵害儿童行为的可持续发展目标执行情况(2016)		X

资料来源：各特别代表办公室的网站、数据请求和案例研究。

<sup>a</sup> 根据:(a) 特别代表办公室提供的积极支持;(b) 会员国明确表现的承诺。其他协议是在 2014 年以前订立的。为简明扼要起见,没有详细列出当事方名称。

<sup>b</sup> 暴力侵害儿童问题特别代表办公室参与的区域协议普遍得到国家行动计划的支持。

23. 全系统努力加强联合国应对儿童与武装冲突、冲突中性暴力和暴力侵害儿童问题,包括通过在特派任务中设立儿童和妇女保护职位,对达成和执行这些政治协议至关重要。履行业务任务的联合国伙伴,特别是维持和平行动部、政治事务部、人权高专办、开发署和儿基会,为特别代表办公室参与高级别对话奠定了基础。安全理事会在为儿童与武装冲突和冲突中性暴力领域的各种机制规定任务方面发挥了积极的补充作用,这些机制包括秘书长年度报告中的当事方列名、儿童与武装冲突问题工作组和妇女与和平与安全非正式专家组。儿童与武装冲突问题监测和报告机制以及与冲突中性暴力问题监测、分析和报告安排是针对严重侵害儿童行为和性暴力模式的有效宣传工具。

24. 鉴于儿童与武装冲突问题和冲突中性暴力问题两个特别代表办公室各自议程上的若干冲突具有跨界性质,而且是它们各自任务的核心部分,两个办公室在订立政治协议方面采取了区域和次区域办法。如表 4 所示,冲突中性暴力问题特别代表办公室与非洲和阿拉伯国家的多个组织,包括阿拉伯国家联盟、非洲联盟和大湖区问题国际会议达成了合作协议。该办公室在建立这些伙伴关系的同时,也制定了具有共同宣传目标的执行计划。除表 4 所示活动外,儿童与武装冲突问题和冲突中性暴力问题两个特别代表办公室还继续根据 2014-2017 年期间以前达成的协议与若干组织开展持续合作。

25. 暴力侵害儿童问题特别代表办公室促进了政策成果,这体现在广泛行为体作出的承诺中。<sup>16</sup> 在区域和次区域一级,该办公室发起和参加了与区域组织、会员国、民间社会组织、政府官员和儿童举行的论坛,儿童被认为有助于激发政治意愿,并提高对欺凌和拘留儿童等重大问题的关注。该办公室成功地主导了跨区域论坛,将志同道合的政府间机构汇聚在一起。这些成果是在与各伙伴开展协商进程之后通过持续参与取得的,该进程利用了 2006 年暴力侵害儿童问题研究报告

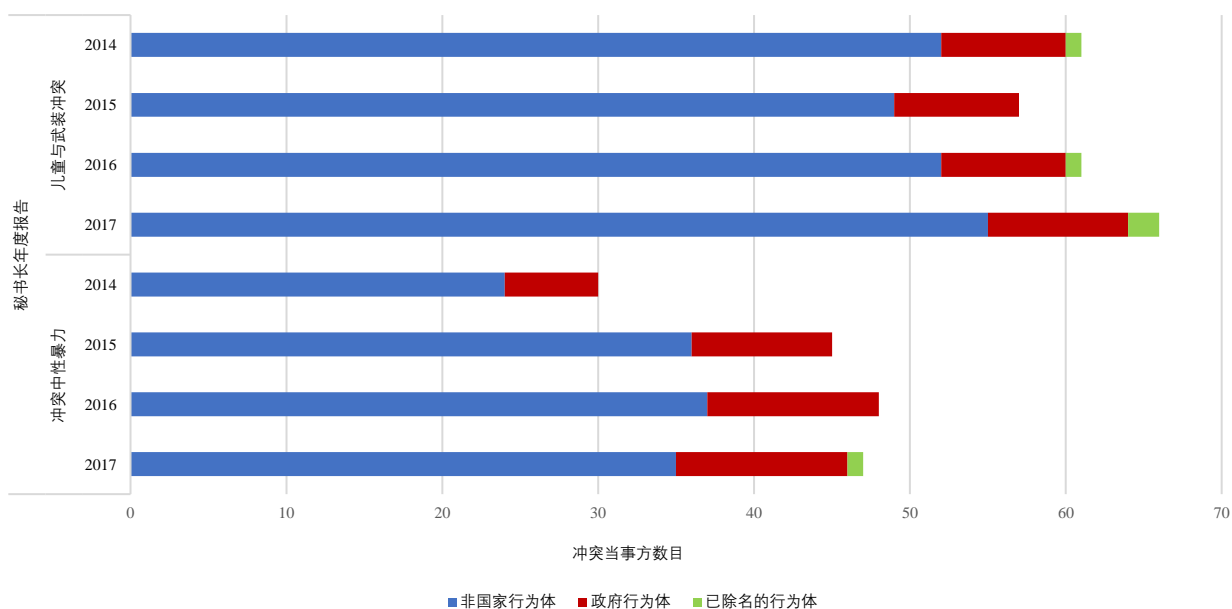
<sup>16</sup> 根据暴力侵害儿童问题特别代表办公室的资料,自该办公室开始执行任务以来,全面立法禁止一切形式暴力侵害儿童行为的国家已从 16 个增加到 54 个,制定了暴力侵害儿童问题国家议程的国家已从 47 个增加到 90 多个。

(A/61/299)所提建议的区域执行工作。在选定的国家,该办公室围绕具体宣传和政策对话目标开展工作,促使政府作出了各种承诺,包括推动关于暴力侵害儿童行为的立法改革和国家行动计划,在非洲和亚洲制定关于暴力侵害儿童行为的数据调查,以及在拉丁美洲开展有关儿童的司法改革。利益攸关方认为,该办公室编写的研究报告和相关出版物是这方面宣传工作的有力组成部分。

26. 儿童与武装冲突问题和冲突中性暴力问题两个特别代表办公室在促进遵守国家一级协议方面的确切作用没有明确界定,它们的参与面临政治和业务上的重大挑战。将冲突当事方从秘书长年度报告的名单中除名,是评估这些承诺是否得到成功履行的一个手段。如图三所示,2014年至2017年期间有四个当事方得以除名。两个办公室的所有相关案例研究都表明,要将更多当事方从名单中除名,还存在各种制约因素,包括冲突的严重性和复杂性,例如所涉非国家行为体的特点,以及有关国家机构伙伴关系的力量。两个办公室的工作人员指出,缺乏能力是另一个制约因素,例如总部办事处和外地都缺少专家。

图三

2014-2017年秘书长关于儿童与武装冲突和冲突中性暴力的年度报告中列名和除名的冲突当事方



资料来源：秘书长关于儿童与武装冲突和冲突中性暴力的年度报告(2014-2017年)。

向会员国进行高级别宣传一直是建立和保持兴趣以及推动敏感领域变革的重要工具

27. 各位特别代表有效利用自身作为高级别倡导者的独特地位,巩固了对各自处理的敏感问题的政治支持。在接受调查的利益攸关方中,93%对各办公室向会员国开展宣传的工作给予肯定评价,接受访谈的各办公室工作人员几乎全部(34人中的32人)认为,与主流化和协调相比,宣传是最有效的工作领域。这项调查是

通过总部和国家一级的双边接触和之友小组安排进行的；后者在儿童与武装冲突专题框架下以最为主动积极的方式安排，目的是促进与会员国进行定期和有序的联系。

28. 针对政府决策者开展的宣传工作提高了这些问题的可见度。几乎所有案例研究(8 个案例中的 7 个)都表明，各办公室回应了联合国伙伴提出的请求，即开展宣传，消除阻碍各自专题领域进展的政治障碍。例如，暴力侵害儿童问题特别代表办公室回应了儿基会的请求，并通过随后的宣传，帮助提高了暴力侵害儿童问题在国家政策和立法议程中的地位。在哥伦比亚，儿童与武装冲突问题和冲突中性暴力问题两个特别代表办公室应联合国国家工作队的请求，在 2014-2016 年期间参与和平谈判，支持将儿童保护和冲突中性暴力问题纳入这一进程。这些实例表明，各办公室的全球宣传与联合国系统的方案任务之间具有很强的互补性。

### C. 三个办公室在与联合国伙伴的协调和主流化方面总体上取得了成效，但它们在这些领域的活动面临挑战

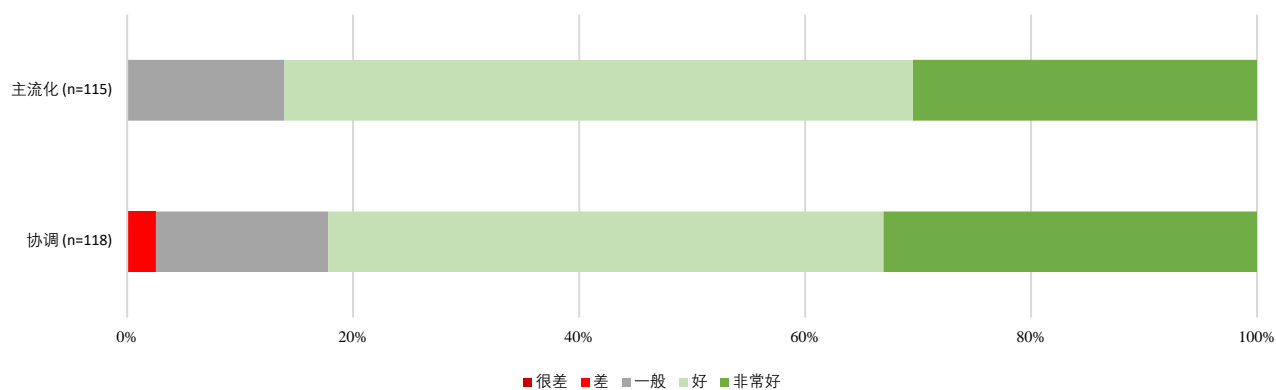
各特别代表办公室在与联合国伙伴协调方面的作用并不总是很明确，面临一些相关挑战

29. 各特别代表办公室的任务涉及与其他联合国实体的协调，但重点各不相同：儿童与武装冲突问题特别代表办公室按要求应促成合作；冲突中性暴力问题特别代表办公室按要求应促进合作与协调；暴力侵害儿童问题特别代表办公室应与联合国各实体密切合作，并建立相互支持的协作关系。<sup>17</sup> 为了执行这些广泛的任务，需要明确各办公室协调与合作努力的形式和预期成果，但这方面有时欠缺。8 个案例研究中，都没有将各办公室的作用评估为“高度”明确；8 个案例中的 6 个评估为“中度”明确，1 个评估为“低度”。

30. 总体而言，如图四和图五所示，利益攸关方和工作人员对各特别代表办公室开展的协调和主流化活动大致给予肯定评价。然而，约四分之一的受访工作人员(39 人中有 10 人)表示一些关切，认为与各自联合国伙伴的工作关系需要加强，指出这些伙伴往往主要侧重于自己的既定工作方案。在大多数案例研究中，各办公室在促成与其他联合国行为体的协调与协作方面被评为“某种程度上有效”(8 个案例中有 5 个)，在 1 个案例中被评为“某种程度上无效”。此外，在一半的案例研究中(8 个案例中有 4 个)，各办公室的主流化工作被评为“某种程度上有效”，在 2 个案例中经研究分析评为“某种程度上无效”。

<sup>17</sup> 大会第 51/77 和 62/141 号决议以及安全理事会第 1888(2009)号决议。

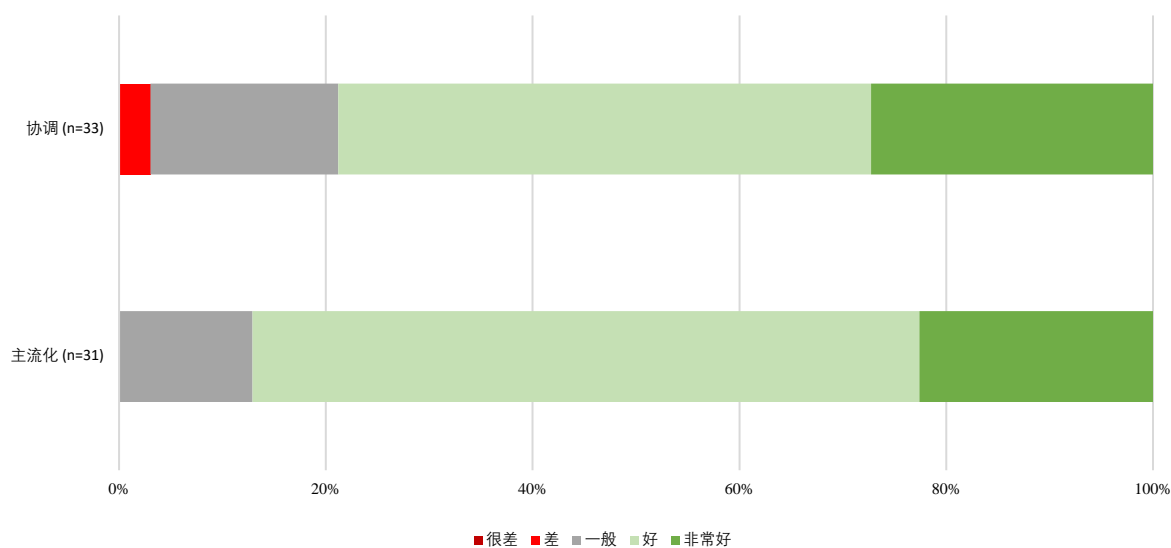
图四  
利益攸关方对特别代表办公室协调和主流化工作的评级



资料来源：利益攸关方调查。

注：n=答复者人数。

图五  
工作人员对特别代表办公室协调和主流化工作的评级



资料来源：对特别代表办公室工作人员的访谈。

注：n=受访者人数。

总部协调任务组受到一些限制。

31. 每个办公室都在总部主持或共同主持一个机构间协调任务组，对这些任务组的利用程度各不相同，如表 5 所示。



表 5  
由各特别代表办公室主持或共同主持的总部任务组

特别代表 办公室	主要协调 机构	联合国 成员	会议信息		
			频率(平均)	参加(平均)	议程项目
儿童与 武装冲突	儿童与武 装冲突问 题任务组	16	一年 2 次	来自 17 个伙伴的主 任级或更高级别工作 人员	讨论起草儿童与武装冲突问 题年度报告以及相关问 题
冲突中 性暴力	联合国反 性暴行动	13	一年 7 次  一年 1 至 2 次	来自 10 个伙伴的技 术级工作人员  主任级指导委员会	为国家访问进行准备/通报 访问情况；讨论核可秘书长 的年度报告
暴力 侵害儿童	暴力侵害 儿童问题 机构间工 作组	6	一年 1 次	来自 4 个伙伴的技术 级/高级别工作人员	讨论与暴力侵害儿童有关的 事态发展以及联合国伙伴推 动应对暴力侵害儿童行为并 将其纳入联合国议程主流 的机会

资料来源：2014-2017 年会议记录。

32. 各特别代表办公室的伙伴指出了与任务组有关的若干限制因素，并提出了需要改进的领域。关于联合国反性暴行动，近年来，除了在联合国反性暴行动多伙伴信托基金支持下持续开展的联合项目外，该行动趋于更注重分享信息，而不是协调。在受访的冲突中性暴力问题特别代表办公室联合国伙伴中，所有熟悉联合国反性暴行动的伙伴都表示，该办公室因此没有发挥其协调潜力。对最近一次联合国反性暴行动工作组会议的观察证实了这一反馈：虽然观察到大量的参与和信息共享，但会议没有充分讨论如何协调各特别代表办公室派往同一国家的两个不同的访问团。冲突中性暴力问题特别代表办公室表示，由于联合国反性暴行动协调人只能将 20% 的时间用于该网络，因此协调成效受到不利影响。<sup>18</sup> 关于儿童与武装冲突问题任务组，利益攸关方指出，该任务组重点较窄，集中放在与儿童与武装冲突问题特别代表年度报告有关的协调，这样做有必要，也有益，但无助于在处理同一问题的联合国伙伴之间进行广泛和持续的协调。最后，对会议记录的审查表明，暴力侵害儿童问题机构间工作组举行会议的频率和与会人数有限，如表 5 所示。

与国家或区域一级联合国伙伴的协调也存在挑战

33. 国家和区域一级协调方面的一个主要挑战是，需要明确各特别代表办公室相对于实地联合国伙伴的作用和责任，并就此达成共同协议。在 8 个案例研究地点中，无一被评为各办公室与其他联合国实体之间具有“高度”一致性和互补性；7 个地点被评为“中度”一致，1 个被评为“低度”。此外，在实地受访的一些利益攸关方和接受利益攸关方调查的一些答复者也指出，各特别代表办公室需要加强协调。

<sup>18</sup> 最近任命的冲突中性暴力问题特别代表表示，希望重振联合国反性暴行动网络，包括动员主管一级更多参与。

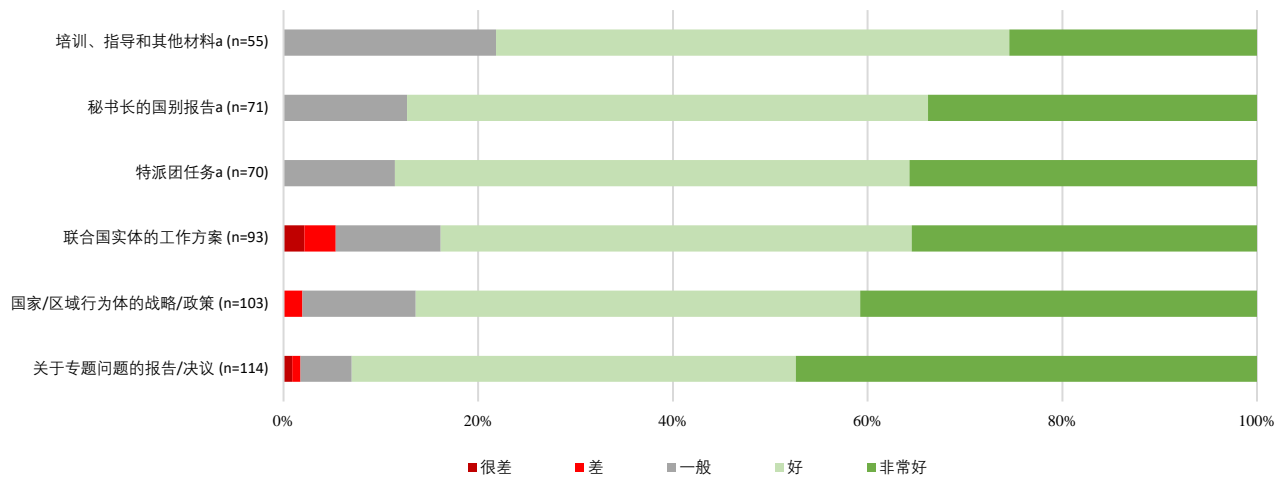
34. 虽然各特别代表办公室在国家和区域一级一贯注重支持会员国履行预防严重侵害行为和制止暴力行为的承诺，但不断变化的情况导致 8 个案例研究中涉及的协调活动类型各不相同。在 3 个儿童与武装冲突案例研究国家，大多数协调工作是通过儿童与武装冲突国家监测和报告任务组进行的；协调活动方面差异的例子包括儿童与武装冲突问题特别代表办公室在与各国政府和非国家行为体的谈判中发挥领导作用的程度，以及该办公室在多大程度上支助起草、实施和监测各项协议，包括行动计划。在涉及冲突中性暴力问题特别代表办公室的 3 个案例研究国家，协调通常是通过专家组进行的，包括参与具体项目活动，例如事实调查团和与各国政府的接触。该办公室在两个案例研究区域的协调以联合宣传工作和政策对话为核心，旨在促进将暴力侵害儿童问题纳入区域和国家议程的主流。

虽然总部和区域一级的主流化工作有助于将优先领域纳入伙伴的工作，但与联合国伙伴的这方面工作面临一些挑战

35. 各特别代表办公室支持将各自的专题领域纳入联合国各实体在总部一级和区域组织的工作。儿童与武装冲突问题和冲突中性暴力问题两个特别代表办公室力求将各自的优先领域纳入和平与安全领域内的政策、指导、培训、维和或特别政治任务以及其他活动。所有三个办公室都经常为联合国政府间机构的决议和报告提供投入。如图六所示，接受调查的利益攸关方指出了这项工作的总体成效，并认为这项工作有助于保持联合国系统内部以及各伙伴对这些问题的关注。例如，这两个办公室的大多数案例研究表明，在特派团环境中相关保护职能的预算和员额分配以及任务期限的延长方面开展的宣传工作具有支持性。在将暴力侵害儿童行为作为一个单独的关切问题纳入可持续发展目标议程的主流方面，暴力侵害儿童问题特别代表办公室发挥了关键作用，这一点得到了认可。

图六

#### 利益攸关方对各特别代表办公室开展的主流化工作的评级



资料来源：监督厅利益攸关方调查。

<sup>a</sup> 对暴力侵害儿童问题特别代表办公室不适用。

36. 然而，儿童与武装冲突问题和冲突中性暴力问题两个特别代表办公室的工作人员指出，有效的主流化工作在制度化方面持续存在挑战，特别是与联合国伙伴的这方面工作存在挑战。大多数工作人员(29 人中的 16 人)表示，各种内部因素，包括人员、领导和政策方面的变化对这项工作产生了不利影响。与图六中汇总的其他利益攸关方调查答复者群体相比，联合国伙伴对各办公室在大多数类别中的主流化工作评估的肯定程度也较低；最大的差距是在培训/指导和实体工作方案方面，联合国伙伴对这两方面的评级低 16%。所有三个办公室的工作人员都指出，主流化工作取得成果并不完全是他们的责任，还取决于与他们共同参与主流化工作的各实体的积极合作。

**D. 关于儿童与武装冲突和冲突中性暴力的报告虽然被用作有效的宣传工具，但由于作用和责任不明确以及缺乏一致性，这方面报告工作因此也面临潜在风险**

利用儿童与武装冲突问题监测和报告机制以及与冲突中性暴力问题监测、分析和报告安排进行的报告已成为成功的宣传手段

37. 如第 23 段所指出，监测和报告机制以及监测、分析和报告安排是支持各特别代表办公室发挥关键宣传作用的有用工具。

与儿童与武装冲突问题监测和报告机制相关的组织作用和责任，比与冲突中性暴力问题监测、分析和报告安排相关的组织作用和责任更明确

38. 在涉及儿童与武装冲突问题特别代表办公室的所有 3 个案例研究中，监测和报告机制已达到高度成熟。就该机制提供了信息的受访利益攸关方几乎全都认为该机制总体上是有效的。关于该办公室总部工作人员与国家监测和报告任务组国家一级成员的各自作用和责任，据报都有明文规定；特别是，在中非共和国和哥伦比亚受访的利益攸关方指出，联合国伙伴对数据收集责任的理解是一致的。

39. 冲突中性暴力问题特别代表办公室的 3 个案例研究中，在冲突中性暴力问题监测、分析和报告安排方面存在较大差异，部分原因是该系统新近出现的发展。一个根本挑战是国家一级没有一个机构伙伴来主持和协调这项安排的建立和运作。虽然儿基会或相关维和特派团一贯协调国家一级数据收集工作，但协调这项安排的责任在不同环境中各不相同，因此缺乏明确性和一致性。在哥伦比亚，就这项安排提供了信息的利益攸关方认为，这一报告机制不如儿童与武装冲突问题监测和报告机制有效。国家一级汇编冲突中性暴力数据的责任由性别暴力专题群组的一个指定分组承担；对该组成员和其他联合国伙伴的访谈表明，各自的作用和责任不够明确。在刚果民主共和国，一些受访的利益攸关方指出，相关各方在理解联合国伙伴之间如何为监测、分析和报告安排报告和协调数据方面存在漏洞。在冲突中性暴力问题特别代表办公室的利益攸关方调查答复者中，32%的答复者将实地监测数据的协调评为“一般”或“差”，而儿童与武装冲突问题特别代表办公室的调查答复者中给了相似低分的比例为 18%。由于外地和总部都有众多实体承担某种形式的责任，这两个监测系统本身都存在协调方面的挑战。

两个报告系统在报告共有类别侵害案件时以及与报告相关问题的联合国其他系统之间在某种程度上缺乏一致性

40. 由于方法和标准不同，儿童与武装冲突问题监测和报告机制产生的数据与冲突中性暴力问题监测、分析和报告安排产生的数据在某些情况下不一致，如果不作适当的解释，这些数据可能会给联合国带来声誉风险。<sup>19</sup> 经审查 2014-2017 年期间两个系统共有的一个侵害类别即冲突中对儿童性暴力案件的数据，发现存在这种不一致。在同时使用两个系统报告这类事件的 10 个国家中，有 3 个国家在儿童与武装冲突问题监测机制中报告的侵害案件数目多于在冲突中性暴力问题监测安排中报告的数目。虽然这两个系统在确定趋势和核实案件时使用了不同的方法和来源，但冲突中性暴力问题监测安排中这种共有类别案件的数字应该始终高于儿童与武装冲突问题监测机制中的数字，因为前者既包括儿童受害者，也包括成人受害者。

41. 其他联合国实体也负责报告相关数据，特别是性别暴力统计数字，其中包括冲突中性暴力数据。案例研究和访谈数据表明，因采用了不同方法，包括不同的侵害行为核查标准，产生了两套冲突中性暴力统计数字。在联合国反性暴行动主持下，编写了一份关于冲突中性暴力问题监测安排与性别暴力信息管理系统分享信息的指导说明。<sup>20</sup> 在一个案例研究国家，受访的每一个直接参与收集冲突中性暴力和(或)性别暴力统计数字的联合国伙伴都提到，对这些不同数据集的误解引起种种风险。一些受访者列举了一个具体实例，其中这些密切相关的数字被误解，导致对冲突中性暴力减少程度的混淆。

会员国表示强烈希望各特别代表办公室分享和报告经验教训

42. 会员国表示强烈希望各特别代表办公室在总结各自专题领域的经验教训和最佳做法方面发挥作用。在几次政府间会议上，会员国一再表示有兴趣了解其他国家政府如何处理类似问题，例如制定立法。三个办事处都没有一个系统化的机制来确定、储存和传播这类知识，以提高全系统的方案成效。在这一问题上已在取得一些进展：儿童与武装冲突问题特别代表办公室报告说，已启动一项总结经验教训的职能；冲突中性暴力问题特别代表办公室已查明并记录了与专家组工作有关的经验教训；暴力侵害儿童问题特别代表办公室侧重于通过各种方法记录和分享其总体宣传办法中的经验教训。各办公室工作人员补充说，要有效地发挥这一作用，将需要更多资源。

#### **E. 各特别代表办公室没有系统化地参与制定为其活动提供依据的战略规划，包括围绕三个办公室之间可能产生的协同增效进行规划**

各特别代表办公室缺乏单独和审慎的战略计划

43. 各特别代表办公室的战略规划进程和文件差异很大。如表 6 所示，三个办公室都在预算过程中以及特别代表的高级管理人员契约中进行了一些规划，但只有

<sup>19</sup> 这两个系统旨在根据安全理事会规定的不同任务收集数据。

<sup>20</sup> 暂行机构间指导说明(2016 年)，可查阅：[www.gbvims.com/wp/wp-content/uploads/Provisional-Guidance-Note-on-Intersections-Between-GBVIMS-MARA.pdf](http://www.gbvims.com/wp/wp-content/uploads/Provisional-Guidance-Note-on-Intersections-Between-GBVIMS-MARA.pdf)。

一个办公室制定了年度战略计划。此外，各办公室免于提交方案执行情况报告供政府间审查，因此更有必要确保各办公室的方案规划具有足够的战略性。虽然三个办公室中有两个确实制定了某种形式的工作计划，但有几个缺点：儿童与武装冲突问题特别代表办公室的计划没有更新；冲突中性暴力问题特别代表办公室的计划没有纳入专家组的工作方案和联合国反性暴行动；这两个办公室的计划都没有充分说明各自将如何在国家和区域一级与联合国伙伴进行协调与合作。<sup>21</sup> 此外，没有证据表明三个办公室中有任何一个进行了风险评估，以解决相互竞争的需求之间的优先次序问题。监督厅在 2016 年对儿童与武装冲突问题特别代表办公室进行审计时也注意到这一点，并指出该办公室在非正式地管理风险，但需要明文编写一项战略计划，并进行正式的风险评估。<sup>22</sup> 所有三个办公室的几名受访工作人员都表示，除了规定的核心报告责任之外外，还需要进行更有系统、更及时的战略规划。

表 6

2014-2017 年各特别代表办公室的战略和工作规划程序

	特别代表办公室		
	儿童与武装冲突	冲突中性暴力	暴力侵害儿童
方案预算(两年期)	X	X	X
特别代表的高级管理人员契约(年度)	X	X	X
战略计划(年度)		X	
工作计划(年度)	X <sup>a</sup>	X <sup>b</sup>	
风险评估			

资料来源：监督厅数据请求。

<sup>a</sup> 仅 2015-2016 年期间有计划。

<sup>b</sup> 由专家组(2015-2019 年联合方案)、联合国反性暴行动(2015-2017 年)和特别代表办公室(2015-2017 年)(为执行若干区域伙伴关系)编写。

44. 三个办公室也没有标准化的工作计划概述各自将在国家和区域一级开展的活动，虽然临时采用了某些方法。冲突中性暴力问题特别代表办公室与一些区域伙伴制定了与具体国家联合公报有关的执行计划。在案例研究国家，妇女保护或性别问题顾问进行了一些工作规划。就儿童与武装冲突问题特别代表办公室而言，在监测和报告机制外地手册中列入了关于联合国伙伴作用和责任的资料。暴力侵害儿童问题特别代表办公室在 8 个区域行动计划和相关的跨区域圆桌会议框架内开展工作。然而，8 个案例研究中基本上没有详细的国家和区域工作计划。因此，各特别代表办公室在支持各国政府和(或)与联合国伙伴合作方面的具体作用没有充分的明文规定。

<sup>21</sup> 监督厅注意到，有的工作计划含有一些资料，说明特别代表办公室的工作人员如何与外地同事合作。

<sup>22</sup> 监督厅，内部审计司，第 2016/173 号报告，第 2 页。

缺乏充分的战略规划，包括系统性风险评估，因此缺乏对有限资源用在何处及如何使用的足够关注

45. 如第 15 段所述，鉴于三个特别代表办公室的工作涉及广泛的业务，而利益攸关方的需求未得到满足，各办公室需要作出两项关键决定：工作重点在何处；如何突出重点。然而，这些决定不一定有系统化的风险和需求评估作为依据。三个办公室这方面情况各有不同：儿童与武装冲突问题特别代表办公室 2017 年覆盖了 22 个地域局势；冲突中性暴力问题特别代表办公室 2017 年的地域重点包括 19 个国家；暴力侵害儿童问题特别代表办公室由于其全球任务，地域重点没有限制。然而，三个办公室有时是通过某种更为随机的办法来决定如何与会员国、联合国伙伴和民间社会伙伴接触。例如，在几个实例中，暴力侵害儿童问题特别代表办公室与各国政府的接触是未计划的，主要是因为另一个联合国实体创造了机会，促成了国家政府邀请会晤。儿童与武装冲突问题特别代表办公室报告说，最近进行了几次规划活动，但这些活动并不是工作规划进程的常规组成部分。

46. 三个办公室的宣传和业务工作之间并不总是有明确的平衡。在哥伦比亚，几个受访的利益攸关方指出，儿童与武装冲突问题特别代表办公室在落实政府与哥伦比亚革命武装力量-人民军最近达成的和平协议方面的作用不够明确，该协议是在该办公室的关键支持下达成的。冲突中性暴力问题特别代表办公室的这一问题主要涉及专家组。专家组在接受评估的所有三个案例研究国家开展了活动，大多数联合国伙伴称之为“项目一级合作”或“业务活动”。虽然这属于专家组的任务范围，但利益攸关方对专家组与驻外地机构之间的界限提出了疑问。例如在几内亚，所有受访的利益攸关方都表示，专家组的工作方式有些孤立，直接集中在为起诉冲突中性暴力案件进行被视为必要的法律准备。这项工作被认为是成功的，特别是在促进国家自主权方面。同时，利益攸关方就这些工作的可持续性提出了疑问。在拉丁美洲，没有明确的战略说明该办公室打算如何落实与外地联合国伙伴的战略合作；这种合作往往是根据伙伴的宣传需要，由需求驱动。上述方法虽然有利于灵活性，但也造成了若干风险，包括与联合国伙伴的工作重复、作用不明确、客户期望未得到满足、缺乏可持续性以及在有需求未满足的其他环境中不接触而造成的机会成本。

三个特别代表办公室在协调各自的工作方案和工作方法方面缺乏足够的战略性

47. 表 7 概述所有三个办公室的工作领域，并从对象人口、暴力类型和背景角度显示它们的共同领域。在这方面，各办公室的任务存在相当大的重叠。

表 7  
各特别代表办公室任务涵盖领域

		特别代表办公室		
		儿童与武装冲突	冲突中性暴力	暴力侵害儿童
对象人口	儿童	X	X	X
	成人		X	
暴力类型	性暴力	X	X	X
	严重侵害行为	X	X <sup>a</sup>	X
	其他形式的暴力			X
背景	冲突环境	X	X	X
	非冲突环境		X <sup>b</sup>	X

<sup>a</sup> 涵盖一类严重侵害行为(对儿童的性暴力)。

<sup>b</sup> 涵盖冲突后和危机环境。

48. 各特别代表办公室之间没有就各自的工作方案进行充分的规划和协调，因此错失了加强协同增效和提高效率的机会。在少数确实进行了联合规划的情况下，取得了积极成果。例如，儿童与武装冲突问题和冲突中性暴力问题两个特别代表办公室的联合举措有助于支持哥伦比亚和平进程的谈判，儿童与武装冲突问题和暴力侵害儿童问题两个特别代表办公室的联合活动加强了《儿童权利公约》任择议定书的宣传。偶尔联合发布的新闻稿也有助于进一步传播围绕共同议程的协调信息。但是，没有正式的机制用来分享信息和围绕工作计划、特别代表访问、媒体接触以及会员国和伙伴参与进行战略协调。接受调查的利益攸关方指出，各办公室之间尚有更大的协调空间，在有多个以上办公室开展工作的所有 7 个国家案例研究中，这方面的协调都评估为有限。

## 五. 结论

49. 在武装冲突、冲突中性暴力和暴力侵害儿童事件中，儿童的处境无疑是悲惨的。设立三个特别代表职位的目的正是为了提高对这些问题的认识，并更有效地将联合国的工作聚焦在解决这些问题上。尽管这三个办公室的规模相对较小且任务艰巨，但它们在全球、区域和国家各级都在各自专题领域成为有效的倡导者。

50. 然而，目前存在很大差距，原因既有三个办公室无法控制的因素(如预算有限、会员国缺乏政治意愿)，也有它们自己的战略和方法问题。如果不有效利用更大范围联合国系统的优势和能力，作为专题任务负责人，特别代表是不可能完全成功地执行任务的。但是，要做到这一点，就必须加强伙伴关系，进一步澄清职责，并更密切地协调工作方案。这些行动的责任和问责并非仅由三名特别代表承担，但各位特别代表作为各自专题领域的“监护人”发挥着重要和关键的作用。

51. 作为倡导者，这三个办公室成功地加强了全球规范和标准，并促使其他联合国实体支持在实地实施这些规范和标准。它们在复杂的工作环境中实现了这些目标。尽管有非冲突环境和冲突环境的划分，但在这些办公室处理的局势中，造成暴力、不平等和虐待的根本原因在所有环境中都长期存在。秘书长和平与安全改革议程带来的预期变化，是特别代表办公室工作的又一个新层面。

52. 展望未来，必须承认的是，三个办公室在其服务的受益人、工作环境、处理的问题和希望实现的目标方面存在重叠。虽然我们充分认识到并赞赏会员国赋予每个办公室不同的任务，但加强三者间的协调与合作可以促进联合国更有效、更高效地应对所有三个问题。这可包括在共同关注的领域进行联合工作规划，并更多地分享信息。这样加强合作可提高各办公室作为各自关切领域强有力的独立倡导者的能力。

53. 三个特别代表办公室成立至今已有足够长的时间，可以总结它们过去的成就，展望未来的作用。它们激励、支持、指导积极行动，无疑已成为变革的催化剂。三个办公室作为秘书长的喉舌，并具有道德权威和专门知识，这种独特的附加价值可通过确定并利用它们之间的协同增效来进一步加强。虽然本次评价没有审查结构效率问题，但三个办公室应讨论和审议采取更加综合的办法，扩大协同增效和影响力。就这些基本问题征求会员国的意见，也是至关重要的。会员国通过延长各办公室任务期限进程制订办公室的任务并给予支持。在当前联合国机构改革的背景下，以及在 2030 年可持续发展议程的更广泛框架内，这一点尤其重要。

54. 在解决武装冲突中的儿童、冲突中的性暴力和暴力侵害儿童等关键问题上，仍有相当大的进展空间。这取决于做出有关三个办公室运作方式的正确选择、特别代表及其工作人员持续、坚定的承诺和辛勤工作，以及整个联合国系统的承诺和决心。

## 六. 建议

55. 监督厅向三个特别代表办公室提出下列五项重要建议：

**建议 1(结果 A, 第 18-21 段)**

56. 加强各办公室的传播战略，以便更有效地分享各自的宣传信息，同时考虑到以下内容：

- 建立通过社交媒体和其他宣传活动进行接触的业绩基准，用以衡量成果
- 加强与联合国媒体渠道，包括新闻部<sup>23</sup> 和具有内部传播能力的实地伙伴的协同增效
- 为冲突中性暴力问题特别代表办公室和暴力侵害儿童问题特别代表办公室制订更有针对性的活动倡议。

<sup>23</sup> 现全球传播部。



绩效指标：订正传播战略，把上述有关内容作为考虑因素计入其中

**建议 2(结果 A, 第 21 段, 以及结果 C, 第 31-32 段)**

57. 与伙伴协商，加强各办公室的总部任务组，特别是：

- 就儿童与武装冲突问题特别代表办公室而言，目前儿童与武装冲突问题任务组对年度报告的关注范围太狭窄，应评估是否可以扩大其关注范围，以纳入更广泛的协调考虑
- 就负责冲突中性暴力问题特别代表办公室而言，确定和执行措施，改进联合国反性暴行动，以便更好地支持协调方案活动
- 就暴力侵害儿童问题特别代表办公室而言，确保暴力侵害儿童问题机构间工作组在其成员的参与下定期举行会议，并进一步找出办法，使该办公室和全球制止暴力侵害儿童行为伙伴关系能相互支持，加快实现可持续发展目标具体目标 16.2 这一共同目标。

绩效指标：证明协调职能得到强化的会议议程、会议记录、后续说明和任何其他相关文件

**建议 3(结果 D, 第 42 段)**

58. 继续制订备选办法，在各办公室的工作方案中纳入经验教训总结机制，以便收集最佳做法，包括联合国其他实体工作中的最佳做法和各国政府取得的成果。应将其他相关的知识管理平台考虑进来，例如设在维持和平行动部和其他联合国伙伴内的此类平台。

绩效指标：制定计划，为纳入总结经验教训的机制提供备选办法

**建议 4(结果 C, 第 33 和 34 段, 以及成果 E, 第 43-47 段)**

59. 在各办公室的工作方案中引入定期风险评估和战略规划，以更好地确定它们将在国家、区域和全球各级参与的地点和方式。这还应包括各特别代表办公室相对于它们在区域和国家一级的联合国伙伴而言发挥什么作用，并把 2030 年可持续发展议程考虑进来。

绩效指标：由各特别代表办公室制定战略风险评估和规划机制

**建议 5(结果 E, 第 48 段)**

60. 加强三个办公室之间的协调与合作，同时考虑到以下内容：

- 联合工作规划，包括评估通过联合访问可能实现的增效
- 在共同关注的领域更多地分享信息
- 围绕联合媒体活动和其他宣传活动进行协作

- 就儿童与武装冲突问题特别代表办公室和冲突中性暴力问题特别代表办公室而言，利用监测和报告机制以及监测、分析和报告安排，联合审查提高数据收集和报告一致性的机会。

绩效指标：证明协调与合作得到加强的有关文件，包括联合规划会议的文件

主管内部监督事务副秘书长

海蒂·门多萨(签名)

2019年3月

## 附件\*

## 管理层回应

## 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表对内部监督事务厅关于负责儿童与武装冲突问题、负责冲突中的性暴力问题和负责暴力侵害儿童问题各秘书长特别代表办公室的方案评价的回应

我代表负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室，欢迎内部监督事务厅(监督厅)的评价报告。我们赞赏评价小组为研究和理解我们的任务及彻底评估我们的活动做出的巨大努力，包括与我们的团队、联合国同事和其他利益攸关方交谈并阅读大量文件。我们尽了一切努力向评估人员系统、透明地提供完整信息，我们自己也花了大量时间来确保我们完全遵守了所有要求。

我们感谢有机会审查我们过去几年来所取得的进展，并欢迎报告所载的各项建议。

我们尤其欢迎建议 3，该建议呼吁各办公室将经验教训纳入正在进行的工作中。在报告印发前的报告所述期间，我在本办公室设立了总结经验和最佳做法股。该股回顾了过去 20 多年的儿童与武装冲突任务，采访了合作伙伴和利益攸关方，以整理全球的经验教训、总结最佳做法并与实地的同事和更广泛的受众分享，从而促进对儿童的保护。该股还将把经验教训总结机制制度化，自动向系统反馈信息，以确保这些经验教训得到不断的应用。

关于建议 1，我要强调，在本报告所述期间，我们在宣传方面取得了非凡的成功。我们开展了为期两年的题为“儿童不是士兵”的活动，人们普遍认为这一活动极为有效，促进了实地情况向有利于儿童的方向切实改变。通过这一活动，我们得以鼓励秘书长关于儿童与武装冲突的报告附件中所载所有 8 个国家与联合国签署行动计划，终止招募和使用儿童。同样在本报告所述期间，我们的社交媒体和其他平台的衡量指标成倍增加，我们还得以利用整个联合国的平台传播关于儿童与武装冲突的信息。我还要高兴地报告，在 2018 年上半年，我们将发起一场新的全球运动，提高对整个儿童与武装冲突议程的认识并鼓励采取行动。

关于建议 2 和 4，我们同样表示支持。我们独立地得出了相同结论，即由儿童与武装冲突问题特别代表主持的总部任务组可以受益于更广泛的议程，进一步将这一问题纳入任务组各实体的主流。我们将在 2018 年就这一建议采取行动。

在进行更多的战略规划和将风险评估引入我们的工作方案方面，这样做确实将有助于本办公室最具战略针对性地使用我们有限的资源。这一点也将在 2018 年付诸行动。由于评价引用了监督厅对本办公室的审计，2016 年最后完成的审计中一些其他相关结论值得注意:建立了武装冲突局势中严重侵害儿童行为监测和

\* 在本附件中，内部监督事务厅列出了从负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表和负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表收到的评论全文。这一做法根据大会第 64/263 号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议确立。评论按来文照登。

报告框架并开始运作；制定了业绩指标；建立了与其他实体/机构协调的机制；以符合任务规定的方式开展活动，提高了人们对受武装冲突影响的儿童所处困境的认识；向安全理事会提交的关于武装冲突中保护儿童的报告及时并符合核定的监测和报告机制；对完成任务的风险进行了管理，但尚未正式明文规定；提交大会和人权理事会的年度报告及时并符合办公室的任务规定；预算外资金的管理符合组织政策。

关于建议 5，我们完全同意，增加三个办公室之间的合作及与其他相关实体的合作，这可以提高我们共同的效率，并对我们的成果产生积极影响。我们与其他两个办公室保持着密切联系，包括在其他特别代表前往列入儿童与武装冲突议程的国家时，向其提供谈话要点，并在实地考察之前和之后给予咨询。虽然有必要保持这三项任务各自的独特性，以使影响最大化，但在我们将开展的活动和宣传中，肯定还有更多合作的机会可加以利用。

评价案文中还提到监测和报告机制与监测、分析和报告安排在数据收集和报告上的一致性问题，包括在一个标题中对这两个系统做了比较，这个标题是“两个报告系统报告共有类别侵害案件时以及与报告相关问题的其他联合国系统之间缺乏一致性”。正如案文中指出的，这两个机制使用的方法不同，系统不同，任务不同，因而可以得出结论：它们会产生两种不同的结果。这两个系统只在一个领域稍有重叠，即在冲突局势中对 18 岁以下的人实施的性暴力。所以，对这样两个独特的数据收集和监测系统进行比较，给衡量这一领域的效率造成了不必要的障碍。案文的表述方式，特别是第 40 段开头的表述，可能会使读者认为，两个报告系统整体上都应力求加强彼此间的一致性，而不仅仅是在这一任务重叠的小领域。在本报告所述期间，两个办公室分享了这一领域的信息和数据，以提高报告的一致性，并尽可能广泛地反映各办公室任务涵盖的侵害行为的情况。我同意报告中的陈述，即应就此特定问题提供更多解释，以减少可能的声誉风险；然而，这方面的期望也应该现实，因为两个独立的监测系统不会总是反映完全相同的数据，即使是在一个小小的重叠领域。

在评价过程开始时曾提出一点：似乎在对任务不同的三个办公室进行比较，这样做是否有用。据我们理解，同时评估这三个办公室的原因是，它们恰好都出现在两年期预算第 1 款中。因此，评价的所述目标是：“评估儿童与武装冲突问题特别代表办公室、冲突中性暴力问题特别代表办公室和暴力侵害儿童问题特别代表办公室在促进各自关切领域变革方面的相关性和有效性。”这一目标使我们有机会汲取过去的经验教训，并帮助规划未来，这值得欢迎并且也是我们所需要的。

虽然我们完全理解，在一定字数内完成报告存在各种限制，因此合并关于三个办公室的一些共同结论是有道理的，但我们发现，报告的总体格式可能会使读者认为报告的主要目的是对这些办公室进行相互比较。此外，在几个段落中，对三个办公室活动的描述合并成概括性陈述，因此各办公室之间在成功和挑战方面的许多细微差别便消失了。这样做有时会导致对各办公室活动的陈述过于简单化，更重要的是，关于哪个办公室需要在哪个领域进行改进的案文因而不清楚，增加

了解决这些关切问题的难度(例如第 30 和 33 段和图四、图五、图六)。尽管如此，我们仍将采纳所有与本办公室相关的意见，并努力在这些领域做出改进。

总的来说，我们感谢参与这一进程，因为它使我们更加关注我们的工作和方法。报告中有点分析得很好，我们将立即采纳。

我们感谢评价小组和监督厅致力于这项任务，并确保报告尽可能准确和有所帮助。我们期待着继续审议这份报告的内容，因为它将大大有助于我们的工作。

## 负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表对内部监督事务厅关于负责儿童与武装冲突问题、负责冲突中性暴力问题和负责暴力侵害儿童问题各秘书长特别代表办公室的方案评价的回应

继我 2018 年 3 月 23 日转递我的正式管理层回应的备忘录后，谨随函附上根据我们各办公室之间的讨论做出的订正回应。

再次感谢你对此项工作的合作。

### 导言

本办公室原则上承认并接受报告中概述的五项总体建议。然而，如下文所述，在整个过程中，我们在口头访谈和磋商中针对我们的任务提出了一些修正意见和注意事项。作为报告相关执行进程一部分的建议行动计划，也反映了下文所述的限制条件和注意事项。

在审查进程开始时，本办公室曾表示关切，这一审查同时涵盖三项复杂任务，并在一份 8 500 字的报告中加以陈述，可能会导致背景介绍、分析深度和任务具体性不足的问题；遗憾的是，我认为实际情况正是如此。所以，管理层必须在此做出详细回应，反映冲突中性暴力任务的现状和挑战。

### 与特别代表办公室的整体相关性和有效性问题有关的意见

报告承认，尽管存在“政治和业务挑战，而且规模较小，但三个特别代表办公室在其专题领域一直是有效的倡导者”，然而报告却未承认自冲突中性暴力问题特别代表办公室成立以来发生的根本性范式转换以及该任务性质和方式的转变，即在解决冲突中性暴力问题时，从纯粹的补救、被动反应和提供服务型应对转变为积极主动、政治-外交和预防性办法。

自安全理事会第 1888(2009)号决议通过以来的八年中，长久以来的沉默终于被打破；冲突中的性暴力不再是历史上不为人所知、说不出口的罪行。它被认为是对维护或恢复国际和平与安全构成真正威胁的一种战争、酷刑和恐怖主义策略。人们现在认识到，需要采取行动安全和司法对策来防止性暴力，同时为幸存者提供全面服务和赔偿。

### 与审查方法有关的意见

尽管本办公室认识到，审查工作在实际操作中存在一些限制和挑战，但该审查的方法在若干方面存在问题，影响到评价结果、结论和最后建议：

(a) 如上文所述，同时处理三项任务并强调比较，以便得出总体建议和结论，这样做特别对建议的范围和具体性产生了不利影响；

(b) 关于审查的指导问题，本应另外向联合国反性暴行动实体和其他联合国利益攸关方提出一个问题，让它们说明自己在支持冲突中性暴力问题特别代表方面的作用和表现。正如第 1888(2009)号决议所述，安全理事会在制定本任务时，认为一个关键因素是强调联合国系统的总体责任。安理会在该决议中鼓励组成联

联合国制止冲突中性暴力行动的各个实体以及联合国系统其他相关部门支持上述秘书长特别代表的工作，继续并加强所有相关利益攸关方之间的合作和信息共享，以加强总部和国家一级的协调，避免工作重叠，并改进全系统的应对措施；

(c) 选择数量有限的国家案例研究并在此基础上得出一些宽泛的结论，致使最终无法反映已经取得的总体成就，以及贯穿冲突中性暴力任务执行过程的各项战略考虑和风险与机会评估；

(d) 为审查确定的时间框架有限(2014 年至 2017 年)，致使不能完整反映冲突中性暴力任务的进展和挑战。

## 与评价结果和建议有关的意见

### 关于协调

如果能从更广泛、更细致的角度对协调问题进行分析会更好。审查主要侧重于(如果不是完全侧重) 联合国反性暴行动论坛，把它作为本任务的主要协调工具，并得出结论说，近年来该论坛主要是一个信息共享论坛。然而，对任务期限的一项评估显示，除了信息共享这一重要方面之外，联合国反性暴行动网在几个方面都发挥了有效而关键的作用，例如知识建设、指南制定和培训材料的编写；讨论优先国家的战略举措和催化行动；特别代表访问的筹备和后续行动；指导委员会负责人一级的政策考虑、建立共识和决策，包括讨论和核准秘书长的年度报告。

此外，审查范围忽略了一项激励和推动协调的创新，即联合国反性暴行动多伙伴信托基金。该信托基金向联合国反性暴行动实体支付资金，用于优先国家的项目和举措，以促进应对冲突中的性暴力。任何项目供资获得批准的一个条件是，该项目由两个或两个以上联合国反性暴行动实体制定、提交和执行。这些联合项目的实施是协调行动和建立伙伴关系最突出和实际的表现之一。特别代表优先考虑为信托基金调动资源，为项目筹集了数百万美元，并维持了一个小型联合国反性暴行动秘书处继续运作。

此外，特别代表办公室战略的一个重要部分是，同时加强与联合国反性暴行动各实体的双边关系和协调，而审查并没有将此作为整体协调的一个方面进行审查或考虑。我们与联合国反性暴行动所有 14 个实体就本任务的各个具体层面建立了双边关系，在发展这些关系时做了各种关键的实质性和战略性考虑，以确保采取全面、以幸存者为中心、跨部门的应对措施。这些双边关系从根本上体现了协调以及冲突中性暴力问题被纳入整个联合国系统政策和方案的主流。

此外，审查没有考虑到法治和性暴力问题专家组的结构和职能中固有的协调和主流化问题。该专家组由联合国开发计划署(开发署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和维持和平行动部的官员组成。专家组每次的参与都有助于为支持受影响国家而进行的国家一级的协调。

我想谈谈本报告第 40 段\* 的一个具体问题，其中提到，调查答复者对“该办公室实地监测协调”的评价要么是“一般”，要么是“差”。我感到关切的是，侧重于这一说法并将其写进报告，这反映出对冲突中性暴力问题特别代表办公室在执行监测、分析和报告安排方面的作用缺乏了解。期望一个只有 4 名方案工作人员的办公室在 20 多个令人关切的局势中协调实地监测，是不合理的。这是国家一级相关业务实体的作用和责任，包括安全理事会为此目的授权的妇女保护顾问。本办公室在监测、分析和报告冲突中性暴力方面的作用和贡献，是通过安理会第 1960(2010)号决议推动建立立法基础，以促进建立全球监测系统；就执行监测安排提供政策指导，包括联合国系统商定的冲突中性暴力的定义和概念框架；与妇女保护顾问和其他实地一级的协调人就执行问题进行持续协商。

我原则上同意审查中的建议 5，即特别加强冲突中性暴力问题特别代表办公室和儿童与武装冲突问题特别代表办公室之间的协调一致。然而，如上所述，与儿童与武装冲突问题特别代表办公室的协作已经是我们日常工作和互动的一个方面，也是冲突中性暴力问题特别代表办公室希望加强的几个重要伙伴关系之一。这两个办公室之间需要进一步讨论，以确定加强协作的实际措施或程序。

#### 关于主流化

审查将主流化定义为“将儿童与武装冲突、冲突中性暴力和暴力侵害儿童问题纳入其他实体的议程和工作方案”。如上文所述，与每个联合国反性暴行动实体进行有重点的战略性双边接触，体现了本办公室的协调作用，也体现了将冲突中性暴力问题纳入联合国伙伴政策和方案的主流，以促进采取全面的多部门应对措施。

然而，审查没有审视或考虑主流化的另一个基本方面，即冲突中的性暴力问题现在如何得到体现在安全理事会本身工作的关键方面。这是自本任务确立以来发生的变革和范式转换的核心——将冲突中的性暴力定为和平与安全问题，这也是本特别代表办公室的一个核心重点和战略。第 1888(2009)号决议创建的冲突中性暴力问题基础设施，现在通过第 1960(2010)、2106(2012)和 2331(2016)号决议从根本上与联合国的制裁联系在一起；各个相关的针对具体国家的制裁制度都将冲突中的性暴力列为其制裁指认标准的一部分，安全理事会各委员会的专家小组和监测小组不断与我办公室互动，并越来越多地将冲突中的性暴力列为其调查和向各委员会报告的一部分。有一些人因性暴力犯罪而受到制裁指认。安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议所设委员会，现在在其最新决议中明确提及冲突中的性暴力问题，并交叉引用了第 2331(2016)号决议，这项决议代表着冲突中性暴力议程与联合国反恐怖主义基础设施之间的重要联接。秘书长关于冲突中性暴力问题的报告中涵盖的安理会所有针对具体国家的

---

\* 报告定稿第 39 段。



决议，案文中都一贯包含关于性暴力的内容，包括提及根据第 1960(2010)和 2106(2012)号决议的主要执行段落执行本特别代表的各项联合公报。如今，安全理事会的维持和平特派团任务授权和延期文件、安全部门改革及安理会决议中解除武装、复员和重返社会的条款，都始终反映出对冲突中性暴力问题的考虑。本特别代表办公室方案小组工作的一个核心方面是与安理会各代表团互动，为安理会决议和主席声明提供关于冲突中性暴力方面的表述和咨询意见。

本特别代表办公室主流化战略的另一个核心方面，是在安全理事会之外建立会员国共识。这包括与大不列颠及北爱尔兰联合王国合作起草关于预防冲突中性暴力的大会宣言，迄今已有 146 个国家认可这份宣言；并与阿根廷合作，促成通过了大会第 69/293 号决议，把 6 月 19 日定为消除冲突中性暴力行为国际日。这些政治层面的承诺并没有反映在审查报告中，因为它们是在确定的审查期之前实现的，但这些承诺很重要，表明了为达成普遍共识、促进对冲突中性暴力犯罪的追责以及鼓励为方案对策分配更多资源所做的努力。

#### 关于监测、分析和报告安排与监测和报告机制的一致性

建议鼓励各个特别代表办公室考虑抓住机会在两个监测系统之间“加强一致性”，这是恰当的。然而，在评价结果和建议中，却很少或根本没有提到负责监测侵害行为的外地实体在这方面的核心责任，即维持和平行动部、政治事务部、人权高专办和儿童基金会，其次是联合国人口基金，因为它们性别暴力责任区方面发挥主导作用，也为监测安排提供了一些数据。关于系统间一致性问题的讨论应主要在实地一级进行，信息共享和联合分析在实地最为关键。这将确保最终传递给特别代表办公室的信息连贯一致，包括用于秘书长报告的信息。正如关于执行安全理事会第 1960(2010)号决议的临时指导说明所反映的，秘书长冲突中性暴力问题办公室一贯鼓励这种实地互动。

还应当指出，人权信息共享、共同核查标准和共享数据库的问题是联合国系统的一项长期而复杂的挑战，也是过去三年在秘书长办公厅和人权高专办牵头的人权先行倡议背景下深入审议的焦点。因此，为确保联合国系统在这方面的一致性，各特别代表办公室能发挥多大作用，人们对此要有现实的期待，尽管这些办公室是各自议程的监护人。

#### 关于战略规划和风险管理

评价结果显示，“战略规划包括系统的风险评估不充分，致使在有限的资源用于何处及如何使用方面，重点不够突出”。虽然我同意，本办公室不同部门的战略规划和风险评估结构不一致，对此可以改进，以确保战略规划和风险评估进程更定期、更有序，但该报告给人留下了一种错误的印象，即缺乏明确和重点突出的任务战略，也没有持续考虑贯穿在任务战略中的各种机会和风险。

目前，我们的战略规划反映在以下文件中：根据安全理事会决议和特别代表 2010 年确定的六点优先议程制定的特别代表办公室工作计划；由组成专家组的各个实体，即开发署、人权高专办和维持和平行动部商定，并由特别代表最终批准

的专家组 2012-2014 年和 2015-2019 年多年联合方案；以及通常由成员实体每年商定的联合国反性暴行动战略框架。

关于“侧重点在哪里及如何侧重”的问题，根本的战略要务是优先考虑正在出现性暴力事件、趋势和模式的冲突局势，以防止这些侵害行为。

在有这种情况的众多国家中，本特别代表办公室的战略是进一步优先处理已被秘书长列入国家当事方名单的局势，以支持这些会员国采取预防措施并最终确保它们从名单中除名。因此，我要指出，目前与被秘书长列名的所有当事国都以联合公报、合作框架和执行计划等形式签署了结构化协议，只有苏丹和阿拉伯叙利亚共和国除外，尽管我们与之进行了接触，但迄今尚未达成协议。任务资源最大的支出就是处理这些局势。

此外，我们还做出战略决定，重点关注其他一些国家，以此作为对议程重要组成部分的测试案例。例如，在几内亚，重点支持国家自主和主导的问责进程，处理最初由安全理事会提交给国际刑事法院的严重侵害案件。在哥伦比亚，重点与冲突各方接触，将关于冲突中性暴力的条款写进政府与哥伦比亚革命武装力量—人民军之间的和平协定，并支持执行这些条款。在马里，重点是与非国家武装团体更有序地接触，其中 6 个团体现已就冲突中性暴力问题发表单方面公报。在伊拉克，重点是与联邦和地区当局接触，确保追究将性暴力作为恐怖主义战术的伊拉克和黎凡特伊斯兰国战斗人员的责任，解决贩卖、交易、贩运妇女和女童的问题，并确保幸存者获得服务和赔偿。同时，本任务还必须灵活应变，能够应对紧急和有时意外发生的情况。例如，本办公室目前正在优先关注与罗兴亚危机有关的缅甸和孟加拉国，并正在与这两个国家讨论合作框架。

### 关于纳入经验教训

上文所述的本任务的战略方针继续产生经验教训和最佳做法，这些经验教训和最佳做法将纳入所有正在进行的接触中，并为做出关于未来优先事项的战略决策提供依据。

此外，2015 年在专家组一级组织了一次总结经验教训的务虚会，预计 2018 年将在此次会议的基础上出版一份关于经验教训的出版物。专家组还在 2017 年在本任务接触的非洲军队之间组织了一次经验分享活动，分享在防止冲突中性暴力的措施方面的经验教训。这次活动的报告也将为若干国家的武装部队提供经验教训资源。

2013 年，一名独立专家对联合国反性暴行动进行了五年期审查，并根据该网络自 2008 年成立以来的经验教训和创新做法提出了一些建议。这一审查为做出有关联合国反性暴行动优先事项的决定提供了依据。

我同意这样的看法，即本任务将受益于更系统地总结经验教训，并将经验纳入战略规划和风险评估。然而，我对建议 3 表示怀疑，因为这一点已经在报告中有所阐述。在即将发布的专家组经验教训报告和联合国反性暴行动五年期审查的基础上，我要优先考虑一项更全面的工作，审视任务规定下工作的各个方面，包

括与安全理事会进程有关的政治接触、倡导和执行国家和区域一级协议以及与民间社会接触。由此得出的结果将纳入我关于本任务未来战略方向和优先事项的决策。通过这样的工作，我们也将能更好地确定，如何更系统地把经验教训总结流程纳入我们的工作方案。

这方面一个重要的注意事项涉及建立经验教训总结机制所需的资源和能力。一些联合国实体拥有完善的经验教训和最佳做法中心，拥有维持这种结构所需的资源。然而，报告就一项将由冲突中性暴力问题特别代表办公室负责的额外进程提出了建议，却没有提及执行该进程所需的额外资源。

### 关于有效执行任务所需的资源

我极为关切的是，审查没有明确处理本办公室全面执行安全理事会任务所需能力和资源这一根本问题。在与监督厅小组协商过程中，我们强调，本办公室的经常预算拨款和人员配置规模是在任务期限的早期商定的，当时所覆盖国家的范围和国家接触的深度都远远不比现在。随着这一领域惯例的确立，现在会员国对本办公室的支持也有了更大的需求和期望。本办公室在实际工作中无法在秘书长报告涵盖的所有国家与国家当局接触并提供可能需要的支持，这是秘书长和联合国系统面临的最严重的声誉风险之一。目前，本办公室只有 8 个经常预算员额，比最初设立的 9 个员额有所减少。

因此，本办公室严重依赖预算外资源，这带来了一些风险因素。筹集资金和向多个捐助方报告所需的能力和时间为方案执行的一个风险因素。预算外资源的不可预测性阻碍了战略规划，也是一个重大的声誉风险因素，因为在联合国外地实体能够承担这一负担之前，本办公室可能无法与受影响国家的国家当局保持接触。还有一个重大的政治风险，令许多会员国倍加敏感的是，这一任务不要变成“捐助方驱动”，并且某些国家不能由于其财政支持(有时是指定用途和有条件的支持)而对任务及其优先事项拥有更大的“影响力”。

本办公室在整个审查过程中一直提出的要求之一是，监督厅小组也要相对于现有工作人员数量对我们“工作和任务的规模”进行现实的评估；为此，应将其与联合国系统的其他办公室和任务进行比较。因此，我认为审查报告必须至少反映出这些关切以及上述重大风险因素，并在报告后续进程中体现这些考虑。

## 负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表对内部监督事务厅关于负责儿童与武装冲突问题、负责冲突中的性暴力问题和负责暴力侵害儿童问题各秘书长特别代表办公室的方案评价的回应

感谢你在2018年3月5日的备忘录中分享了关于负责儿童与武装冲突问题、负责冲突中的性暴力问题和负责暴力侵害儿童问题各秘书长特别代表办公室的评价报告草稿。

我要感谢评价小组协调人在评价过程中的协作和参与精神，以及他们在审查所收集的数据和证据时的开放态度。这是一个建设性的过程，拟定的报告草稿中载有加强我办公室工作的有用信息和有益建议。我们总体上同意报告草稿及其建议。

正如报告草稿中所确认的，根据大会第62/141号决议，暴力侵害儿童问题特别代表的任务涵盖所有环境和所有国家中一切形式的暴力，该决议以联合国关于暴力侵害儿童行为问题的研究报告(A/61/299)的建议为依据，确定了特别代表的任务范围。为确保战略重点和取得具体成果，特别代表的任务从一开始就特别重视三个关键优先事项，即在各国制定暴力侵害儿童问题国家议程，颁布全面的法律禁令，禁止一切形式的暴力侵害儿童行为，以及整合关于暴力侵害儿童行为的数据和研究。这些优先事项贯穿特别代表办公室各项活动的规划和实施及与伙伴开展的合作，包括与区域组织和国家政府的合作。

报告草稿指出，“三个办公室缺乏标准化的国家和区域一级工作规划机制”。在这方面，我要指出，正如报告草稿本身所强调的(第25段)，在区域和次区域两级，暴力侵害儿童问题特别代表办公室发起和(或)参加了与区域组织、会员国和其他伙伴的论坛，帮助推动政治意愿，并成功地领导了汇集志同道合的政府间机构的跨区域论坛；这些成果是通过与合作伙伴协商进程后持续进行接触而实现的，协商进程利用了以面向区域的方式执行2006年研究报告的建议所带来的好处。我还要指出，在这一进程中，本办公室与区域伙伴密切合作，支持制定了8项关于暴力侵害儿童问题的区域计划，这些计划已在国家元首或部长一级获得通过。这些高级别区域计划包括关键性承诺，以确保儿童免受暴力侵害，并为推进和评估预防和消除暴力方面的进展提供战略规划框架。我们与区域伙伴定期举行会议，评估和推进执行进展；在一些情况下，建立了区域监测机制，并共同编写了区域研究报告以监测进展情况。此外，本办公室还组织了一次年度跨区域会议，全球各地的区域组织济济一堂，评估、加快和保持区域执行保护儿童免受暴力侵害承诺的进展。

报告草稿指出，“在一些情况下，暴力侵害儿童问题特别代表办公室与各国政府的接触并不是计划好的，而是由于其他联合国实体创造了机会。”在这方面，我要指出，正如报告草稿本身所承认的(第25段)，本办公室在选定国家的工作侧重于具体宣传和政策对话，以促使政府做出承诺，包括促进关于暴力侵害儿童问题的立法改革和国家行动计划，以及开展暴力侵害儿童问题数据调查。这些确实是特别代表办公室在获得授权与各区域会员国进行合作时的核心优先事项。但除

此以外，在大会第 62/141 号决议为我的任务确定的优先事项框架内采取行动时，本办公室一直愿意抓住一切机会，有效支持各国的执行工作，并倡导加强保护儿童免受暴力侵害。正如特别代表提交大会和人权理事会的报告中系统记录的那样，我与各国政府的接触主要是为了支持本任务的关键优先事项，即在各国制定结束暴力侵害儿童行为的国家议程；颁布法律禁止一切形式的暴力侵害儿童行为；以及整合关于暴力侵害儿童行为的数据和研究。这些方面已取得了具体的成果，包括暴力侵害儿童问题国家行动计划的数量明显增加，从 47 个(任务开始时)增加到今天的 90 多个，以及在法律上全面禁止暴力侵害儿童的国家数量增加了两倍多(从任务开始时的 16 个增加到现在的 50 多个)。在某些情况下，我们还寻求特殊机会，支持各国政府通过巩固预防和消除暴力的措施来坚定表达行动和实现积极转变的政治意愿和承诺，解决新出现的关切问题，并防止采取可能在任何情况下对儿童保护造成高风险的措施，例如通过可能削弱儿童安全和照料水平的法律和政策。这些行动一直是在与联合国伙伴、区域组织和各国政府的密切合作及与民间社会组织的协作下开展的。

报告草稿指出，“在拉丁美洲，关于暴力侵害儿童问题特别代表办公室打算如何在有相关风险的实地与联合国合作伙伴开展战略合作，缺乏明确阐述的战略。”本报告所述期间(2014-2017 年)对于进一步推动实施三项关于暴力侵害儿童问题的次区域计划至关重要，这三项计划是与联合国和区域伙伴合作制定的，已在部长一级通过：南美洲(2011 年)、中美洲(2011 年)和加勒比(2012 年)。在这一政策框架的指导下，2014 年至 2017 年期间，在该区域定期举行了协调会议，本办公室与联合国国家工作队及国家当局密切合作，计划、组织了 14 次正式国家访问。在与联合国国家工作队的合作中，联合国儿童基金会(儿基会)经常发挥主导作用。这些访问取得了具体成果，包括扩大批准《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》和关于来文程序的任择议定书；颁布新的国家法律，制止暴力侵害儿童行为，包括在学校和少年司法中，并加强对受害儿童的保护；促进针对暴力侵害儿童行为的住户调查。本办公室还在联合国伙伴和会员国的密切合作和积极参与下，并与民间社会协作，推动了关于暴力侵害儿童问题的高级别区域会议，其中包括在巴西举行的美洲国家组织美洲大会(2014 年)；在巴巴多斯举行的美洲国家组织美洲会议(2017 年)；在特立尼达和多巴哥举行的加勒比共同体区域会议(2014 年)；巴西私营部门区域论坛(2017 年)；在墨西哥举行的世界儿童权利大会。此外，本办公室还主办了 4 次与联合国伙伴、区域机构和会员国共同组织的区域专家会议，并与民间社会组织合作，促进了不同专题的讨论，分别是：幼儿期(2015 年)、拘留中心的儿童(2016 年)、预防犯罪和保护儿童免受暴力侵害(2016 年)和流动儿童(2017 年)。

我谨借此机会对你和你的同事在整个评价工作中给予的出色合作表示感谢。