



第七十四届会议  
临时议程\* 项目 71  
人民自决的权利

## 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠人民行使自决权

### 秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 [73/159](#) 号决议和人权理事会第 [33/4](#) 号决议向大会成员转交以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠人民行使自决权问题工作组的报告。

\* [A/74/150](#)。



## 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠人民行使自决权问题工作组的报告：私人军事和保安公司在性别平等方面的人权影响

### 摘要

在本报告中，工作组介绍了私营军事和保安公司的性别敏感问题，以分析相关的性别平等方面的人权风险和影响，并确定受影响者，特别是私营军事和保安公司雇员和公司运营所在地社区的关键性别考虑因素。工作组审查了保安私有化对性别平等的影响，并着重指出私营军事和保安公司人员基于性别的侵犯人权行为受到的指控，然后探讨这类公司内部的性别平等和性别歧视问题。工作组还进一步概述了各国、私营军事和保安公司和其他相关利益攸关方(如公司客户、民间社会和多利益攸关方倡议)的义务、责任和作用。

工作组得出的结论是，男性在该行业占主导地位，过去存在性别歧视、性暴力和性别暴力形式的严重侵权行为，且缺乏尊重人权的法律和监管框架，这些应促使各国、私营军事和保安公司、客户和其他利益攸关方推动该行业内的性别平等变革议程。

工作组向各国、私营军事和保安公司及其客户和其他利益攸关方提出建议，以激励私围绕私营军事和保安行业进行思考、辩论和实践，从而解决关键的性别相关人权问题。

## 一. 引言

### A. 报告范围

1. 基于工作组以往就国家和国际对私营军事和保安公司监管不足，以及缺乏对私营军事和保安公司及其人员的侵犯人权行为问责和缺乏对受害者提供有效补救措施这些问题开展的工作，工作组确定，对私营军事和保安公司的性别问题及其在性别平等方面对人权产生的影响的认识和了解不足。在本报告中，工作组介绍了私营军事和保安公司的性别敏感问题，以分析相关的性别平等方面的人权风险和影响，并确定受影响者，特别是私营军事和保安公司雇员和公司运营所在地社区的关键性别考虑因素。工作组的目标是更好地认识和了解私营军事和保安公司的行动对妇女、男性、女童、男童及男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和非常规性别者的不同影响。工作组进一步概述了各国、私营军事和保安公司、这些公司的国家和非国家客户以及包括多利益攸关方倡议和民间社会在内的其他相关利益攸关方的义务、责任和作用。工作组提出的建议旨在激励围绕私营军事和保安行业进行思考、辩论和实践，从而解决关键的性别相关人权问题。

### B. 方法

2. 2019年1月，工作组呼吁各相关利益攸关方提交材料，以征求其意见，<sup>1</sup>并于2019年4月2日在日内瓦召开了涉及多方利益攸关方的专家磋商会。<sup>2</sup>工作组还进行了广泛的案头研究并与选定的人员进行了一对一约谈。

3. 在研究和磋商阶段，日趋明显的问题是，有关私营军事和保安行业性别问题的公共信息很少。首先，私营军事和保安公司往往出于安全和/或商业原因，在一定程度上对其业务保密，只公开有限的内部政策和程序。其次，收集私营军事和保安公司被控虐待行为的信息非常具有挑战性，一般来说，记录性暴力和性别暴力行为也同样具有挑战性。第三，很少有组织监测私营军事和保安公司尊重人权的情况。第四，在适用于私营军事和保安公司的《工商企业与人权指导原则》的大背景下，直到最近，对性别问题的关注仍然很少。<sup>3</sup>由于该问题的相关信息很少，又对其缺乏关注，因此无法全面了解私营军事和保安行业的性别平等问题和对性别平等的影响，这也证实迫切需要就该议题开展深入研究和采取进一步行动。

---

<sup>1</sup> 见

[www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/GenderPrivateMilitarySecurityCompanies.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/GenderPrivateMilitarySecurityCompanies.aspx)。

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/NoteExpertMeetingGender.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/NoteExpertMeetingGender.pdf)。

<sup>3</sup> A/HRC/17/31，附件。

## C. 定义

4. 本报告所指“私营军事和保安公司”是工作组之前界定的术语，指通过自然人和/或法律实体提供有偿军事和/或保安服务的公司实体。<sup>4</sup>

5. 在使用该术语时，工作组认识到其包含的实体极为多样：从跨国经营的跨国公司到国内公司；从少数大公司到众多中小型企业，其中有些可能是非法企业；从保护私人财产、业务和人员的公司到在冲突地区提供战略规划和情报收集等军事服务的公司。工商实体正式工作人员中的内部保安或根据私人合同提供保安服务的合同制公共保安队伍，虽然不是独立的私营军事和保安公司，但仍可被视为此术语范围内，因为他们涉及执行私营军事和/或保安职能的人员。

6. 工作组发现，无论私营军事和保安公司开展的活动规模和提供的服务如何，它们带来的性别平等方面的风险和影响有许多共同之处。

7. 本报告中的“性别”系指人们在社会上构建的与性别相关的身份、属性和角色，以及基于性别的生物差异所附带的社会和文化意义。这些社会观念往往导致妇女、男性及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者之间出现等级关系，以及权力分配和权利实现方面出现不平等，这有利于男性并使所有社会成员受到影响。<sup>5</sup>在本报告中，工作组强调私营军事和保安公司对妇女人权产生的具体影响，因为妇女以不同方式持续遭受尤为严重的根深蒂固的结构性歧视和性别暴力。在可获得信息的情况下，报告还提请关注其他性别平等支持群体，以及进一步加剧基于性别的偏见的多种相互交叉的歧视形式，如社会经济地位、种族、年龄和国籍。

## 二. 与私营军事和保安公司运营相关的性别考虑因素

### A. 保安私有化的性别影响

8. 21 世纪由国家垄断武力的使用转向保安私有化的趋势引发了对以下方面的深刻思考：这一趋势对保安服务质量的影响；对私营军事和保安公司的监督和问责；以及作为公共产品的保安服务的可用性和可得性。<sup>6</sup>保安私有化在性别平等方面的影响及其为妇女、男性、女童、男童及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者造成的不同影响很少受到关注；而多种相互交叉的歧视形式进一步影响人们

<sup>4</sup> 完整定义见：[A/HRC/15/25](#)，附件，第 2 条。

<sup>5</sup> 见《妇女权利是人权》(联合国出版物，出售品编号：C.14.XIV.5)，第 35-36 页。

<sup>6</sup> 见 P.W. Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, updated edition (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2008); Alan Bryden and Marina Caparini, eds., *Private Actors and Security Governance*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006; Elke Krahnemann, *States, Citizens and the Privatisation of Security* (Cambridge University Press, 2010)。

体验私营保安服务的方式受到的关注更少。鉴于历史上对私营军事和保安公司性质暴力和人口贩运方面侵犯行为的指控很多，这就更加令人惊讶了。<sup>7</sup>

9. 保安私有化指的是国家将其不再能够或不愿意提供的保安任务外包给私人行为体的过程。这往往意味着从国家作为保安的主要提供者到正式和非正式的非国家保安行为体提供关键保安职能的重大转变。多个提供者执行以前可能由公安部队执行的任务以及国家安全部队从未执行过的其他任务。

10. 许多保安职能从国家转移到私营军事和保安公司，这导致男性占绝对主导地位的国家军事和警察机构的文化和历史特征发生转移。这是由所谓的“旋转门”现象造成的，即大量私营军事和保安公司人员具有军人、警察或战斗人员背景。传统的男性气概观念主导着仅征募男性等政策，并因此类政策得到强化，这种观念还深深地根植于安全部门之外普遍存在的关于安全和保护的陈规定型观念。<sup>8</sup>

11. 国际法既不鼓励也不禁止保安私有化，但是《指导原则》回顾称，“各国在将可能影响人权享受的服务提供私有化时，不放弃其国际人权法义务”。<sup>9</sup>因此，各国应思考，将提供保安服务的核心公共职能外包给私营军事和保安公司会如何影响这些服务的可获得性、可负担性和公平获得这些服务的机会，以及是否会因此在性别平等方面产生具体影响。在公共服务已部分或完全私有化的情况下，国家作为主要责任承担者必须履行应尽职责，监测和监管私人行为体的行为，以确保遵守人权标准，包括要求私营军事和保安公司解决保安私有化带来的不同影响，并减轻对某些权利持有人群体的负面影响。最终，各国仍然对私营军事和保安公司在国内和国际上对个人和各社区的人权、福祉和自决权产生的影响负责。

12. 同时，私营军事和保安公司有责任确保以尊重人权的非歧视性方式提供保安服务。鉴于以下原因更要如此：在许多国家，私营军事和保安公司人员人数超过警察，或者至少在为公共和私人空间提供保安服务方面发挥了重要作用。此外，与社会上的其他工商实体一样，私营军事和保安公司可以影响政策、经济、法律、社会和文化规范和做法，并有能力加强和延续或改变这些规范和做法。<sup>10</sup>因此，

<sup>7</sup> 见下文第 21-29 段。

<sup>8</sup> 例如，见 Maya Eichler, “Gender, PMSCs, and the global rescaling of protection: implications for feminist security studies”, in Maya Eichler, ed., *Gender and Private Security in Global Politics* (Oxford University Press, 2015); Saskia Stachowitsch, “Military privatization as a gendered process: a case for integrating feminist international relations and feminist state theories”, in *Gender and Private Security in Global Politics* (2015); Amanda Chisholm, “Clients, contractors, and the everyday masculinities in global private security”, *Critical Military Studies*, vol. 3, No. 2 (2017)。

<sup>9</sup> 指导原则 5 的评注(见 [A/HRC/17/31](#))。另见经济、社会及文化权利委员会，第 24 号一般性意见([E/C.12/GC/24](#))，第 22 段；人权委员会，第 31 号一般性意见([CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#))，第 8 段。

<sup>10</sup> Joanna Bourke Martignoni and Elizabeth Umlas, *Gender-responsive Due Diligence for Business Actors: Human Rights-based Approaches*, Academy Briefing No. 12 (Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018), p. 6。

他们不仅仅是保安相关的服务的供应商，还是积极的推动因素，因为他们的公司决策和行动影响着公司运营所在地的动态。

13. 私营军事和保安公司影响妇女、男性、男童、女童及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者获得保安体验的方式以及获得保安行业的经济机会的方式。对于公司来说，需要在适应当地环境和文化与不能挑战普遍存在的性别陈规定型观念之间取得微妙的平衡。私营军事和保安公司需要考虑如何避免助长有害的陈规定型观念和做法持续存在，倾听主流之外的声音，并与广泛的当地社区成员并肩挑战保守态度。<sup>11</sup>文化相对主义不应被用作不切实履行尊重人权责任的借口。<sup>12</sup>此外，可使用私营军事和保安公司现有的技能和专门知识来增进对人权的尊重。在这方面，最近有人提议从事监视和反监视工作的私营军事和保安公司可助力打击人口贩运工作。<sup>13</sup>

## B. 民主监督和问责减弱

14. 保安私有化导致民主控制和监督减弱，包括缺乏分级控制，透明度降低，监管薄弱，以及对侵权行为的问责减少。<sup>14</sup>在民主监督机制运作良好的国家，公安部队往往受到严格法规的约束，例如性别平等和非歧视方面的法律。在这些社会中，近几十年来，妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和少数群体成员要求提高在国家部队的参与度，并在性别主流化和性别平等措施的帮助下实现了这一目标；但同样的情况并未在私营军事和保安公司中出现。<sup>15</sup>但在有些情况下，国家并没有对公安部队进行监督和监管而任由性暴力和性别暴力普遍存在，保安部门私有化正是在这种歧视和有罪不罚的背景下出现的。

15. 此外，许多国家要求政府机关公开披露关于其安全部队、法规和违规事件的人口统计和组织数据，并接受民主监督。保安私有化产生了多个不会自动受到公众监督的保安行为体。这种缺乏透明度的情况导致此行业中的性别问题直到最近仍被忽视，并使得性别平等的主张更难实现。缺乏透明度也使得追究私营军事和保安公司侵犯人权行为的责任变得更加复杂和困难，妇女和女童由于在获得有效补救方面面临特定障碍而受到过于严重的影响。<sup>16</sup>

16. 此外，私营军事和保安公司的注意力已经重新聚焦于替代市场和客户，包括其他工商实体（特别是采掘业的公司）以及人道主义行为体在内的国际组织、政府间组织和非政府组织。私营军事和保安公司的客户基础扩大导致更加有可能发生严重侵犯人权行为，这使得国家对其的监管和监督变得更为重要。受监管和审

<sup>11</sup> 专家磋商会，2019年4月2日。

<sup>12</sup> 见 [A/73/227](#)。

<sup>13</sup> 人口贩运问题专家小组提交私营保安服务提供商国际行为守则协会第五届年度大会的报告，2018年11月30日。

<sup>14</sup> Bryden and Caparini, “Private Actors and Security Governance”, 2006 (see footnote 6 above)。

<sup>15</sup> Stachowitsch, “Military privatization as a gendered process”, 2015 (see footnote 8 above)。

<sup>16</sup> 见 [A/72/162](#)；消除对妇女歧视委员会，第33号一般性建议 ([CEDAW/C/GC/33](#))。

查不足的私营军事和保安公司在应该推行高标准的时候却维持着低标准。非国家客户可以通过要求与其签订合同的私营军事和保安公司尊重人权来发挥重要作用。

### C. 与运营环境和服务类型相关的性别风险

17. 私营军事和保安公司的各种运营环境及其提供的服务类型会对人权的享受构成不同程度的威胁。在私营军事和保安公司在武装冲突、冲突后和过渡阶段局势中提供服务的环境中，妇女和女童非常脆弱且受到不同方式的严重暴力（包括性暴力）和死亡影响。在这些环境和其他环境中，保护体系可能薄弱，法治和监督减弱，而且妇女已经遭受严重的歧视和暴力。在许多冲突和冲突后局势中，私营军事和保安公司迅速增加，这满足了保安需求，且往往使前战斗人员可以发挥作用，但这些公司经常在不受适当监管或监督的情况下运营，因此增加了侵犯人权和缺乏问责的风险。

18. 在一些国家，私营军事和保安公司在没有任何标准或监督的情况下运营，在市场上占有相当大的份额，并产生更高的人权风险。然而，近年来一直在推动提高这些公司的人权和治理标准，一些公司已经这样做了。这也在一定程度上提高了对有关性剥削、性别暴力、人口贩运和歧视的培训、审查和其他标准的认识。然而，业界对与性别有关的风险以及如何减轻这些风险的认识和了解仍然很少。

19. 私营军事和保安公司提供的服务的性质也影响到人权风险的程度。涉及真正使用或可能使用武力的服务具有高风险。即使在稳定的环境中，私营军事和保安公司可能提供的服务也往往使它们处于强势地位，它们所执行的任务无论是通过隐性使用武力还是通过控制都具有更高风险。在监管监狱或检查站或在移民拘留中心充当提供医疗保健服务或食物的把关人，都必定会出现权力不平衡。在一些国家，私营军事和保安公司的业务范围涵盖生活的方方面面，包括守卫学校、大学和医院，在这些地方，它们会经常接触到公众。私营军事和保安公司的人员还会代表客户进行安全风险评估，在确定谁应被视为安全威胁方面发挥决定性作用，在这一过程中往往又长期使用通用安保说辞而忽视性别、种族和社会经济因素。

20. 除了对社区产生的影响外，以男性为主的行业中不对称的权力动态也从中作祟，妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者往往担任边缘化职务，被视为低人一等，并可能成为暴力行为的对象。

### D. 工作组收到的对私营军事和保安公司基于性别的侵犯人权行为的指控

21. 20 多年前就出现了对私营军事和保安公司严重侵犯人权行为的指控，包括普遍存在的性暴力和为性剥削目的贩运人口。工作组分析的大多数指控都出现在冲突、冲突后和维持和平环境下的采掘项目中，往往位于性暴力和性别暴力整体风险较高的偏远地区或受自然灾害影响的地区。

22. 虽然并不是每一种情况都引起国际关注，但它们都会对受害者产生深远影响。以男性为主的大型军事化私营军事和保安公司，无论与国家行为体还是非国家行为体签约，其存在都会令人不安，而男性、妇女、男童和女童的不安感可能有所



不同。例如，有妇女报告称，当她们设法避开由私营军事和保安公司人员把守的道路时，她们的行动自由以及由此产生的出入工作场所、市场和医疗设施的能力都受到限制。还有妇女报告称，她们多次受到性骚扰，例如被迫观看色情制品，遭到淫秽语言或不当接触，或生活在恐惧中，担心自己可能遭受性暴力。据报告，这些情况发生在非正式或正式的检查站以及难民和移民拘留中心。在高度不安全的环境中，社会经济地位不同的人得到的保安服务质量存在显著差异。因此，私营军事和保安公司的行动可能直接或无意地使当地社区面临更高的风险或影响其享受人权。

23. 工作组确定，私营军事和保安公司人员性暴力、性别暴力和歧视的受害者多数是妇女和女童，而这些施害者主要是男性。社会经济地位较低的妇女和来自土著社区的妇女面临特定风险。据称，强奸、性骚扰和虐待被用作伤害、惩罚和控制整个社区的手段，妇女在抗议、在田地工作或给儿童洗澡时，尤其会受到威胁，且容易遭受虐待。据称，妇女人权维护者在维护其社区的生计和财产权时会遭到私营军事和保安公司的阻挠。私营军事和保安公司被指控监视和恐吓人权维护者，包括女性人权维护者。<sup>17</sup>受害者还包括因其生理性别或社会性别而遭受虐待(包括性暴力)的男性。这包括以羞辱为目的对男性囚犯进行的性虐待，施害者既有男性审讯者也有女性审讯者。

24. 近年来，严重程度堪比二三十年前的私营军事和保安公司人员严重侵犯人权行为并未引起公众注意。需要谨慎以免将此理解为情况好转。工作组认为，对私营军事和保安公司的指控可能存在漏报，因为无论施害者是谁，性暴力和性别暴力都普遍存在漏报，而国家、民间社会、联合国机构或其他行为体很少或者根本没有对这些公司的行动进行系统监测则加重了漏报。对这类行为的监测因若干因素而变得复杂，尤其是因为难以确定施害者所属的组织。私营军事和保安公司人员通常不穿可识别其身份的制服或佩戴可识别的标识，而且他们在许多情况下与公安干警一起工作，因此很难区分他们。

25. 工作组注意到私营军事和保安公司助长其客户特别是国家行为体和工商企业侵犯人权和践踏人权的案例。这些案例包括在紧张局势中或在企业与当地社区发生冲突期间，私营军事和保安公司人员位于前线；以及据报告，一个负责难民和寻求庇护者拘留所的管理和保安工作的私营军事和保安公司未能采取行动制止被拘留者之间的性侵犯。也有报告因私人保安人员的强制手段而被迫流离失所的情况，在这种情况下，作为子女和家庭主要照顾者的妇女尤其受到影响。妇女和其他人随后被拒绝获得他们自己的土地。受影响最大的妇女往往因性别、种族、族裔和社会经济地位而遭受多种形式的歧视，例如，土著妇女和因贫困已被边缘化的人群，包括农业和农村社区。

<sup>17</sup> 例如，见“Women human rights defenders confronting extractive industries: an overview of critical risks and human rights obligations” (Association for Women’s Rights in Development and Women Human Rights Defenders International Coalition, 2017), p. 23.



26. 私营军事和保安公司侵犯人权的行爲几乎完全不受惩罚，这些公司或其人员很少被绳之以法。包括责任和管辖权不明确在内的许多因素似乎阻碍了在领土所属国和母国国家法院追究刑事责任的努力。在两个案例中，跨国私营军事和保安公司雇用的支持国际维持和平特派团的人员被给予豁免权，防止他们在领土所属国被起诉。其他障碍包括难以收集和保存与冲突地区和/或偏远地区的性暴力指控有关的证据，以及私营军事和保安公司的母国不愿承担管辖权。

27. 在涉及在采掘点发生的性暴力和性别暴力事件的法院案件中，可以注意到两个特殊性。首先，已在客户公司的母国对其提起民事诉讼，但没有对个别人员或私营军事和保安公司本身提起刑事起诉。其次，案件通常已庭外和解，部分受害者获得了赔偿。然而，在没有查明和起诉私营军事和保安公司负责人员的情况下，这种对策未能通过实现问责、确保不再发生和向受害者提供有效补救来全面纠正虐待行为。

28. 复杂的公司结构、私营军事和保安公司的重整以及兼并和收购，加上承包商经常在不同公司之间变动，使得极难追究侵犯人权者的责任。似乎还有一些情况，即私营军事和保安公司人员被指控实施性暴力、性别暴力和贩运人口行为，并不会影响公司合同续签。

29. 一般来说，妇女在获得司法救助方面面临更多障碍。<sup>18</sup>由于歧视性法律、有性别之分的职责、经济边缘化、社会污名、权力失衡、宗教价值观和文化规范等原因，这种情况在涉及公司侵犯人权时更加严重。<sup>19</sup>由于若干原因，妇女在其人权被私营军事和保安公司侵犯后寻求补救时，这些障碍可能更大。具体障碍是确定施害者所属组织的挑战，以及该人工作中的等级结构并不明确，特别是在有多个保安提供者同时运作的情况下。这些复杂性导致难以确定适当的补救机制。在法治被严重削弱、司法机制可能无法获得或良好运作的情况下，还出现了其他挑战。在确定私营军事和保安公司的情况下，申诉机制可能不为人知、不容易使用，也可能不适合严重侵犯人权行为，特别是对女性而言。

### 三. 私营军事和保安公司内部：性别平等和性别歧视

#### A. 劳动力性别多样性

30. 可以查找到欧洲、拉丁美洲和加勒比私营军事和保安公司按性别分列的不完整数据，但只有零星几年的数据，而且仅涵盖男性-女性参与情况。现有数据也缺乏能够解释数据集的解释性信息，例如数据中所含工作人员的概况、职级和职能。例如，2018 年对欧洲私营军事和保安公司进行的一项研究发现，女性平均占这些

<sup>18</sup> 见消除对妇女歧视委员会，第 33 号一般性建议(CEDAW/C/GC/33)；《妇女权利是人权》(见脚注 5)。

<sup>19</sup> A/72/162，第 30 段。

公司劳动力的 15%，<sup>20</sup>而另一项覆盖拉丁美洲的研究发现，若干国家 90% 以上的私营军事和保安公司雇员是男性。<sup>21</sup>也有例外情况，例如，在某南美洲国家，女性占私营军事和保安公司劳动力的 33%，<sup>22</sup>在某加勒比国家，大中型私营军事和保安公司的女性工作人员人数超过男性。<sup>23</sup>

31. 妇女参与率低是许多就业部门的普遍现象，对妇女和母亲的歧视也很普遍，据国际劳工组织称，将女性和男性限制于某些职业或部门是劳动力市场性别不平等的最有害方面之一。<sup>24</sup>这种现象在私营军事和保安行业尤为明显。这似乎与社会规定的角色、规范和陈规定型观念有关，这些导致人们认为男性最适合这项工作，并阻碍女性进入该部门，即使她们真的进入了该部门，也无法获得具有决策权的更高级别职位。<sup>25</sup>妇女在受雇的部门通常执行限定的任务，例如行政或其他后勤职能。此外，妇女有时负责对其他妇女搜身或与各社区联络，或者在女性保安工作人员可能显得更平易近人、更不具威胁性的情况下被聘用。

32. 私营军事和保安公司里的妇女人数少，这影响到妇女的工作权和获得经济机会的途径，因为在许多国家，私营军事和保安公司是重要的雇主。这还可能影响为所有公众成员提供有效的安全保障。在维持和平方面，有人认为，女性保安人员可能更善于接触当地社区的妇女和女童并获得她们的信任，以及了解和发现她们独特的保护需求和为其量身定制应对措施。在安全局势脆弱的地方，妇女的存在被认为有助于预防对当地人口的性剥削和性虐待，以及提高业务成效。<sup>26</sup>据称，男性和女性都更有可能向女性官员举报性暴力和性别暴力。<sup>27</sup>性别多样的劳动力可以丰富业务规划，包括风险评估，并能改善各方面的业务成效。

33. 仅增加任职人员中妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者及其他任职人数偏低群体的人数不太可能改变私营军事和保安公司工作场所的文化。一项重要措施是雇用和/或培训精通性别和人权事务的人员(无论其性别为何)，让其负责将性别和人权问题纳入私营军事和保安公司各种做法和文化的主流。就这些问

<sup>20</sup> Paul Baker and Andrea Broughton, *Anticipating, Preparing and Managing Employment Change in the Private Security Industry, final report* (Confederation of European Security Services (CoESS), UNI Europa and ECORYS, October 2018), chap. 2.

<sup>21</sup> 日内瓦民主管制武装力量中心和联合国利马区域中心，《拉丁美洲和加勒比的私营武装保安：不断变化背景下的监督和问责》(2016 年)。

<sup>22</sup> 同上，第 17 页。

<sup>23</sup> 专家磋商会，2019 年 4 月 2 日。

<sup>24</sup> 国际劳工组织，《工作妇女：2016 年趋势》(2016 年，日内瓦)

<sup>25</sup> 例如，见 Simona Sharoni and others, eds., *Handbook on Gender and War* (Northampton, Massachusetts, Edward Edgar Publishing, 2016)。

<sup>26</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《预防冲突、改革司法、保障和平：关于执行联合国安全理事会第 1325 号决议的全球研究》，2015 年 10 月 12 日，第 135-136 页；和平行动问题高级别独立小组的报告《集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民》(见 [A/70/95-S/2015/446](#))，第 212 段。

<sup>27</sup> 妇女署，《2011-2012 年世界妇女的进步：追求正义》(2011 年)，第 59 页及其后各页。

题向私营军事和保安公司各级人员提供培训也有助于提高认识，转变态度和行为，进而确保政策和程序发生深远变化。

## B. 与性别有关的政策、程序和机制

34. 一般而言，内部政策、程序和机制很少在私营军事和保安公司的网站上发布或以其他方式公开。这影响对私营军事和保安公司如何兑现其所作政策承诺进行监测，并阻碍潜在投诉。此外，没有激励公司之间共享信息(包括分享良好做法)的商业措施。

35. 一些私营军事和保安公司承诺遵守 2010 年《私营保安服务提供商国际行为守则》，该守则明确了私营保安公司的人权责任，并根据国际人权法和国际人道主义法，为在“复杂环境”中运作时负责任地提供私营保安服务制定了善治原则和标准。<sup>28</sup>本报告对所有经认证的国际行为守则协会会员和若干尚未认证的该协会会员的公开文件和网站进行了简略审查，期望他们能够遵守更高的标准。<sup>29</sup>然而，即使在这些情况下，也只有极少数公司公开展示它们的全部政策。<sup>30</sup>

36. 如果可获得此类政策，就有可能找到关于平等就业机会、平等待遇和禁止歧视的完整规定，以及就性暴力、性别暴力、人口贩运等性别相关犯罪问题提供培训并预防和报告此类犯罪的承诺，这可能因为《国际行为守则》明确提及了这些问题。相反，未发现特别重视鼓励征聘和留用妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的情况。在这方面，政策中的形式平等或性别中立可能不足以减轻该部门目前的不平等程度；可能需要采取一些特别的措施，例如平权行动。为此，需要评估妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的参与情况，以及根据雇员关切、文化和态度及职务说明等扩大参与度面临的障碍，以便通过政策变革来解决这些问题。<sup>31</sup>

37. 除了制定一般性人权政策外，所有私营军事和保安公司(不仅是国际行为守则协会会员)都应单独制定政策和程序，以便在其业务活动中落实其人权和性别承诺。这应包括内部行为、道德或举止守则，以界定基于公司尊重人权、禁止歧

<sup>28</sup> 《国际行为守则》将复杂环境定义为“任何由于自然灾害或武装冲突导致局势不稳定或遭受动乱影响，或者正在脱离此种局势的地区，法制遭受重创，国家当局掌控局势的能力受限制、被削弱或不存在”。

<sup>29</sup> 国际行为守则协会成立于 2013 年，作为独立治理和监督《私营保安服务提供商国际行为守则》执行情况的机制，根据《国际行为守则》，促进负责任地提供保安服务以及尊重人权和遵守国内法和国际法。截至 2019 年 7 月，该协会共有 88 名私营军事和保安公司会员。

<sup>30</sup> 这证实了最近一项研究发现：Sorcha MacLeod and Rebecca DeWinter-Schmitt, “Certifying private security companies: effectively ensuring the corporate responsibility to respect human rights?”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 4, No. 1 (January 2019).

<sup>31</sup> Sabrina Schultz and Christina Yeung, “Private military and security companies and gender”, *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Megan Bastick and Kristin Valasek, eds. (Geneva, DCAF, Organization for Security and Cooperation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights and United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women, 2008), p. 8.

视以及促进性别多样性和其他形式的内部和外部多样性的总体承诺的职业行为。还需制定纪律处分程序，以便在不当行为发生后尽快予以处理。除其他外，通常缺乏关于以下问题的具体政策：骚扰(包括性骚扰)、性暴力和性别暴力；性别平等和不歧视；具体性别的工作场所健康和安全性要求。即使有这些政策，也往往是简短政策和一般性政策，缺乏对某些关键概念的定义以及将抽象概念(例如不歧视)付诸实践的方式。这些政策往往没有被翻译成当地语言，从而限制获取当地社区相关信息，例如投诉程序。

38. 国际行为守则协会最近发布了《关于预防和应对性剥削和性虐待的私营保安提供商准则》，力求帮助公司遵守《行为守则》关于性剥削和性虐待的规定，减轻风险，以及处理事件和指控。这些准则概述了以下方面涉及的处理性剥削和性虐待的措施：行为守则；招聘、绩效考核和纪律处分；培训和认识提高活动；业务设计和风险评估；与合作伙伴和分包商的协议；投诉和调查机制。这份实用文件深受欢迎，但需要加以扩充，以纳入对其他性别问题的指导意见，这些问题包括预防和应对更广泛的性暴力和性别暴力以及性别平等和不歧视等。

39. 需要基于国家立法制定严格的甄选和审查程序，以确保不会雇用或再雇用有不当行为记录的人，尤其是有性暴力、性别暴力和其他侵犯人权行为记录的人；这也应适用于分包商。跨境合作对于确保审查程序行之有效也至关重要。在许多情况下缺乏适当的记录给追究私营军事和保安公司及其人员的责任增添了难度。因此，审查程序应扩大至开展尽职调查，以找到进行背景调查的替代手段。应建立内部举报制度，以便能够向监管机构举报，并确立顾及性别的投诉流程和举报人政策。

40. 关于持续培训的政策也应成为一项法律要求。私营军事和保安公司应在这些政策中列出培训内容、再次培训要求和任何其他要求。培训标准和课程是一个关键机会，可以提高对性别问题(包括禁止任何类型的歧视、骚扰、性暴力、性别暴力和人口贩运)的认识，还可以培训所有级别和职能的人员，使他们可以认识到并报告各群体的人权受到的不同影响。

41. 私营军事和保安公司制定内部政策和程序的能力以及采取该行动的紧迫性必然取决于公司的规模、业务性质、业务风险，以及是否有国家立法和政策。无论如何，私营军事和保安公司与其他工商实体一样，应采取步骤将其人权责任内化，并为实现这一目标分配适当的预算和资源。《指导原则》确立了履行这些责任的三大基石，即公司人权政策、人权尽职调查程序和内部申诉机制，这些都体现在《国际行为守则》及其相关程序中。<sup>32</sup>

42. 通过有效的人权风险和影响评估，私营军事和保安公司有机会评估自身行动和分包商行动对人权造成的实际和潜在影响，整合评估发现并据此采取行动，追

<sup>32</sup> 指导原则 15(见 A/HRC/17/31)；例如，又见《国际行为守则》序言。

踪其对策的有效性，以及分享其应对这些影响的方式。<sup>33</sup>在这些评估中引入性别分析将突出不同群体遭受的不利人权影响，从而有助于更好地量身定制应对战略。

43. 评估的性质可能会因私营军事和保安公司的规模和类型以及其业务领域的风险类型而有所不同。在冲突中、冲突后和过渡环境中运营的私营军事和保安公司或经常与处境脆弱(发生虐待行为的风险更高)的人接触的私营军事和保安公司更应该恪尽职责。私营军事和保安公司应对风险的一些实际业务范例包括：不在父母（通常是母亲）接送孩子时开车经过学校，以及在晚班后送女性工作者安全回家。然而，由于已公开的评估非常少，因此无法评价质量和监测落实情况。

44. 虽然工作组认识到，就追究私营军事和保安公司的责任而言，首先要着眼于国家司法和非司法补救措施，但《国际行为守则》和《指导原则》预期，私营军事和保安公司将为可能受到不利影响的个人和社区建立或参与有效和便利的业务层面的申诉机制。根据对有限的私营军事和保安公司样本的审查，似乎有些私营军事和保安公司没有公开表明它们是否有申诉机制，而大多数其他此类公司则在公司网站上提到电话号码和/或电子邮件地址，往往还附有声明，指出所有投诉都将“保密处理”，且不作进一步解释。这为潜在的投诉者提供了缺乏透明度的程序，且没有关于公司将如何确保保密性以及投诉者可以有何期待的信息。

45. 从根本上说，私营军事和保安公司应从以往有缺陷的性别歧视、性暴力和性别暴力举报方式中吸取教训，并考虑其申诉机制实际上是否适合并有能力处理此类指控。对私营军事和保安公司性暴力和性别暴力的某些标志性案例的分析提出了若干关键问题。例如，一些性暴力的幸存者不知道已经建立了补救机制。对于无法上网、不识字和/或基本上被限制在家中的妇女来说，情况尤其如此。其他妇女知道建立了补救机制，但在没有明确定义的情况下，她们不知道自己遭受的侵犯属于性暴力。通常提供的补救措施是经济补偿，有时是为了换取法定豁免，即放弃去法院起诉的权利。几名达成庭外和解的妇女获得的经济补偿比遭受同样虐待但指控是通过公司申诉机制处理的受害者高出四倍。在被要求签署弃权声明书的妇女是文盲或受教育程度低的情况下，弃权存在的问题就更严重了。在一个案例中，性暴力的女性幸存者收到了现金补偿，但却被男性亲属拿去挥霍。几年后，一些受害者抱怨他们的补偿方案(包括儿童学费、商业补助金和医疗支助)并没有落实。确保申诉机制保密性的努力以失败告终，这造成了严重后果，包括性暴力的女性幸存者被羞辱。

46. 国际行为守则协会发布了《公司申诉机制指南》，旨在支持私营军事和保安公司努力建立一套合规的机制。<sup>34</sup>需要进一步思考和提供指导，以确保这种申诉机制可促进性别平等变革，从而使其从纯粹补偿性的做法转向更广泛的应对措施，这些应对措施旨在防止进一步虐待、提供变革性赔偿、挑战支持性别歧视的现有权力结构。<sup>35</sup>还迫切需要明确的指导，帮助私营军事和保安公司评估其申诉机制

<sup>33</sup> 指导原则 17-21。

<sup>34</sup> 可查阅 <https://icoca.ch/en/guidance>。

<sup>35</sup> 见 A/HRC/14/22；A/HRC/41/43。



应处理的侵犯人权行为范围，特别是它们是否具备适当应对严重侵犯人权行为的能力。<sup>36</sup>

### C. 工作场所的性暴力、性别暴力和歧视

47. 工作组收到的信息表明，私营军事和保安公司的女性雇员经常在不稳定的条件下工作，同时面临遭受主管、同事、代表客户的工作人员和公众的性骚扰和其他形式的性暴力和性别暴力的风险。虽然缺乏对指控及其后续行动的监测以及这方面的数据，但公共军事和保安部队以及其他非相关部门提供了可比信息证实了此类事件被漏报的假设。

48. 收到的信息表明这一现象可能普遍存在，在某些情况下风险更高，例如女性保安被派往偏远地区或者是唯一女性工作人员的情况。常被报告的指控似乎是主管要求发生性行为以换取晋升或更好的工作日程安排或条件，并威胁如果遭到拒绝就进行报复。<sup>37</sup>例如，工作组收到了两名在私营军事和保安公司工作的妇女关于她们多次被骚扰和虐待的证词，一位是在北美机场工作的女性私人保安，另一位是在东非工作的女性保安，后者解释称，她是在保安培训学校第一次遭受性骚扰。<sup>38</sup>

49. 在女性雇员占少数的部门，女性在工作场所的特定需求往往得不到满足。很少有确保女性健康和安全所需的设施，例如单独更衣的地方、在所有工作时间都可以使用的独立厕所设施以及母乳喂养室。雇员通常在不确定的合同下工作，几乎得不到劳动保护，包括带薪产假。制服(包括孕妇制服)或武器等设备在设计时很少考虑到女性身体状况，因此往往不合身。此外，女性在私营保安人员工会中所占比例很小，据说工会也有很强的男性文化。因此，女性没有多少谈判手段来改善其劳动条件。<sup>39</sup>

50. 私营军事和保安公司还被控告雇用来自全球南方的男性，其情况相当于为剥削劳动力而贩运人口。这些男性往往来自青年男性就业机会寥寥无几的农村地区和偏远村庄，他们受雇履行支持性职能，例如烹饪、驾驶和为保安人员提供的其他支持。与履行保安职能的高薪外籍员工相比，这些男性的工资往往微不足道。此外，有报告表明，其中许多男性债务缠身，他们被骗去工作，护照被没收而被迫留下来，并为保住他们的合同而欠下招聘公司越来越多的债务。据报告，他们经常受到言语和身体上的虐待，被迫生活在极其恶劣的条件下。此外，有些工作涉及繁重的工作日程和危险的工作条件，而死亡、残疾或受伤几乎得不到赔偿。<sup>40</sup>

<sup>36</sup> 专家磋商会，2019年4月2日。

<sup>37</sup> 同上；与全球工会联盟代表约谈。

<sup>38</sup> LaDonna, *This American Life*, WBEZ/PRX, episode 647, 25 May 2018; 与工作组分享的证词。

<sup>39</sup> 全球工会联盟；专家磋商会，2019年4月2日。

<sup>40</sup> American Civil Liberties Union and Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, Yale Law School, *Victims of Complacency: The Ongoing Trafficking and Abuse of Third Country Nationals by*

## 四. 国家、私营军事和保安公司和其他行为体的义务、责任和作用

### A. 选定的国际人权文书和指导意义

51. 目前普遍认为,各国保护和履行人权的义务不仅针对国家机关工作人员,还包括保护免受第三方(包括私营公司)侵犯人权,并采取积极步骤实现人权。<sup>41</sup>此外,一国要履行其义务,就必须采取适当措施“防止、惩罚、调查或补救私人或者实体……行为所造成的损害”。<sup>42</sup>

52. 各国不应使工商实体的利益高于其加入的人权条约的规定。<sup>43</sup>这要求各国采取步骤防止私营军事和保安公司侵犯人权,包括采取立法和行政措施规范其行为,并向此类公司虐待行为的受害者提供有效的补救办法。鉴于国家已经将其核心公共职能之一外包出去,管理私营军事和保安公司活动的国家法规应该特别严格。应履行的义务要求各国采取步骤,以促进和推动人权的享受。例如,根据《消除对妇女一切形式歧视公约》,各国不能只要求让男女获得平等待遇,还必须采取积极主动的特别措施,通过解决私人行为体对妇女的歧视等方式实现实质性平等。<sup>44</sup>

53. 消除对妇女歧视委员会已详细阐述了这些义务,因为它们与《公约》中所载涉及公共和私人行为的条款有关。委员会在其对《公约》条款的一般性建议中强调了缔约国应承担的义务,包括其应尽义务,范围延伸至在域内和域外经营公司的行为。<sup>45</sup>委员会进一步阐明,“私人行为体在……授权下行使政府权力要素的行为或不作为,包括私人机构……运行拘留所的行为,以及私人代理人(包括在国外运营时)根据国家的指示,或在国家的指导或掌控下的行为或不作为,均被认作归于国家自身的行为。”<sup>46</sup>委员会将“私营军事承包商”界定为在预防冲突、冲突中和冲突后进程中可能影响妇女权利的非国家行为体的群体之一,并强调,侵权行为“可导致产生个人刑事责任”。<sup>47</sup>

---

*U.S. Government Contractors* (2012); 人口贩运问题专家小组提交私营保安服务提供商国际行为守则协会第五届年度大会的报告, 2018年11月30日。

<sup>41</sup> 见人权委员会,第31号一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.13); 消除对妇女歧视委员会,第28号一般性建议(CEDAW/C/GC/28)和第30号一般性建议(CEDAW/C/GC/30); 经济、社会和文化权利委员会,第24号一般性意见(E/C.12/GC/24)。

<sup>42</sup> 人权委员会,第31号一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.13),第8段。

<sup>43</sup> 经济、社会及文化权利委员会,第24号一般性意见(E/C.12/GC/24)。

<sup>44</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》(联合国,《条约汇编》,第1249卷,第20378号),第二条(e)和(f)项和第五条(a)项。

<sup>45</sup> 消除对妇女歧视委员会,第28号一般性建议(CEDAW/C/GC/28); 第35号一般性建议(CEDAW/C/GC/35),更新1992年的第19号一般性建议。

<sup>46</sup> 消除对妇女歧视委员会,第35号一般性建议(CEDAW/C/GC/35),第24(a)段。

<sup>47</sup> 消除对妇女歧视委员会,第30号一般性建议(CEDAW/C/GC/30),第13和16段。



54. 《指导原则》回顾各国对包括私营军事和保安公司在内的所有工商实体的责任，以及工商实体尊重人权的责任。<sup>48</sup>这些责任包括不歧视一般原则，但在其履行过程中很少强调性别平等。2019年5月，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组性别发布了性别方面对《指导原则》的指导意见。该指导意见详细阐述了注重性别平等的评估、性别平等变革措施和补救措施三步性别框架。<sup>49</sup>最新通过的《消除职场暴力和骚扰公约》为所有工作者提供了保护，使其免受工作场所的暴力和骚扰。<sup>50</sup>

## B. 关于私营军事和保安公司的国际倡议

55. 由于没有具有国际法律约束力的文书载有监管、监测和监督私营军事和保安公司活动的人权标准，已制定了其他倡议以提高人权标准。2008年《蒙特勒文件——武装冲突期间各国关于私营军事和保安服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》是一份政府间文件，重申了国际人道主义法和国际人权法规定的现有国家义务，并列出了与在武装冲突中营业的私营军事和保安公司活动有关的良好做法。虽然《蒙特勒文件》没有针对性别问题的内容，但其中所载的许多良好做法与预防和处理性暴力和性别暴力有关。这些良好做法包括：作为签订合同的先决条件，审查私营军事和保安公司及其人员的过去行为，包括经核实的性侵犯记录；<sup>51</sup>为工作人员开展培训，使其了解国际人权法和国际人道主义法以及在具体合同和环境下的行事方式，包括与性别问题有关的行事方式；<sup>52</sup>私营军事和保安公司关于对投诉、不当行为和事件的举报、监测和问责的内部规定；<sup>53</sup>要求私营军事和保安公司人员表明自己的身份。<sup>54</sup>

56. 另一项关键倡议是《国际行为守则》(见上文第33段)。它包括禁止歧视，其中包括基于性和性取向的歧视，以及禁止公司及其员工在公司内部或外部从性剥削和性虐待或性别暴力或犯罪中谋利或参与其中。它还呼吁公司及其工作人员对所有性暴力或性别暴力及贩运人口保持警惕，并在发现此类行为时向主管机关报告。此外，它还规定了对人员审查的要求，包括背景调查，以确保他们没有犯过某些罪行，包括强奸、性虐待或贩运人口。它还含有培训标准，包括人权方面的培训，并要求公司采取支持健康工作环境的政策，例如关于性骚扰的政策。

57. 监督《国际行为守则》实施情况的治理机制(即国际行为守则协会)<sup>55</sup>的职能之一是能够收到关于被指控违反该守则的行为的投诉。还要加倍努力健全投诉机制，

<sup>48</sup> 见 [A/HRC/17/31](#)，附件。

<sup>49</sup> 见 [A/HRC/41/43](#)。

<sup>50</sup> 于2019年6月通过，尚未生效。

<sup>51</sup> 蒙特勒文件 ([A/63/467-S/2008/636](#)，附件)，第二部分，第6(a)、32(a)和60(a)段

<sup>52</sup> 同上，第10(c)、35(c)和63(c)段。

<sup>53</sup> 同上，第12、37和65段。

<sup>54</sup> 同上，第16段。

<sup>55</sup> 有关国际行为守则协会的信息见脚注29。

并加强监测《行为守则》的遵守情况，包括以确保受害者和证人得到保护的方式揭露侵犯人权行为，以及为受害者提供符合国际人权标准的有效补救措施。

58. 该协会还通过一个系统来对《国际行为守则》的遵守情况进行认证，该系统取决于协会会员公司获得协会董事会认可的行业“质量和管理标准”认证。为了实现这一进程，制定了一项美国国家标准，即 ANSI/ASIS.PSC.1，并在随后发布了一项国际标准化组织的国际标准，即 IOS 18778。它们是首次含有人权保障规定的第三方审计管理系统标准，且与《指导原则》保持一致。<sup>56</sup>它们将《行为守则》规定纳入质量管理体系，因此既反映了该守则中的性别相关规定，又在有些地方进一步延伸这些规定，例如要求针对剥削和性虐待以及性别暴力行为开展培训。<sup>57</sup>这些标准的认证由第三方认证机构(审计员)开展，经国家认可机构认可，并能证明私营军事和保安公司已将人权标准纳入其系统和流程。

59. 《国际行为守则》和相关的行业标准结合起来有可能确保私营军事和保安公司在其及其分包商运营过程中加强对人权的尊重，包括对性别方面人权的尊重。然而，在确保该系统能按设想发挥作用方面仍然存在巨大挑战；例如，经认证的公司对外宣传与事实不符或未能达到某些基准，使用私人审计员对私营军事和保安公司进行认证，<sup>58</sup>以及因不在“复杂环境”中运营而将大量这类公司排除在《行为守则》的范围之外。

### C. 国家对私营军事和保安公司的立法和监管

60. 虽然各国与私营军事和保安公司有关的立法和监管框架差别很大，但从广义上讲，相关的国家法律法规中鲜有人权保障规定。一般而言，关于私营军事和保安公司的国家法律对以下方面的规定不充分：许可，登记，人员审查，允许和禁止的活动范围，武力、火器和其他武器的使用，举报违犯或违反国内法和/或人权法行为的义务，问责(包括对侵犯人权行为的刑事和民事制裁)，以及对受害者的补救措施。<sup>59</sup>这些法律中缺乏针对性别的规定，这进一步加剧了人权保护的不足。然而，通过国家立法，各国将有机会对私营军事和保安公司遵守人权和性别方面规定作出法律要求。具体而言，在法律法规中纳入授权或许可标准可以作为一种具体手段来确保私营军事和保安公司有充分的内部政策和程序。

61. 一些国家已经努力沿着这个方向纳入一些要素。例如，制定详细说明行为要求(包括尊重人权和不歧视)的国家行为守则，或基于《行为守则》的指导意见，使私营军事和保安公司可根据指导意见将尊重人权纳入其内部政策。其他例子包括，制定私营军事和保安公司法，对培训要求作出规定，为满足这些培训要求，拟定详细程度各异的人权法和国际人道主义法培训课程，包括针对性暴力和

<sup>56</sup> 见指导原则 17 和 18 的评注(见 [A/HRC/17/31](#))。

<sup>57</sup> ANSI/ASIS PSC.1, para. 9.3; ISO 18788, paras. 7.2.2.d) 2) and A7.2。

<sup>58</sup> MacLeod and DeWinter-Schmitt, “Certifying private security companies: effectively ensuring the corporate responsibility to respect human rights?”, 2019 (see footnote 30)。

<sup>59</sup> 见 [A/HRC/36/47](#)。

性别暴力的培训课程。在修订关于私营军事和保安公司的现行法律、附则和条例或通过新法律、附则和条例之前，应进行对人权和性别问题敏感的分析，研究这些公司的不同服务和业务对妇女、男性、女童、男童、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的具体影响。

62. 监管机关有责任监督私营军事和保安公司遵守法律和随后的许可标准。在定期更新许可证时，应确保每隔一段时间对合规性进行审查，而其他控制措施，例如在收到投诉后的控制措施，应进一步加强监测能力。某个中美洲国家行业监管机构收集和存储数据是一种良好做法。在这个例子中，该监管机构在网上维护有关个人私人保安提供商注册和合规情况的所有数据，整理来自不同负责机构的数据。在另一个良好做法例子中，监管机关建立了可公开访问的在线验证流程。公司人员应佩戴徽章，人们可以使用徽章上的信息来识别在其附近提供保安服务的人员，验证他们是否符合许可标准，并通知监管机关潜在的不当行为。世界各地的监管机构应考虑以类似的创新方式来鼓励举报私营军事和保安公司人员的侵犯人权行为。

63. 私营军事和保安公司还应遵守更广泛适用于工商实体的法律或措施，例如旨在解决歧视妇女问题的法律或措施或平等机会政策。2013 年进行的一项研究发现，若干欧洲国家专门为私营保安部门制定了平等机会政策，一些其他国家则制定了全国平等机会立法。<sup>60</sup>还制定了具体的法律来应对私营军事和保安公司或其他公司的性别犯罪，例如一项关于政府承包商贩运人口的法律和另一项关于奴役和人口贩运的法律，后一项法律规定，公司必须证明它们采取了步骤来确保其业务和供应链中不存在奴役和人口贩运。例如，透明度法可要求公司报告他们的性别工资差异。

## 五. 客户的作用

64. 客户与私营军事和保安公司签订提供军事和/或保安服务的合同，因此能极大地影响受雇的私营军事和保安公司的运营方式。在很多情况下，客户针对人权制定政策并作出承诺，包括不歧视和性别平等，但这些承诺往往与其希望承包商遵守的承诺没有联系。

65. 采购投标和合同是在私营军事和保安公司内部落实人权的一个关键工具，但尚未得到充分利用。<sup>61</sup>通过这些流程，客户可以要求承包商作出某些承诺，包括性别平等和不歧视以及禁止性暴力和性别暴力方面的承诺。一些国家雇用私营军事和保安公司时要求这些公司必须是国际行为守则协会会员，从而间接地纳入《行为守则》涵盖的人权和性别规定。这是一种积极的做法，但存在忽视人权保障的风险。更有力的办法是在合同条款中明确提及人权标准，从而明确激励相关

<sup>60</sup> Confederation of European Security Services, “Private security services in Europe: CoESS facts and figures 2013”。

<sup>61</sup> “A contract guidance tool for private military and security services: promoting accountability and respect for human rights and international humanitarian law”, DCAF, 2017。

私营军事和保安公司履行其人权责任，并可根据私人合同法强制履行这些责任，同时可在不遵守合同条款的情况下终止合同。

66. 除国家外，其他类型的客户可以更积极地将采购投标、特许权协议和其他合同用作防止私营军事和保安公司侵犯人权的工具。例如，联合国有两项政策管理私人保安的采购和使用，一项针对武装私营保安公司，另一项针对非武装私营保安公司。<sup>62</sup>虽然这些政策和准则都提到了《国际行为守则》，并且《联合国采购手册》建立了绩效监测和投诉程序系统，<sup>63</sup>但可以进一步将性别平等及预防性暴力和性别暴力纳入这些政策和相关准则的主流。<sup>64</sup>关于采掘业使用私营军事和保安公司的情况，2000年制定的多利益攸关方倡议《安全和人权自愿原则》就与这些公司之间的互动提供了指导意见。这些原则没有具体提到性别问题，但在实施这些原则方面提供了大量指导意见，包括为采掘公司提供的指导意见，以确保其在作出保安安排的同时，在外部利益攸关方参与的情况下开展对性别问题有敏感认识的风险评估。应进一步努力确保公司在这些过程中考虑到提供私人保安对不同群体的不同影响。

## 六. 结论和建议

### A. 结论

67. 工作组希望本报告能引发私营军事和保安行业对性别问题的深刻反思和对话，到目前为止，这方面的反思和对话才刚刚开始。男性在该行业占主导地位，过去存在性别歧视、性暴力和性别暴力形式的严重侵权行为，以及缺乏尊重人权的法律和监管框架，这些应是促使各国、私营军事和保安公司、客户和其他利益攸关方推动该行业内的性别平等变革议程的充分理由。

68. 尚可保持乐观的是，可以朝着这一方向采取切实步骤。私营军事和保安公司参与的多利益攸关方倡议已显示，少数私营军事和保安公司对提高人权标准和加强外部审查持更积极的态度。PSC.1 和 ISO 18788 等行业标准可能存在亟需改进之处，包括在性别和人权领域，但需要更有力地予以执行和监测，以充分履行这些标准旨在实现的职能。私营军事和保安公司还应考虑它们在预防侵害行为方面可以发挥的积极作用。

69. 因此，这些倡议需要系统地整合在私营军事和保安公司所有业务中促进实质性平等和性别平等主流化的各种方法。有必要为私营军事和保安公司制定实用指导以支持它们逐步推动组织文化变革，但不能只是采取肤浅的核对清单方法。然而，只有配合有原则的、坚定、迅速的行动来处理性暴力、性别暴力、结构性不平等和根本性歧视，实用指导才会有效。新政策和程序的制定可以作为私营军事和保安公司内部就不断变化的组织文化开展对话的手段，并得到公司人员的普遍

<sup>62</sup> 见《联合国安保管理系统安保政策手册》。

<sup>63</sup> 《联合国采购手册》，第7版，2013年7月。

<sup>64</sup> 另见 A/69/338；《雇佣军与私营军事和保安公司》(HRC/NONE/2018/40)。

支持。除了私营军事和保安公司本身外，这些变化还需渗透到分包商，并扩展到供应链的各个层面。

70. 此外，在缺乏国家和国际层面的法律和监管框架的情况下，多利益攸关方倡议的成效仅此而已。确保以尊重人权方式履行核心公共安全职能的最终责任要由各国承担，而这些职能目前却越来越多地由私人行为体提供。需要在法律改革、监管和监督机构以及问责和补救机制领域采取行动。在所有这些领域，不分性别并不是一种可选办法，所有措施都应以性别分析为依据，并寻求采取性别平等变革办法。此外，各国还需要创造一种不助长侵害行为的环境，并向私人行为体传递明确信息，即绝不容忍胡作非为。

71. 私营军事和保安公司客户在设定期望和执行标准方面发挥着至关重要的作用，例如利用采购投标或特许权协议来确保合规。民间社会也发挥着重要作用，能够监测和报告这些公司的行动，促进人权影响评估和标准制定，倡导法律和政策法规变革，以及与受害者合作，给予他们发言权，并支持他们寻求补救措施。

## B. 建议

72. 各国、私营军事和保安公司及其客户不仅必须考虑性别差异并相应地调整对策和策略，还要力求转变能够加剧性别不平等的权力动态和结构。

73. 要酌情为国家、私营军事和保安公司和客户层面具有针对性的法律和对策提供依据，关键的第一步是按性别分列收集数据。除其他外，数据应包括以下方面的信息：性别歧视、性暴力和性别暴力的受害者，包括当地民众和公司雇员；针对虐待行为的国家和非国家对策；私营军事和保安公司的决策和领导职位、职能类型、工资及工作条件；性别关系和结构性因素中更广泛的不平等。

74. 关于国家的具体义务，国家承担尊重、保护和落实人权的最终责任，以及保护第三方免遭虐待的最终责任。在这方面，各国必须加强管理私营军事和保安公司的法律和监管框架，并纳入强有力的人权保障措施。在采取任何法律或监管措施之前，各国应开展性别平等分析，以确保所采取的所有措施都考虑到并纳入了不同的性别平等视角。这些行动应纳入国家工商企业与人权行动计划。

75. 各国应将许可或授权等工具作为执行人权标准的手段。从性别平等视角来看，这应包括强制收集按性别分列的数据和通过相关内部政策。除非有充分理由不这样做，否则应出于透明目的公开此类信息。

76. 各国应确保对实施性暴力和性别暴力行为的私营军事和保安公司人员进行调查并将其绳之以法，包括与前几年在国内或国外所犯罪行有关的人员，并确保被私营军事和保安公司侵犯人权的妇女、女童、男性、男童及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者受害者能够获得有效补救。

77. 在公司尊重人权的责任方面，私营军事和保安公司必须投入充足的时间和资源，以促进其业务中性别平等变革办法的制定和实施。在内部，除了上述数据收集之外，私营军事和保安公司还应努力大幅增加其公司内任职人数偏低群体的人数。同时必须进行深远的政策和程序变革。在这方面，私营军事和保安公司应推

出新政策或加强现有政策，对人权、不歧视和性别平等作出承诺；单独就预防和解决工作场所内外的性骚扰、性暴力和性别暴力制定政策；制定审查和培训政策；建立内部报告系统；建立适当的机制来处理被控虐待行为。

78. 私营军事和保安公司应假定存在性骚扰和其他形式的性暴力和性别暴力行为，即使在没有举报指控的情况下也应如此。在此基础上，私营军事和保安公司应制定适当的政策、程序和机制，以履行关爱工作人员的义务，防止其工作人员虐待到社区成员，并保护社区成员免受此类虐待。

79. 私营军事和保安公司应采取最适当的手段，追究工作人员实施虐待行为的责任并为受害者提供有效补救措施，同时认识到，现有的国家司法和非司法补救措施是解决严重侵犯人权行为的最合适途径。重要的是，需要认真反思与受害者本人以及当地专家(包括女性领导人)一起参与补救过程是否适当，并利用他们对具体背景的认识和了解，按照国际人权标准制定或修订申诉机制、进程和结果。

80. 此外，私营军事和保安公司应利用现有工具推进性别平等参与。值得注意的是，人权风险和影响评估应包括整体人权风险的具体性别层面。这些评估还应涉及与具有代表性的受影响群体进行有意义的磋商，以充分反映任何一个社会中的各种意见，以及不同群体可能遭受的不同影响。私营军事和保安公司应基于这些评估采取缓解措施，适当应对影响社区所有成员的风险。

81. 国家和非国家客户应将其合同和采购程序作为一种手段，用以要求私营军事和保安公司制定政策、程序和机制，从而应对性暴力、性别暴力和性别歧视，并促进性别平等。在可能的情况下，国家合同和采购程序应向公众开放，或各国应提供充分的理由说明为何不能向公众开放。

82. 多利益攸关方倡议、国家人权机构和相关非政府组织可以支持私营军事和保安公司思考如何在全公司范围内实现性别平等和预防虐待行为的结构性一体化。他们可以根据公司各级所有工作人员的职能就以下方面为其提供切实可行的指导意见：加强在甄选、审查、培训、人权风险和影响评估以及业务部署中采用性别平等方法。所有这些反思和指导意见都应力求找出歧视的根本原因，并努力将标准内化，以改变公司文化。

83. 鼓励联合国人权机制更加重视监测和报告私营军事和保安公司的行动。非政府组织在这方面也可以发挥关键作用。