



大会

Distr.: General
27 July 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

议程项目 113

千年首脑会议成果的后续行动

执行《联合国关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员
性剥削和性虐待受害人的全面战略》

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 62/214 号决议第 4 段提交的，提供了最新情况，说明为执行《联合国关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待受害人的全面战略》所采取的行动和进展。

该《战略》的目的是确保受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待受害人及时得到适当援助和支持，包括医疗服务、法律服务、心理和社会关爱支助，以及即时的物质关怀，包括必要的食品、衣服和住所。

报告提供了关于执行《战略》所采纳方针的信息，讨论了在国家和机构层面开展的活动，确认了所面临的挑战和汲取的教训，并提出了如何推动充分实现该《战略》的目标的建议。



一. 导言

1. 在有人指控联合国援助人员和维和人员在巴尔干半岛、西非和东南亚的性剥削和性虐待行为后，秘书长颁布了关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公报(ST/SGB/53/13)。此外，2004年在刚果民主共和国的布尼亚披露的大量涉及维和人员的性剥削和性虐待的指控，促使人们反思联合国的方针，进一步深入审查维和行动中的这一重大问题。2005年3月，秘书长发表了一份关于在联合国维和行动中消除今后的性剥削和性虐待的综合战略的报告。¹ 报告向联合国秘书处和会员国提出了一整套全新的改革措施。大会在2005年4月辩论了报告中的建议，就性剥削和性虐待问题通过了为期两年的一揽子维和改革。²

2. 作为改革的一部分，维和行动特别委员会及其工作组2005年在其报告³中，除其他外，建议秘书长向委员会提出一项向受联合国工作人员性剥削和性虐待的受害人提供协助的全面战略。此前，特派团是向受害人提供紧急援助，赞同委员会2006年12月发表的关于消除联合国人员和非联合国人员性剥削和性虐待的承诺声明的各实体后来一致同意这一做法。⁴ 2005年世界首脑会议成果决议⁵也“鼓励”秘书长向大会提出有关建议，以便确定援助受害人的综合办法。这些导致了制定联合国政策声明草案和联合国关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待受害人的全面战略草案。⁶

3. 维和行动特别委员会在其2007年实质性会议上审议了该战略草案。⁷ 委员会报告申明，该战略草案应可在“全联合国范围”适用，建议召集一不限成员名额的大会特设工作组，讨论关于受害人援助问题的战略草案。作为结果，2007年7月设立了一个特设工作组，在2007年12月完成了对该战略的审议。工作组的报告⁸载有一份决议草案和一份订正战略，建议大会通过。2007年12月21日，大会通过了《联合国关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待受害人的全面战略》(以下简称《战略》)，2008年3月7日，发布了相应的大会第62/214号决议。

¹ 关于在联合国维和行动中消除今后的性剥削和性虐待的综合战略(A/59/710)。

² 大会第59/300号决议。

³ A/59/19/Rev. 1。

⁴ 联合国和非联合国实体高级领导人一致同意实施在消除联合国和非政府组织人员性剥削的高级别会议发表的承诺声明中所载10项原则。截至2009年7月，有44个联合国实体和35个非联合国实体批准了该声明。

⁵ 大会第60/1号决议。

⁶ A/60/877。

⁷ A/61/19(第二部分)。

⁸ A/62/595。

4. 人道主义事务协调厅正式发函给人道主义协调员和机构主管，宣布通过该《战略》并要求加以执行。外勤支助部也向所有维和行动散发了该《战略》。还向人道主义事务执行委员会/和平与安全执行委员会(人道执委会/和安执委会)、联合国或非政府组织防止性剥削和性虐待工作队散发了该《战略》，供其送交总部和外地办事处。

二. 执行《战略》的方针

援助的范围和类型

5. 该《战略》申明，其执行的范围是“以与每个地方的有关情况相适宜的方式并在适当尊重东道国立法的情况下，向受联合国工作人员和有关人员性剥削和性虐待的申诉人、受害人和因此种行为而出生的儿童提供援助和支持”。⁹

6. 根据该《战略》，应通过现有服务项目、方案及其网络提供援助和支持。⁹《战略》还提到受害人支援协调机构，该机构是“应联合国请求协助向申诉人、受害人和因性剥削和性虐待而出生的儿童提供援助和支持的特定执行伙伴”。⁹

7. 根据该《战略》规定，“申诉人”或按照既定程序表示受到或据称受到联合国工作人员或有关人员性剥削或性虐待，但“其申诉尚未酌情通过联合国行政程序或会员国程序予以证实的人”，¹⁰应获得符合其个人需要的基本援助和支持。这种援助和支持包括医疗服务、法律服务、心理和社会支持。还包括在必要时提供食品、衣服、紧急安全住所等即时物质关怀。

8. 除基本援助外，受害人或“表示受到”联合国工作人员或有关人员“性剥削或性虐待而其申诉已酌情通过联合国行政程序或会员国有关程序予以证实的人”，¹⁰应获得与因性剥削和性虐待行为而出生的儿童同样的额外援助和支持。

9. 该《战略》界定因性剥削和性虐待行为而出生的儿童为经国家主管当局认定因联合国工作人员或有关人员的性剥削和性虐待行为而出生的儿童。¹¹

将《战略》摆放在防止性剥削和性虐待的更广阔背景下

10. 执行该《战略》是联合国系统防止和处理性剥削和性虐待的措施的一部分。在此背景下，由外勤支助部和人道主义事务协调厅担任共同主席的防止性剥削和性虐待工作队，是目前提供战略指导和支持联合国各机构或非政府组织共同举措

⁹ 见大会第 62/214 号决议。

¹⁰ 同上，第 5 段。

¹¹ 此外，联合国与部队派遣国之间订正的示范谅解备忘录表明，可向会员国提出对特遣队成员的查认父亲身份要求(A/61/19(第三部分))。

的一个机制。该工作队重心有四点：与当地民众的接触，预防，对受害人作出反应包括提供援助，以及管理和协调。

11. 工作队为大会特设的不限成员名额的工作组提供的重要投入，导致通过了该《战略》。此后，它侧重于制定指南和工具，以将《战略》付诸实施。《性剥削和性虐待受害人援助指南：建立国家机制，援助联合国/非政府组织/政府间组织工作人员和有关人员性剥削和性虐待受害人》(以下简称《指南》)即是这些努力的成果，它是人道主义事务协调厅经与工作组成员协商起草和定稿的，供人道主义、维和和发展领域行为者使用。

12. 《指南》于2008年12月分发给可能对其执行产生影响的联合国和非政府组织外地人员征求意见，并于2009年4月定稿。《指南》对建立受害人援助机制提供了具体指导，包括解释《战略》中所载规定，例如何人可获得援助和支持；应提供何种援助；如何提供援助等等。《指南》指出，执行《战略》的一个关键方针是在驻地协调员支持下，建立或维持一个防止性剥削和性虐待机构间网络。随后可分派这些网络建立当地受害人援助机制。

13. 该工作队在人道主义事务协调厅和开发计划署领导下，还筹划和试行了对高级管理人员和防止性剥削和性虐待协调人的培训，培训涉及他们的职责，包括执行《战略》的职责。至少有五个国家的人员目前正在接受如何根据《战略》提供援助和支持的培训，同时，已有进一步开展培训的教材。

启动该《战略》的执行工作

14. 《指南》送交外地执行伙伴审查，通过他们反馈的意见，显然可以看出，防止性剥削和性虐待的机构间协调正在萌芽，但要想在国家一级建立这些协调机制，还需要付出巨大努力。国家一级的伙伴关系一般都很薄弱，在大多数国家，尚未建立防止性剥削和性虐待网络。如《指南》所认定的，这些机制和网络对《战略》的执行工作至关重要，因为《战略》要求有一个全联合国范围的方针，因此机构间协调必不可少。总部与外地之间的伙伴关系对执行工作也很重要。

15. 2009年3月，联合国发展集团批准了驻地协调员的订正通用职务说明，其中载有协调建立防止性剥削和性虐待网络的责任。¹² 负责协调驻地协调员制度的联合国发展业务协调办公室，¹³ 于2009年初成为该工作队的成员。这是一个积极步骤，有助于加强国家一级的联合努力，或为此铺平道路。

16. 鉴于建立新的网络和机制面临的上述限制和一般性困难，外勤支助部、发展业务协调办公室和人道主义事务协调厅之间就如何更好地协调《战略》的执行工作进行了讨论，同时考虑到正在开展的预防和处理性剥削和性虐待的活动。这就

¹² 具体说来，驻地协调员有责任确保执行秘书长防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公告中所载规定的协调人网络行之有效，有助于支持制定和执行国家一级处理这一问题的行动计划。

¹³ 发展业务协调办公室侧重于支持和加强驻地协调员制度，并为此在如何使国家方案更具效率和效力，符合国家优先考虑方面进行资助、政策指导和培训，同时努力组织协调机制。

促成了采取分阶段的国家方针的伙伴关系，以解决人们对不同实体通常人力资源能力有限和防止性剥削和性虐待工作进展水平不一的关注。执行《战略》的第一阶段聚焦于 27 个国家，¹⁴ 在这些国家有大规模的人道主义、发展和/或维和存在，并已采取具体和明显的措施处理性剥削和性虐待问题。秘书长副特别代表和/或驻地协调员和人道主义协调员在上述每一国家都有存在。

17. 在涉及上述国家中七个国家的八次维和行动中，¹⁵ 指定了行为和纪律小组作为协调中心，跟踪《战略》的执行情况。在其余 20 个国家中，人道主义事务协调厅要求性别问题备用能力项目¹⁶ 顾问(如有)和人道主义事务协调厅办事处协助人道主义协调员为《战略》的执行情况提供投入。

18. 除分发《指南》外，主管外勤支助部的副秘书长、主管人道主义事务协调厅的副秘书长兼紧急救济协调员，以及联合国发展集团代理主席还在 2009 年 4 月向各自的秘书长副特别代表、驻地协调员和人道主义协调员发信，要求他们提供信息，说明与建立受害人援助机制和相关活动有关的各项举措。

19. 此外，2009 年 5 月，向有外地存在的 16 个机构、基金和方案¹⁷ 的总部和驻地办事处发放了调查表，以收集关于其受害人援助工作的资料。

20. 一旦在此 27 个国家开展了初步活动，建立了伙伴关系，在执行的下一个阶段，还将发信给更广泛的发展共同体。这也将使联合国系统能够考虑在第一阶段中得出的经验教训。

三. 《战略》的执行和外地实践

21. 下文各段提供了从 13 个国家的维和行动和联合国国家工作队，以及各机构、基金和方案收到的资料，说明它们为建立受害人援助机制开展的活动以及已经制

¹⁴ 阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、几内亚、海地、印度尼西亚、伊拉克、肯尼亚、利比里亚、缅甸、尼泊尔、尼日尔、巴勒斯坦被占领土、巴基斯坦、索马里、斯里兰卡、苏丹、东帝汶、乌干达、津巴布韦。

¹⁵ 联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)、联合国科特迪瓦行动、联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)、联合国海地稳定特派团、联合国利比里亚特派团、联合国苏丹特派团(联苏特派团)、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、联合国东帝汶综合特派团。

¹⁶ 性别问题备用能力项目：两性问题专家的人才库，随时准备在人道主义紧急情况中部署，支持人道主义国家工作队将关于两性平等和基于性别的暴力问题的方案的拟订纳入到人道主义对策的各个方面。这项工作由性别问题备用能力项目指导委员会监督和指导。该项目由人道主义事务协调厅管理，挪威难民委员会管理与性别问题备用能力项目顾问的合同。

¹⁷ 联合国志愿人员方案、联合国项目事务厅、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、国际劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国难民事务高级专员办事处、世界卫生组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国妇女发展基金、联合国人口基金、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国教育、科学及文化组织、联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署。

定或需要制定的结构、政策和程序。约有 10 个国家工作队采取了措施，重建或建立防止性剥削和性虐待网络。¹⁸ 关于受害人援助的《指南》正用作讨论和计划的参考工具，有关方面正加倍努力，加强联合国与当地和国际非政府组织利益攸关者之间的协作。

22. 为准备按照《战略》和《指南》提供援助和支持，所作出的努力包括确认现有的方案或服务，包括提供医疗援助的医院、诊所或组织，在没有正规司法系统情况下提供法律咨询或程序的设施，以社区中心或“庇护所”形式提供咨询、紧急住所、衣服和食品的服务。

23. 在一些国家，防止和处理基于性别的暴力，包括性暴力的方案是开展讨论和建立伙伴关系的适当切入点，目的是建立支持《战略》的受害人援助机制。这些方案每个国家和地区都有不同，包括快速反应和评估小组、保护弱势者单位，以及在两性平等或保护部门或单位内的防止和处理基于性别的暴力的方案。

24. 人道主义分组办法¹⁹ 对推进《战略》也很重要。在刚果民主共和国、科特迪瓦、利比里亚和东帝汶的特派团作出努力，将保护组纳入到与《战略》有关的讨论和计划中来。此外，在 27 个重点国家中，有 24 个国家正式推行了分组办法。²⁰

25. 据认为，东道国政府的支持是防止性剥削和性虐待活动的一个至关重要的组成部分，不仅有助于确保有关措施和方案的成功，还有助于其长期可持续性。东道国政府是主要的利益攸关者，与它们共同开展宣传和培训工作，并在运动和提高意识过程中进行协作，被看作是成功合作的例子。

各国的活动/措施

26. 在乍得，与驻地协调员办事处和维和特派团领导层合作，作出了一些努力，调动各方面联合国行为者，以及可能时非政府组织伙伴的参与。驻地协调员已采取措施，制定路线图，以在 2009 年中期经与联合国中非共和国和乍得特派团和有关机构首长协调，在乍得启动受害人援助机制或方案。

27. 科特迪瓦报告，在联合国科特迪瓦行动、人道主义事务协调厅驻阿布贾办事处和主持机构间保护组的联合国难民事务高级专员办事处(难民署)之间进行了讨论，以探讨如何建立受害人援助机制。预计 2009 年中举行的保护组会议还将建立一个防止性剥削和性虐待网络，以协调受害人援助和其他相关领域的努力。

¹⁸ 防止性剥削和性虐待网络的职责范围已由防止性剥削和性虐待工作队定稿和分发。

¹⁹ 2005 年，紧急救济协调员对全球人道主义系统进行了独立的人道主义反应审查。审查评估了联合国、非政府组织、红十字会/红新月会运动和其他主要人道主义行为者的人道主义反应能力。提出了分组办法，以通过建立伙伴关系消除差距，提高人道主义反应的效率。

²⁰ www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=70。

28. 在刚果民主共和国，在五个地点提供了服务，包括法律咨询、宣传、医疗和社会心理保健，以及一些小额贷款支持举措：金沙萨、卡南加(镇)、赤道省、戈马(镇)和东方省。全国各地存在一些机构，但不一定很有效率。由于现有机构是为基于性别的暴力的受害人服务的，联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）建议，防止性剥削和性虐待网络和联合国国家工作队如果与基于性别的暴力问题行动密切联络，将直接从中受益。此外，联刚特派团在 2008 年 5 月和 7 月保护组会议和人道主义咨询小组，就激活防止性剥削和性虐待网络的重要性作了两次陈述。

29. 2008 年末，人道主义事务协调厅和联合国儿童基金会(儿童基金会)聘用了一名顾问，快速评估防止性剥削和性虐待网络为在刚果民主共和国达成《战略》的目标和建立受害人援助机制而应采取的行动。2009 年，在保护组和联合国国家工作队讨论了评估报告。²¹ 报告中的建议有重建防止性剥削和性虐待网络，包括任命一名网络协调员；指定协调人，如果可能，应为全职；按照《战略》向申诉人、受害人和因性剥削和性虐待行为而出生的儿童提供即时和适当的关怀。2009 年 6 月，联刚特派团在方案管理小组会议和其他联合国国家工作队会议上与联合国机构展开进一步讨论，讨论过程中，人道主义事务协调厅、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、联合国人口基金(人口基金)、儿童基金会和联合国妇女发展基金(妇发基金)表明了对参与和激活防止性剥削和性虐待网络的兴趣。在此背景下，其他有关的次区域性别和性暴力问题小组也表示，它们准备参与防止性剥削和性虐待的努力，已请尚未指定防止性剥削和性虐待协调人的联合国国家工作队成员作出指定。

30. 联合国海地稳定特派团着手恢复 2005 年 11 月建立的防止性剥削和性虐待网络。该网络最初的活动是旨在协调和传播在海地的联合国各基金、方案和机构的共同行为守则。最近，特派团与工作人员顾问办公室合作，并与国际非政府组织结成伙伴关系，向受害人提供医疗和心理援助。特派团报告，与国际非政府组织建立关系，其中一些组织具备提供免费服务的能力和专长，对执行《战略》也很重要。

31. 根据 2008 年选举后时期的暴力情况，以及当时进行的评估获取的资料，在肯尼亚的联合国国家工作队核准了一个性别问题备用能力项目顾问员额。如此一来，即有专职人员处理建立防止性剥削和性虐待网络的工作。所有联合国国家工作队成员都指定了协调人，随后对协调人进行了为期三天的关于该一主题和他们的作用和职责的培训。

32. 2009 年 5 月在内罗毕建立了防止性剥削和性虐待网络，由驻地协调员和肯尼亚红十字会担任共同主席。网络的侧重点最初是预防(如第五节中所述，作为可

²¹ Esther Dingemans。“审查国际社会在刚果民主共和国建立的消除人道主义援助中的性剥削和性虐待机制”(2008 年)。

能采取的递进或分阶段方针的一部分)，迄今，在所有外地办事处通过半日培训进行了深入宣传。还遴选了协调人，已在预防领域负起责任。其他活动包括在与承包人的协议中增加关于性剥削和性虐待的特别条款，与伙伴的通报会，以及审查为新工作人员安排的熟悉情况活动。

33. 利比亚有一防止性剥削和性虐待网络，由秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员担任主席，并包括国际非政府组织和联合国会员国。早在 2006 年 6 月，联合国国家工作队即筹措资金，聘用了一名专职的防止性剥削和性虐待问题专家。这位协调员组织联合国各机构和非政府组织执行和监督执行 ST/SGB/2003/13 和在性剥削和性虐待问题上的零容忍政策。2008 年以来，新的协调员是通过联合国志愿人员方案支助，但资金仍然来自集合基金，并继续与联合国利比亚特派团和非政府组织密切合作。在其他努力中，作为利比亚政府和联合国防止和应对性暴力和基于性别的暴力联合方案的一部分，在卫生、社会心理和法律保护和安保领域制作了服务供应者概览。国家性暴力和基于性别的暴力问题工作队由两性平等部主持，每月举行会议。其成员除利比亚政府之外，还包括联合国、非政府组织和国际非政府组织。

34. 2009 年 3 月 18 日，由联合国国家工作队和联合国利比亚特派团行为和纪律小组协调举办了为期一天的讲习班，会聚了包括服务供应者、国家和国际非政府组织在内的主要利益攸关者，审查《战略》，讨论其在利比亚执行的具体问题。讲习班提供了一次机会，供参与者着手摸清在医疗、法律、社会心理、保护和其他领域的现有服务。它还显示了联合国以及国际和国家非正式组织的行动在准备程度上的差距。大多数参加者尚未开始执行《战略》。参加者的关注清楚显示了与现有保护基于性别的暴力的受害人的机构协调援助和支持受害人的对策的重要性。从那以来，草拟了建立受害人援助机制的职责范围，并计划在防止性剥削和性虐待网络支持下，继续进一步讨论如何在实地采取行动。

35. 联合国利比亚特派团行为和纪律小组还小规模地协调了一个性攻击和强奸快速反应小组，该小组是在通过《战略》之前建立的，成员主要包括联合国利比亚特派团的各有关部门：医疗、联合国警察、高级法律顾问办公室、艾滋病毒顾问，或两性平等顾问办公室和儿童基金会（视受害人年龄而定）。该小组尤其积极投入向涉及联合国利比亚特派团人员的性攻击或强奸行为的受害人提供即时援助或支持，并与内部监督事务厅调查员驻地办事处密切合作。除了在联合国利比亚特派团中的现有服务，例如医疗或联合国警察服务外，该小组还与国际非政府组织开办的医院建立联系，培训护士和医生，对受害人进行治疗，同时，还与“安全之家”密切联系，后者的最新设施即是利用联合国利比亚特派团速效项目资金建造的。

36. 在社区一级，设立了保护核心小组，会同主要的保护事务利益攸关者，协调应对性剥削和性虐待。目前，保护核心小组正与国家基于性别的暴力问题工作队携手合作，改进数据搜集和移交机制，并推动了建立社区一级的申诉机制。

37. 2009 年 3 月，在尼泊尔，驻地协调员/人道主义协调员要求联合国各厅处、基金和方案以及主要的非政府组织和政府间组织提名协调人，参加尼泊尔防止性剥削和性虐待网络。开发计划署主持的高级管理人员学习班包括建立防止性剥削和性虐待网络单元和受害人援助机制单元。与此同时，还培训防止性剥削和性虐待协调人了解自己的作用和职责。培训工作分别由开发计划署和人道主义事务协调厅在防止性剥削和性虐待工作队支持下进行。该网络还在其系统内广泛分发联合国尼泊尔特派团译为尼泊尔语的秘书长公报。

38. 在 2009 年 5 月 13 日尼泊尔防止性剥削和性虐待网络举行的第一次会议上，网络成员设立了一个小组委员会，起草建立受害人援助机制的框架。小组委员会除其他外，还将参照尼泊尔的具体情况，设计受害人援助机制，对全国所有五个区的受害人的具体需要作出反应。小组委员会将评估现有的正式和非正式网络，查明现有的援助和支持机制，以在可能时将其纳入尼泊尔受害人援助机制。

39. 在索马里，联合国机构以及国际和国家非政府组织指定了防止性剥削和性虐待协调人及其副手。为帮助协调人了解其职责，提高其能力，在不同地点组织了若干次培训。2008 年建立了防止性剥削和性虐待网络，由联合国和非联合国成员组成。人道主义事务协调厅负责协调和主持该网络，性别问题备用能力项目顾问提供技术援助，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)为共同主席。该网络自启动以来，定期举行会议，交流信息和想法，制定和执行防止性剥削和性虐待的国家行动计划。出于对索马里安全状况的考虑，防止性剥削和性虐待网络的总部设在内罗毕。不过，建立当地网络的工作正在进行中。在博萨索、加尔卡尤、邦特兰以及索马里兰的哈尔格萨建立了多个社区一级的网络，到 2009 年底，预期还将建立更多的网络。2008 年 11 月，在防止性剥削和性虐待问题工作队促进下，驻地协调员/人道主义协调员还主办了联合国国家工作队和非政府组织高级管理人员的学习班，使这些管理人员有机会审视其处理性剥削和性虐待的责任，讨论这方面的各种挑战。建立防止性剥削和性虐待网络是一个长期过程，人们建议聘用防止性剥削和性虐待协调员，任期至少两年。

40. 联合国国家工作队在苏丹的防止性剥削和性虐待协调人，与联合国苏丹特派团(联苏特派团)一道，设立了一个防止和处理性剥削和性虐待小组，包括开展提高当地社区意识的联合活动，向社区介绍协调机构，例如行为和纪律小组。在几例性剥削和性虐待案件中，联苏特派团和联合国国家工作队在受害人露面时提供了医疗服务和咨询。2009 年 6 月，在秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员支持下，并与南部苏丹办事处和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动合作，建立了防止性剥削和性虐待网络，以制订向受害人提供援助的实施战略。

41. 2007 年在南部苏丹建立性剥削和性虐待问题工作队，由政府两性平等督导，联合国国家工作队，联合国苏丹特派团涉及行为和纪律、两性问题、民事、儿童保护和艾滋病毒/艾滋病的实务单位，以及地方非政府组织网络组成。各实体间

论坛讨论了如何建立一个机制，报告性剥削和性虐待行为，并向受害人提供援助。一名性别问题备用能力项目顾问目前负责支持南部苏丹的工作队。在防止性剥削和性虐待工作队赞助下，人道主义事务协调厅支持举办了高级管理人员学习班，已于 2009 年 7 月结束。

42. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动行为和纪律小组于 2008 年 12 月正式建立，并与人道主义事务协调厅和驻地协调员/人道主义协调员喀土穆办事处协调，处理与性剥削和性虐待相关的不当行为以及受害人的需要。非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动确认了任务区内的医疗、法律和咨询服务，并就申诉机制和如何提出指控与地方当局和当地民众定期交流。

43. 东帝汶报告说，有现成的机制，可以调整后或作为伙伴，根据《战略》提供援助。目前由联合国警察共同管理的东帝汶国家警察的弱势者股，负责处理当地社区内的家庭暴力和基于性别的暴力事件，也是接受对联合国人员投诉的渠道之一。秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员被指定为在行为和纪律小组支持下在东帝汶执行《战略》的协调人。联合国大多数机构都有关于性剥削和性虐待问题的协调人，联合国系统开展了活动，在援助和支持性剥削和性虐待行为受害人方面进行协作。

44. 东帝汶没有正式的防止性剥削和性虐待网络，但联合国东帝汶综合特派团和联合国国家工作队报告，可与有关论坛接触，因为它们处理防止性剥削和性虐待网络职能范围内的一些任务。此类论坛之一是东帝汶保护专题组，²²它是政府与秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员合作召集的，目的是确保人道主义、人权和其他领域的行为者对国内的保护关注作出协调、连贯和有效的反应。

区域一级的活动

45. 防止性剥削和性虐待工作队分别在南非和印度尼西亚为非洲和亚洲的协调人举办了两次区域培训。目的是培训协调人，使之进而在其工作的各国开展培训工作。培训包括一受害人援助单元。

各机构、基金和方案报告的活动

46. 各机构、基金和方案就防止性剥削和性虐待和执行《战略》作出的专门努力包括预防活动，例如培训和宣传官方政策和战略。一些机构建立了内部报告机制，

²² 东帝汶保护专题组将下列成员汇集在一个论坛中：在东帝汶的联合国系统，人道主义协调股，司法支助股，两性事务股，以及联东综合团的行为和纪律小组、儿童基金会、粮食计划署、国际移民组织、世界卫生组织、人口基金和妇发基金；参与人道主义和人权工作的政府机构，包括社会团结部，监察员办公室，促进平等国务秘书；国家和国际非政府组织和机构，包括参与保护活动的捐助者；红十字会运动成员。

并指定了性剥削和性虐待问题协调人。其他机构已经或表示乐于与联合国国家工作队伙伴合作，建立受害人援助机制，并以它们通过其他方案能够获取的服务，例如医疗、社会和法律服务的形式提供支助。除已经提到的各国、外勤支助部、人道主义事务协调厅和开发署的工作外，还开展了下述活动。

47. 2007 年以来，开发计划署主持了防止性剥削和性虐待工作队外勤支助工作组的工作。在评估了伙伴的实地需要后，开发署侧重于为高级管理人员开办学习班和开发工作队网站，提供协调人履行任务和职责所需要的背景材料。

48. 2009 年 6 月，难民署发表了“促进者手册：难民署行为守则促进者指南”，所有工作人员人手一册，其中载有《战略》和关于防止性剥削和性虐待问题的其他文件。该手册将用于每年在实地和总部举办的关于行为守则的更新培训。难民署还计划向各驻地办事处分发《战略》，并要求所有国家行动确保将《战略》的各项规定纳入办事处标准作业程序。此外，作为防止性剥削和性虐待工作队来年投入的一部分，难民署将制订一份关于如何建立社区一级的投诉机制的指南，并向外地的维和、人道主义和发展伙伴广为传播。

49. 儿童基金会积极参与起草《战略》和努力推动通过《战略》。儿童基金会继续提供投入和支持，以促进防止性剥削和性虐待，并在总部作为工作队成员和在外地执行《战略》。儿童基金会在一些驻地办事处举办了关于与性剥削和性虐待有关的儿童保护问题的培训，包括培训协调人。它还针对国家和国际非政府组织伙伴举办了关于它们在执行《战略》中的作用的培训。作为在中非共和国、刚果民主共和国、科特迪瓦、尼泊尔、苏丹、印度尼西亚、索马里、肯尼亚、斯里兰卡和其他重点国家的联合国国家工作队的成员，儿童基金会协调了有关努力或为此作出贡献，例如推行和维持关于基于性别的暴力问题方案。

50. 人口基金拟订了关于基于性别的暴力问题方案，在其承担全面拟订人道主义反应机制方案的国家，援助暴力行为受害人。

51. 联合国项目事务厅(项目厅)在保护领域采取步骤，传播各类文件，包括 ST/SGB/2003/13，并在因特网上张贴关于防止性剥削和性虐待的链接。项目厅设有独立的工作人员操守高等干事。它通过各类媒介向工作人员宣传对性剥削和性虐待行为的零容忍政策。总部管理层鼓励项目厅外地办事处与联合国国家工作队伙伴合作，建立受害人援助机制。

52. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)努力传播 ST/SGB/2003/13 和阿拉伯文的《战略》。近东救济工程处指定了全机构范围的性剥削和性虐待问题外勤协调人，并将关于性剥削和性虐待问题的基本宣传材料，包括对当地社区的宣传页翻译为阿拉伯文。近东救济工程处还提供诊所、学校、社会服务和心理支助服务，并提高在这些方面工作人员和协调人对与性别和儿童有关的问题的意识。

53. 世界粮食计划署(粮食计划署)向其全体工作人员分发了关于防止人道主义危机中的性剥削和性虐待的特别措施的执行主任通知。2005 年草拟的该通知加强了 ST/SGB/2003/13 的各项规定,并补充申明粮食计划署的国家主任除其他外,负责任性剥削和性虐待问题高级别协调人及其副手。目前正在审议该通知,以补充 2005 年以来的最新情况。

54. 如同联合国一样,非政府组织在加强处理性剥削和性虐待行为的措施,包括执行《战略》的必备条件方面也取得了进展。除了具体的非政府组织的业绩外,“建立更安全组织”项目自 2004 年启动以来,现在已成为人道主义问责伙伴关系国际的一部分,并帮助非政府组织推行针对性剥削和性虐待案件的健全的申诉和反应制度原则,例如,举办关于开展调查和促进执行防止性剥削和性虐待共同标准的培训。防止性剥削和性虐待工作队其他国际非政府组织成员,例如国际行动、乐施会、英国儿童救助会、国际援救委员会和人道主义反应指导委员会也为加强防止性剥削和性虐待努力作出了贡献。

四. 挑战

55. 关于《战略》的第 62/214 号决议“吁请联合国系统相关组织并邀请专门机构,在民间社会支持下,以积极和协调一致的方式参与执行《战略》”。为参与执行活动,执行伙伴确认并强调了两个关于防止性剥削和性虐待的重要机制,作为执行《战略》的最低限度的先决条件:(a) 防止性剥削和性虐待网络,(b) 社区一级的报告和申诉机制。缺乏这些机制,或这些机制处于薄弱状态,是执行《战略》和防止性剥削和性虐待政策面对的一些主要挑战。其他挑战还有机构间层面的领导情况,各机构的资源承诺,文化观念,提高当地民众的意识,筹资,安全,以及普遍的经济和政治不稳定。

56. 建立伙伴关系可能耗时费力。网络稀少,是联合国国家工作队、维和行动和非政府组织在建立合作和反应机制,以共同处理性剥削和性虐待和受害人援助问题时面临的挑战。

57. 如一些伙伴报告的,至少在开展维和行动的国家,有人认为性剥削和性虐待主要是一个“维和”问题,这种观念导致了一些实体迟迟不与特派团机构,例如行为和纪律小组合作。然而,如秘书长关于防止性剥削和性虐待行为的特别措施的年度报告²³和其他联合国和非政府组织报告²⁴中所载明的,在人道主义和发展环境下,问题同样发生。

²³ 根据大会第 57/360 号决议,A/58/777、A/59/782、A/60/861、A/61/957、A/62/890 和 A/63/720。

²⁴ “性暴力和性剥削:利比里亚、几内亚和塞拉利昂难民儿童的经历——2001 年 10 月 22 日至 11 月 30 日进行的评估任务报告”(联合国难民事务高级专员,英国儿童救助会,2002 年 1 月);“申诉与否,仍然是一个问题:与人道主义受援者就其对防止和应对性剥削和性虐待努力的看法进行的协商(人道主义问责伙伴关系国际,2008 年 6 月)。

58. 当地社区不了解联合国有关防止性剥削和性虐待的政策，以及存在性剥削和性虐待行为受害人的报告和援助机制，是必须要解决的另一个挑战。

59. 虽然建立了内部报告机制，并为联合国人员所了解，但在大多数国家，尚未建立社区一级的报告和申诉机制。而建立这类内部报告机制是申诉人和受害人能否站出来的关键。

60. 即使在有可能报告时，文化观念等其他因素也可能妨碍报告对性剥削和性虐待的指控，进而影响有效处理，包括对受害人的援助。一些社会可能比其他社会更开放，在为生存而卖淫盛行的社区，报告指控，可能会有金钱、就业、商品或劳务方面的顾虑。缺乏法律或司法机制或此类机制不完善可能导致受害人或者对性剥削和性虐待保持沉默，或者在其社区内寻求更为传统的解决方法。2008 年英国儿童救助会在题为“求告无门：儿童受援助人员和维和人员性剥削和性虐待案件举报不足”的报告第 7 章中，根据其在科特迪瓦、海地和南部苏丹的研究工作和实地调查，确认了报告不足的类似原因。

61. 肯尼亚报告说，缺乏事件报告是防止性剥削和性虐待网络面临和在为流离失所者建立申诉机制时感受的最大挑战。有效、安全和可得申诉制度对确认和援助申诉人和受害人至关重要。为建立此一制度，该网络正在着手查明现有机构申诉制度，制订性剥削和性虐待申诉制度供管理层核可，并与有关社区进行协商。潜在和实际受益者的积极参与是这一过程中必不可少的因素，但却很复杂并耗费时间。苏丹，以及联合国苏丹特派团和联合国国家工作队也报告了联合国系统内和伙伴之间在建立申诉机制时面临的类似挑战。

62. 利比里亚报告说，由于法律和司法服务的效率和可得性有高有低，交通费用昂贵和当地社区的阻吓，受害人不愿进入正式司法程序。为生存而卖淫也很盛行，与迫在眉睫的社会经济问题相比，当地社区不一定将性剥削问题看作是当务之急。

63. 令人不解的是，即使报告了事件，确认和接触申诉人往往也很难。与当地和国际非政府组织的合作和伙伴关系在这方面发挥了重要作用。人们注意到，可能有一些伙伴不愿与联合国交流关于受害人的信息。这可能是由于需要保护申诉人（例如未成年人），但也要看这些伙伴是否相信联合国系统有能力以保密方式有效处理此类问题。在其他例子中，由于在报告指控时，提供的资料有限，也导致很难确认申诉人。

64. 另一个挑战是缺乏专项资金或预算，用于支持《战略》。虽然在一些情况下，《战略》的执行无须追加资金，但有一些国家或地域辽阔或缺乏现成的移案网络，例如基于性别的暴力问题网络，在这些国家，可能就需要提供资源。刚果民主共和国的国土规模，就使人们很难协调受害人援助机制，除非长途跋涉，或当地社区设有性剥削和性虐待问题协调人。正在国家和特派团一级资助一名顾问搜集关于现有服务的资料。

65. 最后，外部因素也有其影响。例如，在达尔富尔，防止性剥削和性虐待的活动即因安全和后勤考虑以及通讯系统不畅受到影响。在阿富汗和伊拉克也有安全问题，在这里，政治局势动荡，冲突持续不断，都使联合国或非政府组织的日常工作举步维艰。

五. 经验教训

66. 如在挑战问题一节所述，在执行《战略》中得出的一个主要教训是需要有共同的结构，例如防止性剥削和性虐待网络。这些网络最好有联合国国家工作队、现有的人道主义国家工作队、存在的维和行动，以及非政府组织和可能时例如地方当局等当地伙伴的参与。报告或申诉机制的存在和可得性，尤其是在农村地区，据认为也很重要。²⁵

67. 总之，广大民众对性剥削和性虐待的概念还很少了解。在两性不平等、贫穷和不平等的权力结构的背景下，性剥削和性虐待很平常，很普遍，人们见怪不怪。如果当地社区不了解如何即构成性剥削和性虐待，而且联合国对这一问题有严格的政策，则他们就很难在事件发生并需要援助时出面举报。在南部苏丹，联合国苏丹特派团与联合国各机构、国际非政府组织和政府合作，成功开展了外联活动，这就提高了人们的意识，促进地方执法机构要求就性剥削和性虐待的处理和联合国的行为规范进行培训。例如，南部苏丹警察局就参加了特派团组织的有关活动。

68. 鉴于如前所述，在国家一级建立协调机制耗时费力，一些国家和实体认为，在防止性剥削和性虐待问题上的逐步或分阶段方针可为受害人援助机制奠定基础。预防活动，包括培训、指定协调人和建立防止性剥削和性虐待网络，可成为建立其他机制的基础。

69. 许多伙伴都强调了防止性剥削和性虐待，包括《战略》的筹资问题。如前所述，一些专门的项目，例如建立或促进建立协调能力，都需要资金。受害人援助指南就如何资助这些机制，包括在国家一级筹措资金提出了一些选择。例如，刚果民主共和国、海地和利比里亚实施了速效项目，资助一些有时间限制的特别活动。在刚果民主共和国，采用速效项目支持基于性别的暴力的受害人，联刚特派团目前正在考虑是否有可能通过速效项目获得支助，进一步援助受害人。

70. 自从通过《战略》以来，并没有如预期的那样，出现大量受害人要求基本或长期援助。或将考虑进行一次审议，查明更多的原因，但上文第四节提到的因素与此有关，即缺乏信息，对举报的顾虑，以及不相信或难以接触报告机制。然而，除非见到明显成果，否则，申诉人和受害人不会放心地抛头露面。

²⁵ 在这方面，各国的合作努力不断加强，2009年4月末，在肯尼亚的防止性剥削和性虐待网络成员参加了一次专门培训，培训是由人道主义问责伙伴关系国际举办的，主题是建立申诉和反应机制。

71. 在国家一级的一些良好做法中，应当指出，2008 年和 2009 年，人道主义事务协调厅和开发署在防止性剥削和性虐待工作队支持下，着手刊行《最佳做法系列：与驻地协调人和人道主义协调人的对话》。²⁶ 这些对话显示了外地高层领导者作出的努力，以及这些领导层的承诺对推动执行有关政策和结构的影响。

六. 结论和今后的方向

72. 2007 年批准《联合国关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待受害人的全面战略》被看作是在联合国外地工作的这一敏感和艰巨领域中的一项政策突破。在复杂和多元文化环境中推行任何新的政策都会遇到许多挑战，涉及建立新的机制，内部协调和与外部伙伴的整合。它要求各方面伙伴作出承诺，拿出时间和提供资源。虽然迄今为止的进展，较之通过《战略》时的预期，还不那么明显，但如本报告所表明的，已经有很大进步，有利于在今后向受害人提供援助和支持。联合国系统各个实体和非政府组织伙伴总部和外地领导层的承诺对继续执行《战略》，并采取本报告中载明的行动制定可靠和可信的受害人援助方案是至关重要的。

73. 在全球战略层面，2009 年，防止性剥削和性虐待工作队意识到，需要在现有高层管理和决策结构，例如联合国发展集团、管理问题高级别委员会、机构间常设委员会和全球人道主义平台中，将战略和行动方案进一步体制化，因为在这些结构中可建立和实施预防和应对措施问责机制。这一体制化计划促使人们再度作出承诺，并决定对人道主义和发展环境中的防止性剥削和行为的问题进行一次审查或评估。与此同时，正在积极寻求各种选择，以更好地在本组织的战略层面安排防止性剥削和性虐待工作，包括与非政府组织的伙伴关系。预期除其他防止性剥削和性虐待的措施外，这些举措也将对加强在执行《战略》方面的体制承诺和问责框架产生直接影响。

74. 因此，执行《战略》应继续与防止性剥削和性虐待工作队的工作充分结合。在这一点上，工作队制订了筹资建议，解决一些重大的资金缺口，例如报告机制和手段，以及防止性剥削和性虐待专家人才库的经费筹供，以支持网络和这些网络执行《战略》的工作。在国家一级，需要作出新的努力，建立或维持网络以及利用申诉机制的渠道，以促进执行《战略》。还建议联合国伙伴、国家当局以及可能时国际和国家非政府组织社团广泛参与和进行协商。可考虑灵活的执行方针，视每个国家的具体情况而定。

75. 确认和联络受害人的问题应加以认真审查，并与所有伙伴讨论。应评估 2007 年 12 月通过的《战略》，同时考虑到当地的现实情况以及在《战略》执行过程中存在的挑战，以确保《战略》各项规定符合申诉人和受害人的需要。

²⁶ 与肯尼亚、阿拉伯利比亚民众国和索马里的现任驻地协调员/人道主义协调员，并与利比里亚的前驻地协调员/人道主义协调员进行了关于防止性剥削和性虐待努力的对话。

76. 在防止性剥削和性虐待问题上，经认真研究后制定的专业性交流战略，应当简单明了，与社区产生互动，这是对执行《战略》的工作的不可或缺的补充。此类宣传和交流活动应纳入行为和纪律小组和性剥削和性虐待问题协调人的提高认识工作的责任范围，或与之相协调。

七. 要求大会采取的行动

77. 大会不妨：

- 注意本报告中报告的活动；
 - 建议如本报告第 72 至 76 段中表明的继续执行该《战略》。
-