



第七十六届会议

议程项目 150 和 132

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保护措施

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

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保护措施的报告预发本(A/76/702)。行预咨委会在审议该报告期间收到了补充资料和说明，最后收到了 2022 年 3 月 3 日的书面答复。
2. 秘书长的报告系根据大会第 71/278、71/297、72/312、73/302 和 75/321 号决议提交，载有自其上次报告(A/75/754)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. 打击联合国人员性剥削和性虐待行为的战略的执行现况

3. 秘书长在其报告中提供了在下列领域努力执行打击联合国人员性剥削和性虐待行为的战略(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)的最新资料：过去五年执行该战略的进展情况(A/76/702，第二节)；领导层方面的问责(同上，第三节)；风险管理(同上，第四节)；优先考虑受害人的权利和尊严(同上，第五节)；投诉机制和调查方面的进展(同上，第六节)；促进国家层面的问责(同上，第七节)；与会员国和民间社会的接触(同上，第八节)；通过加强沟通提高透明度(同上，第九节)。行预咨委会询问后获悉，该报告提出了促成进一步进展的想法，但未载述会涉及 2022 年



方案预算经费问题的任何建议或决定。行预咨委会注意到，秘书长的报告不涉及其他预算问题。

高层领导和全系统办法

4. 与以往关于其战略执行情况的进度报告一样，秘书长在报告中强调，防止性剥削和性虐待需要全系统行动(同上，第 24 段)，为了加强全系统行动，秘书长打算除其他外任命一名副秘书长级别的全职特别协调员。秘书长表示，改进联合国应对性剥削和性虐待方面工作特别协调员将为保持高度警惕提供专门支持能力，并且将及时采取行动防止性剥削和性虐待(同上，第 73 段)。行预咨委会询问后获悉，特别协调员目前是按“实际受聘”合同方式聘用的；并获悉，由于投诉数目增加，需要采取更积极的办法来实现全系统政策和行动的一致性，具体做法是设置一个全职员额，资金由预算外资源提供，并在未来各期酌情予以审查。

5. 秘书长还表示，将委托主管安全和安保事务副秘书长与特别协调员一道，与有关实体合作，处理在联合国业务活动环境中防止性剥削和性虐待的安全层面问题(同上，第 75 段)。行预咨委会询问后获悉，安全和安保部的参与是秘书长的一项新举措，其设想是通过与特别协调员办公室以及其他实体和部门密切协调，性剥削和性虐待相关风险将会被纳入对联合国业务活动所在国的安全分析。行预咨委会表示注意到秘书长打算任命一名全职的防止性剥削和性虐待特别保护措施特别协调员，注意到特别协调员在及时采取行动方面的作用(见上文第 4 段)以及特别协调员与主管安全和安保事务副秘书长之间计划进行的协作。然而，行预咨委会注意到协调职能通常不牵涉业务责任要素，因此建议大会请秘书长在下次进度报告中就特别协调员员额的作用和责任做出进一步澄清并提供更多资料。

6. 行预咨委会询问后还获悉，据设想，今后将由特别协调员介绍秘书长关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的报告，供大会审议；而目前的做法是由主管人力资源助理秘书长介绍该报告。行预咨委会回顾，目前的做法源于这样一个事实，即：从大会第五十八届至第七十一届会议，秘书长关于特别措施的报告历来单独或与其他议程项目一起，与题为“人力资源管理”的议程项目相联系。行预咨委会注意到，随着时间的推移，报告的范围已大幅扩展；并回顾报告有时也被分配到题为“联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题”的议程项目下，在大会续会第一期会议期间审议(见 [A/75/847](#)，第 4 段)。行预咨委会重申其在前几次报告中的建议(见 [A/75/847](#)，第 4 段和 [A/74/788](#)，第 5 段)，即鉴于该主题具有跨领域和全系统性质，秘书长关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的报告应在大会主要会期期间介绍。行预咨委会认为，这可以进一步突出表明防止和应对性剥削和性虐待所需的整体努力，并且将有助于加快努力，促进在本组织所有各方面活动中就防止性剥削和性虐待进行更有力的系统协调和应对。

衡量和评估进展

7. 秘书长在其报告中概述了在执行防止和应对性剥削和性虐待的全系统战略方面取得的进展、吸取的经验教训和遇到的挑战([A/76/702](#)，第 5-9 段)。该报告指出，2021 年，关于性剥削和性虐待的业绩指标在人道主义、发展以及和平与安全

等支柱间保持一致，并指出，对联合国系统各实体战略计划的审查表明，所有实体都制定了关于防止性剥削和性虐待的标准和政策。该报告还提供了机构行动和机构间协调的例子，例如：由联合国人口基金(人口基金)委托对机构间常设委员会过去十年在人道主义领域取得的进展进行外部审查；世界卫生组织(世卫组织)、联合国开发计划署和联合国难民事务高级专员公署(难民署)继续使用“清白背景调查”数据库筛查潜在候选人；难民署试点参与人道主义应急指导委员会的不当行为披露计划。行预咨委会询问后获悉，在目前承诺参与“清白背景调查”数据库的 32 个联合国系统实体中，24 个是活跃用户；在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)31 个成员组织中，28 个接受了数据库，22 个是数据库的活跃用户；4 个非首协会成员实体(国际贸易中心、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国社会发展研究所和联合国大学)也已同意使用该数据库，其中 2 个实体目前是活跃用户；3 个首协会成员组织(国际民用航空组织、国际货币基金组织和世界银行)尚未承诺参加“清白背景调查”，世界银行正在考虑在 2022 年某个时候开始使用该数据库。行预咨委会询问后还获悉，虽然“清白背景调查”数据库仅限于联合国人员，但人道主义应急指导委员会的不当行为披露计划已于 2019 年启动，以解决性虐待者在不同非政府人道主义和发展组织内部和之间流动的的具体问题。为了弥补这一缺陷，在申请人书面同意的前提下，难民署会向参加人道主义应急指导委员会的任何潜在雇主披露将难民署列为前雇主的申请人的不正当性行为信息。行预咨委会询问后还获悉，尚未有可供联合国将不当行为披露计划纳入本组织审查程序的全系统计划。

8. 行预咨委会确认上述机构间协调的例子，但认为可以更全面地概述联合国系统各实体中有关防止性剥削和性虐待的所有政策文书和工具，并期待秘书长今后报告中提供关于这些工具的应用和各项努力的进一步资料。行预咨委会还认为，为了避免工作重复以及加强以协调办法防止性剥削和性虐待，联合国系统各实体应努力在同一个背景核查系统内开展工作，因为在该系统中，信息在最大程度上相互连通、整合并在用户之间集体共享。因此，行预咨委会建议秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，确保联合国系统各实体普遍采用“清白背景调查”数据库和人道主义应急指导委员会不当行为披露计划。

9. 秘书长在报告中还强调，对 188 个工作地点 25 000 名联合国人员进行的第六次年度工作人员调查显示，98%的答复者知晓与防止性剥削和性虐待有关的标准和禁令。行预咨委会询问后获悉，这一比例比 2017 年(90%的答复者)有所提高；并获悉，除强制性电子学习材料外，所有联合国工作人员和相关人员在抵达新工作地点后都必须完成强制性上岗培训，并完成有关性剥削和性虐待的标准和禁令的年度复习课程。行预咨委会注意到 2017 年以来取得的进展，认为对性剥削和性虐待采取零容忍办法需要工作人员和所有其他人员 100%知悉有关性剥削和性虐待的标准和禁令，并相信秘书长将确保尽快达到这一水平，包括通过改进培训、入职程序和组织沟通。

全系统人力和财务资源

10. 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防止和应对性剥削和性虐待问题(另见 A/74/705，脚注 4)。行预咨委会询问后获悉，各机构、基金和方案用于处理防止性剥削和性虐待事项的资源已通过各方案和一系列职能作用和责任纳入工作主流，并获悉，按要求，所有人员均应将认识和防止性剥削和性虐待纳入其职责。行预咨委会经询问还获悉，在独立委员会对埃博拉病毒病危机期间刚果民主共和国境内性剥削和性虐待指控进行调查后，世卫组织在总干事办公室设立了由 1 名全职主任和 18 名全职工作人员组成的专门单位，以加强其防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的能力，并设立了一个由 15 名接受过不正当性行为调查培训的专家组成的调查小组。行预咨委会注意到所提供的关于联合国系统内部从事防止和应对性剥削和性虐待工作的工作人员的资料，包括计划任命一名全职特别协调员(见上文第 4-6 段)，但认为，秘书长的报告以及向行预咨委会提供的补充资料都没有载列足够详细和完整的信息来说明专门用于在全系统防止性剥削和性虐待的工作人员资源。因此，行预咨委会再次建议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在下次报告中全面阐述此类资源概况，以便为继续协调执行其战略提供适当行政和资金安排(见 A/75/847，第 7 段)。行预咨委会在其相关报告(A/76/760 和增编)中，就 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间维持和平行动拟议预算中用于处理防止性剥削和性虐待问题的工作人员资源提案提出了意见和建议。

问责和风险管理

11. 秘书长在报告中提到领导层在防止性剥削和性虐待的问责方面所起核心作用(A/76/702，第 10-16 段)。报告中指出，联合国领导层必须注重打击性剥削和性虐待的报告工作和相关行动，包括通过业绩协议和评价来做到这一点。秘书长还指出，担任领导职位的人员更替率很高，因此需要不断强化相关工作，特别协调员可考虑通过对实地进行例行访问来解决这一问题。行预咨委会询问后获悉，根据性剥削和性虐待问责制框架，¹ 驻地协调员(其通常是驻在国境内代表秘书长的最高级别领导)负责在国家层面防止和应对性剥削和性虐待。

12. 秘书长在报告中还举例说明了 2021 年在风险管理领域取得的进展(同上，第 17-21 段)，包括可能编写一份影响说明，以确保确认在联合国外地活动中防止性剥削和性虐待方面的可预见风险并进行相关规划。行预咨委会询问后获悉，这一影响说明的编制时间将是在特定国家境内开办外地特派团或启动行动之前，其中会载述对性剥削和性虐待风险的分析以及根据本组织计划开展行动的背景量身定制的减轻风险战略。行预咨委会期待收到秘书长的相关提议，并相信在编制任何此类影响说明时采用的方法将考虑到影响建立联合国外地存在的风险状况的广泛各种要素和驱动因素。

¹ 可查阅：www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/accountability_chart.pdf。

执行伙伴

13. 秘书长报告中强调了各实体为鼓励其人员不属于本组织管辖的执行伙伴执行防止性剥削和性虐待的措施而作出的努力。例如，2021 年，联合国执行伙伴防止性剥削和性虐待能力评估工具² 得到世界粮食计划署、难民署、人口基金和联合国儿童基金会(儿基会)的试点实施，使共同伙伴的筛选得以进行。秘书长指出，各实体还就落实 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》提供了指导意见，而且难民署还为执行伙伴编制了关于性剥削和性虐待问题的电子学习课程(同上，第 21 段)。关于能力评估工具的试点，行预咨委会询问后获悉，试点工作组已扩大，纳入了世卫组织、联合国项目事务署、国际移民组织和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，目的是采取协调的机构间办法，减少评估共同伙伴方面的工作重复；并获悉，根据试点指导意见，为联合国伙伴门户网站开发一个防止性剥削和性虐待模块的相关基本要求已得到确定。行预咨委会建议秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，在订立这一举措并将其应用于机构间协调以及联合国秘书处工作方面发挥领导作用。

14. 行预咨委会询问后获悉，关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的报告工作始于 2017 年，但已收集的信息既不表明这些指控是否涉及人道主义或发展方案，也无法导致轻易确定趋势以便优先管理风险。此外，尽管已实施上述工具来改进执行伙伴在性剥削和性虐待指控案件中的问责，但没有可用于评价近年来所取得进展的全面、分类统计数据。行预咨委会表示关切的是，迄无关于监测和处理执行伙伴所涉指控方面趋势和进展的可靠数据，因此建议大会请秘书长优先考虑并加强监测工作，处理和报告涉及执行伙伴的指控，并在下次进度报告中载入相关信息。

优先采取以受害人为中心的办法

15. 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促进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(同上，第 22-32 段)。在 2021 年各实体相关努力的例子中值得注意的是，管理问题高级别委员会核准了关于促进联合国系统内对采用以受害人为中心方法解决性骚扰问题形成共同理解的核心原则。秘书长在报告中还指出了在让受害人权利高级干事参与执行秘书长战略方面取得的进展，2021 年向中非共和国、刚果民主共和国、海地和南苏丹部署了 4 名干事；秘书长打算鼓励在必要时增设此类职位。行预咨委会询问了为此部署受害人权利高级干事所产生的影响，其后获悉，这些干事赢得了受害人的信任，协调提供了医疗、社会心理、法律和生计方面的紧急支助，从而促进创造了一个鼓励受害人投诉的环境，有时还因此导致多年前发生的未报告案件得以披露。行预咨委会注意到在部署受害人权利高级干事员额方面取得的进展，以及这些员额在满足性剥削和性虐待受害人的需求方面产生的积极影响。

² 可查阅：<https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-accountability-affected-populations-and-protection-sexual-exploitation-and-abuse/un-implementing-partner-psea-capacity-assessment>。

16. 秘书长指出，截至 2022 年 2 月 14 日，支助性剥削和性虐待受害人信托基金由 24 个会员国捐款供资，2021 年收到 4 笔新捐款(同上，第 31 段)。行预咨委会询问后获悉，2022 年 2 月，向信托基金提供的捐款数额为 3 657 236 美元(见附件)；从受到确凿性剥削和性虐待指控的联合国人员那里扣留付款 547 714 美元。行预咨委会还获悉，信托基金为刚果民主共和国、中非共和国、利比里亚、海地和南苏丹的 17 个项目支付或承付了 3 229 638 美元，详情见信托基金年度报告。³ 行预咨委会欢迎对信托基金捐款，并鼓励更多捐款，包括在最新呼吁背景下提供更多捐款。

三. 指控和调查数据概览

已报告的指控

17. 秘书长概述了 2021 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 75 宗涉及文职人员、军事人员和警察或其他政府提供人员的指控，2020 年报告了 66 宗；有 115 宗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，2020 年报告了 109 宗；251 项指控涉及执行伙伴的人员，2020 年报告了 244 宗(同上，第 59、68 和 69 段)。此外，联合国接到 4 宗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，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，而且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(见第 75/321 号决议第 1 段、A/75/847 第 20 段和第 71/297 号决议第 4 段)。

调查和执行问责措施

18. 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 2021 年 12 月 31 日，在 2021 年接到的涉及联合国工作人员和相关人员的 190 宗指控中，14 宗被认定为证据确凿，19 宗被认定为证据不足，2 宗经认定与性剥削和性虐待无关，100 宗正在进行调查；

(b) 2016 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日，24 宗关于联合国官员或特派专家性剥削和性虐待、可能构成犯罪的可信指控被移交其各自国籍国。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/76/702，第 40 段)；

(c) 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)作为处理针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接触，但未获悉有国家程序促成对秘书长报告所记录案件中的施害人进行惩处(同上，第 45 段)。行预咨委会鼓励秘书长加强对所采取行动以及针对非联合国人

³ 可查阅：<https://www.un.org/en/content/psea-trust-fund-report-2021/>。

员所提指控的根源问题的数据收集和分析，以加快在全系统全面执行秘书长打击性剥削和性虐待的战略。

19. 秘书长在报告中还提供了关于对受害人敏感的调查方法的资料(同上，第 33-37 段)，其中除其他外表示，内部监督事务厅(监督厅)对人员进行了培训以开展不正当性行为调查，而且监督厅、儿基会、难民署和世卫组织增加了专门调查人员的数目。行预咨委会询问后获得了关于 2017 年至 2021 年期间完成调查平均所花时间的资料，如下表所示。

2017-2021 年内部监督事务厅完成性剥削和性虐待案件调查平均所花时间

(月)

	2017	2018	2019	2020	2021
仅由内部监督事务厅进行调查(非部队派遣国)	10.05	7.56	6.85	9.18	9.89
仅由内部监督事务厅进行调查(部队派遣国)	8.50	7.45	7.18	11.96	11.4
国家调查办公室与内部监督事务厅合作进行调查	10.79	7.50	9.79	8.58	12.83
所有调查(平均)	10.0	7.53	7.22	9.89	10.56

20. 行预咨委会注意到，过去五年中，监督厅完成调查所花时间总体呈上升趋势；鼓励秘书长加紧努力，减少平均所花时间，确保及时完成对性剥削和性虐待案件的调查。行预咨委会在其关于 2020 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案件的做法的报告中讨论了相关事项(A/76/724, 第 5-7 段)。

四. 结论

21. 行预咨委会注意到秘书长报告中没有请大会采取行动。经询问，行预咨委会得到确认，拟请大会表示注意到该报告。以上文意见和建议为前提，行预咨委会建议大会表示注意到秘书长的报告。

附件

对支助性剥削和性虐待受害人信托基金的捐款(截至2022年2月)

(美元)

国家	已收到金额
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
菲律宾	7 500
葡萄牙	66 680
斯洛伐克	35 352
斯里兰卡	10 000
瑞士	52 000
乌干达	10 000
大不列颠及北爱尔兰联合王国	1 099 520
美利坚合众国	170 000
共计	3 657 236