



大会

Distr.: General
14 February 2024
Chinese
Original: English

第七十八届会议

议程项目 128 和 146

性剥削和性虐待：执行零容忍政策

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

防止性剥削和性虐待特别措施

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会第 [71/278](#)、[71/297](#)、[72/312](#)、[73/302](#)、[75/321](#)、[76/274](#) 和 [77/333](#) 号决议编写。报告载有联合国在加强防止和应对性剥削和性虐待措施方面的最新信息。



一. 引言

1. 性剥削和性虐待植根于权力不平衡，往往与不平等(特别是性别不平等)有关。多年来，性剥削和性虐待一直是联合国面临的挑战，受害者仍在承受其后果。在我们纪念 2003 年发布的关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的秘书长公报(ST/SGB/2003/13)二十周年之际，我不得不反思我们在联合国内解决这一关键问题的历程。
2. 秘书长公报规定了适用于联合国所有工作人员，包括联合国系统各组织单独管理的机构和方案的工作人员的行为标准。两年后，题为《在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略》的报告(又称“扎伊德报告”)(见 A/59/710)建议联合国秘书处和会员国进行改革，以防止联合国维持和平行动中发生性剥削和性虐待。报告特别建议，联合国任命或签约的所有文职和军警人员都必须遵守公报中规定的标准(见 A/59/710，第 23-25 段)。2005 年，大会维持和平行动特别委员会建议大会认可公报中“对联合国所有各类维和人员制定的”的行为标准(见 A/59/19/Rev.1)。大会第 59/300 号决议核准了该建议。此后，公报中规定的标准被纳入适用于联合国其他职类人员的法律文书。
3. 关于性剥削和性虐待的指控仍在继续，2016 年对联合国授权的国际部队在中非共和国实施的性剥削和性虐待行为进行了独立审查(A/71/99)，¹ 发现这些指控表明存在系统性和协调失败。作为回应，我在 2017 年推出了一项新的积极主动的战略，以改进本组织预防和应对性剥削和性虐待的全系统办法(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1 中提出的“新办法”)。
4. 自 2017 年以来，我们通过建立框架、政策和程序取得了进展。然而，七年后的今天，令我深感关切的是，性剥削和性虐待继续发生在整个联合国系统，不仅发生在维持和平环境中，而且还发生在人道主义和发展背景下。
5. 有关方面部署人员来保护面临风险的个人和社区并防止伤害；令人遗憾的是，这种行为的实施者中就有上述人员。联合国人员的性剥削和性虐待行为辜负了我们所服务社区对我们的信任。只有在允许这种行为的环境中，这种行为才能继续下去。我深信，只要有决心、毅力和承诺，就能消除这一祸害。
6. 现在是联合国内部进行文化转型的时候了。2017 年的新方针将预防确定为成功的先决条件。然而，根据过去二十年的经验教训，2024 年，我们在业务和资源分配的所有方面必须开始强有力的转型，重在防止性剥削和性虐待，并在本组织内促进“畅所欲言”的文化。

¹ 该报告侧重于安全理事会授权但不归联合国指挥的部队。

二. 全系统在应对性剥削和性虐待方面的进展、经验教训和持续挑战

7. 我的改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员与联合国各机构和实体合作，在过去一年中进行了广泛的实地访问，清楚地了解了整个联合国系统、特别是外地一级执行防止性剥削和性虐待措施的情况。特别协调员在维持和平、人道主义和发展背景下，与广泛的利益攸关方——包括领导层、联合国国家工作队、防止性剥削和性虐待网络、民间社会组织、联合国人员、部队、警察和当地社区——进行了接触。他还访问了几个部队和警察派遣国。通过这种参与，可以明显看出，在报告、统一标准、透明度、集体问责和开展调查方面有了一些改进。

8. 2023年为评估联合国工作人员对防止性剥削和性虐待的了解而进行的第八次年度调查的结果证实了这些结论。来自 94 个实体和 168 个国家或领土的 50 000 多名工作人员参加了调查。调查结果表明，工作人员对规则和责任，包括报告不法行为事件的责任有很高的基本认识。调查显示，约 90%的答复工作人员在上一年完成了部署前培训，40%接受了上岗培训，61%接受了复习培训。几乎所有受访者都认为，培训提高了他们对性剥削和性虐待的认识。

9. 实地考察和调查结果还表明，还有许多挑战需要应对。虽然已经确定了一些取得进展的领域，但还需要继续关注其他一些领域，包括防止性剥削和性虐待的工作缺乏可预测和可持续的资金，以及我们各项行动和方案的保护工作方法不一致。其他系统性挑战包括：需要安全和保密的报告渠道；需要提高工作人员的技术能力，如防止性剥削和性虐待协调人；需要加强人员培训，特别是关于如何报告性剥削和性虐待的培训。对性剥削和性虐待进行彻底和负责任的调查以及调查后的惩戒程序可能需要时间，缺乏足够的资源导致进一步拖延，而向受害者提供的支持仍然不足且不可预测。这些问题存在于所有环境中，但维持和平和人道主义环境中的性剥削和性虐待风险更高。因此，性剥削和性虐待仍然是一个严峻的挑战，破坏了我们任务的本质，并对我们所坚持的原则构成生存威胁。

三. 预防

10. 我们打击性剥削和性虐待的战略必须立足于预防。这包括筛查、培训、提高认识、风险评估以及其他活动。通过 ClearCheck 系统进行筛查，以确保不雇用已知的犯罪者，这在降低性剥削和性虐待风险方面发挥了重要作用。有关 ClearCheck 的最新信息和数据，请查阅 <https://unsceb.org/screening-database-clearcheck>。

11. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)通过试点参与不当行为披露计划，加强了其征聘筛选工作，作为其使用 ClearCheck 的补充，联合国项目事务厅(项目署)将于 2024 年初试点参与该计划。目前有 230 多个组织使用不当行为披露计划，

其中 65 个组织于 2023 年加入。大多数参与者是非政府组织、民间社会组织，私营部门组织也越来越多。自 2019 年以来，已通过该计划进行了 86 000 多次检查，结果有 230 份申请被拒。该计划还在国家一级的紧急情况和难民环境中得到推广。根据大会第 77/278 号决议，秘书处正在探索“ClearCheck 数据库和不当行为披露计划是否可以相互补充”。我们还在探索加强筛查和与其他机制的信息交流，以改进筛查工作，阻止招募过去的性剥削和性虐待罪犯。

12. 秘书处正在总结经验教训，最后完成对其风险管理工具的改进，包括和平行动指南。该指南旨在促进外地特派团和联合国国家工作队采用综合方法进行风险评估，利用数据和趋势分析采取有针对性的、针对具体地点的行动。这些更新将于 2024 年实施。已经开发了一个灵活的风险评估工具，目前正在进行在线和离线实地使用测试，以便在后续风险评估访问中采用更加一致的监测方法。

13. 我们正在加强目前关于防止性剥削和性虐待的培训计划。2016 年推出的秘书处所有人员必修电子学习课程已经更新，并翻译成联合国所有正式语文。更新版本已于 2023 年 2 月发布。秘书处正在审查和更新向会员国提供的和平行动人员部署前核心培训材料中关于性剥削和性虐待的章节。一些机构一直在改进关于防止性剥削和性虐待的培训和宣传。例如，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)引入了参与性和基于情景的内容，以及关于权力动态、交叉性和积极的男子气概的新的微型学习模块。一些机构报告称，参与者报告性剥削和性虐待的信心增强了，挑战行为的能力也增强了。世界粮食计划署(粮食署)在 2023 年为国家主任和副国家主任推出了关于防止性剥削和性虐待的培训包，并计划在 2024 年进一步推出这些培训包。

14. 我们还在加强与社区的接触，这是我们预防工作的一个关键部分。“在前线防止性剥削和性虐待——我们一起说不”工具旨在提高司机、承包商、金融服务提供商、小型非政府组织合作伙伴和其他人的认识，有 22 种语言版本。粮食署和国际移民组织(移民组织)目前正在为受益人开发一个关于防止性剥削和性虐待的多语种多媒体信息包。社区反馈被用于制定风险缓解措施、加强应对措施以及为工作人员和合作伙伴量身定制关于防止性剥削和性虐待的培训。联合国儿童基金会(儿基会)正在利用其电子信息和投票平台 U-Report 与阿富汗、刚果民主共和国和海地的社区进行协商，了解他们对不当行为和举报渠道的认知以及他们喜欢的举报方法，并传播关于防止性剥削和性虐待的重要信息。联合国开发计划署(开发署)正在对社区进行推广宣传活动。

15. 各级强有力和始终如一的领导对于防止性剥削和性虐待以及表明不当行为得到处理至关重要。2023 年，秘书处与几个会员国合作，试行了军警指挥官强化培训一揽子计划。该计划为指挥官提供关于行为和纪律的有针对性的培训支持，重点是禁止性剥削和性虐待。该培训包已被翻译成联合国六种正式语文，并将于 2024 年推出。我的特别协调员为预防工作提供了支持，在培训班上发言并参加了 15 次全体会议，他继续与领导层和工作人员接触，以提高对标准的认识并强调防止性剥削和性虐待的重要性。

四. 实现防止性剥削和性虐待工作的制度化

16. 大会核准了我关于在本组织经常预算下为副秘书长级特别协调员职位提供经费的提议，这表明我们坚定地致力于在整个联合国系统推动防止性剥削和性虐待工作的制度化。特别协调员在与利益攸关方的互动中强调，必须制定一致的标准和政策，连贯执行，提供专用和持续的资源，并将防止性剥削和性虐待措施纳入整个联合国行动。他还收集了有关人员对关键挑战的见解和反馈，如需要评价目前防止性剥削和性虐待的零散办法，并考虑采取更统一的战略，实现防止性剥削和性虐待工作的制度化。

17. 许多联合国机构、基金和方案推出或更新了防止性剥削和性虐待战略，并加强了其政策、程序和监测框架，作为其将防止一切形式不正当性行为工作制度化努力的一部分。2023 年通过的儿基会新“保障政策”将性剥削和性虐待指标纳入国家方案监测和报告，以加强儿基会及其合作伙伴的系统。自 2017 年以来，儿基会与当地社区合作，将能用上性剥削和性虐待投诉和报告机制的儿童和成人人数增加了八倍。

18. 儿基会还更新了其应急程序、资金分配和技术能力的提供，以便更好地将防止性剥削和性虐待纳入应急行动的所有阶段。难民署目前正在开发机构间规划、指导和协调工具，这将促进把防止性剥削和性虐待纳入紧急情况和发展背景下的难民应对计划。由儿基会领导的一个机构间工作组已制定了防止性剥削和性虐待的标准化措辞，以便纳入联合国可持续发展合作框架。该套措辞定于 2024 年推出。开发署更新了其法律文书，将伙伴遵守防止性剥削和性虐待及性骚扰的规定纳入其中。开发署还为所有方案管理人员和防止性剥削和性虐待及性骚扰协调人制定了新的伙伴评估准则。

19. 派人出任与防止性剥削和性虐待有关的常设专职员额，包括在 15 个最高风险地点中的 13 个地点任命防止性剥削和性虐待协调员方面取得进展——这便将防止性剥削和性虐待纳入了本组织的工作，使其能够采取适合当地情况的有针对性的应对措施。2023 年，联合国人口基金(人口基金)代表联合国系统为 8 个优先地点的防止性剥削和性虐待协调员临时职位供资，并预先筛选了 38 名防止性剥削和性虐待专家，将其列入名册，供今后部署。世界卫生组织(世卫组织)通过向人口基金转移资金，资助了两名机构间常设委员会协调员。发展协调办公室为亚洲及太平洋征聘了一名防止性剥削和性虐待区域协调员，此外还征聘了全球和区域协调人，为驻地协调员和国家工作队提供支助。移民组织已将其防止性剥削和性虐待的专职工作人员人数从派驻 4 个国家的 11 人增加到派驻 49 个国家的 73 人。儿基会 70% 实施人道主义应急计划或类似计划的国家办事处及其所有区域办事处都有防止性剥削和性虐待的专职专家。开发署和人口基金在所有国家办事处任命了防止性剥削和性虐待及性骚扰协调人。

20. 世卫组织在其 2024-2025 年方案预算中拨出 5 000 万美元的核心资金，用于建立预防性剥削和性虐待以及性骚扰的专门结构，包括在其所有六个区域办事处设立区域协调员，在优先国家设立 15 个技术干事，并由世卫组织国家办事处

的 407 名全职和兼职人员组成的全球网络提供支持。世卫组织还要求所有 155 个国家办事处进行强制性的性剥削、性虐待和性骚扰风险年度评估，并将预防性剥削和性虐待以及性骚扰行动纳入所有分级卫生紧急情况。通过一个资金充足的防止性剥削和性虐待基础设施来提高世卫组织的能力，是对防止性剥削和性虐待属于业务成本的一部分予以承认。其他机构也应考虑采取类似做法。

21. 虽然上述段落表明正在取得一些进展，但缺乏足够和持续的资源来防止性剥削和性虐待，继续阻碍整个联合国系统(特别是在外地一级)有效实施这种保护。在 15 个风险最高的国家，为防止性剥削和性虐待的重要保护协调员员额提供资金的两年期呼吁出现了三分之二的预算短缺，这就清楚地说明了这一点。然而，在过去一年里，性剥削和性虐待的风险大大增加，与世界各地人道主义危机前所未有的增加成正比，这突出表明，我们必须紧急重新调整防止性剥削和性虐待的供资办法。

五. 联合国全系统问责制

22. 只有所有领导人和个人，包括军警人员和文职人员，都了解这种不当行为的后果，潜在的肇事者知道他们将被追究责任，援助部门才能根除性剥削和性虐待。所有利益攸关方——联合国系统、会员国、民间社会和执行伙伴——都有责任确保做到这一点。所有实体都必须有明确和健全的政策、流程和程序，以迅速应对性剥削和性虐待指控。它们必须确保透明度，提供有关指控和对犯罪者所采取行动的信息。我们致力于加强总部和外地行动的问责制和透明度。我呼吁所有在联合国旗帜下运作的，或与联合国有联系的，利益攸关方也这样做。

A. 领导责任

23. 领导层在形成应对性剥削和性虐待的措施方面发挥着关键作用。各级领导和管理人员必须确保有一个包容、和谐和相互尊重的环境，他们必须培养对性剥削和性虐待实行零容忍，以及对不采取适当行动处理性剥削和性虐待实行零容忍的文化。他们必须增强受害者和其他人的权能，使他们能够畅所欲言，而不必担心报复，这也是强有力保障文化的一部分；在这种文化中，人员和社区感到安全，并能够提出关切问题。这些措施和其他措施应编入标准作业程序并加以执行。我呼吁整个联合国系统和会员国的所有领导人保持警惕，对其人员进行监督，并确保就预期行为标准和禁止性剥削和性虐待进行明确和有效的持续沟通。

24. 为此，有关方面通过性剥削和性虐待领导契约，以及通过要求联合国总部和外地实体负责人提交年度致管理当局函和行动计划，对领导人的个人责任进行监测。此外，领导人在致管理当局函中确认，或作为其契约的一部分证明，所有收到的指控均已报告和处理。行动计划由特别协调员办公室代表我进行审查，以核实性剥削和性虐待风险缓解规划是否到位。这些计划表明，所有实体都有：禁止性剥削和性虐待的政策以及执行该政策的工作计划；投诉和报告机制；以及防止性剥削和性虐待的强制性培训。

25. 目前正在采取各种举措，支持领导层并加强全系统的领导问责制。我的特别协调员和受害人权利倡导者向所有新任驻地兼人道主义协调员介绍他们在防止性剥削和性虐待方面的责任，强调他们有责任建立防止和应对性剥削和性虐待的框架；对于所有新任驻地兼人道主义协调员来说，这是一门必修课。此外，2023 年，驻地兼人道主义协调员全球会议专门与受害人权利倡导者和特别协调员进行了一次全体讨论。

26. 对所有人道主义协调员的职权范围进行了更新，以反映防止性剥削和性虐待的领导义务。妇女署每年对其所有区域主任和国家代表进行防止性剥削和性虐待管理认证，以确保全组织遵守 [ST/SGB/2003/13](#) 号秘书长公报中详述的领导义务。人口基金、开发署和妇女署等机构已在其战略计划和综合成果与资源框架中引入防止性剥削和性虐待以及性骚扰的强制性指标，以确保将防止性剥削和性虐待纳入其管理和监测机制。世卫组织的不正当性行为问责框架加强了端对端不正当性行为事件管理系统，并要求高级和行政领导层的所有成员每年证明他们履行了个人责任。

27. 我的特别协调员正在开发一个实用工具包，以协助高级领导人建立和管理有效的防止性剥削和性虐待方案，并对指控作出适当回应。这是在 2023 年进行的磋商之后进行的；该磋商确定了领导人面临和需要克服的具体挑战。

28. 这些举措旨在教育领导者对其工作人员的责任，并强调性剥削和性虐待是不能容忍的，肇事者将被追究责任。为加强领导问责制，必须在业绩协议和评价中具体提及报告性剥削和性虐待并对其采取行动的责任。领导层必须带头打破围绕性剥削和性虐待的沉默文化。领导者还必须采取适当行动，预防和应对性剥削和性虐待指控和报告。

B. 有罪必究

29. 本组织致力于在各个层面消除有罪不罚现象。这就需要在报告、调查和后续行动方面加强措施，以追究责任人的责任。自 2017 年以来，我们已经取得了一些进展，包括加强报告机制和提高工作人员的认识。

30. 然而，报告事例不足，仍然是处理有罪不罚问题的主要障碍。在最近一次年度调查中，² 虽然 6 400 名调查对象表示知道联合国工作人员和相关人员或执行伙伴、供应商或供货商的人员在上一年曾参与或可能参与性交易或实施其他形式性剥削和性虐待行为，但只有 1 105 人(17.3%)举报了这些情形。害怕报复³以及对报告义务和机制缺乏了解，仍然是报告的重大障碍。有人认为，对事件的报告或调查正在受到阻碍，而且往往不会采取行动。在许多社区，与性剥削和性虐待相关的耻辱感也可能导致报告事例不足。本组织正在通过加强对社区的外联、实施旁观者培训和加强报告渠道来处理这些问题。事件报告表(电子版)

² 大约 52 000 名工作人员参加了联合国人员关于禁止性剥削和性虐待的事实和看法的年度调查。

³ 共有 13.3%的工作人员表示，他们担心遭到报复。

旨在简化、精简和改善整体报告体验，同时保留保密的工作流程系统。该工具的实施有所延迟，但我们致力于在 2024 年推出。

31. 2023 年，内部监督事务厅(监督厅)对 130 项性剥削和性虐待投诉展开调查，⁴ 其中 30 项正在与各部队派遣国和警察派遣国的国家调查干事联合调查。在涉及世卫组织工作人员和有关人员的 40 项指控中，对 39 项的调查已经完成。⁵

32. 在国家层面，防止性剥削和性虐待网络和“人道主义核心标准联盟”协会正在支持合作伙伴的调查能力建设，并在刚果民主共和国、摩尔多瓦和波兰等国建立训练有素的调查人员库。机构间常设委员会成立了一个专家小组，就改进以受害者为中心的调查工作提出建议。

33. 对性剥削和性虐待进行彻底和负责任的调查可能需要时间。为确保这不会造成肇事者逍遥法外的印象，调查性剥削和性虐待投诉仍将是优先事项。然而，不正当性行为的报告数量激增，使监督厅的资源捉襟见肘，因此妨碍了监督厅在预期时限内完成调查的能力。监督厅在 2023 年收到了 162 份性剥削和性虐待报告，比 2019 年收到的 98 份报告增加了 65%。同期，监督厅收到的各类不当行为报告总体增加了 28%。监督厅的调查资源并没有随着这些需求的增加而增加。目前正在起草追加资源的请求，向会员国报批，以确保监督厅能够完成其核心任务，并使本组织能够追究其工作人员的责任。

34. 本组织致力于追究性剥削和性虐待行为人、包庇者和对指控不采取行动者的责任。2023 年 6 月，秘书处根据安全理事会第 2272(2016)号决议遣返了一支由 60 名维和人员组成的部队，因为可信证据表明，该部队的 11 名成员在中非共和国普遍和系统地实施性剥削和性虐待。针对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)内存在严重不当行为(包括性剥削和性虐待)的指控，秘书处遣返了涉案特遣队的 9 名成员和 1 名高级军官，并要求替换 2 名高级军官。

35. 关于联合国内部司法系统，令我感到关切的是，除非受害者和证人作证，否则联合国上诉法庭最近的判决不采信监督厅的调查报告，包括所附的宣誓证词。在许多情况下，受害者和证人远离法庭，可能由于各种原因无法或不愿作证，如果不是联合国工作人员，就不能迫使他们作证。大会对我的关切作出了回应，批准了《联合国争议法庭规约》修正案，确认争议法庭在审理对采取纪律措施的行政决定提出的上诉时，应进行司法审查，并在审查中审议秘书长收集的记录(见第 78/248 号决议)。我的特别协调员和受害人权利倡导者将继续分析如何处理有罪不罚问题以及如何在内部司法系统的诉讼中维护受害者的权利。他们还将继续与内部司法办公室和联合国法官接触，以扩大法官对实地情况的了解，特别是了解受害者的观点。

⁴ 相比之下，2022 年有 85 起调查。

⁵ 摘自审查刚果民主共和国北基伍省和伊图里省第十次埃博拉病毒流行期间性虐待性剥削问题独立委员会的报告。

C. 促进国家层面的问责

36. 所有性剥削和性虐待行为，无论是否满足国家一级的罪行定义，都违反了联合国的价值观和行为标准。本组织作为雇主利用其行政和纪律机制惩处实施性剥削和性虐待行为的工作人员。在性剥削和性虐待行为可能构成犯罪的情况下，联合国将可信的指控移交有关个人的国籍国，并配合在国家层面进行调查和起诉，为正当司法提供便利。这不损害受害人或证人随时向国家当局报告性剥削和性虐待犯罪行为指控的权利。

37. 2018 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间，28 项关于联合国官员和特派专家性剥削和性虐待的可信指控被移交给了这些人员的国籍国。从会员国收到的调查和起诉状况的信息也载于秘书处关于追究联合国官员和特派专家的刑事责任的年度报告。⁶

38. 我敦促会员国确保追究可能实施了任何形式犯罪行为(包括性剥削和性虐待)的联合国人员的责任，并重申本组织致力于为此与各国家当局合作。我也呼吁会员国按照大会的敦促(见第 77/98 号决议)，将移交本国的案件的结果通知联合国。

39. 部队派遣国保留调查涉及其军事人员的性剥削和性虐待指控的主要权力和追究其人员责任的专属权力。会员国不采取明显行动，导致犯罪者逍遥法外，受害者正义得不到伸张。我期待着会员国同意进行联合调查，以确保更迅速地进行调查和采取果断的后续行动，从而加强与监督厅的接触。适用于涉及军警人员的性剥削和性虐待案件的适当问责措施取决于适用的国家法律和程序，不幸的是，在许多情况下，这些措施仍然力度不够，不足以威慑潜在的犯罪人。有关涉及联合国和平行动中国家军事特遣队成员的指控的信息，可在联合国外地特派团行为网页上查阅。⁷

40. 针对在安全理事会授权下开展行动的非联合国部队的性剥削和性虐待指控，由人权高专办移交给有关会员国进行调查、起诉，并为受害者提供补救措施。尽管与被指控犯罪人的国籍国定期交流，但向本组织提供的信息还是有限。人权高专办未获悉有国家程序对施害者进行惩处或对受害者进行补救。我鼓励会员国和区域组织积极主动地与人权高专办合作，进行及时和独立的调查，并为受害者诉诸司法和获得补救提供便利。

41. 我感谢 37 个会员国按照我前两份报告(A/76/702，第 41 和 43 段，和 A/77/748，第 44 段)的要求，提供资料说明它们在多大程度上在本国立法中禁止与其军警人员有关的性剥削和性虐待行为，并确保现有制裁与这些行为的严重程度相称。2024 年，将要求向和平行动派遣军警人员的会员国证明其国家立法确保实施此类制裁。这将是部队和警察派遣国向秘书处提供的关于行为和纪律(包括性剥削

⁶ 秘书长关于追究联合国官员和特派专家的刑事责任的报告(A/78/248)附件一介绍了根据大会第 62/63 号决议由本组织移交给国家当局的每一个案件以及有关国家采取行动的状况。

⁷ 见 <https://conduct.unmissions.org>。

和性虐待)的现有认证的补充内容。秘书处将继续与会员国合作，确定和传播国家立法中的良好做法，并加强追究性剥削和性虐待犯罪行为责任的机制。

42. 总之，在各种情况下，国家一级的问责制仍然构成挑战，包括在作出回应和承诺加强军警人员的行为和问责制方面。我认为，对性剥削和性虐待的回应和问责属于关键要素，在部署人员到联合国维持和平行动前进行整体评估时，需要加以考虑。2024 年，本组织将继续与参与会员国合作，以应有的严肃性处理性剥削和性虐待问题。

六. 优先考虑受害人的权利和尊严

43. 秘书长防止性剥削和性虐待问题高级别指导小组于 2023 年 5 月认可的联合国受害者权利声明旨在通过提高对受害者权利的认识来增强受害者的权能。这些权利包括受到尊重的权利、获得援助和支持的权利、受保护的权利、隐私和保密的权利以及诉诸司法和接受问责的权利。这一信息将以多种当地语言发布在专门网页上，并通过受害人权利倡导者办公室发起的社交媒体行动发布。

44. 哪里部署了受害人权利高级干事，他们就是那里性剥削和性虐待受害者的主要联系人，确保提供协调一致的支持和援助，并在受害者、联合国系统各实体和执行伙伴之间建立联系。他们在整个报告和调查过程中陪伴受害者，并帮助他们获得支持。他们的部署表明，一个致力于维护受害者权利的人的存在重建了个人和社区的信任。需要更多这样的职位。

45. 秘书长于 2016 年设立的支助性剥削和性虐待受害人信托基金自成立以来已收到 480 万美元。这些资金包括 24 个会员国的捐款以及在性剥削和性虐待指控得到证实后对联合国人员扣发的付款。约 130 万美元专门用于中非共和国、刚果民主共和国、危地马拉、海地和南苏丹的核定项目，其他项目将于 2024 年启动。信托基金仍然是填补服务缺口、加强受害者权利和安全获得援助的重要机制。世卫组织拨款 200 万美元设立幸存者援助基金，以便更快地向世卫组织人员所实施的性剥削和性虐待的受害者提供支持。⁸

46. 移民组织、难民署、项目署和世卫组织已经或正在招聘专门支持受害者的工作人员。这补充了四名受害人权利高级干事和六名受害者权利协调人在实地的工作。⁹ 机构间常设委员会认可了机构间性剥削和性虐待转介程序，¹⁰ 该程序确保投诉直接转给有关实体，从而加快向受害者提供支助并确保后续行动和调查。

47. 2023 年初启动了全系统情景模拟培训模块，内容涉及对不正当性行为采取基于受害者权利和以受害者为中心的方法。该模块包括受害者的观点，并可适应不同的背景。已在总部和外地向若干会员国和联合国实体提供了该模块，以

⁸ 基金设立两年来，主要用于支助刚果民主共和国的受害者。

⁹ 受害者权利协调人位于博茨瓦纳、古巴、危地马拉、利比里亚、乌拉圭和巴勒斯坦国。

¹⁰ 可查阅 <https://interagencystandingcommittee.org/deputies-group/iasc-guidance-note-inter-agency-sexual-exploitation-and-abuse-referral-procedures-ia-sea-rp>。

鼓励广泛使用。性别暴力案件管理准则中增加了一个关于支持性剥削和性虐待幸存者的模块，确保受害者能够通过现有的性别暴力方案获得专门支持。儿基会正在提供培训和支持，以加强国家工作队和机构间网络援助受害者的方法。

48. 令人遗憾的是，在性剥削和性虐待风险最高的情况下，为受害者提供的服务长期资金不足，无法持续或根本不存在，资金支付的拖延阻碍了向受害者提供及时的支持和援助。信托基金的目的不是也无法提供长期或持续的支持，以充分满足所有地方因性剥削和性虐待而出生所有受害者和儿童的需求。将受害者的权利和尊严放在本组织工作的首位，这种做法必须加以制度化和主流化，以便从单纯的理解走向全面实施。

七. 亲子关系

49. 2023 年，我承诺阐述在解决涉及联合国和平行动人员的亲子鉴定要求和子女抚养索赔要求方面取得的进展(见 [A/77/748](#)，第 36 段)。据报告，自 2010 年以来，已有 527 名儿童因性剥削和性虐待而出生，其中 72 起是在 2023 年收到的。联合国正在进一步便利亲子鉴定要求的处理，以促进个人问责制。联合国还正在加强会员国的国家结构、法律和相关机构。强调会员国有责任在国家一级促进亲子鉴定要求，包括指定亲子鉴定协调人和鼓励个人问责。

50. 如果亲子鉴定要求涉及联合国军警人员，秘书处则通知有关会员国并要求为处理亲子鉴定要求提供便利，包括酌情进行 DNA 亲子鉴定。2023 年，受害人权利倡导者办公室与一些国家进行了广泛接触，有些孩子的生父据称就是这些国家的国民。

51. 虽然一些会员国努力寻求解决办法，但这种努力并不一致或普遍。2022 年底成立了一个高级别工作队，以解决亲子关系案件缺乏进展的问题。工作队正在与会员国合作制定一个行动框架，以加强秘书处与会员国之间的接触与合作，加快解决涉及联合国和平行动军事、警察和文职人员的鉴定和索赔要求。工作队还启动了一项战略传播计划，以提高对所涉挑战的认识，并倡导会员国承诺紧急寻找解决方案。

52. 会员国在促进解决亲子鉴定要求和子女抚养索赔要求方面的作用是其维持和平责任的一个组成部分。秘书处将继续对会员国采取后续行动，要求就涉及军警人员的未决亲子鉴定要求和子女抚养索赔要求采取行动。

53. 鉴于透明度是问责制的组成部分，2024 年将在联合国外地特派团行为网页上加强对亲子鉴定要求数据的公开报告。将公布资料，说明有待会员国解决的要求总数、此类要求待处理时间以及是否已确定亲子关系。将制定标准，来评估会员国对此类要求的回应情况，以此作为评价其总体维和业绩的因素，并将此作为今后甄选和部署维和人员的考量因素。

54. 只有一小部分关于亲子鉴定要求和子女抚养费索赔要求的案件得到解决。值得注意的是，与在海地的和平特派团有关的亲子鉴定要求和(或)子女抚养费索

偿要求，有 75% 超过 10 年仍未解决。正如我在上一份报告(A/77/748)中指出的那样，需要采取紧急行动，为未决案件的受害者伸张正义。我们需要会员国坚定不移地承诺酌情向受害者及其子女提供支持。特派团结束后也会出现上述要求，这意味着我们必须采取措施支持在特派团结束后解决这类问题。

55. 我们继续倡导会员国为信托基金提供更多财政支持，特别是那些长期未解决亲子关系和(或)子女抚养费申请的会员国。为确保联合国和有关部队和警察派遣国向受害者及其子女提供临时援助，一个可能的办法就是留置应偿还这些国家的款项。可考虑的其他办法包括让有关部队和警察派遣国向信托基金捐款，或提出直接向受害者付款的方式，直到从父亲那里获得子女抚养费。

八. 与会员国和民间社会的接触

56. 有效应对性剥削和性虐待，需要联合国及其伙伴，包括会员国、区域组织、民间社会和地方社区采取强有力的集体和协作行动。分享最佳做法和协调努力，将提高我们打击性剥削和性虐待的能力。已经启动了重要举措来加强我们在这方面的努力。

57. 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实施问题机构间工作组统一了关于使用共同评估工具和建设伙伴能力的指导。¹¹ 2023 年 5 月，在联合国伙伴门户网站正式推出了防止性剥削和性虐待模块，其中包括一个防止性剥削和性虐待资源库，以分享指导意见并提供资源库，以加强伙伴能力。为促进该门户网站的使用，举办了网络研讨会和面对面培训课程，来自联合国机构和伙伴组织的 3 000 多人参加了这些活动。

58. 难民署与国际志愿机构理事会合作，通过防止性剥削和性虐待社区外联和交流基金向当地非政府组织提供有针对性的支持。这将通过 2023 年循证报告中提出的建议得到加强。70 个开发署国家办事处建立了报告机制，供当地社区报告指控事宜，85 个国家办事处指明了当地受害者支助机制。

59. 2023 年，秘书处推出了会员国模块，这是一个专门的在线平台，以案件管理跟踪系统为基础，提供针对每个会员国军警人员不当行为投诉的详细信息，以加快处理行为和纪律案件，并促进风险管理和防止性剥削和性虐待。秘书处已向会员国通报了这一工具，并提供了使用信息。

60. 儿基会与特别协调员办公室密切合作，继续牵头开展机构间工作，以建立一个与各国政府合作的全系统全球框架，该框架确立了在预防和应对性剥削和性虐待方面的共同承诺、义务和合作领域。特别协调员办公室和受害人权利倡导者继续与会员国政府、民间社会和其他利益攸关方就制定防止性剥削和性虐待的共同有效办法进行接触。

¹¹ 机构间工作组的创始成员包括人口基金、难民署、儿基会、粮食署和世卫组织，成员不断增加，现包括粮农组织、劳工组织、移民组织、人道主义事务协调厅、开发署、项目署和妇女署。

61. 我们的努力是集体的，责任是共同的，因未能提供保护而对声誉造成的损害，也时同等承担后果。我们认识到，在建立全面方法方面，面临全系统的挑战，导致工作分散。为了更好地了解这些挑战，世卫组织在 2023 年底为联合国官员、机构、民间社会、学术界和所有 193 个会员国召开了一次关于预防和应对不正当性行为的利益攸关方审查会议。会议成果强调了文化变革的必要性；联合国及其伙伴之间从预防到应对的协作得到加强；增加资源调动，以防止性剥削和性虐待以及性骚扰，在高风险情况下尤然；以及重新设计和部署对性剥削和性虐待受害者的有针对性的支助。

62. 我们需要积极参与并继续致力于与会员国和所有相关利益攸关方密切合作，以实施有效的解决方案。只有通过持续、统一的行动，我们才能捍卫我们集体工作的完整性，不辜负我们的服务对象对我们的信任。

九. 通信

63. 我的特别协调员侧重于加强整个联合国的内、外部沟通，并正在建设内部能力，以制定一项全面的全系统沟通战略。这将确保联合国真正用一个声音说话，并最大限度地利用机会宣传对性剥削和性虐待及其后果，以及对这种行为 and 未采取适当行动的零容忍政策。还应利用通信工具加强关于处理性剥削和性虐待的现有手段的教育，并影响整个组织的行为。

十. 指控数据概览

64. 不能仅以指控的数量来评估在防止性剥削和性虐待方面取得的进展。根据当地情况解释数据至关重要。指控减少可能表明投诉机制无效。受害者可能担心出现以下情形：说了也没人相信，得不到保护，不会有人采取行动，或面临报复。虽然指控的数量可能有助于了解趋势，但衡量进展的标准必须是我们防止性剥削和性虐待的努力；为此，我们加强价值观、尊重、行为标准、培训、审查、降低风险和有效应对，而且还维护受害者权利。

A. 维持和平特派团和特别政治任务

65. 2023 年，维和特派团和特别政治任务共报告 100 项指控，比 2022 年报告的 79 项有所增加。这是过去 10 年来第二次在一年内记录到 100 项或更多的指控。这一增加主要归因于对两年多前发生的事件的指控，2023 年有 68 起此类报告。与指控同年或前一年发生的事件有关的指控数量正在减少，2023 年有 26 起此类报告，而 2022 年有 31 起。六起报告事件的年份尚未确定。

66. 2023 年记录的指控确定了 143 名受害者，包括 115 名成人和 28 名儿童。这与 2022 年确认 147 名受害者相似，比 2022 年报告的 35 名儿童受害者有所减少。2023 年收到的 10 项指控涉及多名受害者。

67. 在 2023 年报告的指控中，有 71 起涉及对成年受害者的性剥削行为，而 2022 年有 61 起此类指控。21 项指控涉及性虐待，其中有些仅涉及儿童受害者，也有

涉及成年受害者的；而 2022 年有 18 起此类报告。2023 年记录的指控涉及至少 149 名肇事者。2023 年所记录的 70 项指控与 93 项亲子鉴定要求和子女抚养费索赔要求有关。¹²

68. 90%的指控仅来自两个特派团。联刚稳定团，包括前联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)，有 66 项指控——占总数三分之二——而联合国中非共和国多层面综合稳定团有 24 项指控。其余指控是另外三个维持和平特派团所记录到的，即：联合国南苏丹特派团(6)、联合国驻黎巴嫩临时部队(1)和前联合国海地稳定特派团(1)以及两个特别政治任务，即联合国伊拉克援助团(1)和最近结束的联合国苏丹过渡时期综合援助团(1)。

69. 2023 年涉及各类联合国人员的指控有所增加。涉及军事人员的指控有 67 项，而 2022 年为 58 项；8 项指控涉及警察或其他政府提供的人员，而 2022 年为 5 项；以及 25 项涉及文职人员的指控，而 2022 年为 16 项。

70. 越来越多的指控涉及两年多后才被报告的事件。这一趋势在过去五年中一直在继续。2023 年记录的指控中有 68%涉及 2021 年或更早发生的事件，而 2022 年报告的指控中有 59%涉及 2020 年或更早发生的事件。值得注意的是，在联刚稳定团和联刚特派团，2023 年 79%的报告与 2021 年或更早发生的事件有关。这些报告包括 2010 年结束的关于联刚特派团的 15 份报告。这可能表明受害者感到更受鼓舞，或者发现在几年后报告事件更容易，特别是当他们得知一个特派团即将结束时；联刚稳定团情况就是如此。这也可能表明预防措施有助于减少与近期事件相关的指控数量。

71. 过去一年，随着联合国马里多层面综合稳定团的关闭和联刚稳定团开始与刚果民主共和国脱离接触，联合国维持和平的足迹发生了重大变化。务必要通过探讨加强驻地协调员办公室的备选方案，确保联刚稳定团境内现有的性剥削和性虐待机构知识和能力不会消失。需要这样做，以处理未决指控，接收涉及前特派团人员的新报告，向受害者提供持续的支持和援助，包括为确认生父身份申请提供便利，以及防止和应对任务结束后的性剥削和性虐待。秘书处将继续努力填补维持和平特派团结束后出现的空白。我已要求我的特别协调员与我的受害人权利倡导者一起，领导一项综合努力，制定一项更广泛的战略，以管理和平行行动期间和之后的性剥削和性虐待风险，包括审查差距和挑战，并制定一项确保可持续和资源充足的能力的战略。

72. 对 2022 年报告的涉及军警人员或文职人员的 17 项指控，监督厅尚未出具调查报告。与去年的数据相比，这表明一年多来有待完成的调查数量有所减少。联合国对已证实的针对工作人员的指控的纪律处分决定仍有待管理战略、政策和合规部就五项指控作出，有待开发署就涉及联合国志愿人员的两项指控作出。所有案件都是在 2021 年或 2022 年报告的，调查都是在过去六个月内完成的。

¹² 关于指控的情况，详见 <https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>。

73. 继续与部队和警察派遣国进一步进行有针对性的高级别接触，使其能够解决未决问题。尚未收到 24 个会员国对 2022 年或更早年间所记录到的 138 项指控进行调查的最新情况。这与去年的数据一致。尚未收到 29 个会员国对 2022 年或更早年份所记录到的涉及军警人员的 66 项已证实指控采取问责措施的信息。

74. 继续努力解决悬而未决的亲子和子女抚养费索赔。更多的会员国正在将儿童的 DNA 图谱与所谓父亲的 DNA 图谱进行比较，从而在更多情况下确定父子关系。尽管如此，在联合国自 2010 年以来记录的 576 起认子要求中，只有 63 起得到确认，94 起被排除。在收到的所有此类要求中，70% 以上仍未解决，有些亲子鉴定要求超过十年仍未解决。关于军警人员，有 296 项亲子鉴定要求有待解决，涉及 31 个会员国。

75. 本报告的补充资料提供了更多信息，包括介绍那些有指控待处理，而且有亲子鉴定要求和子女抚养费索偿要求待处理的会员国的情况。¹³

B. 各机构、基金和方案

76. 2023 年报告的与各机构、基金和方案人员有关的指控为 284 项，而 2022 年为 164 项。六项指控已得到证实，15 项被确定为证据不足，45 项正在调查，88 项正在评估，130 项因缺乏证据和(或)被控施害者自己主动离职或任职机构以其他不当行为为由要求被控施害者离职而结案。在 2022 年报告的 164 项指控中，48 项在调查中，12 项得到证实，8 项未得到证实，43 项处于评估阶段，53 项已结案。

C. 涉及执行伙伴人员的指控

77. 2023 年报告的与不受联合国管辖的执行伙伴人员有关的指控为 374 项，而 2022 年则为 291 项。

D. 非联合国部队

78. 2023 年，没有收到根据安全理事会授权开展行动的非联合国部队成员实施性剥削和性虐待的指控。人权高专办继续就过去的指控与会员国接触，倡导建立程序，为受害者伸张正义并追究肇事者的责任。这些指控大多涉及已不再部署的部队成员，并涉及据称几年前发生的事件。

79. 至关重要的是，必须将强有力的保障框架纳入所有和平行动(包括根据安全理事会授权开展行动的非联合国部队)的任务规定。这种框架应该支撑这一进程的每个阶段，从准备和规划到部署和监督。它们应包括预防、筛查、专门培训、零容忍政策、幸存者和受害者支助、确保及时和透明调查的机制以及追究肇事者责任的措施。在向海地部署多国安全支助团的背景下，我的特别协调员倡导对性剥削和性虐待采取强有力的预防和问责措施。虽然此类法律框架极为重要，

¹³ 本报告的补充资料提供了关于性剥削和性虐待指控的数据，可查阅 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/secretary-generals-reports>。该补充资料第三.B 节载有关于涉及联合国指挥下的国家军事特遣队成员的指控的数据，这些人员受派遣国的专属刑事管辖。

但在实地一级，千万要有效实施这些框架，包括通过定期监测和评估来弥补任何差距。人权高专办随时准备与相关伙伴合作，支持执行安全理事会关于人权的决议要求，包括防止性剥削和性虐待。根据安全理事会相关决议，这种前瞻性做法应在今后所有部署中加以推广。

十一. 为我们的工作提供资源

80. 我感谢会员国通过预算外资源向特别协调员办公室提供资金，并向受害人权利倡导者办公室、信托基金和其他方案活动捐款。特别协调员办公室向经常预算的过渡提供了可预测性，并表明，大家认识到，防止性剥削和性虐待工作的相关费用是运作和维持组织业绩的一部分。

81. 尽管如此，在总部，以及在外地，防止性剥削和性虐待的工作都严重资金不足和资源不足，损害了我们改进预防活动、调查能力和支持受害者的能力。儿基会和人道主义事务协调厅领导的 2022 年防止性剥削和性虐待摸底调查发现，在制定了人道主义应急计划的国家中，近一半国家的防止性剥削和性虐待资源不到所需额的 25%。

82. 可用资源有限、不可预测和不可持续，导致缺乏连续性、工作人员更替率高和关键人员大量空缺。这造成了额外的挑战，阻碍了国家一级行动计划的实施，削弱了我们的集体努力和成就。充足和持续的资源对于执行我们应对和防止性剥削和性虐待的战略至关重要。酌情优先为联合国国家工作队内的防止性剥削和性虐待协调员提供资金，将促进全系统的协调并大大加强对受害者的支持。

83. 我们不断倡导有效利用现有资源，尽可能提高效率。改善协调不仅确保建立简化的、更负责任的系统，让相关行为体以一个声音说话，共同努力创造更有利的环境，还提供更多机会分享资源以产生最大影响。

十二. 结论、建议和前进方向

84. 自 2003 年以来，秘书长公报 [ST/SGB/2003/13](#) 一直是我和我的前任的战略基础。过去 20 年来，本组织制定了行为标准、框架、政策、程序和培训。我们现在需要确保这些在整个联合国系统内得以制度化并获得适当资源。我们的所有人员都必须充分了解对他们的期望、性剥削和性虐待造成的损害以及如果他们犯下这种罪行会有什么后果。秘书处将吸取过去 20 年的经验教训，审查公告中最初概述的标准。

85. 去年，我指示我的特别协调员探讨如何更好地将防止性剥削和性虐待纳入联合国所有活动和方案中([A/77/748](#)，第 67 段)。此后，他委托进行了一项全面评估，以确定实现这一目标的最佳方式。评估将提出一项拟议战略，以确保在整个联合国系统内以可持续方式有效地防止性剥削和性虐待，同时提出为总部和外地防止性剥削和性虐待工作提供可预测和资源充足的备选方案。

86. 我的特别协调员将继续寻求加强和支持领导力的方法，认识到领导者对塑造本组织文化产生巨大影响。

87. 我承认，当前的经济和政治气候很困难。我们面临战争和冲突、能源危机和全球经济衰退。但是毫无疑问，打击性剥削和性虐待的祸害对我们的工作至关重要。这场斗争和食物和水一样对我们的运作至关重要。这是一场我们必须积极应对的战斗。性剥削和性虐待伤害个人，损害整个组织、我们的特派团、机构、执行伙伴和军警派遣国的影响、廉正和信誉。

88. 我呼吁所有会员国根据我们保护人民和社区免受伤害的职责，对我们在整个联合国系统预防和应对性剥削和性虐待的集体努力作出充分承诺、给予合作和支持。我要求我们的部队和警察派遣国在部署人员时完全遵守这些原则。不能允许性剥削和性虐待在联合国存在。现在到了重新启动我们集体努力的时候了。
