



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
10 April 2019
Chinese
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日、6 月 3 日至 4 日
和 6 日至 7 日，纽约

临时议程项目 12

开发署、人口基金和项目署
道德操守办公室的报告

对开发署、人口基金和项目署各自处理性剥削和性虐待
以及性骚扰问题的政策和程序进行独立审查

执行摘要

目录

章次	页次
一. 导言.....	2
二. 针对三个组织的一般性意见.....	2
三. 对三个组织的建议.....	5



一. 引言

1. 根据执行局 2018 年年度会议通过的第 2018/4 号决定，开发署、人口基金和项目署聘请咨询公司德勤会计师事务所（德勤），以受害人为中心独立审查其各自处理性剥削和性虐待以及性骚扰问题的政策和程序，审查这三个组织的现行做法，并就这两个问题提出建议。本文件介绍该报告的执行摘要，报告连同管理当局的回应（DP/FPA/OPS/2019/2）已一并提交执行局。

2. 审查侧重于现有的体制框架，以确定哪些措施行之有效，并确认改进建议。此项审查是监测和审查这三个组织应对性骚扰及性剥削和性虐待持续进程的一部分，并提供了一个经独立核实的基线，以评估持续所作努力的有效性和影响力。

3. 独立审查涉及对开发署、人口基金和项目署关于预防和应对性骚扰以及性剥削和性虐待的现有文件进行案头审查，包括相关政策和程序；沟通、外联和培训材料以及行动计划。此外，还与来自各组织的 40 名主要利益攸关方就如何实施政策和程序进行了访谈，并审查了成功应对性骚扰以及性剥削和性虐待问题的潜在障碍。与参与者核实了访谈结果，以确保对意见和建议的理解和陈述准确无误。

4. 在审查中，德勤采用了联合国有效应对性骚扰以及性剥削和性虐待的标准及其自身在此领域的行业经验。意见和建议涉及有效管理这些问题的四个要素：问责制和治理；预防；举报和调查；援助。

5. 审查提出了对三个组织全都适用的意见和建议，并为每个组织提出了更具体的审查结果和建议。本文件包括德勤提出的一般性意见和建议。适用于开发署、人口基金和项目署的个别意见和建议载于报告全文，并在管理当局的回应中被提及。

二. 针对三个组织的一般性意见

意见 1. 问责制观念

6. 确保工作人员对内部体制的信任，以管理性剥削和性虐待以及性骚扰方面的被举报案件，可能具有挑战性，因为工作人员可能普遍认为，虽然政策已经到位而且相当明确，但联合国向来不追究高级别工作人员/管理人员对此类违法行为的责任。尽管这种观念可能是基于过去的情况，但仍需重点努力提供明确的方向和实践证明，以改变这种观念，并唤起对内部系统的信任。

7. 以前，三个组织对执行的纪律或合同行动的沟通，不像今天这么透明。因此，工作人员可能认为，对高级别被指控施害者来说，指控没有任何后果，他们最多可能被调到另一个联合国实体工作。为减轻这一风险，联合国全系统“清白背景调查”数据库正在落实中，这将使联合国各组织能够对照中央数据库审查候选人，该数据库包含被指控犯有性剥削和性虐待以及性骚扰的前联合国人员的信

息。因此，推出“清白背景调查”数据库可能有助于确保对内部体制既定的问责制和实际执行机制的基本信任，这对于成功预防和应对性剥削和性虐待以及性骚扰至关重要。

意见 2.培训、沟通和外联

8. 有人关切在机构层面开展的关于性剥削和性虐待以及性骚扰的强制性培训可能过于笼统和理论性过强，即没有考虑到工作人员开展业务时所处的不同的当地情况和文化背景。因此，可能存在这样一种风险，即培训主要成为一种合规和“打勾销账”做法，而没有在地方层面产生能引起共鸣的影响。关于这一点，考虑由谁来提供和协助培训可能更有意义。在协助培训时，不同的工作人员会侧重于不同的问题，这取决于其专业背景、在组织内的职责以及参与性剥削和性虐待以及性骚扰工作的程度，因此培训的影响可能会因人而异。

9. 这三个组织中可能都存在着潜在的文化障碍。这涉及到在地方层面如何理解政策和程序，以及如何在国家文化习俗可能鼓励和接受一种在联合国背景下不可接受的行为的环境中，理解联合国的文化、价值观和行为。

意见 3.举报

10. 一个新的性剥削和性虐待举报工具，即“事件报告表”，目前正在整个联合国选定的国家/办事处作为试点实施。该表是一份八页的文件，存在着潜在的语言障碍，还有一套复杂的问题要填写。因此，一些受访者认为，考虑到使用该表的当地环境，该表过于详细和复杂。因此，需要找到适当的平衡，以便受害者在报告时不会太困难，同时确保获得足够的资料来开始调查。

11. 一些受访者指出联合国所有机构在性剥削和性虐待以及性骚扰事件举报不足时面临的挑战。大多数受访者认为，缺乏举报可能是由于文化差异，以及有的区域和国家当地对性剥削和性虐待以及性骚扰的理解与联合国不同。因此，三个组织都需要认识到报告事件方面的潜在文化障碍。在一些国家，潜在受害者可能害怕遭到报复或担心自己的安全问题，可能不确定其管理人员将如何反应，又或者可能担心如果报告事件自己会失去工作或被视作麻烦制造者。

12. 因此，三个组织在与地方办事处开展工作时必须持续地特别关注这一点，确保当地文化退居于机构文化之后的次要地位，以联合国的价值观来指导行为。缺乏举报的其他根本原因可能是：无法充分利用当地的举报机制；对举报机制的认识不足；或对举报机制不够信任。在建立报告体制时，这些问题都需要得到考虑。

13. 从三个组织收到的培训材料以及通过访谈获得的意见明确说明，所有联合国工作人员都有责任按照“看见什么，请说出来”口号中所说的那样，大胆讲出和报告事件。因此，如果联合国工作人员目睹了不当行为的发生，他们可以代表其

他人举报指控行为，只要申诉人表明自己身份即可。除此之外，审查指出，如果匿名指控附有足够的资料和证据以确定指控可否接受，则必须受理匿名指控。

意见 4.调查

14. 可用资源有限。三个组织的一些访谈表明，对性剥削和性虐待以及性骚扰更加关注，可能导致其他不当行为问题被“遗忘”，因为侧重于这方面可能会转移可用于调查其他不当行为指控的注意力和资源，例如欺诈、贪污、滥用职权、歧视和骚扰（资源有限也是其他办事处或工作组关切的问题）。内部利益攸关方对调查小组迅速处理案件的能力寄予的期望，以及官僚主义、需要出席新论坛和程序文书工作量等问题共同加剧了这一挑战。所有这些因素都转移了对实际调查工作和实地预防努力的侧重。

15. 给受害者的反馈。在三个组织进行的一些访谈重点强调了一个反复出现的问题，即缺乏向受害者持续反馈其所举报指控的调查进展情况。因此，如果受害者认为开展调查没有侧重时效性和效率，他们就有可能对内部系统失去信心。

16. 保密性。许多受访者指出了关于调查保密性的两个方面。毫无疑问，必须确保对所涉各方——受害者、证人和被指控施害者——的保密性。然而，这可能在实践中构成挑战，特别是在所涉指控来自小型办事处或工作组的情况下。因此，可能存在与维护保密性和防止谣言在内部传播有关的问题。另一方面，在开展调查期间，保密性也可能间接阻碍预防工作。例如，在调查开展期间，区域主任或国家主任并非总会被告知调查的相关信息。这意味着区域主任或国家主任无法履行管理关照义务并为恢复性工作作出贡献，尽管在某些情况下这可能是最可取的办法。

意见 5.援助

17. 尽管关于性剥削和性虐待以及性骚扰的政策相当宽泛，但援助是介绍最少的部分。因此，对于由谁负责内部援助，援助是否由联合国、个别组织或具体项目供资，都可能存在着一些不确定因素。此外，具体说明该组织能够提供哪方面支助，以及如何在联合国各组织之间协调援助工作，可能更有意义。最后，还应当考虑的是，受害者何时具有资格接受援助，以及项目结束后援助会发生什么情况。

意见 6.机构间举措

18. 根据从受访者处获得的意见，联合国似乎正在评估如何最有效地利用不同的机构间工作队和工作组，重点是确保区分何时应当对工作进行集中管理、何时在各组织内对各个流程进行局部调整。三个组织的受访者对于机构间举措表示了一般性意见，即这些举措对于提供一个供联合国各组织交流经验和协调工作的论坛至关重要。然而，一些受访者也提到，这些机构间举措相当耗时，夺去了其他日常工作的资源，例如向受害者提供指导、开展预防活动和调查指控等。

意见 7.以受害者为中心的办法

19. 有关确保以受害者为中心的办法，很显然，所有三个组织已在开展多项活动来支持采用这种办法。例如，提供与性剥削和性虐待以及性骚扰问题有关的强制性培训和持续沟通，为受害者提供多重举报机制，以及便利匿名举报指控。此外，调查办公室将开始在 48 小时内处理所提交指控。然而，可能有人会提出以下方面仍有改进的余地：使培训适应当地办公环境；将受害者视为权利持有人；提供更多种类的解决机会；确保调查小组具有适当胜任能力与受害者会面并处理其问题；确保在调查中受害者和被指控施害者获得公平及适当的程序；以及确保设立地方援助机构，以根据受害者的个人需要提供支持。

意见 8.持续关注和持续努力

20. 三个组织的一些受访者还对确保持续关注和持续努力预防性剥削和性虐待以及性骚扰提出关切，因为出现的其他问题可能会使对这些问题的关注减少。

三. 对三个组织的建议

建议 1.来自顶层持续沟通

21. 这些组织从顶层对性剥削和性虐待以及性骚扰问题表现出明确的基调。由于该进程的一个重要部分涉及组织中的文化变革，因此需要一些时间才能看到这些努力的结果。在各组织的某些部分，思维方式转变可能会比其他部分所花费时间更长。此外，有新员工和新的管理人员不断入职，要求作出长期的沟通努力。此外，建议顶层管理者在今后几年继续作出明确承诺和持续关注，同时侧重于将沟通任务逐级下达给较低管理层。

建议 2.政策和程序应当明确、便于获得和容易理解

22. 这三个组织都鲜有应对管理性剥削和性虐待以及性骚扰的主要政策，而且似乎有相当数量的程序性文件和准则形式的证明文件。这些对协调单位及负责预防和应对具体部分的实体来说都非常重要。然而，对于组织中其余工作人员和“普通”管理人员来说，这可能很难理解，导致信息超载，而且在最糟糕的情况下导致忽视。建议重新审视沟通问题，以便在可能的情况下进行简化。此外还建议对工作人员进行测试，看他们能否理解与之相关的程序，面向更广泛组织受众的沟通具有针对性且已经简化，例如提供附有图表的政策/程序简短版，以及支持在办公空间进行视觉沟通。

建议 3.体现问责制

23. 在处理案件时，所有组织必须在行动中体现问责制。导致缺乏信任的问题之一是，有人认为组织中的一些人因其级别、特定职权等原因而受到“保护”，不受举报的影响。审查建议，明确表明情况并非如此。建议各组织提高案件和结果的透明度。例如，关于不当行为案件的年度报告，应当公布施害者级别，可能的

话公布不影响保密性的其他相关数据（署长关于纪律措施的年度报告表明开发署已落实这一建议）。

建议 4.针对具体需要的培训

24. 管理人员和工作人员的培训已经推出，现已成为各组织培训方案的一个标准部分。审查建议继续开展标准培训。此外，建议制定和推出更有针对性的培训方案，以适应当地情况。例如，应对以下情况，即有的区域和国家当地对性剥削和性虐待以及性骚扰的理解与联合国不同，或者在人权保护和提供安全的工作环境方面存在着困难。建议各组织对强制性培训进行解释，并使其适应当地具体情况。这可以通过更多的现场面对面培训得到加强。

建议 5.对执行伙伴实行问责制

25. 所有组织都在向合同伙伴和执行伙伴传达关于性剥削和性虐待的政策，并已加强或正在加强合同和方案拟订文书中的要求。各组织可能难以监测和控制不同合同伙伴的行动。建议各组织密切合作，包括与联合国其他组织密切合作，找出在实践中最行之有效的做法，并确保适当的工具和资源落实到位。

26. 与此同时，在审查过程中没有强调执行伙伴作为这一领域的榜样和代表的潜在作用。建议各组织进一步研究第三方如何作为代表积极参与性剥削和性虐待以及性骚扰的相关工作。

建议 6.适当的举报渠道组合

27. 存在多种举报渠道以满足不同地点和不同情况下受害者的需要，是一个重要特点，并且所有组织都出台了若干备选方案。然而，给人留下的印象是，有相当数量的受害者要么根本不站出来，要么亲自寻求建议或举报，而不是通过向总部单位发送电子邮件。建议除了已经建立的举报渠道外，各组织应努力满足这种个人联络的额外需求。例如，可以通过建立更多的地方举报机制或服务。

建议 7.借鉴“同侪网络”的经验

28. 建议认真借鉴项目署“同侪网络”解决方案的经验，以便其他组织能够从这一具体体制中有所收获。

建议 8.审议调查能力

29. 在三个组织中，已经成为优先事项的是，确保调查单位具备处理性剥削和性虐待以及性骚扰的胜任能力，并决定优先处理这些案件。建议评估调查单位能否满足当前体制中寄予他们的期望和赋予他们的义务。在这方面，应当考虑到调查单位的完整案件组合，因为可能会存在一些焦虑，认为性剥削和性虐待以及性骚扰案件将胜过其他案件，从长远来看，这可能导致不希望出现的情况出现。此外，建议各组织研究汇集调查资源和专家能力的进一步可能性，以便尽可能以最好和

最有效方式开展调查和执行相关任务。此外，可以考虑将调查人员按性别划分，以便为个别调查提供合适的形象。

建议 9.确保持续向所涉各方提供信息

30. 一般而言，对性剥削和性虐待以及性骚扰案件的调查具有高度保密性，这是非常重要的。然而，这不应妨碍申诉人以及被告在此过程中获得某些信息和了解调查现状的可能性。建议评估在此过程中如何向调查所涉各方通报情况。

建议 10.具体说明援助体制

31. 虽然不同类型的受害者支助已经落实到位，但在已有哪些支助以及是否需要扩大备选方案方面似乎还有些不确定。特别是在预防性剥削和性虐待以及性骚扰方面，机构间举措似乎是适当的。建议概括性地审查整个联合国和每个组织在中央一级和地方一级提供的不同援助服务。这需要具体说明援助治理体制，包括援助是否将由联合国、个别组织或具体项目供资。此外，建议在地方一级提供这些资料。从这个意义上讲，利用保健服务提供者等联合国以外的倡导者传达这些信息可能很重要。

建议 11.重点关注恢复性措施

32. 总体来看，审查没有发现旨在对受到性剥削和性虐待或性骚扰事件影响的办事处/工作组的工作环境产生恢复性影响的实际措施。建议审查受信任的办公室，如道德操守办公室或监察员办公室是否以及如何相关办事处或工作组的恢复过程中发挥作用。这可能会对办事处或工作组内部的当前局势产生影响，也会对一般性预防和文化变革产生影响。

建议 12.确定后续步骤的优先次序

33. 直接参与关于性剥削和性虐待以及性骚扰的程序的一些办事处/工作组的一般性意见是，迄今已经有相当多的时间和资源花费在个别组织建立和更新程序和措施上。此外，还设立了若干机构间工作队、协调小组和进度报告体制。这意味着可用于实地活动和实际案件处理的时间已经减少。建议在整个联合国精简内部报告程序，以确保协调一致的体制。此外，建议设立协调小组等，以确保避免各小组的议程重叠，从而确保将工作集中在与后续步骤最相关的行动上。