



经济及社会理事会

Distr.: General
15 May 2020
Chinese
Original: English

供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2020 年第二届常会

2020 年 9 月 8 日至 11 日

临时议程* 项目 12

独立小组审查儿基会防止性剥削和性虐待对策、儿基会内部
审计和调查办公室进行的关于性骚扰调查的摩根·刘易斯报
告、工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立
工作队的报告中各项建议执行情况更新

摘要

本报告是根据执行局第 2019/17 号决定提交的，该决定“赞赏地注意到儿基会预防和应对对受益人的性剥削和虐待以及性骚扰的战略……还请儿基会在 2020 年年度会议上介绍该战略的最新执行情况”；本报告也是根据第 2019/25 号决定提交的，该决定“请儿基会执行独立工作队报告中的建议……还请儿基会定期向执行局提供有关相应进展的最新情况。”该报告介绍了儿基会改进其组织文化工作的最新进展情况，以及为执行其预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的战略而采取的行动。

第六节提供了供执行局审议的决定要点。

* E/ICEF/2020/17。



一. 概览

1. 联合国儿童基金会(儿基会)在执行独立小组审查儿基会防止性剥削和性虐待对策、儿基会内部审计和调查办公室进行的关于性骚扰调查的摩根·刘易斯报告(2013年至2017年)、工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队的报告中各项建议方面取得了重大进展。然而仍需要进一步努力加快进展,并使各办事处、各系统和各流程的变革制度化。

2. 关于在加强组织文化方面取得的进展,有几项举措非常突出。由工作人员发起的赞赏方案在工作人员参与方面取得了前所未有的成功;在该项目的前4个星期,近1 000名工作人员得到了同行提名。为所有工作人员引入以价值观为基础的胜任能力框架将有助于澄清、确认、鼓励和评估所有工作人员的预期行为标准。对调查过程的信任继续增加,2019年向内部审计和调查办公室(内审办)提交的所有新报告数量比2018年增加了120%。与过去相比,工作人员可以获得更多关于报告、调查、行为标准、道德操守和人力资源的信息,这些信息更容易获得,也更容易理解。工作人员可以接触联合国各基金和方案监察员办公室的更多调解员,以帮助他们解决人际冲突。组织文化正在融入儿基会的工具和系统(如儿基会《2018-2021年战略计划》和办事处记分卡)和倡议(如管理培训和新的创新战略)。

3. 自2019年1月发布预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰战略以来,儿基会取得了重大进展。最值得注意的是,2019年儿基会制定了一个全面的程序和相关工具包,用于管理性剥削和性虐待风险,以实施伙伴关系。该程序于2020年2月发布。2 160万美元的经常资源投资提高了32个面临人道主义紧急情况的国家的办事处预防和应对性剥削和性虐待的能力。在机构间一级,有几项倡议十分突出:在34个面临人道主义危机的国家执行机构间常设委员会计划,在国家一级的人道主义反应中加速防止性剥削和性虐待;在这些国家中的29个国家任命了防止性剥削和性虐待的专门协调员;核可联合国关于向性剥削和性虐待受害者提供援助的新的议定书;开发共同的机构间工具,以评估执行伙伴预防和应对性剥削和性虐待的能力。以下例子包括了其他几项举措,例如更强有力和更容易获得的性剥削和性虐待报告机制,以及将性剥削和性虐待纳入内部问责制度。儿基会还鼓励举报性骚扰,例如,取消举报不当行为的最后期限,并采取临时措施保护投诉人和受害者。2020年3月生效的政策修订还将确保完全符合联合国系统关于性骚扰的示范政策,包括明确规定所有工作人员和管理人员有责任防止被禁止的行为,并向受害者提供支持选择,并确保他们随时了解投诉情况。

4. 到目前为止,已经遇到了若干挑战。需要平衡个人行动和系统行动(例如,识别并改变人际行为,使之与核心价值更加一致,同时也创造系统激励措施来支持这些改变)。需要与各级工作人员进行更深入的沟通和知识共享,并让他们深入参与,以确保他们理解变革并能为变革做出贡献。需要额外的资源来维持进展,在某些情况下还需要加快进展,特别是因为大部分工作都是由经常资源供资的,而相对于指定用途的资源,经常资源在继续减少。

5. 展望未来，儿基会将侧重于加强对其在组织文化和防止性剥削、性虐待和性骚扰方面的努力的监测；更系统地巩固和推广良好做法；加强与工作人员的联络和接触。与更广泛的联合国大家庭和其他伙伴协作和分享仍然是一项关键战略。

二. 引言

6. 执行局在其第 2019/17 号决定中，赞赏地注意到儿基会预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的战略，并请儿基会管理层在 2020 年年度会议上介绍该战略的最新执行情况。

7. 执行局在其第 2019/25 号决定中，请儿基会管理层执行独立工作队报告中的建议，还请提供有关相应进展的最新情况。

8. 向执行局提交本文件正是为了满足这些要求。本文件详细介绍了自 2019 年年度会议以来在打击性剥削、性虐待和性骚扰方面取得的进展，并在 2020 年第一届常会上介绍的最新情况基础上就进一步改善组织文化介绍了最新情况。

9. 鉴于已经执行并报告了内审办关于性骚扰调查的摩根·刘易斯报告中提出的建议，因此本文件并未提供任何进一步的更新。与加强调查职能有关的工作，特别是与不正当性行为有关的工作，将列入提交给执行局的儿基会内部审计和调查办公室 2019 年年度报告。

10. 虽然儿基会在打击性剥削、性虐待和性骚扰方面的工作与改善组织文化的努力密切相关，但这一更新将这两种工作流程分开。在整个文件中都强调了二者之间的联系。

11. 儿基会预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰，以及改善其组织文化的工作，并不是以牺牲其对儿童的任务为代价的，而是为其服务的。儿基会致力于实现其所服务的儿童和社区的权利，使他们能够获得他们有权获得的保护和援助，而不必担心或实际发生性剥削和性虐待，并确保儿基会所有工作人员都能在一个尊重和赋权的环境中工作，没有性骚扰和其他形式的工作场所虐待。

三. 组织文化

12. 为确保对独立小组审查和独立工作队报告的建议采取后续行动的一致性，儿基会将这些行动归类为三大支柱：(1) 践行我们的核心价值和行为，并将其融入我们工作的各个方面；(2) 重新定义人员管理，弘扬我们的核心价值；(3) 保持适当的激励和问责，以促进我们的核心价值，并阻止不当行为。

A. 支柱 1：践行我们的核心价值和行为，并将其融入我们工作的各个方面

13. 自 2019 年 6 月独立工作组报告发布以来，儿基会多个办事处制定了后续行动计划或成立了文化委员会，以改善工作场所环境。例如，在几个办事处，国家和地区办事处的工作人员正在进行小组讨论，以更好地了解影响工作人员的工作场所问题，并查明需要采取的行动。

14. 儿基会各办事处实施了良好做法，以帮助落实核心价值(关怀、尊重、诚信、信任和问责)。一种常见的做法是根据核心价值制定一套本地化的“该和不该”，使用所有工作人员参与的模式。这些清单可以作为整个办事处的共同标准，以澄清对可接受/不可接受行为的理解。许多办事处还确立了非正式方式，以表彰和赞赏在同事中体现核心价值的工作人员。总部正在汇编和分享这些良好做法，以帮助各办事处相互学习和激励。

15. 工作人员一直积极参与整个文化转型过程。全球工作人员协会从一开始就是一个重要的合作伙伴，并建设性地参与“青年儿基会”和儿基会人力资源等关键举措，并参与工作人员的沟通和参与。

16. 2019 年 7 月，成立了“青年儿基会”，以创造一个空间，让所有合同类别的 35 岁以下工作人员参与推动儿基会文化。2020 年第一季度，全球约有 500 名成员。“青年儿基会”与“青年联合国：变革推动者”网络密切合作。作为全球管理小组全面扩大以包容更多不同声音的工作的一部分。截至 2020 年 2 月全球管理小组会议之际，“青年儿基会”完成了全球 8 名代表的竞争性遴选以担任全球管理小组成员。该团体正在围绕人才管理、知识共享和同行支持开展活动，并正在建立一个青年管理小组，以更好地为全球管理小组的工作提供信息。几个部门和办事处，如供应司，成立了当地的“青年儿基会”，其成员定期与分区管理层会面，分享他们的关切和想法。

17. 2020 年 1 月，儿基会启动了 EDGE(性别平等经济红利组织)重新认证程序。自 2018 年以来的后续认证行动的一个关键要素是加大了弹性工作安排的推广力度，使所有工作人员的弹性工作安排比例从 2019 年第一季度的 7%增加到 2019 年底的 29%。妇女占弹性工作安排所有使用者的 66%。这些安排是儿基会支持其工作人员更好地平衡工作和生活的具体方式，有赖于工作人员和管理人员践行核心价值，即表现出信任、诚信和问责。

18. 儿基会在国际专业职类工作人员以及高级工作人员队伍中实现了性别平等(男 50%/女 50%)(女 51%/男 49%)。然而，不同级别的工作人员中的比例有所不同(例如，P-5 职等只有 42%的女性工作人员，目前正在采取更多措施来解决这一问题)，而不同地区的情况也不相同(西非和中非地区只有 42%的女性工作人员)。在本国工作人员中，47%是女性，也存在地区差异。

19. 2019 年 10 月，第三届年度道德操守月聚焦诚信这一核心价值。来自 59 个办事处约 2 300 名工作人员参加了关于诚信的广泛外联和提高认识活动，包括通过网络研讨会、内联网外联和办事处对话。

20. 重申核心价值和道德操守议程的中心地位的努力也直接促进了本组织对不正当性行为零容忍的文化。通过与工作人员的综合沟通，防止性剥削、性虐待和性骚扰已纳入整体文化变革努力。

21. 下一步，儿基会正在将组织文化和核心价值纳入关键系统：办事处记分卡和办事处负责人考绩报告，并通过中期审查，在儿基会《2018-2021 年战略计划》中作为拟议的第 5 个促进因素，并辅之以监测指标。通过将组织文化融入这些监测、

业绩评估和战略规划系统，儿基会将能更好地确保组织文化成为本组织运作的常规部分。

22. 另一个关键优先事项是与所有工作人员接触，并与工作人员协会合作，根据《国际公务员行为标准》的核心价值和行为标准，制定组织文化的共同愿景。随着各办事处采取具体行动改善其工作场所文化，越来越多的工作领域将系统地记录和分享这些经验(包括积极和消极两方面的经验)，为组织学习提供信息。同样，儿基会将继续加快整个联合国系统在组织文化方面的协作，特别是在共同评估办法和赞赏工作人员举措方面。

B. 支柱 2：重新定义人员管理，弘扬我们的核心价值

23. 随着新的能力框架的推出，朝着更加以价值为基础的组织文化迈出了重要一步。该框架强调人际交往技能，包括自我意识和道德操守意识，同时保持对交付结果的关注。

24. 儿基会继续投资于培养不同级别工作人员的技能。据估计，已有 30% 的管理人员通过管理大师班课程接受了培训，期望在 2020 年扩大该课程的规模。参与该课程的工作人员将接受 360 度评估，2019 年将有 450 多名工作人员受益于这些评估和培训。全球管理小组于 2020 年 2 月参加了定制的管理大师班，并将于 2020 年 9 月完成管理进修培训，以展示其以身作则的具体承诺。在可行时，儿基会将与联合国其他实体探讨管理技能联合培训的可能性。

25. 为了本国工作人员的学习和职业发展，儿基会于 2020 年初启动了争取卓越方案。其中一个方案构成部分(IMPACT+)将帮助培养希望留在原籍国的本国工作人员的管理、技术和软技能；另一个构成部分(REACH)将帮助有兴趣的本国工作人员为国际职业做好准备。

26. 在 2020 年考绩期引入了矩阵管理用于几个职能，包括人力资源、供应、安全和评价。这是为了加强协作，增强问责制，打破团队与办事处之间的孤岛，并赋予工作人员权能。

27. “儿基会人”的工作人员同行感谢该方案于 2020 年 2 月启动，工作人员的参与度和采纳率是前所未有的。近 1 000 名工作人员参加了方案的第一个月，对在日常工作中展示的核心价值表示相互赞赏。每个月，内联网都有一些“儿基会人”的特写，用个人故事、视频和照片来激励那些在行为中体现核心价值的工作人员继续得到赞赏。工作人员发现这一方案鼓舞人心，令人振奋。正如一位来自索马里国家办事处的被提名的“儿基会人”所表示的，“感谢儿基会人团队……感谢你们的宝贵认可和鼓励。这将给我更多的力量，让我在未来更多的岁月里符合并展示儿基会的价值。”

28. 2019 年 7 月，成立了一个工作组，研究专门与儿基会聘用的个体订约人相关的工作场所问题。该组织计划在 2020 年第二季度开始处理工作组的建议，例如，在招聘阶段向个体订约人提供更清晰的合同条款和条件。其他建议，如为所有工

作地点的个体订约人制定透明的薪级表，将需要更多时间才能实施。工作组积极面向其他联合国实体，学习其管理咨询人和个体订约人的做法。

C. 支柱 3：保持适当的激励和责任，以促进我们的核心价值，并阻止不当行为

29. 儿基会的许多工作场所问题都源于所涉工作人员之间沟通不畅、不足或延误，或者没有采取足够的管理行动来解决工作人员之间的分歧。儿基会正在投资于预防不当行为，例如，加强管理人员监督其团队的技能，如上文支柱 1 和 2 所述，同时还主要通过额外的调解服务，将资源专门用于早期非正式干预。目前，通过联合国各基金和方案监察员办公室，儿基会工作人员可利用在 28 个国家增加的约 40 名调解员。该办公室开发了几种工具来促进其工作：调解指南、调解员行为守则、调解协议和评价表。扩大后的调解能力在全球的展示有助于确保所有工作人员都了解这些服务。在 2019 年 10 月向所有工作人员宣布增加服务后，监察员办公室收到的案件数量达到了高峰，在今年最后一个季度共有 50 起。

30. 认识到许多工作人员仍不清楚在哪里以及如何举报潜在的不当行为，儿基会作出了协调一致的努力，提供更多信息，说明可能被认为不可接受的各种行为，以及工作人员可利用的应对机制，包括有关不正当性行为的信息。这包括通过内联网提供常见问题、教学视频、通过全球网络研讨会进行互动对话以及在区域会议和国别访问等论坛上进行直接交流。

31. 内审办增加了 8 名新的调查员并下放服务，将一个调查单位转移到儿基会布达佩斯办事处。调查人员接受了对不正当性行为开展调查的专门培训。在可能和相关的情况下，正在探索与其他联合国实体的联合调查服务。

32. 在调查过程中，儿基会工作人员之间的信任正在增加。与 2018 年相比，内审办 2019 年收到的新指控数目量增加了 120%，而截至本报告起草之时，与 2019 年同期相比，2020 年报告的新案件数量大幅增加。与此同时，内审办正在以更快的速度结案。与 2018 年相比，2019 年的结案率增加了 209%。不正当性行为调查平均需要 99 天才能完成。2019 年，该办公室设定了 90 天的目标，对所有不正当性行为进行调查。2019 年，内审办收到 364 项新指控。这些指控中最大的一类是骚扰和滥用职权，共有 58 项指控(占总数的 16%)，其次是工作人员不当行为，有 47 项指控(13%)。

33. 儿基会还与所有工作人员分享纪律案件的统计数据，其中包括不当行为的类型和实施的处分。这增加了纪律程序的知名度和威慑作用。

34. 2019 年，负责管理事务的临时副执行主任在完成纪律程序后，对工作人员不当行为发出了 32 项纪律处分，包括解雇/离职(19 人)、降级(1 人)、失去职级(5 人)和书面训斥(7 人)，以及其他类别的不当行为。内审办 2019 年年度报告包括了 2019 年发布的调查和纪律处分详情。

35. 自 2020 年 3 月起，儿基会根据联合国其他实体的最佳做法，大幅修订了关于调查和纪律程序的政策，以及关于禁止一切形式的被禁止行为(歧视、骚扰、性

骚扰和滥用职权)的政策。儿基会关于纪律程序和措施的政策现在规定了一个更明确、更精简的程序，从报告可能的不当行为到实施纪律处分。这包括关于作为主体或证人接受内审面谈的工作人员的权利和义务的明确准则。关于禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权的政策充分执行了联合国系统行政首长协调理事会制定的供联合国系统所有实体使用的联合国系统关于性骚扰的示范政策。经修订的儿基会被禁止行为政策还包含示范政策中设想的预防和支持机制，并将其扩展到所有类型的被禁止行为。示范政策中关于及早干预以及接受及处理性骚扰的非正式/正式投诉的关键条款已得到充分执行。该政策还明确规定了儿基会的一般义务，特别是责任管理人员和工作人员在预防和解决所有类型的被禁止行为方面的义务。

36. 作为儿基会在独立工作队报告发表后承诺采取的机构后续行动之一，行政法职能已从人力资源司转移到执行主任办公室，作为直接向负责管理事务的副执行主任报告的一个独立单位。这将有助于确保该股以更大的自主权和公正性运作。该股的职能包括审查工作人员提出的对影响其就业条款和条件的行政决定进行管理评价的请求，并编写建议供负责管理事务的副执行主任作出决定；审查内审办编写的调查报告，并就纪律措施向负责管理事务的副执行主任提出建议；处理相关事项，例如安排工作人员行政休假，等待调查和/或纪律程序；在联合国争议法庭处理与儿基会有关的所有上诉。

37. 负责管理事务的副执行主任的纪律措施咨询小组已经成立。该小组由两名外部专家组成，他们将审查所有与被禁止行为有关的案件，并就应采取的适当纪律措施提出意见。虽然专家小组提出的建议没有约束力，但它们将有助于确保儿基会对被禁止行为的反应是公平、相称的，并与儿基会在其他情况下的反应一致。总而言之，这些结构性措施的目的是为对行为不当的工作人员的制裁过程提供更大的客观性和严肃性。

D. 与联合国其他机构就组织文化开展合作

38. 自 2019 年初以来，儿基会一直与联合国其他实体就组织文化进行协商，以促进相互学习。2019 年 10 月，儿基会与联合国难民事务高级专员公署(难民署)执行委员会分享了建设更加以价值观为基础的工作场所文化的经验。儿基会利用现有的联合国网络 and 平台，如人力资源网络和“青年联合国：变革推动者”网络，更广泛地分享其经验。

39. 儿基会与难民署和联合国业务支助部共同领导管理问题高级别委员会未来问题工作队关于新工作方式的次级方案 2。工作队的目标是“从多个角度提出要素，以培养积极的文化和员工体验，包括领导力、人员管理、弹性工作安排、透明度和对话”。工作队将在 2020 年秋季提出最终建议。

四. 儿基会执行预防和应对性暴力、性虐待和性骚扰战略的最新进展

40. 2019 年 1 月，儿基会发布了预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的战略，该战略建立在独立小组对儿基会防止性剥削和性虐待对策的审查建议以及内审委关

于性骚扰调查的摩根·刘易斯报告的基础之上，并与之保持一致。该战略还与 2019 年早些时候发表的工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队报告中的建议密切一致，特别是与组织文化和问责有关的建议(如本文件第一节所述)。

41. 儿基会预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的战略阐明了该组织设想的援助环境，在这种环境中，该组织向其提供服务和与其合作的人员不受一切形式的不正当性行为的影响；性剥削、性虐待或性骚扰受害者根据其意愿和需要获得所需援助；实施此类行为的人将被追究责任，在适当时，不得再与儿基会或在联合国系统内合作。

42. 在整个 2019 年，通过有技术和管理人员参加的全球、区域和国家一级的网络研讨会以及区域管理小组会议、区域和国家防止性剥削和性虐待协调人会议、区域工作人员协会活动，以及为在性剥削和性虐待风险通常最高的人道主义、冲突和高威胁环境中工作的国家代表举行的专门会议等会议和活动来宣传该战略。

43. 该战略有 5 个重点领域：(1) 通过问责、预防和性别平等建立零容忍的组织文化；(2) 安全可信的举报机制；(3) 迅速可信的调查和处分；(4) 以幸存者为中心的高质量反应；(5) 让合作伙伴参与打击性剥削、性虐待和性骚扰。

A. 通过问责、预防和性别平等建设零容忍的组织文化

44. 目前正在努力改进儿基会的组织文化，重申其核心价值观在其一切工作中的核心地位，这直接关系到推进一种文化，绝不容忍一切形式的不当性行为。

45. 对儿基会所有人员进行适当审查和适当培训，是防止性剥削和性虐待以及性骚扰的关键。截至 2020 年 2 月 12 日，96%(14 652 名)儿基会工作人员完成了预防性剥削和性虐待的义务在线培训(现有阿拉伯文、英文、法文和西班牙文版本)；94%(14 409 名)关于防止性骚扰和滥用权力的义务在线培训(有联合国六种正式语文版本)。儿基会计划改编国际移民组织开发的关于防止性剥削和性虐待的创新互动学习包，供儿基会人员使用。这套材料将提供给区域和国家协调中心，用于定期的工作人员培训和提高认识会议。改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员 办公室管理的年度全系统调查将使儿基会能够衡量工作人员对这些问题的认识和理解的程度。

46. 2019 年 8 月，儿基会发布了《儿童保护人员标准》，其中除其他外，禁止与儿童(即 18 岁以下的任何人)的性活动，没有一个国家例外，也不考虑同意年龄，进一步加强了秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的报告中的禁令。这些标准还禁止儿基会工作人员与儿童结婚或组成类似婚姻。

47. 如上所述，儿基会大幅更新了与纪律事项和禁止行为有关的政策。性骚扰的定义现在遵循联合国系统行政首长协调理事会的联合国系统关于性骚扰的示范政策中商定的统一定义。儿基会与纪律事项有关的政策明确要求，如果性剥削和性虐待及性骚扰的受害者提交正式报告，则应将案件进展情况通知他们。这意味

着，如果调查报告提交给主管管理的副执行主任审查，他们将得到内部审计和调查办公室的通知，副执行主任将在案件结束时通知受害者。

48. 2020 年 2 月，儿基会发布了在实施伙伴关系中管理性剥削和性虐待风险的综合程序，并附有一个工具包。该程序按照《联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的议定书》的要求，详细规定了寻求与儿基会合作安排的伙伴预防性剥削和性虐待的要求。儿基会的程序适用于所有办事处和与民间社会组织的所有伙伴关系，无论其财务价值如何。需要对所有合作伙伴进行评估，评估其预防和应对任何可信的性剥削和性虐待指控的能力(政策、程序和制度)，有效期为五年。如因组织能力不足，无法预防和应对性剥削和性虐待，合作伙伴则被视为“高风险”，就要制定实施行动计划，在 12 个月内解决已查明的漏洞，然后重新评估风险评级。可以根据干预背景、性质或其他因素实施更多风险缓解措施。除这一程序之外，为支持合作伙伴提高其组织能力，儿基会发布了关于防止性剥削和性虐待的工具包。工具包包括实用工具和模板，如合作伙伴制定的行动计划模板和制定防止性剥削和性虐待政策的模板。作为终稿的一部分，工具包在乌干达与非政府组织伙伴一起进行了实地测试。该程序和工具包都是与国际和国家非政府组织伙伴以及机构间常设委员会成员密切协商制定的。

49. 2020 年第一季度和第二季度，推出该程序是一个优先事项。举办了一系列培训活动(儿基会特有活动和机构间活动)和网络研讨会，以便在所有区域推广这一程序。

50. 自 2018 年以来，儿基会更多国家办事处扩大了防止性剥削和性虐待系统，数量增加 135%(从 23 个增加到 54 个)。这一扩大包括培训工作人员和合作伙伴，在儿基会业务中推出报告和应对程序。

51. 儿基会将性剥削和性虐待以及儿童保护作为对他人的不当行为、不法行为和疏忽行为风险领域下的两个单独企业风险。根据儿基会企业风险管理战略，从 2020 年开始，要求所有办事处系统地评估、管理和向高级管理层报告工作中出现的性剥削和性虐待以及儿童保护风险，以及在企业治理、风险和合规系统中为减轻这些风险而采取的措施。报告的数据将有助于进行全面的风险分析和制定行动计划，更好地管理发现的风险。

52. 加强管理问责，保护儿童免受性剥削和性虐待，这是 2018 年独立小组审查的主要建议之一，符合秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施年度报告的要求，为此，儿基会制定了年度管理行动计划。行动计划的实施由一个跨部门工作队监督。儿基会还每年向秘书长提交一份管理层信函，证明在全球一级为防止和应对性剥削和性虐待而采取的行动。2019 年，儿基会在所有 32 个优先国家任命了协调人，随后引入了澄清国家一级问责制的标准职权范围。儿基会还致力于进一步整合保护性剥削和性虐待以及儿童保护工作流程，这将提高本组织保护工作的效率效益。

53. 儿童基金会继续加强征聘程序，确保更加严格和质量一致。儿基会利用联合国“清白背景调查”数据库，防止重新雇用确有性剥削、性虐待和性骚扰行为者，

或在调查结束前离开者。儿基会 2019 年和 2020 年第一季度向该平台提交了 7 个条目。儿基会还提出了关于以往不当行为的具体问题，作为其义务证实调查的一环。最后，儿基会正在为工作人员确定“高风险角色”(即大量接触儿童或儿童数据者，或参与儿童保护应对措施者)。新征聘指南要求根据候选人在组织文化和保障方面的技能、态度和经验，更加严格地审查这些职位的候选人。例如，这包括在招聘过程中使用特定的安全面试问题和附加的证明人检查问题。

54. 防止性剥削和性虐待正在酌情纳入关键系统，确保这项工作长期可持续。这些系统的范例包括办公室记分卡、高级管理人员和防止性剥削和性虐待协调人的考绩、以及相关的整体培训方案，如成果管理制和方案规划培训包。还提议通过中期审查进程，将儿童保护作为儿基会 2018-2021 年战略计划的一个额外促进因素。儿童保护系预防、发现和应对儿基会工作人员或执行伙伴、方案和行动人员对儿基会服务对象造成的可避免的伤害。因此，其中既包括防止性剥削和性虐待，也包括保护儿童。建立健全的保障体系不仅会直接促进战略计划的五个目标领域，还会有助于改变战略，为儿童事业赢得公众支持，并利用资源和伙伴关系。健全的系统还将加强内部治理和风险管理，从而加强整体组织绩效。

B. 安全可信的报告机制

55. 执行主任作为机构间常设委员会倡导者领导期间承诺防止性剥削和性虐待以及性骚扰承诺，作为承诺的一部分，儿基会对外地一级的报告机制进行了大量投资。2019 年，890 万儿童和成人可以通过儿基会支持的渠道举报性剥削和性虐待指控，比 2018 年增加 27%，比 2017 年增加 43%。在中非共和国，儿基会在 28 个计划地点中的 17 个地点支持社区投诉渠道，通过安全和无障碍的报告渠道向 100 000 多名儿童、18 000 名成人和 1 500 名社区领袖提供了帮助。在 90% 的性剥削和性虐待案件中，在接到报告后 48 小时内向儿童受害者提供了援助。在埃塞俄比亚，儿基会支持防止性剥削和性虐待网络制定一项有费用的行动计划，在境内流离失所者人数最多的三个地区建立社区投诉机制和协调。作为对约旦防止性剥削和性虐待网络的贡献，儿基会编制了安全转介的准则和表格，正在试用 U-Report，扩大受影响儿童及其社区的报告渠道。90% 以上的儿基会伙伴(政府和非政府组织)起草了工作计划、行为守则和政策，之后，约旦对性剥削和性虐待的报告有所增加。

56. 自 2017 年以来，儿基会报告了 82 起性剥削和性虐待指控。指控数量 2017 年 8 起、2018 年 18 起，2019 年 50 起，2020 年 6 起(截至 2020 年 3 月 1 日)。这包括涉及儿基会人员和执行伙伴人员的指控。2019 年，50 项指控中有 8 项涉及儿基会人员(4 名本国工作人员、2 名国际工作人员、1 名国际顾问和 1 名无法分类的肇事者)，42 项指控(84%)涉及执行伙伴人员。与联合国其他实体一样，儿基会利用改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室维护的在线联合国全系统跟踪系统实时报告指控。

57. 自 2017 年以来的 82 起性剥削和性虐待指控涉及 107 名受害者，其中至少 64 名是儿童(一些受害者的年龄不详)。2019 年，南苏丹报告的指控数量最多(17 起)，其次是约旦(8 起)、孟加拉国和中非共和国(各 4 起)。虽然很难区分模式，但被指控的肇事者通常包括执行儿基会支持的项目的学校教师、社区志愿者或难民营调

解人。2019 年第三季度报告了 19 起指控，而第二季度为 14 起，第一季度为 8 起，第四季度为 9 起。29 项指控事件日期不详；只有 7 项指控涉及据报发生在 2019 年的事件。儿基会将指控数量的增加解释为对其报告、调查和纪律机制更了解，更信任。

58. 2019 年，联合国系统从季度报告转向实时报告性剥削和性虐待指控，使用一个可以跟踪单个报告的共同在线数据库。儿基会完全致力于迅速向联合国特别协调员提供关于案件的任何新信息，以便利更新其网站。该系统仍然相对较新，儿基会正与特别协调员办公室合作，解决系统中任何已查明的弱点。

59. 2019 年，性骚扰案件占内审办受理案件总数的 10%，即 364 起案件中的 36 起，2018 年为 29 起。

C. 迅速可靠的调查和处罚

60. 截至 2020 年 4 月 7 日，在 2019 年报告的 50 起性剥削和性虐待指控中，45 起已经结案。在已结案的 45 起案件中，有 13 起案件的肇事者在调查证实指控后被解雇；6 项指控证据不足；在其余案件中，指控因其他原因而结案，如信息不足或受害者不合作。

61. 当性剥削和性虐待指控涉及儿基会执行伙伴人员时，根据儿基会和执行伙伴之间的方案合作协议的规定，该伙伴负有调查此事的主要责任。尽管如此，如认为有必要，儿基会保留调查指控的权利。方案合作协议的条款符合联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的议定书。

62. 在调查中加入以受害者为中心的方法需要适用“无害”原则，在以下方面适当协理受害者：(a) 适当考虑同意使用个人身份信息；(b) 避免可能再次伤害受害者的多次面谈；(c) 提供关于支持机制的充分信息，提供关于调查过程的充分信息，定期通报进展情况；(d) 确保保密，避免丑化。为加强儿童法医访谈技能，儿基会调查员参加了国家儿童宣传中心组织的培训。

63. 根据外部审查的建议，内审办引入了可信度评估，这是衡量证词证据的一种手段，在不当性行为调查中至关重要。在不当性行为案件中，被指控的行为通常私下实施，无直接证据。因此，此类案件的核心是可信度，即环境和证词一致、连贯和可能。此外，儿基会将性剥削和性虐待以及性骚扰调查置于所有其他事项之上。联合国独立审计咨询委员会认为儿基会在及时完成这些案件方面走在前列。

64. 2019 年，儿基会人力资源司收到 20 起性骚扰案件和 2 起性剥削和性虐待案件，欲给予处分。

D. 注重受害者的优质应对

65. 作为 2018 年和 2019 年对 32 个经历人道主义紧急情况的国家进行免受性剥削和性虐待能力投资 2 160 万美元的一环，儿基会加强了对受害者的优质援助，作为更广泛的机构间努力的一部分。儿基会的儿童保护和紧急情况下防范性别暴力方案为性剥削和性虐待提供了以受害者为中心的重要应对措施。2018 年，儿基

会方案向 360 多万名儿童和照料者提供了精神健康和社会心理支持，向 130 万名妇女儿童——包括性剥削和性虐待受害者——提供了防范性别暴力服务。2019 年，儿基会修订了人道主义行动造福儿童的核心承诺，纳入更多关于保护儿童免受性剥削和性虐待的承诺，向所有国家办事处发布了关于紧急情况下防范性别暴力业务指南，这将有助于提高服务质量和获得服务的机会。执行主任承诺将紧急情况中的性别暴力更多地纳入儿基会为儿童采取行动呼吁，该呼吁也为性剥削和性虐待受害者提供基本服务。因此，70%的国家办事处将紧急情况下的性别暴力纳入其呼吁，比 2018 年的 30%大幅增加。增加对儿童保护和紧急服务中防范性别暴力的投资是 2020 年的一个优先事项。

66. 在 2019 年报告的性剥削和性虐待案件中，大约一半受害者接受了儿基会或合作伙伴提供的受害者援助。这种支持通常包括咨询、心理支持、医疗援助、其他物质支持，在某些情况下还包括法律援助。在其余案件中，受害者没有寻求援助，没有被确认或无法联系。儿基会继续与合作伙伴合作，确保所有受害者都得到安全及时的援助。

67. 经历过不当性行为的儿基会工作人员可以获得内部心理社会、医疗和人力资源支持。本组织没有专职护理协调人，也没有针对此类案例的具体标准操作程序，但正在解决这些问题。儿基会在向地方当局报告性行为不当方面提供法律支持，无论是在行为发生地、工作人员国家管辖地还是行为人管辖地。然而，应指出，通常需要采取个案处理的办法；每个案例都有其自身的复杂性，受影响工作人员的需求是多层面的，因此需要有针对性的方法和应对措施。

68. 儿基会加强了内部人力资源政策，包括取消提交不当性行为报告的所有截止日期；允许匿名举报；并采取临时措施保护投诉人和受害者。如前所述，2020 年 3 月对这些政策进行了进一步改进。

E. 调动合作伙伴，打击性剥削、性虐待和性骚扰

69. 防止性剥削和性虐待是发展和人道主义界的共同责任。如前所述，加强与执行伙伴的尽职调查工作是基于这一认识。儿童基金会欢迎联合国系统内和已经建立的各种机构间常设委员会论坛中正在进行的努力，更好地协调防止性剥削和性虐待的工作，并集体应对挑战。

70. 从 2018 年至 2019 年，儿基会执行主任在担任保护免受性剥削和性虐待及性骚扰问题机构间常设委员会倡导者的同时，侧重于围绕三个优先事项，在面临人道主义危机的国家加快集体行动：(1) 安全和无障碍的报告机制；(2) 对性剥削和性虐待受害者的优质援助；(3) 能够向受害者提供及时、保密和尊重的调查。强调在国家一级开展保护免受性剥削和性虐待的工作，导致机构间加强合作和一致性，这对于更有力和更可持续的全系统应对指控至关重要。在 34 个优先国家进行了全系统资源查勘，以确定能力和资源差距，同时为今后进度设定基准。查勘发现，在建立防止性剥削和性虐待的机构间协调方面取得了进展，但在执行三个优先事项方面仍然存在差距。截至 2019 年 9 月执行主任担任机构间常设委员会倡导者任期结束时，50%以上的防止性剥削和性虐待的国内协调机构已将性

别暴力转介路径纳入其工作，这对确保及时援助性剥削和性虐待受害者至关重要。此外，29 个国家设立了防止性剥削和性虐待的专职协调员，以加快行动。儿基会支持八个国家的机构间协调员，并继续通过关于问责制和包容性的机构间常设委员会成果小组 2 推进机构间工作。这包括持续跟踪和解决在获得安全和可获得的性剥削和性虐待社区报告渠道方面的差距，并扩大网络交付成果的能力。

71. 整个联合国系统的协作努力，包括儿基会在起草过程中的重大贡献，导致了一项关于向性剥削和性虐待受害者提供援助的新议定书。该议定书于 2019 年 12 月获得全系统应对性剥削和性虐待高级别指导小组的认可，并于 2020 年 2 月发布。该议定书概述了受害者援助的整体办法，包括医疗援助、心理社会支持、基本物质援助和酌情转介法律援助。2020 年，儿基会将与对应方合作制定一份实用指南，以支持议定书的执行。儿基会正与联合国其他实体积极合作，将关于议定书的培训纳入更广泛的防止性剥削和性虐待机构间培训。

72. 儿基会支持修订与防止性剥削和性虐待有关的机构间常设委员会 6 项核心原则。以前，这些原则强烈反对提供人道主义援助和保护者与受益于这种人道主义援助和保护者之间的性关系。修订后的原则(2019 年 9 月)禁止任何此类涉及不当使用等级或职位的性关系。

73. 在 2018 年和 2019 年 2 160 万美元投资的支持下，儿基会加强了该领域的机构间合作。例如，儿童基金会与联合国也门人道主义协调员一起重新启动并支持防止性剥削和性虐待网络。在刚果民主共和国，儿基会支持制定一项关于防止性剥削和性虐待的国家行动计划，并在一个地区建立了一个国家以下一级的防止性剥削和性虐待网络，就基于社区的报告对集群和伙伴进行培训。在中非共和国、伊拉克、索马里和阿拉伯叙利亚共和国，机构间防止性剥削和性虐待网络成员和伙伴的能力发展，以及支持性剥削和性虐待受害者和加强社区应对措施的工作也有所扩大。

74. 2019 年 10 月，儿基会、联合国人口基金、联合国开发计划署和联合国项目事务署共同组织了一次机构间培训，来自 37 个高风险国家的 55 名保护免受性剥削和性虐待协调人参加了培训。这些培训就协调人在其组织内和机构间协作中的作用和责任提供了技术培训和互动讨论。特别是，向受训者提供了指导，分享了关于安全和无障碍报告机制、受害者援助、与调查的联系、建立机构间网络以及与执行伙伴合作的最佳做法。能力建设的机构间办法对于推进国家一级的全系统工作和促进跨机构学习至关重要。

75. 儿基会还与参加联合国性剥削和性虐待问题工作组的其他联合国实体合作，接受彼此的防止性剥削和性虐待评估结果，前提是这些结果符合《联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的议定书》要求的六项最低标准。统一的防止性剥削和性虐待评估正在敲定，供联合国所有机构使用。

76. 儿基会与世界粮食计划署 共同主持改进联合国系统性骚扰报告工作分组。该分组的工作有两个方面：(一) 在有关性骚扰的调查或纪律程序尚未结束时，防止个人被其他联合国实体雇用；(二) 管理关于改进联合国系统性骚扰报告的全系

统调查问卷，并分析数据，为系统改革提供信息。2019 年，该分组向 25 个寻求 2016 年至 2018 年性骚扰案件历史数据的实体发放了调查问卷。今后，调查问卷将只收集前一个日历年的数据。2019 年的数据收集工作于 2020 年 3 月 31 日启动。

五. 贯穿各领域的问题：监测进展和与工作人员沟通

77. 儿基会有若干工具和机制来监测在加强组织文化方面取得的进展。其中包括全球工作人员调查(每两到三年进行一次，提供关于工作人员对儿基会工作不同方面看法的全面分类数据)，以及人力资源、道德和调查方面的常规数据系统。此外，儿基会正在开发一种定期的“温度测查”，使工作人员能够每季度或每月评估其工作场所文化的具体方面(例如，是否认为举报潜在不当行为是安全的；是否在过去一个月收到反馈)。这些数据将自动纳入现有的办公室记分卡，其中含方案成果交付、筹资和伙伴关系等关键指标。

78. 关于防止性剥削和性虐待的成果监测框架自 2020 年 2 月开始运作；它提供了一套最低指标，国家办事处可以用来衡量保护免受性剥削和性虐待的方案拟订工作的进展情况。获得额外能力资金的高风险国家办事处需要使用该框架；大力鼓励其他国家办事处也加以利用。这些结果将向高级管理层提供关于具体基准进展情况的战略视野。此外，与执行伙伴的性剥削和性虐待风险管理有关的指标已纳入办公室记分卡，将于 2020 年 7 月开始推出。关于防止性剥削和虐待的其他指标也列入了国家办事处年度报告，重点是性剥削和性虐待受害者的报告和查询系统。

79. 儿基会加强了与工作人员以及外部利益攸关方的内部沟通和信息共享。通过各种渠道提供了关于防止性剥削和性虐待、零容忍方法、组织文化、审计和调查、道德和人力资源的最新信息。从 2019 年 6 月至 2020 年 2 月，收到了 550 多项工作人员关于这些问题的询问，通过各种方式提供了答复：在线个人答复、会议和活动现场答复；并在内部网上发布常见问题。

80. 内部沟通方面的所有这些努力都是承认这样一个事实，即尽管整个组织在文化和防止性剥削、性虐待和性骚扰方面正在发生重要变化，但工作人员对这些变化的认识和看法同样至关重要。

六. 决定草案

执行局

1. 注意到关于儿童基金会防止性剥削和性虐待对策独立小组审查所提建议执行情况的最新报告；摩根·刘易斯关于儿童基金会内部审计和调查办公室进行的性骚扰调查的报告；以及工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队的报告(E/ICEF/2020/24)。