



第八十届会议

议程项目 143

联合检查组

审查联合国系统各组织防止和应对性剥削和性虐待的政策和做法

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会(首协会)对联合检查组题为“审查联合国系统各组织防止和应对性剥削和性虐待的政策和做法”的报告(A/80/609)的评论。



一. 引言

1. 在题为“审查联合国系统各组织防止和应对性剥削和性虐待的政策和做法”的报告(见 A/80/609)中,联合检查组(联检组)审查了相关的监管和政策框架,就机构间协调机制作出了分析,探讨了防止和应对性剥削和性虐待的做法,评价了以受害人为中心的方法的采用情况,并重点介绍了良好做法,总结了经验教训。

二. 一般性意见

2. 各组织对该报告表示欢迎,对防止和应对性剥削和性虐待的审查的全面性和及时性表示广泛赞赏,并认可其在促进全系统一致性、问责以及以受害人/幸存者为中心的办法方面的价值。许多实体强调指出这一问题持续具有现实意义,并确认该报告与其自身的机构优先事项以及为加强防止性剥削和性虐待而正在开展的努力相一致。

3. 一些组织也欢迎该报告确认性剥削和性虐待可能发生在人道主义、发展和和平行动背景下,并强调必须确保采取一致的、系统性的方法,反映出这些业务现实情况。

4. 与此同时,各组织承认,尽管近年来取得了重大进展,但是,要巩固成果并弥合剩余的差距,尤其是在政策框架、受害人援助、合作伙伴筛选、数据透明度和问责方面的差距,仍必须作出持续努力。许多实体重申其对正在进行的改革举措的承诺,同时指出,建议能否得到全面落实,取决于能否获得充足的财政和人力资源,也取决于能否在现有任务授权范围内获得优先排序。

5. 在此背景下,并考虑到当前的财政环境,各组织指出,资源限制可能会影响到部分(如果不是全部)拟议建议的执行时间表,这凸显了采取战略性协调方法的必要性,以确保执行工作切实可行、协调一致且富有成效。

6. 鉴于任务的复杂性,并认识到多项建议需要集体或全系统行动,改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室目前正在牵头采取协调一致的方式来解决各种问题,同时与受害人权利倡导者办公室开展密切协调。防止性剥削和性虐待问题高级别指导小组在其 2025 年 11 月的会议上讨论了联检组审查的结果,并由此请特别协调员与相关利益攸关方协商,在即将举行的会议上定期提供最新情况通报。

7. 虽然该报告的范围被正式定义为侧重于性剥削和性虐待问题,但若干组织指出,其调查结果和建议也涉及性骚扰问题。许多组织表示支持采取全面的、基于行为的方法来处理所有形式的不正当性行为。一些组织认为,若在整个审查过程中对性骚扰问题采取了更一致的处理方式,就能增强其分析的连贯性,并强调指出,必须确保现有的框架和术语充分反映出不同形式不正当性行为的独特性质和严重程度,以促成采取适当的纪律措施和采用以受害人/幸存者为中心的办法。

8. 一些机构欢迎报告中提出的更广泛的、涵盖性剥削和性虐待以及性骚扰的不正当性行为框架这一愿景，以期加强机构问责和对受害人/幸存者的支持。还有一些机构则鼓励继续调整全系统指导，以适应组织任务和业务环境的多样性。
9. 各实体普遍支持联检组关于加强联合国系统内部协调一致的呼吁，同时提请注意需要明确划分职责、建立协调机制和作出资源配置安排。各实体还强调必须确保与对关键规范性文书的持续审查和更新工作保持一致，以避免重复工作并确保监管的一致性。此类文书包括《秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公报》(ST/SGB/2003/13，下文简称《2003年秘书长公报》)以及国际公务员行为标准等等。
10. 各组织参照审查报告附件中列出的参与实体应采取的行动，对大多数拟议建议表示支持，但也注意到对某些建议的不同意见，如下文评论所示。

三. 对具体建议的评论

建议 1

联合国系统各组织的行政首长应在 2027 年底前审查各自的政策、工作人员条例和细则及行为标准，以确保其中都包含防止性剥削和性虐待规定，相互协调一致，并支持纪律程序和措施。

11. 若干组织支持这项建议。许多组织已更新或正在修订其内部框架，以加强问责，明确不当行为的定义，并将防止性剥削和性虐待的规定扩展适用于全体人员及合作伙伴。

12. 各组织强调，这些举措能否得到成功执行，取决于能否及时完成两项全系统关键文书，即修订后的国际公务员行为标准以及修订后的《2003 年秘书长公报》。由于这两个进程都正在进行中，各组织建议在完成修订后再进行实体层面的修订，以确保整个系统的协调一致。

13. 秘书处确认，由特别协调员办公室牵头的《2003 年秘书长公报》修订工作将弥合差距、将基于行为的方法制度化、纳入最佳做法，并进一步落实以受害人为中心的办法。

14. 各组织强调，修订工作不仅应将标准编纂成文，还应加强执法、培训和宣传措施，以确保有效实施。各组织重申致力于采取协调一致的全系统行动，并强调一致性、充足的资源保障和持续的后续行动对于在防止和应对性剥削与性虐待、确保尊重受害人权利方面保持进展至关重要。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应在 2027 年底前审查防止性剥削、性虐待和性骚扰政策，使其更广泛地涵盖不正当性行为，重点关注对人员的禁止行为，申明受害人的权利，界定“零容忍”，并纳入良好做法，例如与防止报复和不当使用技术有关的良好做法。

15. 大多数组织都支持这项建议，并认同确立一套连贯的、全系统的方法来处理所有形式不正当性行为的重要性。许多组织已对其内部政策进行审查或更新，以加强有关预防、应对和问责的规定，强调明确界定受禁止行为、以受害人/幸存者为中心的办法、经强化的反报复保护措施以及技术的负责任使用。

16. 各实体强调，联合国系统内部的一致性将取决于能否及时完成正在进行的对《2003 年秘书长公报》及国际公务员行为标准的修订工作。他们认为，这些更新完成之后应进行内部审查，以确保术语、标准和执行的一致性，同时指出这可能影响检查专员提出的拟议时间表。

17. 一些实体虽然支持采用一个全面的、基于行为的框架，并认识到性剥削、性虐待和性骚扰可能影响任何人，包括受影响社区成员和工作场所人员，但指出不同形式的不当行为可能需要不同的处理程序和量身定制的法律、行政和程序性应对措施。因此，这些实体强调，无论进行何种政策协调，都必须确保能够保留适用于不同类别受害人和工作人员的具体机制和保障措施。还有一些组织重申立场，认为性剥削和性虐待的应对机制应与打击性骚扰的机制区分开来。鉴于上述立场，秘书处将支持修订《2003 年秘书长公报》，同时指出，目前尚无计划修订《秘书长关于应对歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的公报》(ST/SGB/2019/8)，该公报将性骚扰列为受禁止行为的一种形式。

18. 各组织还强调需要填补剩余的政策缺口，包括与新出现的风险(如技术助长的不当行为)有关的政策缺口，并需要采用其他防止伤害的保障手段。各组织进一步强调，清晰实用的指导、充分的培训以及持续的领导层参与，对于确保将零容忍承诺转化为有效的实践十分重要。

19. 总体而言，各组织一致认为，采取统一的方法，以一致性、问责和维护受害人权利为基础，确保明确的程序，将最有利于增强联合国系统防止和应对不正当性行为的集体能力。

建议 3

2028 年初，联合国系统各组织的立法机关和(或)理事机构应要求各自组织的行政首长提供最新资料，说明在审查防止性剥削、性虐待和性骚扰政策方面取得的进展以及与修订工作有关的变革管理程序。

20. 各组织注意到，这项建议是向立法机关和(或)理事机构提出的。

21. 各组织赞同该建议的意图，并申明必须确保立法机关和理事机构定期了解与性剥削、性虐待和性骚扰相关的政策的审查和执行进展情况。透明的报告被视为问责的重要组成部分，它有助于强化对零容忍的承诺，维护会员国和受影响民众的信心。

22. 大多数实体确认，通过现有的监督、道德和审计框架，已经建立了向理事机构报告的机制。许多机构会定期(通常是每年一次)通过既定的报告向理事机构或执行委员会、监督委员会或同等机构提供最新资料。这些机制通常记录了在

防止和应对不正当性行为政策的执行过程中取得的进展、面临的挑战以及汲取的经验教训。

23. 若干组织强调，将此类更新纳入现有报告周期，而非建立新的独立流程，是实现该建议目标的最佳方式。这将有助于避免重复工作，确保一致性，并保持监督架构的效率。各实体指出，这方面的进展往往已经反映在更广泛的机构报告或问责报告中，包括关于人力资源管理、道德操守或内部监督的报告中。

24. 虽然该建议是针对各实体理事机构而不是秘书处提出的，但各实体认识到管理层与理事机构之间开展持续、透明的对话具有重要价值。此类互动对于维护机构廉正、确保持续跟进落实政策承诺、展现全系统在防止和应对不正当性行为方面取得的持续进展至关重要。

建议 4

到 2026 年底，联合国系统各组织的行政首长应与首协会其他组织的行政首长协商，最好是在现有机构间机制框架内进行协商，采取单独和(或)集体行动，以综合全面的方式协调处理防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰(不正当性行为)问题，并在秘书长 2017 年报告(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)所述办法的基础上制定一项新战略，重点是预防、应对和纳入以受害人为中心的办法。

25. 各组织普遍支持制定一项新的、全系统的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的战略，该战略应基于一个一致、协调的政策框架，包括修订后的《2003 年秘书长公报》(根据上文第 13 和 17 段)。各实体一致认为，这项工作应由秘书处通过特别协调员办公室牵头，并与首协会及联合国防止和应对性骚扰执行小组协商进行。

26. 各组织一致认为，该战略应以秘书长 2017 年制定的框架为基础，巩固为加强预防、问责、受害人/幸存者支持和全系统协调一致而开展的努力。此外，应高级别指导小组的请求，特别协调员正在与联合国系统相关组织密切协商和协调，更新全系统战略和执行计划，在 2026 年重点关注多个关键领域，包括预防、受害人支持、问责、数据与透明度、资源配置(包括受害人援助)以及协调工作。随后，更新后的战略和执行计划将提交秘书长审议和批准。许多组织指出，制定切实可行的时间表并开展广泛磋商至关重要，一些组织建议将目标期限延长至 2027 年。

27. 虽然大多数组织支持将性剥削和性虐待以及性骚扰纳入同一项战略之内，但也有一些组织提醒说，鉴于二者在法律和操作层面存在差异，在制定这样一项综合战略时必须充分考虑明确的授权与问责以及差异化的应对机制。对于秘书处而言，将继续对性剥削和性虐待问题以及性骚扰问题采取单独且不同的政策，并将分别处理每个问题。各实体还强调需要采取以受害人为中心的办法，与受害人权利倡导者办公室协调，并关注新出现的风险，例如技术助长的虐待行为。总体而言，该战略应加强共同标准，同时允许各实体在执行过程中根据自身具体情况灵活处理。

建议 5

到 2026 年底，联合国系统各组织的行政首长应与首协会其他成员组织的行政首长协商，最好是在现有机构间协调机制框架内进行协商，采取单独和(或)集体行动，成立一个工作组，处理性剥削和性虐待数据的一致性和统一性问题，包括报告哪些数据、在何种情况下报告、何时应输入和更新指控以及增加数据字段和功能，以改进性剥削和性虐待数据的分析、透明度和完整性。

28. 各组织支持该建议的原则和目标，即加强联合国系统内有关性剥削和性虐待数据的一致性、统一性和透明度，同时注意到该建议具有全系统范围的适用性，并注意到采取协调一致行动的必要性。各组织一致认为，可靠、可比且全面的数据对于理解问题范围、跟踪进展以及加强问责和预防工作至关重要。

29. 大多数实体认为，应在特别协调员办公室的领导下，与首协会及其附属网络协作，在全系统范围内协调执行工作。许多实体鼓励利用现有的协调机制来提高效率、避免重复工作并有效利用现有资源。

30. 各实体强调需要加强和协调对性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统的利用，并改善与清白背景调查等相关数据库的衔接。一些实体已启动内部措施来提高数据质量和改进报告工作，还有一些实体则强调集体解决方案和共享工具的价值。

31. 多个组织呼吁加强数据保护、保密性和知情同意方面的保障措施，并更系统地追踪对受害人的援助情况。建立一个具备强有力的保障措施和持续跟进措施的受害人援助共同追踪机制，并纳入受害人反馈意见，被认为是提高透明度和问责的关键所在。应在受害人权利倡导者办公室的领导下，在全系统范围内协调此类机制的制定工作。

32. 许多实体虽然支持采取协调一致的方法，但考虑到数据系统和实践之间实现统一的复杂性，认为拟议的时间安排过于乐观。它们认为，在对性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统进行持续评估和更新的基础上分阶段实施更为可行。总体而言，各实体认同以下看法：协调一致、以受害人为中心的循证数据系统，是加强联合国应对性剥削和性虐待行为的集体行动的关键所在。

建议 6

大会第八十一届会议应要求将联合国秘书处各实体收到的所有性剥削和性虐待指控记录在性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统中，并列入秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的年度报告。

33. 各组织注意到，这项建议是向大会提出的。

建议 7

到 2026 年底，秘书长应委托编写一份报告，说明建立共享和(或)共同服务的可行性，以支持为在高风险国家和重点国家的机构间防止性剥削和性虐待协调员提供持续的经常供资。

34. 各组织注意到，这项建议是向秘书长提出的。

35. 秘书处指出，联合国亟需将防止性剥削和性虐待的工作纳入制度化框架，并确保获得长期、可预测的资金支持，但同时考虑到整个联合国系统当前运作的财政环境充满挑战，支持此类努力的资源得不到保证。各方同意推进该建议，并于 2026 年委托编写拟议的可行性研究报告。2024 年，特别协调员办公室委托进行的一项独立评估证实，缺乏持续的资源削弱了联合国防止和应对性剥削和性虐待的能力，并建议探索包括成本分摊办法在内的筹资模式，以支持全系统范围内防止性剥削和性虐待的努力。

36. 一些组织认识到，在支持驻地协调员/人道主义协调员和联合国国家工作队/人道主义国家工作队方面，防止性剥削和性虐待问题机构间协调员发挥着关键作用，同时机构间常设委员会的防止性剥削和性虐待能力项目(PSEACap)供资机制以及防止性剥削和性虐待问题协调员名册也起到了重要作用。

建议 8

2026 年初，联合国系统各组织的行政首长应与首协会其他组织的行政首长协商，最好是在机构间机制框架内进行协商，采取单独和(或)集体行动，商定全系统协调统一的“清白背景调查”程序，包括输入相关个人、除名程序、筛查关联人员类别候选人以及可能将其使用范围扩大到其他类型的行为。

37. 各组织支持该建议的原则，但认为其实施需要由特别协调员办公室和首协会相关机制牵头进行全系统集体协调，以确保一致性并避免重复工作。

38. 许多实体确认拟议措施对于安全征聘和问责十分重要，同时强调需要保持灵活性，以反映不同的法律框架、内部程序和资源能力。

39. 清白背景调查系统已在全系统范围内投入使用，并已扩展至涵盖所有形式的行为。但各实体指出，需要采取更统一的方式应用该系统，同时应将其覆盖范围扩大至所有类别的人员，并需要与不当行为披露计划和国际刑事警察组织(国际刑警组织)的索特里亚项目等其他机制更紧密地整合。各组织认为，有效参与、持续记录和统一的流程，是加强问责和在全系统范围内最大限度发挥该工具价值的关键。多个机构提醒说，原定时间安排过于乐观，建议采取分阶段截止或延长最后期限的办法，把跨部门协调、资源限制及技术更新等因素(包括清白背景调查 2.0 系统的推出)考虑在内。

建议 9

联合国系统各组织的行政首长应在 2026 年底前对用于筛查和审查经证实的不正当性行为指控所涉人员的机制进行评估，包括确定应筛查的人员类型、存在的差距以及不执行最全面审查和筛查程序的风险。

40. 大多数实体赞同必须在全系统范围内进行全面筛查，并欢迎努力加强保障措施，以防止再次雇用违规人员。然而，多个实体指出，鉴于各组织的能力各不相同，需要在时间安排上保持灵活性，配备充足资源，并设定切实可行的执行目标。

41. 各实体普遍支持继续使用和扩展清白背景调查、不当行为披露计划和索特里亚项目等特定筛查工具，作为确保安全征聘和加强对联合国系统以外申请人的筛查的补充工具。许多实体强调，对这些机制的任何评估都应在系统层面进行协调，以确保一致性，避免重复工作，并借鉴共同的基准和指导。一些实体提醒说，对于那些尚未利用所有机制的组织而言，进行此类评估的可行性可能有限，这凸显了制定通用标准和技术支持的必要性。

42. 各实体普遍确认，全面审查需要持续投入人力和财政资源，并应允许各实体根据其具体情况灵活设定实施时间表。各实体认为，采用分阶段、协调一致的方法，是确保全系统范围内防止再次雇用有不正当性行为记录的人员的努力具有一致性、可比性和可信度的关键。

建议 10

到 2026 年底，尚未将性剥削和性虐待纳入其企业风险管理流程的联合国系统各组织的行政首长应将其纳入，以查明和减轻不同业务层面的性剥削和性虐待风险，包括与执行伙伴和供应商有关的风险，以为防止性剥削和性虐待行动计划提供信息。

43. 各组织支持将防止性剥削和性虐待纳入企业风险管理框架和流程。一些组织已有了成熟的合作伙伴风险管理制度，包括与性剥削和性虐待相关的具体指标和保障措施。许多组织表示，此类整合工作已然展开，防止性剥削与性虐待的措施已体现在企业风险登记册和风险处理计划包括制度性保障措施中，也体现在针对执行伙伴和供应商的尽职调查机制中。多个实体强调，这些努力是加强问责、监督和风险管理的更广泛举措的一部分。

44. 多个组织强调确保整个系统协调一致的重要性，并呼吁提供指导以统一各种方法，尤其是与合作伙伴、商业供应商以及政府利益攸关方有关的方法。一些组织还指出，将尽职调查范围扩大至外部实体将涉及到经费问题，需要予以集体考量。还有一些组织则强调，执行过程应保持灵活性，以反映不同的业务环境和风险管理系统的成熟度。

45. 然而，有一个组织认为其当前业务中与性剥削和性虐待相关的风险水平较低，因此认为现阶段没有必要将性剥削和性虐待问题纳入其风险登记册。该组织指出，现行保障措施已涵盖相关风险，同时表示如果作出全系统共同决定，则愿意重新审议这一问题。

建议 11

到 2026 年底，联合国系统各组织的行政首长应评估：(a) 无薪行政假的使用情况；(b) 在不正当性行为案件中采取纪律措施的标准；(c) 从完成调查到采取纪律措施的时限；(d) 向受害人通报所采取措施的程序。

46. 仅有部分组织支持该建议。虽然许多组织支持与不正当性行为相关的纪律和行政做法进行拟议的内部评估，但若干组织强调，结构、法律和资源方面的制约因素限制了它们全面实施这些措施的能力。各实体普遍认同，在适用无薪行政

假、纪律措施标准、纪律措施时限以及向受害人提供信息方面，保持整个联合国系统的一致性和透明度至关重要。许多实体表示，相关程序已经到位或正在得到加强，通过标准化指导等办法进一步协调统一，将增强一致性和问责。

47. 多个组织强调，纪律措施必须根据具体情况逐案确定，确保遵循正当程序，并与适用的工作人员细则及法庭判例保持一致。一些组织还指出，实施可能取决于专用资源的可用性和切合现实的时间表。还有一些组织则强调，在现行联合国行政安排框架内，某些调查或纪律措施的权力仍然有限，这影响了一些实体掌控时间安排或直接与受害人沟通的能力。这些组织鼓励开展持续协调和提供全系统指导，以促进更有效的后续行动和受害人参与。

48. 秘书处则强调应加强该建议，并着重指出必须从评估转向行动，在整个过程中始终如一地实施纪律措施，并维护受害人获取信息、获得司法公正和追究责任的权利。

建议 12

到 2028 年底，联合国系统各组织的行政首长应与首协会其他成员的行政首长协商，最好是在机构间机制框架内进行协商，采取集体行动，探讨建立机构间集合供资机制，以援助性剥削和性虐待受害人。

49. 虽然许多组织赞同建立可预测的集合供资机制，以确保为受害人及因性剥削和性虐待而出生的儿童提供可预期且协调一致的援助，但也有一些组织呼吁在承诺实施之前，要进一步明确该机制的治理、范围和供资安排。

50. 一些组织承认为受害人/幸存者提供的整体援助、服务和支持存在不足，指出此类集体行动应旨在加强国家一级现有的性别暴力和儿童保护服务，并应避免重复工作。

51. 多个组织强调需要明确的领导、公平的责任分担和可持续的供资，并指出任何机制都应反映各个实体不同的风险状况和业务现实。一些组织对这种机制的可行性及相较于现有架构的增加价值表示怀疑。

52. 最近，应高级别指导小组的请求，受害人权利倡导者办公室受命与联合国各办事处、实体和执行伙伴合作，拟定一项关于建立一个联合国全系统可预测供资机制的提案供指导小组审查，为性剥削和性虐待的受害人以及因性剥削和性虐待而出生的儿童提供统一的支持。各组织确认，此类机制需要与根据上文建议 7 中提出的供资安排密切合作并保持一致。

53. 各组织普遍赞同需要加强整个联合国系统的一致性、可持续性和以受害人为中心的援助，并借鉴以往模式的经验教训，以确保提供有效、一致和以权利为基础的援助。

建议 13

到 2026 年底，立法机关和(或)理事机构应要求联合国系统各组织的行政首长提交一份年度报告，说明对各自人员的不正当性行为采取的所有纪律措施，包括说明不正当性行为的性质、所涉人员是否被添加到不正当性行为记录“清白背景调查”数据库、向受害人提供的任何援助以及向国家主管当局移交的所有相关刑事案件的数量。

54. 各组织注意到，这项建议是向立法机关或理事机构提出的。

55. 各组织支持在报告纪律措施方面加强透明度和问责的原则，包括使用清白背景调查数据库、向受害人提供援助以及进行相关刑事案件移交。有组织建议报告时间表可以与上文建议 2 保持一致，以确保与性剥削和性虐待、性骚扰相关政策审查和更新保持协调，并更广泛地纳入受害人权利和良好做法。

56. 总体而言，各组织普遍认为，统一、透明的报告将加强问责，支持受害人权利，并使理事机构更清晰地了解整个联合国系统的纪律做法。许多实体已经编制了年度报告，涵盖对某些类别人员的纪律措施，其中一些报告中还纳入了有关不正当性行为、清白背景调查系统录入及刑事案件移交的信息。一些组织表示，出于业务或安全方面的考虑，向受害人提供援助的报告可能会受到限制；一些组织则指出，时间安排应与更广泛的政策审查保持一致，以确保整个系统的一致性。

建议 14

大会第八十一届会议应设立一个机制，确立因涉及和平行动人员的性剥削和性虐待行为而提出的亲子鉴定申诉和相关抚养费索偿的处理程序和措施，包括界定在出现申诉时联合国秘书处、会员国和有关各方的作用和责任。

57. 各组织注意到，这项建议是向大会提出的。

58. 许多实体认为该建议适用于自身，但还有一些实体仅原则上支持该建议。支持该建议的实体强调，必须将相关程序扩展至涵盖所有涉及联合国文职人员的亲子鉴定案件(包括维和特派团以外的案件)，并将相关指导纳入更广泛的关于防止性剥削和性虐待的过渡框架，同时确保采取以受害人为中心的办法。这些实体还强调，无论在何种情况下，因性剥削和性虐待而出生的儿童都应当获得临时援助。

建议 15

大会第八十二届会议应考虑核可一项新的全系统处理不正当性行为的办法和战略，确保采取以受害人为中心的办法，调动机构间能力，并利用现有资源。

59. 各组织注意到，这项建议是向大会提出的。