



联 合 国

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

联合检查组的报告

艾琳·克罗宁和康罗德·亨特编写



JIU/REP/2025/2

Chinese

Original: English

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

联合检查组的报告

艾琳·克罗宁和康罗德·亨特编写



联合国 • 2025 年，纽约

项目组

艾琳·克罗宁，检查专员

康罗德·亨特，检查专员

Kamolmas Jaiyen，评价和检查干事

Alexandra Samoulada，评价和检查干事

Eleyeba Bricks，研究助理

Diane Goodman，专家顾问

Ursula Mosqueira，研究顾问

研究实习生

Takayuki Kondo

Chan Kyu Choi

Ranggi Aprilianzah

Sinead Balloch

Sijia Yao

目录

	页次
简称和缩略语	v
一. 导言	1
A. 背景	1
B. 关于报告	3
二. 联合检查组参加组织防止性剥削和性虐待政策及相关框架分析	4
A. 联合检查组参加组织的政策	4
B. 政策方面的差距	5
C. 前进道路：制定全面的防止不正当性行为政策	6
三. 防止性剥削和性虐待工作的机构间协调	8
A. 机构间协调机制	8
B. 关于性剥削和性虐待指控的全系统数据收集和报告	9
C. 获取性剥削和性虐待数据以及指控数据的透明度	10
四. 实施防止性剥削和性虐待战略以及领导层的承诺	11
A. 组织一级的问责制和能力	11
B. 外地的问责制和能力	11
五. 通过培训、外联和变革管理处理联合国系统人员的行为问题	12
A. 对联合国人员进行防止性剥削和性虐待政策培训并提高他们的认识	12
B. 超越强制性培训：消除性剥削和性虐待问题根源的创新性预防战略	14
六. 安全征聘做法：对人员进行不正当性行为筛查和审查	14
A. 清白背景调查：全系统不正当性行为筛查数据库	14
B. 超越“清白背景调查”	15
七. 性剥削和性虐待风险评估及缓解措施	16
A. 组织层面的风险评估	16
B. 外地风险评估	16
C. 对执行伙伴和商业供应商的筛查和审查程序	16

八. 应对性剥削和性虐待指控	18
A. 各参加组织报告和处理投诉的机制	18
B. 调查指控	18
C. 对已证实的指控采取行政和纪律措施	19
D. 援助受害人	20
九. 就防止性剥削和性虐待问题与理事机构和会员国接触.....	21
A. 理事机构和立法机构在防止性剥削和性虐待方面的工作.....	21
B. 向国家当局移交刑事案件	21
C. 会员国：联合国维持和平与防止性剥削和性虐待	22
D. 会员国：支持防止性剥削和性虐待的新办法	23
附件	
各参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动概览.....	24

简称和缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国世旅组织	世界旅游组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织

一. 引言

1. 联合检查组(联检组)2024 年工作方案列入了对联合国系统各组织防止和应对性剥削和性虐待政策和做法的审查。这是首次就这一专题进行全面独立的全系统审查，涵盖所有 28 个联检组参加组织。
2. 审查的目标有五个方面：(a) 审查相关监管和政策框架；(b) 分析机构间协调机制；(c) 探讨防止和应对性剥削和性虐待的做法；(d) 评价以受害人为中心的做法的采用情况；(e) 突出良好做法并总结经验教训。
3. 审查采用了定性和定量相结合的数据收集方法，包括案头审查相关文件(包括相关的行政法庭案件)；机构问卷调查；与 311 名官员和外部利益攸关方进行 163 次正式访谈；在 14 个联合国行动中进行案例研究。
4. 为保证质量，本报告草稿经过了内部同行审查，之后与联检组参加组织分享。检查专员确认，在整个规划、执行和起草阶段都保持了独立性、公正性和专业操守。
5. 联检组的审查产生了两项产出：(a) 本报告，以联合国六种正式语文提供，重点介绍主要调查结果、结论和建议；(b) 一份扩展报告，以 JIU/REP/2025/2 [Expanded report] 文号发布，提供更全面的分析、详细调查结果和包括附件在内的相关辅助资料。

A. 背景

6. 性剥削和性虐待问题源于权力不平衡和性别不平等，施害者利用自己的权力获得性利益。这些问题往往因种族主义、(真实存在或认为的)有罪不罚以及容忍不正当性行为或使之正常化的社会规范等其他因素而加剧。鉴于这一现象在联合国业务环境中普遍存在，性剥削和性虐待仍然是一种风险，在所有背景下都可能发生，而且已经发生。

1. 防止性剥削和性虐待的主要框架

7. 指导联合国秘书处及其各基金和方案防止性剥削和性虐待工作的基本政策是秘书长关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的公告(ST/SGB/2003/13)，本报告称之为“2003 年秘书长公报”。这一公报适用于所有人员。
8. 与防止性剥削和性虐待相关的其他重要文件包括：
 - 2017 年秘书长题为“防止性剥削和性虐待特别措施：新办法”的报告(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)，其中介绍了向以受害人为中心的方法的战略转变、防止性剥削和性虐待规程、民间社会参与和提高透明度
 - 机构间常设委员会(机构间常委会)关于性剥削和性虐待的六项核心原则(2003 年，2019 年修订)，指导在人道主义背景下防止和应对性剥削和性虐待

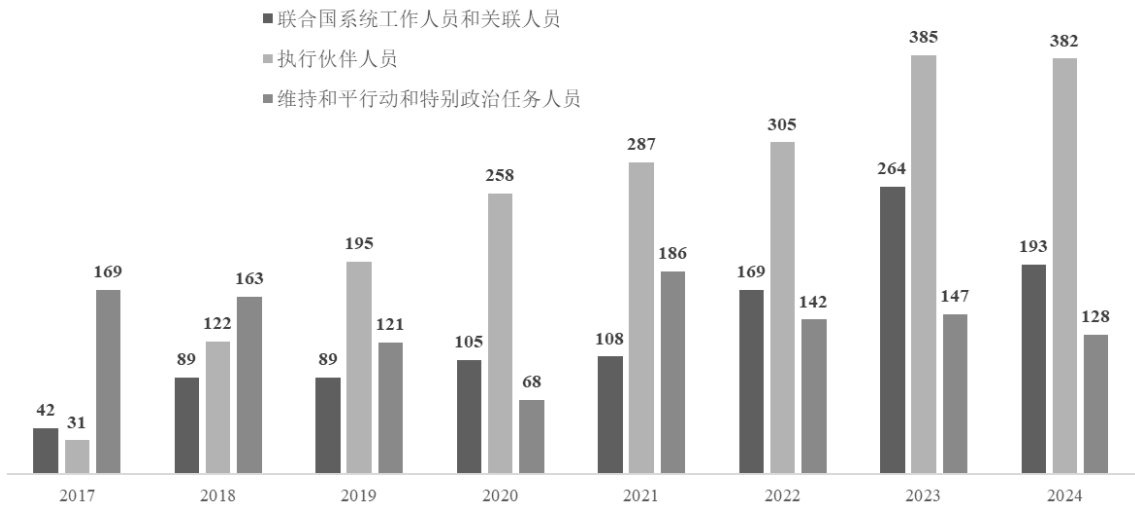
- 国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)《国际公务员行为标准》(2013 年)，确立了对联合国人员的道德期望，包括对个人行为的期望
- 联合国《受害人权利声明》(2023 年)，题为“联合国工作人员或有关人员性剥削或性虐待行为受害人的权利”，其中概述了以受害人为中心的应对措施，并申明受害人有以下权利：受到尊重、获得支持、诉诸司法、参与、受到保护、要求保密、获得补救、使用投诉机制

2. 联合国人员和执行伙伴人员实施的性剥削和性虐待的规模(2017-2024 年)

9. 2017 年至 2024 年，联合国公开报告了涉及 4 148 名在联检组参加组织内受雇为工作人员和有关人员的性剥削或性虐待指控，其中包括 1 059 名联合国系统工作人员和关联人员(26%)、1 965 名执行伙伴人员(47%)和 1 124 名维持和平行动和特别政治任务中的文职人员和军警人员(27%)。这些人几乎都是男性。虽然在某些情况下，这些指控可能反映出对报告机制的更大信任，但由于持续存在报告不足现象，所报告的数字可能低估了性剥削和性虐待的真实规模。图一提供了按年分列的细目。

图一

2017-2024 年联合检查组参加组织报告的按人员类别分列的性剥削和性虐待指控所涉人员数目



资料来源：性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统和“联合国外地特派团行为”数据库，均于 2025 年 3 月 13 日访问。

10. 大约 43%的指控涉及性剥削，25%涉及性虐待，其余被归类为同时涉及性剥削和性虐待或者情况不明。在针对联合国工作人员和关联人员的指控中，约有 4%发生在总部地点。

11. 2017 年至 2024 年期间，3 129 人因性剥削和性虐待指控受到调查。其中，34%的人被认定实施了性剥削和性虐待，24%的人受到的指控未得到证实，或者参与了不属于性剥削和性虐待类别的事件；对 42%的人的调查因信息不足或其

他原因而结束。许多其他案件仍悬而未决。表 1 按人员类别分列了已完成调查的结果。

表 1
2017-2024 年按人员类别分列的性剥削和性虐待调查结果

调查结果	联合国系统工作人员和关联人员	执行伙伴人员	和平行动人员	共计	占总数的百分比
指控得到证实	107	636	336	1 079	34
指控未得到证实或认定事件不属于性剥削和性虐待	279	446	25	750	24
信息不足、受害人没有参与或没有管辖权	375	579	234	1 188	38
调查对象在处理过程中被解雇、辞职或离职	31	81	—	112	4
共计	792	1 742	595	3 129	100

资料来源：性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统和“联合国外地特派团行为”数据库，均于 2025 年 3 月 13 日访问。

12. 并非所有得到证实的性剥削和性虐待指控所涉个人都会被解雇或离职。在属于联合国工作人员和关联人员类别的此类个人中，约三分之二被解雇或离职，而在其他情况下，当事人辞职或受到较轻处罚。得到证实的指控所涉执行伙伴人员大多被解雇。在和平行动中，纪律措施的结果各不相同：许多文职人员被解雇或辞职，许多军警人员被遣返，会员国还实施了一系列处罚，包括监禁、解雇和降级。

13. 在此期间，性剥削和性虐待指控影响到 4 061 名受害人，其中 26%是儿童。经证实的案件涉及约 1 177 名受害人，并导致 342 项亲子鉴定申诉。在涉及联合国工作人员、关联人员和执行伙伴的 108 项申诉中，13 项得到确认。关于维和人员，虽然没有 2017-2024 年期间的可比数据，但自开始收集数据以来，已报告了 759 项亲子鉴定申诉，其中 70%尚未解决，只有 29 项申诉得到确认。

B. 关于报告

14. 审查结果突显了一个事实，即无论业务背景如何，对联合国所有实体而言，性剥削和性虐待仍然是一种固有风险。尽管在建立防止和应对性剥削和性虐待的体制政策和框架方面取得了显著进展，但仍存在重大差距。许多实体缺乏协调一致的监管框架，这破坏了在整个过程中追究责任和保护受害人权利的努力。此外，对性剥削和性虐待的构成要素和受害人认定条件的界定不一致，导致无法专注处理人员行为不端和滥用权力谋取性利益这一核心问题。

15. 虽然在人员能力建设和提高认识方面取得了进展，但仍有必要进行更深刻的组织文化变革。然而，只有少数几个实体真正走上了这条道路。鉴于联合国服务于世界上一些最脆弱的人群，确保其人员具有最高操守对开展保护工作至关

重要。尽管如此，在候选人筛查方面一直存在不足之处。此外，执行伙伴和供应商在防止和应对性剥削和性虐待方面的参与和能力建设仍然存在严重差距。审查还发现，调查和纪律程序拖延，有可能降低人们对体制机制的信任，破坏对受害人权利的保护。最后，检查专员强调，理事机构和(或)立法机构及会员国必须在推动问责和系统改进方面发挥重要作用。检查专员指出，审查结果表明，在整个联合国系统深陷预算危机之际，联检组参加组织需要采取行动。削减人力和方案资源有可能加剧性剥削和性虐待现象，在决定资源分配时必须仔细权衡。

16. 作为审查的结果，提出了 15 项正式建议，联检组将跟踪和报告这些建议的落实情况。本报告附件提供了一个表格，列明各项建议和相应的必要行动。审查还产生了 33 项非正式建议，以粗体显示，这些建议补充或为正式建议提供参考。

二. 联合检查组参加组织防止性剥削和性虐待政策及相关框架分析

17. 本节审查联检组参加组织建立与性剥削和性虐待有关的人员不当行为监管和法律框架的情况，重点介绍执行方面的挑战和政策差距，强调坚实的政策基础对确保追究性剥削和性虐待相关不当行为责任的重要性。

A. 联合检查组参加组织的政策

18. 正如大会第 57/306 号决议所强调的，一个组织关于防止性剥削和性虐待的政策、工作人员条例和细则及行为标准，对于明确对工作人员行为的期望至关重要。总体而言，这些文件发挥问责机制的作用，使一个组织能够通过纪律程序追究施害者的责任。在 28 个联检组参加组织中，只有 5 个组织，即联合国开发计划署(开发署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和世界粮食计划署(粮食署)，在其政策、工作人员条例和细则及行为标准中全面一致地涵盖了防止性剥削和性虐待。相反，5 个专门机构，即国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、世界旅游组织(联合国世旅组织)、万国邮政联盟(万国邮联)和世界气象组织，没有防止性剥削和性虐待政策。18 个联检组参加组织在其工作人员条例和细则中提及性剥削和性虐待，而 10 个组织没有。

19. 18 个联检组参加组织采纳了公务员制度委员会《国际公务员行为标准》，但其中没有明确提到防止性剥削和性虐待；因此，这些组织自己的行为标准没有述及这个问题。在 10 个制定了自己的行为标准的组织中，有 6 个组织没有将防止性剥削和性虐待纳入标准。

20. 确保在政策、工作人员条例和细则及行为标准中全面涵盖防止性剥削和性虐待，对于明确界定不当行为和支持多管齐下的问责结构至关重要。以下建议旨在确保各参加组织的问责框架全面涵盖防止性剥削和性虐待。

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。

21. 性剥削和性虐待的受害人和证人面临遭到报复的重大风险。然而，大多数组织的防范报复政策不包括对外部人员的保护。道德操守办公室一般没有保护外部人员的授权，尽管一些内部调查人员会采取保护做法。11 个组织在其防止性剥削和性虐待政策中提到防范报复政策，以提醒工作人员，报复也是一种不当行为，应受到纪律处理；这种做法被认为是一种良好做法。检查专员鼓励行政首长在各组织的防止性剥削和性虐待政策中提及防范报复政策，以保护相关证人和受害人免遭报复。

22. 大多数防止性剥削和性虐待政策尚未涉及与社交媒体等互动技术相关的性剥削和性虐待风险，包括传播儿童性虐待材料和其他非法内容。只有联合国粮食及农业组织(粮农组织)、儿基会和世界卫生组织(世卫组织)(涵盖联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署))的防止性剥削和性虐待政策承认这些风险。检查专员建议各组织在下次修订其防止性剥削和性虐待政策时处理与新兴技术有关的性剥削和性虐待风险。

B. 政策方面的差距

23. 防止性剥削和性虐待政策中的措辞不明确，术语不一致，削弱了问责工作，并使执行工作复杂化。各项政策之间存在分歧的一个关键领域涉及与受益人的性关系。8 个组织明确规定，“禁止”与受益人发生涉及不正当使用级别或职位的性关系，这是机构间常委会关于性剥削和性虐待的六项核心原则中使用的术语。与此相反，其他许多机构使用 2003 年秘书长公报中较为温和的措辞，即“强烈反对”与援助受益人发生任何关系。在某些组织环境中，如何把握这一政策领域可能是个棘手的问题，特别是在本国工作人员来自他们所服务的社区，可能已经与社区成员(可能也包括援助受益人)建立了善意关系的情况下。关于与受益人的性关系，检查专员建议各参加组织就人员的行为和不正当使用级别或职位问题谨慎确定政策措辞，同时避免使用模棱两可或含糊不清的措辞，因为这可能妨碍在联合国的各种业务环境中作出一致的解释或适用。

24. 一些组织在某些情况下仍然允许未成年婚姻。2003 年秘书长公报规定，如果国籍国法律允许与未满 18 岁的人结婚，则可做例外处理。2024 年，大会第 79/158 号决议确认未成年婚姻造成的危害。尽管大多数组织已经放弃适用这一例外，但其他一些组织仍然允许这种做法，或者存在内部不一致的情况，导致其监管框架不协调。检查专员强烈要求仍对其人员未成年婚姻给予例外处理的组织在相关政策文件中取消这一例外规定。

25. 尽管目前对“性剥削”一词已有定义，但实际解释差异很大，特别是在同意、不正当得益和权力关系等问题上。这些不一致甚至反映在参加组织行政法庭的裁决中，这突出表明有必要将防止性剥削和性虐待政策的重点放在人员的行为上，特别关注滥用权力谋取性利益、行为发生的背景以及与受影响个人的权力差异。

26. 在 2003 年秘书长公报和机构间常委会六项核心原则中，招揽性交易，包括招揽性工作者进行性交易，被视为性剥削。然而，一些防止性剥削和性虐待政策没有明确说明这一点。检查专员建议，防止性剥削和性虐待政策应明确规定，联合国系统各组织不容许招揽性交易，包括招揽性工作者进行性交易，并强调，对于在招揽性工作者的做法合法的地方开展业务的组织，可能有必要明确这一点。

27. 在防止性剥削和性虐待政策和(或)外联活动中广泛使用“零容忍”一词，但往往定义不清，常被误解。对这个词的误解，例如将其等同于零案件，或推定得到证实的案件将导致自动解雇，可能会阻碍举报或造成错误的期望。使用“对不作为零容忍”这一短语而不作进一步解释，也会让人感觉似乎强调的是与处理不正当性行为指控有关的程序，而不是经证实的指控的结果。为了就各组织处理不正当性行为的立场和承诺确立一致、现实和明确的期望，检查专员建议各参加组织要么全面定义“零容忍”，要么在其防止性剥削和性虐待政策、外联活动和培训材料以及与性剥削和性虐待有关的纪律程序中使用更通俗易懂的语言。

28. 对性剥削和性虐待受害人认定条件的界定过于狭隘会造成进一步的伤害，因为它可能将对性剥削和性虐待的解释局限于工作场所环境以外发生的事件或仅涉及被定义为受益人的个人的事件，因而可能将其他形式的性剥削和性虐待排除在外。在防止性剥削和性虐待的政策与防止性骚扰的政策重叠时，这一点就更成问题，可能会弱化受害人的经历并影响纪律措施的结果。防止性剥削和性虐待政策应侧重于被禁止的行为，而不是受害人的身份和(或)不当行为发生的背景。

29. 以受害人为中心的做法尚未成为防止性剥削和性虐待政策的主流。只有 8 个组织采用了这种做法或相关规定，只有难民署有一项独立政策。检查专员鼓励各组织将以受害人为中心的做法纳入其防止性剥削和性虐待政策和内部监督章程，并制定相应的标准作业程序。

C. 前进道路：制定全面的防止不正当性行为政策

30. 联检组参加组织的许多防止性剥削和性虐待政策都存在缺陷，包括措辞含糊不清、规定过时、没有充分考虑新出现的挑战。对受害人的定义不一致，政策结构零散(例如防止性剥削和性虐待的政策与防止性骚扰的政策相互独立)，也会导致应对措施不一致和保护方面的差距，特别是当事件介于这两个定义之间时(例如，针对社区成员的不正当性行为和针对供应商和执行伙伴人员的不正当性行为)。这种零散做法把重点从人员的行为转移到受害人的身份上，破坏了问

责工作，阻碍了举报。这种做法还使培训、报告和纪律程序复杂化，使组织无法坚持明确、一致的标准。

31. 重要的是，三分之一以上的参加组织将 2003 年秘书长公报作为其防止性剥削和性虐待政策，该公报在联合国系统内外被广泛援用。可将修订公报作为采用新办法的重要手段。鉴于 2003 年公报的全系统影响和外部影响，秘书长在修订公报时应考虑本次审查的结果。

32. 一些组织，如难民署和世卫组织(也适用于艾滋病署)，整合了防止不正当性行为政策，将防止性剥削、性虐待和性骚扰的规定纳入单一政策，并强调对人员的禁止行为。儿基会在其总体保障政策中采取了类似做法，旨在处理其业务或人员可能造成的任何伤害。这些综合办法可向人员传递更明确的信息，有助于更有效地推动组织文化变革。

33. 检查专员在此就防止不正当性行为的政策覆盖提出建议，同时充分认识到，在报告、受理指控、调查和纪律阶段，处理性骚扰和处理性剥削和性虐待的程序可能有所不同。所建议的方法旨在重点关注人员的行为，防止对任何个人的性剥削、性虐待和性骚扰。它无意将这两类不当行为混为一谈，因为两者都包含一系列行为，从不受欢迎的性暗示言论到性侵犯和强奸等犯罪行为。

34. 鼓励所有组织考虑采取单一、综合的防止不正当性行为政策，重点是人员的行为而不是不当行为发生的背景和(或)受害人的身份。由于理事机构表示对防止性剥削和性虐待问题有兴趣，而且大多数理事机构要求报告这方面的情况，现提出以下建议，以加强联检组参加组织的问责制。

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。

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。

三. 防止性剥削和性虐待工作的机构间协调

35. 协调整个联合国系统的防止性剥削和性虐待政策可促进采用一致的标准，加强问责工作，确保对所有人员和利益攸关方的期望清晰明确。本节审查支持全系统协调和知识共享的机制。

A. 机构间协调机制

36. 有 3 个主要机构间协调机制和职能负责处理联合国系统内的性剥削和性虐待问题：改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员(下称特别协调员)、受害人权利倡导者和机构间常委会(联合国人道主义协调论坛，负责处理人道主义背景下的性剥削和性虐待问题)。联合国系统行政首长协调理事会(首协会)也通过与这些机制合作，促进与防止性骚扰有关的各种活动。

37. 尽管特别协调员的任务是全系统范围的，但其职能被广泛认为是联合国秘书处及其一些实体内防止性剥削和性虐待问题的牵头人。这种误解在总部和外地两级都很普遍，突出表明秘书处和一些实体尚未在自身结构内指定这一关键职能。因此，这一全系统范围的职能被误认为承担具体组织的职责，这有损于明确性、问责制和有效执行。检查专员建议联合国秘书处明确各组织内防止性剥削和性虐待方面的角色和责任，充分考虑到特别协调员肩负全系统范围的任务这一事实。

38. 就受害人权利倡导者而言，也明显存在类似情况，联合国秘书处、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)都错误地将受害人权利倡导者视为负责向其人员实施的性剥削和性虐待行为的受害人提供援助的指定人员。这种角色混淆突出表明，这些实体尚未在自己的组织结构内设立或指定这一关键角色。由于受害人权利倡导者的任务是全系统范围的，而不是在个别组织内发挥业务作用，检查专员建议联合国秘书处、贸发会议、环境署、人居署和毒罪办在各自的组织结构内指定向其人员实施的性剥削和性虐待行为的受害人提供援助的角色和责任，并明确界定这些责任，以确保采用以受害人为中心的办法提供有效支持。

39. 虽然在防止性剥削和性虐待方面取得了很大成就，但目前的机构间协调机制主要由人道主义和发展方面的业务实体积极参与，规范性组织和总部组织的参与有限。一些实体认为性剥削和性虐待问题与他们的工作无关，尽管在各种业务背景下(包括在总部地点)都有得到证实的案件。与此相反，就性骚扰问题通过首协会机制进行机构间协调，确保了首协会所有成员组织的高级别参与。

40. 在更广泛的防止不正当性行为框架下处理性剥削和性虐待及性骚扰问题，显然有益于联合国机构间协调。这种做法可促使各组织更广泛、一致地参与机构间协调机制。相比目前各自独立的做法，为处理不正当性行为问题加强协调并分配更多资源，可能会在政策制定和统一、预防和培训方面取得更大成果。

41. 秘书长 2017 年提出的战略(见 [A/71/818](#) 和 [A/71/818/Corr.1](#))奠定了基础, 适合当时的情况, 但在政策一致性、预防和以受害人为中心的应对措施方面出现了不断变化的挑战和差距, 现在需要一个更与时俱进的全系统战略, 重点关注人员的行为和更广泛的机构间参与。以下建议(与第九节中的建议 15 相辅相承)旨在全系统为解决性剥削和性虐待及性骚扰问题所做努力的基础上, 促进机构间协调一致采取新的办法和战略处理不正当性行为问题。

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。

B. 关于性剥削和性虐待指控的全系统数据收集和报告

42. 通过秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的年度报告, 涉及联合国人员的性剥削和性虐待指控的报告工作透明度有所提高。秘书长报告依赖两个主要来源的数据: (a) “联合国外地特派团行为”网站数据库, 收集针对维持和平行动和特别政治任务人员的性剥削和性虐待指控; (b) 性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统,¹ 记录涉及联合国工作人员和关联人员、执行伙伴人员以及根据安全理事会授权开展活动的非联合国部队的指控。

43. 各参加组织注意到, 性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统在记录指控数据方面(包括输入数据的时间、数据内容以及数据更新频率)存在不一致现象。该数据库也没有按执行伙伴类型分列数据, 尽管执行伙伴这一类别在指控中所占比例最大。与此相关的是, 数据库提供的涉及供应商的性剥削和性虐待指控信息有限, 因为没有专门的类别涵盖这些指控。检查专员还认为, 性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统可列入有关案件时间表、刑事移交、已证实案件的最终结果、受害人和社区支持以及为确保全系统充分参与所作的努力等方面的详细信息, 从而提高透明度。以下建议旨在加强全系统性剥削和性虐待数据的一致性、统一性和透明度。

¹ 可查阅 <https://un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide>。 <https://un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide>

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。

C. 获取性剥削和性虐待数据以及指控数据的透明度

44. 驻地协调员、人道主义协调员和机构间防止性剥削和性虐待协调员报告说，他们不甚了解自己是否能获得关于其所在国家的匿名性剥削和性虐待指控报告。许多人依赖联合国国家工作队成员不时提供的信息更新。检查专员建议特别协调员确保向驻地协调员和人道主义协调员以及机构间防止性剥削和性虐待协调员系统地报告关于性剥削和性虐待的指控，特别是支持制定防止性剥削和性虐待年度行动计划。

45. 审查发现，几个组织没有在中央数据库中记录关于性剥削和性虐待指控的数据，内部监督事务厅处理的 100 多项性剥削和性虐待指控没有在秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的年度报告、性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统或“联合国外地特派团行为”数据库中公开报告。这些指控涉及联合国秘书处、贸发会议、环境署、毒罪办、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和国际贸易中心(国贸中心)人员及其执行伙伴人员。

46. 联合国内部监督事务厅在 2021 年对防止性剥削和性虐待的评价中曾强调过这一疏漏。但是，联合国秘书处没有接受监督厅的相关建议，理由是大会没有要求提交此类报告。这反映了更广泛的问题，既整个联合国系统缺乏统一的性剥削和性虐待数据，而且秘书处和上述实体缺乏透明度。以下建议旨在统一报告工作，充分透明地向会员国提供关于秘书处所有实体收到的性剥削和性虐待指控的信息。

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。

四. 实施防止性剥削和性虐待战略以及领导层的承诺

47. 秘书长 2017 年提出的战略(见 [A/71/818](#) 和 [A/71/818/Corr.1](#))强调领导力和能力发展是在整个联合国系统处理性剥削和性虐待问题的核心。本节重点介绍领导层的承诺如何体现在组织优先事项以及防止性剥削和性虐待工作制度化中。

A. 组织一级的问责制和能力

48. 大多数参加组织每年例行向秘书长提交关于防止性剥削和性虐待活动的致管理当局函，这有助于使领导层保持对这一问题的重视。然而，这些信函的内容和质量参差不齐。很少有信函包含有意义的分析或反思，而且缺乏反馈也导致人们认为这些信函效用不大。关于向受害人提供援助的数据不一致且不够详细，凸显了对透明度和一致性的更广泛关切。秘书长应确保将这些致管理当局函存放在一个集中、可公开查阅的储存库中，并要求这些信函更加重视对性剥削和性虐待应对措施的反思以及如何维护受害人的权利。

49. 9 个组织已将与防止性剥削和性虐待有关的指标纳入其总体成果框架。这一良好做法提高了防止性剥削和性虐待的可见度，有助于在组织战略中将其制度化，从而能够监测和跟踪各级的进展情况。

50. 大多数联检组参加组织都界定了防止性剥削和性虐待方面的职能、责任和问责机制，通常设在道德操守、人力资源或法律部门。开发署、难民署、粮食署和世卫组织等少数几个组织将这些职能提升到执行办公室，提高了这一问题的可见度，并加强了协调和领导层的参与。

51. 开展外地业务的组织显著加强了防止性剥削和性虐待领域的人力资源能力。截至 2025 年 3 月 31 日，11 个组织在其总部设立了 40 个专门从事防止性剥削和性虐待工作的全职职位，在区域办事处和国家办事处有 90 个专门职位。还有 2 000 多人兼职协助防止性剥削和性虐待工作，这反映了各组织对这一关键领域的承诺。然而，总部各组织的这种人力资源投资仍然有限。

B. 外地的问责制和能力

52. 许多参加组织将防止性剥削和性虐待的责任正式下放给总部以外的高级管理层，从而加强了问责的制度化。鉴于大多数性剥削和性虐待指控发生在外地环境中，极有必要向外地高级管理层明确下放责任和资源。检查专员呼吁尚未这样做的有外地业务的联检组参加组织考虑将与防止性剥削和性虐待有关的职能和责任正式下放给总部以外的高级管理层，并提供必要资源。

53. 外地的防止性剥削和性虐待协调员和协调人面临严重资源挑战，这限制了他们的工作效力。大多数人是承担其他职责的同时担任这些角色，他们得不到足够的支持，获得的针对具体职责的培训也有限。资金也是一个主要问题。这些挑战削弱了防止性剥削和性虐待活动的成效。

54. 机构间防止性剥削和性虐待协调员职位对于支持驻地协调员和人道主义协调员的问责制和联合国国家工作队的凝聚力至关重要，但他们往往不得不面对

资金供应不稳定的难题。这些人员在与国家工作队成员协调开展防止性剥削和性虐待工作、与当地合作伙伴接触以及推动执行行动计划方面发挥关键作用。如果撤销这些职位，往往会丧失宝贵的机构知识和机构间协调能力。以下建议旨在推动优先考虑在高风险国家驻地协调员和人道主义协调员办事处内的机构间防止性剥削和性虐待协调工作并使之标准化。

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。

五. 通过培训、外联和变革管理处理联合国系统人员的行为问题

55. 确保人员清楚了解预期的行为标准以及违反这些标准的后果，对于有效执行防止性剥削和性虐待措施至关重要。本节审查各参加组织为管理其人员以及执行伙伴和供应商人员的行为而采取的措施。

A. 对联合国人员进行防止性剥削和性虐待政策培训并提高他们的认识

56. 联合国系统大多数组织为其人员提供专门关于防止性剥削和性虐待的强制性培训，但有 6 个组织没有这样做。有几个组织规定了不完成强制性培训的后果，这是一种良好做法。在 16 个组织中，对关联人员的防止性剥削和性虐待培训也是强制性的。由于关联人员在支持联合国履行任务方面发挥至关重要的作用，鼓励各参加组织要求其关联人员接受防止性剥削和性虐待培训。

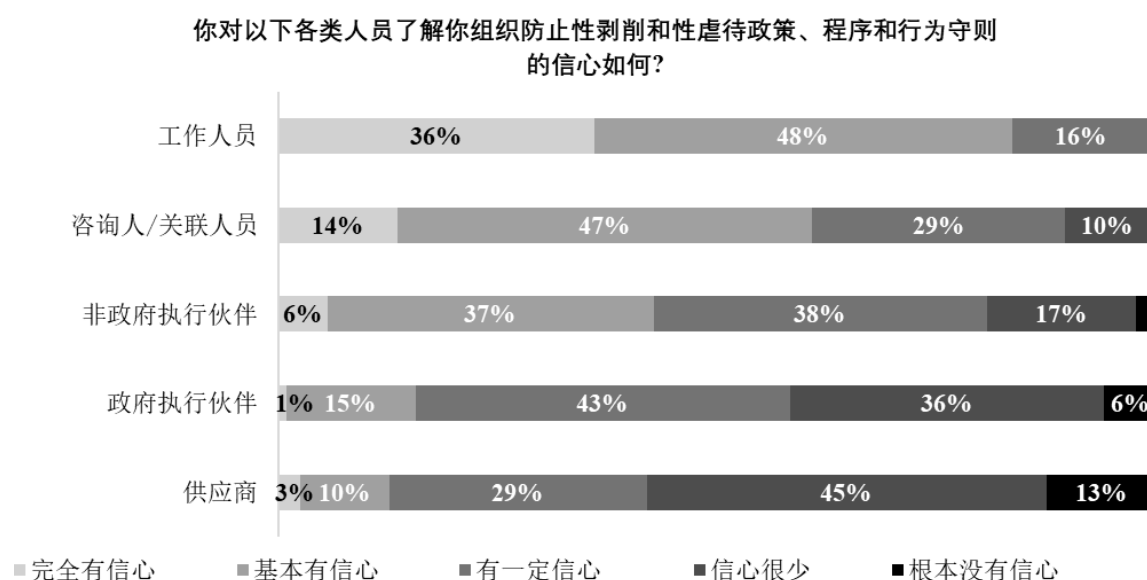
57. 虽然强制性的防止性剥削和性虐待培训必不可少，而且包含一些文化和社会背景信息，但如何使培训内容与所有参与者切身相关仍然是一个挑战。针对具体情况的补充培训和提高认识活动可增进理解，促进合规文化。鼓励各参加组织启动或继续提供关于防止性剥削和性虐待的强制性培训，同时为其人员提供补充性、针对具体情况的能力建设和提高认识活动，并确保纳入以受害人为中心的做法。

58. 在提供和监测对执行伙伴人员的培训方面情况不一致。外地办事处负责管理能力发展，但其成效取决于防止性剥削和性虐待方面的专门能力，而这种能力差别很大。对供应商人员的防止性剥削和性虐待培训也极为有限。

59. 所调查的防止性剥削和性虐待协调人报告说，他们对政府执行伙伴、供应商和非政府合作伙伴了解并遵守联合国防止性剥削和性虐待政策的信心不足。相比之下，协调人对联合国系统工作人员和关联人员的信心要大得多(见下文图二和图三)。鼓励联检组参加组织针对政府执行伙伴和供应商编制培训材料并开展外联。

图二

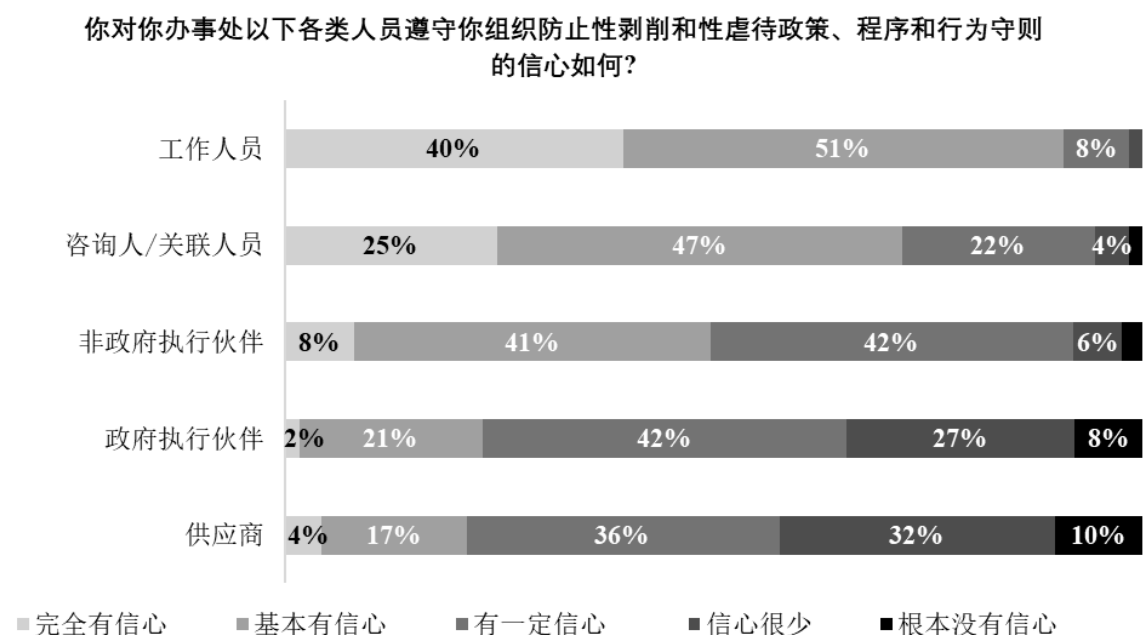
防止性剥削和性虐待协调人对各类人员了解其组织防止性剥削和性虐待政策、程序和行为守则的信心程度(按人员类别分列)



资料来源：联检组对个案研究地点联检组参加组织防止性剥削和性虐待协调人进行的调查。

图三

防止性剥削和性虐待协调人对各类人员遵守其组织防止性剥削和性虐待政策、程序和行为守则的信心程度(按人员类别分列)



资料来源：联检组对个案研究地点联检组参加组织防止性剥削和性虐待协调人进行的调查。

B. 超越强制性培训：消除性剥削和性虐待问题根源的创新性预防战略

60. 强制性的防止性剥削和性虐待培训对于帮助人员了解其组织的防止性剥削和性虐待政策必不可少，但不足以应对性剥削和性虐待问题复杂和多系统性的驱动因素。一些联检组参加组织开始将组织文化变革纳入预防战略。创建相互尊重的工作场所和鼓励“畅所欲言”文化可促进以更持久的方式营造有助于防止不正当性行为的环境。

61. 对不正当性行为问题的评估发现，中层管理人员和外勤业务人员的抵触情绪经常阻碍有效执行防止性剥削和性虐待政策。如难民署和世卫组织所做的那样，运用变革管理原则可支持更有效地执行防止不正当性行为政策。检查专员鼓励行政首长利用变革管理原则执行最新的防止和应对不正当性行为政策和程序，包括为此开展针对具体情况的人员培训和实施创新性外联战略。

六. 安全征聘做法：对人员进行不正当性行为筛查和审查

62. 联合国有责任确保其人员遵守高道德标准，以防造成伤害。本节审查联检组参加组织如何防止征聘有已知不正当性行为历史的人员，并通过全系统工具支持问责。

A. 清白背景调查：全系统不正当性行为筛查数据库

63. “清白背景调查”是秘书长防止性剥削和性虐待新办法的一部分，于 2018 年推出。它是一个筛查数据库，是防止因经证实的性剥削、性虐待或性骚扰事件而被解雇的个人重获雇用的一个关键机制。截至 2025 年 1 月 15 日，“清白背景调查”中共记录了 899 人，其中 629 人(70%)因已证实的性剥削和性虐待指控被录入数据库。

64. 尽管“清白背景调查”十分重要，但在用其筛查新候选人方面的做法仍然不一致。15 个联检组参加组织缺乏使用该数据库的标准作业程序。检查专员呼吁尚未制定“清白背景调查”标准作业程序的联检组参加组织根据自身背景、政策和职能制定这样的程序。

65. 筛查做法也因人员类别而异。虽然所有参加组织都对国际专业职位使用“清白背景调查”，但联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、儿基会、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界气象组织只有在候选人披露曾在联合国系统工作的情况下才这样做。对本国征聘工作人员的筛查做法不太一致：国际劳工组织(劳工组织)、万国邮联和世界气象组织根本不进行这种核查，其他几个组织只在知道候选人以前与联合国有关联的情况下才进行核查。

66. 对关联人员的筛查甚至更加有限。只有 14 个参加组织对这类人员使用“清白背景调查”，致使其余组织面临风险，很可能雇用有不正当性行为历史的个人。在这方面，参加组织至少应采用基于风险的标准确定其“清白背景调查”程序的范围，确保对有机会接触受益人或其他弱势群体的关联人员进行彻底审查。

67. 在数据库中输入和删除姓名的做法不一致，进一步削弱了“清白背景调查”的效力。一些组织不输入在调查期间辞职的个人姓名，其他组织(如国际原子能机构(原子能机构)和开发署)则更进一步，输入后来被发现因性犯罪而被刑事定罪的个人。虽然各组织从“清白背景调查”数据库中删除姓名的程序总体上是统一的，但检查专员发现，联合国秘书处适用不同的解释，只有在行政法庭明确命令的情况下才删除姓名。有必要加强一致性，以维护“清白背景调查”的完整性和联合国工作人员的正当程序。

68. 为最大限度地发挥“清白背景调查”数据库的作用，减少与性剥削、性虐待和性骚扰有关的风险，各参加组织必须坚持对所有类别人员进行筛查，统一输入和删除姓名的做法，并探索将筛查范围扩大到其他形式的行为。这既需要单个组织采取行动，也需要在首协会机制的推动下，通过机构间论坛进行集体协调。以下建议旨在促进各参加组织和全系统在“清白背景调查”做法上协调一致。

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。

B. 超越“清白背景调查”

69. 对于以前没有在联合国系统组织工作过的个人，在候选人筛查方面仍然存在很大差距。只有 4 个联检组参加组织，即开发署、联合国人口基金(人口基金)、难民署和联合国项目事务署(项目署)，利用不当行为披露计划(与 300 多个民间社会组织相联的背景调查工具)补充其审查程序。

70. 联合国系统有责任与外部雇主分享“清白背景调查”中记录的前人员的相关信息。然而，只有联合国系统的参加组织才能访问“清白背景调查”，只有使用不当行为披露计划的 4 个实体才能应不当行为披露计划成员的要求核实其前人员是否被列入“清白背景调查”。除此之外，没有任何全系统的正式机制来防止“清白背景调查”中记录的个人被外部组织，包括执行伙伴和供应商雇用。国际刑事警察组织(国际刑警组织)的 Soteria 项目虽然仍处于试点阶段，但可以补充“清白背景调查”和不当行为披露计划，对没有联合国工作经验的候选人进行筛查。联检组参加组织应考虑参加不当行为披露计划和 Soteria 项目，以审查曾在非政府组织和民间社会组织工作的候选人，并与不当行为披露计划和 Soteria 项目成员分享关于被录入“清白背景调查”的人员信息。

71. 所有联检组参加组织在审查可能有不正当性行为历史的人员方面基本上都存在差距。以下建议旨在弥合这些差距。

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。

七. 性剥削和性虐待风险评估及缓解措施

72. 风险评估对于查明和减轻联合国行动中所固有的性剥削和性虐待风险至关重要。鉴于所服务的人群处境脆弱、权力不平衡现象普遍存在、各组织与大量执行伙伴和供应商广泛接触，性剥削和性虐待仍然是一个持续存在的风险，不仅影响到个别组织，而且影响到整个系统。本节审查联检组参加组织如何在其业务范围内并通过其伙伴关系评估和处理性剥削和性虐待风险。

A. 组织层面的风险评估

73. 19 个参加组织在其企业风险目录中列入了性剥削和性虐待，这证明其业务和政策框架已将防止性剥削性虐待制度化。然而，各组织的做法不同，一些组织将性剥削和性虐待视为人员行为问题，另一些则将其视为更广泛的保障问题的一部分。其余组织没有在其风险管理中明确处理性剥削和性虐待问题，往往以实地参与有限为由，或将其归入道德操守或性骚扰等其他类别。

B. 外地风险评估

74. 为促进在外地环境中进行性剥削和性虐待风险评估，开发了若干工具供办事处、方案和项目各级使用；这些工具还可以补充企业风险管理流程。虽然取得了一些明显进展，特别是在维和背景下，但这些工具的使用仍仅限于少数几个实体和(或)具体业务层面。

75. 对防止性剥削和性虐待行动计划的分析表明，大多数行动计划缺乏优先次序和背景相关性，这往往是由于没有进行性剥削和性虐待风险评估、模板僵化、获取指控数据的途径有限。这些差距阻碍了有意义的基于风险的规划和实施。

76. 为进行有效预防，需要采取分级办法：所作努力的强度和分配资源的数量应与评估的风险水平相匹配。检查专员赞扬一些参加组织在制定性剥削和性虐待风险评估方法方面所作的努力。然而，需要进一步审查这些评估的频率和深度，因为它们直接影响到防止性剥削和性虐待行动计划的质量和实效。

C. 对执行伙伴和商业供应商的筛查和审查程序

77. 2003 年秘书长公报界定了与联合国订立合作协议的非联合国实体和个人在防止性剥削和性虐待方面的责任。这些责任包括接受和遵守公报中概述的行为标准、执行性剥削和性虐待预防措施、调查指控并在发生性剥削和性虐待时采取纠正行动。

78. 在与执行伙伴合作的 24 个联检组参加组织中，除国际民用航空组织(国际民航组织)、国贸中心、万国邮联和世界气象组织外，其他组织都在与执行伙伴的合作协定中纳入了防止性剥削和性虐待条款。这些条款正式规定了防止和应对性剥削和性虐待的责任。**各参加组织应审查其目前的合作协定，加强执行伙伴在防止性剥削和性虐待方面的责任，同时确保纳入以受害人为中心的做法。**

79. 各参加组织在评估执行伙伴防止性剥削和性虐待的能力方面采用的做法各不相同。8 个组织使用与联合国伙伴门户网站相联的统一工具，以提高效率和相互承认。其他组织依靠机构特有的工具，而迄今为止，有 11 个组织根本不进行评估。**鼓励联检组参加组织至少建立基于风险的筛查程序并(或)对其执行伙伴防止性剥削和性虐待的能力确定最低要求。**

80. 在评估和加强对联合国行动至关重要的政府执行伙伴防止性剥削和性虐待的能力方面仍然存在重大差距。2003 年秘书长公报禁止的某些行为，如未成年婚姻和招揽商业性行为，在许多地方仍然合法或在文化上被接受。性剥削并非总是被列为刑事犯罪，这使问责工作复杂化。检查专员欢迎核准将防止性剥削和性虐待示范条款纳入联合国可持续发展合作框架，与东道国政府签署框架文件即表明各方对防止性剥削和性虐待的高级别联合承诺，并促进联合国各实体与国家对应方在防止性剥削和性虐待方面进行互动协作。

81. 联合国与商业供应商广泛接触，但对他们防止性剥削和性虐待的能力(特别是在人道主义与和平环境下)没有进行充分评估。22 个参加组织对照联合国全球采购网的不合格名单筛查供应商，但仍不清楚有多少供应商被标记为有性剥削和性虐待相关违法行为。

82. 虽然大多数供应商合同都包含防止性剥削和性虐待条款(包括接受《联合国供应商行为守则》)，但执行情况各有不同。值得注意的是，16 个参加组织仍然允许在供应商合同中有未成年婚姻例外，这反映了 2003 年秘书长公报中的规定，但这些规定已经过时。大多数组织的工作人员条例和细则已经删除了这一例外。**各参加组织应相应更新其合同条款条件，并考虑采取行动，使其合同条款条件与即将对 2003 年公报进行的修订保持一致。**

83. 没有系统地跟踪和报告针对供应商人员的性剥削和性虐待指控，也没有防止重新雇用因性剥削和性虐待而被解雇的供应商雇员的机制。**应采用基于风险的方法，重点评估性剥削和性虐待风险较高的供应商防止性剥削和性虐待的能力。**

84. 在认知方面依然存在重大差距，特别是对政府执行伙伴和供应商构成的性剥削和性虐待风险的认识。一些组织也不承认性剥削和性虐待与其业务环境有关。从风险管理角度看，由于性剥削和性虐待行为后果严重，必须积极主动地处理性剥削和性虐待问题，无论其发生的可能性有多大。在资金日益紧张的情况下，积极主动地进行性剥削和性虐待风险评估比以往任何时候都更加重要，因为资源减少会加剧脆弱性，削弱应对能力。以下建议旨在加强各参加组织的问责制，减少性剥削和性虐待风险。

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。

八. 应对性剥削和性虐待指控

85. 在性剥削和性虐待问题上“对不作为零容忍”绝不能仅仅是对指控作出回应，还需要采取及时、有效、透明和以受害人为中心的行动。本节审查联检组参加组织受理投诉、进行调查、采取纪律措施和提供受害人援助的机制。

A. 各参加组织报告和处理投诉的机制

86. 所有联检组参加组织都建立了受理投诉的渠道，包括受理性剥削和性虐待指控。虽然许多组织声称优先处理性剥削和性虐待案件，但只有少数几个组织规定了对性剥削和性虐待指控进行受理评估的时限；因此，各组织的应对情况参差不齐。

87. 在外地地点，机构间和单个组织层面都提供了报告性剥削和性虐待的多种渠道；然而，这些渠道的充分性和适宜性仍然参差不齐，报告性剥削和性虐待的障碍依然存在。报告渠道是否有效在很大程度上取决于具体情况，仅仅增加渠道数量并不能保证渠道的可及性或鼓励报告。以受害人为中心的做法对于了解和满足受害人的需要和偏好、同时消除报告障碍至关重要。各参加组织还应与各自的机构间防止性剥削和性虐待网络合作，定期与目标人群就利用投诉渠道问题进行协商。

B. 调查指控

88. 自 2017 年以来，联检组参加组织调查不当行为方面的总人力资源能力几乎翻了一番，有资格进行不正当性行为调查的调查员比例从 2017 年的 67% 增加到 2023 年的 77%。这表明各组织在能力建设方面作出了巨大努力。这一增长似乎与指控数量上升相符，2024 年涉及工作人员和关联人员的指控数量是 2017 年的 4.6 倍。

89. 在联检组参加组织的 19 个调查单位中，除海事组织的单位外，其他所有单位都报告在不正当性行为调查期间采取了保护受害人权利的措施。然而，只有不到一半的单位制定了正式规程，概述具体作用、责任和绩效基准。只有少数组织规定了在整个调查过程中必须向受害人通报情况的最低频率。尚未这样做的调查单位应制定规程或标准作业程序，在调查中正式采用以受害人为中心的做法。

90. 进行性剥削和性虐待调查的一个主要挑战是，许多时候受害人不同意参与调查，导致难以收集足够的证据来证实案件，使本已复杂的性剥削和性虐待调查更加棘手。

91. 虽然合作协定规定执行伙伴承担防止和应对性剥削和性虐待的责任，但许多组织，特别是国家和社区组织，缺乏履行这些责任的能力。尽管各方对防止性剥削和性虐待负有共同责任，但只有少数几个组织向其执行伙伴提供了一贯和系统的支持。鉴于相当大比例的性剥削和性虐待指控涉及执行伙伴人员，各参加组织应考虑提供系统性支持，以加强执行伙伴的调查能力，包括纳入以受害人为中心的做法。

92. 各参加组织在对政府执行伙伴人员开展调查方面也面临限制。由于联合国组织对这些人员没有管辖权，很难执行合作协定中的防止性剥削和性虐待条款。在人道主义和拯救生命的背景下，这一挑战尤为突出。

C. 对已证实的指控采取行政和纪律措施

93. 一些参加组织为处理已证实的不正当性行为案件的纪律程序规定了正式时限，从 60 天到 180 天不等。但在实践中，这一过程往往需要更长时间。对 34 起案件的分析发现，调查时间的中位数为 234 天，纪律程序的中位数为 323 天，有 3 起案件超过了 1 000 天或近 3 年。检查专员敦促各参加组织为确定对不正当性行为案件适用纪律措施规定明确的时间表。

94. 对接受性剥削和性虐待调查的工作人员安排休行政假、特别是无薪行政假，有助于保护受害人、证人和组织的廉正，但这一做法没有得到一致适用。2019 年至 2023 年期间，在 336 名因性剥削和性虐待行为接受调查的工作人员中，53 人被安排带薪行政假，28 人休无薪行政假。让极有可能实施了性剥削和性虐待行为的个人休无薪行政假，不仅可使组织采取保护措施，还能加强其打击不正当性行为和结束有罪不罚现象的承诺。检查专员承认被调查工作人员的权利、无罪推定以及无薪行政假可能造成的困难，但认为可以采取更严格的办法，在达到既定标准时实行无薪行政假。

95. 在整个纪律程序中，没有始终向受害人通报情况。虽然一些调查单位向受害人通报其程序中的关键里程碑，以确保受害人或投诉人随时了解情况，但很少有组织将这一做法延伸到纪律阶段。受害人有权了解整个过程，包括最终结果。

96. 行政假、纪律措施和受害人沟通规程的适用不一致，使人感觉施害者不受处罚，削弱了问责制。以下建议旨在加强透明度和问责制。

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。

D. 援助受害人

97. 虽然原则上在外地基本建立了援助受害人的机构间机制，但这些机制的实施仍然不统一，并受到资源有限的严重制约。资金短缺损害了联合国《受害人权利声明》的适用(该声明确认受害人有权获得有针对性的支助)，突显了联合国系统各组织在充分履行这类承诺的能力方面存在很大差距。

98. 人们普遍认为，性剥削和性虐待是反常现象，而不是系统性问题，这种看法导致为援助受害人分配的资源不足。数据显示，在某些情况下，性剥削和性虐待的固有风险很高，每年在相同的具体地点不断有指控报告。然而，很少有组织积极主动地为援助受害人制定计划或编制预算。此外，对受害人援助缺乏了解，除了提供即时支持外，没有全系统的办法执行这类援助。2019 年联合国关于向性剥削和性虐待受害人提供援助的规程确定了关键原则，包括确保援助以受害人为中心、以权利为基础、具有包容性和文化适宜性，同时坚持“不伤害”原则并保障受害人的隐私和保密性。但该规程主要侧重于即时援助，指导在性剥削和性虐待事件发生后向受害人提供支持。然而，联合国各实体应在多大程度上继续提供除即时援助外的支持，仍未确定。受害人权利倡导者应牵头修订 2019 年规程，明确联合国系统援助受害人的方法，使其与联合国《受害人权利声明》相一致。

99. 鉴于资源持续紧张，为受害人援助工作争取更多资金的可能性不大。虽然应追究施害者的个人责任，但调查和纪律程序往往复杂冗长，没有为受害人提供索偿机制。一种可能的做法是，将从相关人员因性剥削和性虐待行为接受调查或纪律程序而休无薪行政假节省下来的资金或从被解雇工作人员的应享权利中节省下来的资金转用于受害人赔偿。

100. 机构间集合基金可以为向性剥削和性虐待受害人提供即时支助和长期支助提供一个可行机制。虽然这一想法已在全系统论坛上进行了讨论，并得到一些行政首长的认可，但需要明确治理、仔细规划和就援助类型、期限和受援者达成共识，并需要与全系统商定的受害人援助办法保持一致。以下建议旨在加强全系统在援助性剥削和性虐待受害人方面做法的一致性和统一性。

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。

九. 就防止性剥削和性虐待问题与理事机构和会员国接触

101. 理事机构和会员国通过追究联合国系统各组织的责任，在推进防止性剥削和性虐待方面发挥关键作用。它们的集体行动可以加强预防，改进应对措施，支持采取更有力的政策和做法。本节重点介绍更深入接触的机会。

A. 理事机构和立法机构在防止性剥削和性虐待方面的工作

102. 在理事机构和立法机构的大多数会议上，经常讨论防止性剥削和性虐待问题，所有联检组参加组织要么报告性剥削和性虐待指控，要么表示如果出现相关案件，它们会报告。一个重要问责工具是就行政当局根据已证实的指控采取的纪律措施提交报告，这样会加强领导层对问责的承诺，并将零容忍原则付诸实施。

103. 联检组在前三次审查中讨论了这类文件，检查专员指出，向理事机构和立法机构提交的一些关于纪律措施的报告提供了良好做法范例，例如说明所涉人员是否被录入“清白背景调查”数据库，并提供关于向受害人提供的任何援助以及向国家当局提交的潜在刑事案件移交资料。以下建议旨在促进各参加组织加强问责制。

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。

B. 向国家当局移交刑事案件

104. 大会第 62/63 号决议指示秘书长将对联合国官员所犯罪行的指控移交指控对象为其国民的国家，敦促各国调查和起诉这些官员所犯性质严重的罪行，并采取适当措施确保伸张正义。大会还要求就联合国移交的刑事案件和会员国采取的行动提交年度报告。然而，检查专员注意到，会员国并非总是报告这类移交的结果。检查专员敬请会员国就移交给他们的刑事案件及时提供详细最新资

料，以便在联合国系统内加强对已证实的性剥削和性虐待指控所涉人员处理情况的透明度和问责制。

105. 对军警人员进行追责的情况往往更多。2017 年至 2024 年期间，在经证实的性剥削和性虐待指控所涉 274 名军警人员中，236 人被联合国遣返，84 人被各自政府判处监禁。相比之下，只有一个将和平行动以外的文职人员移交国家当局的案件导致追究刑事责任。

106. 在联合国专门机构中，将经证实的性剥削和性虐待指控移交给国家当局的情况很少，世卫组织是唯一这样做的机构。据受访的法律干事称，将任何类型不当行为案件移交国家当局的情况都很少。

107. 各专门机构应采用符合大会第 62/63 号决议并适合其法律框架的程序，将涉及性剥削和性虐待指控的刑事案件移交国家当局。检查专员鼓励尚未制定以其法律框架为基础并符合相关原则(如以受害人为中心的做法)的适当政策和程序的专门机构的理事机构要求其行政首长制定政策和(或)程序，以将涉及性剥削和性虐待指控的刑事案件移交国家当局。

C. 会员国：联合国维持和平与防止性剥削和性虐待

108. 目前的趋势是部署非联合国部队而不是传统维和特派团来执行安全理事会的任务，这对联合国在促进防止性剥削和性虐待方面的作用构成重大挑战。这些部队在联合国问责框架之外运作，但他们的行动仍可能对本组织造成声誉和道德方面的损害。尽管最近的安全理事会决议已开始列入与防止性剥削和性虐待有关的规定，但与联合国标准的协调统一仍然不一致。随着此类部署变得越来越普遍，迫切需要更明确、更协调一致的政策。会员国应积极主动地与联合国秘书处接触，解决在安全理事会主持下部署部队所固有的政策和程序方面的差距，制定适用于在联合国授权下开展行动的所有非联合国部队的防止性剥削和性虐待政策并开展培训。

109. 与性剥削和性虐待有关的亲子鉴定案件在很大程度上仍未解决。截至 2025 年 3 月，联合国秘书处的数据库中记录了 759 项亲子鉴定申诉，其中只有 29 项的亲子关系得到确认。令人震惊的是，有 519 项关于承认亲子关系的申诉有待解决，而 211 起案件要么没有得到证实，要么已被撤回。其中大多数案件涉及军警人员。确定亲子关系的法律程序极为复杂，更不用说解决子女抚养费索偿问题了。法律程序包括 DNA 测试，而在一些国家可能没有此种测试服务而且(或)不合法。受访的秘书处官员对目前处理亲子关系申诉程序的结果感到失望，秘书处、会员国和索偿对象在处理亲子鉴定案件中各自的作用和责任似乎也不明确。

110. 以下建议旨在促进会员国和联合国秘书处的高级别接触，制定处理和行动中亲子鉴定申诉问题的新办法，以确保更大程度的问责和有效解决案件。

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。

D. 会员国：支持防止性剥削和性虐待的新办法

111. 本报告的大部分内容反映了 2017 年秘书长关于防止性剥削和性虐待的战略(见 [A/71/818](#) 和 [A/71/818/Corr.1](#))，指出了在政策、预防战略、纪律程序、应对机制以及采用和纳入以受害人为中心的做法方面取得的成效和不足之处。联合国系统防止性剥削和性虐待的新办法需要会员国的合作和协作。

112. 应调动机构间机制采取新办法解决性剥削、性虐待和性骚扰问题，并制定更新战略。会员国的认可对于确保这一最新战略和新办法的合法性、促进其执行和推进全系统问责制至关重要。

113. 以下建议与建议 4 相辅相成，旨在加强在处理不正当性行为方面的全系统协调。

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方法，调动机构间能力，并利用现有资源。

各参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动概览

			联合检查组参加组织																											
报告		预期影响	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒罪办	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	联合国世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	世界气象组织
	供采取行动	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	供参考	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议 1		a	E	E	E	E		E	E	E			E	E		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 2		a	E		E	E	E	E	E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E
建议 3		a	L	L	L		L	L	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 4		a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5		d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

			联合检查组参加组织																											
		预期影响	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒罪办	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	联合国世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	世界气象组织
报告	供采取行动		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	供参考		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议6		a	L																											
建议7		h	E																											
建议8		d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议9		d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议10		a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议11		e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议12		h	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议13		a	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议14		e	L																											
建议15		a	L																											

图例：
L: 供立法机关作出决定的建议。
E: 供行政首长采取行动的建议。
■ 不需要该组织采取行动的建议。

预期影响：
a: 加强透明度和问责制； b: 传播良好做法/最佳做法； c: 加强协调与合作； d: 加强一致性和统一性； e: 加强控制和遵守； f: 提高效力； g: 节省大量资金； h: 提高效率； i: 其他。
* 如 [ST/SGB/2015/3](#) 所列。