



## 联合国儿童基金会

执行局

2023 年年度会议

2023 年 6 月 13 日至 16 日

临时议程\* 项目 7

## 防止性剥削和性虐待的最新情况

## 摘要

本报告根据执行局第 2022/6 号决定提交，该决定“请儿基会……向执行局提供最新资料，说明本组织如何在总部、区域和国家各级的政策、程序和业务中防止和应对性剥削和性虐待，并请同时包括现有数据分析和全系统举措实施情况，包括执行伙伴规程和使用执行伙伴能力评估和清白背景调查”；并“请儿基会每年与执行局分享总部一级的行动计划”。

本报告介绍了儿基会在执行防止以及应对性剥削和性虐待及性骚扰战略方面进展的最新情况。

执行局供审议决定的要点见第五节。

\* E/ICEF/2023/9.



## 一. 概述

1. 防止性剥削和性虐待，以及更广泛的保障，是儿基会的整体性优先事项。儿基会防止性剥削和性虐待的战略有五大支柱：问责和预防、报告、受害人援助、调查和处分以及伙伴关系。2022 年，儿基会首次通过其《2022-2025 年战略计划》指标衡量了这些支柱的长期工作进展情况(见 [E/ICEF/2023/5](#))。本报告详细介绍了取得的进展。
2. 全组织性预防措施十分注重评估。儿基会总部和 87%的国家办事处现已全面评估其防止性剥削和性虐待体系，并制定了“行动计划”，分配了责任以弥补不足。总部进行的评估审视了全球政策、审查、培训和调查措施等覆盖全组织的体系。
3. 为鼓励采取积极措施预防性剥削和性虐待，儿基会在 2022 年设定了衡量和管理保障风险的办事处的目标数量。2022 年，尽管所有办事处都被认为面临保障风险，仅有 75 个办事处记录它们管理了保障风险。新的风险管理领导、经修订指南和经改进工具应有助于各办事处和全儿基会在不久的将来构建更准确的风险描述。
4. 此外，儿基会采取的预防措施格外重视本组织工作人员。儿基会正在仔细审查人员(包括通过使用清白背景调查)，对他们进行培训(20 名工作人员中有 19 名完成了相关强制性培训)，并通过儿基会业绩管理框架管理他们的保障工作。尽管调查表明，几乎所有工作人员都知道其保障义务，但提高内部认识及改进业绩管理，预计将使儿基会工作人员队伍更加安全。
5. 高度重视报告仍然是优先事项。儿基会在与合作伙伴和工作人员合作以提高报告效力、推进认识、增加报告机会方面达到了基准。2022 年，绝大多数国家办事处扩大了工作人员和合作伙伴对报告渠道的认识。据估计，现有超过 4 800 万人可使用安全报告渠道。其中许多渠道并非专门处理与性剥削和性虐待有关的投诉，也可用于一般投诉。报告不足仍令人关切：社区调查表明，在如何报告和报告什么方面存在认识差距。将继续努力提高社区对其权利和如何报告事件的认识。
6. 儿基会继续努力对受害人进行援助，以减轻性剥削和性虐待造成的伤害。截至 2022 年底，已有 69 个国家设立转介程序，与近年来相比略有提高。为保持这一进展，需投资于各国转介系统以及提供基本服务的性别暴力和儿童保护方案。
7. 儿基会还继续开展调查和处分工作。在过去三年中，向秘书长办公室报告的涉及儿基会工作人员或执行其方案的伙伴的性剥削和性虐待案件数量相对稳定。调查以及随后的纪律措施都复杂耗时，尽管已优先处理，但还是超过了时间目标。2022 年被发现有性剥削或性虐待行为的所有三名工作人员均已被解雇。
8. 儿基会还在加紧努力，加强伙伴关系，特别注重建设全部门伙伴的能力，以预防性剥削和性虐待。2020 年，儿基会开始系统评估所有 4 200 多个民间社会合作伙伴在防止性剥削和性虐待方面的能力，并帮助这些组织弥补不足。截至 2022 年，在四分之三的国家办事处中，其合作伙伴的五分之四拥有令人满意的保障体系。

2022 年，儿基会根据《联合国执行伙伴规程》，开始与其他机构合作，对这些评估进行标准化和共享。儿基会还开始对从事高风险活动的供应商开展保障工作。

9. 儿基会继续与其他机构和组织积极合作，制定标准和工作规划，采取有针对性的举措，分享最佳做法，并协调管理个别伙伴关系和个案。

10. 尽管取得了进展，但挑战依然存在。需进行长期投资，以消除性剥削和性虐待的根源，其中包括：导致易受性剥削的经济和社会脆弱性；缺乏制止性虐待的有效执法；纵容虐待的社会和性别常态；缺乏安全、高质量的援助，而援助可能会促使人们举报；防止和应对性剥削和性虐待的组织机制薄弱。

11. 儿基会继续进行投资，以防止性剥削和性虐待。在 2018 年至 2023 年期间，儿基会承诺提供超过 4 000 万美元的核心资源，以及国家一级的方案资源。这些资源用于风险最高的国家一级工作，以继续按照儿基会战略推动进展。向儿基会提供高质量供资有助于取得相应进展。

## 二. 引言

12. 执行局在第 2022/6 号决定中请儿基会向执行局提供最新资料，说明本组织如何在总部、区域和国家各级的政策、程序和业务中防止和应对性剥削和性虐待。

13. 本文件根据这一要求提交执行局。本报告载有自 2022 年第一届常会以来在执行儿基会预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰战略方面取得的最新进展，并依据儿基会在 2023 年第一届常会上提交的报告(E/ICEF/2023/5)所述标准进行衡量。

14. 本报告补充儿基会另一份报告，所提报告介绍了儿基会为改善组织文化和解决性骚扰问题所作的努力。

## 三. 儿基会执行预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰战略的最新进展

15. 儿基会防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的战略体现了儿基会的综合办法。该战略采用了以受害人/幸存者为中心的办法，包括以下要素：

- (a) 提供服务时不歧视；
- (b) 在所有案件审理之前和审理期间都考虑到保密问题和幸存者的利益；
- (c) 申诉机制安全(经过风险评估)、对性别问题有敏感认识且适合具体情况(与受影响社区、特别是最脆弱社区协商制定)；

(d) 根据《联合国关于向性剥削和性虐待受害人提供援助的规程》(《受害人援助规程》)，向幸存者提供服务，将申诉机制与服务挂钩，并就这一办法对人道主义行为体进行培训；

- (e) 以儿童和幸存者的最大利益指导如何计划和提供援助；

- (f) 向各方妥善通报调查等进程及现有支助的最新情况；
- (g) 培训执行伙伴如何开展以幸存者为中心、对儿童友好的调查；
- (h) 防止报复。

16. 在全球范围内，《战略》和联合国《受害人援助规程》明确规定了以幸存者为中心的原则，已成为安全方案拟订工作的内在要求。国家一级工作人员接受了如何落实这一办法的培训。例如，在刚果民主共和国，国家办事处就以受害人/幸存者为中心的调查方法为调查人员提供了专门培训。在黎巴嫩，儿基会与国内防止性剥削和性虐待网络合作，对调查人员进行了培训，并采用体现以幸存者为中心的调查办法的标准作业程序，建立了一个外部调查人员库。在赞比亚，儿基会和一个国际非政府组织合作，面向当地非政府组织合作伙伴人员所犯性剥削和性虐待行为的幸存者，灵活地提供交通、心理社会支助和小规模一揽子刺激计划。

17. 如在 2023 年第一届常会上所指出，儿基会已将其战略计划指标与其防止性剥削和性虐待战略的要素以及联合国四年度全面政策审查指标进行对接。这些指标共同监测：

- (a) 在总部和国家一级的年度规划，以提供更好的保护，防止性剥削和性虐待(行动计划)；
- (b) 工作人员感知到的心理安全和信任，作为有效个人问责制的体现；
- (c) 机构一级的风险评估和登记，作为预防的一个要素；
- (d) 为领导者和由领导者进行的培训和内部宣传；
- (e) 儿基会的性别构成；
- (f) 报告机制(在内部及在社区的)覆盖面和受众意识；
- (g) 国家一级受害人援助的可用性；
- (h) 调查和处分机制，作为总部行动计划的一项内容；
- (i) 民间社会执行伙伴防止性剥削和性虐待的伙伴能力。

18. 如下文所述，在大多数领域，指标表明儿基会及其伙伴在加强相关体系方面取得了良好进展。儿基会在整个组织层面以及在大多数国家办事处对儿基会体系和改进计划进行了年度审查。通过培训和宣传，儿基会道德和保障价值观已经深深入本组织，绝大多数工作人员都知晓自身的义务。在接受调查的 5 000 多名工作人员中，近 99%的人认为儿基会关于防止性剥削和性虐待的政策是明确的，并得到认真对待，98%的人了解行为标准，95%的人知道他们的报告义务。国家办事处已改进措施，以增加伙伴报告，让社区获得更多报告渠道。在评估中，儿基会大多数伙伴组织现都被评为具有令人满意的防止性剥削和性虐待能力。在机构层面，有管理的保障风险似乎没有得到充分报告。提供高质量受害人援助的地方化程序比以往更加普遍。

19. 以上工作对性剥削和性虐待发生率的最终影响很难衡量。与其他性犯罪和性别暴力形式的的数据一样，关于性剥削和性虐待实际发生率的数据总是很少。收集这些数据的方法各不相同。例如，在阿富汗、刚果民主共和国和海地等许多国家，儿基会利用其电子信息和投票平台 U-Report，向社区询问他们对不正当行为和举报渠道的了解情况，以及他们更青睐的举报渠道。在 U-Report 网站上公布了民意调查数据。<sup>1</sup> 在巴勒斯坦国，则通过多部门需求评估对社区认识进行评估。U-Report 的民意调查和需求评估往往表明，许多社区成员知道广泛援助界的性剥削和性虐待以及其他形式的虐待案件。然而，无法根据这些匿名调查对事件进行确认或量化。因此，无法确定真实的案件数量。在这些调查中，受访者还经常表示，他们不知道如何报告性剥削和性虐待，或者不愿报告。因此，儿基会推测，真实发生率高于报告数字。除衡量发生率方面的挑战外，也很难将报告的性剥削或性虐待水平的降低归因于培训等某项干预措施。

20. 为此，儿基会继续收集有关问题严重性的信息，同时采取审慎措施加以预防，并投资于报告和应对体系，使报告的数字更接近实际发生率。在对保障措施进行投资时，儿基会的风险容忍度很高，而面对违规行为，风险容忍度则很低。

## A. 通过问责、预防和性别平等建设零容忍的组织文化

### 1. 问责

21. 正如关于儿基会问责制的报告(E/ICEF/2022/24)所指出，包括防止性剥削和性虐待在内的保障指导问责制的原则，也是儿基会的整体性优先事项。

22. 在 129 个国家办事处中，有 112 个(87%)制定了加强防止性剥削和性虐待的行动计划。在这些行动计划中，有 67%的计划每年都会更新并接受监测。这些行动计划根据联合国范围内的模板制定，并通过《战略计划》指标 3.5("建立了防止和应对性剥削和性虐待的系统的国家办事处的比例")进行跟踪。

23. 2022 年，儿基会继续通过内部宣传活动传播个人问责制的信息。例如，2022 年 10 月，儿基会举办了道德操守月活动，重点关注问责的核心价值。在世界各地的办事处协办了道德操守对话，重点是问责在实践中的体现，包括(a) 工作人员对儿基会负责；(b) 工作人员对儿基会同事和团队负责；(c) 工作人员对儿基会合作伙伴、儿基会开展工作的社区和儿基会服务的儿童负责；(d) 儿基会对工作人员以及儿基会的合作伙伴、儿基会开展工作的社区和儿基会服务的儿童负责。推动这些对话的道德操守和文化倡导者在宣传中使用了关于性剥削和性虐待的案例研究。在“行动中的问责全球对话”中也探讨了这些案例研究。这些工作是“行动中的价值观”相关总体内部宣传工作的一部分，此项宣传工作于 2022-2023 年在全球范围内开展，旨在提高对儿基会核心价值观及其应用的认识。2022 年，内部审计和调查办公室还在多个区域向儿基会工作人员和执行伙伴介绍了防止性剥削和性虐待的情况，重点介绍了报告机制和调查程序。

<sup>1</sup> 见 <https://ureport.in>。

24. 衡量这些工作在内部产生的影响，一个尺度是心理安全和信任的组织文化，在这种文化中，员工感到可以安全地向管理人员提出问题、难题和关切，以供采取行动。更深的心理安全感有利于员工报告可能的不正当行为，并可以安心地指出其他保障挑战。

25. 儿基会在全球工作人员调查中(最近一次调查是在 2022 年)，以及通过每年两次的工作场所文化脉搏检查，将心理安全和信任作为一个关键的跟踪维度。也通过战略计划指标 4.4 对此进行跟踪。还通过改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员管理的调查，收集工作人员对防止性剥削和性虐待的看法。

26. 2022 年儿基会全球工作人员调查数据表明，尽管员工很了解什么是不正当行为以及在哪里和如何报告不正当行为，他们并不能完全放心地报告。这表明，需要进一步努力加强心理安全，并让工作人员更信任保护他们免遭报复的组织机制。与此类似，关于防止性剥削和性虐待的调查数据表明，对报复的恐惧程度虽然不高，但足以令人不安。过去发展“畅所欲言”文化的努力取得了成果，这是 2020 年至 2022 年全球员工调查期间取得最大进展的领域之一。有效的宣传运动和道德操守对话将持续进行。

27. 执行主任关于防止性剥削和性虐待的证明也提交至执行局。

## 2. 预防

28. 秉承“不伤害”理念，首要的是预防性剥削和性虐待。儿基会战略通过仔细审查候选人、确保道德操守承诺、培训和积极管理，在工作人员和合作伙伴的整个合同周期内降低了风险。该战略还认识到儿基会的业务环境和方案设计所产生的性剥削和性虐待风险。总体而言，这些风险在组织层面上得到了预防性管理。

29. 为适当筛选人员，儿基会采用风险相关措施，包括使用招聘广告中的警示、自我披露问卷、评估问题、证明人调查和背景调查。背景调查包括在联合国全系统清白背景调查数据库中搜索候选人过去在联合国的工作经验，该数据库记录了被控性骚扰、性剥削或性虐待的联合国工作人员，这些工作人员因指控成立而被解雇，或拒绝在调查中合作而辞职。2022 年，儿基会用清白背景调查数据库对 247 名候选人进行了筛选，结果零“命中”。四名儿基会前工作人员被加入清白背景调查数据库。儿基会从联合国其他实体收到 271 项核查请求，没有“命中”。

30. 儿基会员工队伍总体保持了性别均等，但在某些工作人员职等和工作地点存在一些差距。在 2022 年获得 EDGE (性别平等经济红利)认证后，儿基会已承诺增加在艰苦(不带家属)工作地点工作的妇女人数，并制定具体措施实现这一目标。

31. 一旦签订合同，所有人员都必须接受关于防止性剥削和性虐待的强制性、受监督的上岗培训。工作人员普遍良好地遵守培训要求：95%的工作人员完成了必修课程。近 99%的被调查人员表示，防止性剥削和性虐待的培训很有价值。由于培训似乎有效，并且接受调查的人员经常建议进一步培训，因此鼓励接受培训将继续成为 2023 年的优先事项。

32. 儿基会题为“关于组织文化和多样性的最新情况”的报告(E/ICEF/2023/13)介绍了其他培训和内部宣传工作，该报告将提交 2023 年年度会议。

33. 儿基会的业绩管理体系纳入了所有工作人员和管理人员与保障有关的指标。2022 年的业绩管理审计预计将促成改变业绩管理方式，为进一步改善道德操守行为和保障提供机会。

34. 在大多数情况下，民间社会伙伴是儿基会与当地社区之间的主要联系方。民间社会伙伴预防性剥削和性虐待的能力至关重要。与儿基会工作人员一样，合作伙伴工作人员需要经过仔细审查，作出承诺，在能力方面得到支持，并得到积极管理。

35. 截至 2022 年，儿基会已对所有 4 200 多个民间社会伙伴进行评估，2023 年，儿基会将在联合国伙伴门户网站上与其他联合国机构分享其评估结果，并过渡到对所有新伙伴关系进行标准化的全联合国范围的评估。到 2025 年，全部现有合作伙伴评估将与联合国统一评估工具完全对接，并优先评估存在能力差距的合作伙伴。作为《战略计划》指标 3.5 (“建立了防止和应对性剥削和性虐待的系统的国家办事处的比例”)的一部分，儿基会制定了有能力防止性剥削和性虐待的国家办事处伙伴的比例基准。在 129 个国家办事处中，有 97 个(75%)办事处的合作伙伴拥有令人满意的体系(80%或更多办事处的合作伙伴拥有充分或中等的防止性剥削和性虐待能力)。例如，在喀麦隆，儿基会的所有合作伙伴、承包商及其附属工作人员都接受了关于防止性剥削和性虐待的培训，培训内容包括儿基会的报告要求和程序。合作伙伴在建立协调人制度方面得到了支持，协调人随后被培训为培训师。与合作伙伴分享关键信息和宣传材料(如海报、小册子等)，并在儿基会提供支助的地点分发。

36. 建设合作伙伴能力需要大量资源。随着合作伙伴及其人员的更替，需要提高效率 and 进行长期投资。按照联合国统一评估要求，联合国系统集中力量提高民间社会伙伴在该部门的能力，将提高一些效率。2023 年，儿基会承诺为民间社会伙伴关系中的保障工作提供核心资源。能继续获得高质量供资对于维系这一能力至关重要。

37. 儿基会一些服务供应商的职能与执行伙伴的职能类似。为应对供应风险，莫桑比克国家办事处开始筛选一份假定的高风险供应商名单。莫桑比克国家办事处还开始提供关于判断标准的简报和培训，包括每年两次对高级管理人员进行在线培训和培训和对供应商一线员工进行面对面培训。

38. 在此经验基础上，儿基会供应司启动了一个试点项目，评估供应商在管理保障风险方面的能力，包括性剥削和性虐待风险。该试点项目将重点关注获得长期服务安排的供应商，他们提供的服务被确定为属于性剥削和性虐待以及虐待儿童风险较高的类别，因为他们在提供这些服务时，可能直接接触受保护或援助的参与者和社区。将对供应商能力进行评估，并确定供应商需发展和加强的领域。正在制定公共指南，帮助供应商建设能力。试点结束后，供应司将考虑如何以风险知情的方式，将供应商保障能力评估纳入各国家办事处供应流程的主流。

39. 儿基金会的工作环境可能会扩大性剥削和性虐待风险，因此强有力的保障措施尤为重要。为衡量工作环境风险，2022 年，儿基金会、联合国人道主义事务协调厅和联合王国外交、联邦和发展事务部制定了《性剥削和性虐待风险概览》，这是一个公开的性剥削和性虐待风险综合指数。该指数对人道主义危机和灾害中的风险驱动因素进行了循证分析，以支持有关资源分配、技术支持需求和风险管理的战略和方案决定。该概览对开展人道主义应急行动的国家风险进行排名，以在国家之间和在时段内进行比较。该指数有助于将有限的人道主义资源用于优先问题和关切国家。

40. 儿基金会通过其企业风险管理平台衡量和汇总总体保障风险。2022 年，通过《战略计划》指标 E.3.4 (“在处理保障风险方面达到组织基准的办事处比例”)，首次将保障风险认识和管理定为基准。它所依据的假设是，每个办事处都必须管理此类风险。2022 年，保障风险报告不足，只有 64 个国家办事处和 11 个其他办事处查明了风险(在这 64 个国家办事处中，只有 59%的办事处在其方案和业务中都查明了风险)。方法和技术方面的挑战似乎阻碍了全面查明和减少保障风险。为改进风险管理，儿基金会在执行主任办公室任命了一名首席风险干事。经修订的指南和工具应进一步帮助各办事处今后查明和减少保障风险，包括性剥削和性虐待风险。

## B. 安全可信的报告机制

41. 工作人员、合作伙伴和社区举报性剥削和性虐待的机制必须为公众所知，且在实践中可用，并被认为安全有效。《战略计划》指标的一个组成部分衡量各办事处支持内部报告和伙伴报告的程度。《战略计划》另一指标则衡量社区报告机制的覆盖范围。

42. 截至 2022 年，81%的国家办事处(129 个中的 104 个)支持内部和合作伙伴利用报告机制，包括为此提名协调人，及对合作伙伴进行报告培训。战略计划指标 3.5 (“建立了防止和应对性剥削和性虐待的系统的国家办事处的比例”)对此进行跟踪。

43. 2022 年，110 个国家办事处扩大了安全和无障碍的社区报告渠道(比 2021 年增加 20%)。根据《战略计划》指标 3.1.8 的跟踪，110 个国家办事处共有 4 820 万儿童和成人可利用性剥削和性虐待报告渠道。

44. 报告机制和向社区传达防止性剥削和性虐待信息的机制因情况而异。海地国家办事处从人道主义应急行动一开始就制定了措施。设立了专门小组，以提高对儿基金会承诺、报告渠道和幸存者援助的认识。该小组让使多人可以利用报告渠道，让社区参与进来，并传播了提高认识材料(包括方便儿童理解的法语和克里奥尔语信息)。数百名 U-Reporter 记者接受了关于这一主题的培训，通过 U-Report 在受影响社区和儿基金会之间进行双向沟通。加纳国家办事处将防止性剥削和性虐待纳入儿童保护核心方案的主流，并制定了儿童保护社区促进工具包，其中包括与防止性剥削和性虐待有关的社区参与要素。这项工作令可使用报告渠道的人数由 2021 年的 1 960 人增至 2022 年的 180 万人。哥伦比亚国家办事处将防止性剥削



和性虐待纳入对受影响人口负责机制。它制定了指导方针，促进社区获得关于性剥削和性虐待应对和问责机制的信息。乌克兰国家办事处利用脸书和 Instagram，让 160 万受益者参与关于性剥削和性虐待以及安全人道主义应对措施对话。巴基斯坦国家办事处在社区协商的基础上，用当地语言和多种形式设计了信息、教育和宣传材料，以解决文化敏感问题。每个方案的流动小组(脊髓灰质炎、水、环境卫生和个人卫生等)都指定了协调人，以提高认识和开展外联活动。小组讨论以妇女、女童、青少年和残疾人为话题，旨在提高包容性和对脆弱性的敏感性。在阿富汗国家办事处，U-Report 平台上进行的调查有助于社区广泛参与，包括提高对性剥削和性虐待的认识，并确保就差距提供反馈。办事处利用调查反馈制定风险缓解措施，并为合作伙伴编写关于防止性剥削和性虐待以及调查的培训教材。

45. 儿基会有保护举报人政策，由其道德操守办公室管理，为举报不正当行为或配合调查的工作人员提供保护。为进一步保护民间社会合作伙伴的工作人员，2022 年，儿基会修订了其方案合作协定，纳入了举报承诺。

46. 2022 年，内部审计和调查办公室收到并登记了 435 起新案件，其中 167 起涉及儿基会工作人员的不正当行为指控。在 435 起新案件中，性剥削和性虐待是第二大类(19%)，仅次于涉及第三方滥用方案资金的欺诈。一些性剥削和性虐待的举报涉及与儿基会无关人员。

47. 在过去三年中，涉及儿基会人员或执行其方案的伙伴的性剥削和性虐待指控报告相对稳定，大致与联合国全系统的数据持平。

48. 儿基会几乎实时公开报告涉及其工作人员和执行其方案的伙伴的性剥削和性虐待指控。从 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，儿基会报告了 49 起性剥削和性虐待指控，涉及 61 名受害人和 54 名施害者，施害者包括 5 名儿基会人员和 49 名执行其方案的合作伙伴人员。总数略低于 2021 年同期公开报告的指控数量(58 项指控，其中 6 项涉及儿基会人员)，与 2020 年大致相当(47 项指控，其中 2 项涉及儿基会人员)，与 2017 年和 2018 年相比大幅增加。关于 2017 年以来指控儿基会的报告，更多信息可在联合国改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员网站上查阅。<sup>2</sup>

### C. 以幸存者为中心的良好应对措施

49. 提供支助的标准是根据大会第 62/214 号决议制定的《受害人援助规程》。该规程概述了向幸存者及因性剥削和性虐待而出生的儿童提供援助的标准，包括应通过现有性别暴力和儿童保护方案提供的服务，以及其他服务：安全和保护；医疗；社会心理支助；教育、生计支助和基本物质援助；法律服务。例如，在海地，通过现有性别暴力和儿童保护服务，向性剥削和性虐待的潜在幸存者提供了援助。儿基会为因性剥削和性虐待而出生的儿童提供学费、午餐盒和其他服务，并为他们的母亲提供创收活动。在黎巴嫩，儿基会加强了服务于偏远地区组织提供的受害人援助，并与政府伙伴合作，将个案管理服务纳入全国各地的社会发展中心。

<sup>2</sup> [www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide](http://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide).

50. 儿基会将提供的受害人援助定为基准，纳入战略计划指标 E.3.5 (“建立了防止和应对性剥削和性虐待的系统的国家办事处的比例”)。应对措施质量的评估依据是机构间一级符合具体情况的转介和幸存者援助程序、以幸存者为中心的性质、将转介途径纳入报告机制、所提供援助的实质范围和地理范围、有关程序的培训以及程序的使用和监测情况。

51. 截至 2022 年底，已有 69 个国家制定了机构间标准作业程序，纳入了《联合国受害人援助规程》中的全球受害人援助标准。其中 19 个国家的标准作业程序符合上述所有标准。现在对《规程》及其所附技术说明中质量标准的审查更为严格。这导致一些区域的质量分数从 2021 年到 2022 年略有下降，因为各国正在修改其程序以更好地与规程中的标准保持一致。国家办事处表示，缺乏人力和财政资源，令人关切。

52. 在个人(匿名)一级，儿基会就针对儿基会工作人员和执行其方案的伙伴提出的性剥削和性虐待指控，报告所提供的服务。这些数据发布在联合国改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员网站上。<sup>3</sup> 2022 年，51 名受影响者中有 22 人(43%)获得服务。在其余案件中，受影响者拒绝或没有寻求援助，身份不明或无法联系，或援助状态仍在确认中。心理社会援助或咨询是最常见的援助形式，共向 10 个国家的 26 人提供了此类援助；法律援助最为少见，仅在 3 个国家的 3 个案件中提供了法律援助。儿基会及其伙伴还参与向其他援助行为体性剥削和性虐待行为的幸存者提供援助。

#### D. 迅速可信的调查和处分

53. 内部审计和调查办公室负责调查有关儿基会工作人员不正当性行为的指控。机构承包商、执行伙伴和其他第三方对调查本机构人员的不正当行为负有首要责任。

54. 2022 年，内部审计和调查办公室支持了几项组织举措，旨在加强执行伙伴的调查能力，包括参与对四个国家执行伙伴的培训，以及为两个第三方调查实体编写培训材料，以确保第三方的调查与调查最佳做法和以受害人为中心的办法保持一致。内部审计和调查办公室还跟进和审查包括执行伙伴在内的第三方对性剥削和性虐待行为的调查，就所采取的调查步骤是否充分提出意见和建议。

55. 国家办事处还采取措施，弥补联合国合作伙伴调查能力方面的不足。在刚果民主共和国，建立了一个常设调查员库，供有需要的组织使用。国家办事处还提供培训，说明如何进行非调查性初步评估，以及对外地性剥削和性虐待的风险或“警报”作出反应。

56. 截至 2022 年 12 月 31 日，在 2022 年公开报告的 5 起涉及儿基会人员的性剥削和性虐待指控中，2 起案件已调查结束，1 起案件因发现指控证据不足而结案，1 起案件因无法获得足够信息评估指控而结案。在 2022 年报告的涉及执行伙伴人员的 44 起指控中，21 起已结案。6 起案件因认定被控施害者犯有性剥削和性虐待行为，并被雇用实体开除而结案；6 起案件因认定指控证据不足而结案；6 起

<sup>3</sup> 同上。

案件因资料不足无法评估指控或对指控没有管辖权而结案；2起案件因受害人合作或不提供佐证而结案；1起案件因被控施害者在指控得到证实前已离开雇用实体而结案。

57. 根据 2022 年推出的主要业绩指标，内部审计和调查办公室的目标是在 90 天内完成 65% 的评估案件，在 9 个月内完成 65% 的调查案件。2022 年，该办公室在 90 天内完成了 53% 的性剥削和性虐待评估(包括对执行伙伴调查的评估)，在 9 个月内完成了 0 项性剥削和性虐待调查。<sup>4</sup> 包括性剥削和性虐待案件在内的所有不正当性行为案件，都得到最优先处理。这些案件复杂且极具挑战性，包括需要确保潜在受害人得到适当支持，并获得潜在受害人的知情同意以开展调查程序，以及在某些情况下难以确定潜在受害人和主体，在某些案件中所需时间会有所延长。

58. 2022 年，儿基会处理了 60 起已移交的可能采取纪律行动的案件。在涉及在职工作人员的 30 起案件中，确定了不正当行为，并采取了纪律措施。其中 3 起案件涉及性剥削和性虐待。在这 3 起案件中，负有责任的工作人员均已被开除。在第四起案件中，一名前工作人员被指控性剥削和性虐待，但在调查中不予合作，导致在其人事档案中留下记录，并被加入清白背景调查数据库。

59. 涉及性剥削和性虐待的案件是审查最复杂的案件类别之一。因此，在此类案件中，调查结束后平均需要 13 周才能进入纪律处分程序并得出最终决定。

## E. 合作伙伴参与打击性剥削、性虐待和性骚扰

60. 合作与协调对于有效预防和应对性剥削和性虐待至关重要。

61. 儿基会与其他机构合作，使其目标和干预措施保持一致，分享有关最佳做法的信息，并协调全球、区域和国家各级的工作。

62. 在全球一级，儿基会向机构间常设委员会和联合国性剥削和性虐待问题工作组作出了重大贡献，并与受害人权利倡导者及改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员合作。正如在 2023 年第一届常会上提交的报告(E/ICEF/2023/5)所指出，儿基会通过年度行动计划实施其战略，这些计划以改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室提供的联合国全系统模板为基础。使用这些模板来衡量机构间的一致性，并将其作为四年度全面政策审查的一项指标。

63. 在所有人道主义背景下，儿基会在机构间常设委员会推动了基于成果的办法，从制定“机构间常设委员会在国家一级人道主义应急行动中加速防止性剥削和性虐待计划”，到在全球看板上建立得到积极跟踪的囊括各国的基线。2022 年，儿基会牵头制定并推出了《机构间常设委员会防止性剥削和性虐待计划核心指标指导说明》。《指导说明》首次建立了一套全球性的机构间指标，用于指导执行及监测各人道主义应急行动机构间集体进展情况，并可在不同时间和不同国家之间进行比较。这些核心指标(共 18 项)帮助各国跟踪和衡量联合国国家工作队和人道主义国家工作队防止性剥削和性虐待行动计划模板所载的最低限度行动的进展情

<sup>4</sup> 由于评估远多于调查，2022 年，内部审计和调查办公室在 9 个月内审结了 75% 的性剥削和性虐待案件(包括对执行伙伴调查的评估)。

况。儿基会在代表联合国和机构间常设委员会推出《受害人援助规程》方面发挥全球领导作用，向 8 个国家的人道主义国家工作队及防止性剥削和性虐待网络提供了落实该规程的技术支持和培训，此外，还为其他专业人员提供了全球和区域一级的培训。

64. 儿基会还参与全球性的、以问题为导向的倡议。2022 年，儿基会领导机构间常设委员会的政策工作，以“通俗易懂的语言”理解机构间常设委员会关于性剥削和性虐待的六项核心原则。儿基会与联合国人权事务高级专员办事处、法律事务厅和受害人权利倡导者合作，为 2022 年的一个试点项目制定了一个能够援助受害人的公益律师和法律援助组织名册框架。儿基会还与受害人权利倡导者合作，起草了一份关于受害人权利的声明。儿基会继续与其他机构、基金和方案合作，制定与联合国共同评估执行伙伴(包括政府机构伙伴)防止性剥削和性虐待能力的指南。

65. 儿基会发起并领导了一个机构间工作组，以建立一个与各国政府合作防止性剥削和性虐待的全球框架。该框架旨在加强政府与联合国机构之间的全系统合作，并加强政府伙伴防止性剥削和性虐待的能力。2023 年 2 月，该工作组向联合国防止性剥削和性虐待高级别指导小组提交了政府合作框架草案。

66. 在各国国内，儿基会定期参与机构间和民间社会网络，并贡献力量。例如，在莫桑比克，儿基会在国家一级支持防止性剥削和性虐待网络起草了政府参与战略。在国家以下一级，德尔加杜角防止性剥削和性虐待网络启动了与地方政府的战略对话，以推动议程，加强政府合作伙伴的能力，并与地方检察官办公室共同确定转介途径。在土耳其，儿基会对与性剥削和性虐待有关的立法和政策框架进行了全面分析。这有助于确定在防止性剥削和性虐待方面，联合国和儿基会与政府接触的差距和机会，包括在能力发展方面的差距和机会。

67. 儿基会与其他机构分享和征求关于防止性剥削和性虐待的最佳做法的信息。例如，在 2022 年，儿基会参与了改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员主持的‘从业人员讨论’并发言。儿基会还继续管理机构间常设委员会关于防止性剥削和性虐待的全球网站，有 160 000 多名从业人员使用该网站。该网站通过知识管理和国家一级的成果跟踪，加强了机构间常设委员会全球同业交流群。

68. 在个人伙伴关系和(通常匿名的)案件数据方面，机构间信息共享被编入机构间备忘录、联合国发展和驻地协调员制度管理和问责框架以及防止性剥削和性虐待网络标准作业程序。在全球一级，通过特别协调员网站共享事件数据，通过清白背景调查共享工作人员施害者数据，并将在新的联合国伙伴门户网站上共享伙伴关系数据。在地方一级，各机构积极协调案件管理(经常通过防止性剥削和性虐待网络)。例如，在刚果民主共和国，受害人权利高级干事通过社区网络接收投诉，与人口基金和儿基会合作，通过当地伙伴推动向受害人提供医疗和社会心理支持。

## 四. 下一步措施

69. 2022 年，儿基会在解决性剥削和性虐待问题的长期办法方面取得了进展。《战略计划》中防止性剥削和性虐待的指标及相关数据使人们深刻了解儿基会及其合作伙伴所采取办法的优势、劣势和需求。
70. 需要更多人力和财政资源来扩大受害人援助覆盖面，并提高援助质量，方法包括改进一些国家办事处及其防止性剥削和性虐待网络的程序和培训，以适当地转介幸存者，并通过性别暴力和儿童保护方案规划弥补服务提供方面的不足。
71. 在国家办事处征聘协调人，包括在紧急情况开始时征聘协调人，促进了工作的开展。通过行动计划跟踪总部、国家办事处和联合国国家工作队的各项举措，更好地监测了已确定优先事项的进展情况。
72. 儿基会工作人员的知识和承诺仍然是优势，必须通过完善政策、审查和业绩管理以及加强学习来保持和支持这种优势。需要新工具和指导改进风险管理。虽然在加强执行伙伴的能力方面取得了重大进展，但约 40%的伙伴在防止性剥削和性虐待的能力方面存在不足(即该组织的能力被评为低或中等)，需要继续投入。与此同时，在供应安排中也必须处理类似的风险。
73. 与其他机构和组织积极合作仍是优先事项，以提高效率和改善服务质量。儿基会将继续就各项举措积极开展合作，并与改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室、机构间常设委员会、国内防止性剥削和性虐待网络以及捐助者、合作伙伴和供应商分享证据。联合国对执行伙伴的共同评估和受害人援助规程的推出将推动共同标准，并为该部门提供更统一的保障。
74. 儿基会的行动计划将根据吸取的经验教训加以更新。包括防止性剥削和性虐待在内的保障仍是整体性优先事项。
75. 从 2018 年到本报告撰写之时，儿基会已投入超过 4 000 万美元核心资源用于保护儿童。由于儿基会核心资源的相对和绝对数额下降，高质量的供资对于在防止性剥削和性虐待方面不断取得进展至关重要。

## 五. 决定草案

### 执行局

1. 欢迎儿基会提供的关于防止性剥削和性虐待方面进展的最新情况；
2. 请儿基会在 2024 年年度会议上向执行局提供最新情况，说明儿基会如何预防和应对性剥削和性虐待。