



防止性剥削、性虐待和性骚扰

总干事的报告

背景

1. 本报告更新总干事关于秘书处根据第七十五届世界卫生大会注意到的关于防止性剥削、性虐待和性骚扰的 EB148(4)号决定（2021 年）所采取行动的报告¹。报告还介绍世卫组织防止和处理不正当性行为三年战略（2023-2025 年）的实施情况，即本组织在 2023 年 2 月至 9 月期间强化处理该问题的努力。2022 年 1 月执行委员会第 150 届会议²、2022 年 5 月卫生大会³、2023 年 1 月执委会第 152 届会议和 2023 年 5 月卫生大会审议了关于这一事项的前几份报告。
2. 2021 年 11 月，为响应负责调查刚果民主共和国北基伍省和伊图里省第十次埃博拉病毒病疫情期间的性剥削和性虐待指控的独立委员会的报告，秘书处提出世卫组织管理应对计划⁴。秘书处现已结束该计划并向理事机构报告了计划实施情况。秘书处启动了世卫组织防止和处理不正当性行为三年战略（2023-2025 年）。该战略及其第一年的实施计划可在世卫组织网站上查阅⁵。

¹ 见第七十五届世界卫生大会注意到的文件 A75/29，以及文件 WHA75/2022/REC/3，乙委员会第一次会议摘要记录。

² 见文件 EB150/33 和 EB150/33 Add.1。

³ 见第七十六届世界卫生大会注意到的文件 A76/39。

⁴ 防止和应对性剥削和性虐待：世卫组织管理层对负责调查刚果民主共和国北基伍省和伊图里省应对第十次埃博拉病毒病疫情期间的性虐待和性剥削指控的独立委员会 2021 年 9 月 28 日的报告作出的回应。日内瓦：世界卫生组织，2021 年 (https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/who-management-response-20211020-finalv2.pdf?sfvrsn=591a9adf_12&download=true，2022 年 3 月 29 日访问)。

⁵ 防止和应对不正当性行为：世卫组织 2023-2025 年三年战略。日内瓦：世界卫生组织，2023 年 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/366300>，2023 年 12 月 1 日访问)。

独立委员会查明的性剥削和性虐待事件的最新情况

3. 2021年9月，秘书处设立了幸存者援助基金，从独立委员会报告中确定的受害者和幸存者开始，为受害者和幸存者提供全面支持¹。最初已向该基金拨款200万美元，迄今已向联合国人口基金和刚果民主共和国当地非政府组织转拨约35万美元，以提供一系列服务（通过生计培训和财政支持幸存者创办自己的企业，实现医疗、社会心理、法律和经济康复）。一个由妇女领导的当地非政府组织为希望在当地法院采取法律行动的幸存者提供免费法律服务。在其他几个主要处于非洲区域的国家，基金提供了较少的拨款，用于提供紧急护理、旅费和与受害者和幸存者支持有关的其他费用。

4. 关于第10次埃博拉疫情期间不正当性行为的指控，通过正式外交渠道和直接与分别在贝尼和布滕博处理案件的两名检察官交流，世卫组织向刚果民主共和国国家当局分享了信息。世卫组织将在获得适当和相关额外信息时分享这些信息。

5. 根据会员国的建议，世卫组织向联合国内部监督事务厅移交了与刚果民主共和国第10次埃博拉疫情期间性剥削和性虐待指控有关的所有83份案卷。据认为，大约25%与针对世卫组织人员的指控有关。其余则涉及在疫情中运营的其他实体或没有隶属关系的个人。截至2023年11月第一周，世卫组织已收到联合国内部监督事务厅的18份调查报告，涉及与世卫组织有关联的被控施害者，包括顾问和其他承包商。其中，11项得到证实，7项未经证实或不确定。对所有经证实的案件均采取行政纪律处分。此外，有21起案件因证据不足、身份错误或被控施害者不是世卫组织合作者而结案。世卫组织对所有这些案例均采取了后续行动，包括与相关国家当局分享信息，将其移交其他机构，并向被指控对象发出结案信。

全组织范围防止和应对不正当性行为的工作

6. 世卫组织管理层应对计划已于2022年12月31日结束，其150项行动中的92%已得到实施。其余8%已纳入世卫组织防止和应对不正当性行为三年战略（2023-2025年），该战略于2023年1月生效。

7. 三年战略是本组织将对一切形式不正当性行为零容忍制度化的框架。它旨在确保本组织人员和实施伙伴不会伤害世卫组织所服务的人民或与其并肩工作的人。该战略借鉴了从实施世卫组织管理层应对计划中吸取的经验教训，由专家和世卫组织工作人员共同设计，并经与会员国磋商，以取得符合世卫组织愿景的四项主要结果，即：在整个保护

¹ “受害人”一词用于联合国文件和文书，由医疗和法律部门使用。“幸存者”一词被认为更体现尊重和赋权。然而，世卫组织承认，受性剥削、性虐待和性骚扰影响的个人有权决定别人如何称呼他们。因此，世卫组织互换使用“受害者”和“幸存者”这两个术语。

周期中采取以受害者和幸存者为中心的方法；实施支持和促进防止一切形式不正当性行为的政策、程序和做法；负责在世卫组织工作人员和实施伙伴交付的规划和行动中采取防止不正当性行为的措施；在人力队伍中支持和展示合乎伦理、性别平等的行为文化，保护每个人享有安全和平等工作场所的权利，并防止不正当性行为。到 2023 年 9 月底，即第一年年底，实施计划中概述的 50 项行动中，有 40% 已经完成，55% 正在进行，其余 5% 仍有待在最后一个季度实施。将以口头方式向执委会进一步报告最新情况。以下各节围绕三年战略的四项预期结果撰写。

结果 1: 以受害者和幸存者为中心的方法贯穿整个保护周期

8. 2023 年 3 月，一项关于防止和处理不正当性行为的新政策生效，该政策以受害者和幸存者为中心。这项政策的配套措施是目前正在开发的端到端不正当性行为事件管理系统。已经制定了基准、里程碑和工具，以加强有同理心的沟通，并在整个过程中为受害者或幸存者提供获得改进服务的机会。

9. 根据《联合国关于向性剥削和性虐待受害者提供援助的规程》¹，各机构“有责任向其各自机构、基金或方案人员以及酌情由实施伙伴人员实施的性剥削和性虐待的任何受害者提供援助”。世卫组织继续加强其提供这种支持服务的能力。一个重要的机制是世卫组织幸存者援助基金，该基金迄今主要用于刚果民主共和国的幸存者。与联合国人口基金、受害者权利倡导者办公室和会员国等主要伙伴进行了讨论，讨论如何以更具战略性的方式处理受害者服务问题，特别是在性行为不端风险最高的 15 个重点国家。

结果 2: 在所有相关政策、程序和做法中将防止不正当性行为制度化

10. 2023 年，秘书处修订并调整了与防止和应对不正当性行为有关的几项政策：防止和应对不正当性行为；防止和处理报复行为；新的道德守则；以及防止和处理虐待行为的政策。该工作完善了政策框架，将支持实现和维持对不正当性行为的零容忍，采取行动，并解决报复举报人或证人的问题。这些政策都已广泛传达给员工。

11. 端到端不正当性行为事件管理系统包括设立 200 天的基准——调查阶段 120 天，调查后阶段 80 天。已完成电子系统第一阶段建设，用于跟踪不正当性行为和其他形式虐待行为案件的处理过程。总干事和高级问责小组定期监测进展情况。为加快这项工作，

¹ 联合国关于向性剥削和性虐待受害人提供援助的规程。纽约：联合国；2019 年（https://www.un.org/en/pdfs/UN%20Victim%20Assistance%20Protocol_English_Final.pdf，2022 年 11 月 14 日访问）。

并将类似的提高效率和有效性措施推广到其他问责领域，总干事在其办公厅增设一个高级顾问职位，并任命了一名高级顾问，以协调所有问责职能。

12. 在整个组织内部并与会员国就防止和应对不正当性行为问责框架¹进行了磋商。该文件于 2023 年 7 月生效，属于更广泛的世卫组织问责框架的一部分。它指出、澄清和传达世卫组织个人和职能问责制的关键领域²，并列出与本组织政策、战略、全组织风险登记册、突发事件应对框架和端到端不正当性行为事件管理系统相关的关键问责领域，其侧重点是预防和应对。相关负责人员应履行文件列出的所有义务。他们还必须确保在其监督下的其他人遵守这些义务，并在任何义务仍未履行时立即与高级领导层沟通，以便本组织能够采取行动，以避免在防止和应对不正当性行为方面出现漏洞。问责制框架的推广与三年战略同步，将在 2025 年进行审查。

13. 秘书处继续落实全系统政策要求，例如使用 ClearCheck 数据库筛选候选人，并输入不正当性行为实施者的信息，以防止他们今后在联合国系统内就业。

结果 3：保障世卫组织的行动

14. 本节着眼于已取得进展的三个领域：保障面向社区的行动——突发卫生事件和消灭脊灰规划；防范世卫组织实施伙伴构成的不正当性行为风险；使用标准化的不正当性行为风险评估工具来保护我们在所有国家的工作。

15. 世卫组织人员和伙伴的不正当性行为可能发生在任何环境中，但在突发卫生事件行动期间以及使世卫组织人员及其伴侣与需要援助的社区直接接触的规划中，这种风险会显著增加。世卫组织在脆弱环境中开展现场工作最多的两个规划——世卫组织突发卫生事件规划和全球消灭脊灰行动——是秘书处防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰全球工作组的常设成员，并在 2023 年加强了将预防和应对措施纳入其行动主流的能力。

16. 世卫组织已将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入其脊灰疫情应对指南；通过 ClearCheck 筛选脊灰专家数据库；加强全员培训；加强全球层面的政策、实践和能力。

17. 世卫组织《突发事件应对框架》已更新，将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入突发事件应对，以推动将该工作融入现场行动并开展安全规划，以降低风险，预防事

¹ 防止和应对不正当性行为：世卫组织 2023-2025 年三年战略。问责制框架。日内瓦：世界卫生组织；2023 年（<https://www.who.int/publications/i/item/WHO-DGO-PRS-2023.2>，2023 年 10 月 24 日访问）。

² 涉及 10 类人员：所有人员；所有主管；世卫组织代表；在防止不正当性行为方面负有主要责任的管理人员——其中包括负责内部监督、人力资源、遵规、风险管理和道德操守以及防止和应对不正当性行为的主任；在处理不正当性行为以及性剥削、性虐待和性骚扰方面有经验的区域协调员；国家归口单位；世卫组织突发卫生事件规划执行主任；区域突发事件主任；区域主任；以及总干事。

件，并确保建立以受害者和幸存者为中心的报告和应对机制。该框架设定了主要绩效指标，规定突发事件应对工作领导人、世卫组织国家办事处负责人、世卫组织工作人员和伙伴的责任领域。该框架还概述了在所有分级突发卫生事件中实施的最低限度干预措施，同时确保与机构间常设委员会保护受影响人口免受性剥削和性虐待的框架以及预期结果措施保持一致。世卫组织突发卫生事件规划正在开发一个用于分级突发事件的工具包，并将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入针对不同受众的突发事件培训材料。

18. 截至 2023 年 9 月，世卫组织正在所有区域应对 42 起紧急和长期定级突发事件，其中 13 起为 3 级突发事件；25 起为 2 级；4 起为 1 级。世卫组织突发卫生事件规划继续向重点 2 级和 3 级突发事件部署防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰技术专家。这些专家加入相关事件管理支持小组，负责将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入应对行动。防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰全球专家名册每年更新一次。已与待命伙伴、挪威难民理事会、加拿大国际民事响应团和德国国际和平行动中心达成长期协议，将专家部署到定级突发事件支持世卫组织。

19. 2023 年，世卫组织在保护其实施伙伴免受不正当性行为影响方面取得了进展，世卫组织发挥主导作用，与联合国伙伴一道开发和推广了评估实施伙伴能力的数字模块培训。2023 年 7 月，世卫组织加入联合国伙伴门户网站关于防止性剥削和性虐待的模块，使本组织能够获取并与联合国伙伴分享伙伴能力评估。

20. 2022 年，全组织风险登记册首次将不正当性行为列为全球风险。除跟踪与不正当性行为有关的八项全球风险指标外，秘书处还开发并测试了一种新的不正当性行为风险评估工具。2023 年推广了该工具。所有世卫组织国家办事处都必须完成风险评估，并制定有针对性的性风险缓解计划。现在，这是强制世卫组织所有国家办事处开展的年度风险管理活动。它也是世卫组织国家办事处负责人负责的国家一级遵规核对表的一部分。

21. 应联合国秘书长改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员的要求，秘书处还正在建设联合国各机构使用这一工具的能力。2023 年底将对风险评估和缓解工作进行审查，以进一步完善工具和流程。为世卫组织人员开发并推广了不正当性行为风险管理培训，并计划为联合国和伙伴机构举办午餐培训会。

22. 对世卫组织的所有合同协议都进行了审查，其中明确规定防止不正当性行为的要求，并正在向世卫组织所有合作中心、《与非国家行为者交往的框架》下的利益攸关方和其他缔约方通报。

结果 4：创造合乎伦理、性别平等的行为文化，保护每个人享有安全和平等工作场所的权利，并防止不正当性行为

23. 过去两年的工作表明，与组织文化有关的助长不正当性行为的潜在因素仍然是一个挑战。这些因素包括：实际或感知到的权力差异；缺乏性别均等，特别是高级职位；与多样性、公平性和包容性有关的因素；以及以牺牲员工福祉和保健为代价的对世卫组织使命的责任感。

24. 预计在年底前将制定未来两到五年的文化变革计划，同时继续开展有助于带来文化变革的活动。其中包括重振“相互尊重的工作场所”倡议。该倡议包括处理不正当性行为相关内容。

25. 月度全球线上开门办公活动期间进行的定期摸底调查表明，秘书处已经采取的一些行动正在产生效果，而且，持续的提高认识运动和让职工参与进来的做法影响最大。影响次之的行动包括通过新政策、开展有关不正当性行为的宣传，以及世卫组织的预防和风险管理行动。

26. 定期的坦诚对话、培训和开门办公活动以及对区域和国家办事处的实地考察也对文化变革产生了积极影响。对不正当性行为的指控越来越多，对其他形式的虐待行为的指控迅速增加，进一步证明了对文化变革的影响。2023 年前三季度，近 1 万名世卫组织工作人员参加了由防止和应对不正当性行为司司长及内部监督、人力资源和总干事办公厅其他问责领导主持的四次网络研讨会或月度开门办公会议。

27. 迄今为止，除内部培训注册外，OpenWHO 平台上还记录了 50 000 多次课程注册¹。世卫组织工作人员和外部学习者，包括来自各国政府、非国家行为者、民间社会以及联合国和其他伙伴的学习者，都可以使用该平台。

28. 截至 2023 年 10 月，2021 年 10 月推出的联合国防止性剥削和性虐待强制性培训已经培训 16 157 名职工和编外人员，全球完成率为 93%。世卫组织的全球上岗培训规划继续提供关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的模块。世卫组织国家办事处负责人的上岗培训还包括关于防止和应对不正当性行为的会议和案例研究。此外，突发事件中的领导能力课程、一线脊灰工作者一揽子课程和卫生群组协调员课程也包括关于处理不正当性行为问题的具体模块。

¹ 可由 <https://openwho.org/channels/prseah> 获取（2023 年 11 月 19 日访问）。

与联合国和人道主义利益攸关方合作

29. 世卫组织继续与其他联合国机构、机构间常设委员会和人道主义伙伴就防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰密切合作。其中一些机构已在前文提及。下文叙述本审查期间的其他主要合作。

(a) 规划和报告：作为联合国系统协作的一部分，世卫组织遵守规划和报告要求（包括在联合国 **iReport** 平台上输入关于性剥削和性虐待的数据）。世卫组织已分发 2023 年 7 月启动的关于防止性剥削和性虐待的年度全系统调查。

(b) 以受害者和幸存者为中心的方法：世卫组织与受害者权利倡导者办公室合作，设计和试行评估不正当性行为受害者和幸存者的安全和支持需求的工具。世卫组织还将支持该办公室实施《受害者权利声明》。世卫组织正与机构间常设委员会合作，整合新商定的以受害者/幸存者为中心的方法的定义。

(c) 培训和学习：本组织已与改进联合国应对性剥削和性虐待措施国特别协调员办公室分享有关防止和应对不正当性行为风险管理工具和风险管理培训，并将在该办公室主持下于 2023 年举办两次学习课程，与联合国实体和非国家行为者分享该工具。

(d) 扩大防止和应对不正当性行为的能力：世卫组织正在为制定机构间移交程序（前身为社区投诉机制）提供技术和财政支持。它正在与儿童基金会和其他联合国实体合作，制定一个与各国政府合作防止性剥削和性虐待的全球框架，为受理和移交性剥削和性虐待指控确立共同的义务和协调结构。

(e) 实施伙伴：世卫组织是防止性剥削和性虐待实施伙伴协议工作组成员。该工作组还包括难民署、儿童基金会、粮食计划署、人口基金、联合国项目事务厅、国际移民组织和联合国妇女署。工作组已在联合国伙伴门户网站下开发了一个关于防止性剥削和性虐待的模块，以推动统一的评估和加强能力进程。这是联合国首次能够通过一个数字平台联合评估实施伙伴，并对其开展能力建设和监测，从而减少重复工作。

加强本组织及其领导层的透明和问责

30. 世卫组织继续积极主动地参与机构间和联合国全系统加强问责制和透明度的努力。秘书处确保及时向联合国秘书长的 **iReport** 系统报告性剥削和性虐待案件，并参加了联合国的年度规划工作。

31. 在世卫组织内部，秘书处在理事机构定期会议上履行关于处理不正当性行为的所有报告义务。它根据执委会在 EB148(4)号决定（2021 年）中提出的要求，每季度向会员国通报最新情况，并应会员国的请求，向会员国单独或分组提供特别情况更新和情况通报。

32. 从 2023 年第二季度开始，秘书处开始在会员国通报会后召集季度媒体通报会，以进一步提高透明度。

33. 采用月度简报的形式与会员国和捐助者以及媒体、政府机构、人道主义和发展部门工作人员以及广大公众定期沟通。

34. 总干事同意独立委员会联合主席和成员提出的建议，即对世卫组织落实独立委员会最后报告所载建议的情况进行外部审查。审查于 2023 年 4 月至 7 月进行，秘书处正在等待审查报告。

35. 秘书处防止和应对不正当性行为的工作目前是经济合作与发展组织多边组织绩效评估网络正在开展的评估的一部分。正在进行的评估首次包括按照该网络的指标对世卫组织防止和应对不正当性行为的工作进行审查。

36. 由于多边组织绩效评估网络处的评估未涵盖突发卫生事件中的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作，防止和应对不正当性行为司和突发卫生事件规划正在联合委托对突发卫生事件中的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作进行审查。该审查将在世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会的监督下进行。

37. 秘书处持续向所有利益攸关方提供公共网站、性剥削、性虐待和性骚扰以及不当行为调查看板上的最新信息，并回答媒体提问。

加强能力

38. 2023 年期间，世卫组织的机构能力得到了显著加强。已确认至少为总部、区域和国家办事处的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作提供 5 000 万美元的承诺。

39. 虽然核心资金可用于核心人员配备和预防工作，但突发卫生事件应对中的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作没有可持续的资金来源。紧急募资呼吁从未得到充分资助这一点意味着该领域的工作有可能得不到应有的重视。

40. 六个区域办事处中有五个现在有一名 P5 级高级区域协调员领导本区域防止和应对不正当性行为、性剥削、性虐待和性骚扰的工作。泛美卫生组织/美洲区域是唯一一个没有 P5 级协调员的区域，但它已经完成该职位的招聘程序，候选人预计将于 2024 年 1 月开始工作。世卫组织目前在几个重点国家设有专职技术官员。此外，截至 2023 年 10 月，处理不正当性行为的全球网络包括 407 名工作人员，其中大部分人是兼任该项工作。除区域协调员开展的能力建设工作外，全球团队每月还举办能力建设活动。

41. 2023 年，区域协调员正在加快实施三年战略，并已在国家一级看到成果。上文已点出主要成就，但还有许多例子表明世界各地正在开展的工作的广度和多样性。

挑战

42. 整个 2023 年期间秘书处在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面取得了进展，但仍存在一些挑战。

(a) 必须改进端到端的不正当性行为事件管理系统，重点是：

(i) 加强目前并非所有国家都开通的诚信热线；

(ii) 确定纪律处分的调查后阶段；以及

(iii) 在整个端到端过程中改善与受害者和幸存者的沟通。

(b) 要在防止不正当性行为方面取得进展，就需要加快评估不正当性行为的风险和实施伙伴构成的风险。

(c) 应进一步加强与会员国在国家一级的接触，以便所有受害者和幸存者(包括性剥削、性虐待和性骚扰的受害者和幸存者)都能安全地获得服务。在与政府工作人员的联合行动中，如在疫情应对中，东道国政府的参与对于采取协调一致的集体方法并确保国家当局了解世卫组织防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的政策至关重要。

(d) 可发挥防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰作用并部署到卫生应急行动中的专家人才库仍然很小，需要一个更广泛的联合国系统办法。

(e) 虽然联合国系统内的协调正在改善，但还需要做更多的工作，让驻地兼人道主义协调员参与进来，以便将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰坚定地纳入所有机构在国家一级开展的工作。

结论

43. 世卫组织完全致力于实现和维持对不正当性行为、相关不作为和报复举报者的零容忍。世卫组织防止和应对不正当性行为三年战略（2023-2025年）旨在将本组织迄今取得的成果制度化。秘书处承认，它还有很长的路要走。第一年的重点是将框架、工具和政策制度化。第二年应侧重于国家一级的影响和变革以及组织文化的不断演进。

执行委员会的行动

44. 请执行委员会注意本报告并就下述方面提供指导：

- 根据世卫组织防止和应对不正当性行为问责框架，落实会员国问责制。
- 在突发卫生事件中为防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰提供资金的方式，以便从一开始就可以采取最低限度行动来防止性行为不端。

= = =