



2025 年 12 月 15 日

预防性剥削、性虐待和性骚扰

总干事的报告

背景

1. 本报告更新了总干事关于秘书处根据关于预防性剥削、性虐待和性骚扰（合称不正当性行为）的 **EB148(4)**号决定（2021 年）采取的行动的报告¹。报告介绍了世卫组织相关战略《预防和应对不正当性行为：世卫组织 2023-2025 年三年战略》实施过程中迄今取得的进展和遇到的挑战，并总结了为制定下一个 2026-2029 年战略而开展的活动。报告还提供了最新情况，说明了秘书处努力鼓励和支持会员国利用不具约束力的自愿性的预防性剥削、性虐待和性骚扰问责框架来保护人们在世卫组织与政府的联合行动期间免受不正当性行为的侵害，正如执行委员会规划、预算和行政委员会所建议的²。

全组织范围预防和应对不正当性行为的工作

2. 在发布管理层对刚果民主共和国境内不正当性行为指控的回应及其相应的实施计划后，世卫组织预防和应对此类行为的工作获得了动力³。截至 2022 年 12 月 31 日，管理层回应的实施率为 92%，表明在推进预防性剥削、性虐待和性骚扰重点事项方面取得了重大进展。

3. 2023 年 1 月 1 日，秘书处开始在本组织的三个层级实施预防性剥削、性虐待和性骚扰战略。该战略有四个支柱——受害者和幸存者第一；强有力的政策和实践；保障世卫组织的行动；以及文化变革——并旨在将对一切形式的不正当性行为的零容忍制度化。在实施期间

¹ 文件 A75/29。

² 文件 EB156/4。

³ [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（2025 年 10 月 23 日访问）。该实施计划也可在[世卫组织网站](#)上查看。

进行了多项外部评估，包括多边组织业绩评估网对世卫组织不正当性行为管理的评估⁴；联合国联合检查组对联合国系统内各组织预防和应对性剥削和性虐待的政策和做法的审查⁵；在独立专家监督咨询委员会的监督下，外部管理顾问对世卫组织预防性剥削、性虐待和性骚扰制度化的情况进行的评估⁶；以及由联合国改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室对世卫组织预防性剥削、性虐待和性骚扰进行的全面评估。

4. 来自这些外部审查的见解影响了世卫组织 2026-2029 年预防性剥削、性虐待和性骚扰战略。新战略以其前身的愿景和使命为基础，巩固了所取得的进展，并加大了在整个组织以及供应商、实施伙伴和会员国中实施问责制的努力。它努力将以受害者/幸存者为中心的方法纳入世卫组织的行动，并应对挑战，特别是因全球格局变化而加剧的挑战。

将受害者和幸存者放在首位

5. 2025 年，世卫组织继续加强其以《联合国关于向性剥削和性虐待受害人提供援助的规程》为基础的受害者/幸存者支持方法，改进事件管理系统、实现幸存者支持程序的标准化并与难民署共同设计整个联合国范围的反馈机制，以确保战略文件反映幸存者的声音。世卫组织幸存者参考小组的成立进一步将幸存者参与制度化，推动组织学习和问责制。幸存者援助基金在复杂案件中提供全面支持，并使更强有力的保护措施成为可能，而新的指导和培训增强了内部调查人员应用以幸存者为中心和了解创伤的方法的能力。正如之前报告的那样，总干事正式要求联合国特别协调员和联合国秘书长办公室受害者权利倡导者通过联合国国家工作队建立费用和责任分担机制，以确保所有机构都为支持工作做出贡献。自 2024 年 9 月以来，世卫组织受害者和幸存者支持官员积极参与受害者权利倡导者领导的协调平台，并为此与联合国系统的对应方合作。

6. 秘书处已完成世卫组织业务规模大而复杂的国家中的服务摸底；其他地点的摸底工作即将完成。这项工作，特别是在疫情和人道主义环境中，得到了卫生资源和服务可得性监测系统（HeRAMS）等工具的支持。然而，发展和人道主义援助的大幅削减正在严重影响民间社会和非政府组织，威胁到受害者/幸存者获得救生服务的机会，特别是在危机环境中，凸显出迫切需要协调一致、可持续的支持机制。

强有力的政策和做法

7. 秘书处继续通过一系列学习模式加强员工队伍执行世卫组织不正当性行为政策的能力。这些措施包括强制性培训——遵守率为 91.5%——可选在线课程、区域和国家级讲习班，以及面向预防性剥削、性虐待和性骚扰协调人、世卫组织国家办事处负责人和高级领导层的混合学习途径。内部和外部专家参与的播客有助于促进就复杂和敏感问题进行坦诚对

⁴ 见[多边组织业绩评估网的评估报告：世界卫生组织（世卫组织）](#)。巴黎：多边组织业绩评估网；2024 年（2025 年 10 月 23 日访问）。

⁵ [审查联合国系统各组织预防和应对性剥削和性虐待的政策和做法](#)。联合检查组报告，由 E.A. Cronin 和 C. Hunte 编写。纽约：联合国；2025 年（JIU/REP/2025/2）（2025 年 10 月 23 日访问）。

⁶ [为评估世卫组织在预防和应对不正当性行为方面的制度化情况而开展的一项独立、全面评估。评估报告：第一卷](#)。渥太华：TDV Global, Inc.；2025 年（2025 年 12 月 14 日访问）。

话。这些努力是更广泛战略的一部分，该战略旨在将对不正当性行为的零容忍制度化，并将预防性剥削、性虐待和性骚扰问责制纳入绩效管理系统。

8. 在业务规模庞大且复杂的国家，优先对世卫组织工作人员和实施伙伴进行有关开展联合国实施伙伴防止性剥削和性虐待能力评估的定期培训。培训包括与联合国实体合作制定的定制化会议、网络研讨会和指导材料，并以标准操作程序为基础，详细说明了评估流程、角色和责任。**#NoExcuse** 系列网络研讨会向世卫组织工作人员介绍了联合国实施伙伴防止性剥削和性虐待能力评估工具，重点介绍了其组成部分和实际用途。通过有针对性的培训和协调支持了实地实施。

保障世卫组织的行动

9. 世卫组织采用多管齐下、基于风险的方法来保障其行动。2025 年，93%的世卫组织国家办事处（包括在美洲区域）⁷按照世卫组织《主要风险处理和应对计划》的要求完成了之前引入的年度不正当性行为风险评估和缓解规划工作。

10. 2025 年全年，世卫组织派出全职国际专业官员在 15 个高风险重点国家开展不正当性行为预防和应对工作。世卫组织国家和区域办事处有 440 名全职和兼职协调员负责解决不正当性行为问题。

11. 截至 2025 年 9 月，在前几年工作的基础上，对 15 个高风险重点国家中 91%的世卫组织实施伙伴预防性剥削、性虐待和性骚扰的能力进行了评估。其中 72%在撰写本报告时具备完全能力。目前正在另外 20 个国家对实施伙伴进行评估。世卫组织还开始在一些高风险重点国家评估和培养非政府组织卫生群组合作伙伴预防性剥削、性虐待和性骚扰的能力。

12. 世卫组织突发卫生事件规划通常根据最新版本的《紧急情况应对框架》纳入保障措施。通过与利益攸关方商定的标准操作程序，保障措施也被纳入全球消灭脊灰行动。

13. 根据世卫组织 2023-2025 年预防性剥削、性虐待和性骚扰战略推出期间发现的风险以及联合国联合检查组的建议，秘书处采购办公室目前正在试点强化合同条款，目的是在人力资源采购合同中预防和应对不正当性行为。这些条款反映了世卫组织的零容忍政策，并明确了调查责任、受害者支持义务和不当行为报告要求。拟议的标准化措辞区分了世卫组织政策直接适用的实体和间接适用的实体，确保合同模式的一致性。这项工作以世卫组织 2023 年《关于防止和处理不正当性行为的政策》中概述的更广泛保障框架为基础。

14. 此外，所有招聘都要进行 ClearCheck 数据库筛查，该数据库在整个全系统的实体之间共享有关被证实性剥削和性虐待或性骚扰指控的前联合国工作人员的信息，以及在某些情况下在此类指控悬而未决期间从联合国实体离职的前联合国工作人员的信息，以防止有关个人在联合国系统内被重新雇用。ClearCheck 的范围于 2025 年扩大，包括所有存在足以导致离职的严重不当行为的工作人员及附属人员的记录，无论其不当行为的具体类型如何。

⁷ 2024 年评估不包括世卫组织在美洲区域的国家办事处。

文化变革

15. 2026 年，世卫组织将继续实施其基于行为的文化变革战略，该战略于 2025 年 5 月敲定并与会员国共享。该战略的基础是本组织努力使其文化与诚信、专业、尊重多样性、人权和公平等世卫组织核心价值观保持一致。

16. 该战略于 2025 年底开始实施，并经过调整以反映最近重组后不断变化的组织需求。启动了分阶段推出计划，让员工了解该战略的目的、目标和好处，并鼓励员工之间进行公开和透明的对话。此外，对现有举措进行了审查，以确保与该战略保持一致，并确认这些举措在当前的组织背景下仍然适合目的。

透明度和问责制

17. 秘书处继续根据世卫组织的问责框架每月更新世卫组织关于不正当性行为指控⁸和纪律处分⁹的公共看板。除了这些更新之外，还定期向所有工作人员传播有关纪律措施的信息，并在世卫组织公共网站上和通过为会员国举行的季度简报会传播该信息。

18. 2025 年，89%的世卫组织国家办事处负责人向总干事提交了有关预防性剥削、性虐待和性骚扰的年度管理信函。这些信函与联合国性剥削和性虐待年度调查的结果相互印证，以确定趋势并加强有计划的预防工作。从 2026 年开始，这项工作将扩大到包括助理总干事和区域主任，以加强本组织各级的领导问责制。

19. 世卫组织内部监督服务司拥有一支训练有素的调查人员团队，在调查不正当性行为指控方面拥有丰富的经验。2025 年，调查人员接受了全面的培训，以期加强以受害者/幸存者为中心的调查方法。所有调查的进行均遵循行业标准，特别是相关的机构间常设委员会（IASC）手册¹⁰。该司继续优先考虑不正当性行为调查，目标是在规定的时限内完成所有调查。

在促使会员国参与预防性剥削、性虐待和性骚扰方面取得的进展

20. 在 2025 年 2 月举行的第 156 届会议上，执行委员会通过其规划、预算和行政委员会敦促秘书处鼓励和支持会员国使用总干事提议的预防性剥削、性虐待和性骚扰问责框架¹¹。该框架是不具约束力的、自愿性的，旨在加强世卫组织与政府联合行动期间对不正当性行为的防范。第七十八届世界卫生大会对该框架的认可凸显了全球对保护弱势群体的承诺。

21. 非洲区域会员国表示大力支持该框架，强调会员国参与联合行动的关键作用。它们的承诺最终促成在世卫组织非洲区域主任的主持下，于 2025 年 11 月 17 日至 20 日在南非比勒陀利亚组织了一次战略会议，会议旨在协调国家努力并在 47 个国家实施该框架。

⁸ 见[不正当性行为和虐待行为调查看板](#)（2025 年 10 月 23 日访问）。

⁹ 见[对不正当性行为和虐待行为的纪律处分](#)（2025 年 10 月 23 日访问）。

¹⁰ 可从[机构间常设委员会网站](#)获取。

¹¹ 文件 EB156/4。

22. 东南亚区域正在回应会员国提出的与该框架相关的技术支持和宣传请求。

结论

23. 世卫组织坚决贯彻对不正当性行为的零容忍政策，并根据其 2023-2025 年预防性剥削、性虐待和性骚扰战略在这方面取得了很大成就。秘书处致力于巩固这些成就，并将与会员国接触，通过 2026-2029 年战略使零容忍成为现实。

执行委员会的行动

24. 请执行委员会注意本报告并就下述问题提供指导。

- 会员国需要秘书处提供什么样的支持来促进和加快为世卫组织 — 政府联合行动采用和实施自愿问责框架？
- 随着人道主义和发展资金变得越来越稀缺，世卫组织在发展和/或人道主义背景下预防和应对不正当性行为的工作是否应该采用一些关键方法？
