



防止性剥削、性虐待和性骚扰

总干事的报告

1. 本报告介绍了秘书处根据执行委员会第 148 届会议通过的关于防止性剥削、性虐待和性骚扰的 EB148(4)号决定（2021 年）所采取行动的最新情况，以及 2021 年 6 月至 2022 年 2 月期间为加强本组织为处理该事项所做努力而采取的更广泛步骤。执行委员会在 2022 年 1 月举行的第 150 届会议上审议了本报告的早期版本¹。在该届会议上，执委会通过了 EB150(23)号决定，其中决定中止《财务细则》第十二条第 112.1 款，以支持对性剥削和性虐待或滥用行为的调查。

2. 在本报告所述期间，有两起重大事件影响了世卫组织该领域工作的进展：总干事在秘书处内部建立了专门的核心能力以协调防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的工作；发布了管理层对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作出的回应²。

3. 2021 年 7 月 1 日，总干事启动了能力建设步骤，为的是紧急实施必要的体制改革，以加强整个组织有效防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的工作，为此，他任命了一名临时主任负责此事项并直接向他报告。他还成立了一个全组织范围的工作队，目前，由 38 名成员组成，包括来自所有问责和促进性职能部门、世卫组织突发卫生事件规划、监察员办公室和全球消灭脊灰规划的高级官员、性别问题高级顾问以及来自不同职能部门的六名区域主任各自的代表，包括世卫组织国家办事处负责人。自 2021 年 8 月以来，该工作队制定了并一直在实施一项工作计划，其中包括根据 EB148(4)号决定的要求采取行动，开展防止和应对工作，以及推广从整个联合国系统及发展和人道主义部门获得的最佳做法。

¹ 文件 EB150/33 和 EB150/33 Add.1。

² 世卫组织。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）。

4. 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 2021 年 9 月 28 日发布的报告¹得出结论认为：在应对疫情期间发生了性剥削和性虐待，本组织未能采取适当行动加以预防，这些行动包括进行全面风险评估、采取预防措施、面向当地居民开展外宣活动以及从紧急行动一开始就报告各类事件；本组织用以确定和适当处理潜在性剥削和性虐待机会或相关情况的机制未能发挥作用，或未得以建立。独立委员会的报告提出的建议涉及八个领域，其中一些是专门针对该国的，另一些则适用于整个世卫组织。秘书处在与所有主要利益攸关方（会员国、工作人员、媒体、公众以及据称受害者和幸存者的代表）沟通该报告时一直保持透明。在发布报告的同时，还与会员国、所有区域办事处和本组织的高级管理人员进行了快速、全面的磋商，以便促进起草《世卫组织管理层应对计划》²。该计划及其随附的实施计划³目前正在落实当中，并已于世卫组织网站上发布，以确保持续的透明度和问责制。实施计划的最新版本³已于 2022 年 3 月发布。

防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作的统一框架

5. 《世卫组织管理层应对计划》提出一个统一框架，概述了世卫组织为响应独立委员会报告所提各项建议、实施 EB148(4)号决定、响应世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组委员会报告⁴所提各项建议以及推广联合国系统其他实体和非政府组织的最佳做法而采取的行动。该计划汇总了本组织防止和应对性剥削和性虐待方面的工作及其为执行处理滥用行为的政策和程序所作的努力⁵。它与“尊重工作场所倡议”下在全组织范围内采取的许多行动相吻合。该计划是一份动态文件，将分两个阶段实施。它涉及独立委员会的各项建议，为有效工作奠定了基础，同时也为 2023-2025 年制定了长期战略。该计划将有助于实现对性剥削、性虐待和性骚扰零容忍并对在预防和解决该问题方面不作为零容忍的目标。

6. 在短期内（2021 年 10 月中旬至 2022 年 3 月），《管理层应对计划》的重点包括：对世卫组织人员被指控的失职行为进行调查；确保向世卫组织人员实施的性剥削、性虐待

¹ 负责刚果民主共和国应对第十次埃博拉疫情期间的性剥削和性虐待指控的独立委员会。独立委员会关于刚果民主共和国应对第十次埃博拉病毒病疫情期间的性虐待和性剥削审查工作的最后报告。日内瓦：世界卫生组织；2021 年 9 月（<https://www.who.int/publications/m/item/final-report-of-the-independent-commission-on-the-review-of-sexual-abuse-and-exploitation-ebola-drc>，2022 年 3 月 29 日访问）。

² 世卫组织管理层应对计划：会议报告。日内瓦：世界卫生组织；2021 年（<https://www.who.int/publications/m/item/who-management-response-plan>，2022 年 3 月 29 日访问）。

³ 世卫组织管理层就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性虐待和性剥削指控的独立委员会的报告所作回应的实施计划。日内瓦：世界卫生组织；第 2 版，2022 年 3 月。（<https://www.who.int/publications/m/item/who-implementation-plan>，2022 年 3 月 29 日访问）。

⁴ 文件 EB150/34。

⁵ 世卫组织。政策：防止和处理滥用行为：关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权的政策和程序。日内瓦：世界卫生组织；2021 年。（<https://www.who.int/publications/m/item/preventing-and-addressing-abusive-conduct>，2022 年 3 月 29 日访问）。

和性骚扰行为的幸存者和受害者提供支持；对世卫组织问责职能部门的案件管理工作进行审计；以及动员世卫组织全体工作人员执行该计划。

7. 为将这些行动付诸实施，秘书处已与独立专家监督和咨询委员会商定，将由后者对实施计划各项建议（包括独立委员会各项建议）的执行情况进行监督。世卫组织已与一家独立供应商签订合同，对秘书处处理性剥削、性虐待和性骚扰指控和投诉的案件管理工作进行审计。此次审计将涵盖秘书处合规、风险管理和道德操守司或内部监督服务司在 2018 年 8 月 1 日至 2021 年 9 月 30 日期间收到的所有性剥削、性虐待和性骚扰指控和投诉，以及以随机抽样方式选出的关于骚扰的指控和/或投诉。独立专家监督和咨询委员会也将对审计工作进行监督。此外，世卫组织和联合国内部监督事务厅已商定，后者将对独立委员会及其外部调查小组进行的各项调查展开补充调查，以便按照世卫组织的调查要求，积极查明其他被指控的施害者，并在独立专家监督和咨询委员会的监督下，审查是否存在世卫组织管理层未能在必要时启动调查程序的情况。

8. 世卫组织一直在使用“无污点审查”筛查数据库，这是一个中央数据库，联合国各实体可借以分享有性剥削、性虐待或性骚扰记录的前联合国工作人员的资料，以防止他们在联合国系统内再次就业。世卫组织会输入已确认受到性剥削、性虐待或性骚扰指控的世卫组织前工作人员的姓名和详细信息，并在某些情况下，输入性剥削、性虐待或性骚扰指控尚未结案的前工作人员的姓名和详细信息。在适用情况下，这其中包括独立委员会报告中确认的被指控施害者的姓名。截至 2022 年 2 月底，报告中提到的被指控施害者中，共有 14 人的姓名被输入该数据库。现正在全组织范围内推广利用该数据库对被本组织考虑雇用、聘用或部署的个人进行审查的做法。例如，2021 年 10 月，利用该数据库对刚果民主共和国北基伍省贝尼卫生区第十三次埃博拉病毒病疫情期间部署的人员进行筛查，并完成了对一个有 2400 名工作人员的数据库中所有脊灰专家的审查。此外，2021 年 12 月，还利用“无污点审查”数据库，对世卫组织所有工作人员进行了审查。

9. 关于为受害者和幸存者提供支持，2021 年 11 月，世卫组织与儿基会共同牵头，对刚果民主共和国的戈马和金沙萨进行了一次机构间常设委员会访问，联合国人口基金（人口基金）和联合国受害人权利倡导者办公室也派代表参加了此次访问。访问小组的成员会见了各利益攸关方，包括人道主义国家工作队、伙伴机构、政府官员、非政府组织和社区组织、受害者和幸存者以及捐助组织。此次访问的目的包括落实《世卫组织管理层应对计划》中的相关行动，评估自一年前机构间常设委员会上次访问以来取得的进展，以及为进一步加强该国防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的工作提出建议。

10. 此次访问还推动了为刚果民主共和国第十次埃博拉病毒病疫情期间的性剥削和性虐待受害者提供支持的工作，并促进世卫组织与人口基金最后确定了一份旨在确保所有

受害者和幸存者都能得到所需支持的谅解备忘录。世卫组织已提供必要资金，帮助独立委员会查明的个人所实施行为的 92 名受害者和幸存者以及因此而出生的儿童。秘书处利用人口基金和受害人权利倡导者办公室提供的数据，了解了受害者已经获得的各项服务的情况。谅解备忘录则涵盖了在世卫组织的资助和人口基金的监督下，为评估受害者和幸存者目前在医疗、心理、法律、社会经济和重返社会等方面的需求并审查因性剥削和性虐待而出生的儿童的需求而开展的各项活动。世卫组织正在与该国的一个由妇女领导的知名法律援助非政府组织合作，确保想要采取法律行动的受害者都能得到支持，可如愿采取法律行动。在初期阶段，该非政府组织将签订合同，于 2022 年为多达 25 名性剥削和性虐待受害者和幸存者提供全面法律援助。秘书处还将通过包括“拯救非洲”组织在内的非政府组织，支持为受害者提供综合全面的服务。联合国人道主义国家工作队正在制定受害者支助服务标准框架，秘书处将在该框架得到受害人权利倡导者办公室确认后，与其保持一致。访问团成员还会见了戈马北基伍省省长、金沙萨国家公共卫生、保健和疾病预防部部长，讨论与性剥削、性虐待和性骚扰有关的政府行动以及新成立的关于该主题的国家委员会；会见公共卫生、保健和疾病预防部副部长，讨论如何加强任何性别暴力受害者都可以获得的转诊服务；并会见性别、家庭和儿童部部长，讨论如何扩大为性别暴力及性剥削和性虐待受害者提供的保护和法律援助。

11. 在中期（2021 年 11 月至 2022 年 12 月），《世卫组织管理层应对计划》力求：在本组织范围内，制定、内化并实施以受害者和幸存者为中心的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的办法；制定并执行面向全体人员的问责制框架，同时进行培训和能力建设，并概述主管、管理人员和高级管理人员的强化责任；改革世卫组织的文化、结构、政策、流程和做法，以便在该领域开展有效工作。2023-2025 年关于解决性剥削、性虐待和性骚扰问题的三年期全组织战略将会是《管理层应对计划》的一个主要长期成果。

12. 截至 2022 年 3 月底，《管理层应对计划》中 86% 的活动已经完成或正在进行中。此外，执行委员会第 150 届会议相关议程项目期间提供的所有投入以及世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组委员会报告中的各项建议均已被纳入《管理层应对计划》，以便在世卫组织范围内只保持一个防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作的统一框架。

防止、侦查和应对性剥削、性虐待和性骚扰的机构能力

13. 要实现对性剥削、性虐待和性骚扰的零容忍，强有力的领导必不可少。本组织有关该事项的工作由总干事和六位区域主任领导。2021 年 7 月，世卫组织启动了一个新的有

关该主题的公共网站，方便人们查阅关键文件，包括独立委员会的报告、《管理层应对计划》、实施计划及关于进展情况的每月通讯，该网站推动提高透明度并加强了问责制¹。

14. 启动了对世卫组织相关政策和程序的全面审查，以确定与世卫组织监管框架及该领域现有最佳做法有关的差距和不一致之处，并解决独立委员会调查结果中确定的具体关切。在此期间，世卫组织关于防止性剥削和性虐待的新政策指示于 2021 年 12 月 3 日生效，其目的是澄清联合国秘书长第 2003/13 号公报²的主要内容（包括性剥削和性虐待的定义）、机构间常设委员会的核心原则³和最低运行标准⁴以及世卫组织和 15 个捐助会员国最近通过的关于该主题的条款并与其保持一致。该指示还符合《联合国关于向性剥削和性虐待受害人提供援助的规程》⁵及《联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程》⁶。

15. 如《管理层应对计划》所述，秘书处正在逐步创建一个易于使用的最新综合政策框架，该框架将整合所有相关经修订的政策，并辅以各种程序和实施指南。2021 年 12 月，发布了一份关于防止性剥削和性虐待的政策指示的情况说明⁷。2022 年的工作重点是修订和更新世卫组织《道德操守和职业行为守则》。

16. 世卫组织关于防止和处理滥用行为的政策⁸于 2021 年 3 月 1 日生效，该政策除其他形式的骚扰、歧视和滥用职权外，还涉及性骚扰。该项政策修订并更新了本组织以前的骚扰政策，加强了投诉程序的一致性，同时考虑到需要特别关注与性骚扰有关的索赔和指控。随附的实施计划包括面向工作人员传播新的宣传材料和资源；为管理人员和主管制作指导工具；开发和提供适合不同受众需求的新培训课程；以及更新相关人力资源文书和程序。特别强调的是，要确保在本组织范围内提供必要的培训和其他形式支助。而

¹ 世卫组织。防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰。日内瓦：世界卫生组织；2021 年（<https://www.who.int/initiatives/preventing-and-responding-to-sexual-exploitation-abuse-and-harassment>，2022 年 3 月 29 日访问）。

² 联合国秘书处。秘书长公报：防止性剥削和性虐待特别措施。文件 ST/SGB/2003/13。纽约：联合国；2003 年（<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/se-st-sgb-2003-13.php>，2022 年 3 月 29 日访问）。

³ 机构间常设委员会。机构间常设委员会关于性剥削和性虐待的六项核心原则，2019 年。纽约：联合国；2019 年（<https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-standing-committee/iasc-six-core-principles-relating-sexual-exploitation-and-abuse>，2022 年 3 月 29 日访问）。

⁴ 机构间常设委员会。最低运行标准（防止性剥削和性虐待最低运行标准）。纽约：联合国；2016 年（<https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-accountability-affected-populations-and-protection-sexual-exploitation-and-abuse/minimum-operating-standards-mos-psea>，2022 年 3 月 29 日访问）。

⁵ 《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 3 月 29 日访问）。

⁶ 《联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程》。纽约：联合国（<https://psea.interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/UN%20Protocol%20on%20SEA%20Allegations%20involving%20Implementing%20Partners.pdf>，2022 年 3 月 29 日访问）。

⁷ 世卫组织关于防止性剥削和性虐待的政策指示的信息，情况说明，2021 年 12 月 6 日（https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/information-on-policy-directive-on-protection-from-sexual-exploitation-and-sexual-abuse-.pdf?sfvrsn=8926f2fa_19&download=true，2022 年 3 月 29 日访问）。

⁸ 世卫组织。防止和处理滥用行为：关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权的政策和程序。日内瓦：世界卫生组织；2021 年（<https://www.who.int/publications/m/item/preventing-and-addressing-abusive-conduct>，2022 年 3 月 31 日访问）。

且，还制定了一项制度，以确保在所有办事处实施该项政策的预防措施。此外，最近成立的防止和应对不当性行为司也在协调各项努力，以建设机构能力，确保有效防止和应对性骚扰。

17. 秘书处接收和调查性剥削、性虐待和性骚扰投诉和指控的核心能力正在得到加强。2021年11月，任命了一名临时调查组组长，负责重点处理各类不当性行为案件，并加强世卫组织内部有效和高效处理此类案件所需的专门知识。此外，已将举报热线（“诚信热线”）并入调查处，并正在进行精简。安全便捷的报告机制使人们不必担心报复，对世卫组织工作人员和本组织所服务的社区至关重要，对建立信任及消除性剥削、性虐待和性骚扰施害者有罪不罚的观念也至关重要。因此，秘书处正在以独立的外部审计为参考，审查内部举报机制并作为一个整体，审查从怀疑、提出警告、投诉、调查到行政行动的整个过程。秘书处将按季度向会员国报告汇总数字。

18. EB150(23)号决定载列了要求暂时中止《财务细则》第十二条第112.1款的规定，并提出调查组组长有权处理关于世卫组织防止和处理滥用行为的政策所涵盖的性剥削、性虐待和性骚扰及其他滥用行为的所有调查。调查组组长以此身份享有与目前授予内部监督服务司司长在这一领域相同的报告关系、相同的访问权限，相同的工作结果报告渠道（包括向执行委员会进行报告），以及相同的权力。这种做法有利于提高性剥削、性虐待和性骚扰调查管理工作的效力和效率。与性剥削、性虐待和性骚扰有关的积压案件已得到处理，所有案件或已分配，或已审结。此外，正在对所有未决的骚扰案件进行分配。将努力在120天内对所有的新的性剥削、性虐待和性骚扰案件进行调查。成立了一个新的小组，由15名分散在全球各地的不当性行为调查专家组成（该小组70%的成员是妇女）。在案件管理和案件调查工作中引入了以受害者和幸存者为中心的方法。世卫组织幸存者援助基金已在各国投入使用，为据称受害者提供即时和紧急的医疗和社会心理支持，并为各种后勤服务（如将他们运送到可以获得服务的地点）提供支助。

19. 虽然一直有取得进展，而且投诉日益增多表明对该系统的信任正在得到加强，但调查性剥削、性虐待和性骚扰的机构能力仍然十分脆弱。为实现稳定且可持续，需采取若干措施。根据文件EB150/34即世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组委员会报告中的建议2.2，在总部内部监督服务司内设立了一个专门的独立小组，负责调查性剥削、性虐待和性骚扰指控。调查以保密方式进行，对幸存者和社区的能力、权利和需求较为敏感，同时会考虑到年龄、性别、性、残疾、族裔/种族、语言和社会经济地位及其他特征。

20. 秘书处已完成对联合国机构和机构间性剥削和性虐待风险评估工具和指南的审查。在与联合国国家工作队和人道主义国家工作队合作开展现有联合风险评估的同时，世卫组织认为，需要优先开发一款针对具体机构的性剥削、性虐待和性骚扰风险评估工具。

该工具将允许在世卫组织开展业务的所有国家监测和管理性剥削、性虐待和性骚扰风险。它还将支持问责制，并有助于遵守相关政策、程序和做法。该工具将被用于在每个国家对国内各种因素造成的普遍风险，即国家办事处以及所有面向社区的业务和规划活动中的性剥削、性虐待和性骚扰风险进行年度评估。其中将包含一份合规清单，需由每位世卫组织国家办事处负责人填写，以减少性剥削、性虐待和性骚扰风险。秘书处将于 2022 年在几个重点国家测试和试用该工具，而后再将其纳入本组织更广泛的全组织风险管理框架。此外，关于相关控制措施的报告将被全面纳入一份附有年度内部控制自我评估清单的调查表。

21. 2022-2023 年规划预算的拟议修订要求为 2022-2023 双年度的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作分配 5000 万美元的初步核心预算。仍需调动额外资源，以便在实地行动和面向社区的规划中开展预防、侦查和应对活动。截至 2022 年 2 月底，世卫组织在 30 个国家建立了一个由 60 多名国家协调人组成的专题网络，并通过各种能力建设和培训活动，为他们提供支持。已制定并向世卫组织所有国家办事处负责人分发指导文件，以便在每个国家办事处指定一名防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰问题协调人。用于执行《管理层应对计划》的规划部分资金约为 3000 万美元，在分配时将考虑到国家影响，其中 46% 的资金将分配给国家办事处，18% 给区域办事处，13% 给总部，23% 给贯穿本组织各级的活动，包括受害者援助基金。将分配约 1000 万美元用于建立强大的机构能力，以针对性剥削、性虐待和性骚扰及其他形式的滥用行为提供调查服务，剩余资金则将用于改革、精简和加强整个组织的相关问责职能。已起草指导文件，概述为在国家一级防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰而需开展的 10 项核心活动，全球小组则在支持各区域办事处将这些活动及相关预算编制纳入公共卫生和突发卫生事件规划和倡议。

解决高风险环境中的性剥削、性虐待和性骚扰问题

22. 性剥削和性虐待可发生于任何情境中，但在突发卫生事件期间以及使世卫组织人员与需援助社区直接接触的各种规划中，风险会显著增加。世卫组织正在作为主要战略，优先采取防止性剥削、性虐待和性骚扰的干预措施，同时在整个世卫组织突发卫生事件规划范围内和业务层面扩大侦查和应对活动的规模。世卫组织的防止和应对能力，特别是在包括消灭脊灰规划在内的高风险环境中的防止和应对能力，正在以多种方式得到加强。鉴于性剥削、性虐待和性骚扰的风险增加及其具体特点，已采取步骤，将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的干预措施充分纳入世卫组织突发卫生事件规划和应急行动。为此，在该规划内部设立了一个防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组，负责监督将各项政策和建议纳入应急行动的情况。该小组会与总部和各区域的相关规划和单位

进行互动并密切合作，以支持各国努力在紧急情况下和应急行动中实施防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的政策，同时，还会与其他相关机构和利益攸关方接触。

23. 作为将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入世卫组织应急行动的一部分，正在精简一系列干预措施并将其纳入分级应急行动。这其中包括：

- 向事件管理应对小组派遣一名防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰技术专家，负责此类事件；
- 确保将以风险和能力评估为依据制定的行动计划纳入突发事件应对框架、应对战略和预算、宣传和资源调动计划；
- 采取招聘和部署前保障措施，包括通过“无污点审查”进行筛选，签署行为守则，确保在所有合同中加入防止性剥削、性虐待和性骚扰条款，并确保所有工作人员接受强制性的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰培训，包括在上岗培训和进修培训课程当中；
- 与其他伙伴合作，简化报告和转诊路径，建设向性剥削和性虐待幸存者和受害者提供服务的能力，提高社区对权利和服务的认识和参与，以此作为防止性剥削和性虐待网络行动计划的组成部分（在有防止性剥削和性虐待网络伙伴的情况下）。

24. 在应对第十三次埃博拉病毒病疫情期间，已采取其中多项措施；目前，在应对埃塞俄比亚东北部危机、尼日利亚拉沙热疫情和马拉维洪灾的过程中，也采取了这些措施，并将在世卫组织突发卫生事件规划中系统地加以应用。为受益于世卫组织突发事件应急基金的初步应急行动提出的所有资金申请都必须包含一个关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的预算项目，并明确说明将在应急行动初期开展的活动。迄今为止，在 2022 年，至少有 10 项突发事件应急基金资金申请响应了这一要求。值得注意的例子包括：世卫组织为应对喀麦隆、尼日利亚和阿富汗疾病疫情、南苏丹和马达加斯加的洪水、乌克兰冲突、苏丹内乱、几内亚和塞拉利昂的 COVID-19 疫情以及马拉维的洪水和脊髓灰质炎而开展的工作。在刚果民主共和国，世卫组织促进对遏制第十三次埃博拉病毒病疫情后采取的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰措施进行了联合业务审查。这种方法更加注重将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入所有应急行动，如果要持续下去，必须为其分配足够的资金和充足的人力资源能力。

25. 对刚果民主共和国贝尼卫生区第十三次埃博拉病毒病疫情期间防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作的审查表明，人道主义界，包括负责该领域工作的机构间常设委员会次区域协调员（职位由世卫组织资助），已采取若干保障措施。这些措施包括由世卫组

织通过“无污点审查”数据库对部署的所有参与应对工作的人员进行筛查，对应急人员（包括政府和国家应急人员）进行培训，为防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰工作指定一名政府协调人，面向社区宣传应急人员行为标准以及建立一个与国家热线相连的社区投诉机制。

26. 作为将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入世卫组织应急规划的一部分，所概述的措施和干预措施将为制定符合全球努力和政策框架的紧急情况行动计划以及最终确定世卫组织应急框架提供信息。

27. 世卫组织突发卫生事件规划、消灭脊灰规划以及防止和应对不当性行为司正在采用基于风险的方法，建立防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的专职能力。在主要通过机构间常设委员会和脊灰规划确定的 12 个重点国家设立了新的工作人员职位。此外，正在六个区域主任办公室中分别设立一个高级协调员员额，该员额将与全球小组开展密切合作。每个区域主任都有一个高级工作人员小组，负责与全球小组密切合作，就该事项开展工作。世卫组织突发卫生事件规划每月与世卫组织在脆弱和受冲突影响国家的国家办事处负责人举行会议，以提供指导和支持，解决各种问题并加强该领域的领导和高级管理层的承诺。

28. 2022 年 1 月，为世卫组织突发卫生事件规划所有工作人员和协调人推出了防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰学习路径。目前正在作出努力，进一步将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入所有卫生部门协调平台的主流；确保改善世卫组织突发卫生规划各项行动中的性别平衡；并减少性剥削、性虐待和性骚扰风险。为加强防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的人力资源能力，以妥善处理多种应急行动，世卫组织一直在加强其与待命伙伴机制的合作和伙伴关系，以帮助向高风险分级应急行动部署专家。

工作人员的参与、认识和能力建设

29. 世卫组织于 2021 年 10 月推出了新的联合国关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的强制性培训。所有工作人员必须在三个月内完成该项培训，所有在紧急情况下工作的新进人员则须在完成该培训后，才能到实地工作或被部署到实地。到 2022 年 2 月，已安排约 15 400 人（工作人员和非工作人员）参加培训，全球完成率为 90%。有一个针对世卫组织的临时培训，正被用于向本组织范围内的工作人员介绍情况及对其进行培训。世卫组织专项培训已在全球 100 人中进行试点，将在全球范围内启动，并将于 2022 年下半年成为面向所有工作人员的强制性培训。2021 年，关于该主题模块首次被纳入工作人员上任情况介绍会，2022 年，该模块将继续作为独立课程使用。世卫组织正在利用从联合国系统和机构间常设委员会获得的经验教训和最佳做法，编制各种材料，以纳

入卫生应急人员的部署前培训、国家准备培训、卫生部门协调员培训、一线脊灰工作人员培训以及面向应急医疗队、全球疫情警报和反应网络以及与世界卫生组织相关的其他网络和合作伙伴（包括世界卫生组织全球紧急行动中心网络）的培训。2022年3月，世界卫生组织安排其工作人员参加了一个新的联合国强制性培训课程——“团结一致，尊重他人：防止性骚扰和其他违禁行为”。

30. 在整个2022年期间，将加强人员参与防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的力度。这是#没有任何借口（#NoExcuse）参与运动的一部分，该运动将确保为世界卫生组织工作和与世界卫生组织合作的每个人都了解对性剥削、性虐待和性骚扰零容忍的目标，了解并履行其报告任何可疑情况的责任，并认识到主管和管理人员负有更大责任。#没有任何借口运动提高了管理人员对其责任的认识，即他们须创造并维持一个能防止性剥削、性虐待和性骚扰并针对各种事件，快速及时地采取行动和作出应对（包括向世界卫生组织调查部门报告）的环境。目前，世界卫生组织的空缺通知和采购合同均概述了世界卫生组织在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面的立场和条件。世界卫生组织目标周（2月28日至3月4日）期间，世界卫生组织的所有人员都参加了#没有任何借口运动，期间，工作人员和主管讨论了本年度的各项绩效目标和宗旨，包括与防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰有关的绩效目标和宗旨。该活动周启动时，总干事和全部六名区域主任为世界卫生组织每位工作人员写了一封领导函，概述他们期望能对性剥削、性虐待和性骚扰以及对这些行为的不作为持零容忍态度。关于2022年电子绩效管理和发展系统，要求世界卫生组织的所有主管至少举行一次小组会议，讨论防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰问题，并与他们的团队一起，选择在该领域要实现的小组目标。在整个2022年期间，将为工作人员提供一系列学习、能力发展和参与活动，所有工作人员必须重申他们对相关政策的承诺，之后才能提交其电子绩效管理和发展系统表格。今年年底，主管们必须证明，其下属的每个人都完成了全部强制性培训，目前而言，这包括联合国关于防止性剥削和性虐待的强制性培训、联合国关于处理性骚扰问题的培训，以及世界卫生组织本身针对具体机构的关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的培训。

31. 继2021年3月1日出台世界卫生组织防止和处理滥用行为的政策之后，秘书处开展了一项宣传运动，以提高工作人员对滥用行为、本组织内部提供的支持以及举报和追究违法者责任的机制的认识。促进参与的行动包括全组织范围的情况介绍会、传播宣传和指导材料以及在本组织各个级别进行持续的培训。特别强调的是管理人员和主管的作用以及如何增强全体工作人员立即干预或举报滥用行为的能力。自该政策通过以来，估计已有4000名工作人员参加情况介绍会和培训。

32. 防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰问题全球小组在2021年7月至2022年2月期间为8500多名工作人员举办情况介绍会并提供了培训课程，此次活动涵盖本组织各个级别的人员，包括世界卫生组织国家办事处负责人及其工作人员、来自非洲、欧洲、东地中

海和西太平洋区域的事件管理人、防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰国家协调人网络的成员、技术部门工作人员以及联合国防止性剥削和性虐待全球协调人网络的工作人员。

33. 因此，世卫组织向所有工作人员和合作伙伴重申，他们不仅有义务避免任何可能构成性剥削、性虐待和性骚扰的行为，而且有义务通过既定报告程序举报任何可疑事件。管理人员、高级管理人员、国家办事处负责人都要发挥更大作用，为有效防止、尽早发现、安全报告及支持受害者和幸存者提供有利的制度和环境。

让整个联合国系统的利益攸关方参与进来

34. 世卫组织已采取具体措施，学习联合国系统其他组织和机构间常设委员会所采取的举措，并使防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面的工作与之保持一致，以大力加强本组织对全系统工作的投入。世卫组织一直在与改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员、受害人权利倡导者办公室、机构间常设委员会、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室以及联合国系统的其他实体合作。

35. 世卫组织从伙伴机构的经验中吸取教训，并确定了与联合国系统各组织（包括国际移民组织、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会和世界粮食计划署）、各种非政府组织和专业协会（包括牛津饥荒救济委员会和国际足球联合会）以及各多边和国际组织（包括世界银行、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、全球疫苗免疫联盟和国际药品采购机制）的具体重点合作领域。目的是确保世卫组织与联合国各实体和其他机构间机制的现有框架保持一致，并就当前防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的最佳做法开展合作。与伙伴机构的重点双边合作包括：致力于在风险评估方面与难民署开展更密切的国家级合作；与红十字与红新月联合会、儿基会以及构成风险通报和社区参与合作服务体系的 50 多家机构合作，将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入其与社区共同开展的工作，包括为促进 COVID-19 疫苗推广而开展的工作；并与今年担任机构间常设委员会防止性剥削、性虐待和性骚扰倡导者的世界展望组织合作，(i) 确定、标准化和实施以幸存者为中心的方法，以开展预防工作、进行调查并应对性剥削、性虐待和性骚扰等侵权行为；(ii) 支持部署机构间常设委员会协调员，负责在最高风险环境中防止性剥削和性虐待；并 (iii) 继续推进文化变革进程，确保对不作为采取零容忍态度。

36. 自 2021 年 7 月以来，世卫组织加强了与联合国系统其他机构在如下领域的合作：以受害者和幸存者为中心的办法和框架、风险评估和管理、能力建设、处理突发卫生事件中的性剥削、性虐待和性骚扰、适用《联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程》以及通过秘书长的电子事件报告表进行报告等。

37. 针对机构间常设委员会防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的办法进行的外部审查仔细审核了委员会过去十年的工作，2021年11月发布的审查结论确定了机构间合作的一些主要障碍。这其中包括：一些实体未能采用以受害者和幸存者为中心的办法；在整个联合国系统内对性剥削、性虐待和性骚扰事件进行调查并得出结论所需的时长；基于社区的投诉机制过于复杂，并且对这些机制缺乏信心；关于一切形式不当性行为的文化和态度长期未发生转变。本报告和这些调查结论表明，要实现预期变革，就必须有长期的愿景、战略、合作、能力和资源；这包括世卫组织要成为各项国际努力的有力参与者，以保障其规划和行动免受性剥削和性虐待的影响。

38. 2022年第一季度，总干事向联合国秘书长报告了在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面取得的进展；世卫组织已完成由改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室管理的《2021年防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰行动计划》的实施工作；秘书处为联合国秘书长提交联合国大会的特别措施报告做出了贡献。

监督

39. 秘书处根据执委会在EB148(4)号决定中提出的要求，按季度向会员国通报最新情况，并会应要求专门向个别或若干会员国通报最新情况和作情况介绍。

40. 工作队成立后（见第3段），总干事请世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会主席成立一个由其成员组成的小组委员会，以审议如何改进本组织关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的现行政策和程序，使其达到业界最优状态，并监督、指导和监测秘书处这方面的工作¹。小组委员会组建了一个由感兴趣的会员国组成的咨商小组并向其咨询，以就防止性剥削、性虐待和性骚扰的良好做法提出建议；小组委员会还与各外部利益攸关方和世卫组织工作人员进行了一系列磋商，以将世卫组织的政策、程序、结构和资源与业界最优的国际标准相比较。小组委员会建议秘书处在五个重点领域采取紧急行动：(1)澄清本组织三个层级的职责、责任划分和授权，并加强应急和其他实地行动的问责框架，包括防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的问责框架；(2)改革本组织的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰管理结构，加快扩大组织能力，对防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰采取以受害者/幸存者为中心的方法；(3)将投资于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰作为一项基本职能；(4)为在实地行动中防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰制定和实施针对具体情况的风险指引型风险管理战略；以及(5)促进、倡导

¹ 世卫组织。独立监督和咨询委员会防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组委员会。日内瓦：世界卫生组织；2021年（<https://www.who.int/groups/independent-oversight-and-advisory-committee/sub-committee-on-prseah>，2022年3月30日访问）。

文化变革并使之制度化，以加强防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰，包括增强性别和种族多样性，改进绩效管理，并重申对世卫组织价值观的承诺。

41. 如上所述，在执行独立监督和咨询委员会小组委员会的建议(2)、(3)和(4)方面已取得一定进展。建议(1)正在作为重点事项处理，建议(5)将在中长期内处理，所采取的部分措施即与人力资源和人才管理领域正在进行的举措以及关于多样性、公平和包容性的举措保持一致。此外，还将在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰领域，为一项新的领导力训练规划提供支持，以帮助女性培养领导力。

42. 如第 7 段所述，独立专家监督和咨询委员会将对独立委员会各项建议的执行情况进行监督，这些建议现已被纳入世卫组织关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的管理层应对计划。

挑战

43. 解决性剥削、性虐待和性骚扰问题是一项共同责任。世卫组织在加强与其他联合国和人道主义行为体的接触和参与以在各国处理该事项方面取得了良好进展。然而，为了产生最大影响，秘书处需要加强与世卫组织开展规划和行动的各国政府和主管部门的接触并加大支持力度。这包括加强性别暴力事件转诊服务，以便所有受害者和幸存者，包括受性剥削和性虐待影响的人，都能安全地获得所需支助。拟于 2022 年制定的世卫组织防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰三年期战略方案应清楚地阐明世卫组织会员国的作用。

44. 本组织已承诺为建立防止和应对方面的机构能力提供核心资金，但仍需进一步供资并建设机构能力，以保障世卫组织面向社区的规划和应对行动。因此，所有紧急行动及其各自的人道主义呼吁和资源配置机制都必须从其总体预算中划拨商定的百分比，用于支持该领域的工作。有必要进行此类投资，以开展有效的预防工作，避免更多事件发生；同时，应将此类投资应用于其他一些面向社区的大型规划，如消灭脊灰规划。

45. 要解决使本组织内部有机会发生性剥削、性虐待和性骚扰的系统性问题，并转变组织文化，就必须采取长期和持续的行动。有必要投资于更广泛的、全组织范围的问责职能和办法，促进建设一个相互尊重的工作场所。这包括加强和稳定调查职能能力，如提供专用的专门知识，以便在顾及所受精神创伤的基础上，对性剥削、性虐待和性骚扰及其他形式的滥用行为进行案件调查，调查将采用以受害者和幸存者为中心的方法，并报告匿名数据，以追踪进展情况。

46. 本组织在扩大自身能力以处理该事项的同时，还有赖于通过执行伙伴交付各项成果。因此，本组织需向合作伙伴提供支持，使其具备必要的人力和技术能力，以有效实施适当保障措施。有一点显而易见，即就填补秘书处内部和整个联合国系统所需人力资源方面的重大差距而言，我们缺乏相关专门知识。防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰是一个新的专业领域，它涉及诸多学科，但却没有明确的教育或职业路径。现有的专家库规模有限，且难以使用或获取资源。秘书处建议在世卫组织内部和整个联合国系统内作出努力，使该专业领域职业化，并利用现代成人学习方法，促进全球专业人才库的发展，这将为各国及各项规划和行动中的相关工作提供支持。

结论

47. 世卫组织重申其承诺对性剥削、性虐待和性骚扰以及对这些行为的不作为持零容忍态度。针对世卫组织服务对象的性剥削和性虐待意味着该组织严重失职，未能做到不伤害和保护弱势群体。秘书处内部的性骚扰和性虐待则意味着本组织严重失职，既未能履行对工作人员的照管责任，也未能提供安全和相互尊重的工作环境。世卫组织致力于提供一个相互尊重的工作环境，也致力于促进和执行尊重所有人（包括本组织服务对象）固有尊严的政策。世卫组织负有防止和应对歧视、滥用职权、骚扰（包括性骚扰）以及性剥削和性虐待的永久责任。

卫生大会的行动

48. 请卫生大会注意本报告。

= = =