



## 2019 年执行局联席会议

联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署和世界粮食计划署

---

### 背景文件——主题 2

#### 骚扰、性骚扰、滥用职权与歧视、以及性剥削和滥用

本背景文件将用于 2019 年 5 月 31 日举行的开发署/人口基金/项目事务厅执行局、儿基会执行局、妇女署执行局和粮食署执行局联席会议，为会议提供关于上述主题的信息。

#### I. 引言

1. 性骚扰与性剥削和性虐待指的是性别不平等的表现，并构成侵犯人权。两者都严重背离我们的核心价值观以及我们组织所支持的理想。
2. 目标的选择并不是在随机、个体基础上，而是因为目标人群的身份——妇女、女孩、年轻女性。因此性剥削和性虐待与性骚扰是仍然持续存在的结构性问题——歧视的表现形式。秘书长曾指出性骚扰与性剥削和性虐待是“深深植根于历史性的权力失衡与男性主导的文化中”，这种文化全面影响着政府、私营部门、民间社会和国际组织。在这些案件中常常会出现多个互相联系的歧视表现形式，包括在年龄、残疾、性取向、民族、移民状态基础上的歧视，这些都可能導致出现性骚扰与性剥削和性虐待。
3. 成员国已公开确认，承诺在《消除对妇女一切形式公约》、《北京行动纲要》和《2030年可持续发展议程》下消除性别歧视以及在可持续发展目标5——性别平等下消除对妇女和女孩的所有形式的歧视与暴力。联合国支持这一愿景与规范标准，并正在联合国工作中为实现这一愿景不断完善所做出的努力。
4. 工作场所的不平等包括性骚扰加害方与受害目标，这种不平等会影响其他权力滥用的表现，比如骚扰、欺凌以及其他形式的职权滥用，尽管这些与性骚扰与性剥削和性虐待代表的性别不平等有所不同。

5. 所有六家机构都对共同的愿景予以确认，将实现我们服务的所有人与社区的权利，将确保我们服务的所有人获得应得的保护与援助。我们致力于消除性剥削和性虐待，并确保我们所有员工与相关人员拥有权利在一个没有任何骚扰和虐待的环境中工作、在一个所有与我们组织合作和为我们组织工作的人都坚守着最高行为准则的环境中工作、在价值观和行为道德重要的环境中工作、在对所有人际交往中不当行为实行零容忍的环境中工作。
6. 全球范围内对这些议题的关注史无前例，我们将会利用这个势头，在国家层面每个驻国家办事处以及全球运营中更快带来变化。

## II. 对主要问题与挑战的回应

7. 六个机构关于这一议程的关键议题都类似，因此这些议题都在通过许多机构间组织进行解决，比如首协会应对联合国系统组织内性骚扰工作组、改善联合国对性剥削和性虐待回应的特殊协调员办公室以及机构间常设委员会。
8. 过去两年间在应对主要挑战方面所做的大量投入已经带来了显著进展，尤其是完善了组织政策与系统改变、提高了工作人员与执行伙伴对该议题的认识、加强了处理指控时调查与法律行为能力，以及加快在其他领域实施整改行为。许多机构为了确定仍存在的差距和采取下一步行动的切入点，已经开展了对现行系统与新系统的内部审查，以预防和解决性骚扰、性剥削与性虐待以及工作场所的骚扰与虐待。关于每个机构各自倡议的最新情况将会呈交给各自执行局。
9. 在政策与程序方面，所有六家机构都建立了扎实的政策框架来处理工作场所性剥削与性虐待、性骚扰和其他形式的人际交往中不当行为。首协会工作组制定并批准了关于性骚扰的机构间模范政策，其中提供了一个框架，用于保证各个机构政策围绕相同标准保持一致，并推广应用以受害者为中心的方法。关于性剥削与性虐待，正在对秘书长关于此议题的公报进行修订，并预计将在2019年末生效。
10. 本节将重点说明在系统范围内层面上为加速此议程工作正在开展的协调与联合方法。按照以下标题进行陈述：i) 预防与文化改变； ii) 报告与投诉机制； iii) 为在性剥削和性虐待议题上更快更好使用以受害者为中心的应对方法，在国家层面采取的行动；以及 iv) 调查与问责。

### *预防与文化改变*

11. 完善政策与程序、加强报告与调查、在人员与伙伴筛查和计划中的减轻风险措施方面进行投资以及树立机构内雇员与伙伴的意识等都是预防不当行为的关键措施，并且所有六个机构都已经对上述措施进行投入。此外，所有六个机构都承认，有必要从合规过渡到更加深入的组织文化变革，这对预防工作来说至关重要。因此，所有机构现在正在对旨在提高工作场所多样性与包容、开放和信任以及尊重的计划进行投资。这些包括关于实现性别平等、创造促进性别平等有利环境的倡议和有关提高管理者创造尊重人、赋予人权利工作环境能力的计划。

12. 这些机构除了在机构内部做出努力外，还同意有必要在开展工作的社区内部对改变进程进行投资，以应对性别与权力不平等、将暴力正常化、滋生性行为不检的有害社会准则与做法。这些都是长期目标，所需行动将超越提升意识和宣传信息。

### **报告与投诉机制**

13. 性剥削和性虐待与性骚扰在这六个组织的每个组织内部都存在突出的漏报风险，其他形式的人际交往不当行为也存在漏报，程度较轻。漏报的原因有多个，其中尤其突出的是意识缺乏、对现有投诉和应对机制缺少信任，现有机制常被认为太繁琐、太冗长并且使用现有机制并不方便和安全，担心报复，并普遍认为所报告或投诉的事件不会受到重视和得到有效解决。

14. 关于性剥削和性虐待，各机构正在共同合作在一些国家推出以社区为基础的投诉机制；正在通过联合国在更广泛范围内所作的努力，建立一个在国家层面的联合国全系统通用的报告机制——事件报告表；以及所有实体都正在实施关于性剥削和性虐待严格的内部报告议定书，并正在为秘书长每季度关于性剥削和性虐待的特殊措施报告提供信息。这些报告将提供联合国各个机构和使团通过一个全新的在线加密报告系统（iReport性剥削和性虐待追踪器），遵循秘书长关于提高透明度的倡议，根据国家、指控类别、加害者和受害者所报告的所有关于性剥削和性虐待指控的数据。

15. 关于性骚扰，已经开展了显著的行动，通过协调和修订各自政策与程序，加强内部人际关系不当行为的报告机制，其中包括关于预防报告不当行为产生的报复行为的保护政策和程序。有些机构还对其政策进行了调整，取消了限制性法规并允许匿名和第三方举报，并已经建立了外部管理的独立报告（“热线”）与心理-社会支持体制，确保采用更加以受害者为中心的方法。

16. 这些倡议连同有针对性的外联和提升认识工作促进了在整个联合国系统内报告性骚扰案件的数目显著增多，在2018年联合国工作人员总数（超过20万人）仅有微小变化情况下报告案件数目激增。比如2018年报告案件数是281，2017年报告案件数为99，2016年报告案件数为66。根据掌握的数据，妇女继续不成比例地受到影响（所有报告案件中的90%如此）和男性是主要的加害者（所有案件中的96%如此）。

17. 在首协会工作组下完善报告的下设分组致力于确保收集关于性行为不检指控数据的一致性，并在31个联合国政府间机构之间进行分享，并为政策和程序制定提供信息。

### **为在性剥削和性虐待议题上更快更好使用以受害者为中心的应对方法，在国家层面采取的行动**

18. 在机构间常设委员会下，发起了一个建议书，加快在所有人道主义和难民背景下，在国家层面加快落实防止性剥削和性暴力的行动与投入，机构间常设委员会所有高层在2018年12月通过了该建议书。这促进了加快在国家层面开展工作，并围绕下述一整套含有三项以幸存者为中心的成果，在整个人道主义系统中实现更好的连贯性，这三项成果分别是：i) 获得安全、值得信赖的报告渠道；ii) 获得高质量的应对服务；以及iii) 获得快速、充满尊重的调查服务。该计划还包含了在人道主义协调员领导下建立问责结构，以协调和落实那些已确认的共同战略优先重点工作。

19. 在联合国特殊协调员办公室领导下，还在开展联合行动，继续落实秘书长有关打击性剥削和性虐待的战略。六个机构正在根据各自职权，在不同程度上就关于性剥削和性虐待的工作，包括调查和加强与执行伙伴的合作方面进行互动，其中涉及完善报告（详见上述内容）、加强受害者支持与以受害者为中心的方法等。

20. 秘书长防止和应对联合国行动中性剥削和性虐待行为领导圈在2018年9月27日签发了一项集体声明，其中所有成员重申，其作为全球领导人将继续亲自致力于支持在整个联合国系统内打击性剥削和性虐待的努力。截至目前，已有49名国家元首与政府首脑和22个联合国组织负责人为这一声明背书。鼓励全球领导者加入领导圈，现在领导圈共有72名成员。

21. 最近对34个实施人道主义响应计划和难民响应计划的国家开展了关于性剥削和性虐待机制与资源的基准线评估，结果表明只有约一半的“防止性剥削和性暴力网络”设有专门的协调员，而且在约有三分之一的国家里，能够获得报告渠道的受影响人群所占比例不到25%。只有四个国家报告表明超过75%的受影响人群能够获得响应服务。这确认了在实地操作上仍有巨大差距。关于提供给性剥削和性虐待幸存者和与性别暴力相关的法律援助继续面临资金不够的情况。该议程需要持续地投入实质性资源。这不是一个有时限的承诺。

22. 筹措并确保持续提供资源，以在国家层面实施该议程在未来将仍旧是这六个机构的优先重点工作。缺少足够的资源，尤其是缺少通过性别暴力计划及其他渠道向性剥削和性虐待幸存者提供援助的资源，将给全面采用以受害者为中心方法带来重大阻力。

## **调查与问责**

23. 加强对进行禁止行为的问责是六个机构的重要工作。鉴于此，同时也认识到调查机构在震慑不当行为方面发挥的重要作用，因此优先重点安排对加强内部调查部门的投入。这包括进一步提高专业调查员的数量，并就性骚扰举证标准提供更多的指导建议；在审查纪律处罚时可接受的证据类型；以及根据可使用的法律，与目击证人可信度评估相关的因素。

24. 正在推出加密排查数据库（“Clear Check”），目的是避免因性行为不检或在某些与联合国系统分离的机构开展调查时不配合而被联合国系统内某个组织终止劳动关系的个人被聘用与再被聘用。

25. 通过在联合国首协会工作组下设关于加强性骚扰调查能力和完善调查的分组，正在开展重要工作，制定一个最佳实践模型同时提高为性骚扰调查与问责提供资源的水平。

26. 还很重要的一点是要认识到，问责不仅仅止步于调查和法律流程。为性剥削和性虐待/性骚扰以及其他形式的人际交往不当行为受害者争取正义还意味着尤其要让这些受害者获得服务和生计机会，并在适宜情况下承认其遭受的折磨，为其争取补偿和调解。各机构承认有必要为不当行为的所有受害者就“获得正义”开展更大范围的讨论。

### III. 所获经验教训

27. 关于性剥削和性虐待问题，在迄今为止的响应行动中合规、报告和透明度放在核心位置至关重要。然而，为了能在基层机构带来真正改变则需要预防性剥削和性虐待以及在为幸存者提供援助方面显著增加投入力度。这需要筹措更多资源，在各机构工作的社区建立安全、可及的报告机制、为幸存者提供有效、安全和保密服务，同时更多重点关注旨在改善生计、促进性别平等和预防性别暴力的发展计划。

28. 秘书长曾在2018年在联合国系统内发起“安全空间”调查，目的是促进提升对性骚扰的普遍性、本质和经历的认识水平。调查结果表明有必要建立更加有力的保护机制，提高支持水平并完善报告性骚扰的方法。调查结果还确认了人员合同类型处于弱势和人员的年龄与系统内不当行为普遍性的联系，以及与性骚扰的联系。

29. 在包括性骚扰在内的工作场所人际交往问题方面，重要的是继续从全局角度处理这些问题，加深对复杂的不平等情况、歧视和虐待行为的范围、规模和严重程度、工作场所施虐人最常见的类型、最大的风险因素的认识，从而为打造和保持充满尊重的工作场所设计更有效的战略。现行措施已经带来了显著进展但仍需要采取进一步行动。

30. 组织文化在影响员工行为方面发挥重要作用。各机构发现伦理型领导对改变一个组织文化的质量至关重要。因此这六个机构的领导人现在致力于从高层开始推动这一议程，持续树立道德行为典范并对员工实行透明问责。推动形成一个实现结果的方式与结果本身同样重要的文化，这对创建一个更健康、更加充满尊重的工作环境方面也发挥着关键作用。

### IV. 结论

31. 消除性剥削和性虐待、性骚扰和工作场所其他形式的人际交往不当行为是这六个机构的全组织优先重点工作。对此开展应对措施是一项长期的工作，需要勇气、持续的行动与充足的资源。最近在应对这些议题方面已经开展了很多工作，但是为了巩固已取得的进展和从根本上解决这些歧视形式的根本原因仍需做更多工作。

32. 关于文化变革、伦理和更广范围内创造有利工作环境的倡议有潜力带来各机构都能够共同承诺拥护的一个真正变革的议程、一个机会和一个挑战。

33. 未来所做努力将得到以下工作的支持：开展关于员工对工作场所文化认识的纵向研究；对何种措施奏效和何种措施无效持续开展研究；在这一努力过程中以受害者/幸存者的声音与经历为中心。向包括私营部门在内的其他领域学习；通过创新型技术解决方案等方式，为员工提供一个安全、受保护、值得信赖的空间，开展工作场所相关的讨论；这些都将是未来重要的工作，同时根据可获得的资源来决定优先重点采取相关行动。

34. 各机构还致力于支持成员国继续推进这一议程，并期待着在未来数月与数年间与联合执行局以及各机构执行局继续合作。