



理事会

第一六八届会议

2021年11月29日-12月3日

关于防止骚扰、性骚扰、性剥削和性虐待的 全组织政策、程序和措施的年度报告

内容提要

本文件旨在提供关于防止性骚扰、性剥削和性虐待的全组织政策、程序和措施的最新情况。本文件也介绍了治理和政策、预防和外联、举报渠道、调查和问责等领域的行动现状和下一步工作。

建议计划和财政委员会联席会议以及理事会采取的行动

提请计划和财政委员会联席会议以及理事会注意《年度报告》中提供的最新情况和信息，以及为不断加强和提升粮农组织防止骚扰、性骚扰、性剥削和性虐待方针而采取的全组织措施取得的进展，并酌情提供指导。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事

洛朗·托马

电话：+39 0657055042

电子邮件：DDG-THOMAS@FAO.ORG

I. 背景

1. 粮农组织继续致力于对性骚扰、性剥削和性虐待采取零容忍政策，并进一步努力营造有利和支持性环境，使人们能够放心提出相关问题并相信会及时采取适当措施，而无需担心遭到报复。这是本组织采取的以受害者为中心方针的基石并得到总干事的全力支持。总干事发起了组织改革和文化变革，致力于打造新的以人为本、透明问责、富有活力、积极参与且遵守道德的工作文化。
2. 自 2020 年向联席会议和理事会提交上一份报告以来¹，本组织一直努力通过持续开展提高认识活动，加强预防文化，并注重确保为调查提供必要资源，继续加强“畅所欲言”的文化。采取的具体措施包括：保证采取以受害者为中心的方针，确保保护举报人，同时遵守保密和审慎原则。
3. 《监察长2020年度报告》显示，与前一年相比，骚扰和性骚扰指控数量增加²。尽管指控数量在过去两年呈上升趋势，但认为投诉数量增加主要是由于粮农组织领导层实施了打击性骚扰、性剥削和性虐待的方针，以及职工对权利和问责机制的认识提高。本组织始终强调在工作场所采取公平、道德和适当行为十分重要，包括通过改善沟通和培训确保提高员工认识。数量的上升趋势进一步表明，对粮农组织解决这些问题的能力和意愿的信任度增强。
4. 尽管如此，粮农组织认为需要再接再厉，为各级员工赋权。管理人员、下属和同行将发挥个人和集体作用，防止或减少不当行为发生的可能性，包括减少性骚扰、性剥削和性虐待案件。事实上，《道德操守办公室 2020 年度报告》认为，职工非常需要提高对道德标准的认识，应进一步开展宣传和外联工作，定期审查和修订政策，努力落实本组织关于防止性剥削和性虐待的政策，并为此分配专门资源³。
5. 除确保打造“畅所欲言”的文化外，本组织还采取预防工具，持续开展提高认识活动，并全员开展额外培训，使这项工作成为日常生活的一部分。粮农组织致力于持续开展这项工作，并在联合国层面分享和采取最佳做法，汲取经验教训。
6. 本报告反映了 2020 年 9 月至 2021 年 9 月期间的行动。

¹ CL 165/INF/6 Rev. 1 - 计划委员会第一二九届会议、财政委员会第一八三届会议、理事会第一六五届会议 (<http://www.fao.org/3/nd597en/nd597en.pdf>)。

² FC 185/13.1 - 《监察长 2020 年度报告》 (<http://www.fao.org/3/nc682en/nc682en.pdf>)。

³ FC 185/14 - 《道德操守办公室 2020 年度报告》 (<http://www.fao.org/3/nc684en/nc684en.pdf>)。

II. 对接联合国全系统倡议的进展

A. 防止性骚扰

7. 粮农组织继续积极参与各类联合国全系统论坛，尤其是行政首长协调会（首协会）/联合国系统解决各组织内部性骚扰问题工作队高级别管理委员会。首协会工作队每季度举行一次会议，以便成员交流想法，了解商定活动的执行状况，如联合国系统关于性骚扰的示范政策、ClearCheck 数据库的使用以及管理人员指南，粮农组织采纳了上述各项措施。

8. 首协会工作队 2021 年的工作重点是：

- a) **采取以受害者为中心的方针解决性骚扰问题。**2021 年 3 月，高级别管理委员会批准并散发了《联合国性骚扰投诉调查人员手册》（《调查人员手册》），藉此加强调查能力，协调以受害者为中心的性骚扰投诉调查，并改善与受害者和利益相关方的沟通⁴。作为以受害者为中心方针的一部分，高级别管理委员会还致力于重新评估性骚扰举报年度调查，细化问卷并改进基于结果的行动，还致力于开展新的自愿和匿名调查，记录受害者经历。2021 年 9 月，高级别管理委员会批准了最终文件“**增强对以受害者为中心的性骚扰方针的共同认识**”，目的是将以受害者/幸存者为中心的方针纳入参与这项工作的联合国各组织的主流做法和政策⁵。
- b) **学习与沟通。**粮农组织一直在提高人们对联合国系统性骚扰处理方针的认识。首协会工作队关注针对广泛的内部受众制定有效和积极的沟通战略，并编写关于防止和应对性骚扰的培训和宣传材料。2020 年 11 月，粮农组织效仿其他组织，发布了防止线上环境性骚扰指南。
- c) **外联和知识共享。**本组织一直与联合国系统内外的行为主体和机制开展合作和协调，分享知识和材料，以消除性骚扰。2021 年 2 月，与联合国成员国举行对话，介绍首协会工作队的工作近况和联合国系统取得的进展。
- d) **领导力和文化。**本组织正在解决价值观、态度和文化等根本性问题，以便从根源上解决性骚扰、性剥削和性虐待问题。根据《人力资源战略行动计划》⁶，粮农组织的活动是打造多元、尊重和包容工作环境的更广泛活动的一部分⁷。

⁴ <https://unsceb.org/investigators-manual-investigation-sexual-harassment-complaints>

⁵ <https://unsceb.org/victim-centred-approach-sexual-harassment-united-nations>

⁶ FC 183/4 《人力资源战略行动计划》（<http://www.fao.org/3/nd471en/nd471en.pdf>）

⁷ FC 185/10 《人力资源年度报告》（<http://www.fao.org/3/nc679en/nc679en.pdf>）。

B. 调查

9. 粮农组织监察长办公室是联合国调查部门代表成员，后者的设立宗旨是通过制定和通过共同原则，指导与联合国调查职能存在具体和普遍利害关系的事项的调查进程等，加强调查做法和专业性。联合国调查部门代表拟定了《调查员手册》，目前正在研究性骚扰调查的最佳做法和基准。

C. 防止性剥削和性虐待

10. 本组织继续通过参与若干网络分享经验和良好做法，如机构间常设委员会防止性剥削和性虐待会议和联合国性剥削和性虐待工作组会议。包括驻罗马粮农机构合作召开全球网络研讨会，探讨道德操守在合作防止和应对性剥削和性虐待中的作用，并为防止性剥削和性虐待联络点编制共享培训材料。

11. 根据联合国关于“防止性剥削和性虐待特别措施”的报告，2021年7月，本组织向联合国秘书处提交了防止和应对性剥削和性虐待的年度行动计划，并分发了年度调查，以收集各职等人员对实地防止性剥削和性虐待行为标准看法的信息。

III. 粮农组织取得的进展

A. 治理和政策

治理

12. 粮农组织通过由副总干事洛朗·托马担任主席的工作场所行为和防止性剥削和性虐待问题内部工作组，继续确保积极交流想法、分享信息并加强活动协调。工作组定期召开会议并受益于其成员的丰富经验和知识。成立了两个非正式工作组：工作场所行为工作组由人力资源司、法律顾问、监察长办公室（调查和报告）、道德操守办公室和调解专员办公室协调；防止性剥削和性虐待工作组由道德操守办公室、应急行动及抵御能力办公室（应急和人道主义应对）协调。鉴于在粮农组织内部防止性剥削和性虐待问责超越人事事项的跨部门性，防止性剥削和性虐待工作组还有来自采购处（与服务提供方和执行伙伴的协议）和项目支持司（伙伴关系和项目）的代表。其他部门如包容性农村转型及性别平等司（性别）和权力下放办事处也成为防止性剥削和性虐待框架下的主要利益相关方。

13. 监督咨询委员会在提交2021年财政委员会春季会议⁸的《2020年度报告》中指出，粮农组织努力加强防止性剥削和性虐待文化，改进宣传活动，并保证采

⁸ FC 185/12 - 第一八五届会议，粮农组织监督咨询委员会—《2020年度报告》
(<http://www.fao.org/3/nc681en/nc681en.pdf>)。

取以受害者为中心的方针。监督咨询委员会欢迎成立防止性骚扰、性剥削和性虐待内部工作组，由副总干事担任主席。然而，监督咨询委员会还认为，需要进一步思考在粮农组织内部确定具体负责活动组织和问责的适当部门的问题。因此，粮农组织正在编制总干事公报，说明工作组职责范围、成员和观察员身份，并明确在粮农组织内部针对活动协调和执行问责采取的业务方法。

政策

14. 本组织正在修订防止性剥削、性虐待和性骚扰政策。将更新和扩展相关政策，以更明确地促进以受害者为中心的方针，重点关注预防和问责，并具体阐明关键进程和作用。

15. 关于执行伙伴，粮农组织继续更新其与执行伙伴的协议，纳入关于防止和应对性骚扰、性剥削和性虐待的具体条款。相关条款旨在确保执行伙伴了解其在性骚扰、性剥削和性虐待方面的合同义务，并在发生任何性剥削和性虐待事件时通知粮农组织，以便本组织能够确保采取适当应对行动并监测情况。

B. 预防和外联

16. 2020 年和 2021 年，加强了预防和外联工作，支持和确保采取必要措施，打造尊重和包容的工作场所：

- a) 通过定期和有针对性的新闻、情况更新和网络研讨会，改善了与全体职工的**沟通**，重点关注一系列广泛主题，包括道德操守问题和调查。举例包括：关于防止性骚扰重要性的全组织信息，特别关注新的远程工作环境；监察长办公室筹备一系列网络研讨会；2021 年 3 月在内网和相关网络研讨会发布文章“防止性剥削和性虐待人人有责”；调解专员在区域和国家层面向粮农组织受众介绍调解专员在帮助解决性骚扰相关问题并就解决问题的正式机制提供指导方面的作用。
- b) 2021 年发布了**新版《道德行为守则》**，重申粮农组织职工的个人和集体责任，包括防止性骚扰、性剥削和性虐待。2021 年 10 月将举办《道德行为守则》网络研讨会。
- c) 增加针对管理人员和工作人员的**强制性培训和通报会**，包括发布 2021 年 4 月推出的电子学习“性骚扰：管理人员的作用”。培训回顾了粮农组织各位管理人员在性骚扰方面必须遵循的原则，并介绍了管理人员在处理涉及性骚扰问题时应采取的行动，特别是在工作场所。培训支持落实粮农组织性骚扰政策和首协会“管理人员指南：防止和应对工作场所性骚扰”。

- d) 2020年8月推出了**强制性在线培训修订版“联合国内的道德操守和诚信”**。道德操守办公室还于2020年10月至2021年6月推动举办了关于道德困境的三小时培训“领导道德”和“工作道德”。

17. 在招聘方面，2021年5月，更新了编外人员（编外人力资源）职位空缺通知模板，以便与编内人员职位空缺通知模板保持一致，目前除现有严格的背景和证明人调查外，还提及粮农组织对不符合联合国和粮农组织宗旨和目标行为的零容忍政策，包括性剥削、性虐待、性骚扰、滥用职权和歧视。

18. 本组织继续围绕防止性剥削和性虐待政策框架、行为标准和报告机制，提高权力下放办事处能力并加强相关知识，尤其侧重于高风险和脆弱环境。相关活动包括：

- a) **编制准则**，涵盖性剥削和性虐待事件应对程序的不同方面，通过防止性剥削和性虐待联络点与权力下放办事处分享，并发布在专门的防止性剥削和性虐待小组平台上。其中包括预防指南、弱势群体风险评估、投诉受理、应对/移交机制和流程，以及针对不同群体（包括受益人、执行伙伴和职工）的标准沟通指南。
- b) **国家代表处防止性剥削和性虐待联络点**接受培训，促进与其国家团队、执行伙伴、受益人和当地社区交流和分享培训材料及资源。
- c) **受影响人员问责良好做法汇编**正在编制，其中包括防止性剥削和性虐待内容，以促进各国和各区域之间的学习和知识共享。
- d) **问责和包容实践社区**已经建立，汇集来自各区域的粮农组织人员，分享经验并寻求同行支持。
- e) **道德操守办公室**为拉丁美洲及加勒比区域办事处和欧洲及中亚区域办事处的国家工作队以及亚洲及太平洋区域办事处的粮农组织代表**举办防止性剥削和性虐待专题网络研讨会**。

C. 举报渠道和调查

19. “从顾虑到明晰—粮农组织举报路线图”向工作人员提供关于各办公室、职能和机制的所有必要信息，供希望举报性骚扰、性剥削和性虐待问题以及需要指导或心存顾虑的人使用。调解专员和道德操守办公室近期职能分离，也加强了解决问题的能力。传播信息并举办网络研讨会，说明其各自作用和职责。

20. 关于进行各类投诉（包括性骚扰和性剥削投诉）的监察长办公室热线，监察长办公室多年来一直实行保密举报制度。包括基于网络的投诉表格以及专门的电子邮件和电话渠道。电话热线一天 24 小时开通，也可在工作时间以外留言。监察长办公室正通过外部供应商整合并升级系统。

21. 本组织还采取措施改善基于社区的投诉机制，确保对受影响人员负责。本组织对国家代表处提交的年度报告开展全球分析，明确现有投诉机制的短板和趋势。如上所述，还在亚洲及太平洋区域办事处和拉丁美洲及加勒比区域办事处开展专门需求评估，并量身打造培训和工具，以促进和支持举报机制的建立和加强。

22. 在防止性剥削和性虐待方面，目前在国家年度报告要求中纳入了关于国家层面报告机制的建立、位置、包容性和易用性的具体补充问题。对这些额外问题的答复开展分析后，正在开发防止性剥削和性虐待记分卡。

23. 本组织参加了联合国从 2018 年开始开发的 iReport 性剥削和性虐待跟踪工具。iReport 性剥削和性虐待跟踪工具提供关于收到的指控的详细信息，实时更新事件发生日期和举报日期、受害者类型（成年人或儿童）、指控性质、为受害者提供的支持、调查状况、最终行动以及移交国家主管部门追究刑事责任的情况。

24. 关于调查，粮农组织针对监察长办公室调查职能采取新版《调查准则》（2021 年 4 月第 2021/06 号行政通函）。新版《准则》确保调查过程的有效性和独立性以及对参与该过程的所有各方的公平性。根据首协会《联合国性骚扰投诉调查人员手册》，新版《准则》中做出的修订包括以受害者为中心方针的原则和关键内容。

25. 《举报人保护政策》修订版发布（第 2021/10 号行政通函），有助于保护性骚扰、性剥削和性虐待案件的举报人。这得益于利益相关方的广泛参与，包括监察长办公室、法律办公室、人力资源司、职工代表机构和监督咨询委员会。

26. 性剥削、性虐待和性骚扰相关案件的年度统计数据也得到维护。尤其是，监察长办公室维持数据库，记录希望诉诸正式程序的人员提出的投诉。该数据是提交财政委员会春季会议的《监察长年度报告》的一部分，同时还报告纪律措施⁹。道德操守办公室还保存投诉记录，包括性骚扰投诉¹⁰。

⁹ FC 185/13.1 - 《监察长 2020 年度报告》（<http://www.fao.org/3/ne682en/ne682en.pdf>）。

¹⁰ FC 185/14 - 《道德操守办公室 2020 年度报告》（<http://www.fao.org/3/ne684en/ne684en.pdf>）。

D. 问 责

27. 2021年3月11日，以所有正式语种发布了第2021/03号《关于本组织纪律事项做法的行政通函》。行政通函（目前发布频次增加至每年发布一次）介绍对有关人员采取的纪律处分以及对发现在过去一年中有不当行为的其他人员采取的行政处分。行政通函包括关于骚扰和性骚扰的具体章节。虽然未披露有关个人的身份，但提供充足的事实性信息，使行政通函成为提高认识的工具。行政通函中包括不当行为举例以及行为后果。行政通函通过列出涉及粮农组织人员行为的相关规则和政策，提醒工作人员和其他人员知晓相关义务。

28. 联合国“ClearCheck”数据库确保进一步问责和预防。粮农组织最终完成了《ClearCheck 筛查数据库使用程序》（2021年3月发布在第2021/04号行政通函中）。联合国秘书处各实体以及超过25个联合国机构、基金和计划都使用该数据库分享关于此前因性骚扰或性剥削和性虐待指控得到证实而被解雇，或在指控调查期间辞职，或拒绝参与进一步调查的编内人员和编外人员的信息。增加了其他检查，以防止联合国重新雇用犯有相关行为的人员，即国际刑警组织红色通报数据库和安全理事会制裁名单中所列的个人。

29. 本组织风险管理框架涵盖性骚扰、性剥削和性虐待相关考虑因素。全组织风险日志涵盖防止和管理骚扰、性骚扰或性剥削和性虐待的政策或程序不当的风险。国家代表处还会收到关于在国家风险分析中考虑潜在性剥削和性虐待并采取适当缓解措施重要性的具体指导。

30. 内部控制框架和问责政策包括对本组织诚信和道德行为问责的定义，特别提及性骚扰、性剥削和性虐待政策。自2019年以来，作为正式内部控制报告工作的一部分，要求全组织管理人员确认在其职责范围内适用相关政策。

31. 所有高级管理人员的绩效评估目前包括坚持打造和维护没有性骚扰的相互尊重的工作环境。将进一步更新，以涵盖防止性剥削和性虐待的内容。

32. 自2018年1月以来，联合国秘书长要求各级领导每年通过管理层致函向其治理机构证明，已经：（i）全面准确地报告与在本组织服务的编内和编外人员相关的所有可信的性剥削和性虐待指控；（ii）向其编内和编外人员提供防止性剥削和性虐待的培训。为此，2021年1月19日粮农组织总干事提交联合国秘书长的《关于防止性剥削和性虐待的年终管理层致函》已发布在粮农组织成员门户网站上。

E. 下一步工作：2021-2022 年行动

33. 在这项重要工作的基础上，为进一步确保防止性骚扰、性剥削和性虐待，本组织将重点采取以下行动。总体目标是通过增进职工对相关重要主题的了解和对现有结构的认识，确保根据最佳实践、政策和程序处理问题，从而进一步改变组织文化。本组织还旨在提高合作伙伴和供应商对其性剥削和性虐待指控的认识。

34. 2019 年职工满意度调查结果作为衡量变化和制定未来举措提供基线，并将根据保护最弱势职等人员的需要进行调整¹¹。

35. 2022 年，粮农组织将继续采取行动，与联合国全系统举措密切协调并在此基础上加强四个重点领域，以确保采取最佳实践并充分利用资源¹²。

- i. **治理和政策。**通过加强关于防止性剥削、性虐待、骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权的政策，确保采取以受害者为中心的方针，明确角色和责任，加强内部能力，提供充足资源，通过粮农组织内部工作队进行协调。
- ii. **预防和外联。**通过加强实地联络点的学习、沟通交流和能力建设，确保职工、管理人员、执行伙伴和受益人提高认识，并组织进一步培训。
- iii. **举报渠道和调查。**通过持续沟通和建立信任，培养“畅所欲言”的文化，消除对报复的恐惧，并确保举报受理办公室具备以受害者为中心开展工作的适当能力。
- iv. **问责。**加强风险管理和内部控制。

¹¹ 见《人力资源战略计划》一将在《人力资源 2022 年度报告》中衡量和报告另一项关键绩效指标：2022 年职工满意度调查关于是否同意以下说法的结果：“粮农组织为解决性骚扰和其他不可接受的行为制定了有效的政策、流程和程序”（目标：2021 年 2 月，70%的职工同意该说法；对应基线：2019 年 2 月，64%的职工同意该说法）。

¹² <https://unsceb.org/topics/addressing-sexual-harassment>; <https://unsceb.org/sites/default/files/2020-12/Workplan%20Sexual%20Harassment%20Task%20Force%202020-2021.pdf>.
<https://psea.interagencystandingcommittee.org/>