



第七十三届会议

临时议程** 项目 29

提高妇女地位

加紧努力消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [71/170](#) 号决议提出，介绍了在处理暴力侵害妇女和女童行为，特别是作为一种暴力侵害妇女形式的性骚扰问题方面，会员国采取的措施和联合国系统内部开展的活动。本报告载有结论并就未来行动提出具体建议。

* 由于技术原因于 2018 年 9 月 24 日重发。

** [A/73/150](#)。



一. 导言

1. 在其第 71/170 号决议中，大会认识到暴力侵害妇女和女童行为妨碍她们享有所有人权，并敦促会员国继续采取更全面的办法在公共和私人领域内处理此问题。

2. 本报告的依据是联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)所管理的全球暴力侵害妇女行为数据库¹ 和联合国终止暴力侵害妇女行为活动清册² 的现有研究和资料，以及从会员国和联合国实体收到的资料。本报告接续秘书长就此问题提出的上一份报告(A/71/219)，所述期间为 2016 年 6 月 18 日至 2018 年 6 月 30 日。

3. 最近妇女空前动员起来声讨性骚扰和性侵犯，特别是在工作领域的性骚扰和性侵犯，妇女纷纷公开就这一问题发表意见，但有效应对这些形式的暴力行为的机制不足，有鉴于此，本报告特别聚焦于性骚扰问题。上一份报告突出在可持续发展目标背景下的家庭暴力和暴力侵害妇女问题，按照这种做法，本报告强调有效弥补现有的知识空白并讨论了新出现的问题。报告在焦点讨论中提供分析和关于消除一切形式暴力侵害妇女和女童行为的信息。本报告强调性别不平等是根源所在，国家有责任采取预防和应对措施，并介绍了各国和联合国为应对性剥削、性侵犯和性骚扰所做的努力。秘书长表示决心实行零容忍，绝不姑息此类暴力行为，并通过报告所述的一系列具体措施消除其根源。

二. 全球和区域规范的发展

4. 过去两年里，若干联合国机构就消除暴力侵害妇女和女童行为提出了全球规范。

5. 在《2030 年可持续发展议程》中，国家元首和政府首脑及高级别代表呼吁消除一切形式的暴力侵害妇女行为。在《新城市议程》中，会员国承诺确保公共空间和街道没有性骚扰和性别暴力行为，并呼吁设计性别敏感的安全交通模式。

6. 在其第六十一届会议上，妇女地位委员会强烈谴责暴力侵害妇女和女童的行为，包括性骚扰，强调其对妇女与工作有关的权利所造成的消极影响，并通过了一项具体针对工作场所性骚扰的决议(见 E/2017/27-E/CN.6/2017/21)。委员会第六十二届会议重申决心处理此问题，并以农村地区妇女和女童为重点，聚焦于终止网络欺凌和网络跟踪(见 E/2018/27-E/CN.6/2018/20)。最近还在政治领域暴力侵害妇女行为(见大会第 72/278 号决议)和数字领域暴力侵害妇女行为(见人权理事会第 38/5 号决议)的背景下讨论了性骚扰问题。

7. 最近的另一项发展是，消除对妇女歧视委员会通过了更新第 19 号一般性建议的关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(CEDAW/C/GC/35)；

¹ 见 <http://evaw-global-database.unwomen.org/en>。

² 见 <http://evaw-un-inventory.unwomen.org/en>。

委员会在其中承认，基于性别的暴力侵害妇女行为可能发生在人际接触的所有空间和领域，包括公共空间、工作场所、娱乐场所和技术介导环境。

8. 暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员继续审查有关的关键问题，包括技术进步在改变暴力侵害妇女和女童行为的性质中所发挥的作用，并吁请各国政府确保监管框架符合人权文书(见 [A/HRC/38/47](#))。

9. 另一个重要的规范发展是针对工作领域的暴力和骚扰行为制定新的全球标准。相关项目已列入订于 2019 年 6 月举行的国际劳工大会第 108 届会议的议程，以期就此问题通过一项公约并以一项建议补充。遵守这一标准会将义务扩大至解决工作领域中的暴力和骚扰，包括性骚扰和家庭暴力。

三. 在消除暴力侵害妇女和女童行为方面新出现的问题

A. 全球日益重视性骚扰和性暴力：从关注到行动

10. 过去 18 个月的一项重大发展是，全球日益关注性骚扰和性暴力，围绕这个问题动员起来。在全球和国内各种团结声援运动中，“#MeToo”、“#TimesUp”、“#BalanceTonPorc”、“#NiUnaMenos”和“HollaBack!”运动日益壮大，引发各行各业和世界各区域的妇女公开讨论暴力侵害妇女和女童行为，尤其是性骚扰和其他形式的性暴力，参与讨论的妇女人数之多，前所未见。³ 这些运动在数十年来世界各地妇女运动的倡导工作基础上开拓了新的空间，特别是通过媒体和社交媒体，让人们听到妇女的声音和经历。系统性的性骚扰和性暴力受到空前关注，可能最终会达到一个临界点，此类行为从此不再被接受为常态，行为人将被追究责任。为了有效地解决这一问题，必须把重点放在解决普遍存在于所有机构内的不平等男女权力关系上。例如，联合国已采取措施实现性别均等，并加强其针对性骚扰、性剥削和虐待问题的政策。

11. 性骚扰无处不在，妇女在各种环境，包括在工作场所、教育机构和公共空间，不论离线或在线，均遭受骚扰。性骚扰有通过技术实施的，有发生在街头以及社会和文化活动的，也有发生在工作场所、学校、公交工具、娱乐场所、市场和供水点的。尽管全球数据有限，但一些研究显示，这个问题之严重和普遍令人震惊。欧洲联盟对 42 000 人进行的研究发现，每两名妇女有一名(55%)在 15 岁后遭受过至少一次性骚扰，五名妇女中有一名(21%)在调查前 12 个月内遭受过性骚扰。在 15 岁后至少遭受过一次性骚扰的妇女有 32%表示，性骚扰行为人是她们曾在职场中接触过的人，如同事、上司或客户。⁴

³ Purna Sen, “Women are uniting against sexual violence-and we won’t be stopped”, The Guardian, 6 July 2018. 可查阅: <https://www.theguardian.com/global-development/2018/jul/06/women-sexual-violence-harassment>。

⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, Violence against Women: an EU-wide Survey — Main Results (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015)。

12. 在国家和地方两级开展的研究也凸显出在各种环境中性骚扰发生率高得惊人。澳大利亚对 30 000 多名大学生的调查发现，32% 的女生在大学，包括在前往大学途中，曾遭到性骚扰，男生为 17%。⁵

13. 国际法律和政策框架反映出人们认识到，性骚扰是歧视妇女的一种形式，是对人权的侵犯，针对这一现象的法律越来越多。然而，长期以来，性骚扰被常态化、正当化和无形化，被认为是生活中不可避免的一部分。关于性骚扰的法律框架仍然不足，而且各国情况不一，特别是针对公共空间性骚扰的保护有限。已建立的消除性骚扰机制尚不足以使妇女能够站出来寻求正义。出于种种原因，妇女不举报性骚扰，包括恐怕遭到报复或担心问题会得不到有效处理、被置之不理或被隐瞒，因此造成一种受害人受责而性骚扰行为人有罪不罚的文化。

14. 揭露性骚扰和性攻击的大规模全球运动提高了人们对问责和行动的期望。如果有关组织不采取果断行动，人们将继续动员起来要求变革。现在妇女讲出自己的经历，应趁这个机会把焦点从受害人的可信性转移至追究行为人的责任及包括各国政府和雇主在内的义务承担人的行动。

B. 暴力侵害妇女和女童行为连续体

15. 从各种声援运动得到的最重要的一项认识是，暴力侵害妇女和女童行为不仅是外人干的一连串个别事件，而是系统性的行为，发生于各种场所，以多种表现形式。这一认识暴露了不平等男女权力关系是根源所在，使男性支配地位得以延续的有害男性气质、应享性权利的假定以及妇女屈从于男子的观念巩固了这种不平等关系。在组织和加强男女经济、社会和政治权力及资源不平等分配的各种结构和机构中，性别不平等根深蒂固。此外，歧视性的社会规范和性别陈规定型观念决定了男女在公私生活中的行为举止、角色、权益和贡献，而习惯做法、行为和日常行动则强化了男子的权力并常态化对妇女的不尊重，从而加深了性别不平等。妇女较少担任公共决策职务，这一事实反映出妇女意见不受重视，巩固了男子有权掌控决策和资源的观念。

16. 妇女和女童遭受的暴力行为有多种形式，实际上可能互为因果，同时出现。2000 至 2016 年期间 87 个国家公布的可比数据显示，在全球范围内，15 至 49 岁妇女和女童平均有 19% 在过去 12 个月内曾遭受亲密伴侣实施的肢体暴力和/或性暴力行为。最严重的暴力侵害妇女行为可能致命，杀戮女性是一种全球现象。

17. 将暴力侵害妇女和女童行为理解为一个连续体即认识到在不同背景下的各种暴力形式的共性和联系。⁶ 一切形式侵害妇女和女童的性暴力，包括强奸、性攻击和性骚扰，均植根于男性的支配地位、应享权利、权力和控制。这些行为都涉及剥夺个人尊严的胁迫、武力、恐吓和威胁。

⁵ Australian Human Rights Commission, *Change the Course: National Report on Sexual Assault and Sexual Harassment at Australian Universities*(Sydney, Australia, 2017)。

⁶ Liz Kelly, *Surviving Sexual Violence* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988)。

18. 作为一种暴力侵害妇女的形式，性骚扰在不平等的环境中发生，是一个暴力行为连续体的一部分。妇女经济地位不平等、经济没有保障、在各不同部门尤其是在领导职位中缺乏平等代表权和参与等因素助长了这种行为。尽管男子也可能遭受性骚扰和其他形式的暴力，但大多数情况是男子对妇女实施暴力和骚扰。不论性骚扰在工作场所、在学校或在公共空间发生，一切形式的暴力和骚扰行为均被直接或间接用来维持和巩固重男轻女的规范、角色分配和结构及不平等男女权力关系。暴力行为连续体的概念将妇女和女童遭受的“骇人听闻”和“日常”的暴力和虐待事件联系起来。这一概念对了解性骚扰至关重要，因为一般的倾向是聚焦于比较极端的暴力形式，忽视或淡化日常受到但可能严重腐蚀和危害妇女生活的虐待和骚扰行为。⁷

19. 对受到多重和交叉形式的歧视和不平等待遇的妇女和女童来说，遭受性骚扰和性暴力的经历可能因普遍的排斥和歧视环境而更加痛苦。例如，对同性恋、双性恋和跨性别妇女和双性人来说，其所遭受的性骚扰可能与基于性取向和性别认同的歧视和骚扰密切相关，因为在这种情况下，妇女不仅因其性别受到歧视，也因不遵守性别身分认同和角色分配的成规而受到歧视。一些妇女群体，例如移民妇女，经常遭受的性骚扰往往也因基于有关特定群体的性别角色及其从属地位的种族主义陈规定型观念而起。

20. 解决性骚扰问题需要一种全面综合办法，认识到暴力侵害妇女和女童行为是一个连续体，发生于不同环境，必须为此制定并适当执行全面的法律，采取预防性措施改变有关性别的社会规范、期望和行为，特别要改变有害的男性气质，男子应享有性权利、控制和支配地位的假定，及妇女应屈从于男子的观念。为了实现变革，至关重要的是必须促使男子和男童参与努力解决性骚扰问题，包括在抚养和教育子女、家务劳动和照护家人等不同领域平等分担责任。有证据表明，持比较注重性别平等态度的男子实施性暴力的可能性较低。⁸

C. 工作领域中的性骚扰

21. 在工作领域，性骚扰发生在私人 and 公共部门、各行各业、正规和非正规经济部门。对于发生在工作领域的性骚扰和性暴力，受影响的个人、内部发生性骚扰或性暴力行为的组织，以及公众和纳税人都要付出高昂的代价，包括社会成本和处理后果的服务费用。对个人而言，性骚扰对健康和福祉、就业、未来工作前景和经济机会都有不利影响。⁹ 全球关于工作场所性骚扰的具体影响的数据有限。然而，根据欧洲改善生活和工作条件基金会的一项调查，遭受过肢体暴力的员工感到抑郁的可能性增加两倍，报称有应激反应的可能性增加一倍。在被欺凌或骚

⁷ Liz Kelly and Nicole Westmarland, “Naming and defining ‘domestic violence’: lessons from research with violent men”, *Feminist Review*, vol. 112, No. 1 (February 2016).

⁸ Gary Barker and others, “Evolving men: initial results from the International Men and Gender Equality Survey” (Washington, DC, International Centre for Research on Women; Rio de Janeiro, Instituto Promundo, 2011).

⁹ International Labour Organization (ILO), “Background paper for discussion at the Meeting of Experts on Violence against Women and Men in the World of Work (3–6 October 2016)”.

扰之后，员工感到抑郁的可能性增加三倍，报告睡眠有问题的可能性增加两倍，报告有应激反应的可能性增加一倍。¹⁰ 站出来诉说性骚扰经历的人也可能要付出很大的个人代价，可能因此失去工作或收入减少，特别是对那些收入可能依赖小费的服务人员来说。¹¹

22. 组织也要对性骚扰付出高昂代价，包括更替率和旷工率增加、个人和团队生产力下降、管理层为调查投诉而耗用的时间以及诉讼费用和赔偿受害人等法律费用。¹² 虽然目前对这一问题的研究很少，但根据对美国 160 家公司的调查，一家拥有 23 750 名员工的典型《财富》500 强公司每年因性骚扰所造成的旷工、生产力下降和员工更替问题而损失 670 万美元。¹³ 国际劳工组织(劳工组织)和国际金融公司(金融公司)合办的更佳工作方案的数据表明，在性骚扰常见的地方，平均商业利润受到负面影响。¹⁴

23. 改变工作文化是终止性骚扰的关键。根据从改变工作文化的相关举措(如关于工作场所安全的举措)所吸取的经验，多措并举，包括采取监管措施，可有效预防和应对性骚扰。解决职场性骚扰问题的全面综合办法需要：制定和有效执行规定雇主义务和责任的具体法律；明确的领导和政策，规定对性骚扰和性攻击实行零容忍政策；落实举报机制；应对性骚扰的及时果断行动；向受害人提高全面支助；培训和教育；旁人干预训练；以及扩大性别平等措施范围。事实上，关于性骚扰对组织的影响的整合分析表明，组织方面的容忍姑息是工作场所是否会发生性骚扰的首要因素。¹⁵

D. 技术与暴力侵害妇女和女童行为

24. 技术助推的暴力侵害妇女和女童行为的严重性和影响，以及有罪不罚、缺乏补救措施、预防措施薄弱等问题都令人深感不安。尽管全球数据不详，但欧洲联盟的一项研究显示，10 名妇女中有 1 名在 15 岁以后经受过网络骚扰，18 至 29 岁的年青妇女风险最高。

25. 技术突飞猛进，无远弗届，便捷易用，为实施性骚扰和性侵犯提供了另一途径。性骚扰和性侵犯行为连续体也延伸至离线和在线环境，虽然使用信息和通信

¹⁰ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Physical and Psychological Violence at the Workplace* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013)。

¹¹ ILO, *Ending Violence and Harassment against Women and Men in the World of Work* (Geneva, International Labour Office, 2017)。可查阅：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_553577.pdf。

¹² Joni Hersch, “Sexual harassment in the workplace” (Institute for the Study of Labour, 2015)。

¹³ Robert H. Faley and others, “Estimating the organizational costs of sexual harassment: the case of the U.S. Army”, *Journal of Business and Psychology*, vol. 13, No. 4 (December 1999)。

¹⁴ ILO, *Ending Violence and Harassment against Women and Men in the World of Work*。

¹⁵ Chelsea R. Willness, Piers Steel and Kibeom Lee, “A meta-analysis of the antecedents and consequences of workplace sexual harassment”, *Personnel Psychology*, vol. 60, No. 1 (February 2007)。

技术实施暴力的形式不一定是新的，但技术发展改变了这种暴力所造成的危害的性质和程度。信息传播速度越来越快、可以从远距离实施骚扰和暴力、行为在网上连通能力加强和个人资料匿名等因素推动了这种变化。

26. 技术助推的性骚扰形式五花八门，其定义是网上以侵犯个人尊严为目的或旨在产生此种作用的不受欢迎且涉及性的言语或非言语行为，特别是通过制造恐吓、敌对、有辱人格、侮辱性或冒犯性环境以达到目的(见 [A/HRC/38/47](#))。这种行为可能涉及未经同意传播性化图像、作出性威胁或不受欢迎的性进犯。近年来出现了一些特殊的网络骚扰形式，包括网上“嘲骂”、网上跟踪和网上拉帮挤兑。网络性骚扰行为人可能是熟人，如同事、邻居、伴侣或前伴侣，也可能是陌生人。

27. 一些妇女群体特别容易受到技术助推的性骚扰，如记者、参政妇女、妇女人权维护者、博客作者、年青妇女和属于特别边缘化群体的妇女。担任公职的妇女因其公共角色及倡导妇女人权和性别平等而经常遭受性骚扰。她们受到的恐吓和威胁是一种暴力侵害妇女的形式，也是对妇女日益参与公共生活的一种强烈反应。

28. 技术助推的性骚扰、虐待和暴力造成极大伤害，特别是因其规模和重复性而造成的心理伤害。这可能会导致抑郁、焦虑和伤害自己的行为，并可能导致妇女减少上网或自我审查。网络性骚扰可以是离线性骚扰的延伸，对妇女造成经济、健康和社会后果。

29. 然而，同样的技术发展也提供了新的机会，有助于组建运动、动员妇女、采取行动打击性骚扰和一切形式暴力侵害妇女行为。如最近聚焦于性骚扰和性暴力的运动所证明，技术让妇女能够联系起来，公开讨论自己的经历。

30. 会员国必须采取更强有力的行动，防止和消除网上暴力侵害妇女和女童行为，包括性骚扰。必须为此履行应尽义务以防止、调查和惩治通过使用技术实施的暴力行为，并加强对法规和预防工作的重视，以确保妇女离线和在线均享有免受性骚扰和一切形式暴力之害的权利。

四. 会员国和联合国系统为消除暴力侵害妇女和女童行为特别是性骚扰而采取的行动

31. 以下各节概述了最近的事态发展及会员国¹⁶和联合国为解决暴力侵害妇女问题而采取的行动，聚焦于性骚扰，突出可行的做法、挑战和差距。本报告虽然

¹⁶ 收到下列会员国提交的资料：安道尔、阿根廷、奥地利、阿塞拜疆、巴巴多斯、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、佛得角、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、斯威士兰、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、德国、希腊、海地、洪都拉斯、匈牙利、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、牙买加、哈萨克斯坦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、利比里亚、列支敦士登、立陶宛、马里、毛里塔尼亚、墨西哥、缅甸、新西兰、尼日利亚、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞拉利昂、斯洛文尼亚、瑞士、多哥、突尼斯、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

把重点放在性骚扰问题上，但也介绍了为更全面地解决暴力侵害妇女和女童问题而采取的行动。

32. 提供充分财政资源支持以全面综合办法解决暴力侵害妇女和女童问题，仍然是必不可少的。联合国和欧洲联盟最近推出聚光灯倡议，¹⁷ 以欧洲联盟的 5 亿欧元初始投资支持，针对暴力侵害妇女和女童行为和其他有害做法推行这种全面综合办法，包括采取法律和政策、预防、服务和数据收集领域的措施。该倡议旨在加强包括国家政府和民间社会在内的不同行为体之间的合作，并证明在经费充足、有效协调和支持全面综合方案的情况下，针对性别不平等和暴力侵害妇女行为的干预措施可以对实现所有可持续发展目标产生一定的影响。

A. 全面综合法律与妇女获得司法救助

33. 过去三十年来，虽然各国越来越多地以法律来解决暴力侵害妇女和女童问题，但这方面仍存在大片空白和有所不足，使得妇女在许多情况下得不到保护以免遭各种形式的暴力。一个关键的挑战是这些法律的执行力度不足，原因是缺乏政治意愿、提供的法律服务有限和缺乏获得法律服务的途径，以及一贯与这种暴力纠缠在一起的污名往往妨碍妇女寻求正义(见 E/CN.6/2015/3)。

34. 世界银行对 189 个经济体有关暴力侵害妇女行为的立法的研究发现，在 2016 至 2018 年间，有 13 个国家已改革法律以加强这方面的保护。例如，厄瓜多尔和突尼斯出台了针对各种公私环境的多种形式暴力侵害妇女行为的全面综合法律。其他国家加强了针对家庭暴力立法，包括扩大保护范围(肯尼亚)，或扩大立法范围以涵盖各种形式的家暴，并将其定义为刑事犯罪(蒙古)。拉脱维亚改进了保护令和起诉行为人的程序。尽管取得了这样的进展，45 个经济体仍然没有针对家庭暴力的具体立法。约有 72 个国家没有明确规定家庭暴力的刑事处罚。在 12 个国家中，强奸行为人如果与受害人结婚即可免被起诉。

35. 单就性骚扰而言，尽管在制定法律以解决工作场所性骚扰问题方面取得了进展，但在教育和公共空间等其他领域，妇女仍然得不到法律保护。在 189 个国家中，有 35 个没有关于性骚扰的法律；59 个没有关于工作场所性骚扰的法律；123 个没有关于教育场所性骚扰的立法；157 个没有关于公共空间性骚扰的法律。¹⁸ 这些数据表明，法律的覆盖面仍是各国不一，范围不广，妇女和女童在许多生活领域中得不到保护，使她们特别容易遭受性骚扰。

36. 关于性骚扰的规定常见于刑法、反歧视法规、工作场所卫生和安全法以及劳工立法。虽然没有国际商定的定义，但构成性骚扰的要件包括“涉及性的不受欢迎行为”和“侵犯个人尊严”的概念，以及具有营造“恐吓、敌对、有辱人格、

¹⁷ 见 <http://www.un.org/en/spotlight-initiative/index.shtml>。

¹⁸ World Bank Group, Women, Business and the Law (Washington, DC, 2018). 可查阅：<http://pubdocs.worldbank.org/en/999211524236982958/WBL-Key-Findings-Web-FINAL-2.pdf>。

侮辱性或冒犯性环境”的作用。¹⁹ 法律上处理性骚扰的良好实践承认性骚扰是一种歧视形式，涵盖多个领域，如公共空间、教育、正规和非正规部门就业，以及商品和服务的提供。法律应当反映出这样一种认识，即性骚扰可能在纵向和横向的权力关系中发生，在员工之间发生，与员工的合同类型或地位无关，而且行为人可以是第三方或客户。²⁰

37. 一些国家最近出台或加强了立法，以改善防止性骚扰的保护措施。这些改进措施包括通过专门处理性骚扰的新立法(巴巴多斯)、修订刑法以包括关于性骚扰的规定(文莱达鲁萨兰国、喀麦隆、克罗地亚、塞浦路斯、德国和海地)，以及在人权、反歧视或劳工法中列入关于性骚扰的规定(柬埔寨、伊朗伊斯兰共和国和立陶宛)。然而，就这些法律的实施或执行情况提供的资料不多。制定性骚扰法的一个良好实践是明确规定雇主和教育机构应采取措施防止性骚扰，并规定没有采取合理步骤防止性骚扰的雇主在性骚扰案件中负有赔偿责任(加拿大和立陶宛)。其他国家正在考虑关于性骚扰的立法草案(斯威士兰、印度尼西亚、牙买加、黎巴嫩、马里和沙特阿拉伯)。认识到有必要将防止性骚扰的保护范围扩大至数字环境，几个国家还制定了立法以防止网上性骚扰和虐待(丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、肯尼亚、大韩民国和阿拉伯联合酋长国)。

38. 防止公共空间性骚扰的法律保护仍是一大片空白。然而，国家和市级法律却不乏良好做法；这些做法往往是在妇女署的支持下制定和/或实施的。²¹ 例如，布鲁塞尔通过了防止公共空间性骚扰的市级法，比利时随后也通过一项惩处各地公共空间性骚扰的全国性法律。²² 同样地，阿根廷、智利、厄瓜多尔和菲律宾最近也通过了市级法律。²³ 布宜诺斯艾利斯的一项市级法包含了一项特别可行的规定，要求实施诸如教育宣传运动的预防措施。²⁴ 应扩大这些努力，在各城市和各国展开，以弥补相关法律保护的不足。

39. 妇女在举报性骚扰方面障碍重重。因此，任何性骚扰法的一个重要组成部分都应当是提供刑事、民事和行政补救措施，使受害人得以自行选择如何提出申诉和寻求赔偿。²⁵ 关于性骚扰申诉程序中可资利用的补救措施，各国提供的信息非常有限。一些国家报告了为增加妇女获得司法救助机会而采取的措施，包括改

¹⁹ 劳工组织和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“防止和终止工作环境中暴力侵害和骚扰妇女行为的可行做法手册”(即将出版)。

²⁰ 妇女署，“暴力侵害妇女问题立法手册”(2012年)。

²¹ 妇女署，“安全城市和安全公共空间：全球成果报告”(2017年)。可查阅：<http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/10/safe-cities-and-safe-public-spaces-global-results-report>。

²² 妇女署，“指导说明：关于公共空间性骚扰的立法”(即将出版)。

²³ 同上。

²⁴ 同上。

²⁵ World Bank Group, *Women, Business and the Law* (Washington, DC, 2018)。

善法院程序以支助受害人(立陶宛和塞拉利昂)、改善申诉程序(墨西哥)或提供法律支助(柬埔寨和大韩民国)。

40. 许多国家设有审查性骚扰申诉的独立平等机构、监察员或国家人权机构。丹麦等一些国家已树立良好做法,包括公众参与和公开听证,让个人自述其性骚扰经历,以加强应对措施、立法和政策改革。澳大利亚人权委员会最近宣布对工作场所性骚扰进行大规模的全国问询调查。

41. 认识到技术对包括性骚扰在内的暴力侵害妇女行为所造成的影响,一些国家最近还设置了专门职能监测网络犯罪和在网上发生的暴力和虐待(奥地利),或推了解决这个问题的具体政策(丹麦)。鉴于网上性骚扰和虐待比比皆是,必须更加重视这一领域的法律改革。

42. 在秘书长的领导下,²⁶ 联合国正在处理工作人员和伙伴实体实施性剥削和虐待及性骚扰的问题。秘书长提出了一项全系统防止和应对性剥削和虐待的四管齐下战略,重点是优先考虑受害人的权利和尊严,终止有罪不罚现象,与民间社会和外部伙伴进行合作,改善教育宣传战略和提高透明度。主要举措包括任命受害人权利倡导者和外地受害人权利倡导者;拟订向受害人提供援助的程序;建立问责制要求对所有指控进行可信的调查;采取筛选待聘人员的手段;就这个问题设立一个以国家元首或政府首脑组成的领导圈;在联合国和会员国之间订立关于防止和应对性剥削和虐待措施的自愿契约。

43. 秘书长为落实性骚扰零容忍政策设立了一个行政首长理事会(首协会)专责小组处理性骚扰问题,由系统各部门的高级代表组成,致力于预防和应对工作。专责小组商定了一项共同的性骚扰定义和共同的政策原则。小组还设法改善整个联合国系统的报告和受害人支助机制。2018年6月推出了一个全系统数据库,以防止雇用以前因性骚扰而被解雇的人。联合国秘书处制定了接受、处理和解决申诉的快车道程序,并招聘了专门调查员。秘书处还设立了24/7求助线,将性骚扰投诉当作“第1类”事项处理,由内部监督事务厅的专门调查员调查。保护举报人政策及关于调查和纪律事项的政策已得到加强。将对联合国人员进行调查,以便更好地了解性骚扰的普遍程度和举报情况。此外,秘书长推行全系统性别均等战略,针对支撑和助长性骚扰的不平等性别权力关系,有助于打击性骚扰。

44. 除了关于性骚扰的措施外,各国经常在联合国系统的支助下,继续通过或加强针对各种不同形式暴力侵害妇女行为的法律,并修订了诸如国家行动计划的政策框架。一些国家已审查了立法,以期批准《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》(列支敦士登、罗马尼亚和瑞士)。关于针对各种不同形式暴力行为的措施,特别可行的做法包括:协调和统一国家级与次国家级关于暴力侵害妇女行为的行动计划(阿根廷),防止暴力侵害妇女的立法规定(乌克兰)及制定政策定向针对特别边缘化群体的需要,如土著妇女(哥伦比亚和洪都拉斯)、少女和女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别者(萨尔瓦多)、非裔社区(洪都拉斯),

²⁶ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2018-02-02/secretary-generals-remarks-press-stakeout。

以履行《2030年议程》所载承诺，不让任何一个人掉队。尽管有这样的例子，但使用法律和政策措扶助被抛在后面的妇女和女童的努力仍然有限。

B. 防止暴力侵害和骚扰妇女和女童行为

45. 各国日益认识到必须投资于预防措施，诸如提高认识运动、增加男子、男童和社区领袖的参与以及社区动员方案(阿根廷、保加利亚、喀麦隆、智利、洪都拉斯、肯尼亚、拉脱维亚、利比里亚、马里、尼日利亚、多哥、土耳其、阿拉伯联合酋长国和大不列颠及北爱尔兰联合王国)。只有几个国家报告说，它们为防止暴力侵害妇女行为致力于消除暴力根源所在的性别不平等，努力改变性别陈规定型观念和歧视性社会规范(柬埔寨、德国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。认识到媒体在维持性别陈规定型观念方面起着重要作用，可以使暴力侵害妇女和女童行为常态化，萨尔瓦多建立了一个媒体观察站，目的是消除性别定型观念和性别歧视广告。

46. 很少有国家推行资源适足、长期和协调一致的预防战略，绝大多数国家报告的只是短期活动。只有一个国家报告以循证方式制定的全面预防战略(柬埔寨)，只有一个国家报告将预防工作推广至边缘化群体(毛里塔尼亚)。可行的做法包括制定框架，促进以协调和多部门方式解决暴力根源所在的性别不平等，同时努力改变性别规范，并解决存在各个层面的根本因素，包括交叉形式的歧视。²⁷

47. 在不同环境中有效防止性骚扰的实例不多，但与日俱增。许多有效防止其他形式暴力侵害妇女行为的战略也可以推广适用于防止性骚扰。在工作场所中，防止性骚扰的战略应与针对滥用权力、实现妇女在工作领域的权利和改善妇女就业成果的战略同步实施，特别针对从事最脆弱形式的工作的妇女。²⁸ 这些战略包括在领导职位和决策机构中男女人数均等、同酬待遇和平等分担有酬工作和照顾责任。虽然几乎所有国家都有增强妇女经济权能的战略，但很少国家将这些努力与防止工作场所性骚扰联系起来。

48. 防止工作场所性骚扰的最佳做法突出了必须有来自领导层的强有力承诺；阐明性骚扰政策；经常与员工互动以提高对性骚扰的认识和挑战性别角色及规范；旁人干预训练；及定期的数据收集工作。²⁹ 虽然在工作场所防止性骚扰的努力总体上还是相当有限和零碎，但一个良好的做法是根据雇主、工会和政府机构之间的协议制定处理性骚扰问题的具体标准和指引。例如，爱尔兰制定的性骚扰行为守则详细指导如何防止和应对性骚扰。西班牙有一套类似的战略，规定雇主、工会和政府当局在处理性骚扰问题时的特定角色。³⁰

²⁷ 妇女署，“支持采取行动防止暴力侵害妇女行为的框架”(2015年)。

²⁸ ILO, *Violence and Harassment against Women and Men in the World of Work: Trade Union Perspectives and Action* (Geneva, 2017)。

²⁹ Donna Chung, Carole Zufferey and Anastasia Powell, *Preventing Violence against Women in the Workplace: An Evidence Review — Full Report* (Melbourne, Australia, Victorian Health Promotion Foundation, 2012)。

³⁰ World Bank Group, *Women, Business and the Law* (Washington, DC, 2018)。

49. 其他可行的做法包括提高雇主认识方案(哥伦比亚)、公共部门雇员培训(格鲁吉亚和大韩民国),以及表扬私人部门解决性骚扰问题的努力的认证方案(卢旺达)。日本规定高级公务员必须先进行预防训练才能被考虑晋升。肯尼亚的一个方案采用建设妇女能力和促使男子参与的做法解决农村茶业性骚扰问题,是解决边缘化妇女的需求并履行不让任何一个人掉队的承诺的良好做法实例。但没有任何一个提交报告的国家提及劳动检查标准和做法,尽管这些都是防止工作场所性骚扰的要素。

50. 在工作场所动员男子参与消除性骚扰至关重要。可以从其他一些有效战略吸取经验教训,让男子参与性别平等努力,例如“他为她”运动邀请了30名男性领导为“影响力倡导者”,其中包括10名国家元首、10名全球首席执行官、10名大学校长。作为该倡议的一部分,男性领导作出具体承诺促进性别平等,包括动员其组织内的其他男子采取行动。

51. 为了防止教育环境中的性骚扰,多项研究强调“整体机构办法”是一种良好做法,其中包括:领导层作出承诺;在全机构范围内推行促进性别平等的政策,制定应有行为和价值标准;教师培训;全面综合性教育;性别敏感课程;同伴支持方案和不断进行评估。³¹ 虽然国家很少具体提到整体机构办法,但举例说明了一些具体措施,例如在中小学举办反性骚扰讲习班(巴巴多斯、佛得角和柬埔寨)、改革课程以消除性别陈规定型观念(牙买加)、提供人权教育(希腊)和为女童创造安全空间(斯威士兰)。

52. 防止公共空间中的性骚扰需要多管齐下的努力,必须制定全面综合法律,辅以针对性别的公共空间设计,同时开展宣传运动和社区动员工作,以改变让性骚扰常态化和纵容性骚扰的社会规范。³² 一些国家正聚焦于防止公共空间中的性骚扰,包括动员男子和男童参与解决问题。例如,柬埔寨动员机动三轮车司机参与支持妇女出行安全,同时还动员年青人站出来反对性骚扰。一些创新的战略包括确保妇女和女童参与公共空间设计(墨西哥)、利用公共交通工具来传播关于妇女安全和性骚扰的信息(委内瑞拉玻利瓦尔共和国),及在公共空间开展宣传运动(瑞士)。尽管网上性骚扰事件日增,但报告提及的具体预防措施不多。

53. 联合国系统支持防止妇女和女童遭受性骚扰的努力。联合国人类住区规划署(人居署)制定了以城市公共空间妇女安全为重点的方案,妇女署则通过安全城市和安全公共空间方案支持防止妇女和女童在公共空间遭受性骚扰的方案。联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金也支持了一些预防性骚扰和性别暴力行为的倡议,以保护最边缘化劳动者中的市场女商贩。

54. 在联合国系统内,正在努力加强零容忍政策,包括通过提高工作人员认识活动和全体会议,以及通过工作人员调查来评估问题的严重程度和加强处理性骚扰和性侵犯事件的程序。为此目的,妇女署任命了一名执行协调员监督处理性骚扰

³¹ Claire Maxwell and others, “Freedom to achieve: preventing violence, promoting equality — a whole school approach” (2010)。

³² 妇女署,“安全城市和安全公共空间:全球成果报告”(2017年)。

的行动，联合国人口基金(人口基金)指定了一名副执行主任为性骚扰和性侵犯问题协调人，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)成立了一个独立专家小组以提供相关建议。³³

C. 以幸存者为中心的暴力侵害妇女和女童行为应对措施

55. 应对暴力侵害妇女和女童行为需要各种各样的服务，目的是保护妇女，支持妇女从暴力中康复。从女权运动者的视角来看，妇女组织在交付服务和树立标准为幸存者提供高质量服务方面继续发挥着关键作用。越来越多的人认识到，必须通过提供社会保障、住房、小额信贷和其他服务来帮助妇女获得有酬工作和经济机会，以支持妇女获得经济独立。

56. 会员国报告的绝大多数服务是为家庭暴力和亲密伴侣暴力受害人和幸存者提供的。这些服务往往得到联合国系统和机构间方案的支持，如联合国向遭受暴力行为侵害的妇女和女童提供基本服务的联合全球方案。该方案由联合国开发计划署(开发署)、人口基金、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、妇女署和世界卫生组织(世卫组织)在几个国家内执行。提供的服务包括电话热线、个案管理和转介服务、咨询辅导、专门法院、警察和司法服务、幸存者医疗服务和经济支助(安道尔、阿根廷、阿塞拜疆、佛得角、柬埔寨、喀麦隆、智利、哥伦比亚、克罗地亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、希腊、洪都拉斯、匈牙利、哈萨克斯坦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、利比里亚、伊朗、缅甸、卡塔尔、大韩民国和塞内加尔)。只有几个国家(佛得角和柬埔寨)报告了通过制定最低标准或专业发展来加强服务质量的措施，表明这个领域需要多加关注。

57. 处理性骚扰的良好做法包括提供有关权利的信息；保密咨询和转介服务以增强幸存者的权能；明确和可及的举报、投诉和调查机制；以及在工作场所提供内部咨询辅导服务和备选外部服务。³⁴ 就支助服务提供的信息有限。但有一些可行的做法将重点放在鼓励幸存者寻求支助和举报受虐事件上。例如，斯洛文尼亚根据保护国家机关工作人员尊严的法律任命和培训了工作场所保密辅导员。³⁵ 在澳大利亚，军方为处理性骚扰和性暴力事件建立一个便捷的一站式中心，以便受害人正式和保密举报不当性行为并向幸存者提供全面的支助服务。

58. 一些国家突出了为加强幸存者支助服务而作出的努力，包括建立协调一致的多部门服务(智利、克罗地亚和罗马尼亚)；制定加强支助服务质量的指导方针(利比里亚)；以及提供资源在刑事司法诉讼程序期间向幸存者提供支助(新西兰)。虽然性骚扰是性暴力的一种形式，但遭受性骚扰的妇女是否也能得到性暴力受害人服务并非总是明确的。应明文规定，为性暴力幸存者提供的包括保护其性和生殖健康和权利在内的服务，可供性骚扰幸存者使用。

³³ 见http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/unaid-independent-expert-panel-on-harassment_tor_en.pdf。

³⁴ World Bank Group, *Women, Business and the Law* (Washington, DC, 2018)。

³⁵ Jane Pillinger, “Safe at home, safe at work: Slovenia case study (European Trade Union Confederation 2017),可查阅: https://www.etc.org/sites/default/files/document/files/slovenia_etc_safe_at_home_safe_at_work_final_2017_0.pdf。

D. 数据与研究

59. 收集和使用关于暴力侵害妇女行为的数据是一个亟需关注的领域。必须为几种形式的暴力行为制定国际商定的统计方法，以便能使用一致和可比的计量法。这些形式的暴力包括在公共空间、工作场所和教育环境中的性骚扰，以及技术助推的暴力侵害妇女行为。几个联合国机构正在拟订适用于这些领域的标准和方法。即使有国际商定的统计方法来计量暴力侵害妇女行为，也必须作出重大投资，以期加强对方法、伦理和安全标准的遵守，达到足够的国家覆盖率，执行长期的可比性调查以了解趋势，使各国间数据具有可比性以编制区域和全球汇总数据。此外，必须改善数据收集工作，更好地收集行政数据以了解暴力受害妇女服务的妇女使用率和更好地跟踪幸存者的长期福祉和社会经济结果。

60. 有几个国家报告通过发生率研究和更好地收集行政数据努力提高暴力侵害妇女行为数据，主要是家暴和亲密伴侣暴力数据的质量(阿塞拜疆、柬埔寨、喀麦隆、克罗地亚、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、大韩民国和瑞士)。扩大知识库的一些创新办法包括收集关于下列问题的数据：媒体上的暴力侵害妇女行为(阿根廷)、暴力侵害残疾妇女行为(柬埔寨)、社会对暴力侵害妇女行为的态度(哥伦比亚)和在公共空间中的暴力侵害妇女行为(突尼斯)。

61. 收集性骚扰数据的努力尤其有限。缺乏国际商定的定义是一大挑战，并且减低了各国之间数据的可比性。这方面的一些良好做法包括收集大学的性骚扰数据(哥斯达黎加)和公共场所的性骚扰数据(智利)。跟踪网上性骚扰和虐待数据的努力也不多。在研究方面，联合国大学计算与社会研究所进行了研究，以了解技术对终止包括网络骚扰在内的暴力侵害妇女行为的影响。

五. 结论和建议

A. 结论

62. 暴力侵害妇女和女童行为是严重侵犯人权的行为，严重影响妇女和女童的健康和生活、家庭、社区和整个社会。最边缘化的妇女和女童遭受暴力和骚扰的风险仍然最高。总的来说，防止暴力侵害妇女和女童的努力仍然是零敲碎打，而不是一套全面综合办法，解决暴力根源所在的性别不平等问题。

63. 在报告所述期间，性骚扰问题受到全球空前关注，改变了听取妇女自述经历的氛围。广泛的性骚扰报道突出了问题的普遍性；这个问题深植于性别不平等和男女在经济、社会和政治领域的不平等权力关系。性骚扰影响在私人和公共部门、正规和非正规经济部门、教育和公共空间中的妇女。妇女和女童遭受的性骚扰是暴力侵害妇女和女童行为连续体的一部分，可带来严重后果。

64. 针对性骚扰的干预措施仍然不足。许多国家缺乏防止性骚扰的法律保护，即使法律存在，也是有限，不涵盖妇女遭受性骚扰的多个领域，特别是网络和公共空间。法律的有效实施和执行仍然是关键的挑战。经历过性骚扰的妇女往往因缺乏补救措施及申诉和举报机制难以使用而无法获得司法救助。

65. 针对工作场所、教育机构和公共空间中的性骚扰提出具体办法，以预防不同环境中的性骚扰的全面战略实例极少。鉴于技术助推的性骚扰越来越多，亟须重点关注预防问题。
66. 针对性骚扰幸存者的应对措施仍然不足，提供全面的协调一致服务的例子极少。鉴于性骚扰举报率严重偏低和性骚扰的常态化，必须特别努力鼓励举报性骚扰，并让性骚扰幸存者能够利用为性暴力受害人提供的现有服务。工作场所和教育机构尤须创造安全的举报环境，以便妇女和女童提出申诉并获得司法救助和寻求补救，不必担心受到报复或受到进一步的伤害。
67. 技术突飞猛进，无远弗届，便捷易用，为实施性骚扰和虐待提供了多种途径。技术助推的性骚扰范围广影响深、行为人有罪不罚和缺乏补救办法都是重大挑战。必须采取预防、保护幸存者、寻求补救和追究行为人责任方面的具体措施，包括制定相关立法。
68. 在收集具有国际一致性和可比性的暴力侵害妇女行为发生率数据方面，特别是关于技术助推的暴力侵害妇女行为以及发生于公共空间、工作场所和教育环境中的性骚扰数据，目前仍然存在大片空白。改进这方面的工作对跟踪进展至关重要，特别是在可持续发展目标的背景下，其明确目标是消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为。

B. 建议

69. 各国应制定法律承认性骚扰是歧视妇女的一种形式，是侵犯人权的行为，并确保此类立法涵盖多个领域，包括工作领域、教育机构、公共空间和网络。法律应规定刑事、民事和行政补救和赔偿措施，同时规定便捷易用、有效和及时的申诉和调查程序，并确保申诉人不因提出申诉而受到进一步的伤害。各国应向执法人员提供系统的培训，以确保立法得到有效执行和幸存者获得司法救助。
70. 在工作领域，针对性骚扰的法律应保护从事非正规和正规工作的妇女，不论其合同类型，也不论行为人是同事、第三方还是客户。立法应要求雇主采取步骤防止和处理性骚扰，包括制定政策和经常提供互动培训，并确保设立申诉和调查机制。法律应规定，不采取合理措施防止性骚扰的雇主、教育机构和地方当局应承担法律责任。国家应与雇主和工会紧密合作，制定预防和应对性骚扰的业务守则和指导方针。防止性骚扰应被纳入劳动监察条例和实践。
71. 各国应制定全面综合战略，防止性骚扰和积极动员妇女和青年组织、私营部门和学术界等多个利益攸关方参与行动。此类战略应包括提高认识运动，宣传对暴力侵害妇女和女童行为包括性骚扰实行零容忍政策；纳入全面性教育的教育方案，在正规和非正规教育环境中促进性别平等、人权和建立相互尊重关系的技能；以及社区动员方案，挑战纵容暴力和性骚扰的陈规定型观念、信念、行为和态度。各国应采取措施，促进男女平等分担抚养子女、培育子女、家务劳动和照顾责任。各国设计的城市蓝图和基础设施应确保妇女和女童在公共空间的安全，并应进行评估和审查以查明不安全的领域。

72. 作为工作领域预防性骚扰的一部分行动，各国应同时采取措施，实现妇女在工作领域的权利，包括同酬权利，确保妇女在领导职位和决策机构中享有平等代表权，及支持妇女兼顾有酬工作和照顾责任。

73. 各国应扩大支助性暴力幸存者的现有服务，以便为性骚扰幸存者提供多部门支助服务，包括卫生服务(特别是关于性和生殖健康和权利的服务)和司法、法律和辅导服务。国家应与雇主和工会合作，确保所有工人，包括非正规和弱势工人，不论合同类型或地位，均享有工作领域的权利，并确保他们都能获得有关性骚扰的信息和咨询意见及获得支助服务。各国应实施具体战略，鼓励性骚扰幸存者使用支助服务和投诉举报，并确保为专业服务人员提供充足和可持续的资源。

74. 各国应根据尽责原则，制定新的法律和措施，禁止新现形式的网络性别暴力。这些法律应立足于国际人权法和标准。各国应与技术提供者合作，落实战略以消除暴力侵害妇女和女童行为，包括性骚扰。各国还应采取具体措施，防止和应对技术助推的暴力侵害妇女行为，并投资于研究以便进一步深入了解此一问题。

75. 各国应与联合国系统及其他相关利益攸关方一起制定方法，收集其他形式的暴力侵害妇女行为的数据，包括有关技术助推的性骚扰和暴力的数据，并确保按相关因素分列数据和确保数据具有跨国和长期可比性。国家还应进一步研究工作场所性骚扰的影响，包括有关组织要付出的财政和人力代价。

76. 联合国系统应继续实施全面措施，防止性骚扰、性剥削和虐待。这类措施应包括更新培训和导引工作人员互动交流，以挑战工作场所中的有害男性气质观念、歧视性规范和偏见。措施还应包括旁人干预训练，使工作人员能够在不同情况下识别受害人和行为人并采取适当应对行动。

77. 联合国各机构、基金和方案应继续加强现有努力，包括继续通过工作人员调查了解问题的严重程度；收集按不同因素分列的数据；加强本身的调查能力，包括聘用具有性别暴力专门知识的调查员；确保进程及时进行；及为追究行为人责任提供便利。