

磋商草案

# 保障政策审议和更新分析性研究总结： 性剥削、性虐待和性骚扰（SEAH）

2022年5月

## I. 引言

1. 目前，亚洲开发银行（亚行）正在对其 2009 年版《保障政策声明》（SPS）进行全面审议和更新。<sup>1</sup>在 2020 年 5 月亚行独立评估局（IED）完成《保障政策声明》的机构评估后（独立评估局报告），亚行管理层启动了《保障政策声明》的更新过程。<sup>2</sup>此次更新将以经亚行管理层认可的独立评估局报告的结果和建议为基础。此次更新将致力于推进政策现代化，同时考虑不断变化的发展环境、发展中成员体和客户不断发展的需求和能力，以及与其他多边开发银行的政策原则和标准进一步协调的机会。此次更新将考虑亚行贷款方式和业务的多样性（包括私营部门）以及对脆弱和受冲突影响国家（FCAS）、小岛屿发展中国家（SIDS）和紧急援助等不同背景的需求。总而言之，此次政策更新将致力于加强保障政策的实施效力和效率，为环境和受影响群体带来更有利的保障。
2. 经一系列深入审阅、政策制定和有意义的利益相关方参与之后，修订后的保障政策预计将在 2023 年 3 月提交亚行董事会审议。为支持这一过程，亚行正在开展一系列分析性研究。<sup>3</sup>这些研究将亚行目前的《保障政策声明》与特定多边开发银行的政策对标，并适当考虑了亚行的实施经验。<sup>4</sup>这些研究将为新保障政策的制定提供信息，并提供给利益相关方供其审阅和磋商。为初步收集利益相关方的意见，将首先披露初始总结。随后再全文披露更新后的研究成果。利益相关方参与和磋商将分三个主要阶段进行：（1）有关政策更新总体方法和利益相关方参与计划的预备宣讲会和外联活动；（2）就分析性研究开展磋商；以及（3）就政策文件草案进行磋商。利益相关方将有多种参与机会，包括：区域磋商；与亚行发展中成员体和民间团体组织（CSO）进行深入探讨；针对特定主题的专题小组；以及与亚行项目受影响人群进行磋商。<sup>5</sup>本文是有关性剥削、性虐待和性骚扰（SEAH）分析性研究的磋商草案。性剥削、性虐待和性骚扰研究是对另一项即将进行的研究的补充，该研究将从更广泛的角度分析性别与保障政策。

## II. 方法

3. **性剥削、性虐待和性骚扰研究的目的和范围。**本对标研究的目的是将亚行有关性剥削、性虐待和性骚扰的现行政策、战略和相关实践与所选的其他同业多边开发银行的保障框架和政策进行比较。比较研究所涉及的其他多边开发银行包括：亚洲基础设施投资银行（AIIB，亚投行）、欧洲复兴开发银行（EBRD）、泛美开发银行集团（IDB Group）、国际金融公司（IFC）和世界银行（WB，世行）。本研究涵盖的其他内容包括：各多边开发银行有关性剥削、性虐待和性骚扰风险的保障制度的范围与适用性，包括适用于借款人、执行机构和实施机构（EA/IAs）、承包商和客户的相关操作层面

---

<sup>1</sup> 亚行. 2009.《保障政策声明》. 马尼拉. <https://www.adb.org/documents/safeguard-policy-statement>

<sup>2</sup> 独立评估局. 2020.《评估文件：2009 年版保障政策声明的有效性》. 马尼拉. <https://www.adb.org/documents/effectiveness-2009-safeguard-policy-statement>

<sup>3</sup> 计划开展的分析性研究包括：1. 政策体系架构；2. 原住民；3. 资源效率与污染防治；4. 劳工和工作条件；5. 社区和职业健康与安全；6. 征地、限制进入和非自愿移民；7. 生物多样性与自然资源管理；8. 文化遗产；9. 利益相关方、信息披露以及申诉受理机制；10. 有关问责机制的经验教训；11. 环境和社会影响与风险评价；12. 脆弱和受冲突影响地区以及小岛屿发展中国家的保障措施；13. 国别保障体系；14. 气候变化；15. 性别与保障；16. 性剥削、性虐待和性骚扰（SEAH）；17. 性取向和性别认同（SOGIE）；18. 不同融资方式下的保障政策；19. 私营业务中的保障政策。视需要，还可能补充其他研究内容。

<sup>4</sup> 这些研究旨在对独立评估局在 2020 年 5 月完成的评估进行补充，不会重复独立评估局就《保障政策声明》总体有效性方面所作的工作。

<sup>5</sup> 详情参见亚行网站和利益相关方参与计划. <https://www.adb.org/who-we-are/safeguards/safeguard-policy-review>

要求。研究包括寻找目前的差距、优势、劣势、重大差异、汲取的经验教训和新兴问题，以及对操作层面的影响等。本项对标研究主要以案头工作为主，对亚行、多边开发银行和第三方的主要文件以及其他来源的文件进行了审阅，包括联合国机构的材料、非政府组织的报告和学术研究资料。另外，也通过与亚行员工和其他同业多边开发银行的员工代表开展线上访谈的方式，对案头工作进行了补足。之后，借助与发展中成员国和民间团体组织另行开展磋商，本项研究将进一步得以完善。

### III. 独立评估局就性剥削、性虐待和性骚扰这一保障政策下新兴交叉领域的研究发现

4. 对于保障性剥削、性虐待和性骚扰问题，独立评估局报告指出，目前《保障政策声明》主要利用三项通用的政策要求处理性别问题，包括：（1）在社会影响评价中将女性作为弱势群体考虑；（2）磋商过程中注重性别敏感性；（3）申诉受理机制也一并处理性别相关的问题。项目健康与安全相关规定中与性别相关的要求一般包括同工同酬、男女分用设施以及土建工程中设立的雇工性别目标。独立评估局报告进一步指出，《保障政策声明》和亚行《业务手册》章节 F1 中有关《保障政策声明》（OM/F1）的内容欠缺与时俱进，无法对新兴问题提供必要的业务指导。报告特别指出，缺乏具体支持的新兴问题包括工作场所的性虐待和性骚扰问题、项目对未搬迁社区的影响以及其他持久性的关切（即，利益相关方参与）。
5. 独立评估局报告提出，有必要扩大《保障政策声明》的覆盖范围，进一步明晰并整合跨领域的社会问题，例如劳工和工作条件、社区卫生与安全、性别、劳动力涌入和外来务工人员、利益相关方参与等，其中一些问题目前是在亚行其他战略和政策下解决的<sup>6</sup>。报告进一步指出，包括项目工作场所内对性剥削、性虐待和性骚扰的保障在内的新兴性别风险交叉涉及环境保障、健康与安全、性别和社会保障等问题，可能需要采用更为综合的方法。由保障团队和性别工作团队联合开展综合分析有助于增强协同效应，避免性别行动计划和保障计划中的重复工作和重复覆盖。该报告进一步强调了通过《业务手册》F1 章节、良好实践说明、以及结果导向型培训（与合规驱动型相反）向亚行职员和客户充分提供业务指导的重要性。

### IV. 亚行与性剥削、性虐待和性骚扰相关的现行政策与要求

6. 按照《保障政策声明（2009）》，保障被理解为努力避免、尽量减少或缓解环境和社会不利影响，包括对可能受发展进程影响或边缘化的权利提供保护。在环境保障要求 1 中，亚行阐明了其对职业和社区健康与安全的承诺。《保障政策声明》关注到一些潜在的性别相关风险，但没有具体提及性暴力以及性剥削、性虐待和性骚扰。
7. 亚行的《性别与发展政策》（脚注 6），进一步阐明了亚行通过更广泛地投资于性别平等以及具体解决“针对女性的性别暴力”问题来“做好事”的愿景。初始贫困和社会评价（IPSA）和《业务手册》章节 C2<sup>7</sup>和 C3<sup>8</sup>广泛触及了不利的社会和性别风险，要求确保项目设计在实现社会效益最大化的同时避免或尽量减少社会风险，尤其是针对脆弱和边缘化群体，并重点关注人口贩卖风险。其他的相关亚行战略，如《社会保障战

---

<sup>6</sup> 《性别与发展政策（2003）》 <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32035/gender-policy.pdf>；《亚行社会保障战略（2001）》 <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32100/social-protection.pdf>

<sup>7</sup> 《业务手册》银行政策（BP）章节 C2 <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31483/om-c2.pdf>

<sup>8</sup> 《业务手册》银行政策（BP）章节 C3 <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31483/om-c3.pdf>

略》<sup>9</sup>，也间接提及了会助推部分群体对性剥削、性虐待和性骚扰问题脆弱性的若干风险因子，如贫困、残障和失业。

8. 亚行的机构战略：《2030 战略》（2018）<sup>10</sup>将加快推进性别平等列入七大业务发展重点优先领域，并进一步认识到实现性别平等是实现其他战略目标的必要条件。《2030 战略》优先领域 2 业务计划（OP2）：加快推进性别平等（2019-2024）<sup>11</sup>呼吁在采取措施消除性别暴力的背景下，对项目的性骚扰、性剥削和性虐待风险以及人口贩卖风险开展评估。<sup>12</sup>
9. 在亚行管理层对独立评估局报告的一份回应中，亚行管理层认识到对新兴领域切实存在部分差距，比如与性别暴力/性剥削、性虐待和性骚扰有关的风险，并且需要在弥补差距的同时注意区分合规要求和期许目标。亚行管理层还指出，可在更新《保障政策声明》之前，针对这些领域编制临时指南。亚行还认识到，鉴于敏感性问题和保密要求，可能不适合利用现有的申诉受理机制来处理性剥削、性虐待和性骚扰的相关关切及响应。

## V. 国际金融机构应对性剥削、性虐待和性骚扰的联合承诺

10. 在 2018 年 4 月 21 日召开的多边开发银行领导人大会上，10 家国际金融机构<sup>13</sup>（包括亚行）确认了在其机构内及业务中防止性骚扰、性虐待和性剥削的承诺。承诺内容为确保建设相关大环境，不仅包括反对性剥削、性虐待和性骚扰，还包括积极采取行动来应对国际金融机构面临的相关挑战。该承诺通过以下七项共同原则来维持和提高防止性剥削、性虐待和性骚扰的有关标准：（1）在各机构中培育相互尊重和高道德行为标准的文化；（2）针对防止性剥削、性虐待和性骚扰和其他形式的不良行为建立并维护相关标准；（3）为性剥削、性虐待和性骚扰受影响人群搭建安全可信的环境，使他们/她们有勇气说出自己的遭遇和关切；（4）在机构内对受影响人群以及吹哨人和/或证人提供保护，并采取适当措施防止任何形式的报复行为；（5）保持与事件和指控处理有关的政策框架稳健，相关机构机制清晰；（6）开展有效的培训项目，使所有员工了解行为要求和标准；（7）支持客户制定并实施与防止性剥削、性虐待和性骚扰有关的政策和机制<sup>14</sup>。
11. 作为这一承诺的一部分，亚行与其他国际金融机构共同推进并参与了定期联合报告<sup>15</sup>。在 2018 年 10 月召开的英国国际发展部（DFID）保障峰会上，10 家国际金融机构披露了第一期实施进展<sup>16</sup>，重申了进一步提高防止性剥削、性虐待和性骚扰相关标准的承诺

---

<sup>9</sup> 《社会保障战略》<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32100/social-protection.pdf>

<sup>10</sup> 亚行《2030 战略》中的组织战略。<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/435391/strategy-2030-main-document.pdf>

<sup>11</sup> 《2030 战略》优先领域 2 业务计划：加快推进性别平等（2019-2024）。

<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/495956/strategy-2030-op2-gender-equality.pdf>

<sup>12</sup> 脚注 9，第 41 段。

<sup>13</sup> 所指代的国际金融机构包括：亚洲开发银行、非洲开发银行、亚洲基础设施投资银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、泛美开发银行、国际金融公司、国际农业发展基金、国际货币基金组织和世界银行。

<sup>14</sup> 国际金融机构：承诺解决国际援助领域的性剥削、性虐待和性骚扰问题。

<https://www.gov.uk/government/publications/international-financial-institutions-commitments-to-tackle-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-harassment-in-the-international-aid-sector>

<sup>15</sup> 示例。<https://www.gov.uk/government/publications/safeguarding-summit-one-year-on-progress-reports/dfid-progress-on-delivery-of-the-donor-commitments-from-the-october-2018-london-safeguarding-summit>

<sup>16</sup> 国际金融机构有关持续提高防止性骚扰、性虐待和性剥削标准联合声明的进展。

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/749674/International-Financial-institutions-commitments1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/749674/International-Financial-institutions-commitments1.pdf)

17. 多边开发银行最新的联合进展报告已于 2021 年 9 月提交至英国外交、联邦和发展办公室（FCDO）。<sup>18</sup>

12. 这份多边金融机构的联合承诺，以及在加强性剥削、性虐待和性骚扰相关制度和业务方法上所做的工作也进一步深化了国际金融机构之间的参与、知识共享和协作。2020 年 11 月，各国际金融机构共同成立了多边开发银行性剥削、性虐待和性骚扰专门工作组，负责在政策和流程的方法和覆盖范围上彼此有别的机构之间开展协调与协作。工作组下设两个分组，分别侧重于（1）建立知识平台及探索开展联合试点行动的机会；（2）围绕特定投资或专题领域开展国别协作。该平台旨在沟通，分享各国际金融机构开发的外部资源，并对开发和共享实用工具及开展培训提供支持。国别协作的目的是寻找机会，利用联合制定的切实干预措施对协调化方法进行试点。其中可能包括支持客户制定相应的预防和响应政策及流程，对公共和私营行业借款人提供培训或开展公民社会能力建设，以及提供配套服务等。

## VI. 国际金融机构对多边开发银行在业务中解决性剥削、性虐待和性骚扰问题的对标研究主要成果联合汇总

13. 在性别领域，亚行被认为是众多多边开发银行的先锋，拥有受到推崇的项目性别主流化方法以及技术上合理且严谨的项目性别分类制度。然而，对标工作发现，在业务中防范性剥削、性虐待和性骚扰风险的问题上，就现有方法而言，亚行可能落后于其他同业多边开发银行。
14. 各多边开发银行正在使用不同的方法在其业务中处理性剥削、性虐待和性骚扰问题。有些多边开发银行在其保障标准中纳入了明确条款，包括在单独标准中或在多个相关标准中；另一些则开发了工具、流程，并利用良好实践说明提供建议，供其员工、借款人和合作机构在项目设计和项目实施阶段使用。
15. 在过去五年左右的时间里，多个多边开发银行和双边机构<sup>19</sup>纷纷对其保障政策框架进行了更新。虽然这些框架在核心环境和社会政策原则方面保持一致，但一些机构对部分领域保障原则或标准的覆盖范围进行了拓展，比如利益相关方参与、劳工与工作条件、文化遗产、初级供应链和气候变化。近期，对脆弱性的更多关注也在保障政策和框架内外引起了更加具体的反响，其中包括性别暴力和性剥削、性虐待和性骚扰。
16. 在这些多边开发银行中，泛美开发银行的规定对性别暴力/性剥削、性虐待和性骚扰问题的涉及最为广泛，要求借款人应对性别相关风险，包括性别排斥、性暴力和性别暴力（性剥削、人口贩卖）以及性传播感染的蔓延。泛美开发银行还要求在环境和社会保障内对性别暴力和性骚扰风险进行筛查和评价。泛美开发银行《性别平等环境和社会绩效标准（ESPS 9）》要求所有项目对性别平等的相关风险和影响开展分析，如果确定存在相关风险和影响，则要求采取措施，借助防止性别不平等现象加剧的机制来避免、尽量减少、减缓和/或补偿消极影响。

---

<sup>17</sup> 脚注 9。

<sup>18</sup> 关于性剥削、性虐待和性骚扰保障的跨部门进展报告（2020-2021）。  
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Cross-Sector-Progress-Report-on-Safeguarding-Against-Sexual-Exploitation-Abuse-and-Harrassment-2020-2021.pdf>

<sup>19</sup> 非洲开发银行：综合保障制度（2013）；欧洲复兴开发银行：环境和社会政策（2014/2019）；赤道原则金融机构（2019）；泛美开发银行：环境和社会政策框架（2020.9）；国际金融公司：政策和绩效标准（2012）；世界银行：环境和社会框架（2018）。

17. 欧洲复兴开发银行总体上承诺防止并应对任何形式的暴力和骚扰，并将其纳入了绩效要求2（PR2）：劳工与工作条件和绩效要求4（PR4）：健康、安全和保障。欧洲复兴开发银行正在落实一种具有连贯性的基于风险的方法，利用项目风险筛查来形成环境和社会行动计划中的各项要求，确保降低性别暴力和性骚扰风险，同时建立监测制度，对性别暴力和性骚扰的预防、减缓和事件响应进行跟踪监测。为向客户提供支持，欧洲复兴开发银行为私营部门编制了实用指南，即，《应对性别暴力和骚扰：私营部门新近良好实践》<sup>20</sup>。
18. 亚投行于近期（2021年5月）通过了修订后的环境和社会框架（ESF），主要修订内容包括提升性别平等的重要性以及承诺解决性别暴力问题。亚投行要求对项目受影响群体和社区面临的与项目相关的性别暴力风险进行管理。
19. 世行要求识别性别影响，但未具体提及性别暴力以及性剥削、性虐待和性骚扰。但世行拥有能够识别性剥削、性虐待和性骚扰风险的实操性工具，并于2018年发布了一份良好实践说明<sup>21</sup>，用于含大型基础设施工程的项目处理性剥削、性虐待和性骚扰问题，并于2020年对该说明进行了更新<sup>22</sup>。世行在其涉及大型土建工程的业务中采用了一个性剥削、性虐待和性骚扰在线筛查工具<sup>23</sup>。各项目利用这一风险筛查工具来确定性剥削、性虐待和性骚扰风险水平，并同时考虑工具评级以及环境和社会评价结果，结合社区磋商的反馈意见，在项目中纳入适宜且相称的缓解措施。世行利用采购要求进一步强化了承包商的责任，并且在评标过程中正在对借款人提供指导，帮助对投标人的响应性及其履行与性剥削、性虐待和性骚扰相关义务的能力开展评估。对性剥削、性虐待和性骚扰的关注已经融入了世行项目周期，包括性剥削、性虐待和性骚扰在线风险评价工具、利益相关方参与、对行为准则的要求、采购环节针对性剥削、性虐待和性骚扰的相关要求，以及报告和申诉机制。
20. 虽然国际金融公司未在其标准中提及性别暴力/性剥削、性虐待和性骚扰，但国际金融公司与欧洲复兴开发银行联合发布了一项有关应对性剥削、性虐待和性骚扰新兴良好实践的指南说明<sup>24</sup>，该说明为与更多利益相关方一道影响和改进私营部门的实践和共同积累实施经验创造了机会。除该指南说明外，针对具体行业的简报也为主要行业应对性别暴力与骚扰提供了有针对性的指导，包括交通、建筑和制造业。
21. 同业多边开发银行间的协调：在多边开发银行中间，缺乏一份性剥削、性虐待和性骚扰的预防、减缓和响应相关的共同良好实践和要求，会为与其他国际金融机构开展联合融资带来障碍，也可能导致借款人和项目执行与实施机构（EAs/IAs）的交易成本上涨。同业多边开发银行（多边开发银行性剥削、性虐待和性骚扰工作组的一部分）正在进行的讨论表明，多边开发银行在环境和社会保障（包括应对多边开发银行项目中的性剥削、性虐待和性骚扰风险）方面趋同并加强协调，可使客户更容易筹备项目并遵守统一的要求和标准，从而降低交易成本。此外，在采购、报告和提供服务方面采用一致的方法和要求可使多边开发银行更易于在国别层面开展项目合作，提高效率。

<sup>20</sup> 应对性别暴力和骚扰. [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/fl645167-7eff-439b-922b-7656c75320ab/GPN\\_AddressingGBVH\\_July2020.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nddokiS](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/fl645167-7eff-439b-922b-7656c75320ab/GPN_AddressingGBVH_July2020.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nddokiS)

<sup>21</sup> 应对含大型土建工程投资项目融资中的性别暴力. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/399881538336159607/Environment-and-Social-Framework-ESF-Good-Practice-Note-on-Gender-based-Violence-English.pdf>

<sup>22</sup> 投资项目融资业务环境和社会框架：应对含大型土建工程的投资项目融资中的性剥削、虐待及性骚扰. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/741681582580194727-0290022020/original/ESFGoodPracticeNoteonGBVInMajorCivilWorksv2.pdf>

<sup>23</sup> 世行良好实践说明定义的大型土建工程是指规模大到足以由承包商承担的土木工程，即，非小型项目，例如社区主导型发展投资（通常由受益社区自建）。其中包括基础设施（交通、能源、水和卫生、灌溉和城市基础设施、学校或医院建设等）的建设、维护和/或更新和相关监理监督，以及与这些项目有关的技术援助活动。

<sup>24</sup> 脚注 10.

22. 同时，捐资团体也做出坚定承诺，要解决国际援助行业的性剥削、性虐待和性骚扰问题。2018年10月，行业内主要利益相关方（包括代表全球官方发展援助90%份额的捐资方）做出了要改变行业运作方式的承诺<sup>25</sup>。22个捐资方同意就22项政治承诺采取行动，这些承诺主要围绕以下四个长期战略转向：（1）确保为幸存者、受害人和吹哨人提供支持，增强问责与透明度，加强报告，解决免罚问题；（2）通过加强领导，组织当责和改善人力资源流程来激励文化转变；（3）就最低标准达成一致，并确保捐资方和合作伙伴切实满足；（4）提升机构能力和国际援助行业的整体能力，包括帮助实施伙伴建立满足最低标准所需的能力。
23. 根据上述承诺，30个经合组织成员国国家于2019年7月12日通过了《经合组织发展援助委员会关于在发展合作和人道主义援助中终结性剥削、性虐待和性骚扰的建议：预防与响应重点》<sup>26</sup>。该建议释放了一个有力的政治信号，并且是用于巩固集体政治承诺的第一份国际文书，以便采取明确行动，支持机构和文化转变，杜绝性剥削、性虐待和性骚扰。该文件提供了一个综合框架，并为支持、指导、激励和帮助捐资方和其他官方发展援助团体利益相关方按照国际标准落实措施提供了一系列建议，以在援助款项的支出和管理过程中对性剥削、性虐待和性骚扰问题加以预防并做出响应。发展援助委员会的建议属于业务文书，虽然不具备法律约束力，但通过委员会的同行审议机制<sup>27</sup>，该文件却拥有较高的合规预期，以及落实和审查方面的责任心。

## VII. 在亚行融资项目中解决性剥削、性虐待和性骚扰问题的建议方向

24. 为解决《保障政策声明》的健康与安全要求和《社会保障政策》对性别暴力/性剥削、性虐待和性骚扰问题缺乏指导的问题，亚行目前正着手定稿一份《良好实践说明》，供含土建工程合同的亚行融资项目解决性剥削、性虐待和性骚扰问题。编写《良好实践说明》的初衷在于对亚行员工、借款人、执行机构/实施机构工作人员和承包商提供支持，帮助其在亚行融资项目中设计和实施相关措施，解决性剥削、性虐待和性骚扰问题。《良好实践说明》不属于亚行政策，其中所提供的建议属于咨询类建议。在亚行指定的试点期内，将在部分亚行发展中成员体包含土建工程合同的新主权项目中得以采纳。
25. 《良好实践说明》根植于七项与国际实践保持一致的关键指导原则，包括：（1）零容忍原则，对性剥削、性虐待和性骚扰采取零容忍的方法；（2）责任共担原则：反对性剥削、性虐待和性骚扰的行动需要亚行员工、咨询顾问、承包商、借款人和执行机构/实施机构工作人员之间的协作与承诺；（3）支持受害者原则，核心原则是始终优先考虑性剥削、性虐待和性骚扰受害者的需求和权利；（4）早干预原则，并且在设计预防、减缓和应对措施时采用基于风险的方法；（5）情境方法原则，确保预防、减缓和应对措施是具体针对某个国家、项目区和项目设计背景的；（6）性别平等和社会包容原则；以及（7）行动相称原则，确保针对性剥削、性虐待和性骚扰的各项措施与项目相关风险、性剥削、性虐待和性骚扰的现行国别框架、以及执行机构/实施机构的政策和实践是相称的。

<sup>25</sup> 捐资人对解决国际援助行业性剥削、性虐待和性骚扰问题做出的承诺。

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/902420/donor-commitments2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/902420/donor-commitments2.pdf)

<sup>26</sup> 《经合组织发展援助委员会关于在发展合作和人道主义援助中终止性剥削、性虐待和性骚扰的建议：预防与响应重点》。 <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5020>

<sup>27</sup> 发展援助委员会成员的同行审议。 <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/>

26. 《良好实践说明》列出了在亚行融资项目中纳入、实施、监测和报告性剥削、性虐待和性骚扰预防、减缓和应对措施的责任，阐述了在选定国家开展试点期间亚行将如何对执行机构/实施机构和承包商提供支持，并提出了亚行对同借款人和伙伴机构一道在亚行融资试点项目中解决性剥削、性虐待和性骚扰问题的承诺。项目对口部门工作人员和承包商可以利用《良好实践说明》中所提供的指导、若干工具、清单、模板和良好实践最低标准，形成有效的方法并建立相应制度，在项目设计和实施过程中应对性剥削、性虐待和性骚扰问题。

## VIII. 结论及待进一步审议的关键问题

27. 目前，亚行还未专门针对性别暴力以及性剥削、性虐待和性骚扰相关的项目风险的识别、报告和响应建立相关制度，包括劳工对劳工和劳工对社区的影响。现行《保障政策声明》也没有明确将性剥削、性虐待和性骚扰相关风险作为项目筛查和分类的一个考虑因素。目前，一旦发生任何与性剥削、性虐待和性骚扰有关的事件，都将通过现有的申诉、报告和救济机制加以处理。
28. 我们可以得出结论，建立明晰的性剥削、性虐待和性骚扰风险评价框架并在项目设计中纳入相应的减缓和应对措施，从多个角度对亚行都是非常有利的。其有助于在项目准备早期阶段对劳工和社区成员潜在的性剥削、性虐待和性骚扰风险加以识别，并从项目开发伊始就纳入与之相称的减缓和应对措施。这有助于形成可持续的方法，按照性剥削、性虐待和性骚扰保障关键原则，加强承包商的表现，并确保住在项目区内的项目社区感到安全，免受性剥削、性虐待和性骚扰问题困扰。最后，这对于亚行及其借款人声誉风险的管理尤为重要。同时，有必要加强相关专业知识和资源，支持有关工作。还需要对亚行员工和借款人开展更多培训，以评估性剥削、性虐待和性骚扰风险，并制定有意义的减缓和应对措施。另外，还需要对超出项目生命周期并应在国别层面解决的远期愿景和需要借助项目层面的保障要求加以解决的内容明确加以区分。
29. 有待进一步考量和磋商的关键问题包括：
- (i) **项目风险分类制度中的性剥削、性虐待和性骚扰：**应考虑建立一体化的项目风险分类制度，综合开展环境和社会影响评价，避免采取孤立的方法以及将环境、移民和原住民等关键保障领域分隔开来，还应考虑其他的社会和性别风险，包括与性别暴力和性剥削、性虐待和性骚扰有关的项目风险。将情境风险纳入项目风险分类时，应考虑国别和项目的具体因素，例如性别暴力和性剥削、性虐待和性骚扰的发生率、现行国别法律框架及其实施情况，以及可能会使性别暴力正常化的性别规范。具体的项目因素应包括劳动力涌入相关风险、项目在移民、原住民和环境保障中的类别划分、对军事或私人安保公司的使用、以及在脆弱和受冲突影响国家和地区的业务。上述所有因素均可能干扰和加剧性别暴力和性暴力风险。在项目开发过程中使用基于风险的方法就要求根据项目设计采用的差异化方法，制定相应的风险评估工具、为尽职调查和项目规划配备所需资源、在采购中纳入具体要求、以及加强项目实施机构在支持和落实相关减缓和响应措施方面的能力。
  - (ii) **将性剥削、性虐待和性骚扰视为社区和职业健康与安全标准以及劳工和工作条件标准中的交叉问题，**以涵盖能影响劳工-劳工和劳工-社区联系的性剥削、性虐待和性骚扰风险。为此，需要围绕将纳入更新后标准中，与性剥削、性虐待和性骚扰风险保障相关的具体规定和要求开展更多深入讨论。还需要根据比较分析以及所比选的其他多边开发银行、借款人和客户的实施经验与教训，进一步审议新标准中性剥削、性虐待和性骚扰的可能范围。



- (iii) **在利益相关方参与和披露（SEID）政策标准中纳入更加个性化的申诉受理机制**，并利用与之相称的措施对项目的潜在风险和影响做出响应。应以文化上适当的方式对不同类型的受影响人提供个性化的受理机制，其中包括性剥削、性虐待和性骚扰的受害者。同时也需要阐明，根据应对性剥削、性虐待和性骚扰的良好实践，强烈不鼓励对性剥削、性虐待和性骚扰事件采用传统的争议解决方法。
- (iv) 绩效标准办法如要求更深的覆盖面，则可能引发**额外的尽职调查要求**。具体而言，可能需要配置技术和财力资源来覆盖扩大化的专题保障，包括劳工和工作条件、社区健康与安全、以及跨领域的性别暴力和性剥削、性虐待和性骚扰。对借款人的尽职调查要求可能会相应增加，但新增要求的程度可能在各发展中成员体中不尽相同。随着亚行新模式的采用，如未对项目保障措施的设计、监测和监督投入额外资源，解决性别暴力/性剥削、性虐待和性骚扰之类扩展性议题，项目准备所花费的时间可能也会增加。为此，政策生效前至少需要一年的过渡期。
- (v) **性剥削、性虐待和性骚扰指南与工具**：根据多边开发银行在引入性剥削、性虐待和性骚扰保障措施方面的经验，并使亚行与同业比较机构处于同等水平，建议亚行在审议和更新《保障政策声明》以及制定相关标准的同时，在亚行融资项目中试点推行解决性剥削、性虐待和性骚扰问题的《良好实践说明》草案。试点除能够在亚行项目中试用对性剥削、性虐待和性骚扰问题加以预防、减缓和响应的实操方法外，还能在试行期间建立利益相关方、借款人、执行机构/实施机构和亚行员工的有关能力。试点阶段结束后，可以根据试点经验和最新的良好实践，对《良好实践说明》进行更新。还建议开发一个工具包，提供良好实践示例，并指导发展中成员体利益相关方、借款人和执行机构/实施机构工作人员针对性剥削、性虐待和性骚扰事件建立个性化的申诉受理机制以及事件处理和报告机制。
- (vi) **增强亚行在性剥削、性虐待和性骚扰方面的专业知识**：为对能力建设和培训项目的制定提供支持和所需信息，亚行已经完成了员工调查，以期找出知识和技能上的差距与不足，便于有效地解决亚行业务中的性剥削、性虐待和性骚扰问题。亚行将向其职员和发展中成员体利益相关方，围绕在亚行融资项目中对性剥削、性虐待和性骚扰问题加以预防、减缓和响应制定线上培训项目。可以利用与其他同业多边开发银行在开展发展中成员体保障培训和能力建设时形成的伙伴关系，对国别层面的利益相关方开展能力建设，借助于统一的系统和既有材料，并重现以往在部分发展中成员体中建立保障学习中心时的协作。
- (vii) **增加技术援助资源**，以支持扩展后与性剥削、性虐待和性骚扰相关的项目保障，可能还包括尽职调查和借款人能力建设。关于这些问题（包括成本）的进一步评估，将在《保障政策声明》更新进程的下一阶段进行。亚行将进一步梳理，并在内部和外部开展讨论，以增加评估内容的颗粒度。

## IX. 后续工作

30. 本背景材料是为正在进行的利益相关方磋商而编制的，为利益相关各方提供了多边开发银行在项目中防范性剥削、性虐待和性骚扰风险问题上简明的对标研究发现。外部利益相关方可根据本文提供的信息发表意见，并提供有意义的建议，使更新后的政策更具实质性和可实施性。

## 附件 1：性剥削、性虐待和性骚扰中的关键概念

<p><b>性别暴力</b></p>	<p>是对基于社会定义的、且归结为男性和女性权力上的差异，违背一个人的意愿对其造成的任何伤害行为的统称。虽然很多不平等现象都可能引发暴力，但在性别暴力的定义中，重点关注的是男性和女性在社会上的不平等。基于权力的不平等会随时间和地点而发生变化。经常发生的性别暴力类型和对性别暴力的可容许性因情境而异。性别暴力是一个连续体，包括（但不限于）对身体、性或精神方面造成伤害或痛苦的行为，此类行为的威胁、胁迫、骚扰、心理虐待以及其他剥夺自由的行为。这些行为既可以发生于公共场合也可以发生于私人生活中。“性别暴力”一词最常用于强调男性和女性之间系统性的不平等，世界上每个社会都存在这种不平等，是绝大多数面向成年女性和女童的暴力行为所共有的基本特征。</p> <p>须认识到，虽然成年男性、成年女性、男童、女童和非二元性别人士都可能遭受暴力，但由于结构性和系统性的性别不平等赋予男性更多权力和资源，使得成年女性和女童受暴力侵害的风险更高，因此，性别暴力对成年女性和女童一生的影响尤为严重。因此，“性别暴力”经常与“对成年女性和女童的暴力”（VAWG）交替使用。“对成年女性和女童的暴力”将暴力受害者严格对准了成年女性和女童，但“性别暴力”，如果该暴力源于对社会上男子气概型性别规范的拒绝，则也可能包括面对成年男性、男童和非二元性别人士的暴力。</p>
<p><b>性剥削、性虐待和性骚扰</b></p>	<p>SEAH 一词用于指代性剥削（exploitation）、性虐待（abuse）和性骚扰（harassment）。虽然泛指时，性剥削、性虐待和性骚扰可能发生在社会上任何地方，但在官方发展援助行业，该词特指由供职于官方发展援助行为人及其项目，或与之共事的人，或经由官方发展援助行为人及其项目犯下或导致的性剥削、性虐待和性骚扰行为。此类行为可能发生于项目中，或因公差旅及线上交互中。服务使用者、社区成员和官方发展援助行业的工作人员都容易成为性剥削、性虐待和性骚扰的目标。<sup>28</sup></p>
<p><b>性剥削</b></p>	<p>性剥削“指的是为性目的，滥用弱势地位、权利差异或信任的任何既遂或未遂行为，包括但不限于从对他人的性虐待中获得金钱、社会或政治利益”。<sup>29</sup></p>
<p><b>性虐待</b></p>	<p>“性虐待”一词是指实际的或可能发生的性侵犯，无论是通过武力或不平等或强制条件。”（脚注 29）。</p>
<p><b>性骚扰</b></p>	<p>工作中的性骚扰是指“向某人做出任何涉及性的不受欢迎的行为，且合理范围内应能预期或感知此类行为会引起冒犯或羞辱，并且此类行为对工作造成了妨碍、成为雇佣条件或造成了令人生畏、有敌意或令人不悦的工作环境。”<sup>30</sup> 但是，性骚扰也可能发生在工作场所和工作时间以外，包括因公差旅，与工作相关的社交和/或线上沟通中。</p> <p>工作中的性骚扰还包括未经个人明确准许而对个人性取向或性别认同的披露或讨论。</p> <p>性骚扰可能是孤立事件也可能是重复事件。</p>

<sup>28</sup> 资源和支持中心. 2021. *了解性剥削、性虐待和性骚扰和性别暴力*. [电子书]. 资源和支持中心. 英国国际发展部. 获取网址: [https://safeguardingsupporthub.org/sites/default/files/2021-06/RSH\\_BiteSize\\_Understanding%20SEAH%20and%20GBV\\_final.pdf](https://safeguardingsupporthub.org/sites/default/files/2021-06/RSH_BiteSize_Understanding%20SEAH%20and%20GBV_final.pdf)

<sup>29</sup> 完善联合国性剥削和性虐待应对的特别协调员性剥削和性虐待术语工作组. 2017. *性剥削和性虐待术语*. 第二版. [电子书]. 联合国. [https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/SEA%20Glossary%20%20%5BSecond%20Edition%20-%202017%5D%20-%20Englisch\\_0.pdf](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/SEA%20Glossary%20%20%5BSecond%20Edition%20-%202017%5D%20-%20Englisch_0.pdf)

<sup>30</sup> 联合国秘书长公告（2019），解决歧视、骚扰（包括性骚扰）和滥用职权问题，[ST/SGB/2019/8](https://www.un.org/press/en/2019/st19088.docstxt).

	性骚扰并不限于同事之间，可以发生于整个社会。可以包括调戏、草率评论或黄色“笑话”或手势，可能涉及任何言语、非言语或身体行为。
<b>以受害者为中心的方法</b>	以受害者为中心的方法遵循以下原则：（1）隐私；（2）保密；（3）机构；（4）尊严；（5）尊重；（6）无歧视。无论专业人士在相关事件是属于何种角色，以受害者为中心的方法都可以对专业人士与性暴力或其他形式暴力的亲历者接触提供指导。以受害者为中心的方法旨在营造一种支持性环境，这种环境会尊重和优先考虑幸存者的利益和尊严。这种方法有助于促进受害者康复，提高他们/她们识别和表达需求与愿望的能力，并提高受害者选择潜在干预措施的决策能力。 <sup>31</sup>
<b>预防性剥削、性虐待和性骚扰</b>	是指采取行动阻止性剥削、性虐待和性骚扰的首次发生（例如，组织更多促进性别平等的活动或推广有助于防止性剥削、性虐待和性骚扰的实践）”。 <sup>32</sup> 具体途径还包括对以推进性别平等为主的项目或促进社会规范或行为转变为目的的沟通工作提供支持。预防性剥削、性虐待和性骚扰旨在从一开始就阻止其发生。
<b>减缓性剥削、性虐待和性骚扰</b>	是指降低对性剥削、性虐待和性骚扰风险的暴露。具体途径包括增加基础设施项目的照明，或确保项目中安装了照明良好、可上锁的厕所。减缓工作的核心是在项目设计过程中，与成年女性，女童和其他风险人群对接，绘制性剥削、性虐待和性骚扰风险地图，定期更新问题地点，并通过项目活动努力降低相关性剥削、性虐待和性骚扰风险。减缓工作旨在降低性剥削、性虐待和性骚扰的发生风险或降低项目活动或行动对相关风险的加剧。
<b>性剥削、性虐待和性骚扰的响应</b>	以全面的方式对性剥削、性虐待和性骚扰相关指控、问题和关切做出响应，包括（但不限于）：建立并推广可访问的报告机制，并定期开展测试和监测；能够向受害者引荐适宜且安全的服务；就指控开展及时、图名的调查。

<sup>31</sup> 世界银行. 2018. 《良好实践说明：应对含大型土建工程投资项目融资中的性别暴力问题》. 华盛顿.

<sup>32</sup> 机构间常设委员会. 2015. 将性别暴力干预措施纳入人道主义行动的指南：降低风险，增强韧性，助力复苏。

附件 2：部分多边开发银行和捐资方/基金应对性剥削、性虐待和性骚扰所用方法框架性对比结果

性剥削、性虐待和性骚扰问题解决方案的框架性对比					
机构	政策文件中的性剥削、性虐待和性骚扰	其他文件中的性剥削、性虐待和性骚扰（良好实践说明、指南、工具包）	采用性剥削、性虐待和性骚扰风险评估	采购环节对性剥削、性虐待和性骚扰的要求	针对性剥削、性虐待和性骚扰的申诉受理机制
部分多边开发银行					
亚投行	✓	0	0	0	0
欧洲复兴开发银行	✓	✓	✓	✓	✓
国际金融公司	x	✓	0	0	0
泛美开发银行	✓	✓	✓	✓	✓
世行	x	✓	✓	✓	✓
部分捐资方/基金					
澳大利亚外交和贸易部	✓	0	✓	✓	✓
绿色气候基金	✓	0	0	✓	✓
英国外交、联邦和发展办公室	✓	✓	0	✓	✓