



第六十届会议

临时议程* 项目 42

联合国难民事务高级专员的报告：
有关难民、回返者和流离失所者的
问题和人道主义问题

向孤身的未成年难民提供援助

秘书长的报告

摘要

大会第 58/150 号决议注意到联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）和其他组织致力于保护和帮助孤身的未成年难民，因为他们最易受忽略、暴力、强征入军队、性攻击、性虐待和得传染病，因此，需要特别的帮助和照顾。大会请秘书长在大会第六十届会议上向其报告该决议的执行情况，并在其报告中特别关注女童难民。本报告提供自上一个报告以来的两年里就这些关切采取的行动的信息，包括难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、人权事务高级专员办事处、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室及其他组织提供的信息。

* A/60/150。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 基于权利的办法	4-14	3
A. 儿童权利公约	4-7	3
B. 保护儿童权利行动	8-11	4
C. 欧洲失散儿童方案	12-14	5
三. 与难民儿童有关的全球性急务	15-43	6
A. 与家人和照顾者失散	15-22	6
B. 征召入伍	23-27	7
C. 性剥削、性虐待和性暴力	28-32	9
D. 教育	33-39	9
E. 保护孤身和失散的男女青少年方面的具体问题	40-43	10
四. 其他关切和挑战	44-71	11
A. 孤身的男女童在照管方面的特殊保护需要	44-49	11
B. 贩卖	50-54	12
C. 国内流离失所的女孩和男孩	55-58	13
D. 艾滋病毒和艾滋病	59	14
E. 建立网络和伙伴关系	60-63	14
F. 登记	64-67	15
G. 拘留	68	16
H. 评价的后续行动	69-71	16
五. 结论	72-75	17

一. 引言

1. 在冲突和逃亡的混乱中，儿童与家人和照顾者失散的机会加大了。“孤身儿童”（又称“举目无亲的未成年者”）是指不与父母在一起、又没有受到按照法律或风俗须负责的成年人的照顾的 18 岁以下男女童。不过，还有一些儿童跟随着家族的人，但与父母或原来的法定照顾者或按风俗应为主要照顾者失散了。这些儿童面对的危险与孤身儿童面对的差不多，他们的保护需要也须优先注意。

2. 按照国际人权法、国际难民法、国际人道主义法和许多区域文书，孤身和失散了的女童和男童都有权得到国际保护。他们常常需要得到立即的保护和援助，特别是不要给军方抓去当兵，避免性剥削、性虐待和性暴力行为、强迫劳动、不正常的收养、被贩卖、歧视、缺乏接受教育和娱乐活动的机会。男童和女童都一样有危险，但女童常常是性剥削、性虐待和性暴力的主要目标，并且在获得教育机会方面处于比男童不利的地位。

3. 联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）、联合国儿童基金会（UNICEF）和在实地工作的其他组织都有一个共同目标，就是：尽可能防止失散；确定孤身儿童和失散儿童的身份，并替他们登记；及时地寻找他们的家人，让他们团聚——假如这样做符合孩子的最佳利益的话；确保他们获得必要的保护和照顾，要根据年龄、性别和背景来照顾每个孩子的具体需要；还有一个总的目标是寻找长久的解决办法。

二. 基于权利的办法

A. 儿童权利公约

4. 1989 年儿童权利公约及其 2000 年任择议定书，加上 1951 年关于难民地位的公约及其 1967 年的议定书，还有其他有关的国际和区域文书等，构成了标准的架构，是难民事务高级专员办事处和其他组织为男女童难民和其他流离失所的儿童进行国际保护和援助活动的基础。

5. 儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书¹ 分别于 2002 年 2 月 12 日和 2002 年 1 月 18 日生效。迄 2005 年，已有 117 个国家签署、101 个国家批准前者，111 个国家签署、95 个国家批准了后者。

6. 难民事务高级专员办事处和儿童权利委员会建立了一个机制来交换有关流离失所的儿童特别是难民儿童和无国籍儿童的信息和看法，难民事务高级专员办事处还为起草关于“离开了原籍国的孤身儿童和失散儿童的待遇”（委员会于 2005 年 6 月 3 日通过）的第 6 号一般性评论（CRC/GC/2005/6）提供了全面性的意见。

¹ 大会第 54/263 号决议附件一和二。

该一般性评论促请注意特别容易受伤害的儿童的处境；它概述了国家和其他行为者在确保这些儿童能够获得及享受他们的权利方面所面对的各种困难；在《儿童权利公约》提供的整个法律框架的基础上就这些儿童的保护、照顾和适当对待问题提供指引，特别要提到不歧视、儿童的最佳利益和儿童的权利等原则，让他们自由表达意见。

7. 两年来，难民事务高级专员办事处投入了很大的力量来调整外地和总部的方案，使其符合《保护纲领》²——这个行动纲领是要改善难民事务高级专员办事处工作对象的保护工作的，曾获得大会 2002 年 12 月 18 日第 57/187 号决议的欢迎。这个纲领涉及行动纲领目标 6 “满足难民妇女和难民儿童受保护的需要”下的保护难民儿童问题。孤身的和失散的难民儿童在申办庇护手续期间的特殊需要受到强调，把他们暂时安置在寄养家庭或指派政府的或非政府的监护人以及监测此种安排的需要也受到强调。目前正在根据《纲领》制订若干指针，包括在保护难民方面的家庭团聚、在与年龄有关的迫害和在人口贩卖受害者取得难民资格等方面的指针。

B. 保护儿童权利行动

8. 保护儿童权利行动是一个维权的机构间培训和建设能力的倡议，参与者包括难民事务高级专员办事处、国际拯救儿童联盟、儿童基金会、和联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）。它的目的是增强联合国组织、政府组织和非政府组织（NGO）工作人员（有时候包括难民本身）的能力，以便保护和照顾儿童使他们安然度过紧急情况进入持久的解决阶段。保护儿童权利行动在传播关于在保护和帮助在外地的孤身的和失散的儿童方面取得的经验的信息方面发挥重要的作用。它的综合性资源材料包括专门关注这个议题的模块。³ 2004 年对这个模块进行了修订，反映了出版的《机构间孤身和失散儿童问题指导原则》。培训材料已翻译成法语、西班牙语、阿拉伯语、葡萄牙语、达里语和泰语。

9. 拯救儿童联盟的协调作用一直维持到 2005 年中，目前作为保护儿童权利行动管理组要求进行的评价的一部分正在检讨，以便分析保护儿童权利行动的关联性和影响。评价将评估保护儿童能力的建设方针的总体效用，并确定 2005 年以后怎样和在哪里安置这个方案。

10. 在西部非洲和南部非洲以及在东非洲、非洲之角及非洲大湖区的机构间区域保护儿童权利行动指导委员会在本报告所涉时期仍然保持活跃。在这些区域里，难民事务高级专员办事处的区域难民妇女和儿童问题高级顾问与儿童基金会和国际拯救儿童联盟的对应工作人员合作，就与儿童有关的活动提供技术支助，并进行监测和跟进。各指导委员会被纳入较大的儿童保护网——它们有更广阔的范

² 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 12 A 号》（A/57/12/Add. 7），附件四。

³ 见难民事务高级专员办事处网站 www.unhcr.ch。

围和更多的成员，在保护儿童和改善国家一级机构间合作领域有更好的信息分享和更高的认知。

11. 一系列的保护儿童权利行动活动继续在全世界进行，包括——特别是——布隆迪、塞拉利昂和赞比亚。2004年在卢旺达举行了一个机构间跨界儿童保护问题讲习班，参与者有来自难民事务高级专员办事处、儿童基金会、英国拯救儿童组织等的工作人员和来自卢旺达和刚果民主共和国的执行伙伴。培训的重点是孤身的和失散的儿童问题和征召儿童兵问题。其后将在2005年头半年在卢旺达提供进一步的机构间培训和行动规划。此外，在阿富汗、被占领巴勒斯坦领土、美洲区域和泰国举行了一系列的儿童保护讲习班，内容主要关于孤身的男女童的问题。还为挪威和瑞典的拯救儿童组织的候补成员、为日内瓦和斯德哥尔摩几个组织的工作人员举办保护儿童权利行动培训——为后者举办的培训的重点放在失散问题问题上。

C. 欧洲失散儿童方案

12. 欧洲失散儿童方案是一个区域性的欧洲网络，成立于1997年，目的是为了应付欧洲的孤身的和失散的儿童，并争取通过国家和区域两级的研究、政策分析和宣传来改善他们的处境。欧洲失散儿童方案是难民事务高级专员办事处和国际拯救儿童联盟在这两个组织互补的任务和专长领域的基础上创立的，其成员包括欧洲联盟25个成员国和保加利亚、克罗地亚、挪威和瑞士。难民事务高级专员办事处还与其他网络合作，例如 le Réseau Euro-Méditerranéen pour la protection des Mineurs Isolés (REMI)和拥有一个儿童问题专家组的波罗的海国家理事会。

13. 欧洲失散儿童方案的良好做法手册于2004年修订，现仍继续提供执行和保护在欧洲的失散儿童的权利所需的政策和做法。这个手册主要根据儿童权利公约和难民事务高级专员办事处关于孤身儿童寻求庇护的指导方针(1997年2月)和欧洲难民和流亡者问题理事会(ECRE)关于难民儿童的立场文件(1996年11月)。这个手册已有该区域几种语文的翻译本。通过欧洲失散儿童方案收集的信息和材料可在其网站⁴上查阅。此外，拯救儿童组织出版了一份欧洲失散儿童方案双月通讯。

14. 欧洲失散儿童方案网络积极参与了起草关于保护和援助寻求庇护的失散儿童的第1703(2005)号建议——欧洲理事会议会于2005年4月28日通过。议会在这个建议中吁请部长委员会敦促成员国尽量不要拒绝失散的儿童入境，确保指派法定监护人，只有在没办法的时候才容许拘留失散的儿童，并从人道主义出发，对遭受针对儿童的迫害、不被承认为难民的儿童给予居留权。

⁴ 见 www.separated-children-europe-programme.org。

三. 与难民儿童有关的全球性急务

A. 与家人和照顾者失散

15. 孤身的和失散的男女童面对更大的危险是征兵、性剥削、性虐待和性暴力、人口贩卖、歧视、强迫劳动和缺乏接受教育和娱乐活动的机会。除了紧急状况中所有儿童都经历的损失和遭受暴力的情况之外，失散的男女童还有突然失去他们生命中最重要的人之痛。他们的心理社会健康与他们身体的健康是一样重要的。因此，必须马上给予保护和援助——用双管齐下的办法、基于权利和社区的框架、采取有针对性的行动、坚定地宣扬两性平等、年龄敏感性和多样性。这个办法包括各种背景的男女和男女童难民的积极参与。

16. 追寻家人和家人团聚一直受到难民事务高级专员办事处、儿童基金会和联合国其他机构、红十字国际委员会、国际援救委员会、拯救儿童组织、各非政府组织和其他合作伙伴的强调和宣传，认为这是孤身的和失散的难民儿童问题的最佳长期解决办法。核心原则是家庭团聚——但这必须由适当的、及格的工作人员确认是符合孩子的最佳利益的事。

17. 与庇护国和可返回国的其他组织和政府密切合作对追踪和促成团聚工作取得成果是极为重要的。就举印度尼西亚和东帝汶来说，难民事务高级专员办事处从儿童的最佳利益出发，在 5 年里帮助 2 350 个失散儿童找回家人及帮助另外 1 100 个儿童融入当地社会。在 2004 年底，失散儿童方案的后续工作责任转移给了印度尼西亚和东帝汶当局。在欧洲，跨界寻找家人的工作通常是在孤身的和失散的儿童的同意下与红十字国际委员会合作进行的。在欧洲，家庭团聚仍然是个大问题，政府制定了更具限制性的家庭团聚政策，特别是对青少年及具有辅助性保护身份人士的家人。

18. 儿童与家人团聚后可能出现的问题。许多儿童回去了一个十分贫穷的环境，许多父母在冲突期间及之后没有正常的收入，也可能住在十分偏远的地区。例如许多返回阿富汗的儿童就是这样，因为教育、保健和工作机会常常在庇护国是比较好的。

19. 追查家族有时候会把孩子交给以前与孩子只有一点接触的亲戚。因此必须跟进与家人或家族的人团聚的孩子，并确定由哪个组织负责这个任务。

20. 防止失散仍然是难民事务高级专员办事处在以下各国进行的遣返工作的重点：安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、几内亚、利比里亚、巴基斯坦、卢旺达、塞拉利昂、索马里、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚。在庇护国和原籍国都采取了预防性措施，此外还设置了保护和照顾机制来满足孤身的和失散的男女童在返回之前、期间和之后的特别需要。在西非成立了一个覆盖科特迪瓦、几内亚、利比里亚、塞拉利昂等国的机构间分区域论坛，目的是讨论跨界的儿童

保护问题，特别是孤身的和失散的儿童。在南部非洲，难民事务高级专员办事处、儿童基金会和英国拯救儿童组织设计了一个儿童保护工作工具箱供自愿遣返之用。

21. 在遣返和在当地融合被认为是不可能可在可接受的时间范围内完成时，将设法重新安置。如果儿童的家人或兄弟姐妹已在第三国找到，则将尽量通过重新安置。不过，一些政府甚至不给难民的直系亲属入境以实现家庭团聚。难民事务高级专员办事处和其他伙伴继续鼓吹改变此种做法或寻求此种情况下的其他解决办法。2000 年对安置在美国居住的苏丹男子的情况进行评估，结论是孤身的未成年人看来在学校和家外的活动都过得不错，但在家里的生活和情绪上都有问题。而其他苏丹人住在集体住所或寄养家庭的则心理状况比较好，因为他们能够较容易地分享他们的经历。

22. 难民事务高级专员办事处的政策说：“为难民儿童所采取的一切行动中，儿童的人权特别是他们的最佳利益必须凌驾于其他考虑。”虽然在大多数的情况下，这是通过对关切的儿童或儿童群体的需要做总体评估来实现的，但在某些情况下，难民事务高级专员办事处需要独立地或与各政府或非政府组织合作对儿童的最佳利益作出正式的评断。此种个别儿童最佳利益评断迄今主要是在作出关于难民儿童的长久解决办法（特别是安置到第三国）的决定之前进行的。最佳利益评断指导方针目前正在由难民事务高级专员办事处按照保护纲领散发关于国际法中难民儿童权利的材料特别是关于《儿童权利公约》的材料的要求起草。这些指导方针将协助工作人员和合作伙伴在必要时为儿童作出“最佳利益”的决定，并将确保在实地所做的评估是全面的和统一的。难民事务高级专员办事处曾特别促请注意欧洲最佳利益评断不统一及考虑不足，特别是对按照都柏林二规则返回或返回原籍国或安全的第三国的孤身和失散的男童或被拒绝庇护的人而言。儿童权利委员会在其第六号一般性评论中澄清说“原则上只有在返回原籍国是符合有关儿童的最佳利益的情况下才会安排其返回。”（CRC/C/GC/2005/6，第 84 段）。

B. 征召入伍

23. 孤身和失散的男童和女童被征召入伍的危险特别大。难民专员办事处、儿童基金会和非政府组织伙伴积极反对在任何情况下将儿童征召入伍。安全理事会第 1612（2005）号决议注意到在保护受武装冲突影响的儿童方面取得的进展，特别是在推行和制定准则及标准方面，但极表关切的是实地缺乏全面进展，冲突各方继续违反关于武装冲突中儿童权利及其保护的适用国际法有关条款而不受惩罚。安理会强调了冲突各方的责任，因而请秘书长就严重侵犯受战争影响的儿童的行为实施监测和报告机制，并与秘书长在向安全理事会提交的报告(S/2005/72)中提及的冲突当事方进行对话。决议还请秘书长协助制定行动计划，以停止征召童兵以及其他严重虐待行为——这是安理会第 1539（2004）号决议所要求的。安全理事会还成立了一个由安理会所有成员组成的工作组，审查监测报告和行动计划的进展情况，并就加强保护受战争影响的儿童提出建议措施。

24. 为孤身和失散男童和女童提供除了参加武装团伙或部队以外的出路至关重要。预防性或恢复正常生活的措施包括接受正规教育、非正规教育和职训。然而，令人不安的是，有时有人会拿学校作为强征儿童入伍的目标。其他措施包括创收活动、家庭团聚、心理-社会服务以及文娱活动。提供充足的口粮和其它帮助也有助于减小流离失所和受战争影响的儿童被征召入伍的可能性。

25. 恢复正常生活和重返社会方案扩大了关注的范围，将与武装部队有牵连，但没有直接卷入战斗，而是充当性奴隶和从事强迫劳动的儿童包括在内。在这些儿童与其家人团聚之前，采取措施对他们加以保护和照管是必不可少的，尤其是对已经生产或怀孕的女童。在利比里亚，一个儿童保护机构组成的网络处理与难民儿童、境内流离失所儿童，以及其他一些利比里亚儿童，包括那些与武装部队有牵连的儿童有关的问题。难民专员办事处在后勤方面协助了儿童基金会，将22 000解除了武装的儿童从解除武装和复员地点运送至临时照顾中心——这些中心旨在接收他们并为其提供咨询和重新了解社会的服务。联合国和非政府组织的各种机构与已达成和平协定的国家的国家委员会一道，正在12个以上国家执行各种方案，以期防止征召，并使与武装部队有牵连的儿童复员和重返社会。儿童保护机构主张长期性的冲突中的这些儿童要释放，并使这一进程独立于针对成人的解除武装、复员和重返社会（复员方案）进程——后者取决于谈判达成的和平解决办法。菲律宾、哥伦比亚和刚果有长期性的宣传和对话方案。儿童基金会的儿童复员和重返社会方案使儿童能够接受教育和识字，并获得生活技能和职业培训，并支助创收活动，包括在阿富汗、斯里兰卡、布隆迪、科特迪瓦、利比里亚、塞拉里昂、索马里、乌干达、苏丹和刚果民主共和国。

26. 在把儿童纳入成人复员方案一并处理时，因被征召而与家人失散的儿童重返社会遭遇到种种困难。儿童保护机构仍然认为，为使武装团伙和部队释放的儿童设立的方案更加有效，如果这些方案的框架是追查失散儿童，使其与家人团聚并重返社会，而不是象成人那样从正式职务上复员。在利比里亚，一项独立的机构间审查正在评估为儿童提供与成人相同的短期现金福利的效果。在安哥拉，难民专员办事处通过查明各种团体并确保它们被纳入重返社会项目，与基督教儿童基金就被劫持女童调查进行了合作。

27. 难民专员办事处在监测童兵招募方面也遭遇困难。在泰国，难民专员办事处通过难民身份鉴别活动以及外地办事处的监测，开始了解到有一些原先的缅甸童兵住在沿泰、缅边境的难民营里或附近。2005年初，难民专员办事处聘请了一名顾问，以进一步评估问题的性质和严重程度及提出建议，这反过来使得在此问题上的机构间合作得以加强，并成立了一个有关儿童与武装冲突的联合国国家工作队工作组。在刚果民主共和国，难民专员办事处与联刚特派团密切合作，为遣返与在刚果民主共和国的卢旺达武装团伙有牵连的儿童提供了便利。儿童们接着被转送至卢旺达复员和重返社会委员会管理的一处特殊设施，与红十字委员会合作找到他们的家人。儿童一再地被征召入伍（包括一些难民营的儿童）是令人关切的问题。

C. 性剥削、性虐待和性暴力

28. 孤身和失散的女童和男童面临遭受性剥削、性虐待和性暴力的特别风险，因为他们没有可信任的成人来保护和援助。此外，购买燃料和打水以及物质援助匮乏也是严重问题。在一些地方，特别是小女孩为了养活自己和/或家人而卖淫。参与式评估发现，由于缺乏粮食和其他物质援助，西非和其他地区普遍存在性剥削现象。

29. 难民专员办事处在其出版物《对难民、回返者和境内流离失所者的性暴力和针对性别的暴力：预防和应对准则》（2003年）中谈到解决性暴力和针对性别的暴力的总体战略。作为该战略的一部分，难民专员办事处已拟定特别战略来满足保护男童和女童的需要。儿童基金会和执行伙伴开展了预防措施，如提高认识、开展其他的创收活动、支持女童继续接受教育或职业培训，以及支持保健、心理社会支援、法律矫正等因应机制和确保受害者/幸存者安全的措施。

30. 机构间常设委员会（机构间常委会）防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队于2004年6月完成其工作，为从事防止性剥削和性虐待工作的人员阐明了最低行为标准，并制定了一些用于外地执行的工具和准则。题为“免受性剥削和性虐待的特殊保护措施”的秘书长公告（ST/SGB/2003/13）公布了联合国所有工作人员在这方面的最低标准。

31. 2004年，难民专员办事处的所有管理人员被要求开班复习难民专员办事处的行为守则，并调动在外地办事处和总部工作的所有工作人员积极参与。

32. 在全球就性暴力和针对性别的暴力问题开展了区域培训和国家一级的讲习班，在这些活动中讨论了孤身和失散的难民儿童面临的具体危险。在南部非洲举办区域培训课程后，曾派团到该区域一些国家进行监测任务。已经与相关伙伴制定了行动计划，并制定了标准操作程序，以加强对性暴力和针对性别的暴力的预防和反应。查明有特殊保护需要的难民，如孤身和失散的儿童，是防止性暴力和针对性别的暴力的所有活动及相关活动的优先领域之一。难民专员办事处还在加紧努力，让儿童参加参与式评估，确保他们的看法和关切被纳入难民专员办事处的方案拟定。在安哥拉、南非和赞比亚实施了一个基于儿童直接参与的项目。在该项目中，难民儿童/回返儿童讨论暴力的起因、形式、应对战略和影响，并就预防和反应提出了他们的建议。

D. 教育

33. 教育是实现持久解决儿童问题的一个基本要素，在预防冲突周而复始和重建社区方面发挥着重大作用。从流离失所之日起，教育和文娱活动让儿童有一种正常生活的感觉。还有，它是保护女童和男童的一个工具，对于防止各种形式的虐待和剥削以及儿童参与非法活动起着非常重要的作用。此外，教育对于孤身和失散的儿童在没有父母照管和保护的条件下增强自身能力尤为重要。

34. 正在采取具体措施，使孤身和失散的儿童重返学校和参加其他学习方案，以防止他们遭受更多危险，并便于被早日认领。正在制订的一项教师培训方案包括一个组成部分，即让教师知道如何应付孤身和失散的儿童问题。

35. 难民专员办事处倡导庇护国政府提供出生证明，以确保儿童融入国内的学校，并承认儿童在原籍国的学历证书。这种措施对于孤身和失散的儿童尤为重要，因为他们没有父母代表和支助他们。

36. 根据千年发展目标要求，难民专员办事处继续推动难民女童获得平等教育机会。由于上学几年后即辍学的女童人数仍然较高，一些国家业务实施了将女童保留在学校的特殊举措。2004年筹资设立了一些项目，以提高那些女童入学率和留校率仍然较低的国家中女童的入学率和留校率。这些项目通过社区做法，包括通过解决因家务、早婚和文化信仰等问题而辍学可能性较高的孤身和失散的女童问题，考察了女童入学和保留问题的根本原因。

37. 迫切需要设立更多的少年和青年教育方案。孤身和失散的青少年在两个方面处于社会边缘地位：首先，他们因为是孤身或与家人失散而处境艰难；其次，初级教育后的教育机会有限。非政府组织难民教育信托与难民专员办事处一道，通过倡导和筹款来推动青少年受教育的权利。难民教育信托在2004年采取了一些新举措，如在巴基斯坦开设夏季班、在刚果设立一个基于社区的初中教育方案，以及在南非、南美和几内亚开展了一些项目。

38. 在欧洲国家，各国立法保障了青少年获得初级教育的权利，但在中学教育、高等教育和职业培训方面则各有差别。在刚刚建立或正在建立庇护体系的国家，在难民身份鉴别程序阶段，寻求庇护的难民和境内流离失所的女童和男童的教育机会受到经常搬迁、缺乏当地语言辅导或在庇护国的法律身份的影响，有时还受到贫穷（教育质量、缺乏教科书和制服）的影响。难民专员办事处积极倡导对难民和境内流离失所的女童和男童，特别是在巴尔干地区和前苏联，进行入学登记，让他们上学，并向他们提供书本和学费等支助。

39. 在各社区和学校实施难民专员办事处和平教育和解决冲突方案，目的是使教师掌握处理校内冲突和暴力的建设性办法，包括通过课堂管理技巧和对成长心理学的基本了解。重要的是，和平教育在努力确保儿童不受歧视和羞辱方面发挥作用。该方案目前在厄立特里亚、埃塞俄比亚、科特迪瓦、加纳、几内亚、肯尼亚、利比里亚和塞拉里昂开展。

E. 保护孤身和失散的男女青少年方面的具体问题

40. 由于有关措施通常侧重于年龄较小的儿童，因此男女青少年在规划和方案拟订中常常被忽视。虽然后者在家庭和社区中的责任增大，但却没有征求或考虑到其看法，他们提供解决办法的能力也常常遭到忽视。

41. 入学可以让男女青少年有事可做，避免遭剥削和虐待。然而，青少年难民常常无法获得教育。少女常常因为早婚、怀孕、家务和缺乏家庭收入而无法接受中学教育。

42. 难民专员办事处支持若干活动，以确保对男女青少年的保护和照管，如非正规教育、职业技能培训、创收活动、成立青年团体、文娱活动、参与决策过程，以及就预防艾滋病毒/艾滋病和生殖健康等生活技能开展（同辈）教育。在马拉维，难民专员办事处让孤身和失散的儿童参与体育活动，以促进能够自行维持的活动。此外，难民专员办事处还与养父母一道，支持并利用他们的技能，来提高儿童的生活质量。在哥伦比亚，为生活在波哥大街头的童工提供了教育和技术培训。

43. 被自己的社区视为成年人的少男常常为了赚钱而离开家园，比如缅甸的男孩子会到马来西亚的建筑业或种植园务工，阿富汗的哈扎拉族男孩子会到伊朗伊斯兰共和国的工厂务工。为这些少年找到合适的监护人比较难。相比女孩而言，寄养家庭看来比较不愿为男孩承担责任。因此，在津巴布韦，为青少年提供就读住宿学校的奖学金，他们在学校放假期间居住在难民营里的儿童之家。在马来西亚，鼓励钦族难民领导人转告缅甸国内：男孩子应当等到 18 岁再过来。

四. 其他关切和挑战

A. 孤身的男女童在照管方面的特殊保护需要

44. 在紧急情况下，必须对同家人失散的儿童予以临时照管，直至他们团聚，或是找到养父母，或是作出其他长期照管安排。临时照管可能包括寄养、其他形式的社区照管或机构照管。所有形式的照管均须予以适当监测。

45. 对于孤身和失散的难民儿童而言，寄养通常被视为是最好的临时解决办法；然而，儿童仍有被忽视、虐待、剥削或被剥夺其他权利的危险，女童尤为危险，应当得到特别关注。相对男童而言，女童常常待在家里，因此，寄养家庭还可能对女童生活的影响更大。另一个值得特别关注的群体是由儿童当家的家庭，这使儿童对兄弟姐妹承担起父母的职责。这种情况可能使家庭特别容易遭受剥削和虐待，并使儿童失去教育、娱乐和自主的机会。这些家庭应该得到特殊的保护、支援和照料。在南非，通过一个艺术项目向孤身和失散的难民女童和男童提供了心理社会支持。该项目让难民儿童能够在没有威胁、没有胁迫的环境下表达自己，从而促使他们在建立难友相互支持网络的同时，从过去的创伤中复原。

46. 在家庭团聚或寄养照管被认为是不可能或不合适的情况下，需要其他的中期和长期选择，如儿童之家或有人看管的生活安排。在阿富汗的喀布尔开办了一家妇女收容所，为来自伊朗伊斯兰共和国的孤身女童提供帮助。这样做的目的是为她们提供一个临时的栖身之处，直至她们能够与家人团聚或是找到其他办法。在

厄瓜多尔的基多，孤身女童和男童被安置在特别收容所，他们在那里接受心理照护和支持。

47. 寄养、儿童之家或有人看管的生活安排等照管安排要达到最佳效果，儿童必须参与，照顾者的能力必须加强。在坦桑尼亚联合共和国，难民专员办事处、儿童基金会和全国社会福利委员会研究所开展了一项对培训员进行培训的方案，10个难民营的难民社会工作者参加了培训。该培训的重点是为社会工作者提供必需的技能，使他们反过来能够向养父母传授必要的技能，以便在难民营里提供适当的寄养服务。

48. 登记数字显示，总体而言，在孤身和失散的儿童中，登记在册的男童多于女童。原因是更多的女童未到难民营便被收养；女童可能作为帮佣工人使用而未进行登记；女童可能沦为难民营中年长男子的“妻子”；女童可能被拐卖出难民营。身份鉴别不足以及因此导致的登记在册的孤身或失散女童的数量较低可能会导致虐待、剥削、早婚/强迫结婚和早孕。难民女童的身份鉴别、登记和生活情况跟进等都需要进一步加强。

49. 在欧洲很多国家，照管和监护安排不够，42个国家中只有约三分之一拥有照管及保护孤身和失散的女童和男童的法律规定和操作规定。理想的情况是，这种安排包括单独的接待设施、不拘留儿童以及有官方指定的经过培训的监护人。欧盟国家普遍在成人接待中心设立了针对孤身和失散的女童和男童的特殊接待设施或限制区，欧盟新成员国最近也建立了这样的设施。难民专员办事处关切的是，很多孤身和失散的儿童从接待设施或在庇护过程中失踪。人们猜测，多数女童和男童是中转难民，为了与家人或亲戚团聚，或是为了寻求更好的保护，离开收容国前往另一国。荷兰一个非政府组织估计，这些失踪事件中高达30%可能与贩卖人口有关，而移徙者人权问题特别报告员则对西班牙接待中心涉嫌虐待未成年人表示关切。⁵ 由于难民专员办事处在欧洲的存在和人力物力有限，难民专员办事处与政府和非政府伙伴合作，对接待条件进行监测，并倡导提高标准。难民专员办事处驻匈牙利、希腊和土耳其办事处制定了孤身和失散儿童的标准操作程序、对儿童问题有敏感认识的核对表，并对接待中心人员和难民身份鉴定部门进行了培训，这些做法可资各方借鉴。在一些正在制定监护安排的国家，难民专员办事处已与非政府组织签约，由后者安排孤身和失散儿童的照管和监护。

B. 贩卖

50. 每年都有无数儿童被贩运，有的是被父母或照顾者串谋贩运的，遭受着包括卖淫、非正规收养、家庭奴役和强迫劳动在内的剥削。孤身或与失散的儿童——特别是女孩——尤其容易被贩运。各国、联合国机构、非政府组织和儿童权利倡

⁵ E/CN.4/2005/85，第46段和E/CN.4/2005/85/Add.1，第211-256段。

导者之间的合作能够发挥关键性的作用，确保打击贩运和满足受害者需要的国际行动关注人权问题。

51. 根据《保护纲领》，难民专员办事处负责加强国际上打击走私和贩运人口的工作。难民专员办事处内部已在政策和业务层面采取步骤来实现这一目标。其中一个活动领域是与各国合作，确保他们的庇护程序是公开的，能够收到被贩运者特别是妇女和女孩的庇护要求——这些要求可以基于并非明显无根据的理由。此外，难民专员办事处正与合作伙伴共同研究举行专家会议，讨论被贩运儿童的保护需要。

52. 总部设在日内瓦的政府间组织贩卖人口与偷运移徙者问题联络小组发挥了重要作用，促进了机构间的合作，使难民专员办事处和联合国合作伙伴，包括儿童基金会、国际劳工组织(劳工组织)、人权高专办和联合国毒品和犯罪问题办事处能够与其他重要行为者，如国际移徙组织、欧洲理事会、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和非政府组织合作，交流专门知识，制订应对贩运人口的战略措施。人权高专办的“人权和人口贩运问题拟议原则和准则”(E/2002/68/Add. 1)中明确阐述的促进受害者人权问题是政府间组织联络小组开展的所有举措的基础。

53. 在被贩运儿童包括孤身和失散儿童的特殊权利和需要方面，事实已证明政府间组织联络小组是一个有效的论坛，整合了机构间对以下举措的支持：儿童基金会 2003 年《保护东南欧洲被贩运儿童的权利的指导方针》；秘书处维持和平行动部 2004 年印发的“人口贩运资料汇编”；2003 年通过、2005 年修订的欧安组织的《打击贩运人口行动计划》，包括关于被贩运儿童的特殊需要的增编；欧洲理事会 2005 年 5 月通过的《反人口贩运行动公约》以及无数的国家项目。

54. 难民专员办事处和政府间组织的其他伙伴组织经常就被贩运儿童的人权问题向人权委员会，尤其是向贩卖人口特别是贩卖妇女和儿童问题特别报告员，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员和移徙者人权问题特别报告员提供建议和实际援助。

C. 国内流离失所的女孩和男孩

55. 与家人失散的国内流离失所儿童经常面对极其不安定的处境。《国内流离失所指导原则》(E/CN. 4/1998/53/Add. 2, 附件)提供了机构间应对国内流离失所者问题的框架，特别关注国内流离失所的女孩和男孩的需要。2004 年，机构间常设委员会(机构间常委会)通过了一套新的准则，题为“关于对国内流离失所状况作出合作反应”(2004 年 9 月)，这将成为驻地人道主义协调员和相关机构的宝贵财产。

56. 苏丹达尔富尔地区持续的不安全状况和大规模的流离失所使其成为世界上最难以提供保护的环境之一。国际社会对该地区问题的认识重点放在流离失所人口中妇女和女孩持续面对的性暴力和强奸问题，而对儿童，包括与家人失散儿

童的困境和保护却没有给予足够的关注。也没有充足的资源来满足对女孩和男孩的保护需要。

57. 在哥伦比亚，难民专员办事处继续致力于提高对受武装冲突和流离失所影响的妇女和儿童所处困境的认识。儿童和青年在老家和流离失所期间面对的主要风险是强迫征兵。在城市地区，流离失所家庭通常安顿在边缘化的地区，那里一般犯罪、帮派和毒贩给他们带来了更多的风险。年轻的少女可能沦落风尘和面临被贩卖的风险。儿童基金会、难民专员办事处、政府机构和许许多多的民间社会行为者参与了各种旨在保护这些儿童的权利和满足其需要的方案。

58. 在欧洲国家，包括北高加索和巴尔干国家，教育机会，出生登记和获得公民身份是国内流离失所女孩和男孩面临的主要问题。难民专员办事处正与其他的联合国机构和非政府组织合作解决这些问题。例如，向罗姆和车臣的国内流离失所儿童提供教科书和衣服，让他们能够上学，并向受创伤的女孩和男孩提供心理-社会咨询。

D. 艾滋病毒和艾滋病

59. 孤身儿童、孤儿和感染艾滋病毒和艾滋病的其他儿童可能遭遇经济困难和出现心理-社会问题，越来越多地受营养不良和疾病之苦，并与其他儿童相比有更高的辍学率。这些因素在因逃离战争而成为难民的儿童中更为严重，他们往往失去了单亲或双亲，或者曾遭受性剥削或性侵犯。难民专员办事处的 2005-2007 年艾滋病毒和艾滋病战略计划中列出了 10 个目标。该计划特地关注孤身儿童、孤儿和其他感染了艾滋病毒和艾滋病的儿童，认为尽早查明由于艾滋病毒和艾滋病而易受伤害的儿童至关重要，只有这样才能提供必要的支持，启动追查家人下落和与家人团聚的程序，为找到适当而持久的解决方法而努力。

E. 建立网络和伙伴关系

60. 难民专员办事处在非洲和欧洲的难民儿童问题高级区域顾问网络继续促进孤身和失散儿童的权利，从权利出发拟订方案，主要是通过保护儿童权利行动及区域和国家儿童保护网络，与儿童基金会、人权高专办和保护儿童的非政府组织合作行动来实现这一目标。

61. 难民专员办事处、儿童基金会、红十字委员会、国际红十字会、英国拯救儿童组织和世界展望国际组织继续参与机构间失散儿童工作组（该工作组制订了《孤身和失散儿童问题机构间指导原则》），从而使主要的儿童保护机构承诺执行共同的政策。《指导原则》于 2004 年发表后，广为分发，加强了区域和国家一级的合作。该机构间合作的另一个成果是编制了“孤身和失散儿童登记表”，推动以统一的和全面的方法收集孤身和失散儿童的登记信息，以便在全球范围内利用这些信息。该表已纳入难民专员办事处登记手册（2003 年）。2004 年 12 月印度

洋海啸发生后，该机构间工作组立即起草了简短的“海啸受灾国孤身和失散儿童问题和对海啸受灾儿童提供心理社会关爱和保护指导原则”。

62. 难民专员办事处在非政府组织武装冲突中的儿童和流离失所的儿童问题小组的定期会议和主题讨论中担任观察员，讨论内容包括审议向孤身和失散的儿童提供保护和援助方面的问题。该小组是进行信息交流和政策讨论的重要机构。

63. 根据与挪威和瑞典的拯救儿童组织达成的现行待命协定，向难民专员办事处紧急行动派遣了社区服务和儿童保护干事。这些部署加强了难民专员办事处保护和照顾难民儿童，特别是孤身和失散儿童的能力。

F. 登记

64. 必须迅速查明、登记和记录孤身和失散的女孩和男孩。登记是应对任何难民问题的人道主义反应中必不可少的一部分。它是保护儿童不被强征入伍，保证他们享有基本权利，实现难民家人团聚和查明需要特殊援助的难民，以及实施适当而持久的解决方法的重要工具。⁶ 《保护纲领》特别建议利用登记数据查明孤身和失散儿童并为其作出具体援助和保护安排。

65. 本报告所述期间出现了积极的进展，包括几个非洲国家。2004年，红十字委员会在坦桑尼亚联合共和国西部全面恢复了为孤身女孩和男孩开展的追查家人下落和家人团聚的工作。在难民专员办事处、儿童基金会和非政府组织伙伴的合作下，红十字委员会在该区域建立了完成登记和后续行动整个过程的能力。在安哥拉，难民专员办事处和儿童基金会与政府伙伴密切合作为返回家园的儿童开展出生登记、免疫接种和追查家人下落的特别方案。

66. 难民专员办事处登记手册中所述的标准和程序是后来开发记录和管理登记信息的数据库软件的基础。这个软件(ProGres)的开发工作于2003年12月开始。难民专员办事处在2004年试用该软件，目前正在交付难民专员办事处各办公室使用。新数据库系统的重点是个人登记，同时也让难民专员办事处的保护和方案工作人员能够做个案和家庭群体的工作。它内含一个“具体需要”部分，下面分成许多类别包括失散和孤身儿童类别，难民专员办事处可以利用这一数据库对世界范围内的统计数据进行统一的整合，收集更详细的信息。在“失散和孤身的儿童”类别下有亚类别“失散的儿童”，“孤身儿童”，“寄养儿童”，“在机构中的儿童”和“与亲戚生活被忽视的儿童”。

67. 虽然查明孤身和失散的女孩和男孩对于保护和援助规划至关重要，但工业化国家现有的统计数据和信息有限，往往也不完整，同时由于在庇护过程的各个阶段对年龄界限、年龄评估不一致，及没有系统地更新数据，因此数据往往不具可比性。与失散儿童的数量和来源国方面的信息相比，关于他们的性别和年龄方面

⁶ 执行委员会关于难民和要求庇护者的登记的结论第91号(LII-2001)，2001年10月。

的信息更少。在 42 个欧洲国家中，只有一半的国家有按性别分类的数据。这些数据显示大多数孤身和失散的儿童是男孩（72%）。在有可比数据的 11 个欧洲国家中，1/3 的儿童不到 15 岁。⁷

G. 拘留

68. 绝对不应以与移民身份有关的理由拘留孤身和失散的儿童。但在 2003 年和 2004 年这两年里，仍然有几个国家儿童拘留在移民拘留中心和监狱里。被拘留的儿童是难民专员办事处定期提请有关当局注意并要求释放的面临风险的群体的一部分。当有关当局违反难民专员办事处执行委员会结论拘留寻求庇护者时，难民专员办事处会争取对拘留设施进行监测，确保被拘留者能够得到法律咨询，并推动以其他方式替代拘留。但只有当未成年人及其家人获安置得到确认后，被拘留者才能释放。在几个国家，要经过加速庇护程序和返回/递解到另一个庇护国或来源国的女孩和男孩通常会被拘留。拘留没有证件的寻求庇护者，不管他们的年龄多大，是几个欧洲国家的做法。澳大利亚收到了移徙者人权问题特别报告员的一封信，内容关于在该国移民问题被强制拘留的孤身儿童的状况（见 E/CN.4/2005/85/Add.1，第 1-8 段）。

H. 评价的后续行动

69. 难民专员办事处在对难民妇女、难民儿童和社区服务的作用进行了三次独立评价后，⁸ 于 2004 年初启动了一个年龄和性别平等主流化试点项目。到目前为止，已对 16 个国家进行了评估，随后举行了能力建设和规划研讨会。

70. 2005 年第一季度，对试点项目采用的方法进行了独立评价，从实地的视角审查其有效性并确定汲取的教训。⁹ 根据评价结果，通过与合作伙伴和内部进行磋商，制订了在行动中实现年龄、两性平等和多样性主流化的修订战略——比以前更加关注多样性，以克服试点项目的缺点。

71. 年龄、两性平等和多样性主流化的总体目标是促进两性平等、保护各个年龄段所有难民的权利，并考虑到难民专员办事处所关注群体内的多样性。孤身和失散的男孩和女孩将参与评估，对与自身有关的问题提出自己的看法和解决方法，从而从该战略中受益。人权文书和难民专员办事处的政策和准则，特别是《保护

⁷ 难民专员办事处，工业化国家失散和孤身儿童寻求庇护的趋势，2001-2003，2004 年 7 月，日内瓦，第 7 页。

⁸ 《满足儿童的权利和保护需要》，Valid International(日内瓦，难民专员办事处，2002 年 5 月，EPAU/2002/02)；《难民专员办事处难民妇女政策及保护难民妇女的准则：执行十年效果评估》，难民妇女和儿童问题妇女委员会（纽约，2002 年 5 月）；《难民专员办事处的社区服务职能：独立评估》，CASA 顾问公司（日内瓦，难民专员办事处，2003 年 3 月，EPAU/2003/02）。

⁹ 难民专员办事处的年龄和两性平等主流化试点项目 2004：合成报告（日内瓦，难民专员办事处，2005 年 4 月，EPAU/2005/03）。

纲领》，明确规定对于影响其生活的问题，他们有权利参与决策过程。孤身和失散女孩和男孩从一开始就参与确定问题，制订对其有利的方案并向他们提供服务、援助和保护并确保活动的有效性至关重要。

五. 结论

72. 在过去两年里，在保护和援助孤身和失散难民儿童问题上的工作加强了，取得了进展。联合国机构与其他合作伙伴特别是红十字委员会、非政府组织和政府对口机构之间的合作继续加强，主要是因为 2003-2004 年制订了共同目标和原则。难民专员办事处的年龄和两性平等主流化工作也帮助改善了难民专员办事处与合作伙伴之间的合作，从而加强了保护和援助。同时也增加了难民专员办事处关注的人口，包括儿童的参与。其他的积极进展包括通过开展培训活动、举办讲习班和部署保护儿童的工作人员提高了工作人员的能力；更多的国家批准了《儿童权利公约》的两个任择议定书；通过了重点为问责制的安全理事会第 1612（2005）号决议；应用了新的资料登记软件。

73. 但仍存在着严重的挑战，影响了对难民儿童包括孤身和失散儿童权利的保护和保障：对侵犯权利的行为缺乏问责制；对难民和工作人员的安全问题；缺乏充足的人力和财力资源；对女孩的歧视；有时，国家政府缺乏执行或遵守国际规范和标准的政治意愿。青少年的特殊保护和援助需要仍未得到足够的关注。这不仅将他们置于剥削活动和虐待的风险中，而且不容许他们经营自己的前途。

74. 敦促尚未批准或执行《儿童权利公约》的两个任择议定书的国家予以批准及执行，遵守关于儿童的国际规范和标准。鼓励国家和民间社会的其他利益有关者确保提供充足的资源，使女孩和男孩能够享受权利，如教育权，防止遭受（性）剥削或虐待，被武装团体或部队征兵，或被贩卖的风险。

75. 最后，仍需更清楚地理解有效的儿童保护制度和问责制包含哪些要素，所有行为者仍需更多更持续地关注恰当地查明、登记孤身女孩和男孩，追查其家人的下落及与家人团聚问题。此外，需要加强对照顾儿童安排的后续行动和监测，以避免发生虐待、忽视和剥夺其他权利的行为。只有机构间继续加强合作，各国承担起各自的责任，各种年龄和背景的难民女孩和男孩、男女难民有意义地参与，才能实现这一目标。