



第五十八届会议

临时议程* 项目 114

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

向举目无亲的未成年难民提供援助

秘书长的报告 **

摘要

大会 2001 年 12 月 19 日第 56/136 号决议注意到联合国难民事务高级专员办事处和其他组织努力保护和协助举目无亲的未成年难民。大会铭记这些难民是属于最脆弱的难民，最容易遭受忽略、暴力、强迫征兵和性攻击的危险，因此需要特殊帮助和照顾。大会还请秘书长向大会第五十八届会议报告本决议的执行情况，并在其报告中对女童难民加以特别注意。

本报告提供资料说明难民专员办事处以及联合国系统内的其他成员特别是联合国儿童基金会、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅和负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室以及其他组织就这些关心事项采取的行动。

* A/58/150。

** 报告迟交，因为从外地及时收集资料受到限制。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 以权利为本的处理方式	4-17	3
A. 《儿童权利公约》	4-7	3
B. 保护儿童权利行动	8-13	4
C. 欧洲失散儿童方案	14-17	5
三. 关于难民儿童的全球优先问题	18-43	6
A. 追查家人下落和团聚	18-28	6
B. 征召入伍	29-33	8
C. 性剥削、虐待和暴力	34-37	10
D. 教育	38-43	10
四. 其他关切和挑战	44-61	12
A. 难民女童的特殊保护需要	44-46	12
B. 国内流离失所儿童	47-52	13
C. 建立网络和伙伴关系	53-55	14
D. 登记	56-58	14
E. 扣留	59	15
F. 评估的后续工作	60-61	15
五. 结论	62-65	15

一. 引言

1. 在冲突及逃亡的混乱情况下，儿童与其亲人和照料者失散的危险大为增加。“举目无亲的儿童”（或称“举目无亲的未成年人”）系指与父母失散，且未得到法定或按习俗有责任的成年人照料的 18 岁以下儿童。也有一些儿童与远亲一同居住，但与双亲失散或与其以前的法定或习俗上的主要照料者失散的儿童。这些儿童与举目无亲的儿童一样面临类似的风险，他们的保护也需予优先注意。
2. 举目无亲和失散的儿童按照国际人权法、国际难民法、国际人道主义法和各种区域文书有权得到国际保护。他们需要立即获得保护和援助，因为他们面临的风险日益增多，特别是征召入伍；性剥削、虐待和暴力；强迫劳动；非正常收养；贩卖、在临时照料安排和社区中受到歧视，以及缺乏教育和文娱活动。女童和男童都有风险，但女童往往是性剥削、虐待和暴力的主要目标。在教育方面，女童处境往往比男童较劣。举目无亲和失散的女童——包括在寄养中或身为一家之主的女童尤其面临风险。
3. 难民专员办事处、儿童基金会和从事外地工作的其他组织有一个共同的目标，就是尽可能防止失散、查明与家人失散的儿童的身份、为儿童最高利益及时为他们寻找家人和促进团聚、确保他们获得必要的保护和照料，其中考虑到女童的特殊需要。

二. 以权利为本的处理方式

A. 《儿童权利公约》

4. 1989 年《儿童权利公约》及其《任择议定书》，加上与难民地位有关的 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》，以及其他相关的国际和区域文书，构成了一套规范框架，难民专员办事处和其他组织即根据这套规范框架进行活动，向难民儿童及办事处关切的其他儿童提供国际保护和援助。
5. 大会 2000 年 5 月 25 日第 54/263 号决议（附件一）通过了《儿童权利公约，关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。该《任择议定书》于 2002 年 2 月 12 日生效。迄今为止，已有 111 个国家签署该议定书，54 个国家批准该议定书。《任择议定书》是朝向终止武装冲突中利用 18 岁以下儿童的努力的重要步骤。它把准予直接参与武装冲突的儿童年龄限制从 15 岁提高至 18 岁，并规定不得征召 18 岁以下儿童入伍。它还要求各缔约国将自愿应召入伍的最低年龄提高到最少 16 岁，并批准或加入一项具有约束力的宣言，在宣言上说明它们所选择的最低年龄和采取什么措施来确保缔约国为确保这些征集非属强迫性质或强制性质。此外，除国家武装部队之外，其他武装集团在任何情况下都不能在敌对行动中招募或利用 18 岁以下的儿童。在这方面，缔约国应采取一切可行的措施，禁止这种做法并将其刑事定罪。

6. 大会第 54/263 号决议（附件二）通过了《儿童权利公约，关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的第二项任择议定书》。该《任择议定书》于 2002 年 1 月 18 日生效。迄今为止，已有 105 个国家签署该议定书，60 个国家批准该议定书。《任择议定书》呼吁缔约国禁止买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品，并起码在国家法规中将其刑事定罪，除其他外，禁止提供、运送或接受儿童作性剥削、为谋利移植器官或强迫劳动的用途。

7. 难民专员办事处于 2000 年年底发起了国际保护问题全球协商，争取各国和其他伙伴开展关于保护难民的对话。难民专员办事处执行委员会在其关于国际保护的一般性结论¹中批准了结果文件：保护议程²大会 2002 年 12 月 4 日第 57/187 号决议欢迎该文件。《保护议程》是一项宏伟而实际的行动纲领，其目的是改进对世界各地难民和寻求庇护者的权利的保护。某些主题如保护难民儿童问题被纳入《议程》的主流。其中特别突出了在庇护程序中举目无亲和失散难民儿童的特殊需要，并着重说明有必要为他们的临时寄养或国家监护人或非国家监护人的委任作出安排，以及对这种安排进行监测。

B. 保护儿童权利行动

8. 保护儿童权利行动是一个以权利为本的培训和能力建设的行动，旨在加强特别是加强难民专员办事处、政府和非政府组织的工作人员的的能力，以便保护和照顾紧急局势下的儿童，直至通过获得持久解决时为止。保护儿童权利行动是包括难民专员办事处、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（人权专员办事处）在内的一项机构间行动。保护儿童权利行动在传播外地在保护和援助举目无亲和失散儿童方面累积经验的资料也发挥了重大作用。全盘培训材料包括一个特别着重举目无亲和失散儿童问题的模式。³ 2002 年 1 月，保护儿童权利行动的协调职责从难民专员办事处转移到在日内瓦新设立的国际拯救儿童联盟。

9. 在非洲西部、南部和东部以及非洲之角和非洲大湖区设立保护儿童行动指导委员会后，机构间方式也在区域一级得到加强。难民专员办事处难民儿童高级区域顾问与儿童基金会和国际拯救儿童联盟的对应方合作在这些区域监测和就活动采取后续行动。指导委员会已并入规模较大的儿童保护网络中，这些网络范围广泛、成员众多。

10. 2002 年在几内亚、利比里亚和塞拉利昂对保护儿童权利行动战略进行修改，加强对国家训练而不是区域训练的重视、其中包括高级参与者和建立国家网络。为补充这些努力还采取措施，赋予社区能力并争取社区参与查明儿童保护问题，并对其作出反应。结果，利比里亚的有关社区采取进一步的步骤，防止民兵进入难民营，限制他们与儿童接触。另一个实例是妇女自己组织起来，限制向儿童贩卖毒品。

11. 在报告所述期间扩大了保护儿童权利行动关于举目无亲和失散儿童的训练和能力建设活动的地域范围。这些活动涉及联合国各机构的工作人员、非政府组织和政府对对应方的参与，有时还包括难民社区的代表。除其他外，还在非洲大湖区和非洲南部举办保护儿童权利行动讲习班；其中特别强调安哥拉人的遣返过程。保护儿童权利行动的资源还用于东欧的训练行动，以处理在该地区寻求庇护的孤身和失散儿童的保护方面的需要。在东亚，在泰国举办了一个关于失散儿童的训练者训练班，在泰国，举目无亲和失散儿童人数很多。作为阿富汗战后行动的一部分，特别强调社区动员和儿童权利。2003年，作为伊拉克危机应急规划的一部分，儿童基金会、拯救儿童联盟和难民专员办事处在约旦举办一个讲习班，并与人权专员办事处在黎巴嫩举办一个讲习班。还为拯救儿童联盟挪威和瑞典待命人员名册的成员和驻日内瓦几个组织的工作人员举办保护儿童权利行动训练。

12. 在保护儿童权利行动材料的利用上有一个令人关注的例子，即耶稣会难民服务社 Kwizera 无线电台，它们在坦桑尼亚共和国 Ngara 和 Kibondo 进行广播，范围涵盖所有难民营和受难民影响的地区。它们采访儿童、儿童基金会工作人员以及成年难民、教员、政府官员、非政府组织主管和宗教领袖，与他们分享关于儿童问题的资料。

13. 2002年，儿童基金会和人权专员办事处正式核准保护儿童权利行动，准予将它们的标识加在保护儿童权利行动材料的难民专员办事处和国际拯救儿童联盟的标识上。2003年，向难民专员办事处和人权专员办事处的所有外地办事处和有关总部工作人员分发了保护儿童权利行动光盘新版。保护儿童权利行动其他伙伴机构也正在这样做。保护儿童权利行动被列入儿童基金会 2003 年全球能力建设预算中，作为其区域活动的一部分。保护儿童权利行动还将被列入 2004 年人权专员办事处年度呼吁中，使人权专员办事处外地工作人员能够参加地方和区域性的保护儿童权利行动训练。

C. 欧洲失散儿童方案

14. 欧洲失散儿童方案是难民专员办事处和国际拯救儿童联盟的一项行动。在西欧和中欧，作为方案一部分采取了行动，结果促使其中一些国家通过了庇护法规，其中包括保护寻求庇护的失散儿童的具体规定。例如抵达爱尔兰的失散儿童越来越多，结果处理这些儿童的庇护申请特别程序的所有有关方面达成非正式协定。2001年年底颁发准则，将其中一部分程序加以正规化，在奥地利，已为照顾和抚养寻求庇护的失散儿童制定安排，以便最初在交换中心将他们安置三个月，直至找到适当的解决办法。

15. 通过方案收集的资料和材料以及人权专员办事处的书目已登载于该方案的网址⁴上。该网址的访问率仍然很高。此外，难民专员办事处在拯救儿童联盟的支助下继续编制方案双月通讯，分发给方案所涵盖国家的非政府组织和难民专员

办事处的各个办事处。2001年，关于欧洲失散儿童的第一次统计报告已经编成，于2002年提供进一步的统计数字。

16. 欧洲失散儿童方案于2002年结束。2003年6月一名外聘专家对方案进行评价。该方案的后续活动将在欧洲各自国家方案内予以执行，在总部一级由欧洲区域局难民儿童高级区域顾问和难民儿童协调股提供必要的支助。在该方案下编制的材料也作为参考材料纳入保护儿童权利行动的光盘中。

17. 世界其他地区根据欧洲失散儿童方案的经验引进新的法规，例如在新西兰为可能寻求庇护的举目无亲和失散的儿童的需要作了明文规定。在加拿大，于2001年10月举办一个关于寻求庇护的失散儿童状况的圆桌讨论会，该次会议召集了联邦和各省当局、儿童福利机构、难民和儿童保护倡导者和法律执行者，并查明填补在保护和照料方面的空白的有用方式。

三. 有关难民儿童的全球优先问题

A. 追查家人下落和团聚

18. 难民专员办事处与儿童基金会、红十字国际委员会、国际援救委员会、联合国其他机构、非政府组织和其他业务伙伴合作，它一直强调追查家人下落和团聚是举目无亲和失散的难民儿童问题最重要的持久解决办法。只要对儿童最有利，家庭团聚原则就是核心。与其他组织和庇护国及返回国政府的密切合作对取得积极成果很关键。

19. 举目无亲和失散的儿童面临着日益增加的征召入伍、性剥削、虐待和性暴力以及强迫劳动等风险。这些儿童需要直接的保护和援助。2003年，公布了《孤身和失散儿童问题机构间指导原则》，这是解决儿童权利和需要问题方面一项重要的发展。该《指导原则》是由红十字委员会、儿童基金会、难民专员办事处、国际救援委员会、联合王国拯救儿童联盟以及世界展望国际组织拟定和核准的，这些指导原则构成了机构间合作的宝贵工具。与举目无亲和失散的儿童打交道最重要的步骤是迅速查明身份、立刻登记和办理证件，并寻找家人——促成团聚，如果这符合儿童的最佳利益的话。配合这些措施要指定一名监护人和临时安置在一个寄养家庭中，以便能够监测儿童的身心健康。

20. 2002年5月召开的关于儿童问题的大会特别会议强调了受冲突影响的儿童的权利和利益。难民事务高级专员在其发言中提请特别注意家庭失散以及诸如剥削、教育、少年的特定需要以及在更广泛的人道主义干预背景下保护难民儿童需求等。这一特别会议的成果文件“适合儿童生长的世界”⁵还强调有必要优先考虑追查家人下落和家庭团聚的方案，并继续监测为孤身儿童和/或失散难民儿童和国内流离失所儿童作出的照顾安排。

21. 2002年6月,难民专员办事处在几内亚恩泽雷科雷就预防家庭失散以及拟定大规模追查战略问题组织了一场分区域会议,科特迪瓦、几内亚和利比里亚处理举目无亲和失散儿童问题的所有主要儿童保护组织均出席。讨论的其他问题包括有关跨境资料分享的协调以及快速寻人机制。在泰国,通过天主教紧急救济和难民事务办事处查明了难民营中举目无亲和失散儿童的身份,并将有关情况登记在一个数据库中,该执行伙伴还定期对这些儿童进行家访。如有忽视、剥削或虐待情况,就向难民专员办事处和泰国当局报告。

22. 难民专员办事处的各项遣返业务,特别是下列国家的遣返业务中也强调预防失散问题:阿富汗、安哥拉、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、索马里和赞比亚。在庇护国和原籍国均采取预防性措施,并建立了保护和照料机制,在举目无亲和失散的儿童返回之前、返回期间和返回之后,满足其特定需要。他们通常也是最后被遣返的。例如,在安哥拉,与诸如红十字会委员会以及儿童基金会之类的其他机构密切合作,向安哥拉政府追查家人下落和家庭团聚方案提供技术支助,确保迅速查明身份、追查家人下落和团聚。在红十字会建立的一个数据库的支助下,与庇护国政府密切合作,使用共同的登记表格,进行跨境找人。

23. 重新定居是另一个持久的解决办法,通常只在广泛追查家人下落的努力未获得成功时进行。如果查明儿童的家人在第三国,可通过重新定居来促成家庭团聚。而且,如果家庭团聚不可能,就离开这一群体的特定需求不能得到充分满足的地区,进行重新定居。但是,一些政府不接受难民的直系亲属作为家庭团聚的一部分入境。难民专员办事处和其他伙伴一直倡导改变这种做法或寻求这些情况下的其他解决办法。在保护举目无亲和失散的难民儿童方面的一个重要发展就是,2002年12月为在西埃塞俄比亚难民营中的苏丹难民儿童发起了最高利益断定程序。已征聘专家工作人员来执行这些最高利益断定程序,并已在试验难民专员办事处拟定的最高利益断定程序准则。与在埃塞俄比亚的执行伙伴,包括瑞典拯救儿童协会和国际援救委员会共同采用准则草案,执行最高利益断定程序的专家工作人员正在与难民营中的工作人员密切合作。最高利益断定程序准则强调,有必要在对每一位举目无亲和失散儿童的环境、追查家人下落和团聚前景进行评估之后,全面审查其最高利益和最适当的长期解决办法。正为这些儿童考虑的解决方法包括在寻人后进行难民营间家庭团聚、持续的临时难民营住宿和重新定居。

24. 难民专员办事处正在与政府合作,改善家庭团聚的进程,同时也在与个人和社区合作,应对举目无亲和失散儿童在保护和照顾方面的特殊需要。将保护和援助这些儿童的工作纳入更加广泛的儿童保护战略之中,会促成对这一群儿童的共同责任,减少他们蒙受的耻辱。通过社区动员,包括儿童本身积极的参与以及提

高对儿童权利和发展需求的认识，就会增强难民自己本身采取行动的能力。联合国拯救儿童联盟在利比里亚进行的一项研究强调，儿童发挥作为社区内社会行动者的作用很重要，以便将儿童不仅仅视为虐待和剥削的被动受害人，而且要将其视为保护儿童方面潜在的强大力量。在科特迪瓦，强调让社区参与查明举目无亲和失散儿童身份的工作。联合国拯救儿童联盟使用保护儿童权利行动材料，开展能力建设活动来加强社区组织，以预防失散。

25. 其他有关家庭团聚的另一项关键挑战是寄养家庭或照顾者没有把儿童归还其以前的习俗或法定照顾者。在印度尼西亚，难民专员办事处特别关切来自前东帝汶，但目前仍然在传统的伊斯兰寄宿学校中的孤身儿童以及主张合并的活动分子成立的“基金会”组织招募的儿童。

26. 一旦儿童与其家人团聚后，也会发生问题。许多儿童回到非常贫穷的环境之中，因为许多父母在冲突期间或冲突后没有定期收入，并可能生活在非常偏远的地区。一些返回东帝汶的儿童对其将来的教育感到担忧。难民专员办事处对这些关心的问题采取措施，帮助这些儿童获得中学和/或职业教育，以及提供心理咨询。

27. 在追查家人下落时会将儿童安置在其以前仅仅进行过有限接触的亲戚家里。所以，重要的是为这些已经与其家人或远亲团聚的儿童采取进一步行动，并确定哪个组织负责这一任务。

28. 因后天免疫机能丧失综合症（艾滋病）而成为孤儿的儿童越来越令人担忧，因为他们面临着被虐待、剥削和征召参加武装集团和军队的风险。他们获得教育、保健和基本必需品的机会往往很有限。这些风险使得儿童更易受到人体免疫机能丧失病毒（艾滋病毒）感染之害。除了应付儿童在一般紧急情况下所面临的困难之外，孤儿还可能会亲眼目睹父母在生病数月之后死亡的情形，他们通常不能明白到底发生了什么事情。心理创伤以及害怕艾滋病毒的社区成员可能对他们的歧视特别具有破坏性。机构间常设委员会紧急情况艾滋病毒/艾滋病工作组已经拟定一份行动清单，说明如何安排在冲突环境中由艾滋病变成孤儿的儿童。在索马里，难民专员办事处与朋友和家庭以及执行伙伴美国拯救儿童协会合作，逐案解决由于艾滋病变成孤儿的儿童的痛苦。难民专员办事处 2002-2004 年艾滋病毒/艾滋病和难民战略计划以及儿童基金会 2003-2008 年预防艾滋病毒/艾滋病和性传播感染战略框架包括了满足因艾滋病而成为孤儿的难民儿童需要的特定措施。

B. 征召入伍

29. 男童或女童可能会被武装部队或团伙强迫或自愿征召。举目无亲和失散的儿童特别容易被征召入伍。难民专员办事处、儿童基金会和许多其他非政府组织伙

伴积极主张反对在一切情况下将儿童征召入伍。安全理事会第 1379 (2001) 号决议请秘书长开列招募或利用儿童的武装冲突当事方名单。所以，在 2002 年，秘书长在他关于儿童与武装冲突问题的报告 (S/2002/1299, 附件) 中开列了发现在冲突中招募或利用儿童的 23 个冲突当事方。这 23 个冲突当事方与安全理事会正在处理的 5 个国家的情况有关联。安全理事会在其关于儿童与武装冲突的第 1460 (2003) 号决议中特别关切地注意到秘书长的报告所附名单，呼吁名单所列各方提供资料，说明已采取哪些步骤来阻止在武装冲突中招募或利用儿童的做法，并请秘书长提交报告，说明第 1460 (2003) 号决议和第 1379 (2001) 号决议的执行情况。

30. 对儿童来说，以其他方法取代参加武装部队或团伙至关重要。在本报告所述期间采取的预防性或复兴措施包括参加正式教育、非正式教育和职业教育。然而，令人不安的是，有时有人会为强迫招募儿童入伍而攻击学校。其他措施包括创收活动、家庭团聚、心理服务以及文娱活动。为减少流离失所和受战争影响的儿童被招募的害处，提供充足的口粮也很重要。复兴和重返社会方案扩大了关注的范围，其中包括与没有直接卷入战斗的武装部队和团伙有联系的儿童。这主要涉及到女童，她们经常在复员和复兴方案中被忽视。在实现与其家人团聚之前，为保护和照顾这种情况下的女童采取的措施很重要。

31. 举目无亲和失散的儿童经常受到诱惑，接受招募，将此作为逃离其在难民营中的境况的途径，希望能有机会过更好的生活。随着数以千计的人逃离布隆迪境内正在发生的内战，坦桑尼亚联合共和国西部难民营中许多儿童与其父母或家庭成员失去联络。儿童基金会和红十字委员会成功地合作，建立了这一区域难民营间追查家人下落和团聚机制，以作为预防征召入伍的努力的一部分。在乌干达，非政府组织已经建立安全的住所，安顿来自该区域受战争影响的高风险地区的举目无亲和失散的儿童。

32. 难民专员办事处在监测招募儿童方面也面临着限制。例如，由于西帝汶的安全问题，难民专员办事处无法接近或监测没有得到照顾的东帝汶儿童，他们没有得到恰当照料，面临着被征召入伍的危险。刚果民主共和国境内的前战斗人员包括举目无亲和失散的儿童，他们不仅需要复员和重返社会方面的援助，而且需要寻找家人并与其团聚。

33. 为了查明会被征招入伍的举目无亲和失散少年的需求，难民专员办事处提供财政援助，供难民妇女和儿童问题妇女委员会进行关于大力保护和加强受武装冲突影响的少年的能力的共同参与研究报告。这些在乌干达和塞拉利昂进行的研究产生了调查结果和成果，有助于难民专员办事处、联合国机构、非政府组织和有

关国家政府调整和改善其为受战争影响的少年包括那些举目无亲和失散的少年进行的方案拟定工作。

C. 性剥削、虐待和性暴力

34. 举目无亲和失散儿童面临遭受性剥削、虐待和暴力的特别风险，因为他们没有值得信任的成人提供保护和援助。作为其解决性暴力和针对性别的暴力的总体战略的一部分，难民专员办事处已拟定特别战略来满足特别保护儿童的需要。然而，有效执行这些战略仍然是一个挑战。2002年西非、尼泊尔和别处关于剥削事件的指控曝光，使对性剥削、虐待和暴力事件的了解日渐突出。难民专员办事处的应对一直是强有力的，并针对各个级别。这包括立刻调查、在需要时采取改正行动，并辅以向受害人提供支助的方案。普遍认为这类保护问题有复杂的原因，不能孤立地处理。这些问题包括缺少足够的资源以及不能获得基本服务、家庭失散造成的问题以及总的不完全气氛。

35. 全球训练和能力建设战略包括区域训练和国家一级讲习班，在这些活动上也讨论了举目无亲和失散的难民儿童面临的特别风险问题。2003年5月，难民专员办事处公布了《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》修订本。这些准则载有关于难民儿童的特别章节，强调举目无亲和失散的儿童的保护和援助需求，它将充当进一步培训难民专员办事处及其伙伴的基础。2002年9月，难民专员办事处发起了工作人员《行为守则》，对其伙伴的工作人员也在适用该准则。

36. 而且，难民专员办事处、其他联合国机构和非政府组织伙伴积极参与2002年3月成立的机构间常设委员会(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，该工作队由儿童基金会和人道主义事务协调厅(人道协调厅)任联合主席。该工作队的任务是提出建议，专门用于消除人道主义工作人员进行性剥削和性虐待的情况以及为性目的滥用人道主义援助问题。该工作队拟定了一个行动计划，并于2002年7月经机构间常设委员会负责人通过。

37. 儿童基金会为其工作人员和伙伴拟定了关于预防性虐待和性剥削特别是艾滋病毒/艾滋病的进一步训练倡议。这一训练特别注意失散儿童越来越易受性虐待和性剥削之害的问题。2002年，在伊拉克危机之前就预防失散问题召开的会议期间，对儿童基金会工作人员和伙伴进行了训练，在南部非洲也进行了这种训练。

D. 教育

38. 教育被视为为受武装冲突影响和被迫流离失所的儿童带来稳定和安全感的一个关键因素。在紧急状况期间，在难民和境内流离失所的背景下，教育不仅促进康复和复原，而且是促进持续正常生活的巨大力量。还认为教育是确保对一般难

民儿童特别是举目无亲和失散儿童的保护的最有效的初步手段，这样可以使他们免受剥削活动，如童工、征召入伍或性剥削和虐待。但由于经常缺乏出生证或任何其他证件，举目无亲和失散的儿童特别难以被许多国家的教育系统录取。而且，举目无亲和失散的儿童为了生存经常不得不自己抚养自己，工作是其唯一选择。但在缺少父母照料和保护机制的情况下，教育作为增强能力的一种手段对这一群儿童特别重要。

39. 2002 年和 2003 年期间，难民专员办事处加强努力，务求女童获得教育机会以及享受教育平等。评估非洲之角和非洲东部难民女童教育状况的项目指出在别的领域已进行过研究的一些原因，例如，家务繁重和女童教育的机会成本是阻碍女童获得教育和教育平等的主要社会因素。另一个障碍是缺乏教材。这些指标特别适用于举目无亲和失散儿童的情况。难民专员办事处所采取的措施着重于改善女童特别是举目无亲和失散女童获得教育和保留在教育系统中的状况。在埃塞俄比亚，为中级和高级小学女生设立了单独班级，以便帮助克服与女童入学有关的社会和教育问题。利用与世界粮食计划署合作提供的学校补充营养餐，鼓励女童留在学校读书。瑞典拯救儿童协会给女童们捐赠衣服。为加强女童教育，特别是举目无亲和失散女童教育而采取的其他重要行动包括采用女生教室助手；教师培训；提高认识方案（社区和女童两方面）；娱乐以及教育活动，并确保教师注意性别敏感问题的能力建设。也注意提供单独的隐私公共厕所、卫生物品和衣服。在南非，难民专员办事处通过当地执行伙伴继续支助举目无亲和失散儿童，为其付年度学费以及供食宿。此外，正在通过青年同龄相互教育（年轻人对年轻人）、青年同龄人教育营以及青年难民讲习班，特别是关于生殖健康讲习班来解决少年的参与权和特别需求问题。

40. 2002 年，儿童基金会作为负责阿富汗境内教育的联合国主要机构，协助阿富汗教育部进行全国范围的返校运动，这一运动还以回返者地区为对象。儿童基金会的重点是提供教室资源和教材以及教师训练、拟定非正式教育战略以及恢复冲突期间被损坏的学校。2003 年 3 月，儿童基金会第二轮返校运动开始，其目的是向阿富汗儿童敞开获得基础教育的大门。在 2003 年的运动中，又有 830 000 名儿童进入学校系统，这是从 2002 年 3 月开始近 280 万名儿童进入学校之后增加的人数。

41. 教科文组织、难民专员办事处和儿童基金会采取了迅速的教育应对战略，其中分三个阶段在复杂的紧急情况下提供教育：娱乐/准备、非正式教育和再采用正式课程。这一随机应变的“箱中学校”以及娱乐包已在 30 多个国家成功使用。事实证明这些在难民和境内流离失所儿童的营地和社区中是宝贵的资源，这些学校方案经常促成其他方案活动，并孕育了社会变化。

42. 已建立难民教育信托基金，它是与难民专员办事处合作促进少年受教育的权利的一个非政府机构。其主要职能是宣传和筹集用于难民的小学后教育的资金，举目无亲和失散的少年也从中获益。这一项目有助于预防剥削、虐待和征召入伍。哥伦比亚、几内亚、巴基斯坦、塞拉利昂、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国境内的难民教育信托基金方案，均有很强的女童教育组成部分。

43. 在努力预防征召入伍特别是预防举目无亲和失散儿童被征召入伍方面，学校可以通过和平教育和解决冲突起建设性作用。难民专员办事处的和平教育方案在科特迪瓦、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚、肯尼亚、利比里亚、塞拉利昂和乌干达境内运作。例如，2002年12月在几内亚的阿尔巴达里亚营地的小学学校中进行了和平教育。而且，在配有学校补充营养餐的学校中，特别是举目无亲和失散儿童学生的入学率和保有率有所提高。

四. 其他关切和挑战

A. 难民女童的特殊保护需要

44. 孤身或失散女童特别容易遭受剥削和虐待。对孤身和失散难民儿童而言，寻找寄养家庭是最好的临时解决办法，但是，由寄养家庭家长照料的女童应该受到特别关注。女童在遭受性虐待、拐卖或作为帮佣工人或童工遭受剥削方面具有特殊风险。寄养家庭离开难民营后，几乎没有后续机制对女童的处境进行监测。因此，在寻找持久解决办法时，应该考虑到这一关切。另一个问题是寄养子女的支持和歧视程度，这对于儿童的福祉至关重要。相对男童而言，女童在家时间较长，寄养家庭对女童生活有着巨大影响。一些女童选择维持与寄养子女的关系，不愿被分散安置到不同的寄养家庭，而组成一个由儿童担任户主的家庭。这可能使女童对兄弟姐妹承担起父母的职责。这种情况可能使女童特别容易遭受剥削和虐待，并使女童失去教育、娱乐和决策机会。因此，这种处境中的女童应该得到特殊的支持和照料，比如帮助她们接受中级教育和职业培训并从事产生收入活动。安哥拉采取的支助办法是，向难民营中家庭的女户主提供微额信贷计划。

45. 总体而言，在孤身和失散儿童中，登记在册的男童多于女童。这有几个原因：女童在进难民营前更容易得到寄养家庭的收养；女童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”；出于各种目的女童被拐卖出难民营。在肯尼亚卡库马难民营，孤身和失散女童得到了苏丹社区的监护安排，在进入难民营前几乎全部得到寄养家庭收养。这种监护方法尚未扩大到年龄较小的苏丹男童，所以登记注册的男童人数要多得多。因此，难民女童的登记和生活后续十分重要。

46. 在许多情况下，帮助女童获得教育是保护女童避免征兵以及剥削、虐待和暴力最有效的措施之一。因此，2002年和2003年，难民专员办事处加强了保证难

民女童获得教育的工作。工作之一是设立《妇女教育方案》，在卡库马难民营成立两个中心，向以前辍学的女童提供正式教育。目前在苏丹南部或卡库马营地，因早婚或意外怀孕而放弃学业的未成年母亲，可以接受正式教育和（或）其他技能培训。难民专员办事处正在支助开设日托所，为年轻母亲上课期间提供服务。女童辍学中心还向女童教授基本生活技能。

B. 国内流离失所儿童

47. 国内冲突造成的流离失所者可能包括与有具体保护和援助需要的家庭失散的儿童往往面临着极不稳定的处境。《关于国内流离失所问题的指导原则》⁶ 依然是机构间援助国内流离失所者的总体框架。这些原则以《儿童权利公约》和国际人道主义法律等人权法律为基础。原则重申了国内流离失所各阶段的相关规范，并特别关注国内流离失所儿童的需要。越来越多的会员国以及联合国、区域组织和非政府组织正在采用《指导原则》，作为保护国内流离失所者的规范框架。

48. 人道协调厅下设的国内流离失所股于 2002 年成立，向联合国国家工作队应对国内流离失所提供支助。2002 年年底，该股的期限延长至 2003 年。该股编写的《指导说明》，澄清了作为回应国内流离失所危机组织框架的合作办法的性质。该股就保护问题进行调查，评估联合国国家工作队及其他相关行动者如何与有关国家合作、实施对包括儿童在内的国内流离失所者的保护。该股还制作了国内流离失所者问答表，以确定机构间常设委员会国内流离失所者伙伴的作用和活动。问答表的结果应能提供今后对国内流离失所危机的反应基准。这项机构间合作办法得到了难民专员办事处的支持，办事处在国内流离失所问题方面具有特殊的专门知识，得到了大会一系列决议的承认。

49. 培训和能力建设是该股的重要工具。该股与政府代表、国际组织和非政府组织一起，在十多个国家举办了 17 次讲习班。塞尔维亚和黑山和乌干达等国表示，有意把原则纳入国家法律或政策。

50. 去年，阿富汗、安哥拉、塞拉利昂、斯里兰卡和苏丹等国恢复和平，国内流离失所儿童的生活出现了显著改善的机会。虽然取得了这一令人鼓舞的进展，但是国内流离失所儿童的保护问题依然困难重重。不重视基本人权和人道主义原则，对流离失所人口的接触受到限制，使这项工作继续面临重大挑战。

51. 2002 年 9 月，儿童基金会和非政府组织伙伴在利比里亚蒙罗维亚附近的难民营中，为约 4 000 名流离失所儿童建立了方便儿童使用的场地。这种场地部分恢复了儿童为躲避叛军与政府部队的战争而丧失的环境。但是，这种活动能否继续，将取决于必要的安全条件。

52. 哥伦比亚正在作出重大努力，提高民众对受武装冲突影响儿童处境的认识。儿童基金会、难民专员办事处、政府部门以及民间社会各种行动者，正在开展多种计划，保护这些儿童的权利，满足他们的需要。儿童及青少年正在国家和地方

两级参加和平活动。哥伦比亚儿童和平运动发起和平倡议，动员社会各界参加“为和平投票”运动。在地方一级，非政府组织正在开展重要工作，为流离失所儿童提供心理社会和教育方面的援助。比如，Ceda Vida 在普图马约省省会莫科阿组织开展“和平动员”运动，流离失所儿童和当地儿童一起参加了这项运动。

C. 建立网络和伙伴关系

53. 2002 年，难民专员办事处在非洲、中亚、南亚和西亚、北非和中东以及欧洲等地建立了难民儿童问题高级区域顾问网络。高级区域顾问特别通过保护儿童权利行动以及儿童基金会和难民专员办事处等联合国组织等区域和国家儿童保护网络的合作，并与儿童保护非政府组织进行合作，继续促进孤身和失散难民儿童的权利，以权利为基础开展方案。

54. 在联合国总部一级，难民专员办事处、儿童基金会、红十字委员会、国际红十字会、英国拯救儿童联盟和世界展望国际组织继续参加孤身和失散儿童问题机构间工作组。工作组制订了《机构间孤身和失散儿童问题指导原则》，使主要的儿童保护机构采用统一政策。此外，2002 年中以来，难民专员办事处和儿童基金会为加强合作开展战略对话，并对 1996 年《谅解备忘录》进行了修订。此外，难民专员办事处与非政府组织武装冲突和流离失所中的儿童问题分组定期举行会议和主题讨论，审议向孤身和失散儿童提供保护和援助问题。分组是分享信息和讨论政策问题的重要机构。

55. 在难民专员办事处的合作下，东道国政府为保护和照料孤身和失散难民儿童及其他儿童设立专职，并成立了委员会。在存在这种案例但未就保护和援助需要作出明显努力的国家，难民专员办事处为确保儿童情况得到改善，继续与儿童基金会和其他儿童保护机构合作。

D. 登记

56. 登记对于保护孤身和失散难民儿童的长期利益至关重要。登记是避免强迫征兵、得到基本权利、难民家庭团聚和查明需要特殊援助人员的保护工具，其重要性已在难民专员办事处执行委员会 2001 年 10 月通过的《结论》⁷ 中得到承认。此外，《保护议程》建议各国、难民专员办事处和其他有关伙伴利用登记数据，查明孤身和失散儿童的身份，并为其作出具体的援助和保护安排。

57. 本报告所述期间取得了一些积极发展，包括几个非洲国家。比如，科特迪瓦于 2002 年上半年制订新的立法，规定难民证和庇护证持有人在国有居留和工作权。虽然难民作为家庭单位进行登记，但为保证行动自由，家庭中 14 岁以上成员都已领取带照片的临时证件。又如上文第三章中所述，与儿童基金会和红十字委员会等组织密切合作，安哥拉追查和家庭团聚方案采用了统一登记表。

58. 2003年春季,作为伊拉克境内可能爆发紧急情况的应急计划的一部分,儿童基金会、难民专员办事处、红十字委员会、国际红十字会、英国拯救儿童联盟和世界展望国际组织,商定为孤身和失散儿童采用机构间区域登记表。此后,红十字委员会和难民专员办事处进一步改进了机构间孤身和失散儿童统一登记表格,并可在全世界使用。定于2003年9月发行的难民专员办事处登记手册订正版,已将这份表格编列在内,其他有关组织正在考虑推广使用。

E. 拘留

59. 绝对不能以移民身份对孤身和失散儿童进行拘留。多数国家依然能够对其庇护系统进行管理,无需对避难儿童加以有系统的拘留,并在一些案例中,采用报告和居住要求、担保、社区监督或成立公开中心等替代办法。在其他拘留案例中,避难人的最长拘留期限已经缩短。加拿大颁布的新立法规定,拘留儿童应作为最后办法,儿童的最佳利益必须得到考虑。但是2001年9月11日恐怖袭击事件后,其他国家更加广泛地进行拘留,有时明显地主要根据原籍国进行歧视。一些国家不顾减少不相称和歧视措施的呼声,继续有系统地拘留包括孤身和失散儿童在内的所有非法入境者,这种做法令人遗憾。针对严重违反执行委员会结论拘留避难者的情况,难民专员办事处谋求对拘留设施进行监测,确保被拘留人员获得法律咨询,并促进采取非拘留办法。

F. 评估的后续工作

60. 2002年5月,难民专员办事处发表了《独立评估难民专员办事处活动的影响:满足难民儿童权利和保护需要》。⁸ 评估发现,难民专员办事处的难民儿童政策大体正确得当,但是组织方面的问题妨碍了政策的执行。评估指出,难民专员办事处内部普遍认为,孤身和失散儿童的需要为优先工作,并取得了显著进展。难民专员办事处加大努力,始终把满足这一群体的保护需要纳入紧急反应和全球行动之中。评估赞扬难民专员办事处在紧急情况中,更多地采用挪威和瑞典两国拯救儿童联盟的备用协定。在查明明确不同组织作用方面的差距、适当的临时照料安排和跨界或次区域方案办法等方面都取得了进展。

61. 《满足难民儿童权利和保护需要》这份报告所提出的问题,与另外两份报告,即《难民专员办事处关于难民妇女的政策及其保护方针:十年执行进展评估》⁹和《难民专员办事处内的社区服务功能:独立评估》。¹⁰ 这两份报告所提出的问题关系密切。因此,难民专员办事处决定采用确定执行战略的共同办法,就这三份报告的结果和建议拟订综合反应。

五. 结论

62. 两年来,在保护孤身和失散难民儿童和满足援助需要的若干领域取得了显著进展。联合国系统成员与红十字委员会、非政府组织和政府对口部门之间的合作得到了加强。在培训和能力建设、对重要的儿童保护和援助问题的共同目标的承

诺、新的人权文书生效、国家立法变化而使儿童保护标准提高方面，都取得了积极的结果。一些过去未得到充分关注的问题，得到了更加一致的重视。孤身和失散儿童问题共同指导原则机构间协定，则是这种进展的又一引人注目的例子。

63. 尽管如此，许多严重的挑战依然存在。安全问题，人力和财力资源不足，执法体系不健全，侵犯儿童人权案子无法及时有效地处理，一些国家没有充分表现出遵守国际儿童标准的政治意愿，继续阻碍着对包括孤身和失散儿童在内的难民儿童权利的保护和防护工作。

64. 我敦促尚未批准《儿童权利公约》两项任择议定书的国家批准任择议定书，确保议定书得到执行，监测国际文书的执行进展，追究侵犯权利的责任。我鼓励各国和民间社会中其他利益有关者，确保提供充分资源，使难民儿童能够享受他们应该享受到的接受教育权利，避免参加武装部队或武装团体或成为性剥削、虐待和暴力牺牲品的风险。

65. 最后，从事孤身和失散难民儿童工作的所有行动者应更加积极、始终如一地进行关注，加强身份查验、登记、追查和家庭团聚系统的效力。这些工作要取得成功，机构间的有效合作和包括儿童本身在内的社区参与不可或缺。

注

¹ 《大会正式记录，第五十七届会议补编第 12 A 号》(A/57/12/Add.1)，第 21 段。

² 《大会正式记录，第五十七届会议补编第 12 A 号》(A/57/12/Add.1)，附件四。

³ 见联合国难民事务高级专员办事处网址，<http://www.unhcr.ch>。

⁴ 见 <http://www.separated-children-europe-programme.org>。

⁵ 大会第 S/27-2 号决议，附件。

⁶ E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。

⁷ A/56/12/Add.1，第 23 段。

⁸ Valid International (日内瓦，难民专员办事处，EPAU/2001/02)。

⁹ 难民妇女和儿童问题妇女委员会 (纽约，2002 年)。

¹⁰ CASA 顾问公司 (日内瓦，难民专员办事处，EPAU/2003/02)。