



大会

Distr.: General
8 October 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

议程项目 101

促进和保护儿童权利

负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的报告*

摘要

本报告是为了评估为在联合国系统中把对受战争影响的儿童的关注主流化所取得的进展，并评估在这方面仍然存在的差距。在为了保护受战争影响的儿童，并最终保障和改善其生活的“落实的时代”运动中，一项关键的内容是在各主要的联合国实体和全联合国系统的活动中把对受武装冲突影响的儿童的关注主流化。

迄今已经取得了显著进展，在把这个问题纳入和平与安全工作的主流方面尤其如此。这包括安全理事会进行系统和一致的参与，以及把儿童问题纳入联合国的维持和平行动，并纳入整个联合国系统的各项有关专题活动。然而，取得的成就还很不稳固，如果得不到巩固和制度化，有可能烟消云散。与此同时，必须消除在联合国系统采取的对策方面存在的显著差距。

本报告得出结论认为，为了使受武装冲突影响的儿童问题成为一个无处不在的跨领域问题，进入各项政策和方案，必须就这个议程作出全系统的承诺，采取全系统的行动。为了落实和付诸实践，各主要联合国实体的领导人必须作出坚定承诺，同时作为一项当务之急筹集和划拨必要的财务资源和人力资源。

* 由于负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室人手严重不足并受到资源限制，本报告的提交有所拖延。



一. 导言

1. 本报告是根据大会 1996 年 12 月 12 日第 51/77 号决议提交的，该决议设立了负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表职位，并请该特别代表每年提交一份报告。大会从那时以来将特别代表的任务期限延长了两次，最近一次是通过 2002 年 12 月第 57/190 号决议予以延长。

使“落实的时代”真正施惠于受战争影响的儿童

2. 尽管在受武装冲突影响的儿童议程中已经取得显著进展，但儿童在冲突局势下的处境仍然严峻堪忧。在针对儿童的暴行与当前为保护儿童所实行的明确和强有力的标准以及具体措施之间，存在着令人不安和显著的差距。这就是为什么在其整个任务期限内进行的宣传倡导工作中，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室都把“落实的时代”运动作为中心思想。为了弥补这个差距，国际社会现在必须把精力从制定标准的规范性工作转向保证使这些标准得到落实的实施工作。关于开展“落实的时代”运动的呼吁起初是向大会提出的，随后得到安全理事会的支持。

3. “落实的时代”运动包括四个主要组成部分：提倡和宣传关于受武装冲突影响的儿童的准则；建立并加强地方一级民间社会的宣传、保护和监测网络；建立一个监测和报告机制，以保证关于受武装冲突影响的儿童的准则得到遵守；把受武装冲突影响的儿童方面的关注纳入联合国系统内外各主要机构的方案和机制的工作主流。本报告将专门讨论主流化问题，特别是评估在把这个关注问题纳入联合国系统的工作主流方面取得的进展，以及评估在这方面仍然存在的不足之处。

二. 在全系统的活动中把受武装冲突影响的儿童问题主流化

A. 把受武装冲突影响的儿童问题纳入安全理事会的工作

1. 把这个问题列入安全理事会议程

4. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表自任职以来，便一贯提倡使安全理事会有系统地处理受武装冲突影响的儿童问题，并为此提出了具体意见。1999 年以来在安理会出现了一些重要和突破性的发展，对受武装冲突影响的儿童议程以及联合国所采取对策的效力产生了深远影响。特别代表同安全理事会成员进行了密切合作，以便在和平与安全工作中把这个问题主流化。

5. 1999 年以来，安全理事会每年均举行一次专门会议，来就受武装冲突影响的儿童问题举行正式辩论。这个做法使得安理会有机会听取情况介绍，来了解受战争影响的儿童的处境，并讨论关于更好地保护这些儿童的各项提议。这些会议还

使青少年自己能够直接向安全理事会表达自己的看法，并使非政府组织能够通过“阿里亚办法”来就受武装冲突影响的儿童问题同安理会进行非正式交流。安全理事会的年度辩论和审查有助于一再确认，受武装冲突影响的儿童问题是联合国和平与安全议程中的一个必然组成部分。

6. 安全理事会自 1999 年以来通过了五项关于受武装冲突影响的儿童问题的决议，这些决议成为保护儿童的基本规范框架的主要支柱，是“落实的时代”进程中的关键内容。重要的是，安全理事会的这些决议还体现了就受武装冲突影响的儿童问题形成的合作性、战略性和目的明确的议程。

2. 安全理事会就受武装冲突影响的儿童问题通过的各项决议具有的重要性的实现的发展

7. 对于受战争影响的儿童来说，安全理事会关于受武装冲突影响的儿童的各项决议都是重要的里程碑。安理会的第 1261(1999) 号决议是第一项专门针对一个既与具体局势无关，又不关系到某个当前事件的专题通过的决议。安理会以通过第 1261(1999) 号决议确认，受战争影响的儿童的保护和福利问题是一项重要的和平与安全问题，完全属于安全理事会的议程。该决议勾勒出了一个广泛的框架，用以保护受武装冲突影响的儿童，包括把儿童保护纳入联合国的各项和平行动。

8. 安全理事会第 1314(2000) 号决议提出了一项更为具体的儿童保护行动计划，其中呼吁采取的措施除其他外包括：使那些虐待儿童的人不再逍遥法外，包括将其排除在大赦规定之外；采取措施打击非法的自然资源贸易，因为这种贸易为战争火上浇油，助长对儿童的大规模侵害；加紧努力使遭绑架的儿童获得释放；加强国家机构和民间社会保护儿童的能力；使青少年自己更多地参与和平方案。安理会第 1314(2000) 号决议还呼吁在联合国和平行动中配置儿童保护顾问。

9. 安全理事会第 1379(2001) 号决议在“落实的时代”进程中迈出了重要一步，确立了对遵守情况进行监测和提出报告的做法，并规定提交一份正式名单，开列在武装冲突局势中招募和利用儿童的当事方，以之作为秘书长就受武装冲突影响的儿童问题向安全理事会提交的年度报告的核心内容之一。这项决议还表示，安全理事会准备在审议维持和平行动的任务规定时列入保护儿童的规定。

10. 安全理事会在第 1460(2003) 号决议中支持关于迈向“落实的时代”的呼吁。该决议扩大了监测和报告的范围，呼吁秘书长的名单所列各方提供资料，说明为停止招募和利用儿童所采取的步骤，并表示，安全理事会打算考虑采取适当步骤来处理没有取得足够进展的情况。安理会第 1460(2003) 号决议还呼吁武装冲突各方遵守向负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表作出的具体承诺，并请求在所有提交安全理事会的关于具体国家的报告中讨论受武装冲突影响的儿童问题。

11. 最近通过的第 1539(2004) 号决议实现了新的重大突破，载有一些意义深远的规定，特别是关于把“落实的时代”变为现实的规定。该决议的关键内容如下：

- 请秘书长提供资料，说明其关于受武装冲突影响的儿童问题的报告在两份附件中所列各方的进展和遵守情况，并考虑到其他侵犯和虐待儿童的行为。
- 要求安理会议程上的局势所涉列于名单各方与联合国外地小组协作，拟定有具体时限的行动计划，以停止招募和利用儿童的行为；
- 请秘书长考虑到他的 2003 年报告所载建议，紧急制定一项系统、全面的监测和汇报机制。
- 安全理事会正式规定，联合国维持和平特派团和联合国国家小组负有确保贯彻各项就受武装冲突影响的儿童问题所通过决议和承诺的首要责任。这项规定弥补了“落实的时代”制度中有关受武装冲突影响的儿童问题的一个重要欠缺之处。在这方面，现已正式责成联合国外地工作队就各项决议和承诺进行协调和采取后续行动；与冲突各方开展对话，以制定出具体的行动计划；经常审查各当事方的遵守情况；通过特别代表向秘书长提出报告。
- 请秘书长在筹备每一联合国维持和平行动时保证系统地评估儿童保护方面的需要以及儿童的人数和作用。
- 安全理事会重申其以下规定：所有关于具体国家局势的报告都应把儿童保护问题列为具体内容之一。
- 安全理事会呼吁各区域组织采取具体行动，包括在其方案和机构中把受武装冲突影响的儿童问题主流化，并建立同侪审查和监测以及报告机制。
- 呼吁安全理事会建设并加强在确保就受武装冲突影响的儿童问题所采取举措得到地方大力支持并具有可持续性方面起关键作用的国家机构和民间社会网络的能力。

12. 为了执行和贯彻安全理事会第 1539(2004) 号决议以及其他有关受武装冲突影响的儿童的决议，需要所有利益有关者，特别是联合国实体、¹ 区域组织和非政府组织的强有力承诺、协作和参与。

¹ “联合国实体”一词系指联合国的所有机构、基金、方案、部和厅。

13. 当前设想由联合国各外地特派团在就各项有关受武装冲突影响的儿童问题的决议和关注采取后续行动和进行协调方面发挥作用，有必要强调，这一作用在实现“落实的时代”的进程中是一个关键和非常必要的组成部分。该作用将有助于使当前的做法正式化(这些做法仍是非正式的)，保证全联合国系统在外地一级使这个问题主流化，精简向总部输送的信息，并强调受武装冲突影响的儿童问题，使其成为全联合国系统的一个重点问题。

14. 此外，“落实的时代”制度中的一项重要实际措施，是系统地针对联合国各维持和平特派团，把有关受武装冲突影响的儿童问题的具体规定纳入有关维持和平的任务规定、训练和报告，并任命儿童保护干事。当前的挑战是在外地和总部建立系统的程序，以确保在这些方面执行任务和遵守规定。

3. 把受武装冲突影响儿童的问题列入安全理事会的报告和决议中

15. 安全理事会第 1460 (2003) 号决议规定，在提交给安理会的所有关于具体国家局势的报告中，保护儿童问题应列为一个具体内容。为此特别代表办公室与维持和平行动部和政治事务部于 2003 年 7 月向联合国所有维持和平行动发出一份联合备忘录，要求执行这项规定。自通过第 1460 (2003) 号决议和发布联合备忘录以来，向安全理事会提交的报告中有关保护儿童的实质性内容明显增多。在 2003 年 7 月 10 日至 2004 年 6 月 30 日期间，共提交了 69 份针对具体国家的报告，其中 29 份提及阿富汗、塞拉利昂、埃塞俄比亚-厄立特里亚、利比里亚、布隆迪、刚果民主共和国、科特迪瓦、索马里、东帝汶和海地各国受武装冲突影响的儿童的问题。关于列入专门的关于保护儿童问题的部分，最适宜的做法是视需要在维持和平行动中部署儿童保护干事。儿童保护问题也是关于小武器和轻武器、保护平民、妇女、和平与安全、防止武装冲突以及关于西非次区域努力的主题报告的重要内容。

16. 由于安全理事会更多地关注受武装冲突影响儿童的问题，因此安理会决议中列入的关于保护儿童的规定明显增多。自 2003 年 7 月以来，在 60 份决议中，在涉及下列国家，例如刚果民主共和国、塞拉利昂、利比里亚、科特迪瓦、海地、布隆迪、苏丹的 11 份决议以及关于保护联合国人员的决议中都提到保护儿童的问题。

17. 就利比里亚和科特迪瓦而言，保护儿童的规定甚至列入授权执行维持和平行动的决议中。

表 1

1999 年至 2004 年期间秘书长提交给安全理事会的报告以及安全理事会决议中列入受武装冲突影响的儿童内容情况一览表

(根据涉及这些问题的安全理事会报告和决议的总数确定的数字和百分比)

	秘书长提交给安全理事会的涉及 受武装冲突影响儿童问题的报告	涉及受武装冲突影响儿童 问题的安全理事会决议
2004 年 (截至 6 月 30 日)	在 35 份报告中, 有 13 份报告 (37%) (涉及科特迪瓦、利比里亚、东帝汶、海地、刚果民主共和国、阿富汗、塞拉利昂、布隆迪、索马里、保护平民、受武装冲突影响的儿童以及非洲次区域的努力)	在 29 份决议中, 有 4 份决议 (4%) (涉及科特迪瓦、海地、苏丹和布隆迪)
2003 年	在 72 份报告中, 有 26 份报告 (36%) (涉及阿富汗、塞拉利昂、埃塞俄比亚-厄立特里亚、西非、布隆迪、刚果民主共和国、科特迪瓦、索马里、安哥拉、受武装冲突影响的儿童以及小武器和轻武器问题)	在 66 份决议中, 有 13 份决议 (20%) (涉及刚果民主共和国、塞拉利昂、利比里亚、科特迪瓦、保护联合国人员。小武器和轻武器以及受武装冲突影响的儿童)
2002 年	在 67 份报告中, 有 22 份报告 (33%) (涉及塞拉利昂、安哥拉、巴勒斯坦、索马里、刚果民主共和国、阿富汗、几内亚比绍、波斯尼亚和黑塞哥维那、利比里亚、东帝汶、受武装冲突影响的儿童、小武器和轻武器、保护平民、妇女、和平与安全以及防止武装冲突问题)	在 67 份决议中, 有 4 份决议 (6%) (涉及刚果民主共和国、塞拉利昂、阿富汗和安哥拉)
2001 年	在 77 份报告中, 有 23 份报告 (29%) (涉及塞拉利昂、埃塞俄比亚-厄立特里亚、阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、伊拉克、利比里亚、刚果民主共和国、几内亚比绍、格鲁吉亚、安哥拉、受武装冲突影响的儿童、保护平民和防止武装冲突问题)	在 51 份决议中, 共有 7 份决议 (14%) (涉及塞拉利昂、刚果民主共和国、防止武装冲突和受武装冲突影响的儿童问题)
2000 年	在 76 份报告中, 有 16 份报告 (21%) (涉及塞拉利昂、刚果民主共和国、安哥拉、受武装冲突影响的儿童、小武器和轻武器、卜拉希米报告实施情况、维持和平行动在解除武装、复员和重返社会中的作用)	在 49 份决议中, 有 6 份决议 (12%) (涉及刚果民主共和国、塞拉利昂、保护平民、爱滋病毒/爱滋病与国际维持和平行动; 妇女、和平与安全)
1999 年	在 80 份报告中, 有 10 份报告 (12.5%) (涉及塞拉利昂、刚果民主共和国、非洲、保护平民、阿富汗以及波斯尼亚和黑塞哥维那)	在 64 份决议中, 有 7 份决议 (11%) (涉及塞拉利昂、东帝汶、刚果民主共和国、保护平民以及受武装冲突影响的儿童问题)

18. 把受武装冲突影响的儿童问题列入提交给安全理事会的报告和安全理事会的决议中，这种情况明显增加意味着取得了重大进展。但是，必须更有计划有步骤、甚至是平衡地列入这些问题，而且必须最终落实为有利于儿童的具体行动。

建议

安全理事会应审查所有审议中的具体国家中涉及受武装冲突影响儿童问题的关切，确保这些关切的相关内容列入随后的决议中。

维持和平特派团和维持和平行动部的主管应规定具体程序，确保实施安全理事会第 1460 (2003) 号和第 1539 (2004) 号决议中的规定，把保护受武装冲突影响的儿童问题作为一个专门方面列入所有具体国家的报告中。

对受武装冲突影响的儿童的关切应列入部署在儿童受到战争严重影响地区的所有维持和平行动的任务规定中。

安全理事会派出实况调查团时必须列出一个清单，把特定的对受武装冲突影响的儿童的关切纳入情况介绍和讨论中。

安全理事会每年举行关于受武装冲突影响儿童问题的辩论应系统审查缔约国实际遵守保护儿童义务的情况。在持续发生侵犯儿童权利的情况下，安全理事会应考虑采取适当行动。

B. 把受武装冲突影响的儿童相关问题纳入联合国维持和平行动中

1. 在特派团规划阶段

19. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室与联合国儿童基金会(儿童基金会)以及联合国其他实体密切合作，提倡有计划有步骤地结合特派团综合工作队或机构间工作队的情况，纳入对受武装冲突影响儿童的关切。这些工作队自卜拉希米报告发表以来，已经召开会议规划和筹备联合国维持和平行动特派团。由于这种积极参与的态度，具体国家报告中体现了联合国工作对这个问题的关切，其中包括阿富汗、安哥拉、哥伦比亚、科特迪瓦、利比里亚、苏丹、布隆迪和海地。特别代表办公室、儿童基金会、联合国妇女发展基金(妇发基金)以及人道主义事务协调厅合作拟订了一个儿童保护优先事项清单。机构间工作队和利比里亚、科特迪瓦、布隆迪、苏丹和海地评估特派团最近都采用了这个清单。已经对清单做了调整，以在各种具体情况中反映出保护儿童的关切，支持安全理事会要求在联合国维持和平行动中酌情安排儿童保护顾问的呼吁。准则概述了在各种情况下，在下列方面保护儿童的主要任务：解除武装、复员和重返社会；反对性暴力和性剥削的措施；监测和报告侵犯儿童权利的情况；武装冲突各方在履行对儿童应承担义务方面的责任。

20. 在特派团综合工作队/机构间工作队的工作范围内，联合倡导把对受武装冲突影响的儿童问题纳入若干具体国家和平行行动的议程中：

- 阿富汗特派团综合工作队。秘书长特别代表办公室的《阿富汗儿童议程》。继特别代表于 2002 年 7 月视察阿富汗后确定了该《议程》并得到特派团综合工作队的核准。特别代表办公室与联合国国家工作队和联合国阿富汗援助团合作，得以确保把受武装冲突影响的儿童问题列入联合国援助阿富汗的一年和五年方案中。
- 安哥拉工作队。秘书长向安全理事会提交的关于安哥拉问题的报告(S/2002/834)提议设立联合国安哥拉特派团，强调保护和使儿童融入社会的重要性。这次报告是在特别代表视察安哥拉之后提出的。自 2002 年 10 月开始，安哥拉特派团设立了儿童保护干事职位，该干事一直工作到特派团结束。
- 科特迪瓦工作小组。特别代表办公室、儿童基金会、妇发基金和人道主义事务协调办公室联合建议在安全理事会关于授权设立新的派往科特迪瓦的特派团的任务规定中列入一些新内容。列入的要点包括：协助实施国家对战斗人员实行的解除武装、复员和重返社会方案，并在这个过程中重视妇女和儿童的特殊需要；为前外国战斗人员实施自愿遣返和安置方案，同时在这个过程中重视妇女和儿童的特殊需要；促进和保护科特迪瓦的人权，尤其关注对妇女和女孩子实施的暴力，协助调查侵犯人权的情况，以结束有罪不罚的现象，尤其是对妇女和儿童实施的暴力。联合国科特迪瓦行动设立了两个儿童保护顾问的员额。
- 利比里亚工作队。秘书长向安全理事会提交的关于利比里亚问题的报告和安全理事会第 1509 (2004) 号决议都列入了关于受武装冲突影响的儿童方面的实质性规定，包括在解除武装、复员和重返社会行动计划中列入关于儿童的具体规定。联合国/世界银行对利比里亚国家过渡政府进行的联合需要评估中，专门为教育、保健和解除武装、复员和重返社会划拨了预算。特别代表的倡导推动了把受武装冲突影响的儿童问题纳入 2003 年 8 月在阿克拉签署的《利比里亚和平协定》中。联合国利比里亚特派团也设立了两个儿童保护顾问的员额。
- 苏丹工作队。维持和平行动部派往苏丹的特派团的任务规定中列入了关于受武装冲突影响的儿童的问题，并为先遣小组提供了一个儿童保护干事的员额。特派团工作人员编制中已确定设立 6 个儿童保护顾问的员额。
- 布隆迪工作队。2004 年，在协助筹备联合国布隆迪行动的过程中，特别代表办公室向维持和平行动部派往布隆迪的评估团成员提供了有关受武装冲突影响儿童问题的资料。评估报告包括建议采取措施，防止性虐待和性剥削，以及保护儿童免受有害劳工做法的措施。特别代表早些时刻开展的宣传倡导工作推动了在 2000 年《阿鲁沙布隆迪协定》中列入儿童问题。联合国布隆迪行动也设立了 3 个儿童保护顾问的员额。

- 海地工作队。特别代表办公室提倡在维持和平行动部派往海地的需要评估团的任务规定中列入受武装冲突影响的儿童的问题，秘书长向安全理事会提交的关于海地的报告也反映出对儿童问题的关切。联合国海地稳定特派团已设立了一个儿童保护顾问的员额。

21. 由于儿童保护问题已成为工作人员着手规划和特派团政策的重要内容，因此在维持和平行动的规划阶段列入受武装冲突影响的儿童的问题就成为一个重要的主流化措施。

建议

特派团综合工作队的工作应明确确保在维持和平行动的规划阶段，列入对受武装冲突影响儿童的关切，包括酌情在维持和平评估特派团中分配设立儿童保护顾问员额，这一点至关重要。

2. 保护儿童顾问方面的发展

22. 认识到联合国维持和平行动特派团在维持和平行动各阶段内对保护儿童都起到了关键的作用，安全理事会第 1314 (2000) 号、1379 (2001) 号、1460 (2003) 号和 1539 (2004) 号决议都支持秘书长特别代表关于设立保护儿童顾问以支持维和领导将保护儿童问题纳入维和行动各方面主流的提案。保护儿童顾问的倡议也是安全理事会参与处理儿童与武装冲突问题的一个实际行动，是联合国系统内各有关实体在维和行动中使保护儿童问题成为主流而进行有效协作的一个例子，它最终将会改善儿童的实际处境。秘书长特别代表办公室、维和部和儿童基金会正在共同努力，以便利执行安全理事会要求在维和行动中设置保护儿童顾问的呼吁，包括联合审查和征聘保护儿童顾问的候选人并编制合格人选名册。

23. 在迄今已向其部署了保护儿童顾问的特派团里，他们发挥了重要作用，确保将保护儿童的问题纳入维和任务的政策和活动之中。广泛地说，保护儿童顾问的作用是帮助确保在维持和平和巩固和平的各阶段内都把保护儿童的问题作为优先事项。在一个维持和平行动中，保护儿童顾问将向特派团领导，主要是秘书长儿童与武装冲突问题特别代表提供咨询意见，建议应如何将儿童的问题纳入一切有关的维持和平与建设和平的活动和方案，例如使保护儿童的问题成为特派团工作各阶段、各部分——军事、警察和文职部分——的主流。这方面的一个核心工作是向所有联合国维和人员提供保护儿童和儿童权利方面的培训，这也是安全理事会的 1314 (2000) 号决议明确要求的。保护儿童顾问也是执行秘书长关于性虐待和剥削的零容忍政策的关键，方法包括参与特派团一级的行为审查机制。保护儿童顾问还将担任特派团和在实地进行儿童问题工作的行动者，特别是联合国国家工作队、国家政府、非政府组织和外交/捐助界之间的联络点和中间人。特别代表办公室、儿童基金会与维和部共同编制的通用的保护儿童顾问职权范围说明对保护儿童顾问的工作提出了全盘性准则。保护儿童顾问将根据这些通用的职权

范围说明拟定更加具体的工作计划，反映出具体国家范围内的各项关键儿童问题。

24. 必须强调保护儿童顾问与儿童基金会之间的特别互补性。在所有国家里，有关儿童的问题都将由儿童基金会主导，保护儿童顾问则在儿童基金会制定的宣传和优先项目的范围内展开工作。通过经常交流情报和不断磋商，两者之间可以在考虑到各自的相对优势、能力和专业知识的情况下，建立起分工的关系。譬如，在塞拉利昂，保护儿童顾问与儿童基金会就儿童的解除武装、复员和重返社会方案、就儿童参与过渡司法机制和受到该机制的保护、就建设有关政府部门和国家警察和军队的能力等方面进行了密切而有效的合作。在刚果民主共和国内，联刚特派团的保护儿童顾问同儿童基金会密切合作，对严重侵犯儿童的情况进行监测和提出报告。同时，在维和行动之内，保护儿童顾问也可以展开重要的工作，包括向维和人员提供系统的培训，而这也是保护儿童顾问的一个核心方面。

25. 目前对在塞拉利昂、刚果民主共和国、利比里亚和海地的维和行动部署了总共 17 名保护儿童顾问。预期即将对在布隆迪和科特迪瓦的行动和对苏丹评估团部署保护儿童顾问。下表摘要列出了截至 2004 年 9 月保护儿童顾问的部署情况：

表 2

向维和行动部署保护儿童顾问的情况

国家	特派团	人员编制表中的 保护儿童顾问人数	到任的保护 儿童顾问人数	状况
刚果民主共和国	联刚特派团	15	12	征聘中
塞拉利昂	联塞特派团	2	1	征聘中
利比里亚	联利特派团	2	2	全部部署
科特迪瓦	联科行动	2	0	征聘中
布隆迪	ONUB	3	0	征聘中
海地	联海稳定团	1	1	全部部署
				预期最终将部署 6 名
苏丹	(评估团)	1	0	保护儿童顾问
安哥拉	联安特派团	1	1	特派团已结束 (2003)
共计		配置了 27 个保护 儿童顾问员额	部署了 17 名保 护儿童顾问	

26. 如上面表 2 所示，目前已在七个维和行动中设立了保护儿童顾问的员额。但是，仍有若干儿童与武装冲突问题严重而迫切的维和行动至今未得到保护儿童顾问的部署。

建议

为了确保作为主流工作，对儿童与武装冲突问题进行有效监测和报告、并提供那方面的培训，应在每一个联合国维和行动的筹备期间系统地评估应部署多少名保护儿童顾问和他们应发挥什么样的作用。

应在总部维和部内指定一个保护儿童协调中心，以期使部署保护儿童顾问的做法和程序标准化，并向实地的保护儿童顾问提供更有系统的指导和支持。

鉴于在实地迄今已取得了广泛的经验，秘书长儿童与武装冲突问题特别代表办公室、维和部和儿童基金会应就保护儿童顾问的部署和他们的工作全面“总结经验”和确定“最佳做法”。

C. 将儿童与武装冲突有关的问题纳入相关的主题活动

27. 特别代表办公室已就儿童与武装冲突问题提议、发展和召集了若干工作组和任务组。它们就有关儿童与武装冲突议程的各项关键问题提供了面向任务的协调和行动框架。特别代表办公室对其他联合国实体召开的若干主题工作组也作出了贡献。这是使儿童与武装冲突问题成为本组织工作的主流的一个重要方法，是系统内就儿童与武装冲突问题进行有效协调的示范性实例。

1. 特别代表办公室召开的工作组

- 为维和人员提供保护儿童培训工作组。该工作组（由秘书长特别代表办公室、儿童基金会、维和部和拯救儿童的代表组成，并得到了联塞特派团和联刚特派团的保护儿童顾问的重要协助）已完成了一份儿童权利和保护儿童培训手册，若干保护儿童顾问已在刚果民主共和国和塞拉利昂培训军事和文职维和人员时试用了该手册，在对联合国科特迪瓦特派团（联科特派团）和联利特派团的启动人员进行部署前培训中也使用了该手册。儿童基金会东部和南部非洲区域办事处和设在南非的非政府组织，非洲建设性解决争端中心（ACCORD）也利用该套材料对南非布隆迪工作队和南非刚果民主共和国工作队进行了部署前培训。
- 将保护儿童问题纳入联合国建立和平、维持和平和建设和平进程工作组。该工作组（包括儿童基金会、维和部和政治部的代表）就建立和平、建设和平与维持和平拟定了一套指导性材料。材料已准备就绪，供各利益有关者使用。
- 儿童与司法问题指导委员会。该指导委员会是为了就儿童问题对国际刑事法院筹备委员会成员进行游说而成立的。由于这项行动，国际刑事法院的证据和程序规则现在包括了若干旨在保护儿童的重要规定。在此方面应该指出的是，国际刑事法院检察官已决定对乌干达南部和刚果民主共和国东部的事态非洲展开一项调查，重点是对儿童犯下的各项罪行。

- 塞拉利昂过渡时期司法工作非正式工作组。这个非正式工作组（由秘书长特别代表办公室、儿童基金会、联塞特派团、法律事务厅、人权事务高级专员办事处和若干非政府组织的代表组成）编制了在真相与和解委员会和塞拉利昂特别法院内处理儿童参与和保护问题的准则。值得注意的是，真相与和解委员会特别注意对儿童犯下的罪行，而特别法院检察官在他至今提出的每一项起诉里都包括有征募儿童兵的罪行。这些发展建立了重要的先例，并通过处理冲突各方虐待儿童而不受惩罚的问题而成为了向“落实的时代”迈进的关键步骤。
- 挑选和向维和特派团部署保护儿童顾问工作组。秘书长特别代表办公室、维和部、儿童基金会共同拟定了通用的保护儿童顾问职权范围，并合作设立了可能出任保护儿童顾问的候选人名册，供派往各维和行动。秘书长特别代表办公室和儿童基金会将就候选人最后名册向维和部提供“技术性评价”，并在整个征聘过程中与维和部工作人员密切联系。
- 儿童与武装冲突问题非正式咨询小组（1998 至 2001 年）。特别代表召集了这个非正式机构间咨询小组来拟定和协调就儿童与武装冲突问题采取的行动。根据特别代表的提议，咨询小组就以下方面组成了若干任务组：冲突后的反应；邻里倡议；建立地方宣传能力；制裁对儿童的影响；在联合国和平行动中树立各种标准；安全理事会行动的后续活动；在欧洲联盟/非洲、加勒比和太平洋国家谈判过程中为受武装冲突影响的儿童提出的、导致签署了科托努协定的各项倡议。

2. 儿童与武装冲突问题任务组

28. 自 2001 年以来，特别代表召集成立了儿童与武装冲突问题任务组，以汇集联合国相关实体，致力于处理关于受武装冲突影响的儿童的问题，尤其是监测与报告以及编写秘书长就这一主题向安全理事会提交的年度报告。任务组由儿童基金会、维持和平行动部、政治事务部、法律事务厅、人权高专办、人道协调厅、妇发基金、裁军事务部、非洲问题特别顾问办公室、性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、难民专员办事处、开发计划署以及国际劳工组织（劳工组织）组成。起初，任务组还包括主要的保护儿童问题非政府组织。但是，自 2004 年起，特别代表办公室与非政府组织单独磋商，并寻求它们的投入，同时视情况举行任务组与非政府组织的联合磋商。

29. 鉴于 2001 年安全理事会第 1379 (2001) 号决议要求在秘书长向安全理事会提交的关于受武装冲突影响的儿童问题的年度报告中附上招募或利用儿童参与武装冲突的当事方“名单”，儿童与武装冲突问题任务组一直在就审查编写这些“名单”的框架进行协调。同样，任务组还根据安全理事会第 1460 (2003) 和第 1539 (2004) 号决议，努力解决建立一个监测与报告机制的问题。作为一个非正式机构间机构，任务组还是就受武装冲突影响的儿童问题主流化展开对话的有益论坛。

3. 联合国系统各实体召集的工作组

- 人道主义事务执行委员会保护平民问题执行小组：特别代表办公室协助编写了保护平民问题“路线图”、附带备忘录以及保护平民方面的词汇。这些倡导工作确保在“路线图”中用单独的标题列入关于受武装冲突影响的儿童的具体规定，并在关于解除武装、复员和重返社会方案以及安保和维和人员的培训各节中提到儿童保护和儿童权利。受武装冲突影响的儿童问题在秘书长提交安全理事会的报告(S/2004/431)以及紧急救济协调员 2003 年 12 月和 2004 年 6 月在安全理事会关于武装冲突中保护平民公开会议的发言中都得到体现。
- 联合国发展集团/人道主义事务执行委员会过渡问题工作组：特别代表办公室建议在过渡个案研究中应包括大湖区和塞拉利昂；而且联刚特派团和联塞特派团的儿童保护顾问都提供了投入。在过渡方案应对框架中已纳入了受武装冲突影响的儿童问题，尤其是：有关儿童兵解除武装、复员和重返社会方案的长远前景以及长期资源需求问题，其中包括与作战部队有关的女童；小武器跨境扩散问题；以及通过侧重向年轻人提供机会以打破招募与暴力的循环问题。已将对受武装冲突影响的儿童问题的各项关注纳入了 2004 年 1 月向联合国发展集团、人道主义事务执行委员会以及安全与和平执行委员会提交的最后报告。
- 人道主义事务执行委员会工作组/机构间常设委员会保护不受性剥削和性虐待任务组：对受武装冲突影响的儿童的关注已纳入了由任务组提出以供纳入机构间常设委员会行为准则的六项核心原则，其中包括不论当地实行的成年年龄或同意年龄，禁止与 18 岁以下者发生性行为的原则。秘书长发布了关于“采取特别保护措施以防止性剥削和性虐待”的公报，而且在联塞特派团和联刚特派团内制定了行为准则，建立了儿童和妇女申诉机制。
- 和平与安全执行委员会司法和法治工作组：特别代表办公室参与了机构间筹备工作，以将受武装冲突影响的儿童问题纳入秘书长关于冲突中和冲突后或社会的司法与法治以及过渡期司法的报告。
- 预防冲突顾问小组：这是一个由政治事务部召集的顾问小组。关于采取具体措施以增强联合国预防冲突能力建设的讨论，包括关于 2003 年 7 月 2 日大会第 337 号决议执行情况的讨论，都突出了受武装冲突影响的儿童问题。
- 小武器问题协调行动机制：裁军事务部和儿童基金会代表在审议《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》执行情况各国两年期会议上所作的发言中包含有受武装冲突影响的儿童问题。强调了必须就小武器同受武装冲突影响的儿童之间的联系开展注重行

动的研究。正在开展宣传，要求社会科学研究理事会把受武装冲突影响的儿童-小武器问题纳入其研究联合会的方案。

D. 联合国行政协调机制

30. 特别代表定期参与高级管理小组、和平与安全执行委员会以及人道主义事务执行委员会的工作，包括编写有关对受武装冲突影响的儿童的关注的文件和简报。这些执行协调机制证明是宣传和推动将受武装冲突影响的儿童问题纳入联合国系统主流的有益论坛。

E. 将儿童与武装冲突问题纳入由联合国主导的关键机构性进程

31. 因为儿童在冲突局势中受到了不成比例的磨难，因此，各种复原与缓解贫穷方案、社会包容战略和人道主义呼吁与其他供资框架均应给予儿童特殊的考虑。

32. 联合呼吁程序、减贫战略文件和共同国家评估-联合国发展援助框架（联发援框架）是由联合国主导的三个重要机构性进程。根据对将受武装冲突影响的儿童问题纳入这些进程的现状所进行的调查，特别代表办公室起草了三份讨论文件，其中载有关于将儿童与武装冲突问题纳入这三个不同框架的最佳方式的建议。特别代表目前正在倡导开展机构间协商；其中包括与实地一级代表的协商；在把受武装冲突影响的儿童问题系统地纳入这一范围内所应采取的行动方面，这些磋商将产生共识。这些进程简述如下。

1. 关于重大和复杂紧急情况的联合呼吁程序

33. 联合呼吁程序是一个方案拟订程序。国家、区域和国际救济系统将通过这一程序，根据受灾国政府提出的最初援助请求，并在由人道主义事务协调厅紧急救济协调员牵头的机构间常设委员会判定为重大或复杂紧急情况之后，就选定的主要或重大紧急情况和人道主义危机展开调动并采取应对措施。呼吁程序的主要行动者是由人道主义事务协调厅领导的联合国业务行动者、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、国际移民组织以及区域和国家二级的双边捐助方和捐助机构。在对全部现有的联合呼吁程序（截至 2004 年 3 月）进行审查后发现，联合呼吁程序在冲突国与非冲突国儿童的待遇方面没有什么差别。儿童也未被明确指定为易受伤害的社会群体。在武装冲突对儿童所造成影响的性质、强烈程度、相互关系以及严重性方面，受战争影响的国家的联合呼吁程序均无任何已公布的数据（数量或质量数据）。简言之，受武装冲突影响的儿童问题。似乎并没有得到明确优先处理。在随后从救济到恢复的各个阶段，其中包括资源分配阶段，这一情况往往在受武装冲突影响的儿童方面造成不良的政策和方案后果。

2. 共同国家评估-联合国发展援助框架

34. 这一由开发计划署主导的程序鼓励各国政府根据各自的发展计划和优先项目，拟定综合国家方案框架，提出各国愿意同联合国系统各组织开展合作的方式。

这一框架使联合国系统能够更有效地支助发展中国家的优先事项。该程序利用三个主要手段：(一) 共同国家评估：这是一个基于国家的程序，用以审查和分析国家发展形势，查清各种关键问题，以此作为倡导、政策对话以及制定联发援框架的基础；(二) 联发援框架：这是一个为整个联合国系统在国家一级的活动拟定的战略框架；(三) 国家合作框架，通过这一框架同政府合作，在联发援框架三年至五年周期框架内，确定开发计划署开展的方案活动。国家合作框架一旦得到批准，将分配各种资源，并拟定个体方案和项目。在武装冲突后国家，所确定的优先项目往往是：恢复和发展基础设施（包括修建学校）；恢复生产设施以及提高生产能力和就业；法治和治理；人权与人类发展；基本社会服务（卫生、环卫和教育）；以及两性平等。儿童关切的问题被视为贯穿各领域的问题，尤其应在提供基本社会服务的范围内加以解决。然而，必须在整个程序中明确侧重并优先考虑受到战争影响的儿童的特殊需求，以确保与这一弱势群体具体相关的关键问题不会“遭到忽略”。

3. 减贫战略文件

35. 减贫战略文件是世界银行对贫穷和不平等情况恶化这一全球性趋势采取的应对措施。从根本上说，减贫战略文件是对贫穷问题的诊断，旨在改善对贫穷的性质、范围以及决定因素的认识，并确定优先采取的公共行动，其中包括根治这一问题所必须的公共支出和政策改革。在世界银行-国际货币基金组织（货币基金组织）联合评估小组的技术援助下，各低收入国家政府拟定各自的减贫战略文件，但减贫战略文件必须得到世界银行和货币基金组织执行董事会的认可。在减贫战略文件中，儿童关切的问题被看作是贯穿各领域的问题，而且往往是教育和卫生方面的典型问题。然而，正如同共同国家评估-联发援框架一样，受武装冲突影响的儿童的特殊需求如果没有得到明确的解决，就有可能在这一重要进程中遭到忽略。把儿童作为减贫战略文件的一个独立支柱是至关重要的，因为这一进程是主要双边和多边捐助方向某个国家的发展提供为期四年至五年供资周期的主要的手段。

建议

主导各个关键机构性进程、特别是联合呼吁程序、减贫战略文件以及共同国家评估-联发援框架的联合国各实体，应确保各种涉及受武装冲突影响的儿童的关注事项均被系统、明确地纳入到这些框架之中。

F. 在联合国主要机构内实现主流化

36. 特别代表曾确定并强调四个关键标准，联合国系统可根据这些标准确保并衡量在主要有关机构内实现主流化的程度：

- 高级管理层致力于推动处理与受武装冲突影响儿童有关的问题
- 将有关受武装冲突影响儿童的问题纳入政策、战略计划和方案

- 有足够的内部知识、专门知识和培训，通报各项政策、战略和日常业务
- 有足够的资源支助确保落实上述标准。

37. 重要的联合国实体，特别是儿童基金会、难民专员办事处、人权高专办、人道主义事务协调厅和维持和平行动部已采取许多措施将受武装冲突影响儿童问题纳入其政策和方案。因此，这些机构中在政策和业务二级开始取得重大进展。但这些进展很脆弱，除非加以巩固和制度化，否则会减弱并烟消云散。特别是在对照上述四项标准进行评价时，显然联合国主要实体为处理受武装冲突影响儿童问题所作的努力仍然是临时性质，很不平稳，应更明确、更系统地将有关受武装冲突影响儿童的问题纳入各自领域。

38. 联合国其他主要实体，如政治事务部、开发计划署、劳工组织和世界银行将儿童问题作为其工作和方案中重要的交叉问题更广泛地予以处理。通过一致关注并优先重视受战争影响的儿童，这些实体能够在各自领域中为推动受武装冲突影响的儿童议程作出重大贡献。特别代表将与开发计划署和世界银行一道倡导将该议程纳入其冲突后重建和复原方案，包括解除武装、复员和重返社会方案的主流；与劳工组织一道确保以协调一致方式倡导并推动遵守劳工组织《第 182 号公约》，其中确定儿童兵是最有害的童工形式，并涉及拟订方案为前儿童战斗员提供其他职业的问题；与政治事务部一道确保在其领导的政治特派团中优先重视与受武装冲突影响儿童有关的问题，并将这些问题纳入和平进程。

39. 为确保与受武装冲突影响儿童有关的问题主流化、有系统地受到审议及纳入政策和方案，联合国所有有关实体都应指定受武装冲突影响儿童问题协调人。为避免“表面文章”，应指定高级别协调人，并需要管理部门的强有力支持和承诺。

40. 为更好地确定重点投放能源和资源的方式和领域，最好有系统地定期评估联合国所有有关实体在采取具体措施确保将有关受武装冲突影响儿童的问题纳入机构主流方面取得的进展。

建议

联合国所有有关实体，酌情包括其理事机构，均应采取特别措施，确保有系统地将有关受武装冲突影响儿童的问题纳入各自实体的主流。

联合国所有有关实体应指定高级别协调人，确保在所有有关部厅和实地分配充足的财政和人力资源。

应对照所述主流化标准定期进行评估，评价联合国有关实体在将有关受武装冲突影响儿童的问题纳入其机构和领域主流方面取得的进展。

G. 国家一级主流化

41. 在国家一级，一系列行动者已在各自领域处理许多与受武装冲突影响儿童有关的问题。联合国业务实体，例如人道主义事务协调厅、儿童基金会、难民专员

办事处、世界粮食计划署(粮食计划署)和各维持和平特派团等共同努力处理保护儿童问题，此外还经常与国际非政府组织和国家非政府组织及国家政府机构携手努力。例如在塞拉利昂，联塞特派团和儿童基金会在儿童兵解除武装、复员和重返社会方面密切合作；联塞特派团、儿童基金会和难民专员办事处广泛合作，为人道主义工作人员及国家军队和警察部队提供有关保护儿童和儿童权利的培训方案；联塞特派团和儿童基金会就少年司法制度改革的关键问题同塞拉利昂政府密切合作；联塞特派团、儿童基金会和粮食计划署同主要的非政府组织就促进女童教育的宣传和方案进行合作，包括以前参加战斗部队的许多女童。在刚果民主共和国，联刚特派团和儿童基金会密切合作，特别是在监测和报告侵害儿童行为方面，并共同努力加强保护儿童的法律框架，包括协调一致共同倡导立法改革。

42. 目前，在一些受战争影响的国家都设有儿童保护网，所有关切儿童保护问题的利益有关者都聚集在共同论坛进行对话和合作。儿童保护网主要由联合国实体、有关政府机构、国际非政府组织、地方非政府组织和民间社会组织组成，为儿童进行一系列倡导和方案活动。这些网络能够提供重要的专门知识和资源基础，推动在实地落实受武装冲突影响儿童议程的关键内容，包括按照安全理事会第 1539(2004)号决议的要求，建立严格的受武装冲突影响儿童监测和汇报制度。特别是儿童基金会，应尽可能在尚未建立儿童保护网的受战争影响国家组织建立此类网络。

43. 展望未来，建立监测和汇报机制将是在国家一级实现与受武装冲突影响儿童有关的问题主流化的重要方面，需要联合国所有业务实体国家一级领导作出强有力的承诺，以及在各自机构内分配充足的资源和专门知识。

H. 有关受武装冲突影响儿童的问题的分工

44. 为推动受武装冲突影响儿童议程，必须明确了解联合国各行动者关于这一议程的分工，特别是特别代表办公室与业务行动者和办公室与联合国外地工作队之间的分工。

45. 秘书长特别代表负责在处理受武装冲突影响儿童问题方面提供指导，并与其他联合国实体和非联合国实体进行合作，这是其任务和作用存在的理由。特别代表的作用是建议、促进和推动将与受武装冲突影响儿童有关的问题纳入联合国系统内外主流。特别代表阐明并促进设计和拟订倡议，但让适当的活动伙伴实施这些项目。特别代表不在实地进行业务活动。儿童基金会、难民专员办事处和维持和平行动部及业务性质的非政府组织负责在实地实施各项方案，因为他们的任务规定、外地存在、经验和能力使他们能够发挥这一作用。

46. 秘书长特别代表向业务行动者提供支助，特别是通过在政治、外交和国际各级宣传与受武装冲突影响儿童有关的问题。特别代表的目标是在全球、区域和国家各级建立支助联盟，实施受武装冲突影响儿童议程。特别代表依靠业务行动者

提供必要信息、说明与受武装冲突影响儿童有关的种种问题、组织外地访问方案、监测冲突各方所作的承诺以及在各国内进行后续活动。

47. 作为专门负责确保所有儿童在所有形势下受到保护并享有福利(远远超过受武装冲突影响儿童议程的范围)的最大、最重要国际机构,儿童基金会是负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室有特权的主要伙伴。儿童基金会拥有广泛的基础设施、资源和专门知识,包括在全世界各地,其领导作用对确保在国家一级贯彻落实尤为关键。

48. 此外,还必须依照安全理事会第 1539(2004)号决议看待分工问题。该决议分配给联合国外地特派团的一项首要作用是,在实地贯彻落实和协调对有关受武装冲突影响儿童问题的应对措施。这是实现“落实的年代”关键的必要组成部分,因为迄今为止外地和总部之间一直进行的临时和非正式协调已成为正式做法,确保在外地一级将该问题纳入联合国整个系统主流,同时提高向总部提供信息的效率,强调将有关受武装冲突影响儿童的问题作为整个系统的优先事项。

三. 结论

49. 建立保护受战争影响儿童的“落实的时代”及保卫和改善这些儿童生活的关键内容是将受武装冲突影响儿童问题纳入联合国整个系统的活动及联合国主要实体。

50. 在将受武装冲突影响儿童问题纳入联合国系统特别是和平与安全部门主流方面取得了进展。在政策和方案二级制定了若干重要倡议并已开始落实。但这些成果很脆弱,如果不加以巩固和制度化就会烟消云散。与此同时,在联合国系统所作的反应、联合国各实体和联合国领导的重要体制进程中存在明显差距。必须处理差距问题。

51. 关于受武装冲突影响儿童问题作为持续交叉问题出现在政策和方案中,整个系统必须对这一议程作出承诺并采取行动。受武装冲突影响的儿童问题主流化将确保在儿童受战争影响的所有形势下自动处理和整合儿童关切的问题。实现这些目标需要主要实体领导人作出承诺,同时作为优先事项调动并分配必要的财政和人力资源。