



第七十一届会议

临时议程\* 项目 65(a)

促进和保护儿童权利：促进和保护儿童权利

联合国系统内部在保护儿童方面的协作

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [68/145](#) 号决议提交，报告概述自秘书长关于同一议题的前一份报告([A/68/253](#))以来联合国系统内部各种行为体之间在儿童保护方面的协作情况。报告参考了会员国及联合国系统相关实体提供的资料。

\* [A/71/150](#)。



## 一. 导言

1. 由于联合国实体之间开展协作，在全球各地保护儿童免受暴力、剥削和虐待方面取得了明确进步。尽管取得了这些进展，但世界各地儿童的权利继续受到侵犯。对儿童的伤害，其许多根源(例如武装冲突、不平等、歧视和有害的社会规范)是长期的、持久的。随着严重的暴力事件继续损害儿童的成长，当今世界各地儿童在安全和福祉方面面临前所未有的威胁；长期存在和新发生的冲突数量在继续增加；全球难民和移民危机为儿童形成危险的处境，这些危机包括无国籍状态、强迫流离失所和妻离子散的情况；通过信息和通信技术从事性剥削的危险在增加；而由于暴力极端主义的威胁，迫切需要持久解决贫困、治理不善、政治上不满和青年没有出路等问题。在欧洲和其他地区，难民和移民危机严重伤害了儿童的生活和权利，其规模之大是第二次世界大战结束以来未曾见过的。在阿拉伯叙利亚共和国和其他许多国家里，数百万儿童的生活都受到冲突、暴力和恐惧的影响，而死亡、伤残、流离失所；在教育、保健和其他基本权利的剥夺的状况极为普遍。

2. 加强联合国系统内部的协作及与非政府组织伙伴的协作对于有效防止和应对保护儿童方面新的挑战而言是至关重要的。为了抓住“2030年可持续发展议程”这样独特而适时的机会，也极需要协作，因为该项议程处理的是紧要的保护方面的问题，而且第一次在国际发展议程的可持续发展目标 16 中纳入了杜绝一切形式侵害儿童问题(16.2)。联合国从一开始便对各国的执行工作开展协作，这将有助于落实这项目标。

3. 本报告审视联合国各行为体在儿童保护方面的协作，并记录自有关这一问题的前次报告(A/68/253)以来取得的关键成果。这项议程是在具有战略意义的时刻提出的，因为 2006 年是暴力侵害儿童问题研究的独立专家的报告(A/61/299)发表 10 周年、第一届禁止对儿童商业色情剥削世界大会举行及马谢尔题为“禁止对儿童商业色情剥削世界大会”的报告(A/51/306)发表 20 周年的年份。

## 二. 主要的任务和作用

4. 联合国儿童基金会(儿基会)经大会授权倡导保护儿童权利，帮助满足儿童的基本需要，并为儿童拓展机会，使他们能够充分发挥潜力。<sup>1</sup> 儿基会是联合国保护儿童的主导机构。该基金还是全球保护小组的成员，并主持了全球儿童保护责任区；同时，它也是儿童保护工作组机构间常设委员会的牵头机构；另外，它与

---

<sup>1</sup> 大会根据 1946 年 12 月 11 日第 57 (I)号决议建立了儿基会，随后并根据 1950 年 12 月 1 日第 417 (V)号决议和 1953 年 10 月 6 日第 802 (VIII)号决议扩大。其工作受到 1989 年《儿童权利公约》的指导。

联合国人口基金(人口基金)一起担任了基于性别的暴力责任区的共同主导者、是教育组群的主导者及地雷行动机构间协调小组的一个主要成员。儿童基金会对国家及国际儿童保护工作的贡献是由该组织的儿童保护战略(E/ICEF/2008/5/Rev.1)来确定的。儿童基金会在190多个国家、领土和地区都派驻了方案的人员力量。儿童基金会是国家监测和报告任务组的共同主席,并且在国家层面的儿童保护问题子群组以及在武装冲突局势中严重侵犯儿童行为监测和报告机制中发挥了主导作用。

5. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)依授权规定的任务是促进和保护人人享有并充分实现《联合国宪章》及包括《儿童团权利公约》在内的国际人权法律和条约所确立的所有权利。<sup>2</sup> 人权高专办通过其外地存在开展了一系列方案活动,并监测和报告侵犯人权的案件,包括涉及儿童的案件。人权高专办还是全球保护小组的成员,并支持联合国条约机构,包括儿童权利委员会和人权理事会特别程序。

6. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)经大会授权执行的任务是与各国政府一起为难民提供保护,并对难民问题寻求长期解决办法。<sup>3</sup> 该机构监督在保护难民方面适用保护难民方面的国际文书、尤其是1951年《关于难民地位的公约》。多年来,大会将规定难民署的任务范围扩大到《公约》不涵盖的各种群体,包括回返者、无国籍人士,在某些情况下还包括境内流离失所者。<sup>4</sup> 难民署是全球保护群组牵头机构,也是负责协调难民环境中儿童保护工作的主导机构。满足儿童特定需要是其一项要务,也是难民署任务的核心,特别是鉴于流离失所和无国籍人口中男女儿童的比例很高,而且儿童在保护工作中牵涉到独特的风险。

7. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的任务经大会第51/77号决议确立,就是要加强对受武装冲突影响的儿童提供的保护,并促进国际合作。<sup>5</sup> 为此,特别代表与联合国所有部门的合作伙伴协调,提高人们的认识,并进行宣传,包括就使用和招募儿童及其他严重侵权行为与冲突各方开展高级别接触。特别代表每年向大会和人权理事会报告,也是编写秘书长的年度报告和提交秘书长的儿童与武装冲突问题具体国家报告的协调中心、及安全理事会儿童与武装冲突问题工作组季度更新报告的协调中心。特别代表还支持该工作组采纳秘书长关于儿童与武装冲突问题的具体国家报告的结论。特别代表领导儿童与武

<sup>2</sup> 人权高专办的工作遵循大会第48/141号决议规定的任务、《联合国宪章》、《世界人权宣言》,及随后的各项人权文书。

<sup>3</sup> 见大会第428(V)号决议附件中《联合国难民事务高级专员公署章程》。

<sup>4</sup> 见难民署执行委员会关于处境危险的儿童的结论,第107(LVII)号,2007年10月5日。

<sup>5</sup> 1997年,大会规定,特别代表的任务期限为三年。此后,大会已五次延长了任期。

装冲突问题工作队，集聚了联合国各部门的高级管理人员，并扶持与非政府组织的合作关系。

8. 特别代表与制裁委员会和专家小组协作，提供关于严重侵犯儿童权利行为的资料，并在将严重侵害儿童作为指定制裁制度的标准时，向制裁委员会提供情况资料。有时，介绍情况的方式是与武装冲突问题工作组联合举行情况介绍，或者与负责冲突中性暴力问题特别代表联合举行情况介绍。

9. 负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表按规定开展的任务是促进在大会第 62/141 号决议指导下执行联合国关于暴力侵害儿童问题的研究中提出的建议。<sup>6</sup> 特别代表推行了多管齐下的战略来防止和处理儿童面临暴力侵害，包括保护儿童不遭受伤害、忽视、虐待、欺凌和剥削及在所有背景下任何其他形式的暴力。实施战略的方式是加强全球对这一问题的认识，支持法律和政策行动，纠正有害的社会规范，加强合作关系和知识，并促进将问题纳入政策议程主流。特别代表优先注重以下三大行动领域，以便推进在涉及防止暴力问题的可持续发展目标方面取得进展：(a) 制定国家战略，以防止和处理一切形式的暴力；(b) 在法律上规定禁止在一切情况下对儿童施行一切形式的暴力；(c) 整合强化数据收集、分析和传播方面的研究和国家系统。

10. 特别代表努力加强各项国际标准的批准和执行，并支持各区域和各国根据题为“争取实现没有暴力的世界”，这方面取得的进展得到关于暴力侵害儿童问题的全球调查报告的着重强调，对联合国关于暴力侵害儿童问题的研究开展后续落实行动。特别代表建立战略伙伴关系、提高人们的认识、巩固知识、开展实地访问，来支持各国的努力，并提供专家咨询意见。特别代表主持暴力侵害儿童问题机构间工作组，这是针对暴力侵害儿童问题提供咨询、政策拟定以及将问题纳入工作主流的一个综合平台，它召集了联合国系统所有儿童保护行为体，包括人权高专办、儿童基金会、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、世界卫生组织(世卫组织)和国际劳工部是(劳工组织)。

11. 1990 年，人权理事会于责成买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员分析这些现象的根源，并查明新的常态。

12. 联合国系统儿童保护行为体实施的全组织范围的举措包括：“人权先行”、对和平行动问题高级别独立小组的建议开展后续落实行动，此外还推进 2030 年议程。这些行为体并与改进联合国应对性剥削和性虐待措施的特别协调员进行协作，来帮助联合国处理性剥削和性虐待问题。

<sup>6</sup> 2012 年，大会在其第 67/152 号决议中将任期再延长三年。

### 三. 规范框架和全球承诺

13. 国际人权文书和标准以及国际社会所作的政治承诺有助于确保联合国全系统内各种保护儿童工作的一致性和互补性。联合国系统儿童保护行为体支持起草、执行和监测相关的条约和国际标准，以持续加强规范性框架。将具体目标 16.2(制止一切形式暴力侵害儿童行为)纳入“2030 年议程”的行动就起源于有效的协作和联合的宣传。

14. 儿童基金会、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、人权高专办、儿童权利委员会和买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员自上述运动在 2010 年启动以来，一直促进普遍批准和执行《儿童权利公约》及其《任择议定书》、特别是关于儿童卷入武装冲突问题和关于买卖儿童，儿童卖淫和儿童色情制品的《议定书》。相关的结果显示，这种联合举措有可能带来有益影响。

15. 例如，儿童基金会、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表及其他伙伴于 2015 年参加了制止暴力侵害儿童行为太平洋会议，会议的重点包括呼吁批准《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》。自从推进批准的运动于 2010 年发起以来，又有 36 个国家批准了文书，从而批准该项《任择议定书》的国家达 173 个。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表直接向各国政府并间接地通过区域机构鼓励批准《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，由此推动了批准议定书的势头，2014 年以来导致又有 13 个国家批准，使议定书共得到 165 个国家批准。

16. 2015 年，儿基会、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表和人权高专办支持阿拉伯国家联盟推动阿拉伯地区批准《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》的进程。最后，南苏丹和索马里分别成为《公约》第 195 次和第 196 个缔约国，据此实现《公约》的普遍批准指日可待。

17. 《国际小武器管制标准》是 20 多个联合国实体和其他伙伴齐心协力的结果，它是重要的新标准，向从业人员和决策人员提供了有关小武器和轻武器管制中根本方面(包括具体涉及儿童保护问题)的明确、切实和全面指导。使用这些标准的是参与小武器问题协调行动的 20 多个联合国实体。

18. 大会在其第 69/194 号决议中通过了《联合国消除预防犯罪和刑事司法领域暴力侵害儿童行为示范战略和实际措施》，这项措施的拟定工作是得到负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、毒品和犯罪问题办公室、人权高专办儿基会和其他机构等支持的联合工作，目的是改进关于儿童司法的标准。这些实体继续就《示范战略》的宣传和实施与包括在拉丁美洲和东亚在内的各区域、政府官员和民间社会合作。此外，人权理事会、人权高专办、预防犯罪和刑事司法委员会、负责

暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、毒品和犯罪问题办公室根据大会第 69/172 号决议就司法工作协调了各机构的行动。

## 四. 联合国保护儿童方面的协作

### A. 联合国儿童保护行为体之间的合作机制

19. 总部一级的一些机制在联合国系统内外从事保护儿童方面的协作促进工作。其中主要机构是全球保护群组的儿童保护工作责任区、暴力侵害儿童问题机构间工作组和停止暴力侵害儿童的全球伙伴关系。其他确立的机制包括：机构间打击贩运人口协调小组、残疾儿童问题全球伙伴关系、法治协调和资源小组、孤身和失散儿童问题机构间工作组、全球移徙小组、紧急情况下的精神卫生和心理支持咨商小组、青年发展问题机构间网络、土著人民问题机构间支助组、地雷行动机构间协调小组、和监测和报告机制技术咨商小组。

20. 2006 年至 2016 年，儿童保护工作责任区是非难民情况下人道主义行动中的儿童保护协调工作全球一级的论坛，集聚了多种不同的合作伙伴，包括维持和平时行动部、难民署、劳工组织、儿童基金会、非政府组织、学术界和其他方面。2012 年，责任区成员完成了一套重要的工作，包括《人道主义行动中的儿童保护最低标准》。在内部审查进程后，责任区的成员于 2016 年建立了人道主义行动中儿童保护联盟，由成员与儿童基金会及国际非政府组织的一轮换成员共同主导。新的联盟将为人道主义背景下(包括难民境况)儿童保护工作提供技术领导，并为做好准备及紧急情况后的过渡和恢复提供技术领导，同时还将成为《最低标准》的监管机构。责任区依然在由难民署牵头的全球保护群组的总体协调下，接受儿基会的领导，在机构间指导委员会的群组协调参考模式内支持人道主义行动的协调。<sup>7</sup>

21. 停止暴力侵害儿童的全球伙伴关系于 2016 年启动，是协调及在国家一级落实可持续发展目标中涉及儿童的安全与保障方面工作的高级别合作机制。该机制聚集了世界各地的利益攸关方，联手制止对儿童的虐待、剥削、贩运和一切形式的暴力。负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表、儿基会、世卫组织和联合国许多其他实体，以及各国政府、民间社会组织、基金会、宗教信仰界领导人、私营部门和青年参与了伙伴关系，目的是建立政治意愿、加速行动和加强合作，来改变人们的态度和社会规范。

22. 残疾儿童全球伙伴关系是一个全球性多利益攸关者联盟，代表 260 多个组织，包括保护儿童工作队，它利用基于证据的宣传鼓动和提高认识工作来减少将残疾儿童安排在收容机构的风险。联合国促进残疾人权利伙伴关系是旨在加强联合国

<sup>7</sup> 全球保护问题专题组行动小组向 28 个外地一级的群组提供支助，包括儿童保护专题分组，这些分组负责在确定需求时确保保护方案制定的协调一致性。

各机构为残疾人的工作而设立的另一项联合举措。几十个人口基金国家办事处凭借其在伙伴关系中的成员地位帮助残疾人，具体途径包括 WEDECIDE，这是支持处于残疾状况的青少年和青年(特别是女童)的权利和融入社会机会方案。

23. 关于贩卖人口问题，机构间打击贩运人口协调小组聚集了 16 个成员机构，其中 6 个并参加保护儿童免遭人口贩运机构间协调小组的工作组(包括难民署、劳工组织、毒品和犯罪问题办公室、国际移徙组织(移徙组织)、儿基会和人权高专办)。

24. 法治协调和资源小组聚集了各联合国行为体，推动将儿童保护方面的问题综合统一，包括执行国际标准、促进问责制、指导及早获得法律援助和司法系统中保护儿童使之免遭暴力。

25. 除了这些正式机制外，联合国系统儿童保护行为体定期与会员国一起就儿童保护方面的挑战进行战略规划；开会审查优先事项；并就共同关心的问题建立联合小组和共同立场。这些机制并设置和开展有助于儿童安全和福利的方案，从而相互加强各自的努力。例如，世界粮食计划署的粮食援助方案在紧急情况、紧急情况和不稳定环境中提供拯救生命的粮食，从而帮助创造保护儿童的环境。

26. 在外地一级，联合国各机构就提供人道主义援助和保护儿童方案相互协作。2015 年，它们在所有重大人道主义危机中提供了不可或缺的保护儿童领域支助工作，包括人口大量涌入欧洲事件，其中包含了来自中东和北非的大批儿童难民的涌入。儿童基金会与难民署密切合作，在西巴尔干地区的六个接待设施和中转点开设了便利儿童使用的空间，为大约 81 000 名儿童提供了压力控制和心理帮助、家庭团聚服务及娱乐和基本教育活动。在克罗地亚、塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国，成千上万名面临性剥削和虐待风险、包括被贩运的儿童得以享用安全的空间，并获取有关遭遇贩运方面风险的信息。<sup>8</sup>

## B. 在儿童权利委员会和人权理事会工作氛围中的合作

27. 联合国行为体，特别是人权高专办、儿童基金会、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员，与人权条约机构(儿童权利委员会、人权理事会和特别程序司和普遍定期审议程序)就儿童保护问题进行协作。

28. 儿童基金会是与儿童权利委员会沟通的一个关键的对话者，它提交报告、派遣代表参加会前工作组和届会、提出保护问题，并支持对委员会结论性意见的后续行动。两位特别代表和特别报告员也与委员会合作，定期与主席和成员会晤，交流信息，促进联合宣传，推动专题讨论并拟定一般性意见，同时支持对委员会的建议和结论性意见的后续落实。

<sup>8</sup> 儿基会，“2015 年年度报告”可查看：[www.unicef.org/publications/index\\_92018.html](http://www.unicef.org/publications/index_92018.html)。

29. 人权理事会是与儿童保护行为体进行合作、及各行为体之间相互合作的另一个重要论坛，合作方式包括与任务负责人的互动对话。该理事会关于儿童权利的年度讨论日包括关注儿童保护问题的专题小组讨论。2016年，小组的侧重点是利用信息和通信技术(信通技术)保护儿童、使之免遭性剥削。负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、儿童基金会、儿童权利委员会、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员和人权高专办就讨论日密切协作，并呼吁为儿童制定安全、包容和赋能授权的数字化议程，以及在这一领域加强合作，监测进展情况。另一个例子是负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表于2014年向人权理事会一次特别会议通报了伊拉克的情况，从而为凸显保护问题提供了重要的机会。

### C. 宣传、提高认识和外联活动

30. 各儿童保护行为体联合或独立地开展宣传、提高认识和外联活动，以促进对相关地点的儿童保护事宜的认识。这些努力包括资源调动、信息共享机制和公共信息举措。一些全球倡议的目的是提高人们对在武装冲突等情况下暴力侵害儿童行为的认识，及促进各个层面的儿童保护工作。

31. 2014年，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和儿基会发起了“儿童不是士兵”运动，目的是杜绝国家安全部队在冲突中招募和使用儿童现象。这场运动得到了会员国、联合国行为体、非政府组织合作伙伴、区域组织和广大公众的广泛支持。安全理事会和大会欢迎该运动，并要求通过特别代表的报告定期通报最新情况。

32. 经过该运动协调一致的努力，各国武装部队释放了数百名儿童，各国政府通过新的法律将招募未成年人入伍定为刑事罪、制定了年龄评估机制，并开展了全国性的提高认识运动。该运动的全部最初8个重点国家均签署了行动计划，承诺防止和终止国家安全部队招募和使用儿童，这些国家是：阿富汗、乍得、刚果民主共和国、缅甸、索马里、南苏丹、苏丹和也门。值得一提的是，乍得国家军队2014年完成了执行其终止和防止国家安全部队招募和使用儿童的行动计划这项要求，因此已从秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告(见A/68/878，附件一)附件一所载清单中除名。随后，联合国与乍得政府达成了一项关于移交儿童的议定书，以确保离开武装团体的儿童得到保护，其中包括规范拘留事宜的具体条款。这些标准作业程序借鉴了以往与马里、索马里和乌干达三国政府签署的协定。儿童保护条款还被纳入为打击博科哈拉姆成立的多国联合特遣部队作战构想。

33. 特别代表、儿基会、国家监测和报告任务组和其他合作伙伴正在共同努力，以支持其余7个国家政府执行行动计划。有几个国家取得了进展。阿富汗政府将招募儿童的行为定为刑事犯罪，并核可了一个加快执行其行动计划和年龄核证准则的路线图。刚果民主共和国任命了一名总统顾问，以处理性暴力和招募儿童问题，并通过了一份加快执行行动计划的路线图。索马里批准了《儿童权利公约》，在国家武装部队中设立了一个儿童保护股，并建立了将其军队中发现的儿童移交

给联合国的机制。在缅甸,近 750 名儿童和作为儿童被招募的青年从军队中获释,并且该国签署了《公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

34. 联合国行为体,特别是儿基会、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和外地一级儿童保护问题子群组,还与非国家武装团体就招募和使用儿童及其他儿童保护问题在和平进程内外进行接触。例如,儿童保护问题子群组参与了向缅甸克钦邦冲突当事方开展的宣传,以防止将寄宿住所和教育设施用于军事目的。

35. 儿基会和负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表应邀与哥伦比亚和平进程双方、即哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装力量——人民军,在哈瓦那进行直接接触。特别代表和由儿基会和驻地协调员共同主持的国家监察和报告任务组持续开展宣传后,该团体承诺停止招募和使用 18 岁以下的儿童,并释放 15 岁以下儿童。2016 年,特别代表和儿基会见证了政府和该团体之间签署协议,让与该团体有关联的所有 18 岁以下儿童离开该团体并重新融入社会。特别代表、儿基会和移民组织正在为该团体释放儿童的筹备工作提供支持。

36. 儿基会与劳工组织就以前与武装部队或武装团体有关联的儿童重新融入经济生活的活动结成伙伴关系,以确定青年就业和生计替代战略。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表还与联合国调查委员会接触以分享信息并加强调查,并与国际移民组织和其他组织接触,将有关儿童重返社会的条款纳入相关方案拟订工作。

37. 2016 年推出了人口基金-儿基会加速行动取缔童婚全球方案,其目标是:使面临童婚风险的女童得以选择和引导自己的未来、支持家庭对少女表现出正面态度、加强服务交付体系。该方案还力求利用强有力的数据为政策和法律提供参照,以使其促进青春期少女权利。该方案的对象是 12 个国家中面临童婚风险或已婚的女童(年龄为 10 岁至 19 岁),这些国家包括:孟加拉国、布基纳法索、埃塞俄比亚、加纳、印度、莫桑比克、尼泊尔、尼日尔、塞拉利昂、乌干达、也门和赞比亚,方案并帮助实现可持续发展目标 5 关于有害传统习俗包括童婚的具体目标(具体目标 5.3)。人权理事会于 2015 年通过了一项新决议,确认童婚是一种侵犯人权的行为,这也是一项值得一提的发展。

38. “携手扶持女孩”是一个全球公私伙伴关系,包含了五个联合国机构。其目的是结束暴力侵害儿童行为、特别是对女童的性暴力,利用对暴力侵害儿童问题的调查,来收集和提交综合数据,支持制定和执行国家一级政策和行动计划。负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表开展高级别宣传活动,以支持合作和制定该调查并采取后续行动。

39. 难民署根据与儿基会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和开发署等利益攸关方的协商,于 2014 年启动了“#IBelong”,结束无国籍状态 10 年运动。该运动的全球行动计划提供了一个实现其目标的框架,其中含有有关防止和减少无

国籍儿童的行动。2016年，难民署和儿基会成立了一个处理无国籍儿童和每一个儿童获得国籍的权利的新联盟。

40. 宣传和认识活动也推动了有关网上对儿童性剥削问题的多国行动。处理网上性剥削儿童的全球方案建设了各国政府、民间社会和私营部门处理这一问题的能力。儿基会与合作伙伴协作在17个国家执行了该方案，大不列颠及北爱尔兰联合王国政府在WePROTECT结束网络性剥削儿童全球联盟氛围内提供了支持，并得到买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员积极参与。2015年在阿拉伯联合酋长国举行第二届“#We PROTECT Children Online”网上全球峰会之后，70个国家签署了关于保护儿童不遭受网络性剥削并在国家一级实施一项协调应对措施的全球承诺。

41. 负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室与众多伙伴合作，其中特别包括儿基会、世卫组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、儿童权利委员会、各国家儿童权利组织、民间社会和学术机构，协助编写秘书长关于保护儿童免遭欺凌、包括网上欺凌的报告。该报告是依据大会第69/158号决议所提要求编写的。为编写该报告，2016年与儿基会因诺琴蒂研究中心合作举行一次专家协商，并与基于短信技术的社会信息工具——儿基会U-Report系统——的十万多名用户(也称U-Report系统报告发送人)合作，以确保儿童和青年有代表性的参与。这种合作有助于查明预防和应对欺凌和网上欺凌方面的重要进展、紧迫的挑战和行动领域。

42. 还有一些多方利益攸关方的宣传和认识举措包括：“没有失落的一代”，这是一个联合国机构、非政府组织、各国政府、捐助者、私营部门和青年人的伙伴关系，于2013年启动，以表达关切并倡导为受阿拉伯叙利亚共和国境内危机影响的儿童提供机会；紧急状况下防止性别暴力行动呼吁2015年路线图；禁止残割/切割女性生殖器联合方案；“每个小时都重要”运动，以使各方普遍了解对及时获得包括为女孩提供的强奸后护理的必要性。

43. 为纪念《暴力侵害儿童问题研究报告》发表十周年并加快实现可持续发展目标16具体目标16.2，负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表与联合国各实体、各国政府、民间社会和儿童合作，于2016启动了“早已应当制止对儿童暴力”倡议。这一社会动员倡议以各国政府和其他主要利益攸关方的行动为基础，努力弥合政治承诺和行动之间的差距，并促进一种尊重儿童权利和对暴力行为采取零容忍的文化。

#### D. 保护儿童免遭暴力、剥削和虐待的法律改革

44. 联合国系统内的儿童保护行为体推动国家立法改革，以禁止一切形式的暴力侵害儿童行为、确保儿童的保护、康复和重返社会，并追究犯罪者的责任。负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、人权高专办、儿基会、劳工组织、买卖儿童、

儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员等在少年司法、家庭法、替代照料、保护儿童不致沦为童工、有害传统习俗、贩运、买卖、性剥削、体罚等领域，向会员国提供法律改革技术支助。

45. 制定了全面禁止暴力侵害儿童行为方面法律的国家数目正在增加。截至 2014 年年底，已有 71 个国家支持加强儿童司法系统，10 个国家通过了进步的法律。此外，有 58 个国家报告实行了符合 2009 年准则的替代性照料政策，50 多个国家禁止一切形式的暴力侵害儿童行为，包括家庭中的体罚，2013 年则为 36 个国家，另有至少 54 个国家表示承诺全面禁止暴力侵害儿童行为。<sup>9</sup> 奥地利政府于 2016 年主办的主题为“实现不受体罚的童年”的全球会议汇集了约 70 个国家的高级别代表、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表和其他儿童保护方面的领导人，推动了取得进一步进展。

46. 150 多个会员国、儿基会、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表、国际组织和区域组织、非政府组织和民间社会行为体参加了于 2013 年 10 月 8 日至 10 日在巴西利亚举行的第三届全球童工问题大会，该大会的最终成果为《巴西利亚童工问题宣言》。此后，阿尔及利亚、阿根廷、玻利维亚多民族国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、加纳、肯尼亚、蒙古和阿曼九个国家推动了法律改革，以加强保护，使儿童不致沦为童工。在印度，联合国各行为体合作支持政府推出《教育权利法》和儿童保护综合计划。此外，儿基会和劳工组织合作采取打击童工的行动 15 年来，通过教育、儿童保护和交流促进发展方案，最终于 2015 年接触到近 1 550 万名儿童，比原计划多了将近三倍。

47. 立法改革加上其他战略，促进了制止残割/切割女性生殖器做法的努力。人口基金-儿基会禁止残割/切割女性生殖器联合方案帮助建立和实施促进放弃这种做法的法律和政策框架。该联合方案还通过基于社区的活动、宣传和公共外联，并支持各国政府、社区和妇女与女童，支持提供服务和改变社会规范的努力。迄今为止，17 个方案国中的 12 个通过国家立法将残割/切割女性生殖器定为刑事罪，这些国家是：布基纳法索、吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、尼日利亚、塞内加尔和乌干达。这些举措还有助于推动可持续发展目标 5 具体目标 5.3，该目标首次将残割/切割女性生殖器问题置于国际发展议程上。2014 年，大会在其第 69/150 号决议中赞扬各方继续努力和采取行动，执行有关全球加大力度消除残割女性生殖器做法的第 67/146 号决议。在本报告所述期间，发表了消除对妇女歧视委员会第 31 号联合一般性建议/儿童权利委员会关于有害传统习俗的第 18 号一般性意见(2014 年)这两个委员会第一项联合建议/意见。

<sup>9</sup> 见 [www.endcorporalpunishment.org](http://www.endcorporalpunishment.org)。

## E. 收集信息、查勘、数据收集和研究

48. 联合国系统内的儿童保护行为体确认，必须加强证据，为政策和方案提供参照、监测进展并评价干预措施。在这方面，这些行为体支持改进国家数据收集系统并促进国家一级的研究。它们在数据收集、信息技术和实地访问方面互相协作。例如，2015年，负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室和儿基会与联合国其他机构合作，在对25个国家进行的40多次实地访问期间启动对关于暴力侵害儿童问题的国家数据调查和应对计划，最近的行动是在柬埔寨、老挝人民民主共和国、马拉维和尼日利亚等国。

49. 2015年11月，负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室和儿基会赴菲律宾联合技术访问团支持加强监测和报告机制，并提供了关于全面执行联合国-摩洛伊斯兰解放阵线行动计划的指导意见，以防止和制止招募和(或)使用儿童。这导致菲律宾政府采取行动防止再发生侵害儿童行为，并启动了与土著人民权利问题特别报告员的战略伙伴关系。

50. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表研究并编写了工作文件，澄清与冲突有关的复杂的儿童保护问题和政策。2014年，特别代表办公室、儿基会、世卫组织和教科文组织发表了一份关于在执行安全理事会第1998(2011)号决议时保护学校和医院的指导说明。

51. 负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表与联合国各行为体合作，通过研究和编写并出版相关研究和建议巩固知识。由于这些努力，与毒品和犯罪问题办公室及奥地利、智利、挪威和泰国政府合作发布了两份专题报告：2013年的“提倡为儿童实行恢复性正义”和2015年的“在刑事司法制度中保障女童权利：防止暴力、污名化和剥夺自由”。

52. “了解儿童期的暴力”是一个全球学习倡议，旨在为男孩和女孩建设更好的生活，侧重于预防人际暴力侵害儿童的行为。这一举措汇集了各种儿童保护行为体，包括儿基会和负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表。这项举措汇集了证据，以处理暴力侵害儿童行为，支持预防工作并为政策制定和方案编制提供参考。

53. 在研究、数据收集和分析方面进行的协作包括就儿童保护的关键层面编写全球研究报告。其中主要包括：在“根除儿童卖淫、儿童色情和为性目的贩运儿童行为组织”领导下，在负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、儿基会、毒品和犯罪问题办公室、世界旅游组织以及买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员的支持下，于2016年开展的关于旅行和旅游业中的性剥削儿童问题全球研究；保护儿童免受性剥削和性虐待方面的术语指导方针于2016年发表，是18个组织的一项协作努力，其中包括“根除儿童卖淫、儿童色情和为性目的贩运儿童行为组织”、儿基会和人权高专办及负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表；

目前正在开展关于法律援助的全球研究，研究由开发署和联合国毒品和犯罪问题办公室领导。

54. 开展一项关于被剥夺自由儿童问题的全球研究是联合国儿童保护行为体的一项要务。<sup>10</sup> 负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表率领一个工作队，促进该研究取得进展，该工作队参与者包括人权高专办、毒品和犯罪问题办公室、儿基会、难民署、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、儿童权利委员会等，并与会员国、民间社会、学术界和儿童协商。在东亚和拉丁美洲、包括最近在阿根廷进行的专家组讨论，确定了防止剥夺自由和加强对司法系统内剥夺儿童自由的地点的监督、视察和监测的区域优先事项。该全球研究旨在整合数据、概述良好做法、提供建议、支持执行国际标准、加强问责制并促进改变对被拘留儿童的态度和行为。

55. 人权理事会任意拘留问题工作组联合人权高专办于 2014 年就在法庭质疑拘留合法性的权利问题举行了一次全球协商。协商支持根据人权理事会第 20/16 号决议编写关于这一问题的原则和准则草稿初稿。在协商期间，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表强调在任何情况下都必须向被剥夺自由的儿童提供基本法律保障，包括被军事或安全部队关押的儿童。关于根据国家安全法律和反恐恐怖主义法律剥夺儿童自由问题的其他论坛包括：2015 年举办的次区域讲习班，内容为涉嫌以罪犯、受害人和(或)罪案证人身份涉足博科哈拉姆案的儿童的待遇；毒品和犯罪问题办公室于 2016 年在塞内加尔举办的关于与暴力极端主义团体有牵连的儿童的讲习班。难民署在移徙组织、儿基会和移徙者人权问题特别报告员的支助下，于 2015 年在加拿大多伦多举办了关于接待和拘留工作的变通办法的第二次全球圆桌会议，会议重点是移徙者拘留的变通办法，强调在照料安排无人陪伴儿童或失散儿童及家庭中的儿童方面的良好做法。

56. 劳工组织和儿基会支持通过劳工组织童工数据统计信息和监测方案和儿基会多指标类集调查，收集关于童工的规模、特征和决定因素的数据。大约 70 个国家通过大规模的全国住户调查或多指标类集调查改善了数据的质量。“理解儿童的工作”是一个机构间研究合作方案，该方案汇集了劳工组织、儿基会和世界银行，协助确定童工计量标准，包括未付报酬的危险家庭服务的阈值。

57. 儿基会、国际援救委员会、国际救助儿童会、人口基金和其他儿童保护行为体优先推动信息管理创新办法的发展。在这方面，Primerio 项目使紧急情况下儿童保护相关信息管理实现协调一致，并提供中央支助软件，用于涉及最易受伤害的儿童、性别暴力和严重侵害儿童行为的案件管理和转介的数据。Primerio 项目已经在黎巴嫩、菲律宾和塞拉利昂推出，并计划在更多地点加以执行。

<sup>10</sup> 大会第 69/157 号决议提出之前，儿童权利委员会根据《儿童权利公约》第 45 条(c)款提出一项建议，即大会请秘书长对被剥夺自由的儿童开展一项深入的国际研究(见 A/69/41)。

## F. 能力建设、技术援助和资源

58. 开发新的资源和指导方针，以建设能力、实现儿童保护部门专业化并在全球和国家两级提供技术援助，是重要的合作领域。

59. 在全球一级，联合国行为体相互合作，率先提供了一些打击暴力侵害儿童行为的新资源。题为“INSPIRE：结束暴力侵害儿童行为的七项战略”的报告于 2016 年发表，该报告是由世卫组织领导的一项合作，提供了促进减少暴力侵害儿童行为的预防方案和服务的战略。负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表与儿基会就 2014 年发表的题为“结束暴力侵害儿童行为：六项行动战略”的报告开展合作，并与世卫组织就“2014 年全球预防暴力现状报告”和“依据 2016 年 5 月 28 日世卫组织第 69.5 号决议加强卫生系统在国家多部门应对人际暴力、特别是暴力侵害妇女和女童以及儿童行为措施方面的作用全球行动计划”开展合作。

60. 联合国第一次制定了以儿童为重点的援助受害人指导意见，联合国关于在地雷行动中援助受害人的新政策中提到了这一点。虽然指导意见重点为爆炸装置幸存者，但也可以用来改善向所有形式的暴力行为中的儿童幸存者提供的援助。同样在地雷行动领域，儿基会和美国疾病防治中心制定了一套关于加强国家伤害监测系统的新技术培训教材和课程。

61. 整个联合国系统中的儿童保护行动体致力于预防和应对联合国工作人员和有关人员的性剥削和性虐待行为，特别是处理关于在中非共和国和刚果民主共和国发生这种虐待行为的日益频繁的报告。例如，儿基会和合作伙伴扩大了向性剥削和性虐待受害儿童的援助，向受害者和证人提供医疗服务、心理支持、法律援助、案件管理和安全计划。在全球一级，改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员正在领导广泛的联合国行为体制定议定书，以加强关于性剥削和性虐待问题的机构间合作、受害者援助和信息分享。

62. 最近有关儿童保护的其他准则和指南包括下列文件：儿基会、世卫组织和开普敦大学于 2013 年制定的“防止暴力：评价为人父母之道方案的成果”；保护教育设施不受袭击全球联盟和阿根廷政府及挪威政府于 2015 年领导制定的“防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则”；更新机构间常设委员会“人道主义危机中对性别暴力进行干预的指导方针”；儿童基金会和国际援救委员会于 2015 年推出的“照顾性虐待幸存儿童的指导方针”。还有一项实现儿童保护部门专业化的合作行动是：儿基会、儿童保护责任区和救助儿童会于 2014 年设置的紧急情况下的儿童保护课题研究生文凭。

63. 培训方案是另一次战略合作机会。儿童基金会往往协同其他国家监察和报告任务组、政治事务部、维持和平行动部和(或)其他特派团组成部分举办培训，内容涉及监测、报告和应对武装冲突中侵犯儿童权利行为。2015 年，儿基会和合作伙伴在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里和南苏丹进行了监

测和报告机制培训。三个重要的监测和报告机制技术文件为指导方针、野战教范和关于这一专题的良好做法汇编，<sup>11</sup> 以及相关培训模块。

## G. 儿童保护区域伙伴关系

64. 为支持在区域政策议程内优先保护儿童，联合国行为体与如下区域组织和机构开展合作：欧洲联盟、欧洲委员会、非洲联盟、阿拉伯国家联盟、美洲国家组织、北大西洋公约组织(北约组织)、东南亚国家联盟(东盟)和南亚制止对儿童暴力倡议。这种合作的目的是加强国家问责制，保护儿童权利和支持加速执行《2030年议程》的国家努力。

65. 东盟和欧洲委员会在负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表的支持下，使新的暴力侵害儿童问题区域计划与《2030年议程》保持一致。非洲联盟通过了旨在结束暴力侵害儿童行为的《2040年非洲儿童议程》，其他区域正在推广类似的努力。特别代表主办了年度跨区域会议，以交流经验并促进保护儿童免遭暴力侵害。2016年，年度会议强调推动《2030年议程》，特别是可持续发展目标 16 具体目标 16.2。

66. 2013年，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表与非洲联盟委员会和平与安全部签署了一份意向声明，列出了将与儿基会结成伙伴关系联手实现的共同优先事项，以加强将儿童保护纳入非洲联盟的政策和行动主流这项工作。非洲联盟 2015-2017 年战略计划为落实该宣言提供支持，儿童基金会为此向和平与安全部借调了一名保护儿童顾问。

67. 2014年，联合国行为体支持阿拉伯国家联盟制定了一项合作协定，通过下列做法将保护儿童纳入阿盟和平与安全议程主流：加强协调和信息交流；向成员国提供援助，以将儿童保护问题纳入主流；确定负责儿童和武装冲突问题的高级别协调人；鼓励成员国批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。同样在 2014 年，欧洲议会人权小组委员会和外交事务委员会举行了关于“儿童不是士兵”运动的一次特别听证会，欧洲议会设立了儿童权利问题圆桌会议，以将保护儿童纳入各议会委员会工作的主流，反映了就加强实施关于儿童与武装冲突的欧洲联盟指导方针与联合国行为体正在进行的对话。

68. 北约与负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表就关于在武装冲突中保护儿童的政策、程序和培训开展工作。在 2014 年 9 月 4 日和 5 日在联合王国威尔士举行的北约首脑会议上，北约成员国重申，会坚定不移地履行将保护儿童纳入主流的责任，并在“阿富汗坚定支持特派团”中增加了一名儿童与武装冲突问题顾问。2016 年，儿基会和特别代表就双边战略指挥指令与北约组织合作，该指

<sup>11</sup> 可查阅 [www.mrmtools.org](http://www.mrmtools.org)。

令旨在提供儿童与武装冲突问题的指导意见，并将儿童保护纳入北约的理论、规划、行动、任务、教育、培训、演习和评价的主流中。

69. 儿基会、难民署和其他合作伙伴修改了保护南苏丹和苏丹难民儿童区域框架，以支持埃塞俄比亚、肯尼亚、南苏丹、苏丹和乌干达难民儿童。据此，2015年，2 700名南苏丹儿童与家人和(或)照顾者团聚。2014年，与难民儿童有关的区域协调还包括发表了难民署-儿基会联合出版物，题为“安然无恙：各国可做些什么来确保尊重欧洲的无人陪伴儿童和失散儿童的最大利益”，<sup>12</sup> 其中载有一些建议，旨在支持欧洲联盟国家和欧洲自由贸易联盟在处理无人陪伴儿童和失散儿童时适用“儿童的最大利益原则”，作为首要考虑因素。

## 五. 结论

70. 保护儿童在各种环境中免受暴力、虐待和剥削是一个复杂的挑战。为应对这些挑战，联合国各行为体制定了充满活力的多部门多伙伴举措，这些举措采取多种形式，包括联合宣传、交流信息、协调报告、国家政策和立法、战略外地特派团和加强国际法律规范、数据与研究。

71. 这些合作行动已实现的具体成就包括：向数百万儿童提供援助和保护儿童方案；纳入一个关于消除暴力侵害儿童行为的可持续发展目标具体目标；又有一些国家批准了《儿童权利公约》及其各项任择议定书；加强处理残疾儿童和童婚等专题的努力；为结束冲突中使用儿童方面取得政策和实践进展；关于体罚、贩卖人口和有害传统习俗、童工和残割/切割女性生殖器问题的法律改革；更多地利用信息技术用于数据收集和循证决策、方案拟订和报告；印发指导方针和技术支助；投资于加强伙伴关系和加速区域进展；推动在网络安全和保护免遭欺凌等新出现的令人关切的领域取得进展。

72. 目前在实地和全球政策层面正在进行的合作对于实现有效保护儿童是必不可少的。强健的伙伴关系使联合国系统内的儿童保护行为体得以充分利用各种机会，例如《2030年议程》的执行，以制止暴力侵害、虐待和剥削儿童。鉴于全球难民和移徙危机及暴力极端主义抬头所带来的困难，以及社区暴力和越来越多的武装冲突带来的困难，需要提供持续和充足的资源，以加强整个联合国系统相互补充的任务规定，并保障儿童权利，满足他们的保护需求并巩固迄今所取得的进展。

---

<sup>12</sup> 可查阅 [www.unicef.org/protection/files/5423da264.pdf](http://www.unicef.org/protection/files/5423da264.pdf)。