



大会

Distr.: General
26 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程* 项目 68(a)

促进和保护儿童权利：促进和保护儿童权利

《儿童权利公约》的现状

秘书长的报告

摘要

本报告重点介绍大会第六十九届至第七十三届会议通过的题为“儿童权利”的决议的优先主题执行情况，其中包括回顾国际社会和各国在保护儿童不受歧视、克服不平等、保障教育权、保护移民儿童和流离失所儿童、制止暴力侵害儿童方面取得的进展和尚存的挑战。

* A/74/150。



一. 导言

1. 大会第 73/155 号决议请秘书长向大会第七十四届会议提交关于儿童权利问题的全面报告，以无父母照顾的儿童为重点，说明《儿童权利公约》现况。¹ 父母不能照顾儿童给儿童和社会都带来严重的负面后果。多种原因均可能导致家庭离散，例如武装冲突、自然灾害、移民、基于残疾的歧视和其他因素，包括国籍、族裔、性别、性取向、移民身份、贫困和其他社会经济原因，以及不支持家庭、不促进家庭团结和未能防止不必要的分离的政策和做法。无父母照顾的儿童比同龄人更容易遭受侵犯人权，例如遭受排斥、暴力、虐待、忽视和剥削等。

2. 虽然关于无父母照顾儿童的全面可靠数据基本上仍然无法获得，但人们越来越认识到这个问题的有害影响，会员国正增大对照料改革的投入，以支持家庭、防止家庭离散，并减少寄宿式替代照料的使用。² 然而，在实施基于人权的综合办法来解决无父母照顾儿童的状况方面，仍然存在许多挑战。《2030 年可持续发展议程》中未提及这些儿童及其面临的挑战，也没有相关的具体目标，这进一步表明了这些儿童比其他儿童更加脆弱。

二. 《公约》现状和报告情况

3. 截至 2019 年 7 月 1 日，除美利坚合众国以外的所有会员国均批准或加入了《儿童权利公约》；168 个国家批准或加入了《关于儿童卷入武装冲突的任择议定书》；176 个国家批准或加入了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；44 个国家批准或加入了《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。

4. 在本报告所述期间，儿童权利委员会举行了第七十九届至第八十一届会议。截至 2018 年 7 月 1 日，委员会收到了除两个国家以外所有缔约国提交的初始报告，并审查了除一份报告以外的所有初始报告。委员会总共收到了 551 份根据《公约》第 44 条提交的报告；根据《关于儿童卷入武装冲突的任择议定书》提交的 117 份报告和 2 份定期报告；根据《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》提交的 116 份报告和 2 份定期报告。

三. 与无父母照顾的儿童有关的法律和框架

A. 国际和区域层面的进展

5. 国际法律框架在《世界人权宣言》(第 12 和 16 条)、《公民权利和政治权利国际公约》(第 17、23 和 24 条)和《经济、社会及文化权利国际公约》(第 10 条)等

¹ 除非另有说明或具体说明，本报告中提供的信息反映了联合国儿童基金会(儿基会)为本报告进行的研究结果，包括 2018 年和 2019 年期间与会员国、联合国系统各实体以及国际和地方民间社会组织进行的协商。儿基会可按要求提供有关这些磋商的更多信息。

² 关于无父母照顾的儿童的定义的信息，见《儿童替代性照料准则》(大会第 64/142 号决议，附件，第 29 段)。

文书中确立了与保护无父母照顾的儿童有关的权利。《儿童权利公约》中承认儿童应在家庭环境中成长(序言), 父母或法定监护人对儿童的养育和发展负有首要责任(第 18 条), 缔约国有责任向暂时或永久脱离家庭环境的儿童提供特别保护和协助, 并确保此类儿童得到其他方式的照顾(第 20 条)。

6. 委员会在关于远离原籍国的孤身儿童和无父母陪伴的儿童待遇的第 6(2005)号一般性意见中, 提请人们注意此类儿童处于特别脆弱的处境, 概括各国在保证这类儿童能够充分获得并享受其权利方面遇到的多种挑战, 并且为孤身儿童和无父母陪伴儿童的保护、照料和适当待遇提供指导。此外, 委员会在其关于街头流浪儿童的第 21(2017)号一般性意见和关于残疾儿童权利的第 9(2006)号一般性意见中, 处理了涉及这类儿童群体、包括那些没有父母照顾的儿童群体的关切。

7. 《残疾人权利公约》也载有关于无父母照顾的残疾儿童的规定(第 23 条), 这些规定特别重要, 因为残疾儿童在各种形式的机构照管中往往比例过高。《公约》规定有必要支持残疾儿童的家庭, 并防止以子女残疾或父母一方或双方残疾为理由使子女与父母分离。此外, 《公约》要求所有缔约国确保残疾儿童在与其他儿童平等的基础上, 充分享有一切人权和基本自由, 并规定了他们有权独立生活和融入社区(第 19 条)。在关于独立生活和融入社区的第 5(2017)号一般性意见中, 残疾人权利委员会强调了残疾儿童在家庭中长大的权利, 并对将残疾儿童安置在寄宿式照料机构、包括大大小小的儿童之家中的危险表示关切。

8. 人权理事会第四十届会议通过了题为“儿童权利: 增强残疾儿童享受人权的能力, 包括开展全纳教育”的第 40/14 号决议, 其中重申了儿童在家庭环境中成长的权利, 并呼吁提高家庭和照料者向儿童提供照料和安全环境的能力。理事会鼓励各国以支持基于家庭和社区的服务的适当措施取代将残疾儿童交送专门机构的做法, 并在近亲属不能照顾残疾儿童的情况下, 努力在大家庭范围内提供替代性照顾, 或在社区内提供家庭式照顾。

9. 在大会第 71/1 号决议通过的《关于难民和移民的纽约宣言》中, 会员国承诺解决与大规模流动的难民和移民一起跋涉的所有处境脆弱者的特殊需要, 其中包括儿童, 特别是孤身儿童或离散儿童。会员国进一步承诺履行其义务, 向这些儿童提供基本保健、教育、心理社会服务和养育环境。

10. 在《纽约宣言》中, 各会员国确认羁押移民儿童和难民儿童极少符合儿童的最大利益, 并承诺努力终止这一做法并促进以社区为基础的照料安排。如关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3(2017)号和儿童权利委员会第 22(2017)号联合一般性意见和关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4(2017)号和儿童权利委员会第 23(2017)号联合一般性意见所述, 根据儿童或父母的移民身份对儿童进行羁押不符合儿童的最大利益, 并构成对儿童权利的侵犯; 《宣言》还申明, 应在法律上禁止对儿童和家庭进行移民拘留, 并在政策和实践中确保废除此类做法。

11. 2017 年，任意拘留问题工作组发布了关于剥夺移民自由的第 5 号审议意见修订稿，指出以父母的移民身份为由对儿童进行羁押是侵犯儿童权利的行为。在相关问题的简报中，联合国难民事务高级专员公署指出，不得以移民为由羁押儿童，无论其本人或父母的移民身份如何。³
12. 《纽约宣言》通过后，各成员国于 2018 年通过了两项关于移民和难民的全球契约。通过《安全、有序和正常移民全球契约》，会员国承诺在移民过程的各个阶段向孤身和离散儿童提供支持，建立专门程序减轻孤身儿童和与离散儿童的风险，并使移民、特别是孤身或离散的移民儿童能够立即与家人取得联系。
13. 通过《难民问题全球契约》，会员国认识到，要解决儿童、包括那些孤身和离散儿童的具体需要，就要有额外资源和有针对性的援助。会员国还确认，它们和其他利益攸关方将提供资源和专门知识，用于建立对儿童问题敏感的程序和机制，以识别、筛查和转介孤身和离散儿童。
14. 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3(2017)号和儿童权利委员会第 22(2017)号联合一般性意见和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4(2017)号和儿童权利委员会第 23(2017)号联合一般性意见，就各国应采取的立法措施、政策措施和其他适当措施提供权威性指导，以确保各国充分履行充分保护具国际移民背景儿童的权利的义务，包括保护儿童享有家庭环境的权利的义务。这包括避免采取可能导致家人分离或其他任意干涉享有家庭生活权的行为，并采取积极措施维护家庭完整，包括争取离散家庭成员的重聚。
15. 《非洲儿童权利与福利宪章》规定，每个儿童都有权享受父母的照顾，任何儿童都不得被违背自己的意愿与父母分离，除非司法当局确定这种做法符合儿童的最佳利益。呼吁各国协助父母和其他对儿童负有责任的人进行育儿工作。《非洲 2040 年儿童议程》中规定，到 2020 年，所有国家都应研究和制定关于需要替代照料或特别支持的儿童的立法和政策。
16. 2009 年，大会欢迎《儿童替代性照料准则》，该准则为政策与做法订立了理想的方针，目的是加强执行《儿童权利公约》以及其他国际文书中关于已失去或有可能失去父母照料的儿童的保护和福祉问题的相关规定，特别是关于一切形式正规替代照料的相关规定。⁴《准则》重申了家庭在照顾儿童方面的核心作用，以及必须将努力的主要目标指向确保儿童能够留在或回到父母的照料下，或适当时候其他近亲属的照料之下(大会第 64/142 号决议，附件，第 3 段)。各国应确保家庭获得必要的支持，以履行其照料作用，防止与家庭分离(同上，第 9 段)，寄宿照料的采用应仅限于这种环境对有关儿童个体特别适当、必要且具有建设性并符合其最大利益的情况(同上，第 21 段)。《准则》中还规定，在确定儿童的最佳

³ 联合国难民事务高级专员，难民署关于移民背景下羁押难民儿童和移民儿童问题的立场，2017 年。

⁴ 《准则》也承认非正规照料对许多儿童的关键作用。

利益的基础上，正规替代照料的提供者与环境必须被逐案认定是必要的和适合的。必须注意到《残疾人权利公约》和残疾人权利委员会的判例带来的规范发展。⁵

17. 同样，2012 年发布的《关于从机构照管向基于社区的照料过渡的欧洲共同准则》和配套工具包提供了关于如何从机构照管持续过渡到基于家庭和社区的照料方式的实用建议。

18. 在 2004 年发布的得到广泛认可的《孤身和离散儿童问题机构间指导原则》的基础上，孤身和离散儿童问题机构间工作组和人道主义行动中保护儿童联盟针对在紧急情况下与父母或照料者分离的儿童的状况，于 2017 年推出了《孤身和离散儿童实地手册》。该手册与现行其他跨机构规范性工具、特别是《人道主义行动中的儿童保护最低标准》兼容。2017 年，该机构间工作组还出版了关于孤身和离散儿童的工具包。

19. 国际和区域一级的其他重要努力包括“更好的照料网络”和“关爱实践倡议”，前者是致力于改善没有充分家庭照料的儿童状况的各组织的网络，后者是一个向东部和南部非洲的从业者提供支持的在线合作网络。

B. 国家一级的进展

20. 国家努力往往侧重于发展替代照料选择，以减少生活在大型机构中的儿童数量。在过去十年中，所有区域越来越多的国家制定并通过了提供替代照料的标准，包括住宿、寄养和亲属照料的最低标准和准则。2018 年，联合国儿童基金会(儿基会)支持 106 个国家加强照料改革；其中许多国家报告的进展水平虽然参差不齐，但均有进步。在这些国家中，只有不到四分之一的国家报告实行了全面的替代照料政策和服务。⁶

21. 一些国家已采取步骤加强保护无父母照顾儿童的国家法律和战略，并通过了照料改革战略，重点是预防、让儿童离开专门机构和基于家庭的照料选择的多样化。除其他外，亚洲、欧洲、拉丁美洲和太平洋地区的国家为无父母照顾的儿童制定了先进的国家法律和战略。一些国家(意大利、肯尼亚和大不列颠及北爱尔兰联合王国)和欧洲联盟等区域组织增加了用于支助无父母照顾儿童的预算拨款。

四. 关于无父母照顾的儿童的程序性进展

A. 生成改进的证据和数据

22. 关于无父母照顾的儿童的人数和状况的准确可靠数据对于为国家儿童保护和照顾系统提供信息以及指导与改革进程有关的投资、政策决定和监测系统至关重要。促进有据可依的宣传、规划和服务提供也需要数据。没有可靠和全面的数

⁵ 残疾人权利委员会建议缔约国确保在家庭环境中对残疾儿童进行替代照料，并结束将残疾儿童送交机构(包括小规模儿童之家和小型寄宿设施)的做法，即便作为最后手段也不要再这样做。委员会还建议，与此同时，缔约国应确保对所有剩余的残疾儿童寄宿中心进行基于人权的监测。

⁶ 儿基会，目标领域 3，2018 年全球年度成果报告。

据，义务承担人就不了解挑战，无法维护无父母照顾的儿童的权利和满足他们的需要，造成这些易受害儿童遭受更深、更普遍的边缘化和被剥夺。然而，由于能力不足、未注册机构增多、缺乏指标等原因，数据仍然稀少、零散、参差不齐，往往不可靠，而且极难收集。2017 年，儿基会估计，全世界至少有 270 万儿童接受寄宿式照料，实际数字可能更高。⁷

23. 许多国家、联合国系统各实体、非政府组织和全球其他机构认识到生成数据的重要性，并正在努力改善数据的可获得性。在这方面，儿基会正在开发一个标准方案和配套工具，用于对所有寄宿式照料设施进行国家查勘，逐个统计住在这些设施中的儿童，并收集关于其福祉的数据。⁸ 2017 年，关于无父母照顾儿童生活安排的表格首次列入多指标类集调查，这是一项全球家庭调查方案，使各国能够收集关于一套广泛指标的数据。此外，儿基会/华盛顿小组的儿童功能模块是按残疾分列数据的重要工具。

24. 最近的几份出版物旨在评估与无父母照顾儿童有关的现有数据，并记录缺乏父母照顾对儿童造成的严重负面影响，包括概述世界所有区域生活在替代照料中的儿童的行政数据和记录的可获得性和覆盖面。⁹ 国际 SOS 儿童村发现，无父母照顾的儿童比同龄人更有可能遭遇侵权，失去父母照顾给儿童和社会都造成了财务费用。¹⁰ 哈佛大学儿童发展中心提供的科学证据表明，如果成年人不以适当的方式与婴儿互动，那么幼年人类大脑的健康发育可能会受到干扰，从而造成随后的学习、行为和健康损害。¹¹ 还有大量文献记录了家庭离散加上不适当使用替代照料造成的直接和长期的身体、社会和情感伤害，在大型机构中尤甚。¹²

B. 防止不必要的家人分离

25. 与普遍的假定相反，绝大多数无父母照顾的儿童都有家人，包括至少一位在世的父母或其他亲属。¹³ 许多国家认识到这一现实以及得到大量文献记录的关于

⁷ Nicole Petrowski, Claudia Cappa and Peter Gross, “Estimating the number of children in formal alternative care: challenges and results”, *Child Abuse and Neglect*, vol. 70, 2017。

⁸ 同上。

⁹ 同上。

¹⁰ 国际 SOS 儿童村，照顾效应：为什么不应让任何一个孩子独自成长，2017 年。

¹¹ 儿童发展中心，从最佳做法到突破性影响：以科学为基础的方法为幼儿和家庭建设更有希望的未来，2016 年。

¹² 例如见：Kevin Browne and others, “Overuse of institutional care for children in Europe”, *British Medical Journal*, vol. 332 (2006); Marinus H. van IJzendoorn, Maartje P. C. M. Luijk and Femmie Juffer, “IQ of children growing up in children’s homes: a meta-analysis on IQ delays in orphanages”, *Merrill-Palmer Quarterly*, vol. 54, No. 3 (2008)。

¹³ 儿童基金会，“为更好地照顾儿童作出决策：把关在加强基于家庭的照料和改革替代照料系统中的作用”，2015 年。

家庭离散对儿童的不良影响，正在努力执行国际标准，防止儿童交送专门机构，并使与家庭离散儿童重新团聚。¹⁴

26. 在发展和人道主义背景下，防止和结束不必要的家庭分离的努力采取了多种形式，包括推广家庭保全策略，使用非拘禁、基于社区的拘留替代办法，使儿童能够与家庭成员或监护人呆在一起，以及追踪孤身和离散儿童并使其与家人重新团聚。把关是将儿童和家庭转介到适当服务和照料选项的过程，目的是限制不适当地将儿童安置到替代照料中，也是防止不必要的家庭分离、促进基于家庭的替代照料选择以及限制使用寄宿式照料和机构设置的核心。¹⁵

27. 对国家法律的修正和替代照料改进战略正在促进在保护无父母照顾的儿童方面取得进展，包括通过让儿童离开专门机构的努力等手段。一些国家通过了旨在结束将儿童交送专门机构做法的立法和国家战略。例如，捷克制定了保护儿童权利的国家战略，以加强把关机制，防止家庭分离。在某些情况下，让儿童离开专门机构的努力是多管齐下的更全面儿童保育改革的一部分，涉及预防、育儿支持、提高公众意识和其他方面。

28. 人们还在努力改善正规儿童保育系统内的把关工作。一些政府通过明确规定监督和协调的责任线、鼓励跨部门合作以及建立多部门、基于社区的机制或司法机制，将把关列为优先事项。

29. 其他国家正在实施家庭保全策略。在欧洲，保加利亚、爱沙尼亚、波兰、摩尔多瓦共和国和罗马尼亚投资于预防性的家庭支助服务。在若干个国家，一些机构提供与社会家庭服务相结合的现金转移，以支持面临风险的家庭。在洪都拉斯，儿童、青年与家庭事务司的工作人员接受了关于防止家庭分离的培训。

30. 在一些情况下，各国和合作伙伴正在努力使接受寄宿式照料的儿童重新融入家庭，这是更广泛的让儿童离开专门机构和照料改革进程的一部分。¹⁶ 在其他情况下，肯尼亚和墨西哥等国正在对触犯法律的儿童使用有别于拘留的措施，以帮助防止不必要的家庭分离。世界各地的地方组织也越来越注重防止不必要的分离，保持易受伤害的家庭完整和家庭团聚。

31. 在紧急情况和冲突后情况下，防止不必要的家庭分离的方式往往是家庭追踪、孤身和离散儿童以及以前与武装部队和武装团体有关联的儿童与家人重新团聚。联合国毒品和犯罪问题办公室印发的关于使被恐怖主义分子和暴力极端主义团体招募和剥削的儿童受害者康复和重返社会的培训手册，就这些人群的家庭团聚和追踪提供了指导。2017 年，儿基会使 17 个国家的 1.3 万多名以前与武装部队

¹⁴ Nicole Petrowski, Claudia Cappa and Peter Gross,(2017)。

¹⁵ 有关把关的定义的信息，请参阅：苏格兰照看儿童卓越中心，前进：实施儿童替代性照料准则，2012 年。

¹⁶ 儿童基金会，“为更好地照顾儿童作出决策：把关在加强基于家庭的照料和改革替代照料系统中的作用”，2015 年。

和武装团体有关联的儿童重返社会，并查明和登记了 43 个国家的 11.3 万多名孤身和离散儿童。¹⁷

32. 最近的研究确定了往往对孤身和离散儿童的家庭团聚比例产生积极影响的若干因素，例如联合国系统各实体、非政府组织和政府之间的有效协调、与社区的接触、系统建设、有效的信息管理和充足的持续资金。¹⁸

C. 发展以家庭为基础的替代照料方案并实施照料改革

33. 各国政府、联合国系统各实体、民间社会和其他儿童保护行为体正越来越多地为有需要的儿童开发和支持基于家庭的替代照料选项，例如亲属照顾、寄养安置或其他形式的基于家庭的照料。实施照料改革以提高替代照料环境中的照料质量也是各国政府在许多情况下的优先事项。它可能涉及立法和政策改革和实施，对基于社区的服务和基于家庭的替代方案的投资，监测计划，以及对照料者的培训方案、津贴或其他支持。

34. 立法改革的一些例子包括尼泊尔的《2075 儿童法》(2018 年)和斯里兰卡的《国家替代照料政策》(2019 年)。澳大利亚制定了家庭外照料的国家标准，欧盟增加了用于支持照料改革努力的资源分配。

D. 建立审查和监督机制

35. 一些国家正在试行和实施监测和审查机制，以监督为无父母照顾儿童提供的服务，例如建立内部或外部监测单位或监督机构、跟踪工具、调查、数据库、指标和投诉机制。例如，哥伦比亚、哥斯达黎加、泰国和乌克兰的国家行为体已经开始利用进展跟踪倡议，这是 2017 年开发的一个免费网络跟踪工具，使国家行为体能够确定其有效执行准则的程度。亚美尼亚在监察员办公室内设立了儿童权利保护股，独立人权机构马拉维人权委员会在 2014 年和 2017 年完成了对寄宿儿童的监测。

E. 新出现的进展领域

防止孤儿院“志愿者旅游”

36. 最近的提高认识运动力图突出强调世界各地孤儿院的一大波短期不合格工作人员、志愿者和实习生浪潮对儿童带来的潜在伤害，这种做法被称为孤儿院“志愿者旅游”。2018 年，澳大利亚发起了两项运动，以阻止澳大利亚人的这种做法，并禁止发起孤儿院旅游的团体获得澳大利亚援助机构的资助。荷兰非政府组织“更好的关怀网络”开展了针对年轻人、个人、学校和大学的互动多媒体运动，以提高人们对孤儿院“志愿者旅游”负面影响的认识，并与公司、学校和大学合作，劝阻其提供在孤儿院的志愿者机会。

¹⁷ 儿基会，目标领域 3，2018 年全球年度成果报告。

¹⁸ Katharine Williamson and others, *The impact of protection interventions on unaccompanied and separated children: a systematic review*, Humanitarian Evidence Programme (Oxford, 2017)。

保护迁移中的孤身和离散儿童

37. 在本国境内或跨境流动的孤身和离散儿童往往比有父母照料的儿童更容易遭受暴力、虐待和剥削。¹⁹ 在自然灾害、武装冲突或其他情况导致的快速或缓慢发生的紧急情况下，儿童可能会与父母或照顾者分离。²⁰ 有一些迹象表明，在武装冲突的背景下家庭分离的规模可能比在自然灾害中更大。²¹

38. 2015 年和 2016 年，80 个国家登记了至少 30 万名跨境孤身和离散儿童，比 2010 年和 2011 年增加了近 5 倍。²² 由于该数字只包括跨境流动的儿童数量，实际流动儿童的数量可能会远不止此数。²³ 虽然许多流动儿童继续面临可怕的环境，但一些值得注意的倡议努力增加了对他们的保护。

39. 在欧洲，自 2015 年难民和移民人数激增以来，已有近 20 万孤身移民儿童寻求庇护，国际移民组织及其合作伙伴开发了“跨国界养育”项目，²⁴ 该项目旨在提高奥地利、比利时、希腊、卢森堡、波兰和联合王国对孤身移民儿童的家庭照料质量。德国 2016 年收到庇护申请数量最多，包括近 36 000 名孤身和离散儿童的申请。德国对抵达时无父母照顾的儿童接收程序要求将儿童进行适当的照料安置，包括小规模儿童之家和亲属或寄养安置。²⁵

40. 西非国家经济共同体和(由各国政府、民间社会组织和个人组成的)西非儿童保护网络的努力促进国家儿童保护系统之间的协调，以支持在途的孤身和离散儿童。²⁶

五. 照料改革面临的持续挑战

A. 生成数据和证据的挑战

41. 关于无父母照顾的儿童的国家一级数据往往不存在或质量较差。许多国家没有可运作的系统来生成生活在所有类型的替代照料中的儿童人数的准确数字，官方记录往往只记录生活在这种照料下的实际儿童人数中的一小部分。

42. 数据匮乏的部分原因是投资有限、缺乏政治意愿和相互竞争的需求。在存在国家数据收集系统的情况下，定义不同和缺乏集中的汇编系统可能导致同一国家

¹⁹ 儿基会，《孩子就是孩子：保护流动儿童免遭暴力、虐待和剥削》，2017 年。

²⁰ 孤身和离散儿童问题机构间工作组，《孤身和离散儿童实地手册》(2017 年)。

²¹ Katharine Williamson 和其他人(2017 年)。

²² 儿基会，《孩子就是孩子：保护流动儿童免遭暴力、虐待和剥削》，2017 年。

²³ 同上。

²⁴ 来自欧盟统计局庇护和管理移民数据库的未公布数据，经许可引用于：儿基会，《孩子就是孩子：保护流动儿童免遭暴力、虐待和剥削》，2017 年。

²⁵ 难民署、儿基会和国际移民组织(移民组织)，“欧洲的难民和流动儿童：趋势概述”(2017 年)。

²⁶ 西非国家经济共同体(西非经共体)，西非经共体保护迁移中的易受害儿童和青年移民并使其重返社会的支助程序和标准，2016 年。

内的估计数不同。²⁷ 数据薄弱可能是数据质量保证系统薄弱、资金不足和各部门缺乏协作的结果。²⁸ 数据薄弱的另一个原因是缺乏关于数据收集的国际标准，包括在目的地入境点登记孤身或离散儿童方面的标准。²⁹ 在许多情况下，未注册设施的存在也是导致难以收集寄宿儿童数据的一个复杂因素。在某些情况下，由于基础设施薄弱和记录保存做法不佳，各国政府可能无法进行有效的数据收集。

43. 由于数据收集工作薄弱或根本不存在，会员国、联合国系统各实体和民间社会组织报告称，目前关于无父母照顾的儿童的数据存在多方面的空白。空白的领域包括缺乏关于生活在基于信仰的机构、亲属照顾、寄养、监督、独立生活和其他环境中的儿童的数据、关于离散或孤身儿童的数据、关于 18 岁后离开替代照料环境的儿童的数据，以及关于流落街头的儿童的数据。

B. 让儿童离开专门机构和发展以家庭为基础的照料方案的挑战

44. 阻碍在防止家庭分离方面取得进展的结构性和体制性障碍对照料改革努力构成重大挑战，并导致原本可避免的儿童进入照料系统的情况。以减少贫困和社会发展为目标的家庭保全和支助方案对于避免不必要的分离至关重要。然而，义务承担人往往未能将重点放在预防措施上，未能明确阐明或解决家庭分离的根本原因，例如贫困和其他社会经济因素、缺乏接受包括全纳教育在内的教育的机会、缺乏充分的医疗保健、歧视和社会污名化。相反，他们倾向于首先关注已经分离后的干预和照料选择。在许多情况下，薄弱的把关实践进一步加剧了这个问题。解决对残疾儿童的歧视和负面定型观念等其他导致分离的原因的家庭保全工作，对于避免不必要的家庭分离也是至关重要的。

45. 虽然近年来世界各国政府和合作伙伴在机构外收养儿童和扩大基于家庭的替代照料选择方面取得了显著进展，但在全球范围内，寄宿安置的使用超过了家庭安置，许多复杂和持久的挑战仍然存在。³⁰ 许多国家缺乏照料改革的相关法律、政策和系统做法，导致各项努力支离破碎，未能制定照料改革活动的总体或明确的计划、预算、时间框架或战略优先次序。缺乏政治意愿、未实行整体政府的做法、国家政府在让儿童离开专门机构和整体照料改革方面缺乏承诺和领导力也是重大挑战。在某些情况下，这会导致投资不足、延误以及未能最终确定和批准计划草案或政策。缺乏对替代照料提供的登记、监测和其他方面的监管，是全面照料改革努力的另一个障碍。

46. 政府官员、决策者和公众对不必要地与家庭分离对儿童造成的伤害以及机构照管对儿童身体、认知和社会情感发展产生的深远负面影响的了解有限，是照料改革努力的一个主要障碍。在一些社会中，公众认识不足以及对机构照管的假定

²⁷ Nicole Petrowski, Claudia Cappa and Peter Gross, (2017)。

²⁸ Emily Delap, *Scaling down: reducing, reshaping and improving residential care around the world*, EveryChild, 2011。

²⁹ 儿基会，《孩子就是孩子：保护流动儿童免遭暴力、虐待和剥削》，2017 年。

³⁰ 国际 SOS 儿童村，走向对儿童的正确照顾：改革替代照料系统的方向，非洲，亚洲，拉丁美洲（卢森堡，2017 年）。

好处的过时或错误的观念仍然普遍存在。例如，在某些情况下，部分公众错误地认为寄宿式照料和跨国收养是易受害儿童获得适当照顾的最佳或唯一选择。³¹ 在其他情况下，社会往往忽视以家庭为基础的照顾的重要性，或依赖孤儿院或所谓的“寄宿学校”为儿童提供教育。在某些情况下，一些机构积极从家庭中招募儿童，而不受把关的约束。³²

47. 看护人和相关人员的能力薄弱也阻碍了机构外收养儿童的进展。例如，一些社会服务工作人员没有必要的技能或培训来承担适当的个案管理和有效的把关；指导方针与当地情况不相关或不适合；需要服务的儿童比例和可用的服务提供者比例不均衡；地方组织和国家当局之间的协调薄弱。在某些情况下会发生腐败，例如贿赂或为个人利益而收受贿赂。此外，许多亲属看护人没有足够的财政支持或资源来适当照顾在其监护下的儿童。

48. 与目前的照料标准和做法有关的多重弱点也破坏了照料改革的努力。例如，对儿童的暴力和虐待以及照料环境中的忽视和剥削，包括人口贩运、性剥削和童工的风险，在某些情况下仍然存在。缺乏监管、监督、监测和报告要求也阻碍了改革努力，并可能给儿童带来负面结果。

49. 联合国系统各实体、政府和民间社会组织描述了目前做法中可能导致当局作出不符合儿童最大利益或可能增加儿童受到伤害风险的决定的其他因素。例如，这可能包括不适当和草率的让儿童离开专门机构，政府各部委之间的协调和管理不力，由于检查标准和监督做法薄弱而缺乏质量控制，相关法律和政策的执行实施不力，社会服务人员缺乏能力，个案工作者的工作量难以管理，缺乏确保个性化照料的程序，缺乏证明成功实践标准的模式，儿童缺乏对关于自己的照料安置决策的参与，青少年缺乏对最终融入社区的逐步准备，以及缺乏对家庭团聚和重返社会的重视。

C. 与为照料改革分配充足的人力和财政资源有关的挑战

50. 一般来说，关于照料改革的预算和资源的数据是有限或不存在的。一些会员国、联合国系统实体和民间社会组织表示，在多个国情各异的国家，用于照料改革努力的公共资金均不足，包括数据收集、研究、方案编制，包括预防工作和跨部门的总体照料改革进程。这也意味着，对家庭支助方案的预算支助经常不足，例如现金转移和育儿方案、社区服务以及开发基于家庭和社区的照料方案，包括那些旨在支助残疾儿童和家庭的方案。

³¹ 欲了解更多关于跨国收养的信息，请访问：www.unicef.org/media/intercountry-adoption。

³² 国际 SOS 儿童村，走向对儿童的正确照顾：改革替代照料系统的方向，非洲，亚洲，拉丁美洲（卢森堡，2017 年）。

51. 因此，许多国家的协调和监督职能仍然资源不足，使牵头机构难以执行条例和维持必要的部门间协调，以实现有效的把关。³³ 资源不足还意味着，在许多情况下国家照料改革计划的执行没有取得进展。³⁴

52. 在某些情况下，私人资金，特别是来自个人捐助者或信仰组织的资金，可用于支持保护儿童并向无父母照顾的儿童提供服务的努力。然而，根据若干国际非政府组织的说法，这种资金通常用于机构照管方案，而不是基于家庭的照料或其他照料改革举措。描述机构或私人捐助者对机构照管的全球支持程度的数据不容易获得。

D. 为易受害儿童提供照顾面临的挑战

53. 一些儿童，如残疾儿童、儿童户主家庭的儿童、街头儿童、离散儿童、流动儿童和被拘留儿童，尤其面临与家庭分离的风险，并且在没有父母照顾的情况下面临独特和复杂的挑战。在某些情况下，歧视直接导致某些儿童被安置在照料环境中。例如，在某些情况下，这包括残疾儿童、非婚生儿童、少数民族儿童、土著儿童、感染艾滋病毒/艾滋病的儿童以及生活在儿童户主家庭的儿童。³⁵ 一些儿童因为可能父母的药物滥用和心理健康问题导致的暴力、虐待、剥削和忽视而离开家。无法获得教育和卫生保健的贫困儿童被安置在寄宿式照料环境中的风险也可能更大。在大多数情况下，这种情况下的儿童不能自由表达其意见或参与与其照料安排有关的决策过程，尽管此类行动对于评估儿童的最佳利益至关重要。³⁶

54. 残疾儿童面临的被遗弃和被交送专门机构的风险更大，在接受寄宿式照料的儿童中所占比例往往较大，在寄宿地面临的暴力、虐待和忽视风险也更高。在机构照管中残疾儿童的死亡率是其他儿童的 100 倍。³⁷ 一些在机构照管中的残疾儿童由于喂养困难、照料负担增加、资源不足以满足其需求等原因而面临营养不足。缺乏针对残疾儿童的包容性服务是导致残疾儿童在机构照管环境中比例过高的一个关键因素。

55. 一些会员国报告说，残疾儿童未能像其他无父母照顾的儿童那样从离开专门机构进程中受益。造成这种情况的部分原因是将残疾儿童置于以家庭和社区为基础的照料环境的做法面临的挑战；这些挑战可能是污名化、歧视和社区支持和服务的选择有限的结果。一些残疾儿童由于考虑不周或执行不力的离开专门机构进程而从一个机构搬到另一个机构，通常是搬到较小的设施，包括儿童之家，因此遭受“在各种机构之间辗转奔波”之苦。这可能会给儿童带来负面结果，由于缺

³³ 儿童基金会，“为更好地照顾儿童作出决策：把关在加强基于家庭的照料和改革替代照料系统中的作用”，2015 年。

³⁴ 同上。

³⁵ 国际 SOS 儿童村，走向对儿童的正确照顾：改革替代照料系统的方向，非洲，亚洲，拉丁美洲（卢森堡，2017 年）。

³⁶ 同上。

³⁷ Lumos, *Ending the institutionalisation of children globally: the time is now* (London, 2013)。

乏稳定照顾，他们无法建立情感依恋，也无法取得教育或其他发展进展。一些国家报告说，对于有残疾儿童的家庭来说，防止家庭分离的工作很薄弱或根本不存在。

56. 来自儿童户主家庭的儿童往往表现出韧性和责任感，但由于缺乏父母或成人照顾者的直接结果，他们经常处于不利地位、被边缘化和受到歧视。他们往往缺乏资源，并受到行为和情感问题的困扰。儿童户主家庭是全球艾滋病危机的结果，是多层面贫穷和丧失社会权能的结果，也是儿童在流动中与父母或照料者分离的结果。³⁸

57. 孤身和离散儿童可能由于多种原因与父母或照料者分离。一些政府不注重防止家庭分离，另一些政府则积极制定和实施家庭分离政策，特别是与控制移民有关的努力。尽管家庭分离对儿童造成的严重伤害得到详细记录，例如感受到强烈的恐惧和无助感，并诉诸于完全以牺牲所有外部学习和关系为代价来维持生命的应对机制，但这些国家还是这样做了。³⁹ 在增加脆弱性方面，孤身和离散儿童还面临贩运、剥削、失踪和其他侵权行为的风险。⁴⁰

58. 流动和跨越边界的儿童经常与家人分离，被关押在拘留中心，在那里他们面临本可避免的因政策、做法、行为和态度而造成的障碍。⁴¹ 根据儿基会，尽管拘留对儿童的发展产生了负面影响，而且没有证据表明拘留儿童是一种成功的移民控制战略，但至少有 100 个国家因移民原因拘留儿童。⁴²

59. 拘留儿童可以对他们的身体、情感和心理发育产生深远的、毁灭性的影响，无论他们被关押的条件如何，甚至当与他们家人一起被拘留时或被拘留时间较短时也是如此。⁴³ 被拘留的儿童，特别是在没有家人的情况下被拘留的儿童，有遭

³⁸ Jace Pillay, “Problematising child-headed households: the need for children’s participation in early childhood interventions”, *South African Journal of Childhood Education*, vol. 6, No. 1 (2016); Eucharía Gomba, “Child-headed households in rural Zimbabwe: perceptions of Shona orphaned children”, PhD dissertation, University of the Incarnate Word, Harare, 2018.

³⁹ Laura C. N. Wood, “Impact of punitive immigration policies, parent-child separation and child detention on mental health and development of children”, *BMJ Paediatrics Open*, vol. 2, No. 1 (2018); Bruce Perry and Maia Szalavitz, *Born for love: why empathy is essential and endangered* (New York, Harper Collins, 2011); 联合国人权事务高级专员办事处, 《联合国专家致美国: 释放被拘留移民儿童, 停止利用他们威慑非正规移民》, 新闻稿, 2018 年 6 月 22 日。

⁴⁰ Länsstyrelsen Stockholm, *Lost in migration: a report on missing unaccompanied minors in Sweden*, 2016; Missing Children Europe, *Missing unaccompanied migrant children*.

⁴¹ 儿基会, 《2017 年边境那边: 如何使全球移民和难民契约为背井离乡的儿童所用》, 2017 年。

⁴² 同上; Laura C. N. Wood (2018)。

⁴³ 难民署, 《胜于拘留: 支持各国政府终止拘留寻求庇护者和难民做法的全球战略》, 2014 年。

受其他形式伤害的风险，如性暴力和性别暴力，⁴⁴ 也有遭受抑郁、焦虑和与创伤后应激障碍一致的症状折磨的风险，如失眠、噩梦和尿床。⁴⁵

60. 包括国际儿科和儿童健康学会、美国儿科学会和加拿大儿科学会在内的几个儿科协会最近谴责了为应对越过与墨西哥边境进入美国的离散儿童和被拘留儿童越来越多而系统性分隔移民家庭的做法。在其他情况下，各国撤销了据称是外国恐怖主义作战人员者的国籍，并在没有主要照料者的情况下遣返其子女，因为其主要照料者可能已被拘留。

61. 即使当局不拘留无父母照顾的移民儿童，这些儿童在旅行期间和到达目的地时遭受虐待、剥削、忽视或身体或心理伤害的风险也会增加。⁴⁶ 近年来，在阿富汗、伊拉克、索马里和阿拉伯叙利亚共和国等国家，数以百万计的家庭背井离乡逃离家园，以逃避冲突、迫害和贫困，许多在没有父母或照料者的情况下来到欧洲的儿童面临着这种日益增加的保护风险。⁴⁷

六. 结论和建议

62. 各国应充分履行其国际法律义务，包括为此加强国家立法和政策，以保护无父母照顾的儿童的权利，优先考虑家庭在保护儿童和提供照顾方面的首要作用，并确保所有决定都是基于儿童的最佳利益作出的。这涉及广泛的行动，包括但不限于制定国家立法，以支持家庭发挥照料作用，防止儿童与家庭不必要的分离，并在已经发生分离的情况下促进迅速追踪家庭和重新团聚。各国还应制定并有效执行保护面临家庭分离风险的儿童的国际标准、替代照料准则、跨国界儿童保护框架以及普遍和包容的民事登记和身份制度，以便对所有儿童从出生起就进行登记。

63. 各国应采取行动，改善与无父母照顾的儿童有关的数据收集、信息管理和报告系统，以便填补现有的数据空白，制定全球和国家基线，并投资于优质、易获取、及时和可靠的分类数据。应通过对相关实体的能力建设、财政支持和技术援助来做到这一点。一个关键方面是确保国家当局保持全面和最新的记录，并跟踪纵向数据，以衡量一段时间内的进展情况。各国应确保用优质数据指导连贯一致的循证决策。

64. 各国应解决儿童与家庭分离或使离散儿童与家人或照料者迟迟不能重聚的根本原因。这需要解决促使家庭分离的社会规范，更多地重视贫困和社会排斥对家庭生活的影响，增加对帮助儿童留在家庭和社区内的方案的支持，以及对帮助

⁴⁴ 难民署，难民署关于移民背景下羁押难民儿童和移民儿童问题的立场，2017 年。

⁴⁵ 同上；Alice Farmer, “The impact of immigration detention on children”, *Forced Migration Review*, vol. 44 (2013)。

⁴⁶ 儿基会和移民组织，《惨痛旅程：跨越地中海的流动儿童和青少年面临贩运和剥削风险》，2017 年。

⁴⁷ 难民署、儿基会和移民组织，“欧洲的难民和移民：趋势概述”(2017 年)。

防止对残疾儿童的歧视和负面定型观念、交送专门机构、儿童贫困、暴力、剥削、虐待和忽视的方案的支持。这还需要促进基于社区的包容性服务，例如为残疾儿童和其他人提供全纳教育。这还可以包括加强家庭，为此分配财政支持，使父母能够照顾自己的孩子，开展育儿方案，为儿童和家庭提供保健和心理社会支持，以及包容性社会保障服务。

65. 各国应加强儿童福利和儿童保护制度，并改进照料改革努力。例如，这些努力应包括加强儿童福利和卫生、教育、司法和其他部门之间的多部门协作，所有相关当局之间的积极协调，改善跨界系统，并改善相关利益攸关方的能力建设和培训方案。

66. 各国应结束将儿童交送专门机构的做法，优先投资于儿童保护服务和社会服务，以支持家庭和社区，防止儿童与家庭分离。如果近亲属无法照顾孩子，则应酌情优先考虑在大家庭范围内提供替代照料。如果不能做到这一点，则应优先考虑使用基于家庭的高质量替代照料选项，包括基于家庭的亲属关系和寄养安置。这包括采取积极主动的步骤，通过有系统和资金充足的国家“让儿童离开专门机构”计划逐步淘汰交送专门机构的做法。这些计划应包括结构改革、提高认识的努力、禁止建立新专门机构和优先考虑家庭保全策略，包括与国际规范一致的协调良好和因地制宜的把关机制。

67. 各国应加强监管，包括对替代照料环境和亲属照料环境的许可、监督和监测。这包括有系统地执行国家登记、检查和质量保证政策。还需要加强监督，以监测替代照料环境中的照料质量。各国应在所有替代照料环境中系统地引入安全、对儿童友好、可获得和保密的投诉机制，以确保儿童能够报告暴力、虐待事件或其他关切。

68. 提高对儿童替代照料质量的关注应该是所有国家和其他相关行为体的优先事项。在最根本的层面上，这需要结束对接受替代照料的儿童的所有侵犯人权行为，并确保迅速追究那些实施侵权行为的人的责任，这些侵权行为包括虐待、剥削、性暴力、贩运、武装部队和武装团体招募、歧视性做法和其他形式的伤害儿童做法。这还意味着改善在替代照料安排中对儿童照料的连续性，提供多样化的服务，包括教育、儿童早期发展服务、营养支持、心理社会支持和服务、对即将离开照料者的支持等。各国还应颁布和执行立法，防止在照料设施中贩运和剥削儿童，并建立对所有替代照料环境中儿童安置情况的定期审查。

69. 各国和其他行为体应建立和加强机制，确保无父母照顾的儿童和年轻人充分和有意义地参与有关政策改革和自己的照料安排的决定。这包括与儿童的个人照料安排有关的决定。以一种对儿童友好的方式让儿童和年轻人参与，使他们能够自由表达意见，询问他们的意见，并根据他们不断发展的能力并在他们获得所有必要信息的基础上考虑他们的意见，这是至关重要的。各国和其他行为体应采取一切可能的步骤，使这种协商和信息能够以儿童喜欢的语言提供，并确保在协商过程中使用对儿童友好的空间和通信技术，提供合理便利和残疾以及适合年龄的支持。各国应建立一个主管监测机制，例如儿童监察员、专员或监察局，以监测为接受替代照料的儿童提供照料、保护或治疗方面各项细则和条例的遵守情况，

他们应能够不受阻挠地察看寄宿设施，以便直接听取儿童的意见和关切，并监测当局听取儿童意见并适当重视儿童意见的程度。

70. 国家和其他行为体应增加对处境脆弱的儿童的支持，如生活在儿童户主家庭的儿童、孤身和离散儿童、女童、感染艾滋病毒/艾滋病的儿童、残疾儿童、被拘留的儿童、超过儿童照料系统年龄限制的儿童以及少数群体或土著群体的儿童。虽然这种支持将采取多种不同形式，但必须解决以下优先领域：

(a) 结束对儿童的所有移民拘留做法，认识到拘留从来不符合儿童的最佳利益，并防止所有流动儿童与其父母或照料者分离；

(b) 确保孤身和离散儿童迅速获得服务和适当的家庭替代照料，并根据儿童的最佳利益将寄宿式照料限制在特定情况下；

(c) 优先考虑机构外收养残疾儿童，取消将儿童安置在隔离或专门设施中的做法，取消基于残疾将儿童安置在替代照料中的做法，并促进提供优质的、基于社区的无障碍服务和加强家庭方案，以结束将儿童交送专门机构的做法；

(d) 支持提高公众认识的努力，以减少可能导致家庭分离的歧视、污名化和边缘化。

71. 公共和私人捐助者应努力确保提供充足的资源，用于支持所有无父母照顾的儿童、包括残疾儿童和面临家庭分离风险的儿童的方案。它们应支持努力按照国际标准加强替代照料和照料改革，培训和维持社会服务人员队伍，加强对易受伤害家庭的社会保障，提供基于家庭和社区的替代照料服务，从机构照料儿童过渡到基于家庭照料儿童，并培训和支持照料者和不再接受照料者。这意味着转而支持家庭保安全工作，并确保不将资金用于维持或建立任何形式的专门机构，也不用于将儿童交送专门机构或“志愿者旅游”。捐助者还应努力实现与家庭有关的国际捐助者共同原则和良好做法。
