



第七十四届会议

临时议程*项目 72 (b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

境内流离失所者的权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉亚·希门尼斯-达玛丽根据大会第 [72/182](#) 号决议和人权理事会第 [41/15](#) 号决议提交的报告。

* [A/74/150](#)。



特别报告员关于境内流离失所者人权的报告

摘要

秘书长谨向大会转交境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽的报告，该报告是根据大会第 72/182 号决议和人权理事会第 41/15 号决议提交的。

在本报告中，特别报告员力求强调境内流离失所儿童的处境，这些儿童因其具体需求和保护方面的关切未能得到迅速、适当的回应，人道主义行为体又没有能力和资源填补保护缺口而正在遭受痛苦，生命垂危。她呼吁继续重视加强对境内流离失所儿童的保护，重点是取得切实成果。

一. 保护境内流离失所儿童

A. 引言

1. 虽然世界各地境内流离失所儿童的确切人数尚不清楚，但据估计，截至 2018 年底，全世界至少有 1 700 万名儿童¹ 因国内冲突和暴力而流离失所。更多人因灾难而流离失所。据估计，有 500 万名 18 至 24 岁的境内流离失所青年。研究指出了被迫流离失所如何严重影响儿童，以期更好地应对“流动儿童”的需求及其在保护方面面临的挑战，“流动儿童”是联合国难民事务高级专员第九次对话的主题。然而，“流动儿童”一词所指并非一个同质群体，而是包括移民儿童和难民儿童。该词涵盖的各类群体往往未体现境内流离失所儿童的具体困境和脆弱性。

2. 本报告旨在使人们更加关注儿童和境内流离失所的交互影响。儿童这一身份影响儿童境内流离失所的经历，而流离失所的状况则影响儿童经受武装冲突或暴力的经历。另一方面，境内流离失所儿童可能与其他流离失所者面临同样的挑战，但可能因他们的年龄而受到不同方式的影响。由于性别、所属群体、残疾和流离失所本身等其他因素相互关联形成的各种歧视，境内流离失所儿童也经常面临人权方面的挑战。某群或某类境内流离失所儿童尤其可能面临风险，例如孤身儿童、失散儿童和孤儿，街头儿童，身体和精神残疾儿童，遭受严重创伤的儿童，以及与武装部队或武装团体有关联的儿童。所遭遇的特定风险也因流离失所环境而异。

3. 2019 年举办了境内流离失所者和儿童权利方面的多项重要文书的周年纪念活动：即《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》（《坎帕拉公约》）十周年、《儿童权利公约》三十周年、日内瓦四公约七十周年和《儿童替代性照料准则》十周年。此外，2019 年 7 月还举行了主题为“赋予人民权能，确保包容与平等”的高级别政治论坛，审查了六项可持续发展目标，其中大部分与境内流离失所儿童有关，他们是特别容易掉队的弱势群体。2020 年将举办《境内流离失所者问题持久解决方法框架》十周年以及《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题及关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的两项任择议定书二十周年纪念活动。

4. 虽然本报告重点关注由冲突、普遍暴力和侵犯人权行为造成的流离失所问题，但特别报告员承认，在自然危害和气候变化的不利影响引发灾害的情况下，境内流离失所儿童会面临许多类似的问题和需求。

5. 本报告以题为《武装冲突中境内流离失所儿童的权利和保障》的文件²为基础。本报告还得益于与其他伙伴的广泛磋商，此类伙伴包括负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室和来自以下组织的专家：儿童保护责任区、儿童权利委员会、

¹ 《儿童权利公约》将儿童定义为 18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁。

² 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室，第 2 号工作文件（2010 年，美国纽约）。

红十字国际委员会、国际移民组织、境内流离失所问题机构间联合概况调查处、难民署、联合国儿童基金会、人道主义事务协调厅、全球保护群组、人道主义援助中儿童保护联盟和非政府组织，磋商形式包括参与3月在日内瓦举行的专家会议和6月举行的人权理事会第四十一届会议会外活动，以及书面反馈。特别报告员感谢各方包括会员国、特别是境内流离失所儿童本身为交流意见作出贡献。

B. 适用法律框架

6. 包括儿童在内的境内流离失所者的权利不会因为他们流离失所的状况而减少或削减。包括《儿童权利公约》在内的国际法和国内法所确立的儿童权利同样适用于境内流离失所儿童。流离失所儿童与未流离失所儿童享有同样的权利。事实上，在包括冲突和境内流离失所在内的更为脆弱的情况下，国家更加有义务保护和照顾弱势儿童，以确保顾及和有效解决他们的特殊需要。国际人权法和国际人道主义法为境内流离失所儿童提供了广泛的法律保护框架。

7. 《儿童权利公约》是获得最广泛批准的人权公约。重要的是，在境内流离失所的情况下，不得在紧急情况下对该公约做任何减损。《公约》序言承认有些儿童生活条件特别艰难，需要予以特别关心。鉴于境内流离失所儿童更加脆弱，以及随之而来的在流离失所情况下保护和实现其人权面临的挑战，《公约》成为保护他们的最重要国际标准。

8. 基于考虑儿童最大利益和不歧视的核心原则，《公约》阐述了儿童的基本权利，包括生命权、生存权和发展权，出生时登记并拥有合法身份的权利，受教育权和保健权，受到保护以免遭一切形式暴力的权利，受到保护以免被招入武装部队的权利，受到保护以免遭经济剥削、性剥削和贩运的权利，获取措施以促进其身心康复和重新融入社会的权利，不被任意拘留的权利，以及获取措施以维护家庭团结和确保家庭重聚的权利。此外，《公约》要求承认儿童是权利持有人而非被动的保护和照料对象，并给予其尊重，包括儿童表达其观点的权利以及在影响其生活的决策过程中发表意见的权利。

9. 在武装冲突局势中，《〈儿童权利公约〉关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》特别适用于境内流离失所儿童。各缔约国应采取一切可能的措施，防止武装部队和武装团体在敌对行动中非法招募和使用儿童。此外，《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》禁止一切形式的性暴力、剥削、虐待和忽视，包括出于任何目的的儿童买卖和贩运。为了加强和扩大对受冲突影响儿童的保护，近年来还推出了一些政治倡议，例如《关于与武装部队或武装团体有关联的儿童的巴黎原则和准则》、《安全学校宣言》和《关于维持和平和防止招募和使用儿童兵的温哥华原则》。

10. 1998年《关于境内流离失所问题的指导原则》体现并符合国际人权法和国际人道主义法，载有明确的保障措施来保护境内流离失所者，特别关注境内流离失所儿童。这些原则特别提及：希望团聚的家庭能够团聚或迅速重聚的权利；保持尊严以及身心和道德健全的权利，包括保护儿童以免其成为买卖婚姻、剥削和强迫劳动的受害者；保护流离失所儿童以免其被招募、要求或允许参加敌对行动；

在法律面前得到承认的权利，这要求主管机关出具必要文件；以及受教育权，且女童平等参与。

11. 《日内瓦四公约》及其附加议定书和习惯国际人道主义法对于在所有武装冲突局势中保护包括儿童在内的平民至关重要，并适用于冲突各方，要求冲突各方尊重区别原则并为平民提供保护。根据习惯国际人道主义法，儿童有权获得特别尊重和保护，包括拘留期间获得适龄待遇，获得必需品、保健和教育，以及与家人重聚。此外，附加议定书和习惯国际人道主义法禁止在敌对行动中招募和使用 15 岁以下儿童。

12. 在区域一级，《坎帕拉公约》重申了非洲国家实施国际人权法和国际人道主义法的承诺，并载列了具体条款以重申获得个人文件的权利；受教育权；受到保护以免被招募和参与敌对行动、绑架、诱拐、性奴役和贩运的权利；失散儿童、孤身儿童及幼童母亲的特殊需求得到满足从而受到保护的權利。由大湖区问题国际会议通过的《2006 年保护和援助境内流离失所者议定书》也载有类似规定。1990 年《非洲儿童权利和福利宪章》强调各国负责任确保境内流离失所儿童得到适当的保护和人道主义援助，并特别关注了让因流离失所而失散的家庭团聚的重要性。欧洲委员会通过了若干关于境内流离失所问题的建议，包括关于境内流离失所儿童受教育权的建议。美洲人权法院就《美洲人权公约》是否适用于境内流离失所者的情况编制了重要判例，并探讨了各国在应对在包括儿童和青年在内的某些流离失所群体因冲突和流离失所而更加脆弱方面的义务。

13. 在国家一级，若干国家³制定了与境内流离失所问题有关的法律、政策或战略，包括涉及境内流离失所儿童特殊需要和权利的规定。

C. 儿童的参与和最大利益

14. 境内流离失所通常威胁到儿童生活的身心和社会方面，这些方面可以广义地称为儿童的福祉或最大利益。《儿童权利公约》明确规定，关于儿童的一切行动，无论是由公共或私人机构、法院还是立法机构执行，均应以儿童的最大利益为首要考虑因素。在考虑最脆弱的境内流离失所儿童的照料和安全问题时，这一观念尤其重要。⁴

15. 为了在与流离失所有关的程序中落实最大利益原则，难民署与儿基会、红十字国际委员会、儿童权利委员会和若干非政府伙伴合作制定了准则。⁵虽然主要由各国负责确定最大利益，但准则强调了需要确定儿童最大利益的情况，并强调，关于确定最大利益的程序，无论是由各国政府、难民署还是合作伙伴执行，均应

³阿富汗、安哥拉、阿塞拜疆、孟加拉国、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、哥伦比亚、格鲁吉亚、伊拉克、肯尼亚、利比里亚、马里、墨西哥(恰帕斯)、黑山、尼泊尔、秘鲁、斯里兰卡、乌克兰、瓦努阿图、也门、赞比亚；见全球政策委员会关于境内流离失所者法律和政策的全球数据库：<http://www.globalprotectioncluster.org/global-database-on-idp-laws-and-policies/>。

⁴负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室，2010 年。

⁵难民署，《评估和确定儿童最大利益的准则：2018 年临时发布》。

始终将其纳入更广泛的儿童保护系统，特别是国家儿童保护系统，而不是建立类似的结构。

16. 对儿童最大利益的评估必须包括尊重儿童自由表达其观点的权利，并根据儿童的年龄和成熟程度，在所有影响儿童的事项上适当考虑其观点。目前“参与”这一概念被广泛用于描述正在进行的过程，例如儿童和成人在相互尊重基础上进行的信息共享和对话 (CRC/C/GC/12, 第 3 段)。

17. 虽然人们更加清楚地认识到有必要给予儿童和青年发言权，并支持赋予他们权能和提升他们的抵御能力，也更加了解儿童和青年发挥的独特作用，但在实践中却很少采取行动来确保他们有效参与对自身产生影响的决定。特别报告员和其他人士呼吁开展一场“参与革命”(A/72/202, 第 42 段)，敦促采取参与性办法，以确保境内流离失所儿童和青年始终可以充分参与规划和管理持久解决办法，⁶并为康复和重新融入社会及和平进程制定当地战略(A/HRC/39/28, 第 60 段)。包括境内流离失所儿童本身在内的所有行为体均应认识到，儿童不仅有很大的贡献价值，也有权作出贡献。应鼓励并使流离失所儿童参与分析自身处境和未来前景。他们的参与有助于其重新掌控自己的生活、恢复身心健康、培养组织技能以及增强认同感。

18. 然而，儿童的参与面临着许多实际、伦理和社会文化方面的障碍。在人道主义局势下，由于各种实际原因以及可能不利于儿童参与的主要传统和社会文化态度，很少优先考虑让流离失所儿童参与。听取儿童优先事项和意见的价值观可能并未在这种社会中得到巩固，人道主义应急工作人员可能没有充分接受关于儿童参与权的培训。⁷反馈机制也往往侧重于成年人和物质援助。

19. 尽管如此，已有各种机构努力建立更多适合儿童的反馈机制，让儿童能够发表意见。⁸例如，国际计划组织培训青年记者报道影响儿童的问题。⁹

20. 必须注意的是，在决定是否让境内流离失所儿童参与决策以及以何种形式参与时，应始终适用不伤害儿童和考虑儿童最大利益的原则。境内流离失所儿童可能因担心被羞辱、遭受创伤或自身及家人承受预期的后果而不愿发声。一些流离失所儿童可能会在收容社区甚至自己的家庭中遭受威胁或虐待。在鼓励儿童畅所欲言时，必须始终考虑到安全、安保和风险影响。¹⁰

⁶ 例如，参加“实地参观”访问；见儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室，2010 年。

⁷ Save the Children, “Guidelines for children’s participation in humanitarian programming” (London, 2013).

⁸ Anna Wood, Interagency Study on Child-Friendly Feedback and Complaint Mechanisms Within NGO Programmes (Educo Plan International, Save the Children UK, War Child UK and World Vision International, 2015).

⁹ Plan International, Child-Friendly Feedback Mechanisms: Guide and Toolkit (United Kingdom, 2018).

¹⁰ Save the Children, 2013.

21. 涉及儿童的参与性进程，无论是通过磋商、合作还是由儿童主导进行，都必须符合某些基本要求。儿童的参与应该安全、透明、自愿、具有包容性且尊重儿童、适宜儿童、能够提供有用信息。儿童的参与应始终旨在触及和吸纳最边缘化的儿童群体，包括少女、残疾儿童和属于少数群体的儿童。应谨慎确保男童和女童平等参与，并确保参与者来自不同的年龄组且拥有不同的社会经济和种族背景。例如，世界宣明会制定了一种基于儿童保护和“不伤害”做法的互动方法，让儿童参与讨论与被迫流离失所有关的挑战和威胁，并确定和拟定与国家、区域和全球进程相关的儿童主导型解决办法。确定青年领导人并为青年建立安全空间至关重要。

22. 可以从加强妇女和女童的参与及增强其权能的成功努力中学到很多。例如，在许多流离失所的背景下，为妇女和女童提供的安全空间可能是她们离开家门后的首个栖身之处，有助于其参与活动和作为个人发表意见；这种安全空间还可帮他们与社区中的其他参与结构建立联系。¹¹同样，适宜儿童的空间有利于儿童福祉和儿童参与社区活动，因为儿童往往定期与接受过儿童工作培训的工作人员/志愿者相聚。然而，务必注意哪些儿童可在这些空间安身，哪些不能。

23. 虽然已有宝贵的儿童参与工具，¹²但要确保境内流离失所儿童参与，就要对此类参与作出明确规定，而且需要各国政府和国际社会在规划和政策制定中采取指向明确的做法，并拥有充足的资源。因此，考虑到儿童参与的具体挑战、风险和障碍，应尽一切努力为儿童和青年提供有用的机会，让他们可以表达自己的意见、表明自身需求或保护方面的关切，并为其家庭和社区作出贡献。

D. 数据和证据

24. 关于境内流离失所儿童的数据由不同的行为体出于不同目的收集。数据来源可能因国家或背景不同而有很大差异，可能包括由各国政府及人道主义行为体和发展行为体管理的数据。就国家官方统计数据而言，主要数据来源包括人口普查、名录、一般抽样调查或针对境内流离失所者的抽样调查以及行政登记册。¹³

25. 多指标类集调查是关于世界各地妇女和儿童的统计可靠且具有国际可比性的数据的最大来源，不过，很少按流离失所状况分列通过这些调查收集的数据。在受境内流离失所影响的国家以这种方式分列数据将提供重要的机会，可以提高对境内流离失所影响儿童的方式的认识和了解，并通过与非流离失所儿童进行对比，促进监测境内流离失所儿童的处境。这种数据还可以提供有关流离失所儿童的关键信息，以纳入相关政策倡议，从而改善所有儿童的处境并帮助各国报告在实现与这一特定群体相关的可持续发展目标方面取得的进展。

¹¹ 难民署，《拆墙：扫除境内流离失所妇女和女童参与人道主义工作的障碍》(2019年)。

¹² Save the Children, 2013.

¹³ 欧洲联盟和联合国，《关于境内流离失所者统计数据的技术报告：目前的做法和改进建议》(2018年，卢森堡)

26. 难民和境内流离失所者统计问题专家组正在统计委员会的赞助下，努力就提高被迫流离失所人口官方统计数据质量和分列现有数据(包括多指标类集调查获得的数据)制定国际建议，包括为国家统计机关和联合国各实体提供指导意见。

27. 与冲突局势中境内流离失所者有关的证据库的数据主要来自从各资料来源收集的人道主义行动数据，用于给战略决策和方案制定(包括更好地确定保护和援助的目标)提供信息。需求评估、人口流动跟踪系统和保护监测等不同方法也适用于儿童方面的问题。然而，由于往往没有按年龄组适当分列数据，所以限制了数据的可用性。

28. 概况调查是各国政府、人道主义伙伴和发展伙伴使用的另一种协作性数据收集和分析过程，它提供关于流离失所情况¹⁴的分列数据，并对关键指标按年龄分列的流离失所和非流离失所数据进行对比分析。在城市环境中，这可以作为确定境内流离失所者具体需求和能力的有用方法，从而为基于地区的方法提供信息。¹⁵此外，仍然有必要循证了解流离失所如何影响儿童以及如何更有效地预防或解决影响流离失所儿童的保护问题。

29. 虽然分列的定量数据至关重要，但即使尽可能按年龄、性别和其他因素分列行动数据，由于大多数数据都收集自户主或社区领袖，因此这些数据通常以成年人视角刻画儿童。虽然这对于某些用途(例如入学率)来说可能已足够，但有必要直接接触儿童以了解其经历和观点(例如受歧视经历或关于持久解决办法的未来打算)。

30. 因此，定性数据收集方法通过参与过程和工具带来了许多附加值，但这只是例外情况而非规则。例如，战争儿童组织邀请南苏丹的境内流离失所儿童和青年就他们认为的保护问题和关键需求开展小组讨论。拯救儿童组织在伊拉克和也门携手流离失所的少男少女，使用论坛剧场等方法探讨他们的冲突经历。这些方法使儿童可以根据自己的情况，以适合其年龄的方式表达自己的观点，并提出自己的解决办法。¹⁶妇女难民委员会还成功对少女使用了参与排名方法，其结果使伊拉克、马里、尼日尔和南苏丹的行动伙伴了解到安全空间的内容。红十字会在尼日利亚和南苏丹等不同武装冲突环境中举办了基于社区的保护讲习班，使社区能够在分析和制定改善其状况的对策方面发挥积极作用。在洪都拉斯因暴力导致普遍流离失所的背景下，由政府牵头的概况调查包括一个参与性评估讲习班，由青年探讨往往会导致家庭流离失所的性别暴力和强行招募儿童情况。儿童和成人对安全和安保的看法不同，儿童不赞同成人的评估：随着时间的推移，情况好转。

¹⁷

¹⁴ 例如，见 <https://jet.jips.org/>。

¹⁵ Global Alliance for Urban Crises, “Urban profiling for better responses to humanitarian crises” (2019).

¹⁶ Save the Children, “I wish tomorrow will not come: adolescents and the impact of conflict on their experiences: an exploratory study in Iraq, Egypt, Jordan and Yemen” (2019).

¹⁷ 见 www.jips.org/jips-country/honduras/。

31. 这些例子表明，虽然按年龄、性别和多样性对定量数据进行分列很重要，但仍有不足。尽管向儿童和青少年收集数据面临许多挑战，但必须加倍努力，利用定性数据收集方法，并在适当、可行的情况下，将境内流离失所儿童的有效参与纳入各项进程。这需要通过加强儿童保护专家和数据收集者之间的合作来实现。

32. 安全理事会第 1612(2005)号决议确立了监测和报告机制，要求系统地收集武装冲突局势中六种严重侵犯儿童行为¹⁸的信息。然而，未按遭受严重侵犯行为儿童的流离失所状况分列根据该机制收集的数据，采用灵活的方法监测不必向安理会报告的其他儿童保护问题被视为良好做法的范例，因为这有助于使监测更能反映地方情况。因此，对被迫流离失所和具体严重侵犯行为之间联系的分析得到加强，例如哥伦比亚的案例。¹⁹

33. 正如所表明的那样，确实存在关于境内流离失所儿童的数据，但数据既不是系统地收集的也未得到整合。此外，鉴于需要优先进行分析，包括分析流离失所和非流离失所人口之间的比较数据，最终结果往往忽略与境内流离失所儿童有关的数据。不幸的是，由于数据共享做法有限，即使数据确实存在，也并不是总能获得这些数据，这限制了在制定儿童敏感型流离失所战略和流离失所应对措施时对数据的使用。

E. 应对儿童保护问题

34. 儿童保护系指在冲突和普遍暴力造成流离失所期间或之后，为预防和应对针对儿童的暴力、剥削、虐待和忽视所作的一切努力。主要由各国政府负责确保始终保护境内流离失所男童和女童，并在国家和地方两级向他们提供服务和援助，特别是在冲突局势中。预防和应对暴力侵害儿童行为必须齐头并进，所有行为体需通过建立儿童保护系统和向其提供支持等方式，在儿童保护工作中优先考虑拯救生命。《人道主义行动中保护儿童的最低标准》是该领域重要的机构间参考工具。

35. 当发生境内流离失所时，家庭和社区结构可能崩溃，传统机构往往瓦解，使流离失所儿童更可能遭受各种形式的剥削、虐待和忽视。其中包括使他们面临地雷和其他未爆弹药等危险、暴力和死亡威胁以及严重的身心创伤。流离失所影响儿童生活、发展和福祉的方方面面，使他们面临家庭分离、任意拘留、贩运、童工和性暴力等问题。女童和年轻妇女更有可能遭受严重的性侵犯、诱拐、强奸、早婚和强迫婚姻以及谋杀，而男童更有可能被招募入伍、遭受剥削和暴力。离散儿童、孤儿和孤身儿童更可能被忽视、虐待以及被迫从事危险性或剥削性劳动。在一些城市中心，在发生流离失所后，街头儿童也会增多。境内流离失所儿童通常营养不良和健康不良。境内流离失所者的营地和定居点非但不安全，反而可能遭到攻击，陷入交火，或成为招募地，特别是男童被迫加入冲突各方，以换取金

¹⁸ 武装部队或武装团体招募和使用儿童、杀害和致残、强奸和其他形式的性暴力、诱拐、袭击学校和医院以及拒绝人道主义准入。

¹⁹ 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室、联合国儿童基金会和联合国维持和平行动部，《全球良好做法研究：关于武装冲突局势中严重侵害儿童行为的监测和报告机制》(2012 年)。

钱、食物或保护等。当境内流离失所者面临贫穷和饥饿时，其家庭可能采取有害应对机制以求生存，例如将儿童送去乞讨、工作而不是去上学，或将他们置于被剥削或贩运的风险。也很可能存在家庭虐待和剥削的风险。在长期流离失所的情况下，家庭看不到希望会导致家庭虐待。随着时间的推移，长期流离失所情况也可能导致资源耗尽，为家庭带来更多压力，并增加应对保护儿童的风险。

36. 流离失所的过程会造成损失，境内流离失所儿童失去他们周围的保护环境。为加强儿童保护系统，需要制定充分尊重儿童权利并以其最大利益为核心制定决策的国家和地方解决办法。应在最具挑战性的情况下，为儿童提供有效的预防、应对和问责措施。良好做法包括安全、适宜儿童的咨询、投诉、举报和问责机制。

37. 须为境内流离失所儿童提供受保护的安全场所，使儿童可以暂时缓解战争或暴力造成的心理压力。适宜儿童的空间广泛用于在紧急情况中保护儿童并向其提供心理支持。活动的性质、强度、质量和适应当地情况的程度以及协助者与儿童之间建立的关系似乎对于确定活动的影响至关重要。然而，在流离失所情况下，必须一直检测和密切监测儿童和青年“安全空间”概念，以确保该空间不会成为虐待场所；也应质疑这种环境总是安全的假设。某种程度上，人们会自动把建立适宜儿童的空间当作保护儿童主要或唯一对策，却未充分关注预防保护风险和解决这种风险的根源。

38. 关于总体人道主义供资，据估计，2010年至2018年，对儿童保护供资有所增加。但这方面的供资仍然极少，平均只占人道主义供资总额的0.5%。²⁰儿童保护供资不足，且往往只在更大的保护范围内才会提及。考虑到优质干预措施的需求规模和成本，儿童保护活动的供资缺口令人担忧。捐助方和提供或支持儿童保护干预措施的各方以及提供预算拨款的国家肩负共同责任，急需大幅增加儿童保护供资。²¹

基于社区的儿童保护

39. 在人道主义危机和流离失所的情况下，社区和父母的能力往往被削弱。因此，各国及其人道主义伙伴和发展伙伴必须支持和加强家庭和社区的保护能力，家庭和社区为保护受境内流离失所影响的儿童提供第一道支持。事实证明，在实现儿童(包括境内流离失所儿童)保护目标方面，通过基于社区的儿童保护机制，以协调的方式开展工作是一种有效且适当的方法。²²

40. 在确定影响家庭、社区和儿童的问题并设计和开展对当地文化有敏感认识的儿童保护活动时，让家庭、社区和儿童参与进来将有助于提高干预措施的接受度和影响，惠及更多受影响的儿童，并让已开展的活动更有可持续性。基于社区的机制形式多样，其功能包括：确定保护问题和面临风险的儿童，非正式寻亲，提

²⁰ 联合国人道协调厅财务支出核实处数据库。

²¹ Save the Children, “Unprotected: crisis in humanitarian funding for child protection” (2019).

²² Alliance for Child Protection in Humanitarian Action, “Adapting to Learn, Learning to Adapt”: Overview of and Considerations for Child Protection Systems Strengthening in Emergencies (2016).

高认识，将儿童送交或陪同其至适当的服务机构，提供社会心理支持，建立女童和男童俱乐部，以及推进出生登记。²³

41. 境内流离失所儿童往往会与他们父母、亲戚、监护人和朋友分享经历或寻求他们的帮助。应向他们提供关于儿童权利的信息和寻求支持的渠道，以便他们有足够的力量引导儿童，保护儿童免受伤害。儿基会的“青少年工具包”和战争儿童组织的“DEALS”方法等已有重要资源可以赋予儿童权能，将他们作为举措的核心，提高他们的抵御能力。

42. 也存在传统的社区和儿童支持系统与网络，应确保他们在实现儿童最大利益方面发挥作用。社会工作者、教师、青年和传统或宗教领袖等社区中其他人的干预，以及为减轻任何虐待风险而开展的适当培训和监测，有助于确保多层次的儿童保护举措。例如，在洪都拉斯和阿拉伯叙利亚共和国，信仰行为体被认为在许多流离失所的情况下发挥至关重要的作用。²⁴

保护问题

43. 家庭分离对儿童的流离失所经历影响很大，并因儿童的年龄、性别和其他因素而有所不同。家庭分离可能发生在流离失所或筛查期间、抵达营地时和安置期间。应特别考虑儿童为户主的家庭，在这些家庭中，儿童负责照顾弟弟妹妹的同时，还要确保安全、食物、水、卫生、教育和庇护所。

44. 需要投入全面的防范方法来防止家庭分离。不应低估分享关于家庭成员在分离时应如何做的基本信息的重要性。例如，在南苏丹，红十字委员会通过戏剧表演帮助可能流离失所的儿童记住自己的名字和其村庄的面貌，这有利于他们今后与家人团聚。

45. 境内流离失所与冲突各方招募儿童之间的关系已充分确认。流离失所也可能是一种使儿童免于被武装团体或犯罪团伙招募的方式，例如，在哥伦比亚、萨尔瓦多和洪都拉斯，儿童拒绝应征入伍可能会使其遭受暴力，甚至丧命。非国家武装团体的招募往往会影响境内流离失所者营地和定居点内或附近的境内流离失所儿童，特别是男童。在 19 个非洲国家，冲突各方招募儿童的百分比因政府和其他行为体提供保护以防止在境内流离失所者营地诱拐和强迫招募儿童的程度而异。²⁵被招募入伍的女童往往会作为童养媳、厨师和性奴，最终退伍或获救的女童通常已经有了婴儿或幼儿。

46. 各国和国际组织在保护儿童(包括境内流离失所儿童)免被招募以及确保追究犯罪者的责任方面可以发挥重要作用。负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表正在编写一份指导说明，为从业人员阐明这方面的概念和提供相关工具。2018 年

²³ 难民署，儿童保护问题简报，《基于社区的儿童保护机制》(2013 年 9 月)。

²⁴ World Vision South Sudan, annual campaign report 2018; Global Partners Forum report, “Faith action for children on the move” (2018).

²⁵ Vera Achvarina and Simon F. Reich, “No place to hide: refugees, displaced persons, and the recruitment of child soldiers”, *International Security*, vol. 31, No. 1 (summer 2006).

9月，负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表和儿基会发起了前儿童兵重返社会全球联盟，以引起人们关注并鼓励采取行动为儿童重返社会方案提供可持续支持。已在阿富汗、南苏丹和苏丹等一些国家取得了进展。

47. 在很多情况下，与冲突各方有关联的儿童被视为犯罪者，而非受害者。须提供持续、全面的重新融入社会支持，以打破暴力循环，避免这些儿童被社会羞辱和再次招募。儿童(包括与冲突各方有关联的境内流离失所儿童)往往因与武装团体有关联而被拘留或被其社区排斥且无法获得服务而再次受害。儿童应首先被视为受害者，并以他们的最大利益为主要考虑因素来确定其待遇。拘留儿童只能作为不得已的手段，且拘留时间应尽可能短，同时应优先考虑拘留的替代办法，因为拘留条件会严重危及儿童的认知、情感和社会发展。

48. 境内流离失所儿童特别容易受到性别暴力的伤害。在武装冲突和流离失所的情况下，性暴力是最直接的危险，它可以被随机或系统地用作战争武器。家庭破裂会使儿童遭受家庭和社区内的性暴力。其他形式的性别暴力也很常见，包括强迫卖淫、贩运和家庭虐待。强迫境内流离失所女童早婚是有害的应对策略，据载，已在若干境内流离失所的情况下发生，一部分原因是被剥夺了正常收入来源的家庭所面临的经济压力。²⁶性暴力也影响到境内流离失所的男童和青年男子，例如在平民区的军事行动、征兵、诱拐和拘留期间发生的性暴力。调查发现，在发生针对男性和男童的性暴力的冲突中，针对男性的性暴力“经常且平常，普遍且广泛存在”。²⁷

49. 生活在营地的境内流离失所儿童特别容易成为人贩子和其他机会主义者的目标。营地附近的武装人员，包括安全部队，也带来风险。性别暴力会对境内流离失所儿童造成破坏性心理伤害，包括抑郁症、创伤后精神障碍和自杀。性别暴力受害者可能被家人羞辱和排斥，或身体上承受严重后果，如早孕和染上可能致残或致死的性传播疾病。²⁸

50. 须充分重视减轻流离失所情况中的性别暴力风险，这需要采取集体行动和全面的跨部门办法。人道主义行为体有责任确保在其方案设计和执行中纳入减少或减轻此类风险的策略，例如确保安全入学，照亮黑暗区，提供独立的厕所，以及确定最需要服务的地点。针对境内流离失所女童的安全摸底工作可以确定她们认为自己会遇到风险的时间和地点，并就可能的风险减轻策略为人道主义工作者提供指导。如果一开始不采取这些行动，就会造成一些不可逆转的伤害。²⁹

51. 采用认识提高技术的社区方案，无论是旨在改变态度和行为的独立干预措施，还是作为经济干预措施等更广泛的方案的一部分，都成功降低了性别暴力的发生

²⁶ 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室，2010年。

²⁷ 难民署，《叙利亚危机中对男子和男童的性暴力》(2017年)；另见妇女难民委员会，《这也发生在男性身上：对罗兴亚族男人和男童遭受的性暴力》(2018年，纽约)。

²⁸ 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室，2010年。

²⁹ Dale Buscher, “Preventing gender-based violence: getting it right”, *Humanitarian Exchange*, No. 60 (February 2014).

率并减轻了其影响，且改变了态度、观念、知识和(某些)行为。³⁰旨在打击性别暴力的服务要取得成功，就应确保获得服务的保密性和匿名性，减少抹黑，保持文化敏感性，并利用当地的专门知识。³¹加强部门和方案之间的协调机制对于编制性别暴力方案至关重要，但仍具挑战性，特别是在涉及境内流离失所儿童时。为应对其中一些挑战，并加强对性虐待的儿童和青少年幸存者的支持，儿童保护责任领域和性别暴力责任领域及其一些成员共同发起了一项倡议。³²

F. 支持为流离失所儿童及其家庭提供持久解决办法

52. 流离失所问题需要持久解决办法，这使境内流离失所者有别于受武装冲突影响的其他平民。考虑到流离失所可能带来的风险和脆弱性，以及对儿童生活造成的极大影响，应在条件允许的情况下尽快开始寻求解决办法。主要由各国负责创造条件和提供手段，使境内流离失所儿童及其家庭能够自愿回返、融入当地社会或以可持续的方式安全、有尊严地在本国其他地方定居。因此，应认真考虑过早回返或迁往不安全地区存在的风险。

53. 为了了解儿童在返回原籍地时可能面临的挑战和潜在机会，针对阿富汗、伊拉克、索马里和阿拉伯叙利亚共和国等国被迫流离失所儿童的持久解决办法需要基于顾及儿童的指标的更好数据和证据。这也适用于许多涉及到儿童融入当地社会或在别处定居的情况。还须将顾及儿童的方案拟订原则纳入所有持久解决办法，并为指导立足于儿童及其家庭的权利而为其寻找解决办法的进程制定最低标准。³³从这一点来看，儿童的最大利益仍是制定针对境内流离失所儿童的解决办法的首要考虑因素，包括明确和加强儿童的应对机制和自我保护能力。

54. 机构间常设委员会在其 2010 年《境内流离失所者持久解决办法框架》中确定了持久解决办法的核心原则，并强调需要基于权利的进程来使境内流离失所者能够就持久解决办法的规划和管理自愿作出知情决定，并参与其中。当然，这也适用于所有儿童。该框架确定了关于持久解决办法构成要素的若干标准，必须以儿童为中心的角度来看待这些标准。

55. 境内流离失所儿童有权以适合儿童和年龄的方式了解情况。儿童对持久解决方案的偏好可能与年长者极为不同。儿童在不同的环境中长大后对原籍地历史和文化的依恋越来越弱，他们可能想要寻求不同备选办法。当年轻人离开农村迁往城市地区后，他们往往更愿意留下来，因为城市有更好的教育和就业机会。³⁴因此，应特别努力确保流离失所儿童和青年充分参与规划持久解决办法。

³⁰ World Vision South Sudan, 2018.

³¹ Humanitarian Practice Network, “Preventing and responding to gender-based violence in humanitarian crises”, Network Paper, No. 77 (January 2014).

³² 见 www.nrc.no/expert-deployment/2016/2019/improved-support-for-sexually-abused-children/.

³³ Save the Children/Samuel Hall, *Achieving Durable Solutions for Returnee Children: What Do We Know?* (London, 2019).

³⁴ 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室，2010 年。

证明文件

56. 在流离失所过程中，人们经常丢失或落下证件，或者证件可能被销毁或没收或无法识别。境内流离失所者可能根本就没有证件。主管机关实际上“看不见”没有身份证件的境内流离失所儿童，这些儿童必然难以享受广泛的权利，且其权利更可能被侵犯。流离失所有时也会增加成为无国籍人的风险。在一些流离失所的情况下，孤身未成年人可能未持有证件或不知道这些证件，因此缺乏身份或国籍证明。如果没有任何父母或出生地的证据，他们可能成为无国籍人。³⁵在具有性别歧视的国籍法的国家，当境内流离失所儿童与父亲分离或缺乏证明自己与父亲之间法律联系的文件时，无国籍风险会增加。证明文件问题也因其他原因影响到世界各地各种情况下的儿童，包括流离失所的父母具有涉嫌或被指控参与恐怖主义活动身份的原因。³⁶

57. 各国有责任采取一切必要措施来确保通过更换丢失的证明文件或签发新证明文件使儿童能够尽快获得合法身份，例如，哥伦比亚通过部署流动登记小组来触及偏远地区的境内流离失所者，³⁷又如科特迪瓦在进行民事登记时利用证人陈述来确定境内流离失所者的身份。³⁸在仍存在性别歧视的国籍法的情况下，各国应实施改革，以维护符合国际公约的性别平等国籍法。

心理健康和社会心理安全

58. 心理健康和社会心理安全日益被视为儿童安全的一个关键方面，因为童年创伤事件可能导致终生心理健康状况不佳。武装冲突和暴力对儿童身心健康的有害影响因流离失所的经历而加剧。其中一些儿童更有可能存在心理问题或创伤。³⁹

59. 战争儿童组织咨询过的伊拉克和南苏丹青年强调了创伤如何影响他们的沟通能力，并强调他们需要在应对和处理自身经历方面得到支持，也需要在制定方案时更积极地听取他们的意见。通常，抹黑会阻碍受影响者寻求支持，并妨碍当地决策者寻找解决办法。一些精神和身体残疾的儿童被认为“可耻”，并被藏起来，这使他们难以融入社会。对大多数残疾儿童来说，缺乏轮椅会导致抑郁，并对其生活造成心理影响，因为正如战争儿童组织所言，他们“只是被囚禁在了帐篷里”。

60. 尽管人们普遍认为，社会心理支持对于境内流离失所儿童至关重要，且应尽早纳入人道主义应急行动，但对儿童心理健康的关注仍然严重不足。虽然在许多国家，流离失所儿童和非流离失所儿童可能同样难以获得社会心理支持，但流离

³⁵ Norwegian Refugee Council, “Statelessness and displacement” (2016).

³⁶ 同上, “Barriers from birth: undocumented children in Iraq sentenced to a life on the margins” (2019).

³⁷ 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室, 2010年。

³⁸ Brookings, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers* (2008).

³⁹ 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室, 2010年。

失所儿童可能在生活中面临着同龄人没有的创伤，这使他们更加需要专业服务。

40

61. 流离失所儿童也可能比非流离失所儿童更难获得培养环境和安全的游玩场所，而且可能比收容社区的同龄人更缺少社会关系，而这些是儿童发展的关键条件。有一种情况是，很大一部分受访的流离失所儿童很少或从来没有在玩耍时感到安全，即使就在其住所旁边，而年龄较大的儿童在没有父母陪伴的情况下也会感到不安全。有四分之一的儿童称，他们在害怕、悲伤或沮丧时几乎或根本无处可去也无人倾诉。⁴¹

62. 须在当地提供适当的心理健康和社会心理方面的支持以增强受影响者(包括境内流离失所儿童)的自助、应对和抵御能力，并且应将该举措作为综合方案的一部分加以制定和实施，采用可持续和基于社区的方法来应对心理健康问题，包括提供适宜儿童的空间和为年轻人提供更多机会参加休闲活动，如参加俱乐部。生活技能培训可以帮助儿童建立信心，以承受压力和抗议为他们做出的不恰当决定，如招募决定。

教育

63. 受教育权不会因流离失所而终止，流离失所家庭往往将子女的教育视为头等大事。在武装冲突局势中，整体不安全以及针对学生、教师和教育设施的袭击与教育设施的军用会导致教育机会中断。特别报告员、暴力侵害儿童问题特别代表⁴²和其他伙伴⁴³强调，在暴力普遍存在的局势中，往往需要保护教师、学生及其家长免受暴力侵害。

64. 在许多流离失所的情况中，出于安全或经济考虑，父母选择让孩子待在家里，不去学校。贫困往往意味着赚取足够的收入来养家糊口要比教育更重要。可能会出现其他挑战，比如需要学习一门新语言。放宽境内流离失所者儿童上学的证件要求可以极大地便于流离失所儿童接受教育，而许多国家对这方面的证件要求很多。社会紧张局势和对境内流离失所者的歧视/抹黑也可能产生影响；有时，儿童没有被送去学校或不想上学，是因为担心因自己的流离失所状况而被同学欺负。

65. 除了关注受教育机会外，还应适当关注境内流离失所儿童继续上学和完成学业的能力。应对辍学率高的一种良好做法是将教育津贴、学费和学校用品包纳入发给流离失所家庭的家庭包中，然后由学校自身提供监测和考勤表。

⁴⁰ Save the Children/Samuel Hall (2019).

⁴¹ Save the Children, “Invisible wounds: the impact of six years of war on the mental health of Syria’s children” (2017).

⁴² 负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室，《保护受到社区武装暴力影响的儿童》(联合国出版物，出售编号：C.16.I.15)。

⁴³ 例如，见难民署，《暴力对特古西加尔巴 220 所学校的影响》。

66. 尽管近年来人们日益认识到在危机期间⁴⁴和长期流离失所的情况下确保接受教育是一项人道主义任务，但关于境内流离失所者受教育情况的全球数据和信息仍然存在巨大缺口，这些数据和信息有助于了解需求的范围和适当的对策。此外，很难追踪境内流离失所者的教育轨迹。⁴⁵应对行动也存在不足，第一要务是确定为数百万受流离失所影响的儿童提供标准教育所需的解决办法和资源。尽管有大量证据表明，获得优质教育对于向境内流离失所儿童提供生理、社会心理和认知方面维持生活的保护至关重要，但儿童保护和教育仍然属于供资最少的人道主义部门。⁴⁶

67. 向儿童提供的符合其最大利益的教育可能因特定的流离失所情况而有所不同，必须根据具体情况评估教育需求。向流离失所儿童提供的任何社会心理护理必须既解决过去的创伤，也解决持续存在的压力和恐惧，旨在建立安全感和传授应对技能。基于课堂的补充方案旨在满足受冲突造成的创伤影响的儿童的迫切社会心理需要，这种方案可能有效。其中一个方案帮助学生明确其对压力的反应并学习镇定技巧，使学生能够与老师和家人交谈，认识到所在社区的风险，并确定保护自身安全的措施，例如成群结队地步行去学校或找到其他路线。⁴⁷

68. 此外，在紧急情况下提供教育应考虑到性别问题。虽然教育障碍往往一直存在，性别差异也会加剧，但冲突和流离失所可能改变性别动态，并对男童和女童产生不同影响。在为境内流离失所儿童制定教育方案时，必须充分考虑这些因素。

69. 尽管境内流离失所给本就不足的教育基础设施带来了巨大压力，但必须充分考虑到收容社区的需求，特别是在长期流离失所的情况下。必须提供充分的财政和技术支持，如增加教师和学校设施，以便社区更好地履行其对流离失所儿童应尽的义务。这可能需要建立更多的校区，简化入学程序，并为流离失所儿童支付学费、提供贷款和教科书，乌克兰便是这样做的。⁴⁸的确，获得优质的包容性教育会为流离失所社区和收容社区带来巨大的经济、社会和健康益处，有助于增强社会凝聚力，并且是打击偏见、定型观念和歧视的重要工具。⁴⁹

住房、土地和财产

⁴⁴ Manuel Bessler, “Foreword: education – a humanitarian and development imperative”, *Forced Migration Review*, issue No. 60 (March 2019).

⁴⁵ 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织），《2019 年全球教育监测报告：移徙、流离失所和教育——要搭建桥梁，不要筑起高墙》（2018 年，巴黎）。

⁴⁶ Global Protection Cluster and Global Education Cluster, “Child protection and education in emergencies” (2015).

⁴⁷ Norwegian Refugee Council, *Education in Emergencies: Children in Distress – A Child Protection Risk Analysis for NRC Afghanistan’s Education Programme* (Kabul, 2018).

⁴⁸ 见教科文组织，《2019 年全球教育监测报告》。

⁴⁹ 儿基会和境内流离失所问题监测中心，《境内流离失所儿童平等获得优质教育的机会》（2019 年 7 月）。

70. 在流离失所的情况下，流离失所社区面临的风险包括被强行驱逐、无法获得土地以及在获得住房、土地和财产权方面的其他障碍。妇女和儿童特别容易面临被强行驱逐和无家可归(A/HRC/25/54, 第 65 段)的风险，应优先考虑为他们提供紧急庇护所，知道确定更加可持续的住房解决方案。当儿童为了支付租金或因剥削而必须参与有害应对机制(如童工或早婚)时，便特别容易受到伤害。

71. 儿童通常依赖父母或监护人的能力来获得适足住房，并建立一个家，不必担心被强行驱逐。在流离失所的情况下，尤其难以找到并维系一个安全的家。获得适足住房和土地在流离失所的各个阶段都很重要。流离失所妇女获得住房、土地和财产权的机会往往有限，这是由于与法律和习惯做法缺口相关的问题导致其丧失继承权，加剧了社会经济劣势造成的歧视和障碍。这些都会对其子女获得保有权保障的能力产生重要影响(同上，第 64 段)。

在境内流离失所情况下维护和加强国家儿童保护系统

72. 在紧急情况下，流离失所状况持续的时间越长，国家和地方政府以及国际社会就越有必要支持制定覆盖境内流离失所儿童的法律、政策、制度和公共服务。国家儿童保护系统的非正式和正式要素之间经常存在脱节，这两个层面需要开展合作，还需使专门负责儿童福祉的中央政府机构和社会福利劳动力具备充分条件和资源，以处理流离失所情况下的保护问题和侵犯儿童行为。⁵⁰在系统加强方法的框架内，应明确和解决儿童因流离失所而产生脆弱性。

73. 儿基会与国家儿童保护主管机关合作，以确保儿童保护系统(例如案件管理系统)纳入境内流离失所儿童的具体需求。例如，案件管理系统的建立表明，使用案件管理服务的儿童人数有所增加，这些服务包括个人咨询、寻亲和团聚、受害者援助、重返社会、性别暴力应对措施、教育和法律支持。建立和强化出生登记系统，包括避免重复的电子系统，使得出生登记率大幅上升。

74. 当地政府在流离失所处境中发挥着日益重要的作用。地方系统和服务往往对儿童日常生活影响最大。国际社会应支持基于地区的方法，并与当地政府合作，因为当地政府在改变境内流离失所儿童的生活方面发挥独特作用。这可能意味着要调整国家政策以适应当地需求，或者以市政服务填补国家系统的缺口。

75. 人道主义行为体日益认识到协作性、综合性跨部门方案拟订工作在解决儿童保护问题的根源和应对儿童保护需求方面的价值和必要性，并将儿童保护人员和教育专业人员视为天然盟友。由儿童保护、教育和生计方案工作人员通过小额信贷、技能转让或现金转移等方式实施的加强家庭经济举措，已日益成为各国政府、联合国各机构和国际非政府组织的一种合作行动，以防止儿童离散，改善寄养和父母照料，并减少童工发生率。⁵¹不幸的是，协调各机构间的工作及其对资源的争夺带来的挑战依然存在于各种情况中。持续的联合国改革进程还为提高境内流离失所儿童方面国际对策的一致性提供了机会。

⁵⁰ 难民署，《基于社区的儿童保护机制》(2013 年)。

⁵¹ Alliance for Child Protection in Humanitarian Action, “Adapting to Learn, Learning to Adapt”.

四. 结论和建议

76. 通过本报告，特别报告员希望恢复和加强各国政府、联合国各机构、国际组织、非政府组织和境内流离失所者等一系列行为体之间的必要对话，最终目标是在讨论的基础上改进做法，加强对境内流离失所儿童的保护。

77. 2019 年是充满机遇的一年，因为多个重要的周年纪念日都在这一年，包括《儿童权利公约》通过三十周年，该公约缔约国呼吁所有国家确保每个儿童都能在和平、尊严、宽容、自由、平等和团结的精神下成长。必须尊重儿童，视其为“和平区”，并始终保障他们的权利。境内流离失所儿童首先是儿童。

78. 因此，特别报告员呼吁各国和其他相关行为体：

在法律和政策方面

(a) 立即毫不含糊地遵守国际人道主义法和人权法，特别是《儿童权利公约》及其任择议定书以及安全理事会关于儿童与武装冲突问题的决议，并通过追究侵害境内流离失所儿童行为的犯罪者的责任消除有罪不罚现象；

(b) 制定覆盖且不歧视境内流离失所儿童的法律、政策、制度和公共服务，并确保并非专门针对境内流离失所儿童的国家法律不歧视境内流离失所儿童，也不限制其权利；

(c) 确保在制定和执行关于境内流离失所问题的国家法律和政策时考虑境内流离失所儿童的优先事项以及儿童保护问题和性别相关问题；

(d) 通过或加强立法，将武装冲突中针对儿童六种严重侵害行为定为刑事犯罪，通过所有联合国相关实体的积极参与等方式加强监测和举报机制，并确保执行负责儿童与武装冲突问题秘书长的年度报告中所列终止和防止冲突各方侵犯行为的行动计划；

(e) 通过公开声明和宣传运动提高认识，使公众和公职人员认识到境内流离失所的影响，包括境内流离失所儿童面临的特别保护风险；

(f) 就儿童权利、儿童保护案件管理、最大利益评估和确定流程以及适宜儿童的程序培训公职人员，包括社会工作者、警察、法官、检察官、律师、监护人、教师和当地民间社会组织；

在参与方面

(g) 采取特别措施以确保在制定和实施儿童保护和援助方案时，以及在制定相关法律和政策、规划和管理持久解决办法以及和平进程时，考虑境内流离失所女童和男童的意见和关切；

(h) 促进协调公共机构工作人员和应对境内流离失所问题的人员，以便在儿童康复以及重新融入社会期间推动开展儿童参与活动；

(i) 确保以儿童能够理解的形式和语言向其提供信息，使其了解与持久解决办法相关的备选办法以及相应后果和条件，以便他们能够发表自己的意见；

在数据和证据方面

(j) 根据即将发布的关于境内流离失所者统计工作的国际建议，将“流离失所视角”纳入侧重于或包含儿童信息的数据运算和信息管理系统，并且在严重受流离失所影响的国家适当开展多指标类集调查，这些举措需要儿童保护专家和统计专家密切合作；

(k) 在适当、可行的情况下，将“儿童视角”纳入侧重于或包含流离失所信息的数据收集系统和流程中，包括按年龄和性别以及具体脆弱性充分分列的数据，但也涉及使用定性和创新数据收集方法，从而使儿童和青少年可以参与进来并开展有效的合作；这些举措需要儿童保护专家和信息管理专家密切合作；

(l) 根据适当的数据保护标准和规程加强数据共享做法，以便更好、更充分地利用现有的境内流离失所儿童数据；为此，应进一步支持和探索数据匿名化软件和其他共享敏感数据的技术解决办法；鼓励更多地利用合作方法收集关于境内流离失所儿童的新数据；

在制定预防和应对方案方面

(m) 通过加强社区系统和能力建设来确定和处理冲突和普遍暴力情况中导致儿童境内流离失所的因素，以影响社会行为的变化；

(n) 加强国家主管机关的儿童保护能力，国家主管机关作为主要责任承担者，负责保护和援助境内流离失所儿童及其社区；

(o) 通过基于社区的举措和方案等方式支持和加强家庭和社区保护受境内流离失所影响儿童的能力，支持将儿童保护要素纳入人道主义应急工作的主流中，包括教育和公共医疗方面的人道主义应急工作；

(p) 为流离失所者选择安全、足够便利的安置点，对顾及儿童和性别的保护地点进行规划，在境内流离失所儿童及其家庭的避难地及其原籍地和可能回返地优先开展排雷和清除集束弹药和其他战争遗留爆炸物的工作，并面向儿童及其父母开展提高地雷风险意识活动；

(q) 采取行动将袭击境内流离失所者安置点的行为定为刑事犯罪，并追究招募或利用儿童或实施其他严重侵犯行为者的责任；确保为境内流离失所儿童提供法律支持服务，对参与为境内流离失所者安置地点和定居点提供安全保障的军队和警察部队进行培训，使其认识到有义务保护儿童免被招募和利用以及遭受其他严重侵犯行为；

(r) 建立保密、便于利用、适宜儿童且性别平等的投诉和移案制度，以应对境内流离失所儿童遭受的一切形式的暴力、虐待和剥削，应让他们及其家庭和社区充分了解这些机制；

(s) 优先预防家庭分离，特别是通过帮助社区为任何最终会发生的流离失所情况做好准备，并减轻与之相关的风险，以及提高主管机关对维护家庭团圆的重要性的认识，在流离失所期间以及在回返和重新融入社会的过程中，为寻亲和团聚提供支持；

(t) 提供咨询，帮助家庭和社区了解儿童的经历和需求，在缺乏父母照顾的情况下，根据《儿童替代性照料准则》促进其他照料和监护安排；

(u) 确保为与武装部队或团体有关联的境内流离失所男童和女童提供长期、可靠的全面支持，包括为供资和合作，同时考虑到他们的具体需求，特别是康复和重新融入社会的需求，包括追赶型教育、职业方案和生计项目以及社会心理支持；

(v) 采取必要步骤，实施协调一致的预防和应对计划打击性别暴力，例如确保查明受害或面临风险的境内流离失所儿童，建立方便利用、安全、保密的举报机制，建立社区委员会以协调、监测和跟进性别暴力的应对举措，面向地方主管机关开展预防和应对性别暴力的培训，推广联合国秘书长对维持和平人员、其他联合国工作人员和非政府组织对儿童性虐待和剥削的零容忍政策，同时，优先考虑并支持正式司法系统作为处理性暴力事件的主要渠道发挥作用；

在持久解决办法方面

(w) 确保各种条件有利于为境内流离失所儿童及其家庭找到持久解决办法，特别是在境内流离失所儿童的教育和社会心理护理方面；

(x) 向所有境内流离失所儿童提供适当的法律证件，并确保出生登记服务覆盖所有儿童；

(y) 采取一切可能的步骤，通过与训练有素的工作人员开展基于社区的、协调一致的跨部门方案，为境内流离失所儿童及其家庭提供适当的医疗和社会心理护理，在训练有素的心理健康专家的协助下，规划和落实对严重创伤儿童的长期援助，并协助患有长期精神疾病的儿童及其家庭；

(z) 确保所有男童和女童，无论其是流离失所还是持有证明文件，均能立即、有效地获得免费、优质的包容性教育和基本服务，确认紧急和非紧急流离失所情况下各级和职业培训中的具体性别和残疾相关障碍，加强教育系统以便其能够为收容社区的儿童提供优质学习机会，并能接纳流离失所儿童和满足其具体需求；

(aa) 加强社会安全网，增加家庭收入和青年就业机会，包括增加境内流离失所者的收入和就业机会；

(bb) 为境内流离失所儿童及其家庭提供经济实惠、安全、适足的住房，确保家人能够住在一起；

在供资方面

(cc) 增加多年期合作型灵活供资，以支持包括境内流离失所者在内的儿童，特别是，将对儿童保护干预措施的供资占人道主义供资总额的百分比从 0.5% 增至至少 4%，并找到新的供资来源来填补缺口，确保为保护境内流离失所儿童的权利划拨充足的国家预算；

(dd) 采取考虑收容社区需求和情况、基于地区的办法来增加对加强国家和地方儿童保护系统的支持，从而解决和满足境内流离失所儿童(包括位于城市地区的此类儿童)的更多需求。
