



人权理事会

第五十五届会议

2024 年 2 月 26 日至 4 月 5 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表的年度报告

概要

本报告系根据大会第 76/147 号决议提交。在本报告中，负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表纳贾特·马拉·姆吉德对她为履行任务而在全球、区域和国家三级采取的行动进行了回顾。她概述了自上次报告以来所取得的成果，简要通报了最新工作情况，并强调现在比以往任何时候都更加迫切需要投资于跨部门服务，以确保对儿童保护和儿童的福祉。报告还着重指出，在危机时期，有必要保护所有流动儿童，无论其身份如何。



一. 导言

1. 负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表在大会第 62/141 号决议的指引下，是预防和消除一切形式暴力侵害儿童现象方面的全球独立倡导人。大会第 76/147 号决议重申支持特别代表的工作，确认在推动进一步执行联合国关于暴力侵害儿童问题的研究报告¹ 的建议以及支持会员国落实《2030 年可持续发展议程》方面取得的进展以及特别代表在这方面发挥的作用。大会还对特别代表在就联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究² 采取后续行动方面发挥领导作用表示赞赏，并鼓励她继续在这方面开展工作。
2. 特别代表在本报告中回顾了她在全球、区域和国家三级为履行任务而采取的行动，并概述了所取得的成果。她强调，现在比以往任何时候都更加迫切地需要对暴力侵害儿童问题采取预防和有效应对措施。终止暴力侵害儿童现象刻不容缓，因为暴力继续升级，变得更加常态化。
3. 特别代表指出，一些全球性挑战使儿童更容易遭受暴力侵害，因此，她把重点放在危机时期保护流动儿童。她在报告中强调指出，随着数量空前的儿童背井离乡、流离失所，确保所有流动儿童——无论其身份如何——都得到保护、享有福祉，如今比以往任何时候都更加紧迫。
4. 特别代表请了各会员国为报告提供资料，说明与保护流动儿童有关的举措，并对收到的所有材料十分感谢。³ 本报告还得益于以下各类合作伙伴的贡献和投入：暴力侵害儿童问题机构间工作组、联合国被剥夺自由儿童问题专责小组、民间社会和执法机构的成员以及流动儿童自己。特别代表尤其感谢儿童基金会因诺琴蒂研究中心致力于倾听移民儿童和流离失所儿童的心声。

二. 对儿童保护和儿童福祉的投资刻不容缓

A. 儿童正在付出高昂的代价

5. 在世界范围内，由于多重危机叠加，儿童易受暴力侵害的程度仍在加重。随着风险的放大，应对措施跟不上挑战的规模，世界无法兑现在《2030 年可持续发展议程》中做出的终止一切形式的暴力侵害儿童行为的承诺。世界也未能坚持儿童不得受到攻击、必须始终受到保护的原则。
6. 最近纪念《世界人权宣言》通过七十五周年的活动应号召保护所有儿童的权利，无论其身份如何。应维护《儿童权利公约》及其所有规定，并应下定决心保护全世界数以百万计的身处危难的儿童的权利，拯救他们的生命。

¹ [A/61/299](#).

² [A/74/136](#).

³ 收到了亚美尼亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、希腊、意大利、立陶宛、墨西哥、波兰、斯洛文尼亚和土耳其提交的材料。

7. 据估计，全球每 6 名儿童中就有 1 名生活在极端贫困中：⁴ 这极大地驱动了暴力现象，包括童工、童婚、贩运儿童、儿童流浪街头、对儿童的性剥削以及招募儿童加入犯罪、武装和暴力极端主义团体等。截至 2021 年年底，超过六分之一的儿童生活在冲突地区，这是 20 年来的最高比例。⁵ 气候危机累积起来的冲击也加剧了当前的危机，并使暴力侵害儿童的威胁加倍增加。联合国儿童基金会(儿基会)估计，有 10 亿儿童极有可能受到气候危机的影响。⁶ 与此同时，约有 15 亿 15 岁以下的儿童得不到社会保障，自 2016 年以来，社会保障的全球覆盖率停滞不前。⁷

8. 暴力侵害儿童的数据令人震惊。最新的全球估计表明，全世界童工人数已上升到了 1.6 亿。⁸ 在有数据的 31 个国家中，至少有 2 亿女童和妇女遭受了女性生殖器残割。⁹ 每年约有 1,200 万女童步入童婚，按照目前的趋势，到 2030 年，将有 1 亿多女童在 18 岁之前结婚。¹⁰ 在全球范围内，大约五分之一的少女最近经历过亲密伴侣暴力。¹¹ 在大多数国家，三分之二以上的儿童受到照料者的暴力管教。¹² 据估计，全世界每 100,000 名儿童中有 105 名接受寄宿照料，¹³ 据儿基会估计，全世界有 100 多万儿童被执法人员剥夺自由。¹⁴ 《柳叶刀》2022 年发表的涵盖 25 个国家的研究报告显示，31.7% 的残疾儿童经历过暴力，他们面临暴力的可能性是其他儿童的两倍。¹⁵ 在所有已查明的贩运受害者中，儿童占 35%。¹⁶ 儿童面临的在线风险也在增加：最近的证据显示，15% 的儿童报告受到网络欺凌，2022 年，电子服务提供商发现了 3,200 万份儿童性虐待图像报告。¹⁷

⁴ 参见 <https://www.unicef.org/press-releases/children-bearing-brunt-stalled-progress-extreme-poverty-reduction-worldwide>。

⁵ 参见 <https://www.ohchr.org/en/speeches/2022/07/children-affected-armed-conflict-and-violence>。

⁶ 参见 www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf。

⁷ 参见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_869608.pdf。

⁸ 参见 <https://data.unicef.org/resources/child-labour-2020-global-estimates-trends-and-the-road-forward/>。

⁹ 参见 <https://data.unicef.org/topic/child-protection/female-genital-mutilation/>。

¹⁰ 参见 <https://data.unicef.org/topic/child-protection/child-marriage/>。

¹¹ 参见 <https://data.unicef.org/topic/child-protection/violence/violent-unions/>。

¹² 参见 <https://data.unicef.org/topic/child-protection/violence/violent-discipline/>。

¹³ 参见 <https://data.unicef.org/topic/child-protection/children-alternative-care/>。

¹⁴ 参见 <https://www.unicef.org/protection/justice-for-children>。

¹⁵ 参见 [https://doi.org/10.1016/S2352-4642\(22\)00033-5](https://doi.org/10.1016/S2352-4642(22)00033-5)。

¹⁶ 参见 www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf 和 <https://publications.iom.int/books/global-estimates-modern-slavery-forced-labour-and-forced-marriage>。

¹⁷ 参见 www.who.int/publications/i/item/9789240062085。

B. 十五年过去了：如今比以往任何时候都需要采取更有力的行动

9. 在设立特别代表的任务 15 年后，仍然迫切需要采取更有力的行动，防止暴力侵害儿童行为。特别代表继续运用其任务授权，通过其倡导、咨询和搭建桥梁的作用，推动保护儿童免遭暴力侵害。为此，她强调，需要摆脱单打独斗的做法，采取有效措施预防暴力，解决在整个生命周期中的暴力行为的根源和驱动因素，并围绕儿童和家庭建立一套综合的社会服务。

10. 特别代表在促进采取整体行动处理一切形式的暴力及其驱动因素的同时，侧重于一些具体领域，包括：投资于终止暴力行为；暴力侵害儿童与气候危机；儿童与数字环境；以及在旅行和旅游业保护儿童。

11. 特别代表 2022 年 3 月向人权理事会提交年度报告¹⁸ 后，投资于终止暴力侵害儿童行为越来越被视为实现可持续发展目标的一个关键层面，她对这一趋势尤其感到欣慰。她与所有区域的许多国家进行了接触，以支持建立和加强处理暴力侵害儿童问题的综合办法，并强调投资于经证明具有成本效益的跨部门服务的回报率高。特别代表为不同国家官员之间的相互学习交流提供了便利，以探讨如何评估为确保儿童的保护和福祉而对综合服务进行投资的回报。特别代表在与冰岛的正式合作协定框架内，继续记录良好做法并制定指南，以协助各国开展此类评估。

12. 特别代表在向大会提交的关于气候危机与暴力侵害儿童行为的报告¹⁹ 的基础上，继续促进和倡导对儿童问题敏感的气候法律和减缓政策，并辅之以充足的资源和监测。她参与了儿童和青年在全球和区域一级采取的举措，并参加了儿童权利委员会关于儿童权利与环境(重点是气候变化)的第 26 号一般性意见(2023 年)的发布活动，特别代表为该一般性意见的发布做出了贡献。

13. 特别代表继向人权理事会提交关于在数字环境中保护儿童的报告²⁰ 之后，继续强调需要建立强有力的法律和监管框架，以确保儿童在网上的保护和隐私。她为欧洲联盟制定关于保护儿童免受网上性剥削和性虐待的立法等正在进行的法律改革进程献计献策。她还强调，有必要将这一层面纳入《全球数字契约》的制定工作和打击使用信息和通信技术犯罪的全面国际公约的拟订工作。特别代表继续强调，这一领域的行动需要结合和参考儿童的观点和经验，办法包括与 WeProtect 全球联盟合作，对来自不同地区的 600 多名儿童进行民意调查，了解他们对网络安全的看法。调查结果显示，80%的儿童受访者认为，他们可能或非常可能在网上遇到可能伤害他们或让他们感到不安全的事情。儿童们表示，他们希望有更有力的法律来解决这个问题，并有明确的办法来报告在线平台上的有害和不良内容。²¹

¹⁸ [A/HRC/49/57](#).

¹⁹ [A/77/221](#).

²⁰ [A/HRC/52/61](#).

²¹ 参见 https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/violence_against_children_and_the_digital_environment_cfv_hrc_2023_english.pdf。

14. 特别代表强调，必须保护儿童在旅行和旅游业免遭一切形式的暴力，包括性剥削、童工劳动和贩运。²² 随着旅行和旅游业继续从新型冠状病毒病(COVID-19)疫情的影响中复苏，我们来到了前所未有的确保旅游业真正可持续发展的关键时刻。可喜的是，关于该部门可持续性的讨论已经纳入了环境、经济和社会层面的问题。然而，儿童安全对可持续性也至关重要。特别代表在大会期间与瑞典和多米尼加共和国共同主办的一次高级别活动上，发布了一份关于以保护儿童为核心、重新思考旅行和旅游业的宣传简报，瑞典的西尔维娅王后以及会员国、执法机构和私营部门的代表、儿童以及国际和地方民间社会组织参加了这次活动。

C. 多方面广泛动员

15. 为了倡导采取更有力的行动预防和应对暴力侵害儿童行为，特别代表继续在全球、区域和国家各级支持、动员广大利益攸关方并与其合作。

会员国

16. 特别代表继续与会员国进行高级别接触并向其提供支持，这符合大会赋予她的任务，即发挥催化作用，推动会员国的参与，并支持它们实施《2030 年可持续发展议程》。

17. 各项自愿国别评估进程提供了一个重要机会，以确定和报告在落实可持续发展目标的工作中解决暴力侵害儿童问题的可行做法和举措，并确保儿童参与这些努力。特别代表在 2023 年制定并分享了一套指导材料和工具，并会晤了 33 个提交自愿国别评估的会员国，以及第一个提交自愿评估的区域组织——欧洲联盟。²³ 她还动员联合国系统在国家一级帮助确保相关的技术支助。

18. 2023 年可持续发展问题高级别政治论坛为特别代表提供了一个机会，以强调加强保护儿童免受暴力侵害是实现所有可持续发展目标的关键。她还帮助筹备了高级别政治论坛，包括各可持续发展区域论坛、第二次自愿国别评估国家全球讲习班和可持续发展目标 9 专家组会议。在经济及社会理事会高级别会议期间，特别代表与大家分享了在确保国家一级采取“联合国一体化”办法实现有复原力的可持续发展方面的经验教训。

19. 特别代表还利用 2023 年 9 月可持续发展目标峰会的机会强调，采取行动防止暴力侵害儿童行为对于实现《2030 年可持续发展议程》至关重要。特别代表会晤了出席峰会的所有区域的代表团，并参加了以下各种主题的高级别活动：打击对儿童的性暴力、线上保护儿童、支持儿童和妇女作为产生人力资本的一个关键因素、通过教育和赋权释放女童的潜力等等。

20. 2023 年 10 月，全球制止暴力侵害儿童行为伙伴关系理事会决定终止现有形式的全球伙伴关系，并将其工作流程过渡到新的安排。鉴于合作伙伴强烈要求维持和加强关于开拓国家的工作流程，特别代表应要求根据其所负的与各国接触并支持各国的任务，领导这一工作流程。

²² A/78/214.

²³ 参见 <https://violenceagainstchildren.un.org/content/2030-childrens-rights-agenda>。

21. 特别代表与联合国系统和民间社会伙伴密切合作，已开始就如何推进这一开拓倡议进行磋商，确保这一进程由会员国主导和掌控。目前正在开展筹备工作，以评估进展情况和尚存的挑战，以便依照《2030 年可持续发展议程》，以参与性方式更好地确定路线图，加快和监测终止暴力侵害儿童行为的行动。这些磋商还将为开拓倡议确定一个问责框架。特别代表将努力确保与全球伙伴关系框架内建立的其他过渡工作流程互补。

22. 邀请和请求特别代表进行国别访问的国家数量继续增加。自上次向人权理事会提交报告以来，特别代表访问了安道尔、斐济、肯尼亚、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、塞内加尔、所罗门群岛和泰国，并对冰岛和摩洛哥进行了后续访问。

23. 特别代表的国别访问是以参与性方式与主要利益攸关方接触的机会，可以增进对国家和地方儿童保护机制的了解，确定扩容的良好做法和克服挑战的行动，并确定确保儿童保护和福祉所需的专门知识和支持。特别代表在访问期间会晤了国家元首和政府首脑、部长、议员、国家人权机构、负责儿童保护和福祉的官员和国家部门、儿童和青少年、民间社会和信仰组织、传统领袖和社区领袖、捐助界人士以及联合国国家工作队。她还走访了一系列儿童社会服务机构、照料机构和拘留场所。

24. 特别代表的访问结束时，确定了各国政府、联合国区域办事处、国家工作队和发展伙伴采取具体行动的路线图，强调需要采取综合办法预防暴力，可持续地加强国家和地方系统。特别代表强调，在制定和实施联合国可持续发展合作框架时，必须体现这一方针。确保后续行动的方法有：记录和交流良好做法和技术建议，帮助受访国的利益攸关方与其他法域的行为方和专家建立联系，促进各国同行之间的交流。

25. 特别代表欢迎在其所有访问期间作出的投资于儿童保护和福祉的高级别政治承诺，并要求将这些承诺转化为具体行动。这其中包括承诺加快通过或加强执行法律框架，以禁止在任何场合暴力侵害儿童，并确保在提供综合服务方面进行有效协调和问责，例如肯尼亚的情况。特别代表还指出了重大的法律改革进程和新政府就职为促进儿童的保护和福祉带来的机遇，例如卢森堡的情况。特别代表提供了指导，以进一步加强解决暴力侵害儿童问题所需的综合服务链，如拉脱维亚的情况。

26. 各国还采取了重要步骤，确保将儿童权利和福祉纳入公共财政和预算框架，如冰岛的情况。特别代表欢迎斐济主动采取行动，评估暴力侵害儿童行为的代价，以及通过有效预防暴力行为可以取得的高回报。此外，根据特别代表在访问斐济期间提出的推动自 2010 年以来一直没有通过的《儿童保育和保护法案》和《儿童司法法案》的倡议，总检察长办公室着手就这两项法案草案开展了全国协商，这两项法案现已准备好在 2024 年初提交议会。

27. 特别代表的访问旨在动员和吸收广泛的利益攸关方采取行动，终止暴力。特别代表在访问时突出说明了一些有希望的做法，其中所涉的另一个领域是，宗教领袖和社区领袖在努力解决暴力问题和挑战纵容或支持暴力行为的社会规范(包括但不限于残割女性生殖器和童婚)方面发挥着强大的作用，例如塞内加尔的情况。²⁴ 特别代表还强化了民间社会伙伴的关键作用，并强调需要加强它们的网

²⁴ 参见 <https://www.crdsenegal.org/>。

络和宣传能力。她提请注意许多国家在街头生活和工作的儿童的情况，强调需要在这些儿童流落街头之前、期间和之后为他们建立综合的保护性扶持系统。除了在这一问题上取得进展之外，她还在对摩洛哥进行后续国别访问期间欢迎该国为加强儿童保护制度而采取的步骤。

28. 虽然特别代表提倡采取综合行动，终止所有场合一切形式的暴力行为，但她所作的国别访问突出表明，需要大力关注高风险儿童。因此，她欢迎包括立陶宛在内的一些国家努力对需要照料和保护的儿童更多地采用机构收容以外的其他办法。在访问泰国期间，特别代表注意到该国正在努力推进除剥夺流动儿童自由以外的办法，终止无国籍状态。她欢迎安道尔为确保残疾儿童融入社会而采取的措施，这是一个关键的保护办法。特别代表一贯主张，所有部门都必须遵守最高的儿童保护标准。在这方面，特别代表在访问所罗门群岛期间，欢迎该国总理承诺将儿童保护作为 2023 年 11 月在该国举办的太平洋运动会的一项重要工作。

29. 特别代表每次访问时都强调，暴力侵害妇女和暴力侵害儿童相互联系，因此必须促进性别平等和赋权。特别代表在访问期间提出的另一个贯穿各领域的主题是，需要让儿童参与决策进程。

30. 对她前些年访问过的国家，特别代表的一贯做法是，采取后续行动并继续提供支持。在可持续发展目标峰会期间，她会晤了乍得的一个高级别代表团，讨论了该国的第一部《儿童法》、第一部国家综合儿童保护政策及相关的注重成果的行动计划的定稿工作，以落实她在 2021 年 11 月访问乍得时提出的建议。特别代表自 2021 年和 2022 年对黎巴嫩进行国别访问以来，继续与黎巴嫩接触并提供支持，特别是在法律改革和城镇的儿童保护行动方面。

31. 在特别代表 2022 年 5 月对希腊进行国别访问的基础上，特别代表办公室继续与希腊政府接触，包括对希腊进行技术访问，以落实针对处境危险的孤身难民儿童的国家应急机制。根据特别代表 2022 年 10 月对多米尼加共和国进行国别访问后提出的建议，该国政府在联合国国家工作队的支持下，启动了一个战略框架，以加强其国家儿童保护系统，并将儿童保护工作纳入其国家旅游计划。科特迪瓦已根据特别代表在 2022 年 11 月到访时提出的建议，确定了充分保护儿童特别是最弱势群体所需的最低服务一揽子计划。

区域一级的接触

32. 特别代表继续加强与区域和次区域组织的合作，包括参与高级别宣传、提供技术支持和指导，在不同区域的组织之间建立联系。除了强调实现可持续发展目标与消除一切形式暴力侵害儿童行为之间的相互联系之外，她还主张就一系列具体问题采取行动。

33. 例如，特别代表在与欧洲委员会的接触中，提倡需要投资于为儿童和家庭提供的综合、跨部门服务。建立和加强儿童保护系统一直是她与欧盟接触的中心主题，2023 年 6 月她参加了一次高级别会议，专门讨论欧盟支持乌克兰儿童保护系统的重建和改革、儿童安全返回和家庭团聚问题。

34. 关于有害传统习俗，包括童婚和残割女性生殖器，特别代表继续为非洲联盟终止有害传统习俗工作组作出贡献，并为终止童婚宣传指南和 2023 年 10 月在坦桑尼亚联合共和国举行的残割女性生殖器问题国际会议的筹备工作作出贡献。她还协助发起了非洲儿童权利与福利问题专家委员会和非洲人权和民族权委员会关

于切割女性生殖器问题的联合一般性意见。需要解决贩运儿童的驱动因素和这方面的需求，并打击贩运犯罪网络，这是她倡导和支持区域和次区域组织，包括西非国家经济共同体(西非经共体)工作的另一项重要工作。

35. 特别代表继续提倡将儿童权利和儿童保护纳入应对气候危机行动。她参加了2023年12月在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议期间举行的关于气候变化对阿拉伯地区童工活动的影响的一项区域活动。这次活动是与阿拉伯国家联盟、阿拉伯劳工组织、阿拉伯湾支援发展方案和阿拉伯儿童与发展理事会合作举办的。

36. 扩大儿童在区域进程和机制中的声音和参与一直是特别代表工作的一个重要方面，她支持欧洲联盟和非洲联盟制定的儿童参与平台以及2023年4月举行的第一届非洲儿童峰会便突出表明了这一点。非洲儿童峰会由儿童主导，由肯尼亚主办，它促进了政策制定者与儿童之间的对话，并向非洲联盟、联合国和非洲各国政府提出了具体建议。

37. 特别代表在2023年5月阿拉伯国家联盟组织的第六届阿拉伯国家儿童权利问题高级别部长级会议上发言时，着重强调迫切需要在数字环境中保护儿童。她还继续促进执行和监测东南亚国家联盟(东盟)《保护儿童免遭一切形式网上剥削和虐待区域行动计划》。此外，特别代表还继续与东盟接触，以确定联合行动，并确定特别代表办公室如何帮助东盟制定即将出台的关于暴力侵害儿童和暴力侵害妇女、儿童参与、以及儿童保护和福祉方面的公共筹资和投资的区域行动计划。

38. 特别代表与儿基会区域办事处以及拉丁美洲和加勒比区域的国家办事处接触，探讨了如何以跨领域方式最好地支持各国采取具体行动，解决暴力侵害儿童问题。

国家人权机构

39. 国家人权机构和儿童权利监察员是国家保护系统的关键组成部分，尤其是如果他们按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)开展工作，并建立适当的机制，确保所有儿童，无论其身份如何，都能利用这些机构。特别代表在国际、区域和国家三级开展工作，以支持使国家法律框架与国际人权标准一致的工作，确保遵守保障人权的国际法律义务，并支持让儿童参与变革。特别代表在哥本哈根与国家人权机构全球联盟下的国家人权机构进行了接触，讨论了它们在保护面临风险的儿童和边缘化儿童免遭剥夺自由、酷刑和其他虐待方面的作用。在国家一级，特别代表与国家人权机构和儿童问题监察员接触，包括在本报告所述期间，在对安道尔、斐济、肯尼亚、立陶宛、卢森堡、塞内加尔和泰国进行国别访问期间进行接触，这为特别代表提供了机会，以提供技术支持，并将儿童权利纳入国家人权机构的工作以及确保投诉和调查机制完全方便儿童使用进行交流。

联合国和其他国际组织

40. 暴力侵害儿童问题机构间工作组仍然是一个重要论坛，可以与联合国各合作伙伴分享信息并采取联合举措，并承担终止暴力侵害儿童行为的相关任务。工作

组成员已经扩大，现包括联合国人口基金(人口基金)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

41. 特别代表继续与儿童权利委员会、人权理事会、特别程序和普遍定期审议机制密切合作。她尤其支持考虑普遍定期审议的相关成果，特别是与各国接受的建议的联系，以努力终止暴力侵害儿童行为并加快落实《2030 年可持续发展议程》。在日内瓦设立一个分支办事处将使特别代表能够进一步加强这种接触。

42. 一项关键的事态发展是，最后确定了联合国全系统儿童权利主流化指导说明。这项指导说明的目的是，在设计、执行、监测和评价联合国政策和方案时，将儿童权利，包括他们有意义的参与，作为其中的一个组成部分，并在评估联合国采取的任何行动对儿童的影响时，将其作为其中的一个组成部分。特别代表办公室将继续通过积极参加根据人权行动呼吁设立的儿童权利主流化工作队，为这一进程提供支持。

43. 特别代表以联合国被剥夺自由儿童问题专责小组主席的身份，与会员国、被剥夺自由儿童问题非政府组织小组、学术界和其他相关利益攸关方密切合作，宣传一个关键信息：即防止和终止剥夺儿童自由的行为既是紧迫的，也是可能的。她继续倡导以基于儿童权利的解决办法，代替剥夺自由的做法。在以下方面取得了重大进展：提高承担刑事责任最低年龄、确保司法、遣返和重新融入社会工作顾及儿童和性别层面，更好地利用技术和其他创新以确保和增加儿童诉诸司法的机会。

44. 为了履行专责小组向 2022 年国际移民问题审查论坛提交的关于终止对儿童实行移民拘留的联合承诺，专责小组于 2023 年向联合国移民问题网络提交了关于《全球移民契约》指标工作流程的意见，以支持纳入一项终止对儿童实行移民拘留的核心指标。专责小组已经完成了关于儿童移民拘留替代办法实例的宣传简报。此外，专责小组正在编写一系列宣传简报，以针对剥夺自由其他方面的问题，包括儿童司法与剥夺自由、照料机构中的儿童以及以国家安全、恐怖主义或武装冲突为由剥夺儿童自由的问题。在这方面，特别代表把重点放在释放和遣返被拘留在难民营的儿童，如阿拉伯叙利亚共和国东北部的 Al-Hol 和 Al-Roj 难民营以及伊拉克境内的难民营的儿童。她感到欣慰的是，摩洛哥和印度尼西亚政府当局与合作伙伴分别作出了遣返承诺和持续努力。

45. 根据特别代表 2019 年的承诺，特别代表办公室参与了第二届全球难民论坛的筹备工作，该论坛由联合国难民事务高级专员办事处(难民署)与哥伦比亚、法国、日本、约旦、尼日尔、瑞士和乌干达共同组织，于 2023 年 12 月举行。特别代表把重点放在采取综合办法，确保对难民儿童的全面支持和照料，并确保儿童在论坛举行之前、期间和之后均参与其中。特别代表办公室积极参加了为向论坛提供信息而与会员国举办的讲习班和与儿童进行的协商。特别代表在论坛上作出了承诺，并支持多方利益攸关方对儿童权利的承诺。²⁵ 她还推动了作为全球难民论坛一部分的代际对话，来自不同国家和民间社会组织的难民儿童参加了对话。

²⁵ 参见 <https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions/multistakeholder-pledges-2023/multistakeholder-pledge-child-rights>。

46. 2023 年，特别代表与国际移民组织(移民组织)共同主持了打击人口贩运机构间协调小组，将儿童保护作为一个跨领域主题纳入其与全球和区域合作伙伴、进程和平台的互动协作。协调小组一贯主张采取更有力的保障措施，保护人口贩运的受害儿童，执行不处罚原则，从幸存者和一线行为者的角度改善司法环境，加强对人道主义背景下贩运儿童的问责机制。此外还主办了几次专门的网络研讨会和大型活动，努力填补贩运儿童问题调研方面的现有空白。

47. 得到 31 个成员组织负责人认可的协调小组行动呼吁将提高人们对赋权和保护所有儿童的紧迫性的认识，并在 2025 年之前采取 10 项具体行动，以在全球防止和消除贩运儿童现象。²⁶ 特别代表和移民组织将在联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)的总体协调下，在他们富有成效的携手工作的基础上，为了确保 2023 年启动的重要工作流程的连续性，于 2024 年继续共同主持协调小组。

48. 特别代表继续与负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表密切合作。2023 年 2 月 23 日，她和负责儿童与武装冲突问题特别代表在马耳他担任安全理事会主席期间向安理会通报了情况，强调需要将儿童保护纳入预防和结束冲突的努力，并将其置于安全理事会工作的核心。负责暴力侵害儿童问题特别代表和负责儿童与武装冲突问题特别代表继续就以以色列和加沙等需要紧急关注的局势进行协调。²⁷ 随着本已触目惊心的儿童状况继续恶化，伤亡人数增加，负责暴力侵害儿童问题特别代表继续重申，秘书长和大会呼吁立即实行人道停火。

49. 特别代表和毒罪办启动了一项关于终止暴力侵害儿童行为的联合战略和行动计划，其主要目标有三：确保儿童及其环境得到更好的保护，使他们免遭暴力侵害；向遭受犯罪和暴力的儿童提供支持；并向触法儿童提供支持。特别代表参加了 2023 年 5 月举行的预防犯罪和刑事司法委员会第三十二届会议，强调需要确保儿童能获得对儿童问题敏感的司法服务，解决网络暴力问题，并保护流动儿童。她还在保护儿童，使其免受网上性剥削和性虐待、免遭贩运和其他犯罪侵害以及提倡加大对受害儿童的保护力度方面，设法与国际刑事警察组织(国际刑警组织)密切开展合作。

50. 特别代表和国际电信联盟继续通过“在线参与提供保护”倡议开展合作，该倡议的目的是就如何提供和改善在线儿童保护服务提供指导。该倡议汇集了 30 个全球伙伴，包括联合国机构、学术界、私营部门参与方和民间社会伙伴，以收集证据并商定建议。²⁸ 该组织收集了来自 100 个国家的数据，有的来自求助热线、科技公司，有的来自在线游戏室和儿童常用的社交媒体平台。初步结果显示，儿童越来越多地使用数字手段来获得安全和保护，部门间合作的潜力更大，可以确定有效的战略，通过互联网解决儿童提出的儿童保护支持请求。作为“在线参与提供保护”倡议的一部分，已从社交媒体平台、搜索引擎、内容创作平台和视频流媒体服务等渠道收集信息，了解他们对儿童和青少年如何利用其平台获

²⁶ 参见 <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/Webstories2023/un-forum-calls-for-urgent-action-to-end-child-trafficking.html>。

²⁷ 参见 <https://violenceagainstchildren.un.org/news/statement-srsg-vac-dr-najat-maalla-m%E2%80%9999jid-and-srsg-caac-virginia-gamba-about-situation-israel>。

²⁸ 参见 <https://violenceagainstchildren.un.org/content/pop>。

得安全和保护的看法，无论他们正在经历的威胁或伤害是在线上还是在线下。这项工作的结果将在适当时候公布并传播。

民间社会和信仰组织

51. 特别代表通过联合宣传、研究和信息交流与民间社会组织密切合作。她继续与纽约和日内瓦致力于终止暴力侵害儿童行为的各组织合作，并在国别访问期间与基层组织联系，邀请它们加入定期与她会晤的民间社会伙伴。特别代表借疫后第一次在现场举行的可持续发展高级别政治论坛之际，在其办公室主办了一次民间社会代表聚会，以促成合作伙伴之间的进一步合作。

52. 特别代表与宗教领袖、信仰组织和社区密切合作，解决暴力问题、促进正面的社会规范，主要要靠他们。她国别访问期间赞扬信仰组织所作的努力，并与大家分享了这些组织的成功经验，包括 Adyan 基金会(黎巴嫩)、Cadre des Religieux 和可兰经学校联合会(塞内加尔)、太平洋教会会议(斐济)、Rabita Mohammedia des Oulémas (摩洛哥)和各国的基督教组织(肯尼亚和科特迪瓦)的成功经验。她还与一些信仰组织和宗教团体合作，共同纪念今年在印度由感恩国际举办的为儿童祈祷和行动世界日。

加强儿童的参与

53. 特别代表继续有计划地与儿童接触，支持和宣传他们的倡议，并充当与决策者沟通的桥梁。2023 年，她在向人权理事会和大会提交年度报告之前，通过八次区域磋商与 1,600 多名儿童进行了接触，并在访问期间与各国接触，目的是与被边缘化和难以接触到的儿童直接接触。

54. 上文概述的“在线参与提供保护”举措包括与儿童和青少年进行深入访谈，这些儿童和青少年提出并实施了通过数字手段满足同龄人保护需求的解决方案。该倡议将收集和突出这些创新解决方案，例如，一个名为 Ehtsab 的应用程序，该应用程序由一名年轻女性创建，向喀布尔居民提供实时紧急信息。

55. 特别代表继续印发其办公室编写的报告和材料的儿童版，其中包括她提交人权理事会和大会的年度报告，以及概述暴力侵害儿童行为、其根源、影响和挑战的技术信息的文件。她还为联合国各实体如何编写各自报告的儿童版发布了准则，这些准则已被用于为儿童开发更多关于社会保障和包容等问题的材料。

56. 特别代表通过数字参与地图永久性地扩大儿童的参与，该地图提供了 300 多个由儿童主导或民间社会支持的儿童参与行动的例子。她将继续在地图上标出此类举措，包括儿童参与国家一级决策进程的实例，并将其纳入数字地图。

三. 保护流动儿童刻不容缓

57. 世界正面临一个关键时刻。由于方方面面的全球危机相互叠加，各个区域的流动儿童人数达到了空前水平，他们或是成为移民、寻求庇护者、难民，或是成为境内流离失所者。这种颠沛流离的生活，加上缺乏保护措施，使儿童处于极端危险之中。此外，这也给各国政府、给社区和致力于保护他们的组织带来了巨大压力。现在最迫切需要的是，让儿童权利受到维护、让儿童受到保护，但迄今为止采取的应对措施完不成这项任务。流动儿童没有首先被当作儿童对待，他们的

权利没有得到充分保护。出于这些原因，特别代表认为，必须加倍努力采取全球、区域和国家行动，确保所有流动儿童都得到保护。

A. 流离失所和移民的规模空前

58. 儿童正在以前所未有的规模在世界各地流动。移民组织发布的《2022 年世界移民报告》称，估计国际移民人数有 2.81 亿，其中 14.6% 为儿童。²⁹ 难民署估计，截至 2023 年 6 月，全球有 1.1 亿人被迫流离失所，其中 4,330 万人是儿童。³⁰ 从 2010 年到 2022 年，全球被迫流离失所的儿童人数增加了一倍多。³¹

59. 造成流离失所的因素多种多样。冲突和普遍存在的暴力仍然是主要驱动因素，导致 2022 年底有 2,580 万儿童在境内流离失所。³² 气候变化是又一个重要因素：在过去六年中，有 4,300 万儿童因气候变化加剧的天气灾害成为境内流离失所者，大约相当于每天有 20,000 名儿童流离失所。³³ 除此之外，还有政局不稳定、极端贫困、结构性不平等、粮食不安全和歧视等因素。难民署指出，2023 年上半年被迫流离失所的主要驱动因素是乌克兰、苏丹、刚果民主共和国和缅甸境内的冲突；索马里的干旱、洪水和整体不安全状况；以及阿富汗旷日持久的人道危机。³⁴ 此外，编写本报告之时，正值近 100 万儿童被迫离开加沙地带的家园，儿基会称，加沙地带对儿童来说是世界上最危险的地方。³⁵ 对许多儿童来说，流离失所不是暂时的，而是越来越旷日持久。今天的大多数流离失所儿童将在这种状态中度过他们的整个童年。³⁶

B. 风险前所未有

60. 儿童在旅程的每一个阶段，都面临着更高的暴力和伤害风险。这种威胁往往是相互联系、相互关联的，对孤身和失散儿童来说，威胁可能会进一步加剧。

61. 走上移民之路或被迫流离失所，加上缺乏正常的移民渠道，这可能产生致命的后果。儿基会估计，自 2018 年以来，约有 1,500 名儿童在试图穿越地中海中部海域时死亡或失踪。这一数字占这条线路上死亡或失踪的 8,274 人的五分之一，这创下了移民组织失踪移民项目死亡人数最高的记录。儿基会强调指出，与 2022 年相比，2023 年地中海中部线路上的儿童死亡和失踪人数增加了两倍，每

²⁹ 参见 <https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022.pdf>。

³⁰ 参见 <https://www.unhcr.org/us/mid-year-trends>。

³¹ 参见 <https://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/displacement/>。

³² 同上。

³³ 参见 <https://www.unicef.org/media/147931/file/The%20climate-changed%20child%20-%20Report%20in%20English.pdf>。

³⁴ 参见 <https://www.unhcr.org/us/news/press-releases/unhcr-forced-displacement-continues-grow-conflicts-escalate>。

³⁵ 参见 <https://www.unicef.org/mena/press-releases/statement-adele-khodri-unicef-regional-director-middle-east-and-north-africa-0>。

³⁶ 参见 <https://www.unicef.org/press-releases/number-displaced-children-reaches-new-high-433-million>。

周有 11 名儿童在试图穿越地中海时死亡。³⁷ 这不仅限于地中海流域：流动儿童死亡和失踪在所有区域都是一个现实，大多数死亡和失踪案件往往发生在少数特别危险的线路上。³⁸

62. 流动儿童，特别是孤身或失散儿童，更有可能遭受暴力，包括被贩运。贩运儿童是一个牵涉到方方面面的复杂现象，随着技术推动的贩运活动的发展，这一现象仍在不断演变。在所有已查明的贩运受害者中，儿童占 35%。³⁹ 他们被贩运的目的多种多样，其中包括性剥削、强迫婚姻、强迫劳动、非法收养、乞讨或成为犯罪或暴力极端主义团体的招募对象。限制性移民政策使偷运移民现象长期存在，并使其愈发有利可图。⁴⁰

63. 遭受性暴力或性别暴力的风险更高，这是流动儿童面临的另一个现实。⁴¹ 有大量证据表明，特别是在世界各地的移民线路上，女童和妇女普遍遭受长期的性暴力和性别暴力，但男童也越来越多地遭受这种暴力。⁴² 这种情况可以发生在移民儿童旅程的各个阶段：除了在被贩运者剥削的情景下发生之外，儿童还可能被迫“卖淫求生”，以获得通行、住所、食物或继续前行的钱。⁴³ 这也是特别代表与约旦 Za'atari 难民营的流离失所女童和妇女直接接触时提出的一个问题，她们强调指出，早婚已成为一种普遍的应对办法，目的是确保女童的安全、解决贫穷问题。

64. 流动儿童也会被剥夺自由。无论是儿童本人被拘留，还是因其父母或监护人被拘留而受到影响，儿童在这些情况下特别容易受到虐待和忽视。至少有 80 个国家的法律和政策允许因儿童的法律身份或移民身份拘留儿童，全球每年至少有 33 万儿童因其自身或其父母的法律身份或移民身份而被剥夺自由。⁴⁴ 由于缺乏准确的数据，因此这一数字可能被严重低估。据报告，在阿拉伯叙利亚共和国东北部的 Al-Hol 和 Al-Roj 难民营，估计有 52,000 人被拘留，其中 80% 是 12 岁以下的儿童。⁴⁵ 虽然许多国家已承诺终止对儿童实行移民拘留，但现实情况却是，即使在立法不支持移民拘留的一些国家，这种做法仍在继续使用。⁴⁶ 特别代表一贯强调，在任何情况下都不得以儿童或其父母的移民身份为由，将儿童与家人分离或拘留，因为这绝不符合儿童的最大利益。她还强调，国家当局必须尊

³⁷ 参见 <https://www.unicef.org/eca/press-releases/number-unaccompanied-children-crossing-deadly-central-mediterranean-sea-migration> 和 <https://www.unicef.org/press-releases/eleven-children-die-every-week-attempting-cross-central-mediterranean-sea-migration>。

³⁸ 参见 <https://missingmigrants.iom.int/>。

³⁹ 参见 <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 参见 <https://www.unhcr.org/us/what-we-do/protect-human-rights/protection/gender-based-violence>。

⁴² 参见 <https://www.ifrc.org/sites/default/files/181126-AloneUnsafe-Report-EN-web.pdf>。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 参见 <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/united-nations-global-study-children-deprived-liberty> 和 A/75/183。

⁴⁵ 参见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/07/syria-un-expert-calls-end-mass-arbitrary-and-indefinite-detentions-and-urges>。

⁴⁶ 参见 <https://www.unicef.org/documents/global-programme-framework-children-move>。

重不推回原则，特别是在涉及儿童时，国家安全方面的关切并不排除以儿童最大利益为导向的义务。

65. 流离失所削弱了对儿童的保护，破坏了家庭和社区对儿童的支持，加剧了儿童的贫困，减少了儿童获得对其保护和福祉至关重要的服务的机会。对于无国籍儿童或生活在难民营和类似营地中的儿童来说尤其如此，这些营地在东道国通常作为平行系统存在，与国家儿童保护系统没有联系或没有纳入国家儿童保护系统。陷入这种境地的家庭有时求助于高风险的应对机制，例如强迫儿童早婚或让他们做童工。这使儿童面临更大的剥削和辍学风险，从而使贫困代代相传，并使获得合法身份更加困难。⁴⁷ 儿童也可能失踪或流落街头。

66. 流动儿童常常受到严重的创伤。这种创伤影响了这些儿童准确描述所遭受暴力的长期影响的能力，而与他们在旅途中接触的国家当局往往不会考虑这一点。这会引发心理健康问题，这些问题可能会持续到成年，同时限制他们的社交能力和情感发展以及他们的健康和教育潜力。正如儿基会因诺琴蒂中心为研究目的采访的一名儿童所说：“我永远不会忘记我在旅途中所经历的一切，那些充满了恐怖的时刻。每当经纪人虐待我们时，我都感到难过。每当我看到同伴的尸体时，我都感到悲伤。这段记忆至今仍在让我伤痛。”⁴⁸ 缺乏为这类儿童提供服务和机会的适当专门机构，会使儿童陷于绝望，加剧他们的心理健康问题。保持希望是至关重要的。用另一名来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国的难民儿童的话说：⁴⁹ “我的梦想是回到委内瑞拉，看望我的家人。我希望全球领导人考虑我们的梦想。”⁵⁰

C. 迄今采取的应对措施：零散而不足

67. 虽然各国、联合国、民间社会和其他利益攸关方已采取重要步骤，确保世界各地的流动儿童得到保护，但迄今所采取的措施还不够，或者在目前这一关键时刻还没有达到所需的规模。

68. 过去和现在为解决这些紧迫而顽固的问题所作的努力值得称道，但我们看到，面临类似保护风险的儿童受到越来越多的差别对待。在任何地方、任何情况下，保护所有儿童，无论其身份如何，是一项共同的义务，这项义务在全球范围内被逐渐削弱，需要迅速采取行动，扭转这种情况。

69. 令人震惊的是，现在，在许多人道主义场景中，存在着公然无视对平民和儿童权利的保护的现象。人道和保护系统试图扩大其应对措施，确保能适当和有效地应对被迫流离失所儿童所面临的各种保护挑战，但它们压力重重。

⁴⁷ 参见 https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/advocacy_brief_protection_of_children_on_the_move_in_times_of_crisis.pdf。

⁴⁸ 引自儿基会因诺琴蒂中心，《被剥夺的权利：移民和流离失所儿童的心声和生活经历》（即将出版），第 22 号受访者，18 岁的男性回返者，2019 年，埃塞俄比亚。

⁴⁹ 来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国的 11 岁难民女孩，秘鲁。

⁵⁰ 《全球契约中》的儿童权利倡议，“我们要求答案：用儿童自己的话向 2023 年全球难民论坛发表的宣言”。

70. 国家儿童保护系统对许多流动儿童视而不见，他们获取信息的渠道零散或完全被忽视。他们常常陷入官僚机构确定其身份的冗长程序中，这限制了他们争取更美好未来的机会。登记儿童的身份识别系统往往存在不足，难以满足流动儿童的需求。具体而言，迅速查明孤身出行或与家人失散的儿童，并为他们提供有效保护，仍然是一项重大挑战。年龄评估程序往往不全面，不具保护性，而且从一开始就不适用疑罪从无原则，导致无法有效保护这些儿童。寻求庇护和获得国际保护的程序、制度和做法往往混乱冗长，延期使许多儿童长期处于等待状态。此外，年满 18 岁的儿童也将失去保护，因为他们不再被视为儿童，尽管他们仍然需要特别保护措施。

71. 儿童往往因其法律地位、所在地点或其他因素而无法获得基本服务。这些障碍可能是法律、政治或行政方面的，也可能是文化/语言和经济方面的。儿童及其家人在克服这些障碍方面往往缺乏信息或支持。歧视和仇外心理可能是加剧这种情况，特别代表在许多国家遇到的儿童都强调了这一点。例如，特别代表 2021 年访问黎巴嫩 Saida 的一个非正式定居点时，人们提到了以下方面的困难：获得教育和医疗保健的机会；儿童出生未登记产生的问题；有儿童很小就开始工作；以及儿童经历的暴力及其对他们一生心理健康的巨大影响，包括他们在定居点的情况。

72. 国内儿童保护行为方之间的合作往往不足和零散，这往往是由于资源有限而且人员不够，这削弱了所提供的保护。国家当局在处理区域内和跨区域移民问题方面的合作也存在重大挑战。特别代表在对所有区域的几次实地访问期间，查明了国家和跨境身份查验、转介和保护系统不同程度的脆弱性，以及移民和边防部门与儿童保护服务部门在国家内部和国家之间协调的困难。

73. 今天的大多数流离失所者，包括儿童，在为满足短期和紧急需要而设立的营地或场所中停留的时间过长。有些已经在这样的环境中生活了好几代。有必要重新评估对危机的方式，从最初的紧急阶段——重点是提供保护和援助以拯救生命——转向从一开始就确定可行的持久解决办法的前瞻性努力。

D. 流动儿童首先是儿童

74. 保护儿童是可能的，也是可以做得到的，但这需要采取协调一致的具体行动，包括投资于一个可持续的综合服务链，这种服务链功能明确，对所有儿童开放。流动儿童的身份首先是儿童，享有他们有权获得的所有保护，这一身份应高于他们的移民身份。他们必须能够获得儿童友好型综合服务，这种服务应该由儿童和社会保障部门，而不是由负责移民和安保程序或负责边防的部门主导。

75. 有各种标准、指南和良好做法范例作为健全的基础，可供借鉴。在此基础上，特别代表和联合国其他实体发表了一份宣传简报，概述了有效应对流动儿童面临的保护挑战的总体框架。其中包括必须加强各国在危机面前的准备和应对工作，使它们能够从一开始就充分保护和尊重儿童权利。需要采取适当的缓解措施，以确保所有儿童及其所有权利都得到充分保护，无论其出身、地位和身份如何。在这方面，务必要查明和应对儿童在危机时期面临的急剧增加的风险。此外，鉴于流离失所在许多情况下往往旷日持久，有必要作为紧急事项投资于将流离失所儿童纳入国家系统，而不仅仅限于紧急平行应对措施。

76. 必须通过解决原籍国的暴力、冲突、气候变化、歧视、暴力和贫穷问题，优先考虑预防和行动，消除儿童及其家人被迫流离失所和走上不安全移民之路的根本原因。更笼统地说，事实证明，从经济和儿童权利的角度出发，投资于将流离失所儿童纳入国家儿童保护系统，而不是将他们排除在外或为他们单独提供服务，从长远来看更可持续，也更有效。平行系统不起作用。由于冲突、暴力、迫害、灾害和气候变化，被迫流离失所和移民现象可能还会存在；在这种环境里，综合办法可加强各国的应对准备。

77. 获得公民证件和出生登记往往是获得社会服务的基本先决条件。在这方面，各国为支持流动儿童作出了重大努力，例如，埃塞俄比亚修订了登记服务的资格范围，将其扩大到难民和在该国居住的其他非国民。⁵¹ 在已经登记的 250 万委内瑞拉人中，约有 160 万人在哥伦比亚获得了临时保护证。在学校开展了登记运动，174,500 名儿童因此有望领取身份证。⁵² 还需要采取行动解决无国籍问题。例如，卢旺达特别针对在该国境内出生但不能申请另一国国籍的儿童，在国籍法中列入了防止无国籍状态的保护措施。卢旺达承认，在成年之前，儿童有权以在该国出生和居住为由获得国籍。⁵³ 特别代表在访问泰国期间特别感到欣慰的是，泰国当局承诺撤销该国对《儿童权利公约》关于保护难民和寻求庇护儿童的第 22 条的保留，并承诺通过制定国家行动计划等办法，强化解决和减少无国籍状态的行动。

78. 所有儿童都需要不受歧视地获得适合其需要的无障碍综合服务，包括社会福利、司法、卫生、教育以及儿童保护和社会保障。立陶宛、波兰和斯洛文尼亚等国提交的一些材料强调了为确保儿童获得教育服务而采取的步骤。⁵⁴ 在土耳其，市镇当局与合作伙伴建立了伙伴关系框架，以通过安全空间、社区中心、外联服务和流动小组网络，加强为该国弱势儿童提供社区服务。⁵⁵ 关于为儿童提供替代照料并优先采用家庭照料或社区照料而不是机构照料的规定，印度尼西亚采用了一种有希望的做法，该国法律规定，父母无力照料的难民儿童和需要特别保护的儿童可以通过监护或寄养的方式得到照料。⁵⁶ 采取基于人权的包容性办法，保证所有流动儿童都能获得综合服务，有助于为这些儿童及其家庭、社区和社会带来积极的社会、经济和文化成果。

⁵¹ 参见 <https://www.unicef.org/media/83566/file/Good-practices-that-bring-the-Global-Refugee-Compact-to-Life.pdf>。

⁵² 参见 <https://www.unicef.org/media/135631/file/Colombia-2022-COAR.pdf>。

⁵³ 参见 <https://www.unhcr.org/rw/15761-ending-statelessness-in-2024-rwanda-establishes-a-clear-pathway-toward-this-goal.html>。

⁵⁴ 立陶宛表示，支持难民和寻求庇护者，让他们能够获得教育、语言课程、职业培训和就业机会(立陶宛提供的资料，2023 年 12 月)。波兰表示，波兰在与波兰公民相同的条件下为所有乌克兰儿童提供公立学校教育(波兰提供的资料，2023 年 12 月)。斯洛文尼亚表示，斯洛文尼亚向所有儿童提供教育、卫生服务、住宿和照料，不论其身份如何(斯洛文尼亚提供的资料，2023 年 12 月)。

⁵⁵ 参见 <https://www.unicef.org/media/83566/file/Good-practices-that-bring-the-Global-Refugee-Compact-to-Life.pdf>。

⁵⁶ 参见 https://www.unicef.org/eap/media/13461/file/ASEAN_CABM_UNICEF_Migration_SitAn_Main_report.pdf。

79. 例如针对孤身儿童的早期发现、转介和照料机制确实至关重要，并有助于识别那些处于最脆弱状况的儿童。出现了一些重要的积极事态发展，例如，希腊设立了国家应急机制和保护孤身未成年人特别秘书处，而在西班牙，监察员 (Defensor del Pueblo) 发挥了关键作用，强调迫切需要解决孤身儿童面临的保护缺口。正如特别代表在访问罗马尼亚时所指出的那样，如果机制建立得快，协调得好，早期识别和更好应对的机率就更大。还需要强有力的个案管理系统，一支训练有素、装备精良并受到监督的社会工作者队伍，以及一套界定所有行为体的作用和职责的明确而专门的标准作业程序。精心设计的信息管理系统可有助于寻找家人和家庭团聚并及时识别失踪儿童。

80. 加强司法系统在预防和应对暴力侵害儿童行为方面的作用至关重要，也是维护儿童权利、为儿童提供诉诸司法的机会以及结束有罪不罚现象和确保追究侵犯儿童权利行为责任的先决条件。此外，还必须确保充分遵守国际人权法，禁止对儿童实行移民拘留。许多国家正在采取行动终止这种做法。⁵⁷

81. 国内和跨境协调对相关当局至关重要，特别是对那些负责儿童保护和福祉的当局而言。国家和地方各级的实体，最关键的是警察和安全部门，以及民间社会行为方、国际机构和有关国家政府，必须保护流离失所儿童免遭一切形式的暴力。这就需要支持建立和发展强有力的国家保护系统，以及相关的国内和跨国协调机制。

82. 受同一危机影响的多个国家之间开展区域合作，对于协调应对措施也至关重要。在次区域一级采取行动的一个例子是，西非经共体加强国家儿童保护系统的战略框架和西非网络的建立，该网络确保在整个区域提供分为八步程序的一系列服务，包括识别弱势儿童、提供紧急照料、成功回返和重新融入社会。⁵⁸ 另一个例子是 2023 年 7 月举行的题为“关于全面保护男女儿童和青少年移民权利之路零阶段执行情况的区域交流”的活动，来自哥斯达黎加、危地马拉、墨西哥和巴拿马的儿童保护机构代表在活动中介绍了经验，包括挑战和机遇，并强调整个区域的机构间合作至关重要。⁵⁹ 欧洲联盟的《临时保护令》使成员国能够迅速采取行动，向需要立即提供保护的人提供保护和权利，并避免在乌克兰武装冲突之际出现流离失所者大量涌入的情况，从而使国家庇护制度不堪重负。特别代表对保护标准没有平等地适用于所有国际保护申请者表示关切，但所作的答复和表示的声援使人们对欧洲联盟移民和庇护程序早该进行的改革取得具体进展产生了希望。

83. 必须让流动儿童和青少年作为关键行为者和合作伙伴，安全而合乎道德地参与制定应对措施。这意味着向他们赋权，倾听他们并向他们学习。此外，流动儿童和青少年需要参与全球、国家和地方各级的政策进程，并作出具体努力，让最脆弱和最受排斥的儿童参与其中。例如，马耳他社会福利基金会与马耳他外交、欧洲事务和贸易部合作，在负责暴力侵害儿童问题特别代表和负责儿童与武装冲突问题特别代表的支持下，正在收集来自或经过不同冲突地区来到马耳他的儿童的声音，分析他们获得保护服务的渠道以及他们对需要改进的领域的看法。第二

⁵⁷ 联合国被剥夺自由儿童问题专责小组，关于终止对儿童实行移民拘留的宣传简报(即将出版)。

⁵⁸ 参见 <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-02/African-Action-Agenda-for-Children-Uprooted.pdf>。

⁵⁹ 墨西哥提供的资料，2023 年 12 月。

届全球难民论坛提供了另外一个例子。除亲自参加论坛的难民儿童之外，来自世界各地 11 个国家的难民儿童向全球领导人发出呼吁，力求确保决策充分考虑到儿童的意见和经历，特别代表办公室为这一进程作出了贡献。

84. 儿基会因诺琴蒂中心对阿富汗、埃塞俄比亚、索马里和苏丹 14 至 18 岁的移民和流离失所儿童和青少年进行的研究提供了一个重要的视角，来了解儿童的经历以及他们对移民路程、流离失所和返回家园的看法。⁶⁰ 受访儿童对自己的生活和移民原因表现出强烈的自主性。他们首先希望能够养家糊口，确保自己和家人能过上体面的生活。“我希望将来成为一个受过良好教育的人，能够养家糊口，成为社区中有一价值的一员。但要成为那样的人，我需要教育方面的支持。”⁶¹

85. 特别代表在世界各地以及在全球难民论坛上的代际对话期间会见的流动儿童，都一致表示关切，并要求保护他们的安全和所有权利，来自阿拉伯叙利亚共和国的两名难民女孩以如下方式强调了这一点。其中一人说：“当时我 6 岁，我做好了被送回战区的准备。我过去经常做噩梦，担心自己的生命。当我别无选择只能离开时，大人们怎么能告诉我，我不配拥有安全。你们要重新取得我的信任，取得所有孩子的信任，把政策落到实处，而不是拿来作秀。”另一个女孩说：“我们这些孩子经常被忽略，我们的意见和观点没有得到认真对待。我们需要参与影响我们生活的决策。”

四. 前进之路

86. 数以百万计的儿童被落下了。世界正面临一场前所未有的儿童权利危机。在世界范围内，各种形式和各种情形下的暴力侵害儿童行为有增无减。武装冲突、气候危机和环境退化、粮食不安全、贫困和贫富差距已经达到如此程度，以至于儿童流离失所现象达到前所未有的程度。现在比以往任何时候都更需要在危机时期保护流动儿童的权利。投资于包括流动儿童在内的所有儿童都能利用的综合儿童保护系统，对于在任何时候都充分尊重和所有儿童权利至关重要。保护流动儿童的权利还意味着让他们越来越多地参与进来并增强他们的权能，为他们提供安全的途径来接收信息、自由表达意见和参与决策进程。

87. 在《世界人权宣言》通过七十五周年和第二届全球难民论坛以及在论坛上作出高级别承诺的背景下，前进之路是确保不再拖延地遵守和履行这些承诺，正如参加这些活动的儿童所呼吁的那样。即将于 2024 年 9 月举行的联合国未来峰会是一个千载难逢的机会，可以借此加强合作应对重大挑战，解决全球治理方面的缺失，重申现有承诺，包括对可持续发展目标和《联合国宪章》的承诺，并朝着振兴多边体系方向迈进，更好地为人们的生活，包括所有儿童的生活，带来积极影响。预计各国家元首和政府首脑将在首脑会议上核可的面向行动的《未来公约》将显示全球与今世后代休戚与共，因此必须将所有儿童，包括数百万被迫流离失所的儿童的状况置于核心位置。

⁶⁰ 引自儿童基金会因诺琴蒂中心，《被剥夺的权利：移民和流离失所儿童的心声和生活经历》（即将出版）。

⁶¹ 同上，第 37 号受访者，索马里境内流离失所者，男性，16 岁，索马里，2019 年。

88. 2024 年是负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表的任务设立 15 周年，这是一个调整和振兴终止暴力侵害所有儿童行为的活动的机会。尽管取得了重大进展，但秘书长关于暴力侵害儿童问题的研究报告⁶² (特别代表的任务起源于此)中所载的建议仍然极为相关和中肯。

89. 兑现到 2030 年在消除所有场合一切形式暴力侵害所有儿童行为的承诺的时间只剩下不到六年。因此，我们要问的问题是：这是一个空洞的承诺，还是仍然有望实现？为了所有儿童，我们有责任信守诺言。如果我们不只是重申承诺和保证，而是为儿童并与儿童一起采取可持续的具体、综合行动，不让任何人落下，这一承诺就有可能实现。

⁶² [A/61/299](#).