



## 联合国儿童基金会

执行局

## 2006 年年度会议

2006 年 6 月 5 日至 9 日

临时议程\* 项目 4

## 儿童基金会支持中期战略计划的危机后过渡战略

## 摘要

危机继续对全球发展，特别是儿童和妇女的福祉造成破坏性影响。随着人们日益认识到《千年宣言》、千年发展目标和危机后过渡之间的关系，联合国必须更有效地应对这些挑战。儿童基金会通过其任务、危机前后和期间的国家驻留以及有效宣传和帮助处理儿童和妇女权利与需要的能力，可以对可持续危机后恢复进程做出重大贡献。就儿童基金会而言，缩小救济和发展之间的“差距”不一定意味着要做更多工作，而是更多工作应以不同的方式开展。儿童基金会必须调整并加强其目前的危机后过渡对策、能力及伙伴关系，使受冲突影响国家的妇女和儿童加快获得发展带来的惠益。本战略文件概述儿童基金会如何打算促使各项过渡战略为儿童产生成果。

建议执行局通过第十四部分中的决定草案。

\* E/ICEF/2006/10。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	4
二. 危机后过渡、《千年宣言》和千年发展目标 .....	4-6	4
三. 迎接挑战 .....	7-14	4
四. 挑战范围 .....	15-16	5
五. 儿童基金会的作用和责任 .....	17-20	6
六. 危机后过渡定义 .....	21-27	6
A. 冲突后局势 .....	23-24	7
B. 自然灾害后局势 .....	25-27	7
七. 指导原则 .....	28-46	7
A. 伙伴关系 .....	28-29	7
B. 国家当家作主 .....	30-32	8
C. 能力发展 .....	33-35	8
D. 采用自下而上的方式拟定方案 .....	36-38	8
E. 重建得更好 .....	39-41	9
F. 儿童和青年人的参与 .....	42-43	9
G. 注重性别问题 .....	44-46	9
八. 危机后过渡时期和紧急情况下造福儿童的核心承诺 .....	47-51	10
A. 确保为生存和保护作出持续的承诺 .....	47-48	10
B. 人道主义应急工作：确保提供复原所需的资产 .....	49-51	10
九. 危机后过渡时期与中期战略计划的专题重点领域相联系 .....	52-94	10
A. 重点领域 1：幼儿生存和发展 .....	55-57	11
B. 重点领域 2：基础教育和两性平等 .....	58-62	11
C. 重点领域 3：艾滋病毒/艾滋病与儿童 .....	63-68	12
D. 重点领域 4：保护儿童 .....	69-73	13

---

E. 重点领域 5：增进儿童权利的政策倡导和伙伴关系.....	74-94	14
十. 方案指导和工具.....	95-96	16
十一. 资源调动和捐助方支助.....	97-99	17
十二. 融资机制和借用资源.....	100-103	17
十三. 加强儿童基金会的能力.....	104-121	17
A. 管理和协调.....	107	18
B. 人力资源.....	108-113	18
C. 财政资源.....	114-116	19
D. 监测和评估.....	117-118	19
E. 知识管理和报告.....	119-121	19
十四. 决定草案.....	122	20

## 一. 引言

1. 今天，60 多个国家在危机或冲突后挣扎，给妇女和儿童造成严重后果。85%受自然灾害影响的人民生活在低人类发展国家。在 2005 年人类发展指数最低档次的 32 个国家中，有 22 个国家在 1990 年后的某一时间发生过冲突。
2. 在最近的危机后干预措施中，联合国的责任扩大了。这反映于 2005 年世界首脑会议的成果以及建设和平委员会和建设和平支助办公室的设立，存在于以联合国综合特派团的方式整合人道主义、发展、政治和安全领域的联合国各项改革倡议。过去几年，认识到自然灾害给人类发展带来巨大破坏，人们对自然灾害之后危机后过渡的注意骤增。
3. 妇女和儿童的利益必须继续是加大力度援助各国和人民战胜危机，帮助创造长期稳定、社会公正及可持续发展的条件的关键。

## 二. 危机后过渡、《千年宣言》和千年发展目标

4. 《千年宣言》和安全理事会第 1318 (2000)号决议赞同联合国系统维持国际和平与安全的中心作用，并呼吁拨给联合国资源，使联合国可以履行预防冲突、和平解决争端、维持和平、冲突后建设和平和重建方面的职责。
5. 同样，《千年宣言》承诺联合国“加紧合作以减少自然灾害和人为灾害的次数及其影响”，呼吁发展预警系统、脆弱状况调查、技术转让和培训，并支持伙伴关系，将减少风险纳入国家政府规划。
6. 在罗马统一问题高级别论坛(2003 年)和巴黎援助实效问题高级别论坛(2005 年)提出的各项原则的指导下，国际援助环境的变化也对联合国改革进程产生积极影响。联合国发展系统与国家利益有关者和国家当局领导人在国家一级协作，可以加强儿童基金会的工作，从而更有效地支持《千年宣言》和以儿童为重点、对性别问题敏感的千年发展目标。

## 三. 迎接挑战

7. 《千年宣言》、千年发展目标和 2002 年联大儿童问题特别会议通过的行动计划，是儿童基金会目前和未来危机后过渡工作的基本支柱。
8. 危机后过渡国家大多是儿童基金会高度优先考虑的国家：死亡率、营养不良率、文盲率或影响妇女和儿童的疾病比率最高的最不发达或低收入国家。因此，儿童基金会支持千年发展目标和“适合儿童生长的世界”目标的经常性合作方案，无论是在正常时期，还是在危机后过渡情况下，仍对这些国家十分重要。所以，本战略不建议与儿童基金会既定方案拟订方针截然不同的做法。

9. 的确，儿童基金会的最初干预是在第二次世界大战结束后摆脱危机的国家中开展的。儿童基金会已证明的经验和能力，加上危机前后和期间的国家驻留，使本组织特别适合继续在 21 世纪解决危机后过渡时期中妇女和儿童的需要。

10. 正如秘书长在其“大自由”报告中指出的，“没有安全，我们就无法享有发展；没有发展，我们就无法享有安全；不尊重人权，我们既不能享有安全，也不能享有发展。”作为一个儿童权利主要倡导者，儿童基金会有能力宣传并支持各项倡议以支持冲突后国家的和平与安全，并改进自然灾害后局势中的风险减缓和恢复工作。

11. 儿童基金会长期致力落实于儿童权利和履行《儿童权利公约》第 45 条规定的义务，将《公约》的各项原则纳入工作，包括在过渡局势中。这些原则包括保护儿童，因为保护儿童有助于确保最脆弱和边缘化的儿童也享有权利。

12. 《公约》关于儿童的生命、生存和发展权利的原则，有助于儿童基金会和伙伴确定实施哪些目标和行动。不歧视、儿童最佳利益、儿童参与和考虑儿童意见等原则，指导着如何实施这些目标和行动。结合起来，这些原则是儿童基金会支持千年议程的基础，有助于持续危机后集体努力的成果和实现千年发展目标。

13. 缩小救济和发展之间的差距不一定意味着要做更多工作，而是更多工作应以不同方式开展。因此，儿童基金会必须调整并加强目前的危机后过渡对策、能力及伙伴关系，以利确保受冲突影响国家的妇女和儿童加快获得发展带来的惠益。

14. 在中期战略计划的指导下，通过儿童基金会积极主动参与联合国改革并协助加强联合国系统的办法迎接这一挑战，是儿童基金会各危机后过渡方案的未来。

#### 四. 挑战范围

15. 1990 年至 1999 年，7 500 万名 15 岁以下儿童受到自然灾害和人为灾害影响，其中 75% 生活在发展中国家。<sup>1</sup> 52 个儿童死亡率停滞或恶化国家中，有 30 个在 1990 年后经历过冲突。10 个小学入学率最低国家中有八个在 1990 年后某一时间发生过冲突。<sup>2</sup> 而且 1991 年到 2000 年之间的每一年，30 000 名儿童死于自然灾害，还有 200 000 多名儿童受到影响。<sup>3</sup> 武装冲突期间，许多国家以强奸为战争武器。卢旺达一年有 15 000 多名妇女和女孩遭强奸；<sup>4</sup> 塞拉利昂内战期间有超过 250 000 人被强奸。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联合会），《2001 年世界灾害报告》。

<sup>2</sup> 开发计划署，《2005 年人类发展报告》。

<sup>3</sup> 红十字与红新月联合会，《2001 年世界灾害报告》。

<sup>4</sup> 儿童基金会，“平等、发展与和平”（2000 年）。

<sup>5</sup> 儿童基金会，“冲突对西非和中非妇女和儿童的影响”（2005 年）。

16. 这些统计数字生动表明危机对全球发展，特别是儿童和妇女福祉的破坏性影响。作为一名联合国系统成员，儿童基金会有义务协助受影响国家及其人民，特别是儿童实现持久恢复，从而帮助减轻危机的影响和后果。

## 五. 儿童基金会的作用和责任

17. 儿童基金会在危机过渡局势中的作用和责任，将继续建立在《千年宣言》、千年发展目标和《儿童权利公约》的基础上。加强循证倡导儿童权利，更多参与规范工作和政策对话，为儿童实现可预告和可靠的方案成果，将支撑本组织的努力。

18. 儿童基金会拥有一个强大的基础，可帮助支持恢复进程中的可行结构。这一基础包括深入了解每个国家及其需要；与国家及地方政府当局和民间社会组织关系密切；对部门间方案拟订采取按部就班的、积极的办法以及循证倡导。

19. 在现有能力不足或仍需保护人道主义空间的情况下，作出直接反应以解决儿童的需要，仍是儿童基金会有一个核心职责。在危机后过渡阶段，这一职责往往与必须更努力加强国家当家作主和体制与能力发展，促进国家利益有关者广泛参加恢复过程齐头并进。尽管实现这些目标有困难，但对于儿童基金会来说，这些不是“非此即彼”的挑战，而是必须同时应对的挑战。

20. 在此过程中，儿童基金会将争取把儿童和青年人的意见和期望纳入自己的工作，以及国家政府和其他伙伴的工作。只有通过儿童和青年人的积极参与，其作为改革积极推动者的能量和潜力才可能用于实现持久的和平与可持续发展成果。

## 六. 危机后过渡定义

21. 危机后过渡时期<sup>6</sup>是指危机过后的一段时期，在这段时期内人道主义需要仍必须满足，而长期的恢复和重建尚未充分实现。危机后过渡时期的特点是重点不断变化，从拯救生命到防止危机复发和以边修复边改革的方式为今后发展创造条件。

22. 在界定危机后过渡的范围时，儿童基金会将集中注意两类过渡局势：冲突后局势和自然灾害后局势。长期复杂的紧急状况或“脆弱国家”的复杂情况不属于本战略文件的讨论范围，本文所述的许多想法和建议当然有助于在这类局势中推进儿童基金会议程。

---

<sup>6</sup> 对于危机后过渡的界定和实际适用，儿童基金会打算沿用目前对该用语的一般理解，包括经社理事会成员国、联大（2005年世界首脑会议、三年期全面政策审查）、机构间常委会和发展集团最近辩论讨论中的一般理解。

## A. 冲突后局势

23. 儿童基金会认识到，危机后过渡不是一个从救济到发展的直线过程。不安全感持续存在，甚至加剧，暴力很可能复发。同样，冲突后国家的部分领土可能稳定并逐步恢复，而其他地区则仍处于紧急状态。

24. 因此，将危机后过渡与危机时期本身或后来的正常发展道路区分开来的是，出现真正的巩固和平机会，将开展特定混合活动支持一国返回“持续恢复”状态。持续脆弱性、未满足的基本需要和人权关切，可能而且往往要求进一步采取行动。但随着过渡时期的结束，达到一个阶段，即冲突各方无控制地实施暴力不再符合逻辑，进一步冲突的政治、经济和社会风险已经减少到正常发展政策可立足和持续的程度。视具体国家情况和危机性质而定，这可能需要危机明显结束后 5 至 15 年。

## B. 自然灾害后局势

25. 视灾害的严重程度以及获得更多挽救生命资产所需时间而定，自然灾害后局势中危机后过渡时期的开端通常是规划早期恢复，在可能和适宜的情况下，在人道主义应急工作仍在进行时开始。

26. 危机后过渡时期的结束可界定为正常发展干预可以再次立足，受影响人口的基本需要大致得到满足。儿童基金会认识到，自然灾害后过渡时期一般比冲突后过渡时期要短很多，虽然其持续时间取决于灾害严重程度，以及国家政府能否部署资产和对管理危机后过渡进程拥有主权。

27. 自然灾害后过渡提供机会，将灾害风险减缓和备灾纳入发展规划。儿童基金会将继续与伙伴合作推进这个议程，特别是在 2005 年 1 月商定的《兵库行动框架》指导下，通过机构间常设委员会、早期恢复工作组以及与国际减少灾害战略的联系来推进。

## 七. 指导原则

指导儿童基金会应对危机后过渡时期的几条原则开列如下。

### A. 伙伴关系

28. 与全国性对口部门（包括国家和非国家对口单位）在国家和地方一级建立有效的伙伴关系是圆满实施战略关键所在，其重要性几乎没有其他因素能比得上。此外，与国际社会、联合国系统、国际金融机构、捐助者、非政府组织、妇女组织和青年组织、学术界、移民社群和私营部门中的主要利益有关者建立伙伴关系也至关重要。

29. 今后需要调整和加强现有的伙伴关系并发展新的伙伴关系，以便能更好地适应国际发展援助的变化情况、联合国的改革、国家当家作主的迫切需要和对倡导和影响的强调，并更好地继续直接满足妇女和儿童的需要，加强薄弱环节的能力。

## B. 国家当家作主

30. 国家当家作主是有力的危机后过渡时期政策和方案具有的一个根本特征，正如它是持久稳定的一个先决条件一样。通过政府、民间社会和社区这些国家组成部分的积极参与而实现的国家当家作主对各方就危机后的恢复目标达成共识和增强地方能力至关重要。推动这两个目标将是儿童基金会行动的一个有机组成部分。

31. 当家作主的概念也对危机后的过渡局势带来一个特殊挑战：如何恰到好处地兼顾拯救生命和满足民众眼前的需要这两项工作，同时帮助国家建设能力管理服务提供和实施方案？要解决这一问题，需要仔细地根据每个国家的具体情况行事，考虑冲突后和自然灾害后两种局势之间的重大不同，因为国家应付后者的能力通常要强得多。

32. 原则上，儿童基金会依然致力于增进参与并加强国家与当地机构，帮助它们有效地管理冲突后的过渡进程，同时也认识到，不同的当家作主形式和结果可能有不同的发展轨迹。

## C. 能力发展

33. 如果国家负责一国恢复进程的行动者和机构没有管理和领导这一进程的必要能力，国家当家作主就无法充分实现。

34. 尽管儿童基金会在发展能力方面取得了显著进步，但尚未形成和检验更有力和更全面的发展能力的做法。需要有一个较为长期的做法，除提供培训外，还要深入和长期地与国家机构一起工作。这种工作还要求支持产生和维持健全发展政策的系统——即承认、保护和促进儿童与妇女的权利和福祉的政策。

35. 为此必须进一步提高儿童基金会对支持能力发展的认识，提高组织和工作人员的能力。

## D. 采用自下而上的方式拟定方案

36. 促使国家当家作主不仅限于中央政府，还要包括各级行动者。儿童基金会认为，自下而上地设计方案对促进以可持续的、注重结果的方式为弱势民众提供货物与服务并赋予他们权力极其重要。儿童基金会在当地的有力存在使它能发挥独特的作用，加强当地的能力，并把它们与国家的决策中心联系起来。同样，儿童基金会的丰富经验使它能够跨部门工作，帮助形成恢复和重建的统筹办法。

37. 儿童基金会的参与式做法、下放规划和拟定方案的权力、让受影响的社区直接参与磋商将继续有助于政府采取和实施以社区为本的方法。这种做法包括支持当地政府推动、监督和指导规划和恢复进程。这样，儿童基金会就能帮助确保建立保护性大环境，使儿童置身于当地环境、家庭和社区。

38. 儿童基金会注意到最近对海啸应急工作所作的评价。评价批评了国际社会没有让受害者更多地参与恢复规划或设计设施的工作。儿童基金会将特别注意加强这方面的工作。

#### **E. 重建得更好**

39. “重建得更好”的基本前提是危机过后，往往有新的机会改变或改革先前的政策、基础设施和服务。这些机会可以加速发展带来的惠益。重建得更好强调通过应用改进了的标准、恢复方法和政策（比如也包括出生登记领域的政策），恢复服务、系统和机构。

40. 重建得更好的实质表明，危机后过渡局势中的许多干预措施不是“做不同的事”，而是“以不同方式做事”。在教育方面，重建得更好可以意味着以更高的标准建设适合儿童的校园，为儿童创造清洁、安全和启迪心智的环境。

41. 部分是根据海啸后恢复进程中汲取的经验教训，并根据其他危机后过渡国家的经验，重建得更好的做法的基本原则将成为儿童基金会在冲突后和自然灾害后的过渡局势中采取的全部方案干预措施的核心要素。这一做法也将指导儿童基金会制定规范和开展倡导的工作。

#### **F. 儿童和青年人的参与**

42. 在大多数危机后过渡国家中，有一半以上的人口不满 25 岁，往往还不到 18 岁。因此，为危机后的过渡进程所制定的明智战略必须考虑到年轻人以及他们的观点。

43. 儿童基金会认为，儿童和青年人的积极参与——根据他们的能力，并特别关注处于社会边缘地位的年轻人和弱势青年（包括残疾青年）应该成为恢复进程的一个标准做法。

#### **G. 注重性别问题**

44. 安全理事会第 1325（2000）号关于妇女、和平与安全的决议是具有划时代意义的政治框架，它使妇女问题——以及性别观点——成为谈判和平协定、开展维和行动和重建饱受战争创伤的社会应该考虑的一个有关问题。儿童基金会将在其方案中继续宣传并实践妇女平等参加和参与重建进程的做法，并支持妇女的努力，充当促成和平与恢复的中介力量。

45. 儿童基金会认识到，保持对性别问题的敏感认识不仅是一个重要的目标，而且归根到底是保护儿童、使儿童获得幸福的一个必不可少的促进因素。在冲突或自然灾害发生期间和结束后，妇女和年轻女孩承受的救济和重建负担往往比其他人更为沉重。她们常常是照顾受冲突或灾害影响的家庭成员的主要劳动力，但女孩和妇女易受性别暴力侵害，尤其是性剥削、贩卖和虐待的情况常为人们所忽视。

46. 儿童基金会将进一步努力并倡导按性别分列数据，以便确保危机后的过渡援助计划能考虑妇女和女孩在医卫、保护和安全方面的具体需要，并更好地认识拟议的干预措施会如何对妇女和女孩产生不同的影响。

## **八. 危机后过渡时期和紧急情况下造福儿童的核心承诺**

### **A. 确保为生存和保护作出持续的承诺**

47. 造福儿童的核心承诺是联合国组织在危机后过渡时期及以后期间的工作基础。儿童基金会必须确保其在紧急情况下最低方案承诺得到履行和持续下去。在造福儿童的核心承诺中业务承诺也同样重要，这是建立危机后过渡时期必要能力的一个重要基础。

48. 人道主义危机后，需要特别照顾儿童，保证他们受到保护。在危机后过渡时期的早期阶段，人道主义需要往往会增加，因为人口移动加剧，安全情况产生变化，可以更易进入以前难以进入的地区。儿童基金会的义务是帮助提供可靠、有效和及时的人道主义援助，因此在危机后过渡时期它必须继续履行这些义务。

### **B. 人道主义应急工作：确保提供复原所需的资产**

49. 为确保在其人道主义应急工作中提供复原所需的资源，儿童基金会必须在灾难发生的头一天就采取保护措施，提供政策支助和进行倡导，这些工作应与紧急拯救生命的人道主义救济同时进行。

50. 提高对问题的认识是复原所需的第二种资产，尤其是因为妇女和儿童特别容易受害，人道主义紧急情况往往突出他们的脆弱性。例如，海啸对妇女和儿童造成的破坏性冲击促使发展伙伴寻求办法，包括开展体制改革和政策改革，设法解决与儿童有关的长期问题，如儿童与主要照顾者失散、对儿童的虐待、剥削和贩运。

51. 儿童基金会决心在所有危机后过渡时期的应急工作中采用上述原则，以及通过有效执行造福儿童的核心承诺，确保在较长时间内维持所取得的结果。

## **九. 危机后过渡时期与中期战略计划的专题重点领域相联系**

52. 儿童基金会在危机后过渡时期采取的具体行动与中期战略计划等五个重点领域有直接联系，而且是建立在与危机后过渡时期有关的先前就有的干预措施上，这些措施列于中期战略计划的关键结果领域中。儿童基金会在复原和危机后过渡时期的工作必须与其经常工作一致并互为补足。

53. 下面按重点领域列出危机后过渡时期采取的行动。这些行动可归为两类：一、直接解决儿童和妇女在危机后情况中的需要的项目和方案；二、支持规范工作和知识管理、政策拟订、能力建设及协调的项目和方案。

54. 在各个危机后的情况中不一定要进行所有可能与过渡有关的活动。将在国家制订的过渡战略的指导下，根据国家具体情况、资源是否有着落和对当时最紧迫的急务所作的评价，决定适当的行动。

#### **A. 重点领域 1：幼儿生存和发展**

55. 儿童基金会将协助恢复有利的环境，以改善初级保健、母婴和营养服务、家庭本位儿童疾病和免疫管理、增加获得洁净饮用水和卫生的环境的机会。

56. 幼儿发展干预措施提供了一个开头（重新开始）做得对和做得更好的机会，通过支持地方组织和政府及非政府组织的能力建设，协助受危机影响的社区和家庭增强其能力。

57. 危机后过渡时期的活动：(a) 有助于确保儿童为户主的家庭和母亲为未成年人的儿童在所有医卫干预，措施特别是免疫措施中获得百分之百的覆盖率；(b) 为营养、水和卫生部门提供领导，一般达到的期望是，儿童基金会在这类部门起主要作用，包括在政策、协调和执行方面向新的政府提供支助；(c) 有助于确保在那些需要采取幼儿发展干预措施的所有危机后过渡情况中划一使用幼儿发展药包；(d) 有助于在危机后过渡情况中酌情将幼儿发展中心的概念纳入适合儿童的空间，以此作为学习、玩耍、为人父母方案和心理社会支助及辅导的工具。

#### **B. 重点领域 2：基础教育和两性平等**

58. 儿童基金会将协助重建或维持小学教育、提供文娱和教育套、基本学习材料和教材、鼓励恢复男童和女童的优质教育活动、满足青少年（包括小学超龄学童在内）的学习需要，以及为紧急后的复原和改善教育制度作出贡献。

59. 每个儿童都有权获得优质教育，在任何时候都必须保障这项权利。教育具有独特的潜移默化的潜力，是危机后增进安全、愈合复原、社会服务提供和回归社会的最佳工具。

60. 重返学校运动响应眼前的需要，在危机后的情况中恢复教育，同时采纳较长远的眼光。对儿童基金会在紧急和危机后过渡时期在教育方面的应急工作进行了评价，这一评价也纳入了中期战略计划的综合监测和评价计划中。

61. 儿童基金会致力协助确保妇女全面参与和平过程的各个阶段，包括和平协定的谈判和执行以及宪法的草拟和谈判。危机后过渡时期干预措施还必须包括向遭受暴力或性剥削的女孩和妇女提供直接援助。

62. 危机后过渡时期的活动：(a) 制定标准，建造适合儿童的学校和学习空间，向所有儿童提供一个卫生、安全和保护性环境；(b) 支持制订提高教学质量和适切性的教育政策，在学校设施综合提供保健、营养、水和卫生服务以及卫生教育；(c) 通过重返学校运动支持制订免费基本义务教育的政策，采取削减学费和使教

员薪水正规化的措施；(d) 支持两性平等和公平，包括采取特别措施确保女孩获得优质教育机会；(e) 满足超龄学童和曾经参加武装集团的复员儿童的需要，以弥补失去多年的教育机会。

### C. 重点领域 3：艾滋病毒/艾滋病与儿童

63. 儿童基金会将协助确保加强危机后局势中的艾滋病毒/艾滋病系统和能力，以及确保基本预防、照料、支助和医疗服务能惠及怀孕妇女、儿童和青少年。

64. 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)及其共同赞助组织指定了 45 个优先国家，认为在艾滋病规划署分工范围内需要给予技术支助。在这 45 个优先国家中，起码有一半受危机影响，或正处于危机后过渡阶段，或收容难民或流离失所的人、或遇到与危机有关的其他问题。

65. 儿童基金会支持艾滋病规划署在危机后过渡时期的措施，这些支持完全符合“团结助幼，团结抗艾”运动及其对 4 “P”（防止母婴传播艾滋病毒、儿科护理、预防新的感染、保护和支助孤儿及脆弱儿童）的重视。

66. 儿童基金会与伙伴合作，支持将优质照管和扶助受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童的工作纳入国家和国以下各级的政策、计划、基本服务以及与危机后过渡时期干预措施有关的所有其他任务中。正如改进多边机构和国际捐助者防治艾滋病工作协调问题全球工作队所提倡的，方案的实施将与改善联合国系统协助各国执行其年度艾滋病行动计划的技术援助分工进程一致。

67. 儿童基金会还将支持国家和国以下各级的方案，提供关于性健康和生殖健康、为人父母、药物滥用和性传播疾病防治的对性别问题有敏感认识的适龄信息和教育，并支撑以及以事实为根据的措施以减少青少年感染艾滋病毒感染的风险和脆弱性。这将包括均衡和综合的预防战略，通过下列途径提倡禁欲、忠贞、减少伴侣人数以及经常使用保险套：学校和社区本位生活技能干预措施；同伴教育和外展活动；适合青少年的保健服务；自愿和保密的咨询和检测、外展和转诊；大众传播媒体和人际沟通干预措施。

68. 危机后过渡时期活动：(a) 减少青少年感染艾滋病毒/艾滋病的风险和脆弱性，办法是使之更易获得和使用对性别问题有敏感认识的性健康和生殖健康和疾病防治的信息、技能和服务；(b) 根据最新的研究和汲取的经验，制订有关艾滋病毒/艾滋病预防及参与工作的新的技术指导并增订有关技术说明；(c) 支持并建设伙伴和对口单位将有关艾滋病毒的紧急情况、重建和安全关切纳入国家艾滋病计划的能力；(d) 支持伙伴和对口单位，将艾滋病毒/艾滋病方面的优先需要纳入危机后过渡时期的规划和筹资呼吁（包括联合呼吁）的能力；(e) 支持将儿童和青少年的艾滋病毒/艾滋病基本防治服务纳入解除武装、复员和重返社会（复员方案）、校内和校外教育和适合青年的生殖健康服务中；(f) 在重建防止母婴传播艾滋病毒/艾滋病服务综合系统方面起带头作用，以及照料和支助感染艾滋

病毒/艾滋病的儿童及青少年和受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童；(g) 制定长期安排办法，以促进由儿童基金会支助的艾滋病毒/艾滋病方案、艾滋病救援总统紧急计划（美国）、全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金、世界银行多国艾滋病方案以及在紧急情况、重建和安全情况下专用于防治艾滋病的其他主要筹资手段之间的适当联系。

#### **D. 重点领域 4：保护儿童**

69. 应在整个危机后过渡时期继续采取措施，保护儿童在紧急情况下免受暴力、剥削和虐待。儿童基金会将与其伙伴合作，协助受紧急情况影响的国家为与家人失散的儿童进行登记、追踪、临时照管和与家人团聚的工作，以及设立适合儿童的空间，并提供心理社会支助。

70. 必须给予特别照料，确保儿童和青年继续获得保护，使他们从救济直到发展的这个危机后过渡时期免受暴力、剥削和虐待。

71. 冲突后的环境仍不安全、贫穷率高、而且人民流离失所和缺乏机会，这种情况增加了儿童触犯法律的风险。在这个阶段必须制订法律和建设能力，避免以刑事司法程序处置儿童，向儿童提供社区支助服务，务求在法律上保护那些权利可能被侵犯的儿童和目睹其权利被侵犯的儿童。

72. 在危机后过渡时期中，应确保儿童与其主要的照顾者失散分离的威胁不会增加。必须采取特别措施防止儿童被贩运和保护受害的儿童。

73. 危机后过渡时期的活动：(a) 与政府和民间社会合作，在危机后过渡时期评价、然后制订及加强那些保护紧急情况中的儿童和妇女的机制；(b) 提高认识和加强倡导，防止对儿童和妇女的性凌虐和性剥削、防止他们被征募、为争取他们的释放提供便利、并帮助那些与武装集团有关系的儿童重返社会；(c) 协助确保复员和重返社会方案包含受地雷和未爆炸弹药影响的所有国家的地雷-风险教育部分；(d) 务使提供照料的人伴随孤身未成年人，如果儿童是户主，则必须采取措施，确保儿童有平等机会获得回返和重返社会的服务；(e) 协助确保向失散、流离失所和受冲突或自然灾害破坏性影响的儿童提供心理社会支助。提供心理社会支助的战略将以现有的应急协调机制为基础，如失散和孤身儿童问题机构间小组和制定紧急情况下提供心理社会支助的准则机构间常设委员会。这两个机构包含红十字国际委员会、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和非政府组织伙伴；(f) 协助确保向因武装冲突或自然灾害而致残的儿童提供适当的定向援助。援助方案的范围应包括残疾儿童，他们应获得这些援助；(g) 在冲突或自然灾害情况下设立的临时照管中心应提供追踪和核证家属下落的服务，根据广泛进行的出生登记工作确保促进家庭团聚顺利进行；(h) 酌情与所有冲突后国家一起提倡尊重法治和儿童取得公理的国际规范和标准，包括为受害儿童和儿童证人取得公理的新的联合国准则；(i) 若儿童被控在武装冲突中犯罪，协助确保国际和

国家的司法及问责机制按照国际规范和顾及儿童最高利益的原则充分考虑到保护儿童的需要。

## **E. 重点领域 5：增进儿童权利的政策倡导和伙伴关系**

### **循证倡导工作**

74. 儿童基金会在情况分析、沟通以及同媒体合作方面已展示出技术优势和能力，本组织应在此基础上，在危机后过渡时期影响儿童的政策问题上发挥更强有力的倡导作用。加强这一作用，将增大儿童基金会在危机后过渡时期政策对话中的声音，让本组织获得作为一个倡导儿童利益主要机构的公信力，并使它为联合国改革中目前正在进行的变革做好充分准备。

75. 儿童基金会在代表儿童利益方面的带头作用，因为其在包括评估、分析和社会经济政策拟定在内的规范工作中所展现的力量和诚信而得到加强。儿童基金会帮助加强国家数据，其中包括通过使用发展信息系统来实现这一目的。

76. 儿童基金会还进一步承诺对其在危机后过渡局势中的工作进行严格和系统的评估，并记录经验和所吸取的教训，以确保能够复制良好做法。

### **年轻人和儿童的参与**

77. 儿童基金会支持伙伴们努力，使女孩和男孩的意见和看法得到考虑，包括采用定向调查以及让儿童积极参与拟定和执行影响他们的生活的政策和方案等手段来实现这一目的。

78. 儿童和年轻人的参与对在危机和危机后局势中他们的保护和发展很重要，对把儿童和年轻人能在他们的社区的和解和重建中作出的积极贡献化为现实来说也很重要。青少年可参加许多方案活动，其中包括同龄相互教育、提供服务、媒体和倡导、体育、提高艾滋病毒/艾滋病认识、寻求真相和正义、复员方案以及参加‘寻找未来’的协商、评估和研究。

### **伙伴关系**

79. 联合国系统。儿童基金会充分参与让建设和平委员会开始运作的筹备工作以及参与执行众多综合特派团任务的工作。儿童基金会正在探讨各种可能的备选方案，让工作人员借调到建设和平支助办公室和/或建设和平基金。儿童基金会通过联合国国家工作队，充分参与和支持建设和平委员会在国家一级的预期运作，其中包括采用同该委员会的具体组成单位如区域组织、部队派遣国、捐助国及其他国家等建立伙伴关系手段。

80. 儿童基金会继续在综合特派团举措的范围内加强现有的伙伴关系，如本组织目前参加特派团综合规划进程工作队和借调工作人员给工作组并参加筹备可能组建的达尔富尔综合特派团的几个工作组，就证明了这一点。总部一级的参与在

国家一级也有体现，例如，为联合国驻塞拉利昂执行代表办公室提供更强能力以及为综合特派团在该国各地的部署提供支助。

81. 儿童基金会致力于在危机后过渡时期的各阶段内支助驻地协调员制度。作为最近发起的对危机后过渡局势中驻地协调员制度能力要求的审查的一部分，正在探讨进一步的备选办法，这一过程得到了联合国发展集团办公室的协助。

82. 在新的机构间常委会小组领导能力倡议的范围内，儿童基金会积极参与联合国开发计划署（开发计划署）牵头的早期恢复小组。儿童基金会是要借助于它在提供社会服务领域应对灾情中在早期恢复小组中所挥的次级领导作用，力争建立更加透明的问责制以及协调更好的措施，从而增加联合国和参与其中的非政府组织（包括红十字国际委员会和红十字会与红新月会国际联合会）的集体能力，以便改进早期恢复应急工作的及时性和可预测性。

83. 在地雷和未爆弹药领域，儿童基金会与联合国地雷行动处和联合国其他机构进行伙伴合作，以减少地雷的威胁，并具体负责地雷风险教育以及支助援助受害人工作和倡导工作。

84. 已经在儿童基金会同联合国开发计划署（开发计划署）/人道主义事务执行委员会（人道执委会）发展集团过渡问题工作组的联合工作的基础上，建立一个框架，将该工作组的指导材料和工具纳入了儿童基金会方案和政策影响能力之内，特别是在国家一级。儿童基金会继续参加和平与安全执行委员会的工作，并在目前担任框架组主席职位，这一切是对前面所述的工作的补充。

85. 这些努力将有助于儿童基金会更好地调整其工作，与国家和国际伙伴的工作一致，也有利于加强联合分析和危机后需要评估、改进预警机制和正在出现的危机后过渡时期融资机制以及拟定共同的工作计划和发起危机后过渡时期呼吁。

86. **国际金融机构**。为了与《千年宣言》、《千年发展目标》和减贫战略文件共同方案框架所体现的共同方案目标保持一致，儿童基金会和包括世界银行在内的国际金融机构正在更加密切地合作。随着通过国际开发协会发起的更大规模的赠款机制，合作进一步增加。世界银行的困难低收入国家倡议为寻求以共同办法处理危机后国家的政策拟定和方案措施提供了动力，特别是在提供社会服务领域。已经同世界银行冲突后重建股和困难低收入国家倡议进行接触，以探讨联合合作的机会。

87. 正在通过共同参与危机后需求评估来形成增加合作的第二渠道，最近，联合国和世界银行正在对这一渠道进行联合审查。儿童基金会的持续参与以及它在危机后需求评估中所发挥的部门牵头作用，让它有机会进行广泛的对话，并且有机会在提供社会服务部门以外的那些部门扩大对政策改革及资源的影响力，这些部门包括性别、艾滋病毒/艾滋病、年轻人的生活技能或复员方案。

88. 在展开该战略期间，儿童基金会将继续着力建设和加强与世界银行和其他国际金融机构之间业已存在的关系。此类伙伴关系会加强国家一级拟定政策和方案措施的共同框架，使儿童受益。

89. **非政府组织和民间社会**。儿童基金会的工作因为它与当地民间社会和非政府组织伙伴的伙伴关系而得到加强，这些伙伴关系涉及方案执行、实况调查和分析、沟通和倡导以及建立和获得当地人民的信任。

90. 非政府组织和民间社会能帮助给恢复进程带来透明度，向公众提供信息并向选民们转达政府已经改善提供服务的现实情况。可通过对民间社会进行投资重建和加强当地能力，使当地实体能够切实参与界定现有需要，自行掌控拟议解决办法。散居各地的人民的参与也有帮助，特别是在能力发展方面。

91. 儿童基金会继续改善同民间社会和非政府组织的伙伴关系，以加强其支助全国性协调和在全国牵头进行的恢复进程的能力。儿童基金会也能充当政府和非政府组织以及民间社会伙伴之间的桥梁，因为本组织有召集和促进能力，特别是在分享知识和确定部门优先事项方面的能力。

92. **建设和平、减少受灾风险和危机后复原专门伙伴关系**。为了加强知识库、能力和成果，儿童基金会正在扩大伙伴关系网，其中包括在涉及危机后过渡时期国家的和平建设、减少受灾风险和危机后恢复进程的应用研究、政策拟定和协调能力等方面有着良好记录的非政府组织、研究机构和学术机构。

93. 发展伙伴关系的另一个重要领域是国际和国家公司部门。儿童基金会正在过去应对人道主义危机的成果的基础上进一步发展这些伙伴关系。儿童基金会也认识到军方可发挥的重要作用以及它可以动用的资产，特别是在人道主义和早期复原应急工作期间。

94. 儿童基金会一直与参加执行遣返、重返社会、复原和重建方案活动的难民专员办事处、开发计划署和其他利益有关者密切合作。儿童基金会正在根据最近完成的对迄今所取得的成果所作的审查的结论，评估所需作出的调整，并依然致力于实质性地参与这一方案活动。

## 十. 方案指导和工具

95. 为了在危机后过渡局势中充分实现成果管理制办法，儿童基金会工作人员将需要了解按此类局势的具体情况而制定的机构间方案指导和工具正在迅速增加。儿童基金会将酌情把这些产品纳入其自身的资源和培训材料之中。

96. 作为当务之急，接受培训和发放新的指导准则的对象将首先是驻扎在下列国家的工作人员：儿童基金会有大规模方案的特定危机后过渡时期国家、发展集团正在向联合国国家工作队提供支助的国家、选定部署综合特派团的国家、首先展

开机构间常委会小组领导能力倡议的国家以及受到建设和平委员会和建设和平支助办公室关注的国家。

## 十一. 资源调动和捐助方支助

97. 同捐助方的协调对危机后过渡时期的成功很关键。儿童基金会捐助方伙伴关系是建立在良好人道主义捐助倡议业已确立的各项原则的基础上的。这一方面可以列举的最近的事例是儿童基金会参加苏丹的联合供资机制。

98. 借助于它对部门方案拟定和协调所采取的综合办法以及很强的国家和部门知识库，儿童基金会能够通过通报情况以及促进捐助方、受惠国政府和执行伙伴之间的政策对话，对捐助方在有关国家的工作作出重要贡献。

99. 儿童基金会能够帮助通报捐助方在有关确定供资优先事项和执行模式方面的战略选择和目标，本组织在这一领域的能力是建立在其规范工作和同有关国家广泛的伙伴关系网络基础之上的。为了让捐助伙伴更容易了解儿童基金会在危机后过渡局势中获得的经验和汲取的教训，儿童基金会将继续同捐助方接触，包括利用经济合作与发展组织发展援助委员会和预防冲突和重建网络等渠道。

## 十二. 融资机制和借用资源

100. 捐助方和类似的援助机构认识到，救济和发展之间存在一个“金融差距”，减少了危机后复原和重建方案的功效。

101. 正在越来越多地利用多方捐助者信托基金来管理通往危机后过渡时期国家的大规模援助流。正在出现支助危机后过渡期方案的多种基金，除全球资金、联合呼吁、展期紧急呼吁或过渡呼吁外，还包括其他联合供资机制，在这一大背景下，儿童基金会对多方捐助者信托基金的整体立场正在演变。

102. 正在设立建设和平基金，以充当刚诞生的建设和平委员会和建设和平支助办公室发起的措施的财政支助基础。预期该基金将密切配合其他类型的早期复原措施融资工具发挥定向的催化作用。

103. 这些新的金融机制对儿童基金会很重要，因为它们提供了左右长期影响妇女和儿童的政策和方案决定的机会以及为追求共同目标建立有效的伙伴关系的机会。

## 十三. 加强儿童基金会的能力

104. 儿童基金会决心提高其能力，将危机后过渡战略化为能给儿童带来成果的行动。儿童基金会将继续查明需要调整和加强的领域。

105. 这一危机后过渡战略的成功执行要取决于同儿童基金会合作的那些关键行动者所采取的政策和行动，而这些在本组织的直接影响范围之外。已经作出的

一些假设如果得不到实现，就可能会损害危机后过渡战略的展开。其中一个设想是建设和平委员会及其组成机构将全面运作，并按照原先的预计发挥作用。同样的假设适用于综合特派团概念和机构间常委会小组领导倡议。

106. 满足儿童的需要和福祉的最终责任在于有关的国家当局。他们所采用的政策和采取的行动将决定儿童得到的最后结果。

#### **A. 管理和协调**

107. 方案司区域和机构间事务科内已设立一个过渡股，以监督和协调该战略的有效性。该股通过新发起成立的过渡时期工作队与其他相关各司，特别是紧急方案办公室密切合作。正在按照现有的问责制并根据总部和区域及国家办事处的支助结构来执行这一危机后过渡战略。

#### **B. 人力资源**

108. 国家方案拟订培训和指导与千年发展目标和中期战略计划紧密挂钩。这项工作涉及到将发展集团过渡问题工作组最近编制的现有指导材料和训练单元纳入儿童基金会方案拟订工具和资源中。将与各伙伴密切合作编制更多的指导和培训材料。

109. 在危机后过渡局势中展开该战略的第一阶段，方案指导和培训的下列领域为优先事项：(a) 衡量成果；(b) 冲突分析；(c) 在方案拟定中适用人权本位方针，将两性平等纳入危机后过渡时期；(d) 危机后联合需求评估；(e) 多方捐助者信托基金和其他危机后过渡时期融资机制；(f) 拟定一个(过渡性的)共同国家评估/联合国发展援助框架、年度工作计划和危机后过渡局势中的其他机构间方案拟定框架；(g) 重建得更好原则、政策和方案办法；(h) 儿童和年轻人参加调查以及年轻人在危机后过渡时期的参与问题；(i) 在综合特派团环境中开展工作。

110. 在需要进一步加强现有人力资源能力的情况下，优先考虑儿童基金会在驻在国负责的部门领域，其中包括能力发展以及尽量那些影响儿童和年轻人的社会经济政策和资源。

111. 儿童基金会将加强工作人员力量，以便在发生自然灾害后充分参与危机后需求评估、早期恢复和/或联合国灾害评估和协调待命小组的评估任务。对海啸应急工作的评估以及在其他危机后过渡时期国家的经验已经表明，有必要加快儿童基金会部署所需额外工作人员的速度。

112. 在总部，儿童基金会正在探索借调工作人员给建设和平支助办公室和/或建设和平基金的可能性。

113. 儿童基金会欢迎会员国更多地参与这一战略的执行过程，并愿意在它的几个区域/国家办事处或总部设立新的初级专业人员职位，专门负责这一领域的工作。

### C. 财政资源

114. 儿童基金会将从现有的经常资源供资中进行催化投资，加强进行管理和支助该战略的展开的内部能力，从而促进危机后局势以及建设和平议程。所需额外资金将从其他资源中解决。

115. 因为大多数危机后过渡时期国家已经在儿童基金会合作中占有高度优先地位，因为它们是最不发达的、低收入或死亡率较高的国家—儿童基金会标准国家方案拟订程序给予它们相对较多的资金支助。

116. 在目前阶段，儿童基金会不想为危机后过渡时期目的建立单独的资金流。但是，可在国家一级对其他所需资源进行重组，以解决能力问题，同时要考虑到通过伙伴关系安排来加强能力方面的其他机会。

### D. 监测和评估

117. 儿童基金会将建立评估危机后过渡时期业务的模式，以改进问责制和在整个儿童基金会内采用最佳做法。

118. 已经到位的一个此类模式就是国家方案评估。国家方案评估是专门用于需要改变方向的国家方案的，从而使这种评估形式成为危机后过渡方案设计的一个合理工具。在危机后过渡局势中使用国家方案评估可能会直接促进国家评估能力，并有助于促进儿童基金会伙伴在确认或进一步发展联合评估模式方面的合作。

### E. 知识管理和报告

119. 执行危机后过渡战略将成为对设立衡量影响和有效性的适当监测系统的补充。国家一级记录和报告妇女和儿童状况的机制已经到位。儿童基金会将调整经常发展方案的现有基准和指标，以便对危机后恢复和重建方案进行有效衡量和影响分析。这些与新项目和方案编码系统有关，将在本组织的年度报告中予以报告。

120. 需要进行进一步投资，以便对过去的经验教训和良好做法进行系统的查验和记录。儿童基金会将在全球发起对危机后过渡局势下的以往经验和所汲取的教训的系统性审查，并建立一个继续对它们加以查验和散发的机制。将在全球提供一个不断更新的一揽子材料，用于规划、执行和监测儿童基金会在危机后国家的干预措施。

121. 这一危机后过渡战略将接受审查和调整，以反映儿童基金会在危机后过渡时期背景下各方案的经验和定期评估。

## 十四. 决定草案

122. 建议执行局通过下列决定草案：

执行局，

核准“儿童基金会支持中期战略计划的危机后过渡战略”(E/ICEF/2006/17)，  
将其作为儿童基金会危机后过渡局势方案战略文件。

---