



第六十八届会议

临时议程* 项目 65

促进和保护儿童权利

联合国系统内部在儿童保护方面进行的协作

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会第 [66/139](#) 号决议提交, 报告概述了联合国系统中不同行为者在儿童保护领域开展的协作和取得的成果, 同时考虑到会员国和联合国系统相关实体提供的信息。

* A/68/150。



一. 引言

1. 暴力侵害、虐待和剥削儿童行为是一种全球现象，而贫穷、不平等、冲突、歧视（包括性别歧视）、有害的社会规范、剥夺教育权利、社会动荡、经济危机、自然灾害和气候变化等多种因素使这种现象更趋严重。暴力侵害、忽视、虐待和剥削儿童行为发生在一切环境中，包括家里、学校、照管和司法机构、社区和工作场所中。在武装冲突或冲突后局势中，保护儿童面临特殊挑战。

2. 儿童保护的多层面性质要求拥有互补性任务和专业领域知识领域的广大行为者参与其中。为在所有各级建立伙伴关系，这些行为者以相辅相成的方式合作，建立并维系知识和合作网络，这个网络通报全世界的儿童保护政策和方案，并支持会员国努力保护和维护其最年轻公民的各项权利。

3. 本报告研究了联合国系统内主要行为者之间在儿童保护领域的协作情况，并记录了取得的若干重要成果。¹ 这些行为者包括联合国儿童基金会（儿基会）、联合国难民事务高级专员公署（难民署）、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、国际劳工组织（劳工组织）、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的秘书长特别代表、专门机构和基金、秘书处各部门和办事处，包括具有儿童保护能力的六次维和行动和四个政治特派团、儿童权利委员会，以及特别程序任务执行人，尤其是买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员。

二. 主要任务和作用

4. 参与儿童保护方面协作的每位行为者贡献了知识和专长，这些知识和专长反映了行为者在为儿童创造安全和可靠的环境方面的具体任务和作用。

5. 大会授权儿童基金会的任务是倡导保护儿童权利，帮助满足儿童的基本需求，并扩大儿童充分实现其潜力的机会。² 儿童基金会还是儿童保护方面的牵头联合国机构。儿童基金会是全球保护小组的成员及其儿童保护工作组的主席；是儿童保护方面的牵头机构，与联合国人口基金（人口基金）都是机构间常设委员会保护专题组工作组基于性别的暴力责任领域的共同牵头机构；是常设委员会教育

¹ 加拿大、希腊、意大利、卢森堡、马耳他、毛里求斯、斯洛文尼亚、泰国和前南斯拉夫的马其顿共和国政府以及欧洲联盟为报告建言献策。收到了联合国系统以下成员的建议，包括粮农组织、人道主义事务协调厅、人权高专办、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的秘书长特别代表、儿童基金会、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）和联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）。

² 大会根据 1946 年 12 月 11 日第 57 (I) 号决议建立了儿童基金会，并根据 1953 年 10 月 6 日第 802 (VIII) 号决议无限制地扩大了儿童基金会的任务。除其他外，儿童基金会的工作以《儿童权利公约》（1989 年）为指导。

小组的共同牵头机构。儿童基金会执行局 2008 年核准的儿童保护战略³介绍了儿童基金会对国家和国际儿童保护工作的贡献。

6. 儿童基金会有强大的方案层面，在 190 多个国家、领土和地区存在。此外，还在领导国家一级的儿童保护工作组方面发挥着作用，这使儿童基金会成为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的秘书长特别代表以及相关特别程序任务执行人的自然合作伙伴。儿童基金会向外地特派团、组织区域和专家磋商，以及巩固国家儿童保护制度提供支持。

7. 人权高专办的授权任务是增进和保护所有人享有和充分实现《联合国宪章》和国际人权法和人权条约，包括《儿童权利公约》规定的所有权利。⁴ 人权高专办通过其外地存在开展了一系列方案活动，监测和报告侵犯人权行为，包括那些涉及侵犯儿童权利的行为。人权高专办还是全球保护小组的成员。此外，人权高专办还向包括儿童权利委员会在内的联合国条约机构以及人权理事会的特别程序提供支持。对于参与儿童保护的行为者，与人权高专办协作是加强联合国系统内部儿童保护任务的规范性基础和推动实施人权标准的关键。

8. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的任务是 1997 年根据大会第 51/77 号决议确定的。⁵ 作为有道德的独立声音，特别代表努力保护受武装冲突影响的所有儿童的权利，并与冲突方接触，以期终止和预防严重侵犯儿童权利行为。特别代表与政府间机构合作，包括与大会、人权理事会和安全理事会，以及各国政府和民间社会合作，促进全球支持并寻求政治和外交接触，以解决受冲突影响的儿童的情况。特别代表办公室还推动将保护关切纳入联合国系统内部的主流，并根据严重侵犯人权方面的信息进行宣传以寻求问责。特别代表每年向大会和人权理事会报告，并充当编制秘书长向安全理事会提交的关于儿童与武装冲突问题的报告的秘书处。特别代表与维持和平行动部和儿童基金会密切合作，在该领域向儿童保护行为者提供支持，包括通过技术和高级访问参与与国家当局的对话。特别代表与政治事务部和维持和平行动部密切合作，支持在外地特派团部署儿童保护能力。

9. 负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表的授权任务是 2009 年在大会第 62/141 号决议和联合国暴力侵害儿童问题研究（见 A/61/299 和 A/62/209）后确立的。⁶ 特别代表是一位预防和消除一切形式暴力侵害儿童行为的独立的知名全

³ 儿童基金会 E/ICEF/2008/5/Rev.1 号文件。

⁴ 人权高专办的工作以大会第 48/141 号决议规定的任务、《联合国宪章》、《世界人权宣言》和之后的人权文书、1993 年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》和《2005 年世界首脑会议成果》（大会第 60/1 号决议）为指导。

⁵ 决议对特别代表的三年期任务做了规定。大会此后五次延长了此授权任务。

⁶ 根据其 2008 年 2 月 22 日第 62/141 号决议，大会请秘书长任命负责暴力侵害儿童问题的特别代表，任期三年。根据 2012 年 12 月 20 日第 67/152 号决议，大会建议秘书长将特别代表的授权任务延长三年。

球代言人；并充当所有区域、部门和环境中的桥梁建设者和催化剂。通过全球举措、区域磋商和专家会议，以及高级别外地特派团，特别代表调动行动和政治支持，以保持对这个议程的势头，并唤起人们对暴力侵害儿童行为的有害影响的关切；推动行为和社会转变；以及在落实联合国关于暴力侵害儿童问题研究的建议方面取得进展。特别代表每年向大会和人权理事会报告。

10. 大会特别请负责暴力侵害儿童问题的特别代表和负责儿童与武装冲突问题的特别代表合作并协调其活动，并谨记活动的互补性，从而确保解决遭受暴力或可能遭受暴力侵害的所有儿童的境况，包括受武装冲突影响的儿童。⁷

三. 规范性框架和全球承诺

11. 联合国系统中的儿童保护工作以国际人权文书和标准以及国际社会为维护儿童权利所做的重要的政治承诺为框架。这个共同的规范性框架有助于确保联合国系统内行为者所开展的儿童保护工作的一致性和互补性。其中的主要文书和承诺包括 (a) 《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》和《关于设定来文程序的任择议定书》；(b) 劳工组织各项公约，尤其是《关于准予就业最低年龄第 138 号公约》、《关于最恶劣形式的童工劳动的第 182 号公约》、《关于家政工人体面工作的第 189 号公约》；(c) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》；(d) 《国际刑事法院罗马规约》；(e) 2002 年 5 月 10 日大会儿童劳动问题特别会议（第 S-27/2 号决议，附件）通过的题为“适合儿童生存的世界”的文件；(f) 《联合国千年宣言》（大会第 55/2 号决议）；(g) 《实现到 2016 年消除最恶劣形式童工现象的路线图》；(h) 《联合国打击贩运人口全球行动计划》（大会第 64/293 号决议）；以及 (i) 《禁止杀伤人员地雷公约》（联合国，《条约汇编》，第 2056 卷，第 35597 号）和《集束弹药公约》（A/C.1/63/5，附文，第二部分）。

12. 联合国系统内主要的儿童保护行为者共同努力加强这个规范性框架。这包括支持起草重要的条约，最近的有《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》（大会第 66/138 号决议，附件）和劳工组织《第 189 号公约》。还为通过和执行其他重要的国际标准，包括《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》提供类似支助（大会第 67/187 号决议，附件）。

13. 联合国系统内部的儿童保护行为者还通过联合运动和举措，参与夯实这个规范性框架。在这方面，普遍批准《儿童权利公约》各项《任择议定书》的运动尤为重要。运动于 2010 年 5 月由秘书长发起，除了其他国际和区域组织以及民间社会伙伴外，还得到了负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和负责暴力侵

⁷ 第 62/141 号决议，第 61 段。

害儿童问题的秘书长特别代表、儿童权利委员会、人权高专办、儿童基金会和买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员的支持。实现普遍批准的目标还被纳入了《联合国打击贩运人口全球行动计划》和《实现到 2016 年消除最恶劣形式童工现象的路线图》。

14. 运动的相关结果显然表明了联合国儿童保护行为者之间开展协作的影响。自运动发起以来，有 26 个国家加入了《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》，使批准国总数达到 163 个。同样，151 个国家批准了《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，其中 19 个国家从运动一开始就已经这样做。

15. 此外，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员、儿童权利委员会、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的秘书长特别代表、儿童基金会和人权高专办开展协作，支持制定关于儿童保护的新标准，包括《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。他们还提倡批准和执行这些议定书，包括通过全球、区域和国家一级的联合举措。

四. 联合国在儿童保护方面进行的协作

A. 联合国儿童保护行为者之间的协作机制

16. 许多已经建立的总部一级机制推动了联合国系统内外就儿童保护问题开展的有效协作。这些机制主要有全球保护小组的儿童保护工作组、儿童与武装冲突问题工作队、监测和报告机制技术咨商小组和暴力侵害儿童问题机构间工作组。

17. 儿童保护工作组是人道主义环境中儿童保护方面开展协调和协作的全球论坛。工作组将联合国机构、非政府组织、学术界和其他伙伴汇集到一起，目标是确保在紧急情况中做出更加可预测的、负责和有效的儿童保护对策。⁸ 参加工作组的联合国实体包括维持和平行动部、难民署和儿童基金会。儿童基金会正代表工作组领导一项加强紧急情况中儿童友好空间方案的机构间举措。其伙伴包括许多国际非政府组织和紧急情况中心心理健康和心理社会支持机构间常设委员会咨商小组。2012 年，儿童基金会帮助 140 多万儿童安全获得了在社区社交、玩耍和学习的机会。

18. 工作组为合作提供便利还体现在，在买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员起草其于 2012 年 3 月提交人权理事会的报告，即关于因自然灾害造成的人道主义危机期间保护儿童免遭买卖和性剥削的报告过程中与特别报告员密切合作。特别报告员反过来为工作组拟定的《人道主义行动中的儿童保护最低标准》的起草工作建言献策。该标准于 2012 年 11 月发表，这些是该部门首次

⁸ 更多信息见 <http://cpwg.net/>。

商定的标准。这些是工作组、儿童保护从业人员、学术界和决策者之间协作努力的结果。

19. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表担任儿童与武装冲突问题工作队的主席，工作队在总部汇集了来自广大联合国实体的高级管理人员。这确保了就儿童与武装冲突的相关问题进行广泛协商和保持全系统一致，尤其是监测和报告严重侵犯儿童权利的情况。工作队的成员包括裁军事务部、政治事务部、外勤支助部、维持和平行动部、人道主义事务协调厅、法律事务厅、人权高专办、非洲问题特别顾问办公室、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室、负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表、儿童基金会、联合国开发计划署（开发计划署）、人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）、难民署、劳工组织和联合国教育、科学及文化组织。

20. 这个工作队是就纳入由负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表编写、秘书长提交给安全理事会的年度报告中信息，包括新出现的关切问题进行协商的协调机构。除了在总部一级进行协调外，还根据第 1612（2005）号决议预见的情形在外地一级建立了一个国别监测和报告工作队。特别代表还与儿童基金会共同担任监测和报告机制技术咨商小组的主席，其任务是汇编支持监测和报告机制的技术指南。

21. 暴力侵害儿童问题机构间工作组是协商、政策制定和将暴力侵害儿童相关关切纳入联合国系统主流的战略平台。工作组在单个论坛上汇集了所有与儿童相关的机构——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）、劳工组织和妇女署，由负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表担任主席。例如，2012 年，伙伴之间的合作促使暴力侵害儿童问题、司法系统中保护儿童不受暴力侵害和保护儿童不受危害做法侵害的数据和研究组织专家磋商。2013 年，工作组的内部合作对于丰富关于儿童恢复性司法的专家磋商非常重要。⁹这种合作是与联合国国家工作队合作在外地一级平等地推进的。

22. 负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表还参与将保护儿童不受暴力侵害纳入联合国议程主流的其他协作论坛。这些论坛包括预防犯罪和刑事司法委员会；汇集了世卫组织成员国、国际机构、学术界和民间社会组织的防止暴力联盟；土著人民问题机构间支助小组；机构间青年发展网络；以及在世界银行赞助下推进的全球法律、司法和发展论坛。这种参与有助于支持联合国开展关于暴力侵害土著女孩的研究，并了解联合国机构制定新标准的各项决定。这包括预防犯罪和

⁹ 见 A/HRC/22/55，分别为第 29-31 段和第 34-36 段。

刑事司法委员会最近关于消除预防犯罪和刑事司法领域内暴力侵害儿童行为的示范战略和实际措施的决议。¹⁰

23. 关于贩运问题，机构间打击贩运人口协调小组汇集了 16 个成员机构，其中包括儿童基金会和人权高专办在内的 6 个机构还参加了其工作组。

24. 在儿童保护的另一个领域，联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际农业发展基金和劳工组织是国际农业童工合作伙伴关系的创始成员，其中还包括国际粮食政策研究所、国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会。这种伙伴关系促进了联合国机构之间的协作，推进了国际合作，并推动在国家一级与农业和劳工利益攸关方合作应对农业领域童工现象的多重人权和发展挑战。

25. 除了这些正式机制外，联合国儿童保护行为者还定期与会员国一道参与围绕儿童保护挑战制定战略。儿童保护领域的主要行为者，包括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的秘书长特别代表、人权高专办和儿童基金会，还定期举行会议，审议优先事项，加强协作并讨论具体举措。这种非正式协作演变为组织联合国联合小组讨论并就共同关切的问题达成一致。

B. 在儿童权利委员会和人权理事会背景下的合作

26. 儿童保护问题方面的一个重要协作途径是与人权条约机构和机制，尤其是儿童权利委员会合作。正如《儿童权利公约》第 45 条承认的那样，儿童基金会是与儿童权利委员会合作的主要对话者，它通过提交报告，派遣代表参加会前工作组和各届会议以及支持委员会结论性意见的后续行动与委员会合作。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表还与委员会密切合作，包括在为外地特派团提供咨商的结论性意见的框架内。结论性意见还将联合国关于暴力侵害儿童问题和作为长期部分与特别代表合作的研究纳入进来。

27. 在编制一般性意见时，委员会从联合国系统中儿童保护行为者，包括人权高专办、儿童基金会和特别代表提供的支持中受益。这包括关于儿童有权不受一切形式暴力之害的第 13 号一般性意见；关于儿童享有可达到的最高水准健康的权利的第 15 号一般性意见；关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第 16 号一般性意见；以及关于儿童享有休息和闲暇、从事游戏和娱乐活动、参加文化生活和艺术活动的权利第 17 号一般性意见。

28. 人权理事会还为儿童保护行为者提供了另一个重要的合作论坛。在关于儿童权利的年度讨论日期间，专题小组云集了儿童保护方面的诸多行为者，包括儿童基金会、特别代表和儿童权利委员会。

¹⁰ 见 E/2013/30，第一章，A 部分，决议草案五。

29. 在一次重要协作中，2011年3月，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员和特别代表向人权理事会提交了一份关于体恤儿童的咨询、申诉和报告机制的联合报告(A/HRC/16/56)。除了就通过法律建立这些机制提供指导外，报告也是批准和执行《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》的重要参考。之后，2012年9月，人权理事会收到了人权高专办、毒品和犯罪问题办公室和特别代表关于预防和应对少年司法系统内暴力侵害儿童行为的联合报告(A/HRC/21/25)。报告以2012年1月在奥地利举行的一次联合磋商为基础。

30. 人权理事会特别程序年度会议为增进这些独立的人权机制与其他儿童保护行为者之间的协作提供了宝贵机会。被强迫或非自愿失踪问题工作组与特别代表合作通过的关于保护儿童免受强迫失踪问题的一般性意见揭示了这种伙伴关系的潜力(A/HRC/WGEID/98/1)。

31. 特别程序的相关专题任务还系统地请参与促进和保护儿童权利的其他联合国行为者在起草专题报告时提供意见。此外，他们在正式国家访问前后和期间与这些行为者密切合作。举例说明，当代形式奴隶制特别报告员在编制关注儿童问题的各种专题报告时与劳工组织、人口基金和儿童基金会密切合作，例如，其关于家庭奴役问题，包括儿童家庭奴役；矿场和采石场中奴役儿童问题；以及质役婚姻，包括强迫童婚的报告。当代形式奴隶制特别报告员在编制和开展任务时还与开发计划署、难民署和儿童基金会密切合作。

C. 宣传、提高认识和外联活动

32. 参与儿童保护不同方面的行为者经常会面，以加强在宣传、提高认识和外联活动方面的协同增效作用。

33. 有许多全球举措来增强对暴力侵害儿童问题的认识，并促进在区域和国家一级采取行动。例如，在秘书长的领导下，联合国实体共同努力促进制止暴力侵害妇女和女孩的行为的联合运动。此项运动于2008年发起，呼吁所有政府和主要行为者共同努力推动国家一级保护制度的要素。这包括通过和执行法律和政策框架，建立数据收集和监测制度，以通报政策制定和方案执行情况。¹¹

34. 宣传也是促进批准《儿童权利公约》各项《任择议定书》这项运动的重要组成部分。负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表——与人权高专办、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、广泛的区域组织和民间社会行为者合作——促进倡导批准和执行《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》和《关于设定来文程序的任择议定书》。通过了促进同一目标的区域政治承诺并宣传易于儿童使用的材料以调动和增强青年人的权能，这为宣传提供了支持。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、人权高专办和儿童基金会联合开展“杜绝征募18岁以下儿童兵”运动，以

¹¹ 更多信息见 <http://endviolence.un.org/>。

推动批准《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；提高缔约国对有义务将招募和利用未满 18 岁者的行为定为犯罪的认识；以及推动批准和执行相关国家立法。

35. 还齐心协力努力提高对爆炸性武器对儿童影响的认识。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表在 2012 年提交大会的报告 (A/67/256) 和秘书长关于武装冲突中保护平民的报告 (S/2012/376) 中探讨了这个问题，其中均建议采取行动减轻此类武器造成的破坏。特别代表办公室、人道主义事务协调厅和儿童基金会于 2013 年 2 月组织了一次活动，将非洲联盟和挪威常驻代表团纳入进来，以提高对爆炸性武器在人口稠密地区的影响的认识，尤其关注儿童。

36. 特别代表办公室与儿童基金会和法国政府合作，还组织了年度论坛，以推动《巴黎原则》和《保护被武装部队或武装团伙非法征召或利用的儿童巴黎承诺》。这些论坛就冲突局势中被征召或利用的儿童的解除武装、复员和重返社会问题提供指导。

37. 儿童参与是协调一致宣传和提高认识努力的影响已取得成果的另一个重要领域。联合国儿童保护行为者推动儿童参与，这反过来增强了儿童自身在全球宣传其权利的权能，并提醒人们注意其遭受暴力、虐待和剥削问题。在负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表的努力下，儿童和青年参与区域磋商，介绍专题报告，并推动即将开展的关于暴力侵害儿童问题的全球调查。

38. 区域儿童保护机制也为儿童参与提供了重要平台。在许多地区，政府、联合国行为者（尤其是儿童基金会和负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表）和民间社会组织与儿童共同努力，推动正式通过区域和国家宣言和声明，其中对预防暴力侵害儿童问题的承诺做了说明并列出了为此而采取的行动。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表与儿童保护合作伙伴协商，为前儿童兵参加联合国会议和其他论坛提供便利。此外，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员已向大会提交了一份关于儿童参与情况的报告，作为预防和打击买卖儿童和对儿童进行性剥削行为的主要要素，并吸收了各种联合国实体，尤其是儿童基金会的建议。

39. 儿童保护行为者定期参加联合小组活动，分享共同平台并发布联合新闻稿，以促成最有效的媒体宣传儿童保护问题。例如，八个人权机制¹²发布的联合声明明确要求终止童婚现象，以庆祝 2012 年 10 月 11 日的首个国际女童日。

¹² 儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会、负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员、当代形式奴隶制包括其因果问题特别报告员、暴力侵害妇女问题特别报告员、贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员，以及法律和现实中的歧视妇女问题工作组。

D. 进行法律改革以保护儿童免遭暴力、剥削和虐待

40. 进行法律改革，以预防暴力、剥削和虐待，确保儿童得到保护，将犯罪人绳之以法，并在必要时提供儿童康复服务，这是完善的国家儿童保护制度的必要组成部分。为推动实施国际儿童保护标准，联合国行为者大力支持通过一项明令禁止对儿童一切形式歧视的国家立法。自 2006 年提交联合国关于暴力侵害儿童问题的研究后，拥有禁止暴力侵害儿童的综合法律的国家数量翻了一番，从 16 个增至 34 个。自授权任务确立以来，推进法律改革一直是负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表办公室的优先事项。还与人权高专办和儿童基金会合作就法律改革问题向会员国提供技术支助。秘鲁的发展极好地反映了此种协作取得的进展：2010 年通过了《关于促进教育机构无暴力生活的第 29719 号法》，核准了 2012-2021 年关于儿童和青少年的国家行动计划，关于儿童和青少年的新法规正等待批准。

41. 为学习最新经验和进一步推进法律改革，2011 年 7 月，负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表、人权高专办、各国议会联盟和联合国暴力侵害儿童问题后续行动非政府组织咨询理事会围绕这个专题联合组织了一次专家磋商。¹³ 接下来在巴西、秘鲁、菲律宾、印度尼西亚和马尔代夫等国实施了许多立法改革。

42. 立法改革是全系统儿童保护办法的关键要素。在有害做法情形中明确表明了这一点，尤其是为终止切割女性生殖器官做法所做的努力。人口基金-儿童基金会关于切割女性生殖器官问题的联合方案注重通过解决社会规范来加快抛弃此种做法。在方案覆盖的 15 个非洲国家中，迄今为止超过 10 000 个社区宣布承诺终止切割女性生殖器官做法，它们正在采取措施，通过地方宣传、社区监测和为之前的切割者创造其他经济机会来履行其承诺。

43. 联合国系统内的儿童保护行为者正同时努力，通过政策制定、宣传、沟通举措和旨在禁止此种做法的立法措施来补充完善这些社区活动。2012 年，负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表和计划国际发表了关于在多元法律制度保护儿童免受有害做法侵害的研究，在埃塞俄比亚举行的一次国际专家磋商通报了这一情况（见 A/67/230，第 17-20 段）。这项研究是在首个国际女童日公布的，研究特别重视保护儿童享有免受暴力侵害的权利与习惯法和宗教法之间的相互作用。这项研究得益于儿童权利委员会、人权高专办、儿童基金会、妇女署、非洲联盟、非洲儿童权利与福利问题专家委员会和国际非政府组织暴力侵害儿童问题理事会之间的密切合作。这份专题报告里的建议是为了庆祝 2013 年非洲儿童日。

E. 资料收集、绘图、数据收集和研究

44. 应对复杂的儿童保护挑战的最有效对策方面的知识结构不断壮大，这主要归因于外地特派团、绘图、数据收集和研究背景下开展的协作。

¹³ 见 http://srsg.violenceagainstchildren.org/knowledge/law_reform。

45. 儿童保护行为者之间的密切合作是筹备和执行外地任务的一个主要方面。例如，2013年4月，难民署和儿童基金会向黎巴嫩和约旦进行了关于儿童保护的联合任务，以探索叙利亚难民紧急情况中国家一级的儿童保护合作如何丰富包括难民署和儿童基金会参与的关于强化伙伴关系以减少难民儿童所面临危险的全球讨论。

46. 开展联合国家访问已成为负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和儿童基金会的惯例。2012年，向缅甸、南苏丹和也门派遣了联合代表团，儿童基金会与驻阿拉伯叙利亚共和国代表团的特别代表密切合作。2013年5月，儿童基金会与特别代表对乍得成功派遣了联合代表团，以推动和支持执行终止在武装冲突中征召和利用儿童行为的行动计划。在儿童基金会乍得国家办事处的协助下，通过了旨在全面实施行动计划的10点路线图，确定了乍得当局要实施的中短期措施。

47. 在实况调查团和人权理事会、秘书长和安全理事会派出的调查委员会背景下形成了合作，合作得到了人权高专办和在其任务下部署的机构的支持。人权高专办和特别代表正在密切合作，确保人权高专办支持的实况和调查代表团包括儿童保护专业人士，办法是借调特别代表办公室确认的儿童保护顾问。例如，2011年科特迪瓦问题调查委员会以及2012年阿拉伯叙利亚问题共和国和马里问题调查委员会包括特别代表办公室首肯的一名干事。

48. 在武装部队和团体被列入秘书长提交给安全理事会的关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件的情形中，儿童基金会（以及部署联合国外地存在的地方）已建立国家一级的监测和报告机制，以及时提供有关严重侵犯儿童权利行为的可靠信息。¹⁴此类机制由儿童基金会和该国的最高联合国代表担任共同主席的国家工作队管理；在任务设置中，工作队由儿童基金会和代表团团长共同担任主席。

49. 工作队的共同主席定期将严重侵犯儿童权利方面收集的资料转递给负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表以进行最终调查和审议。还将其纳入国别报告和秘书长的年度报告中。这个机制使得能够在国家一级进行侵犯行为联合分析，并制定联合对策，以期终止侵犯儿童权利行为，改进对受武装冲突影响的儿童的保护。儿童基金会、特别代表、维持和平行动部和政治事务部共同努力开发工具、指导方针、培训材料和必要的信息管理系统以加强该机制。在某些环境中，儿童基金会、人权高专办和特别代表还协作制定和实施项目，其中一些得到了建设和平基金的资助，以监测遵循安全理事会第1612(2005)号决议的执行情况，包括通过与政府当局制定的国家行动计划。

50. 秘书长特别代表、维持和平行动部、政治事务部和儿童基金会还正在密切合作，以编制关于监测和报告机制的三份重要文件：准则和外地手册、培训模块和

¹⁴ 根据安全理事会第1612(2005)号决议，其中安理会请秘书长建立此类机制。

良好做法汇编。此外，特别代表和儿童基金会还共同努力为国家办事处和工作队提供协调一致支持，包括为联合国和冲突方参与的行动计划的编制提供支持，该计划旨在停止和防止严重侵犯儿童人权行为。20个国家已签署了此类行动计划，包括中非共和国和乍得（2011年）以及刚果民主共和国、缅甸、索马里和南苏丹（2012年）。

51. 特别代表已编制工作文件，其中对与冲突有关的主要儿童保护问题做了概念说明。这些包括冲突期间和之后的儿童与正义；武装冲突中国内流离失所儿童的权利和保障（与负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表办公室合作）；以及武装冲突期间六种严重侵犯儿童权利行为的法律依据。这些文件是与相关伙伴密切磋商下编制的，反馈证实这些文件是儿童保护群体的重要资源。

52. 联合国行为者认识到汇编证据基础以通报有效的儿童保护政策和方案、监测进展和评价儿童保护干预效力的至关重要性。他们共同努力支持改进国家数据收集系统和推动国家一级的研究。有关暴力侵害儿童问题的数据和研究是负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表的一个重要优先事项，已在暴力侵害儿童问题机构间工作组的议程上占据重要位置。特别代表还与儿童基金会和人权高专办一道发布了儿童基金会关于本国儿童纪律性做法的重要报告（可查阅 www.unicef.org/protection/57929_58022.html），报告收集了35个中低收入国家（约占发展中世界儿童人口的10%）的证据。

53. 秘书长特别代表还与瑞典政府合作于2011年组织了关于改进暴力侵害儿童问题的数据和研究的专家磋商，得到了劳工组织、儿童基金会、毒品和犯罪问题办公室和世卫组织的支持，会员国和民间社会伙伴参加了此次磋商。¹⁵ 特别代表还与主要联合国伙伴和其他伙伴合作推动在所有会员国开展关于暴力侵害儿童问题的全国调查。值得特别注意的是美国疾病防治中心和儿童基金会为作为“携手支持女孩”倡议的一部分而编制的调查。¹⁶ 这些调查是与柬埔寨、海地、印度尼西亚、肯尼亚、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦合作开展的。计划于2013-2014年开展进一步研究。

54. 2011/12年，秘书长特别代表与广大儿童保护伙伴合作开展了一次重要的全球调查，以评估在防止和消除暴力侵害儿童行为方面取得的进展。联合国系统已成为此次调查的重要资料来源。收到了儿童基金会（包括116个国家办事处的年度报告）、毒品和犯罪问题办公室、人权高专办、劳工组织和世卫组织等的建议。100多个会员国为调查做出了贡献，特别代表组织的区域磋商，包括与儿童进行的磋商所提的建议以及区域组织提交的呈件均丰富了调查。调查还从国际监测进程的参与，包括通过人权理事会的普遍定期审议和向人权条约机构进行的报告中

¹⁵ 见 http://srsg.violenceagainstchildren.org/knowledge/data_and_research。

¹⁶ “携手支持女孩”倡议将多边伙伴（儿童基金会、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、人口基金、妇女署和世卫组织）与私营部门和政府伙伴汇集到一起。

受益。调查通过与儿童权利委员会、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员、贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员，以及负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表合作，以围绕任务建立的伙伴关系为基础。将于 2013 年公布的调查结果将成为评估和推动全世界在保护儿童免受暴力侵害方面取得进展的重要资源。

55. 全世界进行的其他重要的绘图和数据收集工作将以参与儿童保护活动的联合国实体的各自优势和任务为基础。例如，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）正与儿童基金会中东和北非区域办事处协作绘制儿童保护活动，目的是加强其在这一领域的办法。从此次绘图中得出的结论将用于了解近东救济工程处儿童保护战略并加强该机构内现有儿童保护工具和机制之间的联系。

56. 2012 年，全球的注意力放在全世界童婚现象的广泛性上，部分是通过选择“终止童婚”作为首个国际女童日的主题而促成的协同增效来推动的。儿童基金会发表了关于童婚问题的最新数据，负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表发布了关于保护儿童免受有害做法侵害的研究，经济和社会事务部人口司汇编并以挂图形式公布了关于 195 个国家最低婚龄的数据。关于有害做法的研究，加上联合国系统中行为者在解决切割女性生殖器官做法方面积累的经验，均表明与社区合作鼓励抛弃支持童婚的社会规范的潜力。

57. 劳工组织和儿童基金会均支持通过劳工组织童工统计信息和监测方案与儿童基金会多指标类集调查对童工现象的程度、特点和决定因素进行数据收集。根据 2010 年“加快采取行动打击童工现象”的报告，¹⁷ 劳工组织自 1998 年以来为 300 多次童工现象调查提供了支持，其中 66 次是全国范围内的调查。截至 2013 年 4 月，儿童基金会自 2000 年以来通过 250 次多指标类集调查为关于童工现象的国家代表性数据收集工作提供了支持。“了解儿童工作”是一项机构间研究合作方案，将劳工组织、儿童基金会和世界银行汇聚在一起，推动制定衡量标准，包括未付酬劳的有害家政服务的阈值。

58. 参与儿童保护的所有联合国行为者组织并参加了国家、区域和全球会议和大会，会上讨论了新的研究结果并介绍了最有效的儿童保护办法。例如，儿童基金会在召集伙伴以及在主要区域和全球学术界、从业人员和决策者之间建立全球共识方面发挥着作用，这展现了其在加强制度方面持续的知识领导能力。2012 年 11 月，儿童基金会和难民署与救助儿童会和世界宣明会合作，在印度组织了一次题为“更好地保护所有儿童的途径”的国际会议，会上主要国际利益攸关方——包括劳工组织、人权高专办、负责暴力侵害儿童的秘书长特别代表、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员、民间社会组织、非政府组织和各国政

¹⁷ 可访问 www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm。

府——研究并介绍了关于系统性地解决暴力侵害、虐待和剥削儿童问题办法的最新全球学习成果。

F. 能力建设和技术援助

59. 根据其授权任务和具体的专业知识领域，参与儿童保护的联合国行为者参加了一系列广泛举措，以建设与所有地区会员国合作和造福儿童的国家机构和主管当局的能力并为其提供技术援助。

60. 处于正式或非正式寄养或寄宿式护理的儿童或者与父母分开的儿童最易遭受暴力、虐待和剥削。儿童基金会和儿童权利委员会是参与制定《关于儿童的替代照料准则》的两个主要的联合国行为者，《关于儿童的替代照料准则》于 2009 年正式为大会接纳（见第 64/142 号决议）。此后，继续努力确保在立法、政策和惯例中实施该准则。负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表推动执行《准则》，将其作为其议程的一部分，儿童权利委员会在其结论性意见中定期提醒会员国注意《准则》。已编写和发表“展望未来：实施关于儿童的替代照料准则”一书（可访问 www.alternativecareguidelines.org），以协助各国政府执行《准则》。还出版了易于儿童和工作人员阅读的版本。

61. 会员国越来越多地利用《准则》丰富其政策、立法和做法。例如，在印度尼西亚，儿童保护制度正逐步转变为预防儿童进入替代照料环境；在墨西哥，1,000 多名工作人员，包括地方政府提供者，接受了《准则》培训；以及在摩尔多瓦，《准则》丰富了政策和立法。

62. 秘书长特别代表与联合国战略伙伴密切合作建设能力并提供技术援助。认识到儿童参与解决儿童保护关切的重要性，特别代表和儿童基金会正与救助儿童会、计划国际、世界宣明会和若干国家非政府组织合作制定用于监测和评价儿童参与情况的工具包和概念框架。特别代表还组织了专家磋商并发表了专题报告，其中附有关于一系列重要专题的政策建议。这些包括与人权高专办联合组织的关于暴力侵害儿童问题的安全、体恤儿童的咨询、申诉和报告机制并通报特别代表和买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员编织的联合报告；关于暴力侵害儿童问题的数据和研究；校园暴力；青少年司法系统中的暴力侵害儿童问题；多元法律制度中保护儿童免受有害做法侵害问题；以及与儿童基金会合作，儿童早期中的暴力侵害儿童行为以及关于暴力侵害儿童行为的数据和研究。特别代表还与联合国伙伴，包括人权高专办、毒品和犯罪问题办公室、儿童基金会和联合国国家工作队密切合作，寻求单个会员国之间开展双边合作，以增强国家解决具体关切领域的的能力。这些包括禁止一切形式暴力侵害儿童行为的法律改革和旨在保护儿童在家中、社区和司法制度中免受暴力侵害的各项举措。这些也是特别代表通过在所有地区进行的国家访问所推动的主要关切。

63. 特别程序任务执行人的任务同儿童保护有关，他们也向会员国提供技术援助和分享专业知识，尤其是正式国家访问背景下。买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员通过在其报告中提出的结论和建议，在执行儿童保护综合制度过程中向会员国提供指导。通过与联合国国家工作队，尤其是儿童基金会国家办事处的协作，确保就这些建议采取后续行动。2012年5月，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员还在达喀尔与广大儿童保护行为者合作，以便在关于加强非洲儿童保护制度区域会议的背景下，分享在儿童保护制度干预方面的区域教训。此次会议是由非洲儿童政策论坛、地球社、计划国际、区域社会心理支助倡议、东部和南部非洲儿童和艾滋病毒问题区域机构间工作队、救助儿童会、国际世界宣明会和儿童基金会主办，得到了橡树基金会和其他机构的支持。

66. 培训方案也是围绕儿童保护问题开展战略合作和协作的重要机会。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和儿童基金会为在中非共和国从事监测和报告机制工作的所有伙伴开办了联合培训课程，还在约旦、尼泊尔和塞内加尔开办了区域培训课程。他们还参加了与维持和平行动部合作为联合国维持和平行动中部署的军事人员组织的关于儿童保护部署前核心培训材料的专家磋商。维持和平行动部与特别代表、儿童基金会和其他主要的儿童保护伙伴合作，正在更新培训。特别代表和该部与北大西洋公约组织合作设计了儿童保护培训；还与非洲联盟设想类似举措。

67. 粮农组织推动在位于意大利的劳工组织国际培训中心举办的年度培训课程，目的是让参加者了解农业领域的童工问题。还打算建设他们减少这些部门中童工发生频率的能力。在马拉维，粮农组织和劳工组织支持开办能力建设讲习班，以提高对农业领域童工现象的认识，并加强利益攸关方之间的协作。他们合作支持马拉维政府更好地将童工问题纳入其政策发展计划和方案，开发工作人员解决童工问题的能力，加大农业利益攸关方参加童工问题委员会工作的力度。

68. 2013年6月，负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表与结束对儿童的暴力南亚倡议和劳工组织国际培训中心合作组织了题为“《儿童权利公约》和劳工组织各项童工公约：促进报告和行动方面的更大一致性”的课程。这个能力建设方案为来自南亚的政府官员、民间社会、劳动者和用人单位组织的代表就联合国和劳工组织与保护儿童免受暴力侵害的相关标准提供培训。课程探讨了在区域和国家一级各种监测、报告和规划机制间建立协同增效作用的机会，并将见解纳入即将于2013年10月在巴西举行的第三次全球童工问题会议上进行介绍的南亚儿童保护战略。

G. 儿童保护方面的区域伙伴关系

69. 为促进儿童权利，儿童保护行为者还在联合国系统外部建立了战略伙伴关系。与区域组织开展合作非常重要，因为它们代表了会员国的利益和关切。

70. 根据负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表支持国际合作和确保尊重儿童权利的任务，特别代表办公室与广大区域组织建立了伙伴关系。例如，这些伙伴关系促使通过了关于儿童与武装冲突的欧洲联盟指导方针，其中为欧洲联盟代表团就与东道国政府、冲突方以及与儿童和武装冲突问题有关的其他行为者合作提供了工具包。秘书长特别代表还参与进一步加强与非洲联盟的伙伴关系，以便将儿童保护问题纳入预防、宣传、回应和监测武装冲突期间严重侵犯儿童权利行为领域。2012年，特别代表启动了与阿拉伯国家联盟和伊斯兰会议组织的对话，目的是探索加强合作的机会。

71. 负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表推动区域伙伴关系形成机制，以调动支持和采取行动在全世界预防暴力和保护儿童。通过这些努力，已经在几个地区建立了旨在推动国家就联合国关于暴力侵害儿童问题的研究采取后续行动的区域合作框架，其中更多正在建立过程中。¹⁸此外，还与区域组织合作，围绕大会关于儿童权利的辩论组织了两次高级别圆桌会议，以在会员国中推广相互交流积极经验。¹⁹随着八个地区通过了预防和解决暴力侵害儿童问题的重要政治承诺，包括欧洲联盟关于增进和保护儿童权利的准则及其关于暴力侵害儿童问题的战略，已经取得了重大进展。秘书长特别代表与区域组织合作组织了六次区域磋商，以推动落实该项研究的建议，并建立促进和监测进展情况的区域机制。与特别代表合作发表了四项区域研究，其中包括由此次过程得出的主要结论，特别代表发表了一个出版物，其中有区域组织和机构通过的预防和解决暴力侵害儿童问题的最重要的政治承诺。

五. 结论

73. 联合国系统内的主要儿童保护利益攸关方以非常协调统一的方式遵守其独特而互补的任务。正如本报告指出的那样，这种协作促使这些行为者形成了重要的协同增效作用。随着人们对儿童保护问题复杂性的认识日益增强，儿童保护行为者促进了以综合、多个伙伴和多部门采取对策的办法处理儿童保护问题。这些对策包括强化支持综合政策和法律改革进程的国际标准；参与研究和数据收集；

¹⁸这些包括阿拉伯国家联盟、结束对儿童的暴力南亚倡议、东南亚国家联盟增进和保护妇女和儿童权利委员会、加勒比共同体、南方共同市场、中美洲国家（哥斯达黎加、古巴、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马和多米尼加共和国）、欧洲委员会和欧洲联盟，以及伊斯兰合作组织。更多信息见秘书长提交人权理事会的报告（A/HRC/22/55）。

¹⁹见 http://srsg.violenceagainstchildren.org/video/2011-10-11_396 和 http://srsg.violenceagainstchildren.org/story/2012-10-19_570。

监测侵犯儿童权利行为；制定预防性战略；支持各国的儿童保护能力建设；确保问责制；以及促进社区中积极的社会和行为改变。为此，人权机构和机制以及有分散外地存在的联合国规范性业务机关建立了动态伙伴关系。这为互助性举措铺平了道路，这些举措对于保护儿童在包括武装冲突环境中免受暴力、虐待和剥削行为方面取得进展至关重要。

74. 联合国系统中的儿童保护行为者继续就增进和保护儿童权利，包括保护儿童免受暴力、虐待和剥削行为的权利加强协作。战略、方案和行动层面的持续协作对于支持会员国实现所有儿童权利的努力非常重要。这反过来呼吁为联合国系统中儿童保护行为者夯实和巩固所取得的重大进展的工作持续提供充足的资源和支持。

75. 通过现有的报告机制——包括提交大会、人权理事会和安全理事会的年度报告以及在第三委员会背景下与会员国进行的年度互动对话——这些行为者依据其各自的授权任务，将继续就各项活动、伙伴关系、成果、今后活动以及在联合国系统内就儿童保护问题开展的协作提供综合详细信息。