

**第五十九届会议**

临时议程* 项目 103

促进和保护儿童权利**全面评估联合国系统对受武装冲突影响的儿童的对策******秘书长的报告****摘要**

本报告是依照大会 2002 年 12 月 18 日第 57/190 号决议提交的，大会在该决议内请秘书长就联合国系统对儿童与武装冲突问题的对策的范围和效益进行全面评估。

评估侧重三个关键问题：拟订和适用关于受武装冲突影响儿童的国际标准；联合国有关实体内将这些问题纳入主流的程度；以及联合国内关于受武装冲突影响儿童问题的协调效能。

加强国际规范和标准方面的工作已取得明显进步，会员国在这项工作中发挥重大作用。将受武装冲突影响儿童的问题列入大会和安全理事会的议程已加强了各种保护儿童倡议。负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室帮助提高关于受武装冲突影响儿童问题的姿态。儿童基金会及非政府组织也促进设立关于受武装冲突影响儿童的规范和标准的健全框架。

评估结果显示：联合国各组成部分更须开展工作，特别是适用公认的规范和标准，并推行有效的监测和报告机制。报告概述继续有力宣传的建议；有效监测和报告侵犯儿童权利情况的系统；以及整个联合国系统内加强纳入主流工作和改善协调工作的情况。

* A/59/150。

** 本报告迟交是由于必须与联合国系统有关实体进行广泛的协商。



一. 引言

1. 格拉萨·马谢尔 1996 年在她编写的具历史性意义的“武装冲突对儿童的影响”¹ 研究报告中要求联合国系统以综合办法解决与受武装冲突影响的儿童有关的问题，报告提出具体建议，要求联合国系统改变武装冲突情况下保护儿童的对策。

2. 七年后，大会第 57/190 号决议请秘书长就联合国系统对儿童与武装冲突问题的对策的范围和效益进行全面评估，包括提出建议，使这些活动加强、主流化、整合和持续。秘书长委托秘书处内部监督事务厅监测、评价和咨询司进行这项综合评估，并考虑到各式各样的利益有关者，包括主要联合国组织、会员国和有关非联合国行动者的意见，以确保为今后的行动采取兼包并容的办法并取得共识。²

二. 目标和方法

3. 为评估联合国系统对受武装冲突影响儿童问题的对策的范围和效益，并提出具体的改进建议，评估侧重三个关键问题：

- (一) 拟订和适用受武装冲突影响儿童国际规范和标准，包括为武装冲突情况下侵犯儿童权利的问题建立监测和报告制度方面所取得的进展；
- (二) 联合国有关实体内将受武装冲突影响儿童问题纳入主流程度；
- (三) 联合国关于受武装冲突影响儿童问题的协调效能。

4. 1996 年马谢尔报告就这三个问题中的每一问题为联合国系统提供指导，因此本报告利用这个框架作为衡量进展情况的基线。

5. 采用各种不同的数据收集和分析方法来确保结果的可靠性和有效性，评估工作队访问了 200 多名对话者，并与国际和日内瓦的二十个联合国实体及超过 25 个非政府组织和 20 多个会员国协商，进行了两次实地访问，与当地的联合国行动者、各非政府组织、社区组织、政府代表以及冲突中或冲突后情况下的儿童会谈。³ 此外，内部监督事务厅还就联合国和非政府组织外地人员进行一次关于受武装冲突影响儿童综合调查，有 28 个国家回复。对实质性结论进行了广泛的文件研究。评估工作队由下列人士组成：三名来自内部监督事务厅监测、评价和

¹ 格拉萨·马谢尔依照大会第 48/157 号决议提交。“武装冲突对儿童的影响：秘书长的专家报告”(A/51/306)，1996 年 8 月 26 日这份报告在下文称为“1996 年马谢尔报告”。

² 此后联合国实体或联合国行动者将指联合国计划署、基金、专门机构、其他实体、秘书处办事处和各部门。

³ 与儿童基金会和负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表协商，选定斯里兰卡和刚果民主共和国为评估地点。

咨询司的内部顾问和两名在受武装冲突影响儿童，特别是在外地业务方面经验丰富的外部专家顾问。

三. 结果

A. 拟订和适用受武装冲突影响儿童国际规范和标准

保护儿童规范和标准方面的进展和差距

6. 加强在武装冲突情况下保护儿童权利的国际规范和标准的工作已大有进展。会员国单独地或在政府间机关和实体发挥重大作用促进这项工作，负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表有助于宣传和提高受武装冲突影响儿童问题的姿态，并有助于建立国际规范框架。联合国儿童基金会（儿童基金会）以及非政府组织已促进设立关于受武装冲突影响儿童规范和标准的健全框架。⁴ 特别注意改善规范和标准以保护儿童免被征募为武装战斗员。⁵

7. 此外，关于受武装冲突影响儿童的问题现已列入国际社会的和平与安全议程。⁶ 自 1999 年 8 月以来，安全理事会也通过决议请秘书长查明违反有关国际法律义务征募或使用儿童的武装冲突各方，⁷ 并要求停止这些违反行为。负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表和非政府组织等都认为这些“点名羞辱”的报告是朝向适用保护儿童规范和标准迈出积极的一步。儿童和冲突问题特别代表和儿童基金会一类的联合国行动者及非政府组织是为受武装冲突影响儿童制定规范框架的不可或缺部分。特别代表办公室、维持和平行动部和儿童基金会之间紧密合作所取得的两大成就是将保护儿童部分纳入维和特派团任务及设立保护儿童顾问。特别代表办公室也与各区域组织，例如西非国家经济共同体（西非经共体）、欧洲联盟（欧盟）和美洲国家组织（美洲组织）合作，采取这些行动之前，联合国在武装冲突情况下保护儿童权利和福利方面的工作效率较低，这些工作主要通过人道主义渠道进行。这是一项重大的发展，加上为终止侵犯人权不受惩罚现象作出的努力，意味着现在通过政治、经济和司法举措和人道主义行动来处理受武装冲突影响儿童的问题。

⁴ 除其他外包括：1998 年《国际刑事法院罗马规约》；1999 年《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的渥太华公约》。

⁵ 例如，联合国大会在 2000 年通过的《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题任择议定书确定 18 岁为儿童参加冲突的最低年龄。1990 年《非洲儿童权利和福利宪章》、1998 年《国际刑事法院罗马规约》、1999 年《国际劳工组织关于禁止和立即采取行动消除最有害的童工形式的第 182 号公约》，也处理儿童兵问题。

⁶ 安全理事会第 1261 (1999)、1314 (2000)、1379 (2001)、1460 (2003) 和 1539 (2004) 号决议。

⁷ 安全理事会第 1379 (2001)、1460 (2003) 和 1539 (2004) 号决议。

8. 尽管取得这些进展，应注意到，在编纂意在武装冲突情况下保护儿童的规范和标准方面仍然存在一些差距。尽管《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》指出，武装团伙绝不应在敌对行为中征募或使用 18 岁以下的人士，武装团伙不能正式加入任择议定书，此外，该任择议定书的缔约方可以规定 16 岁为自愿征募的最低年龄。1998 年《国际刑事法院罗马规约》规定，在该法院司法范围内，征募 15 岁以下儿童参加武装部队或利用他们积极参与敌对行为属战争罪。《罗马规约》对 15 岁以下儿童的提法与《儿童权利公约》（第 38 条）相一致，这些差异削弱了 15 岁至 17 岁之间儿童的保护标准。

适用规范和标准

9. 近年来拟订武装冲突情况下保护儿童的国际规范和标准方面向前发展，但强制遵守这些规范和标准的最终责任仍由会员国单独及通过安全理事会和其他政治实体承担。安全理事会在其 1999 年通过的关于受武装冲突影响儿童的第一项决议⁸中承诺在关于具体冲突的决议内“特别注意到儿童的保护、福利和权利”。将受武装冲突影响儿童的问题纳入安全理事会决议内以加强在这些冲突情况下保护儿童的举措，特别是授权刚果民主共和国和塞拉利昂境内的维和特派团发挥保护儿童方面的领导作用，不过，安全理事会关于其他国家的决议并没有在其议程内列入这些问题。

10. 此外，安全理事会的决议要求执行问责制但没有具体规定不遵守的后果，这可能无法经常有效地产生预期后果。禁止向使用儿童兵的各方转让军火，禁止旅行、冻结资产和将侵犯儿童权利者排除在未来政府机构和大赦可能性之外也是安全理事会可以用作提交其工作效率的工具之一。最后，没有列入安全理事会议程内的关于受武装冲突影响国家的儿童问题可能无法通过联合国和平与安全行动充分解决。⁹ 这些遗漏显示出联合国系统在适用武装冲突情况中保护儿童的规范和标准方面出现差距。

11. 联合国行动者也要发挥重要作用促进在当地适用保护儿童规范和标准。它们能够提议、宣传、谈判、监测和报告冲突各方遵从儿童权利的情况。联合国业务行动者一般来说都认识国际保护儿童规范和标准，但它们承诺促进这些规范和标

⁸ 安全理事会第 1261（1999）号决议。

⁹ 在提请安全理事会以外的政治实体，特别是各区域机制关切受武装冲突影响儿童问题方面已有所进展。例如，加拿大政府与西非经共体 1999 年内所作的努力导致 2000 年 4 月的《西非受战争影响儿童问题阿克拉宣言》。瑞典拯救儿童协会、儿童基金会和负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表继续与区域军事培训倡议和“同侪审查首脑会议”等组织凝聚势头。除了经常与欧洲议会的领导人协商外，秘书长特别代表又提出一些关于保护儿童与冲突后重建的提案，已列入 2000 年非洲、加勒比和太平洋-欧洲联盟伙伴关系协定。最近，儿童基金会与欧盟一般事务理事会召开两次会议为 2003 年 12 月通过的“欧盟关于儿童与武装冲突问题的准则”提供投入。负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、人权监察站和其他非政府组织也是这些会议及与欧盟各机制共同开展的其他宣传工作的主要参与者。

准的程度却有相当大的差异。例如，儿童基金会在处理苏丹、塞拉利昂和斯里兰卡境内不遵从情况方面发挥领导作用，但在其他冲突情况下则不那么积极。在刚果民主共和国，联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）经常与国家和非国家行动者处理侵犯儿童权利问题，联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）也是如此。不过，在其他地方，维和行动则没有以同样的重视和严格的态度处理儿童权利问题，这主要是由于缺乏可比的保护儿童顾问。联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）力求在一些难民环境中尊重有关的保护儿童规范和标准，而在其他环境中则保持沉默。

12. 业务方面的联合国行动者的表现不一致似乎是由于一方面是宣传遵守儿童权利义务，而另一方面则是保持与各国政府，有时也包括非国家行动者的协定和人道主义接触这两者之间的实际而明显的利益冲突。少数联合国行动者定期审查这个问题以确定参与保护儿童宣传工作可能对其业务活动产生影响的程度，确定程度将指导联合国国家工作队在当地制定计划并采取行动，并在总部一级采取行动。

13. 在联合国行动者无法开展宣传工作的情况下，不断需要外部倡导者，他们能够促使国家和非国家行动者更果断地参与处理问责制和遵守问题。负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表一职于 1997 年设立，部份为了作为一高级别代言人以克服武装冲突情况下适用国际保护儿童规范和标准的障碍。过去六年来，秘书长特别代表提高联合国实体、各国政府和一般大众对儿童和武装冲突问题的重视，并在安全理事会对儿童和武装冲突问题的参与方面发挥催化作用。要求就儿童和武装冲突问题编写报告提交给安全理事会和大会也促使联合国进一步注意对这些问题的关切。秘书长特别代表动用很多资源开展宣传工作，特别是派遣高姿态外地特派团处理武装冲突情况。例如，在斯里兰卡，特别代表获冲突各方保证在当地的联合国行动者无法确保尊重国际保护儿童规范和标准的情况下尊重这些规范和标准。

14. 不过，秘书长特别代表处理同儿童和武装冲突有关的问题和关切事项的方法也有一些不足之处。联合国行动者和非政府组织，以及许多会员国都发现特别代表为安全理事会和大会编写的报告缺乏适当的内容、分析和语调。此外，尽管在斯里兰卡取得成绩，但特别代表派往其他国家的多数特派团却没有在保护儿童方面带来持久势头或改善。这些国家内的工作人员发现有一些问题影响及特派团的效能，其中包括：出发前与外地行动者的讨论不充足；特派团太迟到达以致无法在促使冲突各方遵从儿童权利方面获得最大价值，没有澄清各项协定和程序以确保遵行承诺；以及在特派团结束后与外地办事处沟通不足。作为这项评估工作的一部分对工作人员进行访问和调查，大多数接受访问和调查者指出，实地访问和通过安全理事会各项决议后后续行动不足，大大削减这些工作的影响。

15. 负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表的任务广泛而模糊——并非只是注重宣传——妨碍有效宣传。特别代表并没有正式职权范围可用来说明其职位的职能。工作方案和捐助者的捐助显示，秘书长特别代表办公室参与了被视为宣传以外范围广泛的活动——例如从“纳入主流”到“能力建设”等活动。这种多样化的结果导致无法专注于确保宣传产生持久影响所需各项活动。

16. 1996年马谢尔报告强调。“武装冲突对儿童的影响必须成为每个人关心的事，是每个人的责任。”因此，促进保护儿童规范和标准的工作绝不能是一位代表或一个专门机构的专属任务。联合国高级官员有机会在高级别场合，包括与国家元首和在多国首脑会议上提出保护儿童问题。秘书长特别代表、驻地协调员或人道主义协调员以及国家代表应在为适用保护儿童规范和标准开展宣传方面发挥重要作用。联合国高级官员参与处理受武装冲突影响儿童问题的最确实的例子之一是刚果民主共和国内的工作，在该国联刚特派团不断促使冲突各方遵从儿童权利标准，有效促进整合该特派团任务中的保护儿童方面。可惜，评估结果显示，将受武装冲突影响儿童问题纳入负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表和儿童基金会官员以外的其他联合国高级官员的作用和责任的例子不多，例如人道主义事务执行委员会主席及和平与安全执行委员会主席，以及人权事务高级专员等其他联合国高级官员也发挥了重要的领导作用。

发展侵犯儿童权利情况监测和报告制度的进展情况

17. 1996年马谢尔报告指出需要发展侵犯儿童权利情况监测和报告制度，必须采用前后一致的标准和方法来鉴定、记载和查核侵犯儿童权利情况，必须建立适当的机制来利用这一资料以动员舆论、制定政策、分配资源和采取方案措施。联合国高级官员需要有可比较数据作出知情的政策决定。会员国也需要报告和战略分析来通报其审议情况、决议和行动。自马谢尔报告以来，有许多呼吁要求发展具体的关于受武装冲突影响儿童的监测和报告制度，因为现有的人权制度过于广泛不够集中而且在编集报告以有效处理这些时间迫切的问题方面太缓慢。¹⁰ 儿童和武装冲突报告可以对诸如保护平民等其他问题产生影响，因此必须在监测和报告这类有关问题时进行通盘协调。

18. 一些联合国和非政府机构提出值得注意的选定受武装冲突影响国家内儿童权利文件项目。例如在斯里兰卡，儿童基金会促进多机构努力建立儿童兵征募问题数据库。非政府组织合办的儿童与武装冲突观察清单也开始在一些冲突国家开展文件项目，并开始编纂和散发关于特别是在冲突情况下侵犯儿童权利问题的全球进展报告。难民专员办事处两年期“马谢尔研究后续活动增补摘要”提供关于世界各地难民情况的宝贵资料。这些报告以难民专员国家办事处提交的年度保护

¹⁰ 例如参看 1996 年马谢尔报告 (A/51/306) 第 240 和 284 段，“1996-2000 年马谢尔审查” (A/55/749, 附件)；以及“受战争影响儿童问题温尼伯议程” (A/55/467-S/2000/973, 附件)。

报告为依据。社会科学研究理事会在秘书长特别代表帮助下，设立的受武装冲突影响儿童问题研究联合会，最近与儿童基金会收到资金用于在四个试点国家开展联合项目，打算改善关于受武装冲突影响儿童数据的收集方法。最近，秘书长向安全理事会提出的第四次年度报告（A/59/546-S/2003/1053 和 Corr. 1-2）建议采取各种途径，促使安全理事会、各国政府、区域机制、国际刑事法庭、联合国国家工作队、非政府组织和民间社会团体进一步参与其事，从而改善监测和报告。

19. 尽管提出这些积极倡议，但仍然没有建立系统化的监测和报告制度，迄今所作的努力仍是零碎而临时性的，与儿童与武装冲突有关的资料既参差又不可靠，仍未就以何者为重点、如何集中处理重点问题，何者为可靠资料以及如何使用这些资料达成商定意见。缺乏商定意见使得不可能进行有效的跨机构和跨国家比较。因此达成重大决定而无法从可靠或可比较资料获得利益。

缺乏进展的原因

20. 侵犯儿童权利情况监测和报告制度裹足不前的原因是主要参与者无法制定明确的战略。2001 年，秘书长特别代表开始探讨建立一个“儿童观察站”的可行性。这个观察站力图“监测冲突各方在受武装冲突影响儿童问题方面的行为及其履行承诺的情况。”¹¹ 不过，特别代表无法为发展儿童观察站获得充分支助，因为业务方面的联合国行动者和非政府组织认为该提案没有充分基于现有努力。虽然由儿童与冲突问题特别代表编写的秘书长向安全理事会提交的 2003 年年度报告（A/58/546-S/2003/1053 和 Corr. 1-2）鉴定了应参与遵从儿童权利的努力的一系列机制，但没有提出发展监测和报告制度业务部分的蓝图，也没有承诺与各利益有关者进一步“协商”以外的任何行动。同时，儿童基金会和其他业务行动者将处理监测和报告方面的方法和业务差距所需主要行动排在充分优先的地位。

21. 建立健全的制度，监测和报告侵犯儿童权利情况的头几个步骤有三个问题需要解决，第一个挑战涉及发展获接受的、标准化实际方法以鉴定、记载和查核侵犯儿童权利的情况。第二个问题是如何在当地建立和协调行动者网络以记载所有受战争影响国家的儿童权利问题。最后，必须就散发这些实地发现的最有效方法作出决定以利用宣传行动和具体措施来取得预期结果。为推动努力确定和执行监测和报告工作，必须建立有效的协调机制。

B. 将受武装冲突影响儿童问题纳入联合国相关行动者的战略、政策和方案主流

纳入主流的定义和标准

22. 上文已提到，武装冲突对儿童的影响是每个人的责任。将受武装冲突影响儿童问题纳入主流，对联合国在该领域的各项努力是很重要的，因为单是一、两个

¹¹ 见负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室 2002 年工作方案。

行动者——如照顾儿童的主导机构儿童基金会和（或）秘书长特别代表办公室——是无法对处于武装冲突局势中的儿童形成持续的全面反应的。就象多个机构对人们高调指控的西非内部难民及流离失所妇孺遭到性剥削和性虐待的情况所作反应显示出来的那样，联合国和其他行动者已认识到儿童保护问题需要广泛的行动者作出何种程度的反应。

23. 为进行这一评估，以下使用四个标准分析纳入主流的问题：

- 高级管理层致力于推动受武装冲突影响儿童问题；
- 将受武装冲突影响儿童问题纳入政策和战略计划中；
- 有足够的内部知识和专门知识指导各项政策、战略和日常业务；
- 有足够的财政支助确保实现以上各点。

对上述每一组成部分都进行了评估以确定联合国各行动者将受武装冲突影响儿童问题纳入各自业务主流的程度。受武装冲突影响儿童问题可分成两类，因此这些问题主流化的程度也有所不同：

- 儿童生存，包括保健、营养和满足儿童物质需要的其他处理手段如水、卫生、住所和医疗援助等；
- 儿童保护，包括处理剥削、性暴力、儿童战斗员、家庭分离和遭到暴力及其他身心创伤事件。

将儿童生存问题纳入主流的评估

24. 按照上述四个准则进行评估，可以发现武装冲突中的儿童生存问题被纳入主流的程度高于儿童保护问题。保住儿童生命的需要是联合国行动者高层管理和外地工作人员日常支持的具体可衡量目标，各捐助国在联合国联合呼吁程序和双边筹资提议中对这些问题的反应也证实了这点。联合国各机构内部拥有大量的健康和营养方面的专门知识，各国政府的各部和高等教育机构的各系所专门从事这些领域的进一步研究、实践和政策执行。虽然在向受战争影响人口提供生存服务时问题会出现，但这些问题通常都与缺少人道主义管道，合格人员未能及时部署以及粮食、医药和其他用品的提供受到拖延有关。

将儿童保护问题纳入主流的评估

25. 相对的，按照上述四个准则衡量，儿童保护并未足够主流化。几个联合国机构的高层管理人员报告说，他们认为儿童保护比儿童生存更难理解和更难转化为方案行动。问题部分在于武装冲突中的儿童保护概念和作业范畴仍在演变之中。人们认为，保护之事总的涉及创造有助于尊重人权的环境、预防或减轻特定形式的滥权的立即影响和通过赔偿、归还与复原恢复有尊严的生活状态。

26. 用以创造保护儿童的环境的政策、做法和方案正在取得进展，但总的保护儿童做法的进展跟不上儿童生存做法。至今已就离散儿童、儿童当兵、基于性别的性暴力行为和紧急状况中的教育等颁布了机构间指导方针和方案标准。虽然这些指导方针和标准还须继续在外地测试和一段时间后要相应修改，但它们足以指导拟订受武装冲突影响儿童保护方案的这些方面。然而，对于社会心理反应的机构间共识还有剩余的差距，¹² 联合国和非政府组织的工作人员认为这是对武装冲突中的大部分儿童应优先关心的事项。

27. 联合国各实体将儿童保护纳入主流的程度各异。有些实体不是没有涉入保护儿童问题就是最近才开始涉入，并只限于少数特定冲突局势。这些实体缺乏足够的高层管理承诺，也不具备总部专门知识去支援外地的努力，或指导如何将儿童保护问题纳入战略计划、政策或外地活动的主流。这些实体包括了政治事务部、维持和平行动部和联合国开发计划署（开发计划署）。朝向将保护儿童问题纳入主流的一个可喜步骤是，2001年8月经维持和平行动部提议，设立了在缔造和平、维持和平与建立和平进程中保护儿童的工作组，由秘书长特别代表办公室主持。这个小组拟订的指导方针应加快定案和分发，不能再拖延。

28. 已经开始将儿童保护纳入主流的其他一些联合国行动者，不是进展不够，就是没有了劲。例如难民专员办事处拥有有力的关于受武装冲突影响儿童政策、指导方针和训练材料，如“武装冲突主题方案”，但并未经常用于指导机构做法或执行伙伴的方案。虽然难民专员办事处总部、区域办事处和外地办事处已经建立或调动了保护儿童的专门知识，但程度参差不齐，在最近的改组过程甚至被削减或取消。人道主义事务协调厅已有效将受武装冲突影响儿童问题纳入其政策工作中，尤其是在保护平民和内部流离失所人员的范畴内，但在高层的人道主义倡导工作中（如紧急救济协调员和人道主义协调员这两个外地一级的评估与部门协调作用）并非总是将具体的受武装冲突影响儿童问题纳入，虽然这些问题也在保护平民的范畴内提到。人权事务高级专员办事处（人权高专办）有若干工作人员具备专门的儿童权利知识和经验，但是缺乏专职高层受武装冲突影响儿童问题专家确保这些问题在办事处的通盘工作当中与条约机构、专门报告员和程序与外地驻在一起有效处理。因此，总的来说，虽然有少数保护儿童外地活动的积极例子，但缺乏足够的高层管理投入、内部知识和财政支助，以有效将儿童保护问题纳入这些联合国行动者的战略、组织目标和外地工作的主流当中。

29. 可能不值得惊奇的是，儿童基金会是唯一结合所需程度的高层管理承诺、战略规划、内部专门知识和专门资金以将儿童保护纳入其政策、战略和日常业务的

¹² “社会心理”一词是指理解武装冲突对儿童的心理和社会影响之间的动态关系，这两者加起来对儿童的发展与幸福有深刻的影响。“心理影响”是指对情绪、行为、记忆与学习产生作用的影响。“社会影响”是指因死亡、分离、家庭和社会群体瓦解、社会价值与习惯做法遭到破坏而改变的人群关系。

实体。但是，即使是儿童基金会也需要增加财政资源以履行其在联合国系统中处理受武装冲突影响儿童的中心作用。由于儿童基金会的任务授权，有若干障碍需要更有力克服。这些障碍包括：促进其他联合国行动者加入处理儿童权利问题，包括必要时提供支助和技术专门知识；加强总部能力，以制订更有效的关于受武装冲突影响儿童政策和方案工作；¹³ 超越现有专门的能力建设项目，发展和保持区域保护儿童能力；及确保在外地各个地点始终拥有足够的保护儿童工作人员，以协调当地保护儿童活动。

儿童保护纳入主流的程度不足的原因

30. 没有纳入主流的根源似乎是因为存在着支配联合国系统的习惯倾向：大部分联合国行动者——尤其是高层管理人员——不将主流化视为他们的角色或义务，以形成能够有效回应保护问题的内部能力和机制。相反，他们将这一领域的责任推给儿童基金会和负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表。儿童基金会是联合国照顾儿童的主导机构，因此被认为是处理受武装冲突影响儿童的所有行动方案的自然机构。但是，单是儿童基金会并不能处理保护儿童问题的所有层面。儿童基金会并没有其他联合国行动者在所有局势中全面处理儿童需要的广泛专门知识，也没有足够的业务能力和业务规模确保始终有效回应。此外，秘书长特别代表一职的设立，及其比较庞大的支助工作人员，无意中使人认为这一职务的现任应负责联合国系统内受武装冲突影响儿童的方方面面。这是一种误解，因为秘书长特别代表的角色是非业务性的，因此这一职务不需处理受武装冲突影响儿童的许多方面。在此同时，儿童基金会和特别代表应花更多的精力打消这种习惯倾向。

31. 将受武装冲突影响儿童问题看作儿童基金会和秘书长特别代表专有领域的想法产生了两种未预料到的后果。近年来，儿童保护问题本身已成为一种专门学科，需要有足够的内部专门知识确保作出有效和适当的回应。例如，对儿童当兵问题的知情处理，需要通晓国际法，国家法和国家习惯，解除武装、复原和重返社会的指导方针和良好做法，以及关于儿童兵的具体指导方针和方案标准。对其他专题保护议题的参与处理，如离散儿童、性暴力和社会心理方案的拟订等，均需具有类似的知识、专长和经验。将儿童保护问题纳入联合国系统的主流，应是加强而不是削弱国际标准和良好做法。虽然有若干联合国行动者能够指定受武装冲突影响儿童的交流中心，并且有效利用儿童基金会和非政府组织——如拯救儿童联盟成员——的保护儿童专门知识，以应对纳入主流问题，但一些关键的联合国组织必须更有效将儿童保护问题纳入它们具体政策、战略和日常业务的主流。

32. 现有概念认为受武装冲突影响儿童问题是儿童基金会和秘书长特别代表的专有领域的第二个后果是，其他联合国行动者要求就这一领域的倡议提供资金

¹³ 特别需要在以下领域加强总部的能力：社会心理方案的拟订；儿童兵的复员和重返社会；以及监测和报告。

时，筹不足资金。遗憾的是，维持和平行动部有关诸如维持和平行动保护儿童顾问等保护儿童倡议的筹资要求，至今尚未充分达成。

33. 对 2000 年至 2002 年联合呼吁程序的分析显示，不论要求提供资金的机构为何，捐助国并未像资助其他项目那样，向受武装冲突影响儿童项目提供同等数额的资金。同一时期内，平均来说，捐助国对联合呼吁程序所有项目的捐助达筹资要求的 73%，对受武装冲突影响儿童项目只达筹资要求的 60%。以保护儿童为重点的项目所收到的资金少于儿童生存项目。此外，在 28 个受武装冲突影响国家进行调查的联合国和非政府组织工作人员中，有 60% 表示筹资额不足以满足处于这些局势的儿童起码的需要。或许是因为不容易显示受武装冲突影响儿童项目的影响，因此可以解释为什么这种项目的筹资有差距。但是，如果要成功纳入主流，就必须大量增加对这些项目提供的资金。也应透过各种发展方案，尤其是旨在预防危机和复原的方案，支持受武装冲突影响儿童议程。

C. 联合国行动者在回应受武装冲突影响儿童议题上的协调效能

总部一级的协调

34. 总部一级的一个主要任务是形成全系统的战略和协调机制，以统一不同行动者处理某些问题的运作过程。这些战略应确定紧要的议题、定出处理这些议题的优先行动和澄清有关行动者扮演的角色与作用。还必须采取必要步骤立即执行这些战略和予以落实。

35. 1996 年的马谢尔报告是在联合国系统内部推进受武装冲突影响儿童问题的第一个全面战略。在执行这些战略方面进展不够，部分原因是对这些问题的协调没有明确的责任区分。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的任务包括促进合作与帮助协调，¹⁴ 而儿童基金会则被指定为带头的联合国儿童行动者。遗憾的是紧张关系造成了各自为政。儿童基金会并非总是能够促进有关受武装冲突影响儿童问题的其他行动者参与处理，应采取具体步骤改变这种情况。虽然较早时秘书长特别代表办公室曾努力推动合作，但它未能与一些关键的受武装冲突影响儿童问题联合国行动者和非政府组织形成密切的协作关系。尤其是对于由特别代表主导编写提交大会和安全理事会的受武装冲突影响儿童年度报告的程序，存在着相当的不满。这点特别令人遗憾，因为编写这些报告是少数几次集合一些关键的联合国和非政府组织行动者讨论受武装冲突影响儿童问题的时候。澄清在该领域的角色和责任并促进领导作用，是重获马谢尔报告进程建立的视野和动力所必需的。

36. 更好地协调总部一级的第二个关键任务是形成机构间的政策、原则和倡导战略，将议题在联合国系统内推进。关于内部流离失所者、两性问题和性剥削问题、

¹⁴ 见大会 1996 年 12 月 12 日第 51/77 号决议。

扫雷行动的协调小组和关于保护平民的协调小组，有效地推进了机构间对这些问题的共识。正式协调机制的缺乏被认为造成了对受武装冲突影响儿童议题缺乏系统性协调反应。

37. 在此同时，已组织非正规联合国和非政府组织工作组就一系列的重要倡议进行协作。特别值得注意的有：难民专员办事处、儿童基金会、红十字国际委员会和一些非政府组织制定的关于孤身失散儿童的机构间指导原则；难民事务高级专员办事处、拯救儿童联盟倡议的并涉及其他行动者的保护儿童权利行动；以及儿童基金会和非政府组织推动的关于儿童兵的《开普敦原则》。或可透过将这些努力作为正式的机构间政策、原则和做法，予以认可和传播，而增加其影响。

外地一级的协调

38. 要成功实现外地一级的协调，须以避免重复和全面纳入受影响儿童的方式，确定有哪些受武装冲突影响儿童问题、其优先次序为何和作出何种回应。协调工作也包括推广方案标准和良好做法及有效使用捐助资金。非政府组织往往执行了多数外地方案，具备了相当多关于受武装冲突影响儿童问题方面的专门知识，因此是有协调反应的紧要组成部分。

39. 外地一级的协调是不一致的。例如，在评估时，回复外地调查的人当中有60%以上对联合国实地处理受武装冲突影响儿童问题的协调工作给予不佳评比。他们认定与联合国外地一级的协调相关的最常见问题是联合国行动者缺乏对受武装冲突影响儿童问题的承诺；缺少合格的保护儿童工作人员；外地一级缺少协调受武装冲突影响儿童问题的足够人员编制；将非政府组织排除在规划进程之外；以及受武装冲突影响儿童方案得不到足够的捐助。

40. 在斯里兰卡，联合国对受武装冲突影响儿童问题的协调被认为是有效的，儿童基金会在积极参与这些问题的国家工作队当中起到了促进作用。避免了重复情况的发生，并正在相当程度上统一各项努力。国家工作队已制定一个针对受武装冲突影响儿童的全面行动计划，并正成为有效的包容性协调机制。工作队积极在确定优先的问题，确保有足够的受到照顾的儿童，并在推动方案标准和良好做法。

41. 在刚果民主共和国，将联刚特派团保护儿童顾问投放在外地各个地点之后，证明确保了联合国在当地显示积极的保护。由于这一冲突的分散性质，以及该国的面积，对有效协调来说，向各个地点部署保护儿童顾问是特别必要的。但是，也出现过行动者之间未有妥当进行移交安排造成保护失败的一些例子。在这些事例当中，联刚特派团的行动或是民间社会的倡导，促成暂时释出少数几群因为没有其他联合国或非政府组织行动者接纳他们而被重新征调的儿童兵。

42. 在联合国系统内，驻地协调员和人道主义协调员负责确保国家一级协调机制的运作。这些高级联合国代表并非总是了解受武装冲突影响儿童问题或他们对这些问题的责任。尽管普遍存在侵犯儿童权利情况，并受到广泛报导，这些问题并

不一定会特别出现在任务前的简报当中。举例来说，在 2003 年人道主义协调员年度务虚会时，就令人遗憾地丧失了关键机会，没有将保护儿童问题纳入人道主义协调员的订正职权范围的。由于人道主义协调员的订正职权范围现在包含了对内部流离失所者、两性问题和性剥削与性暴力的问题的责任，发生这点特别令人惊讶。尽管 1996 年马谢尔报告作了建议，受武装冲突影响儿童问题并未被纳入驻地协调员和有关的秘书长特别代表的职权范围内。

43. 驻地协调员/人道主义协调员负责制订共同人道主义行动计划，这是联合呼吁程序确定优先次序和提出战略处理这些问题的部分。在对 2000 年和 2002 年九种局势的共同人道主义行动计划所作的分析发现，三年之间，受武装冲突影响儿童问题被纳入机构间战略的程度普遍加强。但是，对这九个计划中的四个计划所作的审查显示，关于这些问题的内涵极为有限。由于这些计划是联合国系统制订战略和协调各种方案的关键手段，必须作出很大的努力确保受武装冲突影响儿童问题始终被提了出来和优先得到处理。

总部与外地一级之间的协调

44. 总部-外地的协调是从双方就受武装冲突影响儿童问题流畅沟通和统一外地-总部活动与倡议的角度受到审查。会员国也强调必须协调信息交流和报告。它们强调了与受武装冲突影响儿童问题有关的及时信息的必要性的同时，也明确倾向于分析性的统一联合国报告。在这方面，负责儿童和冲突问题的秘书长特别代表和儿童基金会及安全理事会关于利比里亚的讨论的共同投入，可被视作一个正面的发展。

45. 从外地角度，联合国国家工作人员指出，缺少对宣导倡议的后续行动是一个重要的协调问题。联合国国家工作人员指出，对于如何就安全理事会的决议及秘书长特别代表取得的保护儿童承诺有效展开后续行动，往往缺少具体的计划或方向。维持和平行动部总部缺乏保护儿童的专门知识，以及其他有关联合国实体的反馈不足，意味着外地作业的保护儿童顾问并没有得到恰当的指导和支持。必须立即进行提议的保护儿童顾问经验方面的最佳做法评估。

四. 有关加强联合国系统回应受武装冲突影响儿童问题的建议

46. 本评估强调联合国系统回应受武装冲突影响儿童问题取得的进展和仍然存在的体制缺点。有关改进和维持援助受武装冲突影响儿童工作的建议分为四类，构成联合国系统改进其援助受武装冲突影响儿童的工作的中期战略优先事项：

- A. 继续就受武装冲突影响儿童问题进行有力的宣传；
- B. 建立针对侵犯儿童权利行为的有效而具有公信力的监测和报告制度；
- C. 加强将受武装冲突影响儿童问题纳入全联合国系统主流的工作；

D. 改进全系统关于受武装冲突影响儿童问题的协调。

47. 这些建议将构成更有力地促使联合国系统有关受武装冲突影响儿童问题的工作制度化的临时措施。在大约三年期间后将进行另一次的评估，其后可能考虑加强儿童基金会内有关受武装冲突影响儿童的这些行动。

A. 就受武装冲突影响儿童问题持续进行有力的宣传

48. 仍然需要由负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表作为直接向秘书长负责的独立倡导者，也需要采用适当的机制，根据每年确定的基准衡量进展情况。

49. 关于负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表的法定职能，应对其职权范围作出明确的规定，着重下列几点：

- 在预防冲突、建设和平、建立和平和维持和平行动的各个阶段，将儿童权利和有关关切事项纳入联合国和平与安全、人道主义和发展议程
- 打破政治僵局，取得政治行为者在国家和区域二级保护儿童的承诺，并确保对这些承诺采取适当的后续行动
- 确保将受武装冲突影响儿童问题纳入秘书长提交安全理事会的所有有关报告
- 向有关人士和实体，如秘书长、安全理事会、各国政府和区域机构，报告侵犯儿童权利情事，并倡导将适当措施，例如制裁违反受武装冲突影响儿童问题规范和准则的行为者的措施，纳入有关决议
- 领导编写秘书长提交安全理事会的关于受武装冲突影响儿童问题的年度报告的合作程序。该报告将着重在受武装冲突影响儿童问题规范和准则的实施方面取得的进展；建议确保有关规范和准则得到遵守的措施；并对受武装冲突影响儿童问题的趋势进行高级分析，建议如何改进联合国系统的对策，特别是建议联合国和平与安全机制如何能够更有效地援助受武装冲突影响儿童，并说明在建立针对侵犯儿童权利行为的监测和报告制度方面取得的进展
- 根据联合国各主要行为者的投入编写提交大会和人权委员会的年度报告。报告的内容将包括对下列情况进行进行高级分析性评估：所有冲突情况下（即不仅仅是安全理事会议程上所列国家）受武装冲突影响儿童状况；联合国系统有关受武装冲突影响儿童问题的倡导、纳入主流和协调工作的进展情况；以及联合国系统改进援助受武装冲突影响儿童工作的按优先顺序排列的下几个步骤
- 特别是通过人道主义事务执行委员会等机构间委员会、和平与安全执行委员会、高级管理小组、和驻地协调员或人道主义协调员年度会议等机

构间委员会向秘书长、各机构主管、特别代表、驻地协调员/人道主义协调员及其他联合国高级官员主动积极提供宣传方面的支助

- 共同主持将在总部建立的援助受武装冲突影响儿童的协调机制
- 以同新闻部合作等方式，继续视需要大事宣传受武装冲突影响儿童问题，提高公众对这个问题的认识

50. 应当精兵简政，由四名专业人员支助负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表的宣传和报告活动；除了秘书长特别代表职位外，还应有一名高级顾问；将由两名专业人员负责同联合国各实体和非政府组织之间的日常联系，并协助编写报告；将由一名专业人员负责外展和宣传工作。此外共有三名支助人员。还应向特别代表办公室提供足够的资源，以供支付实地访问及其它宣传工作所需旅费；咨询费用以及其它办公室业务费用，配合精简后的结构和职。在三年期间后，应当审查是否仍然需要另行设置高级倡导者，并向大会提出建议以供审议。

51. 建议联合国系统各主要部门填补有关规范和准则实施方面的空白。应当特别注意下列各方面：

- 确定适当的双边、多边和区域倡议，解决没有列入安全理事会议程的国家的儿童权利和福利所涉政治、经济和法律层面的问题
- 进行讨论确定全球性的儿童保护宣传政策和办法，以期今后在宣传方面发挥较有力的作用。应当较有系统地借助于救济协调员和人权事务高级专员的倡导作用，由他们协助处理受武装冲突影响儿童问题及关切事项
- 应当由联合国国家工作队采取行动，表明像负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表一类的外部倡导者在何种情况下进行干预较有助益

B. 实施针对侵犯儿童权利行为的监测和报告制度

52. 应当建立针对在冲突情况下侵犯儿童权利行为的健全的监测和报告制度。为此必须采取三项明确的步骤：

- (一) 制订为人们所接受的实际的标准方法，以供查明、记录并核实侵犯儿童权利的行为；
- (二) 确定并协调当地行为者网络，以提供有关儿童权利问题的文件证明；
- (三) 确定传播和利用有关资料的责任和程序。

53. 实施监测和报告制度的第一步是确定目标明确而可达到的有时限的项目。建议儿童基金会同负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室和其它有关联合国实体、以及主要的非政府组织网络（如儿童与武装冲突问题观察清单）合

作，建立机构间工作队，促使其就实地记录侵犯儿童权利情事的标准做法和方式寻求共识。工作队应立即着手实施这个有时限的项目：

- 同当地其它联合国和非政府组织行为者在区域和总部各级进行一系列协商，确定优异的做法和方式
- 聘请人数不多的一组学术专家，确保这项倡议所研订的方法客观、严密而具有公信力
- 向总部协调机构提出商定的方法以供核可和采取后续行动
- 在秘书长向安全理事会提交的关于受武装冲突影响儿童问题的年度报告中报告目前正在取得的进展
- 在自愿基金的资助下，在 12 至 18 个月内完成项目
- 其后每年重新召开会议，审查并修订有关方法

54. 第二步是建立网络，由其成员运用商定的方法，确定各种儿童权利问题并为其提供文件证明。建议在开展上述进程的同时采取下列步骤：

- 由儿童基金会和（像拯救儿童联盟一类的）注重儿童问题的非政府组织业务网络采取主动行动，在目前尚未建立保护儿童网络的受武装冲突影响国家建立外地和国家一级的保护儿童网络。这种保护儿童网络应当由有关联合国行为者、非政府组织和当地民间社会团体组成，并在所有有关外地情况下作为应急行动的标准组成部分予以安排
- 秘书长特别代表或驻地协调员/人道主义协调员应当在当地同儿童基金会合作，确保在受武装冲突影响的国家全境所有有关地点建立这种机制
- 鉴于保密规则所设置的障碍，联合国行为者——特别是维持和平特派团——应当同从事保护儿童活动的、实际运作的非政府组织就资料的分享达成协议
- 国家儿童基金会-非政府组织伙伴关系应当制订明确的进度指标和基准，监督当地监测和报告制度的业务实效。基准和指标应当包括：报告的规律性、在既定标准的运用方面的一致性、和所包括的范围的全面性
- 应当立即在所有现有冲突情况下建立这种国家和外地网络，并在与制订以文件证明侵犯儿童权利行为的标准办法和方式同样的时限内，即 12 到 18 个月的时限内完成。国家儿童基金会-非政府组织伙伴关系应当向秘书长特别代表报告进展情况，列入秘书长提交安全理事会的关于受武装冲突影响儿童问题的年度报告。也应当为上述工作寻求自愿捐助

55. 实施监测和报告制度的第三步是核对有关资料并在外地予以传播。在这方面，建议采取下列步骤：

- 由上述儿童基金会-非政府组织网络负责核对和综合从各地点实地收集到的数据，确定其优先次序，并编写全国报告
- 驻地协调员或人道主义协调员负责在国家一级传播联合国系统内的全国报告
- 联合国国家工作队应确保对紧迫的儿童权利问题作出反应，包括视需要求助于秘书长特别代表等倡导者，并按照安全理事会第 1539 (2004) 号决议的规定，利用有关资料就所确定的虐待和侵犯行为以及就所有有关方面所作承诺采取后续行动
- 非政府组织应继续加强和利用其本身独立的资料传播渠道。
- 秘书长特别代表应利用联合国和独立报告，同各国际和区域机构、各国政府及非国家当事方进行宣传工作

C. 将受武装冲突影响的儿童问题进一步纳入整个联合国系统的主流

56. 为了将受武装冲突影响的儿童问题进一步纳入整个联合国系统的主流，建议联合国所有相关实体在对各自活动进行规划和执行时纳入这些问题。还应当制定基准，追踪在将受武装冲突影响的儿童问题纳入主流方面取得的进展，并对进展情况进行监督和报告给秘书长特别代表，由秘书长特别代表将监督结果纳入提交大会的年度报告。各行政首长在履行职责时，应当确保各自组织：

- 制定机构范围行动计划，将儿童保护问题纳入总部和外地各级的工作方案
- 就儿童保护问题和如何将对儿童保护的关注纳入其各项活动向总部各部厅和外地人员提供指导和支助
- 将总部和外地的儿童保护问题编印成文件及交流最佳做法和经验
- 确保总部和外地在儿童保护问题上的信息流通

57. 为了更有效地实现上述主流化，建议各主要机构指定一位高级干事担任总部受武装冲突影响的儿童问题联络员。建议维持和平行动部设立一个全职儿童保护专家职务，向派往维持和平特派团的工作人员提供指导和推动总部的主流化。人权高专办应考虑将现有的受武装冲突影响儿童问题的兼职联络员变成一个专门的全职职务。这些职务先设立三年。总部的儿童保护专家和联络员将负责支持将受武装冲突影响的儿童问题纳入政策和方案活动主流的工作，并酌情与秘书长特别代表办公室和儿童基金会保持联系。

58. 联合国各主要实体有必要将受武装冲突影响的儿童问题纳入主流，作为进一步应对这一问题的一个手段，但是儿童基金会应在此问题上带头向联合国系统提供领导和专门知识。为了提高儿童基金会在儿童保护方面的能力，发挥在此问题上的现有作用和承担本报告上文所述的进一步责任，建议在儿童基金会总部的相关部门增设若干适当员额。其目的是加强下列重大领域的工作：社会心理方案规划和儿童兵的复员和重返社会；协助儿童基金会的监督和报告工作；促进机构间合作；在受武装冲突影响的儿童问题上向联合国系统其他行动者提供支持和专门知识。儿童基金会应立即采取步骤，确定所需进一步员额的数目；加强各级能力的其他措施；所涉资源问题。

59. 儿童基金会应加强其现有的保护能力，确保对受武装冲突影响的儿童问题作出适当反应，从更长远地说，向实地及总部的联合国其他行动者提供更强有力的支持和指导。儿童基金会还应与联合国系统相关机制（人道主义事务执行委员会、机构间常设委员会、和平与安全执行委员会和联合国发展集团/区域协调员制度）合作，将对受武装冲突影响的儿童提供保护的领导和宣传作用纳入驻地协调员/人道主义协调员和秘书长特别代表的责任和职权范围。

60. 此外，建议联合国个别行动者采取下列具体行动：

- 联合国行动者应探索如何加强为受武装冲突影响的儿童问题提供的自愿捐款，因为这些项目得到的资金一贯少于其他项目
- 紧急救济协调员应确保将受武装冲突影响的儿童问题系统地纳入由人道主义事务协调厅领导进行的紧急情况评估，并协助将儿童保护的各项需求纳入联合呼吁程序
- 人权高专办应完成和通过为该办事处工作起草的儿童权利政策。为改进该办事处有关武装冲突中的儿童问题的工作，其高级管理层应当拟定一项在内部开展的优先活动的三年战略和工作计划
- 开发计划署应确保将儿童问题融入其防止危机、预警和解决冲突的活动中，以及为弥合紧急救济和长期发展之间的差距而作出的努力中，特别是视要求融入青少年司法保护中
- 教科文组织应继续促进机构间应急教育网络。教科文组织还应为评价、评估和发现良好做法提供技术支助
- 难民专员应响应 1996 年马歇尔报告中的呼吁，确保在对紧急状况作出反应的初期阶段就部署合格的儿童问题专家。难民专员还应改变最近调降难民儿童协调员职等的趋势，加强其在外地一级的儿童保护人员编制、培训努力和预算

- 世界粮食计划署（粮食计划署）在提供粮食援助时应首先考虑支助特别是青少年和前儿童战斗员的健康、教育和其他受武装冲突影响的儿童活动。

61. 成功纳入主流的另一个关键因素是联合国高级管理层的承诺。建议儿童基金会执行主任和负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表每年举行两次政治事务部、维持和平行动部、人道主义事务协调厅、人权高专办、裁军事务部、法律事务厅、开发计划署、难民专员和粮食计划署负责人联合会议，审查在主流化和协调方面取得的进展。还建议秘书长与联合国所有相关实体的高级管理人员举行年度会议，讨论在将受武装冲突影响的儿童问题纳入主流方面所取得的进展。这一会议将作为确保对认真和明显承诺这一问题进行问则的主要机制，同时也向联合国行动者提供机会，向秘书长汇报关于联合国系统更大范围的受武装冲突影响的儿童问题战略的最新情况，并寻求秘书长的支持，这一问题需要他直接参与和指导。

D. 全联合国系统在受武装冲突影响的儿童问题上更有效地协调

62. 由于总部缺乏一个经常和正规的协调机制，建议秘书长设立一个关于受武装冲突影响的儿童问题的适当的协调机制。应当设立一个由儿童基金会及负责儿童和冲突问题的秘书长特别代表办公室联合主持，由政治事务部、维持和平行动部、人道主义事务协调厅、人权高专办、开发计划署、难民专员办事处、粮食计划署和裁军部代表参加的小组。该小组还应酌情与相关的非政府组织的代表举行会议。它将向儿童基金会执行主任和秘书长特别代表提出报告，执行主任和特别代表将负责向人道主义事务执行委员会及和平与安全执行委员会通报情况。

63. 该小组将着重履行下列主要责任：

- 制定一项将受武装冲突影响的儿童问题纳入联合国系统工作的重要战略和列有优先顺序的行动计划
- 确保在联合国行动者以及非政府组织之间就受武装冲突影响的儿童问题交流信息
- 制定关于受武装冲突影响的儿童问题的机构间政策和行动准则，包括宣传战略，向人道主义事务执行委员会提交相关建议和结论供采取行政决定
- 确保技术能力和加强从经济中汲取教训
- 找到宣传方面的差距——特别是儿童保护方面的政治僵局——确定适当的应对措施，例如由儿童与冲突问题特别代表要求派遣一个外地工作团消除政治障碍

- 找到联合国系统在应对受武装冲突影响的儿童问题方面存在的差距，提请相关机构/协调机制注意这些差距。
- 为秘书长特别代表提交大会和人权委员会的年度报告提供投入。
- 在秘书长特别代表办公室的领导下，编制秘书长提交安全理事会的年度报告。

64. 为了改进外地的协调，建议儿童基金会同以儿童为重点的非政府组织作业网络（例如拯救儿童联盟）合作，带头在受武装冲突影响的国家建立外地和国家两级儿童保护网络。这些网络的一个主要职能将是监督和报告，但是也负责协调和确保涵盖方案问题。驻地协调员和人道主义协调员以及秘书长特别代表应当更加协调一致地在国家一级建立协调机制，为儿童保护问题提供全面领导。

65. 事实表明，只要联合国国家工作队致力于受武装冲突影响的儿童问题，联合国行动者与非政府组织积极合作以及有足够的资源可以利用，外地一级的协调就会取得成功。因此建议在联合国国家工作队领导下，利用儿童基金会提供的必要的专门知识，加强外地协调。外地一级的协调应集中于下列关键领域：

- 制定一项全国范围儿童保护战略，其中划分每一个行动者在紧急情况每个阶段中的作用
- 与秘书长特别代表一起制定各项战略，贯彻落实安全理事会各项决议和保护受武装冲突影响的儿童权利的其他承诺
- 提供投入，使工作组能够制定业务准则和促进准则在外地的实施
- 在联合国各机构以及非政府组织之间交流信息，以便就受武装冲突影响的儿童问题作出协调的决策
- 协助在次国家/外地办事处各级建立协调机制
- 将从外地各地收集到的有关侵犯儿童权利的资料加以比较、列出优先事项和进行综合，编写和分发全国范围的报告
- 协调特别是联合呼吁程序的筹资战略的各种办法

五. 结论

66. 尽管本报告超过了原先预期的时间，但是我认为它向大会提交了对联合国系统应对儿童和武装冲突问题进行的全面而坦率的评估。报告确认自从 1996 年格拉萨·马谢尔提出划时代的研究报告以来，在拟定国际准则和标准方面迈出了重要步骤。我对评估小组进行的出色和深入细致的工作表示赞赏，参加磋商的联合国相关实体也在评估期间以及报告提交给我之后，对评估小组的工作表示欢迎。

67. 大会为表明致力于使陷于武装冲突中的儿童脱离困境，而延长了负责儿童和冲突问题的秘书长特别代表的任务期限，并在对任务执行进展情况进行年度审查时向联合国系统提供指导。安全理事会也发挥了领导作用，目前为止已通过五项决议，坚持将受武装冲突影响的儿童问题列入国际社会的和平与安全议程。最近根据第 1539（2004）号决议采取的非常重要的步骤将导致发展一个有效的监督和报告制度。此项决议还为联合国国家工作队在这方面应发挥的作用提供了明确的指导。本评估中的建议为建立一个强力监督和报告机制提供了非常具体和切实可行的手段。我还对联合国其他机构以及非政府组织在支持这一重要问题上发挥的重要作用表示赞赏。

68. 自 1996 年以来，联合国系统各组织向武装冲突局势中的儿童提供保护的工作令人称道，取得了重大进展。一些组织发挥了直接作用，另一些部门、机构、基金和方案所执行的方案则间接有利于武装冲突局势中的儿童。但是不论是在外地还是在总部，联合国系统各级、各部门显然可以也应该作出更大的努力。我和我的高级同事们决心确保本报告中的各项建议毫无拖延地立即得到执行，使联合国能够促进实施已经拟定的各项保护准则和标准。必须特别注意发展和执行一个有效的监督和报告制度。还需更加努力对所报告的侵权行为采取后续行动。确保遵守的最终责任在于各会员国。我呼吁大会和安全理事会在今后若干年内继续优先注意这一重要问题。

69. 不能指望任何一个单一的实体来应对武装冲突局势中的儿童所面临的这许多挑战。为此，我欢迎打算进一步将受武装冲突影响的儿童问题纳入联合国系统相关组织和部门的主流的各项建议。我完全同意我们必须作出更坚定的努力，确保我们在这一领域的工作得到很好的协调，可衡量的具体成果能够实现。如本报告所述，儿童和冲突问题特别代表办公室，儿童基金会和其他实体可以发挥重要和互补作用。评估报告证实最好有一位直接向我汇报的儿童和武装冲突问题独立倡导者。该办公室在今后的活动中必须将重点放在大会所确定的核心任务职能上。考虑到评估报告的结果和建议，我决定立即贯彻儿童与冲突问题特代办精简的结构。关键的是，儿童与冲突问题特代办必须与联合国系统其他部分合作，其工作结果必须建立在共同努力的基础上，包括酌情同相关的非政府组织合作。

70. 我真诚赞赏和衷心感谢自我的儿童和冲突问题特别代表办公室设立以来通过慷慨的自愿捐款，向该办公室提供支助的所有会员国。如果在过去几年里没有得到重大资源，迄今为止的成就是不可能实现的。最近，捐助方没有再提供资金，预计已有的资源到 2004 年底将会用完。既然大会所要求的评估报告已经提交，大会不妨审议向该办公室提供财政支出的最佳方法，包括大会在第五十八届会议期间审议的批准利用经常预算资金。