



## 人权理事会

### 第三十七届会议

2018 年 2 月 26 日至 3 月 23 日

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告

以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

## 在人道主义局势中保护儿童权利

### 联合国人权事务高级专员的报告

#### 概要

在本报告中，联合国人权事务高级专员描述了人道主义局势的规模及其对儿童的影响，并阐述了儿童面临的主要挑战，其中侧重于在紧急情况下保护儿童以及落实健康权和受教育权的重要性。他就确保将儿童置于人道主义反应和援助的核心提出了若干建议。



## 一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 34/16 号决议提交，理事会在该决议中请高级专员与各国、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国其他有关组织和机构、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表、相关特别程序任务负责人、区域组织和人权机构、国家人权机构和民间社会等所有相关利益攸关方及儿童本身密切合作，就在人道主义局势中保护儿童权利的主题编写一份报告，提交人权理事会第三十七届会议，以便为儿童权利问题年度讨论日提供资料。
2. 根据人权理事会的要求，人权高专办请各国、国家人权机构、民间社会组织和其他利益攸关方提供材料，并收到了 39 份答复。

## 二. 人道主义局势：术语、规模和对儿童的影响

3. 儿基会的《在人道主义行动中对儿童的核心承诺》将人道主义局势定义为“人道主义需求的规模和复杂性达到需要大量外部援助和资源的程度，并需要多部门应对和各种国际人道主义行为方参与的任何情形。”在本报告中，对“人道主义局势”作广义理解，包括复杂的紧急情况 and 灾害。它还包含“人道主义危机”和“紧急情况”这两个术语，其中包括由于武装冲突、暴力和不安全的情况、或者自然灾害或人为灾害而对一个社区或其他很多人的健康、安全、安保或福祉构成严重威胁的一些或一系列事件。
4. 2016 年，63 个国家的 4,300 万儿童由于复杂的紧急情况和自然灾害而需要人道主义援助。<sup>1</sup> 2017 年，全球各地的儿童受到人道主义局势的影响，如印度、尼泊尔、孟加拉国和塞拉利昂的洪水、墨西哥的地震、影响加勒比和美利坚合众国的飓风，以及世界各区域迫使儿童迁移的一些政治和经济不稳定情况。世界上近四分之一的学龄儿童生活在受到人道主义危机影响的国家，这些国家的儿童占有小学和初中失学儿童的 43%。<sup>2</sup> 儿童还占全世界流离失所人口的将近一半，以及所有难民的一半以上。<sup>3</sup> 这种地位会影响他们的整个童年——人们当难民的时间平均为 17 年。<sup>4</sup>
5. 除受到人道主义局势的直接影响外，儿童还尤其易受其间接影响。儿童特别容易在人道主义局势中遭到侵犯人权行为，例如剥夺卫生保健和教育，强迫流离失所，将儿童与家人分离，绑架和贩运，武装部队或团体招募和使用儿童，以及性虐待和性剥削等。这些因素还可能产生连锁反应，如童工现象增加，家庭暴力和对儿童有害做法的发生率上升。
6. 此外，缺乏人道主义准入，包括妨碍自由通行或及时向有需要的儿童提供援助，或者蓄意袭击人道主义工作者，是在人道主义局势中保护儿童权利所面临的

<sup>1</sup> 基会，《救助儿童的人道主义行动》，2016 年 1 月，第 5 页。

<sup>2</sup> 儿基会，《人道主义危机中的儿童：商业可有作为》，2016 年 9 月，第 10 页。

<sup>3</sup> 儿基会，《危机中的儿童：儿童需从世界人道主义峰会得到什么》，2016 年，第 1 页。

<sup>4</sup> 儿基会，《人道主义危机中的儿童》(见脚注 2)，第 10 页。

一项重大挑战。拒绝人道主义准入为日内瓦四公约及其附加议定书所禁止，并被安全理事会确定为战争时期影响儿童的六项严重侵犯行为之一。

7. 在人道主义局势中保护儿童权利，不仅是对危机作出直接反应和满足短期需求。它涉及加强降低风险工作、能力建设和应急准备，以减少这类局势的影响，协助恢复，并重建有抵御能力的社区，以提供长期解决办法。

8. 《2030 年可持续发展议程》指出，全球性疾病威胁、越来越频繁和严重的自然灾害、不断升级的冲突、暴力极端主义、恐怖主义和有关的人道主义危机以及被迫流离失所，有可能使最近数十年取得的大部分发展进展功亏一篑。各会员国决心根据国际法进一步采取有效措施和行动，消除障碍和取消限制，进一步提供支持，满足生活在有复杂的人道主义紧急情况地区人民的需求。为实现这些目标，应当对社会最弱势群体，包括处于危机中的人予以特别优先考虑。

9. 此外，在《纽约难民和移民宣言》中，<sup>5</sup> 各国元首和政府首脑确认，全球移民经常与需要全球对策和全球解决办法的人道主义局势相联系，并承诺确保将移民纳入人道主义、建设和平和人权政策和方案。它们还认识到在移民背景下儿童特别脆弱，承诺保护所有难民和移民儿童的人权和基本自由，无论其移民身份如何，将始终首先考虑儿童的最大利益并特别注意保护孤身儿童和与家人失散的儿童。

### 三. 人道主义局势中的儿童权利：国际法律标准

10. 包括《儿童权利公约》及其任择议定书在内的国际人权法适用于任何时候：平时时期、冲突时期和紧急情况下。在这方面，应当指出，人道主义局势不仅对儿童权利构成新的威胁，还加重了现有威胁。人道主义局势影响到对《公约》所载权利的切实享有，包括生命权、生存权和发展权、家庭关系权、不得违背个人意愿与父母分离的权利、可达到的最高标准健康权、适足生活水准权、受教育权、免遭任何形式的暴力或剥削以及娱乐和游戏的权利。

11. 在人道主义局势涉及武装冲突的情况下，《儿童权利公约》载有关于保护儿童权利的具体规定。《公约》第 38 条要求各国确保保护和照料受武装冲突影响的儿童，遵守国际人道主义法规则，而《公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书要求各国采取措施确保 18 岁以下儿童不被强行招募，也不直接参加敌对行动。此外，第 22 条规定，当儿童因人道主义局势而离开原籍国时，申请难民地位的儿童应得到适当的保护和人道主义援助。如果这些儿童无人陪伴，应协助查找其家庭成员，以在可能情况下使其家庭团聚。

12. 上述条款应与国际人道主义法和国际难民法规定的准则一并解读。国际人道主义法要求各国特别尊重和关爱儿童，并给予他们优待。应查明孤身和失散儿童，使其实现家庭团聚。国际难民法建议各国采取必要措施保护未成年难民，特别是孤身儿童。

13. 儿童权利委员会的结论性意见及其第 1 号(教育)、第 6 号(远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇)、第 11 号(土著儿童)、第 12 号(儿童表达意见的

<sup>5</sup> 大会第 71/1 号决议。

权利)、第 15 号(健康)、第 16 号(商业部门对儿童权利的影响)、第 17 号(休息、闲暇和游戏)和第 20 号(青少年期权利)一般性意见,以及应与保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号(2017 年)和儿童权利委员会第 23 号(2017 年)联合一般性意见(国际移民背景下原籍国、过境国、目的地国和返回国在儿童人权方面的国家义务)一并解读的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号(2017 年)和儿童权利委员会第 22 号(2017 年)联合一般性意见(国际移民背景下的儿童人权)一贯承认人道主义局势和紧急情况对儿童生命及其享有权利的影响。

## A. 平等和不歧视

14. 按照《儿童权利公约》第 2 条,缔约国根据《公约》承担的义务适用于该国领土上及在其管辖范围内的所有儿童。儿童权利委员会在其第 6 号一般性意见(2005 年)中指出,不得在缔约国领土上划出地区或指定某些地区不属于或在一定程度上不属于缔约国的管辖范围,以此任意或单方面地削减缔约国的义务。此外,缔约国根据《公约》承担的义务适用于该国的边界以内,包括适用于那些在试图进入该国领土时属于该国管辖范围内的儿童。因此,不仅作为缔约国公民的儿童享有《公约》规定的权利,缔约国管辖范围内的所有儿童都享有这些权利,包括寻求庇护的儿童、难民和移民儿童,而无论其国籍、移民身份或无国籍身份。

15. 在应对人道主义局势时以及在规划和恢复工作中,各国必须根据第 2 条,确保所有儿童在实现其权利方面享有平等的机会,不受任何歧视。在不稳定时期,社会最脆弱群体的处境更加危险。紧急情况可使已经面临歧视风险的人进一步边缘化,现有歧视形式往往扩大。<sup>6</sup> 在人道主义局势中权利特易受到侵犯的儿童包括极端贫困儿童、移民儿童、境内流离失所儿童和难民儿童、街头儿童、土著儿童、属于宗教和/或族裔少数群体的儿童以及失散和孤身儿童。

16. 尤其是,危机情况可能会加剧性别不平等,这类不平等与妇女和女童因自然灾害而死亡的比率升高有关。女童的安全和身体完整性可能会因流离失所而受到威胁,撤离到缺乏安全设施的避难所已被证明会增加性骚扰、暴力和贩运人口的风险(A/HRC/35/13, 第 22 段)。

17. 此外,紧急情况对残疾人造成过大影响。残疾儿童在紧急情况下可能更会遭到虐待、忽视和遗弃,而方案援助、适当的庇护所、通信和交通工具往往不具有无障碍性,导致对其权利的侵犯。疏散、应急和救援工作对无障碍的考虑不足,使得残疾儿童特别容易受到伤害和生病。获得食物、饮用水和医疗救济方面的障碍可能会导致儿童的健康问题恶化,使儿童的残疾更加严重。

## B. 儿童的最大利益

18. 应对人道主义局势的规划和执行工作应始终以立足权利的方针为基础。《儿童权利公约》第 3 条要求,关于儿童的一切决策均应以儿童的最大利益作为一种首要考虑;因此,最大利益应成为各国、国际组织、非政府组织和私人行为

<sup>6</sup> 儿童保护工作组,《人道主义行动中保护儿童的最低标准》,全球保护专题组,第 15 页。

者采取的一切行动的指导原则。儿童权利委员会指出，“首要考虑”的表述意味着，儿童的最大利益不应与所有其它考虑处于同等的分量级别。采取这一明确立场是由儿童的特殊境况，即依赖性、成熟程度、法律地位和往往无发言权所决定的。儿童维护自身利益的可能性小于成年人，而那些参与作出影响儿童的决定的人，必须认识到儿童的利益。<sup>7</sup>应当开展影响评估，以确定各项决定可能对儿童权利产生的影响，以及决策须在多大程度上考虑到儿童的最大利益。

### C. 生存与发展

19. 儿童是紧急情况下最易受到危险和伤害的群体之一；事实上，各国受到人道主义紧急情况影响的儿童占有所有 5 岁以下儿童的将近一半。<sup>8</sup> 在人道主义局势中，儿童周围的情况往往变化很快，给他们的环境带来新的风险，家庭可能会被迫搬到更易遭受危害的地区。此外，基本服务往往遭到破坏，以前用于保护儿童的系统也受到损害。

20. 在涉及武装冲突的人道主义局势中，儿童面临的风险更大。2016 年，有 8,000 多名儿童在冲突中丧生或致残。其中包括阿富汗死亡或致残的 3,512 名儿童，这是联合国 2009 年开始记录平民伤亡人数以来的最高数字，比上一年增加 24%。也门至少有 1,340 名儿童死亡和致残，阿拉伯叙利亚共和国则为 1,299 名儿童(见 A/70/836-S/2016/360 和 A/72/361-S/2017/821)。

21. 《儿童权利公约》第 6 条不仅要求缔约国承认固有的生命权，还要求确保儿童的生存与发展。生存和发展权不仅是指儿童的生理需要和人身保护。人道主义局势影响精神、社会和环境发展，以及身体健康。经受过压力情况的儿童可能会表现出行为、情绪和社会关系的变化。在这方面，即便是在人道主义局势中，也应建立适合儿童的空间，让儿童能够玩耍，并进行娱乐、休闲和学习活动。这样的有利环境可以提供教育和社会心理支持，帮助儿童恢复正常感和连续感。

### D. 参与

22. 根据《儿童权利公约》第 12 条，所有儿童都有权发表自己的意见，并参与影响其生活的决策。儿童权利委员会在第 12 号一般性意见(2009 年)中指出，第 12 条所载的权利在危机或危机后情况下不会终止。

23. 儿童可在应对紧急情况方面发挥重要作用。当儿童参与人道主义工作的评估、设计、实施和监测时，这些工作会更具效力和效率，并且更可持续。儿童是家庭和社区的积极参与者，应被视为变革的推动者，而不是被动或依赖角色。在世界人道主义峰会期间进行的一项调查发现，在阿拉伯叙利亚共和国，83%的被调查儿童表示，如果有机会，将会参加救灾工作。<sup>9</sup>

24. 儿童强调或优先考虑需求和风险的方式与成年人不同，他们的参与是确保问责制和有效性的重要手段。儿童权利委员会在第 12 号一般性意见中指出，参

<sup>7</sup> 儿童权利委员会第 14 号一般性意见(2013 年)，第 37 段。

<sup>8</sup> 儿基会，《人道主义危机中的儿童》(见脚注 2)，第 10 页。

<sup>9</sup> 世界人道主义峰会儿童问题咨询小组，《将儿童置于世界人道主义峰会的核心》，2016 年。



与还有助于儿童重新恢复正常生活，帮助他们康复，并使他们产生认同感。儿童不仅应在能力建设和应急准备方面，而且应在人道主义反应、紧急情况后重建和冲突后解决过程中发挥积极作用。方案的评估、设计、执行、监测以及评价应当征求他们的意见。

25. 不能在真空中保证儿童的参与；需要时间来建立儿童间，特别是那些被边缘化的儿童间的相互信任和信心，以及发展双向技能。儿童需在培养共同努力所需的技能方面得到支持。如第四世界扶贫国际运动在提交人权高专办的材料中所指出的，儿童可能不习惯自己的意见得到关注，需要为他们开发分析其权利和承担责任的工具提供支持。

26. 世界人道主义峰会儿童问题咨询小组最近委托编写的一份报告发现，处于各种紧急情况下的儿童因不被允许提供帮助或贡献力量而感到沮丧。他们还表示，他们在紧急情况下的主要优先事项是教育和保护。<sup>10</sup>

## 四. 人道主义局势中儿童面临的挑战

### A. 与家人分离

27. 人道主义局势增加了儿童与家人分离和无人陪伴的可能性。这些儿童是所有受紧急情况影响的人中最为脆弱的，因为他们失去了照料者的照顾和保护。难民权利数据项目在提交人权高专办的材料中指出，失散和孤身儿童可能会担任成年人的角色，承担超出其年龄的责任，因此他们容易受到身心伤害、忽视、虐待、武装部队招募、贩运儿童行为、强迫婚姻和童婚、非法收养以及性剥削和其他形式的剥削(另见 A/72/164, 第 24-45 段)。

28. 分离可能是人道主义局势无意中造成的结果，例如家庭成员在逃离危险、跨越国际边界或疏散过程中失散的情况。在武装暴力情况下，冲突各方绑架儿童是造成分离的主要原因之一。同样，在移民情况下，孤身或失散儿童被贩运和剥削的风险更高。另一方面，分离可能是父母或照料者故意作出的决定，因为他们缺乏照顾子女的经济能力，或者寄宿照料机构能提供更好的照顾。<sup>11</sup> 根据红十字国际委员会 2004 年发布的《孤身和失散儿童问题机构间指导原则》，可以通过优先为家庭提供保护和援助，使他们能够满足所照顾儿童的需要来减少故意分离的风险，同时应确保所有家庭都能获得基本用品和服务(另见 A/HRC/19/63, 第 51-61 段)。

29. 在人道主义危机时期，为儿童提供临时照顾至关重要，而最终目的是使其尽快与家人和照料者团聚(A/72/164, 第 54-58 段)。查找家人应是当务之急；除非显然没有找到家人和团聚的可能，否则不应作出诸如国内或跨国收养等长期安排。<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 全球保护专题组，“加强自然灾害应对工作中的保护：儿童”(工作文件)。

<sup>12</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，难民儿童收养政策，1995 年 8 月。

30. 各国应采取措施防止人道主义局势中的家庭分离。应当告诉家庭可在紧急情况下采取的措施，以尽量减少子女失散风险。对于幼儿，家长和照料者应让他们知道自己的姓名、地址和来自哪里的详细信息，以方便失散后的查找。应尽可能将儿童与成年家人一起从居住地疏散。疏散无家人陪伴儿童应是一种迫不得已的措施，只有在仔细确定无法保证予以保护和援助，而且不可能疏散全家后才能采取。

## B. 暴力和剥削

### 1. 性暴力和性剥削

31. 儿童在人道主义局势中面临广泛的风险，而儿童保护，即防止剥削、暴力和虐待，应作为当务之急，与人道主义行动的其他领域，如提供食物、应急住所和干净的水同样重要。尽管各国负有在人道主义局势中保护儿童的主要责任，但往往缺乏必要的技术和财政资源。有效的应对需要采取全面的多部门办法，不仅要提供服务，还要通过法律改革确保问责制，培训安全部队，保护儿童行为者的能力建设以及提高公众意识等。

32. 在紧急情况发生后，由于保护机制减少、法治崩溃或社会经济压力加大，性剥削的风险有可能增加。<sup>13</sup> 儿童对他人的依赖、决策能力有限、易受操纵和剥削也可能使这种情况加剧。<sup>14</sup>

33. 武装冲突使妇女和儿童遭受性暴力和性剥削的风险增加，原因在于社会或法律崩溃，或者性暴力和性剥削被作为一种战争武器。自然灾害中的性暴力行为受到的关注较少，尽管有证据表明其发生率也很高。<sup>15</sup> 性暴力和性剥削不仅造成直接后果，还可能给幸存者带来长期创伤、性传播疾病或意外怀孕，他们也可能遭到社区排斥(见 A/70/222)。

34. 流离失所儿童、孤身或失散儿童、或者生活贫困的儿童特别容易遭到性暴力。贫困、饥饿和绝望可能会迫使儿童进行“生存卖淫”，靠卖身来换取食物、住所或保护；例如，流离失所儿童可能会为得到保护而接受营地官员、警察或军事人员的性要求。<sup>16</sup> 儿童可能与同他们无关的成年人和异性儿童一起，被安置在应急住所，从而增加了他们遭受侵犯或剥削的风险。<sup>17</sup> 为防止这种情况，各国和人道主义行为者应确保为儿童提供单独的住所，并指定“安全的成年人”对他们进行监督 and 支助。此外，还应建立适合儿童或安全的空间，使他们能够以正常感觉休息和玩耍，并得到关心和支持。<sup>18</sup>

<sup>13</sup> 儿童保护工作组，《一个生死攸关的问题：儿童保护方案在确保紧急情况期间和之后儿童福祉和生存方面的至关重要的作用》，全球保护专题组，2015年，第3.3节。

<sup>14</sup> 儿童保护工作组，《保护儿童的最低标准》(见脚注6)，第91页。

<sup>15</sup> 儿童保护工作组，《一个生死攸关的问题》(见脚注13)，第3.3节。

<sup>16</sup> 儿基会，《从虐待中获利：对儿童的性剥削问题调查》，纽约，2001年，第31页。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> 全球保护专题组，《加强自然灾害应对工作中的保护：儿童》(见脚注11)。

35. 各国还应建立对儿童友好、独立、及时和有效的报告机制，并为儿童和家庭提供有效的转交途径。根除儿童卖淫现象国际运动在提交人权高专办的材料中指出，应同时收集数据，以更好地了解人道主义局势中对儿童进行性剥削的规模和范围，从而可以采取更有针对性的预防和保护方法。儿童和家庭也应接受有关防止性剥削和性虐待的教育，以提高他们的认识，并增强儿童的自我保护能力(另见 A/HRC/19/63)。

## 2. 有害做法

36. 在人道主义环境中，童婚、早婚和强迫婚姻的发生率和风险有所提高。例如，“女童不当新娘”组织在提交人权高专办的材料中，指出，在也门，童婚率从冲突前的 50% 上升到 65%，而在约旦的叙利亚难民社区，从 2011 年到 2014 年，童婚率几乎增加了两倍，从 12% 上升到 32%。在紧急情况下，家庭有时会采取这种有害做法作为一种应对机制，作为“保护”女儿免遭性暴力或免除自己经济负担的一种方式。其他因素包括不安全、性别不平等、性暴力和性别暴力风险增加、法治和国家权力崩溃、对于婚姻能提供保护的误解、以强迫婚姻作为冲突中的策略、缺乏受教育机会、婚外孕的耻辱、缺乏计划生育服务、社交网络和日常生活中断、贫困加剧以及缺乏谋生机会等。<sup>19</sup>

37. 在人道主义局势中，暴力侵害儿童的行为模式也可能增加。家庭和社区的压力加大，再加上儿童周围的保护环境变弱，使儿童家庭暴力、身体虐待和性虐待以及体罚的风险更大。

38. 各国应确保处理使儿童特别容易遭受有害做法和暴力的根本因素，如贫困、缺乏教育，性别歧视以及缺乏人身和物质安全等。此外，当局还应确保儿童和社区参打这类做法的措施，以提高有针对性的预防和保护工作的效力。

## 3. 儿童与司法系统

39. 在人道主义局势中，作为被指控罪犯、受害人或证人与司法系统接触的儿童人数急剧增加。<sup>20</sup> 在法律和秩序崩溃的地方，任意逮捕或拘留儿童的案件数量往往增加；<sup>21</sup> 因为司法系统被削弱，正常的规则往往被错误适用或不被执行。当各国将行政性的移民违规，如非正常入境或停留定为犯罪行为时，因冲突而流离失所的儿童往往面临被任意逮捕或拘留的危险。因人道主义局势而移民的儿童也可能受到将低级违法行为定罪的不利影响，例如反社会相关行为、违反宵禁或与生存有关的活动，如乞讨、偷窃、在街头生活和工作等。此外，移民儿童往往遭到长期拘留，因为可以采取行动将其保释的亲属或社区成员较少。<sup>22</sup>

40. 另一方面，在人道主义局势中流离失所的社区因害怕被逮捕或驱回，经常避开正式的司法系统。在这种情况下，他们可能会转向非正式或传统的司法机制，<sup>23</sup>

<sup>19</sup> 见人权理事会第 35/16 号决议。

<sup>20</sup> 儿童保护工作组，《人道主义行动中的儿童司法》。

<sup>21</sup> 儿童保护工作组，《保护儿童的最低标准》(见脚注 6)，第 128 页。

<sup>22</sup> 儿童保护工作组，《人道主义行动中的儿童司法》。

<sup>23</sup> 同上。



而这些机制并不总是遵守《儿童权利公约》第 40 条规定的权利。因此，司法方案制定工作应与人道主义救济同时进行，以减轻紧急情况下儿童面临的风险，并防止对其权利的进一步侵犯。<sup>24</sup>

#### 4. 童工

41. 在人道主义局势中，儿童沦为童工、尤其是从事最恶劣形式童工劳动的可能性增加。例如，在受教育机会中断、丧失生计或家庭需要额外收入，或者儿童与家人分离而需要自己赚取收入的情况下，就会有这种可能。此外，在危机时期，以前的儿童保护机制可能被削弱或不再可用。

42. 紧急情况可能会增加最恶劣形式童工劳动的发生率，甚至引发新的做法。这可能会导致已工作儿童从事更危险的工作，或者导致儿童想找工作，使他们有可能受到剥削。在这方面，私营部门可发挥重要作用。企业应认识到人道主义局势中侵犯人权的风险加大，并采取措施确保儿童在其活动中不从事危险劳动。

#### C. 健康权

43. 根据《儿童权利公约》第 24 条，《公约》缔约国确认儿童有权享有可达到的最高标准的健康，并应努力确保没有任何儿童被剥夺获得保健服务的权利。在人道主义局势中，儿童面临更多的健康风险，现有风险也加大；与此同时，由于初级保健和基础设施受到损害，卫生系统被削弱，应对这些风险的能力下降。紧急情况下儿童发病和死亡的主要原因包括受伤、腹泻、急性呼吸道感染、肺炎、麻疹、疟疾、细菌感染和营养不良。<sup>25</sup> 拒绝人道主义准入可对儿童的健康权以及生存和发展权造成重大影响。

44. 在人道主义局势中，儿童特别容易出现营养不良和微量营养素缺乏，尤其是当他们依赖他人来满足其需要时。在家庭和社区中，他们还可能遭到获取食物方面的歧视。在儿童营养不良已成为重大风险因素的国家，即使是小规模的自然灾害也会使受影响儿童的健康大大受损。<sup>26</sup> 此外，当家庭面临营养不良风险或已经营养不良的情况下，儿童更有可能离开家庭，寻找有偿工作(包括危险劳动)，或确保能获得食物(例如进入替代性照料机构)。<sup>27</sup>

45. 紧急情况发生后，各国应确保将预防性和治疗性保健服务定为优先事项，特别是针对 5 岁以下儿童易患疾病，如肺炎、腹泻、疟疾和营养不良。在这方面，世卫组织编制了《人道主义紧急情况下的儿童保健手册》，这是一套旨在帮助评估和管理紧急情况下的儿童的指南，也可用于培训保健人员。此外，“全球妇女、儿童和青少年健康战略(2016-2030 年)”确认需要保护健康权，包括在人道主义和脆弱形势下。

<sup>24</sup> “联合国关于儿童司法问题的通用办法”(2008 年)，<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/un-common-approach-to-justice-for-children/>。

<sup>25</sup> 世界卫生组织(世卫组织)，《人道主义紧急情况下的儿童保健手册》，2008 年。

<sup>26</sup> 人道主义联盟，“儿童与救灾援助”。

<sup>27</sup> 儿童保护工作组，《保护儿童的最低标准》(见脚注 6)，第 190 页。

46. 除了对紧急情况作出高效率和高成效的反应外，还应通过风险评估和制订备灾应灾计划，在危机发生前进行能力建设。如果当局和社区做好准备并能降低儿童的脆弱性，则人道主义局势对儿童的健康影响会大大减少。<sup>28</sup>

47. 安全而适龄的水、环境卫生和个人卫生设施对于确保人道主义局势中的儿童福祉至关重要。例如，对使用厕所感到不安全的儿童可能会有冒险或危害性行为，例如离开人多的地区去排便，或通过少吃少喝来减少上厕所的需要。<sup>29</sup> 女孩还应有适当的经期用品，包括在学校内，以保证她们的教育不受妨碍。<sup>30</sup>

48. 儿童不仅需要物质支持，如食物和干净水，还需要心理上的照顾，以防止和消除紧急情况或人道主义局势造成的恐惧和创伤。他们在人道主义局势中尤其面临出现心理健康问题的风险，导致其行为、社会关系、情绪和身体反应的变化。这些类型的变化可能是主要压力源(如受伤或暴力)或次要压力源(例如，社区生活的社会结构遭到破坏，缺乏经济支持，丧失物质财富或缺乏教育)。<sup>31</sup> 如果没有适当的干预，这种“毒性压力”可能会导致出现焦虑、抑郁或其他情绪和行为障碍，即使在危机过去之后，其影响仍会损害儿童的长期福祉。<sup>32</sup>

49. 在这方面，如《儿童权利公约》第 31 条所述，必须强调儿童的游戏权。儿童权利委员会在第 17 号一般性意见(2013)中指出，儿童在遭遇损失、混乱和创伤之后，游戏、娱乐和参加文化活动的机会可在帮助他们恢复正常和快乐感等方面发挥重要的治疗和康复作用。这类活动能帮助儿童克服情感伤痛，重新把握自己的人生，恢复认同感，并帮助儿童接受在他们身上发生的事件。

## D. 受教育权

50. 在诸如复杂的紧急情况或自然灾害等人道主义局势中落实受教育权，可能具有挑战性。但如《儿童权利公约》第 28 条和第 29 条所述，教育是儿童的一项基本权利，可在紧急情况下发挥重要作用，因为它可加强儿童的应对能力并保护他们免遭侵犯人权行为。对处于人道主义局势中的儿童而言，上学可以作为防止虐待、忽视和暴力的措施。

51. 在安全的学习环境中，儿童受到性暴力和性剥削、从事危险的童工劳动、遭到绑架或被武装部队或团体招募的可能性较小。<sup>33</sup> 而且，在这种环境下，可以查明并支持需要帮助的儿童。教育可以加强重要的生存技能和应对机制，使儿童能在危险环境中作出关于如何生存和照顾自己的知情决定。它可以通过给儿童一种正常感、常态感、稳定感和秩序感来减轻人道主义局势的社会心理影响，帮助受过创伤的儿童重新融入同龄群体。人道主义局势中的教育应与儿童的需要有

<sup>28</sup> 世卫组织，《减少风险和应急准备：世卫组织关于卫生部门和社区能力发展的六年战略》，2007 年，第 9 页。

<sup>29</sup> 儿童保护工作组，《保护儿童的最低标准》，第 196 页。

<sup>30</sup> 同上。

<sup>31</sup> 儿童保护工作组，《一个生死攸关的问题》(见脚注 13)，第 3.4 节。

<sup>32</sup> 同上。

<sup>33</sup> 见儿基会，《在紧急情况下保证儿童的安全》，2016 年，第 9 页。

关，但也鼓励批判性思维。它应通过增强儿童识别、分析和监测风险的能力，以及实施减轻风险的方案，努力建立一种安全和复原的文化。<sup>34</sup> 此外，危机可为向社区所有成员教授新的技能和价值观提供一个机会：例如包容性教育、参与和容忍、解决冲突、人权、保护环境和预防灾害的重要性。<sup>35</sup>

52. 机构间应急教育网提出的“最低教育标准”阐明了紧急情况下直至恢复期间教育质量和教育机会的最低标准水平，目的在于：提高教育备灾、应对和恢复工作的质量；增加所有学习者获得安全和相关学习的机会，无论其年龄、性别或能力如何；确保紧急情况下直至恢复期间教育方面的问责和协调。

53. 在武装冲突情况下，学校不应被军队用于支持其军事行动的任何目的。但教育设施经常被部分或全部接管，变成军事基地，用作拘留设施，用于训练战士、储存和隐藏武器弹药，从而剥夺儿童的受教育权。将学校用于军事目的还会增加武装部队招募儿童的风险，或使儿童容易遭到性虐待或性剥削。出于这个原因，儿童权利委员会在 2008 年 9 月 19 日举行关于紧急情况下受教育权的一般性讨论日之后，促请各国确保学校免遭武装人员的军事攻击或占领，或用作征兵中心。迄今已有 71 个国家签署《安全学校宣言》，并批准了其准则。

54. 可持续发展目标 4 旨在确保包容和公平的优质教育，让全民，包括人道主义局势中的儿童享有终身学习的机会。儿童权利联通组织在提交人权高专办的材料中指出，根据《儿童权利公约》和《2030 年可持续发展议程》落实儿童上学和学习的权利，将有助于打破危机的循环，并带来高额的经济和社会回报。尽管人们认识到紧急情况下的受教育权对所有儿童都至关重要，但紧急情况下的教育资金仍然不足，所获得的人道主义资金不到 2%。<sup>36</sup>

55. 教育在提高认识和发展有助于儿童就人道主义局势做好准备的技能方面，也发挥着重要作用。澳大利亚政府在提交人权高专办的材料中提请注意澳大利亚课程，其中纳入了关于自然灾害、其原因和后果以及如何将其影响降到最低的教育。波斯尼亚和黑塞哥维那与儿基会联合实施了一个项目，目的是增强教学人员的能力，在灾害中处理儿童问题以加强其安全和安保，并在学校对儿童和家长进行关于紧急情况下保护儿童权利的培训。

## E. 出生登记和数据收集

56. 出生登记是在紧急时期保护儿童的一个重要工具。法律身份为儿童提供一定程度的保护，使之免遭非法收养和其他侵犯。另一方面，缺乏法律身份会使失散儿童更难与家人团聚，特别是在儿童有了新名的情况下。由国际计划组织编制的“紧急情况下的出生登记工具包”<sup>37</sup> 涉及一些促进和改善女孩和男孩在人道主义局势中获得持续、永久和非歧视出生登记的干预措施。该工具包是一个分步骤指南，旨在支持在紧急情况之前、期间和之后以低成本对出生登记干预措施进

<sup>34</sup> 机构间应急教育网，《最低教育标准：预防、应对、恢复》，2010 年，第 2 页。

<sup>35</sup> 同上，第 3 页。

<sup>36</sup> 见“教育不能等”，情况一栏：[www.educationcannotwait.org/the-situation/](http://www.educationcannotwait.org/the-situation/)。

<sup>37</sup> 见 [www.brietookit.com](http://www.brietookit.com)。

行分析、设计和测试。在紧急情况下，国际计划组织与各国进行了合作，以巩固和加强现有的官方民事登记和人口动态统计系统。这通常需要为偏远、农村或游牧人口建立流动登记部门，并将服务下放，以便可在当地获得。

57. 人道主义决策必须以可靠的数据为依据，使资源得到最佳利用(A/67/89-E/2012/77, 第 4 段)。儿童在人道主义局势中面临的危险和威胁，以及脆弱和歧视模式，往往因没有及时收集可靠信息而得不到充分认识。各国应加强按收入、性别、年龄、种族、族裔、移民状况、残疾情况、地理位置和其他相关特征分类，收集、分析、传播和使用数据和统计资料，以适当应对人道主义局势。向合作伙伴和公众提供这些数据有助于推动更好的决策。例如，肯尼亚开放数据倡议使公众可以访问政府数据集，允许公开查询在危机中可能极为宝贵的发展、人口和统计数据(第 21 段)。

58. 因此，在整个紧急情况下维持健全的出生登记系统，对于根据《儿童权利公约》第 7 条保护儿童的国籍权至关重要，并能防止出现无国籍状态。该系统可以提供可靠的信息来源。登记文件是获得人道主义救济、卫生保健、教育和其他服务所必须的，对于家庭团聚和确定儿童年龄也十分关键，而确定儿童年龄可以保护儿童，使他们免遭童工劳动、早婚和强迫婚姻以及过早被武装部队招募。

## 五. 国际合作和私营部门的作用

59. 鉴于一些受人道主义局势影响的国家的脆弱性，国际援助与合作发挥着重要作用，尤其是在最初的应对中。国际文书<sup>38</sup>和区域文书均明确指出了这种合作的必要性，并应包括各国、国际和区域组织之间以及国家和国际非政府组织之间的合作。尽管如此，政府仍然负有响应公民需要并成为这方面牵头人的主要责任。

60. 私营部门在应对人道主义局势方面也可以发挥重要作用。由儿基会、联合国全球契约和救助儿童会制定的《儿童权利与企业原则》为企业尊重儿童权利(包括在紧急情况下)规定了一个框架，避免在这种情况下造成或促成侵犯儿童权利的行为。这些原则还呼吁企业通过支持应急措施以及为和平与发展作出积极贡献，来协助保护受影响儿童的权利。例如，在 2004 年印度洋海啸之后，企业提供或筹集了 5.65 亿美元的人道主义援助。<sup>39</sup>

61. 在人道主义局势中运营的企业可以通过负责和对具体情况敏感的核心业务活动、宣传和公众参与、合作伙伴关系和集体行动，对儿童权利产生积极影响。它们在人道主义局势中支持儿童也可包括开展企业与企业间的合作和企业——人道主义合作。另外，它们还可率先鼓励其他方——包括国家和企业——采取行动。<sup>40</sup>例如，德国邮政 DHL 快递公司与人道主义事务协调厅一道，协助制作了一个数

<sup>38</sup> 例如见《儿童权利公约》第 4 条、第 24 条第 4 款和第 28 条第 3 款，以及儿童权利委员会第 5 号一般性意见(2003 年)第 60-62 段和第 19 号一般性意见第 35-39 段。

<sup>39</sup> 见 Stephen A. Zyck and Randolph Kent, *Humanitarian crises, emergency preparedness and response: the role of business and the private sector*, UKaid, July 2014。

<sup>40</sup> 儿基会，《人道主义危机中的儿童》(见脚注 2)，第 27 页。



据库，以追踪实物捐助，查明待满足的需要，并减少人道主义局势中不受欢迎的捐助。该公司还与联合国开发计划署以及孟加拉国、印度尼西亚、黎巴嫩、尼泊尔和土耳其政府就“使机场做好应灾准备”项目开展协作，使各机场做好在发生自然灾害之后接受运抵的救灾货物的准备(A/67/363, 第 44 段)。

62. 国家将职能授予或外包给私营企业或非盈利组织后，并不能解除其根据《儿童权利公约》及其任择议定书承担的义务。<sup>41</sup> 各国必须要求企业进行严格的儿童权利尽职调查和儿童权利影响评估。其中可包括要求公布为确保公司活动不会促成严重侵犯儿童权利的行为而采取的行动，并禁止向已确知或有可能征募或利用儿童从事敌对行动的国家出售或转让武器，或提供其他形式的军事援助。<sup>42</sup>

## 六. 结论和建议

63. 各国应根据国际人权法及其按照国际人道主义法和难民法承担的义务，对 人道主义局势中的儿童权利予以优先重视。

64. 应将儿童的最大利益放在所有决策过程的最前沿，儿童有权参与人道主义援助活动的评估、设计、执行和监测。

65. 有鉴于此，联合国人权事务高级专员建议各国与国际组织、民间社会和私营部门合作：

(a) 在对应急准备、人道主义反应和援助作出规定时，进行以儿童为中心的规划，并评估儿童保护风险；

(b) 确保每一名儿童都能获得人道主义援助；各国还应该确保人道主义工作人员的安全，并可不受阻碍地提供人道主义援助；

(c) 促进以儿童为中心的创新，赋予儿童权能，使其成为变革的推动者，通过发展创新的以儿童为中心的参与方法，培养儿童的适应能力；必须使儿童参与对其自身的保护活动，并支持儿童培养自我保护技能；

(d) 优先防止人道主义局势中出现家人分离的情况，并确保在发生此类情况下及时查找失散家人并实现家庭团聚；应为家庭团聚程序划拨足够的资源，以确保在合理的时间框架内进行评估的业务能力，并缩短整个过程的时间。考虑到文化差异和儿童的最大利益，应该对“家人”作宽泛的解释；

(e) 将免遭性剥削、童婚、早婚和强迫婚姻以及暴力侵害儿童行为纳入紧急和人道主义应对措施的主流，并消除造成儿童特别容易受这些做法影响的根本因素；

(f) 认识到需要在人道主义局势中对儿童进行心理治疗，预防和处理恐惧和创伤，并帮助其建立适应能力；特别是在儿童成为暴力或剥削受害者的情况下，必须采取持久的解决办法，确保儿童获得长期护理和保护，包括全面获得保健、心理支助、社会服务、教育、职业培训和生活技能教育；

<sup>41</sup> 儿童权利委员会第 16 号一般性意见(2013 年)。

<sup>42</sup> 同上。



(g) 增加和改进紧急情况下的教育筹资，将儿童获得优质教育的权利视为人道主义反应的重要组成部分。各国还应签署《安全学校宣言》，从而认可和遵守“防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则”；

(h) 建立适合儿童的空间，为儿童提供游戏、娱乐、休闲和学习的环境，帮助恢复其生活的正常感和连续性；

(i) 确保在人道主义局势之前、期间和之后收集和提供分类数据；这应包括为国家管辖范围内的所有儿童进行免费和普遍的出生登记，包括在紧急情况下。

---