



经济及社会理事会

Distr.: Limited
3 December 2007
Chinese
Original: English

供采取行动

联合国儿童基金会

执行局

2008 年第一届常会

2008 年 1 月 29 日至 2 月 1 日

临时议程 * 项目 3

儿童基金会儿童保护战略

摘要

儿童保护战略规定了儿童基金会应在其 2006-2009 年中期战略计划的范围内做出什么样的贡献，以帮助进行国家和国际努力，来贯彻儿童的受保护权利和实现千年发展目标。该战略的制订经过了与广泛的主要伙伴和儿童基金会工作人员进行的密集协商。

建议执行局通过第七节所载决定草案。

* E/ICEF/2008/1。



一. 儿童保护工作的战略目标

1. 保护儿童是每个国家面临的问题，也是儿童基金会的一个高度优先事项。根据《儿童权利公约》和其他国际条约，所有儿童都有权得到保护，免受伤害。
2. 为了保证儿童的生存、发展和康乐权利，必须防止和制止暴力、剥削和虐待。儿童基金会的设想和方法是建立一个保护性环境，在其中使男女儿童免于暴力、剥削和不必要的与家庭分离；通过法律、服务、行为和做法来尽量减少儿童的脆弱性，处理已知的风险因素，并加强儿童自身的适应力。这一战略是以人权为基础，强调预防和对政府的问责。它通过支持保护儿童方面的持久国家能力来提高援助效力。最后，该战略体现了儿童自身作为变革一员和加强保护性环境方面的行为者所发挥的作用和具有的适应力。
3. 成功的儿童保护始于预防。千年发展目标和儿童基金会的工作都把教育、保健和消除性别歧视摆在优先地位，成为这一预防性战略的基础，在紧急局势中亦是如此。注重儿童的社会保护方法可以做出重大贡献：儿童基金会在开展儿童保护工作的同时再次强调政策宣传，目标是增加国家社会保护制度内和国际发展行为者当中对儿童予以的注意。结束有罪不罚情况和使儿童得享司法正义的国家法律框架也必不可少。
4. 强有力的儿童保护将成为一个防护堤，来防范各种风险和脆弱性，因为它们是多形式伤害和虐待的基础：性虐待和性剥削；人口贩运；危险劳动；暴力；街头生活或工作；武装冲突的影响，包括武装部队和集团对儿童的利用；切割女性生殖器和童婚等有害做法；无法享有司法正义；不必要的收容；其他伤害和虐待。为儿童提供保护性环境将推动发展进程，并增进儿童的健康、教育和福祉，不断增进他们的能力，使其成长为父母、公民和有贡献的社会成员。另一方面，伤害和虐待儿童的做法则将加剧贫穷、社会排斥和艾滋病毒的蔓延，增加这些儿童的后代面临同样风险的可能性。因此，儿童保护是贯彻《千年宣言》和实现千年发展目标努力其中的一个必要组成部分，也是儿童基金会为该努力做出的一项主要贡献。
5. 对儿童保护的关注是全球性和跨国家的：无论是在危机局势还是在稳定局势中，儿童基金会都把儿童保护摆在世界各地工作的优先地位。
6. 本战略的目标是通过加速行动，加强所有情况下为儿童提供的保护性环境，来减少儿童受到伤害的风险。战略中所阐明的这些加速行动是概括性和战略性的。本战略支持当前儿童基金会儿童保护工作列明要达成的成果，并将有助于阐明和支持落实在今后十年内所要达成的这些成果。它并没有为儿童保护规定更多

新的或不同的大目标、¹ 具体目标和指标，而且，考虑到儿童保护的范围广大，也没有提出详细的方案指导。儿童基金会通过确定在世界各地加强儿童保护的战略行动，希望影响其他从事儿童保护、人权和发展的行为者以及私营部门所采用的方法，以便使我们的一致努力产生更大影响。所有旨在促进儿童健康、教育和参与或防治艾滋病毒/艾滋病的方案和行动也应该而绝不破坏对儿童的保护。

7. 本战略是在有关儿童保护的广泛国际规范框架以及秘书长关于对儿童暴力行为的研究报告所载各项建议的基础上制订的。本战略强调以下工作：知识的管理和居中传播；消除社会排斥；把儿童保护纳入所有部门的工作，包括纳入保健和教育以及紧急救济工作；政府和其他伙伴的能力建设；开展“上游”工作，以取得持久成果。在本战略中，儿童基金会继续强调各级伙伴关系的重要性，包括与儿童自己之间的伙伴关系的重要性。

8. 本战略根据建立保护性环境的主要方法分为以下五大领域：(a) 加强国家保护制度和 (b) 支持社会变革；随后是 (c) 促进冲突和自然灾害中的儿童保护工作。涉及各部分的共同领域是 (d) 积累证据和知识管理以及 (e) 召集和动员变革中的行为者们。

9. 本战略在每个领域都以国家一级的经验教训为基础，把已经被纳入儿童保护执导方针的方法与代表新出现的健全做法的其他方法结合起来。所确定的战略行动考虑到了：

- 全球各地期望关于儿童基金会在儿童保护方面发挥领导作用的。
- 需要建立基础广泛的伙伴关系，从而使儿童保护成果能够发挥杠杆作用。
- 在以前成就的宝贵基础上再接再厉。

¹ 儿童基金会将继续努力，争取实现 2006-2009 年中期战略计划中儿童保护方面所要达成的主要成果，这些成果是：

- (1) 提高保护儿童权利的意识以及改善有关保护儿童的数据和分析，从而对政府决定产生影响；
- (2) 确保立法和执法制度的效力，并增强保护儿童免受暴力、剥削和虐待(包括剥削童工行为)的保护和应对能力；
- (3) 更好地保护儿童，使其免受武装冲突和自然灾害的影响(根据“在紧急情况下造福儿童的核心承诺”)；
- (4) 司法系统更好地服务于儿童，确保为作为被害人、证人和犯罪人的儿童提供更好的保护；
- (5) 主要的社区和政府服务单位能够接触到那些经确定为处于弱势的儿童和家庭，以帮助减少他们的边缘化。

- 必须保证从多方面入手建立保护性环境。
- 为使儿童保护在今后 10 年期间内取得可衡量的进展做出贡献的潜力。
- 必须本着联合国协调一致的精神，使联合国各机构的工作发挥联合优势，以实现儿童保护。

二. 建立保护性环境

10. 本节阐述了旨在加强儿童保护的广泛和具体的战略行动。2002 年儿童基金会业务指导说明提出了保护性环境框架，其中界定了对于妥善保护儿童来说至关重要的八大类基本内容。这些相互关联的基本内容将独自并结合起来发挥作用，加强保护和减少脆弱性。儿童基金会在建立保护性环境方面开展的工作与人权方面的工作相一致，旨在减少获得信息、咨询和服务方面的差别，无论这些差别是基于地域或经济障碍，还是基于性别、年龄、族裔或其他因素。

保护性环境框架

1. **政府对实现受保护权利作出的承诺**：包括社会福利政策、适当的预算、公开确认和批准国际文书。
2. **立法和执法**：包括适当的立法框架、以一致的方式实施该框架、问责制和杜绝有罪不罚。
3. **态度、传统、习俗、行为和做法**：包括谴责伤害儿童的做法和支持保护儿童的社会规范和传统。
4. **公开讨论，包括使媒体和民间社会参与讨论**：确认在取得政府承诺、支持积极做法以及保证儿童和家庭的参与方面，保持沉默是主要障碍之一。
5. **儿童的生活技能、知识和参与**：运用关于儿童的受保护权利以及避免和应付风险的方式的知识，使男女儿童作为行为者参与其自身保护。
6. **与儿童接触者的能力**：包括家庭、社会成员、教师、保健和社会工作者以及警察为保护儿童所需要的知识、动机和支持。
7. **基本服务和定向服务**：包括儿童有权在不受歧视的情况下享受的基本社会服务、保健和教育，并包括有助于预防暴力和剥削以及在暴力、虐待和骨肉分离情况下提供照顾、予以支持和协助团聚的专门服务。
8. **监测和监督**：包括像数据收集这样的有效的监测办法以及对趋势和对策的监督。

11. 这些基本内容加在一起，阐明了国家保护制度和社会变革。国家保护制度包括应该由各国政府承担首要行动责任的内容：政府承诺、立法、提供服务、监测以及人的能力建设。公开讨论、社会规范和儿童自己的参与需要社区和民间社会的强有力支持，在此作为社会变革的内容处理。在实践中，这些方法在很大程度上相互交织：立法有助于社会规范的变化（例如对童工的态度），而旨在减少学校暴力的规定和培训如果有社会共识作支持，将更为有效。对这些方法进行的分类有助于宣传儿童基金会可以采取哪些主要行动，以支持保护儿童的社会规范并增进保护能力、立法和服务，从而造福儿童和家庭。

二. A. 建设国家保护制度

12. 儿童保护制度由所有社会领域——特别是社会福利、教育、保健、安全和司法领域——都需要的一整套法律、政策、规定和服务组成，目的是帮助预防和克服与保护儿童有关的风险。它们是社会保护的一部分并超越了社会保护。在预防层面，这些制度的目标包括支持和加强家庭，以减少社会排斥并降低骨肉分离、暴力和剥削的风险。

13. 由于责任往往分散在政府各机构之间，而且地方政府、非政府提供者和社区组织都参与提供服务，使得各领域和各层次之间的协调，包括例行的移交处理制度，成为有效的儿童保护制度的必要组成部分。为了加强这些制度，需要注意政策改革、体制能力建设、规划、预算编制、监测和信息系统。儿童基金会特别适于通过法律改革、政策拟订和标准制订措施来影响与儿童有关的规范框架。这一保护儿童的上游方法借鉴了儿童基金会和其他机构在国家一级和全球范围积累的经验 and 知识；符合儿童基金会当前的工作；有助于促进援助效力和联合国的协调一致。《儿童权利公约》和其他国际文书规定各国政府在保护儿童问题上须接受问责，基于这项理解，上述方法的目标是协助各国政府履行这些责任。

14. 加强制度方面的工作重点将各有不同。资源贫乏的国家可以集中力量制定一套最起码的儿童保护服务和法律，并为支持这些服务和法律制定政策和进行能力建设。危机后国家将集中精力重建法制，并注意在各个领域恢复活力后，在这些领域保护儿童。中等收入国家很可能将改革和增进现有的社会和法律制度。共同关注的问题包括应对性别之间权力不平衡的问题、加强领域之间的协调、通过社会保护和法治措施来增加支助。在每种情况下，都需要特别重视保证把弱势、被社会排斥或“看不见的”群体包括在儿童保护制度的范围内。

支持国家保护儿童系统的战略行动

15. **将保护儿童的概念纳入国家规划过程和下放到各级的规划过程中，包括纳入社会保护战略中。**此举符合联合国《对儿童的暴力行为问题研究报告》的首要建议。减少贫穷战略（减贫战略）、国家发展计划、社会保护战略以及保健、教育、

社会福利和司法方面的部门战略规划，为纳入保护儿童的成果和加强基础制度提供了机会。这些努力应促使各方通过更好地了解有效保护在减少贫穷和国家发展中发挥的作用，对社会福利做出更大的政治承诺。

- 确定一揽子最基本的儿童保护服务，推动将其列入社会保护战略、国家和部门发展计划以及法律改革。
- 制定和实施一种分析手段，核查和评估现有保护儿童政策、法律和服务是否适当，并找出特别是在针对弱势和受排斥群体实施这种政策、法律和服务中的障碍和机会。
- 对提供保护儿童服务进行成本分析，推动为此提供足够的预算拨款。
- 更多地注意保护特别处于弱势的儿童，包括残疾儿童、孤儿、少数民族和土著群体以及受艾滋病影响的儿童。

16. **确保社会保护改革有助于在儿童保护方面取得成果。**在国际发展的范畴内，包括在艾滋病毒感染率高的国家，可借助加强强调社会保护所提供的机会，来强调预防性（以及回应性）儿童保护服务是注重儿童的社会保护的中心部分。这些服务包括教导如何为人父母、日托、家庭支助和青年服务、社会工作和其他照顾。《暴力行为问题研究报告》建议 3 侧重于预防暴力和解决其根本缘由，提到了处理贫穷和其他不平等现象问题的政策。儿童基金会还可以主张在制定现金或实物转移方面解决关于保护的问题，并利用这一机会为加强社会福利部门提供更大的支持。

- 支持将儿童保护方面所要达成的成果以及加强根本制度的措施纳入所有社会保护的战略。
- 支持增加社会福利服务等社会保护的覆盖范围，优先照顾最弱势的儿童。

17. **在法治工作计划内为儿童促进司法正义。**《暴力行为问题研究报告》建议 9 强调，需要改进司法和安保部门的系统，以保护作为受害者、证人和犯罪者而触及法律的儿童，并终止危害儿童的犯罪不受惩罚的现象。我们有广阔的空间扩大我们与合作伙伴的关系，以利用其他人在治理、和平与安全以及司法部门改革方面的工作，并通过增强民间社会的法律能力和参与等方法，对扩大使用我们在增进尊重儿童权利方面的专长。

- 推动联合国对儿童司法问题采用共同办法和手段，在法治工作中更多地注意儿童，利用联合国机构以及司法部门中的其他发展行动者的投资来支持解决儿童的问题。

- 增强和传播关于儿童在国家和非国家司法制度问题的知识，包括转送和注重儿童的程序，以宣传我们的主张、政策立场和方案性干预行动。
- 推动赋予儿童、妇女和受排斥家庭以及公民社会法律能力，从而使其更易诉诸司法来纠正侵犯其权利的现象，帮助打破贫穷、暴力和剥削的循环。

18. **加强保护儿童系统行动者之间的协调。**《暴力行为问题研究报告》建议 5 和 6 呼吁增强儿童工作者的能力并加强回应和融入社会的服务。儿童基金会未来工作的方面。应为将保护儿童问题系统地纳入保健、教育、司法和安保部门的行为守则、专业培训以及信息和管理系统。这些部门之间的协调以及建议起作用的转介制度系统的工作，都是儿童和家庭能够接受及时、适当、易获得和方便儿童的服务的关键。

- 在儿童基金会的教育、儿童生存和艾滋病毒部门的工作中更加注意专业人员的保护作用和任务。这些作用包括国家一级的专业标准、转介机制和协调，应当反映在规划、政策和指南中。
- 加强司法、安保和社会部门间的工作，为处于司法程序中的儿童并为使其融入社会提供支助。
- 通过创新方法和儿童基金会的召集能力，在不同行政级别促进部门之间和机构之间的协调以及侧重于取得儿童保护成果的业务工作。

19. **加强社会福利部门。**针对社会福利部门的战略办法应侧重于政策制定、管理和监督能力以及人力资源的质量和数量，并建立更好的监测和信息系统。

- 支持社会福利部委在整个国家儿童保护系统中发挥上游作用。这包括支持加强所需服务的战略规划和费用计算能力，还需要推动为此提供适当的预算拨款。
- 支持有计划地改进社会工作的质量和使用，包括其专业化过程。
- 推动制定适当的条例和准则，以改进非国家行动者以及政府服务单位提供服务的质量。

20. **支持出生登记工作。**出生登记是一项人权，可扩大儿童获得法律保护和基本社会服务的机会，同时还可改进国家数据、规划、政策和预算。出生登记有助于执行国家关于童工、招募儿童和童婚等最低年龄问题的立法，对儿童与家长分离后进行追踪工作至关重要。出生登记的工作记录了儿童、其父母和出生地之间的关系，为因出生或血缘而取得国籍的工作提供了便利，有助于避免无国籍的情况。

- 配合各个合作伙伴，包括国际金融机构、各国政府和非政府组织，加强对出生登记的支助，特别注重弱势和受排斥群体。

儿童基金会的工作、经验教训及挑战

21. 儿童基金会在保护儿童工作中日益趋向于加强制度，包括政策和机构改革以及社会福利部委和地方政府的能力建设，经常与世界银行、欧洲联盟和双边伙伴相配合。儿童基金会在若干地区协助确保国家发展计划和减少贫穷战略文件纳入儿童保护服务的内容。并推动少年司法制度的改革。

22. 国家一级的经验表明，可利用如下广泛的切入点来加强保护儿童系统：从中东欧/独联体关于机构照顾的替代办法到撒哈拉以南非洲的艾滋病毒和艾滋病，到东亚和拉丁美洲对儿童的商业性剥削和贩运活动。

23. 全面加强国家保护儿童系统，有助于避免各方各自以完全纵向的方式为特定类别儿童制定方案时所常出现的重复现象。这样做可取得与发展伙伴，特别是致力于改进社会保护或加强法制的伙伴之间的协同增效作用。注重回应的儿童保护系统应在针对具体问题的方案基础上进一步发展，以确保帮助特别形式的弱势者，包括那些与性别、残疾、艾滋病毒有关的弱势者和土著人，并能够衡量为不同群体所取得的成果。

24. 这种办法尤其给各部和部门带来一些挑战。社会福利部通常是保护的基石，但它们一般来讲资源贫乏，常常缺乏执行甚至法定职责所需的人力资源。司法和安保部门往往对儿童注意不够。保健和教育部门虽然担负着重要角色，却常常缺乏保护儿童的政策、行为守则以及既定程序。

25. 在国家预算中指定专门用于保护儿童的资金，是一种新出现的现象。难题是如何让人认识到保护儿童的重要性和获得保护儿童所需的费用。该部门同保健和教育部门一样，也需要足够的供资、监督、衡量和监测，并具备必要的能力和策略。

26. 加强保护儿童系统本身并非目标。但预计将重点放在加强系统会导致在中期既取得递增性的成果又取得急剧变化的成果。随着地方一级家庭支助服务、转介机制、其他形式的照顾、司法回应及援助受害人工作得到改进，受到寄宿照顾或拘留的儿童的比例应会降低，有害的童工现象应会减轻或至少得到更迅速的处理，危害儿童的暴力行为应该减少。

二. B. 协助社会变革

27. 若要更好地保护儿童，就需要社会达成共识。“暴力问题研究”指出，暴力侵害儿童行为的规模和范围很大，报告的却很少，而且社会上的默认又使问题更加严重。一些暴力行为的根源在于社会上对男性和女性问题存在区别对待和不平等观念，有害的做法深深植根于社会之中，因此社会上所有利益有关者都参与进来，才能进行变革。

28. 出现紧急情况时，社会结构被打乱，有碍于执行保护准则，儿童的权利更有可能受到侵犯，更有可能失去住所，流离失所。在受艾滋病毒影响的社区，歧视性态度和做法又加剧了受影响的儿童及其家人的困境。社会态度和行为的转变十分缓慢，但有些情况下，进步也很迅速：例如，把切割女性生殖器作为一种社会习俗来理解，就能够高屋建瓴，拟定方案，在一些情况突出的社区大幅度减少这种做法。准则和价值观也在正规机制的运作中发挥重要作用。民间社会和青年可以发挥重要的社会作用，加强政府接受问责制。

协助社会变革的战略行动：

29. **增长知识，收集更多数据。**2003 年以来，儿童基金会一直大力协助对保护方案拟定工作中社会层面的理解。不过，还需要更多地了解支助关于促进与保护儿童有关的社会和行为变化长期战略，为此必需进行深入研究，收集数据和进行分析。

- 扩大学术合作伙伴关系，将重点放在有关伤害儿童，尤其是女童的社会准则和做法的具体问题上。
- 优先重视按不同种类将有关保护儿童的社会准则和做法的数据进一步细分。
- 委托开展或促进外部评估新的举措。
- 选定一些城市、城郊和农村社区，开展试点工作，或支助有关扩大社会和行为变化的工作。

30. **加强家庭的保护作用。**“暴力问题研究”大力建议政府实施适合具体文化、注重男女分工的子女养育和照顾方案，使家庭成为无暴力场所。这类方案应该包括：(a) 让家长 and 照顾人员更加了解具体的社会文化环境中，婴儿、儿童和青年的身体、心理、性和认知发展；(b) 倡导无暴力关系，无暴力的管教方式和解决问题的技巧；(c) 改变有关性别的刻板观点。

- 推动为人父母的教育，鼓励以暴力手段以外的方案管教儿童。
- 争取让弱势家庭更容易获得社会保护。
- 加强宣传，消除家庭、学校、社区和社会上暴力侵害妇女和女童的行为。

31. **加强社区的保护作用。**社区是团结一致保护儿童的主要来源。在社区一级开展工作是促进社会变革的有效方法，主要是通过非强迫、无主观判定的方法，侧重实现人权，赋予以女童和妇女权利。

- 在儿童权利及造成社会排斥或伤害儿童的做法方面提高社区意识，鼓励公开对话。

- 鼓励社区成员同相互联系的社会群体进行交往，争取对所需要的积极变化达成共识。
- 协助/评估社区儿童保护网络，监测儿童权利，促进改变行为，向暴力行为和有害做法的受害者提供保护服务和支助。

32. **推动有意义的儿童参与和赋权。**按照《儿童权利公约》的规定，让儿童积极参加对话，促使人们尊重儿童的看法，这是赋权儿童，使其成为进行自身保护并保护其他儿童行为者的关键措施。这包括儿童参加正规和非正规的司法进程。

- 加强儿童基金会的教育、艾滋病毒和青少年工作，让儿童根据自身能力的发展，成为变革的动力，这包括开展生活技能教育，防止污名化和歧视，以及同龄人的交流。
- 协助并同民间社会网络建立伙伴关系，推动儿童的参与和赋权儿童。
- 推动在法律上赋权女童、男童和家庭，包括提高法律意识，在社区内提供法律和准法律服务。

33. **支助公共教育和社会对话。**提高公共意识活动的工作可以协助减少人们对儿童持不利和歧视性的态度和看法及采取有害的做法。

- 制订宣传社会变革的方针，鼓励人们丢弃有害或不保护儿童的社会习俗和准则。
- 鼓励在学校、机构和社区中心开展关于儿童保护话题的公开对话。

儿童基金会的工作、经验教训及挑战

34. 儿童基金会大力参与了“暴力问题研究”的编写进程，包括组织了9次区域协商，参加的有各国政府、联合国各机构、儿童、非政府组织、媒体和学术研究机构等。主要目的是打破对于暴力侵害儿童行为问题的沉默。儿童基金会发现，人们十分坦诚地承认暴力问题，各国政府愿意开展重大的新的研究和调查。不过，还要承认数据不足、敏感程度不够和传统阻碍等挑战。

35. 越来越多人同意，传统习俗的社会影响，包括有害的社会准则和社会上接受针对儿童的暴力行为，很有可能在集体行动面前改变。儿童基金会和合作伙伴正在运用集体模式，加快社区内的社会变革，包括赋权妇女和女童，推动男女平等。除全球在一代人时间内消除切割女性生殖器的协调战略外，儿童基金会还正在探讨针对其他有关婚姻的习俗，包括童婚和嫁妆，运用这一方法。这种方法需要社区参与，但社区在短期内是否具备这方面的能力是一个问题。

二. C. 在冲突中和自然灾害中加强保护儿童

36. 因为气候变化，冲突和灾害更加频繁，更加严重，对保护工作带来新的风险，也使现有的风险更加严重。战略行动是参照 Machel 关于“武装冲突中儿童问题战略审查”的研究报告中提出的保护性环境框架和建议制订的。行动的依据是国际人道主义法和人权法，以及儿童基金会的应急工作经验。每项行动都包括战略和工具发展，培训措施，同国家对口部门、国际/国内组织、全球和国家级别的学术机构和研究机构建立新的伙伴关系或加强现有关系。所有行动都将在一个机构间进程中开展，并且同机构间常设委员会分组领导方法密切联系，在适当情况下，同综合特派团密切联系。

37. 对紧急情况下儿童的核心承诺（造福儿童核心承诺）是为了对应不同类别的侵犯儿童权利行为而设计的，此项承诺鼓励儿童基金会作出迅速、可预测的回应。为避免工作重复，减少受保护的儿童和青少年遭到污名化的程度，更好地保护其他重大类别的易受伤害儿童，儿童基金会正在调整各系统保护儿童的方法，使其适应紧急情况和过渡情况，例如通过营地一级的机制找出任何容易受伤害儿童，提供前线帮助，并转介给其他支助服务（社会心理支助、寻找家庭、上学）。将重点放在防止和对应暴力、剥削和虐待，而不是放在特定类别的儿童。这项战略同造福儿童核心承诺的工作相辅相成，加强紧急情况下和非紧急情况下儿童保护方案工作之间的统一和协作。

加强冲突中和自然灾害中儿童保护工作的战略行动

38. **建立国家级（国家以下各级）的儿童保护系统。**在许多中等程度的自然灾害或低强度的武装冲突中，现行的儿童保护系统在某种程度上一直在运作。在突发紧急情况中，这些系统常常发挥关键作用，大力作出响应。支助战略应注意不削弱或妨碍儿童保护系统，而且如有可能，应该加强国家和国内地区负责儿童保护工作方面的能力，迎接紧急情况给保护工作带来的具体挑战。其中可包括支助社会福利、教育、保健、执法和司法部门，查找最容易受伤害的儿童，提供支助和转介机制。

39. 儿童保护系统若不存在，或是受到大幅度削弱，外来行为者应以积极的社区机制为基础展开活动，共同协力，加强地方机构，包括民间社会的能力，维护儿童受保护的权利。紧急情况过后的情况可以成为“恢复到比从前更好”的机会，例如：提供条件，设立一个单独的青少年司法系统。

- 制定和执行紧急情况和过渡情况下儿童保护系统框架。
- 协助把紧急情况下儿童保护准备工作和回应规划工作纳入国家规划机制，协助政府和其他行为者建立能力，找出和对应儿童保护方面新的挑战或更严重的挑战。

- 拟定落实社区内紧急情况下儿童保护系统模式。

40. **协助积极的社会变革。**“Machel 战略审查报告”认为，需要同社区协作，促进公共教育和社会对话。赋权女童男童，包括男女青少年，让其参加消除暴力文化，特别重要。将找出和推动采取激发家庭和社区变化从而影响到一系列重新融入社会和重建工作的机制。

- 加强推动和平文化（如解决帮派问题、家庭暴力和社区暴力）的能力，确定让青少年、家庭和社区参与，解决暴力问题的良好的做法，动员青年参加积极的社会变革。
- 制订方法，更好地对应紧急情况带来的、过渡中的社会变化，包括重新融入社会，及紧急情况造成的家庭成员，尤其是儿童和青少年角色的变化。

41. **增补、扩充和执行具体紧急情况下多个合作伙伴的准则和机制。**多个合作伙伴准则有助于开展有效的实地合作，尤其是在紧急情况下。制订共用准则的进程，也常常产生良好的效果。联合国各机构、非政府组织和政府间组织之间的合作伙伴准则，包括了：机构间常设委员会关于社会性别暴力、艾滋病毒和艾滋病的准则；巴黎原则；联合国解除武装、复员和重返社会标准；机构间孤身和与家庭分离儿童问题指导原则；紧急情况下儿童保护工作光盘；紧急情况下教育工作最低标准；以及地雷、小武器和战争遗留爆炸物等其他方面的标准。

- 制订准则和机制，在自然灾害期间和之后更好地应对儿童保护问题，解决新问题，包括紧急情况下的司法，安保部门改革，儿童参加过渡司法机制。
- 协助执行机构间常设委员会准则和其他现行准则，包括新的机构均常设委员会关于紧急情况下精神健康和社会心理支助准则。
- 继续积极参加专门应对紧急状况的机制，如根据安全理事会第 1612 号决议作出的监测和汇报安排。
- 积极帮助机构间常设委员会儿童保护问题分组领导方法。
- 找出机会，向派往建设和平行行动的人员提供有关的儿童保护标准的培训。

儿童基金会的工作、经验教训和挑战

42. 造福儿童的核心承诺协助儿童保护工作取得进展。儿童基金会还发挥积极作用，协助拟定机构间国际标准、工具和机制，以及安全理事会决议。这些努力都加强了寻找家庭、在自然灾害中提供心理社会支助、以及防止武装部队和团体招募儿童并让这些儿童重返社会的工作。造福儿童的核心承诺和共同的标准提高了

儿童基金会同合作伙伴协调增进共同战略的能力。在负责儿童保护的组合中，儿童基金会是儿童保护的协调中心。这个组合鼓励同传统的儿童保护行为者范围以外的广泛合作伙伴加强合作。

43. 在紧急情况下儿童面临的具体问题和具体类别的问题方面，有着相当多的专门知识、准则和广泛的网络。要在继续处理某类违反保护儿童问题规定的做法的同时发展在紧急情况下保护儿童的系统，是需要远见和支持的。在过渡情况下，重建社会部门可能不是优先工作。但是，儿童的权利可以作为对话和在危机后恢复工作中的优先重视儿童工作共同基础。

44. 人道主义改革和分组方法有助于加强机构之间的协调。如同所有协调工作一样，这项工作需要相当多的时间和沟通，才能达成共识和平滑的工作安排。自然灾害中的保护工作需要更有力的领导。儿童基金会将努力确保，将保护儿童的内容纳入所有分组的工作。在综合特派团，儿童基金会将努力让特派团领导人更加掌握和了解儿童保护工作，把保护儿童的内容纳入特派团的各个组成部分之中。

三. 共有的优先领域

三. A. 建立证据和知识管理

45. 改善数据的收集、分析和使用是儿童基金会各方面工作的基础。这个战略旨在加强有关儿童保护的证据群，丰富其他的知识领域，以及确保有效地使用证据来改善政策和法律以及政策法律的实行工作。加强国家儿童保护监测和国家一级的分析将是这些努力的主要内容。儿童基金会为加强在此领域知识方面的领导地位，将在儿童基金会因诺琴蒂研究中心和外部知识伙伴工作所打下的坚实基础上，进一步在全球和地方推动研究并综合、分析和传播有关儿童保护的信息。

加强证据建立和知识管理的战略行动:

46. **加强分析能力。**儿童基金会将加强内部能力和伙伴关系，包括与学术界的伙伴关系，以创造、分享并利用高质量的关于儿童保护的知识、数据和分析。加强对政府、伙伴和社区收集和应用儿童保护信息工具的能力至关重要。

- 通过多边和双边机制加强对数据收集及相关能力的技术援助和支持。
- 维持一个有关儿童保护的知识、好做法、创新事物和经验教训的资料库，并确保传播这些内容。
- 设立有关儿童保护问题的实践群。

47. **改善对儿童保护问题的监测。**暴力问题研究报告建议，各国应“改善数据收集和信息系统，以查明脆弱的亚群体，为制订政策提供情报，并跟踪在实现防止对儿童暴力行为的目标方面取得的进展”；梅切尔审查报告也强调，全球监测和

报告系统须提供基线数据。国家儿童保护数据收集应成为常规工作，并且其中应包括按性别、年龄和其他脆弱因素分类的数据，以鼓励政府对保护工作的结果负责。儿童基金会将继续在全球儿童保护指标制定工作中发挥领导作用，并强调儿童权利监测机制和儿童保护部门监测之间的关联。

- 召集合作伙伴，就儿童保护指标达成共识并推动地方、国家和全球的常规监测工作。
- 与区域机构和研究机构合作设立区域监测机制。
- 加强多指标类集调查（多指标调查）的儿童保护模块，并且使这些模块成为多指标调查及其他相关的数据收集工作中的常规部分。
- 对于紧急情况，发展共识，支持并实行紧急情况儿童保护的标准化评估指标和衡量干预措施影响的指标。
- 尽量综合常规和应急儿童保护方案监测和报告工作，以及安全理事会第1612号决议紧急情况和过渡期监测和报告机制。

48. **加强对儿童保护问题的研究与分析。**加强国家儿童保护能力需要有效地分析儿童保护风险；旨在保护儿童的现有政策、结构和服务；纳入儿童自己的意见。不同国家看似相同的问题，如在街头生活和工作的儿童的问题，起因可能大相径庭。对儿童保护情况的分析可以为儿童基金会的工作以及国家、联合国和其他发展伙伴的工作提供情报。应确定需要对哪些新出现的影响到儿童保护的问题进行研究并传播研究成果。

- 改善并使儿童保护工作的评估标准化，以显示工作的影响并帮助推广成功的做法。
- 加入法律和政策审查以及对两性平等和政治环境的分析。以改善对儿童保护情况的分析，
- 确定并开展对主要证据差距的研究，包括：各种干预措施的成本效益，儿童保护的成本计算，对儿童重返社会方案的评估，纵向调查，全球安保计划和儿童保护，以及儿童保护和变化中的实际环境。
- 召集高级别儿童保护咨询组，以查明和支持全球、区域和国家研究需求。
- 综合、分析和传播关于紧急情况中儿童保护的信息，并推动进一步的研究。

儿童基金会的工作、经验教训和挑战

49. 要扩大努力的规模，需以下列作为基础：有力的证据；对地方和国家有关保护儿童的各项因素，包括性别因素有确切理解；进行决策和跟踪进展情况所需的

数据。在儿童保护中，如下方面面临特别挑战：难以收集有关非法、秘密或敏感问题的数据；地方社会因素是保护的主要决定因素；评估仍然相对很少并且质量参差不齐。

50. 自 2002 年以来，儿童基金会已经与许多伙伴合作引入标准化的共同儿童保护指标。致力于儿童保护指标制定和数据收集工作的伙伴包括世界卫生组织、国际劳工组织、联合国计划开发署、防止虐待和忽视儿童问题国际协会以及青少年司法机构间协调小组的成员。

51. 虽然 2002 年确定儿童保护指标和收集数据的工作有了显著改善，但是数据收集速度却放缓。儿童基金会通过家庭调查，包括出生登记、童工、童婚、切割女性生殖器、儿童残疾以及儿童处罚等可度量指标来收集数据。虽然商定了指标，但是各国并未普遍具有有关青少年司法或正规看护的数据。需要有国家行政信息系统才能有这些数据。缺乏有关如下内容的数据：学校暴力、小武器和轻武器，以及其他特别敏感或犯罪性质问题，如人口贩运以及性剥削和性虐待的问题。正在扩大 DevInfo 数据管理系统，以增加儿童保护数据。正在若干受影响的国家使用 EPI-Info 软件，来监测因地雷造成的伤亡情况。

52. 若干国家的政府已经通过了强制性的数据收集程序，并且有些国家正在其国家发展计划中增加关键的儿童保护指标。按残疾情况等可变因素分类的数据仍然严重短缺，使政策制定者在为那些承受最大风险的、被排斥的或所获服务不足的人群确定和规划恰当的政策时缺乏信息。

53. 对儿童保护举措更系统地进行评估将改善儿童基金会内外的学习。如暴力研究所示，收集方案对不同部门影响的证据的工作正在展开。儿童基金会应加大力度收集和传播此类证据，并使人们关注儿童保护研究计划。

三. B. 召集并催动变革带动者

54. 人们期待儿童基金会在儿童保护问题上发挥领导作用。这就赋予儿童基金会高度的责任作为倡导者、召集者和合作伙伴，鼓励而不掩盖其他人的贡献。

55. 可以通过充分利用与联合国机构、国际金融机构、各国政府、民间社会、私有部门以及宗教信仰界加速并在最大程度上发展儿童保护干预措施。儿童基金会还在倡导和支助以及在实地行动方面促成合作伙伴提供援助并进行参与。须强调的是，虽然儿童基金会不再按照问题编排方案，但仍需利用按照问题建立的伙伴关系所能发挥的能量和倡导力。将通过建立和共享有关保护问题的知识、数据和分析库来加强儿童基金会的催化和召集工作。将探讨新式和创新形式的伙伴关系。

召集和催动变革带动者的战略行动:

56. 推动制定和实行关于方案和倡导工作的共同、多伙伴指导方针。儿童基金会将发展现有的伙伴关系和网络，制定共同立场和方案编排办法，利用合作伙伴的方案编排，更好地提供儿童保护。

- 使用现有伙伴框架和建立新的伙伴框架，来制定和支持实行儿童保护方案编排的共同办法。
- 进一步发展公共部门和政府对某些受影响儿童群体——如艾滋病孤儿或受艾滋病影响的儿童、被贩运的儿童或者残疾儿童——的主要承诺，同时鼓励对方案编排工作采取更广泛的处理办法。
- 召集有关各方并就关键的紧急情况下儿童保护问题（包括机构间常设委员会儿童保护分专题组、心理社会支助、心理支持、与家人分离的儿童、儿童司法、巴黎原则和承诺的落实，以及针对地雷风险的教育）进行领导。

57. 鼓励私有部门协作。私有部门在儿童保护中经常发挥关键作用。将在个别伙伴关系成功的基础上，与私有部门开展更广泛的对话。将鼓励企业在发展中国家和发达国家以及在紧急情况下对实现儿童保护目标承担起社会责任。

- 扩大与企业伙伴的对话，着重于推动好做法，并且与其他专家合作伙伴联络，确定在全球、区域和国家各级上应采取的行动。

58. 通过伙伴关系在上游为儿童保护谋求好处。与双边和多边组织，包括国际金融机构建立伙伴关系，能够增加它们对负责儿童保护的部门的投资。儿童基金会将与合作伙伴共同加强对负责社会福利等保护工作的政府机构的战略支助，以及确保经济发展举措中承认儿童保护的重要性并系统地处理这项工作。另外，儿童基金会将支持在国家和和平支助行动中引入应急和备灾战略。

- 与捐助者和机构伙伴一道审查将儿童保护纳入司法、治理、社会保护和其他支助类型的问题。
- 支持在人道主义改革以及和平建设与和平支助行动中，包括在制定任务规定的初始阶段，纳入儿童保护方面的优先事项。
- 扩大对有助于战略选择的成本利益分析的使用，包括与国际金融机构和私有部门围绕经济发展问题进行此类分析。
- 参与有关应急和发展方面的全球儿童保护学习网络。

- 在特别是在易发生灾难的国家的国家规划进程中，例如，减贫战略文件、联合国发展援助框架、共同国家评估和国家援助框架，纳入国家应急备灾能力的内容。
- 加强维持和平部队派遣国的参与并增加它们的能力，以便在部署这些部队时，能够帮助形成保护儿童的环境。

59. **加强倡导工作。**儿童基金会将通过利用研究和证据、现有伙伴关系以及新机会，在发达国家和发展中国家推动儿童保护工作。将方案编排与倡导活动或者将上游与下游的努力挂钩尤为有效。儿童基金会与儿童权利委员会、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、人权事务高级专员办事处以及难民事务高级专员办事处保持联络仍非常重要。让民间社会和青年人参与这些努力将是需要优先处理的工作之一。

- 组建高级别儿童保护专家组，以加强确定关键问题和新问题（其中可以包括帮派暴力、网络空间描述对儿童施虐的问题，以及儿童和移民）以及应对这些问题的工作。
- 为支持在发展、保障人的安全、法治和人权议程中纳入保护儿童的目标而制定战略。
- 与国会议员共同推动在政治和立法上关注儿童保护问题。
- 确定侵犯儿童受保护的权的具体事件并利用机会对大声疾呼，特别是当这样做时能够有利于状况得到及时改善，或者有助于在中期或长期导致态度、做法或政策的积极转变。
- 通过主持一个关于对儿童暴力行为的机构间小组会议来支持倡导工作以及系统地落实有关建议。
- 在工业化国家，通过进一步开展全球举措和儿童基金会国家委员会的工作，来倡导加大对儿童保护问题的关注。
- 扩大有关儿童保护的教学计划和学术伙伴关系。

儿童基金会的工作、经验教训和挑战

60. 战略参考文件（《战略》的背景参考文件）说明了全球一级广泛的儿童保护伙伴关系。许多合作伙伴还积极有效地参与区域和国家级别的工作。儿童基金会在国家一级的方案编排和倡导工作中另外还有成千上万的合作伙伴参与。特别是考虑到儿童基金会在儿童保护方面的领导作用、联合国一体化所带来的机遇、援助成效计划，以及与国际金融机构和私有部门机构的协作，在伙伴关系和倡导工作方面还可以取得更大的进展。

61. 有关儿童司法问题的伙伴关系建设就是充分利用联合国一体化倡议所营造的环境的例子。秘书长的法治报告及相关决定将儿童基金会确定为青少年司法问题的牵头机构，使该组织能够召集一个工作进程，与其他机构一道制定联合国全系统关于未成年人司法的方针。这超越了“触犯法律的儿童”的问题，从更广阔的角度看待执法和司法部门内部对待儿童的问题。这个方针将最终加强所有联合国支持的法治工作对儿童问题的关注，以及加强对关于治理、安保和司法部门改革等更广泛计划的关注。儿童司法问题很容易纳入这些计划中。

62. “理解儿童的工作”是儿童基金会、世界银行以及劳工组织/消除童工现象国际方案组成的一个伙伴关系。“理解儿童的工作”的联合研究方案已经提出了关于教育、卫生和童工现象之间关联的报告，并且开始参与倡导工作。但是，仍未能将童工问题纳入优先领域，如世界银行的社会发展框架或劳工组织的社会保护目标。

63. 儿童基金会长期以来一直与私有部门一道从事儿童保护工作，包括开展基础广泛的运动和守则的工作。有一些例子表明，可望减少和消除制造业、农业和开采业使用童工，旅游业中对儿童的性剥削，以及儿童受虐图片的销售。在许多情况中，公司已经采取措施，防止在本部门出现剥削儿童的现象，并且已经通过劝说、倡导和宣传对公共政策的制定工作实施了影响。

64. 各国支持儿童基金会的全国委员会越来越多地——几乎都是通过与其他国家民间社会组织合作——开展围绕工业化国家从儿童贩运问题（联合国委员会）到切割女性生殖器问题（瑞士委员会）等儿童保护问题的倡导工作。

65. 青年人在关于保护问题的倡导工作中的作用日益突出。一些曾面临严峻保护问题的青少年已经成为关于针对儿童的暴力问题和武装冲突的影响问题以及在打破敏感问题上的沉默状态的方面极为有效的倡导者。

四. 通过对资源的战略利用来扩大成果

66. 儿童基金会将加紧努力，使所有工作人员对儿童保护有更多的知识和认识；进一步加强儿童保护工作人员的技能；并部署工作人员以发挥最大作用。同伙伴的合作也将加强，使财政资源产生最大影响。儿童基金会将促进反映各项儿童保护原则的人力资源和业务工作所适用的行为守则或道德标准。

67. **人员编制。**儿童基金会的儿童保护费用很少反映直接执行/服务交付情况，几乎不反映用品，主要通过能力发展，技术支助、政策宣传、联络和联盟建设发挥作用。这种劳动密集和互动的工作需要高素质工作人员。如果没有足够具有必要技能的儿童保护工作人员，儿童保护目标便无法实现。

68. 儿童保护工作人员通常具有法律、社工和宣传背景，并需要娴熟的政治判断和分析技巧。社会政策、行为科学与社会变革、组织发展以及网络联系与协调方

面的能力越来越重要。国别代表和其他部门的工作人员也需要技能，把儿童保护纳入儿童基金会的各项方案制定和宣传工作。

69. 为了加强国家、区和总部各级工作人员，工作人员用于有效维持许多儿童保护伙伴关系的时间应当得到考虑。

战略行动

- 进行人力资源战略规划，将这些能力纳入征聘和培训工作。
- 为非保护工作人员制定整体学习战略。

70. **供资。**为支持系统加强和社会变革的长期战略提供支助，仍是一项挑战。在儿童保护处于低优先次序的国家为儿童保护提供资金也是一项挑战。应当制定战略，加强对儿童保护举措的支持。

战略行动

- 审查如何通过政府、私人部门、联合国和国际金融机构伙伴将更多资源用于儿童保护和儿童基金会的其他优先领域。
- 举行儿童保护捐助组年度会议。

71. **在实践中运用儿童保护原则。**儿童保护原则还必须反映于儿童基金会的人力资源和业务工作中，并在联合国大家庭范围内推广。近年来，儿童基金会承诺对其工作人员或那些与本组织有直接关系的人对儿童的性虐待和性剥削，或任何其他形式的虐待或剥削儿童行为采取“零容忍”政策。此外，秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公报为联合国所有工作人员规定了行为守则。

战略行动

- 通过在儿童基金会工作人员、儿童基金会伙伴和儿童基金会供应商的合同中纳入有关政策规定，反映出儿童基金会对儿童的性剥削和虐待零容忍政策。
- 审查人力资源和业务工作，以加强防止其他形式的剥削和虐待儿童行为。

五. 跟踪进展情况

72. 儿童基金会在中期战略计划范围内跟踪儿童保护成果指标。除了这种成果监测外，儿童基金会还在争取扩大跟踪，以包括目前尚未广泛使用的重要指标和对政府改进儿童保护工作的连贯性进行的计量。儿童基金会建议为 2010 年规定下列措施和里程碑：

- 一年两次审查儿童保护进展情况，同时提出关于儿童保护状况的专题报告，首先是举办一次领导论坛对儿童保护进展情况进行高级别审查。
- 审查选定国家保健和教育系统中的儿童保护政策和程序。
- 跟踪与儿童保护有关的官方发展援助。
- 确定少年司法和替代性照管的全球基线。
- 审查儿童基金会支持的儿童保护方案的方案成果是否可以评价。

六. 结论

73. 安全和支持是各地所有儿童应当得到的。各国政府已经作出广泛承诺，防止儿童遭受剥削和虐待，并在发生剥削和虐待时作出有效反应。尽管各国在儿童生存和教育方面取得了令人印象深刻的成就，但发达国家和发展中国家都尚未充分实现儿童保护。

74. 过去十年，儿童保护在儿童基金会和国际社会议程上的重要性有所提升。人们广泛认识到，发达国家和发展中国家的儿童都面临保护风险，并认识到许多保护问题的跨界性质。对改进儿童保护与可持续地实现千年发展目标之间的关系认识也提高了。本战略进一步说明，有很多机会可以在国家发展计划、法治和其他部门加强努力中更注意儿童保护，以使社会保护成为现实，并改善对人道主义问题做出的回应。儿童基金会是否有能力利用这些机会，将取决于是否能够建立证据群，所有儿童保护和发展事务行为者是否仔细研究并应用经验教训，是否在知识管理方面发挥领导作用，以及是否能够加强和有效利用伙伴关系。

七. 决定草案

75. 建议执行局通过以下决定草案：

执行局

认可“儿童基金会的儿童保护战略”（E/ICEF/2008/5）作为儿童基金会支持保护的儿童方案和行动的战略文件。
