联合国 A/80/258

大 会

Distr.: General
24 July 2025
Chinese
Original: English

第八十届会议

临时议程* 项目 68

促进和保护儿童权利

负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表的年度报告

摘要

负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表的这份报告是根据大会第 78/187 号决议提交的。本报告所述期间是广泛动员的一年，突出表明仍然需要着力投入儿童保护和福祉，以此作为实现《2030 年可持续发展议程》的关键加速器。在报告中，特别代表回顾了在国家、区域和全球层面为防止和消除一切形式的暴力侵害儿童行为而采取的行动，以及在履行其任务方面取得的成果。本报告的重点是需要解决贫困问题。贫困问题是导致暴力的一个关键因素。贫困使儿童陷入童工、童婚、贩运、走私、性剥削、流浪街头以及被犯罪和武装团体招募等受剥削的境地。社会保护对于应对这一挑战至关重要。然而，尽管采取了许多行动来解决贫困问题，许多贫困儿童仍然未能享受到适当的社会保护。确保对儿童问题敏感的社会保护至关重要。

* A/80/150。

25-12167 (C) 240725 200825

请回收

一. 导言

1. 负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表以确立其任务规定的大会第 62/141 号决议为指导，是全球防止和消除一切形式暴力侵害儿童行为的独立倡导者。大会第 76/147 号和第 78/187 号决议重申大会支持特别代表的工作。大会确认了在推动进一步执行联合国关于暴力侵害儿童问题研究所提建议和支持会员国执行《2030 年可持续发展议程》方面取得的进展以及特别代表此方面任务所起的作用。大会还赞赏地注意到特别代表在联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究后续活动中发挥的领导作用，并鼓励特别代表继续在这方面开展工作。

2. 本报告概述了特别代表为预防和应对所有环境中一切形式的暴力，而在国家、区域和全球各层面领导开展的、广泛的多利益攸关方动员。此外，本报告重点论述解决贫困和确保综合社会保护的必要性，这是消除暴力侵害儿童行为的必不可少的一部分。全球减少贫困工作已经放缓到近乎停滞的地步，世界银行预测，2020-2030 年将是在这方面失去的十年。[1] 近年来的进展受到多重相互关联的危机的阻碍，包括冲突和脆弱性、与天气有关的严重冲击、经济增长缓慢和高负债。海外发展援助的减少和可持续合作的缺乏加剧了这一挑战，儿童正在付出高昂的代价。贫困是暴力的强大推动力，将儿童推入童工、童婚、贩运、走私、性剥削、流浪街头以及被犯罪和武装团体招募等受剥削的境地。面对这一挑战，必须将对儿童敏感的社会保护视为对可持续的、以人为本的发展的必要投资，采取从儿童早期开始的全生命周期办法。

3. 特别代表请各会员国、民间社会组织以及联合国各实体和机构提供意见，为本报告的编写提供参考。她对所收到的意见深表感谢。[2]

二. 对多利益攸关方的广泛动员

4. 在本报告所述期间，特别代表领导开展了广泛的动员，并加强了与会员国、区域组织、议员、国家人权机构、联合国系统、私营部门、民间社会和宗教组织、学术界以及儿童和暴力幸存者之间以及上述各群体相互之间的伙伴关系。如下文进一步概述的，这一动员为她推动和贯彻以下两个相互关联的关键进程奠定了基础：2024 年 11 月 7 日和 8 日在波哥大召开的，由哥伦比亚政府、瑞典政府、特别代表、联合国儿童基金会(儿基会)和世界卫生组织共同主办的首届消

[1] 世界银行，《2024 年贫困、繁荣与地球报告：走出多重危机之路——概览》(2024 年，华盛顿特区)。

[2] 收到了下列会员国提交的材料：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安道尔、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、伯利兹、巴西、乍得、塞浦路斯、多米尼加共和国、萨尔瓦多、爱沙尼亚、匈牙利、印度、日本、立陶宛、马来西亚、波兰、罗马尼亚、新加坡、斯洛文尼亚。此外，特别代表办公室还收到联合国各实体和民间社会组织提交的八份材料。

除暴力侵害儿童行为全球部长级会议，[3] 以及发起消除暴力侵害儿童行为全球先导联盟。[4]

5. 特别代表与各国的接触是动员努力不可或缺的一部分。越来越多的会员国邀请她进行国别访问。自上次向大会提交报告(A/79/242)以来，特别代表访问了 17 个会员国，包括安哥拉、斐济、日本、墨西哥、尼日利亚、巴布亚新几内亚、波兰、卡塔尔、罗马尼亚、沙特阿拉伯、南非、西班牙、东帝汶、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国和乌兹别克斯坦，并与其国家当局接触，此外还确保了对前几年国别访问采取后续行动。在整个国别访问和更广泛与各国接触的过程中，特别代表会晤了 9 位国家元首和(或)政府首脑或其副手，以及各个部门 125 名部长和高级官员，包括财政和规划、儿童保护、社会保护、卫生、教育和司法，讨论解决暴力及其成因。此外，作为各会员国向可持续发展高级别政治论坛提交自愿国别评估准备工作的一部分，特别代表继续与各国进行系统性接触。特别代表的双边活动包括在纽约和日内瓦与常驻联合国代表举行 36 次会议，在纽约与儿童与可持续发展目标之友小组成员国定期举行高级别双边简报会，在日内瓦与儿童权利之友小组成员国定期举行高级别双边简报会。

6. 特别代表扩大了她与区域和次区域组织的协作。接触活动包括：特别代表参与制定或审查保护儿童免遭暴力侵害的区域性儿童保护框架的流程，以及全球部长级会议的筹备和后续会议。在本报告所述期间，特别代表参加了 13 次高级别接触活动，涉及非洲联盟委员会、非洲儿童权利与福利问题专家委员会、东南亚国家联盟、西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、欧洲委员会、欧洲联盟、美洲人权委员会、阿拉伯国家联盟、欧洲安全与合作组织、太平洋岛屿论坛和南亚区域合作联盟。

7. 鉴于议员和国家人权机构在涉及儿童和家庭社会服务的立法、政策和支出方面的重要监督和监察作用，特别代表与他们进行了系统的接触。除在国别访问期间会见议员外，特别代表还在 2025 年 4 月在塔什干举行的各国议会联盟第 150 届大会上发表了讲话。来自 130 个国家的近 740 名议员出席了这次大会。特别代表还与 12 个会员国的国家人权机构和监察员或类似机构进行了接触。

8. 特别代表继续动员联合国系统齐心协力推进对儿童的保护和福祉，包括通过担任暴力侵害儿童问题机构间工作组主席、联合国被剥夺自由儿童问题全球研究专责小组打击人口贩运机构间协调小组主席和打击人口贩运机构间协调小组联合主席的角色发挥作用。[5] 特别代表与经济和社会事务部及发展协调办公室密切协调，并会见了 27 个联合国区域和国家工作队。此外，通过定期接触、商定的联合行动和工作计划以及谅解备忘录，特别代表深化了与负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表、秘书长非

[3] 见 endviolenceagainstchildrenconference.org/。

[4] 见 violenceagainstchildren.un.org/en/pathfinding-global-alliance。

[5] 特别代表在 2023-2024 年期间担任打击人口贩运机构间协调小组的联合主席。

洲问题特别顾问、秘书长数字和新兴技术特使、主管青年事务助理秘书长、儿童权利委员会、联合国毒品和犯罪问题办公室以及国际电信联盟的协作。

9. 特别代表还继续与其他主要利益攸关方密切合作。在本报告所述期间，特别代表与来自各区域的 3 475 名儿童和青年直接接触，特别关注代表性最少和易受害儿童。她还在全球、区域和国家各级与 259 个民间社会组织直接接触，包括幸存者领导的组织。此外，特别代表还与区域、国家和地方各级的宗教和传统领导人进行了系统的接触，他们是促进积极的社会规范和解决暴力侵害儿童问题的关键合作伙伴。她是 2024 年 11 月在阿布扎比举行的第六届宗教造福儿童全球网络论坛国际组织委员会的成员，该论坛有来自 90 个国家的 1 200 多名线上和线下参会者，其中包括儿童。特别代表还加强了与文化和体育组织以及技术领域、旅行和旅游业私营部门实体的接触。

10. 总体而言，在整个报告所述期间，通过线下和线上参加 58 场高级别会议和其他活动，特别代表扩大了其办公室宣传倡导工作的影响力。此外，其办公室运用战略性的数字和媒体外联，通过不同的平台接触了 630 000 多人。社交媒体活动累积了大约 400 000 次曝光量，与联合国新闻、全球传播部和其他联合国组织的合作保证了核心讯息的全球覆盖范围和规模。该办公室的网站进行了全面的结构和设计审查，改善了全世界每月约 35 000 名用户访问的便利性。

A. 加强了会员国的承诺和动员

11. 在本报告所述期间，为消除暴力侵害儿童行为作出了史无前例的政治承诺。全球部长级会议汇聚了来自 120 个国家的高级别代表团，其中包括 63 名部长。会议促成了数百项承诺，旨在加快行动，到 2030 年消除暴力侵害儿童行为。自会议以来，各国还作出了进一步的承诺。[6] 59 个国家通过了《波哥大行动呼吁》。[7] 此外，45 个会员国加入了该次会议上发起的全球先导联盟，还有更多的国家表示有兴趣加入。[8] 如下文进一步概述的，许多作出的承诺正转化为有效和切实的行动，以解决暴力侵害儿童行为及其驱动因素。[9]

12. 越来越多的国家正在国家元首或政府首脑的领导下，采取整个政府部门一体联动的办法来解决暴力侵害儿童问题及其驱动因素。各国正在基于参与性和多利益攸关方的办法，制定、审查或更新已核算成本的预防和应对暴力侵害儿童行为

[6] 见 endviolenceagainstchildrenconference.org/pledges/。

[7] 见 endviolenceagainstchildrenconference.org/call-to-action/。

[8] 见 violenceagainstchildren.un.org/en/pathfinding-global-alliance。

[9] 加入了消除暴力侵害儿童行为全球先导联盟、且特别代表在本报告所述期内访问和接触过的多个会员国中，都有处理暴力侵害儿童行为及其驱动因素的有力行动范例。这些会员国包括：安哥拉、亚美尼亚、博茨瓦纳、巴西、布基纳法索、柬埔寨、加拿大、哥伦比亚、科特迪瓦、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、法国、格鲁吉亚、几内亚、洪都拉斯、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、牙买加、日本、约旦、肯尼亚、墨西哥、蒙古、黑山、纳米比亚、尼日利亚、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、卡塔尔、罗马尼亚、沙特阿拉伯、塞拉利昂、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞典、东帝汶、土耳其、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、乌兹别克斯坦、赞比亚和津巴布韦。

的路线图和国家计划。还有更多加强法律框架的例子。这些框架涵盖预防、禁止、保护和起诉，并应对不断变化的对儿童的威胁，如针对儿童的网上暴力和犯罪、贩运和加入犯罪或武装团体。各国正在评估暴力侵害儿童行为的总体经济代价和解决此现象的全面国家计划的投资回报，并增加社会和儿童保护的预算，发展公私伙伴关系。此外，还采取了重要步骤，将儿童保护和福祉纳入国家和地方发展计划，并将其作为规划和预算进程的一个贯穿各领域的层面。

13. 通过自下而上的方法，在梳理地方和市政两级服务的基础上，建立所有儿童及其照料者都可享有的综合、针对具体情况的预防和保护服务体系。在此方面已取得了进展。各国越来越多地为暴力行为的儿童受害者提供“一站式”综合服务。鉴于暴力侵害儿童行为和暴力侵害妇女行为的交织性，此类服务往往与妇女服务安排在同一地点。另外，还采取了步骤加强社会服务人员队伍，提高从事儿童和家庭工作的专业人员的技能，并确保在照料和保护儿童的服务和机构中实施强制性的儿童保护标准。实施社会关怀改革的势头很强，以防止家庭分离，推进去机构化，并确保在需要时提供以家庭为基础的替代照料。此外，各国已推出各种措施，确保用其他方式替代剥夺自由，例如转送、教养类办法。

14. 在确保为儿童及其家庭提供跨部门服务时的监测、监督和问责方面也取得了进展。更多的国家正在加强其信息管理系统，并利用来自多种数据源的信息，为其行动提供参考和指导并衡量这些行动的影响。此外，通过建立专门的议会架构，议会在监测进展方面的作用得到加强，国家人权机构的授权和能力也得到加强。

15. 在让儿童和青年参与各级决策进程方面取得了重要进展，从而确保他们的观点和经验能够影响社会服务的设计、提供和评价。各国越来越多地将儿童纳入市和国家两级的正式参与机制，包括通过儿童议会，并让他们参与有关执行《2030 年议程》和编写自愿国别评估的协商进程。在全球一级，儿童的观点也为全球部长级会议提供了参考。在会议前的协商中儿童认定的许多优先事项，包括特别代表支持的优先事项，都反映在各国在会议上所作的承诺中。

B. 增加联合国的综合支助

16. 在全球一级，特别代表支持暴力侵害儿童问题机构间工作组参与全球部长级会议的筹备和后续行动，以及全球先导联盟。在区域和国家两级，特别代表与联合国驻地协调员以及区域和国家工作队密切合作，确保联合国按照秘书长关于将儿童权利纳入主流的指导说明，在将儿童保护工作作为贯穿各领域的内容纳入执行《2030 年议程》方面，向各国提供综合支持。在国别访问和自愿国别评估过程中，特别代表支持联合国系统摆脱在解决暴力及其驱动因素中各自为政的做法，转而加强国家和地方系统，特别是在执行联合国可持续发展合作框架方面。

17. 在联合国被剥夺自由儿童问题全球研究专责小组的框架内，特别代表支持各国在确保对儿童友好的司法和剥夺自由的替代做法方面取得的进展。她的办法是开展关键的宣导和利用同行学习机会，将所有区域的部长聚集在一起，分

享经验并相互联系。这些机会包括 2025 年 4 月在伊斯坦布尔举行的“重新设想儿童司法：以转送、教养类办法为重点”的区域会议，以及 2025 年 6 月在马德里举行的世界儿童司法大会期间举行的高级别部长级圆桌会议。特别代表还继续与联合国被剥夺自由儿童问题全球研究专责小组合作，记录并分享良好做法，例如通过最近出版的题为《司法中剥夺儿童自由问题》的倡议简报。[10]

18. 作为打击人口贩运机构间协调小组的共同主席，特别代表确保保护儿童始终是推进打击贩运儿童的全球、区域和国家承诺中的优先事项，具体办法包括推广该小组在“关于在 2025 年之前加快行动预防和制止贩运儿童的呼吁”中概述的循证行动。此外，特别代表领导制定了关于让儿童参与预防和应对贩运儿童问题的政策指导。

C. 扩大民间社会网络

19. 特别代表继续在广泛动员多利益攸关方的基础上，支持采取全社会办法来消除暴力侵害儿童行为。特别代表拓展了其民间社会网络，以扩大其互动接触的地域和主题范围，特别侧重于在国家和基层工作的组织，包括由儿童、青年和幸存者领导的组织。她在区域内和区域间建立了民间社会行为体之间的联系，同时确保它们作为关键利益攸关方参与全球先导联盟和特别代表的国别访问。

20. 同样，特别代表在全球、区域和国家各级拓展了与宗教领袖及其社区的联系。鉴于这些领导人在解决社区内暴力侵害儿童行为、促进保护性社会规范和加强和平文化方面的关键作用，这种接触至关重要。通过参加宗教造福儿童全球网络第六届论坛，特别代表为《关于为儿童建设一个充满希望的世界的阿布扎比宣言》作出了贡献。《宣言》确定了确保与儿童一道为儿童建立一个可持续、安全和有保障的世界的关键步骤，包括坚决承诺制止那些常常借着宗教名义实施的有害做法。特别代表继续记录和分享宗教和传统领导人和组织推动保护儿童免受暴力的积极例子。例如，阿迪扬基金会(黎巴嫩)、穆罕默迪亚学者协会(摩洛哥)、宗教健康与发展框架(塞内加尔)、酋长院(赞比亚)、传统统治者妻子协会(尼日利亚)、由 Barolong Boo Seleka 女王 Kgoi Gaboilelwe Moroka 殿下领导的 42 个村庄的传统统治者(南非)、太平洋教会会议(斐济)和保护未成年人圣座委员会(罗马教廷)。

21. 特别代表与文化和体育组织的伙伴关系也带来了重要进展。文化和体育组织在地方一级发挥关键作用，增强儿童的权能，促进社会包容，为他们提供安全空间和报告渠道，特别是在弱势社区。这些方面支持儿童的教育、身心健康、社会交往和发展，同时防止各种形式的暴力，包括加入武装帮派。在这方面，特别代表与国际奥林匹克委员会和世界童子军运动组织建立了伙伴关系，以加强对儿童的保护，并支持制定基于社区的倡议，这两个实体也被纳入全球先导联盟。

[10] 见 violenceagainstchildren.un.org/en/media/586。

D. 深化与私营部门的接触

22. 特别代表继续推动私营部门采取行动，应对暴力侵害儿童行为。在向大会第七十八届会议提交重点论述旅行和旅游期间儿童保护问题的报告(A/78/214)后，特别代表与世界旅行和旅游理事会、比斯特系列、嘉信力旅运公司及其他旅行和旅游业公司接触，将儿童保护置于该行业可持续发展议程的核心。她支持成立世界旅行和旅游理事会、业界和国际终止童妓组织基金会(根除儿童卖淫、儿童色情制品和为性目的贩运儿童)的工作组，以确定和分享良好做法，并制定联合宣导战略。特别代表对世界旅行和旅游理事会随后在其 2024 年 10 月的年度会议上将儿童保护工作作为其社会影响工作的明确优先事项表示欢迎。这些努力是对各国和区域网络(例如防止旅行和旅游中对儿童性剥削的美洲区域行动小组)所采取行动的补充，以将保护儿童作为一个重要方面纳入国家旅游政策框架。

23. 特别代表主要通过“通过在线参与实现保护”倡议与技术行业开展互动协作，该倡议是一项跨部门的合作倡议，由特别代表和国际电信联盟牵头，有 30 多个伙伴组织。[11] 在从 83 个国家的儿童求助热线收集证据，并从一些最大的社交媒体和在线游戏公司收集见解后，制定了指导原则，以便利儿童在面临线上或线下伤害的风险时，通过数字手段安全地获得保护和支助。[12] 这种多利益攸关方的合作已经直接促使一些技术公司让儿童和年轻人加入咨询小组，促使这些公司将使用其平台的儿童与支助、保护和精神卫生服务相连接。一些技术公司还开发了游戏和其他工具，以向儿童传递信息并防止同龄人暴力。同龄人暴力的表现形式可能是网络欺凌。此外，特别代表继续利用关键的全球宣传机会和多利益攸关方平台——包括 2024 年 10 月在利雅得举行的全球网络安全论坛和 2024 年 12 月在阿布扎比举行的我们保护全球联盟峰会——将保护儿童作为全球信息和通信技术议程的一个关键层面。

E. 更多由儿童和青年主导的倡议

24. 特别代表继续确保其办公室的行动充分听取儿童和青年的声音、关切和倡议，凸显其对儿童和青年的责任。通过在国别访问、协商和使用社交媒体期间与儿童直接接触，她做到了这一点。此外，特别代表办公室在听取儿童的意见基础上开发了一些儿童友好型资源，以此向儿童提供信息并增强他们的权能。

25. 特别代表在与儿童的接触中采取了包容性做法，确保各种背景的儿童获得广泛代表，支持多语言协商，同时确保最高的儿童保护标准。特别代表特别关

[11] “通过在线参与实现保护”的合作伙伴包括：All tech is Human、国际儿童求助热线、非洲儿童在线、Crisis Textline、波士顿儿童医院数字健康实验室、Discord、欧洲儿童中心、国际终止童妓组织基金会(根除儿童卖淫、儿童色情制品和为性目的贩运儿童)、Global Kids Online、K-ID、乐高、Meta、微软、Mtoto News、纽约大学阿布扎比分校、家长专区、Resolver、Roblox、Safe Online、国际救助儿童会、Snapchat、西南学习信托基金(SWGfl)、Tech Matters、直通关怀、抖音国际版、英国安全互联网中心、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国青年办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室、沃特迪士尼公司、We Protect Global Alliance、西悉尼大学青年与韧性研究中心和 5Rights 基金会。

[12] 在“5 大原则”——保护、进步、伙伴、参与和推动——的框架下，这些原则列出了政策制定者、技术平台、民间社会组织、儿童求助热线和类似服务的前进方向。

注所有区域遭遇或曾面临更高暴力风险的儿童群体，包括贩运幸存儿童、慈善机构中的儿童、残疾儿童、街头流浪儿童、土著儿童、流动中的儿童和生活在人道主义环境中的儿童。

26. 特别代表继续记录和推广儿童和青年处理暴力侵害儿童行为的倡议和行动。为此目的，她的办公室维持着一张数字地图，目前收录了来自世界各地的400多个样本，并定期更新。她还促进了各国内部和各国之间由儿童和青年主导的网络之间的联系。

F. 搭建桥梁，加强多边主义

27. 通过广泛动员多利益攸关方，特别代表加强了同行学习、良好做法交流以及双边和多边合作。她还推动了评估共同和跨境挑战，促进了解决方案的确定与传播，并在利益攸关方之间建立了信任。

28. 在特别代表在部长级和技术层面上与全球先导联盟成员召开的区域性多利益攸关方专门会议上，此类努力一直是重点。与一些参与先导联盟的国家举行了会议，包括在欧洲(4月2日，法国斯特拉斯堡)、非洲(5月7日和8日，阿布贾)和美洲(7月10日和11日，墨西哥城)。预计2025年晚些时候将在马尼拉为亚太地区国家举行一次会议。全球先导联盟所有成员的第一次全球会议预计将于2026年初举行。在区域会议后续行动的基础上，第一次全球会议将提供一个机会分享各国取得的进展以及联盟会员国之间双边和多边合作的成果，并确定下一步行动。

29. 为了进一步促进不同国家和区域的同行学习，在冰岛政府和联合国系统职员学院的支持下，特别代表正领导开发一个在全球先导联盟的主持下进行知识共享的市场。该市场将记录各利益攸关方采取的、已促成有影响的切实变革的行动。通过连接政策制定者、专业人士、民间社会及其他利益攸关方，该市场还将促进同行学习并建立合作伙伴关系。市场将包括关于消除暴力侵害儿童行为投资案例的工具包。该工具包由特别代表于2025年5月发布，旨在支持各国和其他利益攸关方评估暴力侵害儿童行为的巨大经济代价和投资于预防暴力行为的回报。越来越多的国家现在正在使用这一工具包，该工具包是通过广泛参与的、多利益攸关方协商开发的。[13] 总体而言，该市场将提供一项关键资源，表明尽管世界各国面临许多挑战，消除暴力侵害儿童行为还是可以实现的。

三. 解决儿童贫困问题是消除暴力侵害儿童行为必不可少的一环

A. 令人震惊的贫困程度正在导致全球范围内暴力侵害儿童行为

30. 贫困是对儿童权利的侵犯，其本身也是一种暴力形式。生活在贫困中的儿童不仅被剥夺了基本需要，还被剥夺了尊严和机会。这就是为什么，相比以往任何时候，都更有必要采取更快和更有效的行动来消除儿童贫困和社会排斥。

[13] 见 violenceagainstchildren.un.org/en/our-work/investment-case。

31. 全球在应对贫困方面的进展已经停滞不前。今天，最贫困国家的极端贫困率仍高于疫情前的比率。[14] 儿童生活在贫困中的可能性仍然是成年人的两倍。[15] 当前有 3.33 亿儿童生活在极端贫困中，近 10 亿儿童生活在多维贫困中。[16] 其中包括世界上一些最富裕国家的儿童，这些国家每 5 名儿童中就有 1 名以上生活在贫困之中。[17] 在全球范围内，每 4 名儿童中就有 1 名在幼儿期生活在严重的食物贫困中，相当于 1.81 亿名 5 岁以下儿童。[18] 全球有 1.502 亿名 5 岁以下儿童发育迟缓。[19]

32. 多重持续和相互交织的危机使许多儿童和家庭更深地陷入贫困和社会排斥。目前，全球每 6 名儿童中就有 1 名以上生活在受冲突影响的地区，而在全世界约 1.2 亿被迫流离失所的人中，儿童占 40%。[20] 冲突和流离失所是导致贫困的强大因素。它们扰乱了家庭从事有偿就业或其他有效益活动的正常程序，并极大地限制了获得基本服务的机会。破坏性的天气模式、污染和干旱会放大贫困风险，损害家庭和儿童的生活水平，因摧毁家园、农场和社区而对生产力产生负面影响。世界银行估计，由于极端天气事件，近五分之一的人面临福利损失的风险，且他们将难以从中恢复。[21] 此外，生活成本危机正在侵蚀人们的购买力，并加剧目前已因气候危机而恶化的粮食危机。

33. 贫困和社会排斥是导致多种形式暴力侵害儿童行为的主要因素。生活在贫困中的家庭可能难以获得食物、体面住房、教育和医疗保健等基本资源。这些挑战给照料者带来了额外的压力，进而增加其虐待儿童的风险。它还可能导致药物滥用和精神健康问题，增加同一家庭中亲密伴侣间暴力和暴力侵害儿童行为两种风险。经济困难可能导致消极的应对策略，并将儿童推入被剥削境地，如童工、贩运、性剥削、童婚、流落街头，以及被犯罪和武装团体招募。获得优质教育和支持性社交网络的机会有限，可能会增加儿童遭受虐待和剥削的风险。此外，生活在贫困中的儿童在学校和社区可能成为欺凌和社会排斥的目标，这可能严重影响他们的受教育程度和精神健康。

---

[14] 世界银行，《2024 年贫困、繁荣与地球报告》。

[15] 国际劳工组织(劳工组织)和儿基会，《十亿儿童的迫切需要：为儿童建立普遍社会保护——劳工组织与儿基会关于儿童社会保护的第二份联合报告》(2023 年，日内瓦和纽约)。

[16] 劳工组织，《2024-26 年世界社会保护报告：促进气候行动和公正过渡的全民社会保护》(2024 年，日内瓦)。

[17] 联合国，西欧区域新闻中心，“世界上 40 个最富有的国家中，每 5 名儿童中就有 1 名以上生活在贫困之中”，2023 年 12 月 15 日。

[18] 儿基会，《儿童粮食贫困：儿童早期营养危机》(2024 年，纽约)。

[19] 儿基会、世界卫生组织(世卫组织)和国际复兴开发银行/世界银行，《儿童营养不良的程度和趋势：儿基会/世卫组织/世界银行集团儿童营养不良联合评估——2025 年版的主要结论》(2025 年，日内瓦)。

[20] 见 www.unicef.org/children-under-attack 及 https://www.unhcr.org/refugee-statistics。

[21] 世界银行，《2024 年贫困、繁荣与地球报告》。

34. 据估计，全世界有超过200万儿童生活在寄宿式护理中。[22] 这些儿童中许多至少有一位父母，他们被送给机构看护是由于贫困。机构看护中的儿童更有可能遭受暴力、虐待、忽视和剥削。此外，一旦他们离开机构看护，许多人将继续处于贫困之中。

35. 贫困和社会排斥造成了巨大的人力和经济代价。暴力行为和社会排斥的儿童受害者可能无法在教育和健康方面充分发挥潜力，从而限制了他们未来的收入和生产力。这种未实现的人的潜力不可避免地在更广泛意义上对社区、社会和经济产生不利和长期的影响。例如，根据经济合作与发展组织(经合组织)的数据，在欧洲国家，童年社会经济劣势造成的经济代价平均相当于每年国内生产总值(GDP)的3.4%。[23] 如果儿童在贫困、社会排斥和暴力的环境中长大，他们成年后更有可能继续贫困，面临更大的暴力风险，这使得打破世代相传的贫困循环更加困难。

B. 行动虽多，仍有许多儿童被遗漏

36.会员国在现金转移和为儿童及其照料者提供基本服务方面进行了大量投资。正如国际劳工组织(劳工组织)和儿基会关于儿童社会保护的第二份联合报告所概述的，近年来，在扩大对儿童及其照料者的社会保护覆盖范围方面，国家和国家以下各级取得了重要进展。[24] 另外还采取了一些重要步骤，以推动社会照护改革，以之作为消除暴力侵害儿童行为必不可少的一环，避免儿童被送交寄养机构，并建立其替代方案。[25]

37. 尽管如此，仍有太多儿童无法获得社会保护。根据劳工组织在其《2024-2026 年世界社会保护报告》中公布的调查结果，低收入国家的社会保护覆盖率从 2015 年的 4.5%增加到 2023 年的 8.7%。同期，中等偏下收入国家和中等偏上收入国家取得了更大进展，儿童覆盖率分别从 15.0%和 21.8%提高到 23.5%和 27.8%。高收入国家继续接近实现全部覆盖，儿童覆盖率从 76.8%上升到 80.5%，但仍有五分之一的儿童得不到覆盖。总体而言，目前关于有效覆盖面的数据表明，0 至 18 岁儿童只有 23.9%得到了社会保护，这意味着绝大多数儿童——18 亿 18 岁以下的人——缺乏社会保护。[26]

---

[22] 见 www.unicef.org/protection/children-in-alternative-care。

[23] Julien Bonnet and others，*The Economic Costs of Childhood Socio-Economic Disadvantage in European OECD Countries*，OECD Papers on Well-Being and Inequalities，No. 9 (Paris，OECD Publishing，2022)。

[24] 请参见下列国家和组织采取的措施：亚美尼亚、阿塞拜疆、孟加拉国、比利时、巴西、中国、丹麦、爱沙尼亚、格鲁吉亚、印度、意大利、利比亚、立陶宛、蒙古、黑山、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、巴基斯坦、波兰、葡萄牙、大韩民国、斯洛伐克、索马里、南非、西班牙、泰国、突尼斯、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭、乌兹别克斯坦，以及欧洲联盟。劳工组织和儿基会在《十亿儿童的迫切需要》中着重描述了此类措施。

[25] 例如，特别代表参加了联合王国的儿童保育改革运动，以争取对《全球儿童保育改革宪章》的支持。

[26] 劳工组织，《2024-26 年世界社会保护报告》。

38. 目前，全世界用于儿童的平均社会保护支出(不包括卫生支出)仅占国内生产总值的 0.7%，各国之间差异很大。[27] 欧洲和中亚国家的支出占国内生产总值的1%以上，而世界其他地区的支出比率仍远低于这一水平。非洲、亚洲及太平洋和美洲的区域估计数显示，支出水平为国内生产总值的 0.5%或更低。[28] 尽管对儿童早期的投资能奠定坚实的基础，可以结束贫困的世代相传，但各国分配给儿童早期社会保护的支出仍然显著偏低。[29]

39. 即使在有社会保护措施的地方，儿童也可能面临获得这些措施的障碍，这可能包括行政效率低下和复杂的资格标准、程序和文件要求等障碍。[30] 可及性也是一项挑战，既指实际获得服务方面，也指在线获得服务方面，在线获得服务方面的挑战是由于数字文盲和缺乏连通性。行政成本和前往服务中心的交通成本，也会造成经济障碍。没有出生登记、国籍或合法身份的儿童可能没有资格获得社会保护。其他儿童，如街头流浪儿童、接收替代照料的儿童、被剥夺自由的儿童、无国籍儿童和流动儿童，由于其身份或其照料者的身份，在获得社会保护方面可能被排除在外或面临显著困难。

C. 对儿童问题敏感的社会保护至关重要

40. 解决儿童贫困和社会排斥问题已有一些有实证依据的办法。仅靠现金转移是不够的，需要与更多的支助和照料服务挂钩，但现金转移仍是应对措施中的关键组成部分。有充分证据表明，儿童福利可以有效地减少绝对和相对收入的儿童贫困，同时作为对儿童问题敏感的社会保护体系的基础，以释放人的潜能并刺激包容性增长。[31]

41. 现有证据还表明，相比经过家计调查后发放的福利，普遍的儿童福利有助于在更大程度上减少贫困。[32] 各国应加快步伐，推动实现面向所有儿童的普遍社会保障，以强化社会保护体系。根据儿基会、劳工组织和救助儿童会编制的《儿童福利跟踪报告》，目前只有 27 个国家实施了普遍的儿童福利。[33] 普遍的儿童福利是实现对儿童普遍覆盖的简单且可扩展的途径。此外，实施普遍的儿童福利是最具包容性的办法，可避免与针对性发放福利相关的挑战。普遍发放的做法也消除了领取社会福利可能伴随的耻辱感。

42. 儿童贫困的多维性质要求，除了享有现金补助，所有儿童必须都能获得对其福祉和发展至关重要的基本服务。具体来说，基本服务的提供要求所有儿童都能获得免费的幼儿保育和教育、免费教育、包括校内活动和每个上学日一顿

[27] 同上。

[28] 同上。

[29] 见 A/HRC/54/36。

[30] 同上。

[31] 劳工组织，《2024-26 年世界社会保护报告》。

[32] 劳工组织和儿基金，《十亿儿童的迫切需要》。

[33] 见 www.childbenefitstracker.org/。

健康餐食、免费卫生保健、健康营养、适当住房。此外，确保体面工作和有利于家庭的劳动力市场政策可为家庭和照料者提供稳定的收入和经济发展的机会，从而大大减轻儿童贫困。

43. 将现金转移与信息、知识和其他服务联系起来，通常被称为现金加方案，为系统联系提供了一个关键的切入点。这类方案有助于解决儿童及其照料者面临的多重且往往相互交错的脆弱性和风险，仅靠现金转移是无法解决这些问题的。除了来自所有区域各国关于社会保护对减贫的影响的大量证据外，最近还有证据表明，将儿童保护服务与现金转移相结合的方案如何能够为儿童带来更好的成果。例如，津巴布韦的一项现金加方案被发现减少了遭受肢体暴力的年轻人和儿童的数量。[34] 在菲律宾进行的一项研究发现，将现金转移与育儿干预相结合减少了虐待儿童的总体发生率。[35] 卢旺达实施了包括现金和公共就业环节的家访式育儿干预措施。此类措施既显著增加了父亲对照料孩子的参与度并改善儿童发展成果外，也减少了亲密伴侣间暴力和暴力侵害儿童行为。[36] 社会保护必须包括现金、照料和保护在内的一揽子方案。

44. 社会保护和儿童保护系统的结合至关重要。对社会服务工作人员采取涵盖社会保护和儿童保护的综合办法——而不是将他们视为各自部门的不同工作群体——可以更好地分配资源和规划工作人员队伍。此外，社会保护和儿童保护有一些重叠的活动和结构，因为它们针对的是相同的人口。因此，如果将它们放在一起规划，就会产生规模和范围上的积极效益。在国家和国家以下各级，负责实施社会服务的各部委和机构之间制定共同目标、进行联合规划，能够成为一种有效的工具。然而，要使社会服务工作人员准备好提供统合在一起的社会保护和儿童保护服务，工作人员需要具备适当资格且经过培训。有证据表明，具备有效的绩效管理、定期的辅导和可用的投诉机制，是发展高质量社会服务的有效手段。加强多机构案例管理也可以优化资源，减少漏洞，确保服务之间的有效转介。社会保护与儿童保护系统之间强有力的信息共享协议，有助于有效地整合、规划和提供对儿童的社会服务。[37]

45. 还可以通过数字化促进对儿童及其照料者的综合社会保护的整合与协调。[38] 数字化可以减少社会保护干预工作的碎片化，并适当地将社会保护接受者与包括保健和教育在内的其他服务衔接起来。通过改进数据管理和向受益人(包括偏远地区的受益人)提供更好的服务，它还可以支持更准确和更高效的服务。同时，有必要积极考虑数字化的风险，实施适当的缓解措施。此类措施包括：对于那

[34] Karen Codazzi Pereira 和 Fernando Araújo，《整合社会保护和儿童保护服务，为中东和北非儿童取得更好的结果》，研究报告，第 84 号(2022 年，巴西利亚和安曼，国际包容性增长政策中心和儿基会中东和北非区域办事处)。

[35] 同上。

[36] 同上。

[37] 同上。

[38] 见 Luis Frota、Christina Behrendt 和 Shahra Razavi，《数字化转型是实现普遍社会保护目标的关键》，劳工组织，2025 年 5 月 5 日。

些无法接入在线服务的人或出生未登记的人，确保数字化不会加剧他们被排斥的情况。鉴于通过社会保护系统收集和保留的信息性质上非常敏感，强有力的数据治理和数据保护标准至关重要。此外，必须建立申诉和补救机制，对网上社会保护的提供情况进行评估，以支持改进可获得性、安全性和透明度。

46. 确保社会保护制度的可持续性至关重要。其中一个方面是，通过以权利为基础的立法支持对儿童问题敏感的社会保护制度。[39] 除了实现更大的透明度和问责制外，有法可依通常会使社会保护制度在筹资和体制框架方面更加稳定。这种办法还能更好地保证必要的预算得到分配，而且不太容易中断或遭受紧缩性改革的影响。此外，将儿童和家庭福利纳入国家法律，对于确保所有儿童及其照料者——主要是最脆弱的儿童——获得他们需要也有权获得的福利至关重要。

47. 可持续性的另一个层面是确保社会保护系统具有韧性，能抵御冲击。[40] 这种冲击可能包括人道主义危机以及经济和公共卫生危机。冠状病毒病(COVID-19)大流行突出表明，最贫困、最脆弱的群体和社区在此类冲击中遭受的影响最严重，然而他们的应对能力也最差，缺乏充分的社会保护。与此同时，这场大流行显示了社会保护的力量。各国政府能够有效地利用现有系统调动紧急和应急支助。200 多个国家和地区或推出了新方案，或迅速调整了现有方案——相当于大约 4 000 项政策措施。[41] 在危机时期，这种社会保护措施可以提供直接的金融生命线，并带来经济和社会稳定。在处理突发危机的同时，同样重要的是使人道主义应对措施符合更广泛和更长期的加强系统目标，实现该目标可能需要改变国家社会保护制度。这类改变可能包括：将应对冲击的层面纳入政策、筹资和协调框架，以及信息管理和服务提供机制。

48. 各国必须评估用于促进对儿童问题敏感的社会保护的措施的影响。通常情况下虽然有大量资源投入这些行动，但对儿童的影响往往没有得到妥善的衡量。必须确保在解决多维儿童贫困方面建立准确的基线并监测进展情况。“欧洲儿童保障”是一个很好的监测和评价框架范例，该框架根据《2030 年议程》跟踪在预防和消除儿童贫困和社会排斥方面取得的进展。它有几个核心组成部分。该框架追踪儿童保障目标群体的规模和情况，然后监测六项服务的获得情况，即幼儿保育和教育、教育(包括校内活动)、每个上学日至少一顿健康餐食、卫生保健、健康营养和适当住房。监测框架会持续接受审查，并在有新的数据和指标时进行更新。

49. 此外，至关重要的是要确保以参与性办法监督社会保护措施的执行情况，这包括儿童及其照料者等所有受益者。所有解决贫困的行动都应借鉴儿童的观点和体验，儿童已经在主导一些解决儿童贫困问题的倡议，需要参与有关贫困的辩论。系统地咨询儿童将有助于政策制定者从儿童的角度看待问题，这将使他们能够确保社会保护对儿童问题具备应有的敏感认识。

---

[39] 劳工组织和儿基金，《十亿儿童的迫切需要》。

[40] 同上。

[41] 同上。

D. 对儿童的投资必须继续作为优先事项

50. 可持续发展目标承诺到 2030 年消除贫困、饥饿和暴力，距离实现该目标还有不到五年的时间。时间紧迫。尽管采取了许多行动，儿童贫困问题仍在增加。冲突、被迫流离失所、气候变化和粮食不安全等持续和叠加的危机加剧了这一挑战。贫困削弱社会凝聚力、对机构的信任和社会稳定，还助长社会排斥、剥削和不安全，从而使暴力侵害儿童行为的恶性循环长期存在。今天，约有 10 亿儿童生活在多维贫困中。令人惊讶的是，每年也有大约 10 亿儿童遭受暴力。[42]

51. 确保为儿童及其照料者提供充足的社会保护不是可有可无的附加服务。不能因为财政制约、多边合作的削弱或海外发展援助的缩减而牺牲这一点。投资于社会保护始终是一种政治选择。当全世界努力应对冠状病毒病(COVID-19)时，全球财政刺激响应调动了大约 19 万亿美元。[43]

52. 因此，不能将对儿童问题敏感的社会保护视为额外支出。必须将其视为以全生命周期办法从儿童早期开始的、对可持续的、以人为中心的发展的必要投资。正如上文所强调的，越来越多的国家正在采取这种办法。它们投资于更多与儿童保护适当挂钩的广泛的社会照护改革，关注最脆弱的儿童及其照料者。此外，越来越多地利用同行学习、交流良好做法以及有效的双边和多边合作(例如通过消除暴力侵害儿童行为全球先导联盟)。国际社会必须维持和加强这一势头，以确保所有儿童在生活中有一个良好和平等的开端，以充分实现其潜力。

[42] 见 www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-children。

[43] 同上。