



第七十七届会议

临时议程* 项目 65(a)

促进和保护儿童权利：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 64/146 号决议提交的。在报告中，特别代表描述了为何现在比以往任何时候都更需要投资于对儿童和性别问题有敏感认识的保护和预防暴力工作，因为冠状病毒病 (COVID-19) 大流行和持续的人道主义危机放大了儿童遭受暴力的风险和脆弱性。她尤其是重点陈述了气候危机对儿童保护和儿童福祉的影响。特别代表还概述了她与会员国和其他利益攸关方就执行《2030 年可持续发展议程》开展的互动协作，以及她作为联合国关于被剥夺自由儿童问题全球研究机构间专责小组主席所做的工作。她进一步强调，投资于儿童也意味着增强他们的权能，将其作为结束暴力和应对气候危机的解决方案的一部分，因为儿童越来越多地站在全世界积极和可持续社会变革举措的前列。

* A/77/150。



一. 引言

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。大会在第 76/147 号决议中重申支持特别代表的工作，并确认在推动进一步执行联合国关于暴力侵害儿童问题的研究报告提出的建议和支持会员国执行《2030 年可持续发展议程》方面所取得的进展以及特别代表的工作所发挥的作用。大会还赞赏地注意到特别代表在联合国被剥夺自由儿童问题全球研究报告后续活动方面发挥的领导作用，并鼓励特别代表继续开展这方面的工作。

2. 在本报告中，特别代表回顾了她在全球、区域和国家各级为完成任务而采取的行动，并概述了所取得的成果。她强调，现在比以往任何时候都更加迫切需要采取行动，有效预防和应对暴力侵害儿童行为。太多的儿童仍然落在后面，因为冠状病毒病(COVID-19)大流行和持续的人道主义危机放大了他们遭受暴力的风险和脆弱性。特别代表在报告中概述了气候危机对儿童保护和福祉的影响，强调需要了解和处理这两项紧迫挑战之间的联系，以及气候危机如何使暴力侵害儿童行为造成的威胁倍增。

3. 特别代表强调，距离兑现在可持续发展目标中作出的结束一切形式暴力侵害儿童行为的承诺还有不到 8 年的时间，因此需要从大流行病、持续的人道主义紧急情况 and 气候危机中吸取教训，并投资于为全世界所有儿童实现包容、有复原力和安全的恢复，不让任何人掉队。

二. 加快行动，到 2030 年时终止暴力侵害儿童行为，同时不仅仅是重建得更好

A. 现在比以往任何时候都更需要投资于对儿童和性别问题有敏感认识的保护和预防暴力工作

4. 在世界各地，种种交织的危机继续加剧儿童易受暴力侵害的脆弱性，这些危机包括贫穷加剧、社会和经济不平等、被迫流离失所、冲突、气候变化、环境退化、自然灾害、粮食无保障、广泛的暴力和政治不稳定。

5. 据联合国儿童基金会(儿基会)估计，在 COVID-19 大流行之前，有 10 亿儿童生活在多维贫困中，这一数字因大流行病而增加了 10%。¹ 贫穷是各种形式暴力的强大驱动力，包括童工、童婚、贩运儿童、对儿童的性剥削以及招募儿童加入犯罪、武装和(或)暴力极端主义团体等形式的暴力。例如，儿基会估计，由于这一大流行病，今后十年面临成为童养媳风险的女孩会增加 1 000 多万。² 儿基会

¹ 见 www.unicef.org/press-releases/two-thirds-households-children-have-lost-income-during-pandemic。

² 见 <https://data.unicef.org/resources/covid-19-a-threat-to-progress-against-child-marriage>。

和国际劳工组织警告称，到 2022 年底，全球将又有 900 万儿童面临被迫成为童工的风险，全球解决童工问题方面的进展 20 年来首次陷入停滞。³

6. 2021 年底，冲突、暴力和其他危机导致创纪录的 3 650 万儿童流离失所——这是自第二次世界大战以来的最高记录。⁴ 此外，乌克兰境内的武装冲突导致乌克兰境内 300 万儿童、难民收容国 220 多万儿童需要人道主义援助，因为几乎每三名儿童中就有两名因战争而流离失所。⁵ 仅在 2020 年，在与气候有关的 3 010 万新增境内流离失所者中，有 980 万涉及儿童。⁶

7. 暴力的影响是毁灭性、直接和终身的。暴力杀害儿童：2017 年估计为 40 150 名儿童，占有凶杀案的 8.4%。⁷ 暴力损害他们的大脑发育、身心健康和学习能力。经济代价也是灾难性的。一项领先的研究表明，这方面的经济代价可能高达全球国内生产总值的 8%。各国的研究估计，暴力侵害儿童的代价可能高达国内生产总值的 5%。⁸

8. 会员国采取了一系列举措，以应对大流行病和其他危机带来的挑战(见 A/76/224)。然而，这些对策还不够，特别是在暴力侵害儿童的趋势正在朝着错误的方向发展的情况下。

9. 需要有范式转变。在对儿童和性别问题有敏感认识的跨部门保护和预防暴力方面的支出具有很高的回报，必须将其视为一种投资。正如秘书长特别代表办公室、儿基会和民间社会发布的“预防暴力的红利：为什么预防暴力侵害儿童行为具有经济意义”宣传简报中所指出，更多地投资于预防和应对暴力侵害儿童行为有着令人信服的经济理由。

10. 具有成本效益的预防和应对措施已经存在，应将其纳入政府的经济增长和发展计划，并加上充足资源、监测和问责机制上的支持。

11. 这些关键时刻和多重全球危机的影响继续显示出多边主义和国际合作的重要作用。如果国际合作积极加强伙伴关系，促进南南合作、南北合作和循环合作，从捐助者推动的条块分割式举措转向以人为本、针对具体情况、注重成果和可持续发展的相互伙伴关系，这种合作的影响就最有效。

³ 见 <https://data.unicef.org/resources/child-labour-2020-global-estimates-trends-and-the-road-forward>。

⁴ 见 www.unicef.org/press-releases/nearly-37-million-children-displaced-worldwide-highest-number-ever-recorded。

⁵ 见 www.unicef.org/press-releases/one-hundred-days-war-ukraine-have-left-52-million-children-need-humanitarian。

⁶ 见 www.unicef.org.uk/futures-at-risk-climate-report。

⁷ 见 www.who.int/teams/social-determinants-of-health/violence-prevention/global-status-report-on-violence-against-children-2020。

⁸ 见 https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/publications/violence-prevention_dividend_final.pdf。

B. 与主要利益攸关方一起开展行动、搭建桥梁和加强合作

向会员国提供的支助

12. 特别代表继续与会员国密切接触，为可持续发展问题高级别政治论坛准备自愿国家审查。2022 年，她积极与 44 个正在准备和提交自愿国家审查和(或)正在进行自愿地方审查的会员国接触，支持它们利用这一进程倡导采用全面、多部门和综合的方法来执行可持续发展目标，因为这些目标涉及暴力侵害儿童行为及其驱动因素。

13. 特别代表在全球、区域和国家各级动员联合国系统加强对会员国的技术支持，特别是通过她与驻地协调员、国家工作队和区域委员会的接触，以及通过参加所有区域可持续发展论坛进行这种动员。

14. 特别代表办公室在审查 2021 年举行的高级别政治论坛期间会员国自愿进行的国家审查和情况介绍时，确定了若干要点。没有一贯地将会员国在实地采取的处理暴力侵害儿童行为的综合办法纳入自愿国家审查。在可持续发展目标的框架下，可以更加突出各种形式的暴力及其驱动因素的相互关联性。虽然许多会员国强调了脆弱处境中儿童的困境，但关于为保护和照顾他们而采取的行动的报告却很有限。还注意到联合国系统在国家一级为支持国家审查的筹备工作而采取的全系统办法所产生的积极影响。最后，特别代表办公室的审查注意到，有 20 多个会员国突出了儿童在其国家审查进程的参与，有几个国家提到儿童对落实可持续发展目标的贡献。特别代表深受鼓舞的是，会员国对通过这一进程提供的投入和指导作出了响应并提供了支持。

15. 2022 年高级别政治论坛的主题是，在推动全面落实《2030 年议程》的同时克服 COVID-19 并重建得更好，这是一个强调需要投资于对儿童和性别问题有敏感认识的综合性跨部门保护和预防暴力的机会。特别代表是关于重建得更好和推进可持续发展目标的会议的主要讨论者，她在会上探讨了为结束暴力和实现真正以人为本和以儿童为中心的发展而进行范式转变所带来的机会。

16. 国家一级的宣传和咨询服务仍然是特别代表工作的重要组成部分。随着旅行限制的放松，她与纽约常驻代表团、驻地协调员和联合国国家工作队密切合作，应各国邀请，恢复了实地访问。国别访问是特别代表与次区域、国家和地方各级利益攸关方密切接触的一个关键切入点，以此加快落实关于终止暴力侵害儿童行为的承诺；促进投资于对儿童和性别问题有敏感认识的跨部门保护和预防暴力；并促进会员国之间交流经验。

17. 特别代表在国别访问期间的工作方法之一是会晤下述人员：儿童，特别是那些遭受暴力的风险较高的儿童；国家元首或政府首脑；有关部长；议员；国家人权机构的代表；民间社会行为体；社区和宗教领袖；地方当局；公共服务提供者；多边金融机构、公司部门和捐助界的代表；以及媒体成员。特别代表在国别访问的最后，与国家当局和联合国在实地的伙伴密切协调，拟订一份后续行动路线图或纲要。除这些访问外，还与国家和地方两级的主要利益攸关方进行虚拟接触。

18. 2021 年 11 月，特别代表访问了尼日尔和乍得，这是特别代表办公室为它们所准备提交 2021 年高级别政治论坛的自愿国家审查提供支持的后续行动。在访问尼日尔期间，特别代表欢迎所得到的承诺，即把教育列为优先事项，以结束基于性别的暴力和童婚，并促进分享有希望的做法，以确保安全、包容和赋权教育，包括规范该地区的古兰经学校。在乍得，特别代表强调了儿童参与设计关于新宪法的全国对话的重要性，并应乍得总统的请求，为解决街头儿童问题提供了技术支持。特别代表在访问期间还会见了一些儿童，包括一群被称为“超级巴纳特”（“Super Banats”）的女孩和青少年，领导社区采取行动，提高对基于性别的暴力、童婚和性生殖健康的认识。2022 年 7 月，与经济及社会理事会、秘书处经济和社会事务部和儿基会乍得办事处协调，该团体的一名青年代表应邀参加了以解决非洲问题为重点的高级别政治论坛全体会议。

19. 特别代表于 2021 年 12 月访问了约旦和黎巴嫩。对约旦的访问帮助为该国将儿童权利纳入 2022 年自愿国家审查和安曼市自愿地方报告的努力提供信息——该报告是阿拉伯世界的第一次自愿地方审查。特别代表在访问期间还为联合国国家工作队向儿童权利委员会提交该国根据《公约》提交的定期报告提供了投入，此外还支持通过儿童权利法草案以及编写一份关于投资于执行该立法的回报的分析报告。鉴于黎巴嫩局势复杂，以及正在制定 2023-2025 年联合国可持续发展合作框架，对该国的访问有助于应驻地协调员的请求为制定儿童权利工作计划提供信息，以指导协力增效的联合国的行动。作为此次访问后续行动的一部分，儿基会和黎巴嫩政府将于 2022 年 11 月召开一次高级别政策论坛，总理将在论坛期间发出为黎巴嫩儿童采取行动的呼吁，并承诺黎巴嫩政府制定一项惠及所有儿童的国家行动计划，并通过一个更强有力儿童权利治理系统予以实施。

20. 特别代表在 2021 年对菲律宾作了虚拟国别访问，作为后续行动，她于 2022 年 3 月面对面会晤了总统人权委员会和儿童福利理事会成员。特别代表听取了关于执行制止暴力侵害儿童行为高级别对话成果声明的最新情况，她在上次参与期间为该对话作出了贡献。特别代表就加快落实成果声明中所载承诺的必要步骤提供了战略咨询意见，并表示她将继续支持这一进程。

21. 在 2022 年 4 月访问奥地利期间，特别代表与国家合作伙伴讨论了与暴力侵害儿童行为有关的改革，包括落实儿童福利委员会关于在庇护程序中切实适用“最高利益”原则的建议。特别代表鼓励奥地利当局加快改革孤身儿童监护制度，以确保没有儿童失踪。她还建立了奥地利当局与非洲和中东由女孩和妇女领导的组织之间的联系，以促进在终止基于性别的暴力，包括童婚和切割女性生殖器方面的合作。

22. 2022 年 4 月，特别代表访问了希腊，并与该国政府就其 2021-2023 年期间保护儿童权利国家行动计划进行了接触。特别代表与有关部委一道，评估了通过为生活在困境中的儿童建立国家应急机制来解决孤身儿童问题方面取得的进展，以及实行取消对这些儿童的保护性监护和由此造成的影响。特别代表就完成该国 2022 年自愿国家审查进行了讨论，并强调必须利用这一进程将儿童权利纳入可持

续发展目标的执行工作。在高级别政治论坛期间，她会见了希腊代表团，讨论了如何进一步加强将儿童权利纳入自愿国家审查的后续行动。

23. 特别代表还于 2022 年 4 月访问了罗马尼亚。她与国家当局就保障儿童保护和儿童福祉的法律和体制框架进行了接触，包括在落实机构收容之外的办法方面取得的重大进展。特别代表看重该国对来自乌克兰收容机构的难民儿童作出的反应，并赞扬国家、地方当局和包括联合国实体和民间社会组织在内的主要伙伴在这方面正在作出的努力。特别代表欢迎在罗马尼亚进行的关于为最脆弱儿童及其照料者提供最低限度一揽子服务，包括现金、照料和保护的成本效益分析。

24. 应比利时女王邀请，特别代表在 2022 年 6 月举行的儿童和青少年心理健康高级别国家研讨会上担任主旨发言人，期间特别代表分享了全球经验，为加强比利时心理健康系统提供信息。

25. 特别代表 2022 年 6 月访问了冰岛，在特别代表办公室长期参与制定立法和政策以支持儿童繁荣的基础上再接再厉，并以对投资于跨部门预防暴力和保护服务的高回报率的分析为基础。特别代表将继续在冰岛和其他会员国之间建立桥梁，以促进同行学习和分享这一领域的良好做法。

26. 特别代表下一步计划访问的是非洲、拉丁美洲和加勒比以及亚太地区。

区域接触

27. 特别代表继续加强与非洲联盟区域和次区域机制、区域经济共同体和秘书长非洲问题特别顾问办公室的协作，以执行联合行动，包括国家访问、宣传、分享有希望的做法以及加强南南合作和次区域合作。

28. 2021 年 11 月，特别代表出席了由尼日尔和非洲联盟委员会卫生、人道主义事务和社会发展部主办的第三届非洲女孩峰会，会议主题是加快消除有害习俗。自该峰会以来，特别代表与该部有害习俗股和合作伙伴密切合作，采取后续行动并提供技术支助，以确保在区域一级执行峰会结束时通过的行动呼吁。

29. 特别代表继续加强与中东和北非区域行为体的协作，与阿拉伯国家联盟密切合作，包括参加 2021 年 9 月举行的阿盟暴力侵害儿童问题小组委员会第十七届会议，并支持同行学习预防暴力的做法，同时解决阿拉伯世界保护议程上的具体需要。

30. 2022 年 5 月，特别代表和欧洲安全与合作组织打击贩运人口问题特别代表兼协调员与乌克兰和接纳该国难民儿童的国家的打击贩运协调员和儿童保护机构举办了一次联合圆桌会议。虽然收容国采取的临时保护措施和表示的声援令人瞩目，但这场危机也更加凸显出需要平等对待所有儿童，避免根据儿童的地位或原籍国在获得服务和提供的照料水平方面实行双重标准。将利用从过去和当前危机中汲取的经验教训来编写一份宣传简报，以应对在跨界环境中协调和有效保护所有儿童(不论其地位如何)方面所遇到的挑战。

31. 特别代表为制定新的《欧洲委员会儿童权利战略(2022-2027 年)》做出了贡献，并在 2022 年 4 月参加了该战略的高级别启动。2022 年 6 月，特别代表在布鲁塞

尔会见了欧盟代表，确定了与欧盟深化合作的途径，包括加强儿童保护系统、儿童参与、儿童友好型司法和保护流动儿童。特别代表重申最近启动的《战略》至关重要，欧洲委员会在该战略中重申儿童权利的普遍性，重申每一个 18 岁以下的人都应不受任何歧视地享有同样的权利，在所有与儿童有关的行动中，无论是公共当局还是私营机构采取的行动，都必须首先考虑到儿童的最高利益，以确保所有儿童，不论其地位如何，包括移民地位如何，在欧洲联盟全境内都得到同样的保护。

32. 特别代表通过定期参加东南亚国家联盟(东盟)促进和保护妇女儿童权利委员会的会议，继续为监测和执行《东南亚国家联盟(东盟)区域消除暴力侵害儿童行动计划》和其他有关暴力侵害儿童行为的区域框架作出贡献。

33. 2021 年 10 月，特别代表参加了拉丁美洲和加勒比区域观察站的启动，该观察站收集和分析 13 个国家的下述方面的官方数据：早孕；童婚、早婚和强迫婚姻；基于性别的暴力。上述工作的目的是强调关于各国为改进保护女童所作努力的证据，并提供一个机会，记录和建立拉丁美洲和加勒比各国的共同做法。⁹

联合国

34. 振兴了的联合国驻地协调员系统和联合国发展系统的改革为将人权、发展及和平与安全各支柱的儿童保护纳入并整合到实践工作中提供了新的机会。特别代表定期与驻地协调员和联合国国家工作队举行会议，从而在制定新一代联合国可持续发展合作框架时，在共同国家分析和战略成果中重点关注暴力问题，以此支持各国承诺制止暴力侵害儿童行为并与人权机制接触。

35. 特别代表作为暴力侵害儿童问题机构间工作组主席，定期召开会议，确保与联合国伙伴分享信息和执行联合路线图。此外，她还就具体主题召开会议，最近的一次会议专门讨论通过与国际足球联合会的接触，加强体育运动中的儿童保护机制。

36. 特别代表进一步深化了她与负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表的有力协作，发表了联合声明，并就关联到三项任务的局势(如乌克兰)寻求进行联合宣传，分享了关于国别访问的信息，并确保针对冲突之前、期间和之后的连续过程的暴力采取互补式行动。

37. 特别代表办公室作为打击人口贩运机构间协调小组的成员，为关于修订欧洲联盟打击贩运人口指令的联合提交材料提供了投入供公众协商，该办公室还参加了协调小组的其他举措。

38. 在 2022 年 2 月 14 日“更安全的互联网日”，国际电信联盟和特别代表办公室与联合国各机构、民间社会、学术界和私营部门一道，发起了“通过在线参与实现保护”倡议，以了解儿童和青少年如何利用在线手段获得安全和保护，如同伴支持。目前正在通过该倡议帮助摸清保护服务状况，即为儿童和青年提供在线

⁹ 见 <https://realidaddelasninas.org>。

支持以及由儿童和青年主导的在线保护解决方案的情况，以评估其有效性，并确定在线办法的好处和挑战。

39. 为筹备将于 2022 年 9 月举行的教育变革峰会，特别代表和秘书长青年问题特使邀请会员国与儿童和青年协商并让他们参与进来。特别代表将继续与青年问题特使合作，特别是就拟订一项青年宣言提交首脑会议开展合作。

40. 作为大会关于保护儿童免遭欺凌的第 75/166 号决议的后续行动，特别代表作为主旨发言者参加了 2021 年世界反欺凌论坛，为应对欺凌的知识和经验的分享做出了贡献。有意义的是，论坛与会者对欺凌定义提出了修订，使之包括不仅是数字层面，而且包括文化和规范的作用，并强调对这一问题需要采取参与和包容的办法，让学校和社区参与进来。

民间社会组织

41. 特别代表继续通过定期最新情况通报、联合和互补宣传、活动和运动，以及在国家访问时，与地方、区域和全球民间社会组织、儿童主导的倡议和信仰组织进行系统化的接触。这一联合行动的目的是保持保护儿童免遭暴力侵害方面的势头，说明为什么需要投资于预防暴力并将儿童权利纳入联合国和其他利益攸关方工作。特别代表还与包括儿童本身在内的民间社会行为者合作，倡导儿童参与决策进程，从而加大他们的声音和行动，并就该办公室的工作与儿童协商。

儿童和青年

42. 在过去一年里，特别代表通过多种渠道与来自不同区域和多种背景的 1 000 多名儿童进行了直接接触。2022 年 3 月，她与儿童分享了她提交人权理事会的年度报告的儿童版，之后又与来自世界各地的 450 多名儿童进行了互动对话，这次对话是在人权理事会第四十九届会议间隙与民间社会伙伴共同举办的。特别代表在理事会届会期间与会员国的互动对话中分享了与儿童接触的反馈，并向儿童提供了关于她与理事会接触的反馈。对于提交大会和理事会的年度报告，特别代表将系统地继续这一做法。

43. 特别代表办公室对过去两年来世界各地的儿童倡议进行了一次摸底调查，详情可在其网站上查阅。¹⁰ 为加强这一摸底工作，特别代表发起了“让我们来告诉世界”的社交媒体运动，邀请世界各地的儿童告诉世界，他们如何使世界变得更好、更安全。

三. 终止剥夺儿童自由

44. 根据大会的授权，特别代表作为联合国关于被剥夺自由儿童问题全球研究机构间专责小组的主席，继续与会员国、非政府组织被剥夺自由儿童问题小组和其他相关利益攸关方密切合作，努力结束剥夺儿童自由的现象。

¹⁰ 见 <https://childparticipation.un.org>。

45. 防止和终止剥夺儿童自由是可能的。正如特别代表在提交大会和人权理事会的前几份报告中所强调，就采取基于儿童权利的办法来解决剥夺自由儿童的问题而言，会员国在这方面积累了丰富的经验。在提高刑事责任最低年龄方面也有了很大的进展；确保对儿童和性别问题有敏感认识的司法；以及更好地利用技术和其他创新来确保和增加儿童诉诸司法的机会。此外，许多国家正在实施基于儿童权利的解决办法，以结束机构收容，并更多地投资于加强家庭和社区方案。在各国的同行学习交流和可持续发展目标执行情况自愿国家审查中，这些大踏步的进展日益得到强调。现在已是时候，可在所有国家和地区扩大和保持这些做法，以确保没有一个儿童落在后面。

46. 2021 年，专责小组将儿童移民拘留问题作为其重点主题，并认为在 2022 年 5 月举行的国际移民问题审查论坛上讨论这一主题很重要。作为专责小组主席，特别代表加强了与各级合作伙伴的协作，包括与会员国、联合国国家工作队、联合国移民问题网络和移民人权特别报告员以及区域组织、民间社会组织和国家人权机构的协作，以终止对儿童移民的拘留。

47. 专责小组积极参与第一届国际移民问题审查论坛，与会员国密切合作，确保儿童权利成为论坛发表的成果宣言的核心。5 月 20 日通过的《国际移民问题审查论坛进展宣言》具体提到儿童权利，以加强《安全、有序和正常移民全球契约》的执行，包括采取步骤终止对儿童的移民拘留，从而推动保护和尊重儿童最高利益的努力(大会第 76/266 号决议，附件)。

48. 专责小组提交了一份联合保证，支持执行《全球契约》，特别是关于终止对儿童的移民拘留的目标 13。¹¹ 通过这一承诺，专责小组致力于开展循证倡导，动员所有主要利益攸关方，以终止移民情况下的拘留儿童的做法；支持会员国禁止这种做法；支持收集数据和传播关于这一问题的有希望的做法；在确定儿童最高利益方面放大移民儿童的声音。

49. 2022 年 11 月，特别代表将与非政府组织被剥夺自由儿童问题小组、会员国和学术界一道，在毛里塔尼亚共同举办儿童司法和剥夺自由问题全球论坛，以分享有希望的做法和其余的挑战，这将有助于制定防止和终止一切形式剥夺儿童自由的联合路线图。

四. 气候危机：使暴力侵害儿童的威胁倍增的因素

50. 气候危机是当今全球重大的挑战之一。在 2022 年 2 月第二工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献材料发布后，秘书长说该报告“堪称人类苦难图集，是对气候领导行动失败的严厉控告”。¹² 海平面上升、毁灭性洪水、旋风、空气污染、全球变暖、极端天气事件、荒漠化、毁林、灾难性干旱、火灾、风暴和生物多样性丧失正在迅速成为新的常态。

¹¹ 见 <https://migrationnetwork.un.org/the-pledging-dashboard>。

¹² 见 <https://media.un.org/en/asset/k1x/k1xcijxjhp>。

51. 根据儿基会第一套着重于儿童的气候风险指数，有 10 亿儿童极有可能受到气候危机的影响，他们目前面临高度的风险，其中 8.2 亿(全球超过三分之一的儿童)面临热浪、4 亿(六分之一)面临旋风、3.3 亿(七分之一)面临河流洪水、2.4 亿(十分之一)面临沿海洪水、9.2 亿(超过三分之一)面临缺水的风险。¹³

52. 儿童比成年人更容易受到气候和环境冲击的影响，特别是最贫穷、处境最不利和生活在高风险和脆弱环境中的儿童。¹⁴

53. 气候危机的累积冲击加剧了先前存在的危机，包括大流行病的社会经济影响、金融危机和武装冲突，并加剧了遭受暴力、虐待和剥削的风险因素，如贫穷、经济和社会不平等、粮食无保障和被迫流离失所。因此，气候危机正在成为暴力侵害儿童的威胁倍增的因素。

54. 特别代表认为，至关重要的是，必须提请各方注意，在应对气候危机时亟须保护儿童及其权利，这对于实现《2030 年议程》也是不可或缺的。在编写本报告过程中收到的大量资料贡献证实了这一紧迫性。特别代表非常感谢从会员国¹⁵收到的所有资料，并感谢与各利益攸关方，包括联合国各实体、民间社会、学术界以及儿童进行的磋商，她从中吸收了例子，作为本报告的解说性事例。特别代表将在今年年底前启动关于这一主题的深入研究，并散发研究报告。

A. 最贫穷和处境不利的儿童受气候危机打击最严重

55. 据世界银行估计，到 2030 年，气候变化可能会使多达 1.32 亿人陷入极端贫困：其中 4 400 万是因其对健康造成的影响；3 350 万是因其对粮食价格的影响；1 820 万是因为各种灾害的影响。仅在撒哈拉以南非洲，到 2030 年，由于气候变化，可能会有 3 970 万人陷入极端贫困，比世界上任何其他地区都多。¹⁶ 危机出现时，最贫困的儿童和家庭获得关键资源的能力较弱，由此造成恶性循环，将最脆弱的儿童推入更深的贫困，同时增加他们面对的风险，使之遭受气候变化带来的最恶劣、最威胁生命的影响。¹⁷ 在这种情况下，儿童面临更大的暴力和剥削风险，包括由于生存行为和消极应对机制所带来的这方面的风险，对此下文将进一步陈述。

56. 当气候冲击来袭时，较贫穷的家庭对经济困难的适应能力较弱，这可能增加教育中断的风险。在危机期间，无法获得负担得起的贷款的家庭减少用于子女教育的支出(例如，学费、学习材料或交通)，更有可能让子女暂时辍学，而他们在家的学习时间较少，很大程度上导致教育中断。在危机时期，女童和青年妇女承

¹³ 见 www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 就 2022 年 4 月 14 日为特别代表转递的普通照会，收到了以下会员国的资料贡献：波斯尼亚和黑塞哥维那、加拿大、哥伦比亚、萨尔瓦多、洪都拉斯、毛里求斯、墨西哥、菲律宾、罗马尼亚、沙特阿拉伯、塞尔维亚、斯洛伐克和阿拉伯叙利亚共和国。

¹⁶ 见 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34555>。

¹⁷ 见 www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf。

担着额外的家务劳动负担，加大了她们辍学的风险。在发生干旱和洪水时粮食短缺和清洁水供应紧张也影响到青年人的日常活动。额外的家务劳动，例如走更远的路去打饮水和捡柴火，或者因孩子不能上学而承担额外的照顾孩子的责任，这些往往落在女童和青年妇女身上，进一步减少了她们自己的学习时间，增加了她们完全辍学的风险。

57. 流离失所现象正在以前所未有的规模发生。世界各地数百万儿童在国内或国外流离失所，由于缓慢发生的灾害、环境退化和因气候变化而加剧的突发灾害的影响，迫使他们离开家园。2020年，灾害——包括风暴和洪水——引发的国内流离失所人数比暴力冲突所引发的多三倍。¹⁸ 世界银行估计，到2050年，国内气候移民的人数可能会超过2.16亿，仅撒哈拉以南非洲就有约8600万人流离失所。¹⁹ 每年，太平洋地区有50000多人逃离家园，以躲避灾害和气候变化的毁灭性冲击。²⁰ 在拉丁美洲和加勒比，气候变化已使18个国家的420多万人在境内流离失所。²¹ 到2050年，南亚可能会有多达4000万国内气候移民；北非会有1900万；东欧和中亚会有500万。²²

58. 流离失所的儿童在其旅途的各个阶段更有可能成为各种形式暴力的受害者。此外，流离失所儿童仍然得不到人道主义援助和服务；由于将非正常移民定为刑事犯罪的政策，鉴于其本人或其父母的移民身份而面临被剥夺自由的风险；面临歧视和无国籍的可能性。

59. 自然灾害造成的环境带来了儿童监护、陪伴和分离方面的变化；灾后行为违反社会规范；经济压力；以及不安全的住所和生活条件——所有这些都走向对儿童施加暴力的重要途径。²³

60. 气候危机既有很强的交叉性，而其影响又很不平等。它对受危机影响最严重、然而对危机负责最少的热点地区的社区造成不成比例的影响。气候变化对社会服务和社区预防和应对暴力的能力的破坏性影响，这在适应和保持复原力所需资源最少的国家感受最为强烈，特别是在它们应对其他挑战的同时：几乎所有在气候危机方面风险极高的国家也被视为处于脆弱境地，其中四分之一的国家流离失所率非常高，超过5%的人口流离失所。²⁴

61. 此外，并非所有儿童群体都受到同样的影响。处境已经不利的儿童特别容易受到气候变化的影响，这包括失去家庭照料的儿童；残疾儿童；生活贫困或农村地区的儿童；处于人道主义救助和冲突环境中的儿童；依赖自然环境及其资源并

¹⁸ 见 www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf。

¹⁹ 见 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36248>。

²⁰ 见 www.un.org/internal-displacement-panel/events/pacific-regional-consultation-internal-displacement。

²¹ 见 www.unicef.org/reports/children-uprooted-caribbean-2019。

²² 见 <https://blogs.worldbank.org/voices/millions-move-what-climate-change-could-mean-internal-migration>。

²³ 见 <https://doi.org/10.1186/s12889-021-11252-3>。

²⁴ 见 www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf。

与之有密切关系的人，如土著儿童。²⁵ 由于土著人民与大自然的密切联系，约有 4 亿土著人民在行使其文化权利和集体权利方面面临威胁。女童和青年妇女也不成比例地受到气候变化的影响。这对农村地区的人(在一些国家他们占农业劳动力的 70%)来说尤其如此，原因是他们的社会角色和所受的歧视。²⁶

62. 由于气候危机与其他危机重叠，与其他脆弱性相互交织，并加剧了主要风险因素，它正在扩大暴力侵害儿童行为的威胁，包括基于性别的暴力、童婚、童工、绑架、贩运、性暴力和招募儿童加入犯罪、武装和(或)暴力极端主义团体。²⁷

63. 例如，对南亚国家和太平洋岛屿的研究表明，在与天气有关的自然灾害之后，童婚现象激增。²⁸ 最近关于非洲、亚洲和拉丁美洲的报告和研究表明，极端天气现象和作物受损造成的收入损失增加了对童工的需求。²⁹ 此外，贩运者、犯罪网络、武装团体和恐怖主义团体正在利用这些脆弱性来贩卖、剥削和招募儿童。

64. 气候危机也在损害儿童的心理健康。生态焦虑是指气候变化造成的愁苦，人们对自己的未来感到焦虑。这种焦虑在全世界的儿童和年轻人中造成负面情绪。³⁰ 由于儿童极易受到气候变化的影响，他们面临着环境压力，能够更好地理解气候变化及其预期影响，这强化了他们对气候变化后果的压力和焦虑的感受力。³¹

B. 现在比以往任何时候都更需要对儿童问题有敏感认识的气候危机应对办法

65. 正在通过广泛的高级别政治承诺、条约、决议、框架、政策和协定在全球、区域和国家层面应对气候危机。

66. 全球框架包括《巴黎协定》、《联合国气候变化框架公约》、流离失所问题工作队、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《工商企业与人权指导原则》、《儿童权利与企业原则》、世界银行《环境和社会框架》和儿童权利委员会即将发表的特

²⁵ 见 www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/climate-change.html。

²⁶ 见 www.un.org/womenwatch/feature/ruralwomen/overview-climate-change.html。

²⁷ 见 www.unicefusa.org/mission/emergencies/child-refugees-and-migrants/central-america; www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf; 以及 <https://ourworld.unu.edu/en/climate-change-is-fueling-recruitment-into-armed-groups>。

²⁸ 见 <https://reliefweb.int/report/world/children-risk-early-marriage-climate-change-one-factors>; www.nepalitimes.com/banner/how-the-climate-crisis-adds-to-child-marriage-in-nepal; 联合国资本发展基金, *Economic Impacts of Natural Hazards on Vulnerable Populations in Fiji, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, and Vanuatu*(2020 年); 以及 www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/unwomen701.pdf。

²⁹ 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipcc/documents/publication/wcms_845129.pdf。

³⁰ Caroline Hickman 等, “Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government responses to climate change: a global survey”, 《柳叶刀行星健康》, 第 5 卷, 第 12 期 (2021 年 12 月)。

³¹ 见 <https://theconversation.com/climate-change-is-harming-childrens-mental-health-and-this-is-just-the-start-168070>。

别着重于气候变化的关于儿童权利和环境的第 26 号一般性意见。联合国人权事务高级专员办事处强调了气候行动必须如何与现有国际人权义务保持一致，包括尽可能以最大的雄心防止气候变化造成的危害恶化；公平地建设复原力，减少受气候变化威胁最大的国家所面临的风险；确保问责并使受气候变化影响的人能够获得有效的补救。³²

67. 还在区域一级制定了应对不同层面的气候危机的政策框架和规范标准，包括《非洲联盟气候变化和坚韧的发展战略和行动计划(2022-2032 年)》；《欧洲委员会儿童权利战略(2022-2027 年)》；《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)；东盟通过的关于儿童享有健康环境权利的建议和对儿童问题有敏感认识的气候行动；³³以及《2050 年蓝色太平洋大陆战略》。

68. 国家一级的举措包括加强气候行动并强调气候变化对儿童的影响的法律改革和政策框架。一些国家³⁴正在采用气候宪政主义理念，用宪法权利的语言来表达气候关切。³⁵ 菲律宾已将儿童纳入其气候变化政策框架，包括《气候变化法》(第 9729 号共和国法)、《国家气候变化行动计划》(2011-2028 年)、《儿童紧急救济和保护法》(第 10821 号共和国法)和《儿童综合应急方案》。³⁶ 同样，墨西哥通过其 2021-2024 年保护儿童和青少年国家方案，保护儿童和青少年的权利，确保他们具备应对自然灾害和其他风险的能力。³⁷ 加纳在其国家气候变化政策中认识到气候变化对妇女和女孩的更大影响，并致力于通过提供更好的社会保障等途径，提高她们的韧性。

69. 其他受气候变化影响严重的国家正在关注与气候有关的流离失所问题。例如，瓦努阿图的 2018 年关于气候变化和灾害导致的流离失所问题的国家政策旨在最大限度地减少流离失所造成的影响，并确保在各个阶段提供援助和保护，特别是对妇女和儿童。斐济颁布了《2019 年社区气候搬迁信托基金法》，为斐济境内受气候变化影响严重的社区按计划搬迁提供资金和支持，并确保有一个明确的供资系统，在斐济境内社区需要搬迁时提供协助。³⁸ 在安提瓜和巴布达，制定了学校应急计划，以查明易受气候变化影响的脆弱性和应对能力。³⁹

³² 见 www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/key-messages-human-rights-and-climate-change。

³³ 见 www.unicef.org/eap/sites/unicef.org/eap/files/2019-11/Children%20in%20ASEAN%20summary.pdf。

³⁴ 阿尔及利亚、多民族玻利维亚国、科特迪瓦、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、泰国、突尼斯、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南和赞比亚。

³⁵ 见 <https://climate-laws.org>。

³⁶ 菲律宾提供的资讯。

³⁷ 墨西哥提供的资讯。

³⁸ 见 www.unicef.org/media/109421/file/Children%20uprooted%20in%20a%20changing%20climate.pdf。

³⁹ 同上。

70. 教育、气候知识普及和提高认识举措也是气候行动的一个重要组成部分。塞尔维亚促进了其国家平台“Čuvam te”(“我会护你安全”), 通过该平台为家长和教师上传了关于预防和保护免受暴力侵害的文字教材。⁴⁰ 在哥伦比亚, 国家环境培训学校正在推广环境文化战略, 该战略是公民和儿童参与下制定的。⁴¹ 圣基茨和尼维斯也宣布, 它承诺鼓励儿童和青年参与气候变化决策进程。⁴²

71. 虽然国家是权利的主要责任承担者, 但企业有责任尊重人权, 不造成伤害, 特别是因为企业活动是严重环境破坏的根源, 影响到儿童的生活条件、健康、发展和福祉。⁴³ 2021 年, 企业界发布声明, 阐述企业在应对气候变化对儿童福祉的破坏性影响方面发挥的重要作用。在国际商会的“让气候行动成为每个人的企业论坛”发表的声明中, 企业签署方承认, 儿童权利和环境是相互关联的, 企业应参与解决方案, 以应对和减轻气候变化对全球儿童生活的负面影响。⁴⁴

72. 尽管采取了这些举措, 但仍需要做更多的工作, 使应对气候危机的措施具有对儿童问题的敏感认识。据儿基会称, 在所有国家自主贡献捐助中, 只有 42% 直接提到儿童或青年, 只有 20% 具体提到儿童。提到儿童权利的不到 2%。然而, 13 个国家适应计划中有 11 个明确提到儿童或青年人, 他们都被视为弱势群体, 也被视为教育和卫生干预措施的受益者。⁴⁵ 例如, 斐济和津巴布韦在其国家适应计划中, 针对极端天气事件和气候敏感型疾病, 为需求评估和行动计划、保健和保护措施列出了具体的对儿童问题有敏感认识的措施。

73. 除了在法律框架和行动计划中并通过提高认识举措来更加关注儿童及其权利之外, 还需要加大对适应和复原力的投资。投资于对儿童问题有敏感认识的跨部门气候政策, 以应对儿童面临的具体风险和脆弱性以及气候变化有关的暴力驱动因素, 这对于找到中长期可持续解决办法以扭转全球性消极趋势至关重要。投资于儿童服务可以大大降低全球儿童面临的总体气候风险。儿基会估计, 投资于增加获得保健和营养服务的机会可大大减少 4.6 亿儿童的总体气候风险; 投资于改善教育成果可以减少 2.75 亿儿童的这方面风险; 投资于增加获得社会保护的机会和减轻贫穷可以减少 3.1 亿儿童面的这方面风险。⁴⁶

74. 发展中国家尤其受到气候变化的影响。由于它们在灾害现象的破坏性影响面前更为脆弱, 所以它们受到的打击最大, 而且它们的应对能力较低, 可能需要更多的时间来重建和恢复。根据《2021 年全球气候风险指数》, 2019 年受极端天气

⁴⁰ 塞尔维亚提供的资讯。

⁴¹ 哥伦比亚提供的资讯。

⁴² 见 https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/St.%20Kitts%20and%20Nevis%20Revised%20NDC_Updated.pdf。

⁴³ 见 www.hrw.org/news/2016/07/22/child-rights-and-environment-need-action。

⁴⁴ 见 www.unicef.org/partnerships/unicef-welcomes-business-commitment-put-child-rights-heart-climate-action-cop26。

⁴⁵ 见 www.unicef.org/media/72561/file/Are-climate-change-policies-child-sensitive-2020_0.pdf。

⁴⁶ 见 www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf。

事件量化影响最严重的 10 个国家中，有 8 个属于低至中下收入类别。⁴⁷ 其中一半是最不发达国家。此外，在这方面还另有一个重大赤字，即在全球资金流动中，极有可能遭受气候变化负面影响的国家只得到 98 亿美元，其中大部分是官方发展援助。⁴⁸ 需要加强合作、多边主义和国际团结，以加强最易受气候危机影响的国家的复原力。

C. 儿童是解决方案的一部分

75. 投资于儿童还意味着让他们参与、赋予他们权力和倾听他们的意见，以此作为应对气候危机的解决方案的一部分。尽管儿童面临种种障碍，但他们通过社交媒体活动、社区和公民参与、参与气候谈判、儿童领导的罢工、和平抗议和社会动员活动，日益让人们听到自己的声音，并走在世界各地气候行动的前列。

76. 2012 年，秘鲁的一名 7 岁男孩创建了第一家儿童银行--学生生态银行(Eco Banco del Estudiante)。⁴⁹ 这一银行把孩子们在街上捡的垃圾变成钱，然后打入他们的账户。该银行帮助保护环境，培养儿童的能力，减少儿童贫困、童工和辍学现象。

77. 在南非，童子军把从德班港捡出的垃圾装满了数辆卡车；在希腊，他们清理了海滩；在克罗地亚，他们种植了 65 000 多棵树。⁵⁰ 在阿拉伯联合酋长国，两名青少年兄弟姐妹发起了一项题为“纸张、电子废物、塑料和罐头”的运动，动员学校、同伴和家长参加，每月收集大约 15 000 公斤废物。⁵¹ 在乌干达，儿童和年轻人将用过的水瓶改装为自制液体肥皂的容器，并出售这些液体肥皂来帮助养家糊口。⁵²

78. 在斐济，儿童和青年人认识到海平面上升问题，制定了一个应对海岸侵蚀的气候智能式解决方案。他们得到一笔种子赠款，用来种植和维护红树林，使海岸能够恢复。⁵³ 在拉丁美洲和加勒比区域的 16 个国家，由女孩领导的“Tremendas”网络启动了“Academia Climáticas”平台，向女童和青年妇女提供气候教育，并建立一个网络，以确定当地的需要和气候危机的解决办法。⁵⁴

79. 儿童作为环境和人权维护者，他们也越来越多地利用司法系统作为要求气候正义的强有力工具。各个地区的年轻活动家参与法律诉讼，要求进行更有雄心的

⁴⁷ 见 <https://reliefweb.int/report/world/global-climate-risk-index-2021>。

⁴⁸ 见 www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf。

⁴⁹ 见 <https://bancodelestudiante.wixsite.com/ecobanco>。

⁵⁰ 见 www.scout.org/5-environmental-scout-projects。

⁵¹ 见 www.youth4nature.org/stories/help。

⁵² 见 <https://restlessdevelopment.org/>。

⁵³ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/Plan_International_-_2.pdf。

⁵⁴ 见 <https://tremendas.cl/sitio/inicio-de-la-academia-chilena-climaticas-tiene-exitosa-recepcion-en-dieci-isais-paises-de-latinoamerica-y-el-caribe>。

减排，以保障他们的未来；要求评估化石燃料开采对儿童的影响；以及制止毁林等。⁵⁵

80. 尽管有这些和许多其他儿童参与的例子，但障碍仍然很大。作为环境和人权维护者给儿童带来了风险，例如被定罪、强迫沉默、威胁和污名化。对于在作出影响到他们的决定时他们有发言权这个问题的消极的文化和社会规范，以及限制他们参与能力的态度仍然普遍存在。这突出表明，必须加倍努力，确保为儿童提供安全途径，使他们能够获得信息、表达自己的意见并参与气候行动和决策进程。

五. 前进方向

81. 全世界仍有太多的儿童落在后面。面临极端贫困、歧视和社会不平等的儿童比以往任何时候都多。被迫流离失所、逃离冲突、普遍暴力和粮食无保障的儿童比以往任何时候都多。气候危机加剧了这些风险。这些多重危机加在一起，加剧了儿童遭受暴力的脆弱性。没有一个国家能幸免、没有一个儿童能幸免。

82. 暴露于气候危机、暴力、压力和其他危机，这会造成立即和长期的生理和心理伤害。其后果可能会持续一生。儿童，特别是最贫穷儿童、得不到家庭照顾的儿童、流离失所儿童、农村和偏远地区儿童、土著儿童、残疾儿童、少数群体儿童、冲突地区和人道主义环境中的儿童以及女童，在教育与健康方面可能无法充分发挥其潜力，这将限制其未来的收入和生产力，并影响人力资本发展。除了人类代价外，受害者和社会也付出了巨大的经济代价。

83. 气候变化与发展密不可分。就气候变化采取行动对于实现可持续发展目标至关重要，这需要在社会、经济和环境领域采取综合行动。

84. 要实现这一目标，就需要进行范式转变。必须将对儿童和性别问题有敏感认识的综合和跨部门服务的支出视为一种投资，也是确保社会服务适应气候危机并具有复原力的一个重要步骤。这包括社会福利、保护和照料服务；安全和包容的教育，包括数字化学习；身体、心理、性健康和生殖健康服务；司法；以及向易受伤害的家庭和社区提供支助和可持续的社会保护。

85. 这一投资不仅是全球面对 COVID-19 大流行和上文概述的其他危机，努力重建得更好的基础，它也是为儿童并与儿童一起建设安全、公正、包容和有复原力的社会的关键。公共财政压力的增加不能被用来作为不投资于儿童的理由。面对关于气候危机的危险和原因的压倒性证据，不采取行动对所有儿童都是不公正的。

86. 为了消除这种不公正，各国政府、企业部门和国际社会必须通过和执行对儿童问题有敏感认识的气候法律和政策，并提供专用资源和强有力的监测和问责机制。特别代表欢迎最近通过的第 76/300 号决议，其中大会确认享有清洁、健康和可持续环境的权利，以此作为一种手段，帮助减少环境方面的不公正现象，缩小

⁵⁵ 见 <https://youth4climatejustice.org>；www.bbc.com/news/world-australia-60745967；以及 www.dejusticia.org/en/climate-change-and-future-generations-lawsuit-in-colombia-key-excerpts-from-the-supreme-courts-decision/。

保护方面的差距，增强人民的权能，特别是增强脆弱处境中群体的权能，包括环境人权维护者、儿童、青年、妇女和土著人民。

87. 必须让儿童和青年人，包括最脆弱和受影响最严重的儿童和青年人参与这些政策的执行和制定。加强他们的能力，投资于气候变化和环境教育，并使儿童有能力参与减少灾害风险和减缓气候变化的努力，是确保可持续解决办法的关键。

88. 距离实现《2030年议程》的承诺还有不到8年的时间，时间紧迫。所有利益攸关方都必须以协调一致的方式共同努力，并采用综合办法来应对气候变化，从而预防和减少气候变化对儿童的影响。需要在相互伙伴关系和问责的基础上加强合作和多边主义，因为大多数风险最大的国家是责任最小的国家。对所有儿童来说，现在比以往任何时候都更需要气候正义和社会正义，不要让任何人掉队。
