



人权理事会
第十九届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员
纳贾特·马拉·姆吉德提交的报告

内容提要

买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员根据理事会第 7/13 号
和第 16/12 号决议向人权理事会第十九届会议提交本报告。

本报告介绍了特别报告员自 2011 年 3 月提交上一份报告以来所开展的活
动，并专门探讨了在自然灾害引发的人道主义危机之后保护儿童免遭买卖和性剥
削这一主题。

目录

	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 活动	2-5	3
A. 国别访问	2-3	3
B. 其他活动	4-5	3
三. 保护儿童在自然灾害引发的人道危机之后免遭 买卖和性剥削	6-88	4
A. 报告的背景和目标	6-14	4
B. 自然灾害中儿童的脆弱性	15-31	5
C. 人道主义援助和儿童脆弱性管理	32-88	8
四. 结论和建议	89-144	18
A. 结论	89-90	18
B. 建议、作用和责任	91-144	19

一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 7/13 号和第 16/12 号决议提交。报告记述了特别报告员自 2011 年 3 月提交上一份报告以来开展的活动，并专门探讨了保护儿童在自然灾害引发的人道危机之后免遭买卖和性剥削这一主题。

二. 活动

A. 国别访问

2. 自 2011 年 3 月向人权理事会提交上两份报告(A/HRC/16/56 和 A/HRC/16/57)以来，特别报告员于 2011 年 5 月 1 日至 11 日访问了毛里求斯，2011 年 11 月 21 日至 12 月 2 日访问了法国。两次访问的报告分别附于本报告之后(A/HRC/19/63/Add.1 和 2)。

3. 自向理事会提交上一份报告以来，特别报告员收到了印度和危地马拉对其正式访问请求的肯定答复。她还获邀访问洪都拉斯。特别报告员已要求访问下列国家，但仍未收到答复：柬埔寨、加拿大、冈比亚、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日利亚、越南和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

B. 其他活动

1. 会议、研讨会和与民间社会的接触

4. 2011 年 1 月，特别报告员参加了安全饮用水和卫生设施权利问题特别报告员组织的饮用水和卫生设施权利国家行动计划咨询会议。2011 年 3 月，她参加了人权理事会第十六届会议期间组织的一项关于“街头流浪儿童”问题的活动。2011 年 3 月，她还参加了在布鲁塞尔举行的普遍定期审议结果及其他人权机制建议后续行动区域研讨会。2011 年 5 月，她参加了全球移徙问题小组在纽约组织的“移徙与青年：利用机会促进发展”研讨会。2011 年 6 月，她参加了人权与赤贫问题独立专家组织的赤贫与人权问题指导原则草案咨询会议，还参加了由少数群体问题独立专家主持的“由于工作和出身造成的歧视问题”专家研讨会。2011 年 7 月，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、各国议会联盟和暴力侵害儿童问题秘书长研究报告后续工作国际非政府组织咨询委员会共同组织了“禁止、预防和回应对儿童一切形式的暴力行为法律框架”的专家会议，特别报告员主持了会议的一个环节。2011 年 9 月，特别报告员参加了儿童基金会、国际拯救儿童联盟、儿童权利国际事务局在达喀尔举办的保安官员儿童权利培训专家研讨会。她还参加了制止儿童卖淫、儿童色情及出于性目的贩运儿童国际组织(国际杜绝童妓组织)在“制止贩运儿童”运动框架内在日内瓦举办的一次活动。2011 年 10 月，她在欧洲委员会会议会高级

别会议儿童色情制品问题辩论中做了主旨发言。2011年11月，她参加了人权高专办在日内瓦举行的街头儿童问题专家会议。特别报告员参加了打击贩运人口行动在巴黎举行的移民政策对打击贩运人口的影响研讨会。她还在巴黎举行的国际杜绝童妓组织大会上做了发言。特别报告员参加了欧洲委员会在摩纳哥举办的“建设一个关爱儿童的欧洲”研讨会。

2. 特别程序协调委员会

5. 2011年7月，在日内瓦举行的特别程序负责人年会期间，特别报告员被任命为特别程序协调委员会委员，担任协调委员会当然主席，任期一年。

三. 保护儿童在自然灾害引发的人道危机之后免遭买卖和性剥削

A. 报告的背景和目标

1. 背景

6. 特别报告员向联合国所有会员国、联合国机构、国际组织和民间团体组织发出了调查问卷，就保护儿童在自然灾害引发的人道危机之后免遭买卖和性剥削的问题征求它们的意见。

7. 23个国家对调查问卷做出了答复。¹

8. 国际计划组织、国际拯救儿童联盟、地球社国际联合会和儿童基金会也提出了宝贵建议。

9. 特别报告员谨向所有对调查问卷做出答复的各方表示感谢。收到的大量信息，本报告仅能选择部分加以概述，逾期收到的答复未能收入。

10. 特别报告员还会见了儿童基金会、儿童保护工作组协调员，以及联合国难民事务高级专员(难民署)、红十字国际委员会(红十字委员会)和国际拯救儿童联盟的代表。

11. 本报告的内容依据是对调查问卷的答复、与上述利益攸关方举行的会议和通过各项研究收集的资料。

¹ 它们是阿根廷、阿塞拜疆、哥伦比亚、古巴、塞浦路斯、丹麦、萨尔瓦多、格鲁吉亚、希腊、约旦、吉尔吉斯斯坦、墨西哥、摩尔多瓦、缅甸、秘鲁、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国、瑞典、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国和多哥。

2. 目标

12. 本报告详细说明了如何建立和加强自然灾害中的儿童综合保护制度，旨在提供一项指导工具，更好地协助所有利益攸关方有效评价和处理自然灾害中儿童面临的不同程度的风险和脆弱性。

13. 本报告探讨了人道危机、特别是自然灾害对于儿童易于遭受贩卖和其他形式剥削这一脆弱性的影响。报告全面概述了在自然灾害中保护儿童的相关挑战、良好做法和经验教训。

14. 本报告还说明了国家和所有其他利益攸关方的义务和责任。报告中建议各方开展、加强和落实协调努力，以预防、减少灾害风险、防范、应对和重建等方式有效地保护儿童。

B. 自然灾害中儿童的脆弱性

1. 自然灾害和气候相关灾难

15. 自然灾害指对人类及其居住地产生灾难性影响的自然事件或自然力量，这种影响包括地理破坏、基础设施和物质损失，生理和社会心理创伤、流离失所、不安全和死亡。自然灾害通常包括地震、火山爆发、海啸、飓风、洪水和龙卷风。然而，严重急性呼吸道综合症(非典)和流感病毒株等流行疾病也可被视为自然灾害。

16. 气候相关灾难由热带风暴和风暴等可能引发或加剧自然灾害的极端天气事件²造成。这些事件包括热浪等极端高温天气，因降水过少导致的干旱、野火和饥荒，或因降水过多导致的洪水泛滥、山体滑坡和泥石流。气候变化也可以引发流行疾病的迅速传播或者使疫情加剧。³

17. 全世界每年约有 2.31 亿人受到自然灾害和气候相关灾难的影响；其中大部分是儿童。⁴ 儿童基金会《2011 年人道主义行动报告》指出，“气候相关灾害日渐频繁，目前占灾害总数的 70%，而 20 年前则占 50%；预计从 2015 年起，每年都会有数亿人口受到这种气候相关危机的影响。”⁵

² 欧洲环境政策研究所，“气候变化与自然灾害：自然灾害与气候变化之间可能存在联系的科学证据”，欧洲议会第 02a/2006 号简报，2006 年 1 月。

³ 世界卫生组织，“气候变化与卫生”，第 266 号简报，2010 年 1 月，见 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/en/>。

⁴ 国际拯救儿童联盟，《保护紧急情况下的儿童：重点、原则和做法》，2007 年，见 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fb94fe2.html>。

⁵ 儿童基金会，《2011 年救助儿童的人道主义行动：建设防御力》，2011 年 3 月，见 http://www.unicef.org/HAC2011_EN_PDA_web.pdf。

18. 自然灾害常常祸不单行，因此受灾人口可能被迫应对紧急情况同时或反复发生造成的后果，包括物质损失、政治危机、疾病疫情、景观和领土的破坏、新发或持久的冲突。灾前就已存在的脆弱局势往往使受灾国家的困境呈几何级数增加。

19. 全球的极端天气条件对世界上最贫穷和最脆弱的人口造成尤为巨大的负面影响。众所周知，最脆弱人口面临着不同程度的风险，恢复能力也不尽相同。⁶ 很大一部分面临风险者是儿童，他们大多生活在低收入国家。国际拯救儿童联盟估计，今后 10 年内，每年多达 1.75 亿儿童可能受到自然灾害的影响。⁷ 多重政治和社会经济因素相互作用，使儿童更易遭受买卖和剥削，而自然灾害等人道危机使这种脆弱性进一步加剧。

20. 应对自然灾害的常规方式主要是提供满足儿童迫切生存需要的人道主义援助和应急活动，例如提供清洁水、食品、庇护所、衣物和基本卫生保健。虽然这些活动对于最大限度地减少，特别是在灾后 48 小时之内减少生命损失和痛苦至关重要，但是人道主义援助并不一定等于保护儿童，也不一定兼顾到保护儿童的内容。⁸ 参加救灾的人道主义援助者往往缺乏知识或资源，无法确保满足儿童的短期和长期保护需求，例如保护他们不受伤害、虐待和一切形式的剥削，确保儿童可以在安全的场所休息、玩耍、接受教育，并能够参与有关其日常生活和未来的决定。⁹

21. 各国的方案编制不尽相同，因此各个组织和实地工作人员要随机应变。儿童保护的方案、政策和方针十分复杂，虽然《儿童权利公约》明确提到了儿童保护，但人道危机中儿童保护措施的执行最为缓慢。绝大多数儿童保护¹⁰ 对策仍然属于被动应对，组织混乱而且资金严重不足。¹¹ 因此，迫切需要针对儿童脆弱性有的放矢地解决问题。

⁶ 人道协调厅，《两性平等工具箱》，2005 年 8 月，见 http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA_Gender_Equality_Toolkit.pdf。

⁷ 国际拯救儿童联盟，“紧急情况下的儿童保护”简报，2010 年 11 月，见 <http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/fact-sheet-child-protection-emergencies>。

⁸ “查明差距——紧急情况下的儿童保护：关于紧急情况下的儿童保护问题机构间计划磋商会讨论文件”，日内瓦，2006 年 12 月 13 日至 14 日，第 15 页。国际拯救儿童联盟关于儿童保护的定义是“对影响儿童的虐待、忽视、剥削和暴力行为的预防和应对措施及体系。”2008 年的一次儿童保护工作者研讨会商定，务须制定一条关于紧急情况下儿童保护的联合工作定义。见研讨会报告“采取组群加强儿童保护：实地教训和最佳做法及前进方向”，日内瓦，2008 年 1 月 16 日至 18 日，第 4 页。

⁹ 国际计划组织，《照相机离开后：灾难中的儿童》。第二版，伦敦，2005 年，第 i 页，见 <http://www.plan.org.au/mediacentre/publications/research/afterthecameras>。

¹⁰ 《查明差距》。(见脚注 8)，第 17 页。

¹¹ 下一节将就这一问题提供更详细资料。

22. 儿童保护应急工作资金严重短缺，是影响儿童保护工作的根本障碍之一。儿童保护服务“长期资金短缺”，供资水平“远低于其他人道主义部门。”¹² 因此，联合国人道主义机构和非政府组织提供关键性儿童保护对策的能力受到严重限制。¹³

23. 尽管如此，自然灾害中的儿童保护问题提供了一个难得的机会，使各方注意到方案供资、规划、反应和协调方面存在的多种漏洞，并且向所有相关利益攸关方提出建议，建议他们立即并坚持不懈地处理和弥补这些漏洞。

2. 儿童面对自然灾害的脆弱性

24. 由于儿童的生理和社会心理特点，他们在自然灾害面前尤为脆弱。当儿童与家人失散、无人陪伴、成为孤儿、流离失所或“失踪”，又没有得到适当的照顾、保护、支助和恢复时，他们就更加容易受到伤害。

25. 本报告编写期间发现，虽然儿童被认定属于最易受到自然灾害的直接和长期影响伤害的群体，¹⁴ 但是目前仍无法准确确定儿童脆弱性的严重程度。这首先是因为严重缺少关于自然灾害对儿童实际影响的实证证据，还缺少详细说明有多少儿童丧生、心理受创、无人陪伴、与家人失散、成为孤儿、流离失所或失踪的原始数字。只有少数国家系统地收集了自然灾害造成的无人陪伴、与家人失散、成为孤儿、流离失所或失踪儿童的定量数据，而且其中只有 7 个国家在答复调查问卷时提交了数据。

26. 虽然提供了关于难民或境内流离失所者人数的一些基本统计数据，但大部分都是属于武装冲突造成的情况。¹⁵ 因自然灾害而成为境内流离失所儿童的人数依然未知。

3. 自然灾害中儿童易于遭到买卖、贩运和各种形式的剥削

27. 自然灾害中，儿童更加易于遭到买卖和其他形式的剥削。有些人利用自然灾害后的混乱局面从事犯罪活动，例如为非法收养、强迫劳动或性剥削的目的贩卖儿童。灾后的局面使这些人置国家和国际标准于不顾，将儿童带离社区或本国领土。此外，紧急情况期间或之后，国家制度的崩溃或缺失往往造成保护真空，无人保护与家人失散的儿童。

¹² 儿童保护工作组，“太少，太迟：为紧急情况下的儿童保护供资”，2010年，第17页。报告和摘要可在以下网址查阅：<http://oneresponse.info/GlobalClusters/Protection/CP>。该报告对资金短缺的定义是“项目提案要求的资金量与到位的资金量之间的差额。”

¹³ 同上，第9页。

¹⁴ 红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联合会)。《2009年世界灾害报告：早预警，早行动》，日内瓦，2009年。

¹⁵ 据难民署估计，2010年全世界共有难民近1000万；见难民署，人口统计网络数据库。

28. 自然灾害破坏或打乱了儿童的正常生活条件和对他们的照顾，进而可能干扰、阻碍和延迟实现儿童权利。这种局面下，儿童更有可能变得身份不明、被匆忙认养、收养或送到长期看护机构，而丧失了追查家人、团聚或安全返回的可能。儿童的脆弱性加剧了他们遭到买卖、性剥削和其他形式剥削的风险，因为他们可能被人以不当和/或非法的方式带离社区——有时是希望保证其安全的好心人，有时则是伺机混水摸鱼的谋利者。¹⁶

29. 自然灾害的后果可能动摇为保护儿童而制定的文化和法律准则。因此，自然灾害中的儿童面临更多风险，更易遭到各种形式的剥削，包括社区成员或家庭成员等非陌生人的剥削。在危机局面下，儿童遭到强奸、性虐待、贩运和与家人失散的现象司空见惯，在容忍和有罪不罚的氛围中，暴力行为经常发生。¹⁷

30. 此外，这一问题的严重程度在很大程度上依然未知。虽然设立了众多的国家级监测和报告工作队，就武装冲突中严重侵犯儿童权利的现象进行报告，但是并不存在类似机制，处理自然灾害中侵犯儿童权利的现象。

31. 对儿童的买卖和剥削行为的非法性和高度秘密性进一步妨碍了查找和分析工作。儿童及其家人往往不愿报告暴力、剥削和虐待事件。¹⁸ 由于缺乏定量、定性和实证数据，有关各方的能力严重受限，无法全面评估和处理儿童遭到买卖、贩运和各种形式剥削的脆弱程度。

C. 人道主义援助和儿童脆弱性管理

32. 对问卷的答复表明，各级的众多利益攸关方都参与了各项举措，直接或间接地预防和打击在自然灾害期间或灾后买卖和剥削儿童的行为。

1. 首要干预实体

33. 可以通过多种方式促进对儿童的保护。国家负有备灾、反应、恢复和重建的主要责任。然而，灾害的后果及有限的财力、人力、技术资源和能力均有可能损害国家能力，有时缺乏政治意愿也会损害国家能力。

34. 因此，国际组织和援助机构往往会接手弥补不足，在自然灾害期间或灾后提供各类和各级儿童保护服务。数个组织和援助机构领导应急工作。这些实体按照各自的授权和运作方式提供儿童保护服务，它们的授权和运作方式有时截然不同。这些服务包括：提供快速反应设施缓解儿童及其照顾者的痛苦；家人追

¹⁶ 见儿童权利委员会，“紧急情况下儿童的受教育权”问题一般性讨论日，2008年9月19日，第2段。

¹⁷ 国际拯救儿童联盟，“儿童保护简报”（见脚注7），第2页和第5页。

¹⁸ 同上，第3页；也见《联合国研究暴力侵害儿童问题独立专家的报告》(A/61/299)，2006年8月29日。

查工具包等立足于发展的近期和长期救援和备灾工具，或预防家人失散的服务；人道主义援助，包括恢复家庭联系、促使家人团聚、寻找失踪人口；对难民儿童和境内流离失所儿童等具体群体的保护和照顾；为易受伤害的儿童和年轻人提供应急供水和卫生、住房、保健服务、教育、社会心理照顾和保护。

35. 私营部门行为者在自然灾害期间和灾后广泛参与各种活动，但是它们采取的大部分行动都是反应性的、临时的单边行动，而且局限于救援活动。它们还有可能表示不愿参与合作式项目，主要是因为它们希望独立工作，但这就妨碍了有效的协调和行动。¹⁹

(a) 协调机制

36. 国际组织和援助机构还在实地和全球层面努力制定和执行在政策和业务方面协调一致的机构间儿童保护对策。儿童保护工作组²⁰ 汇总并协调儿童保护组群中各个组织和援助机构的工作，确保在复杂的紧急情况、灾害和其他此类局面下，采取可预测、问责和更有效的儿童保护对策。工作组力求通过在全球范围内发起倡议、²¹ 制定标准和政策、实施能力建设和工具开发举措，为连贯的机构间儿童保护对策提供实地支助，工作组认为首要责任是保护受益者。²² 由于它成员广泛，而且肩负促进全面和专门保护的义务，它在组群办法中独树一帜。儿童基金会是儿童保护的联络机构。基金会在卫生和儿童保护领域保持了强大的实地行动，同时制定了人道主义行动中对儿童负有的“核心义务”（2010年5月）²³，为儿童基金会及其伙伴提供了一个全球性的行动框架。

37. 国际发展法组织领导下的在自然灾害情况下提供保护全球保护集群工作队的宗旨是确保落实各种程序，在自然灾害的情况下拥有有效、可预期而且可以问责的保护能力。工作队可将查明灾害反应中保护儿童等某些群体的具体困难作为其活动之一。

¹⁹ 例如，见中间技术开发集团，《斯里兰卡的企业社会责任和自然灾害减灾》，科伦坡，2002年5月。

²⁰ 最初组建时，儿童保护工作组是机构间全球保护专题工作组的一个工作分组。它由以下机构组成：基督教儿童基金、哥伦比亚大学儿童保护学习网络、国际援救委员会、国际拯救儿童联盟、地球社国际联合会、妇女委员会、世界展望组织、人道协调厅、难民署和儿童基金会。

²¹ 倡议工作力求鼓励各方提高认识及做出更多的资助承诺。

²² 其首要目标为“按照《儿童权利公约》、其他人权和人道主义条约和公约、以及国家法律的规定，增进、保护和实现儿童在紧急情况下免遭虐待、剥削和暴力的权利。”见儿童保护工作组，职权范围，2010年。

²³ 见 http://www.unicef.org/publications/files/CCC_042010.pdf。

38. 尽管目前全球有 3 个打击人口贩运的协调机制正在运作，²⁴ 但是并不存在此类似机制，处理买卖儿童的问题。

(b) 准则

39. 儿童保护工作组通过关于紧急情况下儿童保护的手册和工具箱提供实际指导。儿童保护工作组的一支工作队正在制定一套紧急情况下保护儿童的最低标准，涉及的议题有家人追查和团聚、关爱儿童空间及儿童重返社会。²⁵

40. 以预防失散为前提，《机构间无人陪伴和失散儿童问题指导原则》²⁶ 概括了在预防、家人追查和团聚、临时照顾和长期解决办法等各个方面政策和实地层面需要采取的具体行动。该文件还概括了帮助无人陪伴和失散儿童所需的 3 类补充行动，即为预防、制止和/或缓解某种虐待形式的直接影响采取的反应行动；通过修复、归还和赔偿恢复有尊严的生存条件的补救行动；通过环境建设创造和/或巩固使儿童权利得到充分尊重的(政治、制度、法律、社会、文化和经济)环境。

41. 《关于儿童的替代照料准则》²⁷ 主张在自然灾害等紧急情况下，政府和提供援助者应确保照顾无人陪伴和失散儿童的工作人员具有足够经验，能以恰当的方式与儿童打交道。建议发展以家庭为基础的临时和长期照顾方式。关于紧急情况下替代照料的机构间工具包已经制作完成，作为《准则》的补充。该工具包的内容包括以最佳做法为依据制定的紧急情况下临时照顾儿童的准则和工具。²⁸

(c) 有待解决的难题

42. 虽然有多个组织、援助机构、私人行为者和国家参与儿童保护工作，但是儿童在自然灾害中被买卖和剥削的风险依然不断加剧。尽管国际社会已采取诸多重要步骤为儿童提供全面保护，但是保护漏洞依然存在。事实上，正如下文说明的那样，保护范围之内便存在剥削的风险。

43. 自然灾害中很难根据一个框架来协调实地所有行为者的作用、责任和资源。各组织的任务、资源和能力之间的巨大差异往往使混乱的局面更为复杂，缺

²⁴ 机构间打击贩运人口协调小组、联合国打击贩运人口全球倡议、联合国打击贩运人口全球计划。

²⁵ 见 <http://resourcecentre.savethechildren.se/cpi/march-newsletter/minimum-standards-cpie/child-protection-working-group-aims-set-minimum-standard>。

²⁶ 本文件由红十字国际委员会发布，主张为失散儿童采取的一切行动和决定均应依据尊重家庭团聚原则和儿童最佳利益原则的保护框架。

²⁷ 大会第 64/142 号决议，附件；儿童基金会对问卷的答复。

²⁸ 儿童基金会对问卷的答复。

少有效运作的国家法律和制度框架，再度加剧了这一混乱局面。缺少资料说明儿童的存在和位置，使这一问题更为复杂，收集的信息也往往并不完整。

44. 必须将工作重点由应对危机转向防范和规划，同时在任务中规定开展问责、监测和后续行动。

2. 突发期(灾后 48 小时)

(a) 身份识别和登记

45. 在自然灾害突发期安置儿童应采取的程序措施方面，例如报告一名儿童被转移或疏散的时间和地点及有关儿童身份的任何细节，许多现场急救人员所受培训有限或根本没有受过培训。

46. 为了在一定程度上改善这种状况，儿童基金会及其伙伴承担了儿童身份识别和登记²⁹的首要责任。2009 年菲律宾突发台风后，儿童基金会与政府儿童福利委员会合作，开展快速登记活动，帮助失踪、失散和无人陪伴儿童查找家人。2010 年海地地震之后，儿童基金会及其伙伴在海地登记了 5,000 余名失散或无人陪伴儿童。儿童基金会与海地警方儿童保护特遣队合作，在过境点和国际机场查验了 11,774 名儿童的证件，记录了 2,500 余起非正常旅行，其中近 460 起被确证为贩运案件，近 50 起被查明为强迫劳动案件。³⁰ 也是在海地，国际拯救儿童联盟支助政府为失散和无人陪伴儿童及震后出生的儿童进行登记。³¹

(b) 安全临时疏散

47. 现场救援实体大都缺乏知识和能力，难以按照规范在疏散过程中减少儿童面临的风险。³² 儿童有可能避开了眼前的危险，但在被转交他人或机构照顾时没有任何记录能说明他们的疏散情况、身份或所在地。

(c) 儿童安置场所

48. 自然灾害后，由于营地设计缺陷和安保薄弱，幸存儿童遭受剥削的风险加剧。修建应急营地和临时住所时往往忽略了要为儿童、特别是失散或无人陪伴儿童设计安全的休息、游戏和起居场所，最大限度地减少儿童与家人意外失散的可能。

²⁹ 身份识别过程主要涉及确定一名儿童在哪里与家人或其他照顾者失散及其预计目的地，和其照顾者的位置、情况及任何联络细节。登记是指为保护儿童，也为了便利家人追查和团聚，整理儿童的关键个人资料，以确定儿童的身份。还见 A/HRC/15/56。

³⁰ 儿童基金会对问卷的答复。

³¹ 国际拯救儿童联盟儿童保护倡议，“儿童保护：采取行动反对一切形式的虐待、忽视、暴力和剥削，”国际拯救儿童联盟，伦敦，2010 年，第 8 页。

³² 例如，《关于儿童的替代照料准则》也指出，应禁止儿童跨境流离失所，除非出于健康、医疗或安全原因必须如此。

49. 儿童或许不得不到营地或庇护所之外取水、拾柴或寻找其他燃料。一方面无人监管，另一方面儿童为寻找燃料或水需要行走的路程越来越长，这使他们更易遭到诱拐。

50. 2010 年巴基斯坦洪水过后，儿童基金会在信德省灾区设立了固定和流动关爱儿童之家。基金会支助每周举行的社区宣传活动，并协助动员“货车舰队”，在流动关爱儿童之家抵达社区前为社区儿童提供资讯。³³ 2006 年，国际拯救儿童联盟在黎巴嫩设立了关爱儿童之家，儿童可以在此安全玩耍和学习。工作人员还在课程中纳入了有关地雷意识的资料。³⁴

(d) 预防失散

51. 自然灾害中，全部注意力都集中在处理灾害的直接影响，此时儿童、特别是幼小和残疾儿童容易与家人失散。若其家人缺乏照顾儿童的能力或缺少援助，他们也有可能成为无人陪伴儿童。

52. 与家人失散的儿童往往要在营地和各类机构等其他照料设施中生活数月或数年，或者等待国际收养。³⁵ 这使儿童更易遭受剥削、虐待、诱拐和贩运。失散或无人陪伴儿童用身体向包括维和人员和人道主义救援人员在内的拥有权力和资源的成年人换取食物或其他形式的援助，这种现象并不罕见。³⁶ 帮助失散儿童灾后生活重建的资源也更少。

53. 儿童基金会努力促进制定专门协议，预防医疗后送或入院期间发生失散。国际拯救儿童联盟也同样建立了灾后应急制度，告诉人们如何避免失散。³⁷

3. 紧急情况突发后的初期阶段

(a) 对儿童和家人的支助及照顾

54. 除了满足其基本生理需求，还要保护紧急情况下的儿童免遭与强迫流离失所相关的人身伤害、剥削和基于性别的暴力、社会心理困扰、与家人失散和遭到虐待。他们还需要获得优质的教育。³⁸

³³ 儿童基金会对问卷的答复。

³⁴ 国际拯救儿童联盟儿童保护倡议，“儿童保护：采取措施打击一切形式的虐待、忽视、暴力和剥削，”（脚注 39）。

³⁵ 根据紧急情况下的教育问题机构间网络的说法，流离失所儿童平均的流离失所时间为 8 年。

³⁶ 国际拯救儿童联盟，《保护紧急情况下的儿童：必须应对儿童面临的日益严峻的威胁》，政策简报，第 1 卷，第 1 号，2005 年春，第 9 页。

³⁷ 国际拯救儿童联盟，“儿童保护简报”，（见脚注 7），第 3 页。

³⁸ 国际拯救儿童联盟，《保护紧急情况下的儿童》（见脚注 37），第 1 页。

55. 为了协调对儿童及其家人的照顾和支助，国际救援委员会、国际拯救儿童联盟和儿童基金会开发并倡导使用标准的机构间儿童保护信息管理系统(儿保信息系统)。虽然设计该系统的初衷是促进家人追查和团聚，但是 2009 年又对该系统进行了重新设计，以支助儿童保护的所有专题领域。迄今已有 17 个国家使用了该系统。³⁹

56. 2008 年纳尔吉斯气旋袭击缅甸之后，联合国启动了一个妇女和儿童保护组群，由儿童基金会和国际拯救儿童联盟联合担任主席。该组群成为联合国和非政府组织之间的协调与规划论坛，以满足失去家人和其他基本必需品的幸存儿童的需求。所有机构均做出知情和协调反应，从而提高了各项方案的效率和效果。⁴⁰

(b) 儿童的短期安置

57. 与家人失散后，儿童面临更大的风险，很有可能未经适当登记、在有关方面未努力查找其家人、助其团聚、或确定其最佳利益的情况下，被匆忙认养、收养或送到照顾机构。

58. 临时照顾包括(传统、非正式、自发或安排的)寄养、监护或社区照顾。虽然应优先考虑家庭照顾，但临时照顾也许是唯一的可能。然而，许多机构既不正规、又不安全，使儿童易于遭受忽视和虐待。⁴¹ 作为一种预防措施，儿童基金会正与海地政府合作，登记国内所有寄宿式照顾中心内的儿童。⁴²

(c) 家人寻查和团聚

59. 家人寻查⁴³ 和团聚是国际组织和援助机构强调的主要策略之一，目的是确保将儿童保护纳入应急方案。机构间家人寻查和团聚方案便是这样一个工具，力求促进紧急情况下的家人寻查和团聚，并加强各国政府的儿童登记能力。⁴⁴ 2010 年海地地震之后，无人陪伴儿童快速登记和临时照顾工作组⁴⁵ 与海地政府社会福利部协商制定了家人寻查和团聚的标准操作程序。在他们的努力下，1,303 名海地儿童得以与家人或照顾者团聚。在厄立特里亚，儿童基金会通过家庭团聚、收容所寄养和家庭收养的方式，帮助了 5,407 名孤儿和弱势儿童。

³⁹ 儿童基金会对问卷的答复。

⁴⁰ 国际拯救儿童联盟，“儿童保护简报”(见脚注 7)，第 4 页。

⁴¹ 同上，第 5 页。

⁴² 儿童基金会对问卷的答复。

⁴³ 追查是指以团聚为目的，寻找儿童的家人、第一法定看护人或惯例看护人的过程，或是父母或照顾者寻找儿童的过程。

⁴⁴ 国际拯救儿童联盟，“儿童保护简报”(见脚注 7)，第 5 页。

⁴⁵ 工作组由以下组织构成：国际拯救儿童联盟、Heartland Alliance、儿童基金会、世界展望组织、地球社国际联合会、国际救援委员会和红十字委员会。

60. 现有寻查工具包括红十字委员会的 FamilyLinks 网站，⁴⁶ 该网站努力帮助人们与自然灾害或冲突中失散的亲属恢复联系。一些企业也开发了其他几项帮助寻找失踪和失散人口的技术，包括 Person Finder (Google)、⁴⁷ Ushahidi 和 CrisisCommons。

61. 塞浦路斯社会福利部和国际社会服务社开展了全国性合作，查找儿童在原籍国的家人。若找到其家庭，即编写一份社会报告，说明该家庭接纳儿童的能力，包括安全返回可能性的评估。在缅甸，全国自然灾害管理委员会还开展工作，帮助失踪或失散儿童与父母团聚，同时提供必要援助，确保这些儿童能够接受教育。

(d) 国内和国际收养

62. 每一次人道危机中，各国政府、国际援助机构和民间社会组织均努力保护儿童，将其从灾区“解救”出来。幸存儿童常常被错误划分为孤儿，被带离家人和社区，转送至孤儿院或被新的家庭收养。这种“误用的善意”有可能大幅度增加自然灾害受灾儿童和家庭受到的短期和长期伤害。经验表明，男童和女童通常在自己所在社区的家庭环境中更加安全，得到更好的照顾，而且容易更迅速地恢复。⁴⁸

63. 自然灾害中成为孤儿的儿童人数往往被高估，而社区为儿童提供照顾的能力又往往被低估。⁴⁹

64. 几个国家在对问卷的答复中表示，已经落实了关于国内和国际收养问题的立法。葡萄牙禁止任何审查和评价儿童社会和法律状况的实体或者负责执行儿童收养项目的实体在收养过程中担任中间人，以避免它们与血亲家庭直接接触。最后的收养决定须由司法部门授权作出。

65. 海地地震之后，许多收留国家迫于内部压力，依据临时标准“加紧”运送(3个月至 18 岁的)儿童至本国收养。值得注意的是，没有法院命令就将海地儿童迅速带离本国的做法并不合法；有些儿童在地震发生之前正在办理收养手续。

⁴⁶ 见 <http://www.icrc.org/FAMILYLINKS>。

⁴⁷ 这个危机反应工具是一个开放的数据库应用程序，个人能够在网上发布信息请求，或提供信息说明某人现在何处；该工具已经在智利、海地、日本、新西兰和土耳其得到使用。

⁴⁸ 国际拯救儿童联盟，《误用的善意：在紧急情况下为儿童做出正确决定》，伦敦，2010 年；国际拯救儿童联盟，“儿童保护政策简报”（见脚注 37），第 2 页。

⁴⁹ 国际拯救儿童联盟，《误用的善意》（见脚注 49），第 1 页。

(e) 诉诸儿童保护制度和司法

66. 上文提到的受害者查找程序的一个基本要素是，确保建立适当程序，包括以儿童为中心或有利于儿童的、独立、及时而有效的报告和申诉机制，并确保人们可以运用这些机制。⁵⁰ 然而，由于缺乏对司法机制的接触渠道、了解和使用机会，受害儿童常常无法利用它们。常常通过社区争端解决程序促进案件的裁决，而这种程序有可能无法始终确保受害儿童有效获得诉诸司法的机会。

67. 2010 年，儿童基金会支助 131 个国家加强了其社会福利和司法制度。还有 15 个国家(包括危地马拉、莫桑比克、巴基斯坦和孟加拉国等自然灾害多发国)启动了儿童保护制度综合规划与评估。儿童基金会及其伙伴确定了一个认识儿童保护制度的共同出发点，作为共同的参照框架。⁵¹

68. 对于顾及儿童特点的申诉、报告和咨询机制的提供或普及程度，我们所知甚少。虽然在紧急情况下会发生相当多的虐待和剥削儿童的行为，但长期以来，对这方面的报道一直不足。⁵²

4. 长期恢复/重建

69. 在恢复正常状态的自然愿望之下，有可能未经妥善规划便匆忙开展活动，这些活动也许会延长或加剧人口和物质基础设施的脆弱状况，而两方面均使儿童面临更大的风险。⁵³

70. 灾后需要大量时间开展影响调查、设计方案和项目、谈判和落实重建资金及启动重建工作。最脆弱人群、特别是儿童及其家人因而无法得到适当支助。

71. 能力有限、政治障碍和缺少国际社会的资助承诺也有可能延误或阻碍长期恢复工作。政府组织和非政府组织、国际机构和其他利益攸关方临时干预措施缺乏协调，有可能造成工作重叠或失败，无法解决需要注意的问题，这种情况也常常妨碍恢复工作。⁵⁴

72. 然而，重建阶段也提供了一个建立综合儿童保护制度和战略的机会，该制度的内容包括一套保护受害儿童和可能遭到买卖和一切形式剥削的儿童的社会准则、法律、政策和服务。⁵⁵

⁵⁰ 关于设立报告和申诉机制及其运作的更多详情，见 A/HRC/15/56。

⁵¹ 儿童基金会对问卷的答复。

⁵² 国际拯救儿童联盟，《求告无门：救援工作者和维和人员性剥削和虐待儿童行为报道不足的问题》，伦敦，2008 年，第 1、第 3 和第 12 页。

⁵³ 同上，第 3 页。

⁵⁴ 开发署，“灾后恢复准则”(第 1 版)，纽约，未注明日期，第 2 至第 3 页；国际拯救儿童联盟，“儿童保护简报”(见脚注 7)，第 4 页。

⁵⁵ 关于建立儿童保护制度的更多资料，见 A/HRC/15/56。

73. 联合国开发计划署(开发署)已经概括了一系列灾后恢复准则,该准则也试图寻找和利用各种机会,启动一个能够在修复的同时促进根本转变的既健康又可持续的恢复进程。⁵⁶

(a) 持续的监测、评估和后续工作

74. 建立和有效执行监测和问责制度,对于促进应急活动中的儿童保护不可或缺。虽然一些国家通过各类政府部门监测儿童在替代照料机构中的安置情况,但是只有极少数国家建立了综合制度,审查自然灾害之后社区、特别是儿童取得的进展及其面临的挑战。

75. 《关于儿童的替代照料准则》指出,必须定期审查替代照料机构中安置的所有儿童的情况,以决定这种安排是否仍然必要而适当。⁵⁷

76. 有些国家由政府部门负责持续监测因无人陪伴或失散被安置在短期或长期替代照料机构中的儿童。在塞浦路斯,通常由社会服务官员根据具体情况承担这项工作,但有可能与国际社会服务社、内政部和移民局进行协调。

77. 同一类政府部门往往还负责确保儿童获得完全恢复所需的照顾和支助。摩尔多瓦劳动、社会保障和家庭事务部已与一家协会结成伙伴关系,推广一个有助于改善危机后儿童心理状态的心理反应机制。

78. 关于各国政府或地方当局采取了哪些步骤搜寻失踪儿童,目前的资料十分有限。

(b) 灾后分析和相关行为者相互间信息交流

79. 一些国际组织和援助机构,主要通过儿童保护工作组建立了报告程序,以便在相关利益攸关方之间交流信息。在今后设计和规划反应和恢复举措时也要交流和运用这些信息。然而,由于资源所限这一主要原因,目前各国际组织和援助机构开展这项工作的能力不足,而且意愿不强。

5. 预防和缓解阶段

(a) 出生登记和数据收集

80. 国际计划组织估计,每年有 5,100 万余名儿童出生时未经登记。⁵⁸ 合法身份有助于提供一种措施,保护儿童免遭非法收养和其他侵犯。缺乏合法身份可能使失散儿童更加难以与家人团聚,特别是如果儿童获得了新的名字。大部分未经

⁵⁶ 开发署,“灾后准则”(见脚注 55)。

⁵⁷ 儿童基金会对问卷的答复。

⁵⁸ 还见 Ellen Mouravieff-Apostol,《出生登记在今日世界的意义》,国际社会工作者联合会,2006 年。

登记的儿童生活在南亚(64%的儿童未经登记)和撒哈拉以南非洲(63%的儿童未经登记)，这些区域遭受自然灾害的持续威胁，使这些儿童面临更大的风险。儿童基金会已经与孟加拉国政府合作，建立网络出生登记系统，以提高登记程序的普及程度。⁵⁹

(b) 增强恢复力和能力及提高认识

81. 儿童基金会已经指出，恢复能力对于灾后重建也很关键，灾害发生前可以在个人、社区和机构各级培养恢复能力，防范未来可能发生的紧急情况并减轻其影响。⁶⁰

82. 自然灾害发生前后，提高认识活动对于确保社区、儿童及其家人认识到自然灾害的危险及儿童在此类情况下可能遭遇的暴力、虐待和剥削行为十分关键。因此，他们必须了解如何能够通过保护性法律框架和相关的儿童保护服务等途径，预防、报告和应对此类侵权行为。⁶¹

83. 救济营中容易出现个人滥用权力，以基本必需品交换性服务的现象。瑞典国际开发合作署为海地的国际拯救儿童联盟瑞典分会提供资金，通过提高认识和培训活动及设立社区联络点的方式，应对基于性别的暴力和性剥削问题。尽管提供了上述服务，但是根据人权监察站⁶²的说法，恢复工作中女童和妇女仍受到严重忽视。

84. 2010 年智利地震之后，国际拯救儿童联盟与警方和社会工作部合作，在学校、保健中心、村委会举行培训和宣传会，说明性虐待和暴力的情况，宣传如何利用报告机制，以保护儿童免受性虐待。⁶³

85. 国际宣传方案的范例包括儿童基金会和联合国国际减少灾害战略(国际减灾战略)开发的一个教育工具包，其中包括一项名为“危险地带”的棋类游戏。另一个方案“全球方案”(有利于环境的全球学习和观测方案)于 2011 年启动了一项教育宣传活动，使全球超过 100 万名学生对气候相关的环境问题采取行动。“气候变化中的儿童联盟”开展各项活动，萨尔瓦多儿童通过植树的方式努力应对洪水和滑坡的威胁；另一个地区的儿童种植粗生且根系深的草种来稳固坡地。⁶⁴

⁵⁹ 儿童基金会对问卷的答复。

⁶⁰ 同上，第 iv 页。

⁶¹ 国际拯救儿童联盟，“儿童保护简报”(见脚注 7)，第 7 页。

⁶² 人权监察站，《无人记得我们：海地震后妇女和儿童的卫生权利和安全权利未得到保护》，纽约，2011 年 8 月。

⁶³ 国际拯救儿童联盟，“紧急情况下的儿童保护简报”(见脚注 9)，第 5 页。

⁶⁴ 红十字与红新月联合会，《2009 年世界灾害报告》，(见脚注 14)。

86. 许多国家还采取步骤，在学校课程中让儿童了解自然灾害及防范办法。根据《2009年世界灾害报告》，在2005年日本神户举行的世界减灾会议上对联合国的调查做出答复的国家中，大约40%都表示它们提供此类教育内容。⁶⁵ 斯洛文尼亚的小学增设了新的选修课程“自然灾害和其他灾害的防护”。在马达加斯加，儿童基金会与参与组织共同制定了紧急情况应急合作协议，确保一旦发生气旋或洪水，能够做出及时、迅速的反应。⁶⁶

(c) 设计和执行灾害预防和减少灾害风险计划

87. 多国政府制定了减灾计划。马其顿与开发署合作开发了“增强地方当局自然灾害防范和应对能力”方案，旨在增强防范自然灾害能力和灾后的恢复的能力。缅甸也同样制定了紧急情况下儿童保护行动计划，由联合国各机构、政府间组织、非政府组织和民间社会执行。斯洛文尼亚制定了“应对自然灾害和其他灾害的保护制度”，内容涵盖整个灾害周期，便于所有救援机构和其他机构根据统一的原则开展合作。

88. 由于缺乏关于自然灾害中儿童状况的资料，制定适当预防和应对措施潜力受到了影响。儿童基金会指出，“各方日益认识到，以加强社区恢复能力为目的减少灾害风险，是一项关键的气候变化适应战略”，⁶⁷ 而国际拯救儿童联盟倡导将儿童保护纳入减轻灾害风险计划。⁶⁸

四. 结论和建议

A. 结论

89. 国家负有在自然灾害中保护儿童的主要责任，但由于制度和法律架构缺失或不力常常使其难以履行这些义务。虽然有众多行为者和利益攸关方在自然灾害中提供应急服务，但是儿童在保护范围内外依然面临巨大风险。在各个国际和地方救援机构之间缺少一个整体框架协调和分配工作和责任，这常常导致混乱、不必要的工作重叠和重大保护漏洞。许多组织的任务授权并不涉及儿童保护问题；任务的局限和重叠，再加上缺少定量和定性数据说明自然灾害中儿童面临风险的严重程度，使问题变得更为复杂。

90. 财政支助的严重短缺妨碍了儿童保护工作，包括根据任务授权提供服务及执行各项机构间举措和准则。若一期和二期救援人员缺乏执行儿童保护准则和标

⁶⁵ 同上。

⁶⁶ 儿童基金会，《2011年面向儿童的人道主义行动》(见脚注5)，第4页。

⁶⁷ 同上。

⁶⁸ 国际拯救儿童联盟，“儿童保护简报”(见脚注7)，第4页。

准的能力或经验，也会造成保护漏洞。⁶⁹ 必须将工作重点由应付危机转向防范和规划，同时在任务中规定开展问责、监测和定期、持续的后续行动。

B. 建议、职能和责任

1. 国家和国际组织

91. 政府有义务确保预防、保护和救援服务顾及儿童的特点，自然灾害的所有受灾儿童均能利用和获得此类服务，或在灾害甫发后即能尽快获得服务。

92. 灾害发生前应该在社区建立、增强和促进健全的、基于权利的儿童保护制度，以防止和减轻自然灾害中儿童越来越易遭受暴力、虐待、忽视和剥削的风险。

93. 应该考虑设立一个多部门、参与性的国家级协调机构，该机构应有能力确定优先事项、分配职能和责任并作出认捐承诺。

2. 国际社会

94. 若一国缺乏履行义务的能力或资源，包括其他国家、捐助组织和联合国机构在内的国际社会应通过技术和财政援助确保儿童权利得到保护和维护。

95. 国际组织和援助机构应采取步骤，确保将儿童保护的多部门协调作为人道主义反应、数据收集、能力建设、协调和宣传工作中的一个核心要素。在聘用和培训相关工作人员时，必须特别慎重。

96. 尤为需要国际社会给予大量投资，增加供资，以确保在自然灾害之前、期间和灾后提供儿童保护援助，并开展灾害预防和减轻灾害风险教育。⁷⁰

3 私人行为者和企业社会责任

97. 在自然灾害期间提供援助的私人行为者必须完全依照人道危机标准和准则运作。为此，需要进一步详细制定和明确针对自然灾害的企业社会责任的全球规范和标准。⁷¹

⁶⁹ 关于对紧急情况下提供儿童保护的专业能力的分析，见儿童保护工作组，“弥补紧急情况下儿童保护能力的差距：紧急情况儿保人员能力的初期规划及紧急情况儿保问题中级专业人士职业发展备选方案”，2010年。

⁷⁰ 儿童保护工作组，《太少，太迟》(见脚注12)，第34至35页。

⁷¹ 见儿童基金会，联合国全球契约和国际拯救儿童联盟，“儿童权利和商业原则倡议”和联合国全球契约，《十项原则》。

4. 各国政府、国际组织、国家组织和协会之间的合作

98. 各利益攸关方必须开展合作，从紧急情况初发阶段开始，确定并支助在各部门间协调分配儿童保护问题的职能和责任。

99. 应该按照各组织的任务授权、处理具体情况和问题的专门知识与能力，将领导职能和责任分配给关键领域的反应行为者。

100. 应采取步骤确保在紧急情况发生之前建立和巩固信息交流和协调机制。

101. 应从全局出发，审查授权问题及相关利益攸关方之间的有效协调。所有组织和部门服务均应审查在紧急情况下的工作程序，确保制度和做法不会增加、哪怕是无意中增加儿童面临的风险。它们还必须确保政策和方案活动完全符合国际组织和机构间举措制定的有关自然灾害中儿童保护的准则和标准。⁷²

102. 在援助方案的早期设计和执行阶段必须着重纳入保护内容，并且全面兼顾政策、威胁、风险、社区财产、做法、能力建设和有效的监测和报告。

103. 应该考虑在人道主义救援队中设立儿童保护官员一职。包括联合国驻地协调员在内的所有可派遣和驻地工作人员均应接受关于自然灾害中儿童保护问题的全面培训。

104. 应考虑制定国家和参与组织之间的应急合作协议，以便确保在自然灾害发生时及时、迅速地作出反应。

105. 应考虑建立问责机制，以确保国家和国际行为者主动处理儿童保护问题，并且在自然灾害中按照现有准则行事。

5. 具体关注领域

(a) 身份识别和登记

106. 迅速评估儿童保护方面的需求和能力，在自然灾害发生 72 小时之内应为无人陪伴和失散儿童确认身份、进行登记和记录。此项工作应依据已被接受的数据收集方法，确保便于交流信息并坚持保密原则，保护儿童的身份。

107. 应尽快提供身份证明文件；在不得已时才建立新的身份。⁷³ 报告一开始就应尽可能使用国际社会商定的完整登记表(详表)。

108. 若时间和/或资源有限，可以使用国际社会商定的快速登记表(简表)为每名儿童登记。⁷⁴ 一旦反应协调工作开始，可以根据本地情况调整这些表格。

⁷² 包括儿童保护工作组、儿童基金会、开发署和国际拯救儿童联盟的准则和标准。

⁷³ 《机构间无人陪伴和失散儿童问题指导原则》(见脚注 26)指出，必须向当地居民明确传达登记的目的。必须向所有相关行为者和利益攸关方明确说明选择儿童进行登记的标准。

⁷⁴ 儿童保护工作组，《儿童保护最低标准草案》，2011年，第46页。

109. 应该开展工作，准确记录儿童身份的基本详情，包括儿童及父母的姓名、住所和社区的详细情况、疏散日期、以及儿童被托付给谁照顾。⁷⁵ 每名儿童均应得到随身携带的档案副本，其中包括旅行文件。每名儿童身上均应贴有名签，上面还应注明儿童原属社区的名称。条件允许时，应为儿童拍照并将照片存档。应将档案副本发给父母、国家当局、负责疏散的组织(如有必要的话)和红十字委员会中央寻人局等中立监测机构。

110. 应重点关注最弱势儿童和紧急案例，如低龄儿童或无法说明自己身份的儿童，同时应采取措施避免重复登记。

111. 必须尊重有关信息交流和披露的国际准则，还应该纳入适当的保障措施，保护儿童的身份和隐私免遭滥用和利用。

112. 应安排合格的专业人员及早查明有可能成为或已经成为贩卖、卖淫和色情行为受害者的儿童。

(b) 临时安全疏散

113. 应该限制包括国家行为者在内的各方在境内外运送和转移儿童，以减少儿童被诱拐、贩运或难以追查的风险。如果有疏散的必要，必须严格遵守程序步骤，确保儿童的身份确认、登记、寻找和照顾安排。

114. 儿童在撤离住所时应尽量有成年家人陪伴。与家人分开疏散仅应在不得已时临时使用，只有在当地的确不能提供保护和援助，而且不可能或无法将全家同时疏散时才这样做。疏散地点应尽量靠近儿童的住所和家人，疏散前要征得家长的书面知情同意，疏散还必须符合儿童的最佳利益。

115. 机构或个人只有在协调行动计划中才能组织疏散。儿童应有机会表达自己的看法，这些看法应得到考虑。应保持儿童与家人之间的联系，并采取步骤尽早使家庭团聚。

116. 在遣返难民和其他流离失所儿童之前，必须仔细评估和保障他们的权利和保护需求。⁷⁶

(c) 为儿童创造安全的空间

117. 应为失散和无人陪伴儿童建立拥有适当安全监管措施的单独生活区/庇护所。这些区域配备的工作人员应是经过严格挑选、合格的“安全的成年人”，他

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ 见《世界人权宣言》第十三条，《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(卯)款(二)项；《公民权利和政治权利国际公约》第十二条和1969年《非洲统一组织关于非洲难民问题特定方面的公约》第五条。

们应接受过专门培训，知道如何处理，特别是在紧急情况下处理性暴力问题，同时具备调查和支助技能。

118. 应在临时住所或营地中设立规划有序的关爱儿童空间或安全空间，让每个儿童都能正常地休息和玩耍，在训练有素的专业人员的监管和适当的安全措施下接受照顾和支助。安全空间还可以成为相关非政府组织和国际机构的通讯点/联络点。

(d) 诉诸儿童保护机制和司法的机会

119. 必须使儿童及其家人意识到，存在和设有有利于儿童的、独立、及时、有效的报告和申诉机制，还必须在关爱儿童空间内无歧视地提供这种机制。⁷⁷ 这需要建立一个联网移交渠道，并使其有效运作。

(e) 预防失散

120. 各国政府、捐助方、国家机构和国际机构的工作人员、基于信仰的团体和社区应该促进预防意外失散。应鼓励家庭制定一旦发生失散时的团聚策略(例如指定一个聚集点)。

121. 应确定临时居住安排并提供基本服务，以便避免儿童与家人意外失散。

(f) 对儿童和家人的支助和照顾

122. 所有儿童均应接受评估，确定他们是否需要即时和/或长期医疗和社会心理照顾与治疗。适当的照顾应该涉及多个学科，并充分考虑到儿童完全康复和重返社会所需的各种短期、中期和长期照顾与援助。

123. 登记和记录制度应该使有关方面能够收集潜在和已备案的剥削行为和犯罪者的资料，并且规定对独立案件开展监测和后续工作。

(g) 儿童的短期安置

124. 应优先发展基于家庭或社区的临时照顾。福利院或寄宿照顾仅应在没有其他选择时作为短期措施使用；然而，如果确定当时这符合儿童的最佳利益，不应排除使用这种方法。

125. 在所有情况下，应让儿童了解可以选择的方案，有机会表达自己的看法，应考虑他们的看法。

⁷⁷ 见 A/HRC/15/56。

(h) 家人追查和团聚

126. 及早发现和干预对于增加团聚机会至关重要。应优先查找无人陪伴儿童和低龄儿童的家人。

127. 查找活动应该采取一致、集中的方式，使用标准化的表格和相互兼容的制度，这样可以促进合作和信息交流，并降低重叠的可能。

(i) 国内和国际收养

128. 在政府或有关当局就被收养儿童的法律、心理、医学和社会适宜性做出决定之前，不允许进行国内和国际收养。

129. 收养过程中应优先考虑选择儿童的亲属或与儿童同属一个社区或文化的人。国际收养仅能作为最后手段，而且要符合 1993 年《海牙跨国收养公约》。应考虑禁止在没有政府明确许可的情况下移送无人陪伴和失散儿童，紧急医疗救治情况除外。

130. 应采取步骤追查和制止涉嫌买卖儿童的资金流动，培训边防士兵和国家警察，查明和拦截没有适当的身份证明和文件而将儿童移送出境的企图。

(j) 持续的监测、评估和后续工作

131. 各国应制定全面、系统的监测和报告机制，就侵犯儿童的行为提供及时、客观、准确而可靠的信息。至少在灾后两年内监测自然灾害中儿童保护制度的运作情况。

132. 应开展后续行动，监测家庭团聚的影响，并确保替代照料环境中的儿童得到福利和照顾。应该由当地良好的儿童福利制度或社区组织来承担后续工作。

133. 接收国也必须确保定期监测其管辖区域内居住的儿童的照顾安排，并确保落实、提供和宣传包括报告机制在内的适当服务。

(k) 灾后分析和信息交流

134. 所有行为者均应对一切活动开展彻底的评估审查，查出儿童保护漏洞，并就今后在紧急情况下可以采取的补救措施提出建议，以最大限度地降低风险及减轻儿童的脆弱性。

135. 应彻底审查和调整紧急庇护所和营地的设计和布局，以查明和解决儿童安全的隐患。应该调查就职、食品和供应分配方案等干预措施的设计，以确定它们对儿童权利有哪些预期影响和意外影响，包括儿童在父母外出求职时被遗弃的情况。

136. 各利益攸关方应该对自然灾害中的儿童保护能力开展彻底的前瞻性审查。应将这方面的信息明确通知并广泛提供给从事自然灾害工作的各个行为者。

(I) 预防和缓解

登记和数据收集

137. 每个儿童在出生时均必须登记。各国还必须确保收集和记录所有生活在福利院的儿童的可靠信息。

138. 灾害发生前，负责儿童照顾和保护的组织应合作开发一个协调、合理的中央数据采集系统，用于登记自然灾害中需疏散儿童的基本个人信息。包括现场急救员在内的所有相关利益攸关方均应接受如何使用该系统的培训。

增强恢复能力

139. 要进一步支持增强恢复能力，应该注意开发儿童的能力，包括增强恢复能力和应对技能，培养在自然灾害中保护自身安全的技能，开展各项培养自尊和自信的方案，并设立同辈互助方案。

140. 必须加强本地社区的儿童保护能力，包括提供儿童保护培训班、倡导立法和政策变化、甄别“安全的成年人”及成立保护委员会。

提高认识

141. 应该开展提高认识活动，为儿童及家人提供有关自然灾害风险和儿童面临的具体风险的信息。各国还必须确保儿童及家人了解在自然灾害中他们有无条件获得人道主义援助的权利。

设计和执行灾害预防和减少灾害风险计划

142. 在自然灾害风险预防、备灾、反应和恢复的各个阶段必须纳入有效的儿童保护政策、方案措施和业务措施。

143. 应将通过中央信息系统收集的数据用于开发和增强以证据为基础的信息系统，这类系统对于缓解灾害风险和备灾努力及改进自然灾害中的儿童保护制度十分关键。应该广泛传播已经获得的经验教训。

144. 国际机构和组织及其他人道主义行为者在设计和执行自然灾害期间提供服务的行动计划时应切实将儿童权利作为首要考虑。