



联合国

儿童权利委员会的报告

大会

正式记录

第六十五届会议

补编第 41 号(A/65/41)

大会
正式记录
第六十五届会议
补编第 41 号(A/65/41)

儿童权利委员会的报告



联合国·纽约，2010 年

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

	段次	页次
一. 组织和其他事项	1-6	1
A. 《公约》缔约国	1-2	1
B. 委员会届会	3	1
C. 委员会委员和主席团成员	4-5	1
D. 通过报告	6	2
二. 缔约国在《公约》第 44 条、《关于儿童卷入 武装冲突问题的任择议定书》第 8 条和《关于 买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任 择议定书》第 12 条下提交的报告	7-23	2
A. 提交报告的情况	7-8	2
B. 报告审议情况	9-10	2
C. 取得的进展：执行进程的趋势和面临的 挑战——《儿童权利公约》通过 20 周年	11-23	5
三. 委员会其他活动概况	24-34	7
A. 工作方法	24-27	7
B. 执行《公约》方面的国际合作与相互支援	28-32	8
C. 一般专题讨论	33-34	10
附件		
一. 儿童权利委员会委员名单		11
二. 《儿童权利公约》通过二十周年活动报告		12
三. 第 11 号一般性意见(2009 年)		35
四. 第 12 号一般性意见(2009 年)		49

一. 组织和其他事项

A. 《公约》缔约国

1. 截至 2010 年 1 月 29 日儿童权利委员会第五十三届会议闭幕之日，《儿童权利公约》共有 193 个缔约国。已签署、批准或加入《公约》的国家最新名单，见 www.ohchr.org 或 <http://treaties.un.org>。

2. 截至同日，已有 131 个缔约国批准或加入、125 个国家签署《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。另截至同一天，已有 136 个缔约国批准或加入、117 个国家签署《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。签署、批准或加入两项任择议定书的国家的最新名单，可查阅 www.ohchr.org 或 <http://treaties.un.org>。

B. 委员会届会

3. 委员会自通过上一个两年期报告(A/63/41)以来共举行了六届会议：第四十八届会议(2008 年 5 月 19 日至 6 月 6 日)、第四十九届会议(2008 年 9 月 15 日至 10 月 3 日)、第五十届会议(2009 年 1 月 12 日至 30 日)、第五十一届会议(2009 年 5 月 25 日至 6 月 12 日)、第五十二届会议(2009 年 9 月 14 日至 10 月 2 日)、第五十三届会议(2010 年 1 月 11 日至 29 日)。委员会在每届会议之后均提出一份报告，载有通过的所有结论性意见的全文，以及所有决定和建议(包括一般性讨论日中提出的决定和建议)，或通过的一般性评论。上述各届会议的报告分别载于文件 CRC/C/48/3、CRC/C/49/3、CRC/C/50/3、CRC/C/51/3、CRC/C/52/3 和 CRC/C/53/3。

C. 委员会委员和主席团成员

4. 从第四十八到第五十届会议，委员会保持了提交大会的上一份报告(A/63/41, 附件一)中所列的相同的委员和主席团成员。

5. 根据《公约》第 43 条，《公约》缔约国第十二次会议于 2008 年 12 月 16 日在联合国总部举行。委员会的下述 9 名委员当选或再次当选，自 2009 年 2 月 28 日起任期四年：Hadeel al-Asmar 女士、Peter Guran 先生、Sanphasit Koompraphant 先生、Yanghee Lee 女士、Marta Mauras Perez 女士、Awich Pollar 先生、Kamla Devi Varmah 女士、Susana Villarán de la Puente 女士和 Jean Zermatten 先生。本报告附件一载有委员会委员名单，并注明了各人的任期。附件一还注明了委员会第五十一届会议选举的主席团成员(另见第五十一届会议的报告，CRC/C/51/3)。

D. 通过报告

6. 委员会在 2010 年 1 月 29 日举行的第 1501 次会议上，审议了提交大会的第十个两年期报告草稿，涉及委员会第四十八至第五十三届会议期间的活动。委员会一致通过了报告。

二. 缔约国在《公约》第 44 条、《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 8 条和《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》第 12 条下提交的报告

A. 提交报告的情况

7. 为保持对提交报告和通过有关结论性意见情况的最新记录，在每届会议之前，委员会均发表一份综合文件，载明届时提交的报告数目。该文件题为“缔约国提交报告情况”，还将载入有关信息，说明对迟交或不交报告的特殊处理措施。最近的此一报告是 2009 年 11 月 11 日委员会第五十三届会议之前在文件 CRC/C/53/2 中发表的。

8. 截至 2009 年 11 月 11 日，委员会共收到在《公约》第 44 条下提交的报告 422 份，其中 194 份初次报告，131 份第二次定期报告，64 份第三次定期报告和 45 份第四次定期报告。另外，还收到缔约国在《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》下提交的 69 份初次报告，在《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》下提交的 57 份初次报告。这些报告的全部清单，分别见 CRC/C/53/2 的附件一、二和三。

B. 报告审议情况

9. 在第四十八至第五十三届会议期间，委员会审议了在《公约》下提交的 33 份初次报告和定期报告，在《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》下提交的 17 份初次报告，和在《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》下提交的 16 份初次报告。

10. 下表是按照届会顺序分列的委员会在本报告所涉阶段审议的缔约国报告。表中还提供了收入委员会公布的结论性意见的届会报告文件编号、委员会审议的缔约国报告的文件编号，以及作为单独文件公布的结论性意见的文件编号。

	缔约国报告	结论性意见
第四十八届会议，2008年5月19日至6月6日(届会报告文号 CRC/C/48/3)		
保加利亚	CRC/C/BGR/2	CRC/C/BGR/CO/2
厄立特里亚	CRC/C/ERI/3	CRC/C/ERI/CO/3
格鲁吉亚	CRC/C/GEO/3	CRC/C/GEO/CO/3
菲律宾	CRC/C/OPAC/PHL/1	CRC/C/OPAC/PHL/CO/1
大韩民国	CRC/C/OPAC/KOR/1	CRC/C/OPAC/KOR/CO/1
大韩民国	CRC/C/OPSC/KOR/1	CRC/C/OPSC/KOR/CO/1
塞尔维亚	CRC/C/SRB/1	CRC/C/SRB/CO/1
塞拉利昂	CRC/C/SLE/2	CRC/C/SLE/CO/2
美利坚合众国	CRC/C/OPAC/USA/1	CRC/C/OPAC/USA/CO/1
美利坚合众国	CRC/C/OPSC/USA/1	CRC/C/OPSC/USA/CO/1
第四十九届会议，2008年9月15日至10月3日(届会报告文号 CRC/C/49/3)		
奥地利	CRC/C/OPSC/AUT/1	CRC/C/OPSC/AUT/CO/1
不丹	CRC/C/BTN/2	CRC/C/BTN/CO/2
吉布提	CRC/C/DJI/2	CRC/C/DJI/CO/2
立陶宛	CRC/C/OPSC/LTU/1	CRC/C/OPSC/LTU/CO/1
乌干达	CRC/C/OPSC/UGA/1	CRC/C/OPSC/UGA/CO/1
乌干达	CRC/C/OPAC/UGA/1	CRC/C/OPAC/UGA/CO/1
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	CRC/C/GBR/4	CRC/C/GBR/CO/4
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	CRC/C/OPAC/GBR/1	CRC/C/OPAC/GBR/CO/1
坦桑尼亚联合共和国	CRC/C/OPSC/TZA/1	CRC/C/OPSC/TZA/CO/1
坦桑尼亚联合共和国	CRC/C/OPAC/TZA/1	CRC/C/OPAC/TZA/CO/1
第五十届会议，2009年1月12日至30日(届会报告文号 CRC/C/50/3)		
乍得	CRC/C/TCD/2	CRC/C/TCD/CO/2
大韩民国	CRC/C/PRK/4	CRC/C/PRK/CO/4
刚果民主共和国	CRC/C/COD/2	CRC/C/COD/CO/2
马拉维	CRC/C/MWI/2	CRC/C/MWI/CO/2
马尔代夫	CRC/C/OPAC/MDV/1	CRC/C/OPAC/MDV/CO/1
马尔代夫	CRC/C/OPSC/MDV/1	CRC/C/OPSC/MDV/CO/1

	缔约国报告	结论性意见
荷兰	CRC/C/NLD/3	CRC/C/NLD/CO/3
荷兰	CRC/C/OPSC/NLD/1	CRC/C/OPSC/NLD/CO/1
摩尔多瓦共和国	CRC/C/MDA/3	CRC/C/MDA/CO/3
摩尔多瓦共和国	CRC/C/OPAC/MDA/1	CRC/C/OPAC/MDA/CO/1
突尼斯	CRC/C/OPAC/TUN/1	CRC/C/OPAC/TUN/CO/1
第五十一届会议，2009年5月25日至6月12日(届会报告文号 CRC/C/51/3)		
孟加拉国	CRC/C/BGD/4	CRC/C/BGD/CO/4
法国	CRC/C/FRA/4	CRC/C/FRA/CO/4 and Corr.1
毛里塔尼亚	CRC/MRT/2	CRC/MRT/CO/2
尼日尔	CRC/C/NER/2	CRC/C/NER/CO/2
阿曼	CRC/C/OPAC/OMN/1	CRC/C/OPAC/OMN/CO/1
阿曼	CRC/C/OPSC/OMN/1	CRC/C/OPSC/OMN/CO/1
罗马尼亚	CRC/C/ROM/4	CRC/C/ROM/CO/4
瑞典	CRC/SWE/4	CRC/SWE/CO/4
斯洛文尼亚	CRC/C/OPAC/SVN/1	CRC/C/OPAC/SVN/CO/1
斯洛文尼亚	CRC/C/OPSC/SVN/1	CRC/C/OPSC/SVN/CO/1
第五十二届会议，2009年9月14日至10月2日(届会报告文号 CRC/C/52/3)		
多民族玻利维亚国	CRC/C/BOL/4	CRC/C/BOL/CO/4
莫桑比克	CRC/C/MOZ/2	CRC/C/MOZ/CO/2
巴基斯坦	CRC/C/PAK/3-4	CRC/C/PAK/CO/3-4
菲律宾	CRC/C/PHL/3-4	CRC/C/PHL/CO/3-4
波兰	CRC/C/OPSC/POL/1	CRC/C/OPSC/POL/CO/1
波兰	CRC/C/OPAC/POL/1	CRC/C/OPAC/POL/CO/1
卡塔尔	CRC/C/QAT/2	CRC/C/QAT/CO/2
土耳其	CRC/C/OPAC/TUR/1	CRC/C/OPAC/TUR/CO/1
也门	CRC/C/OPSC/YEM/1	CRC/C/OPSC/YEM/CO/1
第五十三届会议，2010年1月11日至29日(届会报告文号 CRC/C/53/3)		
布基纳法索	CRC/C/BFA/3-4	CRC/C/BFA/CO/3-4
喀麦隆	CRC/C/CMR/2	CRC/C/CMR/CO/2
厄瓜多尔	CRC/C/ECU/4	CRC/C/ECU/CO/4

	缔约国报告	结论性意见
厄瓜多尔	CRC/C/OPAC/ECU/1	CRC/C/OPAC/ECU/CO/1
厄瓜多尔	CRC/C/OPSC/ECU/1	CRC/C/OPSC/ECU/CO/1
萨尔瓦多	CRC/C/SLV/3-4	CRC/C/SLV/CO/3-4
萨尔瓦多	CRC/C/OPSC/SLV/1	CRC/C/OPSC/SLV/CO/1
爱沙尼亚	CRC/C/OPSC/EST/1	CRC/C/OPSC/EST/CO/1
以色列	CRC/C/OPAC/ISR/1	CRC/C/OPAC/ISR/CO/1
列支敦士登	CRC/C/OPAC/LIE/1	CRC/C/OPAC/LIE/CO/1
蒙古	CRC/C/MNG/3-4	CRC/C/MG/CO/3-4
蒙古	CRC/C/OPAC/MNG/1	CRC/C/OPAC/MNG/CO/1
蒙古	CRC/C/OPSC/MNG/1	CRC/C/OPSC/MNG/CO/1
挪威	CRC/C/NOR/4	CRC/C/NOR/CO/4
巴拉圭	CRC/C/PRY/3	CRC/C/PRY/CO/3
塔吉克斯坦	CRC/C/TJK/2	CRC/C/TJK/CO/2

C. 取得的进展：执行进程的趋势和面临的挑战——《儿童权利公约》通过 20 周年

11. 根据委员会有关年度报告的惯例，为评估在儿童权利方面取得的成绩和面临的挑战，以及目前的趋势，委员会重点阐述在它的监测活动中遇到的落实儿童权利方面一个具体问题。在本报告中，委员会决定纳入一节关于 2009 年 10 月 8 日至 9 日在日内瓦举行的庆祝《公约》通过二十周年的内容(该活动的报告全文载于附件二)。

12. 二十年前，1989 年 11 月 20 日，大会一致通过了一项具有开创意义的人权条约，这是第一个专门用以保护和促进儿童权利的国际文书。除了概述受《世界人权宣言》和其他国际人权文书中所规定的人权保障启发而制定的基本权利以外，《儿童权利公约》还大胆提出了一种全新的认识儿童的方式。通过将儿童定义为权利持有个人而非简单地将其作为父母或监护人的需要被善待的财产，《公约》极大且永久地改变了如何对待和处理儿童权利这一问题的性质。

13. 鉴于过去二十年里《公约》在确定、保护和促进儿童权利方面一贯发挥的创新和变革的作用，《公约》监督机构，即儿童权利委员会，在其第五十一届会议上决定呼吁举行庆祝活动，以适当的方式纪念《公约》通过二十周年。该庆祝活动于 2009 年 10 月 8 日至 9 日在日内瓦国际会议中心举行。

14. 由人权事务高级专员办事处组织，其他合作伙伴、常驻代表团、联合国机构及非政府组织协办，以尊严、发展和对话为主题，此次活动提供了一次机会来真正庆祝、反思和进行启发性的热烈讨论，并制订了 36 项可行建议。这三项主题经由精心挑选，将作为主导原则，为处理通过基于权利的方式有效实施儿童权利的主要问题提供结构化路线图。通过选取这些主题以强调和研究这些问题的相互关联性。

15. 与会者包括缔约国代表、联合国机构和政府间组织、国家人权机构、国际和国家非政府组织、儿童和青年团体、学术机构、儿童权利专家、倡导者、专业人士和其他对《公约》及其执行情况感兴趣的人士。据估计超过 700 人参加了此次活动，其中包括儿童和青少年，这提供了一个独特的机会，结合这些个人丰富的专业知识和经验以批判性地审视当前的儿童权利状况，并制定实际有效的解决方案。

16. 此次活动有三个主要目标：(a) 庆祝《公约》二十周年；(b) 强调全面实施《公约》所面临的三大挑战，即保证儿童尊严、为儿童提供充分发展的机会，和按照《公约》规定的参与式方法促进成人与儿童的对话；及(c) 评价《公约》的地位和执行情况，并明确今后的重点建议。

17. 此次活动围绕各项活泼有趣、引人入胜的庆祝活动展开，包括开幕和闭幕全体会议上高级别发言者和儿童的演讲，并试映了一些独立人权短片和联合国儿童基金会亲善大使录制的视频祝辞。瑞士说唱歌手 Osir 和歌手 Loubna 在此次活动上演唱了激动人心的歌曲“L’Enfant de l’Oubli”。

18. 在全体会议的间隙举行了专题研讨会，就六个分主题展开了激烈的参与性讨论，这六个分主题是：儿童：权利持有人与商品(第 1 工作组)；歧视儿童(第 2 工作组)；缔约国义务：实现经济、社会和文化权利 — 儿童权利在经济危机下是一种奢侈品吗？(第 3 工作组)；把不断提高的能力作为实践中的一项扶持原则(第 4 工作组)；新的民主动态：儿童参与公共领域事务(第 5 工作组)；及儿童在家庭中的话语权：克服阻力(第 6 工作组)。

19. 工作组的目的是确定执行工作的成果和提供最佳做法范例；确定挑战和制约因素；制定优先事项建议以加强《公约》的执行工作。在活动之前，已编写完成六份背景文件(每个分主题一份)并发布在人权高专办网站上，儿童权利小组专家在各个工作组内发言以激励与会者进行讨论。每个工作组都制订了六个专题性的注重行动的建议，并提交给闭幕全体会议。儿童权利委员会于 2010 年 1 月举行的第五十三届会议上讨论并通过了这些建议。

20. 除所有这些活动以外，还围绕有关儿童权利的主题举行了额外的并行活动，包括可能拟定一项《公约》任择议定书，一些艺术品展和摄影展以及三本书籍的首发式。

21. 在这两天里，一群来自各个国家的儿童和年龄在 15 岁至 23 岁之间的青少年的积极参与令此次活动尤显特别，并赋予各项活动一种充满感染力的青春激

情。作为让青少年参与活动并给予听取他们意见的机会的承诺的一部分，委员会已努力通过专门由儿童组织的活动，如研讨会、展览、戏剧艺术和视频，或使其参加工作组，来促进青少年的参与。

22. 数位青少年应邀在全体会议上就三大主题对他们和同龄人的意义发言，并向闭幕全体会议提交了建议。一群青年记者也通过摄影、视频和访谈的方式，从其个人角度记录并报道了此次周年活动。所有活动都通过智慧且明晰的方式开展。他们感谢与会者创造了这样一个尊重、聆听、理解并平等对待他们的环境。作为《公约》的最直接受益人，青少年的参与提醒了与会者《公约》的持续相关性和重要性，以及保护和促进他们的权利不仅是其未来生活的迫切需要，也是他们当前生活的迫切需要。

23. 2010 年将发行一期收入了此次活动各项文件的专刊。

三. 委员会其他活动概况

A. 工作方法

1. 两组工作制

24. 委员会 2008 年 6 月 6 日第 1342 次会议决定，请大会同意在四次届会期间分两组进行工作的要求，包括相关的会前工作组会议，由 2009 年 10 月会前工作组会议开始(见届会报告 CRC/C/48/3)。大会第 63/244 号决议批准委员会在三次届会及相关会前工作组会议中分两组举行会议。遵照该项决议，委员会第五十三届会议(2010 年 1 月 11 日至 29 日)分两组举行会议，第五十四届会议(2010 年 5 月 25 日至 6 月 11 日)和第五十五届会议(2010 年 9 月 13 日至 10 月 1 日)将继续分两组举行会议。

2. 一般性意见

25. 在报告所涉期间，委员会通过了以下两项一般性意见：

- 于第五十届会议上通过了关于土著儿童及其在《公约》下的权利的第 11 号一般性意见(2009 年)(CRC/C/GC/11*) (见附件三)
- 于第五十一届会议上通过了关于儿童表达意见权的第 12 号一般性意见(2009 年)(CRC/C/GC/12) (见附件四)

26. 按照惯例，在起草这些一般性意见的过程中，除委员会委员积极参加外，还邀请联合国其他人权条约机构和机制、联合国机构和组织、非政府组织和个人身份的专家参加。在通过的这两个一般性意见之外，委员会还正在起草另外两个一般性意见，一个关于儿童的最大利益问题，另一个关于暴力侵害儿童问题。

3. 向新委员介绍情况

27. 2009年5月22日，人权高专办组织了一次非正式的介绍会，向新当选的5名委员介绍委员会的工作方法和程序。委员会的另6名委员积极参加了会议。

B. 执行《公约》方面的国际合作与相互支援

1. 与联合国和其他主管机构的合作

28. 在本报告所涉期间，委员会与联合国各组织、专门机构和其他主管机构进行了合作。

29. 委员会与下列联合国组织和机关及其他主管机构举行了会议。

联合国组织和机构

- 联合国儿童基金会，2008年5月16日和2009年5月19日与儿童基金会副区域主任进行的旨在加强委员会与儿童基金会间合作的会议(第四十八届和第五十三届会议)。
- 儿童基金会全球政策科，讨论2007年12月于曼谷举行的“妇女与儿童问题——人权关系”亚洲区域会议(第四十八届会议)

其他

- 幼儿发展指标工作组，继续就制订指标交换意见(第四十八届会议)
- Kurt Bösch 大学研究所(锡永，瑞士)学生，听取关于根据《公约》制订一项个人投诉机制的可取性的研究(第四十八届会议)
- 巴西代表和儿童基金会，讨论关于无父母照料的儿童问题准则草案的进展情况(第四十八届会议)
- 美洲儿童和青少年研究所的 Norberto Liwski 先生，听取该研究所为落实委员会结论性意见而作出的努力(第四十八届会议)
- 独立顾问格里森·兰斯当女士，讨论了《残疾人公约》和《儿童权利公约》之间的联系问题(第四十九届会议)
- 制止利用儿童兵联盟主任维多利亚·福布斯-亚当女士，讨论了有关儿童卷入武装冲突的问题(第四十九届会议)
- 机构间少年司法小组秘书处成员，讨论了小组活动(第五十届会议)
- 非政府组织《儿童权利公约》小组委员会代表，讨论了正在进行中的活动和合作(第五十届会议)
- 由斯洛文尼亚常驻联合国代表团在日内瓦召集的公共活动“为《儿童权利公约》建立来文程序”(第五十届会议)

- Mariama Mohamed Cisse 女士，非洲儿童权利和福利专家委员会秘书，非洲联盟委员会(第五十一届会议)
- 拯救儿童联盟代表，针对将于 2009 年 11 月 12 日至 13 日举行的可诉性会议(第五十一届会议)
- 非政府组织《儿童权利公约》小组执行委员会代表，讨论了合作和共同利益等问题(第五十一届会议)
- 非政府组织《儿童权利公约》小组(第五十二届会议)
- 根据人权理事会 2009 年 6 月第 11/1 号决议建立的《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书问题的不限成员名额工作组(第五十二届会议)
- 国际天主教儿童局，关于开展“童年新动员世界倡议”以纪念《儿童权利公约》二十周年(第五十三届会议)
- 拯救儿童联盟，讨论了旨在降低儿童死亡率的五年期全球活动 EVERY ONE, 介绍了其对委员会关于第 2、6 和 24 条结论性意见的分析初步结果，并寻求意见和反馈(第五十三届会议)

30. 委员会还与下述其他联合国人权机制的专家举行了会议：

- 教育权问题特别报告员 Vernor Muñoz 先生，讨论共同关心的问题，尤其是讨论即将举行的关于紧急状况期间教育问题的一般性讨论日(第四十八届会议)
- 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·马拉女士，商讨了相互关注的问题和合作问题 (第四十九届会议)
- 在儿童基金会的主持下，消除对妇女歧视委员会成员商讨了两个委员会间的合作问题(第五十届会议)
- 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表 Radhika Coomaraswamy 女士(第五十二届会议)
- 消除对妇女歧视委员会/儿童权利委员会联合工作组，第一次非正式会议，商讨了合作方式，并确定了重点专题领域。儿童基金会主持了此次会议(第五十三届会议)

2. 参加联合国的会议和其他有关会议

31. 委员会主席 Lee 女士参加了人权条约机构负责人第二十次和第二十一次会议。委员会主席和其他成员还参加了审议期间举行的委员会间会议：

(a) 第七次委员会间会议(2008 年 6 月)：Lothar Friedrich Krappmann 先生、Lee 女士及 Lucy Smith 女士；

(b) 第八次委员会间会议(2008年12月): Kamel Filali 先生、Krappmann 先生及 Lee 女士;

(c) 第九次委员会间会议(2009年6月): Hatem Kotrane 先生、Lee 女士及 Dainius Puras 先生;

(d) 第十次委员会间会议(2009年12月): Filali 先生及 Puras 先生。

32. 委员会成员参加了国际、区域和国家一级各种研讨有关儿童权利问题的会议。

C. 一般专题讨论

33. 根据委员会议事规则第 75 条, 委员会在九月届会的第一个星期五举行每年一度的一般性讨论日。2008年9月19日, 委员会第四十九届会议讨论的专题, 是紧急状况期间儿童的受教育权。缔约国的代表、联合国机构、基金和方案、非政府组织和学术机构的代表踊跃参加了讨论。讨论的情况摘要、与会人名单和委员会通过的有关建议, 载于委员会第四十九届会议报告(CRC/C/49/3)。

34. 委员会第五十届会议决定于 2009年10月第五十三届会前工作组会议期间, 将其年度一般性讨论日用于举行纪念《公约》通过二十周年的活动。纪念活动于 2009年10月8日至9日在日内瓦国际会议中心举行, 来自缔约国、联合国机构、国家人权机构、非政府组织以及各个区域的许多儿童和青少年记者等 450 多名来宾参加了此次活动。委员会主席和高级专员主持了开幕活动。全体会议之后, 与会者分为 6 个工作组讨论各项主题。关于此次活动的报告载于本报告附件二。委员会还于第五十二届会议上决定, 由于积压的待审议报告不断增加, 故 2010 年不开展一般性讨论日。

附件一

儿童权利委员会委员名单

委员姓名	国籍
Agnes Akosua Aidoo 女士*	加纳
Hadeel Al-Asmar 女士**	阿拉伯叙利亚共和国
Luigi Citarella 先生*	意大利
Kamel Filali 先生*	阿尔及利亚
Peter Gurán 先生**	斯洛伐克
Maria Herczog 女士*	匈牙利
Moushira Khattab 女士*	埃及
Sanphasit Koompraphant 先生**	泰国
Hatem Kotrane 先生*	突尼斯
Lothar Friedrich Krappmann 先生*	德国
Yanghee Lee 女士**	大韩民国
Marta Mauras Perez 女士**	智利
Rosa Maria Ortiz 女士*	巴拉圭
Awich Pollar 先生**	乌干达
Dainius Puras 先生*	立陶宛
Kamla Devi Varmah 女士**	毛里求斯
Susana Villarán de la Puente 女士**	秘鲁
Jean Zermatten 先生**	瑞士

2009-2011 年儿童权利委员会主席团成员

主席:	Lee 女士
副主席:	Aidoo 女士
副主席:	Filali 先生
副主席:	Ortiz 女士
副主席:	Zermatten 先生
报告员:	Krappmann 先生

* 2011 年 2 月 28 日任期届满。

** 2013 年 2 月 28 日任期届满。

附件二

《儿童权利公约》通过二十周年活动报告

目录

	段次	页次
一. 背景资料.....	1-9	13
二. 目标和预期成果.....	10-11	14
三. 活动.....	12-115	14
A. 全体会议开幕.....	13-21	15
B. 工作组.....	22-98	16
C. 会外活动和信息区.....	99-101	30
D. 招待会和展览.....	102-104	31
E. 闭幕全体会议.....	105-115	31
四. 儿童的参与.....	116-119	33
A. 与会儿童和青少年记者.....	116-118	33
B. 建议.....	119	33

一. 背景资料

1. 2009年11月20日，国际社会共同庆祝大会通过《儿童权利公约》二十周年。鉴于过去二十年里《公约》在确定、保护和促进儿童权利方面一直发挥的创新和变革的作用，《公约》监督机构，即儿童权利委员会，在第五十一届会议上决定呼吁举行为期两日的庆祝活动，纪念《公约》通过二十周年。该庆祝活动于2009年10月8日至9日在日内瓦国际会议中心举行。
2. 人权事务高级专员办事处与其他合作伙伴共同组织了由委员会计划的此次活动。瑞士常驻代表团为此次活动提供了场地。其他缔约国，包括挪威、俄罗斯联邦、土耳其和乌拉圭，以及联合国儿童基金会、法语国家组织、日内瓦市和日内瓦州均为此次活动提供了支持。一些非政府组织，尤其是非政府组织《儿童权利公约》小组，在组织来自世界各地的儿童和专家参与此次活动的过程中发挥了至关重要的作用。
3. 此次活动为缔约国、联合国机构和其他政府间组织、国家人权机构、国际和国内非政府组织、儿童和青年团体、学术界以及所有其他关注《公约》及其执行情况的人士提供了机会，庆祝、反思、讨论并制定各项建议。据估计，包括儿童和青年在内，共有超过700人参加了此次活动。来自60多个国家、130多个非政府组织及学术机构的代表出席了此次活动。
4. 庆祝活动的重点是尊严、发展和对话这三大主题，再现《公约》是如何极大且永久地改变了看待和处理儿童问题的方式。儿童并不能被简单地看作其父母或监护人的需要被善待的财产。《公约》明确规定，每个儿童均应被看作是权利持有个体，完全有权要求并享有这些权利。
5. 基于二十年来作为《公约》监督机构的实践经验，委员会决定，《公约》所带来的巨大变革直接源于《公约》所载的一系列相互关联、相互依存的权利，可简要地划分为尊严、发展和对话。这一新近提出的创新性概念将为工作者、儿童权利倡导者和其他专业人员处理关于通过基于权利的方法有效实施儿童权利的主要问题提供一个结构化专题路线图。
6. 第一个主题“尊严”，被用以强调《世界人权宣言》第一条所规定的基本人权，即人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。根据《公约》，“尊严”这一概念是指儿童作为一个人，而非仅仅是个小孩，拥有可要求且必须得到尊重的权利。作为人权方法的基础，人权角度是基于对人享有尊严的固有权利及其价值的承认。在庆祝活动中，一个讨论出发点即缔约国将如何履行其尊重儿童尊严的义务。为使讨论更为集中，重点讨论的内容是制定和实施措施，以预防和保护儿童不受性虐待及剥削，以及解决许多儿童所面临的多形式歧视的问题，包括因残疾而导致的歧视。
7. “发展”被选为第二个主题，以反思优先实现儿童的经济、社会和文化权利的问题，并重申了缔约国最大限度运用已有资源以达到此目标的义务，尤其是在

目前全球经济危机的环境下。在讨论中，与会者接受了儿童权利委员会对发展的诠释，即发展是一个包括身体、内心、精神、道德、心理和社会发展在内的整体概念。这与有关儿童不断提高的能力作为实践中的一项扶持原则的讨论尤为相关。这一分主题还强调了缔约国、非政府组织和公民社会间努力合作以充分实现儿童权利的重要性。

8. “对话”被选为第三个主题，反映了整个《公约》中“参与”的中心位置。同时它还被选来以进一步明确儿童表达意见的权利。具体来说，这涉及根据儿童不断提高的能力，确保儿童在私人或公共领域都受到认真对待和尊重，在所有与其生活相关的决策过程中被视为平等的主要参与者和积极的“当事人”。而这将需要从象征性地协商转化为诚恳磋商，并消除许多家庭对承认儿童发表意见权利的抵制。

9. 除了它们各自特点的相关性，这三大主题还被选来强调和审视这些问题的相互关联性。例如，就尊严而言，儿童的参与问题必须得到解决。在提到发展这个主题时，儿童必须参与到确定和解决相关问题的过程中。而“对话”的讨论不仅是关于将参与制度化，还是关于打破成见的问题。这些讨论必须考虑促进儿童和成人在各领域开展真实有效的对话的方式。

二. 目标和预期成果

10. 此次会议有三个主要目标：**(a)** 庆祝《公约》二十周年；**(b)** 强调全面实施《公约》所面临的三大挑战，即保证儿童尊严、为儿童提供充分发展的机会及按照《公约》规定的参与式方法促进成人与儿童的对话；及**(c)** 继 193 个国家批准及 17 年的报告后，评价《公约》的地位和执行情况，并明确今后的重点建议，同时考虑到《公约》的两项任择议定书。

11. 据估计此次活动将会产生以下成果：**(a)** 通过关于尊严、发展和对话三大主题的一系列建议；**(b)** 载有最佳做法范例的报告及关于执行《公约》过程中的缺点和挑战的讨论；及**(c)** 讨论并通过委员会于 2010 年 1 月第五十三届会议上提出的建议。

三. 活动

12. 此次会议围绕着一系列庆祝活动及开幕和闭幕全体会议上高级别发言者和儿童的演讲展开。在全体会议的间隙还举行了关于六个相互关联的主题的研讨会，展开了互动讨论。

A. 全体会议开幕

13. 全体会议开幕式于 10 月 8 日上午举行，会议内容活泼、引人入胜，由儿童权利委员会主席 Yanghee Lee 女士主持。主席在宣布会议开幕后作了介绍性发言，表达了委员会成员对于此次活动及儿童权利专家、倡导者、专业人员和儿童的参与的极大期望。她强调此次活动提供了一次难得的机会，将所有人广泛的专业知识与经验结合起来，以批判性地审视儿童权利的现状并制定切实可行的解决方案。她还在发言中反思了委员会在过去 20 年中取得的一些成果和应对的挑战。针对委员会为实现儿童权利所做的突出贡献，主席强调了委员会在监督活动中确认并阐述了新出现的专题、出版了结论性意见和一般性意见，并成功主持了许多专题讨论日。委员会建立了强有力的伙伴关系，并开发了创新方式以解决在充分实现儿童权利的过程中所遇到的新的和持续性的挑战，例如一切形式的暴力行为、歧视和贫困，从而补充并加强了这些活动。她强调需要超越审议去制定一套全面的面向行动的建议，以补充现有的活动和措施，确保儿童权利成为现实，人们不再从“将来成为”的角度看待儿童，而是将其视为现在就存在的个体。

14. 继主席的发言之后，联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱女士也发表了欢迎辞。高级专员在发言中提请大家注意《公约》为促进和保护儿童权利所建立的法律框架的独特性质和全面范围。她还赞扬了委员会所作出的突破性贡献及其所取得的许多成就，指出了强化和精简条约机构体系的重要性。她还进一步指出，尽管《公约》几乎得到普遍的批准，但是严重侵害儿童权利的现象仍时有发生。高级专员还提到目前试图拟定一项《公约》任择议定书的倡议，以设立一项当国家级补救办法已经失败或不存在时适用的针对侵害儿童权利行为的来文程序。她表示，其办事处将密切关注这一问题，并将为任择议定书的不限成员名额工作组提供支持。高级专员强调了在这两天的活动中制定一系列建议的重要性，以使国内和国际社会重点关注为有效实现儿童权利所必须采取的切实可行的措施。

15. 全体会议的第二阶段，高级别发言者就尊严、发展和对话这三大主题发表了有力的演说。发言者包括瑞士常驻联合国日内瓦办事处代表 Dante Martinelli 先生、儿童基金会副执行主任 Saad Houry 先生、斯洛文尼亚外交部长 Samuel Zbogar 先生、巴西总统人权事务特别秘书处促进儿童和青少年权利副秘书长 Carmen Oliveira 女士、挪威儿童和平等部副部长 Lotte Grepp Knutsen 女士、波兰教育部副国务秘书 Krzysztof Stanowski 先生、塞尔维亚人权和少数民族权利部国际合作和一体化助理部长 Bela Ajzenberger 先生、欧洲委员会人权专员兼儿童权利委员会前成员及副主席 Thomas Hammarberg 先生、非政府组织《儿童权利公约》小组副主席 Peter Newell 先生。

16. 儿童权利委员会现成员兼副主席 Jean Zermatten 先生作为推动此活动的主导成员之一，就《公约》的成因作了发言，还就三大主题的关键要素及选择它们作为此次活动的主题指向的原因作了实质性的概述。他还概述了此次会议的组织情况和预期成果。

17. 作为委员会确保儿童和青少年积极参与此次活动的承诺的一部分，三位青少年应邀就三大主题对他们和他们的同龄人的意义作了发言，他们分别是来自多米尼加共和国的 Yrvin、来自挪威的 Miriam 和来自哥伦比亚的 Angela Patricia。与会的儿童和青少年选举此三名青年来代表他们的意见，他们为被赋予此项任务表示感谢。他们还感谢与会者抽出时间倾听和审议他们的意见。

18. 这些青年人强调，他们需要成年人的支持以促进其与国家当局和领导人的沟通，需要政府倾听他们的声音、相信他们的能力。他们提醒与会者，儿童常常展示自己的能力和成为有效解决方案的一部分，他们敦促家长和其他成年人将他们作为人和公民来对待。他们强调，儿童与政府、儿童与家长之间的有意义的对话能够促进参与性发展及实现和平。为此，发言者表示希望在充分尊重其想法和观点的基础上加强与成年人的沟通。他们还建议，对儿童的投资应被看作对发展的投资。青少年们参加讨论，不仅时刻提醒与会者谨记《公约》随时随地都是相关的和重要的，而且还通过他们所参加的各种活动，营造了一种热情洋溢的气氛，在整整两天里均是如此。

19. 除了发言和演讲以外，全体会议还包括音乐表演和电影试映，更加强了这一天的纪念意义。努力致力于儿童权利的瑞士说唱歌手 Osir 和歌手 Loubna 演唱了强烈感染力的说唱歌曲，“L’Enfant de l’Oubli”。这首关于捍卫儿童权利的歌曲是为国际计划组织“因为我是个女孩”活动创作的。许多青少年离开自己的座位来到舞台前方，欣赏并录下了此次演出。

20. 作为其长达一年的纪念《公约》通过二十周年活动的一部分，儿童基金会制作了一系列简短的公共服务宣告，其中包含了儿童基金会亲善大使和知名倡导者录制的有关儿童权利特别关注问题的视频短片。在此次活动中放映了这些视频。

21. 此次活动中还试映了三部人权短片，通过电影制作人的声音展示了尊严、发展和对话的重要性，显示了艺术对于实现这些目标的价值。试映的影片是：新西兰的 Armagan Ballantyne 导演的 Lily and Ra；布基纳法索的 Idrissa Ouedraogo 导演的 La Mangue；及伊朗伊斯兰共和国的 Saman Salour 导演的 The Final Match。这些影片属于由人权高专办为纪念《世界人权宣言》六十周年而委托全球著名导演制作的 22 部影片。

B. 工作组

1. 工作组的组织情况

22. 为了进一步探讨此次活动的实质性要素，将尊严、发展和对话这三大主题各分为两个分主题，在六个工作组中进行讨论和分析。总体上，工作组旨在确定执行成果并提供最佳做法的范例；确定挑战和制约因素，并制定重点建议以加强《公约》的执行。工作组会议于 10 月 8 日下午及 10 月 9 日上午和下午早些时候平行举行。

23. 工作组按主题作如下分工：“尊严”主题下，儿童：权利持有人还是商品(第 1 工作组)，和歧视儿童问题(第 2 工作组)，“发展”主题下，缔约国义务：实现经济、社会和文化权利——儿童权利在经济危机下是一种奢侈品吗？(第 3 工作组)，和把不断提高的能力作为实践中的一项扶持原则(第 4 工作组)，“对话”主题下，新的民主动态：儿童参与公共领域事务(第 5 工作组)和儿童在家庭中的话语权：克服阻力(第 6 工作组)。在活动之前，已编写完成六份背景文件(每个分主题一份)并发布在人权高专办网站上。各工作组讨论的详细情况见下节。

24. 在每个工作组，3 至 6 名专家小组成员就其各自的分主题发表了演讲。专家小组成员包括：

(a) 第 1 工作组：买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员 Najat M'jid Maalla 女士；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会成员 Ana Elisabeth Cubias Medina 女士；多哥计划的 Enyo Gbedemah 先生；国家劳工组织的 Yoshie Nogushi 女士；及巴西打击暴力侵害儿童国家方案的 Leila Paiva 女士；

(b) 第 2 工作组：残疾人权利委员会主席 Mohammed al-Tarawneh 先生；联合国难民事务高级专员办事处保护、政策和法律咨询科高级联络干事 Karolina Lindholm Billing 女士；儿童基金会私人筹款和伙伴关系科儿童权利宣传和教科科长 Jens Matthes 先生；及黎巴嫩世界展望组织的 Patricio Cuevas 先生；

(c) 第 3 工作组：儿童权利委员会成员 Marta Mauras Perez 女士；Georgina de Villalta 女士，Red latinoamericana y caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescents (Redlamyc)；非洲儿童政策论坛的 Assefa Bequele 先生；及国际劳工组织的 Joost Kooijmans 先生；

(d) 第 4 工作组：儿童权利委员会前主席 Jaap Doek 先生；法语国家国际组织的 Claire Brisset 女士；及国家儿童村组织总代表 Alan Kikuchi-White 先生；

(e) 第 5 工作组：奥斯陆大学的 Mona Sandbak 女士；马来西亚儿童电视基金会的 Sabri Rahman 先生；巴拉圭 Global Infancia 的 Silvina Francezón 女士；英国儿童权利联盟的 Samantha Dimmock 女士；世界儿童国际联盟的 Valentyna Dovzhenko 女士；及国家劳工组织的 Maria Gabriella Lay 女士；

(f) 第 6 工作组：救助儿童组织的 Elkane Mooh 先生；儿童权利委员会前成员 Norberto Liwski 先生；非洲国际儿童支助的 Stefan van der Swaluw 先生；及儿童权利委员会成员 Luigi Citarella 先生。

25. 6 名儿童还获选参加各工作组的讨论。每个儿童均积极参与其所在工作组的讨论，听取了演讲，并在讨论中提出了深刻有见地的意见。儿童们的见解和发言为其他与会者所采纳，对工作组制定建议起到了积极的影响。

26. 工作组由儿童权利领域的知名专家和缔约国代表主持，包括乌拉圭的 Nora Castro 女士(拉丁美洲和加勒比国家组)(第 1 工作组)、瑞士锡永 Kurt Bösch 大学的 Karl Hanson 先生(第 2 工作组)、突尼斯政府的 Ridha Khemakhem 先生(第 3 工

作组)、肯尼亚外交部儿童事物秘书 Jacqueline A. Oduol 女士(第 4 工作组)、儿童权利委员会前成员 Nevena Vuckovic-Sahovic 女士(第 5 工作组)及挪威儿童和青年理事会主席 Bjarne Daehli 先生(第 6 工作组)。

27. 儿童权利委员会的一至两名成员担任各个工作组的报告员。这些成员包括 Susana Villarán de la Puente 女士(第 1 工作组)、Maria Herczog 女士和 Sanphasit Koompraphant 先生(第 2 工作组)、Dainius Puras 先生和 Awich Pollar 先生(第 3 工作组)、Lothar Krappmann 先生(第 4 工作组)、Peter Guran 先生(第 5 工作组)以及 Kamla Devi Varmah 女士和 Hadeel al-Asmar 女士(第 6 工作组)。

28. 儿童权利委员会的三名成员被任命为工作组专题总报告员,他们是负责“尊严”主题的 Hatem Kotrane 先生、负责“发展”主题的 Agnes Akosua Aidoo 女士,和负责“对话”主题的 Rosa Maria Ortiz 女士。专题总报告员汇编并向闭幕全体会议提交了各工作组的一般性结论和建议。

29. Kamel Filali 先生被任命为此次活动的总报告员,他向闭幕全体会议提交了讨论摘要及工作组会议上提出的建议。

2. 工作组讨论纪要

专题一：尊严

第 1 工作组：儿童：权利持有人还是商品

30. 第 1 工作组集中探讨了关于确保儿童尊严问题下的第一分题。一名乌干达儿童参加了工作组的讨论。

31. 与会者们同意,一个关心儿童的社会将维护儿童自由和尊严,创造条件可让儿童发掘其潜力,让之成为享有圆满生活的成年人。因此,应将儿童视为受到整体社会保护的權利持有人。

32. 与会者们还就一个矛盾现象发表了评论,指出虽然儿童可享有诸多权利并受到照顾和特别的关注,同时儿童也面临着比以往更多的风险。那些没有个人身份证件的儿童、被遗弃儿童和处身其他困境儿童面临的风险尤甚。

33. 工作组着重指出,全球普遍泛滥的对儿童色情剥削和虐待现象,是对儿童作为独立权持有人新地位的首要挑战问题之一。在审议如何更有效解决此问题的办法时,与会者们一致认为,应采取先期措施的方针,首要着眼于以权利为基础的协调预防体系综合行动。

34. 会议提醒工作组的与会者们,除《公约》及其两项任择议定书之外,还可利用一些一般参照资料,包括 2008 年 11 月在里约热内卢举行的第三次禁止对儿童和青少年色情剥削问题世界大会提出的建议和秘书长关于暴力侵害儿童问题研究报告的建议。

35. 与会者们还强调，若干跨部门问题对儿童境况形成的不利影响，诸如传媒和数字模式的暴力，包括儿童色情制品；有害的传统习俗，包括女性生殖器割礼，和早婚和强迫婚姻；以及对少数族裔或移民群体儿童的暴力，感染或受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童等。

36. 与会者在讨论期间强调，必须展开深入研究，以打击和克服容忍对儿童性虐待和性剥削的基本社会态度，包括认为与儿童发生性关系可医治艾滋病的谬误。

37. 讨论强烈强调，凡致力于遏制对儿童性虐待和色情剥削现象的相关行为方都要努力大幅度地加强协调配合，系为从国家层面，包括政府各主管部内及其相互之间和司法体制内都必须采取的一个重要步骤。

38. 与会者们着重强调，必须采取长期的、多部门和整体性的方针，借以查明并解决剥削儿童和虐待儿童，包括贫困和性别歧视的根本因素和根源。会议强调，与必须让儿童全面参与制定和实施预防战略一样，立法必须列入打击对儿童剥削和性虐待行为的明确预防战略。

39. 会议着重指出，学校在防止对儿童的剥削和虐待方面发挥着潜在的关键性作用。为此，学校必须成为儿童的安全场所。学校体制的优先重点是消除暴力行为，尤其应奉行正面和非暴力的纪律整饬手段。会上介绍了加纳的正面实例，阐述了在校内推行的各种正面纪律整饬形式，可促进防止虐待儿童的行为。

40. 会议确认，建立可持续的出生登记制度和设立综合数据收集制度，可成为用于防止对儿童性剥削和性虐待的有效手段。

41. 与会者们同意，任何基于权利的有效防止各种形式的虐待和暴力行为全球干预措施，都应立足于儿童的最大利益。这一点必须成为所有干预和决策的首要考虑；家长承担着首要的责任，而且家长有责任在预防和保护框架规定的所有干预领域内发挥积极的影响；并且根据儿童的年龄和成熟程度，尊重儿童意见并让儿童参与所有对儿童有影响的社会、行政和司法措施。

第2工作组：对儿童的歧视

42. 第2工作组专门讨论了关于确保儿童尊严问题下的第二个分题。工作组重点讨论了如何解决实际上也往往在法律上存在的对儿童的各种形式的歧视，尤其注重残疾儿童面临的普遍和广泛歧视问题。工作组讨论的目的是探讨歧视的某些基本根源、审议各国的义务、辨明为消除和铲除歧视采取的最佳做法实例，并提出一套应当采纳的优先建议。

43. 与会者们讨论了世界各地儿童因其儿童地位频频面临的歧视。这种歧视则往往因儿童的性别、残疾和/或族裔血统而加剧。

44. 若干与会者们指出了一些有害传统习俗问题，诸如产前性别选择、女性生殖器割礼和早婚等往往具有深刻的文化和传统根源，而且在地方上难以提出质疑。与会者们提请注意其他一些往往与歧视相关的问题，包括共同担当父母的新

形式、同性配偶抚养子女、匿名生育和本人出身不明的儿童。与会者们说上述有些问题的复杂性需要更多时间加以探讨。

45. 会议着重强调，提高意识的运动、信息的传播、人权教育和促进对话与交流的方案，都是应对陈旧观念和思想、加深对歧视根源和影响后果的理解及促进平等的有效手段。会议还认为，开展关于《儿童权利公约》、委员会及其结论性意见和一般性评论的宣传，也是全面履行《公约》的关键。

46. 会议还建议，不同背景的人们之间相互包容性的融合和对话可有助于促进了解歧视对儿童的多方面危害。相互包容内的对话应包括儿童和青少年，并且应以增强互动为制止歧视的手段。

47. 会议确认实施《公约》是缔约国的一项义务。会议指出，由于权力分工，国家与地方当局之间必须建立起更密切的联系，确保各层级别均切实履约。为此，各缔约国应建立起监督机制。

48. 会议着重指出，亦如欧洲联盟基本权利事务署，收集和运用调研、数据和指标是一项有效的手段，可为某个社区提供涉及各类歧视形式的有助资讯，比如关于对罗姆人与教育问题、移民和少数民族问题、贩运问题、残疾问题和落实儿童权利问题等资讯。会议指出，该署将参照《公约》第 12 条让儿童参与今后开展的深入调研。

49. 据青少年与会者称，出席会议的青少年建议，要制止对儿童的歧视就必须制定解决早婚问题的具体立法，建立维护蒙受歧视儿童的保护中心，并增强残疾儿童受教育的机会。

50. 会议讨论了资金筹措、传媒、广告宣传 and 调研活动中的儿童形象，认为这是一个令人关注的问题，因为这些儿童形象有可能未尊重儿童的尊严和身份。各国政府、捐助方、非政府组织及其他相关行为方在实施上述举措时只可采取有道德的做法和行为。会议强调，至关重要，必须制定严格的行为准则和守则。同时，还必须考虑采用非歧视性的语言，例如，采用“性剥削”的术语，而不得采用“儿童卖淫”的说法。虽然传媒被确认为可用于打击歧视现象的重要工具，然而，人们提醒地指出，传媒也会遭滥用。

51. 与会者们讨论认为，歧视行为的受害者必须可诉诸国际、国家和地方各级的投诉程序。这些投诉程序应包括司法和行政机制及诉讼程序，诸如调解和恢复性的援助。为此，会议提及为推动建立《公约》任择议定书的申诉/来文程序开展的一场运动。

52. 最后，与会者们同意，在各不同条约机构(特别是儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会、消除种族歧视委员会和残疾人权利委员会)的工作中往往会出现共同问题。因此，各委员会之间，例如，消除对妇女歧视委员会与儿童权利委员会之间可在诸如女童等问题上，以及儿童权利委员会与残疾人权利委员会之间就残疾儿童问题实现更密切的协调合作。委员会之间的协调合作可采取不同形式，诸如展开专题讨论或联合发表一般性的评论意见，以期实现更大程度的协调一致。

专题二：发展

第 3 工作组：缔约国的义务：在经济危机时期，实现经济、社会及文化权利——儿童权利是不是一件奢侈品？

53. 第 3 工作组重点讨论了为儿童的全面发展提供充分可能性问题下的第一分题。工作组的首要议题是，在目前全球经济危机情况下，逐步实现《公约》第 4 条所列的经济、社会及文化权利问题。与会者们更具体地集中探讨了如何确保各缔约国“根据其现有资源所允许的最大限度”，以各项备选方案和最佳做法为着重点，在战略上辨明并优先履行各国依据《公约》规定义务必须实施的活动和采取的措施。

54. 由于时间有限和与会者中数量众多的高级别参与，无法举行深入广泛的讨论，以达成一个共同的立场。然而，会议仍形成了如下一致意见：

(a) 工作组申明，经济危机期间实现儿童的经济、社会及文化权利不是奢侈品，而是必需；

(b) 目前的经济危机不应作为借口或缘由，推迟或延迟执行全面履行儿童权利的政策和方案；

(c) 儿童权利委员会推进经济、社会及文化权利问题的作用应得到增强。

55. 金融和经济危机显然对儿童和实现儿童的经济、社会及文化权利形成了不良影响。从以往(例如亚洲)区域性或全球性危机汲取的教训已表明，在家庭以及广泛社会中受影响较重的是儿童、妇女及老年人。例如，汇款流量的缩减加剧了家庭的脆弱性。童工也出现显著的上升趋势。

56. 许多国家政府已颁布了为数诸多的一揽子金融和经济刺激计划，表明资金已经到位。然而，人们仍不太清楚，各国政府的议程中究竟赋予了保护儿童和人权发展问题多高程度的优先权。

57. 人们提出了“偏向儿童”的政府开支，以作为一种可辅助中低收入国家(例如，非洲各国)改善儿童福祉和促进对人力资源投资的手段。

58. 对待儿童贫困(这种严重违反《儿童权利公约》第 5、6、24、27 和 28 条所列儿童权利的现象)，基于权利的方针应成为制定政策的首要指导。在“现有资源的最大程度”内确保权利的义务被理解为，各缔约国必须确保和维持较大数量的预算拨款，与此同时确保为支持被证明有效的低成本机制(例如母乳喂养)，奠定法律和体制基础。会议强调了经济、社会及文化权利不可减损的性质，以及必须以整体方式看待一切儿童权利(公民权利、文化权利、经济权利、政治及社会权利)。

59. 与会者们指出，在发展合作方面应把与儿童相关的问题列为首位，并注意与各发展中国家之间的技术转让和最佳做法。会议提及了巴西、智利、法国和德国根据相互之间达成的一项航空公司机票销售合作协议正在征收“声援税”的

实例，介绍可如何利用“国际税”致力于铲除贫困。会议还强调，在经济危机期间，只要有可能就不应削减国际发展援助。为此，列举了比利时的实例。

60. 会议称，儿童权利委员会在审议缔约国提交的定期报告期间一再建议的全国儿童行动计划，可成为各国政府用于确保在危机时期儿童问题在议程上名列前茅的重要手段。然而，这类计划必须以证为据获得国家预算，并与国家计划明确挂钩。各项战略应旨在确保所有各地区儿童可平等享有各项服务，不论服务提供方是政府、民间社会、还是私营公司。

61. 会议还讨论了如何以基于权利的指标追踪社会投资的影响，尤其是金融危机影响的重要性。为检测儿童的贫困度，这些指标必须越过收入范围，集中关注诸如卫生、教育、住所、和平及其他领域的问题。为此，讨论列举了一些区域性最佳做法的实例，包括阿根廷和智利的最佳做法。讨论还提请注意人权高专办制定各项指标的工作。

62. 正如各个区域(例如非洲、亚洲和拉丁美洲)经验所显示的，各家庭在微观经济层面发挥的重要作用和应对力及其保护儿童免遭危机不良影响的能力均不可小觑。

63. 会议确认，社会保护系为社会保障的延伸，是一项权利；为此，社会保护必须成为旨在减轻任何危机影响的一项工作。区域和务实的经验表明，在任何时候，特别在危机期间，具体实施以支持家庭为方向的反周期政策(例如智利采取的措施)、有条件的现金划拨(消除童工现象国际方案)和刺激中小型企业等措施，可实现上述社会保护。

64. 会议指出，儿童应被视为权利的持有人，儿童有权在法律上主张自己的权利。为此，讨论强调，各国应加强儿童的参与，作为通报和制定决策的一个规定组成部分。儿童议会和社团有潜力奉献无数的计策。会议还据理论证必须推行基于权利和生活技能的培训，赋予儿童经济实权。

第4工作组：将不断演进的能力列为实践中的一项扶持原则

65. 第4工作组集中讨论了为儿童的全面发展提供充分可能性问题下的第二个分题。工作组审议了如何按儿童的不同年龄段和现实情况，理解和更有效地实施普遍人权标准的问题，包括讨论儿童能力不断发展的原则。会议还确认，儿童不断演进的能力与儿童在家庭和公共领域的参与，尤其是参与有关决策的进程相关。讨论具体探讨的一个问题是，如何在儿童于所有领域行使其权利的能力不断增长，与尊重家长给予儿童适当指导的权利和责任之间取得平衡。

66. 与会者们为确保每位儿童得到全面发展，辨明了三个主要问题，包括：(a) 如何有效和公平地评估每位儿童的能力，以给予每位儿童的意见应有的分量；(b) 必须在儿童行使其权利的能力日益增长，与尊重家长指导儿童的权利和责任之间取得平衡；和(c) 在衡量相互冲突的利益时，在多大程度上考虑到儿童的最佳利益。

67. 讨论阐明，在关于儿童“不断演进的能力”方面尚无明确的相关法律框架(例如，《公约》并没有因儿童的能力尚未发展全面而限制儿童行使其权利)。然而，《公约》的若干条款确认不同的发展程度，并规定缔约国必须依据儿童发展的具体阶段履行义务(第 5 条和第 12 条)。《残疾人权利公约》第三条(h)款也同样提及了正在演进的能力。

68. 若干与会者指出，“正在演进的能力”是有争议的概念，并且可被滥用来限制，而不是增强儿童享有的权利，包括在各种不同文化背景下的限制。

69. 与会者们强调，成年人的责任是面对如何引导儿童发挥其能力的挑战，以及如何平衡加强对儿童的保护与避免提出儿童无法应对的过高要求。

70. 许多与会者指出，缔约国应支持和协助家长、法定监护人及其他承担照管和保护儿童的首要责任者，创建一种可让儿童的能力以和谐和健康(称为“为人父母的新范例”)方式得到发展的氛围。与此同时，各缔约国应尊重家庭和家的作用与义务。社会和文化背景应列入考虑。

71. 会议强调必须增强成年人能力，包括给予指导和培训，以有效地与所有不同年龄儿童进行交流。

72. 若干与会者提及各不同年龄儿童不断演进的能力问题。为此，会议特别指出 15 至 17 岁的青少年往往具备了自行作出决定的能力。若干与会者指出，缔约国应考虑设定独立行使某些权利的具体年龄，同时要允许灵活适用。这既承认儿童的能力，又为那些负责执行和监督儿童权利的人提供必要的保护和明确的标准。就此深入探讨了包括健康权、教育权、职业的选择、加入各政治党派和协会、宗教自由、选择朋友、社会接触和网络、结婚的决定以及拘留现状等问题。与会者们同意，设定“适当年龄”是高度有争议的问题。

73. 与会者们讨论了正式与非正式情景的划分问题，而且若干与会者指出，缔约国应避免做出规定，要求每当儿童想要行使其一项权利，尤其是行使发表意见权时，都必须对儿童个人能力的发展做出评估。讨论中普遍认为，在所有非正式的场合下，诸如家庭内，每个儿童都应当在不事先评估本人的能力的情况下，有表达本人意见的切实机会。

74. 儿童与会者提出了职业生涯的发展问题，例如，应在不设任何条件的情况下，听取每位儿童的意见。这位儿童与会者说，在他们国家，儿童的参与要根据年龄(10 至 18 岁)，而他坚持认为，年龄更小的儿童(0 至 9 岁)、残疾儿童、难民和国内流离失所儿童也必须都有机会表达意见。

75. 若干与会者强调，对于涉及儿童生活的问题，包括分居、离婚、领养、替代性照料/安置等的决定，都应给予儿童意见应有的考虑，而且更有争议的是生育健康问题(例如，堕胎问题)。

76. 与会者们着重指出，在铭记儿童不同的文化、背景、生活状况、经验和需求情况下，必须考虑到每个儿童在能力发展和施展方式上的差别，并且必须尊重每位儿童的个人身份。

77. 此外，与会者们强调教育机构在促进儿童能力整体发展方面发挥的关键作用。为此，缔约国应支持在学校，并在更广泛的国家层面，发展正式参与机制，使儿童可有效施展他们所获得的能力。

78. 与会者们还建议，在承认儿童独立行使权利能力的发展方面，缔约国应制定衡量进展情况或欠缺不足的指标。

专题三：对话

第 5 工作组：一股新的民主生机：儿童对公共领域的参与

79. 第 5 工作组专门讨论了关于依据《儿童权利公约》的参与方针，促进成年人与儿童之间对话问题下的第一分题。作为专题的出发点，工作组首先讨论了儿童与成年人之间有效对话的重要意义。在这样的对话中，双方之间就地位的平等达成共识，彼此都确认对方为对话的有效参与方。虽然《公约》明确阐述了儿童发表意见的权利，但工作组则着重探讨了如何将该权利落实，成为政府、社区组织、非政府组织、成年人、家长与儿童之间，以及儿童与儿童本身之间有效和参与性的对话。工作组还探讨的问题是，如何摆脱形式化，使儿童与决策者之间的联系体制化并确保儿童的充分参与。

80. 讨论提出，缔约国应更多注重为家长提供支持和指导，包括通过部长委员会关于政策问题的第(2006)19号建议，支持积极承担家长义务(欧洲委员会)。

81. 与会者们一致认为，不能无法可依。

82. 学校应当作为教育和实践人权的场所，同时考虑到儿童之间的差异和他们对信息的需求。会议建议，公民教育课应在相当早期的时期开设。缔约国应特别注意女孩的参与。需有更多的最佳做法的实例，例如，在关于青少年参与校务理事会方面。

83. 若干与会者强调，必须制定出让儿童参与赋予儿童授权方面事务的指导准则，并确保从国家和地区各级实现这些机制的体制化。讨论指出儿童对政治参与具有浓厚的兴趣。对于如何确保一个非民主，同时又缺乏“民间社会参与”国家儿童的参与，是一个有争议的要点。若干与会者宣称，尽管发表了一些反对走形式的言论，但形式主义仍为极常见的现象。

84. 某些国家的法律障碍阻碍了对儿童组织的承认。讨论还说，一些国家虽征募 18 岁以下儿童，但未满 18 岁的儿童却没有选举资格，这种自相矛盾的现象必须得到纠正。

85. 关键的考虑是要在致力于促进儿童参与问题上，须辨明那些感到最难以参与政治舞台的群体。讨论列举了拉丁美洲儿童参与预算规划的积极实例。另一些

积极的实例包括儿童参与向委员会提交并行报告的经历。讨论着重强调，儿童的参与和通告儿童们可发挥的作用，与家长陪伴儿童出席一样重要。

86. 讨论指出，各方要努力劝说传媒为儿童拨出广播时间。讨论列举了儿童在广播宣传，包括就当前事务展开广播宣传方面发挥主导作用的积极实例。大家交流了国际劳工组织关于“通过教育、艺术和传媒支持儿童权利”项目的情况。这个项目支持建立技能、自信和提高意识。这个项目反过来又协助形成了支持声势并引起其他儿童对童工问题的关注。

87. 讨论进一步阐明，非政府组织应协调配合并整合统一其工作。

88. 儿童与会者被邀请就所有发言发表评论。他对斯里兰卡境内儿童情况发表了深具洞察性见解，尤其探讨了儿童参与公共领域的问题。若干其他儿童与会者在讨论期间也作了公开发言。

第6工作组：儿童在家庭内的话语权：克服阻力

89. 第6工作组专门探讨了关于依据《公约》的参与方针，促进成年人与儿童之间对话问题下的第二分题。工作组着重探讨了对儿童意见有权在家庭中得到聆听和儿童表达意见权的概念，许多家庭持抵制态度的问题。这往往因为儿童平等的概念对传统的家庭职能观念提出了挑战。委员会一贯强调，儿童在家庭环境和其他私人生活范畴内的表达意见权，并根据儿童的成熟程度和演进的能力，全面参与可影响儿童生活的决策进程。工作组以如何从制定权利转向实现权利为起始点展开讨论。

90. 与会者们达成的一些首要共同点是，儿童权利必须落实成为家庭内的有效和参与性对话。讨论中一再强调，对话是防止暴力的重要途径。

91. 讨论花费了大量时间探讨如何处置家庭展开全面对话面临的挑战问题。许多与会者表明，缺乏对话的主要原因之一是时间有限。讨论建议，为了在家庭内展开有成效的对话，家长必须拿出充裕的时间与儿童在一起。为此，与会者们赞同弹性工作时间和有益于家庭的劳务政策和立法。

92. 家长们担心丧失其权威被视为另一个阻碍家庭内对话的因素。无数与会者强调必须对家长和其他照管人以及儿童开展人权教育，以及增强他们对儿童权利的认识并知道家庭背景下如何行使这些权利。儿童与会者坚称，在校内也应开展人权教育。

93. 在整个讨论期间，对由于文化传统，家庭内缺乏对话问题展开了辩论。讨论同意，对家庭和社会中更广泛的现行文化价值观必须予以尊重。与会者们强调，只有在不违背《公约》原则和条款的情况下，才可照顾这些价值观念。

94. 与会者们指出，缺乏对话往往会产生代沟问题。同样，一代人向下一代人传授传统和价值观念也起到了重要的作用。讨论提出的一个解决办法是，增强为人父母的技能，支持家长并且为家长提供指导，包括推行家庭调解服务。

95. 与会者们同意，缔约国必须特别关注一些流离失所儿童，诸如移徙儿童、寻求庇护儿童或难民儿童和那些国内流离失所的儿童，以及那些具有特殊需求的儿童，诸如家长离婚的儿童、在替代性照料下得到安置的儿童、残疾儿童和与法律相冲突的儿童。讨论还同意，必须采取具体措施鼓励尊重女孩的意见。

96. 与会者们强调，委员会在力争消除对儿童意见有权在家庭中得到聆听和儿童表达意见权的概念所持的抵触态度方面发挥了重大作用。工作组在六项建议中列入了针对委员会提出的若干具体提议，包括必须为儿童对家庭的参与制定出指导准则。

97. 此外，参加第 6 工作组的儿童提出了他们自己的建议。他们尤其请各缔约国采取措施，使家庭有能力克服贫困，从而家长们能与儿童呆在一起，而不必离开自己的祖国到海外谋求工作。应鼓励家长更好地安排时间，从而每当孩子下课走进家门时，至少会有一位家长在家陪伴。儿童与会者还建议，将人权教育列入学校课程，按《公约》所述给予儿童权利特别的关注。女孩应与男孩享有同样的权利，在涉及女孩的事务方面应尊重女孩的意见。

3. 建议

98. 六个专题工作组提出的建议如下：

第 1 工作组：儿童：权利持有人还是商品

1. **在儿童权利的基础上采取综合性预防和保护措施：**通过基于整体、活跃、逐步演进的方针，建立起多部门和跨体制的有效协同配合机制，设立防止和保护男、女孩免遭虐待和性以及经济剥削的长期体制。定期报告所有各级在落实这项体制方面的进展情况。确保儿童积极参与所有各阶段制定关于儿童问题公共政策的工作。

2. **立法：**各国加快批准国际和区域人权文书，尤其是《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题任择议定书》，并根据上述文书制定一项法律框架，将所有剥削儿童形式列为罪行，并建立普遍司法管辖权。

3. **调查、申诉和惩处机制：**鉴于司法体制必须调整顺应儿童的需求，尤其要确立适当的特殊措施、机制和方案，确保保护儿童受害者和罪行行为的证人以及儿童的社会重新融合，建立有效程序和机制受理和后续处置申诉，并调查和惩治唆使、怂恿并牟利于(网络犯罪、毒品贩运)剥削儿童的网络。建立防止有罪不罚和腐败现象的有效机制。

4. **有利的环境：**推行促进正面和非暴力教育手法，保障儿童在家庭、社区、学校和收容院所内拥有受保护与安全的环境。为各家庭、社区、学校、收容院所、市政厅和当地领导人举办有关儿童权利的宣传、提高意识和培训运动，并让上述各方参与所有防止儿童受虐待和剥削的行动。查明弱势儿童，并特别关注那些难民、流离失所、移民、孤儿、未经登记和/或卷入武装冲突的儿童、被剥

夺家庭环境的儿童，以及由于艾滋病沦为孤儿的儿童，并采取有效措施消除贫困和支持最赤贫的家庭。

5. **私营企业/传媒：**使传媒和私营企业(互联网和电信公司、旅游部门、银行)了解防止虐待儿童和剥削儿童的工作。禁止利用互联网站和其他技术，在网上和网下利用或展示儿童图像从事性剥削。甄别和捣毁从事剥削儿童的金融交易设施。发展公共/民间合作伙伴关系支持开展教育和提高意识的运动。

6. **国际合作：**加强国际合作打击虐待儿童和剥削儿童行为，包括通过多边协议建立技术和金融援助系统以及交流信息和良好做法，尤其是在打击有组织犯罪框架内实施的警方调查体制。

第2工作组：对儿童的歧视

1. **加强各条约机构之间的协调配合：**鉴于各类歧视原因和形式之间的相互关联和重叠性质，应鼓励各条约机构采取诸如针对歧视问题共同发表一般性意见或联合举行一般性讨论日的方式，通过各种途径，加强跨越各领域并在不同层面上的相互间协调配合。

2. **对儿童的描述：**为了尊重儿童本身固有的尊严以及儿童这个群体，各缔约国应参照、¹ 制定和/或加强指导准则(诸如行为守则、道德守则)，和关于传媒以及筹资、广告宣传和调研(以及出于任何其他目的)描述儿童的立法，并让民间社会合作机构参与此类活动。

3. **调研、数据收集、监督、评估：**对以各种理由和形式歧视儿童的现象，鼓励展开研究，进行监测和评估，加强执行《儿童权利公约》和相关的政策。除其他措施外，还应考虑制定国家指标。应特别鼓励儿童的积极参与，倾听他们的意见，充实有关政策和做法。

4. **防止歧视：**缔约国、民间社会及所有利益攸关方都应采取措施，旨在扭转态度、促进对话、纠正体制性的不公正现象、展开宣传并开展人权教育(关于非暴力性的交流、解决冲突、促进交流方案和包容性的参与)，力争防止歧视。各国必须为基于证据的做法投资。

5. **纠正措施：**各缔约国应确保设立且可诉诸的国际、国家和地方各级投诉程序，为沦为歧视受害者的儿童个人和儿童群体提供补救办法。这些程序应涵盖范围广，并应包括司法和非司法性程序(调解、恢复援助(社会、健康、心理方面))。

6. **儿童权利主流化：**鼓励各缔约国在地方、省市、国家和国际各级实行密切合作，确保儿童权利主流化，包括通过执行和监督《儿童权利公约》，预防和处置歧视现象。

¹ 例如，“奥斯陆挑战项目”。

第 3 工作组：缔约国的义务：实现经济、社会及文化权利——在经济危机期间，儿童权利是一件奢侈品吗？

1. **国家行动计划：**缔约国应利用目前的经济危机为一次契机，将之作为对政治意愿的一次检验，重新审查或制定全国儿童行动计划，并立足于国家发展战略；融入可持久的社会保护政策，为推行针对全体儿童的保健、高质量的教育、营养、社会保障和公正方面的普遍政策，制定出有时限的指标和战略预算。这些国家行动计划和政策应当以儿童及其家庭参与方式加以制定。

2. **制定政策和指标：**政策的制定应立足于证据，基于振兴推动数据收集和拓展，尤其应建立起以儿童为重点的基准。今后委员会不妨设立一整套基于人权的切实指标，并具体阐明如何一并随同逐步实现的原则，理解“现有资源所允许的最大限度”（《公约》第 4 条）。委员会还不妨界定对儿童贫困的参数。

3. **金融刺激活动：**缔约国应确保重振经济的一揽子刺激金融计划及其他努力载有以儿童为核心的组成内容，并具体旨在增强家庭的应对力，例如采取支持中小企业和有条件的现金转拨方案。

4. **商业部门的责任：**缔约国应适当鼓励各商业部门尽量降低其商业活动可能造成侵犯儿童权利后果的风险，并着重指出商业部门负有社会和环境责任。

5. **经济、社会及文化权利可诉诸司法审理：**缔约国应采取一切适当立法、行政及其他措施，确保儿童的经济、社会及文化权利可诉诸司法审理。鼓励各缔约国支持目前致力创建一个新国际申诉程序，以作为深入加强执行上述各项权利的手段。

6. **国际发展和合作：**敦促各国应在当前经济危机的全球管理方面，保护目前在战略上促进以儿童权利为重点的国际发展和合作水平。为此，请各国参加 2010 年 3 月人权理事会第十三届会议高级别会议期间的小组会议，讨论并评估金融和经济危机对在全世界实现所有人权形成的影响。

第 4 工作组：发展能力是实践中的一项扶持原则

1. **有利于能力发展的环境：**各国应支持和协助家长、监护人及其他负责照管者培育和儿童，营造一个支持和保护环境，充分发掘儿童的能力，让儿童能依据其最佳利益，越来越多地行使他们的权利。确保儿童能力的不断发展，必须成为家长的主要目标之一。缔约国应支持家长这方面的努力，但又不能过度干预家庭生活。对于社会和文化背景应加以考虑。

2. **教育：**缔约国应认识到，教育可在促进儿童能力的发展，使儿童能更充分行使其权利方面发挥重要作用。若教育机构成为儿童和成年人之间形成积极合作的群体场所开展儿童在校教育、学习和社会生活、家庭照料或教育，教育机构的运作则可增强上述各方面的工作。各缔约国应支持学校和其他教育设施，建立起鼓励儿童发挥和进一步发展其能力的结构和进程。

3. **划定适当的年龄：**各缔约国应尊重儿童，视之为具备不断演进和业已成熟地行使权利能力的人。缔约国应考虑划定独立行使某些权利的适当年龄，例如，行使医疗或选择教育生涯方面的权利。在这种情况下，有可能需要与儿童进行磋商，以评估儿童的能力，同时还应确保建立起对儿童适当的保护。对成年人必须制定出明确的标准，确定成年人负有尊重和执行儿童权利的责任。

4. **儿童发表意见权：**缔约国应避免规定，要求在儿童希望行使发表意见权时，必须对儿童个人的能力发展情况作出评估，才可为儿童提供充分行使这项权利的机会。具体而言，在所有非正式的环境下，如在家中每位儿童都应得到表达意见的切实机会，不必事先对儿童演进的能力作出评估。

5. **承认能力的差异：**缔约国应适当考虑到儿童在能力发展和运用方式上各有差异。儿童系指任何年龄的男、女孩，可来自不同文化和宗教，源于各类社会和种族背景，有可能生活在困难的环境下，有可能需要特别的援助和保护，并有可能蒙受过难民和颠沛流离的经历，而且必须对于上述方方面面给予尊重。

6. **制定指标：**各缔约国及其统计及其他调研机构应当制定相关指标，在确认儿童独立行使权利的能力方面，用以衡量进步或缺程度。

第5工作组：新的民主动态关系：儿童在公共领域的参与

1. **机制的体制化：**缔约国应与儿童磋商实现儿童参与国家、区域和城市各级机制的体制化，并确保避免体制化工作流于形式，考虑到儿童并不是一个单一的群体，参与应当是包容的。儿童参与机制应具有可持续性并对儿童负责，并阐明如何在决策过程中考虑到儿童的意见。儿童参与机制应列入国际和区域论坛。

2. **支持儿童的参与：**国家立法应列入具体参照《公约》第12条的条款，并应制定出各类儿童参与模式的指导准则。以儿童为主导的社团应得到法律承认。涉及儿童问题的定期调研应从各不同的参与面展开，并应制定出指标以评估儿童的参与程度。

3. **培训和提高认识：**缔约国应确保家长和专业人员得到培训并向广大公众宣传如何鼓励儿童在家庭和社区内的参与以及儿童参与究竟有哪些好处。缔约国应使各主管当局意识到它们有责任支持促进儿童表达意见权的机制。

4. **教育：**教育是一个重要领域，应当支持儿童参与其中，还应确保与儿童展开积极和经常不断的磋商，可通过一些参与性机制，如学生会和学生代表等。人权和公民教育应成为学校教学课程的基本组成内容，并应纳入小学、中学和大学教育。儿童必须被告知他们的权利，以便行使这些权利；学校应讲授人权并付诸实践。

5. **传媒和创造艺术：**缔约国应注意必须根据《公约》第17条促进大众传媒的作用。传媒应有儿童参与，确保儿童有机会编制节目，并应划定具体的播放时间，播放为儿童编制的节目。艺术应用于作为在校内和社区中进行表达和参与的手段。

6. **遭歧视和排斥的儿童群体：**应确保遭歧视和受排斥的儿童群体的参与，并应采取积极措施，促进对儿童的授权并确保平等参与的机会。

第 6 工作组：儿童在家中的话语权：克服阻力

1. **国家战略和申诉机制：**缔约国应确立一项整体国家战略，并制定维护儿童的申诉机制，促进家庭内有成效的对话，以利树立起父母尊重儿童表达意见的家风。为此，缔约国应投入充分的资源，包括用于监督和评估，尤其应给予女孩特别的关注。

2. **有特殊需要的儿童：**采取具体措施促进家人之间的对话，要照顾到具有特殊需求的儿童，诸如父母离异的儿童，被安置在替代照料机构内的儿童、移徙儿童、寻求庇护者和难民儿童、残疾儿童、违法儿童及其他人，并兼顾文化多样性，尊重并不违背《公约》的家庭现行文化价值观，并且增强经济、社会及文化权利。

3. **提高意识的活动：**在基于证据的研究基础上，开发培训模式和多媒体资源(包括传媒和创造艺术)，以解决优先问题并推向更广泛的社会。为儿童、家长及其他照管人开展人权教育，从而使他们认识到其权利以及如何在其家庭环境下行使其权利，并增强他们对儿童需求和权利的认识。这应包括在社区内展开针对性的提高认识工作。

4. **人权教育和全面落实第 12 条：**对儿童及其家长和照管人开展人权教育。委员会应寻找出一种方式，系统地呼吁各缔约国全面落实第 12 条，并反思儿童参与的整体概况及家庭内对话的具体状况。

5. **调研活动：**委员会不妨提议，各研究中心，诸如儿童基金会的因诺琴蒂研究中心等展开对如下问题的研究：

(a) 家庭内，包括大家族内的对话，以体现此类对话的重要性，并辨明有助家庭增强对话交流的模式；

(b) 为家庭投入充裕时间的重要意义及好处、这类投入的成本和预期的社会收益。

6. **工作安排：**鼓励各缔约国增强可为家庭内对话投入必要时间的工作安排。

C. 会外活动和信息区

99. 在 10 月 8 日的午餐期间，举行了一场会外活动，题目是“展望未来：建立一套国际补救办法处理侵犯儿童权利行为的问题——在《公约》下建立来文程序的必要”。这次会外活动由斯洛伐克和斯洛文尼亚两国政府和促进《儿童权利公约》非政府小组主办，并由儿童权利委员会主席李洋熙女士主持。会上发言的贵宾包括：塞浦路斯儿童权利事务专员兼争取国际公正问题工作组欧洲网络主席 Leda Koursoumba 女士；关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告

员纳贾特·马拉·姆吉德女士；和促进《儿童权利公约》非政府小组代表 Peter Newell 先生。

100. 10月9日举行了三本书的发行。非洲儿童政策论坛，一个设在埃塞俄比亚的独立泛非政策咨询中心介绍了《儿童贫困：非洲和国际观察》。这部著作发表了某些世界著名儿童权利、贫困和发展问题专家的调研结果和意见。“世界展望黎巴嫩”为纪念《公约》通过二十周年，发表了两部著作。第一部著作《来自儿童的观点》是由32名黎巴嫩儿童和青少年撰写的，他们还为该书提供了照片。第二部出版物《二十年来：黎巴嫩的儿童及其权利》，探讨了自《公约》通过以来黎巴嫩儿童的状况。

101. 在这两天的活动期间，日内瓦国际会议中心的一层大厅内设立了展台，陈列了高专办、联合国各机构、基金和方案及非政府组织提供的各类关于儿童权利和人权问题的资料和出版物。

D. 招待会和展览

102. 2009年10月8日，瑞士政府、日内瓦州和日内瓦市举行了晚间招待会。招待会上，法语国家国际组织主持了一个题为“小人物”的图片展览的开幕式，这些照片是由 Pierre-Jean Rey 拍摄的。展览向大众开放，直至2009年11月。在开幕式上，若干高级别的发言者，包括法语国家国际组织的代表和人权高专办人权条约处处长 Ibrahim Salama 先生发表了讲话。

103. 作为纪念活动一部分，还举办了另两个展览。第一个是图片展览，是地球社国际联合会(瑞士洛桑)、Sanlaap(设在印度 Kolkata 的一个非政府组织)和纪实摄影家 Achinto Bhadra 的合作项目。这些照片是与遭贩运、强奸或遗弃后幸存下来的女孩和妇女合作拍摄的，她们与咨询者和摄影家共同携手，筛选出他们最希望传达出其沮丧、愤怒和希望表情的形象。

104. 第二个是国际劳工组织与日内瓦世界协会合作举办的展览。展览展示世界各地几百名儿童投送的绘画。这些儿童被要求表达他们对童工的认识和感受。其中许多儿童是童工的受害者。

E. 全体会议闭幕

105. 10月9日下午，举行了全体会议闭幕式。站在讲台上的发言者都头戴纪念《公约》通过二十周年的全球帽。闭幕式由儿童权利委员会主席李洋熙女士宣布开会，她赞赏地指出在这两天期间就一系列广泛问题展开了极为积极深入、有启发性和有成效的讨论。

106. 在主席的开场白之后，三位专题总报告员，Kotane 先生(尊严问题)、Aidoo 女士(发展问题)和 Ortiz 女士(对话问题)简要介绍了讨论情况及其各自工作组分别提出的建议。

107. 法拉利先生作为这次活动的总报告员，向全体会议概述了工作组讨论的初步总结。他指出，各工作组在论坛期间展开了深入讨论，与会者们确定并探讨了国家层面的最佳做法和成就。法拉利先生就各工作组提出的 36 项建议作了初步分析，指出了一些分歧点，以及达成基本一致的观点，其中包括公司的社会责任、加强传媒的参与、儿童对家庭和公共领域全面和积极的参与、制定增强监督《公约》执行情况的国家指标，以及尽管面对目前的经济危机，仍须将上述问题和其他一些问题放在优先地位的重要意义。法拉利先生还就一般性建议与具体建议作了区别。

108. 人权事务高级副专员姜庆化女士对与会者们进行了两天深入、激烈和活跃的探讨表示欣慰。她指出，诸位举行了内容繁多的纪念活动，发表了许多内容丰富和鼓舞激励的讲话，阐述了《公约》通过以来发挥的促进作用，包括从根本上促进了观念的转变，改变了目前视儿童为独立权利持有者的方式。副高级专员确认，儿童权利问题专家和儿童权利倡导者、学者和专业人员、各缔约国代表、联合国各机构、基金和方案、非政府组织、民间社会、特邀音乐工作者和影片制作者，以及儿童和青少年记者特邀小组全面积极地参与，都有利地确保了这次活动的圆满成功。

109. 会议认为，各工作组从事了卓有成效的工作，提出了 36 项着眼于行动的建议，可在不同条件下采用，应对实现儿童权利和加强落实工作面临的挑战。

110. 副高级专员强调，就另一些原因而论，纪念活动也意义重大。例如，那些以个人身份推动儿童权利的人们，面对即使不是不可克服，也是极为困难的挑战时，有时可能会感到孤独无援。这次活动使得许多个人能面对面地探讨他们所面临的这些和那些挑战，换一个角度思考并制定出促进必要改变的具体措施。为此，这项活动还提醒所有与会者，全世界各地许多人都在为同样的目标奋斗。副高级专员促请与会者继续奋力切实实施《公约》并让所有儿童充分享有这些权利，包括作出坚决的承诺，拿出充分的政治意愿和充分的资源。

111. 副高级专员还确认，儿童权利委员会为这次活动提供的支持，尤其是 Jean Zermatten 先生的卓识远见和承诺，确保恰当有度地举行纪念通过《公约》的庆祝活动。她对人权高专办秘书处队伍的每一个人表示感谢，感谢为此次纪念活动取得圆满成功，进行了许多个月的辛劳筹备工作。

112. 主席在会议闭幕时确认，与会者包括儿童积极热情的参与，最终提出了一组有力的建议。她表示委员会赞赏 Zermatten 先生致力于务实性的庆祝活动，并赞赏人权高专办工作人员为筹备、筹划和举行这场活动所作的奉献。最后，主席强调，委员会的工作和儿童权利的切实实现需得到各缔约国、其他合作伙伴，包括联合国合作伙伴、非政府组织和民间社会、国家人权机构、专家、儿童权利倡导者和专业人员坚持不懈的支持。

113. 依照本次活动的主题，最后发言的是六位青少年与会者：Daphnika(海地)、Romina(多民族玻利维亚国)、Dinesh(斯里兰卡)、Cara(加拿大)、Simone(荷兰)和 Frederika(塞拉利昂)。这几位青少年发言说，他们来自不同的国度，各自有不同的利益和需求，然而，也找到了共同点和共同的关注。他们表示感谢与会者们创造了令他们感受到尊重、得到聆听、理解和平等相待的氛围。两位青少年与会者 Cara 和 Simone 指出，讨论有时极为认真和激烈。为缓和气氛，他们俩带领与会者扮鬼脸、捏鼻子，提醒大家每个人心中实际上是个孩子。同时他们还要求与会者们铭记，他们是要采取决定性行动，在国家层面保护和促进儿童的权利。

114. 在青少年与会者的发言之后，Cara 和 Simone 宣布《儿童权利公约》通过二十周年纪念活动结束。

115. 2010 年将发表载有会议文件的专著。

四. 儿童的参与

A. 儿童与会者和青少年记者

116. 儿童的有效参与是庆祝活动圆满成功的核心。由于养父母计划国际协会和世界展望组织的努力，来自包括多民族玻利维亚国、加拿大、哥伦比亚、多米尼加共和国、萨尔瓦多、海地、印度、黎巴嫩、荷兰、挪威、巴基斯坦、塞内加尔、塞拉利昂、斯里兰卡和乌干达等不同国度的一群 15 到 23 岁的充满活力的儿童和青少年记者前往日内瓦出席了庆祝活动。儿童和青少年的参与确保了在讨论期间他们的意见和观点以及他们同龄人的意见和观点得到聆听和考虑。在整个庆祝活动期间，包括特地为儿童举办的活动，诸如讲习会、展览、戏剧艺术和录像等，均为儿童的参与提供了便利，并作为与会者出席各工作组的讨论。他们怀着热情、智慧和开朗的心情参与了各类活动。

117. 他们中一些青少年记者通过照片、录像和采访，记录和报导了纪念活动。每一位青少年记者都戴着身份标牌，标明“《儿童权利公约》新闻报导”。青少年记者利用各式各样的传媒，包括数码影像、录像和录音，从他们各自的角度对活动进行了纪实记录。

118. 每一位青少年都有一位来自其原籍国的陪同和一个保护小组的陪护。参与者被要求严格恪守关于保护儿童的一整套标准，以创造一个让青少年能全面和积极有意义参与的氛围。

B. 建议

119. 两天来，儿童和青少年与会者提出了一些他们希望向委员会及其他参加这次活动的人转达的建议，关于如何在成年人和儿童中增强《公约》意识和了解儿童生活的现状。这些建议包括如下：

- (a) 利用大众传媒提高和教育儿童及成年人(尤其是家长)对于儿童权利的了解;
- (b) 制订可深入接触到最弱势儿童的声援方案;
- (c) 采取法律措施, 确保儿童权利得到尊重, 凡涉及儿童的决策过程都必须让儿童参与;
- (d) 确保以明确和可理解的方式向所有人提供有关《公约》的资料;
- (e) 创建可向所有不同种族、文化、宗教和族裔群体展开宣传的手段;
- (f) 为所有无家长照顾的儿童、残疾儿童以及任何身陷困境的儿童提供特别的支助;
- (g) 为家长们提供抚养和尊重其子女所需要的支持;
- (h) 加强儿童组织。

附件三

第 11 号一般性意见(2009 年) 土著儿童和他们在《公约》下的权利

一. 引言

1. 在《儿童权利公约》序言中，各缔约国“适当考虑到每一民族的传统及文化价值对儿童的保护及和谐发展的重要性”。虽然《儿童权利公约》所载各项权利适用于所有儿童，无论他们是土著还是非土著儿童，但该《公约》是在若干条款中明确提及土著儿童的第一项核心人权条约。
2. 《公约》第 30 条规定，“在那些存在有在族裔、宗教或语言方面属于少数人或原为土著居民的人的国家，不得剥夺属于这种少数人或原为土著居民的儿童与其群体的其他成员共同享有自己的文化、信奉自己的宗教并举行宗教仪式、或使用自己的语言的权利。”
3. 此外，《公约》第 29 条规定，“应培养儿童本着各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间谅解、和平、宽容、男女平等和友好的精神，在自由社会里过有责任感的生活”。
4. 《公约》第 17 条还具体提到，作为缔约国，应“鼓励大众传播媒介特别注意属于少数群体或土著居民的儿童在语言方面的需要”。
5. 《公约》对土著儿童的明确提及表明了如下认识：他们需要特别措施，以便充分享受其权利。儿童权利委员会在审议公约缔约国的定期报告时一贯考虑到土著儿童的状况。委员会注意到，土著儿童在行使其权利时面临重大挑战；委员会在其结论性意见中已就此提出了具体建议。土著儿童在很多方面继续受到违反《公约》第 2 条的严重歧视，包括在获得卫生保健和教育方面；这种状况表明，有必要通过本项一般性意见。
6. 除《儿童权利公约》之外，各种人权条约在关注土著儿童状况及其不受歧视的权利方面，也发挥了重要作用，特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965 年)、《公民权利和政治权利国际公约》(1966 年)，以及《经济、社会、文化权利国际公约》(1966 年)。
7. 国际劳工组织关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约(1989 年)，载有增进土著人民权利的若干条款，这些条款明确强调了土著儿童在教育领域的权利。
8. 2001 年，联合国人权委员会任命了一名负责土著人民人权和基本自由情况的特别报告员，该项任命随后在 2007 年得到人权理事会的确认。理事会已请特别报告员特别注意土著儿童的状况；其年度报告和访问报告所载的若干建议已将重点放在这些儿童的具体状况之上。

9. 2003 年，联合国土著问题常设论坛就土著儿童和青年主题举行了第二届会议；同年，儿童权利委员会举行了土著儿童权利问题的年度一般性讨论日，并通过了若干具体建议；这些建议主要针对缔约国，但也针对联合国实体、人权机制、公民社会、捐助方、世界银行和区域开发银行。

10. 大会在第 61/295 号决议中通过了联合国《土著人民权利宣言》，宣言对土著人民权利问题提供了重要指导，其中具体提及土著儿童在一些领域中的权利。

二. 目标和结构

11. 本一般性意见阐释《儿童权利公约》所规定的土著儿童的各项权利，参考了上文概述的法律发展和举措情况。

12. 本项一般性意见的主要目标是，就如何实施《公约》之下各国在土著儿童问题方面的义务，向缔约国提供指导。委员会本项一般性意见的依据，是它在解释《公约》有关土著儿童的条款方面的经验。此外，一般性意见建立在 2003 年关于土著儿童问题的一般性讨论日之后通过的建议基础上，它反映了与利益攸关方(包括土著儿童本身)的协商进程。

13. 本项一般性意见的目的，是探讨有哪些具体困难妨碍土著儿童充分享受其权利，强调缔约国必须采取哪些特别措施，保证土著儿童权利的有效行使。此外，委员会力求通过本项一般性意见，鼓励良好做法，并突出强调在实际落实土著儿童权利方面的正确方针。

14. 《公约》第 30 条以及享受文化、宗教和语言的权利是本项一般性意见的关键内容；但目的却是探讨在落实有关土著儿童的各种规定过程中，哪些规定需给予特别注意。重点强调了有关规定之间的相互关系，如与委员会提出的《公约》下述一般原则，即不歧视、儿童的最大利益、生命权、生存权和发展权以及陈情权。

15. 委员会注意到，《公约》对少数民族儿童和土著儿童都有提及。本一般性意见中的某些论述可能涉及少数群体的儿童，委员会可能在今后决定专门编写一个关于少数群体儿童权利问题的一般性意见。

三. 第 30 条和缔约国的一般义务

16. 委员会忆及《儿童权利公约》第 30 条与《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条之间的密切联系。这两条都规定了儿童的如下权利：与其群体的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教，和使用自己语言的权利。这项公认的权利被视为既是一项个人权利，也是一项集体权利，而且是对土著文化

的整体传统和价值的重要承认。委员会注意到，土著人民行使文化权的权利可能与使用传统领地和利用其资源密切相关。¹

17. 虽然第 30 条是从反面表述的，但它仍确认了一项“权利”的行使，并要求“不得剥夺”该项权利。因此，缔约国有义务确保该项权利的存在和行使受到保护，不被剥夺或侵犯。委员会同意人权事务委员会的意见，必须采取积极的保护措施，不仅应针对缔约国本身的行为(无论是其立法、司法，还是行政当局实施的行为)，而且还应针对缔约国内其他人的行为。²

18. 在这方面，委员会也支持消除种族歧视委员会的呼吁，缔约国应承认和尊重独特的土著文化、历史、语言和生活方式，将其作为丰富本国文化特征之财富，积极加以保护。³

19. 土著人民的自我认同是确定其存在的根本标准。⁴ 并没有要求缔约国正式承认土著人民，才能使其行使自己的权利。

20. 在审议缔约国报告的基础上，儿童权利委员会注意到，在履行公约下的各项义务时，许多缔约国对土著儿童的权利和对促进其发展事宜重视不足。委员会认为，通过立法和政策采取保护土著儿童的特别措施，应在与有关社区⁵ 进行协商的情况下进行，并应有儿童参与该协商进程，这是《公约》第 12 条所规定的。委员会认为，缔约国当局或其它实体应积极开展协商，所采取的方式应在文化上适当，可保证各方均可获得信息，并可确保互动交流和对话。

21. 委员会敦促缔约国确保在实施《公约》过程中对第 30 条给予适当注意。缔约国应在其《公约》下的定期报告中提供详细资料，说明它们为保证土著儿童可享受第 30 条规定权利采取了哪些特别措施。

22. 委员会强调，《公约》第 30 条规定的文化习俗，须依照《公约》其他条款实行，如认为有损儿童的尊严、健康和发展，无论在任何情况下都不能允许。⁶ 如存在有害习俗，尤其是早婚和切割女性生殖器的做法，缔约国应与土著群体共同努力，确保消除这些做法。委员会强烈敦促缔约国制定和实施旨在改变态度的

¹ 人权事务委员会，关于少数群体权利的第 23 号一般性意见(1994 年)(第 27 条)，第 3.2 段和第 7 段。儿童权利委员会关于土著儿童权利问题的一般性讨论日的建议，见委员会第三十四届会议报告(CRC/C/133)，一般建议(第 624 段第 4 小段)。

² 人权事务委员会，关于少数群体权利的第 23 号一般性意见(1994 年)(第 27 条)，第 6.1 段。

³ 消除种族歧视委员会，关于土著人民问题的第 23 号一般性建议(1997 年)，第 4 段(a)。

⁴ 国际劳工组织 1989 年关于独立国家的土著和部落民族的第 169 号公约，第 1 条第 2 款。

⁵ 同上，第 2、第 6 和第 27 条。

⁶ 联合国儿童基金会《因诺琴蒂文摘》第 11 号，“确保土著儿童的权利”，2004 年，第 7 页。

提高认识活动、教育方案和立法；着手处理助长有害做法的性别角色和定型观念问题。⁷

四. 一般原则

(《公约》第 2、第 3、第 6 和第 12 条)

不歧视

23. 第 2 条规定缔约国有义务确保在其管辖范围内的每个儿童享有不受任何形式歧视的权利。“不歧视”已被委员会确定为对于落实《公约》所载各项权利具有根本重要性的一般原则。土著儿童有不可剥夺的免遭歧视的权利。为有效保护儿童免遭歧视，缔约国有义务确保不歧视原则在国内所有立法中都得到体现，并可通过司法和行政机关直接加以实行和适当监督。有效的补救措施应及时和便利。委员会强调，缔约国的义务不仅面向公众，而且也面向私营部门。

24. 正如委员会以前在关于一般执行措施的第 5 号一般性意见(2003 年)中所述，不歧视义务要求各国积极查明，有哪些儿童个人和儿童群体，承认和实现其权利可能需要采取特别措施。例如，委员会特别强调，数据收集需加以分类，使确认歧视或潜在歧视成为可能。解决歧视问题可能进一步要求在立法、行政和资源分配方面作出改变，也需采取教育措施改变态度。⁸

25. 通过广泛审议缔约国的报告，委员会注意到，这类儿童中包括土著儿童，需对其采取积极措施，以消除造成歧视的条件，并确保他们与其他儿童平等地享有《公约》的权利。委员会特别敦促缔约国考虑使用特别措施，以确保土著儿童在卫生保健、营养、教育、娱乐和体育、社会服务、住房、环境卫生和少年司法领域获得在文化上适当的服务。⁹

26. 缔约国需采取的积极措施包括，数据收集分类、制定指标，以确定现有的和潜在的歧视土著儿童的领域。找出差距和妨碍土著儿童享有权利的障碍，对于通过立法、资源分配、政策和方案实施适当的积极措施来说十分关键。¹⁰

27. 缔约国应确保针对歧视土著儿童问题采取公众宣传和教育措施。《公约》第 2 条连同第 17 条、29 条第 1 款(d)和 30 条所规定的义务，要求各国在学校中和为专业人士拟定公众宣传活动、编订宣传材料和教育课程，应侧重于土著儿童

⁷ 儿童权利委员会，第 4 号一般性意见(2003 年)，《儿童权利公约》下青少年的健康和成长问题第 24 段。

⁸ 儿童权利委员会，关于一般执行措施问题的第 5 号一般性意见(2003 年)，第 12 段。

⁹ 儿童权利委员会关于土著儿童权利问题的一般性讨论日的建议。见 CRC/C/133，关于不歧视问题的建议(第 624 段第 9 小段)。

¹⁰ 同上，关于信息、数据和统计资料的建议(第 624 段第 6 小段)。

的权利和消除包括种族主义在内的歧视性态度和做法。此外，缔约国应为土著与非土著儿童提供有意义的机会，使其理解和尊重不同文化、宗教和语言。

28. 在提交委员会的定期报告中，缔约国应指明，在 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议上通过的《宣言和行动纲领》方面，它们为应对歧视土著儿童问题采取了哪些措施和方案。¹¹

29. 在制定特别措施时，缔约国应考虑可能面临多重歧视的土著儿童的需要，还应考虑到农村和城市土著儿童的不同情况。应对女孩给予特别注意，以确保她们与男孩平等地享有自己的权利。缔约国还应确保，特别措施关注残疾土著儿童的权利。¹²

儿童的最大利益

30. 对土著儿童适用儿童的最大利益原则，应给予特别重视。委员会指出，儿童的最大利益既被视为集体权利也被视为个人权利；对土著儿童整体适用这一权利时需考虑该项权利与集体文化权利的关系。土著儿童并未总是得到他们应得的不同考虑。在某些情况下，他们的特殊情况被土著人民更为广泛关注的其他问题(包括土地权和政治代表性)所掩盖。¹³ 就儿童而言，不能因为偏好整体的最大利益而忽视或侵犯儿童的最大利益。

31. 包括立法机关在内的国家当局试图评估土著儿童的最大利益时，应考虑土著儿童的文化权利，还应考虑到他们需要与其群体的其他成员共同行使这些权利。在影响土著儿童的立法、政策和方案方面，应与土著群体协商，使其有机会参与讨论如何以文化上敏感的方法确定土著儿童的最大利益这一进程。这种协商应在尽可能的范围内吸收土著儿童有意义地参与其中。

32. 委员会认为，在儿童个人的最大利益和儿童群体的最大利益之间可能存在区别。对某个具体儿童所作的决定，尤其是法庭裁决或行政决定，首要关注的是该儿童的最大利益。不过，对儿童的整体文化权利的考虑是确定儿童最大利益的组成部分。

33. 儿童的最大利益原则要求各国通过立法、行政和司法系统采取积极的措施；这些系统考虑其决定和行动对儿童的权利和利益的影响，从而系统地适用这一原则。¹⁴ 为有效保证土著儿童的权利，这些措施将包括对相关专业类人士提

¹¹ 同上，关于不歧视的建议(第 624 段第 12 小段)。

¹² 《残疾人权利公约》序言。《联合国土著人民权利宣言》，大会第 61/295 号决议，第 21 和第 22 条。

¹³ 联合国儿童基金会《因诺琴蒂文摘》第 11 号，“确保土著儿童的权利”，2004 年，第 1 页。

¹⁴ 儿童权利委员会，关于一般执行措施问题的第 5 号一般性意见(2003 年)，第 12 段。

供培训和提高认识活动，使其了解在考虑集体文化权利的同时确定儿童最大利益的重要性。

生命权、生存和发展权

34. 委员会关切地注意到，过多的土著儿童生活在极端贫困之中，这种状况对于他们的生存和发展有负面影响。此外，委员会对于土著儿童的婴儿和儿童死亡率以及营养不良和疾病问题也感到关切。《公约》第 4 条要求缔约国以现有资源所允许的最大限度处理经济、社会和文化权利问题，必要时通过国际合作。第 6 和 27 条规定，儿童有生存和发展权以及适足生活水准权。各国应通过提供文化上适当的物质援助和支助方案(特别是在营养、衣着和住房方面)，协助父母和其他对土著儿童负有责任者落实此项权利。委员会强调，缔约国需采取特别措施确保土著儿童享有适足生活水准权，而且应与土著人民(包括儿童在内)合作拟订这些措施和进展指标。

35. 委员会重申，它将第 5 号一般性意见所陈述的儿童的发展理解为一个“综合概念，它包括儿童的身体、智力、精神、道德、心理和社会发展”。¹⁵《公约》序言强调了每个人的传统和文化价值的重要性，特别是对于儿童的保护及和谐发展的重要性。对于其族群保持传统生活方式的土著儿童而言，传统土地的使用对于他们的发展和享有文化享有非常重要。¹⁶ 缔约国应密切考虑传统土地的文化意义和自然环境的质量，同时尽最大可能确保儿童的生命、生存和发展权。

36. 委员会重申了千年发展目标的重要性，并呼吁各国使土著人民(包括儿童在内)参与其中，以确保充分实现涉及土著儿童的千年发展目标。

尊重儿童的意见

37. 委员会认为，关于第 12 条，儿童个人表达自己意见的权利，与集体陈情权之间存在区别，集体陈情权可使儿童作为一个群体参与协商涉及他们的事项。

38. 关于土著儿童个人，缔约国有义务尊重儿童对影响到其本人的一切事项直接或通过代表表达自己的意见的权利，并按照其年龄和成熟程度给以适当的看待。在任何司法或行政诉讼中均应尊重这项义务。考虑到妨碍土著儿童行使这项权利的障碍，缔约国应提供一个鼓励儿童自由发表意见的环境。陈情权包括代表权、从文化考虑作出适当解释，以及不发表个人意见的权利。

39. 当此项权利适用于土著儿童群体时，缔约国在促进其参与方面发挥着重要作用；它们还应确保在影响到其本人的一切事项上征求他们的意见。缔约国应拟

¹⁵ 同上。

¹⁶ 联合国儿童基金会《因诺琴蒂文摘》第 11 号，“确保土著儿童的权利”，2004 年，第 8 页。

订特别战略，以保证他们的参与切实有效。缔约国应确保这项权利尤其在学校环境、替代照料环境以及在整个社区得到适用。委员会建议缔约国与土著儿童及其社区密切合作，拟订、实施和评估执行公约的方案、政策和战略。

五. 公民权利与自由

(《公约》第 7、第 8、第 13 至 17 和第 37(a)条)

信息获取

40. 委员会强调，媒体必须依照《公约》第 17 条(d)和 30 条，特别注意土著儿童在语言方面的需要。委员会鼓励缔约国支持土著儿童有自己语言的媒体。委员会强调，土著儿童获取信息，包括以他们自己的语言获得信息的权利，使他们能够有效行使发表意见的权利。

出生登记、国籍和身份

41. 缔约国有义务确保所有儿童在出生后立即登记并获得国籍。出生登记应是免费和普及的。委员会感到关注的是，比起非土著儿童，土著儿童在更大程度上无出生登记、无国籍的风险也更高。

42. 因此，缔约国应采取特别措施，确保土著儿童，包括居住在偏远地区的土著儿童适时登记。经与有关社区协商议定的此类特别措施，可包括流动登记处、定期出生登记活动，或在土著社区内指定出生登记办事处等，确保方便登记。

43. 缔约国应确保土著群体了解出生登记的重要性，以及不登记对未登记儿童享有其他权利产生的负面影响。缔约国应确保向土著群体提供以其语言写成的相关资料，并与有关群体协商开展提高公众宣传活动。¹⁷

44. 此外，考虑到《公约》第 8 和 30 条，缔约国应确保土著儿童可按照自己的文化传统和维护其身份的权利获得家长选择的土著姓名。缔约国应制定国家法律，规定土著家长可以为子女选择他们喜欢的名字。

45. 委员会提请各国注意《公约》第 8 条第 2 款，该条确认，被非法剥夺部分或全部身份资料的儿童，应向他们提供适当援助和保护，以便迅速重新确立其身份。委员会鼓励缔约国谨记《联合国土著人民权利宣言》第 8 条，该条规定，应提供有效机制，防止和纠正任何剥夺土著人民，包括土著儿童族裔特性的行动。

¹⁷ 联合国儿童基金会《因诺琴蒂文摘》第 11 号，“确保土著儿童的权利”，2004 年，第 9 页。

六. 家庭环境和替代照料

(《公约》第 5 条、第 18 条第 1 和第 2 款、第 9 至第 11 条、第 19 至第 21 条、第 25 条、第 27 条第 4 款和第 39 条)

46. 《公约》第 5 条要求缔约国尊重家长或于适用时大家庭或社会成员的如下权利、责任和义务：以符合所有儿童不断发展的能力的方式适当指导和指引儿童行使本公约所确认的权利。缔约国应确保根据《公约》第 3、5、18、25 和第 27 条第 3 款，采取有效措施，维护土著家庭和社区的完整性，协助它们履行养育子女的责任。¹⁸

47. 缔约国应与土著家庭和社区合作，收集关于土著儿童家庭情况的资料，其中包括寄养和收养的儿童。应使这类资料应用于制定土著儿童家庭环境和替代照料方面的政策，注意在文化上的差异。在影响到土著儿童成长、社会服务、卫生和教育的方案中，维护儿童的最大利益以及土著家庭和社区的完整性，应作为首要考虑。¹⁹

48. 此外，各国应始终确保在对土著儿童作任何替代性照料安置时，儿童的最大利益原则应是首要考虑；还应确保根据《公约》第 20 条第 3 款的规定，适当注意有必要使儿童的培养教育具有连续性和注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景。在脱离家庭环境的儿童中土著儿童人数过多的缔约国，应与土著社区协商制定特别有针对性的政策措施，以减少接受替代性照料的土著儿童人数和防止其文化特性的丧失。具体而言，如果土著儿童被置于其社区外照料，缔约国应采取特别措施确保儿童能保持其文化特性。

七. 基本保健和福利

(《公约》第 6 条、第 18 条第 3 款、第 23 条、第 24 条、第 26 条、第 27 条第 1-3 款)

49. 缔约国应确保所有儿童享有可达到的最高标准的健康，并可获得医疗保健服务。由于劣质保健服务或无法获得保健服务等原因，土著儿童的健康状况经常不如非土著儿童。在审议缔约国报告的基础上，委员会关切地注意到，发展中国家和发达国家都是这种情形。

50. 委员会敦促缔约国采取特别措施确保土著儿童在享有可达到的最高标准的健康方面不遭受歧视。委员会对土著儿童较高的死亡率感到关注，指出，缔约国

¹⁸ 儿童权利委员会关于土著儿童权利问题的一般性讨论日的建议。见 CRC/C/133, 关于家庭环境的建议(第 624 段第 17 小段)。

¹⁹ 同上。

有积极的义务确保土著儿童平等获得卫生服务，与营养不良现象以及婴儿、儿童和产妇死亡率作斗争。

51. 缔约国应采取必要步骤，确保土著儿童便于获得医疗卫生服务。医疗卫生服务应尽可能以社区为基础并应与有关人民的合作加以计划和管理。²⁰ 应给予特别考虑，以确保医疗保健服务具有文化敏感性，而且这方面的信息可用土著语言获得。应特别注意确保居住在农村和边远地区或武装冲突地区的土著人民或身为移徙工人、难民或流离失所者的土著人民可获得医疗保健。缔约国还应特别注意残疾土著儿童的需要，并确保有关方案和政策具有文化敏感性。²¹

52. 土著社区的保健工作者和医务人员发挥着重要作用，他们在传统医学和常规医疗服务之间起着桥梁作用，应优先雇用当地土著社区工作者。²² 缔约国应鼓励这些工作者发挥作用，向其提供必要的手段和培训，使土著社区能以考虑到其文化和传统的方式使用常规医学。在这方面，委员会忆及关于土著人民传统医学权利的国际劳工组织关于土著和部落居民的第 169 号公约第 25 条第 2 款和《联合国土著人民权利宣言》的第 24 和第 31 条。

53. 各国应采取一切合理措施，确保土著儿童、家庭和社区获得与医疗卫生和预防保健相关事项方面的信息和教育，例如营养、母乳喂养、产前和产后保健、儿童和青少年健康、预防接种、传染病(特别是艾滋病毒/艾滋病和肺结核)、个人卫生、环境卫生以及杀虫剂和除草剂的危险。

54. 关于青少年健康问题，缔约国应考虑具体的战略，以便向土著青少年提供获得有关性与生殖知识和服务的便利，其中包括计划生育和避孕用品、早孕的危险、预防艾滋病毒/艾滋病以及预防和治疗性传播感染。委员会建议缔约国为此目的考虑委员会关于艾滋病毒/艾滋病和儿童权利的第 3 号一般性意见(2003 年)以及和关于青少年健康问题的第 4 号一般性意见(2003 年)。

55. 在某些缔约国，土著儿童的自杀率明显高于非土著儿童。在这种情况下，缔约国应制定和执行采取预防措施的政策，确保在与受影响社区进行协商后以文化上适当的方式划拨更多的财力和人力资源用于土著儿童的心理卫生。为分析和消除根本原因，缔约国应与土著社区建立并保持对话。

²⁰ 国际劳工组织关于土著和部落居民的第 169 号公约，第 25 条第 1-2 款。

²¹ 儿童权利委员会，关于残疾儿童的权利问题的第 9 号一般性意见(2006 年)，第 80 段。

²² 国际劳工组织关于土著和部落居民的第 169 号公约，第 25 条第 3 款。

八. 教育

(《公约》第 28、第 29 和第 31 条)

56. 《公约》第 29 条规定，教育所有儿童的目的，除其他目标外，应指向：培养对儿童的文化认同、语言和价值观的尊重以及对不同于其自身文明的尊重。进一步目标包括，培养儿童本着各国人民、族裔、民族和宗教群体以及土著人之间谅解、和平、宽容、男女平等和友好的精神，在自由社会里过有责任感的生活。这些教育目的适用于对所有儿童的教育，各国应确保这些目的在课程设置、教材内容、教学方法和政策中得到充分反映。鼓励各国参照委员会关于教育目的的第 1 号一般性意见(2001 年)以获进一步指导。

57. 土著儿童的教育既有助于其个人和社区的发展，也有助于他们参与更广泛的社会生活。优质教育可使土著儿童为个人利益和社区利益行使和享受经济、社会和文化权利。此外，这种教育还加强了儿童行使公民权利的能力，以影响政治决策进程，从而改善对人权的保护。因此，落实土著儿童的受教育权是实现土著人民个人赋权和自决的一个基本途径。

58. 为确保教育的目的符合《公约》精神，缔约国有责任保护儿童免遭《公约》第 2 条所规定的一切形式的歧视并积极打击种族主义。这项责任特别切合土著儿童。为有效履行这项义务，缔约国应确保学校课程、教材和历史教科书公平、准确、翔实地描述土著人民的社会和文化。²³ 应在学校环境中避免歧视性做法，例如限制使用有文化和传统标志的服装。

59. 《公约》第 28 条规定，缔约国应确保小学教育是义务教育，并在机会均等的基础上提供给所有儿童。鼓励缔约国提供中等和职业教育，面向所有儿童。然而，在现实情况中，比起非土著儿童，土著儿童入学的可能性较低，而且辍学率和文盲率仍较高。由于多种因素，其中包括教育设施和教师不足、教育的直接或间接费用以及缺乏按照第 30 条对学校课程进行文化上的调整和提供双语课程，大多数土著儿童受教育的机会减少了。此外，土著儿童在学校环境经常遭遇歧视和种族主义。

60. 为使土著儿童与非土著儿童平等享有受教育的权利，缔约国应确保为此采取一系列特殊措施。缔约国应划拨专项财力、物力和人力资源，以实施明确旨在改善土著儿童受教育机会的政策和方案。《国际劳工组织第 169 号公约》第 27 条所确立的教育方案和各项服务应与有关民族合作制定和实施，以解决其具体需要。此外，各国政府应确认土著人民有权建立自己的教育机构和设施，条件是这些机构达到主管当局与这些民族协商确立的最低标准。²⁴ 各国应尽一切合理的

²³ 国际劳工组织关于土著和部落居民的第 169 号公约第 31 条；《联合国土著人民权利宣言》，大会第 61/295 号决议，第 15 条。

²⁴ 国际劳工组织关于土著和部落居民的第 169 号公约，第 27 条第 3 段。

努力，以确保土著社区了解教育的价值和重要性，以及社区对入学提供支助的重要意义。

61. 缔约国应确保学校设在便于土著儿童居住的地点。如有必要，缔约国应支持为教育目的使用电台广播和远程教育方案(基于互联网)等媒体，并为实行游牧传统的土著人民建立流动学校。学期应考虑到并设法适应文化习俗以及农业季节和仪典时期。缔约国仅应在必要时在远离土著社区的地方建立寄宿学校，因为这对于土著儿童的入学率，特别是女童的入学率可能是一个阻碍因素。寄宿学校应遵守文化上敏感的标准并定期加以监测。还应努力确保居住在社区外的土著儿童有机会以尊重其文化、语言和传统的方式接受教育。

62. 《公约》第 30 条规定，土著儿童有使用自己语言的权利。为落实这一权利，以儿童自己的语言进行教育十分关键。《国际劳工组织第 169 号公约》第 28 条确认，除给予机会流利地掌握所在国的官方语言外，还应教育土著儿童使用自己的语言进行阅读和写作。双语和跨文化课程是教育土著儿童的重要标准。土著儿童的教师应尽可能从土著社区内部招聘并给予充分的支持和培训。

63. 关于《公约》第 31 条，委员会指出了参加运动、传统游戏、体育和文娱活动的许多积极好处；并呼吁缔约国确保土著儿童可切实行使这些权利。

九. 特别保护措施

(《公约》第 22 条、第 30 条、第 38 条、第 39 条、第 40 条、第 37 条(b)至(d)项、第 32 至 36 条)

A. 卷入武装冲突的儿童和难民儿童

64. 在对缔约国的报告进行定期审议中，委员会得出结论认为，在武装冲突或在国内动乱情形中，土著儿童特别易受伤害。土著社区往往居住在自然资源受人垂涎的地区，或者由于地处偏远，他们居住的地区作为非国家武装组织的基地。在其他情况下，土著社区居住在边界附近或有国家争议的边境附近。²⁵

65. 在这种情况下，土著儿童一直并且继续面临其社区受到袭击的危险，这些袭击造成了死亡、强奸和酷刑、流离失所、强迫失踪、目睹暴行以及与父母和社区分离。武装部队和团体以学校为目标的袭击剥夺了土著儿童受教育的机会。此外，土著儿童还被武装部队和团伙招募，并被迫实施暴行，有时甚至是针对自己的社区。

66. 《公约》第 38 条规定，缔约国有义务确保人道主义法的规则得到尊重，有义务保护平民，照料受武装冲突影响的儿童。缔约国应特别注意土著儿童在敌对

²⁵ 联合国儿童基金会《因诺琴蒂文摘》第 11 号，“确保土著儿童的权利”，2004 年，第 13 页。

行动中面临的风险，并与有关社区协商采取最大程度的预防措施。应尽可能避免在土著人领地上采取军事活动，在这方面，委员会提请注意《联合国土著人民权利宣言》第 30 条。缔约国不应要求 18 岁以下的土著儿童服兵役。鼓励缔约国批准和实施《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

67. 应向曾作为武装冲突中招兵受害者的土著儿童提供必要的支持服务，使其重新融入家庭和社区。对于任何形式的剥削、虐待、酷刑或任何其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，或武装冲突的受害者儿童，缔约国应依照《公约》第 39 条采取一切适当措施，促进其身心康复和重新融入社会。就土著儿童而言，这项工作应适当考虑到儿童的文化和语言背景。

68. 应以文化敏感的方式对流离失所或成为难民的土著儿童给予特别关注和人道主义援助。应促进他们的安全返回和归还集体与个人财产。

B. 经济剥削

69. 《公约》第 32 条规定，应保护所有儿童不遭受经济剥削和不从事任何可能有害或干扰儿童的教育、或有害于儿童的健康或身心、精神、道德或社会发展的工作。此外，国际劳工组织 1973 年关于最低就业年龄的第 138 号公约和 1999 年的禁止并立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约第 182 号公约，为区别需消除的童工劳动和儿童从事的可接受的工作(其中包括可使土著儿童获得谋生技能、身份和文化的活动)设定了标准。童工劳动是剥夺儿童童年、潜力和尊严并有害于其身心发展的工作。²⁶

70. 《儿童权利公约》的条款提及利用儿童从事非法生产和贩运毒品(第 33 条)、性剥削(第 34 条)、贩卖儿童(第 35 条)、武装冲突中的儿童(第 38 条)。这些规定与《国际劳工组织第 182 号公约》定义的最恶劣形式的童工劳动密切相关。委员会严重关切地注意到，受贫穷影响和特别面临童工劳动风险、尤其是最恶劣形式童工劳动风险(例如奴役、债役劳动、贩卖儿童，包括用于家务劳动的贩卖活动、在武装冲突中使用儿童、卖淫和危险工作)的土著儿童人数过多。

71. 防止土著儿童中的剥削童工现象(就所有其他儿童而言也是如此)，需要采用一个基于权利的方法对待童工劳动，而且与促进教育密切相关。为有效消除土著社区中的剥削童工现象，缔约国必须确定土著儿童在教育方面的现有障碍以及他们在学校教育和职业培训方面的具体权利和需要。这就需要作出特别的努力，以保持与土著社区和家长关于教育重要性和利益的对话。采取措施打击剥削童工现象，还要求分析剥削儿童的结构根源、收集数据、制定和实施预防方案，缔约国还应划拨足够的财力和人力资源；与土著社区和儿童协商开展这些活动。

²⁶ 国际劳工组织，《打击土著和部落人民中的童工劳动现象手册》，2006 年，第 9 页。

C. 性剥削和贩运

72. 联系第 20 条的规定,《公约》第 34 和 35 条呼吁各国确保儿童受到保护,不遭受性剥削、性虐待以及为任何目的诱拐、买卖或贩运儿童。委员会感到关注的是,贫困社区的土著儿童和移居城市的土著儿童很有可能成为性剥削和贩卖活动的受害人。年轻女孩,尤其是在出生时未登记的女孩,特别容易受到伤害。为改善对所有儿童,包括土著儿童的保护,鼓励缔约国批准和实施关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情的《任择议定书》。

73. 各国应在与土著社区,包括土著儿童协商的情况下,制定预防措施并为实施这些措施划拨专项财力和人力资源。各国的预防措施应建立在研究报告的基础上,这些研究报告载列了违反行为模式以及对根本原因的分析。

D. 少年司法

74. 《公约》第 37 和 40 条确保儿童在国家司法系统内以及与这些系统互动中的权利。委员会关切地注意到,土著儿童被监禁的人数过多,在某些情况下这可归因为来自司法系统和(或)社会内部的系统性歧视。²⁷ 为解决高监禁率问题,委员会提请缔约国注意《公约》第 40 条第 3 款(b)项,该条款要求各国针对被指称、指控或确认为触犯刑法的儿童酌情采取措施而不诉诸司法程序。在关于少年司法中的儿童权利问题的第 10 号一般性意见(2007 年)(第 23 段)及其结论性意见中,委员会坚持强调,逮捕、拘留或监禁儿童仅可作为最后手段加以使用。

75. 鼓励缔约国采取一切适当措施,支持土著人民制定和实施传统的恢复性司法体系,只要这些方案符合《公约》规定的权利、特别是符合儿童的最大利益。²⁸ 委员会提请缔约国注意《联合国预防少年犯罪准则》(《利雅得准则》),该准则鼓励制定预防少年犯罪的社区方案。²⁹ 缔约国应在与土著人民协商的情况下力图支持制定考虑到土著儿童及其家庭和社区的文化和、立足社区的政策、方案和服务。各国应向少年司法制度提供充足的资源,包括土著人民制定和实施的制度。

76. 缔约国应注意,根据《公约》第 12 条,所有儿童都应有机会在影响到他们的任何司法或刑事诉讼中,直接或通过代表陈述意见。就土著儿童而言,缔约国应采取措​​施确保在必要时免费提供翻译,而且应以文化上敏感的方式向儿童保证法律援助。

²⁷ 儿童权利委员会,关于少年司法中的儿童权利问题的第 10 号一般性意见(2007 年),第 6 段。

²⁸ 关于土著儿童权利问题的一般性讨论日的建议。见 CRC/C/133,关于法律和公共治安的建议(第 624 段第 13 小段)。

²⁹ 大会第 45/112 号决议,附件第 6 段。

77. 执法和司法机构所涉专业人员应接受如下内容的适当培训：《公约》及其任择议定书条款的内容和意义，以及对土著儿童及其他特定群体采取特别保护措施的必要性。³⁰

E. 缔约国的义务和对《公约》执行情况的监测

78. 委员会提醒缔约国，《儿童权利公约》的批准使缔约国有义务采取行动，确保在其管辖范围内为所有儿童实现《公约》中的所有权利。尊重和保护的义务要求各缔约国确保，土著儿童权利的行使得到充分的保护，不受缔约国经由立法、司法或行政当局或缔约国内任何其他实体或个人实施的任何行为的侵犯。

79. 《公约》第 3 条要求缔约国确保，在涉及儿童的一切行动中，儿童的最大利益应是首要考虑。《公约》第 4 条要求缔约国采取措施，最大限度地利用现有资源履行《公约》。第 42 条规定，缔约国还需确保向儿童和成人提供关于《公约》原则和规定的信息。

80. 为有效落实《公约》规定的土著儿童权利，缔约国需根据《公约》通过适当的法律。应在广泛的领域划拨充足资源并采取特别措施，以切实确保土著儿童与非土著儿童平等享有自己的权利。应作出进一步努力，收集数据并加以分类、拟订指标以评估土著儿童权利的执行程度。缔约国应与土著社区协商并直接与土著儿童协商，以便以文化上敏感的方式制定政策和规划各项努力。应就如何考虑儿童权利的文化层面事宜，向从事土著儿童工作的专业人员提供培训。

81. 委员会呼吁缔约国于适用时在向委员会提交的定期报告中更好地纳入关于土著儿童权利执行情况以及关于为此采取的特别措施的信息。此外，委员会还要求缔约国加强努力，翻译有关《公约》及其《任择议定书》以及报告过程的资料并向土著社区和儿童传播，使其积极参与监测进程。此外，鼓励土著社区利用《公约》作为评估其儿童权利执行情况的一个机会。

82. 最后，委员会敦促缔约国采用基于权利的方法处理土著儿童问题，这一方法以《公约》和其他有关国际标准(例如《国际劳工组织第 169 号公约》和《联合国土著人民权利宣言》)为依据。为保证有效监测土著儿童权利的执行情况，敦促缔约国加强与土著社区的直接合作；如有需要，应寻求与国际机构，包括联合国实体的技术合作。向土著儿童赋权以及使他们切实行使文化、宗教和语言权利，是和谐的、遵守人权义务的多元文化国家的重要基础。

³⁰ 儿童权利委员会，关于少年司法中的儿童权利问题的第 10 号一般性意见(2007 年)，第 97 段。

附件四

第 12 号一般性意见(2009 年)
儿童表达意见的权利

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-7	52
二. 目标.....	8	53
三. 发表意见权：儿童个人的权利和儿童群体的权利.....	9-136	53
A. 法律分析.....	15-67	54
1. 对第 12 条的法律分析.....	19-39	55
(a) 第 12 条第 1 款.....	19-31	55
(一) “应确保”.....	19	55
(二) “能够形成自己的意见”.....	20-21	55
(三) “有权自由发表自己的意见”.....	22-25	56
(四) “对影响到其本人的一切事项”.....	26-27	56
(五) “按照其年龄和成熟程度给予适当的看待”.....	28-31	57
(b) 第 12 条第 2 款.....	32-39	57
(一) “在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中陈述意见”的权利.....	32-34	57
(二) “直接、通过代表或适当机构”.....	35-37	58
(三) “按国家法律诉讼规则”.....	38-39	58
2. 执行儿童发表意见权的步骤.....	40-47	58
(a) 准备.....	41	58
(b) 听取意见.....	42-43	58
(c) 评估儿童的能力.....	44	59
(d) 儿童的意见得到考虑的情况(反馈).....	45	59
(e) 申诉、补救和赔偿.....	46-47	59

3. 缔约国的义务.....	48-67	59
(a) 缔约国的核心义务.....	48-49	59
(b) 有关司法和行政诉讼的具体义务.....	50-67	60
(一) 儿童在民事司法诉讼中发表意见 的权利.....	50-56	60
离婚和分居.....	51-52	60
与父母分离和替代照料.....	53-54	60
收养和伊斯兰法的 ‘卡法拉’ (监护).....	55-56	61
(二) 儿童在刑事司法诉讼中发表意见 的权利.....	57-64	61
儿童罪犯.....	58-61	61
儿童受害人和儿童证人.....	62-64	62
(三) 儿童在行政诉讼中发表意见的 权利.....	65-67	62
B. 发表意见权与《公约》其他条款的关系.....	68-88	62
1. 第 12 条和第 3 条.....	70-74	63
2. 第 12、2 和第 6 条.....	75-79	63
3. 第 12、13 和第 17 条.....	80-83	64
4. 第 12 条和第 5 条.....	84-85	65
5. 第 12 条与一般儿童权利的执行.....	86-88	65
C. 在不同环境和情况下执行儿童发表意见权.....	89-131	66
1. 家庭.....	90-96	66
2. 替代照料.....	97	66
3. 保健.....	98-104	67
4. 教育和学校.....	105-114	68
5. 游戏、娱乐、体育和文化活动.....	115	69
6. 工作场所.....	116-117	69
7. 暴力环境.....	118-121	69
8. 预防战略的制定.....	122	70

9. 移民和庇护程序.....	123-124	70
10. 紧急情况.....	125-126	71
11. 国家和国际环境.....	127-131	71
D. 执行儿童发表意见权的基本要求.....	132-134	72
E. 结论.....	135-136	73

《儿童权利公约》第 12 条规定：

“1. 缔约国应确保有主见的儿童有权对影响到其本人的一切事项自由发表自己的意见，对儿童的意见应按照其年龄和成熟程度给予适当的看待。

2. 为此目的，儿童特别应有机会在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中，以符合国家法律的诉讼规则的方式，直接或通过间接代表或适当机构陈述意见。”

一. 引言

1. 《儿童权利公约》(《公约》)第 12 条是人权条约中的一项特殊规定，述及儿童的法律和社会地位。一方面，儿童不具备成人所享有的充分自主权；另一方面，儿童又是这些权利的主体。第 1 款确保每一个有主见的儿童有权对影响到本人的一切事项自由发表自己的意见，对儿童的意见应按照其年龄和成熟程度给予适当看待。第 2 款指出，儿童特别应有机会在影响到他或她的人和司法和行政诉讼中陈述意见。

2. 所有儿童表达意见并得到认真对待的权利，是《公约》的基本价值观之一。儿童权利委员会(委员会)将第 12 条确定为《公约》的四项基本原则之一，其他三项原则分别是不受歧视的权利、生命权和发展权，以及首先考虑儿童的最大利益。这种做法强调该条款不仅确定了一项权利，而且在解释和行使所有其他权利时也必须加以考虑。

3. 自 1989 年获得通过以来，《公约》在地方、国家、区域和全球一级制定立法、政策和方法以促进第 12 条执行方面取得了显著进展。近年来出现了一种普遍做法，在概念上被广泛地称为“参与”，尽管该用语本身并没有出现在第 12 条的案文中。这一术语不断发展，现在被广泛用于描述正在进行的过程，包括在相互尊重基础上儿童与成人之间的信息共享和对话，由此使儿童了解自己和成人的意见如何作为考虑因素并影响这些过程的结果。

4. 在 2002 年关于儿童问题的大会第二十七届特别会议上，缔约国重申承诺并致力于实现第 12 条。³¹ 但是，委员会注意到，在全世界大多数社会中，执行儿童对影响到她或他的各种问题表达意见并得到适当考虑的权利，继续受到许多长期存在的做法和态度，以及政治和经济问题的妨碍。尽管在实现这项权利方面，许多儿童都经历着各种各样的难题，但委员会尤其认识到特定儿童群体，包括幼年男童和女童以及边缘化和弱势群体儿童，面临着特殊阻碍。委员会还对确实存在的许多做法的性质表示关切。有必要更好地了解第 12 条的内容以及使每个儿童充分享受其权利的方法。

³¹ 2002 年大会通过的第 S-27/2 号决议“适合儿童生长的世界”。

5. 2006 年，委员会组织了关于儿童发表意见权的一般讨论日，以探讨第 12 条的意义和重要性、该条款与其他条款的关系、各种差距、良好做法，以及为进一步执行这项权利而必须解决的重点问题。³² 此一般性意见来源于讨论日当天的信息交流，包括与儿童的交流，委员会在审查缔约国报告方面积累的经验，以及政府、非政府组织、社团组织、发展机构和儿童自身在实践第 12 条所载权利的过程中形成的极其重要的知识和经验。

6. 此一般性意见将首先对第 12 条的两项条款进行法律分析，然后解释全面实现这项权利的必要条件，包括特定的司法和行政程序(A 部分)。B 部分将讨论第 12 条与《公约》其他三项基本原则以及与其他条款的关系。C 部分概述了不同情况和背景下儿童发表意见权的必要条件和影响。D 部分列出了执行这项权利的基本要求。在 E 部分中提出了结论。

7. 委员会建议缔约国在政府和行政机构内，以及向儿童和民间社会广泛宣传本一般性意见。其中必然涉及到将此意见翻译成相关语言、提供适合儿童的版本、组织讲习班和讨论会，讨论其影响和最佳执行方法，以及将此意见纳入对从事儿童工作的所有专业群体的培训。

二. 目标

8. 一般性意见的总体目标是支持缔约国有效执行第 12 条，为实现这一目标采取的措施包括：

- 加强各国政府、各利益攸关方、非政府组织和整个社会对第 12 条的意义和影响的认识
- 详细阐述全面执行第 12 条所必需的立法、政策和做法的范围
- 利用委员会的监测工作经验，强调在执行第 12 条方面的积极方法
- 提出基本要求，以适当方式考虑儿童对影响到他们的一切事项所发表的意见

三. 发表意见权：儿童个人的权利和儿童群体的权利

9. 一般性意见的组织结构遵循了委员会关于儿童个人和儿童群体(例如：一类学生、相邻住区的儿童、一个国家的儿童、残疾儿童或女童等等)发表意见权的划分。这是一种必要的区分，因为《公约》规定，缔约国必须根据儿童的年龄和成熟程度确保其发表意见的权利(见下文对第 12 条第 1 款和第 2 款的法律分析)。

³² 见 2006 年关于儿童发表意见权的一般讨论日的评论，可登录 http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final_Recommendations_after_DGD.doc。

10. 在听取儿童个人意见时，可对其年龄和成熟程度进行评估，而当一个儿童群体选择表达其意见时也是如此。如果涉及到的群体是一种持久稳定结构的一部分，例如家庭、一类学生或特定居住区的居民，那么将有助于对儿童年龄和成熟程度的评估。如果儿童以集体的方式表达其意见，则会增加评估工作的难度。即使在评估年龄和成熟度方面困难重重，缔约国也必须将儿童视为一个整体，听取其意见，并且委员会强烈建议缔约国尽一切努力倾听或征询以集体形式表达意愿的儿童们的意见。

11. 缔约国应鼓励儿童自由发表意见，并创造一种使儿童能够行使其发表意见权的环境。

12. 儿童所表达的意见可能会增加一些相关的看法和经验，在作出决策、制定政策、编制各种法律和/或措施以及进行评价时应予以考虑。

13. 这些过程通常被称为参与，儿童个人或儿童群体行使发表意见权是其中的关键因素。参与的概念强调儿童的介入不应只是一时行为，而应当作为儿童与成人就制定儿童生活方面的政策、方案和措施进行深入交流的出发点。

14. 在一般性意见 A 部分(法律分析)中，委员会论述了儿童个人的发表意见权。在 C 部分(在不同环境和情况下执行儿童发表意见权)中，委员会审议了儿童个人和儿童群体的发表意见权。

A. 法律分析

15. 《公约》第 12 条规定，每个儿童都有权对影响到她或他的一切事项自由发表本人的意见，并且应按照儿童的年龄和成熟程度对其意见给予适当的注意。这一权利为缔约国规定了明确的法律义务，即承认此权利，并通过听取儿童意见和给予适当看待来确保此权利的执行。该义务要求缔约国在尊重其特殊司法制度的情况下，直接提供保障，或者通过或修订法律，以使儿童能够充分享有这项权利。

16. 但是，儿童有权不行使此项权利。表达意见是儿童的一种选择而非义务。缔约国须确保儿童得到一切必要信息和建议，从而作出符合其最大利益的决定。

17. 第 12 条作为一项基本原则规定，缔约国必须尽力确保对《公约》所载其他各项权利的解释和执行均以此原则为指导。³³

18. 第 12 条表明，儿童拥有改变其生活的权利，而不仅仅是从其脆弱性(保护)或对成人的依赖(规定)中衍生出的权利。³⁴ 第 12 条清楚地表明，《公约》承认

³³ 见委员会关于执行《儿童权利公约》的一般性措施的第 5 号一般性意见(2003 年)(CRC/GC/2003/5)。

³⁴ 《公约》通常被称为三个“ps”：规定、保护和参与。

儿童的权利主体地位，并且缔约国几近普遍批准该国际文书也强调了儿童的这一地位。

1. 对第 12 条的法律分析

(a) 第 12 条第 1 款

(一) “应确保”

19. 第 12 条第 1 款规定，缔约国“应确保”儿童有权自由表达意见。“应确保”是一个具有特殊效力的法律术语，没有给缔约国留下任何自行酌办的余地。因此，缔约国有严格的义务采取适当措施，全面执行所有儿童享有的这项权利。该义务包含两方面内容，从而确保设有相关机制，征询儿童对影响到其本人的一切事项的意见，以及对其意见给予适当看待。

(二) “能够形成自己的意见”

20. 缔约国应确保每一个“能够形成自己意见”的儿童发表意见的权利。该短语不应被视为限定性条件，而是缔约国有义务尽一切可能评估儿童形成自主意见的能力。这表示缔约国不能从一开始就推定儿童没有表达自己意见的能力。相反，缔约国应假设儿童有能力形成自己的意见，并且承认她或他表达意见的权利；并非由儿童首先证明其能力。

21. 第 12 条强调，关于儿童表达意见的权利没有年龄上的限制，并且不鼓励缔约国在法律或实践中引入年龄限制，那将制约儿童对影响到本人的一切事项发表意见的权利。在这方面，委员会强调以下几点：

- 首先，委员会在 2004 年关于执行幼儿儿童权利的一般讨论日之后提出的意见中强调，儿童作为权利持有人的概念“从儿童幼年期起即深深扎根于其日常生活中”。³⁵ 研究表明，儿童从幼年期起就能够形成意见，即使她或他可能无法用语言来表达。³⁶ 因此，全面执行第 12 条必须承认并且尊重非语言形式的交流，包括游戏、身体语言、面部表情和绘画，幼儿正是通过这些方式表达他们的认知、选择和喜好。
- 其次，儿童不需要对影响到其本人的一切事项的所有方面有全面的认识，而是需要她或他有足够的了解，能够恰当地就此事项形成自己的意见。

³⁵ CRC/C/GC/7/Rev.1, 第 14 段。

³⁶ 参见 Lansdown G., 《儿童能力的发展》，因诺琴蒂研究中心，儿童基金会/拯救儿童，佛罗伦萨(2005 年)。

- 第三，缔约国还有义务确保在表达意见方面有困难的儿童的权利得到落实。例如，应为残疾儿童配备各种装置，使其能够利用任何必要的交流模式，以便于其表达意见。此外，还需努力承认少数民族、土著和移民儿童以及其他不使用多数人语言的儿童表达意见的权利。
- 最后，缔约国必须认识到忽略这项权利可能造成的消极影响，特别是在涉及幼儿或是儿童成为刑事犯罪、性虐待、暴力或其他形式虐待的受害者的情况下。缔约国必须采取一切措施，确保行使发表意见权，从而为儿童提供全面保护。

(三) “有权自由发表自己的意见”

22. 儿童有权“自由发表自己的意见”。“自由”是指儿童可以在没有压力的情况下表达她或他的意见，以及选择是否想要行使其发表意见权。“自由”还表示儿童不应受到不适当的影响或压力的操纵或制约。此外，“自由”本身还与儿童“自己”的看法有关：儿童有权表达她或他自己的意见，而不是别人的意见。

23. 各国应确保儿童有条件表达影响其个人和社会处境的意见，以及确保一种使儿童在自由表达观点时感觉安全和受尊重的环境。

24. 委员会强调，不应过多地对儿童进行不必要的问话，特别是在调查有害事件时。“倾听”儿童的表述是一个艰难的过程，可能会对儿童造成创伤性影响。

25. 实现儿童发表意见的权利需要让儿童了解各种事实、备选办法，以及负责听取儿童意见的人及儿童的家长或监护人可能作出的决定及其后果。儿童还必须知道将在怎样的情况下要求她或他表达其意见。这一知情权是不可或缺的，因为这是儿童作出明确决定的前提。

(四) “对影响到其本人的一切事项”

26. 缔约国必须确保儿童能够对影响到其本人的“一切事项”发表自己的意见。这是该权利的第二个限定条件：如果讨论中的事项影响到了儿童，则必须听取其意见。这一基本条件应当得到尊重和广泛理解。

27. 由人权委员会设立、负责起草《公约》文本的不限成员名额工作组否决了通过列表限定对儿童个人或儿童群体意见的考虑范围，从而对各种事项作出明确规定的提案。相反，决定儿童发表意见权应涵盖“影响到儿童的一切事项”。委员会关切的是，儿童往往被剥夺了发表意见的权利，即使正在考虑的事项明显影响到儿童，并且他们有能力表达自己对此事项的意见。虽然委员会支持广义的“事项”，而且包含《公约》中没有明确提及的问题，但是委员会承认，有意识地添加了“影响到儿童”的短语，以表明没有普遍的政治要求。不过，包括世界儿童问题首脑会议在内的实践表明，对影响儿童个人和儿童群体的事项的广义解读有助于使儿童融入其团体和组织的社会进程。因此，缔约国应随时随地仔细听取儿童的意见，他们的观点有可能提升解决办法的品质。

(五) “按照其年龄和成熟程度给予适当的看待”

28. 对儿童的意见应“按照其年龄和成熟程度给予适当的看待”。此句提到了儿童的能力，必须对此进行评估，以便适当看待她或他的意见，或告诉儿童他们的观点如何影响进程的结果。第 12 条规定，只简单听取儿童意见是不够的，当儿童有能力形成自己的意见时，必须认真考虑他们的意见。

29. 第 12 条规定按照年龄和成熟程度给予适当看待，明确表示不能仅以年龄决定儿童意见的重要性。儿童的理解能力并非总与其生理年龄相关。研究表明，信息、经验、环境、社会和文化习俗以及支持水平都会促进儿童在形成意见方面的能力发展。为此，必须在考察具体情况的基础上进行评估。

30. 成熟程度是指理解和评估特定事项的影响的能力，因此在决定儿童的个人能力时必须予以考虑。成熟程度很难定义；在第 12 条中，成熟程度指儿童以理智和独立的方式对问题表达自己意见的能力。此外，还必须考虑到事件对儿童的影响。结果对儿童生活的影响越大，对儿童成熟程度进行适当评估的意义就越大。

31. 必须考虑到儿童不同阶段接受能力的概念以及家长的指导和指引(见下文第 84 段和 C 部分)。

(b) 第 12 条第 2 款

(一) “在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中陈述意见”的权利

32. 第 12 条第 2 款规定，“在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中”要特别提供机会让儿童表达意见。委员会强调，这一规定不受任何限制地适用于所有影响到儿童的相关司法诉讼，包括与父母分离、监护、照料和收养、触犯法律的儿童、遭受人身或心理暴力、性凌辱或其他暴力犯罪之害的儿童、卫生保健、社会保障、寻求庇护和难民地位的儿童，以及受武装冲突和其他紧急情况之害的儿童。典型的行政诉讼包括，例如关于儿童教育、保健、环境、生活条件或保护的決定。这两类诉讼都可能涉及到其他争端解决机制，如调解和仲裁。

33. 发表意见的权利同样适用于由儿童提起的诉讼，例如虐待申诉，以及以求学被排斥为由提出的上诉，或者是由对儿童有影响的人提起的诉讼，例如与父母分离或收养。鼓励缔约国引入法律措施，要求决策者在司法或行政诉讼中说明在何种程度上考虑了儿童的意见以及对儿童的影响。

34. 儿童无法在恐吓、敌意、对其年龄不敏感或不适当的环境下有效地表达意见。诉讼必须是可理解的，并且适合于儿童。需要特别注意提供和陈述有益于儿童的信息、对自我辩护的充分支持、经过适当培训的工作人员、法庭的设计、法官和律师的着装、屏幕和单独的等候室。

(二) “直接、通过代表或适当机构”

35. 儿童在决定发表意见后，他或她还必须决定如何发表意见，即“直接、通过代表或适当机构”发表意见。委员会建议，在可能的情况下，儿童在任何诉讼中都应有机会直接陈述意见。

36. 代表可以是父母、律师或其他人(特别是社会工作者)。不过，必须强调的是，在许多情况下(民事、刑事或行政)，儿童与其最显而易见的代表(父母)之间很可能有利益上的冲突。如果儿童通过代表陈述意见，那么代表把儿童的意见恰当地转达给决策者是最为重要的。应由儿童(必要时由适当的权利机构)根据他或她的特殊情况决定方法的选择。关于决策进程的各个方面，代表们必须具备充分的知识和了解，并且富有与儿童打交道的经验。

37. 代表必须意识到，她或他只能代表儿童的利益，而非其他人(父母)、机构或团体(例如，居住家庭、行政部门或社会)的利益。对于被指定陈述儿童意见的代表，必须为他们制定行为准则。

(三) “按国家法律诉讼规则”

38. 必须“按国家法律诉讼规则”提供陈述意见的机会。此句不应被理解为允许运用限制或阻止享有这一基本权利的诉讼法。相反地，鼓励缔约国遵守公平诉讼的基本规则，例如辩护权和查阅本人卷宗的权利。

39. 在未尊重程序规则的情况下，可对法庭或行政当局的决定提出质疑，甚至推翻、取代或退回作进一步司法审议。

2. 执行儿童发表意见权的步骤

40. 执行第 12 条的两款须采取五个步骤，以确保在涉及儿童的事项上或在请儿童在正式诉讼及其他背景下陈述意见时能够有效地实现儿童发表意见权。必须以适合特定环境的方式适用这些要求。

(a) 准备

41. 负责听取儿童意见的人必须确保儿童了解她或他对影响到本人的一切事项发表意见的权利，特别是在所有的司法和行政决策进程中，确保儿童知道她或他的意见将对结果产生影响。此外，儿童必须得到关于直接沟通或通过代表陈述意见的选择权的信息。她或他必须知道这一选择的可能后果。在听取意见前，决策者必须帮助儿童做好充分准备，向其说明如何以及在何时、何地听取意见，参与者有哪些，并且还要考虑到儿童在这方面的意见。

(b) 听取意见

42. 儿童应当在支持和鼓励的环境下行使发表意见权，这样儿童才能确定负责听取意见的成人愿意倾听并且认真考虑他决定传达的信息。听取儿童意见的人可

以是影响儿童事项的参与者(如教师、社会工作者或照料者)、机构中的决策者(如指挥者、管理人员或法官)或专家(如心理学家或医生)。

43. 经验表明,在这种情况下应当有一个谈话大纲,而不是单方面的调查。最好不要在法庭公开听取儿童意见,而是在保密环境下进行。

(c) 评估儿童的能力

44. 在具体分析表明儿童有能力形成自己的意见时,应对其意见予以适当看待。如果儿童能够理智和独立地形成自己的意见,那么决策者在解决问题时必须将儿童的意见作为一项重要因素来考虑。必须制定评估儿童能力的良好做法。

(d) 儿童的意见得到考虑的情况(反馈)

45. 儿童有权要求对其意见得到适当考虑,因此决策者必须告诉儿童该进程的结果,并说明对其意见是如何考虑的。这种反馈保证了听取儿童意见不会流于形式,而是受到认真对待。这一信息可能会鼓励儿童坚持、同意或提出其他提议,如果是在司法或行政诉讼中,则有可能提出上诉或申诉。

(e) 申诉、补救和赔偿

46. 当儿童发表意见的权利以及要求对其意见予以适当考虑的权利被忽视和受到侵犯时,法律应为儿童提供申诉程序和补救。³⁷ 儿童应当有机会向监察员或所有儿童机构,特别是学校和日托幼儿园中担任相似职能的人进行陈述,以表达他们的申诉。儿童应当知道这些人都是谁,以及如何联系他们。在如何看待儿童意见的家庭冲突中,儿童可向社区的青年服务者求助。

47. 如果在司法和行政诉讼中侵犯了儿童发表意见的权利(第 12 条,第 2 款),则儿童必须能够进入上诉和申诉程序,对侵权行为进行补救。申诉程序应提供可靠机制,以确保儿童有信心他们不会因为利用了这些机制而有可能面临暴力或惩罚。

3. 缔约国的义务

(a) 缔约国的核心义务

48. 儿童发表意见权要求缔约国有义务审查或修正其立法,以便引入各种机制,为儿童提供机会,获得适当的信息、充分的支持,必要时获得关于如何看待儿童意见的反馈信息,以及了解申诉、补救或赔偿的程序。

³⁷ 见委员会关于执行《儿童权利公约》的一般性措施的第 5 号一般性意见,第 24 段(2003 年)。

49. 为履行这些义务，缔约国应采取如下战略：

- 审查并取消对第 12 条的限制性声明和保留；
- 设立独立的人权机构，如儿童监察员或承担广泛儿童权利任务的专员³⁸；
- 为所有从事儿童工作的专业人员，包括律师、法官、警察、社会工作者、社区工作者、心理学者、照料者、居住和监狱官员、教育系统各级教师、医生、护士和其他保健专业人员、公务员和公职人员、庇护问题官员和传统领袖提供关于第 12 条及其实际适用的培训；
- 确保有适当环境支持和鼓励儿童表达意见，保证这些意见在牢固植根于法律和机构准则的各项规定和安排中得到适当看待，并且定期对其效力进行评价；
- 通过各种宣传活动，包括舆论领袖和媒体，反对妨碍全面实现儿童发表意见权的消极态度，改变对儿童的普遍成见。

(b) 有关司法和行政诉讼的具体义务

(一) 儿童在民事司法诉讼中发表意见的权利

50. 以下详细列出了需要儿童陈述意见的主要问题：

离婚和分居

51. 在分居和离婚案件中，法庭的决定将毫无疑问影响到处于这种关系中的儿童。法官通过审判或法庭调解决定对儿童的抚养以及监护和探视问题。在解除关系方面，许多司法体系都在其法律中纳入一项规定，即法官必须首先考虑“儿童的最大利益”。

52. 为此，所有关于分居和离婚的立法都必须包含儿童在调解过程中向决策者陈述意见。有些司法体系倾向于作为政策或法律事项规定一个年龄，并据此认为这一年龄的儿童具备表达意见的能力。但是，由于此问题涉及到年龄和成熟程度，因此《公约》希望能够根据具体情况作出决定，并要求对儿童的能力进行单独评估。

与父母分离和替代照料

53. 因儿童在家庭中受到虐待或忽视而决定让其远离她或他的家庭时必须考虑到儿童的意见，以便确定儿童的最大利益。若指称受到家庭虐待或忽视的儿童、其他家庭成员或社区成员提出申诉，即可采取干预措施。

³⁸ 见委员会关于独立人权机构的作用的第 2 号一般性意见(2002 年)。

54. 委员会的经验是，缔约国并非总是考虑到儿童的发表意见权。委员会建议缔约国通过立法、规定和政策指示，确保征询和考虑儿童的意见，包括涉及以下方面的决定：寄养或收容、抚养计划的制定和审查，以及对父母和家庭的访问。

收养和伊斯兰法的‘卡法拉’(监护)

55. 如果一名儿童等待被收养或接受伊斯兰法的‘卡法拉’，并且最终一定会被收养或受到监护，那么听取儿童的意见是极为重要的。继父母或收养家庭在收养儿童时也必然要经历这一过程，尽管儿童和收养父母可能已经共同生活了一段时间。

56. 《公约》第 21 条规定，儿童的最大利益是首要的考虑因素。在作出关于收养、监护或其他安排的决定时，必须在考虑儿童意见的情况下阐释儿童的“最大利益”。委员会敦促所有缔约国在可能情况下让儿童了解收养、监护或其他安排的影响，并通过立法确保儿童的意见得以表达。

(二) 儿童在刑事司法诉讼中发表意见的权利

57. 在刑事诉讼中，少年司法审理的每一个阶段，都应充分尊重和落实儿童就一切涉及本人的事项自由发表意见的权利。³⁹

儿童罪犯

58. 《公约》第 12 条第 2 款规定，被指控、起诉或承认触犯刑法的儿童有陈述意见的权利。司法审理的每一个阶段都应充分尊重这一权利，从儿童有权保持沉默的预审阶段到有权向警察、检察官和调查法官陈述意见时期。此项权利还适用于审判和处置阶段，以及强制措施的执行过程。

59. 在司法转处，包括调解的过程中，儿童在决定拟转处的适宜性和可取性时必须能够自由、自愿地表示同意，并且获得法律和其他方面的咨询和援助。

60. 为有效参与诉讼，应当以儿童懂得的语言及时和直接告知每个儿童她或他所面临的指控，以及少年司法审理过程和法庭可能采取的措施。诉讼应当在有利于儿童参与和自由表达意见的氛围中进行。

61. 对违法儿童的法庭审理和其他聆讯应闭门进行。须严格限制这一规则的例外情况，并且在国家法律中作出明确概述，同时还要符合儿童的最大利益。

³⁹ 见委员会关于少年司法中的儿童权利的第 10 号一般性建议(2007 年)(CRC/C/GC/10)。

儿童受害人和儿童证人

62. 根据联合国经济及社会理事会第 2005/20 号决议，“关于在涉及罪行的儿童受害人和证人的事项上坚持公理的准则”，必须给予犯罪行为的儿童受害人和儿童证人充分行使其自由表达她或他的意见的机会。⁴⁰

63. 具体而言，这意味着在参与案件调查方面，必须尽一切努力确保在相关事项上考虑儿童受害人和儿童证人的意见，使他们能够以自己的方式对本人在司法进程中的参与问题自由地表达意见和关切。

64. 儿童受害人和儿童证人的权利还与对一系列问题的知情权相关，如是否提供保健、心理和社会服务，儿童受害人和/或证人的作用，进行“讯问”的方式，在提出申诉以及参与调查和法庭诉讼时是否已有支助机制，聆讯的特定场所和时间，保护措施的有效性，得到赔偿的可能性以及关于上诉的规定。

(三) 儿童在行政诉讼中发表意见的权利

65. 所有缔约国都应在立法中制定反映第 12 条的行政程序，并确保儿童的发表意见权和其他程序性权利，包括披露有关记录、聆讯通知以及由父母或他人代表的权利。

66. 与法庭诉讼相比，行政诉讼更有可能牵涉到儿童，因为行政诉讼不那么正式，更为灵活，并且比较容易通过法律和规定进行安排。诉讼程序必须是有利于儿童且可理解的。

67. 与儿童有关的行政诉讼的具体实例，包括涉及学校纪律问题的各种机制(如停学和开除)、拒绝授予证书和成绩的相关问题、纪律措施和拒绝给予青少年拘留中心特权、无人陪伴儿童的庇护请求以及申请驾驶执照的问题。在这些事项中，儿童应享有表达意见的权利，并享有其他“符合国家法律诉讼规则”的权利。

B. 发表意见权与《公约》其他条款的关系

68. 第 12 条作为一项一般原则，与《公约》的其他一般性原则相互关联，如第 2 条(不受歧视的权利)、第 6 条(生命权、生存权和发展权)，特别是与第 3 条(首先考虑儿童的最大利益)密不可分。它还与涉及民事权利和各种自由的条款，特别是第 13 条(言论自由的权利)和第 17 条(知情权)密切相关。此外，第 12 条与《公约》所有其他条款都有关系，如果不把儿童视为主体，尊重他们对各项条款所载权利及其执行表达自己意见的权利，那么所有其他条款将无法得到充分执行。

⁴⁰ 联合国经济及社会理事会第 2005/20 号决定，特别是第 8、19 和第 20 条。可登录：www.un.org/ecosoc/docs/2005/Resolution%202005-20.pdf。

69. 第 12 条与第 5 条(儿童不同阶段的接受能力以及家长的指导和指引, 见此一般性意见第 84 段)有着特殊的关系, 因为家长在提供指导时必须考虑到儿童不同阶段的接受能力, 这一点非常重要。

1. 第 12 条和第 3 条

70. 第 3 条的目的是确保关于儿童的一切行动, 不论是公私社会福利机构、法院、行政当局或是立法机构执行的行动, 均应以儿童的最大利益为首要考虑。这意味着代表儿童所采取的任何行动都必须尊重儿童的最大利益。儿童的最大利益类似于一种程序权利, 要求缔约国在行动过程中采取措施, 确保对儿童最大利益的考虑。《公约》规定缔约国必须保证这些行动的负责人按照第 12 条所述听取儿童的意见。这一步骤是强制性的。

71. 与儿童协商确定的儿童最大利益, 不是各机构、主管当局和行政部门行动的唯一考虑因素, 但却是最为重要的因素, 因为它们体现了儿童的意见。

72. 第 3 条专述具体情况, 但也明确规定, 关于儿童的一切行动均应考虑到儿童作为一个群体的最大利益。因此, 缔约国有义务在确定儿童最大利益时不仅考虑每个儿童的特殊情况, 也要考虑儿童群体的利益。此外, 缔约国必须对公私机构、主管当局以及立法机构的行动进行检查。将这一义务扩展到“立法机构”表明, 任何影响到儿童的法律、法规或规则均应以“最大利益”为标准。

73. 毫无疑问, 权衡个体利益的方法应同样适用于确定作为一个特定群体的儿童的最大利益。如果大多数儿童的利益受到威胁, 则各机构、主管当局或政府机关负责人应当为来自这些不确定群体的相关儿童提供表达意见的机会, 并在其制定直接或间接影响儿童的行动计划, 包括立法决定时适当考虑他们的意见。

74. 第 3 条和第 12 条之间不存在冲突关系, 只是两项一般原则的互补: 其中一项规定了实现儿童最大利益的目标, 而另一项则规定了实现儿童或儿童们发表意见这一目标的方法。事实上, 只有尊重第 12 条的各项规定才能正确执行第 3 条。同样地, 第 3 条加强了第 12 条的功能, 促进了儿童在所有影响其生活的决定中的重要作用。

2. 第 12、2 和第 6 条

75. 不受歧视的权利是一项受到包括《儿童权利公约》在内的所有人权文书保护的固有权利。根据《公约》第 2 条, 每一儿童均有权不受歧视地行使他或她的权利, 包括第 12 条规定的权利。委员会强调, 缔约国应采取适当措施, 确保儿童有权自由表达意见, 并给予这些意见适当的看待, 不受基于种族、肤色、性别、语言、宗教政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份的歧视。缔约国应解决歧视问题, 包括对弱势群体和边缘化群体儿童的歧视, 从而确保儿童能够在与所有其他儿童平等的基础上表达意见以及参与影响到他们的一切事项。

76. 委员会特别关切地注意到，在有些社会，习惯性态度和做法损害并且严重制约了这项权利的实施。缔约国应采取适当措施，开展提高认识活动，让社会了解这种态度和做法的消极影响，并鼓励转变思想观念，从而全面执行每个儿童在《公约》下所享有的权利。

77. 委员会敦促各缔约国特别注意儿童有权表达意见并获得必要的支持，使其意见得到应有重视，因为性别定型观念和重男轻女的价值观妨碍和严重制约了儿童享受第 12 条规定的权利。

78. 委员会欢迎《残疾人权利公约》第 7 条对缔约国规定的义务，即确保为残疾儿童提供必要的协助和设备，使其能够自由地表达意见，并得到应有的重视。

79. 《儿童权利公约》第 6 条确认每个儿童均享有固有的生命权，缔约国应最大限度地确保儿童的生存与发展。委员会注意到促进儿童表达意见的机会很重要，因为儿童的参与是根据第 6 条和第 29 条所载教育目标激发儿童个性和不同阶段接受能力全面发展的工具。

3. 第 12、13 和第 17 条

80. 关于言论自由权利的第 13 条和关于知情权的第 17 条是有效行使发表意见权的重要前提。这两项条款以及第 12 条规定儿童是权利的主体，认为儿童根据其不同阶段的接受能力，有权自主行使这些权利。

81. 第 13 条所载的言论自由权常常与第 12 条相混淆。不过，尽管这两项条款关系密切，但它们阐述的是不同的权利。言论自由是指持有和表达观点，以及通过媒体寻求和接受信息的权利，它认为缔约国不应对儿童持有或表达其观点加以限制。因此，第 13 条规定缔约国应避免干预观点的表达或信息的获取，同时保护利用各种通信手段和公开对话的权利。而第 12 条所述的是表达意见的权利，特别是对影响到儿童的事项表达意见，以及参与影响儿童生活的各种活动和决定的权利。第 12 条规定缔约国应制定法律框架和必要机制，以促进儿童参与影响到他们的一切行动和决策，并且履行义务适当看待所陈述的意见。第 13 条中的言论自由不要求缔约国参与或作出反应。不过，营造一种如第 12 条所述的尊重儿童表达意见的环境，同样有助于发展儿童行使言论自由权的能力。

82. 有效落实表达意见权在很大程度上以实现第 17 条所述的儿童知情权为前提。儿童需要以适合其年龄和能力的形式获得与他们有关的一切问题的信息。其中包括范围广泛的各种信息，例如关于他们的权利、影响到他们的任何诉讼、国家立法、法规和政策、地方服务以及上诉和申诉程序的信息。根据第 17 条和第 42 条，缔约国应将儿童权利纳入学校课程。

83. 委员会还提醒缔约国，媒体是一种重要手段，既促进了对儿童表达意见权的认识，又为这些意见的公开表达提供了机会。委员会敦促各类媒体投入更多资

源，将儿童纳入节目制作，以及创造机会，让儿童提出并主导关于其权利的媒体活动。⁴¹

4. 第 12 条和第 5 条

84. 《公约》第 5 条规定，缔约国应尊重父母、法定监护人或当地习俗认定的大家庭或社会成员指导和指引儿童行使本公约所确认的的权利的责任、权利和义务。如该条款所述，儿童有权得到指导和指引，这些指导和指引弥补了儿童在知识、经验和理解方面的不足，并且符合儿童不同阶段的接受能力。儿童自身的知识和经验越丰富、理解力越强，父母、法定监护人或其他对儿童负有法律责任的人就越需要将指导和指引转变成提醒和建议，最终成为在平等基础上的交流。这种转变不会发生在儿童发展过程中的固定点上，而是随着儿童受到鼓励表达意见而稳步增加的。

85. 《公约》第 12 条规定只要儿童有能力形成自己的意见，那么就必须对儿童的意见给予适当看待。该条款深化了第 5 条的规定，换言之，只要儿童获得了能力，他们就有资格对影响到他们的事项承担更多的监管责任。⁴²

5. 第 12 条与一般儿童权利的执行

86. 除以上段落中讨论的条款外，《公约》的其他大部分条款均规定和促进儿童对影响到他们的事项的介入。关于这些多方面的介入，普遍应用了参与的概念。第 12 条无疑是这些介入的关键，不过与儿童协商进行规划、工作和制定的要求则贯穿整个《公约》。

87. 执行活动涉及范围广泛的各种问题，如保健、经济、教育或环境，这些问题不仅影响儿童个人的利益，也关系到各儿童群体和儿童整体的利益。因此，委员会一贯以广义的方式诠释参与，以期所建立的各种程序既适用于儿童个人和明确定义的儿童群体，也适用于如土著儿童、残疾儿童或儿童整体，他们直接或间接地受到所在社会的社会、经济或文化环境的影响。

88. 题为“适合儿童生长的世界”的大会第二十七届特别会议通过的成果文件，体现了儿童参与的广泛理解。缔约国承诺“编写和实施有关方案，促进儿童和青少年有针对性地参与决策过程，包括家庭和学校以及地方和国家的决策过程”(第 32 段，第 1 项)。委员会在关于执行《儿童权利公约》的一般性措施的第 5 号一般性意见中指出，“重要的是，政府应当与儿童建立一种直接的关系，而不是仅仅以非政府组织或人权机构作为媒介开展工作。”⁴³

⁴¹ 关于儿童与媒体的一般讨论日(1996 年): www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/doc/days/media.pdf。

⁴² 关于执行《儿童权利公约》的一般性措施的第 5 号一般性意见(2003 年)。

⁴³ 同上，第 12 段。

C. 在不同环境和情况下执行儿童发表意见权

89. 必须在儿童成长、发展和学习的不同环境和情况下落实儿童发表意见的权利。在这些环境和情况下，关于儿童及其角色的不同概念可能会鼓励或限制儿童参与日常事务和决策。影响儿童发表意见权执行的方法多种多样，缔约国可利用这些方法促进儿童的参与。

1. 家庭

90. 儿童从幼年起就能够自由地表达意见并得到认真对待的家庭，可成为重要的范例，为儿童在更广阔社会中行使发表意见权作好准备。¹⁴ 这种抚育方法有助于促进个体发展、增进家庭关系、支持儿童参加社会活动，并且能够预防家中和家庭中的各种形式暴力。

91. 《公约》承认父母或其他法定监护人为其子女提供适当指导和指引的权利和责任(见上文第 84 段)，但是强调这样做是为了使儿童能够行使发表意见权，而且要求以符合儿童不同阶段接受能力的方式提供指导和指引。

92. 缔约国应通过立法和政策鼓励父母、监护人和保姆听取儿童对与其有关的事项的意见，并给予应有的重视。此外，父母应有意识地支持儿童行使其自由表达意见的权利，并且在社会各级适当考虑儿童的意见。

93. 为了协助培养尊重儿童发表意见权的家长作风，委员会建议缔约国推动家长教育方案，发展已有的积极行为和态度，传播关于《公约》所载儿童和父母权利的信息。

94. 此类方案需述及以下内容：

- 父母与儿童之间相互尊重的关系；
- 儿童参与决策；
- 适当看待所有家庭成员意见的意义；
- 理解、促进和尊重儿童不同阶段的接受能力；
- 解决家庭内部意见冲突的方法。

95. 这些方案必须强调男孩女孩平等地享有表达意见的权利。

96. 媒体应发挥其强大作用，向父母们宣传儿童参与对于其自身、家庭以及社会的重要价值。

2. 替代照料

97. 应引入各种机制，确保接受所有替代照料的儿童，包括在各种机构中的儿童，能够就他们的安置、寄养家庭照料的规定以及日常生活等事项表达意见，并得到应有的重视。其中包括：

- 制定立法，规定儿童有权了解任何安置、照料和/或治疗计划，并且有切实的机会表达其意见，同时在整个决策过程中给予这些意见适当的看待；
- 制定立法，确保儿童在发展和建立关爱儿童的照料设施方面有发表意见的权利，并给予这些意见应有的重视；
- 设立一个主管监督机构，如儿童监察员、专员或检察员，监督在依照第 3 条所载义务为儿童提供照料、保护或治疗方面各项细则和条例的执行情况。应授权该监督机构不受阻碍地进入住宅设施(包括触犯法律的儿童的住宅设施)，直接听取儿童的意见和关切，以及监督儿童意见在何种程度上得以表达并得到该机构适当的看待。
- 建立有效机制，如在居住照料设施中设立由男孩女孩共同组成的儿童代表理事会，目的是参与机构中政策和规则的制定和实施。

3. 保健

98. 实现《公约》各项规定，必须尊重儿童表达意见的权利，以及参与促进儿童健康发展和福祉的权利。这既适用于个人的卫生—医疗决定，也适用于儿童参与制定卫生政策和服务。

99. 关于儿童参与与其自身保健有关的做法和决定，委员会确定了需要考虑的许多问题，它们彼此区别但又相互关联。

100. 应当以符合儿童不同阶段接受能力的方式将儿童，包括幼儿，纳入决策进程。还应向他们说明建议的治疗方法及其影响和结果，包括以适合和方便残疾儿童的方式提供信息。

101. 缔约国需要制定立法或规章，以确保儿童在有安全和福祉需要时，能够在未经父母同意的情况下获得秘密的医疗咨询和意见，而不论儿童的年龄。例如在遭遇家庭暴力或虐待，或需要生殖保健教育或服务，或是在父母与儿童就获取保健服务的问题上意见不一时，儿童可能需要这样的途径。获得咨询和意见的权利不同于做出医疗同意的权利，不应受到任何年龄限制。

102. 委员会欢迎有些国家实行了可将同意权转交儿童的确定年龄，鼓励缔约国考虑实行此类法律。这样，达到年龄的儿童即有权表示同意，不必在咨询独立和有能力的专家之后再单独进行的专业能力评估。但是，委员会强烈建议缔约国确保在幼儿表现出有能力对其治疗发表明智意见时，对其意见给予应有的重视。

103. 医生和医疗机构应向儿童提供清晰和可理解的信息，说明其在参与儿科研究和临床试验方面的权利。还应向他们通报研究的情况，以便在其他程序保障之外获得其知情同意。

104. 此外，缔约国应采取措施，确保儿童的意见和经验能够在有关儿童保健和发展服务的规划设计方面发挥作用。应当征求儿童在保健投入各个方面的意见，

包括需要怎样的服务，如何以及在何处提供最好的服务，获得服务的歧视性障碍，保健专业人员的素质和态度，如何提升儿童能力从而对其自身健康和发展承担更多责任。除其他外，可从针对享受服务或参与研究和咨询进程的儿童的反馈系统获得这些信息，并传递给地方或国家一级的儿童理事会或议会，以制定尊重儿童权利的保健服务标准和指标。⁴⁴

4. 教育和学校

105. 在教学中尊重儿童发表意见的权利是实现教育权的基础。委员会关切地注意到，现实中，许多学校和课堂长期存在专制、歧视、轻视和暴力。这种环境不利于儿童表达意见以及对儿童的意见给予适当考虑。

106. 委员会建议缔约国采取行动，在以下问题上为儿童提供机会，表达其意见并对其意见给予应有的重视。

107. 应当在包括早期教育方案在内的所有教育环境中促进儿童在参与性学习环境中的积极作用。⁴⁵ 教学必须考虑到儿童的生活环境和视角。为此，教育当局应在课程和学校方案的规划设计中纳入儿童及其父母的意见。

108. 只有在儿童与其他儿童和成人共同学习、游戏和生活的机构中实践人权，人权教育才能够发挥影响儿童动机和行为的作用。⁴⁶ 在这些机构中，儿童的发表意见权受到儿童们的严格监督，他们可以观察其意见在实际中是否如《公约》所述得到了应有的重视。

109. 儿童的参与对在课堂中营造社会氛围是必不可少的，即鼓励合作与相互支持，这是以儿童为中心的互动式学习所必需的。重视儿童的意见对消除歧视、防止欺辱恐吓和惩戒性措施而言极其重要。委员会欢迎扩大互帮互学。

110. 应特别通过班级委员会、学生会以及学校董事会和委员会中的学生代表来实现儿童对决策进程的扎实参与，在这些组织中儿童可以对学校政策和行为守则的制定和执行自由发表意见。这些权利应当载入立法，而不是依靠主管当局、学校和班主任的良好意愿来执行。

111. 在学校以外，缔约国应在地方和国家各级就教育政策的各个方面征求儿童的意见，特别是关于增强教育系统的爱幼性质、正式学习机构和给予儿童“第二次机会”的非正式学习机构、学校课程、教学方法、学校结构、标准、预算和儿童保护制度。

⁴⁴ 委员会还提请注意其关于艾滋病毒/艾滋病和儿童权利的第 3 号一般性意见(2003 年)，第 11 段和第 12 段，以及关于青少年健康的第 4 号一般性意见(2003 年)，第 6 段。

⁴⁵ 《以人权为基础的全民教育方式：实现儿童教育权和教育范围内各项权利的框架》儿童基金会/教科文组织(2007 年)。

⁴⁶ 儿童权利委员会关于教育目标的第 1 号一般性意见(2001 年)(《公约》第 29 条，第 1 款)(CRC/GC/2001/1)。

112. 委员会鼓励缔约国支持独立学生组织的发展，这些组织能够帮助学生在教育系统中充分发挥参与作用。

113. 在越级或选择分班的决定中，必须确保儿童的发表意见权，因为这些决定对儿童的最大利益影响深远。此类决定还必须提交行政或司法审查。此外，在纪律事项中也应充分尊重儿童的发表意见权。⁴⁷ 特别是在把儿童从机构或学校中开除的事件中，必须对这一决定进行司法审查，因为这种做法违反了儿童的受教育权。

114. 委员会对许多国家实施有益儿童的学校方案表示欢迎。这些方案努力提供一种互动、关爱、保护和参与的环境，使儿童和青少年能够在社会中发挥积极作用，成为社区中负责任的公民。

5. 游戏、娱乐、体育和文化活动

115. 儿童需要有益于他们成长和融入社会的游戏、娱乐、体育和文化活动。这些活动的设计应考虑到儿童的喜好和能力。在游戏和娱乐设施的可用性和适宜性方面，应当征求有能力表达意见的儿童的看法。对于那些无法参与正式协商进程的幼儿和某些残疾儿童，应特别为其提供表达意见的机会。

6. 工作场所

116. 关于在法律及国际劳工组织《第 138 号公约》(1973 年)和《第 182 号公约》(1999 年)允许年龄以下的童工，应当在对儿童问题有敏感认识的环境中听取其意见，从而了解他们对所处环境及其最大利益的看法。在寻求尊重这些儿童工作的经济和社会——结构局限以及文化背景的解决办法时，也应将儿童纳入考虑范围。此外，在制定消除童工根源的政策时，应听取儿童的意见，特别是教育方面的意见。

117. 童工有权得到法律保护而免受剥削，并且调查劳动法实施情况的检查员在对工作场所和工作环境进行检查时也应听取儿童的意见。此外，在起草劳动法或审议和评估执法情况时，儿童和童工协会的代表，如果有的话，应享有发表意见的权利。

7. 暴力环境

118. 《公约》规定儿童有权得到保护，免受一切形式的暴力，并且缔约国有义务确保每个儿童不受任何歧视地享有这项权利。委员会鼓励缔约国在制定和执行解决一切形式暴力的立法、政策、教育和其他措施时征求儿童们的意见。应特别

⁴⁷ 缔约国应参考委员会关于儿童有权受到保护，免遭体罚及其他残忍或有辱人格形式的处罚问题的第 8(2006)号一般性意见，其中阐述了消除体罚的参与性战略(CRC/C/GC/8)。

注意确保将边缘化儿童和弱势儿童，如受剥削儿童、流浪儿童或难民儿童，纳入旨在征求相关立法和政策程序意见的协商进程。

119. 在这方面，委员会欢迎秘书长关于暴力侵害儿童的研究得出的结论，并敦促各缔约国充分执行其中的建议，包括在防止、报告和监测暴力侵害儿童的所有方面为儿童提供自由表达意见的空间并对其意见给予应有重视的建议。⁴⁸

120. 许多暴力侵害儿童的行为没有被起诉，一是因为某些形式的虐待行为被儿童理解为公认的做法，另一个原因是缺少有利于儿童的报告机制。例如，没有人在信任和安全的氛围中倾听儿童倾诉其所遭受的虐待，如体罚、切割生殖器或早婚，也没有向负责落实儿童权利的人表达儿童普遍观点的渠道。因此，有效地将儿童纳入保护措施就必须让儿童了解其发表意见的权利，并且让儿童在没有任何形式身体和心理暴力的环境中成长。缔约国应要求所有儿童机构建立联通个人或组织的便利途径，以便儿童能够在信任和安全的氛围中向其报告，包括热线电话，并为儿童提供空间，把他们的经验和意见运用于打击暴力侵害儿童的行为。

121. 委员会还请缔约国注意秘书长关于暴力侵害儿童问题研究报告的建议，支持和鼓励儿童组织和由儿童领头开展的活动，以解决暴力问题，并将这些组织纳入反暴力方案和措施的制定、确立和评估，从而使儿童能够在自我保护方面发挥重要作用。

8. 预防战略的制定

122. 委员会注意到，在预防侵犯儿童权利行为方面，儿童的意见发挥着日益强大的作用。除其他外，可在以下方面提供良好做法实例：预防校园暴力、打击通过危险和高强度劳动剥削儿童、为流浪儿童提供保健服务和教育，以及青少年司法制度。在制定有关这些方面和其他问题的立法和政策时应征求儿童意见，并让儿童参与相关计划和方案的起草、制定和执行。

9. 移民和庇护程序

123. 跟随求职父母或作为难民来到另一国家的儿童处于非常脆弱的状况。为此，在移民和庇护程序所有方面都迫切需要充分落实他们发表意见的权利。在移民的情况下，应当听取儿童的教育期望和健康状况，以便将其纳入学校和保健服务。在庇护申请的情况下，儿童应当有额外的机会陈述其提出庇护申请的理由。

124. 委员会强调，必须以儿童自己的语言为其提供所有有关信息，如权益、可提供的服务，包括沟通的手段，以及移民和庇护程序的信息，以便在这些过程中听取他们的意见并给予适当考虑。应免费指定一名监护人或顾问。申请难民地位的儿童可能还需要有效的家庭线索以及他们在原籍国的状况的有关信息，以确定他们的最大利益。曾经卷入武装冲突的儿童，或许需要为之提供特别援助，使他

⁴⁸ 联合国研究暴力侵害儿童行为问题独立专家的报告(A/61/299)。

们能够说出自己的需要。此外，必须注意确保将无国籍儿童纳入其所在国的决策进程。⁴⁹

10. 紧急情况

125. 委员会强调，第 12 条所载的权利在危机或危机后情况下不会终止。有越来越多的证据表明，儿童能够在冲突局势中、在冲突后解决办法和紧急情况后的重建进程中发挥重要作用。⁵⁰ 因此，委员会在 2008 年一般讨论日后的建议中强调，应鼓励扶持受紧急情况影响的儿童参与对其状况和未来前景的分析。儿童的参与有助于他们重新恢复正常生活，为重建作出贡献，发展组织技能以及增强认同感。不过，必须采取关爱措施，以防止儿童陷入可能遭受创伤或伤害的境地。

126. 因此，委员会鼓励缔约国支持各种机制，帮助儿童，特别是青少年，在紧急情况后的重建和冲突后的解决进程中发挥积极作用。他们的意见应明确体现在方案的评估、设计、执行、监测以及评价中。例如，可通过建立儿童论坛鼓励难民营中的儿童为自身的安全和福祉作出贡献。应提供支持，以使儿童能够建立这样的论坛，同时确保论坛的运作符合儿童的最大利益，以及确保儿童不受伤害的权利。

11. 国家和国际环境

127. 儿童的参与机会大多是在社区一级。委员会欢迎有越来越多的地方青年议会、市级儿童理事会和特设协商会成立，通过这些机构儿童能够在决策进程中表达自己的意见。不过，这些由正式代表参与地方政府的组织仅仅是在地方一级执行第 12 条的众多做法之一，因为它们只能允许数量相对较少的儿童参与地方社区。政治家和官员的咨询时间、学校和幼儿园的开放参观和访问，创造了更多的沟通机会。

128. 应支持和鼓励儿童建立自己领导的组织和倡议，为真正的参与和代表权创造条件。此外，儿童应当就诸如学校、操场、公园、休闲和文化设施、公共图书馆、保健设施和地方交通系统的设计提出他们的看法，从而确保提供更加适合的服务。在需要公共协商的社区发展计划中，儿童的意见也应明确纳入。

129. 与此同时，许多国家也确定了地方、区域、联邦州和国家一级的参与机会，青年议会、理事会和大会为儿童提供了表达自己意见以及向有关当局传达这些意见的论坛。非政府组织和民间社会组织制定了各种支持儿童的做法，保证代表的透明性，反对操纵或弄虚作假。

⁴⁹ 参见委员会关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇的第 6 号一般性意见(2005 年)(CRC/GC/2005/6)。

⁵⁰ 《紧急情况下儿童和青年的参与：救济机构指南》，儿童基金会，曼谷(2007 年)。

130. 委员会欢迎儿童基金会和非政府组织在推动提高对儿童发表意见权的认识以及对儿童全面参与其生活各个领域的认识方面发挥的重要作用，鼓励它们进一步促进儿童对影响到他们的一切事项的参与，包括在基层、社区、国家或国际一级的参与，并为最佳做法的交流提供便利。应积极鼓励建立由儿童领导的组织网络，从而增加相互学习的机会和集体宣传的平台。

131. 在国际一级，儿童参与大会于 1990 年和 2002 年举行的世界儿童问题首脑会议以及儿童权利委员会的报告进程具有特殊意义。委员会欢迎儿童组织和儿童代表在监督缔约国执行儿童权利的过程中提交书面报告和额外的口头资料，鼓励缔约国和非政府组织支持儿童向委员会陈述意见。

D. 执行儿童发表意见权的基本要求

132. 委员会促请缔约国避免做表面文章，即对儿童的意见表达加以限制，或允许儿童发表意见但又不给予应有重视。委员会强调，成人操纵儿童，告诉他们什么能说，什么不能说，或以参与为名使儿童面临风险都是不道德的做法，不能视为对第 12 条的执行。

133. 如果是有效和真正的参与，那么它应当是一个过程，而不是孤立的一次性活动。自《儿童权利公约》于 1989 年获得通过以来，关于有效、道德和切实执行第 12 条所必须满足的基本要求达成了广泛共识。委员会建议缔约国将这些要求纳入所有与执行第 12 条有关的法律和其他措施。

134. 儿童表达意见和参与的所有过程都必须是：

(a) 透明和公开的——应以全面、可理解、注重多元化和适合年龄的方式向儿童提供信息，说明他们自由表达意见并得到应有重视的权利，以及如何参与、参与的范围、目的和潜在影响；

(b) 自愿的——绝对不能逼迫儿童表达违背自己意愿的意见，并且应当让儿童知道，他们可以在任何阶段终止参与；

(c) 尊重的——必须尊重儿童的意见，并为他们提供提出观点和发起活动的机会。与儿童打交道的成人应当承认、尊重和利用有关儿童参与的良好实例，如他们对家庭、学校、文化和工作环境的贡献。他们还需要了解儿童生活的社会经济、环境和文化背景。此外，在参与公共活动方面，从事儿童工作的个人和组织也应尊重儿童的意见；

(d) 相关的——儿童有表达意见权的问题必须是与其生活切实相关的，使他们能够运用其知识、技能和能力。此外，应当创造空间使儿童能够强调和解决他们自己认为相关和重要的问题；

(e) 有益儿童的——环境和工作方法应当适合儿童的能力。必须提供足够的时间和资源，以确保儿童能够做好充分准备，有自信、有机会表达他们的意见。

还应考虑到，根据儿童的年龄和不同阶段的接受能力，需要有不同程度的支持和参与形式；

(f) 包容性的——参与必须是包容性的，避免既有形式的歧视，并且鼓励为边缘化儿童提供参与机会，包括男孩和女孩(见上文第 88 段)。儿童不是一个单一群体，应当不以任何歧视地为所有人提供平等参与的机会。各种方案也应确保对来自各个社区的儿童有文化上的敏感认识；

(g) 配合开展培训的——成人需要有准备、技巧和支持，以有效促进儿童的参与。例如，为他们提供根据儿童不同阶段接受能力进行倾听以及与之合作和开展有效参与的技巧。关于如何促进有效参与的问题，儿童本身既是培训者，也是协调人；他们需要开展能力建设以增强其能力，例如在对于其权利的有效参与意识方面，以及在会议组织、资金筹措、应对媒体、公开演讲和宣传方面的培训；

(h) 安全且对危险敏感的——在某些情况下，表达意见可能会引发危险。成人对于其所面对的儿童负有责任，必须采取一切预防措施，尽量避免使儿童因参与而陷于暴力、剥削或任何其他不利后果。为提供适当保护而采取的必要措施应包括制定明确的儿童保护战略，其中承认某些儿童群体面临特殊危险，以及他们在获取帮助时遇到额外阻碍。儿童必须知道他们有权得到保护，免受伤害，并且知道从哪里获得所需要的帮助。为了建立对参与的价值和影响的认识，以及尽可能减少儿童可能面临的危险，在家庭和社区方面加大工作力度是十分重要的；

(i) 问责的——在后续行动和评价方面作出承诺是必要的。例如，在所有的研究和协商进程中，必须让儿童了解对于他们的意见是如何解释和利用的，必要时还应提供质疑和改变分析结论的机会。此外，儿童还有权得到反馈信息，表明其参与对结果产生了怎样的影响。适当时应给予儿童参与后续进程或活动的机会。应对儿童的参与情况进行监测和评价，在可能的情况下儿童本人也应参与其中。

E. 结论

135. 儿童有权对影响到其本人的一切事项发表意见并得到应有重视，在实现这一权利方面的投入是《公约》下所有缔约国的明确而紧要的法律义务。这是所有儿童共同享有的权利，不得有任何歧视。在真正意义上实现第 12 条，就必须消除目前妨碍儿童表达意见及参与对其有影响的一切事项的法律、政治、经济、社会和文化障碍。必须准备应对各种关于儿童能力的假设提出的质疑，鼓励发展有助于儿童建设和展示其能力的环境。此外，还应在资源和培训方面作出承诺。

136. 充分履行这些义务对缔约国来说是一个挑战。但是，如果能够系统地执行此一般性意见所概述的各项战略，并建立起尊重儿童及其意见的文化氛围，那么这个目标是可以实现的。