



第六十八届会议

临时议程* 项目 65(a)

促进和保护儿童权利

《儿童权利公约》的现况

秘书长的报告

摘要

大会第 44/25 号决议通过了《儿童权利公约》。截至 2013 年 7 月 1 日，已有 193 个国家批准或加入《公约》。大会第 54/263 号决议通过了《公约》的两项任择议定书。截至 2013 年 7 月 1 日，已有 151 个国家批准了关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书，有 163 个国家批准了关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书。大会第 66/138 号决议通过《公约》第三项任择议定书，正在等待生效。依照第 67/152 号决议，本报告着重介绍大会第六十一至六十五届会议题为“儿童权利”的决议所列优先主题的落实情况，包括：在儿童与贫穷问题上已取得的进展和仍然存在的挑战；消除暴力侵害儿童行为；童工问题；儿童对影响到自身的一切事项自由表达意见的权利；在幼儿期落实儿童权利。

* A/68/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 《儿童权利公约》的现况	3
三. 《儿童权利公约》的执行情况	3
四. 解决儿童贫穷问题的国际努力和国内进展	4
A. 全球承诺、进展和成绩	4
B. 仍待解决的挑战	5
C. 参与机会和今后的道路	7
五. 处理暴力侵害儿童问题的国际努力和国内进展	8
A. 全球承诺、进展和成绩	8
B. 仍存在的挑战	10
C. 参与机会和今后的道路	10
六. 在解决童工问题并特别重视贫穷和缺少教育等原因方面的国际努力和国内进展	11
A. 全球承诺、进展和成绩	11
B. 仍存在的挑战	12
C. 参与机会和今后的道路	13
七. 支持儿童有权对影响自身的一切事务自由表达意见的国际努力和国内进展	13
A. 全球承诺、进展和仍存在的挑战	13
B. 参与机会和今后的道路	14
八. 落实幼儿期的儿童权利	15
A. 全球承诺、进展和成就	15
B. 仍存在的挑战	16
C. 参与机会和今后的道路	17
九. 结论意见和建议	17

一. 引言

1. 大会第 67/152 号决议请秘书长向大会第六十八届会议提交一份综合报告，介绍《儿童权利公约》的现况和大会第六十一届至六十五届会议题为“儿童权利”的决议所列优先主题的落实情况。本报告系依照这一请求提交。

二. 《儿童权利公约》的现况

2. 截至 2013 年 7 月 1 日，已有 193 个国家批准或加入《儿童权利公约》，¹ 有两个国家已签署但未批准《公约》。²

3. 截至 2013 年 7 月 1 日，已有 151 个国家批准了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，³ 已有 163 个国家批准了《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》。⁴

4. 另外，截至 2013 年 7 月 1 日，已有 6 个国家批准了大会 2011 年 12 月 19 日第 66/138 号决议通过并于 2012 年 2 月 28 日开放供签署的《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。根据该任择议定书第 19 条第 1 款的规定，该议定书将在第十份批准书或加入书交存三个月后生效。⁵

三. 《儿童权利公约》的执行情况

5. 在本报告所述期间，儿童权利委员会于 2012 年 9 月 17 日至 10 月 5 日、2013 年 1 月 14 日至 2 月 1 日和 2013 年 5 月 27 日至 6 月 14 日在联合国日内瓦办事处举行了第六十一届至第六十三届会议。

6. 截至 2013 年 7 月 1 日，委员会已收到除 2 个以外所有缔约国的初次报告。委员会审查了收到的所有初次报告。委员会共收到依据《公约》第四十四条提交的 583 份报告。

7. 另外，委员会还收到缔约国依照《公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》提交的 99 份报告和 1 份第二次定期报告，以及依照《公约关于买卖儿童、

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号。

² 见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/>。

³ 联合国，《条约汇编》，第 2173 卷，第 27531 号。

⁴ 同上，第 2171 卷，第 27531 号。

⁵ 见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/>。

儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》提交的 85 份报告和 1 份第二次定期报告。⁶

8. 委员会主席将就过去一年中与委员会工作有关的重大问题向大会第六十八届会议作口头报告。此外，根据第 67/152 号决议，主席还有与大会进行互动对话的机会。

四. 解决儿童贫穷问题的国际努力和国内进展

A. 全球承诺、进展和成绩

9. 大会第 61/146 号决议认识到长期贫穷仍是满足儿童需要及保护和促进儿童权利的一个最大障碍。大会重点指出，赤贫者⁷ 人数多到无法接受与国家内部不平等日益加剧是对发展的两大挑战，除此之外，大会还认识到，儿童贫穷问题的多层面性质增加了解决这一问题的复杂度。

10. 贫穷严重影响儿童的生活，威胁他们的生存、发展、获取保健、充足食物和营养以及受教育的权利。贫穷还对儿童享受参与权和免遭暴力、伤害和剥削的受保护权产生负面影响。下文汇总了第 64/146 号决议突出强调的全球在行动要点方面取得的进展和主要成绩。

11. 初步估计表明，每日生活费不足 1.25 美元的人所占百分比从 2005 年的 25.1% 下降到 2010 年的 21%。⁸ 尽管世界范围的贫穷率总体下降，但大部分进展仍然是由东亚国家驱动的。1990 年至 2011 年期间，全球范围内能获得改良水源的人口百分比从 76% 上升到 89%。⁹ 然而，巨大的城乡差别持续存在，并且，由于替代指标未反映出安全性、可靠性和持续性方面，因此整体进展很可能被高估了。¹⁰ 在环境卫生方面，使用改良设施的人口百分比在 1990 年至 2011 年期间从 49% 上升到 64%。⁹ 虽然有进步，但约 25 亿人，其中包括发展中区域 43% 的人口，仍然缺乏改良卫生设施，随地排便在许多国家仍是普遍存在的健康危害，直接影响儿童健康。

⁶ 见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/sessions.htm>。

⁷ 指日均生活费在 1.25 美元或之下者。

⁸ 见 S. Chen and M. Ravallion, “An update to the World Bank’s estimates of consumption poverty in the developing world” (World Bank, 2012)。

⁹ 见世界卫生组织(世卫组织)/联合国儿童基金会(儿基会)供水和卫生联合监测方案,《环境卫生和饮用水进展情况: 2013 年更新》。

¹⁰ 见联合国,《2012 年千年发展目标报告》。

12. 2005 年至 2011 年期间，儿童存活率取得显著进展。全球五岁以下儿童死亡率从每 1 000 名活产儿中 63 例死亡减少到 51 例死亡。¹¹ 相当一部分改进可归功于更广泛地努力抗击肺炎、腹泻、疟疾、脑(脊)膜炎、破伤风、艾滋病毒和麻疹等传染病，五岁以下儿童死亡有三分之二都是因为上述疾病。¹² 但每年仍有近 700 万五岁以下儿童死亡，每天约 19 000 人，大部分死于可预防的原因。¹¹

13. 应对儿童营养不良的努力仅取得微弱进展。整体上，2005 年至 2011 年间，五岁以下发育障碍发病率从 29.3% 下降到 25.7%。同样，同一期间体重不足儿童的百分比从 18.1% 下降到 15.7%。¹³ 但是，由于估计数字没有充分反映 2007 至 2008 年和 2011 至 2012 年食品价格迅速上涨或 2009 年以来许多国家经历的经济放缓的影响，因此情况的改进可能被夸大。此外，2011 年五岁以下体重不足的儿童约有 1 亿人，发育障碍的人数为 1.65 亿，因此无法充分实现其社会经济潜能和人的潜能。同样必须认识到，五岁以下死亡的儿童中有 45%，即每年超过 310 万儿童，死亡的根本原因是营养不良。¹⁴

14. 多数国家的政府都做出改进，将儿童权利问题纳入其国家发展计划。千年发展目标议程、《巴黎宣言》以及对民间社会参与的需求增加，都有助于推动儿童权利成为优先事项，第 61/146 号决议通过后对减贫战略文件所做的审查证明了这一点。¹⁵ 然而，各项方案需要足够的资源和持续的资金流，以便交付并改进儿童权利方面的成果，并将儿童权利指标更好地纳入国家规划和监测进程。¹⁶

15. 2010 年至 2012 年期间，从财政刺激急遽转为财政紧缩，近 100 个国家的平均年度预算削减幅度超过国内生产总值的 2%。¹⁷ 虽然转为紧缩，各国政府还是增加了比例性支出，包括大量投资于社会保护，以保护其居民抵挡 2008 至 2009 年期间全球经济危机的最初冲击。

B. 仍待解决 的挑战

¹¹ 见联合国儿童死亡率估算机构间小组，《2012 年儿童死亡率水平和趋势报告》。

¹² 见儿基会，《致力于儿童生存：再度承诺——2012 年进展情况报告》。

¹³ 见《儿基会、世卫组织和世界银行：儿童营养不良水平和趋势联合预测》(2012 年)。

¹⁴ 见 The Lancet, Maternal and Child Nutrition Series(2013)。

¹⁵ 见 <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>。

¹⁶ 见 J. Espey, et al., “Improving the prominence of child rights in poverty reduction strategy processes” (Overseas Development Institute and UNICEF, 2010)。

¹⁷ 见 I. Ortiz and M. Cummins, “The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries” (Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, 2012)。

16. 结构性不平等导致获取公共服务，包括保健、教育、就业、交通和住房的机会不平等永久化，因此继续阻碍在减少儿童贫穷方面取得更大进展。需要给予关注，以解决法律和监管框架以及公共服务供资方面的差距和不平等问题。基于性别、年龄、族裔、迁徙或其他身份而产生的歧视继续在很大程度上造成某些儿童受排斥，无法获得打破世代相传的贫穷循环所需的服务和机会。

17. 环境的不稳定性日益明显，表现为生长季节缩短和农业产量下降、疾病形态发生改变、供水压力日益加大以及气候变化引起的极端天气事件越来越频繁。¹⁸ 这些情况对最贫穷家庭的孩子影响最为严重，可达十倍之巨，¹⁹ 对儿童的生存和福祉、粮食安全和营养带来严重威胁。

18. 气候变化与经济因素共同作用，促使商品价格发生波动，对食品的影响最为显著。许多发展中国家的家庭 2012 年为基本食物支付的金额几乎是 2007 至 2008 年价格上涨之前的两倍。²⁰ 考虑到国际粮食价格在 2013 年接近历史高点，在可预见的将来，儿童很可能继续面临严重的粮食无保障以及饥饿和营养不良的威胁。

19. 漫长的经济危机意味着就业机会不足，2012 年，世界上每五名潜在的工人中就有两名找不到工作。²¹ 劳动力市场的特点是工作更少、待遇更低、更脆弱，增加了工作贫穷的发生率。²¹

20. 人们充分认识到暴力冲突会加剧贫穷，减少收入和获得基本服务的机会。²² 生活在受冲突影响国家的儿童与其他国家儿童相比，失学的可能性高于三倍，在五岁之前死亡的可能性高于两倍，²² 缺乏清洁饮水的可能性高于两倍。²³ 五岁以下儿童死亡率最高的 10 个国家中，有 8 个国家受到冲突影响并且(或者)非常脆弱。²⁴ 儿童最容易被一系列违反保护的行为所伤害，这对他们的心理健康和福祉会产生长期负面影响。

¹⁸ 见政府间气候变化专门委员会、联合国环境规划署和世界气象组织，《管理极端事件和灾害风险，加快适应气候变化》(政府间气候变化专门委员会，2012 年)。

¹⁹ 见 Save the Children, “Poorest children hit worst by climate change”, in Save the Children News (9 December 2010)。

²⁰ 见 I. Ortiz et al., “The Food Price Surge”, in A Recovery for All: Rethinking Socio-Economic Policies for Children and Poor Households (UNICEF, 2012)。

²¹ 见国际劳工组织(劳工组织)，《2013 年全球就业趋势：从第二轮工作减少中复苏》(2013 年)。

²² 见 International Save the Children Alliance, A Fair Chance at Life: Why Equity Matters for Child Mortality (2010)。

²³ 见《2011 年世界发展报告》。

²⁴ 见联合国儿童死亡率估算机构间小组，《2011 年儿童死亡率水平和趋势报告》。

21. 最后，发展筹资也越来越不可预见。生产性部门和社会部门的投资不足在世界范围的紧缩趋势下变得越来越常见。预计这种紧缩力度在今后数年内还将加强，有近 130 个国家的政府预期将在 2013 至 2015 年削减预算。¹⁷ 正当紧缩的大气候对基本货物和服务的提供造成不利影响时，以官方发展援助形式提供给发展中国家用于应对更严峻风险的传统支助则继续被削减。²⁵ 人们日益关切影响到儿童福祉的关键领域公共支出会减少，费用负担将进一步转移到家庭。

C. 参与机会和今后的道路

22. 由于儿童贫穷问题具有复杂性，因此很难确定适当的多方面指标并制定有效干预措施。然而，近期开发的创新工具和办法有望为儿童取得更好的成果。这些工具和办法包括：联合国儿童基金会(儿基会)支助的儿童贫穷问题多方面研究；多种重叠贫困分析；对儿童负责的预算编制以及注重儿童的贫穷和社会影响分析，其目的是帮助各国政府在各部门，如从农业到基础设施到教育，提供更加注重儿童问题的投资。在一些区域，各国政府加强社会保护方案，积极应对儿童贫穷挑战。这些地区可以通过酌情加强对儿童问题敏感的干预措施以及建立起国家确定的社会保护最低标准来增强这种势头。

23. 鼓励各国政府为确保人口中最边缘化群体、尤其是儿童的福祉，考虑下列政策建议：

(a) 为解决结构性不平等，各国政府应在提供更有包容性的社会服务，诸如本报告第八节和第九节所列各项服务方面加大投资，并且确保各项政策能防止并解决对边缘群体的歧视。各国政府应采取步骤增强边缘群体的话语权并便利其获取全部公共服务和机会；

(b) 以就业为基础的复苏对于保护和支助包括儿童在内的最弱势人群至关重要。这需要将宏观经济政策与积极的劳动力市场政策结合起来，同时还需要制订适当的劳动标准和社会保护计划；

(c) 决策者应当认识到各种紧缩措施会对儿童和贫穷家庭产生的影响，确保在制订预算削减计划时保护最弱势群体。例如，特别是在最落后地区，在决定工资总额时，应保护教师和保健专业人员等在基础社会服务部门工作的人员；

(d) 社会保护措施可以减轻不同冲击给家庭收入造成的负面影响。这些政策和方案有可能促进资产建设，有助于人力资本投资，同时还能减低未来受到冲击时的脆弱程度。这使得维护和扩大普遍的社会保护最低标准成为优先领域；

²⁵ 见 Organization for Economic Cooperation and Development, “Development: aid to developing countries falls because of global recession”, in OECD Newsroom (4 April 2012)。

(e) 各国政府应落实全面、知情的紧急危害计划，其目的是系统降低面对自然灾害、冲突和暴力时的脆弱程度并帮助建设复原力。

五. 处理暴力侵害儿童问题的国际努力和国家进展

A. 全球承诺、进展和成绩

24. 大会第 62/141 号决议以联合国关于暴力侵害儿童问题的研究为基础，强调消除一切形式的暴力侵害儿童行为。大会在该决议中敦促会员国以系统、全面和多元的方针处理这种暴力行为的根本原因。大会还请秘书长任命一名暴力侵害儿童问题特别代表，作为独立倡导人，在全球大张旗鼓宣传防止和消除一切形式的暴力侵害儿童行为。

25. 对暴力侵害儿童问题特别代表的任命加强了本组织提高认识和动员政治及社会支持以保护儿童免遭暴力侵害的能力。为巩固关于这一主题的知识，特别代表组织了八次专题专家协商，帮助为立法改革提供信息，以禁止包括有害习俗在内的一切形式暴力侵害儿童的行为；设立对儿童问题敏感的咨询、报告和投诉机制，以处理暴力事件；加强数据和研究从而为政策制订提供信息；加强在幼儿期、在学校和在司法系统中保护儿童免遭暴力侵害。²⁶ 特别代表与区域组织和机构合作，组织了六次区域协商。因此，制订了解决暴力侵害儿童问题全国性议程的国家数目从 2006 年的 47 个上升至 2012 年年底的 80 多个，关于暴力侵害儿童问题的国家调查也有所增加。此外，有 34 个国家实行了禁止暴力的全面立法，比 2006 年的数目翻了一番多。2012 年，大会第 67/152 号决议确认了这一任务自设立以来取得的进展，并建议将其再延期三年。

26. 2008 年以来，保护儿童免遭暴力侵害的国际法律框架力度大增，并得到会员国的认可。

27. 2010 年，联合国秘书长发起了一场运动，以实现普遍批准《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》和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。这场运动得到暴力侵害儿童问题特别代表和儿童与武装冲突问题特别代表、儿基会、人权事务高级专员办事处、儿童权利委员会和买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员的推动。自该项运动发起以来，又有 26 个国家批准了《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》，使批准总数增至 163 个；另有 19 个国家批准了《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，使总数增至 151 个。²⁷ 随着第三项《任择议定书》的通过，对儿童权利的保护得到了进一步加强。

28. 对解决性暴力和性虐待问题的重新承诺通过国际和区域机制得到了展现，例如批准了欧洲委员会《保护儿童免受性剥削和性虐待公约》和欧洲联盟《关于打

²⁶ 见 A/HRC/22/55。

²⁷ 见 <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>。

击对儿童性虐待及性剥削和儿童色情制品的指令》。与这些努力相呼应的还有《在加勒比打击性虐待儿童行为布里奇敦宣言及行动议程》和提供了一个全球行动框架的《禁止对儿童和青少年性剥削里约热内卢宣言及行动呼吁》。²⁸

29. 此外，还开展了若干提高对暴力问题认识的全球举措，例如秘书长关于制止暴力侵害妇女行为的“联合反暴”运动。这一运动于 2008 年启动，呼吁各国政府和关键行为体推动通过和实施法律及政策框架并设立数据采集和监测系统，来处理暴力问题。²⁹ 2013 年 3 月，妇女地位委员会作出了类似的努力，在其第 57 届会议通过了关于消除和防止暴力侵害妇女和女童行为的商定结论。

30. 来自会员国的报告表明，已加强努力，制订和实施立足权利的全面保护儿童的法律和部门间战略，既针对暴力的预防，又针对暴力的应对。2012 年举行的最近两次国际会议，即在达喀尔举行的“加强非洲儿童保护系统：有希望的做法、经验教训和前进道路”会议，³⁰ 以及儿基会、联合国难民事务高级专员公署、救助儿童会和世界展望组织在新德里主办的“保护所有儿童的一种更好方式：儿童保护系统的理论与实践”会议，为进一步理解处理暴力问题的系统性办法作出了贡献。

31. 在加大努力防止暴力方面取得了值得注意的成绩。禁止在学校实施体罚的国家数目从 2010 年的 109 个³¹ 升至 2012 年的 117 个。³² 同样，大多数国家已禁止在惩戒机构中实施体罚(121 个国家)和把体罚作为法院的一种判决(157 个国家)。³² 此外，会员国还报告了实施方案和服务的情况，重点是正面的儿童发展和儿童管教、为人父母之道和在学校环境内防止暴力。³³

32. 大会 2012 年通过了有史以来第一份关于残割女性生殖器问题的决议，即第 67/146 号决议，体现了在处理有害习俗领域中取得的进展。联合国人口基金-儿基会禁止残割/切割女性生殖器联合方案旨在加速废弃这一习俗，通过这一方案，西非、东非和北非 10 000 多个社区已宣布承诺废除这一习俗。废除童婚现象也引起了各国政府和全球范围的更多关注，2012 年 10 月 11 日还庆祝了第一个国际女童日。

²⁸ 于 2008 年 11 月 25 日至 28 日在巴西里约热内卢举行的第三届禁止对儿童性剥削世界大会上通过。

²⁹ 见 <http://endviolence.un.org/>。

³⁰ 见 <http://wiki.childprotectionforum.org/Welcome>。

³¹ 见 A/65/206。

³² 见废除对儿童一切体罚全球倡议，《结束合法化暴力侵害儿童的行为：2012 年全球报告》。

³³ 见联合国教育、科学及文化组织，《终结学校暴力，教师指南》(2011 年)。

33. 关于人道主义问题，儿基会、负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室和维持和平行动部进行了儿童与武装冲突问题监测和报告机制良好惯例全球研究，其中记录了受冲突影响国家在监测、报告和防止武装冲突局势中严重侵害儿童行为方面的积极经验。2012年制订的人道主义行动中儿童保护最低标准是各国政府的一件有效工具，为制订适当保护儿童的战略和把儿童保护纳入其他部门的主流提供了指导。

B. 仍存在的挑战

34. 在制止一切形式暴力侵害儿童行为方面，取得的进展仍然参差不齐，政策干预措施缺乏协调，立法分散且执行不佳，涉及暴力行为隐蔽性和社会接受程度的数据和研究也很稀少。

35. 规模可扩展的循证方案正在国家和区域两级出现。然而，这方面的工作往往涉及难以接触到的儿童和隐秘的暴力行为，使得难以开发出实际和有用的指标以及数据收集机制。要以符合道德标准及有效率的方式收集关于敏感问题的有效和可靠数据也具有挑战性。

36. 虽然大规模逐户调查是儿童保护数据的重要来源，但就提供生活在家庭之外的儿童的信息而言，例如街头儿童和生活在机构中的儿童，这些调查有局限性。需要通过日常行政记录、定性研究和专门调查来取得数据，填补关键的数据空白。³⁴

C. 参与机会和今后的道路

37. 要维持迄今取得的进展并应对仍然存在的挑战，以切实有效地保护儿童免遭暴力侵害，就需要各国政府和关键利益攸关方采取协调一致的行动，以期：

(a) 根据《儿童权利公约》及其各项《任择议定书》制订和实施国家立法和机制，并推动这些法律文书获得普遍批准；

(b) 进一步促进落实联合国《暴力侵害儿童问题研究报告》的各项建议；

(c) 通过在区域和国家层面采取行动，支持开展秘书长关于制止暴力侵害妇女行为的“联合反暴”运动；

(d) 多国和多伙伴举措促进交流知识和做法，对通过这些举措处理暴力、虐待和剥削问题的方案增加投入；

(e) 制订和实施资源充足的多部门办法，保护儿童免遭暴力侵害，同时考虑到必须确定暴力行为的社会决定因素，包括有害的社会规范；

(f) 加强儿童保护部门的能力，以监测和评价处理暴力问题的战略和方案，并建立一个以证据为基础的“有效措施”资料库，为今后的政策和实践提供信息；

³⁴ 见儿基会：“全球监测促进儿童保护”（2011年）。

(g) 在全球、区域和国家层面为保护儿童免遭暴力侵害开展宣传，包括与暴力侵害儿童问题秘书长特别代表协作开展宣传，以期确保在 2015 年后发展议程的筹备进程中使保护儿童免遭暴力侵害成为一个中心议题。

六. 在解决童工问题并特别重视贫穷和缺少教育等原因方面的国际努力和进展

A. 全球承诺、进展和成绩

38. 大会第 63/241 号决议以及秘书长向大会第六十四届会议提交的后续报告 (A/64/172) 侧重国际社会为解决童工问题作出的努力，以及为实现到 2016 年消除最恶劣形式童工劳动所采取的行动，并强调了教育和社会保护在这方面的作用。本报告此节将审查自那时以来取得的进展并勾勒出今后的方向。

39. 儿基会估计，约有 1.5 亿名 5 至 14 岁的儿童(即该年龄组中将近六分之一的儿童)被卷入童工劳动。³⁵ 2010 年，劳工组织报告说，在亚太区域和在拉丁美洲及加勒比，童工有所减少。³⁶ 然而，减少的速度较慢，尤其是在危险工作中。该报告还注意到，撒哈拉以南非洲的童工增多。这对实现到 2016 年消除最恶劣形式童工劳动的目标构成挑战。大多数儿童工仍从事农业劳动，只有五分之一的工作儿童是有酬就业。³⁶

40. 消除童工现象的监管框架依据具有法律约束力的法律文书，其中包括：劳工组织关于准予就业最低年龄的《第 138 号公约》；劳工组织关于最恶劣形式童工劳动的《第 182 号公约》；《儿童权利公约》及其各项《任择议定书》。若干年来，各国政府一直在朝着遵守这些文书的方向稳步迈进。自 2009 年 7 月以来，对劳工组织《第 138 号公约》和《第 182 号公约》的批准有所增加，目前签署国总数分别为 165 个和 177 个。³⁶

41. 在保护儿童的国际法律框架内实现的一个重要里程碑，是在 2011 年 6 月举行的国际劳工大会第 100 届会议上，通过了劳工组织《家庭工人体面劳动公约》(第 189 号)及所附建议书(第 201 号)。劳工组织 2013 年的一份报告估计，至少有 1 550 万名 5 至 17 岁的儿童从事家政劳动，其中约 350 万是 5 至 11 岁，约 380 万是 12 至 14 岁。在家政劳动中，女孩远远多于男孩，这进一步限制了她们上学和摆脱贫穷的机会。在 15 至 17 岁年龄组，这一趋势变得更强，其中 12.2% 的就业女孩是从从事家政劳动，相比之下，男孩只有 2.2%。³⁷

³⁵ 见 <http://www.childinfo.org/labour.html>。

³⁶ 见劳工组织，《加快禁止童工现象：劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言后续行动全球报告，2010 年》。

³⁷ 见劳工组织，《全世界家政工人：全球及区域统计与不受法律保护者》(2013 年)。

42. 该《公约》通过仅一年，就已获得毛里求斯、菲律宾和乌拉圭的批准，将于 2013 年 9 月生效。至少另有 20 个国家已启动批准程序。³⁷ 《公约》的通过使通常隐蔽的家政童工问题获得了明显的关注，并为各国政府提供了一个行动框架，包括在国家一级制订解决这个问题的政策和方案。

43. 此外，在 2010 年 9 月举行的大会关于千年发展目标问题的高级别全体会议上，会员国承诺致力于消除童工现象。题为“履行诺言：团结一致实现千年发展目标”的成果文件(第 65/1 号决议)呼吁各国政府采取适当步骤，互相帮助，消除最恶劣形式的童工劳动，加强儿童保护制度，打击贩运儿童行为。

44. 大会的这一重要认可强化了先前在 2010 年 5 月举行的海牙全球童工问题会议上表达的承诺。在该次会议上通过了“实现到 2016 年消除最恶劣形式童工现象路线图”，呼吁制订有时限的预防措施，并拨付充足资源，以消除所有形式的童工劳动。作为后续行动，2013 年 10 月，巴西政府将主办与此问题有关的第三次全球会议，会上将讨论加快步伐根除最恶劣形式童工劳动的战略。

45. 通过最近的全球努力，强调了教育在预防和消除童工现象中的作用，这些努力包括：秘书长 2012 年推出的“教育第一全球倡议”；³⁸ “全民教育”倡议；联合国全球教育特使发布的《童工劳动与教育劣势：打破关联，创造机会》报告。

B. 仍存在的挑战

46. 收集关于童工的可靠数据是消除这一现象进程中至关重要的一步。准确的估计计数可为制订政策和方案建立坚实的基础，对于监测进展情况和评价干预措施的实效必不可少。劳工组织和儿基会分别通过童工统计信息和监测方案以及多指标整群调查，支持了对童工范围、特征和决定因素数据的收集工作。童工统计信息和监测方案 1998 年由劳工组织设立，已支持进行了 300 多次关于童工现象的调查，其中 66 次是全国范围的调查。³⁶ 截至 2013 年 4 月，儿基会通过 2000 年以来在该方案下进行的 250 次调查，支持了关于童工现象的具有全国代表性数据的收集工作。

47. 尽管各方一再确认需要为“童工”确立国际商定的统计学定义，但在这方面仍未达成共识。在“理解儿童的工作”机构间合作方案下所作研究确定的童工估计数字存在差异，这突出说明了确立一个定义的必要性。³⁹

³⁸ 见：<http://www.globaleducationfirst.org/>。

³⁹ 见儿基会、劳工组织和世界银行，“实现童工劳动计量中的一致性：评估不同调查工具所保证估计数的可比性”（2010 年）。

C. 参与机会和今后的道路

48. 尽管通过全球宣传、法律改革、全球监测和数据收集机制，提高了国际社会对童工问题的关注，但数以百万计的儿童继续易受有害的剥削行为之害。各国政府和关键的利益攸关方应继续开展努力，争取：

(a) 遵守劳工组织《第 138 号公约》、《第 182 号公约》和《第 189 号公约》，在其框架内制订和执行立法、方案和服务，以保护儿童免遭童工现象之害，包括最恶劣形式的童工劳动；

(b) 如大会关于千年发展目标问题的高级别全体会议成果文件所述，把解决童工问题作为实现关于消除贫穷的千年发展目标 1 的手段，并确保在关于 2015 年后发展议程的讨论中，使消除童工现象继续占据中心地位；

(c) 加强关于童工问题的国家数据收集系统，并根据国际标准和定义统一数据收集工具，把危险的无酬家政服务确认为一种童工形式并加以报告。

七. 支持儿童有权对影响自身的一切事务自由表达意见的国际努力和国家进展

A. 全球承诺、进展和仍存在的挑战

49. 大会第 64/146 号决议强调识字和所有儿童普遍接受免费义务初等教育是促进儿童表达意见权利的关键因素。决议呼吁各国建立和加强有关机制，促进儿童参与拟订和实施公共政策，同时确保女孩的平等参与。本报告本节概述了在这方面取得的进一步进展。

50. 儿童和青少年一旦掌握适当工具，能找到有创意的办法来解决自身面临的挑战。在科索沃，“Prishtina 公交车”是由青年领导的公民参与项目，旨在减少城市空气污染。在乌干达，“U 报告”使用短信收集和分享信息，讨论对儿童和青年重要的问题，如性别暴力、童婚、供水和通货膨胀。乌干达的例子说明，在移动电话技术和社会媒体领域出现了令人鼓舞的发展。但是，必须认识到，非在线参与同样重要，以便那些没有网络连通的人不被排除在外。展望未来，需要采用让家长、教师和社区成员都参与进来的局部办法，以确保有意义的参与，使青年有力量成为变革的推动者。

51. 尽管取得了很多成就，但在大多数社会中，落实儿童的意见表达权继续受到文化态度、政治和经济障碍的挑战。儿童权利委员会在其第 12 号一般性意见中指出，幼儿和儿童属于脆弱、边缘和弱势群体，在实现这一权利方面面临特殊的障碍。

52. 多个缔约国为将儿童表达意见的权利纳入行政和法律程序作出了努力。但是，仍然存在法律规定不够明确和实际应用有限的问题，包括缺乏保障措施和机制确保儿童有权在不受歧视、操纵或恐吓的情况下表达意见。⁴⁰ 在许多情况下，司法和行政决策过程没有充分考虑到儿童包括土著儿童的特殊语言要求。⁴¹

53. 有越来越多的缔约国建立了国家或国家以下一级的儿童和青年理事会或议会，这反映了缔约国希望加强儿童对影响自身事务的参与。但是，为衡量此类平台效力和影响所作的努力有限，这使人们关切这些平台可能仍然仅有象征意义，没有实际效果。⁴²

54. 使儿童了解自身权利、成为积极的决策者要求采取适合的新教学方法。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)于2013年3月发起的在线协作平台ASPnet in Action将有助于推动此类工作。该平台就基于学校的举措促进全球经验交流以及材料和信息的共享。同样，即将出版的教科文组织出版物《作为教育者的儿童和青年：将儿童作为全球公民的教学法》将提供指导，说明如何使儿童有能力在社会中发挥积极作用。

55. 获得信息特别是生殖健康信息的机会有限，使儿童和青少年无法作出影响自身生活的知情决定。在低收入和中等收入国家，怀孕并发症仍是已婚或未婚少女死亡的主要原因，她们在关涉自己健康的问题上得不到足够的信息和支持。⁴³ 在做出有关医疗措施的决定时往往没有儿童的参与或同意，尤其是残疾儿童。⁴⁴

B. 参与机会和今后的道路

56. 采取下列特别措施和行动可进一步加强儿童和青少年的积极参与，帮助人们在考虑影响儿童和青少年的问题时听到他们的声音：

(a) 促进提高认识和教育活动，包括针对大众和具体专业人员群体的活动，使人们更好地了解儿童自由表达意见的权利；

(b) 促进所有儿童在影响其自身权益的决策中表达意见的权利，建立保障措施和机制确保儿童有权在不受歧视、操纵或恐吓的情况下表达意见；

(c) 只有以儿童和青少年能理解的方式为他们提供信息，他们才能行使自身权利。因此，应确保儿童包括残疾儿童有权了解和参与有关健康干预措施、性健康和生殖健康的决定；

⁴⁰ 基于对儿童权利委员会第五十四届至五十九届会议审议的41份报告的结论意见的分析。

⁴¹ 见A/67/225。

⁴² 见A/HRC/22/55。

⁴³ 见E/CN.9/2012/5。

⁴⁴ 见A/66/230。

(d) 在国家立法、政策和方案中特别关注、尊重和保护儿童的公民权利和自由(《儿童权利公约》第7条、第8条、第13至17条、第19条、第37条(a)款)。

八. 落实幼儿期的儿童权利

57. 秘书长给大会第六十五届会议的报告(A/65/206)指出, 8岁之前的阶段对儿童的发展至关重要, 因为该阶段包括发挥关键作用的重要进程, 全面影响着儿童一生的社会、经济和健康状况。报告强调, 在幼儿期采取干预措施具有成本效益和重要意义, 因为这些措施与较晚采取的措施相比, 可对个人和社会产生更积极的长期效果。大会随后于2011年3月通过的第65/197号决议强调良好的孕产妇健康、营养和教育是充分落实儿童所有权利的基本要素, 呼吁各会员国确保人们能普遍获得高质量和负担得起的保健、教育、水和卫生、社会保护和福利服务。下文概述了在落实幼儿期儿童权利方面取得的进展和仍然存在的挑战。

A. 全球承诺、进展和成就

58. 《儿童权利公约》第7条规定, 所有儿童出生后应立即登记。出生证可保护儿童不被贩运或被武装部队或武装团伙非法征募(第35和38条)、不从事有害工作和遭受性剥削(第32和34条)。触犯法律的儿童需要对其年龄的正式记录, 以避免被刑事司法系统当作成人处理(第10号一般性意见)。

59. 出生登记应免费、普遍提供。但现有数据显示, 全世界5岁以下的儿童只有一半得到登记。⁴⁵ 儿基会称, 在发展中国家(中国除外)有近2 500万5岁以下的儿童没有得到登记。估计数显示了巨大的区域差异, 在东部和南部非洲及南亚只有略多于三分之一的儿童得到登记。⁴⁶ 出生登记率在农村地区比在城市地区更低, 在所有区域的20%最贫困家庭中也更低。土著儿童等其他边缘群体的登记率也较低。⁴⁷

60. 创新技术证明是提高登记率的低成本和有效办法。2004年以来, 印度新德里将出生和死亡的在线登记相结合, 并将免疫接种和出生登记挂钩, 已普遍实现了儿童出生登记。⁴⁸ 巴西通过了综合国家行动计划, 规定为产科病房每登记一个儿童提供货币奖励, 这使北部各州国家以下各级的出生登记率得到提高。

⁴⁵ 见 http://www.childinfo.org/birth_registration_progress.html。

⁴⁶ 儿基会全球数据库, 2013年。有关信息基于2005至2011年期间开展的人口和健康调查、多指标整群调查及其他全国调查所得的数据。估计数基于拥有世界77%的5岁以下人口的104个国家的数据集(不包括中国, 没有该国的可比数据)。区域估计数来自至少占区域人口50%的各个国家的数据。

⁴⁷ 见儿基会《为儿童取得的进展: 公平实现千年发展目标》(第9号, 2010)。

⁴⁸ 见 M. Muzzi; “UNICEF Good Practices in Integrating Birth Registration Into Health Systems(2000-2009)” (2010)。

61. 《儿童权利公约》规定，每个孩子都有权在家庭环境中成长。当一个孩子的家庭虽然得到了抚养子女方面的帮助，但仍无法、没有能力或不愿照顾孩子，则应设法找到基于家庭、适当和稳定的解决办法，使儿童能在受关怀和支持的环境中成长。直到今天，仍至少有 200 万儿童受机构照管，孤儿院和其他机构照管方式被越来越多地使用。⁴⁹

62. 在 2009 年 11 月发布《关于替代性儿童照料的导则》(大会第 64/142 号决议，附件)后，还在继续开展有关工作，以在立法、政策和实践中执行该导则。在墨西哥，有 1 000 多名工作人员接受了准则应用方面的培训，而印度尼西亚的儿童保护制度则越来越倾向于防止儿童进入替代性照料环境。

63. 《导则》为防止家人分离提出了建议，使家庭分离只有在必要时才发生，并为根据每个儿童的需要提供适当的替代性照料提出了建议。为使各国政府能够更好地执行《导则》，用英文、西班牙文和法文发布了题为《向前迈进：执行〈关于替代性儿童照料的导则〉》的手册。⁵⁰ 还以英文、法文、葡萄牙文、俄文和西班牙文发布了适合儿童和工作人员阅读的《导则》版本。

B. 仍存在的挑战

64. 以下因素造成了幼儿发展领域的总体进展受限：生活在有压力的生态系统中(如失业、社会排斥和环境污染)；照料者照顾幼儿的知识有限；因贫困、族裔等因素而受严重不平等影响的幼儿难以获得幼儿发展、保健和保护服务；零散的政策无法全面解决幼儿需求；国家政府的预算拨款不足。

65. 与健康、营养和社会风险因素有关的贫穷使至少两亿发展中国家的儿童无法充分实现发展潜力。⁵¹ 幼儿的健康状况不佳，特别是艾滋病毒/艾滋病和疟疾高发，加之发育迟缓、缺铁和缺碘等营养缺乏症是造成幼儿期发展不良的直接原因。

66. 消除妇女和儿童的不必要死亡仍是一项紧迫挑战。孕产妇和新生儿死亡率、发育障碍率的下降幅度低于 5 岁以下儿童死亡率的下降幅度，特别是在受冲突、脆弱环境影响和不平等加剧的国家。

67. 需要进一步审视涉及幼儿及其家人的部门间和系统间协调方面持续存在的挑战。特别是应考虑如何促进人们更好地了解健康与营养干预措施以及与农业、粮食安全、社会保护和公共卫生之间的联系。

⁴⁹ 见儿基会《为儿童取得的进展：有关儿童保护的报告卡》(第 8 号，2009)。

⁵⁰ N. Cantwell, et al. ; “Moving Forward: Implementing the ‘Guidelines for the Alternative Care of Children’”(Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, 2012)。

⁵¹ 见 S. Walker, et al. ; “Child development: risk factors for adverse outcomes in developing countries”; in *The Lancet*, Vol. 369, issue 9556 (2007)。

C. 参与机会和今后的道路

68. 为全面实现千年发展目标，必须优先执行下列有潜力的举措，以促进政府和私营部门的积极参与：

(a) 虽然到 2015 年时实现千年发展目标 4 和 5 对很多国家来说仍不可实现，但消除所有可预防的儿童死亡的目标现在已有望实现。2012 年 6 月，埃塞俄比亚、印度和美国政府与儿基会 and 世界卫生组织 (世卫组织) 共同发起了“再度承诺”，承诺到 2035 年时在世界所有国家将 5 岁以下儿童死亡降低到每 1 000 个活产中 20 例或以下。⁵² 截至 2012 年 12 月，有 168 个国家签署了支持这一努力的承诺书；

(b) 有越来越多的证据表明营养不良对婴儿和儿童死亡率的影响以及对儿童健康、智力和身体发育在很大程度上不可逆转的长期影响，这使该问题在发展议程上受到更高的关注。营养问题不仅得到研究界的关注，还通过增强营养运动得到了捐助者和发展中国家的关注，该运动支持由国家主导的进程，旨在减少发育障碍和其他形式的营养不良。⁵³ 这一全球倡议促进执行基于证据的营养干预措施，重点是将营养目标纳入卫生、社会保护和农业等各个部门。截至 2013 年 5 月，16 个增强营养运动国家计划得到了分析，以更好地指导国家规划和重点投资，并协助调动更多的资源。⁵⁴

九. 结论意见和建议

69. 对如何消除儿童贫穷、支持建立人生的健康开端、消除童工现象、防止暴力问题的科学知识和理解在过去 10 年中取得了重大进步。更加完善的知识基础改变了减贫和实现社会和经济发展的对策，并使这方面的宣传工作得到加强。虽然上述例子表明已取得了一些进展，但仍需为儿童和妇女作出持续努力。在全世界继续制定 2015 年后发展议程之际，应鼓励各国政府和国际行为体考虑下列原则和行动，以进一步推动并履行为实现所有儿童的权利所作的承诺。

在处理新出现问题和被忽视问题的同时，继续关注“未完成的任务”，确保实现儿童权利

70. 消除可预防的儿童和孕产妇死亡仍势在必行，各国政府、发展机构、非政府组织和民间社会必须采取协调一致的行动。必须认识到，儿童权利超出单纯的生存，未完成的议程包括广泛的一系列目标，涉及改善获得高质量教育的机会、水和环境卫生、营养和儿童保护服务。为实现这些目标，加快有关努力至关重要，

⁵² 见 http://www.apromiserenewed.org/A_Call_to_Action.html。

⁵³ 见 <http://scalingupnutrition.org/>。

⁵⁴ 见 http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/05/Executive-Summary_SUN-Country-Costing-Analysis_May-2013.pdf。

如“再度承诺”、秘书长发起的“每个妇女每个儿童”运动、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署的“实现零”战略及增强营养举措。

将平等纳入国家发展战略和国际发展目标

71. 随着几乎世界所有国家的不平等现象日渐加深，包括儿童在内的数千万人继续被边缘化、排斥和剥削。无论是在最不发达国家还是中等收入和高收入国家，某些群体都面临着持续不下的高死亡率、较差的教育成果和遭受暴力的严重危险。有证据表明，未能解决不平等问题长期来讲将严重妨害各国的经济和社会稳定。

72. 有越来越多证据表明，优先关注最弱势群体是减少不平等现象和加强儿童工作成果的最有效、最具成本效益的途径。⁵⁵ 为解决最边缘群体的权利和赋权问题，必须认识到一系列相互交叉的歧视问题以及最弱势群体面临的社会、经济和环境障碍。应加强对解决不平等问题关注，这需要分解国家以下各级的数据、加强各国开展这一分析的能力并增强社区监测有关进展的能力，使当局和服务提供者对自身的业绩负责。

73. 与此同时，必须认识到公平、持续、广泛的投资能创造公平的竞争环境，为每个儿童提供相同的发展机会。最具成本效益的投资包括在营养、免疫接种、疟疾和驱虫方面采取一系列幼儿期干预措施。⁵⁶ 对学龄前教育的投资也能带来重大收益。⁵⁷ 对教育特别是女童教育的投资显示与降低儿童死亡率密切相关。

74. 避免或推迟投资于儿童，尤其是最边缘化的儿童，会使贫穷代代相传，对儿童的健康和教育水平造成不可逆转的消极影响。⁵⁸ 协调一致的多边努力、全球和国家层面的政策协调对确保持续和及时地投资于儿童至关重要。

聚焦综合解决办法，为儿童取得切实成果

75. 为解决儿童面临的巨大挑战，需要明确包容性的经济增长、包容性的社会和人类发展以及环境可持续性之间的协同增效作用。为此，可更加重视协调一致的

⁵⁵ 见 A. Lake; “A tipping point for child survival, health, and nutrition” in *The Lancet*, Vol. 380, issue 9850 (2012)。

⁵⁶ 见 2012 年哥本哈根共识：专家小组的发现。另见儿基会，《适合儿童成长的 2015 年后的世界：安全、健康和受良好教育的儿童是可持续发展的起点和终点》(2013)。

⁵⁷ 见 P. Engle, et al. “Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries”; in *The Lancet*. Vol. 378, issue 9799, (2011)。

⁵⁸ 见 S. Naudeau, et al.; *Investing in Young Children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation* (2011)。

部门间行动，确保采取综合解决办法，使针对某一领域的政策和投资同时使其他领域获益。⁵⁹

加强问责机制

76. 为在对儿童的承诺方面取得进一步进展，需要加强现有的问责机制并建立新的问责机制。有效的办法强调利用参与性进程，让社区代表和成员，包括女孩、男孩、男子和妇女，特别是来自边缘和受排斥群体的人参与研究、设计、发展和评价影响自身生活的服务和方案。地方发展记分卡、众包、提高市政预算透明度、为服务提供短信反馈意见等实例说明了可如何监测进展和执行情况。妇女和儿童健康信息与问责委员会的问责制框架、⁶⁰ 2015 年倒计时、⁶¹ 公共科学图书馆题为《衡量孕产妇、新生儿和儿童健康的覆盖情况》的系列刊物⁶² 等其他有潜力的举措也有助于在全球、国家和地方各级进一步加强对与保健有关机构的监督，包括对服务交付的监督。

确认儿童积极参与自身发展的权利

77. 儿童和青少年协助解决了全世界的各种问题。他们的参与涉及多种活动，从提升对具体问题的认识、参与地方政府的决策，到推动商业和公共产品与服务。为了保持这些成就，需要为促进儿童在国家和国家以下各级参与的既有机制，如儿童和青年俱乐部、理事会、议会或咨询委员会，提供足够的财政和人力资源，确保这些机制的有效、经常和系统性。同时，会员国应继续努力监测和衡量此类机制能在多大程度上为公共政策和方案提供指导。为使儿童行使就影响自身的一切事务自由表达意见的权利，建立正式和独立的补救机制必不可少。可为此在国家和区域两级建立独立的儿童人权机构，以便为儿童建立正式审查和申诉机制。

⁵⁹ 见《为建设适合儿童成长的 2015 年后世界而努力：儿基会关于 2015 年后发展议程的核心信息》(2012)。

⁶⁰ 见 http://www.who.int/woman_child_accountability/about/en/。

⁶¹ 见 <http://www.countdown2015mnch.org/>。

⁶² 见 <http://www.ploscollections.org/article/browseIssue.action?issue=info:doi/10.1371/issue.pcol.v01.i16>。