



儿童权利公约

Distr.: General
20 July 2009
Chinese
Original: English

儿童权利委员会

第五十一届会议

2009年5月25日至6月12日，日内瓦

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	4
二. 目标.....	8	5
三. 发表意见权：单个儿童的权利和儿童群体的权利.....	9-136	5
A. 法律分析.....	15-67	6
1. 对第 12 条的法律分析.....	19-39	7
(a) 第 12 条第 1 款.....	19-31	7
(一) “应确保”.....	19	7
(二) “能够形成自己的意见”.....	20-21	7
(三) “有权自由发表自己的意见”.....	22-25	8
(四) “对影响到其本人的一切事项”.....	26-27	8
(五) “按照其年龄和成熟程度给予适当的看待”.....	28-31	8
(b) 第 12 条第 2 款.....	32-39	9
(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	9
(二) “直接或通过间接代表或适当机构”.....	35-37	9
(三) “按国家法律程序规则”.....	38-39	10
2. 执行儿童发表意见权的步骤.....	40-47	10
(a) 准备.....	41	10
(b) 听取意见.....	42-43	10
(c) 评估儿童的能力.....	44	11
(d) 关于如何看待儿童意见的信(反馈).....	45	11
(e) 申诉、补救和赔偿.....	46-47	11
3. 缔约国的义务.....	48-67	11
(a) 缔约国的核心义务.....	48-49	11
(b) 关于司法和行政诉讼的特殊义务.....	50-67	12
(一) 儿童在民事司法诉讼中发表意见 的权利.....	50-56	12

	• 离婚和分居	51-52	12
	• 与父母分离与替代照料	53-54	12
	• 收养和伊斯兰法的‘卡法拉’ (监护)	55-56	12
	(二) 儿童在刑事司法诉讼中发表意见 的权利	57-64	13
	• 儿童罪犯	58-61	13
	• 儿童受害者和儿童证人	62-64	13
	(三) 儿童在行政司法诉讼中发表意见 的权利	65-67	14
B.	发表意见权与《公约》其他条款的关系	68-88	14
	1. 第 12 条和第 3 条	70-74	14
	2. 第 12、2 和第 6 条	75-79	15
	3. 第 12、13 和第 17 条	80-83	16
	4. 第 12 条和第 5 条	84-85	16
	5. 第 12 条与一般儿童权利的执行	86-88	17
C.	在不同环境和情况下执行儿童发表意见权	89-131	17
	1. 家庭	90-96	17
	2. 替代照料	97	18
	3. 保健	98-104	19
	4. 教育和学校	105-114	20
	5. 游戏、娱乐、体育和文化活动	115	21
	6. 工作场所	116-117	21
	7. 暴力环境	118-121	21
	8. 预防战略的制定	122	22
	9. 移民和庇护程序	123-124	22
	10. 紧急情况	125-126	23
	11. 国家和国际环境	127-131	23
D.	执行儿童发表意见权的基本要求	132-134	24
E.	结论	135-136	25

儿童表达意见的权利

《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。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。¹ 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。

¹ 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。² 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这一一般性意见。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以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：单个儿童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个别儿童和儿童群体(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)发表意见权的划分。这是一种相应的区分，因为委员会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)。

² 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. 在听取单个儿童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添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，单个儿童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，委员会论述了个别儿童的发表意见权。在 C 部分(在不同环境和情况下执行儿童发表意见权)中，委员会审议了个别儿童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自己的意见，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》所载所有其他权利的解释和执行均以此原则为指导。³

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。⁴ 第 12 条清楚地表明，《公约》承认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。

³ 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/C/GC/2003/5)。

⁴ 《公约》通常被称为三个“ps”：规定、保护和参与。

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”儿童有权自由表达其意见。“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“能够形成自己的意见”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。相反地，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其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”。⁵ 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。⁶ 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。
- 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。

⁵ CRC/C/GC/7/Rev.1, 第 14 段。

⁶ 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)。

- 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单个儿童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，即使正在审议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，对影响个别儿童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) “直接或通过间接代表或适当机构”

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“直接或通过间接代表或适当机构”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, 例如辩护权和获得本人卷宗的权利。

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 条第 2 款须采取五个步骤, 以确保在涉及儿童的事项上或在邀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其本人的一切事项发表其意见的权利, 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其发表意见权, 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) 关于如何看待儿童意见的信息(反馈)

45. 儿童有权要求对其意见予以适当看待，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看待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。⁷ 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. 儿童发表意见权赋予了各缔约国审查或修正其立法的义务，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。

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⁸；
- 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

⁷ 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)。

⁸ 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)。

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，从而改变儿童的普遍习惯观念。

(b) 关于司法和行政诉讼的特殊义务

(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地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。

与父母分离与替代照料

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。

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、抚育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的发表意见权

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其本人的事项自由发表意见的权利。⁹

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。

儿童受害者和儿童证人

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被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。¹⁰

63. 这尤其表明，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其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。

⁹ 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)。

¹⁰ 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。

(三) 儿童在行政诉讼中的发表意见权

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)。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。

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 条专述个别情况，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其意见，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，以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，它认为缔约国不应为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 条规定缔约国应引入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其言论自由权的能力。

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。它敦促各类媒体投入更多资源，以便将儿童纳入节目制作以及创造机会，让儿童提出并领导关于其权利的媒体倡议。¹¹

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。

¹¹ 关于儿童与媒体的一般讨论日(1996 年): www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/doc/days/media.pdf.

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。¹²

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，这些问题不仅影响单个儿童的利益，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单个儿童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其所在社会的社会、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所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。”¹³

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、支持儿童的社会化，并且能够预防家中和家庭中的各种形式暴力。

¹² 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)。

¹³ 同上，第 12 段。

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其发表意见权, 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, 利用目前的积极行为和态度, 并传播关于《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、其家庭以及社会的重要价值。

2. 替代照料

97. 应引入各种机制, 以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:

- 制订立法, 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;
- 制订立法, 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。这既适用于个人的保健决定，同时也适用于儿童对保健政策和服务发展的参与。

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引入了可将同意权转交儿童的确定年龄，鼓励缔约国考虑引入此类立法。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. 医生和保健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，缔约国应引入机制，以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，以制订尊重儿童权利的保健服务标准和指标。¹⁴

¹⁴ 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。

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看待。

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。¹⁵ 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。¹⁶ 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。

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。¹⁷ 特别是在把儿童从机构或学校中

¹⁵ 《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)。

¹⁶ 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)。

¹⁷ 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)。

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教育权。

114. 委员会对许多国家引入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. 儿童需要有助其发展和社会化的游戏、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。¹⁸

¹⁸ 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)。

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在儿童看来是可接受的做法，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的研究中的建议，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，迫切需要充分落实其就移民和庇护程序所有方面发表意见的权利。关于移民，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。关于庇护申请，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，必须以儿童本身的语言为其提供所有有关的信息，如其权益、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看待。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。或许需要为曾经卷入武装冲突的儿童提供特别援助，使他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。¹⁹

¹⁹ 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)。

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。²⁰ 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。

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。

²⁰ 《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)。

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，而不是个别的一次性活动。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. 儿童或儿童们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，应当不加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) 有培训支持的——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——在特定情况下，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》给予所有缔约国的明确而紧要的法律义务。这是所有儿童不加任何歧视共同享有的权利。在真正意义上实现第 12 条就必然要消除目前妨碍儿童表达意见的机会以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。必须要准备好对有关儿童能力的种种假设提出质疑，并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。