



联合国

儿童权利委员会的报告

大会

正式记录

第六十一届会议

补编第 41 号(A/61/41)

大会

正式记录

第六十一届会议

补编第 41 号(A/61/41)

儿童权利委员会的报告



联合国·纽约，2006 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

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
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、儿童权利委员会第三十六至四十一届会议通过的 结论和建议.....	7 - 9	2
三、缔约国按照《公约》第 44 条提交的报告.....	10 - 30	2
A. 提交报告情况.....	10 - 12	2
B. 报告审议情况.....	13 - 14	3
C. 所取得进展：执行进程在受武装冲突影响的 儿童方面的趋势和面临的挑战.....	15 - 30	6
四、委员会其他活动概况.....	31 - 49	10
A. 工作方法.....	31 - 38	10
B. 执行《公约》方面的国际合作与相互支援.....	39 - 47	11
C. 一般性专题讨论.....	48 - 49	14

附 件

	<u>页 次</u>
一、儿童权利委员会委员名单.....	15
二、第 6 号一般性意见(2005 年).....	17
三、第 7 号一般性意见(2005 年).....	44
四、中国政府的评论.....	65

一、组织和其他事项

A. 《公约》缔约国

1. 截至儿童权利委员会第四十一届会议闭幕之日，即 2006 年 1 月 27 日，《儿童权利公约》共有 192 个缔约国。已签署、批准或加入《公约》的国家的最新名单见 www.ohchr.org 或 untreaty.un.org。

2. 截至同日，《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》已有 105 个缔约国批准或加入，121 个国家签署。也是截至同日，《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》已有 101 个缔约国批准或加入，114 个国家签署，签署、批准或加入两项《议定书》的国家的最新名单见 www.ohchr.org 或 untreaty.un.org。

B. 委员会届会

3. 委员会自通过上一个两年期报告(A/59/41)以来共举行了六届会议：第三十六届会议(2004 年 5 月 17 日至 6 月 11 日)、第三十七届会议(2005 年 9 月 13 日至 10 月 8 日)、第三十八届会议(2005 年 1 月 10 日至 28 日)、第三十九届会议(2005 年 5 月 16 日至 6 月 3 日)、第四十届会议(2005 年 9 月 12 日至 30 日)、第四十一届会议(2006 年 1 月 9 日至 27 日)，委员会各届会议报告分别载于文件 CRC/C/140、CRC/C/143、CRC/C/146、CRC/C/150、CRC/C/153 和 CRC/C/41/3。

C. 委员会委员和主席团成员

4. 从第三十六届到第三十八届会议，委员会保持了提交大会的上一份报告(A/59/41, 第 4-7 段)中载明的同一些委员和主席团成员。2005 年 2 月 23 日，举行第十次缔约国会议，选出了委员会的新委员。随后，委员会选举了新一批主席团成员，以体现新的组成情况。

5. 根据《公约》第 43 条，2005 年 2 月 23 日在联合国总部举行了第十次《公约》缔约国会议。委员会的下述五名委员当选或再次当选，自 2005 年 2 月 28 日起任期四年：Ghalia Mohd Bin Hamad Al-Thani 女士、Joyce Aluoch 女士、

Yanghee Lee 女士、David Brent Parfitt 先生、Awich Pollar 先生、Kamal Siddiqui 先生、Lucy Smith 女士、Nevena Vuckovic-Sahovic 女士和 Jean Zermatten 先生。注明任期的委员会委员名单载于本报告附件一。附件一还载明了委员会第三十九届会议期间选举的主席团成员(另见第三十九届会议报告，CRC/C/150)。

D. 通过报告

6. 委员会在 2006 年 1 月 27 日举行的第 1120 次会议上审议了其提交大会的第八个两年期报告草稿，其中涉及在第三十六至第四十一届会议期间进行的活动。委员会一致通过了报告。

二、儿童权利委员会第三十六至四十一届会议 通过的结论和建议

7. 报告期间，委员会分别在在第三十七和第三十九届会议期间通过了两项决定。

8. 第三十七届会议(2004 年 9 月 3 日至 10 月 8 日)上通过的第一项决定涉及无父母照料的权利，建议人权委员会在 2005 年第六十一届会议上考虑设立一个工作组，拟订一份联合国关于无父母照料儿童的保护和其他照料办法的准则草案。决定全文载于委员会第三十七届会议报告(CRC/C/143)。

9. 第三十九届会议(2005 年 5 月 16 日至 6 月 3 日)上通过的第二项决定概述了委员会将采取何种办法，审议缔约国按照公约关于儿童卷入武装冲突问题和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的两项任择议定书提交的初次报告。决定全文载于委员会第三十九届会议报告(CRC/C/150)

三、缔约国按照《公约》第 44 条提交的报告

A. 提交报告情况

10. 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 2005 年 1 月 30 日委员会第四十一届会议之前在文件 CRC/C/41/2 中发表的。

11. 截至 2005 年 11 月 30 日，委员会共收到按照《公约》第 44 条提交的 301 份报告，其中 186 份为初次报告，90 份为第二次定期报告，16 份为缔约国根据《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》提交的初次报告，11 份为根据《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》提交的报告。这些报告的全部清单，分别见 CRC/C/41/2 的附件一、二和三。

12. 在所审查阶段，委员会收到一些缔约国(阿尔及利亚、哈萨克斯坦、挪威、瑞士)按照委员会在其结论性意见中提出的建议提交的补充资料。还收到了有关来文，转交缔约国就委员会的意见提出的的资料和观点，并要求委员会将此信息列入提交大会的报告中(中华人民共和国，载于附件四)。

B. 报告审议情况

13. 委员会在其第三十六至第四十一届会议期间，审议了 54 份根据《公约》提交的初次报告和定期报告，6 份根据《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》提交的初次报告，5 份根据《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》提交的初次报告。

14. 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。表中还提供了委员会在其中公布其结论性意见的届会报告的文件编号、委员会所审议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

2004年5月17日至6月4日,第三十六届会议(会议报告编号: CRC/C/140)

萨尔瓦多, 第二次	CRC/C/65/Add.25	CRC/C/15/Add.232
巴拿马, 第二次	CRC/C/70/Add.20	CRC/C/15/Add.233
卢旺达, 第二次	CRC/C/70/Add.22	CRC/C/15/Add.234
圣多美和普林西比	CRC/C/8/Add.49	CRC/C/15/Add.235
利比里亚	CRC/C/28/Add.21	CRC/C/15/Add.236
缅甸, 第二次	CRC/C/70/Add.21	CRC/C/15/Add.237
多米尼克	CRC/C/8/Add.48	CRC/C/15/Add.238
朝鲜民主主义人民共和国, 第二次	CRC/C/65/Add.24	CRC/C/15/Add.239
法国, 第二次	CRC/C/65/Add.26	CRC/C/15/Add.240

2004年9月13日至10月1日,第三十七届会议(会议报告编号: CRC/C/143)

巴西	CRC/C/3/Add.65	CRC/C/15/Add.241
博茨瓦纳	CRC/C/51/Add.9	CRC/C/15/Add.242
克罗地亚, 第二次	CRC/C/70/Add.23	CRC/C/15/Add.243
吉尔吉斯斯坦, 第二次	CRC/C/104/Add.4	CRC/C/15/Add.244
赤道几内亚	CRC/C/11/Add.26	CRC/C/15/Add.245
安哥拉	CRC/C/3/Add.66	CRC/C/15/Add.246
安提瓜和巴布达	CRC/C/28/Add.22	CRC/C/15/Add.247

2005年1月10日至28日,第三十八届会议(会议报告编号: CRC/C/146)

瑞典, 第三次	CRC/C/125/Add.1	CRC/C/15/Add.248
阿尔巴尼亚	CRC/C/11/Add.27	CRC/C/15/Add.249
卢森堡, 第二次	CRC/C/104/Add.5	CRC/C/15/Add.250
奥地利, 第二次	CRC/C/83/Add.8	CRC/C/15/Add.251
	CRC/C/OPAC/AUT/1	CRC/C/OPAC/CO/2
伯利兹, 第二次	CRC/C/65/Add.29	CRC/C/15/Add.252
巴哈马	CRC/C/8/Add.50	CRC/C/15/Add.253
伊朗(伊斯兰共和国), 第二次	CRC/C/104/Add.3	CRC/C/15/Add.254
多哥, 第二次	CRC/C/65/Add.27	CRC/C/15/Add.255
玻利维亚, 第三次	CRC/C/125/Add.2	CRC/C/15/Add.256
尼日利亚, 第二次	CRC/C/70/Add.24	CRC/C/15/Add.257

缔约国报告

结论性意见

2005年5月16日至6月3日，第三十九届会议(会议报告编号：CRC/C/150)

圣卢西亚	CRC/C/28/Add.23	CRC/C/15/Add.258
菲律宾，第二次	CRC/C/65/Add.31	CRC/C/15/Add.259
波斯尼亚和黑塞哥维那	CRC/C/11/Add.28	CRC/C/15/Add.260
尼泊尔，第二次	CRC/C/65/Add.30	CRC/C/15/Add.261
厄瓜多尔，第二和第三次	CRC/C/65/Add.28	CRC/C/15/Add.262
挪威，第三次	CRC/C/129/Add.1	CRC/C/15/Add.263
	CRC/C/OPSA/NOR/1	CRC/C/OPSA/CO/1
蒙古，第二次	CRC/C/65/Add.32	CRC/C/15/Add.264
尼加拉瓜，第三次	CRC/C/125/Add.3	CRC/C/15/Add.265
哥斯达黎加，第三次	CRC/C/125/Add.4	CRC/C/15/Add.266
也门，第三次	CRC/C/129/Add.2	CRC/C/15/Add.267

2005年9月12日至30日，第四十届会议(会议报告编号：CRC/C/153)

澳大利亚，第二和第三次	CRC/C/129/Add.4	CRC/C/15/Add.268
阿尔及利亚，第二次	CRC/C/93/Add.7	CRC/C/15/Add.269
乌干达，第二次	CRC/C/65/Add.33	CRC/C/UGA/CO/2
中国，第二次	CRC/C/83/Add.9 and (I-II)	CRC/C/CHN/CO/2
	CRC/C/OPSA/CHN/1	CRC/C/OPSC/CHN/CO/1
芬兰，第三次	CRC/C/129/Add.5	CRC/C/15/Add.272
	CRC/C/OPAC/FIN/1	CRC/C/OPAC/FIN/CO/1
丹麦，第三次	CRC/C/129/Add.3	CRC/C/15/Add.273
	CRC/C/OPAC/DNK/1	CRC/C/OPAC/DNK/CO/1
俄罗斯联邦，第三次	CRC/C/125/Add.5	CRC/C/RUS/CO/3

2006年1月9日至27日，第四十一届会议(会议报告编号：CRC/C/41/3)

阿塞拜疆，第二次	CRC/C/83/Add.13	CRC/C/AZE/CO/2
加纳，第二次	CRC/C/65/Add.34	CRC/C/GHA/CO/2
匈牙利，第二次	CRC/C/70/Add.25	CRC/C/HUN/CO/2
列支敦士登，第二次	CRC/C/136/Add.2	CRC/C/LIE/CO/2
立陶宛，第二次	CRC/C/83/Add.14	CRC/C/LTU/CO/2
毛里求斯，第二次	CRC/C/65/Add.35	CRC/C/MUS/CO/2
秘鲁，第三次	CRC/C/125/Add.6	CRC/C/PER/CO/3
沙特阿拉伯，第二次	CRC/C/136/Add.1	CRC/C/SAU/CO/2
泰国，第二次	CRC/C/83/Add.15	CRC/C/THA/CO/2

	<u>缔约国报告</u>	<u>结论性意见</u>
特立尼达和多巴哥，第二次 安道尔	CRC/C/83/Add.12 CRC/C/OPSA/AND/1 CRC/C/OPAC/AND/1	CRC/C/TTO/CO/2 CRC/C/OPSC/AND/CO/1 CRC/C/OPAC/AND/CO/1
孟加拉国	CRC/C/OPAC/BGD/1	CRC/C/OPAC/BGD/CO/1
哈萨克斯坦	CRC/C/OPSA/KAZ/1	CRC/C/OPSC/KAZ/CO/1
摩洛哥	CRC/C/OPSA/MAR/1	CRC/C/OPSC/MAR/CO/1
瑞士	CRC/C/OPAC/CHE/1	CRC/C/OPAC/CHE/CO/1

C. 所取得的进展：执行进程在受武装冲突影响的 儿童方面的趋势和面临的挑战

15. 为评估在儿童权利方面的成就和挑战以及目前的趋势，委员会决定强调其在监测工作中遇到的与落实儿童权利有关的具体趋势或挑战。在本报告中，委员会决定反映儿童卷入武装冲突问题。

16. 国际社会日益关注卷入武装冲突或受武装冲突影响的儿童的权利。一个重大里程碑是《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》于 2002 年 2 月 12 日生效。在本报告所涉期间，委员会开始收到和审议按照《任择议定书》提交的报告。委员会在其第四十一届会议结束时，已经审议了自从《任择议定书》生效以来根据该议定书提交的 17 份报告中的 7 份报告。委员会从第三十六届会议至第四十一届会议，还在审议 13 份按照《公约》提交的缔约国报告期间提出了武装冲突中的儿童问题。

17. 与此同时，秘书长儿童与武装冲突问题特别代表办公室做了重要工作，唤起人们对儿童在武装冲突中受害情况的意识，并代表他们进行宣传。1997 年设立该办公室时任命的首位特别代表 Olara Otunnu 先生使该办公室初具规模，进而可以在国际和国家各级有效开展工作。委员会尤其满意地注意到，在很大程度上由于到 2005 年任期届满的 Otunnu 先生的工作，安全理事会对武装冲突中的儿童给予了越来越多的关注。

18. 这些事态发展表明，旨在保护武装冲突中的儿童权利的各项机制已经越来越全面和积极。但与此同时，武装冲突期间侵犯儿童权利的事件继续发生。委

员会对此日益关注，除此之外，联合国秘书长在其 2005 年提交安全理事会和大会儿童与武装冲突问题会议的报告中(A/59/695-S/2005/72)发起了“落实的时代”运动，推动执行保护卷入武装冲突的儿童权利的国际规范与标准。这次运动除其他外，导致在一份安全理事会决议中建立监测和报告冲突局势中严重侵犯儿童行为的机制，并承诺执行特定措施，惩戒犯有此类严重行为的冲突方(2005 年 7 月 26 日安全理事会第 1612 号决议)。

19. 出于所有这些理由，儿童权利委员会认为，目前时机已经成熟，应当审查其自身的经验，同时强调监测和报告受武装冲突影响的儿童权利问题的各国际机制的互补性。委员会认为，这些机制不是重叠的，它们拥有与联合国系统加强和促进合作的最大潜力。

20. 关于儿童卷入武装冲突问题的《任择议定书》生效以来，委员会审议了安道尔(CRC/C/OPAC/AND/1)、奥地利(CRC/C/OPAC/AUT/1)、孟加拉国(CRC/C/OPAC/BGD/1)、丹麦(CRC/C/OPAC/DNK/1)、芬兰(CRC/C/OPAC/FIN/1)、新西兰(CRC/C/OPAC/NZL/1)和瑞士(CRC/C/OPAC/CHE/1)按照该《议定书》提交的初次报告。这些国家近来不曾经历或直接卷入武装冲突，但履行了它们按照《任择议定书》承担的报告义务，这就清楚表明，按照《任择议定书》向儿童提供保护是持续性的，不仅仅是在缔约国经历武装冲突时才有必要。

21. 因此，委员会与《任择议定书》缔约国的讨论主要侧重于确保招募 18 岁以下者参与武装冲突必须是真正自愿的。委员会提出的另一个重大问题是，提交报告的缔约国就受武装冲突影响的儿童向经历武装冲突的国家提供国际合作与援助。委员会感谢在预防方面提供的有关援助，同时还鼓励提供更多援助与合作，推动前儿童兵的复员和重返社会。

22. 除了监测该《议定书》的执行情况外，委员会还积极鼓励缔约国进一步加强对儿童的保护，避免他们受强制招募和参与武装冲突。委员会不断建议缔约国将其领土内的此类行为定为刑事犯罪，并考虑在受害者或犯罪人为缔约国国民时恢复域外管辖权。

23. 在这些讨论中出现的一个紧迫问题是，缔约国按照第 6(1)条承担的义务，即“采取一切必要的法律、行政和其他措施，确保在其管辖范围内有效执行

和实施本议定书的规定”，是否要求实施普遍管辖权。委员会正在继续考虑其在这一问题上的立场。

24. 除了审议按照关于儿童卷入武装冲突问题的《任择议定书》提交的初次报告外，委员会自第三十六届会议以来，还就受武装冲突影响的儿童问题向 13 个缔约国提出了建议：阿尔及利亚 (CRC/C/15/Add.269)、安哥拉 (CRC/C/15/Add.246)、波斯尼亚和黑塞哥维那 (CRC/C/15/Add.260)、克罗地亚 (CRC/C/15/Add.243)、利比里亚 (CRC/C/15/Add.236)、缅甸 (CRC/C/15/Add.237)、尼泊尔 (CRC/C/15/Add.261)、尼日利亚 (CRC/C/15/Add.257)、菲律宾 (CRC/C/15/Add.259)、俄罗斯联邦 (CRC/C/RUS/CO/3)、卢旺达 (CRC/C/15/Add.234)、泰国 (CRC/C/THA/CO/2) 和乌干达 (CRC/C/UGA/CO/2)。如果拿这些缔约国中受武装冲突影响的儿童情况与根据《任择议定书》审议的有关情况相比，显然，《儿童权利公约》，尤其是第 38 条仍然具有重大意义。

25. 委员会在其向这 13 个缔约国提出的建议中，特别强调了应加强措施，防止招募儿童参与武装冲突，同时扩大努力，在武装团伙仍然很活跃或复员尚未完成的情况下，促使儿童兵复员和重返社会。它还提出了保护儿童免受地雷之害的建议。在所有这些情况中，委员会特别关注的一点是，如何向因武装冲突而遭受暴力或各种形式的剥夺的儿童提供保护和援助。因此，在所有情况中，委员会都向这些缔约国提出了全面建议，以加强有关方案和政策，按照《公约》第 39 条，在一种能促进儿童的健康、自尊和尊严的环境中，推动受害者的身心康复和重返社会。

26. 在这一方面，委员会的工作与安全理事会第 1612 号决议设立的新的监测和报告机制清楚表明了二者之间的互补性。尽管该机制仍在演进过程中，它将侧重于冲突局势中六种严重侵犯儿童权利的行为：杀害或残害儿童；招募或使用儿童兵；攻击学校或医院；强奸或对儿童的其他严重性暴力行为；拐骗儿童；阻止对儿童的人道主义救援。委员会希望，该一机制将加强对这些侵权行为的问责制。委员会将站在自身角度上，除确保问责制外，加强对受害者权利的保护。

27. 在存在安全理事会第 1612 号决议所涉监督机制的国家，有关机制将在两种可能情况下相互支援。首先，儿童权利委员会根据《公约》或其《任择议定

书》就受武装冲突影响的儿童通过了结论性意见的情况；其次，有关国家批准但没有按照《公约》或《任择议定书》履行其报告义务的情况。

28. 关于第一种情况，委员会建议，安理会第 1612 号决议所涉监测机制对委员会在其结论性意见中提出的问题给予特别关注，并评估缔约国在何种程度上开始有效执行委员会的建议。结论性意见可帮助安理会第 1612 号决议所涉机制更为有效地阐明特定问题，例如特定儿童群体或地理区域，并要求旨在保护受害者的方案不要压倒问责制考虑。

29. 在由于没有按照《儿童权利公约》或其关于儿童卷入武装冲突问题的《任择议定书》提交报告因而不存在结论性意见的情况下，委员会希望，监测机制的工作可促进履行这些报告义务。委员会充分意识到，在国家一级建立有效的监测和报告机制和程序不是一件轻而易举的事，尤其是在爆发武装冲突的国家。经验表明，由例如联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国儿童基金会(儿童基金会)提供的技术援助，往往是缔约国履行其人权报告义务的重要手段。因此，委员会希望，通过安理会第 1612 号决议所设机制在国家一级建立的监测和报告能力将促进《儿童权利公约》及其《任择议定书》要求的报告程序。监测机制在满足安理会第 1612 号决议的报告要求的同时，还可提醒和促进缔约国履行其人权报告义务。此外，《儿童权利公约》及其《任择议定书》要求的监测和报告也提供了极好的机会，确保安理会第 1612 号决议所设监测和报告机制促成的国家一级的结构和程序在有关冲突局势不再处于安全理事会议程上时，仍然保持稳定性和持续性。

30. 委员会期待与联合国系统，包括秘书长关于受武装冲突影响的儿童问题的特别代表办公室加强合作。情况表明，以往的合作是富有成果的，委员会很高兴地看到，受武装冲突影响的儿童的权利问题已经摆放在国际社会议程的突出位置上。它决心支持和促进安理会第 1612 号决议所设监测和报告机制，以及新近设立的安全理事会工作小组的工作。

四、委员会其他活动概况

A. 工作方法

1. 关于两组制度的工作建议

31. 鉴于委员会委员人数已从 10 人增加到 18 人，而且在这一问题上的《公约》修正案设法增强委员会处理日益增多的工作量的能力，委员会第三十四届会议在讨论了各种备选办法之后，通过了一项建议，建议在最初的两年期，由委员会两个平行分组审议缔约国提交的报告。2005 年 2 月 24 日，大会通过了一项决议 (A/RES/59/261)，授权委员会作为临时特别措施，分两个组进行审议，以处理儿童权利委员会积压的大量报告。在大会批准该一要求时，总共积压了 58 份报告。

32. 委员会同意分两个小组举行会议，与缔约国对话，而在全体会议上由整个委员会讨论和通过结论性意见。这将使委员会能够在每届会议期间将其处理的缔约国报告由 9 份增加至 16 份。第四十一届会议是委员会分为两个组的首次会议（这还包括第四十一届会议会前工作组 2005 年 10 月举行的会议）。在该届会议期间，审议了缔约国按照《公约》及其两项《任择议定书》提交的 16 份报告。

33. 两个分组的组成以及缔约国报告在两个组的分配由抽签决定。第四十二届会议期间，两个分组的结构将保持不变，届时，委员会将审查分组情况，决定是否需要在第四十三届会议上调整分组。

2. 与缔约国进行的非正式协商

34. 2004 年 1 月 23 日，委员会与《儿童权利公约》及其两项《任择议定书》的缔约国举行了一次非正式协商(936 次会议)。60 多个缔约国的代表参加了与委员会的互动对话。所讨论的 4 个主要问题是：修订委员会对提交定期报告的准则；委员会建议的两个分组的工作方式；根据《公约》的两项《任择议定书》审议初次报告的工作方法；联合国关于对儿童施暴的研究报告。（会议的记录全文见 CRC/C/SR. 936）。

35. 2006 年 1 月 17 日，委员会与《公约》缔约国举行了第三次非正式会议(1098 次会议)，53 个《公约》及其《任择议定书》的缔约国代表参加了会议。儿

童基金会、人权高专办和非政府组织的代表也参加了会议。所讨论的问题包括：(1) 委员会以两个分组开展工作的初步经验；(2) 改革条约机构监测和报告制度；(3) 委员会结论性意见的后续行动。(会议记录全文见 CRC/C/SR.1098)。

3. 一般性意见

36. 在审查期间，委员会通过了下列两项一般性意见：

- 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(CRC/GC/2005/6)，委员会第三十九届会议通过；
- 关于在幼儿期落实儿童权利的第 7 号一般性意见(CRC/GC/2005/7)，第四十届会议通过(见附件三)。

37. 按照惯例，委员会在起草这些一般性意见时，均请联合国其他人权条约机构和机制、联合国机构和组织、非政府组织和个人专家参与。

4. 介绍会议

38. 2005 年 5 月 12 日和 13 日，人权高专办举办了为期两天的非正式介绍会议，向新当选的 10 名委员介绍了委员会的工作方法和程序。委员会的其他委员亦参加了会议。

B. 执行《公约》方面的国际合作与相互支援

1. 与联合国和其他有关机构的合作

39. 在本报告所涉期间，委员会与联合国机构、专门机构和其他有关机构进行了合作。

40. 委员会与下列联合国机构和其他有关机构举行了会议(括号中提到的文件载有这些会议的详细情况)：

联合国机构

儿童基金会(CRC/C/140,第 643 段；CRC/C/150,第 842 段和 CRC/C/41/3)

国际劳工组织(劳工组织)(CRC/C/143, 第 527 段和 CRC/C/150, 第 842 段)
人权高专办(CRC/C/146, 第 751段和CRC/C/150, 第 842段)
儿童基金会因诺琴蒂研究中心(CRC/C/41/3)

其 他

美洲儿童研究所和拯救儿童联盟拉丁美洲区域办事处的代表(CRC/C/140, 第643段)

国际法律委员会的成员(CRC/C/140, 第643段)

国际救助儿童协会(CRC/C/140, 第643段)

顾问Katrien Beeckman女士(CRC/C/143, 第527段)

非政府组织儿童权利公约问题小组协调委员会(CRC/C/143, 第527段)

非政府组织儿童权利公约问题小组, 童工问题分组(CRC/C/143, 第527段)

拯救儿童国际联盟(CRC/C/143, 第527段)

加拿大人权问题常设委员会(CRC/C/146, 第751段)

非政府组织儿童权利公约小组(CRC/C/150, 第842段)

顾问Gerison Lansdown(CRC/C/150, 第842段)

依比利亚—美洲监察员联合会(CRC/C/153, 第633段)

伯纳德·范里尔基金会(CRC/C/153, 第633段)

制止一切体罚儿童现象全球行动(CRC/C/153, 第633段, CRC/C/41/3)

41. 委员会还与下列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(CRC/C/143, 第527段)

主持秘书长关于对儿童的暴力问题研究的独立专家 Paulo Sergio Pinheiro 先生(CRC/C/143, 第 527 段)

酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员, Manfred Nowak 先生(CRC/C/146, 第 751 段)

人权委员会关于在反恐中注意增进和保护人权问题特别报告员 Martin Scheinin 先生(CRC/C/153, 第 633 段)

42. 委员会主席参加了第 16 次和第 17 次人权条约机构负责人会议。委员会 3 名委员还参加了(2004 年 6 月和 2005 年举行的)第 3 次和第 4 次委员会间会议。

2. 参加联合国和其他有关会议

43. 委员会委员参加了国际、区域和国际各级的各类会议，这些会议讨论了与儿童权利有关的问题。

3. 其他活动

44. 人权高专办在儿童基金会的支持下，于 2004 年 11 月 11 日至 13 日在曼谷举办了落实儿童权利委员会结论性意见分区讲习班。该讲习班是由泰国政府主办的，柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、泰国和越南的代表出席了会议，联合国各机构的代表以及委员会下列 4 名成员：Saisuree Chutikul 女士、Jakob Egbert Doek 先生、Yanghee Lee 女士和 Nevena Vuckovic-Sahovic 女士也出席了会议。5 个缔约国的政府官员、民间团体的代表，包括国家专家和国会议员以及国家人权机构的代表在会议上作了发言。

45. 人权高专办在儿童基金会的支持下，于 2005 年 6 月 19 日至 21 日在卡塔尔的多哈举办了落实儿童权利委员会结论性意见分区讲习班。该讲习班是由卡塔尔家庭事务最高委员会主办的，巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和也门的代表出席了会议。委员会 3 名委员：Moushira Khattab 女士、Ghalia Mohammad Bin Hamad AL-Thani 女士和 Hatem Kotrane 先生以及数名委员会前委员也作为顾问出席了会议。7 个缔约国的政府官员、民间团体的代表，包括国家专家在会议上作了发言。

46. 人权高专办和养父母计划国际在阿根廷政府、儿童基金会、世界卫生组织(卫生组织/泛美卫生组织)和儿童权利委员会支持下，于 2005 年 11 月 28 日至 30 日在阿根廷的布宜诺斯艾利斯举办了落实儿童权利委员会结论性意见分区讲习班。该讲习班有 150 多人参加，对象是南美洲地区 10 个国家的政府官员、国会议员、国家人权机构和民间社会的代表以及新闻工作者，这 10 个国家包括阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞

拉。除了儿童权利委员会 3 名委员外，即 Jaap Doek 先生、Norberto Liwski 先生和 Rosa Maria Ortiz 女士，联合国各实体的代表、联合国专家、人权委员会特别报告和主持秘书长关于对儿童的暴力问题研究的独立专家也参加了讲习班。

47. 委员会委员还积极参与了与秘书长关于对儿童的暴力问题研究有关的活动，该项研究是根据其向大会提出的建议发起的(A/56/488,附件)。委员会前委员和现任委员参加了关于该项研究的区域协商和其他会议，委员会主席担任研究报告的编辑委员会成员。委员会在审查缔约国根据《公约》提交的报告时，还以连贯的方式提出了全球范围对儿童的暴力问题。在这一方面，委员会满意地注意到独立专家 Paulo Sérgio Pinheiro 先生对其结论性意见的分析。委员会相信，该项研究的成果将向缔约国提供与民间社会合作采取行动的具体手段，确保每个儿童都免遭一切形式的暴力。

C. 一般性专题讨论

48. 根据其议事规则第 75 条，委员会于秋季会议的第一个星期五举行了一般性讨论日。2004 年 9 月 17 日，在委员会第三十七届会议期间，这一专题讨论的主题是落实幼儿期的儿童权利。各缔约国、联合国机构、基金和方案、非政府组织和学术机构踊跃参加了讨论。讨论情况、参加者名单以及委员会通过的一系列有关建议见其第三十七届会议报告(CRC/C/143)。委员会还继续密切关注这一专题，并通过了一项有关的一般性意见(见上文第 36 段)。

49. 2005 年 9 月 16 日，委员会第四十届会议期间一般性讨论日的主题是“无父母照料的儿童”。各缔约国、联合国伙伴和非政府组织的 200 多名代表参加了讨论。讨论情况和委员会通过的建议载于其第四十届会议报告(CRC/C/153)。委员会一些委员继续与儿童基金会和有关非政府组织合作关注这一问题，以制定关于无父母照料儿童的国际指导方针。

附件一

儿童权利委员会委员名单

<u>委员姓名</u>	<u>国 籍</u>
Ghalia Mohd Bin Hamad AL-THANI 女士**	卡塔尔
Joyce ALUOCH 女士**	肯尼亚
Alison ANDERSON 女士*	牙买加
Jakob Egbert DOEK 先生*	荷兰
Kamel FILALI 先生*	阿尔及利亚
Moushira KHATTAB 女士*	埃及
Hatem KOTRANE 先生*	突尼斯
Lothar Friedrich KRAPPMANN 先生*	德国
Yanghee LEE 女士**	大韩民国
Norberto LIWSKI 先生*	阿根廷
Rosa Maria ORTIZ 女士*	巴拉圭
Awa N'Deye OUEDRAOGO 女士*	布基纳法索
David Brent PARFITT 先生**	加拿大
Awich POLLAR 先生**	乌干达
Kamal SIDDIQUI 先生**	孟加拉国
Lucy SMITH 女士**	挪威
Nevena VUCKOVIC-SAHOVIC 女士**	塞尔维亚和黑山
Jean ZERMATTEN 先生**	瑞士

* 2007年2月28日任期届满。

** 2009年2月28日任期届满。

2005-2007 年儿童权利委员会主席团成员

主席： Doek 先生
(和 A 分组主席)
副主席： Lee 女士
副主席： Liwski 先生
副主席： Khattab 女士
(和 B 分组主席)
副主席： Aluoch 女士
报告员： Vuckovic-Sahovic 女士

附件二

第6号一般性意见(2005年)

远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、一般性意见的目的	1 - 4	19
二、一般性意见的结构和范围	5 - 6	20
三、定 义.....	7 - 11	20
四、适用原则.....	12 - 30	21
(a) 缔约国对其领土上无人陪伴或无父母陪伴 儿童的法律义务和执行措施	12 - 17	21
(b) 不歧视(第2条).....	18	22
(c) 在寻找短期或长期解决办法时将儿童的最 大利益作为一项首要考虑(第3条).....	19 - 22	23
(d) 生命权、存活权与发展权(第6条).....	23 - 24	23
(e) 儿童自由发表自己的意见的权利(第12条).....	25	24
(f) 尊重不驱回原则	26 - 28	24
(g) 保 密	29 - 30	25
五、满足一般和具体的保护需要	31 - 63	25
(a) 初步评价和措施	31 - 32	25
(b) 指定监护人或顾问和法律代表(第18条第2 款和第20条第1款).....	33 - 38	27
(c) 抚育和收养安排(第20条和第22条)	39 - 40	28
(d) 获得教育的充分机会(第28条, 第29条第 1款(c)项以及第30条和第32条).....	41 - 43	29
(e) 有权享有充足的生活水平(第27条)	44 - 45	39
(f) 有权享有最佳健康, 以及享有医疗和康复 设施(第23条、24条和39条)	46 - 49	30

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
(g) 预防贩卖和性及其他形式的剥削、虐待和暴力(第 34 条、第 35 条和第 36 条)	50 - 53	30
(h) 预防被招募入伍和保护儿童免受战争的影响(第 38 条和第 39 条).....	54 - 60	31
(i) 预防剥夺自由和对剥夺自由情况的处理.....	61 - 63	33
六、申请难民身份的机会、法律保障和难民权利	64 - 78	34
(a) 概 述.....	64 - 65	34
(b) 不论年龄享有申请难民地位的机会	66 - 67	34
(c) 程序保障和支助措施(第 3 条第 3 款)	68 - 73	35
(d) 考虑到儿童面临的迫害的具体性质对保护需要进行对儿童敏感的评价	74 - 75	36
(e) 获得难民身份的儿童充分享受所有国际难民权利和人权(第 22 条).....	76	36
(f) 儿童享有补充形式的保护	77 - 78	36
七、家庭团聚、遣返和其他长期解决办法	79 - 94	37
(a) 概 述.....	79 - 80	37
(b) 家庭团聚	81 - 83	37
(c) 返回原籍国	84 - 88	38
(d) 融入当地社会.....	89 - 90	39
(e) 跨国收养(第 21 条)	91	40
(f) 在第三国定居.....	92 - 94	41
八、培训、数据和统计	95 - 100	42
(a) 对安置无人陪伴或无父母陪伴儿童的工作人员进行培训.....	95 - 97	42
(b) 关于无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据和统计.....	98 - 100	42

一、一般性意见的目的

1. 提出本一般性意见的宗旨是要提请人们注意，无人陪伴和无父母陪伴的儿童处于特别脆弱的处境；概括各国和其他行为者在保证这类儿童能够获得并且享受其权利方面遇到的多种挑战；并且根据《儿童权利公约》（《公约》）提出的整个法律框架、尤其是根据非歧视、儿童最大利益和儿童自由表达其意见的权利的原则为无人陪伴和无父母陪伴儿童的保护、照料和适当待遇提供指导。

2. 委员会发现处于这类境况的儿童人数日益增多，因此提出了本一般性意见。儿童无人陪伴或无父母陪伴有各种不同的原因，其中包括：儿童或其父母遭受迫害；国际冲突和内战；各种背景和形式的贩卖，包括父母卖儿卖女；以及为了追求较好的经济机会。

3. 由于委员会查清了对这类儿童的保护方面存在的一系列差距，因此又进一步促使委员会提出本一般性意见，这些差距包括：无人陪伴和无父母陪伴儿童更易于遭受尤其是性剥削和性虐待、招募新兵、童工(包括为其收养家庭做童工)以及拘留等方面的危害。他们常常遭受歧视，无法获得粮食、居所、住房、卫生保健服务和教育。无人陪伴和无父母陪伴的女孩在遭受基于性别的暴力，包括家庭暴力方面风险特别大。在某些情况下，这类儿童无法获得适当的身份、登记、年龄评价、文件、寻找其家庭的线索、监护人制度或法律咨询意见。在许多国家，无人陪伴和无父母陪伴的儿童通常被边境或移民官员拒绝入境或被拘留。在其他一些情况下，他们虽被允许入境，但不能申请难民地位，或其难民申请未能根据其年龄或性别给予特殊考虑和处理。一些国家禁止被视为难民的无父母陪伴的儿童申请家庭团聚；其他一些国家允许家庭团聚但却提出种种苛刻的条件，使家庭团聚几乎不可能做到。这类儿童大多只是获得临时地位，一到 18 岁这种地位就被取消，同时有效的遣返方案寥寥无几。

4. 由于这样一些关切问题，使委员会在结论性意见中常常提到与无人陪伴和无父母陪伴儿童有关的问题。本一般性意见将编纂和综合特别是由委员会的监测工作所制定的各种标准，从而为各国履行其对《公约》的义务，尤其是针对这一特别脆弱儿童群体的义务提供明确的指导。各缔约国在适用这些标准时必须知道其不断演变的性质，从而确认自身的义务有可能超过其中所提出的标准。这些标准绝不会妨碍区域人权文书或国家制度、国际和区域难民法或国际人道主义法给予无人陪伴和无父母陪伴儿童的更进一步的权利和优待。

二、一般性意见的结构和范围

5. 本一般性意见适用的是远离原籍国(根据第七条)或如果无国籍的话在其常住国以外的无人陪伴或无父母陪伴的儿童。本一般性意见适用于所有这类儿童,无论其居留地位和旅居国外的原因,以及无论是无人陪伴或是无父母陪伴。然而,本一般性意见不适用于并未跨越国际边界的儿童,尽管委员会承认在国内流离失所、无人陪伴或无父母陪伴的儿童也面临着许多类似的困难,同时确认下文所提出的指导意见中不少对于这类儿童的处境也是有指导意义的,并强烈希望各国将本一般性意见的有关方面适用于在其国内流离失所的无人陪伴和无父母陪伴儿童的保护、照料和待遇方面。

6. 尽管委员会的授权范围局限于对《公约》的监督职能,但对《公约》的解释工作必须以所有适用的国际人权规范为准,因此本一般性意见对无人陪伴和无父母陪伴儿童的适当待遇问题采取了全面的方针。这就表明所有人权,包括《公约》所载人权是不可分割和相互依赖的。《公约》序言部分也确认了其他国际人权文书对于保护儿童的重要性。

三、定 义

7. 根据《公约》第一条的定义,“无人陪伴儿童”(或称“无人陪伴未成年人”)是指与父母和其他亲人失散且未得到法定或按习俗有责任的成年人照料的儿童。

8. 根据《公约》第一条的定义,“无父母陪伴的儿童”是指与双亲失散,或与其原先的法律或习俗规定的主要照顾人失散、但不一定与其他亲属失散的儿童。因此,有其他成年家庭成员陪伴的儿童也在其列。

9. 《公约》第一条提出的儿童的定义,是指“18岁以下的任何人,除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁”。这就意味着在一国管理儿童事务的任何文书在确定儿童的定义时不得偏离该国确定的成年年龄规范。

10. 除非另有说明,以下指导方针对无人陪伴儿童和无父母陪伴儿童具有同等效力。

11. “原籍国”是指国籍国或在无国籍儿童的情况下指常住国。

四、适用原则

(a) 缔约国对其领土上无人陪伴或无父母陪伴儿童的法律义务和执行措施

12. 缔约国根据《公约》承担的义务适用于该国领土上及在其管辖范围内的所有儿童(第二条)。不得在缔约国领土上划出地区或指定某些地区不属于或在一定程度上不属于缔约国的管辖范围,以此任意或单方面地削减缔约国的这些义务。此外,缔约国对《公约》承担的义务适用于该国的边界以内,包括适用于那些在试图进入该国领土时属于该国管辖范围内的儿童。因此,对《公约》所规定权利的享受不仅局限于作为缔约国公民的儿童,同时如果《公约》未明确作出其他不同的规定的话,也必须适用于所有儿童,包括寻求庇护、难民和移民儿童,而无论其国籍、移民身份或无国籍身份。

13. 根据《公约》就无人陪伴和无父母陪伴儿童所承担的义务适用于政府所有部门(行政、立法和司法)。这些义务包括制定国家立法;行政结构;以及必要的研究、信息、数据编纂和全面的培训活动,为这类措施给予支持。这类法律义务既是消极的也是积极的,要求缔约国不仅不得采取侵犯这类儿童权利的措施,同时还必须采取措施使儿童无歧视地享有这些权利。这些责任不仅局限于向已经无人陪伴或无父母陪伴的儿童提供保护和援助,同时也包括预防这种失散分离的措施(包括在撤离时采取保障措施)。这类保护义务的积极影响还进一步扩展到要求各国采取一切必要措施,尽早找到无人陪伴或无父母陪伴的儿童,包括在边境找到这些儿童,在尽可能并假若符合根据儿童的最大利益的前提下为其寻找亲人,使无人陪伴和无父母陪伴的儿童尽早与家庭团聚。

14. 正如第5号一般性意见(2003年)(第18至23段)所重申的那样,《公约》各缔约国必须保证在有关国内立法中充分体现条约的规定和原则并给予这些规定和原则以法律效力。根据《维也纳条约法公约》第27条规定,法律相抵触时,应当始终以《公约》为准。

15. 为了确保一个有利的法律环境并根据《公约》第41条(b)款的规定,还鼓励缔约国批准针对无人陪伴和无父母陪伴儿童问题的其他国际文书,包括《儿童权利公约》的两项任择议定书(关于儿童卷入武装冲突问题以及关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题),《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待

遇或处罚公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《关于难民地位的公约》(“1951年《难民公约》”)以及《关于难民地位的议定书》、《减少无国籍状态公约》、《关于无国籍人地位的公约》、《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》、《关于在父母责任和保护儿童措施方面的管辖权、适用法律、承认、执行和合作的海牙公约》、1949年8月12日日内瓦四公约、1977年6月8日关于1949年8月12日日内瓦公约关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书(第一号议定书)、1977年6月8日关于1949年8月12日日内瓦公约关于保护非国际性武装冲突受害者的附加议定书(第二号议定书)。委员会还鼓励《公约》缔约国和其他有关方面考虑联合国难民事务高级专员办事处(难民署)关于保护和抚育问题指导方针(1994年)以及孤身和失散儿童问题机构间指导原则。¹

16. 鉴于《公约》义务的绝对性质及其特别法特点,《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第三款不适用于无人陪伴和无父母陪伴儿童。在适用《公约》第四条时,必须兼顾《公约》第20条所明确确认的无人陪伴和无父母陪伴儿童的特别脆弱处境,并因此须优先为这类儿童拨出资源。希望各国接受和便利儿童基金会、难民署和其他机构(《公约》第22条第2款)在各自授权范围内提供的援助,从而满足无人陪伴和无父母陪伴儿童的需要。

17. 委员会认为缔约国对《公约》提出的任何保留意见都不应以任何方式限制无人陪伴和无父母陪伴儿童的权利。委员会建议——已在报告过程中有系统地向各缔约国建议——根据1993年在维也纳举行的世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》²,应对限制无人陪伴和无父母陪伴儿童权利的保留意见加以审评以便撤销。

(b) 不歧视(第2条)

18. 不歧视原则的所有方方面面都应适用于处理无人陪伴和无父母陪伴儿童的所有问题上。尤其是禁止因儿童无人陪伴和无父母陪伴,或作为难民、寻求庇护者或移民的地位加以任何歧视。对这一原则的正确理解是它不妨碍、甚至是要根据不同的保护需要,如由于年龄和/或性别产生的需要加以区别对待。还应采取措施,解决无人陪伴或无父母陪伴遭到社会上的误解和污辱的问题。针对无人陪伴或无父母陪伴儿童的治安和其他与公共秩序有关的措施必须是合法的才予以执行;必须视具体情况具体分析而非根据集体评估采取措施;必须遵守相称性原

则；必须是对他们骚扰最小的办法。为了不违反禁止歧视的原则，在任何时候都不得针对一个群体或在集体的基础上适用这些措施。

(c) 在寻找短期或长期解决办法时将儿童的最大利益作为一项首要考虑(第 3 条)

19. 第 3 条第 1 款规定“关于儿童的一切行动，无论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑”。在处理失散儿童的问题时，在失散周期的所有阶段都必须尊重这一原则。在所有各个阶段，在作出对无人陪伴或无父母陪伴儿童的生活产生根本性影响的任何一项决定时，都必须权衡考虑其最大利益。

20. 要确定一名儿童的最大利益，就必须对这名儿童的身份，包括其国籍、成长、族裔、文化和语言背景、独特的脆弱处境和保护需要进行明确和全面的评估。因此，让这名儿童入境是作出初步评估的先决条件。必须由接受过年龄和性别敏感采访技能培训的、合格的专业人员在友好和安全的环境下进行评估。

21. 随后应尽快地采取各项步骤，如指定称职的监护人，这是保证尊重无人陪伴或无父母陪伴儿童最大利益的关键的程序性保障措施。因此，只有在指定监护人之后才能让这名儿童办理寻求庇护或其他的程序。若无人陪伴或无父母陪伴儿童要办理寻求庇护程序或通过其他行政或司法诉讼程序处理其问题时，除监护人外还应为他们提供一位法律代表。

22. 对最大利益的尊重还要求主管当局“为照料、保护或治疗儿童身心健康的目的”安置无人陪伴或无父母陪伴儿童时，缔约国承认儿童有权获得对给予的治疗以及“与所受安置有关的所有其他情况”进行“定期审查”(《公约》第 25 条)。

(d) 生命权、存活权与发展权(第 6 条)

23. 缔约国根据第 6 条承担的义务包括尽最大可能保护儿童免受有可能影响儿童的生命权、存活权和发展权的暴力和剥削。无人陪伴或无父母陪伴的儿童极易受到影响其生命、存活和发展的各种风险，如出于性剥削和其他剥削目的的贩卖或有可能造成对儿童伤害，或在极端情况下造成死亡的各种犯罪活动。因此，第 6 条规定缔约国在这方面保持警惕，尤其是当有犯罪团伙介入时更是如此。尽

管贩卖儿童的问题超过一般性意见的范围，委员会认为在贩卖与无人陪伴和无父母陪伴儿童的处境之间通常存在着联系。

24. 委员会认为必须在各级采取措施保护儿童免受上述危害。这些措施包括优先解决遭受贩卖的儿童受害者身份问题的程序，立即指定监护人，向儿童提供信息，使他们了解可能遇到的危害，为风险特别大的儿童采取后续行动的措施。应定期评估这些措施以保证其效力。

(e) 儿童自由发表自己的意见的权利(第 12 条)

25. 根据《公约》第 12 条，在决定为无人陪伴或无父母陪伴儿童采取的措施时，应当征循和考虑儿童的意见和意愿(第 12 条第 1 款)。为了能在知情的情况下表达这种意见和意愿，就必须为儿童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、申请庇护的程序，寻找父母和亲人以及他们原籍国的状况等方面的信息(第 13 条、第 17 条和第 22 条第 2 款)。在监护人、照料和住宿安排以及法律代表方面，也应考虑儿童的意见。必须根据每个儿童的成熟程度和理解程度找出适当的方式提供这类信息。由于儿童的参与取决于可靠的沟通方式，因此必须根据需要在整个程序的各个阶段中提供口译。

(f) 尊重不驱回原则

26. 在给予无人陪伴或无父母陪伴儿童适当待遇时，各缔约国必须全面尊重国际人权、人道主义和难民法提出的不驱回义务，尤其必须尊重《1951 年难民公约》第 33 条以及酷刑公约第 3 条所提出的义务。

27. 此外，在履行《公约》的义务时，各国不得将一名儿童遣返回有充分的理由相信存在着对这名儿童产生不可弥补损害的实际风险的国家，这些风险包括但绝不局限于《公约》第 6 条和第 37 条所设想的那些伤害，无论这种风险是存在于这名儿童将要被遣返的国家或是在这名儿童随后将再被遣返的任何国家。无论对《公约》所保障的这些权利的严重侵权行为是否由非国家行为者作出，或这种侵权行为是出于直接的目的，或是由任何行动或不行动造成的间接后果，都必须适用不驱回义务。必须采取对年龄和性别敏感的方式对这种严重的侵害行为的风

险进行评估，评估中还应考虑到如粮食或卫生保健服务提供不足对儿童造成的特别严重的后果。

28. 由于招募未成年兵和参加敌对行动极有可能造成不可弥补的损害，包括侵犯生命权等基本人权，因此缔约国根据《公约》第 38 条以及《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的第 3 条和第 4 条所承担的义务具有领土外的效力，缔约国不得以任何方式将一名儿童遣返到存在着招募未成年兵风险的国家的边境内，这种招募入伍不仅包括作为战斗员，同时也包括为军人提供性服务，或的确有可能直接或间接参与敌对行动，无论是作为战斗员或是履行其他军事职能。

(g) 保 密

29. 缔约国应根据保护儿童权利、包括保护隐私权的义务(第 16 条)，为收到的与无人陪伴或无父母陪伴儿童的有关信息保守秘密。这一义务适用于所有情况，包括健康和社会福利方面。必须保证避免使为某一目的获得和合法分享的信息被不恰当地用于另一目的。

30. 保密问题也关系到对他人权利的尊重。例如，在获得、分享和保留所收集的关于无人陪伴和无父母陪伴儿童的资料时，应特别注意不要损害仍然生活在这名儿童原籍国的人，尤其是儿童的家庭成员的福利。此外，关于儿童所在地点的信息只应在必要时向其父母披露，以保证儿童的安全或保障儿童的“最大利益”。

五、满足一般和具体的保护需要

(a) 初步评价和措施

31. 应当将儿童的最大利益作为指导原则，确定无人陪伴和无父母陪伴儿童保护需要的轻重缓急秩序以及采取措施的时间安排顺序。在这一必要的初步评价过程中尤其要采取以下步骤：

- (一) 国家当局一俟知道无人陪伴或无父母陪伴儿童进入到达港或进入国内(第 8 条)就必须优先确定其作为无人陪伴或无父母陪伴儿童的身份。

这类身份确认措施应包括对年龄的评价，不仅应考虑遇到个人的外貌特征，同时也要包括其心理成熟程度。此外，应当以科学、安全、对儿童和性别敏感及公正的方式进行这种评价，避免对儿童身体的任何侵犯并适当地尊重人类尊严；如仍有不清楚的情况，应避免作出不利判断，如某人有可能是儿童，他或她就应当得到这样的待遇；

(二) 由专业合格的人员以适合儿童年龄和对性别敏感的方式、用儿童听得懂的语言进行初步的访谈，收集个人数据和社会历史，以确定儿童的身份，包括在尽可能的情况下查明父母双方和其他兄弟姐妹的身份以及儿童、其兄弟姐妹及其父母的公民身份，从而予以立即登记；

(三) 在登记工作完成之后，继续记录进一步的情况，从而满足儿童的具体需要。这些资料包括：

- 与父母失散或与其他亲人失散的原因；
- 对特殊脆弱处境的评价，包括健康、身体、心理、物质和其他保护需要，其中也包括受到家庭暴力、贩卖或身心创伤造成的各种需要；
- 确定是否存在国际保护需要的所有现有资料，其中包括：在该名儿童原籍国存在着“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因”（1951年《难民公约》第一条第一款乙项）遭受迫害；由于外国侵略、占领、受到外国控制或严重破坏公共秩序的事件所造成的（《关于非洲难民问题特定方面的公约》第1条第2款）；或由于普遍暴力造成的混乱效果；

(四) 应尽快向无人陪伴或无父母陪伴的儿童提供其本人的个人身份证明；

(五) 尽早开始寻找家庭成员(第22条第2款、第9条第3款和第10条第2款)。

32. 对该名儿童留在该国领土上居住和给予其他地位的任何进一步的行动都必须以按照上述程序开展的初步保护评价结果为基础。如无人陪伴和无父母陪伴儿童在其领土上的存在没有带来国际难民保护需要的话，该国不应让无人陪伴和无父母陪伴儿童申请难民地位。这样做并不损害各国按照保护儿童的各项有关程

序，如根据儿童福利立法提出的各项程序为无人陪伴或无父母陪伴儿童提供保护的义务。

(b) 指定监护人或顾问和法律代表(第 18 条第 2 款和第 20 条第 1 款)

33. 各国须建立基本的法律框架并采取必要措施，以保证无人陪伴或无父母陪伴儿童的最大利益得到适当的代表。因此，一旦无人陪伴或无父母陪伴儿童的身份得到确认，各国就应根据《公约》和其他国际义务立即为该名儿童指定监护人或顾问，并且在该名儿童成年之前或永久离开该国领土和/或该国管辖范围之前一直保持这种监护安排。在对这名儿童采取任何行动之前都必须与监护人进行协商并向其通报。监护人应有权参与所有的计划和决策过程，包括移民和上诉听证、抚育安排和寻找长久解决方案的所有努力。监护人或顾问必须掌握儿童养育方面的必要专门知识，从而保证使儿童的利益得到保障，特别是通过由监护人作为儿童与为其持续不断地提供所需养护的现有的专门机构/个人之间的联系使儿童的法律、社会、卫生、心理、物质和教育需要得到适当的满足。其利益有可能与儿童的利益发生冲突的机构或个人没有资格担任监护人。例如，应当将与儿童的主要关系属于雇佣关系的无关成年人排除在监护人之列。

34. 无父母陪伴儿童的监护人应当由陪伴儿童的成年家庭成员或非主要家庭抚养人担任，除非有迹象表明这样做不符合儿童的最大利益，例如在陪伴的成年人虐待这名儿童的情况下。如果一名儿童由非家庭成员的成年人或抚养人陪伴，就必须更慎重地选择监护人。如果这样一名监护人能够并且愿意承担日常照料的任务，但无法在这名儿童生活的所有方面和所有层面上充分地代表这名儿童的最大利益，那么就应采取补充措施(例如委任一名顾问或法律代表)。

35. 必须采用审评机制，以监督行使监护人职责的质量，从而保证在整个决策过程中代表儿童的最大利益，特别是要预防虐待。

36. 若儿童正在申请难民地位或在行政或司法诉讼过程中，除了指定监护人以外，还应为他们提供法律代表。

37. 在任何时候都应当向儿童通报监护人和法律代表的安排，同时应当听取他们的意见。

38. 在出现大规模紧急状态的情况下，很难逐个为儿童安排监护人，这时就应由国家和代表这些儿童利益的组织来保障和增进无父母陪伴儿童的权利和最大利益。

(c) 抚育和收养安排(第 20 条和第 22 条)

39. 对于暂时和永久脱离家庭环境儿童，缔约国必须根据《公约》第 20 条所载的义务为他们提供照顾，他们有权得到有关国家的特别保护和援助。

40. 根据《公约》第 22 条各国依据国内法建立的为这类儿童提供替代照料办法的机制也应涵盖在原籍国之外的无人陪伴或无父母陪伴的儿童。第 20 条第 3 款明确承认各种照料和收养安排办法：“……包括寄养、伊斯兰法的‘卡法拉’（监护）、收养或者必要时安置在适当的育儿机构中”。在选择这些办法时，应当考虑到这样一名儿童由于丧失了与家庭环境的联系，同时又身在原籍国以外所处的特别脆弱的处境，同时也要考虑到儿童的年龄和性别。在身份确认、登记和记录的过程中要适当考虑到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。应根据以下标准作出照料和收养安排：

- 作为一般原则，不应剥夺儿童的自由；
- 为了使培养教育具有连续性并根据儿童的最大利益，只有在符合儿童的最大利益时才对无人陪伴和无父母陪伴儿童的居住地作出改变；
- 根据家庭团聚的原则，兄弟姐妹应安排在一起；
- 允许与成年亲属一同抵达或成年亲属已生活在庇护国的儿童与这些亲属生活在一起，除非这样做不利于儿童的最大利益。鉴于儿童处于特别脆弱的处境，应由社会福利工作人员定期地作出评价；
- 无论为无人陪伴或无父母陪伴儿童作出了何种照料安排，都必须由合格人员进行定期的监督和评价，以确保儿童身心健康，保护他们不受家庭暴力或剥削的侵害，并有机会获得教育和职业技能和机会；
- 国家和其他组织必须采取措施保证有效地保护生活在以儿童担任户主家庭的无父母陪伴或无人陪伴儿童的权利；

- 在大规模紧急状态情况下，必须在最短时间内为无人陪伴儿童提供适当的临时照料。提供临时照料有助于为他们提供安全和身体和感情的照料，有助于他们的总体成长；
- 要让儿童了解为他们所作出的照料安排，同时必须考虑到他们的意见。

(d) 获得教育的充分机会(第 28 条，第 29 条第 1 款(c)项以及第 30 条和第 32 条)

41. 各国应保证在儿童与家庭离散周期的所有各个阶段里为其提供教育机会。根据《公约》的第 28 条、第 29 条第 1 款(c)项、第 30 条和第 32 条以及委员会所提出的一般原则，每一位无人陪伴和无父母陪伴的儿童、无论持有何种身份都必须在其进入的国家里获得充分的教育机会。应不加歧视地提供这类机会，无父母陪伴或无人陪伴的女孩尤其需获得正规和非正规教育，包括各级职业培训的平等机会。应当保证让有特殊需要的儿童，尤其是残疾儿童享有获得高质量教育的机会。

42. 应当让无人陪伴或无父母陪伴的儿童尽快得到适当的教育当局的登记，获得援助从而得到尽可能多的学习机会。无人陪伴和无父母陪伴的儿童有权保留自己的文化和价值，包括保持和发展自己原有的语言。应允许所有青少年接受职业/专业培训和教育，并让年幼的儿童参加学前学习班。各国应保证为无人陪伴或无父母陪伴儿童提供学校毕业证书和其他文件，表明其教育水平，尤其是在筹备他们的重新定居或遣返时。

43. 各国，尤其是在政府能力有限的情况下，应接受和便利儿童基金会、教科文组织、难民署和联合国其他机构在各自授权范围内提供的援助，以及酌情接受和便利其他相关的政府间组织和非政府组织(第 22 条第 2 款)提供的援助，从而满足无人陪伴和无父母陪伴儿童的教育需要。

(e) 有权享有充足的生活水平(第 27 条)

44. 各国应保证无父母陪伴和无人陪伴儿童享有足以促进其生理、心理、精神和道德发展的生活水平。根据《公约》第 27 条第 2 款，各国应提供物质援助和支助方案，尤其是在营养、衣着和住房方面。

45. 各国，尤其是在政府能力有限的情况下应接受和便利儿童基金会、教科文组织、难民署和其他联合国机构在其各自授权范围内的援助、以及酌情接受和便利其他适当的政府间组织和非政府组织(第 22 条第 2 款)提供的援助，以便保证无人陪伴和无父母陪伴儿童享受充足的生活水平。

(f) 有权享有最佳健康，以及享有医疗和康复设施(第 23 条、24 条和 39 条)

46. 在根据《公约》第 24 条落实享有最佳健康和医疗及康复设施的权利方面，各国负有义务保护无人陪伴和无父母陪伴儿童与作为公民的儿童一样享有获得卫生保健的同等机会。

47. 为保证他们获得这些机会，各国必须评价和处理这类儿童面临的特殊的困境和脆弱处境。他们尤其应考虑到无人陪伴儿童与其家庭成员离散，并在一定程度上经历了损失、创伤、混乱和暴力。不少这类儿童，尤其是难民儿童，由于国家遭受战乱的破坏还经历了普遍的暴力和压力。这又带来了深深的孤立无援的感觉，破坏了儿童对他人的信任。此外，在武装冲突时期女孩特别易被边缘化、饱受贫困和痛苦，其中不少女孩遭受到武装冲突期间的性别暴力。许多受到伤害的儿童心灵深受重创，在对他们的照料和康复中需要特别细心敏感。

48. 《公约》第 39 条规定缔约国有责任为遭受各种形式的虐待、忽视、剥削、酷刑、残忍、非人道和有辱人格的待遇或武装冲突的受害儿童提供康复服务。为了促进这种康复和重新回归社会，应当建立符合文化背景和对性别敏感的精神卫生保健，并提供合格的心理社会咨询。

49. 各国、尤其是在政府能力有限的情况下，应当接受和便利儿童基金会、卫生组织、联合国艾滋病联合方案(艾滋病方案)、难民署和其他机构在其各自授权范围内(第 22 条第 2 款)的援助、以及酌情接受和便利其他有关的政府间组织和非政府组织提供的援助，从而满足无人陪伴和无父母陪伴儿童的健康和卫生保健需要。

(g) 预防贩卖和性及其他形式的剥削、虐待和暴力(第 34 条、第 35 条和第 36 条)

50. 在其原籍国以外的无人陪伴或无父母陪伴儿童特别易于遭受剥削和虐待。女孩遭受贩卖、包括出于性剥削目的的贩卖的风险特别大。

51. 必须结合《公约》第 20 条规定的特殊保护和援助义务来解读《公约》第 34 条至第 36 条，从而保证使无人陪伴和无父母陪伴儿童免受贩卖、遭受性和其他形式的剥削，虐待和暴力的侵害。

52. 被贩卖，或已经是贩卖的受害者的儿童又被“重新贩卖”，这是无人陪伴或无父母陪伴儿童面临的许多危险之一。贩卖儿童给儿童享受生命权、存活与发展带来威胁(第 6 条)。根据《公约》第 35 条，各缔约国应采取适当措施预防这种贩卖。必要措施包括对无人陪伴和无父母陪伴儿童的身份认证；定期了解他们的去向；同时以适合年龄、对性别敏感和儿童能够听懂的语言和能够看懂的媒体开展宣传运动。应针对劳工管制和过境问题颁布充足的立法和建立有效的执法机制。

53. 已经是贩卖的受害者的儿童面临很大的风险，因为遭受贩卖使他们处于无人陪伴或无父母陪伴的处境。不应对这样儿童加以惩罚，应当将他们作为人权遭受严重侵犯的受害者给予援助。一些被贩卖的儿童可有权获得 1951 年《公约》所规定的难民地位，各国应保证希望寻求庇护或有其他迹象表明他们需要获得国际保护的无父母陪伴和无人陪伴的被贩卖儿童能够获得申请难民地位的机会。有可能被再次贩卖的儿童不应被遣返回原籍国，除非这符合其最大利益、同时已为其采取了适当的保护措施。在遣返不符合其最大利益时，各国应考虑为贩卖儿童提供补充形式的保护。

(h) 预防被招募入伍和保护儿童免受战争的影响(第 38 条和第 39 条)

预防被招募入伍

54. 各国根据《公约》第 38 条以及《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 3 条和第 4 条所承担的义务也适用于无人陪伴和无父母陪伴的儿童。一国必须采取一切必要措施预防冲突任何一方招募和使用这类儿童当兵。这也适用于逃离其部队的前儿童战斗员以及需要获得保护以免被再次招募入伍的儿童战斗员。

照料安排

55. 为无人陪伴和无父母陪伴儿童作出照料安排时应当避免他们被冲突任何一方招募、重新招募或使用。不应将直接或间接介入冲突的个人和组织指定为监护人。

前儿童兵

56. 儿童兵首先应被视作武装冲突的受害者。必须为在冲突结束时或在逃离部队后无人陪伴或无父母陪伴的前儿童兵提供一切必要的支助服务，包括必要的心理社会咨询，使他们重新过上正常生活。在一切身份认证和分离工作中，都必须优先查明这类儿童的身份并予以退伍。通常不应监禁儿童兵，尤其是那些无人陪伴或无父母陪伴的儿童兵，相反应使他们得到保护和援助措施的好处，尤其是复员退伍和康复方面。应作出特别的努力，为那些作为战士或以其他任何身份入伍的女孩重返社会提供支助和便利。

57. 如果在某些情况下对于 15 岁以上的儿童兵的不得已的监禁无法避免，并且符合国际人权和人道主义法，例如当他或她构成严重的治安威胁时，这种监禁的条件必须符合国际标准，包括《公约》第 37 条以及关于少年司法的国际标准，同时不得排除为他们寻找亲人的任何努力，并且必须让他们参与康复方案。

不驱回

58. 由于未成年兵的招募和参与敌对行动极可能给基本人权，包括生命权带来不可弥补的损害，因此各缔约国根据《公约》第 38 条、并结合《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 3 条和第 4 条所承担的义务产生领土外效力，各国不得以任何方式将儿童遣返回存在着招募未成年兵或让未成年兵直接或间接参与敌对行动的实际风险的国家边境内。

针对儿童的具体迫害形式和表现³

59. 委员会提醒各国注意必须制定对年龄和性别敏感的庇护程序并对难民定义作出对年龄和性别敏感的解释；与此同时强调未成年兵招募(包括招募女孩为军

人提供性服务或强制与军人结婚)和直接或间接地参加敌对行动构成严重的侵犯人权行为，并由此造成迫害，一旦有确凿证据表明担心“由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因”(1951年《难民公约》第1条1款乙项)会被招募或参与敌对行为，就应给予难民地位。

康复和重返社会

60. 各国应与国际机构和非政府组织合作视需要为受武装冲突影响的无人陪伴或无父母陪伴儿童制定综合全面的、适合年龄、对性别敏感的心理支助和援助制度。

(i) 预防剥夺自由和对剥夺自由情况的处理

61. 根据《公约》第37条以及儿童最大利益的原则，一般而言不应拘留无人陪伴或无父母陪伴的儿童。不能只根据儿童无人陪伴或无父母陪伴的理由，或将其移民或居留地位，或不具备这些地位作为拘留的理由。若由于其他原因不得不予以拘留，必须根据《公约》第37条(b)款行事，这一条款要求拘留必须符合有关国家的法律，并且应作为最后手段，期限应为最短的适当时间。因此，应不遗余力，包括加快有关进程以便尽快释放无人陪伴或无父母陪伴的儿童，并利用其他适当的收养形式加以安置。

62. 除了国家规定外，国际义务也是拘留法律的一部分。就无人陪伴或无父母陪伴儿童寻求庇护的问题而言，缔约国必须尊重1951年《难民公约》第31条第1款的义务，缔约国还应尽可能考虑到根据一般法律原则无人陪伴或无父母陪伴儿童非法入境或逗留于该国也是有理由的，假如这种入境或逗留是预防这名儿童的基本人权遭受侵犯的唯一途径。较一般而言，各国在制定对无人陪伴或无父母陪伴儿童，包括作为贩卖和剥削受害者的儿童的政策时，要保证不以非法入境或在该国领土上逗留的唯一原因将这些儿童定罪。

63. 在特殊的拘留情况下，必须根据儿童的最大利益并充分尊重《公约》第37条(a)项和(c)项及其他国际义务对拘留条件作出规定。必须作出特别的安排，使儿童获得与成人分开的适当的居住环境，除非这样做不符合儿童的最大利益。从根本上说这些方案目的在于“照料”而不是“拘留”。不应将这类设施设在缺乏

适合其文化特征的社区资源和缺乏获得法律援助的偏僻地区。儿童应有机会与其朋友、亲戚、宗教、社会和法律顾问及其监护人保持定期的联络和接受他们的探访。同时还应为他们提供机会获得所有基本必需品以及必要时获得适当的医疗和心理咨询。在拘留期间，儿童有权获得最好是在拘留地点以外的教育，这有助于他们在获释时继续上学。他们也有权获得《公约》第 31 条所规定的休闲和娱乐。为了有效地保障《公约》第 37 条(d)项所规定的权利，应当向被剥夺自由的无人陪伴或无父母陪伴儿童迅速提供免费的法律和其他适当援助，包括指定一名法律代表。

六、申请难民身份的机会、法律保障和难民权利

(a) 概 述

64. 根据《公约》第 22 条的义务，必须采取“适当措施”，以保证申请难民身份的儿童，无论是否有人陪伴，均可获得适当的保护。根据这项义务，特别是有责任建立一个有效的寻求庇护制度，以及尤其是要颁布立法，对无人陪伴或无父母陪伴儿童给予特殊待遇，同时要增强必要的能力，以便根据《公约》和一国已加入的其他国际人权、难民保护和人道主义文书所规定的适用权利使这种待遇得到落实。极为鼓励资源不足、难以展开这种能力建设工作的国家寻求国际援助，包括由难民署提供的援助。

65. 由于第 22 条的义务与国际难民法的义务相辅相成，同时有必要使各种标准综合协调起来，各国在落实《公约》第 22 条时应当根据国际难民问题标准演变的情况对这些标准加以适用。

(b) 不论年龄享有申请难民地位的机会

66. 申请难民地位的儿童，包括无人陪伴或无父母陪伴的儿童，应不论年龄享有申请难民地位和提供国际保护的其他补充机制援助的机会。在身份认证和登记过程中一旦有迹象表明一名儿童有充分理由担心，或即使无法明确阐述具体担忧，客观而言这名儿童很可能由于种族、宗教、国籍、从属于某一社会群体或持

有某种政见而遭受迫害，或因其他原因需要得到国际保护，就应当让这名儿童申请难民身份和/或根据情况接受国际法和国内法提供的补充保护机制的援助。

67. 无迹象表明需要得到国际保护的无人陪伴或无父母陪伴儿童不应自动或非自动地让其申请难民身份，而应根据其他有关的儿童保护机制，如根据青少年福利立法提供的机制对他们加以保护。

(c) 程序保障和支助措施(第 3 条第 3 款)

68. 根据《公约》第 22 条第 1 款提出的适当措施必须考虑无人陪伴或无父母陪伴儿童特别脆弱的处境以及国家法律框架和条件。应当将以下提出的各项考虑因素作为这类措施的导向。

69. 必须由熟悉儿童的背景、有能力并且能够代表他或她最大利益的成年人作为申请难民身份儿童的代表(请参阅第五部分(b)“指定监护人或顾问或法律代表”)。在任何情况下都必须向无人陪伴或无父母陪伴儿童提供机会，免费获得合格的法律代表，包括在依照成人正常程序审理难民身份申请的情况下。

70. 应当优先审理由无人陪伴或无父母陪伴儿童提出的难民身份申请，并尽力作出及时和公平的决定。

71. 最起码的程序性保障应包括由充分了解庇护和难民事务的主管当局来审理申请。在儿童的年龄和成熟程度允许的情况下，在作出最后决定之前应有机会让胜任的官员作一次个人访谈。若儿童无法用同一种语言与胜任的官员直接沟通，就应当由合格的翻译予以协助。此外，如对一名儿童叙述的情况真实与否有所怀疑，也应给予“存疑的好处”，不要作出不利的决定，并且应允许提出上诉，对决定进行正式重审。

72. 应当由难民身份确认当局的代表进行访谈，访谈应考虑到无人陪伴或无父母陪伴儿童的特殊处境，本着对儿童的历史、文化和背景的理解，对难民身份申请进行评价。评价过程应包括对每位儿童提出的所有独特的情况，包括儿童的个人、家庭和文化背景进行逐个案例的审查。监护人和法律代表应当参加所有访谈。

73. 在大规模难民潮的情况下无法对每个难民的身份加以逐个确认，各国可对某一群体的所有成员授予难民身份。在这种情况下，所有无人陪伴或无父母陪伴的儿童都有权获得某一特定群体其他成员的同样身份。

(d) 考虑到儿童面临的迫害的具体性质对保护需要进行对儿童敏感的评价

74. 在评价无人陪伴或无父母陪伴儿童提出的难民身份申请时，各国应考虑国际人权法与难民法，包括难民署根据 1951 年《难民公约》行使监督职能过程中提出的各种立场的发展动态以及它们之间你中有我、我中有你的关系。尤其必须采取对年龄和性别敏感的方式解读《公约》所提出的难民定义，兼顾迫害儿童的独特动机，形式和表现。因家族血缘遭受迫害；未成年兵招聘；贩卖儿童卖淫；性剥削或女性生殖器残割等等都是迫害儿童的具体形式和表现，如果这类行为与 1951 年《难民公约》所提出的任何一项理由相符就有理由授予难民身份。因此，各国在国家难民身份确认程序中应高度重视这类专门针对儿童的迫害形式和表现以及基于性别的暴力。

75. 参加儿童身份确认程序工作的工作人员，尤其是涉及无人陪伴或无父母陪伴儿童的工作时，应接受培训，以便执行对儿童、文化和性别敏感的国际和国家难民法。为适当评价儿童的难民地位申请，各政府在收集原籍国资料时应收集儿童的处境资料，包括属于少数群体或边缘化群体儿童的情况。

(e) 获得难民身份的儿童充分享受所有国际难民权利和人权(第 22 条)

76. 被确认为难民和获得难民地位的无人陪伴或无父母陪伴儿童不仅享有 1951 年《难民公约》所规定的权利，同时还有权在最大程度上享有一国领土上或在一国管辖范围内的儿童所享受的所有人权，包括在该国领土上合法居留才能享受的那些权利。

(f) 儿童享有补充形式的保护

77. 在不符合 1951 年《难民公约》规定的申请难民身份必备条件时，无人陪伴或无父母陪伴儿童须根据其保护需要尽可能享有现有的补充形式的保护。适用这类补充形式的保护并不能排除各国满足无人陪伴或无父母陪伴儿童具体保护需

要的义务。因此，获得补充保护的儿童有权在最大程度上享有该国领土或在该国管辖范围内儿童所享有的所有人权，包括必须在该国领土上合法居留才能享受的那些权利。

78. 根据普遍适用的原则，尤其是根据与各国对无人陪伴或无父母陪伴儿童进入其领土所应承担的责任有关的那些原则，未获得难民身份或未享受补充保护的儿童只要在事实上仍然逗留在该国领土上和/或属于其管辖范围内，仍将享受《公约》所规定的一切形式的保护。

七、家庭团聚、遣返和其他长期解决办法

(a) 概 述

79. 处理无人陪伴或无父母陪伴儿童的命运问题，最终目标是找出一个长期的解决办法，满足所有的保护需要，遵从儿童自己的意见以及尽可能解决儿童无人陪伴或与父母失散的问题。应作出努力，避免不必要的拖延，并在尽可能的情况下在对无人陪伴或无父母陪伴儿童作出评价之后立即着手为他们找出长期的解决办法。根据以权利为本的方针，要找出长期的解决办法首先是要分析家庭团聚的可能性。

80. 寻亲是寻找任何长期解决办法的基本步骤，除非寻亲本身或寻亲方式违反儿童的最大利益或妨碍被寻找的亲人的基本权利，否则应当把寻亲作为头等大事。无论如何，在寻亲活动中，不应提到儿童作为难民身份申请人或难民的地位。根据所有这些条件，在审理难民身份申请过程中，也应继续开展这类寻亲工作。在东道国领土上逗留的所有儿童，无论是否具有难民身份，是否获得补充形式的保护，或是由于遣返遇到其他法律 and 实际障碍而逗留，都应为他们寻找长期的解决方案。

(b) 家庭团聚

81. 各国根据《公约》第 9 条有义务保证不得违背儿童父母的意愿使儿童与父母分离，为了充分尊重这一义务，应不遗余力地使无人陪伴或无父母陪伴儿童重新返回其父母的身边，除非在充分考虑儿童表达自己意见的权力的前提下，(第

12 条)(还请参阅第四节(e)“儿童有权自由表达自己的意见”),继续分离符合儿童的最大利益时除外。根据第 9 条第 1 款第二句话所明确作出的规定,在由于父母的虐待或忽视的情况下有可能禁止在任何地点的团聚,其他最大利益考虑只能作为在具体地点团聚的障碍。

82. 当这种遣返存在着“一定风险”,会导致儿童的基本人权遭受侵犯时,在原籍国的家庭团聚不符合儿童的最大利益,因此不应作出这种安排。授予难民身份或主管当局就适用不驱回义务(包括《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 3 条以及《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条和第 7 条所承担的义务)作出的决定已对这种风险作出了明确无疑的确认。因此,授予难民身份构成遣返原籍国以及不言而喻在原籍国实现家庭团聚的具有法律约束力的障碍。若原籍国存在的风险不大,但若仍然令人担心儿童会受到普遍暴力不可避免的影响,就应充分重视这类风险,并且与其他权利方面的考虑因素,包括继续与亲人分离的后果一道加以权衡考虑。在此情况下,必须考虑的是儿童的生存具有压倒一切的重要意义,也是享受任何其他权利的先决条件。

83. 在不可能在原籍国实现家庭团聚的情况下,无论造成这种局面的原因是存在着遣返的法律障碍或是在权衡最大利益之后决定不予遣返,根据《公约》第 9 条和 10 条承担的义务生效,东道国必须根据这些义务作出在其国内实现家庭团聚的决定。在此情况下,特别要提请缔约国“对于儿童或其父母要求进入或离开一缔约国以便与家庭团聚的申请,缔约国应以积极的人道主义态度迅速予以办理”以及“还应确保申请人及其家庭成员不致因提出这类请求而承受不利后果”(第 10 条第 1 款)。原籍国必须尊重“儿童及其父母离开包括其本国在内的任何国家和进入其本国的权利”(第 10 条第 2 款)。

(c) 返回原籍国

84. 如果返回原籍国会带来“一定风险”,使儿童的基本人权遭受侵犯,而且尤其是当不驱回原则适用的时候,那么就不应将返回原籍国作为一项选择。原则上说只有返回原籍国符合儿童的最大利益才作出返回安排。在作出这样的决定时尤其应考虑到:

- 当儿童返回时将面临的安全、治安和其他状况，包括社会经济状况，应当酌情由社会网络组织通过家庭研究来调查这些状况；
- 是否已为儿童作了照料安排；
- 这名儿童根据第 12 条行使表达自己意见的权利以及照料者的意见；
- 儿童在东道国融入的程度以及离开原籍国的时间长短；
- 儿童有权“维护其身份，包括国籍、姓名及家庭关系”（第 8 条）；
- “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”（第 20 条）。

85. 若父母或大家庭的成员不能提供照料，同时在返回原籍国时又没有事先作出可靠和具体的照料和监护责任安排，原则上就不应返回原籍国。

86. 在特殊情况下，在对儿童的最大利益和其他考虑作出认真的权衡之后，如果其他考虑是以权利为基础的，并且比儿童的最大利益更为重要，就可能安排返回原籍国。如一名儿童构成对国家安全或对社会治安的严重威胁时就可能作出这种安排。无关权利方面的理由，如一般移民管制的理由不能作为压倒最大利益的考虑。

87. 在任何情况下，都必须以安全、适合儿童和对性别敏感的方式采取遣返措施。

88. 也提请原籍国注意根据《公约》第 10 条在这方面应承担的义务，尤其是尊重“儿童及其父母离开包括本国在内的任何国家和进入其本国的权利”。

(d) 融入当地社会

89. 如果因法律或实际上的原因不能返回原籍国，那么融入当地社会就成为首要的选择。融入当地社会必须以法律地位保障(包括居留身份)为基础，同时也享有逗留在该国的所有儿童所充分享受的《公约》权利，无论是否由于因获得难民地位，或是遣返存在着其他法律障碍，还是由于在权衡最大利益之后决定不予遣返。

90. 一旦确定一位无人陪伴或无父母陪伴儿童将留在社区时，有关当局应对这名儿童的情况进行评估，然后与这名儿童及其监护人协商确定在当地的长期安排，并采取其他必要措施使儿童尽快融入社区。长期安置应符合儿童的最大利

益，在这一阶段，只有在不得已的情况下才作出机构收容的安排。无人陪伴或无父母陪伴儿童应享有作为国民的儿童的同等权利(包括教育、培训、就业和卫生保健的权利)。东道国为保证无人陪伴或无父母陪伴儿童充分享有这些权利，有必要作出特别的努力，采取额外措施，帮助儿童摆脱脆弱困境，包括提供额外的语言训练等。

(e) 跨国收养(第 21 条)

91. 各国在考虑无人陪伴和无父母陪伴儿童的收养问题时，必须全面尊重《公约》第 21 条以及其他有关国际文书所规定的先决条件，特别是《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》、及其 1994 关于对难民和其他国际流离失所儿童适用问题的建议。各缔约国尤其应注意以下事项：

- 只有在确定某一名儿童具备被收养的条件时，才可以考虑无人陪伴或无父母陪伴儿童的收养问题。在实践中这意味着寻找亲人和家庭团聚的所有努力均告失败，或儿童的父母同意收养。要在知情的情况下作出收养决定并使收养做到免费，就必须得到父母的同意以及其他入、机构和当局的同意。这就是说，并没有在金钱或其他任何补偿的诱惑下同意收养，同时也没有撤回收养决定；
- 不得在紧急情况的高峰时期匆匆忙忙地将无人陪伴或无父母陪伴儿童进行收养；
- 必须根据儿童的最大利益作出收养决定，并根据适用的国家、国际和习惯法进行收养；
- 在所有收养程序中必须视儿童的年龄和成熟程度征询和考虑儿童本人的意见。这项要求意味着在需要得到本人同意的情况下必须咨询儿童的意见，并让他/她了解收养的后果，并将同意的后果适当通知本人。必须在自由的情况下、不得以任何金钱或任何其他形式的补偿作为诱惑获得这种同意；
- 应首先考虑让其居留国内的亲属加以收养。如果这一点做不到，就应当优先考虑让儿童所在社区内的人或至少文化与其相同的人家收养；
- 在以下情况下不应考虑收养：

- 成功地找到亲人有一定的希望，而且家庭团聚符合儿童的最大利益；
 - 不符合儿童或其父母所表达的意愿；
 - 采取一切可行的办法，寻找父母或其他存活的家庭成员，但须等待相当长的一段时间。这段时间的长短因情况不同而定，尤其取决于展开适当的寻亲工作的能力；然而，寻找亲人的过程也必须在一定时期内结束；
- 如果在不久的将来存在着在安全和有尊严的情况下实现自愿遣返的可能性，就不应当在庇护国进行收养。

(f) 在第三国定居

92. 对于无法返回原籍国并且在东道国无法找到长期解决办法的无人陪伴或无父母陪伴的儿童而言，在第三国定居不失为长期的解决办法。必须根据对最大利益的最新的、全面的和深入的评价，尤其是兼顾现行的国际和其他保护需要，作出让无人陪伴或无父母陪伴儿童定居的决定。如果定居是唯一的途径，能够有效和持续地保护儿童不被驱回或在其逗留国不受迫害或遭受其他严重的违反人权行为的损害，那么尤其应当采用定居的办法。如果无人陪伴或无父母陪伴儿童能够在定居国内实现家庭团聚，那么定居也是符合其最大利益的。

93. 在作出定居决定之前进行最大利益的评价时需要考虑以下等方面的因素：预计对一名儿童返回其原籍国的法律或其他障碍持续的时间；儿童有权维持其身份，包括国籍和姓名(第 8 条)；儿童的年龄、性别、心理素质、教育和家庭背景；在东道国获得的照料连续/不连续；有必要使儿童的培养教育具有连续性，并注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景(第 20 条)；儿童有权维持其家庭关系(第 8 条)以及在原籍国、东道国或定居国有家庭团聚的短期、中期和长期可能性。如果在第三国定居会损害或严重妨碍无人陪伴或无父母陪伴儿童未来与其家庭团聚的可能性，就绝对不应该让他们在第三国定居。

94. 鼓励各国提供定居的机会，以便满足无人陪伴或无父母陪伴儿童的所有定居需要。

八、培训、数据和统计

(a) 对安置无人陪伴或无父母陪伴儿童的工作人员进行培训

95. 应特别重视为那些从事无人陪伴或无父母陪伴儿童安置工作和处理其案情的官员提供培训。也应为法律代表、监护人、翻译和其他处理无人陪伴或无父母陪伴儿童事务的人提供专业培训。

96. 应当根据有关群体的需要和权利量体裁衣，设计出特别的培训方案。尽管如此，在所有培训方案中应当纳入一些主要内容，其中包括：

- 《公约》的原则和规定；
- 对无人陪伴或无父母陪伴儿童原籍国的了解；
- 适当的访谈技巧；
- 儿童发育和心理学；
- 文化敏感度和跨文化交流。

97. 在初步培训方案结束后也应定期加以进一步的跟进，包括开展在职培训和建立专业网络。

(b) 关于无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据和统计

98. 委员会注意到就无人陪伴或无父母陪伴儿童所搜集的数据和统计通常有限，无法说明抵达人数和/或申请难民地位的人数。由于数据不足，难以对这类儿童权利得到落实的情况进行详细深入的分析。此外，通常由各个不同的部委或机构收集这类数据和统计，造成难以作出进一步的分析，同时对保密和维护儿童的隐私权带来了潜在的问题。

99. 应当开发出一个周全和综合的数据收集系统，以收集无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据，这是为落实这类儿童的权利制定有效政策的一个先决条件。

100. 这一系统所收集的数据最好能包括、但不一定要局限于以下内容：每个儿童的基本生平数据，包括年龄、性别、原籍国和国籍、族裔群体；试图进入该国的无人陪伴或无父母陪伴儿童的总人数以及被拒绝入境的人数；提出难民地位申请的人数；为这类儿童指定的法律代表和监护人的人数；法律和移民地位(如寻求庇护者、难民、临时居留证)；生活安排，例如在收容院(与家庭在一起或独立生

活)；上学和接受职业培训人数；家庭团聚；以及返回原籍国的人数。此外，各缔约国应考虑收集质量数据，使他们对一些未能充分得到解决的问题加以分析，如无人陪伴或无父母陪伴儿童的失踪人数以及贩卖造成的影响等等。

注

¹ 红十字国际委员会、国际救援委员会、救助儿童/联合王国、儿童基金会、难民署、世界显圣国际社共同批准了这些指导原则。这些原则旨在指导机构间常设委员会的所有成员就无人陪伴或无父母陪伴儿童所开展的工作。

² 1993年6月14日至25日在维也纳举行的世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)。

³ 关于儿童所面临的迫害的具体形式和表现的一般的情况，请参阅第六节(d)“考虑到儿童面临的迫害的具体性质对保护需要进行对儿童敏感的评价”。

附件三

第7号一般性意见(2005年)

在幼儿期落实儿童权利

一、导言

1. 本一般性意见源自委员会审查缔约国报告方面的经历。在许多情况下，缔约国提供的关于幼儿的资料极少，相关意见主要限于婴幼儿死亡率、出生登记和医疗保健。委员会认为，有必要就《儿童权利公约》对幼儿更为广泛的影响展开讨论。据此，2004年，委员会的一般性讨论日专门讨论了“在幼儿期落实儿童权利”这一主题。通过这次讨论，提出了一套建议(见CRC/C/143，第七节)，并决定就这项重要问题编写一个一般性意见。通过本一般性意见，委员会愿促使人们认识到，幼儿是《公约》所载一切权利的主体，而且幼儿期是实现这些权利的一个关键时期。委员会为“幼儿期”确定的工作定义是指所有幼儿：新生儿和婴儿、学龄前儿童以及向正式入学过渡的儿童(见下文第4段)。

二、一般性意见的目的

2. 一般性意见的目的是：

- (a) 加深对所有幼儿的人权的理解，提请缔约国重视它们对幼儿的义务；
- (b) 就影响到权利的实现的幼儿期具体特点发表评论；
- (c) 鼓励人们认识到幼儿从生命开始起就属于有着特殊兴趣、能力和脆弱性的社会行为者，并认识到需要在他们行使权利过程中提供保护、指导和支持；
- (d) 提请注意在执行《公约》之时需要考虑到的幼儿期的多样性，包括幼儿所处环境、他们的经历特点以及影响其成长的因素等方面的多样性；

- (e) 指出不同社会在要求和对待儿童方面的差别，包括应当尊重的当地习惯和习俗，但与儿童权利相抵触的习惯和习俗除外；
- (f) 强调幼儿容易处于贫困状态，容易遭受歧视，遭受家庭破裂的伤害，而且容易遭受侵犯其权利和损害其福利的其他多种不利因素的影响；
- (g) 通过制定和倡导专门针对幼儿权利的全面政策、法律、方案和做法，并提倡在这方面开展专业培训和研究，推动所有幼儿权利的实现。

三、人权与幼儿

3. **幼儿是权利主体。**《儿童权利公约》将儿童界定为“18岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁”(第1条)。因此，幼儿是《公约》所载一切权利的主体。他们有资格得益于特殊保护措施，并且依据其逐步发展的能力，逐步行使其权利。委员会感到关切的是，在履行《公约》之下的义务过程中，缔约国没有对属于权利主体的幼儿给予足够重视，也没有对在这一儿童期独特阶段实现其权利所需的法律、政策和方案给予足够重视。委员会重申，应当在考虑到所有人权的普遍性、不可分割性和相互依赖性原则的前提下，在幼儿期完整地适用《儿童权利公约》。

4. **幼儿期的定义。**在不同国家和地区，幼儿期的定义因当地传统和小学的设置而有所不同。在有些国家，学龄前儿童过了4岁即可正式入学。在另一些国家，正式入学年龄为7岁左右。在审议幼儿期权利方面，委员会希望将所有幼儿都包括在内：新生儿和婴儿、学龄前儿童以及向正式入学过渡的儿童。据此，委员会建议将从出生起至八岁这一时期作为幼儿期恰当的工作定义。缔约国应当联系这一定义，审查其对幼儿承担的义务。

5. **为幼儿期制订一项积极的议程。**委员会鼓励缔约国制订一项维护幼儿期权利的积极议程。传统观念将幼儿期主要视为儿童适应社会生活，从未成年向成年发展的时期，这种观念现在需要转变。《公约》要求给予包括婴幼儿在内的儿童本身作为人应受到的尊重。应当将幼儿视为家庭、社区和社会的积极成员，他们有着自己的关切、兴趣和看法。为行使其权利，幼儿在抚育、情感关注及悉心指导方面有着特殊需要，在社会游戏、探索和学习方面也需要时间和空间。可在幼儿期法律、政策和方案框架内以最佳方式制订计划，满足这些需要，包括制订一

项执行和独立监测计划，例如，为此可采取任命一名儿童权利专员以及评估法律和政策对儿童的影响(见关于独立人权机构的作用的第 2 号一般性意见(2002)，第 19 段)等做法。

6. **幼儿期特点。**幼儿期是实现儿童权利的一个关键时期。在这一时期：
 - (a) 不论是从幼儿身体和神经系统的成熟、活动能力、沟通技巧和智力的增加来看，还是从其兴趣和能力的迅速转变来看，幼儿都经历着人生中发育成长和变化最快的阶段；
 - (b) 幼儿在情感上形成对其父母或其他养育人的强烈的依恋，从后者那里寻求并得到抚育、指导和保护，此种抚育、指导和保护的给予以尊重幼儿的个性和能力发展的方式进行；
 - (c) 幼儿建立自己与同龄儿童以及与比其年幼和年长儿童的重要关系。通过这些关系，他们学会商谈和协调共同的活动，解决冲突，遵守协议并承担对他人的责任；
 - (d) 幼儿积极认识他们所居住的世界的物质、社会和文化方面，逐步从其活动以及与包括儿童和成年人在内的其他人的交往中学习知识；
 - (e) 幼儿早期可为达到身心健康、培养情绪安全感、形成文化和个人特性以及培养能力奠定基础；
 - (f) 幼儿的成长经历，因其个性、性别、生活条件、家庭状况、照料安排和所受教育而有所不同；
 - (g) 有关幼儿的需求和恰当待遇及其在家庭和社会中的积极作用的文化观念，对于幼儿的成长经历有着重大影响。

7. 尊重每个幼儿的独特兴趣、经历及面临的挑战，是在其人生的这一关键阶段实现其权利的出发点。

8. **幼儿期研究。**委员会注意到，越来越多的理论和研究证实，将幼儿视为社会行为者最为恰当，他们的生存、福利和成长取决于并且建立密切的关系。这些关系的另一方通常是少数关键人员，他们往往是父母、大家庭成员和同伴，以及养育人和其他幼儿专业人员。同时，对幼儿期社会和文化方面的研究，提醒人们注意对幼儿的成长的理解和规定所依据的不同方式，包括对幼儿的不同期望，以及在幼儿照料和教育方面的不同安排等。现代社会的一个特点是，越来越多的幼

儿在多文化社会中长大，他们所处的环境在发生迅速的社会变革，在这一环境中，有关幼儿的想法和对幼儿的期望也在发生变化，其中包括更多地承认幼儿的权利。委员会鼓励缔约国以与当地情况和变化中的习俗相适应的方式，利用关于幼儿期的看法和知识，并尊重传统价值观，但条件是这些价值观不具歧视性(《公约》第 2 条)，无损于儿童的健康和福利(第 24 条第 3 款)，也不违背儿童的最大利益(第 3 条)。最后，研究指出，营养不良、疾病、贫困、忽视、社会排斥以及一系列其他有害因素对幼儿尤其构成威胁。研究显示，幼儿期恰当的预防和干预战略可对幼儿的福利和前途产生积极影响。因此，在幼儿期落实儿童权利，是一种有效手段，有助于防止儿童中期和青春期出现个人、社会和教育问题(见关于青少年健康和成长的第 4 号一般性意见(2003 年))。

四、幼儿期总原则和权利

9. 委员会认为，《公约》第 2、第 3、第 6 条和第 12 条属于总原则(见关于执行《公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年))。其中，每项原则都对幼儿期的权利产生着影响。

10. **生命权、生存权和成长权。**第 6 条提及儿童固有的生命权，还规定缔约国有义务最大限度地确保儿童的生存和成长。现敦促缔约国采取一切可能措施，改善围产期母婴照料，降低婴儿和儿童死亡率，并创造条件，增进所有幼儿在其人生这一关键阶段的福利。营养不良和可预防疾病依然是幼儿期权利的落实所面临的主要障碍。确保生存和身体健康是优先事项，但委员会提醒缔约国：第 6 条涵盖成长的所有方面，而且幼儿的健康和社会心理福利在许多方面是相互依存的。不利的生活条件、忽视、照料不周或虐待以及对人的潜力发挥加以限制等，都会对这两者构成威胁。在极为困难的环境中长大的幼儿需要受到特殊关注(见下文第七节)。委员会提醒缔约国(和其他相关方)：生存权和成长权只能从整体上加以落实，为此必须执行《公约》所有其他条款，包括落实健康权、适足营养权、社会保障权、适足生活水平权、享有卫生和安全环境的权利、受教育的权利以及游戏权(第 24、27、28、29 和 31 条)；另外还须尊重父母的责任，并提供协助和高质量服务(第 5 和 18 条)。儿童从幼年起就应当能够参与提倡合理摄取营养和采取健康、卫生的生活方式的活动的。

11. 不受歧视的权利。第 2 条规定每个儿童都应能在不受任何歧视的情况下享受相关权利。委员会敦促缔约国明确这项原则对于在幼儿期实现权利的影响：

(a) 第 2 条的含义是：不得基于任何理由对一般幼儿实现歧视，例如，在法律未能为包括幼儿在内的所有儿童提供同等保护使其免遭暴力的情况下。由于相对处于弱势且需依靠他人来落实其权利，幼儿特别可能遭受歧视；

(b) 第 2 条还有如下含义：不得对特定群体幼儿实行歧视。歧视还可能以以下形式出现：降低营养水平；不给予充分照料和关注；限制游戏，学习和受教育的机会；或禁止自由表达感情和看法等。歧视也可能表现为提供苛刻待遇和提出不合理要求，这种待遇和要求可能具有剥削或虐待性质。例如：

(一) 对女童的歧视是对权利的一种严重侵犯，这种侵犯影响到女童的生存及其年轻生命的各个方面，同时也限制了女童对社会作积极贡献的能力。女童可能因选择性堕胎、女性生殖器残割、遗弃和杀婴行为，包括不向婴儿提供充足食物等行为而受害。女童还可能被要求承担过多的家庭责任，并可能被剥夺接受幼儿期教育和初等教育的机会；

(二) 对残疾儿童的歧视会减少此种儿童生存的可能性并降低其生活质量。这些儿童有权得到其他儿童得到的照料、营养、抚育和鼓励。他们也许还需要得到额外、特殊协助，以使其能够融入社会，并使其权利得到落实；

(三) 对感染艾滋病毒/艾滋病或受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童的歧视，会使他们失去他们最需要的帮助和支持。此种歧视可能存在于公共政策和服务的提供及利用方面，并存在于一些侵犯这些儿童的权利的日常做法中(还见第 27 段)。

(四) 与种族、阶级/种姓、个人情况和生活方式或(儿童或其父母的)政治见解和宗教信仰有关的歧视，会使儿童无法充分参与社会。这种歧视会影响到父母履行对子女的责任的能力。它会影响到儿童

的机会，伤害儿童的自尊，还会助长儿童之间和成人之间的怨恨和冲突；

(五) 遭受多种歧视(例如，与种族、社会和文化地位、性别和/或残疾有关的歧视)的幼儿尤其面临着威胁。

12. 幼儿还可能因其父母遭受歧视而受害，例如，非婚生儿童或在偏离传统价值观的情形中出生的儿童，或父母是难民或寻求庇护者的儿童，可能因此而受害。缔约国有责任监测并打击歧视现象，不论它以何种形式、在何处——家庭、社区、学校或其他机构中——出现。在幼儿利用高质量服务方面可能存在的歧视尤为令人关注，特别是在卫生保健、教育、福利和其他服务尚未普及而且以国家、私人 and 慈善组织相结合的方式提供的情况下。作为第一步，委员会鼓励缔约国监测有助于幼儿生存和成长的高质量服务的提供和利用情况，具体可采用有系统地收集数据资料的做法，此种数据资料按与儿童和家庭背景及状况相关的主要变量加以分类。然后，可能需要采取行动，确保所有儿童都能有机会利用现有服务。总的来说，缔约国应当提高人们对幼儿特别是弱势群体遭受歧视问题的认识。

13. **儿童的最大利益。**第 3 条提出了以下原则：儿童的最大利益在所有涉及儿童的行动中属于首要考虑。由于未成年，儿童在与其福利相关的决定和行动方面，须由主管机构在考虑到其意见和能力的增强的前提下评估和代表其权利和最大利益。这项最大利益原则多次在《公约》中出现(包括在与幼儿期最为相关的第 9、18、20 和 21 条中出现)。最大利益原则适用于所有涉及儿童的行动，要求采取积极措施，保护儿童权利，便利其生存、成长并促进其福利，还要求采取措施，向父母和日常负责实现儿童权利的其他人员提供支持和协助：

- (a) 单个儿童的最大利益。所有与儿童的照料、健康、教育等相关的决策，都必须考虑到最大利益原则，父母、专业人员和其他负责照料儿童者作出的决定也不例外。委员会敦促缔约国作出规定，让幼儿能够在所有诉讼中都由为儿童的利益行事的人员作为代表，并且在所有儿童能够发表自己的意见或表明自己的选择的情形中倾听他们的看法；
- (b) 幼儿作为一个群体或团体的最大利益。所有影响到儿童的法律和政策制定、行政和司法决策以及服务提供，都必须考虑到最大利益原则。这包括直接影响到儿童的行动(例如与卫生保健服务、照料体系或学

校相关的行动), 以及间接影响到幼儿的行动(例如与环境、住房或交通相关的行动)。

14. **尊重幼儿的意见和感受。**第 12 条规定, 儿童有权对所有与其相关的事项自由表达意见, 并有权使这些意见得到考虑。这项权利加强了幼儿作为推动、保护和监测其权利活动的积极参与者的地位。人们常常以年幼和未成年为由, 忽视幼儿——作为家庭、社区和社会的参与者——的作用。在许多国家和地区, 传统观念强调有必要让幼儿接受培训并适应社会生活。人们认为, 幼儿尚未完全发育, 缺乏甚至基本的理解能力、沟通能力和抉择能力。幼儿在家庭中处于弱势, 而且在社会中往往没有发言权, 得不到重视。委员会愿强调, 第 12 条既适用于幼儿也适用于少年儿童。作为权利的主体, 即便是最年幼的儿童也有权发表意见, 对于这些意见“应按照其年龄和成熟程度给以适当的看待”(第 12 条第 1 款)。幼儿对其周围环境十分敏感, 而且会非常迅速地了解其生活中人、地点和日常事务, 同时清楚地意识到他们自己的特性。早在他们能够通过常规方式即说或写进行表达之前, 他们就能够以多种方式作出选择, 传递自己的感情、见解和愿望。在这方面:

- (a) 委员会鼓励缔约国采取一切恰当措施, 确保儿童是权利主体, 在与其相关事项上享有表达意见的自由和使自己的意见得到倾听的权利这一概念, 能够从最早的阶段开始, 以与儿童的能力、最大利益和受到保护免遭伤害的权利相适应的方式得到实施;
- (b) 表达意见和感受的权利, 应当在儿童的家庭(乃至大家庭)和社区日常生活中得到确立; 在幼儿期各类保健、照料和教育设施中以及在诉讼中得到确立; 并在政策制定和服务完善中得到确立, 包括通过研究和咨询;
- (c) 缔约国应当采取一切恰当措施, 推动父母、专业人员和主管机构积极参与为幼儿创造机会, 使其能够在其日常活动中在所有相关环境里逐步行使其权利, 包括在掌握必要的技巧方面提供培训。实现参与权需要成年人采取以儿童为本的态度, 听取幼儿的意见, 维护其尊严并尊重他们个人的看法; 还需要成年人体现出耐心和创造力, 使其期望与幼儿的兴趣、理解水平和愿意采用的沟通方式相适应。

五、父母的责任和缔约国提供的协助

15. **父母和其他主要养育人的关键作用。**在通常情况下，幼儿的父母在实现幼儿权利方面发挥着关键作用，家庭、大家庭或社区其他成员包括法定监护人等，也是如此。这在《公约》中(尤其是第 5 条中)得到了充分确认，《公约》还确认，缔约国有义务提供协助，包括重质量的儿童照料服务(尤其是第 18 条)。《公约》序言指出，家庭是“社会的基本单元，作为家庭所有成员，特别是儿童的成长和幸福的自然环境”。委员会认为，这里的“家庭”是指能够满足幼儿的照料、抚养和成长需求的各种安排，包括核心家庭、大家庭，以及其他传统安排和现代基于社区的安排，但这些安排须与儿童的权利和最大利益相一致。

16. **父母/主要养育人与儿童的最大利益。**父母和其他主要养育人的责任，与他们以有利于儿童的最大利益的方式行事这一要求相联系。第 5 条规定，父母的作用是提供适当指导，以使“儿童行使本公约所确认的权利”。这既适用于幼儿也适用于少年。婴幼儿完全依赖他人，但他们并不是被动地得到照料和指导。他们是积极的社会成员，寻求父母或其他养育人的保护、抚育和理解，这些都是他们生存、成长和福利所依赖的条件。新生儿出生后不久就能够辨认其父母(或其他养育人)，并积极与父母(或其他养育人)进行非言语交流。在通常情况下，幼儿会与其父母或主要养育人相互建立深厚的感情。这些关系使儿童具有身心安全感，并使其得到持续的关爱。通过这些关系，儿童形成自我意识形态，并获取在社会里被认为具有价值的技能、知识，同时养成有关习性。因此，父母(以及其他养育人)通常是幼儿据以实现其权利的主要途径。

17. **能力发展是一项扶持性原则。**第 5 条借助“能力发展”概念来提及儿童据以逐步获取知识、能力和认识，包括逐步了解其权利，以及知道如何以最佳方式实现这些权利的成熟和学习过程。尊重幼儿逐步发展的能力对于实现其权利至关重要，这一点尤其适用于幼儿期，因为从婴儿起到开始正式入学这一时期，儿童的身体、认知、社交和心理状况的变化非常迅速。第 5 条载有以下原则：父母(和其他人)有责任不断调整他们向儿童提供的支持和指导的程度。这些调整考虑到儿童的兴趣和愿望以及儿童的自主决策和理解其最大利益的能力。幼儿一般来说需要得到比少年更多的指导，但同时有必要考虑到同龄儿童在能力上的差异，并考虑到他们对一些情况作出反应的方式。能力发展应视为一种积极的扶持过程，

而不应视为采用限制儿童的自主权和自我表达的独断做法的一种借口，这种做法以往被认为是合理的，理由是儿童相对不成熟而且需要适应社会生活。应当鼓励父母(和其他人)采取以儿童为本的方针，通过对话和实例，并以加强幼儿行使其权利包括其参与权(第 12 条)和思想、信仰及宗教自由权(第 14 条)的能力的方式，向儿童提供“指导”¹。

18. **尊重父母的作用。**《公约》第 18 条重申，父母或法定监护人对于促进儿童的成长和福利负有主要责任，儿童的最大利益是他们关注的重要问题(第 18 条第 1 款和第 27 条第 2 款)。缔约国应尊重父母、母亲及父亲的首要地位。这包括不使子女与父母分离的义务，除非这种分离符合儿童的最大利益(第 9 条)。幼儿特别易受分离造成的不利影响，因为他们在物质上和在情感上都依赖父母/主要养育者。另外，他们不太容易理解任何分离所涉的具体情况。一些最有可能对幼儿造成不利影响的情形是：遗弃和剥夺恰当的养育；在严重的身心压力或精神健康受损害情况下的养育；孤立无援情况下的养育；不稳定的养育，父母之间有冲突或子女遭受虐待；以及子女经历关系破裂过程(包括被迫分离)，或得到质量很差的机构照料的情形等。委员会敦促缔约国采取一切必要步骤，确保父母能够对其子女承担主要责任；支持父母履行其职责，包括减少儿童照料方面的有害剥夺、关系破裂和扭曲现象；并在幼儿福利可能受到威胁的情况下采取行动。缔约国的总体目标应当包括减少被丢弃或成为孤儿的幼儿数目；并尽量减少需要得到机构照料或其他形式的长期照料的人数，除非这样做被认为有利于幼儿的最大利益(见下文第七节)。

19. **社会趋势和家庭的作用。**《公约》强调，“父母双方对儿童的养育和发展负有共同责任”，父亲和母亲被视为平等的养育者(第 18 条第 1 款)。委员会指出，实际上，许多地区的家庭形态是可变的，而且正在发展变化，如同支助父母的非正规网络的提供那样，总的趋势是：家庭规模、父母作用和子女抚养安排方面的多样性增强。这些趋势与幼儿尤其相关，因为对他们的身心发育和个性的形成最为有利的，是少数稳定、悉心关爱的关系。通常，这些关系是母亲、父亲、兄弟姐妹、祖父母/外祖父母和大家庭其他成员以及专门从事儿童保育和教育工作的人员的某种组合。委员会认识到，其中的每一种关系都会以独特方式有助于《公约》之下的儿童权利的实现，而且多种不同的家庭形态或许是与促进儿童的

福利相一致的。在一些国家和地区，对家庭、婚姻和养育的社会观念的转变正在影响着幼儿的童年经历，例如有些幼儿家庭出现分离和重新组合。经济压力也对幼儿产生着影响，例如，有些父母被迫到远离家庭和社区的地方工作。在另一些国家和地区，父母一方或双方或其他亲属感染艾滋病毒 / 艾滋病并因此而死亡，这一现象现在已经成为幼儿期的一个共同特点。这些因素和许多其他因素影响到父母履行其对子女责任的能力。总的来说，在社会急剧变革的时期，传统做法也许不再可行或适用于当前的抚养状况和生活方式，但同时，人们还没有足够的时间来吸收消化新的做法以及了解和评价新的抚养能力。

20. **对父母的协助。** 缔约国需要以恰当方式协助父母、法定监护人和大家庭履行其养育子女的责任(第 18 条第 2 款和第 18 条第 3 款)，包括协助父母提供儿童的成长所需的生活条件(第 27 条第 2 款)，并确保儿童得到必要的保护和照料(第 3 条第 2 款)。委员会感到关切的是，对父母和其他负责抚养幼儿的人员所需的资源、技能和个人承诺没有给予充分的考虑，这在早婚和早育仍然认可的社会和年轻、单身父母比例较高的社会尤其突出。幼儿期是父母在《公约》涵盖的儿童福利的各个方面承担起最为广泛(而且繁重)的责任的时期：父母必须确保幼儿的生存、健康、身心安全，确保幼儿享有高水准的生活照料，并使其有足够的时间游戏和学习、自由表达看法。因此，实现儿童权利在很大程度上取决于负责照料儿童的人的福利和可利用的资源。认识到这种相互依存关系，是制订向父母、法定监护人和其他养育人提供协助计划的一个合理出发点。例如：

- (a) 一种综合做法将包括对父母促进儿童的最大利益的能力产生间接影响的干预行动(例如税收和津贴、适足住房、工时等)和能够产生比较直接影响的行动(例如母婴围产期保健服务、父母教育、家访等)；
- (b) 提供适当援助应当考虑到要求父母发挥的新的作用和具备的新的技能，并考虑到幼儿期要求和压力的转变——例如幼儿的活动范围扩大，言语交流能力增强，交往能力增强，以及幼儿开始参加照料和教育方案等；
- (c) 对父母的协助将包括提供养育培训、父母咨询，以及向母亲、父亲、兄弟姐妹、祖父母/外祖父母和其他可能不时会负责促进儿童的最大利益的人员提供的其他高质量服务；

(d) 相关协助还包括以鼓励同幼儿建立积极、负责的关系并增强对儿童权利和最大利益的了解的方式，向父母和其他家庭成员提供协助。

21. 对父母的恰当协助最好作为幼儿期全面政策一部分加以提供(见下文第六节)，包括在早年提供保健、照料和教育。缔约国应当确保父母得到恰当支助，以便使其能够让幼儿充分参与这种方案，特别是让处境最为不利和脆弱群体参与此种方案。具体来说，第 18 条第 3 款认识到，许多父母从事工作，但往往从事的是薪水很低的工作，同时还须承担养育责任。第 18 条第 3 款要求缔约国采取一切适当措施，确保就业父母的子女有权得益于他们有资格享有的的儿童照料服务、产妇产保护和便利条件。在这方面，委员会建议缔约国批准国际劳工组织 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)。

六、幼儿，特别是弱势儿童综合政策和方案

22. **以权利为基础的多部门战略。**许多国家和地区在发展高质量服务方面对幼儿期不重视。这些服务大多不成系统，常常由中央和地方各级若干政府部门负责，计划也往往没有系统性，不作协调。在有些情况下，这种服务还主要由私营部门和自愿团体提供，其资源不足，没有规章，质量得不到保证。委员会促请缔约国制定基于权利，协调，多部门的战略，以确保儿童的最大利益仍然是服务规划和提供的出发点。这种战略应以系统而统一的方法为基础制定关于 8 岁以下儿童的法律和政策。在幼儿期服务、服务的提供和设施方面必须要有一个综合性的框架，并有信息和监测系统作后盾，综合性服务将与提供给父母的帮助加以协调，并充分尊重他们的责任以及他们的境况和要求(《公约》第 5 条和第 18 条，见上文第五节)。也应征求父母的意见，让他们参与综合性服务的规划。

23. **适合于该年龄段的方案标准和专业培训。**委员会强调，幼儿期综合战略也必须考虑儿童个人的成长状况和个性，特别要认识到各年龄组(如：婴儿、学步幼童、学龄前儿童和初小年龄组)在成长方面不断变化的优先事项以及对方案标准和质量标准的影响。缔约国必须保证负责幼儿期的机构、服务和设施符合质量标准，特别是在卫生和安全方面，并保证工作人员的社会心理素质良好，合适，人数充足，训练有素。按具体情况，年龄和个性向幼儿提供服务，需要所有工作人员在从事这年龄组的工作方面接受培训。从事幼儿的工作应该得到社会的尊重，

报酬适当，以便吸引高质量的男女工作人员。对儿童权利和成长问题，他们必须在理论和实践上有最新的正确认识(亦见第 41 段)；他们必须采取以儿童为本的适当的保育做法、课程和教学法；他们必须能获得专业资源和支持，包括公共和私人方案、机构和服务的监督和监测系统。

24. 获得服务，特别是最弱势儿童获得服务。委员会呼吁缔约国保证所有幼儿(以及主要对他们的福祉负责的人)能获得适当有效的服务，包括专门为促进他们的福祉而制定的卫生、照料和教育方案。应特别注意最弱势的幼儿群体以及可能受到歧视的幼儿(第 2 条)，其中包括女孩、生活贫困的儿童、残疾儿童、属于土著或少数人群体的儿童、移民家庭的儿童、孤儿、因其他原因而没有父母照顾的儿童、育儿机构的儿童、与监狱中的母亲一起生活的儿童、难民儿童、寻求庇护的儿童、感染艾滋病毒/艾滋病或受其影响的儿童、酗酒或吸毒父母的儿童(又见第七节)。

25. 出生登记。幼儿期的综合服务始于出生。委员会指出，对所有新生儿作登记的问题，仍然是许多国家和地区的一个严峻挑战。这可能对儿童的自我意识形态感产生消极影响，儿童可能会因此而得不到基本保健、教育和社会福利的权利。作为确保所有儿童在生存、成长和获得高质量服务的权利(第 6 条)方面的第一步，委员会建议缔约国采取一切必要措施，保证所有儿童的出生登记。如果有一个人人可以免费使用的普遍，管理优良的登记系统，就可以做到这一点。一个行之有效的系统，必须对各家庭的情况采取灵活和有针对性的方法，例如必要时提供流动登记站。委员会指出，在有些地区，生病的儿童或残疾儿童可能更难得到登记，它强调对所有儿童的出生登记都不应加以任何歧视(第 2 条)。委员会还提醒缔约国为晚登记出生提供便利的重要性，并确保没有登记的儿童能平等获得保健、保护、教育和其他社会服务。

26. 生活水准和社会保障。幼儿有权得到适合于他们身心、精神、道义和社会成长的生活水准(第 27 条)。委员会关注地指出，尽管普遍认识到被剥夺的不利影响，但仍然有数百万幼儿连最基本的生活水准也得不到保证。在较贫穷的情况下成长，对儿童的福利、社会融入和自尊带来不利影响，减少他们学习和发展的机会。在赤贫的情况中成长，造成的后果更加严重，危及到儿童的生存及其健康，损害基本的生活质量。委员会促请缔约国落实有系统的战略，减少幼儿期的

贫穷，克服贫穷对儿童福祉的不利影响。应采取一切可能采取的办法，包括对儿童和家庭的“物质援助和支助方案”(第 27 条第 3 款)，以确保幼儿拥有与权利相符的基本生活水准。落实儿童得益于社会保障的权利，包括社会保险，是所有战略的一项重要内容(第 26 条)。

27. **提供保健。** 缔约国应确保所有儿童在他们的幼儿期能享有可达到的最高标准的保健和营养，以减少婴儿死亡率，使儿童能够享有生命的健康开端(第 24 条)。特别是：

- (a) 缔约国有责任确保提供清洁饮水、适当的环境卫生、适当的免疫接种、良好的营养和医疗服务，以及没有压力的环境，这些都对幼儿的健康至关重要。营养不良和疾病对儿童的身体健康和成长有长期影响，影响到儿童的心理状况，妨碍学习和社会参与，减少发掘他们潜力的可能性，同样也会导致肥胖症和不健康的生活方式；
- (b) 缔约国有责任落实儿童的健康权，鼓励在儿童健康和成长方面的教育，包括母乳喂养、营养和讲卫生的好处等方面的教育。² 还应优先重视向母亲和婴儿提供适当的产前和产后保健，以培养健康的家庭——儿童关系，特别是儿童与其母亲(或其他主要养育人)之间的关系(第 24 条第 2 款)。幼儿本身能够有助于确保他们的个人健康和鼓励其同伴的健康生活方式，例如通过参加以儿童为本的适当的保健教育方案；
- (c) 委员会希望提请缔约国注意艾滋病毒/艾滋病对幼儿期的具体挑战。应采取一切必要步骤：(一) 防止父母和幼儿感染，特别是对传播链作干预，特别是母亲与父亲之间和从母亲到婴儿；(二) 向感染艾滋病毒的父母和幼儿提供精确的诊断、有效的治疗和其他形式的支助(包括抗逆转录病毒治疗)；(三) 确保因艾滋病毒/艾滋病而失去父母和其他主要养育人的儿童，包括健康的和受感染的孤儿得到充分的替代照料。(又见关于艾滋病毒/艾滋病和儿童权利的第 3 号一般性意见(2003))。

28. **幼儿期教育。** 《公约》承认儿童受教育的权利，小学教育应实现义务制和对人人免费(第 28 条)。委员会赞赏地认识到有些缔约国在计划向所有儿童提供

一年的免费学前教育。委员会将幼儿期受教育的权利解释为一出生就开始有的权利，并与幼儿最大程度的发展的权利密切相联(第 6 条第 2 款)。第 29 条第 1 款阐述了教育与儿童成长的关系：“缔约国一致认为教育儿童的目的应是：最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力”。关于教育目的的第 1 号一般性意见解释说，其目的是“通过培养儿童的技能、学习和其他能力、人的尊严、自尊和自信来扶助儿童”，要实现这个目标，就必须以儿童为中心，与儿童友善并反映儿童的各项权利和固有尊严(第 2 段)。委员会提醒缔约国，儿童受教育的权利适用于所有儿童，应无任何歧视地扶助女孩接受教育(第 2 条)。

29. **对幼儿期教育的父母和公共责任。**父母(和其他主要养育者)是儿童的第一任教育者的原则，在《公约》中得到确立和核准。它强调尊重父母的责任(上文第五节)。父母应在幼儿行使权利方面提供适当的指导，创造一个环境，建立以尊重和理解为基础的牢靠的慈爱关系(第 5 条)。委员会请缔约国将这一原则作为在以下两个方面规划幼儿期教育的起点：

- (a) 在向父母提供履行育儿责任的适当援助方面(第 18 条第 2 款)，缔约国应采取一切适当措施，加强父母了解他们在儿童幼儿期教育方面的作用，鼓励以儿童为中心的育儿做法，鼓励尊重儿童的尊严，为培养谅解、自尊和自信提供机会；
- (b) 在为幼儿期制定计划方面，缔约国的目标应始终是提供对父母的作用作补充的方案，而且这种方案应尽量与父母合作制定，包括通过父母、专业人员和其他人在“最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力”(第 29 条第 1 款(a)项)方面开展积极合作。

30. 委员会呼吁缔约国确保所有幼儿获得最广泛意义上的教育(如上文第 28 段所述)，这种教育承认父母、扩大家庭和社区的关键作用，以及国家、社区和民间机构提供的幼儿期教育的有组织方案所作出的贡献。研究证据表明高质量的教育方案能够对幼儿成功地过渡到小学，对他们的学习进步及其长期的社会适应产生积极影响。现在，许多国家和地区从 4 岁起向儿童提供综合性幼儿期教育，有些国家将其纳入双职工父母的育儿教育。人们认识到传统上将“保育”服务与“教育”服务分开，并不总是符合儿童的最大利益，因此有时采用“教育保育”

的概念，以示向综合服务的转变，加强承认协调、整体、多部门处理幼儿期问题的必要性。

31. **以社区为基础的方案。**委员会建议缔约国支持幼儿期发展方案，包括以家庭和社区为基础的学前方案，这种方案的主要特征是扶持和教育父母(和其他养育人)。缔约国可以在以下方面发挥关键作用：制定一个立法框架，提供资源充足的高质量服务，确保标准适合于各群体和个人的具体情况，适合于从婴儿一直到上学的各年龄组的发展重点。鼓励缔约国制定适合于发展，与文化相关的高质量方案，并且要与当地社区合作来实现这个目标，而不是对幼儿期保育和教育强行规定一种标准化办法。委员会还建议缔约国加强注意并积极支持对幼儿期方案采取以权利为基础的方法，包括围绕过渡到小学，确保连续性和不断进步的倡议，以通过积极参与规划活动等培养儿童的自信、沟通能力和学习热情。

32. **作为服务提供者的私营部门。**关于委员会在 2002 年的一般性讨论日就“作为服务提供者的私营部门及其在落实儿童权利中的作用”通过的建议(见 CRC/C/121 号文件，第 630-653 段)，委员会建议缔约国作为落实方案的一个渠道支持非政府部门的活动。它还呼吁所有非国家服务提供者(“营利性”和“非营利性”提供者)遵守《公约》的原则和规定，在这方面还提醒缔约国，它们对保证执行《公约》负有主要责任。国家和非国家部门中从事幼儿期工作的专业人员应获得全面的训练，经常性的培训以及适当的报酬。在这方面，缔约国有责任对幼儿期发展提供服务。民间社会的作用是对国家的作用作补充，而不是代替国家的作用。如果非国家服务起了主要作用，那么委员会提请缔约国注意，它们有义务监测并管理服务提供的质量，以确保儿童权利得到保护并满足他们的最大利益。

33. **幼儿期人权教育。**根据第 29 条和委员会第 1 号一般性意见(2001)，委员会还建议缔约国将人权教育纳入幼儿期教育。这种教育应该让儿童参与，并培养儿童的能力，以适应于他们的利益、关注和不断提高的能力的方式向他们提供行使权利和履行职责的实际机会。幼儿的人权教育应围绕在家庭、在育儿中心、在幼儿期教育方案和其他社区背景中幼儿熟悉的日常问题。

34. **休息、闲暇和游戏的权利。**委员会指出，缔约国和其他方面对执行《公约》第 31 条的规定的注意不足，该条规定确保“儿童有权享有休息和闲暇、从事与儿童年龄相宜的游戏和娱乐活动，以及自由参加文化生活和艺术活动”。游戏

是幼儿期最独特的活动之一。通过游戏，不管是单独还是与其他人一起，儿童都能享受并刺激提高他们的现有能力。创造性游戏和探索性学习对幼儿期教育的重要性是得到普遍承认的。然而，由于幼儿很少有机会在以儿童为中心、安全、得到支持的、激励性和没有压力的环境中相聚、游戏和互动，因此常常阻碍实现休息、闲暇和游戏的权利。在许多城市环境中，住房、商业中心和交通系统的设计不合理，密度高，再加上噪音，污染和各种各样的危险，对幼儿造成了一种险象环生的环境，因此特别威胁到儿童的游戏空间权。家务繁重(特别影响到女孩)和学习竞争激烈，也可能阻碍儿童的游戏权。因此委员会呼吁缔约国、非政府组织和私人行为者查明并克服最年幼儿童享有这些权利的潜在障碍，包括将其作为扶贫战略的一部分。城镇规划以及闲暇和游戏设施的规划应通过适当的磋商，考虑儿童发表意见的权利(第 12 条)。在以上所有方面，委员会鼓励缔约国加强注意落实休息、闲暇和游戏权，并拨出适足的资源(人力资源和资金)。

35. **现代通信技术与幼儿期。**第 17 条承认以印刷为主的传统媒体和以现代信息技术为主的大众媒体对实现儿童权利作出积极贡献的潜力。幼儿期是出版商和媒体制作商的一个专业市场，应鼓励他们传播适合于幼儿的能力和兴趣，对他们的福祉有社会和教育利益，并反映儿童境况、文化和语言方面国家和区域多样性的材料。应特别注意少数人群体拥有能推动对他们的承认和社会融入的媒体的必要性。第 17 条(e)款还提到缔约国对确保保护儿童不受不适当和可能有害的材料之害的作用。现代技术的种类，包括以互联网为基础的媒体迅速增加，利用这种技术的机会也大大增加，应引起特别关注。幼儿如果接触到不宜或不当的材料，就特别有危险。委员会促请缔约国管理媒体的制作和发布，以保护幼儿，并促请它们支持父母/养育人履行他们在这方面的育儿责任(第 18 条)。

七、需要特别保护的幼儿

36. **幼儿对风险的脆弱性。**委员会在上述一般性意见中指出，大量儿童的成长环境困难，他们的权利常常受到侵犯。与父母和养育人的关系不可靠和不连续，生长在赤贫和被剥夺的环境中，周围充满冲突和暴力，被迫离开家园成为难民，以及任何其他有害他们福祉的不良环境，这一切都使幼儿特别易于受到伤害。幼儿理解上述不良环境或抵御对他们的健康、身心、精神、道德或社会发展

的有害影响的能力较低。如果父母或其他养育人不管是由于疾病、死亡，还是由于家庭或社区分裂不能提供适足保护，对幼儿造成的威胁都特别严重。不管在何种困难情况下，都必须特别考虑到幼儿，因为他们正在迅速成长变化中，他们较容易生病，心理状况较脆弱，他们的成长较容易受到扭曲或扰乱，在躲避或抵御困难方面的能力较低，他们要靠别人给予保护和促进他们的最大利益。在以下几段中，委员会请缔约国注意《公约》提到的对幼儿期的权利有明显影响的几种主要的困难情况。所列的并不全面，儿童在任何情况下都会同时面临多种风险，一般来说，缔约国的目标应该是确保在所有情况中，每个儿童都能在行使权利方面得到适当的保护：

- (a) 虐待和忽视(第 19 条)：幼儿常常受到忽视和虐待，包括身心摧残。虐待常常发生在家庭，特别有害。幼儿最没有能力躲避或抵御，也最不能理解所发生的情况，最没有能力寻求他人的保护。有令人信服的证据表明，由于忽视和虐待造成的创伤对发展，包括对最年幼儿童的成长产生消极影响，对他们大脑的成熟过程产生可度量的影响。鉴于对幼儿期的虐待和忽视非常普遍，并有证据表明它产生长期影响，因此缔约国应采取一切必要措施保卫有风险的幼儿，并向受到虐待的儿童提供保护，采取积极步骤支持他们从创伤中康复，同时避免使他们因蒙受的侵犯而留下伤痕；
- (b) 没有家庭的儿童(第 20 和 21 条)。如果儿童成为孤儿，被抛弃或者被剥夺家庭照料，或者长期遭受关系破裂或失散(例如由于自然灾害或其他紧急情况、艾滋病毒/艾滋病等等传染病、父母被监禁、武装冲突、战争和被迫移徙)，儿童的发展权就受到严重威胁。以上困境对儿童的影响各不相同，视他们的个人应对能力、年龄和境况以及有没有较广泛的支持和替代照料而定。研究表明，机构照料的质量低，则不可能促进健康的身心发展，反而会对长期的社会调整，特别是三岁以下儿童以及五岁以下儿童的调整，带来的严重的消极后果。如果需要替代照料，尽早安排以家庭为基础或者类似家庭的照料，则更有可能对幼儿产生积极的结果。委员会鼓励缔约国投资并支持能确保安全、持续照料和关爱以及在相互信任和尊重的基础上给幼儿以形成长

期的情感依恋的各种替代照料形式，例如通过寄养、收养和资助大家庭的成员。如果准备收养，“应确保以儿童的最大利益为首要考虑”（第 21 条），而不只是“主要考虑”（第 3 条），同时必须一直牢记并尊重《公约》其他条款规定，本一般性意见回顾的所有有关的儿童权利和缔约国义务；

- (c) 难民(第 22 条)。年幼的难民儿童丧失了他们日常环境和关系中许许多多熟悉的东西，因此极易感到混淆。他们及其父母有权平等地获得保健、教育和其他服务。孤身或与家庭失散的儿童的处境特别危险。委员会关于“在原籍国外孤身和与家庭失散的儿童的待遇问题”的第 6 号一般性意见(2005)就照料和保护这些儿童的问题提供详细的指导；
- (d) 残疾儿童(第 23 条)。幼儿期通常是查明残疾及认识其对儿童的福祉和成长的影响的年龄阶段。幼儿决不能只因为是残疾而被送进机构。首要任务是确保他们有平等的机会充分参加教育和社区生活，包括消除阻碍实现他们权利的障碍。年幼残疾儿童有权获得专业人员适当的援助，包括对他们父母(或其他养育人)的资助。应时刻尊重残疾儿童的尊严，并鼓励他们自立。(亦见委员会 1977 年关于“残疾儿童权利”问题一般性讨论日的建议，载于 CRC/C/66 号文件)；
- (e) 有害工作(第 32 条)。有些国家和地区在儿童年幼时就让他们踏进社会，参加工作，包括参加有潜在危险、剥削性以及损害健康、教育和长期前景的活动。例如，可能会教幼儿做一些家务劳动或者农业劳动，或者帮助家长或兄弟姐妹从事有危险的工作。即使非常年幼的婴儿也很可能受到经济剥削，他们可能会被用来乞讨，或者被出租供乞讨。娱乐业，包括电视、电影、广告和其他现代媒体中对幼儿的剥削，也应引起关注。缔约国对劳工组织《1999 年消除最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)确定的有害童工活动的极端形式负有特别责任。
- (f) 药物滥用(第 33 条)。虽然非常年幼的儿童极少有可能滥用药物，但如果他们出生自酗酒或吸毒成瘾的母亲，他们可能需要专门的保健；

如果家庭成员是药物滥用者并有可能接触药物，则需要保护。他们也可能因酗酒或药物滥用对家庭生活水准和照料质量的不利后果而受害，还可能会在早期就学会滥用药物；

(g) 性侵犯和性剥削(第 34 条)。幼儿特别是女孩，很容易在早期受到家庭内外的性侵犯和性剥削。环境困难的幼儿特别危险，例如被雇为家庭工人的女孩。幼儿还可能受色情制造商之害；这个问题在 2002 年《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》中述及；

(h) 买卖、贩运和诱拐儿童(第 35 条)。委员会对出于各种目的买卖和贩运弃儿和失散儿童的事实经常表示关注。就最年幼的年龄组而言，买卖和贩运的目的可以包括收养，特别是(虽然不仅仅是)外国人收养。除了《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题任择议定书》以外，1993 年《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》为在这一领域防止侵犯提供了一个框架和机制，因此，委员会一直在强烈促请所有承认和/或允许收养的缔约国批准或加入该公约。普遍的出生登记，除国际合作外，也有助于防止这种侵犯权利的情况；

(i) 不正常行为和违法行为(第 40 条)。幼儿(界定为八岁以下，见第 4 段)在任何情况下都不应被列入刑事责任最低年龄的法律定义以内。行为不当或违法的幼儿需要有同情心的帮助和理解，以提高他们的个人控制、社会同理心和解决冲突的能力。缔约国应确保在履行职责方面向父母/养育者提供适当的支持和培训(第 18 条)，确保幼儿获得高质量的幼儿期教育和照料，必要时确保他们获得专门指导/治疗。

37. 对于以上每一种情形，以及所有其他形式的剥削(第36条)，委员会促请缔约国将年幼儿童的具体情况纳入所有立法、政策和干预活动，以便在一个弘扬尊严和自尊的环境中促进身心康复和社会融入(第39条)。

八、幼儿期的能力建设

38. **对幼儿期的资源分配。**为了确保幼儿的权利在这一生命的关键的阶段得到充分实现(并牢记幼儿期的经历对他们的长期前景发生的影响),委员会促请缔约国在以权利为基础的框架内为幼儿期通过有时间限制的综合性战略计划。这要求增加对幼儿期服务和方案的人力资源和资金分配(第4条)。委员认识到,在幼儿期落实儿童权利的缔约国在这样做时采取的起始点非常不同,无论是在幼儿期政策、服务和专业培训的基础设施方面,还是在可能拥有并可以拨给幼儿期的资源量方面。委员会还认识到,缔约国可能会面临在整个儿童期落实权力的各种优先事项相冲突的情况,例如当普遍保健服务和小学教育尚未实现时。不管怎样,鉴于本一般性意见所述的许多原因,都必须对专门分配给幼儿期的服务、基础设施和总体资源作充分的公共投资。在这方面,委员会鼓励缔约国在政府、公用事业部门、非政府组织、私营部门和家庭之间建立牢固平等的伙伴关系,为支持幼儿权利而为综合服务供资。最后,委员会强调,如果服务分散,也不应对幼儿造成不利。

39. **数据收集和管理。**委员会重申,幼儿期所有方面的最新的数量和质量综合数据,对拟订、监测和评估取得的进展情况以及对评估政策影响至关重要。委员会认识到,许多缔约国在《公约》所述的许多领域缺乏幼儿期问题数据收集的适当的国家系统,特别是幼儿期问题的具体的分类资料不容易获得。委员会促请所有缔约国根据《公约》,建立一个数据收集和指标的系统,按性别、年龄、家庭结构、城乡居民和其他有关类别分类。这一系统应涵盖18岁以下的所有儿童,专门着重于幼儿期儿童,特别是属于脆弱群体的儿童。

40. **幼儿期问题研究能力建设。**委员会在本一般性意见的前面指出,在以下方面开展了广泛的研究:儿童的健康、成长情况、认知、社会和文化发展情况,积极和消极因素对他们福祉的影响,幼儿期照料和教育方案的潜在影响。还越来越多地从人权角度研究幼儿期问题,尤其是对如何尊重儿童的参与权,包括通过他们参与研究进程等方式作研究。幼儿期研究的理论和证据在制定政策和做法以及在监测和评估各种倡议,教育和培训所有负责幼儿福祉工作的人等方面,都可作出巨大的贡献。但是,委员会也提请注意当前研究的局限,它主要围绕有限

的情况下和世界上的少数地区的幼儿期。作为幼儿期规划的一部分，委员会鼓励缔约国发展幼儿期研究的国家和地方能力，特别是从以权利为基础的角度去发展。

41. **幼儿期权利培训。**关于幼儿期的知识和专门知识并不是静止的，而是随着时间的推移而变化。这分别是由于社会趋势影响幼儿及其父母和其他养育人的生活，对他们的照料和教育的政策和重点发生变化，儿童保育、课程和教学方式发生革新，出现新的研究结果等原因所造成。在幼儿期落实儿童权利，对所有负责儿童工作的人都是挑战，对儿童本人也是挑战，因为他们认识到了他们在家庭、学校和社区的作用。委员会鼓励缔约国对儿童及其父母以及从事儿童工作的所有专业人员，特别是议员、法官、司法行政官、律师、执法人员、公务员、儿童机构和儿童拘留所的工作人员、教师、保健人员、社会工作者和地方领导，进行有系统的儿童权利培训。此外，委员会促请缔约国对普罗大众开展提高认识的活动。

42. **国际援助。**委员会认识到许多缔约国在真正落实本一般性意见所列综合性服务方面资源拮据，因此建议捐助机构，包括世界银行、联合国其他机构和双边捐助方在财政和技术上支持幼儿期发展方案，并将其作为它们协助接受国际援助的国家开展可持续发展的主要目标之一。有效的国际合作，也能在政策拟订、方案编制、研究和专业培训等方面加强幼儿期问题的能力建设。

43. **展望。**委员会促请所有缔约国、政府间组织、非政府组织、学术机构、专业团体和基层社区继续倡导建立落实儿童权利的独立机构，促进在幼儿期生活质量的至关重要性方面开展持续不断的高级别政策对话和研究，包括国际、国家、区域和地方各级的对话。

注

¹ 见 G. Lansdown, *The Evolving Capacities of the Child* (Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, 2005)。

² 见《婴儿和幼儿喂养全球战略》，世界卫生组织，2003年。

附件四

中国对儿童权利委员会结论性意见 (CRC/C/CHN/CO/2)的评论

中国对儿童权利委员会在审议中国报告时表明的意见深表遗憾，该意见称，“委员会关切的是……还有报告称，一些进行宗教活动特别是信奉‘法轮功’的家庭的儿童遭到骚扰、威胁或对之采取劳教等其他不利行动。”(第44段)。

正如中国代表团在与委员会对话时清楚表明的，中国政府依法充分尊重和保护公民的宗教自由。指责中国政府压制行使宗教自由者完全是恶意诽谤。法轮功即非宗教活动，也非精神活动，实际上，它是反人性、反科学和反社会的邪教。在法轮功的邪恶影响下，大量狂热的信徒，包括许多儿童，自残甚至自杀。对绝大多数修炼者，中国政府给予了热情援助，进行了耐心劝说，同时充分尊重他们的合法权利，以帮助他们重返正常生活。只有少数违法者受到惩戒。中国的政策和方针得到广大人民，包括法轮功受害者家人的支持。

中国政府希望重申，它一直尽最大努力履行其对《公约》承担的义务，尊重《公约》对委员会的授权。中国政府随时准备与委员会进行建设性合作，以更好地执行《公约》，希望委员会恪守其客观和公正立场，对其收到的信息采取审慎态度。尤其是，委员会在其结论性意见中，不应引用诋毁缔约国的未经核实的“报告”，因为这将给阴谋破坏“公约”宗旨与目标的团体和个人以可乘之机。

-- -- -- -- --