



## 国际人权文书

Distr.  
GENERAL

HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.II)  
27 May 2008

CHINESE  
Original: ENGLISH

## 国际人权文书

### 第二卷

### 各人权条约机构通过的一般性意见和 一般性建议汇编

#### 秘书处的说明

本文件载有经济、社会、文化权利委员会、人权事务委员会、消除种族歧视委员会、消除对妇女歧视委员会、禁止酷刑委员会和儿童权利委员会分别通过的一般性意见或一般性建议的汇编。移徙工人委员会尚未通过任何一般性意见。

## 目 录

页 次

## 第 一 卷

一、经济、社会、文化权利委员会通过的一般性意见 .....	
第 1 号：缔约国的报告 .....	
第 2 号：国际技术援助措施(《公约》第二十二条) .....	
第 3 号：缔约国义务的性质(《公约》第二条第一款) .....	
第 4 号：适足住房权(《公约》第十一条第一款) .....	
第 5 号：残疾人 .....	
第 6 号：老龄人的经济、社会、文化权利 .....	
第 7 号：适足住房权(《公约》第十一条第一款)：强行驱逐 .....	
第 8 号：实施经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系 .....	
第 9 号：《公约》在国内的适用 .....	
第 10 号：国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的 作用 .....	
第 11 号：初级教育行动计划(第十四条) .....	
第 12 号：取得足够食物的权利(第十一条) .....	
第 13 号：受教育的权利(《公约》第十三条) .....	
第 14 号：享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条) .....	
第 15 号：水权(《经济、社会、文化权利国际公约》第十一和 第十二条) .....	
第 16 号：男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等 权利(第三条) .....	
第 17 号：人人有权享受对其本人的任何科学、文学和艺术作 品所产生的精神和物质利益的保护(第十五条) .....	
第 18 号：工作权利(第六条) .....	
第 19 号：社会保障的权利(第九条) .....	
二、人权事务委员会通过的一般性意见 .....	
第 1 号：报告义务 .....	
第 2 号：报告准则 .....	
第 3 号：第二条(国家一级的执行) .....	
第 4 号：第三条(男女平等享有所有公民权利和政治权利) .....	

目 录(续)

页 次

第 5 号：第四条(克减问题) .....  
第 6 号：第六条(生命权) .....  
第 7 号：第七条(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的  
    待遇或处罚) .....  
第 8 号：第九条(个人享有自由和安全的权利) .....  
第 9 号：第十条(被剥夺自由的人的待遇问题) .....  
第 10 号：第十九条(见解自由).....  
第 11 号：第二十条 .....  
第 12 号：第一条(自决权) .....  
第 13 号：第十四条(司法) .....  
第 14 号：第六条(生命权) .....  
第 15 号：《公约》所规定的外侨地位 .....  
第 16 号：第十七条(隐私权).....  
第 17 号：第二十四条(儿童权利).....  
第 18 号：不歧视 .....  
第 19 号：第二十三条(家庭) .....  
第 20 号：第七条(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的  
    待遇或处罚).....  
第 21 号：第十条(被剥夺自由的人的人道待遇).....  
第 22 号：第十八条(思想、良心和宗教自由) .....  
第 23 号：第二十七条(少数群体的权利).....  
第 24 号：关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提出  
    的保留或者有关《公约》第四十一条下声明的问题 .....  
第 25 号：第二十五条(参与公共生活和投票的权利) .....  
第 26 号：义务的延续性 .....  
第 27 号：第十二条(迁徙自由).....  
第 28 号：第三条(男女权利平等).....  
第 29 号：第四条(紧急状态期间的克减问题) .....  
第 30 号：《公约》第四十条规定的缔约国的报告义务 .....  
第 31 号：《公约》缔约国的一般法律义务的性质 .....  
第 32 号：在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利 .....

## 目 录(续)

页 次

## 第 二 卷

三、消除种族歧视委员会通过的一般性建议 .....	271
一、缔约国的义务(《公约》第四条).....	271
二、缔约国的义务 .....	271
三、缔约国的报告 .....	272
四、缔约国的报告(《公约》第一条).....	272
五、缔约国的报告(《公约》第七条).....	273
六、逾期报告 .....	274
七、执行第四条 .....	274
八、《公约》第一条第一和第四款的解释和适用 .....	275
九、《公约》第八条第一款的适用 .....	276
十、技术援助 .....	276
十一、非公民 .....	277
十二、继承国 .....	277
十三、培训执法人员保护人权 .....	278
十四、《公约》第一条第一款 .....	278
十五、《公约》第四条 .....	279
十六、《公约》第九条的适用 .....	280
十七、设立国家机构推动落实《公约》 .....	280
十八、建立国际法庭起诉危害人类罪 .....	281
十九、《公约》第三条 .....	282
二十、《公约》第五条 .....	283
二十一、自决权 .....	284
二十二、《公约》关于难民和流离失所者的第五条 .....	285
二十三、土著人民的权利 .....	286
二十四、《公约》第一条 .....	287
二十五、种族歧视与性别有关的方面 .....	288
二十六、《公约》第六条 .....	289
二十七、对罗姆人的歧视 .....	290
二十八、反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍 现象世界会议的后续行动 .....	294

## 目 录(续)

	<u>页 次</u>
二十九、《公约》第一条第一款(世系).....	296
三十、对非公民的歧视.....	301
三十一、在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视 .....	306
四、消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议.....	317
第 1 号：缔约国的报告.....	317
第 2 号：缔约国的报告.....	317
第 3 号：教育和宣传运动 .....	318
第 4 号：保留.....	318
第 5 号：暂行特别措施.....	319
第 6 号：有效的国家机制和宣传.....	319
第 7 号：资源.....	320
第 8 号：执行《公约》第八条.....	320
第 9 号：有关妇女状况的统计资料.....	321
第 10 号：《消除对妇女的一切形式歧视公约》通过十周年.....	321
第 11 号：履行报告义务的技术咨询服务.....	322
第 12 号：对妇女的暴力行为 .....	322
第 13 号：同工同酬 .....	323
第 14 号：女性生殖器残割 .....	324
第 15 号：在各国防治后天免疫机能缺损综合症(艾滋病)战略 中避免对妇女的歧视.....	325
第 16 号：城乡家庭企业中的无酬女工 .....	326
第 17 号：妇女无偿家务活动的衡量和量化及其在国民生产 总值中的确认 .....	327
第 18 号：残疾妇女 .....	328
第 19 号：对妇女的暴力行为 .....	328
第 20 号：对《公约》的保留 .....	334
第 21 号：婚姻和家庭关系中的平等 .....	334
第 22 号：对《公约》第二十条的修正 .....	344
第 23 号：政治和公共生活 .....	345
第 24 号：《公约》第十二条(妇女和保健).....	356
第 25 号：《公约》第四条第 1 款(暂行特别措施).....	363

## 目 录(续)

	<u>页 次</u>
五、禁止酷刑委员会通过的一般性意见 .....	372
第 1 号：参照《公约》第 22 条执行第 3 条(遣回与来文).....	372
第 2 号：缔约国执行第 2 条 .....	374
六、儿童权利委员会通过的一般性意见 .....	382
第 1 号：教育的目的 .....	382
第 2 号：独立的国家人权机构在增进和保护儿童权利方面 的作用 .....	389
第 3 号：艾滋病毒/艾滋病与儿童权利 .....	396
第 4 号：在《儿童权利公约》的框架内青少年的健康和发展 .....	411
第 5 号：执行《儿童权利公约》的一般措施(第 4 条、第 42 条 和第 44 条第 6 款).....	423
第 6 号：远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇.....	443
第 7 号：在幼儿期落实儿童权利 .....	468
第 8 号：儿童受保护免遭体罚和其他残忍或不人道形式惩罚 的权利(第 19 条、第 28 条第 2 款和第 37 条等).....	490
第 9 号：残疾儿童的权利 .....	503
第 10 号：少年司法中的儿童权利 .....	527

### 三、消除种族歧视委员会通过的 一般性建议

根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条第二款规定，该委员会可以根据审查缔约国送交的报告和情况拟具意见和一般性建议。此类意见和一般性建议应连同缔约国提交的任何意见一并提交大会。委员会迄今为止共通过了 18 项一般性建议。

#### 第五届会议(1972 年)\*

##### 第一号一般性建议：缔约国的义务(《公约》第四条)

根据第五届会议对缔约国按照《公约》第九条所提交报告的审议结果，委员会发现一些缔约国的立法没有把《公约》第四条(子)项和(丑)项拟定的规定包括进去，依照《公约》，上述规定对所有缔约国都有强制性的。执行这些规定时还应适当顾及《世界人权宣言》所载原则以及《公约》第五条明文规定的权利。

因此，委员会建议立法在这方面有欠缺的缔约国按照本国立法程序，考虑将符合《公约》第四条(子)项和(丑)项要求的规定补充到其立法中的问题。

#### 第五届会议(1972 年) \*

##### 第二号一般性建议：缔约国的义务

委员会审议了一些缔约国的报告，其中明示或暗示认为境内没有种族歧视的缔约国无需提供委员会在 1970 年 1 月 28 日函件(CERD/C/R.12)中所指的资料。

但是，既然按《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条第一款全体缔约国都答应提交为使它们《公约》生效而采取的措施的报告，而委员会 1970 年 1 月 28 日函件中所列举的资料类别都提到缔约国在《公约》下的义务，所以这个函件是对全体缔约国发出的，不论它们领土上有没有种族歧视的现象存在。委员会欢迎尚未在报告中列入必要资料的全体缔约国依照委员会上述函件所列标题在报告中列入这些资料。

---

\* 载于 A/87/18 号文件。

## 第六届会议(1972 年)\*

### 第三号一般性建议：缔约国的报告

委员会审议了一些缔约国的报告，其中载有关于它们在执行联合国机关有关与南部非洲种族主义政权之间关系的决议而采取的措施方面的资料。

委员会注意到在《消除一切形式种族歧视国际公约》序言部分第十段中，缔约国已“决心”——除其他事项外——“建立毫无任何形式的种族隔离和种族歧视的国际社会”。

委员会同时也注意到，《公约》第三条中写明“缔约国特别谴责种族分隔及种族隔离”。

此外，委员会还注意到第 2784(XXVI)号决议第三节中，大会在赞赏地注意到委员会第二次年度报告并表示赞同委员会所提出的一些意见和建议之后，即请“南非的所有贸易伙伴避免任何足以鼓励南非及南罗得西亚非法政权继续违反《消除一切形式种族歧视国际公约》原则和目标的行动。”

委员会认为，为使《公约》规定生效而采取的国家措施和为促进各地尊重《公约》原则而采取的国际措施是互相关连的。

委员会欢迎任何有意愿的缔约国在按照《公约》第九条第一款提交报告时，加列它们和南部非洲种族主义政权在外交、经济和其他方面关系状况的资料。

## 第八届会议(1973 年)\*

### 第四号一般性建议：缔约国的报告(《公约》第一条)

消除种族歧视委员会，

审议了各缔约国在第七和第八届会议上根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条规定提交的各份报告。

铭记各缔约国应向委员会提供尽可能详实的报告，

---

\* 载于 A/87/18 号文件。

\* 载于 A/90/18 号文件。



请各缔约国在根据第九条规定提交的报告中努力阐述《公约》第一条规定提及的有关人口构成的情况。

### 第十五届会议(1977 年) \*\*

#### 第五号一般性建议：缔约国的报告(《公约》第七条)

消除种族歧视委员会，

铭记《消除一切形式种族歧视国际公约》第七条和第九条的规定，

深信向导致种族歧视的偏见进行战斗，增进各种族和民族集团间的谅解、容忍和友谊，宣扬《联合国宪章》和各项人权宣言的原则和宗旨以及联合国大会通过的其他有关文书，都是消除种族歧视的重要和有效手段。

认为所有缔约国，包括宣布在其管辖领土内没有实行种族歧视的国家，必须履行对缔约国有约束力的《公约》第七条规定的义务，因此，所有缔约国必须在其按照《公约》第九条第一款提出的报告内，列入关于执行该条各项规定的资料。

遗憾地注意到很少国家在其按照《公约》第九条提出的报告内列出它们所采取落实《公约》第七条规定的措施的资料，且所提资料多属笼统和敷衍塞责，

回顾依《公约》第九条第一款的规定，委员会可要求缔约国报送进一步资料，

1. 请还没有做到的每一个缔约国在其按照《公约》第九条将要提出的下一次报告或在下次定期报告到期前提出的特别报告内，载列关于所采取落实《公约》第七条规定的措施的适当资料；

2. 请各缔约国注意，按照《公约》第七条的规定，上段所称的资料应包括各缔约国在“讲授、教育、文化及新闻方面”“立即”采取的“有效措施”的资料在内，以期：

- (a) “向导致种族歧视的偏见进行战斗”；
- (b) “增进国家间及种族或民族团体间的谅解、容忍和友谊；
- (c) “宣扬《联合国宪章》的宗旨与原则、《世界人权宣言》、《联合国消除一切形式种族歧视宣言》”以及《消除一切形式种族歧视国际公约》。

---

\*\* 载于 A/32/18 号文件。

## 第二十五届会议(1982 年)\*

### 第六号一般性建议：逾期报告

消除种族歧视委员会，

认识到已有大批国家批准或加入《消除一切形式种族歧视国际公约》，

但深知仅仅批准《公约》不能使《公约》所制订的监督制度有效地发挥作用，

回顾《公约》第九条规定缔约国有义务就实施《公约》各项规定所采取的措施提交初次报告和定期报告，

指出目前至少有 62 个国家的 89 份报告过期未交，其中 42 份过期未交的报告属于 15 个国家，每个国家平均欠 2 份或 2 份以上，而且有 4 份应于 1973 年至 1978 年提交的初次报告尚未收到，

遗憾地注意到，无论通过秘书长向各缔约国发出催复通知，或在大会的年度报告中列出有关资料，从来都未能收到预期的效果，

请大会：

- (a) 注意这一情况；
- (b) 运用其权力以确保委员会能更有效地履行《公约》所规定的义务。

## 第三十二届会议(1985 年) \*

### 第七号一般性建议：执行《公约》第四条

消除种族歧视委员会，

审议了 16 年期间内各缔约国的定期报告，以及各缔约国的第六、七和八次定期报告中 100 多个案件，

回顾并重申其 1972 年 2 月 24 日第一号一般性建议和 1973 年 5 月 4 日第 3(VII)号决定，

满意地注意到缔约国在若干报告中提供了有关执行《公约》第四条采取对付种族歧视行为的具体案件的资料，

---

\* 载于 A/37/18 号文件。

\* 载于 A/40/18 号文件。

但是注意到有些缔约国尚未制定有关执行《公约》第四条的必要法规，以及许多缔约国尚未履行《公约》第四条(子)项和(丑)项的一切规定，

进一步回顾按照第四条起首段的规定，缔约国“承诺立即采取旨在根除对此种歧视的一切煽动或歧视行为的积极措施”，充分顾及《世界人权宣言》所载原则及本《公约》第五条明文规定的权利，

考虑到第四条对阻止种族主义和种族歧视及进行旨在提倡或煽动歧视的活动具有的防范性质，

1. 建议缔约国法律未符合《公约》第四条(子)项和(丑)项规定的国家采取必要步骤，以满足该条的强制性要求；

2. 请尚未这样做的缔约国在其定期报告内就有效执行第四条(子)项和(丑)项规定的方式及程度向委员会作出更充分的报导，并引述其报告案文中的有关部分；

3. 又请尚未这样做的缔约国努力在其定期报告内提供有关各主管国家法院和其他国家机构就种族歧视行为，特别是关于第四条(子)项和(丑)项的犯罪行为所作决定的更多资料。

### 第三十八届会议(1990年)\*

#### 第八号一般性建议：《公约》第一条第一和 第四款的解释和适用

消除种族歧视委员会，

审议了缔约国有关如何认定个人为某一特别种族或一个种族集团或一些种族集团成员的资料的报告，

认为这类身份证明，如果没有相反的理由，应以有关个人的自我识别为根据。

---

\* 载于 A/45/18 号文件。

### 第三十八届会议(1990 年)\*

#### 第九号一般性建议：《公约》第八条第一款的适用

消除种族歧视委员会，  
考虑到尊重专家的独立性对保证充分遵守人权和基本自由是必要的，  
回顾《消除一切形式种族歧视国际公约》第八条第一款，  
对于国家、组织和团体代表有对专家、尤其是对担任国家报告员的专家施加压力的迹象表示震惊，  
大力建议它们无保留地尊重其成员以个人资格任职作为公认公正独立专家的地位。

### 第三十九届会议(1991 年)\*

#### 第十号一般性建议：技术援助

消除种族歧视委员会，  
注意人权条约机构主持人第三次会议所提出并经大会第四十五届会议核可的主张在国家一级举办一系列研讨会或讲习班以培训缔约国国别报告编写人员的建议，  
对于《消除一切形式种族歧视国际公约》某些缔约国仍然未能履行《公约》所规定的报告义务表示关切，  
相信在国家一级举办培训班或讲习班将可大大裨益各该国家负责起草国别报告的官员，  
1. 请秘书长在与有关缔约国协商后尽可能为起草国别报告的官员举办适当的国家培训班和讲习班；  
2. 建议在举办这种培训班和讲习班时酌情利用人权事务中心工作人员和消除种族歧视委员会的专家。

---

\* 载于 A/45/18 号文件。

\* 载于 A/46/18 号文件。

#### 第四十二届会议(1993 年)\*\*

##### 第十一号一般性建议：非公民

1. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款界定了种族歧视的定义。第一条第二款说明该定义不适用于缔约国对公民与非公民间采取的区别性的行动。第一条第三款对第一条第二款设定条件，宣布缔约国在非公民间不得对任何特定国籍的人民加以歧视。

2. 委员会指出，第一条第二款有时被解释为免除缔约国提交有关针对外国人的法律的问题的报告义务。因此委员会确定各缔约国有义务提交有关针对外国人的法律及其执行情况的全面报告。

3. 委员会还确定，不应将第一条第二款解释为对其他文书，特别是《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》所承认和宣布的各项权利和自由有所损减。

#### 第四十二届会议(1993 年)\*

##### 第十二号一般性建议：继承国

消除种族歧视委员会，

强调各国普遍参与《消除一切形式种族歧视国际公约》的重要性，

考虑到由于国家解体而出现了一些继承国，

1. 如果被继承国为缔约国，鼓励尚未向作为《消除一切形式种族歧视国际公约》保管者的秘书长确认它将继续受到《公约》所列各项义务的约束继承国作出此一确认；

2. 如果被继承国不是缔约国，则请尚未加入《消除一切形式种族歧视国际公约》的继承国加入该《公约》；

3. 请继承国考虑针对《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条第一款发表声明，承认消除种族歧视委员会有权接受和审议个人来文的重要性。

---

\*\* 载于 A/48/18 号文件。

#### 第四十二届会议(1993 年)\*

##### 第十三号一般性建议：培训执法人员保护人权

1. 按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第一款的规定，各缔约国承诺，国家和地方一级的所有公共当局和公共机构都不从事种族歧视的做法；此外，各缔约国还承诺保证人人享有《公约》第五条所列各项权利，不分种族、肤色、民族或族裔血统。

2. 这些义务的履行在极大程度上取决于行使警察权力，特别是拘禁或逮捕权力的国家执法人员，并取决于他们是否适当地知道根据《公约》，国家所应履行的义务。执法人员应当接受密集的训练，以确保在他们执行任务时，不分种族、肤色或民族或族裔血统，能够尊重并保护人的尊严，保持和捍卫所有人的人权。

3. 在执行《公约》第七条方面，委员会呼吁各缔约国审查并改进其执法人员的培训工作，以便《公约》和《执法人员行为守则》(1979)的各项标准能够得到全面执行。他们还应当在其定期报告中分别列入与此有关的资料。

#### 第四十二届会议(1993 年)\*

##### 第十四号一般性建议：《公约》第一条第一款

1. 不歧视加上法律之前人人平等和法律不加歧视给予平等保护是保护人权的一项基本原则，委员会要提请各缔约国注意《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款有关种族歧视定义的一些特点。委员会认为，序言部分第七段使用“基于”和“以……为理由”在意义上绝对没有不同，如果其目的或产生的效果是在损害特定的权利和自由，则明显地违反了《公约》的精神。第二条第一款(寅)项确认了缔约国有义务废除任何具有造成或长期存在种族歧视效果的法律或做法。

2. 委员会认为，如果根据《公约》的目标和宗旨判断某项差别待遇是正当的或在《公约》第一条第四款的范围内，则该项差别待遇就不构成歧视。在审议可能采用的标准时，委员会承认有些特定行动可能具有不同的目的。在设法确定一项行动是否会产生有悖于《公约》的作用时，它将会审查这种行动是否对按种

---

\* 载于 A/48/18 号文件。

族、肤色、族系或民族或族裔血统而分类的人群产生毫无道理的全然不同的影响。

3. 《公约》第一条第一款还提到政治、经济、社会和文化领域的问题；有关的权利和自由载于第五条。

#### 第四十二届会议(1993 年) \*

##### 第十五号一般性建议：《公约》第四条

1. 在通过《消除一切形式种族歧视国际公约》时，第四条被认为是反对种族歧视斗争的一项关键条文。当时，广泛担心集权思想会死灰复燃。禁止种族优越思想，以及禁止可能鼓动人们采取种族暴力的有组织活动被认为是极为重要的。自此以后，委员会已经收到了基于族裔血统而发生的有组织暴力事件以及政治上利用族裔差别的一些证据。因此，执行第四条的规定目前已变得更加重要。

2. 委员会回顾其第七号一般性建议，其中说明了第四条的各项规定具有强制性性质。为履行这些义务，各缔约国不仅必须制订适当的法律，并且还需确保这种法律得到有效执行。由于种族暴力的威胁和行动很容易导致其他这类行动，并且会造成一种敌对环境，只有立即干预才能履行有效作出反应的义务。

3. 第四条(子)项规定缔约国应对下述四类不当行为施以惩罚：(一) 传播以种族优越或仇恨为根据的思想；(二) 煽动种族仇恨；(三) 对任何种族或属于任一种肤色或人种的人群实施强暴行为；(四) 煽动此种行为。

4. 委员会认为，对传播以种族优越或仇恨为根据的一切思想予以禁止与言论自由和言论自由的权利是相容的。这项权利载于《世界人权宣言》第十九条，并且在《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(卯)项(8)目中复述了这项权利。第四条的内容说明了这项权利的重要性。公民行使这项权利就是履行《世界人权宣言》第二十九条第二款具体规定的各项特别义务和责任，其中特别重要的是，有义务不传播种族主义思想。此外，委员会还想提请缔约国注意《公民权利和政治权利国际公约》第二十条，其中规定任何基于民族、种族或宗教仇恨而鼓动歧视、敌视或暴力的宣传均为法律所禁止。

---

\* 载于 A/48/18 号文件。



5. 第四条(子)项还规定惩罚资助种族主义活动的行为,委员会认为所指的活动包括以上第 3 段提到的所有活动,也就是,针对人种和种族差异而采取的活动。委员会呼吁各缔约国审查它们的国家法律及其执行情况是否符合这项规定。

6. 有些国家认为,在它们的法律体制内,在一个组织的成员宣传或鼓动种族歧视以前宣布该组织为非法是不恰当的。委员会认为,第四条(丑)项规定这种国家更有责任及早对这类组织采取行动,必须宣布这些组织以及有组织的活动和其他宣传活动为非法,加以禁止。参与这些组织应受惩罚。

7. 《公约》第四条(寅)项列出公共机关的责任。所有行政级别的行政机关,包括市政府,都应遵守该款的规定,委员会认为各缔约国必须确保这些责任得到履行,并提出有关报告。

#### 第四十二届会议(1993 年)\*

##### 第十六号一般性建议:《公约》第九条的适用

1. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条规定,缔约国承诺就其所采用的实施《公约》各项规定的措施,通过联合国秘书长提出报告,供委员会审议。

2. 关于缔约国的这项义务,委员会注意到,在有些情况下,所提报告会提到其他国家的当前情况。

3. 为此,委员会提请缔约国注意《公约》第九条关于其所提报告内容的规定,同时铭记第十一条,这是各国为提请委员会注意它们认为另一些国家未执行《公约》有关规定的情况所利用的唯一程序性手段。

#### 第四十二届会议(1993 年)\*

##### 第十七号一般性建议:设立国家机构推动落实《公约》

消除种族歧视委员会,

考虑到各缔约国关于执行《消除一切形式种族歧视国际公约》所采取的作法,

相信有必要进一步鼓励设立国家机构来推动执行《公约》,

强调必须进一步加强《公约》的执行工作,

---

\* 载于 A/48/18 号文件。



1. 建议各缔约国设立国家委员会或其他适当机构，同时为了作出必要的改动，应考虑到 1992 年 3 月 3 日人权委员会第 1992/54 号决议附件中所列的国家机构的地位原则，除别的以外，设立这类机构的目的如下：

- (a) 按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条的明确规定，鼓励尊重享受人权，不受任何歧视；
- (b) 审查各国在政府保护人民不受歧视的政策；
- (c) 监测法律是否符合《公约》的各项规定；
- (d) 教育公众了解各缔约国根据《公约》所负的义务；
- (e) 协助各国政府编写提交给消除种族歧视委员会的报告；

2. 还建议，如果已经设立这种委员会，它们还应负责编写报告，并且在可能时将这种委员会列入政府代表团，以便加强委员会与所涉缔约国之间的对话。

#### 第四十四届会议(1994 年)\*

##### 第十八号一般性建议：建立国际法庭起诉危害人类罪

消除种族歧视委员会，

对世界上不同地区以种族主义和民族主义为诱因的大屠杀和暴力事件日益增加感到震惊，

深信犯罪者没有得到处罚是这些罪行发生和一再发生的主要原因，

深信需要尽快建立对起诉下列罪行具有普遍管辖权的国际法庭：灭绝种族行为、危害人类罪行和严重违反 1949 年日内瓦四公约及其 1977 年附加议定书的行为，

考虑到国际法委员会在这个问题上已经完成的工作，以及大会 1993 年 12 月 9 日第 48/31 号决议在这方面所给予的鼓励，

也考虑到安全理事会关于建立国际法庭以起诉对于在前南斯拉夫领土上严重违反国际人道主义法律行为负有责任的人员的 1993 年 5 月 25 日第 872(1993)号决议，

---

\* 载于 A/49/18 号文件。

1. 认为应该紧急建立具有普遍管辖权的国际法庭以起诉灭绝种族行为、危害人类罪行，包括谋杀、消灭、奴役、驱逐、监禁、酷刑、强奸、基于政治、种族和宗教原因的迫害和其它针对平民人口的不人道行为、以及严重违反 1949 年日内瓦四公约及其 1977 年附加议定书的行为；
2. 敦促秘书长将本建议提请联合国各机关和机构，包括安全理事会注意；
3. 请人权事务高级专员确保人权中心有系统地收集第 1 段中所指罪行的一切有关资料，以便一旦国际法庭建立即可予以使用。

#### 第四十七届会议(1995 年)\*

##### 第十九号一般性建议：《公约》第三条

1. 消除种族歧视委员会提请各缔约国注意第三条的措施，在该条中各缔约国承诺在其管辖的领土内防止、禁止和消除一切种族分离和种族隔离的做法。尽管种族隔离的措辞可能是专指南非，但所通过的该条禁止在所有国家的一切形式的种族隔离。
2. 委员会认为消除一切这类性质的做法的义务包括有义务消除该国前政府或国外势力采取、允许或强加的这种做法的影响。
3. 委员会注意到虽然在某些国家全面或部分种族隔离的情况也许是由于政府政策形成的，但部分种族隔离的情况也有可能是因为个人无意的行动造成的副带情况。在许多城市，居住区受收入差别的影响，这种差别有时与种族、肤色、族裔、民族或种族血缘不同有关，因此一些居民可能受到污辱，某些个人会遭受某种形式的歧视，其中种族原因和其他原因混在一起。
4. 因此，委员会认为种族隔离的情况出现也可能没有涉及公共当局的行为或直接参与。委员会请各缔约国监测所有可能造成种族隔离的倾向，努力消除因此而产生的任何消极影响，并在其今后的定期报告中描述这类行动。

---

\* 载于 A/50/18 号文件

第四十八届会议(1996 年)\*\*

第二十号一般性建议：《公约》第五条

1. 《公约》第五条规定，各缔约国有义务确保人人在不受种族歧视的情况下享受公民、政治、经济、社会和文化权利和自由。应该注意到，第五条提到的权利和自由并非详尽无遗。正如《公约》序言中回顾的，在这些权利和自由中，由《联合国宪章》和《世界人权宣言》产生的权利和自由排在首位。这些权利大多在国际人权两公约中作了规定。因此，所有缔约国均有义务承认和保护人权的享受，但是用何种方式将这些义务变为缔约国的法律，则可能因国家而异。除了要求保证在不受种族歧视的情况下行使人权之外，《公约》第五条本身并不产生公民、政治、经济、社会或文化权利，而是假设这些权利存在并得到承认。《公约》规定缔约国有义务在享受这种人权的方面禁止和消除种族歧视。

2. 任何时候当一缔约国对显然适用于其管辖权范围内的所有人的《公约》第五条所列的某项权利实行限制时，它必须保证，无论就意图而言还是就效果而言，这种限制均不得有悖于作为国际人权标准的组成部分的《公约》第一条。为了查明是否做到了这一点，委员会有义务进一步调查，以确保任何这种限制不带有种族歧视。

3. 第五条提到的许多权利和自由，如法庭上待遇平等的权利，为住在特定国家的所有人所享有；而诸如参加选举、投票和竞选等其他权利则属于公民权利。

4. 委员会建议缔约国逐一报告《公约》第五条提到的每项权利和自由的非歧视性落实情况。

5. 《公约》第五条提到的权利和自由及任何类似的权利应该受到缔约国的保护。这种保护可通过不同方式实现，无论是通过利用公共机构还是通过私人机构的活动均可。总之，有关缔约国有义务确保《公约》切实得到执行，并就此根据《公约》第九条提出报告。如果私人机构能左右权利的行使或机会的获得，则缔约国必须保证，无论就意图而言还是就效果而言，均不会造成或助长种族歧视。

---

\*\* 载于 A/51/18 号文件。

#### 第四十八届会议(1996 年)\*

##### 第二十一号一般性建议：自决权

1. 委员会注意到，种族或宗教团体或少数群体经常提到自决权，视之为主张分离权利的基础。在这方面，委员会希望提出下列意见。

2. 人民自决权是国际法的一项基本原则。这项权利明确载于《联合国宪章》第一条、《经济、社会、文化权利国际公约》第一条和《公民权利和政治权利国际公约》第一条以及其他国际人权文书。《公民权利和政治权利国际公约》除了规定种族、宗教或语言少数群体享有自己的文化、信仰和实践自己的宗教或使用自己的语言的权利外，还规定了人民自决权。

3. 委员会强调，根据联合国大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议核准的《关于各国按照联合国宪章建立友好关系及合作国际法原则的宣言》，缔约国有义务促进人民自决权。但是，自决原则的落实需要每个国家按照《联合国宪章》的规定，通过共同和单独行动促进对人权和基本自由的普遍尊重和遵守。在这方面，委员会提请各国政府注意大会 1992 年 12 月 18 日第 47/135 号决议通过的《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。

4. 关于人民自决权，必须对两个方面加以区别。人民自决权具有内在方面，即所有人民有权在不受外来干预的情况下自由实现其经济、社会和文化发展。在这方面，与《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(寅)项提到的每个公民参加各级公共事务管理的权利是相联系的。因此，政府应代表全体人民，而不分种族、肤色、出身或民族或族裔。自决的外在方面意味着所有人民有权根据权利平等的原则自由决定其政治地位和其在国际社会中的地位。体现这一方面的具体实例是人民摆脱殖民主义而获得解放和禁止将人民置于外国征服、统治和剥削之下。

5. 为了充分尊重一国之内各民族的权利，委员会再次呼吁各国政府遵守和充分执行国际人权文书，特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》。各国政府的政策必须以关心对个人权利的保护为指导原则，不得有基于种族、族裔、部落、宗教或其他理由的歧视。根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条和其他有关国际文书，各国政府应该高度关心属于种族群体的人的权利，特别是他们保

---

\* 载于 A/51/18 号文件。

持尊严、保护其文化、公平分享国民生产增长的成果和在他们是其公民的国家政府中发挥作用的权利。各国政府也应该根据各自的宪法酌情赋予作为其公民一份子的属于种族或语言群体的人从事与维护这种人或群体的特征特别有关的活动的权利。

6. 委员会强调，根据《友好关系宣言》，不得将委员会的任何行动理解为同意或鼓励完全或部分肢解或破坏独立主权国家的领土完整或政治团结，只要这些国家按照权利平等和人民自决的原则管理国家事务并有一个代表领土上全体人民的政府，而不分种族、信仰或肤色、委员会认为，国际法并未承认各民族单方面宣布脱离一个国家的一般权利。在这方面，委员会同意《和平议程》中表示的意见(第 17 段及以后各段)，即国家分裂可能对保护人权以及对维护和平与安全有害。但是，这并不排除有关各方有可能经自由协议达成的安排。

#### 第四十九届会议(1996 年)\*

##### 第二十二号一般性建议：《公约》关于难民和流离失所者的第五条

消除种族歧视委员会，

意识到外国军事、非军事或种族冲突在世界上多处造成了因所属种族而成为难民及流离失所的人大量流亡这一事实，

考虑到《世界人权宣言》及《消除一切形式种族歧视国际公约》宣示人皆生而自由，在尊严及权利上均各平等，人人有权享受这些文书所载的一切权利与自由，无分轩轻，尤其不因种族、肤色、世系或民族和人种而分轩轻，

回顾 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》是一般保护难民国际体系的主要根据，

1. 提请各缔约国注意《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条及委员会关于第五条的第二十号一般性建议(第四十八届会议)，并重申该《公约》规定缔约国有义务禁止并消除在享受公民、政治、经济、社会、文化各项权利和自由方面的种族歧视，

2. 在这点上强调：

---

\* 载于 A/51/18 号文件。

- (a) 一切这种难民和流离失所者均有权自由安全的返回祖国。
- (b) 缔约国有义务确保这种难民和流离失所者的返回是自愿的，并遵守不驱回、不逐出难民的原则。
- (c) 所有这种难民和流离失所者回到祖国后均有权收回在冲突时被剥夺的财产，不能收回部分应得到适当赔偿，在胁迫下就上述财产作出的一切承诺或声明均属无效。
- (d) 所有这种难民和流离失所者返回祖国后，均有权充分而平等地参与各级公共事务，同等有权利利用公用事业并接受复原援助。

### 第五十一届会议(1997 年) \*

#### 第二十三号一般性建议：土著人民的权利

1. 依照消除种族歧视委员会的惯例，尤其是在审查缔约国依照《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条提交的报告时，土著人民的状况一直是密切注意和关心的事项。在这方面，委员会一贯申明，对土著人民的歧视属于《公约》管辖范围，必须采取一切适当方式对付和消除这种歧视。

2. 委员会注意到大会于 1994 年 12 月 10 日宣布世界土著人民国际十年，委员会重申《消除一切形式种族歧视国际公约》条款适用于土著人民。

3. 委员会知道，在世界许多区域土著人民一直并且仍然受到歧视，他们的人权和基本自由被剥夺，尤其是他们的土地和资源落入殖民主义者、商业公司和国家企业之手。因此，他们的文化和历史身份的维护一直并且仍然岌岌可危。

4. 委员会特别吁请缔约国：

- (a) 承认并尊重独特的土著文化、历史、语言和生活方式，将其作为丰富缔约国文化特征的财富，并促进对这笔财富的保护；
- (b) 确保土著人民成员的自由及在尊严和权利方面平等，不受任何歧视，尤其是基于土著血统或身份的歧视；
- (c) 向土著人民提供条件，使其能够以符合自己文化特点的方式获得可持续发展的经济和社会发展；

---

\* 载于 A/52/18 号文件，附件五。



- (d) 确保土著人民成员享有有效参与公共生活的平等权利，除非他们在知情情况下同意，否则不得作出同其权利和利益直接有关的任何决定；
- (e) 确保土著人民能够行使自己的权利，保留和发扬自己的文化传统和习俗，保持并使用自己的语言。

5. 委员会特别吁请缔约国承认并保护土著人民拥有、开展、控制和使用自己部族的土地、领土和资源的权利，并且，如果没有征得他们在自由和知情情况下的同意而剥夺他们传统上拥有或以其他方式居住或使用的土地和领土，则必须采取措施归还这些土地和领土。只有在由于事实上的理由不可能做到这一点时，才能以获得公正、公平和迅速赔偿的权利取代恢复原状的权利。此种赔偿应尽可能采取土地和领土的形式。

6. 委员会还吁请本国领土上居住着土著人民的缔约国考虑到《公约》所有有关条款，在其定期报告中列入有关土著人民状况的充分资料。

#### 第五十五届会议(1999 年)\*

#### 第二十四号一般性建议：《公约》第一条

1. 委员会着重指出，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款中所给的定义，《公约》与属于不同种族和民族群体或土著民族的所有人员联系了起来。如果委员会要对各缔约国的定期报告进行适当的审议，那么缔约国必须尽量向委员会提供关于在它们的领土上存在这种群体的资料。

2. 从根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条的规定提交委员会的定期报告和从委员会收到的其他资料中可以看出，一些缔约国承认在它们的领土上存在一些民族群体或土著民族，而同时又忽略了其他民族群体或土著民族。某些标准应当对所有群体一律适用，尤其是有关人员的人数，以及他们属于不同于多数民族或人口中其他群体的种族、肤色、血统或民族血统。

3. 一些缔约国不收集关于其公民或生活在它们领土上的其他人的民族血统的资料，却随意决定哪些群体构成应得到相应承认和对待民族群体或土著民族。委员会认为，属于这种群体的人员的具体权利是有国际标准的，人人享有平等权利

---

\* 载于 A/52/18 号文件，附件五。

和不受歧视也是有公认准则的，其中包括《消除一切形式种族歧视国际公约》中所载的标准和准则。与此同时，委员会提请缔约国注意，用不同标准确定民族群体或土著民族，导致对一些予以承认而对另一些不予承认，可能会在一个国家的人口造成对各个群体的不同待遇。

4. 委员会忆及 1973 年在其第八届会议上通过的第四号一般性建议，以及关于缔约国按《公约》第九条第一款的规定向委员会提交的报告的形式和内容一般指导原则第 8 段(CERD/C/70/Rev.3)，请缔约国根据《公约》第一条的规定，努力在它们的定期报告中列入关于其人口组成的有关资料，即酌情列入关于种族、肤色、血统和民族血统的资料。

## 第五十六届会议(2000 年)

### 第二十五号一般性建议：种族歧视与性别有关的方面

1. 委员会指出，种族歧视并不总是同样影响或以同样方式影响妇女和男子。在某些情况下，种族歧视只影响或主要影响妇女，或以不同方式影响妇女，或影响程度不同于对男人的影响。如果不明确承认妇女和男子在社会生活和私人生活方面的不同经验，这种种族歧视往往难以查觉。

2. 由于妇女的性别，某些形式的种族歧视可能是专门针对她们的，例如，在拘留或武装冲突期间，对特定种族或族裔群体妇女成员的性暴力行为；强迫土著妇女绝育；非正式部门雇主对女工或国外雇主对家庭女佣的性侵犯。种族歧视的后果可能主要影响或只影响妇女，如种族偏见驱使的强奸所造成的怀孕；在某些社会中，这种强奸的妇女受害者可能还会被驱逐。由于与性别有关的障碍，如法律制度中的性别偏向和私人生活领域中对妇女的歧视，妇女还可能不能利用种族歧视补救办法和申诉机制。

3. 由于认识到某些形式的种族歧视可能对妇女产生特别的具体影响，委员会将在其工作中考虑到可能与种族歧视有关联的性别因素或问题。委员会相信，为了评估和监察对妇女的种族歧视，以及妇女由于其种族、肤色、世系或民族或族裔在充分享有公民、政治、经济、社会和文化权利方面的不利地位、障碍和困难，如果能与缔约国合作共同制定一种更系统和一致的办法，这将有助于委员会做好这方面的工作。



4. 因此，委员会希望在审查各种形式的种族歧视时加强从性别角度看问题，在其会议工作方法中增加性别分析，鼓励使用考虑到性别的语言，包括对缔约国报告的审查、结论性意见、早期预警机制和紧急行动程序，以及一般性建议。

5. 作为充分考虑到种族歧视与性别有关的方面的方法的一部分，委员会将在其会议工作方法中增加对性别与种族歧视关系的分析，其中将特别考虑到：

- (a) 种族歧视的形式和表现；
- (b) 种族歧视发生的情况；
- (c) 种族歧视的后果；
- (d) 种族歧视补救办法和申诉机制的存在和可利用性。

6. 委员会注意到，缔约国提交的报告中往往没有关于在妇女方面执行《公约》的具体或充分资料，因此，要求缔约国从数量和质量方面尽可能详细说明影响确保妇女在没有种族歧视的情况下平等享有《公约》所规定权利的各种因素以及在这方面所遇到困难。按种族或族裔分类、进而在种族和族裔群体中按性别分类的资料将有助于缔约国和委员会发现、比较本来可能不被注意和解决的对妇女的各种形式种族歧视问题，并采取措施，给予补救。

第 1391 次会议

2000 年 3 月 20 日

#### **第五十六届会议(2000 年)**

#### **第二十六号一般性建议：《公约》第六条**

1. 消除种族歧视委员会认为，种族歧视和种族侮辱行为对受害方对自我价值和名誉的认识的伤害程度往往被低估。

2. 委员会向缔约国表示，它认为，《公约》第六条所包含的就因此种歧视而遭受的任何损失请求公允充分的赔偿或补偿的权利不一定只是通过对歧视肇事者的惩罚来保证；同时，法院和其他主管当局在适当情况下应当考虑对受害者所遭受的物质或精神损失给予金钱赔偿。

第 1399 次会议

2000 年 3 月 24 日

## 第五十七届会议(2000 年)

### 第二十七号一般性建议：对罗姆人的歧视

消除种族歧视委员会，

考虑到《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国提交的资料、根据《公约》第九条提交的定期报告以及委员会在审议缔约国定期报告之后通过的结论性意见；

安排举行了关于歧视罗姆人问题的专题讨论会，收到委员会成员提供的资料，以及联合国机构、其他条约机构和区域组织专家提供的资料，

还收到有关非政府组织在与它们一起举行的非正式会议上以口头和书面形式提交的资料，

考虑到《公约》的规定，

建议《公约》缔约国根据各自的具体情况为保护罗姆社区成员的利益，除其他外，特别要视情况采取下述全部和部分措施：

#### 1. 一般性措施

1. 视情况审查和制定或修订立法，以按照《公约》消除对罗姆人以及其他人或群体的一切形式种族歧视。

2. 通过和执行国家战略和方案，表示坚定的政治意愿和精神领导，改善罗姆人的境遇，加强国家机关以及个人或组织对他们的保护，使他们免受歧视。

3. 在群体指定和归属方面，尊重罗姆人的愿望。

4. 确保有关公民资格和入籍的立法不歧视罗姆社区成员。

5. 采取一切必要措施避免对罗姆移民或寻求庇护者的歧视。

6. 在所有计划和执行的方案和项目以及所有措施中，考虑到时常遭受双重歧视的罗姆妇女的情况。

7. 采取适当措施确保罗姆社区成员在其基本权利和自由遭受侵犯的情况下得到有效补救，确保立即和充分为他们伸张正义。

8. 制定和鼓励实行罗姆社区与中央和地方当局进行交流和对话的适当形式。

9. 鼓励进行真诚对话、协商或其他适当交流，努力改善罗姆社区和非罗姆社区的关系，特别是在地方，以便促进相互容忍，克服偏见和成见，促进调整和适应，避免歧视，确保所有人充分享有人权和自由。

10. 承认在第二次世界大战期间对罗姆社区实行的驱逐和消灭的错误做法，考虑如何给他们以赔偿。

11. 与民间社会合作采取必要措施，实行政治文化发展计划，以不歧视、尊重他人和容忍精神教育民众，特别是要平等对待罗姆人。

## **2. 针对种族暴力的保护措施**

12. 为确保罗姆人的安全和尊严，使他们不受任何歧视，采取措施预防出于种族歧视对他们的暴力行为；确保警察、检察官和司法机关立即采取行动进行调查，惩罚这种行为；确保肇事者，不论是政府官员还是其他人，不享受任何程度的免罚。

13. 采取措施防止警察对罗姆人非法使用武力，特别是逮捕和拘留。

14. 为鼓励适当安排警察与罗姆社区和协会的交流和对话，为防止种族偏见引起的冲突，与对这些社区成员和其他人的种族主义暴力行为作斗争。

15. 鼓励招募罗姆社区成员进入警察部门和其他执法机关。

16. 促进缔约国和其他负有责任的国家或当局在冲突后地区采取行动，以便防止对罗姆社区成员的暴力行为和他们的被迫流离失所。

## **3. 教育领域的措施**

17. 支持教育系统吸收罗姆儿童，采取行动降低辍学率，特别是罗姆女童的辍学率，为此，与罗姆父母、协会和当局社区积极合作。

18. 可能防止和避免分隔罗姆学生，保持开放提供双语或母语学费的可能性，为此，努力提高各学校的教育质量和少数社区学校的成绩水平，从罗姆社区成员中招聘学校工作人员，促进多种文化教育。

19. 考虑在教育领域与父母合作采取有利于罗姆儿童的措施。

20. 采取坚决行动消除对罗姆学生的任何歧视或种族骚扰。

21. 采取必要措施使流动社区的罗姆儿童得到基础教育，包括允许他们在当地学校临时上学，在他们的宿营地设置临时教室，或利用新技术进行远距离教育。

22. 确保在教育方案、项目和运动中考虑到罗姆女童和妇女的不利地位。

23. 采取紧急和持续措施在罗姆学生中培训教师、教育者和助理人员。

24. 采取行动改善教职员与罗姆儿童、罗姆社区和父母的对话和交流，更多使用从罗姆人中挑选的助理人员。

25. 确保为罗姆社区过龄成员采取适当的教育形式和方案，以提高其成人文化水平。

26. 在适当年级的课本中增加有关罗姆人历史和文化的內容，鼓励和支持出版和发行关于其历史和文化的书籍和其他印刷材料以及在电视和电台广播有关节目，包括以其所使用语言进行广播。

#### 4. 改善生活条件的措施

27. 通过或改进立法，禁止在就业方面以及劳动市场中对罗姆社区成员的歧视，保护他们免受歧视作法的影响。

28. 采取特别措施，促进罗姆人在政府机关以及私营企业中就业。

29. 在可能的情况下，在中央和地方各级采取和执行有利于罗姆人承担政府工作的特别措施，如公共承包或政府提供资金的其他活动，或对罗姆人进行各种技能和职业培训。

30. 制订和执行旨在避免罗姆社区在住房方面被隔离的政策和项目；吸收罗姆社区和协会和其他人一起参与住房项目建设、正常化和维护。

31. 采取坚决行动，制止主要是地方当局和私人房主在选择居住地点和租用住房方面对罗姆人的歧视性作法；采取坚决行动废除剥夺罗姆人居住权利或非法驱逐他们的地方措施，避免将罗姆人安置在居住区之外、与居住区隔离没有保健和其他设施的营地。

32. 视情况采取必要措施为游牧或流动罗姆人提供具有必要设施的放置拖车的营地。

33. 确保罗姆人能平等享受医疗保健和社会保障服务，取消在这些方面对他们的歧视性做法。

34. 制订和执行罗姆人，特别是妇女和儿童的保健方案和项目，其中要考虑到由于极端贫困和低教育水平以及文化差别他们所处的不利地位；吸收罗姆协会和社区及其代表，特别是妇女参与制订和执行与罗姆群体有关的保健方案和项目。

35. 防止、取消和适当惩罚禁止罗姆人进入供广大公众使用的场所和服务设施，包括饭店、旅馆、剧院、音乐厅、迪斯科舞厅等的歧视性做法。

## 5. 媒体领域的措施

36. 按照《公约》的规定，在媒体方面采取适当行动，消除任何种族或族裔优越思想和种族仇恨，禁止煽动对罗姆人的歧视和暴力行为。

37. 鼓励所有媒体专业人员认识到自己的特殊责任，不传播对罗姆人的偏见，在涉及罗姆社区个别成员的事件报导中避免谴责整个社区。

38. 开展教育和媒体宣传运动，让公众了解罗姆人的生活、社会和文化，以及建立一种具有包容性的社会、尊重罗姆人的人权和身份的重要性。

39. 鼓励和促进罗姆人利用包括报纸、电视台和电台等媒体，建立他们自己的媒体，培训罗姆新闻工作者。

40. 鼓励媒体采取自我监督办法，例如，制定和实行媒体组织行为守则，以避免种族歧视或有偏见的语言。

## 6. 促进参与社会生活的措施

41. 采取必要措施，包括特别措施，保证罗姆少数或群体有平等机会参与所有中央和地方政府机关的工作。

42. 在中央和地方各级建立罗姆政党、协会和代表进行协商的形式和机制，以便在考虑涉及罗姆社区的问题和通过有关决定时和他们协商。

43. 在制订和执行影响到罗姆人的政策和方案的开始阶段吸收罗姆社区、协会及其代表参加，确保这种政策和方案具有足够的透明度。

44. 让罗姆社区成员更多意识到有必要更积极参与公共和社会生活，共同促进他们本身的利益，例如，其子女的教育和他们自己的职业培训。

45. 安排对罗姆族政府官员和代表以及可能担任这些职务的罗姆候选人的培训，以便加强其政治、决策和管理技能。

委员会还建议：

46. 缔约国在定期报告中以适当形式增加有关在其管辖下的罗姆社区的资料，包括有关罗姆人参加政治生活及其经济、社会和文化情况的统计资料，其中包括按性别分类的资料，以及有关本建议执行情况的资料。

47. 政府间组织在其与各缔约国的合作和对它们的援助项目中视情况考虑到罗姆社区的情况，努力促进其经济、社会和文化进步。

48. 人权事务高级专员在高级专员办事处范围内设立一个罗姆问题中心。

委员会还建议：

49. 反对种族主义、种族歧视、仇外和有关不容忍现象世界会议适当审议上述建议，同时考虑到罗姆社区在当前世界中处于最不利地位、最受歧视的群体中的地位。

第 1424 次会议  
2000 年 8 月 16 日

#### **第六十届会议(2002 年)**

#### **第二十八号一般性建议：反对种族主义、种族歧视、 仇外心理和相关不容忍现象世界会议的后续行动**

消除种族歧视委员会，

欢迎反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议的《德班宣言和行动纲领》得到通过以及大会第 56/266 号决议核可或用作旨在确保按这些文书开展后续行动的各项规定；

对在德班通过的各项文书强烈重申《消除一切形式种族歧视国际公约》的所有根本价值和标准表示欢迎；

忆及《德班宣言和行动纲领》将《消除一切形式种族歧视国际公约》作为打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的主要文书；

尤其注意到《德班宣言》重申普遍遵守和全面执行《消除一切形式种族歧视国际公约》对于在世界上促进平等消除歧视极其重要；

对承认委员会在与种族歧视现象作斗争中所发挥的作用和所作出的贡献表示满意；

意识到委员会本身在世界会议后续行动中的职责以及加强其履行这些职责的能力的必要性；

强调非政府组织在与种族歧视现象作斗争中的关键作用，并对非政府组织在世界会议中所作出的贡献表示欢迎；

注意到世界会议承认国家人权机构在打击种族主义和种族歧视的活动中所发挥的重要作用，并承认有必要加强这些机构和为这些机构提供更多的资源；

1. 建议各缔约国采取：

### 一、加强执行《公约》的措施

- (a) 尚未加入《消除一切形式种族歧视国际公约》的国家加入该《公约》，以期 2005 年前获得普遍批准；
- (b) 尚未作出依《公约》第十四条规定的任择声明的国家作出任择声明；
- (c) 遵守《公约》规定的报告义务，根据有关准则及时提交报告；
- (d) 考虑撤消其对《公约》所作保留；
- (e) 加大努力使公众了解可利用《公约》第十四条所规定的控诉机制；
- (f) 在国内法律制度中执行《公约》时，尤其是在《公约》第二至第七条方面，注意《德班宣言和行动纲领》的相关部分；
- (g) 在定期报告中纳入有关本国为执行《德班宣言和行动纲领》所采取的行动计划或其他措施的信息；
- (h) 以适当的方式传播《德班宣言和行动纲领》，并在其定期报告中的涉及《公约》第七条的章节中向委员会提供关于这方面工作的信息。

### 二、加强委员会职能的措施

- (i) 考虑设立适当的国家监督和评估机制，以确保采取所有适当步骤按委员会的结论性意见和一般性建议开展后续行动；
- (j) 在提交委员会的定期报告中纳入有关按这些结论性意见和一般性建议开展的后续行动的适当信息；
- (k) 批准《公约》缔约国第十四次会议于 1992 年 1 月 15 日通过的、大会 1992 年 12 月 15 日第 47/111 号决议所核准的《公约》第八条第六款修正案；
- (l) 继续与委员会进行合作，以促进《公约》的有效执行；

2. 还建议：

- (a) 国家人权机构协助本国遵守报告义务并密切监督为委员会结论性意见和建议所展开的后续行动；
- (b) 非政府组织继续及时地为委员会提供相关信息，以加强其与委员会的合作；
- (c) 人权事务高级专员办事处继续努力提高人们对委员会工作的认识；
- (d) 联合国主管机关为委员会提供足够资源使其能全面履行其职责；

3. 表示愿意：

- (a) 与联合国系统的所有相关机构，特别是与人权事务高级专员办事处全面合作开展《德班宣言和行动纲领》的后续行动；
- (b) 与秘书长拟为促进《德班宣言和行动纲领》各项建议的执行而任命的5位著名独立专家进行合作；
- (c) 与其他人权条约机构协调活动，争取更有效地开展《德班宣言和行动纲领》的后续行动；
- (d) 考虑《德班宣言和行动纲领》中涉及履行其职责的所有方面。

第 1517 次会议  
2002 年 3 月 19 日

**第六十届会议(2002 年)**

**第二十九号一般性建议：《公约》第一条第一款(世系)**

消除种族歧视委员会，

忆及《世界人权宣言》规定：人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，人人有资格享受本《宣言》所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、社会出身、出生或其他身分等任何区别，

还忆及世界人权会议《维也纳宣言和行动纲领》规定：各国不论其政治、经济和文化制度为何，都有责任增进和保护所有人权和基本自由，

重申其第二十八号一般性建议，委员会在其中表示由衷支持反对种族主义、种族歧视、仇恨心理和相关不容忍现象世界会议《德班宣言和行动纲领》，



还重申《德班宣言和行动纲领》中谴责对亚洲和非洲人后裔和土著人的歧视以及其他形式的族裔歧视，

根据《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定采取行动，设法消除基于种族、肤色、世系或民族或人种出身的歧视，

确认委员会认为《公约》第一条第一款中的“世系”一词不仅指“种族”，其含义和适用对于其他禁止歧视的理由具有补充作用，

强烈重申：“世系”歧视指种姓或类似世系的成员由于属于某一社会阶层而丧失或减损其平等享受人权的会，

注意到：委员会从对若干缔约国报告的审查中发现上述歧视的存在，

举办了世系歧视专题讨论会并且收到委员会以及一些政府和联合国其他机构，特别是增进和保护人权小组委员会的成员撰写的文章，

收到了许多有关政府组织和个人口头或书面提出的资料，使委员会进一步明白了世界上不同地区基于种姓的歧视的范围与程度及其持续存在的情况，

认定需要在国内法和实践的层面上作出崭新的努力并且加强现有的努力，以消除世系歧视的祸害并且扶持受害族群，

赞扬一些国家采取措施消除世系歧视并对其后果进行补救，

强烈鼓励尚未确认这种现象并加以矫正的国家采取这样的措施，

忆及委员会与一些政府就世系歧视问题进行对话的积极精神并且预期继续进行这种建设性对话，

极其重视目前为了取缔一切形式世系歧视正在进行的工作，

强烈谴责基于种姓和类似世袭制等世系的歧视，认为这是违反《公约》的行为，

建议缔约国斟酌具体情况采取下列若干或全部措施，

## **1. 一般性措施**

- (a) 采取措施确定在其管辖下受到基于种姓和类似世袭制等世系歧视的族群，其存在可根据下列若干或全部因素加以确认：没有能力改变世袭身份或此种能力有限、社会对其涉外婚姻施加限制、私人和官方在住房和教育、进出公共地区、礼拜场所和食物及水的公共来源等方面实行种族隔离、放弃世袭的职业或有辱人格或危险的工作的自由受到限

制、受到债务质役、受到被指斥为肮脏或低贱的辱骂、其尊严和平等普遍不受尊重；

- (b) 考虑在国家宪法中明文禁止世系歧视；
- (c) 复核和制定或修正法规，按照本《公约》将一切形式世系歧视规定为违法行为；
- (d) 坚决执行现行法规和其他措施；
- (e) 使受到影响的族群成员参加制定和执行全面国家战略，包括按照《公约》第一条和第二条拟定特别措施，以消除对世系成员的歧视；
- (f) 制定有利于世系族群的特别措施，以保障其对人权和基本自由的享受，特别是关于担任公职、就业和受教育的权利；
- (g) 建立法定机制，为此加强现有体制或创设专门机构，以增进对世系族群成员的尊重；
- (h) 向一般公众开展教育，使其认识到对遭受世系歧视的人实行扶持行动方案的重要性；
- (i) 鼓励世系族群成员与其他社会群体的成员进行对话；
- (j) 定期调查世系歧视的实际情况，在其提交委员会的报告中载列分门别类的资料，说明世系族群的地理分布和经济及社会条件，包括对性别公平观的表述；

## **2. 对基于世系的族群的妇女成员的多重歧视**

- (k) 在所有方案及已规划和执行的所有项目以及制定的措施中，考虑到族群妇女成员遭受多重歧视、性剥削和被迫卖淫的情况；
- (l) 采取一切必要措施，以消除多重歧视，包括妇女在个人安全、就业和受教育等方面受到的世系歧视；
- (m) 提供分类数据，说明遭受世系歧视的妇女情况；

## **3. 隔 离**

- (n) 监测和报告对世系族群实行隔离的趋势，并为消除这种隔离引起的消极后果进行工作；

- (o) 着手防止、禁止和消除在住房、教育和就业等方面针对世系族群成员实行种族隔离的作法；
- (p) 使人人有权在平等和不歧视的基础上进出任何场所或使用为一般公众提供的服务；
- (q) 采取步骤，促使受害族群与其他社会族群和睦相处、毗邻而居，人人都能够享受为这些住区提供的服务；

#### 4. 通过大众传播媒体和互联网等渠道散布仇恨言论

- (r) 采取措施，取缔种姓优越论和低劣论或意图对世系族群施加暴力、仇恨或歧视的借口；
- (s) 采取严格措施，取缔通过互联网和其他方式对某些族群进行歧视或施加暴力的行为；
- (t) 采取措施，提高媒体专业人员对世系歧视的性质和情事的认识；

#### 5. 司 法

- (u) 采取必要措施，使世系族群的所有成员都能够平等使用司法系统，包括提供法律援助、简化集体求偿手续和鼓励非政府组织维护族群权利；
- (v) 在有关情况下，确保司法判决和官方行动都能充分考虑到禁止世系歧视；
- (w) 确实起诉对世系族群成员犯下罪行的人并对这种罪行的受害者给予适足的补偿；
- (x) 鼓励警察和其他执法机构聘用世系族群成员；
- (y) 为公职官员和执行机构举办培训课程，防止发生对世系族群的偏见引起的不公正现象；
- (z) 鼓励警察和其他执法机构与社会群体的成员进行建设性对话；

#### 6. 公民和政治权利

- (aa) 确保有关国家的各级当局让世系族群成员参加会影响到他们的决策；

- (bb) 采取特别具体措施，保证世系族群成员有权在平等和普遍参政的基础上参加选举、投票和竞选，并且在政府和立法机构中有正当的代表权；
- (cc) 提高社区成员对于由他们积极参加公共和政治生活的重要性，并且消除此种参与所遇到的障碍；
- (dd) 为公职官员和世系族群的政治代表举办培训课程以提高其政治决策和公共行政管理技能；
- (ee) 采取措施查明世系族群易受暴力攻击的领域，以防止此种暴力事件发生；
- (ff) 采取坚决措施，以保障愿与外族通婚的世系族群成员的婚姻权利；

## 7. 经济及社会权利

- (gg) 在平等和不歧视的基础上拟订、通过和执行经济及社会发展计划和方案；
- (hh) 采取实质性的切实措施使世系族群脱离贫困并对他们在社会上受到排斥或边缘化的现象进行斗争；
- (ii) 与国际金融机构等政府间组织合作，以确保他们所支持的发展或援助项目考虑到世系族群成员的经济及社会状况；
- (jj) 采取特别措施以增进受害族群成员在公共及私营部门的就业机会；
- (kk) 拟订或修订法规和做法，在就业和劳工市场中具体禁止一切世系歧视；
- (ll) 采取措施禁止公共机构、私营公司和其他协会调查申请就业者的世系背景；
- (mm) 采取措施禁止地方当局或私营业主在住所和适足住房方面对受害族群成员的歧视性做法；
- (nn) 确保世系族群成员有享受保健医疗和社会保险服务的平等机会；
- (oo) 使受到影响的族群参加拟订和执行保健方案和项目；
- (pp) 采取措施矫正世系族群的儿童特别容易成为被剥削童工的现象；
- (qq) 采取坚决措施，以消除与世系歧视有关的债务质役和有辱人格的劳动条件；

## 8. 受教育的权利

- (rr) 确保公共和私人的教育系统接纳所有族群的儿童，不基于世系排斥任何儿童；
- (ss) 降低所有族群儿童，特别是受害族群儿童的辍学率，特别注意女童的状况；
- (tt) 取缔公私机构实行的歧视措施和对世系族群学生的骚扰；
- (uu) 与民间社会合作采取必要措施，教育所有人民不歧视并且务必尊重遭受世系歧视的族群；
- (vv) 审查教科书中对世系族群的定见或贬损形象、提示、名称或见解的一切表述，而代之以宣扬全人类固有尊严和人权平等的信息。

### 第六十五届会议(2005 年)

#### 第三十号一般性建议：对非公民的歧视

消除种族歧视委员会，

回顾了《联合国宪章》和《世界人权宣言》，其中规定人人都生而自由，生而具有尊严和权利平等，都一视同仁地享有其中规定的权利和自由；还回顾了《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》以及《消除一切形式种族歧视国际公约》，

回顾了《德班宣言》、反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议在其中确认对非国民、尤其是移民、难民和寻求庇护者的仇视是当代种族主义的主要来源之一，在存在歧视性、仇外性和种族主义惯例的情况下，广泛发生着侵犯这些群体成员人权的行为。

注意到根据《消除一切形式种族主义国际公约》及第十一号和第二十号一般性建议审查《公约》缔约国报告后，情况已经十分明显，除移民、难民和寻求庇护者之外的各种群体、包括无证非公民以及在缔约国境内即使居住终生也无法取得国籍的人，处境也令人关切，

举办了关于歧视非公民问题的专题讨论，委员会委员和缔约国、联合国其它机构和专门机构的专家以及非政府组织都对会议有所贡献，

承认必须澄清《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国对非公民的责任，

根据《公约》的规定、尤其是第五条规定采取行动，要求缔约国在人人享有公民、政治、经济、社会和文化权利及自由方面禁止并消除基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视，

申明：

## 一、《公约》缔约国的责任

1. 《公约》第一条第一款界定了种族歧视的含义。第一条第二款规定可区分公民和非公民。第一条第三款宣布，缔约国关于国籍、公民身份或归化的法律条款不得歧视任何特定的国籍；

2. 对第一条第二款所作的解释必须能避免破坏根本禁止种族歧视的工作；因此，所作的解释绝不应该偏离《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》确认和阐明的各项权利和自由；

3. 《公约》第五条包含缔约国禁止和消除享受公民、政治、经济、社会和文化权利方面的种族歧视的义务。虽然其中有些权利，例如参加选举、投票和参加竞选的权利，可能只限于公民享受，但人权在原则上是应该人人享有的。缔约国有义务保障公民和非公民在国际法承认的范围内平等享有这些权利；

4. 《公约》规定，根据公民身份或移民身份进行区别对待，如果根据《公约》的目标与宗旨判断，不是为了一个合法的目的或者与实现这种目的不相称的方式应用这种区别对待的标准，则此种区别对待构成歧视。在《公约》关于特殊措施的第一条第四款的范畴内区别对待不可以认为具有歧视性；

5. 缔约国有义务全面报告非公民法律及其执行情况。而且，缔约国应该在其定期报告中适当地列入关于其管辖范围内非公民的经济社会状况的资料，包括按性别的民族和族裔出身分列的资料；

建议，

根据这些一般性原则，《公约》缔约国依照各自的具体情况酌情通过下列措施：

## 二、一般性措施

6. 酌情审查并修订立法，保证这类立法完全符合《公约》的规定，尤其是一视同仁地切实享受第五条所述的各项权利方面的规定；
7. 确保防止种族歧视的立法保障措施适用于非公民，不论其移民身份如何，并确保贯彻立法不对非公民产生歧视性作用；
8. 更加注意非公民面临的多重歧视问题，特别是歧视非公民劳工的子女和配偶的问题；不对公民的女性非公民配偶和公民的男性非公民配偶采取不同的待遇标准，若有任何这类做法即行报告，并采取一切必要措施加以处理；
9. 确保移民政策不具备基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视作用；
10. 确保在反恐斗争中采取的任何措施不根据种族、肤色、世系或民族或人种蓄意或实际进行歧视，不以种族或族裔脸谱化或公式化的方式对待非公民；

## 三、防止煽动仇恨言论和种族暴力的侵害的保护措施

11. 采取步骤解决仇视非公民的态度和行为、尤其是煽动仇恨的言论和种族暴力问题，增进对非公民处境方面非歧视原则的理解；
12. 采取坚决行动，制止任何这样的倾向，即有人，尤其是政客、官员、教育者和媒体在互联网及其它电子通讯网络以及广大社会上，根据种族、肤色、世系或民族或人种，将“非公民”居民群成员树为目标，加以丑化，公式化或脸谱化；

## 四、取得公民身份的机会

13. 确保非公民特定群体在取得公民身份或归化的机会方面不受歧视，适当注意常住居民或永久居民归化可能面临的障碍；
14. 确认根据种族、肤色、世系或民族或人种拒绝给予公民身份的做法是违反缔约国保证非歧视性享有加入国籍权的义务的行为；
15. 要考虑到，在某些情况下，拒不给予常住居民或永久居民以公民身份，有违《公约》的反歧视原则，可能会给他们在就业和享受社会福利的机会方面造成不利条件；
16. 减少无国籍现象，特别是儿童的无国籍现象，其办法有：鼓励他们的父母代表他们申请公民身份，允许父母将他们的公民身份传给其子女；

17. 将目前住在缔约国管辖范围内的原被继承国公民的身份合法化；

## 五、司 法

18. 确保非公民在法律面前得到同等的保护和承认，并在这方面采取行动制止出于种族目的的暴力行为，保证受害者有机会诉诸有效的法律补救办法并且有权为这种暴力行为造成的损害请求公正而适当的赔偿；

19. 确保非公民的安全，尤其是任意拘留方面的安全，并且确保难民和寻求庇护者收容中心的条件符合国际标准；

20. 确保反恐斗争中拘留或逮捕的非公民得到符合国际人权、难民和人道主义法律的国内法的适当保护；

21. 严格应用有关处罚的立法和条例，确保所有警察及其他执法机构和公务员都受到专门的培训，包括人权培训，与这类官员虐待和歧视非公民的行为作斗争；

22. 规定怀有种族主义动机或目的实施违法行为的构成加重处罚情节，可处以较重的处罚，将此规定纳入刑法；

23. 确保对非公民提出的种族主义指控进行彻底调查、对官员提出的指控，特别是对歧视性行为或种族主义行为的指控进行独立、切实而严密的调查；

24. 对涉及基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视的民事诉讼中的举证责任作出规定，以便非公民一旦提出证据初步证明自己是此种歧视的受害者，则应由应诉者提出证据证明这种区别对待有客观而合理的理由；

## 六、非公民被驱逐或递解出境

25. 确保关于将非公民从缔约国管辖区内递解出境或其它形式移送出境的法律不在非公民中蓄意或实际上实行基于种族、肤色或人种或民族的歧视，确保非公民有同等机会诉诸有效的补救办法，包括质疑驱逐令的权利，并切实允许他们求助于此类补救办法；

26. 确保非公民不遭到集体驱逐，尤其是在不能充分保证每个人的个人情况均得到考虑的情况下不加集体驱逐；

27. 确保非公民不被遣返或移送至有遭受严重践踏人权危险、包括有遭受酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚危险的国家或领土；



28. 避免出现驱逐非公民(特别是常住居民)以至于过分干扰家庭生活权的情况;

## 七、经济、社会、文化权利

29. 排除妨碍非公民享受,特别是在教育、住房、就业和卫生领域享受经济、社会和文化权利的障碍;

30. 确保公共教育机构向非公民和居住在缔约国境内的无证移民的子女开放;

31. 避免在小学和中学以及在接受高等教育机会方面对非公民实行基于种族、肤色、世系及民族或人种的分隔上学制,采用不同的对待标准;

32. 保证公民和非公民平等享有适足住房权,尤其要避免住房隔离制度,确保住房中介机构不实行歧视性做法;

33. 采取措施消除对非公民在工作条件和工作要求方面的歧视,包括带有歧视性目的和作用的雇用规则和惯例;

34. 采取有效措施预防和解决非公民劳工通常面临的严重问题,尤其是非公民家庭佣工面临的严重问题,包括债役、扣押护照、非法禁闭、强奸和人身攻击等;

35. 承认缔约国的确可以拒绝向没有工作许可证的非公民提供工作,但是,所有人均有权享有劳动权和就业权,包括雇用关系一旦建立,直到这种关系结束之前有权享有集会和结社自由;

36. 确保缔约国尊重非公民享受适当标准的身心健康权,其中一种办法是,避免剥夺或限制非公民享受预防、治疗和缓解病情的保健服务的机会等;

37. 采取必要措施防止一些不让非公民保持自己文化特点的做法,诸如法律上或事实上要求非公民改换姓名以取得公民身份的做法,并采取措施使非公民得以保存和发展自己的文化;

38. 确保非公民不遭受基于种族、肤色、世系及民族或人种的歧视,而一视同仁地有权使用任何目的是为公众使用而设的地方或服务,诸如交通、旅馆、餐馆、咖啡馆、剧场和公园等。

39. 本一般性建议取代第十一号一般性建议(1993)。

## 第六十五届会议(2005 年)

### 第三十一号一般性建议：在刑事司法系统的 司法和运作中预防种族歧视

消除种族歧视委员会，

回顾《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条确定的种族歧视的定义，

回顾《公约》第五条(子)项的规定，根据这项规定缔约国负有义务保证不分种族、肤色或民族或族裔在法律面前人人一律平等，尤其是在法庭上及其他一切司法裁判机关中享有平等待遇的权利，

回顾《公约》第六条要求各缔约国保证在其管辖范围内，人人均能经由国内主管法庭及其他国家机关对违反本公约侵害其人权及基本自由的任何种族歧视行为，获得有效保护与补救，并有权就因此种种族歧视而遭受的任何损失向此等法庭请求公允充分的赔偿或补偿，

提及 2001 年在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议所通过的《宣言》第 25 段对“种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象仍存在于某些国家的刑事制度的执行和法律的适用以及执法机关和人员的行动和态度中，感到深恶痛绝，特别是这种现象使某些群体的人在被拘留或监禁的人中所占比例过大”，

提及人权委员会及增进和保护人权小组委员会就刑事司法制度中的歧视问题所开展的工作(见 E/CN.4/Sub.2/2005/7)，

铭记当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员的报告，

提及 1951 年《关于难民地位的公约》，尤其是第十六条规定“难民有权自由向所有缔约各国领土内的法院申诉”，

铭记委员会就缔约国提交的报告所作结论中提出的关于司法制度的运作的意见以及关于对罗姆人的歧视问题的第二十七号一般性建议(2000)，关于基于血统的歧视问题的第二十九号一般性意见(2002)以及关于对非公民的歧视的第三十号一般性意见(2004)，

确认尽管司法制度可能是公平的，并没有受到种族主义、种族歧视或仇外心理的影响，一旦种族或族裔歧视的确存在于司法制度的司法和运作之中，它给司法

责无旁贷需要保护的人群的人带来直接的影响，从而就严重地违反了法治、法律面前人人平等的原则，公平审判的原则和受独立和公平法院管辖的权利，

认为任何国家，无论适用法律的类型或采取何种司法制度，无论是属于公诉，审讯或是两者兼有类型，在其司法制度的司法和运作中都不可能不存在种族歧视，

认为近年来由于移民和人口流动的增加，造成人口中某些阶层和一些执法官员产生偏见或仇外心理或不容忍心态，另外也由于许多国家采取的保安政策和反恐措施，也助长了一些国家里出现反阿拉伯或反穆斯林情绪的出现，并由此造成反犹太人情绪的出现，凡此种种都使刑事司法制度的司法和运作中歧视的可能性有所增加，

决心在世界各国与刑事司法制度的司法和运作中存在的一切形式的歧视做斗争，这些歧视是针对属于各种族或族裔群体的人，尤其是非公民——其中包括移民、难民、庇护寻求者和无国籍人——罗姆人/吉普赛人、土著人民、流离失所的人群、由于血统被歧视的人以及其他弱势群体，尤其是受社会排斥、边缘化和无法融入社会的人，在这项工作中尤其应重视属于上述群体的妇女和儿童的处境，他们由于种族和性别或年龄的原因易受多重歧视，

向缔约国提出下列建议：

## 一、一般措施

### A. 应采取措施，进一步评估在刑事司法制度的司法和运作中种族歧视的存在情况和范围；找出证实这类歧视的指标

#### 1. 事实指标

##### 1. 各缔约国应高度重视以下种族歧视的若干指标：

- (a) 成为被侵害或其他侵犯行为受害者的、属于序言部分最后一段所指群体的人的人数和百分比，特别是针对由警察或其他国家工作人员所犯下的这类行为；
- (b) 一国内缺乏与种族歧视行为相关的申诉、检控或定罪或这方面数量小的情况。这种统计数据并不象某些国家所认为的那样，想当然是有利的

的。也可以从中看出受害者也许对其权利缺乏充足的了解，或者害怕社会指责或报复，或受害者由于资源有限难以承担司法程序的费用，或因其复杂性而退却，或由于对警察和司法当局缺乏信任，或由于当局未能充分警惕或认识种族主义冒犯行为的存在；

- (c) 关于执法人员对序言部分最后一段所指群体的人的行为缺乏或没有资料；
- (d) 属于这些群体的个人犯罪率比例过高，尤其是轻微的街头犯罪和与吸毒和卖淫有关的犯罪行为，都是表明这些人被社会排斥或难以融入社会的指标；
- (e) 这些群体的人被监禁或被临时拘留，包括在强行拘留中心、刑事机构、精神病院或机场的拘留区所监禁的人数和百分比；
- (f) 法庭对属于这些群体的人判决较严厉或不适当；
- (g) 在警察，司法系统，包括法官和陪审人员以及其他执法部门中属于这些群体的人的代表性不足。

2. 为了广为宣传和使用这些事实指标，缔约国应定期公开地从警察、司法和监狱管理当局以及移民机构收集信息，同时要尊重个人数据的保密性、匿名性标准，并保护个人数据。

3. 缔约国尤其应获得关于种族主义和仇外心理行为的申诉，检控和定罪以及关于向这类行为受害者所提供的赔偿的全面的统计或其他信息，无论这类赔偿是否由犯罪行为的肇事者提供或由公共资金所资助的国家赔偿方案提供。

## **2. 立法指标**

4. 应将以下作为种族歧视潜在原因的指标：

- (a) 国内立法中存在的关于种族歧视问题的任何空白。在这方面，缔约国应全面遵守《公约》第四条的规定，对该条所规定的所有种族主义行为予以定罪，尤其是散布基于种族优越或仇恨的观点，煽动种族仇恨、暴力或煽动种族暴力，同时也包括种族主义宣传活动和参加种族主义组织。还鼓励缔约国在其刑事立法中纳入一项规定，对出于种族原因的犯罪一般可视为加罪情节；

- (b) 某些国内立法，尤其是关于恐怖主义、移民、国籍、非公民禁止入境或驱逐出境的立法，以及缺乏合法理由对某些群体或某些社区成员加以惩罚的立法，造成了潜在间接的歧视效果。各国应力争消除这类立法的歧视性效果，并在任何情况下尊重序言部分最后一段所提及群体的人在适用法律时的比例原则。

**B. 制订战略，在刑事司法制度的司法和运作中预防种族歧视**

**5. 各缔约国应力争执行其目标包含以下方面的国家战略：**

- (a) 消除具有种族歧视影响的法律，尤其是那些间接针对某些群体的法律，这些法律惩罚只有属于这些群体的人才会作出的行为，或在没有任何合法理由下只适用于非公民的那些法律，或不尊重比例性原则的法律；
- (b) 通过适当的教育方案，为执法人员、警察、在司法机构、监狱、精神病院、以及社会和医疗服务中工作的人员提供种族或族裔群体间尊重人权、容忍和友谊的培训，以及提高对跨文化关系的敏感度；
- (c) 促进警察和司法当局与序言部分最后一段所提及的各个群体的代表之间的对话和合作，以便消除偏见和创造信任的关系；
- (d) 促进属于各种族和族裔群体的人在警察和司法机构中适当的代表性；
- (e) 确保根据国际人权法尊重和承认土著人民传统的司法制度；
- (f) 对属于序言部分最后段落提及群体的人的囚犯的监禁制度作出必要修改，从而兼顾其文化和宗教习俗；
- (g) 在人口大规模迁移的情况下制定临时措施和安排，使司法制度的运作能兼顾流离失所的人特别不利的处境，尤其是在流离失所的人所停留的地方建立地方法院，或建立流动法院；
- (h) 尤其应利用联合国有关实体所提供的技术援助在冲突后情况下在有关国家的领土上全面制定恢复法律制度和重建法治的计划；
- (i) 实施旨在消除结构性种族歧视的国家战略或行动计划。这些长期的战略应包括具体目标和各项行动及指标，从而对进展情况加以评估。尤其应包括各项指导方针，用以预防、记录、调查和检控种族主义或仇

外事件，评估所有社区对与警察和司法制度打交道的满意程度，以及在司法制度中招聘和提升属于各种族或族裔群体的人员；

- (j) 任命一个独立的国家机构负责跟踪、监测和评估与种族歧视作斗争的国家行动计划和指导方针所取得的进展，查明种族歧视的隐蔽表现形式，并提出改进建议和方案。

## **二、 预防种族主义受害者受种族歧视的各项措施**

### **A. 获得法律援助和获得公平待遇**

6. 根据《公约》第六条，缔约国有义务保证其管辖范围内的每一个人在没有任何歧视的情况下，针对种族歧视行为肇事者获得有效补救，无论这类行为是由私人或由国家工作人员作出，有权就受到的损害获得公正和充足的赔偿。

7. 为了促进种族主义受害者获得公平待遇，各缔约国应力争为属于最弱势社会群体、通常不了解其权利的个人提供必要的法律咨询。

8. 在这一方面，各缔约国应在这些人生活的地区鼓励建立各机构，如提供免费法律援助和咨询的中心、法律信息中心以及调解中心。

9. 各缔约国也应与律师协会、大学机构、法律咨询中心以及专门保护边缘社区权利和预防歧视的非政府组织进一步扩大合作。

### **B. 向接受申诉的主管当局报告事件**

10. 各缔约国应采取必要措施，保证警察机构在属于序言部分最后段落提及的群体的人居住的附近地区、区域、集体设施、营地或中心设有充足和方便的办事机构和人员，从而尽快地接受这些人提出的申诉。

11. 应指示各主管部门以令人满意的方式在警察所接待种族主义行为受害者，从而立即记录申诉，毫无延误并且有效、独立和不偏不倚地开展调查，并在数据库中保存和纳入种族主义或仇外事件的相关档案。

12. 应对警察拒绝接受有关种族主义行为的申诉给予纪律或刑事处罚，如有腐败现象存在必须加重处罚。

13. 另一方面，任何警察或国家工作人员都有权利和义务拒绝听从要求他/她作出违反人权，尤其是基于种族歧视的行为的命令或指示。各缔约国应保证任何官员在无须惧怕惩罚的前提下援引这一权利的自由。

14. 在有人指控存在酷刑、虐待或处决的情况下，必须根据《有效防止和调查法外、任意和即决处决的原则》<sup>1</sup> 以及《有效调查和记录酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的原则》<sup>2</sup> 对这些指控加以调查。

### C. 提出司法诉讼

15. 各缔约国应提醒公共检察官和检控机构的成员重视对种族主义行为的检控，包括出于种族主义动机所犯下的小过错，因为任何出于种族动机的犯罪都破坏了社会的融合并损害整个社会。

16. 在提出诉讼之前，为尊重受害者的权利，各缔约国还应鼓励使用解决争端的准司法程序，包括与人权相一致的习惯程序和调解，这些办法可成为有利于种族主义行为受害者，并有助于减少心理烙印的有效办法。

17. 为了使种族主义行为受害者更易于在法院提出诉讼，可采取包括以下在内的各项措施：

- (a) 为种族主义和仇外心理的受害者提供程序性地位以及保护这类受害者权利的联系，如让他们有机会与刑事诉讼挂钩，或与其他类似的程序挂钩，这有助于他们在刑事诉讼中争取自己的权益，并应免费为他们提供这些便利；
- (b) 为受害者提供有效的司法援助和法律援助，包括免费提供律师和翻译；
- (c) 保证受害者了解诉讼的进展情况；
- (d) 保证受害者及其家属不受任何形式的恫吓或报复；
- (e) 规定这样一种可能性，在调查期间对申诉所针对的国家工作人员作出停职处理。

18. 在设有为受害者提供援助和赔偿计划的国家里，各缔约国应保证无歧视、不论国籍或居留地位向所有受害者提供这类计划。

#### **D. 司法制度的运作**

19. 各缔约国应保证司法制度：

- (a) 在整个诉讼期间为受害者及其家庭以及证人提供适当的地位，让法官在审查诉讼的过程和法庭听证的过程中听取申诉者的申诉，让他们有机会获得信息，与对立方证人对质，对证据提出反驳并且了解诉讼进展情况；
- (b) 不对种族歧视受害者予以歧视或带有偏见，应尊重他们的尊严，尤其是要保证在听证、提问或对质过程中对种族主义问题保持必要的敏感度；
- (c) 保证在合理的期限内为受害者作出判决；
- (d) 保证对受害者所受到的种族歧视所造成的物质和精神损害提供公正和充足的赔偿。

### **三、采取措施，预防对司法程序所涉被告人的种族歧视**

#### **A. 提问、审讯和逮捕**

20. 各缔约国应采取必要措施，预防实际上单凭某人的外表、某人的肤色或特征或属于某一种族或族裔群体，或使他/她更加倍受怀疑的任何描述对此人进行的提问，逮捕和搜查；

21. 各缔约国应预防并最为严密地惩罚由国家工作人员，尤其是警察和军人、海关当局，在机场、刑事机构和医疗及精神治疗机构工作的人员对属于序言部分最后段落提及群体的人所作出的任何暴力、酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇以及一切侵犯人权的行为；

22. 各缔约国应确保根据《执法人员使用武力和火器的基本原则》<sup>3</sup> 遵守对序言部分最后段落提及群体的人使用武力的一般性的比例原则和追索权的严格要求；

23. 各缔约国也应保证所有被逮捕的人员，无论种族、民族或族裔群体，均享有有关国际人权文书(尤其是《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》)所载的基本自卫权，尤其是不被任意逮捕或拘留的权利，获知其逮捕原因的



权利，获得翻译援助的权利，获得律师援助的权利，尽快会见法官或由法律授权行使司法职能的人的权利，享受《维也纳领事关系公约》第 36 条所保证的领事保护权利，以及难民享受与联合国难民事务高级专员办事处联络的权利。

24. 关于行政拘留中心或在机场拘留区拘留的人员，各缔约国应保证他们享有适足的正常的生活条件。

25. 最后，关于对属于序言部分最后段落提及群体的人进行审讯或逮捕的问题，各缔约国在处置妇女或未成年者时，鉴于其特别脆弱的地位，应牢记须作出特别谨慎小心的安排。

## **B. 审前拘留**

26. 鉴于统计数据表明，属于序言部分最后段落提及群体的非公民和人员在审前拘留人员中占比例过高，因此各缔约国应保证：

- (a) 仅仅由于从属于某一种族或族裔群体或上述提及的某一群体这一事实，从法律上或在事实上都不能构成充足的理由将某人进行审前拘留。只有法律规定的客观原因，如潜逃的风险、某人毁灭证据或对证人施加影响的风险、或某人对公共秩序带来严重侵扰的风险，才能成为作出审前拘留的理由。
- (b) 对审前保释交付保证金或保金的要求应与属于这类群体的人的处境相称——这些人通常经济拮据，这样才能预防这种要求导致对这些人的歧视；
- (c) 被告要求在审前保持自由通常需要满足一些条件(提供固定地址、明确的就业、稳定的家庭联系)，而这些要求应当根据他们属于这类群体，尤其是身为妇女和未成年人所处的无保障状态作出适当的调整；
- (d) 被审前拘留的属于这类群体的人享有有关国际规范赋予囚犯的所有权利，尤其是专门针对其处境所提出的权利：在宗教、文化和饮食方面尊重其传统的权利，享受与其家庭关系的权利，获得翻译援助的权利，以及在适当情况下获得领事援助的权利。

### **C. 审判和法庭判决**

27. 在审判前，缔约国应根据肇事者的文化或习惯背景，尤其若是属于土著人应优先考虑对犯罪行为采用非司法或准司法程序。

28. 总体而言，各缔约国必须保证序言部分最后段落所提及群体的人与所有其他人一样享有有关国际人权文书所载的公平审判和法律面前人人平等的所有保障，尤其是：

#### **1. 无罪推定的权利**

29. 这一权利要求警察当局、司法当局和其他公共管理当局不准在法庭作出判决之前公开表示对被告所犯罪行的意见，更不准对某一特定种族或族裔群体的成员事先提出怀疑。这些当局有义务保证大众传媒不传播任何信息，造成某些类别的人，尤其是属于序言部分最后段落提及群体的人遭受污辱。

#### **2. 获得律师援助的权利和获得翻译的权利**

30. 各缔约国要有效地保障这些权利就必须制订制度，为属于序言部分最后段落提及群体的人免费提供律师和翻译，同时提供法律援助或咨询和翻译服务；

#### **3. 受独立和公正法院管辖的权利**

31. 各缔约国应坚定不移地努力保证法官、陪审团成员和其他司法人员不抱有任何种族或仇外偏见。

32. 他们应预防利益集团、意识形态、宗教和教会对司法系统的运作和法官的决定施加任何直接影响，从而给某些群体带来歧视。

33. 在这方面，各缔约国可考虑 2002 年通过的《司法行为班加罗尔原则》(E/CN.4/2003/65, 附件)，其中特别建议：

- 法官应认识社会的多元性质和差异是来自各种原因，尤其是种族籍贯；
- 法官不得用文字或行为对任何人或群体表示基于种族和其他籍贯的任何偏见；
- 法官在执行职责时需适当考虑各方人士，如诉讼各方、证人、律师、法庭人员及其他法官的情况，不得以不当理由加以区别对待；

- 法官应反对其属下的任何人和律师对任何他人或群体表示基于其肤色、种族、民族、宗教或性别或其他不相关原因的偏见或作出歧视行为。

#### **D. 保证惩罚公平**

34. 在这方面，各国应保证法庭不单凭某一被告人从属于某一具体的种族或族裔群体而判处较严厉的处罚。

35. 应特别重视适用于某些罪行的最低限度处罚和自愿拘留制度，并特别重视尚未废除死刑的国家的情况，铭记有报告表明，对从属于某些具体种族或族裔群体的人判处和执行死刑较为常见。

36. 在属于土著人的案件中，各缔约国应特别铭记国际劳工组织关于《独立国家的土著和部落人民公约》(第 169 号公约)，优先考虑有别于监禁的其他替代办法和更适合其法律制度的其他惩罚形式。

37. 只有出于法律规定的给公共秩序带来严重危害的原因，在少数例外情况下，并以相称的方式作出专门针对非国民的、在普通法律之外的其他惩罚，如驱逐出境，遣离或禁止入境等等，同时还应兼顾有必要尊重有关人员的私人家庭生活和他们所享有的国际保护。

#### **E. 服 刑**

38. 在从属于序言部分最后段落所提及群体的人在监狱服刑时，各缔约国应：

- (a) 保证这些人享有有关国际规范赋予他们的所有权利，尤其是专门根据其境况赋予的权利：尊重其宗教和文化惯例的权利，尊重其饮食习惯的权利，与其家庭保持联系的权利，获得翻译援助的权利，获得基本福利的权利，在适当情况下获得领事援助的权利。在向囚犯提供医疗、心理和社会服务时应考虑到其文化背景；
- (b) 保证其权利遭受侵犯的所有囚犯有权获得独立和公正管理当局提供的有效补助措施；
- (c) 在这方面，遵守联合国在这一领域的规范，尤其是《囚犯待遇最低限度标准规则》<sup>4</sup>、《囚犯待遇基本原则》<sup>5</sup> 和《保护所有遭受任何形式

拘留或监禁的人的原则》<sup>6</sup>；

(d) 在适当情况下允许这些人得到与外国囚犯交换相关的国内立法和国际和双边公约规定带来的好处，使他们有机会在其原籍国服刑。

39. 此外，各缔约国负责监督监狱的各独立管理当局中应包括种族歧视领域的专家和熟悉种族和族裔群体以及序言部分最后段落提及的其他脆弱群体问题的专家；在必要时这类监督机构应当设有有效的访察和申诉机制。

40. 在宣判将非国民驱逐出境、离境或禁止入境时，使各缔约国应充分遵守关于难民和人权的国际规范所提出的不驱回义务，并保证不将这些送回人权可能遭到严重侵犯的国家或领土。

41. 最后，关于属于序言部分最后段落提及群体的妇女和儿童，各缔约国应尽可能高度重视他们，铭记作为家庭的母亲和从属于某些社区，尤其是土著社区的妇女处境尤为困难，在服刑方面要保证这些人能够从他们应当享受的特别制度中获益。

## 注

<sup>1</sup> 经济及社会理事会 1989 年 5 月 24 日第 1989/65 号决议的建议。

<sup>2</sup> 大会 2000 年 12 月 4 日第 55/89 号决议的建议。

<sup>3</sup> 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日在哈瓦纳举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过。

<sup>4</sup> 1955 年 8 月 22 日至 9 月 3 日在日内瓦举行的第一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过，并得到经济及社会理事会 1957 年 7 月 31 日第 633C(XXIV)号和 1977 年 5 月 13 日第 2076(LXII)号决议批准。

<sup>5</sup> 大会 1990 年 12 月 14 日第 45/111 号决议通过和宣布。

<sup>6</sup> 大会 1988 年 12 月 9 日第 43/173 号决议通过。

## 四、消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议

根据《消除对妇女歧视公约》第二十一条第 1 款规定，委员会可根据对各缔约国送交的报告和材料的审查结果，提出意见和一般性建议。此类意见和一般性建议应连同缔约国提交的任何意见一并列入委员会报告。委员会迄今为止共通过了 20 项一般性建议。

### 第五届会议(1986 年)\*

#### 第 1 号一般性建议：缔约国的报告

根据《公约》第十八条提出的初次报告应载入至提出日期为止的情况。此后，在应提交首次报告的日期之后至少每 4 年应提交一次报告，并且应说明在充分执行《公约》时所遭遇的阻碍以及为克服这类阻碍而采取的措施。

### 第六届会议(1987 年)\*\*

#### 第 2 号一般性建议：缔约国的报告

消除对妇女歧视委员会，

考虑到由于某些缔约国根据《公约》第十八条提交的初次报告并未按照准则充分反映有关缔约国的现有情况而使委员会的工作面临困难，

建议：

- (a) 各缔约国在编写根据《公约》第十八条提交的报告时，应在报告的格式、内容和日期方面遵照于 1983 年 8 月通过的一般准则(CEDAW/C/7)；
- (b) 各缔约国应按下述规定去遵循 1986 年通过的一般性建议下列要求：  
“根据《公约》第十八条提交的初次报告应载入至提出报告日期为止的情况。此后，应在提出首次报告的日期之后至少每 4 年提交一

---

\* 载于 A/41/45 号文件。

\*\* 载于 A/42/38 号文件。

次报告，并且应说明在充分执行《公约》时所遭遇的障碍以及为克服这类障碍而采取的措施。”

- (c) 补充缔约国报告的附加资料至少应在审议该报告的该届会议开幕之前 3 个月送交秘书处。

#### 第六届会议(1987 年)\*

##### 第 3 号一般性建议：教育和宣传运动

消除对妇女歧视委员会，

考虑到消除对妇女歧视委员会自 1983 年来，审议了各缔约国的 34 份报告，

还认为，尽管报告来自发展程度不同的国家，但这些报告在不同程度上表明由于社会文化因素目前仍存在对妇女的定型观念，使基于性别的歧视得以苟存，并且阻碍《公约》第五条的执行，

促请各缔约国有效地采用教育和公众宣传方案，以帮助消除妨碍充分执行妇女在社会上平等原则的偏见和现行习俗。

#### 第六届会议(1987 年)\*

##### 第 4 号一般性建议：保留

消除对妇女歧视委员会，

在其会议上审查了各缔约国的报告，

对提出的大量保留意见表示关切，这些保留意见显然不符合《公约》的目标和宗旨，

欢迎各缔约国在拟于 1988 年在纽约举行的下一次会议上对这些保留意见加以审议的决定，并为此建议各有关缔约国重新考虑其保留意见以期予以撤回。

---

\* 载于 A/42/38 号文件。

第七届会议(1988 年)\*

第 5 号一般性建议：暂行特别措施

消除对妇女歧视委员会，

注意到缔约国的报告、介绍性发言和答复均表明，虽然在废除或修改歧视性法律方面已经取得了显著的成绩，但仍有必要采取行动，通过促进男女实际上的平等来充分履行《公约》，

忆及《公约》第四条第 1 款，

建议各缔约国采取更多的暂行特别措施，诸如积极行动、优惠待遇或配额制度来推动妇女参与教育、经济、政治和就业。

第七届会议(1988 年)\*

第 6 号一般性建议：有效的国家机制和宣传

消除对妇女歧视委员会，

审议了《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国的报告，

注意到联合国大会 1987 年 11 月 30 日第 42/60 号决议，

建议各缔约国：

1. 在高级政府一级建立和/或加强有效的国家机制、机构和程序，赋之以充分的资源、承诺和授权：
  - (a) 由其就政府各项政策对妇女的影响提供咨询意见；
  - (b) 全面监测妇女的状况；
  - (c) 帮助拟订新政策和有效地执行消除歧视的战备和措施；
2. 采用适当的措施，确保用有关缔约国的语文传播《公约》、缔约国根据第十八条提交的报告和委员会的报告；
3. 在翻译《公约》和委员会报告方面寻求秘书长和新闻部的协助；
4. 在其初步报告和定期报告中列入为本建议所采取的行动。

---

\* 载于 A/43/38 号文件。

### 第七届会议(1988 年)\*

#### 第 7 号一般性建议：资源

消除对妇女歧视委员会，

注意到大会第 40/39 和 41/108 号决议，特别是第 42/60 号决议第 14 段，其中请委员会和缔约国考虑委员会今后在维也纳举行届会的问题，

铭记大会第 42/105 号决议，特别是其中的第 11 段，要求秘书长加强联合国人权中心与秘书处社会发展和人道主义事务中心在执行人权条约和为条约机构提供服务方面的协调：

建议各缔约国：

1. 继续支持为加强设在日内瓦的人权中心与设在维也纳的社会发展和人道主义事务中心在为委员会提供服务方面的协调而提出的提议；
2. 支持委员会在纽约和维也纳举行会议的提议；
3. 采取一切必要和适当的措施，确保向委员会提供充分的资源和服务，协助它履行《公约》赋予它的职责，特别是要提供专职工作人员，帮助委员会筹备各届会议和会期工作；
4. 确保及时向秘书处提交补充报告和材料，以便及时译成联合国的正式语文分发和供委员会审议。

### 第七届会议(1988 年)\*

#### 第 8 号一般性建议：执行《公约》第八条

消除对妇女歧视委员会，

审议了缔约国根据《公约》第十八条提交的报告，

建议各缔约国根据《公约》第四条进一步采取直接措施，确保《公约》第八条的充分执行，确保妇女不受任何歧视与男子一样有机会代表本国政府参加国际一级的活动和国际组织的工作。

---

\* 载于 A/43/38 号文件。



第八届会议(1989 年)\*\*

第 9 号一般性建议：有关妇女状况的统计资料

消除对妇女歧视委员会，

考虑到统计资料对了解《公约》各缔约国的妇女真实情况是绝对必要的，

注意到许多提交报告供委员会审议的缔约国并未提供统计数字，

建议各缔约国竭尽全力确保其负责规划全国人口普查和其他社会及经济调查的国家统计部门编制的调查表，在绝对数字和百分比方面均按性别划分数据，以便有关使用者可获得有关其感兴趣的特定部门方面的妇女状况资料。

第八届会议(1989 年)\*

第 10 号一般性建议：《消除对妇女一切形式歧视公约》通过十周年

消除对妇女歧视委员会，

考虑到1989 年 12 月 18 日是通过《消除对妇女一切形式歧视公约》十周年纪念日，

又考虑到《公约》是这十年中联合国为促进其会员国社会内男女平等而通过的最为有效的文件之一，

回顾到其第七届会议关于有效的国家机构和宣传的第 6 号一般性建议，

建议值此《公约》通过十周年之际，各缔约国考虑：

1. 举办各种方案，包括举行会议和讨论会，以本国的主要语文宣传《消除对妇女一切形式歧视公约》，并在其各自的国家内传播有关《公约》的资料；
2. 请其国家妇女组织在《公约》的宣传运动及实施《公约》等方面共同合作，鼓励国家、区域和国际各级的非政府组织广为宣传并实施《公约》；
3. 鼓励采取行动，确保《公约》的各项原则，特别是其第八条，得到充分的执行，第八条涉及的是妇女参与联合国和联合国系统的各级活动；
4. 请秘书长纪念《公约》通过十周年，与各专门机构进行合作，以联合国各正式语文出版和分发有关《公约》及其实施情况的印刷材料和其他材料，摄制有

---

\*\* 载于 A/44/38 号文件。

关《公约》的电视纪录片，向联合国维也纳办事处社会发展和人道主义事务中心提高妇女地位司提供必要的资源，以着手分析各缔约国提供的资料，从而增补和出版委员会的报告，(A/CONF.116/13)，委员会的报告首次是为 1985 年在内罗毕举行的审查和评价联合国妇女十年：平等、发展与和平成就世界会议而出版的。

#### 第八届会议(1989 年)\*

##### 第 11 号一般性建议：履行报告义务的技术咨询服务

消除对妇女歧视委员会，

铭记截至 1989 年 3 月 3 日止，已有 96 个国家批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，

考虑到截至该日期，已收到 60 份初次报告和 19 份第二次定期报告，

注意到36 份初次报告和 36 份第二次定期报告应于 1989 年 3 月 3 日前收到但尚未收到，

欢迎联大第 43/115 号决议第 9 段规定中要求秘书长在现有资源范围内，并在考虑到咨询服务方案优先事项的情况下，为在履行国际人权文书所规定的报告义务方面遇到最严重困难的国家安排进一步的培训班方案，

建议各缔约国鼓励、支持和合作举行一些技术咨询服务项目，包括培训讨论会，以便应缔约国的要求，协助它们根据《公约》第十八条履行其报告义务。

#### 第八届会议(1989 年)\*

##### 第 12 号一般性建议：对妇女的暴力行为

消除对妇女歧视委员会，

考虑到《公约》第二、第五、第十一、第十二和第十六条规定各缔约国采取行动，保护妇女不受发生在家庭、工作岗位或任何其他社会生活领域内的任何暴力行为之害。

考虑到经济及社会理事会第 1988/27 号决议，

---

\* 载于 A/44/38 号文件。

建议各缔约国在其提交委员会的定期报告中列入以下情况：

1. 关于保护妇女在日常生活中不受各种暴力行为之害的现行立法(包括性暴力、家庭内的虐待、工作地点的性骚扰等等)；
2. 为根除这些暴力行为而采取的其他措施；
3. 为遭受侵犯或虐待的妇女所提供的支助服务；
4. 关于各种侵害妇女的暴力行为的发生率和暴力行为受害者妇女的统计资料。

### 第八届会议(1989 年)\*

#### 第 13 号一般性建议：同工同酬

消除对妇女歧视委员会，

回顾国际劳工组织关于男女同工同酬的第 100 号公约，《消除对妇女一切形式歧视公约》的绝大多数缔约国都已批准了该《公约》，

又回顾自 1983 年以来已审议了缔约国的 51 份初次报告和 5 份第二次定期报告，

考虑到虽然各缔约国的报告表明，即使许多国家在立法中已接受了同工同酬的原则，但要在实践中确保落实这项原则，因此尚需作出更多的努力，从而克服劳动力市场上划分男女的状况，

建议《消除对妇女一切形式歧视公约》的各缔约国，

1. 为充分实施《消除对妇女一切形式歧视公约》，鼓励尚未批准劳工组织第 100 号公约的缔约国批准该公约；
2. 考虑研究、制定和实行以不分性别标准为基础的工作评价制度，在将便于对目前主要以妇女为主的不同性质的工作和目前主要以男子为主的工作进行价值方面的比较，各缔约国还应在向消除对妇女歧视委员会提交的报告中列入所取得的成绩情况；
3. 尽可能支持创建执行机构，并鼓励适用的集体劳资协议的各当事方，努力确保同工同酬原则得到执行。

---

\* 载于 A/44/38 号文件。

第九届会议(1990 年)\*

第 14 号一般性建议：女性生殖器残割

消除对妇女歧视委员会，

关切到女性生殖器残割习俗和对妇女健康有害的其他传统习俗仍然继续存在，

满意地注意到那些存在这种习俗的国家的政府全国妇女组织、非政府组织以及联合国系统各机关，诸如世界卫生组织、联合国儿童基金会以及人权委员会及其防止歧视及保护少数小组委员会，特别认识到女性生殖器残割等一类传统习俗对妇幼造成严重的健康和其他后果，正在继续认真对待处理这个问题，

感兴趣地注意到关于影响妇幼健康的传统习俗的特别报告员研究报告以及关于传统习俗的特别工作组研究报告，

认识到妇女自己正采取重要行动以确认对妇幼健康和福利有害的习俗并与之进行斗争。

相信妇女和所有有关团体正采取的重要行动需要各国政府的支持和鼓励，

严重关切地注意到促成延续诸如女性生殖器残割的有害习俗的文化、传统和经济压力仍然存在，

向各缔约国建议：

- (a) 各缔约国采取适当有效措施以期铲除女性生殖器残割习俗。这种措施应包括：

大学、医学或护理协会、全国妇女组织或其他机构搜集和散播关于这种传统习俗的基本数据；

支持国家和地方等级的妇女组织努力消除女性生殖器残割和其他对妇女有害的习俗；

鼓励政治家、专业人员，各等级的宗教和社区领导人，包括大众传媒和艺术在内，进行合作以影响对铲除女性生殖器残割的态度；

---

\* 载于 A/45/38 号文件及其更正中。

举办以女性生殖器残割所引起的问题的研究结果为依据的适当的教育和培训方案及研讨会；

- (b) 在其国家卫生政策内载列旨在铲除公共保健中女性生殖器残割的适当战略。这种战略可包含卫生人员(包括传统助产人员)负有特别责任解释女性生殖器残割的有害效果；
- (c) 请联合国系统有关组织提供援助、资料和咨询意见以支援和协助进行中的关于消除有害的传统习俗的工作；
- (d) 在向委员会提出的报告中在《消除对妇女一切形式歧视公约》第十和第十二条之下的部分载列关于消除女性生殖器残割的措施的资料。

### 第九届会议(1990 年)\*

#### 第 15 号一般性建议：在各国防治后天免疫机能缺损 综合症(艾滋病)战略中避免对妇女的歧视

消除对妇女歧视委员会，

审议了它所收到的资料，其中涉及艾滋病全球传染各防治战略对行使妇女权利可能产生的影响，

考虑到世界卫生组织和其他联合国组织、机关、机构就人体免疫缺损病毒(艾滋病毒)所编制的报告和材料，尤其是秘书长向妇女地位委员会提交的关于艾滋病对提高妇女地位所产生的影响的说明，以及 1989 年 7 月 26 日至 28 日在日内瓦举行的国际艾滋病与人权问题协商会议的《最后文件》，

注意到1988 年 5 月 13 日世界卫生大会关于避免歧视艾滋病毒感染者和艾滋病患者的第 WHA41.24 号决议、1989 年 3 月 2 日人权委员会关于卫生领域不受歧视的第 1989/11 号决议，以及尤其是 1989 年 11 月 30 日关于妇女、儿童与艾滋病问题的巴黎宣言，

注意到世界卫生组织已经宣布，1990 年 12 月 1 日“世界艾滋病日”的主题将是“妇女与艾滋病”，

---

\* 载于 A/45/38 号文件。

兹建议：

- (a) 各缔约国加强努力散发材料，使群众提高觉悟，知道艾滋病毒感染和艾滋病对尤其是妇女和儿童的危险，以及对他们的影响；
- (b) 艾滋病防治方案应特别注意妇女和儿童的需要、有关妇女生殖作用的因素、她们在某些社会中的从属地位特别易受艾滋病毒感染之害；
- (c) 各缔约国确保妇女积极参与初级保健工作，采取措施以加强妇女在预防感染艾滋病毒方面作为儿童保育人员、卫生工作人员、教育工作者的作用；
- (d) 所有缔约国在《公约》第十二条下的报告内容中列入艾滋病对妇女地位的影响、面向感染妇女的需要所采取的行动、避免由于艾滋病特别歧视妇女。

**第十届会议(1991 年)\***

**第 16 号一般性建议：城乡家庭企业中的无酬女工**

消除对妇女歧视委员会，

铭记《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条(c)项和第十一条(c)、(d)和(e)项以及关于妇女状况统计数字的第 9 号一般性建议(第八届会议，1989 年)，

考虑到缔约国中在通常为一男性家庭成员所拥有的企业中工作的妇女很少获得薪酬、社会保障和社会福利，

注意到提交消除对妇女歧视委员会的报告一般不提及家庭企业中无酬女工问题，

申明无酬劳动是剥削妇女的一种形式，有悖于《公约》，

建议缔约国：

- (a) 在其提交委员会的报告中列入关于家庭企业中无酬女工的法律和社会状况的资料，
- (b) 收集关于在家庭成员所拥有的企业中工作的妇女没有薪酬、社会保障和社会福利的资料，并将其列入提交委员会的报告；

---

\* 载于 A/46/38 号文件。

- (c) 采取必要措施，保障在家庭成员所拥有的企业中工作但没有薪酬、社会保障和社会福利的妇女获得这些待遇。

第十届会议(1991 年)\*

第 17 号一般性建议：妇女无偿家务活动的衡量和  
量化及其在国民生产总值中的确认

消除对妇女歧视委员会，

铭记《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条，

忆及《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》第 120 段，

申明妇女的无偿家务活动为国家的发展作出了贡献，对这种无偿活动进行衡量和量化将有助于揭示妇女实际上的经济作用，

深信这种衡量和量化将为制定提高妇女地位的新政策提供依据，

注意到统计委员会第二十五届会议就目前修订国民核算制度和拟订妇女统计数字问题所作的讨论。

建议缔约国：

- (a) 鼓励和支持调查和实验研究来衡量妇女无偿家务活动的价值；例如进行对时间利用的调查作为全国家庭调查方案的一部分，并收集按性别编制的关于参与家务活动和劳动力市场活动所花时间的统计数字；
- (b) 根据《消除对妇女一切形式歧视公约》和《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》的各项规定，量化计算妇女的无偿家务活动并将其列入国民生产总值；
- (c) 在其根据《公约》第十八条提交的报告中列入关于为衡量无偿家务活动的价值所进行的调查和试验性研究的资料以及在将妇女的无偿家务活动纳入国民核算方面取得的进展的资料。

---

\* 载于 A/46/38 号文件。



## 第十届会议(1991 年)\*

### 第 18 号一般性建议：残疾妇女

消除对妇女歧视委员会，  
顾及《消除对妇女一切形式歧视公约》第三条等，  
审议了 60 多份缔约国定期报告，认为其中很少提及残疾妇女的情况，  
对残疾妇女因其特殊生活条件而遭受的双重歧视状况表示关注，  
忆及《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》第 296 段，其中在“应特别关注的领域”标题下将残疾妇女视为一个易受影响的群体，  
申明支持《关于残疾人的世界行动纲领》(1982 年)，  
建议缔约国在其定期报告中提供资料，介绍残疾妇女的情况和为解决她们的特殊情况所采取的措施，包括为确保她们能同样获得教育和就业、保险服务和社会保障及确保她们能参与各方面社会和文化生活所采取的措施。

## 第十一届会议(1992 年)\*

### 第 19 号一般性建议：对妇女的暴力行为

#### 背 景

1. 基于性别的暴力是严重阻碍妇女与男子平等享受权利和自由的一种歧视形式。
2. 1989 年委员会建议缔约国在其报告内列入关于暴力及对付暴力所拟实行的措施的资料(第八届会议，第 12 号一般性建议)。
3. 1991 年第十届会议上，委员会决定在第十一届会议分出部分时间，讨论并研究第六条和关于对妇女的暴力行为和性骚扰及色情剥削的其他条款。选择这个主题是为 1993 年世界人权会议作好准备，该会议根据大会 1990 年 12 月 18 日第 45/155 号决议规定召开。

---

\* 载于 A/46/38 号文件。

\* 载于 A/47/38 号文件。



4. 委员会的结论是，缔约国的报告没有充分反映出歧视妇女，以性别为基础的暴力、侵犯人权和基本自由之间的密切关系。《公约》的充分执行需要缔约国采取积极措施，消除对妇女施加的一切形式暴力。

5. 委员会建议缔约国审查其法律与政策，根据《公约》规定提交报告时，应照顾到委员会关于对基于性别的暴力的下列意见。

#### 一般性意见

6. 《公约》第一条界定对妇女的歧视。歧视的定义包括基于性别的暴力，即因为妇女的性别而对之施加的暴力或不成比例地影响妇女的暴力。它包括施加身体的、心理的或性的伤害或痛苦、威胁施加这类行动、压制和其他剥夺自由行动。基于性别的暴力可能违犯《公约》的具体条款，不论这些条款是否明文提到暴力。

7. 基于性别的暴力损害或阻碍妇女依照一般国际法或具体的人权公约享受人权和基本自由，符合《公约》第一条所指的歧视。这些权利和自由除其他外，有：

- (a) 生命权；
- (b) 不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利；
- (c) 在国际或国内武装冲突时享受人道主义规范的平等保护的權利；
- (d) 自由和人身安全权利；
- (e) 法律之前平等保护权；
- (f) 家庭平等权；
- (g) 可达到的最高身心健康权；
- (h) 工作条件公平有利的权利。

8. 《公约》适用于公共当局所犯的暴力。这种暴力行为除了违反《公约》规定之外，也可能违反缔约国根据国际人权法和其他公约所负的义务。

9. 但是，应当指出，《公约》所指的歧视并不限于政府或以政府名义所作的行为(见第二条(e)项、第二条(f)项和第五条)。例如，《公约》第二条(e)项呼吁缔约国采取一切适当措施，以消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。根据一般国际法和具体的人权公约规定，缔约国如果没有尽力防止侵犯权利或调查暴力行为并施以惩罚及提供赔偿，也可能为私人行为承负责任。

## 关于《公约》具体条款的意见

### 第二条和第三条

10. 第二条和第三条在第五至十六条所规定的具体义务外规定了，消除一切形式歧视的全面义务。

### 第二条(f)项、第五条和第十条(c)项

11. 传统态度认为妇女处于从属地位或者具有传统定型角色任务。这种态度长期助长广泛存在的一些做法，其中涉及暴力或胁迫，例如家庭暴力和虐待、强迫婚姻、因嫁妆不足而被杀害、酸液毁容、女性生殖器残割等等。这类偏见和做法可证明，基于性别的暴力是保护或控制妇女的一种形式。这类暴力对妇女身心健康的影响很大，使她们不能平等享受、行使和知晓人权和基本自由。虽然这项评论意见主要针对实际发生或威胁进行的暴力而说的，但这些基于性别的暴力形式的后果助成了妇女的从属地位，使她们很少参与政治、受教育不多、技术水平低下和很少工作机会。

12. 这类态度也助长色情文化的传播，将妇女形容为性玩物而不是完整价格的个人。这反过来又助长基于性别的暴力。

## 第 六 条

13. 第六条要求缔约国采取措施，禁止一切形式贩卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为。

14. 贫穷和失业增加贩卖妇女的机会。除既有的贩卖妇女形式外，还有新形式的性剥削，例如性旅游，向发展中国家征聘劳工到发达国家去工作，安排发展中国家妇女同外国人结婚，这些做法与妇女平等享有权利以及尊重其权利和尊严都不相容。它们使妇女特别容易受到暴力和虐待。

15. 贫穷和失业还逼良为娼，包括年轻少女。妓女尤其容易受到暴力，她们由于地位不合法，往往受到排斥。她们需要平等的法律保护，使她们不被强奸和受到其他形式的暴力。

16. 战争、武装冲突、占领领土等往往导致娼妓人数以及贩卖妇女和对妇女进行性攻击的行为增加、需要采取具体的保护和惩罚性措施。

## 第十一条

17. 如果妇女遭受基于性别的暴力，例如在工作单位遭受性骚扰时，就业平等权利也会严重减损。

18. 性骚扰包括不受欢迎的具有性动机的行为，如身体接触和求爱动作，带黄色的字眼，出示淫秽书画和提出性要求，不论是以词语还是用行动来表示。这类行为可以是侮辱人的，构成健康和安全的問題。如果妇女有合理理由相信，如她拒绝便在工作包括征聘或升级方面对她很不利或者会造成不友善的工作环境，则这类行为就是歧视性的。

## 第十二条

19. 第十二条要求各国采取措施保证平等取得保健服务。对妇女施加暴力会使她们的健康和生命都有危险。

20. 在某些国家，文化和传统长期助长了对妇女和儿童的健康都有害的一些传统习俗。这些习俗包括对孕妇饮食方面的限制、重男轻女、女性生殖器残割或切割生殖器。

## 第十四条

21. 农村妇女容易遭受基于性别的暴力，因为在许多农村社区，有关妇女的从属作用的传统观念仍顽固存在。农村社区的女青年离开农村到城里找工作时特别容易遭到暴力和性剥削。

## 第十六条(和第五条)

22. 强制绝育或堕胎对妇女的身心健康有不利的影響，并且侵犯妇女决定生育子女的数目和间隔的权利。

23. 家庭暴力是对妇女的最有害的暴力形式之一。它在所有的社会都普遍存在。在家庭关系中，各个年龄的子女都会遭受各种各样的暴力，包括殴打、强奸、其他形式的性攻击、精神方面的暴力以及由于传统观念而长期存在的其他形式的暴力。因缺乏经济独立，许多妇女被迫处在暴力关系之中。男子不承担其家庭责任的行为，也是一种形式的暴力和胁迫。这些形式的暴力置妇女的健康于危险之中，并损及她们平等地参与家庭生活及公共生活的能力。

## 具体建议

24. 鉴于这些评论意见，消除对妇女歧视委员会建议：

- (a) 缔约国应采取适当而有效的措施，以扫除一切形式基于性别的暴力，不论是出于公共或私人行为；
- (b) 缔约国应确保关于家庭暴力、强奸、性攻击及其基于性别的暴力的法律均能充分保护所有妇女并且尊重她们的人格完整和尊严。应向受害者提供适当保护和支助服务。向司法和执法人员及其他公务官员提供对性别问题敏感的培训，对于有效执行《公约》是根本必要的；
- (c) 应鼓励缔约国汇编关于暴力的程度、原因和后果以及防止和处理暴力措施的有效性的统计并进行有关的研究；
- (d) 应采取有效措施，确保新闻媒介尊重妇女和促进对妇女的尊重；
- (e) 缔约国报告中应指明助长妇女受到暴力的态度、风俗和做法的性质和程度，以及产生哪一类暴力。它们应报告为克服暴力而采取的措施以及这些措施的效果；
- (f) 应采取有效措施来克服这些态度和做法。各国应展开教育和新闻方案，帮助消除妨碍妇女平等的偏见(1987年，第3号建议)；
- (g) 必须采取具体的预防和惩罚性措施消除贩卖妇女和性剥削的行为；
- (h) 缔约国报告中应叙述这些问题的严重程度以及为保护卖淫妇女或被贩卖妇女或受到其他形式性剥削的妇女而采取的措施，包括刑罚规定、预防性和康复性措施。也应说明这些措施的有效性；
- (i) 应有有效的申诉程序和补救办法，包括赔偿损失；
- (j) 缔约国应在其报告中载列有关性骚扰的资料以及为保护妇女在工作单位不受性骚扰及其他形式胁迫暴力而采取的措施；
- (k) 缔约国应为家庭暴力、强奸、性攻击及其他形式基于性别的暴力的受害者建立服务或给予支助，包括收容所、特别受过训练的保健工作者、康复和咨询；
- (l) 缔约国应采取的措施来克服这些传统习俗并应在报告健康问题时考虑到委员会关于女性生殖器残割的建议(第14号建议)；
- (m) 缔约国报告中应确保采取措施，防止在生育繁殖方面的胁迫行为，并

确保妇女不致由于节育方面缺少适当服务而被迫寻求不安全的医疗手术，例如非法堕胎；

- (n) 缔约国报告中应说明这些问题的严重程度，并应说明已经采取的措施及其效果；
- (o) 缔约国应确保农村妇女能够获得为暴力受害者措施的服务并确保必要时向边远社区提供特别服务；
- (p) 保护她们不受暴力的措施应包括培训和就业机会以及监测从事家务劳动者的雇用条件；
- (q) 缔约国应报告农村妇女面临的危险、她们遭受的暴力和虐待的程度和性质、她们对支助及其他服务的需要和获得情况以及克服暴力措施的有效性；
- (r) 为克服家庭暴力所必需的措施应包括：

如出现家庭暴力，必要时刑事处罚以及民事补救办法；

立法规定在女性家庭成员受到殴打或杀害的情况下排除保护名誉；

提供服务以确保家庭暴力受害者的人身安全和保障，包括收容所、咨询和康复方案；

为家庭暴力的行为者开办改造方案；

为出现乱伦或性虐待的家庭提供支助服务；

- (s) 缔约国应报告家庭暴力和性虐待的程度，并报告已经采取的预防、惩罚和补救措施；
- (t) 缔约国应采取一切必要的法律及其他措施，有效地保护妇女不受基于性别的暴力，这种措施除其他外，包括：

有效的法律措施，包括刑事处罚、民事补救和赔偿措施，以保护妇女不受各种暴力、其中包括家庭暴力和虐待、工作单位的性攻击和性骚扰；

预防措施，包括新闻和教育方案，以改变人们对男女角色和地位的观念；

保护措施，包括为身为暴力受害者或易遭受暴力的妇女提供收容所、咨询、康复和支助服务；

- (u) 缔约国应报告一切形式基于性别的暴力情况，并且这种报告应载列关于每种形式的暴力发生情况以及关于这种暴力对受害妇女的影响的一切现有数据；
- (v) 缔约国报告中应载列关于为克服对妇女暴力而已经采取的各项法律、预防和保护措施及其有效性的资料。

### 第十一届会议(1992 年)\*

#### 第 20 号一般性建议：对《公约》的保留

1. 委员会忆及缔约国第四次会议关于按照第二十八条第 2 款对《公约》提出保留的决定，委员会第 4 号一般性建议欢迎这项决定。
2. 委员会建议，在筹备 1993 年世界人权会议时，缔约国应：
  - (a) 参照对其他人权条约的保留，提出对《公约》的保留的有效性和法律作用的问题；
  - (b) 目的在于加强所有人权条约的执行之下考虑此种保留；
  - (c) 考虑为《公约》的保留提出同其他人权条约的保留相当的程序。

### 第十三届会议(1994 年)\*

#### 第 21 号一般性建议：婚姻和家庭关系中的平等

1. 《消除对妇女一切形式歧视公约》(大会第 34/180 号决议，附件)确认男女在社会上和家庭中享有平等的人权。《公约》在各项有关人权的国际条约中占有重要地位。
2. 另一些公约和宣言也对家庭和妇女在家庭中的地位赋予重要地位。这些公约和宣言包括《世界人权宣言》(大会第 217 A(III)号决议，附件)，《公民权利和政治权利国际公约》(第 2200 A(XXI)号决议，附件)，《已婚妇女国籍公约》(第

---

\* 载于 A/47/38 号文件。

\* 载于 A/49/38 号文件。

1040(XI)号决议, 附件), 《关于结婚的同意、结婚最低年龄及婚姻登记的公约》(第 1763 A(XVII)号决议, 附件)及其后的有关建议(第 2018(XX)号决议)和《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》。

3. 《消除对妇女一切形式歧视公约》复述了已经写入上述公约和宣言内的妇女的固有权利, 但更进一步地确认文化和传统对于男女思想和行为具有重要性并且对妇女行使基本权利具有限制作用。

## 背 景

4. 大会第 44/82 号决议指定 1994 年为国际家庭年。委员会希望利用这个机会强调遵循妇女在家庭中的基本权利以此作为支持和鼓励各国即将进行的庆祝活动的措施之一深具重要性。

5. 选择以此方式庆祝国际家庭年, 委员会希望对《公约》中对于妇女在家庭中的地位具有特别重要的意义的三项条文进行分析:

## 第 九 条

1. 缔约各国应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同等权利。它们应特别保证, 与外国人结婚或于婚姻存续期间丈夫改变国籍, 均不当然改变妻子的国籍, 使她成为无国籍人, 或把丈夫的国籍强加于她。

2. 缔约各国在关于子女的国籍方面, 应给予妇女与男子平等的权利。

## 意 见

6. 国籍对于充分参加社会生活至为重要。一般而言, 国家对出生于本国的人给予国籍。也可由于定居的理由获得国籍, 或由于人道理由如无国籍身份而获给予国籍。妇女没有国民或公民的地位, 就没有选举或担任公职的权利, 并且可能无从获得公共福利和选择居所。成年妇女应能改变国籍, 不应由于结婚或婚姻关系的解除或由于丈夫或父亲改变国籍而其国籍被专横地改变。

## 第 十五 条

1. 缔约各国应给予男女在法律面前平等的地位。

2. 缔约各国应在公民事务上，给予妇女与男子同等的法律行为能力，以及行使这种行为能力的相同机会。特别应给予妇女签订合同和管理财产的平等权利，并在法院和法庭诉讼的各个阶段给予平等待遇。

3. 缔约各国同意，旨在限制妇女法律行为能力的所有合同和其他任何具有法律效力的私人文书，应一律视为无效。

4. 缔约各国在有关人身移动和自由择居的法律方面，应给予男女相同的权利。

## 意 见

7. 妇女如根本不能签订合同或取得金融信贷，或者只能经其丈夫或男性亲属的同意或保证才能签订合同或取得金融信贷，就被剥夺了法律自主权。这种限制使她不能作为唯一的所有者拥有财产，并使她不能对自己的物业进行合法的管理或订立任何其他形式的合同。这种限制严重限制了妇女养活自己和其受抚养人的能力。

8. 在有些国家，妇女提出诉讼的权利受到法律限制，或受到难以得到法律咨询、没有能力向法院申诉的限制。在其他一些国家，妇女作为证人的地位和其证词并不如男子那样受到尊重，或不如男子那么有份量。这种法律或习俗限制了妇女有效地谋求或保有其平等财产份额的权利，削弱了她们作为其所在社区的独立、负责和受尊重成员的地位。当国家法律限制妇女的法律行为能力或允许个人或机构的这种做法时，实际上就剥夺了妇女与男子平等的权利，限制了妇女养活自己和其受抚养人的能力。

9. 在普通法国家，户籍这个概念是指一个人打算居住并受其管辖的国家。子女原先是通过父母得到户籍，但在成年时，户籍是指一个人通常居住并且打算永久居住的国家。象有关国籍的情形一样，审查缔约国的报告显示，法律并不总是允许妇女选择其自己的户籍。成年妇女应能根据自己的意愿改变户籍，而不论其婚姻状况如何，就象有关国籍的情形一样。对于妇女在与男子相同的基础上选择户籍的权的任何限制，就可能限制她在居住国向法庭申诉或阻碍她自身有权利自由进入或离开一国国境。

10. 暂时在另一国居住和工作的移徙女工应获允许有与男性移徙工人同样的权利，使她们的配偶、伴侣和子女与她们团聚。



## 第 十六 条

1. 缔约各国应采取一切适当措施，消除在有关婚姻和家庭关系的一切事务上对妇女的歧视，并特别应保证妇女在男女平等的基础上：

- (a) 有相同的缔结婚约的权利；
- (b) 有相同的自由选择配偶和非经本人自由表示、完全同意不缔结婚约的权利；
- (c) 在婚姻存续期间以及解除婚姻关系时，有相同的权利和义务；
- (d) 不论婚姻状况如何，在有关子女的事务上，作为父母亲有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重；
- (e) 有相同的权利自由负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会获得使妇女能够行使这种权利的知识、教育和方法；
- (f) 在监护、看管、受托和收养子女或类似的制度方面，如果国家法规有这些观念的话，有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重；
- (g) 夫妻有相同的个人权利，包括选择姓氏、专业和职业的权利；
- (h) 配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有、处置方面，不论是无偿的或是收取价值酬报的，都具有相同的权利。

2. 童年订婚和结婚应不具法律效力，并应采取一切必要行动，包括制订法律，规定结婚最低年龄，并规定婚姻必须向正式机构登记。

## 意 见

### 公共生活和私人生活

11. 有史以来，人类的公共生活和私人生活受到不同的看待，并因而受到不同的管理。在所有社会，传统上在私人或家庭范围内担当任务的妇女其活动长期以来被贬低。

12. 由于这类活动对社会的存续而言是宝贵的，因而没有理由对这些活动适用不同的歧视性的法律或习俗。缔约国报告表明，仍有国家在其国内不存在法律上的平等。妇女没有取得资源的平等机会，不能享有家庭中和社会上的平等地

位。即使存在有法律上的平等，所有的社会都为妇女指定了被视为是低下的不一样的角色任务。这样就违反了特别是《公约》第十六条以及第二、第五和第二十四条内所载公正和平等的原则。

## 家庭的各种形式

13. 家庭的形式和概念因国家而异，甚至一国之内不同地区也不相同。不论其形式如何，也不论一国之内的法律制度、宗教、习俗或传统如何，在法律上和私人生活之中，必须按照如《公约》第二条所规定的对所有人平等和公正的原则对待妇女。

## 一夫多妻制婚姻

14. 缔约国报告还表明在一些国家有一夫多妻的习俗。一夫多妻婚姻与男女平等的权利相抵触，会给妇女和其受抚养人带来严重的情感 and 经济方面的后果，这种婚姻应予抑制和禁止。委员会关切地注意到，有些缔约国其宪法保障平等权利，却按照属人法或习惯法而允许一夫多妻的婚姻，这违反了妇女的宪法权利，也有违《公约》第五条(a)项的规定。

## 第十六条第 1 款(a)和(b)项

15. 大多数国家报告说，它们的宪法和法律与《公约》相符，但习俗和传统以及实际上未能执行这些法律是与《公约》相抵触的。

16. 选择配偶和自由缔婚的权利对妇女一生以及对其作为个人的尊严和平等而言是非常重要的。对缔约国报告的审查表明，有些国家基于习俗、宗教信仰或某一特殊族群的民族渊源，允许迫婚或强迫再婚。其他一些国家允许妇女屈服于为钱财或出于某一方选择而安排的婚姻，在另一些国家，妇女为贫穷所迫而嫁给外国公民以求得经济上的保障。除了由于例如年幼或因与对方有血缘关系等合理的限制条件之外，妇女选择何时结婚、是否结婚、与谁结婚的权利，必须得到法律保护和执行。

#### 第十六条第 1 款(c)项

17. 对缔约国的审查报告表明，许多国家通过依赖适用普通法原则、宗教法或习惯法而非遵循《公约》所载原则，在其法律制度中规定婚姻配偶双方的权利和责任。这些与婚姻有关的法律和实际做法方面的差异对妇女具有广泛的影响，普遍地限制了她们在婚姻中的平等地位和责任。这种限制往往导致丈夫被给予一家之主和主要决策者的地位，从而与《公约》规定有所抵触。

18. 此外，一般来说，事实上的结合关系完全不获法律保护。在这种关系中的妇女，应在家庭生活和共享受到法律保护的收入和资产方面享有与男子平等的地位。她们在照料和哺育受抚养子女或家庭成员方面应享有与男子平等的权利和责任。

#### 第十六条第 1 款(d)和(f)项

19. 如第五条(b)项中所规定的，大多数国家承认在照料、保护以及抚养子女方面，父母应共同分担责任，《儿童权利公约》(大会第 44/25 号决议，附件)中列入了“应以子女的利益为重”这一原则，现在似乎已得到普遍的接受。然而，在实际做法中，一些国家并不遵守给予孩子父母平等地位的原则，特别是在双方未缔结婚姻的情况下，这种结合所生的子女并不总是享有与婚生子女相同的地位，而在父母离婚或分居的情况下，许多父亲在子女的照料、保护和抚养方面没有负起责任。

20. 《公约》所阐述的这些共同分担的权利和责任应当能够通过监护、看管、受托和收养等法律概念依法并酌情得到实施。缔约国应确保其法律规定，不论父母的婚姻状况如何，也不论他们是否与子女共同生活，父母双方平等分担对子女的权利和责任。

#### 第十六条第 1 款(e)项

21. 妇女必须生育和哺养子女的责任，影响到其接受教育、就业以及其他与个人发展有关的活动。还给妇女带来了不平等的工作负担。子女的人数和生育间隔对妇女的生活也会产生同样的影响，并影响到她们及其子女的身心健康。因此妇女有权决定子女的人数和生育间隔。

22. 有些报告表明，采取了一些对妇女有严重影响的强制性手段诸如强迫怀孕，人工流产或绝育。关于是否生养孩子，最好是与配偶或伴侣协商作出决定，但绝不应受到配偶、父母亲、伴侣或政府的限制。为了对安全可靠的避孕措施作出知情的决定起见，妇女必须获得有关避孕措施及其使用的信息，并能按照《公约》第 10 条(h)项获得接受性教育和计划生育服务的保证机会。

23. 人们普遍认为，如有自愿调节生育的免费可获得的适当措施，家庭所有成员的健康、发展和幸福都可获改善。此外，这种服务还有助于提高人民的总体生活质量和健康，自愿调节人口增长可帮助养护环境，取得持续的经济和社会发展。

#### **第十六条第 1 款(g)项**

24. 稳定的家庭是建立在每一家庭成员平等、公正和个人满足基础上的。配偶双方必须能够按照《公约》第十一条(a)和(c)项有权选择从事适合于自己的能力、资历和抱负的职业或工作，同样配偶双方都应有权利选择自己的姓氏以保持个人特性，在社区中的身份，并使其区别于其他社会成员。如果法律或习俗迫使妇女由于结婚或离婚而改变姓氏时，则其就被剥夺了此种权利。

#### **第十六条第 1 款(h)项**

25. 本条确定的权利部分重复和补充了第十五条第 2 款中的规定，后者责成缔约国给予妇女签订合同和管理财产的平等权利。

26. 第十五条第 1 款保障男女在法律面前平等。不论其婚姻状况如何，有对财产的所有、经营、享有和处置权，对妇女享有经济独立的权利来说，是十分重要的，在许多国家，对妇女谋取生计的能力以及对为她及其家庭提供充分的住房和营养而言，是十分关键的。

27. 国家如实施土地改革方案或向不同族裔群体重新分配土地，妇女不论其婚姻状况如何，与男子平等地分享这种重新分配的 land 的权利，应当得到审慎的尊重。

28. 在大多数国家，相当人数的妇女为单身或离婚的，并且许多可能有独力养家的责任。认为男子有抚养其家庭里妇女和孩童的完全责任而他可以并且会信

实地履行此一责任，根据这种假定而在财产分配方面带有任何歧视，显然是不切实际的。因此任何法律或习俗规定在婚姻结束或事实上的关系结束时，或在亲属死亡时，给予男子较大的分享财产的权利，都是歧视性的，将对妇女提出与丈夫离婚、负担她自己或其家庭以及作为独立个人尊严地生活的实际能力产生严重的影响。

29. 无论妇女的婚姻状况如何，所有这些权利都应得到保证。

## 婚姻财产

30. 一些国家不承认妇女在婚姻或事实上的关系期间以及在婚姻或关系结束时，享有同丈夫平等分享财产的权利。许多国家承认这一权利，但妇女行使这一权利的实际能力可能受到法律先例或习俗的限制。

31. 即便赋予妇女这些法定权利，法院也实施这些权利，妇女在婚姻期间或离婚时拥有的财产仍可能由男子管理。在许多国家，包括存在共同财产制的国家，并没有法律明文规定，要求在出售或处置双方在婚姻或事实上的关系期间所拥有的财产时必须征求女方的意见，这限制了妇女控制财产处置或处置后的收入的能力。

32. 在一些国家，在分配婚姻财产时，更多地强调婚姻期间对所获财产的经济贡献，而轻视其他贡献，诸如哺育子女、照顾老年亲属以及从事家务职责等。通常，正是由于妻子的这种非经济贡献，才使得丈夫得以挣取收入，增加资产。对经济贡献和非经济贡献应同等看重。

33. 在许多国家，法律对待事实上的关系期间所积累的财产不同于婚姻期间所获得的财产。在关系终止时，女方总是比男方获得的份额小得多。在这方面应废除或制止歧视有无子女的已婚或未婚妇女的财产法和习俗。

## 继承权

34. 缔约国的报告应按照《公约》和经济及社会理事会第 884 D(XXXIV)号决议的规定，载有对与影响妇女地位的继承权法有关的法规或习俗规定所作的评论意见，经社理事会该决定曾建议各国确保同死者具有同样近亲关系的男子和妇女应有权同等分享财产，在继承顺序中具有同等地位，这一规定并未得到普遍执行。

35. 许多国家有关继承权和财产的法律和实际做法导致了对妇女的严重歧视。这一不公平的待遇使得妇女在丈夫或父亲死后所获的财产，比鳏夫或儿子在这种情况下所获的财产份额小。在一些情况下，妇女只获得有限的和受控制的权利，只能从死者的财产中获得收入。寡妇的继承权往往不能反映婚姻期间所获财产平等拥有权的原则。这种规定与《公约》相抵触，应予废止。

#### 第十六条第 2 款

36. 1993 年 6 月 14 日至 25 日在维也纳举行的世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》敦促缔约国废止歧视女童和引起对女童的伤害的现行法律和条例并废除这类习俗和惯例。第十六条第 2 款和《儿童权利公约》均规定防止缔约国允许未成年者结婚或使这种婚姻生效。根据《儿童权利公约》，“儿童系指 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”。尽管有此定义并且注意到《维也纳宣言》的规定，委员会仍认为男女结婚的最低年龄都应为 18 岁。男女结婚时承担重要的责任。因此不应准许他们在达到成年和取得充分行为能力之前结婚。根据世界卫生组织的观点，未成年人、特别是少女结婚生小孩，对其健康会有不利影响，同时妨碍其学业教育。结果，她们的经济自立也受到限制。

37. 这不仅影响妇女个人，还限制她们的能力发展和独立性，减少她们就业机会，从而对其家庭和社区都有不利影响。

38. 一些国家规定了男女不同的最低结婚年龄。这种规定不正确地假定，妇女的心智发展速度与男子不同，或者她们结婚时的生理的心智发展无关重要，这些规定应予废除。在其他一些国家，少女婚配或由其家人为其作主缔婚是许可的。这种措施不仅与《公约》规定相抵触，而且损害了妇女自由选择配偶的权利。

39. 缔约国还应要求所有婚姻必须登记，不论其是根据民法或是根据习俗或宗教法缔结的。这样，国家就能够确保遵守《公约》的规定，并规定配偶双方平等、婚姻最低年龄、禁止重婚或一夫多妻并保护儿童的权利。

## 建 议

### 对妇女的暴力

40. 在审议妇女在家庭生活中的地位时，委员会要强调指出，关于对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议(第十一届会议)的规定，对妇女能够享有与男子平等的权利和自由，有着重大的意义。务请各缔约国遵行该项一般性建议，确保在公共生活和家庭生活中，妇女可免遭基于性别的暴力行为，此种暴力行为还严重阻碍了妇女作为个人应有的权利和自由。

## 保 留

41. 委员会震惊地注意到为数不少的缔约国，在特别是已对第二条提出保留的情况下，对第十六条全文或部分提出了保留，声称遵行规定会与基于文化或宗教信仰或国家经济或政治状况而所共同持有的家庭观念相冲突。

42. 在这些国家中，许多国家持有父权结构家庭的信念，认为父亲、丈夫或儿子的地位居先。在一些国家，原教旨主义或其他极端主义思想或经济的困难境况鼓励回归古老价值和传统，妇女在家庭中的地位更形恶化。在其他一些国家，由于已认识到现代社会的经济进展和社会普遍福祉平等地依赖所有成年成员，不论其性别，这种禁忌和反动的或极端主义的思想就逐渐地受到抑制。

43. 委员会按照第二、第三和特别是第二十四条，要求所有缔约国逐渐进展到以下阶段，即由于坚决制止妇女在家庭中不平等的观念，每个国家将可撤消其保留，特别是对《公约》第九、第十五和第十六条的保留。

44. 缔约国应坚决制止法律、宗教或私法或习俗所确认的男女不平等的任何观念，进展到撤消特别是对十六条的保留的阶段。

45. 委员会注意到，根据其对初次报告和以后的定期报告的审查，在一些无保留地批准或加入《公约》的缔约国，有若干法律特别是关于家庭的法律，事实上不符合《公约》的规定。

46. 这些法律仍然载有根据规范、习俗和社会文化歧见歧视妇女的许多措施。鉴于这些国家在有关条款方面的特殊情况，委员会很难评价和了解妇女的地位。

47. 委员会特别是根据《公约》第一和第二条的规定，请那些缔约国作出必要努力，审查关于问题的实际情况，并在仍然载有歧视妇女的条款的国内立法中制订必要的措施。

## 报 告

48. 缔约国应参照本一般性建议的说明，在其报告中：

- (a) 指出国家移除对《公约》的所有保留、特别是对第十六条的保留的进展所达阶段。
- (b) 说明其法律是否遵循第九、第十五和第十六条的原则，以及由于宗教法或私法或习俗，遵循法律或《公约》的规定受到阻碍的情形。

## 立 法

49. 缔约国应于必要时遵循《公约》以及特别是为遵守第九、第十五和第十六条规定，制订并实施立法。

## 鼓励遵循《公约》

50. 缔约国参照本一般性建议的意见，并按照第二、第三和第二十四条的规定，应制订措施，以期鼓励充分遵循《公约》的各项原则，特别是当宗教法或私法或习俗与这些原则相冲突时。

### 第十四届会议(1995 年)\*

#### 第 22 号一般性建议：对《公约》第二十条的修正

消除对妇女歧视委员会，

注意到《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国应大会所请，将于 1995 年间开会，考虑修正《公约》第二十条，

回顾它先前曾于第十届会议决定要确保其工作效能，防止缔约国报告的审议工作出现不应有的积压的情况，

---

\* 载于 A/50/38 号文件。



回顾《公约》是经数目最多的缔约国批准的国际人权文书之一，

认为《公约》各条款处理妇女在其日常生活的所有各个方面以及在社会和国家的所有领域的基本人权，

关注委员会的工作负荷，因为批准的国家数目日增，加上如附件一所示待审议的报告积压，

又关注缔约国报告的提交和审议之间旷日持久，以致缔约国必须提供新的资料以增订其报告，

铭记消除对妇女歧视委员会是唯一经《公约》限定会议时间的人权条约机构，其会议时间如附件二所示是所有人权条约机构中最短的，

注意到《公约》对届会期间的限制，已成为委员会有效履行《公约》规定的职能的严重障碍，

1. 建议缔约国积极考虑修正《公约》第二十条关于委员会会议时间的部分，让委员会年度会议的期间为有效履行《公约》规定的职能所必需的，除大会另有决定外无具体限制；

2. 还建议大会在修正过程结束之前授权委员会例外地于 1996 年举行两届会议，每届为期三星期，并举行会前工作组会议；

3. 又建议缔约国会议要求收到委员会主席关于委员会在履行其职能方面遇到的种种困难的口头报告；

4. 建议秘书长向缔约国会议提供关于委员会的工作负荷的一切有关资料和关于别的人权条约机构的比较资料。

## 第十六届会议(1997 年)\*

### 第 23 号一般性建议：政治和公共生活

各缔约国应采取一切适当措施，消除在本国政治和公众事务中对妇女的歧视，特别应保证妇女在与男子平等的条件下：

(a) 在一切选举和公民投票中有选举权，并在一切民选机构有被选举权；

---

\* 载于 A/52/38 号文件。

- (b) 参加政府政策的制订及其执行，并担任各级政府公职，执行一切公务；
- (c) 参加有关本国公众和政治事务的非政府组织和协会。

## 背景说明

1. 《消除对妇女一切形式歧视公约》特别重视妇女参与其本国的公共生活。《公约》序言部分表示：

“考虑到对妇女的歧视违反权利平等和尊重人的尊严的原则，阻碍妇女与男子平等参加本国的政治、社会、经济和文化生活，妨碍社会和家庭的繁荣发展，并使妇女更难充分发挥为国家和人类服务的潜力。”

2. 《公约》序言部分还重申妇女参与决策的重要性：

“确信一国的充分和完全的发展，世界人民的福利以及和平的事业，需要妇女与男子平等充分参加所有各方面的工作。”

3. 此外，《公约》第一条对“对妇女的歧视”解释为：

“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。”

4. 另一些公约、宣言和国际分析文件都十分重视妇女参与公共生活，并制定了有关平等的国际标准构架。这些文件包括《世界人权宣言》、<sup>1</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》、<sup>2</sup> 《妇女政治权利公约》、<sup>3</sup> 《维也纳宣言》、<sup>4</sup> 《北京宣言》和《行动纲要》<sup>5</sup> 第 13 段、本《公约》<sup>6</sup> 的第 5 和 8 号一般性建议，人权事务委员会通过的第 25 号一般性意见、<sup>7</sup> 欧洲联盟理事会通过的关于男女平等参与决策程序的建议<sup>8</sup> 和欧洲委员会关于“如何在政治决策中实现性别均衡”的意见。<sup>9</sup>

5. 第七条规定各缔约国应采取一切适当措施，消除在政治和公共生活中对妇女的歧视并确保妇女在政治和公共生活方面享有与男子平等的地位。第七条具体说明的义务可扩大到公共和政治生活的所有领域，而不局限于(a)、(b)和(c)项所规定的那些领域。一个国家的政治和公共生活是一个广泛的概念，是指行使政治权力，尤其是行使立法、司法、行政和管理权力。这一措词包括公共行政的所有方

面以及在国际、国家、区域和地方各级制定和执行政策。这一概念还包括民间社会的许多方面，包括公共委员会、地方理事会以及诸如各政党、工会、专业或行业协会、妇女组织、社区基层组织和其他与公共生活和政治生活有关的组织的活动。

6. 实际上，《公约》设想了在以下这种政治制度的框架内可以实现这种平等，即按照《世界人权宣言》第二十一条和《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条的规定，每个公民均享有在真正的定期的选举中的选举和被选举权，这种选举应是普遍的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达。

7. 《公约》强调机会平等的重要性以及参与公共生活和决策的重要性，这促使委员会回顾第七条并建议各缔约国在审查其法律和政策以及根据《公约》提出报告时，应该考虑到下列评论和建议。

## 评 论

8. 人们在公共领域和私人领域的活动向来被视为互不相同，而得到相应的管理。妇女一般从事私人或家庭领域活动，负责生育和抚养子女，所有社会都将这些活动视为次一级。相形之下，公共生活受到尊重和尊敬，范围涉及除私人及家庭领域之外的各种活动。男子历来既支配公共生活，且掌有权力将妇女限制并约束在私人领域之内。

9. 尽管妇女在支撑家庭和社会方面起着核心作用，并对发展作出贡献，但她们被排斥在政治生活和决策进程之外，而决策进程却决定她们日常生活的模式和社会的前途。尤其是在危机时期，这种排斥压制了妇女的声音，埋没了妇女的贡献和经验。

10. 在所有国家，压制妇女参与公共生活能力的最重要因素一直是价值观和宗教信仰等文化环境、缺乏各种服务、男子未能分担与组织家务和抚养子女有关的工作。在所有国家，文化传统和宗教信仰一直是将妇女约束在私人生活领域并妨碍妇女积极参与公共生活的一个因素。

11. 减轻妇女的某些家务负担，将使妇女能够更充分地参与社区生活。妇女在经济上依靠男子，往往阻碍她们作出重要的政治决定，并阻碍她们积极参与公共生活。妇女承受双重的负担、经济上的依赖性，加上公共及政治生活工作时间长而且不具灵活性，使妇女无法更加积极地参与。

12. 陈规包括新闻媒介制造的陈规观念将妇女的政治生活局限在环境、儿童和保健等问题上，而排除在财政、预算管制和解决冲突等方面的责任之外。妇女在产生政治家的职业中参与的程度很低，这又是一个障碍。一些国家是有女性领导人掌权，但这可能是其父亲、丈夫或其他男性亲属的影响所致，而不是她们本身参选成功所致。

## 政治制度

13. 多数国家的宪法和法律以及所有的国际文书都声明了男女平等的原则。然而，在过去 50 年内，妇女未能实现平等，妇女参与公共及政治生活的程度很低，强化了她们的不平等地位。单由男子制定的政策和作出的决定只反映了人类的部分经验和潜力。要公正有效地组织社会，就需要包容全体社会成员，由他们共同参与。

14. 没有一种政治制度同时赋予妇女充分、平等参与的权利和利益。虽然民主制度改善了妇女参与政治生活的机会，但她们继续面临许多经济、社会及文化障碍，这一点严重影响了她们的参与。即便是历来稳定的民主国家，也未能充分、平等地收纳占其人口半数的女性国民的意见和利益。将妇女排除于公共生活和决策之外的社会，不能说是民主的社会。只有在政治决策由妇女和男子共同作出并顾及双方的利益时，民主的概念才具有真正的、鲜活的意义和持久的影响。对各缔约国报告所作审议显示，在存在妇女充分、平等参与公共生活和决策的情况的国家，落实妇女权利和履行《公约》的情况都有所改善。

## 暂行特别措施

15. 虽然移除法律上的障碍是必要的，但这是不够的。未实现妇女的充分、平等参与可能不是存心的，是古旧过时的惯例和程序的结果，这些惯例和程序无心之中提升了男子。《公约》第四条鼓励采取暂行特别措施，以便充分实施第七和第八条。拟订有效暂行战略以实现平等参与的国家，已实施一系列措施，包括吸收、在财务上援助和训练女性候选人，修改选举程序，开展促进平等参与的竞选活动，规定数字指标和保障名额，有针对性地任命妇女担任在各个社会的日常生活中起重要作用的司法或其他职业团体公职。正式排除障碍，采取暂行特别措

施鼓励男女平等参与社会公共生活，是在政治生活中实现真正平等的必要前提。但是要想克服多少个世纪以来男性在公共领域所占的支配地位，妇女还需要得到社会各界的鼓励和支持，以实现充分、有效的参与。这种鼓励措施必须由各缔约国以及各政党和政府官员领导。缔约国有义务确保暂行特别措施明确用来支持平等原则，因此也符合保障全体公民人人平等的宪法原则。

## 摘 要

16. 《北京行动纲要》强调的关键问题是，妇女在普遍参加政治和公共生活方面存在着法律与事实或权利与现实之间的差距。研究结果指出，如果妇女参与的比率能达到 30%至 35%(一般称为“关键人数”)，就会对政治方式和决定内容产生实际的影响，政治生活就会充满新的活力。

17. 为了在公共生活中取得广泛代表性，妇女必须能够充分平等地行使政治和经济权力；她们必须能够充分和平等地参与国家和国际各级的决策，以便对平等、发展和实现和平等目标作出贡献。如要达到这些目标和确保真正的民主，则性别观点极为重要。因此，必须使妇女参加公共生活，以利用她们的贡献，确保她们的利益得到保护，并保障所有人不论男女都能享有人权。妇女充分参与不仅对增强妇女权力而且对整个社会进步都极为重要。

## 选举权和被选举权(第七条(a)项)

18. 《公约》促使各缔约国在其宪法或立法中采取适当步骤，确保妇女在一切选举和公民投票中均享有与男子平等的选举权和被选举权。必须在法律上和事实上都享有这一权利。

19. 对缔约国的报告的审查结果表明，尽管几乎所有缔约国都通过了宪法或其他法律条文，规定男女在一切选举和公民投票中享有平等的选举权，但是很多国家的妇女在这项权利的行使方面仍旧面临困难。

20. 损害这些权利的因素如下：

- (a) 妇女取得有关候选人以及政党的政纲和投票程序的资料的机会往往不如男子，政府和政党没有能够提供这方面的信息。阻碍妇女充分而平等地行使她们的选举权的另一些重要因素。包括妇女身为文盲，缺乏

知识不了解政治制度，或是政治倡议和政策对她们生活的影响等。未能认识到选举权带来了要求变化的权利，责任和机会这一点也意味着妇女并不都参加选民登记。

- (b) 妇女双重的负担和财政上的限制使她们没有充分的时间或机会注意选举活动和完全自由地行使选举权。
- (c) 很多国家的传统、文化社会和文化上的陈规旧习阻碍了妇女行使选举权。许多男子通过劝说或直接行动包括替妇女投票来影响或控制妇女的投票。应当防止任何这类做法。
- (d) 在一些国家，妨碍妇女参与社区公共或政治生活的其他因素包括：妇女的行动自由或参与权受到限制，对妇女的政治参与普遍存在消极态度，或是选民不信任、不支持女性候选人等等。此外，有些妇女认为政治是令人讨厌的，因而避免参与政治活动。

21. 这些因素至少部分解释了一种怪现象，即代表半数选民的妇女却未能发挥政治权力或形成集团，以促进她们的利益或改变政府，或消除歧视性政策。

22. 投票方式、议会席位的分配、选区的选择均对当选议会议员的妇女所占的比例有重要影响。各政党应该本着机会平等和民主的原则，注意男女候选人人数均等的问题。

23. 不得对妇女享有的选举权施加对男子不适用或对妇女产生重大影响的限制或条件。例如，设限规定只有一定教育程度、拥有最起码财产资格或非文盲的人才享有选举权，这不仅不合理，侵犯了普遍受到保障的人权，而且也会对妇女产生重大影响，从而违反《公约》的条款。

#### **参加制订政府政策的权利(第七条(b)项)**

24. 尽管妇女在参加政府决策活动已经取得长足进展并且一些国家已经实现了这方面的平等，但是妇女的这类参与仍然不多，并且在许多国家，妇女的参与实际上已经减少。

25. 第七条(b)项还规定缔约国应保证妇女有权充分参加政府政策的制订，并担任各级政府公职。这将促进性别问题被融入主流，并有助于促使公共决策采纳性别观点。

26. 缔约各国有责任在它们的管辖范围内任命妇女担任高级决策职位并且理所当然地征求和吸取广泛代表妇女意见和利益的团体的意见。

27. 缔约各国还有义务确保查明和克服阻碍妇女充分参与政府政策的制订的障碍。这些障碍包括满足于象征性地任命几个妇女，以及阻碍妇女参与的传统和习惯态度。如果妇女在政府高层没有得到广泛代表或者没有得到适当的咨询，甚至根本没有得到咨询，政府的政策就将是全面的和没有效用的。

28. 任命妇女担任高级的内阁和行政职位的权力一般在于缔约国，但各政党也有责任确保将妇女列入政党名册并在有可能成功获选的地区被提名竞选。缔约各国也应努力确保任命妇女在与男子平等的条件下担任政府咨询机构的职务。并且这些机构应根据情况考虑代表妇女的团体的意见。政府的基本责任是鼓励采取这些倡议行动来领导和引导舆论并改变歧视妇女或阻碍妇女参与政治和公众事务的态度。

29. 若干缔约国为确保妇女平等参与担任高级内阁和行政职位并成为政府咨询机构的成员所采取的措施包括：作出规定，在可能被任命者同样合乎条件的情况下，优先考虑女性提名人；通过一项规定，在公共团体中男女成员均不应少于40%；在内阁和公职任命方面制订妇女保障名额；和同妇女组织协商，确保合格妇女被提名为公共团体的成员和担任公职，并且编制和保持这类妇女的名册；在公共团体和公共职位的任命中便利妇女的提名。在私营组织的提名下任命咨询机构成员时，缔约各国应鼓励这些组织提出合格并适合的妇女作为这些机构的成员。

#### **担任公职和执行一切公务的权利(第七条(b)项)**

30. 从各缔约国的报告可见，妇女被排除在内阁、公务员和公共行政以及司法机构的高层职位之外。获任这类高层或具影响力职位的妇女甚少；虽然有些国家在较低层次和通常与家庭有关的职位上工作的妇女人数可能在增加，但是在有关经济政策、经济发展、政治事务、国防、建立和平行动、冲突的解决、宪法的解释和确定等方面的决策性职位中，她们只是极少数。

31. 审查了缔约国的报告后还发现，在某些情况下，法律禁止妇女行使皇室的权力、充当具有代表国家管辖权的宗教和传统法院的法官，或充分参与军队。这些规定歧视妇女、使得社会无法得到她们参与社区这些方面的生活的和利用她们的技能，并违反《公约》的原则。

### 参加非政府以及公共和政治组织的权利(第七条(c)项)

32. 审查缔约国的报告后发现,所提供的为数不多的有关政党的资料表明,妇女代表人数不足或集中在影响力不及男子的职责上的情况。鉴于政党在决策方面所起的重要作用,各国政府应鼓励政党审查妇女在何种程度上充分和平地参与它们的活动,如果情况并非如此,则应找出问题的起因。应该鼓励政党采取有效措施,其中包括提供资料、资金和其他资源,来克服防止妇女充分参与和实现代表权的障碍,并确保妇女实际上有平等机会充当党员干部和被提名为选举的候选人。

33. 一些政党已采取的措施包括将其执行机构的某一最低限度数目或百分比的职位保留给妇女,从而确保提名的男女候选人人数均等,并确保妇女没有一律被分配到较不利的选区或党名单上最不利的职位。缔约国应确保禁止歧视的法律或其他的平等宪法保障明确允许这一类暂行特别措施。

34. 象工会和政党一般的其他组织有义务以执行理事会男女代表人数均等的方式在它们的规章、在执行这些规则和成员资格的组成方面表示它们对性别平等原则的承诺,以便这些组织得到社会所有阶层的充分和平等参与及两性的贡献的好处。这些组织以及非政府组织还在政治技巧、参与和领导方面为妇女提供宝贵的训练机会。

### 第八条(国际一级)

缔约各国应采取一切适当措施,保证妇女在与男子平等不受任何歧视的条件下,有机会在国际上代表本国政府参加各国际组织的工作。

### 意 见

35. 第八条规定各国政府有责任确保妇女有机会参与国际事务各个级别以及各个领域的活动,从而促使她们参与经济和军事事务、参与多边和双边外交活动以及参加国际和区域会议的官方代表团。

36. 从对各缔约国的报告的审查来看,很明显,大部分政府的外交和外事机构中妇女任职的人数不足,特别是在最高级别上。妇女常常被派往对本国的对外关系不太重要的使馆。在某些情况下,妇女的任命还会因婚姻状况方面的限制而受到歧视。在其他情况下,在同等地位上的妇女得不到男外交官所享有的配偶和家



庭福利待遇。有关方面往往不给予妇女参与国际事务的机会，因为他们假定妇女要承担家务负担，包括假定她们由于必须照顾家庭中受抚养的人而无法接受任命。

37. 很多常驻联合国和其他国际组织的代表团中都没有女外交官，在较高级别上的妇女也很少。负责确定设立国际和全球目标、议程和优先次序的专家组会议也有类似情况。联合国系统的组织以及在区域一级的经济、政治和军事机构已成为重要的国际公共雇主，但即使是在这里，妇女仍然是少数，而且主要集中在较低级别上。

38. 往往由于在任命和提升人员提供重要职位和参加官方代表团方面缺少客观的标准和程序，妇女很少有机会象男子一样，在国际上平等地代表本国政府、参与国际组织工作。

39. 现代世界的全球化使得让妇女与男子一样平等地参与国际组织的问题变得越来越重要。把性别观念和妇女的人权纳入所有国际组织的议程中是各国政府义不容辞的责任。很多关于全球性问题——例如建立和平和解决冲突、军费支出与核裁军、发展与环境、对外援助和重新调整经济结构等问题——的关键决定都是在妇女参与有限的情况下做出的，这与妇女参与这些领域的非政府组织活动的情况形成鲜明对比。

40. 让大批妇女参与国际谈判、维持和平活动、所有级别上的预防性外交、调解、人道主义援助、社会和解、和平谈判以及国际刑事司法制度将会产生重要作用。在解决武装或其他冲突问题时，性别观点和分析有助于理解对男女分别带来不同影响。<sup>10</sup>

## 建 议

### 第七条和第八条

41. 缔约国应确保其宪法和立法符合《公约》各项原则，特别是第七条和第八条。

42. 缔约国有义务采取一切适当措施，其中包括颁布符合宪法的适当立法，确保不直接受《公约》所载义务影响的政党和工会等组织不歧视妇女，并尊重第七条和第八条所载各项原则。

43. 缔约国应确定并实施暂行性质的特别措施，确保妇女在第七条和第八条提到的各个领域具有平等代表权。

44. 缔约国应解释对第七条和第八条持有保留的原因和其影响；指出哪些保留意见反映出传统习俗或对妇女社会角色陈旧的态度；及缔约国为改变这种态度而采取的步骤。缔约国应密切审查保留意见，并在报告中提出取消保留意见的时间表。

## 第 七 条

45. 第七条(a)项下应确定、实施并监测有效性的措施旨在：

- (a) 促使民选职位上的男女人数平衡；
- (b) 确保妇女了解其投票权、了解这一项权利的重要性及如何行使这方面的权利；
- (c) 确保克服平等方面的障碍，其中包括因文盲、语言、贫困和妨碍妇女行动自由而造成的障碍；
- (d) 协助处境不利的妇女行使其投票权和被选举权。

46. 第七条(b)项下的措施旨在确保：

- (a) 妇女在制订政府政策方面的代表权平等；
- (b) 妇女享有担任公职的平等权利；
- (c) 针对妇女的征聘是公开的而且可上诉。

47. 第七条(c)项下的措施旨在：

- (a) 确保颁布关于禁止歧视妇女的有效立法；
- (b) 鼓励非政府组织及公共和政治协会采用鼓励妇女参加其工作和具有代表权的战略。

48. 缔约国就第七条提出报告时应：

- (a) 说明落实第七条所列各项权利的法律规定；
- (b) 细述对这些权利设有的限制，是法律规定造成的，还是传统、宗教或文化习俗造成的；
- (c) 说明提出和制订了哪些措施以克服对行使权利的障碍；
- (d) 提出按性别分列的统计数据，说明享有上述权利的男女比例；
- (e) 说明有哪些政策制订类型，其中包括同发展方案有关的、有妇女参加的类型，以及妇女参与层次和程度；

- (f) 在第七条(c)项下，说明妇女在其本国参加非政府组织的程度，其中包括妇女组织；
- (g) 分析缔约国确保同这些组织协商的程度及其咨询意见对各层次的政府政策制订和执行工作的影响；
- (h) 说明妇女担任政党、工会、资方组织和专业人员协会的成员或官员代表人数不足的情况，并分析造成这种情况的因素。

## 第 八 条

49. 应确定、实施和监测有效性的措施旨在确保：加强联合国各机构内的成员性别平衡，其中包括大会的各主要委员会、经济及社会理事会和专家机构(例如条约机构)及任命到独立工作组或担任国别报告员或特别报告员的性别平衡。

50. 就第八条提出报告时缔约国应：

- (a) 按性别分列统计数字，说明在外交部门工作或经常在国际上代表其本国的妇女比例，其中包括作为其政府代表团成员出席国际会议或得到任命执行维持和平或解决冲突的任务，及妇女在这些部门担任多高的职位；
- (b) 说明建立了哪些客观标准和程序来任命和提升妇女担任有关职位和官方代表团职位；
- (c) 说明政府已采取哪些步骤来广泛宣传政府在国际场合上对妇女问题作出的承诺以及多边论坛向负责提高妇女地位的政府和非政府机构印发的正式文件；
- (d) 提供妇女因其政治活动(以个人、或妇女组织或其他组织成员的身份从事的政治活动)而遭受歧视的资料。

## 注

<sup>1</sup> 大会第 217 A(III)号决议。

<sup>2</sup> 大会第 2200 A(XXI)号决议，附件。

<sup>3</sup> 大会第 640(VII)号决议。

<sup>4</sup> 《世界人权会议报告》，1993 年 6 月 14 日至 25 日，维也纳(A/CONF.157/24 (Part I)，第三章。

<sup>5</sup> 《第四次妇女问题世界会议报告》，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京(A/CONF.177/20 和 Add.1)，第一章，决议 1，附件一。

<sup>6</sup> 见《大会正式记录，第四十三届会议，补编第 38 号》(A/43/38)，第五章。

<sup>7</sup> CCPR/C/21/Add.7, 1996 年 8 月 27 日。

<sup>8</sup> 96/694/EC, 1996 年 12 月 2 日，布鲁塞尔。

<sup>9</sup> 欧盟委员会 V/1206/96-EN 号文件(1996 年 3 月)。

<sup>10</sup> 见 1995 年 9 月 4 日至 15 日在北京举行的第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》第 141 段(A/CONF.177/20, 第一章，决议 1，附件二)，又见第 134 段，其中谈到：“妇女有平等机会并充分参加权力结构，以及充分参与一切防止和解决冲突的努力，是维持和促进和平与安全的必要条件。”

## 第二十届会议(1999 年)\*

### 第 24 号一般性建议：《公约》第十二条(妇女和保健)

1. 消除对妇女歧视委员会认为，妇女获得保健包括生殖保健是《消除对妇女一切形式歧视公约》所规定的一项基本权利。委员会在其第二十届会议上根据第二十一条，决定拟订一项关于《公约》第十二条的一般性建议。

### 背 景

2. 各缔约国遵守《公约》第十二条对于妇女的保健和福祉极其重要。这要求各国消除在妇女获得终生保健服务尤其是在计划生育、怀孕、分娩方面以及在产后期间对妇女的歧视。对各缔约国根据《公约》第十八条所提交报告进行的审查表明，妇女的保健是被承认是促进妇女保健和福祉应关心的一个中心问题。为了缔约国以及特别关心和注意妇女保健方面各种问题的各方的利益，这项一般性建议力图阐述委员会对第十二条的理解，并论述为消除歧视、实现妇女最高健康标准的权利而需采取的措施。

3. 联合国最近举行的几次世界会议也讨论了这些问题。委员会在编制这项一般性建议时考虑到了联合国各次世界会议所通过的有关行动纲领，尤其是 1993 年世界人权会议、1994 年国际人口与发展会议和 1995 年第四次妇女问题世界会议的

---

\* 载于 A/54/38/Rev.1 号文件，第一章。

行动纲领。委员会还注意到世界卫生组织(卫生组织)、联合国人口基金和联合国其他机构所作的工作。此外，它在编制这项一般性建议时，也同在妇女保健方面具有专门技能的许多非政府组织开展了协作。

4. 委员会注意到联合国其他文书中把着重点放在实现良好健康和保障获得健康所需条件的权利方面。这些文书包括《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《儿童权利公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》。

5. 委员会还提到其以前关于女性生殖器残割、艾滋病毒/艾滋病、残疾妇女、对妇女施行暴力和家庭关系中平等问题的一般性建议，所有这些都提到充分履行《公约》第十二条所必须处理的事项。

6. 虽然男女的生物学差异可能导致健康状况的差别，但是也有一些社会性的因素，对男女的健康状况有决定作用；这些因素在妇女相互之间也可能各个有别。因此，应特别重视脆弱群体和处境不利群体妇女的保健需求与权利，如：移徙妇女、难民和国内流离失所妇女、女童和老年妇女、卖淫妇女、土著妇女，以及体残和智残妇女。

7. 委员会注意到：缔约国只有通过安全、富有营养和因地制宜的食物供应、从而完成它们尊重、保护和促进妇女终生获得营养福祉这一妇女的基本人权时，才有可能充分实现妇女的保健权利。为此目的，缔约国应采取步骤，便利实际而经济地取得生产资源、尤其是对农村妇女；或在其他情况下，确保在其管辖下的一切妇女特殊的营养需求都得到满足。

## 第十二条

8. 第十二条条文如下：

“1. 缔约各国应采取一切适当措施以消除在保健方面对妇女的歧视。保证她们在男女平等的基础上取得各种保健服务，包括有关计划生育的保健服务。

“2. 尽管有本条第 1 款的规定，缔约各国应保证为妇女提供有关怀孕、分娩和产后期间的适当服务，于必要时给予免费服务，并保证在怀孕和哺乳期间得到充分营养。”

委员会鼓励各缔约国正视妇女一生的健康问题。因此，为这项一般性建议的目的，“妇女”包括女孩和少女。这项一般性建议将阐述委员会对第十二条各项主要要素的分析。

## 主要要素

### 第十二条第 1 款

9. 缔约国最合适报告本国境内影响妇女的最关键的保健问题。因此，为使委员会能评价消除在保健领域对妇女歧视的措施是否适当，各缔约国在制定妇女保健立法、计划和政策时，必须依据有关危害妇女健康的疾病和情况出现频率和严重程度的，按性别分类的可靠数据以及预防性和治疗性措施的采行情况与成本效益。向委员会提出的报告必须表明，保健立法、计划和政策所依据的是对本国妇女保健状况和需要的科学性和道德性研究与评价，并考虑到族裔、区域或社区的所有各种差异，或宗教、传统或文化上的习俗。

10. 委员会鼓励各缔约国在其报告中列入关于对妇女或某些妇女群体造成有别于男子的有害健康影响的疾病或情况方面的资料，以及在这方面可能采取行动的相关资料。

11. 假设某一保健制度不提供预防、诊察和治疗妇女特有的疾病的服务，那么，此种消除对妇女歧视的措施就被认为是不适当的。如缔约国拒绝在法律上许可为妇女提供某种生殖健康服务，那就是歧视。例如，保健部门如因良心理由拒绝提供此类服务，即应采取措施确保将妇女转至其他保健机构。

12. 各缔约国应汇报它们如何按照其对保健政策和措施的理解，从妇女的需要和利益出发，正视妇女的保健权利，以及如何正视妇女有别于男子的以下显著特点和因素：

- (a) 妇女有别于男子的生理因素，如她们的月经周期及其生育功能和更年期。又如，妇女患性传染疾病的风险较高；
- (b) 对妇女总体，尤其是对某些妇女群体而言有差别的社会经济因素。例如，男女在家庭和工作场所中的不平等权利关系可能消极地影响妇女营养和健康。她们可能遭受各种形式的暴力，从而影响其健康。女童和少女往往易受比她们年长男性和家庭成员的性凌虐，使她们极有可

能受到身心伤害以及非自愿或过早地怀孕。诸如切割女性生殖器官之类的某些文化或传统做法也极有可能导致死亡和残疾。

- (c) 男女之间存在差别的心理社会因素包括抑郁，特别是产后抑郁以及引起厌食或贪食等症状的其他心理状况；
- (d) 虽说不严格保密对男女都会产生影响，但这会使妇女不愿寻求咨询和治疗，从而给她们的健康和福祉带来不利的影响。妇女因此不太愿意为生殖器官方面的疾病、为避孕或为不完全流产，以及遭受性暴力或伤害身体的暴力而寻求医疗护理。

13. 各缔约国确保人人在男女平等的基础上获得保健服务的责任意味着必须尊重、保护和实现妇女的保健权利。缔约国有责任确保立法、行政行动和政策履行这三项义务。它们还必须建立确保有效司法行动的制度。做不到这一点即为违反第十二条。

14. 尊重权利的义务要求各缔约国不采取阻碍妇女为寻求健康而采取的行动。缔约国应提供报告，介绍公私营保健部门如何履行其尊重妇女获得保健权利的责任。例如，缔约国不应由于以下原因限制妇女获得保健服务或到提供保健服务的医务所就诊：没有得到丈夫、伴侣、父母或卫生当局的同意、因为她们未婚、\* 或因为她们是妇女。其他妨碍妇女获得适当保健的障碍包括将进行只有妇女需要的医疗程序定为犯罪行为法律，或惩罚接受这类医疗的妇女的法律。

15. 保护妇女健康权利的义务要求各缔约国、其代理人和官员采取行动，防止个人和组织违反这些权利，并对违反行为进行制裁。由于基于性别的暴力对于妇女是一个重大的保健问题，缔约国必须确保：

- (a) 制订并有效实施法律，拟订政策，包括保健程序和医院程序，以处理对妇女的暴力行为和对女童的性虐待，并提供适当的保健服务；
- (b) 进行对性别问题敏感的培训，使保健工作者能察觉和处理对妇女的暴力给健康造成的后果；
- (c) 拟订公平的保护程序，以受理关于保健专业人员性虐待女病人的申诉，并给予适当制裁；

---

\* 见《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 38 号》（A/49/38）第一章，A 节，一般性建议 21，第 29 段。

(d) 制订和有效实施禁止切割女性生殖器官和童婚的法律。

16. 各国应确保提供充足的保护和保健服务、包括创伤治疗和咨询，给予处境特别困难的妇女、如陷入武装冲突境遇中的妇女和妇女难民。

17. 实现权利的责任，使缔约国负有义务使用最大限度的现有资源，采取适当的立法、司法、行政、预算、经济和其他措施，以确保妇女实现保健权利。这类研究报告强调全世界的产妇死亡率和产妇发病率均很高，许多夫妇愿意实行计划生育，但没有机会获得或根本不使用任何形式的避孕药具。这些事实有力地说明，缔约国可能没有履行确保妇女获得保健的责任。委员会请缔约国提出报告，说明它们是如何处理严重的妇女疾病问题的，特别是可预防的疾病，如结核病和艾滋病毒/艾滋病。委员会关切：各国正在将保健职能转交给私营机构，从而日益明显地表明它们正在放弃自己的责任。缔约国不能通过将这些权力下放或转交给私营部门的机构来免除自己在这些方面的责任。因此，缔约国必须报告：它们做了些什么，以组织政府系统以及各种机构，来行使国家权力，促进和保护妇女健康。它们应报告采取了哪些积极措施，制止第三方侵犯妇女权利、保护她们的健康，以及采取了哪些措施确保提供此类服务。

18. 艾滋病毒/艾滋病以及其他性传染病是妇女和少女性保健权利的中心问题。许多国家的妇女和少女不能获得充分的信息和服务，以确保性保健。由于基于性别的权力关系不平等，妇女和少女常常不能拒绝性要求或坚持安全负责的性行为。有害的传统习俗，如切割女性生殖器官、一夫多妻制以及婚内强奸也可能使女童和妇女染上艾滋病毒/艾滋病和其他性传染疾病。卖淫妇女也特别容易受到这些疾病的侵害。缔约国应无偏见、无歧视地确保所有妇女和女童获得性保健信息、教育和服务，包括被拐卖的妇女和女童在内，即使她们并非合法居住于该国境内。缔约国特别应确保男女少年获得性保健和生殖保健教育的权利，此种教育应在专门制订、尊重隐私和保密权的方案内由经过适当培训的人员提供。

19. 各缔约国应在报告中说明借以评估妇女是否能够在男女平等的基础上获得保健的测试，以证明遵守第十二条。在进行这些测试时，缔约国必须铭记《公约》第一条的规定。因此，报告应评述保健政策、程序、法律和规定对妇女和男子的不同影响。



20. 妇女在同意治疗或接受研究时，有权要求经适当训练的人员全面介绍各种选择，包括提议的程序和现有的选择可能带来的好处和可能产生的不利后果。

21. 各缔约国应报告已采取何种措施来消除妨碍妇女获得保健服务的因素，已采取何种措施来确保妇女及时经济地获得这些服务。这类障碍包括不利于妇女取得保健服务的要求或条件，例如保健服务费用高昂、事先必须得到配偶、父母——或医院当局的准许、距离医疗设施很远和缺乏方便和负担得起的公共交通工具。

22. 各缔约国还应报告为确保提供优质保健服务所采取的措施，例如，采取措施，使保健服务为妇女能够接受。所谓可以接受的服务，就是在向妇女提供这类服务时，确保她们完全知情并同意、维护她们的尊严、为其保密并体谅她们的需要和看法。缔约国不应允许任何形式的胁迫，如未经同意的绝育这种做法、强制性测试性病、或强制性妊娠测试，作为雇用条件，侵犯妇女的知情同意权和尊严。

23. 各缔约国应在报告中说明，已采取何种措施来确保及时获得与性健康和生殖健康有关的、特别是与计划生育有关的各种服务。<sup>\*</sup> 应特别重视青少年保健教育，包括提供关于各种计划生育方法的教育和咨询。

24. 委员会对老年妇女的保健服务状况表示关切，这不仅是因为妇女比男子常常更长寿和更容易患致残和慢性退行性疾病，如骨质疏松和老年痴呆症，还因为她们往往有责任照料年龄越来越大的配偶。因此，各缔约国应采取适当措施，确保老年妇女能享受保健服务，以应付与老龄化有关的各种残疾。

25. 身患残疾的妇女，不论年纪多大，往往因身体条件所限而难以获得保健服务。心理残疾的妇女，处境尤其不利，而一般对心理健康受到的各种危险了解有限。由于性别歧视、暴力、贫穷、武装冲突、流离失所和其他形式的社会困境，妇女遭受这种危险的人数多得不成比例。各缔约国应采取适当措施，确保保健服务能照顾残疾妇女的需要，并尊重她们的人权和尊严。

---

<sup>\*</sup> 青少年保健教育，除其他外，应进一步阐明性别平等、暴力、预防性病以及生殖健康权和性健康权。

## 第十二条第 2 款

26. 报告还应说明缔约国已采取何种措施确保妇女在怀孕、分娩和产后获得适当的服务。报告还应说明这些措施使本国一般而言的以及易受影响的群体、地区和社区具体而言的产妇死亡率和发病率得到降低的情况。

27. 各缔约国应在报告中说明，它们如何在必要时提供免费服务，以确保妇女在怀孕、分娩和产后的安全。许多妇女因没有钱取得必须的服务包括产前、分娩和产后服务，而面临因怀孕造成的死亡或残疾的危险。委员会指出，缔约国有义务确保妇女安全孕产和获得紧急产科服务的权利。缔约国应给这些服务划拨尽可能多的资金。

### 《公约》的其他有关条款

28. 敦促各缔约国在报告为遵守第十二条而采取的措施时，应认识到该条与《公约》中与妇女保健有关的其他各条的关联。其他各条包括第五条(b)项，其中要求各缔约国确保家庭教育应包括正确了解母性的社会功能；第十条，其中要求各缔约国确保平等的教育机会，使妇女能够较易获得保健并减少往往因早孕而引起的女生退学率；第十条(h)项，规定缔约国应让妇女和女童有接受特殊知识辅导的机会，以有助于确保家庭的福祉，包括有关计划生育的知识和辅导在内；第十一条一部分是关于在工作环境中保护妇女的健康和安全，包括维护生殖功能、怀孕期间不担任有害工作的特别保护，以及提供带薪产假；第十四条第 2 款(b)项要求缔约国确保农村妇女享有适当的保健设施，包括计划生育方面的知识、辅导和服务，(h)项要求缔约国采取一切适当的措施，确保适当的生活条件，特别是住房、卫生、水电供应、交通和通讯。这一切对预防疾病和促进良好的健康极为重要；第十六条第 1 款(e)项要求缔约国确保妇女拥有与男子相同的权利，自由、负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会使妇女获得行使这种权利的知识、教育和方法。第十六条第 2 款还禁止童年订婚和结婚，这是防止过早生育而引起身心伤害的一个重要因素。

### 供政府采取行动的建议

29. 各缔约国应实施一项全面的国家战略，促进妇女整个生命周期的保健。其中包括采取干预措施，预防和处理影响妇女的疾病和问题以及对妇女的暴力行

为作出反应，并确保所有妇女普遍享受负担得起的各种优质保健，包括性保健和生殖保健。

30. 各缔约国应划拨充足的预算、人力和行政资源，确保保健预算总数中分配给妇女保健的份额与分配给男子保健的份额相仿，同时考虑到妇女的不同保健需要。

31. 各缔约国还尤应：

- (a) 将性别观点置于影响妇女保健的各项政策和方案的核心，并使妇女参与规划、实施和监测这类政策和方案，参与向妇女提供保健服务；
- (b) 确保消除妨碍妇女获得保健服务、教育和信息的所有因素，包括在性保健和生殖保健领域，特别是划拨资源，用于针对青少年的预防和治疗性病、包括艾滋病毒/艾滋病的方案；
- (c) 通过计划生育和性教育，优先预防意外怀孕，并通过安全孕产服务和产前协助，降低产妇死亡率。尽可能修改定堕胎为犯罪的法律，以撤销对堕胎妇女的惩罚性措施；
- (d) 由公众、非政府组织和私营组织监测向妇女提供的保健服务，确保机会均等和服务质量；
- (e) 要求各项保健服务尊重妇女人权，包括自主权、隐私权、保密权、知情同意权和选择权；
- (f) 确保保健工作者的训练课程包括全面、强制性的、对性别问题敏感的关于妇女保健和人权、特别是关于对妇女的暴力的科目。

### 第三十届会议(2004 年)

#### 第 25 号一般性建议：《公约》第四条第 1 款(暂行特别措施)

## 一、导 言

1. 消除对妇女歧视委员会 1999 年第二十届会议依照《消除对妇女一切形式歧视公约》第二十一条决定拟订关于《公约》第四条第 1 款的一般性建议。这项新的一般性建议将借鉴以前各项一般性建议，包括关于暂行特别措施的第 5 号一般性建议(第七届会议，1988 年)、关于执行《公约》第八条的第 8 号一般性建议

(第七届会议，1988 年)和关于妇女参与公共生活的第 23 号一般性建议(第十六届会议，1997 年)，还将借鉴《公约》缔约国提交的报告和委员会关于这些报告的结论意见等。

2. 关于本项一般性建议，委员会的目的是阐明第四条第 1 款的性质和含义，以便于并确保缔约国在执行《公约》过程中充分利用该条款。委员会鼓励缔约国将该一般性建议翻译成本国语文和地方语文，并普通散发给包括行政管理机构在内的政府立法机关、行政机关和司法机关，以及包括媒体、学术界、人权及妇女协会和机构在内的民间社会。

## 二、背景：《公约》的目标和宗旨

3. 《公约》是一项活的文书。自 1979 年通过《公约》以来，委员会及国家一级和国际一级的其他行动者一直以进步的思维协助阐明和理解《公约》各项条款的实质性内容、歧视妇女的特别性质及消除此种歧视的文书。

4. 必须依照《公约》的总体目标和宗旨，即消除对妇女的一切形式歧视，确定第四条第 1 款的范围和含义，以期在享受人权和基本自由方面实现法律上和事实上的男女平等。《公约》缔约国有法律义务尊重、保护、促进和实现妇女不受歧视的权利，确保妇女发展和地位提高，以改善她们的处境，实现法律上和事实上的男女平等。

5. 《公约》超越了许多国家和国际法律标准和准则中使用的歧视概念。虽然这些标准和准则都禁止性别歧视，保护男女免受专横、不公平和/或不公正的待遇，但《公约》的重点是歧视妇女问题，强调妇女因为是妇女而一直并且继续遭受形形色色的歧视。

6. 第一至五和第二十四条构成《公约》所有实质性条款的一般性解释框架；第一至五和第二十四条的总和表明三项义务是缔约国努力消除歧视妇女的核心所在。应以综合方式履行这些义务，它们已超出男女平等待遇的纯粹正式法律的义务范畴。

7. 首先，缔约国有义务确保在其法律中没有直接或间接<sup>1</sup> 歧视妇女的内容，并通过主管法庭及制裁和其它补救办法确保妇女在公共和私人领域都不受——公共当局、司法机构、机关、企业或私人的——歧视。第二，缔约国有义务通过实行具

体、有效的政策和方案改善妇女的实际状况。第三，缔约国有义务处理普遍的性别关系<sup>2</sup>及基于性别的定型观念，这一切不仅通过个人的个别行为而且在法律、立法和社会结构和机构中都对妇女产生影响。

8. 委员会认为，仅仅采取正式法律或方案的方式不足以实现委员会解释为实际平等的事实上的男女平等。此外，《公约》要求男女起点平等，并通过创造有利于实现结果平等的环境赋予妇女权力。仅仅保证男女待遇相同是不够的。必须考虑到妇女和男子的生理差异以及社会和文化造成的差别。在某些情况下，必须给予男女不同待遇，以纠正这些差别。实现实际平等还需要有效的战略，目的是纠正妇女代表名额不足的现象，在男女之间重新分配资源和权力。

9. 结果平等是事实上或实际平等可想而知的必然结果。这些结果可能是数量和/或质量性质的结果；即妇女与男子在各领域享有有关权利的人数几乎相等，享有同等的收入、以及同等的决策权和政治影响力，和妇女不遭受暴力。

10. 必须有效处理歧视妇女和男女不平等的根本原因，才能改善妇女的状况。在审视妇女和男子的生活时必须考虑到这方面的前因后果，并采取措施以促进机会、机构和制度的真正改变，不再以历史沿袭的男性权力和生活方式的规范为基础。

11. 应区分妇女生理上决定的长期不变的需要和经历和下列情况造成的其它需要：过去和现在对妇女的歧视个体行为；占主导地位的性别意识形态；社会、文化结构和机构中歧视妇女的各种表现。由于正在采取步骤消除对妇女的歧视，妇女的需要可能改变或消失，或成为男女的共同需要。因此，需要继续监测旨在实现妇女事实上或实际平等的法律、方案和措施，以避免使可能已失去理由的不同待遇永久化。

12. 某些妇女群体除受性别歧视外，还受到基于种族、族裔或宗教、残疾、年龄、阶级、种姓或其它因素的多种形式的歧视。此类歧视首先可能影响到这些群体的妇女，也可能在不同程度上或以不同方式影响到男子。缔约国可能需要采取具体的暂行特别措施，消除对妇女的多种形式的歧视及其对妇女产生的复合不利影响。

13. 除《消除对妇女一切形式歧视公约》之外，联合国系统通过的其它一些国际人权文书和政策文件也包含关于采取暂行特别措施支持实现平等的条款。这

些措施以不同术语表述，赋予它们的含义和解释也有所不同。委员会希望，本文所载的关于第四条第 1 款的一般性建议将有助于阐明术语。<sup>3</sup>

14. 《公约》所针对是过去和现在阻碍妇女享受人权和基本自由的社会和文化上的歧视，其目标是消除对妇女一切形式歧视，包括消除事实上或实际不平等的根源和后果。因此，根据《公约》采取暂行特别措施是实现妇女事实上或实际平等的手段之一，而不是不歧视和平等准则的例外。

### 三、《消除对妇女一切形式歧视公约》中 暂行特别措施的意义和范围

#### 第四条第 1 款

缔约各国为加速实现男女事实上的平等而采取的暂行特别措施，不得视为本公约所指的歧视，亦不得因此导致维持不平等的标准或另立标准；这些措施应在男女机会和待遇平等的目的达到之后，停止采用。

#### 第四条第 2 款

缔约各国为保护母性而采取的特别措施，包括本公约所列各项措施，不得视为歧视。

#### A. 第四条第 1 款和第 2 款之间的关系

15. 第四条第 1 款和第四条第 2 款中“特别措施”的目的明显不同。第四条第 1 款的目的是加速改善妇女状况以实现事实上或实际上的男女平等，寻求必要的结构、社会和文化变革，以纠正过去和现在歧视妇女的形式和后果，并向妇女提供补偿。这些措施是暂行措施。

16. 第四条第 2 款对由于妇女与男子生理上的差异而给予他们的不同待遇作出了规定。这些措施是永久性措施，至少直至第十一条第 3 款中提到的科学技术知识证明有理由进行审查。

## B. 术 语

17. 在《公约》的准备材料中使用了不同术语表述第四条第 1 款中的“暂行特别措施”。委员会在以前的一般性建议中也使用各种术语。缔约国往往把纠正、补偿和促进意义的术语“特别措施”与“平权行动”、“积极行动”、“积极措施”、“反向歧视”和“积极的区别对待”等术语等同起来。这些术语源自讨论和各国在不同情况下采取的各种措施。<sup>4</sup> 在本一般性建议中，根据审议缔约国报告的惯例，委员会按照第四条第 1 款的要求只使用“暂行特别措施”这一术语。

## C. 第四条第 1 款的关键内容

18. 缔约国根据第四条第 1 款采取的措施应旨在加速妇女在政治、经济、社会、文化、民间或其它任何领域的平等参与。委员会认为，实施这些措施并非不歧视准则的例外，而是作出一种强调，即暂行特别措施是缔约国的一项必要战略的组成部分，其目的是在享受人权和基本自由方面实现事实上或实际男女平等。虽然实施暂行特别措施往往补救过去歧视妇女的造成的结果，但不管过去歧视妇女的证据如何，缔约国仍应承担《公约》规定的义务，改进妇女状况以实现事实上或实际男女平等。委员会认为，根据《公约》通过并执行此类措施的缔约国没有歧视男子。

19. 缔约国应明确区分根据第四条第 1 款采取的暂行特别措施和其它一般性社会政策，前者旨在加速实现妇女事实上或实际平等的具体目标，后者旨在改善妇女和女童的状况。并非所有可能或将会有利于妇女的措施都是暂行特别措施。提供一般条件保证妇女和女童的公民、政治、经济、社会和文化权利并确保她们过上有尊严、不受歧视的生活，这些不能称为暂行特别措施。

20. 第四条第 1 款案文阐明此类特别措施的“暂行”性质。因此，不应将此措施视为永久的需要，即使“暂行”其实是意味长期采取此类措施。暂行特别措施的延续时间应根据处理具体问题的效果而定，不应预先确定。如果预期效果已实现并持续了一段期间，则必须中止暂行特别措施。

21. 虽然“特别”这一术语与人权论述相符，但仍然应对其作出缜密解释。有时使用该术语会让妇女和其它受歧视群体显得脆弱、易受伤害并需要额外或

“特别”措施才能参与社会或在社会中竞争。但在制定第四条第 1 款时，“特别”的真正含义是这些措施旨在实现具体目标。

22. “措施”这一术语广泛包括各种立法、执行、行政和其它管理文书及政策和惯例，如：推广方案或支助方案；分配和/或重新分配资源；优惠待遇；定向征聘、雇用和晋升；与一定时期有关的数目指标和配额制度。选择特定“措施”将取决于第四条第 1 款适用的情况，以及旨在实现的具体目标。

23. 通过并执行暂行特别措施可能导致讨论其对象群体或个人的资格和才干，并提出理由反对在政策、教育和就业等领域优待据称资格低于男子的妇女。由于暂行特别措施旨在加速实现事实上或实际平等，所以应认真审查资格和才干问题是否涉及性别偏见，特别是在公营和私营部门就业领域，因为资格和才干是由规范和文化确定的。在任命、甄选或选举担任公职和政治职务的人员时，除资格和才干以外的因素或许也应起作用，包括实行民主公正原则和选举原则。

24. 须参照第一、二、三、五和二十四条，对第六至十六条适用第四条第 1 款；第六至十六条规定缔约国“应采取一切适当措施”。因此，委员会认为，如果能够说明暂行特别措施对第六至十六条的无论哪一条是必要而恰当的，缔约国应就其通过并执行暂行特别措施，以便加速实现妇女事实上或实际平等的总体或特定目标。

#### 四、对缔约国的建议

25. 缔约国的报告应说明采取或未采取《公约》第四条第 1 款之下的暂行特别措施的情况，缔约国最好坚持使用“暂行特别措施”这一术语，以避免混乱。

26. 缔约国应明确区分暂行特别措施和通过并执行的其它一般性社会政策，前者旨在加速实现妇女事实上或实际平等的具体目标，后者旨在改善妇女和女童的状况。缔约国应注意，并非所有现在或将来可能会有利于妇女的措施都是暂行特别措施。

27. 缔约国在实施暂行特别措施以加速实现妇女事实上或实际平等时，应分析妇女在所有生活领域以及特定、有针对性的领域中的状况。缔约国应评估暂行特别措施对国内特定目标的可能影响，并采取它们认为最适当的暂行特别措施来加速实现妇女事实上或实际平等。



28. 缔约国应说明选择一种措施而不选择另一种措施的理由。实施此类措施的理由应包括：说明妇女或受到多种形式的歧视的特定妇女群体的实际生活状况，包括决定其生活和机会的各种条件和影响；实施此类暂行特别措施将加速改进她们在缔约国的状况。与此同时，应阐明这些措施和一般性措施与努力改善妇女状况之间的关系。

29. 缔约国应就未采取暂行特别措施作出充分解释。不能以下列方式证明有理由不采取暂行特别措施：声称无能为力；或说明不行动的原因是占主导地位的市场力量或政治力量，如私营部门、私人组织或政党所固有的这些力量。此外，提请缔约国注意，应参照其它各条解释的《公约》第二条要求缔约国对这些行动者的行动负责。

30. 缔约国可就若干条款提出关于暂行特别措施的报告。根据第二条，请缔约国就这些措施的法律或其它依据提出报告，并说明选择某种办法的理由。此外，还请缔约国详细说明关于暂行特别措施的立法，特别是该立法是否对暂行特别措施的强制性质或自愿性质作出规定。

31. 缔约国应在其宪法或国家立法中规定，允许采取暂行特别措施。委员会提请缔约国注意，全面反歧视法、机会平等法或关于男女平等的行政命令等立法能够指导应采取哪种暂行特别措施，以实现特定领域的一个或数个特定目标。关于就业或教育的具体立法也可提供此类指导。关于不歧视和暂行特别措施的有关立法应涉及政府行动者及私营组织或企业。

32. 委员会提请缔约国注意，暂行特别措施还可基于国家、区域或当地行政部门包括公共就业和教育部门制定并通过的指令、政策指示和/或行政准则。这类暂行特别措施可包括公务员制度、政治领域以及私营教育和就业部门。委员会还提请缔约国注意，国营或私营就业部门的社会伙伴也可通过谈判达成此类措施，或由国营或私营企业、组织、机构和政党在自愿的基础上予以实施。

33. 委员会重申，应根据具体国情和打算克服的问题的具体性质，拟订、实施和评价暂行特别措施行动计划。委员会建议，缔约国在报告中详细说明旨在实现下列目标的行动计划：为妇女创造机会，克服她们在某些领域任职人数不足的问题；在某些领域重新分配资源和权力；和/或开始进行体制改革，消除过去或现在的歧视现象，加速实现事实上的平等。报告还应说明，此类行动计划是否考虑

到此类措施可能意外造成的有害影响，以及为保护妇女免受这种影响可能采取的行动。缔约国还应在其报告中说明暂行特别措施的成果，并评估可能致使这种措施失败的因素。

34. 根据第三条，请缔约国提出报告，说明负责拟订、执行、监督、评价和推行此类暂行特别措施的机构。现有或计划设立的国家机构可承担这一责任，如妇女部、各部或总统办公室内的妇女司、监察员、法庭或其它公营或私营实体等，这些机构都应具有拟订具体方案、监督方案执行及评价方案影响和成果的任务规定。委员会建议，缔约国确保妇女，特别是受影响的妇女，在拟订、执行和评价此类方案方面发挥作用。此外，还特别建议与民间社会和代表各妇女团体的非政府组织进行合作和协商。

35. 委员会提请注意并重申其关于妇女状况统计数据第 9 号一般性建议，建议缔约国提供按性别分列的数据，以便衡量在实现妇女事实上或实际平等方面取得的进展和暂行特别措施的效果。

36. 缔约国应报告根据《公约》有关条款在具体领域采取的暂行特别措施类型。根据有关条款提出的报告应提到具体的目标和指标、时间表、选择特定措施的理由、让妇女能够参与这些措施的步骤以及负责监督执行情况和进展的机构。还请缔约国说明受某措施影响及因暂行特别措施而有机会参加某领域的妇女人数，或说明国家打算在多长时间内向多少妇女重新分配多少资源和权力。

37. 委员会重申其第 5、8 和 23 号一般性建议，其中委员会建议在下列领域实施暂行特别措施：教育、经济、政治和就业；妇女在国际一级代表政府参加国际组织工作；政治和公共生活。缔约国应根据本国国情加强此类努力，特别是涉及各级教育所有方面及各级培训、就业和参加公共和政治生活所有方面的努力。委员会回顾，在所有情况下，特别是在医疗卫生领域，缔约国应仔细区分每个领域中持续及永久的措施和暂行措施。

38. 请缔约国注意，应采取暂行特别措施加速改变和消除歧视妇女或对妇女不利的文化、定型态度和行为。在信贷和贷款、运动、文化和娱乐及法律宣传领域也应采取暂行特别措施。如有必要，应针对受多重歧视的妇女，包括农村妇女，采取此类措施。

39. 虽然不可能对《公约》所有条款适用暂行特别措施，但委员会建议在下述情况考虑采取暂行特别措施：每当涉及加速提供平等参与的机会和加速重新分配权力和资源的问题；如果能够说明在特定情况下需要这些措施，而且这些措施最适合。

## 注

<sup>1</sup> 如果法律、政策和方案基于似乎不分性别但实际上对妇女有不利影响的标准，则会发生间接歧视妇女的情况。不分性别的法律、政策和方案保留过去歧视妇女的后果可能并非故意，以男人生活方式为模式因而未考虑到与男子生活方式不同的妇女生活经历也可能出于无心。存在这些区别是因为基于男女生理区别对妇女的陈见、态度和行为，还可能因为普遍存在的男尊女卑现象。

<sup>2</sup> “给予生理性性别差异的社会含义便是性别观念的定义。性别观念是一种意识形态和文化概念，但是也再生于物质实践领域内，然后反过来影响这种实践的结果。它影响到资源、财富、工作、决策和政治权力的分配，还影响到家庭及公共生活中权利和待遇的享受。尽管文化各异，时间变迁，全世界范围内的性别关系均导致男女之间的权利不均衡，这是一个普遍特征。因此，性别是一个划分社会阶层的因素，在此意义上讲，它类似于种族、阶级、族裔、性行为 and 年龄等其它划分阶层的因素。这有助于我们了解性别特征的社会构造和作为两性关系基础的不平等权力结构。”《1999 年关于妇女在发展中的作用的的世界概览》，第 7 页，联合国，纽约，1999 年。

<sup>3</sup> 例如，见《消除一切形式种族歧视国际公约》，其中准许暂行特别措施。包括消除种族歧视委员会、经济、社会和文化权利委员会和人权事务委员会在内的条约监测机构的惯例表明，这些机构认为，要想达成各该条约的目标，必须执行暂行特别措施。在国际劳工组织主持下通过的各项公约和联合国教育、科学及文化组织的各种文件都明确或含蓄规定采取此类措施。促进和保护人权小组委员会审议了这一问题，并指定一名特别报告员编写报告供小组委员会审议和采取行动。妇女地位委员会于 1992 年审查了采取暂行特别措施的情况。联合国妇女问题世界会议通过的成果文件，包括 1995 年第四次妇女问题世界会议行动纲要及其 2000 年后续行动审查，提到积极行动是实现事实上平等的工具。联合国秘书长采取暂行特别措施是妇女就业领域的实例，包括在秘书处实行关于妇女招聘、晋升和职位安排的行政指示。这些措施的目的是在各级、特别是较高级别实现 50/50 的男女比例。

<sup>4</sup> 在美利坚合众国和一些联合国文件中使用“平权行动”，而在欧洲和许多联合国文件中目前普遍使用“积极行动”。但“积极行动”在国际人权法中有另一个含义，用于说明“积极的国家行动”（国家采取行动的义务相对于国家不采取行动的义务）。因此，“积极行动”这个术语不明确，因为其意思不限于《公约》第四条第 1 款中所理解的暂行特别措施。一些评论家批评“反向歧视”或“积极的区别对待”这两个术语不恰当。

## 五、禁止酷刑委员会通过的一般性意见

1. 禁止酷刑委员会第十六届会议 1996 年 5 月 10 日决定成立一个工作组研究与《公约》第 3 条和第 22 条有关的问题。委员会注意到近年来在《公约》第 22 条下收到的个人来文大多涉及驱逐出境、遣返回国或引渡令案件，这些个人指称如果他们被驱逐出境、回国或被引渡，都有可能遭受酷刑。委员会认为应给缔约国和来文作者以指导，使他们能在事涉《公约》第 22 条规定的程序的情况下正确运用第 3 条的规定。1997 年 11 月 21 日，委员会通过了根据《公约》第 22 条提出的关于执行第 3 条的一般性意见(A/53/44, 第 258 段)。

### 第十六届会议(1996 年)\*

#### 第 1 号一般性意见：参照《公约》第 22 条执行 第 3 条(遣回与来文)

鉴于《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 22 条第 4 款要求禁止酷刑委员会“参照个人或其代表以及有关缔约国所提供的一切资料，审议根据第 22 条所收到的来文”，

鉴于因适用委员会《议事规则》(CAT/C/3/Rev.2)规则 111 第 3 段所引起的需要，并

鉴于有必要根据《公约》第 22 条预订的程序为实施第 3 条拟订准则，

禁止酷刑委员会第十九届会议 1997 年 11 月 21 日第 317 次会议通过了下列一般性意见，作为各缔约国和撰文人的指导：

1. 第 3 条仅适用于有充足理由认为撰文人可能遭受《公约》第 1 条定义的酷刑的案件。

2. 委员会认为，第 3 条中的“另一国家”指所涉个人正在被驱逐、遣返或引渡的国家以及撰文人今后可能被驱逐、遣返或引渡的国家。

3. 根据第 1 条，在第 3 条第 2 款中提及的“一贯严重、公然、大规模侵犯人权情况”的标准，仅指由公职人员或以官方身份行事的其他人施行或煽动或认可或默许的侵犯人权情况。

---

\* 载于 A/53/44 号文件，附件九。

## 能否受理

4. 委员会认为，撰文人有责任遵守委员会《议事规则》规则 107 的各项要求，提出表面上证据确凿的案情，以便委员会根据《公约》第 22 条受理其来文。

## 事实依据

5. 就根据《公约》第 3 条确定一个案件的事实依据而言，撰文人有责任提出可以论证的案件。也就是说，撰文人的立场必须有充足的事实依据，才能要求缔约国作出答复。

6. 铭记缔约国和委员会有义务评估是否有充足理由认为撰文人如被驱逐、遣返或引渡可能遭受酷刑，在评估遭受酷刑的危险时，绝不能仅仅依据理论或怀疑。但是，不必证明这种危险极有可能发生。

7. 撰文人必须证明自己可能遭受酷刑，这样认为的理由如所述的那样充足，这种危险是针对个人的，而且切实存在。双方均可以就此事提出一切有关资料。

8. 下列资料虽然不详尽，但切合需要：

- (a) 是否有证据表明所涉国家是一个一贯严重、公然或大规模侵犯人权的国家(见第 3 条第 2 款)?
- (b) 撰文人是否曾遭受公职人员或以官方身份行事的人施行或煽动或认可或默许的酷刑或虐待? 如果是，是否是最近发生的?
- (c) 是否有医疗证据或其他独立证据证明撰文人关于曾遭受酷刑或虐待的指控? 酷刑是否有后遗症?
- (d) 以上(a)段所指情况是否已发生变化? 境内人权情况是否已发生变化?
- (e) 撰文人是否在所涉国家境内外从事政治活动或其他活动，使得他(她)如被驱逐、遣返或引渡到该国，特别容易遭受酷刑?
- (f) 是否有任何证据证明撰文人是可信的?

- (g) 撰文人的指控中是否存在与事实不符的情况？如果存在，是否有重大关系？

9. 铭记禁止酷刑委员会不是一个上诉机构、准司法机构或行政机构，而是由缔约国自己设立的仅享有确认法律关系权力的监测机构，因此：

- (a) 委员会在行使《公约》第 3 条规定的管辖权时，将极其重视所涉缔约国机关的调查结果；但
- (b) 委员会不受这种结论的约束，而是根据《公约》第 22 条第 4 款，委员会有权依据每个案件的全部案情自由评估事实真相。

### 第三十九次会议(2007 年)

#### 第 2 号一般性意见：缔约国执行第 2 条

1. 本一般性意见论述的是第 2 条的三个组成部分，其中每个部分提出了不同而相互关联并且不可或缺的特定原则，这些原则正是《公约》绝对禁止酷刑的立足点。《禁止酷刑公约》自通过以来，这一禁止规定的绝对性和不可克减性已成为习惯国际法的一部分。第 2 条的规定加强了这项禁止酷刑的绝对强制性规范，构成了委员会权力的基础，使委员会有权采取有效的预防手段，包括但不限于采取其后第 3 至第 16 条所载的各项措施，以应对出现的各种威胁、问题和做法。

2. 根据第 2 条第 1 款，每一缔约国有义务采取行动，包括立法、行政、司法或其他行动，以加强禁止酷刑的规定，而这些行动必须最后能够有效地防止酷刑。为了保证确实采取防止或惩罚任何酷刑行为的措施，《公约》在其后各条中载明缔约国有义务采取其中所规定的各项措施。

3. 第 2 条中规定的防止酷刑的义务的范围十分广泛。防止酷刑的义务与第 16 条第 1 款所规定的防止其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(下称“虐待”)的义务是不可分割、互为依存和相互关联的。防止虐待的义务与防止酷刑的义务实际上相重叠，而且基本上相一致。第 16 条在规定防止虐待的手段时，“特别”强调了第 10 至第 13 条所列的措施，但正如委员会所解释过的那样，有效防止虐待的措施并不仅仅限于这几条所列的措施，例如，还包括第 14 条所规定的补

偿。实际上，虐待与酷刑之间往往没有明确的界限。经验表明，发生虐待的情况往往也会助长酷刑的发生，因此，必须采取那些为防止酷刑所必须采取的措施来防止虐待的发生。所以，委员会认为，《公约》禁止虐待的规定同样是不可克减的，必须采取不可克减的有效措施防止虐待的发生。

4. 缔约国有义务消除有碍于杜绝酷刑和虐待的一切法律或其他障碍；采取积极有效措施确保切实防止此种行为的发生和重演。缔约国还有义务不断审查其本国法律和执行《公约》的情况，并按照委员会就个别来文通过的意见和结论性意见加以改进。如果缔约国采取的措施未能实现杜绝酷刑行为这一目标，则按照《公约》的要求，缔约国须作出改进和/或采取新的、更为有效的措施。同样，由于酷刑和虐待的形式不幸地一直在翻新，委员会对有效措施的理解和建议也一直在与时俱进。

## 二、绝对禁止

5. 第 2 条第 2 款规定，禁止施行酷刑这一点是绝对的，不可克减的。该款强调，缔约国不得援引“任何特殊情况”作为在其管辖的任何领土内施行酷刑的理由。《公约》所指出的特殊情况包括战争状态、战争威胁、国内政局动荡或任何其他社会紧急状态。其中包括了任何恐怖主义行为或暴力犯罪的威胁以及国际性或非国际性的武装冲突。任何国家想要以在此种情况或一切其他情况下维护公共安全或防止出现紧急状态为理由而施行酷刑或虐待，委员会都深感关注并断然反对。同样，委员会也反对用任何宗教或传统理由违反绝对禁止施行酷刑或虐待的规定。委员会认为，实行特赦或采取其他阻挠办法，事先排除或表明不愿意对施行酷刑或虐待的人进行即时和公正的起诉和处罚，是违反不可克减原则的。

6. 委员会提请《公约》所有缔约国注意其因批准《公约》而承担的义务的不可克减性。在 2001 年 9 月 11 日的袭击事件发生后，委员会表明，第 2 条(任何特殊情况，不论为……均不得援引为施行酷刑的理由)、第 15 条(不得援引任何业经确定系以酷刑取得的口供为证据，但这类口供可用作被控施用酷刑者刑求逼供的证据)和第 16 条(禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)所载的义务是三条“在一切情况下都必须遵守”的规定<sup>1</sup>。委员会认为，第 3 至第 15 条同样不可克减，既适用于酷刑，也适用于虐待。委员会确认，缔约国可选择采取某些措施来履行上述义务，但这些措施必须有效，并且符合《公约》的宗旨和目标。

7. 委员会还认为，与不可克减原则相联系的“其管辖的任何领土”的概念包括任何领土或设施，必须用来保护在一缔约国法律上或事实上控制之下的任何人，无论是公民还是非公民，不得有任何歧视。委员会强调，防止酷刑的国家义务也适用于法律上或事实上以缔约国名义、与缔约国配合或应缔约国要求而行使的所有人。每一缔约国应作为紧要事项，密切监督其官员或代表其行事的人，并向委员会报告因采取反恐措施或其他措施而发生的任何酷刑或虐待事件以及为调查、惩罚和防止未来再发生酷刑或虐待行为而采取的措施，其中应特别关注直接行为者的法律责任以及各级指挥系统的官员教唆、同意或默许此种行为的法律责任。

### 三、采取有效措施防止酷刑的义务的内容

8. 缔约国必须至少按照《公约》第 1 条所界定的酷刑行为要素和第 4 条的要求，将酷刑行为定为根据其刑法须加以惩罚的罪行。

9. 《公约》中的定义若与国内法中纳入的定义有重大差距，就会出现实际或可能的漏洞，从而导致有罪不罚。在某些情况下，尽管用语也许相近，但国内法或司法解释可能对其含义作了限定。因此，委员会要求每一缔约国确保政府所有部门都根据《公约》中的定义来界定国家义务。同时，委员会也确认，如果本国的定义至少包含《公约》的标准并且按照《公约》的标准予以适用，则更广泛的本国定义也可促进《公约》的宗旨和目标。委员会特别要强调的是，第 1 条的旨意和目的并不包括要对行为者的动机进行主观探究，而是必须根据有关情况进行客观裁判。有必要调查和确定各级指挥人员以及直接行为者的责任。

10. 委员会确认，大多数缔约国在其刑法典中将某些行为确定为或界定为虐待。与酷刑相比，虐待可能在疼痛或痛苦的程度上有差别，而且无须证明施行虐待是为了不被准许的目的。委员会强调，如果也存在酷刑行为的要素，则仅以虐待罪名起诉有关行为就违反了《公约》。

11. 委员会认为，缔约国若将酷刑行为界定为有别于普通攻击行为或其他犯罪行为的罪行，将可直接促进《公约》防止酷刑和虐待的总目标。将酷刑行为称为酷刑并加以界定，有助于实现《公约》的目标，特别是可促使每一个人——包括行为者、受害者和公众——都认识到酷刑罪行的特别严重的性质。将这种行为定为



罪行，还可：(a) 突出按罪行的严重程度加以适当惩罚的必要性；(b) 加强禁止规定本身的威慑作用；(c) 使负责官员更能够追查具体的酷刑行为；和(d) 使公众有能力和有权力对违反《公约》的国家行为和国家不行为进行监督和必要时提出质疑。

12. 通过审议各缔约国历次提交的报告、审理个别来文和监督事态发展，委员会在其结论性意见中阐述了它对有效措施的理解，而本文件也择要概述了这一理解。在第 2 条的一般适用原则和以《公约》特定条款为基础的进一步发展方面，委员会建议了种种具体的行动，这些行动旨在加强每一缔约国的能力，使其能够迅速地、切实地采取必要且适当的措施来防止酷刑和虐待行为，从而有助于缔约国的法律和做法与《公约》完全相符。

13. 某些基本保障措施对一切被剥夺自由的人都适用。其中一些保障措施已经载入《公约》，而委员会也一直要求各缔约国采用这些保障措施。委员会就有效措施提出了建议，其目的是澄清目前的基本措施，所建议的措施也并非详尽无遗。除其他外，保障措施包括：保有被拘留者正式名册；被拘留者有权被告知其权利；被拘留者有权迅速获得独立的法律援助、获得独立的医疗保健服务和联系其亲人；需要建立察看和访问拘留和监禁地点的公正机制；以及为被拘留者和有遭受酷刑和虐待危险的人提供司法和其他补救办法，使他们的申诉能够得到迅速和公正的审理，并使他们能够维护其权利并对其拘留或待遇的合法性提出质疑。

14. 《公约》生效以来取得的经验加深了委员会对下列各方面的认识：禁止酷刑的规定的范围和性质；酷刑的方式；酷刑发生的背景和后果；以及在不同情况下可采取何种与时俱进的有效措施来防止酷刑。例如，委员会强调，在涉及单独拘留审讯的情况下，警卫必须为同一性别。随着新的预防方法的发现、试用和证明有效(诸如对所有审讯过程进行录像、实施 1999 年《伊斯坦布尔议定书》<sup>2</sup> 一类的调查程序或采用新的教育公众或保护未成年人的办法)，可按照第 2 条的授权，在其余条款的基础上扩大为防止酷刑所需要采取的措施的范围。

#### 四、国家义务和责任的范围

15. 《公约》为缔约国而非为个人规定了义务。国家为其官员和其他人员的行为和不行为承担国际责任，其中包括以官方身份或代表国家行事、与国家配合行

事、在其指挥或控制下行事或表面上依法行事的代理人、私营承包商和其他人员。因此，每一缔约国应禁止和防止在一切监管或控制的情况下发生酷刑和虐待行为并对此种行为作出纠正，这些监管和控制的情况包括监狱、医院、学校、负责照顾儿童、老年人、精神病人或残疾人的机构、兵役单位以及如果国家不进行干预就会纵容和加大私下伤害危险的其他机构和环境。然而，对于国家或个人根据习惯国际法和其他条约所引起的施行酷刑和虐待的国际责任，《公约》未作任何限制。

16. 第 2 条第 1 款要求每一缔约国不但在其主权领土内而且“在其管辖的任何领土内”采取有效措施防止出现酷刑行为。委员会确认，“任何领土”包括缔约国按照国际法直接或间接、全部或部分、法律上或事实上实行有效控制的所有地区。第 2 条以及第 5、第 11、第 12、第 13 和第 16 条提到“任何领土”，不但是指在缔约国注册的船舶或飞机上犯下的违禁行为，而且也指在军事占领或维和行动期间以及在诸如使馆、军事基地、拘留设施或一国实际或有效控制下的其他地区犯下的此种行为。委员会要指出，这一解释加强了第 5 条第 1 款(b)项，其中规定缔约国必须采取措施，在“被控罪犯为该国国民”的情况下行使管辖权。委员会认为，第 2 条所指的“领土”的范围还必须包括缔约国直接或间接、事实上或法律上对被拘留的人实行控制的情况。

17. 委员会认为，缔约国有义务采取有效措施，防止政府当局和以官方身份行事的其他人直接犯下、教唆、煽动、鼓励、默许或以其他方式参与或共同犯下《公约》所界定的酷刑行为。因此，缔约国应采取有效措施，防止政府当局或以官方身份行事或表面上依法行事的其他人同意或默许任何酷刑行为。委员会断定，缔约国若没有履行这些义务，就是违反了《公约》。例如，对于私人拥有或管理拘留中心的情况，委员会认为，鉴于有关人员负责执行国家的职能，因而他们是以官方身份行事，所以丝毫不减损国家官员进行监督并采取一切有效措施防止酷刑和虐待的义务。

18. 委员会已表明，如果国家当局或以官方身份行事或表面上依法行事的其他人知悉或有合理的理由相信非国家官员或私人行为者正在施行酷刑或虐待但未按照《公约》阻止、调查、起诉和惩罚这些非国家官员或私人行为者，则国家应承担 responsibility，其官员应视为违禁行为的行为者、共犯或根据《公约》须为同意或

默许此种行为负责的人。国家若未适当注意进行干预以制止和制裁酷刑行为并为受害者提供补救，就会纵容非国家行为者，使他们能够犯下《公约》所不准许的行为而且不受惩罚。因此，国家的漠不关心或无所作为构成了鼓励和/或事实上准许。对于缔约国未能防止诸如强奸、家庭暴力、切割女性生殖器和贩卖妇女等基于性别的暴力行为和保护妇女不受此种行为之害，委员会已适用了这项原则。

19. 此外，如果将一个人移交或送交已知曾施行过酷刑或虐待或者未实行适当保障措施的个人或机构，由其加以监管或控制，则国家须为此负责，其官员须为违反第 2 条第 1 款所规定采取有效措施防止酷刑的国家义务下令、准许或参与此一移交行动而受处罚。对于缔约国未经第 2 和第 3 条所要求的适当法律程序而将人送到这种地方，委员会已表示了关注。

## 五、保护因遭受歧视或被边缘化而处于 弱势地位的个人和群体

20. 不歧视原则是保护人权的一项基本和普遍的原则，对《公约》的解释和适用至为重要。“不歧视”已纳入了《公约》第 1 条第 1 款所载的酷刑定义本身，该款明文禁止为了“基于任何一种歧视的任何理由”而作出的特定行为。委员会强调，歧视性地使用精神或肉体暴力或虐待，是决定某一行为是否构成酷刑的一个重要因素。

21. 对特别有可能遭受酷刑的某些少数或边缘化个人或人群加以保护，是防止酷刑或虐待义务的一个组成部分。就《公约》引起的义务而言，缔约国必须确保其法律实际上适用于所有人，而无论其种族、肤色、族裔、年龄、宗教信仰或教派、政治见解或其他见解、原籍或社会出身、性别、性倾向、变性身份、心智残障或其他残疾、健康状况、经济状况或土著身份、拘留理由等，其中包括被控犯下政治罪行或恐怖主义行为的人、寻求避难者、难民或其他受到国际保护的人或具有任何其他地位或不利特性的人。因此，缔约国应确保特别有可能遭受酷刑的群体成员受到保护，全力起诉和处罚对这些人施行的一切暴力和虐待行为，并确保实行其他预防性和保护性积极措施，包括但不限于上述各项措施。

22. 国家提交的报告往往不说明与妇女相关的具体而又充分的《公约》执行情况。委员会强调，性别是一个关键因素。女性的身份加上诸如种族、国籍、宗

教、性倾向、年龄、移民身份等其他特性或身份，可以决定妇女和女孩遭受或可能遭受酷刑或虐待的方式及其后果。妇女遭此危险的情况包括被剥夺自由、接受医疗(特别是涉及生育决定)以及遭受社区和家庭中的私人行为者施行暴力等情况。男人也有可能遭受某些基于性别的违反《公约》的行为之害，诸如强奸或性暴力和虐待。男子和妇女以及男孩和女孩都有可能因为实际上或被认为不符合社会决定的性角色而遭受违反《公约》的行为之害。委员会要求缔约国在其报告中说明这些情况并说明采取了何种措施来处罚和防止此种行为。

23. 因此，不断进行审评是有效措施的一个关键组成部分。委员会一贯建议缔约国在其报告中按年龄、性别和其他主要因素分列数据，以便委员会能够适当评估《公约》的执行情况。分列的数据使缔约国和委员会能够确定、比较和采取步骤纠正那些否则有可能不被注意和不会受到处理的歧视性待遇。委员会要求缔约国尽可能论述各种影响酷刑或虐待行为的发生和预防的因素，并论述在防止针对少数群体、酷刑受害者、儿童和妇女等特定相关人群施行酷刑或虐待方面遇到的困难，其中应考虑到这种酷刑和虐待行为的一般形式和特殊形式。

24. 在有可能发生酷刑或虐待行为的环境中消除就业方面的歧视和不断进行宣传教育，对于防止发生这种违反《公约》的行为以及养成尊重妇女和少数群体的风气也至为重要。委员会鼓励各国提倡雇用少数群体成员和妇女，尤其是在医疗卫生、教育、监狱/拘留所、执法、司法和法律等领域以及国家机构和私营部门内。缔约国应在其报告中说明这些方面的进展情况，按性别、种族、原籍和其他相关身份分列数据。

## 六、《公约》要求采取的其他预防措施

25. 《公约》第3至第15条载有缔约国为防止酷刑和虐待行为特别是在监管或拘留的情况下防止此种行为所必须采取的具体预防措施。委员会强调，采取有效预防措施的义务超越了《公约》中具体列举的各项措施或本一般性意见要求采取的各项措施的范围。例如，有必要使一般大众认识到禁止酷刑和虐待这一不可减损的义务的历史、范围和必要性，也有必要教育执法人员和其他人员如何察觉和防止酷刑和虐待。同样，基于其审议和评价国家关于官方施行或认可的酷刑或虐待行为的报告的多年经验，委员会认识到，有必要将进行监督以防止酷刑和虐

待这一点灵活适用于私下施行暴力的情况。缔约国应在其提交委员会的报告中专门详述预防措施的实行情况，并按相关因素予以分列。

## 七、上级命令

26. 禁止酷刑规定的不可克减性还可见于第 2 条第 3 款所载的久已确立的原则，即上级官员或政府当局的命令永远不得援引为施行酷刑的理由。因此，下级不得躲藏在上级的权力之后，个人应为其行为负责。同时，如果行使上级权力的人(包括公职人员)知悉或应当知悉正在发生或有可能发生此种违禁行为但并未采取合理和必要的预防措施，则他们也不能逃避其因下级犯下酷刑或虐待行为而必须承担的责任或刑事责任。委员会认为，必须通过主管的、独立的、公正的检察机关和司法机关充分调查任何上级官员的责任，无论是直接教唆或鼓励酷刑或虐待行为的责任，还是同意或默许此种行为的责任。抗拒被其认为非法的命令或在调查酷刑或虐待行为(包括上级官员所犯酷刑或虐待行为)的过程中给予合作的人，应当受到保护，不致遭到任何种类的报复。

27. 委员会重申，本一般性意见不得被认为妨碍任何国际文书或国家法律中载有的至少包含了《公约》各项标准的提供更高程度保护的任何规定。

## 注

<sup>1</sup> 2001 年 11 月 22 日，委员会就 9 月 11 日的事件通过了一项声明，并将该声明送交《公约》每一缔约国(A/57/44, 第 17-18 段)。

<sup>2</sup> 《有效调查和记录酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚手册》。

## 六、儿童权利委员会通过的一般性意见

### 第二十六届会议(2001 年)

#### 第 1 号一般性意见：教育的目的

##### 第 29 条第 1 款的重要意义

1. 《儿童权利公约》第 29 条第 1 款具有深远的重要意义。其中所列经所有缔约国商定的教育的目的促进、支持和保护《公约》的核心价值：每个儿童固有的人的尊严及其平等和不可剥夺的权利。第 29 条第 1 款分五项列出的这些目标，全部与实现儿童的人的尊严和权利直接相联，同时考虑到了儿童的特殊发展需要和不同的发展能力。目的是：充分发展儿童的的全部潜力(第 29 条第 1 款(a)项)、包括培养对人权的尊重(第 29 条第 1 款(b)项)、增强对特性和属性的意识(第 29 条第 1 款(c)项)、儿童的社会化和与他人(第 29 条第 1 款(d)项)及社会(第 29 条第 1 款(e)项)的交往。

2. 第 29 条第 1 款不仅为第 28 条所确认的受教育权增加了一个实质层面，反映了儿童的各项权利和固有尊严，而且还坚持，教育的必要性应以儿童为中心，与儿童友善并扶持儿童，该款突出了教育进程应以所述各项原则本身为基础。<sup>1</sup> 每个儿童有权享有的教育是为了培养儿童的生活技能，增强儿童享有全面人权的能力和促进渗透着适当人权价值观的文化。这一目标是要通过培养儿童的技能、学习和其它能力、人的尊严、自尊和自信来扶助儿童。这种“教育”远远超过了正规学校教育的范围，包含着广泛的生活经验和学习过程，使儿童个人和集体能够发展自己的人格、才智和能力，在社会中全面和满意地生活。

3. 儿童的受教育权不仅是一个途径问题，而且也是内容问题。将内容坚实地植根于第 29 条第 1 款的价值观中的教育，对于每个儿童在生活过程中以稳妥和有益于人权的方式应付在全球化、新技术和相关现象推动之下的剧变时期带来的挑战，是一种必不可少的工具。除其他外，这种挑战包括全球与局部、个人与集体、传统与现代、长期考虑与短期考虑、竞争与机会平等、知识扩张与了解知识的能力、精神与物质之间的种种矛盾和紧张。<sup>2</sup> 然而，在真正起决定性作用的国家 and 国际教育方案和政策中，往往看不到多少第 29 条第 1 款的内容，或只是用这来作一种点缀。

4. 第 29 条第 1 款写明，缔约各国同意，应用广泛的价值观作为教育的方向。这一协议克服了跨越世界许多地方所建立起的宗教、民族和文化界限。初看上去，第 29 条第 1 款明示的多样化价值观在某些情况下可能被认为是相互矛盾的。因此，第 1 款(d)项所提到的促进所有人民之间的理解、容忍和友谊的努力可能并不总是与第 1 款(c)项所述为培养对尊重儿童自身的文化认同、语言和价值观、儿童所居住国家的民族价值观、其原籍国以及不同于其本国的文明而制订的各项政策自动相符。但事实上，这一规定的部分重要性恰恰在于承认需要以兼顾稳妥的方式对待教育，通过对话和对差异的尊重，成功地调和不同价值观。而且，儿童有能力发挥一种独特作用，弥合曾经在历史上将不同的人民分隔开来的许多差异。

#### 第 29 条第 1 款的功能

5. 第 29 条第 1 款远远超过了综述和罗列教育应当实现的不同目标的范围。在《公约》的整体之内，第 29 条第 1 款除其他外，起着突出下列各个层面的作用。

6. 首先，该款强调了《公约》各项规定必不可少的互联性质。该款发展、加强、综合和充实了大量的其它规定，脱离这些规定孤立地看是无法正确理解的。除了《公约》的不歧视(第 2 条)、儿童的最大利益(第 3 条)、生命、生存和发展权(第 6 条)、表示意见和意见得到考虑的权利(第 12 条)等一般原则之外，还可提到许多其它规定，例如但不仅限于父母的权利和责任(第 5 条和第 18 条)、表达自由(第 13 条)、思想自由(第 14 条)、知情权(第 17 条)、残疾儿童权利(第 23 条)、受保健教育权(第 24 条)、受教育权(第 28 条)及少数人群体的儿童的语言和文化权利(第 30 条)。

7. 儿童权利并不是脱离实际的抽象或孤立的价值观，而是存在于范围更广的道德框架之内，《公约》第 29 条第 1 款和序言对此作了部分阐述。这一规定具体回答了对于《公约》提出的许多批评。例如，该条强调必须尊重父母，需要在较大的道德、道义、精神、文化或社会框架内看待权利，以及必须考虑到多数的儿童权利并不是外部强加的，而是从当地社区的价值观中产生的。

8. 第二，该条规定高度重视促进受教育权的进程。因此，教育进程所灌输的价值观绝不能妨碍促进享有其它权利的努力，而是应当加强这方面的努力。这不仅包括教学大纲的内容，而且也包括教育进程、教学方法及开展教育的环境，无

论是在家，在校还是在其它地方。儿童不会因为走进了学校大门就失去了人权。例如，提供教育的方式必须尊重儿童的固有尊严，使儿童能够根据第 12 条第 1 款表达自己的意见和参加学校生活。提供教育的方式还必须尊重第 28 条第 2 款反映出的关于纪律的严格限制，在学校宣传非暴力。委员会在结论性意见中一再表明，体罚手段既不尊重儿童的固有尊严，也不尊重关于学校纪律的严格限制。遵守第 29 条第 1 款确认的各种价值观显然要求学校最充分地与孩子友善，在所有方面合乎儿童的尊严。在学习和体验权利实现的过程中，应当推动儿童参与学校生活，建立学校社区和学生会，互帮互学，以及由儿童参与校园的纪律决定。

9. 第三，第 28 条的重点是缔约国在建立教育体系和确保教育准入方面的义务，而第 29 条第 1 款强调了享有特定教育质量的个人和主体权利。这种规定符合《公约》对于本着儿童最大利益行事的重要性的侧重，突出了教育以儿童为中心的意思：教育的关键目标是培养儿童个人的个性、才智和能力，确认每个儿童均有独特的性格、兴趣、能力和学习需要。<sup>3</sup> 因此，教学大纲必须与儿童的社会、文化、环境和经济情况直接联系，与儿童的现在与未来需要直接联系，并充分考虑到儿童的发展能力，这些方法应当兼顾不同儿童的需要。教学目标必须是确保每个儿童学会基本的生活技能，不能有一个儿童在离校时还没有掌握应付生活挑战的能力。基本技能不仅包括识字和算术，而且也包括生活技能，例如有能力作出妥善的决定，以非暴力方式解决冲突，培养健康的生活方式，良好的社会关系和责任，辨别是非，创造才能及使儿童掌握追求生活目标的工具的其它能力。

10. 基于《公约》第 2 条所列任何理由的歧视，无论是公开歧视或是隐蔽的歧视，都是有悖于儿童的人的尊严的，可能破坏甚至摧毁儿童从教育机会中获益的能力。剥夺儿童的受教育机会主要是《公约》第 28 条涉及的问题，但还有不符合第 29 条第 1 款所载各项原则的许多其它方式，会产生类似的结果。一种极端的例子是，不符合男女平等原则的教学大纲、限制女生获益于教学机会的某些安排、不利于女生入学的不安全或不友好的环境都可能助长性别歧视。在许多正规教育系统和大量非正规教育的环境中，包括在家庭内，也广泛存在着对残疾儿童的歧视。<sup>4</sup> 受艾滋病毒感染和患有艾滋病的儿童在这两种环境中也受到严重歧视。<sup>5</sup> 所有这些歧视做法都直接违反了第 25 条第 1 款(a)项关于教育方向是最充分地培养儿童的个性、才智和身心能力的规定。



11. 委员会还愿强调第 29 条第 1 款与反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的斗争之间的关联。在愚昧的地方、在没有根据地对种族、族裔、宗教、文化和语言或其他形式的不同感到恐惧的地方、在偏见受人利用的地方，或者传授和散布扭曲的价值观的地方，种族主义和相关现象必然盛行。可靠和长久地克服所有这些荒谬的一种办法是提供教育，促进对第 29 条第 1 款所载价值观的理解和赞赏，包括尊重不同，并对歧视和偏见的各方面提出质疑。因此，在反对种族主义和相关现象的邪恶势力的所有运动中，都应把教育放在最高优先地位。另外还必须侧重有关种族主义的教学，因为种族主义有其历史背景，尤其是在特定社区之内表现或曾经表现出来。种族主义行为并不仅仅是“别人”才有的。因此，在开展关于人权和儿童权利及不歧视原则的教育时，必须以儿童本身的社区为重点。此种教学可有效地促进防止和消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象。

12. 第四，第 29 条第 1 款坚持以全面的方式对待教育，确保所提供的教育机会能够恰当地兼顾促进教育的身体、智力、精神和感情方面，知识、社会和实践层面，以及童年和人生的各个方面。教育的总体目标是尽可能扩大儿童全面和负责任地参加自由社会的能力和机会。应当强调，偏重知识的积累，推动竞争和导致儿童作业负担过重的教学类型可能会严重妨碍儿童和谐发展，不能最充分地发挥儿童的能力和才智。教育应当以儿童为友，激励和推动儿童个人。学校应当培养人文气氛，使儿童按照自己能力的发展得到培养。

13. 第五，该款强调，涉及和提供教育的方式需要促进和增强《公约》所载一系列特定的道德价值观，包括以综合全面的方式开展和平、容忍及爱护自然环境的教育。这可能采取一种多学科方式。促进和增强第 29 条第 1 款所载价值观不仅由于其他方面的问题而成为必要，而且还必须注重儿童本身社区内的问题。这方面的教育应在家庭内开展，但是学校和社区也必需发挥一种重要作用。例如，为了培养对自然环境的尊重，教育必须把环境和可持续发展问题与社会经济、社会文化和人口问题联系起来。同样，儿童也应在家庭、学校和社区内学会爱护自然环境，关心各种国内和国际问题，还应积极地使儿童参与当地、区域或全球的环境项目。

14. 第六，这一规定反映了恰当的教育机会促进所有其他人权和有利于人们了解人权不可分割性的关键作用。儿童充分和负责任地参加自由社会的能力不仅会由于直接剥夺教育机会，而且也会由于不能增进对本条所确认的价值观的了解而受到妨碍或破坏。

## 人权教育

15. 另外，还可将第 29 条第 1 款视为 1993 年在维也纳举行的世界人权会议要求并得到国际机构推进的多种人权教育方案的基石。然而，儿童的权利在这些活动中并没有始终得到所必要的突出地位。人权教育应当提供关于人权条约内容的信息。但儿童也应该通过目睹人权标准在实践中的执行而了解人权，无论是在家，在校或在社区内。人权教育应当是一种全面、终生的进程，起点就是在儿童的日常生活和经历中反映出人权价值观。<sup>6</sup>

16. 第 29 条第 1 款体现的各种价值观涉及的是在和平中生活的儿童，但对生活在冲突或紧急局势中的儿童来说，这些价值观更为重要。如《达喀尔行动框架》所述，在受冲突、自然灾害和动乱影响的教育体系中，执行教育方案的方式必须促进相互理解、和平和容忍，有助于防止暴力和冲突。<sup>7</sup> 对于落实第 29 条第 1 款来说，关于国际人道主义法的教育也是一个重要的努力方面，但经常受到忽视。

## 执行、监测和审查

17. 这一条款所体现的目标和价值观是以相当一般化的措词阐述的，内中的含义可能很广。这似乎使许多国家认为，在立法或行政指令中体现相关原则是不必要或甚至是不适当的。这种假设不可取。如果在国家法律或政策中没有任何具体的正式认可，有关原则似乎不可能也不会被真正用作教育政策的参照标准。因此，委员会呼吁所有缔约国采取必要措施将这些原则纳入所有各级的教育政策和立法。

18. 切实推行第 29 条第 1 款要求从根本上重新拟订教学大纲，纳入各项教育目标，有系统地修订教科书和其他教学材料和技术以及学校政策。简单地将这一条款的目标和价值观塞给现行制度而不鼓励任何更深入变革的方法，显然是不恰当的。如果理应传播、促进、施教和尽可能以实例验证这些价值观的人本身并不

相信其中的重要性，有关的价值观就不可能切实融入和符合范围较广的教学大纲。因此，增进第 29 条第 1 款所体现的各项原则的任职前培训和在职培训，对于教员、教育行政人员和参与儿童教育的其他人员至关重要。另外，学校的施教方法也必须体现《儿童权利公约》的精神和教育理论以及第 29 条第 1 款列明的教育目标。

19. 除此之外，校园环境本身也必须体现第 29 条第 1 款(b)项和(d)所要求的各项自由和各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间的谅解、和平、宽容、男女平等和友好精神。一所学校如果容许发生欺压或其他暴力和排斥行为，就是不符合第 29 条第 1 款规定的学校。“人权教育”一语的使用现在往往严重地将其内涵加以简单化。除了正规的人权教育之外，目前需要的是，不仅在各类学校和大学内而且也在更广泛的社区内促进有利于人权的价值观和政策。

20. 一般而言，如果不能按照第 42 条的规定广为散发《公约》文本本身，要求缔约国按照《公约》义务采取的多种行动就不会有坚实的基础。散发《公约》文本也有利于儿童在日常生活中发挥儿童权利促进者和捍卫者的作用。为了便利广为散发，缔约国应报告为实现这一目标而采取的措施，人权事务高级专员办事处应当为已经发行的各种《公约》文本开发一个综合数据库。

21. 广义而言的大众媒介在促进第 29 条第 1 款的价值观和目标方面，以及在确保其活动不会破坏其他方面促进这些目标的努力方面，也可发挥中心作用。按照公约第 17 条(a)项，各国政府有义务采取适当步骤“鼓励大众传播媒介散播在社会和文化方面有益于儿童的信息和资料”。<sup>8</sup>

22. 委员会呼吁缔约国更多地注意教育这个动态进程，并订出方法结合第 29 条第 1 款衡量随时间发生的变化。每个儿童有权受到质量良好的教育，而这就需要注重学习环境的质量、教学过程和教材的质量以及学习结果的质量。委员会注意到各种普查十分重要，通过普查有可能以考虑这一进程所有参与者的意见为基础评估取得的进展，这些参与者包括目前在校或离校的儿童、教师和青年领袖、父母以及教育行政人员和监管人员。在这方面，委员会强调力争旨在儿童、父母和教员都对涉及教育的决定提供投入的国家级监测所具有的作用。

23. 委员会吁请缔约各国制订一项全面的国家行动计划以增进和监测第 29 条第 1 款所列各项目标的实现。如果是在国家儿童行动计划、国家人权行动计划或

国家人权教育战略的较大框架内制订这样一项计划，政府就必须确保这一计划无论如何处理第 29 条第 1 款述及的所有问题，并从儿童权利的角度入手。委员会敦促联合国和其他与教育政策和人权教育有关的国际机构更好地相互协调，以便增强落实第 29 条第 1 款的实效。

24. 设计和执行用以增进本条所列价值观的方案应当成为各国政府应付发生了各种侵犯人权情况的几乎所有局势的标准对策。例如，在发生涉及 18 岁以下儿童的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍重大事件时，就可以合理地假设，政府没有作到为增进整个《公约》和尤其是第 29 条第 1 款所述各价值观而应当作的所有工作。因此，应当按照第 29 条第 1 款采取适当的其他措施，包括研究和采用对于实现《公约》确认的各项权利可能产生积极作用的任何教育方法。

25. 缔约各国还应考虑建立一种审查程序，处理关于现行政策或作法不符合第 29 条第 1 款的申诉。此种审查程序并不一定涉及建立新的法律、行政或教育机构。也可将这一任务交给国家人权机构或现有行政机构完成。委员会请每一缔约国提出有关本条的报告时说明对于据称不符合《公约》的国家或地方级现行方法加以审查的实际可能性。应当说明如何发起此种审查，在报告所涉期间执行了多少次此种审查程序。

26. 为了更好地着重审查缔约国述及第 29 条第 1 款的报告，并根据第 44 条关于报告应说明各种因素和困难的规定，委员会请每一缔约国在定期报告中详细说明为了促进这一规定所载价值观，缔约国认为在其管辖范围内需要进一步更多协调努力的最重要优先事项，并且要说明缔约国为处理查出的问题而在今后 5 年拟议开展的活动方案。

27. 委员会吁请联合国各机关和机构及《公约》第 45 条强调了其作用的其他主管机构更为积极和更有系统地促进委员会在第 29 条第 1 款方面开展的工作。

28. 为促进遵守第 29 条第 1 款而执行全面的国家行动计划需要人力和财力资源，应根据第 4 条尽最大可能予以提供。因此，委员会认为，资金局限不能成为缔约国不采取任何或足够必要措施的理由。在这方面，并考虑到缔约国一般而言（《公约》第 4 条和第 45 条）和在教育方面（第 28 条第 3 款）促进和鼓励国际合作的义务，委员会促请提供发展合作的缔约国确保设计方案时充分考虑到第 29 条第 1 款所载各项原则。

## 注

<sup>1</sup> 在这方面，委员会注意到经济、社会、文化权利委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999)，其中除其他外，阐述了《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第一款所述之教育目标。委员会还提请注意关于缔约国根据《公约》第 44 条第 1 款提交定期报告的格式和内容的一般性准则(CRC/C/58)，第 112 至 116 段。

<sup>2</sup> 教科文组织，“学习：内在的宝藏”《21 世纪国际教育委员会的报告》，1996 年，第 16-18 页。

<sup>3</sup> 教科文组织《关于特殊教育需要的萨拉曼卡声明和框架》，1994 年，第.viii 页。

<sup>4</sup> 见经济、社会、文化权利委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994)。

<sup>5</sup> 见儿童权利委员会 1998 年关于生活在有艾滋病毒/艾滋病的世界中的儿童的一般性讨论日之后通过的建议(A/55/41，第 1536 段)。

<sup>6</sup> 见 1994 年 12 月 23 日宣布联合国人权教育十年的大会第 49/184 号决议。

<sup>7</sup> 2000 年 4 月 26 日至 28 日在达喀尔举行的世界教育论坛会议通过的《人人享有教育：履行我们的集体承诺》。

<sup>8</sup> 在这方面，委员会忆及 1996 年关于儿童与传播媒介的一般性讨论日所产生的各项建议(见 A/53/41 第 1396 段)。

## 第三十一届会议(2002 年)

### 第 2 号一般性意见：独立的国家人权机构在增进和保护儿童权利方面的作用

1. 《儿童权利公约》第 4 条责成缔约国“采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利。”独立的国家人权机构是促进和确保执行《公约》的重要机制，儿童权利委员会认为建立这种机构属于缔约国在批准时所作关于确保执行公约和促进普遍实现儿童权利的承诺的范围。在这方面，委员会欢迎建立国家人权机构和儿童监察专员/儿童专员以及类似的独立机构，以促进和监督一些缔约国对《公约》的执行。

2. 委员会发表本一般性意见的目的是，鼓励缔约国建立促进和监督执行《公约》的独立机构，并通过阐明这类机构的基本要素及其应开展的活动在这方面予以支持。对已经建立这种机构的国家，委员会呼吁它们审查其地位及其在促进和保护《儿童权利公约》和其它有关国际文书所规定儿童权利方面的效力。

3. 1993 年举行的世界人权会议在《维也纳宣言和行动纲领》中重申，“……国家机构在促进和保护人权方面的重要和建设性作用，”并鼓励“……建立和加强人权机构。”联合国大会和人权委员会多次呼吁建立国家人权机构，强调国家人权机构在增进和保护人权，提高公众对这些权利的认识方面可发挥的重要作用。委员会的《定期报告一般准则》要求缔约国提供关于“为增进和保护儿童权利而建立的任何独立机构……”的资料，<sup>1</sup> 因此，它在与缔约国的对话中不断提到这个问题。

4. 应根据联合国大会 1993 年通过的《关于国家机构地位的原则》(“巴黎原则”)设立国家人权机构。<sup>2</sup> 上述最低标准由人权委员会于 1992 年传达，<sup>3</sup> 这些标准提供了关于这种国家机构的设立、权限、职责、组成，包括它们的多元化、独立性、活动方法和准司法活动等方面的指导。

5. 虽然成年人和儿童都需要独立的国家人权机构保护他们的人权，但还有一些原因说明对儿童的人权必须给与特别注意。这些原因是：儿童处于成长时期，他们的人权特别容易遭到侵犯，他们的意见仍然很少得到考虑；大多数儿童没有投票权，在决定政府对人权的反应的政治进程中不能发挥有意义的作用；在利用司法制度保护他们的权利或者争取对侵犯他们权利的行为作补救时，儿童遇到严重的问题；儿童诉诸可以保护他们权利的组织权利普遍有限。

6. 越来越多的缔约国设立了专门处理儿童问题的独立人权机构、监察专员或人权权利专员。在资源有限的地方，必须考虑确保将现有资源最有效地用于增进和保护每个人的人权，包括儿童的人权；在这方面，逐渐建立一个基础广泛的国家人权机构，其中包括一个具体处理儿童问题的联络中心，这可能是最佳办法。基础广泛的国家人权机构应在其组织结构内设一个专门负责儿童权利的职能明确的专员或者设一个具体负责儿童权利的科或司。

7. 委员会认为，每个国家都需要有一个负责增进和保护儿童权利的独立人权机构。委员会关注的主要问题是，这种机构，不管其形式是什么，均应能够独立有效地监督、增进和保护儿童权利。对儿童权利的增进和保护必须“纳入主流”，各国现有的所有人权机构必须为此密切合作。

## 任务和权力

8. 设立国家人权机构应在尽可能在宪法中作出规定，必须至少有立法授权。委员会认为，它们在增进和保护人权方面应当有尽量广阔的任务范围，包括执行《儿童权利公约》及其任择议定书和其它有关的国际人权文书，从而有效地涵盖所有的儿童人权，特别是他们的公民、政治、经济、社会和文化权利。立法应参照《儿童权利公约》及其任择议定书作出有关具体职能、权力和义务的规定。如果国家人权机构在《公约》存在之前就已建立，或未把执行《公约》明确纳入其职能范围，则应作出必要的安排，包括颁布或修订立法，以确保这种机构的任务与《公约》的原则和规定一致。

9. 应赋予国家人权机构有效执行任务所必要的权力，包括听取任何人的陈述并获得评估属它们授权范围的情况所必要的资料和文件的权力。这些权力应包括根据缔约国的司法，不仅对国家，而且还对所有有关的公共实体和私人实体开展增进和保护所有儿童的权利的活动。

## 国家人权机构的设立

10. 在国家人权机构的设立应通过与各方面进行协商，应具有透明度，并由政府最高层发起和得到其支持，征求国家各部门、立法机关和民间社会的意见。为了确保独立性和有效监督，独立的国家人权机构必须有充足的基础设施、资金(包括在基础广泛的机构内专门用于儿童权利的资金)、工作人员、房舍、并不受影响其独立性的任何财务控制。

## 资 源

11. 委员会承认这是一个非常敏感的问题，而且各缔约国掌握的经济资源多少不同，但认为，根据《公约》第 4 条，为国家人权机构的运作提供合理的资金，是国家的义务。如果国家机构不具备有效行使权力的手段，其任务和权力就会失去意义，或其权力的行使就会受到限制。

## 多元代表性

12. 国家人权机构应确保它们的组成的多元代表性，包括参与增进和保护人权的民间社会的各种群体。它们应主要从事下列活动：人权、反对歧视和儿童权

利非政府组织，包括由儿童和青年领导的组织；工会；社会和专业组织(医生、律师、记者、科学家等)；大学和专家，包括儿童权利专家。政府各部门只能以咨询身份参加。国家人权机构应具有适当透明的任命程序，包括公开和竞争性的选举程序。

### 儿童权利受侵犯的补救措施

13. 国家人权机构必须有权审议个人申诉和请愿并进行调查，包括代表儿童或者儿童直接提出的申诉和请愿。为能够有效进行这种调查，它们必须有权迫使证人做证并向他们提问，有权获得有关的书面证据，有权进入拘留地点。它们还有义务争取确保儿童对任何侵犯他们权利的行为获得有效的补救——独立咨询、维护和申诉程序。在适当的情况下，国家人权机构应对申诉作调解和调停。

14. 国家人权机构应有权支持儿童向法院提起诉讼，包括有权(a) 以国家人权机构的名义承办涉及儿童问题的案件以及(b) 介入法院案件，让法院了解案件所涉的人权问题。

### 可接触性和参与

15. 国家人权机构在地理位置和体制上应便于所有儿童接触。根据《公约》第 2 条的精神，它们应积极接触所有儿童群体，特别是最弱势和处于不利地位的群体，如(但不只限于)受监护或被拘留的儿童、少数人群体和土著群体的儿童、残疾儿童、生活贫困的儿童、难民和移民儿童、流浪儿童和在文化、语言、健康和卫生方面有特殊需要的儿童。关于独立的国家人权机构的法律应包括这种机构在保护隐私条件下接触各种替代性监护下儿童和进入收容儿童的所有机构的权利。

16. 国家人权机构对促进政府和整个社会根据《公约》第 12 条尊重儿童在影响到他们的所有事务上的意见可发挥关键作用。这一普遍原则应适用于国家人权机构的建立、组织和活动。机构必须确保它们能直接接触儿童，而且儿童能适当参与并被征求意见。例如，可创立作为国家人权机构的咨询机构的儿童理事会，以便于儿童参加他们关注的事务。

17. 国家人权机构应制定专用的磋商方案和富有想象力的交流战略，以确保充分遵守《公约》第 12 条。应建立一系列的适当途径，使儿童能够与机构交流。



18. 国家人权机构必须有权直接、独立和单独就儿童权利的状况向公众和议会机构报告。在这方面，缔约国必须确保议会每年举行一次辩论，以便向议员提供讨论独立的国家人权机构在儿童权利和国家遵守《公约》方面的工作的机会。

### 建议进行的活动

19. 以下是国家人权机构在根据《公约》普遍原则落实儿童权利方面应该开展的各种活动清单，它只是示范性的，并非包括全部活动：

- (a) 在授权范围内，对有关侵犯儿童权利的任何情况、申诉或主动进行调查；
- (b) 对涉及儿童权利的问题进行调查；
- (c) 应国家当局的要求或者主动就涉及增进和保护儿童权利的任何问题拟订和公布意见、建议和报告；
- (d) 不断审查涉及保护儿童权利的法律和做法是否适当和有效；
- (e) 促进国内立法、规章和做法与《儿童权利公约》及其任择议定书和与儿童权利有关的其它国际人权文书的协调，促进它们的有效执行，包括通过在解释和适用《公约》方面向政府机构和私人机构提供咨询；
- (f) 确保国家经济决策者在制定和评估国家经济和发展计划时考虑到儿童权利；
- (g) 对政府落实儿童权利和监督儿童权利状况的情况进行审查并提出报告，争取确保对统计数字作适当分类，并定期收集其它资料，以确定在落实儿童权利方面必须采取的行动；
- (h) 鼓励批准或加入有关的国际人权文书；
- (i) 根据关于要求在所有涉及儿童的行动方面最优先考虑儿童的最大利益的《公约》第 3 条，确保仔细考虑法律和政策从拟订到执行以及执行以后对儿童的影响；
- (j) 根据第 12 条，确保在涉及儿童人权的问题上和确定涉及他们权利的问题方面表示和听取儿童的意见；
- (k) 倡导和促进儿童权利非政府组织，包括由儿童自己建立的组织有意义地参加拟订影响到儿童的问题的国内立法和国际文书；

- (l) 促进公众了解和认识儿童权利的重要性，并为此与媒体密切合作，开展或赞助实地研究和教育活动；
- (m) 根据《公约》第 42 条要求缔约国承担的义务，即“以适当的积极手段，使成人和儿童都能普遍知晓本公约的原则和规定，”使政府、公共机构和大众了解《公约》的规定，监督国家对这方面义务的履行；
- (n) 协助拟订教授和研究儿童权利，并将儿童权利纳入学校和大学以及专业界的课程方案；
- (o) 开展特别重点在儿童的人权教育(除提高公众对儿童权利的重要性的认识以外)；
- (p) 进行法律诉讼，在全国维护儿童权利，或向儿童提供法律援助；
- (q) 在向法院提出诉讼前，酌情开展调解和调停工作；
- (r) 在适当的案件中作为“法庭之友”或者调解人在儿童权利方面向法院提供专门知识；
- (s) 根据《公约》第 3 条要求缔约国履行的义务，即“确保负责照料或保护儿童的机构、服务部门及设施符合主管当局规定的标准，尤其是安全、卫生、工作人员数目和资格以及有效监督等方面的标准”，对少年收容所(和为教养或惩罚而拘留儿童的所有场所)和照料机构进行访问，提出情况报告和改进的建议；
- (t) 开展上述活动附带的其它活动。

#### 向儿童权利委员会提交报告以及国家人权机构、联合国机构和人权机制之间的合作

20. 国家人权机构应为《公约》和其它有关国际文书所规定报告的编写工作作出单独贡献，注意政府向国际条约机构提交的关于儿童权利的报告是否全面，包括通过在会前工作组会议上与儿童权利委员会进行对话和与其它有关条约机构进行对话了解对报告的意见。

21. 委员会请缔约国在提交委员会的报告中提供关于国家人权机构的立法基础、任务和主要有关活动的详细情况。缔约国在编写提交委员会的报告过程中应与独立人权机构磋商。但是，缔约国必须尊重这些机构的独立性及其在向委员会提供资料方面的独立作用。不宜委托国家人权机构起草报告或者在委员会审议报告时将它们纳入政府代表团。

22. 国家人权机构还应与人权委员会特别程序，包括国别和专题机制，特别是关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员以及负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表进行合作。

23. 联合国在建立和加强国家人权机构方面有一个长期的援助方案。该方案设在人权事务高级专员办事处(人权高专办)内，它提供技术援助，促进国家人权机构之间的区域和全球合作和交流。缔约国应在必要时利用这种援助。联合国儿童基金会(儿童基金会)还在这一领域提供专门知识和技术合作。

24. 根据《公约》第 45 条的规定，委员会还可以在认为适当时向联合国专门机构、人权署和其它主管机构转交载有在建立国家人权机构方面要求技术咨询或援助或者表明这种需要的缔约国报告。

### 国家人权机构与缔约国

25. 国家批准《儿童权利公约》，承担充分执行《公约》的义务。国家人权机构的作用是独立监督国家的遵守情况和在执行方面的进展，并尽力确保充分尊重儿童的权利。虽然这可能要求人权机构制定项目，加强增进和保护儿童权利，但它不应造成政府将它的监督义务委托给国家机构的情况。机构必须完全保持制定自己的议程和确定自己的活动的自由。

### 国家人权机构与非政府组织

26. 非政府组织对增进人权和儿童权利可发挥至关重要的作用。国家人权机构的作用因其立法基础和具体权力，是辅助性的。机构必须与非政府组织密切合作，政府尊重国家人权机构和非政府组织的独立性。

### 区域和国际合作

27. 区域和国际进程和机制可通过交流经验和技能加强和巩固国家人权机构，因为国家人权机构在各自国家内面临共同的增进和保护人权问题。

28. 在这方面，国家人权机构应与有关国家、区域和国际机构以及负责儿童权利问题的机构磋商并进行合作。

29. 儿童的人权问题不受国界限制，现在越来越有必要为解决各种儿童权利问题(包括但不只限于贩卖妇女儿童、儿童色情制品、儿童兵、童工、虐待儿童、难民和移民儿童等等)制定出适当的区域和国际对策。应鼓励建立国际和区域机制和交流，因为这可为国家人权机构提供相互学习经验，集体加强各自的地位和促进解决影响国家和区域的人权问题的机会。

## 注

<sup>1</sup> 《关于缔约国根据公约第 44 条第 1 款(b)项所提交定期报告的形式和内容的一般准则》(CRC/C/58)，第 18 段。

<sup>2</sup> 《关于增进和保护人权的国家机构地位的原则》(“巴黎原则”)，1993 年 12 月 20 日联合国大会第 48/134 号决议，附件。

<sup>3</sup> 人权委员会 1992 年 3 月 3 日第 1992/54 号决议，附件。

## 第三十二届会议(2003 年)

### 第 3 号一般性意见：艾滋病毒/艾滋病与儿童权利

#### 一、导 言<sup>1</sup>

1. 艾滋病毒/艾滋病的流行彻底改变了儿童生活的世界。数百万儿童已受到感染并死亡，随着艾滋病毒在家庭和社区中的传播，更多的儿童受到严重影响。此流行病对年幼儿童的日常生活造成了影响，使儿童尤其是生活特别困难的儿童日益成为受害者和被边缘化。艾滋病毒/艾滋病不是几个国家的问题，而是全世界的问题。真正控制艾滋病毒/艾滋病对儿童造成的影响，要求处于不同发展阶段的所有国家做出一致和目标明确的努力。

最初认为儿童只略微受到此流行病的影响。然而，国际社会发现儿童不幸地处于该问题的中心。联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)认为，最近的趋势令人震惊：在世界多数地区中，新感染者大部分是 15 至 24 岁之间的年轻人，有时甚至年龄更低。妇女包括年幼女的感染人数也日益增多。在世界大部分地区，绝大多数被感染的妇女不知道已被感染，可能无意间传染给她们的子女。结果，最近在许多国家婴儿和儿童的死亡率上升。青少年也容易感染艾滋病毒/艾滋

病，因为他们的初次性经历可能发生在未获得适当信息和指导的环境下。吸毒的儿童面临着高风险。

但所有儿童都可能因其特殊的生活状况而极易受到伤害，特别是(a) 儿童自身是艾滋病毒感染者；(b) 儿童受到此流行病的影响，因为失去了父母照顾或者教师的照顾，或者他们的家庭或社区受到此流行病的严重影响；(c) 儿童最容易被感染或受到影响。

## 二、本一般性意见的目标

2. 本一般性意见的目标是：

- (a) 进一步确定儿童在艾滋病毒/艾滋病背景下的所有人权并加强对这些权利的理解；
- (b) 在艾滋病毒/艾滋病背景下促进实现儿童的人权，如《儿童权利公约》(下称《公约》)保障的人权；
- (c) 确定各国提高与预防艾滋病毒/艾滋病以及支持、照料和保护感染上这种病毒或受这种流行病影响的儿童有关的权利的实施水平方面的措施和良好做法；
- (d) 促进制定和推广以儿童为中心的行动计划、战略、法律、政策和方案，在国家 and 国际级别制止艾滋病毒/艾滋病的传播并减少其影响。

## 三、从《公约》的角度看待艾滋病毒/艾滋病： 以儿童权利为基础的综合方法

3. 尽管实际涉及更广泛的问题，但儿童与艾滋病毒/艾滋病问题主要被视为医学或健康问题。在此方面，健康权(《公约》第 24 条)是中心问题。但艾滋病毒/艾滋病对所有儿童的生活产生了极大的影响，乃至影响到儿童的所有权利——公民、政治、经济、社会和文化权利。因此，《公约》一般原则所载的权利——不歧视权(第 2 条)、以儿童的最高利益为首要考虑权(第 3 条)、生命、生存和发展权(第 6 条)、以及儿童意见应得到尊重的权利(第 12 条)——在所有级别考虑艾滋病毒/艾滋病的预防、治疗、照料和支助中，应成为指导主题。

4. 只有儿童和青少年的权利得到充分尊重，才能采取解决艾滋病毒/艾滋病问题的适当措施。除以上所指 4 项一般原则以外，在此方面最相关的权利如下：获得信息和资料，尤其是旨在促进其社会、精神和道德福祉及身心健康的信息和资料的权利(第 17 条)；预防保健、性教育和计划生育教育及服务的权利(第 24 条(f)项)；适当生活水平的权利(第 27 条)；隐私权(第 6 条)；不与父母分离权(第九条)；保护儿童免遭虐待的权利(第 19 条)；得到国家特别保护和协助的权利(第 20 条)；残疾儿童的权利(第 23 条)；健康权(第 24 条)；享有社会保障，包括社会保险的权利(第 26 条)；教育和闲暇的权利(第 28 和 31 条)；受到保护以免遭经济剥削、性剥削和虐待及非法使用麻醉药品(第 32、33、34 和 36 条)；保护儿童免遭诱拐、买卖或贩运、酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第 35 和 37 条)；身心康复并重返社会的权利(第 39 条)。由于此流行病，儿童在上述权利上面临着严峻的挑战。《公约》尤其是提供全面处理办法的四项一般原则，为减少流行病给儿童生活带来的消极影响进行的努力，提供了有力的框架。执行《公约》需要的以权利为基础的综合方法，是解决与预防、治疗和照料的努力相关的广泛问题的最佳工具。

**(a) 不受歧视权(第 2 条)**

5. 歧视造成儿童感染艾滋病毒和艾滋病的脆弱性上升，严重地影响着受艾滋病毒/艾滋病影响、或者自身是艾滋病毒感染者的儿童的生活。由于父母是艾滋病毒/艾滋病感染者，女孩和男孩经常成为歧视的受害者，因为他们通常也被认为感染上了艾滋病毒。歧视造成的结果，是儿童被剥夺获得信息、教育(见委员会关于教育目的的第 1 号一般性意见)、健康、社会照料服务、或者社区生活。在极端的情况下，对感染艾滋病毒儿童的歧视，造成他们被家庭、社区和/或社会遗弃。歧视也助长了此种流行病，使儿童特别是某些群体的儿童，如生活在偏远或农村地区不易获得服务的儿童，更容易被感染。因此，这些儿童成为双重的受害者。

6. 特别值得关注的是，基于性别的歧视加上禁忌以及对女孩性活动采取的消极和道德审判态度，通常限制她们得到预防措施和其他服务。还值得关注的是基于性取向的歧视。在制定与艾滋病毒/艾滋病相关的战略时，遵守《公约》所规定的义务，缔约国必须认真考虑社会中规定的性别规范，以消除基于性别的歧视，

因为这些规范影响到女孩和男孩感染艾滋病毒/艾滋病的脆弱性。缔约国应特别认识到在艾滋病毒/艾滋病背景下的歧视对女孩造成的影响通常比男孩更严重。

7. 以上提到的所有歧视性做法，违反了《公约》规定的儿童权利。《公约》第 2 条责成缔约国确保对《公约》规定的所有权利，不存在任何形式的歧视，“不因儿童或其父母或法定监护人的种族、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、出生或其他身份而有任何差别”。委员会解释《公约》第 2 条的“其他身份”，包括儿童或其父母的艾滋病毒/艾滋病状况。法律、政策、战略和作法应解决导致此流行病的影响扩大的所有形式的歧视。战略也应促进明确旨在改变与艾滋病毒/艾滋病相关的歧视和耻辱的教育和培训计划。

#### **(b) 儿童的最大利益(第 3 条)**

8. 预防、照料和治疗艾滋病毒/艾滋病感染者的政策和方案，一般是为成年人制定的，很少注意到以儿童的最大利益为首要考虑的原则。《公约》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”。此项权利带来的义务，对指导国家与艾滋病毒/艾滋病有关的行动至关重要。应把儿童置于对此流行病作出回应的中心位置，有关战略应适应儿童的权利和需求。

#### **(c) 生命、生存和发展权(第 6 条)**

9. 儿童拥有生命不被任意剥夺和受益于经济和社会政策的权利，以使儿童能生存和成长为成年人，并得到最广泛意义的发展。国家实现生命、生存和发展权的义务，也强调需要对儿童的性特征、行为和生活方式给予认真的关注，即使不符合社会对特定年龄组确定的可接受的普遍文化规范。在此方面，女孩经常受到早婚和强迫结婚等有害传统做法的影响，造成她们的权利受到破坏，致使她们更容易感染艾滋病毒，因为这些做法通常妨碍她们获得教育和信息。在通过确保平等地获得适当信息、生活技能和预防措施解决性行为问题方面，只有承认青少年生活现实的预防计划才是有效的计划。

**(d) 表示意见并得到考虑的权利(第 12 条)**

10. 儿童是权利持有者，根据其能力的发展，有权通过发表意见参与宣传艾滋病毒/艾滋病对其生活造成的影响，并参与制定关于艾滋病毒/艾滋病的政策和方案。当儿童积极参与需求评估、制定解决方案、对战略施加影响并进行实施，而不是被视为决策影响的对象时，干预才会产生最有利于儿童的效果。在此方面，应积极促进儿童作为同侪教育者参加学校内外的活动。国家、国际机构和非政府组织应向儿童提供支持和有利的环境，使其能实施自己的倡议，并且在社区和国家级别充分参与艾滋病毒政策和方案概念的形成、设计、执行、协调、监督和审查。可能需要通过各种方法确保来自社会各方面儿童的参与，包括根据儿童能力的发展，鼓励儿童表达意见、听取其意见、并且按照其年龄和成熟程度给予适当考虑的机制(第 12 条第 1 款)。儿童艾滋病毒/艾滋病感染者适当地参加提高认识活动，与同龄人及其他人分享其经历，对有效地预防艾滋病毒/艾滋病及减少耻辱和歧视至关重要。缔约国应确保参加提高认识活动的儿童在获得咨询后自愿地参与，确保他们得到社会支助和法律保护，在参与活动期间及其后正常地生活。

**(e) 障 碍**

11. 经验显示，许多障碍阻碍着艾滋病毒/艾滋病的有效预防、提供照料服务和向社区倡议提供支持。这些障碍主要是文化、结构和资金方面的。其中一些障碍是，否认存在任何问题、以及文化方面的做法和态度(禁忌和耻辱)、贫困、屈尊俯就的态度对待儿童等，会阻碍作出有效计划所需的政治和个人承诺。关于资金、技术和人力资源，委员会意识到可能无法立即得到这些资源。但委员会希就此障碍提请缔约国注意根据第 4 条承担的义务。委员会进一步注意到，缔约国不应以资源限制作为未采取任何所需的技术和资金措施或努力不足的理由。最后，委员会希强调国际合作在此方面的重要作用。

#### **四、预防、照料、治疗 and 支助**

12. 委员会希强调，预防、照料、治疗和支助等因素相互促进，在对艾滋病毒/艾滋病作出有效回应中，提供了一个连续的统一体。



**(a) 艾滋病毒的预防信息与提高认识**

13. 与缔约国对健康权和获得信息权(第 24、13 和 17 条)承担的义务相符合, 儿童有权通过正式渠道(例如通过教育机会和针对儿童的媒体)以及非正式渠道(例如针对街头儿童、被收容的儿童、以及生活在困难环境中的儿童)充分获得关于艾滋病毒/艾滋病的预防和照料方面的信息。提请缔约国注意, 儿童需要得到相关、适当和及时的信息, 注意到儿童的不同理解水平, 恰当地适应儿童的年龄层次和能力, 以使儿童能积极和负责任地处理性行为, 保护儿童免受艾滋病毒的感染。委员会希强调, 对艾滋病毒/艾滋病进行有效的预防, 要求各国避免对与健康有关的信息, 包括性教育和有关信息, 进行审查、扣留或故意不进行如实报道。与缔约国确保儿童生命、生存和发展权所承担的义务(第 6 条)相符, 缔约国必须确保儿童有能力获得知识和技能, 在开始表达其性欲时能够对自身和他人进行保护。

14. 已经发现与社区、家庭和同侪顾问进行对话, 在学校提供"生活技能"教育, 包括就性行为和健康生活方式问题进行沟通的技能, 是向女孩和男孩传达关于预防艾滋病毒的信息的有益方法, 但对不同儿童群体可能需采用不同方法。缔约国必须为解决性别差异作出努力, 因为这些差异可能影响儿童获得关于预防艾滋病毒/艾滋病的信息, 并确保儿童获得适当的预防信息, 即使他们因语言、宗教、残疾或其他歧视性因素面临着限制。应特别关注难以抵达的人群提高认识的问题。在此方面, 正如《公约》第 17 条所承认, 大众传播媒介和/或口头传递在确保儿童获得信息和资料方面的作用至关重要, 可提供适当的信息并减少耻辱及歧视。缔约国应支持和定期监督及评估艾滋病毒/艾滋病的宣传运动, 确保有效地提供信息和减少愚昧、耻辱及歧视, 解决对艾滋病毒的恐惧和错误认识及其在儿童和青少年中的传播。

**(b) 教育的作用**

15. 教育在向儿童提供艾滋病毒/艾滋病的相关和适当信息方面发挥着关键的作用, 可有助于提高对此流行病的认识和理解, 防止对艾滋病毒/艾滋病受害者采取消极的态度(又见委员会关于教育目的的第 1 号一般性意见)。此外, 教育能够并应该使儿童具备保护自身免于感染艾滋病毒的能力。在此方面, 委员会希提请缔

约国注意，有义务确保向所有儿童提供小学教育，不论是感染上艾滋病毒的儿童，还是因艾滋病毒/艾滋病成为孤儿或受到其他影响的儿童。在许多艾滋病毒广泛传播的社区中，来自受影响家庭的儿童，特别是女孩，在继续上学方面面临着严重的困难，教师和学校其他雇员由于艾滋病死亡的人数很高，对儿童受教育的能力带来限制和威胁。缔约国必须作出适当的准备，以确保受到艾滋病毒/艾滋病影响的儿童能继续上学，确保以符合质量的教师替代生病的教师，使儿童的正常上学不受影响，使生活在这些社区内的所有儿童的教育权(第 28 条)得到充分的保护。

16. 缔约国应尽一切努力确保学校对儿童是安全的场所，能给儿童提供安全，不使儿童感染艾滋病毒的可能性增加。根据《公约》第 34 条，缔约国有义务采取一切适当的措施，防止引诱或强迫儿童进行任何非法的性活动。

### (c) 关心儿童和青少年需要的健康服务

17. 委员会感到关注的是，健康服务仍普遍对 18 岁以下儿童特别是青少年的需要反应不足。正如委员会已经多次注意到，儿童更愿意使用的服务，是友好的，提供支持的，能够提供广泛的服务和信息，适合他们的需求，给他们机会参与影响其健康问题的决策，可以获得、支付得起、保密和非审判性的，不需得到父母的许可，以及非歧视的。在艾滋病毒/艾滋病背景下，考虑到儿童能力的发展，缔约国应确保健康服务系统雇用经过训练的人员，在向儿童提供与艾滋病毒有关的信息、进行自愿咨询和化验、了解儿童感染艾滋病毒的状况、提供保密的性健康和生殖健康服务、免费或费用低廉的计划生育方法和服务、所需的与艾滋病毒相关的照料和治疗，包括预防和治疗与艾滋病毒/艾滋病相关的健康问题(如肺结核和机会性感染)时，充分尊重儿童的隐私权(第 6 条)和不歧视原则。

18. 在一些国家中，即使存在有利于儿童和青少年的与艾滋病毒相关的服务，但残疾儿童、土著儿童、少数民族儿童、生活在农村地区的儿童、生活在极端贫困中的儿童、以及生活在社会边缘的儿童，不能充分地获得这些服务。在其他国家中，健康服务的总体能力已经十分紧张，一直不向感染艾滋病毒的儿童提供基本医疗服务。缔约国必须确保向生活在其境内的所有儿童提供可能的最大程度的服务，应不歧视并充分考虑儿童的性别差异、年龄及其生活的社会、经济、文化和政治环境。

**(d) 对艾滋病毒感染者的咨询和化验**

19. 获得自愿、保密的艾滋病毒辅导和检查服务，并适当关注儿童的发展能力，对保护儿童权利和健康至关重要。此种服务对降低儿童感染和传染艾滋病毒的风险，获得专门针对艾滋病毒感染者的照顾、治疗和支助，以及更好地规划儿童的未来十分重要。《公约》第 24 条确保没有任何儿童被剥夺获得必要的健康服务权利的义务，缔约国应确保所有儿童获得自愿、保密的艾滋病毒辅导和检查。

20. 委员会希望强调，由于缔约国的首要义务是确保儿童的权利得到保护，缔约国必须避免对儿童在任何情况下进行强制性的艾滋病毒/艾滋病检查，并确保儿童得到保护。虽然儿童能力的发展，将决定是否直接需要得到儿童、父母或监护人的许可，但在所有情况下，依照《公约》第 13 和 17 条规定的儿童获得信息的权利，缔约国必须确保在进行任何艾滋病毒检查之前，不论是由保健服务提供者对儿童的其他健康状况进行所需的医疗服务进行评估，或者是其他情况下，把此种检查的风险和好处充分地告诉儿童，以便作出知情的决定。

21. 与缔约国承担的保护儿童隐私权(第 16 条)的义务相符合，缔约国必须保护艾滋病毒检查结果的保密性，包括在保健和社会福利机构当中。关于儿童感染艾滋病毒状况的信息，未经儿童许可不能透露给第三方，包括父母在内。

**(e) 儿童经母体感染艾滋病毒**

22. 儿童经母体感染艾滋病毒是大部分婴儿和幼儿感染艾滋病毒的原因。婴儿和幼儿可以在怀孕、生产、以及通过母乳喂养感染艾滋病毒。请缔约国确保执行联合国机构建议在婴儿和幼儿中预防艾滋病毒感染的战略。这些战略包括：  
(a) 在即将成为父母者中间进行艾滋病毒感染的基础预防；(b) 防止感染艾滋病毒的妇女非计划怀孕；(c) 防止感染上艾滋病毒的妇女向婴儿传染艾滋病毒；(d) 向感染上艾滋病毒的妇女及其婴儿和家庭提供照料、治疗和支助。

23. 为预防儿童经母体感染艾滋病毒，缔约国必须采取步骤，包括提供基本药物，如抗反转录病毒药物，以及适当的产前、接生和产后照料，向怀孕妇女及其伴侣提供自愿的艾滋病毒咨询和化验服务。委员会认识到，在妇女怀孕和/或生产过程中，对婴儿使用抗反转录病毒药物，表明可显著减少儿童经母体感染艾滋病的风险。然而，缔约国除此以外应向母亲和儿童提供支助，包括婴儿喂养方法

选择方面的咨询。提请缔约国注意，向艾滋病毒阳性母亲提供咨询，应包括关于不同婴儿喂养方法的风险和益处的信息，指导母亲选择最适合其情况的喂养方法。还需要提供后续支助，使妇女能够尽可能安全地实施她们选择的喂养方法。

24. 即使在艾滋病发生率很高的人群中，大部分新生婴儿的母亲未感染艾滋病毒。对艾滋病毒阴性的妇女和不了解感染艾滋病毒状况的妇女生育的婴儿，委员会希强调，依照《公约》第 6 和 24 条，母乳喂养仍然是最佳的喂养选择。对艾滋病毒阳性母亲所生的婴儿，现有的证据显示，母乳喂养会导致传染艾滋病毒的风险上升 10-20%，但缺乏母乳喂养会使儿童营养不良或感染艾滋病毒以外的其他传染性疾病的风险增加。联合国机构建议，在替代性喂养方式可以支付得起、可行、可以接受、可持续、安全的情况下，建议感染艾滋病毒的母亲避免一切母乳喂养；否则，在婴儿出生后最初几个月内建议只进行母乳喂养，然后尽早地结束母乳喂养。

#### **(f) 治疗和照料**

25. 缔约国根据《公约》的义务，扩大到确保儿童在不歧视基础上可持续地和平等地获得与艾滋病毒相关的全面治疗和照料，包括必要的与艾滋病毒相关的药物、货物和服务。目前普遍认为，全面治疗和照料应包括抗反转录病毒药物和其他药物，艾滋病毒/艾滋病的诊断技术和相关照料技术、机会性传染和其他疾病，良好的营养、社会、精神和心理支持，以及家庭、社区为基础的照料。在此方面，缔约国应与药物制造业进行谈判，使当地能够以尽可能低的价格获得必要的药物。此外，请缔约国确认、支持和协助社区参与提供艾滋病毒/艾滋病的全面治疗、照料和支助，同时遵守缔约国自身根据《公约》承担的义务。呼吁缔约国对解决社会存在的阻碍所有儿童平等地获得治疗、照料和支助的因素，给予特别关注。

#### **(g) 儿童参与研究**

26. 依照《公约》第 24 条的规定，缔约国必须确保艾滋病毒/艾滋病的研究计划中包括有助于有效预防、照料、治疗和减少对儿童造成的影响的具体研究。但是，缔约国必须确保一种治疗方法已经对成人进行全面试验之后，才把儿童作

为研究对象。涉及艾滋病毒/艾滋病的生物医学研究、艾滋病毒/艾滋病的活动、以及社会、文化和行为研究，产生了关于权利和伦理问题的关注。儿童被作为不必要的或设计不当的研究的对象，而儿童对拒绝或同意参加研究极少拥有或者没有发言权。根据儿童能力的发展，应征求儿童的许可，如有必要可以征求父母或监护人的许可。但是在所有情况下，必须在充分透露儿童研究的风险和益处基础上给予许可。进一步提请缔约国注意，依照《公约》第 16 条的义务，应确保儿童的隐私权在研究过程中不因疏乎受到破坏，在任何情况下研究中获得的儿童个人信息不应用于已经许可的目的以外的其他目的。缔约国必须尽一切努力确保儿童(根据能力的发展)、父母和/或监护人参加研究的优先项目的确定，并且为参加此种研究的儿童创造支助环境。

## 五、脆弱性与需要特别保护的儿童

27. 由于政治、经济、社会、文化和其他因素导致儿童感染艾滋病毒/艾滋病的脆弱性，决定了儿童可能得不到足够的照料，难以应付艾滋病毒/艾滋病对其家庭和社区带来的影响，面临着感染艾滋病毒的风险，成为不适当的研究对象，当感染上艾滋病毒时无法获得治疗、照料和支助。最容易感染艾滋病毒/艾滋病的儿童是生活在难民营和国内流离失所者营地的儿童、被拘留的儿童、被收容的儿童、生活极端贫困的儿童、生活在武装冲突中的儿童、儿童兵、遭受经济和性剥削的儿童、残疾儿童、移徙儿童、少数民族儿童、土著儿童、以及街头儿童。然而，所有儿童都可能因其生活的特殊状况而容易感染上艾滋病毒/艾滋病。委员会注意到，即使在资源受到严重限制的情况下，社会脆弱成员的权利也必须得到保护，并且可以使用最低的资源采取许多措施。减少对艾滋病毒/艾滋病的脆弱性，首先要求儿童、家庭和社区具备能力，可以就与艾滋病毒/艾滋病相关的影响到他们的决策、做法或政策作出知情选择。

### (a) 受到艾滋病毒/艾滋病影响及成为孤儿的儿童

28. 应特别关注由于艾滋病沦为孤儿的儿童，来自受艾滋病影响家庭的儿童，包括户主是儿童的家庭，因为这些因素对感染艾滋病毒的脆弱性具有影响。对来自受艾滋病毒/艾滋病影响家庭的儿童，由于他们的权利被忽视或破坏，特别

是受到歧视，使他们获得的教育、健康和社会服务减少或无法获得，可能加剧其遭受的耻辱和社会孤立。委员会希望强调向受到影响的儿童提供法律、经济和社会保护的必要性，以确保他们获得教育、遗产、住房、健康和社会服务，并且使儿童感到可以在其认为适当的时候安全地透露他们及其家庭成员感染艾滋病毒的状况。在此方面，提请缔约国注意，这些措施对实现儿童权利、给予儿童必要的技能和支持、减少感染艾滋病的脆弱性和被感染的风险，具有关键的作用。

29. 委员会希望强调，证明受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童的身份，具有重要的意义，因为这涉及到获得法律对人的承认，维护和保护权利，特别是继承、教育、健康和其他社会服务权利，减少儿童被虐待和剥削的脆弱性，特别是因疾病或死亡与家庭分离的儿童。在此方面，出生登记对确保儿童的权利至关重要，而且对把艾滋病毒/艾滋病对儿童生活造成的影响减少到最低程度也是必要的。因此，提请缔约国注意根据《公约》第 7 条承担的义务，确保存在儿童出生时或出生后立即对每个儿童进行登记的制度。

30. 艾滋病毒/艾滋病对孤儿的生活带来的创伤，通常始于父母一方患病和死亡，经常还伴随着耻辱和歧视造成的影响。在此方面，特别提请缔约国注意确保法律和有关做法维护孤儿的继承权和财产权，特别关注可能妨碍实现这些权利的基于性别的歧视。与缔约国根据《公约》第 27 条所规定的义务相符，缔约国还必须支持和加强因艾滋病毒沦为孤儿者所在的家庭和社区的能力，向他们提供与身体、心理、精神、道德、经济和社会发展，包括获得所需的社会心理照料相适应的生活水平。

31. 在努力使孤儿在亲属或家庭成员照料下与同龄人生活在一起时，孤儿能得到最大的保护和关心。得到周围社区支持的扩展式家庭，可能是受创伤最小的方式，因而当没有其他可行的替代办法时，是照料孤儿的最佳方式。必须尽最大的可能提供援助，使儿童能留在现有的家庭结构当中。由于艾滋病毒/艾滋病对扩展式家庭造成的影响，这种选择方法也许不存在。在此种情况下，缔约国必须尽可能地提供家庭式的替代照料(例如寄养照料)。鼓励缔约国在必要时向以儿童为户主的家庭提供资金或其他形式的支助。缔约国必须确保本国的战略承认社区处于对艾滋病毒/艾滋病进行回应的前线，这些战略的目的是协助社区确定如何向生活在其中的孤儿提供最佳支助。

32. 虽然机构照料可能对儿童的发展具有不利影响，然而，当不可能在儿童生活的社区内进行基于家庭的照料时，缔约国可以确定在照料由于艾滋病毒/艾滋病沦为孤儿的儿童时，机构照料可临时发挥作用。委员会认为，对儿童进行任何形式的机构照料，只应作为最后的手段，应为保护儿童权利充分采取措施，防止一切形式的虐待和剥削。在这种环境中生活的儿童有权得到国家的特别保护和援助，依照《公约》第 3、20 和 25 条的规定，需要采取严格的措施确保此种机构达到照料儿童的具体标准，并符合法律保障的规定。提请缔约国注意，必须对儿童生活在这些机构中的时间长度作出限制，必须制定计划使生活在这些机构中的儿童，无论是艾滋病毒/艾滋病感染者或者受到其影响的儿童，能够成功地重返社区。

#### **(b) 性剥削和经济剥削的受害者**

33. 被剥夺了生存和发展手段的女孩和男孩，特别是因艾滋病沦为孤儿的儿童，可能以各种方式受到性剥削和经济剥削，包括以性服务或有害的工作换取金钱，用于生存、援助生病或将去世的父母和年幼兄妹、或者支付学费。感染上艾滋病毒/艾滋病的儿童或者直接受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童，可能发现他们处于双重的不利地位——由于在社会和经济上被边缘化、以及儿童或者其父母感染艾滋病毒的状况而遭到歧视。与《公约》第 32、34、35、36 条对儿童权利的规定相符合，为减少儿童感染艾滋病毒/艾滋病的危险性，缔约国有义务保护儿童免受一切形式的经济剥削和性剥削，包括确保免于落入卖淫网络，保护儿童免于从事任何可能影响或阻碍其教育、健康、身体、心理、精神、道德或社会发展的工作。缔约国必须采取大胆的行动，保护儿童免遭性剥削、经济剥削和贩卖，并依照第 39 条规定的权利，为曾遭受此种待遇的儿童创造机会，使他们受益于参与解决这些问题的国家和非政府机构提供的支助和照料服务。

#### **(c) 暴力和虐待的受害者**

34. 儿童可能受到各种形式的暴力和虐待，可能使儿童感染艾滋病毒的风险加大，儿童也可能由于感染上艾滋病毒/艾滋病或受到其影响而遭受暴力。包括强奸和其他形式的性虐待在内的暴力，可能发生在家庭或寄养机构中，肇事者也可

能是那些对儿童承担具体责任者，包括教师和与儿童相关的机构的雇员，如监狱、精神健康机构和其他残疾机构。依照《公约》第 19 条规定的儿童权利，缔约国有义务保护儿童免受一切形式的暴力和虐待，无论在家庭、学校、其他机构或社区内。保护计划必须具体针对儿童生活的环境、儿童认识虐待和对虐待进行控告的能力、及其个人能力和自主能力。委员会认为，艾滋病毒/艾滋病与战争和武装冲突中儿童遭受的暴力或虐待之间的关系，值得特别关注。在这些情况下，预防暴力和虐待的措施十分重要。缔约国必须确保将艾滋病毒/艾滋病与儿童权利问题纳入解决下列儿童(女孩和男孩)的问题并向其提供支助：被军事或其他穿制服的人员用来提供家庭服务或性服务的儿童、国内流离失所的儿童或生活在难民营中的儿童。依照缔约国的义务，包括《公约》第 38 和 39 条规定的义务，必须在受冲突和灾害影响的地区结合对儿童提供咨询展开积极的宣传运动，建立预防和早期发现针对儿童的暴力和虐待的机制，并且成为国家和社区对艾滋病毒/艾滋病所作的回应的一部分。

### 滥用药物

35. 使用包括酒精和毒品在内的药物，可降低儿童对性行为进行控制的能力，可致使感染艾滋病毒的危险性增加。使用未经消毒的工具进行注射的做法，进一步加大了艾滋病毒传染的风险。委员会注意到需更多地了解儿童使用药物的行为，包括忽视和违反儿童权利对这些行为造成的影响。在多数国家中，儿童未能受益于与使用药物相关的艾滋病毒实用预防计划，即使存在这些计划，也主要是针对成年人的。委员会希望强调，旨在减少药物使用和艾滋病毒传染的政策和计划，必须认识到在预防艾滋病毒/艾滋病方面儿童包括青少年的特殊敏感性和生活方式。依照《公约》第 33 和 24 条规定的儿童权利，缔约国有义务确保执行旨在减少导致儿童使用药物的因素的计划、以及向滥用药物的儿童提供治疗和支助的计划。



## 六、建 议

36. 委员会在此重申关于生活在有艾滋病毒/艾滋病的世界中的儿童的一般性讨论日(CRC/C/80)产生的建议，并呼吁缔约国：

1. 在国家和地区级别通过和执行与艾滋病毒/艾滋病相关的政策，包括以儿童为中心、基于权利、纳入《公约》规定的儿童权利的有效的行动计划、战略和方案，把此一般性意见前面的段落提出的建议、以及关于儿童问题的联合国大会特别会议(2002 年)通过的建议考虑进去；

2. 尽最大可能划拨资金、技术和人力资源，支持基于国家和社区的行动(第 4 条)，适当时在国际合作下进行(见以下第 7 段)；

3. 审查现有法律并制订新的立法，以实施《公约》第 2 条的规定，特别是明确禁止基于实际或感觉的艾滋病毒/艾滋病状况的歧视，保证所有儿童平等地获得一切有关服务，特别关注儿童的隐私和保密权，以及委员会在前面的段落中作出的与立法有关的其他建议；

4. 将关于艾滋病毒/艾滋病的行动计划、战略、政策和方案纳入负责监督和协调儿童权利的国家机制的工作当中，考虑建立一个审查程序，对与艾滋病毒/艾滋病相关的忽视或破坏儿童权利的控告作出具体回应，无论这涉及建立新的立法或行政机构或者授权现有的国家机构负责；

5. 重新评估与艾滋病毒相关的数据收集和评估方法，确保充分地覆盖《公约》所界定的儿童，根据年龄和性别分类，理想的是以五年为一个年龄组，并尽可能地列入属于脆弱群体的儿童以及需要特别关注的儿童；

6. 根据《公约》第 44 条，在报告过程中列入与艾滋病毒/艾滋病相关的国家政策和方案的信息，并尽最大的可能列入在国家、地区和地方级别的预算和资源划拨情况，在这些分类中列入用于预防、照料、研究和减少影响的预算划拨比例。必须具体关注这些方案和政策在多大程度上对儿童及其权利(根据他们能力的发展)明确地给予承认，与艾滋病毒相关的儿童权利在多大程度上在这些法律、政策和做法中得到解决，具体关注基于儿童感染艾滋病的状况、因艾滋病毒/艾滋病成为孤儿、或者其父母是艾滋病毒/艾滋病感染者，对儿童产生的歧视。委员会请缔约国在报告中详细指出，在国家管辖范围内与儿童和艾滋病毒/艾滋病相关的最重要的优

先工作，概述今后五年国家为解决已确定的问题打算实施的活动计划。这样可以对活动的进展情况进行长期的评估。

7. 为促进国际合作，委员会呼吁儿童基金会、卫生组织、人口发展基金、艾滋病方案和其他有关国际机构和组织，有系统地对国家一级为确保在艾滋病毒/艾滋病背景下的儿童权利作出的努力进行捐款，并且为改善艾滋病毒/艾滋病背景下的儿童权利与委员会继续共同工作。此外，委员会敦促提供发展合作的缔约国确保在制定艾滋病毒/艾滋病战略时充分考虑儿童的权利。

8. 非政府组织、社区团体和其他民间社会行动者，如青年团体、基于信仰的组织、妇女组织、传统领袖(包括宗教和文化领袖)，在对艾滋病毒/艾滋病的流行病作出回应方面都可发挥关键的作用。呼吁缔约国为民间社会团体的参与提供有利环境，包括便利各个行动者之间的合作与协调，向这些小组提供所需的支持，使其能不受阻碍地有效运行(在此方面，特别鼓励缔约国在提供艾滋病毒/艾滋病预防、照料、治疗和支助服务方面，支持艾滋病毒/艾滋病感染者的充分参与，并特别关注让儿童参加)。

## 注

<sup>1</sup> 在儿童权利委员会第十七届会议(1998 年)举行的关于艾滋病毒/艾滋病与儿童权利的一般性讨论日期间，委员会建议采取一些行动，包括促进缔约国参与解决涉及儿童权利的艾滋病毒/艾滋病问题。1997 年举行的第八次人权条约机构主持人会议、经济、社会、文化权利委员会以及消除对妇女歧视委员会也讨论了涉及艾滋病毒/艾滋病的人权问题。同样，十几年来人权委员会每年都讨论艾滋病毒/艾滋病问题。联合国艾滋病方案和儿童基金会在其工作的所有方面都强调涉及艾滋病毒/艾滋病的儿童权利。1997 年世界艾滋病运动的主题是“生活在有艾滋病世界中的儿童”，1998 年是“青少年-迎战艾滋病的生力军”。联合国艾滋病方案和联合国人权事务高级专员办事处还制定了《艾滋病毒/艾滋病和人权国际准则》(1998 年)及其《修订的准则 6》(2002 年)，以在艾滋病毒/艾滋病背景下促进和保护人权。在国际政治级别上，与艾滋病毒/艾滋病相关的权利已经在联合国大会特别会议通过的《关于艾滋病毒/艾滋病问题的承诺宣言》、关于儿童问题的联合国大会特别会议通过的《适合儿童生长的世界》以及其他国际和地区性文件中得到承认。

### 第三十三届会议(2003 年)

#### 第 4 号一般性意见：在《儿童权利公约》 框架内青少年的健康和发展

## 导 言

《儿童权利公约》界定儿童系指“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”(第 1 条)。因此，直至 18 岁的青少年是《公约》所载一切权利的享有者；他们有权享有特殊的保护措施，并依照儿童不同阶段的接受能力，逐渐行使其各项权利(第 5 条)。

青春期是以身体、认知和社会意识迅速变化、包括性和生殖成熟为特点的时期；逐渐地形成具备成年人行为和作用的能力，承担须掌握新知识和新技能的新责任。虽然，青少年在总体上是一个健康的人口群体，但青春期因青少年相对的脆弱性和来自社会(包括同龄人)的压力而可能染上健康风险行为，因此也对健康和发展构成新的挑战。这些挑战问题包括个性特征的形成和如何处理个人的性问题。由于青少年有很强的能力迅速地接受新事物，体验新的多种多样的经历，发展并运用批评性思维，接受自由意识，有创造力和有社交能力，因此充满活力的向成人的过渡阶段一般也是积极变化的时期。

儿童权利委员会关切地注意到，各缔约国在执行《公约》所规定的义务时，并未充分地注意到青少年作为权利享有者的一些具体关注问题，并未注意增进他们的健康和发展。这促使委员会通过了本项一般性意见，以提高各缔约国的认识，指导和支持缔约国采取包括制定具体战略和政策在内的办法，努力确保尊重、保护和充分履行青少年的权利。

委员会从较宽泛的含义理解“健康和发展”概念，并不严格限于《公约》第 6 条(生命、生存和发展权)和第 24 条(健康权)界定的范围。本一般性意见的目标之一，就是为了指出必须加以增进和保护的主要人权，以确保青少年切实享有可达到的最高健康水平、全面发展，并且为进入成年做好充分的准备，从而在他们的社区和社会中发挥建设性的作用。本项一般性意见应当与《公约》及其关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题和关于儿童卷入武装冲突问题的两项任择议定书，以及其他相关国际人权准则和标准一并阅读。<sup>1</sup>

## 一、基本原则和缔约国的其他义务

1. 正如世界人权会议(1993 年)所确认和委员会一再重申的, 儿童权利也是不可分割和相互关联的权利。除了第 6 条和第 24 条之外, 《公约》的其他条款和原则也是青少年充分享有其健康和发展权利的关键保障。

### 不受歧视权

2. 缔约国有义务确保所有 18 岁以下的人不受歧视地享有《公约》所载的一切权利(第 2 条), 包括不因“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”而有任何差别。上述这些还包括青少年的性倾向和健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病以及精神健康状况)。遭受歧视的青少年更容易蒙受虐待、其他类型的暴力和剥削, 并使他们的健康和发展面临更大的风险。因此, 他们有权得到社会各阶层的特殊关注和保护。

### 行使权利的适当指导

3. 《公约》承认父母(或其他对儿童负有法律责任者)有责任、权利和义务“以符合儿童不同阶段接受能力的方式适当指导和指引儿童行使本公约所确认的权利”(第 5 条)。委员会认为, 父母或其他对儿童负有法律责任者必须悉心履行他们的权利和责任, 引导和指导他们照管下的青少年儿童行使其权利。他们有义务根据青少年年龄和成熟程度, 考虑他们的意见, 提供安全和扶助性的环境, 从而使青少年得到发展。青少年的家庭环境成员必须承认青少年是积极的权利享有者, 只要给予适当的引导和指导, 他们有能力成为完全的、负责任的公民。

### 尊重儿童的意见

4. 自由表达意见, 并且给予其意见应有考虑的权利(第 12 条)对于实现青少年健康和发展权也具有根本意义。缔约国必须确保, 尤其在家庭、学校及其社区中, 青少年有真正的机会, 就一切涉及其本人的事务自由地表达他们的意见。为了使青少年能够安全和恰当地行使这些权利, 公共当局、父母以及其他与或为儿童工作的成年人必须创建一个基于信任、相互沟通、能够倾听并提供良好指导的环境, 从而有助于青少年平等地参与包括决策在内的进程。

## 法律和司法措施及程序

5. 《公约》第 4 条规定,“缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利”。在关于青少年健康和发展权方面,缔约国必须确保根据国内法保障各项具体法律条款,包括确定在未征求父母同意情况下,表示性同意、婚姻和给予可能的医学治疗的最低年龄。上述最低年龄对男、女孩应一视同仁(《公约》第 2 条)并密切地体现出,根据 18 岁以下者的能力、年龄和成熟程度的各个阶段,承认他们为权利享有者的地位(第 5 条和第 12 至 17 条)。此外,还必须在特别注意到隐私权的情况下(第 16 条),便于青少年诉诸于保证公平和适当程序的个人投诉体制以及司法和适当的非司法性补救机制。

## 公民权利和自由

6. 《公约》第 13 至 17 条界定了儿童和青少年的公民权利和自由。这对于保障青少年健康和发展权具有根本意义。第 17 条指出,儿童有权“能够从多种的国家和国际来源获得信息和资料,尤其是旨在促进其社会、精神和道德福祉和身心健康的信息和资料”。若缔约国要促进具有成本效益的措施,包括通过法律、政策和方案,处治与健康相关的许多问题,包括第 24 和 33 条所列的诸如计划生育、防止事故、提供保护避免包括早婚和女性生殖器残割在内的有害传统习俗、酗酒嗜烟及其他有害毒品之害,青少年悉知适当信息的权利具有决定性意义。

7. 为了增强青少年的健康和发展,还应鼓励缔约国严格尊重青少年的隐私和保密权,包括关于就健康问题提供的规劝和咨询意见(第 16 条)。保健服务提供方必须铭记《公约》的基本原则,有义务保证有关青少年医务资料的保密性。这类资料只有在得到有关青少年同意的情况下,或者在适用于违反成年人保密的同样情况下,才可透露被认为具有足够成熟程度的,不需要父母或其他人在场的情况下接受咨询意见的青少年,应享有隐私权并可要求保密性的服务,包括治疗。

## 为免遭一切形式虐待、忽视、暴力和剥削提供保护<sup>2</sup>

8. 缔约国必须采取有效措施确保青少年得到保护,免遭一切形式的暴力、虐待、忽视和剥削(第 19 条、第 32 至 36 条和第 38 条),更多地关注危害这一年龄组

的各种特定形式的虐待、忽视、暴力和剥削。各缔约国尤其应采取专门措施，确保尤其易遭虐待和忽视的残疾青少年，在生理、性和精神上的完整性。缔约国还应确保，社会上遭排斥的贫困青少年不被视为犯罪者。为此，必须拨出财力和人力增强研究，从而为制定有效的地方和国家法律、政策和方案提供情况。应定期对政策和战略进行审查并作相应修改。缔约国在采取这些措施时，必须考虑到青少年各阶段的接受能力，并且以适当的方式让青少年参与旨在保护青少年的制订工作措施，包括各种方案的制订。为此，委员会强调，同龄人的教育具有积极的影响力，以及恰当的榜样，尤其是那些艺术、文艺和体育界的榜样具有积极的影响作用。

## 资料收集

9. 为了能够监测青少年的健康和发展情况，缔约国必须系统地收集资料。缔约国应设立资料收集机制，以便按性别、年龄、血统和社会经济状况进行详细分类，从而可跟踪各不同群体的情况。数据的收集还可对少数民族和/或土著人、移民或难民青少年、残疾青少年、工作青少年等各特定群体情况展开研究。应酌情让青少年参与这些分析，以确保按敏感地关注青少年的方式理解和运用这些资料。

## 二、建立安全和扶助性的环境

10. 青少年所生活的环境有力地决定了青少年的健康和发展。要创建安全和扶助性的环境，就必须解决好青少年所处的直接环境——家庭、同龄人、学校和各服务部门形成的环境，以及尤其由社区和宗教领导人、传媒、全国和当地政策和立法形成的更广泛环境——这两个环境的态度和行动。宣传和实施《公约》条款和原则，特别是第 2 至 6 条、第 12 至 17 条、第 24 条、第 28 条、第 29 条和第 31 条，是保障青少年健康和发展权的关键。缔约国应通过制定政策或颁布立法并落实专为青少年制定的方案，采取措施提高认识并促进和/或调节行动。

11. 委员会强调了家庭环境，包括大家族家庭和社区成员，或其他在法律上对儿童或青少年负有责任者的重要性(第 5 和 18 条)。虽然大部分青少年是在家庭运作良好的环境中成长的，但某些青少年家庭，并非安全和扶助性的环境。

12. 委员会呼吁各缔约国以符合青少年各阶段接受能力的方式，制定和执行立法、政策和方案，促进青少年的健康和发展：(a) 为父母(或法律监护人)提供适当的援助，通过设立各种机构、设施和服务部门，包括在必要时提供有关营养、衣着和住房等方面物质援助，以充分地支助青少年的福祉(第 27 条第 3 款)；(b) 提供充分的信息和为人父母的支持，以便建立起信赖和信任关系，从而可公开地讨论例如性和性行为以及有风险的生活方式的问题，并寻求尊重青少年权利的可接受的解决办法(第 27 条第 3 款)；(c) 为身为青少年的父母提供有关其本人及其子女福祉的支持和指导(第 24 条(f)项)、第 27 条第 2 和 3 款)；(d) 在尊重少数民族和其他少数人价值观和准则的情况下，特别关注、指导并支持那些生活中的传统和准则可能与其生活的社会中其他人不同的青少年及父母(或法律监护人)；和(e) 确保对家庭采取干预行动是为了保护青少年，并在必要时，例如在发生虐待或忽视的情况下，按照适用的法律和程序，将他/她与其家庭隔离。此类法律和程序应加以审查，确保它们符合《公约》的原则。

13. 学校作为学习、发展和社会交往的场所，在许多青少年的生活中发挥着重要的作用。第 29 条第 1 款指出，教育必须旨在“最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力”。此外，关于教育目的的第一号一般性意见指出：“教育还必须旨在确保……儿童在离开学校之后不会毫无准备地面对他或她在生活中预期会遇到的挑战。基本的技能应包括……有能力做出周全的决定；以非暴力的方式解决冲突；并且形成健康的生活方式[和]良好的社会关系……”。鉴于适当的教育对青少年当前和今后健康与发展及其子女的重要性，委员会促请各缔约国遵照《公约》第 28 和 29 条，(a) 确保向所有人提供便于就读的高质量免费义务教育，并且向所有青少年提供便于就读的中等和高等教育；(b) 提供运作良好的学校以及不会对学生造成健康风险的娱乐设施，包括供水和卫生设备以及上下学的旅途安全；(c) 采取必要的行动在校园内防止和禁止学校工作人员以及学生之间发生一切形式暴力和虐待行为，包括性虐待、体罚和其他不人道、有辱人格或侮辱性的待遇或惩罚；(d) 通过在教学大纲中设定有关的课题，倡导和支持增进健康行为的措施、态度和活动。

14. 越来越多的青年人，在青春期离开学校开始工作，以养家糊口，或者在正规或非正规部门工作争取工资。依照国际标准参加工作，只要不损害青少年享

有任何其他权利，包括健康和教育权，也许有利于青少年的发展。委员会敦促各缔约国采取一切必要措施，从消除最有害的形式着手，废除一切童工形式，经常不断地审查全国最低就业年龄条例，以期使这些条例符合国际标准，并(根据《公约》第 32 条以及国际劳工组织第 138 和 182 号公约)管制就业青少年的工作环境和条件，从而确保青少年得到充分保护并可诉诸法律补救机制。

15. 委员会还强调，根据《公约》第 23 条第 3 款，应当考虑到残疾青少年的特别权利并提供援助，确保残疾儿童/青少年的有效参与和得到质量良好的教育。国家应确认，只要有可能，就应让残疾儿童/青少年在常规学校平等地接受初级、中级和高等教育的原则。

16. 委员会感到关注的是，早婚和怀孕是涉及性卫生和生殖健康，包括与艾滋病毒/艾滋病相关健康问题的重大因素。若干缔约国内的法定和实际最低婚姻年龄，尤其是女孩的婚姻年龄仍然很低。同时，还有一些与健康无关的关注问题：结婚的儿童，尤其是女孩，往往被迫离开教育体制，并被排斥在社会活动之外。此外，有些缔约国对已婚儿童，即使年龄不足 18 岁，也在法律上当作成年人，剥夺了他们根据《公约》规定应享有的一切特殊保护措施。委员会强烈地建议各缔约国审查并酌情改革其立法和做法，将得到和未得到父母同意的男女孩最低婚姻年龄提高到 18 岁。消除对妇女歧视委员会也提出了类似的建议(1994 年第 21 号一般性意见)。

17. 在大部分国家中，由于暴力造成的事故性伤害或损伤是导致青少年致死或终身残疾的根源。在这方面，委员会关切地感到，青少年因公路交通事故造成的伤害和死亡比例偏高。缔约国应颁布并实施包括对青少年驾驶教育和驾驶考试在内的立法和方案，提高公路安全，以及通过和增强已知高度有效的立法，如必须持有有效驾驶证、系好座椅安全带，戴防护头盔，以及划定行人区等。

18. 委员会还极为关注青少年年龄群体自杀率高的问题。青少年的精神紊乱症和心理社会疾病相对较普遍。在许多国家中，忧郁症、饮食紊乱和自毁行为等症状有时导致自我损伤和自杀的现象日趋增长。这些情况尤其可能与学校内外的暴力、虐待、欺凌和忽视，包括性虐待、不现实的期望过高，和/或欺压和欺负行为相关。缔约国应当为这些青少年提供一切必要的服务。



19. 暴力源于个人、家庭、社区和社会各因素之间相互复杂作用的结果。那些无家可归或生活在养育院内的、参加团伙帮派或被招募为儿童兵的脆弱青少年，尤其易遭受体制性和人与人之间的暴力。根据《公约》第 19 条，缔约国必须采取一切适当的措施<sup>3</sup> 防止和消除：(a) 摧残青少年的体制性暴力，包括在与青少年有关的公共和民间机构(学校、残疾青少年收容所、少年管教机构等)中，采取立法和行政措施，并且培训和监督那些负责被收容儿童的工作人员，或者那些因为其工作与儿童接触的人员，包括警察；和(b) 青少年相互之间个人的暴力，开展包括充分支持如何为人父母和机会在内的儿童早期社会和教育发展，树立起非暴力的文化准则和价值观念(正如《公约》第 29 条所设想的)，严格控制火器，限制酒类和毒品的渠道。

20. 根据《公约》第 3、6、12 和 19 条以及 24 条第 3 款，缔约国应采取一切有效措施消除危险青少年生命权，包括为名声杀人的行为和活动。委员会强烈敦促各缔约国制订和开展宣传运动、教育方案和立法，旨在改变流行的观念，并扭转形成有害传统习俗的性别角色和陈规陋习。此外，缔约国应推动建立多学科信息和咨询中心，探讨有关某些传统性习俗，包括早婚和女性生殖器残割等有害问题。

21. 对于推销不健康的产品和生活方式对青少年健康行为形成的影响，委员会感到关切。缔约国必须根据《公约》第 17 条，在强调青少年有权了解来自各类国家和国际渠道的信息和材料的同时，保护青少年免遭对其健康和发展有害的信息的影响。因此，委员会敦促缔约国管制或禁止尤其是针对儿童和青少年的有关酒类和烟草等物品的宣传和销售。<sup>4</sup>

### 三、信息、技能培养、咨询和保健服务

22. 青少年有获得对其健康和发展以及使之能有意义地进行社会参与至关重要的充分信息的权利。缔约国有义务确保所有男女青少年在学校内外得到，而不是被拒绝，关于如何保护其健康以及形成并奉行健康的行为的准确和适当的信息。这应包括有关使用和滥用烟草、烈酒和其他物品、安全和得当的社会和性行为、饮食和体育活动的信息。

23. 为将这些信息充分地落实在行动上，青少年必须培养形成各种技能，包括诸如如何筹划和准备营养上平衡的饭菜，适当的个人卫生习惯之类必要的自我照顾的生活技能，以及诸如如何开展人与人之间的交流、决策以及应付压力和冲突等特别社会情况的技能。各缔约国尤其应通过正规和非正规教育以及培训方案、青年组织和传媒，促进和支持培养此类技能的机会。

24. 根据《公约》第 3、17 和 24 条，缔约国应当使青少年有机会了解性和生殖信息，包括有关计划生育和避孕、早期怀孕的危险性、预防艾滋病毒/艾滋病和性传染疾病的预防和治疗方面的信息。此外，缔约国应确保，不论青少年的婚姻状况如何，及其父母或监护人是否同意，青少年都能获得适当的信息。至关重要的是，要找到充分的并针对男女青少年特点及其专有权利的适当方式和方法提供这些信息。为此，鼓励各缔约国确保通过学校以外的各类渠道，包括青年组织、宗教、社区和其他群体和传媒，促使青少年积极地参与编制和宣传这些信息。

25. 依据《公约》第 24 条，敦促缔约国为患有精神紊乱症的青少年提供充分治疗和康复护理，使社区了解早期迹象和症状，以及这些症状的严重程度，保护青少年免遭不应有的压力，包括心理社会压力。同时敦促缔约国依照第 2 条规定的义务，制止对精神紊乱症的歧视和消除就此形成的耻辱感。每一位患有精神紊乱症的青少年都有权在他或她的生活社区内得到尽可能的治疗和照顾。当必须住院或安置在精神病院时，这样的决定必须符合儿童的最高利益原则。在住院或安置在精神病院时，患者应给予尽可能大的机会享有《公约》确认的他或她的一切权利，包括获得教育并从事娱乐活动的权利。<sup>5</sup> 只要适宜，青少年就应与成年人分开。缔约国必须确保，除其家庭成员之外，在必要和适当时，青少年还可有同代表其本人利益的个人代表的沟通渠道。<sup>6</sup> 根据《公约》第 25 条，缔约国应定期审查安置在医院或精神病院内青少年患者的情况。

26. 男女青少年都面临着遭受性传染疾病，包括艾滋病毒/艾滋病传染和影响的风险。<sup>7</sup> 各国应当确保供应并开放适当的物质、服务和信息，以预防和治疗性传染疾病，包括艾滋病毒/艾滋病。为此，敦促各缔约国：(a) 制订有效的预防方案，包括各种措施，旨在改变有关的文化观念，认清为青少年提供避孕器具和预防性传染疾病的必要性，并且解决围绕着青少年性问题的文化和其他禁忌；(b) 制定立法制止各种增加青少年受传染的风险，或造成对已经感染了性传染疾病(包括艾滋

病毒)的青少年排斥的做法；(c) 采取措施消除妨碍青少年获得信息、避孕套之类预防措施和护理的障碍。

27. 少女应当能了解早婚和早孕可造成危害的信息，而那些已怀孕的少女应当得到敏感地关注到她们的权利及特殊需要的保健服务。各缔约国应采取措施，减少少女产妇，尤其是因早孕和不安全堕胎手法造成的患病率和死亡率并支助成为父母的少年。年轻母亲尤其在得不到支助时易陷入沮丧和焦虑的情绪，会损害她们照顾其子女的能力。委员会敦促各缔约国：(a) 制订和落实提供性卫生和生殖健康服务的方案，包括计划生育、避孕器具和在堕胎不违反法律的情况下，提供安全堕胎服务，以及充分和全面的妇科保健和咨询；(b) 鼓励青少年的父母对青少年已经生儿育女采取积极和支助的态度；(c) 制定可使少年母亲继续接受教育的政策。

28. 在父母表示同意之前，必须让青少年有机会自由地表达他们的意见，并且根据《公约》第 12 条，赋予青少年意见以适当的份量。然而，若青少年具有足够的成熟程度，则应征得青少年，他或她本人知情的同意，同时通报父母，只要这样做符合“儿童的最大利益”(第 3 条)。

29. 关于隐私和保密和与接受治疗的知情同意相关的问题，缔约国应：(a) 制订法律或法规，确保向青少年提供有关治疗的保密咨询意见，从而他们能够做出知情的同意。这类法律或条例应当规定，适用这项程序的年龄，或者阐明儿童各不同阶段的接受能力；和(b) 对保健工作人员就有关青少年的隐私和保密、了解治疗方案并就治疗给予知情同意等方面的权利开展培训。

#### 四、脆弱性和风险

30. 为确保对青少年健康和发展权的尊重，应当考虑至那些会加剧青少年脆弱性和风险的个人行为和环境因素。诸如武装冲突或社会排斥之类的环境因素，增加了青少年易遭受虐待、其他形式暴力和剥削的脆弱性，从而严重地限制了青少年做出个人、健康行为选择的能力。例如，参与不安全性行为的决定，会增加有损于青少年健康的风险。

31. 根据《公约》第 23 条，精神和/或肢体残疾的青少年具有享有可达到的最高身心健康水平的平等权利。缔约国有义务的为残疾青少年提供实现其权利的必要手段。<sup>8</sup> 缔约国应：(a) 确保为所有残疾人提供并开放保健设施、物质和服

务，而且这些设施和服务会增强残疾人的自立能力及其对社区的积极参与；(b) 确保提供必要的设备和个人支助，以使它们具备行动、参与和交流的能力；(c) 特别关注残疾青少年有关性问题的特殊需要；和(d) 消除妨碍残疾青少年实现其权利的障碍。

32. 缔约国必须向无家可归的青少年，包括那些在非正规部门中工作的青少年提供特殊的保护。无家可归青少年尤其易遭受他人的暴力、虐待和性剥削；易陷入自毁行为、滥用毒品和精神紊乱。为此，缔约国必须：(a) 制订出政策并颁布和实施立法，保护此类青少年免遭诸如执法人员等暴力之害；(b) 制订各项战略以提供适当教育、医疗保健以及培养生活技能的机会。

33. 遭性剥削，包括卖淫和制作色情制品的青少年面临着重大的健康风险，包括感染上性传染疾病、艾滋病毒/艾滋病、不希望的怀孕、不安全的堕胎、暴力和心理压抑症。青少年有权得到身心上的康复，并在有助于健康、自尊和有尊严的环境中重新回归社会(第 39 条)。缔约国的义务是颁布和实施禁止一切形式性剥削以及与之相关的贩运；与其他缔约国协作消除国家间的贩运活动；并为那些遭受性剥削的青少年提供适当的健康和咨询服务，保证不将他们视为犯罪者，而作为受害者对待。

34. 此外，那些遭受贫困，武装冲突，各种形式的不公正待遇，家庭破裂，政治、社会和经济不稳定，以及各种类型的移徙的青少年尤其易受害。这些情况都可严重地妨碍青少年的健康和发展。缔约国在预防政策和措施上做出大量投入，可大幅度地削减易受害程度和风险因素；并将为社会提供具有成本效益的方式，协助青少年在自由社会中得到和谐的发展。

## 五、国家义务的性质

35. 缔约国在履行其关于青少年健康和发展的义务时，应当始终充分考虑到《公约》的四项总的原则。委员会认为，缔约国必须采取一切适当的立法、行政和其他措施，实现并监督《公约》所确认的青少年的健康和发展权。为此，缔约国尤其应履行下列各项义务：

- (a) 在家庭、学校、一切可能安置青少年生活的机构、其工作地点内和/或乃至整个社会中，为青少年创建一个安全和扶助性的环境；

- (b) 确保青少年能了解到对其健康和发展至关重要的信息，并使他们能够有机会参与(尤其是以知情同意和保密权的方式)涉及其健康的决策，获得生活技能和充分的、与年龄相宜的信息，以及作出适当的健康行为选择；
- (c) 确保向所有青少年提供适当质量并针对青少年关注问题的保健设施、商品和服务，包括有关精神和性卫生及生殖健康的咨询和保健服务；
- (d) 确保男女青少年有机会积极地参与为其本身健康和发展制订计划和方案的工作；
- (e) 保护青少年免除一切形式的可能有损于他们享有各项权利的劳动，尤其是通过废除一切形式童工制度，并根据国际标准管制工作环境和条件；
- (f) 保护青少年免遭一切蓄意和无意的伤害，包括由于暴力和交通事故造成的伤害；
- (g) 保护青少年摆脱诸如早婚、为名声的杀害行为和女性生殖器残割等一切有害的传统习俗；
- (h) 确保在履行上述一切义务时，尤其充分考虑到属于特别弱势群体的青少年；
- (i) 实施防止青少年精神紊乱症和增进精神健康的措施。

36. 委员会提请缔约国注意经济、社会、文化权利委员会关于实现可达到的最高健康水准权利的第 14 号一般性评论。该评论指出，“缔约国应为青少年提供安全和扶助性的环境，保证能够参与影响他们健康的决定，有机会学习生活技能、获得相关的信息、得到咨询，和争取他们自己做出健康行为的选择。要实现青少年的健康权，就要建立起敏感地关注青年，尊重保密和隐私，包括适当的性和生殖保健服务的健康保健制度。”

37. 根据《公约》第 24、39 和其他有关条款，缔约国应以敏感地关注全体青少年的需要和人权的方式，提供保健服务，尤其关注以下特点：

- (a) 可提供性。初级卫生保健应包括针对青少年需求的服务，尤其关注性卫生和生殖健康及精神健康的问题；

- (b) 可获取性。应毫无歧视地让所有青少年都了解并容易地获得(经济上、物质上和社会上)卫生设施、商品和服务。必要时,应保证保密性;
- (c) 可接受性。在全面尊重《公约》条款和原则的同时,所有的保健设施、商品和服务都应尊重文化价值观、要有性别敏感性、尊重医德,并且为青少年及其所生活的社区所能接受;
- (d) 质量。保健服务和商品应具有科学和医学上的恰当性,必须配备训练有素的人员护理青少年、充分的设施和科学上可接受的方式。

38. 只要可行,缔约国就应采取多部门的方式,推动所有各有关行为者之间建立有效和持久的联系和合作,以增强和保护青少年的健康和发展。为在国家一级采取这类方式,必须在政府内实行密切和系统的合作与协调,从而确保所有各有关的政府实体必要的参与。国家应鼓励和协助青少年所使用的公共保健与其他服务部门争取尤其与民间和/或传统合作伙伴、专业协会、医药界和各个为青少年弱势群体提供服务的组织携手合作。

39. 若无国际合作,增强和保护青少年健康的多部门方针就不可能有成效。因此,各缔约国应酌情寻求与联合国各专门机构、方案和机关,国际非政府组织和双边援助机构、国际专业协会和其他非国家行为者建立起此类合作。

## 注

<sup>1</sup> 这些包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《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》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

<sup>2</sup> 还参见委员会 2000 和 2001 年举行的关于“对儿童使用暴力”问题一般性讨论日的报告,以及就此通过的建议(见 CRC/C/100,第五章和 CRC/C/111,第五章)。

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 正如世界卫生组织《烟草控制框架公约》(2003 年)中所提出的。

<sup>5</sup> 关于这一专题的进一步详情,请参阅《保护精神病患者和改善精神保健的原则》(大会 1991 年 12 月 17 日第 46/119 号决议附件)。

<sup>6</sup> 同上,尤其是第 2、3 和 7 条原则。

<sup>7</sup> 关于此问题的进一步情况,参见关于“艾滋病毒/艾滋病与儿童权利”的第 3 号一般性意见(2003)。

<sup>8</sup> 《联合国残疾人机会均等标准规则》。

### 第三十四届会议(2003 年)

#### 第 5 号一般性意见：执行《儿童权利公约》的一般措施 (第 4 条、第 42 条和第 44 条第 6 款)

#### 序 言

1. 儿童权利委员会起草了本一般性意见，概述缔约国所承担的制定其称之为“一般执行措施”的义务。鉴于这一概念的要素错综复杂，委员会强调指出，在适当时可能会颁布有关个别要素的更为详细的一般性意见，以扩充阐述本纲要。委员会题为“独立的国家人权机构在保护和增进儿童权利方面的作用”的第 2 号一般性意见(2002)已扩大了这一概念。

#### 第 4 条

“缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利。关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施。”

#### 一、导 言

2. 国家一旦批准了《儿童权利公约》，即根据国际法承担了执行《公约》的义务。执行是个过程，缔约各国为此要采取行动，确保在其管辖范围内实现该《公约》所规定的所有儿童应享的一切权利。<sup>1</sup> 第 4 条请缔约国采取“一切适当的立法、行政和其他措施”以实现本《公约》所确认的权利。尽管履行《公约》义务的是国家，但要落实执行《公约》的这一任务，即实现儿童的人权，却需要社会各阶层、当然也包括儿童本身的参与。最根本的一点是，确保所有国内法与《公约》保持充分一致，并且使《公约》的各项原则和规定能够直接适用和适当的执行。此外，儿童权利委员会已确认了种种为确保有效执行所必须采取的措施，包括在各级政府、议会和司法机构建立专门机构和开展监测、培训和其他活动。<sup>2</sup>

3. 在定期审议缔约国根据《公约》提交的报告时，委员会特别注意它所称之为“一般执行措施”的部分。委员会在审议之后发表的结论意见中，就一般措施提出具体建议。委员会希望缔约国在其后续定期报告中说明针对这些建议所采取的行动。委员会的报告准则对《公约》条款作了分类安排，<sup>3</sup> 首先说明的是“一般执行措施”，其次将第 4 条与第 42 条(使儿童和成人都能普遍知晓本《公约》的内容的义务；见下文第 66 段)和第 44 条第 6 款(向其本国的公众广泛供应其报告的义务；见下文第 71 段)归为一类。

4. 除了这些规定以外，第 2 条也规定了其他一般执行义务：“缔约国应尊重本公约所载列的权利，并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利，不因……而有任何差别”。

5. 另外根据第 3 条第 2 款，“缔约国承担确保儿童享有其幸福所必需的保护和照料，考虑到其父母、法定监护人、或任何对其负有法律责任的个人的权利和义务，并为此采取一切适当的立法和行政措施”。

6. 在国际人权法中，有一些条款与本《公约》第 4 条相似，也规定了全面的执行义务，譬如，《公民权利和政治权利国际公约》第二条和《经济、社会、文化权利国际公约》第二条。人权事务委员会和经济、社会、文化权利委员会曾就这些规定提出一般性意见，应将其作为对本一般性意见的补充，这些一般性意见可参阅下文。<sup>4</sup>

7. 第 4 条说明的是缔约国的全面的执行义务，但第二句中也暗示了公民和政治权利与经济、社会和文化权利之间仍有所区别，“关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施”。对一般人权或《公约》权利并没有任何简单或权威性的划分。委员会的报告准则将第 7、8、13 至 17 条和第 37 条(a)项归入“公民权利和自由”项下，但从上下文来看，仍然说明了这些权利并不仅仅是指《公约》所载列的公民权利和政治权利。实际上，有一点是十分清楚的，即其他许多条款，包括《公约》第 2、3、6 和 12 条，都包含了构成公民/政治权利的要素，这也反映出所有人权的相互依存性和不可分割性。享有经济、社会和文化权利与享有公民权利和政治权利息息相关，无法分割。如下文第 25 段中指出的，委员会认为，经济、社会和文化权利以及公民权利和政治权利应被视为可予审理的权利。



8. 第 4 条第二句反映了一种对现实的认同，即资源——财政和其他资源——不足，有可能妨碍某些国家充分执行经济、社会和文化权利；为此采用“逐步实现”此种权利的概念：各国必须能够表明它们业已“根据其现有资源所允许的最大限度”执行了公约规定，并视需要开展了国际合作。缔约国一旦批准《公约》，即有义务不仅在其管辖范围内予以实施，而且有义务通过国际合作促进全球范围内的执行(见下文第 60 段)。

9. 该句与《经济、社会、文化权利国际公约》使用的措施相似，委员会完全同意经济、社会和文化权利委员会的看法，即“甚至在明显缺乏可得资源的情况下，缔约国仍有义务努力争取保证在这种条件下尽可能广泛地享有有关的权利……”。<sup>5</sup> 无论其经济状况如何，缔约国都必须采取一切可能的措施，努力实现儿童权利，同时特别关注处境最为不利的群体。

10. 委员会所确认的和本一般性意见中所述的一般执行措施的目的是，通过以下手段促进所有儿童充分享有《公约》载列的所有权利，这些手段可以是立法、建立政府一级和独立的协调和监测机构、综合性数据收集、提高认识和开展培训，并制定和实施适当的政策、服务和方案。本《公约》在通过以及几乎普遍获批准之后，取得了若干令人满意的成果，其中一项成果是在国家一级建立了各种新的以儿童为重点的和对儿童问题有敏感认识的机构和结构，并开展了各种有关的活动，譬如在政府内部设立儿童权利部门、儿童事务部长、部际儿童问题委员会、议会委员会、儿童影响分析、儿童问题预算和“儿童权利状况”报告、非政府组织儿童权利联盟、儿童事务监察员和儿童权利事务专员，等等。

11. 虽然其中一些事态发展在很大程度上不乏有做表面文章之嫌，但其出现至少也表明了人们对儿童在社会中地位的认识发生了变化，愿意从政治角度对儿童问题给予更优先考虑，并且逐步对施政给予儿童以及儿童人权的影响增强了敏感认识。

12. 委员会强调，就《公约》而言，各国的作用就是履行其对每一儿童所承担的明确的法律义务。落实儿童人权，绝不是一项慈善工作，在对儿童施恩。

整个政府、议会和司法机构必须孕育一种儿童权利观点，方可全面而有效地执行《公约》，尤其是按照委员会所明确为一般原则的《公约》下列条款行事：

**第 2 条：**缔约国有义务尊重《公约》所载列的权利，并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利，不应有任何差别。缔约国要履行这项关于无差别的义务，必须积极确定承认和实现其权利可能需要采取特别措施的儿童个人和儿童群体。例如，委员会尤其着重指出，数据收集需要加以分类，以便可以确定存在或可能存在的差别。要解决差别问题，可能需要在立法、行政和资源分配方面进行改革，以及采取教育措施来改变人们的态度。应当强调的是，应用平等享有权利的无差别原则，并不是说待遇相等。人权事务委员会的一项一般性意见强调了采取特别措施的重要性，以减少或消除造成差别的条件。<sup>6</sup>

**第 3 条第 1 款：**关于儿童的一切行动，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。该条提及“公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构”采取的行动。该原则要求政府、议会和司法机构都要采取积极措施。每个立法、行政和司法机关都必须采用最大利益原则，系统地审查其所作出的决定和采取的行动在目前或以后将会对儿童权利和利益产生何种影响，例如，拟议或现行法律或政策或行政行动或法院判决，包括与儿童没有直接关系、但对儿童产生间接影响的那些政策或行动。

**第 6 条：**儿童固有的生命权和缔约国最大限度地确保儿童的存活与发展的义务。委员会希望各国将“发展”作为一个综合的概念，从最广泛的意义上加以解释，它包括儿童身体、智力、精神、道德、心理和社会多方面的发展。执行措施的目的应当是实现所有儿童的最适发展。

**第 12 条：**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，对这些意见应给以适当的看待。这项原则虽然强调儿童在积极参与增进、保护和监测其应享权利方面所发挥的作用，但也同样适用于各国为执行《公约》所采取的一切措施。

政府决策进程向儿童开放，是一种积极的挑战，委员会认为各国目前正日益对之作出响应。鉴于将投票年龄降低到 18 岁以下的国家至今仍寥寥无几，政府和议会就更有理由确保尊重无公民权的儿童的意见。要使磋商富有意义，就必须为儿童提供文件及程序。但是，就作出“倾听”儿童呼声的举动而言，这不成问题；而对他们的意见给以适当的重视，则需要

有切实的改变。倾听儿童的呼声，其本身不是目的，而是国家与儿童交互作用以及使国家为儿童采取的行动更加注重实现儿童权利的一种手段而已。

儿童议会这类一次性或经常性活动有可能激励和提高普遍认识。不过，第 12 条仍要求各国作出连贯一致的持续安排。使儿童亲身参与以及与儿童进行磋商，还必须防止只作表面文章的现象，目的应当是了解有代表性的意见。第 12 条第 1 款强调“影响到其本人的一切事项”，这就意味着要确定特殊儿童群体对某些特殊问题的意见，例如，体验过少年司法制度的儿童对该领域法律改革提案的意见，或被收养子女和领养家庭的子女对收养法和领养政策的意见。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。在《公约》通过的最初几年里，非政府组织在倡导采取儿童参与式办法方面发挥了显著的作用，然而，进行适当的直接接触，是对政府和儿童双方均有利的的事情。

## 二、对保留的审查

13. 委员会在其关于一般执行措施的报告准则中，首先请缔约国说明其是否认为有必要保持以前作出的保留(如果有的话)，或者是否有意向撤销保留。<sup>7</sup>《公约》缔约国有权在其批准或加入《公约》时作出保留(第 51 条)。委员会旨在确保充分和无条件尊重儿童人权的目標，只有在缔约国撤销其保留的情况下，才有可能真正实现。委员会在审议报告过程中，自始至终都建议缔约国重新审查并撤销其保留。如果缔约国在重新审查之后仍然决定保持其保留，委员会则会要求该国在下一一次定期报告中予以充分说明。委员会提请缔约国注意世界人权会议鼓励重新审查和撤销保留。<sup>8</sup>

14. 《维也纳条约法公约》第 2 条对“保留”的定义为“一国于签署、批准、接受、赞同或加入条约时所作之片面声明，不论措辞或名称为何，其目的在屏除或更改条约中若干规定对该国适用时之法律效果”。《维也纳公约》指出，国家在批准或加入某一条约时有权提具保留，除非该项保留“与条约目的及宗旨不合”(第 19 条)。

15. 《儿童权利公约》第 51 条第 2 款表达了这一思想：“不得提出内容与本公约目标和宗旨相抵触的保留”。但有些国家提出的保留显然违反第 51 条第 2 款规定，例如，认为对《公约》的尊重不应超出该国现行宪法或立法所允许的范围，包括在某些情况下不应超出宗教法所许可的范围，委员会对此深感关切。

《维也纳条约法公约》第 27 条规定，“一当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”。

16. 委员会注意到，在某些情况下，缔约国对其他缔约国提具的此种含义广泛的保留提出正式异议。委员会赞扬所有缔约国为促进确保最大限度地尊重《公约》而采取的一切行动。

### 三、批准其他主要国际人权文书

17. 作为其对一般执行措施的审议工作的一部分，以及遵循人权不可分割和相互依存的原则，委员会始终促请尚未批准《儿童权利公约》两项《任择议定书》(关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书)的缔约国批准任择议定书，以及批准其他六项主要国际人权文书。在与缔约国开展对话过程中，委员会经常鼓励各国考虑批准其他有关国际文书。有关这些文书的非详尽清单作为附件列于本一般性意见之后，委员会将不时予以增补。

### 四、立法措施

18. 委员会认为，缔约国有义务全面审查所有国内法和有关行政准则，以确保《公约》得到充分遵守。委员会对根据《公约》提交的初次报告以及第二次和第三次定期报告的审议情况表明，国家一级审查过程大多已经开始，但还需要更加紧进行。此种审查不但必须对《公约》进行逐条考虑而且还必须从整体上考虑，应承认人权的相互依存性和不可分割性。审查不是一次性任务，它必须连续不断地开展下去，即审查拟议立法，也审查现行法律。尽管在所有有关政府部门中应将这一审查过程形成一种制度，但由以下各方进行独立审查也不无好处，譬如，议会委员会和听证会、国家人权机构、非政府组织、学术机构、受影响的儿童和青年人以及其他机构。

19. 缔约国必须采取一切适当措施，确保《公约》各项规定在其国内法律制度中具有法律效力。这对许多缔约国来说，仍然是一大挑战。尤其重要的是，实行“自动执行”原则的国家，以及其他声称《公约》“具有宪法地位”或已将《公约》纳入本国法律的国家，都必须阐明《公约》在该国的适用范围。

20. 委员会对将《公约》纳入国内法的行动表示欢迎，这是执行国际人权文书的传统做法，但只有部分国家而非所有国家这样做。纳入国内法是指可以在法庭上直接援引以及国家当局可以直接适用《公约》的规定，并且当国内法或习惯法与之相抵触时，将以《公约》为准。即便将《公约》纳入国内法，也不是说就不需要确保所有有关国内法，包括任何当地法律或习惯法与《公约》取得一致。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。如一国授权地区或领土联邦政府以立法权力，它就必须要求这些下级政府在《公约》框架内制定法律，并确保《公约》得到有效执行(又见下文第 40 段及以下各段)。

21. 一些国家向委员会表示，在其国家宪法中写明保证“人人”应享权利，这就足以确保尊重儿童的这些权利。检验标准必须是，适用儿童的权利是否真正得到实现，以及是否可以在法庭上直接援引。委员会欢迎在国家宪法中纳入有关儿童权利的条款，体现《公约》的各项主要原则，这有助于着重突出《公约》所传递的要旨，即儿童与成人同样享有人权。但是，宪法中纳入此种条款，并不会自动确保尊重儿童权利。为了促进充分实现这些权利，包括适当时由儿童自己行使权利，可能还需要立法措施和其他措施。

22. 委员会尤其强调必须确保在国内法中反映《公约》所确定的一般原则(第 2、3、6 和 12 条，见上文第 12 段)。委员会欢迎制定儿童权利综合法规，此种法规可以突出并强调《公约》载列的各项原则。不过，委员会也强调，除此之外，非常重要的一点是，所有有关“部门”法律(关于教育、卫生、司法等)也都要一致反映《公约》所阐述的原则与标准。

23. 委员会鼓励所有缔约国，根据第 41 条规定，颁布并在其管辖范围内执行较为有利于实现儿童权利的法律规定，而不仅限于《公约》载列的那些规定。委员会强调说，其他国际人权文书适用于所有未满 18 岁的人。

## 五、权利可否诉诸司法审理问题

24. 权利要切实具有意义，就必须规定有效的补救办法来纠正侵权行为。《公约》中隐含了这一规定，其他六项主要国际人权条约也都一致提到这一点。由于儿童身份具有特殊性和依赖性，他们很难寻求补救办法来纠正对其权利的侵犯。因此，各国必须特别注意确保为儿童及其代表提供有效的、对儿童问题敏感的程序。这些程序应当包括提供方便儿童的信息、咨询、辩护，包括对自我辩护的支持，以及使用独立申诉程序和向法院申诉的机会，并获得必要的法律和其他援助。如果法院认定权利受到侵犯，就应当给予适当补偿，包括赔偿，以及必要时按照第 39 条规定，采取适当措施，以促进儿童身心康复、复原和重返社会。

25. 如上文第 6 段所述，委员会强调指出，经济、社会和文化权利以及公民权利和政治权利必须被视为可予审理的权利。至关重要的一点是，国内法必须就应享权利作出充分详尽的规定，使违约行为的补救得以有效执行。

## 六、行政和其他措施

26. 委员会不可能就每一缔约国为确保有效执行《公约》所要采取的适当措施作出详细规定。不过，根据委员会过去十年审议缔约国的报告的经验，以及从与各国政府和联合国以及联合国有关机构、非政府组织和其他主管机构不断开展的对话来看，委员会在此列出一些重要的意见，供各国参考。

27. 委员会认为，要有效地执行《公约》，就必须在整个政府内部，即不同级别政府之间和政府与民间社会之间，尤其包括儿童和青年人自己之间进行跨部门协调。许多不同政府部门和其他政府或准政府机构历来都会对儿童的生活和儿童对其权利的享有有所影响。对儿童的生活没有任何直接或间接影响的政府部门，即使有的话，也是寥寥无几。对《公约》执行情况必须进行严格监测，这应当纳入成为各级政府的工作程序，而且国家人权机构、非政府组织和其他机构也可进行独立监测。

### A. 制定以《公约》为基础的全面国家战略

28. 要使整个政府及各级政府都来促进和尊重儿童权利，就必须制定一项以《公约》为基础的统一、全面和基于权利的国家战略的基本原则。

29. 委员会建议制定以《公约》框架为基础的一项全面国家战略或国家儿童行动计划。委员会希望，缔约各国在制定和/或审查其国家战略时，考虑到委员会在有关其国家定期报告的结论意见中所提出的建议。此种战略要切实有效，它就必须符合所有儿童的状况，并与《公约》所规定的所有权利相一致。战略的制定需要有一个磋商过程，包括与儿童和青年人以及与他们共同生活和工作的那些人进行磋商。如上文指出(第 12 段)，要使与儿童的磋商富有意义，就需要提供对儿童问题有敏感认识的特别材料和过程；问题不仅仅是为儿童提供参与成人过程的机会。

30. 对于确定和优先考虑被排斥和处境不利的儿童群体的问题，还需要给予特别重视。《公约》规定的无差别原则要求缔约国在其管辖范围内承认所有儿童均享有《公约》所保证的一切权利。如上文所述(第 12 段)，无差别原则并不妨碍采取特别措施以减少差别。

31. 此种战略要具有权威，就需要得到最高一级政府的核可。同时，也必须将该战略与国家发展规划联系在一起并将之纳入国家预算编制；否则该战略就可能依然脱离重要决策过程。

32. 该战略绝不应仅仅罗列一系列良好的意图；它必须阐述在全国实现儿童权利的可持续进程；它绝不能仅限于对政策和原则的阐述，而是应规定实际和可实现的目标，保证所有儿童享有一切经济、社会和文化权利及公民和政治权利。全面国家战略可通过制订部门性国家行动计划，例如，教育和卫生行动计划，加以详细阐述，行动计划则应列出具体目标、目标明确的执行措施，以及财政和人力资源的分配。该战略必然会明确优先事项，但无论如何，缔约国根据《公约》所承担的具体义务不得予以忽视或削弱。缔约国还需要为该战略提供充足的人力和资金。

33. 制定国家战略并不是一促而蹴的事情。战略草拟出来后，还需要向政府各个部门以及公众和儿童广为传播(改编成便于儿童阅读的文本以及以适当语文和形式出版))。该战略还需要作出适当安排，以便监测和进行不断审查，经常更新资料，并向议会和公众提出定期报告。

34. 在 1990 年举行的第一次儿童问题世界首脑会议之后鼓励各国制定的“国家行动计划”，与出席首脑会议各国所作的具体承诺联系在一起。<sup>9</sup> 1993 年，世界

人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》呼吁各国将《儿童权利公约》纳入其国家人权行动计划。<sup>10</sup>

35. 2002 年，联合国大会儿童问题特别会议结果文件也要求各国“尽可能在 2003 年底以前作为紧急事项制定或加强国家行动计划，并酌情制定或加强区域行动计划，其中将根据本《行动计划》制定一套带有时限并可衡量的目标和指标……”。<sup>11</sup> 委员会欢迎各国承诺实现儿童问题特别会议上所提出并在结果文件“适合儿童生长的世界”中予以确定的目标和任务。但委员会也强调指出，在全球会议上作出具体承诺，绝不应减损缔约国根据《公约》所承担的法律义务。同样，响应特别会议的呼吁而拟订具体的行动计划，也不得减少制定《公约》全面执行战略的必要性。各国应当将其对 2002 年特别会议和其他有关全球会议作出的反应纳入各自制定的《公约》全面执行战略。

36. 该结果文件还鼓励缔约国“考虑在提交给儿童权利委员会的报告中，说明在执行本《行动计划》方面采取的措施和取得的成果”。<sup>12</sup> 委员会核可了该项建议；它承诺对各国在履行特别会议上所作承诺方面取得的进展情况监测，并通过经修订的《公约》定期报告准则提供进一步指导。

## **B. 协调儿童权利落实工作**

37. 在审议缔约国的报告时，委员会几乎历来都认为必须鼓励进一步协调政府工作，以确保儿童权利的有效落实：中央政府各部门、不同省市和地区、中央一级和其他各级政府以及政府和民间社会，相互之间都需要加强协调。协调的目的是要确保各国在其管辖范围内，尊重《儿童权利公约》载列的所有原则和标准；确保因批准或加入《公约》而承担的义务不仅仅得到那些对儿童具有极大影响的主要部门，即教育、卫生或福利等部门的承认，而且，得到所有政府部门，例如，与财政、规划、就业和国防有关的部门以及各级政府的承认。

38. 委员会认为，作为一个条约机构，试图针对缔约国差异极大的政府制度规定适当的具体安排，是不明智的。实际上有许多正式和非正式方法都可以实现有效协调，例如，包括部际和部门间儿童问题委员会。委员会建议缔约国从执行《公约》，尤其是执行确定为提出一般原则的四个条文的角度出发，对政府机构加以审查，如果它们尚未这样做的话(见上文第 12 段)。



39. 许多缔约国已有效地在政府核心部门设立了专门部门或单位，有的就设置在总统或总理或内阁办公室之下，目的是协调执行工作和儿童政策。如上文所述，几乎所有政府部门的行动都会对儿童生活产生影响。将有关所有儿童的工作统由一个部门来负责，这一做法不切实际，并且无论如何，此种做法还有可能使儿童进一步处于政府工作边缘地位。不过，如果赋予某一专门机构以很高的权力，例如，可直接向总理、总统或内阁儿童问题委员会负责，这就有助于实现在政府工作中将儿童问题摆在更加显著位置上的这一总目标，并促进协调工作，确保整个政府和各级政府都来尊重儿童权利。此种单位可负责制定全面儿童问题战略并监测战略的执行情况，以及协调《公约》报告工作。

### **C. 权力下放、联邦式分工和分权**

40. 委员会认为有必要向许多国家强调指出，无论国家结构如何，通过移交和分授政府工作来实现权力下放，并不减轻缔约国政府在其管辖范围内履行其承担的所有儿童的义务的直接责任。

41. 委员会重申，在任何情况下，凡批准或加入《公约》的国家，都有责任确保在受其管辖的领土全境充分执行《公约》。在任何权力移交过程中，缔约国都必须确定受权当局拥有有效履行执行《公约》所需的财政、人力和其他资源。缔约国政府必须保留要求受权行政当局或地方当局充分遵守《公约》的权力，并且还必须建立常设监测机制，确保《公约》得到尊重并且在其管辖范围内无差别地适用于所有儿童。此外，还必须制定保障措施，确保权利下放或权利移交不会导致不同地区儿童在权利享受方面存在差异。

### **D. 私 有 化**

42. 服务私有化进程可对承认和实现儿童权利产生重大的影响。委员会2002年一般性讨论日的主题是：“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”，对私营部门的定义包括了企业、非政府组织和其他营利和非营利性民间协会。在一般性讨论日之后，委员会通过了种种具体建议并提请缔约各国予以注意。<sup>13</sup>

43. 委员会强调,《公约》缔约国负有按照《公约》规定尊重和确保儿童权利的法律义务,包括确保非国家服务提供者按照《公约》规定行事的义务,从而使此种行为者也承担间接义务。

44. 委员会强调,使私营部门具有提供服务,经管机构等能力,绝不能减少国家确保在其管辖范围内所有儿童的所有权利得到充分承认和实现之义务(第 2 条第 1 款和第 3 条第 2 款)。第 3 条第 1 款规定,关于儿童的一切行动,不论是由公共还是私营机构执行,均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。第 3 条第 3 款要求主管当局(有适当法律权限的机构),尤其是在卫生和工作人员数目和资格方面,制定适当的标准。这就需要实行严格的检查措施,以确保《公约》规定得到遵守。委员会建议,缔约国应建立一种常设监测机制或过程,以便确保所有国家和非国家服务提供者都能做到尊重《公约》。

#### **E. 监测执行情况——儿童影响评估和评价的需要**

45. 为了确保在一切有关儿童的行动中均以儿童的最大利益为一种首要考虑(第 3 条第 1 款),以及确保《公约》所有规定在各级政府的立法和政策制定与实施中得到尊重,这就需要有持续不断地对儿童的影响进行评估(预测任何拟议法律、政策或预算拨款对儿童和儿童对其权利的享有的影响)和对儿童的影响进行评价(评价执行工作的实际影响)。这一过程必须成为各级政府的工作,并尽早纳入制定政策的工作。

46. 自我监督和评价是政府的一项义务。但是,委员会认为由其他机构,比如,由议会委员会、非政府组织、学术机构、职业协会、青年团体和独立的人权机构对执行工作进展情况实施独立监测,也同样极其重要(见下文第 65 段)。

47. 委员会赞扬某些国家通过立法,规定必须编制正式影响分析报告,提交议会及(或)向公众公布。每一国家均应考虑如何才能确保遵守第 3 条第 1 款规定,并且在这样做时应进一步促进明显地将儿童问题纳入决策过程及提高对儿童权利的有关认识。

#### **F. 数据收集及分析和编制指标**

48. 收集有关儿童问题的充足和可靠数据,并在加以分列后应可确定实现权利方面的差别和/或差距,这是落实工作不可或缺的组成部分。委员会提请缔约国

注意，数据收集所涉时间跨度应包括整个儿童成长期，直到 18 岁为止。在整个管辖范围内也需要进行协调，确保获得全国范围内适用的指标。各国应当与适当的研究机构进行合作，目标是制定一幅完整的落实工作进展情况蓝图，提出数量和质量两方面的研究报告。定期报告准则要求提供详细分类的统计资料和其他涉及《公约》所有领域的资料。重要的不仅仅是建立有效的数据收集系统，而且还要确保对所收集的数据进行评价并用于评估落实工作进展情况，确认问题，并让儿童了解所有政策发展情况。评价需要制定与《公约》保证的所有权利有关的指标。

49. 委员会赞扬缔约国采取每年出版有关其管辖范围内儿童权利情况的综合报告的这一做法。出版和广泛传播此种报告并就报告开展辩论，包括在议会散发，都可以提供一种关注焦点，促使公众广泛参与执行工作。报告翻译，包括编写儿童易懂的文本，对于动员儿童和少数人群体参与进程来说，也是必要的。

50. 委员会强调指出，在许多情况下，只有儿童自己才能够说明他们的权利是否得到充分承认和实现。与儿童谈话以及让儿童自己来考察问题(有适当的保障措施)，这很可能成为一项重要方法，譬如，可以查明儿童公民权利，包括第 12 条中规定的重要权利，即儿童发表自己的意见并使此种意见得到应有考虑的权利，在家庭、学校等方面得到尊重的情况。

### **G. 使儿童问题在预算中占有显著位置**

51. 在其报告准则中以及在审议缔约国报告的过程中，委员会始终十分重视在国家和其他预算中对儿童问题所获资源的确认和分析。<sup>14</sup> 任何国家如果不能确定国家和其他预算向社会部门并从中直接或间接为儿童拨款的数额所占比例，它也就无法说明其是否按照第 4 条规定，“根据其现有资源所允许的最大限度”落实了儿童的经济、社会和文化权利。有些国家声称以这种方式来分析国家预算是不可能的。但也有国家采取了这一方法，并且每年公布“儿童预算”。委员会需要知道各级政府采取了什么步骤，确保在作出经济和社会规划和决策以及预算决定时是以儿童的最大利益为一种首要考虑，以及确保儿童，尤其是被排斥和处境不利的儿童群体得到保护免受经济政策或财政紧缩的不利影响。

52. 委员会强调经济政策绝不会不对儿童权利产生影响，对结构调整方案和向市场经济过渡常常给儿童带来不利影响表示深为关切。为了履行执行《公约》

第 4 条和其他规定的义务，需要对此种变革和政策调整进行紧密的监测，以保护儿童的经济、社会和文化权利。

## **H. 培训和能力建设**

53. 委员会强调缔约国有义务为所有参与执行进程的人，即政府官员、议员和司法机关成员，以及为所有从事儿童工作的人提供培训并进行能力建设。这类人包括社区和宗教领袖、教师、社会工作者和其他专业人员，还有福利机构和拘留所、警察局和武装部队，包括维和部队中的儿童工作者、媒体工作者以及其他许多人。培训必须具有系统性和连续性，既有初次培训，也有再培训。培训的目的是强调儿童也同样享有人权这一地位，以增进对《公约》的了解和认识，并鼓励主动尊重《公约》的所有规定。委员会期望看到在专业培训课程、行为准则和各级教育课程中都能反映《公约》的精神。当然，还必须通过学校课程和其他方式促进儿童自己对人权的认识和了解(另见下文第 69 段和委员会第 1 号一般性意见(2001)“教育的目的”)。

54. 委员会的定期报告准则提到培训的诸多方面，包括专门培训，要使所有儿童都能享有自己的权利，这项工作也是不可或缺的。《公约》序言部分和许多条文都着重阐明了家庭的重要性。尤其重要的是，促进儿童权利应当与做父母的准备和为人父母的教育结合在一起。

55. 应当定期评估培训效果，审查内容不仅是公众对《公约》及其规定的了解程度，还有培训对确立可积极促进儿童享有其权利的观念和做法所起到的促进作用。

## **I. 与民间社会的合作**

56. 落实《公约》是缔约国的义务，但落实需要全社会各部门的共同参与，包括儿童自身的参与。委员会承认，实际上，尊重和确保儿童权利不仅仅是国家和国家管理的服务部门和机构的责任，儿童、父母、大家庭、其他成人以及非国家服务部门和机构也都有责任。比如，委员会同意经济、社会、文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000)，该意见第 42 段指出：“虽然只有国家才是公约的缔约国，从而对遵守公约负有最终责任，但社会的所有成员——一个人，包括卫生专业人员、家庭、地方社区、政府间和非政府

组织、民间社会组织，及私营企业部门——在实现健康权方面也都负有责任。因此缔约国应为履行这方面的责任提供一个有利的环境”。

57. 如已强调指出(见上文第 12 段)的，《公约》第 12 条规定，对儿童对影响其本人的一切事项发表的意见应给以适当的看待，这就包括了执行“他们的”《公约》。

58. 国家必须与最广义的非政府组织进行密切合作，尊重它们的自主权；这些组织包括人权非政府组织、儿童和青年领导的组织及青年团体、父母和家庭团体、宗教团体、学术机构和专业协会。非政府组织在起草《公约》方面发挥了极其重要的作用，因此，促使它们参与执行进程，至关重要。

59. 委员会欢迎建立致力于促进、保护和监测儿童人权的非政府组织联盟和同盟，并敦促各国政府给予其非指示性支持，并与之建立积极的正式关系及非正式关系。非政府组织参与《公约》规定的报告过程，如果属于第 45 条(a)项含义内的“主管机构”，在许多情况下都会切实促进执行及报告过程。非政府组织儿童权利公约小组对报告过程和委员会工作的其他方面都产生了一种深受欢迎的、强有力的和有扶持性的作用。委员会在其报告准则中强调指出，编写报告的过程，“应鼓励和推动大众参与和对政府政策的公开审查”。<sup>15</sup> 媒体在执行过程中也可成为重要的伙伴(另见第 70 段)。

## J. 国际合作

60. 第 4 条强调指出，执行《公约》是世界各国的一项合作行动。这一条及《公约》其他条文都强调开展国际合作的需要。<sup>16</sup> 《联合国宪章》(第五十五和五十六条)确认了国际经济和社会合作总的宗旨，并且会员国也通过《宪章》保证“采取共同及个别行动与本组织合作”，以实现这些宗旨。在联合国《千年宣言》中以及其他全球会议包括在关于儿童问题的联合国大会特别会议上，各国特别保证要加强国际合作以消除贫穷。

61. 委员会向缔约各国提议，应将《公约》作为与儿童有直接或间接关系的国际发展援助的框架，同时捐助国方案应以权利为依据。委员会促请各国实现国际社会商定的目标，包括联合国提出的将国内生产总值的 0.7%用于国际发展援助的目标。在 2002 年发展筹资问题国际会议上产生的《蒙特雷共识》，重申了这一目标及其他目标。<sup>17</sup> 委员会鼓励接受国际援助的缔约国将其中一大部分援助明确

划拨给儿童。委员会期望缔约各国每年能够从国际支助中划拨一定数额和比例的款项，指定用于实现儿童权利。

62. 委员会赞同 20/20 倡议提出的各项目标，作为发展中国家和捐助国的一项共同责任，在可持续性基础上实现优质基本社会服务普及。委员会注意到，为审查进展情况而举行的国际会议得出的结论是，许多国家在实现基本的经济和社会权利方面仍有困难，除非划拨额外资源并且提高资源划拨效率。委员会注意到并鼓励大多数重债穷国目前通过减贫战略文件为减轻贫穷所作出的努力。作为实现千年发展目标的国家级核心战略，减贫战略文件必须将儿童权利作为重点列入。委员会促请各国政府、捐助者和民间社会在制定减贫文件和全部门发展办法时，确保将儿童问题列为主要优先事项。减贫文件和全部门发展办法都应反映儿童权利原则，提出以儿童为中心的综合方法，承认儿童享有权利，并纳入发展目标与儿童有关的目标。

63. 委员会鼓励各国在执行《公约》过程中提供并酌情使用技术援助。联合国儿童基金会(儿童基金会)、人权事务高级专员办事处(人权高专办)和其他联合国机构和联合国有关机构也可以在执行工作许多方面提供技术援助。委员会鼓励缔约各国在其根据《公约》提交的报告中明确说明是否对技术援助感兴趣。

64. 联合国及联合国所有有关机构在促进国际合作和技术援助时，应以《公约》为指导，并且在其所有活动中将儿童权利列为主流。它们应谋求在其影响范围内，确保国际合作以支持各国履行其根据《公约》所承担之义务为目标。同样，世界银行集团、国际货币基金组织和世界贸易组织也应当确保其与国际合作和经济发展有关的活动应以儿童的最大利益为首要考虑，并促进《公约》的充分落实。

## **K. 独立的人权机构**

65. 委员会在其第 2 号一般性意见(2002)“独立的国家人权机构在保护和增进儿童权利方面的作用”中指出，委员会“认为建立这种机构属于缔约国在批准时所作关于确保执行公约和促进普遍实现儿童权利的承诺的范围”。独立的人权机构是对有效的政府儿童部门结构的一种补充；基本要素是独立：“国家人权机构的作用是独立监测国家的遵守情况和在执行方面的进展，并尽力确保充分尊重儿童的权利。虽然这可能要求人权机构制定项目，加强增进和保护儿童权利，但

它并不应造成政府将它的监督义务委托给国家机构的情况。机构必须完全保持制定自己的议程和确定自己的活动的自由”。<sup>18</sup> 第 2 号一般性意见就建立和管理独立的儿童人权机构提供了详细的指导方针。

#### 第 42 条：使成人和儿童普遍知晓《公约》

“缔约国承担以适当的积极手段，使成人和儿童都能普遍知晓本公约的原则和规定。”

66. 个人必须知晓自己的权利。通常来说，大多数(即便不是所有)社会都不把儿童视为权利享有者。第 42 条也为此而极其重要。如果儿童身边的成人、他们的父母和其他家庭成员、教师和照料者并没有认识到《公约》的含义，尤其是《公约》对儿童作为权利主体所享有的平等地位的确认，许多儿童就无法享有《公约》所规定的权利。

67. 委员会建议，各国应制定一项向全社会传播《公约》知识的全面战略。这项战略应包括有关这些参与执行和监测的政府及独立机构的资料，以及如何与之联系的资料。最基本的一点是，必须广泛提供以所有语文出版的《公约》文本(在这方面委员会赞扬人权高专办收藏了《公约》正式和非正式译本)。另外还需要制定一项向文盲人口传播《公约》知识的战略。儿童基金会和许多国家的非政府组织都已编制了儿童易懂的《公约》文本，供不同年龄的儿童使用。委员会对这一进程表示欢迎并给予鼓励；这些材料也应向儿童说明可获得帮助和建议的渠道。

68. 儿童必须知晓其权利，因此委员会着重强调所有国家均应在学校课程中加入有关《公约》和一般人权方面的知识。对于委员会题为“教育的目的”(第 29 条第 1 款)的第 1 号一般性意见(2001)，应结合这一点加以考虑。第 29 条第 1 款规定，儿童教育的目的应当是“……培养对人权和基本自由的尊重……”。该一般性意见强调：“人权教育应当提供关于人权条约内容的信息。但儿童也应该通过目睹人权标准在实践中的执行而了解人权，无论是在家，在校或在社区内。人权教育应当是一种全面、终生的进程，起点就是在儿童的日常生活和经历中反映出人权价值观”。<sup>19</sup>

69. 同样，在对所有儿童工作者的初期培训和在职培训中，也需要纳入有关《公约》的知识(见上文第 53 段)。委员会提请缔约国注意它在为纪念《公约》通过十周年而举行的一般执行措施会议之后作出的建议，其中委员会回顾，“宣传

儿童权利和提高这方面的意识，如果被看作是一种社会变化过程，一种相互交流和对话的机会，而不是说教，可能最有成效。提高意识，涉及社会所有阶层，包括儿童和青年。儿童，特别是青少年，有权按自己能力的不断变化，最大限度地参与关于自己权利的宣传活动”。<sup>20</sup>

“委员会建议，尽一切努力使儿童权利的培训更加实用、系统，并与正规的专业培训相结合，以取得最大效果和持久性。人权培训，应该采取参与性办法，向专业人权传授各种技能和态度，使他们以尊重儿童和青年权利、尊严和自尊心的方式与儿童和青年相互交流”。<sup>21</sup>

媒体在宣传《公约》及了解和认识《公约》方面可以发挥重要作用，为此委员会鼓励媒体自愿参与这一进程，发起该进程的可以是政府，也可以是非政府组织。<sup>22</sup>

#### **第 44 条第 6 款：广泛供应根据《公约》提交的报告**

“……缔约国应向其本国的公众广泛供应其报告”。

70. 如果根据《公约》提交报告要起到其在国家一级执行进程中所应起到的重要作用，就需要使缔约国全国的成人和儿童普遍知晓这项工作。报告进程提供了一种独特形式的国际问责制，说明各国对待儿童及儿童权利的方式。但是，如果报告未予以传播，并且在国家一级未开展富有建设性的辩论，这一进程就不可能对儿童的生活产生巨大的影响。

71. 《公约》明确规定，各国应向其本国的公众广泛供应其报告；这项工作应在向委员会提交报告时同时进行。报告应真正便于公众获得，例如，将报告译成各种语文文本，并编写适于儿童、残疾人等群体使用的文本。因特网可大力协助传播资料，同时委员会强烈促请各国政府和议会在网上公布此种报告。

72. 委员会促请各国广泛供应其对根据《公约》提交的报告的所有其他审查文件，以促进开展具有建设性的辩论，并向公众通报各级执行进程情况。各国尤其应当向公众以及儿童传播委员会的结论意见，并应在议会中对其开展详细辩论。独立的人权机构和非政府组织在促使确保开展广泛辩论活动方面，可以发挥极其重要的作用。委员会向政府代表提问的简要记录，对认识这一进程和委员会的要求亦有所助益，简要记录也提供给公众并对之开展讨论。



注

<sup>1</sup> 委员会提请缔约国注意，为本《公约》之目的，儿童的定义为“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）。

<sup>2</sup> 1999 年，儿童权利委员会举办了一个为期两天的讲习班，以纪念联合国大会通过《儿童权利公约》十周年。讲习班主要侧重于一般执行措施，委员会随后通过了详细的结论和建议（见 CRC/C/90，第 291 段）。

<sup>3</sup> 《关于缔约国根据<公约>第 44 条第 1 款(a)项所提交初次报告的形式和内容的一般准则》，CRC/C/5，1991 年 10 月 15 日；《关于缔约国根据<儿童权利公约>第 44 条第 1 款 (b)项所提交定期报告的形式和内容的一般准则》，CRC/C/58，1996 年 11 月 20 日。

<sup>4</sup> 人权事务委员会，第 3 号一般性意见(第十三届会议，1981 年)，“第 2 条：各国的执行工作”；经济、社会、文化权利委员会，第 3 号一般性意见(第五届会议，1990 年)，“缔约国义务的性质”（《公约》第二条第一款）；以及第 9 号一般性意见(第十九届会议，1998 年)，“《公约》在国内的适用”进一步详细说明了第 3 号一般性意见中的某些要素。人权事务高级专员办事处定期出版的条约机构的一般性意见和建议汇编(HRI/GEN/1/Rev.6)。

<sup>5</sup> 第 3 号一般性意见，HRI/GEN/1/Rev.6，第 11 段，第 16 页。

<sup>6</sup> 人权事务委员会，第 18 号一般性意见(1989)，HRI/GEN/1/Rev.6，第 148 页及以下各页。

<sup>7</sup> 关于缔约国根据《儿童权利公约》第 44 条第 1 款(b)项所提交定期报告的形式和内容的一般准则，CRC/C/58，1996 年 11 月 20 日，第 11 段。

<sup>8</sup> 世界人权会议，维也纳，1993 年 6 月 14 日至 25 日，“维也纳宣言和行动纲领”，A/CONF.157/23。

<sup>9</sup> 儿童问题世界首脑会议，《儿童生存、保护和发展世界宣言》和《1990 年代执行儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》，CF/WSC/1990/WS-001，联合国，纽约，1990 年 9 月 30 日。

<sup>10</sup> 世界人权会议，维也纳，1993 年 6 月 14 日至 25 日，《维也纳宣言和行动纲领》，A/CONF.157/23。

<sup>11</sup> “适合儿童生长的世界”，联合国大会儿童问题特别会议结果文件，2002 年，第 59 段。

<sup>12</sup> 同上，第 61(a)段。

<sup>13</sup> 儿童权利委员会，关于其第三十一届会议的报告，2002 年 9 月至 10 月，一般性讨论日“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”，第 630 段至第 653 段。

<sup>14</sup> 《关于缔约国根据《儿童权利公约》第 44 条第 1 款(b)项所提交定期报告的形式和内容的一般准则》，CRC/C/58，1996 年 11 月 20 日，第 20 段。

<sup>15</sup> 同上，第 3 段。

<sup>16</sup> 《公约》以下条文明确提及国际合作问题：第 7(2)、11(2)、17(b)、21(e)、22(2)、23(4)、27(4)、28(3)、34 和 35 条。

<sup>17</sup> 发展筹资问题国际会议，蒙特雷，墨西哥，2002 年 3 月 18 日至 22 日(A/ Conf.198/11)。

<sup>18</sup> HRI/GEN/1/Rev.6，第 25 段，第 295 页。

<sup>19</sup> 同上，第 15 段，第 285 页。

<sup>20</sup> 见 CRC/C/90，第 291(k)段。

<sup>21</sup> 同上，第 291(l)段。

<sup>22</sup> 委员会于 1996 年举行了为期一天的一般讨论会，主题是“儿童与媒体”，通过了详细建议（见 CRC/C/57，第 242 及以下各段）。

## 附件 一

### 批准其他主要国际人权文书

如本一般性意见第 17 段所指出，作为其对一般执行措施的审议工作的一部分，以及遵循各项人权不可分割性和相互依存性的原则，委员会始终促请尚未批准《儿童权利公约》两项《任择议定书》(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任择议定书)的缔约国批准任择议定书，以及批准其他六项主要国际人权文书。在与缔约国开展对话过程中，委员会经常鼓励各国考虑批准其他有关国际文书。有关这些文书的非详尽清单作为附件载列于此。委员会将不时予以增补。

- 《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》；
- 《旨在废除死刑的公民权利及政治权利国际公约第二项任择议定书》；
- 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》；
- 《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任择议定书》；
- 《取缔教育歧视公约》；
- 劳工组织 1930 年第 29 号《强迫劳动公约》；
- 劳工组织 1957 年第 105 号《废止强迫劳动公约》；
- 劳工组织 1973 年第 138 号《就业最低年龄公约》；
- 国际劳工组织 1999 年第 182 号《最有害的童工形式公约》；
- 国际劳工组织 2000 年第 183 号《保护产妇公约》；
- 1951 年《关于难民地位的公约》经 1967 年《关于难民地位的议定书》修正；
- 《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》(1949 年)；
- 《奴隶问题公约》(1926 年)；
- 《关于修正禁奴公约的议定书》(1953 年)；
- 《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》(1956 年)；
- 2000 年《联合国跨国有组织犯罪公约》的《禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》
- 《关于战时保护平民之日内瓦公约》；

- 1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第一议定书);
- 1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第二议定书);
- 《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》;
- 《国际刑事法院规约》;
- 《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》;
- 《国际儿童拐骗事件的民事问题海牙公约》;
- 1996 年《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》。

### 第三十九届会议(2005 年)

#### 第 6 号一般性意见: 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>
一、本一般性意见的目的 .....	1 - 4
二、本一般性意见的结构和范围 .....	5 - 6
三、定 义.....	7 - 11
四、适用原则.....	12 - 30
(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
(b) 不歧视(第 2 条).....	18
(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
(d) 生命权、存活权与发展权(第 6 条).....	23 - 24
(e) 儿童自由发表自己的意见的权利(第 12 条).....	25
(f) 尊重不驱回原则 .....	26 - 28
(g) 保 密 .....	29 - 30
五、满足一般和具体的保护需要 .....	31 - 63
(a) 初步评价和措施 .....	31 - 32

目 录(续)

	段 次
(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
(c) 抚育和收养安排(第 20 条和第 22 条) .....	39 - 40
(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
(e) 有权享有充足的生活水平(第 27 条) .....	44 - 45
(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
(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
(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
(i) 预防剥夺自由和对剥夺自由情况的处理 .....	61 - 63
六、申请难民身份的机会、法律保障和难民权利 .....	64 - 78
(a) 概 述.....	64 - 65
(b) 不论年龄享有申请难民地位的机会 .....	66 - 67
(c) 程序保障和支助措施(第 3 条第 3 款) .....	68 - 73
(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
(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
(f) 儿童享有补充形式的保护 .....	77 - 78
七、家庭团聚、遣返和其他长期解决办法 .....	79 - 94
(a) 概 述.....	79 - 80
(b) 家庭团聚 .....	81 - 83
(c) 返回原籍国 .....	84 - 88
(d) 融入当地社会 .....	89 - 90
(e) 跨国收养(第 21 条) .....	91
(f) 在第三国定居 .....	92 - 94
八、培训、数据和统计 .....	95 - 100
(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
(b) 关于无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据和统计 .....	98 - 100

## 一、本一般性意见的目的

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、本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 7 条)或——无国籍情况下指在其常住国以外——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境的儿童,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. “无人陪伴的儿童”(或称“无人陪伴的未成年人”)系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——《公约》第 1 条界定的——儿童。

8. “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——《公约》第 1 条界定的——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 1 条界定的儿童”,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 2 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)(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)项的规定，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》、1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约》1977 年 6 月 8 日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)、1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约》1977 年 6 月 8 日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。<sup>1</sup>

16. 鉴于《公约》义务的绝对性质及其特别法特点，《经济、社会、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 4 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联合国儿童基金会(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》<sup>2</sup>，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



求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 2 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，那么就必须采取补充措施(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的儿童，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、联合国教育、科学及文化组织(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、世界卫生组织(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<sup>3</sup>

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)项行事，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责任的有关的那些原则，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和实际障碍而逗留，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利的前提下，(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。根据第九条第一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》第六条和第七条所承担的义务)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待权利(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 年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

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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)。

<sup>3</sup> 关于儿童所面临的迫害的具体形式和表现的一般的情况，请参阅下文第六节(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”。

## 第四十届会议(2006年)

### 第7号一般性意见：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、本一般性意见的目的

### 2. 本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，并认识到需要他们在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，委员会建议将八岁以下的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，有关幼儿的看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发展的第 4 号一般性意见(2003))。

#### 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))。其中,每项原则都对幼儿期的权利产生着影响。

10. **生命权、生存权和发展权。**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发展。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 条涵盖发展的所有方面,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):生存权和发展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動。

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”<sup>1</sup>。

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/主要养育人。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儿童照料服务、产妇保护和便利条件。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。<sup>2</sup> 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一律免费(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(和其他主要养育人)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，提供资源适足的高质量服务，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)项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，或者帮助父母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 8 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

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

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

<sup>2</sup> 见《婴儿和幼儿喂养全球战略》，世界卫生组织，2003年。

## 第四十二届会议(2006 年)

### 第 8 号一般性意见：儿童受保护免遭体罚和其他残忍或不人道 形式惩罚的权利(第 19 条、第 28 条第 2 款和第 37 条等)

#### 一、目 标

1. 在 2000 年和 2001 年举行了两次关于暴力侵害儿童问题一般性讨论日之后，儿童权利委员会决定发表一系列关于消除暴力侵害儿童行为问题的一般性意见。这是其中的第一个意见。委员会旨在指导各缔约国了解《公约》关于保护儿童免遭一切形式暴力的条款。一般性意见注重探讨目前广为接受和采用的暴力侵害儿童的形式，即体罚和其他残忍或有辱人格形式的惩罚问题。

2. 《儿童权利公约》及其他国际人权文书确认，尊重儿童的人的尊严和人身安全权以及依法受同等保护的儿童权利。委员会发表这项一般性意见以着重指出所有缔约国都有义务迅速行动，禁止和消除所有对儿童的体罚和其他残忍或有辱人格形式的惩罚，并概述了各国须采取的一些立法措施及其他提高认识的措施和教育措施。

3. 解决在家庭、学校及其他背景下普遍接受和容忍对儿童的体罚，不只是缔约国依据《公约》承担的一项义务。这同时也是各社会减少和防止一切形式暴力的一项关键性战略。

#### 二、背 景

4. 委员会从其最早的届会起就特别关注强调儿童受保护免遭一切形式暴力的权利。在审查缔约国的报告以及最近联合国秘书长关于暴力侵害儿童问题的研究报告中，委员会都极为关切地注意到，对儿童实行体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚方式具有普遍合法性且长期来得到社会认可的现象。<sup>1</sup> 早在 1993 年，委员会在其第四届会议报告中就指出，委员会“认识到，体罚问题对改善增进和保护儿童体制的重要性，并决定在审查各缔约国报告的过程中继续关注这一问题。”<sup>2</sup>

5. 在审查缔约国报告的第一个十年期间，委员会向各洲 130 多个国家提出了禁止在家庭和其他背景下一切体罚的建议。<sup>3</sup> 委员会感到鼓舞的是，越来越多的国家正在采取适当立法措施和其他措施，增强尊重儿童的人的尊严和人身安全权和

依法受到平等保护的儿童权利。委员会悉知，到 2006 年已有 100 多个国家禁止在学校和刑事体制中对儿童实行体罚。越来越多的国家已在家内和家庭以及一切其他形式的替代照料禁止体罚。<sup>4</sup>

6. 2000 年 9 月，委员会举行了两个关于暴力侵害儿童问题一般性讨论日的第一次讨论。该讨论日集中探讨了“侵害儿童的国家暴力”问题，随后，委员会通过了详实的建议，包括禁止一切体罚和发起公共宣传运动“以提高公众认识和敏感意识，认清此领域侵犯人权行为的严重程度及其对儿童的有害影响，并消除在文化上认可对使用儿童暴力的问题，从而倡导对暴力的‘零容忍’。”<sup>5</sup>

7. 2001 年 4 月，委员会通过了关于“教育的目的”的第 1 号一般性意见，强调体罚不符合《公约》：“儿童不会因为走进了学校大门就失去了人权。例如，开展教育的方式必须尊重儿童的固有尊严，使儿童能够根据第 12 条第 1 款表达自己的意见和参加学校生活。教育工作中也必须尊重第二十八条第 2 款中反映的对纪律措施的严格限制，并在学校内倡导非暴力理念。委员会在结论性意见中一再表明，体罚手段既不尊重儿童的固有尊严，也不尊重关于学校纪律的严格限制”。<sup>6</sup>

8. 2001 年 9 月举行了关于“家庭内和校内暴力侵害儿童问题”的第二次一般性讨论日之后，委员会呼吁各国“依照《公约》条款要求，紧急颁布或废除法律，以禁止家庭内和校内一切不论多轻微形式的暴力行为，包括以纪律惩罚为形式的暴力行为……。”<sup>7</sup>

9. 2000 年和 2001 年两个一般性讨论日的另一项结果是，建议要求联合国秘书长通过大会深入开展有关暴力侵害儿童问题的国际研究。联合国大会于 2001 年推进了这项建议。<sup>8</sup> 2003 至 2006 年联合国进行研究期间着重指出必须禁止目前一切针对儿童合法使用暴力，并着重强调儿童本身对家庭体罚现象极普遍深感担忧，以及体罚长期以来在许多国家在校内、其他机构内流行，在刑事制度中对触法儿童施加体罚也为合法的状况。

### 三、定 义

10. 依照《公约》对“儿童”的界定，“儿童系指 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”。<sup>9</sup>

11. 委员会界定“身体”或“肉体”的惩罚是任何运用体力施加的处罚，且不论程度多轻都旨在造成某种程度的痛苦或不舒服。大部分情况下是用手或某一器具——鞭子、棍棒、皮带、鞋、木勺等(“拍打”、“打耳光”、“打屁股”)打儿童。但是，这也可涉及例如，踢打、摇晃或扔掷儿童；抓、捏、咬、抓头发或抓耳朵，强迫儿童做不舒服的姿势、烙烫、辱骂或强迫吞咽(例如，用肥皂清洗儿童的嘴，或强迫儿童吞咽辛辣作料)。委员会认为，体罚的程度虽有不同，但总是有辱人格。此外，还有其它一些也是残忍和有辱人格的非对人体进行的惩罚，因而是违反《公约》的行为。这些惩罚包括例如：贬低、侮辱、毁誉、替罪、威胁、恐吓或者嘲讽儿童。

12. 在许多情况下，包括在家庭内和家中、在一切形式的替代照料内、学校和其他教育机构内，在司法体制(既作为法庭判刑，又作为刑事及其他机构施加的惩罚)中、当童工的情况中以及在社区中均会发生对儿童进行体罚和其他残忍或有辱人格形式的惩罚的情事。

13. 委员会虽拒绝接受任何对儿童采用暴力和污辱形式惩罚的理由，但绝不反对正面的纪律概念。儿童的健康发育取决于父母及其他成年人依照儿童不同阶段接受能力，给予必要的引导和指导，培养儿童走向对社会负责的生活。

14. 委员会确认，父母抚养和照料儿童，尤其是婴儿和幼儿，需要不断地给予体力行动和干预行动，以对儿童进行保护。这完全有别于造成某种程度的痛苦、不舒服或有辱人格的蓄意和惩罚性地使用武力行为。作为成年人，我们本身知道保护性的人体行动与惩罚性攻击之间的区别；在涉及儿童的相关行为方面，要进行这种区别并不会更困难。各国的法律，明确或示意性地允许使用非惩罚性和必要的武力来保护人民。

15. 委员会承认，在某些例外情况下，教师和另一些人，例如，在教养机构内从事儿童工作的人以及从事涉及触法儿童事务的人，都有可能面临危险的行为，使之有理由运用合理压制手段控制这种危险行为。在此，出于保护儿童和他人所需而采用武力，与为了惩罚采用武力两者之间明显有区别。随时随地都必须适用，在最短的必要时间内使用最小程度必要武力的原则。同时还需制定详细的指导原则和进行培训，既要在最大程度上减少采取限制措施的必要性，又确保所使用的任何方式都是既安全，又与情况相称的，而不是作为一种控制形式而蓄意制造痛苦。

#### 四、人权标准和对儿童的体罚

16. 在《儿童权利公约》通过之前，《国际人权宪章》，即《世界人权宣言》及《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》这两项公约都坚持“人人”都有权得到对他/她的人的尊严和人身安全以及依法受同等保护的尊重。委员会在强调各国义务禁止和消除一切体罚或其他一切有辱人格形式的惩罚时指出，这是《儿童权利公约》立足的基础。每一个人的个人尊严是，国际人权法的基本指导原则。

17. 《儿童权利公约》序言确认，序言依据《联合国宪章》原则重申《世界人权宣言》“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础”。序言还回顾，联合国在《世界人权宣言》中宣布：“儿童有权享受特别照料和协助”。

18. 《公约》第 37 条要求各国保证：“任何儿童不受酷刑或其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚”。这项条款得到第 19 条的补充和扩展。第 19 条要求各国“采取一切适当的立法、行政、社会和教育措施，保护儿童在受父母、法定监护人或其他任何负责照管儿童的人的照料时，不致受到任何形式的心身摧残、伤害或凌辱，忽视或照料不周，虐待或剥削，包括性侵犯”。在此绝不含糊地指出：“所有生理或精神暴力形式”绝未留有任何可合法地暴力侵害儿童现象的余地。体罚和其他残忍或有辱人格形式的惩罚都是暴力形式，各国必须采取一切适当的立法、行政、社会和教育措施消除这些行为。

19. 此外，《公约》第 28 条第 2 款提及了学校纪律并要求各缔约国“采取一切适当措施，确保学校执行纪律的方式符合儿童的人格尊严及本公约的规定”。

20. 第 19 条和第 28 条第 2 款并未明确地提及体罚。《公约》的准备工作文件并没有记录阐明在起草会议的讨论期间，对体罚问题进行过任何讨论。但是《公约》与所有其他人权文书一样，都必须被视为一项活的文书，对文书的解释应与时俱进。自《公约》通过十七年来，通过《公约》规定的报告程序和各国人权机构和非政府组织等各方面展开的研究和倡议，已更加明显地表明了，儿童在其家庭、学校及其他机构中遭受体罚的情况十分普遍。

21. 一旦认清了这种情况，这种体罚行为显然与尊重儿童的人的尊严和人身安全的平等和不移的权利直接相冲突。儿童明确的独特性质、儿童最初的依赖性

和发育状况、他们特殊的人的潜力以及儿童的脆弱性，都需要获得更多，而不是更少的法律和其他方面的保护，以免遭受一切形式的暴力侵害。

22. 委员会强调通过法律改革和其他必要措施，消除对儿童的暴力和污辱性惩罚是各缔约国直接和无条件的义务。委员会指出，其他条约机构，包括人权事务委员会、经济、社会、文化权利委员会和禁止酷刑委员会都在就缔约国依相关文书规定提交的报告作出的结论性意见中发表了同样的观点，建议禁止并采取其他措施制止学校、刑事体制，甚至有时在家庭中的体罚。例如，经济、社会、文化权利委员会在关于“受教育权”的第 13 号一般性意见(1999)中阐明：“委员会认为，体罚不符合《世界人权宣言》和两项公约序言所载国际人权法的基本指导原则：个人尊严。学校纪律的另一些方面也可能不符合人性尊严，如当众羞辱。”<sup>10</sup>

23. 各区域人权机制也谴责体罚。欧洲人权法院的一系列判决逐步展开了谴责，首先谴责刑事体制，而后谴责学校、包括私立学校，最近谴责了家中对儿童的体罚行为。<sup>11</sup> 监督欧洲委员会成员国对《欧洲宪章》及《修正的社会宪章》恪守情况的欧洲社会权利委员会认为，为遵循《宪章》就必须立法禁止不论在学校、其它各机构、儿童在家庭或任何其它地方以任何形式侵害儿童的暴力行为。<sup>12</sup>

24. 美洲人权法院关于“儿童的法律地位和人权”(2002 年)咨询意见认为，《美洲人权公约》缔约国“有义务……采取一切必要积极措施，不论是在儿童与公共当局之间的关系，还是与其他个人或与非政府实体之间关系中，确保儿童受到不受虐待的保护”。法院援引了《儿童权利公约》条款、儿童权利委员会的结论，以及欧洲人权法院关于国家有义务保护儿童免遭包括家庭暴力之害的判决。美洲法院得出结论“国家有义务采取积极措施，全面确保有效落实儿童权利”。<sup>13</sup>

25. 非洲人权和人民权利委员会监督《非洲人权和人民权利宪章》的执行情况。2003 年，在裁定一个关于对学生判处“鞭笞”的判决的个人来文时，委员会认为，鞭笞惩罚违反了《非洲宪章》第 5 条所禁止的残忍、不人道或有辱人格的惩罚条例。非洲委员会要求所涉政府修订法律，废除鞭笞的刑罚，并采取必要措施确保对受害者提供赔偿。委员会在这项决定中阐明：“个人，尤其是某个国家政府无权就所犯罪行对个人采取人身暴力行为。这种暴力权将相当于认可国家支持《宪章》所述的酷刑，违反了人权条约的根本性质。”<sup>14</sup> 儿童权利委员会高兴地

注意到，许多国家宪法法院和其他高级别法院作出的判决谴责在某些情况下或所有情况下对儿童施加体罚，并在大部分案件中援引《儿童权利公约》。<sup>15</sup>

26. 当儿童权利委员会在审查某些缔约国的报告时向它们提出了消除体罚问题时，有些政府代表有时会提出某种“合理”或“轻缓”程度的体罚是为了儿童“最大利益”的理由。委员会确认，作为一项主要的总原则，《公约》规定，在涉及儿童一切行为中，首先应考虑到儿童的最大利益(第3条第1款)。《公约》还在第18条中强调，儿童的最大利益应是父母主要关注的事。但是，对儿童最大利益的解释必须与整个《公约》相符，包括保护儿童免遭一切形式暴力的义务，以及对儿童意见给予必要考虑的规定；儿童的最大利益不能用于为某些行为，包括体罚和其他残忍或有辱人格形式的惩罚作辩护的理由，体罚违反儿童的人的尊严和人身安全权。

27. 《公约》序言申明，家庭为“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”。这与国家确保儿童与家庭其他家庭成员一样在人的尊严和人身安全方面得到全面保护的义务绝无冲突。

28. 第5条要求各国尊重父母“以符合儿童不同阶段接受能力的方式，适当指导和指引儿童行使本公约所确认的权利”的责任、权利和义务。在此再一次阐明，对“适当”指导和指引的解释，必须符合整个《公约》，绝没有任何运用暴力或其他残忍或有辱人格的纪律管束形式的理由。

29. 有些人提出了基于信仰施行体罚的理由，声称对某些宗教案文的解释不仅认为体罚是合理的，而且还规定了使用体罚的义务。《公民权利和政治权利国际公约》(第十八条)维护每个人信仰宗教的自由，但信奉宗教或信仰必须符合对他人的尊严和人身安全的尊重。个人信奉宗教或信仰的自由可以受到合法的限制，以保护对他人的基本人权和自由。委员会发现，在某些国家中有时一些极年幼的儿童，有时另一些被认为已经达到成年年龄的儿童，可能被判处遭受极端暴力的惩罚，包括按对某些宗教法的解释，被判处投石击毙刑和截肢。正如人权事务委员会和禁止酷刑委员会已着重指出的，有些惩罚显然违反了《公约》和其他国际人权标准，必须予以禁止。

## 五、消除体罚和其他残忍或有辱人格形式 惩罚的必要措施和机制

### 1. 立法措施

30. 依据第 4 条发挥而成的第 19 条措词清楚地阐明，立法以及其他措施都是为了国家全面履行保护儿童免遭一切形式暴力所需的。委员会欢迎，许多国家将《公约》或其原则融入了国内法。所有国家都列有保护公民免遭暴行的刑法。许多国家宪法和/或法律维护“人人”得到保护免遭酷刑和残忍、不人道或有辱人格待遇或惩罚的权利，体现了国际人权标准和《儿童权利公约》第 37 条。许多国家还制定了特别的儿童保护法，规定“虐待”或“凌辱”或“残暴”行为为罪行。但是，委员会在审查各国的报告中得悉，此类法律的规定一般无法保障儿童在家庭和其他情况下得到保护，免遭所有体罚或其他残忍或有辱人格形式的惩罚。

31. 委员会在审查报告时注意到，许多国家在刑法和/或民法(家庭法)中列有明确法律条款，为父母和其他照管人在“管教”儿童时采用某种程度暴力提供了辩护或理由。例如，“合法”、“合理”或“轻微”惩戒或管教行动，几个世纪以来一直是英国习惯法的一部分内容，法国法律中规定的“管教权”也一样。在许多国家中，这曾经一度作为丈夫惩罚妻子，主人惩罚奴隶、佣人和学徒为合法手段的辩解论点。委员会强调，《公约》要求废除(在法规或普通案例法中)在家庭/家中，或在任何其他情况下，任何允许对儿童采用某种(例如，“合理”或“轻微”惩罚或“纠正”)程度暴力的规定。

32. 有些国家列有如何实施和由谁来实施体罚的条例，具体准许在学校和其他机构中采用体罚。在少数国家中，仍然准许采用藤条或鞭子进行体罚作为法院对儿童犯罪者判处的刑罪。正如委员会一再重申的，《公约》要求废除所有此类条款。

33. 委员会注意到在某些国家，法律虽没有明确地为体罚提供辩解或理由，然而，对儿童所持的传统态度，意味着可准许体罚。有时法院的判决即体现出了这种态度(法院以父母或教师或其他照管人有权采用轻微“管教手段”或有采取此种手法自由为理由，就他们的侵害或虐待行为判处无罪的判决)。

34. 面对在传统上接受对儿童暴力和有辱人格形式惩罚的现象，越来越多的国家认识到，仅废除准许体罚和消除任何现有的辩护理由是不足的。除此之外，



各国还必须在民法或刑法中明确禁止体罚和其他残忍或污辱性形式的惩罚，从而明确地规定，打儿童或对其“打耳光”或“打屁股”和对成年人的这种行为一样都是不合法的，而且有关侵害行为的刑事法同样确实适用于此类暴力行为，不论这种暴力行为是被称之为纪律管教，还是“合理的管教行为”。

35. 一旦对侵害儿童行为完全适用刑法之后，儿童即得到保护，免遭不论在何时何地和不不论由谁实施的体罚。但委员会认为，考虑到体罚在传统上被接受，适用的部门专门法律——例如，家庭法、教育法、关于一切替代照顾类形式的法律和司法体制、就业法都必须明确禁止在相关情况下采用体罚。此外，教师、照管者和其他各方面的人的职业道德守则和准则及其他体制规则或章程如能强调，体罚和其他残忍或不人道形式的惩罚均为不合法行为，则会具有重大意义。

36. 委员会还关切地感到，有报告称存在针对童工，包括家庭雇工采用体罚或其他残忍或有辱人格惩罚的现象。委员会重申，《公约》和其他适用的人权文书保护儿童免遭经济剥削，而且禁止他们从事有碍儿童教育或有害儿童发展的任何有可能危害性工作，并要求制定某些确保有效实施这项条款的保障措施。委员会强调，在儿童从事工作的任何情况下，至关重要的是切实贯彻禁止体罚和其他残忍和/或有辱人格形式的惩罚。

37. 《公约》第 39 条要求各国采取一切适当措施，促使遭受“任何形式忽视、剥削、或凌辱虐待；酷刑或任何其他形式的残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚”的儿童受害者的身心康复和社会重新融合。体罚和其他有辱人格形式的惩罚有可能对儿童的身心发育和社会发展造成严重伤害，必须给予适当的健康和其他照料和治疗。这应在一种能促进儿童的整体健康、自尊和尊严的环境中进行，并可酌情扩展至所涉儿童的家庭群体。规划和提供照料和治疗计划必须采取跨学科领域的方针，对所涉专业人员开展专门的培训。在所有与儿童治疗的相关方面，儿童意见应得到应有的考虑，并在审查治疗情况时亦复如此。

## **2. 禁止体罚和其他残忍或有辱人格形式惩罚的规定的落实情况**

38. 委员会认为，要落实禁止一切体罚，就必须提高所有所涉者的认识，提供指导和培训(见下文第 45 段及其后段落)。这就必须确保，尤其是在牵涉到父母或家庭其他亲密成员施加体罚的情况下，法律的运作方式应考虑到受害儿童的最大

利益。为禁止家庭内对儿童的体罚，推行的法律改革的第一个目的是预防：通过改变态度和习惯，强调儿童享有平等保护权，并为保护儿童和为推行积极、非暴力和参与性的抚养儿童形式奠定明确的基础，以防止暴力侵害儿童。

39. 为实现明确和无条件地禁止一切体罚，各缔约国将需要开展不同程度的法律改革。这有可能需在涵盖教育、少年司法和所有替代照料形式等方面的部门专门法律中制定具体的条款。然而，各国必须明确地阐明，关于侵害行为的刑事法条款也适用包括家庭在内的一切体罚行为。这就可能要求缔约国在刑法中制定一项新的条款。然而，民法或家庭法也可列入这样的一项条款，禁止采用一切形式的暴力行为，包括一切体罚。禁止体罚条款强调，当父母或其他照管人被按照刑法起诉时，他们再也不可援用采取(“合理”或“轻微”)体罚的做法，是父母或其他照管人的权利的任何传统的辩护理由。家庭法还应正面强调，父母的责任包括不得以任何形式的暴力，为儿童提供适当的指导和引导。

40. 儿童与成年人一样享有包括在家庭中免遭侵害的平等保护原则，并不意味着所有被揭露的父母对子女进行体罚的案件，都会导致对父母进行起诉。法律不过问小事的原则——即法律本身不过问微不足道事件的原则——确保只有在极其例外的情况下，成年人之间的轻微暴力行为才会提上法庭；对儿童的轻微侵害行为也同样如此。各国必须制定出有效的报案和呈报机制。一切侵害儿童行为都得到适当调查并确保儿童免遭重大伤害，其目的在于通过采取扶持和教育性的干预行为，而不是惩罚性的干预行动，制止父母采用暴力或其他残忍或有辱人格的惩罚做法。

41. 儿童所处的依赖性地位和家庭成员之间具有的特殊密切关系要求，在决定起诉父母或以其他方式对家庭采进行正式干预时，应极其谨慎小心。起诉父母在大部分情况下不可能符合其子女的最大利益。委员会认为，只有出于保护儿童免遭重大伤害之所需并符合受影响儿童最大利益时，才可提出诉讼或进行其他正式干预(例如，接走儿童或带走体罚行为者)。对受害儿童的意见应根据其年龄和成熟程度给予应有的考虑。

42. 为保护儿童体制所涉所有各面，包括警察、诉讼当局和法院提供的咨询和培训，都应强调这项贯彻法律的方针。指导方针也应当强调，《公约》第 9 条要求，儿童与其父母的任何分离，必须出于对儿童最大利益的考虑，并可在包括儿

童在内的当事各方出庭情况下经依据适用法律和程序进行司法复查。当分离被视为合理时，应考虑对将儿童置于家庭环境之外的替代办法，包括带走体罚实施者，缓刑等方式。

43. 尽管制定禁止并开展正面教育和培训方案，当揭露出了例如，家庭之外——校内、其他机构和替代照料形式下的体罚案件时，起诉可能是合理的对应措施。对体罚实施者进行其他纪律制裁行动或解除职务的威胁，也应作为明确的威慑行动。极为关键的是，应向儿童以及所有情况下从事与儿童相关或儿童事务的人广为宣传，禁止一切体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚，而一旦采取了这类惩罚做法，将受到制裁。对纪律制度和儿童待遇的监督必须按照《公约》要求成为对所有体制和安置单位进行持久监督的一部分。所有此类安置单位中的儿童及儿童的代理都必须拥有直接和保密的联系渠道，可获得敏感地关注儿童的咨询意见、倡议，甚至投诉程序，以及最终获得诉诸法院必要的法律和其他援助。各个儿童机构，都必须举报和审查任何暴力事件。

### 3. 教育及其他措施

44. 《公约》第 12 条强调必须对儿童的发展意见给予应有考虑和采取教育及其他措施消除体罚和其他残忍或有辱人格形式惩罚。

45. 鉴于对体罚传统上普遍被接受，因此禁止本身无法实现态度和习惯上的必要改变。必须予提高对儿童受保护权和体现儿童权法律的全面认识。根据《公约》第 42 条，各国承诺采取适当和积极的手段，使成年人和儿童都广为知晓《公约》原则和规定。

46. 此外，各国必须确保始终不断地向父母、照管者、教师 and 所有从事与儿童和家庭相关工作的人推行非暴力的关系和教育。委员会强调，《公约》要求不仅消除对儿童的体罚，而且消除所有其他残忍或有辱人格的惩罚。《公约》虽无须详细规定父母应如何处理他们与子女的关系或如何子女的引导，但是，《公约》确实提供了指导家庭内，以及教师、照顾者及其他人与儿童之间关系的原则框架。儿童的发展需要必须得到尊重。儿童不仅汲取成年人的言传，而且还感受成年人的身教。当与儿童关系最密切的成年人在与子女的关系中运用暴力和污辱性的行为时，成年人行为对人权显示出的不尊重，传递了潜在和危险的误导，误认为不尊重人权的行為是解决冲突或改变行为举止的合法方式。

47. 《公约》强调儿童作为个人和人权持有者的地位。儿童既不是父母的财产，也不是国家的财产，更不只是一个关注的目标。本着这一精神，第 5 条要求父母(或在适用时，广泛的大家庭或社区成员)以符合儿童不同阶段接受能力的方式，适当的指导和指引儿童行使《公约》所确认的权利。第 18 条强调父母或法定监护人对儿童的养育和发展负有首要责任，并阐明，“儿童的最大利益是他们主要关注的事”。根据第 12 条，国家必须确保儿童有权“就影响到儿童的一切事项”自由发表自己的意见，以其根据儿童的年龄和成熟程度，给予儿童意见应有的考虑。这就强调父母必须采取尊重儿童参与权方式的照管和教育孩子法。委员会在其关于“教育目的”的第一号一般意见中强调“以儿童为中心、有利于儿童和赋予权利的方式”，发展教育的重要性。<sup>16</sup>

48. 委员会指出，各国政府、联合国各机构、非政府组织及其他方面为父母、其他照管者和教师编制了推广以正面、非暴力形式抚养和教育子女方面的材料和方案，现在有许多这方面的实例。<sup>17</sup> 这些材料经适当改编后可用各不同国家和不同的情况。媒体在提高认识和公众教育方面可发挥极重要的作用。要想扭转体罚和其他残忍或不人道形式纪律管教方法的长期以来的依赖，必须采取持久的行动。在国家与父母和儿童之间的所有各个接触点面，保健、福利和教育部门或早期儿童教育机构、托儿中心和学校内树立起推广非暴力形式父母抚育和教育的风气。这还应当融入对教师 and 所有从事儿童照管和司法体制工作者的初步和在职培训。

49. 委员会提议，各国不妨寻求儿童基金会和教科文组织等各方面有关开展提高认识、公共教育和非暴力方式培训的技术援助。

#### 4. 监测和评估

50. 委员会关于“执行《儿童权利公约》(第 4、42 和 44 条第 6 款)的一般措施”的第 5 号一般性意见强调，各缔约国必须通过制定适当指数与收集充分和可靠的数据，系统地监测实现儿童权利的情况。<sup>18</sup>

51. 因此，缔约国应当监测其在消除体罚和其他残忍或有辱人格形式惩罚方面取得的进展，由此实现儿童受保护权。以保密方式并按适当的道德保障条款与儿童、其父母和其他照管者进行面谈，开展的研究是精确地评估家庭内侵害儿童暴力形式和儿童待遇现状的关键。委员会鼓励每一个国家尽可能从代表整个人口

的各群体展开/委托进行此类调研以提取基准资料，然后，通过定期间隔检测来衡量进展情况。这些调研的结果也可成为重要的指导，用于制定普遍和针对性的提高认识运动，以及培训从事与儿童相关或儿童事务的专业人员。

52. 委员会第 5 号一般性意见还强调，通过诸如议会各委员会、非政府组织、学术机构、专业协会、青年团体和独立的人权机构，对执行情况实行独立监测的重要性(另见委员会第 2 号一般性意见，“独立的国家人权机构在保护和增进儿童权利方面的作用”<sup>19</sup>)。这些均可在监测和实现儿童受保护权，免遭一切体罚和其他残忍和有辱人格形式惩罚方面发挥重要的作用。

## 六、根据《公约》规定的报告要求

53. 委员会期望各国在其下次根据《公约》规定提交的定期报告中列入资料，说明在家庭和其他背景下禁止和防止一切体罚和其他残忍或有辱人格形式惩罚的情况，包括关于提高认识活动和增进积极、非暴力关系，以及缔约国评估全面尊重儿童受保护免遭一切形式暴力的权利方面所取得的进展情况。委员会还鼓励联合国各机构、国家人权机构、非政府组织及其他主管机构向委员会提供相关资料，说明体罚的法律地位和目前情况以及在消除体罚方面取得的进展情况。

### 注

<sup>1</sup> 拟定于 2006 年秋天向联合国大会汇报的《联合国秘书长关于暴力侵害儿童问题的研究报告》。详情见：<http://www.violencestudy.org>。

<sup>2</sup> 儿童权利委员会第四届会议报告，1993 年 10 月 25 日，CRC/C/20, 第 176 段。

<sup>3</sup> 委员会所有报告可在以下网址查阅：[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)。

<sup>4</sup> 终止所有对儿童体罚的全球倡议在以下网址提供了有关体罚法律地位的报告：[www.endcorporalpunishment.org](http://www.endcorporalpunishment.org)。

<sup>5</sup> 儿童权利委员会关于伤害儿童的国家暴力问题一般性讨论日。2000 年 9/10 月，第二十五届会议报告，CRC/C/100, 第 668 至 688 段。

<sup>6</sup> 儿童权利委员会 2001 年 4 月 17 日关于教育目的的第 1 号一般性意见，CRC/GC/ 2001/1, 第 8 段。

<sup>7</sup> 儿童权利委员会 2001 年 9/10 月，关于家庭中和校内伤害儿童暴力问题一般性讨论日，第二十八届会议报告，CRC/C/111, 第 701 至 745 段。

<sup>8</sup> 大会第 56/138 号决议。

<sup>9</sup> 第 1 条。

<sup>10</sup> 经济、社会、文化权利委员会，1999 年关于受教育权的第 13 号一般性意见，第 41 段。

<sup>11</sup> 欧洲人权委员会的一系列决定和欧洲人权法院的一系列判决都谴责了体罚；见 1978 年，*Tyrer 诉联合王国*；1982 年，*Campbell 和 Cosans 诉联合王国*；1993 年，*Costello-Roberts 诉联合王国*；1998 年，*A 诉联合王国*。欧洲法院的判决可查阅：<http://www.echr.coe.int/echr>。

<sup>12</sup> 欧洲社会权利委员会，2001 年关于第 7 条第 10 款和第 17 条的意见，《结论》XV-2 号，第一卷，概览，第 26 页；从那时起，该委员会颁布了各项结论，认定若干国家未履约，因为这些国家未能够禁止在家庭和其他情况下的一切体罚。2005 年，该委员会就根据宪章提出的集体申诉下达了裁决，认为 3 个国家未践约，因为这些国家未能禁止体罚。详情见：[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esc/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/)；同时，参阅 2005 年欧洲委员会发表的“防止体罚：欧洲儿童当务之急的人权”。

<sup>13</sup> 美洲人权法院 2002 年 8 月 28 日，OC-17/2002 号咨询意见，第 87 和 91 段。

<sup>14</sup> 美洲人权和人民权利委员会，*Curtis Francis Doebbler 诉苏丹*，第 236/2000(2003)号来文；见第 42 段。

<sup>15</sup> 例如，2002 年，斐济的上诉法院宣布，学校和刑法体制中采用体罚做法不符合宪法。判决宣布：“儿童拥有的权利绝不亚于成人权利。斐济批准了《儿童权利公约》。斐济宪法还保障每一个人的基本权利。政府必须恪守尊重所有个人、社区和群体权利的原则。儿童按照其地位必须得到特殊保护。我们的教育机构应当是学生和平与丰富创建的维护地，不应是恐惧、虐待和损害学生的人的尊严的孽地”（斐济上诉法院，*Naushad Ali 诉政府*，2002 年）。1996 年，意大利最高法院，罗马最高上诉法院下达的一项判决实际禁止所有父母使用体罚。判决阐明：“……为教育目的使用暴力再不可视为合法之举。为此有两个原因：首先，[意大利]法律体制赋予保护个人尊严的绝对重要性。这包括如今拥有权利的‘未成年人’，而且他们再也不是单纯受父母保护的對象，更加不再是被蔑视为父母可以任意处置的对象了。第二个原因是，作为教育的目的，采用与下列目标相悖的暴力手段，不可能达到确保儿童本着和平、容忍共存的价值观念，和谐发展人格的目的”（1996 年 3 月 18 日最高上诉法庭第六刑事庭，*Foro It II* 1996 年，407(意大利)）。还请见南非宪法法院(2000 年)，南非 *Christian 教育学院诉教育部长*，CCT4/00；2000 年(4)SA757(CC)；2000 年(10) BCLR 1051 (CC)，2000 年 8 月 18 日。

<sup>16</sup> 见注 11。

<sup>17</sup> 委员会赞赏实例之一，即教科文组织编纂的“消除体罚：走向建设性的儿童纪律管教法”，教科文组织出版社、巴黎、2005 年。这份手册制定了以《公约》为根基的建设性纪律管教原则。手册还包括了可在世界范围内进行检索的材料和方案的互联网网址一览表。

<sup>18</sup> 儿童权利委员会第 5 号一般性意见(2003)，“执行《儿童权利公约》的一般措施”，第 2 段。

<sup>19</sup> 儿童权利委员会第 2 号一般性意见(2002)，“独立的国家人权机构在保护和增进儿童权利方面的作用”。

## 第四十三届会议(2006 年)

### 第 9 号一般性意见：残疾儿童的权利

#### 一、导 言

##### A. 为什么发表关于残疾儿童权利的一般性意见？

1. 全世界估计有 5 亿至 6.5 亿残疾人，约占世界人口的 10%，其中 1.5 亿是儿童。超过 80%的残疾人都生活在发展中国家，基本或根本没有机会获得各项服务。发展中国家的大多数残疾儿童都不上学，完全是文盲。已得到承认的是，造成残疾的大多数原因，例如战争、疾病和贫困，都是可以预防的，阻止和/或减少往往因为缺乏早期及时的干预而对残疾人产生的次要影响。因此，还应当开展更多的工作，为进行调查创造必要的政治意愿并作出真正的承诺，切实采取防止残疾的最行之有效的行动，并动员社会所有阶层参与。

2. 过去几十年中，残疾人的问题，尤其是残疾儿童的问题，得到了积极的重视。之所以有这种新的重点，部分原因是残疾人及其国家和国际非政府组织倡导者的声音越来越大，还有部分原因是，人权条约和联合国人权条约机构框架中对残疾人越来越重视。这些条约机构在增进残疾人权利方面有着巨大的潜力，但往往利用不够。1989 年 11 月所通过的《儿童权利公约》(下称《公约》)是第一项具体提及残疾问题(关于不歧视问题的第 2 条)和专门规定残疾儿童的权利和需求的单独条款(第 23 条)的人权条约。自《公约》生效(1990 年 9 月 2 日)以来，儿童权利委员会(下称“委员会”)持续地特别重视基于残疾的歧视问题<sup>1</sup>，其他人权条约机构也在其相关公约有关不歧视问题的条款中，在“其它地位”项下重视基于残疾的歧视问题。1994 年，经济、社会和文化权利委员会发表了关于残疾人的第 5 号一般性意见，其中第 15 段中指出，“基于残疾的歧视造成的影响在教育、就业、住房、交通、文化生活、进入公共场所和享受公共服务等方面尤为严重。”联合国社会发展委员会残疾问题特别报告员是 1994 年首次被任命的，被委以监督大会在 1993 年第四十八届会议上通过的《残疾人机会均等标准规则》(A/AES/48/96, 附件)的情况，并提升全世界残疾人的地位。1997 年 10 月 6 日，委员会的一般性讨论日专门讨论了残疾儿童问题，并通过了一系列建议(CRC/C/69, 第 310-339 段)，其中委员会认为可以起草一份关于残疾儿童的一般性意见。委员

会赞赏地注意到拟订保护和促进残疾人权利和尊严的全面综合国际公约特设委员会的工作，并注意到该委员会 2006 年 8 月 25 日在纽约举行的第八届会议通过了拟向大会第六十一届会议提交的残疾人权利公约草案(A/AC.265/2006/4，附件二)。

3. 委员会在审查各缔约国的报告时，积累了关于全世界残疾儿童地位方面的大量资料，并认为在绝大多数国家中，必须提出一些建议，专门涉及残疾儿童的处境。已查明和涉及的问题多种多样，从被排斥在决策程序以外，到严重歧视和实际杀害残疾儿童，不一而足。贫困既是造成残疾的原因又是残疾带来的后果，因此委员会反复强调，残疾儿童及其家庭有权享有适当的生活水准，包括适当的食物、衣物和住房，并不断改善其生活条件。对于生活贫困的残疾儿童，应该通过划拨适当的预算资源，并通过确保残疾儿童有机会参加社会保护和减贫方案的方式来处理。

4. 委员会注意到，没有任何缔约国专门对《公约》第 23 条作出保留或声明。

5. 委员会还注意到，残疾儿童在全面享有《公约》规定的各项权利方面，仍然面临严重的困难和障碍。委员会强调指出，障碍并非残疾本身，而是残疾儿童在日常生活中所遇到的各种社会、文化、观念和实际障碍之和，因此，增进其权利的战略是，采取行动克服这些障碍。委员会肯定《公约》第 2 条和第 23 条的重要性，因此从一开始就表明执行《公约》有关残疾儿童问题的规定不应仅限于这两条。

6. 本一般性意见意在为各缔约国以综合地处理《公约》所有规定的方式落实残疾儿童权利的努力提供指导和协助。因此，委员会将首先发表直接与第 2 条和第 23 条相关的一些看法，然后将详细阐述在为执行《公约》而采取的一般性措施的框架中特别重视并明确包括残疾儿童的必要性。在这些看法之后，将提出关于《公约》各条规定(按委员会的作法归类)对残疾儿童的含义和执行情况的意见。

## **B. 定 义**

7. 根据残疾人权利公约草案第 1 条第 2 款，“残疾人为身体、精神、智力或感觉器官受到损害，且这些损害与其他各种障碍一起，阻碍他们在与他人平等的基础上切实全面参与社会的人。”(A/AC.265/2006/4，附件二)



## 二、与残疾儿童有关的重要条款(第 2 条和第 23 条)

### A. 第 2 条

8. 第 2 条要求缔约国确保在其管辖范围内的每一儿童不受任何歧视地享有《公约》所载列的所有权利。这项义务要求缔约国采取适当措施，制止一切形式的歧视行为，其中包括基于残疾的歧视行为。第 2 条明确提及禁止基于残疾的歧视行为，是独一无二的，这可以归因于残疾儿童属于最脆弱的儿童群体之一。在许多情况下，多重歧视的形式——基于多种因素，即：残疾土著女孩、生活在农村地区的残疾儿童等——会使某些群体的脆弱性提高。因此，必须在不歧视的条款中明确提及残疾问题。歧视现象发生——而且往往是事实上发生——在残疾儿童的生活和发展的各个方面。举例而言，社会歧视和成见造成他们被边缘化和受到排斥，而且如果歧视到达在身体上和精神上侵害残疾儿童的程度，甚至可能威胁他们的生存与发展。在提供服务方面的歧视使他们被排斥在教育系统之外，并使他们没有机会获得优质的保健和社会服务。缺乏适当的教育和职业培训，使他们将来得不到工作机会。社会成见、恐惧、过度保护、负面态度、信邪说以及对残疾儿童现有的偏见，在许多社区仍然很强烈，而且致使残疾儿童被边缘化和异化。委员会将在以下各段详细阐述这些问题。

9. 一般而言，各缔约国在开展防止和消除一切形式歧视残疾儿童的工作中，应当采取下述措施：

- (a) 在关于不歧视的宪法规定中，明确禁止以残疾为由的歧视，和/或在禁止歧视的专门法律或法律规定中，具体禁止基于残疾的歧视。
- (b) 为残疾儿童权利受到侵犯的情况提供有效的补救办法，并确保这些补救办法易于残疾儿童及其父母和/或扶养残疾儿童的其他人使用。
- (c) 针对所有公众和具体的专业人员群体开展宣传和教育活动，以防止和消除对残疾儿童事实上的歧视行为。

10. 残疾女孩由于性别歧视而往往更加容易受到歧视。在此方面，请各缔约国特别重视残疾女孩，采取必要措施，并在必要时采取额外的措施，确保她们受到很好的保护，有机会使用所有服务，并全面融入社会。

## B. 第 23 条

11. 第 23 条第 1 款应当视为执行《公约》有关残疾儿童规定的主要原则：在确保其尊严、促进其自立、有利于其积极参与社会生活的条件下享有充实而体面的生活。各缔约国应当针对这一目标采取实现残疾儿童各项权利的措施。该款的核心信息是，残疾儿童应当融入社会。为落实《公约》所载列的关于残疾儿童的各项权利所采取的各项措施，例如教育和卫生领域的措施，应当明确以最大限度地使残疾儿童融入社会为目标。

12. 根据 23 条第 2 款，《公约》缔约国确认残疾儿童有接受特别照顾的权利，应鼓励并确保对合格儿童及负责照料该儿童的人提供援助。援助必须符合该儿童的条件以及该儿童的父母或其他照料人的情况。第 23 条第 3 款进一步规定有关各项具体措施的费用以及援助应当努力实现的各项具体目标。

13. 为了符合第 23 条的要求，各缔约国必须通过一项行动计划来制订并有效地落实一项全面政策，该行动计划不仅应旨在确保残疾儿童不受歧视地全面享有《公约》所载列的各项权利，而且还应确保残疾儿童及其父母和/或其他照料人得到其根据《公约》有权得到的特别照顾和援助。

14. 关于第 23 条第 2 款和第 3 款的具体内容，委员会的看法如下：

- (a) 特别照顾和援助的提供，应以现有资源为限，而且在可能的情况下都必须免费提供。委员会促请各缔约国高度重视为残疾儿童提供特别照顾和援助。最大限度地利用现有资源用于消除对残疾儿童的歧视，让他们最大限度地融入社会。
- (b) 照顾和援助的目的应当是确保残疾儿童能有效地获得并受益于教育、培训、保健服务、康复服务、就业准备和娱乐机会。委员会在讨论《公约》各具体条款时，将详细阐述实现这一目标的必要措施。

15. 关于第 23 条第 4 款，委员会注意到，各缔约国之间在预防和治疗领域进行的国际资料交流相当有限。委员会建议各缔约国采取有效的措施，并酌情采取有针对性的措施，积极宣传第 23 条第 4 款所提及的资料，以便各成员国提高其在残疾儿童的预防和治疗领域的能力和技能。

16. 如何并在多大的程度上按照第 23 条第 4 款的要求考虑发展中国家的需求，这一问题常常不明确。委员会强烈建议缔约国确保在双边或多边发展援助框

架中，根据《公约》的各项规定特别重视残疾儿童及其生存与发展问题，举例而言，可以制订和落实旨在将其融入社会的特别方案并为此划拨专项预算。请各缔约国在其向委员会提交的报告中，介绍此种国际合作的各项活动和成果方面的资料。

### **三、一般执行措施(第 4 条、第 42 条和第 44 条第 6 款)<sup>2</sup>**

#### **A. 立 法**

17. 除建议采取有关不歧视的立法措施以外(参见上文第 9 段)，委员会还建议缔约国对所有国内法和相关条例进行全面审查，以确保《公约》的所有规定均可适用于一切儿童，包括适当时应当明确提及的残疾儿童。国家法律和条例中应当明确载有关于残疾儿童的特别权利，尤其是《公约》第 23 条所载列的权的保护和行使的具体规定。

#### **B. 国家行动计划和政策**

18. 有必要结合《公约》的所有规定制订一项国家行动计划，已是公认的事实，而且经常是委员会向各缔约国提出的一项建议。行动计划必须全面，应包括残疾儿童方面的计划和战略，并应提出可加以衡量的成果。残疾人权利公约第 4 条第 1 款(c)项强调了纳入这一问题的重要性，并规定各缔约国应承诺“在一切政策和方案中考虑保护和促进残疾人的人权”(A/AC.265/2006/4，附件二)。还同样重要的是，必须为所有方案提供适当的财政和人力资源，并配备内在监测机制，例如，便于准确衡量成果的各项指标。另一个不应忽视的因素是，各项政策和方案中必须包括所有残疾儿童。一些缔约国提出了很好的方案，却未能纳入所有残疾儿童。

#### **C. 数据和统计资料**

19. 为履行义务，各缔约国必须建立和发展收集数据的机制，这些数据必须准确、标准化和便于分类，并能反应残疾儿童的实际情况。这一问题往往被忽视，而且不被当作优先重点，但事实上这一问题不仅对所必须采取的预防措施产生影响，而且还对如何分配为各项方案供资所需的极其宝贵的资源产生影响。在

获得准确的统计资料方面所面临的一项主要挑战是，缺乏关于残疾这一概念的普遍认可的清楚定义。鼓励各缔约国提出适当的定义，并确保纳入所有的残疾儿童，以便残疾儿童能受益于专门为其制订的保护和方案。收集关于残疾儿童的数据往往需要额外的努力，因为这些数据常常被残疾儿童的父母和其他照料人所隐瞒。

#### **D. 预 算**

20. 预算的划拨：根据第 4 条：“……缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度……采取此类措施”。虽然《公约》没有具体建议用于面向儿童的服务和方案的最适当国家预算百分比，但《公约》坚持儿童应当是优先重点。这项权利的落实问题始终令委员会关注，因为许多缔约国不仅没有划拨充分的资源，而且多年来还减少了划拨用于儿童的预算。这一趋势牵涉许多严重的问题，特别是对残疾儿童而言，他们往往很不受重视，甚至根本不受重视。举例而言，如果某一缔约国未能为确保所有儿童受义务、免费、高质量的教育划拨足够的资金，该缔约国不太可能会划拨资金为残疾儿童培养师资或者为残疾儿童提供必要的教学援助和交通。各项服务的权利下放和私有化现在已成为经济改革的手段。然而，不应忘记的是，缔约国负有监督为残疾儿童划拨适当的资金，并制订严格的服务提供指南的最终责任。为残疾儿童划拨的资源应当足够——而且指定用途以防被用于其他目的——以涵盖其所有需求，包括为培训从事残疾儿童工作的专业人员，例如教师、理疗师和决策者而制定的方案；教育运动；为家庭提供财政支助；保证收入；社会保障；辅助设施及各项相关的服务。此外，必须确保为旨在将残疾儿童纳入主流教育的其他方案提供资金，除其他外包括对学校进行翻修，以方便残疾儿童通行。

#### **E. 协调机构：“残疾问题联络中心”**

21. 面向残疾儿童的各项服务常常都是由各个政府和非政府机构提供的，更经常的情况是，这些服务支离破碎，无人协调，以致职能重叠，服务提供方面存在差距。因此，建立一个适当的协调机制变得十分重要。这一机构应该是跨部门的，应包括公共或私营部门的所有组织。该机构必须得到尽可能高的各级政府的

授权和支持，以便全力履行职责。残疾儿童协调机构作为更广泛的儿童权利协调机制或国家残疾人协调机制的一部分，其优点是能在已建立起来的机制内开展工作，但这一机制必须能够适当运作，并能拨出所需的足够财政和人力资源。但另一方面，另外建立一个协调机制，可有助于突显残疾儿童问题。

## **F. 国际合作和技术援助**

22. 为了使各缔约国之间能自由获取信息并营造一种关于残疾儿童的管理和康复等方面的知识共享气氛，缔约国应当认识到开展国际合作和技术援助的重要性。应当特别重视那些在建立和/或资助保护和增进残疾儿童权利的方案方面需要援助的发展中国家。这些国家在动员适当资源以满足残疾人的迫切需求方面面临越来越多的困难，因此迫切需要得到有关预防残疾、提供服务和康复以及机会均等方面的援助。然而，为了满足这些日益增长的需求，国际社会应当探索新的融资方式和方法，包括大大增加资源以及为动员资源采取必要的后续措施。因此，还应当鼓励各国政府做出自愿捐款，增加地区和双边援助以及私人机构的捐助。儿童基金和世界卫生组织(卫生组织)在帮助发展中国家建立和落实残疾儿童的具体方案方面发挥着重要的作用。交流知识的进程对于分享最新的医学知识和良好做法(例如早期确认以及对早期干预和为家庭提供支助方面采取基于社区的做法)以及共同面临挑战，都非常宝贵。

23. 曾经历过或继续在经历内部和外部冲突的国家，由于冲突期间埋下的地雷，而面临特别的挑战。缔约国往往不了解布有地雷和未引爆装置区域的布雷情况，而排雷的费用又非常高。委员会强调指出，根据 1997 年《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》开展国际合作以防止仍埋在地下的地雷和未引爆装置造成的伤亡非常重要。在此方面，委员会建议各缔约国密切合作，以彻底排除武装冲突和/或曾发生过武装冲突的地区的所有地雷和未引爆装置。

## **G. 独立监督**

24. 无论《公约》还是《残疾人机会均等标准规则》，都承认建立适当的监督机制的重要性<sup>3</sup>。委员会经常提及“巴黎原则”(A/RES/48/134)，作为国家人权

机构应当遵守的指导方针(参见委员会关于独立国家人权机构在增进和保护儿童权利中的作用的第 2 号一般性意见(2002))。国家人权机构可以采用多种建制或形式,例如监察员或专员,而且范围可以宽泛,也可以很具体。但无论采取何种机制,都必须:

- (a) 具有独立性,并配备充足的人力和财政资源;
- (b) 为残疾儿童及其照料者所熟知;
- (c) 不仅残疾儿童能够实际接近,而且还残疾儿童能够容易地以保密的方式提出投诉或问题;以及
- (d) 必须拥有适当的法律权力,以考虑到残疾儿童年幼及其残疾的方式受理、调查和处理其提出的投诉。

## **H. 民间社会**

25. 虽然照顾残疾儿童是国家的义务,但非政府组织往往负起这些责任,却得不到政府的适当支持、资助或承认。因此鼓励各缔约国为非政府组织提供支助与合作,以便其参与为残疾儿童提供服务,并确保其运作全面遵守《公约》的各项规定和原则。在此方面,委员会提请各缔约国注意其在 2002 年 9 月 20 日举行的关于私营部门作为服务提供者问题的一般性讨论日所通过的建议(CRC/C/121,第 630 至 653 段)。

### **I. 传播知识和培训专业人员**

26. 了解《公约》及其有关残疾儿童的具体规定,是确保实现这些权利的必要而有力的手段。鼓励各缔约国尤其通过系统地开展提高认识的宣传活动、制作便于儿童阅读的《公约》印刷读物和盲文本等适当的材料以及利用大众传播媒体帮助人们正确看待残疾儿童等方式,来传播知识。

27. 为从事残疾儿童工作的专业人员所提供的培训方案,必须包括有关残疾儿童权利的有针对性的教育才算合格。这些专业人员包括(但不限于)决策人员、法官、律师、执法官员、教育者、卫生工作者、社会工作者和媒体工作人员。

## 四、一般原则

### 第 2 条: 不歧视

28. 参见上文第 8 至 10 段。

### 第 3 条: 儿童的最大利益

29. “关于儿童的一切行动，……均应以儿童的最大利益为一种首要考虑”。该条涉及面很广，旨在涵盖照料和保护一切处境下的儿童的所有方面。该条提及为保护残疾儿童权利制定法律框架的立法者以及涉及残疾儿童的决策进程。第 3 条应成为制定各种方案 and 政策的依据，而且应当在为残疾儿童提供的每一项服务以及所采取的对残疾儿童产生影响的任何其他行动中加以考虑。

30. 儿童的最大利益对为残疾儿童提供服务的机构及其他设施尤其具有相关性，因为它们需要符合各种标准和条例，而且应当以儿童的安全、保护和照料作为首要考虑，而且这一考虑应当在所有情况下，例如划拨预算时，都要比其他任何事项更为重要。

### 第 6 条: 生命、生存和发展的权利

31. 人所固有的生命、生存和发展的权利，对残疾儿童而言，是尤其值得重视的权利。在世界上许多国家，有大量的做法使残疾儿童完全或部分丧失这一权利。残疾儿童更容易受杀婴之害，此外，一些文化将带有任何形式残疾的儿童视为不祥之兆，可能会“玷污家庭的血统”，因此社区指定专人系统地杀害残疾儿童。这些罪行往往是有罪不罚，或者肇事者被从轻处罚。促请各缔约国采取包括以下在内的必要措施，结束这些做法：提高公众认识、制定适当的立法、开展执法工作，确保所有直接或间接侵犯残疾儿童生命、存活和发展权利的人受到应有的惩罚。

### 第 12 条: 尊重儿童的意见

32. 与残疾儿童相关的政策和决定都是由无论是否身患残疾的成年人做出的，而残疾儿童自己却被排除在这一进程之外。在影响残疾儿童的所有程序中倾

听他们的意见，并根据他们不断发展的能力尊重他们的意见，具有至为重要的意义。为使这一原则得到尊重，在议会、各委员会及其他论坛等各种机构中都应当有儿童代表，以便其发表意见，并参与对儿童尤其是残疾儿童产生影响的决策。让儿童参与此种进程，不仅可以确保各项政策针对他们的需要和期望，而且还可以作为一个重要的包容手段，因为这样做可以确保决策程序具有参与性。应当为儿童提供方便其发表意见的一切必需的交流方式。此外，各缔约国还应当为培训家庭和专业人员提供支助，使他们了解如何提高和尊重儿童在承担其自己生活中的决策责任方面不断发展的能力。

33. 残疾儿童往往需要特别的卫生和教育服务，才能最大限度地发挥其潜力，这方面的问题将在下文相关段落进一步讨论。然而，应当指出的是，残疾儿童的精神、感情和文化发展与福利经常被忽视。残疾儿童要么根本没有，要么很少参加专为儿童生活的这些最基本的方面所开展的工作和活动。另外，他们被邀请参加这些活动时，往往也仅限于参加专为残疾儿童开展的活动。这种做法只能进一步使残疾儿童边缘化，加大他们的被孤立感。专为儿童的文化发展和精神福利所执行的方案和活动，应当以兼收并蓄的方式让无论是否身患残疾的儿童参加。

## **五、公民权利和自由**

### **(第 7 条、第 8 条、第 13 至 17 条和第 37 条 a 项)**

34. 姓名和国籍权，维护身份的权利，言论自由权，思想、良知和宗教自由权，结社自由及和平集会自由权，隐私权以及不受酷刑或其他残酷、不人道或有辱人格待遇或处罚以及不被非法剥夺自由的权利等，都是普遍的公民权利和自由，对所有人，包括残疾儿童的这些权利，都必须尊重、保护和增进。在此方面，应当尤其注意残疾儿童的权利更可能被侵犯的领域，或者为保护残疾儿童而需要开展特别方案的领域。

#### **A. 出生登记**

35. 残疾儿童未进行出生登记的比率很高。残疾儿童不进行出生登记，便得不到法律保护，政府的统计资料中也无法体现。不进行出生登记，对其享受人权产生深刻的影响，其中包括缺乏公民身份，没有机会获得社会和保健服务，也没



有受教育的机会。未进行出生登记的残疾儿童面临被忽视、被送进照料机构甚至死亡的可能性更大。

36. 根据《公约》第 7 条，委员会建议各缔约国采取一切适当措施，确保残疾儿童进行出生登记。此种措施应当包括建立和实行有效的出生登记制度，免除登记费用，设立移动登记所，以及为尚未登记的儿童设立学校登记站。在此方面，各缔约国应确保根据不歧视(第 2 条)原则和儿童的最大利益(第 3 条)原则全面落实第 7 条的规定。

## **B. 获得适当信息和大众传播**

37. 获得信息和通信手段，包括信息与通信技术和系统，能让残疾儿童独立生活，并充分参与生活的各个方面。残疾儿童及其照料者应当有机会获得关于其残疾问题的信息，以便其适当了解其残疾情况，包括残疾的起因、管理和预后等方面。这些知识特别宝贵，因为不但能使其适应自己的残疾并生活过得更好，而且还让他们能在自己的照料问题上更多地参与并做出知情的决定。还应当为残疾儿童提供适当的技术及其他服务和/或语言，例如布莱叶盲文和手语，以便其有机会享用一切形式的媒体，包括电视、广播和印刷材料，以及新的信息与通信技术和系统，例如互联网。

38. 另一方面，各缔约国还需要保护所有儿童，包括残疾儿童，不受有害信息的危害，特别是色情材料和宣扬仇外心理或任何其他歧视形式并有可能加深偏见的材料。

## **C. 公共交通和设施的使用便利条件**

39. 公共交通及其他设施，包括政府大楼、购物场所、娱乐设施等不易进入和使用，是造成残疾儿童被边缘化和被排斥的一个主要因素，而且明显使其获得各项服务，包括保健和教育服务的机会大打折扣。虽然这一规定在发达国家已多数得到落实，但在发展中国家却在很大程度上没有解决。因此促请所有缔约国制定适当的政策和程序，让公共交通便于残疾儿童安全、方便、免费使用，必要时可以考虑儿童的父母或其他照料者的财政资源情况。

40. 所有新的公共大楼都应符合方便残疾人出入的国际规格，现有的公共大楼，包括学校、卫生设施、政府大楼、购物场所，都必须进行必要的改造，以使之尽可能容易进出。

## **六、家庭环境和替代照料**

**(第 5 条、第 18 条第 1-2 款、第 9-11 条、第 19-21 条、  
第 25 条、第 27 条第 4 款和第 39 条)**

### **A. 家庭支助和父母责任**

41. 只要家庭在所有方面都得到适当的配备，残疾儿童在自己的家庭环境中被照料和养育是最佳的。为家庭提供的此种支助包括：对父母(单亲或双亲)及兄弟姐妹进行不仅关于残疾问题及其起因的教育，而且关于每个儿童独特的身心要求的教育；注重残疾儿童家庭面临的压力和困难的心理支助；关于家庭共同语言的教育，例如手语，以便父母和兄弟姐妹能与残疾家庭成员交流；特殊津贴形式的物质支助以及消费品和被认为系确保残疾儿童生活体面、自给自足、全面融入家庭和社区所必需的特殊家具和代步设施等必要设备。在此方面，还应为受其照料者残疾影响的儿童提供支助。例如，与一名残疾父母或其他照料者一起生活的儿童应当得到支助，使其权利得到全面保护，并允许其在符合其最大利益的情况下继续与残疾父母共同生活。支助服务还应当包括各种不同形式的临时护理，例如在社区可以直接获得的家庭和日托设施提供的照料援助。此种服务让父母得以工作，并能缓解压力，维持健康的家庭环境。

### **B. 暴力、虐待与忽视**

42. 残疾儿童更容易受到各种形式的虐待，无论是身心方面的虐待还是性虐待，也不管任何环境，包括家庭、学校、私营和公共机构，尤其是替代照料、工作环境和一般社区。人们常常引述说，残疾儿童遭受虐待的可能性要高五倍。在家中和在照料机构，残疾儿童都经常在精神和身体上受到暴力和性虐待，而且由于他们往往为家庭带来额外的实际和财政负担，因此特别容易被忽视和受到冷漠的对待。此外，缺乏机会使用能发挥作用的申诉受理和监督机制，也助长了这种系统、持续的虐待行为。学校中恃强欺弱的现象是儿童遭受的一种特别暴力形

式，而这种暴力形式常常以残疾儿童为目标。他们之所以特别容易受到伤害，可归因于以下一些主要原因：

- (a) 他们没有能力独立地听、行动、穿衣、梳妆和洗浴，增加了他们容易受到侵入式人身照料或虐待的可能性；
- (b) 离开父母、兄弟姐妹、大家庭和朋友而独处，增加了被虐待的可能性；
- (c) 如果他们有交流上的障碍或智力障碍，他们被虐待的申诉可能被人忽视、不相信或误解；
- (d) 父母或照料残疾儿童的其他人可能因为照料这些儿童所带来的实际、财政和感情问题，而承受很大的压力或感到相当紧张。研究表明，情绪紧张的可能更容易有虐待行为；
- (e) 残疾儿童常常被错误地认为没有性兴趣，并不了解自己的身体，因此，可能成为被人虐待的目标，尤其是性虐待者的目标。

43. 因此在处理暴力和虐待问题时，促请各缔约国采取例如以下方面的一切必要措施，防止残疾儿童受到虐待和暴力侵害：

- (a) 对父母或照料儿童的其他人进行培训和教育，使其了解儿童被虐待的危险并发觉儿童被虐待的迹象；
- (b) 确保父母在为子女选择照料者和设施时保持警惕，并提高其发觉儿童被虐待的能力；
- (c) 提供或鼓励设立儿童的父母、兄弟姐妹及其他照料人支助小组，以帮助其照料这些儿童，对付残疾问题；
- (d) 确保残疾儿童和照料者了解儿童有权受到体面的对待和尊重，而且在这些权利被侵犯时，有权向适当部门提出申诉；
- (e) 确保学校采取一切措施，打击校内恃强欺弱的现象，尤其注意残疾儿童的情况，为他们提供必要的保护，同时将其纳入主流教育系统；
- (f) 确保为残疾儿童提供照料的机构配备受过专门训练的人员，遵守适当的标准，定期接受监督和评估，并有方便使用和敏感的申诉机制；
- (g) 建立一个便于使用、对儿童问题敏感的申诉机制和基于《巴黎原则》的能发挥作用的监督体制(见上文第 24 段)；

(h) 采取一切必要的立法措施，对肇事者加以惩罚，逐出家庭，并确保残疾儿童不失去家庭，能继续在安全、健康的环境中生活；

(i) 确保虐待和暴力的受害者得到治疗并重新融入社会，应特别侧重于为其开展全面的康复方案。

44. 在此方面，委员会希望提请各缔约国注意联合国研究暴力侵害儿童问题独立专家的报告(A/61/299)，其中提到残疾儿童是特别容易受暴力侵害的儿童群体。委员会鼓励各缔约国采取一切适当措施，落实该报告中所载的首要建议和具体建议。

### C. 家庭型的替代照料

45. 大家庭仍然是许多社区照料儿童方面的一个主要支柱，并被认为是最佳的替代照料儿童方式，因此应当加强其作用，使其能够为残疾儿童及其父母或其他照料者提供支助。

46. 虽然承认寄养家庭在许多缔约国是一种得到认可并实际采用的替代照料形式，但许多寄养家庭不愿意承担照料残疾儿童的工作，因为残疾儿童可能需要的额外照料，以及其身体、心理和智力成长的特殊要求，往往构成挑战。所以，负责将儿童安置在寄养家庭的组织，必须为适当的家庭进行必要的培训和鼓励，并为寄养家庭提供能使其适当照料残疾儿童所需的支助。

### D. 照料机构

47. 委员会经常对被安置在照料机构中的残疾儿童的数量极高并且将残疾儿童安置在照料机构中是许多国家喜欢采用的安置办法，表示关注。从质量上讲，所提供的照料，无论是教育、医疗还是康复方面，往往都比照料残疾儿童所必需的标准低得多，其原因不是因为缺乏确定的标准就是这些标准得不到落实和监督。照料机构的环境也尤其让残疾儿童更容易受到身心虐待、性虐待及其他形式的虐待，以及被忽视和受到冷漠的对待(见上文第 42-44 段)。因此，委员会促请各缔约国只有在为了儿童的最大利益万不得已的情况下，才作为最后手段将残疾儿童安置在照料机构。委员会建议各缔约国防止纯粹为限制残疾儿童的自由或行动自由而将其安置在照料机构的做法。此外，还应当重视改造现有的照料机构，重

点建设围绕儿童权利和需求组成的小型居家型照料设施，制定机构中照料的国家标准，并制定严格的筛选和监督程序，以确保这些标准得到有效的落实。

48. 委员会感到关注的是，在将残疾儿童分离和安置的过程中，没有听取残疾儿童的意见。一般而言，决策程序都没有把儿童当作伙伴予以足够的重视，尽管这些决定会对儿童的生活和未来产生深远的影响。因此，委员会建议各缔约国继续加强努力，听取残疾儿童的意见，并为残疾儿童参与在家庭外照料的评估、分离和安置进程内，以及过渡阶段期间对其产生影响的一切事务提供便利。委员会还强调指出，在整个保护措施过程中，无论是作出决定之前，还是执行期间和之后，都必须听取儿童的意见。在此方面，委员会提请各缔约国注意委员会在2005年9月16日举行的关于无父母照料儿童的一般性讨论日所通过的建议(CRC/C/153, 第636-689段)。

49. 因此，促请各缔约国在解决将残疾儿童安置在照料机构的问题时，制定使残疾儿童脱离照料机构，将其重新安置在家庭、大家庭或寄养系统中的方案。应当为儿童重回家庭环境向父母及大家庭的其他成员系统地提供必要的支助/培训。

#### **E. 定期审查安置情况**

50. 无论主管部门为残疾儿童选择哪种安置形式，都必须对残疾儿童受到的待遇以及与其安置相关的所有其他情况进行定期的审查，以监测其福利情况。

### **七、基本健康和福利**

**(第6条、第18条第3款、第23条、第24条、  
第26条和第27条第1-3款)**

#### **A. 健康权**

51. 达到可能的最高标准的健康以及有机会获得并有能力支付高质量的保健服务，是所有儿童的一项固有权利。由于面临多方面的挑战，残疾儿童往往被排除在外，这些挑战包括歧视；以及因缺乏信息和/或财政资源、交通、地理分布和保健设施进出通道而享受不到。另一个因素是，缺乏专门针对残疾儿童的具体需求而制定的保健方案。健康政策应当全面、并应涉及以下各方面的工作：早期发

现残疾，早期干预，包括进行心理和生理治疗，康复，包括物理辅助器，例如假肢、代步设施、助听器和助视器。

52. 必须强调的是，保健服务应当在与没有残疾的儿童相同的公共卫生系统中，尽可能免费地提供，而且服务应当尽可能是最新和现代化的。在为残疾儿童提供保健服务时，应当强调基于社区的援助和康复战略的重要性。各缔约国必须确保从事残疾儿童工作的卫生专业人员所受的训练达到可能的最高标准并按以儿童为中心的做法从事工作。在此方面，许多缔约国将能极大地受益于同国际组织及其他缔约国开展的国际合作。

## **B. 预 防**

53. 残疾是由于多种原因造成的，因此预防的质量和水平也多种多样。经常造成残疾的遗传性疾病在一些实行近亲结婚的社会中是可以预防的，在此种情况下，建议开展公共宣传，并进行适当的受孕前检查。传染性疾病仍然是全世界造成许多残疾的原因，因此应当加强免疫接种方案，争取实现在全世界范围内进行防止一切可以预防的传染性疾病的免疫接种这一目标。营养不良对儿童的发展造成长期的影响，而且可以导致残疾，例如缺乏维生素 A 会致盲。委员会建议各缔约国实行并加强儿童出生前保健，并确保分娩当中有一定质量的援助。委员会还建议各缔约国提供适当的出生后保健服务，并开展宣传运动，让父母以及照料儿童的其他人了解基本的儿童保健和营养知识。在此方面，委员会还建议缔约国继续与卫生组织和儿童基金等组织开展合作并寻求得到技术援助。

54. 家庭和交通事故在一些国家中是造成残疾的一个主要原因，因此必须制定并执行预防性政策，例如制定关于系安全带和交通安全方面的法律。生活方式造成的问题，例如怀孕期间酗酒和吸毒，也是可以预防的造成残疾的原因，而且有一些国家胎儿酒精综合症是令人担忧的大事。预防出现儿童残疾的这些原因可以采取的措施包括：开展公共教育，发现并帮助那些可能酗酒和吸毒的孕妇。铅、汞、石棉等有毒物质在一些国家十分常见。各国应当制定和执行防止倾倒有害物质及其他污染环境的媒介的政策。此外，还应当制定防止辐射事故的严格准则和保障措施。

55. 武装冲突及其造成的严重后果，包括小武器和轻武器随处可得，也是造成残疾的主要原因。各缔约国必须采取一切必要的措施，防止儿童受战争和武装暴力的不利影响，并确保受武装冲突影响的儿童有机会获得适当的卫生和社会服务，包括心理康复和重新融入社会的服务。尤其是，委员会强调，对儿童、父母和广大公众开展有关地雷和未引爆装置危险的教育十分重要，可以预防伤亡现象。至为重要的是，各缔约国必须继续找到地雷和未爆装置，采取措施禁止儿童进入可疑地区，加强排雷活动，并酌情在包括联合国各机构在内的国际合作框架中寻求必要的技术和财政支助。(亦参见上文关于地雷和未爆装置的第 23 段以及下文特别保护措施中关于武装冲突的第 78 段)。

### **C. 早期发现**

56. 很常见的情况是，残疾是在儿童生活中很晚时才发现的，致使其失去了有效的治疗和康复机会。早期发现需要卫生专业人员、父母、教师以及从事儿童工作的其他专业人员有很高的意识。他们应当能发现最早的残疾迹象，并作出适当的诊断和管理转诊。因此，委员会建议各缔约国在其保健服务中建立早期发现和早期干预系统，并建立出生登记以及跟踪早期发现患有残疾的儿童的进展的程序。各项服务应当在社区和家中提供，而且容易获得。此外，还应当在早期干预服务、学前和学校之间建立联系，为儿童的顺利转换提供便利。

57. 在发现残疾后，已建立的各种系统必须能进行早期干预，包括治疗和康复，并为使残疾儿童具有全部功能提供一切必要的设备，包括代步器、助听器、助视器和假肢等。还应当强调的是，这些设备应当尽可能免费提供，而且获得各项服务的程序有效、简单、避免等待时间过长和官僚现象。

### **D. 跨部门照料**

58. 残疾儿童经常有多种健康问题，需要采取会诊的办法治疗。残疾儿童的医疗经常需要许多专业人员，例如神经病学者、心理学者、精神病学者、矫形外科医生和理疗师等。理想的做法是，这些专业人员进行会诊，确定为残疾儿童进行治疗的方案，以确保提供最有效的保健服务。

## **E. 青少年健康和发展**

59. 委员会注意到，残疾儿童尤其在青少年时期在交友和生殖卫生方面面临多种挑战和危险。因此，委员会建议各缔约国为残疾青少年提供适当的(并酌情针对具体残疾的)信息、指导和咨询，并全面考虑委员会关于艾滋病毒/艾滋病与儿童权利问题的第 3 号一般性意见(2003)以及关于《儿童权利公约》框架内的青少年健康与发展问题的第 4 号一般性意见(2003)。

60. 委员会对盛行的强迫残疾儿童尤其是残疾女孩结扎的做法表示深切关注。这一做法仍然存在，严重侵犯了儿童身体完整的权利，并对身心健康带来终身的负面影响。因此，委员会促请各缔约国依法禁止以残疾为由强制儿童结扎的做法。

## **F. 研 究**

61. 残疾的原因、预防和管理，在国家和国际研究议程上并没有得到应有的重视。因此鼓励各缔约国优先重视这一问题，确保对重点放在残疾问题的研究提供资金和监督，并尤其注意对伦理产生的影响。

# **八、教育和休闲**

## **(第 28 条、第 29 条和第 31 条)**

### **A. 高质教育**

62. 残疾儿童享有与所有其他儿童一样的受教育权利，并应按《公约》的规定，在不受任何歧视和机会均等的基础上，享有该项权利。<sup>4</sup> 为此目的，必须确保残疾儿童能有效地获得受教育的机会，以促进“最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力(参见《公约》第 28 条和第 29 条以及委员会关于教育的目的的第 1 号一般性意见(2001))”。《公约》承认有必要改变学校的做法，对正规教师进行培训，使其能教授具有多种能力的儿童，并确保其取得积极的教育结果。

63. 由于残疾儿童相互之间大不相同，因此父母、教师和其他专门的专业人员必须帮助每一名儿童发展最适合自己潜力的交流、语言、交往、志趣和解决问题的方式和技能。凡是负责提高儿童技能、能力和自我发展的人，都必须准确地



观察儿童的进步，认真听取儿童的言语感情表达，争取以目标明确、最适当的方式为教育和发展提供支助。

## **B. 自尊和自力更生**

64. 至为重要的是，残疾儿童的教育中必须包括提升正面的自我认识，确保儿童感到自己作为一个人而受到他人的尊重，在尊严方面没有任何限制。儿童必须能看到他人尊重他，并承认其人权和自由。将残疾儿童与同班其他儿童放在一起，可以向残疾儿童表明，他/她有得到承认的身份，并且是学生、同行和公民中的一员。同学间的支持可以提高残疾儿童的自尊，应当得到更广泛的承认和提倡。教育还必须为儿童提供增强能力的经验，让儿童最大限度地学会控制、取得成就和成功。

## **C. 学校系统中的教育**

65. 早期幼儿教育对残疾儿童尤其重要，因为他们的残疾和特别需求往往是在这些机构中被首先发现的。早期干预对于帮助儿童充分发挥潜力具有至关重要的意义。如果儿童在早期被发现患有某种残疾或发展迟缓，该儿童将有更好的机会受益于针对与其个人需求设计的早期幼儿教育。国家、社区或民间社会机构提供的早期幼儿教育，可以为所有残疾儿童的福利和发展提供重要的帮助(参见委员会关于在幼年落实儿童权利的第 7 号一般性意见(2005))。初等教育，包括小学以及在许多缔约国还包括中学，应当免费向残疾儿童提供。所有学校都不得有交流上的障碍以及阻碍行动不便的儿童出入的有形障碍。另外，根据能力提供的高等教育也应当向合格的残疾青少年提供。为了充分行使受教育的权利，许多儿童需要个人辅导，尤其是需要在方法和技巧包括适当语言及其他交流形式方面受过训练的教授儿童掌握多种能力，从而能利用以儿童为中心的个性化教学战略，以及便于使用的适当教学材料、设备和辅助教具，各缔约国应当根据现有资源尽量提供这些材料设备和教具。

## **D. 包容型教育**

66. 包容型教育<sup>5</sup>应当成为残疾儿童教育的目标。包容方式和形式必须取决于儿童个人的教育需求，因为某些残疾儿童的教育需要某种正规学校制度中可能

得不到的支助。委员会注意到残疾人权利公约草案中所载的实现包容型教育目标的明确承诺以及各国义务确保包括残疾儿童在内的所有人不因残疾而被排除在一般教育制度以外，并确保他们在一般教育制度中得到必要的支助，以便利其有效地接受教育。委员会鼓励尚未开始实行包容型教育方案的缔约国采取必要措施，实现这一目标。然而，委员会强调指出，一般教育制度中的包容可能程度不一。在短期内无法全面实现包容型教育的情况下，必须继续保持各项服务和方案选择。

67. 朝包容性教育的方向发展，近年来已得到很大的支持。然而，“包容”一词可能有不同的含义。从核心意义上讲，包容型教育是一套价值观、原则和做法，设法为所有学生提供有意义、有成效和高质量教育，并公平地对待无论是残疾儿童还是所有学生学习条件和要求的多样性。这一目标可以针对儿童的多样性，通过各种不同的组织手段来实现。包容可以是将所有残疾学生全时安排在一个正规班级，或是安排在包容程度不一的正规班级，其中包括一定比例的特别教育。必须认识到，包容既不能理解为无论残疾儿童面临什么样的挑战和需求，仅将其纳入正规系统即可，也不能这样去做。特别教育者和正规教育者之间开展密切合作非常重要。必须重新评价和制定学校的教学大纲，以满足无论有无残疾的儿童的需求。必须对教师以及教育系统中所涉的其他人员的培训方案加以修改，以全面反映包容性教育的理念。

## **E. 职业教育和职业培训**

68. 进行职业发展和转变的教育，对所有残疾人都适宜，而无论其年龄大小。但必须从小抓起，因为职业发展可以说是一种从小即开始并贯穿整个人生的过程。从小学开始尽早培养职业意识和就业技能，可以让儿童长大后在就业方面做更好的选择。在小学进行职业教育，并不意味着利用年幼的儿童做工，最终敞开经济剥削的大门。开始是学生根据其早年发展起来的能力选择目标。然后是按照中学的职业教学大纲，在学校与工作场所之间的系统协调与监督下，学习适当的技能并获得工作经验。

69. 职业发展和就业技能应当包括在学校教学大纲中。职业意识和就业技能应当被纳入义务教育期间的课程。在义务教育只到小学为止的国家，残疾儿童在

小学之后的职业培训应当是强制性的。各国政府必须为职业培训制定政策并划拨足够的资金。

## **F. 娱乐和文化活动**

70. 《公约》第 31 条规定，儿童有权从事与儿童年龄相宜的娱乐和文化活动。该条应被理解为包括儿童的智力、心理和实际年龄与能力。游戏应被认为是学习包括社会技能在内的各种技能的最佳源泉。残疾儿童全面融入社会的目标，在儿童(有无残疾的儿童)有机会、场所和时间一起游戏时，便得到实现。应当为学龄残疾儿童的目的，提供娱乐、休闲和游戏方面的培训。

71. 应当为残疾儿童提供平等的机会参加各种文化和艺术活动以及体育活动。这些活动必须被视为表达手段和实现自我满足、高质量的生活的手段。

## **G. 体 育**

72. 无论竞技型还是非竞技型体育活动，在设计时都必须尽可能以包容性方式将残疾儿童包括在内。也就是说，对于有能力与无残疾儿童竞争的残疾儿童，应当鼓励和帮助他们这么做。但在体育领域，由于需要体力，因此残疾儿童往往需要有专门的游戏和活动，才能公平、安全地进行竞争。但必须强调的是，在举行这种专门的活动时，媒体必须以负责任的态度发挥作用，对其给予同无残疾儿童的体育运动一样的重视，并加以报道。

# **九、特别保护措施**

**(第 22 条、第 38 条、第 39 条、第 40 条、  
第 37 条(b)-(d)项和第 32-36 条)**

## **A. 少年司法系统**

73. 根据第 2 条，各缔约国有义务确保触犯刑法(如第 40 条第 1 款所述)的残疾儿童不仅受《公约》专门涉及少年司法的规定(第 40 条、第 37 条和第 39 条)的保护，而且还受《公约》所载列的所有其他相关规定和保障的保护，例如保健和教育领域的规定和保障。此外，必要时各缔约国应采取专门措施，确保实际患有残疾儿童实际上受到上述各项权利的保护，并从中受益。

74. 关于第 23 条所规定的权利，考虑到残疾儿童极其容易受到伤害，因此除上文第 73 段中提出的一般性建议外，委员会建议在处理(被指控)触犯法律的残疾儿童时，应考虑以下因素：

- (a) 审问触犯法律的残疾儿童应使用适当的语言，否则应由在此方面受过适当训练的警察、律师/辩护人/社会工作者、检察官和/或法官等专业人员进行处理；
- (b) 各国政府应当制定并执行多种具有灵活性的替代措施，以便根据儿童的个人身份和能力调整措施，争取避免使用司法诉讼程序。在处理触犯法律的残疾儿童时，应尽量不采取正规/法律诉讼程序。此种程序应当仅在为维持公共秩序所必需时才考虑采用。在此种情况下，应作出特别努力，让儿童了解少年司法程序及其享有的权利；
- (c) 对触犯法律的残疾儿童，不得通过审前拘留或处罚的形式，将其安置在正规的少年拘留中心。只有在对为了儿童提供适当的治疗以解决致使其犯罪的问题而有必要的情况下，才应剥夺其自由，而且应将该儿童关在拥有受过专门训练的工作人员及能提供这种专门治疗的其他设施的机构中。在作出此种决定时，主管部门应当确保各项人权和法律保障均得到充分的遵守。

## **B. 经济剥削**

75. 残疾儿童尤其易受各种形式的经济剥削，其中包括最恶劣形式的童工以及贩毒和乞讨。在此方面，委员会建议尚未批准国际劳工组织(劳工组织)关于允许就业的最低年龄的第 138 号公约和劳工组织关于禁止并立即采取行动消除最恶劣形式童工的第 182 号公约的缔约国，批准该两项公约。在执行该两项公约时，各缔约国应特别注意残疾儿童易受伤害的特点及其需求。

## **C. 街头儿童**

76. 残疾儿童，尤其是身体残疾的儿童，往往由于各种原因，其中包括经济和社会原因，而流落街头。在街头生活和工作的残疾儿童需要得到适当的照料，包括营养、穿衣、住房、教育机会、谋生技能培训，并应受到保护，以免于各种

危险，包括经济剥削和性剥削。在此方面，必须采取充分考虑儿童的特殊需求和能力的个别处理办法。委员会尤其感到关注的是，残疾儿童有时被利用在街头或在其他地方乞讨；有时为了乞讨的目的而故意造成儿童伤残。各缔约国必须采取一切必要的行动，防止此种形式的剥削行为，并明确地将此种形式的剥削为犯罪行为，同时采取有效措施将肇事者绳之以法。

#### **D. 性 剥 削**

77. 委员会经常对越来越多的儿童卖淫和儿童色情制品的儿童受害者表示严重的关注。残疾儿童比其他儿童更容易成为这些严重犯罪行为的受害者。因此促请各国政府批准并执行《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》，各缔约国在履行《任择议定书》的各项义务时，应认识到残疾儿童特别脆弱，应特别注意保护残疾儿童。

#### **E. 武装冲突中的儿童**

78. 如前所述，武装冲突是造成残疾的一个主要原因，无论儿童直接参与冲突还是成为战争的受害者，都是如此。在此方面，促请各国政府批准并执行《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。应特别注意因武装冲突而致残的儿童康复和重新融入社会的问题。此外，委员会还建议各缔约国明确规定禁止招募残疾儿童参与武装部队，并采取必要的立法和其他措施全面落实这一规定。

#### **F. 难民及国内流离失所儿童、属于少数 群体的儿童和土著儿童**

79. 某些残疾是致使某些个人成为难民或国内流离失所者的条件——例如天灾人祸——直接造成的。举例而言，在武装冲突结束之后很长时间内，地雷和未爆装置仍然造成难民、国内流离失所儿童和居民儿童伤亡。难民和国内流离失所残疾儿童很容易受到多种形式的歧视，尤其是难民和国内流离失所的残疾女孩，她们比男孩更容易受到虐待，包括性虐待、忽视和剥削。委员会强烈地强调，难民和国内流离失所残疾儿童应当优先得到特殊援助，包括预防性援助，获得适当的卫生和社会服务，其中包括心理康复和重新融入社会的服务。联合国难民事务高级

专员办事处(难民署)将儿童列为优先的政策领域，并通过了多份文件为这一领域的工作提供指导，其中包括 1988 年的《难民儿童指导方针》，该方针已被融入难民署关于难民儿童的政策。委员会还建议各缔约国考虑委员会关于远离原国籍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)。

80. 为保护和增进残疾儿童的权利所采取的一切适当和必要的措施，都必须包括并特别重视属于少数群体的儿童和土著儿童特别易受伤害的特点及其需求，这些儿童很有可能在各自的社区中已经被边缘化。各项方案和政策总是必须考虑到文化和种族问题。

### 注

<sup>1</sup> 参见 Wouter Vandenhole, “联合国人权条约机构所认为的不歧视和平等问题”，第 170-172 页，Intersentia, Antwerpen/Oxford, 2005 年。

<sup>2</sup> 在本一般性意见中，委员会着重提出在一般措施方面特别重视残疾儿童问题的必要性。有关这些措施的内容和重要性的更详尽的解释，参见委员会关于落实《儿童权利公约》的一般性措施的第 5 号一般性意见(2003)。

<sup>3</sup> 另见经济、社会、文化权利委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994)。

<sup>4</sup> 在此方面，委员会希望提及《联合国千年宣言》(A/RES/55/2)，尤其是提及有关普及小学教育的千年发展目标，在目标 2 中各国政府承诺“确保在 2015 年年底之前，使各地儿童，不论男女，都能上完小学全部课程，男女儿童都享有平等机会，接受所有各级教育”。委员会还希望提及核准包容型教育概念的其它国际承诺，尤其是(联合国教科文组织和西班牙教育与科学部)于 1994 年 6 月 7-10 日在西班牙萨拉曼卡市召开的“世界特殊需要教育大会”所通过的《特殊需要教育萨拉曼卡宣言和行动框架》和于 2000 年 4 月 26-28 日在塞内加尔达喀尔市召开的“世界全民教育论坛”。所通过的《达喀尔全民教育行动框架：履行我们作出的集体承诺》。

<sup>5</sup> 《联合国教科文组织关于包容性的指南，确保全民接受教育》(教科文组织 2005 年)作出如下界定：包容性可被视为通过增加学习、文化和社区等方面的参入程度，针对所有学习者不同需求采取对应措施，并减少教育系统中的排斥现象和被排斥在教育系统之外的现象。这涉及对内容、办法、结构及战略方面进行修改和调整，并一般考虑到适当年龄层次的所有儿童的情况，且将使所有儿童受教育视为正规教育系统的责任……包容性涉及认同和排除阻碍……”(第 13 段和第 15 段)。

## 第四十四届会议(2007 年)

### 第 10 号一般性意见：少年司法中的儿童权利

#### 一、导 言

1. 在提交儿童权利委员会(以下简称：委员会)的报告中，各缔约国往往极为细致地关注被指称、指控或认为触犯刑法的儿童——亦称“触法儿童”——的权利。根据委员会定期报告的指导原则，《儿童权利公约》(以下简称《公约》)第 37 和 40 条的执行情况，是各缔约国提供资料的主要焦点。委员会赞赏地注意到为遵照《公约》落实对少年司法的实施所作的诸多努力。然而，若要全面履行《公约》，即在程序权利、制定和实施不诉诸司法审理程度处置触法儿童的措施，以及作为最后的手段才采用剥夺自由等领域方面，许多缔约国显然仍还有相当长的路要走。

2. 委员会同样关切地感到，尚无缔约国为防止儿童触犯法律所采取的措施的资料。这有可能因域尚无少年司法综合政策的缘故。这也可说明，为何各缔约国仅提供了触法儿童待遇方面极为有限的统计资料。

3. 审查缔约国履行少年司法领域情况的经验，是提出本一般性意见的原由。委员会希望通过本一般性意见，为各缔约国依照《公约》实施少年司法提供更详尽的指导和建议。所述少年司法尤其应推行运用诸如转化和恢复性司法替代措施，将为缔约国提供处置触法儿童可采用的有效方式，不仅有助于触法儿童的最大利益，而且有利于广大社会的长、短期利益。

#### 二、本一般性意见的目的

4. 首先，委员会希望强调《公约》要求各缔约国制定和实施一项少年司法综合政策。这项综合做法不只限于落实《公约》第 37 和 40 条所载的具体条款，而且还应实施《公约》第 2、3、6 和 12 条所载的一般原则以及其他相关条款，诸如第 4 和 39 条。因此，本一般性意见的目的是：

- 鼓励各缔约国根据并依照《公约》，制定和执行一项防止和处置少年犯罪的少年司法综合政策，并就此寻求，根据经社理事会第 1997/30

号决议，由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国儿童基金会(儿童基金)、联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)和各非政府组织的代表组成的少年司法问题机构间协调小组的咨询意见和支持；

- 为各缔约国提供这项少年司法综合政策内容的指导和建议，具体注重预防少年犯罪、制定以不诉诸司法程序的方式处置少年犯罪问题的替代措施，并解释和落实《公约》第 37 和 40 条所载的所有其他条款；
- 提倡在国家和少年司法综合政策中融入其他国际标准，尤其是《联合国少年司法最低限度标准规则》(“北京规则”)、《联合国保护被剥夺自由少年规则》(“哈瓦那规则”)和《联合国预防少年犯罪准则》(“利雅得准则”)。

### 三、少年司法：一项综合政策的主导原则

5. 在深入详尽地阐述《公约》各项规定之前，委员会首先要提及一项少年司法综合政策的主导原则。缔约国在实施少年司法时，必须系统地运用《公约》第 2、3、6 和 12 条所载的原则，以及第 37 和 40 条所载的少年司法基本原则。

#### 不歧视(第 2 条)

6. 缔约国必须采取一切必要措施确保所有触法儿童得到平等的待遇，尤其须注意事实歧视和差别待遇的情况。这种歧视和差别待遇情况有可能由政策不一致所致，且危害一些诸如街头儿童、属于种族、族裔、宗教或语言少数的儿童、土著儿童、女孩、残疾儿童和屡次触法的儿童(累犯儿童)等弱势儿童群体。为此，对所有从事少年司法事务的专业人员必须进行培训(见下文第 97 段)，以及建立增强对少年罪犯平等待遇和提供纠正、补救和补偿措施的规则、条例或程序。

7. 触法儿童在求学或进入劳务市场方面也会成为歧视的受害者。为防止此类歧视，必须采取措施，具体诸如为(原)少年罪犯提供充分的支持，协助他们重新融入社会，并开展公共运动，强调这些儿童有权承担起社会中的建设作用(第 40 条第 1 款)。



8. 刑法甚为通常地列有一些条款，将有流浪、逃学、出走等一些行为问题儿童列为罪犯，而这些问题行为往往是由于心理或社会经济问题所致。令人尤感关注的问题是，女孩和街头儿童往往沦为被当作罪犯看待的受害者。这些行为也称为“身份罪”，若这些系成年人所为，则不被视为是犯罪。委员会建议，缔约国废除有关“身份罪”的条款，依法对儿童和成年人实行平等待遇。为此，委员会还提及《利雅得准则》第 56 条，该条阐明如下：“为防止青少年进一步受到污点烙印、伤害和刑事罪行处分，应制定法规，确保凡成年人所做不视为违法或不受刑罚的行为，如为青少年所做，也不视为违法且不受刑事。”

9. 此外，在处置诸如流浪、流落街头或离家出走之类行为时，应采取实施保护儿童，包括有效支持父母和/或其他照管人的措施，以及旨在从根源上解决这种行为的措施。

### **儿童最大利益(第 3 条)**

10. 所有就实施少年司法采取的决定，都应首先考虑到儿童的最大利益。儿童在身心发育及其感情教育需求方面有别于成年人。这种区别构成了减轻触法儿童罪责程度的依据。这些及其他区别是为儿童另行建立少年司法制度且须给予不同待遇的理由。保护儿童的最大利益意味着，在处置少年罪犯时，诸如镇压/惩罚等传统的刑事司法目标都必须让步于实现社会重新融合与自新的司法目的。这可以符合具体关注切实社会安全的方式予以实施。

### **生命、生存和发展权(第 6 条)**

11. 每一位儿童固有的这项权利应当指导并促使各缔约国制定出预防少年犯罪的有效国策和方案，因为，少年犯罪不言而喻会对儿童的发展产生极不利的影响。此外，这项基本权利应当形成以支持儿童发展的方式，处置少年犯罪的政策。《公约》第 37 条(a)项明确地禁止死刑和无释放可能的终身徒刑(见下文第 75 至 77 段)。采用剥夺自由的做法对儿童和协发展会产生极为不利的影响后果，严重地妨碍他/她重新融入社会。为此，第 37 条(b)项明确地规定，对儿童的逮捕、拘留或监禁应符合法律规定，且仅应作为最后手段，期限应为最短的适当时间，从而充分尊重儿童的发展权(见下文第 78 至 88 段)。<sup>1</sup>

## 发表意见权(第 12 条)

12. 在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务自由地发表他/她的意见的权利(见下文第 43-45 段)。委员会注意到, 卷入少年司法系统的儿童的呼声成为一股要求改善和改革以及兑现儿童权利的越来越强劲的力量。

## 尊严(第 40 条第 1 款)

13. 《公约》规定了一整套对待触法儿童的基本原则:

- 符合儿童尊严和价值感的待遇。这项原则体现了《世界人权宣言》第一条所载的基本人权, 该条阐明: 人人生而自由, 在尊严和权利上一律平等。这是享有尊严和价值的固有权利。《公约》序言明确提及, 从与执法机构接触即刻起, 在整个处置儿童的过程中, 直至落实所有涉及儿童的措施方面, 都必须尊重和保护这项固有的权利;
- 增强儿童对他人人权和自由尊重感的待遇。这个原则符合序言中的考虑, 即, 儿童应当本着符合《联合国宪章》所宣称的理想的的精神抚育成长。这也意味着, 在少年司法体制内, 对儿童的待遇和教育应旨在培养对人权和自由的尊重(《公约》第 29 条第 1 款(b)项和关于教育目的的第 1 号一般性意见)。显然, 这项少年司法的原则要求充分尊重并实施第 14 条第 2 款确认的公平审理的保障(见下文第 40 至 67 段)。若少年司法中的主要行为者, 诸如警官、检察官、法官和缓刑监督官不能充分尊重和保护这些保障, 那么他们又如何期待儿童在这种坏形象的影响下会尊重他人的人权和基本自由?
- 考虑到儿童年龄和促进儿童重新融合以及儿童承担社会建设性作用的待遇。从与执法机构接触即刻起, 直至在处置当儿童的全过程期间都必须运用、恪守和尊重这项原则。这就需要实施少年司法的所有专业人员了解儿童的发展情况、儿童活跃和持续的成长情况、什么适合于儿童的福祉, 什么是暴力侵害儿童的倒行逆施形式。
- 尊重儿童的尊严要求必须禁止和防止一切暴力对待触法儿童的形式。委员会收到的报告表明, 从刚刚接触警察、在预审拘留期间以及被判

刑剥夺自由的儿童在治疗和其他设施的关押期间等所有少年司法程序阶段都发生过暴力现象。委员会促请各缔约国采取有效措施，防止此类暴力，确保将施暴者绳之以法，并按照 2006 年 10 月提交大会的关于“联合国暴力侵害儿童问题研究报告”(A/61/299)提出的建议，采取有效的后续行动。

14. 委员会承认，维护公共安全是司法制度的合法目标。然而，委员会认为，充分尊重和落实《公约》所载的少年司法主导原则，可更好地达到上述目标。

#### 四、少年司法：一项综合政策的核心内容

15. 一项少年司法综合政策必须处置下列核心内容：预防少年犯罪；不诉诸司法审理的干预措施和在司法程序中采取的干预措施；少年司法的最低罪责年龄和最高年龄限制；保障公平审理；剥夺自由，包括预审拘留和审判后的监禁。

##### A. 预防少年犯罪

16. 实施《公约》的一个最重要目标是，促进儿童个性、才智和身心能力的全面协调发展(序言，和第 6 及 29 条)。儿童应当准备好在自由社会中过着个体和负责任的生活(序言和第 29 条)，由此他/她可承担起尊重人权和基本自由的建设作用(第 29 和 40 条)。为此，父母有责任以符合儿童演变能力的方式，提供适当的指引和指导，阐明如何行使《公约》承认的儿童权利。根据《公约》的上述及其他各项条款，若他/她的成长环境有可滋生参与犯罪活动的加剧或严重风险，显然不利儿童的最大利益。为此，应采取各类措施，充分且平等实施享有适足生活水平权(第 27 条)、可达到的最高健康水准和获得健康照顾权(第 24 条)、受教育权(第 28 和 29 条)、免遭一切身心暴力、伤害或虐待的受保护权(第 19 条)和免遭经济或色情剥削(第 32 和 34 条)权以及享有为儿童提供适当照顾或保护服务的权利。

17. 如上所述，一项少年司法政策若不制定出一整套旨在预防少年犯罪的措施，会有严重的缺陷。缔约国应在本国少年司法综合国策中融入 1990 年 12 月 14 日大会第 45/112 号决议通过的《联合国预防少年犯罪准则》(利雅得准则)。

18. 委员会全面支持《利雅得准则》并同意重点应当放在预防政策上，从而通过家庭、社会、同龄人、学校、职业培训和工作环境，以及通过各种自愿组织成功地走向社会化和达到融合。这具体意味着，预防方案应着重于支持尤为弱势的家庭、使学校参与灌输基本的价值观念(包括关于儿童和父母在法律之下的权利和责任的信息)，并给予风险少年特殊的照顾和关注。为此，也应特别关注辍学儿童或由于其他原因未能完成其学业的儿童。委员会建议运用同龄人团体和父母有力的参与。缔约国还要顺应儿童尤其是一再触法儿童的特殊需要、问题、关注和利益，制订基于社区的服务项目和方案，并为这些儿童家庭提供适当的咨询和指导。

19. 《公约》第 18 和 27 条确认父母抚养其子女责任的重要性，但《公约》同时要求各缔约国为父母(或儿童照管人)提供援助，协助他们履行父母职责。援助措施不只注重于预防不良情况，甚至更应发挥父母的社会潜力。关于基于住家和家庭的预防方案，诸如父母培训、从子女极幼年开始增强父母子女之间互动的方案和家庭探访方案之类的资料丰富。此外，早期儿童教育显然与成长后暴力程度较低有着因果关系。社区一级推行的诸如“关爱社区”之类注重风险预防战略的方案，取得了良好成果。

20. 缔约国应根据《公约》第 12 条，全面促进和支持儿童，以及父母、社区领导人和其他主要行为者(例如非政府组织的代表、缓刑服务部门和社区工作者)参与制定和实施预防方案。参与的质量是这些预防方案成功与否的关键要素。

21. 委员会建议缔约国在致力于制定有效预防方案方面寻求少年司法问题机构间小组的支持和咨询。

## **B. 干预/转化(见下文 E 节)**

22. 国家主管当局在处置被指称、指控或确认触犯刑法的儿童方面可采取两种干预措施：不诉诸法律审理的措施和在法律审理中采取的措施。委员会提醒缔约国必须采取最大程度的谨慎态度，确保维护儿童的人权和法律保障，从而使儿童得到充分的尊重和保护。

23. 触法儿童，包括累犯儿童，有权得到促进儿童社会重新融合以及使儿童承担起社会建设作用方式的待遇(《公约》第 40 条第 1 款)。只有作为最后的措施

才可对儿童采取逮捕、拘留或监禁做法(第 37 条(b)项)。因此,作为少年司法综合政策的一部分,必须制定和落实一系列广泛的措施,确保以适当符合儿童福祉的方式以及适合儿童环境及与所犯罪行相称的程度处置儿童。这些应包括照顾、指导和监督、咨询、缓刑、收养、教育和培训方案,及替代送交收养院的其他措施(第 14 条第 4 款)。

### 不诉诸司法审理的干预措施

24. 根据《公约》第 40 条第 3 款,缔约国应在适当和可取时,寻求对被指称、控告或确认触犯刑法的儿童采取不诉诸司法审判的措施。鉴于大部分少年犯仅犯有轻微罪行,一系列涉及消除刑事/少年司法审判,提交其他代替性(社会)服法之类的(转化)措施,应成为可据以处置大部分案件的既定方式。

25. 委员会认为,各缔约国有责任推行不诉诸司法审判处置触法儿童的措施,但是这不仅只限于犯有诸如店内偷盗,或者其他对资产造成有限损害的轻微罪行行为,而且包括初犯儿童。许多缔约国的统计数字表明,儿童所犯的基本而且往往大多属于轻类别的罪行。处置此类罪行不诉诸刑事司法法庭审判,符合《公约》第 40 条第 1 款所列的原则。除了避免造成耻辱的名声之外,这种处置法不仅对儿童,而且也会对公共安全利益产生良好效果,并且证明是成本效益更好的措施。

26. 缔约国应以本国少年司法体制的一个组成部分,采取不诉诸司法审判处置触法儿童的措施,并由此确保充分尊重和保护儿童的人权和法律保障(第 40 条第 3 款(b)项)。

27. 各缔约国可酌情决定不诉诸司法审判处置触法儿童措施的确切性质和内容,并采取实施这些措施的必要立法及其他措施。然而,根据从某些缔约国报告提供的资料,显然已经制定了各种基于社区的方案,诸如由社会工作者或缓刑监督官监督和指导的社区服务、家庭会议和其他形式的恢复性司法,包括归还和补偿受害者的做法。其他缔约国应从上述这些经验汲取教益。至于全面尊重人权和司法保障,委员会提及《公约》第 40 条的相关部分,并强调如下:

- 转化方式(即,不诉诸司法审判处置被指称、指控或确认触犯刑法儿童的措施)只有在确凿证明儿童犯有所指称的罪行、他/她自由并自愿

地承认罪责、在未采用恐吓或施加压力的做法下供认不讳，而且在随后的司法审判中不会针对他/她运用此项供认的情况下，才可采用；

- 当事儿童必须自由和自愿地书面同意接受转化措施、这种同意应基于对措施的性质、内容及期限充分和具体的了解，并且清楚不予合作、不实施和不完全履行这项措施的后果。为了增强父母参与，各缔约国还应考虑征得父母的同意，尤其应得到不满 16 岁儿童的父母同意；
- 法律必须载有具体条款，阐明对哪些案件可采取转化措施，以及在这此方面应当管制和审查警察、检察官和/或其他机构的决定权，尤其要保护儿童免遭歧视；
- 儿童必须有机会就主管当局提出的转化措施相称程度和可取性寻求法律及其他适当的援助，且可对措施进行复审；
- 儿童接受的转化措施结束后应为案件结案。虽然为了行政和审查的目的可以保留转化措施的不公开档案，但不应当视为“刑事记录”，而且曾经受过转化措施处置的儿童不应当被视为曾犯有前科的人。若因此事件留下任何记录，亦唯有被授权处置触法儿童的主管当局才可查阅这份资料，而且规定出时限，例如，最长为一年。

### 在司法审理情况下的干预措施

28. 若主管当局(通常为检察部门)提出司法诉讼，则必须应用公平和公正审理的原则(见下文 D 节)。与此同时，少年司法制度应为处置触法少年提供大量的机会，采取社会和/或教育措施，以及严格地限制使用剥夺自由的做法，尤其是应作为最后措施，才可实行预审拘留。在诉讼审理阶段，必须作为最后的措施才采取剥夺自由的做法，而且应为适当最短的拘禁期(第 37 条(b)项)。这意味着，缔约国应具备经完善培训的缓刑部门，以便在最大程度上有效地使用诸如指导和监管法令、缓刑、社区监督或每日报告中心之类的措施，并且有可能提前解除拘禁。

29. 委员会提醒各缔约国，根据《公约》第 40 条第 1 款，对社会重新融合不可采取任何有可能阻碍儿童充分参与社区的行动，诸如造成对儿童的名声败坏，社会孤立，甚至贬斥的公共舆论。为采取促进触法儿童社会重新融合的处理方式，需要所有各方面的行动都应支持儿童全面成为其社会的建设成员。

## C. 触法年龄和儿童

### 最低刑事责任年龄

30. 各缔约国提交的报告表明，对于最低刑事责任年龄的规定存在一个很大的幅度范围。这些责任年龄有的很低，仅为 7、8 岁，也有的规定较宜提倡，即定为较高的 14 或 16 岁。相当一部分缔约国采用两个最低刑事责任年龄。触法儿童在犯罪时正处于或者高于最低责任年龄的下限但未超过最低责任年龄的上限时，只要他们在年龄方面达到了成年年龄时，即可被视为负有刑事责任。对于是否达到成年的评估，则由法庭/法官来确定，往往未要求心理专家的参与，而在实际上造成了对重罪案采用最低犯罪年龄下限的结果。这种双重最低年龄的制度，不仅往往造成混淆，而且让法庭/法官拥有了更大的自酌权，且可形成歧视性的行为。鉴于最低刑事责任年龄上下限幅度甚广，委员会感到，有必要为缔约国提供关于最低刑事责任年龄的明确指导和建议。

31. 《公约》第 40 条第 3 款要求各国力促具体规定最低年龄，在此年龄以下的儿童应视为无触犯法律之行为能力，但是在这一方面未具体提及最低年龄。委员会理解，这项条款规定各缔约国有义务确立最低刑事责任年龄。这个最低年龄含义如下：

- 凡在最低年龄之下犯罪的儿童不可按刑法程序追究责任。即使极年幼的儿童确实具有触犯法律的能力，但是当他们的年龄低于最低刑事责任年龄时，即无可争议地认为当事儿童不可按刑法程序遭到正式起诉并追究责任。对于这些儿童，出于其最大利益的需要，必须采取专门的保护措施；
- 凡在犯罪时正处于或高于最低刑事责任年龄的儿童(或触犯刑法)，但未满 18 岁的少年(还见下文第 35 至 38 段)可以按照刑法程序提出正式起诉并受审。但是这些程序，包括最后的审判结果，都必须按照本一项般性意见所述，完全符合《原则和条款》。

32. 《北京规则》第 4 条建议，刑事责任年龄起点不应规定得太低，应考虑到情绪和心智成熟的实际情况。根据这条规则，委员会建议各缔约国不要将刑事责任年龄规定得太低，并将较低的现行刑事责任年龄提高到国际上可接受的幅

度。从这些建议可得出结论，委员会认为低于 12 岁的最低刑事责任年龄不是国际上可接受的水平。委员会鼓励各缔约国将其较低的最低刑事责任年龄提高到 12 岁为绝对最低责任年龄，并继续提高最低刑事责任年龄的幅度。

33. 与此同时，委员会促请各缔约国不要将最低刑事责任年龄降低至 12 岁。较高的最低刑事责任年龄，诸如 14 或 16 岁，有利于少年司法制度。根据《公约》第 40 条第 3 款(b)项，这样的少年司法制度可在不诉诸司法审理的情况下，处置触法儿童，但必须充分尊重儿童的人权和法律保障。为此，各缔约国应在报告中具体详实地向委员会通报，一旦儿童被确认触犯刑法或被指称或被指控触犯刑法时，如何按照各自法律确定的最低法律责任年龄处置这些儿童，以及确立了哪些法律保障，以确保这些儿童按照处于或者高于最低刑事责任年龄的儿童获得公平和公正的待遇。

34. 委员会谨此明确表示关注一种做法，这种做法对被控犯有严重罪行或者被视为足够成熟可承担刑事责任的儿童允许按最低刑事责任年龄的例外采用低于最低责任年龄追究其刑事责任。委员会强烈建议缔约国确立最低刑事责任年龄，不允许以例外的方式采用更低刑事责任年龄的做法。

35. 若无年龄证据，就不能确立当事儿童是否处于或者高于最低刑事责任年龄，因而就不可追究儿童的刑事责任(还见下文第 39 段)。

### 少年司法的年龄上限

36. 委员会还想提请各缔约国注意运用少年司法规则的年龄上限。这些特殊规则——即特殊程序规则和转化措施和特别措施——应适用于所有该国规定的最低刑事责任年龄，直至据称在犯罪行为(或按刑法应受惩罚的行为)发生时不满 18 岁的人。

37. 委员会谨提醒各缔约国，各国确认被指称、指控或确认触犯刑法的每一个儿童都有权得到《公约》第 40 条规定的待遇。这意味着，每一位在犯有据称犯罪行为时不满 18 岁的人都应按照少年司法规则予以处置。

38. 委员会建议凡限制对 16 岁(或者更低)年龄的儿童适用少年司法规则的缔约国，或那些允许按例外方式，对 16 或 17 岁儿童采取按成年罪犯的方式处置的国家，修改各自的法律，以便对所有不满 18 岁者一无歧视地充分落实本国的少年



司法规则。委员会赞赏地注意到，有些缔约国允许对 18 岁或更高年龄——通常直至 21 岁的青少年，按一般规则或以例外方式，运用少年司法的规则和条例。

39. 最后，委员会谨强调，充分实施《公约》第 7 条的关键是，必须具体让每一位儿童在出生之后立即得到登记，以便按这种或别的方式确立起年龄限制规定。这是大所有缔约国的做法。一个儿童没有可证实的出生日期，极易在家庭、工作、教育和劳工，特别是在少年司法体制中遭受所有各类不公正的待遇。每一位儿童只要在需要证明他/她的年龄时，就应当为之免费地提供出生证。若不能没有年龄证据，儿童有权得到可靠的医务或社会调查，从而可确定他/她的年龄，并在出现冲突或无确凿证据的情况下，儿童应当有权享有在有疑问时不予确定的规则。

#### **D. 进行公正审理的保障规定**

40. 《儿童权利公约》第 40 条第 2 款载有一份列出权利和保障规定的重要的清单，这些权利和保障规定都旨在确保每个被指称或被指控触犯刑法的儿童都能够得到公正的待遇和审理。其中多数保障规定还见于《公民权利和政治权利国际公约》第十四条，人权事务委员会在其第 13 号一般性意见(1984)(司法)中，对该条作了阐述和评论，这项评论目前正在得到审查。不过，适用于儿童的这些保障规定的实施的确含有某些独特方面，本节将对这些方面进行阐述。在此之前，委员会希望强调的是：恰当和切实落实这些权利或保障规定的一个关键条件，在于参与少年司法工作的人员的素质。对专业人员例如警员、公诉人、儿童法律代理人或其他代理人、法官、监护人员、社会事务人员以及其他人员等进行培训至关重要，此种培训应当有系统地、持续不断地进行。这些专业人员应当熟悉儿童尤其是青少年的身心、精神发展和社会交往能力发展情况，并且熟悉残疾儿童、流离失所儿童、街头流浪儿童、难民和寻求庇护儿童，以及在种族、族裔、宗教、语言或其他方面属于少数群体的儿童等最易受伤害儿童(见上文第 6 至第 9 段)的特殊需要。女童在少年司法系统中可能很容易被忽视，因为她们在其中仅占很小的比例，因此，必须特别重视女童的特殊需求，例如，必须注重先前是否遭受虐待问题并考虑到其特殊的健康需求。专业人员和工作人员应当在任何情形中都以与儿童的尊严和价值相一致的方式行事，这种方式有助于增强儿童对他人的人权和基

本自由的尊重，并且还有助于儿童重新融入社会并在社会中发挥积极作用(第 40 条第 1 款)。第 40 条第 2 款所列的所有保障规定——这些规定将在下文得到阐述——都属于最低标准，就是说，缔约国能够而且应当设法制定并遵守更高的标准，例如在法律援助以及儿童及其父母参与司法程序等方面。

#### **少年司法不得追溯既往(第 40 条第 2 款(a)项)**

41. 《儿童权利公约》第 40 条第 2 款(a)项申明，以下规则，即任何人的行为或不行为，在其发生时依照国内法或国际法均不构成刑事罪的，不得据以认为犯有刑事罪，也适用于儿童(还见《公民权利和政治权利国际公约》第十五条)。就是说，任何儿童都不得因发生之时国内法或国际法未加禁止的行为或不行为，而依据刑法受到指控或被判刑。由于许多缔约国为预防和打击恐怖主义活动，都在最近加强和/或扩充了刑法条款，因此，委员会建议缔约国确保这些变动不致使儿童以追溯既往方式受到惩罚或意外受到惩罚。委员会还想要提醒缔约国注意：《公民权利和政治权利国际公约》第十五条所载处以的刑罚不得重于犯罪时适用的刑罚的规则，根据《儿童权利公约》第 41 条，适用于《公民权利和政治权利国际公约》缔约国境内的儿童。任何儿童被处以的刑罚，都不得重于触犯刑法之时所适用的那种刑罚。但是，在犯罪行为作出之后，如果有关法律经修改规定了较轻的刑罚，相关儿童应当得益于此种修改。

#### **无罪推定(第 40 条第 2 款(b)项(一)目)**

42. 无罪推定对保护触犯法律的儿童的人权至关重要。无罪推定的含义是：对儿童提出的指控的举证责任在公诉方。被指称或指控触犯刑法的儿童应当被假定无罪，并且只有在相关指控证据确凿的情况下，方可被认定犯有所指控的罪行。相关儿童有权得到与此种推定相一致的待遇，而且所有有关的政府主管机构或其他机构和人员都有义务不预先判定审理结果。缔约国应当提供有关儿童成长的资料，以便确保这种无罪推定原则在实践中得到遵守。由于对程序缺乏了解，不成熟，惧怕或其他原因，相关儿童的举止可能会令人怀疑，但是，主管机构决不能在犯罪证据并不确凿的情况下推定该儿童有罪。

## 陈述意见的权利(第 12 条)

43. 《儿童权利公约》第 12 条第 2 款规定，儿童应当有机会在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中，以符合国内法诉讼规则的方式，直接或通过代理人或适当机构陈述意见。

44. 显然，对一名被指称、指控或经确认触犯了刑法的儿童来说，陈述意见的权利对于进行公正审理至关重要。同样清楚的是，只要符合儿童的最大利益，该儿童有权直接陈述意见，而并非只是通过代理人或适当机构陈述意见。这项权利必须在相关程序的所有阶段都得到充分尊重，这一程序从审前阶段开始，在这一阶段，相关儿童有权保持沉默，也有权向警方、公诉人和预审法官陈述意见。这项权利也适用于审理的各个阶段以及裁定采取的措施的执行阶段。换言之，儿童必须有机会自由表达看法，而且应当在整个少年司法程序中，根据儿童的年龄和成熟程度恰当顾及这些看法。这意味着，为了切实有效地参与诉讼，儿童不仅须知悉对其提出的指控(见下文第 47 至 48 段)，而且还须知悉少年司法程序本身及可能裁定的措施。

45. 儿童应当有机会就可能裁定的(替代性)措施发表看法，而且儿童在这方面可能提出的具体愿望或要求应当得到适当考虑。提出相关儿童负有刑事责任的指称意味着：该儿童应当有能力并且能够切实参与关于对该儿童触犯刑法的指称采取最恰当的应对行动的裁决过程(见下文第 46 段)。不用说，裁决是由审理案件的法官作出的。但是，把儿童当作一个被动对象看待的做法，意味着不承认儿童的权利，而且无助于采取切实应对措施处理其行为。这也适用于裁定的措施的执行。研究表明，让儿童积极参与这一执行过程，在多数情况下都将有助于取得积极结果。

## 切实参与诉讼的权利(第 40 条第 2 款(b)项(四)目)

46. 公正审理要求被指称或被控触犯刑法的儿童能够切实参与审理，因此该儿童需要了解指控以及可能的后果和惩罚，以便向法律代理人提出请求，对证人提出质疑，叙述事件经过，并就证据、证词和将会强制执行的措施作出恰当决定。《北京规则》第 14 条规定，诉讼应当在谅解的气氛中进行，以便使儿童能够进行参与并自由地表达意见。顾及儿童的年龄和成熟程度的做法，可能还要求修改法庭程序和惯例。

**迅速和直接知悉指控(第 40 条第 2 款(b)项(二)目)**

47. 每个被指称或被控触犯刑法的儿童都有权迅速、直接地被告知对其提出的指控。“迅速、直接”是指尽快告知，即在公诉人和法官最初对相关儿童采取程序步骤之时就这样做。但是，即便主管机构决定在不诉诸司法程序的情况下处理案件，相关儿童也必须知悉可能表明适合采取此种做法的指控。这是《儿童权利公约》第 40 条第 3 款(b)项关于应当充分遵循法律保障措施的规定的一部分。应当用相关儿童能够理解的语言向其告知指控。这可能需要用外文告知相关情况，同时也需要将刑事/少年案件指控中经常使用的正规法律术语“翻译”成儿童能够理解的语言。

48. 仅仅向儿童提供正式文件是不够的，往往可能还需作口头解释。主管机构不应当让父母或法定监护人，或儿童的法律援助人员或其他人员进行口头解释。主管机构(如警方、公诉人、法官等)有责任确保相关儿童理解对其提出的各项指控。委员会认为，向父母或法定监护人提供此种资料的做法不应代替向相关儿童提供此种资料的做法。最为恰当的情形是：儿童和父母或法定监护人都能收到此种资料，从而能够了解相关指控和可能的后果。

**法律援助或其他恰当援助(第 40 条第 2 款(b)项(二)目)**

49. 必须确保儿童在准备和进行辩护过程中得到法律援助或其他适当援助。实际上《儿童权利公约》就要求向相关儿童提供援助，此种援助不一定在所有情况下都是法律上的援助，但此种援助必须恰当。如何提供此种援助，由缔约国酌情决定，但该援助应当免费提供。委员会建议缔约国尽可能提供恰当的、训练有素的法律援助人员，如专业律师或律师专职助手等。其他恰当援助人员可以提供(如社会事务人员等)，但此种人员必须充分熟悉和了解少年司法程序所涉不同法律问题，而且必须在处理触犯法律的儿童的问题方面受过专门培训。

50. 《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 3 款(乙)项规定，相关儿童及其援助人员必须有足够的时间和便利准备辩护。相关儿童与其援助人员之间的通信，不论是书面还是口头通信，应当在以下条件下进行：此种通信的机密性按照《儿童权利公约》第 40 条第 2 款(b)项(七)目所载保障规定，并按照儿童有权受到保护以使其隐私权和通信不受妨害的规定(《儿童权利公约》第 16 条)，得到充

分尊重。一些缔约国对这项保障规定(《儿童权利公约》第 40 条第 2 款(b)项(二)目)提出保留,它们似乎认为,这项规定要求的完全是提供法律援助即由律师提供援助。但实际情况并非如此,因此,这种保留是能够而且应当被撤消的。

**迅速并在父母在场的情况下作出裁决(第 40 条第 2 款(b)项(三)目)**

51. 国际上的一种共识是:就触犯法律的儿童而言,从犯下不法行为到对此种行为采取最后应对措施的时间,应当尽可能短暂。这段时间越长,应对措施就越可能失去想要达到的积极的教育效果,相关儿童就越可能遭受歧视。在这方面,委员会还提及《儿童权利公约》第 37 条(d)项,该项规定:被剥夺自由的儿童有权迅速得到关于其对剥夺自由做法的合法性提出异议行动的裁决。“prompt(迅速)”一词的强烈程度高于“without delay(不拖延)”(《儿童权利公约》第 40 条第 2 款(b)项(三)目)——鉴于剥夺自由做法的严重性,这是无可非议的;而“without delay(不拖延)”的强烈程度又高于《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 3 款(丙)项中的“without undue delay(不被无故拖延)”。

52. 委员会建议缔约国对从作出犯罪行为到警方完成调查、公诉人(或其他主管机构)决定对相关儿童提出指控以及法院或其他主管司法机构进行最终裁决这段时间规定和适用期限。这些期限应当比为成年人规定的期限短得多。但同时,在不拖延的情况下作出的裁决,应当是相关儿童的人权和法律保障规定得到充分尊重的程序的结果。在这一在不拖延的情况下进行的决策程序的过程中,法律援助人员或其他恰当援助人员必须到场。这些人员的在场不应限于法院或其他司法机构的审理,而是还应适用于这一从警方询问(审问)相关儿童开始的程序的所有其他阶段。

53. 父母或法定监护人也应当到场参加诉讼,因为他们能够向相关儿童提供某些心理和情感上的支持。父母到场参加诉讼,并不是说父母能够为子女辩护或者参与作出裁决。不过,经儿童或其法律援助人员或其他恰当援助人员请求,或者在考虑到儿童的最大利益(《儿童权利公约》第 3 条)的情况下,法官或主管机构可决定限制或不允许父母参加诉讼。

54. 委员会建议缔约国依法明确规定最大限度地让父母或法定监护人参加对相关儿童的诉讼。这种参加应当在总体上有助于对儿童触犯刑法的行为采取有效的应对措施。为了便利父母参加诉讼,必须尽快向其告知子女被捕一事。

55. 同时，委员会对有些国家趋于因子女犯罪而对父母实行惩罚的现象表示遗憾。在某些有限的案件中，对子女的行为造成的损害承担民事责任，可能是恰当的，尤其是就少年(16岁以下的人)而言。但是，规定触犯法律的儿童的父母须承担刑事责任的做法，将很可能无助于父母在子女重新融入社会方面充当积极的合作伙伴。

#### 迅速并在父母在场的情况下作出裁决(第 40 条第 2 款(b)项(三)目)

56. 依照《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 3 款(庚)项，《儿童权利公约》规定，儿童不得被迫提供证言或承认犯罪。这首先意味着——不言而喻——为使人供认或认罪而实施酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇，构成对儿童权利的严重侵犯(《儿童权利公约》第 37 条(a)项)，而且是完全不能接受的。任何此种供认或认罪都不得作为证据(《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 15 条)。

57. 还有许多其他迫使或促使儿童供认或自证其罪的残暴程度较低的手段。“强迫”一词应当作广义解释，因而不应仅限于武力或其他明显侵犯人权的行为。儿童的年龄，儿童的身心发育情况，审问持续的时间，儿童的判断能力缺乏，担心某种后果或在被暗示可能遭受监禁之后感到惧怕等，都可能使儿童作出不符合真实情况的供认。如果作出诸如“只要你告诉我们真实情况，你就可以马上回家”等允诺，或者答应从宽处理或将人释放，就更可能出现这种结果。

58. 受到讯问的儿童必须能够同法律代理人或其他恰代理人接触，而且必须能够在讯问过程中请求其父母到场。必须对讯问方法进行独立审查，以便确保证据从总的情况来看是自愿提供的而不是在遭受胁迫后作出的，并且是可靠的。法院或其他司法机关在研究儿童的供认或认罪的自愿性质或可靠性之时，必须考虑到儿童的年龄，拘留和讯问持续的时间，以及儿童的律师或其他援助人员、父母或独立代理人是否在场等问题。警员和其他调查机构人员应当受到恰当培训，以便避免采用会造成被迫供认或供述或提供不可靠供词或证言的讯问方法和做法。

#### **证人到庭和盘问证人(第 40 条第 2 款(b)项(四)目)**

59. 《儿童权利公约》第 40 条第 2 款(b)项(四)目)强调,“平等武装”原则(辩护方和公诉方享有平等或均等条件)应当在少年司法过程中得到遵守。“(亲自)诘问或间接诘问”一词指的是:法律体系之间特别是对抗式审理和审问式审理之间是有着差别的。在审问式审理中,往往允许被告诘问证人,虽然被告很少行使这项权利,通常让律师盘问证人;或者,在涉及儿童的情形中,由另一个恰当机构负责诘问证人。不过,律师或其他代理人仍然有必要告知相关儿童:他们可以诘问证人,并且可以在这方面发表意见,有关方面应当视相关儿童的年龄和成熟程度适当考虑此种意见。

#### **上诉权(第 40 条第 2 款(b)项(五)目)**

60. 儿童有权对判定其犯有指控所犯罪行的裁决,并对因这项有罪裁决而宣布采取的措施提出上诉。这种上诉应当由高一级的独立、公正的主管机构或司法机构负责裁定,换言之,由一个达到与初审机构所达到的相同的标准和要求的机构负责裁定。这项保障规定类似于《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 5 款。这项上诉权并非仅限于最严重的犯罪

61. 这似乎就是为什么相当多的缔约国对这项条款提出保留,以便将儿童的这项上诉权利限于较为严重的犯罪和/或宣判的原因。委员会提醒《公民权利和政治权利国际公约》缔约国:该《公约》第十四条第 5 款载有一项类似的规定。从《儿童权利公约》第 41 条来看,可以认为,该条款规定,每一名获得宣判的儿童都有权提出上诉。委员会建议缔约国撤消对第 40 条第 2 款(b)项(五)目所载规定的保留。

#### **口译员的免费协助(第 40 条第 2 款(b)项(六)目)**

62. 如果儿童不懂或不会说少年司法系统所用的语言,该儿童有权得到口译员的免费协助。这种协助不应当限于法庭审理,而是还应当在少年司法程序的所有阶段都加以提供。还有必要对口译员进行向儿童提供协助方面的培训,因为儿童对其母语的使用和理解可能有别于成年人。缺乏这方面的知识和/或经验,可能会妨碍儿童对提出的问题的充分理解,并且影响受到公正审理和积极参与权利的

享受。用“若”加以限定(“若儿童不懂或不会说所用语言”)指的是：就外籍儿童或少数民族儿童而言，如该儿童除母语以外还通晓官方语言，就无须向其提供口译员的免费协助。

63. 委员会还愿提请缔约国关注有语言障碍或其他残疾的儿童。按照第 40 条第 2 款(b)项(六)目的精神，并依据第 23 条所载向残疾儿童提供的特别保护措施，委员会建议缔约国确保有语言障碍或其他残疾的儿童得到训练有素的专业人员的充分、有效的协助，例如，在此种儿童经历少年司法程序过程中，向其提供手势语协助(在这方面，还见儿童权利委员会第 9 号一般性评论(残疾儿童的权利))。

#### **充分尊重隐私(第 16 条和第 40 条第 2 款(b)项(七)目)**

64. 儿童有权要求其隐私在诉讼的所有阶段都得到充分尊重这项规定，体现了《儿童权利公约》第 16 条规定的隐私受到保护的權利。“诉讼的所有阶段”，是指从与执法机构人员初次接触(例如讯问相关情况和身份)直到主管机构作出最终裁决，或解除监督、结束拘留获释或被剥夺自由等各个阶段。在这种特定情形中，这项权利旨在避免不适当的宣传或描述造成的伤害。任何可能会使人知道少年犯罪者身份的信息都不得透露，因为此种信息会使相关少年受到歧视，并且还可能对其入学、就业、获得住房的前景或其人身安全造成影响。这意味着，主管机构在发布与据称系儿童所犯罪行相关的新闻稿方面应当谨慎从事，只有在非常例外的情况下才发布新闻稿。主管机构必须设法确保人们无法通过这些新闻稿知道相关儿童的身份。侵犯触犯法律的儿童的隐私权的新闻记者应当受到纪律处分，并在必要时(例如一旦再次侵犯隐私权)受到刑法制裁。

65. 为了保护儿童的隐私，多数缔约国通常都规定——有时允许有例外——对被控触犯刑法的儿童进行的庭审或其他审讯应当以非公开方式进行。这项规则规定，专家或其他专门人员经法庭特别准许可以到庭。少年司法中的公开审讯只有在一些明确规定的情形中并经法庭书面裁决方可进行。相关儿童可对此种裁决提出上诉。

66. 委员会建议所有缔约国实行以下规则：对触犯法律儿童的庭审和其他审讯以非公开方式进行。这项规则的例外应当非常有限，并且应由法律明确规



定。判决/宣判应当在不透露相关儿童的身份的前提下在法庭公布。隐私权(第 16 条)要求所有参与执行由法庭或另一主管机构采取的措施的所有专门人员,在其与外界的任何接触过程中不透露任何可能使人们知晓相关儿童身份的信息。此外,隐私权还意味着,应当对少年犯档案实行严格保密,此种档案不得向第三方透露,但直接参与案件调查、审判和裁决的人员除外。为了避免实行歧视和/或未经审讯作出判决,少年犯档案不应在处理其后涉及同一罪犯的案件的成人诉讼中得到使用(见《北京规则》,规则 21.1 和 21.2),该档案也不得用来加重此种今后的宣判。

67. 委员会还建议缔约国实行以下规则:对于曾经犯罪的儿童,在年满 18 岁之后,可以自动将其姓名从犯罪记录中删除;对于某些有限的、严重的犯罪,经相关儿童请求可以删除其姓名,但在必要时可附加某些条件(例如在上次判罪之后的两年内未曾重新犯罪等)。

#### **E. 措施(并见上文第四章 B 节)**

##### **审判前各种可能的安排措施**

68. 决定开展正式的刑事司法诉讼程序并不一定指这一程序必须以法院对儿童的正式判决而告终。委员会按照以上 B 节中的意见谨强调指出,主管的政府当局(在多数国家里就是检察官办公室)应当经常不断地探索替代法院判决的其他可行方式。也就是说,应继续争取以类似上文 B 节所述的措施来适当结案。检察方这类措施的性质和持续时间可能会有较严格的要求,所以有必要向儿童提供法律或其他适当的援助。应当向儿童解释,执行这类措施的执行是中止正式刑事/少年司法程序的一种方式,而如果措施的实施令人满意,司法程序就可结束。

69. 在这种由检察官层面提供替代法院判决的程序中,儿童的人权和法律保障措施应当得到充分尊重。对此,委员会提请注意,以上第 27 段中提出的建议在这里同样适用。

##### **青少年法院/法官的结案方式**

70. 在完全遵守《儿童权利公约》第 40 条开展的公正和正义审判(见以上第四章 D 节)结束之后,就决定对经判决认为对指控的罪行负有罪责的儿童应当实行

何种惩处措施。法律应当对法院/法官或其他主管的、独立的和无偏颇的政府当局或司法机关规定除机构性看守和剥夺自由以外的多种可能的替代措施，这些措施已不完全地载列于《儿童权利公约》第 40 条第 4 款，以此保证，剥夺自由的措施只作为最后手段、而且只在尽可能短的时间里采用(《儿童权利公约》第 37 条(b)项)。

71. 委员会希望强调指出，对于一项罪行所采取的反应应当始终不仅与犯罪的情况和严重性相称，而且还应当与罪犯的年龄、减罪情节、案情以及儿童的需要相称，同时还应当与社会的多种、尤其是长期的需要相称。严格惩处性的司法方式不符合《儿童权利公约》第 40 条第 1 款中阐述的青少年司法主要原则(见以上第 5-14 段)。委员会重申，采用体罚作为制裁方式违反上述原则，也违反第 37 条，该条禁止一切形式的残忍、不人道和有辱人格待遇或处罚(另见委员会关于“儿童受保护免遭体罚和其他残忍或不人道形式惩罚的权利”问题的第 8 号一般性意见(2000))。在儿童犯有严重罪行的案例中，可以考虑与罪犯的实际案情和罪行严重性相称的措施，相关因素包括公共安全以及制裁必要性。在涉及儿童的案件中，优先于上述因素的始终必须是保障儿童的福利和最大利益的需要和鼓励儿童重归社会的需要。

72. 委员会注意到，如果一项司法判决与儿童的年龄有关，而且对于儿童的年龄存在有矛盾的、无法最终确定或无法肯定的证据，则儿童应当有接受“暂作有利判断”规则的权利(另见以上第 35 和 39 段)。

73. 关于替代剥夺自由/机构内看守方式的其他措施，在采用和实施此类措施方面存在多种不同的经验。缔约国应当利用这一经验，根据本国的文化传统调整上述替代措施并加以制定和实施。毋庸置疑，等同于强迫劳动或酷刑或不人道及有辱人格待遇的措施必须受到明文禁止，那些对这种非法惯例负有责任的人应被绳之以法。

74. 在提出这些一般性见解之后，委员会谨提请注意《儿童权利公约》第 37 条(a)项所禁止的各项措施，并提请注意剥夺自由的做法。

## **禁止死刑**

75. 《儿童权利公约》第 37 条(a)项重申了国际公认的标准(例如见《公民权利和政治权利国际公约》第六条第 5 款)，即对于犯罪时未满 18 岁的人所犯的罪行

不得判处死刑。尽管这项条文十分明确，但是仍有一些缔约国认为，这项规则只禁止处决年龄为 18 岁以下的人。但是，根据这条规则，明确而定夺性的标准是犯人在犯罪当时的年龄。也就是说，不论犯人在审判或判决或惩处执行之时是什么年龄，都不得因其在不到 18 岁时所犯的罪行而被判处死刑。

76. 委员会建议少数尚未对犯人在不满 18 岁时所犯的所有罪行废除死刑的缔约国废除死刑，并且在废除对儿童宣判死刑的必要法律措施得到充分设置之前，中止执行对此类犯人的死刑。已判处的死刑应当改为充分符合《儿童权利公约》的其他制裁措施。

### **禁止无假释的终身监禁**

77. 任何在作案时不满 18 岁的儿童都不得被判处无释放或假释可能的终身监禁。对于向儿童作出的所有判决，释放的可能性应当现实可行性，并得到经常审议。对此，委员会援引《儿童权利公约》第 25 条，该条规定为护理、保护或治疗目的而安置的儿童都有定期接受审查的权利。委员会提请那些判处儿童终身监禁、但有可能释放或假释的缔约国回顾，这项制裁措施必须充分符合并力图实现《儿童权利公约》第 40 条第 1 款中正式载列的少年司法的宗旨。这方面的一项尤其重要的含义就是，被判处此类监禁的儿童应当接受教育、治疗和看护，其目的是要最终释放儿童，重归社会，并具备在社会中发挥建设性作用的能力。这并要求对儿童的成长和进展定期审查，以便确定儿童接受释放的可能性。儿童被判终身监禁尽管有可能获释但是对实现少年司法的宗旨即使并非完全不可能，至少可能十分困难，有鉴于此，委员会坚决建议缔约国废除对在犯罪时不满 18 岁的人判处任何形式的终身监禁。

### **F. 剥夺自由，包括审前拘留和审后监禁**

78. 《儿童权利公约》第 37 条载有采用剥夺自由措施方面的主要原则、每一被剥夺自由儿童在司法程序方面的权利、以及被剥夺自由儿童的待遇和条件方面的条款。

## 基本原则

79. 采用剥夺自由措施的主要原则是：(a) 对儿童的逮捕、拘留或监禁应符合法律规定并仅应作为最后手段，期限应为最短的适当时间；和(b) 不得非法或任意剥夺任何儿童的自由。

80. 委员会关切地注意到，在许多国家里，儿童滞留在审判前监禁设施内达几个月甚至几年，这就构成了严重违反《儿童权利公约》第 37 条(b)项的行为。缔约国必须对此设置一整套切实的替代措施(见以上第四章 B 节)，从而承担起《儿童权利公约》第 37 条(b)项规定的责任，将剥夺自由的措施仅作为最后手段来采用。这类替代措施应当有审慎的使用方式结构，以便同时也做到减少审判前拘禁，而不是扩大制裁儿童的“网罗”。此外，缔约国应当采取适当的立法和其他措施，减少审判前拘禁的使用。将审判前拘禁作为一种惩处手段来使用是违反假设无罪原则的。法律应当明文规定将儿童安置在审判前拘禁或使之持续接受审判前拘禁所必须满足的条件，其中特别是要保证儿童能在法院诉讼程序中出庭，同时还应当规定确定儿童是否对自身或他人构成直接危险所必须满足的条件。

81. 委员会建议缔约国保证儿童能够尽早地从审判前拘禁中获释，必要时可对此规定某些条件。关于审判前拘禁的决定，其中包括拘禁的时间长度，应当由有权的、独立的和无偏颇的主管机构或司法机关作出，应当向儿童提供法律或其他适当的援助。

## 程序方面的权利(第 37 条(d)项)

82. 所有被剥夺自由的儿童均有权及时获得法律及其他适当援助，有权向法院或其他独立公正的主管当局就其被剥夺自由一事之合法性提出异议，并有权迅速就任何此类行动得到裁定。

83. 任何被捕和被剥夺自由的儿童都应当在 24 小时内提交有主管权的政府部门，以审查(持续)剥夺自由行动的合法性。委员会并建议，缔约国拟定严格的法律条款，以保证审判前拘禁的合法性受到定期审查，最好是每两星期审查一次。如果有条件释放儿童(例如通过采用替代措施)没有可能，儿童就应当依据所指控的罪行受到正式起诉，并在审判前拘禁发生的 30 天之内面对法院或其他有权的、独立的和无偏颇的主管当局或司法机构。委员会了解到法院审理暂停的惯例(经常不止

一次)，促请缔约国颁布必要的法律条款，保证法院/青少年司法法官或其他主管的机构在受理起诉之后不超过六个月的时间里对起诉作出最后裁决。

84. 在剥夺自由作为行政决定的案例中(例如检察、检察官和其他主管当局采取的措施)，对剥夺自由合法性提出质疑的权利不仅包括上诉权，而且也包括诉诸法庭或其他有权的、独立的和无偏颇的主管当局或司法机构的权利。得到迅速裁决的权利是指裁决必须尽可能早作出，例如在提出质疑之后的两星期内或不超过两星期的时间里。

#### **待遇和条件(第 37 条(c)项)**

85. 所有被剥夺自由的儿童都应同成人隔开。被剥夺自由的儿童不应当被安置在成人监狱或其他为成人设立的设施内。有大量证据表明，将儿童关押在成人监狱里或囚牢里损害儿童的基本安全、福利以及今后不再犯罪并融入社会的能力。《儿童权利公约》第 37 条(c)项中对于儿童与成人隔开规定所作“除非认为反之则有利于儿童”之特许例外应当作狭义的诠释；儿童的基本利益并不是按照缔约国的便利界定的。缔约国应为被剥夺自由的儿童建立专门的设施，其中包含特别的、以儿童为主体的监管人员、工作人员、政策与惯例。

86. 这一规则并不是指被关押在儿童设施内的儿童一旦年满 18 岁就必须立即转送到成人设施。如果继续留在儿童设施内符合他/她的最大利益，而且不损害设施内比其年幼的儿童的最大利益，应当允许其留在原来的设施内。

87. 被剥夺自由的所有儿童都有权通过邮件和探访与家人保持联系。为了便利探访，儿童应当被安置在尽可能邻近其家人的设施内。可能限制这种联系的例外情况应在法律中有明确规定，而不应当任由主管当局自行断夺。

88. 委员会提请缔约国注意大会 1990 年 12 月 14 日第 45/113 号决议所通过的《联合国保护被剥夺自由少年规则》。委员会促请缔约国充分履行这些规则，与此同时并尽可能按实情考虑《联合国少年司法最低限度标准规则》(另见《北京规则》第 9 条)。对此，委员会建议缔约国将这些规则纳入其本国的法律和条例，并且以本国或本区域语言向所有从事青少年司法工作的专业人员、非政府组织和志愿人员提供。

89. 委员会谨强调指出，尤其应特别强调的是，在所有剥夺自由的案例中，都需要遵守以下原则和规则：

- 儿童应当能够有符合居住安置的教养目的之物质环境和居住地内，必须适当考虑其对于隐私、引起感官活动的物体、与同侪交往的机会、参加体育、身体锻炼和艺术以及休闲活动的需求；
- 所有属于义务规定的学龄儿童都有权接受适合其需求和能力、为其回归社会作准备的教育；此外，所有儿童在适当时都应当接受有可能为其今后就业作准备的相关职业的职业培训；
- 所有儿童在进入拘押/教改设施之时都有权得到医生的检查，而且在守留在这类设施的全部时间里都应当得到适当的医疗护理，护理应当尽可能由当地的保健设施和服务部门提供；
- 这类设施的工作人员应当鼓励和便利儿童与外界的经常接触，其中包括与儿童家庭、朋友和其他人，以及受尊敬的外部各类组织代表的沟通，并有机会回家探亲；
- 只有在儿童对自己或他人造成直接的伤害危险时才能采用行动制约或强力，而且只有在所有其他控制手段都已用尽之时才能采用。行动制约或强力的使用，其中包括身体、物体和医药方式的制约都应当在医务和/或心理专业人员的密切和直接掌管下施行。这种方式绝不能被用作一种惩罚手段。关押设施的工作人员应当接受相关适用标准的培训，而违反规则和标准采用制约或强力的工作人员应当受到适当的惩处；
- 所有处分措施都必须符合尊重青少年固有的尊严以及设施内看守的根本目标；违反《儿童权利公约》第 37 条的处分措施必须受到严格禁止，其中包括体罚、关押在黑暗的牢房里、禁闭或单独监禁、或任何其他可能影响儿童身心健康或福利的惩处手段；
- 每一儿童都有权向中心行政管理部门、主管的司法机关或其他适当的独立主管部门提出要求或申诉，其内容不应受到禁止，并不受拖延地及时得到答复；儿童需要了解并能便利地与这些机制联系。
- 独立而合格的检查人员应当有权力经常地开展视察，并且自行决定开展无事先通知的调查；调查人员应当特别注重与设施内的儿童在保密的环境里对话。

## 五、少年司法的组织工作

90. 为保证充分实行以上各段所阐述的原则和权利，有必要为青少年司法工作建立有效的组织机构，以及完整的青少年司法体制。正如《儿童权利公约》第40条第3款所指出的那样，缔约国应当致力于促进建立适用于触犯刑法的儿童的法律、程序、当局和机构。

91. 这些法律和程序的基本条款所要求的内容已经在本一般性意见中作了阐述。进一步的和其他的条款应当由缔约国自行决定。这一方式也适用于这些法律和程序的形式。法律与程序可以在一般的刑事法和程序法内特别的章节中作出规定，或者也可以归纳在有关青少年司法的单独法令或法律之中。

92. 完整的青少年司法体制还需要在警察、司法机关、法院系统、检察官办公室，以及专门的辩护人或其他向儿童提供法律或其他适当援助的法律代表机关内建立专门的单位。

93. 委员会建议缔约国将青少年法院作为独立的单位或作为现有区域/地区法院的一部分建立这类法院。如果出于实际原因无法立即做到这一点，缔约国则应当保证指定专门的法官或地方法官来审理青少年司法方面的案例。

94. 此外，专门的业务部门例如假释、咨询或监督应当与专门的设施一起设立，例如日间治疗中心以及必要时可设立对儿童囚犯的住院护理和治疗设施。在这一青少年司法体制内，应当不断地鼓励所有上述专门单位、业务部门和设施之间的各项活动实现有效的协调。

95. 从许多缔约国的报告中可以明显看出，非政府组织不仅可以也确实已经在防止青少年犯罪方面本身、而且还可以在青少年司法工作方面发挥重要的作用。因此，委员会建议缔约国争取非政府组织积极参与其全面的青少年司法政策之制定和实施工作，并对这种参与提供必要的资源。

## 六、提高认识和培训

96. 触犯刑法的儿童经常成为媒体负面宣传的对象，助长了对这些儿童——而且常常是对儿童总体——的歧视性和消极的成见。这种对罪犯儿童的负面宣传或定罪观念经常是基于对青少年犯罪起因的误解和/或误解，且经常导致采取更强

硬方式的要求(例如,零宽容、“事不过三”、关于不予通融必须判刑的规定、在成人法院审判以及其他侧重惩罚性的措施)。为进一步理解青少年犯罪的根源创造积极的便利环境以及对这一社会问题采取以权利为基础的方式,缔约国应当开展、推广和/或支持教育和其他运动,使人们进一步认识到有必要和有义务根据《儿童权利公约》的精神与文字,处理被指控触犯刑法的儿童。为此,缔约国应当取得议会、非政府组织和新闻界成员的踊跃和正面参与,并支持其为增进理解对触犯刑法的儿童采取基于权力的处理方式所作的努力。儿童、尤其是经历过青少年司法体系的儿童参与这些提高认识的努力是至关重要的。

97. 涉及到执法和司法机关以及其他相关领域的所有专业人员接受适当的培训,使之总体了解《儿童权利公约》的条款,而尤其是对于那些直接关系到其日常工作的条款之内容及含义,对于青少年司法工作开展的质量具有根本意义。这项培训应当以系统而持续的方式来开展,而且不应当只局限于涉及到相关国家和国际法律条款的资料。培训的内容尤其应当包括关于青少年犯罪的社会和其他起因、儿童成长的心理和其他方面情况(对此应尤其关注女童和属于少数群体或土著的儿童),青少年眼中世界里的文化和风尚、群体活动的相互关系,以及处理触犯刑法儿童的可用措施(尤其是不必诉诸司法程序的措施)(见以上第四章 B 节)。

## 七、数据的收集、评估和研究

98. 委员会深感关切的是,就连十分基本的和分类的数据都十分缺少,例如,缺少的数据涉及到:儿童罪行的数量和性质、审判前拘押的采用和平均时间长度、采用司法程序以外其他措施(疏导)处理的儿童案例数量、宣判有罪的儿童数量以及对其宣判的惩处性质。委员会促请缔约国有系统地收集涉及到青少年司法惯例方面资料的分类数据,以及为制定、执行和评估旨在按照《儿童权利公约》的原则和条款防范和有效应对青少年犯法问题的各项政策和方案而必需掌握的数据。

99. 委员会建议缔约国经常地评估其青少年司法方面的做法,尤其是评估其所采取措施的实际收效,其中包括那些涉及到歧视、重归社会和累犯问题的措施,而且最好由独立的学术机构进行评估。研究工作,例如对于可能构成歧视的青少年司法工作中不均等执法情况的调查研究,以及在青少年犯罪领域内的最新



研究动态，例如有效的疏导方案或最新出现的青少年犯法活动等方面的调查研究，将会突显成功和令人担忧的关键要点。儿童参与这项评估和研究十分重要，而曾经与青少年司法体系某些部门发生过接触的儿童参与这种评估更为重要。这些儿童的隐私以及这些儿童提供合作的保密性应当得到充分的尊重和保护。对此，委员会提请缔约国遵守有关吸收儿童参与调查研究方面的现有国际准则。

#### 注

<sup>1</sup> 注意，《公约》所确认的被剥夺自由儿童的权利，适用于触法儿童，和出于照顾、保护或治疗，包括精神健康、教育、解毒治疗、保护儿童目的被安置在各类机构的儿童，或移民收容机构内的儿童。

-- -- -- -- --