



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/ICEF/1996/14
8 April 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国儿童基金会

供采取行动

执行局

1996年年度会议

1996年6月17至21日

临时议程* 项目6

审查儿童基金会关于儿童保护的政策和战略

摘要

本审查的开始是行政摘要和简介。第一章叙述了儿童基金会关切儿童保护问题的背景，第二章审查了儿童基金会在10年期间执行其1986年关于处境特别困难儿童政策的情况。第三章载有对原因的分析并确定了需要采取特别保护措施的境况。第四章论及了关于儿童特别保护的方案编制和宣传问题，其中包括情况分析、方案目标和目的、方案战略、国家一级的方案编制和宣传、区域和全球一级的支助行动以及监测和评价。第五章论述了儿童基金会所涉及的体制问题。第六章载有一项供执行局核准的建议。对儿童权利委员会工作的描述载于本审查附件中。

* E/ICEF/1996/13。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
行政摘要		3
导言	1 - 5	5
一、儿童基金会关切儿童保护问题的背景资料	6 - 12	6
二、1986至1996年关于处境特别困难儿童政策的执行 情况	13 - 14	8
三、分析原因和确定需要为儿童采取特别保护措施 境况	15 - 23	10
四、关于儿童特别保护的方案编制和宣传	24 - 56	14
A. 情况分析	26 - 30	14
B. 方案目标和目的	31 - 33	16
C. 方案战略	34 - 40	17
D. 国家一级的方案编制和宣传	41 - 49	21
E. 区域和全球一级的支助行动	50 - 52	24
F. 监测和评价	53 - 56	25
五、儿童基金会所涉及的体制问题	57 - 62	26
六、建议	63	28

附 件

儿童权利委员会	29
---------------	----

行政摘要

在儿童基金会为处境特别困难儿童确定一项组织政策(见E/ICEF/1986/L.3和E/ICEF/1986/12,第1986/12号决议)以来的十年中,全世界对诸如儿童遭受剥削、虐待和抛弃一类问题的认识就像受影响儿童的数目明显增加一样,也有所提高。许多这类问题是失败的或不公正的发展进程造成的,其他一些则是在某些国家和地区十分猖獗的有组织的暴力行为造成的。

与此同时,儿童基金会在1980年代末给予支持的关于儿童权利的运动导致《儿童权利公约》获得通过和几乎所有国家的批准。儿童基金会的任务说明(E/ICEF/1996/12(第一部分),第1996/1号决定)申明,它关于儿童的工作应以《公约》为全面保护儿童确立的原则和标准为指导。

本政策审查论述了儿童基金会对造成严重侵害儿童权利,将其置于极大风险和严重危险之中的情况作出反应的问题。审查不仅停留在把某些需要额外服务的儿童描述为“处境特别困难儿童”的概念上,而且进一步述及了“特别困难处境”的概念和“特别保护措施”的必要性,以此作为设计儿童基金会合作方案的主要视角。置儿童于特别不利境地的多种多样,且常常彼此重叠的境况包括:(a)摧残童工;(b)战争和其他形式的有组织暴力;(c)对儿童的性虐待和剥削;(d)儿童残疾;(e)失去家庭和主要抚育人;和(f)有缺陷的法律和少年司法制度。

审查承认,严重侵害儿童权利的情况常常与典型的贫穷指标,如家庭收入低、儿童发病率和文盲率高等相互关联,但是标准贫穷指标的后果时常由于其他灾难变得更加严重,从而对儿童造成了特别危险。它采纳了儿童权利委员会制订的“特别保护措施”的概念来描述为解决儿童的特别易受伤害性以便使其能够享有其全部权利所需采取的行动。

本审查提出了将部门方案纳入主流,以便使其能够触及和服务于处境特别不利儿童的措施。它还建议根据需要设计和实施有具体针对性的方案活动和宣传措施。

在一个国家环境中将各种可能的方案措施改编成一项一致的合作方案将依赖于对问题和需要的评估、儿童基金会在该国的相对优势,以及其他伙伴和盟友的行动。审查强调了10年中执行1986年处境特别困难儿童政策的经验,还强调了在政府、政府间和非政府伙伴的合作下,进行学习与探索以找到保护处境特别不利儿童有效方法的重要性。

导 言

1. 《儿童权利公约》自1989年由联合国大会通过以来，已变成国际法，并获得187个缔约国的批准。在此期间，《公约》越来越成为指导儿童基金会工作的重要源泉。儿童基金会对《公约》发挥的主要早期作用是，传播关于其规定的信息和促进对其的批准。但是对这套关于儿童的最低标准近于普遍的接受促使儿童基金会考虑它在执行该公约中的作用，这一演变过程正式开始于提交执行局1991年常会的关于“儿童基金会在执行《儿童权利公约》方面的作用”的报告（E/ICEF/1991/L.7）。该报告要求制订旨在使《公约》规定付诸实施的与各国政府的合作方案。

2. 新的权利观点在1996年1月22日由执行局第一届常会通过儿童基金会任务说明（E/ICEF/1996/12（第一部分），第1996/1号决定）中得到承认。该任务说明称儿童基金会“受《儿童权利公约》的指导”，其政策与方案从头至尾反映了该公约的原则。事实上，尽管任务说明是儿童基金会首次正式表达对以儿童权利为基础编制方案和作出决策的承诺，但这一演变过程几年前就已经在儿童基金会内部开始非正式地进行。关于儿童基金会的政策和战略的本审查是通过任务说明以来提交给执行局的第一个审查报告。因此，它开辟了将这些新的指导原则变为儿童基金会积极政策的新纪元。

3. 从儿童权利的观点出发处理儿童基金会的工作所具有的全部含义尚未得到充分领会和在体制上得到体现。随着儿童基金会以权利为基础的新办法的发展，需要考虑和纳入的因素包括：（a）把儿童基金会的关切扩大到世界各地的儿童；（b）把重点从婴儿和幼儿扩大到一直到18岁的儿童，这一年龄是《公约》为童年确定的最大年限；（c）在任何分析或行动中，执行《公约》的原则——不歧视、“儿童的最大利益”和儿童参与影响他们的决定和行动。

4. 《公约》的宗旨可以说是全面保护儿童。其原则和条款涵盖所有时期的儿童；各项规定没有等级之分，例如，受教育的权利并不超越受到免遭性剥削保护的权

利,反之亦然。不过,《公约》承认,对儿童有不同程度的风险和危险。它保证为儿童提供全面保护,使其不致由于遭受虐待、剥削、抛弃或忽略而受到身体、心理或精神上的伤害。《公约》的某些条款还包括儿童在战争或被迫迁徙的情况下、在与法律发生抵触的情况下和在身体残疾的情况下得到特别保护的权力。第19至23条和第32至40条的规定特别指出,“保护”儿童不致受到虐待,包括经济和性剥削或非法收养;他们将“获得”诸如从酷刑、虐待或武器冲突的后果中得到康复一类的服务,以及在失去家庭或其家庭不尽责的情况下“获得”特别津贴。执行《公约》的监测机构儿童权利委员会提出了“特别保护措施”的概念,作为各缔约国在这些方面采取行动的指南。

5. 本审查特别关心的是采取行动保护儿童免遭被严重剥削、虐待和抛弃的情况或危险和其他使儿童处于特别不利境地的境况——称为“特别困难处境”的情况。这一领域工作的基本前提是,保护儿童免遭极端危险和巨大风险的境况并使其能够享有所有权利需要作出特殊的努力和采取超出一般方案 and 政策的额外措施,以满足所有儿童的需要和实现他们的权利。

一、儿童基金会关切儿童保护问题的背景资料

6. 在1979年国际儿童年期间,主要是在以儿童问题为中心的非政府组织的促动下,形成了一个更加意识到和关注易受伤害儿童的气候。某些特别困境——受剥削、受虐待、卖淫和流浪街头——问题首次脱离了很少有人过问的慈善事业领域,被放在公共政策的议程上。尽管许多工业化国家及发展中国家的政府以前曾不愿承认存在这些问题,但随着国际儿童年活动的进行,它们开始承认这些问题并谋求在采取必要措施解决它们方面获得帮助。

7. 1980年,在儿童基金会政策发展的范围内触及的第一类特别不利处境是儿童残疾(见“儿童残疾:其预防与康复——执行主任的说明和建议”(E/ICEF/L.

1411))。在1980年左右,还在拉丁美洲和加勒比地区开始进行支助非政府组织解决街头儿童问题的工作。1984年,第一个“平静日”在饱经战乱的萨尔瓦多实现,从而确立了这样一个概念:至少在足以开展一次免疫活动的时期内,应将儿童视为和平区。也是在1984年,儿童基金会执行局请求更加仔细地审查处境特别不利儿童的问题。这导致在1986年通过了儿童基金会关于处境特别困难儿童的政策(E/ICEF/1986/L.3和E/ICEF/1986/12,第1986/12号决定)。

8. 1986年的政策审查文件在以下三个标题下分析了处境特别困难儿童的状况:武装冲突情况下的儿童;童工和街头儿童;以及受虐待和被忽略的儿童。它还规定了包括为处境特别困难儿童编制方案的原则和为国家和全球一级儿童基金会的活动提出了建议。原则包括确保各项方案:(a)在与各种合作伙伴,特别是非政府组织和私营部门的合作伙伴密切合作的情况下实施;(b)尊重儿童身体、智力、感情、精神和社会方面的全面发展;(c)加强家庭和社区的团结一致和主动行动;和(d)旨在确保将现有服务,如保健、教育和社会服务等扩大到包括处境特别困难儿童。建议涉及了坚持情况分析、宣传、信息传播、能力建设、监测与评估以及儿童基金会方案活动其他固定特点的必要性。该政策的众多内容至今仍然有效。

9. 随着对儿童易受伤害性认识的提高,提出了起草《儿童权利公约》的倡议。起草工作主要是在某些政府和非政府组织的推动下,在联合国人权委员会的指导下进行的。从1986年开始,儿童基金会也支持了《公约》的起草过程(见E/ICEF/1986/12,第1986/21号决定)。《公约》于1989年的通过及其迅速变为国际法是儿童事业的地位得到提高的标志。《公约》连同1990年儿童问题世界首脑会议的《宣言和行动计划》确定了这十年及以后时期儿童工作的议程。

10. 自1991年以来,儿童基金会一直在通过对参与报告进程的缔约国提供技术援助,支持儿童权利委员会的工作(见附件)。儿童基金会还与其他联合国机构,包括国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国教育、科学及文化组

织(教科文组织)和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)共同协作,以支持为儿童采取的额外主动行动,并在执行各项有关儿童的联合国决议中起到了作用。例如,儿童基金会正在为联合国对受武装冲突影响的儿童状况进行全面研究提供关键支助。

11. 1990年代初,在佛罗伦萨国际儿童发展中心进行了反思性和分析性工作之后,儿童问题世界首脑会议目标和《公约》的辅助作用得到了突出。与此同时,随着公众对儿童问题的兴趣日益加强,儿童基金会各全国委员会越来越多地参与了儿童保护问题国际方面的工作,并且把《公约》作为在其本国进行公开辩论的框架。

12. 此时此刻有必要对儿童基金会的政策和战略进行一次审查,其原因有几个:第一、自前一次阐述了对处境特别困难儿童的政策以来的10年中,儿童基金会对这些问题及如何更有效地使处境特别不利儿童受益有了更好的理解。第二、公众对这些问题的认识和兴趣有了极大提高。第三、随着发展中国家和工业化国家公众对这些问题认识的提高,受影响的儿童数目似乎也在增长。第四、越来越多的国家已声明愿意与儿童基金会合作采取行动,纠正使儿童处于特别不利境地的情况。由儿童权利委员会监督的缔约国关于《公约》执行情况的报告进程反映了这一趋势。最后,制订一项与实现儿童受保护的权力有关的政策将有助于发展一项对国家和全球一级全面方案编制和宣传采取的儿童权利办法。因此,这项审查是对发展儿童基金会在这一领域的思想和做法的一个贡献。

二、1986至1996年关于处境特别困难儿童政策的 执行情况

13. 1986年政策文件和由此产生的方案指针(CF/PD/PRO-1986-004)提供了儿童基金会在此领域正在采取行动的起点。在1980年代后期和1990年代初期,重点仍然主要是儿童生存、健康,1990年以后加上教育。在儿童基金会总部专用于处境特别

困难儿童的人力资源或技术资源很少。除了某些可以通过补充资金使方案得以执行的显著例外情况以外,在区域和国家一级一般也是资源稀少。在大多数国别方案中和区域办事处,都把处境特别困难儿童活动视作方案附加。

14. 某些儿童基金会国别办事处,包括巴西、玻利维亚、肯尼亚、莫桑比克和菲律宾办事处,率先将《儿童权利公约》的原则纳入情况分析和国别方案。人们认为关于儿童权利的工作不仅是增加处境特别困难的儿童作为一种方案类别或是促进批准《公约》,而是需要进行更为系统的工作。同时,据认为处境特别困难儿童问题所涉影响要比先前所意识到的更为深远。为防止容许严重侵犯儿童权利的境况,不止需要增加服务或加强宣传。受影响儿童人数及其所处许多困境的性质往往标志着整个社会内部的通有结构问题,这些对儿童基金会方案有重要影响。儿童基金会在国家一级采取了某些有价值的主动行动,并从中吸取了如下有益的经验教训:

(a) 情况分析方面的经验教训。在有些国家,特别是在拉丁美洲国家中,儿童基金会从街头儿童方案中获得了关于处境特别困难儿童领域的初步经验。这一早期工作导致人们认识到许多基本假设是不正确的,其中包括普遍认为街头儿童中无父无母或无家可归的占很大比例这一看法。儿童基金会关于拉丁美洲和加勒比处境特别困难儿童的区域方案制订和发表了关于其他处境特别不利儿童情况的分析方法(如1988年第6号,“处境特别困难儿童情况分析的方法指南”)。儿童基金会不断扩充的知识不久就揭示了几乎各个领域的的数据都不足,这一揭示反映了对于处境特别困难儿童和与法有违儿童和青年的公共和政治敏感性;

(b) 方案编制方面的经验教训。处境特别困难儿童问题的复杂性要求对方案制订采取革新方法。例如,在危地马拉、印度和菲律宾,为防止儿童被逐出家门流浪街头,需要加强基础服务。健康和教育方案与特定地域家庭的创收和有关儿童的干预行动如有组织的娱乐等结合在了一起。结合这些对家庭的预防方案,为已流浪街头的儿童实施了深入延伸和街头教育方案;

(c) 伙伴关系方面的经验教训。解决置儿童于不利地位的境况,需要采取多

方面、多部门的方案办法。由于所涉主要政府部门--社会福利部--不能单独解决此种普遍存在的社会问题,出现了与非政府组织和社区组织一起工作的新方式。政府司法部门、青年组织、妇女团体和其他组织被确认为并动员作为合作伙伴。培养民间社会内部各组织的能力来帮助加强和支持儿童的社会结构--其家庭和学校--是儿童和青少年保护领域方案和宣传工作的下一个重要阶段;

(d) 宣传方面的经验教训。许多国家政府对于诸如儿童卖淫、童工、性贩卖或少年司法系统中的虐待性做法等问题的宣传甚为敏感。然而,据认为政府同与儿童权利有关的非政府组织之间的建设性紧张关系可能有助于提高公众觉悟和影响公共政策。对于具体的侵犯权利行为很难采取全球性立场,因为适合于某种情况的措施可能并不适合于另一种情况。必须注意防止屈从于来自传媒、捐赠者和活动分子的压力而采取并非基于对复杂问题的适当了解或经充分调查研究的信息的公开立场;

(e) 监测和评价方面的经验教训。没有任何世界通用指标可用以衡量处境特别困难儿童所承受的风险,或用以衡量这些风险对儿童发展的影响。对每种具体情况都需要了解不同变量之间的相互作用。在缺乏关于建立可靠基线数据的明确概念和合适方法的情况下,处境特别困难儿童领域的可量化目标尚未确定。确定适当指标的工作表明,需要根据广泛接受的确保儿童福利的最低限度标准,制订一致同意的风险分析标准。

三、分析原因和确定需要为儿童采取特别 保护措施的情况

15. 置儿童于不利地位的境况日益增多的现象,必须在某种程度上视为发展过程出差错的产物。许多特别困难处境来自不成功或不公平的发展过程,或来自因战争或其他灾害(包括出现艾滋病)而遭到破坏的进程。其基本原因有:迅速都市化;经

济全球化的社会影响；由于1980年代的经济问题及其解决办法--结构调整--两者所产生的“新贫困”；市场力量应用于社会政策；与冷战结束相联系的地方性冲突。这些趋势导致的社会结果包括普遍的人口流离；增加了都市压力和都市贫穷；家庭解体和分裂；户主为女性的住户数目增加；吸收妇女和儿童参加奴役性和未加管理的就业；青年的不满和异化，尤其是在经济停滞的国家中更是如此；以及无家的儿童人数增多。

16. 儿童基金会对制度性歧视或蹂躏儿童的结构原因的应付能力有限。但是，它在努力处理影响儿童福利的即时和直接障碍以及实现儿童权利时，必须充分认识到更深层的原因。所作努力必须尽可能与宣传、政策对话和建立同盟相结合以支持社会的结构改革和态度变化。

17. 严重侵犯儿童权利往往同典型的贫困指标诸如家庭收入低、发病率和文盲率高等相关联。然而，重要之点在于这些都是附加于标准贫困指标的。正是两类处境--需要生存和发展措施的处境和需要特殊保护措施的处境--相结合形成了儿童的“特别困难处境”。自制订1986年处境特别困难儿童政策以来，关于在此标目下的儿童分类以及这是否有助于方案制订，一直有着不少辩论。“处境特别困难的儿童”这一描述词的持续使用和将儿童列入这些分类引起许多有经验的活动分子和实践者的关注，他们认为这样可能导致给人贴上标签。按对其产生不利影响的处境来界定儿童就是把他们描绘成偏异于社会标准的人，而不是承认他们是有社会缺陷的结构和政策的受害者。与此同时，据说儿童本身就不喜欢被贴上标签，因为贴上标签会加强对儿童所抱消极的社会态度。

18. 然而，很难避免为了连贯分析和方案设计的目的将处境特别困难的儿童进行分类。此处提供的分类意在有助于展现一种视角用于评估儿童所处各种不同的特别困难境况并进行适当的方案制订以满足对特别保护措施的需要。

19. 提议的主要分类突出了儿童所处的将他们置于特别不利地位的境况。分类如下：

(a) 摧残童工的境况：经济剥削或任何其他使儿童从事有酬或无酬劳动的境况，这种劳动可能直接有害儿童发育或可能阻止儿童们行使他们的其他权利，其中包括受教育、享受保健和闲暇的权利。在正规和非正规部门，包括街头、市场、雇主家庭或儿童自身家中，都可发现虐待和摧残童工的境况；

(b) 战争和其他形式的有组织或大规模暴力行动的境况：任何危害儿童安全和/或其身体、智力、道德或精神发育和发展的冲突或暴力行动情况。有关的境况包括被迫迁徙；非自愿的与家庭分离；招募儿童加入武装部队、民兵和游击队组织或有组织的犯罪网络或团伙；

(c) 性虐待或性剥削的境况：任何涉及儿童或青年的性贸易(包括贩卖、卖淫和色情描写)或任何利用儿童或年轻人供成年人取得非商业性的性满足的行为，包括纳妾和童婚；

(d) 残疾境况：导致在出生之时、之前或之后以任何方式获得身心或感官损伤的境况，这种损伤包括由于童年疾病诸如可接种预防的疾病所造成的损伤；由于碘或维生素A引起的营养不良所造成的损伤；和因事故、战争或暴力造成的损伤；

(e) 暂时或永久失去家庭和/或主要抚育人的境况：由于家庭成员死亡或致残，或是由于离婚、父母一方或抚育人遭监禁、或分居而使家庭分裂所造成的困境；

(f) 法律不完备和/或滥用诉讼程序和司法程序的境况：任何不尊重《儿童权利公约》所规定的儿童权利的诉讼或司法程序，包括那些任意或不适当地剥夺儿童自由、未能保护儿童不受法律体系和执法机构的粗暴对待或虐待、由于人口动态登记不完备或不存在而使儿童丧失身份、或允许贩卖儿童或进行并非最有利于儿童的收养等制度。

20. 这种试图将影响儿童的“特别困难处境”分类的努力表明很难明确分类。儿童往往同时处于许多困难境况。例如无父母的儿童可能在从事卖淫的同时又被剥夺了受教育和享受保健的权利。而且，某些困难处境又加强了其他的困难处境。例如，某些类别的奴役性就业使儿童极易遭受性剥削之害。需要对国家和地方各级的

具体情形和境况作出全面综合分析作为制订合适战略的基础。

21. 要估计受任何特定境况影响的儿童人数很困难,这反映了在了解需要什么数据和设计收集这些数据的最佳方法方面的不足。要得出确切人数也很困难,因为使儿童需要特殊保护的境况往往是非法的,因此躲避公众视线,使之很难对它们进行曝光和调查研究。

22. 目前广泛使用的估计数字不够完备,因为这些数字很小是按年龄分列的,但是所述儿童年龄是确定风险、脆弱性、剥削和潜在长期损害等程度的主要决定因素。例如,就儿童卖淫的数据而言,很少指明所涉青春期以前、青春期初始阶段和青春期成熟阶段的儿童人数,从而导致人们对这一现象的性质得出不真实的印象。同样,在报告经济剥削方面可能过分强调了进入正规工作场所的最低年龄限制。更重要的可能应是评估某些职业对不同年龄儿童产生的相对危害,或是衡量不同年龄儿童所丧失的诸如受初等教育一类的机会。统计数字也很少按性别分列,这妨碍了更好地了解基于性别歧视的虐待性做法,包括过多地忽视或抛弃女童。

23. 关于各类境况下受影响儿童人数的全球估计数必须谨慎对待,但是它们作为表明问题规模的指示数是十分有用的。据国际劳工组织估计,全世界有1至2亿儿童从事摧残童工的劳动。《1996年世界儿童的状况》报告估计,1980年代由于战争造成1200万儿童无家可归,400至500万儿童致残,100万儿童沦为孤儿。儿童基金会在《1995年各国进展情况》中说,“年龄在18岁以下参加卖淫的人数或许超过200万”。据卫生组织报告,全球残疾儿童估计数为1.2至1.5亿。卫生组织还估计,全世界有300万儿童由于艾滋病而失去双亲或其中一方。尽管这些粗略的全球估计数十分有用,但是应强调指出,方案政策和战略的制订应以国家和地方对定量信息和定性信息两者的研究和分析为依据。

四、关于儿童特别保护的方案编制和宣传

24. 如上文第5段所述,本审查阐明了为保护其权利遭到严重侵害或正蒙受此类危险的儿童所需采取政策的政策和战略。需要特别保护措施的儿童几乎总是在同时被剥夺了诸如保健、教育、游玩和娱乐以及参与等大多数权利。保护此类儿童的特别措施或外加措施的最佳方针是使他们能够克服施加给他们的各种障碍以便获得所有儿童都有权享受的各种服务和福利。

25. 从方案上解决这些问题要求各种通过经常方案向全体儿童提供的服务扩展到处境特别困难的儿童。与此同时,必须为受影响群体制订特定目标对象的干预措施。这与儿童基金会对待妇女的政策有着可相比拟的类似之处,既涉及在所有方案制订和宣传工作中将性别方面问题纳入主流,又包括对处境不利的妇女和女孩采取积极的行动。

A. 情况分析

26. 制订儿童基金会国别合作方案应从情况分析开始。在有些国家里,包括那些处于战争或严重经济危机之中的国家里,“处境特别困难”的儿童所占比例可能很大。在这种背景下,情况分析必须从家庭生活普遍遭破坏和/或国家和社会安全网分崩离析对儿童所造成的威胁入手。在1994年乌干达情况分析中可看到这种方法的例子。在分析中,特别注意了青少年的情况,因为青少年的怀孕率、艾滋病毒/艾滋病感染、辍学、失业和酗酒情况都表明他们的脆弱性在增加(见1994年“公平和脆弱性:乌干达妇女、青少年和儿童情况分析”)。对于处于内乱或政治瓦解的严重状态的国家来说,标准的情况分析方法可能并不合适,而特别困难境况就可能成为分析的背景,而不只是其中的一个变量。

27. 妇女状况,特别是在有很大比例的妇女为一家之长、从事受奴役和低报酬的职业、寡居或遭抛弃、或其识字率很低的情况下,都直接或间接地与处境特别困

难儿童的普遍存在有关。有必要在任何情况分析中把妇女、儿童、青年和家庭列为积极参与者,并不仅考虑到他们的脆弱性,而且考虑到他们的可望利用的力量。

28. 在每一主要部门领域--保健、营养、教育、水资源和卫生,以及城市基本服务和紧急行动--有必要考虑现有方案执行结构和方法是否也能普及到处境特别困难的儿童。这意味着要进行“贫困图示”和评估当地的有形、行政和人文基础设施的状况和能力。

29. 必须对风险和机会进行评估,以查明危险境况正在以何种方式影响儿童。风险是与年龄、性别、家庭纽带、以及儿童处境方面的身体、感情和社会危险相联系的。需要获得关于剥夺参与权利和基于种族、宗教和残疾进行歧视的事实。国家无力通过确保提供服务和安全网来履行其保护儿童的义务,其本身就构成了一种风险。机会包括一切起到保护儿童权利作用的因素。这种因素有:国家法律和政策以及执行法律 and 政策的体制能力;现有服务覆盖面和实际执行情况;可用的财政资源和人力资源;整个社会的态度和价值观念。事实上,其中许多因素也可视为风险;方案编制所面临的难题就是要变风险为机会。应进行分析以辨明政府和民间社会内部存在的伙伴并确定应发展哪种伙伴关系。潜在伙伴包括立法者、司法系统、法律界人士、警察、研究机构、传播媒介、非政府组织、社区组织、宗教团体、雇主和工会。缔约国向儿童权利委员会提交的报告可为这种分析提供有用的资料来源。

30. 以上许多问题已由国别办事处在部门方法范围内给予积极考虑。例如,关于“儿童基金会紧急行动”的报告(E/ICEF/1995/5)中,列有若干节涉及对受紧急情况影响的儿童,其中包括无陪伴儿童和受内部迫迁、地雷或制裁影响的儿童进行特别保护的具体领域。1995年5月提交给执行局年会的关于“儿童基金会的基础教育战略”的报告(E/ICEF/1995/16)中,简要列有“关于处境特别困难儿童的教育”一节(第48至50段)。此处提出的变动是特别困难处境的观点应系统地运用于并充分纳入所有部门性情况分析。

B. 方案目标和目的

31. 在确定关于需要特别保护措施的儿童的全局目标和具体目的方面遇到的困难，一如上文讨论所显示的那样，主要是因为缺少一种概念框架，因此也缺乏适当的数据。世界儿童问题首脑会议制定的这一目标：“保护处于特别困难环境的儿童，尤其是处于武装冲突状态下的儿童”（见世界儿童问题首脑会议《世界宣言和行动计划》）含糊不清，表明了确定目标的困难。为了扩大对儿童的保护，必须首先确定属于特定环境下的特别不利境况。与特别保护措施有关的方案目标和目的来源于这一特定环境。这一过程只有在国家一级，或在某些情况下在区一级或市一级进行。

32. 为处境特别不利儿童确定目标的主要标准是保护其最大利益和身体、智力、精神和感情安全由于其他人的作为和不作为而受到威胁的儿童和青年人。这些目标应以这样的方式加以确定：承认父母和家庭对儿童负有主要义务；承认社区和民间社会有必要和有可能参与并作出贡献；并承认国家有义务协助父母履行其自身责任并对其父母和家庭未对其尽责的儿童负起责任。

33. 这些目标可以包括消除“困难处境”（例如，扫雷或对允许儿童成为受害者或被剥夺父母照料的法律进行改革）和减少“困难处境”中内含的风险或危险（例如，减少麻醉品和酒的可获量，使儿童保育机构更富有人情味或降低妇女的文盲率）。某些目标可集中注意有关儿童和青年，而不是“困难处境”本身。这些可包括使所有儿童摆脱“困难处境”（例如，离开成人监狱或少年士兵营地）；使某一年龄之下的所有儿童摆脱“困难处境”（例如，脱离正式就业或夜间娱乐场所）；或减少有可能处于“困难处境”的儿童人数（例如，提高学校学生巩固率，增加残疾儿童入学的人数，或提高法定最低结婚年龄）。

C. 方案战略

方案战略基于的关键原则

34. 儿童基金会的综合方案经验加上自处境特别困难儿童工作方面吸取的经验教训(见上文第1314段),表明必须要把6项关键原则纳入所有方案战略之中:

(a) 方案活动、政策的审查和拟订、能力建设、宣传、为处境特别困难儿童进行的立法和体制改革,都是一个统一体的一部分,任何保护儿童的战略均须包括所有要素;

(b) 方案组成部分的选择和对每一部分分配的重点必须依据在实际情况下所作的情况分析,不应是指定性的或在不同的组织级别预先确定;

(c) 儿童本身在设计和执行方案方面应发挥积极作用;应珍视儿童的适应力和随机应变性,并应承认儿童的参与权;

(d) 方案活动应是跨部门和多方面的;

(e) 在各个级别,其中包括国际、国家、次国家和社区各级建立伙伴关系是至关重要的;

(f) 所采取的全部办法应是非歧视性的,应该尊重“儿童的最大利益”。

35. 一如上文第30段所指出的,特别保护措施必须纳入儿童社会方案的主流;此外,通常有必要为处境特别不利的特殊儿童群体开展具体的活动。方案编制战略还根据其本质是预防性的还是康复性的而有差异。可以考虑4个不同层次的可能行动:(a)预防特别困难的境况;(b)减少那些特别易受害者和那些受损害者的风险,即“二级预防”;(c)补偿支助其状况不稳或其紧急处境可以缓解的处境特别不利儿童群体;以及(d)处于永久性残疾状况的儿童的康复。预防性措施(上文(a)和(b)分段)通常通过纳入主流的途径实施,而补偿和康复措施则需要另外的方案战略。不过,如下文所示,预防措施与康复措施之间的区别并非那样严格。

纳入主流

36. 这一战略把特别保护问题纳入了现有的方案框架。这就需要调整或修改现有的方案,以确保考虑到特别不利的境况,确保方案规划包括处境特别困难儿童群体,诸如难于触及到的儿童、童工或流离失所儿童等。调整现有方案的目的既是预防性的也是康复性的。许多国别方案已经制订了这种战略。例如,以区域为基础的玻利维亚安第斯地区分区域方案把极为贫困的地区作为目标,并将其与提供基本服务和协助开展创收活动的社区组织联系起来。新的任务是要对所有部门进行系统的审查,以保证把对特别困难处境的考虑充分纳入方案编制过程之中。

目标活动(预防性)

37. 这一战略的目的特别是要防止处于危险之中的儿童变得更易受特别不利境况的伤害。旨在影响处境特别不利家庭、妇女、儿童和青年的城市基本服务方案,在初级(主要儿童人口)和二级(特别易受害群体)意义上说都是预防性的。由孟加拉改善农村状况委员会管理的35 000所学校为赤贫儿童--特别是8-10岁和11-16岁年龄组的女孩--提供基础教育,这体现了一种预防性办法(见《人人受初等教育:学习孟加拉改善农村状况委员会的经验》,教育发展研究所,1993年)。另一个例子是泰国的女儿教育方案,该方案旨在防止女孩离开其农村社区从事城市地区的娱乐业工作。

目标活动(补偿性)

38. 这一战略打算向其所遭受的损害或许不是永久性损害的儿童提供补偿支助。许多有关紧急状况的方案属于这一类,其中包括向受战争影响的儿童提供心理

社会咨询服务的方案,使儿童在与家庭分离后重新与其家庭团聚的方案,以及使少年士兵重新融入社会的方案等。许多城市基本服务方案包括康复部分。例如,菲律宾的城市基本服务方案向校外青年提供奖学金。一些补偿支助方案也可能包括预防成分。例如,在斯里兰卡学校中开展的解决冲突方案教育,提倡在恣意寻衅与不抵抗两个极端之间采取“中间道路”的思想。至于残疾问题,适当的战略就是要防止损伤演变为残疾,并在主流服务范围内为残疾儿童创设位置。

目标活动(康复)

39. 处境永久困难或近似永久困难儿童需要康复活动。此种境况包括残疾、因吸食麻醉品和酗酒造成的精神损伤、缺少家庭联系或有效联系、犯罪行为和与法律的持续冲突等。旨在处理此种境况的康复方案通常需要社会福利官员和宗教或慈善工作者进行面对面的社会工作。战略反应包括使各公共机构和其他照管安排起到教养作用;为因战争和艾滋病而成为孤儿的儿童或被家庭或抚育人抛弃的儿童确定收养父母;以及为处境不利儿童的康复提供以社区为基础的服务。

40. 在考虑与特定类型不利境况有关的方案和宣传活动时,重要的是要避免对整个群组,诸如所有童工,或对该群组中的分组采取指定性的办法或预先确定的办法。为了对“儿童的最大利益”作出反应,适当的办法就是拟订一个战略选择清单,并根据对特定境况的认真调查分析作出选择。共同的反应包括扩大教育机会;向家庭提供支助服务,特别是妇女的创收活动;立法审查;体制改革;赞助女孩的积极行动;以及倡导改变社会和官员们的态度。下文方框内的文字说明了可普遍适用于不同类型境况的方案行动。

有关不同境况下方案行动的说明

为了对“儿童的最大利益”作出反应,适当的办法就是拟订一个战略选择清单,并根据对特定境况的认真分析选择一套综合措施。下面是可在不同境况下采取的预防性或补救性行动的例子:

(a) 童工和对儿童进行经济剥削的其他形式: 扩大接受教育的机会,或是利用休假时间参加正规学校教育或是在工作地点提供培训; 向父母特别是母亲提供支助服务,其中包括创收活动; 促进更严格实施针对童工贩子和那些“奴役”童工的人的法律; 为在街头工作的儿童提供服务; 提高结婚年龄; 以及改变那些容忍对儿童进行经济剥削的文化价值观念和社会规范;

(b) 战争和其他形式有组织或大规模的暴力行为: 扫雷和地雷意识方案; 减少国内迁徙和家庭分离的可能性,例如通过谈判“和平走廊”等; 向教师和社会工作者提供有关减少精神创伤方面的培训; 以及为残疾儿童制订修复方案;

(c) 儿童的性虐待和剥削: 支助采取和实施法律措施; 提高女孩入学并在学校中继续学习的机会; 向被虐待和被剥削的儿童提供有关其减少受艾滋病毒感染的风险信息; 培养父母和社区对其在某些行业就业的子女所受风险的鉴别能力; 谋求娱乐业雇员的合作,以强制实施关于未成年人在酒吧和夜总会就业的法律; 为遭受虐待的儿童建立热线; 以及提高结婚年龄;

(d) 儿童残疾: 以社区为基础的预防和康复措施; 早期发现损伤并采取避免逐渐发展为残疾的干预措施; 设计使残疾儿童不被排斥的设备和福利设施; 使残疾儿童进入学校学习; 发展低成本、耐久的修复学; 以及实施

排雷和地雷意识方案；

(e) 暂时或永久丧失家庭或主要抚育人：促进以家庭和社区为基础收养孤儿；向提供此种照管的家庭和社区提供支助服务，其中包括创收活动；特别为街头儿童提供服务，如保健和基础教育等；审查收养法；建立寻找家庭的服务；以及促进公共机构发挥教养作用；

(f) 法律、法律的实施和司法程序存在缺陷：支持少年司法改革；培训司法和执法人员；向从事街头工作的儿童提供支助；促进公共机构发挥教养作用；以及改变对其生活方式与法律相抵触的儿童的消极成见。

D. 国家一级的方案编制和宣传

41. 上文所述的方案战略和行动的范围，必须在国家背景下改造成为一整套连贯的措施。一如在其他领域那样，儿童基金会保护处境特别不利儿童的工作范围在国与国之间各不相同，这取决于问题和需求的大小，儿童基金会的比较优势以及其他伙伴和盟友的行动。下面是在设计适当的方案响应整套措施时应特别考虑的几个有关问题。

催化行动

42. 单靠儿童基金会并不会对处境特别困难儿童产生重大的影响。它的作用是促使开展催化和战略行动，以支持和加强各种国家行为者的政策、计划和决心。为此目的，恰当的伙伴将是各级政府当局、非政府组织、研究和培训机构、社区群体、新闻媒介、企业界和其他外部捐助者。儿童基金会为处境最为困难儿童最能开展催化行动的领域，是其已经深入参与的那些方案领域，诸如城市基本服务、应急行动、基础教育、青春期健康、妇女参与发展和防治艾滋病等。

研究

43. 研究和研究工具的发展应被视为加强儿童保护所需的一般行动必要范畴的组成部分。对某些类型特别困难的处境了解甚少；例如，需要开展研究工作以更好地了解在农业部门和在像家庭服务、膳宿服务和饮食服务等“无形”职业中工作的儿童的状况。对于儿童精神残疾和多种残疾也研究不够，对于慈善机构内儿童状况的了解则少的出奇。除非在现有方案活动范围内开展研究工作，否则可能极难对某些境况进行研究，因此，方案编制对一些重要的研究类型来说可能是一种先决条件。

44. 一些儿童从使其遭受危险的境况逐渐下降到更为持久的处境特别不利的状况，这种情况也未得到充分的注意。例如，对于儿童街头工作与犯罪倾向之间的联系，或者对于导致某些环境中的青少年变成性剥削的牺牲品的“逼迫”和“引诱”因素，也仅有一些趣闻性证据。

45. 研究机构、统计局和非政府组织是重要的伙伴，它们可以填补儿童基金会有关处境特别不利儿童及其境况的现有知识的空缺。可以支持各全国调查和人口普查组织在其数据采集系统中包括以儿童为核心的数据。最为重要的是，各地方组织在此种研究中应发挥主要作用，儿童和有关的青年亦应参与。应支助并委托非政府组织和社区组织开展强调面向行动的研究和参与技术的调查和研究。

建立非政府组织网络

46. 大部分有关处境特别困难儿童的第一线工作是由非政府组织和以社区为基础的组织的，某些此类组织规模极小。这些组织通常是由提供照料的个人为解决显而易见的使人遭受苦难的问题建立起来的，它们自慈善、宗教或福利机构接受创始资金。儿童基金会已发展了许多与此类非政府组织和以社区为基础的组织共同工作的新方式，以协助它们集中各种技术，提高它们的能力，特别是与政府官员和市政当局相互影响。在加尔各答，儿童基金会协助以街头儿童为工作对象的非政府组

织拟订其服务清单,开办查询服务并管理联合活动。在孟加拉国,儿童基金会协助为非政府组织关于处境特别困难儿童联合研究和行动建立了一个儿童权利论坛。在柬埔寨,创建了一个由当地和国际非政府组织组成的儿童福利集团,目前该集团已拥有负责街头儿童、无家可归的妇女、受性剥削和被贩卖的儿童以及儿童权利等问题的若干职能小组委员会。

促进儿童和青年人中的自我表现

47. 在已经叙述过的网络内及联合工作中,儿童基金会可以支助允许儿童和青年就其困难处境明确表达其本人见解和关注事项的活动。这可能意味着鼓励各种文化活动,诸如由学校和青年团体组织的戏剧、演唱、庆祝活动和展览。也可通过各种方式促进宣传其自身事业的机会,例如,支助其参与“儿童节”、表演会和体育竞赛活动,以及促进儿童参与各类主动行动,诸如“市长是儿童的保护者”(一项儿童基金会支助的国际主动行动)和“教师,儿童的保护者”(一项泰国的方案)。

宣传

48. 宣传在处境特别困难儿童领域里具有特殊的历史作用。新闻媒介对虐待和剥削儿童的情况进行报道和揭露,是施加必要压力以结束虐待和剥削现象,影响公共政策和改变整个社会态度的一种手段。不过,所有的宣传必须要以国家或次国家一级的研究为基础,它必须反映对儿童易受伤害性和所遭受危险的具体境况的理解。不具备经过适当研究的有关所涉儿童的知识而试图进行宣传工作,是很不适宜的。所有的宣传必须要以这样一种方式来进行,即遭受危险的儿童的境况应得到改善而不是进一步恶化。例如,对童工现象所提出的考虑不周的抗议,或许会导致形成这样的状况:童工被取消了工作,但却被抛入更为糟糕的贫困境地。同样,那种未加认真考虑、暗示在虐待或剥削处境与特定的民族或宗教群体或有特定残疾的个人之间具有联系的信息,可能会强化对那些少数人群体成员的消极成见,并增加其耻辱感和被

排斥感。

49. 方案行动的拟订和设计应该吸取目前在许多国家开展的工作的经验。例如,儿童基金会过去15年来在巴西就儿童权利开展的工作便可提供有益的经验教训。最近,儿童基金会支持了在巴西进行的一项通过电视商业广告节目、以学校为基础的活动和热线电话咨询服务,解决青年人和儿童卖淫问题的全国运动。在卢旺达,儿童基金会为因种族灭绝罪而被监禁的儿童提供了诉讼代理。在布隆迪,儿童基金会在目前内乱的早期阶段与伙伴们一起制订了一项方案,以协助无人陪伴的儿童。在孟加拉国,儿童基金会和劳工组织与该政府合作,通过与孟加拉国成衣制造厂商和出口商联合会谈判一项协议,协助影响了在私营部门就业的某些年青人的境况。

E. 区域和全球一级的支持行动

50. 保持密切的联系并改善允许与其他有关国际机构进行合作的机制,对儿童基金会来说是很必要的。这些机构包括儿童权利委员会;联合国人权委员会;联合国人权事务中心;国际劳工组织及其国际废除童工方案;教科文组织(负责剥夺受教育机会和实现儿童权利的文化环境问题),难民专员办事处和红十字国际委员会(负责受有组织的暴力和强迫迁移影响的儿童的问题);卫生组织(负责特定境况对儿童健康的影响问题);以及联合主办的联合国艾滋病毒/艾滋病方案。这份清单还包括非政府组织《儿童权利公约》小组内的主要国际非政府组织,其中某些组织率先为某些类型处境不利儿童制订了研究方法和宣传方法。重要的主动行动示例,除其他许多外,包括国际拯救儿童联合会关于性剥削问题所作的工作以及反对奴役协会有关儿童家庭生活的工作。应支持并扩大这些工作,以期它们产生新的方案干预措施,更好地以儿童和家庭、雇主等“其他重要人员”以及更广泛的社会为工作对象。

51. 同一地区的各个国家对某种特别境况持有不同的观点是正常的。例如,一

个国家或许选择严格的法律措施取消某种儿童工作,而另一个国家不同的社会经济和文化环境可能导致它赞成采取一种减少风险的政策。这两种立场在其各自的具体条件下可能都是正当有理的。有时在一些特别敏感的问题上,在不可能进行国家一级的宣传时,这个问题则可在区域一级提出;例如,在南亚部分地区贩卖女孩问题便是如此。

52. 掌握有关处境特别不利儿童的现有资料和信息很有必要。不过,至关重要的是,在国际一级使用的信息、筹资和宣传资料应充分认识到各个国家情况的多样性和复杂性。不得胁迫采取或破坏国际宣传立场以保护多国企业的利益,宣传一个组织或捐助者的特定形象,或使某些发展中国家政府和文化成为替罪羊。此外,“儿童的最大利益”原则应成为指导精心制订有关处境特别困难儿童的所有国际宣传立场的准则。

F. 监测和评价

53. 为评估处境特别不利儿童的状况并设计方案,量化数据和定性数据都很必要。许多有用的数据可以从现有的人口普查和家庭调查中提取。这种信息可由抽样调查和选点调查加以补充。不过,要考虑到儿童和青年人本身必须是主要的信息来源,获取有关不利境况的全面定性信息通常需要进行小规模深入调查。有效的监测也需要采取两种办法:一种是测量影响儿童的不利境况的变化程度,一种是评估在方案执行方面取得的进展并测定其效能。

54. 一些国别方案,特别是菲律宾、泰国、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦的国别方案,为儿童生存与发展方案发展了社区一级数据采集和监测系统。这些系统还可用来产生有关特别保护需求和保护措施的信息。近年来,在社会发展规划方面已经更广泛地采用了涉及处于危险中的家庭和儿童的参与性制度,这种制度对于那些参与者而言也可能是一种赋予权利的经历。

55. 注明婴儿姓名、身份和国籍的出生登记,对于监测需要特别保护的儿童的

状况至关重要。证明儿童的年龄绝对必要,例如,在出现虐待儿童、性剥削、与法律相抵触、未成年就业或在刑事机构被拘留的情况下需要提起诉讼时,就需要这样做。

56. 在区域和国际一级开展的活动,可以促进在国家一级改进监测和评价工作。具体的行动包括制订发展监测和评价制度的共同原则;分享有关方法技术的信息;使术语标准化;以及探索办法使既定领域(保健、教育、营养等)内的监测工作与儿童保护领域的监测工作相互交融。应继续与儿童权利委员会在监测和评价各国保护处境特别不利儿童工作方面开展合作。

五、儿童基金会所涉及的体制问题

57. 儿童基金会目前根据《儿童权利公约》规定的并经特别保护措施加以补充的原则和标准对于普遍保护儿童的重视强化了改变优先次序的意识。处境特别困难儿童属于最易受害者之列,在许多目前正经历政治动乱或经济转型的国家,这些儿童是多数群体。儿童情况的这一现实要求采取多方面的方案主动行动,这种主动行动将全面地处理这种状况,其目标始终是使儿童重新享有《公约》为所有儿童所设想的更正常生活的权利。

58. 为了把本项政策审查精心描述的新见解及其应促成的行动付诸实践,必须为下述目的加强组织能力及人力和财政资源:

(a) 提高进行分析,设计适宜的方案干预措施,进行宣传,监测和评价保护儿童方案等方面的技术;

(b) 发展专门知识资源库以促进发展立法和加强执法和司法程序,并加强支助各国努力将其立法与《儿童权利公约》协调一致;

(c) 发展紧迫需要的辅助技术能力以确保保护处于紧急境况的儿童,其中包括受有组织的暴力行为影响的儿童,受诸如制裁和封锁等战争后果影响的儿童,以及受

使其不能享受通常由国家公共机构所提供服务的境况影响的儿童。

59. 加强对保护儿童问题的关注,将需要在区域和国家一级有更强的组织能力,其中包括指定协调中心和额外的工作人员。儿童基金会在传统方案编制领域的实力提供了一个稳固的基础,但在方案编制可充分解决每个国家的保护问题之前,尚有许多空白需要填补。对工业化国家和经济转型国家而言,或许更多地不是需要标准的方案编制技术,而是需要在关键咨询职能方面的专门知识,其中包括数据采集、监测、体制改革、社会销售和立法改革。

60. 应该在儿童基金会的范围内提高开展下述活动的的能力,特别是在区域和国家一级:培训工作人员并使其熟悉处境极为困难的观点以及方案编制和宣传战略;建立有关诸如研究方法及监测和评价框架等技术工作队;建立儿童基金会顾问网络,其中包括重要的非政府组织和技术专家;促进关键方案编制领域的组织间技术支助小组,以便在儿童基金会内外传播宝贵的专题研究经验;以及为在国家间有系统地交流经验和“最佳做法”建立一个有效的信息网络。

61. 现有的能使儿童基金会方案、政策和对外关系职能在保护儿童领域有效合作的机制,需要进一步予以加强。一个有益的步骤将是在儿童基金会方案和政策科、对外关系司、各国别和区域办事处以及各全国委员会的协助下,编纂一份技术需求和资源清册。

62. 灵活性在儿童基金会的各个级别都是必要的,正如所承认的那样,儿童基金会在保护儿童领域的方案编制和宣传工作仍处于发展阶段。

六、建议

63. 执行主任建议执行局通过如下决定草案：

执行局，

审议了儿童基金会关于儿童保护的政策和战略审查(E/ICEF/1996/14)，¹

1. 赞同该文件提出的关于处于被严重剥削、虐待、抛弃境况或其他特别不利境况或面临此种危险的儿童保护措施的观点、政策和战略，强调保护措施应在《儿童权利公约》范围内实施；

2. 请执行主任采取必要措施提高儿童基金会的能力，以便在儿童基金会方案范围内更突出地强调保护面临极端危险和风险儿童的工作，并加强儿童基金会与联合国系统各机构、非政府组织和其他热心于儿童保护问题的其他方面的伙伴关系。

¹ 本项政策审查得到了下列文件的支持：“总览：情况特别困难的儿童” (E/ICEF/1986/L.6)；“武装冲突情况下的儿童” (E/ICEF/1986/CRP.2)；“童工和流浪街头儿童受剥削的情况”(E/ICEF/1986/CRP.3)；以及“虐待和忽略儿童的全球状况” (E/ICEF/1986/CRP.4)。

附件

儿童权利委员会

1. 儿童权利委员会是依据《公约》第43条条款授权在国际一级监测《儿童权利公约》执行情况的机构。委员会由10名专家组成,专家以个人身份,而不是作为其系该国公民的国家的代言人入选。专家们具有的学历和经历包括诸如法律、医学、政治学、新闻学、发展援助和社会工作等学科和专门知识。

2. 一如《公约》第44条所规定的那样,《公约》的缔约国必须在其批准公约两年之后,就实施《公约》的进展情况提交初次报告,并在此后每五年提交一次报告。这些报告均应根据委员会1991年10月份制定的指导方针(Convention/C/5)编写。这些指导方针涉及该国儿童状况的各个方面,其中包括立法和行政措施、数据、提供服务情况等。关于对儿童的剥削或虐待以及其他“困难处境”--如在特别保护规定中叙述的那样--委员会把为促进受保护的权利而采取的行动称之为“特别保护措施”。对这些描述词可以重新解释;在实施上和理论上对《公约》的把握仍处于试验阶段。

3. 委员会经常就所提交的报告征求非政府组织的意见(通过非政府组织《儿童权利公约》小组),在对这些报告进行审查之后,委员会与缔约国的代表在日内瓦相聚以讨论其报告。在此之后即编写最后评论。有关特别保护措施的提议涉及面很广,从法律改革到行政措施、培训和改进监测等。建议各国政府在将这些建议付诸实施方面寻求儿童基金会、人权事务中心、其他捐助者和国际非政府组织的支助。评论还为在有关领域开展进一步研究提供框架,并可作为儿童基金会和其他关注儿童福利的组织的行动议程。

4. 另外,委员会每年在儿童基金会、其他联合国机构和非政府组织的参与下

就优先问题举行专题讨论。在过去,委员会曾就对儿童的经济剥削、武装冲突中的儿童、家庭的作用以及少年司法等问题举行了讨论,并随后提出了建议。
