



## 大 会

Distr.  
GENERALA/51/492  
14 October 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议

议程项目106

## 促进和保护儿童权利

剥削童工秘书长的报告

## 目录

段 次 页 次

|                         |         |    |
|-------------------------|---------|----|
| 一、 导言 .....             | 1 - 3   | 2  |
| 二、 现象概览 .....           | 4 - 7   | 2  |
| 三、 倡议和方案 .....          | 8 - 27  | 3  |
| A. 各项国际人权文书 .....       | 8 - 14  | 3  |
| B. 国际人权机制 .....         | 5 - 27  | 5  |
| 四、 改善国家一级和国际一级的合作 ..... | 28 - 41 | 9  |
| A. 国家一级的建议 .....        | 28 - 36 | 9  |
| B. 国际一级的建议 .....        | 37 - 41 | 11 |

## 一、导言

1. 大会第五十届会议通过了关于儿童权利的1995年12月21日第50/153号决议，其中除其他外，呼吁各国政府采取立法、行政、社会和教育方面的措施，确实保护儿童免经济剥削，特别是保护儿童不从事可能有害或有碍其教育的工作，或有害儿童健康，或有害其身体、智力、精神、道德、或社会成长的工作。大会还敦促各国政府采取一切措施，消除所有极端形式的童工现象，如强迫劳工、抵押劳工和其它形式的奴役。

2. 在同一决议第22段中，大会请秘书长与国际劳工组织（劳工组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）和其它有关行动者合作，报告联合国及其所属机构目前在消除剥削童工现象方面的各项倡议和方案，以及如何在此领域加强国内和国际的合作。

3. 本报告是根据大会以上要求提出的。本报告首先对剥削童工的现象提出了简要的概览，然后在第三节中审查了目前旨在打击剥削童工现象的各项国际倡议和方案。第三节提出了如何改善合作，以期更好地在国家一级和国际一级上打击剥削童工的情况的各项提案。

## 二、现象概览

4. 根据国际劳工组织，很难得到童工状况的数字，因为几乎没有任何地方能提出必要的统计数字。但在若干国家里进行的调查和现有的种种统计数字显示出，全世界目前有几千万甚至几亿的童工。缺乏可靠和可以比较的统计数据也使得人们无法估计出童工方面的发展趋势。根据有些专家，由于存在鼓励供应童工的各种因素，在过去15年内，世界不同的地区童工的比例增加了。

5. 童工的问题不仅是有多少儿童受到影响，更重要的问题是，这些儿童在工作中可能会遭受到什么样的危险和虐待。首先，许多童工年纪很小，往往只有5岁或6岁

大。其次，工作往往是持久性的活动，占去了一天中很长的时间，因此很难同上学的时间配合。虽然有许多童工继续上学，但也有许多其他的童工，百分之30至50的童工，视国家而定，完全不上学了。第三，许多儿童是在会严重损害到他们的尊严和身体和(或)心理发展的条件下工作的。近年来，国际和国家团体经常谴责有几百万的儿童从事抵押劳工，将儿童从农村或邻国贩运到城市里就业或卖淫以及街头儿童遭受到严重虐待等等情况。

6. 1996年8月27日至31日在斯德哥尔摩举行的反对利用对儿童从事商业色情活动世界大会坚决谴责把儿童当作廉价劳工，或更糟地把他们当作商品加以利用和虐待。

7. 应该指出，联合国和有关的专门机构以及各非政府组织已经专门为打击一切剥削儿童的形式投入了许多时间和精力。

### 三、倡议和方案

#### A. 各项国际人权文书

##### 1. 《儿童权利公约》

8. 《儿童权利公约》的生效是几乎全体世界社会(178个会员国)作出保护和促进儿童权利的正式法律承诺以此与童工现象进行斗争的一项重要发展。该《公约》是目前促进和保护儿童权利方面最全面的国际文书，如果得到有效执行将可以大大地有助于消除童工。

9. 在《公约》列出的各项权利中，第32条具体规定，缔约国应采取立法、行政、社会和教育措施，确认和保证儿童有权受到保护，以免受经济剥削和从事任何可能妨碍或影响儿童教育或有害儿童健康或身体、心理、精神、道德或社会发展的工

## 2. 其他国际人权文书

10. 在执行《儿童权利公约》各条款，包括第32条时，应适当注意到其他国际文书的有关规定。第32条具体提出了若干措施，如规定受雇的最低年龄、规定有关工作时间和条件的适当规则、规定惩罚和制裁办法以确保有效执行。国际劳工组织在这些领域已通过了各种标准，特别是禁止大部分形式的强迫劳工的1930(29号)《强迫劳工公约》，和旨在防止剥削童工的1973(138号)《最低年龄公约》，其中规定最低工作年龄不得低于完成义务教育的年龄或无论如何不小于15岁(发展中国家为14岁)并规定从事可能会伤害到健康、安全或道德的工作的最低年龄为18岁。

11. 还应提到《经济、社会和文化权利国际盟约》第10条第3款，其中呼吁保护儿童免受经济和性剥削，并规定雇用他们做对他们的道德或健康有害或对生命有危险的工作或做足以妨碍他们发育的工作，依法应受惩罚。同样地，《公民权利和政治权利国际盟约》第8条规定禁止奴隶和进行一切形式的奴隶买卖，并确认任何人不得使为奴隶。

12. 1949年通过的《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》要求各缔约国采取措施，以期防止淫业并使卖淫者复原并取缔贩卖人口以卖淫为业。1956年的《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》扩大了国际联盟拟定的1926年《禁奴公约》内最初提出的奴隶的定义，并呼吁各缔约国采取一切实际而必要的立法和其他措施，除其他外，废止将儿童交给他人，以剥削他/她的劳力的制度和习俗。

## 3. 世界人权会议

13. 《维也纳宣言和行动纲领》(1993年)也在若干地方提到有关儿童权利的问题，特别是有关采取以下行动打击剥削童工的现象：

“世界人权会议促请所有国家在国际合作的支持下处理极端贫困儿童的尖

锐问题。应与剥削和虐待儿童行为展开积极的斗争，正视其根源。需要采取有效措施制止…有害的童工雇用…。”

“世界人权会议建议联合国系统的所有有关机关和机制以及专门机构的监督单位根据各自职权定期审查和监测与儿童的人权和处境有关的事项。”

“世界人权会议促请所有国家在可用资源的最大限度内，靠国际合作的支持，采取措施，…会议吁请各国在本国行动计划中结合《儿童权利公约》的规定。通过这些国家行动计划和国际努力，应特别优先…让人们能享用…基础教育”。<sup>1</sup>

14. 在世界人权会议之前举行的卫星会议的范围内，于1992年11月23日至26日在巴基斯坦伊斯兰堡举行了一次关于受奴役儿童的区域讨论会。在这次由劳工组织与人权事务中心合作举办的会议上，通过了一个禁止奴役儿童的行动纲领。该行动纲领致力于对奴役儿童的问题提供一个概览，并为打击这种基本违反儿童权利的现象提出了需要采取的措施。针对立法领域上应采取的政策措施和行动的架构以及它们的执行拟定了若干建议。该纲领还扼要提出了应该采取的教育、训练和复原活动、调动社区的工作和宣传运动。有人建议，在这一区域行动，纲领之后应接着拟定国家的行动纲领。

## B. 国际人权机制

### 1. 国际劳工组织

15. 在国际劳工组织的主持下通过的若干国际文书已建立了各种监测机关，在国际一级上对情况进行深入调查，并设法针对剥削童工现象推行防止和补救措施。劳工组织还创设了若干机制，监督它的各项公约的遵守情况，和审议雇主和工人组织提出的申诉。

16. 劳工组织关于今天童工问题的主要文书是1973(138号)《最低年龄公约》，

而通过法律，确定不允许低于某一年龄的儿童从事经济活动的最低年龄是针对童工问题采取的一贯国家战略的一个基本因素。劳工组织感到遗憾的是，只有49个国家批准了该公约，其中21个是发展中国家，而且它们之中不包括任何一个亚洲国家。这一情况被认为是更为严重的，因为1995年3月社会发展问题世界首脑会议通过的《哥本哈根宣言》认为对保卫工人的基本权利和利益不可或缺的各项劳工组织公约中包括了第138号公约。为1996年6月12日在部长一级上举行的非正式三方会议的讨论设立的办事处(办事处)已呼吁还没有那样做的成员国批准该文书。同时，它已请理事会将关于童工的项目列入国际劳工会议1998年届会的议程，以期就童工通过新的国际标准。目标是通过一项具有拘束力的文书，禁止最不能容忍的童工形式，以此加强劳工组织标准的威力。该办事处认为，这样一项新公约很有可能为许多工业化国家和发展中国家批准；它还将会加强劳工组织在全球打击童工问题上的权威，为技术合作提供明确的准则。

17. 劳工组织在童工领域上还有其他的方法可以协助其成员国。其中之一是，以有系统的方式收集和散播关于在降低童工的程度和改善儿童工作条件方面进行哪些工作的资料。另一个方法是面向行动的研究。劳工组织认为必须加强研究和技术合作之间的相补性，方法是定期为它的国际废除童工方案(废除童工方案)的技术合作项目提供所需的概念。

18. 技术合作的作用是促使国际法和惯例更符合各项国际劳工标准提议的模式。在童工方面，提议的模式是彻底有效废除童工。因此，劳工组织向各成员国提供的直接协助必须确保向废除童工的方向迈出了真正的一步，特别是已不再容忍其中最不能容忍的形式。废除童工方案采取的实际办法包括直接处理问题的根本，致力于废除明显对儿童有害的童工形式。该方案由于得到德国政府的慷慨捐助，已于1992年进入作业，它是劳工组织为促进和组织其成员国间在打击童工问题上进行合作方面设立的新架构。另外八个捐助者加入了该方案；因它的协助而获益的国家从1992-1993年的仅仅六个增加到了1996-1997年的总共二十多个；已经取得了令人鼓

舞的成果。

## 2. 人权委员会

19. 根据当代奴役方式工作组的建议，人权委员会任命了一名买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员，他通过向人权委员会提出报告和对各国进行实地访问，对增进人们对剥削童工等问题的认识作出了贡献，他并将继续作出贡献。

20. 根据当代奴役方式工作组的阐明，人权委员会分别于1992年和1993年就买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品和就消除剥削童工现象通过了两个行动纲领。这两纲领列出了详细的措施，表明了各国政府、联合国机关、各专门机构和其他主管机关，包括非政府组织为执行与买卖儿童或对儿童进行性剥削或童工有关的儿童权利而应采取的各种办法。方案设想到在宣传和提高认识、教育和训练、社会行动和立法等领域上可以进行的广泛活动。它们还呼吁在地方、国家和国际各级上进行合作。

## 3. 防止歧视和保护少数小组委员会

### (a) 当代奴役方式工作组

21. 各项奴役公约是通过防止歧视和保护少数小组委员会成立的当代奴役方式工作组的活动进行监测的。工作组每年在日内瓦集会，接受各国政府、联合国机关、专门机构和其他主管机关提出的有关法律标准、违反情况和补救行动的报告。如上所述，工作组就买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品；和就消除剥削童工现象拟定了两项行动纲领。

22. 人权委员会1993年3月10日第1993/79号决议通过了消除剥削童工现象行动纲领，其中第5段委员会特别请所有国家定期向小组委员会通报执行行动纲领所采取的措施和这些措施的效能，小组委员会根据该决议通过其工作组对各国执行纲领的情况进行了后续行动。小组委员会的第一份报告是在1994年提出的，包括了24国的

复文。第二份报告是在小组委员会第四十七届会议上提出的，载有5国的复文。

23. 工作组在其题为“审查收到的有关各项公约和行动纲领执行情况的资料”的议程项目下审议了这些报告。它注意到，虽然大部分国家颁布了旨在打击剥削童工现象的法律，问题在于贯彻执行这些法律。工作组因此除了别的以外，鼓励各国努力执行并贯彻这些法律。

24. 工作组对剥削童工的现象十分关切，在它的议程中列入了两个密切相关的项目，它们是关于童工和抵押劳工的。工作组特别注意关于这些问题的所有资料，并向小组委员会和人权委员会提出建议。在过去几年中，它同某些尽管在立法方面作出了努力但仍面临困难的国家建立了极富成效的对话关系。

#### 4. 儿童权利委员会

25. 儿童权利委员会通过它对《儿童权利公约》执行情况的监测，发挥了全联合国系统行动的联络点的独特作用。通过它的报告制度，《公约》确保能对各缔约国在执行《公约》方面取得的进展进行定期审查和评价。这样做让它有机会同其他有关的联合国机关和机构和其他主管机关一道确定在实现儿童权利方面存在哪些遗漏和缺点，并有机会调动国际合作，在有需要时提供技术指导和援助。对若干国家政府提出的初步报告的审议清楚地显示出了童工方面的广泛问题，委员会因此有理由决定花一天的时间进行一般性的讨论，以期从儿童，包括童工受到的经济剥削的方面深入了解《公约》。

26. 1995年10月，儿童权利委员会参与了在其区域磋商的架构内在南亚区域就童工问题举办的磋商。这项磋商让委员会成员有机会确定有关各国为防止和打击剥削童工的现象，确保有效保护儿童权利和消除童工所采取的特定战略。辩论中的重点是，利用《公约》作为基础，审议旨在处理童工问题的政策，其中适当注意到不歧视、尊重儿童的意见、儿童的生存和发展以及儿童的最佳利益应是采取一切措施的主要考虑因素等一般原则。在执行法律工作方面，规定最低受雇年龄和对雇用时间

和条件进行适当管制是极端重要的。废除童工被认为是一个根本而迫切的目标，人们确认需要为实现这一目标制定特定的国家战略，其中应强调义务教育。人们强调除正规部门外也应照顾到非正规部门，应鼓励加强国际合作，特别是儿童基金会和劳工组织间的合作，作为在该重要领域内促进实现儿童权利的一种手段。

### 5. 儿童基金会

27. 根据《儿童权利公约》第32条，儿童基金会支持了若干处理童工问题的国别方案。它们包括教育、保健、街头儿童、立法审查和处理利用儿童从事商业色情活动的方案。其中特别注意少数民族裔儿童的状况，他们更容易受到影响。一方面提出了地毯标志(rug-mark) 和使货物生产商承诺不雇用童工的儿童基金会采购政策等倡议，一方面还努力提高公众的认识。作为儿童基金会审查其本身有关童工的政策和战略的广泛努力的一部分，它在南亚与劳工组织、儿童权利委员会和非政府组织合作，赞助了一项磋商活动。其他的倡议包括将“1997年世界儿童状况”的报告专门用来分析全世界的童工问题，并为反对利用儿童从事商业色情活动世界大会编写了若干份文件。

## 四、改善国家一级和国际一级上的合作

### A. 国家一级的建议

28. 儿童权利委员会关于童工的一般性讨论产生了若干项建议，旨在建立国家机制，协调免受经济剥削方面的政策，以期确保在此领域内能采取全球和多学科的办法；发动广泛的宣传运动，以儿童和一般大众为对象，和开办特殊专业集团的训练工作；确认教育是防止对儿童进行经济剥削的根本措施，方法包括使初级教育成为所有儿童免费的义务教育，鼓励儿童参与学校和社会生活；保护儿童不受经济剥削，方法包括严格禁止若干特别有害的活动，拟定标准或修改现有立法，以期确保从法律上保护儿童不会受到任何形式的剥削；采取措施以确保因受经济剥削而遭受严重的身心

危险的儿童能够复原。

29. 在国家一级上,《儿童权利公约》有助于将童工问题纳入儿童权利方面更广泛的问题,导致通过了旨在改善儿童的法律保护的新立法。它使人们对童工问题有更多的认识和更为敏感,并促使人们收集关于此问题的数据并进行分析,它鼓励各國政府重新思考国际的发展优先次序,并设想出全球战略,让儿童能有效享有所有各项儿童权利。

30. 例如,委员会表示,通过有关童工问题的国际文书和机制方面多年来累积的大量经验,不仅在进行法律改革和发起防止运动以处理童工问题方面,而且在评价为处理剥削儿童的问题而采取的措施是否适当方面,都有人提出了得到咨询服务和技术援助的要求。

31. 也向儿童基金会提出了童工方面技术援助的要求。还以比较一般性的措词提出了以下方面的建议,即提供国际援助以改善处境特别困难的儿童的状况,各國政府继续同政府间组织和非政府组织合作。

32. 尽管有上述所有各项措施,仍需努力,改善有关国家政府、国家非政府机关和在有关国家内执行项目的专门机构之间的合作和协调。

33. 在国家一级上,大多数国家已经有了处理童工问题的基本立法架构。问题十分复杂,需要有明确的政治承诺、意愿和能力,以采取必要措施,急剧减少和最终消除剥削童工的情况。《公约》的整体观点提供了一个架构,让人们能更加集中注意以防止措施来解决问题,并坚持对防止措施投入更多的资源,特别是在经济衰退,人的基本需要和社会优先项目的预算受到更严重压力的时候。

34. 显然,在对童工问题进行的战斗中,没有一个行动者能单独解决问题,所有的人都应该关心这场战斗。虽然非政府组织提出了许多倡议,有时候并得到了市政当局的支持,它们接触到的童工人数只是需要保护的童工的极小部分。因此,应通过教育、保健、家庭、宣传、和经济和社会发展规划等部门,把各國政府调动起来。此外,倡议不应限于中央政府一级的政府机构,也应该让市政府密切参与。雇主和工

和工作组织也可以发挥不可或缺的作用(在此方面,各国政府还应同工会和雇主组织合作,处理童工问题),其他的非政府组织、媒介、大学、议员和教师也能发挥重要作用。在对童工问题进行的战斗中应使社会所有群体都参加进来。

35. 各国政府与不同的行动者合作,可以设立试点项目,把儿童从特别有害的工作情况中撤出来,首先是向他们提供他们需要的服务,例如住房、食物和保健照顾,然后向他们提供可行的其他出路,帮助他们上学,得到学徒服务和职业训练,或在一个有保障的车间里从事另外的有报酬活动。然后应对这些项目的结果进行评价。

36. 应向打击剥削童工现象的工作的人员、各政府部门和市政府的雇员、劳工视察人员、工会人员、雇主组织的代表和非政府组织工作人员提供充分的训练。

#### B. 国际一级的建议

37. 人权事务高级专员致力于改善儿童权利的保护和促进工作,方法是增加机构间协调与合作,加强对委员会工作的支持;因此应为有效的合作采取切实可行的步骤。高级专员十分重视儿童权利的有效执行,在同儿童权利委员会进行了广泛的磋商后,他拟定了一个行动计划,加强对该委员会工作的实质支助,并为执行它的各项建议提供一切必要的资源。行动计划的执行需要提高机构间和非政府组织的协调。

38. 儿童权利委员会请高级专员随时将各缔约国在执行委员会各项建议方面获得的进展,以及为此目的需要的任何援助通知委员会。这项要求导致了委员会、有关政府、民间社会和国际伙伴间的互动过程。

39. 关于向各国提供技术合作的项目,高级专员办事处、儿童权利委员会和劳工组织/废除童工方案项目间有更好的协调将有助于建立优先次序。应该指出,委员会特别注意有益的国家一级的监测和协调机制,那是促进在国家一级执行《公约》的工具。此外,劳工组织/废除童工方案试图利用一种双重办法来逐步消除童工,首先是加强各国处理童工问题的能力,然后创立全球性的运动来对抗童工问题。在此方面,劳工组织/废除童工方案致力于,除了别的以外,支持,而不是取代各国的努力,

以解决童工问题，并从一开始就使所有示范方案具有可持续性，以及估计把它们纳入伙伴组织的经常方案的可能性。在此范围内，委员会和劳工组织/废除童工方案在决定支持哪个国家和需要哪一类援助时应考虑到它们各自的建议。

40. 高级专员希望支持必要的国际努力，以具体而有效的方式让所有人都能接受学校教育，为受到剥削包括卖淫的童工提供别的出路。在此方面，我们记得，委员会决定，“国家发展方案应优先考虑到让每一个儿童都能有机会进入良好的学校。”高级专员支持委员会的看法，即确认到国际合作在实现这项目标上的关键作用，这方面不仅应有教科文组织的参与，还应有儿童基金会的参与，他愿意建议让开发计划署、世界银行和货币基金组织以及捐助者社会积极参与这方面的讨论。

41. 最后，各国际组织也可以通过实行类似儿童基金会的采购政策对消除童工作出具体的贡献。

#### 注

<sup>1</sup> A/CONF.157/24(Part I)，第三章，第48、51和47段。

- - - - -