



Distr.
GENERAL

E/CN.4/1991/51
28 January 1991
CHINESE
Original: ENGLISH

联合国



经济及社会理事会

人权委员会
第四十七届会议
议程项目12

在世界任何地区、特别是在殖民地和其他未独立
国家和领土上人权和基本自由遭受侵犯的问题

贩卖儿童

根据人权委员会1990/68号决议任命的特别
报告员维蒂特·芒塔博恩先生提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 6	1
一. 一般性质的审议	7 - 14	2
二. 贩卖儿童	15 - 25	4
A. 收 养	15 - 16	4
B. 童 工	17 - 22	5

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 器官移植	23 - 25	6
三. 儿童卖淫	26 - 29	7
四. 儿童色情	30 - 32	8
五. 因果关系	33 - 37	9
六. 国际环境和国家背景	38 - 52	10
A. 国际环境	38 - 46	10
B. 国家背景	47 - 52	13
七. 关于行动的考虑	53 - 57	14
八. 结论和建议	58 - 71	16

导 言

1. 防止歧视及保护少数小组委员会第四十一届会议通过了题为“贩卖儿童”的第1989/42号决议，其中提请人权委员会对决议草案XII予以注意，采取行动或加以审议。

2. 人权委员会第四十六届会议和小组委员会建议，通过了决议草案XII(第1990/68号决议)。在决议中，委员会：

- “ 1. 决定任命一位特别报告员，任期一年，负责研究与贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情有关的问题，包括为商业目的收养儿童的问题；
2. 请委员会主席在同主席团其他成员磋商以后，任命一位享有国际声望的人士担任特别报告员；
3. 请特别报告员在执行任务时考虑到，必须能够利用他所获得的确实可信的资料，就他拟列入其报告的一切资料征求有关政府的意见，并审慎、独立地完成工作；
4. 请秘书长敦促所有国家政府同特别报告员密切合作，予以协助，使他能够有效完成其任务；

.....

6. 请特别报告员就他有关这些问题的活动，包括这些习俗的严重程度以及他的结论和建议，向委员会第四十七会议提出一份综合报告。”

3. 经济及社会理事会通过第1990/240号决定，核准了委员会第1990/68号决议，在此项决定中，它还将特别报告员的任期延长到两年。

4. 根据上述决议和决定，人权委员会第四十六届会议主席在同主席团成员磋商以后，于1990年9月10日任命维蒂特·芒塔博恩先生(泰国)为特别报告员。

5. 1990年10月14日，秘书长向所有国家政府发出了一份关于委员会第1990/68号决议的普遍照会，并附上特别报告员的一封信。特别报告员在信中请求在他执

行任务过程中给予协助并提供有关资料。另外向非政府组织也发出了类似的请求。此外，特别报告员还同小组委员会的成员、特别是当代形式奴隶制问题工作组主席以及有关专门机构建立了联系。

6. 由于报告员接受任命的时间较短，本报告的目的是初步评价有关这一专题的一些关键问题和前景，并不打算作为一份详细的报告，详细报告要等到1991年年底才提出。但希望本报告所提的意见引起人们的评论、答复和协助，最终将有助于下一份报告的编写。

一. 一般性质的审议

7. 贩卖儿童是一种普遍现象，程度固然因国而异，但其跨越国界的性质则由于消费主义的浪潮、现代技术和迅速通讯的涌现而进一步加剧。剥削儿童是一个悲剧，它不仅是某些人的“行业”；而又是一个建立在靠剥削儿童谋利的罪恶基础上的国际体系。其实，受威胁的不只是儿童自己的生命和人格，这同样也是其贫穷造成虐待儿童现象的父母和家庭。因此，在这一问题上，需要采取的战略应该是多方面的综合性的。

8. 值得注意的第一个问题是定义。“儿童”这一词本身在不同国家制度中有不同的年龄标准，在国际一级，1990《联合国儿童权利公约》将18岁作为年龄的界限。第一条规定：“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”。然而，特别是关于童工问题，公约并没有规定18岁是就业的最低年龄，这还必须相互参照国际劳工组织制定的国际标准，才能确定。劳工组织第138号公约规定，最低年龄为15岁，在发展中国家中有可能降低到14岁。在国家一级，特别是在尚未参加本公约的国家里，年龄范围并不统一。这只不过是一个例，但已可说明年龄标准有很大的出入性。

9. 同样棘手的是“贩卖”的概念。凡研究过世界上各主要法律体系的人发现

对商业合同的要求有很大差别。普遍法同民法体系对合同义务的规定很不一样。一个非政府组织提出了以下问题，更突出了这方面的困难。它问：贩卖是否仅涉及某儿童象消费品一样被人向某买主出售？是否还涉及：(a) 某儿童被转让给他人，目的是要钱，或出于不反映该儿童的价格，但也是不合理的利益(例如贿赂)的其他考虑；(b) 儿童被租给他人，例如为了性剥削或劳力剥削的目的，所付代价同儿童被迫从事的工作全不相称；(c) 儿童被扣压，直到其父母或监护人能够清偿债务为止。(见E/CN.4/Sub.2/AC.2/1989/8/Add.1, 第2页)。

10. 本文作者认为，我们在分析贩卖行为时不能墨守成规，关键是对儿童的剥削，这通常都是某人侵犯儿童权利、从儿童身上谋利的行动。

11. 什么算是贩卖儿童的事例？对这点也有不同的解释。联合国的一份文件中提到三种情况：贩卖儿童供人收养；贩卖儿童从事强迫劳动；贩卖儿童为娼(“E/CN.4/Sub.2/1987/28, 第6页)。另一个非政府组织(国际废娼联合会，奴役问题工作组的报告，1989年，第2页)从更为广泛的角度确定以下情况：(a) 贩卖儿童供人收养和嫁娶；(b) 贩卖儿童为娼和性剥削；(c) 贩卖儿童从事色情活动；(d) 贩卖儿童从事廉价奴役劳动；(e) 贩卖儿童从事乞讨、偷窃和其他犯罪行为；(f) 贩卖儿童供器官移植。

12. 保卫儿童国际和国际法学家委员会1990年9月在锡拉库萨举行了童工和赎运和贩卖儿童问题国际研讨会，在会上，赎运和贩卖儿童问题工作组集中讨论了跨国收养。童工问题工作组则确定了12种类的童工，即：用儿童作战；用儿童从事成年人犯罪活动；诱拐儿童从事强迫劳动；用儿童从事债役；用儿童从事无组织部门的劳动；用儿童从事有组织部门的劳动；强迫儿童卖淫、从事色情、性剥削；强迫离婚；用残疾儿童从事劳动；用儿童作家仆；用儿童作学徒；用儿童从事家中监督的劳动。

13. 对于这一概念，显然有广泛或狭隘解释。此外，尽管“贩卖儿童”、“儿童卖淫”和“儿童色情”三者之间有不少重叠，但第一项内容更为广泛，可能包括

更多的种类，例如，收养和器官交易。

14. 鉴于作基本研究的时间有限，特别报告员这方面的任务比较艰巨，不可能包括规划报告中详细例举的所有事例，只能暂时建议报告集中阐述儿童的收养、各种童工（特别是奴役劳动）、儿童卖淫和儿童色情、以及器官移植（考虑到世界卫生组织最近就这一问题提出的建议）。看待问题的角度在国家、在多边各级有所不同，将补充《儿童权利公约》第35条的规定“缔约国应采取一切适当的国家、双边和多边措施，以防止为任何目的或以任何形式诱拐、卖买或贩运儿童。”

二. 贩卖儿童

A. 收养

15. 几十年来，许多市政体系都有儿童收养的安排，以便利将儿童从生身父母向领养父母转让。如亲生父母无法或不愿意照料儿童，这本来是为儿童找到替代家庭的一种办法。但特别是从1950年代许多人收养亚洲战争孤儿以后，在各国之间产生了商业化的威胁，尤其是亚洲和南美的儿童大批流入欧洲和北美。正如锡拉库萨研讨会的报告所指出：

“这些情况产生了工业化国家对儿童的结构性“需求”，也产生了发展中国家同样结构性的儿童“供应”。结果，有不少人专门搜罗发展中国家的儿童供人收养。在一定程度上，这种收养已成商业化，出现了各种弊端。在一些国家里，同商业部门有联系的领养机构纷纷成立，唯一目的是在金钱的基础上便利跨国收养。它们不管收养本身可能源于儿童在原籍国的贫困和被遗弃，仅仅是为了满足收养国的需求。

.....

新的现象是，赎运和贩卖儿童同国内的儿童收养做法相联系，特别是

同跨国收养做法相联系。跨国收养的渠道有时是秘密非法的。另外，还有一种中间状态：儿童表面上合法进入收养国，但在原籍国却是通过不良或可疑的做法搜集得来。未来的领养父母绕过官方承认的机构，自行独立或私下收养，更助长了非法的渠道。”（关于《儿童权利公约》的执行情况、特别是关于剥削童工、奴役劳动、贩运和贩卖儿童问题国际研讨会的报告，1990年，DCI/ICJ，第15至16页）。

16. 正是由于存在虐待的可能性，因而需要制订保障来保护儿童。《儿童权利公约》第21条提出了告诫，要求收养必须得到主管局的批准，跨国收养之前首先探讨在原籍国进行收养的可能性（“替代办法”），并对“不正当的金钱收益”采取行动。另外，也应注意针对根因——例如，原亲父母的贫困——采取措施。这些是配合海牙国际私法会议的工作的，该会议现在正在起草一项关于跨国收养的新的国际公约。

B. 童工

17. 特别是通过劳工组织、各国政府和非政府组织的努力，关于劳工问题的报告不少。童工的现象很广泛，对童工人数仍然有许多不同的推测。见联合国所收到A. Boudhiba先生1982年关于剥削童工的研讨会报告(E/CN.4/Sub.2/497)。

18. 正如前面所指出，童工的种类很多，订于1990年底提交的报告的一项任务是现实地分析这个棘手的问题。

19. 这方面一个明显缺陷是立法繁多，好象以为靠法律本身就能根除剥削童工的现象。在国际和国家一级都存在许多法律，有些主张废除童工，有些则主张对童工加以规定。这两种主张都不易实现，一是因为法律不受执行，二是因为剥削通常出现在非正式部门，不公开，不受法律约束。正如劳工组织的一份刊物所指出：

“先靠法律很难管制南美的一些问题，在最近几年里，面对大众贫困法

律几乎无能为力。有些人甚至怀疑到底是否应当强有力地实施法律。由于就业不足、没有现实的最低工资、没有足够的社会福利方案，禁止童工只能加深千百万家庭的苦难。”(A. Bepuele和J. Boyden(编辑)反对童工，劳工组织，1988年，第125页”)

20. 尽管人们或许同情这一观点，这方面的法律还是必要的。但是，法律不可能在真空中推行；它需要配合各种社会、经济、政治和财政干预，这样才能增强法律，以法律作为实现目的一种手段，而不是作为目的本身。

21. 迄今为止，这是潜在的弱点：干预往往太薄弱，太迟缓。当家人逼迫儿童出去工作时，难道对童工规定最低年龄就可以解决问题吗；有什么社会福利和津贴能促使家长不将儿童送出去工作，而鼓励他上学？如果家中连吃的都没有，上学对于儿童或父母又有什么吸引力？人们还想知道，如何，而且是否已经鼓励私营部门对其成员施加同行压力来防止虐待？是否同可能虐待儿童的人有充分接触，可用“胡萝卜”或“大棒”的手段双管齐下来防止虐待？

22. 几乎所有体系都制定了童工法，但许多仍然没有关于家庭和社会福利和补贴的法律。一般法律只惩罚犯法者，往往忽略用鼓励方法引导雇主少用童工。凭主观愿望取缔童工的法律是不切实际的梦想，需要的还是多方的综合做法，把法律、政策和习俗同适当的预算拨款和媒介因素(家庭、儿童、雇主、国家机关和非政府组织)联系起来，以便进行持续的干预。

C. 器官移植

23. 最近几年里世界上出现的最阴险可怕的问题可能是儿童的器官移植。是否有儿童为这一目的被出售，传说纷纭，否认者也不乏有之。卫生组织1990年的一份报告指出：

“器官移植自始的一个特点是可用器官的短缺，供应从未能满足需求，

致使许多国家不得不订出程序，建立体系来增加供应。有理由认为，短缺导致人体器官商业交易，特别是从与受者无亲属关系的活人身上获取器官。近几年有不少证据表明这种交易的存在，令人越来越担心进行人体贩卖的可能性。”（人体器官移植，ED87/12，1990年11月19日，卫生组织，第4页）。

24. 不论事实如何，大家都认为，应该制订保障保护儿童免遭这种威胁。在这方面不妨注意，卫生组织已具体地审议了这一问题，目前正在起草对儿童具有直接意义的一套关于人体器官移植的指导原则，包括：

“不得为移植目的从未成年活人身上割取任何器官。但根据国家法律，人体再生组织可以除外。

人体及其各部分不能用于商业交易，因此应禁止对器官给予或接受付款（包括任何其他补偿或报酬）。

应该禁止参予器官移植过程的任何个人或机构接受超过合理服务费用的任何付款。”（人体器官移植，同上，第4-5页）。

25. 这些指导原则的价值如何在很大程度上取决于地方和跨国一级用什么法律、政策和干预来防止滥用和确定罪犯。同样，如果根源与家庭需要和社会差别有关，那么光靠立法就不足以解决问题，还需要采取一套更为全面的战略。

三. 儿童卖淫

26. 儿童卖淫是一种全球性现象。在发展中国家，这种现象特别明显，部分是因为普遍贫困迫使父母卖掉子女，或迫使子女从事这一行业，它的表现有不同形式。正如一位人士评论说，（H. W. J. Breys, 《关于对儿童和青少年性剥削问题的报告》，欧洲理事会，1989年，第12-13页），儿童卖淫与奴隶制、债役、强迫婚姻、贩卖儿童、性旅游和流浪儿童都有关系。儿童可能被引向卖淫，因为他们“离

家，逃亡，或被遗弃。”对于童妓来说，导致她们从事这一行业的因素可能包括性歧视，加上某些文化习俗，例如从小将女孩提高到“性女神”的地位。这一问题由于性旅游而进一步加剧，产生了许多玩弄儿童的嫖客，也产生了许多男妓。卖淫本身离吸毒和色情等其他悲惨的诱惑只有一步之遥。

27. 对于成年人卖淫合法化问题可能有争议，但是，我们不能不认为，儿童卖淫是绝对不应该当它合法的。儿童不应由于任何理由而卖淫，因为这有害于其健康。艾滋病的出现，得病儿童越来越多，这又是一个紧急呼救信号。

28. 在这方面已有不少的国家法律和国际法。最近制订的法律是《儿童权利公约》，其第34条规定：

“缔约国承担保护儿童免遭一切形式的色情剥削和性侵犯之害，为此目的，缔约国尤应采取一切适当的国家、双边和多边措施，以防止：

.....

(b) 利用儿童卖淫和从事其他非法的性行为。”

29. 问题仍然，靠法律来防止或纠正儿童卖淫究竟有多大作用？这类似于童工的问题。事实上，儿童卖淫可以看成是童工的一个方面：仅仅依靠法律来禁止、废除或调节这一问题是不够的。不仅对于这一行业的女孩和男孩，而且对于家庭也是要采取更为广泛的其他干预措施。同样还需要适当的教育机会、职业选择和社会津贴作为这些干预措施的组成部分。

四. 儿童色情

30. 有人将儿童色情的定义解释为包括“任何利用儿童从事性行为的视听材料。”（《关于对儿童和青少年性剥削问题的报告》，同上，第17页）。美国海关提出以下解释：“形象描述任何18岁以下的人从事暴露的实际或模拟性行为，或淫秽地显露性器官。”

31. 另外，青年人色情应在何等程度上受禁，对此可能有争议，但是，对于儿童色情则必须是无条件地予以禁止：儿童不应成为色情受害者，特别是因为他们可能遭到身心两方面的损害。这种情况由于技术的进展和电视设备的出现而进一步复杂化，因跨国生产和传播色情变得更为容易。另一方面，很少有资料说明观众的心态，也难证明这种心态对受害儿童恢复正常社会生活的过程会产生什么影响。

32. 显然有一些法律禁止或控制色情的生产和销售，尽管不一定惩处色情材料的拥有。《儿童权利公约》第34条第(c)款考虑到这一问题，规定缔约国应承诺防止利用儿童进行色情表演和充当色情题材。有些国家制订了专门针对儿童色情的法律，而其他国家则没有制订。实际上，如果有充分的政治和法律“意愿”，国家刑事法的一般规定通常可以延伸，以禁止儿童色情。然而，问题是，这些法律的效力如何？另外，还有法律以外其他干预措施的问题，反映了上文已表达的观点。

五. 因果关系

33. 以上各节都涉及到一个重要的考虑，就是：因果关系。如果不确定根源，又如何真正地制订一项综合战略来防止问题的发生？此外，还要附加一句，许多现有立法的目的只求补救，而不是要解决根源问题。

34. 剥削儿童的一些原因是众所周知的。贫困是一种共同原因。但实际上远不止此。家庭分散，加上移民、破裂和瘫痪，对儿童产生了过重的压力。因此可能会产生虐待儿童的现象；事实证明，许多童妓来自这种背景。性歧视也是显而易见的，导致女孩在家中处于不利地位，例如有些家庭优先供男孩上学。另外混合的因素还有文化习惯，例如有些社会顽固地认为，儿童是父母的财产，社会显然接受卖淫和色情。另外一个不易捉摸的因素是嫖客和观众的心态，如果这是由于某种心理障碍所造成，那么，仅仅依靠刑法肯定不足以改变它。

35. 另一方面还有一些意图剥削儿童的犯罪份子，从娼妓介绍人到罪犯辛迪加，

从肆无忌惮的雇主到分包商，从代理人到奸商，有时同执法人员勾结在一起。还有些顾客根本不考虑他们为什么能够享受某些产品。而且，特别是在改变一切状况而需要付出重大代价的情况，人们往往宁可闭上眼睛，接受既成事实，这一消极态度进一步加剧了这种恶性循环。这本来是一种原因，可能成为一种结果，反过来又成为一种原因。

36. 如果有这种辩证关系，那么法律、政策和干预措施是否足够积极，而不只是被动地作出反应？例如，我们可以提出一个简单的问题。尽管我们制订了试图惩处娼妓介绍人的法律，但是否也制订了法律在社会经济支助方面帮助贫困家庭，以便防止他们将其子女出卖给皮肉生涯，或在出卖以后把子女赎回，让他们重新融合到家庭环境中？如果有这方面的法律，那么是否已经制定了政策，方案和预算？政府当局是否更关心偿还拖欠国际金融机构的国家债务？它们是否更加希望从旅游业和产品出口获了硬通货币，不管剥削儿童的现象如何？社区在多大程度上参与防止和解决这些问题？

37. 当我们提到文化习惯，这是从另一角度看问题，显然仅仅依靠法律是不足以克服年代已久的信仰。这牵涉到一种不同的、能让人们更多地得到教育和信息的社会化过程，需要富有想象力地使用大众媒介和社区参与，对经济和根深蒂固的偏见提出疑问。这一切确定了前提：如果我们真正想防止或解决贩卖儿童的问题，那么，战略的出发点必须是认清根源，承认问题的存在，采取有关的长期和多方面的行动，承诺预算拨款。原因非产生于一天，也不会一夜之间消失。

六. 国际环境和国家背景

A. 国际环境

38. 此时，在国际行动方面不妨提出三个基本问题：

- (a) 是贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情应用什么立法构架对付？
- (b) 是否制订了政策构架、行动纲领以及相应的预算拨款？
- (c) 什么是导致行动的催化因素？

39. 以上的第一个问题促成了不少国际条约和关于这方面的声明。最近的一个这类文件，针对贩卖儿童，也包括商业性收养、儿童卖淫和儿童色情在内，就是《儿童权利公约》本身。起草这项公约的背景文件是产生于本世纪初的许多条约，包括禁奴公约、禁止贩卖和贩运妇女公约（包括1949年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》）、劳工组织关于童工最低年龄和强迫劳动的公约，以及1923年《禁止流通和贩卖淫秽书刊国际公约》。这些公约不是独立的，应该与所有人权文件相互配合，包括：1948年《世界人权宣言》、1960年公约，以及关于妇女权利的各项公约和区域性提议。

40. 由于缺乏篇幅和时间，本初步报告不准备详细地审查这些问题，但人们应该注意到，法律构架确实已经存在，而且，不妨进一步指出，许多有关国际法律采取的都是“大棒”的做法，对各种行为或是加以规定，或是禁止。另外，它们一般都是以保护儿童、惩处剥削者为目标。

41. 但是，有法律构架并不表明它没有漏洞，包括：有些文件已经过时，太少国家的加入，已加入的国家没有执行文件等等。另外，也容易得推断：这些文件没有发挥“胡萝卜”作用来改变地方习俗，例如，用发展援助和协助作为鼓励，进行有针对性的工业化等。另外，这些文件没有提出充分的防范性办法来解决以上例举的根源因素。例如，哪些公约试图确定广泛的社会干预行动来协助普通贫困家庭？

42. 决策一级发表了许多政策声明，现在显然的趋势是采取更多的预防措施。这不仅仅要求实行针对儿童的战略，而且还要求大家关心特别涉及与儿童交织在一起的其他家人的生活的发展问题。它不仅需要政治意愿，而且还需要社会意愿以及长期的资源分配。

43. 符合这一精神的一项最近的政策声明是各国首脑在1990年9月召开的世界

儿童问题最高级会议上通过的《儿童发展行动纲领宣言》。《行动纲领》确定了今后十年中应实现的各种目标，例如减少儿童死亡率，以及援助处于困境中的儿童。比较具体地来说，在联合国人权机构的范围内，奴役问题工作组关于贩卖儿童的行动纲领考虑到预防性和补救两方面的战略。现在等待各国在提供该纲领所要求的资料方面作出答复。儿童基金会本身在国际和国家一级采取的主动行动越来越直接针对处于困境的儿童，包括本报告所关心的那些儿童。

44. 尽管政策范围和有关行动已经涌现，但一个长远的问题是如何保持这种动力，如何沟通关键催化组织之间的关系。一方面，这涉及到经费，另一方面它要求各国和各种机构之间进行合作。这种催化组织的范围必须远超出自定为负责人权机构的各种联合国机构的范围，世界银行、国际货币基金等世界金融机构、以及联合国开发计划署等一系列开发机构，都可以发挥关键作用。人们也不应该忽视与儿童的潜在剥削者有相互关系的其他机构。例如，就性旅游而言，世界旅游组织就是防止性侵害的关键催化组织。这又同区域和双边援助机构及方案有密切的关系，有助于提供必要的鼓励来改变习俗。

45. 另一方面，有必要更为严格地执行法律和实施有关制裁。这在很大程度上取决于确定罪犯、加以逮捕的行动，在国际一级，执法当局，特别是国际刑警组织的作用是重要的。刑警组织现在制定了一项针对剥削儿童的预防犯罪示范方案。它还向各国散发一份确定对未成年者犯罪的事实和数字的调查表。在区域和双边一级，也有许多工作有待于完成。值得注意的是最近亚洲发起的一项双边行动，在各国间交换玩弄儿童者的名单，以辨明曾对儿童犯有不良行为而被驱逐的人。

46. 此外，还应该承认，各非政府组织在国际一级展开的不懈工作，积极地配合了上述国际行动。往往它们在推动联合国系统和各国政府采取方案和行动，而且是它们的监督使变革的步骤得以加速。

B. 国内环境

47. 国内环境也可以用以下三个问题的尺度检验：

- (a) 是贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情问题应用什么立法构架对付？
- (b) 是否制定了政策构架、行动以及相应的预算拨款？
- (c) 什么是导致采取行动的催化因素？

48. 第一个问题促成了不言自明的现实：国家一级已经存在许多针对这一问题的法律。然而这些法律的执行情况往往很差，例如：劳工监察人员不足，警察缺乏效率，等等。法律趋向于采取补救性的办法而不是预防性办法（就防止家庭解体的社会津贴而言）。它们试图制裁，但未能充分地探讨如何用鼓励去促进变革。特别是在联邦国家里，法律需要复合国的合作，才能在省一级付诸实施。所以，任何法令必须在基层落实，使当地人民家喻户晓。令人遗憾的是，这些战略往往脱离社会经济环境，只希望“摆脱”历史悠久的习俗，实际上，如果没有其他干预，习俗是不会自行消失的。

49. 为此原因，在看待立法构架时，必须了解根源，面向行动，确定政策、方案和预算与此密切配合。许多发展中国家制订了通常5至6年的国民经济和社会发展规划，它对儿童的权利有直接影响，特别是因为它影响到预算拨款。许多国家还制订了具体的儿童发展计划，确定了宗旨和目标。尽管这些计划中所体现的“意愿”是值得赞扬的，但还需要注意通过社会参与，有效地执行行动方案。最直接出现剥削儿童问题的几个国家仍然缺乏家庭津贴，没有长期预算去支持家庭方案。具有讽刺意义的是，购买武器和工业化耗费的经费往往超过投于社会发展、特别是儿童和家庭发展方面的款项。

50. 与催化因素联系在一起的另一点是，正因为剥削儿童的问题如此广泛，不能仅仅依靠政府来解决，还要求非政府组织和包括儿童团体和大众媒介在内的社

区团体发挥作用，作为儿童权利的监督者。尽管许多政府的计划都承认这些实体的重要性，但实际上情况各有不同。例如，工业团体能获得减税，刺激投资，但参与象儿童工作那样的“社会投资”的团体却很少得到同样的鼓励。最近在一个发展中国家出现的事例正说明了这点：政府当局愿意让向该国工业部门大量投资的外国公司减税进口新车，却不允许希望进口二手车(其他国家的朋友作为礼物捐助)用于农村发展方案的一个有关儿童的非政府组织享受这种免税待遇。

51. 另外，同那些可对儿童虐待者施加同行压力的团体也很少合作。在童工问题上，是否已经同工业部门和工会进行了联系，以便彻底审查多使用童工的小型工厂？工业部门是否可以自己制定自愿行动守则以保护儿童，并签发“无剥削儿童证书”？在收养问题上，传统收养机构可能需要扩大其工作，探讨遗弃儿童现象的根源，不能仅仅集中于收养程序。在不大正当的器官移植方面，医疗团体和协会之间建立了何种程度的对话？关于儿童卖淫和色情，消费者团体应该联合起来宣传消费者对儿童的责任。大众媒介应该扪心自问，它们刊登的广告和标题是否会导致剥削儿童的行为。我们往往认为执法当局与既得利益者勾结在一起，但我们是否提供了积极的鼓励性因素，例如较高的报酬，以便保证执法人员的清白

52. 这一系列催变办法并不是详尽无遗的。探讨其作用，关键不单在于提倡对违法者的制裁，而且还要了解用什么鼓励可以促进帮助儿童的工作，在“取舍之间”，多保护儿童，少虐待儿童。

七. 关于行动方面的考虑

53. 贯穿本研究报告的前提是，法律可以起到帮助作用，但其本身并不足以解决问题。除了立法之外，我们还需要在其他方面利用各种资源和人员。许多现场方案已在进行持续的专业间交流，我们可以从这些方案中汲取经验教训，将愿望逐渐转变为现实。

54. 也正是在这一方面，特别报告员在编写最后报告时遇到困难，目前他所收到的多数资料往往是按照道听途说的证据编写的文件和书面意见。要完成具体评价状况的任务，他需要在世界各地(最好按照地理均衡原则)进行一些现场访问，以便了解政府和非政府部门正在实施的各种战略和行动。关于这一问题的咨询和援助最受欢迎。

55. 此外，也应该用一个广泛散发的调查表，收集上文所提的各个方面的进一步的资料，通过区域磋商的加以更新，交流经验。

56. 在编写面向行动的报告时，从资料调查中可得到一些原则如下：

- (a) 预防：特别有必要对剥削儿童的行为采取防范行动，对象不仅是儿童，而且应设法满足家庭的基本需要，提供关联的发展援助，进行重新分配的过程，以解决社会贫困和不良行为；
- (b) 保护：除了更好地查明罪犯和执法情况之外，尤应制定和改革法律和有关政策，以便在国家与国际一级保护儿童的权利；
- (c) 补救措施：特别是改进得到法律和其他补救措施的机会，同时考虑到，法官、警察和律师等正式法律体制需要得到村民委员会和巡视官等半合法或非正式体制的补充，后者可以在基层一级协助保障儿童的利益；
- (d) 重新恢复社会生活：特别是有必须提供咨询、医疗、职业和发展方面的便利，以协助剥削的受害者重新恢复社会生活，并提供可供选择的谋生方式；
- (e) 干预：特别是建立能够迅速作出反应的政府和非政府组织网和人员队伍，以便代表儿童和家庭进行干预，同时得到相应的预算拨款；
- (f) 参与：特别是承认民众更普遍地参与保护儿童的过程，让大众参与制订立法，甚至执行和评价各种方案；
- (g) 传播：特别是搜集资料，进行儿童权利方面的教育和教学，作为一项

普遍的文化伦理，灌输保护儿童的概念；

- (h) 合作：特别是尽可能利用国家和国际一级的现有实体来协助保护儿童，除了同传统的人权机构和儿童机构之外还同其他部门合作，例如金融和开发机构，以及其业务涉及儿童和家庭发展的私营部门；
- (i) 替代办法：不仅寻求对剥削儿童的法律制裁和禁止，同时还应争取用社会压力和鼓励改变文化习俗，以便建立更广泛的同盟来保护儿童。

57. 最后，应该指出，本报告没有详细研究具体案件和对虐待儿童的指控，但以后提交的报告将述及这些情况。这在很大程度上取决于在这一年里，如何从政府和非政府人士收集证据交给特别报告员。此外还必须在国家和国际一级建立联系和情报网基地，以便协助编纂过程。通过这种过程，特别报告员可能发挥特别积极的作用，同时，根据联合国系统过去经验所制定的一项紧急行动程序也可能得到发展，从而加速行动以协助剥削行为受害者。

八. 结论和建议

58. 本初步报告试图概述贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情等关键问题。它指出定义方面有困难，会影响到工作的开展面。作者暂且计划在以后报告中更详细地审查以下方面：为商业目的的收养、童工的各方面、器官移植、儿童卖淫和儿童色情，在分析时将辅以具体案例。

59. 尽管现在提出结论性建议可能还为时过早，但可以提出初步性的建议。

60. 特别报告员以后会提交更为详细的报告，其深度不可避免地要受到现实因素的影响，例如时间，资源、资料和可靠证据，涉及虐待儿童的指控时更是如此。

61. 有必要在政府和非政府部门中建立国家和国际一级一联络网，以便成立一个资料库，以帮助收集有关所提各项问题的数据和证据。目前阶段正在开列一个地

址清单，以后还会将它继续地扩大。欢迎各方面人士提出建议。

62. 特别报告员目前正在清查可得文件。很显然，一般性质资料不难得到，但对于具体案件还应收集更大量的证据，这就要看那些同联合国人权事务中心和特别报告员有联系的政府和非政府部门，包括执法机构在内，能作出多大的努力。

63. 这种现象的根源必须更好地设法了解，否则难以决定需要采取何种对策，其中最明显的包括：经济差别、社会贫困、家庭破裂、纯粹的消费主义和有系统的剥削。采取反措施远远不止制定法律和规章来防止和消除这些因素，拿出政治和社会意愿，拟订与方案有关的政策、发展援助和经费拨款，都是长期跨专业的必要条件。

64. 贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情具有跨国性质，要解决这一问题，除了确定多边行动之外，还要一定的区域和双边努力。我们希望国际社会对区域和双边安排提供更多的资料。

65. 一方面，有必要收集资料，了解地方法律和地方执法情况，因为这会影响到我们所希望分析的问题。另一方面，则必须超越法律构架，确定解决这问题所需要的多种干预行动的方案，这又涉及防止、保护、补救和社会各阶层更多的参与和合作。

66. 为了反映这些考虑，目前正在编写一份调查表以弥补资料空白，将分发给有关机构和人员。欢迎对这份调查表提出有效的答复。

67. 为了更好地认识世界上的贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情问题，特别报告员可能需要访问世界各地，最好按照地理均衡原则。这些访问能扩大联系的基础，洞察国家一级和消除这一问题的行动。除了这些访问以外，还应组织区域性磋商，设法引起人们的关心，促进更好的联络。

68. 固然，特别报告员的关键作用之一是建立一个资料库，向联合国和其他主管实体提供信息。但是，根据联合国系统的以往惯例，他的任务还包括制定一项紧急行动程序，遇到需要立即采取行动。

69. 除了专门面向儿童的战略和机构之外，还应设法与决定儿童命运的其他战略和机构进行更大的合作，包括：父母、顾客、专业协会、私营部门、社区组织、执法人员、国家和国际一级的金融机构和个人。对付潜在和实际虐待儿童者的战术需要在防止和治理方面具有更为广泛的针对性。

70. 本初步报告中阐明了一些障碍，这些障碍不仅涉及到经济，还涉及到社会文化，例如对妇女的成见根深蒂固，儿童被公认为父母的财产，一些社区显然接受性剥削，等等。这些缺陷仅靠法律不足以改变。要希望用教育和宣传去改变这种态度和行为，不仅需要发挥政治意愿，而且还需要承诺经费拨款，有意识地采取行动。

71. 很显然，国家和国际结构对于虐待儿童者已有一定程度的法律制裁，但执行过程仍然有很大的改进余地，需要有关方面作出更大的承诺。此外，还有一个相关的任务，就是，不能仅用“大棒”来惩罚剥削分子，还要用“胡萝卜”去鼓励各方机构和人员改善其行为。

XX XX XX XX XX