



## 人权理事会

### 第五十五届会议

2024年2月26日至4月5日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 在联合国工作中加强基于儿童权利的方针

### 联合国人权事务高级专员的报告\*

#### 概要

本报告是根据人权理事会第49/20号决议提交的，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，就如何在联合国工作中加强基于儿童权利的方针提出具体建议。

在报告中，高级专员介绍了在执行高级专员将基于人权的方针纳入联合国系统的主流并予以协调实施的任务的过程中，如何将儿童权利整合在内，高级专员还重点指出了在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国人权机制及调查和问责机制的工作中实现儿童权利主流化的卓有前景的做法。报告载有多项承诺，目标是在人权高专办和各机制的工作中，均加强儿童权利主流化，预期将在整个联合国系统产生涟漪效应。

\* 本报告逾期提交会议服务部门处理，以纳入最新信息。



## 一. 引言

1. 人权理事会在第 49/20 号决议中请联合国人权事务高级专员与所有相关利益攸关方协商，编写一份综合报告，就如何在联合国工作中加强基于儿童权利的方针提出具体建议。

2. 在本报告中，高级专员参考了在拟订《2023 年秘书长关于儿童权利主流化的指导说明》过程中收到的来自儿童、联合国实体和民间社会行为体的意见。<sup>1</sup> 2022 年，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与儿童权利联通组织合作，在世界四个主要区域以虚拟形式组织了儿童友好型协商会，以收集儿童对联合国加强儿童权利方针的愿景。高级专员还参考了结合“人权 75”倡议实施的 2023 年儿童调查。<sup>2</sup> 2023 年 10 月，人权高专办、国际救助儿童会和儿童权利联通组织联合举办了一次专家圆桌会议，来自各会员国、民间社会、人权高专办和联合国儿童基金会的代表出席了会议。会议的主要成果也反映在本报告中。

3. 人权理事会要求就如何在联合国工作中加强基于儿童权利的方针提出具体建议，《指导说明》所载的联合国行动框架在一定程度上回应了这一要求。为了深入分析联合国系统各实体对基于儿童权利的方针的贡献以及如何进一步加强这一方针，高级专员在本报告中重点介绍了人权高专办的工作及其在推进基于儿童权利的方针方面支持的人权机制及调查和问责机制。高级专员提出了多项关于如何增强这一方针的提议，以此作为按照《指导说明》所载建议进一步在联合国系统中加强基于儿童权利的方针的第一步。

### 背景介绍

4. 2019 年是《儿童权利公约》通过三十周年，在人权理事会第四十三届会议期间，于 2020 年 2 月 24 日举行了关于人权主流化的年度高级别小组讨论会，专门讨论通过基于儿童权利的方针在联合国系统内推进儿童权利主流化的问题。讨论涉及了以下二者的分裂：一方面，《儿童权利公约》赋予了联合国各实体在推进其目标方面的重要作用，另一方面，承认联合国系统仍然缺乏整体的、以儿童为中心的方针，将儿童视为可能因其所有实体的决定和行动而受到影响的权利持有人。<sup>3</sup> 讨论会的与会者们认为，有必要在联合国机构中创造空间，确保儿童的声音得到倾听，确保儿童的意见得到考虑，数名联合国系统主要实体的负责人承诺将通过加强各实体之间的合作等方式，将儿童权利纳入其工作的主流。理事会第 49/20 号决议就是在这项活动的背景下通过的。

<sup>1</sup> 可查阅 <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidance-note-secretary-general-child-rights-mainstreaming>。所征求意见的联合国实体包括联合国毒品和犯罪问题办公室、秘书处经济和社会事务部、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、秘书处和平行动部、秘书处法律事务厅、国际劳工组织(劳工组织)、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表和儿童权利委员会。还收到了国际世界宣明会和国际救助儿童会提交的材料。

<sup>2</sup> “人权 75”、儿童权利联通组织和人权高专办，“儿童的人权愿景”(2023 年 12 月)。

<sup>3</sup> 见 <https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/43session/Pages/Panel-discussions.aspx>。

## 二. 规范和体制框架

### A. 国际规范

5. 《儿童权利公约》提供了一个规范性的人权框架，必须在这一框架内加强基于儿童权利的方针。《公约》视未满 18 岁者为儿童，规定了儿童应享有的一系列权利，以实现《国际人权宪章》的目标。<sup>4</sup> 它是得到最广泛批准的人权条约，有 196 个缔约国。《公约》涵盖所有权利，通过其关于不歧视、儿童最大利益、生命、生存和发展权以及表达意见权的核心规定对这些权利加以解释。《公约》还得到了《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《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》和《关于设定来文程序的任择议定书》的补充。国际劳工组织(劳工组织)相关公约<sup>5</sup>、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》所载的各项标准也对专门针对儿童权利的国际法律框架起补充作用。

6. 根据《儿童权利公约》第 45 条的规定，儿童权利委员会可通过两种方式与联合国实体接触。委员会可以邀请这些实体就《公约》在属于其各自职责范围内的领域的实施问题提供专家意见，也可以转交缔约国要求或表示在实施《公约》规定方面需要技术咨询或援助的任何报告。

### B. 联合国儿童事务架构

7. 儿童权利委员会成立于 1991 年，目的是指导缔约国履行《公约》义务。正如委员会关于执行《公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年)第 64 段所强调的，联合国及联合国所有有关机构应以《公约》为指导，并且在其所有活动中将儿童权利列为主流。这也适用于世界银行集团、国际货币基金组织和世界贸易组织。

8. 虽然联合国系统所有实体都应推进儿童权利，但儿童基金会指定为这方面的联合国牵头实体。大会责成儿童基金会倡导保护儿童权利，帮助满足儿童的基本需求，并扩大儿童充分发挥潜力的机会。<sup>6</sup> 该机构在逾 190 个国家和地区开展工作，并以《儿童权利公约》为指导。

9. 还设立了若干其他专门促进儿童权利的机制。1990 年，人权委员会创建了买卖儿童、儿童性剥削和性虐待问题特别报告员的任务。大会于 1996 年创建了负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表的任务，并于 2008 年创建了负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表的任务。安全理事会第 1612(2005)号决议设立了儿童与武装冲突问题监测和报告机制。

<sup>4</sup> 《国际人权宪章》包括《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》及其两项任择议定书以及《经济社会文化权利国际公约》。

<sup>5</sup> 国际劳工组织《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)；国际劳工组织《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)；以及国际劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)。

<sup>6</sup> 见 <https://www.unicef.org/about-us/mission-statement>。

10. 大会第 48/141 号决议详细规定了高级专员促进和保护所有人切实享有所有人权的责任。人权高专办在将儿童权利纳入联合国主流方面发挥着多方面的作用。人权高专办通过其驻地机构和总部，通过与会员国、国家人权机构、民间社会和其他相关利益攸关方合作，以及通过其协助人权理事会及其机制和条约机构，开展儿童权利工作。

### 三. 寻求作为权利持有人更多地参与联合国系统的儿童的意见

11. 2022 年，来自所有区域的逾 600 名儿童通过参与意见征集或答复在线调查的方式，就联合国系统如何能够增强儿童主张和享有人权的权能这一问题表达了意见。围绕“我们的事不能没有我们参与”这一共同立场，出现了四项主旨。<sup>7</sup> 儿童希望联合国系统：

(a) 向他们提供精简、成系统和切实的安全参与决策的机会。这意味着在所有立法、政策、监管和方案行动中，他们都应能被看到、被听到并让自己的意见成系统地得到考虑。这既需要联合国系统在外联方面进行创新，包括确保宣传材料和论坛对儿童友好，也需要投资培养儿童倡导自身权利的能力；

(b) 维护和扩大儿童作为一系列独特权利的持有人的地位。这就需要面向公众和与儿童接触或工作影响到儿童的专业人员、父母和所有年龄段的儿童，采取创新和影响深远的促进儿童人权的宣传战略。儿童希望联合国系统表明将他们的权利作为优先事项；

(c) 确保儿童权利的可诉性。这意味着为儿童提供可利用的渠道，使他们能够在不担心报复的情况下主张自己的权利；

(d) 具有包容性，并强化跨部门方针。这意味着不让一个儿童掉队，并承认儿童是一个非同质的多样群体。

12. 对于上述意见，人权高专办结合“人权 75”倡议开展的一项调查回应并进一步发展了其中的多项意见。这项调查使来自逾 53 个国家的近 4,000 名 5 至 17 岁的儿童得以分享了他们的人权愿景。<sup>8</sup> 儿童们报告了影响他们生活的各种侵犯人权行为，以及歧视和不平等、贫困、冲突和气候变化等因素如何加剧了他们所面临的挑战。儿童们对自己所在社区普遍缺乏人权意识以及不承认儿童是权利持有人和公民行为体的情况表示了关切。他们吁请人权高专办：(a) 在国际、国家和地方各级增加与儿童的合作，提供在线和面对面合作的机会；(b) 扩大包括人权高专办在内的联合国的外联工作，将更多儿童包括进来，并确保所有儿童的公平参与；(c) 提供儿童和人权信息和培训，以及财政和技术支持；(d) 加强地方人权知识和意识。

13. 儿童们要求得到安全空间以便就影响他们的事项表达意见并使这些意见得到考虑，这些要求在国际人权法中有着坚实的依据。缔约国确保儿童切实参与决策进程的义务载于《儿童权利公约》，其条款保障了儿童的：按照不同阶段的接受能力，就影响其本人的事项自由表达意见并使这些意见得到考虑的权利(第 12 条)；表达自由，包括寻求、接受和传递各种信息和思想的自由(第 13 条)；结社

<sup>7</sup> 为制定《秘书长关于儿童权利主流化的指导说明》而开展的儿童区域协商和调查的结果。

<sup>8</sup> “人权 75”、儿童权利联通组织和人权高专办，“儿童的人权愿景”。

与和平集会的自由(第 15 条); 以及从多种来源获得信息尤其是旨在促进儿童福祉的信息的机会(第 17 条)。<sup>9</sup> 儿童权利委员会承认, 要想实现这些权利, 必须采取积极主动的措施, 包括划拨预算用于并提供适合具体情况的材料、机制和机构。<sup>10</sup>

14. 儿童们要求采取全球行动, 应对气候变化、污染和生物多样性丧失这地球三大危机带来的生存威胁, 这些要求是儿童被视为人权维护者而非依赖者的分水岭。儿童就地球三大危机对其权利的影响发表意见的行动, 增强了环境正义运动的势头, 推动大会在第 76/300 号决议中里程碑式地承认享有清洁、健康和可持续环境的权利是一项人权。正如一位儿童所说: “如果没有健康的地球供我们生活, 我们和这些权利还有何未来可言?”<sup>11</sup>

#### 四. 立足于儿童权利主流化的政治势头

15. 儿童权利日益成为国际承诺的主流。《2030 年可持续发展议程》深深植根于人权, 这一点发挥了重要作用, 表明加强基于儿童权利的方针对实现所有 17 项可持续发展目标都至关重要。<sup>12</sup> 《2030 年议程》中“不让任何一个人掉队”的承诺为那些历来被排除在决策之外的人群创造了空间。儿童就是这样一个群体, 他们现在已被承认为权利持有人, 正在要求被承认为有权捍卫自身人权的公民行为体。会员国在可持续发展问题高级别政治论坛 2023 年政治宣言中承认儿童是“变革的重要推动者, 把《2030 年议程》的薪火代代相传”。<sup>13</sup>

16. 儿童正在一个获得活力和振兴的多边体系中被视为公民行为体。秘书长在其题为“我们的共同议程”的报告中创建专门的论坛和文书以保护后代的利益。<sup>14</sup> 在之后的一份政策简报中, 他建议设立一个在大会主持下的子孙后代问题常设政府间论坛。该论坛的职能将包括确保所有相关利益攸关方的切实参与, 特别是儿童和青年的参与, 因为儿童和青年是当前和未来的决策者, 与后代人有最紧密的亲缘。<sup>15</sup>

17. 未来峰会提供了商定多边解决办法的机会, 多边解决办法的特点将是为今世后代加强全球治理, 既满足当代的需求, 又保障后代的利益, 维护他们切实享有所有人权的能力。<sup>16</sup> 秘书长将增强儿童和青年的权能确定为联合国系统现代化进程的关键要素, 并表达了联合国与这些利益攸关方共同制定解决办法、扩大他们的声音和培养他们的领导潜力的承诺。<sup>17</sup> 与这一承诺相关的是, 要加强联合

<sup>9</sup> 另见《残疾人权利公约》(第七条)和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(第二十五条)。

<sup>10</sup> 儿童权利委员会, 关于儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(2009 年)和关于实现儿童权利的公共预算编制的第 19 号一般性意见(2016 年), 第 54 段。

<sup>11</sup> 为制定《指导说明》而开展的儿童区域协商和调查的结果(2022 年)。

<sup>12</sup> A/HRC/34/27, 第 11 和第 65 段。

<sup>13</sup> 大会第 78/1 号决议, 第 21 段。

<sup>14</sup> A/75/982, 第 54 段。

<sup>15</sup> “为子孙后代而思而行”, 《我们的共同议程》政策简报 1 (2023 年 3 月), 第 17 页。

<sup>16</sup> “联合国 2.0: 培育前瞻性文化和尖端技能以提高联合国系统的影响力”, 《我们的共同议程》政策简报 11 (2023 年 9 月), 第 4 页。

<sup>17</sup> 同上, 第 13 页。



国各实体内部的包容性做法，包括为掉队者和遭受歧视的人加强无障碍环境、代表性、参与和平等。<sup>18</sup>

18. 联合国系统的工作方法正在演变，以考虑到无障碍方面的国际标准的发展。实体和虚拟空间以及宣传材料的设计正在不断创新。这推动了包容性协商和参与式决策，为儿童的安全和切实参与奠定了坚实的基础。联合国 2.0 的革新和振兴进程是整个联合国系统进行总结和创新的绝佳时机。可以利用这一进程作为切入点，重新重视将儿童权利纳入整个组织的主流。有必要将儿童权利视角纳入联合国的所有行动和多边决策平台，以确保联合国的所有三大支柱都成系统地将占全球三分之一人口的儿童的生活经历纳入考虑。<sup>19</sup>

## 五. 秘书长关于儿童权利主流化的指导说明

19. 《秘书长关于儿童权利主流化的指导说明》于 2023 年 7 月在秘书长的人权行动呼吁的框架下发布。<sup>20</sup> 在《指导说明》中，秘书长将儿童权利主流化定义为一项战略，用于使儿童权利，包括儿童的切实参与，成为联合国系统各项政策和方案的设计、实施、监测和评价工作的必要组成部分，以及用于评估联合国采取的任何行动对儿童的影响。秘书长还强调，迫切需要处理一些政治潮流，这些潮流正在世界若干区域损害儿童权利，危及与儿童有关的国际标准的完整性，特别是在持续和不断恶化的多重全球危机不成比例地影响儿童的情况下。

20. 《指导说明》旨在利用若干因素汇合产生的势头，这些因素包括：儿童已要求更多地参与联合国进程和论坛的决策；各方通过国际政治承诺逐步承认儿童是公民行为体；以及人们已经接受，利益攸关方合作方面的创新设计是重振多边系统的必要组成部分，包括联合国 2.0 进程的必要组成部分。秘书长关于联合国儿童权利共同议程的愿景提供了一个既适合当今儿童又适合子孙后代的行动框架。

### A. 指导原则

21. 根据《指导说明》，联合国集体促进儿童享有和行使其所有权利的行动框架以八项原则为指导。这些原则是：

(a) 儿童是完全的权利持有人，独立于其父母或监护人；

(b) 儿童权利是人权，因此与联合国系统所有实体的工作相关，应成为《联合国宪章》所有三大支柱的各项政策和方案的设计、实施、监测和评价工作的必要组成部分；

(c) 儿童是国际法之下一个独特的权利持有人群体。凡在与儿童有关的情况下，联合国的所有相关战略、计划、文件和函件都应明文提及儿童并明确反映他们的具体权利，而不应将其归入“青年”或“年轻人”等其他不同群体；

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 2023 年，儿童(0-18 岁)约占全球总人口的三分之一。见联合国儿童基金会，“2023 年世界儿童状况：统计表”，表 1，可查阅 <https://data.unicef.org/resources/dataset/the-state-of-the-worlds-children-2023-statistical-tables/>。

<sup>20</sup> “最高愿望：人权行动呼吁” (2020 年)。

(d) 儿童权利是不可分割、相互依存和相互关联的。应同等重视所有权利类别和所有权利。儿童有权成为人权维护者，并在行使这一权利时受到保护；

(e) 在所有可能影响儿童的决定和行动中，联合国的所有行动都应首先考虑儿童的最大利益。这就要求持续开展儿童权利影响评估和儿童权利影响评价；

(f) 联合国的所有行动都应促进平等和不歧视。儿童不是一个同质群体，必须结合其多样性予以看待；

(g) 切实的儿童参与应成为联合国政策和方案的一个必不可少和成系统的考虑因素。应为儿童在联合国进程和论坛中发表意见创造充分的机会；

(h) 联合国应促进对侵犯儿童权利行为的问责和补救。这包括确保将儿童权利充分纳入人权和问责机制的工作，并确保保护儿童免遭报复。

## B. 联合国行动框架

22. 在《指导说明》中，秘书长授权动员联合国系统集体加强和提升联合国儿童权利共同议程。他提出了一个双管齐下的联合国行动框架，一方面，将基于儿童权利的方针纳入联合国系统及其各实体的外部政策和战略计划、宣传和交流以及国家方案，同时也涉及联合国人权和问责机制；另一方面，将该方针纳入内部业务政策和做法，同时也涉及儿童参与和儿童保护以及儿童权利影响评估和评价。

23. 《指导说明》重振了人权高专办对联合国系统儿童权利主流化工作的长期支持。上文提到的框架重点指出了人权高专办的作用，责成其作为负责协调整个联合国系统促进和保护人权的活动的实体，以成系统和一致的方式，将指导意见纳入其更广泛的人权主流化工作并确保与各种人权机制的联系。秘书长认识到，这需要加强人权高专办的能力，特别是在儿童权利方面。

24. 该框架还述及了对联合国人权和问责机制的影响，特别是对人权理事会、其调查委员会、实况调查团和特别程序、普遍定期审议以及条约机构的影响。要求这些机制在其工作中成系统地考虑儿童以及自身工作对儿童的影响，将各类儿童的切实参与纳入其进程和报告，提供儿童友好型信息和无障碍信息，并适用儿童保障政策和程序。

25. 在《指导说明》中，秘书长指定人权高专办与儿童基金会共同负责协调将儿童权利纳入联合国系统主流的实施工作，并由负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室提供支持。2023年11月，根据人权行动呼吁成立了一个由联合国相关实体组成的联合国工作队。该工作队将提出根据《指导说明》实施儿童权利主流化的行动计划，这一行动计划将与根据人权行动呼吁及其工作流制定的工具和倡议挂钩。

## 六. 通过联合国人权事务高级专员办事处的工作，在联合国系统内加强基于儿童权利的方针

### A. 人权事务高级专员办事处将儿童权利纳入联合国主流的任务

26. 1993年，大会在第48/141号决议中授权联合国人权事务高级专员，除其他外，促进和保护所有人有效享受所有公民、文化、经济、政治和社会权利；协调

整个联合国系统内促进和保护人权的活动：调整、加强和精简人权领域的联合国机制并使之合理化，以期提高其功效和效率。

27. 人权高专办自设立以来，实地存在已扩大到 94 个驻地点，包括驻地协调员办事处内的人权顾问。人权高专办驻地点在监测和报告儿童享有人权情况、提高人们对侵犯和践踏儿童权利行为的认识以及倡导尊重儿童权利方面发挥着至关重要的作用。在那些负责人权任务的联合国和平特派团中，人权高专办驻地点整合在特派团内，并在儿童权利主流化特别是保护任务方面发挥着作用。

28. 作为负责促进和保护所有人的人权的联合国牵头实体，人权高专办的任务是将人权纳入联合国的主流。人权高专办发挥关键作用，支持驻地协调员和联合国国家工作队履行职责，确保在实施《2030 年议程》时促进人权，包括儿童权利，并确保在制定共同国家分析和联合国可持续发展合作框架时采取基于人权的方针。这一作用在人权行动呼吁中得到进一步加强，人权高专办在行动呼吁的各专题领域下与联合国国家工作队积极合作，包括在危机时期保护儿童权利、促进性别平等、实现可持续发展、提供健全的公民空间以及营造健康的环境和安全的数字世界。

29. 人权高专办驻地点还参与会员国、国家人权机构、民间社会和国际人权机制之间的对话，同时建设包容性参与能力和促进扩大公民空间，包括与身为人权维护者的儿童一道开展上述工作，协调联合国专家的国别访问以及就人权机制的建议采取后续行动。人权高专办西非区域办事处保护权利受侵犯的儿童的项目<sup>21</sup>是联合利益攸关方方案的典型代表，旨在倡导儿童权利并有规划地推进儿童权利。人权高专办还支持联合国在冲突局势中将基于儿童权利的方针纳入其保护干预措施，监测和报告侵犯和虐待儿童的行为，支持受害儿童诉诸司法，并支持儿童参与建设和平进程。

30. 2012 年，设立了人权高专办儿童权利顾问一职，以加强人权高专办在儿童权利方面的能力。这一职位的主要职能包括确保将儿童权利方针纳入人权高专办的工作，为人权理事会编写专题报告和组织专家小组，担任人权高专办与儿童权利专家和倡导者的对接人，并与民间社会儿童权利网络合作，直接与各类儿童接触。

31. 人权高专办是儿童权利委员会的秘书处。人权高专办指定了协调人，负责在委员会的工作中管理儿童参与和儿童保护。根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，人权高专办的工作人员受理儿童或其维护者的申诉。人权高专办条约机构能力建设方案向缔约国和其他利益攸关方提供技术援助，以加强它们与委员会的接触并履行《公约》规定的义务。人权高专办还为买卖儿童、儿童性剥削和性虐待问题特别报告员的任务提供支持。

## B. 加强联合国人权事务高级专员办事处中的儿童权利主流化工作

32. 人权高专办已开始努力增加资源，专门用于有效发挥联合国全系统在儿童权利方面的协调作用，特别是为此扩大专题专长，集中知识和信息职能，以及设置

<sup>21</sup> 见 [https://www.westafrica.ohchr.org/spip.php?page=article&id\\_article=418](https://www.westafrica.ohchr.org/spip.php?page=article&id_article=418) (法文)。



专职人员支持问责和调查机制。人权高专办将努力创造与儿童直接接触的新机会，在地方和区域两级提高对儿童权利的认识，并推动确保儿童权利的可诉性。

#### 1. 在整个联合国人权事务高级专员办事处中将基于儿童权利的方针纳入主流

33. 多年来，人权高专办通过促进儿童参与等方式，在其专题工作的各个领域推进了对儿童权利的考虑。例如，人权高专办通过关于护理和支助系统的联合专题工作，将儿童权利纳入了其关于妇女人权和关于残疾人权利的工作。人权高专办已经制定了指南，用于处理侵犯间性儿童人权的行为，包括处理医疗环境中的有害做法。<sup>22</sup> 人权高专办还制定了让儿童参与人权理事会工作的做法，包括编制了儿童友好型宣传材料，以及让儿童作为专家参加小组讨论。如果有更多的资源，则能进一步扩大这些努力，从而产生更大的影响。根据《秘书长关于儿童权利主流化的指导说明》所载的联合国行动框架的要求，可以将基于儿童权利的方针更明确地纳入人权高专办的外部宣传、政策和方案，以及内部业务政策和做法。可借鉴人权高专办在残疾人权利和性别平等主流化方面的经验，制定一项政策，确保以明确、成系统和持续的方式将基于儿童权利的方针纳入人权高专办的工作，并确保定期监测和评估进展情况。

#### 2. 加强和深化联合国人权事务高级专员办事处关于儿童权利的分析工作

34. 除了人权理事会规定的专题报告外，人权高专办还为整个联合国系统的主要儿童权利分析产品提供实质性支持。人权高专办领导了联合国多项通过向各国提供技术指导进行儿童权利主流化的联合举措，例如与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)合作开展联合国自由与平等运动，处理学校中欺凌和暴力侵害男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和性别奇异儿童的问题。<sup>23</sup> 展望未来，为促进《指导说明》的实施，人权高专办打算进一步加强其能力，为联合国系统编写实用指南，说明如何向希望在本国的政策和决策进程中实施基于儿童权利的方针的国家提供最佳支持。此类实用材料的一个例子是目前正在制定的关于在人权调查框架内与儿童受害者和证人面谈的指南。这种努力将需要加强人权高专办在儿童权利这一专题方面的能力，包括设置专门的职位来协调人权高专办在儿童权利主流化以及儿童参与和儿童保护方面的工作。

#### 3. 加强联合国人权事务高级专员办事处对将基于儿童权利的方针纳入联合国国家方案拟订工作主流的支持

35. 如上所述，人权高专办在联合国国家方案拟订中的作用近年来有所增强。人权高专办驻地点提供的关于采纳基于儿童权利的方针的支持已帮助改进了对儿童权利的监测和关于儿童权利的报告。进一步加强这项工作将使人权高专办能够向会员国提供更有针对性的技术援助，帮助它们履行《儿童权利公约》规定的义务并更准确地跟踪所取得的进展以及妨碍取得进展的余下障碍。加强与联合国各实体基于规范的机构间合作并促进其他行为体(例如国家人权机构、议员和民间社

<sup>22</sup> 见人权高专办，《关于间性者人权的技术说明：人权标准和良好做法》(2023年11月)，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/ohchr-technical-note-human-rights-intersex-people-human-rights>。

<sup>23</sup> 人权高专办和教科文组织，“LGBTIQ+青年：校园欺凌和暴力”(2023年)。可查阅 <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2023/10/Bullying-factsheet-2023-EN.pdf>。

会)参与联合国国家方案拟订工作,将能培养识别侵犯儿童权利行为的能力,促进与人权机制的接触。在这方面,可借鉴人权高专办性别问题认证方案和在区域办事处部署性别顾问的做法。

#### 4. 倡导和传播

36. 在设计关于儿童权利的内容时,可反映出人权高专办工作中对儿童的重视,在人权高专办网站上和通过其他传播手段对每个专题领域的基本内容进行介绍。将需要资源和额外支持,以制定一项基于儿童友好型传播方法的专门针对儿童的传播战略,确保通过各种手段(书面、视听和多媒体)主动地触及不同的儿童群体。

#### 5. 加强儿童参与

37. 儿童权利专题能力加强后,人权高专办就可以制定关于儿童参与和儿童保护的内部指南,并建立一个儿童保护协调员网络,在儿童咨询小组的支持下确保将儿童视角纳入所有措施的设计、实施和后续行动,从而增加儿童的参与。这些措施只有以儿童友好型方式传达给儿童,才能产生影响。需要做出特别努力,以触及那些遭受交叉形式歧视的特定儿童群体,例如属于少数群体的儿童和具有不同性取向、性别认同、性别表达和性特征的儿童,他们可能需要更大程度的保护。

#### 6. 加强整个联合国系统内儿童权利专家的协调与合作

38. 能力加强后,还能在人权高专办内部以及在整个联合国系统内形成正式的儿童权利专家实践社群,以便除其他外,就儿童访谈指南以及影响评估和评价等工具的制定和更新进行交流。这将扩大整个联合国系统内儿童权利主流化的努力。如能建立一个全高专办的一站式资料库,存放与儿童权利主流化有关的所有工具、政策和做法,辅之以人权高专办工作人员的培训支持,将能加强这一方针的可持续性。

#### 7. 数据收集和管理

39. 需要进一步投资于人权高专办的数据收集、管理、分析和传播方法,包括审议各项指标,以便对歧视儿童的交叉理由形成充分的认识。这就需要制定易于儿童理解的程序,在数据收集和管理方面尊重和保障儿童的权利,包括隐私、保密、安全和安保,并在整个数据收集期间和之后获得儿童的知情同意。

## 七. 在联合国人权及调查机制和问责机制的工作中加强基于儿童权利的方针

### A. 人权条约机构

#### 1. 儿童权利委员会

40. 儿童权利委员会在制定面向缔约国的促进儿童权利的实质性和程序性指导方面发挥了先锋作用,建立了儿童友好型进程以鼓励儿童参与其常会。这包括将与儿童举行会议作为其会前工作组会议的常设议程项目,制定儿童参与保障措施,

以及在其秘书处内指定参与和安全协调员。儿童权利委员会与儿童权利民间社会组织关系紧密，为这项工作提供了便利。

41. 该委员会编制了儿童友好型无障碍宣传材料，包括儿童友好型网页以及该委员会的活动及一般性意见的概念说明的儿童友好型版本。多年来，委员会制定了确保儿童参与的标准和良好做法，包括落实儿童表达意见权的九项要求<sup>24</sup>，以及委员会关于儿童参与的工作方法<sup>25</sup>，其中规定了确保儿童在国际一级参与的标准，并成为联合国其他实体的指导框架。

42. 该委员会历来与联合国各实体保持有力合作。联合国各实体协调向委员会提交关于受审议缔约国儿童权利优先问题的保密联合实体提交材料。委员会在其结论性意见中经常建议缔约国利用联合国系统的技术援助与合作。

## 2. 条约机构的整体参与

43. 回顾各人权条约机构的结论性意见可以看出，所有委员会在审查缔约国报告时都关注儿童权利。消除对妇女歧视委员会在建设性对话中系统地提出了女童受教育权以及获得性健康和生殖健康服务和信息的问题，突出体现了各条约机构采用的交叉方法。2023年，该委员会对某一缔约国的审议与儿童权利委员会的审议衔接进行，反映了正在进行的精简条约机构审议的努力。

44. 其他条约机构在各自任务范围内对儿童状况进行的交叉分析已催生了多项声明、一般性意见和建议、关于来文的意见和调查报告，包括关于残疾儿童、移民儿童和有害做法等交叉主题。<sup>26</sup> 与人权理事会特别程序的联合声明正变得愈发普遍，例如关于非法跨国收养的声明。<sup>27</sup>

45. 若干条约机构直接与儿童接触。防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会系统地查访剥夺儿童自由的场所。强迫失踪问题委员会与受害者子女举行会议，以推进其关于强迫失踪的跨代影响的工作。经济、社会及文化权利委员会在制定即将发布的关于可持续发展的一般性意见时，与儿童进行了协商。

46. 采用交叉视角有助于所有条约机构在提出的建议中酌情考虑到侵犯儿童权利的问题。然而，缺乏既定的程序或政策使儿童能成体系参与、确保对儿童的保护以及提供关于各项人权条约及其监督机构的儿童友好型无障碍信息，这些都是儿童参与这些机制的障碍。

47. 为了利用条约机构强化进程产生的势头以增加各委员会之间的实质性和程序性协调，请各条约机构考虑加强与儿童权利委员会的合作，并立足于卓有前景的

<sup>24</sup> 第12号一般性意见(2009年)，第132-134段。

<sup>25</sup> [CRC/C/155](#) 和 [CRC/C/66/2](#)。

<sup>26</sup> 例如，见残疾人委员会关于匈牙利、西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国具体涉及残疾儿童的调查报告，可查阅 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeCategoryID=7](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeCategoryID=7)。另见关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在其国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第4号和儿童权利委员会第23号联合一般性意见(2017年)。

<sup>27</sup> 见 [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/2022-09-29/JointstatementICA\\_HR\\_28September2022.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/2022-09-29/JointstatementICA_HR_28September2022.pdf)。

做法，确保各类儿童能成系统、安全和切实地参与其工作。这需要对其实质性成果和程序进行创新，可包括：审议儿童参与的形式；允许以安全和切实的参与方式替代亲身参与；将接触儿童的覆盖面扩大到已建立的伙伴关系之外，以确保包容性参与；引导所有利益相关方提供意见，处理儿童权利与相关条约之间的交叉问题；向所有利益相关方特别是儿童宣传直接参与条约机构全方面工作的机会；使儿童可以更容易无障碍获取采用儿童友好型格式和语言的条约机构产出，包括儿童友好型版本的申诉表、关于个人来文的决定和结论性意见。

48. 要想确保实质性产出反映儿童的关切，关键在于既要建设专家的能力，也要建设人权高专办协助条约机构的工作人员的能力，以确保成系统地考虑儿童权利并让儿童切实参与。要想鼓励实现这一点，可以审议所有问题清单和报告前问题清单中的标准问题，确保这些问题涉及儿童权利，并确保将这些问题纳入结论性意见。鼓励所有条约机构在审查侵犯儿童权利的行为时，例如在评估儿童的最大利益和表达意见权时，更多地相互参照儿童权利委员会的判例。

## B. 人权理事会

### 1. 工作方案

49. 人权理事会成员致力于促进儿童权利，具体表现在：关于儿童权利的年度全天会议自 2009 年起写入了理事会的工作方案；扩大了儿童的参与模式，包括让儿童作为嘉宾和代表参与；以及划拨了预算用于支付陪同儿童的成年人的费用。理事会已通过了许多有关儿童权利的决议，包括在决议中授权人权高专办就与儿童权利有关的问题编写综合报告，以及要求编写儿童友好型版本的报告。理事会届会的网播已使包括儿童在内的公众更容易了解理事会的工作。理事会秘书处通过与非政府组织联络，为儿童制定了若干保障措施，包括要求参加理事会会议的儿童取得家长同意表。

50. 立足于这些卓有前景的做法，有机会确保各类儿童切实和安全地参与理事会的工作。可采取措施推动这一目标，例如扩大儿童作为嘉宾、代表和发言者参与互动对话的模式。需要制定面向所有利益攸关方的明确指导方针，以澄清对儿童参与的期望，包括在编写发言稿和就发言采取后续行动方面的期望，同时适当尊重儿童的自主并切实考虑他们的意见。

51. 为便利理事会的工作，人权高专办打算在资源允许的情况下开展以下工作：在理事会秘书处指定儿童参与和儿童保护协调员；加强对儿童权利民间社会组织的支持以鼓励儿童参与；标准化制定关于理事会工作方案、会外活动、报告和网页的儿童友好型无障碍宣传材料；简化登记和认证程序以及发言者名单；开发将儿童权利纳入决议主流的工具包。

### 2. 普遍定期审议

52. 关于提交国家报告和利益攸关方报告的指导说明鼓励在普遍定期审议进程中审议儿童权利问题。<sup>28</sup> 已有若干儿童权利组织提交了与儿童共同编写的报告。

<sup>28</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/guidance>。

人权高专办的联合国资料汇编、利益攸关方提交材料的概述和建议汇总表成系统地述及了儿童权利问题。

53. 有必要通过旨在鼓励儿童为报告进程和对话作出贡献的创新，进一步加强儿童对普遍定期审议进程和报告的成系统和包容性参与。可制定针对具体机制的儿童参与和儿童保护指导说明，从而推动提高在普遍定期审议中与儿童接触的能力。人权高专办打算在普遍定期审议秘书处任命儿童参与和儿童保护问题协调人并审查旨在促进与各类儿童进行包容性国内协商的指导说明，从而为会员国的工作提供便利。

### 3. 特别程序

54. 买卖儿童、儿童性剥削和性虐待问题特别报告员已经在国别访问中指明了儿童包容性参与的道路，还通过报告、联合声明和与其他利益攸关方的函件往来指明了促进交叉视角的道路。<sup>29</sup> 歧视妇女和女童问题工作组对儿童给予了重点关注，该工作组于 2019 年改名，以表示对女童的明确关注。<sup>30</sup> 自 2022 年以来，该工作组开始在其届会和国别访问期间成系统地征求女童的意见。

55. 由于特别程序采用了交叉视角，除了将儿童权利纳入专题报告和国别访问报告之外，还出现了其他卓有前景的做法。人权维护者处境特别报告员一贯积极征求儿童和青年人权维护者的意见。享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员发表了两则面向儿童的教育故事。<sup>31</sup> 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员发布了关于儿童权利的立场文件和报告。<sup>32</sup> 隐私权特别报告员在关于人工智能的任务活动中述及了儿童隐私问题。<sup>33</sup>

56. 要想成系统地采用上述卓有前景的做法，需要特别程序系统在特别程序协调委员会的领导下考虑制定培训材料、指南和工具，并成系统地将基于儿童权利的方针纳入特别程序的工作方法。可以在特别程序年度会议上讨论儿童权利主流化问题，介绍儿童权利方面的动态，并允许就加强儿童参与机制方面卓有前景的做法和经验教训进行交流，从而支持这项工作。可将儿童权利视角纳入人权理事会延长或设立任务的决议，从而进一步鼓励采取基于儿童权利方针，包括切实的儿童参与。

### 4. 调查和问责机制

57. 人权理事会授权的调查和问责机制表现出了在考虑儿童权利方面卓有前景的做法。理事会正越来越多地将关于侵犯儿童权利行为的具体措辞写入设立这些机制的决议。最近设立的两个机制，即伊朗伊斯兰共和国问题独立国际实况调查团

<sup>29</sup> 例如，见 A/72/164。

<sup>30</sup> 人权理事会第 41/6 号决议。

<sup>31</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-water-and-sanitation/stories-children>。

<sup>32</sup> 例如，A/HRC/46/36；以及“各国对阿拉伯叙利亚共和国北部难民营、监狱或其他场所内的儿童及其监护人的域外管辖权”（2020 年）。

<sup>33</sup> A/HRC/46/37。



和苏丹问题独立国际实况调查团，都被明确授权负责调查据称的侵犯儿童权利行为。<sup>34</sup> 目前，11 个现行机制中有 7 个在其团队中指定了儿童权利专家。

58. 将儿童权利专家部署到调查和问责机制，能够通过这些专家的工作成果及其公开报告和建议，向儿童给予帮助。例如，人权高专办在审议白俄罗斯人权状况时发现，有儿童成为了任意逮捕和拘留、虐待和违反公平审判的行为的受害者<sup>35</sup>，人权高专办正在对这种情况下的儿童权利问题进行重点调查和分析。南苏丹人权委员会在其报告中重点指出了冲突对儿童的影响，并提出了处理侵犯儿童权利行为的建议。<sup>36</sup> 对于人权高专办的斯里兰卡问责项目，侵犯儿童权利，包括在敌对行动中招募和使用儿童的行为，是开展进一步调查以建立问责制的关键优先领域之一。乌克兰问题独立国际调查委员会查明了侵犯儿童权利的行为，特别是强迫转移和驱逐儿童的行为。<sup>37</sup>

59. 在这些积极趋势的基础上，请人权理事会考虑进一步将儿童权利视角纳入理事会授权的调查和问责机制的工作，并确保在设立和延长这些机制时采取交叉方法处理一切影响儿童权利的问题，包括要求具备儿童权利方面的专长。

60. 人权高专办强调，为便利这一进程，需要在经常预算中列入专项资金，用于提供调查和记录影响儿童的侵犯人权行为和罪行的专长，并确保在调查和问责机制开始运作之初就部署儿童权利专业人员。第一步可以是在人权高专办内建立专门能力，负责协调在儿童权利主流化方面对各机制的支持。之后，可对人权和刑事调查中的儿童权利主流化方面的现有资源、方法材料和工具进行盘点。

61. 要想在人权理事会授权的调查和问责机制秘书处内加强儿童权利意识和能力，就必须向秘书处的成员和专家提供有针对性的培训，并开发工具，对他们确定侵犯和践踏儿童权利行为的工作进行指导。这可能包括修订收集和提交信息的模板，制定与儿童受害者和证人面谈的规程，制定与儿童互动的具体保障措施，以及制定儿童友好型报告格式，该格式应通过儿童权利网络传达给儿童，以鼓励直接进行报告。

## 八. 结论和建议

62. 《秘书长关于儿童权利主流化的指导说明》提出了对整个联合国系统和联合国各实体，包括对人权高专办、人权机制及调查和问责机制的明确期望。在《指导说明》所载的指导原则中，秘书长强调，需要将儿童权利视角纳入所有影响儿童享有人权的决策进程，包括实现儿童的积极和切实参与，同时必须让那些最有掉队风险的儿童参与进来。秘书长重点指出，儿童以合乎道德、切实和安全的方式参与所有相关的联合国行动和联合国论坛，是实现儿童权利主流化的必要条件，也是摒弃将儿童视为成人宣传的被动接受者这一过时观点的必要条件。

63. 本报告对人权高专办和人权机制工作的审视揭示了一些卓有前景的、符合秘书长关于联合国儿童权利共同议程的愿景的做法。在会员国的政治和财政支持

<sup>34</sup> 第 S-35/1 号决议第 7(a)段和第 54/2 号决议第 18(b)段。

<sup>35</sup> 见 A/HRC/49/71 和 A/HRC/52/68。

<sup>36</sup> A/HRC/52/26, 第 38-41 段、第 112 段和第 113 段。

<sup>37</sup> A/HRC/52/62, 第 95-102 段。

下，可以推广这些卓有前景的做法，使人权高专办和各机制基于儿童权利的方针更加协调一致，随之对整个联合国系统产生积极影响。一个强化的儿童权利架构将能更好地支持会员国履行《儿童权利公约》规定的义务和《2030年议程》之下的儿童权利承诺。

64. 本报告的重点是人权高专办在其本身的工作中以及在向人权机制及调查和问责机制提供的支持中加强儿童权利的努力。展望未来，如果对联合国系统的其他部门，特别是在可持续发展和维持和平领域进行类似的分析，会大有裨益。考虑到包括世界银行集团和国际货币基金组织在内的国际金融和发展融资机构在促进儿童权利方面可能发挥的重要作用，也宜对这些机构的政策和业务中卓有前景的做法实例进行监测。这同样适用于使商业行为符合人权标准的努力，以及在防止环境退化的国际行动中考虑儿童权利的努力，包括在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议背景下。

65. 会员国不妨考虑：

(a) 在国家一级系统地采取基于儿童权利的方针，以实现、促进和尊重国际人权法规定的所有儿童权利义务；

(b) 在妥善尊重儿童安全的前提下，采取步骤，制定结构化的儿童友好型儿童参与模式，促进儿童在地方、国家、区域和国际论坛上表达意见的权利；

(c) 回顾人权高专办在将儿童权利纳入整个联合国系统主流方面发挥的领导作用，并重申加大财政支持力度的承诺，以提高人权高专办在以下方面的专题能力：

(i) 应要求向会员国和其他相关利益攸关方提供咨询和能力建设活动，内容涉及符合国际人权法的所有各类儿童权利；

(ii) 与儿童基金会合作，协调实施《秘书长关于儿童权利主流化的指导说明》并定期监测实施进展。

66. 联合国人权事务高级专员请所有联合国人权机制继续加强在各自任务范围内采取基于儿童权利的方针。

67. 联合国人权事务高级专员请人权理事会考虑：

(a) 在其包括普遍定期审议、特别程序和调查机构在内的各项机制中，加强对所有各类儿童权利的关注，并增强其各自秘书处在儿童权利方面的专长；

(b) 呼吁其相关机制更加一致地分析侵犯和践踏儿童权利行为的根本原因，同时考虑到儿童的多样性，并将分析结果转化为向所有相关利益攸关方提出的以行动为导向的具体建议，以促进增强儿童权能；

(c) 将结构化的儿童友好型儿童参与模式纳入其工作方法，同时妥善考虑到对儿童的保护，并让儿童了解这些机会。