



人权理事会

第二十八届会议

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和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

对儿童权利作出更大投资

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告阐述了各国根据《儿童权利公约》对儿童权利作出充足投资的义务。报告考虑了预算程序的不同阶段——编制、拨款、支出和监测，并提出了一个立足人权的预算编制方法框架。报告载有良好做法实例以及一些建议，目的是确保各国，无论收入水平高低，均投入充足资源用于实现儿童的权利。



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 对儿童的投资：概况.....	3-6	3
三. 国际法律框架.....	7-23	4
A. 平等和不受歧视的权利.....	14-15	5
B. 儿童的最大利益.....	16-17	6
C. 生存和发展权.....	18-19	6
D. 参与权.....	20-23	6
四. 为实现儿童权利创造收入.....	24-30	7
五. 基于儿童权利的预算编制和支出.....	31-51	9
A. 预算编制和制定.....	31-33	9
B. 预算通过和资源分配.....	34-36	9
C. 预算执行：执行和支出.....	37-39	10
D. 问责制：监测、评估和审计.....	40-51	11
六. 私营部门的作用.....	52-53	13
七. 国际援助和合作义务.....	54-56	14
八. 良好做法实例.....	57-65	14
九. 结论和建议.....	66-67	16

## 一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 25/6 号决议提交，理事会在决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与相关利益攸关方，包括各国、联合国儿童基金会(儿基会)、世界卫生组织(卫生组织)和联合国其他有关机关和机构、相关特别程序任务负责人、区域组织和人权机构、民间社会、国家人权机构和儿童本身密切合作，编写一份关于对儿童权利作出更大投资的报告，提交人权理事会第二十八届会议。

2. 各国、国家人权机构和非政府组织均为本报告做出了贡献。<sup>1</sup>

## 二. 对儿童的投资：概况

3. 缺乏充足、有效、包容和高效的用于儿童的公共开支是实现儿童权利的主要障碍之一。如果各国政府不创造和公平分配充足资源，在地方和国家预算予以落实，并确保有效和高效地使用资源，那么相关政策和立法承诺依然只是空谈。

4. 公平、持续、广泛的对儿童的投资能创造公平的竞争环境，为每个儿童提供相同的生存和发展机会。<sup>2</sup> 对儿童(特别是脆弱和最边缘化的儿童)投资不足，会使贫穷和不平等代代相传，对儿童的成长造成不可逆转的消极影响。<sup>3</sup>

5. 研究表明，对儿童进行投资会产生巨大收益。它能够产生短期收益和累积长期收益，惠及个人以及社会和整个经济；例如，改善健康结果方面的公平性已被证明能直接促进经济增长。<sup>4</sup> 据估计，实现《千年发展目标》关于水和卫生设施的具体目标可以产生每年共计 840 亿美元的经济利益。<sup>5</sup> 投资于学前教育入学率已被证明不仅有利于儿童个人(如未来的高工资)，而且还会在改善福利、减少犯罪和增加税收方面带来公共利益。<sup>6</sup> 投资于高质量和公平的教育有利于个人、社

<sup>1</sup> 详见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Children/TowardsInvestment/Pages/Towardsabetterinvestmentintherightsofthechild.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/TowardsInvestment/Pages/Towardsabetterinvestmentintherightsofthechild.aspx)。

<sup>2</sup> A/68/257, 第 73 段。

<sup>3</sup> 同上，第 74 段。

<sup>4</sup> 见 Nicholas Rees、Jingqing Chai 和 David Anthony, “原则上和实践中的权利：对儿童进行投资的社会和经济效益评论”(儿基会, 2012 年), 第 32 页。

<sup>5</sup> Guy Hutton 和 Laurence Haller, 改善全球一级水和卫生设施成本和效益的评估(2004 年, 卫生组织) Rees、Chai 和 Anthony, 《原则上和实践中的权利》(见脚注 4), 第 vii 页。

<sup>6</sup> Patrice L. Engle 等, “为低收入和中等收入国家儿童减少不平等现象和改善发展成果的战略”, 《柳叶刀》(2011 年), 第 378 卷, 第 9799 号。

区和国家：它能够拯救生命，改善营养，减少童婚、早婚和强迫婚姻，并使社会更加平等、遵纪守法和开放。<sup>7</sup>

6. 无论是否获得收益，必须从儿童权利(而是发展利益)的角度来审视对儿童的投资。目标除了对儿童进行投资之外，必须是对儿童权利进行投资。正如大会在题为“适合儿童生长的世界”的第 S-27/2 号决议的附件中所强调的那样，对儿童进行投资将为建立公正的社会、稳定的经济和没有贫穷的世界奠定基础。

### 三. 国际法律框架

7. 《儿童权利公约》规定，所有缔约国，包括国际社会，有义务筹集和分配资源，以对儿童进行投资。它确认，只有通过政府预算，才能为儿童提供保健、教育和社会保护等服务并实现儿童权利。

8. 《儿童权利公约》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。因此，无论经济状况如何，缔约国都必须采取一切可能的措施，努力实现儿童权利。<sup>8</sup> 第 4 条还确认，经济、社会和文化权利可能尤其需要大量资源；因此，关于这些权利，缔约国必须根据其最大限度可动用的现有资源并视需要在国际合作范围内采取此类措施。

9. 这方面有两点必须说明。首先，《儿童权利公约》第 4 条并不免除缔约国立即实现儿童的公民权利和政治权利的义务。例如，这包括出生登记权(第 7 条)，不与父母分离的权利(第 9 条)，参与权(第 6 条)以及得到保护不受暴力侵害的权利(第 19 条)，所有这些权利都涉及资源问题：落实这些权利需要法律框架以及有能力且配备适当资源的机构和机制，以便为权利受到侵犯的儿童提供支助。不论国家的经济状况如何，必须立即调拨资源，使这些权利成为现实。

10. 第二，第 4 条在承认儿童的社会、经济和文化权利可能无法在所有缔约国都立即实现的同时规定了国家应承担的具体、可衡量的义务，要求集中“其现有资源所允许的最大限度”用于实现这些权利。这并不意味着较穷的国家可以不承担责任；而应将此理解为要求在国家预算中优先考虑儿童，以确保提供适当水平的服务。<sup>9</sup> 声称资源有限的缔约国必须证明已尽一切努力，作为优先事项争取充分实现这些权利，并确保它们是真正无法，而不是不愿意履行这些义务。<sup>10</sup> 此外，《公约》规定，缔约国有义务立即采取有针对性的措施，尽可能

<sup>7</sup> 计划国际组织，“为受教育权筹资”，简报，2014 年。可查阅 <http://plan-international.org/files/global/briefing-paper-financing-the-right-to-education.pdf>。

<sup>8</sup> CRC/GC/2003/5，第 8 段。

<sup>9</sup> Enakshi Ganguly Thukral，“为儿童制定预算”，Aoife Nolan、Rory O'Connell 和 Colin Harvey，《人权与公共财政：预算与增进经济和社会权利》(Inbunden，哈特出版社，2013 年)。

<sup>10</sup> A/HRC/26/28，第 26 段。

迅速和有效地全面实现经济、社会和文化权利。<sup>11</sup> 儿童权利委员会在其第 15 号一般性意见中强调，评估工具对资源利用非常重要，且有必要制定可衡量的指标，以监测和评价这些权利落实工作的进展情况。<sup>12</sup>

11. 2007 年，儿童权利委员会利用一般性讨论日专门讨论“用于维护儿童权利的资源：国家责任”主题，以便加深人们对与对儿童进行投资有关的《公约》内容和影响的理解。委员会指出，国家的“最低限度核心义务”这一概念的目的是确保使人能够有尊严地生活的最低条件。所有缔约国，不论其发展水平如何，均需立即采取行动，优先履行这些义务。

12. 逐步实现经济、社会和文化权利的义务意味着在缺乏充足的理由时不允许倒退。缔约国必须避免采取直接或间接导致享有权利方面的退步，除非有充分理由说明已顾及到儿童权利的完整性并已最大限度地充分利用了现有资源。<sup>13</sup> 在财政紧缩时期，拟议的任何政策改变或调整必须是临时性的，只适用于危机时期；这样的政策改变或调整必须是相称的，而且如果是采取任何其他政策或不采取行动的话，将对儿童权利更加不利；这样的政策改变或调整必须是不带歧视性的，并必须包括所有可能措施，以支持社会转移，减少在危机时期可能出现的不平等现象，确保处境不利和边缘化的个人和群体的权利是不致受到更严重的影响。<sup>14</sup>

13. 在涉及儿童权利的所有事务中，缔约国必须坚持人权原则以及普遍性、不可分割性、问责制、透明度和法治标准，并考虑到代际公正的重要性。此外，《儿童权利公约》规定的所有权利，包括第 4 条所述权利，必须完全符合《公约》的一般性原则，即无差别、儿童的最大利益、生命权、生存权和发展权以及儿童发表意见的权利。

#### A. 平等和不受歧视的权利

14. 根据《儿童权利公约》第 2 条，在制订财政政策工具(包括税收和公共预算)时，《公约》缔约国必须确保所有儿童不受任何歧视，享有实现权利的机会平等。具体而言，各国应促进可持续和包容性经济发展，使收益体现于社会各阶层。尽管由于《千年发展目标》，全球在多方面取得了进展，但这些成就掩盖了贫富、城乡以及不同族裔和性别之间巨大的差距。今天，世界上超过 70% 的最贫

<sup>11</sup> 见 Aoife Nolan, “经济和社会权利，预算及《儿童权利公约》”，《国际儿童权利杂志》，第 21 期(2013 年)第 248 页。

<sup>12</sup> CRC/C/GC/15, 第 107 段。

<sup>13</sup> 经济、社会和文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 9 段。

<sup>14</sup> 经济、社会和文化权利委员会致《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国的公开信，2012 年 5 月 16 日。

困者(包括儿童)生活在中等收入国家,但他们不一定会得益于国家收入的提高。事实上,最近的研究表明,儿童中的不平等现象是一般人口的两倍。<sup>15</sup>

15. 政府有责任分析并考虑到境内各地儿童的多样性和不同的脆弱性,并设计和执行相应的方案和预算。缔约国必须筹集和分配资源,以改善处于边缘化和弱势儿童群体的状况。

## B. 儿童的最大利益

16. 儿童以及子孙后代的权利,必须成为所有财政政策和预算决定规划和执行中的首要考虑因素。基于权利的方针必须成为公共资源调动、分配和支出的基础,而人权应置于所有决定的核心位置。必须进行儿童权利影响评估和评价,以便理解各项决定对儿童权利可能产生的影响,以及决策在多大程度上考虑了儿童的最大利益。

17. 特别是在资源有限时,预算拨款应优先考虑儿童权利,在经济紧缩时期,应最后削减用于落实儿童权利的资源。在划拨的资源内,应优先考虑用于最边缘化和最弱势的儿童和家庭群体的资金。

## C. 生存和发展权

18. 国家有义务将对儿童生存与发展有直接影响的预算分配和干预措施资源的有效利用作为优先事项。加强儿童生存权的重要干预措施包括,妇女怀孕和分娩期间的服务,母婴保健服务,营养加强措施和清洁饮用水的获得,特别在儿童出生的初期阶段。

19. 各国还必须定期收集和报告儿童生存指标和为加速降低儿童死亡率分配的资源,以及国家为扩大儿童发展机会而逐步投入的额外资源。

## D. 参与权

20. 立足儿童权利的方针确认,儿童不仅是政府方案的受益者,还必须积极参与政策和预算进程。《儿童权利公约》第 12 条规定,儿童有权对影响到他们的问题形成意见并进行参与,对其意见应给予适当重视。儿童权利委员会在其第 5 号一般性意见中说明,做出“倾听”儿童呼声的姿态并不太难;而对他们的意见真正加以适当重视,则是切实需要下点功夫的。<sup>16</sup>

<sup>15</sup> 拯救儿童联盟,《生而平等:如何利用减少不平等来为儿童带来更美好的未来》,(伦敦,2012年),第 vi 页。

<sup>16</sup> CRC/GC/2003/5。

21. 2014 年，非政府组织“拯救儿童联盟”与儿童进行协商，征询儿童对为儿童作出的投资的想法。参与预算编制过程是大多数儿童关切的主要关切，他们解释说，他们完全有能力向政府提供咨询意见，因为他们了解这方面开支对他们的生活的影响。他们认为，各级政府(包括地方、区域和国家各级)应将来自不同年龄和背景的儿童的观点纳入决策。

22. 儿童的参与权应载入法律，并体现在政府各部门预算编制的整个过程中。儿童参与制定预算、支出和监测应当是有意义的，确保在整个预算编制过程中使他们了解情况并征求他们的意见，以及听取他们的意见，并在与成年人平等的基础上考虑儿童提出的意见。从国家到社区，各级均应正式确定这一做法。为便于儿童参与，各国需要确保设立便于儿童使用、符合年龄且安全的进程和机制，使儿童可以表达自己的意见和建议。拯救儿童联盟发现，儿童自己强调，协助人应确保儿童不受胁迫或被操纵，而能够自愿发表意见，并且协商的时间和地点也要适合儿童。

23. 儿童的参与要求整个预算编制过程公开、透明和职责分明的，而且以便于儿童理解的方式提供充足的资料。必须以易于理解的格式公布财政和政策信息，并对其进行充分分类，使儿童和其他利益攸关方能确认并跟踪旨在惠及儿童的预算项目。倾听儿童的意见本身既是目的，又是方式，各国能以此确保为儿童采取的行动注重落实儿童权利。<sup>17</sup>

#### 四. 为实现儿童权利创造收入

24. 增加对儿童权利的投资的一个重要部分是通过立足人权的方针加强筹资。应建立高效、有效和负责的机制来筹集和公平地使用现有公共资源。《儿童权利公约》第 4 条规定以“现有资源所允许的最大限度”采取措施，这需要对实际现有和潜在可用资源均加以考虑，以规划国家筹集资源的努力。儿童权利委员会在 2007 年年度讨论日作出的结论是，必须从质和量两个方面看待资源：其中包括技术、经济、人力、自然和组织资源，以及财政资源。

25. 各国必须采取具体措施来筹集国内资源以充分实现《儿童权利公约》规定的儿童权利。这些措施包括税收、负责任的借贷和确保促进包容性国家增长和生产力的扶持性环境，以及以促进实现儿童权利的方式吸引国际投资及国际金融和技术合作与援助。

26. 税收是提供货物和服务最可持续和可预测的资金来源，使各国能够长期、可持续地加强各系统。<sup>18</sup> 一国越是依靠调动国内资源(而非外部资源)来供资，就越能持续执行其发展战略和政策，满足人民的需要并对他们尽责。<sup>19</sup>

<sup>17</sup> CRC/GC/2003/5。

<sup>18</sup> 拯救儿童联盟，《处理税收和拯救生命》(伦敦，2014 年)。

27. 各国必须尽最大努力扩大税收，例如，扩大税基，弥补税收漏洞，促进国际合作以避免逃税现象以及加强税收的公平性，包括通过积极寻求技术援助，加强该领域公共行政能力。有力的税收政策必须以实现公平和有效税收的行政和体制能力为后盾。<sup>18</sup>

28. 创造的收入水平和收入的产生过程影响着儿童权利的实现。税收是处理和解决系统性歧视的一个重要工具；各国应建立具有真正的再分配能力的累进税收制度，维持并逐步增加贫困家庭的收入。<sup>20</sup>

29. 此外，各国政府有责任确保税收政策不会使不平等现象长期存在或使贫困家庭的状况更糟。整个税收计划不应是累退的，而对任何有累退效应的税款必须予以避免，或减轻其影响。国家的作为或不作为，不得直接或间接歧视任何个人或群体，或造成不平等现象的长期存在。赤贫和人权问题特别报告员指出，为解决结构性不平等，各国应评估现有和拟议财政政策对不同群体(特别是遭受结构性歧视的群体)造成的不同影响。<sup>21</sup> 定期评估财政和税收政策对儿童的影响可协助各国政府确保政策不会损害儿童权利的逐步实现。

30. 税收制度效力低下会使可用于实现儿童权利的资源难以筹集到位。因此，国家应制定和执行有效的法律法规，以获得并管理来自所有来源的收入流，确保透明度，问责制和公平性。<sup>22</sup> 据估计，2011年，国际犯罪、腐败和逃税给发展中国家造成了9,467亿美元的损失。<sup>23</sup> 就全球而言，非法资金外流造成的国内生产总值的损失高达4%；<sup>18</sup> 根据进一步估计，由于存在国际逃税港、非法资本外流和国际经济缺乏透明度问题，发展中国家损失的收入超过了它们得到的外国援助。<sup>24</sup> 一个国家若未能采取强有力措施来处理滥用税款和非法资金流，就不能说是已利用了尽可能多的现有资源来实现经济、社会和文化权利。<sup>25</sup>

<sup>19</sup> A/HRC/26/28，第52段。

<sup>20</sup> A/HRC/26/28，第16段。

<sup>21</sup> 同上，第17段。

<sup>22</sup> CRC/C/GC/16，第55段。

<sup>23</sup> 见 Dev Kar 和 Brian LeBlanc,《2002-2011年来流出发展中国家的非法资金：(全球金融诚信组织，华盛顿特区，2013年)。

<sup>24</sup> 拯救儿童联盟，《投资于儿童——投资于每个人》(伦敦，2014)，第5页。

<sup>25</sup> A/HRC/26/28，第60段。



## 五. 立足儿童权利的预算编制和支出

### A. 预算编制和制定

31. 经济政策必然会对儿童权利产生影响，<sup>26</sup> 重要的是，在编制国家、区域或地方预算时，政府官员要充分认识到其决策对儿童的潜在影响。官员必须采用生命周期的办法为儿童编制预算，考虑到不同年龄阶段儿童不断变化的需要，以确保用于儿童的公共开支对每个年龄段的儿童都有用并且适当。通过采用儿童权利角度和生命周期方法，各国可以更好地确保目前做出的公共投资将对未来增长、可持续发展和社会凝聚力产生持久的影响。

32. 在规划阶段，官员不仅要估算项目支出，还要从宏观经济和微观经济角度就具体预算的可行性和可取性向决策者提出建议。这些建议及据此做出的决定，必须以实践为依据。因此，为在公共预算中执行使儿童充分受益的立足权利的方针，就必须及时、全面收集数据并进行分列，为资源规划、分配和支出提供信息。这些数据有助于各国政府确保在国家 and 部门发展战略中突出儿童问题，并且在平衡儿童与其他处于社会边缘的人口群体利益的同时，各项预算决定能满足所有的儿童的需要。

33. 预算的编制必须全面、透明、有参与性和结合实际。在可能的情况下，应从多年角度编写年度预算，以便儿童服务提供者能够进行长期规划，确保为儿童和其他边缘化群体持续提供服务。审议预算提案时，官员应掌握对上一年度预算执行支出的审查情况，及其对儿童和其他社会边缘化的群体的影响。各国政府应在预算中对计划推进的领域提出具体、有时限的指标，以确保方案得到有效评估和管理，并且能够实现其预期目标。

### B. 预算的通过和资源的分配

34. 通过预算时，各国必须确保实现儿童权利是首要考虑因素，并在资源分配中优先考虑儿童。但这一优先考虑不应该对其他群体，特别是边缘化群体的权利和利益产生不利影响。虽然资源分配及确定资助哪些政策和方案是政治决定，但各国应始终考虑其在儿童权利、不歧视原则、儿童的最大利益、儿童生存和发展，及儿童的参与等方面的义务。

35. 一份详细的预算可以帮助不同利益攸关方了解政府对儿童有直接影响的预算项目的拨款情况，如教育、卫生、民事登记和人口动态统计、儿童保护以及儿童监察员等儿童一般权利基础设施的运作。如果不能确定预算中直接或间接为儿童拨款的数额所占比例，任何国家政府都不能声称已在现有资源所允许的最大限

<sup>26</sup> CRC/GC/2003/5，第 52 段。

度内力争实现儿童权利。<sup>27</sup> 这并不意味着应为儿童提出单独预算，而是要在预算中载有利于儿童的具体拨款的表述。

36. 各政府部门应将儿童问题纳入其各自的职责范围，并通过相应的政策导向和预算分配反映其对儿童权利的承诺。<sup>28</sup> 不同部委和各级政府之间需要有连续性并进行协调。在许多国家，儿童的基本服务由地方而不是联邦一级提供，各国必须确保在将权力下放给地方当局后，为地方当局配备有效履行其职责所需的财力、人力和其他资源。各国应制定保障措施，确保权力下放或权力移交不会导致不同地区的儿童在享有权利方面存在差异。<sup>29</sup> 在进行权力下放时，各国应确保低级政府官员了解儿童权利以及如何在进行财政决策时顾及这些权利。

### C. 预算执行：执行和支出

37. 虽然调整预算往往是有必要的，但若出现巨大的缺口则表明预算不现实，没有以系统的评估为依据；资金没有用于既定方案；执行机构未能帮助目标受益人；或有严重的行政或财务问题影响了预算的执行。预算的实际支出反映出对预算拨款承诺的履行情况。

38. 各国应确保公共开支能覆盖所有儿童，特别是最弱势和边缘化的儿童。在年内支出和提供公共服务方面，应尽可能让儿童和其他社区成员参与，以确保干预措施的参与性、自主性、问责制和可持续性。为促进社区参与，应及时公开提供支出信息，建立公共问责和监督机制、反馈和投诉程序，以便公民更有效的参与，并加强透明度和问责制。所有官员应适当接受关于如何尊重、保护和实现儿童权利的培训。

39. 体恤儿童的预算规划、监测和支出跟踪对于评估划拨的资金是否用于预定目的非常重要。重要的是建立强有力的预算分类系统，以便从行政、经济、职能和方案方面对开支进行跟踪。鼓励各国利用适当的工具，如用于审查开支方式、质量和时机的公共支出跟踪调查。这还将有助于确定服务提供中可能导致用于儿童的公共开支无效或低效的问题，如延误、漏失、歧视和官僚瓶颈。儿童应参与预算分析和支出监测，以了解和拟订国家和国家以下各级预算计划，并监测支出，以跟踪支出与计划之间的关联。

<sup>27</sup> CRC/GC/2003/5，第 51 段。

<sup>28</sup> 见 Shaamela Casseim 等，《贫穷儿童是否被置于首位？儿童贫困与预算》，2000 年(开普敦，南非民主研究所，2000 年)，第 vii 页。

<sup>29</sup> CRC/GC/2003/5，第 41 段。

## D. 问责制：监测、评价和审计

40. 为确保预算资源按时为儿童提供服务，各国政府应加强其公共财政管理系统，确保对公共资源的问责制。此类制度不仅应确保资金按照预期的方式使用，还应确保资金有效和高效地用于实现目标。腐败和管理不善会使儿童无法享有获得关乎其生存和发展的基本服务的权利，从广义上讲，无法享有儿童权利。应实施有效的补救措施，处理公共资金管理不善问题。在各级公共开支中打击腐败和减少浪费应成为各国的优先事项。

41. 应通过各种机制执行金融监督，包括通过议员、政府各部委和监察员进行内部问责；外部机构，如独立的人权机构；以及公民主导的社会问责机制，如社会审计、记分卡及有学生会和儿童议会参加的参与式预算监测。应设立独立的最高审计机构，审查公共资金的使用。政府应及时向该机构提交年度帐目，并参与各国政府间进行的同行审查机制。国际和区域人权机制，如普遍定期审议、特别程序和条约机构也可以追究国家在对儿童投资方面的责任。

42. 适当的预算规划及公平的分配和开支需要充足的数据、信息和支持系统。各国政府应从民事登记、人口动态统计和其他为规划提供信息的相关来源中收集有关儿童的全面和分类数据。公共财政管理制度应确保有关儿童以及被排斥和边缘化的群体的预算规划和支出情况能够得到公布、易于索取和易于理解。

43. 必须持续进行预算分析和监测，显示长时期的结果而并非一次性的项目。<sup>30</sup> 得出的信息应作为随后几年预算编制和规划的依据。应有一个持续评估过程，关注产出和成果。应该制定立足儿童权利的指标，作为恰当评估方案有效性的基准，公众应该能看到干预措施预计的受益方和实际结果之间的对比。应利用从实践中得出的统计分析以及儿童、青少年和成人提供反馈意见并协助制定监测服务标准的参与性机制为这项工作提供信息。

44. 将儿童与成年人的治理结构挂钩，以及各级公共预算的问责机制有利于体恤儿童的参与式预算举措，这样可以在公民与民间、经济、政治社会行为者间建立网络。在义务承担者和民间社会行为者(例如儿童俱乐部)之间进行协作有助于使儿童参与预算编制过程，并支持国家机构进行规划及履行其预算监测职能。

### 1. 透明度和参与度

45. 预算周期所有阶段(包括预算分配和开支)的内部和外部透明度对进行有效问责至关重要。正如儿童权利委员会在 2007 年一般性讨论日上强调的那样，保持内部透明度要求，将有关收入和支出的信息提供给所有政府机构便于它们对主要

<sup>30</sup> Enakshi Ganguly Thukral, “为儿童制定预算”，Aoife Nolan、Rory O’Connell 和 Colin Harvey, 《人权与公共财政：预算与增进经济和社会权利》(牛津，哈特出版社，2013 年)。

支出决定可能对儿童权利产生的影响进行评估。保持外部透明度要求各国政府确保预算开放，并且所有利益攸关方，包括民间社会都可获取相关情况。应当考虑各级政府的所有公共资源(包括应急基金和专用资源)和开支，以便全面了解为儿童提供的所有现有资源和资金使用情况。

46. 应及时向公众提供预算文件并供他们查阅。应制定有利于儿童的公民预算，提供详细分类的信息，使儿童和其他利益攸关方能确认并跟踪旨在惠及儿童的预算项目。各国应当积极主动地帮助儿童了解预算及预算对他们的影响。应以通俗易懂、易于理解和便于儿童的方式提供有关预算分配和选择的信息，而且还应与更详细的解释连接起来，为想了解更多情况的人提供一个简单的接入点。<sup>31</sup>

47. 透明度不仅对问责制至关重要；还促使并加强参与度。若无法获得信息，公民很难追究政府责任，也很难参与政策和预算进程。各国政府有责任创造一个有利的扶持环境，使所有公民，包括儿童，根据《儿童权利公约》第 12 条进行参与。为确保有利环境，各国必须保障儿童的公民权利和自由，包括言论自由、结社自由和和平集会自由的权利，并确保其公民技能的发展得到实际保障，包括通过公民教育和金融扫盲方案。国家应促进在预算编制过程的每个阶段与儿童(包括弱势群体儿童)进行协商。这符合各国的人权义务，并为收集反馈意见以了解并不断改进预算的设计和执行情况创造了机会。

48. 各国政府应与儿童建立一种直接关系，不仅停留在让民间社会和人权机构维护儿童利益和代表儿童发挥积极的宣传作用上。<sup>32</sup> 在编制预算时应在儿童与行政机关之间进行协商；与议员进行协商，使他们能够行使对预算编制过程的监督作用；协商还应贯穿实施阶段，作为对其他内部和外部问责进程的补充。

## 2. 儿童权利影响评估和评价

49. 除加强公共财政管理系统，确保对公共资源问责制外，各国必须建立机制，系统地评估预算和财政政策对实现儿童权利的影响。儿童权利委员会在其第 5 号一般性意见中，呼吁各国对预算财政程序对儿童的影响开展事前和事后的评估和评价，从而了解各项决定可能对儿童权利产生的影响以及决策在多大程度上将儿童的最大利益作为首要考虑。这将成为对目前的各项法律、政策和方案对儿童权利影响的监测和评价的补充。<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Vivek Ramkumar 和 Isaac Shapiro, 《政府预算报告透明度指南》(华盛顿特区, 国际预算伙伴关系), 第 19 页。

<sup>32</sup> CRC/GC/2003/5, 第 12 段。

<sup>33</sup> 同上, 第 45 段。

50. 各国应定期开展儿童权利影响评估，评估任何拟议法律、政策或预算分配对儿童及儿童享有权利的影响，并进行儿童影响评价，以评估执行过程中产生的实际影响。<sup>34</sup> 这些评估应当既有静态的，对单独的预算进行分析，又有动态的，比较一段时间内预算的分配，并审查不同时期分配和开支的差异。<sup>35</sup>

51. 影响评估和评价应考虑某一决定影响到的所有儿童的权利，并考虑到措施对那些遭受歧视、边缘化或被排斥的儿童的不同影响。为保障进程的公正和独立，国家应当考虑任命一个外部行为者来牵头协调评估进程；但是，国家作为对结果负有最终责任的一方，必须确保行为者进行的评估是合格、诚实和公正的。<sup>36</sup> 分析应提出关于修改、替代方法和改进的建议，并应予以公开。<sup>37</sup>

## 六. 私营部门的作用

52. 虽然各国对尊重、保护和实现儿童权利负有首要责任，私营部门也可以发挥重要作用。它可以促进加强和推进儿童权利的实现：激发包容性增长和创造体面就业；加强基本服务的供给；推动创新，解决对人类和可持续发展面临的挑战；应用专门知识和资源，改善最贫困者的生活；以及减少环境足迹。<sup>38</sup> 然而，经济增长不能自动产生儿童权利的实现。各国必须确保私营部门的活动和业务不会对它们实现充分落实儿童权利所需的投资能力产生不利影响。<sup>39</sup>

53. 非法资金流和逃税是各国为实现儿童权利调集资源的重要障碍。据欧洲联盟税务和海关同盟估计，欧洲联盟每年因逃税和避税造成的损失高达一万亿欧元<sup>40</sup> 这些钱本可用于提供基本服务，包括实现儿童的权利。各国都有责任确保非国家行为者(包括私营部门)尊重《儿童权利公约》所载的儿童权利。需要建立全球伙伴关系，通过国际合作应对非法资金流和逃税。各国应制定多边国际协定，自动交换税款信息，致力于且执行对公司和信托受益人所有权信息进行公共登记，并要求跨国公司提交公开的国别税收报告。<sup>41</sup>

<sup>34</sup> CRC/C/GC/14, 第 35 段。

<sup>35</sup> A. Nolan, 《经济和社会权利》(见脚注 11), 第 248 页。

<sup>36</sup> CRC/C/GC/16, 第 81 段。

<sup>37</sup> 同上, 第 80 段。

<sup>38</sup> 拯救儿童联盟, 《面向未来的框架——在一代人的时间里消除贫困》(伦敦, 2014 年)。

<sup>39</sup> 见 A/HRC/17/31 和 CRC/C/GC/16。

<sup>40</sup> 欧洲委员会, 税务和海关同盟, “据估计, 每年损失高达 1 万亿” ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/a\\_huge\\_problem/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/a_huge_problem/index_en.htm))。

<sup>41</sup> 拯救儿童联盟, 《面向未来的框架》(见脚注 38)。

## 七. 国际援助和合作义务

54. 根据《儿童公约》第 4 条，利用一切现有资源来落实儿童权利的义务超越国家范围，延伸至那些通过国际援助从国际社会可获得的资源。资源有限的国家有责任寻求国际合作与援助，以确保儿童权利得到尽可能广泛的享有。各国应确保已寻求各种机会，以确保通过国际合作获得资金和专门知识，包括官方发展援助、赠款和技术援助。当国家通过贷款或借款筹集资金时，应在负责任借贷原则的基础上，根据最佳贷款条件来进行，以确保有可持续的资金用于儿童。各国还应确保制订规则和标准，使所有各级的政府实体进行负责任的贷款和借款，并建立执行监督机制。在签署国际金融协定(其中可能对有关预算拨款设定条件)时，各国必须适当考虑该协议可能对儿童的影响，并保护对儿童的关键支出。

55. 反之，儿童权利的实现必须被视为发达国家和发展中国家的共同责任。各国在批准《儿童权利公约》时，就接受了在其管辖范围内执行公约规定的义务。同时也接受了通过国际合作，为在全球执行《公约》做出贡献，并且承认，有些国家将无法全面实现经济、社会和文化权利，除非其他有能力的国家进行协助。<sup>42</sup>

56. 捐助者必须采取立足儿童权利的方针，分配和利用官方发展援助。当一国，无论作为单个政府还是作为国际金融机构的成员，决定提供贷款，并对财政政策提出条件时，该国应考虑其人权义务，避免危及受援国的儿童权利或削弱该国尽可能利用可用资源实现经济、社会和文化权利的能力。<sup>43</sup> 各国必须将负责任的借放贷行为列为优先事项，并确保国际贸易和经济交易有助于推进可持续发展和儿童权利。<sup>44</sup>

## 八. 良好做法实例

57. 自 2000 年以来，HAQ 儿童权利中心已在印度开展了儿童预算的工作，对整个联邦和国家预算的各帐户进行分类，以体现对惠及儿童的方案的专门拨款，并确定财政拨款的变化对他们的生活有怎样的影响。根据这一办法，印度政府 2008 年宣布在《财政法案》中单独为儿童设立报表，并在预算中提供了儿童福利计划支出的细目情况。<sup>45</sup>

<sup>42</sup> CRC/GC/2003/5，第 7 段。

<sup>43</sup> A/HRC/26/28，第 33 段。

<sup>44</sup> 拯救儿童联盟，《面向未来的框架》(见脚注 38)。

<sup>45</sup> HAQ 儿童权利中心，《儿童预算》(可查阅 [www.haqrc.org/budget-children](http://www.haqrc.org/budget-children))。

58. 英格兰儿童事务专员办公室已对预算决定进行儿童权利影响评估，以确定预算决定对英格兰实现儿童权利的影响。评估包括对税款、税款抵扣和福利变化，以及公共服务支出的变化产生的影响进行分析，并根据不同类型家庭的儿童对分析结果进行分列。<sup>46</sup>

59. 从 2009 至 2013 年，德国对与婚姻和家庭相关的福利进行了全面评价，包括“增进儿童福祉”目标。在评价框架内，对国家提供的大多数婚姻和家庭福利进行了重新考量，以确定它们对儿童福祉的贡献。已制定了一个衡量儿童福祉的基本概念，用于对福利进行评价。

60. 在尼加拉瓜，建立了“儿童之友”市政府网络，涵盖了 81% 的城镇。儿童参与该网络，根据自己对现有资料的分析来制定儿童政策，并寻求资源。在短短 8 年时间里，他们的参与已促使有关城镇对儿童的市政投资平均增长 92%。<sup>47</sup>

61. 在坦桑尼亚联合共和国，拯救儿童联盟支助儿童在 7 个区建立了 900 多个儿童委员会。超过 25,000 名儿童聚集在一起，了解其权利并对国家和地方决策者施加影响。编制 2011/2012 年度预算期间，儿童们与地方官员会面，提出其预算优先事项，而他们的参与帮助提高了预算拨款，学校供餐方案、建造宿舍(为学生接受中学教育创造条件)以及招聘更多教师等工作都从中受益。<sup>48</sup>

62. 在尼泊尔，地方发展部实施了对儿童有利的地方治理框架，包括增加对儿童有利的整笔赠款开支以及在各主管部门机构、地方机构协会、民间社会组织和发展伙伴间就儿童权利问题加强协调和协作。<sup>49</sup>

63. 在加纳，计划国际组织支持儿童增加对公平预算编制的了解并开展参与式调查，以评估儿童的状况，特别是社区中的弱势群体。利用调查结果对地区预算规划进行了比照分析，与市政决策者进行谈判，获得了更好的预算分配。<sup>50</sup>

64. 在肯尼亚，计划国际组织获得了一名议员和一位部长的支持，开展了社会审计演习，儿童和成年公民对权力下放的政府基金的透明度和效率进行了评价。政府和公共官员为实现更大的透明度做出努力，从而创造了必要的有利条件，促

<sup>46</sup> 儿童事务专员办公室，“预算决定的儿童权利影响评估：包括 2013 年预算，及 2010-2015 年税收福利改革和减少公共服务支出的累积影响”2013 年 6 月。

<sup>47</sup> 见人权透明度和问责制基金会、国际预算伙伴关系和拯救儿童联盟，《使儿童权利成为儿童的现实——公开、包容和负责任的儿童预算的重要性》，2013 年。

<sup>48</sup> 同上。

<sup>49</sup> Somlal Subedi,《有利于儿童的地方治理》(儿基会, 2010 年)。

<sup>50</sup> 见 Stephanie Conrad 等,《对问责制的参与式监测：儿童和青年参与的原则》(计划国际组织, 2014 年)。

成了审计和对审计结果的讨论，审计结果揭示了支出模式中一些不一致和不透明的问题。<sup>51</sup>

65. 在编制 2015 年国家预算时，津巴布韦全国各地的儿童领袖提出了自己的优先事项，供议会融资问题委员会审议。在有民间社会、儿童领袖、议员和财政部的代表共同参加的一次预算协商会议期间，儿童领袖们提交了一项“10 点计划”。“10 点计划”中指出一项请求，为教育、卫生、社会安全、学校供餐计划、提供清洁用水和卫生设施、扩大娱乐设施、建立青年理事会和青年议会以及设立儿童权利委员会划拨更多资源。

## 九. 结论和建议

66. 对儿童权利进行可持续、公平和具有广泛基础的投资对于充分和全面履行各国落实儿童权利(无论是公民权利和政治权利，还是社会、经济和文化权利)的国际义务至关重要。

67. 尽管已注意到，各国已努力确保对儿童权利进行有效投资，各国仍应：

(a) 不论其经济状况如何，采取具体措施来筹集国内资源，并在必要时筹集国际资源，以实现儿童权利；它们还应评估现有收入来源，以确保资源得到最大限度地调动；

(b) 提出适当的预算拨款，支持在其管辖范围内所有人无差别地享有人权。应最大限度地利用现有资源保障人民享有经济、社会和文化权利，同时将儿童和子孙后代的最大利益作为一个首要因素加以考虑；

(c) 在所有预算和财政决策中优先考虑儿童；资源有限时，应把儿童权利作为优先事项，为最边缘化和弱势的儿童和家庭设立专项资金；

(d) 加强公共财政管理系统，包括通过内部和外部审计程序确保资源的问责制。财务监督和问责机制应包括遵守和执行机制以及赔偿、制裁和补救措施；

(e) 通过在年度预算周期内及时公开重要的预算文件，确保预算的透明度。为便于公众(包括儿童)读懂预算，政府应提供一个便于儿童理解的公民预算；

(f) 确保明确和透明地划分用于儿童的预算项目支出。对信息应进行充分分类，便于儿童和其他利益攸关方识别、提取并跟踪旨在惠及儿童的预算项目的信息；

---

<sup>51</sup> 同上。



(g) 利用民事登记和人口动态统计及其他为规划提供信息的相关来源，全面收集有关儿童的分类型数据，并改进预算和公共会计系统，在所有预算规划和开支中，使有关弱势群体的情况清晰可见、易于获取、易于识别和提取；

(h) 在整个预算周期内按照儿童不断发展的能力，以公开、透明、合作和无障碍的方式，确保所有儿童，特别是属于弱势和边缘化群体的儿童以有意义和包容的方式参与；

(i) 通过保障参与整个预算编制过程的权利，确保公众(包括儿童)能够参与财政进程。应使用适当的论坛，以便公众参与。各国应确保设立对儿童有利、与年龄相适应的、安全的进程和机制，使儿童能够表达自己的意见和建议；

(j) 建立适当的有利环境，提高各级对儿童参与及其言论权、结社权与和平集会权的法律保护；

(k) 对经济政策、预算和财政进程实施事前和事后的儿童权利影响评估和评价，以监测各项决定对儿童权利的影响。这种评价必须是连续和全面的，并对整个预算周期的财政规划和预算编制做出有意义的贡献；

(l) 承认全球经济结构会影响一个国家的财政空间，因此国际社会必须确保全球治理是透明和负责任的。还需要全球伙伴关系和合作来处理非法资金流和逃税问题；

(m) 承认实现儿童权利是发达国家和发展中国家的共同责任。在这方面，各国必须遵守承诺，将国民总收入的 0.7% 用于援助，并确保以透明的方式提供援助。