



## 人权理事会

### 第三十一届会议

#### 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 高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

## 关于对儿童权利投资的后续报告

### 联合国人权事务高级专员办事处的报告

#### 概要

本报告系根据人权理事会第 28/19 号决议提交，是联合国人权事务高级专员题为“对儿童权利作出更大投资”的上一次报告(A/HRC/28/33)的后续报告。特别报告员在本报告中例述了各国采取的与对儿童投资的主要方面有关的良好做法，包括立足儿童权利的预算编制和支出、透明度、参与度和问责制。他还提供了关于如何在预算中赋予儿童显著地位、不歧视、如何惠及最弱势和贫困儿童以及儿童权利影响评估的良好实例。



## 一. 引言

1. 本报告根据第 28/19 号决议提交人权理事会，在该决议中，理事会请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与利益攸关方，包括各国、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国其他有关机关、机构、基金(会)和计(规)划署、有关特别程序任务负责人、区域组织和人权机构、民间社会、国家人权机构及儿童自身密切协作，根据各种良好做法和经验教训，编写一份关于对儿童权利投资的后续报告。

## 二. 概述

2. 本报告是高级专员题为“对儿童权利作出更大投资”的报告(A/HRC/28/33)的后续报告，高级专员在该报告中阐述了根据《儿童权利公约》各国在对儿童权利作出充分投资方面的义务。在人权理事会第二十八届会议期间于 2015 年 3 月 12 日举行的儿童权利问题全天会议中，理事会就对儿童投资问题进行了辩论。讨论期间，许多国家吁请人权高专办分享良好做法实例，以支助各国确保对儿童作出有效和高效的投资。

3. 本报告的目的之一是提供此类实例并说明，处于经济发展各阶段的国家都能够履行《儿童权利公约》规定的义务，对儿童权利作出充足、有效和公平的投资。加大和改进对儿童的投资最终与决策者制定和批准国家、区域和地方预算并确保有效分配和执行的意愿和能力有关。这包括确保国内资源调动，方法包括累进税政策、国际合作、为对儿童重要的关键部门划拨充足和公平的预算，高效的公共财务管理制度以及资源透明度。此外，可以采用或加强机制，以确保决策者履行其义务，包括通过适当的问责制、透明度、不歧视和公民(包括儿童)参与等方式。本报告所述良好做法实例是说明性和有选择性的。

## 三. 为实现儿童权利创造收入

4. 税收是处于不同发展水平的各国最大和最可预测的资金来源。在第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》中，世界各国领导人指出，大量增加国内公共资源，酌情以国际援助作为补充，对于实现可持续发展至关重要。为此，各国承诺通过现代化累进税收制度、改善税务政策和提高收税效率来加强收入管理，并通过扩大税基等方式努力提高税收制度的公平性、透明度、效率和成效。<sup>1</sup>

5. 一项审查税收与《千年发展目标》方面的进展之间联系的研究报告说明了有效和高效税收的重要性。研究报告的作者得出结论认为，在税收占国内生产总值比率高且税收促进确定义务取得逐步进展的情况下，营养不良儿童数量将减少，识字的

<sup>1</sup> 大会第 69/313 号决议，附件第 22 段。

人数将增加，儿童死亡率将降低，且产妇死亡率将降低。<sup>2</sup> 肯尼亚税务局的口号“纳税解放国家”充分体现了有效税收的重要性。<sup>3</sup>

6. 制定有效和公平的税收制度的行为可以鼓励国家与公民间的对话，并帮助确保更正式的问责制。以加纳为例，确立运作良好的税务管理还促使其他公共部门(如卫生和教育)制度取得了进一步发展。<sup>4</sup>同样，在尼日利亚，拉各斯州在 2003 年至 2007 年期间通过加强税款征收使税收收入增加了超过 10 倍。与这一趋势同时发生的是社会服务的显著拓展，使公众对政府和税收的态度发生了变化。<sup>5</sup>

7. 公民纳税的意愿与腐败度降低密切相关，还形成了一种激励效应，政府如果想收到更多税款，就要更有效地进行管理。例如，过去十年来，卢旺达政府通过提高征税效率以及打击腐败，扩大财政空间以增加对儿童的投资，降低了对提高累退消费税的依赖。这些措施对加大卫生和社会保护方面的社会支出发挥了作用。<sup>6</sup>

8. 为了确保所有公民和公司充分遵守其义务，各国必须努力实现税收透明，加强税基，弥补税收漏洞并促进国际合作以避免逃税。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。各国还认识到税制在通过加强税收公平处理和纠正制度性歧视方面的重要性。因此，税制应是累进的，还必须避免具有累退效应的税。政府还应确保对产品和服务征税不会使基本商品(包括食物和药品)的价格上升，从而损害儿童利益，对实现儿童权利产生不利影响。

#### 四. 立足儿童权利的预算编制和支出

9. 预算反映政府的议程，也最清楚地表明政府的优先事项、绩效、决定和意图。因此，应评估整个预算对实现儿童权利的影响。预算分析是监测政府绩效和追究政府责任的工具。

##### A. 使儿童问题在预算中占有显著位置

10. 各国必须确保在颁布预算时将实现儿童权利作为首要考虑，并在资源分配和支出中给予儿童优先地位。详细的预算可使不同的利益攸关方(包括儿童本身)了解政府对儿童有直接影响的细列项目划拨了多少预算。许多政府和民间社会行为方认定，以绩效和方案为基础的预算分类方法是确定预算中以儿童为重点的细列项目的

<sup>2</sup> Atiya Waris and Matti Kohonen, "Building taxation to achieve the Millennium Development Goals in Africa", paper presented at the Workshop on Debt, Tax and Human Rights, Essex University, July 2011.

<sup>3</sup> David McNair et al, *Tackling Tax and Saving Lives* (London, Save the Children, 2014), pp. 4-6.

<sup>4</sup> 同上，第 6 页。

<sup>5</sup> Cristina Bodea and Adrienne LeBas, "The origins of social contracts: attitudes toward taxation in urban Nigeria", Centre for the Study of African Economies, CSAE working paper, January 2013.

<sup>6</sup> 救助儿童会提交的材料。

最有效的分类方法。通过以绩效(或成果)和方案为基础的分类方法, 预算按照预期成果和规划方案进行编制和列报。

11. 印度、南非和赞比亚已采用以绩效和/或方案为基础的预算编制方法, 更容易跟踪以儿童为重点的预算拨款和支出。例如, 赞比亚 2014 年预算估计显示了每个成果领域下的预期成果和即将执行的方案; “平等”项目下的 5021 方案包括“孤儿和弱势儿童”、“学校健康和营养”和“减轻艾滋病毒/艾滋病影响”等方案。

12. 预算编制依据和预算分类系统能够确定以儿童为重点的预算拨款, 但一些政府还在单独的文件中总结直接或间接惠及儿童的预算拨款。例如, 在印度, “报表 22”总结了供给主要以儿童福利为重点的计划的支出。<sup>7</sup> 2015 年 6 月, 孟加拉国政府宣布实施“儿童预算”, 将于 2015/16 财政年度在选定的社会部门部委进行试点。

## B. 费用核算和分析

13. 对以儿童为重点的方案(特别是儿童保护等复杂干预)进行全面的和立足权利的费用核算是确保政策转化为预算及以现实估计进行预算规划的核心。例如, 2009 年, 儿基会进行了一项研究, 目的是确定瓦努阿图虐待儿童问题所致经济费用。儿基会发现, 虐待儿童问题的年度估计费用相当于瓦努阿图国内生产总值的 0.5% 到 0.75%, 而虐待儿童问题导致的终生估计费用约为年度国内总产值的 6.8%。儿童基金会还比较了虐待儿童问题产生的费用与政府投资立法改革和加强儿童保护服务而节省的费用。研究结果被用于说明加强儿童保护制度具备充分理由。<sup>8</sup>

14. 2010 年另一项研究显示, 在美利坚合众国, 如果有 90% 的家庭遵照医嘱进行六个月的全母乳喂养, 每年可节省 130 亿美元, 并避免超过 900 例死亡。<sup>9</sup> 儿基会的一份报告重申了母乳喂养做法对节约费用的影响, 该报告称, 只要有 45% 的妇女进行四个月的全母乳喂养而且只要新生儿病房中 75% 的婴儿出院后接受母乳喂养, 便可避免四种婴儿急性病的治疗费用超过 1,700 万英镑。<sup>10</sup> 在此背景下, 国际婴儿食品行动网开发了财务规划工具——“世界母乳喂养费用核算倡议”, 帮助各国制定实施母乳喂养方案 and 政策的国家行动计划和预算, 以执行儿基会 and 世界卫生组织(世卫组织)2002 年启动的“婴幼儿喂养全球战略”。

15. 费用核算分析的重要性在罗马尼亚也很显著, 非政府组织“儿童的希望和家园”就儿童保护制度改革的财务影响进行了一项研究。具体而言, 研究说明了机构照料

<sup>7</sup> Government of India, Ministry of Finance, Budget provisions for schemes for the welfare of children, Expenditure Budget vol. I, 2015-2016 (available from <http://indiabudget.nic.in/ub2015-16/eb/stat22.pdf>).

<sup>8</sup> Jo Pollett 和 Steve Gurr, 《消除虐待儿童所致财务负担: 瓦努阿图案例研究》, (儿基会太平洋办事处, 2010 年)

<sup>9</sup> Melissa Bartick and Arnold Reinhold, “The burden of suboptimal breastfeeding in the United States: a pediatric cost analysis”, *Pediatrics*, vol. 125, No. 5, (2010), p. 1048.

<sup>10</sup> Mary J. Renfrew 及其他人, 《预防疾病与节约资源: 联合王国母乳喂养增加的潜在贡献》(儿基会联合王国办事处, 伦敦, 2012 年)。

成本可如何通过改革降至零，并且将儿童从机构转入寄养和家庭式收容所的措施配合从一开始即避免将儿童带离家庭的预防措施使用时可以最快地降低成本。一家非政府组织指出，罗马尼亚 20 多个区域行政单位采用了该研究，以推动和实现儿童保护服务的系统改革。<sup>11</sup>

### C. 在地方一级对儿童进行投资

16. 虽然国家承诺进行立足儿童权利的预算编制至关重要，但在许多情况下，有关儿童的实际支出和服务提供在地方一级进行。因此，各国必须确保市政当局有足够的资源对儿童进行投资，包括国家政府依据公平和可预测的国家收入分享方案及时拨付资金。应重点关注最脆弱和因此可能需要额外支出的地区和市政当局。丹麦就是在地方一级进行立足儿童权利的预算编制的一个良好范例，在国家政府和市政当局之间确立了报销计划。该计划使得市政当局超过一定门槛数额的社会援助和支助开支可向国家报销。<sup>12</sup>

17. 不同市政当局之间进行联网、同行学习和经验共享可加强选任官员和市议会工作人员投资于儿童的承诺和能力，这在中美洲儿童权利和地方发展学习小组的案例中有所体现。在儿童的投入、学习小组的同行支助以及非政府组织“救助儿童会”的支助下，洪都拉斯 Yamaranguila 市将对儿童的预算拨款占市政预算总额的比例从 2006-2009 年期间的 14% 提高至 2010-2013 年期间的 23%。儿童参与市政当局也加强了他们对以投资于儿童为优先任务的市政发展计划落实工作的影响能力。<sup>13</sup>

### D. 不歧视及覆盖最弱势和最贫困儿童

18. 国家有责任分析并考虑其领土所有地区的儿童的多样性及其不同的脆弱性，以确保政策和方案针对所有儿童的权利，并优先帮助其中最弱势和贫困的儿童。研究表明，在针对弱势儿童进行投资时，投资回报率更高且投资更有价值。<sup>14</sup>

19. 各国还必须考虑到儿童在不同年龄阶段不断变化的需要，以及不同儿童群体的独特状况和脆弱性。秘鲁在这方面是一个良好范例，该国采用生命周期方法分析划拨给儿童权利的联邦预算。这一方法的目的是量化对儿童三个基本阶段(0 至 5 岁的

<sup>11</sup> 欧洲儿童保护组织提交的材料。

<sup>12</sup> 丹麦提交的材料。

<sup>13</sup> Experiences from Investment in Children in Latin America and the Caribbean Supported by Save the Children (Save the Children, Managua, 2013).

<sup>14</sup> Nichoas Rees、Jingqing Chai 和 David Anthony，《原则上和实际中的权利：投资儿童的社会和经济回报审查》，儿基会社会和经济政策工作文件，2012 年 6 月。

幼儿期；6-12 岁儿童期；13-17 岁青少年期)的专门公共投资，其目标是支持更具体的公共政策，以更有效地实现儿童在各阶段的权利。<sup>15</sup>

20. 各国必须认识到，投资于体恤儿童的社会保护(包括社会援助、社会保险、社会服务和社会公平措施)是应对儿童贫困和不平等现象的一项重要战略。这些措施有助于使儿童摆脱长期贫穷，同时扩大其生存、参与、保护和发展的机会。<sup>16</sup> 在马拉维观察到一个这方面的实例，该国于 2006 年推出了无条件社会现金资助试点方案，对象是该国最贫困和劳动力最有限的家庭。该方案促使家庭饮食实现了多样化、提高教育和保健需求，并使参与方案儿童的患病率降低了 23%。对教育的影响包括入学率提高了 5%、对每个儿童的教育支出有所增加、缺勤天数减少了一天，并且与对照组的儿童相比，干预地区儿童从事家庭外工作的情况减少了 10%。<sup>17</sup>

21. 孟加拉国、印度和尼泊尔也启动了体恤儿童的社会保护方案，旨在影响和支助各国政府确保社会保护措施促成对儿童的有意义投资，从而减轻儿童的脆弱性和贫穷。<sup>18</sup> 一项成果是，尼泊尔政府修订了“十年期社会保护框架”，将体恤儿童的社会保护体现为工作原则之一，而且地方政府也在这方面加强了对孤儿的承诺。

## E. 儿童权利影响评估

22. 如果各国将确保儿童最大利益的措施纳入主流预算周期和其他财政进程，就更有能力有效地为儿童编制预算。系统的儿童权利影响评估可以对社会和经济政策、资源调动、预算、支出和其他财政进程如何影响儿童及儿童权利的实现作出评价，从而帮助将这一原则转化为实践。儿童权利委员会建议《儿童权利公约》各缔约国使用影响评估，分析对各个部门的投资如何能够符合儿童的最大利益。<sup>19</sup>

23. 大不列颠及北爱尔兰联合王国儿童专员办公室发表了一份题为“预算决定的儿童权利影响评估”的报告，委员会在该报告中审查了 2010 年 5 月至 2015 年 4 月期间税收、税收优待和福利津贴变化以及已实施(或计划实施的)公共服务支出的变化产生的影响。该评估的目的是查明预算决定对联合王国实现儿童权利可能产生的影响，并评估在多大程度上政府履行了义务，在影响到儿童的决定(包括预算决定)中将儿童的最大利益作为首要考虑。<sup>20</sup>

<sup>15</sup> 儿基会，《拉丁美洲和加勒比地区对儿童的公共投资：经典案例实录》(巴拿马，2014 年)。

<sup>16</sup> African Child Policy Forum, African Report on Child Wellbeing 2013: Towards greater accountability to Africa's (Addis Ababa, 2013), p. 66.

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> Save the Children Finland, Putting Child Sensitive Social Protection into Practice, discussion papers on Bangladesh, India and Nepal.

<sup>19</sup> 见 CRC/C/44/3, 附件二。另见“在贫困和社会影响分析中纳入对儿童的关注”，《儿童基金会—世界银行指导说明》，2011 年，可查阅 [www.childimpact.unicef-irc.org/en/psia-cria/child-centered-psias-unicef-world-bank-guidance-note](http://www.childimpact.unicef-irc.org/en/psia-cria/child-centered-psias-unicef-world-bank-guidance-note)。

<sup>20</sup> 平等和人权委员会提交的材料。

## F. 收集全面、分类和及时的数据

24. 为了在公共预算编制过程中成功贯彻立足儿童权利的方针，各国必须确保收集及时、全面和分类的数据，包括关于最弱势和贫困儿童的数据，以向资源规划、分配和支出提供资料。阿根廷是采取这一方针的一个例子，该国于 2000 年设立了社会政策国家理事会，以确保高效和有效管理用于社会政策(以儿童政策为重点)的国家资源。2001 年，该理事会又设立了“社会方案评估监督信息系统”(sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales)，该系统被用于设计和执行生成信息的工具，供分析和监测人口(包括儿童和青少年)社会经济状况及制定基于证据的政策采用。在这一过程中，该系统记录有关当前社会方案的信息、监测实现方案设定目标所取得的进展，并评估计划产生的影响的实际实现程度。

## 五. 问责制

25. 监测划拨用于儿童的资源的数量是不够的；各国还应制定各种方法，评估投资在多大程度上符合初衷并转化为儿童权利保障和生活质量的改善。在提交供人权高专办编写上次报告(A/HRC/28/33)参考的材料中，泰国政府解释称，编制预算面临的主要挑战不在于拨款数额，而在于如何使用拨款。同样，爱沙尼亚在提交的材料中指出，不论在地方还是国家一级，为儿童划拨资源方面的主要挑战都是对资源的使用要有目的并具有成本效益。

### A. 正式问责制

26. 内部和外部财务监督机制可提供必要的保障，确保公共资金的使用符合初衷，并要求行为方承担责任。各国应加强议会、最高审计机构、独立人权机构和儿童事务监察员的作用，使政府对其向儿童进行的投资负责。特别是，审计机构在审查公共资金使用方面的作用至关重要，对预算周期不同阶段进行必要的监督。民间社会组织在这些机构的效力方面可发挥重要作用。例如，在菲律宾，审计委员会设立了“公民参与型审计”方案，通过该方案，委员会与民间社会组织合作，组建特别审计团队并对选定的政府项目进行效益审计。<sup>21</sup>

27. 同样，议会本身也可对公共资金的使用提供重要监督。为履行这一职能，议会需要足够的时间审查预算提案并充分了解预算周期，掌握儿童权利相关知识且注重儿童权利。例如，为帮助立法机关了解预算程序，南非安全研究所出版了“议员预算指南”。为确保有关儿童权利问题的协调，一些立法机构设立了儿童问题专门委

<sup>21</sup> International Budget Partnership, Open Budget Survey 2015, p. 45.

员会：例如在南苏丹，卫生、教育、社会福利和儿童保护方面的预算增加主要有赖于议会儿童问题游说团体的影响以及非政府组织对议员的培训。<sup>22</sup>

28. 地方一级当局同样也要对其支出负责。墨西哥就是一个良好做法的例子，该国政府发布关于预算中的儿童权利问题的季刊，其中包括对按权利、部门和部委以及各级政府分类的支出所作的分析。<sup>23</sup> 鉴于墨西哥用于儿童的资源中 50% 以上由地方一级分配，在儿基会等合作伙伴的支助和倡导下，地方政府学习了良好的联邦做法并认识到对儿童投资及制定高效和有效预算的重要性。结果是，2013 年，恰帕斯州和尤卡坦州的预算编制包含了与儿童特别相关的信息。为便于持续监测联邦和地方各级资金，儿基会建立了一个网站，该网站提供的信息旨在提倡透明度和问责制。<sup>24</sup>

## B. 以儿童为中心的社会问责制

29. 除了正式问责制度，社会问责机制可供儿童和成年人要求公务人员和服务提供者在其对儿童的承诺，包括在公共支出和服务提供方面的承诺承担责任。社会问责需要义务承担者与权利持有者进行直接接触，并且可成为加强各级规划、预算编制、执行、报告和监督的有力工具。例如，柬埔寨政府通过了“社会问责制促进地方民主发展战略计划”，在地方政府一级建立了社会问责制度。该战略确认，为了透明度及促进人民参与有关资源分配、使用和管理及提供公共服务的决策，各地方理事会主要且直接对当地公民负责。

30. 民间社会在通过公共支出跟踪和社会审计等做法确保社会问责制方面发挥着重要作用。一家非政府组织告知人权高专办，在赞比亚，该组织协助照顾者使用旨在评估 Lufwanyama 区保健服务质量的社区计分卡。根据记分卡结果举行了公开听证会，社区成员和保健服务提供方对调查结果进行了讨论，并商定了改善该区保健服务的前进方向。<sup>25</sup> 同样，计划国际组织在其提交的材料中告知人权高专办，该组织在乌干达和印度的“因为我是女孩”方案中试行了记分卡方法，帮助被边缘化和受排斥的女童和青年妇女评估确保儿童(特别是少女)在城市自由和安全出行的城市服务的可用性和质量，并与市政当局就改进服务进行谈判。根据记分卡作出的服务评估，以及随后在社区成员和服务提供者之间进行的联络会议(由少女协助)，两国提供的服务都得到了改善。用于少女安全和保护的审查还帮助市政当局将预算拨款重新分配用于边缘化女童提出的优先事项。

31. 为便于儿童和青少年参与问责制方案，国家有必要提高理解和分析预算进程的技能。在肯尼亚，计划国际组织帮助青年公民进行能力建设，向他们提供有关预算编制和服务提供程序的培训。该举措以信息和通信技术及媒体作为重要手段促进青

<sup>22</sup> Save the Children, “Investment in Children – Investment in Everyone”, Child Rights Governance Global Initiative, 2014, pp. 11-12.

<sup>23</sup> 儿基会，《对儿童的公共投资》(见脚注 15)。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 救助儿童会提交的材料。



年的参与，并帮助地方当局和非国家行为方确保在郡一级进行透明和参与式的决策。年轻人学习如何将社会问责工具作为一种有效手段，与服务提供者谈判优先事项。同时，郡当局在分析预算、编制促进性别平等的预算和拟定青年和儿童权利方案方面的能力，以及就预算拨款对具体部门的影响与公民进行辩论的能力都得到了加强。

## C. 国际和区域承诺与问责机制

32. 国际政策承诺及人权和儿童权利义务可协助确保对投资于儿童权利进行问责。以斯里兰卡为例，该国政府以人权理事会第 28/19 号决议为依据，与政府内部各方面的利益攸关方及民间社会代表就投资于儿童权利进行了磋商。通过这一进程，政府和民间社会行为方都对投资于儿童的重要性有了深入理解。2015 年 6 月，该国政府通过了儿童权利治理国家议程，其中包括加大对儿童投资的明确承诺。

33. 人权理事会的普遍定期审议机制是协助各国投资于落实儿童权利的一项重要工具。在普遍定期审议工作组第十二届会议上，大韩民国政府承诺优先向儿童分配资源。会议期间的讨论还促成了儿童权利问题使馆间会议小组的成立。同样，在第十四届会议上对赞比亚进行审议期间，该国政府接受了关于妇幼卫生预算拨款和农村教育投资的建议。关于卫生预算的建议确实对加强国家宣传努力发挥了帮助作用，使国家卫生预算从 2012 年的 9.3% 增至 2013 年的 11.3%。<sup>26</sup>

34. 在孟加拉国，普遍定期审议加强了国家倡导《儿童权利法》的努力，在工作组第十六届会议对孟加拉国审议两个月后，议会于 2013 年 6 月 16 日颁布了该法。<sup>27</sup> 在巴基斯坦，源自普遍定期审议的倡导对加快多年未决的重要法律和政策改革发挥了作用。2012 年 11 月，在工作组第十四届会议举行一个月后，国民议会通过了《免费义务教育权利法》，该法保障为 5 至 16 岁的所有儿童提供免费教育。政府宣布 2013 年为儿童权利年，从而为民间社会推动政府履行其对儿童的承诺提供了进一步空间。

## 六. 透明度

35. 只有当公民(包括儿童)和民间社会能够及时获得政策和财政资料以支持他们对预算进程的知情参与时，才可能实现有意义的问责制。然而，《2015 年公开预算调查》报告指出，在调查的 102 个国家中，应向公众提供的预算文件有三分之一没有公布、仅供内部使用或公布时间太晚而失去作用。特别令人关切的是，有 16 个国家的政府甚至没有公布阐述拟议预算政策的基本文件。<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Save the Children, “Investment in Children – Investment in Everyone” (见脚注 22), 第 20-21 页。

<sup>27</sup> 同上, 第 21 页。

<sup>28</sup> International Budget Partnership, Open Budget Survey (见脚注 21), 第 2 页。

36. 国家应在其年度预算周期内及时公布国家和地方各级预算和支出文件。在国家一级，这包括公布先期预算书、行政预算提案、颁布的预算、年度报告、年中审查、年终报告和最高审计机构的审计报告。例如，在孟加拉国，地方政府公布“公民宪章”，其中包括地方政府预算中用于儿童方案和社会发展的资金分配情况。每季度对该宪章进行更新，以反映实际支出。

37. 在乌干达，透明度已帮助实现教育部门拨款数额和支出质量的重大提高。在 1990 年代中期，该国政府和世界银行进行了一项公共支出跟踪调查，向一线教育提供者收集资料，以了解拨款在多大程度上实际实现预期目的。通过收集量化数据及公布有关向学校拨款的文件，家长和儿童都能监测实际流向学校的资源。在不到 10 年时间里，学校对政府拨款的利用率从 20% 提高至 80% 以上，这也意味着腐败的减少。在报纸上公布学校的预算确保了系统性的透明度，使家长和社区团体可要求政客和公务员对正确支出划拨资源承担责任。<sup>29</sup>

38. 各国政府必须以明确和简单的格式提供预算资料，以便公众理解预算。一些国家采用了创新办法提供信息并在有关预算编制进程方面与儿童和青年进行接触。人权高专办获悉，在日本，财政部为儿童设立了网站，其中包括用来进一步了解和理解税收和财政制度的游戏和视频录像，在洪都拉斯，政府在国家报纸开办了一个受欢迎的专栏，概述和说明预算内容。

39. 为确保儿童能够参与财政进程，各国应向学校和社区分发以不同语言(包括土著和少数族裔社区使用的语言)编写的、适龄和便于儿童理解的财政进程及预算相关资料。这些资料不仅应通过书面形式提供，还可在互联网和社交媒体上获取。大不列颠及北爱尔兰联合王国的威尔士就是一个很好的例子，当地政府与青年合作开发了增加社区和学校的金融知识的项目。2012 年，当地政府发布了一个工具包和一本宣传手册，帮助儿童和青年理解预算草案。同样，人权高专办获悉，格鲁吉亚当局 2011 年将选修课“经济和国家”纳入全国学校课程。该科目在 11 和 12 年级教授，向小学生阐述预算编制、财政和货币政策相关问题。

## 七. 参与

40. 《儿童权利公约》保障儿童参与公共事务，包括预算和其他财政进程的权利。除作为法律义务之外，儿童的参与可协助各国政府制定对儿童更有意义并更有效划拨资源的干预措施。儿童参与公共事务还确保其公民权利和自由付诸实施、加强其公民参与，并使他们能够了解和塑造民主进程。

41. 2014 年，来自 71 个国家的 2,700 名儿童参加了一项协商进程，讨论他们认为政府应为他们的权利进行哪些投资，以及如何将他们与公共预算编制过程联系起来。由此形成的报告的结论强调，儿童希望参与政府有关支出和预算进程的决策，坚信

<sup>29</sup> 见 Ritva Reinnikka and Jacob Svensson, “Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda”, 2005.

他们的见解将帮助国家作出更好的决定。<sup>30</sup> 正如一名参会儿童所言，“如果政府不问我们向何处投资，他们就不可能对我们投资！我们知道；他们应该问”。<sup>31</sup> 为了充分参与，儿童仍会依靠尊重他们的成年人的支助来帮助他们了解公共开支的进程和表达他们的意见。此外，至关重要的是，各国要确保不但听取儿童的意见，而且在决策进程中予以考虑。

42. 大多数国家目前为公众参与预算进程提供的机会极少。<sup>32</sup> 儿童这方面的参与尤其困难，这往往是由于缺乏政治意愿以及以家长式的眼光看待儿童在社会中的地位。<sup>33</sup>

43. 国家可通过许多机制确保儿童和青年能够参与预算进程。人权高专办收到的资料显示，其中最受欢迎的机制是建立儿童议会，以之作为儿童表达其意见的平台并向他们提供培养政治参与和治理技能的机会。例如，在印度，儿童议会是一个论坛，儿童可以开展运动争取为实现儿童权利划拨更多资源。儿童依其所在社区组织在一起，形成社区议会，并在政府各级结成同盟。<sup>34</sup>

44. 儿童议会乃至所有参与性机制的有效性和效力取决于它们是否具有代表性、包容性、对其儿童支持者负责以及他们的意见是否得到认真对待。例如，在塞内加尔，儿童议会获得授权就与儿童有关的问题向政府提出“咨询意见”。负责儿童工作的政府官员和其他决策者还必须向儿童提供及时和人性化的反馈，说明儿童的建议是否及以何种方式得到采纳。在津巴布韦，儿童议会始终确保成人议员直接听取儿童的意见。例如，2009年，儿童议会得到了副总统的保证：尽管预算有限，政府仍承诺实现儿童受教育权。<sup>35</sup>

45. 为支持儿童的参与并在各级政府中体现这一理念，一些国家在市和国家一级设立了儿童友好联络点或单位，例如尼加拉瓜的一些城市。<sup>36</sup> 同样，在斯里兰卡，儿童权利治理国家议程(见以上第32段)也列入了在教育部、卫生部、司法部、劳工关系部和社会服务部内设立儿童权利治理问题联络点的承诺。

46. 如上文所述，许多为儿童提供的基本服务在地方一级进行协调和分配，然而，各国必须确保儿童和青年参与政府各级的决策。西班牙的“爱幼城市”项目就是一个良好做法的实例，该项目通过创造一个关爱儿童的具有参与性的城市环境，增进儿童权利。在儿童参与、报告、充足预算、监测和评价、内部和外部协调、提高认

<sup>30</sup> Laura Lundy et al, *Towards Better Investment in the Rights of the Child: The Views of Children*, Centre for Children's Rights, 2015.

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> International Budget Partnership Open Budget Survey (见脚注 21)。

<sup>33</sup> Save the Children, *Contributions to Improve Investment in Children and Adolescents and Children's Participation in the Municipalities of Central America*, Managua, 2011, p. 20.

<sup>34</sup> 圣母进殿派修女国际协会提交的材料。

<sup>35</sup> African Child Policy Forum, *African Report on Child Wellbeing* (见脚注 16), 第 26 页。

<sup>36</sup> Save the Children, *The Municipal Investment in Children in Nicaragua 2005-2014*, Managua, August 2015.

识、公民和民间社会参与等方面达到标准的城镇、城市或区域获得“爱幼城市”印章。在克罗地亚，“我们的儿童”社团在奥帕蒂亚市组织了儿童市议会，旨在使儿童能够向成人和决策者表达他们的需要和愿望。儿童市议会有自己的章程，由在每两年举行的实际选举中当选的儿童组成。儿童市议会的组成确保代表性别、残疾、族裔等状况。与儿童市议会同时存在的还有儿童论坛，该论坛提供了一个平台，使儿童能够在闲暇时间了解其权利和探讨儿童问题，并向国民议会和地方当局报告其结论。<sup>37</sup>

47. 计划国际组织在提交人权高专办的材料中说明，参与性预算举措或促进公民参与的其他进程(在政府或民间社会行为者的推动下)如何也能为儿童参与预算编制提供重要平台。各国应与民间社会组织结成伙伴关系，建立有助于预算编制和支出监测进程并能使儿童(特别是在其他情况下难以接触到的儿童)能够参与的合作平台。例如，在危地马拉，计划国际组织与“儿童希望”组织一道，支持三个城市中的儿童和青少年与民间社会和市政当局合作，分析当前阻碍青年人享有其应有的健康、营养、水和卫生、教育、保护、娱乐和参与方面的权利的障碍。完成分析后，他们联合提出了优先事项并制定了公共政策草案及相关行动计划，已由儿童和青少年提交市议会。这三个城市使用上述方法通过了关于儿童和青少年问题的市政公共政策，在四年期预算中拨款总额达 12,662,620 美元。

48. 然而，不能仅以数字衡量成功。为行之有效，各国必须建立空间，使社会各阶层(包括最弱势群体)的儿童能够与政府官员和其他决策者进行接触，讨论他们的关切并提出他们的建议。正如一名儿童所言，“做出决定和受到决定后果影响的人之间应加强沟通。”<sup>38</sup> 巴林就是这样一个例子，在制定国家儿童战略期间，各儿童群体参与与预算拨款有关的各项活动。重点小组讨论包含来自不同社会和经济背景的多族裔儿童和家长，以确定儿童的需要和优先事项。根据这些讨论的结果，制定了一项包括执行进程详细预算的行动计划。

49. 儿童还需要有自己的空间和组织(网上和网下)，能够会面、了解其权利及预算如何运作、交流经验并采取联合行动。为此，各国需要处理儿童组建自己的组织(包括注册登记)所面临的法律和行政挑战。此外，儿童需要获得便于儿童理解、适龄和及时的预算和其他财务信息(见以上第 40 段)。没有及时和可理解的信息，儿童很难有意义地参与这些进程。例如，菲律宾儿童和青年基金会在拯救儿童联合会和地方民间社会组织的支助下分析了它们的“儿童发展中期计划(2012-2016 年)”，审查了方案和预算拨款的可用性、方案和项目的覆盖情况和质量以及项目执行情况。在这方面，信息和通信技术可能具有很大影响。信通技术使儿童能够获得信息，受益于同龄人之间相互学习并进行低费用的快速沟通。<sup>39</sup>

<sup>37</sup> 欧洲儿童保护组织提交的材料。

<sup>38</sup> Lundy, *Towards Better Investment in the Rights of the Child* (见脚注 30)，第 22 页。

<sup>39</sup> 救助儿童会提交的材料。

## 八. 儿童权利和私营部门

50. 虽然国家对尊重、保护和实现儿童权利负有首要责任，但也需要民间社会和私营部门的支助。具体而言，国家应采取措施，确保私营部门的活动和业务不会对国家实现充分落实儿童权利所需投资的能力产生不利影响。这些措施包括通过要求公开逐国报告等方式阻止非法资金流动和防止逃税。这是一个简单的机制，要求在多个司法辖区开展业务的公司逐国披露其利润、纳税情况和其他相关财务细节。这样，就能明显看出公司进行利润转移以减少纳税额的低税收司法辖区。2013年，八国集团商定开发一个可使税务当局获取逐国报告资料的国际税收工具；经济合作与发展组织(经合组织)正在推进这项工作。<sup>40</sup> 为了有效处理非法资金流动，各国还应实施对公司和信托实益所有权的公开登记并启动对税收信息的多边自动交换。

51. 各国还可通过促进战略性投资帮助确保私营部门成为增进儿童权利的积极力量。例如，印度于2014年4月成为第一个在法律上要求拥有一定营业额和利润的公司将过去3年平均净盈利的2%用于社会项目和方案的国家。《公司法》第135条对在社会投资相关类别(包括饥饿和贫穷、教育、卫生、两性平等和增强妇女权能、技能培训、环境、社会企业项目及促进农村和国家体育)可开展的活动类型提供了详细的指导方针。

## 九. 国际援助和合作义务

### A. 国际合作

52. 在促进对儿童投资的计划方面进行国家间合作在几个层面上都至关重要。例如，国际合作可在加强国家税收能力方面发挥重要作用，包括在立法、收集、审计和执法等领域。“经合组织税务监察员无国界”倡议就是一个例子，该倡议将提供国际审计专门知识和咨询意见，帮助发展中国家更好地处理税基腐蚀，包括逃税和避税等问题。该方案将通过提供国际专家满足发展中国家在复杂国际税务审计方面的外部帮助需求。联合小组将在每个国家的领导地方开展工作。<sup>41</sup>

53. 官方发展援助也是推动对儿童进行有效和高效投资的一个重要手段。在进行官方发展援助时，各国必须确保捐助方提供有关资料，说明所提供的以儿童为重点的援助。从卢旺达的经验中可看到有针对性的官方发展援助的积极效果，该国得到大不列颠及北爱尔兰联合王国政府提供的2,000万英镑，除其他外，用于建立卢旺达税务署。自那时起，联合王国和其他捐助方帮助发展这个部门，现在该税务署每四

<sup>40</sup> McNair et al, *Tackling Tax and Saving Lives* (见脚注3)，第21页。

<sup>41</sup> 同上，第23页。另见大会第69/313号决议，附件，第27-29段。

周就能收到与最初赠款等值的税金。这一成功是由于加强了内部组织结构和进程，与外部伙伴关系建立了问责关系，以及帮助制定了公民和国家之间的社会契约。<sup>42</sup>

## B. 为发展和《2030年可持续发展议程》筹资

54. 2015年9月25日，国际社会各国政府通过了雄心勃勃和具有变革性的《2030年可持续发展议程》<sup>43</sup>（包括17项可持续发展目标和169项具体目标），并商定以符合各国根据国际法所承担义务的方式执行该议程。在议程通过之前，各政府确认，这个议程必须辅之以同样雄心勃勃和可信的执行手段，包括财政手段。<sup>44</sup> 对此至关重要是加强公共政策和监管框架，以及在国际、国家和地方各级建立有效、负责和具有包容性的机构，以有效、高效和透明地调动和利用资源。<sup>45</sup>

55. 《亚的斯亚贝巴行动议程》意味着承诺加强国家控制机制(如最高审计机构)，并提高预算编制过程的透明度和平等参与度。在此情况下，参加第三次发展筹资问题国际会议的各国家元首和政府首脑指出，增强透明度至关重要，可以通过以共同和开放的电子格式发布及时、全面和前瞻性信息增强透明度。<sup>46</sup> 他们特别认识到，投资于儿童和青年，对于实现包容、公平和可持续发展，造福于后世后代至关重要，还认识到，需要支持面临特别挑战的国家在这一领域的充足投资。

## 十. 结论和建议

56. 本报告所述良好做法说明了处于各区域和各种经济发展水平的国家为履行其充分对儿童权利投资的义务而采取的一些步骤。必须指出的是，这些做法是在各种不同的发展背景下确立的，表明了较发达国家有许多需要向发展中国家学习的地方，反之亦然。然而，距离各国都根据《儿童权利公约》规定进行充足、有效、高效和公平的投资仍有很长的路要走。

57. 各国应继续推动公共资源调动方式上的真正变革，确保预算分配公平并对其进行有效支出、监测和评价，以实现儿童权利。在这方面，最重要的良好做法可包括：

(a) 提高用于儿童的开支在所有预算和财政决策中的显著和优先地位，例如，可通过在预算决策中衡量以儿童为重点的公共支出，以及生成并利用有关预算缺口和支出质量的信息等方式实现这一目标；各国还应在预算编制(如预算书)中以儿童为重点，在预算通告中列入针对儿童的规定，并在议会举行儿童预算听证会；

<sup>42</sup> McNair et al, *Tackling Tax and Saving Lives* (见脚注 3)，第 23 页。

<sup>43</sup> 大会第 70/1 号决议。

<sup>44</sup> 大会第 69/313 号决议，附件，第 2 段。

<sup>45</sup> 同上，第 5 段。

<sup>46</sup> 同上，第 127 段。

(b) 通过系统性的儿童权利影响评估的方式在财政困难和危机时期保证儿童开支，并投资于各项机制，以在预算编制和批准期间考虑到任何潜在不利影响；

(c) 确保对以儿童为重点的方案进行全面和立足权利的费用核算，以便通过切合实际的预算估计将政策与预算规划联系起来；费用核算应以证据为基础，还可协助对以儿童为重点的干预措施进行成本效益分析；

(d) 采取具体行动，通过调动国内资源，特别是通过累进税，并在必要时在国际合作框架内(包括官方发展援助和人道主义筹资)，筹集充足资源，对实现儿童权利进行投资。国际合作对于确保对儿童进行高效和有效的投资至关重要。全球经济结构会影响国家的财政空间；因此，国际社会必须确保透明和负责任的全球治理。还需要通过全球伙伴关系和全球合作来处理非法资金流动和逃税问题；

(e) 认识到地方政府在向儿童提供服务和执行预算分配方面发挥着日益重要的作用。各国需要确保地方当局有足够的资源对儿童进行投资，包括通过国家政府依据公平和可预测的国家收入分享方案及时拨付资金；这方面需要能力建设和技术援助，以支持国家和地方两级政府官员和当局履行对实现儿童权利进行投资的义务；

(f) 承认儿童在生命的不同阶段有不同的需要和能力。为了有效地为儿童编制预算，各国必须考虑到儿童在不同年龄不断变化的需要，以及不同儿童群体的独特情况和脆弱性。实际上，在掌握关于国内儿童(包括最弱势和贫困儿童)状况的全面、分类和及时信息的情况下，对儿童的投资会更有效；

(g) 加强公众参与，包括儿童的参与，以确保预算和公共支出符合成年人和儿童的权利及需求，并确保国家承担责任。为便于儿童参与预算和其他财政进程，各国应建立关爱儿童的有意义、适龄和安全的正规机制和空间，使儿童，包括最弱势儿童可接触到政府官员和其他决策者，讨论他们的关切并提出建议；

(h) 认识到只有成人和儿童能够获得政策和财政资料以支持他们对这些进程的知情参与时，参与才有意义。应当以书面形式并以便于儿童理解和适龄的方式出版这些资料；

(i) 认识到国际人权机制提出的建议可帮助加速行动和确保对儿童权利投资进行问责。各国应积极接触普遍定期审议等机制和不同条约机构，并尽一切努力落实它们提出的建议。

58. 《2030 年可持续发展议程》是一项具有变革性、立足权利和对性别问题有敏感认识的不让任何人掉队的全球承诺，也是一个不加歧视地推动实现所有人的权利，包括儿童的权利的重要机会。该议程必须辅之以完全建立在高效、公平和透明的资源调动和利用基础上的有效执行手段。各国还应认识到，实现儿童权利是发达国家和发展中国家的共同责任，应体现于官方发展援助、人道主义筹资和发展筹资中。