



联合国

儿童权利委员会的报告

大会

正式记录

第六十三届会议

补编第 41 号(A/63/41)

大会

正式记录

第六十三届会议

补编第 41 号(A/63/41)

儿童权利委员会的报告



联合国·纽约，2008 年

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、组织和其他事项	1 - 6	1
A. 《公约》缔约国	1 - 2	1
B. 委员会届会	3	1
C. 委员会委员和主席团成员	4 - 5	1
D. 通过报告	6	2
二、缔约国在《公约》第 44 条、《关于儿童卷入武装 冲突问题的任择议定书》第 8 条和《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》 第 12 条下提交的报告	7 - 27	2
A. 提交报告情况	7 - 9	2
B. 报告审议情况	10 - 11	3
C. 取得进展：执行进程的趋势和面临的挑战	12 - 27	5
三、委员会其他活动概况	28 - 41	10
A. 工作方法	28 - 32	10
B. 执行《公约》方面的国际合作与相互支援	33 - 39	11
C. 一般性专题讨论	40 - 41	15

附 件

一、儿童权利委员会委员名单	16
二、第 8 号一般性意见(2006 年)	17
三、第 9 号一般性意见(2006 年)	30
四、第 10 号一般性意见(2007 年)	54

一、组织事项和其他事项

A. 《公约》缔约国

1. 截至 2008 年 2 月 1 日儿童权利委员会第四十七届会议闭幕之日，《儿童权利公约》共有 193 个缔约国。已签署、批准或加入《公约》的国家最新名单，见 www.ohchr.org 或 untreaty.un.org。

2. 截至同日，已有 119 个缔约国批准或加入、122 个国家签署《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。另截至同一天，已有 124 个缔约国批准或加入、115 个国家签署《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。签署、批准或加入两项《任择议定书》的国家的最新名单，可查阅 www.ohchr.org 或 untreaty.un.org。

B. 委员会届会

3. 委员会自通过上一个两年期报告(A/61/41)以来共举行了六届会议：第四十二届会议(2006 年 5 月 15 日至 6 月 2 日)、第四十三届会议(2006 年 9 月 11 日至 9 月 29 日)、第四十四届会议(2007 年 1 月 15 日至 2 月 2 日)、第四十五届会议(2007 年 5 月 21 日至 6 月 8 日)、第四十六届会议(2007 年 9 月 17 日至 10 月 5 日)、第四十七届会议(2008 年 1 月 14 日至 2 月 1 日)。委员会在每届会议之后均提出一份报告，载有所有通过的结论性意见的全文，以及所有决定和建议(包括一般性讨论日中提出的决定和建议)，或通过的一般性评论。上述各届会议的报告分别载于文件 CRC/C/42/3 、 CRC/C/43/3 、 CRC/C/44/3 、 CRC/C/45/3 、 CRC/C/46/3 和 CRC/C/47/3。

C. 委员会委员和主席团成员

4. 从第四十二到第四十四届会议，委员会保持了提交大会的上一份报告(A/61/41，附件一)中所列的相同的委员和主席团成员。2005 年 2 月 23 日，《公约》缔约国第十次会议选举了委员会的新委员。随后，委员会选举了新一任主席团成员，以体现新的组成情况。

5. 根据《公约》第 43 条，《公约》缔约国第十一次会议于 2007 年 2 月 21 日在联合国总部举行。委员会的下述 9 名委员当选或再次当选，自 2007 年 2 月 28

日起任期四年：Agnes Akosua Aidoo 女士、Luigi Citarella 先生、Kamel Filali 先生、Maria Herczog 女士、Moushira Khattab 女士、Hatem Kotrane 先生、Lothar Krappmann 先生、Rosa Maria Ortiz 女士、Dainius Puras 先生。本报告附件一载有委员会委员名单，并注明了各人的任期。附件一还注明了委员会第四十五届会议选举的主席团成员，以及之后在第四十六届会议上的变动(另见第四十五和第四十六届会议的报告，CRC/C/45/3 和 CRC/C/46/3)。

D. 通过报告

6. 委员会在 2008 年 2 月 1 日举行的第 1313 次会议上，审议了提交大会的第九个两年期报告草稿，涉及委员会第四十二至第四十七届会议期间的活动。委员会一致通过了报告。

二、缔约国在《公约》第 44 条、《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 8 条和《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》第 12 条下提交的报告

A. 提交报告的情况

7. 为保持对提交报告和通过有关结论性意见情况的最新记录，在每届会议之前，委员会均发表一份综合文件，载明届时提交的报告数目。该文件题为“缔约国提交报告情况”，还将载入有关信息，说明对迟交或不交报告的特殊处理措施。最近的此一报告是 2007 年 11 月 26 日委员会第四十七届会议之前在文件 CRC/C/47/2 中发表的。

8. 截至 2007 年 12 月 27 日，委员会共收到在《公约》第 44 条下提交的报告 342 份，其中 193 份初次报告，115 份第二次定期报告，29 份第三次定期报告和 6 份第四次定期报告。另外，还收到缔约国在《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》下提交的 49 份初次报告，在《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》下提交的 35 份初次报告。这些报告的全部清单，分别见 CRC/C/47/2 的附件一、二和三。

9. 在所审查阶段，委员会收到一些缔约国(法国、塞内加尔、阿拉伯叙利亚共和国、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦)按照委员会在其结论性意见中提出的建议提交的补充资料。

B. 报告审议情况

10. 在第四十二至第四十七届会议期间，委员会审议了在《公约》下提交的 33 份初次报告和定期报告，在《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》下提交的 27 份初次报告，和在《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》下提交的 19 份初次报告。

11. 下表是按照届会顺序分列的委员会在本报告所涉阶段审议的缔约国报告。表中还提供了收入委员会公布的结论性意见的届会报告文件编号、委员会审议的缔约国报告的文件编号，以及作为单独文件公布的结论性意见的文件编号。

	缔约国报告	结论性意见
第四十二届会议，2006 年 5 月 15 日至 6 月 2 日 (届会报告文号 CRC/C/42/3)		
比利时	CRC/C/OPAC/BEL/1	CRC/C/OPAC/BEL/CO/1
加拿大	CRC/C/OPAC/CAN/1	CRC/C/OPAC/CAN/CO/1
捷克共和国	CRC/C/OPAC/CZE/1	CRC/C/OPAC/CZE/CO/1
哥伦比亚，第三次	CRC/C/129/Add.6	CRC/C/COL/CO/3
萨尔瓦多	CRC/C/OPAC/SLV/1	CRC/C/OPAC/SLV/CO/1
冰岛	CRC/C/OPSC/ISL/1	CRC/C/OPSC/ISL/CO/1
冰岛	CRC/C/OPAC/ISL/1	CRC/C/OPAC/ISL/CO/1
意大利	CRC/C/OPSA/ITA/1	CRC/C/OPSC/ITA/CO/1
意大利	CRC/C/OPAC/ITA/1	CRC/C/OPAC/ITA/CO/1
拉脱维亚，第二次	CRC/C/83/Add.16	CRC/C/LVA/CO/2
黎巴嫩，第三次	CRC/C/129/Add.7	CRC/C/LBN/CO/3
墨西哥，第三次	CRC/C/125/Add.7	CRC/C/MEX/CO/3
卡塔尔	CRC/C/OPSC/QAT/1	CRC/C/OPSC/QAT/CO/1
土耳其	CRC/C/OPSA/TUR/1	CRC/C/OPSC/TUR/CO/1
土库曼斯坦，初次	CRC/C/TKM/1	CRC/C/TKM/CO/1
坦桑尼亚联合共和国，第二次	CRC/C/70/Add.26	CRC/C/TZA/CO/2
乌兹别克斯坦，第二次	CRC/C/104/Add.6	CRC/C/UZB/CO/2

缔约国报告

结论性意见

第四十三届会议，2006 年 9 月 11 至 29 日(届会报告文号 CRC/C/43/3)

贝宁，第二次	CRC/C/BEN/2	CRC/C/BEN/CO/2
丹麦	CRC/C/OPSC/DNK/1	CRC/C/OPSC/DNK/CO/1
埃塞俄比亚，第三次	CRC/C/129/Add.8	CRC/C/ETH/CO/3
爱尔兰，第二次	CRC/C/IRL/2	CRC/C/IRL/CO/2
约旦，第三次	CRC/C/JOR/3	CRC/C/JOR/CO/3
哈萨克斯坦	CRC/C/OPAC/KAZ/1	CRC/C/OPAC/KAZ/CO/1
基里巴斯，初次	CRC/C/KIR/1	CRC/C/KIR/CO/1
马耳他	CRC/C/OPAC/MLT/1	CRC/C/OPAC/MLT/CO/1
阿曼，第二次	CRC/C/OMN/2	CRC/C/OMN/CO/2
刚果共和国，初次	CRC/C/COG/1	CRC/C/COG/CO/1
萨摩亚，初次	CRC/C/WSM/1	CRC/C/WSM/CO/1
塞内加尔，第二次	CRC/C/SEN/2	CRC/C/SEN/CO/2
斯威士兰，初次	CRC/C/SWZ/1	CRC/C/SWZ/CO/1
阿拉伯叙利亚共和国	CRC/C/OPSC/SYR/1	CRC/C/OPSC/SYR/CO/1
越南	CRC/C/OPSC/VNM/1	CRC/C/OPSC/VNM/CO/1
越南	CRC/C/OPAC/VNM/1	CRC/C/OPAC/VNM/CO/1

第四十四届会议，2007 年 1 月 15 日至 2 月 2 日(届会报告文号 CRC/C/44/3)

智利，第三次	CRC/C/CHL/3	CRC/C/CHL/CO/3
哥斯达黎加	CRC/C/OPSC/CRI/1	CRC/C/OPSC/CRI/CO/1
哥斯达黎加	CRC/C/OPAC/CRI/1	CRC/C/OPAC/CRI/CO/1
洪都拉斯，第三次	CRC/C/HND/3	CRC/C/HND/CO/3
肯尼亚，第二次	CRC/C/KEN/2	CRC/C/KEN/CO/2
吉尔吉斯斯坦，	CRC/C/OPSC/KGZ/1	CRC/C/OPSC/KGZ/CO/1
吉尔吉斯斯坦	CRC/C/OPAC/KGZ/1	CRC/C/OPAC/KGZ/CO/1
马里，第二次	CRC/C/MLI/2	
马来西亚，初次	CRC/C/MYS/1	CRC/C/MYS/CO/1
马绍尔群岛，第二次	CRC/C/93/Add.8	CRC/C/MHL/CO/2
苏里南，第二次	CRC/C/SUR/2	CRC/C/SUR/CO/2

第四十五届会议，2007 年 5 月 21 日至 6 月 8 日(届会报告文号 CRC/C/45/3)

孟加拉国	CRC/C/OPSC/BGD/1	CRC/C/OPSC/BGD/CO/1
危地马拉	CRC/C/OPSC/GTM/1	CRC/C/OPSC/GTM/CO/1
危地马拉	CRC/C/OPAC/GTM/1	CRC/C/OPAC/GTM/CO/1
哈萨克斯坦	CRC/C/KAZ/3	CRC/C/KAZ/CO/3
马尔代夫，第二和第三次	CRC/C/MDV/3	CRC/C/MDV/CO/3
摩纳哥	CRC/C/OPAC/MCO/1	CRC/C/OPAC/MCO/CO/1

	缔约国报告	结论性意见
挪威	CRC/C/OPAC/NOR/1	CRC/C/OPAC/NOR/CO/1
斯洛伐克共和国, 第二次	CRC/C/SVK/2	CRC/C/SVK/CO/2
瑞典	CRC/C/OPAC/SWE/1	CRC/C/OPAC/SWE/CO/1
苏丹	CRC/C/OPSC/SDN/1	CRC/C/OPSC/SDN/CO/1
乌克兰	CRC/C/OPSC/UKR/1	CRC/C/OPSC/UKR/CO/1
乌拉圭, 第二次	CRC/C/URY/2	CRC/C/URY/CO/2
第四十六届会议, 2007 年 9 月 17 日至 10 月 5 日(届会报告文号 CRC/C/46/3)		
保加利亚	CRC/C/OPSC/BGR/1	CRC/C/OPSC/BGR/CO/1
保加利亚	CRC/C/OPAC/BGR/1	CRC/C/OPAC/BGR/CO/1
克罗地亚	CRC/C/OPAC/HRV/1	CRC/C/OPAC/HRV/CO/1
法国	CRC/C/OPSC/FRA/1	CRC/C/OPSC/FRA/CO/1
法国	CRC/C/OPAC/FRA/1	CRC/C/OPAC/FRA/CO/1
立陶宛	CRC/C/OPAC/LTU/1	CRC/C/OPAC/LTU/CO/1
卢森堡	CRC/C/OPAC/LUX/1	CRC/C/OPAC/LUX/CO/1
卡塔尔	CRC/C/OPAC/QAT/1	CRC/C/OPAC/QAT/CO/1
西班牙	CRC/C/OPSC/ESP/1	CRC/C/OPSC/ESP/CO/1
西班牙	CRC/C/OPAC/ESP/1	CRC/C/OPAC/ESP/CO/1
阿拉伯叙利亚共和国	CRC/C/OPAC/SYR/1	CRC/C/OPAC/SYR/CO/1
委内瑞拉, 第二次	CRC/C/VEN/2	CRC/C/VEN/CO/2
第四十七届会议, 2008 年 1 月 14 日至 2 月 1 日(届会报告文号 CRC/C/47/3)		
智利	CRC/C/OPSC/CHL/1	CRC/C/OPSC/CHL/CO/1
智利	CRC/C/OPAC/CHL/1	CRC/C/OPAC/CHL/CO/1
多米尼加共和国, 第二次	CRC/C/DOM/2	CRC/C/DOM/CO/2
德国	CRC/C/OPAC/DEU/1	CRC/C/OPAC/DEU/CO/1
爱尔兰	CRC/C/OPAC/IRL/1	CRC/C/OPAC/IRL/CO/1
科威特	CRC/C/OPSC/KWT/1	CRC/C/OPSC/KWT/CO/1
科威特	CRC/C/OPAC/KWT/1	CRC/C/OPAC/KWT/CO/1
东帝汶, 初次	CRC/C/TLS/1	CRC/C/TLS/CO/1
东帝汶	CRC/C/OPSC/TLS/1	CRC/C/OPSC/TLS/CO/1
东帝汶	CRC/C/OPAC/TLS/1	CRC/C/OPAC/TLS/1CO/1

C. 取得的进展：执行进程的趋势和面临的挑战

12. 根据委员会有关年度报告的惯例，为评估在儿童权利方面取得的成绩和面临的挑战，以及目前的趋势，委员会重点阐述在它的监测活动遇到的落实儿童权利方面一个具体问题。在本报告中，委员会决定，深入研究在监测落实《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的选择议定书》方面所取得的经验。

13. 《公约》第 34 条已经在一定程度上讲到利用儿童从事卖淫和色情活动加以剥削的问题，该条要求缔约国采取一切适当措施，防止这些非法活动。此外，第 35 条讲到诱拐、买卖和贩运儿童的问题。

14. 《公约》为处理这种情况确定了重要的法律框架，在这个基础上，联合国系统就有关对儿童的商业性性剥削问题，在 1990 年代展开了积极的讨论，确定了买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员的任务，并于 1996 年在斯德哥尔摩举行了第一届禁止对儿童商业色情剥削世界大会，又于 2001 年 12 月在日本的横滨举行了第二届世界大会。人权委员会早在 1994 年就决定设立一个不限成员名额的工作组，负责拟定一个关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的《公约》任择议定书。¹ 尽管不同方面的利益有关方的种种抵制，他们主张加强现有文书的落实，而不是制定新的条约强调同样的问题，但不限成员名额的工作组继续开展工作，2000 年 5 月 25 日大会通过了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。

15. 《任择议定书》于 2002 年 1 月 18 日生效。截至 2008 年 2 月 1 日，委员会第 47 届会议闭会之日，《任择议定书》已有 124 个缔约国，另有 33 个国家已经签署了《任择议定书》。委员会已经审议了在这项任择议定书下提出的 24 份报告，其中 19 份是在委员会第 42 至第 47 届会议期间审议的。² 在同 1 时期，便会还在审议缔约国依照《公约》提出的报告时提出了有关买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的问题，通常是在特别保护措施一节中，在“性剥削和贩卖”或“买卖和贩卖”的标题下提出的。

16. 同时，人权理事会关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员继续开展有关提高对这些问题认识的重要工作，在过去两年里，重点是“源于剥削的性服务需求”和“买卖儿童器官”。此外，关于全球一级开展的活动，

¹ 见人权委员会 1994 年 3 月 9 日第 1994/90 号决议。

² 在委员会第四十二和第四十七届会议期间，委员会审议了以下国家在《任择议定书》将提交的初次报告（按字母顺序排列）：孟加拉国、保加利亚、智利、哥斯达黎加、丹麦、法国、危地马拉、冰岛、意大利、科威特、吉尔吉斯斯坦、卡塔尔、西班牙、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、土耳其、乌克兰和越南。

在第 43 届会议上（2000 年 9 月），委员会还通过了有关根据《任择议定书》第 12 条提交初次报告的修订指南。

正在筹备召开第三届禁止对儿童的商业色情剥削世界大会，会议将于 2008 年晚些时候在巴西举行。这将是继斯德哥尔摩(1996 年)和横滨(2001 年)之后，各国、非政府组织、国际组织、学术界、媒体和各方面人士召开的第三次全球性会议，制定必须采取的行动计划，打击对儿童的商业色情剥削。

17. 由于委员会在《任择议定书》下的法理学主要是在本报告期内发展起来的，因此委员会认为，尤其应当及时审议委员会的经验，包括理顺面临的主要挑战，和在审议缔约国的报告期间提出的关注问题。

挑战和关注

18. 委员会在分析《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》下提交的报告时，在最初的几年里所遇到的一个挑战，是《议定书》中的一些定义和规定，在法律上的解释问题。在这方面的一个例子，是缔约国往往将买卖儿童与其他非法活动划为一类，特别是贩运儿童。这可能恰恰是为什么很多国家的法律没有对买卖儿童作出具体规定的原因，因为缔约国认为，如果他们的法律规定已涵盖所有形式的贩运活动，这种行为自然也包括在其中。然而，委员会一贯十分明确地强调，尽管贩运与本《任择议定书》十分相关(并在《任择议定书》的序言中提到)，但《任择议定书》第 3 条第 1 款(a)项所包含的活动不同于贩运，两个术语不应当混用。另一个例子，是在很多缔约国的报告中大量提及性虐待，特别是在家庭内部，而实际上这个问题却不属于《任择议定书》的范围。

19. 其他需要思考的问题还有，确定《任择议定书》所包含因而也属于委员会任务范围的问题。在这方面，值得特别指出的是，委员会对两个具体非法活动的管辖权问题，这两个问题在审议过程中被提出来，一个是让儿童参加骆驼比赛的问题，另一个是强征儿童参加武装冲突的问题。委员会认为，这两种情况均可作为买卖儿童审议，属《任择议定书》第 3 条第 1 款(a)项(一)和(c)项下强迫儿童劳动的范畴。

20. 关于招募儿童参加武装冲突(这个问题也属于《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》范围)，委员会在审议一个缔约国的初步报告时审议了这个问题，委员会当时指出，招募儿童兵的问题在该国继续发生，包括承诺或交换钱财、物品或服务，³ 委员会建议该缔约国采取一切必要措施，防止、禁止和惩罚

³ 2007 年 6 月 21 日关于苏丹的结论性意见 (CRC/C/OPSC/SDN/1)。

“任何行为或交易，包括主动要求、交出或接受儿童，为招募儿童参加武装冲突，由任何人或群体将儿童转交给另一人或群体。”⁴

21. 关于在赛骆驼中让儿童当骑手的问题，委员会认为，这项活动对儿童的健康、安全和心理都有害，具备了最恶劣形式童工现象的全部要素。因此，委员会决定，凡有必要均应解决这个问题，以买卖儿童从事强迫劳动论处。⁵

22. 虽然可以提出争辩，在上面讲到的两种情况下，都缺少胁迫成分，因为儿童可能自愿参军/加入武装组织，或自愿参加赛骆驼活动，但委员会认为，不能将这种情况定义为自愿选择，因为在大多数情况下，都是迫不得已，或受到威胁或强迫，或由于贫困、被忽视或缺少机会。

儿童色情

23. 这两年里委员会关注的主要问题，包括儿童色情制品通过因特网的广泛流传和轻易得到。委员会认为，缔约国和国际社会应立即着手解决这些问题，因为情况已发展到十分令人震惊的程度。因此，在报告所涉期间，委员会不断对这些问题表示关注，并建议缔约国通过适当立法，解决儿童色情问题，包括将持有儿童色情制品定为犯罪，并通过因特网服务商对因特网上的儿童色情制品负有义务的具体法律规定。⁶

性旅游

24. 令委员会深为关切的另一个问题，是涉及儿童的性旅游现象的增加。虽然《任择议定书》第 3 条并没有将性旅游作为一项单独的犯罪列出，但《任择议定书》在的序言部分和在述及国际合作的第 10 条中都提到了性旅游。委员会认为，性旅游与《任择议定书》范围内的犯罪有直接联系，因为它通常包括儿童卖

⁴ 同上，第 35 和 36 段。

⁵ 关于委员会在结论性意见中讲到的骆驼比赛的问题，见关于苏丹的结论性意见(CRC/C/OPSC/SDN/1)第 33 和 34 段，和 2006 年 6 月 2 日关于卡塔尔的结论性意见(CRC/C/OPSC/QAT/1)第 31 至 32 段和 35 至 36 段。

⁶ 例如，见委员会 2006 年 6 月 2 日关于土耳其的结论性意见(CRC/C/OPSC/TUR/CO/1)第 17 至 19 段；2007 年 2 月 2 日关于哥斯达黎加的结论性意见(CRC/C/OPSC/CRI/CO/1)第 14 至 15 段；2007 年 6 月 8 日关于苏丹的结论性意见(CRC/C/OPSC/SDN/CO/1)第 23 至 24 段；2007 年 10 月 5 日关于法国的结论性意见(CRC/C/OPSC/FRA/CO/1)第 16 至 17 段；和 2008 年 2 月 1 日关于智利的结论性意见(CRC/C/OPSC/CHL/CO/1)第 22 至 23 段。

淫，还可能涉及儿童色情及在某种程度上涉及买卖儿童的问题。在这方面，委员会建议缔约国加强努力，防止和打击性旅游，特别是通过专门针对游客的宣传运动，提倡负责任的旅游业，并与旅游经营商、非政府组织和公民社会组织密切合作。⁷

不歧视受害人，康复和重新融合

25. 虽然没有明确规定，《任择议定书》所列犯罪的受害儿童，不得对他们治罪和惩罚，⁸但避免受害儿童被治罪和使他们受到双重伤害的问题，是委员会与缔约国的对话中最普遍提出的关注。在这方面，委员会认为，《任择议定书》所列犯罪行为的儿童受害人，既不能对他们治罪，也不能给以惩罚，而应尽可能采取一切措施，避免他们背上恶名和被社会边缘化。委员会注意到，很多缔约国在这个问题尚有困难，缺少适当立法，或规定相互矛盾，特别是在卖淫儿童的处理上。⁹

26. 与不歧视受害人的问题直接相关的，是缔约国采取措施，确保为受害儿童提供适当援助的义务，包括全面的社会重新融合和他们的身心康复。委员会一再强调这项规定的重要性，强调《任择议定书》所禁止之犯罪行为受害儿童工作的人，必须经过必要的法律和心理培训。此外，受害人必须能够进入适当程序，要求负有法律责任者对损害给予赔偿，不得歧视。

预 防

27. 最后，委员会一再强调预防的重要性，特别是采取整体性方针，从根源上解决问题，如贫困和发展不足，这些问题造成了儿童容易成为买卖活动、儿童

⁷ 见 2006 年 9 月 29 日委员会关于越南的结论性意见(CRC/C/OPSC/VNM/CO/1)第 16 至 17 段；关于哥斯达黎加的结论性意见(CRC/C/OPSC/CRI/CO/1)第 22 至 23 段；2007 年 6 月 8 日关于危地马拉的结论性意见(CRC/C/OPSC/GTM/CO/1)第 33 至 34 段；2007 年 6 月 8 日关于孟加拉国的结论性意见(CRC/C/OPSC/BGD/CO/1)第 20 至 21 段；和关于智利的结论性意见(CRC/C/OPSC/CHL/CO/1)第 18 至 19 段。

⁸ 在议定书草案的最初版本中，曾明确准备收入一条规定，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情活动的受害儿童，他们与这些犯罪活动直接有关的行为不应予以治罪。例如，见工作组第二届会议的报告(E/CN.4/1996/101, p.30)。

⁹ 见 2006 年 6 月 2 日委员会关于冰岛的结论性意见(CRC/C/OPSC/ISL/CO/1)第 13 和第 14 段；关于苏丹的结论性意见(CRC/C/OPSC/SDN/CO/1)第 29 至 30 段；关于孟加拉国的结论性意见(CRC/C/OPSC/BGD/CO/1)第 32 至 33 段；和关于智利的结论性意见(CRC/C/OPSC/CHL/CO/1)第 29 至 30 段。

卖淫、儿童色情及猥亵性旅游行为的受害人¹⁰。委员会还强调《任择议定书》第 9 条第 1 款规定的重要性，该条建议缔约国特别重视对尤其易受此种行为之害儿童的保护，如街头儿童、偏远地区的儿童和贫困儿童，¹¹ 并特别重视易受害群体中的女童。

三、委员会其他活动情况概述

A. 工作方法

1. 两组工作制

28. 大会第 59/261 号决议批准委员会分两组举行会议(见 A/61/41)，遵照该项决议，委员会第四十二届会议(2006 年 5 月 15 日至 6 月 2 日)和第四十三届会议(2006 年 9 月 11 日至 29 日)继续分两组举行会议。从第四十四届会议开始，委员会又恢复举行全体会议，从而减少了每届会议审议的报告数量。委员会认为，分两组举行会议的办法在减少积压的待审议报告数量方面行之有效。委员会主席曾两度就这个问题在大会发言。委员会再一次出现报告积压，预料将达到分两组举行会议前的水平。截至 2008 年 2 月 1 日，已收到 44 份报告有待审议。由于委员会每年收到五十余份报告，每届会议可审议大约 11 份报告，积压报告继续增加在所难免。

29. 委员会将在第四十八届会议(2008 年 5 月 19 日至 6 月 9 日)上审议这个问题。委员会主席还将结合 2008 年 9 月之前的事态发展和委员会内部的讨论情况，在 2008 年对大会第六十三届会议的口头报告中陈述委员会的意见，并将介绍委员会第四十八点会议可能作出的任何决定。任何这方面的决定和有关方案预算问题的发言，都将收入关于《儿童权利公约》现况的报告，提交大会第六十三届会议。

¹⁰ 见 2006 年 1 月 27 日委员会关于摩洛哥的结论性意见(CRC/C/OPSC/MAR/CO/1)第 34 至 35 段；关于越南的结论性意见(CRC/C/OPSC/VNM/CO/1)第 21 至 22 段；关于苏丹的结论性意见(CRC/C/OPSC/SDN/CO/1)第 17 至 18 段；和关于智利的结论性意见(CRC/C/OPSC/CHL/CO/1)第 21 至 22 段。

¹¹ 见关于苏丹的结论性意见(CRC/C/OPSC/SDN/CO/1)第 17 至 18 段。

也见关于摩洛哥的结论性意见(CRC/C/OPSC/MAR/CO/1)第 32 至 33 段；2006 年 9 月 29 日关于阿拉伯叙利亚共和国的结论性意见(CRC/C/OPSC/SYR/CO/1)第 25 至 26 段；关于越南的结论性意见(CRC/C/OPSC/VNM/CO/1)第 21 至 22 段。

2. 一般性意见

30. 在本报告所涉期间，委员会通过了以下三个一般性意见：

- 第 8 号一般性意见(2006 年)——儿童受保护免遭体罚和其他残忍或有辱人格惩罚的权利(CRC/C/GC/8)，委员会第四十二届会议通过(见附件二)
- 第 9 号一般性意见(2006 年)——残疾儿童的权利(CRC/C/GC/9)，委员会第四十三届会议通过(见附件三)
- 第 10 号一般性意见(2007 年)——少年司法中的儿童权利(CRC/C/GC/10)，委员会第四十四届会议通过(见附件四)。

31 按照惯例，在起草这些一般性意见的过程中，除委员会委员积极参加外，还邀请联合国其他人权条约机构和机制、联合国机构和组织、非政府组织和个人身份的专家参加。在通过的这三个一般性意见之外，委员会还正在起草另外两个一般性意见，一个关于土著儿童的权利，另一个关于儿童有陈述意见的权利。

3. 向新委员介绍情况

32. 2007 年 5 月 18 日，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)组织了一次非正式的介绍会，向新当选的 5 名委员介绍委员会的工作方法和程序。委员会的这 5 名委员积极参加了会议。

B. 执行《公约》方面的国际合作与相互支援

1. 与联合国和其他主管机构的合作

33. 在本报告所涉期间，委员会与联合国各组织、专门机构和其他主管机构进行了合作。

34. 委员会与下列联合国组织和机关及其他主管机构举行了会议(括号中提到的文件载有这些会议的更详细情况)：

联合国组织和机构

劳工组织/废除童工国际计划，介绍劳工组织童工问题全球报告(CRC/C/42/3)；

联合国儿童基金会全球政策科，介绍关于委员会结论性意见效果的报告(CRC/C/42/3)；

儿童基金会、非政府组织《儿童权利公约》小组和国际社会服务社失去家庭儿童权利国际援助中心(ISS//IRC)，讨论联合国关于保护无父母照料儿童的保护和替代照料准则草案(CRC/C/42/3)；

儿童基金会副执行主任 Hilde Frafjord Johnson 女士和儿童基金会的其他代表，接受儿童基金会“《儿童权利国际公约》执行手册”的第三修订版(CRC/C/46/3)；

联合国难民事务高级专员办事处的代表，讨论供难民署工作人员使用的如何确定儿童最大利益的修订指南。

其 他

非政府组织《儿童权利公约》小组，童工问题分组(CRC/C/42/3)

全球废除对儿童一切体罚行动联合协调员，讨论委员会的第 8 号一般性意见——儿童有权得到保护免受体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚(2006 年)(CRC/C/42/3)

非政府组织《儿童权利公约》小组，儿童与暴力问题分组(CRC/C/42/3)

拯救儿童联盟，介绍“受武装冲突影响儿童教育问题的全球挑战”(CRC/C/42/3)

拯救儿童联盟，介绍儿童权利方案制订手册(CRC/C/42/3)

非政府组织《儿童权利公约》小组，讨论正在开展的合作，分组审议报告的工作方法，和条约机构改革的有关问题(CRC/C/42/3)

儿童基金会顾问加里·梅尔顿先生，非政府组织《儿童权利公约》小组，讨论起草关于《公约》第 12 条的一般性意见(CRC/C/43/3)

世界卫生组织、儿童基金会、伯纳德·范里尔基金会，讨论委员会的工作，包括关于在幼儿时期落实儿童权利问题的第 7 号一般性意见(2006 年)(CRC/C/43/3)

保护儿童国际，巴勒斯坦(CRC/C/43/3)

保护儿童国际(CRC/C/44/3)

Maarten Brekelman 先生，世界孤儿问题倡议组织(CRC/C/44/3)

Jeroo Billimoria, Aflatoun 女士，儿童储蓄国际(CRC/C/44/3)

阿加汗基金、伯纳德·范里尔基金会、卫生组织、儿童基金会，讨论儿童在幼儿成长时期的权利的第7号一般性意见(2006年)(CRC/C/45/3)

欧洲理事会副秘书长莫德·布尔-布基契奥女士，讨论加强合作的形式(CRC/C/45/3)

儿童基金会格里森·兰斯当女士(顾问)和联合王国拯救儿童组织，关于《公约》第12条的一般性意见(CRC/C/45/3)

巴西政府代表、儿童基金会和国际社会服务社，关于保护无父母照顾儿童和替代照料的指导原则(CRC/C/45/3)

拯救儿童联盟，讨论冲突情况下的教育问题(CRC/C/45/3)

Davinia Ovet 女士和 Bernard Boeton 先生，讨论了少年司法机构间小组的活动(CRC/C/46/3)

Jakob E. Doek 先生，委员会前主席，讨论与非洲儿童权利与福利问题专家委员会开展合作的可能性问题(CRC/C/46/3)

Peter Newell 先生，全球废除对儿童一切体罚行动联合协调员，和 Jennifer Philpot-Nissen 女士，世界显圣国际社，介绍在《儿童权利公约》下建立一个投诉程序的公民社会计划(CRC/C/46/3)

非政府组织《儿童权利公约》问题小组协调委员会的代表，讨论合作和共同感兴趣的问题(CRC/C/46/3)

国际婴儿食品行动网(CRC/C/47/3)

拉丁美洲和加勒比国家集团、欧洲联盟和《公约》其他缔约国的代表团，有关儿童权利和人权理事会的非正式讨论(CRC/C/47/3)

Gerison Lansdown 女士(顾问)，有关《公约》第12条的一般性建议(CRC/C/47/3)

国际社会工作者联合会(CRC/C/47/3)

35. 委员会还与下述其他联合国人权机制的专家举行了会议：

联合国研究暴力侵害儿童问题的独立专家保罗·塞尔吉奥·皮涅罗(CRC/C/42)

联合国研究暴力侵害儿童问题的独立专家保罗·塞尔吉奥·皮涅罗，讨论研究报告(A/61/299)、联合国研究暴力侵害儿童问题独立专家的报告(A/62/209)，和研究报告(CRC/C/43/3, CRC/C/44/3 和 CRC/C/45/3)建议的后续行动问题

适足生活水准权所含适足住房及在这方面享有不受歧视权利问题特别报告员 Miloon Kothari 先生(CRC/C/45/3)。

36. 委员会主席参加了人权条约机构主持人的第十八和第十九次会议。委员会的三位委员还参加了第五和第六次委员会间会议(2006 年和 2007 年 6 月)。

2. 参加联合国的会议和其他有关会议

37. 委员会委员们参加了各种国际、区域和国家一级的会议，讨论了与儿童权利有关的问题。

3. 其他有关活动

38. 人权事务高级专员办事处与布基那法索政府、非政府组织计划国际、儿童基金会和法语国家国际组织合作，于 2007 年 11 月 6 日至 8 日在瓦加杜古组织了一次落实委员会结论性意见的次区域研讨会。150 余人参加了研讨会，讨论会的对象是政府官员、议员、国家人权机构和公民社会的代表。会议还吸引了西非地区 8 个法语国家的记者，即贝宁、布基那法索、科特迪瓦、几内亚、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥。此外，以下国家的一位政府代表和一位非政府组织代表应邀作为观察员出席了会议：佛得角和几内亚比绍(作为葡语国家)；加纳(作为西非国家经济共同体(西非经共体)的英语国家成员)；和喀麦隆(作为中部非洲国家)。一些专家，包括非洲儿童权利和福利委员会的成员也出席了研讨会。此外，儿童权利委员会的五名委员主席：Yanghee Lee 女士、两位副主席 Jean Zermatten 先生和 Kamel Filali 先生、Hatem Kotrane 先生和 Agnes Aidoo 女士也作为专家出席了会议。一些联合国实体、区域组织(非洲人权委员会和西非经共体)，和国际非政府组织(如拯救儿童、非政府组织《儿童权利公约》小组、国际婴儿食品行动网)等也积极参与了研讨会。

39. 委员会委员们对联合国关于暴力侵害儿童问题的研究作出了积极贡献，该研究报告已提交大会第六十一届会议(A/61/299)，委员会一直鼓励《公约》缔约国落实研究报告中提出的建议。委员会赞赏地注意到，负责联合国研究暴力侵害儿童问题的独立专家向大会第六十二届会议提交的进度报告(A/62/209)，收集了研究报告之后采取的大量举措。委员会欢迎大会第 62/141 号决议，大会在决议中请秘书长任命一位关于暴力侵害儿童问题的特别代表。委员会相信，特别代表将为正

在采取的执行研究报告建议的努力，为消除暴力侵害儿童现象，在高级别上给予长期的支持。

C. 一般专题讨论

40. 根据委员会议事规则第 75 条，委员会在九月届会的第一个星期五举行每年一度的一般性讨论日。2006 年 9 月 15 日，委员会第四十三届会议讨论的专题，是儿童有陈述意见的权利。缔约国的代表、联合国机构、基金和方案、非政府组织和学术机构的代表踊跃参加了讨论。讨论的情况摘要、与会人名单和委员会通过的有关建议，载于委员会第四十三届会议的报告(CRC/C/43/3)。委员会还在继续密切注意这个专题，正在起草一份关于这个问题的一般性意见(见上文第 31 段)。

41. 2007 年 9 月 21 日，第十七届会议，一般性讨论日专门讨论了“用于儿童权利的资源——国家的责任”的问题。缔约国的代表、联合国的伙伴和非政府组织参加了讨论。讨论情况摘要和委员会通过的建议，以及参加人名单，载于委会第四十六届会议报告(CRC/C/46/3)。

附 件 一

儿童权利委员会委员名单

委员姓名	国 籍
Agnes Akosua AIDOO 女士*	加纳
Alya Ahmed Bin Saif AL-THANI 女士** ^a	卡塔尔
Joyce ALUOCH 女士**	肯尼亚
Luigi CITARELLA 先生*	意大利
Kamel FILALI 先生*	阿尔及利亚
Maria HERCZOG 女士*	匈牙利
Moushira KHATTAB 女士*	埃及
Hatem KOTRANE 先生*	突尼斯
Lothar Friedrich KRAPPMANN 先生*	德国
Yanghee LEE 女士**	大韩民国
Rosa Maria ORTIZ 女士*	巴拉圭
David Brent PARFITT 先生**	加拿大
Awich POLLAR 先生**	乌干达
Dainius PURAS 先生*	立陶宛
Kamal SIDDIQUI 先生**	孟加拉国
Lucy SMITH 女士**	挪威
Nevena VUCKOVIC-SAHOVIC 女士**	塞尔维亚共和国
Jean ZERMATTEN 先生**	瑞士

2007-2009 年儿童权利委员会主席团成员

主 席：	Lee 女士
副主席：	Aidoo 女士 ^b
副主席：	Filali 先生
副主席：	Ortiz 女士
副主席：	Zermatten 女士
报告员：	Krappmann 先生

* 2011 年 2 月 28 日任期届满。

** 2009 年 2 月 28 日任期届满。

^a 在 Ghalia Al-Thani 女士于 2007 年 9 月 17 日辞职后，接替 Ghalia Al-Thani 女士。

^b Aidoo 女士接替于 2007 年 5 月被任命为第四十五届会议副主席的 Pollar 先生。Pollar 先生之后在 2007 年 9 月第四十六届会议上卸任。

附件二

第8号一般性意见(2006年)

儿童有权受到保护，免受体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚
(第19条、第28条第2款和第37条等)

一、目 标

1. 在2000年和2001年举行了两次关于暴力侵害儿童问题一般性讨论日之后，儿童权利委员会决定发表一系列关于消除暴力侵害儿童行为问题的一般性意见。这是其中的第一个意见。委员会旨在指导各缔约国了解《公约》关于保护儿童免遭一切形式暴力的条款。一般性意见注重探讨目前广为接受和采用的暴力侵害儿童的形式，即体罚和其他残忍或有辱人格形式的惩罚问题。

2. 《公约》及其他国际人权文书确认，尊重儿童的人的尊严和人身安全权以及依法受同等保护的儿童权利。委员会发表这项一般性意见以着重指出所有缔约国都有义务迅速行动，禁止和消除所有对儿童的体罚和其他残忍或有辱人格形式的惩罚，并概述了各国须采取的一些立法措施及其他提高认识的措施和教育措施。

3. 解决在家庭、学校及其他场所普遍接受和容忍对儿童的体罚，不只是缔约国依据《公约》承担的一项义务，同时也是各社会减少和防止一切形式暴力的一项关键性战略。

二、背 景

4. 委员会从其最早的届会起就特别关注强调儿童受保护免遭一切形式暴力的权利。在审查缔约国的报告以及最近联合国关于暴力侵害儿童问题的研究报告中，委员会都极为关切地注意到，对儿童实行体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚方式具有普遍合法性且长期来得到社会认可的现象。^a 早在1993年，委员会在其第四届会议报告中就指出，委员会“认识到，体罚问题对改善增进和保护儿童体制的重要性，并决定在审查各缔约国报告的过程中继续关注这一问题。”^b

^a 《联合国关于暴力侵害儿童问题的研究报告》(A/61/299)。详见：
<http://www.violencestudy.org>。

^b CRC/C/20, 第176段。

5. 从开始审查缔约国的报告起，委员会向各洲 130 多个国家提出了禁止在家庭和其他背景下一切体罚的建议。^c 委员会感到鼓舞的是，越来越多的国家正在采取适当立法措施和其他措施，增强尊重儿童的人的尊严和人身安全权和依法受到平等保护的儿童权利。委员会悉知，到 2006 年已有 100 多个国家禁止在学校和刑事体制中对儿童实行体罚。越来越多的国家已在家内和家庭以及一切其他形式的替代照料禁止体罚。^d

6. 2000 年 9 月，委员会举行了两个关于暴力侵害儿童问题一般性讨论日的第一次讨论。该讨论日集中探讨了“侵害儿童的国家暴力”问题，随后，委员会通过了详实的建议，包括禁止一切体罚和发起公共宣传运动“以提高公众认识和敏感意识，认清此领域侵犯人权行为的严重程度及其对儿童的有害影响，并消除在文化上认可对使用儿童暴力的问题，从而倡导对暴力的‘零容忍’。”^e

7. 2001 年 4 月，委员会通过了关于“教育目的”的第一个一般性意见，强调体罚不符合《公约》：“儿童不应因为走进了学校大门就失去了人权。例如，开展教育的方式必须尊重儿童的固有尊严，使儿童能够根据第 12 条第 1 款表达自己的意见和参加学校生活。教育工作中也必须尊重第 28 条第 2 款中反映的对纪律措施的严格限制，并在学校内倡导非暴力理念。委员会在结论性意见中一再表明，体罚手段既不尊重儿童的固有尊严，也不尊重关于学校纪律的严格限制”。^f

8. 2001 年 9 月举行了关于“家庭内和校内暴力侵害儿童问题”的第二次一般性讨论日之后，委员会呼吁各国“依照《公约》条款要求，紧急颁布或废除法律，以禁止家庭内和校内一切不论多轻微形式的暴力行为，包括以纪律惩罚为形式的暴力行为……。”^g

9. 2000 年和 2001 年两个一般性讨论日的另一项结果是，建议联合国秘书长通过大会深入开展有关暴力侵害儿童问题的国际研究。联合国大会于 2001 年推进了这项建议。^h 2003 至 2006 年联合国进行研究期间着重指出必须禁止目前一切针

^c 委员会的所有结论性意见可在以下网址查阅：www.ohchr.org。

^d 终止所有对儿童体罚的全球倡议在以下网址提供了有关体罚法律地位的报告：www.endcorporalpunishment.org。

^e 儿童权利委员会关于伤害儿童的国家暴力问题一般性讨论日。2000 年 9/10 月，第二十五届会议报告，CRC/C/100，第 668 至 688 段。

^f 儿童权利委员会第 1 号一般性意见：教育的目的(2001 年)第 8 段。

^g 儿童权利委员会 2001 年 9/10 月，关于家庭中和校内伤害儿童暴力问题一般性讨论日，第二十八届会议报告，CRC/C/111，第 701 至 745 段。

^h 大会第 56/138 号决议。

对儿童合法使用暴力，并着重强调儿童本身对家庭体罚现象极普遍深感担忧，以及体罚长期以来在许多国家在校内、其他机构内流行，在刑事制度中对触法儿童施加体罚也为合法的状况。

三、定 义

10. 依照《公约》对“儿童”的界定，“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”。ⁱ

11. 委员会界定“身体”或“肉体”的惩罚是任何运用体力施加的处罚，且不论程度多轻都旨在造成某种程度的痛苦或不舒服。大部分情况下是用手或某一器具——鞭子、棍棒、皮带、鞋、木勺等(“拍打”、“打耳光”、“打屁股”)打儿童。但是，这也可涉及例如，踢打、摇晃或扔掷儿童；抓、捏、咬、抓头发或抓耳朵，强迫儿童做不舒服的姿势、烙烫、辱骂或强迫吞咽(例如，用肥皂清洗儿童的嘴，或强迫儿童吞咽辛辣作料)。委员会认为，体罚的程度虽有不同，但总是有辱人格。此外，还有其它一些也是残忍和有辱人格的非对人体进行的惩罚，因而是违反《公约》的行为。这些惩罚包括例如：贬低、侮辱、毁誉、替罪、威胁、恐吓或者嘲讽儿童。

12. 在许多情况下，包括在家庭内和家中、在一切形式的替代照料内、学校和其他教育机构内，在司法体制(既作为法庭判刑，又作为刑事及其他机构施加的惩罚)中、当童工的情况中以及在社区中均会发生对儿童进行体罚和其他残忍或有辱人格形式的惩罚的情事。

13. 委员会虽拒绝接受任何对儿童采用暴力和污辱形式惩罚的理由，但绝不反对正面的纪律概念。儿童的健康发育取决于家长及其他成年人依照儿童不同阶段接受能力，给予必要的引导和指导，培养儿童走向对社会负责的生活。

14. 委员会确认，家长抚养和照料儿童，尤其是婴儿和幼儿，需要不断地给予体力行动和干预行动，以对儿童进行保护。这完全有别于造成某种程度的痛苦、不舒服或有辱人格的蓄意和惩罚性地使用武力行为。作为成年人，我们本身知道保护性的人体行动与惩罚性攻击之间的区别；在涉及儿童的相关行为方面，要进行这种区别并不会更困难。各国的法律，明确或示意性地允许使用非惩罚性和必要的武力来保护人民。

ⁱ 第 1 条。

15. 委员会承认，在某些例外情况下，教师和其他人，例如，那些在教养机构从事儿童工作的人，以及从事涉及触犯儿童事务的人，都有可能面临危险的行为，使之有理由运用合理压制手段控制这种危险行为。在此，出于保护儿童和他人所需而采用武力，与为了惩罚采用武力两者之间明显有区别。必须始终坚持一个原则，既使用武力必须掌握在必要的最低限度以及必要的最短时间内。同时还需制定详细的指导原则和进行培训，既要在最大程度上减少采取限制措施的必要性，又确保所使用的任何方式都是既安全，又与情况相称的，而不是作为一种控制形式而蓄意制造痛苦。

四、人权标准和对儿童的体罚

16. 在《公约》通过之前，《国际人权宪章》，即《世界人权宣言》及《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》这两项公约都坚持“人人”有权得到对他/她的人的尊严和人身安全以及依法受同等保护的尊重。委员会在强调各国义务禁止和消除一切体罚或其他一切有辱人格形式的惩罚时指出，这是《儿童权利公约》立足的基础。每一个人的个人尊严，是国际人权法的基本指导原则。

17. 《公约》序言确认，序言依据《联合国宪章》原则重申《世界人权宣言》“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础”。序言还回顾，联合国在《世界人权宣言》中宣布：“儿童有权享受特别照料和协助”。

18. 《公约》第 37 条要求各国保证：“任何儿童不受酷刑或其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚”。这项条款得到第 19 条的补充和扩展。第 19 条要求各国“采取一切适当的立法、行政、社会和教育措施，保护儿童在受父母、法定监护人或其他任何负责照管儿童的人的照料时，不致受到任何形式的身心摧残、伤害或凌辱，忽视或照料不周，虐待或剥削，包括性侵犯”。毋庸置疑：“所有生理或精神暴力形式”绝未留有任何可合法地暴力侵害儿童现象的余地。体罚和其他残忍或有辱人格形式的惩罚都是暴力形式，各国必须采取一切适当的立法、行政、社会和教育措施消除这些行为。

19. 此外，《公约》第 28 条第 2 款提及了学校纪律并要求各缔约国“采取一切适当措施，确保学校执行纪律的方式符合儿童的人格尊严及本公约的规定”。

20. 第 19 条和第 28 条第 2 款并未明确地提及体罚。《公约》的准备工作文件并没有记录阐明在起草会议的讨论期间，对体罚问题进行过任何讨论。但是《公约》与所有其他人权文书一样，都必须被视为一项活的文书，对文书的解释应与时俱进。自《公约》通过十七年来，通过《公约》规定的报告程序和各国人权机构和非政府组织等各方面展开的研究和倡议，已更加明显地表明，儿童在其家庭、学校及其他机构中遭受体罚的情况十分普遍。

21. 一旦认清了这种情况，这种体罚行为显然与尊重儿童的人的尊严和人身安全的平等和不移的权利直接相冲突。儿童明确的独特性质、儿童最初的依赖性和发育状况、他们特殊的人的潜力以及儿童的脆弱性，都需要获得更多，而不是更少的法律和其他方面的保护，以免遭受一切形式的暴力侵害。

22. 委员会强调通过法律改革和其他必要措施，消除对儿童的暴力和污辱性惩罚是各缔约国直接和无条件的义务。委员会指出，其他条约机构，包括人权事务委员会、经济、社会、文化权利委员会和禁止酷刑委员会都在就缔约国依相关文书规定提交的报告作出的结论性意见中发表了同样的观点，建议禁止并采取其他措施制止学校、刑事体制，甚至有时在家庭中的体罚。例如，经济、社会、文化权利委员会在关于“教育权”的第 13 号一般性意见(1999 年)中阐明：“委员会认为，体罚不符合《世界人权宣言》和两项公约序言所载国际人权法的基本指导原则：个人尊严。学校纪律的另一些方面也可能不符合人性尊严，如当众羞辱。”^j

23. 各区域人权机制也谴责体罚。欧洲人权法院的一系列判决逐步展开了谴责，首先谴责刑事体制，而后谴责学校、包括私立学校，最近谴责了家中对儿童的体罚行为。^k 监督欧洲委员会成员国对《欧洲宪章》及《修正的社会宪章》恪守情况的欧洲社会权利委员会认为，为遵循《宪章》就必须立法禁止不论在学校、其它各机构、儿童在家庭或任何其它地方以任何形式侵害儿童的暴力行为。^l

^j 经济、社会和文化权利委员会，关于教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)，第 41 段。

^k 欧洲人权委员会的一系列决定和欧洲人权法院的一系列判决都谴责了体罚；见 1978 年，*Tyrer 诉联合王国*；1982 年，*Campbell 和 Cosans 诉联合王国*；1993 年，*Costello-Roberts 诉联合王国*；1998 年，*A 诉联合王国*。欧洲法院的判决可查阅：<http://www.echr.coe.int/echr>。

^l 欧洲社会权利委员会，2001 年关于第 7 条第 10 款和第 17 条的意见，《结论》XV-2 号，第一卷，概览，第 26 页；从那时起，该委员会颁布了各项结论，查明若干国家未践约，因为这些国家未能够禁止在家庭和其他情况下的一切体罚。2005 年，该委员会就根据宪章提出的集体申诉下达了裁决，认为 3 个国家未践约，因为这些国家未能禁止体罚。详情见：http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/；同时，参阅 2005 年欧洲委员会发表的“防止体罚：欧洲儿童当务之急的人权”。

24. 美洲人权法院关于“儿童的法律地位和人权”(2002 年)咨询意见认为,《美洲人权公约》缔约国“有义务……采取一切必要积极措施,不论是在儿童与公共当局之间的关系,还是与其他个人或与非政府实体之间关系中,确保儿童受到不受虐待的保护”。法院援引了《儿童权利公约》条款、儿童权利委员会的结论,以及欧洲人权法院关于国家有义务保护儿童免遭包括家庭暴力之害的判决。美洲法院得出结论“国家有义务采取积极措施,全面确保有效落实儿童权利”。^m

25. 非洲人权和人民权利委员会监督《非洲人权和人民权利宪章》的执行情况。2003 年,在裁定一个关于对学生判处“鞭笞”的判决的个人来文时,委员会认为,鞭笞惩罚违反了《非洲宪章》第 5 条所禁止的残忍、不人道或有辱人格的惩罚条例。非洲委员会要求所涉政府修订法律,废除鞭笞的刑罚,并采取必要措施确保对受害者提供赔偿。委员会在这项决定中阐明:“个人,尤其是一个国家的政府,无权对个人犯罪采取人身暴力行为。这种施暴权无异于认可国家违反《宪章》支持酷刑,违反了人权条约的根本性质。”ⁿ 儿童权利委员会高兴地注意到,许多国家宪法法院和其他高级别法院作出的判决谴责在某些情况下或所有情况下对儿童施加体罚,并在大部分案件中援引《公约》。^o

26. 当委员会在审查某些缔约国的报告时向它们提出了消除体罚问题时,有些政府代表有时会提出某种“合理”或“轻缓”程度的体罚是为了儿童“最大利益”的理由。委员会确认,作为一项重要的总原则,《公约》要求在涉及儿童一切行为中,首先应考虑到儿童的最大利益(第 3 条第 1 款)。公约还在第 18 条中强

^m 美洲人权法院 2002 年 8 月 28 日, OC-17/2002 号咨询意见, 第 87 和 91 段。

ⁿ 非洲人权和人民权利委员会, *Curtis Francis Doebbler 诉苏丹*, 第 236/2000(2003)号来文; 见第 42 段。

^o 例如, 2002 年, 斐济的上诉法院宣布, 学校和刑法体制中采用体罚做法不符合宪法。判决宣布: “儿童拥有的权利绝不亚于成人权利。斐济批准了《儿童权利公约》。斐济宪法还保障每一个人的基本权利。政府必须恪守尊重所有个人、社区和群体权利的原则。儿童按照其地位必须得到特殊保护。我们的教育机构应当是学生和平与丰富创建的维护地, 不应是恐惧、虐待和损害学生的人的尊严的孽地”(斐济上诉法院, *Naushad Ali 诉政府*, 2002 年)。1996 年, 意大利最高法院, 罗马最高上诉法院下达的一项判决实际禁止所有家长使用体罚。判决阐明: “……为教育目的使用暴力再不可视为合法之举。为此有两个原因: 首先, [意大利]法律体制赋予保护个人尊严的绝对重要性。这包括如今拥有权利的‘未成年人’, 而且他们再也不是单纯受家长保护的對象, 更加不再是被蔑视为家长可以任意处置的對象了。第二个原因是, 作为教育的目的, 采用与下列目标相悖的暴力手段, 不可能达到确保儿童本着和平、容忍共存的价值观念, 和谐发展人格的目的”(1996 年 3 月 18 日最高上诉法庭第六刑事庭, *Foro It II* 1996 年, 407(意大利))。还见南非宪法法院(2000 年), *南非 Christian 教育学院诉教育部长*, CCT4/00; 2000 年(4)SA757(CC); 2000 年(10)BCLR 1051 (CC), 2000 年 8 月 18 日。

调，儿童的最大利益应是家长主要关注的事。但是，对儿童最大利益的解释必须与整个《公约》相符，包括保护儿童免遭一切形式暴力的义务，以及对儿童意见给予必要考虑的规定；儿童的最大利益不能用于为某些行为，包括体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚作辩护的理由，体罚违反儿童的人的尊严和人身安全权。

27. 《公约》序言申明，家庭为“社会的基本单元，作为家庭所有成员、特别是儿童的成长和幸福的自然环境”。这与国家确保儿童与家庭其他家庭成员一样在人的尊严和人身安全方面得到全面保护的义务绝无冲突。

28. 第 5 条要求各国尊重父母“以符合儿童不同阶段接受能力的方式，适当指导和指引儿童行使本公约所确认的权利”的责任、权利和义务。在此再一次阐明，对“适当”指导和指引的解释，必须符合整个《公约》，绝没有任何运用暴力或其他残忍或有辱人格的纪律管束形式的理由。

29. 有些人提出了基于信仰施行体罚的理由，声称对某些宗教案文的解释不仅认为体罚是合理的，而且还规定了使用体罚的义务。《公民权利和政治权利国际公约》(第十八条)维护每个人信仰宗教的自由，但信奉宗教或信仰必须符合对他人尊严和人身安全的尊重。个人信奉宗教或信仰的自由可以受到合法的限制，以保护对他人的基本人权和自由。委员会发现，在一些国家，有时一些极年幼的儿童，还有时一些被认为已经达到成年年龄的儿童，可能被判处遭受极端暴力的惩罚，包括按对某些宗教法的解释，被判处投石击毙刑和截肢。正如人权事务委员会和禁止酷刑委员会已着重指出的，有些惩罚显然违反了《公约》和其他国际人权标准，必须予以禁止。

五、消除体罚和其他残忍或有辱人格 惩罚的必要措施和机制

A. 立法措施

30. 《公约》第 19 条的措词以第 4 条为基础，清楚地阐明，立法以及其他措施都是为了国家全面履行保护儿童免遭一切形式暴力所需的。委员会欢迎许多国家将《公约》或其原则融入了国内法。所有国家的刑法都保护公民免遭暴行。许多国家宪法和(或)法律维护“人人”得到保护免遭酷刑和残忍、不人道或有辱人格待遇或惩罚的权利，体现了国际人权标准和《儿童权利公约》第 37 条。许多国家还制定了特别的儿童保护法，规定“虐待”或“凌辱”或“残暴”行为为罪行。

但是，委员会在审查各国的报告中得悉，此类法律的规定一般无法保障儿童在家庭和其他情况下得到保护，免遭所有体罚或其他残忍或有辱人格形式的惩罚。

31. 委员会在审查报告时注意到，许多国家在刑法和(或)民法(家庭法)中列有明确法律条款，为家长和其他照管人在“管教”儿童时采用某种程度暴力提供了辩护或理由。例如，“合法”、“合理”或“轻微”惩戒或管教行动，几个世纪以来一直是英国习惯法的一部分内容，法国法律中规定的“管教权”也一样。在许多国家中，这曾经一度作为丈夫惩罚妻子，主人惩罚奴隶、佣人和学徒为合法手段的辩解论点。委员会强调，《公约》要求废除(在法规或普通案例法中)在家庭/家中，或在任何其他情况下，任何允许对儿童采用某种(例如，“合理”或“轻微”惩罚或“纠正”)程度暴力的规定。

32. 有些国家列有如何实施和由谁来实施体罚的条例，具体准许在学校和其他机构中采用体罚。在少数国家中，仍然准许采用藤条或鞭子进行体罚作为法院对儿童犯罪者判处的刑罚。正如委员会一再重申的，《公约》要求废除所有此类条款。

33. 委员会注意到在某些国家，法律虽没有明确地为体罚提供辩解或理由，然而，对儿童所持的传统态度，意味着可准许体罚。有时法院的判决即体现出了这种态度(法院以家长或教师或其他照管人有权采用轻微“管教手段”，或有采取此种手法自由为理由，就他们的侵害或虐待行为判处无罪的判决)。

34. 面对在传统上接受对儿童暴力和有辱人格形式惩罚的现象，越来越多的国家认识到，仅废除准许体罚和消除任何现有的辩护理由是不足的。除此之外，各国还必须在民法或刑法中明确禁止体罚和其他残忍或污辱性的惩罚，从而明确地规定，打儿童或对其“打耳光”或“打屁股”，和对成年人的这种行为一样都是不合法的，而且有关侵害行为的刑法同样确实适用于此类暴力行为，不论这种暴力行为是被称之为纪律管教，还是“合理的管教行为”。

35. 一旦对侵害儿童行为完全适用刑法之后，儿童即得到保护，免遭不论在何时何地和不不论由谁实施的体罚。但委员会认为，考虑到体罚在传统上被接受，适用的部门专门法律——例如，家庭法、教育法、关于一切替代照顾类形式的法律和司法体制、就业法等都必须明确禁止在相关情况下采用体罚。此外，教师、照管者和其他各方面的人，其职业道德守则和准则及其他体制规则或章程，如能强调体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚为不合法行为，则会具有重大意义。

36. 委员会还关切地感到，有报告称存在针对童工，包括家庭雇工采用体罚或其他残忍或有辱人格惩罚的现象。委员会重申，《公约》和其他适用的人权文书保护儿童免遭经济剥削，而且禁止他们从事有碍儿童教育或有害儿童发展的任何有可能危害性工作，并要求制定某些确保有效实施这项条款的保障措施。委员会强调，在儿童从事工作的任何情况下，至关重要的是切实贯彻禁止体罚和其他残忍和/或有辱人格形式的惩罚。

37. 《公约》第 39 条要求各国采取一切适当措施，促使遭受“任何形式忽视、剥削、或凌辱虐待；酷刑或任何其他形式的残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚”的儿童受害者的身心康复和社会重新融合。体罚和其他有辱人格的惩罚有可能对儿童的身心发育和社会发展造成严重伤害，必须给予适当的健康和其他照料和治疗。这应在一种能促进儿童的整体健康、自尊和尊严的环境中进行，并可酌情扩展至所涉儿童的家庭群体。规划和提供照料和治疗计划必须采取跨学科领域的方针，对所涉专业人员开展专门的培训。在所有与儿童治疗的相关方面，儿童的意见应得到应有的考虑，在审查治疗情况时亦复如此。

B. 禁止体罚和其他残忍或有辱人格 惩罚的具体实施

38. 委员会认为，要落实禁止一切体罚，就必须提高所有所涉者的认识，提供指导和培训(见下文第 45 段及其后段落)。这就必须确保，尤其是在牵涉到家长或家庭其他亲密成员施加体罚的情况下，法律的运作方式应考虑到受害儿童的最大利益。为禁止家庭内对儿童的体罚，推行的法律改革的第一个目的是预防：通过改变态度和习惯，强调儿童享有平等保护权，并为保护儿童和为推行积极、非暴力和参与性的抚养儿童形式奠定明确的基础，以防止暴力侵害儿童。

39. 为实现明确和无条件地禁止一切体罚，各缔约国将需要开展不同程度的法律改革。这有可能需在涵盖教育、少年司法和所有替代照料形式等方面的部门专门法律中制定具体的条款。然而，各国必须明确地阐明，关于侵害行为的刑法条款也适用于包括家庭在内的一切体罚行为。这就可能要求缔约国在刑法中制定一项新的条款。然而，民法或家庭法也可列入这样的一项条款，禁止采用一切形式的暴力行为，包括一切体罚。禁止体罚条款强调，当家长或其他照管人被按照刑法起诉时，他们再也不可援用任何传统的辩护理由，称他们有权采取(“合理”

或“轻微”)体罚的做法。家庭法还应正面强调, 家长的责任包括为儿童提供适当的指导和引导, 但不采取任何形式的暴力。

40. 儿童与成年人一样享有包括在家庭中免遭侵害的平等保护原则, 并不意味着所有被揭露的家长对子女进行体罚的案件, 都会导致对家长进行起诉。法律不过问小事的原则——即法律本身不过问微不足道事件的原则——确保只有在极其例外的情况下, 成年人之间的轻微暴力行为才会提上法庭; 对儿童的轻微侵害行为也同样如此。各国必须制定出有效的报案和呈报机制。一切侵害儿童行为都得到适当调查并确保儿童免遭重大伤害, 其目的在于通过采取扶持和教育性的干预行为, 而不是惩罚性的干预行动, 制止家长采用暴力或其他残忍或有辱人格的惩罚做法。

41. 儿童所处的依赖性地位和家庭成员之间具有的特殊密切关系, 要求在决定起诉家长或以其他方式对家庭采进行正式干预时, 应极其谨慎小心。起诉家长在大部分情况下不可能符合其子女的最大利益。委员会认为, 只有出于保护儿童免遭重大伤害之所需并符合受影响儿童最大利益时, 才可提出诉讼或进行其他正式干预(例如, 接走儿童或带走体罚行为者)。对受害儿童的意见应根据其年龄和成熟程度给予应有的考虑。

42. 为儿童保护制度的所有有关方面提供的咨询和培训, 包括警察、检察机关和法院都应强调这项贯彻法律的方针。指导方针也应当强调, 《公约》第 9 条要求, 儿童与其家长的任何分离, 必须出于对儿童最大利益的考虑, 并可在包括儿童在内的当事各方出庭情况下依据适用法律和程序进行司法复查。当分离被视为合理时, 应考虑在家庭外对儿童的替代安置, 包括带走体罚实施者, 缓刑等方式。

43. 如在尽管加以禁止并开展正面教育和培训方案的情况下仍有体罚案件曝光, 特别是在家庭之外, 如校园、其他机构和替代照料的情况下, 起诉可能是合理的对应措施。警告实施体罚者可能采取其他纪律行动或解除其职务, 也是明确的制约行动。必须使儿童和所有从事儿童工作的人清楚, 禁止一切体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚, 一旦有此行为, 将受到制裁。必须对儿童的纪律约束制度和处理进行监督, 成为《公约》要求的对所有机构和安置单位进行长期监督的一部分。所有此类安置单位中的儿童和儿童代表, 都必须能够在直接和保密的条件下, 获得对儿童敏感的咨询、意见以及投诉程序, 并可最终向法院投诉, 享有必要的法律和其他援助。应要求儿童收容机构报告和审查任何暴力事件。

C. 教育和其他措施

44. 公约第 12 条强调，儿童对制定和执行有关教育及其他措施所发表的意见，必须给予充分考虑，消除体罚和其他残忍或有辱人格形式惩罚。

45. 鉴于对体罚传统上普遍被接受，因此禁止本身无法实现态度和习惯上的必要改变。必须提高对儿童受保护权和体现儿童权法律的全面认识。根据《公约》第 42 条，各国承诺采取适当和积极的手段，使成年人和儿童都广为知晓《公约》原则和规定。

46. 此外，各国必须确保始终不断地向父母、照管者、教师 and 所有从事与儿童和家庭相关工作的人推行灌输积极的、非暴力的人际关系和教育。委员会强调，《公约》要求不仅消除对儿童的体罚，而且消除所有其他残忍或有辱人格的惩罚。《公约》虽无须详细规定父母应如何处理他们与子女的关系或如何子女的引导，但是，《公约》确实提供了指导家庭内，以及教师、照顾者及其他人与儿童之间关系的原则框架。儿童的发展需要必须得到尊重。儿童不仅汲取成年人的言传，而且还感受成年人的身教。当与儿童关系最密切的成年人在与子女的关系中运用暴力和污辱性的行为时，成年人行为对人权显示出的不尊重，传递了潜在和危险的误导，误认为不尊重人权的行为是解决冲突或改变行为举止的合法方式。

47. 《公约》强调儿童作为个人和人权持有者的地位。儿童既不是父母的财产，也不是国家的财产，更不只是一个关注的目标。本着这一精神，第 5 条要求父母(或在适用时，广泛的大家庭或社区成员)，以符合儿童不同阶段接受能力的方式，适当的指导和指引儿童行使《公约》所确认的权利。第 18 条强调，父母或法定监护人对儿童的养育和发展负有首要责任，并阐明，“儿童的最大利益是他们主要关注的事”。根据第 12 条，国家必须确保儿童有权“就影响到儿童的一切事项”自由发表自己的意见，以其根据儿童的年龄和成熟程度，给予儿童意见应有的考虑。这就强调家长必须采取尊重儿童参与权方式的照管和教育孩子法。委员会在关于教育目的的第 1 号一般性意见(2001 年)中强调，“以儿童为中心、有利于儿童和赋予权利的方式”发展教育的重要性。^P

48. 委员会指出，各国政府、联合国各机构、非政府组织及其他方面为家长、其他照管者和教师编制了推广以正面、非暴力形式抚养和教育子女方面的材

^P 见注 f。

料和方案，现在有许多这方面的实例。⁹ 这些材料经适当改编后，可用于不同国家和不同的情况。媒体在提高认识和公众教育方面可发挥极重要的作用。要想扭转体罚和其他残忍或不人道形式纪律管教方法的长期以来的依赖，必须采取持久的行动。在国家与家长和儿童之间的所有各个接触点面，保健、福利和教育部门或早期儿童教育机构、托儿中心和学校内树立起推广非暴力形式父母抚育和教育的风气。这还应当融入对教师 and 所有从事儿童照管和司法系统工作人员的最初培训和在职培训。

49. 委员会提议，各国不妨寻求儿童基金会和教科文组织等各方面有关开展提高认识、公共教育和非暴力方式培训的技术援助。

D. 监测和评估

50. 委员会关于“执行《儿童权利公约》(第 4、第 42 和第 44 条第 6 款)的一般措施”的第 5 号(2003 年)一般性意见强调，各缔约国必须通过制定适当指数与收集充分和可靠的数据，系统地监测实现儿童权利的情况。¹⁰

51. 因此，缔约国应当监测其在消除体罚和其他残忍或有辱人格形式惩罚方面取得的进展，由此实现儿童受保护权。以保密方式并按适当的道德保障条款与儿童、家长和其他照管者进行面谈，开展的研究是精确地评估家庭内侵害儿童暴力形式和儿童待遇现状的关键。委员会鼓励每一个国家尽可能从代表整个人口的各群体展开/委托进行此类调研以提取基准资料，然后，通过定期间隔检测来衡量进展情况。这些调研的结果也可成为重要的指导，用于制定普遍和针对性的提高认识运动，以及培训从事与儿童相关或儿童事务的专业人员。

52. 委员会第 5 号(2003 年)一般性意见还强调，通过诸如议会各委员会、非政府组织、学术机构、专业协会、青年团体和独立的人权机构，对执行情况实行独立监测的重要性(另见委员会第 2 号(2002 年)一般性意见——“独立的国家人权机构在保护和增进儿童权利方面的作用”)。这些均可在监测和实现儿童受保护权，免遭一切体罚和其他残忍和有辱人格形式惩罚方面发挥重要的作用。

⁹ 委员会赞赏实例之一，即教科文组织编纂的“消除体罚：走向建设性的儿童纪律管教法”，教科文组织出版社、巴黎、2005 年。这份手册制定了以《公约》为根基的建设性纪律管教原则。手册还包括了可在世界范围内进行检索的材料和方案的互联网网址一览表。

¹⁰ 儿童权利委员会第 5 号一般性意见(2003 年)，“执行《儿童权利公约》的一般措施”，第 2 段。

六、根据《公约》提交报告的要求

53. 委员会希望各国在其下次根据《公约》规定提交的定期报告中列入资料，说明在家庭和其他场所下禁止和防止一切体罚和其他残忍或有辱人格形式惩罚的情况，包括有关提高认识的活动和促进积极的、非暴力的人际关系，以及缔约国评估全面尊重儿童受保护免遭一切形式暴力的权利方面所取得的进展情况。委员会还鼓励联合国各机构、国家人权机构、非政府组织及其他主管机构向委员会提供相关资料，说明体罚的法律地位和目前情况，以及在消除体罚方面取得的进展情况。

附件三

第9号一般性意见(2006年)

残疾儿童的权利

一、导言

A. 为什么发表关于残疾儿童的一般性意见？

1. 全世界估计有 5 亿至 6.5 亿残疾人，约占世界人口的 10%，其中 1.5 亿是儿童。超过 80%的残疾人都生活在发展中国家，基本或根本没有机会获得各项服务。发展中国家的大多数残疾儿童都不上学，完全是文盲。已得到承认的是，造成残疾的大多数原因，例如战争、疾病和贫困，都是可以预防的，阻止和/或减少往往因为缺乏早期及时的干预而对残疾人产生的次要影响。因此，还应当开展更多的工作，为进行调查创造必要的政治意愿并作出真正的承诺，切实采取防止残疾的最行之有效的行动，并动员社会所有阶层参与。

2. 过去几十年中，残疾人的问题，尤其是残疾儿童的问题，得到了积极的重视。之所以有这种新的重点，部分原因是残疾人及其国家和国际非政府组织倡导者的声音越来越大，还有部分原因是，人权条约和联合国人权条约机构框架中对残疾人越来越重视。这些条约机构在增进残疾人权利方面有着巨大的潜力，但往往利用不够。1989 年 11 月所通过的《儿童权利公约》(《公约》)是第一项具体提及残疾问题(关于不歧视问题的第 2 条)和专门规定残疾儿童的权利和需求的单独条款(第 23 条)的人权条约。自《公约》生效(1990 年 9 月 2 日)以来，儿童权利委员会(“委员会”)持续地特别重视基于残疾的歧视问题^a，其他人权条约机构也在其相关公约有关不歧视问题的条款中，在“其它地位”项下重视基于残疾的歧视问题。1994 年，经济、社会和文化权利委员会发表了关于残疾人的第 5 号一般性意见，其中第 15 段指出，“基于残疾的歧视造成的影响在教育、就业、住房、交通、文化生活、进入公共场所和享受公共服务等方面尤为严重。”联合国社会发展委员会残疾问题特别报告员是 1994 年首次被任命的，被委以监督大会在 1993

^a 参见 Wouter Vandenhole, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, 第 170-172 页, Intersentia, Antwerpen/Oxford, 2005 年。

年第四十八届会议上通过的《残疾人机会均等标准规则》(A/AES/48/96, 附件)的情况, 并提升全世界残疾人的地位。1997 年 10 月 6 日, 委员会的一般性讨论日专门讨论了残疾儿童问题, 并通过了一系列建议^b, 其中委员会认为可以起草一份关于残疾儿童的一般性意见。委员会赞赏地注意到拟订保护和促进残疾人权利和尊严的全面综合国际公约特设委员会的工作, 并注意到该委员会 2006 年 8 月 25 日在纽约举行的第八届会议通过了拟向大会第六十一届会议提交的残疾人权利公约草案^c。

3. 委员会在审查各缔约国的报告时, 积累了关于全世界残疾儿童地位方面的大量资料, 并认为在绝大多数国家中, 必须提出一些建议, 专门涉及残疾儿童的处境。已查明和涉及的问题多种多样, 从被排斥在决策程序以外, 到严重歧视和实际杀害残疾儿童, 不一而足。贫困既是造成残疾的原因又是残疾带来的后果, 因此委员会反复强调, 残疾儿童及其家庭有权享有适当的生活水准, 包括适当的食物、衣物和住房, 并不断改善其生活条件。对于生活贫困的残疾儿童, 应该通过划拨适当的预算资源, 并通过确保残疾儿童有机会参加社会保护和减贫方案的方式来处理。

4. 委员会注意到, 没有任何缔约国专门对《公约》第 23 条作出保留或声明。

5. 委员会还注意到, 残疾儿童在全面享有《公约》规定的各项权利方面, 仍然面临严重的困难和障碍。委员会强调指出, 障碍并非残疾本身, 而是残疾儿童在日常生活中所遇到的各种社会、文化、观念和实际障碍之和, 因此, 增进其权利的战略是, 采取行动克服这些障碍。委员会肯定《公约》第 2 条和第 23 条的重要性, 因此从一开始就表明执行《公约》有关残疾儿童问题的规定不应仅限于这两条。

6. 本一般性意见意在为各缔约国以综合地处理《公约》所有规定的方式落实残疾儿童权利的努力提供指导和协助。因此, 委员会将首先发表直接与第 2 条和第 23 条相关的一些看法, 然后将详细阐述在为执行《公约》而采取的一般性措施的框架中特别重视并明确包括残疾儿童的必要性。在这些看法之后, 将提出关于《公约》各条规定(按委员会的作法归类)对残疾儿童的含义和执行情况的意见。

^b CRC/C/66, 第 310-339 段。

^c A/AC.265/2006/4, 附件二。

B. 定 义

7. 根据残疾人权利公约草案第 1 条第 2 款, “残疾人为身体、精神、智力或感觉器官受到损害, 且这些损害与其他各种障碍一起, 阻碍他们在与他人平等的基础上切实全面参与社会的人。”^d

二、关于残疾儿童的重要条款(第 2 条和第 23 条)

A. 第 2 条

8. 第 2 条要求缔约国确保在其管辖范围内的每一儿童不受任何歧视地享有《公约》所载列的所有权利。这项义务要求缔约国采取适当措施, 制止一切形式的歧视行为, 其中包括基于残疾的歧视行为。第 2 条明确提及禁止基于残疾的歧视行为, 是独一无二的, 这可以归因于残疾儿童属于最脆弱的儿童群体之一。在许多情况下, 多重歧视的形式——基于多种因素, 如: 残疾土著女孩、生活在农村地区的残疾儿童等——会使某些群体的脆弱性提高。因此, 必须在不歧视的条款中明确提及残疾问题。歧视现象发生——而且往往是事实上发生——在残疾儿童的生活和发展的各个方面。举例而言, 社会歧视和成见造成他们被边缘化和受到排斥, 而且如果歧视到达在身体上和精神上侵害残疾儿童的程度, 甚至可能威胁他们的生存与发展。在提供服务方面的歧视, 使他们被排斥在教育系统之外, 并使他们没有机会获得优质的保健和社会服务。缺乏适当的教育和职业培训, 使他们将来得不到工作机会。社会成见、恐惧、过度保护、负面态度、信邪说以及对残疾儿童现有的偏见, 在许多社区仍然很强烈, 而且致使残疾儿童被边缘化和异化。委员会将在以下各段详细阐述这些问题。

9. 一般而言, 各缔约国在开展防止和消除一切形式歧视残疾儿童的工作中, 应当采取下述措施:

- (a) 在关于不歧视的宪法规定中, 明确禁止以残疾为由的歧视, 和/或在禁止歧视的专门法律或法律规定中, 具体禁止基于残疾的歧视。
- (b) 为残疾儿童权利受到侵犯的情况提供有效的补救办法, 并确保这些补救办法易于残疾儿童及其家长和/或扶养残疾儿童的其他人使用。

^d A/AC.265/2006/4, 附件二

- (c) 针对所有公众和具体的专业人员群体开展宣传和教育活动，以防止和消除对残疾儿童事实上的歧视行为。

10. 残疾女孩由于性别歧视而往往更加容易受到歧视。在此方面，请各缔约国特别重视残疾女孩，采取必要措施，并在必要时采取额外的措施，确保她们受到很好的保护，有机会使用所有服务，并全面融入社会。

B. 第 23 条

11. 第 23 条第 1 款应当视为执行《公约》有关残疾儿童规定的主要原则：在确保其尊严、促进其自立、有利于其积极参与社会生活的条件下享有充实而体面的生活。各缔约国应当针对这一目标采取实现残疾儿童各项权利的措施。该款的核心信息是，残疾儿童应当融入社会。为落实《公约》所载列的关于残疾儿童的各项权利所采取的各项措施，例如教育和卫生领域的措施，应当明确以最大限度地使残疾儿童融入社会为目标。

12. 根据 23 条第 2 款，《公约》缔约国确认残疾儿童有接受特别照顾的权利，应鼓励并确保对残疾儿童及负责照料该儿童的人提供援助。援助必须符合该儿童的条件以及该儿童的父母或其他照料人的情况。第 23 条第 3 款进一步规定有关各项具体措施的费用以及援助应当努力实现的各项具体目标。

13. 为了符合第 23 条的要求，各缔约国必须通过一项行动计划，制订并有效落实一项全面政策，该行动计划不仅应旨在确保残疾儿童不受歧视地全面享有《公约》所载列的各项权利，而且还应确保残疾儿童及其父母和/或其他照料人得到其根据《公约》有权得到的特别照顾和援助。

14. 关于第 23 条第 2 款和第 3 款的具体内容，委员会的看法如下：

- (a) 特别照顾和援助的提供，应以现有资源为限，而且在可能的情况下都必须免费提供。委员会促请各缔约国高度重视为残疾儿童提供特别照顾和援助。最大限度地将现有资源用于消除对残疾儿童的歧视，让他们最大限度地融入社会。
- (b) 照顾和援助的目的应当是确保残疾儿童能有效地获得并受益于教育、培训、保健服务、康复服务、就业准备和娱乐机会。委员会在讨论《公约》各具体条款时，将详细阐述实现这一目标的必要措施。

15. 关于第 23 条第 4 款，委员会注意到，各缔约国之间在预防和治疗领域进行的国际资料交流相当有限。委员会建议各缔约国采取有效措施，并酌情采取有

针对性的措施，积极宣传第 23 条第 4 款所提及的资料，以便各成员国提高在残疾儿童的预防和治疗领域的能力和技能。

16. 如何并在多大的程度上按照第 23 条第 4 款的要求考虑发展中国家的需求，这一问题常常不明确。委员会强烈建议缔约国确保在双边或多边发展援助框架中，根据《公约》的各项规定特别重视残疾儿童及其生存与发展问题，举例而言，可以制订和落实旨在将其融入社会的特别方案并为此划拨专项预算。请各缔约国在向委员会提交的报告中，介绍此种国际合作的各项活动和成果方面的资料。

三、一般执行措施

(第 4 条、第 42 条和第 44 条第 6 款) ^e

A. 立 法

17. 除建议采取有关不歧视的立法措施以外(参见上文第 9 段)，委员会还建议缔约国对所有国内法和相关条例进行全面审查，以确保《公约》的所有规定均可适用于一切儿童，包括适当时应当明确提及的残疾儿童。国家法律和条例中应当明确载有关于残疾儿童的特别权利，尤其是《公约》第 23 条所载列的权利的保护和行使的具体规定。

B. 国家行动计划和政策

18. 有必要结合《公约》的所有规定制订一项国家行动计划，已是公认的事实，而且经常是委员会向各缔约国提出的一项建议。行动计划必须全面，应包括残疾儿童方面的计划和战略，并应提出可加以衡量的成果。残疾人权利公约草案第 4 条第 1 款(c)项强调了纳入这一问题的重要性，并规定各缔约国应承诺“在一切政策和方案中考虑保护和促进残疾人的人权”^f。同样重要的是，必须为所有方案提供适当的财政和人力资源，并配备内在监测机制，例如，便于准确衡量成果

^e 在本一般性意见中，委员会着重提出在一般措施方面特别重视残疾儿童问题的必要性。有关这些措施的内容和重要性的更详尽的解释，参见委员会关于落实《儿童权利公约》的一般性措施的第 5 号一般性意见(2003 年)。

^f A/AC.265/2006/4，附件二

的各项指标。另一个不应忽视的因素是，各项政策和方案中必须包括所有残疾儿童。一些缔约国提出了很好的方案，却未能纳入所有残疾儿童。

C. 数据和统计资料

19. 为履行义务，各缔约国必须建立和发展收集数据的机制，这些数据必须准确、标准化和便于分类，并能反应残疾儿童的实际情况。这一问题往往被忽视，而且不被当作优先重点，但事实上这一问题不仅对所必须采取的预防措施产生影响，而且还对如何分配为各项方案供资所需的极其宝贵的资源产生影响。在获得准确的统计资料方面所面临的一项主要挑战是，缺乏关于残疾这一概念的普遍认可的清楚定义。鼓励各缔约国提出适当的定义，并确保纳入所有残疾儿童，以便残疾儿童能受益于专门为其制订的保护和方案。收集关于残疾儿童的数据往往需要额外的努力，因为这些数据常常被残疾儿童的父母和其他照料人所隐瞒。

D. 预 算

20. 根据第 4 条：“……缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度……采取此类措施”。虽然《公约》没有具体建议用于面向儿童的服务和方案的最适当国家预算百分比，但《公约》坚持儿童应当是优先重点。这项权利的落实问题始终令委员会关注，因为许多缔约国不仅没有划拨充分的资源，而且多年来还减少了划拨用于儿童的预算。这一趋势牵涉许多严重的问题，特别是对残疾儿童而言，他们往往很不受重视，甚至根本不受重视。举例而言，如果某一缔约国未能为确保所有儿童受义务、免费、高质量的教育划拨足够的资金，该缔约国不太可能会划拨资金为残疾儿童培养师资或者为残疾儿童提供必要的教学援助和交通。各项服务的权利下放和私有化现在已成为经济改革的手段。然而，不应忘记，缔约国负有最终责任——监督为残疾儿童划拨适当的资金，并制订严格的服务提供准则。为残疾儿童划拨的资源应当足够——而且指定用途以防被用于其他目的——以涵盖其所有需求，包括为培训从事残疾儿童工作的专业人员，例如教师、理疗师和决策者而制定的方案；教育运动；为家庭提供财政支持；保证收入；社会保障；辅助设施及各项相关的服务。此外，必须确保为旨在将残疾儿童纳入主流教育的其他方案提供资金，除其他外包括对学校进行翻修，以方便残疾儿童通行。

E. 协调机构：“残疾问题联络中心”

21. 面向残疾儿童的各项服务常常都是由各个政府和非政府机构提供的，更经常的情况是，这些服务支离破碎，无人协调，以致职能重叠，服务提供方面存在差距。因此，建立一个适当的协调机制变得十分重要。这一机构应该是跨部门的，应包括公共或私营部门的所有组织。该机构必须得到尽可能高的各级政府的授权和支持，以便全力履行职责。残疾儿童协调机构作为更广泛的儿童权利协调机制或国家残疾人协调机制的一部分，其优点是能在已建立起来的机制内开展工作，但这一机制必须能够适当运作，并能拨出所需的足够财政和人力资源。但另一方面，另外建立一个协调机制，可有助于突显残疾儿童问题。

F. 国际合作和技术援助

22. 为了使各缔约国之间能自由获取信息并营造一种关于残疾儿童的管理和康复等方面的知识共享气氛，缔约国应当认识到开展国际合作和技术援助的重要性。应当特别重视那些在建立和/或资助保护和增进残疾儿童权利的方案方面需要援助的发展中国家。这些国家在筹集适当资源以满足残疾人的迫切需求方面面临越来越多的困难，因此迫切需要得到有关预防残疾、提供服务和康复以及机会均等方面的援助。然而，为了满足这些日益增长的需求，国际社会应当探索新的融资方式和方法，包括大大增加资源，以及为筹集资源采取必要的后续措施。因此，还应当鼓励各国政府做出自愿捐款，增加地区和双边援助以及私人机构的捐助。儿童基金和世界卫生组织(卫生组织)在帮助发展中国家建立和落实残疾儿童的具体方案方面发挥着重要作用。知识交流活动十分重要，可分享最新的医学知识和良好做法，如早期确定，采取基于社区的做法，实施早期干预，为家庭提供支持等，应对共同的挑战。

23. 曾经历过或继续在经历内部和外部冲突的国家，由于冲突期间埋下的地雷，而面临特别的挑战。缔约国往往不了解布有地雷和未引爆装置区域的布雷情况，而排雷的费用又非常高。委员会强调指出，根据 1997 年《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》开展国际合作以防止仍埋在地下的地雷和未引爆装置造成的伤亡非常重要。在此方面，委员会建议各缔约国密切合作，以彻底排除武装冲突和/或曾发生过武装冲突的地区的所有地雷和未引爆装置。

G. 独立监督

24. 无论《公约》还是《残疾人机会均等标准规则》，都承认建立适当的监督机制的重要性^g。委员会经常提及“巴黎原则”(大会第 A/48/134 号决议)，作为国家人权机构应当遵守的指导方针(参见委员会关于独立国家人权机构在增进和保护儿童权利中的作用的第 2 号一般性意见(2002 年))。国家人权机构可以采用多种建制或形式，例如监察员或专员，而且范围可以宽泛，也可以很具体。但无论采取何种机制，都必须：

- (a) 具有独立性，并配备充足的人力和财政资源；
- (b) 为残疾儿童及其照料者所熟知；
- (c) 不仅能够实际进入该机制，而且在方式上还应保证残疾儿童能够容易地以保密的方式提出投诉或问题；以及
- (d) 必须拥有适当的法律权力，以考虑到残疾儿童年幼及其残疾的方式受理、调查和处理其提出的投诉。

H. 公民社会

25. 虽然照顾残疾儿童是国家的义务，但非政府组织往往负起这些责任，却得不到政府的适当支持、资助或承认。因此鼓励各缔约国为非政府组织提供支持与合作，以便其参与为残疾儿童提供服务，并确保其活动全面遵守《公约》的各项规定和原则。在此方面，委员会提请各缔约国注意其在 2002 年 9 月 20 日举行的关于私营部门作为服务提供者问题的一般性讨论日所通过的建议^h。

I. 传播知识和培训专业人员

26. 了解《公约》及其有关残疾儿童的具体规定，是确保实现这些权利的必要而有力的手段。鼓励各缔约国尤其通过系统地开展提高认识的宣传活动、制作便于儿童阅读的《公约》印刷读物和盲文本等适当的材料，以及利用大众传媒帮助人们正确看待残疾儿童等方式，来传播知识。

^g 另见经济、社会和文化权利委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)。

^h CRC/C/121, 第 630 至 653 段。

27. 为从事残疾儿童工作的专业人员所提供的培训方案，必须包括有关残疾儿童权利的有针对性的教育才算合格。这些专业人员包括(但不限于)决策人员、法官、律师、执法官员、教育者、卫生工作者、社会工作者和媒体工作人员。

四、一般原则

第 2 条：不歧视

28. 参见上文第 8 至 10 段。

第 3 条：儿童的最大利益

29. “关于儿童的一切行动，……均应以儿童的最大利益为一种首要考虑”。该条涉及面很广，旨在涵盖照料和保护一切处境下的儿童的所有方面。该条提及为保护残疾儿童权利制定法律框架的立法者以及涉及残疾儿童的决策进程。第 3 条应成为制定各种方案 and 政策的依据，而且应当在为残疾儿童提供的每一项服务以及所采取的对残疾儿童产生影响的任何其他行动中加以考虑。

30. 儿童的最大利益对为残疾儿童提供服务的机构及其他设施尤其具有相关性，因为它们需要符合各种标准和条例，而且应当以儿童的安全、保护和照料作为首要考虑，而且这一考虑应当在所有情况下，例如划拨预算时，都要比其他任何事项更为重要。

第 6 条：生命权，存活和发展的权利

31. 生命权，存活和发展的权利，是一项与生俱来的权利，对残疾儿童而言，是尤其值得重视的权利。在世界上许多国家，有大量的做法使残疾儿童完全或部分丧失这一权利。残疾儿童更容易受杀婴之害，此外，一些文化将带有任何形式残疾的儿童视为不祥之兆，可能会“玷污家庭的血统”，因此社区指定专人对残疾儿童格杀勿论。这些罪行往往是有罪不罚，或者肇事者被从轻处罚。促请各缔约国采取包括以下在内的必要措施，结束这些做法：提高公众认识、制定适当的立法、开展执法工作，确保所有直接或间接侵犯残疾儿童生命、存活和发展权利的人受到应有的惩罚。

第 12 条：尊重儿童的意见

32. 与残疾儿童相关的政策和决定，都是由无论是否身患残疾的成年人做出的，而残疾儿童自己却被排除在这一进程之外。在影响残疾儿童的所有程序中倾听他们的意见，并根据他们不断发展的能力尊重他们的意见，具有至为重要的意义。为使这一原则得到尊重，在议会、各委员会及其他论坛等各种机构中都应当有儿童代表，以便其发表意见，并参与对儿童尤其是残疾儿童产生影响的决策。让儿童参与此种进程，不仅可以确保各项政策针对他们的需要和期望，而且还可以作为一个重要的包容手段，因为这样做可以确保决策程序具有参与性。应当为儿童提供方便其发表意见的一切必需的交流方式。此外，各缔约国还应当为培训家庭和专业人员提供帮助，使他们了解如何提高和尊重儿童在承担自己生活中的决策责任方面不断发展的能力。

33. 残疾儿童往往需要特别的卫生和教育服务，才能最大限度地发挥其潜力，这方面的问题将在下文相关段落进一步讨论。然而，应当指出的是，残疾儿童的精神、感情和文化发展与福利经常被忽视。残疾儿童要么根本没有，要么很少参加专为儿童生活的这些最基本的方面所开展的工作和活动。另外，他们被邀请参加这些活动时，往往也仅限于参加专为残疾儿童开展的活动。这种做法只能进一步使残疾儿童边缘化，加大他们的被孤立感。专为儿童的文化发展和精神福利所执行的方案和活动，应当以兼收并蓄的方式让无论是否身患残疾的儿童参加。

五、公民权利和自由

(第 7 条、第 8 条、第 13 至 17 条和第 37 条 a 项)

34. 姓名和国籍权，维护身份的权利，言论自由权，思想、良知和宗教自由权，结社自由及和平集会自由权，隐私权，以及不受酷刑或其他残酷、不人道或有辱人格待遇或处罚及不被非法剥夺自由的权利等，都是普遍的公民权利和自由，对所有人，包括残疾儿童的这些权利，都必须尊重、保护和增进。在此方面，应当尤其注意残疾儿童的权利更可能被侵犯的领域，或者为保护残疾儿童而需要开展特别方案的领域。

A. 出生登记

35. 残疾儿童未进行出生登记的比率很高。残疾儿童不进行出生登记，便得不到法律保护，政府的统计资料中也无法体现。不进行出生登记，对其享受人权产生深刻的影响，其中包括缺乏公民身份，没有机会获得社会和保健服务，也没有受教育的机会。未进行出生登记的残疾儿童面临被忽视、被送进照料机构甚至死亡的可能性更大。

36. 根据《公约》第 7 条，委员会建议各缔约国采取一切适当措施，确保残疾儿童进行出生登记。此种措施应当包括建立和实行有效的出生登记制度，免除登记费用，设立移动登记所，以及为尚未登记的儿童设立学校登记站。在此方面，各缔约国应确保根据不歧视(第 2 条)原则和儿童最大利益(第 3 条)的原则全面落实第 7 条的规定。

B. 获得适当信息和大众传媒

37. 获得信息和通信手段，包括信息与通信技术和系统，能让残疾儿童独立生活，并充分参与生活的各个方面。残疾儿童及其照料者应当有机会获得关于其残疾问题的信息，以便其适当了解其残疾情况，包括残疾的起因、管理和预后等方面。这些知识特别宝贵，因为不但能使其适应自己的残疾并生活过得更好，而且还让他们能在自己的照料问题上更多地参与并做出知情的决定。还应当为残疾儿童提供适当的技术及其他服务和/或语言，例如布莱叶盲文和手语，以便其有机会享用一切形式的媒体，包括电视、广播和印刷材料，以及新的信息与通信技术和系统，例如互联网。

38. 另一方面，各缔约国还需要保护所有儿童，包括残疾儿童，不受有害信息的危害，特别是色情材料和宣扬仇外心理或任何其他歧视形式并有可能加深偏见的材料。

C. 便利使用公共交通和设施

39. 公共交通及其他设施，包括政府大楼、购物场所、娱乐设施等不易进入和使用，是造成残疾儿童被边缘化和被排斥的一个主要因素，而且明显使其获得各项服务，包括保健和教育服务的机会大打折扣。虽然这一规定在发达国家已多数得到落实，但在发展中国家却在很大程度上没有解决。因此促请所有缔约国制

定适当的政策和程序，让公共交通便于残疾儿童安全、方便和尽可能免费使用，可以考虑儿童的父母或其他照料者的经济情况。

40. 所有新的公共大楼都应符合方便残疾人出入的国际规格，现有的公共大楼，包括学校、卫生设施、政府大楼、购物场所，都必须进行必要的改造，使之尽可能容易进出。

六、家庭环境和替代照料

**(第 5 条、第 18 条第 1-2 款、第 9-11 条、第 19-21 条、
第 25 条、第 27 条第 4 款和第 39 条)**

A. 对家庭的支持和父母的责任

41. 残疾儿童在自己的家庭环境中得到照料和养育是最佳的选择，条件是家庭在各方面条件完好。为家庭提供的此种支助包括：对父母(单亲或双亲)及兄弟姐妹进行不仅关于残疾问题及其起因的教育，而且关于每个儿童独特的身心要求的教育；注重残疾儿童家庭面临的压力和困难的心理支助；关于家庭共同语言的教育，例如手语，以便父母和兄弟姐妹能与残疾家庭成员交流；特殊津贴形式的物质支持，以及消费品和被认为系确保残疾儿童生活体面、自给自足、全面融入家庭和社区所必需的特殊家具和代步设施等必要设备。在此方面，还应为受残疾人照料的儿童提供帮助。例如，与一名残疾父母或其他照料者一起生活的儿童应当得到支助，使其权利得到全面保护，并允许其在符合其最大利益的情况下继续与残疾父母共同生活。支助服务还应当包括各种不同形式的临时护理，例如在社区可以直接获得的家庭和日托设施提供的照料援助。此种服务让父母得以工作，并能缓解压力，维持健康的家庭环境。

B. 暴力、虐待与忽视

42. 残疾儿童更容易受到各种形式的虐待，无论是身心方面的虐待还是性虐待，也不管任何环境，包括家庭、学校、私营和公共机构，尤其是替代照料、工作环境和一般社区。人们常常引述说，残疾儿童遭受虐待的可能性要高五倍。在家中和在照料机构，残疾儿童都经常在精神和身体上受到暴力和性虐待，而且由于他们往往为家庭带来额外的实际和财政负担，因此特别容易被忽视和受到冷漠的对待。此外，缺乏机会使用能发挥作用的申诉受理和监督机制，也助长了这种

系统、持续的虐待行为。学校中恃强欺弱的现象是儿童遭受的一种特别暴力形式，而这种暴力形式常常以残疾儿童为目标。他们之所以特别容易受到伤害，可归因于以下一些主要原因：

- (a) 他们没有能力独立地听、行动、穿衣、梳妆和洗浴，增加了他们容易受到侵入式人身照料或虐待的可能性；
- (b) 离开父母、兄弟姐妹、大家庭和朋友而独处，增加了被虐待的可能性；
- (c) 如果他们有交流上的障碍或智力障碍，他们被虐待的申诉可能被人忽视、不相信或误解；
- (d) 父母或照料残疾儿童的其他人可能因为照料这些儿童所带来的实际、财政和感情问题，而承受很大的压力或感到相当紧张。研究表明，情绪紧张的可能更容易有虐待行为；
- (e) 残疾儿童常常被错误地认为没有性需求，并不了解自己的身体，因此，可能成为被人虐待的目标，尤其是性虐待者的目标。

43. 因此在处理暴力和虐待问题时，促请各缔约国采取例如以下方面的一切必要措施，防止残疾儿童受到虐待和暴力侵害：

- (a) 对父母或照料儿童的其他人进行培训和教育，使其了解儿童被虐待的危险，发觉儿童被虐待的迹象；
- (b) 确保父母在为子女选择照料者和设施时保持警惕，并提高其发觉儿童被虐待的能力；
- (c) 提供或鼓励设立儿童的父母、兄弟姐妹及其他照料人支助小组，以帮助其照料这些儿童，对付残疾问题；
- (d) 确保残疾儿童和照料者了解儿童有权受到尊严的对待和尊重，而且在这些权利被侵犯时，有权向适当部门提出申诉；
- (e) 确保学校采取一切措施，打击学校恃强欺弱的现象，尤其注意残疾儿童的情况，为他们提供必要的保护，同时将其纳入主流教育系统；
- (f) 确保为残疾儿童提供照料的机构配备受过专门训练的人员，遵守适当的标准，定期接受监督和评估，并有方便使用和敏感的申诉机制；
- (g) 建立一个便于使用、对儿童问题敏感的申诉机制和基于《巴黎原则》的能发挥作用的监督体制(见上文第 24 段)；
- (h) 采取一切必要的立法措施，对肇事者加以惩罚，逐出家庭，并确保残疾儿童不失去家庭，能继续在安全、健康的环境中生活；

- (i) 确保虐待和暴力的受害者得到治疗并重新融入社会，应特别侧重于为其开展全面的康复方案。

44. 在此方面，委员会希望提请各缔约国注意联合国研究暴力侵害儿童问题独立专家的报告ⁱ，其中提到残疾儿童是特别容易受暴力侵害的儿童群体。委员会鼓励各缔约国采取一切适当措施，落实该报告中所载的总体和具体建议。

C. 家庭型的替代照料

45. 大家庭仍然是许多社区照料儿童方面的一个主要支柱，并被认为是最佳的替代照料儿童方式，因此应当加强其作用，使其能够为残疾儿童及其父母或其他照料者提供支助。

46. 虽然承认寄养家庭在许多缔约国是一种得到认可并实际采用的替代照料形式，但许多寄养家庭不愿意承担照料残疾儿童的工作，因为残疾儿童可能需要的额外照料，以及其身体、心理和智力成长的特殊要求，往往构成挑战。所以，负责将儿童安置在寄养家庭的组织，必须为适当的家庭进行必要的培训和鼓励，并为寄养家庭提供能使其适当照料残疾儿童所需的支助。

D. 照料机构

47. 委员会经常对被安置在照料机构中的残疾儿童的数量极高并且将残疾儿童安置在照料机构中是许多国家喜欢采用的安置办法，表示关注。从质量上讲，所提供的照料，无论是教育、医疗还是康复方面，往往都比照料残疾儿童所必需的标准低得多，其原因不是因为缺乏确定的标准就是这些标准得不到落实和监督。照料机构的环境也尤其让残疾儿童更容易受到身心虐待、性虐待及其他形式的虐待，以及被忽视和受到冷漠的对待(见上文第 42-44 段)。因此，委员会促请各缔约国只有在为了儿童的最大利益万不得已的情况下，才作为最后手段将残疾儿童安置在照料机构。委员会建议各缔约国防止纯粹为限制残疾儿童的自由或行动自由而将其安置在照料机构的做法。此外，还应当重视改造现有的照料机构，重点建设围绕儿童权利和需求组成的小型居家型照料设施，制定机构中照料的国家标准，并制定严格的筛选和监督程序，以确保这些标准得到有效的落实。

ⁱ A/61/299。

48. 委员会感到关注的是，在将残疾儿童分离和安置的过程中，没有听取残疾儿童的意见。一般而言，决策程序都没有把儿童当作伙伴予以足够的重视，尽管这些决定会对儿童的生活和未来产生深远的影响。因此，委员会建议各缔约国继续加强努力，听取残疾儿童的意见，并为残疾儿童参与在家庭外照料的评估、分离和安置进程内，以及过渡阶段期间对其产生影响的一切事务提供便利。委员会还强调指出，在整个保护措施过程中，无论是作出决定之前，还是执行期间和之后，都必须听取儿童的意见。在此方面，委员会提请各缔约国注意委员会在2005年9月16日举行的关于无父母照料儿童的一般性讨论日所通过的建议^j。

49. 因此，促请各缔约国在解决将残疾儿童安置在照料机构的问题时，制定使残疾儿童脱离照料机构，将其重新安置在家庭、大家庭或寄养系统中的方案。应当为儿童重回家庭环境，向父母及大家庭的其他成员系统地提供必要的帮助/培训。

E. 定期审查安置情况

50. 无论主管部门为残疾儿童选择哪种安置形式，都必须对残疾儿童受到的待遇以及与其安置相关的所有其他情况进行定期审查，以监测其福利情况。

七、基本健康和福利

**(第6条、第18条第3款、第23条、第24条、
第26条和第27条第1-3款)**

A. 健康权

51. 达到可能的最高标准的健康，以及有机会获得并有能力支付高质量的保健服务，是所有儿童的一项固有权利。由于面临多方面的挑战，残疾儿童往往被排除在外，这些挑战包括歧视，以及因缺乏信息和/或财政资源、交通、地理分布和保健设施进出通道而享受不到。另一个因素是，缺乏专门针对残疾儿童的具体需求而制定的保健方案。卫生政策应当全面，并应涉及以下各方面的工作：早期发现残疾，早期干预，包括进行心理和生理治疗，康复，包括实物辅助器，例如假肢、代步设施，助听器和助视器等。

^j CRC/C/153, 第636-689段。

52. 必须要强调的是，保健服务应当在与没有残疾的儿童相同的公共卫生系统中，尽可能免费提供，而且服务应当尽可能是最新和现代化的。在为残疾儿童提供保健服务时，应当强调基于社区的援助和康复战略的重要性。各缔约国必须确保从事残疾儿童工作的卫生专业人员所受的训练达到可能的最高标准，并按以儿童为中心的做法从事工作。在此方面，与国际组织和其他缔约国开展国际合作，将使很多缔约国极大地受益。

B. 预 防

53. 残疾是由于多种原因造成的，因此预防的质量和水平也多种多样。经常造成残疾的遗传性疾病在一些实行近亲结婚的社会中是可以预防的，在此种情况下，建议开展公共宣传，并进行适当的受孕前检查。传染性疾病仍然是全世界造成许多残疾的原因，因此应当加强免疫接种方案，争取实现在全世界范围内进行防止一切可以预防的传染性疾病的免疫接种这一目标。营养不良对儿童的发展造成长期的影响，而且可以导致残疾，例如缺乏维生素 A 会致盲。委员会建议各缔约国实行并加强儿童出生前保健，并确保分娩当中有一定质量的援助。委员会还建议各缔约国提供适当的出生后保健服务，并开展宣传运动，让父母以及照料儿童的其他人了解基本的儿童保健和营养知识。在此方面，委员会还建议缔约国继续与卫生组织和儿童基金等组织开展合作并寻求得到技术援助。

54. 家庭事故和交通事故在一些国家中是造成残疾的一个主要原因，因此必须制定并执行预防性政策，例如制定关于系安全带和交通安全方面的法律。生活方式造成的问题，例如怀孕期间酗酒和吸毒，也是可以预防的造成残疾的原因，而且在一些国家胎儿酒精综合症是令人担忧的大事。预防出现儿童残疾的这些原因可以采取的措施包括：开展公共教育，发现并帮助那些可能酗酒和吸毒的孕妇。铅、汞、石棉等有毒物质在一些国家十分常见。各国应当制定和执行防止倾倒有害物质及其他污染环境的媒介的政策。此外，还应当制定防止辐射事故的严格准则和保障措施。

55. 武装冲突及其造成的严重后果，包括小武器和轻武器随处可得，也是造成残疾的主要原因。各缔约国必须采取一切必要措施，防止儿童受战争和武装暴力的不利影响，并确保受武装冲突影响的儿童有机会获得适当的卫生和社会服务，包括心理康复和重新融入社会的服务。委员会特别强调，对儿童、父母和广大公众开展有关地雷和未引爆装置危险的教育十分重要，可以预防伤亡现象。至

为重要的是，各缔约国必须继续找到地雷和未爆装置，采取措施禁止儿童进入可疑地区，加强排雷活动，并酌情在包括联合国各机构在内的国际合作框架中寻求必要的技术和财政支助。(亦见上文关于地雷和未爆装置的第 23 段以及下文特别保护措施中关于武装冲突的第 78 段)。

C. 早期发现

56. 很常见的情况是，残疾是在儿童生活中很晚时才发现的，致使其失去了有效的治疗和康复机会。早期发现需要卫生专业人员、父母、教师以及从事儿童工作的其他专业人员有很高的意识。他们应当能发现最早的残疾迹象，送交适当的诊断和处理。因此，委员会建议各缔约国在其保健服务中建立早期发现和早期干预系统，并建立出生登记以及跟踪早期发现患有残疾的儿童的进展的程序。各项服务应当在社区和家中提供，而且容易获得。此外，还应当在早期干预服务、学前和学校之间建立联系，为儿童的顺利转换提供便利。

57. 在发现残疾后，已建立的各种系统必须能进行早期干预，包括治疗和康复，并为使残疾儿童具有全部功能提供一切必要的设备，包括代步器、助听器、助视器和假肢等。还应当强调的是，这些设备应当尽可能免费提供，而且获得各项服务的程序有效、简单、避免等待时间过长和官僚现象。

D. 会 诊

58. 残疾儿童经常有多种健康问题，需要采取会诊的办法治疗。残疾儿童的医疗经常需要许多专业人员，例如神经病学者、心理学者、精神病学者、矫形外科医生和理疗师等。理想的做法是，这些专业人员进行会诊，确定为残疾儿童进行治疗的方案，以确保提供最有效的保健服务。

E. 青少年健康和发展

59. 委员会注意到，残疾儿童，尤其在青少年时期，在交友和生育卫生方面面临多种挑战和危险。因此，委员会建议各缔约国为残疾青少年提供适当的(并酌情针对具体残疾的)信息、指导和咨询，并全面考虑委员会关于艾滋病毒/艾滋病与儿童权利问题的第 3 号一般性意见(2003 年)，以及关于《儿童权利公约》框架内的青少年健康与发展问题的第 4 号一般性意见(2003 年)。

60. 委员会对盛行的强迫残疾儿童尤其是残疾女孩结扎的做法深切表示关注。这一做法仍然存在，严重侵犯了儿童身体完整的权利，并对身心健康带来终身的负面影响。因此，委员会促请各缔约国依法禁止以残疾为由强制儿童结扎的做法。

F. 研 究

61. 残疾的原因、预防和管理，在国家和国际研究议程上并没有得到应有的重视。因此鼓励各缔约国优先重视这一问题，确保对重点放在残疾问题的研究提供资金和监督，并尤其注意对伦理产生的影响。

八、教育和休闲 (第 28 条、第 29 条和第 31 条)

A. 高质量的教育

62. 残疾儿童享有与所有其他儿童一样的受教育权，并按《公约》的规定，在不受任何歧视和机会均等的基础上享有该项权利。^k 为此目的，必须确保残疾儿童能有效地获得受教育的机会，以促进“最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力(参见《公约》第 28 条和第 29 条，以及委员会关于教育的目的的第 1 号一般性意见(2001 年))”。《公约》承认有必要改变学校的做法，对正规教师进行培训，使其能教授具有多种能力的儿童，并确保其取得积极的教育结果。

63. 由于残疾儿童相互之间大不相同，因此父母、教师和其他专门的专业人员必须帮助每一名儿童发展最适合自己潜力的交流、语言、交往、志趣和解决问题的方式和技能。凡是负责提高儿童技能、能力和自我发展的人，都必须准确地观察儿童的进步，认真听取儿童的言语感情表达，争取以目标明确、最适当的方式为教育和发展提供支助。

^k 在此方面，委员会希望提及《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)，尤其是提及有关普及小学教育的千年发展目标，在目标 2 中各国政府承诺“确保在 2015 年年底之前，使各地儿童，不论男女，都能上完小学全部课程，男女儿童都享有平等机会，接受所有各级教育”。委员会还希望提及核准包容性教育概念的其它国际承诺，尤其是(联合国教科文组织和西班牙教育与科学部)于 1994 年 6 月 7-10 日在西班牙萨拉曼卡市召开的“世界特殊需要教育大会”所通过的《特殊需要教育萨拉曼卡宣言和行动框架》和于 2000 年 4 月 26-28 日在塞内加尔达喀尔市召开的“世界全民教育论坛”所通过的《达喀尔全民教育行动框架：履行我们作出的集体承诺》。

B. 自尊和自力立

64. 至为重要的是，残疾儿童的教育中必须包括提升正面的自我认识，确保儿童感到自己作为一个人而受到他人的尊重，在尊严方面没有任何限制。儿童必须能看到他人尊重他，并承认其人权和自由。将残疾儿童与同班其他儿童放在一起，可以向残疾儿童表明，他/她有得到承认的身份，并且是学生、同行和公民中的一员。同学间的支持可以提高残疾儿童的自尊，应当得到更广泛的承认和提倡。教育还必须为儿童提供增强能力的经验，让儿童最大限度地学会控制取得成就和成功。

C. 学校系统中的教育

65. 早期幼儿教育对残疾儿童尤其重要，因为他们的残疾和特别需求往往是在这些机构中被首先发现的。早期干预对于帮助儿童充分发挥潜力具有至关重要的意义。如果儿童在早期被发现患有某种残疾或发展迟缓，该儿童将有更好的机会受益于针对与其个人需求设计的早期幼儿教育。国家、社区或民间社会机构提供的早期幼儿教育，可以为所有残疾儿童的福利和发展提供重要的帮助(参见委员会关于在幼年落实儿童权利的第 7 号一般性意见(2005 年))。初等教育，包括小学以及在许多缔约国还包括中学，应当免费向残疾儿童提供。所有学校都不得有交流上的障碍，以及阻碍行动不便的儿童出入的有形障碍。另外，根据能力提供的高等教育也应当向合格的残疾青少年提供。为了充分行使受教育的权利，许多儿童需要个人辅导，尤其是需要在方法和技巧，包括适当语言及其他交流形式方面受过训练的教师教授儿童掌握多种能力，从而能利用以儿童为中心的个性化教学战略，以及便于使用的适当教学材料、设备和辅助教具，各缔约国应当根据现有资源尽量提供这些材料设备和教具。

D. 包容性教育

66. 包容性教育¹应当成为残疾儿童教育的目标。包容方式和形式必须取决于儿童个人的教育需求，因为某些残疾儿童的教育需要某种正规学校制度中可能得

¹ 《联合国教科文组织关于包容性的指南，确保全民接受教育》(教科文组织 2005 年)作出如下界定：包容性可被视为通过增加学习、文化和社区等方面的参与程度，针对所有学习者不同需求采取对应措施，并减少教育系统中的排斥现象和被排斥在教育系统之外的现象。这涉及对内容、办法、结构及战略方面进行修改和调整，并一般考虑到适当年龄层次的所有儿童的情况，且将使所有儿童受教育视为正规教育系统的责任……包容性涉及认同和排除阻碍……”(第 13 段和第 15 段)。

不到的支助。委员会注意到残疾人权利公约草案中所载的实现包容性教育目标的明确承诺以及各国义务确保包括残疾儿童在内的所有人不因残疾而被排除在一般教育制度以外，并确保他们在一般教育制度中得到必要的支助，以便利其有效地接受教育。委员会鼓励尚未开始实行包容性教育方案的缔约国采取必要措施，实现这一目标。然而，委员会强调指出，一般教育制度中的包容性可能程度不一。在短期内无法全面实现包容性教育的情况下，必须继续保持各项服务和方案选择。

67. 朝包容性教育的方向发展，近年来已得到很大的支持。然而，“包容性”一词可能有不同的含义。从核心意义上讲，包容性教育是一套价值观、原则和做法，设法为所有学生提供有意义、有成效和高质量教育，并公平地对待无论是残疾儿童还是所有学生学习条件和要求的多样性。这一目标可以针对儿童的多样性，通过各种不同的组织手段来实现。包容性可以是将所有残疾学生全时安排在一个正规班级，或是安排在包容性程度不一的正规班级，其中包括一定比例的特别教育。必须认识到，包容性既不能理解为无论残疾儿童面临什么样的挑战和需求，仅将其纳入正规系统即可，也不能这样去做。特殊教育和正规教育工作者之间开展密切合作非常重要。必须重新评价和制定学校的教学大纲，以满足无论有无残疾的儿童的需求。必须对教师以及教育系统中所涉的其他人员的培训方案加以修改，以全面反映包容性教育的理念。

E. 职业教育和职业培训

68. 进行职业发展和转变的教育，对所有残疾人都适宜，而无论其年龄大小。但必须从小抓起，因为职业发展可以说是一种从小即开始并贯穿整个人生的过程。从小学开始尽早培养职业意识和就业技能，可以让儿童长大后在就业方面做更好的选择。在小学进行职业教育，并不意味着利用年幼的儿童做工，最终敞开经济剥削的大门。开始是学生根据其早年发展起来的能力选择目标。然后是按照中学的职业教学大纲，在学校与工作场所之间的系统协调与监督下，学习适当的技能并获得工作经验。

69. 职业发展和就业技能应当包括在学校教学大纲中。职业意识和就业技能应当被纳入义务教育期间的课程。在义务教育只到小学为止的国家，残疾儿童在小学之后的职业培训应当是强制性的。各国政府必须为职业培训制定政策并划拨足够的资金。

F. 娱乐和文化活动

70. 《公约》第 31 条规定，儿童有权从事与儿童年龄相宜的娱乐和文化活动。该条应被理解为包括儿童的智力、心理和实际年龄与能力。游戏应被认为是学习包括社会技能在内的各种技能的最佳源泉。残疾儿童全面融入社会的目标，在儿童(有、无残疾的儿童)有机会、场所和时间一起游戏时，便得到实现。应当为学龄残疾儿童的目的，提供娱乐、休闲和游戏方面的培训。

71. 应当为残疾儿童提供平等的机会，参加各种文化和艺术活动以及体育活动。这些活动必须被视为表达手段和实现自我满足、高质量的生活的手段。

G. 体 育

72. 无论竞技型还是非竞技型体育活动，在计划时都必须尽可能以包容性方式将残疾儿童包括在内。也就是说，对于有能力与无残疾儿童竞争的残疾儿童，应当鼓励和帮助他们这么做。但在体育领域，由于需要体力，因此残疾儿童往往需要有专门的游戏和活动，才能公平、安全地进行竞争。但必须强调的是，在举行这种专门的活动时，媒体必须以负责任的态度发挥作用，对其给予同无残疾儿童的体育运动一样的重视，并加以报道。

九、特别保护措施

**(第 22 条、第 38 条、第 39 条、第 40 条、
第 37 条(b)-(d)项和第 32-36 条)**

A. 少年司法系统

73. 根据第 2 条，各缔约国有义务确保触犯刑法(如第 40 条第 1 款的规定)的残疾儿童，不仅受《公约》专门涉及少年司法的规定(第 40 条、第 37 条和第 39 条)的保护，而且还受《公约》所载列的所有其他相关规定和保障的保护，例如保健和教育领域的规定和保障。此外，必要时各缔约国应采取专门措施，确保残疾儿童实际上受到保护，享有上述各项权利。

74. 关于第 23 条所规定的权利，考虑到残疾儿童极其容易受到伤害，因此除上文第 73 段中提出的一般性建议外，委员会建议在处理(被指控)触犯法律的残疾儿童时，应考虑以下因素：

- (a) 审问触犯法律的残疾儿童应使用适当的语言，否则应由在此方面受过适当训练的警察、律师/辩护人/社会工作者、检察官和/或法官等专业人员进行处理；
- (b) 各国政府应当制定并执行多种具有灵活性的替代措施，以便根据儿童的个人身份和能力调整措施，争取避免使用司法诉讼程序。在处理触犯法律的残疾儿童时，应尽量不采取正规/法律诉讼程序。此种程序应当仅在为了维持公共秩序所必需时才考虑采用。在此种情况下，应作出特别努力，让儿童了解少年司法程序及其享有的权利；
- (c) 对触犯法律的残疾儿童，不得通过审前拘留或处罚的形式，将其安置在正规的少年拘留中心。只有在必要的情况下，为儿童提供适当治疗，解决致使其犯罪的问题时才采用剥夺其自由的方式，而且应将该儿童关在拥有受过专门训练的工作人员及能提供这种专门治疗的其他设施的机构中。在作出此种决定时，主管部门应当确保各项人权和法律保障均得到充分的遵守。

B. 经济剥削

75. 残疾儿童尤其易受各种形式的经济剥削，其中包括最恶劣形式的童工以及贩毒和乞讨。在此方面，委员会建议尚未批准国际劳工组织(劳工组织)关于允许就业的最低年龄的第 138 号公约和劳工组织关于禁止并立即采取行动消除最恶劣形式童工的第 182 号公约的缔约国，批准这两项公约。在执行这两项公约时，各缔约国应特别注意残疾儿童易受伤害的特点及其需求。

C. 街头儿童

76. 残疾儿童，尤其是身体残疾的儿童，往往由于各种原因，其中包括经济和社会原因，而流落街头。在街头生活和工作的残疾儿童需要得到适当的照料，包括营养、穿衣、住房、教育机会、谋生技能培训，并应受到保护，以免于各种危险，包括经济剥削和性剥削。在此方面，必须采取充分考虑儿童的特殊需求和能力的个别处理办法。委员会尤其感到关注的是，残疾儿童有时被利用在街头或在其他地方乞讨；有时为了乞讨的目的而故意造成儿童伤残。各缔约国必须采取一切必要的行动，防止此种形式的剥削行为，并明确将此种形式的剥削定为犯罪行为，同时采取有效措施将肇事者绳之以法。

D. 性 剥 削

77. 委员会经常对越来越多的儿童卖淫和儿童色情制品的儿童受害者表示严重的关注。残疾儿童比其他儿童更容易成为这些严重犯罪行为的受害者。因此促请各国政府批准并执行《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》，各国在履行《任择议定书》的各项义务时，应认识到残疾儿童特别脆弱，应特别注意保护残疾儿童。

E. 武装冲突中的儿童

78. 如前所述，武装冲突是造成残疾的一个主要原因，无论儿童直接参与冲突还是成为战争的受害者，都是如此。在此方面，促请各国政府批准并执行《儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。应特别注意因武装冲突而致残的儿童的康复和重新融入社会的问题。此外，委员会还建议各缔约国明确规定，禁止招募残疾儿童参与武装部队，并采取必要的立法和其他措施全面落实这一规定。

F. 难民及国内流离失所儿童、属于 少数群体的儿童和土著儿童

79. 某些残疾是致使某些个人成为难民或国内流离失所者的条件——例如天灾人祸——直接造成的。举例而言，在武装冲突结束之后很长时间内，地雷和未爆装置仍然造成难民、国内流离失所儿童和居民儿童伤亡。难民和国内流离失所残疾儿童很容易受到多种形式的歧视，尤其是难民和国内流离失所的残疾女孩，她们比男孩更容易受到虐待，包括性虐待、忽视和剥削。委员会着重强调，难民和国内流离失所残疾儿童应当优先得到特殊援助，包括预防性援助，获得适当的卫生和社会服务，其中包括心理康复和重新融入社会的服务。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)将儿童列为优先的政策领域，并通过了多份文件为这一领域的工作提供指导，其中包括 1988 年的《难民儿童指导方针》，该方针已被融入难民署关于难民儿童的政策。委员会还建议各缔约国考虑委员会关于远离原国籍无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇的第 6 号一般性意见(2005 年)。

80. 为保护和增进残疾儿童的权利所采取的一切适当和必要的措施，都必须包括并特别重视属于少数群体的儿童和土著儿童特别易受伤害的特点及其需求，这些儿童很有可能在各自的社区中已经被边缘化。各种方案和政策必须始终考虑到文化和种族问题。

附件四

第 10 号一般性意见(2007 年)

少年司法中的儿童权利

一、导 言

1. 在提交儿童权利委员会(委员会)的报告中,各缔约国往往极为细致地关注被指称、指控或认为触犯刑法的儿童(也称触法儿童)的权利。根据委员会定期报告的指导原则,《儿童权利公约》(《公约》)第 37 和 40 条的执行情况,是各缔约国提供资料的主要焦点。委员会赞赏地注意到,遵照《公约》在建立少年司法制度方面作出了大量努力。然而,若要全面履行《公约》,许多缔约国显然仍还有相当长的路要走,如在程序权利、制定和采取措施在不诉诸司法程序的情况下,解决触法儿童的问题,以及作为最后的手段才采用剥夺自由等方面。

2. 委员会同样关切地感到,尚无缔约国为防止儿童触犯法律所采取措施的资料。这有可能由于尚无少年司法综合政策的缘故。这也可说明,为何各缔约国仅提供了触法儿童待遇方面极为有限的统计资料。

3. 审查缔约国在少年司法领域履约情况的经验,是提出本一般性意见的原由。委员会希望通过一般性意见,为各缔约国依照《公约》实施少年司法提供更详尽的指导和建议。所述少年司法尤其应推行运用诸如转化和恢复性司法替代措施,将为缔约国提供处置触法儿童可采用的有效方式,不仅有助于触法儿童的最佳利益,而且有利于广大社会的长、短期利益。

二、本项一般性意见的目的

4. 首先,委员会希望强调,《公约》要求缔约国制定和实施一项少年司法综合政策。这项综合做法不只限于落实《公约》第 37 和 40 条所载的具体条款,而且还应实施《公约》第 2、3、6 和 12 条所载的一般原则以及其他相关条款,诸如第 4 和 39 条。因此,本项一般性意见的目的是:

- (a) 鼓励各缔约国根据并依照《公约》,制定和执行一项防止和解决少年犯罪问题的综合少年司法政策,并就此寻求少年司法问题机构间协调小组的意见和支持,该小组是根据经社理事会第 1997/30 号决议,由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国儿童基金会(儿

童基金)、联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)和一些各非政府组织的代表组成的;

- (b) 为各缔约国提供综合少年司法政策内容的指导和建议, 特别注重预防少年犯罪、制定以不诉诸司法程序的方式处理少年犯罪问题的替代措施, 并解释和落实《公约》第 37 和第 40 条所载的所有其他规定;
- (c) 提倡在国家的综合少年司法政策中融入其他国际标准, 尤其是《联合国少年司法最低限度标准规则》(“北京规则”)、《联合国保护被剥夺自由少年规则》(“哈瓦那规则”)和《联合国预防少年犯罪准则》(“利雅得准则”)。

三、少年司法：一项综合政策的主导原则

5. 在深入详尽地阐述《公约》各项规定之前, 委员会首先要提及综合少年司法政策的主导原则。缔约国在实施少年司法时, 必须系统地适用《公约》第 2、3、6 和 12 条所载的原则, 以及第 37 和 40 条所载的少年司法基本原则。

A. 不歧视 (第 2 条)

6. 缔约国必须采取一切必要措施确保所有触法儿童得到平等的待遇, 尤其须注意事实歧视和差别待遇的情况。这种歧视和差别待遇情况有可能由政策不一致所致, 且危害一些诸如街头儿童、属于种族、族裔、宗教或语言少数的儿童、土著儿童、女孩、残疾儿童和屡次触法的儿童 (累犯儿童)等弱势儿童群体。为此, 对所有从事少年司法事务的专业人员必须进行培训 (见下文第 97 段), 以及建立增强对少年罪犯平等待遇和提供纠正、补救和补偿措施的规则、条例或程序。

7. 触法儿童当他们想要求学就读或进入劳务市场时, 也成为歧视的受害者。必须采取措施, 为防止此类歧视, 包括为有前科的少年犯提供适当的支持和帮助, 争取重新融入社会, 并开展公共运动, 强调这些儿童有权承担起社会中的建设作用(第 40 条第 1 款)。

8. 刑法甚为通常地列入一些条款, 将犯有流浪、逃学、出走及其他行为的问题儿童列为罪犯, 而这些问题行为往往是由于心理或社会经济问题所致。令人尤感关注的是, 女孩和街头儿童往往沦为被当作罪犯看待的受害者。这些行为也称之为“身份罪”, 若系成年人所为, 则不被视为犯罪。委员会建议, 缔约国废除

有关“身份罪”的条款，确定儿童和成年人在法律面前的平等待遇。为此，委员会还提及《利雅得准则》第 56 条，该条规定：“为防止青少年进一步受到污点烙印、伤害和刑事罪行处分，应制定法规，确保凡成年人所做不视为违法或不受刑罚的行为，如为青少年所做，也不视为违法且不受刑事。”

9. 此外，在处理诸如流浪、流落街头或离家出走之类行为时，应采取措施保护儿童，包括有效支持家长和/或其他照管人的措施，以及旨在从根源上解决这种行为的措施。

B. 儿童的最大利益 (第 3 条)

10. 所有就实施少年司法采取的决定，都应首先考虑到儿童的最大利益。儿童在身心发育，感情和教育方面的需求有别于成年人。这种区别构成了减轻触法儿童罪责程度的依据。这些及其他区别是为儿童另行建立少年司法制度且须给予不同待遇的理由。保护儿童的最大利益意味着，在处置少年罪犯时，诸如镇压/惩罚等传统的刑事司法目标都必须让步于实现社会重新融合与自新的司法目的。完成这项工作还可配合加强社会安全。

C. 生命权，生存和发展权 (第 6 条)

11. 每一位儿童固有的这项权利应当指导并促使各缔约国制定出预防少年犯罪的有效国策和方案，因为，少年犯罪不言而喻会对儿童的发展产生极不利的影响。此外，这项基本权利应当形成以支持儿童发展的方式，处置少年犯罪的政策。《公约》第 37 条(a)款明确禁止死刑和无释放可能的终身徒刑(见下文第 75 至 77 段)。采用剥夺自由的做法会对儿童和谐发展产生极为不利的后果，严重地妨碍他/她重新融入社会。为此，第 37 条(b)款明确规定，对儿童的逮捕、拘留或监禁应符合法律规定，且仅应作为最后手段，期限应为最短的适当时间，从而充分尊重儿童的发展权(见下文第 78 至 88 段)。^a

^a 注意《公约》所确认的被剥夺自由的儿童的权利，适用于触法儿童，和出于照顾、保护或治疗，包括精神健康、教育、解毒治疗、保护儿童目的被安置在各类院所的儿童，或移民收容院的儿童。

D. 陈述意见权

(第 12 条)

12. 在少年司法审理的每一个阶段，都应充分尊重和落实儿童就一切涉及其本人的事项自由发表意见的权利(见下文第 43-45 段)。委员会注意到，在少年司法制度中儿童的意见正在成为一股日益强劲的要求改善和改革，落实儿童的权利的力量。

E. 尊 严

(第 40 条第 1 款)

13. 《公约》规定了一整套处理触法儿童的基本原则：

- (a) 符合儿童的尊严和价值感。这项原则体现了《世界人权宣言》第一条所载的基本人权，该条阐明：人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。这是享有尊严和价值的固有权利。《公约》序言明确提及，从与执法机构接触即刻起，在整个处置儿童的过程中，直至落实所有涉及儿童的措施方面，都必须尊重和保护这项固有的权利；
- (b) 增强儿童对他人人权和自由的尊重。这个原则与序言中的思想一脉相承，儿童应当本着符合《联合国宪章》所宣示的理想精神抚育成长。这也意味着，在少年司法体制内，对儿童的待遇和教育应旨在培养对人权和自由的尊重(《公约》第 29 条第 1 款(b)项和关于教育目的的第 1 号一般性意见)。显然，这项少年司法的原则要求充分尊重并实施第 14 条第 2 款确认的公平审判的保障(见下文第 40 至 67 段)。若少年司法中的主要行为者，诸如警官、检察官、法官和缓刑监督官不能充分尊重和保护这些保障，那么他们又如何期待在这种坏形象的影响下，儿童将会尊重他人的人权和基本自由呢？
- (c) 考虑到儿童的年龄，促进儿童的重新融合，以及儿童在社会上承担积极作用。从与执法机构接触即刻起，直至在处置当儿童的全过程期间都必须运用、恪守和尊重这项原则。这就需要实施少年司法的所有专业人员了解儿童的发展情况、儿童活跃和持续的成长情况，什么适合于儿童的福祉，什么是暴力侵害儿童最恶劣的形式。
- (d) 尊重儿童的尊严，要求必须禁止和防止一切暴力对待触法儿童的做法。委员会收到的报告表明，从刚刚接触警察、在预审拘留期间以及

被判刑剥夺自由的儿童，在治疗和其他设施的关押期间等所有少年司法程序阶段都发生过暴力现象。委员会促请各缔约国采取有效措施，防止此类暴力，确保将施暴者绳之以法，并按照 2006 年 10 月提交大会的关于“联合国暴力侵害儿童问题研究报告”^b 提出的建议，采取有效的后续行动。

14. 委员会承认，维护公共安全是司法制度的合法目标。然而，委员会认为，充分尊重和落实《公约》所载的少年司法主导原则，可更好地达到上述目标。

四、少年司法：综合政策的核心内容

15. 一项综合的少年司法政策必须包含下列核心内容：预防少年犯罪；不诉诸司法程序的干预措施，和在司法程序中采取的干预措施；少年司法的最低罪责年龄和最高年龄限制；保障公平审理；和剥夺自由，包括审前拘留和审判后的监禁。

A. 预防少年犯罪

16. 实施《公约》的一个最重要的目标，是促进儿童个性、才智和身心能力的全面协调发展(序言，和第 6 及 29 条)。儿童应当准备好在自由社会中独立和负责任的生活(序言和第 29 条)，由此他/她可承担起尊重人权和基本自由的积极作用(第 29 和 40 条)。为此，家长有责任以符合儿童能力发展的方式，提供适当的指引和指导，阐明如何行使《公约》承认的儿童权利。根据《公约》的上述及其他各项条款，若他/她的成长环境有可滋生参与犯罪活动的加剧或严重风险，显然不利儿童的最大利益。为此，应采取各类措施，充分且平等实施享有适足生活水准权(第 27 条)、可达到的最高健康水准和获得健康照顾权(第 24 条)、受教育权(第 28 和 29 条)、免遭一切身心暴力、伤害或虐待的受保护权(第 19 条)，和免遭经济或色情剥削(第 32 和 34 条)权，以及享有为儿童提供适当照顾或保护服务的权利。

17. 如上所述，少年司法政策若不制定出一整套旨在预防少年犯罪的措施，会有严重的缺陷。缔约国应在本国少年司法综合国策中融入 1990 年 12 月 14 日大会第 45/112 号决议通过的《联合国预防少年犯罪准则》(利雅得准则)。

^b A/61/299。

18. 委员会全面支持利雅得准则并同意重点应当放在预防政策上，从而通过家庭、社会、同龄人、学校、职业培训和工作环境，以及通过各种自愿组织成功地走向社会和达到融合。这具体意味着，预防方案应着重于支持尤为弱势的家庭，使学校参与灌输基本的价值观念(包括儿童和家长依法享有的权利和承担的责任)，并给予风险少年特殊的照顾和关注。为此，也应特别关注辍学儿童或由于其他原因未能完成其学业的儿童。委员会建议运用同龄人团体和家长有力的参与。缔约国还要顺应儿童——尤其是一再触犯法律的儿童——的特殊需要、问题、关注和利益，制订基于社区的服务项目和方案，并为这些儿童家庭提供适当的咨询和指导。

19. 《公约》第 18 和 27 条确认家长抚养其子女责任的重要性，但《公约》同时要求各缔约国为家长(或儿童照管人)提供援助，协助他们履行家长职责。援助措施不应只注重预防不良情况，而且也应甚至更加注重发挥家长的社会潜力。关于以家庭为主的预防方案，有大量资料可供参考，诸如对家长的培训、从子女极幼年开始增强家长子女之间互动的方案，和家庭探访方案等。此外，早期儿童教育显然与成长后暴力程度较低有着因果关系。社区一级推行的诸如“关爱社区”之类注重风险预防战略的方案，取得了良好成果。

20. 缔约国应根据《公约》第 12 条，全面促进和支持儿童，以及家长、社区领导人和其他主要行为者(例如非政府组织的代表、缓刑服务部门和社区工作者)参与制定和实施预防方案。参与的质量是这些预防方案成功与否的关键要素。

21. 委员会建议缔约国在致力于制定有效预防方案方面，寻求少年司法问题机构间小组的支持和咨询。

B. 干预/转化(也见下文 E 节)

22. 国家主管当局在处置被指称、指控或确认触犯刑法的儿童方面可采取两种干预措施；不诉诸法律审理的措施和在法律审理中采取的措施。委员会提醒缔约国必须采取最大程度的谨慎态度，确保维护儿童的人权和法律保障，从而使儿童得到充分的尊重和保护。

23. 触法儿童，包括累犯儿童，有权得到促进儿童社会重新融合以及使儿童承担起在社会中发挥积极作用的待遇(第 40 条第 1 款)。只有作为最后的措施才可对儿童采取逮捕、拘留或监禁做法(第 37 条(b)项)。因此，作为少年司法综合政策的一部分，必须制定和落实一系列广泛的措施，确保以适当符合儿童福祉的方

式，以及适合儿童环境及与所犯罪行相称的程度处置儿童。这些应包括照顾、指导和监督、咨询、缓刑、收养、教育和培训方案，及替代送交收养院的其他措施(第 14 条第 4 款)。

1. 不诉诸司法程序的干预措施

24. 根据《公约》第 40 条第 3 款，缔约国应在适当和可取时，寻求对被指称、控告或确认触犯刑法的儿童采取不诉诸司法程序的措施。鉴于大部分少年犯仅犯有轻微罪行。有一系列措施可以并且应当在大多数情况下采用，包括脱离刑事/少年司法程序，交由替代(社会)服务机构(如转化)等，并应成为固定做法。

25. 委员会认为，各缔约国有责任推行不诉诸司法程序处置触法儿童的措施，但是这不仅只限于犯有诸如店内偷盗，或者其他对财产造成有限损害的轻微罪行行为，而且包括初犯儿童。许多缔约国的统计数字表明，儿童所犯的基本而且往往大多属于轻类别的罪行。处置此类罪行不诉诸刑事司法法庭审判，符合第 40 条第 1 款所列的原则。除了避免造成耻辱的名声之外，这种处置法不仅对儿童，而且也会对公共安全利益产生良好效果，并且证明是成本效益更好的措施。

26. 缔约国应将不诉诸司法程序处置触法儿童的措施作为本国少年司法制度的一个组成部分。并由此确保充分尊重和保护儿童的人权和法律保障(第 40 条第 3 款(b)项)。

27. 各缔约国可酌情决定不诉诸司法程序处置触法儿童措施的确切性质和内容，并采取实施这些措施的必要立法及其他措施。然而，根据从某些缔约国报告提供的资料，显然已经制定了各种基于社区的方案，诸如由社会工作者或缓刑监督官监督和指导的社区服务、家庭会议和其他形式的恢复性司法，包括归还和补偿受害者的做法。其他缔约国应从上述这些经验汲取教益。至于全面尊重人权和司法保障，委员会提及《公约》第 40 条的相关部分，并强调如下：

- (a) 另类措施(即不诉诸司法审判处置被指称、指控或确认触犯刑法儿童的措施)，只有在确凿证明儿童犯有所指称的罪行、他/她自由并自愿地承认罪责、在未采用恐吓或施加压力的做法下供认不讳，而且在随后的司法审判中不会针对他/她运用此项供认的情况下，才可采用；
- (b) 当事儿童必须自由和自愿地书面同意接受另类措施，这种同意应基于对措施的性质、内容及期限充分和具体的了解，并且清楚不予合作、

不实施和不完全履行这项措施的后果。为了增强家长参与，各缔约国还应考虑征得家长的同意，尤其应得到不满 16 岁儿童的家长同意；

- (c) 法律必须载有具体条款，阐明对哪些案件可采取另类措施，以及在这方面应当管制和审查警察、检察官和/或其他机构的决定权，尤其要保护儿童免遭歧视；
- (d) 儿童必须有机会就主管机关提出的另类措施是否合适和可取，寻求法律及其他适当的援助，且可对措施进行复审；
- (e) 儿童接受的另类措施结果之后，应当达成对此案的最后结案。虽然为了行政和审查目的可以保留另类措施的不公开档案，但不应当视为“刑事记录”，而且曾经受过另类措施处置的儿童不应当被视为曾犯有前科的人。若因为此事件留下任何记录，亦唯有被授权处置触法儿童的主管机关才可查阅这份资料，而且规定出时限，例如最长为一年。

2. 司法程序下的干预措施

28. 若主管当局(通常为检察院)提出司法诉讼，则必须应用公平和公正审理的原则(见下文 D 节)。与此同时，少年司法制度应为处置触法少年提供大量的机会，采取社会和/或教育措施，以及严格地限制使用剥夺自由的做法，尤其是应作为最后措施，才可实行预审拘留。在诉讼审理阶段，必须作为最后的措施才采取剥夺自由的做法，而且应为适当最短的拘禁期(第 37 条(b)款)。这意味着，缔约国应具备经完善培训的缓刑部门，以便在最大程度上有效地使用诸如指导和监管法令、缓刑、社区监督或每日报告中心之类的措施，并且有可能提前解除拘禁。

29. 委员会提醒各缔约国，根据第 40 条第 1 款，对社会重新融合不可采取任何有可能阻碍儿童他/她的社区充分参与的行动，诸如造成对儿童的名声败坏，社会孤立，甚至贬斥的公共舆论。为采取促进触法儿童社会重新融合的处理方式，需要所有各方面的行动都应支持儿童全面成为社会的积极成员。

C. 年龄和儿童触犯法律

1. 最低刑事责任年龄

30. 缔约国提交的报告表明，规定的最低刑事责任年龄范围很广，最低可为 7、8 岁，最高可到 14 或 16 岁，而后者应予推荐。相当数量的缔约国采用两个最

低的刑事责任年龄。触法儿童在犯罪时正处于或者高于最低责任年龄的下限，但未超过最低责任年龄的上限时，只要他们在年龄方面达到了成年年龄时，即可被视为负有刑事责任。对于是否达到成年的评估，则由法庭/法官来确定，往往未要求心理专家的参与，而在实际上造成了对重罪案采用最低犯罪年龄下限的结果。这种双重最低年龄的制度，不仅往往造成混淆，而且让法庭/法官拥有了更大的自酌权，且可形成歧视性的行为。鉴于最低刑事责任年龄上下限幅度甚广，委员会感到，有必要为缔约国提供关于最低刑事责任年龄的明确指导和建议。

31. 《公约》第 40 条第 3 款要求各国力促具体规定最低年龄，在此年龄以下的儿童应视为无触犯法律之行为能力，但是在这一方面未具体提及最低年龄。委员会理解，这项条款规定各缔约国有义务确立最低刑事责任年龄。这个最低年龄含义如下：

- (a) 凡在最低年龄之下犯罪的儿童不可按刑法程序追究责任。即使极年幼的儿童确实具有触犯法律的能力，但是当他们的年龄低于最低刑事责任年龄时，即无可争议地认为当儿童不可按刑法程序遭到正式起诉并追究责任。对于这些儿童，若为其最大利益所必需，可采取特别保护措施；
- (b) 凡在犯罪时正处于或高于最低刑事责任年龄的儿童(或触犯刑法)，但未满 18 岁的少年(还见下文第 35 至 38 段)，可以按照刑法程序提出正式起诉并受审。但是这些程序，包括最后的审判结果，都必须按照本一般性意见所述，完全符合《原则和条款》。

32. 《北京规则》第 4 条建议，最低刑事责任年龄起点不应规定的太低，应考虑到情绪和心智成熟的实际情况。根据这条规则，委员会建议各缔约国不要将最低刑事责任年龄规定的太低，并将较低的现行最低刑事责任年龄提高到国际上可接受的幅度。从这些建议人们可得出结论，委员会认为低于 12 岁的最低刑事责任年龄不是国际上可接受的水平。委员会鼓励各缔约国将其较低的最低刑事责任年龄提高到 12 岁为绝对最低责任年龄，并继续提高最低刑事责任年龄的幅度。

33. 与此同时委员会促请各缔约国不要将最低刑事责任年龄降低至 12 岁。较高的最低刑事责任年龄，诸如 14 或 16 岁，可促进少年司法制度。根据《公约》第 40 条第 3 款(b)项，这样的少年司法制度可在不诉诸司法审理的情况下，处置触法儿童，但必须充分尊重儿童的人权和法律保障。为此，各缔约国应在报告中具体详实地向委员会通报，一旦儿童被确认触犯刑法或被指称或被指控触犯刑法

时，如何按照各自法律确定的最低刑事责任年龄处置这些儿童，以及确立了哪些法律保障，以确保这些儿童按照处于或者高于最低刑事责任年龄的儿童获得公平和公正的待遇。

34. 委员会谨阐明其关切，就被控犯有严重罪行，或者被视为足够成熟可承担刑事责任的儿童，允许按最低刑事责任年龄的例外，采用低于最低责任年龄，追究儿童刑事责任的做法。委员会强烈建议缔约国，确立最低刑事责任年龄，不允许以例外的方式，采用更低刑事责任年龄的做法。

35. 若无年龄证据，就不能确立当事儿童是否处于或者高于最低刑事责任年龄，那么就不可追究儿童的刑事责任(还见下文第 39 段)。

2. 少年司法的年龄上限

36. 委员会还想提请各缔约国注意运用少年司法规则的年龄上限。这些特殊规则——即特殊程序规则和转化措施和特别措施——应适用于所有该国规定的最低刑事责任年龄，直至据称在犯罪行为(或按刑法应受惩罚的行为)发生时不满 18 岁的人。

37. 委员会谨提醒各缔约国，各国确认被指称、指控或确认触犯刑法的每一个儿童都有权得到《公约》第 40 条规定的待遇。这意味着，每一位在犯有据称犯罪行为时不满 18 岁的人都应按照少年司法规则予以处置。

38. 委员会建议凡限制对 16 岁(或者更低)年龄的儿童适用少年司法规则的缔约国，或那些允许按例外方式，对 16 或 17 岁儿童采取按成年罪犯的方式处置的国家，修改各自的法律，以便对所有不满 18 岁者一无歧视地充分落实本国的少年司法规则。委员会赞赏地注意到，有些缔约国允许对 18 岁或更高年龄，通常直至 21 岁的青少年，按一般规则或以例外方式，运用少年司法的规则和条例。

39. 最后，委员会谨强调，充分实施《公约》第 7 条的关键是，必须具体让每一位儿童在出生之后立即得到登记，以便按这种或别的方式确立起年龄限制规定。这是所有缔约国的做法。一个儿童没有可证实的出生日期，极易在家庭、工作、教育和劳工，特别是在少年司法体制中遭受所有各类不公正的待遇。每一位儿童只要在需要证明他/她的年龄时，就应当为之免费提供出生证。若无法证明年龄，儿童有权得到可靠的医务或社会调查，确定他/她的年龄，并在出现冲突或无确凿证据的情况下，儿童应当有权享有在有疑问时不予确定的规则。

D. 公正审判的保障

40. 《儿童权利公约》第 40 条第 2 款载有一份列出一些权利和保障规定的重要的清单，这些权利和保障规定都旨在确保每个被指称或被指控触犯刑法的儿童都能够得到公正的待遇和审理。其中多数保障规定还见于《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条，人权事务委员会在其第 13 号(1984 年)一般性意见(司法)中，对该条作了阐述和评论，这项意见目前正在得到审查。不过，适用于儿童的这些保障规定的实施的确含有某些独特方面，本节将对这些方面进行阐述。在此之前，委员会希望强调的是：恰当和切实落实这些权利或保障规定的一个关键条件，在于参与少年司法工作的人员的素质。对专业人员例如警员、公诉人、儿童法律代理人或其他代理人、法官、监护人员、社会事务人员以及其他人员等进行培训至关重要，此种培训应当有系统地、持续不断地进行。这些专业人员应当熟悉儿童尤其是青少年的身心、精神发展和社会交往能力发展情况，并且熟悉残疾儿童、流离失所儿童、街头流浪儿童、难民和寻求庇护儿童，以及在种族、族裔、宗教、语言或其他方面属于少数群体的儿童等最易受伤害儿童(见上文第 6 至第 9 段)的特殊需要。女童在少年司法系统中可能很容易被忽视，因为她们在其中仅占很小的比例，因此，必须特别重视女童的特殊需求，例如，必须注重先前是否遭受虐待问题并考虑到其特殊的健康需求。专业人员和工作人员应当在任何情形中都以与儿童的尊严和价值相一致的方式行事，这种方式有助于增强儿童对他人的人权和基本自由的尊重，并且还有助于儿童重新融入社会并在社会中发挥积极作用(第 40 条第 1 款)。第 40 条第 2 款所列的所有保障规定——这些规定将在下文得到阐述——都属于最低标准，就是说，缔约国能够而且应当设法制定并遵守更高的标准，例如在法律援助以及儿童及其父母参与司法程序等方面。

1. 少年司法不得追溯既往 (第 40 条第 2 款(a)项)

41. 《公约》第 40 条第 2 款(a)项申明，以下规则，即任何人的行为或不行为，在其发生时依照国内法或国际法均不构成刑事罪的，不得据以认为犯有刑事罪，也适用于儿童(还见《公民权利和政治权利国际公约》第十五条)。就是说，任何儿童都不得因发生之时国内法或国际法未加禁止的行为或不行为，而依据刑法受到指控或被判刑。由于许多缔约国为预防和打击恐怖主义活动，都在最近加强

和/或扩充了刑法条款，因此，委员会建议缔约国确保这些变动不致使儿童以追溯既往方式受到惩罚或意外受到惩罚。委员会还想要提醒缔约国注意：《公民权利和政治权利国际公约》第十五条所载处以的刑罚不得重于犯罪时适用的刑罚的规则，根据《儿童权利公约》第 41 条，适用于《公民权利和政治权利国际公约》缔约国境内的儿童。任何儿童被处以的刑罚，都不得重于触犯刑法之时所适用的那种刑罚。但是，在犯罪行为作出之后，如果有关法律经修改规定了较轻的刑罚，相关儿童应当得益于此种修改。

2. 无罪推定

(第 40 条第 2 款(b)项(一)目)

42. 无罪推定对保护触犯法律的儿童的人权来说至关重要。无罪推定的含义是：对儿童提出的指控的举证责任在公诉方。被指称或指控触犯刑法的儿童应当被假定无罪，并且只有在相关指控证据确凿的情况下，方可被认定犯有所指控的罪行。相关儿童有权得到与此种推定相一致的待遇，而且所有有关的政府主管机构或其他机构和人员都有义务不预先判定审理结果。缔约国应当提供有关儿童成长的资料，以便确保这种无罪推定原则在实践中得到遵守。由于对程序缺乏了解，不成熟，惧怕或其他原因，相关儿童的举止可能会令人怀疑，但是，主管机构决不能在犯罪证据并不确凿的情况下推定该儿童有罪。

3. 陈述意见的权利

(第 12 条)

43. 《儿童权利公约》第 12 条第 2 款规定，儿童应当有机会在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中，以符合国内法诉讼规则的方式，直接或通过代理人或适当机构陈述意见。

44. 显然，对一名被指称、指控或经确认触犯了刑法的儿童来说，陈述意见的权利对于进行公正审理至关重要。同样清楚的是，只要符合儿童的最大利益，该儿童有权直接陈述意见，而并非只是通过代理人或适当机构陈述意见。这项权利必须在相关程序的所有阶段都得到充分尊重，这一程序从审前阶段开始，在这一阶段，相关儿童有权保持沉默，也有权向警方、公诉人和预审法官陈述意见。这项权利也适用于审理的各个阶段以及裁定采取的措施的执行阶段。换言之，儿童必须有机会自由表达看法，而且应当在整个少年司法程序中，根据儿童的年龄

和成熟程度恰当顾及这些看法。这意味着，为了切实有效地参与诉讼，儿童不仅须知悉对其提出的指控(见下文第 47 和 48 段)，而且还须知悉少年司法程序本身及可能裁定的措施。

45. 儿童应当有机会就可能裁定的(替代性)措施发表看法，而且儿童在这方面可能提出的具体愿望或要求应当得到适当考虑。提出相关儿童负有刑事责任的指称意味着：该儿童应当有能力并且能够切实参与关于对该儿童触犯刑法的指称采取最恰当的应对行动的裁决过程(见下文第 46 段)。不用说，裁决是由审理案件的法官作出的。但是，把儿童当作一个被动对象看待的做法，意味着不承认儿童的权利，而且无助于采取切实应对措施处理其行为。这也适用于裁定的措施的执行。研究表明，让儿童积极参与这一执行过程，在多数情况下都将有助于取得积极结果。

4. 切实参与诉讼的权利 (第 40 条第 2 款(b)项(四)目)

46. 公正审判要求被指称或被控触犯刑法的儿童能够切实参与审理，因此该儿童需要了解指控以及可能的后果和惩罚，以便向法律代理人提出请求，对证人提出质疑，叙述事件经过，并就证据、证词和将会强制执行措施作出恰当决定。《北京规则》第 14 条规定，诉讼应当在谅解的气氛中进行，以便使儿童能够进行参与并自由地表达意见。顾及儿童的年龄和成熟程度的做法，可能还要求修改法庭程序和惯例。

5. 迅速和直接知悉指控 (第 40 条第 2 款(b)项(二)目)

47. 每个被指称或被控触犯刑法的儿童都有权迅速、直接地被告知对其提出的指控。“迅速、直接”是指尽快告知，即在公诉人和法官最初对相关儿童采取程序步骤之时就这样做。它还指即便主管机构决定在不诉诸司法程序的情况下处理案件，相关儿童也必须知悉可能表明适合采取此种做法的指控。这是《公约》第 40 条第 3 款(b)项关于应当充分遵循法律保障措施的规定的一部分。应当用相关儿童能够理解的语言向其告知指控。这可能需要用外文告知相关情况，同时也需要将刑事/少年案件指控中经常使用的正规法律术语“翻译”成儿童能够理解的语言。

48. 仅仅向儿童提供正式文件是不够的，往往可能还需作口头解释。主管机构不应当让父母或法定监护人，或儿童的法律援助人员或其他人员进行口头解释。主管机构(如警方、公诉人、法官等)有责任确保相关儿童理解对其提出的各项指控。委员会认为，向父母或法定监护人提供此种资料的做法不应代替向相关儿童提供此种资料的做法。最为恰当的情形是：儿童和父母或法定监护人都能收到此种资料，从而能够了解相关指控和可能的后果。

6. 法律援助或其他适当援助 (第 40 条第 2 款(b)项(二)目)

49. 必须确保儿童在准备和进行辩护过程中得到法律援助或其他适当援助。《公约》的确要求向相关儿童提供援助，此种援助不一定在所有情况下都是法律上的援助，但此种援助必须恰当。如何提供此种援助，由缔约国酌情决定，但该援助应当免费提供。委员会建议，缔约国尽可能提供经过适当培训的法律援助人员，如专业律师或律师专职助手等。其他适当援助人员可以提供(如社会工作者)，但此种人员必须充分熟悉和了解少年司法程序所涉不同法律问题，而且必须在处理触犯法律的儿童的问题方面受过专门培训。

50. 《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第三款(乙)项规定，儿童及向其提供帮助的人员必须有足够的时间和便利准备辩护。儿童与其援助人员之间的通信，不论是书面还是口头通信，应当在以下条件下进行：此种通信的机密性按照《公约》第 40 条第 2 款(b)项(七)目所载保障规定，并按照儿童有权受到保护以使其隐私权和通信不受妨害的规定(第 16 条)，得到充分尊重。一些缔约国对这项保障(第 40 条第 2 款(b)项(二)目)提出保留，它们似乎认为，这项规定要求的完全是提供法律援助即由律师提供援助。但实际情况并非如此，因此，这种保留是能够而且应当被收回的。

7. 迅速并在父母在场的情况下作出裁决 (第 40 条第 2 款(b)项(三)目)

51. 国际上的一种共识是：就触犯法律的儿童而言，从犯下不法行为到对此种行为采取最后应对措施的时间，应当尽可能短暂。这段时间越长，应对措施就越可能失去想要达到的积极的教育效果，相关儿童就越可能遭受歧视。在这方面，委员会还提及《公约》第 37 条(d)款，该款规定：被剥夺自由的儿童有权迅速

得到关于其对剥夺自由做法的合法性提出异议行动的裁决。“prompt”一词的强烈程度高于“without delay”(《公约》第 40 条第 2 款(b)项(三)目)——鉴于剥夺自由做法的严重性，这是无可非议的；而“without delay”的强烈程度又高于《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第三款(丙)项中的“without undue delay”。

52. 委员会建议缔约国对从作出犯罪行为到警方完成调查、公诉人(或其他主管机构)决定对相关儿童提出指控以及法院或其他主管司法机构进行最终裁决这段时间规定和适用期限。这些期限应当比为成年人规定的期限短得多。但同时，在不拖延的情况下作出的裁决，应当是相关儿童的人权和法律保障规定得到充分尊重的程序的结果。在这一在不拖延的情况下进行的决策程序的过程中，法律援助人员或其他恰当援助人员必须到场。这些人员的在场不应限于法院或其他司法机构的审理，而是还应从警方询问(审问)相关儿童开始，适用于程序的所有其他阶段。

53. 父母或法定监护人应当到场参加诉讼，因为他们能够向相关儿童提供某些心理和情感上的支持。父母到场参加诉讼，并不是说父母能够为子女辩护或者参与作出裁决。不过，经儿童或其法律援助人员或其他适当援助人员请求，或者在考虑到儿童的最大利益(第 3 条)的情况下，法官或主管机构可决定限制或不允许父母参加诉讼。

54. 委员会建议缔约国依法明确规定最大限度地让父母或法定监护人参加对相关儿童的诉讼。这种参加应当在总体上有助于对儿童触犯刑法的行为采取有效的应对措施。为了便利父母参加诉讼，必须尽快向其告知子女被捕一事。

55. 同时，委员会对有些国家因子女犯罪而对父母实行惩罚的现象表示遗憾。在少数特定案件中，对子女的行为造成的损害承担民事责任，可能是恰当的，尤其是就少年(16 岁以下的人)而言。但是，规定触犯法律的儿童的父母须承担刑事责任的做法，将很可能无助于父母在子女重新融入社会方面充当积极的合作伙伴。

8. 不得强迫认罪

(第 40 条第 2 款(b)项(三)目)

56. 依照《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第三款(庚)项，《儿童权利公约》规定，儿童不得被迫提供证言或承认犯罪。这首先意味着——不言而喻——为使人供认或认罪而实施酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇，构成对儿童权利的严重侵犯(第 37 条(a)款)，而且是完全不能接受的。任何此种供认或

认罪都不得作为证据(《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 15 条)。

57. 还有许多其他迫使或促使儿童供认或自证其罪的残暴程度较低的手段。“强迫”一词应当作广义解释，因而不应仅限于武力或其他明显侵犯人权的行为。儿童的年龄，儿童的身心发育情况，审问持续的时间，儿童的理解力差，担心某种后果或在被暗示可能遭受监禁之后感到惧怕等，都可能使儿童作出不符合真实情况的供认。如果作出诸如“只要你告诉我们真实情况，你就可以马上回家”等允诺，或者答应从宽处理或将人释放，就更可能出现这种结果。

58. 受到讯问的儿童必须能够同法律代理人或其他恰代理人接触，而且必须能够在讯问过程中请求其父母到场。必须对讯问方法进行独立审查，以便确保证据从总的情况来看是自愿提供的而不是在遭受胁迫后作出的，并且是可靠的。法院或其他司法机关在研究儿童的供认或认罪的自愿性质或可靠性之时，必须考虑到儿童的年龄，拘留和讯问持续的时间，以及儿童的律师或其他援助人员、父母或独立代理人是否在场等问题。警员和其他调查机构人员应当经过良好培训，避免使用某些审问方法和做法，造成胁迫或不可靠的供词或证言。

9. 证人到庭和诘问证人

(第 40 条第 2 款(b)项(四)目)

59. 《公约》第 40 条第 2 款(b)项(四)目强调“平等武装”原则(辩护方和公诉方享有平等或均等条件)，应当在少年司法过程中得到遵守。“盘问或间接盘问”一词指的是，法律体系之间特别是对抗式审理和审问式审理之间是有着差别的。在审问式审理中，往往允许被告盘问证人，虽然被告很少行使这项权利，通常让律师盘问证人；或者，在涉及儿童的情形中，由另一个恰当机构负责盘问证人。不过，律师或其他代理人仍然有必要告知相关儿童：他们可以盘问证人，并且可以在这方面发表意见，有关方面应当视相关儿童的年龄和成熟程度适当考虑此种意见(第 12 条)。

10. 上诉权

(第 40 条第 2 款(b)项(五)目)

60. 儿童有权对判定其犯有指控所犯罪行的裁决，并对因这项有罪裁决而宣布采取的措施提出上诉。这种上诉应当由高一级的独立、公正的主管机构或司法

机构负责裁定，换言之，由一个达到与初审机构所达到的相同的标准 and 要求的机构负责裁定。这项保障规定类似于《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第五款。这项上诉权并非仅限于最严重的犯罪

61. 这似乎就是为什么相当多的缔约国对这项条款提出保留，以便将儿童的这项上诉权利限于较为严重的犯罪和/或宣判的原因。委员会提醒《公民权利和政治权利国际公约》缔约国，该公约第十四条第五款载有一项类似的规定。从《儿童权利公约》第 41 条来看，可以认为，该条规定每一名获得宣判的儿童都有权提出上诉。委员会建议缔约国收回对第 40 条第 2 款(b)项(五)目所载规定的保留。

11. 免费口译协助

(第 40 条第 2 款(六)目)

62. 如果儿童不懂或不会说少年司法系统所用的语言，该儿童有权得到口译员的免费协助。这种协助不应当限于法庭审理，而是还应当在少年司法程序的所有阶段都加以提供。还有必要对口译员进行向儿童提供协助方面的培训，因为儿童对其母语的使用和理解可能有别于成年人。缺乏这方面的知识和/或经验，可能会妨碍儿童对提出的问题的充分理解，并且影响受到公正审理和积极参与权利的享受。用“若”加以限定(“若儿童不懂或不会说所用语言”)，指的是就外籍儿童或少数民族儿童而言，如该儿童除母语以外还通晓官方语言，就无须向其提供口译员的免费协助。

63. 委员会还愿提请缔约国关注有语言障碍或其他残疾的儿童。按照第 40 条第 2 款(六)目的精神，并依据第 23 条所载向残疾儿童提供的特别保护措施，委员会建议缔约国确保有语言障碍或其他残疾的儿童得到经过良好培训的专业人员的充分、有效的协助，例如，在此种儿童经历少年司法程序过程中，向其提供手语协助(在这方面，还见儿童权利委员会关于残疾儿童权利的第 9 号一般性意见(2006 年))。

12. 充分尊重隐私

(第 16 条和第 40 条第 2 款(b)项(七)目)

64. 儿童有权要求其隐私在诉讼的所有阶段都得到充分尊重，这项规定体现了《公约》第 16 条规定的隐私受到保护的权利。“诉讼的所有阶段”，是指从与执法机构人员初次接触(例如讯问相关情况和身份)，直到主管机构作出最终裁决，

或解除监督、结束拘留获释，或被剥夺自由等各个阶段。在这种特定情形中，这项权利旨在避免不适当的宣传或描述造成的伤害。任何可能会使人知道少年犯罪者身份的信息都不得透露，因为此种信息会使相关少年受到歧视，并且还可能对其入学、就业、获得住房的前景或其人身安全造成影响。这意味着，主管机构在发布与据称系儿童所犯罪行相关的新闻稿方面应当谨慎从事，只有在非常例外的情况下才发布新闻稿。主管机构必须设法确保人们无法通过这些新闻稿知道相关儿童的身份。侵犯触犯法律的儿童的隐私权的新闻记者应当受到纪律处分，并在必要时(例如一旦再次侵犯隐私权)受到刑法制裁。

65. 为了保护儿童的隐私，多数缔约国通常都规定——有时允许有例外——对被控触犯刑法的儿童进行的庭审或其他审讯应当以非公开方式进行。这项规则规定，专家或其他专门人员经法庭特别准许可以到庭。少年司法中的公开审讯只有在一些明确规定的情形中并经法庭书面裁决方可进行。相关儿童可对此种裁决提出上诉。

66. 委员会建议所有缔约国实行以下规则：对触犯法律儿童的庭审和其他审讯以非公开方式进行。这项规则的例外应当非常有限，并且应由法律明确规定。判决/宣判应当在不透露相关儿童身份的前提下在法庭公布。隐私权(第 16 条)要求所有参与执行由法庭或另一主管机构采取的措施的所有专门人员，在其与外界的任何接触过程中不透露任何可能使人们知晓相关儿童身份的信息。此外，隐私权还意味着，应当对少年犯档案实行严格保密，此种档案不得向第三方透露，但直接参与案件调查、审判和裁决的人员除外。为了避免实行歧视和/或未经审讯作出判决，少年犯档案不应在处理其后涉及同一罪犯的案件的成人诉讼中使用(见《北京规则》，规则 21.1 和 21.2)，该档案也不得用来加重此种今后的宣判。

67. 委员会还建议缔约国实行以下规则：对于曾经犯罪的儿童，在年满 18 岁之后，可以自动将其姓名从犯罪记录中删除；对于极少数严重犯罪，经相关儿童请求可以删除其姓名，但在必要时可附加某些条件(例如在上次判罪之后的两年内未曾重新犯罪等)。

E. 措施(并见上文第四章 B 节)

1. 审判前各种可能的安排措施

68. 决定提起正式刑事司法诉讼程序，并不一定指这一程序必须以法院对儿童的正式判决而告终。委员会按照上文 B 节中的意见，愿强调指出，主管机关(在

多数国家里就是检察官办公室)应当经常不断地探索替代法院判决的其他可行方式。也就是说,应继续争取以类似上文 B 节所述的措施来适当结案。检方这类措施的性质和持续时间可能会有较严格的要求,所以有必要向儿童提供法律或其他适当的援助。应当向儿童解释,执行这类措施,应向儿童说明是中止正式刑事/少年司法程序的一种方式,而如果措施的实施令人满意,司法程序就可结束。

69. 在这种由检察官层面提供替代法院判决的程序中,儿童的人权和法律保障措施应当得到充分尊重。对此,委员会提请注意,以上第 27 段中提出的建议在这里同样适用。

2. 青少年法院/法官的结案方式

70. 在完全遵照《公约》第 40 条,经过公正和正当审判(见以上第四章 D 节)之后,须就判决认定对指控罪行负有罪责的儿童采取何种惩处措施作出决定。法律应当对法院/法官,或其他主管的独立、公正的机构或司法机关作出规定,除机构性看守和剥夺自由外,还有多种可能的替代措施,这些措施已不完全地载列于《公约》第 40 条第 4 款,以确保剥夺自由的措施只作为最后手段,而且只在尽可能短的时间里采用(第 37 条(b))。

71. 委员会希望强调指出,对于一项罪行所采取的反应,应当始终不仅与犯罪的情况和严重性相称,而且还应当与罪犯的年龄、可减轻罪责的情况、案情以及儿童的需要相称,同时还应当与社会的多方面,尤其是长期的需要相称。严厉惩罚的方式不符合《公约》第 40 条第 1 款中阐述的青少年司法主要原则(见以上第 544 段)。委员会重申,采用体罚作为制裁方式违反上述原则,也违反第 37 条,该条禁止一切形式的残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚(另见委员会第 8 号一般性意见(2006 年))——儿童有权受到保护,免受体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚。在儿童犯有严重罪行的案例中,可以考虑与罪犯的实际案情和罪行严重性相称的措施,相关因素包括公共安全以及制裁必要性。在涉及儿童的案例中,优先于上述因素的始终必须是保障儿童的福利和最大利益的需要,和帮助孩子重归社会的需要。

72. 委员会注意到,如果一项司法判决与儿童的年龄有关,而且对于儿童的年龄存在有矛盾的、无法最终确定或无法肯定的证据,则儿童应当有权得到有利判决(另见以上第 35 和 39 段)。

73. 关于剥夺自由/机构内看守以外的其他措施，在采用和实施此类措施方面存在多种不同的经验。缔约国应当利用这方面的经验，根据本国的文化传统调整上述替代措施并加以制定和实施。毋庸置疑，等同于强迫劳动，酷刑或不人道及有辱人格待遇的措施必须受到明文禁止，那些对这种非法惯例负有责任的人应被绳之以法。

74. 在提出这些一般性意见之后，委员会谨提请注意《公约》第 37 条(a)所禁止的各项措施，并提请注意剥夺自由的做法。

3. 禁止死刑

75. 《公约》第 37 条(a)重申了国际公认的标准(例如见《公民权利和政治权利国际公约》第六条第 5 款，即对于犯罪时未满 18 岁的人所犯的罪行不得判处死刑。尽管这项条文十分明确，但是仍有一些缔约国认为，这项规则只禁止处决年龄为 18 岁以下的人。但是，根据这条规则，明确且决定性的标准是，犯人在犯罪当时的年龄。也就是说，不论犯人在审判、判决或执行惩罚时是什么年龄，都不得因其在不到 18 岁时所犯的罪行而被判处死刑。

76. 委员会建议少数尚未对犯人在不满 18 岁时所犯的所有罪行废除死刑的缔约国废除死刑，并且在废除对儿童宣判死刑的必要法律措施正式颁布之前，暂停执行对此类犯人的死刑。已判处的死刑应当改为完全符合《公约》的其他制裁措施。

4. 禁止无假释可能的终身监禁

77. 任何在作案时不满 18 岁的儿童都不得被判处无释放或假释可能的终身监禁。对于向儿童作出的所有判决，释放的可能性应当现实可行，并得到经常审议。对此，委员会援引《公约》第 25 条，该条规定，为照料、保护或治疗目的而安置的儿童，都有定期接受审查的权利。委员会提请那些判处儿童终身监禁、但有可能释放或假释的缔约国注意，这项制裁措施必须充分符合并力图实现《公约》第 40 条(1)中所载的少年司法的宗旨。这意味着，被判处此类徒刑的儿童应当接受教育、治疗和看护，其目的是要最终释放儿童，重归社会，并具备在社会中发挥积极作用的力。这并要求对儿童的成长和进展定期审查，以便确定儿童接受释放的可能性。儿童被判终身监禁尽管有可能获释但是对实现少年司法的宗旨

即使并非完全不可能，至少可能十分困难，有鉴于此，委员会坚决建议缔约国废除对在犯罪时不满 18 岁的人判处任何形式的终身监禁。

F. 剥夺自由，包括审前拘留和审后监禁

78. 《公约》第 37 条载有采用剥夺自由措施方面的主要原则、每一被剥夺自由儿童在司法程序方面的权利，以及被剥夺自由儿童的待遇和条件方面的条款。

1. 基本原则

79. 采用剥夺自由措施的主要原则是：(a)对儿童的逮捕、拘留或监禁应符合法律规定并仅应作为最后手段，期限应为最短的适当时间；和(b)不得非法或任意剥夺任何儿童的自由。

80. 委员会关切地注意到，在许多国家里，儿童滞留在审判前监禁设施内达几个月甚至几年，这就构成了严重违反《公约》第 37 条(b)的行为。缔约国必须对此设置一整套切实的替代措施(见上文第四章 B 节)，从而承担起《公约》第 37 条(b)规定的责任，将剥夺自由的措施仅作为最后手段来采用。采用这类替代措施，必须经过审慎的安排，以便同时也做到减少审判前拘禁，而不是扩大制裁儿童的“网罗”。此外，缔约国应当采取适当的立法和其他措施，减少审判前拘禁的使用。将审判前拘禁作为一种惩处手段使用，是违反无罪推定原则的。法律应当明文规定将儿童安置在审判前拘禁或使之持续接受审判前拘禁所必须满足的条件，其中特别是要保证儿童能在法院诉讼程序中出庭，同时还应当规定确定儿童是否对自身或他人构成直接危险所必须满足的条件。

81. 委员会建议缔约国保证儿童能够尽早地从审前羁押中获释，必要时可对此规定某些条件。关于审前羁押的决定，其中包括羁押的时间长度，应当由主管的独立、公正的主管机构或司法机关作出，应当向儿童提供法律或其他适当的援助。

2. 程序方面的权利 (第 37 条(d)项)

82. 所有被剥夺自由的儿童，均有权及时获得法律及其他适当援助，有权向法院或其他独立公正的主管机关就其被剥夺自由一事之合法性提出异议，并有权迅速就任何此类行动得到裁定。

83. 任何被捕和被剥夺自由的儿童，都应当在 24 小时内提交有主管机关，审查(继续)剥夺自由行动的合法性。委员会并建议，缔约国拟定严格的法律条款，保证审前羁押的合法性受到定期审查，最好是每两星期审查一次。如果不可能在附带条件的情况下释放儿童(例如通过采用替代措施)，就应当依据所指控的罪行对之提出正式起诉，并在审判前拘禁发生的 30 天之内面对法院或其他独立、公正主管机关或司法机构。委员会了解法院审理暂停的惯例(经常不止一次)，促请缔约国颁布必要的法律条款，保证法院/少年司法法官或其他主管机关在受理起诉之后不超过六个月的时间里对起诉作出最后裁决。

84. 对剥夺自由的合法性提出质疑的权利，不仅包括上诉权，而且在剥夺自由系一项行政决定的情况下(例如警察、检察官和其他主管机关)，也包括诉诸法庭，或其他独立、公正的主管机关或司法机构的权利。得到迅速裁决的权利，是指裁决必须尽快作出，例如在提出质疑之后的两星期内或不超过两星期的时间里。

3. 待遇和条件 **(第 37 条(c)项)**

85. 所有被剥夺自由的儿童都应与成年人隔开。被剥夺自由的儿童不应当被安置在成人监狱或其他成人设施内。有大量证据表明，将儿童关押在成人监狱或囚牢里损害儿童的基本安全、福利，以及今后不再犯罪并融入社会的能力。《公约》第 37 条(c)中对于儿童与成人隔开规定所作“除非认为反之则有利于儿童”之特许例外应当作狭义的诠释；儿童的基本利益并不是按照缔约国的便利来界定的。缔约国应当对剥夺自由的儿童建立专门的设施，其中包含特别的、以儿童为中心的监管人员、工作人员、政策与做法。

86. 这一规则并不意味着，被关押在儿童设施内的儿童一旦年满 18 岁就必须立即转送到成人设施。如果继续留在儿童设施内符合他/她的最佳利益，而且不损害设施内年幼儿童的最佳利益，应当允许其留在原来的设施内。

87. 被剥夺自由的所有儿童都有权通过邮件和探访与家人保持联系。为了便利探访，儿童应当被安置在尽可能邻近其家人的设施内。可能限制这种联系的例外情况，应当在法律中有明文规定，而不应当任由主管机关自行酌处。

88. 委员会提请缔约国注意大会 1990 年 12 月 14 日第 45/113 号决议所通过的《联合国保护被剥夺自由少年规则》。委员会促请缔约国充分履行这些规则，

同时还应尽可能考虑到《联合国少年司法最低限度标准规则》(另见《北京规则》第 9 条)。对此,委员会建议缔约国将这些规则纳入本国的法律和条例,并且以本国或本区域语言向所有从事青少年司法工作的专业人员、非政府组织和志愿人员提供。

89. 委员会愿强调指出,在所有剥夺自由的案例中,须特别遵守以下原则和规则:

- (a) 应当为儿童提供适当之物质环境和住所,适合监管居住的教养目的,充分考虑到儿童在隐私、感官刺激、与同龄人交往的机会,和参加体育、身体锻炼、艺术,以及休闲活动的需求;
- (b) 所有义务上学学龄的儿童都有权接受适合其需求和能力、为其回归社会作准备的教育;此外,所有儿童在适当时都应当接受有可能为其今后就业作准备的相关职业培训;
- (c) 所有儿童在进入拘押/教改设施之时都有权得到医生的检查,而且在羁留在这类设施的全部时间里都应当得到适当的医疗护理,护理应当尽可能由当地的卫生设施和服务部门提供;
- (d) 这类设施的工作人员应当鼓励和便利儿童与外界的经常接触,其中包括与儿童家庭、朋友和其他人,以及与有声望的外部组织的代表沟通,并有机会回家探亲;
- (e) 只有在儿童对自己或他人造成直接的伤害危险时才能采用行动制约或强力,而且只有在所有其他控制手段都已用尽之时才能采用。行动制约或强力的使用,包括身体、器械和药物方式的制约,都应当在医务和/或心理专业人员的密切和直接监管下实施。这种方式绝不能被用作一种惩罚手段。关押设施的工作人员应当接受相关适用标准的培训,而违反规则和标准采用制约或强力的工作人员应当受到适当的惩处;
- (f) 所有处分措施都必须符合尊重青少年固有的尊严以及设施内看守的根本目标;违反《公约》第 37 条的处分措施必须受到严格禁止,其中包括体罚、关押在黑暗的牢房里、禁闭或单独监禁,或任何其他可能影响儿童身心健康或福祉的惩处手段;

- (g) 每一儿童都有权向中央管理部门、司法机关或其他适当的独立主管部门提出要求或申诉，其内容不应受到禁止，并不受拖延地及时得到答复；儿童必需知道并能方便地进入这些机构。
- (h) 独立而合格的检查人员应当有权力经常地开展视察，并可自行决定开展无事先通知的视查；检查员应当特别注重与设施内的儿童在保密的环境里交谈。

五、少年司法的组织工作

90. 为保证充分实行以上各段所阐述的原则和权利，有必要为少年司法工作建立有效的组织机构，以及完整的少年司法制度。正如《公约》第 40 条第 3 款所指出的那样，缔约国应当致力于促进建立适用于触犯刑法的儿童的法律、程序、当局和机构。

91. 这些法律和程序的基本条款所要求的内容已经在本一般性意见中作了阐述。进一步的和其他的规定应当由缔约国自行决定。这一方式也适用于这些法律和程序的形式。法律与程序可以在一般的刑法和程序法内特别的章节中作出规定，或者也可以归纳在有关青少年司法的单独法令或法律之中。

92. 完整的青少年司法制度还需要在警察、司法机关、法院系统、检察院，以及专门的辩护人或其他向儿童提供法律或其他适当援助的法律代表机关内建立专门的单位。

93. 委员会建议缔约国将青少年法院作为独立的单位或作为现有区域/地区法院的一部分建立这类法院。如果出于实际原因无法立即做到这一点，缔约国则应当保证指定专门的法官或地方法官来审理青少年司法方面的案例。

94. 此外，专门的业务部门，例如假释、咨询或监督服务，应当与专门的设施一起设立，例如日间管理中心，以及必要时可设立对儿童囚犯的居住监护理和治疗设施。在这种少年司法制度内，应当不断地鼓励所有上述专门单位、服务部门和设施之间的各项活动实现有效的协调。

95. 从许多缔约国的报告中可以明显看到，非政府组织不仅可以，而且确实在防止青少年犯罪方面，以及在青少年司法工作方面发挥了重要的作用。因此，委员会建议缔约国争取非政府组织积极参与其全面的青少年司法政策之制定和实施工作，并对这种参与提供必要的资源。

六、提高认识和培训

96. 触犯刑法的儿童经常受到媒体的负面宣传，助长了对这些儿童、进而常常是对所有儿童的歧视性和负面的定型看法。这种对儿童罪犯的负面宣传或定罪观念经常是基于对青少年犯罪起因的错误解释和/或误解，且经常导致采取更强硬方式的要求(例如，零度宽容、三次过失不再容忍、强制性刑罚、在成人法院审判以及其他侧重惩罚性的措施)。为进一步理解青少年犯罪的根源创造积极的便利环境以及对这一社会问题采取以权利为基础的方式，缔约国应当开展、推广和/或支持教育和其他运动，使人们进一步认识到有必要和有义务根据《儿童权利公约》的精神与文字，来处理被指控触犯刑法的儿童。为此，缔约国应当取得议会、非政府组织和媒体的积极和正面参与，支持他们为增进理解对触犯刑法的儿童采取基于权力的处理方式所作的努力。儿童，尤其是经历过少年司法制度的儿童参与这些提高认识的努力是至关重要的。

97. 少年司法工作的好坏，关键是所有从事执法和司法工作的专业人员，必须接受有关《公约》一般条款，其内容和含义的适当培训，特别是与日常实践直接相关的培训。这项培训应当以系统而持续的方式来开展，而且不应当只局限于涉及到相关国家和国际法律条款的资料。培训的内容尤其应当包括关于青少年犯罪的社会和其他起因、儿童成长的心理和其他方面情况(对此应尤其关注女童和属于少数群体或土著的儿童)，青少年眼中世界里的文化和风尚、群体活动的相互关系，以及处理触犯刑法儿童的可用措施，尤其是不必诉诸司法程序的措施(见上文第四章 B 节)。

七、数据的收集、评估和研究

98. 委员会深感关切的是，缺少一些最基本的分类数据，如，缺少的数据涉及到：儿童犯罪的数量和性质、审前羁押的采用情况和平均时间、采用司法程序以外其他措施(疏导)处理的儿童案例数量、宣判有罪的儿童数量以及判决惩戒的性质。委员会促请缔约国有系统地收集有关少年司法实践资料的分门别类的数据，以及为制定、执行和评估旨在按照《公约》的原则和条款防范和有效应对青少年犯法问题的各项政策和方案而必需掌握的数据。

99. 委员会建议，缔约国定期评估其少年司法的实践，尤其是评估所采取措施的实际收效，其中包括那些涉及到歧视、重归社会和累犯问题的措施，而且最

好应当由独立的学术机构进行评估。研究工作，例如对于可能构成歧视的少年司法工作中不均等执法情况的调查研究，以及在少年犯罪领域内的最新研究动态，例如有效的疏导方案或最新出现的青少年犯法活动等方面的调查研究，将会突显成功和令人担忧的关键要点。儿童参与这项评估和研究十分重要，而曾经与少年司法制度某些部门发生过接触的儿童参与这种评估更为重要。这些儿童的隐私以及这些儿童提供合作的保密性应当得到充分的尊重和保护。对此，委员会提请缔约国遵守有关吸收儿童参与调查研究方面的现有国际准则。

-- -- -- -- --