

## 第5號(2003年)一般性意見

### 執行《兒童權利公約》

#### (第4條、第42條和第44條第6項)的一般措施

### 序言

兒童權利委員會起草了本一般性意見，概述了締約國所承擔有關制定其稱之為“一般執行措施”的義務。鑒於這一概念的要素錯綜複雜，委員會強調指出，在適當時可能會頒布有關個別要素的、更為詳細的一般性意見，以擴充闡述本綱要。委員會題為“獨立的國家人權機構在保護和增進兒童權利方面的作用”的第2號(2002年)一般性意見，已擴大了這一概念。

### 第4條

“締約國應採取一切適當的立法、行政及其他措施，以實現本公約所確認的權利。關於經濟、社會及文化權利，締約國應根據其現有資源所允許的最大限度，並視需要於國際合作範圍內採取此類措施。”

#### 一、導言

**1.** 國家一旦批准了《兒童權利公約》，即根據國際法承擔了執行公約的義務。執行是個過程，締約各國為此要採取行動，確保在其管轄範圍內實現該《公約》所規定之所有兒童應享的一切權利。<sup>1</sup> 第4條請締約國應採取所有適當之立法、行政及其他措施，實現本公約所承認之各項權利。

儘管履行公約義務的是國家，但要落實執行公約任務，即實現兒童人權，卻需要社會各階層，當然也包括兒童本身的參與。最根本的一點是，確保所有國內法與《公約》保持充分一致，並且使《公約》的各項原則及規定，能夠直接適用與適當的執行。此外，兒童權利委員會已確認了種種為確保有效執行所必須

---

<sup>1</sup> 委員會提請締約國注意，為本《公約》之目的，兒童的定義為“未滿18歲之人，但其適用之法律規定未滿18歲為成年者，不在此限”(第1條)。

採取的措施，包括於各級政府、議會和司法機構建立專門機構和開展監測、培訓和其他活動。<sup>2</sup>

2. 在定期審議締約國根據《公約》所提交的報告時，委員會特別注意它所稱之為“一般執行措施”部分。委員會在審議之後發表的結論意見中，就一般措施提出具體建議。委員會希望締約國在其後續定期報告中說明，針對這些建議所採取的行動。委員會的報告準則對《公約》條款作了分類安排，<sup>3</sup> 首先說明的是“一般執行措施”，其次，將第4條與第42條(使兒童和成人都能普遍知曉本公約內容的義務；見下文第66段)和第44條第6項(向其本國公眾廣泛供應其報告的義務；見下文第71段)歸為一類。
3. 除了這些規定以外，第2條也規定了其他一般執行義務：“締約國應尊重本公約所揭櫫之權利，確保其管轄範圍內之每一兒童均享有此等權利，不因……而有任何差別”。
4. 另外根據第3條第2項，“締約國為確保兒童福祉所必要之保護與照顧，考量其父母、法定監護人或其他對其負有法律責任者之權利及義務，並採取一切適當之立法及行政措施達成之”。
5. 在國際人權法中，有一些條款與本《公約》第4條相似，也規定了全面的執行義務，譬如，《公民權利和政治權利國際公約》第2條和《經濟、社會和文化權利國際公約》第2條。人權事務委員會和經濟、社會、文化權利委員會曾就這些規定提出一般性意見，應將其作為對本一般性意見的補充，這些一般性意見可參閱下文。<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 1999年，兒童權利委員會舉辦了一個為期兩天的講習班，以紀念聯合國大會通過《兒童權利公約》十周年。講習班主要側重於一般執行措施，委員會隨後通過了詳細的結論和建議(見CRC/C/90, 第291段)。

<sup>3</sup> 《關於締約國根據《公約》第44條第1(a)項所提交初次報告的形式和內容的一般準則》，CRC/C/5, 1991年10月15日；《關於締約國根據《兒童權利公約》第44條第1 (b)項所提交定期報告的形式和內容的一般準則》，CRC/C/58, 1996年11月20日。

<sup>4</sup> 人權事務委員會，第3號一般性意見(第十三屆會議，1981年)，“第2條：各國的執行工作”；經濟、社會、文化權利委員會，第3號一般性意見(第五屆會議，1990年)，“締約國義務的性質”(《公約》第2條第1項)；以及第9號一般性意見(第十九屆會議，1998年)，“《公約》在國內的適用”進一步詳細說明了第3號一般性意見中的某些要素。人權事務高級專員辦事處定期出版的條約機構的一般性意見和建議彙編(HRI/GEN/1/Rev.6)。

6. 第4條說明的是締約國的全面的執行義務，但第二句中也暗示了公民和政治權利與經濟、社會和文化權利之間仍有所區別，“關於經濟、社會及文化權利方面，締約國應根據其本國最大可用之資源，並視需要，在國際合作架構下採取該等措施”。

對一般人權或《公約》權利，並沒有任何簡單或權威性的劃分。委員會的報告準則將第7條、第8條、第13條至第17條和第37條(a)項歸入“公民權利和自由”項下，但從上下文來看，仍然說明了這些權利並不僅僅是指《公約》所載列的公民權利和政治權利。實際上，有一點是十分清楚的，即其他許多條款，包括《公約》第2條、第3條、第6條和第12條，都包含了構成公民/政治權利的要素，這也反映出所有人權的相互依存性和不可分割性。享有經濟、社會和文化權利與享有公民權利和政治權利息息相關，無法分割。如下文第25段中指出的，委員會認為，經濟、社會和文化權利以及公民權利和政治權利應被視為可請求司法救濟的權利。

7. 第4條第二句反映了一種對現實的認同，即資源——財政和其他資源——不足，有可能妨礙某些國家充分執行經濟、社會和文化權利；為此採用“逐步實現”此種權利的概念：各國必須能夠表明它們業已“根據其根據其本國最大可用之資源”執行了公約規定，並視需要展開國際合作。締約國一旦批准《公約》，即有義務，不僅在其管轄範圍內予以實施，而且有義務通過國際合作，以促進全球範圍內之執行(見下文第60段)。
8. 該句與《經濟、社會和文化權利國際公約》使用的措施相似，委員會完全同意經濟、社會和文化權利委員會的看法，即“甚至在明顯缺乏可得資源的情況下，締約國仍有義務努力爭取保證，在這種條件下，盡可能廣泛地享有有關的權利……”。<sup>5</sup> 無論其經濟狀況如何，締約國都必須採取一切可能的措施，努力實現兒童權利，同時特別關注處境最為不利的群體。
9. 委員會所確認的和本一般性意見中所述的一般執行措施，其目的是通過以下手段促進所有兒童充分享有《公約》載列的所有權利。這些手段可以是立法、建立政府一級且獨立的協調及監測機構、綜合性數據收集、提高認識及開展培訓，並制定、實施適當的政策、服務與方案。本《公約》在通過及幾乎普遍獲批准之後，取得了若干令人滿意的成果，其中一項成果是在國家一級層級建立

<sup>5</sup> 第3號一般性意見，HRI/GEN/1/Rev.6, 第11段，第16頁。

了各種以兒童為重點且對兒童問題有敏感認識的新機構和結構，並開展了各種有關的活動。譬如在政府內部設立兒童權利部門、兒童事務部長、部際兒童問題委員會、議會委員會、兒童影響分析、兒童問題預算和“兒童權利狀況”報告、非政府組織兒童權利聯盟、兒童監察使和兒童權利專員，等等。

10. 雖然其中一些事態發展，在很大程度上不乏有做表面文章之嫌，但其出現至少也表明了人們對兒童在社會中地位的認識發生了變化，願意從政治角度對兒童問題給予更優先考慮，並且逐步對施政給予兒童，以及兒童人權的影響增強了敏感認識。
11. 委員會強調，就本《公約》而言，各國的作用就是履行其對每一兒童所承擔的明確法律義務。落實兒童人權，絕不是一項慈善工作，在對兒童施恩。
12. 整個政府、議會和司法機構必須孕育一種兒童權利觀點，方可全面而有效地執行《公約》，尤其是按照委員會所明確為一般原則的《公約》下列條款行事：

第2條：締約國應尊重本公約所揭櫫之權利，確保其管轄範圍內之每一兒童均享有此等權利，締約國要履行這項關於無差別的義務，必須積極確認和實現其權利可能需要採取特別措施的兒童個人及群體。例如，委員會尤其著重指出，數據收集需要加以分類，以便可以查明存在或可能存在的差別。要解決差別問題，可能需要在立法、行政及資源分配方面進行改革，以及採取教育措施來改變人們的態度。應當強調的是，應用平等享有權利的無差別原則，並不是說待遇相等。人權事務委員會的一項一般性意見強調了採取特別措施的重要性，以減少或消除造成差別的條件。<sup>6</sup>

第3條第1項：關於兒童的一切行動，均應以兒童最佳利益為一種首要考慮。該條提及“公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關”採取的行動。該原則要求政府、議會和司法機構都要採取積極措施。每個立法、行政和司法機關都必須採兒童最佳利益原則，系統地審查其所作出的決定和採取的行動，在目前或以後將會對兒童權利和利益產生何種影響，例如，擬議或現行法律、政策或行政行動或法院判決，包括與兒童沒有直接關係、但對兒童產生間接影響的那些政策或行動。

---

<sup>6</sup> 人權事務委員會，第18號一般性意見(1989年)，HRI/GEN/1/Rev.6, 第148頁及以下各頁。



第6條：締約國應盡最大可能確保兒童之生存及發展。委員會希望各國將“發展”作為一個綜合的概念，從最廣泛的意義上加以解釋，它包括兒童身體、智力、精神、道德、心理和社會多方面的發展。執行措施的目的應是實現所有兒童的最適發展。

第12條：兒童有權就“影響其本身之所有事物”自由發表其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。這項原則雖然強調兒童在積極參與增進、保護和監測其應享權利方面所發揮之作用，但也同樣適用於各國為執行本《公約》所採取的一切措施。政府決策進程向兒童開放，是一種積極的挑戰，委員會認為各國目前正日益對之作出響應。鑒於將投票年齡降低到18歲以下的國家至今仍寥寥無幾，政府和議會就更有理由確保並尊重無公民權的兒童的意見。要使磋商富有意義，就必須為兒童提供文件及程序。但是，就作出“傾聽”兒童呼聲的舉動而言，這不成問題；而對他們的意見給予適當的重視，則需要有切實的改變。**傾聽兒童的呼聲，其本身不是目的，而是國家與兒童交互作用，以及使國家為兒童採取的行動更加注重實現兒童權利的一種手段而已。**

兒童議會這類一次性或經常性活動有可能激勵和提高認識度。不過，第12條仍要求各國作出連貫一致的持續安排，**使兒童親身參與，以及與兒童進行磋商，還必須防止只作表面文章的現象**，目的是瞭解有代表性的意見。第12條第1項強調“影響到其本身之所有事物”，這就意味著要查明特殊兒童群體對某些特殊問題之意見，例如，體驗過少年司法制度的兒童對該領域法律改革提案之意見，或被收養子女和收養家庭的子女對收養法和收養政策的意見。重要的是，政府應當與兒童建立一種直接的關係，而不是僅僅以非政府組織或人權機構作為媒介開展工作。在《公約》通過的最初幾年裡，非政府組織在倡導採取兒童參與式辦法方面發揮了顯著的作用，然而，進行適當的直接接觸，是對政府和兒童雙方均有利的的事情。

## 二、對保留的審查

13. 委員會在其關於一般執行措施的報告準則中，首先請締約國說明其是否認為有必要保持以前作出的保留(如果有的話)，或者是否有意向撤銷保留。<sup>7</sup> 《公約》

締約國有權在其批准或加入《公約》時作出保留(第51條)。委員會旨在確保充分和無條件尊重兒童人權的目標，只有在締約國撤銷其保留的情況下，才有可能真正實現。委員會在審議報告過程中，自始至終都建議締約國重新審查，並撤銷其保留。如果締約國在重新審查之後，仍然決定保持其保留，委員會則會要求該國在下一期定期報告中予以充分說明。委員會提請締約國注意世界人權會議鼓勵重新審查和撤銷保留。<sup>8</sup>

14. 《維也納條約法公約》第2條對“保留”的定義為“一國於簽署、批准、接受、贊同或加入條約時所作之片面聲明，不論措辭或名稱為何，其目的在摒除或更改條約中若干規定對該國適用時之法律效果”。《維也納公約》指出，國家在批准或加入某一條約時，有權提具保留，除非該項保留“與條約目的及宗旨不合”(第19條)。
15. 《兒童權利公約》第51條第2項表達了這一思想：“不得提出內容與本公約目標及宗旨相抵觸之保留”。但有些國家提出之保留顯然違反第51條第2項規定，例如，認為對《公約》的尊重不應超出該國現行憲法或立法所允許之範圍，包括在某些情況下不應超出宗教法所許可的範圍，委員會對此深感關切。《維也納條約法公約》第27條規定，“一當事國不得援引其國內法規定為理由而不履行條約”。
16. 委員會注意到，在某些情況下，締約國對其他締約國提具的此類含義廣泛的保留，提出正式異議。委員會讚揚所有締約國為促進最大可能地尊重《公約》而採取的一切行動。

### 三、批准其他主要國際人權文書

17. 作為其對一般執行措施之審議工作的一部分，以及遵循人權不可分割和相互依存的原則，委員會始終促請尚未批准《兒童權利公約》兩項《任擇議定書》(關於兒童捲入武裝衝突問題的任擇議定書和關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題的任擇議定書)的締約國批准任擇議定書，以及批准其他六項主要國際人權文書。在與締約國開展對話過程中，委員會經常鼓勵各國考慮批准

---

<sup>8</sup> 世界人權會議，維也納，1993年6月14日至25日，“維也納宣言和行動綱領”，A/CONF.157/23。

其他有關國際文書。有關非詳盡文書清單作為附件揭載於此，委員會將不時予以增補。

#### 四、立法措施

18. 委員會認為，締約國有義務全面審查所有國內法及有關行政準則，以確保《公約》得以充分遵守。委員會對根據《公約》提交的初次報告，以及第二次與第三次定期報告的審議情況表明，國家一級審查過程大多已經開始，但還需要更加緊進行。此種審查不但必須對《公約》進行逐條考慮，而且還必須從整體上考慮，應承認人權的相互依存性和不可分割性。審查不是一次性任務，它必須連續不斷地開展下去，既審查擬議立法，也審查現行法律。儘管在所有有關政府部門中應將這一審查過程形成一種制度，但由以下各方進行獨立審查，也不無好處，譬如，議會委員會和聽證會、國家人權機構、非政府組織、學術機構、受影響的兒童和青年人，以及其他機構。
19. 締約國必須採取一切適當措施，確保《公約》各項規定在其國內法律制度中具有法律效力。這對許多締約國來說，仍然是一大挑戰。尤其重要的是，實行“直接適用”原則的國家，以及其他聲稱《公約》“具有憲法地位”或已將《公約》納入本國法律的國家，都必須闡明《公約》在該國的適用範圍。
20. 委員會對將《公約》納入國內法的行動表示歡迎，這是執行國際人權文書的傳統做法，但只有部分國家，而非所有國家這樣做。納入國內法是指可以在法庭上直接援引，以及國家機關可以直接適用《公約》的規定，並且當國內法或習慣法與之相抵觸時，將以《公約》為準。即便將《公約》納入國內法，也不是說就不需要確保所有有關國內法，包括任何當地法律或習慣法與《公約》取得一致。根據《維也納條約法公約》第27條規定，法律相抵觸時，應當始終以《公約》為準。如一國授權地區或領土聯邦政府有立法權力，它就必須要求這些下級政府在《公約》框架內制定法律，並確保《公約》得到有效執行(又見下文第40段及以下各段)。
21. 一些國家向委員會表示，在其國家憲法中寫明保證“人人”應享權利，這就足以確保尊重兒童的這些權利。檢驗標準必須是，兒童權利是否真正得到實現，以及是否可以在法庭上直接援引。委員會歡迎在國家憲法中納入有關兒童權利的條款，體現《公約》的各項主要原則，這有助於著重突出《公約》所傳遞的要旨，即兒童與成人同樣享有人權。但是，憲法中納入此種條款，並不會自動確

保尊重兒童權利。為了促進充分實現這些權利，包括適當時由兒童自己行使權利，可能還需要立法及其他措施。

22. 委員會尤其強調必須確保在國內法中反映《公約》所確定的一般原則(第2條、第3條、第6條和第12條，見上文第12段)。委員會歡迎制定兒童權利綜合法規，此種法規可以突出並強調《公約》所揭櫫之各項原則。不過，委員會也強調說，除此之外，非常重要的一點是，所有有關“部門”法律(關於教育、衛生、司法等)也都要一致反映《公約》所闡述的原則與標準。
23. 委員會鼓勵所有締約國，根據第41條規定，頒布並在其管轄範圍內執行較為有利於實現兒童權利之法律規定，而不僅限於《公約》所揭櫫規定。委員會強調說，其他國際人權文書適用於所有未滿18歲的人。

### 五、權利可否審理問題

24. 權利要確實具有意義，就必須規定有效的救濟程序法來糾正侵權行為。《公約》中隱含了這一規定，其他六項主要國際人權條約也都一致提到這一點。由於兒童身份具有特殊性和依賴性，他們很難尋求救濟程序來糾正對其權利的侵犯。因此，各國必須特別注意確保為兒童及其代表提供有效的、對兒童問題敏感的程序。這些程序應當包括提供方便兒童的信息、諮詢、辯護，包括對自我辯護的支持，以及使用獨立申訴程序和向法院申訴的機會，並獲得必要的法律及其他援助。如果法院認定權利受到侵犯，就應當給予適當補償，包括賠償，以及必要時按照第39條規定，採取適當措施，以促進兒童身心康復、復原和重返社會。
25. 如上文第6段所述，委員會強調指出，經濟、社會和文化權利，以及公民權利和政治權利，必須被視為可受司法救濟的權利。至關重要的一點是，國內法必須就應享權利作出充分詳盡的規定，使違反公約行為之補救，得以有效執行。

### 六、行政和其他措施

26. 委員會不可能就每一締約國為確保有效執行《公約》所要採取的適當措施作出詳細規定。不過，根據委員會過去十年審議締約國報告的經驗，以及從與各國政府、聯合國及其有關機構、非政府組織和其他主管機關不斷開展的對話來看，委員會在此列出一些重要的意見，供各國參考。



27. 委員會認為，要有效地執行《公約》，就必須在整個政府內部，即不同級別政府間、政府與民間社會間，尤其包括兒童和青年人間進行跨部門協調。許多不同政府部門和其他政府或準政府機構歷來都會對兒童的生活及兒童享有其權利有所影響。對兒童的生活沒有任何直接或間接影響的政府部門，即使有的話，也是寥寥無幾。對《公約》執行情況必須進行嚴格監測，這應當納入成為各級政府的工作程序，而且國家人權機構、非政府組織和其他機構也可進行獨立監測。

#### A. 制定以《公約》為基礎的全面國家策略

28. 要使整個政府及各級政府都促進和尊重兒童權利，就必須制定一項以《公約》為基礎的統一、全面及基於權利的國家策略之基本原則。
29. 委員會建議制定以《公約》框架為基礎的一項全面國家策略或國家兒童行動計畫。委員會希望，締約各國在制定和(或)審查其國家策略時，考慮到委員會在有關其國家定期報告結論意見中所提出的建議。此種策略要切实有效，它就必須符合所有兒童的狀況，並與《公約》所規定的所有權利相一致。策略的制定需要有一個磋商過程，包括與兒童和青年人以及與他們共同生活和工作的那些人進行磋商。如上文指出(第12段)，要使與兒童的磋商富有意義，就需要提供對兒童問題有敏感認識的特別材料和過程；而不是僅僅讓兒童參與成人的過程而已。
30. 對於確定和優先考慮被排斥和處境不利的兒童群體的問題，還需要給予特別重視。《公約》規定的無差別原則要求締約國在其管轄範圍內承認所有兒童均享有《公約》所保證的一切權利。如上文所述(第12段)，無差別原則並不妨礙採取特別措施以減少差別。
31. 此種策略要具有權威，就需要得到最高一級政府之核可。同時，也必須將該策略與國家發展規劃聯繫在一起，並將之納入國家預算編制；否則該策略就可能依然脫離重要決策過程。
32. 該策略絕不應僅僅羅列一系列良好的意圖；它必須要闡述在全國實現兒童權利的可持續進程；它絕不能僅限於對政策和原則的闡述，而是應規定實際和可實現的目標，保證所有兒童享有一切經濟、社會和文化權利及公民和政治權利。  
全面國家策略可通過制訂部門性國家行動計畫，例如，教育和衛生行動計畫，

加以詳細闡述，行動計畫則應列出具體目標、目標明確的執行措施，以及財政和人力資源的分配。該策略必然會明確優先事項，但無論如何，締約國根據《公約》所承擔的具體義務不得予以忽視或削弱。締約國還需要為該策略提供充足的人力和資金。

33. 制定國家策略並不是一促而蹴的事情。策略草擬出來後，還需要向政府各個部門、公眾及兒童廣為傳播(改編成便於兒童閱讀的文本，以及以適當語文和形式出版)。該策略還需要作出適當安排，以便監測和進行不斷審查，經常更新資料，並向議會和公眾提出定期報告。
34. 在1990年舉行的第一次世界兒童問題首腦會議之後鼓勵各國制定的“國家行動計畫”，與出席首腦會議各國所作的具體承諾聯繫在一起。<sup>9</sup> 1993年，世界人權會議通過的《維也納宣言和行動綱領》呼籲各國將《兒童權利公約》納入其國家人權行動計劃。<sup>10</sup>
35. 2002年，聯合國大會兒童問題特別會議結果文件也要求各國“儘可能在2003年底以前，作為緊急事項制定或加強國家行動計畫，並酌情制定或加強區域行動計畫，其中將根據本《行動計畫》制定一套帶有時限，並可衡量的目標和指標……”。<sup>11</sup> 委員會歡迎各國承諾實現在兒童特別會議上提出名為“適合兒童生長的世界”成果文件“”中確定的目標和任務。但委員會也強調指出，在全球會議上作出具體承諾，絕不應減損締約國根據《公約》所承擔的法律義務。同樣，響應特別會議的呼籲而擬訂具體的行動計劃，也不得減少制定《公約》全面執行策略的必要性。各國應當將其對2002年特別會議和其他有關全球會議作出的反應，納入各自制定的《公約》全面執行策略。
36. 該成果文件還鼓勵締約國“考慮在提交給兒童權利委員會的報告中，說明在執行本《行動計畫》方面採取的措施和取得的成果”。<sup>12</sup> 委員會核可了該項建議；它承諾對各國在履行特別會議上所作承諾方面取得的進展情況進行監測，並通過經修訂的《公約》定期報告準則提供進一步指導。

---

<sup>9</sup> 世界兒童問題首腦會議，《兒童生存、保護和發展世界宣言》和《1990年代執行兒童生存、保護和發展世界宣言行動計畫》，CF/WSC/1990/WS-001, 聯合國，紐約，1990年9月30日。

<sup>10</sup> 世界人權會議，維也納，1993年6月14日至25日，《維也納宣言和行動綱領》，A/CONF.157/23。

<sup>11</sup> “適合兒童生長的世界”，聯合國大會兒童問題特別會議結果文件，2002年，第59段。

<sup>12</sup> 同上，第61(a)段。

B. 協調兒童權利落實工作

37. 在審議締約國的報告時，委員會幾乎歷來都認為必須鼓勵進一步協調政府工作，以確保兒童權利的有效落實：中央政府各部門、不同省市和地區、中央一級和其他各級政府，以及政府和民間社會，相互之間都需要加強協調。協調的目的是要確保各國在其管轄範圍內，尊重《兒童權利公約》所揭櫫之所有原則和標準；確保因批准或加入《公約》而承擔的義務不僅僅得到那些對兒童具有極大影響的主要部門，即教育、衛生或福利等部門之承認，而且，得到所有政府部門，例如，與財政、規劃、就業和國防有關的部門，以及各級政府的承認。
38. 委員會認為，作為一個條約機構，試圖針對締約國差異極大的政府制度規定適當之具體安排，是不明智的。實際上有許多正式和非正式方法都可以實現有效協調，例如，包括部際和部門間兒童問題委員會。委員會建議締約國從執行《公約》，尤其是執行確定為提出一般原則的4個條文的角度出發，對政府機構加以審查，如果它們尚未這樣做的話(見上文第12段)。
39. 許多締約國已有效地在政府核心部門設立了專門部門或單位，有的設置在總統、總理或內閣辦公室之下，目的是協調執行工作及兒童政策。如上文所述，幾乎所有政府部門的行動都會對兒童生活產生影響。將有關所有兒童的工作統由一個部門來負責，這一做法不切實際，並且無論如何，此種做法還有可能使兒童進一步處於政府工作邊緣地位。不過，如果賦予某一專門機構以很高的權力，例如，可直接向總理、總統或內閣兒童問題委員會負責，這就有助於實現在政府工作中將兒童問題擺在更加顯著位置上的總目標，並促進協調工作，確保整個政府和各級政府都來尊重兒童權利。此類單位可負責制定全面兒童問題策略，並監測策略的執行情況，以及協調《公約》報告工作。

C. 權力下放、聯邦式分工和授權

40. 委員會認為有必要向許多國家強調指出，無論國家結構如何，通過移交和授權政府工作來實現權力下放，並不減輕締約國政府在其管轄範圍內履行其承擔的所有兒童的義務的直接責任。
41. 委員會重申，在任何情況下，凡批准或加入《公約》的國家，都有責任確保在受其管轄的領土全境充分執行《公約》。在任何權力移交過程中，締約國都必

須確定授權機關擁有有效履行執行《公約》所需的財政、人力和其他資源。締約國政府必須保留要求授權行政機關或地方機關充分遵守《公約》的權力，並且還必須建立常設監測機制，確保《公約》得到尊重，並且在其管轄範圍內無差別地適用於所有兒童。此外，還必須制定保障措施，確保權利下放或權利移交不會導致不同地區兒童在權利享受方面存在差異。

#### D · 民間化

- 42.** 服務民間化對承認和實現兒童權利產生重大影響。委員會2002年一般性討論議程主題是：“作為服務提供者的民間部門及其在落實兒童權利中的作用”，對民間部門的定義包括了企業、非政府組織和其他營利和非營利性民間組織。在一般性討論議程之後，委員會通過了種種具體建議並提請締約各國予以注意。<sup>13</sup>
- 43.** 委員會強調，《公約》締約國負有按照《公約》規定尊重和確保兒童權利的法律義務，包括確保非國家服務提供者按照《公約》規定行事的義務，從而使此種行為者也承擔間接義務。
- 44.** 委員會強調，使民間部門具有提供服務，經營機構等能力，絕不能減少國家確保在其管轄範圍內所有兒童的所有權利得到充分承認和實現之義務(第2條第(1)項和第3條第(2)項)。第3條第(1)項規定，關於兒童的一切行動，不論是由公共還是民間機構執行，均應以兒童最佳利益為一種首要考慮。第3條第(3)項要求主管機關(有適當法律權限的機構)，尤其是在衛生和工作人員數目和資格方面，制定適當的標準。這就需要實行嚴格的檢查措施，以確保《公約》規定得到遵守。委員會建議，締約國應建立一種常設監測機制或過程，以便確保所有國家和非國家服務提供者都能做到尊重《公約》。

#### E · 監測執行情況——兒童影響評估和評價的需要

- 45.** 為了確保在一切有關兒童的行動中均以兒童最佳利益為首要考慮(第3條第(1)項)，以及確保《公約》所有規定在各級政府的立法和政策制定與實施中得到尊重，這就需要有持續不斷地對兒童的影響進行評估(預測任何擬議法律、政策或

<sup>13</sup> 兒童權利委員會，關於其第三十一屆會議的報告，2002年9月至10月，一般性討論日“作為服務提供者的私營部門及其在落實兒童權利中的作用”，第630段至第653段。



預算撥款對兒童和兒童對其權利的享有的影響)和對兒童的影響進行評價(評價執行工作的實際影響)。這一過程必須成為各級政府的工作，並儘早納入制定政策的工作。

46. 自我監督和評價是政府的一項義務。但是，委員會認為由其他機構，比如，由議會委員會、非政府組織、學術機構、職業工會、青年團體和獨立的人權機構對執行工作進展情況實施獨立監測，也同樣極其重要(見下文第65段)。
47. 委員會讚揚某些國家通過立法，規定必須編制正式影響分析報告，提交議會及(或)向公眾公佈。每一國家均應考慮如何才能確保遵守第3條第(1)項規定，並且在這樣做時應進一步促進明顯地將兒童問題納入決策過程及提高對兒童權利的關心認識。

#### F. 數據收集及分析和編制指標

48. 收集有關兒童問題的充足且可靠數據，並加以分類後確定實現權利方面的差別和(或)差距，這是落實工作不可或缺的組成部分。委員會提請締約國注意，數據收集所涉時間跨度應包括整個兒童成長期，直到18歲為止。在整個管轄範圍內也需要進行協調，確保獲得全國範圍內適用的指標。各國應當與適當的研究機構進行合作，目標是制定一幅完整的落實工作進展情況藍圖，提出數量和質量兩方面的研究報告。定期報告準則要求提供詳細分類的統計資料和其他涉及《公約》所有領域的資料。重要的不僅僅是建立有效的數據收集系統，而且還要確保對所收集的數據進行評價，並用於評估落實工作進展情況，確認問題，並讓兒童瞭解所有政策發展情況。評價需要制定與《公約》保證的所有權利有關之指標。
49. 委員會讚揚締約國採取每年出版有關其管轄範圍內兒童權利情況的綜合報告之做法。出版和廣泛傳播此種報告，並就報告展開辯論，包括在議會散布，都可以提供一種關注焦點，促使公眾廣泛參與執行工作。報告翻譯，包括編寫兒童易懂的文本，對於動員兒童和少數人群體參與進程來說，也是必要的。
50. 委員會強調指出，在許多情況下，只有兒童自己才能夠說明他們的權利是否得到充分承認和實現。與兒童談話以及讓兒童自己來考察問題(有適當的保障設施)，這很可能成為一項重要方法，譬如，可以查明兒童公民權利，包括第12

條中規定的重要權利，即兒童有權發表自己的意見，並對此種意見給予應有考量的權利，在家庭、學校等方面得到尊重的情况。

#### G. 使兒童在預算中佔有顯著位置

- 51.** 在其報告準則中以及在審議締約國報告的過程中，委員會始終十分重視在國家和其他預算中對兒童問題所獲資源的確認和分析。<sup>14</sup> 任何國家如果不能確定國家和其他預算向社會部門，並從中直接或間接為兒童撥款的數額所占比例，它也就無法說明其是否按照第4條規定，“運用其本國最大可用之資源，”落實了兒童的經濟、社會和文化權利。有些國家聲稱以這種方式來分析國家預算是不可可能的。但也有國家採取了這一方法，並且每年公佈“兒童預算”。委員會需要知道各級政府採取了什麼步驟，確保在作出經濟和社會規劃和決策，以及預算決定時是以兒童最佳利益為一種首要考慮，以及確保兒童，尤其是被排斥和處境不利的兒童群體得到保護免受經濟政策或財政緊縮的不利影響。
- 52.** 委員會強調經濟政策絕不會不對兒童權利產生影響，對結構調整方案和市場經濟過渡常常給兒童帶來不利影響表示深為關切。為了履行執行《公約》第4條和其他規定的義務，需要對此種變革和政策調整進行緊密的監測，以保護兒童的經濟、社會和文化權利。

#### H. 培訓和能力建設

- 53.** 委員會強調締約國有義務為所有參與執行進程的人，即政府官員、議員和司法機關成員，以及為所有從事兒童工作的人提供培訓，並進行能力培力。這類人中包括社區和宗教領袖、教師、社會工作者及其他專業人員，還有福利機構及拘留所、警察局及武裝部隊，包括維和部隊中的兒童工作者、媒體工作者，以及其他許多人。培訓必須具有系統性和連續性，既有初次培訓，也有再培訓。培訓的目的是強調兒童也同樣享有人權，以增進對《公約》的瞭解和認識，並鼓勵主動尊重《公約》的所有規定。委員會期望看到在專業培訓課程、行為準則和各級教育課程中，都能反映《公約》的精神。當然，還必須通

<sup>14</sup> 《關於締約國根據《兒童權利公約》第44條第1(b)項所提交定期報告的形式和內容的一般準則》，CRC/C/58, 1996年11月20日，第20段。

過學校課程和其他方式促進兒童自己對人權的認識和瞭解(另見下文第69段和委員會第1號(2001年)一般性意見“教育目標”)。

- 54.** 委員會的定期報告準則提到培訓的諸多方面，包括專門培訓，要使所有兒童都能享有自己的權利，這項工作也是不可或缺的。《公約》序言部分和許多條文都著重闡明了家庭的重要性。尤其重要的是，促進兒童權利應當與做父母的準備及為人父母的教育結合在一起。
- 55.** 應當定期評估培訓效果，審查內容不僅是公眾對《公約》及其規定的瞭解程度，還有培訓對確立可積極促進兒童享有其權利的觀念和做法所起到的促進作用。

### I. 與市民社會的合作

- 56.** 落實《公約》是締約國的義務，但落實需要全社會各部門的共同參與，包括兒童自身的參與。委員會承認，實際上，尊重和確保兒童權利不僅僅是國家和國家管理的服務部門和機構的責任，兒童、父母、大家庭、其他成人以及非國家服務部門和機構也都有責任。比如，委員會同意經濟、社會、文化權利委員會關於享有能達到的最高健康標準的權利的第14號(2000年)一般性意見，該意見第42段指出：“雖然只有國家才是公約的締約國，從而對遵守公約負有最終責任，但社會的所有成員——個人，包括衛生專業人員、家庭、地方社區、政府間和非政府組織、民間社會組織，及民間企業部門——在實現健康權方面也都負有責任。因此締約國應為履行這方面的責任提供一個有利的環境”。
- 57.** 如已強調指出(見上文第12段)的，《公約》第12條規定，對兒童對影響其本人的一切事項發表的意見應給以適當的看待，這就包括了執行“他們的”《公約》。
- 58.** 國家必須與最廣義的非政府組織進行密切合作，尊重它們的自主權；這些組織包括人權非政府組織、兒童和青年領導的組織及青年團體、父母和家庭團體、宗教團體、學術機構和專業協會。非政府組織在起草《公約》方面發揮了極其重要的作用，因此，促使它們參與執行進程，至關重要。
- 59.** 委員會歡迎建立致力於促進、保護和監測兒童人權的非政府組織聯盟和同盟，並敦促各國政府給予其非指示性支持，並與之建立積極的正式關係及非正式關係。非政府組織參與《公約》規定的報告過程，如果屬第45(a)條定義範圍內的“主管機構”，在許多情況下都會切實促進執行及報告過程。非政府組織兒童權

利公約小組對報告過程和委員會工作的其他方面都產生了一種深受歡迎的、強有力的和有扶持性的作用。委員會在其報告準則中強調指出，編寫報告的過程，“應鼓勵和推動大眾參與和對政府政策的公開審查”。<sup>15</sup> 媒體在執行過程中也可成為重要的夥伴(另見第70段)。

## J. 國際合作

- 60.** 第4條強調指出，執行《公約》是世界各國的一項合作行動。這一條及《公約》其他條文都強調開展國際合作的需要。<sup>16</sup> 《聯合國憲章》(第55條和第56條)確認了國際經濟和社會合作總的宗旨，並且會員國也通過《憲章》保證“採取共同及個別行動與本組織合作”，以實現這些宗旨。在聯合國《千年宣言》中以及在其他全球會議包括在關於兒童問題的聯合國大會特別會議上，各國特別保證要加強國際合作以消除貧窮。
- 61.** 委員會向締約各國提議，應將《公約》作為與兒童有直接或間接關係的國際發展援助的框架，同時捐助國方案應以權利為依據。委員會促請各國實現國際社會商定的目標，包括聯合國提出的將國內生產總值的0.7%用於國際發展援助的目標。在2002年發展籌資問題國際會議上產生的《蒙特雷共識》，重申了這一目標及其他目標。<sup>17</sup> 委員會鼓勵接受國際援助的締約國，將其中一大部分援助明確劃撥給兒童。委員會期望締約各國每年能夠從國際支助中劃撥一定數額和比例的款項，指定用於實現兒童權利。
- 62.** 委員會贊同20/20倡議提出的各項目標，作為發展中國家和捐助國的一項共同責任，在可持續性基礎上實現優質基本社會服務普及。委員會注意到，為審查進展情況而舉行國際會議得出的結論是，許多國家在實現基本的經濟和社會權利方面仍有困難，除非劃撥額外資源，並且提高資源劃撥效率。委員會注意到並鼓勵大多數重債窮國目前通過減貧策略文件，為減輕貧窮所作出的努力。作為實現千年發展目標的國家級核心策略，減貧策略文件必須將兒童權利作為重點列入。委員會促請各國政府、捐助者和民間社會在制定減貧文件和全部門發

<sup>15</sup> 同上，第3段。

<sup>16</sup> 《公約》以下條文明確提及國際合作問題：第7(2)條、第11(2)條、第17(b)條、第21(e)條、第22(2)條、第23(4)條、第27(4)條、第28(3)條、第34條和第35條。

<sup>17</sup> 發展籌資問題國際會議，蒙特雷，墨西哥，2002年3月18日至22日(A/ Conf.198/11)。



展辦法時，確保將兒童問題列為主要優先事項。減貧文件和全部門發展辦法都應反映兒童權利原則，提出以兒童為中心的綜合方法，承認兒童享有權利，並納入發展目標和與兒童有關的目標。

63. 委員會鼓勵各國在執行《公約》過程中提供並酌情使用技術援助。聯合國兒童基金會(兒童基金會)、人權事務高級專員辦事處(人權高專辦)和其他聯合國機構和聯合國有關機構也可以在執行工作許多方面提供技術援助。委員會鼓勵締約各國在其根據《公約》提交的報告中明確說明是否對技術援助感興趣。
64. 聯合國及聯合國所有有關機構在促進國際合作和技術援助時，應以《公約》為指導，並且在其所有活動中將兒童權利列為主流。它們應謀求在其影響範圍內，確保國際合作以支持各國履行其根據《公約》所承擔之義務為目標。同樣，世界銀行集團、國際貨幣基金組織和世界貿易組織也應當確保其與國際合作和經濟發展有關的活動應以兒童最佳利益為首要考慮，並促進《公約》的充分落實。

#### K. 獨立的人權機構

65. 委員會在其第2號(2002年)一般性意見“獨立的人權機構在保護和增進兒童權利方面的作用”中指出，委員會“認為建立這類機構屬締約國在批准時所作關於確保執行公約和促進普遍實現兒童權利承諾的範圍內”。獨立的人權機構是對有效的政府兒童部門結構的一種補充；基本要素是獨立：“國家人權機構的作用是，獨立監督國家的遵守情況及在執行方面的進展，並盡力確保充分尊重兒童的權利。雖然這可能要求國家人權機構制定計畫，加強增進和保護兒童權利，但它不應使政府將它的監督義務委託給國家機構。機構必須完全保持制定自己的議程及確定自己的活動之自由。”<sup>18</sup> 第2號一般性意見就建立和管理獨立的兒童人權機構提供了詳細指導方針。

#### 第42條：使成人和兒童普遍知曉《公約》

“締約國承諾以適當及積極的方法，使成人與兒童都能普遍知曉本公約之原則及規定。”

<sup>18</sup> HRI/GEN/1/Rev.6, 第25段，第295頁。

66. 個人必須知曉自己的權利。通常來說，大多數(如果不是全部的話)社會都不把兒童視為權利享有者。第42條也因此而極其重要。如果兒童身邊的成人、他們的父母和其他家庭成員、教師和照顧者並沒有認識到《公約》的含義，尤其是《公約》對兒童作為權利主體所享有平等地位的確認，許多兒童就無法享有《公約》所規定的權利。
67. 委員會建議，各國應制定一項向全社會傳播《公約》知識的全面策略。這項策略應包括有關這些參與執行和監測政府及獨立機構的資料，以及如何與之聯繫的資料。最基本的一點是，必須廣泛提供以所有語文出版的《公約》文本(在這方面委員會讚揚人權高專辦收藏了《公約》正式和非正式譯本)。另外還需要制定一項向文盲人口傳播《公約》知識的策略。**兒童基金會和許多國家的非政府組織都已編制了兒童易懂的《公約》文本，供不同年齡的兒童使用。委員會對這一進程表示歡迎並給予鼓勵；這些材料也應向兒童說明可獲得幫助和建議的渠道。**
68. 兒童必須要知曉其權利，因此委員會著重強調所有國家均應在學校課程中加入有關《公約》和一般人權方面的知識。對於委員會題為“教育目標”的第1號(2001年)一般性意見(第29條第1段)，應結合這一點來考慮。第29條第1項規定，兒童教育的目的應當是“……培養對人權和基本自由的尊重……”。該一般性意見強調：“人權教育應當提供關於人權條約內容的信息。但兒童也應該通過目睹人權標準在實踐中之執行而瞭解人權，無論是在家，在校或在社區內。**人權教育應當是一種全面、終生的進程，起點就是在兒童的日常生活和經歷中反映出人權價值觀**”。<sup>19</sup>
69. 同樣，在對所有兒童工作者的初期培訓和在職培訓中，也需要納入有關《公約》的知識(見上文第53段)。委員會提請締約國注意它在為紀念《公約》通過十周年而舉行的一般執行措施會議之後作出的建議，其中委員會回顧，“宣傳兒童權利和提高這方面的意識，如果被看作是一種社會變化過程，一種相互交流和對話的機會，而不是說教，可能最有成效。提高意識，涉及社會所有階層，包括兒童和青年。兒童，特別是青少年，有權按自己能力的不斷變化，最大可能地參與關於自己權利的宣傳活動”。<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> 同上，第15段，第285頁。

<sup>20</sup> 見 CRC/C/90, 第291(k)段。

“委員會建議，盡一切努力使兒童權利的培訓更加實用且系統化，並與正規的專業培訓相結合，以取得最大效果和持久性。人權培訓，應該採取參與性辦法，向專業人權傳授各種技能和態度，使他們以尊重兒童和青年權利、尊嚴和自尊心的方式與兒童和青年相互交流”。<sup>21</sup>

70. 媒體在宣傳《公約》及瞭解和認識《公約》方面可以發揮重要作用，為此委員會鼓勵媒體自願參與這一進程，發起該進程的可以是政府，也可以是非政府組織。<sup>22</sup>

#### 第44條第6項：廣泛供應根據《公約》提交的報告

“締約國應向其本國的公眾廣泛供應其報告”。

71. 如果根據《公約》提交報告要起到其在國家一級執行進程中所應起到的重要作用，就需要使締約國全國的成人和兒童普遍知曉這項工作。報告進程提供了一種獨特形式的國際問責制，說明各國對待兒童及兒童權利的方式。但是，如果報告未予以傳播，並且在國家一級未開展富有建設性的辯論，這一進程就不可能對兒童的生活產生巨大的影響。
72. 《公約》明確規定，各國應向其本國的公眾廣泛供應其報告；這項工作應在向委員會提交報告時同時進行。報告應真正便於公眾獲得，例如，將報告譯成各種語文文本，並編寫適於兒童、身心障礙人等群體使用的文本。網路可大力協助傳播資料，同時委員會強烈促請各國政府和議會在電腦網路上公布此種報告。
73. 委員會促請各國廣泛供應其對根據《公約》提交的報告的所有其他審查文件，以促進開展具有建設性的辯論，並向公眾通報各級執行進程情況。各國尤其應當向公眾及兒童傳播委員會的結論意見，並應在議會中對其展開詳細辯論。獨立的人權機構和非政府組織在促使確保開展廣泛辯論活動方面，可以發揮極其重要的作用。委員會向政府代表提問的簡要記錄，對認識這一進程和委員會的要求亦有所助益，簡要記錄也提供給公眾並對之展開討論。

<sup>21</sup> 同上，第291(1)段。

<sup>22</sup> 委員會於1996年舉行了為期一天的一般討論會，主題是“兒童與媒體”，通過了詳細建議（見 CRC/C/57, 第242及以下各段）。

## 附件一

## 批准其他主要國際人權文書

如本一般性意見第17段所指出，作為其對一般執行措施的審議工作的一部分，以及遵循各項人權不可分割性和相互依存性的原則，委員會始終促請尚未批准《兒童權利公約》兩項《任擇議定書》(關於兒童捲入武裝衝突問題和關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題的任擇議定書)的締約國批准任擇議定書，以及批准其他六項主要國際人權文書。在與締約國開展對話過程中，委員會經常鼓勵各國考慮批准其他有關國際文書。有關非詳盡文書清單作為附件揭槩於此，委員會將不時予以增補。

- 《公民權利和政治權利國際公約任擇議定書》；
- 《旨在廢除死刑的公民權利和政治權利國際公約第二項任擇議定書》；
- 《消除對婦女一切形式歧視公約任擇議定書》；
- 《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約任擇議定書》；
- 《取締教育歧視公約》；
- 勞工組織1930年第29號《強迫勞動公約》；
- 勞工組織1957年第105號《廢止強迫勞動公約》；
- 勞工組織1973年第138號《准予就業最低年齡公約》；
- 國際勞工組織1999年第182號《禁止及消除最惡劣型態童工公約》；
- 國際勞工組織2000年第183號《母性保護公約》；
- 1951年《關於難民地位的公約》經1967年《關於難民地位的議定書》修正；
- 《禁止販賣人口及取締意圖營利使人賣淫的公約》(1949年)；
- 《禁奴公約》(1926年)；
- 《修正禁奴公約的議定書》(1953年)；
- 《廢止奴隸制、奴隸販賣及類似奴隸制的制度與習俗補充公約》(1956年)；



- 2000年《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》的《禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書》
- 《日內瓦戰時保護平民公約》；
- 1949年8月12日《關於保護國際性武裝衝突受難者的附加議定書》(第一議定書)；
- 1949年8月12日《關於保護非國際性武裝衝突受難者的附加議定書》(第二議定書)；
- 《關於禁止使用、儲存、生產和轉讓殺傷人員地雷及銷毀此種地雷的公約》；
- 《國際刑事法院規約》；
- 《海牙公約關於跨國收養方面保護兒童及合作》；
- 《海牙公約關於國際誘拐兒童民事問題》；
- 1996年《海牙公約關於父母保護兒童責任與措施在管轄權、準據法、裁判承認、執行及合作》。