

## 第13號一般性意見(2011年)

### 兒童免遭一切形式暴力侵害的權利

#### 一、導言

1. 第19條規定：

“(1) 締約國應採取一切適當的立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人的照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、忽視或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。

“(2) 此等保護措施，如為適當，應包括有效程序以建置社會規劃對向兒童及其照顧者提供必要的支持，並對前述兒童不當對待事件採取其他預防方式與用以指認、報告、轉介、調查、處理和與後續追蹤，以及，如適當的話，以司法介入。”

2. 提出本項一般性意見的理由。兒童權利委員會(下稱“委員會”)鑒於對兒童施暴現象的廣度及強度達到令人震驚的地步，特此發表本項關於《兒童權利公約》(下稱《公約》)第19條的一般性意見。為切實結束有損兒童發展及社會上可能的非暴力的衝突解決辦法，必須大規模加強和擴大各種旨在制止暴力的措施。

3. 概述。一般性意見基於以下基本假定和觀點：

(a)“任何針對兒童的暴力行為均不可原諒；所有對兒童施暴的現象都可預防”；

<sup>1</sup>

(b)以兒童權利為基礎的照顧，和保護兒童的方針，需要做出典範轉移，尊重和促進兒童的人格尊嚴及身心健全，將兒童作為擁有權利的個人，而非主要將他們視為“受害者”；

(c)尊嚴的概念要求每個兒童被作為權利擁有者及具有個體人格、特殊需要、利益和隱私的獨特而寶貴的個人受到承認、尊重和保護；

(d)法治的原則應當像適用於成人一樣充分適用於兒童；

(e)在一切決策進程中，必須系統地尊重兒童的意見受到聽取和應有重視的權利，對兒童的給權賦能和兒童的參與，應當成為各種照顧和保護兒童策略及方案的核心；

(f)必須尊重兒童使自己的最佳利益在一切涉及和影響兒童事務(特別是當兒童作為暴力受害者時)，以及一切預防措施中作為首要考慮的權利；

---

<sup>1</sup> 聯合國研究暴力侵害兒童行為問題獨立專家的報告(A/61/299)，第1段。

- (g)對一切形式暴力的基本預防至關重要，可透過公共衛生、教育、社會服務和其他方針實施；
- (h)委員會承認家庭包括大家庭在照顧和保護兒童，及預防暴力方面的首要地位。但是，委員會也承認，大多數暴力行為發生在家庭範圍內，因此當兒童成為家庭所施加，或源於家庭的苦難和痛苦的受害者時，需要進行干預和支持；
- (i)委員會也意識到在國家機構及國家行為者包括學校、照顧中心、寄宿之家、警方拘留所和司法機構中，廣泛存在嚴重的針對兒童的暴力行為，有可能構成酷刑和殺害兒童行為，還有武裝群體和國家軍事力量，經常對兒童採取的暴力行為。

4. 暴力的定義。為本一般性意見的目的，對“暴力”的理解是指《公約》第19條第1項所列“任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待”。這裡按照2006年聯合國研究暴力侵害兒童行為問題報告中使用的術語，選用暴力一詞代表第19條第1項中所列的對兒童的各種形式的傷害，雖然其他用來描述傷害類型(摧殘、凌辱、忽視或照料不周、虐待和剝削)具有同等的分量。<sup>2</sup>在通常的用語中，暴力一詞往往被理解為只指身體傷害和/或故意傷害。但是，委員會特別強調，在本一般性意見中選擇暴力一詞絕不能被解釋為從輕對待非人身和/或非故意傷害形式(如忽視和心理虐待)的影響，及應對這些現象的必要性。
5. 國家的義務和家庭及其他行為者的責任。提到“締約國”是要聯繫締約國的義務，即不僅在國家層面對兒童要承擔責任，在省市層面上也要承擔責任。這些特殊義務是指應有注意和防止暴力或侵犯人權的義務，保護兒童受害者和證人的人權不受侵犯的義務，調查和懲處責任者的義務，為侵犯人權行為提供救濟渠道的義務。不論是否發生暴力行為，締約國均負有正面和主動的義務，要支持和協助家長及其他照顧者，在其能力和財力範圍內根據兒童能力的發展情況，確保兒童最佳發展所必須的生活條件(第18條和第27條)。而且，締約國應確保所有在工作中負責預防、保護和應對暴力行為者，及在司法系統工作者，應注意兒童的需要，尊重兒童的權利。
6. 第13號一般性意見的演變。本一般性意見是基於現有的委員會審議締約國報告時提出的指導意見以及相應的結論性意見、2000和2001年舉行的為期共兩天的關於暴力侵害兒童問題的一般性討論的建議、關於兒童受保護免遭體罰和其他殘忍或不人道形式懲罰的第8號一般性意見(2006年)，以及其他一般性意見中對暴力問題的評述。本一般性意見提請注意聯合國研究暴力侵害兒童行為問題獨立專家2006年的報告(A/61/299)，呼籲締約國不加拖延地執行這些建議。委員會提請注意《替代性兒童照顧準則》<sup>3</sup>中提出的詳細指導。委員會還吸收了努力在實踐中執行第19條的聯合

<sup>2</sup> 《公約》的其他語文譯本並不一定含有與英文“violence”完全對應的詞。

<sup>3</sup> 大會第64/142號決議，附件。

國各機構、各國政府、非政府組織、社區組織、發展機構以及兒童自己的專業知識和經驗<sup>4</sup>。

7. 在整體背景下看待第19條。委員會承認：

- (a) 第19條是《公約》中直接涉及暴力問題的許多條款之一。委員會也承認，《關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題任擇議定書》和《關於兒童捲入武裝衝突問題的任擇議定書》都與第19條直接有關。但是，委員會認為，第19條是更廣泛地在《公約》背景下，處理和消除各種形式暴力的討論和策略的核心條款；
- (b) 除了那些直接涉及暴力問題的條款外，第19條還與《公約》中的大量條款有著強有力的聯繫。除了載有被視為《公約》原則的權利的那些條款外(見本一般性意見第五節)，第19條的執行必須置於第5條、第9條、第18條和第27條的背景下；
- (c) 兒童在人格尊嚴和身心健全方面受到尊重，以及得到法律之下平等保護的權利，也得到其他國際和區域人權文書的承認；
- (d) 執行第19條需要國家、區域和國際人權機構、機制以及聯合國各機構內部和相互之間的合作；
- (e) 尤其需要與暴力侵害兒童行為問題秘書長特別代表進行合作，代表的任務是推動執行聯合國研究暴力侵害兒童行為問題報告的建議，與會員國及廣泛的夥伴進行密切協作，包括聯合國各機構和組織、民間社會組織和兒童，以保障兒童不受一切形式暴力侵害的權利。

8. 傳播。委員會建議，締約國在政府和行政架構內向父母、其他照顧者、兒童、專業組織、社區和整個民間社會廣泛傳播本一般性意見。應當使用各種傳播渠道，包括紙質媒體、網路和兒童自己的交流渠道。這就需要將一般性意見譯成相關語言，包括手語、布萊葉點字法和方便身心障礙兒童閱讀的版本。還要求提供適合特定文化和適合兒童的版本，舉行講習班和研討會，提供針對具體年齡段和具體身心障礙情況的支持，討論其影響及最佳執行辦法，並將其納入所有從事兒童工作和工作中涉及兒童的專業人員的培訓中。

9. 《公約》下的報告要求。委員會請締約國參閱專門條約報告準則(CRC/C/58/Rev.2和Corr.1)、第8號一般性意見(第53段)，及委員會在與締約國代表對話後通過的結論性意見中列出的報告要求。本一般性意見綜合和明確了希望締約國在按照《公約》第44條所提交的報告中，提供相關信息的措施。委員會還建議締約國在報告中，列入執行聯合國研究暴力侵害兒童行為問題報告(A/61/299，第116段)方面取得的進展情況的信息。報告應包括為禁止暴力和在發生暴力時適當干預而通過的法律，和其他規範以及有關預防暴力、提高意識活動和倡導積極、非暴力關係的活動的措施。報告中還應當進一步明確在每個干預階段(包括預防)中，誰對兒童和家庭負有責任，

<sup>4</sup> 見關於在涉及罪行的兒童被害人和證人的事項上堅持公理的準則(經濟及社會理事會第2005/20號決議，附件)。

負有哪些責任，在什麼階段和什麼情形下專業人員可以干預，不同部門如何共同開展工作。

10. 其他資料來源。委員會也鼓勵聯合國各機構、國家人權機構、非政府組織和其他職能部門，向委員會提供關於各種形式暴力行為的法律地位、蔓延程度及消除工作進展方面的相關信息。

## 二、目標

11. 本一般性意見旨在：

- (a) 指導締約國理解其在《公約》第19條下負有的義務，即，在兒童受父母、法定監護人或其他任何負責照顧兒童的包括國家行為者的照顧時，禁止、防止和處理對兒童的一切形式的身心摧殘、傷害或凌辱，忽視或照顧不周，虐待或剝削，包括性侵害；
- (b) 列出締約國必須採取的立法、司法、行政、社會和教育措施；
- (c) 克服孤立、分散和被動地處理兒童照顧和保護問題的舉措，因為這類舉措對防止和消除一切形式暴力行為的效果有限；
- (d) 以《公約》關於確保兒童的生存、尊嚴、福利、健康、發展、參與和不歧視權利的整體視角為基礎，提倡對第19條的執行採取整體方針，上述種種權利的落實均受到暴力的威脅；
- (e) 提供一個基礎，供締約國和其他的利害關係方，制訂通過全面的基於兒童權利的照顧和保護措施，消除暴力行為的協調框架；
- (f) 強調所有締約國需要迅速行動起來，履行第19條下的義務。

## 三、兒童生活中的暴力問題

12. 挑戰。委員會確認並歡迎各國政府，和其他方面制訂的預防和應對暴力侵害兒童行為的眾多舉措。雖然作出了這些努力，但現有的舉措總體而言仍然不足。大多數國家中的法律框架仍然沒有禁止一切形式暴力侵害兒童行為，有法律時執法工作也不夠。普遍的社會和文化觀念及習俗寬容暴力。由於對暴力侵害兒童現象及其根源缺乏瞭解、數據和理解，由於被動性的工作側重於表象和後果而不是根源，由於相關策略是分散性而不是整體性的，從而限制了所採取措施的效果。為解決這個問題而分配的資源也不夠。
13. 人權的要求。處理和消除暴力侵害兒童現象的廣泛蔓延和發生，是締約國在《公約》下的一項義務。透過防止各種形式的暴力行為，確保和促進兒童的基本權利，尊重其人格尊嚴和身心健全，對於促進《公約》中的全部兒童權利具有根本重要性。此處提出的所有其他論點，是鞏固而不是代替這一人權方面的要求。因此，預

防和應對暴力問題的策略和體系，必須採取一個出於兒童權利而不是福利的方針。(詳見第35段。)

14. 社會的發展和兒童的貢獻。一個消除暴力、尊重和扶持性的兒童養育環境，會支持兒童個體人格的實現，有助於為當地社區乃至整個社會培養社會性、負責和積極貢獻的公民。研究表明，未曾受過暴力並以健康方式成長的兒童，在兒童時代和成年以後出現暴力行為的可能性較低。在上一代防止暴力能夠降低下一代發生暴力的可能性。因此，為在社會中減少和預防一切形式暴力，推動兒童與成人享有同等地位和價值的“人類家庭”的“社會進步及提升生活水準”以及“世界自由、正義及和平”(《公約》序言)，落實第19條是一項關鍵策略。
15. 生存和發展—暴力侵害兒童的毀滅性影響。如下所述，兒童的生存和“生理、心理、精神、道德和社會發展”(第27條第1項)受到暴力的嚴重不利影響。
- (a) 暴力侵害兒童和虐待兒童行為的短期和長期健康後果得到廣泛承認，包括：致命性傷害；非致命性傷害(可能導致身心障礙)；生理健康問題(包括以後死於肺病、心臟病、肝病和性傳播感染病)；認知障礙(包括就學和工作能力受損)；心理和情感後果(如被排斥和摒棄感、依戀障礙、創傷、恐懼、焦慮、不安全感和自尊受損)；心理健康問題(如焦慮和抑鬱性紊亂，幻覺、記憶障礙和自殺企圖)；以及健康高風險行為(如藥物濫用和過早開始性行為)；
  - (b) 發育和行為方面的後果(如逃學以及侵犯性、反社會、自我毀滅和人際損害行為)會造成關係的惡化、被學校開除和觸犯法律。有證據表明，接觸暴力會使兒童增加進一步受害和累積暴力經歷的風險，包括以後的親密伴侶暴力。<sup>5</sup>
  - (c) 對於兒童暴力問題採取高壓或“零容忍”的國家政策，對兒童特別是青少年的影響具有高度的破壞性，因為這是一種懲罰性方針，針對暴力施以更大的暴力，從而使兒童成為受害者。此類政策的形成往往是由於公眾對公民安全的關切，以及大眾媒體對這些問題的大量報導。關於公共安全的國家政策，必須仔細考慮兒童犯罪問題的根源，從而找到結束以暴制暴的惡性循環的辦法。
16. 暴力侵害兒童行為的代價。兒童被剝奪受保護的權利，會產生巨大和無法接受的人力、社會和經濟代價。直接代價可包括醫療、法律和社會福利服務和替代照顧。間接代價可包括可能的持久傷害或身心障礙，心理代價或其他對受害者生活質量的影響，教育的中斷或停止，兒童今後生活中生產能力的喪失。這些代價還包括有暴力經歷的兒童犯罪帶來的刑事司法體系方面的費用。由於歧視性地消除女性胎兒，造成人口比例失衡，由此帶來高昂的社會費用，並有可能引發更多針對女孩的暴力行為，包括綁架、早婚和強迫婚姻、為性目的販運人口和性暴力。

<sup>5</sup> 見聯合國秘書長關於暴力侵害兒童行為問題獨立專家保羅·塞爾吉奧·皮涅羅的著作，《暴力侵害兒童問題世界報告》(2006年，日內瓦)，第63-66頁。

## 四、 對第19條的法律分析

### A. 第19條第1項

#### I. “……任何形式的……”

17. 無一例外。委員會一貫秉持的立場是，任何形式的暴力侵害兒童行為，無論多麼輕微，均不可接受。“一切形式的身體或精神暴力”杜絕了任何程度的暴力侵害兒童的合法化空間。頻率、傷害嚴重程度和傷害意向，均不是暴力定義的前提。締約國在干預策略中可援引這些因素，以便根據兒童最佳利益作出適度的應對，但絕不允許在定義中稱某些形式的暴力為法律上和/或社會上可以接受的，從而侵蝕兒童享有人格尊嚴和身心健全的絕對權利。
18. 需要基於兒童權利的定義。締約國需要確立有關兒童福利、健康和發展的國家標準，因為確保上述條件是兒童照顧和保護的最終目的。為禁止各種環境中一切形式的暴力，需要對第19條中所列不同形式的暴力，規定明確的可操作的法律定義。這些定義必須考慮到本一般性意見中提供的指導，必須足夠清楚以便使用，並應當可適用於不同的社會和文化。應當鼓勵國際上實現定義標準化的努力(以便利數據收集和各國之間交流經驗)。
19. 暴力的形式—綜述。以下所列暴力形式的非詳盡清單，適用於不同環境中和介於不同環境之間的全體兒童。兒童有可能遭受成人的暴力，兒童之間也可能發生暴力。而且，有些兒童會自我傷害。委員會承認不同暴力形式常常併發，而且可能跨越此處為方便起見所列的類別。女童和男童都會面臨一切形式暴力的危險，但暴力往往具有性別的成分。例如，在家庭中女孩可能比男孩遭受更多性暴力，而男孩則更有可能遭遇刑事司法系統，並在該系統中經受暴力。(參見關於暴力性別層面的第72(b)段)。
20. 忽視或忽略對待。忽視指未能滿足兒童的生理和心理需要，未能保護兒童不受危險，在負責照顧兒童者有辦法、知識和途徑向相關部門獲得醫療、出生登記或其他服務時，卻沒有做到。它包括：
  - (a) 生理忽視：未能保護兒童不受傷害<sup>6</sup>，包括由於缺少監管的原因；或未能為兒童基本必需品，包括充足的食物、居所、衣服和基本醫療；
  - (b) 心理或情感忽視：包括缺少任何情感支持和愛，對兒童長期疏忽，照顧者由於忽視幼兒的暗示和信號而“心理缺失”，接觸親密夥伴暴力、藥物濫用或酗酒；
  - (c) 忽視兒童的生理或精神健康：不提供基本醫療；
  - (d) 教育忽視：未遵守要求照顧者確保兒童透過入學或其他方式受教育的法律；

<sup>6</sup> 締約國也有義務支持照顧者預防事故（第19條和第24條第2項(e)款）。

(e)遺棄：這一做法引起大量關切，在有些社會中更容易發生在非婚生兒童和身心障礙兒童身上。<sup>7</sup>

21. 精神暴力。《公約》中提到的“精神暴力”往往被描述為心理虐待、精神凌辱、辱罵、情感凌辱或忽視，它可包括：

- (a)各種形式對兒童的長期損害性接觸，如告訴兒童他們沒有用、沒人愛、討厭、有危險，或者說他們唯一價值在於滿足他人需要；
- (b)嚇唬、恐嚇和威脅；剝削和腐蝕；蔑視和排斥；孤立、無視和偏心；
- (c)拒絕情感回應；忽視心理健康、醫療和教育需要；
- (d)侮辱、責罵、羞辱、輕視、取笑和傷害兒童的情感；
- (e)接觸家庭暴力；
- (f)單獨禁閉、隔離或羞辱性或有辱人格的拘押；
- (g)來自成人和其他兒童的心理霸凌和欺負<sup>8</sup>，包括通過信息和通信技術(信通技術)如手機和網路(稱為“網路霸凌”)。

22. 人身暴力。這包括致命和非致命性人身暴力。委員會認為，人身暴力包括：

- (a)所有體罰和所有其他形式的酷刑，殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰；
- (b)來自成人和其他兒童的人身欺凌和欺負。

23. 身心障礙兒童可能遭受特殊形式的人身暴力，如：

- (a)強迫絕育，特別是女孩；
- (b)以治療為掩蓋的暴力(如作為控制兒童行為“逆向治療”辦法而使用的電驚厥治療和電擊；
- (c)故意使兒童致肢體障礙，以便利用他們沿街或在其他地方乞討。

24. 體罰。在第8號一般性意見(第11段)中，委員會將“身體”或“人身”處罰，定義為任何使用人身暴力並旨在造成某種程度疼痛或不適(無論如何輕微)的處罰。大多數涉及用手或某種工具——鞭子、棍子、皮帶、鞋子、木鏟等——打(“拍”、“搨”、“打屁股”)兒童。但也可能涉及踢、晃、扔、抓撓、捏掐、嘶咬、抓頭髮或打耳光、笞責、強迫兒童保持難受姿勢、燒、燙或強迫吞嚥。委員會認為，體罰總是有辱人格的。其他具體的體罰形式列於聯合國研究暴力侵害兒童行為問題獨立專家的報告中(A/61/299，第56段、第60段和第62段)。

<sup>7</sup> 在許多國家，兒童被遺棄的原因是父母和照顧者生活貧窮，無力撫養。從定義上講，忽視是指父母在有辦法滿足子女需要時未能提供照料。委員會經常促請締約國“在父母和法定監護人履行其撫養兒童的責任方面給予適當協助”(《公約》第18條第2項)。

<sup>8</sup> “欺負”是指為使某人加入某個群體而採取的涉及騷擾、暴力或羞辱的儀式和其他活動。

## 25. 性侵害和剝削。性侵害和剝削包括：

- (a) 引誘或脅迫兒童從事任何非法或具有心理傷害性的性活動；<sup>9</sup>
- (b) 利用兒童進行商業性剝削；
- (c) 利用兒童製作兒童性侵害影音品；
- (d) 兒童賣淫、性奴役、旅行和旅遊中的性剝削、(在國家內部和國家之間)販運和買賣兒童用於性目的和強迫婚姻。許多兒童的性受害經歷雖沒有伴隨人身暴力或限制，但仍然造成心理上的侵擾、壓迫和創傷

26. 酷刑及非人或有人格尊嚴的待遇或處罰。這包括出於以下目的而對兒童採取的所有形式的暴力：逼供、對兒童的非法或不佳行為進行法外處罰，強迫兒童從事違背自身意願的活動，通常由警察和執法官員、寄宿機構和其他機構人員，以及對兒童擁有權力者，包括非國家武裝行為人等採用。受害兒童往往是被邊緣化、處於不利地位、遭受歧視，並缺少負責捍衛這些兒童權利和最佳利益的成人保護的群體，包括違法兒童、街頭兒童、少數民族兒童和原住民兒童以及孤身兒童。此類行為的殘暴往往導致終生的生理和心理傷害及社會壓力。

27. 兒童之間的暴力。這些包括人身、心理和性暴力，經常採取一些兒童——往往是成群的兒童——欺凌其他兒童的形式，這不僅傷害兒童當時的身心健全和幸福，而且對中長期發展、教育和社會融入造成嚴重後果。而且，青年團夥的暴力會使兒童付出沉重代價，無論是作為受害者還是參與者。雖然行為人是兒童，但對這些兒童負有責任的成年人有關鍵性作用，應努力適當地反對和防止此類暴力，確保不會通過採取處罰辦法和以暴制暴而採取加重暴力的措施。

28. 自我傷害。這包括飲食紊亂、藥物使用和濫用、自我戕害、自殺想法、自殺企圖和自殺。委員會特別關注青少年自殺問題。

## 29. 有害習俗。這些包括但不限於：

- (a) 體罰和其他殘忍或有辱人格的處罰形式；
- (b) 女性外陰殘割；
- (c) 斬斷手腳、捆綁、製造傷疤、燒灼和烙印；
- (d) 性侵害和有辱人格的成年禮；對女孩的強行餵食；增肥；童貞檢驗(檢查女童的生殖器)；
- (e) 強迫婚姻和早婚；

<sup>9</sup> 性侵害包括成人對兒童施加的任何兒童依據刑法有權受保護免於遭受的性活動。在一名兒童對另一名兒童採取性活動，而侵犯者比受害者大很多或使用強力、威脅或其他強制手段時，也被視為侵犯。如果兒童年齡超過締約國規定的雙方同意的性活動的最低年齡限制，則兒童之間的性活動不被視為性侵害。



- (f) “榮譽”犯罪；“報復性”暴力行為(不同群體之間的爭端以所涉各方的兒童為復仇對象)；與嫁妝有關的致死和暴力問題；
- (g) “巫術”指控和相關有害習俗，如“驅魔”；
- (h) 脛垂(部分)切除術和拔牙。

30. 大眾媒體中的暴力。大眾媒體，特別是小報和黃色報刊往往突出聳人聽聞的事件，從而形成對兒童持偏見和成見，特別是弱勢兒童或青少年，往往被描繪成暴力或違法者，而原因僅僅是他們有著不同的行為或著裝方式。這種煽動出來的定型觀念，為國家基於處罰辦法的政策鋪就了道路，而懲罰辦法可能包括以暴力來反擊兒童和青年假想中或事實上的不當行為。

31. 使用信息和通信技術的暴力。<sup>10</sup> 涉及信通技術的兒童保護方面的風險，包括下述相互重合的領域：

- (a) 對兒童的性侵害，利用網路和其他信通技術生產虐待兒童的影音；
- (b) 拍攝、製作、允許拍攝、頒發、展示、持有或促銷不正當照片或假照片(“合成照片”)和兒童影片，以及嘲弄某個兒童或某類兒童的影片；
- (c) 兒童作為信通技術使用者：
  - i. 作為信息接收者，兒童可能接觸現實或潛在的有害廣告、垃圾郵件、贊助、具有攻擊、暴力、仇恨、偏見、種族主義、色情<sup>11</sup>、不當和/或誤導性的個人信息和內容；
  - ii. 由於兒童透過信通技術與他人聯繫，可能受到欺凌、騷擾或跟蹤(兒童“引誘”)和/或受到脅迫、欺騙或勸誘從而與聯絡人會面，被“培養”從事性活動和/或提供個人信息；
  - iii. 作為行為者，兒童有可能參與欺凌或騷擾他人，玩不利於其心理發育的遊戲，創建和上傳不當性材料，提供誤導信息或建議，和/或非法下載、駭客行為、賭博、金融欺詐和/或恐怖主義。<sup>12</sup>

32. 機構和體制對兒童權利的侵犯。負責保護兒童不受一切形式暴力的國家各級當局，由於缺乏有效的履行《公約》義務的手段，而直接或間接造成傷害。此類疏忽包括未能通過或修訂立法和其他規定，執行法律和其他規定的工作不夠充分，提供的物

<sup>10</sup> 網路和手機等信息技術有很大的潛力，可以成為幫助保證兒童安全，和舉報暴力和虐待嫌疑或行為的積極工具。需要通過信息技術規範和監測，包括培養兒童安全使用這些技術的能力，來創建保護性的環境。

<sup>11</sup> 接觸色情製品會導致兒童對兒童的性侵害增加，因為接觸色情製品的兒童，會對比自己更小的兒童，或他們容易接觸到的人，以及他們能夠控制的人“嘗試”自己所見到的東西。

<sup>12</sup> 改寫自“歐盟兒童”在線項目所編制的一份表格，引自《在大背景下研究可接受的用戶政策問題：建立安全和負責的上網行為》(Becta, 2009年)，第6頁。並見《禁止對兒童和青少年性剝削裡約熱內盧宣言及行動呼籲》，見於以下網址：<http://iicongressomundial.net/congresso/arquivos/Rio%20Declaration%20and%20Call%20for%20Action%20-%20FINAL%20Version.pdf>.

質、技術和人力資源不足，查明、預防和反擊暴力侵害兒童行為的能力不足。如果措施和方案沒有配備充足的評估、監測和評判結束暴力侵害兒童行為活動的進展或缺陷的手段，也是一種疏忽。而且，職業工作者的某些行為，可能會違反兒童不受暴力侵害的權利，例如，當他們在履行職責時無視兒童最佳利益、意見和發展目標時。

## II. “於受……的照顧時”

33. “照顧者”的定義。委員會認為，在尊重兒童的能力發展和逐漸自主的同時，所有年齡在未滿18歲的人仍在或應當由他人“照顧”。對於兒童來說，只有三種狀況：脫離親權監護<sup>13</sup>、由首要或代理照顧者照顧，或實際由國家照顧。第19條第1項中所述“照顧者”的定義為“父母、法定監護人或其他照顧兒童之人”，其中涵蓋那些對兒童的安全、健康、發展和幸福具有明確、獲得承認的法律、職業—道德和/或文化責任者，主要是：父母、養父母、收養父母、伊斯蘭法的“卡法拉”中的照顧者、監護人、大家庭和社區成員；教育、學校和幼兒機構工作人員；父母僱用的保姆；休閒和運動教練——包括青少年照顧者；工作場所雇主或監管人；和從事照顧工作的機構工作人員(包括政府和非政府的)——如在保健、少年司法和收留及寄宿照顧機構負有責任的成人。對於孤身兒童，國家是事實上的照顧者。
34. 照顧環境的定義。照顧環境是指兒童在其“永久”首要照顧者(如一位家長或監護人)或代理或“臨時”照顧者(如老師或青少年組長)的監護下，短期、長期、多次或一次性待過的場所。兒童常常來往於不同的照顧環境中，頻率很高，靈活性也很大，但其在來往過程中的安全，仍然是首要照顧者的責任——或者是直接責任，或者經與代理照顧者的協調和合作(例如往返學校或出去取水、取柴火、取食物或為動物取草料)。在一個照顧環境之內，即使兒童不受人身監管時，也被視為受首要或代理照顧者的“照顧”，例如當他們在照顧者視線外玩耍或不受監控地上網時。通常的照顧環境包括家宅，學校和其他教育機構，托兒設施，放學後照顧中心，休閒、體育、文化和娛樂設施，宗教機構和禮拜場所。在醫療、康復和照顧設施中，在工作場所和司法機構中，兒童受專業工作者或國家行為人的監護，後者必須遵守兒童最佳利益並確保其受保護權、幸福權和發展權。必須確保兒童受保護、幸福和發展的第三類環境是難民和衝突和/或自然災害造成的流離失所者的鄰里社區及營地或定居點<sup>14</sup>。
35. 缺少明顯的首要或代理照顧者的兒童。第19條也適用於沒有首要或代理照顧者，也沒有人負責保護和保證其幸福的兒童，如兒童為戶長家庭中的兒童，街頭流浪兒童，移民父母的子女或離開原籍國的孤身兒童。<sup>15</sup> 締約國有義務負起事實照顧者或

<sup>13</sup> 按照和會以前對締約國關於將男孩和女孩的最低結婚年齡限制提高到18歲的建議(關於結合《兒童權利公約》保護青少年健康和發展的第4號一般性意見(2003年)，第20段)，並鑒於他們尤其容易受到虐待，委員會認為第19條也適用於由於早婚和/或強迫婚姻而步入成年或失去約束的年齡在未滿18歲的兒童。

<sup>14</sup> 聯合國研究暴力侵害兒童行為問題的報告描述了發生暴力侵害兒童行為的各種環境；並見《兒童替代性照顧準則》中的詳細指導。

<sup>15</sup> 定義見於第6號一般性意見(2005年)，第7段。

“照顧兒童”者的職責，即使這些兒童不在具體的照顧環境如收養家庭、團體家園或非政府組織設施中。締約國有義務“確保兒童福祉所必要之保護與照顧”(第3條第2項)，並“確保”“暫時或永久剝奪其家庭環境之兒童”“獲得其他替代方式之照顧”(第20條)。保障這些兒童權利有不同方式，最好是採取類似家庭的照顧安排，對此必須仔細審查這些兒童遭受暴力的風險。

36. 暴力行為人。兒童有可能遭受來自首要或代理照顧者的暴力，也可能遭受其他人的暴力，即在其照顧者沒有為其提供免受這些人暴力的保護情況下(如鄰居，夥伴和陌生人)。此外，兒童在許多環境下面臨受到暴力的風險，在這些環境中，專業工作者和國家行為人常常濫用其對兒童的權力，如學校、寄宿之家、警察局或司法機構。所有這些情況都屬第19條的範圍，它不僅限於僅由照顧者在個人背景下所犯的暴力行為。

### III. “應採取……”

37. “應採取”一語沒有為締約國留出自由裁量的餘地。據此，締約國有嚴格義務採取“一切適當的措施”充分落實所有兒童的這項權利。

### IV. “一切適當之立法、行政、社會與教育措施”

38. 一般的執行和監測措施。委員會提請締約國注意關於執行《兒童權利公約》的一般措施的第5號一般性意見(2003年)<sup>16</sup>。委員會還請締約國參看關於獨立的國家人權機構在增進和保護兒童權利方面的作用的第2號一般性意見(2002年)。這些執行和監測措施對於落實第19條具有根本重要性。
39. “一切適當的……措施”。“適當”是指跨越政府各個部門廣泛的措施，必須予以使用並須切實有效，從而預防和應對一切形式的暴力。“適當”不能被理解為指接受某種形式的暴力。一個完整、緊密聯繫、跨領域和彼此協調的體系是必需的，而且該體系應納入第19條第1項所列的方法中，並涵蓋第2項中所列的全部措置。沒有融入持續和協調的政府政策和基礎設施的孤立方案和活動的效果有限。兒童的參與對於此處所列措施的制訂、監測和評判至關重要。
40. 立法措施既指包括預算在內的法律，也指落實和執行措施。它們包括國家、省、市法律和所有相關規定，定義框架、系統、機制和相關機構及主管官員的作用和職責。
41. 尚未作到的締約國必須：
- (a) 批准《公約》的兩項任擇議定書，和其他對兒童提供保護的國際及區域人權文書，包括《身心障礙者權利公約》及其《任擇議定書》和《禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》；
  - (b) 審查和撤銷有違《公約》目的和宗旨或違反國際法的聲明和保留；

<sup>16</sup> 具體見第9段（需要採取的措施的範圍）、第13段和第15段（關於保留的撤銷和資格）、第66段和第67段（《公約》的傳播）。

- (c) 加強與條約機構及其他人權機制的合作；
- (d) 在《公約》整體框架內依照第19條，及其落實情況審查和修訂國內法律，規定一個全面的兒童權利政策，確保絕對禁止所有環境中一切形式暴力侵害兒童行為，確保對行為人作出切實和適當的處罰；<sup>17</sup>
- (e) 提供充足的預算撥款，執行為結束暴力侵害兒童行為而通過的法律，和所有其他措施；
- (f) 確保保護受害兒童和證人，確保有效訴諸救濟和賠償；
- (g) 確保相關法律為兒童提供媒體和信通技術方面的充分保護；
- (h) 建立和執行社會方案，推動優化和積極的兒童養育，透過綜合服務為兒童及照顧兒童者提供必要的支持；
- (i) 以對兒童友好的方式執行法律和司法程序，包括在兒童權利受侵犯時為其提供救濟；
- (j) 設立和支持獨立的國家兒童權利機構。

42. 行政措施應反映，國家有義務建立為保護兒童免受一切形式暴力侵害所必須的政策、方案及監測和監管體系，包括：

- (a) 在國家和國家所屬的政府層面上：
  - i. 確定政府協調部門，協調各種兒童保護策略和服務；
  - ii. 界定機構間指導委員會各種利害關係方的作用、職責及相互關係，使之切實管理、監測國家和次國家層面的執行機構並對其問責；
  - iii. 確保各機構的去集中化進程保障質量、問責和公正分配；
  - iv. 執行系統和透明的預算進程，以實現對兒童保護包括預防所分配資源的最佳利用；
  - v. 建立一個全面和可靠的國家數據收集系統，以確保根據符合普遍標準的指標來系統監測和評價各種體系(影響分析)、服務、方案和結果，並根據當地確定的目標和宗旨加以調整和以之為指導；
  - vi. 為獨立國家人權機構提供支持，推動建立具體的兒童權利任務負責人，例如，沒有兒童權利監察員的應予以設立。<sup>18</sup>
- (b) 在政府、專業和民間社會機構層面上：
  - i. (通過鼓勵自主權和持續的參與性進程)制訂和實施：

<sup>17</sup> 在“處罰”的上下文內，“行為人”一語不包括自我傷害的兒童。對傷害其他兒童的兒童必須作教育和治療處理。

<sup>18</sup> 見第2號一般性意見，特別是第1段、第2段、第4段和第19段。

- 機構內和機構間兒童保護政策；
- 針對所有兒童照顧服務和環境(包括日托中心、學校、醫院、運動俱樂部和寄宿機構等)的職業道德規範、行為守則、瞭解備忘錄和照顧標準；

- ii. 使學術教育和培訓機構參與兒童保護舉措；
- iii. 推動優秀研究方案。

43. 社會措施應反映政府對於落實兒童保護權利的承諾，並設立基本和有針對性的服務。它們可以由國家或國家主管的民間社會行為者啟動和實施。這些措施包括：

(a) 減少暴力侵害兒童風險及預防的國家政策措施，如：

- i. 將兒童照顧和保護措施融入主流社會政策系統；
- ii. 確定和排除阻礙弱勢群體獲得服務和充分享有自身權利(包括原住民和少數群體兒童及身心障礙兒童等)的因素和環境；
- iii. 減貧策略，包括對風險家庭的資金和社會支持；
- iv. 公共保健和安全，住房、就業和教育政策；
- v. 改進獲取保健、社會福利和司法服務的途徑；
- vi. “有利於兒童的城市”規劃；
- vii. 減少酒精、非法藥物和武器需要和供給渠道；
- viii. 與大眾媒體和信通技術產業合作，設計、倡導和執行關於兒童照料和保護的全球標準；
- ix. 擬訂準則，保護兒童免受大眾媒體制作的不尊重兒童人格尊嚴和完整性的信息和材料，廢除醜化性語言，避免傳播有關影響兒童家庭或其他事件的報告，而造成二次傷害，推動使用由所涉各方審查的不同來源信息的專業調查方法；
- x. 使兒童有機會透過媒體表達自身的觀點和期望，不僅參與兒童的方案，而且參與製作和傳播各種信息，包括作為記者、分析員和評論員，以支持在公眾中塑造適當的兒童和兒童期形象。

(b) 支持個別兒童、兒童家庭和其他照顧者的社會方案，實現優化和積極的兒童養育，例如：

- i. 對兒童：托兒、幼兒發展和放學後照顧方案；少年小組和俱樂部；對經受困難兒童(包括自我傷害兒童)提供諮詢支持；由受過培訓的人員提供24小時免費兒童熱線；定期接受審查的收養家庭服務；
- ii. 對家庭和其他照顧者：解決心理社會和經濟困難的社區互助小組(如撫養小組和小型信貸群體)；通過福利方案支助家庭生活標準，如對一定年齡段兒童的直接津貼、對有就業困難的照顧者的諮詢支持、住房和/

或兒童養育；對有家庭暴力、酗酒或藥物濫用問題，或其他精神健康需要的照顧者的治療方案(包括互助小組)。

44. 教育措施應消除寬容和提倡對兒童使用暴力的態度、傳統、風俗和習慣。教育措施應鼓勵就暴力問題開展公開討論，包括讓媒體和民間社會參與。應支持兒童的生活技能、知識和參與，提高照顧者和專業工作者與兒童接觸的能力。可由國家或國家負責的民間社會行為者啟動和執行。具體例子包括但不限於：

- (a) 對所有利害關係方：公共信息方案，包括透過意見領袖和媒體開展宣傳活動，提倡積極的兒童養育，打擊寬容或鼓勵暴力的負面社會態度和習俗；以友善兒童和容易取得的方式宣傳《公約》、本一般性意見以及締約國的報告；支持採取措施提供有關信通技術背景下保護工作的教育和諮詢；
- (b) 對兒童：提供有關生活技能、自我保護和特殊風險的準確、方便獲得並有年齡針對性的信息和支持，包括與信通技術有關的內容，以及如何培養積極的夥伴關係和應對欺凌；透過學校課程和其他方式，開展的關於整體兒童權利的給權賦能活動——特別是關於使自己意見得到聽取和認真考慮的權利；
- (c) 對家庭和社區：對家長和照顧者，提供有關積極兒童養育理念的教育；提供有關具體風險、如何聽取和認真對待兒童意見等方面，準確和容易獲取的信息；
- (d) 對專業人員和機構(政府和民間社會)：
  - i. 對從事兒童工作，或工作中涉及兒童的所有專業人員和非專業人員(包括各級教育系統的教師、社會工作者、醫生、護士和其他衛生工作者、心理學者、律師、法官、警察、觀護人和監獄官、記者、社區工作者、寄宿機構照顧者、公務員和公共機構官員、庇護所官員以及傳統和宗教領袖)，就對第19條及其具體落實，採取兒童權利的方針提供職前和在職的一般培訓，和針對具體職業的培訓(包括必要時開展跨部門培訓)；
  - ii. 與教育和培訓機構及專業學會聯合，開發官方承認的認證機制，以規範和承認此類培訓；
  - iii. 確保《公約》成為將從事兒童工作，或在工作中涉及兒童的所有專業人員教育課程的內容；
  - iv. 支持“兒童友善”學校和包括尊重兒童參與等內容的其他舉措；
  - v. 推動關於兒童照顧和保護問題的研究。

**B.第19條，第2項**

此等保護措施，如為適當，應包括.....”

45. 各種干預措施。為建立全面的兒童保護體系，需要針對第19條第2項中指出的各個階段制定全面、綜合的措施，同時應考慮到各締約國的社會文化傳統和法律體系。<sup>19</sup>

46. 預防。委員會以最強烈措辭強調，兒童保護必須從積極預防及明令禁止一切形式的暴力開始。締約國有義務實行一切必要措施，確保負責照顧、教導和撫養兒童的成人，尊重並保護兒童的權利。預防工作包括：採取公共衛生和其他措施；積極推廣以尊重兒童、兒童的扶養一律不得使用暴力方式；從兒童本身、家庭、行為人、社區、機構和社會等各層面入手，從根本上解決暴力問題。發展和落實兒童保護體系的過程中，無論何時都應保持以一般(初級)和專門(二級)預防措施為重。預防性措施的長期效果最好。即便開展了預防工作，一旦暴力問題發生，締約國同樣有義務有效地應對。

47. 預防手段包括但不限於以下措施：

(a) 對所有利益攸關方：

- i. 反對一切形式的延續不容忍、縱容暴力的態度，包括關於性別、種族、膚色、宗教、民族或社會出身、身心障礙或其他力量不平衡的態度。
- ii. 傳播信息，使公眾瞭解《公約》如何以全面、積極的方式，透過有創意的公共宣傳、學校和同伴教育、家庭、社區和機構教育舉措，依靠專業人員和專業團體、非政府組織和民間社會開展兒童保護工作；
- iii. 與社會各部門展夥伴關係，包括兒童本身、非政府組織和媒體；

(b) 對兒童：

- i. 為所有兒童登記，便於他們利用各種服務和補救程序；
- ii. 幫助兒童認識自身的權利、發展社會技能，並制定適合其年齡的賦權策略，從而讓兒童能夠保護自己及其同伴；
- iii. 如發現有兒童需要其照顧者無法提供的額外支持，應實施“輔導”計畫，並讓有關兒童身邊負責的、受信賴的成人參與其中；

(c) 對家庭和社區：

- i. 幫助父母和照顧者瞭解、認同並實施良好的兒童撫養方式，即基於對兒童權利、兒童發展及積極的管教方法的瞭解的撫養方式，從而幫助家庭發展在安全環境中為兒童提供照顧的能力；

<sup>19</sup> 在各個階段還應考慮《兒童替代性照顧準則》中的具體指導原則。

- ii. 提供產前產後服務、家訪方案、優質的幼兒發展方案，為弱勢群體提供創造收入方案；
- iii. 加強精神衛生服務、藥物濫用治療和兒童保護服務之間的聯繫；
- iv. 為處境特別困難的家庭提供臨時方案和家庭支持中心服務；
- v. 為在家中遭受暴力的家長(通常是婦女)及其子女，開設庇護場所和危機中心；
- vi. 為家庭提供援助應採取促進家庭團結、確保兒童在私人環境中能充分行使並享受其權利的措施，同時視具體情況，避免不當地干涉兒童的個人和家庭關係。<sup>20</sup>

(d)對專業人員和機構(政府和民間社會)：

- i. 發現開展預防工作的機會，研究和採集數據，為政策和做法提供參考；
- ii. 透過參與式的過程，實施基於權利的兒童權利保護政策、程序及職業道德和照顧標準；
- iii. 防止照顧和司法環境中的暴力行為，這方面工作之一是籌劃並實施社區服務，這樣機構照顧和監禁就可作為最後手段，只有在符合兒童最佳利益時才使用。

48. 查明。<sup>21</sup> 包括查明特定個人、兒童群體或照顧者的風險因素(以便啟動專門預防措施)，以及查明實際虐待行為的跡象(以便儘早啟動適當干預措施)。為此，需要所有與兒童有接觸的人認識到一切形式的暴力的風險因素和跡象，並在如何解讀這些跡象方面受過指導，有必要的知識、意願和能力以採取妥善行動(包括提供緊急保護)。應為兒童提供盡可能多的機會，使其能在問題出現但未發展成危機之前發出信號，以便成人發現問題並採取行動，即便兒童沒有明確求助。特別需要警惕的是，邊緣化的兒童群體溝通方式與一般兒童不同，不具行動能力，且/或被認為能力不足，例如身心障礙兒童，因此尤其容易出現問題。應提供合理的住宿，確保這些兒童能夠與外界溝通，並像其他兒童一樣能在出現問題時發出信號。

49. 報告。<sup>22</sup> 委員會強烈建議所有締約國建立安全、公眾瞭解、保密、可利用的支持機制，讓兒童、其代表及其他人能夠報告暴力侵害兒童的行為，包括透過開設24小時免費熱線，及使用其他信息通信技術這樣做。建立報告機制的工作包括：(a)提供適當的信息以協助申訴；(b)參與調查和庭審程序；(c)針對不同情況制定廣為兒童及公眾所知的規章；(d)為兒童和家庭提供相關支持服務；(e)為有關人員開展培訓並持續

<sup>20</sup> 人權事務委員會，關於兒童權利的第17號(1989年)一般性意見；歐洲人權法院，Olsson 訴瑞典(第1號)，1988年3月24日的判決，《彙編 A》，第130號，第81段；美洲人權法院，Velásquez Rodríguez 訴洪都拉斯，就案情作出的判決，1989年1月10日，《彙編 C》，第3號，第172段。

<sup>21</sup> 第48段及以後諸段也可用於非正規或習俗司法制度下的進程。

<sup>22</sup> 另見《兒童被害人和證人刑事司法事項導則》。



提供支持，幫助其瞭解並推廣透過報告制度獲得的信息。建立報告機制的同時，還需提供著眼於幫助的公共衛生和社會支持服務，而報告機制本身也應採取這種形式，而不應令人感到這些機制會引起以處罰為主的回應。必須尊重兒童的表意權及意見受到認真對待的權利。至少各國直接與兒童接觸的專業人員應報告暴力事件、疑似暴力事件或暴力風險。如實報告之後，還須有相關進程，以確保提交報告的專業人員受到保護。

50. 轉介。應為接收報告的人員提供明確的指導和培訓，使其瞭解何時及如何將有關問題轉介負責協調應對的機構。隨後，如兒童需要保護(即時或長期保護)和專門的支持服務，可由經培訓的專業人員和管理者跨部門轉交報告。兒童保護系統內的專業人員，需要接受部門間合作及協作規章方面的培訓。轉介過程包括：(a)對兒童、照顧者和家庭的短期及長期需求，進行多方面的參與式評估，評估過程中應傾聽兒童、照顧者和家庭的意見，並對這些意見予以應有的重視；(b)與兒童、照顧者和家庭交流評估結果；(c)為兒童和家庭提供服務信息，以滿足其需求；(d)開展後續行動，評估干預措施是否足夠。
51. 調查。無論是兒童、其代表還是外部某一當事方報告的暴力事件，都必須由接受過全面專門培訓的合格專業人員開展調查，且工作方式應基於兒童權利、為兒童著想。嚴格但為兒童著想的調查程序，有助於確保正確查明暴力事件，並為行政、民事、兒童保護及刑事程序提供證據。必須格外小心，避免使兒童在調查過程中進一步受到傷害。為此，各方有義務傾聽兒童的意見，並對其意見給予應有的重視。
52. 治療。遭受暴力的兒童“身心得以康復並重返社會”需要多種服務，“治療”是其中之一，這種治療必須“在一種能促進兒童的健康、自尊及尊嚴之環境中進行”(第39條)。這方面必須注意的是：(a)傾聽兒童的意見，並對其意見給予足夠重視；(b)兒童的安全；(c)有關兒童是否需要立即安全安置；(d)可能使用的干預手段對兒童的長期福利、健康和發展有何可預見的影響。發現兒童遭受虐待後，可能需要為其提供醫療、精神衛生、社會及法律服務和支持，以及長期後續服務。應提供各種服務，如家庭小組會議及其他類似做法。還需為暴力行為人，特別是這種兒童，提供服務和治療。對其他兒童表現出攻擊性的兒童，往往缺乏關愛的家庭和社區環境。應將他們視為其撫養環境的受害者，是這種環境令他們充滿失望、仇恨和攻擊性。必須以教育手段為重，透過教育使其態度更加認同社會、能力有所提高、行為得到改善。同時，必須審視這些兒童的生活條件，以提高對他們及其家中和鄰里其他兒童的照顧和支持水準。對有自我傷害行為的兒童，目前認為是嚴重的心理問題所致，可能是由於曾遭受他人的暴力行為。自我傷害不應入刑。干預手段必須是支持性質的，絕不能帶有懲罰性質。
53. 後續行動。無論何時都必須明確以下方面：(a)從報告和轉介案件起直到後續行動，有關兒童及其家庭由誰負責；(b)任何一項行動目的何在——這一點必須與兒童當事人和其他利益攸關方充分探討；(c)實施的細節和最後期限，以及干預手段建議為期多久；(d)如何及何時對行動開展審查、監督和評估。各個干預階段之間必須保持連續，做到這一點的最好方法是實行案件管理程序。通過參與式的進程決定採取何種行動後，必須立即採取行動，不得拖延，這樣才能實現有效幫助。後續行動必須結

合以下條款理解：第39條(康復及重返社會)、第25條(定期審查及安置)、第6條第2項(發展權)及第29條(教育的目的，其中體現了發展的方向和願望)。應根據第9條第3項，確保兒童與父母雙方保持聯繫，除非這樣有悖兒童的最佳利益。

54. 司法介入。<sup>23</sup> 無論何時，處理所有案件都必須尊重正當程序。具體而言，決策的首要目的應為保護涉案兒童、擴展其最佳利益(如行為人可能再犯，則也包括其他兒童的最佳利益)，同時應考慮視具體情況選擇干擾最小的干預手段。此外，委員會建議實現以下方面的保障：

- (a) 司法系統或其他主責機關(警察、移民、教育或醫療保健服務機關)應及時向兒童及其父母提供充分信息；
- (b) 在整個司法進程中，應以適合兒童、為兒童著想的方式對待遭受暴力的兒童，應考慮其個人情況、需求、年齡、性別、是否身心障礙及成熟程度，並充分尊重其生理、精神和道德健全；
- (c) 可能的情況下，司法介入應為預防性質，應大力鼓勵正面行為，禁止負面行為。司法參與應以各部門協調的綜合方式進行，支持並協助其他專業人員與兒童、照顧者、家庭和社區打交道，並協助他們利用各種可用的兒童照顧和保護服務；
- (d) 在所有涉及暴力受害者兒童的程序中，都必須遵守從速原則，同時尊重法治。

55. 司法介入可包括以下方面：

- (a) 有區別、有指導的處理方式，如家庭小組會議、訴訟外糾紛解決機制、修復式司法及親朋協議(其中的各種程序都應尊重人權、責任分明、由受過培訓的協調員管理)；
- (b) 青少年或家庭法院進行干預，隨後實行某項具體的兒童保護措施；
- (c) 刑法程序，必須嚴格運用這些程序，以消除普遍存在的實際上或法律上的有罪不罰，特別是對國家行為方有罪不罰；
- (d) 適用於在處理疑似虐待兒童案件過程中，有疏忽或不妥行為的工作人員的規範或行政程序(專門機構處理違反職業道德或照顧標準的行為的內部程序，或者是外部程序)；
- (e) 司法裁決，目的是確保遭受各種形式的暴力的兒童獲得賠償並康復；

56. 適當情況下，應為暴力的兒童受害者設立專門的少年或家庭法院及刑事程序。這包括警方、司法和檢察官辦公室設立專門的部門，這些部門可在司法進程中提供住宿，以確保身心障礙兒童的平等、公平參與。所有在工作中與兒童互動、為兒童服務、或參與此類案件的專業人員，都應接受專門的跨行業培訓，以瞭解不同年齡段

<sup>23</sup> 另見：歐洲委員會部長委員會2010年11月17日通過的關於適合兒童的司法的導則；《兒童被害人和證人刑事司法事項導則》；大會第65/213號決議。

兒童的權利和需求，及適合他們的程序。如採取跨行業的方式，應遵守職業守則和保密原則。只有在符合兒童最佳利益的情況下，才能作出將兒童帶離其父母或家庭環境的決定(第9條和第20條第1項)。但如果暴力案件中犯罪者是主要照顧者，上述兒童權利保障措施中，視情節嚴重及其他因素，以社會和教育手段為主的干預措施，及恢復性質的方法，通常好於單純的懲罰性司法措施。應提供有效補救，包括對受害者的賠償、可用的補救機制及上訴或獨立的申訴機制。

57. 有效的程序。第19條第1項和第2項中提及的、包含在體系建設的方法之中的保護性措施(見第71段)需要“有效程序”來確保其執行、質量、實效、可用性、影響和效率。這些程序應包括：

(a) 部門內協調，必要時應在規章和瞭解備忘錄中作此要求；

(b) 制定並實施系統的、持續的數據收集和分析方案；

(c) 制定並實施研究計畫；

(d) 制定關於兒童和家庭問題的政策、程序和成果的可衡量的目標和指標。

58. 成果指標應關注兒童作為權利者的正面發展及福利，而不應狹隘地關注事件本身、流行風潮及暴力的類型和程度。查明暴力的深層原因及提出修正做法建議時，兒童死因審查、危重損傷檢查、審訊及有系統的審查是必須考慮的因素。研究必須以現有的國際和國內兒童保護方面的知識為基礎，同時利用跨學科及國際合作，以實現最大程度的互補。(另見關於國內協調框架問責制的第72項(j)款)。

## 五、 在《公約》的大背景下解讀第19條

59. 確定一項兒童權利方針。兒童享有尊嚴、生命、生存、福利、健康、發展、參與和不受歧視的權利，應尊重這些權利，並倡導將此作為締約國兒童政策的首要目標。要實現這一點，最好的方法是尊重、保護並實現《公約》(及其任擇議定書)規定的權利。為此需要轉變模式，在兒童保護方法上不應再將兒童視為需要援助的“對象”，而非享有不容質疑的受保護權的持權者。兒童權利的方法能夠發展承擔職責者履行尊重、保護並實現權利的義務的能力(第4條)及享有權利者爭取權利的能力，從而推進實現《公約》規定的兒童的所有權利，並始終以下權利為指導：不受歧視(第2條)；考慮兒童最佳利益(第3條第1項)；生命、存活與發展權(第6條)；尊重兒童的意見(第12條)。兒童還有權按其不同階段的接受能力在行使權利的過程中接受照顧者、父母和社區成員的指導和指引(第5條)。這是一種綜合的兒童權利方法，重點在於支持兒童自身及其所屬的各個系統——家庭、學校、社區、機構、宗教和文化系統--的力量和資源。

60. 第2條(不受歧視)。委員會強調，締約國應採取適足措施，確保所有兒童享有受到保護免遭任何形式的暴力的權利，“不因兒童或其父母或法定監護人的種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、民族、族裔或社會出身、財產、身心障礙、出生或其他身分而有任何差別”。此處所指歧視包括受到商業性剝削的兒童、流落街頭的兒童或與法律發生衝突的兒童因偏見受到的歧視，以及兒童應穿著和行為受

到的歧視。締約國必須解決本一般性意見第72段(g)小段中所列的歧視弱勢或邊緣兒童群體的問題，並積極努力，確保這些兒童享有與所有其他兒童同等的受保護的權利。

61. 第3條(兒童最佳利益)。委員會強調，解讀兒童最佳利益必須遵守整個《公約》，包括保護兒童免遭任何形式的暴力的義務。不能以兒童最佳利益為由，採取有損兒童人格尊嚴及人身安全權的舉動，如體罰或其他形式的殘忍或有辱人格的懲罰。成人在判斷兒童最佳利益時，不能不顧其尊重兒童按《公約》享有的一切權利的義務。具體而言，委員會認為，應透過以下方式實現兒童最佳利益：

(a) 防止一切形式的暴力，促進正面的兒童撫養方式，在國家協調框架中應強調初級預防；

(b) 在人力、資金和技術資源方面投入充足資金，專門用於實施基於兒童權利的兒童保護支持綜合系統。

62. 第6條(生命、生存和發展)。對於保護兒童免遭一切形式的暴力這一問題，不僅應考慮兒童的“生命”和“生存”權，還應考慮其“發展”權，並且解讀“發展”權應以兒童保護的總體目標為依據。因此，全面保護兒童免遭暴力和剝削，也包括在締約國的義務之中，因為這些行為有損兒童的生命權、生存權和發展權。委員會希望締約國對“發展”進行最廣義的解讀，將其視為一個綜合概念，兒童的生理、心智、精神、道德、心理和社會發展都包括在內。執行措施應以所有兒童實現最大發展為目的。

63. 第12條(發表意見權)。委員會認為，兒童的參與能夠促進保護工作，兒童保護是參與的關鍵。年幼的兒童即有發表意見的權利，他們尤其容易遭受暴力。必須傾聽兒童的意見，並對其意見給予應有的重視，在兒童保護程序的任何一個環節都必須做到這一點。在遭受暴力的情況下，兒童發表意見的權利尤為重要(見委員會第12號一般性意見(2009年)第118段)。關於家庭和撫養兒童的問題，委員會表示，這一權利的作用在於防止發生在家庭中和家庭成員間的一切形式的暴力。委員會還強調，應讓兒童參與制定一般預防策略及學校預防策略，特別是參與在學校中消除及防止霸凌和其他形式的暴力行為的工作。應支持加強兒童自身消除暴力的能力的舉措和方案。遭受暴力必然使兒童的權利受損，因此需要周到的措施，確保兒童保護方面的干預行動不會使兒童的權利進一步受損，而是透過精心組織的參與，對其康復和重新融入社會產生積極影響。委員會指出，特別邊緣化和/或受到歧視的群體在參與方面面臨障礙。掃除這些障礙對兒童保護尤為重要，因為這些兒童受到暴力的影響往往最大。

64. 此外，《公約》中的以下兩條與各方面都十分相關，因此對第19條的實施尤為重要。

65. 第4條(適當的措施)。根據第4條，各國有義務採取一切適當的措施，落實《公約》規定的所有權利，包括第19條。實行《公約》第4條時必須注意的是，第19條規定的受保護免遭一切形式暴力的權利屬公民權利和自由。因此，締約國有義務直接、無條件地實施第19條。根據第4條，締約國無論經濟狀況如何，都應採取一切可能

的措施，爭取實現兒童的權利，同時應特別關注弱勢群體(見委員會第5號一般性意見第8段)。第4條強調，必須使可用資源效益最大化。

66. 第5條(視兒童不同階段的接受能力進行指導和引導)。為實施第19條，應認識到父母、家人、法定監護人和社區成員，對於照顧和保護兒童及防止暴力至關重要，並對此予以支持。這種方式符合第5條，該條鼓勵尊重照顧者的責任、權利和職責，即視兒童不同階段的接受能力，提供適當的指導和引導，幫助其行使《公約》中承認的權利(包括第19條)。(另見第72段(d)款，家庭在國家協調框架中的重要性，以及其他與家庭有關的條款)。
67. 其他相關條款。《公約》中載有若干與暴力和兒童保護直接或間接相關的條款。第19條應與這些條款一併解讀。從這些全面的條款可以看出，需要考慮到，各種形式的暴力時刻威脅著兒童權利的落實，還要確保兒童無論處於何種生活和發展情況下都受到保護。

## 六、 暴力侵害兒童問題國家協調框架

68. 國家行動計畫之外。委員會看到，締約國為落實兒童權利採取了若干國家行動計畫，包括為禁止、預防和消除一切形式的暴力侵害兒童行為採取的措施。這些行動計畫有助於兒童更好地享有權利，但在實施、監督、評估及後續行動方面仍面臨許多挑戰。例如，這些計畫與總體發展政策、方案、預算和協調機制間往往缺乏聯繫。為找到更為可行且靈活的工具，委員會建議，建立“暴力侵害兒童問題協調框架”，其中包括所有基於兒童權利的措施，以保護兒童免遭一切形式的暴力，並創造一個保護兒童的環境。<sup>24</sup>在尚無國家行動計畫或國家行動計畫薄弱的情況下，可用這一協調框架作為替代。即使國家行動計畫得到有效執行，協調框架也可作為補充，促進討論，帶來新想法和資源，從而改善計畫的運行。
69. 暴力侵害兒童問題國家協調框架。該協調框架可作為共同的參照框架，也可作為政府各部門及國家，和各層次的民間社會行為方間的溝通機制，以便在各種措施中，以及在第19條所述干預工作的各個階段，選擇需要的措施。該框架可促進靈活性和創造性，以便制定並實施由政府 and 社區同時領導、但仍是一個總體上一貫、協調的框架內的舉措。在以往的建議和一般性意見，包括在第5號一般性意見中，委員會已敦促各締約國為《公約》的各個具體方面制定計畫和策略(例如在青少年司法或童年早期方面)。鑒於此，委員會建議，應在保護兒童免遭一切形式的暴力方面，建立國家協調框架，其中應包括全面的預防措施。
70. 不同的起點。委員會瞭解，對多數國家來說，保護兒童免遭一切形式暴力的任務艱巨；各締約國的現行法律、體制和服務基礎設施、文化習俗和專業能力以及資源水平各不相同，因此制定及實施措施的起點各異。

<sup>24</sup> 另見負責聯合國研究暴力侵害兒童問題獨立專家的總體建議 (A/61/299)，第96段。

71. 制定國家協調框架的進程。在保護兒童免遭一切形式的暴力方面，協調框架沒有單一模式。一些國家投資建立了單獨的兒童保護體系，另一些國家更願意將保護問題納入落實兒童權利的主流體系。經驗表明，體系的發展進程對其能否成功實施至關重要。需要透過巧妙的協助，確保各利益攸關方群體的高級代表的參與及自主權。為此，一種可能的方法，是設立具有適當決策權的跨學科工作組，工作組應定期開會，且準備好為遠大目標而努力。預防和保護兒童免遭一切形式的暴力的體系，應利用現有的正式和非正式機制、服務和組織的力量。應根據第19條、整個《公約》及其他國際和區域人權文書規定的義務，借助《聯合國關於暴力侵害兒童問題的研究報告》的指導、本一般性意見及其他實施方面的支持，查明並彌補不足之處。國家規劃進程應透明且開放，所有信息都應向公眾披露，並確保政府、非政府組織、科研和實際工作專家、家長和兒童的參與。應讓兒童和成人都能接觸到並理解這一進程。應計算國家協調框架的代價，並為其提供充足資金，人員和技術資源都應計算在內。如有可能，應將其列入國家兒童預算。
72. 應歸入國家協調框架的方面。對於各種措施(法律、行政、社會和教育措施)，以及在干預的各個階段(從預防到康復和重新融入)，以下方面都應歸入國家協調框架：
- (a) 兒童權利的方針。這種方針依據的觀點是：兒童是權利持有者，不是成人善舉的受益者。具體做法包括尊重並鼓勵與兒童協商及合作，或依靠兒童制定、實施、監督及評估協調框架及其下的具體措施，同時考慮到兒童的年齡及不同階段的能力。
  - (b) 暴力侵害兒童問題中的性別因素。各締約國應確保其政策和措施考慮到：對於各種環境下各種形式的暴力，男女兒童面臨的風險不同。各國應將處理一切形式的性別歧視，作為全面的暴力預防策略的內容之一。這包括消除基於性別的成見、力量不平衡、不平等和歧視，這些問題使得使用暴力和威脅的現象在家中、學校和教育場所、社區、工作場所、機構和整個社會得到支持並得以延續。應積極鼓勵男性和男童成為策略夥伴和同盟，還應為他們及女性和女童提供機會，使大家更加相互尊重，更好地瞭解如何消除性別歧視，及由此導致的暴力行為；
  - (c) 初級(一般)預防。詳見本一般性評論第42段；
  - (d) 家庭在兒童照顧和保護策略中的首要地位。<sup>25</sup> 在保護兒童、預防暴力方面，潛力最大的就是家庭(包括大家庭和其他形式的家庭類照顧方式)。家庭還可以為兒童提供支持，使他們有力量保護自己。干預的各個階段都需要以加強家庭生活、支持家庭及與困難家庭合作為兒童保護優先工作，預防(形成良好的兒童照顧)和早期干預階段尤為如此。但委員會也認識到，包括性侵害在內的暴力侵害兒童行為中，很多都發生在家庭環境中。委員會強調，在兒童可能遭受家庭成員暴力侵害的情況下，干預是必要的；

25

另見《兒童替代性照顧準則》。

- (e) 抗禦力和保護因素。至關重要的是要瞭解抗禦力和保護因素，即內部和外部的力量和支持，這些因素能夠加強人身安全，減少虐待和忽視行為及其負面影響。保護因素包括：穩定的家庭；成人以有利成長的方式撫養兒童，滿足兒童的生理和心理需求；正面、非暴力的管教；兒童與至少一名成人有穩定聯繫；能夠從與同伴和他人(包括教師)的關係中得到支持；社會環境應有利於支持社會交往、非暴力、不歧視的態度和行為；社區中高度的社會團結；繁榮的社會網絡和鄰里聯繫；
- (f) 風險因素。需要採取積極的專門措施，減少兒童個人或群體在一般情況或某些特定情況下可能面臨的風險因素。具體包括：藥物濫用、精神健康問題和社會隔絕等來自父母的風險因素；貧困、失業、歧視和邊緣化等來自家庭的風險因素。對於所有0至未滿18歲兒童，在完成神經、心理、社會和生理的成長及發展之前，一般將其視為弱勢群體。嬰兒和低齡兒童腦部尚未發育成熟，完全依靠成人，因此面臨的風險更高。男童和女童都面臨風險，但暴力問題通常都有性別因素；
- (g) 處於潛在危險處境中的兒童。可能面臨暴力風險的兒童群體包括但不僅限於：生身父母不在身邊，受到各種形式的替代性照顧的兒童；出生時未登記的兒童；流落街頭的兒童；與法律有實際或可見的衝突；有肢體障礙、知覺身心障礙、學習障礙、心理障礙、認知疾病、已經得到及/或慢性疾病或嚴重行為障礙的兒童；原住民兒童<sup>26</sup>和其他少數族裔的兒童；宗教或語言少數群體的兒童；男女同性戀、變性或跨性別兒童；可能受害於傳統習俗的兒童；早婚兒童(尤其是女童，尤其但不限於強迫婚姻的情況下)；從事危害性童工，包括最有害的童工形式的兒童；搬遷中的遷徙或難民兒童、流離失所和/或遭販運的兒童；曾遭受暴力的兒童；在家中或社區中遭受或目睹暴力行為的兒童；經濟社會及城鎮化水平較低的環境下的兒童，兒童在這種環境下可能很容易接觸到槍支、武器、毒品和酒精；居住在事故、災害多發地區，或受有毒物質污染的地區的兒童；受到愛滋病毒/愛滋病影響、或感染愛滋病毒/愛滋病的兒童；營養不良的兒童；由其他兒童照顧的兒童；本身是照顧者或戶長的兒童；父母未滿18歲的兒童；被遺棄兒童、早產或本身是多胎之一的兒童；住院時監護不周或與照顧者接觸不夠；在保障、監督不力或自身權利不足，因而難以自我保護的情況下接觸信息和通信技術。在社會和武裝衝突、自然災害或其他複雜、長期的緊急狀態下，社會體系崩潰，使兒童與其照顧者分離，照料及安全的環境受到破壞甚至毀壞，這種緊急狀態下的兒童極易受到暴力侵害；

26

有些社會中，原住民家庭的兒童被帶離家庭的首要原因並非“虐待”，而是“忽視”，這與非原住民家庭中正相反。非懲罰性家庭支持服務和干預，能夠直接解決根本原因（如貧困、住房和歷史境遇），因此通常更為合適。需要針對服務提供方面的歧視問題，和原住民及其他少數群體社區可用的干預手段的多樣性開展工作。

- (h) 資源配置。必須將現有資源最大限度地分配給各部門，為其提供所需的人員、資金和技術資源。必須制定並實施有力的監督機制，以確保在預算的分配及其有效利用方面的問責制；
- (i) 協調機制。必須明確規定協調機制，以便在中央、區域和地方層面確保各部門間，以及同包括實證研究界在內的民間社會的有效協調。這些機制必須有上述行政措施的支持；
- (j) 問責制。必須確保締約國、國家和地方機關和組織，及有關民間社會利益攸關方積極且相互配合地制定並運用標準、指標、工具及監控體系、衡量及評估手段，以便履行自己保護兒童免遭暴力侵害的義務和承諾。委員會一貫表示支持問責體系，尤其是支持收集分析數據、制定指標、開展監控和評估、支持獨立的人權機構等方法。委員會建議締約國公布年度報告，說明禁止、預防和消除暴力的工作有何進展，並將報告提交議會審議並討論，同時請所有有關利益攸關方就報告中所述的情況作出回應。

## 七、 執行工作的資源及國際合作需要

- 73. 締約國的義務。根據《公約》第4條和第19條等條款所規定的締約國的義務，委員會認為，締約國不能以資源緊缺為由，而不採取任何或足夠的兒童保護的必要措施。因此，委員會促請締約國制定全面、策略性且有規定時限的兒童照顧和保護協調框架。委員會特別強調，需要與兒童協商制定這些策略、框架和措施。
- 74. 支助來源。鑒於第70段所述起點不同的情況，且兒童照顧和保護策略的資金，主要應來自中央和地方一級預算，委員會請締約國注意《公約》第4條和第45條所述的國際合作和援助渠道。委員會呼籲以下夥伴在資金和技術上支持培訓等，充分考慮到第19條及整個《公約》的規定的兒童保護方案：<sup>27</sup> 提供發展援助的締約國；捐助機構(包括世界銀行、私營部門資金和基金)；聯合國機構和組織；其他國際和區域機構和組織。應借助強大、平等的夥伴關係，系統地在國內和國際上提供資金和技術支持。基於兒童權利的保護方案，應是幫助援助接收國實現可持續發展的主要因素之一。委員會還鼓勵這些機構繼續與委員會、負責暴力侵害兒童問題的秘書長特別代表，及其他國際和區域人權機制合作，以推進這一目標。
- 75. 國際層面所需的資源。以下領域也需要來自國際方面的投資，以幫助各締約國履行與第19條有關的義務：
  - (a) 人力資源：改善專業協會內部和相互間的溝通、合作及個別交流(如醫療、精神衛生、社會工作、法律、教育、虐待兒童問題、學術/研究、兒童權利和培訓組織/機構)；改善民間社會組織(如研究界、非政府組織、兒童主導的

<sup>27</sup> 見第5號一般性意見(第61段、第62段和第64段)以下內容：需要將兒童權利主流化，納入國際合作和技術援助；開展這些合作和援助需要以《公約》為指導，並充分執行《公約》；將國際救助和援助資源的一大部門專門用於兒童；需要《減貧策略文件》，並採取全部門的發展方式，同時高度重視兒童權利。



組織、信仰組織、身心障礙者組織、社區和青年組織、參與知識及做法開發交流工作的專家)內部和相互間的溝通及合作；

(b) 資金：改善捐助方援助的協調、監控和評估；進一步開展資金和人力資本分析，以便經濟學家、研究人員和各締約國能夠充分權衡執行綜合兒童保護體系所需的成本(重點是初級預防)與管理暴力對個人、社區、國家甚至在國際上產生的直接及間接(包括代間)影響所需的成本；國際金融機構審查“其政策和活動有可能對兒童造成的影響”<sup>28</sup>；

(c) 技術資源：提供基於證據的指標、體系、示範(包括示範立法)、工具、指導原則、章程和操作標準，供社區和專業人員使用，同時提供指南，說明如何在各種具體情況下適用這些技術資源；提供一個平臺，用於系統地共享並利用信息(知識和做法)；兒童權利和兒童保護預算普遍做到明確、透明，經濟波動的各個時期及困難時期的兒童保護成果監控也應如此(應通過提供信息、示範及相關培訓逐步開展技術援助)。

76. 區域及國際上的跨國合作。除提供發展援助之外，還需開展合作，解決跨越國界的兒童保護問題，如：可能使兒童遭受傷害的兒童跨國流動—無人陪伴或有家人陪伴的自願或被迫流動(如衝突、饑荒、自然災害或疾病爆發所致的流動)；出於勞工、性剝削、收養、摘取器官等目的跨國販運兒童；可能有損兒童安全、影響其利用保護體系的跨國衝突，即便兒童留在原籍國；同時影響多國的災難。可能需要專門的法律、政策、方案和夥伴關係，保護受跨國界兒童保護問題(如網路犯罪，以及對透過旅行及旅遊對兒童進行性侵害的人和販運家庭和兒童的罪犯進行域外起訴)影響的兒童，無論他們接受常規照顧還是實際上由國家照顧，如無人陪伴兒童。