



儿童权利公约

Distr.: General
18 April 2011
Chinese
Original: English

儿童权利委员会

第 13 号一般性意见(2011 年)

儿童免遭一切形式暴力侵害的权利

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-10	3
二. 目的.....	11	6
三. 儿童生活中的暴力问题.....	12-16	6
四. 对第 19 条的法律分析.....	17-58	8
A. 第 19 条第 1 款.....	17-44	8
B. 第 19 条第 2 款.....	45-58	17
五. 在《公约》的大背景下解读第 19 条.....	59-67	22
六. 暴力侵害儿童问题国家协调框架.....	68-72	24
七. 执行工作的资源及国际合作需要.....	73-76	27

一. 导言

1. 第 19 条规定：

“1. 缔约国应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。

“2. 这类保护性措施应酌情包括采取有效程序以建立社会方案，向儿童和负责照管儿童的人提供必要的支助，采取其他预防形式，查明、报告、查询、调查、处理和追究前述的虐待儿童事件，以及在适当时进行司法干预。”

2. 提出本项一般性意见的理由。儿童权利委员会(下称“委员会”)鉴于对儿童施暴现象的广度及强度达到令人震惊的地步，特此发表本项关于《儿童权利公约》(下称《公约》)第 19 条的一般性意见。为切实结束有损儿童发展及社会上可能的非暴力的冲突解决办法的做法，必须大规模加强和扩大各种旨在制止暴力的措施。

3. 概述。一般性意见基于以下基本假定和观点：

(a) “任何针对儿童的暴力行为均不可原谅；所有对儿童施暴的现象都可预防”；¹

(b) 以儿童权利为基础的照料和保护儿童的方针需要做出范式的转变，尊重和促进儿童的人格尊严及身心健康，将儿童作为拥有权利的个人，而非主要将他们视为“受害者”；

(c) 尊严的概念要求每个儿童被作为权利拥有者及具有个体人格、特殊需要、利益和隐私的独特而宝贵的个人受到承认、尊重和保护；

(d) 法治的原则应当象适用于成人一样充分适用于儿童；

(e) 在一切决策进程中必须系统地尊重儿童的意见受到听取和应有重视的权利，对儿童的给权赋能和儿童的参与应当成为各种照料和保护儿童战略及方案的核心；

(f) 必须尊重儿童使自己的最大利益在一切涉及和影响儿童事务(特别是当儿童作为暴力受害者时)以及一切预防措施中作为首要考虑的权利；

(g) 对一切形式暴力的基本预防至关重要，可通过公共卫生、教育、社会服务和其他方针实施；

¹ 联合国研究暴力侵害儿童行为问题独立专家的报告(A/61/299)，第 1 段。

(h) 委员会承认家庭包括大家庭在照料和保护儿童及预防暴力方面的首要地位。但是，委员会也承认，大多数暴力行为发生在家庭范围内，因此当儿童成为家庭所施加或源于家庭的苦难和痛苦的受害者时，需要进行干预和支持；

(i) 委员会也意识到在国家机构及国家行为者包括学校、照看中心、寄宿之家、警方拘留所和司法机构中广泛存在严重的针对儿童的暴力行为，有可能构成酷刑和杀害儿童行为，还有武装群体和国家军事力量经常对儿童采取的暴力行为。

4. **暴力的定义。**为本一般性意见的目的，对“暴力”的理解是指《公约》第 19 条第 1 款所列“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”。这里按照 2006 年联合国研究暴力侵害儿童行为问题报告中使用的术语，选用暴力一词代表第 19 条第 1 款中所列的对儿童的各种形式的伤害，虽然其他用来描述伤害类型(摧残、凌辱、忽视或照料不周、虐待和剥削)具有同等的分量。² 在通常的用语中，暴力一词往往被理解为只指身体伤害和/或故意伤害。但是，委员会特别强调，在本一般性意见中选择暴力一词绝不能被解释为从轻对待非人身和/或非故意伤害形式(如忽视和心理虐待)的影响及应对这些现象的必要性。

5. **国家的义务和家庭及其他行为者的责任。**提到“缔约国”是要联系缔约国的义务，即不仅在国家层面对儿童要承担责任，在省市层面上也要承担责任。这些特殊义务是指应有注意和防止暴力或侵犯人权的义务，保护儿童受害者和证人的人权不受侵犯的义务，调查和惩处责任者的义务，为侵犯人权行为提供救济渠道的义务。不论是否发生暴力行为，缔约国均负有正面和主动的义务，要支持和协助家长及其他照料者在其能力和财力范围内根据儿童能力的发展情况确保儿童最佳发展所必须的生活条件(第 18 和 27 条)。而且，缔约国应确保所有在工作中负责预防、保护和应对暴力行为者及在司法系统工作者应注意儿童的需要，尊重儿童的权利。

6. **第 13 号一般性意见的演变。**本一般性意见是基于现有的委员会审议缔约国报告时提出的指导意见以及相应的结论性意见、2000 和 2001 年举行的为期共两天的关于暴力侵害儿童问题的一般性讨论的建议、关于儿童受保护免遭体罚和其他残忍或不人道形式惩罚的第 8 号一般性意见(2006 年)以及其他一般性意见中对暴力问题的评述。本一般性意见提请注意联合国研究暴力侵害儿童行为问题独立专家 2006 年的报告 (A/61/299)，呼吁缔约国不加拖延地执行这些建议。委员会提请注意《关于替代性儿童照料的导则》³ 中提出的详细指导。委员会还吸收了

² 《公约》的其他语文译本并不一定含有与英文“violence”完全对应的词。

³ 大会第 64/142 号决议，附件。

努力在实践中执行第 19 条的联合国各机构、各国政府、非政府组织、社区组织、发展机构以及儿童自己的专业知识和经验⁴。

7. 在整体背景下看待第 19 条。委员会承认：

(a) 第 19 条是《公约》中直接涉及暴力问题的许多条款之一。委员会也承认，《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题任择议定书》和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》都与第 19 条直接有关。但是，委员会认为，第 19 条是更广泛地在《公约》背景下处理和消除各种形式暴力的讨论和战略的核心条款；

(b) 除了那些直接涉及暴力问题的条款外，第 19 条还与《公约》中的大量条款有着强有力的联系。除了载有被视为《公约》原则的权利的那些条款外(见本一般性意见第五节)，第 19 条的执行必须置于第 5、9、18 和 27 条的背景下；

(c) 儿童在人格尊严和身心健康方面受到尊重以及得到法律之下平等保护的权利也得到其他国际和区域人权文书的承认；

(d) 执行第 19 条需要国家、区域和国际人权机构、机制以及联合国各机构内部和相互之间的合作；

(e) 尤其需要与暴力侵害儿童行为问题秘书长特别代表进行合作，代表的任务是推动执行联合国研究暴力侵害儿童行为问题报告的建议，与会员国及广泛的伙伴进行密切协作，包括联合国各机构和组织、民间社会组织和儿童，以保障儿童不受一切形式暴力侵害的权利。

8. 传播。委员会建议，缔约国在政府和行政架构内向父母、其他照料者、儿童、专业组织、社区和整个民间社会广泛传播本一般性意见。应当使用各种传播渠道，包括纸质媒体、互联网和儿童自己的交流渠道。这就需要将一般性意见译成相关语言，包括手语、布莱叶盲文和方便残疾儿童阅读的版本。还要求提供适合特定文化和适合儿童的版本，举行讲习班和研讨会，提供针对具体年龄段和具体残疾情况的支持，讨论其影响及最佳执行办法，并将其纳入所有从事儿童工作和工作中涉及儿童的专业人员的培训中。

9. 《公约》下的报告要求。委员会请缔约国参阅专门条约报告准则(CRC/C/58/Rev.2 和 Corr.1)、第 8 号一般性意见(第 53 段)及委员会在与缔约国代表对话后通过的结论性意见中列出的报告要求。本一般性意见综合和明确了希望缔约国在按照《公约》第 44 条所提交的报告中提供相关信息的措施。委员会还建议缔约国在报告中列入执行联合国研究暴力侵害儿童行为问题报告(A/61/299, 第 116 段)方面取得的进展情况的信息。报告应包括为禁止暴力和在发生暴力时适当干预而通过的法律和其他规范以及有关预防暴力、提高意识活动和倡导积极、非暴力关系的活动的措施。报告中还应当进一步明确在每个干预阶

⁴ 见关于在涉及罪行的儿童被害人和证人的事项上坚持公理的准则(经济及社会理事会第 2005/20 号决议，附件)。

段(包括预防)中谁对儿童和家庭负有责任,负有哪些责任,在什么阶段和什么情形下专业人员可以干预,不同部门如何共同开展工作。

10. **其他资料来源。**委员会也鼓励联合国各机构、国家人权机构、非政府组织和其他职能部门向委员会提供关于各种形式暴力行为的法律地位、蔓延程度及消除工作进展方面的相关信息。

二. 目标

11. 本一般性意见旨在:

(a) 指导缔约国理解其在《公约》第 19 条下负有的义务,即在儿童受父母、法定监护人或其他任何负责照管儿童的包括国家行为者的照料时,禁止、防止和处理对儿童的一切形式的身心摧残、伤害或凌辱,忽视或照料不周,虐待或剥削,包括性侵犯;

(b) 列出缔约国必须采取的立法、司法、行政、社会和教育措施;

(c) 克服孤立、分散和被动地处理儿童照料和保护问题的举措,因为这类举措对防止和消除一切形式暴力行为的效果有限;

(d) 以《公约》关于确保儿童的生存、尊严、福利、健康、发展、参与和不歧视权利的整体视角为基础,提倡对第 19 条的执行采取整体方针,上述种种权利的落实均受到暴力的威胁;

(e) 提供一个基础,供缔约国和其他的利害关系方制订通过全面的基于儿童权利的照料和保护措施消除暴力行为的协调框架;

(f) 强调所有缔约国需要迅速行动起来,履行第 19 条下的义务。

三. 儿童生活中的暴力问题

12. **挑战。**委员会确认并欢迎各国政府和其他方面制订的预防和应对暴力侵害儿童行为的众多举措。虽然作出了这些努力,但现有的举措总体而言仍然不足。大多数国家中的法律框架仍然没有禁止一切形式暴力侵害儿童行为,有法律时执法工作也不够。普遍的社会和文化观念及习俗宽容暴力。由于对暴力侵害儿童现象及其根源缺乏了解、数据和理解,由于被动性的工作侧重于表象和后果而不是根源,由于相关战略是分散性而不是整体性的,从而限制了所采取措施的效果。为解决这个问题而分配的资源也不够。

13. **人权的要求。**处理和消除暴力侵害儿童现象的广泛蔓延和发生是缔约国在《公约》下的一项义务。通过防止各种形式的暴力行为,确保和促进儿童的基本权利,尊重其人格尊严和身心健全,对于促进《公约》中的全部儿童权利具有根本重要性。此处提出的所有其他论点是巩固而不是代替这一人权方面的要求。因

此，预防和应对暴力问题的战略和体系必须采取一个出于儿童权利而不是福利的方针。(详见第 35 段。)

14. **社会的发展和儿童的贡献。**一个消除暴力、尊重和扶持性的儿童养育环境会支持儿童个体人格的实现，有助于为当地社区乃至整个社会培养社会性、负责和积极贡献的公民。研究表明，未曾受过暴力并以健康方式成长起来的儿童在儿童时代和成年以后出现暴力行为的可能性较低。在上二代防止暴力能够降低下一代发生暴力的可能性。因此，为在社会中减少和预防一切形式暴力，推动儿童与成人享有同等地位和价值的“人类家庭”的“社会进步及更高的生活水平”以及“世界自由、正义与和平”(《公约》序言)，落实第 19 条是一项关键战略。

15. **生存和发展—暴力侵害儿童的毁灭性影响。**如下所述，儿童的生存和“生理、心理、精神、道德和社会发展”(第 27 条第 1 款)受到暴力的严重不利影响。

(a) 暴力侵害儿童和虐待儿童行为的短期和长期健康后果得到广泛承认，包括：致命性伤害；非致命性伤害(可能导致残疾)；生理健康问题(包括以后死于肺病、心脏病、肝病和性传播感染病)；认知障碍(包括就学和工作能力受损)；心理和情感后果(如被排斥和摒弃感、依恋障碍、创伤、恐惧、焦虑、不安全感和自尊受损)；心理健康问题(如焦虑和抑郁性紊乱，幻觉、记忆障碍和自杀企图)；以及健康高风险行为(如药物滥用和过早开始性行为)；

(b) 发育和行为方面的后果(如逃学以及侵犯性、反社会、自我毁灭和人际损害行为)会造成关系的恶化、被学校开除和触犯法律。有证据表明，接触暴力会使儿童增加进一步受害和累积暴力经历的风险，包括以后的亲密伴侣暴力。⁵

(c) 对于儿童暴力问题采取高压或“零容忍”的国家政策对儿童特别是青少年的影响具有高度的破坏性，因为这是一种惩罚性方针，针对暴力施以更大的暴力，从而使儿童成为受害者。此类政策的形成往往是由于公众对公民安全的关切以及大众媒体对这些问题的大量报导。关于公共安全的国家政策必须仔细考虑儿童犯罪问题的根源，从而找到结束以暴制暴的恶性循环的办法。

16. **暴力侵害儿童行为的代价。**儿童被剥夺受保护的权力，会产生巨大和无法接受的人力、社会和经济代价。直接代价可包括医疗、法律和社会福利服务和替代照料。间接代价可包括可能的持久伤害或残疾，心理代价或其他对受害者生活质量的影响，教育的中断或停止，儿童今后生活中生产能力的丧失。这些代价还包括有暴力经历的儿童犯罪带来的刑事司法体系方面的费用。由于歧视性地消除女性胎儿，造成人口比例失衡，由此带来高昂的社会费用，并有可能引发更多针对女孩的暴力行为，包括绑架、早婚和强迫婚姻、为性目的贩运人口和性暴力。

⁵ 见联合国秘书长关于暴力侵害儿童行为问题独立专家保罗·塞尔吉奥·皮涅罗的著作，《暴力侵害儿童问题世界报告》(2006 年，日内瓦)，第 63-66 页。

四. 对第 19 条的法律分析

A. 第 19 条第 1 款

1. “……任何形式的……”

17. 无一例外。委员会一贯秉持的立场是，任何形式的暴力侵害儿童行为，无论多么轻微，均不可接受。“一切形式的身体或精神暴力”杜绝了任何程度的暴力侵害儿童的合法化空间。频率、伤害严重程度和伤害意向均不是暴力定义的前提。缔约国在干预战略中可援引这些因素，以便根据儿童的最大利益作出适度的应对，但绝不允许在定义中称某些形式的暴力为法律上和/或社会上可以接受的，从而侵蚀儿童享有人格尊严和身心健全的绝对权利。

18. 需要基于儿童权利的定义。缔约国需要确立有关儿童福利、健康和发展的国家标准，因为确保上述条件是儿童照料和保护的最终目的。为禁止各种环境中一切形式的暴力，需要对第 19 条中所列不同形式的暴力规定明确的可操作的法律定义。这些定义必须考虑到本一般性意见中提供的指导，必须足够清楚以便使用，并应当可适用于不同的社会和文化。应当鼓励国际上实现定义标准化的努力（以便利数据收集和各国之间交流经验）。

19. 暴力的形式—综述。以下所列暴力形式的非详尽清单适用于不同环境中 and 介于不同环境之间的全体儿童。儿童有可能遭受成人的暴力，儿童之间也可能发生暴力。而且，有些儿童会自我伤害。委员会承认不同暴力形式常常并发，而且可能跨越此处为方便起见所列的类别。女童和男童都会面临一切形式暴力的危险，但暴力往往具有性别的成分。例如，在家庭中女孩可能比男孩遭受更多性暴力，而男孩则更有可能遭遇刑事司法系统并在该系统中经受暴力。（参见关于暴力性别层面的第 72 (b)段）。

20. 忽视或忽略对待。忽视指未能满足儿童的生理和心理需要，未能保护儿童不受危险，在负责照料儿童者有办法、知识和途径向相关部门获得医疗、出生登记或其他服务时没有做到。它包括：

(a) 生理忽视：未能保护儿童不受伤害⁶，包括由于缺少监管的原因；或未能儿童基本必需品，包括充足的食物、居所、衣服和基本医疗；

(b) 心理或情感忽视：包括缺少任何情感支持和爱，对儿童长期疏忽，照料者由于忽视幼儿的暗示和信号而“心理缺失”，接触亲密伙伴暴力、药物滥用或酗酒；

(c) 忽视儿童的生理或精神健康：不提供基本医疗；

⁶ 缔约国也有义务支持照料者预防事故（第 19 条和第 24 条第 2 款 (e)项）。

(d) 教育忽视：未遵守要求照料者确保儿童通过入学或其他方式受教育的法律；

(e) 遗弃：这一做法引起大量关切，在有些社会中更容易发生在非婚生儿童和残疾儿童身上。⁷

21. 精神暴力。《公约》中提到的“精神暴力”往往被描述为心理虐待、精神凌辱、辱骂、情感凌辱或忽视，它可包括：

(a) 各种形式对儿童的长期损害性接触，如告诉儿童他们没有用、没人爱、讨嫌、有危险，或者说他们唯一价值在于满足他人需要；

(b) 吓唬、恐吓和威胁；剥削和腐蚀；蔑视和排斥；孤立、无视和偏心；

(c) 拒绝情感回应；忽视心理健康、医疗和教育需要；

(d) 侮辱、责骂、羞辱、轻视、取笑和伤害儿童的情感；

(e) 接触家庭暴力；

(f) 单独禁闭、隔离或羞辱性或有辱人格的拘押；

(g) 来自成人和其他儿童的心理欺凌和欺负⁸，包括通过信息和通信技术(信通技术)如手机和互联网(称为“网络欺凌”)。

22. 人身暴力。这包括致命和非致命性人身暴力。委员会认为，人身暴力包括：

(a) 所有体罚和所有其他形式的酷刑，残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；

(b) 来自成人和其他儿童的人身欺凌和欺负。

23. 残疾儿童可能遭受特殊形式的人身暴力，如：

(a) 强迫绝育，特别是女孩；

(b) 以治疗为掩盖的暴力(如作为控制儿童行为“逆向治疗”办法而使用的电惊厥治疗和电击；

(c) 故意使儿童致残，以便利用他们沿街或在其他地方乞讨。

24. 体罚。在第 8 号一般性意见(第 11 段)中，委员会将“身体”或“人身”处罚定义为任何使用人身暴力并旨在造成某种程度疼痛或不适(无论如何轻微)的处罚。大多数涉及用手或某种工具——鞭子、棍子、皮带、鞋子、木铲等——打(“拍”、“搥”、“打屁股”)儿童。但也可能涉及踢、晃、扔、抓挠、捏掐、撕咬、抓头发或打耳光、答责、强迫儿童保持难受姿势、烧、烫或强迫吞咽。委

⁷ 在许多国家，儿童被遗弃的原因是父母和照料者生活贫穷，无力抚养。从定义上讲，忽视是指父母在有办法满足子女需要时未能提供照料。委员会经常促请缔约国“在父母和法定监护人履行其抚养儿童的责任方面给予适当协助”(《公约》第 18 条第 2 款)。

⁸ “欺负”是指为使某人加入某个群体而采取的涉及骚扰、暴力或羞辱的仪式和其他活动。

员会认为，体罚总是有辱人格的。其他具体的体罚形式列于联合国研究暴力侵害儿童行为问题独立专家的报告中(A/61/299，第56、60和62段)。

25. **性侵犯和剥削。**性侵犯和剥削包括：

- (a) 引诱或胁迫儿童从事任何非法或具有心理伤害性的性活动；⁹
- (b) 利用儿童进行商业性剥削；
- (c) 利用儿童制作儿童性侵犯音像品；

(d) 儿童卖淫、性奴役、旅行和旅游中的性剥削、(在国家内部和国家之间)贩运和买卖儿童用于性目的和强迫婚姻。许多儿童的性受害经历虽没有伴随人身暴力或限制，但仍然造成心理上的侵扰、压迫和创伤

26. **酷刑及非人或侮辱人格的待遇或处罚。**这包括出于以下目的而对儿童采取的所有形式的暴力：逼供、对儿童的非法或不佳行为进行法外处罚，强迫儿童从事违背自身意愿的活动，通常由警察和执法人员、寄宿机构和其他机构人员以及对儿童拥有权力者包括非国家武装行为人等采用。受害儿童往往是被边缘化、处于不利地位、遭受歧视并缺少负责捍卫这些儿童权利和最大利益的成人保护的群体，包括违法儿童、街头儿童、少数民族儿童和土著儿童以及孤身儿童。此类行为的残暴往往导致终生的生理和心理伤害及社会压力。

27. **儿童之间的暴力。**这些包括人身、心理和性暴力，经常采取一些儿童——往往是成群的儿童——欺凌其他儿童的形式，这不仅伤害儿童当时的身心健全和幸福，而且对中长期发展、教育和社会融入造成严重后果。而且，青年团伙的暴力会使儿童付出沉重代价，无论是作为受害者还是参与者。虽然行为人是儿童，但对这些儿童负有责任的成年人有关键性作用，应努力适当地反对和防止此类暴力，确保不会通过采取处罚办法和以暴制暴而采取加重暴力的措施。

28. **自我伤害。**这包括饮食紊乱、药物使用和滥用、自我戕害、自杀想法、自杀企图和自杀。委员会特别关注青少年自杀问题。

29. **有害习俗。**这些包括但不限于：

- (a) 体罚和其他残忍或有辱人格的处罚形式；
- (b) 女性外阴残割；
- (c) 斩断手脚、捆绑、制造伤疤、烧灼和烙印；
- (d) 强暴和有辱人格的成年礼；对女孩的强行喂食；增肥；童贞检验(检查女童的生殖器)；

⁹ 性侵犯包括成人对儿童施加的任何儿童依据刑法有权受保护免于遭受的性活动。在一名儿童对另一名儿童采取性活动，而侵犯者比受害者大很多或使用强力、威胁或其他强制手段时，也被视为侵犯。如果儿童年龄超过缔约国规定的双方同意的性活动的最低年龄限制，则儿童之间的性活动不被视为性侵犯。

(e) 强迫婚姻和早婚；

(f) “荣誉”犯罪；“报复性”暴力行为(不同群体之间的争端以所涉各方的儿童为复仇对象)；与嫁妆有关的致死和暴力问题；

(g) “巫术”指控和相关有害习俗，如“驱魔”；

(h) 悬雍垂(部分)切除术和拔牙。

30. **大众媒体中的暴力。**大众媒体，特别是小报和黄色报刊往往突出耸人听闻的事件，从而形成对儿童持偏见和成见，特别是弱势儿童或青少年，往往被描绘成暴力或违法者，而原因仅仅是他们有着不同的行为或着装方式。这种煽动出来的定型观念为国家基于处罚办法的政策铺就了道路，而惩罚办法可能包括以暴力来反击儿童和青年人假想中或事实上的不当行为。

31. **使用信息和通信技术的暴力。**¹⁰ 涉及信通技术的儿童保护方面的风险包括下述相互重合的领域：

(a) 对儿童的性侵犯，利用互联网和其他信通技术生产虐待儿童的音像；

(b) 拍摄、制作、允许拍摄、颁发、展示、持有或促销不正当照片或假照片(“合成照片”)和儿童视频以及嘲弄某个儿童或某类儿童的视频；

(c) 儿童作为信通技术使用者：

(一) 作为信息接收者，儿童可能接触现实或潜在的有害广告、垃圾邮件、赞助、具有攻击、暴力、仇恨、偏见、种族主义、色情¹¹、不当和/或误导性的个人信息和内容；

(二) 由于儿童通过信通技术与他人联系，可能受到欺凌、骚扰或跟踪(儿童“引诱”)和/或受到胁迫、欺骗或劝诱从而与联系人会面，被“培养”从事性活动和/或提供个人信息；

(三) 作为行为者，儿童有可能参与欺凌或骚扰他人，玩不利于其心理发育的游戏，创建和上传不当性材料，提供误导信息或建议，和/或非法下载、黑客行为、赌博、金融欺诈和/或恐怖主义。¹²

¹⁰ 互联网和移动电话等信息技术有很大的潜力，可以成为帮助保证儿童安全和举报暴力和虐待嫌疑或行为的积极工具。需要通过信息技术规范和监测，包括培养儿童安全使用这些技术的能力，来创建保护性的环境。

¹¹ 接触色情制品会导致儿童对儿童的性侵犯增加，因为接触色情制品的儿童会对比自己更小的儿童或他们容易接触到的人以及他们能够控制的人“尝试”自己所见到的东西。

¹² 改写自“欧盟儿童”在线项目所编制的一份表格，引自《在大背景下研究可接受的用户政策问题：建立安全和负责的上网行为》(Becta, 2009年)，第6页。并见《禁止对儿童和青少年性剥削里约热内卢宣言及行动呼吁》，见于以下网址：<http://iicongressomundial.net/congresso/arquivos/Rio%20Declaration%20and%20Call%20for%20Action%20-%20FINAL%20Version.pdf>

32. **机构和体制对儿童权利的侵犯。**负责保护儿童不受一切形式暴力的国家各级当局由于缺乏有效的履行《公约》义务的手段而直接或间接造成伤害。此类疏忽包括未能通过或修订立法和其他规定，执行法律和其他规定的工作不够充分，提供的物质、技术和人力资源不足，查明、预防和反击暴力侵害儿童行为的能力不足。如果措施和方案没有配备充足的评估、监测和评价结束暴力侵害儿童行为活动的进展或缺陷的手段，也是一种疏忽。而且，职业工作者的某些行为可能会违反儿童不受暴力侵害的权利，例如，当他们在履行职责时无视儿童的最大利益、意见和发展目标时。

2. “在受……的照料时”

33. **“照料者”的定义。**委员会认为，在尊重儿童的能力发展和逐渐自主的同时，所有年龄在 18 岁以下的人仍在或应当由他人“照料”。对于儿童来说，只有三种状况：不受约束¹³，由首要或代理照料者照料，或实际由国家照料。第 19 条第 1 款中所述“照料者”的定义为“父母、法定监护人或其他任何负责照料儿童的人”，其中涵盖那些对儿童的安全、健康、发展和幸福具有明确、获得承认的法律、职业一道德和/或文化责任者，主要是：父母、养父母、收养父母、伊斯兰法的“卡法拉”中的照料者、监护人、大家庭和社区成员；教育、学校和幼儿机构工作人员；父母雇用的保姆；休闲和运动教练——包括青少年照管者；工作场所雇主或监管人；和从事照料工作的机构工作人员(包括政府和非政府的)——如在保健、少年司法和收留及寄宿照料机构负有责任的成人。对于孤身儿童，国家是事实上的照料者。

34. **照料环境的定义。**照料环境是指儿童在其“永久”首要照料者(如一位家长或监护人)或代理或“临时”照料者(如老师或青少年组长)的监护下，短期、长期、多次或一次性待过的场所。儿童常常来往于不同的照料环境中，频率很高，灵活性也很大，但其在来往过程中的安全仍然是首要照料者的责任——或者是直接责任，或者经与代理照料者的协调和合作(例如往返学校或出去取水、取柴火、取食物或为动物取草料)。在一个照料环境之内，即使儿童不受人身监管时，也被视为受首要或代理照料者的“照料”，例如当他们在照料者视线外玩耍或不受监控地上网时。通常的照料环境包括家宅，学校和其他教育机构，托儿设施，放学后照管中心，休闲、体育、文化和娱乐设施，宗教机构和礼拜场所。在医疗、康复和照料设施中，在工作场所和司法机构中，儿童受专业工作者或国家行为人的监护，后者必须遵守儿童的最大利益并确保其受保护权、幸福权和发展

¹³ 按照和会以前对缔约国关于将男孩和女孩的最低结婚年龄限制提高到 18 岁的建议(关于结合《儿童权利公约》保护青少年健康和发展的第 4 号一般性意见(2003 年)，第 20 段)，并鉴于他们尤其容易受到虐待，委员会认为第 19 条也适用于由于早婚和/或强迫婚姻而步入成年或失去约束的年龄在 18 岁以下的儿童。

权。必须确保儿童受保护、幸福和发展的第三类环境是难民和冲突和/或自然灾害造成的流离失所者的邻里社区及营地或定居点¹⁴。

35. **缺少明显的首要或代理照料者的儿童。**第 19 条也适用于没有首要或代理照料者也没有人负责保护和保证其幸福的儿童，如儿童为家长的家庭中的儿童，街头流浪儿童，移民父母的子女或离开原籍国的孤身儿童。¹⁵ 缔约国有义务负起事实照料者或“照料儿童”者的职责，即使这些儿童不在具体的照料环境如收养家庭、群体之家或非政府组织设施中。缔约国有义务“确保儿童享有其幸福所必需的保护和照料”(第 3 条第 2 款)，并“确保”“暂时或永久脱离家庭环境的儿童”“得到其他方式的照顾”(第 20 条)。保障这些儿童权利有不同方式，最好是采取类似家庭的照料安排，对此必须仔细审查这些儿童遭受暴力的风险。

36. **暴力行为人。**儿童有可能遭受来自首要或代理照料者的暴力，也可能遭受其他人的暴力，即在其照料者没有为其提供免受这些人暴力的保护情况下(如邻居，伙伴和陌生人)。此外，儿童在许多环境下面临受到暴力的风险，在这些环境中，专业工作者和国家行为人常常滥用其对儿童的权力，如学校、寄宿之家、警察局或司法机构。所有这些情况都属于第 19 条的范围，它不仅限于仅由照料者在个人背景下所犯的暴力行为。

3. “应采取 ……”

37. “应采取”一语没有为缔约国留出自由裁量的余地。据此，缔约国有严格义务采取“一切适当的措施”充分落实所有儿童的这项权利。

4. “一切适当的立法、行政、社会和教育措施”

38. **一般的执行和监测措施。**委员会提请缔约国注意关于执行《儿童权利公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年)¹⁶。委员会还请缔约国参看关于独立的国家人权机构在增进和保护儿童权利方面的作用的第 2 号一般性意见(2002 年)。这些执行和监测措施对于落实第 19 条具有根本重要性。

39. **“一切适当的……措施”。**“适当”是指跨越政府各个部分的广泛的措施，必须予以使用并须切实有效，从而预防和应对一切形式的暴力。“适当”不能被理解为指接受某种形式的暴力。需要一个完整、紧凑、跨领域和协调的体系，其中列入第 19 条第 1 款中所列的全部措施，并涵盖第 2 款中所列的全部干预。没有融入持续和协调的政府政策和基础设施的孤立方案和活动的效果有限。儿童的参与对于此处所列措施的制订、监测和评价至关重要。

¹⁴ 联合国研究暴力侵害儿童行为问题的报告描述了发生暴力侵害儿童行为的各种环境；并见《关于替代性儿童照料的导则》中的详细指导。

¹⁵ 定义见于第 6 号一般性意见 (2005 年)，第 7 段。

¹⁶ 具体见第 9 段 (需要采取的措施的范围)、第 13 和 15 段 (关于保留的撤销和资格)、第 66 和 67 段 (《公约》的传播)。

40. 立法措施既指包括预算在内的法律，也指落实和执行措施。它们包括国家、省、市法律和所有相关规定，定义框架、系统、机制和相关机构及主管官员的作用和职责。

41. 尚未作到的缔约国必须：

(a) 批准《公约》的两项任择议定书和其他对儿童提供保护的国际及区域人权文书，包括《残疾人权利公约》及其《任择议定书》和《禁止酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；

(b) 审查和撤销有违《公约》目的和宗旨或违反国际法的声明和保留；

(c) 加强与条约机构及其他人权机制的合作；

(d) 在《公约》整体框架内依照第 19 条及其落实情况审查和修订国内法律，规定一个全面的儿童权利政策，确保绝对禁止所有环境中一切形式暴力侵害儿童行为，确保对行为人作出切实和适当的处罚；¹⁷

(e) 提供充足的预算拨款，执行为结束暴力侵害儿童行为而通过的法律和所有其他措施；

(f) 确保保护受害儿童和证人，确保有效诉诸救济和赔偿；

(g) 确保相关法律为儿童提供媒体和信通技术方面的充分保护；

(h) 建立和执行社会方案，推动优化和积极的儿童养育，通过综合服务为儿童及照料儿童者提供必要的支持；

(i) 以对儿童友好的方式执行法律和司法程序，包括在儿童权利受侵犯时为其提供救济；

(j) 设立和支持独立的国家儿童权利机构。

42. 行政措施应反映国家有义务建立为保护儿童免受一切形式暴力侵害所必须的政策、方案及监测和监管体系，包括：

(a) 在国家和次国家的政府层面上：

(一) 确定政府协调部门，协调各种儿童保护战略和服务；

(二) 界定机构间指导委员会各种利害关系方的作用、职责及相互关系，使之切实管理、监测国家和次国家层面的执行机构并对其问责；

(三) 确保各机构的去集中化进程保障质量、问责和公正分配；

(四) 执行系统和透明的预算进程，以实现对儿童保护包括预防所分配资源的最佳利用；

¹⁷ 在“处罚”的上下文内，“行为人”一语不包括自我伤害的儿童。对伤害其他儿童的儿童必须作教育和治疗处理。

(五) 建立一个全面和可靠的国家数据收集系统，以确保根据符合普遍标准的指标来系统监测和评价各种体系(影响分析)、服务、方案和结果，并根据当地确定的目标和宗旨加以调整和以之为指导；

(六) 为独立国家人权机构提供支持，推动建立具体的儿童权利任务负责人，例如，没有儿童权利监察员的应予以设立。¹⁸

(b) 在政府、专业和民间社会机构层面上：

(一) (通过鼓励自主权和持续的参与性进程)制订和实施：

a. 机构内和机构间儿童保护政策；

b. 针对所有儿童照料服务和环境(包括日托中心、学校、医院、运动俱乐部和寄宿机构等)的职业道德规范、行为守则、谅解备忘录和照料标准；

(二) 使学术教育和培训机构参与儿童保护举措；

(三) 推动优秀研究方案。

43. 社会措施应反映政府对于落实儿童保护权利的承诺，并设立基本和有针对性的服务。它们可以由国家或国家主管的民间社会行为者启动和实施。这些措施包括：

(a) 减少暴力侵害儿童风险及预防的国家政策措施，如：

(一) 将儿童照料和保护措施融入主流社会政策系统；

(二) 确定和排除阻碍弱势群体获得服务和充分享有自身权利(包括土著和少数群体儿童及残疾儿童等)的因素和环境；

(三) 减贫战略，包括对风险家庭的资金和社会支持；

(四) 公共保健和安全，住房、就业和教育政策；

(五) 改进获取保健、社会福利和司法服务的途径；

(六) “有利于儿童的城市”规划；

(七) 减少酒精、非法药物和武器需要和供给渠道；

(八) 与大众媒体和信通技术产业合作，设计、倡导和执行关于儿童照料和保护的全球标准；

(九) 拟订准则，保护儿童不受大众媒体制作的不尊重儿童人格尊严和完整的信息和材料，废除丑化性语言，避免传播有关家庭或其他地方影响儿童事件因而会造成二次伤害的报告，推动使用可由所涉各方审查的不同来源信息的专业调查方法；

¹⁸ 见第 2 号一般性意见，特别是第 1、2、4 和 19 段。

(十) 使儿童有机会通过媒体表达自身的观点和期望，不仅参与儿童的方案，而且参与制作和传播各种信息，包括作为记者、分析员和评论员，以支持在公众中塑造适当的儿童和儿童期形象。

(b) 支持单个儿童、儿童家庭和其他照料者的社会方案，实现优化和积极的儿童养育，例如：

(一) 对儿童：托儿、幼儿发展和放学后照料方案；少年小组和俱乐部；对经受困难儿童(包括自我伤害儿童)提供咨询支持；由受过培训的人员提供 24 小时免费儿童热线；定期接受审查的收养家庭服务；

(二) 对家庭和其他照料者：解决心理社会和经济困难的社区互助组(如抚养小组和小型信贷群体)；通过福利方案支助家庭生活标准，如对一定年龄段儿童的直接津贴、对有就业困难的照料者的咨询支持、住房和/或儿童养育；对有家庭暴力、酗酒或药物滥用问题或其他精神健康需要的照料者的治疗方案(包括互助组)。

44. 教育措施应消除宽容和提倡对儿童使用暴力的态度、传统、风俗和习惯。教育措施应鼓励就暴力问题开展公开讨论，包括让媒体和民间社会参与。应支持儿童的生活技能、知识和参与，提高照料者和专业工作者与儿童接触的能力。可由国家或国家负责的民间社会行为者启动和执行。具体例子包括但不限于：

(a) 对所有利害关系方：公共信息方案，包括通过意见领袖和媒体开展宣传活动，提倡积极的儿童养育，打击宽容或鼓励暴力的负面社会态度和习俗；以方便儿童和容易获得的方式宣传《公约》、本一般性意见以及缔约国的报告；支持采取措施提供有关信通技术背景下保护工作的教育和咨询；

(b) 对儿童：提供有关生活技能、自我保护和特殊风险的准确、方便获得并有年龄针对性的信息和支持，包括与信通技术有关的内容以及如何培养积极的伙伴关系和应对欺凌；通过学校课程和其他方式开展的关于整体儿童权利的赋权赋能活动——特别是关于使自己意见得到听取和认真考虑的权利；

(c) 对家庭和社区：对家长和照料者提供有关积极儿童养育理念的教育；提供有关具体风险、如何听取和认真对待儿童意见方面的准确和容易获取的信息；

(d) 对专业人员和机构(政府和民间社会)：

(一) 对从事儿童工作或工作中涉及儿童的所有专业人员和非专业人员(包括各级教育系统的教师、社会工作者、医生、护士和其他卫生工作者、心理学者、律师、法官、警察、缓刑察看官员和监狱官、记者、社区工作者、寄宿机构照料者、公务员和公共机构官员、庇护官员以及传统和宗教领袖)就对第 19 条及其具体落实采取儿童权利的方针提供岗前和在岗的一般培训和针对具体职业的培训(包括必要时开展跨部门培训)；

- (二) 与教育和培训机构及专业学会联合，开发官方承认的认证机制，以规范和承认此类培训；
- (三) 确保《公约》成为将从事儿童工作或在工作中涉及儿童的所有专业人员教育课程的内容；
- (四) 支持“儿童友好”学校和包括尊重儿童参与等内容的其他举措；
- (五) 推动关于儿童照料和保护问题的研究。

B. 第 19 条，第 2 款

这类保护性措施应酌情包括……”

45. **各种干预措施。**为建立全面的儿童保护体系，需要针对第 19 条第 2 款中指出的各个阶段制定全面、综合的措施，同时应考虑到各缔约国的社会文化传统和法律体系。¹⁹

46. **预防。**委员会以最强烈措辞强调，儿童保护必须从积极预防及明令禁止一切形式的暴力开始。缔约国有义务实行一切必要措施，确保负责照料、教导和抚养儿童的成人尊重并保护儿童的权利。预防工作包括：采取公共卫生和其他措施；积极推广以尊重儿童、儿童的扶养一律不得使用暴力方式；从儿童本身、家庭、行为人、社区、机构和社会等各层面入手，从根本上解决暴力问题。发展和落实儿童保护体系的过程中，无论何时都应保持以一般(初级)和专门(二级)预防措施为重。预防性措施的长期效果最好。即便开展了预防工作，一旦暴力问题发生，缔约国同样有义务有效地应对。

47. 预防手段包括但不限于以下措施：

(a) 对所有利益攸关方：

(一) 反对一切形式的延续不容忍、纵容暴力的态度，包括关于性别、种族、肤色、宗教、民族或社会出身、残疾或其他力量不平衡的态度。

(二) 传播信息，使公众了解《公约》如何以全面、积极的方式，通过有创意的公共宣传、学校和同伴教育、家庭、社区和机构教育举措，依靠专业人员和专业团体、非政府组织和民间社会开展儿童保护工作；

(三) 与社会各部门展伙伴关系，包括儿童本身、非政府组织和媒体；

(b) 对儿童：

(一) 为所有儿童登记，便于他们利用各种服务和补救程序；

(二) 帮助儿童认识自身的权利、发展社会技能，并制定适合其年龄的赋权策略，从而让儿童能够保护自己及其同伴；

¹⁹ 在各个阶段还应考虑《关于儿童的替代照料准则》中的具体指导原则。

(三) 如发现儿童需要其照料者无法提供的额外支持，应实施“辅导”计划，并让有关儿童身边负责的、受信赖的成人参与其中；

(c) 对家庭和社区：

(一) 帮助父母和照料者了解、认同并实施良好的儿童抚养方式，即基于对儿童权利、儿童发展及积极的管教方法的了解的抚养方式，从而帮助家庭发展在安全环境中为儿童提供照料的能力；

(二) 提供产前产后服务、家访方案、优质的幼儿发展方案，为弱势群体提供创收方案；

(三) 加强精神卫生服务、药物滥用治疗和儿童保护服务之间的联系；

(四) 为处境特别困难的家庭提供临时方案和家庭支持中心服务；

(五) 为在家中遭受暴力的家长(通常是妇女)及其子女开设庇护场所和危机中心；

(六) 为家庭提供援助应采取促进家庭团结、确保儿童在私人环境中能充分行使并享受其权利的措施，同时视具体情况，避免不当地干涉儿童的个人和家庭关系。²⁰

(d) 对专业人员和机构(政府和民间社会)：

(一) 发现开展预防工作的机会，研究和采集数据，为政策和做法提供参考；

(二) 通过参与式的过程，实施基于权利的儿童权利保护政策、程序及职业道德和照料标准；

(三) 防止照料和司法环境中的暴力行为，这方面工作之一是筹划并实施社区服务，这样机构照料和监禁就可作为最后手段，只有在符合儿童最大利益时才使用。

48. 查明。²¹ 包括查明特定个人、儿童群体或照料者的风险因素(以便启动专门预防措施)，以及查明实际虐待行为的迹象(以便尽早启动适当干预措施)。为此，需要所有与儿童有接触的人认识到一切形式的暴力的风险因素和迹象，并在如何解读这些迹象方面受过指导，有必要的知识、意愿和能力以采取妥善行动(包括提供紧急保护)。应为儿童提供尽可能多的机会，使其能在问题出现但未发展成危机之前发出信号，以便成人发现问题并采取行动，即便儿童没有明确求助。特别需要警惕的是，边缘化的儿童群体沟通方式与一般儿童不同，不具行动能力，

²⁰ 人权事务委员会，关于儿童权利的第 17 号(1989 年)一般性意见；欧洲人权法院，Olsson 诉瑞典(第 1 号)，1988 年 3 月 24 日的判决，《汇编 A》，第 130 号，第 81 段；美洲人权法院，Velásquez Rodríguez 诉洪都拉斯，就案情作出的判决，1989 年 1 月 10 日，《汇编 C》，第 3 号，第 172 段。

²¹ 第 48 段及以后诸段也可用于非正规或习俗司法制度下的进程。

且/或被认为能力不足，例如残疾儿童，因此尤其容易出现问題。应提供合理的住宿，确保这些儿童能够与外界沟通，并像其他儿童一样能在出现问題时发出信号。

49. **报告。**²² 委员会强烈建议所有缔约国建立安全、公众了解、保密、可利用的支持机制，让儿童、其代表及其他人能够报告暴力侵害儿童的行为，包括通过开设 24 小时免费热线及使用其他信息通信技术这样做。建立报告机制的工作包括：(a) 提供适当的信息以协助申诉；(b) 参与调查和庭审程序；(c) 针对不同情况制定广为儿童及公众所知的规章；(d) 为儿童和家庭提供相关支持服务；(e) 为有关人员开展培训并持续提供支持，帮助其了解并推广通过报告制度获得的信息。建立报告机制的同时，还需提供着眼于帮助的公共卫生和社会支持服务，而报告机制本身也应采取这种形式，而不应令人感到这些机制会引起以处罚为主的回应。必须尊重儿童的倾诉权及意见受到认真对待的权利。至少各国直接与儿童接触的专业人员应报告暴力事件、疑似暴力事件或暴力风险。如实报告之后，还须有相关进程，以确保提交报告的专业人员受到保护。

50. **转交。** 应为接收报告的人员提供明确的指导和培训，使其了解何时及如何将有关问題转交负责协调应对的机构。随后，如儿童需要保护(即时或长期保护)和专门的支持服务，可由经培训的专业人员和管理者跨部门转交报告。儿童保护系统内的专业人员需要接受部门间合作及协作规章方面的培训。转交过程包括：(a) 对儿童、照料者和家庭的短期及长期需求进行多方面的参与式评估，评估过程中应倾听儿童、照料者和家庭的意见，并对这些意见予以应有的重视；(b) 与儿童、照料者和家庭交流评估结果；(c) 为儿童和家庭提供服务信息，以满足其需求；(d) 开展后续行动，评估干预措施是否足够。

51. **调查。** 无论是儿童、其代表还是外部某一当事方报告的暴力事件，都必须由接受过全面专门培训的合格专业人员开展调查，且工作方式应基于儿童权利、为儿童着想。严格但为儿童着想的调查程序有助于确保正确查明暴力事件，并为行政、民事、儿童保护及刑事程序提供证据。必须格外小心，避免使儿童在调查过程中进一步受到伤害。为此，各方有义务倾听儿童的意见，并对其意见给予应有的重视。

52. **治疗。** 遭受暴力的儿童“身心得以康复并重返社会”需要多种服务，“治疗”是其中之一，这种治疗必须“在一种能促进儿童的健康、自尊和尊严的环境中进行”(第 39 条)。这方面必须注意的是：(a) 倾听儿童的意见，并对其意见给予足够重视；(b) 儿童的安全；(c) 有关儿童是否需要立即安全安置；(d) 可能使用的干预手段对儿童的长期福利、健康和发展有何可预见的影响。发现儿童遭受虐待后，可能需要为其提供医疗、精神卫生、社会及法律服务和支待以及长期后续服务。应提供各种服务，如家庭小组会议及其他类似做法。还需为暴力行为人，特别是这种儿童，提供服务和治疗。对其他儿童表现出攻击性的儿童往往缺

²² 另见《儿童被害人和证人刑事司法事项导则》。

乏关爱的家庭和社区环境。应将他们视为其抚养环境的受害者，是这种环境令他们充满失望、仇恨和攻击性。必须以教育手段为重，通过教育使其态度更加认同社会、能力有所提高、行为得到改善。同时，必须审视这些儿童的生活条件，以提高对他们及其家中和邻里其他儿童的照料和支持水平。对有自我伤害行为的儿童，目前认为是严重的心理问题所致，可能是由于曾遭受他人的暴力行为。自我伤害不应入刑。干预手段必须是支持性质的，决不能带有惩罚性质。

53. **后续行动。**无论何时都必须明确以下方面：**(a)** 从报告和转交案件起直到后续行动，有关儿童及其家庭由谁负责；**(b)** 任何一项行动目的何在—这一点必须与儿童当事人和其他利益攸关方充分探讨；**(c)** 实施的细节和最后期限，以及干预手段建议为期多久；**(d)** 如何及何时对行动开展审查、监督和评估。各个干预阶段之间必须保持连续，做到这一点的最好方法是实行案件管理程序。通过参与式的进程决定采取何种行动后，必须立即采取行动，不得拖延，这样才能实现有效帮助。后续行动必须结合以下条款理解：第 39 条(康复及重返社会)、第 25 条(定期审查及安置)、第 6 条第 2 款(发展权)及第 29 条(教育的目的，其中体现了发展的方向和愿望)。应根据第 9 条第 3 款，确保儿童与父母双方保持联系，除非这样有悖儿童的最佳利益。

54. **司法介入。**²³ 无论何时，处理所有案件都必须尊重正当程序。具体而言，决策的首要目的应为保护涉案儿童、扩展其最佳利益(如行为人可能再犯，则也包括其他儿童的最佳利益)，同时应考虑视具体情况选择干扰最小的干预手段。此外，委员会建议实现以下方面的保障：

(a) 司法系统或其他主责机关(警察、移民、教育或医疗保健服务机关)应及时向儿童及其父母提供充分信息；

(b) 在整个司法进程中，应以适合儿童、为儿童着想的方式对待遭受暴力的儿童，应考虑其个人情况、需求、年龄、性别、是否残疾及成熟程度，并充分尊重其生理、精神和道德健全；

(c) 可能的情况下，司法介入应为预防性质，应大力鼓励正面行为，禁止负面行为。司法参与应以各部门协调的综合方式进行，支持并协助其他专业人员与儿童、照料者、家庭和社区打交道，并协助他们利用各种可用的儿童照料和保护服务；

(d) 在所有涉及暴力受害者儿童的程序中，都必须遵守从速原则，同时尊重法治。

²³ 另见：欧洲委员会部长委员会 2010 年 11 月 17 日通过的关于适合儿童的司法的导则：《儿童被害人和证人刑事司法事项导则》；大会第 65/213 号决议。

55. 司法介入可包括以下方面：

(a) 有区别、有指导的处理方式，如家庭小组会议、非诉讼纠纷解决机制、修复性司法及亲朋协议(其中的各种程序都应尊重人权、责任分明、由受过培训的协调员管理)；

(b) 青少年或家庭法院进行干预，随后实行某项具体的儿童保护措施；

(c) 刑法程序，必须严格运用这些程序，以消除普遍存在的实际上或法律上的有罪不罚，特别是对国家行为方有罪不罚；

(d) 适用于在处理虐待儿童疑似案件过程中有疏忽或不妥行为的工作人员的规范或行政程序(专门机构处理违反职业道德或照料标准的行为的内部程序，或者是外部程序)；

(e) 司法裁决，目的是确保遭受各种形式的暴力的儿童获得赔偿并康复；

56. 适当情况下，应为暴力的儿童受害者设立专门的少年或家庭法院及刑事程序。这包括警方、司法和检察官办公室设立专门的部门，这些部门可在司法进程中提供住宿，以确保残疾儿童的平等、公平参与。所有在工作中与儿童打交道、为儿童服务、或参与此类案件的专业人员都应接受专门的跨行业培训，以了解不同年龄段儿童的权利和需求及适合他们的程序。如采取跨行业的方式，应遵守职业守则和保密原则。只有在符合儿童的最大利益的情况下才能作出将儿童带离其父母或家庭环境的决定(第 9 条和第 20 条第 1 段)。但如果暴力案件中犯罪者是主要照料者，上述儿童权利保障措施中，视情节严重及其他因素，以社会和教育手段为主的干预措施及恢复性质的方法通常好于单纯的惩罚性司法措施。应提供有效补救，包括对受害者的赔偿、可用的补救机制及上诉或独立的申诉机制。

57. **有效的程序。**第 19 条第 1 和第 2 款中提及的、包含在体系建设的方法之中的保护性措施(见第 71 段)需要“有效程序”来确保其执行、质量、实效、可用性、影响和效率。这些程序应包括：

(a) 部门内协调，必要时应在规章和谅解备忘录中作此要求；

(b) 制定并实施系统的、持续的数据收集和分析方案；

(c) 制定并实施研究计划；

(d) 制定关于儿童和家庭问题的政策、程序和成果的可衡量的目标和指标。

58. 成果指标不应只狭隘地关注事件、普遍性及暴力的类型和程度，而应关注儿童作为享有权利的人的正面发展及福利。查明暴力的深层原因及提出修正做法建议时，儿童死亡审查、危重损伤检查、审讯及有系统的审查是必须考虑的因素。研究必须以现有的国际和国内儿童保护方面的知识为基础，同时利用跨学科及国际合作，以实现最大程度的互补。(另见关于国内协调框架问责制的第 72 款(j)项)。

五. 在《公约》的大背景下解读第 19 条

59. 确定一项儿童权利方针。儿童享有尊严、生命、生存、福利、健康、发展、参与和不受歧视的权利，应尊重这些权利，并倡导将此作为缔约国儿童政策的首要目标。要实现这一点，最好的方法是尊重、保护并实现《公约》(及其任择议定书)规定的权利。为此需要转变模式，在儿童保护方法上不应再将儿童视为需要援助的“对象”而非享有不容置疑的受保护权的持权者。儿童权利的方法能够发展承担职责者履行尊重、保护并实现权利的的义务的能力(第 4 条)及享有权利者争取权利的能力，从而推进实现《公约》规定的儿童的所有权利，并始终以下权利为指导：不受歧视(第 2 条)；考虑儿童的最大利益(第 3 条第 1 款)；生命、存活与发展权(第 6 条)；尊重儿童的意见(第 12 条)。儿童还有权按其不同阶段的接受能力在行使权利的过程中接受照料者、父母和社区成员的指导和指引(第 5 条)。这是一种综合的儿童权利方法，重点在于支持儿童自身及其所属的各个系统——家庭、学校、社区、机构、宗教和文化系统--的力量和资源。

60. 第 2 条(不受歧视)。委员会强调，缔约国应采取适足措施，确保所有儿童享有受到保护免遭任何形式的暴力的权利，“不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别”。此处所指歧视包括受到商业性剥削的儿童、流落街头的儿童或与法律发生冲突的儿童因偏见受到的歧视，以及儿童应穿着和行为受到的歧视。缔约国必须解决本一般性意见第 72 段(g)小段中所列的歧视弱势或边缘儿童群体的问题，并积极努力，确保这些儿童享有与所有其他儿童同等的受保护的权利。

61. 第 3 条(儿童的最大利益)。委员会强调，解读儿童的最大利益必须遵守整个《公约》，包括保护儿童免遭任何形式的暴力的义务。不能以儿童的最大利益为由采取有损儿童人格尊严及人身安全权的举动，如体罚或其他形式的残忍或有辱人格的惩罚。成人在判断儿童的最大利益时，不能不顾其尊重儿童按《公约》享有的一切权利的的义务。具体而言，委员会认为，应通过以下方式实现儿童的最大利益：

(a) 防止一切形式的暴力，促进正面的儿童抚养方式，在国家协调框架中应强调初级预防；

(b) 在人力、资金和技术资源方面投入充足资金，专门用于实施基于儿童权利的儿童保护支持综合系统。

62. 第 6 条(生命、生存和发展)。对于保护儿童免遭一切形式的暴力这一问题，不仅应考虑儿童的“生命”和“生存”权，还应考虑其“发展”权，并且解读“发展”权应以儿童保护的总体目标为依据。因此，全面保护儿童免遭暴力和剥削也包括在缔约国的义务之中，因为这些行为有损儿童的生命权、生存权和发展权。委员会希望缔约国对“发展”进行最广义的解读，将其视为一个综合概念，

儿童的生理、心智、精神、道德、心理和社会发展都包括在内。执行措施应以所有儿童实现最大发展为目的。

63. **第 12 条(发表意见权)**。委员会认为，儿童的参与能够促进保护工作，儿童保护是参与的关键。年幼的儿童即有发表意见的权利，他们尤其容易遭受暴力。必须倾听儿童的意见，并对其意见给予应有的重视，在儿童保护程序的任何一个环节都必须做到这一点。在遭受暴力的情况下，儿童发表意见的权利尤为重要(见委员会第 12 号一般性意见(2009 年)第 118 段)。关于家庭和抚养儿童的问题，委员会表示，这一权利的作用在于防止发生在家庭中和家庭成员间的一切形式的暴力。委员会还强调，应让儿童参与制定一般预防战略及学校预防战略，特别是参与在学校中消除及防止欺凌和其他形式的暴力行为的工作。应支持加强儿童自身消除暴力的能力的举措和方案。遭受暴力必然使儿童的权利受损，因此需要周到的措施，确保儿童保护方面的干预行动不会使儿童的权利进一步受损，而是通过精心组织的参与对其康复和重新融入社会产生积极影响。委员会指出，特别边缘化和/或受到歧视的群体在参与方面面临障碍。扫除这些障碍对儿童保护尤为重要，因为这些儿童受到暴力的影响往往最大。

64. 此外，《公约》中的以下两条与各方面都十分相关，因此对第 19 条的实施尤为重要。

65. **第 4 条(适当的措施)**。根据第 4 条，各国有义务采取一切适当的措施，落实《公约》规定的所有权利，包括第 19 条。实行《公约》第 4 条时必须注意的是，第 19 条规定的受保护免遭一切形式暴力的权利属于公民权利和自由。因此，缔约国有义务直接、无条件地实施第 19 条。根据第 4 条，缔约国无论经济状况如何，都应采取一切可能的措施，争取实现儿童的权利，同时应特别关注弱势群体(见委员会第 5 号一般性意见第 8 段)。第 4 条强调，必须最大限度地调动可用资源。

66. **第 5 条(视儿童不同阶段的接受能力进行指导和引导)**。为实施第 19 条，应认识到父母、家人、法定监护人和社区成员对于照料和保护儿童及防止暴力至关重要，并对此予以支持。这种方式符合第 5 条，该条鼓励尊重照料者的责任、权利和职责，即视儿童不同阶段的接受能力提供适当的指导和引导，帮助其行使《公约》中承认的权利(包括第 19 条)。(另见第 72 段(d)项，家庭在国家协调框架中的重要性，以及其他与家庭有关的条款)。

67. **其他相关条款**。《公约》中载有若干与暴力和儿童保护直接或间接相关的条款。第 19 条应与这些条款一并解读。从这些全面的条款可以看出，需要考虑到，各种形式的暴力时刻威胁着儿童权利的落实，还要确保儿童无论处于何种生活和发展情况下都受到保护。

六. 暴力侵害儿童问题国家协调框架

68. 国家行动计划之外。委员会看到，缔约国为落实儿童权利采取了若干国家行动计划，包括为禁止、预防和消除一切形式的暴力侵害儿童行为采取的措施。这些行动计划有助于儿童更好地享有权利，但在实施、监督、评估及后续行动方面仍面临许多挑战。例如，这些计划与总体发展政策、方案、预算和协调机制间往往缺乏联系。为找到更为可行且灵活的工具，委员会建议，建立“暴力侵害儿童问题协调框架”，其中包括所有基于儿童权利的措施，以保护儿童免遭一切形式的暴力，并创造一个保护儿童的环境。²⁴ 在尚无国家行动计划或国家行动计划薄弱的情况下，可用这一协调框架作为替代。即使国家行动计划已得到有效执行，协调框架也可作为补充，促进讨论，带来新想法和资源，从而改善计划的运行。

69. 暴力侵害儿童问题国家协调框架。该协调框架可作为共同的参照框架，也可作为政府各部门及国家和各层次的民间社会行为方面的沟通机制，以便在各种措施中以及在第 19 条所述干预工作的各个阶段选择需要的措施。该框架可促进灵活性和创造性，以便制定并实施由政府和社区同时牵头、但仍在一个总体上一贯、协调的框架内的举措。在以往的建议和一般性意见，包括在第 5 号一般性意见中，委员会已敦促各缔约国为《公约》的各个具体方面制定计划和战略(例如在青少年司法或童年早期方面)。鉴于此，委员会建议，应在保护儿童免遭一切形式的暴力方面建立国家协调框架，其中应包括全面的预防措施。

70. 不同的起点。委员会了解，对多数国家来说，保护儿童免遭一切形式暴力的任务艰巨；各缔约国的现行法律、体制和服务基础设施、文化习俗和专业能力以及资源水平各不相同，因此制定及实施措施的起点各异。

71. 制定国家协调框架的进程。在保护儿童免遭一切形式的暴力方面，协调框架没有单一模式。一些国家投资建立了单独的儿童保护体系，另一些国家更愿意将保护问题纳入落实儿童权利的主流体系。经验表明，体系的发展进程对其能否成功实施至关重要。需要通过巧妙的协助确保各利益攸关方群体的高级代表的参与及自主权。为此，一种可能的方法是设立具有适当决策权的跨学科工作组，工作组应定期开会，且准备好为远大目标而努力。预防和保护儿童免遭一切形式的暴力的体系应利用现有的正式和非正式机制、服务和组织的力量。应根据第 19 条、整个《公约》及其他国际和区域人权文书规定的义务，借助《联合国关于暴力侵害儿童问题的研究报告》的指导、本一般性意见及其他实施方面的支持，查明并弥补不足之处。国家规划进程应透明且开放，所有信息都应向公众披露，并确保政府、非政府组织、科研和实际工作专家、家长和儿童的参与。应让儿童和成人都能接触到并理解这一进程。应计算国家协调框架的代价，并为其提供充足资金，人员和技术资源都应计算在内。如有可能，应将其列入国家儿童预算。

²⁴ 另见负责联合国研究暴力侵害儿童问题独立专家的总体建议 (A/61/299)，第 96 段。

72. 应归入国家协调框架的方面。对于各种措施(法律、行政、社会和教育措施),以及在干预的各个阶段(从预防到康复和重新融入),以下方面都应归入国家协调框架:

(a) 儿童权利的方针。这种方针依据的观点是:儿童是权利持有者,不是成人善举的受益者。具体做法包括尊重并鼓励与儿童协商及合作,或依靠儿童制定、实施、监督及评估协调框架及其下的具体措施,同时考虑到儿童的年龄及不同阶段的能力。

(b) 暴力侵害儿童问题中的性别因素。各缔约国应确保其政策和措施考虑到:对于各种环境下各种形式的暴力,男女孩童面临的风险不同。各国应将处理一切形式的性别歧视作为全面的暴力预防战略的内容之一。这包括消除基于性别的成见、力量不平衡、不平等和歧视,这些问题使得使用暴力和威胁的现象在家中、学校和教育场所、社区、工作场所、机构和整个社会得到支持并得以延续。应积极鼓励男性和男童成为战略伙伴和同盟,还应为他们及女性和女童提供机会,使大家更加相互尊重,更好地了解如何消除性别歧视及由此导致的暴力行为;

(c) 初级(一般)预防。详见本一般性评论第 42 段;

(d) 家庭在儿童照料和保护战略中的首要地位。²⁵ 在保护儿童、预防暴力方面,潜力最大的就是家庭(包括大家庭和其他形式的家庭类照料方式)。家庭还可以为儿童提供支持,使他们有力量保护自己。干预的各个阶段都需要以加强家庭生活、支持家庭及与困难家庭合作为儿童保护优先工作,预防(形成良好的儿童照料)和早期干预阶段尤为如此。但委员会也认识到,包括性侵犯在内的暴力侵害儿童行为中,很多都发生在家庭环境中。委员会强调,在儿童可能遭受家庭成员暴力侵害的情况下,干预是必要的;

(e) 抗御力和保护因素。至关重要的是要了解抗御力和保护因素,即内部和外部的力量和支持,这些因素能够加强人身安全,减少虐待和忽视行为及其负面影响。保护因素包括:稳定的家庭;成人以有利成长的方式抚养儿童,满足儿童的生理和心理需求;正面、非暴力的管教;儿童与至少一名成人有稳定联系;能够从与同伴和他人(包括教师)的关系中得到支持;社会环境应有利于支持社会交往、非暴力、不歧视的态度和行为;社区中高度的社会团结;繁荣的社会网络和邻里联系;

(f) 风险因素。需要采取积极的专门措施,减少儿童个人或群体在一般情况或某些特定情况下可能面临的风险因素。具体包括:药物滥用、精神健康问题和社会隔绝等来自父母的风险因素;贫困、失业、歧视和边缘化等来自家庭的风险因素。对于所有 0 至 18 岁儿童,在完成神经、心理、社会和生理的成长及发展之前,一般将其视为弱势群体。婴儿和低龄儿童脑部尚未发育成熟,完全依靠

²⁵ 另见《关于儿童的替代照料准则》。

成人，因此面临的风险更高。男童和女童都面临风险，但暴力问题通常都有性别因素；

(g) 处于潜在危险处境中的儿童。可能面临暴力风险的儿童群体包括但不限于：生身父母不在身边，受到各种形式的替代性照料的儿童；出生时未登记的儿童；流落街头的儿童；与法律有实际或可见的冲突；有肢体残疾、感觉残疾、学习障碍、心理障碍、认知疾病、获得性及/或慢性疾病或严重行为障碍的儿童；土著儿童²⁶和其他少数族裔的儿童；宗教或语言少数群体的儿童；男女同性恋、变性或跨性别儿童；可能受害于传统习俗的儿童；早婚儿童(尤其是女童，尤其但不限于强迫婚姻的情况下)；从事危害性童工，包括最有害的童工形式的儿童；搬迁中的移徙或难民儿童、流离失所和/或遭贩运的儿童；曾遭受暴力的儿童；在家中或社区中遭受或目睹暴力行为的儿童；经济社会及城镇化水平较低的环境下的儿童，儿童在这种环境下可能很容易接触到枪支、武器、毒品和酒精；居住在事故、灾害多发地区，或受有毒物质污染的地区儿童；受到艾滋病毒/艾滋病影响、或感染艾滋病毒/艾滋病的儿童；营养不良的儿童；由其他儿童照料的儿童；本身是照料者或户主的儿童；父母未满 18 岁的儿童；被遗弃儿童、早产或本身是多胎之一的儿童；住院时监护不周或与照料者接触不够；在保障、监督不力或自身权利不足，因而难以自我保护的情况下接触信息和通信技术。在社会和武装冲突、自然灾害或其他复杂、长期的紧急状态下，社会体系崩溃，使儿童与其照料者分离，照料及安全的环境受到破坏甚至毁坏，这种紧急状态下的儿童极易受到暴力侵害；

(h) 资源配置。必须将现有资源最大限度地分配给各部门，为其提供所需的人员、资金和技术资源。必须制定并实施有力的监督机制，以确保在预算的分配及其有效利用方面的问责制；

(i) 协调机制。必须明确规定协调机制，以便在中央、区域和地方层面确保各部门间以及同包括实证研究界在内的民间社会的有效协调。这些机制必须有上述行政措施的支持；

(j) 问责制。必须确保缔约国、国家和地方机关和组织及有关民间社会利益攸关方积极且相互配合地制定并运用标准、指标、工具及监控体系、衡量及评估手段，以便履行自己保护儿童免遭暴力侵害的义务和承诺。委员会一贯表示支持问责体系，尤其是支持收集分析数据、制定指标、开展监控和评估、支持独立的人权机构等方法。委员会建议缔约国公布年度报告，说明禁止、预防和消除暴力的工作有何进展，并将报告提交议会审议并讨论，同时请所有有关利益攸关方就报告中所述的情况作出回应。

²⁶ 有些社会中，土著家庭的儿童被带离家庭的首要原因并非“虐待”，而是“忽视”，这与非土著家庭中正相反。非惩罚性家庭支持服务和干预能够直接解决根本原因（如贫困、住房和历史境遇），因此通常更为合适。需要针对服务提供方面的歧视和土著及其他少数群体社区可用的干预手段的多样性开展工作。

七. 执行工作的资源及国际合作需要

73. **缔约国的义务。**根据《公约》第 4 和第 19 条等条款所规定的缔约国的义务，委员会认为，缔约国不能以资源紧缺为由而不采取任何或足够的儿童保护的必要措施。因此，委员会促请缔约国制定全面、战略性且有规定时限的儿童照料和保护协调框架。委员会特别强调，需要与儿童协商制定这些战略、框架和措施。

74. **支助来源。**鉴于第 70 段所述起点不同的情况，且儿童照料和保护战略的资金主要应来自中央和地方一级预算，委员会请缔约国注意《公约》第 4 和第 45 条所述的国际合作和援助渠道。委员会呼吁以下伙伴在资金和技术上支持培训等充分考虑到第 19 条及整个《公约》的规定的儿童保护方案：²⁷ 提供发展援助的缔约国；捐助机构(包括世界银行、私营部门资金和基金)；联合国机构和组织；其他国际和区域机构和组织。应借助强大、平等的伙伴关系，系统地在国内和国际上提供资金和技术支持。基于儿童权利的保护方案应是帮助援助接收国实现可持续发展的主要因素之一。委员会还鼓励这些机构继续与委员会、负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表及其他国际和区域人权机制合作，以推进这一目标。

75. **国际层面所需的资源。**以下领域也需要来自国际方面的投资，以帮助各缔约国履行与第 19 条有关的义务：

(a) **人力资源：**改善专业协会内部和相互间的沟通、合作及个别交流(如医疗、精神卫生、社会工作、法律、教育、虐待儿童问题、学术/研究、儿童权利和培训组织/机构)；改善民间社会组织(如研究界、非政府组织、儿童主导的组织、信仰组织、残疾人组织、社区和青年组织、参与知识及做法开发交流工作的专家)内部和相互间的沟通及合作；

(b) **资金：**改善捐助方援助的协调、监控和评估；进一步开展资金和人力资本分析，以便经济学家、研究人员和各缔约国能够充分权衡执行综合儿童保护体系所需的成本(重点是初级预防)与管理暴力对个人、社区、国家甚至在国际上产生的直接及间接(包括代际)影响所需的成本；国际金融机构审查“其政策和活动有可能对儿童造成的影响”²⁸；

(c) **技术资源：**提供基于证据的指标、体系、示范(包括示范立法)、工具、指导原则、章程和操作标准，供社区和专业人员使用，同时提供指南，说明如何在各种具体情况下适用这些技术资源；提供一个平台，用于系统地共享并利用信息(知识和做法)；儿童权利和儿童保护预算普遍做到明确、透明，经济波动的各

²⁷ 见第 5 号一般性意见(第 61、第 62 和第 64 段)以下内容：需要将儿童权利主流化，纳入国际合作和技术援助；开展这些合作和援助需要以《公约》为指导，并充分执行《公约》；将国际救助和援助资源的一大部门专门用于儿童；需要《减贫战略文件》，并采取全部部门的发展方式，同时高度重视儿童权利。

²⁸ A/61/299, 第 17 段。

个时期及困难时期的儿童保护成果监控也应如此(应通过提供信息、示范及相关培训逐步开展技术援助)。

76. **区域及国际上的跨国合作。**除提供发展援助之外，还需开展合作，解决跨越国界的儿童保护问题，如：可能使儿童遭受伤害的儿童跨国流动—无人陪伴或有家人陪伴的自愿或被迫流动(如冲突、饥荒、自然灾害或疾病爆发所致的流动)；出于劳工、性剥削、领养、摘取器官等目的跨国贩运儿童；可能有损儿童安全、影响其利用保护体系的跨国冲突，即便儿童留在原籍国；同时影响多国的灾难。可能需要专门的法律、政策、方案和伙伴关系，保护受跨国界儿童保护问题(如网络犯罪，以及对通过旅行及旅游对儿童进行性侵犯的人和贩运家庭和儿童的罪犯进行域外起诉)影响的儿童，无论他们接受常规照料还是实际上由国家照料，如无人陪伴儿童。
