



大会

Distr.: General
2 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 65(a)

促进和保护儿童权利

《儿童权利公约》的现况

秘书长的报告

摘要

大会第 44/25 号决议通过《儿童权利公约》。截至 2009 年 7 月 1 日, 已有 193 个国家批准或加入《公约》。大会第 54/263 号决议通过《公约》的两项任择议定书。截至 2010 年 7 月 1 日, 已有 132 个国家批准关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书, 137 个国家批准关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书。

依照第 64/146 号决议的规定, 本报告第四节概述在幼儿期落实儿童权利的情况, 重点阐述在幼儿期实现儿童生存权、发展权、受保护权和参与权方面各级的角色和责任。

* A/65/150。



一. 引言

1. 大会在第 64/146 号决议中请秘书长向大会第六十五届会议提交一份报告，介绍《儿童权利公约》的现况，并着重阐述在幼儿期落实儿童权利的情况。本报告是依照这一要求提交的。

二. 《儿童权利公约》的现况

2. 截至 2010 年 7 月 1 日，已有 193 个国家批准或加入了《儿童权利公约》，¹ 两个国家签署了《公约》。²

3. 截至 2010 年 7 月 1 日，已有 132 个国家批准了关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书，已有 137 个国家批准了关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书。²

三. 《儿童权利公约》的执行情况

4. 在本报告所述期间，儿童权利委员会于 2009 年 9 月 14 日至 10 月 2 日、2010 年 1 月 11 日至 29 日和 2010 年 5 月 25 日至 6 月 11 日在联合国日内瓦办事处召开了第五十二至第五十四届会议。

5. 委员会主席将就过去一年中与委员会工作有关的重大问题向大会第六十五届会议作口头报告。主席还将介绍委员会按照第 63/244 号决议于 2010 年分两组平行开会以减少报告积压的情况。

四. 在幼儿期落实儿童权利

A. 人权与幼儿

6. 《儿童权利公约》将儿童定义为“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”（第 1 条）。因此，幼儿有权享有《公约》所载一切权利，而且正如儿童权利委员会在题为“在幼儿期落实儿童权利”的第 7 号一般性意见（2005 年）中所指出，有权享有特别保护措施，并依据其能力的发展，逐步行使其权利。所有人权的普遍性、不可分割性和相互依赖性原则同等适用于幼儿期以及随后的童年时期。同样，《公约》关于不歧视、儿童的最大利益、生命权、生存权和成长权以及儿童表达意见的权利等一般原则同等适用于幼儿和更年长

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号。

² 见 www.ohchr.org。

的儿童。《公约》明确表示，各方有义务尊重所有儿童，应将其视为家庭、社区和社会的积极成员，有自己的具体需求、关切和观点。

7. 第7号一般性意见把幼儿期定义为8岁以下的时期。这是生存、成长和发展的时期，经历的关键过程塑造大脑，影响以后一生的一系列健康和社会问题。科学证据和经过全面评价的战略和方案都证明了在幼儿时期实现儿童权利的必要性。³

8. 幼儿是实现其权利的积极参与者。他们一出生就会寻求周围的人照料和抚育以满足自身需求，并会传达感受，尽管此时还不会通过语言表达意见。最初所建关系和所得照顾的质量对幼儿的生存和发展至关重要。

9. 各国义务确保儿童权利得到充分落实。然而，在幼儿期行使权利很大程度上取决于幼儿的主要照顾者的能力和资源。这包括一切有责任保证他们得到照料、教育和发展的人，例如孩子的父母或于适用时当地习俗认定的扩大家庭或社区成员；法定监护人或其他对儿童负有法律责任的人；儿童保育专业人员以及后来的教师和其他社区成员。另一方面，这些个人照料儿童的能力又受到多方面因素的强烈影响，这些因素包括他们享有人权的状况，包括经济环境；他们获得基本信息和服务的渠道；社区、地区或国家的政治稳定程度；以及影响他们角色的法律和政策。必须认识到这种相互依存关系，向家庭成员或其他主要照顾者提供支持和援助，主要是提供社会保护方案、医疗保健和教育。

10. 幼儿经常面临一定的压力，并往往显示出非凡的韧性。但是，如果风险因素增多，可能会触发恶性循环，影响儿童的一生和相关几代人。这包括侵犯人权行为的影响，例如赤贫、疾病、冲突、照料不周、忽视、暴力和剥削的影响。应该借幼儿期这个机会，防止消极后果。在幼儿期采取干预措施是一项成本效益高的战略，并且一般来说，与晚期干预相比，早期干预给个人和社会带来的经济回报率更高，并能产生更多积极的长期成果。

11. 在幼儿期落实权利需要建立一个以儿童为中心，包含法律、政策和基于社区的服务的全面框架。要使幼儿得以行使其权利并充分实现其潜能，首要措施是采取跨部门方式来提供全面的照料、医疗保健、教育和发展服务。必须毫无歧视地包括所有儿童。

12. 因此，必须按照儿童权利委员会第7号一般性意见的建议，为幼儿期制订一项有力、积极的议程。要制定这样一个议程，必须转变观念，认识到幼儿是其成长过程中的积极参与者，而不是护理和教育的被动接受者。要制定一个积极的议程，还必须制定全面的政策和国家行动计划，以确保对幼儿权利的尊重。

³ 见《幼儿发展：一个强有力的均衡器》（世界卫生组织(世卫组织), 2007年）。

B. 在落实幼儿权利方面的进展情况：全球目前状况

进展指标

13. 在落实幼儿权利方面的进展有多种表现形式。分别是：(a) 更多地通过和采用以权利为基础的有力框架，来制定幼儿期政策和方案；(b) 公众和相关专业人士进一步认识到幼儿权利的重要性和照护人的责任，儿童也越来越清楚地认识到自身的权利和责任；(c) 监测报告的证据表明，儿童的存活、健康、教育和福祉等基本指标得到了改善。必须使用与幼儿权利特别相关的工具，妥善监测这些进展领域。⁴

14. 千年发展目标和其他国际商定目标的实现情况可以作为一项有力的指标，衡量在幼儿权利众多方面的进展情况。在对幼儿权利的影响方面，各项千年发展目标紧密相联。贫困、孕产妇和儿童生存、营养、保健、免遭暴力和虐待以及剥削、性别平等和人类发展都对幼儿权利具有短期和长期的影响，如果贫穷循环周而复始，这些因素也将影响子孙后代。

妇幼保健

15. 孕产妇健康对于儿童的存活和健康至关重要，特别是在儿童出生时和出生后最初的几个星期内。因此，要确保在幼儿期落实儿童权利，必须实现母亲的健康权。旨在改善孕产妇保健的千年发展目标 5 是进展最少的目标之一。虽然孕产妇死亡率自 1990 年以来有所下降，但是下降速度远不足以实现 2015 年目标。全球 99% 的孕产妇死亡发生在低收入国家，仅 10 个国家就占了死亡人数的近三分之二。各国国内也存在着严重的不平等现象。一半以上的孕产妇死亡是由分娩并发症导致的，⁵ 而这些死亡是可以预防和(或)治疗的。

16. 生存权载于《儿童权利公约》，在降低儿童死亡率方面的进展令人略感鼓舞。千年发展目标 4 要求到 2015 年 5 岁以下儿童的死亡率比 1990 年降低三分之二。5 岁以下儿童的每年死亡人数从 1990 年的 1 250 万降至 2008 年的 880 万。⁶ 年下降率仅为 1.5%，如果要在 2015 年年底实现千年发展目标 4，必须从现在起把年下降率提高到 5% 以上。最新估计表明，三分之一以上的儿童死亡源于孕产妇和儿童营养不良。⁷ 在许多国家，特别是撒哈拉以南非洲和南亚，降低儿童死亡率方面的进展一直欠佳，在其中一些国家，每 10 个孩子有 1 个死时不满 5 岁。此外，许多国家国内各个阶层的死亡率差距巨大；在一些国家，最贫穷的五分之一

⁴ 在第 7 号一般性意见获得通过后，应委员会的请求，成立了一个成员包括一名委员会代表的专家小组负责制定一套指标和相应的执行手册。

⁵ 《为儿童取得进展：关于孕产妇死亡率的报告单》(联合国儿童基金会(儿童基金会)，2008 年)。

⁶ 《2010 年世界儿童现状》(儿童基金会)。

⁷ 《跟踪儿童和孕产妇营养情况的进展》(儿童基金会，2009 年)。

人口的儿童死亡率是最富有的五分之一人口的两倍多。虽然 5 岁以下儿童的死亡率已经有所降低，但新生儿的死亡率却几乎没有减少。目前全球新生儿死亡占 5 岁以下儿童死亡的 40% 以上。

17. 研究工作已经确定了许多有效的干预措施，这些措施能够大大降低孕产妇、新生儿和儿童的死亡率和发病率。在千年发展目标 4 方面取得了重大进展的国家的共同特征之一是扩大了这些有效干预措施的应用范围。⁸ 这些措施的例子包括补充维生素 A；分配和使用长效杀虫剂蚊帐；免疫接种(包括预防麻疹、孕产妇和新生儿破伤风，及采用新疫苗)；预防艾滋病毒母婴传染，这一措施非常有效。⁹ 有证据表明，要克服障碍、全面普及保健服务，可以采取以下措施，即优先对待穷人的疾病，在穷人居住点提供服务，消除经济障碍，并通过“公平视角”监测服务覆盖范围和影响。

个人潜能的丧失

18. 每个儿童都有权最大程度的发挥自己的潜能，使自己身体健康、头脑灵活、社交能力良好、情绪健康、愿意学习。¹⁰ 然而，世界卫生组织(世卫组织)称，据估计，贫穷、健康问题和营养不良以及照料不周导致 2 亿以上 5 岁以下儿童无法充分发挥其潜能。¹¹

19. 虽然需要更多的全面儿童发展指标，但就目前而言，发育迟缓是没有实现儿童发展的一个最为明显的标志。众所周知，身体健康、营养良好的儿童学得更好。另外一个公认的事实是，健康的环境、良好的营养和积极的学习机会有助于大脑发育。相反，营养不良、早期疾病和充满压力的环境损害大脑发育，对注意力等精神运动和认知指标以及教育成果具有消极后果。¹² 尽管自 1990 年以来，发育迟缓率从 40% 降至 29%，但是发展中世界仍有约 1.95 亿发育迟缓的 5 岁以下儿童，各国国内的最富有和最贫穷家庭的儿童的发育迟缓率相差悬殊，各国之间也相差悬殊。全球 80% 的长期营养不良现象发生在 24 个国家(其中，阿富汗、布隆迪、埃塞俄比亚、危地马拉、马达加斯加、马拉维、卢旺达、东帝汶和也门的发育迟缓率超过 50%)。⁷

⁸ 《2008 年世界儿童现状》(儿童基金会)。

⁹ 《实现普及：在保健领域扩大对妇女和儿童的防治艾滋病毒服务》(儿童基金会、联合国艾滋病规划署和世界卫生组织，2009 年)。

¹⁰ 大会 S-27/2 号决议。

¹¹ 《在一代人的时间里消除差距：通过对健康的社会因素采取行动来实现卫生公平》(世卫组织，2008 年)。

¹² 同上。

20. 令人鼓舞的是,63 个国家(共 117 个国家有数据可查)有望实现千年发展目标 1 的营养目标(减少体重不足儿童的比例)。但是,有必要进一步关注发育迟缓这一营养指标以及儿童整体发展和福祉。一些国家已大大降低发育迟缓率——包括孟加拉国、毛里塔尼亚和越南——证明了可以在这方面取得显著进步。秘鲁的“人生好开端”方案是一种有效模式,通过这一方案与一系列利益相关者合作,加强了农村保健工作人员的能力;该方案帮助减少了 3 岁以下儿童的发育迟缓现象。虽然取得了这一成绩,但在帮助最弱势儿童方面依然差距巨大。例如,在孟加拉国和越南,最贫穷的五分之一人口的发育迟缓发生率是最富有的五分之一人口的两倍。⁷

21. 数百万幼儿的生活环境非常艰难,他们容易受到排斥并面临可能危及其成长的多重风险。这些风险包括极端贫穷和匮乏所固有的风险,以及失去父母照顾,身处冲突和暴力环境,流离失所,或被遗弃和送进收容院所的有关风险。这些风险导致幼儿只能依赖他人来提供保护并促进其最大利益。《儿童权利公约》确定了需要特殊保护来防范的其他风险,包括经济剥削;药物滥用;性侵犯和性剥削;买卖、贩运和绑架;剥夺自由;或被控违法。¹³

22. 为更好地监测儿童发挥全部潜能的权利,需要制定一系列国际公认的核心指标,并就这些指标定期汇报。若干工具已获得提倡,以填补这一信息空白。这些工具包括拯救儿童联盟的儿童发展指数和世界银行倡议的早期发展工具。儿童基金会制订了一项幼儿发展指数,将其作为多指标类集调查和其他家户调查的一部分。幼儿发展指数将进一步促进收集有效数据,以监测《儿童权利公约》以及任何其他国际商定的文书的充分执行情况,确保幼儿期儿童权利的充分实现。

出生登记

23. 落实儿童权利的第一步是依照《儿童权利公约》第 7 条的规定,确保所有儿童出生后立即获得登记。出生登记应是全民免费享有的。出生登记能确定孩子的姓名和身份,并促进他们获得保健、教育和社会保护等基本服务,实现他们的权利。没有登记的儿童更容易遭受不同形式的虐待、暴力和剥削,对于国家来说,他们是“隐形”的,国家无法向其提供他们应享有的保护和服务。缺乏出生登记还会导致儿童在童年时期及以后的生活中无法行使其公民权利和政治权利。

24. 2007 年,约 5 100 万新生儿没有获得出生登记。在撒哈拉以南非洲和南亚,近三分之二的儿童没有登记。最贫穷家户的儿童没有登记的可能性比最富有家户儿童高一倍。土著儿童等其他边缘群体的登记率也较低。¹⁴ 应采取一切必要措施,以确保所有儿童获得出生登记。要实现这一点,必须建立一个普遍、管理得当并

¹³ 《公约》第 19-23 条、第 32-35 条和第 40 条。

¹⁴ 《为儿童取得进展:关于儿童保护的报告单》(第 8 号)(儿童基金会,2009 年)。

具有文化敏感性的登记制度，向所有人免费开放。广泛的挑战包括难以涵盖边远农村地区的最弱势人口，另外，前往公民登记办事处的路程和费用令家长望而却步。把出生登记纳入保健服务和幼儿发展方案等社会服务，可以提高登记率。移动注册的办法在尼加拉瓜和秘鲁等国偏远地区的土著社区非常成功。有效的宣传活动也很重要，有助于提高人们对出生登记作用的认识，激发人们的共同支持。

幼儿保育和教育

25. 确保每个儿童拥有良好的人生开端的最有效方法之一是实施高质量的幼儿保育和教育方案。“学习始于出生”，¹⁵ 因此，全民教育倡议目标 1 呼吁采取行动，“扩大和改善幼儿，尤其是最脆弱和条件最差的幼儿的全面保育与教育”。¹⁶ 目前，这一目标远未实现。据估计，2007 年，全球 1.4 亿儿童参加了幼儿保育和教育方案，1999 年为 1.13 亿，但各地区之间和各国家之间以及各国国内的进展参差不齐。例如，撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家的小学前教育总入学率分别为 15% 和 19%，中欧和东欧为 50%，拉丁美洲和加勒比为 56%，北美和西欧为 75%。太多的儿童和家庭处于不利境地，不仅因为他们家境贫困，而且因为他们难以获得高质量的方案和服务。¹⁷ 联合国教育、科学及文化组织《2009 年全民教育全球监测报告》载有以下结论：“虽然全球的覆盖率不断增加，但世界上大多数儿童仍然无法享有优质的幼儿教育服务。最贫穷国家的儿童尤其如此——其中的最弱势儿童处境更糟。其结果是在公平方面出现了荒谬现象：最需要[幼儿保育和教育]的群体参与的可能性最小”（第 42 页）。

26. 在幼儿保育和教育的组织和宗旨、课程和教学方法、经费水平、治理和问责方面存在明显差距。在许多国家，幼儿保育和教育涉及多个政府部门，还有大大小小的非政府组织和基于社区的方案，一些国家还有不少的私营部门的参与。不幸的是，幼儿保育和教育作为一个部门经常不协调，与小学教育也不协调。¹⁸

27. 1999 年至 2003 年期间从 56 个发展中国家收集的数据表明，最贫困家庭的儿童和母亲学历最低的儿童与处境较好的同龄人相比，参加学前教育方案的可能性要普遍低得多，因为一般只有小学教育才能获得公共经费。农村儿童的入学率比城市儿童也要低，尽管这主要是受家庭贫困和母亲教育程度的影响。赞比亚的最贫穷家庭的儿童与最富裕家庭的儿童的参加幼儿保育和教育的机会相差 12 倍，在乌干达和埃及分别相差 25 倍和 28 倍。¹⁷ 这些数字表明幼儿服务提供与家庭环境不平等有关。即使有时候弱势儿童获得了幼儿服务，比处境较好的同龄人相比，他们获得的这些服务可能质量较低。

¹⁵ 《全民教育世界宣言》（联合国教育、科学及文化组织（教科文组织），1990 年，泰国）。

¹⁶ 《达喀尔行动框架》（世界教育论坛，2000 年，塞内加尔）。

¹⁷ 《2010 年全民教育全球监测报告：涵盖边缘化群体》（教科文组织，2009 年）。

¹⁸ 《良好开端二：幼儿教育和保育》（经济合作与发展组织（经合组织），2006 年）。

28. 最新数据证实了这些趋势。平均而言，发展中国家 3 至 5 岁的儿童中只有五分之一获得任何一种有组织的(正式或非正式的)幼儿保育和教育。不过，令人鼓舞的是，每个区域都有若干国家在提供幼儿保育和教育方面取得了重大进展，诸如白俄罗斯(86%的 3 至 5 岁儿童获得某种有组织的幼儿保育和教育)、牙买加(86%)、特立尼达和多巴哥(75%)、泰国(61%)、越南(57%)和加纳(52%)。

29. 尽管许多有针对性的方案帮助个别弱势儿童，但总体的不平等仍然存在。私营部门经营增多，加上公共方案薄弱，意味着整体而言，幼儿保育和教育部门很少有利于贫困群体。在一些国家，最贫穷与最富裕的 20%家户的儿童参与幼儿保育和教育的比率存在巨大差距，例如加纳(23%对 87%)和格鲁吉亚(17%对 70%)。¹⁹

30. 因此，当儿童进入小学低年级的时候，他们之间的认知能力和学习基础已经非常悬殊。这些不平等在学校里继续存在；基于贫困水平、城乡位置、性别、残疾、语言和种族的歧视在学校里是导致边缘化和社会排斥的重要因素。¹⁷

31. 然而，也有若干幼儿方案方面的好例子，这些方案为儿童和家庭提供富有远见、勇于创新和高质量的学习机会，促进儿童的全面发展。最鼓舞人心的模式包括秘鲁的 Wawa Washi 中心等以社区为基础的全面幼儿期方案、约旦和土耳其的育儿知识方案、中欧和东欧的逐步学前方案、布基纳法索、肯尼亚、马拉维、尼泊尔、菲律宾、斯威士兰和坦桑尼亚联合共和国的以社区为基础的儿童护理中心、蒙古的移动蒙古包幼儿园。这些方案促进了成本效益高和可持续的幼儿保育和教育服务，既适应当地家庭和社区的需要，也惠及最弱势的群体。

向小学过渡

32. 幼儿期的定义是 8 岁以下的时期，所以包括了处于向小学过渡的重要阶段的儿童。教科文组织的报告一直强调，入学率上升不足以证明落实每个儿童受教育权利的进展。关于留级率和一年级辍学的证据表明，许多儿童上学的准备不足，而且许多学校未能帮助他们成功过渡到小学教育。必须特别关注改善向小学过渡的情况，尤其要关注弱势儿童的过渡。最贫穷的 20%家户的儿童的小学入学率比最富裕的 20%家户低一到二倍，农村或最贫困家户的女孩的小学入学率最低。土著和少数群体的儿童占全球失学儿童人数的最大比例——50%至 70%；残疾儿童的入学率最低。¹⁷

33. 在一些学校，儿童身处拥挤不堪的教室，接受着不符合自身需求的教学，受到不适当的纪律处罚，这些幼儿的受教育权利没有得到尊重。许多国家为改善教育质量，正在进行改革，改革措施包括加强学校基础设施、筹资、课程、教学法和专业人员发展。此外，还必须改善小学教育与幼儿保育和教育服务之间的协调，以确保幼儿顺利过渡到小学。

¹⁹ 儿童基金会多指标类集调查 3，见 www.childinfo.org。

多种不平等

34. 上述指标凸显了在幼儿期落实儿童权利方面取得的进展的极大不平等。此外，这些指标还表明了，儿童实现自己的全部潜能以及在一生中行使其权利的能力取决于出生环境，包括影响其母亲和其他直接照护人的环境。

35. 婴儿出生后头两年的适当保健和营养对其健康成长至关重要。很多幼儿一出生就面临双重负担：(a) 其母亲教育程度最低、拥有的抚养子女的资源最少；及(b) 他们获得良好保健、营养、教育和保护的可能性最小。除了这些劣势，他们在整个幼儿期通常还被边缘化，有时候甚至遭到歧视，残疾儿童、土著儿童、少数民族儿童和其他边缘群体受到的影响尤其大。向弱势儿童和家庭提供高质量的幼儿服务是一种有力的均衡手段，能够实现权利、促进社会公正、为社会带来积极影响。

边缘化群体

36. 尽管国际社会和各国制定了有力的支持人权的法律框架，但是在本国和社会中长期遭受边缘化和歧视的社会群体的权利仍然最容易遭到侵犯或落空。

37. 让这些权利面临最大风险的情况是，制度的核心是隔离和歧视儿童，而这种隔离和歧视是基于儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言或宗教；政治或其他见解；民族本源、族裔或社会出身；或财产、残疾、出生或其他身份。多种形式的歧视可能带来乘数效应，导致儿童权利的实现面临更大障碍。在一些地区，长期以来，一直制度化地区别对待残疾儿童，把他们送进通常是寄宿式的特殊院所，他们可能被父母遗弃，还要遭受社会的污蔑。许多国家由于缺乏文化上适当的评估，普遍存在偏见，加上教育系统适应多样性的能力有限，导致了过多的儿童被送进隔离的特殊教室和学校里。²⁰

38. 国家统计平均数可以掩盖儿童享有的机会的差距。例如，总体来说，关于促进享有早期护理和教育方面的两性平等的情况，多数地区正在取得进展。多指标类集调查数据表明，就幼儿整体入学率而言，两性差异通常微不足道，但是，在阿拉伯国家，男女孩入学比例是 10:9。¹⁷ 然而，在社区层面上，实际情况可能会有所不同。贫困和机会有限，往往还加上一些对女孩和男孩的传统态度和做法，共同影响了家户决策，这些决策涉及有关经济活动的平衡、家庭责任与教育的取舍以及对学校的选择(尤其是公校与私校之间的选择)。因此，一旦数据分列到许多地区的社区和家户一级，就可以看出男孩和女孩在获得高质量的幼儿保育和教育和小學教育方面的失衡。

²⁰ 《2009 年因诺琴蒂社会监测：处于十字路口的儿童福祉：中东欧和独立国家联合体不断演变的挑战》(儿童基金会，2009 年)。

替代性儿童照料

39. 在一些情况下，如果儿童失去了父母的照料或面临其他形式的风险，必须向其提供替代性照料。大会第 64/142 号决议欢迎把《关于替代性儿童照料的导则》作为一套指导原则，帮助指导这方面的政策和做法。《导则》申明，家庭是“社会的基本单元，是儿童成长、获得福祉和受到保护的自然环境”，但如果儿童自身的家庭即使在适当支助下，仍无力提供照料，国家有责任确保儿童获得适当替代性照料。《导则》基于以下两项原则：(a) 证明替代性照料的必要性和(b) 确定替代性照料形式的适当性。应尽一切努力支持家庭，以确保儿童与家人在一起。只有在为使儿童留在自己家庭而作出的努力并不可行或者没有成功的情况下，才考虑替代性照料。应在逐案基础上作出所有决定，以确保儿童的安全和保障。这些决定必须毫无歧视地以有关儿童的最大利益和权利为基础，并充分尊重儿童被征询的权利。这些决定还必须具有文化敏感性。选项包括寄养、其他以家庭为基础的环境或小团体住宿照料。必须铭记，让儿童脱离自己家庭的照料应该是最后的手段，以家庭为基础的替代性照料被确定为幼儿替代性照料的最佳选择，特别是对 3 岁以下的儿童。

暴力侵害幼儿行为

40. 剥削和暴力破坏了儿童权利的实现，尤其侵犯了幼儿权利。幼儿等所有儿童都有权受到保护，以免遭所有形式的身体和精神暴力、伤害或凌辱、忽视或照料不周、虐待或剥削，包括性虐待。

41. 联合国的《暴力侵害儿童问题研究报告》提请注意，各国普遍未能保护儿童免遭家庭、学校、护理和司法机构、工作场所和社区环境中的各种形式的暴力。²¹ 依照大会第 62/141 号决议的请求，秘书长设立了暴力侵害儿童问题秘书长特别代表的职位，以促进联合国研究报告的宣传，并确保按照报告建议采取后续行动。特别代表的任务是在全球范围内发挥倡导作用，防止和解决所有形式的暴力侵害幼儿及其他各年龄段儿童的行为。她特别强调了以下三个战略领域：

(a) 在每个国家制定全面的国家战略，对所有形式的暴力行为采取预防措施和作出反应；战略应被纳入国家规划进程的主流，由担负此领域领导职责的高级别联络机构予以协调，并获得足够的人力和财力以支持实施行动，并得到有效的评估；

(b) 在各国法律上明确禁止在任何情况下针对儿童采取任何形式的暴力；

(c) 促进各国建立关于暴力侵害儿童问题的数据收集、分析和传播系统，并推动研究活动。

²¹ 见 A/61/299。

42. 幼儿是最容易遭受多种暴力形式的群体之一，这些暴力形式包括非意外死亡、肢体暴力、虐待、忽视、性暴力、有害的传统做法和心理暴力。幼儿最无力理解或抵制暴力，最容易受到创伤。幼儿也非常容易遭受家庭暴力。来自 37 个发展中国家的关于惩戒儿童的做法的数据表明，2 至 14 岁的儿童中 86% 在家里遭到体罚和(或)心理侵害。¹⁴ 对结果的进一步分析表明，5 至 8 岁儿童主要是男孩最容易遭到严厉惩罚。这项研究还表明，肢体或心理暴力非常普遍，在 75% 的这些国家中，70% 或以上的儿童遭到暴力侵害。只有波斯尼亚和黑塞哥维那的比率低于 50%

43. 幼儿不但最容易遭到家庭暴力，他们还要遭受学校和(或)收容院所环境的不同形式的暴力。在学校使用体罚的做法在许多国家很普遍，尽管专业教师通常受到国家机关的监管较严格。虽然截至 2009 年，已有 109 个国家禁止学校体罚，但这一禁令经常执行不力。生活在收容院所中的儿童经常遭到本应为其谋福利的工作人员和官员的暴力侵害。残疾儿童面临的风险越来越大。只有 36 个国家制定了法例，禁止针对在替代性照料环境中生活的儿童的暴力行为。儿童在学校和护理机构所受到的其他形式的暴力包括欺凌及性暴力和基于性别的暴力。这包括幼儿。

表达意见和参与的权利

44. 要在幼儿期持续落实儿童权利，就必须承认，通过游戏、学习、人际关系和沟通，幼儿在所有的生活环境下，都是行使其权利的积极参与者。尊重儿童的意见是《儿童权利公约》的指导原则之一，而且以第 12 条为首的一系列条款规定，儿童有权对影响到本人的一切事项发表自己的观点，对儿童的意见应按照其年龄和成熟程度予以适当尊重。必须理解幼儿对世界的看法，尊重他们的意见和感受，倾听他们的“呼声”，甚至在他们能够进行语言沟通之前。

45. 幼儿与其母亲、父亲和其他照护人最初的互动是他们行使参与权利的起点，包括儿童参与影响自身的家庭决策。他们表达关切(包括当他们表达难受的心情，如关于虐待行为或其他创伤时)并被听取的经历有助于培养儿童的表达能力。

46. 向父母和其他照护人提供以社区为基础的专业支助，可以加强对孩子成长的了解，包括如何与孩子沟通，支持他们游戏、探索和学习，并指导他们的行为。包括按需/主动喂养在内的细心护理是儿童建立参与家庭、学校和社区，并在适当时候作为公民充分参与的能力的起点。“不同阶段接受能力”的原则(《公约》第 5 条)是实现儿童表达意见的权利的基础。儿童权利委员会第 7 号一般性意见概括指出，应以积极的扶持性方式落实这一原则，而不应以儿童相对不成熟而且需要适应社会生活为理由，或者认为他们是其成长过程中的被动接受者，把这一原则作为借口，采用限制儿童的自主权和自我表达的独断做法。

设立以权利为基础的幼儿期政策和服务

47. 落实幼儿权利的有效战略必须采取生命周期的角度，从一开始就加强幼儿的成长环境。这包括确保孩子的家长特别是母亲至少享有一定的经济安全、足够的营养、信息及其他基本服务和资源、免遭暴力的保护，以及代表本人和孩子行事的权能。妇女对决策进程的影响和自由表达关切的权利是至关重要的。有效的战略还应包括正式和非正式的支助网络，包括家长教育方案和其他儿童保育服务。

48. 要确保每个幼儿拥有良好的生活开端，必须采取综合办法，建立全面的政策框架，把每个儿童在整个幼儿期享有可达到的最高健康标准、优质护理、教育、保护和发展的权利以及其他权利结合起来。“持续照护”的概念源于保健部门。这一概念承认，一系列相互关联的因素影响到孕产妇、新生儿和儿童的健康，因此，需要在生命周期最初几年的关键点，提供跨部门的干预。⁸ 这同等适用于幼儿期及之后的时期。要做到这一点，可以在生命周期的关键点，实施协调的服务规划、综合方案和其他以儿童为重点的干预措施。

49. 在智利，幼儿服务的重大改革始于 2006 年，增加了对称为 Chile Crece Contigo(“智利与你一起成长”)的方案的公共开支。摩尔多瓦共和国的全民教育/快行道倡议的经费完全集中在幼儿期，以促进获得保育和教育服务。约旦制定了关于幼儿发展的第二个全国行动计划，准备继续作出全面努力，改革幼儿园，提供诸如育儿知识方案和早期学习机会等幼儿服务。在南非，全国首次开展的关于幼儿发展的公共支出跟踪研究旨在了解财政资源从分配点到社区的服务提供一级的流向；南非政府目前致力于扩大最弱势幼儿享有幼儿发展服务的范围，使之成为政策改革的重要组成部分。

50. 有效包含护理、保健、教育和发展等连贯措施的政策和方案可以更好地实现每个儿童的权利，从而促进社会公正并帮助打破贫困循环。

C. 全球经济增长、经济衰退以及气候变化对幼儿和家庭的影响

经济进步和日益扩大的不平等现象

51. 在二十一世纪的头十年，经济强劲增长，扩及世界上许多较贫穷国家。实现千年发展目标的进展情况一直稳定，家庭可用资源增多，基础设施和服务改善，幼儿从中获益。但是，全球或甚至国家一级在千年发展目标的总体进展本身并不意味着更好地尊重了所有幼儿的权利，特别是最弱势的幼儿。各国之间和各国国内不同群体之间并未公平地分享经济增长的利益。根据世界银行的《世界发展指标》，有数据可查的 86 个国家中的 49 个国家 2000 年代的基尼系数高于 1990 年代，意味着不平等情况加剧。必须以实现公平增长为目标。针对日益繁荣的经济，必须制定政策，确保公平并保护无法分享增长利益的弱势群体。

危机和气候变化对幼儿的影响

52. 世界粮食计划署称，预计到 2015 年气候变化将使营养不良的儿童人数上升 2 400 万(或 21%)。撒哈拉以南非洲的营养不良儿童人数将增加最多，预测缺乏足够营养的儿童人数将增长 26%。

53. 粮食和燃料价格上升以及随后的全球经济放缓导致购买力下降、获得社会服务的渠道减少和失业率上升，从而打击了贫困家庭。在这一危机发生之前就已经存在一个人类危机，即世界的一半人口生活在每天 2 美元的贫困线以下。2008 年和 2009 年，数百万人陷入贫困，世界银行的最新估计预测，各种危机的长期影响可能导致多达 9 000 万人在 2010 年陷入赤贫。²² 全球经济放缓可能破坏在降低婴儿死亡率方面取得的最新进展。²³

54. 世界面临的一个风险是，边缘群体和穷人可能被排除在经济复苏之外，从而加剧不公平现象。联合国呼吁让经济复苏造福所有人，避免回到危机爆发前的状况，当时太多的家户无法公平地获得过上体面生活的机会。²⁴ 全球关于稳定和复苏的辩论必须考虑到弱势群体的特殊需要。尽管已经出现复苏迹象，但仍然需要为儿童提供大量的公共支持。需要采取紧急行动解决一些国家面临的财政问题。经济复苏、可持续的公共预算和长期增长率的道路对弱势儿童和家庭具有深远的影响。必须考虑经济政策选择的社会影响，并推动把公共支出优先用于有利于穷人和儿童的重点投资，解决实际产出、收入和就业问题以及弱势群体的迫切需要。对儿童的这些投资是让复苏造福所有人的关键。

55. 幼儿是任何社会中最脆弱的群体，他们处于敏感的发育阶段，只能依赖他人来保护和促进其最大利益。他们对经济冲击和其他不利影响的适应能力主要取决于其父母和其他家庭成员(或基于社区的照护人)可获得的资源程度，这些人对于其存活、健康、福祉身体和心理安全负有首要责任。如果家庭成员丧失生计、情绪低落并感到孤立无援，幼儿也会受到影响。对于缺乏保护性屏障如亲属支助、社会和教育资金或物资储备的家庭，尤其如此。获得高质量服务的机会也减少了。此外，幼儿更可能提早开始干活，以帮助家人，或女孩在父母上班的时候留在家中照顾弟妹；他们参加幼儿服务机构或上小学的可能性降低。对健康和教育服务的支出减少和(或)用户负担的费用直接或间接增加导致排斥的可能性上升。另外一个风险是，家庭采取的短期应对策略长远来说可能有害，因为这些策略降低了儿童等家庭成员受益于并推动经济复苏的能力。²⁵

²² 《2010 年世界经济展望》(世界银行，2010 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

²³ 《经济衰退和复苏期间的婴儿死亡率》(儿童基金会，2009 年)。

²⁴ 《弱势群体的呼声：从底层开始实现全面复苏》(《联合国全球脉搏》，2010 年)。

²⁵ “打击所有人的危机，惠及部分人的复苏，以及防止穷人两头吃亏的政策”(儿童基金会，2010 年)。

对儿童问题敏感的社会保护

56. 社会保护是一种有效的战略，各国可借此保护最弱势群体。对儿童问题敏感的社会保护制度可以减轻贫困对家庭的影响，加强家庭照顾子女的作用，增加最贫穷和最边缘群体包括没有家庭照料的处境困危儿童获得基本服务的渠道。然而，社会保护框架并不总是有效地涵盖幼儿的特殊需要。联合国机构与合作伙伴²⁶于2009年发表的一项联合声明列举了对儿童问题敏感的社会保护的原则和可以实现儿童问题积极成果的具体战略。

57. 尽管有的国家建立了广受好评的社会保障模式，取得了幼儿方面的积极成果，如墨西哥的 Oportunidades 和巴西的 Programa Saúde da Família 方案，但是 47% 的中低收入国家没有社会安全方案 (49 个低收入国家中的 19 个和 95 个中等收入国家的 49 个)。⁶

58. 如果社会保护政策和方案能以对家庭和儿童的各种宏观和微观影响的全面评估为基础，维持核心方案，并保障低费用的社区方案，就能达到最佳效果。要实现幼儿保育和教育中最弱势群体的权利并扩大社会保护，必须优先确保维持基本围产期服务以及健康和营养方案。幼儿福祉的监测指标是每一项社会保护战略的组成部分之一，也是衡量在实施幼儿儿童权利方面取得的进展的重要工具。

展望

59. 《儿童权利公约》等国际商定文书规定，所有儿童都有资格在整个幼儿期不受歧视地充分行使其权利。他们享有生存并享受幼儿期的权利，享有本身以及作为家庭、社区和国家成员应得到充分尊重的权利，享有表达自己的关切、利益和观点的权利。为让幼儿行使自己的权利，必须满足他们的特殊需要，包括提供高质量的保健和营养服务、安全和温馨的环境，在这样的环境里，他们可以在父母和其他主要照护人的细心指导下游戏、学习和探索。

60. 要以综合的方式，充分确保幼儿权利，保证所有儿童的存活、成长和发展，以充分发挥其潜能，但要实现这一点，依然面临许多挑战。实现千年发展目标的进展促进了幼儿的生存权、发展权、参与权和受保护权，但进展仍然缓慢。实现公平和惠及最弱势儿童及其家庭是该领域最大的挑战。国家甚至全球一级的非普及性目标需要额外关注最弱势群体，以避免进一步边缘化的危险。

61. 各国政府、国际行为体、民间社会、社区和家庭可以通过构建一个积极议程，加强努力，以确保在幼儿期充分实现儿童权利，争取实现使儿童在生命周期的这一关键阶段获得全面发展的长远目标。该议程包括在国家政策和方案以及日常环境中，促进幼儿权利，包括确保幼儿免受所有形式的暴力、虐待和剥削，并确保

²⁶ 儿童基金会、联合国开发署、国际劳工组织、世界银行、联合国国际发展部、国际助老会、儿童的希望与家组织、发展研究所、海外发展研究所和联合国救助儿童会。

幼儿在家庭、儿童护理、保健和教育服务机构、法律诉讼以及制订政策和方案过程中，享有表达意见的权利。鼓励各国：

(a) 建立一个包含法律、政策和方案的框架，确保在幼儿期提供具有连贯性的照料(孕产妇、新生儿和儿童保健)、教育和保护，以落实儿童权利：

(一) 制订关于在幼儿期实现儿童权利的全面计划，辅之以相应的运作战略，设定明确的目标、时间表并提供充足的资源，以确保发挥儿童的最大潜能，保护幼儿免受所有形式的暴力、虐待和剥削，并尽可能地提供机会，让他们就影响本人的所有事项表达意见。这些战略应涉及各级政府，并包括民间社会的合作伙伴；

(二) 支持关于幼儿权利、发展和福祉的研究、监测和评价研究，包括确定普遍接受的、符合当地需要和易于应用的指标；

(b) 促进以社区为基础的全面战略，这些战略的范围和组织应具有跨部门性质，并包括：

(一) 加强孩子出生时的护理环境，保证母亲和婴儿获得一整套必需的干预和服务，包括产前保健、优质的助产设施、新生儿和产后护理、充足营养以及正式和非正式的支助和保护网络；

(二) 确保建立一个方便的出生登记制度，向家庭免费提供服务，确保对所有儿童进行出生登记；

(三) 制定和规范幼儿保育和教育方案，提高儿童的生活质量，促进他们的健康、成长、学习和发展；

(c) 落实促进公平的幼儿期战略，首先要落实公平实现所有千年发展目标战略。成功的促进公平的幼儿期策略包括：

(一) 实现每个儿童在以下方面的权利：出生登记；生存、健康和发展；免受一切形式的暴力、虐待和剥削；优质护理和教育；以及参与的积极机会；

(二) 提供以儿童为中心的充分社会保护，使其成为最弱势儿童和家庭的防护屏障，另外，专门向最弱势和最容易遭到社会排斥或歧视的个人和群体提供优质的幼儿保育和教育方案；

(三) 监测儿童和家庭在重大冲击下不断变化的处境，这些冲击包括经济和社会变革以及自然和人为灾害带来的影响，并确保及时获得足够详细的数据，以根据这些数据实施明智、有效和适当的干预；

(d) 加强对幼儿期权利的认识和肯定，包括：

- (一) 通过适当的法律、支助、教育和宣传方案，支持父母、家庭和社区履行作为首要责任人所承担的职责，并赋予他们相应的权能；
 - (二) 提高所有责任人对幼儿期权利的认识，并建设他们的相关能力，这些责任人包括各级所有部门的专业人员和决策者，以及社区和民间社会领导人和作为权利持有人的儿童本人；
 - (三) 推动包容性的体制做法和结构，促进文化上适当、以儿童为中心的干预措施和专业人员的反歧视培训；
 - (e) 与联合国机构合作，建立一个全球联盟，倡导在幼儿期全面落实《儿童权利公约》及其任择议定书，充分利用资源，并监测在整个幼儿期实现每个幼儿的权利的进展情况。
-