



## 人权理事会

### 第三十四届会议

2017年2月27日至3月24日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告  
促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 在落实《2030年可持续发展议程》的过程中保护儿童权利

### 联合国人权事务高级专员的报告

#### 概要

本报告系根据人权理事会第31/7号决议提交，高级专员在报告中评估了《2030年可持续发展议程》支持实现儿童权利的可能方式，概述了执行《千年发展目标》的相关教训，进一步列出在落实《2030年可持续发展议程》的过程中保护儿童权利需要在各方面履行的主要义务、做出的考虑和采取的措施。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 《2030年可持续发展议程》和儿童权利.....	3
三. 执行《千年发展目标》中的教训.....	4
四. 以实现儿童权利的方式落实《可持续发展目标》.....	5
A. 以跨领域和跨部门的方式致力于《2030年可持续发展议程》中的平等和不歧视目标.....	6
B. 《可持续发展目标》和具体目标.....	6
C. 采取特别措施支持以实现儿童权利的方式在国家一级落实《2030年可持续发展议程》.....	10
D. 落实《2030年可持续发展议程》中保护儿童权利的挑战.....	12
五. 以注重儿童权利的办法为落实《2030年可持续发展议程》筹资和投资.....	12
六. 为实现《2030年可持续发展议程》和实现儿童权利问责.....	13
A. 社会问责制和包括儿童在内的利益相关方的参与.....	14
B. 为支持参与而创造安全和有利的环境.....	14
C. 通过现有人权监测机制的投入加强问责制.....	15
D. 确保所有参与实施《2030年可持续发展议程》伙伴关系的行动方向问责.....	15
七. 以注重儿童权利的办法监测落实《可持续发展目标》的进展.....	16
A. 统计没有登记的人数——加强出生登记和人口动态统计.....	16
B. 指标.....	16
C. 在整个监测和数据收集过程中采取注重人权的办法.....	16
八. 结论和建议.....	17

## 一. 导言

1. 人权理事会在第 31/7 号决议中请联合国人权事务高级专员编写一份关于在落实《2030 年可持续发展议程》的过程中保护儿童权利问题的报告，并提交人权理事会第三十四届会议。
2. 《2030 年可持续发展议程》旨在作为维护地球和下一代未来的框架，从而具有强大的潜力，支持所有儿童的权利和最大利益。在这项议程中，对保护和促进儿童权利做出庄严承诺，特别是将按照包括《儿童权利公约》在内的国际人权法落实议程。
3. 《2030 年可持续发展议程》具有普遍性，因此通篇内容都与各国所有儿童相关，涉及包括免于恐惧和匮乏以及平等和不歧视等主要儿童权利问题。在各国开展实施进程时，采用人权原则和标准对于支持有效履行《可持续发展目标》所载承诺至关重要，特别是查明需要采取何种特别措施和优先次序来帮助最边缘化儿童，他们最容易被抛在后面。
4. 为编写本报告，向所有成员国发出普通照会征求意见，共收到 13 个国家的书面材料。还收到民间社会组织、联合国机构和其他国际实体提交的材料。<sup>1</sup>

## 二. 《2030 年可持续发展议程》和儿童权利

### 保障所有国家所有儿童利益的一项普遍议程

5. 《2030 年可持续发展议程》是一项普遍议程，为各国推动实现所有儿童权利提供了历史性的机会，使儿童在一生中赢在起点、得以存活和茁壮成长，免遭暴力和虐待。《可持续发展目标》及其具体目标的确定，首先是要激励人们为保障今世后代所需而采取行动。《2030 年可持续发展议程》所表达的主要承诺之一就是不让一个人掉队和优先帮助落在最后面的人。因此，各国政府承诺首先把重点放在帮助世界各地最受排斥和处于被剥夺权利风险中的儿童。
6. 实现儿童权利是确保可持续未来和实现各项人权的基础。在儿童没有平等机会发掘自己的潜能时，其后果便是整个社会都会遭受影响。在儿童的权利受到尊重、保护和实现时，便会以全球安全、可持续性和人类进步的形式回报。

### 立足于人权的议程，包括儿童权利

7. 《2030 年可持续发展议程》明确重申各国对儿童权利的义务，即须承诺采用遵守包括《世界人权宣言》和《儿童权利公约》在内的国际法为各国规定的权利

---

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Children/ThematicReports/Pages/2030Agenda.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/ThematicReports/Pages/2030Agenda.aspx)。

和义务的方式来落实本议程。这些承诺强调，绝不可为寻求实现《可持续发展目标》的任何一项具体目标而损害儿童权利。

8. 《2030 年可持续发展议程》的普遍性和全面性反映出人权的普遍性和不可分割性，包括儿童权利，所有儿童都应该享有而不论其国籍或边界如何。《2030 年可持续发展议程》还标志着一个重要转变，即承认各种人权对发展的重要性，因为《可持续发展目标》反映出免于恐惧和匮乏以及平等和不歧视的核心原则。

9. 会员国在《2030 年可持续发展议程》中对儿童权利和福祉进一步作出具体承诺，宣言所向往的是一个注重对儿童投资的世界，每个儿童都能在没有暴力和剥削的环境中成长，它强调了《议程》对所有儿童，尤其是弱势儿童的重要性，并承诺使儿童享有终身学习的机会、消除一切形式的童工问题、加快降低新生儿、儿童和孕产妇死亡率，在 2030 年之前做到不再发生这些可预防的死亡。至关重要是，把儿童定义为变革的推动者，承认他们有能力成为实现《可持续发展目标》的积极合作伙伴。

10. 鉴于应以符合国际法的方式落实《2030 年可持续发展议程》，在整个过程中必须保护和促进《儿童权利公约》具体规定的权利与义务，该《公约》关于不歧视(第 2 条)、儿童的最大利益(第 3 条)、生命权、存活与发展权(第 6 条)和有权发表意见(第 12 条)的四项普遍原则反映出这一点。

#### 不让一个儿童掉队和优先帮助落在最后面的人

11. 在履行《2030 年可持续发展议程》的承诺中，国家战略目标应当首先确保没有一个儿童掉队，帮助落在最后面的人应该成为落实《可持续发展议程》的最优先事项。为了确保所有儿童都有权实现自己的潜力，需要采取基于人权的综合办法，除其他外，尤其应采取以平等和不歧视、参与、可持续、透明、儿童最大利益、国际合作和问责等原则为基础的方针。

### 三. 执行《千年发展目标》中的教训

12. 至关重要的是要总结《2030 年可持续发展议程》之前的《千年发展目标》框架内的经验教训，从而为以有利于实现儿童权利的方式落实《可持续发展目标》提供借鉴。《千年发展目标》特别支持凝聚政治意愿和投资于各社会部门，并通过减少贫困和增加获得保健和教育的机会帮助取得重大进展。例如，全球 5 岁以下儿童的总体死亡率已经从 1990 年的 1,270 万降至 2015 年的 590 万，<sup>2</sup> 世界各地更多的儿童接受教育的机会比以往任何时候都得到提高，在某些地区，女孩的小学入学率升至与男孩同等的水平，全世界的失学儿童总数从 2000 年的 1

<sup>2</sup> 见世界卫生组织(世卫组织)全球卫生观察站，可查阅 [www.who.int/gho/child\\_health/en/](http://www.who.int/gho/child_health/en/)。

亿人降至 2015 年大约 5,700 万人。<sup>3</sup> 《千年发展目标》中有关赤贫的具体目标也取得广泛进展，赤贫人数减少了 9 亿，自 2001 年以来，14 岁以下儿童艾滋病病毒感染率降低 58%。<sup>4</sup> 在这些领域取得的进展有助于改善儿童享有经济和社会权利。

13. 然而，尽管取得了这些成绩，但《千年发展目标》最主要的教训是，取得的进展极不均衡，边缘化群体的儿童和生活在最恶劣形式贫穷和匮乏中的儿童继续被剥夺各种服务和权利。就此而言，在《千年发展目标》执行期间，世界各地千百万儿童存活和成长、学习和发展的权利没有实现。处境最不利的儿童，例如残疾儿童、土著儿童和无国籍儿童，特别是这些群体中的女童落在后面。儿童早期发育方面的进展尤其不均衡，而此一阶段却是人们发育成长的关键时期，其后果是儿童的一生都受到阻碍。

14. 关于实现《千年发展目标》的欠缺的现有数据反映出掉队者的严酷现实。世界上生活赤贫者中几乎一半是 18 岁或不满 18 岁的人，这意味着将近 5.7 亿的儿童被剥夺了尊严和享受适足生活水准的权利。虽然现在 5 岁以下儿童死亡的情况较以前少，但每天仍有大约 17,000 名 5 岁以下的儿童死亡，包括死于可预防性疾病。<sup>5</sup> 多达 2.3 亿 5 岁以下的儿童由于出生时没有登记，在官方记录中并不存在，有将近 5,800 万小学适龄儿童没有上学，由于教育质量差，多达 2.5 亿的儿童没有学会基本的读算能力。<sup>6</sup>

15. 世界各地数百万儿童仅仅因为出身和生活环境而落在后面。最边缘化社区儿童的发展成果不佳，与不平等和歧视密切相关，再加上世代相传的贫穷循环。根据平均率和总体国家进展情况监测《千年发展目标》的实施情况进一步造成儿童成果不平等，掩盖了这些国家里落在后面人的状况。大家普遍承认，《千年发展目标》中一个最大的缺陷是没有足够的分类数据和监测，对执行情况的问责制也比较薄弱。

#### 四. 以实现儿童权利的方式落实《可持续发展目标》

16. 《2030 年可持续发展议程》承诺不让一个人掉队，并首先帮助落在最后面的人，这与人权应该解决不平等和歧视问题非常相符，因为这些问题阻碍着在全世界实现儿童权利。政策性决定没有把在极端贫困、边缘化和易受伤害境况中实现儿童权利作为优先事项，就会造成不平等和歧视。

<sup>3</sup> 见联合国儿童基金会(儿基会)，“儿童问题的进展。超越平均数：汲取千年发展目标中的经验教训”(纽约，2015 年 6 月)。

<sup>4</sup> 同上，第 3 页。

<sup>5</sup> 儿童基金会，“致力于儿童的生存：重新承诺，《2014 年进展报告》”。

<sup>6</sup> 见联合国教育、科学及文化组织统计研究所，“失学儿童和青年”(2014 年)。

## A. 以跨领域和跨部门的方式致力于《2030 年可持续发展议程》中的平等和不歧视目标

17. 在《2030 年可持续发展议程》里，会员国对《可持续发展目标》的具体目标 10.3 做出关键性承诺，确保机会平等和减少成果不平等，其中包括撤销歧视性法律、政策和做法。它们还将重点特别放在不让任何人掉队上，包括处于弱势的人，特别是儿童和其他面临被排斥危险的群体，这与包括《儿童权利公约》关于不歧视的第 2 条在内的国际人权法相符。在《2030 年可持续发展议程》中，会员国进一步承诺防止收入和财富不平等，制定详细具体的目标，解决不平等和歧视问题，包括根据目标 10 减少国内和国家之间不平等的问题，这包括提高底层 40% 人口的收入、促进所有人的社会、经济和政治包容性的具体目标。目标 5 更加全面地论述性别平等问题，特别是具体目标 5.1——在各地消除对妇女和女童一切形式的歧视。

18. 此外，在所有各项目标中，都确定了推动更加平等地取得成果和普遍获得机会的具体目标，并在关于和平和包容社会的目标 16 之下进一步承诺消除歧视。目标 10 和 17 也是要把减少不平等现象作为有待通过国际合作处理的普遍关心的问题，这与《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款以及发展权相符。《2030 年可持续发展议程》强调所有国家都有责任尊重、保护和促进所有人的人权和基本自由，而不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、伤残或其他身份。此外，还有一项关键承诺——通过分列数据的方法，加强监测所有群体的成果，包括最边缘化群体。

## B. 《可持续发展目标》和具体目标

19. 必须按照《儿童权利公约》和儿童权利委员会有关每项目标和具体目标领域的一般性评论意见和建议来落实执行所有《可持续发展目标》和具体目标。<sup>7</sup> 虽然 17 项可持续发展目标和 169 个具体目标并非都涉及儿童问题，却均与儿童福祉、发掘儿童的潜力以及保护和实现儿童的人权相关。例如，对所有儿童实行义务小学和中学教育有赖于获得安全用水和卫生设施，并需要安全的环境和儿童不受暴力侵害的权利。对保健和教育服务的充分投资有依赖于打击腐败，确保充足的国内资源到位。同样，确保儿童在健康状况良好的情况下生存与成长有赖于适当的空气质量和其他基本需求，这些都会因气候变化的影响而受损。

20. 《可持续发展目标》和具体目标具有全面整体性，因此反映出儿童权利与所有人权不可分割和相辅相成。贫困是多方面的，往往代代相传，在一个方面(如获得服务)权利被剥夺，在其他方面往往也被剥夺或受到侵犯，例如遭受暴力和虐待、贩运或童工现象。

<sup>7</sup> 见儿童基金会，“绘制全球可持续发展和《儿童权利公约》目标”(2016 年)。

21. 因此，以人权为基础执行《2030 年可持续发展议程》需要采取广泛的办法，其中国家应该确保(a) 实现经济、社会和文化权利，包括获得高质量的服务；(b) 公民权利和政治权利，包括不受任何形式的暴力侵犯；及(c) 实现关键的经济和环境目标，在所有儿童实现更可持续和更加公平的发展方面取得更大进步，而无论他们住在哪里。根据明确的贯穿各领域的人权、平等和不歧视原则的承诺执行《2030 年可持续发展议程》，对实现确保不让一个人掉队的目标也十分关键。以下专题分析涉及与实现儿童权利相关但并非详尽无遗的一套目标和具体目标，目的是提供示例，以说明为何采用基于儿童权利的方针对于落实各项目标和具体目标的相关性。

### 结束暴力、剥削和虐待儿童的行为

22. 在过去一年里，有接近 10 亿的儿童遭受身体、性或心理暴力伤害。每四名儿童里就有一人遭受过身体虐待，近五分之一的男孩一生中至少受到一次性虐待。<sup>8</sup> 暴力往往是不平等的核心层面，保护儿童免遭暴力对确保整体上更大程度的平等至关重要，也是支助儿童获得服务机会的基础。例如，暴力、剥削和虐待从短期和长期来看都会影响到儿童的身心健康，削弱他们取得良好教育水平的能力。

23. 对儿童的暴力行为可发生在公共场所和私人地方，会有多种不同形式，除其他外，特别包括武装暴力、贩运、性虐待和性剥削、基于性别的暴力、欺凌、女性生殖器残割或切割、童婚、暴力管教儿童的做法和其他有害做法。在某些情况下，儿童更容易受到暴力侵害，包括被拘留和生活在照料机构的儿童、残疾儿童、在街头生活或谋生的儿童、冲突局势中的儿童或流离失所儿童、境内流离失所儿童、难民儿童或移徙儿童，特别是无亲属陪伴的儿童。

24. 关于免于暴力侵害以及其他基本自由的《可持续发展目标》16 的所有各项具体目标，其执行必须成为所有国家执行《2030 年可持续发展议程》的优先事项之一，同时还有关于性别平等的目标 5 下的相关具体目标。各国在这些方面应按照儿童权利委员会关于儿童有权免遭一切形式暴力的第 13 号一般性意见(2011 年)和其它相关一般性评论意见履行其在《2030 年可持续发展议程》下的承诺。<sup>9</sup> 需要在国家一级采取预防和补救行动，并以综合性办法加强儿童保护系统，包括

<sup>8</sup> See Susan Hillis and others, “Global prevalence of past-year violence against children: a systematic review and minimum estimates”, *Pediatrics*, vol. 137, No. 3 (March 2016) and UNICEF, *Hidden in Plain Sight: a Statistical Analysis of Violence against Children* (New York, 2014).

<sup>9</sup> 除其他外，特别见儿童权利委员会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权利的第 8 号一般性意见(2006 年)和关于少年司法中儿童权利问题的第 10 号一般性意见(2007 年)；和消除对妇女歧视委员会第 31 号以及儿童权利委员会有关有害做法的第 18 号联合一般性建议/意见(2014 年)。

通过改革立法和政策，禁止一切形式的暴力侵害儿童行为，同时就服务和社会规范采取支助性措施。

25. 在这方面，尤为重要是在具体目标 16.2 之下制止对儿童的虐待、剥削、贩卖和一切形式暴力和酷刑；在目标 5 之下承诺消除对妇女和女童的暴力行为（具体目标 5.2）和有害习俗，包括童婚、早婚和强迫婚姻和女性外阴残割（具体目标 5.3）。除此之外，目标 16 载有涉及促进法治和人人平等获得司法公正的具体目标 16.3 的关于儿童的重要具体目标，在执行中应包括儿童诉诸少年司法系统的途径，及具体目标 16.9 规定应为所有人提供法律身份，包括出生登记，应按照国家所有儿童有权获得法律身份来予以实施。

### 消除儿童贫困和确保所有儿童获得高质量基本服务

26. 儿童约占世界人口的三分之一，几乎一半的儿童和不到 18 岁的年轻人每天生活费不到 1.25 美元。此外，儿童贫穷日益成为全球性的挑战，因为在较富裕的国家越来越多的儿童因经济衰退采取紧缩政策而陷入贫困。<sup>10</sup> 在落实《可持续发展目标》时，应把解决儿童贫困问题作为特别优先事项，因为这个问题损害发展成就，可造成终身剥夺多种权利的后果。

27. 不平等和歧视以不能平等获得基本商品和服务的形式体现，而这些商品和服务正是所有儿童享有基本权利的基础，其中包括食物权、水权、健康权和受教育权。由于贫穷根深蒂固地循环往复，在这些方面剥夺权利的情况往往跨越几代人。确保所有儿童平等地获得高质量的基本服务是实现《儿童权利公约》规定的各项目标和多项权利的重要组成部分，包括享有适足生活水准权。《可持续发展目标》的目标 1 着眼于在全世界消除一切形式的贫穷，其中一项关键承诺就是要将所有层面各年龄贫穷男女和儿童所占比例至少减少一半。

28. 对于目标 1 之下关于使贫困儿童减少一半的承诺，有力的支持是关于不平等、男女不平等和歧视等贯穿各领域的承诺，以及具体目标 11.1 之下确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务以及改造贫民窟的承诺。具体目标 1.3 的承诺涉及社会保护，包括“社会保护最低标准”（为处于最需要状况的家庭和个人提供最低保障），通过保障最低经济和社会权利的基本水平，为解决儿童贫困问题提供必要的基础。

### 健康和营养

29. 关于健康的目标 3 是全面的，有助于所有儿童实现健康权和存活及茁壮成长的权利，涉及儿童整个一生中面临的多重健康风险，包括 5 岁以下儿童死亡率以及传染性和非传染性疾病。具体目标 3.2 作出涉及生命权的重要承诺，包括在

<sup>10</sup> 见儿童基金会，《救助儿童和其他人》，“儿童贫困：衡量可持续发展目标进展的指标”（2015 年 3 月）。

2030 年以前消除新生儿和 5 岁以下儿童可预防的死亡，降低新生儿和不满 5 岁儿童死亡率。这个大目标之下涉及保健服务的社会和经济层面的其它具体目标确认影响到大多数最边缘化儿童健康结果的因素，特别是具体目标 3.8，提出要实现全民医保，包括提供经济风险保护、人人享有优质的基本保健服务和获得安全有效、优质和负担得起的基本药品和疫苗。

30. 各国必须按照《儿童权利公约》第 24 条的规定和儿童权利委员会在这方面相关的一般性评论意见，履行具体目标 3 的承诺。<sup>11</sup> 这就需要在保健成果方面确保通过采取基于儿童平等和不受歧视的办法，解决不平等问题，例如优先关注承载最高发病率和死亡率的最弱势儿童和群体。会员国和利益相关方应参考关于采取立足人权的方针执行降低和消除 5 岁以下儿童可预防死亡率和发病率的政策和方案的进一步指南(见 A/HRC/27/31)。关于全民医保，应该首先帮助那些一贯被排除在医疗保健系统之外的儿童和家庭。各国还应采取特别措施，消除提供保健服务的瓶颈，确保不加歧视地向孕产妇、新生儿、儿童和青少年提供优质保健服务。

31. 为支持儿童早期发展和实现健康权，目标 2 致力于消除饥饿、实现粮食安全 and 改善营养状况，并有可能支持食物权的实现，如《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》(第 24 条和第 27 条)。<sup>12</sup> 要求消除一切形式的营养不良的具体目标 2.2 和在 2025 年前实现解决 5 岁以下儿童发育迟缓和消瘦问题的相关国际商定目标在这方面尤其重要。

### 教育和终身学习

32. 《2030 年可持续发展议程》载有根据关于公平的优质全纳教育和终身学习机会的目标 4 对儿童做出的承诺。获得优质教育是儿童发展和赋权以及实现可持续发展总体目标的基础。至关重要的是，目标 4 涉及受教育机会和提高教育质量，包括儿童生命某一阶段的特殊需要，如幼儿发展、照料和学前教育(具体目标 4.2)，扩大青年中的相关技能，以支持就业机会(具体目标 4.4)，这对于已经达到法定工作年龄的儿童来说十分重要。

33. 各国应按照《儿童权利公约》第 28 条关于机会平等的原则落实教育方面的具体目标。<sup>13</sup> 尽管在扩大儿童获得初级教育机会方面取得了广泛进展，但在教育质量上仍然存在不足，上中学的机会仍有巨大差异，在这个程度上，数百万女童仍然被排斥在外。在许多国家，私营教育迅速扩展，成为确保为包括女孩和男

<sup>11</sup> 见儿童权利委员会关于艾滋病毒/艾滋病与儿童权利的第 3 号一般性意见(2003 年)；关于《儿童权利公约》范围内所列青春期少年健康和发展问题的第 4 号一般性意见(2003 年)；落实幼儿期儿童权利的第 7 号建议(2005 年)；关于儿童享有可达到的最高标准健康权利问题的第 15 号一般性意见(2013 年)。

<sup>12</sup> 见经济、社会和文化权利委员会关于适足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)。

<sup>13</sup> 另见儿童权利委员会关于教育目标的第 1 号一般性意见(2001 年)和第 7 号一般性意见。

孩在内的所有儿童提供平等机会方面的关切事项(见 A/HRC/29/30)。根据儿童权利和“具体目标 4.1”之下关于这方面的承诺，所有儿童都应通过平等获得优质教育在生活中得到公平的机会。各国有必要采取果断措施，确保任何儿童都不会因为家庭支付能力而被排斥在教育机会之外。

### 水、卫生设施和个人卫生

34. 关于所有人都应享有可持续的供水、卫生设施和个人卫生的目标 6 主要承诺普遍、公平获得机会，尤其关注妇女和女孩以及易受伤害者的具体需求(具体目标 6.2)。水、卫生设施和个人卫生对于儿童的存活和实现其生命权至关重要，每天仍有 800 多名 5 岁以下儿童因用水不安全、卫生设施和个人卫生差而死于腹泻。这些情况还与儿童发育迟缓相联，损害儿童的身体和认知发展。履行对所有儿童在水、卫生设施和个人卫生方面的承诺对确保《可持续发展目标》各项具体目标，特别在健康、营养和教育方面取得全面公平的结果十分必要。

### 健康的地球和安全、可持续的环境

35. 对于环境退化和污染，儿童在身体上最容易受到伤害，他们不成比例地受到与气候变化有关的自然灾害和紧急情况的影响。最贫穷国家的儿童和最弱势群体受影响尤为严重。例如，粮食、水和空气中的有害物质极大地影响着儿童，因为他们正在发育，受暴露的程度较高。为在多个方面加强对儿童权利的保护，有必要采取国家和国际行动，保护生态系统、开发可持续城市和对气候变化以及可持续能源和基础设施采取决定性行动。

## C. 采取特别措施支持以实现儿童权利的方式在国家一级落实《2030 年可持续发展议程》

36. 为了按照《儿童权利公约》履行落实《可持续发展目标》的义务和承诺，儿童权利原则应该指导实施进程的方方面面，包括儿童权利的普遍性、不可分割性、不歧视和平等、儿童的最大利益、儿童的存活和发展权以及儿童参与的权利。<sup>14</sup> 在各国开始将《2030 年可持续发展议程》纳入国家优先事项和行动时，必须在整个规划、筹资、实施、监测和后续进程中采取特别保护措施，并吸收所有儿童参与。在这方面要采取的一项重要措施就是要考虑到具体情况和最可能掉队的儿童群体，包括生活在最易于受到伤害和被边缘化以及遭受歧视的儿童。这就需要评估不同国家的背景下，无法平等获得服务和机会的模式，解决造成歧视和排斥的根源。

<sup>14</sup> 见儿童权利委员会，关于儿童有权要求以自己的最佳利益作为首要考虑的第 14 号一般性意见(2013 年)。

## 面临遭受歧视最大风险的儿童和社区

37. 不平等现象往往因为多种歧视形式交汇存在，除其他外，特别包括性别、年龄、种族或族裔，多数或少数群体、移徙身份、性取向或性别认同、残疾和收入水平。虽然《2030年可持续发展议程》具体列出了一些面临风险的群体，但没有提及其他群体，在执行《2030年可持续发展议程》中，其权利处于被忽视或剥夺危险的特别群体还取决于不同的特定国情，应不设限地也被包括进来。

38. 必须进一步认识到，除了被边缘化和受排斥群体的儿童，某些儿童，由于处于生活的某一阶段和某种具体情况而面临高度风险，除其他外，其中特别包括残疾儿童或患有慢性疾病的儿童；移徙儿童；少数群体儿童和土著儿童；流落街头儿童、教养所中的儿童或得不到父母支助的儿童；遭受经济剥削的儿童受害者，包括从事可能有害其健康工作的儿童；遭受暴力侵害、性剥削和性虐待的儿童；寻求庇护的难民儿童和受冲突局势、外国占领和紧急事态影响的儿童；未得到出生登记的儿童；男女同性恋、双性恋、变性和两性儿童；生活在滥用药物现象普遍的家庭和社区中的儿童；受有害习俗影响的儿童；以及居住在偏远地区、在社会经济方面处于弱势的城市地区以及生活在极端贫困处境中的儿童。

39. 在落实《2030年可持续发展议程》时，应防止对这些儿童任何形式的歧视，应把帮助因上述原因而处于掉队最大风险的儿童作为执行工作的最优先事项。

## 使立法和政策与儿童权利和平等以及不歧视原则相符

40. 在许多情况下，为确保本国在执行《2030年可持续发展议程》中为保护儿童权利创造有利环境，审查现有政策和立法是必要的，这就需要从儿童权利及平等和不歧视原则的角度进行立法审查，以保障在法律或实践中不允许任何理由的歧视。在某些情况下，还可能需新的立法，提供适足保护，免受歧视。为使先前由于歧视而处于不利地位的人获得更加平等的成果，可能需要采取实质性平等的暂行特别措施。

## 解决造成歧视的成见和社会规范

41. 歧视性规范和做法在社会上往往根深蒂固，可以是处于弱势的儿童成果不平等的一个核心决定因素。例如“重男轻女”，即男孩在教育和其他机会上所占优势超过女孩，加剧了女孩面临的若干其他性别歧视形式。同样，在社区里，父母不给残疾儿童登记十分常见，这些儿童面临权利被多重剥夺的情景，特别是获得基本服务上特别面临挑战。

42. 为了消除污名化和歧视性社会规范和做法，必须在这方面采取积极主动的政策和措施。各国应采取各种适当措施，其中包括通过教育、媒体和其他渠道开展提高认识活动。这就要求社区领导人或宗教领袖、民间社会团体、主要政府机构及其代表以及教育机构、家长和儿童本身的支持。

## D. 落实《2030 年可持续发展议程》中保护儿童权利的挑战

43. 在全球和国家一级存在若干更广泛的挑战，可能给实现儿童权利带来损害，应该加以考虑。例如，气候变化和自然灾害的发生频率和强度都在上升，对全球产生影响，特别是儿童正处于生命的特殊阶段，身体孱弱，遭受的影响会更为严重。<sup>15</sup> 同样，生活在冲突局势或人道主义危机中的儿童更可能遭受暴力和多重侵权行为，迁徙与世界各地的冲突和人道主义危机相关，将儿童及其家庭置于如临深渊的危险处境，儿童可能面临与其照料者分离、经济不安全、被边缘化和受歧视的风险。

44. 金融危机、经济衰退和相关的紧缩措施对儿童产生严重影响，对以权利为基础的方式落实《2030 年可持续发展议程》造成持续风险。根据不倒退原则和《儿童权利公约》第 4 条规定的国家义务，各国不应采取倒退措施，或在经济危机时允许享受儿童权利的既有水平变差。此外，包括企业在内的私营部门，既有可能支持也有可能阻碍以注重儿童权利的方式来落实《2030 年可持续发展议程》。商业活动不尊重儿童权利，构成风险，包括有些工商企业对当地和土著社区的生计和权利或环境产生不利影响。除了在此指出的困难外，不同国家有不同的国情，其特有的其他情况对以保护儿童权利的方式实施《2030 年可持续发展议程》也可能造成风险和障碍。

## 五. 以注重儿童权利的办法为落实《2030 年可持续发展议程》筹资和投资

45. 用于儿童的公共开支不足，包容度不够广泛，是实现儿童权利的主要障碍之一。对儿童进行可持续、公平和基础广泛的投资对于各国履行其实现儿童权利的义务至关重要，《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和整个《2030 年可持续发展议程》所载相关承诺，包括其愿景：“一个注重对儿童投资的世界”同样十分重要，这与缔约国按照《儿童权利公约》第 4 条规定的根据其现有资源所允许的最大限度对儿童作出投资的义务相符。儿童权利委员会在关于实现儿童权利公共预算编制的第 19 号一般性意见(2016 年)和人权理事会在第 28/19 号决议中进一步阐述，会员国应该确保做出切实、有效、公平、透明和可持续的公共预算决策，以实现所有儿童权利，特别是处于易受伤害境况的儿童。

### 动员充分的国际和国内资源和打击腐败

46. 调动国内资源是实施《2030 年可持续发展议程》的主要收入来源，如具体目标 17.1 所述，各国应通过累进税收和非税收收入调动国内资源。为了最大限

<sup>15</sup> 见儿基会研究室，气候变化挑战：儿童在前线(佛罗伦萨，2014)。

度地划拨现有资源用于儿童投资，各国必须采取一切必要措施，包括通过全球伙伴关系与合作，打击腐败、非法资金流动和避税。正如儿童权利委员会第 19 号一般性意见和《可持续发展目标》具体目标 16.5 明确提出的，各国应根据本国的资源情况寻求或提供国际合作。国际发展援助与合作将继续对动员必要资源作出重大贡献，各国必须遵守承诺，将国民总收入的 0.7% 用于这一目的(见 A/HRC/28/33)。

#### 有的放矢惠及所有儿童的投资战略

47. 在执行《2030 年可持续发展议程》中，各国在预算和财政决策中应优先考虑对其管辖范围内所有儿童作出公平投资，首先确保最受排斥儿童群体的权利为优先事项，不歧视任何儿童或儿童群体。资源有限时，各国应根据这方面的国际义务，把儿童权利作为优先事项，为最边缘化和易受伤害儿童和家庭设立专项资金(同上)。

#### 促进透明、参与式和可问责的公共财政管理系统

48. 公共财政管理系统必须通过内部和外部监督和审计程序做到透明和问责，包括遵守措施以及补救和救济机制。各国应让民间社会(包括儿童)能够监督公共预算。在年度预算周期内，及时公布主要预算文件，财务系统的设计方式应能明确和透明地显示用于儿童的预算支出，包括处于易受伤害境况的儿童。信息应加以分类，使利益相关方能确认并跟踪旨在惠及儿童的预算项目。<sup>16</sup> 此外，儿童应有权根据其不断发展的能力跟踪和提供对公共支出的意见，各国应确保建立便利儿童、适合其年龄和安全的机制，使他们能够提供这类意见。

#### 向基本服务投资，优先考虑有被排斥风险的儿童

49. 应最大限度地利用现有资源保障人民享有经济、社会和文化权利，同时将儿童的最大利益作为首要因素考虑。<sup>17</sup> 普及基本服务对于所有儿童来说至关重要，特别是边缘化或易受伤害儿童。在大多数情况下，有必要对范围广泛、高质量的基本服务增加投资，并优先考虑为儿童取得最大成果的方案，例如全面的儿童早期干预措施。应监测投资水平，尤其把重点放在受排斥儿童群体的投资上。<sup>18</sup>

## 六. 为实现《2030 年可持续发展议程》和实现儿童权利问责

50. 顺利执行《2030 年可持续发展议程》将取决于强有力的问责制是否到位，对此各国政府应在实现《可持续发展目标》方面对世界各地所有儿童负责，让儿

<sup>16</sup> 见 A/HRC/28/33 和儿童权利委员会第 19 号一般性评论意见，第 84 段。

<sup>17</sup> 见儿童权利委员会第 14 号一般性意见。

<sup>18</sup> 见儿童权利委员会第 19 号一般性意见，第 47 段。

童、青年和民间社会有机会在所有各级以有意义的方式参与。在《2030 年可持续发展议程》中，各国政府承诺，后续行动和审查工作将遵循普遍性、透明度、参与和尊重人权的原则，尤其把重点放在掉队者身上。具体目标 16.7 和 16.10 对获得信息和保护基本自由做出了进一步的承诺。

#### A. 社会问责制和包括儿童在内的利益相关方的参与

51. 对问责制采取参与型办法有助于取得重要信息，了解实施工作的差距和掉队者的情况，从而在整个实施过程中能够建议需要纠正的办法，对赋予儿童权力也很重要，因为他们是权利拥有者。《儿童权利公约》明确规定，儿童有权按照其成熟程度对影响到本人的事项自由发表自己的意见(第 12 条)，应该注意的是，各国应作出预算和提供适合当地情况的材料、机制和机构，使儿童有意义地参与。<sup>19</sup> 需要采取积极主动的措施来支持参与型的社会问责制，例如通过为儿童提供安全在线和离线空间，使儿童能够编写自己的意见和投入；以儿童可以理解的格式和语言提供及时、可无障碍获得的信息；和在所有各级听取儿童关于实现自己权利以及决策者可以对其采取行动的正规机制。

#### B. 为支持参与而创造安全和有利的环境

52. 各国有责任确保为参与型问责制创造有利环境，必须保障基本权利和自由，并支持司法和非司法补救和救济机制。在《2030 年可持续发展议程》中，目标 16 之下的具体承诺就支持了这一点，包括所有人都能平等诉诸司法的具体目标 16.3 和确保公众获得各种信息和保障基本自由的具体目标 16.10。民间社会的参与应该受到立法的保护，并在立法和实践中采取措施确保尊重结社、集会和言论自由的权利。各国还应采取积极主动措施，在财政、语言、后勤和技术或年龄障碍上解决可能妨碍特定群体参与的问题。

53. 透明度也是必不可少的，应及时免费提供分列数据和信息，并以儿童和所有其他利益相关方易于理解的格式广泛传播。信息应特别涉及与促进保护儿童权利和帮助可能掉队儿童相关的公共收支情况。

54. 在查明最边缘化社区和群体儿童为执行《2030 年可持续发展议程》的后续行动和审查工作提供意见时，国家和其他相关行动方应意识到在查明这些群体中的困难和风险，包括在许多情况下他们不希望国家查明其身份以及他们可能面临

<sup>19</sup> 见儿童权利委员会关于儿童有权表达意见的第 12 号一般性意见(2009 年)和第 19 号一般性意见，第 54 段，以及儿童权利委员会关于儿童参与委员会报告进程的工作方法(CRC/C/66/2)。

的保护风险。在这方面，采用自我确定身份的原则十分重要，并对这些个人和团体采用宽泛的定义。<sup>20</sup>

### C. 通过现有人权监测机制的投入加强问责制

55. 至关重要的是，应将《2030 年可持续发展议程》的后续行动和审查进程纳入已在国家和国际两级提供的人权方面的丰富信息，包括特别易受伤害境况中儿童的状况，这就需要考虑来自国家机构和公共监督监测机构的信息和在全球一级来自联合国人权监测机制的信息，以供可持续发展问题高级别政治论坛的年度审查加以参考借鉴。

56. 在国家审查一级，各国应建立参与型进程或机制，使他们能够受益于议会、国家人权机构、劳动监察员、儿童事务监察员和残疾人问题监察员等提供的意见。<sup>21</sup>

57. 应特别注意将特定问责机制的信息和跟踪保护和促进儿童权利的举措整合在一起，一个重要的举措是关于被剥夺自由的儿童状况的全球研究，这项研究将审查全世界被拘留儿童的情况，并就这类儿童的保护工作提出建议。此外，最近发起的“每个妇女，每个儿童”的独立问责小组将为高级别政治论坛提供妇女、儿童和青少年健康和权利问题的重要深入资料。

### D. 确保所有参与实施《2030 年可持续发展议程》伙伴关系的行动方问责

58. 各种形式的伙伴关系将是实现《2030 年可持续发展议程》的核心，并将在执行过程中成为实现儿童权利的基石。有所有相关行动方参与的多部门伙伴关系对具体问题得以采取集体行动、作出承诺和供资至关重要，因此，这些对于加快执行《2030 年可持续发展议程》的进展都是亟需的。创新筹资办法和与私营部门的伙伴关系也正在扩大，以履行《2030 年可持续发展议程》的承诺。在这方面，各国有义务确保包括私营部门在内的所有行动方都参与落实举措、尊重人权，包括儿童权利。所有行动方都应在各层面对后续行动和审查进程问责。

59. 各国有义务确保工商企业在所有活动中尊重儿童的权利，确保公共和私人行动方开展的各项实施举措行动都能保护和促进儿童权利。在所有各级的执行和监测进程都须解决国家监管框架、多方利益相关方伙伴关系和私营部门的活动与《工商业与人权指导原则》、《儿童权利和商业原则》以及儿童权利委员会关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第 16 号一般性意见(2013 年)协调一

<sup>20</sup> 人权高专办，“以基于人权方针处理数据：《2030 年发展议程》不让一个人掉队”（2016 年）。

<sup>21</sup> 见儿童权利委员会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)和关于执行《儿童权利公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年)。

致的问题。此外，在《2030 年可持续发展议程》中，各国按照《工商业与人权指导原则》对执行议程作出了明确承诺。

## 七. 以注重儿童权利的办法监测落实《可持续发展目标》的进展

60. 为实现问责，各国必须加强收集高质量的分门、相关和及时的数据。各国在《2030 年可持续发展议程》中呼吁更系统地监测和收集数据，以帮助衡量实现《可持续发展目标》的进展情况。这就需要加强出生登记、统计能力和人口动态统计，在各级建立以人权为基础的监测和数据收集战略。对数据采取以人权为基础的办法是更系统和可靠地查明掉队儿童的关键，在这方面，国际合作对支持现有资源有限的国家至关重要。

### A. 统计没有登记的人数——加强出生登记和人口动态统计

61. 发展全面的民事登记系统，用以收集准确、及时的分门数据，对于为国家规划和实施《2030 年可持续发展议程》提供参考至关重要(见 A/HRC/33/22)。运作良好的民事登记系统是监测《可持续发展目标》中包括儿童死亡率等多项具体目标的重要依据。根据在具体目标 16.9 之下，各国承诺为所有人提供法律身份，包括出生登记，后者是《儿童权利公约》第 7 条规定的权利。全球数据表明，尽管有可能在总体上取得大幅度进展，但是仍未办理出生登记的儿童往往是最弱势和边缘化的儿童。需要采取有针对性的措施，确保为所有儿童进行出生登记，以实现具体目标 16.9，并监测《可持续发展目标》中多个具体目标的进展。

### B. 指标

62. 确定和利用适当指标对实现《2030 年可持续发展议程》至关重要，因为这对如何解释和适用《可持续发展目标》中的具体目标将起到作用。首先，用于监测进展情况的指标绝不能成为损害儿童权利的不当激励因素。还必须考虑的是，并非所有儿童权利问题都可以通过定量指标来获取，因此，监测框架是否以注重儿童权利的方式来执行还必须包括定性监测，应连同对进展的定量衡量一起得到应有的考虑。关于确定和利用定量和定性的人权指标的详细业务指南可查阅联合国人权事务高级专员办事处制定的人权指标衡量和使用指南。

### C. 在整个监测和数据收集过程中采取注重人权的办法

63. 作为国家机构，国家统计局是尊重、保护和实现包括儿童权利在内的人权义务承担者，统计局有义务提供不受政治干预的独立统计数字，这对确保问责至为关键。在《2030 年可持续发展议程》监测和数据收集过程中，尊重儿童权利

需要以人权为基础的“数据革命”，即在整个收集、编制、分析和传播数据的过程中，把核心原则和标准作为优先事项，<sup>22</sup> 具体包括：

(a) 确保儿童和所有群体的参与，包括最边缘化的人：在整个过程中，数据收集工作应涉及利益相关方自由和有意义的参与，包括儿童，特别是最边缘化群体。为保护儿童和因被数据收集工作认定而面临风险的群体，应由民间社会组织、国家人权机构、儿童监察专员和其他人在具有合法代表这些儿童和群体利益的权限的前提下参与其中；

(b) 基于国际人权法禁止歧视理由的数据分类：数据分类是一项人权义务，是《2030 年可持续发展议程》的主要承诺，是否能够评估儿童取得成果的差异和歧视某些群体儿童至关重要，最边缘化儿童和群体应该是按国际人权法所禁止的歧视理由分类数据监测的主要重点。还应解决保护儿童权利分类数据风险问题，尤其是数据的使用和保护隐私权问题。在决定收集处境特别危险的儿童或属于“法律上不存在”群体的儿童数据时，应与相关儿童和群体协商。自我认同是有风险群体的一项基本原则，这种活动应包括采取措施确保不会对某些儿童或群体造成或加剧歧视；

(c) 尊重隐私权的同时实现透明度和信息权：透明度是维护儿童言论自由和获得信息权利的关键。民间社会组织应能够自由公布和分析统计数据，而不必担心受到报复，还应在数据收集、储存和传播过程中遵守国际人权标准和统计标准。应平衡兼顾隐私权和个人数据保护权及信息获取权，为编制统计资料收集的数据必须严格保密，只用于统计目的，并按照人权(包括儿童权利)受到法律规范。

## 八. 结论和建议

64. 在各国开始执行《可持续发展目标》时，人权应作为指导有效行动的指南，帮助那些最边缘化儿童和最有可能掉队的人。按照各国根据国际法所承担的义务，在国家关于《2030 年可持续发展议程》的规划、实施和监测以及审查进程各方面工作中必须优先考虑保护儿童权利的问题。

65. 需要以符合人权包括儿童权利的方式采取普遍、综合的办法落实《2030 年可持续发展议程》，为此要认识到 17 项目标中每一目标都与各国所有儿童相关。在这方面，在整个执行、监测和审查《2030 年可持续发展议程》的进程中，需要采取具体方法和措施。保护和实现儿童权利的起点是确保实施活动不损害儿童权利，包括意外造成的后果。

<sup>22</sup> 见人权高专办，《以立足人权的方式处理数据》。

66. 履行不让一个人掉队和优先帮助落在最后面人的承诺，是实现儿童权利的关键，需要将消除歧视和减少不平等作为实施《2030 年可持续发展议程》的首要工作，同时把帮助最受排斥儿童的工作作为优先事项。

67. 还应把儿童权利作为核心考虑因素而不是作为事后补充纳入旨在实现《2030 年可持续发展议程》的所有方案、政策和框架。在这方面，各国应确保按照国际人权制定促进平等和不歧视的立法、政策和措施，促进支持型环境。

68. 此外，必须尊重和履行筹资、国家规划以及监测和审查进程方面的具体儿童权利义务，这就要求为儿童划拨充分的资金和投资，优先考虑处境最易受到伤害和边缘化的儿童；参与整个执行和后续行动及审查进程，采取有效措施实现问责制；从人权角度处理数据和监测，包括通过透明和高质量的分类型数据反映所有儿童的状况，特别是那些往往没被统计但最可能掉队儿童的状况。

---