

# 中华人民共和国执行儿童权利国际公约的情况

## ——中国人权向联合国提交的非政府组织评估报告

2005年7月

### 内容提要

#### 总论

虽然中华人民共和国于1992年就批准了《儿童权利公约》(以下称“公约”),但外界对公约规定的权利哪些在中国已经落实、是如何落实的仍然存在着严重关切。过去20年来,中国经济宏观增长快速;但是由于中央政府的政策倾斜,经济成长的利益一直集中在沿海城市地区。作为中国最弱势群体的农村居民、农民工、妇女和少数民族的权利状况却出现了倒退,不相称地影响到了儿童,以及他们获得保健、教育和住房等基本服务的渠道。

**中国人权**递交这一报告是为了促进儿童权利委员会(以下称“委员会”)对中国执行公约情况的第二次报告的审议。**中国人权**的报告强调了影响中国最弱势儿童的受关注领域。尽管中国一直指其发展中国家地位是约束其执行公约的障碍,但是,经济、社会和文化权利委员会最近指出,没有什么重大因素可以影响中国有效执行其人权义务的能力。而且,公约规定的某些义务,于1992年就已立即生效,包括不歧视地执行儿童权利的义务。然而,正如**中国人权**的报告明确指出的,13年后,中国儿童权利状况的好坏通常仍要根据地理区域、种族、性别,或者“户口”情况而定。

**中国人权**的报告强调三个重点。首先,虽然中国政府颁布的立法和方案都在公约所关注的范围之内,可是,中国政府的政策倾斜已经对中国的儿童权利产生了负面影响,并且很不相称地由中国的最弱势群体承受着这一影响。事实上,即使根据现有的信息,例如,教育对中国农村居民而言,其存在性、可获得性、可接受性和可适应性,都远较城市居民为低,中央政府在资源分配上继续以沿海城市的发展为优先。

其次,中国对处于极端困难条件下的儿童所采取的保护措施,无论在规划构想还是执行贯彻方面都严重不足。这些儿童包括,被纳入少年司法制度的儿童、艾滋病孤儿、遭受性剥削和被拐卖的儿童等。

- *被少年司法制度管制的儿童*: 与少年司法有关的中国法律和程序定义不清,与阻止剥削儿童的国际标准不符,在执行这些程序中,儿童权利受到侵犯。

- *艾滋病孤儿*：贫困农村地区艾滋病孤儿人数日益增长，但他们却通常无法获得一些基本服务，因为中国对艾滋病孤儿的定义很狭窄，而且用于这些儿童的资源分配十分欠缺。
- *遭受性剥削和被拐卖的儿童*：对全国各地出现的大量拐卖儿童的问题，没有在国家层面上引起足够重视，使得对这一问题的报告和数据都存在很大缺陷。

最后，重视儿童的发言权和意见，是公约原则和执行框架的主要部分。**中国人权**的报告突出了公约规定的这项基本权利受侵犯最严重的一些领域。在教育、媒体和法律诉讼程序中，儿童的发言权常常被压制或侵犯。除了由中国在信息控制方面的法律、社会、技术结构所造成的对言论自由的限制，弱势群体中的儿童还不相称地受到数码鸿沟和限制儿童接触互联网的规章制度的负面影响。

中国的报告详细阐述了过去公布的立法和政策，介绍了推行的社会计划。但是报告在以下四个重要方面却很薄弱：

- *进展评估*：缺乏对所颁布法律、政策和计划执行的系统评估；
- *统计方法*：统计信息不充分，尽管委员会和其它国际机构反复要求，报告仍然没有根据地区、性别、年龄、种族、农民工和其他身份进行分类。
- *信息控制*：国家保密法规框架控制着包括童工劳动的统计、全国堕胎总数和影响儿童权利的其它领域的信息收集和传播，损害中国建立有效的政策和方案反应的能力。
- *法律的明确性和执行*：在各种法律中关于“未成年者”的定义不一致，能对很多重要领域中的程序做出阐明的规定和条例很少或是没有。

中国的报告中确认了一些基准测试和标准制定，这是一个有用的开端，为下一次定期报告做了准备。但是，目标必须以国际标准为基础，必须要有配备充分的人员与资源的监督机制的支持，而评估必须以分类数据为基础。

现将**中国人权**报告中强调的重点问题概述如下，后面还有旨在鼓励对公约更全面和有效执行的一系列建议。

### **执行公约的一般措施：涉及儿童的法律**

由于中国只有两部法律具体提到了儿童保护和儿童权利，其它涉及儿童的条款散见于中国的立法中，所以，中国并不存在为实现儿童权利的全面法律框架。因此，在不同法律领域中对“儿童”的定义不一致。从现行的法律表面上看，权利受到侵

犯时，能否援引公约的规定，或者是否还有其它救济途径并不清楚，这些都削弱了对公约的有效执行。

### **基本原则：不歧视和平等发展**

中国的政策倾向违反了不歧视的基本条款。自从 1978 年实行改革开放以来，旨在使沿海城市地区实现发展和现代化的政策倾向，导致了严重的、日益扩大的城乡贫富差距。虽然有些项目，比如“西部大开发计划”，据报道对内陆地区进行了大量投资，但是有消息显示，获投资的项目主要是连接各省与北京之间的铁路、公路等基础设施。而对教育和医疗保健投资的不足甚至倒退，导致了贫富差距的不断扩大，和把资助这些服务的不相称的负担交给了地方政府，而地方政府再把成本转移到贫困的农村居民身上，从而对儿童发展造成重大后果。

### **公民权和自由：儿童的发言权和参与**

获得信息的权利与言论自由的权利是互为关联的，它们对于儿童的全面发展至关重要。尽管有些最近的项目寻求加强儿童的发言权，但是有些因素却对压制或歪曲它们产生了影响。这些因素包括，官方对信息和言论的广泛限制，宣传和意识形态控制造成的影响，以及范围广泛的儿童无法获得接触信息的渠道，包括互联网、负担得起的学校，和其它出版物。

### **基本健康和福利：计划生育政策和性别比例**

中国一直把所谓的“一胎化”政策宣传为控制人口的良策。但是，中国农村偏爱男孩的文化传统、中国缺乏社会安全体系，以及对不想要的女孩不予登记，这些因素结合在一起的影响，导致了中国性别比例的失衡。为选择性别而进行的堕胎及杀害女婴事件在某些地区仍然普遍存在，没有登记的和被遗弃的女孩无法获得社会福利。虽然为了同这些倾向作斗争颁布了一些政策，但是这些以男性为出发点制定的政策，实际上常常起着使对妇女的社会偏见继续存在的作用。

### **弱势群体获得教育、闲暇、文化活动的途径**

不同弱势群体——少数民族、女性、移民和农村儿童，在获得教育权利方面都面临重重困难。由于中央政府 1994 年作出了分散义务教育经费的政策转变，教育质量遂随经济条件两极化，影响了中国最弱势儿童：

——农村儿童：由于来自中央政府的经费不足，地方政府通过收费和其它额外预算开支，把财政负担转移给家庭。结果是富裕的城市地区儿童，比贫困的农村地区儿童更有可能完成基本的初等教育。

—— **移民儿童**：跟随家人搬到城市居住的农村儿童，因缺乏进入城市学校必需的户口，使他们无法进入能让他们获得更高程度教育的学校。

—— **少数民族儿童**：由于对法律执行不力和缺乏监督，少数民族儿童在学校继续面临歧视，尽管法律允许他们用其本民族语言获得教育。

—— **女性儿童**：女孩普遍受歧视问题意味着在人口中女孩不能获得平等就学机会，并仍在中国文盲中占着高比率。

## **特别保护措施：对处于极度困难条件下儿童的保护**

中国弱势儿童中的三个群体，提出了要求获得特别保护措施的一系列新挑战：这三个群体是，被少年司法制度管制的儿童、艾滋病孤儿、遭受性剥削和被拐卖的儿童。中国的法律制度和他们生活在其中的社区，都未能保护好他们；市场常常把他们当作商品来剥削。比如，中国的刑事司法制度对涉案儿童的定罪率达 99.9%，这已经对程序的适当性和公正性提出了严重的问题。但是，在法律程序之外存在着越来越多侵犯人权的机会，把儿童送进工读学校或收容教养系统就是在几乎没有司法监督的情况下进行的，这种做法违反公约，因为它导致在没有充分保护儿童的情况下剥夺了儿童的自由。中国每年被 *拐卖儿童* 的确切数字是一个被严重关切的问题，但由于缺乏数据，没有被提供的分类统计数字，对公约执行情况就难有充分的审核。最后，由于中国存在着普遍的社会歧视，缺少用于儿童的资源和治疗设施，因此，艾滋病孤儿人数不断增长，成为中国最严重的被关注领域之一。

## **建议**

在内容提要之后，**中国人权**提供了一套旨在改善报告程序和对公约执行的分类和简明的建议。建议力求突出在这一评估报告中提出的严重关注的领域，就如何促进评估基准以对遵守情况进行评估、并以此为工具改善对项目的评估和执行，提出了意见。

## **建议**

### **一、履行义务**

#### **1. 立法改革**

- 1) **儿童的定义**：必须根据国际标准作出对儿童明确一致的定义，以厘清与包括少年司法制度在内的许多相关法律领域的标准、程序和保护机制。

- 2) **艾滋病孤儿的分类：**应修订艾滋病孤儿的分类，将失去了一位家长的孩子包括在内，从而确保对特困儿童保护措施更为广泛而不是更加严格的运用。
- 3) **户籍制度改革：**根据中国政府宣布的户籍（户口）制度改革意向，必须做出明确计划并包括以下各点：
  - 一个达成可衡量目标的既定时间框架，以及一个评估这些目标的方法；
  - 一个确定和解决任何由现有的和有限的改革试点导致的新侵犯行为的监督机制；
  - 一个评估如何为在全国执行而扩大和适应现有试点项目的机制。
- 4) **少年司法程序审查：**必须对有关少年过失的行政程序进行全面审查，以确保目前所缺乏的对该公约和其它国际标准的遵守，包括司法监督权和上诉权。
- 5) **审查国家保密制度：**必须对保守国家保密的法律和规定进行审查，以确保政策制定者不会在没有充分可靠的有关儿童权利的信息的情况下做出决定。根据信息、言论自由和结社自由等权利的国际标准，至少必须做到以下几点：
  - 修订法律和规定以提供什么是构成国家秘密的明确、具体的定义；
  - 界定什么“后果”可能导致信息被追溯分类为国家秘密，或指明确定这种分类的因素和什么构成了对国家的“损害”；
  - 建立一个确保分类和审查过程具有透明度的制度，这一制度也要使分类接受司法审查；
  - 任何朝向通过一项有关信息权利的法律的步骤，应该在其起草过程中包括更大的透明度。

## 2. 财政预算政策

- 1) **教育经费：**必须采取措施以解决地方政府层面缺乏经费而直接影响贫困农村儿童获得教育的问题。这些措施应该包括：
  - 增加全国教育投资，达到联合国教科文组织建议的至少占GDP百分之六的目标。
  - 中央政府应承担教育经费预算中更大的分配比例，以确保地方政府不需承担会转移给贫困家庭的不成比例的负担。

- 2) **保健经费：**必须采取措施以解决地方政府层面缺乏经费而直接影响贫困农村儿童获得保健的问题。这些措施应该包括：
  - 增加保健投资，达到世界卫生组织建议的占 GDP 百分之五的目标。
  - 建立一个特别预算计划以容纳和照顾不断增长的艾滋病孤儿和儿童艾滋病病毒感染者或患者。
- 3) **总体预算审查：**必须对国家财政计划就其人权影响进行审查和评估，以确保国家政策和开支的颁布与尊重、保障、促进和实现公约规定之人权义务相联系。

### 3. 训练和能力建设

- 1) **人权教育：**人权教育应该被包括在学校课程内，其中包括受公约保护的权利的教育。人权教育应旨在促进对所有中国儿童的尊重，他们包括女孩、艾滋病孤儿和受艾滋病病毒感染的儿童、农民工和少数民族儿童。
- 2) **专业训练：**与特殊儿童群体相关的专业人员必须经过训练，以确保他们了解有关的需要和国际人权标准。关于专业人员与儿童群体之间的文化差别，训练中应该有一个文化敏感性部分。应根据人权标准对训练项目进行监督和评估。与以下儿童群体打交道的专业团体应受这样的训练：
  - 青少年犯罪分子；
  - 艾滋病孤儿及患者；
  - 被拐卖和受性剥削的儿童。

## 二、监督与评估

### 1. 标准和基准

- 1) **目标与基准：**中华人民共和国报告中的目标和基准，必须与国际标准相联系才能得以加强。这些国际标准包括如公约这样的国际条约，以及如《联合国千年发展目标》这样的国际努力中所规定的基本人权。《联合国千年发展目标》中的有关目标包括：
  - 从 1990 至 2015 年将饥饿人口减半；
  - 确保至 2015 年所有地方的男童和女童都能完成全部初等教育课程；
  - 从 1990 至 2015 年间将 5 岁以下儿童死亡率降低三分之二。

2) **实质性指标：**该缔约国必须运用已由国际组织发表的实质性指标以加强评估进程。其数据需进行分类的有用指标包括：

- 5岁以下体重不达标儿童的比率；
- 因艾滋病毒或艾滋病而成为孤儿的人数；
- 由熟练的医务专业人士完成接生的比率；
- 可持续获得廉价基本药物的人口。

3) **儿童贫困标准：**必须建立对儿童贫困标准的明确界定，才能使对执行公约的进展做出适当和有效的评估。联合国儿童基金会确定的、影响到儿童被严重剥夺的方面包括：健康、住所、教育和信息；这些方面应该被包括在对儿童贫困标准的界定中。

## 2. 执行《儿童权利公约》的报告程序

1) **数据搜集：**中华人民共和国收集数据的过程必须加以修订以包括：

- 根据地区（省份、农村相对于城市、少数民族地区）和人口分布（弱势群体人口、年龄组和性别）进行分类的数据；
- 可以对从前个报告时段到下个报告时段进行有意义比较的、有助于落实目标和基准的时间框架。

2) **增进透明度：**除了包括更多实质性和分类的数据，报告必须给出更多有关与民间社会进行协商的详细内容使之更具透明性，它们包括：

- 所有参与协商的民间组织和团体名单；
- 有关协商内容的解释：范围、时间、过程和碰到的困难和障碍。

3) **政府开支和税收政策：**政府开支和税务政策的倾向和统计，必须被收集、分类和分析，尤其是关于提供公共服务如卫生保健和教育的地方和省级政府的财政能力。应就被分配的经费是否足够确保基本人权标准进行分析：

- 教育的存在性、可获得性、可接受性和可适应性；
- 保健的存在性、可获得性、可接受性和质量；

- 儿童群体，包括艾滋孤儿在内的住房的存在性、可居住性和文化适当性。

### 3. 独立审查

- 1) **国家机构：**如委员会 1996 年所建议的，中华人民共和国应该为儿童权利建立一个能够对有效评估发挥作用的独立机构。这一机构应该根据巴黎原则而建立。这一原则强调，必须做出一切必要保证，以确保社会具多元代表性，包括非政府组织的存在。
- 2) **国内监督机制：**应建立被不断定期审议的、有足够资源和人力配备的监督机制，以对促进儿童权利的项目进行监督。监督内容应包括：
  - 对项目进行定期评估以确定它们是否朝向其目标并实现其目标；
  - 在项目涉及范围内进行人权影响评估，以确保没有新的侵犯出现，包括对所有投诉进行审议；
  - 民间社会的调查以确定社区需要是否得到满足。
- 3) **国际专家必须能够获得审查遵守国际标准所需要的记录和项目。有关国际专家包括：**
  - 联合国人权高级专员办公室的代表；
  - 联合国秘书长人权卫士特别代表；
  - 联合国特别报告员，包括其主要任务与以下问题相关者：
    - i. 儿童买卖、儿童卖淫和儿童色情；
    - ii. 法官和律师的独立性；
    - iii. 言论和表达自由权；
    - iv. 宗教或信仰自由权。