



兒童權利公約

Distr.: General  
20 July 2009  
Chinese  
Original: English

兒童權利委員會

第五十一屆會議

2009年5月25日至6月12日，日內瓦

第12號一般性意見(2009年)

兒童表達意見的權利

## 目錄

	段次	頁次
一. 導言.....	1-7	4
二. 目標.....	8	5
三. 發表意見權：單個兒童的權利和兒童群體的權利.....	9-136	5
A. 法律分析.....	15-67	6
1. 對第 12 條的法律分析.....	19-39	7
(a) 第 12 條第 1 款.....	19-31	7
(一) “應確保”.....	19	7
(二) “能夠形成自己的意見”.....	20-21	7
(三) “有權自由發表自己的意見”.....	22-25	8
(四) “對影響到其本人的一切事項”.....	26-27	8
(五) “按照其年齡和成熟程度給予適當的看待”.....	28-31	8
(b) 第 12 條第 2 款.....	32-39	9
(一) “在影響到兒童的任何司法和行政訴訟中陳述 意見”的權利.....	32-34	9
(二) “直接或通過間接代表或適當機構”.....	35-37	9
(三) “按國家法律程序規則”.....	38-39	10
2. 執行兒童發表意見權的步驟.....	40-47	10
(a) 準備.....	41	10
(b) 聽取意見.....	42-43	10
(c) 評估兒童的能力.....	44	11
(d) 關於如何看待兒童意見的信(反饋).....	45	11
(e) 申訴、補救和賠償.....	46-47	11
3. 締約國的義務.....	48-67	11
(a) 締約國的核心義務.....	48-49	11
(b) 關於司法和行政訴訟的特殊義務.....	50-67	12
(一) 兒童在民事司法訴訟中發表意見 的權利.....	50-56	12

	• 離婚和分居.....	51-52	12
	• 與父母分離與替代照料.....	53-54	12
	• 收養和伊斯蘭法的‘卡法拉’ (監護).....	55-56	12
	(二) 兒童在刑事司法訴訟中發表意見 的權利.....	57-64	13
	• 兒童罪犯.....	58-61	13
	• 兒童受害者和兒童證人.....	62-64	13
	(三) 兒童在行政司法訴訟中發表意見 的權利.....	65-67	14
B.	發表意見權與《公約》其他條款的關係.....	68-88	14
	1. 第 12 條和第 3 條.....	70-74	14
	2. 第 12、2 和第 6 條.....	75-79	15
	3. 第 12、13 和第 17 條.....	80-83	16
	4. 第 12 條和第 5 條.....	84-85	16
	5. 第 12 條與一般兒童權利的執行.....	86-88	17
C.	在不同環境和情況下執行兒童發表意見權.....	89-131	17
	1. 家庭.....	90-96	17
	2. 替代照料.....	97	18
	3. 保健.....	98-104	19
	4. 教育和學校.....	105-114	20
	5. 遊戲、娛樂、體育和文化活動.....	115	21
	6. 工作場所.....	116-117	21
	7. 暴力環境.....	118-121	21
	8. 預防戰略的制定.....	122	22
	9. 移民和庇護程序.....	123-124	22
	10. 緊急情況.....	125-126	23
	11. 國家和國際環境.....	127-131	23
D.	執行兒童發表意見權的基本要求.....	132-134	24
E.	結論.....	135-136	25

## 兒童表達意見的權利

《兒童權利公約》第 12 條規定：

“1. 締約國應確保有主見的兒童有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給予適當的看待。

2. 為此目的，兒童特別應有機會在影響到兒童的任何司法和行政訴訟中，以符合國家法律的訴訟規則的方式，直接或通過間接代表或適當機構陳述意見。”

### 一. 導言

1. 《兒童權利公約》(《公約》)第 12 條是人權條約中的一項特殊規定，述及兒童的法律和社會地位。一方面，兒童不具備成人所享有的充分自主權；另一方面，兒童又是這些權利的主體。第 1 款確保每一個有主見的兒童有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給予適當的看待。第 2 款指出，兒童特別應有機會在影響到他或她的人和司法和行政訴訟中陳述意見。

2. 所有兒童表達意見並得到認真對待的權利是《公約》的基本價值觀之一。兒童權利委員會(委員會)將第 12 條確定為《公約》的四項基本原則之一，其他三項原則分別是不受歧視的權利、生命權和發展權，以及首先考慮兒童的最大利益。這種做法強調該條款不僅確定了一項權利，而且在解釋和行使所有其他權利時也必須加以考慮。

3. 自 1989 年獲得通過以來，《公約》在地方、國家、區域和全球一級制定立法、政策和方法以促進第 12 條執行方面取得了顯著進展。近年來出現了一種普遍做法，在概念上被廣泛地稱為“參與”，儘管該用語本身並沒有出現在第 12 條的案文中。這一術語不斷發展，現在被廣泛用於描述正在進行的過程，包括在相互尊重基礎上兒童與成人之間的信息共享和對話，由此使兒童瞭解自己和成人的意見如何作為考慮因素並影響這些過程的結果。

4. 在 2002 年關於兒童問題的大會第二十七屆特別會議上，締約國重申承諾並致力於實現第 12 條。<sup>1</sup> 但是，委員會注意到，在全世界大多數社會中，執行兒童對影響到她或他的各種問題表達意見並得到適當考慮的權利繼續受到許多長期存在的做法和態度，以及政治和經濟問題的妨礙。儘管在實現這項權利方面，許多兒童都經歷著各種各樣的難題，但委員會尤其認識到特定兒童群體，包括幼年男童和女童以及邊緣化和弱勢群體兒童，面臨著特殊阻礙。委員會還對確實存在的許多做法的性質表示關切。有必要更好地瞭解第 12 條的內容以及使每個兒童充分享受其權利的方法。

<sup>1</sup> 2002 年大會通過的第 S-27/2 號決議“適合兒童生長的世界”。

5. 2006 年，委員會組織了關於兒童發表意見權的一般討論日，以探討第 12 條的意義和重要性、該條款與其他條款的關係、各種差距、良好做法以及為進一步執行這項權利而必須解決的重點問題。<sup>2</sup> 此一般性意見來源於討論日當天的信息交流，包括與兒童的交流，委員會在審查締約國報告方面積累的經驗，以及政府、非政府組織、社團組織、發展機構和兒童自身在實踐第 12 條所載權利的過程中形成的極其重要的知識和經驗。

6. 此一般性意見將首先對第 12 條的兩項條款進行法律分析，然後解釋全面實現這項權利的必要條件，包括特定的司法和行政程序(A 部分)。B 部分將討論第 12 條與《公約》其他三項基本原則以及與其他條款的關係。C 部分概述了不同情況和背景下兒童發表意見權的必要條件和影響。D 部分列出了執行這項權利的基本要求。在 E 部分中提出了結論。

7. 委員會建議締約國在政府和行政機構內以及向兒童和民間社會廣泛宣傳這一般性意見。其中必然涉及到將此意見翻譯成相關語言、提供適合兒童的版本、組織講習班和討論會以討論其影響和最佳執行方法，以及將此意見納入對從事兒童工作的所有專業群體的培訓。

## 二. 目標

8. 一般性意見的總體目標是支持締約國有效執行第 12 條，為實現這一日標採取的措施包括：

- 加強各國政府、各利益攸關方、非政府組織和整個社會對第 12 條的意義和影響的認識；
- 詳細闡述全面執行第 12 條所必需的立法、政策和做法的範圍；
- 利用委員會的監測經驗，強調在執行第 12 條方面的積極方法；
- 提出基本要求，以適當方式考慮兒童對影響到他們的一切事項所發表的意見。

## 三. 發表意見權：單個兒童的權利和兒童群體的權利

9. 一般性意見的組織結構遵循了委員會關於個別兒童和兒童群體(例如：一類學生、相鄰住區的兒童、一個國家的兒童、殘疾兒童或女童)發表意見權的劃分。這是一種相應的區分，因為委員會規定締約國必須根據兒童的年齡和成熟程度確保其發表意見的權利(見下文對第 12 條第 1 款和第 2 款的法律分析)。

<sup>2</sup> 見 2006 年關於兒童發表意見權的一般討論日的評論，可登錄 [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final\\_Recommendations\\_after\\_DGD.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final_Recommendations_after_DGD.doc)。

10. 在聽取單個兒童意見時可對其年齡和成熟程度進行評估，而當一個兒童群體選擇表達其意見時也是如此。如果涉及到的群體是一種持久穩定結構的一部分，例如家庭、一類學生或特定居住區的居民，那麼將有助於對兒童年齡和成熟程度的評估。如果兒童以集體的方式表達其意見，則會增加評估工作的難度。即使在評估年齡和成熟度方面困難重重，締約國也必須將兒童視為一個整體，聽取其意見，並且委員會強烈建議締約國盡一切努力傾聽或徵詢以集體形式表達意願的兒童們的意見。

11. 締約國應鼓勵兒童自由發表意見，並創造一種使兒童能夠行使其發表意見權的環境。

12. 兒童所表達的意見可能會添加一些相關的看法和經驗，在作出決策、制定政策、編制各種法律和/或措施以及進行評價時應予以考慮。

13. 這些過程通常被稱為參與，單個兒童或兒童群體行使發表意見權是其中的關鍵因素。參與的概念強調兒童的介入不應只是一時行為，而應當作為兒童與成人就制定兒童生活方面的政策、方案和措施進行深入交流的出發點。

14. 在一般性意見 A 部分(法律分析)中，委員會論述了個別兒童的發表意見權。在 C 部分(在不同環境和情況下執行兒童發表意見權)中，委員會審議了個別兒童和兒童群體的發表意見權。

#### A. 法律分析

15. 《公約》第 12 條規定每個兒童都有權對影響到她或他的一切事項自由發表自己的意見，並且應按照兒童的年齡和成熟程度對其意見給予適當的注意。這一權利為締約國規定了明確的法律義務，即承認此權利，並通過聽取兒童意見和給予適當看待來確保此權利的執行。該義務要求締約國在尊重其特殊司法制度的情況下，直接提供保障，或者通過或修訂法律，以使兒童能夠充分享有這項權利。

16. 但是，兒童有權不行使此項權利。表達意見是兒童的一種選擇而非義務。締約國須確保兒童得到一切必要信息和建議，從而作出符合其最大利益的決定。

17. 第 12 條作為一項基本原則規定，締約國必須盡力確保對《公約》所載所有其他權利的解釋和執行均以此原則為指導。<sup>3</sup>

18. 第 12 條表明，兒童擁有改變其生活的權利，而不僅僅是從其脆弱性(保護)或對成人的依賴(規定)中衍生出的權利。<sup>4</sup> 第 12 條清楚地表明，《公約》承認兒童的權利主體地位，並且締約國幾近普遍批准該國際文書也強調了兒童的這一地位。

<sup>3</sup> 見委員會關於執行《兒童權利公約》的一般性措施的第 5 號一般性意見(2003 年)(CRC/GC/2003/5)。

<sup>4</sup> 《公約》通常被稱為三個“ps”：規定、保護和參與。

## 1. 對第 12 條的法律分析

### (a) 第 12 條第 1 款

#### (一) “應確保”

19. 第 12 條第 1 款規定，締約國“應確保”兒童有權自由表達其意見。“應確保”是一個具有特殊效力的法律術語，沒有給締約國留下任何自行酌辦的餘地。因此，締約國有嚴格的義務採取適當措施，全面執行所有兒童享有的這項權利。該義務包含兩方面內容，從而確保設有相關機制，徵詢兒童對影響到其本人的一切事項的意見，以及對其意見給予適當看待。

#### (二) “能夠形成自己的意見”

20. 締約國應確保每一個“能夠形成自己的意見”兒童發表意見的權利。該短語不應被視為限定性條件，而是締約國有義務盡一切可能評估兒童形成自主意見的能力。這表示締約國不能從一開始就推定兒童沒有表達自己意見的能力。相反地，締約國應假設兒童有能力形成自己的意見，並且承認她或他表達意見的權利；並非由兒童首先證明其能力。

21. 第 12 條強調，關於兒童表達意見的權利沒有年齡上的限制，並且不鼓勵締約國在法律或實踐中引入年齡限制，那將制約兒童對影響到其本人的一切事項發表意見的權利。在這方面，委員會強調以下幾點：

- 首先，委員會在 2004 年關於執行幼兒兒童權利的一般討論日之後提出的意見中強調，兒童作為權利持有人的概念“從兒童幼年期起即深深紮根於其日常生活中”。<sup>5</sup> 研究表明，兒童從幼年期起就能夠形成意見，即使她或他可能無法用語言來表達。<sup>6</sup> 因此，全面執行第 12 條必須承認並且尊重非語言形式的交流，包括遊戲、身體語言、面部表情和繪畫，幼兒正是通過這些方式表達他們的認知、選擇和喜好。
- 其次，兒童不需要對影響到其本人的一切事項的所有方面有全面的認識，而是需要她或他有足夠的瞭解，能夠恰當地就此事項形成自己的意見。
- 第三，締約國還有義務確保在表達意見方面有困難的兒童的權利得到落實。例如，應為殘疾兒童配備各種裝置，使其能夠利用任何必要的交流模式，以便於其表達意見。此外，還需努力承認少數民族、土著和移民兒童以及其他不使用多數人語言的兒童表達意見的權利。

<sup>5</sup> CRC/C/GC/7/Rev.1, 第 14 段。

<sup>6</sup> 參見 Lansdown G., 《兒童能力的發展》，因諾琴蒂研究中心，兒童基金會/拯救兒童，佛羅倫薩(2005 年)。

- 最後，締約國必須認識到忽略這項權利可能造成的消極影響，特別是在涉及幼兒或是兒童成為刑事犯罪、性虐待、暴力或其他形式虐待的受害者的情況下。締約國必須採取一切措施，確保行使發表意見權，從而為兒童提供全面保護。

### (三) “有權自由發表自己的意見”

22. 兒童有權“自由發表自己的意見”。“自由”是指兒童可以在沒有壓力的情況下表達她或他的意見，以及選擇是否想要行使其發表意見權。“自由”還表示兒童不應受到不適當的影響或壓力的操縱或制約。此外，“自由”本身還與兒童“自己”的看法有關：兒童有權表達她或他自己的意見，而不是別人的意見。

23. 各國應確保兒童有條件表達影響其個人和社會處境的意見，以及確保一種使兒童在自由表達觀點時感覺安全和受尊重的環境。

24. 委員會強調，不應過多地對兒童進行不必要的問話，特別是在調查有害事件時。“傾聽”兒童的表述是一個艱難的過程，可能會對兒童造成創傷性影響。

25. 實現兒童發表意見的權利需要讓兒童瞭解各種事實、備選辦法以及負責聽取兒童意見的人及兒童的家長或監護人可能作出的決定及其後果。兒童還必須知道將在怎樣的情況下要求她或他表達其意見。這一知情權是不可或缺的，因為這是兒童作出明確決定的前提。

### (四) “對影響到其本人的一切事項”

26. 締約國必須確保兒童能夠對影響到其本人的“一切事項”發表自己的意見。這是該權利的第二個限定條件：如果討論中的事項影響到了兒童，則必須聽取其意見。這一基本條件應當得到尊重和廣泛理解。

27. 由人權委員會設立、負責起草《公約》文本的不限成員名額工作組否決了通過列表限定對單個兒童或兒童群體意見的考慮範圍，從而對各種事項作出明確規定的提案。相反，決定兒童發表意見權應涵蓋“影響到兒童的一切事項”。委員會關切的是，兒童往往被剝奪了發表意見的權利，即使正在審議的事項明顯影響到兒童，並且他們有能力表達自己對此事項的意見。雖然委員會支持廣義的“事項”，而且包含《公約》中沒有明確提及的問題，但是委員會承認，有意識地添加了“影響到兒童”的短語，以表明沒有普遍的政治要求。不過，包括世界兒童問題首腦會議在內的實踐表明，對影響個別兒童和兒童群體的事項的廣義解讀有助於使兒童融入其團體和組織的社會進程。因此，締約國應隨時隨地仔細聽取兒童的意見，他們的觀點有可能提升解決辦法的品質。

### (五) “按照其年齡和成熟程度給予適當的看待”

28. 對兒童的意見應“按照其年齡和成熟程度給予適當的看待”。此句提到了兒童的能力，必須對此進行評估，以便適當看待她或他的意見，或告訴兒童他們

的觀點如何影響進程的結果。第 12 條規定，只簡單聽取兒童意見是不夠的，當兒童有能力形成自己的意見時，必須認真考慮他們的意見。

29. 第 12 條規定按照年齡和成熟程度給予適當看待，明確表示不能僅以年齡決定兒童意見的重要性。兒童的理解能力並非總與其生理年齡相關。研究表明，信息、經驗、環境、社會和文化習俗以及支持水平都會促進兒童在形成意見方面的能力發展。為此，必須在考察具體情況的基礎上進行評估。

30. 成熟程度是指理解和評估特定事項的影響的能力，因此在決定兒童的個人能力時必須予以考慮。成熟程度很難定義；在第 12 條中，成熟程度指兒童以理智和獨立的方式對問題表達自己意見的能力。此外，還必須考慮到事件對兒童的影響。結果對兒童生活的影響越大，對兒童成熟程度進行適當評估的意義就越大。

31. 必須考慮到兒童不同階段接受能力的概念以及家長的指導和指引(見下文第 84 段和 C 部分)。

(b) 第 12 條第 2 款

(一) “在影響到兒童的任何司法和行政訴訟中陳述意見”的權利

32. 第 12 條第 2 款規定，“在影響到兒童的任何司法和行政訴訟中”要特別提供機會讓兒童表達意見。委員會強調，這一規定不受任何限制地適用於所有影響到兒童的相關司法訴訟，包括與父母分離、監護、照料和收養、觸犯法律的兒童、遭受人身或心理暴力、性凌辱或其他暴力犯罪之害的兒童、衛生保健、社會保障、尋求庇護和難民地位的兒童，以及受武裝衝突和其他緊急情況之害的兒童。典型的行政訴訟包括，例如關於兒童教育、保健、環境、生活條件或保護的決定。這兩類訴訟都可能涉及到其他爭端解決機制，如調解和仲裁。

33. 發表意見的權利同樣適用於由兒童提起的訴訟，例如虐待申訴，以及以求學被排斥為由提出的上訴，或者是由對兒童有影響的人提起的訴訟，例如與父母分離或收養。鼓勵締約國引入法律措施，要求決策者在司法或行政訴訟中說明在何種程度上考慮了兒童的意見以及對兒童的影響。

34. 兒童無法在恐嚇、敵意、對其年齡不敏感或不適當的環境下有效地表達意見。訴訟必須是可理解的，並且適合於兒童。需要特別注意提供和陳述有益於兒童的信息、對自我辯護的充分支持、經過適當培訓的工作人員、法庭的設計、法官和律師的著裝、屏幕和單獨的等候室。

(二) “直接或通過間接代表或適當機構”

35. 兒童在決定發表意見後，他或她還必須決定如何發表意見，即“直接或通過間接代表或適當機構”發表意見。委員會建議，在可能的情況下，兒童在任何訴訟中都應有機會直接陳述意見。

36. 代表可以是父母、律師或其他人(特別是社會工作者)。不過，必須強調的是，在許多情況下(民事、刑事或行政)，兒童與其最顯而易見的代表(父母)之間很可能有利益上的衝突。如果兒童通過代表陳述意見，那麼代表把兒童的意見恰當地轉達給決策者是最為重要的。應由兒童(必要時由適當的權利機構)根據他或她的特殊情況決定方法的選擇。關於決策進程的各個方面，代表們必須具備充分的知識和瞭解，並且富有與兒童打交道的經驗。

37. 代表必須意識到，她或他只能代表兒童的利益，而非其他人(父母)、機構或團體(例如，居住家庭、行政部門或社會)的利益。對於被指定陳述兒童意見的代表，必須為他們制定行為準則。

### (三) “按國家法律訴訟規則”

38. 必須“按國家法律訴訟規則”提供陳述意見的機會。此句不應被理解為允許運用限制或阻止享有這一基本權利的訴訟法。相反地，鼓勵締約國遵守公平訴訟的基本規則，例如辯護權和獲得本人卷宗的權利。

39. 在未尊重程序規則的情況下，可對法庭或行政當局的決定提出質疑，甚至推翻、取代或退回作進一步司法審議。

## 2. 執行兒童發表意見權的步驟

40. 執行第 12 條第 2 款須採取五個步驟，以確保在涉及兒童的事項上或在邀請兒童在正式訴訟及其他背景下陳述意見時能夠有效地實現兒童發表意見權。必須以適合特定環境的方式適用這些要求。

### (a) 準備

41. 負責聽取兒童意見的人必須確保兒童瞭解她或他對影響到其本人的一切事項發表其意見的權利，特別是在所有的司法和行政決策進程中，確保兒童知道她或他的意見將對結果產生影響。此外，兒童必須得到關於直接溝通或通過代表陳述意見的選擇權的信息。她或他必須知道這一選擇的可能後果。在聽取意見前，決策者必須幫助兒童做好充分準備，向其說明如何以及在何時、何地聽取意見，參與者有哪些，並且還要考慮到兒童在這方面的意見。

### (b) 聽取意見

42. 兒童應當在支持和鼓勵的環境下行使其發表意見權，這樣兒童才能確定負責聽取意見的成人願意傾聽並且認真考慮他決定傳達的信息。聽取兒童意見的人可以是影響兒童事項的參與者(如教師、社會工作者或照料者)、機構中的決策者(如指揮者、管理人員或法官)或專家(如心理學家或醫生)。

43. 經驗表明，在這種情況下應當有一個談話大綱，而不是單方面的調查。最好不要在法庭公開聽取兒童意見，而是在保密環境下進行。

## (c) 評估兒童的能力

44. 在具體分析表明兒童有能力形成自己的意見時，應對其意見予以適當看待。如果兒童能夠理智和獨立地形成自己的意見，那麼決策者在解決問題時必須將兒童的意見作為一項重要因素來考慮。必須制定評估兒童能力的良好做法。

## (d) 關於如何看待兒童意見的信息(反饋)

45. 兒童有權要求對其意見予以適當看待，因此決策者必須告訴兒童該進程的結果，並說明對其意見是如何考慮的。這種反饋保證了聽取兒童意見不會流於形式，而是受到認真對待。這一信息可能會鼓勵兒童堅持、同意或提出其他提議，如果是在司法或行政訴訟中，則有可能提出上訴或申訴。

## (e) 申訴、補救和賠償

46. 當兒童發表意見的權利以及要求對其意見予以適當看待的權利被忽視和受到侵犯時，法律應為兒童提供申訴程序和補救。<sup>7</sup> 兒童應當有機會向監察員或所有兒童機構，特別是學校和日托幼兒園中擔任相似職能的人進行陳述，以表達他們的申訴。兒童應當知道這些人都是誰，以及如何聯繫他們。在如何看待兒童意見的家庭衝突中，兒童可向社區的青年服務者求助。

47. 如果在司法和行政訴訟中侵犯了兒童發表意見的權利(第 12 條，第 2 款)，則兒童必須能夠進入上訴和申訴程序，對侵權行為進行補救。申訴程序應提供可靠機制，以確保兒童有信心他們不會因為利用了這些機制而有可能面臨暴力或懲罰。

## 3. 締約國的義務

## (a) 締約國的核心義務

48. 兒童發表意見權賦予了各締約國審查或修正其立法的義務，以便引入各種機制，為兒童提供機會，獲得適當的信息、充分的支持，必要時獲得關於如何看待兒童意見的反饋信息，以及瞭解申訴、補救或賠償的程序。

49. 為履行這些義務，締約國應採取如下戰略：

- 審查並取消對第 12 條的限制性聲明和保留；
- 設立獨立的人權機構，如兒童監察員或承擔廣泛兒童權利任務的專員<sup>8</sup>；
- 為所有從事兒童工作的專業人員，包括律師、法官、警察、社會工作者、社區工作者、心理學者、照料者、居住和監獄官員、教育系統各

<sup>7</sup> 見委員會關於執行《兒童權利公約》的一般性措施的第 5 號一般性意見，第 24 段(2003 年)。

<sup>8</sup> 見委員會關於獨立人權機構的作用的第 2 號一般性意見(2002 年)。

級教師、醫生、護士和其他保健專業人員、公務員和公職人員、庇護問題官員和傳統領袖提供關於第 12 條及其實際適用的培訓；

- 確保有適當環境支持和鼓勵兒童表達意見，保證這些意見在牢固植根於法律和機構準則的各項規定和安排中得到適當看待，並且定期對其效力進行評價；
- 通過各種宣傳活動，包括輿論領袖和媒體，反對妨礙全面實現兒童發表意見權的消極態度，從而改變兒童的普遍習慣觀念。

(b) 關於司法和行政訴訟的特殊義務

(一) 兒童在民事司法訴訟中發表意見的權利

50. 以下詳細列出了需要兒童陳述意見的主要問題：

離婚和分居

51. 在分居和離婚案件中，法庭的決定將毫無疑問地影響到處於這種關係中的兒童。法官通過審判或法庭調解決定對兒童的撫養以及監護和探視問題。在解除關係方面，許多司法體系都在其法律中納入一項規定，即法官必須首先考慮“兒童的最大利益”。

52. 為此，所有關於分居和離婚的立法都必須包含兒童在調解過程中向決策者陳述意見。有些司法體系傾向於作為政策或法律事項規定一個年齡，並據此認為這一年齡的兒童具備表達意見的能力。但是，由於此問題涉及到年齡和成熟程度，因此《公約》希望能夠根據具體情況作出決定，並要求對兒童的能力進行單獨評估。

與父母分離與替代照料

53. 因兒童在家庭中受到虐待或忽視而決定讓其遠離她或他的家庭時必須考慮到兒童的意見，以便確定兒童的最大利益。若指稱受到家庭虐待或忽視的兒童、其他家庭成員或社區成員提出申訴，即可採取干預措施。

54. 委員會的經驗是，締約國並非總是考慮到兒童的發表意見權。委員會建議締約國通過立法、規定和政策指示，確保徵詢和考慮兒童的意見，包括涉及以下方面的決定：寄養或收容、撫育計劃的制定和審查以及對父母和家庭的訪問。

收養和伊斯蘭法的‘卡法拉’（監護）

55. 如果一名兒童等待被收養或接受伊斯蘭法的‘卡法拉’，並且最終一定會被收養或受到監護，那麼聽取兒童的意見是極為重要的。繼父母或收養家庭在收養兒童時也必然要經歷這一過程，儘管兒童和收養父母可能已經共同生活了一段時間。

56. 《公約》第 21 條規定，兒童的最大利益是首要的考慮因素。在作出關於收養、監護或其他安排的決定時，必須在考慮兒童意見的情況下闡釋兒童的“最大利益”。委員會敦促所有締約國在可能情況下讓兒童瞭解收養、監護或其他安排的影響，並通過立法確保兒童的意見得以表達。

## (二) 兒童在刑事司法訴訟中的發表意見權

57. 在刑事訴訟中，少年司法審理的每一個階段，都應充分尊重和落實兒童就一切涉及其本人的事項自由發表意見的權利。<sup>9</sup>

### 兒童罪犯

58. 《公約》第 12 條第 2 款規定，被指控、起訴或承認觸犯刑法的兒童有陳述意見的權利。司法審理的每一個階段都應充分尊重這一權利，從兒童有權保持沉默的預審階段到有權向警察、檢察官和調查法官陳述意見時期。此項權利還適用於審判和處置階段，以及強制措施的執行過程。

59. 在司法轉處，包括調解的過程中，兒童在決定擬轉處的適宜性和可取性時必須能夠自由、自願地表示同意，並且獲得法律和其他方面的諮詢和援助。

60. 為有效參與訴訟，應當以兒童懂得的語言及時和直接告知每個兒童她或他所面臨的指控，以及少年司法審理過程和法庭可能採取的措施。訴訟應當在有利於兒童參與和自由表達意見的氛圍中進行。

61. 對違法兒童的法庭審理和其他聆訊應閉門進行。須嚴格限制這一規則的例外情況，並且在國家法律中作出明確概述，同時還要符合兒童的最大利益。

### 兒童受害者和兒童證人

62. 根據聯合國經濟及社會理事會第 2005/20 號決議“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”，必須給予犯罪行為的兒童受害人和兒童證人充分行使其自由表達她或他的意見的機會。<sup>10</sup>

63. 這尤其表明，在參與案件調查方面，必須盡一切努力確保在相關事項上考慮兒童受害人和兒童證人的意見，使他們能夠以自己的方式對其在司法進程中的參與問題自由地表達意見和關切。

64. 兒童受害人和兒童證人的權利還與對一系列問題的知情權相關，如是否提供保健、心理和社會服務，兒童受害人和/或證人的作用，進行“訊問”的方式，在提出申訴以及參與調查和法庭訴訟時是否已有支助機制，聆訊的特定場所和時間，保護措施的有效性，得到賠償的可能性以及關於上訴的規定。

<sup>9</sup> 見委員會關於少年司法中的兒童權利的第 10 號一般性建議(2007 年)(CRC/C/GC/10)。

<sup>10</sup> 聯合國經濟及社會理事會第 2005/20 號決定，特別是第 8、19 和第 20 條。可登錄：[www.un.org/ecosoc/docs/2005/Resolution%202005-20.pdf](http://www.un.org/ecosoc/docs/2005/Resolution%202005-20.pdf)。

### (三) 兒童在行政訴訟中的發表意見權

65. 所有締約國都應在立法中制定反映第 12 條的行政程序，並確保兒童的發表意見權和其他程序性權利，包括披露有關記錄、聆訊通知以及由父母或他人代表的權利。

66. 與法庭訴訟相比，行政訴訟更有可能牽涉到兒童，因為行政訴訟不那麼正式、更為靈活，並且比較容易通過法律和規定進行安排。訴訟程序必須是有利於兒童且可理解的。

67. 與兒童有關的行政訴訟的具體實例包括涉及學校紀律問題的各種機制(如停學和開除)、拒絕授予證書和成績的相關問題、紀律措施和拒絕給予青少年拘留中心特權、無人陪伴兒童的庇護請求以及申請駕駛執照的問題。在這些事項中，兒童應享有表達意見的權利，並享有其他“符合國家法律訴訟規則”的權利。

### B. 發表意見權與《公約》其他條款的關係

68. 第 12 條作為一項一般原則，與《公約》的其他一般性原則相互關聯，如第 2 條(不受歧視的權利)、第 6 條(生命權、生存權和發展權)，特別是與第 3 條(首先考慮兒童的最大利益)密不可分。它還與涉及民事權利和各種自由的條款，特別是第 13 條(言論自由的權利)和第 17 條(知情權)。此外，第 12 條與《公約》所有其他條款都有關係，如果不把兒童視為主體，尊重他們對各項條款所載權利及其執行表達自己意見的權利，那麼所有其他條款將無法得到充分執行。

69. 第 12 條與第 5 條(兒童不同階段的接受能力以及家長的指導和指引，見此一般性意見第 84 段)有著特殊的關係，因為家長在提供指導時必須考慮到兒童不同階段的接受能力，這一點非常重要。

#### 1. 第 12 條和第 3 條

70. 第 3 條的目的是確保關於兒童的一切行動，不論是公私社會福利機構、法院、行政當局或是立法機構執行的行動，均應以兒童的最大利益為首要考慮。這意味著代表兒童所採取的任何行動都必須尊重兒童的最大利益。兒童的最大利益類似於一種程序權利，要求締約國在行動過程中採取措施，確保對兒童最大利益的考慮。《公約》規定締約國必須保證這些行動的負責人按照第 12 條所述聽取兒童的意見。這一步驟是強制性的。

71. 與兒童協商確定的兒童最大利益，不是各機構、主管當局和行政部門行動的唯一考慮因素，但卻是最為重要的因素，因為它們體現了兒童的意見。

72. 第 3 條專述個別情況，但也明確規定，關於兒童的一切行動均應考慮到兒童作為一個群體的最大利益。因此，締約國有義務在確定兒童最大利益時不僅考慮每個兒童的特殊情況，也要考慮兒童群體的利益。此外，締約國必須對公私機

構、主管當局以及立法機構的行動進行檢查。將這一義務擴展到“立法機構”表明，任何影響到兒童的法律、法規或規則均應以“最大利益”為標準。

73. 毫無疑問，權衡個體利益的方法應同樣適用於確定作為一個特定群體的兒童的最大利益。如果大多數兒童的利益受到威脅，則各機構、主管當局或政府機關負責人應當為來自這些不確定群體的相關兒童提供表達意見的機會，並在其制定直接或間接影響兒童的行動計劃，包括立法決定時適當考慮他們的意見。

74. 第 3 條和第 12 條之間不存在衝突關係，只是兩項一般原則的互補：其中一項規定了實現兒童最大利益的目標，而另一項則規定了實現兒童或兒童們發表意見這一目標的方法。事實上，只有尊重第 12 條的各項規定才能正確執行第 3 條。同樣地，第 3 條加強了第 12 條的功能，促進了兒童在所有影響其生活的決定中的重要作用。

## 2. 第 12、2 和第 6 條

75. 不受歧視的權利是一項受到包括《兒童權利公約》在內的所有人權文書保護的固有權利。根據《公約》第 2 條，每一兒童均有權不受歧視地行使他或她的權利，包括第 12 條規定的權利。委員會強調，締約國應採取適當措施，確保兒童有權自由表達其意見，並給予這些意見適當的看待，不受基於種族、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、傷殘、出生或其他身份的歧視。締約國應解決歧視問題，包括對弱勢群體和邊緣化群體兒童的歧視，從而確保兒童能夠在與所有其他兒童平等的基礎上表達意見以及參與影響到他們的一切事項。

76. 委員會特別關切地注意到，在有些社會，習慣性態度和做法損害並且嚴重制約了這項權利的實施。締約國應採取適當措施，開展提高認識活動，讓社會瞭解這種態度和做法的消極影響，並鼓勵轉變思想觀念，從而全面執行每個兒童在《公約》下所享有的權利。

77. 委員會敦促各締約國特別注意兒童有權表達意見並獲得必要的支持，使其意見得到應有重視，因為性別定型觀念和重男輕女的價值觀妨礙和嚴重制約了兒童享受第 12 條規定的權利。

78. 委員會歡迎《殘疾人權利公約》第 7 條對締約國規定的義務，即確保為殘疾兒童提供必要的協助和設備，以使其能夠自由地表達意見，並得到應有的重視。

79. 《兒童權利公約》第 6 條確認每個兒童均享有固有的生命權，締約國應最大限度地確保兒童的生存與發展。委員會注意到促進兒童表達意見的機會很重要，因為兒童的參與是根據第 6 條和第 29 條所載教育目標激發兒童個性和不同階段接受能力全面發展的工具。

### 3. 第 12、13 和第 17 條

80. 關於言論自由權利的第 13 條和關於知情權的第 17 條是有效行使發表意見權的重要前提。這兩項條款以及第 12 條規定兒童是權利的主體，認為兒童根據其不同階段的接受能力，有權自主行使這些權利。

81. 第 13 條所載的言論自由權常常與第 12 條相混淆。不過，儘管這兩項條款關係密切，但它們闡述的是不同的權利。言論自由是指持有和表達觀點，以及通過媒體尋求和接受信息的權利，它認為締約國不應對兒童持有或表達其觀點加以限制。因此，第 13 條規定締約國應避免干預觀點的表達或信息的獲取，同時保護利用各種通信手段和公開對話的權利。而第 12 條所述的是表達意見的權利，特別是對影響到兒童的事項表達意見，以及參與影響兒童生活的各種活動和決定的權利。第 12 條規定締約國應引入法律框架和必要機制，以促進兒童參與影響到他們的一切行動和決策，並且履行義務適當看待所陳述的意見。第 13 條中的言論自由不要求締約國參與或作出反應。不過，營造一種如第 12 條所述的尊重兒童表達意見的環境同樣有助於發展兒童行使其言論自由權的能力。

82. 有效落實表達意見權在很大程度上以實現第 17 條所述的兒童知情權為前提。兒童需要以適合其年齡和能力的形式獲得與他們有關的一切問題的信息。其中包括範圍廣泛的各種信息，例如關於他們的權利、影響到他們的任何訴訟、國家立法、法規和政策、地方服務以及上訴和申訴程序的信息。根據第 17 條和第 42 條，締約國應將兒童權利納入學校課程。

83. 委員會還提醒締約國，媒體是一種重要手段，既促進了對兒童表達意見權的認識，又為這些意見的公開表達提供了機會。它敦促各類媒體投入更多資源，以便將兒童納入節目製作以及創造機會，讓兒童提出並領導關於其權利的媒體倡議。<sup>11</sup>

### 4. 第 12 條和第 5 條

84. 《公約》第 5 條規定，締約國應尊重父母、法定監護人或當地習俗認定的大家庭或社會成員指導和指引兒童行使本公約所確認的權利的責任、權利和義務。如該條款所述，兒童有權得到指導和指引，這些指導和指引彌補了兒童在知識、經驗和理解方面的不足，並且符合兒童不同階段的接受能力。兒童自身的知識和經驗越豐富、理解力越強，父母、法定監護人或其他對兒童負有法律責任的人就越需要將指導和指引轉變成提醒和建議，最終成為在平等基礎上的交流。這種轉變不會發生在兒童發展過程中的固定點上，而是隨著兒童受到鼓勵表達意見而穩步增加的。

<sup>11</sup> 關於兒童與媒體的一般討論日(1996 年)：[www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/doc/days/media.pdf](http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/doc/days/media.pdf)。

85. 《公約》第 12 條規定只要兒童有能力形成自己的意見，那麼就必須對兒童的意見給予適當看待。該條款深化了第 5 條的規定，換言之，只要兒童獲得了能力，他們就有資格對影響到他們的事項承擔更多的監管責任。<sup>12</sup>

## 5. 第 12 條與一般兒童權利的執行

86. 除以上段落中討論的條款外，《公約》的其他大部分條款均規定和促進兒童對影響到他們的事項的介入。關於這些多方面的介入，普遍應用了參與的概念。第 12 條無疑是這些介入的關鍵，不過與兒童協商進行規劃、工作和制定的要求則貫穿整個《公約》。

87. 執行活動涉及範圍廣泛的各種問題，如保健、經濟、教育或環境，這些問題不僅影響單個兒童的利益，也關係到各兒童群體和兒童整體的利益。因此，委員會一貫以廣義的方式詮釋參與，以期所建立的各種程序既適用於單個兒童和明確定義的兒童群體，也適用於如土著兒童、殘疾兒童或兒童整體，他們直接或間接地受到其所在社會的社會、經濟或文化環境的影響。

88. 題為“適合兒童生長的世界”的大會第二十七屆特別會議所通過的成果文件體現了兒童參與的廣泛理解。締約國承諾“編寫和實施有關方案，促進兒童和青少年有針對性地參與決策過程，包括家庭和學校以及地方和國家的決策過程”（第 32 段，第 1 項）。委員會在關於執行《兒童權利公約》的一般性措施的第 5 號一般性意見中指出，“重要的是，政府應當與兒童建立一種直接的關係，而不是僅僅以非政府組織或人權機構作為媒介開展工作。”<sup>13</sup>

## C. 在不同環境和情況下執行兒童發表意見權

89. 必須在兒童成長、發展和學習的不同環境和情況下落實兒童發表意見的權利。在這些環境和情況下，關於兒童及其角色的不同概念可能會鼓勵或限制兒童參與日常事務和決策。影響兒童發表意見權執行的方法多種多樣，締約國可利用這些方法促進兒童的參與。

### 1. 家庭

90. 兒童從幼年起就能夠自由地表達意見並得到認真對待的家庭，可成為重要的範例，為兒童在更廣闊社會中行使發表意見權作好準備。<sup>14</sup> 這種撫育方法有助於促進個體發展、增進家庭關係、支持兒童的社會化，並且能夠預防家中和家庭中的各種形式暴力。

<sup>12</sup> 關於執行《兒童權利公約》的一般性措施的第 5 號一般性意見(2003 年)。

<sup>13</sup> 同上，第 12 段。

91. 《公約》承認父母或其他法定監護人為其子女提供適當指導和指引的權利和責任(見上文第 84 段)，但是強調這樣做是為了使兒童能夠行使其發表意見權，而且要求以符合兒童不同階段接受能力的方式提供指導和指引。

92. 締約國應通過立法和政策鼓勵父母、監護人和保姆聽取兒童對與其有關的事項的意見，並給予應有的重視。此外，父母應有意識地支持兒童行使其自由表達意見的權利，並且在社會各級適當考慮兒童的意見。

93. 為了協助培養尊重兒童發表意見權的家長作風，委員會建議締約國推動家長教育方案，利用目前的積極行為和態度，並傳播關於《公約》所載兒童和父母權利的信息。

94. 此類方案需述及以下內容：

- 父母與兒童之間相互尊重的關係；
- 兒童參與決策；
- 適當看待所有家庭成員意見的意義；
- 理解、促進和尊重兒童不同階段的接受能力；
- 解決家庭內部意見衝突的方法。

95. 這些方案必須強調男孩女孩平等地享有表達意見的權利。

96. 媒體應發揮其強大作用，向父母們宣傳兒童參與對於其自身、其家庭以及社會的重要價值。

## 2. 替代照料

97. 應引入各種機制，以確保接受所有替代照料的兒童，包括在各種機構中的兒童，能夠就他們的安置、寄養家庭照料的規定以及日常生活等事項表達意見，並得到應有的重視。其中包括：

- 制訂立法，規定兒童有權瞭解任何安置、照料和/或治療計劃，並且有切實的機會表達其意見，同時在整個決策過程中給予這些意見適當的看待；
- 制訂立法，確保兒童在發展和建立關愛兒童的照料設施方面有發表意見的權利，並給予這些意見應有的重視；
- 設立一個主管監督機構，如兒童監察員、專員或檢察員，監督在依照第 3 條所載義務為兒童提供照料、保護或治療方面各項細則和條例的執行情況。應授權該監督機構不受阻礙地進入住宅設施(包括觸犯法律的兒童的住宅設施)，直接聽取兒童的意見和關切，以及監督兒童意見在何種程度上得以表達並得到該機構適當的看待。

- 建立有效機制，如在居住照料設施中設立由男孩女孩共同組成的兒童代表理事會，目的是參與機構中政策和規則的制定和實施。

### 3. 保健

98. 實現《公約》各項規定必須尊重兒童表達意見以及參與促進兒童健康發展和福祉的權利。這既適用於個人的保健決定，同時也適用於兒童對保健政策和服務發展的參與。

99. 關於兒童參與與其自身保健有關的做法和決定，委員會確定了需要考慮的許多問題，它們彼此區別但又相互關聯。

100. 應當以符合兒童不同階段接受能力的方式將兒童，包括幼兒，納入決策進程。還應向他們說明建議的治療方法及其影響和結果，包括以適合和方便殘疾兒童的方式提供信息。

101. 締約國需要制定立法或規章，以確保兒童在有安全和福祉需要時，能夠在未經父母同意的情況下獲得秘密的醫療諮詢和意見，而不論兒童的年齡。例如在遭遇家庭暴力或虐待，或需要生殖保健教育或服務，或是在父母與兒童就獲取保健服務的問題上意見不一時，兒童可能需要這樣的途徑。獲得諮詢和意見的權利不同於做出醫療同意的權利，不應受到任何年齡限制。

102. 委員會歡迎有些國家引入了可將同意權轉交兒童的確定年齡，鼓勵締約國考慮引入此類立法。這樣，達到年齡的兒童即有權表示同意，不必在諮詢獨立和有能力的專家之後再進行單獨的專業能力評估。但是，委員會強烈建議締約國確保在幼兒表現出有能力對其治療發表明智意見時，對其意見給予應有的重視。

103. 醫生和保健機構應向兒童提供清晰和可理解的信息，說明其在參與兒科研究和臨床試驗方面的權利。還應向他們通報研究的情況，以便在其他程序保障之外獲得其知情同意。

104. 此外，締約國應引入機制，以確保兒童的意見和經驗能夠在有關兒童保健和發展服務的規劃設計方面發揮作用。應當徵求兒童在保健投入各個方面的意見，包括需要怎樣的服務，如何以及在何處提供最好的服務，獲得服務的歧視性障礙，保健專業人員的素質和態度，如何提升兒童能力從而對其自身健康和發展承擔更多責任。除其他外，可從針對享受服務或參與研究和諮詢進程的兒童的反饋系統獲得這些信息，並傳遞給地方或國家一級的兒童理事會或議會，以制訂尊重兒童權利的保健服務標準和指標。<sup>14</sup>

<sup>14</sup> 委員會還提請注意其關於艾滋病毒/艾滋病和兒童權利的第 3 號一般性意見(2003 年)，第 11 段和第 12 段，以及關於青少年健康的第 4 號一般性意見(2003 年)，第 6 段。

#### 4. 教育和學校

105. 在教學中尊重兒童發表意見的權利是實現教育權的基礎。委員會關切地注意到，現實中，許多學校和課堂長期存在專制、歧視、輕視和暴力。這種環境不利於兒童表達意見以及對兒童的意見給予適當看待。

106. 委員會建議締約國採取行動，在以下問題上為兒童提供機會表達其意見並對其意見給予應有的重視。

107. 應當在包括早期教育方案在內的所有教育環境中促進兒童在參與性學習環境中的積極作用。<sup>15</sup> 教學必須考慮到兒童的生活環境和視角。為此，教育當局應在課程和學校方案的規劃設計中納入兒童及其父母的意見。

108. 只有在兒童與其他兒童和成人共同學習、遊戲和生活的機構中實踐人權，人權教育才能夠發揮影響兒童動機和行為的作用。<sup>16</sup> 在這些機構中，兒童的發表意見權受到兒童們的嚴格監督，他們可以觀察其意見在實際中是否如《公約》所述得到了應有的重視。

109. 兒童的參與對在課堂中營造社會氛圍是必不可少的，即鼓勵合作與相互支持，這是以兒童為中心的互動式學習所必需的。重視兒童的意見對消除歧視、防止欺辱恐嚇和懲戒性措施而言極其重要。委員會歡迎擴大互幫互學。

110. 應特別通過班級委員會、學生會以及學校董事會和委員會中的學生代表來實現兒童對決策進程的扎實參與，在這些組織中兒童可以對學校政策和行為守則的制定和執行自由發表意見。這些權利應當載入立法，而不是依靠主管當局、學校和班主任的良好意願來執行。

111. 在學校以外，締約國應在地方和國家各級就教育政策的各個方面徵求兒童的意見，特別是關於增強教育系統的愛幼性質、正式學習機構和給予兒童“第二次機會”的非正式學習機構、學校課程、教學方法、學校結構、標準、預算和兒童保護制度。

112. 委員會鼓勵締約國支持獨立學生組織的發展，這些組織能夠幫助學生在教育系統中充分發揮參與作用。

113. 在越級或選擇分班的決定中，必須確保兒童的發表意見權，因為這些決定對兒童的最大利益影響深遠。此類決定還必須提交行政或司法審查。此外，在紀律事項中也應充分尊重兒童的發表意見權。<sup>17</sup> 特別是在把兒童從機構或學校中

<sup>15</sup> 《以人權為基礎的全民教育方式：實現兒童教育權和教育範圍內各項權利的框架》兒童基金會/教科文組織(2007年)。

<sup>16</sup> 兒童權利委員會關於教育目標的第1號一般性意見(2001年)(《公約》第29條，第1款)(CRC/GC/2001/1)。

<sup>17</sup> 締約國應參考委員會關於兒童有權受到保護，免遭體罰及其他殘忍或有辱人格形式的處罰問題的第8(2006)號一般性意見，其中闡述了消除體罰的參與性戰略(CRC/C/GC/8)。

開除的事件中，必須對這一決定進行司法審查，因為這種做法違反了兒童的教育權。

114. 委員會對許多國家引入有益兒童的學校方案表示歡迎。這些方案努力提供一種互動、關愛、保護和參與的環境，使兒童和青少年能夠在社會中發揮積極作用，成為社區中負責任的公民。

## 5. 遊戲、娛樂、體育和文化活動

115. 兒童需要有助其發展和社會化的遊戲、娛樂、體育和文化活動。這些活動的設計應考慮到兒童的喜好和能力。在遊戲和娛樂設施的可用性和適宜性方面，應當徵求有能力表達意見的兒童的看法。對於那些無法參與正式協商進程的幼兒和某些殘疾兒童，應特別為其提供表達意見的機會。

## 6. 工作場所

116. 關於在法律及國際勞工組織《第 138 號公約》(1973 年)和《第 182 號公約》(1999 年)允許年齡以下的童工，應當在對兒童問題有敏感認識的環境中聽取其意見，從而瞭解他們對所處環境及其最大利益的看法。在尋求尊重這些兒童工作的經濟和社會——結構局限以及文化背景的解決辦法時，也應將兒童納入考慮範圍。此外，在制定消除童工根源的政策時，應聽取兒童的意見，特別是教育方面的意見。

117. 童工有權得到法律保護而免受剝削，並且調查勞動法實施情況的檢查員在對工作場所和工作環境進行檢查時也應聽取兒童的意見。此外，在起草勞動法或審議和評估執法情況時，兒童和童工協會的代表，如果有的話，應享有發表意見的權利。

## 7. 暴力環境

118. 《公約》規定兒童有權得到保護，免受一切形式的暴力，並且締約國有義務確保每個兒童不受任何歧視地享有這項權利。委員會鼓勵締約國在制定和執行解決一切形式暴力的立法、政策、教育和其他措施時徵求兒童們的意見。應特別注意確保將邊緣化兒童和弱勢兒童，如受剝削兒童、流浪兒童或難民兒童，納入旨在徵求相關立法和政策程序意見的協商進程。

119. 在這方面，委員會歡迎秘書長關於暴力侵害兒童的研究得出的結論，並敦促各締約國充分執行其中的建議，包括在防止、報告和監測暴力侵害兒童的所有方面為兒童提供自由表達意見的空間並對其意見給予應有重視的建議。<sup>18</sup>

<sup>18</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)。

120. 許多暴力侵害兒童的行為沒有被起訴，一是因為某些形式的虐待行為在兒童看來是可接受的做法，另一個原因是缺少有利於兒童的報告機制。例如，沒有人在信任和安全的氛圍中傾聽兒童傾訴其所遭受的虐待，如體罰、切割生殖器或早婚，也沒有向負責落實兒童權利的人表達兒童普遍觀點的渠道。因此，有效地將兒童納入保護措施就必須讓兒童瞭解其發表意見的權利，並且讓兒童在沒有任何形式身體和心理暴力的環境中成長。締約國應要求所有兒童機構建立聯通個人或組織的便利途徑，以便兒童能夠在信任和安全的氛圍中向其報告，包括熱線電話，並為兒童提供空間，把他們的經驗和意見運用於打擊暴力侵害兒童的行為。

121. 委員會還請締約國注意秘書長關於暴力侵害兒童的研究中的建議，支持和鼓勵兒童組織和由兒童領頭開展的活動，以解決暴力問題，並將這些組織納入反暴力方案和措施的制定、確立和評估，從而使兒童能夠在自我保護方面發揮重要作用。

## 8. 預防戰略的制定

122. 委員會注意到，在預防侵犯兒童權利行為方面，兒童的意見發揮著日益強大的作用。除其他外，可在以下方面提供良好做法實例：預防校園暴力、打擊通過危險和高強度勞動剝削兒童、為流浪兒童提供保健服務和教育，以及青少年司法制度。在制定有關這些方面和其他問題的立法和政策時應徵求兒童意見，並讓兒童參與相關計劃和方案的起草、制定和執行。

## 9. 移民和庇護程序

123. 跟隨求職父母或作為難民來到另一國家的兒童處於非常脆弱的狀況。為此，迫切需要充分落實其就移民和庇護程序所有方面發表意見的權利。關於移民，應當聽取兒童的教育期望和健康狀況，以便將其納入學校和保健服務。關於庇護申請，兒童應當有額外的機會陳述其提出庇護申請的理由。

124. 委員會強調，必須以兒童本身的語言為其提供所有有關的信息，如其權益、可提供的服務，包括溝通的手段，以及移民和庇護程序的信息，以便在這些過程中聽取他們的意見並給予適當看待。應免費指定一名監護人或顧問。申請難民地位的兒童可能還需要有效的家庭線索以及他們在原籍國的狀況的有關信息，以確定他們的最大利益。或許需要為曾經捲入武裝衝突的兒童提供特別援助，使他們能夠說出自己的需要。此外，必須注意確保將無國籍兒童納入其所在國的決策進程。<sup>19</sup>

<sup>19</sup> 參見委員會關於遠離原籍國無人陪伴和無父母陪伴的兒童待遇的第 6 號一般性意見(2005 年)(CRC/GC/2005/6)。

## 10. 緊急情況

125. 委員會強調，第 12 條所載的權利在危機或危機後情況下不會終止。有越來越多的證據表明，兒童能夠在衝突局勢中、在衝突後解決辦法和緊急情況後的重建進程中發揮重要作用。<sup>20</sup> 因此，委員會在 2008 年一般討論日後的建議中強調，應鼓勵扶持受緊急情況影響的兒童參與對其狀況和未來前景的分析。兒童的參與有助於他們重新恢復正常生活，為重建作出貢獻，發展組織技能以及增強認同感。不過，必須採取關愛措施，以防止兒童陷入可能遭受創傷或傷害的境地。

126. 因此，委員會鼓勵締約國支持各種機制，幫助兒童，特別是青少年，在緊急情況後的重建和衝突後的解決進程中發揮積極作用。他們的意見應明確體現在方案的評估、設計、執行、監測以及評價中。例如，可通過建立兒童論壇鼓勵難民營中的兒童為自身的安全和福祉作出貢獻。應提供支持，以使兒童能夠建立這樣的論壇，同時確保論壇的運作符合兒童的最大利益，以及確保兒童不受傷害的權利。

## 11. 國家和國際環境

127. 兒童的參與機會大多是在社區一級。委員會歡迎有越來越多的地方青年議會、市級兒童理事會和特設協商會成立，通過這些機構兒童能夠在決策進程中表達自己的意見。不過，這些由正式代表參與地方政府的組織僅僅是在地方一級執行第 12 條的眾多做法之一，因為它們只能允許數量相對較少的兒童參與地方社區。政治家和官員的諮詢時間、學校和幼兒園的開放參觀和訪問創造了更多的溝通機會。

128. 應支持和鼓勵兒童建立自己領導的組織和倡議，為真正的參與和代表權創造條件。此外，兒童應當就諸如學校、操場、公園、休閒和文化設施、公共圖書館、保健設施和地方交通系統的設計提出他們的看法，從而確保提供更加適合的服務。在需要公共協商的社區發展計劃中，兒童的意見也應明確納入。

129. 與此同時，許多國家也確定了地方、區域、聯邦州和國家一級的參與機會，青年議會、理事會和大會為兒童提供了表達自己意見以及向有關當局傳達這些意見的論壇。非政府組織和民間社會組織制定了各種支持兒童的做法，保證代表的透明性，反對操縱或弄虛作假。

130. 委員會歡迎兒童基金會和非政府組織在推動提高對兒童發表意見權的認識以及對兒童全面參與其生活各個領域的認識方面發揮的重要作用，鼓勵它們進一步促進兒童對影響到他們的一切事項的參與，包括在基層、社區、國家或國際一級的參與，並為最佳做法的交流提供便利。應積極鼓勵建立由兒童領導的組織網絡，從而增加相互學習的機會和集體宣傳的平臺。

<sup>20</sup> 《緊急情況下兒童和青年的參與：救濟機構指南》，兒童基金會，曼□(2007 年)。

131. 在國際一級，兒童參與大會于 1990 年和 2002 年舉行的世界兒童問題首腦會議以及兒童權利委員會的報告進程具有特殊意義。委員會歡迎兒童組織和兒童代表在監督締約國執行兒童權利的過程中提交書面報告和額外的口頭資料，鼓勵締約國和非政府組織支持兒童向委員會陳述意見。

#### D. 執行兒童發表意見權的基本要求

132. 委員會促請締約國避免做表面文章，即對兒童的意見表達加以限制，或允許兒童發表意見但又不給予應有重視。委員會強調，成人操縱兒童，告訴他們什麼能說，什麼不能說，或以參與為名使兒童面臨風險都是不道德的做法，不能視為對第 12 條的執行。

133. 如果是有效和真正的參與，那麼它應當是一個過程，而不是個別的一次性活動。自《兒童權利公約》於 1989 年獲得通過以來，關於有效、道德和切實執行第 12 條所必須滿足的基本要求達成了廣泛共識。委員會建議締約國將這些要求納入所有與執行第 12 條有關的法律和其他措施。

134. 兒童或兒童們表達意見和參與的所有過程都必須是：

- (a) 透明和公開的——應以全面、可理解、注重多元化和適合年齡的方式向兒童提供信息，說明他們自由表達意見並得到應有重視的權利，以及如何進行參與、參與的範圍、目的和潛在影響；
- (b) 自願的——絕對不能逼迫兒童表達違背自己意願的意見，並且應當讓兒童知道，他們可以在任何階段終止參與；
- (c) 尊重的——必須尊重兒童的意見，並為他們提供提出觀點和發起活動的機會。與兒童打交道的成人應當承認、尊重和利用有關兒童參與的良好實例，如他們對家庭、學校、文化和工作環境的貢獻。他們還需要瞭解兒童生活的社會-經濟、環境和文化背景。此外，在參與公共活動方面，從事兒童工作的個人和組織也應尊重兒童的意見；
- (d) 相關的——兒童有表達意見權的問題必須是與其生活切實相關的，使他們能夠運用其知識、技能和能力。此外，應當創造空間使兒童能夠強調和解決他們自己認為相關和重要的問題；
- (e) 有益兒童的——環境和工作方法應當適合兒童的能力。必須提供足夠的時間和資源，以確保兒童能夠做好充分準備，有自信、有機會表達他們的意見。還應考慮到，根據兒童的年齡和不同階段的接受能力，需要有不程度的支持和參與形式；
- (f) 包容性的——參與必須是包容性的，避免既有形式的歧視，並且鼓勵為邊緣化兒童提供參與機會，包括男孩和女孩(見上文第 88 段)。兒童不是一個單一群體，應當不加任何歧視地為所有人提供平等參與

的機會。各種方案也應確保對來自各個社區的兒童有文化上的敏感認識；

- (g) 有培訓支持的——成人需要有準備、技巧和支持，以有效促進兒童的參與。例如，為他們提供根據兒童不同階段接受能力進行傾聽以及與之合作和開展有效參與的技巧。關於如何促進有效參與的問題，兒童本身既是培訓者，也是協調人；他們需要開展能力建設以增強其能力，例如在對於其權利的有效參與意識方面，以及在會議組織、資金籌措、應對媒體、公開演講和宣傳方面的培訓；
- (h) 安全且對危險敏感的——在特定情況下，表達意見可能會引發危險。成人對於其所面對的兒童負有責任，必須採取一切預防措施，儘量避免使兒童因參與而陷於暴力、剝削或任何其他不利後果。為提供適當保護而採取的必要措施應包括制定明確的兒童保護戰略，其中承認某些兒童群體面臨特殊危險，以及他們在獲取幫助時遇到額外阻礙。兒童必須知道他們有權得到保護，免受傷害，並且知道從哪裡獲得所需要的幫助。為了建立對參與的價值和影響的認識，以及盡可能減少兒童可能面臨的危險，在家庭和社區方面加大工作力度是十分重要的；
- (i) 問責的——在後續行動和評價方面作出承諾是必要的。例如，在所有的研究和協商進程中，必須讓兒童瞭解對於他們的意見是如何解釋和利用的，必要時還應提供質疑和改變分析結論的機會。此外，兒童還有權得到反饋信息，表明其參與對結果產生了怎樣的影響。適當時應給予兒童參與後續進程或活動的機會。應對兒童的參與情況進行監測和評價，在可能的情況下兒童本人也應參與其中。

## E. 結論

135. 兒童有權對影響到其本人的一切事項發表意見並得到應有重視，在實現這一權利方面的投入是《公約》給予所有締約國的明確而緊要的法律義務。這是所有兒童不加任何歧視共同享有的權利。在真正意義上實現第 12 條就必然要消除目前妨礙兒童表達意見的機會以及參與對其有影響的一切事項的法律、政治、經濟、社會和文化障礙。必須要準備好對有關國兒童能力的種種假設提出質疑，並鼓勵發展有助於兒童建設和展示其能力的環境。此外，還應在資源和培訓方面作出承諾。

136. 充分履行這些義務對締約國來說是一個挑戰。但是，如果能夠系統地執行此一般性意見所概述的各項戰略，並建立起尊重兒童及其意見的文化氛圍，那麼這個目標是可以實現的。