



人权理事会

第十九届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告 和高级专员办事处及秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

联合国人权事务高级专员关于保护和增进街头谋生和(或)流落街头的儿童的权利的报告*

内容提要

本报告分析街头谋生和(或)流落街头的儿童的境遇。报告的结论指出，依靠街头生存和成长的儿童的具体数字不为人知，随着日益严重的不平等现象和城市化模式等社会经济、政治和文化条件而波动。报告分析导致儿童走向街头的原因和他们在日常生活中面临的困难。报告承认，在走向街头之前，儿童的权利必然遭受了多重剥夺和侵犯。

报告向各国提出若干建议，并提请它们注意当前的大好时机：各国正在发展或巩固全面的儿童保护制度；民间社会组织正在加强大有希望的专门干预措施；数据收集更具系统性，研究工作也更具参与性。根据人权理事会的要求，本报告编写过程中咨询了街头谋生和(或)流落街头的儿童。着力解决街头儿童问题对于建设一个尊重人性尊严的社会十分关键，因为每名儿童都至关重要。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 国际法律标准	3-7	3
三. 儿童及儿童与街头的联系	8-28	4
A. 术语和数字	8-13	4
B. 特点和经历	14-15	5
C. 导致儿童流落街头的原因	16-19	6
D. 街头儿童面临的困难	20-24	6
E. 针对街头儿童的暴力	25-28	7
四. 作用和责任	29-36	8
五. 良好做法的标准	37-40	10
六. 数据收集	41-48	12
七. 儿童的声音	49-61	13
A. 作为个体的儿童	50-53	13
B. 获得支助的机会	54-57	14
C. 获得权利的机会	58-61	14
八. 结论和建议	62-79	15

一. 引言

1. 本报告系根据 2011 年 3 月 24 日第 16/12 号决议提交至人权理事会，该决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)就采用以儿童权利和性别为基础的综合方法保护和增进街头谋生和(或)流落街头的儿童的权利方面的困难、经验教训和良好做法，开展一项研究，并向理事会第十九届会议提交这份研究报告。决议还请人权高专办在研究过程中与各国、联合国儿童基金会(儿童基金会)和其他联合国机关和机构、暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员及其他相关特别程序任务负责人、区域组织、民间社会、国家人权机构等相关利益攸关方和儿童自身密切合作。

2. 各个国家、政府间组织、国家人权机构、非政府组织、学术界和独立专家均为本报告作出了贡献。2011 年 11 月 1 日和 2 日，人权高专办在英杰华集团、¹ 流浪儿童联合组织和儿童基金会的支助下，组织了一次关于街头谋生和(或)流落街头的儿童的权利的专家协商会，收集不同利益攸关方的意见。在此期间，人权高专办委托编写了两份文件：独立顾问 Sarah Thomas de Benitez 博士撰写的全球研究报告；流浪儿童联合组织牵头撰写的关于儿童意见的论文。本报告的撰写参考了这两份文件和磋商的结果、书面提交材料、各国政府和其他利益攸关方提出的意见。上述有关这一进程的文件和资料可在以下网址查阅：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Study/Pages/childrenonthestreet.aspx>。

二. 国际法律标准

3. 规定国家对儿童所负义务的国际法律框架从未像今天这样全面。1989 年《儿童权利公约》是增进和保护儿童权利的主要国际文书，在所有情况下适用于所有儿童。《公约》几乎得到普遍批准，表明各国十分重视保护和增进儿童权利。

《公约》是第一份全面处理儿童权利问题的具有法律约束力的文书，因而独树一帜。它广泛涵盖公民、政治、经济、社会和文化等各项权利；建立了不同行为者的职责框架；具有里程碑式的意义，因为它承认所有儿童均为权利持有人，并且重申，儿童的最大利益、不歧视、参与、生存和发展等一般原则构成指导有关儿童一切行动的框架。

4. 所有儿童，不分经济地位、人种、肤色、性别、语言、宗教、民族、种族或社会出身、财产、残疾、出生或其他任何条件，均享有相同权利，有权得到相同的国家保护。《公约》并未专门提及街头谋生和(或)流落街头的儿童，因此所有条款均对其适用。

¹ 英杰华集团是全球第六大、英国最大的保险集团(www.aviva.com)。

5. 负责《公约》监测和执行的专家机构儿童权利委员会在与缔约国的对话中经常提出街头儿童的问题，在几份一般性意见，尤其是关于儿童免遭一切形式暴力侵害的权利的第 13 号一般性意见(2011 年)、关于儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(2009 年)和关于少年司法中的儿童权利的第 10 号一般性意见(2007 年)中，也专门提到他们的处境。其他条约机构也曾提及街头谋生和(或)流落街头的男女儿的处境，还就此提出了建议。

6. 必须指出，除了《公约》、《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》、《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和最近通过的《关于来文程序的任择议定书》之外，所有核心人权条约均适用于成年人和儿童；事实上，有些条约载有关于儿童的专门条款，例如《残疾人权利公约》第七条。其他国际文书，特别是关于童工劳动、人口贩运、少年司法和儿童替代照管的国际文书，对于保护街头谋生和(或)流落街头的儿童也十分关键。上述文书包括劳工组织 1973 年《准予就业最低年龄公约》(第 138 号)和 1999 年《最恶劣的童工形式公约》(第 182 号)；这两项公约将儿童从事的可以接受的工作与应予彻底废除的经济剥削或童工劳动区分开来。

7. 鉴于街头儿童易于遭受贩运，另一项保护其权利的基本文书是《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》。几项不具备法律约束力的文书也规定了少年司法标准，例如《联合国少年司法最低限度标准规则》(北京规则)、《联合国预防少年犯罪准则》(利雅得准则)和《联合国保护被剥夺自由少年规则》(哈瓦那规则)。最近通过的《关于替代性儿童照料的导则》旨在进一步执行《儿童权利公约》及关于失去父母照料的儿童的保护和福祉的其他国际文书。《导则》为有关替代性儿童照料的政策和做法提供指导。

三. 儿童及儿童与街头的联系

A. 术语和数字

8. 1994 年人权委员会使用的“街头儿童”一词，出现于 1980 年代，意思是“任何[……]将街头(包括空置住宅和荒地等最广泛意义上的街头)作为其日常住所和/或生计来源，又未得到负有责任的成年人的适当保护、监管或指导的男女儿童。”当时把“街头儿童”分为三类：白天在街头工作、晚上回家的儿童(*children on the street*)；在街头居住、实际上没有家庭支助但与家人保持联系的儿童(*children of the street*)；和完全靠自己生存的被遗弃儿童。

9. 1990 年代的研究发现，上述分类并未准确反映儿童所处的境遇和经历。各方也普遍认为“街头儿童”一词带有消极含义。虽然这一术语可以用于贬义，但是有些街头儿童及其代表组织在使用该词语时充满自豪。如今，“街头儿童”被理解为一个社会构建的范畴，实际上并不是由同类特征儿童构成的一个群体，因此在进行研究、制定政策和设计干预措施时，难以运用这一术语。

10. 术语不断演变，承认这些儿童是社会行为者，其生活范围并不局限于街头。人权理事会第 16/12 号决议提到街头谋生和(或)流落街头的儿童，儿童权利委员会采用了“街头境遇中的儿童”一词，承认儿童在街头从事多种活动，如果存在“问题”，则问题不在于儿童，而在于他们身处的境遇。

11. 专家咨询会期间，与会者认识到新的术语正在出现。这些术语强调关系和“与街头的联系”，提请注意儿童在发展及与街头的关系时做出的选择，以及他们与家庭、邻里和学校等其他联系。大多数儿童(为了玩耍、社交、休息和消费)都与街头具有某种联系，但他们的成长并不依赖于公共场所；他们与家庭、学校和社区内的同龄人拥有更紧密的联系。“与街头的联系”这一术语采用了整体方针，认为儿童在一系列相互关联的环境中成长发展，认识到即使有些儿童虽未身处街头，但街头仍可以是其关键的参考点。与街头的联系对于儿童的日常生存、所选择的应付策略和自身个性发展可能十分关键。与街头有联系的儿童是指将街头作为中心参考点的儿童，街头在其日常生活和个性发展中发挥着关键作用。

12. 本报告承认，目前有若干术语和定义，包括“街头谋生和(或)流落街头的儿童”、“街头境遇中的儿童”和“与街头有联系的儿童”，每种说法都有可能提出独到见解，激发新的研究途径。与此同时，由于定义存在争议而且术语不断变化，街头儿童的数量很难估计。全球街头儿童的人数超过 1 亿这个常被引用的数字已经受到质疑。编写本报告时开展的研究得出结论，全球街头儿童的估计人数没有事实依据，事到如今我们也无法更准确地获得街头谋生和(或)流落街头的儿童的人数。各方普遍认为，1980 年代的估计数字过于夸大，但是由于城市化发展迅速，全球人口增长，不平等和移民现象加剧，街头儿童的人数大体上有所增加，在富裕区域也是如此。某个城市或某个国家流落街头的儿童的人数有可能随着社会经济和文化政治背景的变化、保护服务的提供及城市化格局而剧烈波动。

13. 在罗马尼亚、墨西哥、津巴布韦、埃及、格鲁吉亚和土耳其等国开展的全国性调查以及各国为本报告提供的资料表明，难以对街头儿童的人数做出可靠估计。目前已知，与街头有联系的儿童在全球儿童中所占比例较小，国际社会应该减少对数字的关注，而更多关注那些使儿童迫不得已流落城市街头的令人触目惊心的状况。

B. 特点和经历

14. 街头儿童通常被描绘为十三四岁左右的男童，滥用药物，过早发生性行为，参与少年犯罪，而且不是孤儿就是被遗弃儿童。这种刻板印象更多反映了公众对街头儿童的态度，而不是每个儿童的现实生活。这种形象刻划存在问题，没有捕捉到儿童生活千差万别的现实情况。被当做“受害者”的儿童更容易成为社会救助的被动接受者，而不是获得权利持有人的待遇，被当做“少年犯”的儿童更容易遭受暴力侵害，最终身陷囹圄。

15. 事实上，街头儿童的特点十分多样。尽管在许多城市中，街头儿童主要是男童，但是有些地方女童多于男童(2005年在马里和加纳的研究表明，在巴马科统计的儿童大部分是男童，而在阿克拉四分之三的儿童都是女童)。同样，有些儿童在街头出生，而有些儿童只是到了青春期才流落街头。有关种族的歧视也影响着儿童面临的风险和可以获得的机会。例如，在一些拉美国家大量土著儿童流落街头。儿童在街头谋生、发生性行为 and 滥用药物的经历也具备很大差异，反映出政府政策、地方文化、正规市场和非法黑市的情况、社会变革和不平等现象，以及儿童的特点和经历。

C. 导致儿童流落街头的原因

16. 长久以来，经济贫困和家庭破裂或遭到遗弃共同被视为儿童流落街头的两个主要原因。然而，这一传统经验在两方面均已受到质疑。首先，尽管贫困可能是通向街头的重要途径，但是大多数生活贫困的儿童并未流落街头。其次，虽然已经发现许多街头儿童的家庭十分脆弱、充满暴力或不够稳定，但是孤儿和弃儿更为罕见。大多数与街头有联系的儿童，其家庭处于不平等现象严重和/或加剧的社会中，遭受过长期歧视、贫困和社会排斥。绝大多数未曾获得经济支助、育儿援助、确保不在子女身边的父母对子女承担责任的帮助，也没有获得精神健康服务或戒毒服务的机会。

17. 不堪重负的家庭常常挣扎在过度拥挤、狭小的住房中，应付不断增加的健康问题和无法获得基本服务的窘境，有时在贫民区之间辗转迁移。不稳定、常伴有暴力的环境能够削弱儿童与家庭的联系，影响他们获得适当学校教育的机会、他们的学业表现、友谊和其他关系，削弱他们与学校和社区的联系。

18. 通向街头的其他途径包括艾滋病毒/艾滋病、早婚和强迫婚姻等有害做法、自然灾害、战争和境内流离失所。这些现象，以及在家中遭受暴力侵害、虐待和忽视的经历，在收入严重不平等、社会文化背景薄弱、社会保护不足的框架下共同作用，剥夺了儿童的诸多权利。

19. 上述因素常被称作“推动”因素，即促使或迫使儿童走向街头的原因。还存在令街头对儿童具有吸引力的“拉动”因素，不过这些因素对于儿童走向街头发挥的作用要小得多。拉动因素包括空间自由、经济独立、冒险、城市的诱惑、街头结成的友谊或团伙。这些因素随着时间的推移可能发展成为与街头的密切联系，再加上社会污名和偏见，儿童很难找到离开街头的适当选择。每个儿童都在特有的推动和拉动因素的作用下，时而反复地以不同的方式发展与街头的联系。

D. 街头儿童面临的困难

20. 街头儿童面临的最复杂的困难莫过于如何对待周围人们的看法和因此而获得的待遇。应当铭记，大多数街头儿童在走向街头之前，其权利都曾遭受过多重

侵犯，无论是在家中还是在照管场所，包括孤儿院、拘留中心、康复中心和少年司法机构等机构。

21. 以权利为基础的综合方法，以所有儿童均是“权利持有人”这一前提为出发点。事实上，在走向街头之前和期间，街头儿童的许多权利均被剥夺，在街头他们更容易被视为受害者或少年犯，而不是权利持有人。一名儿童被视为受害者还是少年犯，取决于是在谁的眼中，还取决于关于儿童特点(年龄、性别、种族、宗教等)的社会态度，以及儿童从事的活动(是卖花还是吸毒)。被视为“受害者”的儿童有可能遭受更多的虐待或剥削，也有可能被“救”离街头，也许还会被送往儿童庇护所(救济方式)。被视为“少年犯”的儿童也许会成为犯罪团伙的目标，遭到本地商铺的驱赶，或者遭到警方拘留，送交司法机构处理(镇压方式)。

22. 救济方式和镇压方式均未将儿童视为权利持有人，也未将儿童的最大利益置于首位。从以权利为基础的角度出发，街头儿童面临的困难莫过于权利持有人的身份得到承认，并获得相应待遇。

23. 儿童在街头面临的另一个相关困难是如何管理各种关系——无论是虐待、剥削还是/或是支助关系；这些关系涉及家人和朋友、政府官员，包括警察、非政府组织工作者、地方商业界、雇员、团伙头目和成员及公众。儿童的关系能够帮助他们在街头生存和/或使其权利持续遭受严重侵犯。街头关系的特性和强度一方面受到社会文化背景的调和，另一方面受到性别和年龄等特点的调和(例如，幼小儿童和女童在团伙中也许需要承担顺从的角色，以获取某种程度的保护)。

24. 更大的社会范围内存在的其他更具体的困难，特别是与获取基本服务及生理健康和心理健康问题有关的困难，在街头有可能变得更加严重。这些困难可能包括：滥用药物的比例过高、艾滋病毒/艾滋病、性传播疾病、怀孕、随机暴力行为、自杀想法、暴露于污染之中和易于遭遇交通事故。街头儿童，特别是生活在街头的儿童还极有可能丧失获得所有儿童均有权享受的基本服务的机会；也许是因为他们没有获得卫生保健和入学时所需的身份文件，抑或是因为他们遭到机构或个别官员的歧视。2011年儿童基金会关于乌克兰街头少年艾滋病毒感染状况的一份报告发现，街头谋生和(或)流落街头的乌克兰儿童由于几项行为因素，特别容易感染艾滋病毒：22%有注射毒品的经历；65%的女童提供商业性服务或“性报酬”；据报告7%的男童与男子发生过性关系；仅有13%的儿童坚持与临时性伙伴使用避孕套。

E. 针对街头儿童的暴力

25. 《儿童权利公约》和关于《公约》第十九条的第13号一般性意见承认，所有儿童均有免遭一切形式暴力侵害的权利。儿童权利委员会指出，街头儿童极易遭受暴力侵害，特别是酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚。事实上，与街头有联系的儿童一贯易于遭受暴力侵害而且直接遭遇暴力，无论是身体暴力、性暴

力，还是/或是心理暴力；这些现象在其面临的困难中无处不在。与街头有联系的儿童，其生活往往从幼儿时期开始就充斥着暴力。

26. 这样造成的后果之一是，走向街头的儿童见证了从心理困扰到深层创伤等各种问题。虽然在街头能够暂时躲避家庭暴力或基于社区的暴力，但是街头使儿童身处另一种暴力环境，面临其他形式的暴力。这些包括因街头儿童的侮辱和恐吓造成的日常心理暴力；其他街头流浪者或公众的随机身体暴力和/或性暴力；街头团伙内部的暴力表现；强迫性交易或流浪组织者的暴力；本地商业机构的暴力；警方的强行驱集；蓄意强奸和法外处决。儿童权利委员会最近在关于柬埔寨的结论性意见(CRC/C/KHM/CO/2)中，对于警方开展的“清理街道”行动表示关切。2008年初的一次行动中，许多街头儿童被送往康复中心，受到非法监禁，并遭受多种虐待，有些情况甚至造成儿童死亡，包括自杀。

27. 本报告编写期间，警方对儿童施加暴力的问题被反复提起。应该指出，许多儿童报告称曾获得一些警官的友好建议和支助。但是，警方的虐待行为很少得到调查，有罪不罚现象也十分普遍。如果缺少顾及儿童特点的适当咨询、申诉和报告机制，听取与街道有联系的儿童对暴力事件的报告，警方的有罪不罚现象很可能持续存在。

28. 儿童如此广泛地接触暴力，是他们在街头面临其他困难的潜在原因，而且从青春期至长大成人，为儿童的长期健康和个人发展带来严重后果。儿童信任他人和形成依附关系的能力可能受到严重破坏，对其今后关系的发展造成潜在影响。这对儿童及其家人和朋友，乃至整个社会都造成了沉重的代价。了解暴力的影响对于保护儿童至为关键。

四. 作用和责任

29. 根据国际人权法，作为主要责任承担者，国家对于尊重、保护和实现其境内儿童的权利负有责任。包括与街头有联系的儿童在内的所有儿童，其主要责任承担者为国家，同时《儿童权利公约》也承认其他非国家实体、专业人士和个人承担着实现儿童权利的责任。他们包括父母和家人、教师、医生和社会工作者、雇员和/或保释官。作为主要责任承担者，国家有义务确保次要责任承担者拥有履行其具体义务的知识和手段。

30. 保护儿童及防止其权利遭受多重剥夺，意味着要采取整体方针。这种方针要理解儿童的各种关系相互依存、相互联系，并进而认识到，家庭、社区之内及包括国际社会在内的广泛社会中的一系列责任承担者，既可以侵犯也可以捍卫儿童的权利。保护儿童免遭暴力和其他侵权行为的伤害，避免将儿童推向街头，需要各个政府部门(从财政到贸易、就业、以及娱乐和体育、卫生、教育和社会福利等社会部门)采用协调综合的方针，同时需要家庭和社区层面的责任承担者积极参与。

31. 此类方针若要发挥作用，必须落实全面的儿童保护制度，其中的责任承担者理解并承担其作用和责任，能够对保护儿童权利负责。必须在行为守则、备忘录、协议和手册中明确议定如何清楚划分每个责任承担者的作用和责任，避免因作用和责任界限不明使儿童落入各类服务之间的空白地带，造成效率低下、可能有害的重叠。需要实行问责制，以确保在儿童权利遭到侵犯时，能够查明相应的责任承担者并追究其责任。

32. 为了应对上述需求，许多国家正在制定和加强全面的儿童保护制度，作为与以权利为基础的整体方针相一致的一种组织形式，能够厘清作用和责任，拥有综合的儿童报告机制和其他数据收集、质量标准、研究和分析机制，以便于问责。然而，制度性方法对于社会工作和儿童保护而言尚属新生概念，因此儿童保护制度仍在进展之中，因而对于这样一个制度，尚无精确的、共同商定的定义或描述。儿童基金会提出以下工作定义：“儿童保护制度的内容包括所有社会部门，特别是社会福利、教育、卫生、安全和司法部门需要的一整套法律、政策、法规和服务——以支助预防与保护相关的风险并对其作出反应”²——此定义范围甚广，囊括了所有与儿童相关部门的法律、政策及服务。国际拯救儿童联盟已经确定了成功的国家儿童保护制度的 11 个关键要素，它们是法律框架、国家战略、协调机构、地方保护服务、便于儿童利用的司法、儿童参与、持支持态度的民众、经过训练的工作队、适当的资源、标准、监测机制和数据收集系统。³

33. 全面运作的儿童保护制度很可能大幅度增强对所有儿童，包括极易流落街头的儿童的保护。保护儿童免遭多重剥夺，避免将其推向街头的一个重点领域是，为家庭和社区内的其他照顾者提供支助，确保儿童处境安全而且能够获得自己的权利。此类支助的例子可能包括：向主要照顾者支付普遍儿童福利；为单身户主减税和提供经济支助；以奖励措施鼓励父亲供养子女并承担积极的父母角色；及早发现家庭暴力，在本地实行保护制度；在本地社区提供学前保育和放学后儿童照管服务。

34. 经验表明，利用现有立法和社会价值观来建设一个由政府领导、多方利益攸关方参与、在实践中以权利为基础，而且能够保护儿童免遭多重剥夺的国家儿童保护制度，需要时间、财力和大量的磋商和承诺。有证据表明，逐渐出现的儿童保护制度应该集中关注儿童保护、社会福利、司法和安全这几个核心领域。西非的例子说明，及早纳入数据收集系统和研究机制有利于定期规划和分析进展，以解决问题并认识到初步成功。

35. 专门干预措施为与街头有联系的儿童提供个性化支助，帮助他们获得自己的权利。根据以权利为基础的整体方针，这些专门干预措施应采取以儿童为中心的方针，陪伴每个儿童并逐渐建立一种关系，考虑多重剥夺的影响，了解他/她

² 见 E/ICEF/2008/5/Rev.1，第 12 段。

³ 见国际拯救儿童联盟，“成功的国家儿童保护制度的关键要素”，2011 年 5 月。

与街头的联系，确保他/她能够充分获得基本服务，为儿童提供和/或介绍能够帮助儿童与家庭和本地社区服务(重新)建立积极联系的专门服务(社会心理咨询、帮助戒除毒瘾、创伤治疗、通过体育活动提高能力、申诉和报告机制、支助服务)。这种干预不一定意味着儿童应该与街头断绝联系，而是要充分保障他/她获得权利的机会。

36. 证据表明，靠近实地的小型团队最适于管理这种量身订做的个性化专门干预措施，他们规模小，因而机动灵活，而且拥有关于本地街头联系的专门知识。这些干预措施应该与国家儿童保护制度具有紧密联系，以便能够协调儿童获得各种基本服务的机会。若国家无法在短期内提供必要的资源和支助，私营部门、学术界和国际社会有可能以伙伴身份参与，以便确保由指定的责任承担者采取的专门干预措施拥有各种手段和能力，能够实现与街头有密切联系的儿童的各项权利。

五. 良好做法的标准

37. 所有区域的国家和非国家实体都制定了许多举措，力求应对街头儿童遭遇的侵权行为。这些举措包括：

- 地方政策：与民间社会、学术界和社区团体(例如巴西里约热内卢市和印度火车站周围的社区团体)密切磋商后制定的政策(如《加拿大应对无家可归现象伙伴战略》的部分内容)，向与街头有联系的年轻人提供一系列服务；
- 对执法人员开展儿童权利和儿童保护培训：由一些国家率先执行，例如 2008 至 2009 年，流浪儿童联合组织与埃塞俄比亚警官大学学院和儿童基金会合作培训警校教官。自那时起，这些受训教官已经培训了该国 36,000 名警察；
- 社会街头工作者围绕以儿童为中心的方针接受培训，在街边提供外展支助：在金沙萨、墨西哥城、新德里和布鲁塞尔等各个城市，工作者越来越多地利用这一参与式方针，在儿童自己的空间内逐渐与其建立关系；
- 对家庭的支助：这是若干国家中各个组织的工作重点。例如，安全家庭安全儿童联盟由不同组织构成，它们在全球范围内共同努力，增强家庭关系，为与街头有联系的儿童创造一种家庭环境，使其能够持续获得自己的权利。

38. 上述事例说明了一个广泛共识：查明和分享良好做法有助于保障儿童权利。但是，对于与街头有联系的儿童，什么是“良好做法”，这方面研究甚少。在侵犯儿童权利行为的报告程序、公—私—非政府组织之间的伙伴关系、儿童保护制度、立足街头的服务、研究、能力建设、知识交流和组织发展、宣传、政策

和战略、预算和供资机制、立法、国际合作等多种领域中，什么构成良好做法，关于这个问题也没有一致意见。良好做法的标准需涵盖关于与街头有联系的儿童的所有层面的做法。

39. 为编写本研究报告，拟定了十项标准作为讨论依据。五项标准贯穿各个领域，与《儿童权利公约》的三大原则不谋而合，应始终在良好做法中加以体现；另外五项是规范性标准，反映了与街头有联系儿童的经历，在所有做法中可能具备或不具备相关性，它们是安全、可获得性、可及性、质量和灵活性。⁴

40. 良好做法应该依据以下贯穿各领域的标准：

(a) **最大利益：**如关于执行《公约》的一般措施的第5号(2003年)一般性意见所言，关于街头儿童的一切行动，均应以其最大利益为首要考虑，无论采取行动的是父母、照顾者、立法者、政策制定者、福利机构，还是影响或控制资源分配的人，包括政府、议会和司法部门的决定。

(b) **不歧视：**街头儿童有权获得与其他所有儿童相同的待遇。平等并不意味着必须以同一方式赋予权利；每个儿童的最大利益决定了如何能够以最佳方式实现该儿童的权利。明显歧视包括允许因生存行为而拘留街头儿童的关于流浪的法律和政策；隐性歧视包括要求出具出生证明才能获得卫生保健或教育。

(c) **参与是一项权利，也是实践中的当务之急。**为应对街头儿童问题设计的各项政策、计划和干预措施应参考这些儿童的看法。与街头有联系的儿童可能难以与成年人形成积极的关系，因此逐渐建立的有关、一致和尊重对于确保他们有意义的参与十分重要。

(d) **法院和法庭的问责性：**法院和法庭应该尊重与街头有联系的儿童，倾听他们的意见，适当考虑他们的看法和经历；提供便于儿童利用的司法服务；培训工作人员了解便于儿童利用的程序和儿童权利、使用街头儿童能够理解的语言；执行裁决。权利遭受侵犯的儿童有权获得赔偿、补救和补偿，并获得侵权行为不再重现的保证。问责机制应该确保国家和其他行为者遵守对儿童负有的义务，例如通过监测和评价各种做法，接待和回应申诉；为侵犯人权行为提供补救或赔偿。

(e) **可持续性**意为确保持续提供支助，捍卫儿童享有的权利。个人进步的可持续性是指为儿童提供适当支助，使其在青年期和成年期能够继续享有权利。这需要适当的法律、经济和政策支助。可持续性意味着找出具有成本效益的投资，而不是使行动局限于假设的“可用手段”之内。

⁴ 关于规范性标准的详细资料和贯穿各领域的标准的例证，请参阅提交至2011年11月1日至2日专家咨询会的《全球研究报告》，见 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Study/Pages/ExpertConsultation.aspx>。

六. 数据收集

41. 各国政府提交的材料显示，只有极少数国家收集或定期更新街头儿童的资料。为此提出的主要原因由：定义存在争议；儿童的躲避和流动性造成方法上的困难；缺少研究投入；缺乏政策引导。然而，所有四个领域最近都取得了进展，鼓舞各方开展更为系统、适当的数据收集工作。

42. 关于定义虽然缺乏一致意见，但一些国家已经澄清他们使用的定义，在全国或城市范围内开展了精心设计的研究工作。因此，定义方面的困难并不是数据收集工作中不可逾越的障碍。最近在术语方面取得的进展，例如委员会使用的“街头境遇中的儿童”和目前围绕“街头联系”开展工作，均意味着可能通过新的途径，在国际范围内就符合以权利为基础的整体方针的定义和术语达成一致意见。

43. 方法上的一些重大难题已经通过各种创新手段得到解决，例如计算和描述街头儿童的人数，结合同伴推动抽样法应用捕获再捕获法，收集有关街头儿童所处境遇及其经历的定性资料，以及儿童基金会和劳工组织制定的快速评估法。与此同时，从事街头儿童工作的非政府组织已在城市范围内开展了新型数据收集工作，包括由社会工作者小组利用三角交叉检视法和同行审查法定期反复研究各种趋势和计算人数。

44. 各国面临的一个主要难题是对儿童研究进行投资。在与此密切相关的童工领域，各机构已经通过合作来应对这一问题，例如劳工组织、儿童基金会和世界银行的研究方案“了解儿童的工作”——这意味着街头儿童问题研究可以制定类似方法。童工数据的收集得到了劳工组织童工数据信息和监测方案的支持，该方案于 1998 年在捐助国的捐助下启动，为围绕童工问题制定适当的研究方法提供了坚实的信息库。童工数据信息和监测方案协助各国收集资料，指导它们处理和分析数据，提供各类网上统计工具、微型数据包和调查报告，还定期制作全球和区域童工现象估计报告。

45. 另一个难题是缺乏政策引导，难以落实系统的街头儿童分类数据收集和信息系统。如何找到具有成本效益的方式，预防侵犯儿童权利的行为并恢复儿童权利，对这一问题的关注也与日俱增——民间社会和私营部门已经开始通过基于证据的研究对此作出反应。

46. 数据收集、分析和指标制定对于执行和评估《公约》规定的与街头儿童有关的各项权利均至关重要。适当的街头儿童数据收集框架应该反映出以权利为基础的方针、对于儿童经历的整体方针及干预和政策制定方面的系统方针。在这方面，委员会建议各国制定由分类数据构成的综合、协调的数据收集系统，以便能够查明实现权利方面的歧视和/或差异。没有适当的数据收集工作，就难以发现落实权利的障碍，或根据儿童在权利方面获得的成果认识到各项方案或干预措施取得的进展。儿童是最了解自己生活的人，应使他们能够参与数据收集和研究的分析和传播工作。

47. 收集的数据应该把与街头有联系的儿童从接受调查的更大范围的儿童群体中区分出来；数据应该按照性别、年龄和种族等明显特征分类；并且说明与街头有何种联系(独立、使用毒品、生存、团伙成员、强迫劳动)以及其他与儿童所处地方背景有关的因素。必须认识到研究工作要囊括影响与街头有联系儿童的所有环境因素，包括家人和家庭、邻里、支助干预、迫害与街头有联系儿童的制度；影响、纳入和/或针对与街头有联系儿童的政策和制度；旨在保障或实现儿童权利的国家立法和预算，以及全球机构和各国之间的交流。

48. 健全的数据收集工作对于查明和评估良好做法十分重要。同时，良好做法的标准应始终贯穿于数据收集工作之中。例如，为了儿童的最大利益，应该使用整体方针和以儿童为中心的研究方法，系统地收集和分析关于侵犯儿童权利行为的数据，同时将研究结果用于实现与街头有联系的儿童的权利。

七. 儿童的声音

49. 理事会在第 16/12 号决议中要求开展本项研究时与儿童合作。为了将儿童的各种不同看法纳入研究过程，特邀请若干开展街头儿童专门干预行动的非政府组织和流浪儿童联合组织的成员协调儿童参与并收集他们关于自身境遇、经历和愿望的看法。在厄瓜多尔、印度、乌干达、埃塞俄比亚、肯尼亚和摩洛哥共咨询了 123 名 5 至 18 岁的街头儿童(29 名女童和 94 名男童)。这一数字相对较小，而且也没有任何声明称他们代表其他未被咨询的儿童。这些发挥协调作用的非政府组织在支助与街头有联系的儿童方面拥有长期积累的专门知识和强有力的儿童保护政策；它们利用商定的参与办法确保儿童有意义地参与其中。仅限与非政府组织定期保持联系的儿童参加研究，这样协调组织和儿童之间就已经建立了一定程度的信任。咨询过程包括小组讨论、角色扮演和绘画活动，取代了更为传统的调查或访问。咨询围绕着三个中心主题：儿童自身情况；他们获得支助的机会；获得自身权利的机会。

A. 作为个体的儿童

50. “就像这样：为了你家人的未来，你得牺牲自己将来想要的东西，比如也许要牺牲学业。但是如果你问我，我想帮助别人。如果将来有人问我，你生活中都做了什么，我想说我帮助了别人。你所做的事情，比如给予丧失了某些东西的人一些帮助，给他们一些关爱，诸如此类的东西。”摩洛哥男童。

51. 在印度，参与者在思考后表示为自己“总是为弱小者和绝望者提供服务而不求回报感到骄傲”，埃塞俄比亚的儿童感到他们对社会的贡献在于表示忠诚、服务于他人和尊重长辈。

52. 许多儿童为能够通过街头谋生来养活自己和家人深表自豪，并且与这份工作发展了紧密的联系。厄瓜多尔的一名男童说道：“我从 5 岁起便开始工作，当时实在不易(... ..)我不想到街头去，我不喜欢这样，我想和家人在一起，我想

上学，但是我们需要经济帮助，我也知道本不该如此，但是如果你不工作，天上也不会掉下馅饼给你吃(……)我现在继续工作，是因为我喜欢这样，而并不仅仅因为我们需要这份收入。这是我学会的一门手艺(……)我不想为了放弃而放弃。”

53. 总体看来，儿童自认为强壮、积极而且有所为，能够并愿意在更广泛的社会中做出积极贡献。他们以帮助他人、做良好公民及养活自己和家人为荣。

B. 获得支助的机会

54. 在埃塞俄比亚，另一个男孩说道：“大家不喜欢看到我们。他们报警把我们赶走”，在厄瓜多尔，一个年纪大一些的与街头有联系的年轻人指出：“有时候我觉得受到别人的排斥，他们不愿意接近我，因为他们觉得我会伤害他们，因为他们认为所有在街头谋生的人都偷东西、杀人，还吸毒。”

55. 信任是一个主要问题。摩洛哥的一个街头女童思考后指出：“我不告诉任何人。对我而言，我已经习惯了不管有什么烦恼都不对任何人讲。没有一个能够让我真正信任的人，所以我就闭口不言，哪怕这样会变得更糟。”

56. 在被问及什么能有所帮助时，乌干达的儿童说他们希望有人“总是支持、赞同他们，能够帮助和指导他们。”他们还希望得到“更多的时间、耐心和倾听。”

57. 总体看来，儿童表示他们在很大程度上依赖彼此之间的支助和与他们有联系的组织的支助。他们极少从法定服务部门得到支助，而且常常但并非总是遭到公众和警方的排斥。

C. 获得权利的机会

58. 在摩洛哥，协调组织注意到，“每当提到权利这一话题，参与者要么毫无头绪(年龄较小的参与者的表现)，要么对讨论此话题感到不自在，避免参与，不愿意牵扯其中，而进入对话的下一个话题(年龄稍长的参与者的表现)”。

59. 相比之下，印度儿童表现出他们明确了解自身的权利——生存权、得到保护的权力、发展权和参与权；而在乌干达和埃塞俄比亚，几名参与者提到了“爱的权利”(被爱和接受关照、从属于一个家庭的权利)。

60. 在被问及他们是否就权利遭到侵犯的现象进行报告时，乌干达的一名儿童回答说：“没有，因为来此之前，我并不知道自己的权利”。在印度，一名儿童思考后指出：“他们的报告不受重视，因为他们是什么都不懂的孩子”。

61. 总体看来，儿童对于权利的理解和获得权利的机会似乎取决于本地的社会文化背景和专门干预机构运用以权利为基础的支助手段的情况。

八. 结论和建议

62. 有多少儿童依靠街头赖以生存和发展无从知晓。这些数字随着社会经济、政治和文化条件，包括日益发展的城市化和不平等现象以及使用的术语和定义而波动。目前已知的是，各种不同的条件和多重的权利侵权行为推动儿童与街头发展联系。一旦走向街头，儿童则面临一系列新的困难，包括将其视为少年犯的敌视看法和多种形式的暴力。然而，目前正是一个大好时机：各国正在发展和加强综合的儿童保护制度；民间社会组织正在整合富有潜力的干预措施；数据收集更为系统；研究工作的参与性日渐增强。

63. 一种强调关系或“联系”的新模式正在形成，它依据街头“境遇”的概念，关注儿童在街头发展关系时做出的选择，无论这种关系是与家庭、社区和学校内部的关系共存还是取而代之。对于这些儿童来说，街头是一个中心参考点；在他们的日常生活和身份认同中发挥关键的作用。如果我们珍爱儿童，则必须对他们进行投入。每名儿童都至关重要。街头儿童的权利遭受了严重的剥夺和侵犯。要支助他们实现自己的权利，需要加以投入，增强儿童与家庭、社区和更广泛的社会的联系。

64. 确保这种支助，首先要批准《儿童权利公约》。尚未这样做的国家应作为优先事项，批准《公约》及各项任择议定书。它们还应该批准劳工组织 1999 年《关于禁止和立即采取行动取缔最有害的童工形式公约》(第 182 号)和 1973 年《准予就业最低年龄公约》(第 138 号)。

65. 此外，人权事务高级专员建议各国发展综合的儿童保护制度，内容包括涉及所有社会部门，特别是社会福利、教育、卫生、安全和司法部门的相关法律、政策、法规和服务，将其作为保障所有儿童的总体战略，并且促进使用以权利为基础的整体方针。

66. 各国尤其应该做到：

(a) 确保明确分配责任、明确界定作用和履行义务，使儿童的权利得到尊重和实现。若义务未能得到履行或发生侵权行为，国家必须能够追究责任者并保证儿童获得法律补救。

(b) 确保次要责任承担者有能力履行其具体义务。这意味着发展能力建设 and/或培训举措，以加强执法官员、法官、社会工作者、教师、医生和其他负责保护儿童权利者的能力。

(c) 保障适当的预算拨款，以便儿童保护机制能够保障儿童的权利。应公开预算信息，鼓励研究成本和效益，以便帮助各国为保障儿童权利进行明智投资。

(d) 在包括主管财政、贸易、就业、安全、旅游、住房和城市规划的部门在内的所有政府部门采取协调一致的方针，以确保各项政府政策协调一致地保护儿童权利。

(e) 发展合作式方针，认识到儿童和家庭、民间社会、学术界、私营部门、人权机构和政府军组织等非国家行为者的利益、相互联系和专门知识，并促进它们共同合作，确保为儿童提供有效保护。

67. 各国应至少确保所有年龄段的所有儿童均能接受免费、便利、简单快捷的出生登记。

68. 高级专员建议为街头儿童提供专门支助。各国应为此促进和支助以儿童为中心、为儿童量身打造的干预措施，支助与家庭、社区和更广泛社会的联系遭到削弱，并已经形成自己的基于街头的应付机制的儿童。按照以权利为基础的整体方针，专门干预应该帮助儿童与家庭、本地社区服务和更广泛的社会重建联系。这并不意味着儿童应该与街头断绝联系，而是这种干预更应该保障其权利得到实现。

69. 各国尤其应该做到：

(a) 立法要求制定和执行市政政策及适当预算，旨在确保积极执行法律、协调转介、为针对与街头有联系的儿童的专门干预措施提供支助。上述政策应密切联系国家儿童保护制度，并以包括儿童自身在内的本地多方利益攸关方的参与为基础。

(b) 鼓励和支持在城市间合作的基础上开展专门干预，由本地民间社会或社区领导下的组织(它们规模小、机动灵活，而且拥有关于本地街头联系的专门知识)开展专门干预，由(有能力保证获得本地服务的)地方当局进行协调，由国家(通过国家儿童保护制度)协同私营部门(提供能力建设资源和组织技能)和学术界(提供研究能力，以便能够依据证据作出决定)提供支助。

(c) 确保专门干预的业务预算及评估其成本效益所需的研究基金。若国家无法在短期内提供必要的资源，可以接触私营部门和/或国际社会，使其以伙伴身份参与其中，以便确保由指定的责任承担者采取的专门干预措施拥有各种手段和能力，能够实现与街头有联系的儿童的各项权利。

(d) 承诺如果在受害人 18 岁之前没有完全解决侵权行为造成的损害，即使专门针对儿童的法律义务可能已经结束，也要在其成人后实现其人权。

70. 各国至少应该通过向公众宣传与街头有联系的儿童的遭遇和权利等途径，处理对街头儿童的偏见和歧视问题。

71. 为了处理暴力问题，高级专员建议各国努力确保预防和禁止对街头儿童的一切形式的暴力，并就此执行各国际机制的建议，包括《秘书长关于暴力侵害儿童问题的研究》、负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表和儿童权利委员会的建议。

72. 各国尤其应该做到：

(a) 确保对执法人员、法官和司法惩戒系统的所有工作人员、学校的教职人员、医疗中心的医护人员、福利中心和开展专门干预的社会工作者等各类人员进行全面培训，使其了解非暴力接触并尊重街头儿童免遭暴力的权利。

(b) 制定和执行制裁措施，打击所有对街头儿童施加暴力者。

(c) 确保为与街头有联系的儿童提供便于利用的、顾及儿童特点的咨询、申诉和报告机制。

73. 各国至少应该规定乞讨、游荡、流浪、逃跑和其他各种生存行为不是刑事犯罪，并确保与街头有联系的儿童不会因生存活动被强行驱集或者受到类似于罪犯或少年犯的对待。

74. 关于良好做法，高级专员建议各国向与街头有联系的儿童进行咨询，制定良好做法标准，以便能够查明和执行良好做法，旨在更好地为实现街头儿童的权利提供支助。

75. 各国尤其应该与联合国、民间社会和私营部门合作，提议并牵头举办有儿童、青年和本地社区代表参加的全国性、次区域和区域性多方利益攸关方论坛，讨论和商定良好做法标准，并制定指标和机制，以便查明和交流良好做法。

76. 人权事务高级专员建议各国制定系统的机制，收集有关街头儿童的数据并交流此类资料。各国应该争取按照儿童权利委员会的建议，制定由分类数据组成的综合、协调的儿童数据收集系统，以便能够查明实现权利方面的歧视和/或差异。此类系统应该能够使有关方面根据环境、联系、特点和经历识别街头儿童，以便设计各项战略、政策和方案，并通过收集证据发现执行工作中的障碍或认识到执行工作取得的进展。这意味着定性和定量数据均要收集，并确保儿童作为最了解自己生活的人，能够参与信息收集、分析和研究的传播工作。

77. 各国尤其应该做到：

(a) 与民间社会、私营部门和学术界合作，为全国性的街头儿童数据收集和资料交流进行投入。

(b) 接触政府间机构，提议制定国际信息交流协调机制以及各种方法和工具，以支助各国收集、分析和交流有关街头儿童的数据。

(c) 鼓励 and 支助围绕与街头有联系的儿童及其家人开展参与型研究，为制定政策和设计专门干预措施提供信息。

78. 各国至少应该评估与儿童权利相关的一般性数据收集工作中街头儿童的覆盖率，必要时解决各种困难，并酌情将数据分类，以便能够识别和分析收集到的有关街头儿童的资料。

79. 此外，高级专员向各国际人权机制提出以下建议，特别是：

(a) 请儿童权利委员会拟定一份关于“不歧视和街头儿童”的一般性意见，为《公约》缔约国就如何运用以权利为基础的整体方针支助街头儿童，提供更详细的指导。

(b) 鼓励普遍定期审议在供审议的相关文件中和互动对话期间及建议中酌情考虑和处理街头谋生和(或)流落街头的儿童的境遇。

(c) 请特别程序任务负责人在国别访问期间特别关注与街头有联系的儿童的境遇。
