



儿童权利公约

Distr.: General
20 July 2016
Chinese
Original: English

儿童权利委员会

关于实现儿童权利的公共预算编制(第 4 条)的
第 19 号一般性意见(2016 年)

GE.16-12638 (EXT)



* 1 6 1 2 6 3 8 *

请回收 



目录

	页次
一. 导言.....	3
A. 背景.....	4
B. 理由.....	5
C. 目标.....	6
二. 关于第 4 条与公共预算关系的法律分析.....	6
A. “缔约国应采取”.....	6
B. “一切适当的立法、行政和其他措施”.....	6
C. “以实现本公约所确认的权利”.....	7
D. “关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度采取此类措施”.....	8
E. “并视需要在国际合作范围内”.....	9
三. 《公约》一般原则与公共预算.....	10
A. 不受歧视权(第 2 条).....	10
B. 儿童的最大利益(第 3 条).....	10
C. 生命、生存和发展权(第 6 条).....	11
D. 表达意见权(第 12 条).....	11
四. 关于促进儿童权利的公共预算编制原则.....	12
A. 效力.....	12
B. 效率.....	12
C. 公平.....	13
D. 透明.....	13
E. 可持续性.....	13
五. 在公共预算中实现儿童权利.....	13
A. 规划.....	14
B. 颁布.....	18
C. 执行.....	19
D. 后续行动.....	20
六. 本一般性意见的传播.....	21

一. 导言

1. 《儿童权利公约》第 4 条规定：

“缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利。关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施。”

本一般性意见将协助缔约国在公共预算中执行第 4 条。它确定了缔约国的义务，并提出建议，说明如何通过有效、高效、公平、透明和可持续的公共预算决策，实现《公约》规定的所有权利，特别是处境脆弱儿童的权利。

2. 鉴于第 4 条涉及儿童的所有权利，并且所有这些权利都可能受到公共预算的影响，因此，本一般性意见适用于《公约》及其《任择议定书》。它为缔约国提供了一个框架，以确保公共预算能够促进实现这些权利。第三节还分析了《公约》第 2、3、6 和 12 条所含的一般原则。

3. 一般性意见中所提及的“儿童”是指：权利受到或可能受到公共预算有关决定的直接或间接、积极或消极影响的 18 岁以下任何性别的所有人。“处境脆弱的儿童”指那些权利特别容易受到侵犯的儿童，例如但不限于：残疾儿童、处于难民境地的儿童、少数群体儿童、贫困儿童、替代照料下的儿童以及触犯法律的儿童。

4. 本一般性意见适用下列定义：

(a) “预算”包括国家税收、预算拨款和支出；

(b) “执行义务”指下文第 27 段规定的缔约国义务，“《公约》的一般原则”指第三节中的原则；

(c) “预算原则”指第四节中的原则；

(d) “法律”指关于儿童权利的所有国际、区域、国家和国家以下各级的条约和(或)法律；

(e) “政策”指影响或可能影响儿童权利的所有公共政策、战略、条例、准则和声明，包括其目的、目标、指标和目标成果；

(f) “方案”指缔约国致力于实现其法律和政策目标的框架。此类方案可直接或间接影响儿童，例如影响儿童具体权利、公共预算进程、基础设施及劳动力；

(g) “国家以下各级”指国家以下的一个或多个行政级别，例如地区、省、县或市。

5. 第一节介绍了一般性意见的背景、理由和目标。第二节对第 4 条与公共预算的关系进行了法律分析。第三节解释了这一背景下《公约》的一般原则。第四节专门论述了公共预算编制的原则。第五节探讨了公共预算如何促进实现儿童权利。第六节提供了传播一般性意见的指导方针。

A. 背景

6. 本一般性意见的依据是关于执行《公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年), 其中指出, “一般执行措施”这一概念十分复杂, 委员会在适当时可能会颁布有关个别要素的更为详细的一般性意见。¹ 其中一项内容是公共预算的利用问题。本一般性意见依据的还有委员会 2007 年举行的关于国家对用于儿童权利的资源的责任的一般性讨论日。

7. 本一般性意见参考了联合国若干决议和报告, 这些决议和报告从人权角度提出了一些预算原则, 包括:

(a) 人权理事会关于对儿童权利作出更大投资的第 28/19 号决议,² 以及该决议通过之前联合国人权事务高级专员题为“对儿童权利作出更大投资”的报告(A/HRC/28/33)。这两份文件探讨了投资儿童方面的国家政策、资源调动、透明度、问责制、参与、分配与支出、儿童保护制度、国际合作和后续行动的作用;

(b) 大会关于促进财政政策透明度、参与度和问责制的第 67/218 号决议, 其中强调需要提高财政政策的质量、效率和效力, 并鼓励会员国加紧努力, 加强财政政策的透明度、参与度和问责制。

8. 本一般性意见还参考了委员会通过调查、会议以及在亚洲、欧洲、拉丁美洲和加勒比、中东和北非及撒哈拉以南非洲的区域协商, 与各国、联合国、非政府组织、儿童和个人专家代表举行的协商。此外, 本一般性意见还借鉴了通过在线调查、焦点小组讨论以及在亚洲、欧洲和拉丁美洲的区域协商, 与 71 个国家的 2,693 名儿童举行的一次全球协商。³ 全球协商吸纳了年龄、性别、能力、社会经济背景、语言、族裔、入学状况、流离失所状况和儿童参与预算编制的经验各异的男童和女童提供的资料。这些儿童向公共预算决策者提供的信息有:

(a) 要妥善规划。预算中应当安排用于维护儿童所有权利的充足资金;

(b) 如果你们不问我们应该投资的领域, 你们就不可能对我们进行投资! 我们了解情况, 而你们应当询问;

(c) 不要忘记在你们的预算中考虑有特殊需要的儿童;

(d) 花钱要花得公平而明智。决不能让钱打水漂——要追求效率, 节约用钱;

(e) 对儿童进行投资是一项长期投资, 一树百获, 因此请务必积极考虑;

(f) 对我们的家庭进行投资也是一项确保我们权利的重要办法;

(g) 要保证没有腐败;

¹ 见第 5 号一般性意见序言。

² 决议未经表决获得通过。

³ Laura Lundy、Karen Orr 和 Chelsea Marshall, “Towards better investment in the rights of the child: the views of children” (英国贝尔法斯特女王大学儿童权利中心和“儿童权利联通”组织的儿童投资问题工作组, 2015 年)。

(h) 要听取人们对治理问题的意见，承认所有公民的权利，不管是年轻人还是老年人；

(i) 我希望政府更加负责和透明；

(j) 要公布资金使用记录；

(k) 要以易于理解的方式，通过受儿童欢迎的媒体(如社交媒体)，向所有儿童提供预算信息。

9. 所有核心人权条约均包含类似于《公约》第 4 条的条款。因此，针对这些条款发布的关于公共预算问题的其他一般性意见，应被视为本一般性意见的补充。⁴

10. 本一般性意见涉及缔约国对直接或间接影响其管辖范围内儿童的财政资源的管理问题。它肯定了第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》(2015 年)和《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》(2015 年)。这两项议程述及国家对影响儿童的国际合作资源的管理问题，例如：方案、部门和预算支持、南南合作和区域间合作等。委员会回顾联合国发展集团通过的关于在发展合作和方案拟定中采取立足人权的做法的共识声明(2003 年)、《援助实效问题巴黎宣言：自主决策、协调实施、目标一致、追求实效、共同负责》(2005 年)、《阿克拉行动议程》(2008 年)和《有效发展合作釜山伙伴关系》(2011 年)，上述文件也述及此类管理问题。此外，委员会注意到，公共财政管理方面现有和新的国家、区域和国际标准可能与本一般性意见相关，前提是这些标准不违背《公约》规定。在这方面有三个例子：一是《国际公共财政管理手册》，⁵ 其中强调了公共财政管理的效力、效率和公平问题；二是国际货币基金组织 2014 年通过的《财政透明度守则》，其中要求在公开报告过去、现在及未来公共财政状况时做到全面、清晰、可靠、及时和相关，以加强财政管理和问责；三是联合国贸易和发展会议 2012 年通过的《促进负责任的主权放款和借款原则》。

B. 理由

11. 委员会认识到，缔约国在审查国内立法、政策和方案并使之符合《公约》及其《任择议定书》规定方面取得了重大进展。与此同时，委员会强调指出，如果不能以负责、有效、高效、公平、参与式、透明和可持续的方式调动、划拨和支出充足的财政资源，这些立法、政策和方案将无法得到落实。

12. 委员会在审查缔约国提交委员会的报告并与缔约国代表进行讨论时，并在其结论性意见中，对预算规模是否足以实现儿童权利提出关切。委员会重申，国家和国家以下各级根据《公约》要求将儿童权利作为预算优先事项，不仅会推动实现这些权利，而且也将促进对未来经济增长、可持续和包容性发展以及社会凝聚力产生持久的积极影响。

⁴ 例如见经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务性质的第 3 号一般性意见(1990 年)。

⁵ Richard Allen、Richard Hemming 和 Barry Potter 编辑，*The International Handbook of Public Financial Management*, (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013 年)。

13. 综上所述，委员会强调，缔约国应在国家和国家以下各级预算进程的所有阶段和各级行政制度中考虑到所有儿童的权利。虽然各国的预算编制过程不尽相同，而且一些国家已经制定了自己的儿童权利预算编制办法，但本一般性意见仍就涉及所有国家的预算编制的四个主要阶段——即规划、颁布、执行和后续行动阶段——提供指导。

C. 目标

14. 本一般性意见的目标是：让各方更好地了解《公约》规定的关于儿童权利预算编制的义务，以加强实现这些权利的工作，同时促进预算规划、颁布、执行和后续行动方式的真正改变，从而推动《公约》及其《任择议定书》的执行工作。

15. 这一目标会影响到政府各部门(行政、立法和司法)、各层级(国家和国家以下各级)和各机关(例如各部委、部门或机构)在整个预算进程中所采取的措施。这些义务也适用于国际合作中的捐助国和受援国。

16. 这一目标还会影响到预算进程中的其他利益攸关方，如国家人权机构、媒体、儿童、家庭和民间社会组织。缔约国应以适合国情的方式创建有利的环境，以便这些利益攸关方积极监测和切实参与预算进程。

17. 此外，这一目标也会影响到各国相关公职人员和其他人士针对本一般性意见内容的提高认识和能力建设活动。

二. 关于第 4 条与公共预算关系的法律分析

A. “缔约国应采取”

18. “应采取”这一表述意味着缔约国没有酌处权来决定是否履行义务，即采取实现儿童权利所需的适当的立法、行政和其他措施，其中包括公共预算方面的相关措施。

19. 因此，在公共预算设计过程中发挥作用的所有政府部门、层级和机关均应依照《公约》的一般原则及下文第三节和第四节所载预算原则行使职能。缔约国还应创造有利环境，以便立法机关、司法机关和最高审计机构亦采取同样的做法。

20. 缔约国应帮助行政和立法部门的各级预算决策者获得必要的信息、数据和资源，并开展能力建设活动，以实现儿童权利。

B. “一切适当的立法、行政和其他措施”

21. 采取“一切适当措施”的义务包括，有责任确保：

(a) 制定法律和政策，以支持实现儿童权利方面的资源调动、预算拨款和支出；

(b) 收集、生成和传播与儿童相关的必要数据与信息，以支持设计与执行适当的法律、政策、方案和预算，增进儿童权利；

(c) 有效调动、分配和利用充足的公共资源，以充分执行已获批准的法律、政策、方案和预算；

(d) 系统地规划、颁布、执行和核实国家和国家以下各级预算，以确保实现儿童权利。

22. 当这些措施涉及在特定背景下，包括在公共预算中直接或间接增进儿童权利时，均被认为是适当的。

23. 缔约国有义务采取与公共预算相关的“立法措施”，包括审查现有法律以及制定和通过法律，确保国家和国家以下各级的预算足以用于实现儿童权利。

“行政措施”包括，按照商定立法目标制定和执行方案，并确保为此安排充足的公共预算。“其他措施”可被理解为：建立公共预算参与机制以及制定儿童权利相关数据或政策等项措施。公共预算可被视为涵盖所有三个措施类别，同时对于实现其他立法、行政等类措施必不可少。所有政府部门、层级和机关都对增进儿童权利负有责任。

24. 委员会强调，缔约国有义务说明，其选择采取的公共预算相关措施如何改善了儿童权利。缔约国应出具关于这些措施为儿童带来的成果的证据。如要满足《公约》第 4 条，仅展示所采取措施的证据是不够的，还需要出示有关成果的证据。

C. “以实现本公约所确认的权利”

25. “本公约所确认的权利”包括公民权利、政治权利、经济、社会及文化权利。缔约国有义务立即实现公民权利和政治权利，并“根据其现有资源所允许的最大限度”实现经济、社会及文化权利。这意味着充分实现这些权利必将是一个逐步完成的过程(见下文第二节 D 部分)。

26. 要实现儿童权利，就需要密切关注公共预算进程的全部四个阶段：即规划、颁布、执行和后续行动。缔约国应按照《公约》的一般原则和本一般性意见中所载的预算原则，在整个预算进程中考虑到所有儿童的权利。

27. 关于预算，“实现儿童权利”意味着缔约国有责任以遵守执行义务的方式调动、分配和支出公共资源。缔约国应尊重、保护和履行儿童的所有权利，具体如下：

(a) “尊重”的意思是缔约国不应直接或间接干预儿童享受权利。就预算而言，这意味着国家应避免干预儿童享受权利，例如，在预算决定中歧视某些儿童群体，或从现有的保障儿童享受经济、社会或文化权利的方案中撤出经费或转移资源，但下文第 31 段所列情况除外；

(b) “保护”的意思是缔约国应防止第三方干涉《公约》及《任择议定书》所保障的权利。在公共预算方面，可能属于此类第三方的例子有：在公共预算进程的不同阶段可能发挥作用的商业部门⁶以及区域或国际金融机构。保护

⁶ 见关于商业部门对儿童权利影响的国家义务的第 16 号一般性意见(2013 年)，委员会在其中指出，“各国必须采取一切必要、适当和合理的措施，防止工商企业造成或促成对儿童权利的侵犯”(第 28 段)。

义务意味着缔约国应力求确保税收、预算拨款和支出不受第三方干涉或破坏。这将要求缔约国监管此类第三方的作用，建立投诉机制，并系统地介入第三方越权案件。

(c) “履行”要求缔约国采取行动，确保充分实现儿童权利。缔约国应：

(一) 通过采取促进和帮助儿童享受权利的措施，促进儿童权利。在预算方面，这包括为所有级别和机关的行政、立法和司法机构提供必要的资源和信息，全面和可持续地增进所有儿童的权利。这包括采取措施，在国家职能范围内增加对《公约》及其《任择议定书》的了解和理解，并建立尊重、保护和履行儿童权利的文化。

(二) 在国家由于不可控的原因无法凭借可用资源自行实现这些权利时，为儿童权利作出安排。这一义务包括：确保可公开获得可靠的分列数据和信息，以评估和监测儿童在多大程度上能够行使自己的权利，例如在本国的不同地区行使权利。

(三) 通过确保开展关于预算决策进程及其影响的适当的教育和公共宣传，促进儿童权利。就预算而言，这意味着调动、分配和支出充足的资金，就预算相关决定，包括影响儿童的法律、政策和方案，与儿童及其家人和照料者沟通接触。缔约国应不断评估不同群体的结果，以确定需要更有效推动的领域。

D. “关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度采取此类措施”

28. 根据此项义务，缔约国应采取一切可能的措施，调动、分配和支出充足的财政资源。为进一步实现《公约》及其《任择议定书》所载权利的政策和方案而划拨的资金应该得到优化使用，并遵循《公约》的一般原则以及本一般性意见中所载的预算原则。

29. 委员会认识到，其他核心国际人权条约中“现有资源所允许的最大限度”和“逐步实现”的概念经过了演变⁷，并认为《公约》第四条体现了上述两个要素。因此，缔约国应根据现有资源所允许的最大限度，采取经济、社会及文化权利方面的措施，并在必要时在国际合作框架内采取措施，以逐步充分实现这些权利，且不影响根据国际法立即适用的义务。

30. “缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度采取此类措施”意味着缔约国应证明已穷尽一切努力调动、分配和支出预算资源，以履行所有儿童的经济、社会及文化权利。委员会强调，各项儿童权利相互依存且不可分割，在区分经济、社会及文化权利与公民权利和政治权利时应慎重行事。实现经济、社会及文化权利往往会影响儿童充分行使政治权利和公民权利的能力，反之亦然。

⁷ 例如，见《残疾人权利公约》第四条第(二)款。

31. 第 4 条规定, 缔约国有义务“最大限度地”实现儿童的经济、社会及文化权利, 这也意味着缔约国不应在经济、社会及文化权利上故意采取倒退措施。⁸ 缔约国不应允许儿童现有权利水平出现恶化。在经济危机时期, 在考虑采取倒退措施之前, 首先必须对其他所有方案做出评估, 并确保儿童, 特别是处境脆弱的儿童, 是最后受影响的。缔约国应证明, 此类措施是必要、合理、适当、非歧视和暂时性的, 并且将尽快恢复任何受影响的儿童的权利。缔约国应采取适当措施, 使受影响儿童群体以及了解这些儿童状况的其他人可以参与此类措施的相关决策过程。儿童权利所要求的立即应尽的最低限度的核心义务⁹ 不应受到任何倒退措施的影响, 即使在经济危机时期亦是如此。

32. 《公约》第 44 条要求缔约国定期报告其管辖范围内在增进儿童权利方面取得的进展。应当使用明确和一致的定性和定量目标和指标, 说明最大限度地利用现有资源逐步实现儿童的经济、社会及文化权利的情况, 履行这些权利所要求的立即应尽义务的情况, 以及实现公民权利和政治权利的情况。缔约国应定期审查和改进措施, 确保提供并最大限度地利用促进所有儿童权利的资源。

33. 委员会十分重视在国家和国家以下各级开展问责、透明、包容和参与式的决策进程, 并借此获得实现儿童权利, 包括经济、社会及文化权利所需的资源。

34. 国家征税、分配和支出过程中如出现腐败和公共资源管理不善, 便表明该国未遵守最大限度利用现有资源的义务。委员会强调指出, 缔约国必须按照《联合国反腐败公约》分配资源, 防止和消除影响儿童权利的任何腐败行为。

E. “并视需要在国际合作范围内”

35. 缔约国有义务相互合作, 促进普遍尊重和遵守人权,¹⁰ 包括儿童权利。缺乏必要资源执行《公约》及其《任择议定书》所载权利的国家有义务寻求国际合作, 包括双边、区域、区域间、全球和多边合作。拥有国际合作资源的缔约国有义务提供此类合作, 以促进受援国实现儿童权利。

36. 缔约国应在必要时证明, 已穷尽一切努力为实现儿童权利寻求和开展国际合作。此类合作可包括与在预算进程中实现儿童权利相关的技术和财政支助, 包括联合国提供的支助。¹¹

37. 缔约国应与其他国家协作, 努力最大限度地调动现有资源用于维护儿童权利。

⁸ 例如, 见关于“用于儿童权利的资源——国家的责任”的一般性讨论日的建议(2007 年)第 24 段和 25 段、关于儿童享有可达到的最高标准健康的权利问题的第 15 号一般性意见(2013 年)第 72 段以及经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见第 9 段。

⁹ 见经济、社会及文化权利委员会以下一般性意见中规定的核心义务: 关于受教育的权利的第 13 号一般性意见(1999 年)、关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)以及关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见(2007 年)。

¹⁰ 见《关于各国依照联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》(1970 年)。

¹¹ 见《公约》第 45 条。

38. 缔约国——不管是捐助国还是受援国——的合作战略应有助于实现儿童权利，而不应给儿童特别是最脆弱儿童带来不利影响。

39. 缔约国在作为国际组织成员参与发展合作，¹² 以及在签署国际协议时，应履行《公约》和《任择议定书》所规定的义务。同样，缔约国在规划和实施经济制裁时应考虑对儿童权利的潜在影响。

三. 《公约》一般原则与公共预算

40. 《公约》的四项一般原则是包括公共预算在内的与儿童权利直接或间接相关的所有国家决策和行动的基础。

A. 不受歧视权(第 2 条)

41. 缔约国有义务保护儿童不受各种形式的歧视，“不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别”(第 2 条第 1 款)。缔约国应当在所有行政层级防止歧视，并不得在与预算有关的法律、政策或方案的内容或实施过程中直接或间接歧视儿童。

42. 缔约国应采取积极主动的措施，通过调动充足的税收和相应的资金分配和支出，确保在法律、政策和方案方面为所有儿童取得积极成果。为实现实质性平等，缔约国应确定有资格获得特殊措施的儿童群体，并利用公共预算执行此类措施。

43. 缔约国应创造一个不歧视环境，并通过资源分配等措施，确保所有政府部门、层级和机关以及民间社会和工商业部门积极增进儿童不受歧视的权利。

44. 为达成有利于在儿童享受权利方面取得积极结果的预算，缔约国必须审查和修订相关法律、政策和方案，增加或调整预算某些部分，或提高预算的效力、效率和公平性，从而解决儿童之间的不平等问题。

B. 儿童的最大利益(第 3 条)

45. 《公约》第 3 条第 1 款规定，关于儿童的一切行动，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。缔约国有义务在包括预算在内的直接或间接影响儿童的所有立法、行政和司法程序中¹³，纳入和适用这一原则。儿童的最大利益应是预算进程的每个阶段和影响儿童的所有预算决策的首要考虑。

46. 正如委员会在其关于儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权利的第 14 号一般性意见(2013 年)中所述，《公约》及其《任择议定书》所列权利奠定了评估和确定儿童最大利益的框架。当国家在权衡相互冲突的预算分配和支出

¹² 见第 5 号一般性意见，第 64 段。

¹³ 见关于儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权利的第 14 号一般性意见(2013 年)，第 6(a)段。

优先事项时，这一义务至关重要。缔约国应能证明，在预算决策中如何已考虑到儿童的最大利益，包括如何与其他的考虑因素相权衡。

47. 缔约国应进行儿童权利影响评估，¹⁴ 以确定国家和国家以下各级法律、政策和方案对所有儿童的影响，特别是可能有特殊需要的处境脆弱儿童，他们需要更高比例的支出来实现其权利。儿童权利影响评估应贯穿预算进程的各个阶段，并应补充其他监测和评价工作。虽然缔约国在进行儿童权利影响评估时会采用不同的方法和做法，但它们都应依据《公约》及其《任择议定书》以及委员会发布的相关结论性意见和一般性意见来制定框架。儿童权利影响评估应听取儿童、民间社会组织、专家、国家政府机构和学术机构等利益攸关方的意见。分析后应提出修正、替代和改进建议，并应对外公布。

C. 生命、生存和发展权(第 6 条)

48. 《公约》第 6 条规定，每个儿童均有固有的生命权，缔约国应最大限度地确保儿童的存活与发展。委员会在第 5 号一般性意见中指出，儿童的发展是“一个综合的概念，包括儿童身体、智力、精神、道德、心理和社会多方面的发展”，而“执行措施的目的应当是实现所有儿童的最优发展”(第 12 段)。

49. 委员会认识到，儿童在成长和发展的不同阶段有不同的需要。¹⁵ 缔约国应在预算决定中考虑到不同年龄儿童生存、成长和发展所需的全部要素。缔约国应展示对儿童权利的承诺，为此公布影响不同年龄组儿童的预算组成部分。

50. 委员会承认，对儿童早期发展进行投资对儿童行使权利的能力、打破贫困循环和实现高经济回报具有积极影响。对幼儿期儿童的投资不足可能有损于其认知能力的发展，并可能加剧现有的权利剥夺、不平等和代际贫困。

51. 确保生命、生存和发展权不仅需要考虑用于当代不同儿童群体的预算，同时也需要通过制定可持续的多年收入和支出预测，考虑到子孙后代。

D. 表达意见权(第 12 条)

52. 《公约》第 12 条规定，每个儿童都有权对影响到其本人的一切事项自由发表自己的意见，对儿童的意见应按照其年龄和成熟程度给以适当的看待。¹⁶ 缔约国应通过国家和国家以下各级儿童切实参与的机制，经常听取儿童对影响到他们的预算决定的意见。这些机制的参与者应当能够自由发表意见，而不必担心遭到压迫或讥笑，缔约国应向参与者提供反馈意见。缔约国还应特别与处境脆弱的儿童等难以表达意见的儿童进行协商。

53. 委员会指出，“儿童有权对影响到其本人的一切事项发表意见并得到应有重视，在实现这一权利方面的投入是《公约》给予所有缔约国的明确而紧要的法

¹⁴ 见第 5 号一般性意见第 45 段以及第 14 号一般性意见第 35 和第 99 段。

¹⁵ 见关于在幼儿期落实儿童权利的第 7 号一般性意见(2005 年)和关于青少年权利的第 20 号一般性意见(即将发布)。

¹⁶ 另见关于儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(2009 年)。

律义务。……此外，还应在资源和培训方面作出承诺。”¹⁷ 这突出说明了缔约国有责任确保提供资金实现儿童切实参与所有影响他们的决定。委员会承认，行政官员、儿童问题独立监察员、教育机构、媒体、包括儿童组织在内的民间社会组织以及立法机关在确保儿童参与公共预算方面发挥着重要作用。

54. 委员会认识到，预算透明是切实参与的一个先决条件。透明意味着确保在预算规划、颁布、执行和后续行动中及时公布便于使用的信息。这包括量化的预算数据以及法律、政策、方案、预算进程时间表、支出优先事项和决策的动机、产出、成果和服务交付信息等相关资料。委员会强调指出，缔约国有必要提供适合国情的材料、机制和机构，并安排相应预算，以便儿童切实参与。¹⁸

55. 为了实现儿童切实参与预算进程的目的，委员会强调指出，必须确保缔约国制定促进信息自由的法律和政策，其中包括或至少不排除：儿童和儿童权利倡导者有权获取关键预算文件，如预算前声明、预算提案、颁布的预算、中期报告、年度报告和审计报告等。

56. 委员会认识到，一些国家在让儿童切实参与预算进程的不同组成部分方面已有经验。委员会鼓励缔约国分享此类经验，并确定适合国情的良好做法。

四. 关于促进儿童权利的公共预算编制原则

57. 如上文第二节所述，委员会强调指出，缔约国有义务在预算进程中采取措施，以创造收入和管理支出，从而确保有充足的资金来实现儿童权利。委员会认识到，有许多方法可以保障将充足的资源用于实现儿童权利，包括考虑《公约》的一般原则和效力、效率，公平、透明和可持续性预算原则。《公约》缔约国有责任履行预算义务，以实现儿童权利。

58. 委员会认识到，各国拥有在预算进程中适用《公约》一般原则和以下预算原则的专门知识和经验，并鼓励缔约国分享和交流良好做法。

A. 效力

59. 缔约国的预算规划、颁布、执行和后续行动应推动在儿童权利方面取得进展。缔约国应对了解国内儿童权利状况进行投资，并从战略角度制定和执行法律、政策和方案，克服实现儿童权利方面的挑战。缔约国应不断评估预算对不同儿童群体的影响，确保预算决定为尽可能多的儿童带来可能的最佳结果，并特别关注处境脆弱的儿童。

B. 效率

60. 在对专门用于儿童相关政策和方案的公共资源进行管理时，应确保资金效益，并铭记尊重、保护和履行儿童权利的义务。应按照颁布的预算执行核准支出。增进儿童权利的货物和服务应当以透明的方式按时采购和交付，并应保证适

¹⁷ 见第 12 号一般性意见，第 135 段。

¹⁸ 见《公约》第 13 条第 1 款。

当的质量。此外，不得浪费分配用于儿童权利的资金。缔约国应努力克服妨碍高效支出的体制障碍。对公共资金的监测、评价和审计工作应发挥制衡作用，从而促进健全的财务管理。

C. 公平

61. 缔约国在资源调动或公共资金的分配或执行过程中，不应歧视任何儿童或任何一类儿童。公平支出并不总是意味着在每个儿童身上支出相同金额，而是作出有利于儿童之间实现实质性平等的支出决定。应当公平确定资源投向，促进平等。缔约国有义务消除儿童在获得权利时可能面临的一切歧视性障碍。

D. 透明

62. 缔约国应当制定和保持接受公开监督的公共财政管理制度和做法，并且应及时免费提供公共资源信息。透明有助于提高公共预算的效率，打击公共预算方面的腐败和管理不善，从而增加可用于增进儿童权利的公共资源。透明也是行政、立法机关和民间社会以及儿童切实参与预算进程的先决条件。委员会强调，缔约国必须积极便利各方获得与儿童有关的公共收入、拨款和支出信息，并采取政策支持和鼓励与立法机关和民间社会以及儿童持续接触。

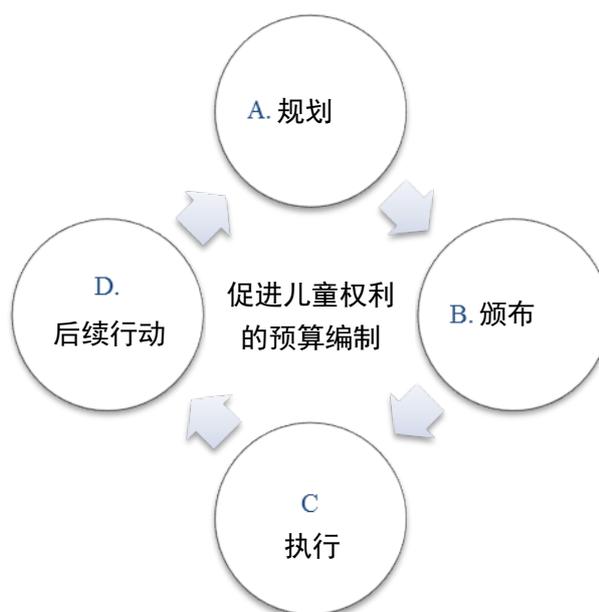
E. 可持续性

63. 应在所有预算决定中认真考虑今世后代儿童的最大利益。缔约国调动收入和管理公共资源的方式应确保持续采取和执行直接或间接实现儿童权利的政策与方案。缔约国只有在上文第 31 段所述情况下才能在儿童权利方面采取倒退措施。

五. 在公共预算中实现儿童权利

64. 在本节中，委员会就如何在公共预算进程的以下四个阶段中实现儿童权利提供了更详细的指导意见和建议：

- (a) 规划阶段；
- (b) 颁布阶段；
- (c) 执行阶段；
- (d) 后续行动阶段。



65. 在本节中，委员会在关注国家和国家以下各级公共预算进程的同时，强调缔约国亦有义务通过国际合作促进执行《公约》。¹⁹ 应在国家和国家以下各级相关预算中酌情说明这种合作。

66. 委员会还强调，在整个预算进程中必须进行有效的跨部门、部委间、部门间和机构间协调与合作，以充分执行《公约》及其《任择议定书》。缔约国应提供资源并调整信息系统，以便在国家和国家以下各级持续开展此类协调。

A. 规划

1. 情况评估

67. 预算规划要求现实地评估经济状况以及现有法律、政策和方案在多大程度上充分尊重、保护和履行儿童权利。各国需要获得关于宏观经济、预算和儿童权利状况的当前和预测分类信息与数据，这类信息和数据必须可靠、及时、便捷、全面，并以可重复使用的格式提供。这类信息对制定直接或间接针对和增进儿童权利的法律、政策和方案至关重要。

68. 在预算规划中，缔约国应根据过去(至少最近 3 至 5 年)、现在和未来(至少今后 5 至 10 年)的情况，仔细考虑不同儿童群体，特别是处境脆弱儿童的状况。为了确保获得关于儿童状况的可靠和有用的资料，委员会敦促缔约国：

(a) 定期审查统计机构和系统在收集、处理、分析和传播与儿童有关的人口统计数据及其他有关数据方面的任务与资源；

(b) 确保以有用的方式将关于儿童状况的现有资料进行分类，考虑到不同儿童群体以及《公约》第 2 条规定的不歧视原则(另见上文第三节 A 部分)；

¹⁹ 见上文第二节 E 部分和《公约》第 45 条。

(c) 及时向参与国家和国家以下各级预算编制的行政机关公职人员和立法机关成员以及包括儿童在内的民间社会，提供关于儿童状况的便于使用的信息和分类数据；

(d) 建立和维护一个关于影响儿童的所有政策和资源的数据库，以便参与实施和监测相应方案和服务的人员持续获得客观可靠的信息。

69. 缔约国应调查预算决定对儿童的历史和潜在影响，办法包括：

(a) 审计、评价和研究过去国家税收、预算拨款和支出对儿童的影响；

(b) 征求儿童、儿童照料者及儿童权利工作者的意见，并在预算决定中认真考虑这些意见；

(c) 审查现有机制或创建新机制，在整个预算年度经常征求儿童意见；

(d) 使用新技术支持与儿童权利有关的有效预算规划。

2. 法律、政策和方案

70. 与财政问题、预算进程或儿童具体权利相关的法律、政策和方案对儿童有直接或间接的影响。缔约国必须采取一切可能的措施，确保所有法律、政策和方案符合《公约》及其《任择议定书》，反映儿童特别是处境脆弱儿童的现实，且不伤害儿童或妨碍儿童权利的实现。

71. 委员会认识到，宏观经济与财政方面的法律、政策和方案可能对儿童、儿童监护人和照料者产生间接影响，例如，他们可能受到劳工法律或公共债务管理的影响。缔约国应对包括具有宏观经济和财政性质的所有法律、政策和方案进行儿童权利影响评估，以确保不影响实现儿童权利。

72. 与儿童有关的法律、政策和方案应该是国际发展合作的决策与运作的一项内容，也应该是缔约国作为国际组织成员资格的一个条件。参与国际发展或金融合作的国家应采取一切必要措施，确保依照《公约》及其《任择议定书》开展此类合作。

73. 委员会强调，缔约国必须对影响儿童的拟议律法、政策和方案进行费用估算，以确定所需财政资源水平，并让预算规划者及行政和立法机关的有关决策者能够就执行工作所需资源作出知情决定。

3. 调动资源

74. 委员会认识到，各国必须制定税收和举债方面的法律、政策和制度，以维持可用于促进儿童权利的资源。缔约国应采取具体的可持续措施，如通过税收和非税收入等方法在国家和国家以下各级调动国内资源。

75. 如果用于实现儿童权利的现有资源不足，则缔约国应寻求国际合作。在此类合作中，受援国和捐助国都应考虑到《公约》及其《任择议定书》。委员会强调，促进实现儿童权利的国际和区域合作可包括：为定向方案调动资源，在税收、打击逃税、债务管理、透明度等问题上采取措施。

76. 为用于儿童权利的公共支出调动资源，本身便应遵守第四节所载预算原则。资源调动制度缺乏透明度会导致效率低下、公共财政管理不善和腐败。这又会造成用于儿童权利的资源不足。不考虑家庭支付能力的不同税收制度会造成不

公平的资源调动。这会致使已经严重缺乏经济资源的人，包括一些需要照料儿童的人，承担过度的税务负担。

77. 缔约国应根据其执行义务充分调动现有资源，包括：

- (a) 对与资源调动有关的法律和政策进行儿童权利影响评估；
- (b) 审查和确保纵向(国家不同层级之间)和横向(同一层级的单位之间)的收入分配政策和公式支持和加强不同地理区域的儿童之间的平等；
- (c) 审查和加强其制定与管理税收方面的法律、政策和制度的能力，包括在各国之间签署避免逃税的协议；
- (d) 保障可用于增进儿童权利的资源，避免由于效率低下或管理不善而浪费资源，并打击各个层级的腐败或非法做法；
- (e) 在所有资源调动战略中采用第四节所载预算原则；
- (f) 确保收入来源、支出和负债能够保障实现今世后代儿童的权利。

78. 委员会认识到，国家代表债权人和放款人进行的可持续债务管理可促进为儿童权利调动资源。可持续债务管理包括：制定借贷作用和职责清晰的透明的法律、政策和制度，并对债务进行管理和监督。委员会还认识到，长期而不可持续的债务会阻碍国家为儿童权利调动资源的能力，并可能导致给儿童带来负面影响的税收和使用费。因此，也应就债务协议进行儿童权利影响评估。

79. 减免债务可以提高各国为儿童权利调动资源的能力。缔约国如获得债务减免，则它们在决定如何分配因此类减免而产生的可用资源时，应认真考虑儿童权利。

80. 缔约国在决定通过开采自然资源调动资源时，应注意保护儿童权利。例如，关于此类资源的国内和国际协议应考虑到对今世后代儿童的影响。

4. 制定预算

81. 预算前声明和预算提案是强有力的工具，有助于各国将其对儿童权利的承诺转化为国家和国家以下各级的具体优先事项和计划。缔约国在编制预算前声明和预算提案时，应确保可对与儿童有关的预算切实进行比较和监测，方法包括：

- (a) 在符合儿童权利的前提下，遵守国际商定的预算分类制度，如功能分类(部门或子部门)、经济分类(经常性和资本性支出)、行政分类(部委、部门和机构)和方案细分(如果使用方案预算法)；
- (b) 审查关于拟订预算前声明和预算提案的行政准则与程序，如标准化工作表以及关于需咨询哪些利益攸关方的指示，以确保它们与本一般性意见保持一致；
- (c) 进一步审查分类制度，确保这些制度包括预算项目和编码，并至少按照下文第 84 段所载全部类别对预算信息进行分列；
- (d) 确保国家和国家以下各级的预算项目和编码相互对应；
- (e) 及时发布立法机关、儿童和儿童权利倡导者可方便使用和及时获得的预算前声明和预算提案。

82. 预算前声明和预算提案能够传递一国计划如何履行儿童权利义务的基本信息。缔约国应利用预算前声明和预算提案：

- (a) 解释影响儿童的法律、政策和方案如何得到供资和执行；
- (b) 确定哪些预算拨款直接针对儿童；
- (c) 确定哪些预算拨款间接影响儿童；
- (d) 展示关于以往预算对儿童影响的评价与审计结果；
- (e) 详细说明最近或即将采取的增进儿童权利措施；
- (f) 就儿童权利方面过去、现在和预测的可用资源及实际支出，提供财务数据和解释性说明；
- (g) 设定绩效目标，将儿童相关方案目标与预算拨款和实际支出挂钩，以便监测方案结果及其对儿童(包括处境脆弱儿童)的影响；

83. 预算前声明和预算提案是与儿童权利有关的组织、儿童及儿童照料者的重要信息来源。缔约国应通过提供并向公众宣传此类便于使用和易于获取的信息，更好地对其管辖范围内的民众负责。

84. 明确的预算分类制度为各国和其他实体提供了依据，用以监测根据预算原则管理影响儿童的预算拨款和实际支出的情况。这就要求预算项目和编码至少能够按照以下标准分列直接影响儿童的所有规划、颁布、修订的支出与实际支出：

- (a) 年龄(注意年龄组定义因国而异)；
- (b) 性别；
- (c) 地理区域(例如按国家以下单位分列)；
- (d) 目前和今后可能出现的处境脆弱儿童类别(考虑到《公约》第 2 条)(另见第三节 A 部分)；
- (e) 收入来源(包括国家、国家以下各级、区域以及国际收入来源)；
- (f) 负责单位(例如国家和国家以下各级的部门、部委或机构)。

85. 当事方应在预算提案中具体说明任何提议外包给或已经外包给私营部门的与儿童有关的方案。²⁰

86. 委员会注意到，在预算中最多体现儿童权利的国家一般采用方案预算法。委员会敦促缔约国分享使用这种方法的经验，并考虑根据具体国情加以应用和调整。

²⁰ 见关于商业部门对儿童权利影响方面国家义务的第 16 号一般性意见，第 25 段(2013 年)。

B. 颁布

1. 立法部门审查预算提案

87. 委员会强调，国家和国家以下各级立法部门必须能够获得详细而便于使用的儿童状况资料，并清楚了解预算提案如何争取改善儿童福利和促进儿童权利。

88. 国家和国家以下各级立法机关还需要充足的时间、资源和自主权，从儿童权利角度出发审查预算提案，并在必要时进行或委托进行分析或研究，以阐明预算拨款对不同儿童群体的影响。

89. 为了使立法机关发挥监督作用，满足儿童的最大利益，立法机关及其委员会成员应有权质疑、审查并在必要时要求修改预算提案，以确保其在符合《公约》一般原则和预算原则的前提下增进儿童权利。

90. 缔约国应让立法机关成员在颁布预算立法之前做好充分准备，分析和辩论预算提案对所有儿童的影响，确保国家和国家以下各级立法机关，包括有关立法委员会：

(a) 能获得易于理解和使用的儿童状况信息；

(b) 从行政部门获得明确的解释，说明直接或间接影响儿童的法律、政策和方案如何转化为预算项目；

(c) 在预算进程中有充足时间在预算颁布之前接收预算提案，进行审查和辩论，并提出与儿童有关的修改建议；

(d) 有能力独立进行或委托进行关于预算提案对儿童权利影响的分析；

(e) 能够与国内的利益攸关方，包括民间社会、儿童权利倡导者和儿童本身就预算提案举行听证；

(f) 拥有必要的资源，例如通过立法机关的预算办公室，开展上文(a)至(e)所述监督活动。

91. 缔约国应在颁布阶段编制和传播国家和国家以下各级预算文件，预算文件应：

(a) 以协调一致和易于理解的方式对预算信息进行分类；

(b) 与其他预算提案和支出报告兼容，便于分析和监测；

(c) 列入儿童及儿童权利倡导者、立法机关和民间社会可获取的出版物或预算概要。

2. 立法机关颁布预算

92. 委员会着重指出，需要对立法机关颁布的预算进行分类，以便比较计划支出和实际支出，并监督与儿童权利有关的预算执行情况。

93. 颁布的预算被视为官方文件，不仅对国家以及国家和国家以下各级立法机关至关重要，而且民间社会，包括儿童和儿童权利倡导者也可以获取。

C. 执行

1. 转让和支出现有资源

94. 缔约国应建立和保持透明高效的公共财政机制和制度，确保在采购增进儿童权利的货物和服务时实现资金效益。

95. 委员会强调，缔约国有义务揭露和解决低成效和低效率下的公共支出的问题根源，如货物或服务低劣、财务管理或采购制度欠缺、信息泄漏、转让不合时宜、作用和职责不明确、匀支能力差、预算信息系统薄弱和腐败等。当缔约国浪费或无法妥善管理增进儿童权利的资源时，它们有义务解释发生这种情况的原因，并说明已采取的解决问题的办法。

96. 在预算年度期间，针对儿童的政策和方案可能无法按计划惠及所有预设受益者，或可能造成意外结果。缔约国应在执行阶段监测支出结果，以便在必要时采取干预措施并迅速开展纠错行动。

2. 年度内预算报告

97. 缔约国应定期监测和报告与儿童有关的预算，使各国和监督机构能够跟踪在按已颁布预算增进儿童权利方面取得的进展。

98. 委员会强调，必须及时公布预算报告，并重点说明在影响儿童的法律、政策和方案中颁布、修正的收支状况实际收支状况之间的偏差。

99. 委员会强调，缔约国应使用预算分类制度，以便报告、跟踪和分析与儿童权利有关的支出。

3. 执行预算

100. 缔约国应在本预算年度及今后每年监测并分析用于不同儿童群体的实际支出的税收、惠及范围和产出，例如服务的普及程度、质量、使用方面的障碍和公平分配问题。委员会敦促缔约国确保掌握进行此类监测和分析的资源和能力，包括监测与分析外包给私营部门的服务的资源和能力。

101. 缔约国应定期监测和公开报告已颁布预算的执行情况，包括：

- (a) 比较不同社会部门的不同行政层级的预算和实际支出情况；
- (b) 在预算年度中期发布一份涵盖实际支出、税收和债务情况的全面中期报告；
- (c) 发布频率更高的年度内报告，如月报或季报。

102. 缔约国有义务建立公共问责机制，允许包括儿童在内的民间社会监测公共支出结果。

103. 缔约国应建立内部管控和审计流程，确保遵守与儿童权利有关的实际支出规则和程序以及会计和报告程序。

D. 后续行动

1. 年终报告和评价

104. 年终预算报告有助于国家说明国家和国家以下各级与儿童权利有关的收入、举债、国际合作和实际支出情况。报告为民间社会和立法机关审查过去一年的预算执行情况提供依据，并可在必要时就用于与儿童和与儿童权利有关的方案的实际支出提出关切。

105. 委员会强调，缔约国在年终报告中应提供影响儿童权利的所有收入和实际支出的全面资料。缔约国应向国家和国家以下各级立法机关提供便于使用的报告，并及时提供和公布年终报告和评价。

106. 国家和独立评价机构开展的预算评价和其他类型的分析可以提供宝贵的资料，有助于了解收入和实际支出对不同儿童群体，特别是处境脆弱儿童的状况的影响。缔约国应开展并鼓励关于预算对儿童状况影响的定期评价和分析，包括：

(a) 分配充足的财政和人力资源，以便定期进行此类评价和分析；

(b) 在整个预算进程中严格评估和考虑此类评价和分析的结果，并报告就此作出的决定；

(c) 建立和加强研究机构等独立评价机构，评价与儿童权利有关的实际支出的效力、效率、公平性、透明度和可持续性；

(d) 确保包括儿童在内的民间社会能够通过儿童权利影响评估等渠道为这种评价和分析提供意见。

2. 审计

107. 最高审计机构在预算进程中发挥着至关重要的作用，负责核实公共税收和支出是否符合已颁布的预算。审计可以调查支出的效率或效力，并重点关注具体部门、政府机关或共有问题。对儿童权利的专门审计可以帮助各国评价和改善关于儿童的国家税收和支出情况。缔约国应及时提供和公布审计报告。

108. 委员会强调，最高审计机构应独立于国家，并应有权以独立、负责和透明的方式获取审计和报告与儿童有关的预算所需的资料和资源。

109. 缔约国应支持最高审计机构发挥作用，监督与儿童权利有关的国家税收和支出情况，包括：

(a) 及时向最高审计机构提交年度综合帐目；

(b) 确保最高审计机构有资源进行与儿童权利有关的审计；

(c) 提供公众对实际支出对儿童权利影响的审计，包括对国家处理审计结果和建议的方式的反响；

(d) 确保国家官员有能力在立法机关委员会会议上回应儿童权利审计报告中提出的关切。

110. 包括儿童在内的民间社会可以为公共支出审计提供重要意见。委员会鼓励缔约国支持并增强民间社会参与评价和审计与儿童权利有关的实际支出的权能，包括：

(a) 为此建立公共问责机制，定期审查这些机制，以确保民众可以接触并参与这些机制，这些机制能发挥效力；

(b) 确保国家官员有能力以知情的方式回应监测和审计与儿童相关的公共支出的民间社会和独立机构提出的调查结果。

111. 缔约国应利用对与儿童权利有关的上一期国家税收、预算拨款和支出审计，为下一个预算进程的规划阶段提供信息。

六. 本一般性意见的传播

112. 委员会建议缔约国向所有政府部门、层级和机关、包括儿童及儿童照料者在内的民间社会以及发展合作实体、学术界、媒体和私营部门等有关部门广泛传播本一般性意见。

113. 缔约国应将本一般性意见翻译成相关语文，并提供适合儿童的版本。

114. 应举办分享与一般性意见有关的最佳做法的活动，并就其内容向所有相关专业人员和技术人员提供培训。

115. 委员会鼓励所有上述利益攸关方就一般性意见内容交流良好做法。

116. 缔约国应在向委员会定期提交的报告中提供资料，说明在预算和预算进程中适用本一般性意见所面临的挑战和采取的措施。
