

第 19 號一般性意見(2016 年)

關於實現兒童權利的公共預算編制(第 4 條)

一、導言

1. 《兒童權利公約》第 4 條規定：

“締約國應採取所有適當之立法、行政及其他措施，實現本公約所承認之各項權利。關於經濟、社會及文化權利方面，締約國應運用其本國最大可用之資源，並視需要，在國際合作架構下內採取該等措施。”

本一般性意見將協助締約國在公共預算中執行第 4 條。它確定了締約國的義務，並提出建議，說明如何通過有效、高效、公平、透明和可持續的公共預算決策，實現《公約》規定的所有權利，特別是處境脆弱兒童的權利。

2. 鑒於第 4 條涉及兒童的所有權利，並且所有這些權利都可能受到公共預算的影響，因此，本一般性意見適用於《公約》及其《任擇議定書》。它為締約國提供了一個框架，以確保公共預算能夠促進實現這些權利。第三節還分析了《公約》第 2 條、第 3 條、第 6 條和第 12 條所含的一般原則。

3. 一般性意見中所提及的“兒童”是指：權利受到或可能受到公共預算決定的直接或間接、積極或消極影響的未滿 18 歲任何性別的所有人。“處境脆弱的兒童”指那些權利特別容易受到侵犯的兒童，例如但不限於：身心障礙兒童、處於難民境地的兒童、少數群體兒童、貧困兒童、替代性照顧下的兒童以及觸犯法律的兒童。

4. 本一般性意見適用下列定義：

(a) “預算”包括國家稅收、預算撥款和支出；

(b) “執行義務”指下文第 27 段規定的締約國義務，“《公約》的一般原則”指第三節中的原則；

(c) “預算原則”指第四節中的原則；

(d) “法律”指關於兒童權利的所有國際、區域、國家和國家以下各級的條約和(或)法律；

(e) “政策”指影響或可能影響兒童權利的所有公共政策、戰略、條例、準則和聲明，包括其目的、目標、指標和目標成果；

(f) “方案”指締約國致力於實現其法律和政策目標的框架。此類方案可直接或間接影響兒童，例如影響兒童具體權利、公共預算進程、基礎設施及勞動力；

(g) “國家以下各級”指國家以下的一個或多個行政級別，例如地區、省、縣或市。

5. 第一節介紹了一般性意見的背景、理由和目標。第二節對第 4 條與公共預算的關係進行了法律分析。第三節解釋了這一背景下《公約》的一般原則。第四節專門論述了公共預算編制的原則。第五節探討了公共預算如何促進實現兒童權利。第六節提供了傳播一般性意見的指導方針。

A. 背景

6. 本一般性意見的依據是關於執行《公約》的一般措施的第 5 號一般性意見(2003 年)，其中指出，“一般執行措施”這一概念十分複雜，委員會在適當時可能會頒布有關個別要素的更為詳細的一般性意見。¹ 其中一項內容是公共預算的利用問題。本一般性意見依據的還有委員會 2007 年舉行的關於國家對用於兒童權利的資源的責任的一般性討論日。
7. 本一般性意見參考了聯合國若干決議和報告，這些決議和報告從人權角度提出了一些預算原則，包括：
 - (a) 人權理事會關於對兒童權利作出更大投資的第 28/19 號決議，² 以及該決議通過之前聯合國人權事務高級專員題為“對兒童權利作出更大投資”的報告(A/HRC/28/33)。這兩份文件探討了投資兒童方面的國家政策、資源調動、透明度、問責制、參與、分配與支出、兒童保護制度、國際合作和後續行動的作用；
 - (b) 大會關於促進財政政策透明度、參與度和問責制的第 67/218 號決議，其中強調需要提高財政政策的品質、效率和效力，並鼓勵會員國加緊努力，加強財政政策的透明度、參與度和問責制。
8. 本一般性意見還參考了委員會透過調查、會議以及在亞洲、歐洲、拉丁美洲和加勒比、中東和北非及撒哈拉以南非洲的區域協商，與各國、聯合國、非政府組織、兒童和個人專家代表舉行的協商。此外，本一般性意見還借鑒了通過線上調查、焦點小組討論以及在亞洲、歐洲和拉丁美洲的區域協商中，與 71 個國家的 2,693 名兒童舉行的一次全球協商。³ 全球協商吸納了年齡、性別、能力、社會經濟背景、語言、族裔、入學狀況、流離失所狀況和兒童參與預算編制的經驗各異的男童和女童提供的資料。這些兒童向公共預算決策者提供的資訊有：
 - (a) 要妥善規劃。預算中應當安排用於維護兒童所有權利的充足資金；
 - (b) 如果你們不問我們應該投資的領域，你們就不可能對我們進行投資！我們瞭解情況，而你們應當詢問；
 - (c) 不要忘記在你們的預算中考慮有特殊需要的兒童；
 - (d) 花錢要花得公平而明智。決不能讓錢打水漂——要追求效率，節約用錢；
 - (e) 對兒童進行投資是一項長期投資，一樹百獲，因此請務必積極考慮；
 - (f) 對我們的家庭進行投資也是一項確保我們權利的重要辦法；
 - (g) 要保證沒有貪腐；

¹ 見第 5 號一般性意見序言。

² 決議未經表決獲得通過。

³ Laura Lundy、Karen Orr 和 Chelsea Marshall, “Towards better investment in the rights of the child: the views of children” (英國貝爾法斯特女王大學兒童權利中心和“兒童權利連結”組織的兒童投資問題工作組, 2015 年)。

- (h) 要聽取人們對治理問題的意見，承認所有公民的權利，不管是年輕人還是老年人；
 - (i) 我希望政府更加負責和透明；
 - (j) 要公布資金使用紀錄；
 - (k) 要以易於理解的方式，通過受兒童歡迎的媒體(如社交媒體)，向所有兒童提供預算資訊。
9. 所有核心人權條約均包含類似於《公約》第 4 條的條款。因此，針對這些條款發布的關於公共預算問題的其他一般性意見，應被視為本一般性意見的補充。⁴
10. 本一般性意見涉及締約國對直接或間接影響其管轄範圍內兒童的財政資源的管理問題。它肯定了第三次發展籌資問題國際會議《阿迪斯阿貝巴行動議程》(2015 年)和《變革我們的世界：2030 年可持續發展議程》(2015 年)。這兩項議程述及國家對影響兒童的國際合作資源的管理問題，例如：方案、部門和預算支援、南南合作和區域間合作等。委員會回顧聯合國發展集團通過的關於在發展合作和方案擬定中採取立足人權的做法的共識聲明(2003 年)、《援助實效問題巴黎宣言：自主決策、協調實施、目標一致、追求實效、共同負責》(2005 年)、《阿克拉行動議程》(2008 年)和《有效發展合作釜山夥伴關係》(2011 年)，上述文件也述及此類管理問題。此外，委員會注意到，公共財政管理方面現有和新的國家、區域和國際標準可能與本一般性意見相關，前提是這些標準不違背《公約》規定。在這方面有三個例子：一是《國際公共財政管理手冊》，⁵ 其中強調了公共財政管理的效力、效率和公平問題；二是國際貨幣基金組織 2014 年通過的《財政透明度守則》，其中要求在公開報告過去、現在及未來公共財政狀況時做到全面、清晰、可靠、及時和相關，以加強財政管理和問責；三是聯合國貿易和發展會議 2012 年通過的《促進負責任的主權放款和借款原則》。

B. 理由

11. 委員會認識到，締約國在審查國內立法、政策和方案並使之符合《公約》及其《任擇議定書》規定方面取得了重大進展。與此同時，委員會強調指出，如果不能以負責、有效、高效、公平、參與式、透明和可持續的方式調動、提撥和支出充足的財政資源，這些立法、政策和方案將無法得到落實。
12. 委員會在審查締約國提交委員會的報告並與締約國代表進行討論時，並在其結論性意見中，對預算規模是否足以實現兒童權利提出關切。委員會重申，國家和國家以下各級根據《公約》要求將兒童權利作為預算優先事項，不僅會推動實現這些權利，而且也將促進對未來經濟增長、可持續和包容性發展以及社會凝聚力產生持久的積極影響。

⁴ 例如見經濟、社會及文化權利委員會關於締約國義務性質的第 3 號一般性意見(1990 年)。

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

13. 綜上所述，委員會強調，締約國應在國家和國家以下各級預算進程的所有階段和各級行政制度中考慮到所有兒童的權利。雖然各國的預算編制過程不盡相同，而且一些國家已經制定了自己的兒童權利預算編制辦法，但本一般性意見仍就涉及所有國家的預算編制的四個主要階段——即規劃、頒布、執行和後續行動階段——提供指導。

C. 目標

14. 本一般性意見的目標是：讓各方更好地瞭解《公約》規定的關於兒童權利預算編制的義務，以加強實現這些權利的工作，同時促進預算規劃、頒布、執行和後續行動方式的真正改變，從而推動《公約》及其《任擇議定書》的執行工作。
15. 這一目標會影響到政府各部門(行政、立法和司法)、各層級(國家和國家以下各級)和各機關(例如各部委、部門或機構)在整個預算進程中所採取的措施。這些義務也適用於國際合作中的捐助國和受援國。
16. 這一目標還會影響到預算進程中的其他共同夥伴，如國家人權機構、媒體、兒童、家庭和民間社會組織。締約國應以適合國情的方式創建有利的環境，以便這些共同夥伴積極監測和切實參與預算進程。
17. 此外，這一目標也會影響到各國相關公職人員和其他人士針對本一般性意見內容的提高認識和能力建設訓練。

二、關於第 4 條與公共預算關係的法律分析

A. “締約國應採取”

18. “應採取”這一表述意味著締約國沒有裁量權來決定是否履行義務，即需要採取實現兒童權利所需的適當的立法、行政和其他措施，其中包括公共預算方面的相關措施。
19. 因此，在公共預算設計過程中發揮作用的所有政府部門、層級和機關均應依照《公約》的一般原則及下文第三節和第四節所載預算原則行使職能。締約國還應創造有利環境，以便立法機關、司法機關和最高審計機構亦採取同樣的做法。
20. 締約國應說明行政和立法部門的各級預算決策者獲得必要的資訊、資料和資源，並開展能力建設訓練，以實現兒童權利。

B. “所有適當的立法、行政及其他措施”

21. 採取“所有適當措施”的義務包括，有責任確保：
- (a) 制定法律和政策，以支持實現兒童權利方面的資源調動、預算撥款和支出；
 - (b) 蒐集、生成和傳播與兒童相關的必要資料與資訊，以支援設計與執行適當的法律、政策、方案和預算，增進兒童權利；

- (c) 有效調動、分配和利用充足的公共資源，以充分執行已獲批准的法律、政策、方案和預算；
 - (d) 系統地規劃、頒布、執行和核實國家和國家以下各級預算，以確保實現兒童權利。
22. 當這些措施涉及在特定背景下，包括在公共預算中直接或間接增進兒童權利時，均被認為是適當的。
23. 締約國有義務採取與公共預算相關的“立法措施”，包括審查現有法律以及制定和通過法律，確保國家和國家以下各級的預算足以用於實現兒童權利。“行政措施”包括，按照商定立法目標制定和執行方案，並確保為此安排充足的公共預算。“其他措施”可被理解為：建立公共預算參與機制以及制定兒童權利相關資料或政策等措施。公共預算可被視為涵蓋所有三個措施類別，同時對於實現其他立法、行政等類措施必不可少。所有政府部門、層級和機關都對增進兒童權利負有責任。
24. 委員會強調，締約國有義務說明，其選擇採取的公共預算相關措施如何改善了兒童權利。締約國應出具關於這些措施為兒童帶來的成果的證據。如要滿足《公約》第 4 條，僅展示所採取措施的證據是不夠的，還需要出示有關成果的證據。

C. “實現本公約所承認之各項權利”

25. “本公約所承認之各項權利”包括公民權利、政治權利、經濟、社會及文化權利。締約國有義務立即實現公民權利和政治權利，並“根據其現有資源所允許的最大限度”實現經濟、社會及文化權利。這意味著充分實現這些權利必將是一個逐步完成的過程(見下文第二節 D 部分)。
26. 要實現兒童權利，就需要密切關注公共預算進程的全部四個階段：即規劃、頒布、執行和後續行動。締約國應按照《公約》的一般原則和本一般性意見中所載的預算原則，在整個預算進程中考慮到所有兒童的權利。
27. 關於預算，“實現兒童權利”意味著締約國有責任以遵守執行義務的方式調動、分配和支出公共資源。締約國應尊重、保護和履行兒童的所有權利，具體如下：
- (a) “尊重”的意思是締約國不應直接或間接干預兒童享受權利。就預算而言，這意味著國家應避免干預兒童享受權利，例如，在預算決定中歧視某些兒童群體，或從現有的保障兒童享受經濟、社會或文化權利的方案中撤出經費或轉移資源，但下文第 31 段所列情況除外；
 - (b) “保護”的意思是締約國應防止協力廠商干涉《公約》及《任擇議定書》所保障的權利。在公共預算方面，可能屬於此類協力廠商的例子有：在公共預算進程的不同階段可能發揮作用的商業部門⁶以及區域或國際金融機構。保護義務意味著締約國應力求確保稅收、預算撥款和支出不受協力廠商干涉或破壞。這將要求締約國監管此類協力廠商的作用，建立投訴機制，並系統地介入協力廠商越權案件。

⁶ 見關於商業部門對兒童權利影響的國家義務的第 16 號一般性意見(2013 年)，委員會在其中指出，“各國必須採取一切必要、適當和合理的措施，防止工商企業造成或促成對兒童權利的侵犯”(第 28 段)。

(c) “履行”要求締約國採取行動，確保充分實現兒童權利。締約國應：

- i. 通過採取促進和幫助兒童享受權利的措施，促進兒童權利。在預算方面，這包括為所有級別和機關的行政、立法和司法機構提供必要的資源和資訊，全面和可持續地增進所有兒童的權利。這包括採取措施在國家職能範圍內增加對《公約》及其《任擇議定書》的瞭解和理解，並建立尊重、保護和履行兒童權利的文化。
- ii. 在國家由於不可控制的原因無法憑藉可用資源自行實現這些權利時，為兒童權利作出安排。這一義務包括：確保可公開獲得可靠的分列資料和資訊，以評估和監測兒童在多大程度上能夠行使自己的權利，例如在本國的不同地區行使權利。
- iii. 通過確保開展關於預算決策進程及其影響的適當教育和公共宣傳，促進兒童權利。就預算而言，這意味著調動、分配和支出充足的資金，就預算相關決定，包括影響兒童的法律、政策和方案，與兒童及其家人和照顧者溝通接觸。締約國應不斷評估不同群體的結果，以確定需要更有效推動的領域。

D. “關於經濟、社會及文化權利，締約國應根據其本國最大可用之資源最大限度採取此類措施”

28. 根據此項義務，締約國應採取一切可能的措施，調動、分配和支出充足的財政資源。為進一步實現《公約》及其《任擇議定書》所載權利的政策和方案而提撥的資金應該得到優化使用，並遵循《公約》的一般原則以及本一般性意見中所載的預算原則。
29. 委員會認識到，其他核心國際人權條約中“現有資源所允許的最大限度”和“逐步實現”的概念經過了演變⁷，並認為《公約》第 4 條體現了上述兩個要素。因此，締約國應根據現有資源所允許的最大限度，採取經濟、社會及文化權利方面的措施，並在必要時在國際合作框架內採取措施，以逐步充分實現這些權利，且不影響根據國際法立即適用的義務。
30. “締約國應根據其現有資源所允許的最大限度採取此類措施”意味著締約國應證明已窮盡一切努力調動、分配和支出預算資源，以履行所有兒童的經濟、社會及文化權利。委員會強調，各項兒童權利相互依存且不可分割，在區分經濟、社會及文化權利與公民權利和政治權利時應慎重行事。實現經濟、社會及文化權利往往會影響兒童充分行使政治權利和公民權利的能力，反之亦然。
31. 第 4 條規定，締約國有義務“最大限度地”實現兒童的經濟、社會及文化權利，這也意味著締約國不應在經濟、社會及文化權利上故意採取倒退措施。⁸締約國不應允

⁷ 例如，見《身心障礙者權利公約》第 4 條第 2 項。

⁸ 例如，見關於“用於兒童權利的資源——國家的責任”的一般性討論日的建議(2007 年)第 24 段和 25 段、關於兒童享有可達到的最高標準健康的權利問題的第 15 號一般性意見(2013 年)第 72 段以及經濟、社會及文化權利委員會第 3 號一般性意見第 9 段。

許兒童現有權利水準出現惡化。在經濟危機時期，在考慮採取倒退措施之前，首先必須對其他所有方案做出評估，並確保兒童，特別是處境脆弱的兒童，是最後受影響的。締約國應證明，此類措施是必要、合理、適當、非歧視和暫時性的，並且將儘快恢復任何受影響的權利。締約國應採取適當措施，使受影響兒童群體以及瞭解這些兒童狀況的其他人可以參與此類措施的相關決策過程。兒童權利所要求的立即應盡的最低限度的核心義務⁹不應受到任何倒退措施的影響，即使在經濟危機時期亦是如此。

32. 《公約》第 44 條要求締約國定期報告其管轄範圍內在增進兒童權利方面取得的進展。應當使用明確和一致的定性和定量目標和指標，說明最大限度地利用現有資源逐步實現兒童的經濟、社會及文化權利的情況，履行這些權利所要求的立即應盡義務的情況，以及實現公民權利和政治權利的情況。締約國應定期審查和改進措施，確保提供並最大限度地利用促進所有兒童權利的資源。
33. 委員會十分重視在國家和國家以下各級開展問責、透明、包容和參與式的決策進程，並借此獲得實現兒童權利，包括經濟、社會及文化權利所需的資源。
34. 國家徵稅、分配和支出過程中如出現貪腐和公共資源管理不善，便表明該國未遵守最大限度地利用現有資源的義務。委員會強調指出，締約國必須按照《聯合國反貪腐公約》分配資源，防止和消除影響兒童權利的任何貪腐行為。

E. “並視需要，在國際合作架構下”

35. 締約國有義務相互合作，促進普遍尊重和遵守人權，¹⁰ 包括兒童權利。缺乏必要資源執行《公約》及其《任擇議定書》所載權利的國家有義務尋求國際合作，包括雙邊、區域、區域間、全球和多邊合作。擁有國際合作資源的締約國有義務提供此類合作，以促進受援國實現兒童權利。
36. 締約國應在必要時證明，已窮盡一切努力為實現兒童權利尋求和開展國際合作。此類合作可包括與在預算進程中實現兒童權利相關的技術和財政支助，包括聯合國提供的支助。¹¹
37. 締約國應與其他國家協作，努力最大限度地調動現有資源用於維護兒童權利。
38. 締約國——不管是捐助國還是受援國——的合作策略應有助於實現兒童權利，而不應給兒童特別是最脆弱兒童帶來不利影響。
39. 締約國在作為國際組織成員參與發展合作，¹² 以及在簽署國際協議時，應履行《公約》和《任擇議定書》所規定的義務。同樣，締約國在規劃和實施經濟制裁時應考慮對兒童權利的潛在影響。

⁹ 見經濟、社會及文化權利委員會以下一般性意見中規定的核心義務：關於受教育的權利的第 13 號一般性意見(1999 年)、關於享有能達到的最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000 年)以及關於社會保障的權利的第 19 號一般性意見(2007 年)。

¹⁰ 見《關於各國依照聯合國憲章建立友好關係和國際法原則宣言》(1970 年)。

¹¹ 見《公約》第 45 條。

¹² 見第 5 號一般性意見，第 64 段。

三、《公約》一般原則與公共預算

40. 《公約》的四項一般原則是包括公共預算在內的與兒童權利直接或間接相關的所有國家決策和行動的基礎。

A. 不受歧視權(第 2 條)

41. 締約國有義務保護兒童不受各種形式的歧視，“不因兒童、父母或法定監護人之種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他主張、國籍、族裔或社會背景、財產、身心障礙、出生或其他身分之不同而有所歧視”(第 2 條第 1 項)。締約國應當在所有行政層級防止歧視，並不得在與預算有關的法律、政策或方案的內容或實施過程中直接或間接歧視兒童。
42. 締約國應採取積極主動的措施，通過調動充足的稅收和相應的資金分配和支出，確保在法律、政策和方案方面為所有兒童取得積極成果。為實現實質性平等，締約國應確定有資格獲得特殊措施的兒童群體，並利用公共預算執行此類措施。
43. 締約國應創造一個不歧視環境，並通過資源配置等措施，確保所有政府部門、層級和機關以及民間社會和工商業部門積極增進兒童不受歧視的權利。
44. 為達成有利於在兒童享受權利方面取得積極結果的預算，締約國必須審查和修訂相關法律、政策和方案，增加或調整預算某些部分，或提高預算的效力、效率和公平性，從而解決兒童之間的不平等問題。

B. 兒童最佳利益(第 3 條)

45. 《公約》第 3 條第 1 項規定，關於兒童的一切行動，均應以兒童最佳利益為一種優先考量。締約國有義務在包括預算在內的直接或間接影響兒童的所有立法、行政和司法程序中¹³，納入和適用這一原則。兒童最佳利益應是預算進程的每個階段和影響兒童的所有預算決策的優先考量。
46. 正如委員會在關於兒童將他或她的最佳利益列為一種優先考量的權利的第 14 號一般性意見(2013 年)中所述，《公約》及其《任擇議定書》所列權利奠定了評估和確定兒童最大利益的框架。當國家在權衡相互衝突的預算分配和支出優先事項時，這一義務至關重要。締約國應能證明，在預算決策中如何已考慮到兒童最佳利益，包括如何與其他的考慮因素相權衡。
47. 締約國應進行兒童權利影響評估，¹⁴ 以確定國家和國家以下各級法律、政策和方案對所有兒童的影響，特別是可能有特殊需要的處境脆弱兒童，他們需要更高比例的支出來實現其權利。兒童權利影響評估應貫穿預算進程的各個階段，並應補充其他監測和評核工作。雖然締約國在進行兒童權利影響評估時會採用不同的方法和做法，但它們都應依據《公約》及其《任擇議定書》以及委員會發布的相關結論性意

¹³ 見關於兒童將他或她的最大利益列為一種優先考量的權利的第 14 號一般性意見(2013 年)，第 6(a)段。

¹⁴ 見第 5 號一般性意見第 45 段以及第 14 號一般性意見第 35 和第 99 段。

見和一般性意見來制定框架。兒童權利影響評估應聽取兒童、民間社會組織、專家、國家政府機構和學術機構等共同夥伴的意見。分析後應提出修正、替代和改進建議，並應對外公布。

C. 生命、生存和發展權(第 6 條)

48. 《公約》第 6 條規定，每個兒童均有固有的生命權，締約國應最大限度地確保兒童的存活與發展。委員會在第 5 號一般性意見中指出，兒童的發展是“一個綜合的概念，包括兒童身體、智力、精神、道德、心理和社會多方面的發展”，而“執行措施的目的應當是實現所有兒童的最優發展”(第 12 段)。
49. 委員會認識到，兒童在成長和發展的不同階段有不同的需要。¹⁵ 締約國應在預算決定中考慮到不同年齡兒童生存、成長和發展所需的全部要素。締約國應展示對兒童權利的承諾，為此公布影響不同年齡組兒童的預算組成部分。
50. 委員會承認，對兒童早期發展進行投資對兒童行使權利的能力、打破貧困迴圈和實現高經濟回報具有積極影響。對幼兒期兒童的投資不足可能有損於其認知能力的發展，並可能加劇現有的權利剝奪、不平等和代際貧困。
51. 確保生命、生存和發展權不僅需要考慮用於當代不同兒童群體的預算，同時也需要通過制定可持續的多年收入和支出預測，考慮到子孫後代。

D. 陳述意見權(第 12 條)

52. 《公約》第 12 條規定，每個兒童都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以適當的看待。¹⁶ 締約國應通過國家和國家以下各級兒童切實參與的機制，經常聽取兒童對影響到他們的預算決定的意見。這些機制的參與者應當能夠自由發表意見，而不必擔心遭到壓迫或譏笑，締約國應向參與者提供回饋意見。締約國還應特別與處境脆弱等難以表達意見的兒童進行協商。
53. 委員會指出，“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。……此外，還應在資源和培訓方面作出承諾。”¹⁷ 這突顯說明了締約國有責任確保提供資金實現兒童切實參與所有影響他們的決定。委員會承認，行政官員、兒童問題獨立監察員、教育機構、媒體、包括兒童組織在內的民間社會組織以及立法機關，在確保兒童參與公共預算方面發揮著重要作用。
54. 委員會認識到，預算透明是切實參與的一個先決條件。透明意味著確保在預算規劃、頒布、執行和後續行動中及時公布便於使用的資訊。這包括量化的預算資料以及法律、政策、方案、預算進程時間表、支出優先事項和決策的動機、產出、成果

¹⁵ 見關於在幼兒期落實兒童權利的第 7 號一般性意見(2005 年)和關於青少年權利的第 20 號一般性意見(即將發布)。

¹⁶ 另見關於兒童表達意見的權利的第 12 號一般性意見(2009 年)。

¹⁷ 見第 12 號一般性意見，第 135 段。

和服務交付資訊等相關資料。委員會強調指出，締約國有必要提供適合國情的材料、機制和機構，並安排相應預算，以便兒童切實參與。¹⁸

55. 為了實現兒童切實參與預算進程的目的，委員會強調指出，必須確保締約國制定促進資訊自由的法律和政策，其中包括或至少不排除：兒童和兒童權利宣導者有權獲取關鍵預算檔，如預算前聲明、預算提案、頒布的預算、中期報告、年度報告和審計報告等。
56. 委員會認識到，一些國家在讓兒童切實參與預算進程的不同組成部分方面已有經驗。委員會鼓勵締約國分享此類經驗，並確定適合國情的好做法。

四、關於促進兒童權利的公共預算編制原則

57. 如上文第二節所述，委員會強調指出，締約國有義務在預算進程中採取措施，以創造收入和管理支出，從而確保有充足的資金來實現兒童權利。委員會認識到，有許多方法可以保障將充足的資源用於實現兒童權利，包括考慮《公約》的一般原則和效力、效率，公平、透明和可持續性等預算原則。《公約》締約國有責任履行預算義務，以實現兒童權利。
58. 委員會認識到，各國擁有在預算進程中適用《公約》一般原則和以下預算原則的專門知識和經驗，並鼓勵締約國分享和交流好做法。

A. 效力

59. 締約國的預算規劃、頒布、執行和後續行動應在推動兒童權利方面取得進展。締約國應針對國內兒童權利狀況進行投資，並從策略角度制定和執行法律、政策和方案，克服實現兒童權利方面的挑戰。締約國應不斷評估預算對不同兒童群體的影響，確保預算決定為盡可能多的兒童帶來可能的最佳結果，並特別關注處境脆弱的兒童。

B. 效率

60. 在對專門用於兒童相關政策和方案的公共資源進行管理時，應確保資金效益，並銘記尊重、保護和履行兒童權利的義務。應按照頒布的預算執行核准支出。增進兒童權利的貨物和服務應當以透明的方式按時採購和交付，並應保證適當的品質。此外，不得浪費分配用於兒童權利的資金。締約國應努力克服妨礙高效支出的體制障礙。對公共資金的監測、評核和審計工作應發揮制衡作用，從而促進健全的財務管理。

¹⁸ 見《公約》第 13 條第 1 項。

C. 公平

61. 締約國在資源調動或公共資金的分配或執行過程中，不應歧視任何兒童或任何一類兒童。公平支出並不總是意味著在每個兒童身上支出相同金額，而是作出有利於兒童之間實現實質性平等的支出決定。應當公平確定資源投向，促進平等。締約國有義務消除兒童在獲得權利時可能面臨的一切歧視性障礙。

D. 透明

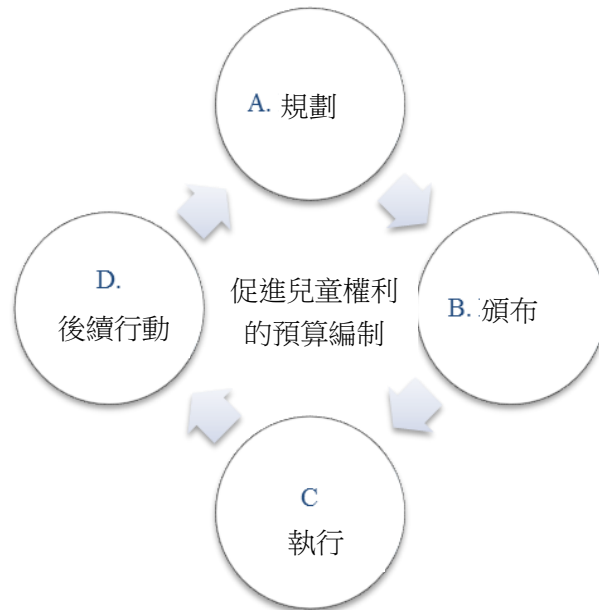
62. 締約國應當制定和保持接受公開監督的公共財政管理制度和做法，並且應及時免費提供公共資源資訊。透明有助於提高公共預算的效率，打擊公共預算方面的貪腐和管理不善，從而增加可用於增進兒童權利的公共資源。透明也是行政、立法機關和民間社會以及兒童切實參與預算進程的先決條件。委員會強調，締約國必須積極便利各方獲得與兒童有關的公共收入、撥款和支出資訊，並採取政策支援和鼓勵與立法機關和民間社會以及兒童持續接觸。

E. 可持續性

63. 應在所有預算決定中認真考慮今世後代兒童的最佳利益。締約國調動收入和管理公共資源的方式應確保持續採取和執行直接或間接實現兒童權利的政策與方案。締約國只有在上文第 31 段所述情況下才能在兒童權利方面採取倒退措施。

五、在公共預算中實現兒童權利

64. 在本節中，委員會就如何在公共預算進程的以下四個階段中實現兒童權利提供了更詳細的指導意見和建議：
- (a) 規劃階段；
 - (b) 頒布階段；
 - (c) 執行階段；
 - (d) 後續行動階段。



65. 在本節中，委員會在關注國家和國家以下各級公共預算進程的同時，強調締約國亦有義務通過國際合作促進執行《公約》。¹⁹ 應在國家和國家以下各級相關預算中酌情說明這種合作。
66. 委員會還強調，在整個預算進程中必須進行有效的跨部門、部委間、部門間和機構間協調與合作，以充分執行《公約》及其《任擇議定書》。締約國應提供資源並調整資訊系統，以便在國家和國家以下各級持續開展此類協調。

A. 規劃

I. 情況評估

67. 預算規劃要求現實地評估經濟狀況以及現有法律、政策和方案在多大程度上充分尊重、保護和履行兒童權利。各國需要獲得關於宏觀經濟、預算和兒童權利狀況的當前和預測分類資訊與資料，這類資訊和資料必須可靠、及時、便捷、全面，並以可重複使用的格式提供。這類資訊對制定直接或間接針對和增進兒童權利的法律、政策和方案至關重要。
68. 在預算規劃中，締約國應根據過去(至少最近 3 年至 5 年)、現在和未來(至少今後 5 年至 10 年)的情況，仔細考慮不同兒童群體，特別是處境脆弱兒童的狀況。為了確保獲得關於兒童狀況的可靠和有用的資料，委員會敦促締約國：
- (a) 定期審查統計機構和系統性收集、處理、分析和傳播與兒童有關的人口統計資料及其他有關資料方面的任務與資源；
 - (b) 確保以有用的方式將關於兒童狀況的現有資料進行分類，考慮到不同兒童群體以及《公約》第 2 條規定的不歧視原則(另見上文第三節 A 部分)；

¹⁹ 見上文第二節 E 部分和《公約》第 45 條。

- (c) 及時向參與國家和國家以下各級預算編制的行政機關公職人員和立法機關成員以及包括兒童在內的民間社會，提供關於兒童狀況的便於使用的資訊和分類資料；
 - (d) 建立和維護一個關於影響兒童的所有政策和資源的資料庫，以便參與實施和監測相應方案和服務的人員持續獲得客觀可靠的資訊。
69. 締約國應調查預算決定對兒童的歷史和潛在影響，辦法包括：
- (a) 審計、評核和研究過去國家稅收、預算撥款和支出對兒童的影響；
 - (b) 徵求兒童、兒童照顧者及兒童權利工作者的意見，並在預算決定中認真考慮這些意見；
 - (c) 審查現有機制或創建新機制，在整個預算年度經常徵求兒童意見；
 - (d) 使用新技術支援與兒童權利有關的有效預算規劃。

II. 法律、政策和方案

70. 與財政問題、預算進程或兒童具體權利相關的法律、政策和方案對兒童有直接或間接的影響。締約國必須採取一切可能的措施，確保所有法律、政策和方案符合《公約》及其《任擇議定書》，反映兒童(特別是處境脆弱兒童)的現況，且不傷害兒童或妨礙兒童權利的實現。
71. 委員會認識到，宏觀經濟與財政方面的法律、政策和方案可能對兒童、兒童監護人和照顧者產生間接影響，例如，他們可能受到勞工法律或公共債務管理的影響。締約國應對包括具有宏觀經濟和財政性質的所有法律、政策和方案進行兒童權利影響評估，以確保不影響實現兒童權利。
72. 與兒童有關的法律、政策和方案應該是國際發展合作的決策與運作的一項內容，也應該是締約國作為國際組織成員資格的一個條件。參與國際發展或金融合作的國家應採取一切必要措施，確保依照《公約》及其《任擇議定書》開展此類合作。
73. 委員會強調，締約國必須對影響兒童的法律案、政策和方案進行費用估算，以確定所需財政資源水準，並讓預算規劃者及行政和立法機關的有關決策者能夠就執行工作所需資源作出知情決定。

III. 調動資源

74. 委員會認識到，各國必須制定稅收和舉債方面的法律、政策和制度，以維持可用於促進兒童權利的資源。締約國應採取具體的可持續措施，如通過稅收和非稅收等方法在國家和國家以下各級調動國內資源。
75. 如果用於實現兒童權利的現有資源不足，則締約國應尋求國際合作。在此類合作中，受援國和捐助國都應考慮到《公約》及其《任擇議定書》。委員會強調，促進實現兒童權利的國際和區域合作可包括：為定向方案調動資源，在稅收、打擊逃稅、債務管理、透明度等問題上採取措施。
76. 用於兒童權利的公共支出調動資源，本身便應遵守第四節所載預算原則。資源調動制度缺乏透明度會導致效率低下、公共財政管理不善和貪腐。這又會造成用於兒童權利的資源不足。不考慮家庭支付能力的不同稅收制度會造成不公平的資源調動。

這會致使已經嚴重缺乏經濟資源的人，包括一些需要照顧兒童者，承擔過度的稅務負擔。

77. 締約國應根據其執行義務充分調動現有資源，包括：
- (a) 對與資源調動有關的法律和政策進行兒童權利影響評估；
 - (b) 審查和確保縱向(國家不同層級之間)和橫向(同一層級的單位之間)的收入分配政策及公式支援，並加強不同地理區域的兒童之間的平等；
 - (c) 審查和加強其制定與管理稅收方面的法律、政策和制度的能力，包括在各國之間簽署避免逃稅的協定；
 - (d) 保障可用於增進兒童權利的資源，避免由於效率低下或管理不善而浪費資源，並打擊各個層級的貪腐或非法做法；
 - (e) 在所有資源調動戰略中採用第四節所載預算原則；
 - (f) 確保收入來源、支出和負債能夠保障實現今世後代兒童的權利。
78. 委員會認識到，國家代表債權人和放款人進行的可持續債務管理可促進為兒童權利調動資源。可持續債務管理包括：制定借貸作用和職責清晰的透明的法律、政策和制度，並對債務進行管理和監督。委員會還認識到，長期而不可持續的債務會阻礙國家為兒童權利調動資源的能力，並可能導致給兒童帶來負面影響的稅收和使用費。因此，也應就債務協議進行兒童權利影響評估。
79. 減免債務可以提高各國為兒童權利調動資源的能力。締約國如獲得債務減免，則它們在決定如何分配因此類減免而產生的可用資源時，應認真考慮兒童權利。
80. 締約國在決定通過開採自然資源調動資源時，應注意保護兒童權利。例如，關於此類資源的國內和國際協議應考慮到對今世後代兒童的影響。

IV. 制定預算

81. 預算前聲明和預算提案是強而有力的工具，有助於各國將其對兒童權利的承諾轉化為國家和國家以下各級的具體優先事項和計畫。締約國在編制預算前聲明和預算提案時，應確保可對與兒童有關的預算切實進行比較和監測，方法包括：
- (a) 在符合兒童權利的前提下，遵守國際商定的預算分類制度，如功能分類(分項或子分項)、經濟分類(經常性和資本性支出)、行政分類(院、部會和機構)和方案細分(如果使用方案預算法)；
 - (b) 審查關於擬訂預算前聲明和預算提案的行政準則與程式，如標準化工作表以及關於需諮詢哪些共同夥伴的指示，以確保它們與本一般性意見保持一致；
 - (c) 進一步審查分類制度，確保這些制度包括預算專案和編碼，並至少按照下文第 84 段所載全部類別對預算資訊進行分列；
 - (d) 確保國家和國家以下各級的預算專案和編碼相互對應；
 - (e) 及時發布立法機關、兒童和兒童權利宣導者可方便使用和及時獲得的預算前聲明和預算提案。

82. 預算前聲明和預算提案能夠傳遞一國計畫如何履行兒童權利義務的基本資訊。締約國應利用預算前聲明和預算提案：
- (a) 解釋影響兒童的法律、政策和方案如何得到資金和執行；
 - (b) 確定哪些預算撥款直接針對兒童；
 - (c) 確定哪些預算撥款間接影響兒童；
 - (d) 展示關於以往預算對兒童影響的評核與審計結果；
 - (e) 詳細說明最近或即將採取的增進兒童權利措施；
 - (f) 就兒童權利方面過去、現在和預測的可用資源及實際支出，提供財務資料和解釋性說明；
 - (g) 設定績效目標，將兒童相關方案目標與預算撥款和實際支出比對，以便監測方案結果及其對兒童(包括處境脆弱兒童)的影響；
83. 預算前聲明和預算提案是與兒童權利有關的組織、兒童及兒童照顧者的重要資訊來源。締約國應通過提供並向公眾宣傳此類便於使用和易於獲取的資訊，更好地對其管轄範圍內的民眾負責。
84. 明確的預算分類制度為各國和其他實體提供了依據，用以監測根據預算原則管理影響兒童的預算撥款和實際支出的情況。這就要求預算專案和編碼至少能夠按照以下標準分列直接影響兒童的所有規劃、頒布、修訂的支出與實際支出：
- (a) 年齡(注意年齡組定義因國而異)；
 - (b) 性別；
 - (c) 地理區域(例如按國家以下單位分列)；
 - (d) 目前和今後可能出現的處境脆弱兒童類別(考慮到《公約》第 2 條)(另見第三節 A 部分)；
 - (e) 收入來源(包括國家、國家以下各級、區域以及國際收入來源)；
 - (f) 負責單位(例如國家和國家以下各級的部門、部委或機構)。
85. 當事方應在預算提案中具體說明任何提議外包或已經外包給私營部門的與兒童有關的方案。²⁰
86. 委員會注意到，在預算中最多體現兒童權利的國家一般採用方案預算法。委員會敦促締約國分享使用這種方法的經驗，並考慮根據具體國情加以應用和調整。

B. 頒布

I. 立法部門審查預算提案

87. 委員會強調，國家和國家以下各級立法部門必須能夠獲得詳細而便於使用的兒童狀況資料，並清楚瞭解預算提案如何爭取改善兒童福利和促進兒童權利。

²⁰ 見關於商業部門對兒童權利影響方面國家義務的第 16 號一般性意見，第 25 段(2013 年)。

88. 國家和國家以下各級立法機關還需要充足的時間、資源和自主權，從兒童權利角度出發審查預算提案，並在必要時進行或委託進行分析或研究，以闡明預算撥款對不同兒童群體的影響。
89. 為了使立法機關發揮監督作用，滿足兒童最佳利益，立法機關及其委員會成員應有權質疑、審查並在必要時要求修改預算提案，以確保其在符合《公約》一般原則和預算原則的前提下增進兒童權利。
90. 締約國應讓立法機關成員在頒布預算立法之前做好充分準備，分析和辯論預算提案對所有兒童的影響，確保國家和國家以下各級立法機關，包括其委員會：
 - (a) 能獲得易於理解和使用的兒童狀況資訊；
 - (b) 從行政部門獲得明確的解釋，說明直接或間接影響兒童的法律、政策和方案如何轉化為預算專案；
 - (c) 在預算進程中有充足時間在預算頒布之前接收預算提案，進行審查和辯論，並提出與兒童有關的修改建議；
 - (d) 有能力獨立進行或委託進行關於預算提案對兒童權利影響的分析；
 - (e) 能夠與國內的共同夥伴，包括公民社會、兒童權利宣導者和兒童本身就預算提案舉行聽訊；
 - (f) 擁有必要的資源，例如通過立法機關的預算辦公室，開展上文(a)至(e)所述監督活動。
91. 締約國應在頒布階段編制和傳播國家和國家以下各級預算文件，預算文件應：
 - (a) 以協調一致和易於理解的方式對預算資訊進行分類；
 - (b) 與其他預算提案和支出報告相容，便於分析和監測；
 - (c) 列入兒童及兒童權利宣導者、立法機關和民間社會可獲取的出版物或預算概要。

II. 立法機關頒布預算

92. 委員會著重指出，需要對立法機關頒布的預算進行分類，以便比較計畫支出和實際支出，並監督與兒童權利有關的預算執行情況。
93. 頒布的預算被視為官方文件，不僅對國家以及國家和國家以下各級立法機關至關重要，而且民間社會，包括兒童和兒童權利宣導者也可以獲取。

C. 執行

I. 轉讓和支出現有資源

94. 締約國應建立和保持透明高效的公共財政機制和制度，確保在採購增進兒童權利的貨物和服務時實現資金效益。
95. 委員會強調，締約國有義務揭露和解決低成效和低效率公共支出的問題根源，如貨物或服務品質低劣、財務管理或採購制度欠缺、資訊洩漏、轉讓不合時宜、作用和職責不明確、勻支能力差、預算資訊系統薄弱和貪腐等。當締約國浪費或無法妥善

管理增進兒童權利的資源時，它們有義務解釋發生這種情況的原因，並說明已採取的解決問題的辦法。

96. 在預算年度期間，針對兒童的政策和方案可能無法按計畫惠及所有預設受益者，或可能造成意外結果，締約國應在執行階段監測支出結果，以便在必要時採取干預措施並迅速開展糾錯行動。

II. 年度內預算報告

97. 締約國應定期監測和報告與兒童有關的預算，使各國和監督機構能夠追蹤在按已頒布預算增進兒童權利方面取得的進展。
98. 委員會強調，必須及時公布預算報告，並重點說明在影響兒童的法律、政策和方案中頒布、修正的收支狀況和實際收支狀況之間的偏差。
99. 委員會強調，締約國應使用預算分類制度，以便報告、追蹤和分析與兒童權利有關的支出。

III. 執行預算

100. 締約國應在本預算年度及今後每年監測並分析用於不同兒童群體的實際支出的稅收、惠及範圍和產出，例如服務的普及程度、品質、使用方面的障礙和公平分配問題。委員會敦促締約國確保掌握進行此類監測和分析的資源和能力，包括將監測與分析外包給私營部門的服務的資源和能力。
101. 締約國應定期監測和公開報告已頒布預算的執行情況，包括：
 - (a) 比較不同社會部門的不同行政層級的預算和實際支出情況；
 - (b) 在預算年度中期發布一份涵蓋實際支出、稅收和債務情況的全面中期報告；
 - (c) 發布頻率更高的年度內報告，如月報或季報。
102. 締約國有義務建立公共問責機制，允許包括兒童在內的民間社會監測公共支出結果。
103. 締約國應建立內部管控和審計流程，確保遵守與兒童權利有關的實際支出規則和流程以及會計和報告流程。

D. 後續行動

I. 年終報告和評核

104. 年終預算報告有助於國家說明國家和國家以下各級與兒童權利有關的收入、舉債、國際合作和實際支出情況。報告為民間社會和立法機關審查過去一年的預算執行情況提供依據，並可在必要時就用於與兒童和兒童權利有關的方案的實際支出提出關切。
105. 委員會強調，締約國在年終報告中應提供影響兒童權利的所有收入和實際支出的全面資料。締約國應向國家和國家以下各級立法機關提供便於使用的報告，並及時提供和公布年終報告和評核。

106. 國家和獨立評核機構開展的預算評核和其他類型的分析可以提供寶貴的資料，有助於瞭解收入和實際支出對不同兒童群體，特別是處境脆弱兒童的狀況的影響。締約國應開展並鼓勵關於預算對兒童狀況影響的定期評核和分析，包括：

- (a) 分配充足的財政和人力資源，以便定期進行此類評核和分析；
- (b) 在整個預算進程中嚴格評估和考慮此類評核和分析的結果，並報告就此作出的決定；
- (c) 建立和加強研究機構等獨立評核機構，評核與兒童權利有關的實際支出的效力、效率、公平性、透明度和可持續性；
- (d) 確保包括兒童在內的民間社會能夠通過兒童權利影響評估等管道為這種評核和分析提供意見。

II. 審計

107. 最高審計機構在預算進程中發揮著至關重要的作用，負責核實公共稅收和支出是否符合已頒布的預算。審計可以調查支出的效率或效力，並重點關注具體部門、政府機關或共有問題。針對兒童權利的專門審計可以幫助各國評核和改善關於兒童的國家稅收和支出情況。締約國應及時提供和公布審計報告。

108. 委員會強調，最高審計機構應獨立於國家，並應有權以獨立、負責和透明的方式獲取為審計和報告與兒童有關的預算所需的資料和資源。

109. 締約國應支持最高審計機構發揮作用，監督與兒童權利有關的國家稅收和支出情況，包括：

- (a) 及時向最高審計機構提交年度綜合帳目；
- (b) 確保最高審計機構有資源進行與兒童權利有關的審計；
- (c) 提供公眾有關實際支出對兒童權利影響的審計，包括對國家處理審計結果和建議的方式的反響；
- (d) 確保國家官員有能力在立法機關委員會會議上回應兒童權利審計報告中提出的關切。

110. 包括兒童在內的民間社會可以為公共支出審計提供重要意見。委員會鼓勵締約國支持並增強民間社會參與評核和審計與兒童權利有關的實際支出的權能，包括：

- (a) 為此建立公共問責機制，定期審查這些機制，以確保民眾可以接觸並參與這些機制，這些機制能發揮效力；
- (b) 在監測和審計與兒童相關的公共支出時，確保國家官員有能力以知情的方式回應民間社會和獨立機構提出的調查結果。

111. 締約國應利用與兒童權利有關的上一期國家稅收、預算撥款和支出審計，為下一個預算進程的規劃階段提供資訊。

六、本一般性意見的傳播

112. 委員會建議締約國向所有政府部門、層級和機關、包括兒童及兒童照顧者在內的民間社會以及發展合作實體、學術界、媒體和私營部門等有關部門廣泛傳播本一般性意見。
113. 締約國應將本一般性意見翻譯成相關語文，並提供適合兒童的版本。
114. 應舉辦分享與一般性意見有關的最佳做法的活動，並就其內容向所有相關專業人員和技術人員提供培訓。
115. 委員會鼓勵所有上述共同夥伴就一般性意見內容交流良好做法。
116. 締約國應在向委員會定期提交的報告中提供資料，說明在預算和預算進程中適用本一般性意見所面臨的挑戰和採取的措施。