



中国儿童权利保护新趋势

——解读《中国儿童发展纲要（2011—2020年）》

● 柳华文

2011年7月30日，国务院颁布了《中国儿童发展纲要（2011—2020年）》（简称新儿纲）。它规定了中国政府儿童事业发展的新目标和新举措，标志着中国保护儿童工作进入新的阶段。

中国是联合国《儿童权利公约》的缔约国，因此，保护儿童权利既是履行《宪法》和《未成年人保护法》等一系列国内法律的要求，也是我国履行国际公约义务的要求。公约在第四条规定：“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。”在中国，政府通过制定阶段性的发展规划，来推动儿童权利保护事业的发展已经进入第三

个10年。新儿纲是中国政府涉及儿童的国家级专门文件，既是政策纲领，更是行动计划。

新儿纲从儿童的健康、教育、福利、社会环境和法律保护5个领域提出了到2020年儿童发展应达到的目标，即：完善覆盖城乡儿童的基本医疗卫生制度，提高儿童身心健康水平；促进基本公共教育服务均等化，保障儿童享有更高质量的教育；扩大儿童福利范围，建立和完善适度普惠的儿童福利体系；提高儿童工作社会化服务水平，创建儿童友好型社会环境；完善保护儿童的法律体系和保护机制，依法保护儿童合法权益。针对上述5个领域，新儿纲共设置了52项

主要目标，67项策略措施。

新儿纲是今后10年，中国政府全面推动儿童权利保护的基础性文件。本文拟就新纲要中出现的一些新亮点、新趋势进行分析。

儿童优先和儿童最大利益原则并列成为指导原则

新儿纲把坚持“儿童优先”作为指导思想和基本原则，要求国家在制定法律法规、政策规划和配置公共资源等方面优先考虑儿童的利益和需求。这也是中国政府在每一个儿童发展纲要中都予以强调的基本原则。比如，在《中国儿童发展纲要（2001—

北京市昌平区人民法院就在类似案件中做出相反的判决。^④在本案中，王先生于1993年3月登记结婚，生有一子；2002年4月经法院判决王先生与前妻离婚，孩子判归前妻抚养。后来，王先生发现前妻将孩子的姓名改变。王先生以前妻未与自己协商就擅自变更孩子的姓名为由，请求法院判决把孩子的姓名恢复到原来的名字。王先生的前妻则认为，孩子使用新的姓名已经一年多了，学籍、档案、老师和同学都已经熟悉现在的名字，如果变更对孩子不利。法院认为，姓名权是每一位公民的身份权。公民有使用、变更自己姓名以及保护自己的姓名不受侵犯的权利。王先生的孩子有变更自己姓名的权利，故判决驳回王先生的诉讼请求。

笔者认为，将儿童优先和儿童最大利益原则并列提出，写进国家儿童事业发展的新纲要，可以更有力地推进儿童权利在政策制定、立法、司法以及社会生活中的主流化，更有利于儿童权利的实现。

儿童福利成为国家纲要重要组成部分

截至2010年，上一个儿童发展纲要确定的主要儿童福利目标基本实现。比如，儿童健康、营养状况持续改善，婴儿、5岁以下儿童死亡率分别从2000年的32.2%、39.7%下降到13.1%、16.4%，孕产妇死亡率从2000年的53.0/10万下降到30.0/10万，纳入国家免疫规划的疫苗接种率达到了90%以上。儿童教育普及程度持续提高，学前教育毛入园（班）率从2000年的35.0%上升到56.6%，小学学龄儿童净入学率达到99.7%，初



中国是联合国《儿童权利公约》缔约国。

中阶段和高中阶段毛入学率分别达到100.1%和82.5%。

孤儿、贫困家庭儿童、残疾儿童、流浪儿童等弱势儿童群体得到更多的国家关怀和救助。比如，据民政部统计，我国现有孤儿71.2万名。全国有335家专门的儿童福利机构，还有800个综合福利机构设有儿童部，共收养了10.5万名孤残儿童。大部分孤儿散居在民间，生活在农村，在欠发达省份比例更高。近年来，国家制定出台了一系列政策法规，加大对孤儿的救助力度。2006年3月，发布了《关于加强孤儿救助工作的意见》，2010年10月，国务院常务会议审议通过了《关于加强孤儿保障工作的意见》，制定了包括孤儿的生活、教育、康复、医疗、住房、就业等方面的保障政策。

又比如，目前国家已初步建立了覆盖城乡的医疗保障制度体系，城乡儿童可通过参加城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗获得基本医疗保

障。对于符合条件的困难家庭儿童，还可通过城乡医疗救助制度帮助其缴纳参保（合）费用，并对其难以承担的基本医疗自付费用给予补助。2010年启动了提高先天性心脏病、白血病等重大疾病保障水平试点，4600多名儿童得到了及时救治。但我国基本医疗保障制度刚刚起步，保障水平还有待提高，贫困家庭儿童的医疗费用负担还较重，大病儿童救助还没有得到根本解决。

在流浪儿童救助保护方面，2003年国务院出台了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，2006年民政部会同19个部门出台了《关于加强流浪未成年人工作的意见》，2008年12月1日颁布施行了《流浪未成年人救助保护中心建设标准》，2009年7月民政部会同公安部、卫生部、住房和城乡建设部等5部门联合下发了《关于进一步加强城市街头流浪乞讨人员救助管理和流浪未成年人解救保护工作的通知》。截

至2010年底，全国共有1593个救助管理站（流浪未成年人救助保护中心）。2003年以来，民政部门累计救助流浪、乞讨未成年人近100万人次。

作为一个人口庞大的发展中国家，儿童福利事业的进步是一个渐进发展的过程。随着我国国民经济的迅速发展，国家保障儿童福利的能力也逐渐增强。如何让儿童从经济的快速发展中获益，已经提上了国家和地方决策者的议事日程。在以人为本的科学发展观的指导下，相对于以往的两个儿童发展纲要，新儿纲在原来4个主要规划领域的基础上，增加了一个新领域，即“儿童与福利”。

新儿纲提出：“扩大儿童福利范围，推动儿童福利由补缺型向适度普惠型的转变。”这样，国家福利的指向就开始从以特殊困境下的儿童向所有儿童转变。在继续加强孤儿、贫困家庭儿童、残疾儿童、流浪儿童等弱势儿童群体的同时，针对所有儿童的福利制度也有望在新的10年内得以建立。

在医疗保障方面，新儿纲提出了保障儿童基本医疗卫生服务的目标，即：保障儿童享有基本医疗卫生服务，提高儿童基本医疗保障覆盖率和保障水平，为贫困和大病儿童提供医疗救助。规定的具体措施：一是在城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗制度框架内完善儿童基本医疗保障，逐步提高儿童医疗保障水平，减轻患病儿童家庭医疗费用负担；二是提高儿童医疗救助水平，加大对大病儿童和贫困家庭儿童的医疗救助，对贫困家庭儿童、孤儿、残疾儿童参加城镇居民基本医疗保险及新型农村合作医疗个人缴纳部分予以政府补贴。

根据2006年中国第二次全国残疾人抽样调查，中国残疾人总数达到8296万人，其中0—17岁残疾儿童为504.3万，占全部残疾人口的6.08%。近年来，政府出台了一系列法律法规及政策措施减少残疾的发生，改善残疾人生活质量，但是残疾儿童在医疗康复训练与服务、生活救助、教育等方面仍面临诸多的问题和困难。新儿纲对残疾儿童的康复救助和服务体系提出了明确的目标和措施。明确提出要建立0—6岁残疾儿童特别登记制度，对贫困家庭残疾儿童基本康复需求给予政府补贴。优先开展残疾儿童抢救性治疗和康复。要提高残疾儿童康复机构服务专业化水平。以专业康复机构为骨干、社区为基础、家庭为依托建立残疾儿童康复服务体系，加强残疾儿童康复转介服务。开展多层次的职业技能教育和实用技术培训，增强残疾儿童生活自理能力、社会适应能力和平等参与社会生活的能力。

流动儿童和留守儿童是伴随着中国市场经济和工业化、城镇化进程而出现的新的儿童群体。据统计，我国18周岁以下的流动儿童达2725万，留守儿童有5509万。人口流动带来的儿童问题，是我国儿童发展需要解决的新问题。新儿纲对保障流动儿童和留守儿童的权益所采取的对策包括：积极稳妥推进户籍制度改革和社会保障制度改革，逐步将流动人口纳入当地经济社会发展规划；建立16周岁以下流动儿童登记制度，为流动儿童享有教育、医疗保健等公共服务提供基础；整合社区资源，完善以社区为依托，面向流动人口家庭的管理和服务网络，增强服务意识，提高服务能力；健全农村留守儿童服务机制，加强对留守儿童心理、情感和行为的指导，提高

留守儿童家长的监护意识和责任。

在加强儿童福利方面，一些经济迅速发展的地方早已先行一步。比如，“十一五”以来，上海市政府就坚持公共服务逐步向来沪人口覆盖。公共教育方面，五年来，进城务工人员随迁子女在本市公办学校的就读比例逐步提高。2010年秋，全市47万余进城务工人员随迁子女已全部在公办学校或政府委托民办小学享受免费义务教育，其中超过七成在公办学校就读，占义务阶段在上海农民工子女总数的97.3%。2010年，来沪儿童在园人数已占在园总数的31%，0—3岁来沪儿童家庭同等享受社区免费计生服务、科学育儿早教指导服务等。在公共卫生方面，已实现计划免疫接种、0—6岁儿童保健管理项目向来沪妇女儿童全覆盖，上海少儿住院互助基金已覆盖来沪农民工子女。

又比如，拥有37.8万人口的陕西省神木县是一个煤炭大县，县域经济综合竞争力目前居全国百强县第44位。神木县政府从2008年起实施“十大惠民工程”。从这一年起，该县将免费儿童义务教育的年限从9年延长到了12年。从2009年起实行的“全民免费医疗”制度，实现了不论老幼，城乡统筹，在实现公民健康权方面实现了突破。

值得注意的是，新儿纲在继续完善保护儿童的法律体系方面，特别提出：“推进儿童福利、学前教育、家庭教育等立法进程。”这必将是未来10年加强儿童福利的实质性举措。

“软法之治”和“软规则之治”成为社会发展新趋势

国际法特别是包括《儿童权利公

约》在内的国际人权法常常被人们认为是“软法”，因为它们的实施有赖于各国政府的善意合作，由于缺乏有力的“牙齿”，似乎用处不大。在国内法中，刑法、民法等生活中由司法机关经常判决引用并加以执行的法律也被视为货真价实的“硬法”，而社会立法比如《未成年人保护法》、《妇女权益保障法》等包含许多倡导性原则和社会工作安排的律被一些人看作是“软法”——由于它们往往不能直接通过法院裁决或者由其他国家强制力量实施，而是需要不同的社会力量参与和配合才能得到落实，似乎更容易落空，所以受到轻视。

然而，实践证明，事实并非如此。在联合国的主导下，国际人权法的普及和发展非常迅速。人权法作为软法生命力更强、更恒久。现在，人权与安全和发展一同被列为联合国改革和发展的三大支柱。^⑤

在我国，随着中国妇女、儿童事业的发展，《妇女权益保障法》、《未成年人保护法》等社会法律受到更多重视。现在，作为我国治国方略的“依法治国”中的“法”内涵更深刻、外延更宽泛，不仅包括刑法、民法、经济法等传统法律部门，更包括福利立法、教育立法、特殊群体权益保护立法等新的“软法”部门。加强依法治国中的“软法之治”逐渐成为新的趋势。^⑥而为了落实“软法”，类似国家儿童发展纲要这样没有法律约束力，但是具有重要政策指导意义和政府行动计划作用的“软规则”，同样值得重新认识和加倍重视。

笔者认为，不论是“软法之治”，还是“软规则”之治，都是现代社会加强社会建设的必然。中国共产党在十六大时提出社会主义经济建



“儿童优先”原则是新儿纲的指导思想和基本原则。

设、政治建设、文化建设“三位一体”的建设目标，而到十七大时则发展为经济、政治、文化、社会“四位一体”的总体布局。以2011年2月19日胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上的重要讲话为标志，社会管理与社会建设在我国获得了前所未有的重视。笔者认为，胡总书记提出的建立和发展党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，体现的正是加强社会建设、保障人权、实现良治的新趋势。

《未成年人保护法》是“软法”的典型，而新儿纲正是“软规则”的代表。从这个角度说，我们的儿童事业，就是要通过实现“软规则之治”、“软法之治”，保障儿童权利。

关于未成年人犯罪的应对是新儿纲中的重点内容，也是一个典型的实例。目前，我国的未成年人违法犯罪问题比较突出，呈现出以财产犯罪为主、犯罪年龄趋向低龄化、实施

暴力犯罪问题日益突出、团伙犯罪现象严重等特点。据统计，全国法院平均每年审判的未成年人罪犯都在7万人左右。2006—2010年，未成年人刑事罪犯占全部刑事罪犯的比例分别为9.4%、9.4%、8.8%、7.8%、6.8%，虽然呈现逐年下降的趋势，但是形势仍然比较严重。

为此，新儿纲提出的举措包括：推动建立和完善适合未成年人的专门司法机构；贯彻《未成年人保护法》，探索未成年人案件办理专业化；完善涉嫌违法犯罪的儿童处理制度，对涉嫌违法犯罪的儿童，贯彻教育、感化、挽救的方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则；完善具有严重不良行为儿童的矫治制度，建立家庭、学校、社会共同参与的运作机制，对有不良行为的儿童实施早期介入、有效干预和行为矫治。

新儿纲的规定其实也是源于实践经验的总结。仍以上海为例。上海社会的新变化中最为突出的就是

外来人口的增加。该市现有常住人口2301.91万人，其中非上海户籍的国内外来人口所占比例快速增长。其中，常住外地来沪女性和儿童已分别占上海常住人口中女性、儿童人数的36.8%和40.9%。在上海，未成年人犯罪由2007年12.1/万人下降至2010年的5/万人。2007年，连年增长的未成年人犯罪达到了一个峰值，当年生效判决未成年被告人2682名，同比上升了9.51%，形势严峻。之后，上海市加强包括民生建设、少年司法等方面的社会建设逐渐取得成效，未成年犯罪率开始下降。到2010年，生效判决未成年被告人1364人，同比大幅下降34.27%。可以说，上海未成年人犯罪已经得到有效控制。与此同时，值得关注和思考的是，自2004年以来，非上海户籍未成年人犯罪在上海未成年人犯罪数量中已经过半，之后逐年上升，到2010年达到了84%。可见，应对未成年人犯罪方面，做好外来儿童的工作，就可以实现胜局已定。这提示了工作的重点。

为什么整体上的未成年人犯罪包括外来人口中的未成年人犯罪在降低？这得益于上海为了落实《未成年人保护法》和国家以及本地的儿童发展纲要，在包括民生建设和少年司法改革和创新在内的社会建设方面进行的努力。在少年司法方面，1984年上海市长宁区法院建立了全国第一个少年法庭。现在上海率先在各级检察院、法院系统建立专门的少年司法机构。它们把平等保护非上海籍未成年人作为关注的重点。对于被判处非监禁刑的儿童，上海市高级人民法院和市司法局联合社会各界，建立了6个市级“过渡性安置就业基地”，既便于社

区矫正部门进行跟踪考察帮教，也可以为年满16周岁的未成年人包括非上海籍未成年社区服刑人员提供技能培训 and 劳动场所。法院联合学校、社区和社会各界开展未成年人权利保护工作。它们将教育感化挽救失足未成年人工作从审判中延伸到审判后，从18周岁延长到25周岁，实行分别不同情况，对所有未成年罪犯每3个月或6个月进行定期回访。此时，法律实施绝不仅仅是公安、检察院和法院的工作，社会的方方面面特别是学校、社区、家庭等都成为工作的重要参与者。法律的实施转化成重要的社会工作。在上海，以儿童权利保护为核心、而不是以罪错追究为核心的社会工作机制取得了成效。上海的成功正是“软法之治”和“软规则之治”的成功。

其实，不仅是未成年人犯罪的应对，对于童工问题的治理，反对妇女儿童拐卖犯罪，创造儿童友好型社会环境等许多儿童权利保护领域的工作，都需要加强社会管理及其创新，彰显“软法之治”和“软规则”之治。

新儿纲还有许多新亮点。比如，针对《儿童权利公约》中规定的儿童的第一项权利、也被称为儿童获得人权的“钥匙”——儿童的出生登记权，它强调“落实儿童出生登记制度”；针对消除对女童的歧视，它强调“宣传性别平等观念，增强全社会性别平等意识”；针对儿童的参与权，它强调“保障儿童的参与和表达权利”。这些都是加强儿童权利保护的重要方面。

总之，新儿纲体现了我国政府立足国情，加强儿童权利保护的新举

措，它在推动我国儿童事业发展的过程中，具有强调儿童优先和儿童利益最大化原则、突出儿童福利以及倡导和实现“软法之治”和“软规则之治”的特点和趋势。正因为此，新儿纲的制定和实施，必将谱写我国儿童事业不断进步的崭新篇章。■

（作者系中国社会科学院国际法研究所所长助理、副研究员，中国社会科学院人权研究中心副主任、秘书长）

注释：

① 参见柳华文：《儿童最大利益原则的国内实施》，载柳华文主编：《儿童权利与法律保护》，上海人民出版社2009年版，第13—18页。

② 参见联合国人权事务委员会案例：Wim Hendriks 诉荷兰 (Communication No. 201/1985)，见 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, Vol. III, U.N. Doc. CCPR/C/OP/3, U.N. Sales No. E.02.XIV.1 (2002), p. 156.

③ 云南省昆明市中级人民法院 (2001)昆民终字第1514号。

④ 引自中国法院网，<http://www.chinacourt.org/html/article/200709/19/265509.shtml>。访问时间：2011年8月10日。

⑤ 参见柳华文：《以人权促进世界和谐》，载《人权》，2007年第2期，第34—35页。

⑥ 参见罗豪才：《直面软法的问题》，载罗豪才主编：《软法的理论与实践》，北京大学出版社2010年版，代序，第1—4页。