



大会

Distr.: General
24 February 2010

第六十四届会议

议程项目 64

大会决议

[根据第三委员会的报告(A/64/434)通过]

64/142. 关于替代性儿童照料的导则

大会，

重申《世界人权宣言》¹和《儿童权利公约》，²并在2009年庆祝《公约》通过20周年，

又重申人权理事会、人权委员会和大会以往所有关于儿童权利的决议，最近的决议是理事会2008年3月28日第7/29号、³2008年9月24日第9/13号⁴和2009年3月26日第10/8号决议⁵以及大会2008年12月24日第63/241号决议，

考虑到本决议附件所载的《关于替代性儿童照料的导则》为政策与做法订立了理想的方针，目的是加强执行《儿童权利公约》以及其他国际文书中关于已失去或有可能失去父母照料的儿童的保护和福祉问题的相关规定，

1. **欢迎**本决议附件所载的《关于替代性儿童照料的导则》，认为这是一套可帮助引导政策与做法的方针；

2. **鼓励**各国参考《导则》，并提请政府的相关行政、立法和司法机构以及人权维护者和律师、媒体乃至全体公众注意《导则》；

* 2010年4月13日由于技术原因重新印发。

¹ 第217 A(III)号决议。

² 联合国，《条约汇编》，第1577卷，第27531号。

³ 见《大会正式记录，第六十三届会议，补编第53号》(A/62/53)，第二章。

⁴ 同上，《第六十三届会议，补编第53A号》(A/63/53/Add.1)，第一章。

⁵ 同上，《第六十四届会议，补编第53号》(A/64/53)，第二章，A节。



3. 请秘书长在现有资源范围内采取步骤，以联合国所有正式语文传播《导则》，包括将其传送全体会员国、各区域委员会以及相关的政府间组织和非政府组织。

2009年12月18日

第65次全体会议

附件

关于替代性儿童照料的导则

一. 目的

1. 本导则的目的在于进一步执行《儿童权利公约》²及关于已失去或有可能失去父母照料的儿童的保护和福祉的其他国际文书的相关规定。

2. 以这些国际文书为背景，考虑到该领域的知识和经验的不断积累，本导则规定了政策和做法的理想定位。将在与替代性照料相关问题直接或间接相关的所有部门中广泛传播这些导则，特别是要设法：

(a) 支持各项工作，使儿童处于或重新回到家庭照料之下，如果做不到这一点，则寻找另一种适当的永久性解决办法，包括收养和伊斯兰法的“卡法拉”（监护）；

(b) 确保在寻求此类永久性解决办法的过程中，抑或在不可能找到这种办法或这种办法不符合儿童最大利益的情况下，确定和提供最适当形式的替代性照料，条件是应能促进儿童的全面和协调发展；

(c) 协助和鼓励各国政府更好地履行其在这方面的责任和义务，同时顾及各国的经济、社会和文化条件；

(d) 指导公私部门包括民间社会中与社会保护和儿童福利有关的所有政策、决定和活动。

二. 一般原则和观点

A. 儿童与家庭

3. 鉴于家庭是社会的基本单元，是儿童成长、获得福祉和受到保护的自然环境，应特别努力地使儿童持续处于或重新回到其父母或适当时候其他近亲属的照料之下。各国应确保家庭可以获得各种形式的支助，以履行照料职责。

4. 每个儿童和青年都应在有助于其充分发挥潜能且会得到支助、保护和照料的环境中成长。没有获得或没有获得足够父母照料的儿童往往没有这种养育环境。

5. 当儿童自己的家庭即使是在得到适当支助后也无法为儿童提供适足照料时，或是抛弃或放弃儿童时，各国有责任与主管地方当局及经适当授权的民间社会组

织一道，或是通过它们，保护儿童的权利，并确保提供适当的替代性照料。国家有责任通过主管当局，确保监督接受替代性照料的儿童的安全、福祉和发展情况，并定期审查所提供的照料安排是否适当。

6. 本导则范围内的所有决定、举措和办法均应在个案基础上进行，以特别确保儿童的安全和保障；须从有关儿童的最大利益和权利出发，遵循不歧视原则，并适当考虑性别观点。它们应以儿童可以获取所有必要信息为基础，充分尊重儿童的被咨询权及依照儿童不同阶段接受能力适当考虑其观点的权利。应尽一切努力，以儿童所偏好的语言，进行咨询和提供信息。

7. 适用本导则时，确定儿童的最大利益是为了确定关于已失去或有可能失去父母照料的儿童的行动方针，使其最适于满足儿童的需要和权利，同时需虑及确定这些利益的当时和在较长时期内，儿童在家庭、社会和文化环境中实现全面和个性化发展的权利以及其作为权利主体的地位。除其他外，确定进程应考虑到儿童有权发表自己的意见，而且对儿童的意见应按照其年龄和成熟程度给以适当的考虑。

8. 各国应在其整体的社会和人的发展政策框架内，制定和执行全面的儿童福利和保护政策，并注意改进现有的替代性照料规定，以反映本导则所载各项原则。

9. 作为旨在防止儿童与其父母分离的努力的一部分，各国应设法确保采取适当的、文化方面敏感的措施：

(a) 帮助能力因下列因素而受到限制的家庭照料环境：残疾、滥用药物和酒精、对土著和少数群体家庭的歧视以及生活在武装冲突地区或处于外国占领下的家庭；

(b) 适当照料和保护弱势儿童，如受到虐待和剥削的儿童、被遗弃儿童、街头儿童、非婚生儿童、孤身和失散儿童、国内流离失所儿童和难民儿童、移徙工人子女、寻求庇护者子女、感染艾滋病毒/艾滋病及其他严重疾病抑或受这些疾病影响的儿童。

10. 应特别努力消除基于儿童或父母所处状况的歧视。这些状况包括贫穷、种族、宗教、性别、心理和身体残疾、艾滋病毒/艾滋病或其他严重的身体或心理疾病、非婚生、社会经济方面的污名以及可能造成儿童被放弃、抛弃和/或遗弃的所有其他状况和境况。

B. 替代性照料

11. 原则上，所有与替代性照料有关的决定均应充分考虑到有必要让儿童留在离自己惯常居住地尽可能近的地方，以便其与家人联系和在可能的情况下与家人团聚，并尽量减少对其教育、文化和社会生活的干扰。

12. 与受到替代性照料包括非正式照料的儿童有关的决定，应适当考虑到重要的是要确保儿童有一个稳定的家，并满足其基本的安全需要和持续依恋照顾者的需要。一般而言，以永久性为主要目标。
13. 无论儿童处于何种照料环境，都必须在任何时候都得到尊严并受到尊重，并提供有效保护，以使其免受照料提供者、同龄人或第三方的虐待、忽视和各种形式剥削。
14. 应将剥夺家庭对儿童的照料作为最后手段，而且，在可能的情况下，这种措施应是临时性的，持续时间应尽可能短。应定期审查剥夺决定；依照下文第 49 段规定的评估，一旦剥夺的原始理由已得到解决或不复存在，为儿童的最大利益考虑，应使儿童重新回到父母照料之下。
15. 不得将经济贫穷和物质贫穷，或是可直接和特别归咎于贫穷的各种状况作为剥夺父母对儿童的照料、以替代性照料方式安置儿童或阻止其与家人团聚的唯一理由，而应将其视为一种信号，表明有必要向该家庭提供适当支助。
16. 必须注意促进和保障与无父母照料儿童的境况有特殊关系的所有其他权利，包括但不限于获得教育、保健和其他基本服务的机会、身份权、宗教或信仰自由、语言、财产保护和继承权。
17. 原则上，不得以替代性照料安置的方式将存在亲情的兄弟姐妹分开，除非有明显证据表明他们很可能会受到虐待，或有出于儿童最大利益考虑的其他正当理由。无论如何，应尽一切努力，使兄弟姐妹之间能够保持联系，除非这有违其意愿或有损其利益。
18. 鉴于在多数国家，无父母照料儿童大都由亲属或他人进行非正规照料，各国应依照本导则，设法采用适当手段，确保此类非正规照料安排中儿童的福利和保护，并适当尊重与儿童权利和儿童最大利益不相抵触的文化、经济、性别和宗教差异及习俗。
19. 任何儿童都应能随时得到法定监护人或其他被认定负有责任的成人抑或有关公共机构的支助和保护。
20. 提供替代性照料不得以促进提供者的政治、宗教或经济目标为首要目的。
21. 寄宿照料的采用应仅限于这种环境对有关儿童个体特别适当、必要且具有建设性并符合其最大利益的情况。
22. 根据多数专家的意见，应在以家庭为基础的环境中，为幼童，特别是 3 岁以下幼童，提供替代性照料。在下述两种情况下，本原则允许有例外：为防止兄弟姐妹分离；安置属紧急措施或只会按预定持续很短一段时间，最终将按计划实现家人团聚或是采用其他适当的长期照料办法。

23. 在承认寄宿照料设施与以家庭为基础的照料在满足儿童需要方面相互补充的同时，凡在有大型寄宿照料设施(机构)的地方，均应以全面的非机构化战略为背景，本着有利于逐步消除的具体目标和目的，发展替代性照料。为此，各国应制定照料标准，确保有利于儿童发展的特色和条件，如个性化照料和小群体照料；并应依据这些标准，评价现有设施。与设立或许可设立新的公共或私营寄宿照料设施有关的决定，应充分考虑到非机构化的目标和战略。

促进适用本导则的措施

24. 各国应最大限度地利用其可用资源，并于适当的时候，在发展合作框架内，分配人力和财政资源，确保及时在其各自领土上以及时的方式逐步执行本导则。各国应促进所有有关当局间的积极合作，并帮助把儿童和家庭福利问题纳入直接或间接相关的各部委工作的主流。

25. 各国有责任确定是否需要并请求开展国际合作，执行本导则。应适当考虑此类请求，并在可能和适当的时候，给予积极回应。各类发展合作方案均应注重加强本导则的执行工作。向一国提供援助时，外国实体不得提出任何有违本导则的倡议。

26. 注意到本导则的任何条款均不得被解释为鼓励或容许低于特定国家现有标准包括其立法中的现有标准所要求的标准。同样，鼓励主管当局、专业组织和其他各方以本导则的文字和精神为基础，制定针对国家或专业的具体准则。

三. 导则的范围

27. 本导则适用于针对 18 岁以下任何人的替代性正规照料的适当利用和条件，除非适用于儿童的法律规定成年年龄低于 18 岁。只在有明示时，本导则才同样适用于非正规照料环境，并应适当考虑大家庭和社区所发挥的重要作用及《儿童权利公约》² 规定的、国家对所有无父母照料或无法定和惯常照料者照料的儿童的义务。

28. 本导则所载各项原则也酌情适用于已得到替代性照料的青少年，以及在达到适用法律所规定成年年龄后的过渡期内需要继续得到照料或支助的青少年。

29. 为本导则之目的，下列定义应予适用，但下文第 30 段所列情况显然除外：

(a) 无父母照料的儿童：因任何原因，在任何情况下，无法受到父母至少一方夜间照料的所有儿童。凡无父母照料的儿童，如果身处惯常居住国境外，或身为紧急情况受害者，即可被指定为：

(一) “孤身”：没有得到另一名亲属抑或依照法律或习俗应负照料责任的成人的照料；或

(二) “失散”：与先前的法定或惯常主要照料者分离，但可能由另一名亲属陪伴。

(b) 替代性照料可采取的形式包括：

(一) 非正规照料：在家庭环境中提供的任何私人安排。亲属或朋友(非正规亲属照料)抑或其他人，以个人身份，经儿童、其父母或他人提议，而非经行政或司法当局抑或正式授权机构安排，持续或无限期地照顾儿童；

(二) 正规照料：所有由主管行政机关或司法当局下令、在家庭环境中提供的照料，以及所有无论是否由行政或司法措施促成、在寄宿环境包括私营设施中提供的照料。

(c) 根据提供环境的不同，替代性照料可分为：

(一) 亲属照料：以家庭为基础的照料，由儿童所在大家庭的成员或儿童所认识的家庭亲密朋友提供，不论是正规还是非正规性质；

(二) 寄养：主管当局为替代性照料的目的而将儿童安置在另一个家庭环境(非儿童自身家庭)的情况，所选家庭有资格提供此类照料，业经核准并将受到监督；

(三) 以家庭为基础或类似家庭的其他形式照料安置；

(四) 寄宿照料：在不以家庭为基础的群体环境中提供的照料，如用于提供紧急照料的安全场所、紧急情况下的临时安置中心以及所有其他短期或长期寄宿照料设施，包括集体之家；

(五) 接受监督的儿童独立生活安排。

(d) 关于负责提供替代性照料的一方：

(一) 机构系指为儿童安排替代性照料的公共或私营团体和部门；

(二) 设施系指为儿童提供寄宿照料的个别公共或私营单位。

30. 本导则所指替代性照料的范围不包括：

(a) 因被指称、指控或认为触犯法律而被司法或行政当局裁定剥夺自由的、《联合国少年司法最低限度标准规则》⁶和《联合国保护被剥夺自由少年规则》⁷所涵盖的18岁以下个人；

⁶ 第40/33号决议，附件。

⁷ 第45/113号决议，附件。

(b) 为本导则之目的，根据最后收养令，有关儿童从被有效置于收养父母监护之下接受照料的那一刻起，即被视同受父母照料。不过，本导则适用于在收养前或试收养期，将儿童安置于潜在收养父母那里的情况，只要他们符合其他相关国际文书所订立的此类安置相关规定；

(c) 为娱乐目的或因与一般意义上的父母不能或不愿意提供适当照料无关的理由，儿童自愿与亲属或朋友在一起的非正规安排。

31. 鼓励主管当局和其他相关方酌情将本导则用于寄宿学校、医院、为有心理和身体残疾或其他特殊需要的儿童设立的中心、营地、工作场所及其他负责照料儿童的地方。

四. 防止出现必须提供替代性照料的情况

A. 促进父母照料

32. 各国应落实政策，确保帮助家庭履行其对儿童的职责，并促进儿童与父母双方保持联系的权利。除其他外，这些政策应确保出生登记权，获得适足住房及基本保健、教育和社会福利服务，并促进采取各种措施，消除贫穷、歧视、边缘化、污名化、暴力、虐待儿童和性虐待及药物滥用，从而从根本上解决抛弃和放弃儿童及使儿童与家人分离的问题。

33. 各国应制定和执行协调一致、相辅相成、面向家庭的政策，促进和增强父母照料其子女的能力。

34. 各国应采取有效措施，防止抛弃和放弃儿童及使儿童与家人分离。除其他外，社会政策和方案应赋予家庭各种态度、技能、能力和工具，使其能够给予子女适当的保护、照料和培养。国家和民间社会，包括非政府组织、社区组织、宗教领袖及媒体，应发挥互补作用，实现这一目标。这些社会保护措施应包括：

(a) 强化家庭功能的服务，例如传授养育之道的课程和会议、促进积极亲子关系的活动、解决冲突的技能、就业和创收机会以及应要求提供的社会援助等；

(b) 辅助性社会服务，例如日托、仲裁和调解服务、对药物滥用的治疗、资金援助以及为有残疾的父母和儿童提供的服务等。此类服务最好应统筹提供并属于非侵扰性质，而且应直接在社区一级提供，并促使家庭作为伙伴积极参与，将其资源与社区和照料者的资源相结合；

(c) 青年政策，旨在增强青年的能力，使其能够积极面对日常生活中包括其决定离开儿童教养院时的挑战，并培养未来的父母就其性健康和生殖健康做出知情决定和履行其在这方面的职责。

35. 应利用各种补充办法和技巧，提供家庭支助。在支助进程的不同阶段，所用办法和技巧也各不相同，如家访、与其他家庭的聚会、个案会议及获得有关家庭的承诺。这些办法和技巧应旨在促进家庭内部关系，推动家庭与所在社区的融合。

36. 根据地方法律，应特别注意针对单亲父母、未成年父母及其子女，无论是婚生，提供和促进支助和照料服务。各国应确保未成年父母保有其作为父母和子女所固有的一切权利，包括可以获取自身发展所需各种适当服务、父母有权享受的津贴及继承权。应采取措施，确保保护怀孕少女，并保证其不会中断学业。此外，还应做出努力，减少对单亲父母和未成年父母的成见。

37. 应向失去父母或照料者后选择继续一起生活的兄弟姐妹提供支助和服务，条件是兄弟姐妹中的最年长者有意愿、也被认为有能力担当户主。各国应确保这种家庭可受益于免受一切形式剥削和虐待的强制性保护，以及地方社区和主管服务机构如社会工作者提供的监督和支助，并特别关注儿童的健康、住房、教育和继承权，途径包括依照上文第 19 段的规定，任命法定监护人、被认为负有责任的成人或在适当时候，获得法律授权的公共机构，担任监护人。应特别注意的是，要确保除作为户主的权利外，这类家庭的户主保有其作为儿童所固有的一切权利，包括接受教育和休闲娱乐。

38. 各国应确保提供日托包括全日制学校和临时照料，以使父母能够更好地履行其对家庭的整体责任，包括在照料有特殊需要儿童方面固有的额外责任。

防止家人分离

39. 应制定并持续适用良好专业原则基础上的适当标准，以便在主管当局或机构有理由认为儿童的福祉受到威胁时，评估儿童和家庭的状况，包括家庭照料儿童的实际和潜在能力。

40. 与拆散和重聚有关的决定应由具备适当资格、受过训练的专业人员，代表主管当局或经主管当局授权，根据评估结果作出。他们应与有关各方充分协商，并谨记必须为儿童的将来作打算。

41. 鼓励各国采取措施，全面保护和保证怀孕、分娩和哺乳期的权利，以确保尊严和平等，促进妊娠和儿童护理的适当发展。因此，应向未来的父母亲，特别是在履行父母责任方面有困难的未成年父母，提供支助方案。这些方案应旨在增强父母有尊严地履行父母责任的能力，避免其因自身弱势而导致抛弃子女。

42. 当儿童被放弃或抛弃时，各国应确保在此种情形中为儿童保密并保障其安全，此外尊重其根据国家法律在适当和可能情况下了解其出身的权利。

43. 各国应制定明确政策，处理儿童被匿名抛弃的情况。这些政策应表明是否需要及如何寻找家人，以及如何使家人团聚或如何将儿童安置在大家庭中。政策还

应允许及时就儿童是否有资格接受永久性的家庭安置做出决定，并允许快速安排此类安置工作。

44. 当想要永久放弃儿童的父母或法定监护人找到一个公共或私营机构或设施时，国家应确保该家庭得到指导和社会支助，鼓励并使其有能力继续照料儿童。如果不能做到这一点，应开展社会工作或其他适当专业评估，确定是否有其他家庭成员愿意永久地承担起照料儿童的责任，以及这种安排是否符合儿童的最大利益。如果这种安排没有可能或不符合儿童的最大利益，应努力在一段合理的时期内，找到一种永久性的家庭安置办法。

45. 当想要对方短期或无限期照料儿童的父母或照料者找到一个公共或私营机构或设施时，国家应确保他们能够得到指导和社会支助，鼓励并使其有能力继续照料儿童。只有在已尽一切努力且存在可接受的合理理由时，才可允许以替代性照料方式安置儿童。

46. 应对教师及其他从事儿童工作者进行特别培训，帮助其识别虐待、忽视和剥削等情形或确定是否存在被抛弃的风险，并将此类情况报告主管机关。

47. 任何有违父母意愿、要拆散父母与儿童的决定，均须由主管当局根据适用法律和程序，经司法审查后作出，并保证父母有上诉权且有机会获得适当法律代表。

48. 当儿童的唯一或主要照料者因防范性拘留或判决决定而被剥夺自由时，应尽可能在适当的情况下，充分考虑儿童的最大利益，采用非拘留性还押措施和判决。决定是否要带走在狱中出生的儿童和与父母生活在狱中的儿童时，各国应考虑及儿童的最大利益。应以与考虑到亲子分离的其他情况相同的方式，处理使这些儿童与父母分离的事项。应做出最大努力，确保仍在父母监护之下的儿童可以得到适当的照料和保护，同时保证儿童本身作为自由人的地位及参加社区活动的机会。

B. 促进家人团聚

49. 为了开展准备工作并帮助儿童和家庭，使儿童与家人团聚，应正式指定一个个人或小组，负责听取多领域咨询意见，与不同的有关行为人(儿童、家人、替代性照料者)协商，对儿童的境况进行评估，从而确定：有无可能让儿童与家人团聚，这样做是否符合儿童的最大利益，应采取哪些措施，以及应由谁来监督这些措施。

50. 应在获得有关各方同意的情况下，以书面形式订立团聚的目的以及家庭照料和替代性照料者在这方面的主要任务。

51. 主管机关应促进、支持和监督儿童与其家人专门为团聚目的而进行的定期、适当接触。

52. 一旦作出决定，即应将儿童与家人的团聚视为一个逐步落实且会受到监督的进程，同时，应在考虑到儿童的年龄、需要、不同阶段接受能力和分离原因的情况下，采取后续行动和辅助措施。

五. 提供照料的框架

53. 为了满足无父母照料儿童的特殊心理情感、社会和其他需要，各国应采取一切必要措施，确保立法、政策和财政条件允许提供适当的替代性照料备选办法，其中首选以家庭和社区为基础的办法。

54. 各国应确保依照本导则所载一般原则，针对紧急照料、短期照料和长期照料，提供一系列替代性照料备选办法。

55. 各国应确保所有参与向儿童提供替代性照料的实体和个人均得到主管当局的适当授权，且接受主管当局依照本导则进行的定期监督和审查。为此，这些当局应制定适当标准，以便从专业和道德方面评估提供照料者的适合性以及对其进行认证、监测和监督。

56. 关于对儿童的非正规照料安排，无论是在大家庭内，还是与朋友或其他方面所作的安排，国家都应酌情鼓励这些照料者将有关情况通报主管当局，以便他们和儿童能获得任何必要的资金和其他支助，从而促进儿童的福利和保护。在可能且适当的时候，各国应在适当时间之后，征得儿童及其父母的同意，鼓励和帮助非正规照料者做出正规照料安排，条件是要证明至此为止，这样的安排符合儿童的最大利益，且会在可预见的将来持续下去。

六. 确定最适当形式的照料

57. 从儿童的最大利益出发，决定是否要采用替代性照料方式的决策应通过司法、行政或其他被认可的适当程序进行，并有一定的法律保障，包括在任何法律诉讼中，酌情提供儿童的法律代表。决策应尽可能地由多学科小组中有适当资格的专家，在个案基础上，通过既定的结构和机制，并应依据严格的评估、规划和审查进行。在做出决策的各个阶段，均应根据儿童不同阶段的接受能力，与儿童并与其父母或法定监护人，进行充分协商。应为此向有关各方提供必要信息，据以形成意见。各国应尽一切努力，提供适当的资源和渠道，培训和确认负责确定最佳照料形式的专业人员，以更好地遵守这些规定。

58. 评估工作应做到快速、彻底和仔细，应虑及儿童当下的安全和福祉及其长期照料和发展问题，并应涵盖儿童的个性特征和发展特点、种族、文化、语言和宗教背景、家庭和社会环境、医疗病史及任何特殊需要。

59. 从主管当局接受评估后的初步报告和审查报告之时起，即应将这些报告作为决策规划的基本工具，以便除其他外，避免造成不当干扰和出现裁决不一致的情况。

60. 频繁变换照料环境对儿童的发展及情感培养能力是有害的，应予以避免。短期安置应以帮助确定适当的永久性解决办法为目标。应在没有无谓拖延的情况下，通过使儿童融入其小家庭或大家庭，或在不可能做到这一点时，使其融入替代性的稳定家庭环境，抑或在适用上文第 21 段的情况下，使其融入稳定且适当的寄宿照料环境，从而确保儿童安排的永久性。

61. 规划提供照料及确保永久性的工作应尽早展开，最好是在儿童进入照料环境之前，同时须虑及所审议备选方案的当下和长期优缺点，并包含短期和长期建议。

62. 规划提供照料及确保永久性的工作应特别基于下列几点，从而避免分离：儿童对其家庭属何种依恋关系，程度如何；家庭保障儿童福祉和协调发展的能力；儿童感受身为家庭一员的需要或愿望；儿童留在所处社区和国家的必要性；儿童的文化、语言和宗教背景及儿童与兄弟姐妹的关系等。

63. 除其它外，所订出的计划应清楚列明安置目标及旨在实现这些目标的措施。

64. 儿童及其父母或法定监护人应充分了解可用的替代性照料备选方案、各种方案的影响及其在该事项中的权利和义务。

65. 在准备、执行和评价面向儿童的保护措施时，应尽最大可能让其父母或法定监护人及可能的寄养照管人和照料者参与进来，并尊重儿童的特定需要、信仰和特殊愿望。在决策进程中，主管当局还可应儿童、父母或法定监护人的要求，酌情决定咨询儿童生活中其他重要人物的意见。

66. 各国应确保正式任命的法院、法庭抑或行政或其他主管机关以替代性照料方式安置的任何儿童，以及儿童的父母或其他承担父母责任者，有机会在法院做出安置决定前陈述自己的意见，获知他们有陈述意见的权利并得到相关协助。

67. 各国应确保被临时照料的儿童有权要求对其照料和待遇的适当性进行定期、全面审查，最好是至少每三个月一次。审查应特别考虑到儿童的个性发展和不断变化的需要、家庭环境的发展，以及从这些方面考虑的现行安置的适当性和必要性。审查工作应由有适当资格并获授权的人开展，同时应使儿童及儿童生活中的所有相关人员充分参与进来。

68. 应使儿童做好准备，以面对规划和审查进程造成的照料环境的各种变动。

七. 提供替代性照料

A. 政策

69. 国家或适当级别政府机构有责任确保制定和执行协调一致的政策，为所有无父母照料儿童提供正规和非正规照料。这些政策应当基于可靠的信息和统计数据。它们应确定一种程序，决定由谁负责照料儿童，同时考虑到儿童的父母或主

要照料者在儿童的保护、照料和发展中的作用。除非另有说明，儿童的父母或主要照料者应承担推定责任。

70. 所有与民间社会合作，参与转送无父母照料儿童并为其提供援助的国家实体，应采取有利于机构与个人信息共享和建立网络联系的政策和程序，确保这些儿童得到有效照料、善后和保护。应当确定替代性照料监督机构所在地点和/或运作模式，最大限度地方便那些需要提供服务的人。

71. 应特别注意保证替代性照料的质量，无论是寄宿照料还是家居照料，特别是在照料者的专业技能、挑选、训练和监管方面。应明确界定和澄清这两类照料者相对于儿童父母或法定监护人的作用与职责。

72. 各国主管当局应起草有关文件，规定与本导则一致的受替代性照料儿童的权利。应当使受替代性照料儿童能够充分了解照料环境的规则、规章和目标，以及他们应有的权利和义务。

73. 所有替代性照料服务均应基于提供者的一份书面声明，说明提供服务的目的和目标，以及提供者对儿童承担的责任的性质，它反映了《儿童权利公约》、²本导则和适用法律所规定的标准。所有提供者都应具有适当资格或根据法律规定获得核准，可以提供替代性照料服务。

74. 应制定一个监管框架，确保按照标准程序把儿童转送或安置到某种替代性照料环境。

75. 应尊重和促进提供替代性照料方面的文化和宗教习俗，包括与性别观点有关的文化和宗教习俗，如果这些习俗能够表明符合儿童的权利和最大利益。应通过广泛参与的方式考虑是否应当提倡此种习俗，促使有关文化和宗教领袖、专业人员和无父母照料儿童照料者、父母和其他有关利益攸关者以及儿童本人共同参与。

1. 非正规照料

76. 为保证个人或家庭提供的非正规照料符合适当的照料条件，各国应承认这种类型的照料所发挥的作用并采取适当措施，在对可能需要给予特别援助或监督的特定环境进行评估的基础上支持提供最佳照料方式。

77. 主管当局应酌情鼓励非正规照料者通报其照料安排，并且应设法保证使他们获得所有可提供的服务和福利，便于其履行照料和保护儿童的职责。

78. 国家应当确认非正规照料者对儿童承担的事实责任。

79. 各国应制定适当的特别措施，旨在保护非正规照料环境中的儿童不受虐待、忽视、童工和其他所有形式剥削的伤害，尤其关注由非亲属和儿童以前不认识的亲属提供的非正规照料，或者远离儿童惯常居住地的非正规照料。

2. 适用于一切形式正规替代性照料安排的一般条件

80. 安置儿童接受替代性照料时，应采取顾及儿童特点和关爱儿童的方式，尤其应有受过专门训练和原则上不穿制服的人员参与。

81. 采用替代性照料方式安置儿童时，应符合儿童保护和最大利益原则，鼓励和便利与儿童的家人以及与儿童关系亲密的其他人，比如朋友、邻居和以前的照料者保持联系。在未与家人接触的情况下，儿童应有权获取有关其家庭成员状况的信息。

82. 各国应特别注意保证由于父母被监禁或长期住院而接受替代性照料的儿童有机会与其父母保持联系，并接受这方面必要的心理辅导和支持。

83. 照料者应按照当地饮食习惯和有关饮食标准以及儿童的宗教信仰，确保儿童获得足够的健康和有营养的食物。必要时还应提供适当的营养补充。

84. 照料者应促进所照料儿童的健康，并根据需要做出安排，保证为其提供医疗保健、心理辅导和支持。

85. 儿童应根据自身权利，尽最大可能在当地社区教育机构中获得正规、非正规教育和职业教育。

86. 照料者应确保尊重每个儿童，包括残疾儿童、带有或感染艾滋病毒/艾滋病的儿童或有任何特殊需求的儿童，通过游戏和娱乐活动获得身心发展的权利，并为在照料环境内外开展此种活动创造机会。应鼓励和便利与当地社区中的儿童和其他人保持联系。

87. 在所有照料环境中均应满足婴幼儿，包括有特殊需要的儿童，在特定安全、健康、营养和发展方面的需要及其他需要，包括保护其对某一特定照料者日渐产生的依恋感情。

88. 应允许儿童满足其宗教和精神生活的需要，包括接受其所属宗教合格代表的探视，并自由决定参加或不参加宗教仪式、宗教教育或宗教辅导。应尊重儿童本人的宗教背景，不应鼓励或说服任何儿童在照料期间改变其宗教或信仰。

89. 所有对儿童负有责任的成年人应尊重和促进隐私权，包括提供适当设施以满足个人卫生和环境卫生需要，尊重性别差异和互动关系，以及为个人物品提供足够、可靠和便于取用的存储空间。

90. 照料者应了解他们在与儿童建立积极、安全和培养的关系方面所起的重要作用，并且应能发挥这种作用。

91. 所有替代性照料环境的住宿条件应满足卫生与安全方面的要求。

92. 各国必须通过其主管部门确保为受替代性照料儿童提供的住宿条件和对此种安置的监督工作能够有效地保护儿童免受虐待。在决定儿童的生活安排时，需

要特别注意每个儿童的年龄、成熟度和易受伤害程度。旨在保护儿童的措施应与法律相一致，不应使儿童与其所在社区同龄儿童相比在自由和行为方面受到不合理的限制。

93. 所有替代性照料环境都应提供充分保护，防止儿童遭受诱拐、贩运、买卖和其他一切形式剥削。任何因此而对儿童自由和言行的限制，都不应超出确保有效保护其免受此种行为伤害的必要限度。

94. 所有照料者都应促进和鼓励儿童和青年人作出和行使知情选择，同时考虑到可接受的风险程度和儿童年龄，并应符合他/她不断发展的能力。

95. 国家、机构和设施、学校和其他社区服务机构应采取适当措施，确保受替代性照料儿童在安置期间或安置之后不蒙受耻辱。这应包括努力尽可能减少对儿童进行受替代性照料身份的识别。

96. 所有纪律措施和行为管理，凡构成酷刑、残忍、不人道或有辱人格待遇，包括禁闭或单独禁闭，或可能危害儿童身心健康的其他任何形式身体和心理暴力者，都必须按照国际人权法予以严格禁止。各国必须采取一切必要措施，防止发生此种行为，并确保依法予以惩处。绝不应把限制儿童与其家人和其他对儿童特别重要的人接触作为一种处罚手段。

97. 不应允许使用武力和任何性质的限制，但为保障儿童或他人的身体或心理完整所绝对必要者除外，并且应符合法律规定，采用合理和相称的方式，尊重儿童的基本权利。通过药物和医疗手段实施限制，应以治疗需要为基础，没有专家的评价和处方不得使用。

98. 受照料儿童应可接触他们所信赖的能以完全保密方式向其倾诉的人。此人应由主管当局指定，并征得有关儿童的同意。应让儿童知道，在某些情况下，法律或道德标准可能会要求背弃保密义务。

99. 受照料儿童应可利用已知的有效和公正的机制，能够通过该机制，就他们的安置待遇或条件提出申诉或关切。此种机制应包括初步磋商、反馈、执行和进一步磋商。以前有过受照料经历的青年人应参与这一进程，对他们的意见给予应有的重视。这项工作应由经过培训、胜任儿童和青年人工作的人来完成。

100. 为促进儿童自我认同的意识，应在儿童的参与下保存一本生活手册，收入适当信息、照片、个人物品和与儿童生命中每一足迹相关的纪念物，伴随其整个成长过程。

B. 对儿童的法律责任

101. 在儿童父母不在或不能作出符合儿童最大利益的日常决定，以及主管行政机关或司法当局已下令或授权采用替代性照料方式安置儿童的情况下，指定的个

人或主管实体应享有法律权利和责任，在与儿童充分协商后，代替父母作出此种决定。各国应确保机制到位，指定这样的个人或实体。

102. 这种法律责任应由主管当局认定并直接监督，或通过正式认可的实体，包括非政府组织进行监督。对于有关个人或实体所采取的行动，应由指定机构实施问责。

103. 承担此种法律责任的人应当声誉良好，掌握儿童问题的相关知识，能够直接从事儿童工作，并了解托付给他们的儿童的任何特殊需求和文化需求。他们应接受这方面的适当培训和专业支持。他们应能够做出符合有关儿童最大利益的独立和公正的决定，促进和保障每个儿童的福祉。

104. 被指定的人或实体的作用和具体责任应包括：

(a) 确保儿童的权利得到保护，尤其确保儿童获得适当照料、膳宿、保健服务、发展机会、心理支持、教育和语言支持；

(b) 确保儿童必要时可获得法律和其它代理人的服务，与儿童进行协商，以便决策部门考虑到儿童的意见，同时向儿童提供建议并让其随时了解自己的权利；

(c) 促使确定一项符合儿童最大利益的稳定的解决办法；

(d) 在儿童与可能为儿童提供服务的各种组织之间建立一种联系；

(e) 协助儿童寻找家人下落；

(f) 如果实施遣返或家庭团聚，确保其符合儿童的最大利益；

(g) 酌情帮助儿童保持与家人的联系。

1. 负责正规照料的机构和设施

105. 法律应规定，所有机构和设施都必须登记，由社会福利机构或其他主管当局授权经营；不遵守这些法律者即构成犯罪，应依法予以惩处。主管当局应给予授权并根据标准进行定期审查，此种标准至少应包含机构或设施的目标、职能、工作人员征聘和资格、照料条件和财政资源和管理。

106. 所有机构和设施都应有与本导则一致的书面政策和做法说明，明确阐明其目标、政策、以及招募、监督、监管和评估合格和适当的照料者的适用方法和标准，以确保实现这些目标。

107. 所有机构和设施都应制定与本导则一致的工作人员行为守则，明确每个专业人员尤其是照料者的作用，包括对涉及任何工作人员渎职行为指控的明确的报告程序。

108. 为提供照料而提供资金的形式，绝不应导致鼓励对儿童进行不必要的安置或让儿童在由机构或设施作出或提供的照料安排中长时间逗留。

109. 应维持有关替代性照料服务机构行政管理的全面最新纪录，包括有关所有受照料儿童、工作人员和金融交易的详细档案。

110. 有关受照料儿童的记录应当完整、内容新、保密和安全，应包括有关接收儿童和儿童离去，每个儿童的照料安置形式、内容和细节的信息，以及任何有关身份证明文件和其他个人信息。在儿童的档案以及基于定期评价的报告中应列入有关儿童家庭情况的信息。此种记录应收录儿童在整个替代性照料期间的情况，负责照料儿童的经适当授权的专业人员应可查阅。

111. 在儿童的隐私权和保密性允许的限度内，可酌情允许儿童以及父母或监护人查阅上述记录。在查阅记录前后和期间，应提供适当的心理辅导。

112. 所有替代性照料服务机构均应有明确的政策，对每个儿童的有关信息予以保密，所有照料者均应了解并遵守这项规定。

113. 作为一个良好惯例，所有机构和设施均应有系统地确保在雇用照料者和其他直接与儿童打交道的工作人员之前，对其是否适合从事儿童工作做出适当的和全面的评估。

114. 机构和设施为雇用的照料者提供的工作条件，包括薪酬，应能最大限度地调动其积极性，产生工作满足感并保持任职连续性，使其愿意以最适当和最有效的方式发挥作用。

115. 应为所有照料者提供有关培训，使他们了解无父母照料儿童的权利以及儿童在特别困难情况中，如紧急安置或在其惯常居住地以外地点安置时，所面临的特殊脆弱状况。还应保证对文化、社会、性别和宗教问题具有敏感认识。各国还应提供足够的资源和渠道，肯定这些专业人员所作的工作，以便有利于这些规定得到执行。

116. 应向所有机构和设施雇用的照料人员提供培训，以恰当处理具有挑战性的行为，包括解决冲突的方法和手段，防止发生伤害或自我伤害行为。

117. 机构和设施应确保照料者酌情做好准备，以照顾有特殊需要的儿童，尤其是携带艾滋病毒/患有艾滋病或其他慢性身心疾病的儿童和有身体或心智残障的儿童。

2. 寄养

118. 主管当局或机构应制定一项制度，并应培训有关工作人员，评估儿童的需要，使之与潜在寄养照料者的能力与资源相称，并使所有有关人员作好安置准备。

119. 各地均应确定一批获得认可的寄养照料者，能够为儿童提供照料和保护，同时与家庭、社区和文化团体保持联系。

120. 应建立寄养照料者特别准备、支持和辅导服务机构，定期以及在安置前后和期间为照料者提供此种服务。

121. 在寄养机构和其他照料无父母照料儿童的系统内，照料者应有机会发表意见和影响政策。

122. 应鼓励建立寄养照料者联合会，以提供重要的相互支持，并促进制定常规做法与政策。

C. 寄宿照料

123. 提供寄宿照料的设施规模宜小，应围绕儿童的权利和需要来安排，环境应尽量与家庭或小群体环境接近。目标一般应为提供临时照料，并积极促进儿童与家人团聚，如果做不到这一点，则确保儿童在替代性家庭环境中得到稳定的照料，包括酌情通过收养或伊斯兰法的“卡法拉”（监护）给予照料。

124. 应采取措施，以便在必要和适当的情况下，可将只需要给予保护和受替代性照料的儿童与受刑事司法系统惩处的儿童分开安置。

125. 国家或地方主管当局应制定严格的筛选程序，确保此种设施只接收适当儿童。

126. 各国应确保寄宿照料环境有足够的照料人员，可实现个性化照料，并酌情使儿童有机会与特定的照料者建立密切的关系。照料环境对照料者的安排也应便于有效地实现各项目标，确保儿童受到保护。

127. 法律、政策和规章应禁止机构、设施或个人就寄宿照料安置，对儿童进行招募和游说。

D. 检查和监督

128. 参与提供照料的机构、设施和专业人员应对特定公共当局负责，公共当局则应，除其他外，确保经常检查工作，包括计划访问和不经宣布的访问，与工作人员和儿童进行讨论和了解情况。

129. 可能和适当的情况下，检查职能应包括对照料提供者的培训和能力建设部分。

130. 应鼓励各国确保设立独立监督机制，同时充分考虑到有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则（《巴黎原则》）。⁸ 监督机制应易于儿童、父母和无父母照料儿童工作人员使用。监督机制的职能应包括：

⁸ 第 48/134 号决议，附件。

(a) 在无人干扰的情况下与各种形式受替代性照料儿童交换意见，访问他们所生活的照料环境，并根据申诉或主动对这些环境中任何侵犯儿童权利的指控进行调查；

(b) 对有关当局提出相关的政策建议，目的在于改善失去父母照料的儿童的待遇，确保其与有关儿童保护、健康、发展和照料的有影响的研究成果相一致；

(c) 提交有关立法草案的建议和意见；

(d) 独立促进《儿童权利公约》²下的提交报告进程，包括促进向儿童权利委员会提交有关本导则执行情况的缔约国定期报告。

E. 支持善后

131. 对于计划内和计划外结束的儿童工作，机构和设施应有明确的政策并应执行商定的程序，确保落实适当的善后安置和(或)后续行动。在整个照料期间，它们应系统地旨在使儿童为今后自食其力和充分融入社会做好准备，特别是通过参与当地社区生活，获得社会和生活技能。

132. 从受照料转为善后安置，这一过程应考虑到儿童的性别、年龄、成熟度和特殊情况，包括心理辅导和支持，尤其是避免遭受剥削。应鼓励即将离开照料环境的儿童参与规划善后安置。有特殊需要的儿童，如残疾儿童，应受益于一个适当的支持系统，除其他外，确保避免不必要的机构安置。应鼓励公私两部门，包括采取激励措施促使其雇用来自不同照料服务机构的儿童，尤其是有特殊需要的儿童。

133. 应特别努力尽可能为每个儿童指派一名专业人士，协助其在结束受照料生活时实现自立。

134. 在安置上应尽早对善后安置做好准备，无论如何这项工作应在儿童离开照料环境前即已做好。

135. 应为即将离开照料环境的青年人提供持续的教育和职业培训机会，作为生活技能教育的一部分，帮助他们实现经济独立，有自己的收入。

136. 还应为即将脱离照料环境和善后安置的青年人提供获得社会、法律和保健服务的机会以及适当的财政支持。

八. 在惯常居住地国以外为儿童提供照料

A. 安置儿童到国外接受照料

137. 本导则应适用于所有公私实体，以及所有参与安排儿童去其惯常居住地国以外的国家接受照料的人，不论是出于治疗、临时托付、临时照料或其他任何原因。

138. 有关国家应确保指定的机构负责确定必须满足的具体标准，特别是在东道国的照料者甄选标准、照料质量和后续行动，以及监督和监测这些计划的运作。

139. 为确保在这种情况下适当开展国际合作和保护儿童，鼓励各国批准或加入1996年10月19日《关于在父母责任和保护儿童措施方面的管辖权、适用法律、承认、执行和合作的海牙公约》。⁹

B. 为已在国外的儿童提供照料

140. 本导则以及其他有关国际规定，应适用于所有公私实体及所有参与安排在其惯常居住地国以外的国家需要照顾的儿童的人，不论出于何种原因。

141. 已在国外的无人陪伴或失散儿童原则上应享有与有关国家的儿童同等水平的保护和照料。

142. 在决定提供适当的照料时，应在逐案的基础上考虑到无人陪伴或失散儿童各自情况的不同和差异，如种族或移民背景，或文化和宗教多样性。

143. 无人陪伴或失散儿童，包括通过非正规途径到达某一国家的儿童，原则上不应仅因违反有关领土入境和逗留的法律规定即被剥夺其自由。

144. 受贩卖活动之害的儿童不应因其被迫卷入非法活动而由警察拘留或受到惩处。

145. 大力鼓励各国在无人陪伴儿童身份被确认后，立即指定一名监护人，必要时由负责该儿童的照料和福祉的组织的代表在身份确定和决策过程中全程陪伴儿童。

146. 一旦无人陪伴或失散儿童开始接受照料，应作出一切合理的努力，在符合儿童最大利益且不会危及参与者的情况下，寻找他/她的家人下落并重建家庭联系。

147. 为协助规划无人陪伴或失散儿童的未来生活，以最佳方式保护他/她的权利，有关国家和社会服务当局应做出一切合理努力，设法获得有关文件和资料，以便对儿童在其惯常居住地国的风险和社会状况及家庭条件进行评估。

148. 在以下几种情况下，不得将无人陪伴或失散儿童送回其惯常居住地国：

(a) 如果根据风险和安全评估，有理由相信儿童的安全和安保受到威胁；

(b) 除非在送回儿童之前，合适的照料者，如父母、其他亲属、其他成人看护者、原籍国政府机构或受权机构或设施，已同意并且有能力对该儿童承担责任，为他/她提供适当照料和保护；

⁹ 联合国，《条约汇编》，第2204卷，第39130号。

(c) 如果按照主管部门的评估,出于其他原因,送回儿童不符合其最大利益。

149. 应铭记上述目标,促进、加强和增进国家、地区、地方当局和民间社会团体之间的合作。

150. 在符合儿童的最大利益并且不会危及儿童或其家人时,应当预见领事部门或无领事部门时原籍国的法律代表会有效参与。

151. 负责无人陪伴或失散儿童福祉的人,应协助儿童与其家人经常沟通,除非这样做违背儿童本人的意愿,或明显不符合他/她的最大利益。

152. 对于无人陪伴或失散儿童,以收养或伊斯兰法的“卡法拉”(监护)为目的的安置,不应视为合适的初步选择。鼓励各国在为找到儿童的父母、大家庭或惯常照料者作出一切努力之后,再考虑这一选择。

九. 紧急状况下的照料

A. 导则的适用

153. 本导则应继续适用于自然灾害和人为灾害,包括国际和非国际武装冲突以及外国占领所产生的紧急状况。大力鼓励希望为紧急状态下无父母照料的儿童提供服务的个人和组织依照本导则行事。

154. 在这种情况下,国家或有关地区事实上的当局、国际社会和所有提供或有意提供侧重儿童的服务的地方、国家、外国和国际机构应特别注意:

(a) 确保参与处理无人陪伴或失散儿童问题的所有实体和个人具有足够丰富的经验,受过专门培训,有应变能力,并具备以适当方式行事的条件;

(b) 必要时发展临时和长期家居照料服务;

(c) 寄宿照料只作为一项临时措施使用,直到能够发展家居照料服务;

(d) 禁止建立新的适于同时照料大批儿童的永久性或长期性寄宿设施;

(e) 防止儿童跨界流离失所,下文第 160 段中所述情况除外;

(f) 强制规定应合作寻找儿童家人下落并帮助儿童重返家庭。

防止分离

155. 各组织和当局应尽一切努力防止儿童与其父母或主要照顾者分离,除非出于儿童最大利益的需要,并且应确保它们的行动不是只向儿童而不向家庭提供服务和福利,从而无形中鼓励家庭分离。

156. 应通过以下途径防止儿童的父母或其他主要照顾者采取分离做法:

(a) 确保所有家庭能够获得基本食品和医疗用品及其他服务,包括教育;

(b) 限制订立寄宿照料选择办法，而且仅限于在绝对必要的情况下使用。

B. 照料安排

157. 应协助社区发挥积极作用，监督和处理当地环境中儿童所面临的照料和保护问题。

158. 应鼓励在儿童所属社区内提供照料，包括寄养，从而在社会生活和发展方面保持连续性。

159. 由于无人陪伴或失散儿童可能遭受虐待和剥削的风险最高，因而应当预见对照料者的监督和具体支持，以确保这些儿童得到保护。

160. 陷入紧急情况中的儿童不应被转到其惯常居住国以外的国家进行替代性照料，出于健康、医疗或安全等原因的临时性照料者除外。在这种情况下，提供照料的地点应尽可能不远离儿童家庭，由父母一方或儿童认识的照顾者陪伴，并制定明确的返回计划。

161. 如果重返家庭在一定时期内证明是不可行的或被认为违反儿童的最大利益，则应考虑确定稳妥的解决办法，如收养或伊斯兰法的“卡法拉”（监护）；如果做不到这一点，则应考虑采取其他的长期选择办法，如寄养照料或适当寄宿照料，包括集体之家和其他有监督的生活安排。

C. 寻找家人下落和重返家庭

162. 查明、登记和登记无人陪伴或失散儿童，在任何紧急情况下均为优先事项，并且应尽快予以落实。

163. 登记活动应由国家当局和明确授权负责这项工作并有这方面经验的实体进行或在其直接监督下进行。

164. 应当对所收集的信息予以保密，而且应建立相关系统，以便安全发送和存储信息的系统。信息应仅供经适当授权的机构为寻找家人下落、重返家庭和照料之目的使用。

165. 所有参与寻找家庭成员或主要法律或习惯照顾者下落的人，均应在一个协调系统下开展工作，在可能的情况下采用标准形式和相互兼容的程序。他们应确保所采取的行动不会危及儿童和其他有关人员安全。

166. 必须核实每一个儿童亲属关系的合法性，并确认儿童有与家庭成员团聚的意愿。在所有的追查工作完成之前，不应采取任何可能妨碍最终重返家庭的行动，如收养、更改姓名或远离可能找到家人的地方。

167. 应以安全和可靠的方式建立和保存有关儿童安置情况的适当记录，以便将来对家庭团聚有所帮助。

