



兒童權利公約

Distr.: General  
17 April 2013  
Chinese  
Original: English

兒童權利委員會

關於兒童享有休息和閒暇、從事遊戲和娛樂活動、  
參加文化生活和藝術活動的權利(第 31 條)的  
第 17 號一般性意見(2013 年)\*

\* 在委員會第六十二屆會議(2013 年 1 月 14 日至 2 月 1 日)上通過。

## 目錄

	段次	頁次
一. 導言.....	1-6	3
二. 目標.....	7	4
三. 第 31 條在兒童生活中的重要意義.....	8-13	4
四. 第 31 條法律分析.....	14-15	5
A. 第 31 條，第 1 款.....	14	5
B. 第 31 條，第 2 款.....	15	7
五. 第 31 條與更廣泛的《公約》背景.....	16-31	7
A. 與《公約》一般原則之間的聯繫.....	16-19	7
B. 與其他相關權利之間的聯繫.....	20-31	8
六. 為實現第 31 條創造條件.....	32-47	10
A. 最佳環境的要素.....	32	10
B. 實現第 31 條需應對的挑戰.....	33-47	11
七. 需要特別關注以實現其在第 31 條之下權利的兒童.....	48-53	15
八. 締約國的義務.....	54-59	17
九. 宣傳.....	60-61	22

## 一. 導言

1. 國際社會早已認識到遊戲和娛樂在所有兒童的生活中發揮的重要作用。1959 年的《兒童權利宣言》中所作的聲明——“兒童應有遊戲和娛樂的充分機會 [……]；社會和公眾事務當局應盡力設法使兒童得享此種權利” (第七條)——即證明了這一點。1989 年的《兒童權利公約》(《公約》)進一步強化這一聲明，在其第 31 條中明確指出：“締約國確認兒童有權享有休息和閒暇，從事與兒童年齡相宜的遊戲和娛樂活動，以及自由參加文化生活和藝術活動。”
2. 然而，委員會基於對《公約》之下兒童權利落實情況的審查，對締約國對第 31 條所載權利認識不足表示關切。對這些權利在兒童生活中發揮的重要作用認識不足，導致沒有為提供適當設施進行投資，保護性法律薄弱或根本不存在，以及國家和地方層面的規劃不考慮兒童等問題。一般而言，投資被用於提供有規劃和有組織的活動，但同樣重要的是，必須為兒童創造時間與空間，使他們能夠從事自發遊戲、娛樂和創造性活動，並促進社會支持和鼓勵這類活動的態度。
3. 委員會尤為關切的是，某些特定群體兒童，特別是女童、貧困兒童、殘疾兒童、土著兒童、少數民族兒童等在享有第 31 條規定的權利和獲得平等條件方面面臨困難。
4. 此外，世界的深刻變革對兒童享有第 31 條所載權利的機會產生了重大影響。城市人口，尤其是發展中國家的城市人口正在大幅度增加，與此同時，全球範圍內各種形式的暴力——在家中、學校、大眾媒體和街頭的暴力與日劇增。這些暴力的影響，加上所提供遊戲設施的商業化，都影響著兒童參加娛樂及文化和藝術活動的方式。對富裕和貧窮國家的許多兒童而言，童工、家庭工作或教育要求的提高使他們可用於享受這些權利的時間減少。
5. 編寫本結論性意見旨在應對這些關切問題，提高第 31 條所載權利的地位，促進締約國對這些權利在每個兒童的生活和發展過程中發揮的核心作用的認識和理解，並促請締約國制定措施，確保落實這些權利。第 31 條所載權利普遍適用於世界上各種各樣的社區與社會，尊重所有文化傳統和文化形式的價值觀。每個兒童不論生活在何處，文化背景如何，其父母的地位如何，都應能夠享有這些權利。
6. 本結論性意見僅在表面上觸及體育運動這一議題，因為它自身就是一項重要議題。就文化生活而言，本一般性意見主要側重與創造性或藝術活動相關的方面，而非第 30 條所述兒童享有自己的文化的權利這一更廣義的定義。

## 二. 目標

7. 本一般性意見旨在促進對第 31 條對兒童的福祉和發展所發揮的重要作用的<sup>1</sup>理解；確保尊重和加強適用第 31 條所載權利以及《公約》所載其他權利，並突出強調影響，以便確定：

(a) 締約國在制定旨在實現和充分落實第 31 條所界定的權利的所有執行措施、戰略和方案方面應盡的義務；

(b) 私營部門的作用和責任，包括從事娛樂、文化和藝術活動的公司以及為兒童提供這類服務的民間社會組織的作用和責任；

(c) 就遊戲和娛樂方面可採取的所有行動，向包括家長在內從事兒童工作的所有人提供指導。

## 三. 第 31 條在兒童生活中的重要意義

8. 理解第 31 條必須採納整體方式，既理解其組成部分，還需理解該條與整個《公約》之間的關係。第 31 條的各項要素是相互聯繫、相輔相成的，滿足這些要素可豐富兒童的生活。這些要素結合在一起，構成為兒童獨特和不斷發展的天性提供保護的必要條件。滿足這些要素對童年生活的質量、對兒童享有最佳發展的權利、對促進韌性和實現其他權利至關重要。具體而言，一種環境如果能夠為所有兒童提供遊戲和娛樂機會，就為創造性提供了條件；有機會通過自發遊戲發揮能力，可促進激勵、體力活動和技能的發展；融入文化生活可豐富有趣味的互動交流；休息能夠確保兒童擁有參與遊戲和創造性活動所需的精力和動力。

9. 遊戲和娛樂對兒童的健康和福祉至關重要，可促進創造性、想像力、自信、自我效能以及身體、社會、認知和情感力量和技能的培養。遊戲和娛樂可促進學習的所有方面；<sup>1</sup> 遊戲和娛樂是參與日常生活的一種形式，它們具有內在價值，正是因為它們為兒童提供了享受和快樂。研究證據強調，遊戲對兒童自發產生發展動力至關重要，對大腦的發展發揮重要作用，尤其是在幼年時期。遊戲和娛樂有助於促進兒童談判，重新平衡情感，解決衝突和作出決策的能力。通過參加遊戲和娛樂，兒童在行為中學習；他們探索和感知周圍的世界；嘗試新的想法、角色和體驗，並在這一過程中學習理解和構築他們在世界中所處的社會地位。

10. 兒童可在獨處時、與夥伴在一起時或在有成人支持的情況下遊戲和娛樂。兒童的發展可得到關懷和愛護他們的成人的支持，因為他們通過遊戲與兒童溝通。參加兒童的遊戲使成人獲得獨特的洞察力，並能夠從兒童的視角出發理解問題。成人參與兒童遊戲培養兩代人之間的相互尊重，有利於兒童和成人之間有效的相互理解和溝通，並創造了提供指導和激勵的機會。成人參與娛樂活動，包括

<sup>1</sup> 教科文組織，《為了二十一世紀的教育：問題與展望》(巴黎，1998 年)。

自願參加有組織的體育項目、競賽和其他娛樂活動可使兒童獲益。但是，如果成人施加過多控制，以致于破壞了兒童自己組織和開展遊戲活動的努力，則會降低可在培養創造性、領導能力和團隊精神等方面取得的收益。

11. 參加某一社區的文化生活是兒童獲得歸屬感的重要因素。兒童繼承和體驗其家庭、社區和社會的文化及藝術生活，通過這個過程發現和塑造自身的認同感，並反過來促進對文化生活和傳統藝術的激勵，加強其可持續性。

12. 此外，兒童通過自己的想像遊戲、歌曲、舞蹈、動畫、故事、繪畫、比賽、街頭戲劇、木偶遊戲、節日等活動，複製、改變、創造和傳播文化。隨著他們從大人和夥伴關係中獲得對周圍文化和藝術生活的理解，他們會通過自己這一代人的經驗解釋和調整這種生活的意義。通過與夥伴的玩耍，兒童創造和傳遞自己的語言、遊戲、秘密的世界、幻想及其他文化知識。從兒童的遊戲當中生髮出一種“兒童文化”，從學校和遊戲場所的遊戲，到城市兒童的活動，如玩彈球、自由奔跑、街頭藝術等等。兒童也是率先使用數字平臺和虛擬世界建立新的溝通方式和社交網絡的人群，這類網絡正在塑造不同的文化環境和藝術形式。參加文化和藝術活動不僅有利於幫助兒童形成對自身文化的理解，也幫助他們理解其他文化，因為這種活動為他們提供了擴大視野和從其他文化和藝術傳統中學習的機會，有利於相互理解和欣賞多樣性。

13. 最後，休息和閒暇對兒童發展的重要性不亞於營養、住房、醫療保健和教育等基本要素。如果得不到充分的休息，兒童就缺乏進行有意義的參與或學習所需的精力、動力及體能和心智能力。剝奪兒童的休息權可能對兒童的身體和心智發展、健康和福祉造成無法挽回的影響。兒童還需要閒暇，即沒有任何義務、娛樂活動或刺激物的時間和空間，他們可以選擇按照自己的意願，以活動或不活動的方式填補這些時間和空間。

## 四. 第 31 條法律分析

### A. 第 31 條，第 1 款

14. 締約國承認兒童享有以下權利：

(a) 休息：休息權要求允許兒童能夠從任何種類的工作、教育或消耗體力的活動中充分恢復過來，以確保他們的最佳健康狀況和福祉。這一權利還要求為兒童提供充足睡眠的機會。在幫助兒童實現活動後恢復體力和充足睡眠的權利時，必須考慮兒童能力的變化及其發展需要。

(b) 閒暇：閒暇指的是可用於遊戲或娛樂的時間。其定義是自由時間，即不指定用途的時間，在這一時間中不進行正式教育、不工作、不承擔家庭責任、履行其他維持生計的職能或參加個人以外的其他人指導的活動。換而言之，這主要是由兒童按照自己的意願自由處置的時間。

(c) 遊戲：兒童的遊戲指的是由兒童本身發起、控制和組織的任何行為、活動或程序；只要出現機會，遊戲可在任何時間、任何地點進行。看護人可幫助創造遊戲環境，但遊戲本身並非強制，它受內在動力驅使，遊戲本身就是目的，而非達到最終目的的手段。遊戲有利於發揮自主性、包括身體、心理或情感活動，其形式可能沒有窮盡，可能在團體中或單獨進行。這些形式在整個童年期間不斷變化和調整。遊戲的關鍵特徵包括趣味性、不確定性、挑戰、靈活性和非生產性。這些因素結合在一起促進了遊戲激發的快樂感，並為繼續遊戲提供動力。經常有人認為遊戲並不重要，但委員會重申，遊戲是兒童時代快樂生活的一個根本和重要方面，也是身體、社會、認知、情感和精神發展的一項關鍵要素。

(d) 娛樂活動：娛樂是一個總括術語，用於描述形形色色的各種活動，其中包括參加音樂、藝術、手工活動、社區活動、俱樂部、體育運動、競賽、徒步旅行和野營、培養愛好等。娛樂活動包括兒童自願選擇的活動或體驗，或者因為完成這些活動或體驗能夠使兒童立即得到滿足，或者因為他/她認為自己能夠從中實現一些個人或社會價值。娛樂經常在專門為娛樂而設計的空間中進行。雖然許多娛樂活動可能是由成年人組織和管理的，但娛樂應當是一項自願活動。例如，強制或被迫參加競賽和體育運動或強制參加青年人組織都不屬<sup>1</sup>娛樂。

(e) 與兒童的年齡相宜：第 31 條強調活動與兒童年齡相宜的重要性。就遊戲和娛樂而言，在確定提供的時間、可用空間和環境的特性、激勵的形式和多樣性、必要的成人監管程度以及確保安全和保安等問題時，必須考慮兒童的年齡。隨著兒童逐漸長大，他們的需求和願望會發生變化，從希望提供有遊戲機會的場所轉變為提供社交機會，與夥伴相處或獨處的場所。他們還會逐漸探索更多需要承擔風險和應對挑戰的機會。這些體驗符合青少年的發展需要，有利於他們找到認同和歸屬感。

(f) 文化生活和藝術活動：委員會贊同一種觀點，即兒童及其團體正是通過文化生活和藝術活動來表達他們的特定身份及其賦予生存的意義，並在與影響其生活的外部力量碰撞之後建立他們的世界觀。<sup>2</sup> 文化和藝術表現形式可在家中、學校、街頭和公共場所進行，還可通過舞蹈、節日、手工、慶祝活動、儀式、戲劇、文學、音樂、電影、展覽、影片、數字平臺和視頻等方式實現。文化發源于整個社區；不得剝奪任何兒童創造文化或從中獲益的權利。文化生活來自文化和社區內部，而非自上至下強加於人，國家擔任提供便利者而非供應者的角色。<sup>3</sup>

(g) 自由參加：兒童自由參加文化生活和藝術活動的權利要求締約國根據確保保護兒童和增進兒童最大利益的義務，尊重兒童獲得選擇和參與這類活動的

<sup>2</sup> 經濟、社會和文化權利委員會，關於人人有權參加文化生活的第 21（2009）號一般性意見，第 13 段。

<sup>3</sup> 見教科文組織，《墨西哥城文化政策宣言》，世界文化政策會議，墨西哥城，1982 年 7 月 26 日至 8 月 6 日。

權利，避免對其實施干涉。締約國還必須確保這項權利不受到其他人的限制。兒童決定行使或不行使這項權利是個人選擇，因此，其決定應得到承認、尊重和保護。

## B. 第 31 條，第 2 款

15. 締約國應尊重並促進兒童的以下權利：

(a) 充分參加文化和藝術生活：充分參加的權利具有三個相互聯繫並相輔相成的方面：

- (一) “接觸”要求為兒童提供體驗文化和藝術生活及瞭解各種不同表達形式的機會；
- (二) “參與”要求保證為兒童個人或團體提供切實機會，使他們能夠自由地表達自己、溝通、表現和參加創造性活動，從而使他們的個性得到充分發展；
- (三) “促進文化生活”包括兒童有權促進以精神、物質、智力和情感方式對文化和藝術的表達，從而推動其所屬社會的發展與轉型。

(b) 鼓勵提供適當的機會：雖然鼓勵提供適當機會的要求具體列舉出文化、藝術、娛樂和休閒活動，但委員會根據《公約》第 4 條對這一條所作的解釋也納入了遊戲。因此，締約國必須確保為兒童的參與創造必要和適當的先決條件，以推動和促進實現第 31 條之下權利的機會。只有在制定了必要的立法、政策、預算、環境和服務框架的前提下，兒童才可能實現其權利。

(c) 提供均等的機會：必須為每個兒童享有第 31 條之下的權利提供均等的機會。

## 五. 第 31 條與更廣泛的《公約》背景

### A. 與《公約》一般原則之間的聯繫

16. 第 2 條(不歧視)：委員會強調，締約國應採取一切適當措施，確保所有兒童有機會實現其在第 31 條之下的權利，不受任何種類的歧視，不因兒童或其父母或法定監護人的種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、民族、族裔或社會出身、財產、傷殘、出身或其他身份而有任何差別。應尤其關注某些兒童群體的權利，其中包括女童、殘疾兒童、在貧困或危險環境中生活的兒童、貧困兒童、懲教機構、醫療保健機構或收容機構的兒童、處於衝突或人道主義危機環境的兒童、農村社區的兒童、尋求庇護和難民兒童、街頭兒童、遊牧民族兒童、



移徙或內部流離失所兒童、土著兒童和少數民族兒童、童工、無父母的兒童以及面臨極大學業壓力的兒童。

17. 第 3 條(兒童的最大利益)：委員會強調，依照定義，實現第 31 條之下的權利符合兒童的最大利益。考慮兒童最大利益的義務適用於兒童個人及其團體或群組。所有的立法、政策和預算措施以及可能影響到第 31 條規定的權利、涉及環境或服務規定的措施都必須考慮兒童的最大利益。例如，這一條適用於涉及以下問題的規章：健康和安全、固體廢棄物的處置和收集、居住和運輸規劃、城市面貌的設計和無障礙性、提供公園和其他綠地、確定學校作息時間、童工和教育立法、實施規劃或制定有關互聯網隱私權的法律等。

18. 第 6 條(生命、存活與發展)：締約國必須盡最大可能，確保兒童的生命、存活與發展。在這方面，委員會提請注意，必須認識到第 31 條的不同方面對促進兒童發展和提高其能力發揮的積極價值。這一點也意味著用於落實第 31 條的措施應符合所有年齡兒童的發展需要。遊戲對兒童的發展發揮核心作用，締約國應幫助家長、看護人、政府工作人員和所有從事兒童工作的專業人員提高對這一問題的認識和理解。

19. 第 12 條(發表意見權)：作為單獨的個體和一個群體，兒童有權對影響他們的一切事項發表意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給以適當的看待，必要時應對兒童發表意見給予適當支持。兒童在從事遊戲和娛樂活動以及參加文化和藝術活動時有權選擇和發揮自主性。委員會強調，必須為兒童提供促進制定法律、政策、戰略和設計服務的機會，以確保履行第 31 條之下的權利。例如，兒童在這方面的貢獻可包括參與涉及以下問題的磋商：與遊戲和娛樂相關的政策、影響受教育權、學校架構及課程設置的法律或與童工相關的保護性法律、建設公園和其他地方設施、城市規劃和設計對兒童友好的社區與環境，還可向兒童瞭解他們對學校和更廣泛的社區提供的遊戲或娛樂及文化活動等機會的反饋意見。<sup>4</sup>

## B. 與其他相關權利之間的聯繫

20. 第 13 條：言論自由權是自由參加文化和藝術活動權的基本內容。兒童有權以他們選擇的任何方式表達自我，僅在必要時受到法律規定的限制，以確保尊重他人的權利和名譽以及保護國家安全或公共秩序或公共衛生或道德。

21. 第 15 條：兒童有權選擇朋友，也有權參加社會、文化、運動和其他形式的組織。結社的自由是其在第 31 條之下享有權利的一個組成部分，因為兒童可一同創造在成人和兒童之間很難進行的各種形式的想像遊戲。兒童需要與同性和異性的夥伴以及與擁有不同能力、來自不同階層、文化和年齡不同的夥伴相處，以便學習合作、容忍、分享和隨機應變。遊戲和娛樂為結成友誼創造機會，能夠在

<sup>4</sup> 見委員會關於兒童表達意見權的第 12 (2009) 號一般性意見。



加強公民社會、促進兒童的社會、道德和情感發展、塑造文化與建設社區等方面發揮關鍵作用。締約國必須加強提供機會，使兒童能夠在社區層面與他們的夥伴自由相處。締約國還必須尊重和支持兒童設立、加入和離開社團的權利以及和平集會的權利。然而，決不應強迫兒童參加或加入組織。

22. 第 17 條：兒童有權獲得可帶來社會和文化收益、來自不同社區、國家和國際來源的信息和資料。獲得這類信息和資料對他們實現充分參與文化和藝術活動的權力至關重要。鼓勵締約國確保通過不同媒體，盡可能地為兒童廣泛提供與其自身文化和其他文化相關的信息和資料，使用他們理解的語言，包括手語和盲文，允許版權法給予特例，以便確保以其他形式提供印刷資料。同時必須認真保護和保留文化多樣性，避免文化偏見。

23. 第 22 條：難民兒童和尋求庇護兒童在實現第 31 條之下的權利方面面臨深刻挑戰，因為他們常常在經受自身的傳統與文化錯位的同時受到東道國文化的排斥。必須努力確保難民和尋求庇護兒童擁有與東道國兒童均等的機會，以享有第 31 條規定的權利。還必須認識到，難民兒童有權保留和實踐自己的娛樂、文化和藝術傳統。

24. 第 23 條：必須向殘疾兒童提供無障礙和包容性的環境與設施，<sup>5</sup> 使他們能夠享有在第 31 條之下的權利。家庭、看護人和專業人員必須認識到具有包容性的遊戲的價值，它既是殘疾兒童的權利，也是其實現最優發展的手段。締約國應促進為殘疾兒童提供機會，使其平等和積極地參與遊戲、娛樂和文化與藝術生活，方法包括提高成人和殘疾兒童夥伴的認識，以及提供與其年齡相宜的支持或援助。

25. 第 24 條：實現第 31 條規定的權利不僅可促進兒童的健康、福祉和發展，而且有關生病和/或住院兒童享有第 31 條所載權利的適當規定可對促進兒童康復發揮重要作用。

26. 第 27 條：生活水準不足、不安全或過於擁擠的條件、不安全和不衛生的環境、食物不足、強迫從事有害或剝削性工作，上述這些情況都限制或剝奪了兒童享有第 31 條所載權利的機會。鼓勵締約國在制訂有關兒童，尤其是在自己家中沒有機會遊戲和娛樂的兒童的社會保護、就業、住房和使用公共場所的政策時，考慮這些政策對第 31 條之下兒童權利的影響。

27. 第 28 和 29 條：教育必須以在最大程度上發展兒童的個性、才智和身心能力為導向。實現第 31 條所載權利對遵守第 29 條所載權利至關重要。兒童要發揮最大潛力，需要文化和藝術發展以及參加運動和競賽的機會。委員會還強調，第 31 條之下的權利能夠使兒童的教育發展獲得積極收益；包容教育和具有包容性的遊戲相輔相成，應在幼教(學前)以及在小學和中學階段的每一天中為這類教育

<sup>5</sup> 見《殘疾人權利公約》，第七、第九和第三十條。

和遊戲提供便利。雖然遊戲對所有年齡的兒童都很重要和必要，但在就學的前幾年尤其具有重要意義。研究表明，遊戲是兒童學習的重要方式。

28. 第 30 條：應鼓勵來自族裔、宗教或語言少數群體的兒童享受和參與自己的文化活動。締約國應尊重來自少數群體的兒童及土著兒童的文化特性，確保給予他們與來自多數群體兒童均等的權利，使他們能夠參加反映其自身的語言、宗教和文化的文化與藝術活動。

29. 第 32 條：委員會注意到，在許多國家，一些兒童從事繁重的工作，導致他們被剝奪了在第 31 條之下的權利。此外，有數百萬兒童在整個童年時代的大部分時間中與其家人一樣擔任家庭工人或從事不危險的工作，得不到充分的休息或教育。各國必須採取一切必要措施保護所有童工，使他們免受侵犯其在第 31 條之下權利的待遇。

30. 第 19 條、第 34 條、第 37 條和第 38 條：暴力、性剝削、以非法或任意手段剝奪自由以及強迫在武裝衝突中服役等情況嚴重阻礙，甚至完全剝奪了兒童享有遊戲、娛樂和參加文化生活與藝術活動的能力。受到其他兒童的欺負也可能成為享有第 31 條之下權利的主要阻礙因素。締約國只有採取一切必要措施，保護兒童免于遭受這類行爲，才可能實現上述權利。

31. 第 39 條：締約國應確保為遭受忽視、剝削、虐待或其他暴力形式的兒童提供康復和重返社會方面的支持。兒童的經歷，包括那些痛苦和使之受到傷害的經歷可通過遊戲或藝術表現形式傳達。提供實現第 31 條之下權利的機會可作為一種重要方式，兒童可通過這種方式表達創傷或痛苦的人生經歷，以理解其過去，並更好地應對未來。遊戲和藝術表達能夠使他們通過一種自然、自我引導和自我治療的過程，傳達和更好地理解他們自身的感受和想法，預防或解決精神問題，並學習管理人際關係和衝突。

## 六. 為實現第 31 條創造條件

### A. 最佳環境的要素

32. 兒童擁有對遊戲和參加娛樂活動的自發渴求，即使是在最為惡劣的環境中也會尋找機會進行這類活動。但是，要使兒童能夠在最大程度上實現其在第 31 條之下的權利，有必要根據兒童不斷發展的能力，確保提供某些條件。正因為如此，兒童應擁有：

- 不受壓力束縛的自由；
- 免受社會排斥、偏見或歧視的自由；
- 免受社會傷害或暴力的安全的環境；

- 足以避免浪費、污染、交通阻塞和其他物質危險的環境，使他們能夠在自己的當地街區內自由和安全地行動；
- 與其年齡和發展相適宜的休息；
- 不受其他命令約束的閒暇時間；
- 用於遊戲、不受成人控制和管理的空間和時間；
- 在多樣化和具有挑戰性的戶外物理環境中無人陪伴進行遊戲的空間和機會，並且在必要時可便捷地尋求成人支持；
- 感受自然環境和動物世界、與這類環境和世界交流，在其中遊戲的機會；
- 投身於自己的空間和時間的機會，從而利用其想像和語言創造和改變其世界；
- 探索和了解其社區文化與藝術遺產、參與、創造和塑造這一遺產的機會；
- 與其他兒童一道參加競賽、體育運動和其他娛樂活動，在必要時得到經過培訓的培訓師或教練支持的機會；
- 家長、教師和社會作為一個整體承認第 31 條所載權利的價值與合理性。

## B. 實現第 31 條需應對的挑戰

33. 遊戲和娛樂的重要性得不到認可：在世界許多地方，遊戲被視為沒有任何內在價值、被用於無意義或無產出活動的“虧損”時間。家長、看護人和公務人員通常更加重視學習或經濟工作，而非遊戲，因為常常認為遊戲吵鬧、骯髒、有破壞性並令人反感。此外，成人常常缺乏支持兒童遊戲並且以玩耍的方式與兒童進行交流的信心，技能或知識。不論是兒童參加遊戲和娛樂的權利，還是這些活動對兒童的福祉、健康和發展發揮的根本重要意義，都得不到理解而且受到貶低。例如，當遊戲得到認可時，通常要求身體活動的遊戲和競技比賽(體育運動)比幻想或社會戲劇更受重視。委員會強調，進一步認可年長一些的兒童偏愛的遊戲和娛樂的形式與地點尤為重要。青少年經常尋找一些地點與夥伴見面，探索其正在形成的獨立性並向成年過渡。這是培養認同和歸屬感的一個重要方面。

34. 不安全和危險的環境：影響第 31 條所載權利的環境特徵既可能成為兒童健康、發展和安全的保護因素，也可能成為風險因素。就較年幼的兒童而言，在為他們提供探索和創造性機會的空間的同時，應能夠使其父母和看護人保持對他們的監督，包括通過目視和語言交流的方法。兒童需要進入具有包容性的活動空間，避免不正當危險，並且空間接近其住所；隨著他們能力的變化，需要採取促進其安全和獨立行動的措施。

35. 世界上大多數貧困兒童面臨物質危險因素，如污染的水源；開放的排汗系統；過於擁擠的城市；不受管治的交通；街頭照明不足和街道擁擠；公共交通不足；缺乏安全的當地遊戲地帶、綠地和文化設施；處於危險、暴力或有毒環境中的非正式城市“貧民窟”等。在衝突後環境中，兒童也可能受到地雷和未爆炸彈藥的傷害。的確，兒童面臨的風險尤為嚴重，一方面是因為他們天生的好奇心和探索遊戲加大了發生危險的可能性，另一方面是因為爆炸對兒童的影響更為嚴重。

36. 綜合的人為因素也可能使兒童在公共環境中面臨風險，這些因素包括：較多的犯罪和暴力事件；社區不安定和內戰；與毒品和幫派相關的暴力；綁架和販運兒童的風險；由有敵意的青年或成年人佔據的開放空間；對女童的侵害和性暴力。即使存在公園、遊戲場所、運動設施和其他場所，但這些場所所處位置經常使兒童面臨風險、得不到監視、被暴露在危險之中。所有這些因素造成的危險嚴重限制兒童安全遊戲和娛樂的機會。傳統上為兒童提供的許多空間日漸受到侵蝕，因此需要政府的更多干預，以保護第 31 條之下的權利。

37. 拒斥兒童使用公共空間：公共地帶的日漸商業化和將兒童排斥在外，也阻礙了兒童使用公共空間進行遊戲、娛樂和自己的文化活動。此外，在世界的許多地方，公共場所對兒童的容忍度逐漸下降。例如：對兒童實行宵禁；在社區和公園設置門禁；降低噪音容忍度；遊戲場所規定嚴格的“可接受的”遊戲行為規則；設置進入商場的限制等現象，形成了一種將兒童視為“問題”和/或犯罪者的概念。大量的媒體負面報導和媒體機構尤其將青少年廣泛視為一種威脅，不鼓勵他們使用公共空間。

38. 排斥兒童的行為對他們作為公民的發展產生重要影響。不同年齡段的成員共享包容的公共空間的體驗可促進和加強公民社會，鼓勵兒童認識到自己是享有權利的公民。鼓勵締約國促進較年長和較年輕的幾代人之間的對話，以鼓勵進一步認識到兒童是權利所有者，各地方或城鎮提供各種社區空間網絡以滿足所有兒童遊戲和娛樂的需要，這一點至關重要。

39. 平衡風險與安全：因為害怕兒童在當地環境中面臨物質和人為風險，導致世界一些地方提高了監測和監視的程度，結果使兒童遊戲的自由和娛樂的機會受到限制。此外，兒童本身也可能在遊戲和娛樂活動中對其他兒童構成威脅，例如：欺負、較年長的兒童虐待小孩，以及參加高風險活動的群體壓力等。雖然兒童在實現第 31 條所載權利時不應受到傷害，但一定程度的風險和挑戰是遊戲和娛樂活動的組成因素，也是這類活動產生收益的必要要素，需要達成一種平衡，一方面應採取行動減少兒童所處環境中不可接受的危險因素，如社區的街道應禁止機動車通行，改善街道照明或劃定學校遊戲場所的安全界限，另一方面應告知、幫助和扶持兒童採取必要的預防措施，以加強其自身安全。兒童的最大利益及聽取兒童的經驗和關切問題應作為確定兒童可承擔的風險程度的協調原則。

40. 無法親近自然：兒童通過親近自然、自我引導的遊戲、與成人一道探索自然、從成年人那裡瞭解到自然的奇跡和重要意義，進而學會理解、欣賞和愛護自

然界。童年時代在大自然中嬉戲和休閒的記憶能夠加強他們的應變能力，他們可利用這種能力應對壓力、從精神上激發對地球的讚歎，鼓勵其愛護地球的責任感。在自然環境中遊戲還有助於提高靈活性、平衡感、創造性、社會合作與專注的能力。通過園藝、收割、慶祝儀式和靜思等形式與自然界聯繫是許多國家文化藝術和遺產的重要組成部分。在城市化和私營化日益嚴重的世界中，兒童接觸公園、花園、森林、海灘和其他自然場所的機會正在受到侵蝕，在低收入城市地區生活的兒童最有可能無法充分接觸綠地。

41. 學業成績的壓力：在世界許多地方，因為強調正式學業取得成功，許多兒童被剝奪了第 31 條之下的權利。例如：

- 早期幼兒教育越來越注重學業目標和正規學習，導致遊戲時間減少，阻礙實現更全面的發展；
- 課外教學和家庭作業導致兒童進行自由選擇的活動的時間減少；
- 課程安排和日程表常常體現出對遊戲、娛樂和休息的必要性認識不足或提供的這類活動不足的問題；
- 在課堂上使用正式或說教式的教育方法，沒有利用主動在遊戲中學習的機會；
- 許多學校減少了兒童與大自然接觸的機會，兒童有越來越多的時間不得不在室內活動；
- 在有些國家，因學術課程增加，學校提供的文化和藝術活動的機會及專門的美術老師正在而減少；
- 對兒童能夠在學校進行的遊戲種類的限制阻礙了他們發揮創造性、探索和發展社會能力的機會。

42. 過於有組織和有計劃的日程：對於許多兒童而言，實現第 31 條所載權利的能力因為成人決定並強加於他們的活動而受到限制，例如，強制運動，殘疾兒童的康復活動或家中的雜活(尤其是女童)，導致兒童沒有或幾乎沒有時間進行自己主導的活動。在涉及政府投資的情況下，投資通常重點投入有組織的競技娛樂活動，有時兒童被要求或迫於壓力參加不是他們自己選擇的青年組織。兒童有權享有不受成人決定或控制的時間，以及可不遵守任何命令的時間，也就是說，如果他們願意，在這個時間裡可“什麼都不做”。具體而言，不參與活動能夠激發創造性。狹隘地將兒童的所有休閒時間用於有計劃的活動或競賽活動可能有損于兒童的生理、情感、認知和社會能力的良好發展。<sup>6</sup>

43. 發展計劃忽視第 31 條：許多國家的幼兒看護和發展工作僅僅注重兒童生存的問題，完全不關注能夠使兒童茁壯成長的條件。這方面的方案往往僅涉及營

<sup>6</sup> Marta Santos Pais, “《兒童權利公約》”，載于人權高專辦《人權報告手冊》(日內瓦，1997年)，第 393-505 頁。

養、免疫和學前教育，極少或完全不重視遊戲、娛樂、文化和藝術活動。實施這類方案的工作人員沒有接受過有關對兒童這些方面的發展需要提供支持的培訓。

44. 缺乏為兒童文化和藝術活動的投資：兒童接觸文化和藝術活動的機會常常受到若干因素的限制，包括缺乏家長的支持；參加活動的費用；缺乏交通方式；許多展覽、戲劇和活動以成人為中心；提供的活動內容、設計、地點和形式沒有兒童參與。有必要進一步強調提供激發創造性的空間。藝術和文化場所的經營者應超越實際空間看待事物，考慮他們的方案可如何體現和響應其所代表社區的文化生活。要使兒童參加藝術活動，就需要一種更加以兒童為中心的方針，專門委託兒童創作並展示他們的作品，以及吸收兒童參與活動的組織與計劃。在兒童時代參與這類活動可能激發一生對文化的興趣。

45. 電子媒體的作用日益提高：世界所有地區的兒童正在通過各種數字平臺和媒體，用越來越多的時間、同時作為消費者和創作者參加遊戲、娛樂、文化和藝術活動，包括看電視、發送信息、通過社會網絡溝通、遊戲、發佈文本、聽音樂和創作音樂、觀看和製作視頻和電影、創造新的藝術形式、張貼圖像等。信息和通信技術正在成為兒童日常生活的一個核心組成部分。如今的兒童在現實和網絡世界之間自由往來。這類平臺在教育、社會和文化等各個方面提供了大量收益，鼓勵各國採取一切必要措施，確保所有兒童擁有均等機會體會這些收益。接入互聯網和社會媒體是在全球化的環境中實現第 31 條所載權利的關鍵。

46. 然而，委員會表示關切的是，有越來越多的證據表明，這類環境以及兒童與這類環境接觸花費的時間也有可能使兒童面臨嚴重風險和傷害。<sup>7</sup> 例如：

- 接觸互聯網和社會媒體使兒童面臨網絡欺凌、色情製品和網絡誘拐等風險。許多兒童加入網吧、電腦俱樂部和遊戲廳沒有充分的進入限制，或沒有有效的監管制度；
- 主要由男孩參加的越來越多的暴力電子遊戲似乎與進攻行為有關係，因為這類遊戲非常吸引人，互動程度很高，並獎勵暴力行為。兒童一般反復玩這類遊戲，加強了負面學習，結果可能導致降低對他人所受疼痛和傷害的敏感性，以及助長對他人的進攻或傷害行為。越來越多的在線遊戲機會可能使兒童在沒有過濾屏障或保護的情況下接觸到全球用戶網絡，這也是令人關切的原由之一。
- 許多媒體，尤其是主流電視臺未能反映出整個社會中存在的各種文化所擁有的語言、文化價值觀和創造性。這種單一文化視角不僅限制所有兒童從可能提供的廣泛的文化活動中獲益，還可能強化一種貶低非主流文化價值的看法。電視還導致許多兒童遊戲，歌曲、傳統上在街頭和遊戲場所由一代人傳給另一代人的歌謠丟失；

<sup>7</sup> 兒童基金會，*Child Safety Online: Global Challenges and Strategies. Technical report*（《兒童網絡安全：全球挑戰和戰略—技術報告》）（佛羅倫薩，因諾琴蒂研究中心，2012 年）。



- 有人認為，兒童活動對屏幕的依賴越來越多，導致兒童的體力活動程度降低、睡覺減少、肥胖程度增加和其他相關疾病。

47. 遊戲的營銷和商業化：委員會表示關切的是，許多兒童及其家庭面臨玩具和遊戲製造商日益增加的不受監管的商業化和營銷行為影響。家長迫于壓力，購買越來越多對其子女的發展有害或與發揮創造性的遊戲相悖的產品，如宣傳電視節目、有既定人物和故事、阻礙發揮想像力的產品；帶有微型處理芯片、使兒童成為被動觀察者的玩具；預先設定活動模式的成套產品；宣傳傳統的性別定型觀念或導致女童性早熟的玩具；含有危險化學物質的玩具；仿真戰爭玩具和遊戲等。全球營銷活動還有可能削弱兒童參加社區傳統文化和藝術生活的程度。

## 七. 需要特別關注以實現其在第 31 條之下權利的兒童

48. 女童：承擔家務和照看兄弟姐妹及家人的重負、家長的保護心理、缺乏適當設施、對女童的預期和行為施加限制的文化假定，上述因素結合起來，限制了女童享有第 31 條所載權利，尤其是在青少年時期。此外，從性別上區分女孩和男孩的遊戲被廣大家長、看護人、媒體及遊戲和玩具製造商/生產商強化，導致社會上仍然保持傳統的性別作用劃分。有證據表明，男孩的遊戲為他們在現代社會中成功從事各種職業和適應另一些環境作準備，反之，女孩的遊戲通常引導她們進入家庭這種私人生活領域以及未來充當妻子和母親的角色。青少年男女常常被阻止進行聯合娛樂活動。此外，由於外部文化或自我施加的排斥或缺乏適當條件等因素，女孩參加體育活動和有組織遊戲的程度普遍較低。這一狀況令人擔憂，因為已證明參加體育活動可帶來身體、心理、社會和心智等方面的諸多收益。<sup>8</sup> 鑒於廣泛存在這些制約女童實現其在第 31 條之下權利的普遍障礙，委員會促請締約國採取行動與性別定型觀念作鬥爭，因為這類觀念助長並強化歧視的形式及機會不均等的現象。

49. 貧困兒童：接觸不到相關設施、沒有能力支付參加的費用、危險和受到忽視的街區環境、必須工作以及無助感和受到邊緣化的感覺，所有這些因素都阻礙最貧困的兒童實現第 31 條所載權利。許多兒童不僅面臨健康風險和家庭以外的安全問題，其家庭環境也完全或幾乎無法為之提供遊戲或娛樂的空間或場所。沒有父母的兒童尤其容易喪失第 31 條之下的權利；街頭兒童沒有遊戲的條件，通常被城市公園和遊戲場所有意排斥在外，但他們發揮自己的創造性，在街道這種非正式場所尋求遊戲機會。城鎮政府必須認識到公園和遊戲場所對貧困兒童實現第 31 條所載權利發揮的重要作用，應就部署警力、規劃和發展舉措等問題與他們進行對話。各國都需採取行動，確保所有兒童能夠接觸和獲得參與文化與藝術活動的機會以及參與遊戲和娛樂的平等機會。

<sup>8</sup> 教科文組織，《國際體育運動憲章》，1978 年。



50. 殘疾兒童：殘疾兒童在實現第 31 條所載權利方面面臨多重障礙的制約，其中包括：被可以交朋友和進行遊戲和娛樂的學校、非正式和社會場所排斥在外；在家庭中受到隔離；仇視和排斥殘疾兒童的文化態度和負面偏見；公共場所、公園、遊戲場所和設施、電影院、劇院、音樂廳、運動設施和場館等地存在進入障礙；以安全為由禁止他們進入運動或文化場所的政策；交流障礙和不能提供翻譯和適應其需要的技術；缺乏無障礙的交通方式等。如果沒有相關投資，用於幫助殘疾兒童接觸廣播電臺、電視、電腦和平板電腦，包括採用輔助科技幫助其接觸這些設施，也會限制這些兒童享有其權利。在這方面，委員會歡迎《殘疾人權利公約》第三十條，該條強調締約國有義務確保殘疾兒童享有與其他兒童一樣的平等機會參加遊戲、娛樂體育及休閒活動，包括在主流學校系統參加這類活動。有必要主動採取措施，消除障礙，促進無障礙性，為殘疾兒童參與所有這類活動提供包容的機會。<sup>9</sup>

51. 收容機構的兒童：有許多兒童在收容機構中度過所有或部分兒童時代，這類機構包括收容所和學校、醫院、拘留中心、青少年拘留所和難民中心等，在這些場所，他們遊戲、娛樂和參與文化與藝術生活的機會可能受到限制或被剝奪。委員會強調，各國應努力避免將兒童安置在收容場所；在實現這一目標之前，各國應採取措施，確保所有這類機構保證為兒童提供空間和機會，使他們能夠與同一社區的夥伴交流、玩耍和參加遊戲、體育活動及文化與藝術生活。這類措施不應局限於強制或有組織的活動；有必要提供安全和激勵的環境，使兒童能夠進行自由的遊戲和娛樂。應在可能的情況下，在地方社區為兒童提供這類機會。在收容機構長期生活的兒童還需要獲得足夠的文學作品、期刊及接觸互聯網，還應為幫助他們使用這類資源提供支持。有必要提供時間、適當的空間、充足的資源與設備、訓練有素和自覺的工作人員及專門預算，以便創造必要的環境，確保所有在收容機構生活的兒童能夠實現其在第 31 條之下的權利。

52. 土著和少數民族兒童：族裔、宗教、種族或種姓歧視可能導致兒童無法實現第 31 條之下的權利。仇視、同化政策、排斥、暴力和歧視都可能成為障礙，妨礙土著和少數民族兒童實踐自身的文化習俗、儀式和慶典，並阻礙他們與其他兒童一道參與體育、競技、文化活動、遊戲和娛樂活動。各國有義務承認、保護和尊重少數群體參加在其自身生活的社會中的文化與娛樂活動，以及保護、促進和發展其自身文化的權利。<sup>10</sup> 但是，土著兒童也有權體驗和探索其自身家庭傳統界限範圍以外的文化。文化與藝術方案必須以包容性、參與和不歧視作為基礎。

53. 在衝突、人道主義危機和自然災害處境中的兒童：在發生衝突或自然災害的情況下，第 31 條規定的權利享有的優先級別常常低於提供食物、庇護場所和藥品。然而，在這類情況下，兒童在遭遇損失、混亂和創傷之後，遊戲、娛樂和

<sup>9</sup> 關於殘疾兒童的權利的第 9 (2006) 號一般性意見。

<sup>10</sup> 《聯合國土著人民權利宣言》(大會第 61/295 號決議，附件)。

參加文化活動的機會可在幫助兒童恢復正常和快樂感等方面發揮重要的治療和康復作用。例如，遊戲、音樂、詩歌或戲劇能夠幫助難民兒童和遭受喪親、暴力、虐待或剝削的兒童克服情感傷痛，重新把握自己的人生。這類活動可恢復認同感，幫助兒童理解在他們身上發生的事件，並使他們找回樂趣和享受。參加文化或藝術活動以及遊戲和娛樂使兒童有機會分享體驗、重建個人價值感、探索自身的創造性以及獲得一種聯通和歸屬感。創造遊戲環境還為監測者提供了查明遭受衝突有害影響的兒童的機會。

## 八. 締約國的義務

54. 第 31 條要求締約國履行三項義務，保證所有兒童都能夠不受歧視地實現該條所載權利：

- (a) 尊重的義務要求締約國不可直接或間接干涉享有第 31 條規定的義務；
- (b) 保護的義務要求締約國採取步驟，防止第三方干涉享有第 31 條之下的義務；
- (c) 落實的義務要求締約國採取必要的立法、行政、司法、預算、促進和其他措施，通過採取行動，提供一切必要的服務、設施和機會，以促進全面享有第 31 條規定的權利。

55. 《經濟、社會、文化權利國際公約》在規定逐步實現經濟、社會和文化權利並認識到資源有限會引起問題的同時，也規定締約國有具體和持續的義務，即使在資源不足的情況下，也應“爭取保證在這種條件下盡可能廣泛地享有有關的權利”<sup>11</sup> 因此，禁止任何與第 31 條之下的權利相關的倒退措施。如果有意採取這類措施，締約國必須證明已認真審議了所有替代方法，包括對兒童就此問題表達的看法給予適當重視並且決定擁有合理的解釋，銘記《公約》規定的所有其他權利。

56. 尊重的義務包括制定具體措施，旨在實現對每個兒童個人或與他人一道實現在第 31 條之下權利的尊重，包括：

- (a) 為看護人提供支持：應根據《公約》第 18 條第 2 款，就實現第 31 條之下的權利，向家長和看護人提供指導、支持與便利。例如，這類支持可採取現實指導的形式，指導包括如何在遊戲時傾聽兒童的聲音；創造便於兒童遊戲的環境；允許兒童自由遊戲和與其他兒童遊戲。該指導還應強調鼓勵創造性和靈巧；平衡安全問題和探索發現；價值對發展的重要性以及在指導下接觸文化、藝術和娛樂活動等。
- (b) 提高認識：締約國應投資於一些措施，對不重視第 31 條所載權利的普遍文化態度提出質疑，包括：

<sup>11</sup> 經濟、社會和文化權利委員會關於締約國義務的性質的第 3(1990)號一般性意見，第 11 段。

- 使公眾認識到遊戲、娛樂、休息、閒暇及參與文化與藝術活動不僅是所有年齡的男孩與女孩擁有的一項權利，而且對促進他們享受童年、促進兒童的最佳發展以及建立積極的學習環境具有重要意義；
- 採取措施，質疑普遍存在的，尤其是針對青少年的負面態度，這種態度限制他們享有第 31 條之下所載權利的機會。具體而言，應為兒童創造機會，在媒體中展現自我。

57. 保護的義務要求締約國採取行動，防止第三方干涉或限制第 31 條規定的權利。因此，各國有義務確保：

(a) 不歧視：須制定法律，保證每一名兒童都能夠不受任何理由歧視地接觸所有娛樂、文化與藝術環境，包括公共和私人空間、自然空間、公園、遊戲場所、運動場館、博物館、影院、圖書館、劇院，以及文化活動、服務與項目；

(b) 對非國家行為者的監管：應制定法律、規章和準則，同時制定必要的預算分配和有效的監測與執行機制，以確保公民社會的所有成員，包括企業界遵守第 31 條的規定，其中包括：

- 為所有兒童提供就業保護，保證對工作的性質、小時和天數進行適當限制，保證根據兒童不斷變化的能力規定休息時間並提供用於娛樂和休息的設施。鼓勵各國批准和執行勞工組織第 79、90、138 和 182 號公約；<sup>12</sup>
- 為所有遊戲和娛樂設施、玩具和競賽設備規定安全性和無障礙性標準；
- 履行在城市和農村發展計劃中納入有關實現第 31 條之下權利的條款及提供相關機會的義務；
- 保護兒童免于接觸可能對其福祉產生傷害的文化、藝術或娛樂資料，包括對媒體播放的內容和電影規定保護和分級制度，同時考慮關於言論自由的第 13 條和關於家長的責任的第 18 條的規定；
- 制定禁止為兒童生產仿真戰爭遊戲和玩具的規定；

(c) 保護兒童免受傷害：必須針對在遊戲、娛樂、運動、文化和藝術等方面從事兒童工作的所有專業人員，制定和執行有關兒童保護的政策、程序、職業道德規範、法規和標準。還必須認識到，有必要保護兒童在行使第 31 條之下權利時免受可能由其他兒童導致的潛在傷害；<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 勞工組織第 79 號公約——《未成年人（非工業部門就業限制）夜間工作公約》；第 90 號公約——《（受雇用於工業的）未成年人夜間工作公約》；第 138 號公約——《准予就業最低年齡公約》；第 182 號公約——《最惡劣形式的童工勞動公約》。

<sup>13</sup> 關於兒童免遭一切形式暴力侵害的權利的第 13（2011 年）號一般性意見。

(d) 網絡安全：應採取措施，促進網絡的接入和無障礙性以及兒童的安全。這類措施應包括扶持和為兒童提供信息的行動，使他們能夠安全上網，成為數字環境中自信和有責任的公民，並報告遇到的濫用或不當行為。還需要採取措施，通過立法和國際合作，減少對濫用互聯網的成人有罪不罰的現象；對有害或評級為成人使用的資料及遊戲網絡設置進入限制；為家長、教師和政策制定者提供進一步資料，以提高他們對暴力遊戲相關潛在風險的認識，並制定促進為兒童提供更安全和有吸引力的選擇的戰略；

(e) 衝突後的安全：應採取積極措施，在衝突後及災害情況下恢復和保護第 31 條之下的權利，包括：

- 鼓勵遊戲和有創意的表達方式，以促進韌性和心理康復；
- 創造或重建安全的空間，包括學校，使兒童能夠參加遊戲和娛樂活動，作為其生活正常化的一部分；
- 必須在地雷對兒童安全構成威脅的地帶進行投資，確保完全清除所有受影響地區的地雷和集束炸彈；<sup>14</sup>

(f) 市場營銷與媒體：應開展行動，以便：

- 審查有關兒童玩具和遊戲商業化，包括以兒童電視節目和直接相關的廣告形式實現商業化的政策，尤其關注宣傳暴力、以性感方式呈現女孩或男孩以及強化性別偏見和對殘疾人的偏見的廣告；
- 限制兒童觀看高峰時間的廣告；

(g) 投訴機制：必須為兒童制定獨立、有效、安全和可用的機制，使他們在第 31 條之下的權利受到侵犯的情況下能夠提出投訴和尋求補償。<sup>15</sup> 兒童需要瞭解他們能夠向誰投訴和如何投訴(程序如何)。鼓勵各國簽署和批准《兒童權利公約關於設定來文程序的任擇議定書》，允許單獨的兒童提交有關權利受到侵犯的投訴。

58. 落實的義務要求締約國制定一系列措施，確保落實第 31 條規定的所有權利。根據《公約》第 12 條，不論是在國家還是地方層面的所有這類措施，包括規劃、設計、制定、執行和監測等措施都應與兒童本身以及非政府組織和基於社區的組織合作制定，例如，可通過兒童俱樂部和協會、社區藝術與運動團體、殘疾兒童和成人的代表組織、少數群體和遊戲組織的代表開展合作。<sup>16</sup> 具體而言，應考慮以下問題：

<sup>14</sup> 《戰爭遺留爆炸物議定書》（《特定常規武器公約》第五號議定書）。

<sup>15</sup> 關於獨立的國家人權機構在增進和保護兒童權利方面的作用的第 2（2002）號一般性意見。

<sup>16</sup> 關於兒童表達意見的權利的第 12（2009）號一般性意見。



(a) 立法和規劃：委員會強烈建議各國考慮制定確保每名兒童實現第 31 條之下權利的法律，同時制定執行時間表。這一法律應採納充足性原則——應給予所有兒童行使這些權利的充足的時間與空間。還應考慮針對第 31 條制定專門的計劃、政策或框架，或將其納入執行《公約》的總體國家行動計劃。該計劃應考慮第 31 條對所有年齡段男孩和女孩的影響，以及對被邊緣化群體和社區兒童的影響；計劃還應認識到，為兒童自己主導的活動創造時間與空間與為有組織的活動提供設施與機會同樣重要；

(b) 收集數據和研究：需要制定衡量遵守情況的指標以及用於監測和評估的機制，以便確保在履行第 31 條之下的義務方面對兒童負責。各國需要收集基於人口的數據，按年齡、性別、族裔和殘疾狀況分列，從而瞭解兒童參加遊戲、娛樂及文化和藝術生活的程度與性質。這類資料應當為規劃程序提供參考，並作為衡量執行進展的依據。還需要對兒童及其看護人的日常生活及住房和住所周圍環境條件的影響開展研究，以便瞭解兒童及其看護人利用當地環境的情況；在享有第 31 條之下權利時遇到的障礙；為跨越這些障礙採納的方針以及進一步實現這些權利所需的行動。這類研究必須積極吸收兒童本身，包括來自最邊緣化社區兒童的參與；

(c) 國家與市鎮政府的跨部門合作：對遊戲、娛樂和文化及藝術活動進行規劃要求納入一種廣泛和綜合的方針，涉及國家、區域和市鎮當局之間的跨部門合作和問責。相關部門不僅包括直接處理兒童事務的部門，如衛生、教育、社會服務、兒童保護、文化、娛樂和體育等部門，還包括與水和衛生設施、住房、公園、交通、環境和城市規劃相關的部門，所有這些部門都對創造能夠使兒童實現第 31 條之下權利的環境產生重要影響；

(d) 預算：應審查預算，確保納入為兒童的文化、藝術、體育、娛樂和遊戲活動劃撥的預算，並且與兒童在總人口中所占比例相符，並在所有年齡段的兒童中進行分配，例如為以下活動提供預算支持：製作和發佈兒童書籍、雜誌和文章；為兒童提供各種正式和非正式藝術表現形式；無障礙的設備與建築及公共空間；為體育俱樂部或青年中心等設施提供資源。還應考慮確保最受邊緣化兒童使用設施所需措施的費用，包括有義務提供合理的食宿服務，確保殘疾兒童可平等地使用設施；

(e) 通用設計<sup>17</sup>：投資於通用設計在遊戲、娛樂、文化、藝術和體育設施、建築、設備和服務等方面是必要的，與促進包容和保護殘疾兒童免受歧視的義務相符。各國應調動非國家行為者，確保在規劃和生產所有材料和建造所有場館時實施通用設計，例如：可供輪椅使用者無障礙通行的入口以及遊戲環境的包容性設計，包括學校的遊戲環境；

<sup>17</sup> Ronald Mace 創造了“通用設計”一詞，這一概念指得是在設計所有產品和建造環境時盡最大可能符合所有人的審美並能夠為所有人所用，不論其年齡、能力或生活狀況如何；另見《殘疾人權利公約》第四條第一款第(六)項。

(f) 城鎮規劃：地方市鎮當局應對提供遊戲和娛樂設施的情況進行評估，包括通過對兒童影響的評估，保證所有群體的兒童可平等利用這些設施。按照第 31 條之下的義務，公共規劃必須優先關注創造能夠促進兒童福祉的環境。爲了創造所需對兒童友好的城市和農村環境，應考慮以下問題：

- 提供安全和能夠爲所有兒童無障礙使用的公園、社區中心、運動和遊戲場所；
- 創造適於自由遊戲的安全生活環境，包括設計一些遊戲者、行人和騎自行車的人有優先權的地帶；
- 採取公共安全措施，保護遊戲和娛樂地帶免受威脅兒童安全的個人或群體的影響；
- 提供安全、可負擔和無障礙的交通，使遊戲和娛樂能夠利用自然環境中的綠色地帶，大範圍的開放空間和自然；
- 採取道路交通措施，包括限制時速、污染程度、設置學校交叉路口、交通信號燈、以及減少噪音的措施，以確保兒童在當地社區安全遊戲的權利；
- 爲所有年齡和來自所有社區的女孩與男孩提供俱樂部、運動設施、有組織的遊戲和活動；
- 爲所有年齡及來自所有社區的兒童提供專門和可負擔的文化活動，包括戲劇、舞蹈、音樂、藝術展覽、圖書館和影院。這方面的工作還應包括爲兒童提供機會，製作和創作自己的文化形式以及參加由成人爲兒童提供的活動；
- 對所有文化政策、方案與機構進行審查，確保其無障礙性並與所有兒童相關，並確保其考慮兒童的需要和願望，支持他們新出現的文化行爲；

(g) 學校：教育環境應對履行第 31 條之下的義務發揮主要作用，包括：

- 物質環境：締約國應努力確保在上學時間和這一時間前後提供充分的室內和室外空間，爲遊戲、運動、競賽和戲劇活動提供方便；積極促進女孩和男孩的平等遊戲機會，爲男孩和女孩提供充分的衛生設施；遊戲場所、遊戲地帶和設備應保證安全、接受定期和適當檢查；爲遊戲場所劃定適當邊界；設計能夠使所有兒童，包括殘疾兒童平等參與的設備與空間；提供遊戲地帶，爲所有形式的遊戲提供機會；遊戲地帶的地點和設計納入充分保護，並且由兒童參與設計與建設；
- 每天的時間安排：包括有關家庭作業的法律規定應保證在白天提供適當時間，確保兒童能夠根據自己的年齡和發展需要獲得充分的休息與遊戲機會；

- 學校課程設置：根據第 29 條與教育的目的相關的義務，學校的課程設置必須分配適當的時間和專門課程，供兒童學習、參與和創造文化與藝術活動，包括音樂、戲劇、文學、詩歌和藝術以及運動和競賽等；<sup>18</sup>
- 教學方法：學習環境應是積極的，鼓勵參與的，尤其在幼教時期提供遊戲活動和不同參與形式；

(h) 培訓和能力建設：所有從事兒童工作或其工作對兒童產生影響(政府官員、教育家、衛生工作者、社會工作者、幼教和看護人、規劃者和建築師等)的專業人員應接受有關兒童的人權，包括第 31 條所載權利的系統性和持續培訓。這類培訓應包括提供指導，學習如何創造和維持使所有兒童最有效實現第 31 條之下權利的環境。

59. 國際合作：委員會鼓勵就實現第 31 條所載權利開展國際合作，通過聯合國各機構，包括兒童基金會、教科文組織、難民署、聯合國人居署、聯合國體育促進發展與和平辦公室、開發署、環境署和衛生組織以及國際、國家和地方非政府組織的積極參與開展合作。

## 九. 宣傳

60. 委員會建議締約國在政府和行政管理系統內向家長、其他看護人、兒童、專業組織、社區和整個民間社會廣泛宣傳本一般性意見。應當使用各種傳播渠道，包括印刷媒體、互聯網和兒童自己的交流渠道。這就需要將一般性意見譯成相關語言，包括手語、盲文和方便殘疾兒童閱讀的格式。還要求提供適合特定文化和適合兒童的版本。

61. 還鼓勵締約國向兒童權利委員會全面報告為鼓勵所有兒童充分實現第 31 條採取的措施。

<sup>18</sup> 關於教育的目的的第 1(2001)號一般性意見。