

迈向未来： 《关于替代性儿童照料的导则》实施手册



合作机构



支持机构



版权

©斯特拉斯克莱德大学苏格兰受照料儿童优绩中心 [Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS) at the University of Strathclyde]; 国际社会服务组织 [International Social Service (ISS)]; 橡树基金会 (Oak Foundation); SOS 国际儿童村 (SOS Children's Villages International); 以及联合国儿童基金会 (UNICEF) 2012

出版方:

苏格兰受照料儿童优绩中心 (CELCIS)
斯特拉斯克莱德大学
英国苏格兰格拉斯哥市圣詹姆斯路141号 邮编 G4 0LT
(141 St James Road, GLASGOW G4 0LT, SCOTLAND,
UNITED KINGDOM)

本实施手册所使用的资料受国际社会服务组织、橡树基金会、SOS 国际儿童村和联合国儿童基金会授权。其内容不代表这些组织的政策或观点。

本实施手册中所使用的名称和材料的表述形式，不代表授权者或作者有关任何国家或地区法律地位、当局权力或边界划分的观点。

本实施手册的任何内容均可经过适当的公开声明，免费复制使用。

封面设计（中间）以及所有其他有标示的设计之版权属于莫琳·安德森（Maureen Anderson），不得单独复制。

翻译本实施手册全部或部分内容，均需通过国际社会服务组织获得许可。联系地址：
瑞士日内瓦 Quai du Seujet 32 号国际社会服务组织
邮编 1201 (International Social Service, Quai du Seujet 32,
1201 Geneva, Switzerland)

ISBN

978-1-909522-01-5

作者:

奈杰尔·坎特威尔（Nigel Cantwell）、詹妮弗·戴维森（Jennifer Davidson）、苏珊·爱尔斯利（Susan Elsley）、伊恩·米利根（Ian Milligan）、尼尔·奎恩（Neil Quinn）

引用时称为:

奈杰尔·坎特威尔（Cantwell, N.）；詹妮弗·戴维森（Davidson, J.）；苏珊·爱尔斯利（Elsley, S.）；伊恩·米利根（Milligan, I.）；尼尔·奎恩（Quinn, N.）（2012）
迈向未来：《关于替代性儿童照料的导则》实施手册
英国：苏格兰受照料儿童优绩中心

www.alternativecareguidelines.org



本实施手册的中文版由英国关爱儿童组织 (Care for Children) 负责编译，编译团队：王海燕、张秋凌、韩惠恩、谭希贤。文字翻译：鄂晓萍；文字编辑：陈乐佳。联合国儿童基金会 (UNICEF China) 及救助儿童会 (Save the Children China) 给予了专家意见和反馈。

前言

失去父母照料儿童的处境，是二十几年来儿童权利委员会在监督和促进《儿童权利公约》实施的工作中，始终密切关注的问题。这种关注不仅体现在审查各国《儿童权利公约》实施情况时得出的结论方面，还体现在全球范围内的关注，委员把2005年的“综合讨论日”专门用于讨论这个问题。

该委员会对此事的关注基于以下因素：

- 在许多国家，大量儿童被置于替代性照料之下，其根本原因往往是由于家庭极度贫困
- 提供替代性照料的条件
- 对如何以适当的方式回应缺乏父母基本保护的、特别弱势的儿童群体不够重视

儿童被置于替代性照料之下的原因有很多，面对这些纷繁复杂的状况，无论是采取预防性措施，还是具体应对，都需要有一整套的措施到位。虽然《儿童权利公约》规定了这方面基本的国家义务，但它并没有提供履行义务的实质性指导。

这就是为什么自2004年制定《关于替代性儿童照料的导则》（以下简称导则）的决定一经提出，该委员会就不遗余力地积极推进这个必将受到国际社会大力推崇的主张的原因。

联合国大会于2009年审议通过了《导则》，表明所有与会政府一致认为有关“政策和实践的导向”的阐述有着充分可取的依据。自那时起，该委员会在审查《儿童权利公约》缔约国的报告，以及撰写面向缔约国的观察报告和建议书时，都充分利用了《导则》中确立的原则和目标。

正如所有国际上一致认同的标准和原则一样，真正的考验是确定这些原则和目标如何在世界范围内真正有针对性地落到实处。就本《导则》而言，它的受益目标人群是缺乏父母照料的或可能失去父母照料的儿童。要明确理解所有措施的内涵，首先要理解《导则》中提出的“政策取向”的含义，然后制定有效且可行的可以达到其要求的方法。重要的是，《导则》并不仅仅是针对国家层面提出的，它需要引起与儿童替代性照料问题和计划相关的各个层面所有人的注意。

这就是这本“迈向未来：《关于替代性儿童照料的导则》实施手册”的出发点。正如其题目所体现的，它通过诠释《导则》的要点，对所要求的政策响应进行了概述，还列举了在不同国家、地区、文化和社区中，具体实施《导则》时探索的“可行的实践”案例，以努力协助所有相关人员在实施《导则》的道路上前进。

祝贺所有为“迈向未来”项目的成功做出贡献的组织和个人。对于竭力为儿童提供基于权利的最佳照料解决方案的全世界的实践者、组织和政府来说，本手册显然是一个提供信息和启示的重要工具。



吉恩·泽玛腾 (Jean Zermatten)
联合国儿童权利委员会主席
2012年10月31日

致谢

在进行本项目的研究、合作和磋商过程中，有许多合作伙伴和撰稿人的参与，作者借此机会向所有促成本实施手册圆满完成的人们致以诚挚的谢意！

首先，我们感谢非政府组织《儿童权利公约》小组无父母照料儿童工作组的成员，是他们雄心勃勃地创建了本项目。

之后，本项目**指导小组**成员提出了愿景，承担起项目的全程领导和指导工作。他们帮助确定重要的政策取向、“可行的实践”案例以及其他重要资源；他们促进了项目团队与大量专家之间的沟通，促进了国际专业人员网络和重要区域联络的建立，并且监督了现场测试过程。

因此我们向以下人员表达特别的感谢：Mia Dambach（国际社会服务组织）、Alan Kikuchi-White（SOS 国际儿童村）、Amanda Cox（全体儿童之家）、Emily Delap（全体儿童之家）、Janet Nelson（ATD 第四世界）、Kathleen Riordan（更好的照料网络）、Mara Tissera Luna（拉丁美洲寄养网络）、Matilde Luna（拉丁美洲寄养网络）、Megumi Furubayashi（ATD 第四世界）、Peter Gross（联合国儿童基金会）和 Séverine Chevrel（更好的照料网络）。

本项目的**主要资助方**使这一愿景成为现实，我们满怀感激之情感谢国际社会服务组织、橡树基金会、SOS 国际儿童村和联合国儿童基金会为我们提供的财务支持。

另还有来自非政府组织《儿童权利公约》小组、儿童救助组织和美国总统救助艾滋病应急计划通过美国国际开发总署提供的资金支持，使本项目得以广泛开展，在此，我们感谢他们的支持。

我们也非常感谢**许许多多的个人**，他们付出时间和专业知识对初期草案提供反馈建议和（或）意见。他们是：Benyam Dawit Mezmur（西开普大学和亚的斯亚贝巴大学）；Brussels Mughogho（马拉维全体儿童之家）；Bill Bell（救助儿童会）；Delia Pop（儿童的希望与家 Hope and Homes for Children）；Diane Swales（联合国儿童基金会驻东亚与太平洋地区办事处）；Ghazal Keshavarzian（Maestral International）；Jean-Claude Legrand（联合国儿童基金会）；Jenny Degeling（澳大利亚司法部）；John Pilkington（贝尔法斯特女王大学）；John Williamson（美国国际开发总署无家可归儿童和孤儿基金会）；June Thoburn（东安格利亚大学）；Keith White（Mill Grove, UK）；Maria Herczog（埃斯特哈奇卡洛里学院和家庭儿童与青少年协会 Family Child Youth Association）；Mike Stein（约克大学）以及 Rebecca Smith（救助儿童会）。

还要感谢日内瓦的贵格会联合国办事处的 Oliver Robertson 为“主要监护人被监禁的儿童照料”部分所做的宝贵贡献。

我们也向通过推荐资源、联系人、政策和实践范例来支持本项目的**许多其他个人和组织**，以及参与了现场检验咨询的人们致以诚挚的谢意。特别是：

Aaron Greenberg（联合国儿童基金会）；Alison Lane（JUCONI）；Lisa Lovatt-Smith（非洲孤儿援助组织 Orphan Aid Africa）；Andro Dadiani（格鲁吉亚寄养组织）；Andy Elvin（儿童与跨国界家庭，国际社会服务组织英国分部）；Anna Nordenmark Severinsson（联合国儿童基金会）；Barsukova Tatiana Mitrophanovna（俄罗斯奥特拉德诺耶国家政府机构社会复兴中心）；Bep Van Sloten（更好的照料网络荷兰分部 Better Care Network, Netherlands）；Chabad Lubavitch（IELADEINU, 阿根廷）；Christina Baglietto（联合国儿童基金会）；Christine Gale（联合国儿童基金会）；Claudia Cabral（Terra dos Homens 与拉丁美洲寄养网络，巴西）；Daniel Miranda（乌拉圭儿童与青少年研究所，INAU）；Daniela Koleva（保加利亚国家儿童网络）；Denny Ford（谁来照料？苏格兰）；Eduardo Garcia-Rolland（国际救援委员会）；Elize Coetzee（给孩子一个家）；Emmanuel Sherwin（SOS 国际儿童村）；Evren Guncel Ermisket（土耳其家庭与社会政策部）；Flora Vivanco Giesen（智利政府国家儿童与青年服务处）；James Kofi Annan（《挑战高度》加纳分部）；Jini Roby（布里格姆·杨大学）；Jo Rogers（为每个孩子合作，俄罗斯）；Kelley Bunkers（独立顾问）；Kristine Venta-Kittelle（拉脱维亚共和国福利部）；Larisa Buchelnikova（儿童的合作家庭，俄罗斯叶卡特琳堡）；Laura Martínez de la Mora（Patronato Pro-Hogar del Niño Irapuato, México）；Leonel Asdrubal Dubón Bendfeldt（Refugio de la Niñez, 危地马拉）；Maki Noda（联合国儿童基金会）；Marketa Hrodkova（捷克共和国劳动与社会事务部）；Marova Alexandra（社会孤儿预防慈善基金会，俄罗斯）；Marta Iglesias Benet（ATD 第四世界）；Martha Eugenia Segura（KidSave, Colombia）；Matthew Dalling（联合国儿童基金会）；Feride Dashi（联合国儿童基金会）；Maxine King（儿童福利组织项目，美国）；Meseret Tadesse（可持续儿童权利论坛 Forum on Sustainable Child Empowerment）；Milena Harizanova（联合国儿童基金会）；Mir Anwar Shahzad（可持续发展协会，巴基斯坦）；Mooly Wong（香港中文大学）；Moushira Khattab（伍德罗·威尔逊国际学者中心）；Munir Mammadzade（联合国儿童基金会）；Naira Avetisyan（联合国儿童基金会）；Néstor Álvarez

(政府技术团队, 阿根廷); Rachel Szabo (Myers-JDC-Brookdale Institute); Rawan W. Ibrahim (哥伦比亚大学中东研究中心); Rusudan Chkheidze (SOS 国际儿童村); Sarah Mbira (Pendekezu Letu Kenya); Sylvia Lupan (联合国儿童基金会); Omattie Madray (ChildLink Inc); Tata Sudrajat (救助儿童会, 印度尼西亚) 和 Todijin Jalolov (儿童权利中心, 塔吉克斯坦)。

阿根廷现场测试参与者

Alejandra Rodriguez (Enfoque Niñez, Paraguay); Alejandro Astorga (Opción Chile); Alejandro Molina (法官, 阿根廷); Andrea Ventura (律师, 阿根廷); Camilo Guaqueta (SOS 儿童村, 哥伦比亚); Carmen Rodriguez (联合国儿童基金会驻乌拉圭办事处); Cecilia Ceriani (拉丁美洲寄养网络, 阿根廷); Cruz Encina de Riera (Corazones por la Infancia, 巴拉圭); Daniela Vetere (阿根廷人权部); Débora Miculitzki (Leladeinu v计划, 阿根廷与拉丁美洲寄养网络); Federico Kapustianski (拉丁美洲寄养网络, 阿根廷); Gimol Pinto (联合国儿童基金会, 阿根廷); Henry Chiroque (救助儿童会, 阿根廷); Hernán Lago (阿根廷政府团体); Irina Villalba (巴拉圭政府团体); Jorge Ferrando (乌拉圭儿童与青少年学院 INAU); Karina Pincever (拉丁美洲收养网络, 阿根廷); Leticia Virosta (拉丁美洲寄养网络, 阿根廷); Lidia Batista (地方代表, 阿根廷); Liliana Gaitán (阿根廷政府团体); Lucas Aon (法官, 阿根廷); Luciana Rampi (拉丁美洲寄养网络, 阿根廷); M. Elena Naddeo (立法委员, 阿根廷); Marcelo Acsebrud (阿根廷 IELADEINU); Marina Rojas (阿根廷政府团体); Marina Sawatzky (巴拉圭政府团体); Marta Pesenti (阿根廷人权部); Miguel Sorbello (拉丁美洲寄养网络, 阿根廷); Mora Podestá (联合国儿童基金会驻乌拉圭办事处); Néstor Alvarez (阿根廷政府团体); Norberto Liwski (DNI 拉丁美洲, 阿根廷); Pablo Almeida (乌拉圭儿童与青少年学院); Pablo González (阿根廷政府团体); Romina Pzellinski (联合国儿童基金会驻阿根廷办事处); Sara González (拉丁美洲寄养网络, 阿根廷); Verónica de los Santos (Uruguayan network for foster care); Virginia Emilse Soto (Sierra Dorada, 阿根廷); Viviana González (阿根廷政府团体)。

马拉维现场测试参与者

Andrew Mganga (马拉维计划); Anord Satumba (姆津巴社会福利处); Brenda Phiri (世界宣明会); Cecilia Maganga (世界宣明会); Derek Luhanga (马拉维每个儿童组织 EveryChild Malawi); Enock Bonongwe (性别、儿童与社会福利部); Frank Damalekani (多瓦区社会福利处); Grace Siwombo (EveryChild Malawi); Harry Satumba (性别、儿童与社会福利部); Hope Msosa (SOS 国际儿童村马拉维分部); Isaac Phiri (马拉维大学大臣学院); Jacqueline Kabambe (联合国儿童基金会); Mirriam Kaluwa (联合国儿童基金会);

James Gondwe (EveryChild Malawi); John Washali (多瓦区社会福利处); Josen Shella-Chanyama (姆津巴区社区组织); Justin Hamela (性别、儿童与社会福利部); Keston Ndlovu (EveryChild Malawi); Laurent Kansinjiro (性别、儿童与社会福利部); MacPherson Mdalla (救助儿童会); Mathuzella Zyoya (性别、儿童与社会福利部); Mike Maulidi (奇拉祖卢区社会福利处); Ms. Hycinth Kulemeko (性别、儿童与社会福利部); Nicodemus Mphande (EveryChild Malawi); Nyuma Mkhali-Chanyama (姆津巴区社区组织); Pilirani Banda (多瓦区儿童保护工作者); Richard Chilinda (EveryChild Malawi); Rodney Chiwengo (圣约翰斯救护组织); Thomas Moyo (EveryChild Malawi); 以及 Tissie Msonkho (EveryChild Malawi)。

苏格兰受照料儿童优绩中心 (CELCIS) 团队的支持是无可匹敌的, 对这些同事为本项目做出的贡献, 我们深表感激。特别是 Heather Lawrence 以其专家水准协调了本项目事务, 体现了职业精神、责任感和和善性情的高超结合, 为确保在规定时间内完成工作, 起到了无法估量的作用。Zoe Tennant 承担的文献研究工作, 为我们的工作提供了坚实的基础。我们同样感谢 Graham Connelly、John Paul Fitzpatrick、Katie Hunter、Lillemor McDerment、Lorraine McGuinness、Louise Hill 和 Vicki Welch 所做的思考、翻译和审校。

非常感谢摄影师 Maureen Anderson 和印度瓦查利亚的朋友们, 我们使用了他们的富于启示性的图片。非常感谢 Transform Brands 的团队, 他们耐心而不知疲倦地与我们一起工作, 从卷帙浩繁的文字中创造出了富于吸引力、可读性强的出版物。

最后, 本项目的译者和那些在未来数月、数年中传播本手册的信息的人们将促使本手册与广大读者见面, 对他们所做工作的巨大价值, 我们提前表示赞赏。

我们希望, 每一位在这一合作的产物中被提及姓名的人, 以及那些我们无意中忽略掉姓名的人们, 感到自己所付出的艰辛努力是值得的。

作者

Nigel Cantwell, 儿童保护政策国际顾问 (本《实施手册》项目首席顾问)

Jennifer Davidson, 斯特拉斯克莱德大学苏格兰受照料儿童优绩中心 (CELCIS) 主任 (本《实施手册》项目主管)

Susan Elsley, 儿童权利、政策与研究独立顾问

Ian Milligan, 斯特拉斯克莱德大学苏格兰受照料儿童优绩中心 (CELCIS) 国际主管

Neil Quinn, 斯特拉斯克莱德大学应用社会科学院高级讲师兼国际协调员

符号与缩略语

§ – 指文件中的一个段落

AIDS – 获得性免疫功能缺失综合症（爱滋病）

ATD (4th World) – 帮助所有危难者组织（第4世界）‘Aide à Toute Détresse’

BCN – 更好的照料网络 (Better Care Network)

Beijing Rules – 北京规则（少年司法最低限度标准规则）

BID – 利益最大化决定 (Best Interests Determination)

CAT – 禁止酷刑公约 (Convention against Torture)

CEDAW – 消除对妇女一切形式歧视公约 (Convention on the Elimination of Discrimination against Women)

CELCIS – 苏格兰受照料儿童优绩中心 (Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland)

CESCR – 经济、社会和文化权利委员会 (Committee on Economics, Social and Cultural Rights)

CoE – 欧洲理事会 (Council of Europe)

CRC – 儿童权利公约 (Convention on the Rights of the Child)

CRC委员会CRC Committee – 儿童权利委员会 (Committee on the Rights of the Child)

CRPD – 联合国残疾人权利公约 (United Nations Convention on the Rights of People with Disabilities)

HIV – 人类免疫缺陷病毒（艾滋病病毒）(Human Immunodeficiency Virus)

HRC – 人权理事会 (Human Rights Council)

ISS – 国际社会服务组织 (International Social Service)

NGO – 非政府组织 (Non-Governmental Organisation)

OHCHR – 人权高级专员办事处 (Office of the High Commissioner for Human Rights)

OVC – 孤儿与脆弱儿童 (Orphans and Vulnerable Children)

巴黎原则 – 有关国家人权机构地位的原则 (Principles relating to the status of national human rights institutions)

RELAF – 拉丁美洲寄养网络 (Latin American Foster Care Network)

《导则》 – 《关于替代性儿童照料的导则》

本实施手册 – 推进《关于替代性儿童照料的导则》的实施手册 (Moving Forward: Implementing the ‘Guidelines for the Alternative Care of Children’)

UN – 联合国

UNGA – 联合国大会

UNHCR – 联合国难民高级专员

UNICEF – 联合国儿童基金会

章节

第1章： “迈向未来”项目： 将《关于替代性儿童照料的导则》付诸实施	12
第2章： 《导则》的制定和主要依据	16
第3章： 《导则》的范围和术语	26
第4章： 《导则》的一般原则和观点	30
第5章： “必要性”原则：防止儿童进入替代性照料	42
第6章： 适当性原则：确定最适当的照料形式	56
第7章： 制定替代性照料的政策	64
第8章： 照料环境	73
第9章： 善后支持	81
第10章： 提供资金、授权和确保高质量的照料	87
第11章： 在国外和紧急状况下提供照料	96
第12章： 缩小目标与现实之间的差距	103
更多资源	109

目录

第1章：“迈向未来”项目：将《关于替代性儿童照料的导则》付诸实施	12	第3章：《导则》的范围和术语	26
1a. 对《实施手册》的需求	13	3a. 《导则》的范围	
1b. 《实施手册》的用途	14	3b. 《导则》中使用的术语	
1c. 《实施手册》概述	14	i. 现有家庭中的替代性照料	
i. 背景：理解《导则》		ii. 其他照料环境	
ii. 对政策制定的影响		iii. 分类概念不是绝对的	
iii. “要点”框			
iv. “可行的实践”范例		第4章：《导则》的一般原则和观点	30
v. 更多资源		4a. 基本的和首要的方法和措施	31
1d. 方法	15		
		对政策制定的影响：	
第2章《导则》的制定和主要依据	16	支持残疾儿童和有其他特殊需求儿童的权利和需求	
2a. 《导则》的背景	17		
i. 《导则》的源起、制定过程及审批过程		4b. 基本政策取向。	33
ii. 《导则》的目的			
		要点2：0~3岁儿童的家庭安置	34
对政策制定的影响：		• 对政策制定的影响	
表明对儿童权利的承诺		• 可行的实践：	
		• 案例1：联合国儿童基金会驻苏丹办事处 替代性家庭照料	
2b. 《导则》的支柱	19	• 案例2：联合国儿童基金会驻科索沃办事处 替代性照料服务	
i. 遵循“必要性原则”		• 案例3：乌干达 儿童基金会	
ii. 遵循“适当性原则”		• 案例4：巴拉圭 寄养网络	
iii. 必要性和适当性原则的运用			
iv. 考虑到“儿童的最大利益”		4c. 照料体系的去机构化	36
要点 1：儿童和青少年对照料决定和照料环境的参与程度	23	要点3：照料体系的去机构化战略	37
• 对政策制定的影响		• 对政策制定的影响	
• 可行的实践：		• 可行的实践：	
• 案例 1：坦桑尼亚 姆科博齐		• 案例1：摩尔多瓦 去机构化战略	
• 案例 2：挪威 儿童保护服务的集体参与		• 案例2：格鲁吉亚 去机构化战略	
• 案例 3：英国 苏格兰培训行动：谁来照料？		• 案例3：马拉维 去机构化战略	

目录

4d. 推进《导则》应用的措施背后的原则 39

对政策制定的影响：
为替代性照料提供政策框架

第5章：“必要性”原则：防止儿童进入替代性照料 42

5a. 第一级预防 43

i. 以儿童为户主的家庭

要点 4：对以儿童为户主的家庭的保护和支持 44

- 可行的实践：
 - 案例1：卢旺达 基督教行动研究和教育组织昆达班那计划
 - 案例2：南非 伊西宾迪项目
 - 案例3：坦桑尼亚 支持以儿童为户主的家庭项目

5b. 第二级预防 46

i. 可能被放弃的儿童

要点5：为家庭提供支持，预防遗弃和放弃 46

- 对政策制定的影响
- 可行的实践：
 - 案例1：俄罗斯 残疾儿童的短期替代照料服务
 - 案例2：马来西亚 家庭支持计划
 - 案例3：尼泊尔 基于社区的残疾儿童康复计划
 - 案例4：叙利亚 卡法拉（监护）卓越计划

ii. 考虑让儿童离开父母的照料

iii. 首要照料者被监禁的儿童的照料

要点6：首要照料者被监禁的儿童照料 51

- 可行的实践：
 - 案例1：阿根廷 联邦上诉法庭强制性规定
 - 案例2：丹麦 监狱内儿童官员
 - 案例3：印度 犯人与监狱职员子女托儿所和幼儿园

5c. 第三级预防 53

要点7：促进儿童从替代性照料环境中重返家庭并能一直与家人共同生活 54

- 可行的实践：
 - 案例1：巴西 家庭与社区生活国家工作小组
 - 案例2：塞拉利昂 重返家庭项目
 - 案例3：香港特别行政区 一起走——寄宿照料下的儿童家庭支持项目

第6章：适当性原则：确定最适当的照料形式 56

6a. 把关 57

要点8：把关：有关筛选照料对象、评估需求、授权安置程序的制定 58

- 对政策制定的影响
- 可行的实践：
 - 案例1：印度尼西亚 儿童与家庭支持中心
 - 案例2：阿塞拜疆 把关体系

6b. 一系列照料备选办法 60

对政策制定的影响：
提供一系列照料备选办法，以满足儿童需求

6c. 必要且适当的寄宿照料 61

6d 安置决定 61

- 严格的流程
- 明确的目标

6e. 跟踪审查 62

对政策制定的影响：
实施严格的评估、计划和审查流程

目录

第7章：制定替代性照料的政策	64	第8章：照料环境	73
7a. 非正规照料安排	65	8a. 法律责任	74
要点9：非正规照料安排中的国家参与	66	8b. 负责正规照料的机构和设施应关注的要点	74
<ul style="list-style-type: none"> 可行的实践 <ul style="list-style-type: none"> 案例1：新西兰 亲属照料者评估框架 案例2：马绍尔群岛 政府对家庭小组加强亲属照料会议的支持 案例3：澳大利亚 法定照料津贴 		对政策制定的影响： 为正规照料服务机构和设施制定人员配备标准	
7b. 基本政策取向	67	8c. 寄养和寄宿照料环境	76
对政策制定的影响： 支持使用循证方法制定政策		i. 寄养备选办法	
7c. 正规替代性照料环境下的条件	68	要点 11：发展以家庭为基础的替代性照料环境	77
i. 儿童了解自身权利		<ul style="list-style-type: none"> 对政策制定的影响 可行的实践： <ul style="list-style-type: none"> 案例1：哥伦比亚 邂逅奇迹——家庭联系 案例2：多哥 寄养环境下弱势儿童的照料战略 案例3：津巴布韦 农场孤儿支持信托制定的寄养计划 	
ii. 申诉机制		ii. 寄宿照料备选办法	
对政策制定的影响： 确保申诉机制到位		对政策制定的影响： 提供寄宿照料备选办法	
i. 私人机构提供替代性照料		iii. 触犯法律的儿童	
ii. 文化和宗教特殊照料备选办法		第9章：善后支持	81
要点10：支持适当的传统照料做法	70	要点12：为离开照料环境和善后支持做准备	83
<ul style="list-style-type: none"> 可行的实践： <ul style="list-style-type: none"> 案例1：加拿大 “希望的试金石” 行动 案例2：伊拉克 库尔德地区的传统家庭寄养 		<ul style="list-style-type: none"> 对政策制定的影响 可行的实践： <ul style="list-style-type: none"> 案例1：加纳 SOS儿童村 案例2：美国青少年永远的父母项目 案例3：约旦 支持脱离照料环境的儿童 	
i. 儿童发展与保护			
ii. 污名化			
iii. 宗教			
iv. 对武力和限制的使用			
对政策制定的影响： 管教、惩罚和限制的使用			
i. 过度保护			

目录

第10章：提供资金、授权和确保高质量的照料 87

10a. 为照料提供资金 88

要点13：为照料提供资金，以避免不必要的安置 89

- 对政策制定的影响
- 可行的实践：
 - 案例1：乌克兰 “资金随着儿童走”
 - 案例2：柬埔寨 为照料提供资金

10b. 检查与监督 91

i. 检查

要点14：制定可靠而负责的审批颁证和检查制度 92

- 对政策制定的影响
- 可行的实践：
 - 案例1：墨西哥 检查儿童之家计划
 - 案例2：以色列 儿童寄宿环境质量保证 RAF方法
 - 案例3：纳米比亚 寄宿与寄养最低标准

ii. 监督

第11章：在国外和紧急情况下提供照料。 96

11a. 在惯常居住地国以外为儿童提供照料 97

- 安置儿童到国外接受照料
- 为已在国外的儿童提供照料

对政策制定的影响：

在惯常居住地国以外为儿童提供照料

11b. 在紧急情况下提供替代性照料 100

要点15：在紧急状况下提供替代性照料 101

- 对政策制定的影响
- 可行的实践：
 - 案例1：印度尼西亚 灾难过后：亚齐儿童保护的变革
 - 案例2：卢旺达 国际救援委员会卢旺达计划

第12章：缩小目标与现实之间的差距 103

12a. 差距 104

12b. 实施方面的合作 104

12c. 合作框架内强调的角色与职责 105

- 国家的角色
- 机构领导者和高级专业人员的角色
- 司法机关的角色
- 个人照料者和一线工作人员的角色
- 许可和检查机关的角色
- 非政府组织和民间团体的角色
- “国际社会”的角色
- 学术界的角色
- 商业界的角色

12d. 推动进步 108

- 数据收集的重要基础
- 促进国际人权监督
- 作为变革的驱动者参与的重要性
- 实现循序渐进的变革

附录：更多资源 109

《关于替代性儿童照料的导则》

“迈向未来”项目: 将《关于替代性儿童照料的导则》付诸实施



本章内容包括:

1a. 对《实施手册》的需求

1b. 《实施手册》的用途

1c. 《实施手册》概述

- i. 背景: 理解《导则》
- ii. 对政策制定的影响
- iii. “要点”框
- iv. “可行的实践”范例
- v. 更多资源

1d. 方法



过去的十年中，在把儿童权利置于替代性照料的核心方面，取得了很大的进展。

从最初的理念到《关于替代性儿童照料的导则》（以下简称《导则》）的制定，再到联合国大会以其/RES/64/142决议通过《导则》，我们现在有了一个条理更加分明的政策框架。今天，《导则》体现了政策制定者、决策者和专业人员如何防止儿童进入替代性照料，以及如何为儿童提供替代性照料。

“迈向未来：《关于替代性儿童照料的导则》实施手册”（以下简称《实施手册》）旨在使我们沿着将儿童权利纳入替代性照料的道路向前迈进，其目的在于通过在国家政策层面、直接实践工作和《导则》自身之间建立紧密的联系，以支持《导则》的实施。

《实施手册》反映了《导则》的核心信息，即儿童绝对不可轻易被安置于替代性照料之下，而如果不得不在家庭以外对儿童提供照料，则必须符合每个儿童的特定需求、具体情况和最大利益。

本章节说明了开发《实施手册》的原因、过程以及其主要内容。

1a. 对《实施手册》的需求

仅基于字面意思，有时很难解释清楚国际文件所要表达的意思并理解其规定背后的理念。因此，通常也很难确定何为真正付诸实施。这时就需要另行制定附加文件，澄清每份文件的缘起、制定和宗旨。

这些附加文件的形式不一。对于具有约束力的国际条约，例如《儿童权利公约》（CRC），对其起草背景通常以“论证记录”进行记录。在某些情况下，例如 [1993年《海牙跨国收养公约》（1993 Hague Convention on Intercountry Adoption）](#)，在签订后制定了一份解释性的报告。无论其采用何种形式，这些文件都旨在帮助负责条约实施和监督的人理解制定（或在有些情况下，不制定）某些条款的原因、为什么这些条款以特定措辞表达、以及在它们的制定背后有着怎样的基本意图。这些文件有助于解释条约规定的义务，并因此能够发挥指导实践的作用。

第1章

针对无约束力的文件例如声明、规定和指南，也可能如同许多欧洲理事会文本一样制定解释性报告，如《[有关寄宿机构养育的儿童权利的建议](#)》（[Recommendation on the Rights of Children in Residential Institutions](#)）和《[有助于儿童的司法导则](#)》（[Guidelines for Child-Friendly Justice](#)）。在一些不常见情况下[例如，联合国1985年《[少年司法最低限度标准规则](#)》（[北京规则](#)）（[the UN's 1985 Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, Beijing Rules](#)）]，每个条款正文后面都附有一个解释性的说明。

《导则》并没有这类潜在的指导性和启发性资料。因此本实施手册陈述了制定其主要方向的原因，并指出了有效贯彻实施《导则》的立法、政策和规划。

1b. 《实施手册》的用途

本实施手册是立法者、政策制定者和决策者在儿童保护和儿童替代性照料领域的一个资源工具。不过和《导则》本身一样，也应该会引起所有专业人员和照料组织者的注意。换句话说，它最广泛地面向政府、私人 and 民间社团领域的实体和个人。

《实施手册》可以通过以下多种方式使用：

- 用来加强对《导则》各项条款的理解：为什么要包含这些条款？它们对政策和实践的影响是什么？
- 作为倡导的工具使用
- 作为论证的基础和（或）激励因素，以便调整替代性照料体系
- 作为评估和监督当前替代性照料体系的参考依据或基准，并用于向国家或国际团体报告

1c. 《实施手册》简介

《实施手册》提供有关《导则》采用的方法和提出的问题的关键信息。它与政策和“可行的实践”案例相关联，并提供有用的附加资料的指引。为此，从其**背景**、**影响**和**范例**的角度出发，《实施手册》的主体围绕着尽可能地遵循《导则》结构的条款“群”。

i. 背景：理解《导则》

在题为“**理解《导则》**”的章节中，我们的目标是突出主要的创新点，指出某些条款的内容或措辞背后的理念。受《导则》的长度和详细程度所限，《实施手册》无法概括或评论文本的每个方面。它不能代替《导则》，应与《导则》结合参阅。

ii. 对政策制定的影响

我们知道，每个国家都是根据其自身的社会、政治、文化和经济情况制定政策。尽管如此，《实施手册》中“对政策制定的影响”章节对于强调国家政府应在哪些领域针对一系列政策活动（立法、政策框架、指导和规划）提供领导和监督十分重要。对政策制定的影响由题为“对政策制定的影响”的十一个独立部分阐述，每个部分分别对应《导则》的相应条款。“对政策制定的影响”部分也在相应的“要点框”和“可行的实践”范例分类中出现。这十一个部分概述了与以下事项相关的对政策制定的影响：

- 表明对儿童权利的承诺
- 支持残疾和有其他特殊需求儿童的权利和需求
- 提供替代性照料的政策框架
- 提供一系列照料办法来满足儿童的需求
- 实施严格的评估、计划和审查流程
- 支持使用循证的方法制定政策
- 确保投诉机制到位
- 纪律、惩罚与制约的使用
- 为正规照料服务机构和设施制定人员配备标准
- 提供寄宿照料备选办法
- 为处于其惯常居住地国以外的儿童提供照料

iii. “要点”框

每个条款群都对某些主题进行了更为深入的剖析，并在**要点**中进行了分析。选择这些主题，并不一定因为它们比其它主题更为重要，而是因为这些主题针对如何付诸实践需要更多的解释和举例说明。“要点”框对十五个

第1章

主题进行了剖析：

1. 儿童和青少年对照料决定和照料安排的参与程度
2. 0~3岁儿童在家庭环境中的安置
3. 照料体系的去机构化战略
4. 以儿童为户主的家庭的保护和支持
5. 为家庭提供支持，预防遗弃和放弃
6. 首要照料者被监禁的儿童照料
7. 促进儿童从替代性照料环境中重返家庭并能一直与家人一起生活
8. 把关：有关筛选照料对象、评估需求、授权安置程序的制定
9. 非正规照料安排中的国家参与
10. 支持适当的传统照料做法
11. 发展以家庭为基础的替代性照料环境
12. 为离开照料环境和善后支持做准备
13. 为照料提供资金，以避免不必要的安置
14. 制定可靠而负责任的审批颁证和检查制度
15. 在紧急状况下提供替代性照料

iv. “可行的实践”范例

《实施手册》在对每个主题所涉及重要事项的解释之后，都至少采用了两个来自世界各国的“可行的实践”范例加以说明。这些范例或由专家和非政府组织提交，或由我们自己的研究得出。这些范例被有意称为是“可行的”，而非“最好的”实践，并且其内容也不代表《实施手册》的作者能对其当前的质量作出担保。然而，我们相信有充分的证据表明它们属于一种“可行的”、《导则》意欲鼓励的发展方向。重要的是，它们将《导则》和《实施手册》与已经开展的实际工作联系在一起。我们尽可能提供了对该项目的公开评论，还提供了一些案例的评估报告的链接。

v. 更多资料

附录包含**更多资料**和《导则》**全文**。更多资料部分包括：国际文件和导则，国际文件和导则的评论，经挑选的部分替代性照料重要文献和主要的儿童权利组织和网络的网站。

制定《实施手册》所使用的重要资源以及文中提及的全部文件和《导则》均列举于此，其中有许多链接网址。这些资料均为英文版，如果是联合国文件，则网页中有联合国其他语言版本的链接。资料中的替代性照料部分只是提示，而不是详尽的参考资料列表，用于引导读者找到有价值的信息来源，作进一步的研究使用。附录中只列举了可用于多种情形或世界多个地区的文件。

1d. 方法

政策影响、“可行的实践”和资料是在广泛讨论的过程中确定的。《实施手册》指导小组广泛联系了专家，并利用现有的国际专业人员网络确定了地区关键联系人。



《实施手册》在阿根廷（通过拉丁美洲寄养网络 RELAF）和马拉维（通过更好的照料网络马拉维分部 BCN-Malawi）进行了实地检验，并经过一项稳健灰色模型检验和学术文献综述。

开发《实施手册》的研究者们采用了包括有关替代性照料的全球性报告、研究结论、国际文件以及对论证过程回应的一系列资料。

在选择“可行的实践”范例时，我们使用了一个特定的检索策略。基于选出的题目、明确地域差别和有关启发性实践的术语，利用各种搜索词的组合进行了检索。检索中使用了与每个主题相关的各种常用术语（例如善后、非正规照料、亲属照料等）。以指导小组建议的特定期刊为目标，对数据库中的调查研究结果进行了检索，然后又手工查阅了调查对象、指导小组成员和项目团队的建议报告文件。指导小组也被要求向其成员发出实践范例请求，以便进一步确定范例。最后，项目团队根据课题描述审查所有的范例，就选取哪些范例达成了一致。

实践研究的范围指向反映国际上“可行的实践”的丰富性和多样性，因此，差不多每个主题从每个国家只选取了一个实践范例写入《实施手册》。由于需要建立紧急响应的国家数目有限，所以能获得的良好实践范例也很有限，有关“在紧急状况下提供替代性照料”的一章再次涉及到了这些国家的范例。

总的来说，实践范例的地区分布做得很好。我们不可能提供所有地区有关每个主题的范例，因此考虑到其他方面的平衡，每个国家只选取一个范例。我们希望每个“可行的实践”范例都有有力的证据，希望代表各部门（例如政府部门、非政府组织、民间团体）和许多不同机构的工作，以确保这些通过有限的机会得到分享的范例能使一些主题达得更好的地区平衡。

《导则》的制定和主要依据



本章内容包括:

2a. 《导则》的背景

- i. 《导则》的源起、制定过程及审批过程
- ii. 《导则》的目的

对政策制定的影响:
表明对儿童权利的承诺

2b. 《导则》的支柱

- i. 遵循“必要性原则”
- ii. 遵循“适当性原则”
- iii. 必要性和适当性原则的运用
- iv. 考虑到“儿童的最大利益”

要点 1: 儿童和青少年对照料决定和照料环境的参与程度

- 对政策制定的影响
- 可行的实践:
 - 案例 1: 坦桑尼亚 姆科博齐
 - 案例 2: 挪威 儿童保护服务的集体参与
 - 案例 3: 英国 苏格兰培训行动: 谁来照料?



2a. 《导则》的背景

i. 《导则》的源起、制定过程及审批过程

《儿童权利公约》（CRC）旨在保护无法与父母一起生活或无法生活在稳定的家庭环境中（尤其是，情况不仅如此，见《儿童权利公约》第20条）的儿童。然而，它对应该采取何种措施并没有任何深入的描述。《儿童权利公约》所涵盖的许多其他主题也是如此。因此，更详细的国际上公认的指南非常必要。例如，《儿童权利公约》已经有[《有关少年司法的标准 \(standards relating to juvenile justice\)](#)、[《针对跨国收养的一个主要条约》 \(a major treaty devoted to intercountry adoption\)](#)、以及[《难民儿童和无人陪伴的儿童最大利益确定指南》 \(a guide to best interests determination for refugee and unaccompanied children\)](#)等一系列文件对其进行补充。

《儿童权利公约》第20条

1. 暂时或永久脱离家庭环境的儿童，或为其最大利益不得在这种环境中继续生活的儿童，应有权得到国家的特别保护和协助。
2. 缔约国应按照本国法律确保此类儿童得到其他方式的照顾。
3. 这种照顾除其他外，包括寄养、伊斯兰法的“卡法拉”（监护）、收养或者必要时安置在适当的育儿机构中。在考虑解决办法时，应当注意有必要使儿童的培养教育具有连续性和注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景。

确立特定的《关于替代性儿童照料的应用和条件导则》（Guidelines on the Use and Conditions of Alternative Care for Children）的愿望最初由联合国儿童基金会总部的儿童保护部提出。2004年，他们委托国际社会服务组织（International Social Service）起草一系列有关缺乏充分家庭照料儿童的工作文件。国际社会服务组织也受命发起针对这一问题的“行动呼吁”。这一“呼吁”提交给包括儿童权利委员会（CRC 委员会）在内的许多团体考虑实施。

儿童权利委员会赞同制定《导则》的需要，并于2004年底将其“决定”递交给（当时的）人权委员会。儿童权利委员会在2005年9月的“综合讨论日”专门讨论了缺乏父母照料的儿童问题。

此次讨论得出的主要议案之一，是由国际社会起草《导则》以推动《儿童权利公约》在失去家庭的儿童身上的实施。联合国儿童基金会和国际非政府组织协同非政府组织的《儿童权利公约》小组、许多专家和经历过替代性照料的青年人共同努力，于2006年初完成了撰稿工作。

2006年8月，巴西当局主办了一次政府间会议，对《导则》文本草案进行评议。约40个国家，以及联合国儿童基金会、相关非政府组织及儿童权利委员会的三名成员参加了会议。2007年上半年，采纳了会议提出的意见和建议后制定的修订版开始征求各方意见。

2006年的那次会议上，也出现了《导则》的一个“朋友群体”。这个群体由巴西协调，最初是由阿根廷、智利、埃及、格鲁吉亚、加纳、印度、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、葡萄牙、苏丹、瑞典、乌克兰和乌拉圭代表组成，另有若干其他国家也参与了这个群体的工作，包括澳大利亚、芬兰、意大利、荷兰和瑞士。这个群体在后来针对文本的商议中继续起着重要作用。世界上许多其他国家的代表在起草过程中也广泛地参与进来，起到了重要的建设性作用。

联合国人权理事会（HRC）第一次表达对《导则》的支持，是在2008年3月通过的一个内容广泛的儿童权利决议中（A/HRC/RES/7/29，§20），这个决议鼓励草案的进一步完善。六个月后，向联合国人权理事会的第9次会议汇报了工作的进展，当时确定了一项决议（A/HRC/RES/9/13）邀请各国为草案下一步工作“用透明的流程，尽全力采取可能的行动”。

作为回应，巴西通过人权高级专员办公室（OHCHR）正式传阅了《导则》的草案，并呼吁在2009年1月底提出正式意见。后来于2009年3月到6月间巴西在日内瓦组织了一系列开放式政府间商谈，商谈中以透明的参与式论坛形式审议了所有的意见。最后制定了一个修订版草案。

2009年6月17日，联合国人权理事会第11次会议一致通过了一份程序性决议（A/HRC/RES/11/7），并在纽约将新的《导则》草案提交给了联合国大会（UNGA）审议，并建议在可能的情况下于11月20日通过，此时正值《儿童权利公约》签订20周年。

2009年11月20日的会议上，联合国大会第三委员会提请了草案的审议通过。同年12月18日，[联合国大会以其A/RES/64/142号决议](#)一致通过《导则》，这意味着没有国家反对《导则》的内容。

ii. 《导则》的宗旨

《导则》是一份非约束性国际文件。因而，虽然替代性儿童照料方法的普遍价值得到了明确的认可，但它不构成参与国或任何其他相关方的义务。因此，除了提及已有充分效力的权利（特别是《儿童权利公约》规定的权利）以外《导则》条款使用的措辞是“应当”，而不是“须”或“必须”。

《导则》的依据是《儿童权利公约》（见[《导则》§1](#)），其目的旨在“协助并鼓励”政府优化公约的实施（[§2c](#)），并在公共和私人部门的所有层面上“引导政策、决策和行动”（[§2d](#)）。这一宗旨的表述也反映出起草者们着力强调的不仅是《导则》需要被看作“政策与实践的正确导向”（[§2](#)）而不是必须达到的标准，以及导则并不是只面向政府，还面向“直接或间接相关的所有部门”。

虽然《导则》的内容不具约束性，但它在这一领域具有非常大的潜在影响力。《导则》作为联合国批准的原则的身份本身很重要，其作用之一是能够作为儿童权利委员会的缔约国遵守条约相关条款的结论性观察报告充当基本的参考资料，并起到其他作用。导则的内容也同样被监督其他条约的团体参考使用[如《残疾人权利公约》（Convention on the Rights of Disabled Persons）和《禁止酷刑公约》（Convention Against Torture）]。

然而，还有重要的一点是，确认《导则》的“导向”时，几乎跟所有类似的国际文件一样，并未考虑在任何国家全面实施所需的资源是否可得。虽然《导则》鼓励分配资源（[§24-25](#)），但其首要作用是探索一条可行的道路。《实施手册》反映了这一立场。

对政策制定的影响

表明对儿童权利的承诺

导则：§ 1, 6, 7, 72, 73

缔约国应当在立法、政策和实践方面均带头实施儿童权利。这一针对儿童权利的义务应当体现在对所有需要替代性照料的儿童的支持与服务中。

国家政策应当：

- 确保国家立法、政策和实践充分支持《儿童权利公约》和其他人权文件如《[残疾人权利公约](#)》(CRPD)和《禁止酷刑公约》的实施。
- 根据《[巴黎原则](#)》(Paris Principles)建立独立团体，例如儿童监察员或儿童专员，以便监督儿童权利。
- 要求儿童权利能够进入法律范畴，且儿童可获得补偿，包括司法补偿。

- 将适当层次的资源分配给为儿童及其家庭服务的机构，从而支持儿童权利。
- 确保维护所有儿童的权利，无论其地位或境况如何，不带有包括贫穷、族裔、宗教、性别、心理和生理残疾、艾滋病或其他严重生理或心理疾病的歧视，也无论其为婚生或非婚生，无论其是否有社会经济上的污名。
- 加强社会各界对儿童权利（包括参与权）的认识，包括：儿童及其家人、政策制定者和照料儿童及其家庭，以及从事宣传和媒体工作的更为广泛的社会各界。
- 确保儿童权利的承诺体现在所有有关儿童替代性照料的立法、政策和实践中。
- 确保儿童及其替代性照料权利受到保护，同时也承认儿童能够在知情的情况下接受决定是重要的，这些决定可能涉及一些可接受的风险，而这些风险与与家人一起生活的儿童的风险是一致的（§94）。

2b. 《导则》的支柱

《导则》用于确保遵循儿童替代性照料的两个基本原则，即：

- 确实需要这种照料（“必要性原则”），以及
- 有必要提供替代性照料时，以适当的方式提供（“适当性原则”）。

每个原则由两个主要部分构成。

i. 遵循“必要性原则”

按照“必要性原则”采取行动首先涉及**预防**可致替代性照料预期或需求的情况和条件。需要应对的问题很多：从物质的匮乏、污名化和歧视到生殖健康意识、父母教育和其他家庭支持措施，如提供日间照料设施。值得注意的是，在推进《导则》起草的过程中，政府代表对确保尽可能最广泛地提供预防性响应越来越感兴趣。

“必要性原则”的第二个行动点涉及建立一个有力的“**把关**”机制，以确保只有在审查了能使儿童和父母或亲属一起生活的所有可能办法之后，才将其纳入到替代性照料体系中。这里有两重含义，有充足的服务机构或社区体系可供求助，此外，无论可能提供正规照料的是公共或是私人机构，把关机制都能够有效运行。

另外，对安置的必要性必须进行定期审查。这对许多国家来说显然是很大的挑战。但经验表明，如果想要避免不必要的安置，就要面对这些挑战。

ii. 遵循“适当性原则”

如果确定儿童确实需要替代性照料，则必须以适当的方式提供。这意味着**所有照料环境必须达到一般的最低标准**，例如，条件和人员配备、体制、资金支持、保护、基本服务（特别是教育和健康服务）。为确保这些，必须有基于已确立的标准的机制和流程，向照料组织者授权以便后续检查和监督是否符合规定。

“适当性”的第二个方面涉及**将照料环境及相关儿童的个人情况相匹配**。这意味着选择一种原则上在当时能最好地满足该儿童需求的照料，也意味着一系列基于家庭的照料和其他照料环境到位，因而能提供真正的照料选择，并且有一个公认的、系统的决定何为最适当照料的程序（“把关”）。

在计划**多个**备选办法时，显然应首先考虑“基于家庭和社区的解决方案”（§53）。同时，《导则》将基于家庭的环境和寄宿照料设施视为互补性的响应（§23），前提是后者符合特定规格（§123, 126）且仅出于“积极的理由”而使用[即当它们针对所涉及儿童的情况和需求构成最合适的响应时（§21）]。

例如，一名儿童因负面的家庭经历而进入照料时，将其立即安置于另一个家庭的环境并不合适，因此可能首先需要不是一个不是很亲密或很需要感情投入的环境。同样，如果确定寄养是最佳方案，就需要按照儿童的潜在意愿，以及家庭是否有能力顺应儿童个性对其需求进行积极的回应来选择寄养家庭。同样，必须定期审查安置的适当性，并且应当考虑到原来的决定做出之后可能出现的所有相关进展。

iii. 必要性和适当性原则的运用

为确保替代性照料只在对相关儿童来说必要和适当的情况下才提供，需要考虑以下一些关键因素。

Q1

问题一：确实需要照料吗？

减少已经意识到的正规替代性照料需求

- 实施扶贫计划
- 解决促使家庭解体的社会因素（例如歧视、污名化、边缘化等等）
- 改善家庭支持并强化服务
- 提供日间照料和临时照料
- 促进非正规（惯例规）的处理办法
- 与儿童、父母和亲属商讨，确定备选办法
- 积极应对可避免的遗弃
- 制止无根据的把儿童从父母身边带走的决定

阻止对替代性照料的依赖

- 确保决策主管部门具备有力的把关体系
- 提供一系列有效的咨询和实践资源，供有困难的父母参考
- 禁止“招募”儿童用于照料安置
- 取消鼓励不必要的安置或使儿童滞留于替代性照料中的资助制度
- 定期检查是否每一个安置仍然适当和必要

必要性原则

Q2

问题二：照料对儿童来说适当吗？

确保照料环境满足儿童的需要

- 规划一系列照料备选办法
- 任用合格的专业人员进行把关，以能够系统地评估哪种照料环境最可能符合儿童的个性和处境
- 确保仅在可提供最有建设性的响应情况下进行寄宿照料
- 为了找到适合每个儿童的长期安置方案，需要照料者的合作

确保正规的替代性照料环境达到最低标准

- 保证符合人权义务
- 使儿童完全能够获得基本服务，特别是健康和教育服务
- 确保充足的人力资源（照料者的评估、资质和动机）
- 加强和促进与父母或其他家庭成员的适当联系
- 保护儿童不遭受暴力和剥削
- 基于严格的执行标准对所有照料组织者进行强制性登记和授权
- 禁止以政治、宗教或经济性质为主要目的的照料
- 建立独立的监督制度，进行定期且不事先通知的造访

适当性原则

iv. 考虑到“儿童的最大利益”

《导则》中经常提到“儿童的最大利益”。然而，在促进和保护儿童权利的背景下，围绕这一概念的意义和内涵，有很多困惑。**错误地解释“最大利益原则”的目标和范围可能在实践中对已经或可能失去父母照料的儿童造成非常不当和有害的结果。**

当“公共或私人社会福利机构、法院、行政管理部门或司法机构做出影响儿童的决定时，**儿童有权令其“最大利益”**被作为“一个首要因素”考虑(《儿童权利公约》第3条第1款)。这些决定可能产生影响深远的后果。因此，在实施《导则》时，清楚地知道“最大利益”实现的方式极为重要。

实质上，《儿童权利公约》第3条第1款条推导出三个互相依存的要求：

1. **每当涉及上述机构时，它们必须确定儿童的最大利益。**这意味着基于全部所需的和（或）可得的信息做出决定。这个确定最大利益的责任在有意见分歧或没有主要照料者的情况下尤为重要。
2. 在做出影响儿童决定的过程中，这些机构也应当考虑**其他各方的权利和合法利益**（例如父母、其他个人、团体或国家本身），也考虑其他相关因素。这样，尽管优先考虑儿童的最大利益被视为实践中的指导性原则，但是做决定的人实际上并不一定每次都遵循这一原则。其中，要求2应当与要求1和3平衡，并且不应在《儿童权利公约》这三个要求的范围以外进行解释。
3. 当必须**权衡各种适当和可行的选项为儿童**做出**“最大利益”**决定时，这一决定应当在原则上有助于确保对儿童最为有利——当前有利，长远看也有利。同时，最终的决定应当充分符合儿童的全部其他权利。

重要的是，从权利视角看，“最大利益”不凌驾于一项或多项其他权利之上，也不应使忽视或侵害一项或多项其他权利合法化，否则，这一概念就不会出现在《儿童权利公约》中。《儿童权利公约》中的“权利”只是

寻求确保在做出有关保护整体权利最有效的方式的决定时，充分考虑儿童的最大利益。做决定的责任显然属于上述机构，这一责任不能由其他方任意接管。

在诸如替代性照料的领域中，从实践和政策的视角来看，**在大多数情况下，满足正式确定的儿童最大利益**，是一个合理的预期。如果做不到，则必须标明这样做会严重损害他人的权利和利益。这方面的一个案例出现在联合国难民民事务高级专员办事处指南（UNHCR Guidelines）中（见下文），在这个案例中所做的决定是，对一名患有严重传染病的儿童，在治疗前不安置在寄养家庭中，尽管家庭中的照料被确定为符合他（她）的最大利益。同样的，大家也清楚，儿童照料者的健康可能受到影响，因此不得将儿童转移安置到工作人员自身保护做得更好的集体环境。儿童最初被确定的最大利益无法被放在首要地位考虑的情况，实际上并不多见。

此外，“**儿童的最大利益**”是与替代性照料直接相关的**两种情况的决定性因素**：检验是否需要将儿童与父母分开（《儿童权利公约》第9.1条和20.1条）；探讨将收养作为替代性照料下的儿童的一个选择（《儿童权利公约》第21条）。在这些情况下，儿童的最大利益应当进入自动程序，但仍须谨记《儿童权利公约》第3.1条的**另外两个核心因素（决策责任和所选解决方案符合儿童权利的性质）不受侵害**。

尽管按最大利益决策的责任由《儿童权利公约》以这种形式确立，但有一个重要的问题没有得以解答：什么信息、因素和标准应构成这种决定的依据？换句话说，如何确定最大利益？

迄今为止，在国际层面上回答这个问题最为全面的尝试无疑是联合国难民民事务高级专员办事处起草的2008年《确定儿童最大利益的指南》(Guidelines on Determining the Best Interests of the Child)。虽然它提出的**最大利益的确定** (Best Interests Determination) 模式设计时主要考虑的是无人陪伴和与家人分离的难民儿童，但它是在做出有关儿童及其前途的重大决定时的最佳启示。

针对已经或可能处于替代性照料之下的儿童，最大利益的确定应**建立在由合格的专业人员进行的评估基础上，而且应当涵盖至少以下事项：**

1. 儿童自己自由表达的意见和愿望（基于尽可能最充分的信息），同时考虑到儿童的成熟程度及其考量每个现有选项的可能后果的能力。
2. 儿童家庭成员的处境、态度、能力、意见和愿望（父母、兄弟姐妹、成年亲属、关系亲密的“其他人”），以及他们与儿童的情感关系的性质。
3. 儿童日常生活的环境所能提供的稳定性和安全性的程度（是否与父母在一起，是否在亲人照料或其他正规照料之下，或是否处于正规照料环境）：
 - a. 当前（现有风险评估）
 - b. 此前在同样环境中（整体风险评估）
 - c. 在同样环境中的潜在风险[例如在必要的支持和（或）管理下]
 - d. 在任何可被考虑的、其他照料环境中的潜在风险
4. 如符合实际情况，分离可能造成的影响和儿童重返家庭的可能性
5. 儿童的特殊发展需求：
 - a. 与身体或精神残疾相关
 - b. 与其他特殊特点或境遇相关

6. 其他适当的事项，例如：
 - a. 儿童的种族、宗教、文化和（或）语言背景，以便做出努力，尽可能确保养育的连续性，并且，原则上保持与儿童的共处人群的联系
 - b. 准备过渡到独立生活
7. 根据所有上述考虑事项，检查每种可能的备选办法对于满足儿童需求的适当性。

这种评估的结果应做出构成相关机构最大利益的确定基础，这些机构在做出决定之前还要考虑所有其他因素（包括在实践中备选办法是否可得，以及他人的利益和权利）。他们做决定的理由应当向儿童解释，特别是在如果这个决定不符合儿童表达意见的情况下。对最大利益的确定所做的评估，也应当在审查每次安置时进行（见《儿童权利公约》第25条，《导则》§67）。

在某些非常严重的情况下，儿童处于需要立即采取保护性措施的危险中。在此，极为重要的是，确保整个最大利益的确定过程在最初的应急响应过后尽可能迅速开始，理想状态是在此时有达成一致的协议。特别是在评估过程尚未结束、且评估结果尚未被主管部门纳入考虑的时候，不得安排决定性的、长期的解决方案。

要点1:

儿童和青少年对照料决定和照料安排的参与程度

概述

很多时候，儿童在未完全理解原因的情况下，或在没有机会表达意见的情况下就被置于替代性照料之下。这很明显违反了《儿童权利公约》第12条，这一条款给予了儿童对所有影响他们生活的司法或行政程序的“发言权”。在许多情况下，被强行或不适当地安置照料的儿童，在其后以各种“非语言”的方式让人知道他们的意见，例如退缩、拒绝合作、逃跑或破坏安置。这意味着他们对替代性照料的整体印象非常消极，而且可能对他们当前和未来产生严重的后果。

因此《导则》的起草者们非常重视与每个可能会被安排替代性照料的儿童商讨的需要。他们声明，商讨应当涵盖所有与照料环境相关的决定，应当在整个安置过程中，在离开照料系统之前进行。起草者们不仅将这一点写入《导则》一般原则（§6-7），而且在文中许多具体要点中重申了这一点（例如，参见§40, 51, 65, 67）。这是《导则》倡导的有关替代性照料决策的个性化、个体化原则的关键组成部分。

显然，在这样的“儿童参与”和[儿童最大利益](#)的考虑之间有一种密切的联系，这体现于§7。任何最大利益的考虑必须部分基于儿童的喜好和关注，同时考虑到很多其他意见和因素。这些包括有效保护所有其他权利的解决方案，其可预期的短期和长期后果，也取决于是否有国家提供或推进的适当备选办法。

同样地，正如§6体现的（例如又重新出现在§64），儿童必须能够得到所有需要的信息，以便他们能依据这些信息对为其提供的备选办法进行判断。

毋庸置疑，“儿童参与”与向儿童的家人、指定的代表和（或）其他儿童认为重要和可信任的人商量联系在一起。这一点频繁地在《导则》中被强调。寻求儿童所信赖的人的意见和赞同（理想的状态是这样），有助于确保有关替代性照料安置的决定尽可能符合儿童本人的期望。这显然增大了替代性照料安置取得积极成果的可能性。

对政策制定的影响

导则：§ 6, 7, 40, 49, 57, 64, 65, 67, 94, 98, 99, 104, 132

根据《儿童权利公约》第12条，给予儿童发言权，听取儿童意见的承诺巩固了《导则》的基础。这是《导则》的一个一般原则，它应当反映在所有与替代性照料相关的政策与实践之中。

国家政策应当：

将儿童权利与参与立法和政策相结合

- 根据《儿童权利公约》第12条，确保听取儿童意见的责任深植于所有与儿童及其家人相关的立法和政策中。
- 建立独立的人权制度，例如设置儿童监察员或儿童专员，推进儿童的发言权
- 重视联合国第12号总评《儿童发言权》（UN General Comment No. 12 The right of the child to be heard），使儿童参与到流程和行政程序中
- 加强对儿童权利包括参与权的认识，面向：儿童及其家人、政策制定者和儿童及家庭照料者，以及从事宣传和媒体工作的更为广泛的社会各界。

- 确保所有儿童享有参与权，无论其地位或处境如何，无任何歧视
- 确保儿童的参与没有最低年龄限制，为儿童的交流需求提供支持，包括对非语言形式的交流的支持。

支持儿童参与替代性照料程序和流程

- 确保有关儿童保护和替代性照料的立法和国家政策涵盖儿童参与方面的责任，并以儿童权利途径为支撑
- 要求在做有关儿童安置、进行照料评估、制定照料计划和审查的决定时征求他们的意见，应当包括征求儿童对能够支持自己及家人和照料者的服务机构的意见
- 为儿童提供信息，以便他们能够在知情的情况下做出选择，并能够充分参与决策过程，应当包括在适当的情况下提供便于儿童理解的权利说明和免费的由受过照料事务训练的律师所做的法律陈述
- 保存有关儿童背景和出身的资料，以便儿童或经过儿童允许的他人了解自己的身世
- 确保在做决定时与儿童的家人或儿童信任的重要他人也进行商讨

要点1:

儿童和青少年对照料决定和照料安排的参与程度 (续)

对政策制定的影响 (续)

- 要求在儿童需要支持和需要与人私下谈话时，有一个可信赖的成人给予支持并与之谈话
 - 提供便利条件，使儿童在非常年幼或无法通过语言或其他沟通方式表达意见时，能够通过代表或身体语言直接表达
 - 在做有关联系和家访的决定时，确保儿童的意见受到重视。
 - 确保儿童知道他们有权申诉。他们应当有独立的值得信赖的成人支持其在需要时提出申诉
 - 确保儿童能够得到法律救助和司法审查。他们应当按要求得到独立的、可信赖的成人充当法律代表和提供支持
 - 确保儿童知晓申诉时保密的程度和限度，并知晓进行申诉不会遭到报复。儿童应当获得系统的有关其顾虑和申诉如何进行处理和处理结果的反馈
- 支持儿童提出关切和申诉 (§ 98-99)**
- 要求便于儿童提出非正式关切的机制到位
 - 使正式申诉的明确机制到位，以便处于替代性照料之下的儿童安全地举报侵犯自己权利的事件，包括虐待和剥削事件
 - 要求对申诉进行记录和定期检查。确立一个可辨识、公平、独立的可监督申诉的团体
 - 寻求儿童对改善申诉机制的意见和持续参与。

可行的实践1.1

坦桑尼亚 姆科博齐

姆科博齐 (Mkombozi) 在坦桑尼亚的阿茹沙和乞力马扎罗地区从事帮助潜在流浪儿童 (Street children, 《导则》A/RES/64/142中翻译为“街头儿童”) 的工作。它着力于将流浪儿童从寄宿照料转移到家庭和社区照料。结果，原来的寄宿照料设施已被转变为“过渡家庭”。姆科博齐认同儿童以及曾经和正在流落街头的儿童表达自己的心声，并被听取所带来的价值和影响。青年人参与阿茹沙市的儿童委员会，该委员会已经促使市政当局认识到儿童和青少年面临的问题，并寻求为其提供解决的办法。

在2010年，儿童也通过会议、讨论和思考为姆科博齐的战略规划过程做出了很大贡献。

一些大龄儿童担任代表，在讨论长期机构照料的负面结果时，他们说出了自己的生活经历。2010年年度儿童满意度调查在处于过渡家庭中的儿童和青少年中开展。该调查强调了社会工作者和儿童之间的沟通需要不断发展，其结果呈报给了工作人员，并为他们提供了一个从儿童和青少年的角度思考进展的机会。

更多信息请参阅：《姆科博齐年度报告》(2010)
www.mkombozi.org (英文)

要点1:

儿童和青少年对照料决定和照料安排的参与程度 (续)

可行的实践1.2

挪威 儿童保护服务的集体参与

“儿童保护服务的用户参与和专业实践”作为一项行动研究项目，在挪威的两家儿童保护服务机构中合作开展的，其目的旨在探求如何加强儿童和青少年参与有关照料决定的程度。该项目采用基于对话的参与式小组的方法，让保护体系的儿童青少年和失去子女监护权的父母参与进来。该行动的结果是儿童保护中心的实践发生了改变，从而使儿童青少年现在可以全面参与决定其未来照料形式的会议。通过父母小组，父母们进一步认识到

自己能够采取有效行动，干预对子女有影响的照料决定，给父母们提供了影响儿童保护服务的机会。项目经验表明，需要支持建立服务对象集体参与的模式，以便赋予他们影响服务的能力。

欲知更多信息，参阅：Seim, S.和Siettebo, T. (2011) 《儿童保护服务的集体参与：合作伙伴还是象征主义？》 (Collective participation in child protection services: partnership or tokenism?) 欧洲社会工作杂志 14(4), 497-512. DOI: 10.1080/13691457.2010.500477

可行的实践1.3

英国 苏格兰培训行动：谁来照料？

在2010年，苏格兰“谁来照料”项目接受了为期三年的资助，用于设计、开发和提供全国性的培训，其目标是提高当地推选的负有儿童服务决策责任的代表和重要机构的认识和能力。在开发和提供全国性培训计划的整个过程中，涉及到处于正规替代性照料下的儿童和青少年，以及离开照料的人。共有127名青年人通过制作当地培训课程的影片参与了这个过程，也参与了针对自身的培训课程的实施。有积极的评价显示青年人参与培训

课程使培训变得尤为有效。青年人进而受聘成为这一计划的培训者，并在国际上代表了该组织。该计划使得当地政策和实践在很多方面发生变化，包括当地对接受照料后离开的青年人的住房政策的改进，培训和就业机会的加强，更多的体育和娱乐设施的供应和决策参与的改善。

欲知更多信息，访问：
<http://www.corporateparenting.co.uk> (英文)

《导则》的范围和术语



本章内容包括:

3a. 《导则》的范围

3b. 《导则》中使用的术语

- i. 现有家庭中的替代性照料
- ii. 其他照料环境
- iii. 分类概念不是绝对的



3a. 《导则》的范围

就大多数情况而言，《导则》适用于向所有失去或可能失去父母照料的儿童（根据《儿童权利公约》，儿童即年龄小于18岁的人，除非法定成人年龄早于这一年龄）提供正规的替代性照料（§ 27）。同时，《导则》的适用范围扩大到在达到成人年龄之后离开正规照料体系但仍需要支持的青年人（§ 28）。《导则》也可适用于非法定的“替代性照料”但有责任照料儿童的机构（例如寄宿学校、学校宿舍和治疗中心（§ 31））。

然而，《导则》也是第一份**不仅囊括了所有类型的“正规”替代性照料，而且还包括了“非正规”安置**的国际文件（§ 27）。之所以如此，有两个主要原因：

- 现实中，对大多数无法与父母生活在一起的儿童进行的替代性照料，属于非正规的性质。换句话说，全世界的大多数替代性照料是由私人个体之间通过非正规的、被社会所接受的实践方式自发进行的，通常是在儿童的父母和亲戚之间。起草者们认为需要充分认识这一现实。然而，《导则》无意于涵盖

儿童偶尔受到的亲戚或朋友的非正规照料，例如在假期或短期离开父母的情况下受到的照料（§ 30.c）。

- 尽管从定义来看，非正规安排不是官方正规干预和决定的结果（因此难以被纳入已设定的标准），它们仍可能需要监管和（或）能够在国际支持中受益，以确保儿童得到最适宜保护。标准的意义就在于此。

应当始终牢记《导则》规定的**整体标准和原则只涉及正规照料（§ 27）**；**适用于非正规照料的标准和原则在如下条款中有具体表述**（特别是 § 56 和 § 76-79）[\[见要点9\]](#)。

以下两个群体的儿童被明确地**排除**在《导则》涵盖的范围之外：

- **因触犯法律而被剥夺自由的儿童**，或被宣称处于此种情境的儿童，因为他们的情况已经由其他国际文件涵盖，属于少年司法的范畴（§ 30.a）。

- **被收养的儿童**（§ 30.b）。这是因为被收养的儿童在收养指令发出时就已处于父母照料之中了。因此，已完成的收养不是一种替代性照料，因为它确立了一个完整的父母—子女关系。替代性照料管理的各种管理措施，例如照料计划或定期检查，都不适用于这种情况。然而，收养完成之前的时间逻辑上被认为在《导则》范围之内。此外，重要的是要注意《导则》中有关防止家庭破裂的预期努力也同样适用于收养家庭。

关于上述第二种情况，需要对**伊斯兰法中的卡法拉（监护）**的复杂问题及其与收养需求的关系进行特别说明。

伊斯兰法不承认收养，收养类型的照料安置一般只适用于被遗弃的父母不详的幼童。这种安置因此只涉及极少一部分没有父母照料的儿童。

因此，在近几十年中（特别是在《儿童权利公约》起草期间），有一种倾向是参考更为普遍采用的实践——“卡法拉”（监护），这是最接近于收养的伊斯兰做法。《导则》延用了这种将收养与“卡法拉”联系在一起的倾向（例如§ 2.a, 123, 161）。然而，从匿名资助寄宿机构中的儿童到准收养关系，“卡法拉”的实践形式在不同国家有很大差异。在准收养关系中，特定情况下儿童可能与被收养儿童一样，使用照料者的姓氏并被允许与照料者有继承关系。

在《导则》的范围内，对“卡法拉”的解释因此只能根据实际情况决定。如果是对儿童的直接日常照料——这种照料可能不正规，也可能比较正规，这一点必须在确定对儿童的责任时考虑在内——那它就在《导则》的适用范围内。但在一些相对不常见的情况下，也就是相当于一种终生照料安置的“卡法拉”，就很可能与收养一样，不属于《导则》的适用范围。

3b. 《导则》中使用的术语

《导则》在提及替代性照料的不同形式时，所使用的概念和所给出的定义中，有很多需要重点强调的内容（§ 29）。

非正规照料之间的安排（§ 29.b.i）被视为一种主动实施的，或由法律效力而产生的儿童的父母或监护人与一个或多个在承担照料责任时未经正式授权的人（通常是亲戚或与其家庭关系密切的人）。非正规照料也涵盖自发地在父母或其他主要照料者不在的情况下由私人提供的照料。

正规照料包括所有由被认可的照料者进行的安置，无论安置以何种方式安排，出于谁的倡议（§ 29.b.iii）。在这

一点上，应给予特别注意的是每个被寄宿设施接收的案例都被视为“正规”。换句话说，既然《导则》要求所有寄宿照料设施都要经过注册和授权后才能运营，那么它们就被视为“被认可”的。重要的是，这意味着国家和照料组织者不能以寄宿照料设施的所谓“非正规”性质为由，认为其不适用《导则》规定的对相关儿童进行保护的标准，举例来说，即使让儿童进入寄宿设施是出于父母或监护人单方面的要求。

《导则》提出了以下两类正规照料组织者（§ 29.d）：

- 组织安排替代性照料安置的**机构**（例如社会服务或把关团体）
- 向儿童提供寄宿照料的**设施**

机构和设施在性质上**可以是公共的也可以是私营的**，“私营”在这里指“非国家的”。私营机构包括非政府机构、协会和基于信仰的组织以及私营企业。《导则》没有区分赢利性和非赢利性的运营，但指出利润不应当成为照料组织者的“首要目的”（§ 20）。

在全世界有许多种替代性照料的环境。按《导则》的宗旨，它们分为两个基本类型：由**一个现有家庭**充当照料组织者的环境，以及不同于此的**其他照料**环境。

i. 在现有家庭内的替代性照料

在该类目下，《导则》提出三种照料形式：

- **亲属照料**（§ 29.c.i）由亲属或其他与家庭关系密切且儿童认识的照料者提供。由于这种安排迄今仍倾向于非正规，一些国家正在越来越多地进行大家庭内的正规安置（**亲属寄养**）。这使得相关各方都能受益，所得到的指导和支持水平与其他寄养安置相当。
- **寄养**（§ 29.c.ii）由经授权的夫妻或个人在正规替代性照料规定的框架内，在自己家里进行的照料。
 - **短期寄养**可用于应对暂时性的危机，或按计划提供几天的“临时寄养”以减轻父母负担，特别是照料有残疾或有其他特殊需求的儿童时。
 - **中期寄养**可能在以下情况下需要：在向父母或亲属提供支持以便他们能够重新照料儿童期间，或在寻找家人期间。
 - **长期寄养**持续多年提供以家庭为基础的照料，以满足某些儿童的需求——例如收养无法进行或不符合儿童的愿望。长期寄养可持续许多年，甚至直到儿童成年。

- **其他基于家庭的照料** (§ 29.c.iii) 是指现有家庭起到与寄养相似的正规照料作用的照料环境，但不是由寄养照料服务机构运营。例如，现有家庭被指定照看即将离开寄宿照料环境的过渡期儿童，或充当需要长期替代性照料的儿童的“监护人”。

ii. 其他照料环境

基于《导则》的宗旨，所有不属于以家庭为基础的替代性照料环境都被归类于“寄宿照料”。

- **“类家庭”照料** (§ 29.c.iii) 属于寄宿照料，与“以家庭为基础”的照料相比，它强调的是照料的组织形式，而非照料之前就存在的“家庭”照料环境。类家庭照料在有很大自主权且尽量与家庭环境类似的小群体中进行。由一个或多个代理父母担任照料者，但不是在其正常家庭环境中进行照料。

寄宿照料环境的类家庭的特点，是衡量其普遍适用性时一个重要的参考标准。例如，[欧洲理事会部长委员会推荐书 2005 \(5\)](#) (Recommendation 2005(5) of the Committee of Ministers of the Council of Europe) 明确指出，为了符合儿童的权利，在寄宿机构中“应当提供小家庭单元”。《导则》也采用了相似的立场 (§ 123)。

- **寄宿照料** (§ 29.c.iv) 包含范围广泛的照料环境，从应急避难所和小家庭单元到最大的寄宿照料设施。《导则》将寄宿照料视为必须到位的一系列替代性照料备选办法的一个必要组成部分，前提是它能满足某些条件。配备受过训练的工作人员的小组家庭环境可为遭受过创伤、严重虐待或忽视的儿童提供治疗性照料或治疗。为使互为兄弟姐妹的儿童能在一起生活，寄宿照料环境可能是最佳选择。在寄宿机构专注于提供个性化的社会和情感发展机会时，儿童可能会很珍视寄宿照料。因此，《导则》在规定严格的标准和对寄宿照料的明确限制的同时，也认可寄宿照料的“建设性”作用 (§ 21)。

区别“寄宿设施”和“机构”很重要。后者在《导则》中只出现一次，用于描述“大型寄宿设施” (§ 23)。当然它是指“机构”，而不是指一般性的“去机构化战略”中所说的寄宿设施 [见要点3]。

确实，无论是在《导则》中还是在其他文件中，没有全世界一致认同的与其他寄宿照料环境相对的“机构”的定义。根据《导则》，机构的规模是一个因素，但这多半是由于大规模的群体照料造成的对儿童的福祉和发展的负面影响，以及对保护和促进儿童权利的负面影响频繁地见诸文件的缘故。

因此，重要的不是仅仅把注意力放在每个超过一定规模的寄宿设施上，而应着手应对通常所谓的“机构文化”——即很少考虑到个性或心理和情感需求，倾向于把儿童孤立于外部世界之外的制度和日常组织形式。换句话说，需要用某种程度的实用主义来确定某一特定设施是否应当被视为“机构”。

最后《导则》也提到“**指导下的独立生活安排**” (§ 29.c.v)。这样的安排适用于从正规照料环境向社区中的独立生活过渡的儿童和青少年。

iii. 分类概念不是绝对的

以上对替代性照料环境的命名和分类简述，旨在为理解《导则》的范围和意图并达成共识提供必要的基础。这一共识非常重要，因为在世界上的不同地方，可能会用相同或相似的术语来界定大相径庭的照料环境和（或）各种各样的法律和行政要求以及责任。

但这样的分类不能视为无懈可击或权威性的概念。实践中存在的被认可的照料环境，并不总是能与通用的描述完全对应，有些应该被称为“混合体”。例如，一个寄宿设施可能既可以算作“类家庭”，也可以算作规模小于普通以家庭为基础的照料环境；且一个“家庭式的家”可能不只是照看儿童，也照看在儿童时期就被安置其中即将开始独立生活的青少年。

实施《导则》的主要关注点，是无论哪一种替代性照料，不管如何定义，都要按照国际标准为儿童提供所需的个性化的高质量照料，并尊重儿童的整体权利和最大利益。

《导则》的一般原则和观点



本章内容包括:

4a. 基本和首要的方法和措施

对政策制定的影响:

支持残疾儿童和有其他特殊需求儿童的权利和需求

4b. 基本政策取向

要点2: 0~3岁儿童的家庭安置

- 对政策制定的影响
- 可行的实践:
 - 案例1: 联合国儿童基金会驻苏丹办事处 替代性家庭照料
 - 案例2: 联合国儿童基金会驻科索沃办事处 替代性照料服务
 - 案例3: 乌干达 儿童基金会
 - 案例4: 巴拉圭 寄养网络

4c. 照料体系的去机构化

要点3: 照料体系的去机构化战略

- 对政策制定的影响
- 可行的实践:
 - 案例1: 摩尔多瓦 去机构化战略
 - 案例2: 格鲁吉亚 去机构化战略
 - 案例3: 马拉维 去机构化战略

4d. 推进《导则》应用的措施背后的原则

对政策制定的影响:

为替代性照料提供政策框架



背景：理解《导则》

《导则》的**一般原则和观点**（[§3-26](#)）很重要，主要原因有两方面。

4a. 基本和首要的方法和措施

首先，“一般原则和观点”提出了一些**基本和首要的方法和措施**，这些方法和措施应当成为为儿童提供替代性照料的主要方式。在《导则》后面的条款中，也呼应、重申和发展了这些方法和措施。

支撑《导则》的主要原则是：所有强化家庭结构、在必要时提供适当替代性照料的预防措施和行动，都应当根据每个案例逐一做出决定。这样才能针对具体情况做出恰当的反应，使其在任何时候都符合相关儿童的最大利益（[§6](#)）。

其他原则和观点包括：

- 优先做出促使儿童与家人在一起生活的努力；
- 做有关照料安置的决定时，考虑到每个儿童的意见和最大利益 [\[见要点1\]](#)；

- 不歧视；
- 非正规照料所起的重要作用 [\[见要点9\]](#)；以及
- 确保处于替代性照料之下的儿童始终有一个法定监护人或相当于法定监护人的人或机构可以依赖。

这些主题在《实施手册》后面的内容中将有更详细的阐述。

《导则》中一个重要段落（[§9b](#)）提供了一个构成“**特殊需求**”的内容列表，该列表是提示性（但非排他性）的。在本文的不同要点中都提到了“**特殊需求**”，这一术语通常与有关残疾和艾滋病的词汇联系在一起。“有特殊需求的儿童”包括受到暴力和剥削的儿童、流浪儿童（Street children, 《导则》A/RES/64/142中翻译为“街头儿童”），以及那些在其常住国以内或以外流离失所的儿童。这一描述引出了另一个重要原则：不仅要在每次进行需求评估和响应时必须考虑到这些儿童的“特殊需求”，而且，由于他们的弱势，在照料和保护措施方面，也应对这些需求加以特别的重视。

对政策制定的影响

支持残疾儿童和有其他特殊需求儿童的权利和需求

《导则》：§ 9, 10, 34b, 38, 117, 132

有残疾和其他特殊需求的儿童，经常在不必要的情况下被安置到替代性照料中。国家政策和服​​务应当为儿童及其家人和照料者提供支持，以便防止残疾儿童和有其他特殊需求的儿童在本可以与家人一起生活的情况下被安置到替代性照料中。如果这一点难以实现，则国家应当确保替代性照料能够满足残疾儿童和有其他特殊需求的儿童的需要。

国家政策应当：

确保政策、指导、规划和评估到位

- 在立法和政策方面维护残疾和有其他特殊需求的儿童权利时，执行《儿童权利公约》、《[残疾人权利公约](#)》(CRPD) 及其他相关国际文件和《导则》的规定。
- 根据《残疾人权利公约》第23(4)条，制定策略和提供服务，确保残疾儿童不仅仅因为其残疾或其父母的残疾而被安置于或一直处于替代性照料之下。
- 提供包括健康、教育、儿童福利、社会保护和住房等各服务领域的整体规划和支持，满足残疾和有其他特殊需求的儿童及其家人的需要。
- 确保残疾和有其他特殊需求的儿童不被安置于机构内，并确保这一规定涵盖0-3岁的儿童。当儿童无法在家中生活时，应提供满足儿童个体需求的一系列照料备选办法，作为代替机构照料的方案。

提供适当的照料和支持

- 建立机制，让残疾和有其他特殊需求的儿童能够得到充分评估，确保在需要时有专业人员的支持。

- 确保残疾儿童能获得教育（包括职业教育和高等教育）、康复服务、职业治疗、医疗保健和儿童福利。
 - 向照料残疾和有其他特殊需求的儿童的家庭提供支持。这可能包括资金支持、日间照料和临时照料、教育、健康、社区支持和康复服务，以便父母和亲属能够照料自己的子女。
 - 为残疾儿童提供有计划的、短期的、暂时的照料，作为防止儿童进入长期正规照料安置系统的一种手段。
 - 提供包括资金手段在内的支持，以便寄养家长（Foster carers, 《导则》A/RES/64/142 中翻译为“寄养照管人”）和家庭照料人能够恰当地照料残疾儿童。如果可以，残疾儿童应于成年后继续得到支持。
 - 确保重视早期发展和早期干预，以使残疾和有其他特殊需求的儿童需求得到满足。
 - 在家庭、寄宿机构和服务机构中为儿童及其家人提供适当的物理设施。
 - 确保残疾和有其他特殊需求的儿童无论生活在哪里，都有儿童保护措施到位，使其受到保护。
 - 在紧急状况下，为残疾儿童提供适合的照料。
 - 在残疾和有其他特殊需求的儿童离开照料和善后安置时，要有计划、资源和支持。
- #### 增强反污名和反歧视意识
- 应对挑战并制定措施，消除对残疾和有其他特殊需求的儿童及其家人的污名和歧视。包括培训照料者，增强照料者的意识。
 - 增强残疾和有其他特殊需求的儿童的权利意识，鼓励亲属、社区和民间团体提供非正规照料。
 - 收集和分析资料，进行研究，以便更好地理解残疾和有其他特殊需求的儿童需求，并向替代性照料服务机构提供信息。

4b. 基本政策取向

其次，《导则》规定了在后面的内容中没有提到、但需要在此强调的许多**基本政策取向**。包括：

- **贫穷本身**不应当成为接纳儿童进入正规替代性照料的理由。相反，它应当成为对其家庭提供适当支持的动因（§15）。研究表明，这一原则在全世界有着特殊的意义，无论一个国家的经济状况如何，儿童经常可能因其父母无力满足其物质需求而被抛弃或被从父母身边带走。这表明，提供现金或其他物质支持原则上足以使家人能够在一起生活。
- 一个一般的规则是，在进行照料安置时**兄弟姐妹不应当被分开**，除非有不得已的原因必须这么做。这些原因必须是为了其中任何一个儿童的最大利益（§17）。这似乎是一个显而易见的政策方针，但不顾其最大利益而将兄弟姐妹分开的案例仍有很多，因此《导则》有必要将其作为一个一般原则明

确提出。

- 照料组织者绝不应当以**政治、宗教或经济目标**为主要动机（§20）。追寻这样的目标可能导致积极寻找（“招募”）并收容儿童，在寄宿机构受到私人资助并且（或者）根据其照料的儿童数量得到资助的情况下尤其如此。追求这样的目标也会导致其他后果。
- 尽管**寄宿照料设施**被认定是提供照料的必要组成部分，但应当只基于积极因素以及最有利于儿童的评估，才能将儿童安置在寄宿设施中（§21）。换句话说，缺少备选办法或时间（资源）寻找更合适的环境，并不能成为将儿童安置于寄宿设施的理由。[\[见有关寄宿照料的段落\]](#)。
- **0~3岁儿童**不应当被安置于寄宿照料设施，而应当生活在家庭环境中，除非在被允许的几种例外情况下（§22）。

要点2:

0~3岁儿童在家庭环境中的安置

概述

近年来，对幼童，特别是0~3岁年龄段的幼童进行机构照料的负面影响引起了重视。许多研究表明，幼童如果不处于接受个别照料的环境中，甚至更重要的是，幼童如果没有机会与一个照料者建立情感的纽带，那么他们遭受持续伤害的可能性很大。

根据[《联合国研究暴力侵害儿童行为问题独立专家的报告》\(2006\)](#) [UN's World Report on Violence against Children (2006)], 这样的儿童可能遭受“不良的身体健康状况、严重的发展滞后、残疾和潜在的不可逆转的精神伤害”。这些和其他调查结果促使许多国际机构采取了行动。例如，2011年，联合国儿童基金会和联合国人权高级专员办事处在中欧和东欧发起了“行动呼吁”，敦促全面停止将0~3岁儿童（包括残疾儿童）安置于机构中。

《导则》则更进一步。它规定，“根据专家的主导性意见”，3岁以下需要替代性照料的儿童应安置在家庭环境中（[§22](#)），这就意味着把所有寄宿照料方式排除在外，而不仅仅是把“机构”排除在外。换句话说，《导则》的意思是，对于最年幼的儿童来说，只能在对儿童有利的情况下使用寄宿照料方案（[§21](#)）这个条件一般是达不到的。

然而，短期安置于寄宿设施（这种做法符合《导则》规定的标准）不容易对儿童造成持续性严重负面影响，这一点也是被认可的。调查结果显示，对儿童成长的重大而潜在的永久性影响通常在寄宿照料三个月后开始。因而，将该禁令的一些例外情况预估如下：

- 在紧急状况下的短期安置
- 当重返家庭或其他基于家庭的解决方案预计在短期内实现时
- 当兄弟姐妹需要安置在一起且其他可以立即安置的照料环境会将他们分开时。

某些国家谋求实施有偏向性和优先性的去机构化策略的经验表明，需要确保充分的预防性措施和适当的以家庭为基础的替代解决方案到位。这有助于避免在某些国家出现关闭“婴儿之家”后，妇婴医院发生弃婴的情况。这些弃婴被转移到儿科病房很多个月仍无处收容。这再次表明在规划关闭设施时需要制定完善而全面的战略（[见要点3](#)）。

对政策制定的影响

支持残疾儿童和有其他特殊需求儿童的权利和需求

《导则》：§ 22

《导则》指出，寄宿照料应当仅在被认为比其他照料环境更有利于儿童时方可采用（[§21](#)）。因为寄宿照料通常来讲对幼童不利，0~3岁儿童应当一律安置于家庭环境中。

国家政策应当：

在需要替代性照料时，将幼童安置于家庭中进行照料

- 确保立法到位，限制把0~3岁儿童安置到寄宿照料之下的做法。例外情况如下，即：在紧急状况下进行短期安置，重返家庭或其他基于家庭的解决方案预计在短期内实现，和（或）兄弟姐妹需要安置在一起

- 向当地服务机构提供资源，以便开发出充足的替代性办法，避免将0~3岁儿童安置到寄宿照料之下
- 确保国家的去机构化计划将幼儿的需求考虑在内。

支持儿童及其家庭的权利

- 在应对大量残疾和有其他特殊需求的幼儿被安置于寄宿照料设施的问题时，将他们及其家庭的需求考虑在内
- 向需要支持的家庭提供支持，从而使0~3岁儿童能够在家庭继续接受照料。这可能包括：日间照料和临时照料、资金和福利支持、父母教育和咨询、适当的住房条件
- 探讨以适合幼儿年龄和能力的方式向幼儿传达照料情况发生的变化，探讨向他们提供这一过渡阶段的支持方式
- 提供指导，从而使0~3岁儿童与其兄弟姐妹一起被安置于家庭环境中。

要点2:

0~3岁儿童在家庭环境中的安置 (续)

可行的实践2.1

联合国儿童基金会驻苏丹办事处 替代性家庭照料

自2003年以来的研究表明，在喀土穆，平均每个月有110名新生儿被抛弃。这是由于私生子女在社会上会受到歧视。人们普遍认为当前的机构照料安排不符合儿童的最大利益，而且有发展基于家庭的替代性照料方式的潜力。在这个背景下，联合国儿童基金会与政府及非政府组织合作调查替代机构照料的潜在办法。该计划的关键目标除了稳定机构照料的条件，还包括设计可接受的替代性家庭照料安置，并改变态度、程序和有关弃婴的法律。在这一点上，该计划通过成功地与伊斯兰领袖交涉，使他们签署一份有助于改变对弃婴的社会观念的法特瓦（穆斯林领袖发出的教令），这是克服发展家庭照料阻碍的一个良好范例。该计划自2003年起实施，最初

由联合国儿童基金会及非政府组织合作伙伴资助，现在主要由国家社会事务部资助。从弱势儿童的去机构化安置来看，初期的效果是积极的，自2003年至2007年，共有500名儿童接受了紧急家庭安置，2000名儿童接受了永久性家庭安置。该计划也促进了与弱势的母亲和儿童有关政策的形成。2010年出版的《儿童法》，强调对被遗弃儿童的首要照料应来源于家庭，并且要保证弃儿能够获得教育和医疗保健机会。

更多信息见联合国儿童基金会苏丹法务简介一：替代性家庭照料 http://www.unicef.org/sudan/UNICEF_Sudan_Technical_Briefing_Paper_1_-_Alternative_family_care.pdf（英文）

可行的实践2.2

联合国儿童基金会驻科索沃办事处 替代性照料服务

与冲突后的状况和缺少足够的社会安全网络相关的政治的变化和动荡，以及经济和社会的萧条都造成了科索沃遗弃儿童现象增多。自1999年以来，约有600多名婴儿被遗弃。起初，有一家“过渡性婴儿收容所”用于收容被遗弃在医院的婴儿，并试图将婴儿转为收养、寄养或让其与其亲生父母团聚。由于国立医院的弃婴数量增多，联合国儿童基金会、劳动与社会福利部和“每个孩子”组织（Every Child）实施了一个短期专业寄养项目，专门面向两岁以下失去父母照料的婴幼儿。

政府通过社会工作中心以广播、电视、报纸文章、宣传材料和社区群体会面的形式招募寄养家庭。起初该项目由联合国儿童基金会资助，现在，科索沃劳动与社会福利部在国家预算中设立了寄养津贴，这体现了他们发展基于家庭的寄养以替代机构照料的责任。截至2011年，在科索沃约有400名儿童被寄养安置，有40个寄养家庭积极地为有各种照料和保护需求的儿童进行寄养照料。

欲知更多信息，访问 <http://www.unicef.org/kosovo>（英文）

可行的实践2.3

乌干达 儿童基金会

乌干达儿童基金会（Child's i Foundation, Uganda）的目标是让儿童与家人在一起或与家人团聚，或者必要时为他们找到替代性的家庭安置。因而，该基金会致力于防止遗弃，在需要时提供暂时的短期寄宿照料，促使家人团聚，向家庭提供持续的支持，促进家庭收养，并找到新的家庭。

该基金会运作的最初两年，取得了积极的成果。例如，由于提供了上述服务，鼓励和促使200多位母亲免于遗

弃子女。向100名儿童提供了短期照料并在平均4个月的时间内为他们找到了家人。帮助65名儿童与他们的亲人团聚，并在其后的一年中得到持续的支持，以确保儿童的安全并保证家庭能够发挥其照料作用。乌干达的国内家庭收养通过电视和广播广告得到了促进，有150个家庭联系了收养热线，并有了等待收养的家庭。在18个月的时间内，21名儿童在乌干达被收养。该基金会所做的详尽评估以《儿童法》为依据并由一个跨机构委员会审批。

欲知更多信息，访问 www.childsifoundation.org

要点2:

0~3岁儿童在家庭环境中的安置 (续)

可行的实践2.4

巴拉圭 寄养网络

在巴拉圭，约有5000名儿童生活在机构中，在国际非政府组织拉丁美洲寄养网络的支持下，自2006年起，儿童照料和保护方面的活动家通力合作，发展并促进用寄养方式替代机构化照料。由民间社团组织和国家政府建立了一个巴拉圭寄养网络，由国家儿童和青少年秘书处的收养中心担任其代表。2010年发布的一份总统令是该网络得以发展的关键，由此确立了一项需要保护和支持的儿童和青少年寄养计划。另一个重大成就是在国家儿童和青少年秘书处的支持下，关闭了一个“婴儿之家”。这家机构中的22名婴儿被安置在寄养家庭中，并启动了促使他们与亲生家庭团聚或确定合适的收养家庭的程序。其他重要的进步标志有政府儿童机构的重组，

以及国家审批通过了一项针对无父母照料儿童的国家福利政策。

在确保基于家庭或类家庭环境中照料婴儿这一点上，政府、非政府组织和专业人员担负着重大的责任。他们的工作包括：唤起有关法官的重视，这些法官负有决定失去父母照料的儿童将进入何种照料环境的重任；在社会中广泛宣传寄养；以及招募、培训、支持和监督寄养家庭。此外，政府和非政府机构的专家正在准备发行一本《寄养实施手册》。

欲知更多信息，请访问：

www.corazonesporelainfancia.org.py/doc/relaf.pdf 和
www.enfoque.org.py/acogimiento-familiar/

4c. 照料体系的去机构化

寄宿照料被公认为是满足需要替代性照料的儿童需求的一系列备选办法中的一个必要组成部分，但“机构安置”并没有得到这样的肯定。

“机构”这个术语通常有着非常消极的含义，但它仍然没有在国际上达成一致的定义：《儿童权利公约》（第20条）只提到一个非基于家庭的照料环境即“机构”，而《导则》只用这个术语描述“大型寄宿照料设施”。

而且，不同的国家对“大型”有着不同的理解。许多专家把超过10人的儿童集体居住安排称之为大型，而其他国家把这个底线定得比较高。但是有一个普遍的共识，就是规模本身并不是唯一的因素或决定因素。

在管理“大型”设施的可能后果（并不总会出现）方面，人们也有广泛的共识。后果可能包括没有人情味（或使人失去个性）的严格管理制度，这是由日复一日的无休止工作的固有局限性造成的，例如需要照料儿童的员工要按事先的安排倒班工作。

尽管《导则》的起草者们不愿意倡议完全禁止建立新的机构，但他们的确赞同需要认真规划并且最终达到彻底的照料体系去机构化。因此任何建立新机构的决定都应当在这一战略的背景下做出（[§23](#)）。

要点3: 照料体系的去机构化战略

概述

目前，机构安置对儿童的潜在有害和长期的影响已被充分证实。这些负面的后果是由许多因素造成的，包括缺乏一个可与之建立感情纽带的首要照料者，缺乏激励和建设性的行动，很少得到基本的服务，遭受暴力，以及与家人和“外面的世界”隔绝。在很多照料体系中，机构化往往有更多的问题，特别在没有试图促成家庭团聚、没有定期检查安置的适当性（或必要性）、对离开机构后的生活缺乏准备等的情况下。

因此，许多国家已经逐步或正在准备淘汰儿童的机构照料。然而，在另一些国家，出于各种原因，当前其替代性照料体系几乎完全由“机构”组成。在这些国家，逐步淘汰机构的挑战是巨大的，尤其是当设施掌握在私人照料组织者手中时，挑战更为巨大。在世界范围内，由于许多国家仍然不相信全面实行去机构化是合理的，使得淘汰机构的行动变得复杂。同时，在少数情况下，大型机构可以设法避免以上描述的有害和不足之处。然而上述种种都不应当阻碍《导则》规定的淘汰机构这一替代照料方案的总体目标。

鉴于所有上述事实，《导则》的起草者们在 § 23 中呼吁各国起草各自的替代性照料体系逐步去机构化的战

略，而不是提议彻底禁止机构安置。《导则》也建议，任何建立新的机构行动应当在该战略的背景下进行严格审查。

需要强调的是，虽然这种战略可能包括为已经生活在机构中的儿童寻找替代性照料环境的程序，但应当首先专注于**对体系本身实行去机构化**。换言之，当务之急应当是防止未来需要和依赖替代性照料的发生，并在需要替代性照料的情况下开发一系列去机构照料备选办法。必须特别注意的是，每个国家的战略中都应把残疾和其他特殊需求的儿童完全考虑在内。在实践中，这些儿童通常是最难获益的。

以往的经验明确表明，成功的、能够保护儿童权利的去机构化是一个高度复杂、头绪繁多的过程。它要求进行仔细的规划。此外，并非每个人都支持变革，所有相关个人和单位就去机构化政策背后的原因达成一致并理解其内涵，是很重要的。

应当特别注意的是，要确保各级机构工作人员的广泛支持，确保具有适当技能的人和专家尽可能留在新体系中担任其他职务等等。

对政策制定的影响

《导则》：§ 23

国家政策应当：

对照料体系实行去机构化

- 制定国家战略性方案，对替代性照料体系实行去机构化
- 制定可替代机构照料的方案供选择，包括小家庭单元、寄养（从暂时托付照料到长期照料）、支持父母和由亲属构成的大家庭、对独立生活的儿童提供支持
- 确保去机构化的计划将残疾和有其他特殊需求的儿童考虑在内
- 明确禁止将0~3岁幼儿安置于机构中，除非在下述特殊情况下：防止兄弟姐妹离散；有计划的暂时性措施；紧急状况下的短期应对

- 确保离开机构照料的计划包括对家庭进行支持，以便儿童能够尽可能与家人团聚，如果无法团聚，也能够被安置于更合适的照料环境。

支持儿童及其家人的权利和需求

- 向父母提供支持，以便新生儿和幼儿（包括残疾和有其他特殊需求的幼儿）不被安置于机构照料之下
- 确保儿童参与他们从机构向其他形式的照料转移的计划，并得到最新进展的信息
- 向生活在机构中并感到向其他照料方式过渡比较困难的儿童提供专家支持
- 确保兄弟姐妹尽可能在基于家庭的照料中被安置在一起，并确保父母和儿童保持联系
- 要有一个程序确保儿童得到适当的安置，并且，应当让儿童长期安置在寄养家庭或类家庭照料环境中

要点3: 照料体系的去机构化战略 (续)

对政策制定的影响 (续)

- 要特别重视向残疾和有其他特殊需求的儿童提供适当的照料。这应当包括可得到临时照料和日间照料，以及为其提供医疗和教育条件
 - 支持接收了由机构转出的儿童的家庭，从而使儿童得以重返家庭并与家人在一起生活。
- 确保基础设施到位**
- 提供财政资源，支持开发新的照料服务并随后关闭机构的国家计划
 - 尽可能向受雇于机构的照料者提供再培训和再任用机会
- 在国家层面上收集和分析资料，监控仍留在机构照料的儿童的数量和已经离开照料的儿童数量（详情参阅《正规照料下的儿童指标衡量手册》[Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care](#)）
 - 提高照料者和其他专业人员关于机构照料不符合儿童发展需求、情感需求、社会需求和身体需求的认识
 - 提供机会，与机构照料组织者和资助者探讨与儿童的机构照料有关的问题，以便为变革确立共识和支持
 - 与媒体和民间社团合作宣传长期机构照料的有害影响的宣传，增强公众意识。

可行的实践3.1

摩尔多瓦 去机构化战略

摩尔多瓦在其《2007-2011年战略与行动计划》中提出了去机构化改革。自这一改革开始，寄宿机构中的儿童数量减少了50%，由2006年底的11,442人减少到2011年底的5,723人。这样的成绩是通过以下措施取得的：更为成功的帮助家庭继续在家照料儿童的预防性工作；使900多名儿童重返原社区的再整合工作，他们中多数（占86%）已与亲生家庭或大家庭的亲人团聚。对于无法继续和家人一起生活的儿童，基于家庭的照料备选办法正在取代寄宿照料成为最常用的儿童安置方案。政府对

改革的主导权对改革的成功至关重要，这一战略已促成政府与非政府组织广泛建立合作关系，以便后者在实施这些改革的过程中给予政府配合和支持。为促成改革，实行了许多重要的可持续变革措施，包括建立社区内社会工作者的全国网络、全国性的把关委员会体系，开发家庭式照料备选办法并使寄养中的儿童数量加倍，开发家庭支持服务，将寄宿机构关闭或转型。

欲知更多信息，访问：www.unicef.org/moldova/reallives_20084.html（英文）

要点3: 照料体系的去机构化战略 (续)

可行的实践3.2

格鲁吉亚 去机构化战略

格鲁吉亚政府近年率先开展了一项重大的儿童保护改革进程，以终止机构照料为切入点，从而从整体上加强儿童保护体系。由于机构被关闭，其资金转而用于以下用途：增加国家法定社会工作者数量；增加寄养津贴；引进婴儿紧急短期寄养；加强诸如日间照料服务等预防措施。一项新的把关政策（仅用于国营的设施）正在全国范围内展开，以便努力确保儿童只有在有正当理由的情况下才进入照料体系。

同时，受过培训的国家社会工作者数量稳步增长，从1999年仅有18人增长到2009年的160多人，再到2012年的250人。然而，另一个挑战是当前提供的社会服务只面向有困难儿童，而不是一个针对他们的家庭的全面规划，因此预防性地为父母提供干预、使之不必求助于替代性照料的可能性受到限制。

但改革的成果仍然很可观。从2008年到2012年，生活在所有大型国营照料机构中的儿童数量从近2500人降低到不足250人，其中约有33%的儿童重返家庭。2010年，政府通过提出一项为期两年的一揽子计划，加大了对家庭团聚的支持力度。该计划每月向每个儿童提供50美元，使家庭能够将儿童领回抚养，为儿童提供保险，提供免费课本，还提供日间照料服务。寄养也得到扩大并加强。在仅两年的时间里，面向无法与家人团聚的儿童的小家庭单元数量从15个增加到45个，共安置了约400名儿童。

欲知更多信息，访问：http://www.unicef.org/georgia/OPM_report_edited.pdf（英文）

可行的实践3.3

马拉维 去机构化战略

马拉维政府正在寻求减少对儿童替代性照料机构的依赖，因此逐步减少了国内的“孤儿院”数量。此外，该政府推出了2010年《马拉维儿童照料、保护和司法法案》，该法案为马拉维的儿童照料和保护提供了整体的法定政策框架。这项新法案以更为全面的方式对待儿童福利：以儿童为中心提供照料和保护；加强收养程序；从法律上承认寄养。该法案也加强了针对儿童福利的家庭和社区照料模式。它的影响推进了儿童照料体系去机构化的进程。处于机构照料下的儿童数量减少，而寄养父母、基于社区的儿童照料中心和其他基于社区的组

织如支持小组的数量增多。这项新法案的出台是一个高潮，紧接着相继发布了《孤儿和其他弱势儿童全国行动计划》和《全国儿童早期发展政策》及其实施框架。这些法案、计划和政策为无父母照料或可能失去父母照料的儿童获得家庭和社区照料提供了框架和方向。

欲知更多信息，访问：性别、儿童与社区发展部(2010). 马拉维孤儿及其他弱势儿童监督(OVC)计划：2009年年度报告，马拉维(Monitoring Of Orphans And Other Vulnerable Children (OVC) Programme In Malawi: 2009 Annual Report.)

4d. 推进《导则》应用的措施背后的原则

有许多重要的原则支持《导则》的“推进应用的措施”（§ 24-26）：

- 直接或间接涉及的所有政府机关之间合作的需要。很多案例中，无论是在预防工作还是提供替代性照料方面，各部和其他政府机关在互相孤立的状态下工作，或者在极端的案例中，它们实际上在互相竞争。

- 用《导则》来激励开发符合国情或具体专业领域的相关文件。这将鼓励“主人翁”政策视角，并使这些视角更适合国家现状。

- **每个国家都有责任**确定它是否需要国际援助来实施《导则》，提供的任何援助要符合《导则》。这里的主要和关键意图之一，是避免国外施加压力促使推出既不符合政府政策也不适合当地情况的替代性解决方案。例如，这可能导致不必要的机构式替代性照料的发展，或导致过度依赖跨国收养。

对政策制定的影响

为替代性照料提供政策框架

《导则》：§ 8

《导则》突出了需要制定改革政策，确保儿童权利，尽可能防止儿童进入照料体系，并在需要时提供高质量的替代性照料。

虽然每个国家会根据自己的政治、社会、文化和经济情况制定政策和开展服务，但各国的立法和政策框架都应当：

贯彻国际权利公约、标准和导则

- 符合国际公约、标准和导则，特别是[《儿童权利公约》](#)和《导则》
- 确保政策包含《导则》规定的替代性照料的明确定义
- 制定一份总体的国家计划，规定本国如何实施、监督和检查《导则》条款
- 在立法、政策和实践的各个方面积极推进儿童权利
- 为无父母照料的儿童提供法律保护，并确保具备对权利未得到保护的儿童的补救措施。

为支持、保护和照料儿童制定全国性框架

- 确保全面的社会福利和儿童保护政策到位，从而使儿童仅在必要时被安置于适当的替代性照料中
- 确保所有的主管部门和政府各部委通力合作，发挥对儿童及其家庭的支持作用
- 协调政策，从而在儿童和社会保护服务机构与教育、健康、公安、司法、住房和社会福利等领域之间建立工作联系
- 配置充足的财政资源，确保立法、政策和实践到位。

支持儿童及其家庭以防止分离

- 积极实施可防止儿童与家人和共同居住的人分离的措施，包括反贫困策略
- 制定一系列支持父母的战略，包括一系列跨机构、跨服务类别的专业和财政支持
- 通过家庭能力建设，使他们的能力得到发展并支持他们利用自身的资源
- 确保残疾和有其他特殊需求的儿童及其家庭得到所有的服务支持，并确保他们在需要时能得到专家服务
- 确保在没有做到儿童父母知情、自愿同意的情况下，不对儿童进行收养安置，无论是国内收养还是跨国收养（或者，在父母不在的情况下，经法定委托人或机构同意方可收养），并确保除非没有其他合适的安置办法，不使儿童与家人分离。

确保儿童及其家人全面参与

- 保障儿童的发言权，以使他们参与对自己有影响的决定，并获得支持，决定时要考虑他们的意见
- 确保儿童得到充足的信息，使他们能够在知情的情况下做出选择，并能够全面参与决策过程
- 支持父母和家人参与所有的流程并参与决策
- 确保儿童能够与家人保持联系，包括在他们的父母入狱或住院时，除非这样做不符合儿童的最大利益
- 为照料者提供培训、指导和支持，使他们能够支持儿童及其家人的参与。

对政策制定的影响 (续)

提供一系列的照料备选办法

- 提供一系列高质量的照料备选办法，前提是儿童需要替代性照料，且首选方案是将儿童安置于基于家庭的照料中
- 制定一个全国性的实行去机构化的计划
- 确保0~3岁儿童被安置于家庭的照料环境中，禁止对幼童使用寄宿照料，除非有正当的理由进行短期寄宿安置
- 对流落街头、没有成年人照料的儿童的需求做出反应，并确保他们可得到适当的照料，但不强迫或擅自安置他们。适当的替代性照料应当成为给流浪儿童（Street children, 《导则》A/RES/64/142中翻译为“街头儿童”）提供的服务中的一个备选办法
- 确保儿童在进入和离开照料的过渡时期，始终有恰当的规划、管理和有效的支持。

确保提供高质量的照料

- 建立独立的正式投诉机制，使处于替代性照料之下的儿童能够安全地举报虐待和剥削
- 建立一个确保正式照料的组织者达到质量标准的注册、许可、调控和检查体系
- 提供公开发表的政策引导，促成全国和地方层面上的资料和信息收集，以便就一系列照料备选办法的开发做出告知。

发展熟练的照料者和专业人员队伍

- 评估那些向儿童及其家人提供服务和支持的人的素质
- 确保面向照料者的招聘、选拔、管理和监督，以及按照职能进行的照料者培训，提供全国性的指导
- 确保对参与家庭支持、儿童保护和替代性照料的其他专业人员进行培训
- 为替代性照料服务确定适当的人员配备水平，使照料满足儿童的需求，且让儿童处于安全和受保护的状态中
- 规划工作条件，包括薪资，使工作条件能促使和激励员工高标准地履行职责，也要避免人员支出过大对儿童造成的负面影响。

促使覆盖所有儿童及其家庭

- 采用包容性方法，为所有儿童及其家庭提供支持
- 制定和实施反歧视措施，使所有儿童和家庭能够得到所需的支持和服务
- 不带歧视或偏见，确保所有儿童及其家庭被服务所覆盖且能够得到服务，无论其处境或情况如何。这些处境和情况包括：贫穷、种族、宗教、性别、精神和身体残疾、艾滋病或其他身体或精神的严重疾病、非婚生子女、社会经济上的不良名誉（[§ 10](#)）。

“必要性”原则： 防止儿童进入替代性照料



本章内容包括：

5a. 第一级预防

- i. 以儿童为户主的家庭

要点 4：对以儿童为户主的家庭的保护和支持

- 可行的实践：
 - 案例1：卢旺达 基督教行动研究和教育组织 昆达班那计划
 - 案例2：南非 伊西宾迪项目
 - 案例3：坦桑尼亚 支持以儿童为户主的家庭项目

5b. 第二级预防

- i. 可能被放弃的儿童

要点5：为家庭提供支持，预防遗弃和放弃

- 对政策制定的影响
- 可行的实践：
 - 案例1：俄罗斯 残疾儿童的短期替代照料服务
 - 案例2：马来西亚 家庭支持计划
 - 案例3：尼泊尔 基于社区的残疾儿童康复计划
 - 案例4：叙利亚 卡法拉（监护）卓越计划

- i. 考虑让儿童离开父母的照料
- ii. 首要照料者被监禁的儿童照料

要点6：首要照料者被监禁的儿童照料

- 可行的实践：
 - 案例1：阿根廷 联邦上诉法庭强制性规定
 - 案例2：丹麦 监狱内儿童官员
 - 案例3：印度 犯人与监狱职员子女托儿所和幼儿园

5c. 第三级预防

要点7：促进儿童从替代性照料环境中重返家庭并能一直与家人共同生活

- 可行的实践：
 - 案例1：巴西 家庭与社区生活国家工作小组
 - 案例2：塞拉利昂 重返家庭项目
 - 案例3：香港特别行政区 一起走——寄宿照料下的儿童家庭支持项目



背景：理解《导则》

应用“[必要性原则](#)”的第一步是与造成家庭破裂的因素做斗争。这是《导则》第[§32-52](#)条的重点。

虽然这些段落中的每一段都重要，但可能它们合在一起才意义重大。关于预防条款的长度和内容表明起草者对数量众多的本不必纳入替代性照料体系的儿童的关切之深。随着起草过程的推进，“替代性照料”问题的预防性环节越来越受到重视。

家庭破裂和家人离散是由许多单一的或多种因素导致的。这些因素包括贫穷，住房短缺，缺乏有效的健康、教育和社会福利等服务，艾滋病或其他严重疾病，物质滥用，暴力，入狱，无家可归，非婚生育，以及基于种族、宗教、性别和残疾的歧视。

《导则》采取的应对这些各种各样的问题的方法是建立在[预防行动的三个基本层级](#)上的。

5a. 第一级预防

在第一个层面，预防是通过确保普通民众可不受歧视地获得基本服务、社会公正和人权的保护实现的。因此，预防是基于《儿童权利公约》的许多条款，从医疗（《儿童权利公约》第24条）、教育（《儿童权利公约》第28条）、出生登记（《儿童权利公约》第7条）、社会保障（《儿童权利公约》第25条）到无歧视（《儿童权利公约》第2和30条）。其整体目标是使父母能够并有能力照料自己的子女，从而使家人能在一起生活。

基于这种思想，《导则》列出了需要解决的关键政策问题（[§32](#)），并制定了许多具体措施，用于强化家庭功能（[§33-34](#)）、提供家庭支持（[§34.b, 38](#)）、提高青年人的能力（[§34.c](#)）并帮助单身父母和青少年父母（[§36](#)）。

《导则》也强调政府和非政府机构提供这些服务的必要作用和补充作用。

i. 以儿童为户主的家庭

对[以儿童为户主的家庭](#)（[§37](#)）采取的方法非常重要。在特定条件下，他们被视为需要支持和保护的群体，而不是无父母的需要替代性照料的儿童。

要点4： 以儿童为户主的家庭保护和支

概述

尽管在没有成年照料者的家庭中生活的儿童始终存在，但直到1980年代艾滋病大规模流行，这种以儿童为户主的家庭才被视为重要的儿童保护问题。自那时起，许多因艾滋病失去父母的兄弟姐妹决定互不分离，有时还会把堂表兄弟姐妹和朋友也吸收进来，而不是从亲属那里或别处寻求保护。类似的反应也出现在灾难过后的情况下（例如在1994年的卢旺达种族大屠杀中变成孤儿的儿童）。

这种情况通常被认为主要在撒哈拉沙漠以南的非洲地区出现，但不一定局限于该地区。现在，由于父母生病或其他伤残，全世界很多儿童在充当户主——担任父母一方或双方的“照料者”和（或）承担日常家庭责任。

在《儿童权利公约》通过时，这种现象的规模才刚刚开始显现，因此《儿童权利公约》并未针对以儿童为户主的家庭的地位或对此种家庭成员所承担的义务提供明确指导。许多年来，人们激烈争论这些儿童是否需要替代性照料，或相反，是否应当被视为特别弱势的需要以家庭支持的方法提高其能力、并需要被保护的群体。

近来，后一种观点越来越处于支配地位。[《儿童权利公约委员会关于艾滋病与儿童权利的总评第3号（2003年）》](#) [CRC Committee's General Comment No. 3 on HIV/AIDS and the rights of the child (2003)]，这主要是因为直接征询了儿童的意见。

研究结果无不表明，与其他可行的方案相比，绝大多数儿童更倾向于家庭支持解决方案，当然，前提是他们能受到有效的保护，并能获得教育和其他基本服务。许多人担心离开家后会失去家庭住所，或被剥夺继承权，或受到剥削，即使是去与亲属一起生活也是如此。他们抵制兄弟姐妹的分离，这是许多案例中除寄宿照料环境外都不可避免的。

因此，《导则》在澄清一个国际公认的途径方面向前迈进了一大步——导则确定无疑地赞同促使儿童家庭成员互不分离且权利得到保护（[§ 37](#)）。当然，这取决于户主是否能起到这个作用并且愿意这么做。为了让户主和群体的所有其他成员能受益于必要的协助、指导和保护，《导则》的同一条款也规定了他们需要满足的一般条件。

可行的实践4.1

卢旺达 基督教行动研究与教育组织昆达班那计划

“基督教行动研究与教育组织 (CARE) 昆达班那计划”为以儿童为户主的家庭这一严重问题提供了基于社区的解决方案。由于受内战、种族大屠杀和艾滋病的影响，卢旺达是世界上孤儿比例最高的国家之一。社区已经由于社会分裂、艾滋病蔓延导致的劳动力损失和严重的贫困而无力照料遗孤，亲属收留孤儿的能力也已经运用到极限，儿童经常不得不自谋生路。昆达班那计划发动该社区的成年志愿者，为生活在没有成人支持的家庭中的儿童提供指导和照料。这些志愿者经由基督教行动研究

与教育组织在咨询、积极倾听、生活技能指导方面的培训和支持，为没有成年家庭成员指导和照料的儿童提供最佳照料方式。昆达班那模式还通过定期造访，支持儿童上学或寻求医疗协助，并以心理支持的方式提供重要的情感倾诉途径。这个项目的研究结果显示，昆达班那模式为建立经济和食品安全打下了基础，也成为倡导和实施儿童保护措施的基础。

欲知更多信息，参见：学到的经验：一种基于社区的孤儿和弱势儿童照料模式——昆达班那 <http://www.crin.org/docs/Rwanda%20Kundabana.pdf>（英文）

要点4： 以儿童为户主的家庭保护和支 持 (续)

可行的实践4.2

南非 伊西宾迪项目

伊西宾迪项目为面向以儿童为户主的家庭的工作提供了一个范例，不过这只是该计划的一部分内容。该计划由国家儿童照料工作者协会发起，是一个通过创新的远程学习技术招募和培训儿童和青年照料工作者的计划。照料工作者上门造访已确定的孤儿和弱势儿童，并提供全面的服务。其工作的对象是南非的一些最弱势的儿童，包括感染了艾滋病和生活在以儿童为户主的家庭的孤儿。Liyema Ikhaya 是为儿童为户主的家庭制定的一个青少年发展计划，于 2010 年2月启动，有25名青少年每周参加生活技能培训，这些课程旨在使他们掌握必要的技能和知识，用于照料他们自己和兄弟姐妹，并能做出负责任的生活选择。

伊西宾迪项目提供了一系列的服务，包括倡导工作，在学校、健康服务机构和政府机关陪伴和代表儿童，通过记忆盒活动进行心理支持，处理哀伤，建立关系，识别需求和感受，提供满足发展需求的照料，行为管理，活动规划，风险评估和心理辅导，获取政府津贴的物质援助、提供食品包裹、确保儿童就学（并接受物质和教育支持以便持续就学并取得好成绩）；为每个家庭制定一份发展计划（以重视独立、熟练掌握知识、归属感和慷慨宽容为基础）；并提供生活技能培训（涵盖健康、卫生、儿童权利、预算和营养等领域）。伊西宾迪项目通过一种“社会特许经营”模式获得资金，这种模式能够在南非国内外复制而无需很多资源。

欲知更多信息，请访问 <http://www.jameshouse.org.za/isibindi.html>（英文）

可行的实践4.3

坦桑尼亚 支持以儿童为户主的家庭计划

艾滋病肆虐的30年间，东非和南非出现了照料和继承方式的变化，为人父母的“中间代”人的离去，使新的家庭形式如儿童和青少年为户主的家庭出现。一项研究表明，来自非政府机构的物质和情感支持在维持这些家庭方面起了重要作用。该计划的主要目标是制定个性化的综合的方法来支持儿童和青少年为户主的家庭。非政府组织向儿童和青少年提供一系列服务和支持，包括食品、定期现金资助、学费、校服和物资、医疗、情感支持、同伴支持俱乐部、生活技能和职业培训、自我防卫俱乐部、创收项目的资金、社区志愿者体系。青少年把这些视为帮助自己照料兄弟姐妹和独立生活的重要支持。

调查结果表明，支持以儿童和青少年为户主的家庭，需要认识到青少年的力量并采用一种全面的方法了解他们的生活，分析家庭的实物资产、物质资源、人和社会资

本，以及青少年个人的福利、观点和抱负。人们也认识到，需要支持促进同伴的团结和青少年领导下的集体动员。这样的实践可以增强青少年照料兄弟姐妹的能力，能促使他们长期维系家庭，有助于建立挑战污名的积极的社会环境，维护青少年继承的遗产。

欲知更多信息，参阅：坦桑尼亚和乌干达照料兄弟姐妹的青少年的经验和当务之急 http://www.crin.org/docs/Sibling%20Caregivers_Evans.pdf（英文）

另参阅：Evans, R. (2012) 维护遗产，增强坦桑尼亚和乌干达生活在儿童和青少年为户主的家庭的成为孤儿的青少年的抗逆力，非洲艾滋病研究杂志 [Evans, R. (2012) Safeguarding inheritance and enhancing the resilience of orphaned young people living in child- and youth-headed households in Tanzania and Uganda, *African Journal of AIDS Research*], 11(3): 177-189. DOI: 10.2989/16085906.2012.734977

5b. 第二级预防

i. 可能被放弃的儿童

预防的第二个层面是“安全网”，它针对被认定为或自称为弱势的个人和家庭（有时是群体），也针对无论出于什么原因第一级的预防措施被证实不充分的情况。在此，相关儿童包括**有被放弃的风险的**和为保护起见不得不考虑**将其从父母的家中转移到别处**的儿童。

- 第一级预防措施是直接为在照料孩子方面遇到困难
- 的父母提供定制的家庭支持（§34），特别是对未成年父母（§43）。
- 第二级预防措施重点针对即将或者已经处于被遗弃或离开父母家的风险中的儿童。

如果父母或监护人将其放弃儿童的想法告知一个机构或设施，则应当立即采取措施尽可能防止其变成事实（§44）。这些步骤包括提供建议和社会支持，促使父母继续亲自照看孩子，同时调查在亲属处进行适当的照料安置的可能性。对于寻求将孩子暂时或以不确定期限安置在机构或设施中的父母也应提供类似的协助（§45）。

需要注意的是，在上述两种情况下，《导则》都给所有**机构和设施（公共的和私营的都包括）**设定了责任，确保后续的潜在替代性安置办法到位。起草者们担忧，一些私营设施会毫无质疑地接纳儿童，而不寻求首先使父母得到合适的服务。

要点5:

为家庭提供支持，预防遗弃和放弃概述

概述

《导则》将很大注意力放在减少遗弃或弃置（放弃）子女所需的努力上。这部分是要特意强调整体预防的努力和强化家庭的努力。

《导则》提出的许多行动是在预防的第一个层面上构想的，用于解决“根本原因”——换言之，就是可普遍应用、处理可能导致父母遗弃或放弃孩子的社会因素的政策和行动。这些广泛的措施包括与贫困、歧视和污名化做斗争的措施，改变对残疾和单亲的态度的措施，以及采用推进巩固家庭和增进父母养育技能的社会政策（§10, 32, 34, 35）。

在《导则》中体现可能不是那么明显的，是第二个预防层面的**有针对性方案**。针对特定的遗弃或放弃风险（或声称有此风险）而设计提供的个性化建议和支持。它们补充了更为广泛的预防性措施，但具体实施时通常面临

人力和财政资源方面的重大挑战。这些计划不仅要求有合格的响应者来处理自我推介来的情况，也需要他们开展外展工作，确认有风险的情况并施以援手。

在《导则》中明确提出的措施中（此外还有财政支援和获取收入的机会）包括有面向残疾父母和儿童服务（§34.b）、家访及与其他有困难家庭的讨论（§35）。对单身和未成年父母也应当做出支持和照料的规划（§35），并且要特别关注产前和产后的时期，以及分娩的过程中（§41）。这意味着要有合格的预防性设施，如去产前检查和妇产医院。

一旦预期的放弃儿童的情况发生，最后的安全网则有赖于一个有效的把关体系[见要点8]，让申请将孩子安置于替代性照料下的父母可以得到适当的心理-社会支持和实际的服务（§44）。

要点5:

为家庭提供支持，预防遗弃和放弃概述 (续)

对政策制定的影响

为家庭提供支持，预防遗弃和放弃

《导则》：§ 3, 9, 15, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38

《导则》强调各国应当尽可能寻求预防儿童与父母和家人分离。各国应当有支持家庭和预防儿童在不必要的情况下被安置于替代性照料下的政策到位。

国家政策应当：

为支持家庭提供全国性的框架：

- 制定有关支持家庭所需措施的国家战略。这应当是包括财务支持、基本服务的获得、育儿支持和专家服务的综合方案
- 制定反贫困战略，其中包括财务援助，从而使儿童不必因财务原因，如贫困、低收入、失业，以及残疾或疾病的影响与家人分离
- 加强儿童保护服务，从而使评估流程全面考虑可预防家人分离的措施
- 进行研究，以便对造成家人分离的原因有更好的理解，并利用这一认识为政策和服务提供信息
- 增进对提供家庭支持的最佳办法的理解，增加与向家庭提供支持者分享知识的机会。

提供支持家庭的服务

- 确保具备家庭综合评估流程，以便在有不同服务需求时相应的支持到位，如健康、社会福利、住房、司法、教育需求
- 通过以下方式向父母提供支持：育儿课程和教育、提供可理解的信息、配备从事家庭支持的受过培训的专业人员、家访、建立可使父母聚会的小组、成立家庭中心、可获得非正式社区支持的机会
- 向当地社区家庭提供支持，这种支持既面向母亲也面向父亲，以便双亲都能够为给儿童提供照料环境做贡献

- 向有需要者提供专业的家庭巩固支持。这可能包括：解决冲突与调解、辅导、物质滥用的处置、家庭个案会议
- 通过增强家庭能力向家庭提供支持，提供能力培养并支持他们利用自身资源
- 当儿童被置于替代性照料且符合儿童最大利益的情况下，增进儿童与其家人的联系。

特定情况下的家庭的针对性服务

- 向残疾和有其他特殊需求的儿童提供服务，从而使其父母和家庭得到所需的支持。这可能包括：提供日间照料和临时照料服务；为儿童提供教育和职业培训机会；健康和康复服务；以及身体适应训练与装备
- 向青少年父母提供支持，包括：产前和产后护理；提高大众认识从而减少污名；财务援助；以及支持青少年父母继续学业
- 向单身父母提供支持，包括：提高大众认识从而减少污名；日间照料机会；以及在需要时提供资金援助
- 向抚养大龄儿童的家庭提供支持，特别是因残疾和其他特殊需求或境况而处于弱势的儿童
- 向其子女因行为或情感问题而出现挑战性的行为的父母提供支持
- 向无法在自己的父母身边长大、童年时曾经处于替代性照料之下的父母提供支持
- 向残疾、患病或因其他原因而处于弱势的父母提供支持
- 向生活在以儿童为户主的家庭的儿童提供支持（§ 37），特别要关注他们的需求，包括：儿童保护和法律保护；财务援助；获得一系列支持性服务的机会。

要点5:**为家庭提供支持，预防遗弃和放弃概述 (续)****对政策制定的影响 (续)****加强与家庭有关的工作:**

- 确保向家庭提供支持时无歧视或污名，且有文化敏感性。这应当通过提高认识和加强反歧视政策来支持
- 向专业人员提供培训，包括照料者、教师、医生、卫生访视员、警官，使他们能够辨识面临风险的儿童和需要支持的家庭
- 让经历过家庭支持服务或替代性照料的儿童和父母参与面向专业人员的培训，从而使专业人员更好地理解家庭的需求和满足这些需求要解决的障碍
- 确保父母参与家庭强化服务的开发以及对其所需支持的规划
- 领导公共机构、私营机构、非政府和民间社团组织共同开发支持家庭的协调合作方案
- 与媒体合作，促进社会广泛意识到对家庭的需求和支持父母的重要性。

可行的实践5.1**俄罗斯 残疾儿童的短期替代性照料服务**

已开展残疾儿童的短期替代性照料服务的目的是预防这些儿童进入机构。在圣彼得堡为受过支持残疾儿童训练的家庭提供临时照料服务。这些服务可在儿童自己家里或在照料者家里提供，灵活满足每个家庭的需要。对这一项目的评估结果表明，它成功地预防了机构照料。迄今，参与该项目的全部61名残疾儿童（其中很多儿童有严重残疾）得以留在自己的家里。此外，评估还发现了对该项目为残疾儿童、父母和家庭中其他儿童所带来的

非常重要的生活质量上的裨益，包括：当家中的正常照料安排因疾病或家庭冲突而中断时保证了儿童连续在家受到照料；对受到大家庭成员孤立的父母提供了援助；在精疲力竭的父母最需要时为其提供实际支持；增进了父母照料残疾儿童的信心；协助促成对儿童福利非常重要的医疗或物理治疗。

欲知更多信息，参见：促成改革：为什么对残疾儿童的支持必须处于成功的儿童照料改革的核心 http://www.crin.org/docs/Enabling%20Reform_March2012.pdf（英文）

要点5:

为家庭提供支持，预防遗弃和放弃概述 (续)

可行的实践5.2

马来西亚 家庭支持计划

家庭支持计划是预防儿童进入机构照料的第一个层面的照料。为处于危机中的家庭提供了一系列服务，例如财务援助和心理干预，目的是尽力预防儿童与家人分离。社会福利部通过实施项目帮助家庭改善其社会经济地位，提高其生活质量。这些项目任务是双重的：1) 对贫困家庭及其子女的直接财务援助和心理支持；2) 在儿童保护团队指导下，通过儿童活动中心向有风险的儿童及其家庭提供基于社区的预防服务。根据2001年《儿童法案》(Child Act 2001)，在马来西亚全国都要设立这些服务，该法案要求不同人员群体组成保护团队，在儿童需要保护或被怀疑需要保护时，协调当地面向家庭和儿童的服务。

这一支持计划的确立，旨在帮助那些照料自己或亲属子女的贫困家庭、单身父母和亲属。在对父母或亲戚提供

照料和安全环境的能力进行评估时，一份贫寒证明书可用于确定财务需求，据此可获最长30个月的津贴。该计划预计援助17,000多个家庭和52,000多名儿童。贫困家庭的儿童也将接受政府援助，用于购买书本、衣物和其他上学所需物品。还向家庭提供支持，使之能够获得小额信贷并参加生计项目。同时，儿童活动中心也作为开放服务的资源，供社区成员开会和交流意见，由此在特定的目标人群中培养社区精神，这些人群包括贫困家庭、有问题的家庭和(或)有危机的家庭，以及有风险的儿童等等。其他服务包括咨询建议和危机干预服务，教育支持服务，儿童发展活动，育儿和其他家庭主题的研讨会、讲习会或讲座，以及儿童和青少年的动力营活动。

欲知更多信息，参见：受飓风影响的国家印度尼西亚、马来西亚和泰国无首要照料者儿童的替代性照料 http://www.unicef.org/eapro/Alternative_care_for_children.pdf (英文)

可行的实践5.3

尼泊尔 基于社区的残疾儿童康复计划

大量有残疾的儿童仍然被留在机构中照料。为预防机构化，基于社区的康复(CBR)模式已经开发出来，该模式为在各种环境中的残疾儿童及其照料者提供支持。在尼泊尔，CBR方法被用作面向残疾儿童的一项国家计划，这一计划包含直接服务、宣传倡导和社会融入。直接服务包括提供预防性的卫生保健和和改善性的手术，以减少残疾儿童总数，并培训父母在其子女的康复中进行协助，包括教父母手语，帮助父母与听力受损的儿童沟通。宣传倡导工作涉及：将10,000名残疾儿童纳入

主流学校，或向他们提供特殊学校入学机会，包括500名听力受损的儿童入读主流学校；提高认识，减少加诸残疾人的污名，增进家庭中对残疾的理解；倡导立法变革，提供残疾人奖学金并设立残疾人身份证制度，便于残疾人领到津贴。社会融入工作涉及帮助确保残疾儿童能够参加学校的儿童俱乐部，以及通过给残疾青少年提供职业培训从而增加就业机会，并为他们的父母提供培训、小额贷款和就业帮助。

欲知更多信息，参见：基于社区的康复计划最终评估报告 <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=381038> (英文)

可行的实践5.4

叙利亚 卡法拉(监护)卓越计划

在叙利亚，外部卡法拉使儿童得以留在父母身边，而不是被安置于寄宿照料设施中。它涉及一个家庭以外的个人(kafil)，向儿童父母提供定期资金支持，用于儿童的抚养和教育。Hufez Al Nemah非政府组织制定了卡法拉卓越计划，旨在确保为在弱势的大家庭中抚养的儿童提供外部卡法拉，它专注于广泛的照料需求，包括：身

体需求、教育需求、健康需求和心理需求。当前，约有3,100名儿童受益于这一计划。除了每月的资助，该计划还提供各种形式的额外实物捐助和根据个人需求提供的特定服务。

欲知更多信息，参见：Cantwell, N.和Jacomy-Vite, S. (2011) 联合国儿童基金会叙利亚阿拉伯共和国替代性照料体系评估 [(2011) Assessment of the Alternative Care System in the Syrian Arab Republic, UNICEF]。

5b. 第二级预防 (续)

ii. 考虑将儿童带离父母的照料

考虑将一名儿童带离父母的照料时，决策主管部门必须首先确保对父母的实际和潜在照料能力做出一个专业的和参与式的评估（§ 39, 40）。除非评估的结果显示这是唯一的充分保护儿童福利的办法才可带离，而且如果父母反对，则必须进行司法审查（§ 47）。

应当谨记，《导则》的一般原则明确要求，将儿童带离父母照料是“最后手段”（§ 14），而且规定，贫穷及其直接和特定后果绝不能作为这样做的充分理由（§ 15）。

但是，在极端情况下，为了儿童的安全或生存，可能必须立即带离儿童。在这种情况下，应当有一个协定，规定相关的标准、责任和需要采取的后续行动。

iii. 首要照料者被监禁的儿童照料

最后，《导则》（§ 48）对首要照料者被剥夺自由的儿童给予特别的注意[见要点6]。《导则》提议，在这种情况



下应当尽可能考虑监禁的替代措施。但《导则》并未对幼儿是否应当跟随母亲入狱、以及如果这样做了，那么应当以什么样的条件确保儿童的最大利益和其他权利得以保留表明立场。在这个问题上，《导则》要求因人而异解决，使用的标准与在其他任何情况下决定是否将儿童与其父母分离的标准相同。

要点6:

首要照料者被监禁的儿童照料

概述

当一名儿童的首要照料者（通常是母亲）被监禁时，儿童的持续照料问题就不可避免地出现了。分离和替代性照料的需求可能是短期的，也可能是长期的。分离可能出现在各个节点上：逮捕、审判前拘留（又称候审）、判决后，有的案例中还有在释放后。

就这方面的政策和实践来说，当前全世界的方式和反应大相径庭。最坏的情形是，犯罪入狱（审判前或审判后）的妇女生育的孩子可能在几天后就被自动带离母亲的照料。在其他情况下，孩子可能会在多少好一点的条件下被监禁中的母亲照料（有时是父亲），直到相对大一点的年龄（六岁或六岁以上）。在这样的背景下，《导则》设定一个一致认同的以儿童为中心的标准或“导向”（§48）是非常有挑战性的。

《导则》中确立的第一个原则是，对于一个触犯了刑事或行政法律的唯一或首要照料者（通常是母亲），应当尽可能考虑监禁的替代措施。这不仅回应了有关儿童直接照料情况的忧虑，也至少考虑到了以下两个其他因素：

- 分离对儿童造成的长期后果
- 母亲在被释放后重新承担主要照料责任的能力

当拘捕或入狱令发出后，首先必须（在可行的情况下）与儿童讨论照料备选办法，并确定他们的意愿，也应听取母亲的意见。

情况经常是这样的，母亲无法面对监禁时与孩子的分离。原则上，这应当被看作是即使物质条件差，也要为孩子的福利和发展着想的积极因素。许多妇女的监禁设

施备有特殊的母子单元和（或）为儿童设的空间，在这里母亲们可以相互提供支持，在最好的案例中，儿童可以避免狱中生活的最不利的后果。然而，也有一些母亲不愿意让孩子有这种经历，选择在服刑期间让家人照料儿童或者安排其他替代性照料。

由于入狱，家庭关系通常会变得很紧张，保持联系会有许多实际和政策上的困难，无论是面对面的沟通（通过儿童探监或父母的暂时释放）还是通过信件、电话或其他形式进行的联系。这可能影响父母入狱期间儿童的经历，降低出狱后亲子顺利团聚的可能性。

如果父母是因违反移民法而被监禁，则家庭很少被拆散，但监禁的整体条件和后果可能让儿童感到非常不安。通常，移民中心并不是专门为家庭而设的，而且在等待驱逐出境期间，可能会有监禁地点的变更，还有持续的焦虑不安的气氛。在此，《导则》中“充分的照料和保护”的呼吁，显然特别重要。

总之，《导则》没有就原则问题或幼儿是否应随（通常是）母亲入狱，如果入狱，应给予什么样的条件以确保儿童最大利益和其他权利的问题表明态度。与其总体方法一样，《导则》要求根据不同案例采用不同的解决方案，而这些解决方案所依据的标准应与在任何其他情况下确定儿童是否与父母分离依据的标准相同。

由儿童权利委员会于2011年组织的“[被监禁的父母的子女](#)”综合讨论日（[Day of General Discussion on 'Children of Incarcerated Parents'](#)）得出了类似的结果。它提出应特别考虑《儿童权利公约》第9条（有关违反儿童意愿将其与父母分离），但也表示需要取决于不同案例。

要点6:

首要照料者被监禁的儿童的照料 (续)

可行的实践6.1

阿根廷 联邦上诉法庭强制性规定

阿根廷圣马丁的联邦上诉法庭有一个强制性规定，即其法官必须证实被拘捕的人是否是儿童的唯一照料者。为遵守这一规定，警察会询问每一个被捕的人是否是儿童的唯一照料者。如果是，而且被捕的人提供了一个替代性的临时照料者的姓名和地址，则儿童会被送到该照料者那里。警方必须留有新的照料者的姓名、地址和签字，以便于他们、儿童的父母，以及一个称职的儿童保护机构之间保持联系。

在法庭上，会考虑有关儿童的照料安排，并给儿童和被捕的父母以及新的照料者发表意见的机会，从而使他们关于照料安排的想法在与法庭社会工作者会谈之后得以确定或改变。

欲知更多信息，参见：《联合审判：被监禁的父母的子女》，联合国儿童权利委员会2011年综合讨论日——推荐与良好实践 <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet.pdf> (英文)

可行的实践6.2

丹麦 监狱儿童官员

在丹麦，各监狱、监狱与缓刑服务部，以及丹麦人权研究所联合倡议，促成了监狱“儿童官员”的设立，“儿童官员”致力于“保障入狱者子女的权利和需求”。这些“儿童官员”可以是监狱官员或社会工作者，他们接受从事人权、监狱、精神病学和犯人家庭支持工作的专业人员的培训，并到有着良好实践经验的机构参观学习。

欲知更多信息，参见：《联合审判：被监禁的父母的子女》，联合国儿童权利委员会2011年综合讨论日——推荐与良好实践 <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet.pdf> (英文)

可行的实践6.3

印度 犯人和监狱职员子女托儿所和幼儿园

在2006年一个调查委员会和最高法院裁定之后，印度监狱必须为三岁以下儿童提供托儿所，为六岁以下儿童提供幼儿园。印度卡纳塔克邦的监狱设立了面向随父母入狱的儿童、监狱工作人员子女和住在附近的儿童的托儿所和幼儿园。这些共享设施防止了重复建设或入托入园

人数过少，同时，通过让监狱中的儿童与附近地区的儿童共处，也帮助减少了监狱儿童的社交孤立问题。

欲知更多信息，参见：《联合审判：被监禁的父母的子女》，联合国儿童权利委员会2011年综合讨论日——推荐与良好实践 <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet.pdf> (英文)

5c. 第三级预防

第三级预防是指，在某些案例中，第一和第二级预防都没有成功，所涉及的儿童不可避免地进入替代性照料体系的情况下，所采取的行动。这一阶段所做的努力集中在确保安全和稳定的条件，以促成儿童积极地重新开始，预防儿童重返替代性照料体系。

这个层面的预防目标是尽可能使处于替代性照料之中的儿童在合适的时间和合适的条件下回到父母身边（参见 [§2.a, 3](#)等）。

《导则》的“促进重返家庭”章节（[§49-52](#)）提示了对重返家庭的可能性所做的专业评估，并概述了为使评估符合儿童最大利益所需分配和执行的任务和责任。

至关重要的是，在《导则》中所设想的重返家庭是一个渐进的过程，是在重返家庭之前和之后持续进行的。起草者确实关注到，在现实中，“回家”——不仅仅是从替代性照料安置中回来——经常只是指儿童身体上回到家庭住所的那一刻和那个事实本身。

因此，起草者们强调，不仅儿童和家人必须做好让儿童重返家庭的准备，而且还要持续跟踪重返家庭的儿童。由于长时间的分离和造成分离原因，可能会产生许多困难，经历漫长的过程。发展重新建立起来的关系不是一个线性的过程，需要根据每个案例的情况，进行不同程度地指导和支持。

最后，应予以注意的是，有效的第三级预防也是《导则》的两个重要要求的主要目的之一：

- 在离儿童惯常居住地点尽可能近的地方提供替代性照料（[§11](#)），便于儿童与家人联系
- 定期检查安置的适当性和必要性（[§67](#)和《儿童权利公约》第25条），以便在符合儿童的愿望和最大利益的情况下，尽早在合适的时间安排儿童重返家庭。

要点7:

促进儿童从替代性照料环境中重返家庭并能一直与家人一起生活

概述

从一开始，《导则》就把重返家庭确定为儿童替代性安置的理想结果（§2.a.3）。这一点在文中多处被重申（§14-15, 49-52, 60, 123, 166-167）。这一基本目标也支撑了《导则》中促进儿童在处于替代性照料之中时与家人联系的条款，并寻求确保安置的环境尽可能在儿童常住地点附近（§11, 81, §119）。

只要有可能，而且被断定在最大程度上符合儿童的利益，即可让儿童重返家庭。很明显，重返家庭涉及到的不仅是儿童在身体上和家人团聚，团聚之后就剩下他们与家人自行重建关系。然而，通常在很多实际案例中，由于资源的限制，家庭团聚就是像上述那样简单进行。但实际上，家庭团聚应该是一个“渐进的、在指导下进行的过程”（§52）。

为确保儿童重返家庭并能一直与家人共同生活，首先要对家庭团聚进行综合评估，确定重返家庭是否合适（如果当初是由法庭命令将儿童带走的，则涉及司法事项）。特别是，这一评估应当确保造成最初对儿童另行安置的问题已经得到处理和充分解决。

应当特别考虑到儿童对父母及其他家庭成员的情感依恋，当然也应当考虑他们自己的意愿。

如果决定让儿童重返家庭，那么认真的准备和所有相关人员的充分参与是非常必要的。相关人员除了儿童及其父母，还包括其兄弟姐妹以及家里的其他人、近亲和当前临时照料儿童的人。家庭团聚也要求后续支持，因为它可能并不是一个线性的调整适应过程。在不同情况下，可能原来的问题有重新出现的风险，也可能出现需要面对的新问题。

简而言之，《导则》并没有简单地断定重返家庭是替代性照料的最终目标，而是承认成功地达到这个目标有很大的挑战性。《导则》提出了让儿童为照料环境的变化做好准备的普遍要求（§68），此外还呼吁在家庭和当前照料组织者之间达成书面协议，规定各方在为重返家庭的努力中的责任（§50）。《导则》也强调，无论在重返家庭的准备阶段（§49, 51）还是在重返家庭之后的时期，都需要专业人员的指导和监督（§52）。

可行的实践7.1

巴西 家庭与社区生活国家工作小组

家庭与社区生活国家工作小组由民间团体以及市、州和联邦政府代表组成，负责推进对与家人分离或即将分离的儿童进行照料的一般指导方针。他们制定了一份国家计划，计划的目标是破除针对儿童和青少年的实行系统性机构化照料的文化，实施一个去机构化计划。去机构化计划的一个重要目标是支持儿童与原来的家人团聚。为支持这一进程，工作小组在巴西东北部支持实施了一些小规模试验项目。实施于伯南布哥州的Casa de Passagem Diagnostica计划为处于危机中的家庭提供短期寄宿照料，支持儿童重返家庭，或者，如果不可能实现重返家庭，则寻找其他的替代办法。从2005年到2009年

间，该计划接纳了555名儿童，他们中的73%实现了与家人团聚。另一个计划是实施于累西腓的“流浪儿童与青少年家庭与社区团聚”计划，自2006年至2008年实施，为期3年多。通过确定优先顺序和与流浪儿童的家人共同努力，使儿童成功重返家庭的案例成倍增长。实施于马拉尼昂的寄养家庭计划安排与家人分离的儿童和青少年进入寄养家庭，以此作为一项保护措施，直到家庭团聚成为可能。在所有的工作中，该小组都重视宣传与原家庭合作的重要性，并强调一个前提，即只要有可能，都应当把在家庭以外的照料被当作暂时的和额外的措施。

欲知更多信息，访问：www.saoluis.ma.gov.br/semcas（葡萄牙语）

要点7:

促进儿童从替代性照料环境中重返家庭并能一直与家人一起生活 (续)

可行的实践7.2

塞拉利昂 重返家庭项目

2008年，一项研究发现，有1871名儿童（1070男童与801名女童）生活在该国的48个儿童之家。其中，52%是由于贫穷，30%是由于照料者死亡，8%是由于被抛弃，5%是由于被忽视或虐待。2007年版《儿童权利法案》（Child Rights Act 2007）赋予儿童福利工作人员更大的保护儿童的责任，并要求牧师在每个村庄和酋长领地建立“儿童福利委员会”。基于该法案和2008年的评估，儿童之家、牧师、区政务会合作制定了“照料的最低标准”。也推出了一套规章制度，儿童之家、牧师和政务会接受了实施这一规章制度的培训。对每个儿童之家，至少利用《调查指导表》进行了一次评估，《调查

指导表》详细说明了它们为取得执照所需做出的改善。对儿童之家的所有儿童进行了照料审查，到2008年底，已有317名儿童与家人团聚，2009年计划使250名儿童与家人团聚。一项对重返家庭的评估正在进行中，两个儿童之家已决定变更为社区照料组织，并关闭其儿童照料设施。

欲知更多信息，参见：使儿童远离有害的机构：我们为什么应当投资基于家庭的照料 <http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/keeping-children-out-of-harmful-institutions-why-we-should-be-investing-in-family-based-care>（英文）

可行的实践7.3

香港特别行政区 一起走——寄宿照料下的儿童家庭支持项目

很多被安置于儿童寄宿照料服务中的儿童都有着不幸的家庭背景。然而，香港的服务采取了一种以儿童为唯一中心的考虑方法，而不将儿童的大家庭纳入考虑的范围。基于2011年到2012年实施的一项试行计划取得的鼓舞人心的结果，一项新的计划，即“一起走——寄宿照料下的儿童家庭支持”项目于2012年4月启动，目的在于更好地应对儿童的家庭环境。这一项目是香港中文大学社会工作部和圣公会圣基道儿童院合作开展的。圣公会圣基道儿童院是面向4-18岁、家庭正在经历各种问题和危机的青少年的寄宿设施。因为它原来的目标就是提供照料，直到儿童可以重返家庭，或者如果必要，将儿童安置于长期替代性照料环境下，该设施已经在组织定期案例会议，让所有寄宿儿童及其父母增进家庭关系。

“一起走”项目的基本原则是，通过采用以家庭为中心的方法，支持有子女寄宿于圣公会圣基道儿童院的家庭，将原有的行动进一步推向前进。它的具体目标是：减轻父母压力；增进家庭凝聚力；打破这些家庭可能遭受的社会隔离和社会偏见。这样，便可以稳定的家庭关系为基础为儿童与家人团聚做好准备，在团聚之后还有跟踪调查。该项目包括员工培训、研究性学习和直接服务。由香港中文大学向圣公会圣基道儿童院工作人员提供以家庭为中心的实践培训，并领导研究性学习，同时还有两名圣公会圣基道儿童院工作人员为家庭提供临床和组织工作。

欲知更多信息，访问：www.skhsch.org.hk（英文）

适当性原则：确定最适当的照料形式



本章内容包括：

6a. 把关

要点8：把关：有关筛选照料对象、评估需求、授权安置程序的制定

- 对政策制定的影响
- 可行的实践：
 - 案例1：印度尼西亚 儿童与家庭支持中心
 - 案例2：阿塞拜疆 把关体系

6b. 一系列照料备选办法

对政策制定的影响：

提供一系列照料备选办法，以满足儿童需求

6c. 必要且适当的寄宿照料

6d. 安置决定

- i. 严格的流程
- ii. 明确的目标

6e. 跟踪审查

对政策制定的影响：

实施严格的评估、计划和审查流程



背景：理解《导则》

6a. 把关

在《导则》中没有明确提到“把关”，但这一术语隐含的目标、任务和责任在全文中始终有所体现。

- 防止儿童仅仅由于贫穷而进入替代性照料（§15），
- 在制定正规照料安置计划前，确保已考虑家庭支持和非正规亲属照料的机会（§44），
- 为首要照料者失去自由的儿童剖析最佳照料备选办法（§48）和（或）

对接纳儿童进入寄宿照料实行“严格筛选”（§21, 125）。

换言之，在确定必须采用个正规的家庭外安置后，必须决定哪种照料环境最符合儿童的需求、特性、经历和状况。这涉及“适当性原则”的应用，这一原则是把关职能的第二个主要责任[见要点8]。

要点8:

把关：有关筛选照料对象、评估需求、授权安置程序的制定

概述

把关是《导则》制定的预防性和反应性儿童保护服务之间的环节，是根据“必要性”和“适当性”原则恰当应用替代性照料的保证。

把关涉及一个系统的、公认的过程。首先，要确定儿童是否需要被安置到替代性照料环境中。然后，向儿童及其家庭推荐适当形式的家庭支持和其他服务。最后，在可行的范围内确定哪一种替代性照料安排最适合儿童的状况。

《导则》并没有指明这个过程如何实施。导则条款确认，它可以由一个指定团体，或一个多专业团队，甚至由不同的决策者实施，他们一方面要确立必要性，另一方面则确立照料的适当形式。《导则》还明确要求，在处理替代性照料的每一个实例时，都须由经授权的专业人员根据具体案例做出详细评估，然后再做决定。

毫无疑问，在这个要求中，负责把关者的独立性十分重要，特别是涉及到照料机构能够从降低标准接收儿童中获益的情况下。

必须注意，把关机制本身并不是服务提供者，它只能在家庭支持、案例工作和补救服务已经开展，且“一系列照料备选办法”到位的情况下，才能有效发挥功能（参见§ 44-45的说明）。如果把关者无法向家庭推荐可行的、值得信任的机构寻求援助，或者他们由于审批通过的照料环境中很少有真正可以选用的而无法开展工作，那么把关者就很少或没有机会充分发挥作用。

在许多国家，**替代性照料主要由私人提供**，因此在把关方面就面临一个特殊的挑战。这些国家即使有经正式批准且可操作的把关机制，也通常不适用于私人照料组织者。其结果则是没有相关的防护措施。尽管如此，为遵循《导则》，私人照料机构同意每次都将其接收的儿童及其家庭交付这一机制（§ 44-45），就像公共机构和设施所做的那样，这一点十分重要。

在审批所有机构和设施的时候，应将其认同一个强有力的把关程序视为基本条件之一。然而，目前在许多国家，取得承诺推行恰当的授权规则、确立可行的把关机制、确保必要的预防性和反应性行动到位，仍然是一个艰巨的任务。

要点8:**把关：有关筛选照料对象、评估需求、授权安置程序的制定 (续)****对政策制定的影响****《导则》：§ 19, 21, 54, 55, 57, 69**

有效的把关机制应确保儿童只在必要的情况下被纳入替代性照料，并且有一系列照料备选办法可供需要替代性照料的儿童选择。应当有国家政策确定把关机构的作用，指导确定如何满足儿童需求的流程。

国家政策应当：**就把关作用提供国家级领导和协调**

- 确保有立法和政策指引，规定一个系统的、根据《导则》确定儿童是否需要安置于替代性照料之下的流程
- 要求必须由经授权的把关机构做出有关儿童照料的决定
- 确保把关机构处理每个案例时选用经授权的、适当培训的专业人员。承担把关职能的人应当独立决策，从而确保儿童只在必要的时候才进入照料体系
- 禁止在没有把关流程的情况下将儿童安置于替代性照料环境中，并确保儿童在任何时候都有法定监护

- 要求根据不同案例有针对性地做出关于儿童照料的决定
- 要求把关流程适用于所有公共、私人、非政府组织和民间团体替代性照料组织者
- 通过强制措施推行这些要求，将把关与许可、管理、监督和检查服务挂钩。

确保有效的把关服务到位：

- 提供一系列高质量的照料备选办法，特别强调加强非正规照料，以及适当的情况下提供基于家庭和社区环境的正规照料
- 基于需要哪些服务、哪些服务适当这些信息，确保一系列照料备选办法有充足的资金
- 提供引领，确保儿童保护机构、儿童和家庭服务机构和替代性照料服务机构之间的合作
- 确保有多种方法满足儿童在健康、教育、儿童福利、住房、社会保护、司法和其他服务方面的需求
- 使资金援助和其他种类的家庭支持到位，以防止家庭离散并支持家庭团聚。

可行的实践8.1**印度尼西亚 儿童和家庭支持中心**

西爪哇省的儿童和家庭支持中心的目标是为需要照料和保护的儿童提供专业、有效、直接的支持。通过综合评估儿童的需求，确定最佳行动方案，防止不必要的机构化。这一目标通过万隆市社会事务部开发的把关体系得以实现，并制定程序和开发工具，对需要照料和保护的儿童做出最适当的反应。儿童与家庭支持中心使用案例管理的方法，以确保只在必要时采用替代性儿童照料，并确保已选用的照料环境最适合每个儿童的需求和状况。该中心已经建立一个转介体系，涉及主要的地方政府机构和社会服务机构，从而使儿童及其家庭更容易获得服务。案例管理者提供大量备选办法，包括：儿童离开机构与家人团聚，并向家庭提供适当的跟踪支持——

有30名儿童已经与父母和其他家庭成员（亲属照料）团聚；通过家庭支持和教育需求支持防止儿童照料机构化——有450名儿童已经受益于这一行动；建立正规寄养机制和寄养父母小组从而推进以家庭为基础的替代性照料行动。在国家照料标准和省内选出的三家儿童机构的试行照料标准的背景下，也已经开始建立有效的儿童照料机构监督机制。

欲知更多信息，访问：家庭支持中心和良好的养育培训（5分钟）<http://vimeo.com/24906564>
印度尼西亚儿童照料质量研究：第一部分：<http://youtu.be/HUq8VriEFO8> 和第二部分：<http://youtu.be/dfOtuFYHxSQ>（英文）

要点8:

把关：有关筛选照料对象、评估需求、授权安置程序的制定 (续)

可行的实践8.2

阿塞拜疆 把关体系

为使国家照料下的儿童数量处于最低水平，阿塞拜疆开发了把关体系。阿塞拜疆联合援助组织通过在每个地区、每个进入及离开照料体系的地点设置筛选系统，并且在固巴建立了一个把关体系，其基础是进入和离开照料机制的许多因素。首先，有一个机构协调对儿童进行评估、考虑可能的机构安置替代办法，并把儿童转介到合适的服务机构。在目前缺乏政府协调的情况下，固巴的这一服务由Internat（机构）提供，也许这不是理想的状态，但至少意味着已经建立了把关政策。其次，该组织在社区开发了一系列服务，向儿童及其家庭提供帮助和支持。此外，通过成立儿童保护委员来确保有关决定是建立在对儿童需求和家庭状况的评估和审查基础上。该委员会负责审查照料计划，确保每个儿童的需求得到

满足，同时强调可能遭遇机构化的儿童家庭的需求。最后，阿塞拜疆联合援助组织开发了一个简单的信息系统，用来追踪所有进入及离开国家照料体系的儿童。该信息系统提供了有关成果指标的必要信息，对于评估社会工作者的作用、机构持续变化的职能和社区中每种服务的有效性都很有帮助。

固巴的经验表明能够根据国际社会工作实践标准建立把关机制。把关体系可能防止把儿童安置在机构。然而相关的地方改革需要国家政府的承诺，而且把关机制必须根据当地和地区的需求而调整。

欲知更多信息，参见：阿塞拜疆把关体系考察
<http://www.crin.org/docs/Gatekeeping%20UFAA.pdf>
(英文)

6b. 一系列照料备选办法

如果让“适当性”原则成为一种有意义的实践，则必须明确有一系列有效的照料备选办法可选。《导则》要求缔约国确保具备这些备选办法，确保“基于家庭和社区的解决方案优先”（§53-54）。同时也指出，针对特定儿童、在特定时刻，寄宿环境也可能是“适当、必要和有建设性的”（§21）。

因为要尽量避免“频繁更换照料环境”（§60），为儿童确定最适当的照料备选办法的重要性就尤为突显。为达到这一目的，首先必须有一系列可用的备选办法，其次要按照儿童的需求进行详细评估，并在安置的过程中进行审查。

对政策制定的影响

提供一系列照料备选办法，以满足儿童的需求

导则：§ 29, 53, 54

根据《导则》的原则，只要存在支持儿童与家人共同生活的可能性，就不应当使其与家人分离。如果儿童确实需要替代性照料，则应当有一系列高质量的照料备选办法，以便为每个儿童选择适合的照料环境。

国家政策应当：

提供一系列照料备选办法

- 确保立法和国家政策概括规定适当的、高质量的、能满足儿童需求的照料备选办法
- 通过有计划的去机构化，引领以家庭为基础和类家庭照料环境的发展
- 要求根据儿童具体情况决定其安置方式，以便满足他们的需求
- 提供符合儿童需求的安置，无论是紧急安置、临时照料、短期照料还是长期照料
- 要求具备有效的把关和恰当的规划，以避免儿童被置于替代性照料之下，或被（国际或国内）收养后与原来的家庭失去联系，除非不保持联系是适当的做法。

为儿童提供适当的高质量安置

- 确保许可、管理、监督和审查流程到位，确保替代性照料服务的质量
- 实施涵盖对评估、规划和审查的决策过程的法规和指导方针
- 要求审查潜在的照料者是否合适、照料者是否经过培训从而能满足儿童的需求
- 确保儿童及其家庭全面参与儿童安置的评估、规划和审查过程
- 要求由经过培训的专业人员对安置进行监督和提供支持。

确保满足儿童的权利和需求

- 确保向儿童及其家庭提供安置备选办法的信息，确保他们能够发表意见，且在决策时考虑其意见
- 使需要支持的儿童可以得到专门的治疗和协助
- 确保所有儿童的需求都得到满足，包括残疾和有其他特殊需求的儿童
- 确保安置备选办法考虑到儿童及其家庭的文化和宗教需求
- 针对兄弟姐妹在一起生活的重要性提供合适的指导
- 要求儿童尽可能被安置在离其家庭和社区近的地方。

6c. 必要且适当的寄宿照料

开发一系列非正规的和其他以家庭为基础的解决方案，能够满足多数儿童的替代性照料需求。但是对少部分儿童来说，在其特定生活阶段，寄宿照料可能是最佳选择，因为在家庭生活中有负面经历的儿童可能很难立即在寄养环境中安顿下来，从而造成安置破裂。在这种情况下，不考虑后果地决定提供以家庭为基础的照料，只能导致有些儿童受到一次又一次安置带来的创伤。事实上，有些青少年表示更愿意生活在同龄人小群体中，因为他们感到无法处理家庭环境中的亲密关系和对生活的期待。有的儿童至少在一段时间内需要专门治疗和协助，这一需求通常无法在寄养家庭中得到满足。

承认这个现实，有时被视为潜在地淡化了以家庭为基础的照料工作的倡导宣传，甚至会对具体实践工作造成危害。然而这种担心并不必要。实际上，《导则》切实反映了当前受益于以家庭为基础的替代性照料环境的儿童太少这一事实。但《导则》也承认，在替代性照料备选办法当中始终包括提供适当的寄宿照料环境，这一点十

分重要，这样才能满足所有儿童在任何特定时间点的个体需求和状况。

6d. 安置决定

《导则》突出了**安置决定**的两个重要方面：流程和目标

i. 严格的流程

按照《导则》的总体思路，做决定的流程应当既是严格又是参与式的（§ 57, 65）。在这一点上，《导则》的起草者们渴望确保既定的司法或行政机制和程序总能到位并被系统地应用，而且评估是由有资质的专业人员团队进行。他们也寻求确保在流程的各个阶段，都能征求儿童、父母或法定监护人和（在适当的情况下）儿童的重要他人的意见。征求他们的意见这一做法意味着以下两点：一是各方都收到与要做的选择有关的全部信息（§ 64），二是各方都有合适的机会表达意见。根据《儿童权利公约》第12条，对儿童来说，这包括提供适合儿童的条件，**使儿童能够自由发表自己的意见**。

《导则》也强调如果儿童、父母或其他代表对安置决定有质疑，要确保他们能够申请对决定进行司法审查（§66）。

ii. 明确的目标

简单地说，流程的**目标**是为儿童提供最适当的替代性照料环境，并做出“永久性”的计划。为达到这一双重目标，《导则》提出很多需要考虑的具体因素。

安置前的评估和安置决定要同时考虑长期需求和短期需求两个方面；确定目前的照料环境是否适当，应看其是否能保证儿童在适当的时候实现“永久性安置”的整体计划。这也是鼓励是在安置开始之前就着手制定计划的原因（§61）。

“永久性安置”一词虽然在替代性照料领域中被频繁使用，但人们对其有不同的理解。例如在有些地方，它被视为生活在（或回到）父母的家中，或被另一个家庭正式收养。在承认儿童需要定居下来的前提下，《导则》采取了灵活的态度，更强调安置的“稳定性”（当然也包括适当性）而不是安置环境本身（§60）。这一点很大程度上体现了有替代性照料经历的儿童和青年人的观点：他们最关心的问题不是“永久性安置”这个词的“永久性”含义，而是归属感和在安全、稳定、得到支持的环境中接受照料。在替代性照料下，这一点隐含的意思是即使照料环境变动，也能获得同样的安全感和支持。由此，《导则》既理想化又切合实际地提出广泛的非正规和正规照料备选办法，除了可能情况下返回父母的家庭外，如果能符合以上条件，就可以作为潜在的“永久性安置”解决方案。

为呼应《儿童权利公约》（第二十条第3款），《导则》强调，无论是在确定最符合儿童需求的替代性照料备选办法的初期**利益最大化决定过程**中（BID process），还是在进行“永久性安置”的长期计划时，都要考虑儿童的种族、文化、语言和宗教背景（§58, 62）。

《导则》也重申在规划照料和永久性安置的时候，要考虑“儿童留在所属社区和国家的必要性”（§62）。这一考虑既体现了《儿童权利公约》第二十条第3款规定的

“注意有必要使儿童成长具有连续性”，也体现了要优先考虑在儿童常住国内确定合适的照料解决方案（尤其是收养）（《儿童权利公约》第二十一条B款）。

《导则》的起草者们不仅热心促进“本地”策略，以避免对儿童造成各种干扰，而且积极与不重视干扰和变动的意义和后果的行为进行抗争。儿童对环境的熟悉程度（即使环境可能客观上有消极或不重要的一面）常常是他或她福祉的一个重要部分。把儿童从家园带到城里的一个陌生地带、到另一个地区、另一个国家，或另一种文化环境中，即使在某些案例中最终是必要的做法，也应被视为一种潜在的破坏稳定的举措并应当适当应对。《导则》为这样的应对措施提供了基准。

6e. 追踪审查

《儿童权利公约》规定，对任何照料、保护或治疗性的安置，必须进行“**定期审查**”，从而确定其是否具备持续的适当性（《儿童权利公约》第25条）。《导则》的起草者们对这个要求进行了更精确的说明，即“定期”应当解释为“最好是至少每三个月一次”（§67）。

在起草过程中有人担心这一时间间隔太短。然而如果为确保“永久性安置”而做了真正的努力，尤其是让儿童重新回到父母或亲属身边的努力，在这个时间范围内确实能够发生重大变化。至少每三个月审查一次能确保儿童需要处于替代性照料之下的时间持续最短。

《导则》的同一条规定也第一次明确指出，审查除了要细致并富有参与性以外，还要致力于检查“现行安置的适当性和必要性”。这一对《儿童权利公约》第25条所用术语的说明，即“对给予的治疗与所受安置有关的所有其他情况”进行审查，意义十分重大且广受赞同。

上述审查不应当以固有地“带有攻击性”的形式进行或看待。这很容易使人担心一个积极稳定的照料安置会被审查扰乱（参见§59）。此外，由追踪审查导致的安置变动或终止，必须根据《导则》相关条款确定和管理，尤其是就适当的准备（例如§68）和应予遵循的程序（例如§49, 65）而言。

对政策制定的影响

实施严格的评估、规划和审查流程

《导则》：§ 11, 12, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68

《导则》指出，所有与替代性照料相关的流程都应当采用严格的措施。这些措施应当是透明而全面的，并且应当考虑到儿童及其家庭的权利和需求。

国家政策应当：

确保流程有计划且详细

- 确保具备全面而详细的评估、规划和审查流程。决策流程应当记录下来，有书面的计划（包括安置目标和审查时间表的概要说明）
- 要求评估、规划和审查流程处于监督、评估和审查之下，且专业人员受过有关这些流程应用的充分培训
- 确保对每个儿童进行了充分的记录并对记录保密，这些记录应当随儿童“走”，确保流程和照料安排中信息畅通。应当要求允许儿童查看其保密记录并做出增补
- 收集有关决策流程的信息，以便为资源配置和服务规划提供信息
- 确保对儿童的照料进行详细的定期审查，且有审查时间表，根据《导则》（[§ 67](#)），最好是每三个月一次。审查应当慎重进行，不对儿童造成干扰，并考虑临时安置还是长期安置更适合

- 要求评估、规划和审查流程支持儿童的参与，从而使儿童能够对影响他们的决定发表意见。最初进入照料、在照料过程中的转移安置或重返家庭的计划都需要儿童参与
- 确保儿童能够通过值得信赖的成人或适当的法定代表得到支持，使其能够发表意见和进行陈述
- 确保父母和家人参与决策，并有办法表达意见。在任何进程中允许有人陪同，他们可以选择另一机构或来自民间社团组织等方面的人陪同。

确保安置决定符合儿童的最大利益

- 就现有可选的照料办法向儿童及其家庭提供最新的准确信息
- 专注于安置的稳定性，从而使儿童在一个稳定的住所得到连续的照料，能够与照料者建立积极的关系，满足儿童的发展需要，认识到依恋的重要性
- 通过充分的计划流程，对进入和离开照料的过渡期进行管理，要求向儿童提供信息并确保在决策中听取其意见
- 要求计划和安置过程考虑将儿童与其兄弟姐妹共同安置的需要，除非这种安置不符合儿童的最大利益
- 将儿童纳入照料时，考虑并尊重儿童的文化和宗教背景及母语
- 确保评估、规划和审查流程考虑到残疾儿童和有其他特殊需求的儿童，并按要求征求具备儿童特殊需求知识的专业人员的意见。

制定替代性照料的政策



© Maureen Anderson



本章内容包括：

7a. 非正规照料安排

要点9：非正规照料安排中的国家参与

- 可行的实践
 - 案例1：新西兰 亲属照料者评估框架
 - 案例2：马绍尔群岛 政府对家庭小组加强亲属照料会议的支持
 - 案例3：澳大利亚 法定照料津贴

7b. 基本政策取向

对政策制定的影响：
支持使用循证方法制定政策

7c. 正规替代性照料环境下的条件

- 儿童了解其自身权利
- 申诉机制

对政策制定的影响：
确保申诉机制到位

- 私人机构提供替代性照料
- 文化和宗教特殊照料备选办法

要点10：支持适当的传统照料做法

- 可行的实践：
 - 案例1：加拿大 “希望的试金石” 行动
 - 案例2：伊拉克 库尔德地区的传统家庭寄养

- 儿童发展与保护
- 污名化
- 宗教
- 对武力和限制的使用

对政策制定的影响：
管教、惩罚和限制的使用

- 过度保护



背景：理解《导则》

《导则》中以篇幅最长的章节（第七节，[§ 69-136](#)）探讨了替代性照料体系本身应该满足哪些条件。本章涵盖了《导则》第七节前半部分的内容：管理替代性照料体系的基本政策取向（[§ 69-75](#)）和在所有正规替代性照料环境下照料者和照料机构应当遵循的条件（[§ 80-100](#)）。非正规照料不适用正规照料的政策和条件，《导则》中插入的小节（[§ 76-79](#)）单独就其进行了探讨[[见要点9](#)]。

7a. 非正规照料安排

由于无法与父母一起生活，大多数国家都有相当大一部分儿童接受祖父母、其他亲属或者与该家庭关系密切的其他人员的非正规照料。这就是通常所说的“非正规亲属照料”。

《导则》认识到了这样的现实，并认可这种替代性儿童照料的重要形式，目前为止还没有其他国际标准明确表达出这样的观点。但是，儿童出于某些原因自愿与亲属在一起生活（[§ 30.c](#)），而不是一般意义上父母没有能力或不愿意提供照料，这种情况则不属于非正规照料。

要点9: 非正规照料安排中的国家参与

概述

《导则》的起草者们一致认为必须明确区分非正规照料和“正规照料”环境下的国家责任。因此，一般情况下，只有当明确提及“非正规照料”这一术语时，《导则》所使用的“照料”才适用于非正规照料（§ 56 和 § 76-79）。

从事与非正规亲属照料下儿童有关的工作，意味着在履行国家的儿童保护义务（§ 79）和尊重父母决定（或没有父母的情况下非正规照料者本身的决定）之间找到恰当的平衡，并牢记以儿童的最大利益为出发点。根据定义，官方机构不直接参与非正规照料的举措，其行动范围在这种情况下相对有限。尽管如此，主管服务部门还是应该了解儿童的所在之处，这样才能在有需要时为他们提供保护和支持。

将国家参与的重点放在为照料机构提供支持和服务（其中可能包括准备、建议以及资金支持），从而积极鼓励亲属照料者自愿登记，而不是要求他们向主管当局通报其职能。由于许多非正规照料者，尤其是（外）祖母，本身就处于困境中，提供这样的协助有助于减轻其心理和物质负担，从而有力地改善接受其照料的儿童的整体条件。

有实例证明：把一个行之有效且成功的非正规照料安排规范化，将给所有利益攸关者都带来益处。如果各方一致同意且这样的做法从长远来看符合儿童的最大利益，《导则》鼓励非正规照料者考虑采用该做法（§ 56）。

可行的实践9.1

新西兰 亲属照料者评估框架

为亲属照料者制定一个照料者评估和审批框架，这是向非正规照料者提供支持和服务，以积极鼓励其自愿登记的一种方式。除此之外，新西兰还开展了受照料儿童的健康和教育评估，以便实施服务的机构可以确保其健康和教育需求得到满足。评估程序的形式与非家庭照料者和家庭照料者（或大家庭）的评估形式一致。针对两个组别都进行了警方调查、推荐人调查、背景信息调查、家庭和实际环境评估和社会工作者面询。要求非家庭照

料者提供健康检查报告，但家庭照料申请人的健康评估可直接在讨论中完成。倘若有任何疑问，社会工作者将获准得到申请人医生的书面报告。与家庭成员面询或讨论，其目的是要同时了解儿童的需求和照料者在抚养儿童方面的需求。因此，将一个行之有效的非正规照料安排规范化，会使儿童和照料者都受益。

欲知更多信息请参阅：《实施亲属照料方案的实践框架》<http://www.bensoc.org.au>（英文）

可行的实践9.2

马绍尔群岛 政府对家庭小组加强亲属照料会议的支持

马绍尔群岛共和国政府推行亲属网络家庭小组会议的做法，将其作为制定和实施儿童和青少年照料及福祉计划进程的重要组成部分。运用文化能力原则和以优势为基础的解决方案，政府认识到，为了儿童的稳定，大家庭必须成为决策程序的一部分。因此，国家收养法规要求中心机构需与大家庭会面探讨有关儿童的解决方案。马绍尔群岛共和国的儿童福利服务机构已经采用家庭小组会议作为最佳的实践做法，旨在准许大家庭在他们的年幼亲属安置中拥有发言权。而这种做法的早期成效颇为显著。大家庭通常都非常愿意参与安置程序，根据中心

机构工作人员的反馈，通过大家庭参与的做法，避免了约70-80%的跨国收养案例。

欲知更多信息请访问：<http://www.crin.org/bcn/details.asp?id=29191&themeID=1000&topicID=1000>（英文）

另请参阅：Rotabi K.S., Pennell J., Roby J.L., Bunkers K.M. (2012) 《以“家庭小组会议”作为文化适应干预：危地马拉跨国收养改革》，国际社会工作（Family Group Conferencing as a culturally adaptable intervention: Reforming intercountry adoption in Guatemala, *International Social Work*）55 (3), 402-416. DOI: 10.1177/0020872812437229

要点9:

非正规照料安排中的国家参与 (续)

可行的实践9.3

澳大利亚 法定照料津贴

在新南威尔士州，亲属照料者可获得津贴，以用于支持其在大家庭内承担照料儿童的责任。这些津贴数额与寄养照料者获得的标准相同。承担起父母照料责任的亲属照料者可以获得法定照料津贴，其他亲属照料者可获得支持照料津贴。针对亲属照料者的支付方式包括：为有高需求和复杂需要的儿童提供较高的津贴标准，并在物品和服务方面为其提供额外的经济支

持（例如：医疗需求、辅导、协助支持儿童与其亲生家庭的联系）。自2006年起推行新的支付制度后，照料者支持小组成员反馈，新支付制度尤其让（外）祖父母照料者受益。实施这一政策需要克服的主要挑战之一，是确保照料者意识到并能够获得他们应得的津贴，因为有人指出个别管理者和工作人员在通报津贴数额中作假。

欲获取更多信息请参阅：《实施亲属照料方案的实践框架》
<http://www.bensoc.org.au>（英文）

7b. 基本政策取向

为了更好地响应儿童的权利和需求：

- 制定一个“**提供正规和非正规照料的整体方法**”非常重要，这样才能发现两者的作用及优缺点，以协调和连贯的方式决定采用哪种照料方法（[§ 69](#)）
- **决策必须采用循证方法**，必须根据‘可靠的信息和统计数据’（[§ 69](#)）确定需求，确认成功的做法，并指出问题所属的领域，而不是单纯接受过去的做法和（或）仅从意识形态角度思考
- 程序应当明确指定在各个阶段**负责照料儿童的个人或机构**。相反，如果没有做出任何决定，父母或主要照料者应该承担这个责任（见[§ 69](#)及‘**法律责任**’[§ 101-104](#)）。这对于明确替代性照料组织者和父母及监护人之间的角色和作用、避免他们之间因不同观点产生分歧十分重要
- 公共机构和私人机构之间的**合作**确保了在最大程度上分享信息、建立联系，为每个儿童提供最好的保护和最适当的替代性照料（[§ 70](#)）。

对政策制定的影响

支持使用循证方法制定政策

《导则》：§ 69, 70

在国家层面收集和分析数据和可靠的信息，对于使用循证方法制定政策和服务的发展非常重要，而这应该辅之以明确的政策，在信息共享的同时保障儿童和家庭的保密性和匿名性。

国家政策应当：

- 开发有效的系统，在全国范围内收集数据，为政策制定和实践提供依据（更多详细信息参阅：《正规照料下的儿童指标衡量手册》（[Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care](#)））
- 定期收集数据和分析数据（可能的情况下每年一次），确认需要替代性照料的儿童数量（包括已经处于照料之下或有可能需要照料的儿童）。应探讨有关处于非正规照料之下的儿童信息的收集方法

- 确保所收集的数据包括：处于正规替代性照料环境下的儿童数量：按年龄、性别、和安置类型分类；每次正规安置的平均时间和首次安置开始时的年龄；对安置进行重新评估的频率和安置的目的（紧急安置、短期安置和长期安置）；每种情况下儿童的福利保障
- 引导提供正规照料的全国各机构和组织之间通力合作，设计和实施用于定期收集数据的信息系统
- 要求把关机构和替代性照料服务机构做好适当记录和核对正规照料指标，这些工作应当通过适当的检查程序进行监控
- 收集有关可能导致儿童处于替代性照料之下的因素统计数据，包括：贫穷、残疾、家庭离散、生活条件不规律、艾滋病毒或艾滋病健康问题和社会排斥等
- 确保数据收集过程考虑到儿童及其家庭保密的需要。数据收集应当注重由国家 and 地方数据分析与规划系统所要求的不记名数据组，不应使用对每位儿童及其家庭进行辨识的案例信息
- 建立信息共享指导，以便为儿童服务机构提供信息，确保有效的联络和合作。

7c. 正规替代性照料环境下的条件

i. 儿童知晓自己的权利

儿童知晓并理解自己在正规替代性照料环境下的权利和义务是至关重要的（§72），不理解可能导致本可以避免的冲突，并可能对安置结果产生负面影响。

ii. 申诉机制

与此相关的是，《导则》认识到有必要使受照料儿童能够通过向他们所信赖的人倾诉（§99）和利用有效的申诉机制的方式（§99），表达他们对当前境况或待遇的关切，不必担心遭到报复。应邀请以前有过受照料经历的青年人在这个申诉程序中发挥作用。

对政策制定的影响

确保申诉机制到位

《导则》：§ 98, 99

国家政策应当明确支持儿童提出关切和进行申诉的权利。

对申诉机制是否有适当的指导？

国家政策应当：

- 要求便于儿童提出非正式关切的机制落实到位
- 使正式申诉的明确机制落实到位，以便受照料儿童可以安全地举报侵犯他们权利的事件，包括虐待和剥削事件

- 确保儿童知晓他们有权申诉。他们应可以接触独立的、所信赖的成人，以支持他们在需要时提出申诉
- 确保儿童能够得到法律救助和司法审查。他们应可以按要求获得独立的、可信赖的成人充当法律代表和提供支持
- 确保儿童知晓提出申诉时的保密程度和限度，并知晓提出申诉时不会遭到报复。儿童应当获得有关其关切和申诉如何进行处理和处理结果的系统反馈
- 要求对申诉进行记录和定期审查。建立一个可辨识、公平、独立的可监督申诉的机构
- 寻求儿童对改善申诉机制的意见及其持续参与。

iii. 私人机构提供替代性照料

在许多国家，正规替代性照料的一个主要问题是很多服务机构都属于私人经营。尽管《儿童权利公约》规定了国家在儿童保护方面的明确义务，但这些照料组织者常常在没有国家**审批授权**或监督的情况下经营。《导则》规定当局需制定用于评估所有个人和机构照料儿童的能力的标准，并使用这些标准审批授权并监督其活动（[§55](#)）。

确保此类审批授权的方法之一，就是要求照料组织者提交一份**列明其服务目标、服务责任和监督服务形式的文件**。这个文件应与《儿童权利公约》、《导则》和国家法律相一致（[§73](#)）。文件的主要目的是要求照料组织者以书面承诺确保其遵守国际和国家标准，同时也为了使其对国家标准和期望有更多的了解，并为持续地评估其服务质量提供一个议定的基准[\[见要点14\]](#)。

iv. 文化和宗教特殊照料备选办法

当考虑制定政策时，只要其符合《儿童权利公约》，尊重**不同的文化、宗教**形式和替代性照料环境十分重要（[§75](#)）。在许多国家这是一个重要但通常很敏感的问题，同时也是非正规和正规替代性照料设施都很关注的问题[\[见要点9\]](#)。

有关正规照料环境，导则第[§75](#)条提出的与寄宿设施的广泛使用尤其相关，这些设施往往由某个宗教基地设立，因此目前以家庭为基础的替代性照料环境的发展遇到了来自文化和宗教方面的诸多阻碍。如果这些环境不能严格遵循《导则》的政策取向，必须在当时当地对其进行周密的讨论。根据《导则》，建立接受和促进这些做法的指导原则，有赖于一个由文化和宗教领袖、儿童保护专业人士和社会各界广泛参与的协商程序。

要点10: 支持适当的传统照料做法

概述

《导则》(§75) 强调需要确保无父母照料儿童的传统处理机制受到保护和推动。

最强烈主张推行本规定的是来自人口中包含“原住民”（少数土著居民社区）的工业化国家的代表。他们希望确保《导则》所规定的政策取向或政府责任不会（被动地或主动地）破坏这些土著社区由来已久的替代性照料做法、也不会破坏明显需要支持和保护的照料做法。有一些拥有多元文化人口的国家采取了相同的立场。在这两种情况下，这些国家的主要关注点是杜绝任何对土著和少数民族社区的传统应对体系的歧视性做法。这些代表希望将传统应对体系纳入到整体的替代性照料政策中，以此认可和加强这些应对体系。

在更广泛的层面上，促进将规范化的（通常是合法的）替代性照料安排作为最理想方式的观点越来越受推崇。这个观点部分得到了用于解决社会问题的“西方”做法的启发。该观点声称，在某些方面只有正规安排才能为维护有关儿童的最大利益和其他权利提供必要的问责担保。但这个观点却会产生诸多消极后果，它在某种程度上轻视和低估了更多地基于习俗和口头承诺的照料安排的益处。这样的做法实际上并没有鼓励对非正规照料体系和照料者的支持。

尤其是在国际干预较为常见的经济不发达国家和地区，这种共同作用的结果是：擅自设立寄宿设施并引进文化上未知的替代性照料做法（例如：正规寄养和收养），从而推动了跨国收养。《导则》在阻止此类做法方面发挥着巨大作用。

同时，必须认识到某些传统做法并没有总是尊重儿童权利。来自许多国家的证据表明，被安置在亲属家（尤其是叔叔、姨妈、姑姑，舅舅家）照料的儿童只会受到剥削或歧视。这成了很多儿童真正恐惧的地方，因此他们更愿意选择建立并留在以儿童为主的家庭中（§37，见要点4）。

更加令人担忧的做法是将儿童送到远方（通常是从农村转移到城市地区）与家庭成员、熟人甚至是陌生人一起生活，他们在这里接受的教育不是以在家庭中干些轻活来换取，而是受到残酷的剥削。

因此，文化和宗教响应的可接受性和推广必须遵守《导则》中两大条件。首先，这些做法应通过一个“广泛参与”的程序来确定其是否符合经认可的儿童权利（§75）。其次，由于各国仍然最终负责保护儿童在非正规照料环境中不受任何形式的虐待和剥削，因此应特别注意由儿童以前不认识的照料者，或者远离儿童惯常居住地的照料者提供服务的做法（§79）。

可行的实践10.1

加拿大“希望的试金石”行动

“希望的试金石”行动是一项土著儿童福利系统内的基层和解运动。“希望的试金石”是一些由土著社区进行解释的指导原则，旨在尊重文化和环境的多样性。指导原则是和解运动的基础，该运动旨在以儿童福利为中心，加强个体间的关系，总体目标是要找出服务与政策之间的差距、确定哪些地方需要改善、为促进人口健康实施下一个步骤。运动旨在改造儿童福利系统，使其能够促进土著文化和价值，从而确保所有土著儿童、青少年和家庭的成功。

作为该行动进程的一部分，有一项参与性评估得以实施，它使得参与人员从文化上认识和理解土著社区在儿童福利服务方面的经验。这有助于加强儿童福利领域各

团体之间的合作，支持儿童福利工作人员采取更尊重实践的做法，也有助于支持家庭学习新的应对技能，以使他们能够最终与自己的子女团聚。参与者强调自行决定权对于实现土著儿童和青少年更好的前途至关重要。专业人员、社区成员和领导者彼此分享知识，得出了成果。儿童福利工作人员报告自参与了“希望行动试金石”行动后，他们与土著家庭有了更多的合作互动，提高了照料儿童和青少年的效果。参与者还表达了他们对和解进程的热情和深入参与，同时也认识到主要人员长期积极参与所面临的挑战。

欲知更多信息请参阅：儿童福利和解：土著儿童、青少年和家庭希望的试金石 www.reconciliationmovement.org/docs/Touchstones_of_Hope.pdf（英文）

要点10: 支持适当的传统照料做法 (续)

可行的实践10.2

伊拉克 库尔德地区的传统寄养

在伊拉克库尔德地区，可以找到支持适当的传统替代性照料做法的案例，这里的孤儿由本地区的亲属或非亲属家庭代为照料。提供这种支持是基于库尔德地区的传统家庭系统，该系统允许孤儿融入到寄养家庭中。照料孤儿可以提升社会地位，按照伊斯兰教义，照料孤儿还被视为在天堂可保证获得一席之地。有研究对受传统寄养照料的儿童的发展（n=94）和“孤儿院”儿童的发展（n=48）进行了比较，结果发现：与“孤儿院”的孤儿相比，这些受传统寄养照料的儿童的活跃水平有更大的改善，心理问题更少，创伤应激水平更低。研究强调了传

统照料作为一项重要社会政策的益处，应将其加以应用从而避免来自海外干预的令人意想不到的负面后果。

欲知更多信息请参阅：Ahmad A., Qahar J., Siddiq A., Majeed A., Rasheed J., Jabar F. 和 Von Knorring A.-L. (2005)。在伊拉克库尔德地区对受传统寄养照料的孤儿和孤儿院孤儿的能力、社会情感问题和创伤应激症状进行了两年时间的追踪。儿童：照料、健康和发展，31, 203-215. doi: 10.1111/j.1365-2214.2004.00477.x <http://www.anst.uu.se/abduahma/Original%20articles/c6.%20A%20two-year%20follow-up%20of%20orphans.pdf> (英文)

v. 儿童发展与保护

尽管《导则》中有关照料提供的一般条件自然地适用于解决儿童的身体和物质需求——营养（§83）、卫生保健（§84）和居住（§89, 91），但其主要强调的是儿童发展尤其是儿童保护的其他方面内容。

有关**儿童发展**的条款包括：（儿童）接受教育和获得职业培训的机会（§85），坚决主张儿童可以与家人和其他关系密切的人保持联系（§81-82），有特殊需求的儿童的最佳发展（§86）和婴幼儿的最佳发展（§87），照料者应将重点放在建立与其所照料儿童的养育关系（§90）。对照料者的挑选和照料者的专业技能在推动儿童发展和确保儿童获得保护方面显然极为关键：这一点第§71条从总体上予以了认可，更多有关细节可参阅《导则》的后续内容（特别是§105-107和113-117）。

不过，在《导则》中，有很多**儿童保护**方面更具创新性的条款。

vi. 污名化

《导则》特别注意避免处于替代性照料环境下的儿童被**污名化**——接受过替代性照料的青年人常常表现出对这个问题的特别关注。这方面有两个条款规定：

- 当儿童进入照料系统，尤其是由父母提出要其接受照料时，需要很好地组织移交过程。未能提前做好计划可能会使移交成为令儿童极度不安的过程，同时还可能导致儿童在家人和社区面前产生屈辱感。这也解释了（§80）原则上应由不穿制服的工作人员参与移交的必要，不穿制服使工作人员不那么显眼，因此减少了污名化的可能性。《导则》中插入的短语“原则上”是某些代表团所要求的，他们虽然同意这个规定的基本理念，但感觉到有时有必要

让穿制服的官员介入，以便更加有效地应对异常困难的情况。

- 提及有必要“尽可能地减少对受替代性照料儿童身份的识别”（§95）是在对抗污名化道路上向前迈进的重要一步。寄宿设施不应使用大型招牌标志为诸如“孤儿院”或“残疾人之家”等，也不应在用于运送受照料儿童的车辆上使用类似标识。在世界各地，这种特别的标识很常见，但是出于对相关儿童的尊重，这些标识的可接受性无疑必须受到质疑。

vii. 宗教

同样值得注意的是规定不仅保护儿童参与**宗教和精神**生活的权利，而且还禁止照料者试图改变他们的宗教或信仰（§80）。这个规定与《导则》的一条“一般原则”相关联：提供替代性照料不得以促进提供者的宗教目标为目的（§20）。遗憾的是此类事情发生的频率不低，而在由缺少监督的私人机构提供替代性照料的国家则更为常见。

viii. 武力和约束手段的使用

替代性照料环境下的待遇和惩罚行为受有关酷刑和相关行为国际法律的约束（§96）。《导则》对此作出了回应并专门论及“**武力和约束手段的使用**”（§97）。武力和约束手段的使用应是最后付诸的手段，并且应依照法律规定严格限制。应认识到，包括有接受替代性照料经历的青年人也应认识到，有时会发生极端事件，此时有必要使用武力和（或）约束手段来保护处在照料环境下的其他儿童和成人。与此相反，禁止在任何情况下为治疗以外的目的使用药物和治疗手段。

对政策制定的影响

管教、惩罚和约束手段的使用

《导则》：§ 96, 97

《导则》提示，国际法禁止使用构成“酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇”的管教或行为管理（§96）。此外，《导则》严格限制武力和约束手段的使用（§97）和禁止可能损害儿童身体或精神健康的一切对待。

为管教和惩罚提供适当的指导

- 法律禁止对替代性照料下儿童的一切形式的暴力行为
- 确保所有的专业人员和照料者知晓不同的暴力形式，包括身体、心理和语言上的伤害
- 在整个替代性照料体系中，建立有关可接受的行为管理技巧和管教措施、明确的强制性指令

- 使儿童保护政策落实到位，确保儿童的需求得到充分满足
- 确保为专业人员和照料者提供有关管教和惩罚的适当方法的培训，提升其认识，这样的培训和提升应与《儿童权利公约》、《导则》和《国际人权法》相一致
- 要求对照料者进行技术培训，使其掌握非暴力、缓和技巧的使用，以及在必要时适当的身体约束手段的使用
- 确保儿童知晓有关管教措施、行为管理、武力和约束手段使用的政策，并知道如何提出关切和申诉
- 要求对一般管教措施和身体限制的使用进行记录和监督
- 确保实施药物和药物治疗的目的仅出于治疗需要，并受到专业人员的监督。

ix. 过度保护

除了所有这些保护措施，接受过替代性照料的青年人指出了“**过度保护**”受照料儿童的危险。他们的担心反映在《导则》的三点中：首先，对于以保护之名采取措施不合理限制儿童的“自由和行为”的做法提出严重的警告（§92-93），还有一个相似的重要规定，即应鼓励儿童为作出可能涉及“可接受”程度的风险的

决策承担责任（§94）。这些青年人指出，他们的行动频繁地被以“健康和安

照料环境



本章内容包括:

8a. 法律责任

8b. 负责正规照料的机构和设施应关注的要点

对政策制定的影响:

为正规照料服务机构和设施制定人员配备标准

8c. 寄养和寄宿照料环境

i. 寄养备选办法

要点 11: 发展以家庭为基础的替代性照料环境

- 对政策制定的影响
- 可行的实践:
 - 案例1: 哥伦比亚 邂逅奇迹——家庭联系
 - 案例2: 多哥 寄养环境下弱势儿童的照料战略
 - 案例3: 津巴布韦 农场孤儿支持信托制定的寄养计划

ii. 寄宿照料备选办法

对政策制定的影响:

提供寄宿照料备选办法

iii. 触犯法律的儿童



背景：理解《导则》

本章涵盖了《导则》第七部分第二组所关注的要点（[§ 101-136](#)），着重介绍参与提供正规替代性照料的人的作用和责任。

8a. 法律责任

首先讨论的要点是对儿童的**法律责任**，其次谈论的是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之相关内容。这些规定的目的（[§ 101-104](#)）是要确保当父母无法作出这样的日常决定时，总有法律上认可的人或机构代为做出决定。这种关切的依据在《导则》的“一般原则”中有说明（[§ 19](#)）。

尽管这个目标受到普遍赞同，但还是有几个原因使得这些规定的起草工作存在困难。在许多国家，“监护人”将承担法律责任；而在其他一些国家，“监护”这一概念暗示的是在自己的家中照料儿童。因此，《导则》中的这一节无法使用“监护人”这一术语。在某些国家，法律责任可以委托给一个机构而非指定个人，因此有必要在这里使用“个人或实体”。在其他地方，即使法律上有可能授予责任，但在实践案例中却很少见。更多出现的情况是根据实际情况确认责任，而该责任的确定

基于父母不在时主要照料者承担照料儿童推定责任的观点（[§ 69](#)）。

总而言之，《导则》传递的关键信息是：儿童绝不能处于‘无人照管’境地，即无人主管和负责确保他（她）的最大利益和其他权利受到保护和促进。可能的情况下，这种保护作用应符合法定判决或合法惯例。

8b. 负责正规照料的机构和设施应关注的要点

探讨“负责正规照料的机构和设施”的部分（[§ 105-117](#)）详细介绍了对照料组织者的一般要求，其中有些在《导则》的前面部分已有提及。例如，《导则》除了提示照料者必须注册登记和获得审批授权才能经营（[§ 55](#)）外，还强调申请儿童照料经营活动时必须考虑的事项（[§ 105](#)）。同样地，申请时所需要的书面政策和说明在第[§ 73](#)条已有规定，在这里将作进一步探讨（[§ 106](#)）。

此外，有些要点在本节首次被提及，其中之一是**做记录**的重要性（[§ 109-112](#)），尤其是与每一个受照料儿童相关的数据记录。记录的重点放在所要求的信息范围（例如，

要包括家庭的情况)、信息最新、最详尽,以及可获得文件这一问题。应支持保密性原则,但一般情况下,除了儿童和所及的家庭外,经授权的专业人员也有权查阅信息。当儿童和(或)家庭要查阅文件时,必须在查阅前、查阅期间和查阅后给予辅导。可以就可能存在争议或敏感的问题进行讨论,并在必要的情况下解释记录的内容。

《导则》的这部分内容还探讨了**人员配置**问题,它要求以书面形式确立招募标准(§ 106),并为所有的工作人员和每一个职能部门制定行为守则(§ 107)。《导则》还要求在聘用之前对申请人是否适合从事儿童工作做出

评估(§ 113)。该评估可能包括犯罪调查和其他背景调查,但鉴于各国的实际情况有所不同,《导则》无法详细提出评估的要求。

提供替代性照料存在的问题之一,是照料工作人员的地位总是很低,通常反映在低工资和缺乏培训上。这样的工作条件对工作积极性和照料的质量产生了负面影响,还可能导致较高的员工流失率,从而影响照料的质量。

《导则》强调了积极的工作条件(§ 114)和对工作人员的适当培训(§ 115)的重要性,包括如何应对儿童的挑战性行为(§ 116)和满足有特殊需求的儿童(§ 117)。

对政策制定的影响

确保对正规照料者提供高质量的招聘、选拔、培训、聘用、监督、支持和登记(§ 71),有助于保证儿童的照料者拥有所需的技能、知识、资质和价值,以此来有效满足其所照料儿童的广泛需求。

国家政策应当:

- 为照料者的培训和资质提供指导
- 组建照料者工作队伍,以提供有关高质量照料的指导,要求该工作队伍能服务于所有的儿童,并能认识到满足儿童个体需求的重要性
- 确保替代性照料工作人员的专业地位获得认可
- 所提供的工作条件(包括报酬在内)能够反映照料者工作队伍的专业地位,从而使他们总能以最高的标准履行自己的职责
- 承诺为符合资质、经培训的正规照料工作者提供专业发展机会
- 确保有儿童保护和儿童福利专业技能的社会工作者能获得适当的培训和就业机会。

培训所涵盖的技能和知识之概述, 核心内容应当包括:

- 总体上照料应促进儿童的健康和福利,应特别注意有关照料残疾儿童和有其他特殊需求儿童的培训
- 提供以下几个重要核心内容的培训: 对儿童发展、依恋理论、儿童抗逆力的支持、维持家庭关系和儿童权利等方面
- 对家庭追踪进行培训,以便支持儿童重返家庭

- 强调照料者和儿童之间保持适当关系的重要性,包括认可信赖的成人在支持儿童话语权方面的作用
- 积极努力提高意识,以应对针对替代性照料儿童的污名化和歧视。

将专业实践标准的国家政策落实到位

- 确保照料者的招聘流程经过适当的遴选程序。这些程序应明确所需的技能、经验和必要的职业要求,其中包括儿童保护调查
- 对照料者明确说明其角色并进行定期检查,确保有关照料标准的监督和评估程序落实到位
- 聘用足够数量的照料者以承担实际的工作量,要特别注意社会工作者和照料者的个案工作量
- 确保照料者能够支持儿童参与正式诉讼和日常活动,并支持儿童在其中的话语权
- 使照料者支持儿童在包括教育、健康和游戏等各领域充分发挥他们的潜力,从而促进儿童的福利
- 确保照料者支持和促进儿童与其父母、家人和社区的适当联系
- 提高服务组织者和照料者对机构照料在儿童发展潜在的负面影响方面的认识,并提供有关替代性照料其他方法和新方法的培训
- 确保服务组织者和照料者接受过协助家庭跟追的培训,从而支持家庭团聚
- 要求对保密和儿童参与的承诺体现在评估和计划过程中。

8c. 寄养和寄宿照料环境

以下两个小节将就正规替代性照料的两种基本类型进行探讨：寄养（[§ 118-122](#)）和寄宿照料（[§ 123-127](#)）。

i. 寄养备选办法

这些条款的主要关注领域是：需要有适当的准备和培训，需要有把儿童和最能满足其需求的寄养家长配对的程序，这样才可能使安置获得最大限度的积极成果。《导则》也在寻求改善中做出创新。寄养被一致认为是一项复杂且及其专业的任务，应当得到更多的认可。最常听到的来自寄养家长（Foster carers, 《导则》A/RES/64/142 中翻译为“寄养照管人”）的抱怨就是他们缺乏表达关切和观点的机会，而这些他人的经验；也可以作为提出意见影响实践和政策的更为有效的方法（[§ 122](#)）。



© Maureen Anderson

要点11： 发展以家庭为基础的替代性照料环境

概述

在替代性照料备选办法的范围内，确保照料环境的设施可以应对每一个儿童的不同需求和情况（§ 54），应优先考虑促进“以家庭和社区为基础的解决方案”（§ 53）。这些备选办法可以是正规的、惯例的或非正规的（§ 69, 75, 76）。制定这样的解决方案同时也是实施可行的去机构化战略的必要前提条件。

如果涉及到为传统应对战略的扩展提供更多的支持，资源分配就常常成为一个主要问题。很难获准从其他照料环境挪用资金，也很难确定更多的资金来源。促成这些资助变革是一个长期且棘手的过程，通常对这种举措的强烈抵制仅限于一些团体。这些团体的利益往往有赖于维护当前的分配制度 [见要点13]。

与此相反的是，如果更正规的、以家庭为基础的照料类型得到推广，这个过程可能更加复杂。在世界上大多数国家，**正规寄养和类似的安排都是不为人知的实践**。在有些地区，人们接纳一个没有血缘关系的孩子进入自己的家庭的想法有违习俗和价值观。人们可能很难想象将儿童带进自己的家庭并与之建立感情纽带，然后只能看着他们离开。还有些地方，极少或者没有将儿童通过一个行政体系安置在替代性家庭的经验。在这种情况下，“接受”成了一个必须克服的重要障碍。除这个问题以外，还需要将一个功能性决策机制落实到位，这种机制可能与社区处理儿童保护问题的方式相抵触。在很多实例中，成功应对这些挑战已经证明其可能性，因此必须敏感、务实地解决和处理这样的状况。

除了指出对大多数儿童而言，以家庭为基础的照料的好处大于寄宿照料外，通常也认为在寄养环境中支持儿童的成本较低。这可能导致以家庭为基础的照料被认为是一种更省钱的备选办法。如果只需要以最小的经济补偿吸引足够多的家庭自愿参与，这种做法当然值得肯定，然而事实却并非如此。

《导则》明确了照料者需要获得的“工作条件包括薪酬应能最大限度地发挥他们的积极主动性”（§ 114）。有关“所有照料者的专业技能、遴选、培训和监督”（§ 71）、在安置之前、期间和之后为寄养家长提供“特殊准备、支持和辅导服务”（§ 120）、规划儿童与潜在寄养家长的配对系统（§ 118）等方面的质量保证的重要性进行了详细说明。促使寄养照料有效地满足儿童需求的质量保证，各方面都与资源有很大关系。接受寄养照料的每个儿童的直接成本可能与某些寄宿照料环境下的成本没什么区别。

关键是**以家庭为基础的照料，就大多数儿童而言更经济有效**。以家庭为基础的照料不仅能够更适当地满足多数儿童的需求，通常还可以避免不合格的照料结果带来的长期支出。用经济有效的高质量替代性照料，而非单纯的“低成本”目标，来推动该领域的政策制定和实践至关重要。

要点11:

发展以家庭为基础的替代性照料环境 (续)

对政策制定的影响

《导则》§ 118~122

寄养是在以家庭为基础的环境下为儿童提供照料，通常被看作是替代性照料的不可或缺的组成部分。寄养家长需要专业支持并获得培训和发展，以确保他们可以为儿童提供高质量的照料。

国家政策应当:

支持高质量寄养

- 制定有关寄养的国家政策框架，推动国家制定替代性照料的全国计划
- 提供资金，使寄养能在儿童需要这种照料方式时，作为替代性照料得到足够的发展和支
- 确保寄养得到监管和监督
- 提高对寄养作用的认识，以招募新寄养家长，强调其对儿童照料的贡献
- 提高对寄养备选办法范围的认识，其中包括紧急安置、临时照料、短期安置和长期安置
- 确保儿童福利的员工支持儿童和寄养家长，以此作为支持儿童照料和保护工作的一部分

支持寄养儿童的权利

- 确保寄养家长支持儿童参与影响其自身的决定的权利
- 确保寄养儿童可与父母、大家庭、朋友和社区联系

- 提供便于儿童提出正式和非正式关切和申诉的机制
- 要求将兄弟姐妹安置在同一寄养照料环境下，除非有强有力的理由无法做到这一点

对寄养进行投资

- 对寄养计划投入资源，从而使其成为可广泛应用的、以家庭为基础的替代性照料备选办法
- 认识到应当允许寄养安置存在多样性，并确保其适合有广泛需求的儿童
- 为抚养儿童的寄养家长提供资金支持并作为其寄养工作的报酬
- 对儿童寄养的影响和成果开展研究

为寄养家长提供支持和培训

- 制定寄养家长征募、遴选和委派的策略
- 提供适当的支持和培训，包括儿童发展和依恋、儿童权利和儿童福利等内容
- 为照料残疾儿童和其他有特殊需求儿童的寄养家长提供支持和培训
- 为满足残疾儿童和有特殊需求儿童的需求，确保寄养家长能获得日间照料、临时照料、健康和教育服务
- 确保寄养家长可以参与讨论和决定有关其寄养的儿童的事务，并为寄养政策的发展做出贡献
- 支持寄养家长网络的建立，从而促进知识、专业技能的交流和相互间的支持

可行的实践11.1

哥伦比亚 邂逅奇迹——家庭联系

该项目由当地非政府组织哥伦比亚儿童救助 (Kidsave Colombia) 和哥伦比亚政府携手建立，目的是在必要情况下为儿童和青少年提供与寄养家庭一起生活的机会。项目自2006年至2008年共延续了27个月。参与该项目的儿童和青少年均来自遭受虐待、忽视、缺乏亲情和与亲生父母感情淡漠的家庭背景，且他们大多数都存在毒瘾问题。总体上，大多数儿童和青少年在照料系统下已度过了他们人生经历的三分之一时间。项目由四个主要部

分组成：机构的培训和能力建设；对儿童或青少年和寄养家庭的支持，以增加互动和建立关系；提高认识，从而影响政治领导人和决策者对无亲生家庭照料的儿童或青少年的态度。外部评估发现：儿童和青少年获得帮助发展其社会技能和社交网络，有助于加强家庭融合，他们与寄养家庭中的成人和孩子都表现出了良好的互动。来自寄养家庭的反馈也很好，项目的效果超过了他们的预期。

欲知更多信息请访问：www.kidsave.org.co

要点11:

发展以家庭为基础的替代性照料环境 (续)

可行的实践11.2

多哥 寄养中弱势儿童的照料战略

在多哥，机构照料是长期以来用于保护弱势儿童的备受青睐的备选办法，国内共有超过250家私人照料机构。但许多问题也由此而生，其中包括儿童缺乏保护，受到剥削、暴力和虐待等。多哥政府与联合国儿童基金会合作制定了“多哥计划和地球之家”（Plan Togo and Terre des Hommes），这是一个为寄养中的弱势儿童提供照料的战略。其目的是改善无父母照料的儿童的保护和福祉。为了在以家庭为基础的环境下实施该战略，还需要采取诸多措施，其中包括：提高对征募寄养家长的认识，对潜在寄养家庭的培训，寄养家庭的委派、寄养家庭内的安置和对儿童的监督。多哥政府在联合国儿童基金会的支持下，通过创建一个对无父母照料的儿童进行转介的集中系统、一个提供紧急避难场所，以及监督（可能会）无父母照料的儿童指导中心，和为寄养家庭里的儿童提供支持的多学科团队

（辅导、康复和重返社会）等方式来强化保护弱势儿童的国家制度。实施该战略后，处于机构中的弱势儿童的数量有所下降，已经建立了收集弱势儿童信息的国家机制，受替代性照料儿童的福利体系发展获得了支持。当前，政府正在试图证明该战略的效果，将其推广到所有的社区包括农村地区，并增加农村专业儿童保护委员会成员的数量，从而可以有效地监督受寄养照料的儿童。

欲知更多信息请参阅：Azambo-Aquitame, A. (2012年5月)，围绕家庭强化的动员和替代性照料会议，塞内加尔：‘演讲：替代性照料导则’（法语）– ‘Lignes Directrices sur la Prise en Charge Alternative’. 对无父母照料的儿童照料的影响，多哥 (Impact sur la prise en charge des enfants privés de protection parentale au Togo) <http://www.conf-famillepriseencharge-dakar.org/> (法语)

可行的实践11.3

津巴布韦 农场孤儿支持信托制定的寄养计划

农场孤儿支持信托（FOST）计划的实施，是作为应对在津巴布韦商业农耕区（主要因为艾滋病毒或艾滋病）成为孤儿的儿童问题的措施。由于这些移民工人社区很大程度上已经脱离了原有的大家庭网络，当儿童成为了孤儿，最通常的做法就是将他们安置在一个远离熟悉环境的机构中。作为一种替代性方法，寄养在文化上是一个陌生的概念，要在农耕社区内推广这个概念需要认真地开展工作。在地方层面，设立了儿童福利委员会（以下简称委员会），委员会通常由农场孤儿支持信托指定的一个儿童照料代表支持。代表和委员会一同确定和支持感染艾滋病毒或患艾滋病的儿童，在他们的父母离世后，采取一切可能的措施确保儿童被安置在大家庭内。如果无法做到这一点，他们应为儿童寻找寄养家庭。委员会负责确定潜在的寄养家长，确立与他们定期召开会议的方式，讨论双方关注的疑问和问题，对心理照料等

问题提供正规培训。儿童照料代表定期访问寄养家庭，以便监督和支持安置情况。在必要情况下提供物质支持（例如学费和校服），并鼓励农民种植农作物促进家庭的自给自足。

寄养家长自愿承担他们的角色，这会提高照料的质量，与较为正规的安排如监护或领养相比，他们更偏向非正规的寄养类型。在邵那（Shona）文化中，有关于祖先的传统信仰阻碍了家庭接受非相同图腾的儿童。寄养儿童置于“客人”的角色，并建立在对待客人的传统之上。

欲知更多信息请参阅：归属感：对儿童的积极照料备选办法的案例研究 <http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/a-sense-of-belonging-case-studies-in-positive-care-options-for-children> (英文)

ii. 寄宿照料备选办法

有关**寄宿照料组织者**需要满足的要求，《导则》规定：设施的规模宜小，且应尽可能与家庭类型或者小团体环境类似。这回应了欧洲理事会的建议（2005）并强调了“机构”安置和“适当的”寄宿照料之间的区别（§ 122）。与此相关的还有需要足够的工作人员提供个

性化的照料（§ 126）。一般情况下寄宿设施发挥临时照料的作用，同时应努力确定稳定的、以家庭为基础的儿童照料安排（§ 122）。这并不排除根据正式确定的最大利益在小团体环境下提供长期照料，特别是如果这种安排符合相关儿童的意愿。

对政策制定的影响

提供寄宿照料备选办法

《导则》：§ 21, 123~127

寄宿照料是指在类家庭的环境下为儿童提供照料，应该是替代性照料不可或缺的组成部分。如果非正规或正规照料不适合儿童，应将小家庭类型或小团体环境下的高质量寄宿照料作为临时安置措施。

国家政策应当：

适当使用寄宿照料作为照料备选办法

- 要求评估、计划和审查程序深入彻底，以便只在最好地满足儿童个人需求和情况的时，才将儿童安置于寄宿照料环境下
- 确保寄宿照料基于高质量的、可促进照料者和儿童之间适当关系的小团体生活环境
- 规定寄宿照料是一种根据《导则》进行的临时安置手段，其目的是为了在可能的情况下让儿童重返家庭。但是也应当考虑少数儿童可能无法重返以及不适合寄养安置，他们可能需要在寄宿照料环境下安置较长时间的需求
- 为仅需要保护的儿童和必须考虑引入刑事司法体制的照料需要的儿童做计划，并提供独立的设施或设备
- 考虑依恋的重要性并支持特定照料者和儿童福利之间的关系
- 认识到有些儿童可能更喜欢寄宿照料而非寄养，因为后者可能无法满足他们的需求或喜好。

支持高质量的寄宿照料

- 制定有关寄宿照料的国家政策框架，推动国家的替代性照料的全国计划

- 提供资金，使寄宿照料能在儿童需要这种照料方式时，作为替代性照料得到足够的发展和支
- 确保寄宿照料得到监管、监督和检查
- 确保儿童福利员工与寄宿照料组织者紧密合作，以此作为在支持儿童照料和保护工作的一部分。

支持受寄宿照料儿童的权利

- 确保寄宿照料者支持儿童参与影响其自身决定的权利
- 确保受寄宿照料儿童可与其父母、大家庭、朋友和社区保持联系
- 提供便于儿童提出关切和申诉的机制
- 要求将兄弟姐妹安置在同一寄宿照料环境下，除非有强有力的理由无法做到这一点。这应该是一种临时措施，直到可将兄弟姐妹安置在一起的长期照料备选办法确定为止。如果兄弟姐妹被分开安置，应加强他们的联系以便保持这个意义深远的关系
- 对受寄宿照料儿童所受的影响及其后果开展研究。

为寄宿照料工作者提供支持和培训

- 确立有关寄宿照料者征募、遴选和委派战略提供适当的支持和培训，包括儿童发展和依恋、儿童权利和儿童福利等内容确定适当的员工与儿童的比例以便满足儿童的需求 为照料残疾儿童和其他有特殊需求儿童的寄宿照料者提供支持和培训
- 为满足残疾儿童和有其他特殊需求儿童的需求，确保照料寄宿照料者能获得日间照料、临时照料、健康和教育等服务。

iii. 触犯法律的儿童

在二十世纪的最后几十年（尤其是在工业化国家），有促进以下理念的一种趋势：由于**触犯法律的儿童**显然需要照料和保护，他们可以被安置在寄宿机构中与那些仅需要保护措施的儿童生活在一起。《导则》采取这样的观点（§ 124）：在某些情况下可能是这样，但需要在“必要和适当的时候”提供独立的住宿。由于《导则》并不适用于在青少年司法标准覆盖范围的儿童，当做出有关此类安置的决定时，应首先考虑与未触犯法律儿童的最大利益。

本小节的两个其他规定有意重申《导则》在其他地方提出的关切。进行**筛选准入**（§ 125）从而避免非必要安置的需要属于把关范围 [见要点8]。与避免不必要的照料程序和替代性照料如何获得资金支持的问题相关，法律禁止招募**儿童进入寄宿照料**（§ 127），[见要点13]。

善后支持



本章内容包括:

要点12: 为离开照料环境和善后支持做准备

- 对政策制定的影响
- 可行的实践:
 - 案例1: 加纳 SOS儿童村
 - 案例2: 美国 青少年永远的父母项目
 - 案例3: 约旦 支持脱离照料环境的儿童



背景：理解《导则》

在《导则》的起草过程中，有接受家庭外安置照料经历的青年人强调了及时、充分地为脱离照料环境做准备和在善后阶段提供支持的重要性。因此《导则》（[§ 131-136](#)）倡导为离开替代性照料系统的儿童和青年人提供有效的跟进和辅导，并强调在照料安置期间为过渡做精心准备的必要性 [[见要点12](#)]。

要点12: 为脱离照料环境和善后支持做准备

概述

《导则》不仅强调要在儿童接受一段时间的替代性照料后，为其重返家庭做计划[见要点7]，还提出要为儿童或青年人从替代性照料系统过渡到独立生活做准备（§ 131-136）。

如果对儿童人生中这一关键过渡期未给予（足够）重视，往往会给世界各地带来灾难性的后果，包括贫困、无家可归、犯罪、物质滥用、重新安置在（成人）寄宿机构中，甚至是自杀。

《导则》在替代性照料的各个方面都强调了个性化规划的必要性，即让儿童直接参与决定其最适合的备选办法及具体安排（§ 132）。

为帮助减少独立生活带来的挑战，重要的是不让受照料的青年人因离开照料系统“漂泊”比同龄人离开家庭的时间更早而处于不利地位。相反，如果儿童和青年人愿意，应该允许、鼓励以及让他们能够在“因超龄”而离开照料系统后，与寄养父母或其他照料者保持联系或获得关怀。

研究表明：与较早及突然离开照料的青年人相比，受益于逐渐开展、持久并获得支持的过渡的人有更好的成果。成功的过渡建立在可靠的基础之上，即：

- 高质量安置，为青年人提供稳定而持续的照料
- 积极的教育体验

- 评估和回应青年人的健康和情感需求
- 自我照料、实践技巧和人际交往技巧的准备

这显然不是毫无准备就能实现的目标（§ 131）。

与青年人共同确定离开照料后，怎样的生活环境最为合适同样非常重要。包括根据需要対住宿给予不同程度的监督和协助，或提供一间独立的公寓。无论做出怎样的决定，都有必要确保最适当的支持系统落实到位（§ 134）。该系统应可以帮助青年人解决实际问题，在需要时为其提供心理社会支持，并承认适应独立生活并不是一个线性的过程。理想的情况下，在过渡期间为青年人指定一名可以监督和提供支持“专业人员”，根据需要介入从而推动这一进程（§ 133）。应保证离开照料后的青年能获得基本的服务（§ 136）。

《导则》还强调需要为即将离开照料环境的残疾儿童和有其他特殊需要的儿童提供特殊支持。很明显，无法确保离开照料后的经济独立是导致问题的重要因素之一，因此要求提前积极努力说服雇佣者聘用离开照料后的青年人，尤其是残疾青年（§ 132）。如果不能马上找到就业机会，应当为离开照料的青年人提供教育和职业培训的机会，帮助他们在过渡期增加找到工作的机会（§ 135）。

要点12:

为脱离照料环境和善后支持做准备 (续)

对政策制定的影响

《导则》：§ 131~136

要求通过规划、准备和信息获取等方式为离开照料后的儿童提供支持，积极为他们走出照料环境做准备。他们应获得发展技能的机会，为以青年人的身份开始独立或半独立生活做准备。应当为离开照料环境并进入成年的青年人提供支持。

国家政策应当：

确保为离开照料环境的儿童的规划落实到位

- 制定和实施涵盖支持即将离开照料环境的儿童的措施和提供善后支持的法律和指导
- 在准备离开照料环境和善后支持的整个过程中，指定提供专业支持服务的工作人员为每个儿童提供指导和建议，给予辅导和帮助
- 尽早在安置中为所有要离开照料环境的儿童提供持续的评估、个性化的规划和适当的支持
- 在儿童进入青年期时支持其留在长期照料环境中，确保儿童不过早地离开照料环境
- 为寄养家长和儿童提供支持，从而鼓励寄养家庭在儿童进入成年期时继续给予关怀
- 确保机制到位，以便儿童参与离开照料环境的规划，并为确定离开照料的方式做出贡献
- 确保负责住房、福利、健康和教育的不同机构参与为离开照料的儿童制定的规划，并提供持续支持
- 要求在儿童离开照料后对其善后规划进行监督和定期审查，直至他（她）可以在没有系统支持的情况下独立生活。

为离开照料的儿童提供支持

- 为儿童提供发展必要生活技能和准备离开照料时获得信息的机会
- 要求确保为青年人离开照料后提供支持的体系落实到位，并指定一名工作人员作为长期联系人

- 为离开照料的儿童提供包括获得健康、社会福利、教育、职业和就业机会等方面的服务，也应当包括为残疾儿童和其他有特殊需求的儿童提供专业支持
- 征询离开照料的儿童的意见以确定他们想要生活的地方，如果其住所靠近接受替代性照料时或以前生活的社区，应与其讨论此事的影响，并采取相应的措施
- 确保目前接受教育和希望继续其学业的儿童在离开照料的过渡期内获得支持
- 确保为离开照料的儿童提供多种不同的适当质量的生活和住房安排。

为青年人提供善后支持

- 为青年人继续与此前的照料组织者、照料者和朋友保持联系提供机会，以认可他们之间的关系的重要性
- （合适的情况下）确保与仍处于照料中的兄弟姐妹和其他家庭成员保持联系
- 确保离开照料的儿童在适当情况下获得高质量的职业教育和高等教育，以便他们与接受父母照料的同龄人一样获得平等机会
- 通过提供教育和职业培训提供支持，包括经济支持。应该考虑提供奖学金或免除学费，以弥补在替代性照料环境下成长的儿童的不利处境
- 收集离开照料后的青年人取得进步的数据，从而更好地理解 and 认识受照料儿童的成果
- 鼓励大家庭、社区和民间社会为离开照料的青年人提供支持，其中应当包括支持和鼓励前寄养家长和正规照料工作人员与有意愿的儿童保持联系
- 抵制对曾经处于照料环境之下的青年人的污名化和歧视，并推动儿童和青年人作为社会公民的贡献。

要点12:

为脱离照料环境和善后支持做准备 (续)

可行的实践12.1

加纳 SOS儿童村

在过去的二十年里，由于贫穷加剧和艾滋病毒及艾滋病不断蔓延，加纳需要家庭外安置照料的儿童数量有所增加。随着大家庭制度的逐步瓦解，寄宿照料已经成为替代照料的主要形式。因此，许多离开照料系统的青年人对成年生活毫无准备，面临着诸如贫穷和失业等挑战。在非洲，很少有国家要求为离开照料环境的青年人提供支持服务，而在加纳确实缺乏这样的计划。

1974年成立在加纳特马的SOS儿童村，旨在为被遗弃儿童和贫困儿童提供支持。SOS儿童村设有一个通过青年之家使儿童为独立生活做准备的专门计划。青年之家位于临近的社区，在这里青年人在小组领导的支持下一起生活，并有机会发展独立生活技能，从而为成年生活做

好准备。据一份独立评估报告表明：在其他许多个案中，离开儿童村的青年人在为离开照料做准备的过程中确实面临着经济、住宿和文化技能等方面的挑战，而他们在为成年做准备的过程中本可以利用各种资源，包括SOS“母亲”、青少年设施以及中学宿舍等等。

欲知更多信息请访问：www.sos-kdiafme.org/Ghana/（英文）

另请参阅：Manso, K.A.F (2012) 为青年人离开照料环境做准备：加纳SOS儿童村案例，实践中的儿童照料（Preparation for Young People Leaving Care: The Case of SOS Children's Village, Ghana），18 (4), 341-356. DOI: 10.1080/13575279.2012.713850

可行的实践12.2

美国 青少年永远的父母项目

该项目使用“社会能力建设”模型为可能因成年离开照料、且与永久家庭失去联系的青年人获得永久感。项目旨在为处于照料之下的青年人寻找永久父母。项目模式由两部分组成：专门的个案工作活动和父母教育及培训。项目所使用的“儿童专用招募方法”中，家庭永久性提倡者将与青年人共同确定在其生活中保持建设性关系的重要他人（亲人、朋友、熟人），他们可以成为青年人潜在的永久安置目标。一旦确定了候选家庭，将开展父母教育，以便为新家庭无条件接纳青年人做好准备，并提高受培训家庭未来接受其安置的能力。该项目在实现永久性方面取得了巨大成功。参与项目的199名青年人中，大多数都在寄宿照料下生活，至项目结束时98名青年人（约50%）被永

久地安置在家庭中（艾佛里，2010）。评估发现项目中采用的家庭安置战略、儿童专门招募双重战略和集中式养育培训是实现高安置率的主要原因。

欲知更多信息请访问：<http://yougottabelieve.org/about-us/our-story/>（英文）

另请参阅：Avery, R.J. (2010)。在超出寄养年龄前，为青少年实现安定的理论和可行的实践的调查，儿童与青少年服务评论杂志（An examination of theory and promising practice for achieving permanency for teens before they age out of foster care, *Children and Youth Services Review*），32, 399-408. DOI:10.1016/j.chilyouth.2009.10.011

要点12:

为脱离照料环境和善后支持做准备 (续)

可行的实践12.3

约旦 支持离开照料环境的儿童

社会发展部是负责18岁以下、需照料儿童的主管政府机构。每年约有50-70名青年人离开照料家庭。一直以来，社会发展部都致力于为离开照料的青年人提供非正式、零星的支持，现在还增加了一些包括为离开照料的女性提供健康保险、设立小住房项目等正规服务。有一个专门的委员会帮助离开照料的青年人持续应对挑战，其目的旨在保障青年人的权利、调动现有资源、发展新的后续照料机构，以便为其在住房、教育、工作和普遍的社会心理需求方面提供支持。该委员会由约旦SOS国际儿童村发起，成员包括学者、相关专业人士，以及离照料的青年人。

在约旦，针对离开照料的青年人的倡议通过“阿曼基金会”(Aman Fund)得到了进一步加强。该基金会确保为青年人提供教育和职业培训奖学金，以及职业指导和发 展、辅导和资金等支持。申请基金的所有离开照料环境的青年人在其就业落实之前都可获得适当的经济援助。此外，还有一项“开放政策”，其目的旨在响应他们的需求。迄今为止，基金会已经成功支持了1,700名青年人。

欲知更多信息请访问：www.alamanfund.jo/（英文）

提供资金、授权和确保高质量的照料



本章内容包括:

10a. 为照料提供资金

要点13: 为照料提供资金, 以避免不必要的安置

- 对政策制定的影响
- 可行的实践:
 - 案例1: 乌克兰 “资金随着儿童走”
 - 案例2: 柬埔寨 为照料提供资金

10b. 检查与监督

i. 检查

要点14: 制定可靠而负责的审批颁证和检查制度

- 对政策制定的影响
- 可行的实践:
 - 案例1: 墨西哥 检查儿童之家计划
 - 案例2: 以色列 儿童寄宿环境质量保证RAF方法
 - 案例3: 纳米比亚 寄宿与寄养最低标准

ii. 监督



背景：理解《导则》

10a. 为照料提供资金

《导则》第七部分第二章所包含的内容比较广泛，其中也指出照料安置如何获得资金这一重要问题。其关键信息是应避免实行那些鼓励将儿童安置在替代性照料中，或让儿童留在替代性照料中的资助制度（[§ 108](#)）。

要点13:

为照料提供资金，以避免不必要的安置

概述

资源配置是确保遵循《导则》中“必要性和适当性”原则的根本问题。应把资助模式设计为尽量减少正规替代性照料的资源（例如通过家庭支持的方式），但同时也要保持适度的资源，确保那些真正需要这类照料的儿童在心理、情感和身体方面的福利。

资源在替代性照料体系内进行保障、发放和分配的依据，也对如何运用和组织这一体系有着重大影响。但这一点往往被忽视。在《导则》中，这一问题首次被以国际标准文本的形式提出来。

首先，《导则》告诫要当心那些可能导致儿童被**不适当地接纳或留在正规照料环境中的**实践做法（[§ 108](#)），这里主要指按照受照料儿童的数量分配资源、并不加质疑地调整资助水平的资金安排方式（寄宿设施尤其如此）。

对于公共照料设施来说，通常是按儿童数量发放补贴。但这类设施的生存，以及其员工的职业保障，相当程度上依赖于最大限度地提高补贴的额度。其结果就是，公共照料设施在以下几个方面存在潜在的消极阻碍作用趋势：支持或实施有效的把关机制、配合促进家庭团聚，客观审查每次安置的持续需要和适当性。在有些国家，经挑选的私人照料设施和机构也接受政府根据儿童数量

提供的资助。更令人担忧的是那些由外国捐助者建立和（或）资助的私人照料设施。接受照料儿童的数量越多，可获取这种慈善捐助者的需求越强，因此又会出现保持或增加儿童数量而获取资助的财务动机。在主管部门的有效管控之外运营的私人照料设施为数不少，而对其财务管理的监督则很鲜见或根本不存在，这种状况一直备受关注。

以上所考虑的诸多情况与《导则》的两个条款相关联，即禁止以经济目标为目的的替代性照料服务（[§ 20](#)）和禁止积极促进招募儿童进行寄宿照料安置（[§ 127](#)）。《导则》中之所以包括这两个条款，是因为与之相关的负面做法频繁发生。

不同的照料组织者获得资金的方式也可能影响到有关**安置环境选择的决定**。例如，负责提供并资助寄养服务的地方政府，可能会选择将儿童安置在由私人出资或享受中央政府拨款的寄宿设施中，以便尽可能降低地方政府自身的开支。

由此可知，必须要对替代性照料的资助模式给予特别注意，要将其设计为能促进而不是阻碍尽可能减少安置的努力，并能鼓励去机构化的照料安置。

要点13:

为照料提供资金，以避免不必要的安置 (续)

对政策制定的影响

《导则》：§ 20, 24, 25, 108

为了给儿童提供替代性照料服务资源，并向家庭提供支持，替代性照料需要适度的资金支持。《导则》承认每个国家有不同的经济状况，但也强调，每个国家都应当最大限度地利用其可用资源，为替代性照料提供资金（§24）。

国家政策应当：

确保用于支持替代性照料的财政资源

- 分配财政资源，使其充分满足有关实施替代性照料的政策和实践的全国性计划的支出
- 在国家层面承诺，为能应对导致儿童替代性照料安置因素的项目提供资金，这些因素包括贫穷、失业、低收入、残疾、健康状况、冲突。

为防止家庭离散提供资金

- 为家庭支持提供财政资源，防止家庭离散，应当包括：财政援助、育儿与社区支持
- 确保有可用的财政资源，用于支持残疾和有其他特殊需求儿童的家庭照料，例如日间照料和临时照料、健康、教育和社区支持。

为一系列照料服务提供资金

- 为从机构照料转变为新的以家庭为基础的替代性照料提供资金，在机构照料逐步淘汰时确定过渡期费用并保证资金到位
- 向正在离开照料及离开照料后的儿童及提供资金和其他形式的支持，使其能够独立生活
- 为照料者和其他儿童及家庭工作者的培训和发展提供资金
- 确保寄养家长在照料儿童的过程中得到资金支持，并可得到培训和支持。这也适用于残疾和有其他特殊需求的儿童成年后仍留在寄养家庭中的情况。

要求适当使用财政资源

- 监督机制到位，将对照料的资助与儿童所接受的适当照料联系起来。每一次安置都不以照料组织者的资金利益为目的，去招募儿童或延长照料期
- 确保财政资源和分配反映每个相关儿童的最大利益
- 确保审批许可和管理机制要求资金适当定向，也适用于由外国捐助者资助的私人设施。

可行的实践13.1

乌克兰“资金随着儿童走”

和其他前苏联国家一样，乌克兰的儿童替代性照料主要是在机构中提供。为发展以家庭为基础和家庭式的照料环境，需要克服的重大障碍是为照料提供资金的方式。机构照料是最容易管理的照料形式，其资金来源于中央国家预算，但由地方当局管理。地方当局不能将资金用于其他照料形式。

关于改善儿童保护优先措施的“2005年7月第1086号总统令”的一个重要内容，是关于开发一个“孤儿和失去父母照料的儿童的生活费出资机制”，它采用了以家庭为基础的替代性照料方式，被称为“资金随着儿童走”。其基本目标是为以家庭为基础的照料、家庭式住所和寄养照料提供更大的获得资金的机会。

当这一计划试验性推出时，它所体现的灵活性被视为积极的尝试，但政府及合作伙伴也认识到其存在的一些局限性。特别是津贴被发放给现有的照料组织者，而不是作为鼓励创新和经济有效的方式的一种手段。而且该计划仅关注进入替代性照料的儿童，其结果就是，可能无法对将儿童留在替代性照料体系的做法起作用。

因此，现在正在采取一项协调行动，致力于如何进一步改善资源分配体系，以最好地应对这些挑战。

欲知更多信息，参见：

<http://www.unicef.org/ceecis/BilsonCarterReportFinal.pdf>
(英文)

要点13:

为照料提供资金，以避免不必要的安置 (续)

可行的实践13.2

柬埔寨 为照料提供资金

柬埔寨政府正在寻求减少需要替代性照料的儿童对机构的依赖，并支持基于家庭和社区的照料。社会事务、退伍军人和青年复兴部通过儿童替代性照料政策和最低标准，倡导以家庭为基础的照料，然而为这类照料提供资金仍然是一个重大障碍，因为地方和国际捐助者支持的是寄宿照料。在联合国儿童基金会的支持下，该部门发表了一份报告，在报告中提出许多为支持鼓励取代机构照料的照料形式提供资金的建议。海外捐助者被告知寄宿照料的负面影响和以家庭为基础的照料和社区照料的益处。在网络上宣传推广以家庭为基础的照料和社区照料，反对“孤儿院观光”，推广方式包括博客，以及游

客、志愿者和其他关键利益相关者经常访问的网站。为各种利益相关者制定的宣传材料解释了寄宿照料的不利影响，宣传基于家庭和社区的支持行动。社会保护措施扩大，包括针对弱势家庭的社会转移计划，其明确目标就是维护家庭，促进家庭团聚和儿童非机构化。最后，地方政府与基于社区的照料项目和学校支持项目联系起来，从而使这些项目能够帮助家庭了解到，有能让他们把孩子留在家里、并为他们提供支持的备选办法。

欲知更多信息，参见：[柬埔寨寄宿照料态度研究](http://www.crin.org/docs/Study_Attitudes_towards_RC.pdf)
[http://www.crin.org/docs/Study Attitudes towards RC.pdf](http://www.crin.org/docs/Study_Attitudes_towards_RC.pdf)

10b. 检查与监督

i 检查

本节的条款明确围绕检查这一事项，而且都很简短（§ 128-129）。这与检查对确保高质量替代性儿童照料的极度重要性有些不符。但这些条款其实是建立在《导则》前文中提到的相关职责的基础上的尤其是以下两条：替代性照料机构需经负责对其运营进行“定期监督和审查”的主管当局审批授权的要求（§ 55），并且这种“授权应当受到[...]主管部门的定期审查”（§ 105）。虽然那些条款中没有提到“检查”的字样，但无疑认可了它作为监督和审查的必要基础作用。

除了明确提出所有照料组织者必须接受公共当局官员的经常性检查，条款（§ 128-129）还强调了以下三个主要问题：

- 需要进行有计划访问和不经通知的访问
- 需要与工作人员和儿童互动
- 希望确保检查者起到监督作用，且在需要时起到能力建设的作用 [见要点14]。



要点14:

发展可靠而负责任的审批颁证和检查制度

概述

各缔约国要确定其履行“确保替代性照料”的义务（《儿童权利公约》第二十条b款，在《导则》§5中重提）达到何种程度，以及在一定程度上尊重《儿童权利公约》规定的儿童权利，各国就必须对本国的此种照料在何处提供、照料质量如何，有一个全面的了解。

要了解这些情况，需要两个基本制度：

- 对所有非政府照料组织者进行强制性授权的可靠制度
- 监督所有政府和非政府设施和机构是否持续符合标准的检查制度

在许多国家，许多或大多数私人照料组织者都没有经营许可。有时也根本没有有效的检查人员发挥作用。在这种情况下，主管当局不知道在其国内有多少儿童处于替代性照料之下，更不用说将这些儿童纳入替代性照料是否合理，以及他们所受的照料质量如何。根据这一现实及其对儿童保护的影响，《导则》起草者们因此特别注意强调授权与检查的要求。

授权：民间团体组织对照料的参与应当“经过正式授权”这一事实，是《导则》的一个一般原则（§5）。对所有提供照料的实体和人员的授权，应由“社会福利服务或其他主管当局”（§105）根据所制定的评估照料组织者适合性（§55）的标准进行。

需要考虑的核心标准应该内容广泛，其中包括一份有关照料组织者的目的、目标和责任的书面陈述（§73, 105）；功能；人员配备问题；照料条件以及资金管理（§105-106）。在一些已经具备授权标准的情况下，那些标准也常常把注意力放在照料的物质条件上，而对诸如待遇、保护、与家人联系、人员素质等问题很少涉及。

此处试图强调的是确保《导则》和《儿童权利公约》涵盖的所有相关领域的重要性都在评估流程中有所体现（§73）。明显的含义是，授权经营所要求的远不仅是一张注册表格，尽管在实践中这是规范要求。对照料组织者要求必须是广泛、严格并且能系统应用的。

监督：每个通过初始审批的替代性照料组织者，都应接受主管部门的“定期监督和审查”（§55, 105）。在实践中，这意味着对照料组织者的服务或设施进行的“频繁检查”的结果，应当由照料组织者向其负责的“特定公共当局”复查（§128）。要确保检查严格、详细、合乎道德，可能会困难重重。特别需要注意的是检查员的薪酬水平，如果特定的照料组织者有可用的财政资源，这可能使检查员很容易受到影响。在为确保有效监督而进行的投资中，需要把这个风险考虑在内。

要点14:

发展可靠而负责任的审批颁证和检查制度 (续)

对政策制定的影响

《导则》：§ 20, 55, 71, 73, 128, 129

对所有正规替代性照料组织者进行的评估、授权和定期检查，是确保适当、高质量照料的基础。

国家政策应当：

要求所有非政府照料组织者和服务机构进行注册和评估

- 使所有愿为儿童提供正规替代性照料的人员或实体，向指定主管部门登记其意图，并将这样的登记作为法定义务，确保此种登记并不意味着会颁发营业执照
- 对未登记或仅登记就营业的提供正规照料的个人或实体，预先制定严格的惩罚措施
- 列出申请营业者所应满足的条件，包括申请者目标的书面确认，相关资质和品行端正的证明材料、甄选并管理适合的照料者的能力、确保儿童的物质和心理社会福利的能力、对尽可能促成和促进儿童与家人联系和团聚的承诺，以及愿意与指定的主管部门进行全面、系统合作的保证书
- 确定所提出的照料形式是否有必要，以及是否符合国家关于替代性儿童照料的政策，包括国家政策的去机构化战略
- 预先确定，对任何未达到条件的申请和（或）违反照料组织者的主要动机不得是政治、宗教或经济目的这一要求的申请，予以驳回。

要求所有非政府服务机构和照料组织者经授权方可运营

- 使所有提供正规替代性儿童照料的人或实体，在达到评估要求后，须经正式授权方能提供照料，并将此作为明确的法定义务
- 对未经必要授权即提供正规照料的个人和实体，制定严格的惩罚措施
- 要求上述照料服务机构和提供者以适当的时间间隔（例如每两年一次），申请经检查后的重新授权。

建立一个针对所有政府和非政府照料组织者和服务机构的有效检查机制

- 确保有一个指定的官方机构，负责对所有提供正规替代性儿童照料的政府及非政府服务机构和设施进行不提前通知的检查和定期检查
- 明确其责任包括：详细审查照料组织者在正规替代性照料中是否达到国家政策规定的儿童保护和儿童福利标准，以及审查非政府照料组织者是否达到其授权条件
- 确保检查机构有公认的身份，并且既有足够的资源可到访所有的服务机构和设施，又有适当的人员配备，能完成任务，其任务还包括为替代性照料中的儿童提供直接、适当的培训和咨询
- 规定包括薪酬在内的工作条件，保障和激励检查员能有效、客观地履行其职责
- 确保有相关渠道，使经认可且有效的检查报告能够提交、引起重视并起到应有作用
- 根据非政府照料组织者符合检查标准的情况，决定是否重新给予授权。

要点14:

发展可靠而负责任的审批颁证和检查制度 (续)

可行的实践14.1

墨西哥 儿童之家管理计划

在墨西哥，曾有人担忧替代性照料下的儿童的福利和保护问题，这种担忧是由墨西哥城一个私人儿童之家失踪的几名儿童可能面临的命运引起的。当地人权委员会发布了观察报告和建议书，呼吁主管当局充分采取措施，追踪替代性照料下儿童的状况，并建立高效的替代性照料登记和管理体系。因而，墨西哥城地方政府制定了一个管理儿童之家的计划，其中有地方责任机构参与，包括：社会发展部、最高检察官和儿童保护事务检察官、社会福利主管当局和民间团体的保护伞组织。该计划的目标是确定儿童之家是否按照要求的标准运营，查明运营中是否有违规事项，使其提供的照料具有专业性。迄

今为止，该计划评估了儿童之家提供的照料和服务，并对所有安置在其中的青少年登记在册。现在，该计划正在试图利用这一信息对替代性照料的提供提出改善建议，开展立法，为儿童之家的管理机制提供法律认可，保障这一机制的可持续性。在联合国儿童基金会驻墨西哥办事处的技术援助下，专业工具和技术标准也正在开发中。

欲知更多信息，参见：“地方人权委员会的建议” (西班牙文): <http://www.cd hdf.org.mx/images/pdfs/recomendaciones/2009/R200904.pdf> 以及 <http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=sere0409>

可行的实践14.2

以色列 保证儿童寄宿环境质量的管理、评估与跟踪方法

管理、评估与跟踪 (Regulation, Assessment and Follow-up, 简称RAF) 行动已由社会事务部实施，旨在改善照料的质量。它包括外部检查和内部质量保障方法。RAF在以色列开发，是一种管控和检查的方法，其目标是通过在设施和服务中运用客观、系统和统一的管理方法，改善其所提供的照料的质量。该方法已在安置了5000名6-18岁青少年的85个寄宿设施中实施，目的是为这些设施中的青少年改善照料质量，并最终改善他们的生活质量。RAF运用“示踪法”技术，即用一组定义明确的问题或状况充当评估照料质量的“示踪剂”，这些问题或状况描述了照料设施中寄宿者的特征。举例来说，“示踪剂”可能包括：在校学习成绩差、攻击行为、沮丧和焦虑。另外还有一套综合性指标，用于检验机构的整体

功能。这些指标在性质上更为通用，并且包括安全、人力资源和营养等方面。检查人员收集个人层面和机构层面的信息，特别强调利用当事人作为关键的信息来源，同时进行员工访谈、查阅资料和观察。监管过程有七大阶段，并形成一個调控周期。来自RAF的数据成为给每个儿童制定结构化养育方案的依据，并且有证据表明儿童的照料质量和福利得到了改善。此外，它的影响也体现于工作程序、决策过程和人员素质的改善。

欲知更多信息，参见：Zemach-Marom T. (2008) 《对以色列寄宿环境质量保障实施管理、评估与跟踪方法的研究与实践的关系》。In R.J. Chaskin和J. Rosenfield (eds) 《为行动而研究：联结有关儿童的知识、政策和实践的跨国视角》，牛津：牛津大学 www.books.google.co.uk/books?isbn=0195314085 (英文)

要点14:

发展可靠而负责任的审批颁证和检查制度 (续)

可行的实践14.3

纳米比亚 寄宿与寄养最低标准

在纳米比亚，为了加强针对需要保护、照料和支持的弱势儿童的替代性照料服务，于2008年进行了一次替代性照料评估。评估发现，大量儿童处于未受管控的照料之下。因而推出了《寄宿儿童照料标准》，确保建立国内寄宿设施的最低标准，并让这些设施进行登记，接受监管。该《标准》强调的内容包括：管理和人员配备、运营场地、行政和财务，以及照料过程中的各个方面，包括接纳、参与、案例记录、健康、教育、离开照料和善后支持。他们在全国范围内进行了关于该标准的培训，

所有非政府组织和政府社会工作者都参加了培训，并组建了一个专门工作组以便促进实施。还制定了寄养照料的最低标准，非政府组织和社会工作者也接受了相关方面的培训。这一标准包括寄养照料指南，即一本用于评估潜在寄养家长 [Foster carers, 《导则 (A/RES/64/142) 中翻译为“寄养照管人”] 的社会工作培训手册；潜在寄养家长培训工作簿；培训潜在寄养家长的手册，以及寄养家长支持小组工包具。相关部委也得到支持，建立了潜在寄养服务组织者和寄养儿童数据库。

欲知更多信息，访问：<http://www.namchild.gov.na/index.php> (英文)

ii. 监督

本节所述监督功能在《导则》第§ 130条中提及。它并不直接与“定期监督” (§ 55) 或检查职能 (§ 128-129) 相关，而是把焦点放在确保设立独立的、但经过正式批准的监督机构，其身份、性质、资源和委任符合所谓“巴黎原则 (Paris Principles)” 规定的标准。这些原则于1993年由联合国大会批准，涉及倡导和保护人权的国家机构，其中最著名的例子是巡察官办事处。

关于替代性照料，《导则》所列的该监督机构的相关职能，反映了很多“巴黎原则”中的内容。不过，它还强调了三个有关监督机构运行的重要事项：该实体应该很容易联系到；可以在尊重儿童隐私的条件下征询儿童意见；第三点特别令人感兴趣，它强调监督机构在向政府提出政策建议时，应当时刻不忘那些在替代性照料领域和更广泛的儿童福利与发展领域“有影响的研究成果”。

该监督机构的职能非常重要，但要把它的能力与具备类似重要监督作用的检查服务职能区分清楚。

同样，第§ 130条中的“监督机制”与儿童可以向其提出第§ 99条提到的申诉或关切的“已知、有效并公正的机制”有所不同。这种“已知、有效并公正的机制”是在照料设施内或当地的“第一求助站 (first port of call)”。第§ 130条描述的监督机制是一种全国性的体系（不过理想状态是发展到地区和地方，以便易于联系），人们可以在认定不可能求助于“第一求助站”或其结果不理想等情况下与监督机制联络。

在国外和紧急状况下提供照料



本章内容包括:

11a. 在惯常居住地国以外为儿童提供照料

- i. 安置儿童到国外接受照料
- ii. 为已在国外的儿童提供照料

对政策制定的影响:

在惯常居住地国以外为儿童提供照料

11b. 在紧急状况下提供替代性照料

要点15: 在紧急状况下提供替代性照料

- 对政策制定的影响
- 可行的实践:
 - 案例1: 印度尼西亚 灾难过后: 亚齐儿童保护的变革
 - 案例2: 卢旺达 国际救援委员会卢旺达计划



背景：理解《导则》

关于这个问题，《导则》就《儿童权利公约》和其他文本进行了详细描述，提供了更具体的政策和实践导向。相比之下，《导则》第八、九两节涵盖的是已经进行过详尽阐述的问题，因此，这两节的内容更多的是对现行国际标准和原则的概述，而不是给予新的指导。

鉴于此，本手册将对这些内容一并讨论，而不再通过“要点框”对特定问题作深入挖掘。读者可在需要时查阅相关法律文书和文件。

11a. 在惯常居住地国以外为儿童提供照料

近几十年来，替代性照料的提供不得不面对因跨境流动人口迅速增加而带来的挑战。因此，很有必要在《导则》中用一个单独的章节来阐述这一问题的两个侧面：被安排去国外接受照料的儿童，和已经在国外并需要照料的儿童。

《导则》使用“惯常居住地国”这一术语（§ 137, 140），是确保这些条款的应用标准基于儿童至今一直自愿居住的地方。大多数情况下，这也是儿童将来要重返的地

方。然而后者并不是在某个特定时间确定“惯常居住地”的绝对条件，恰恰相反，首先需要考虑的是儿童目前的情况而非将来的计划。

有必要注意对《1996海牙公约》（§ 139）的援引。

《海牙公约》明确了在所有跨境案例中的相关两国在儿童保护方面的责任分工。最重要的是，该公约规定了接收被转送或已经抵达的儿童的国家必须、可以或不可以采取的保护措施。

《导则》在“安置到国外接受照料”的标题下引用了《1996海牙公约》，但同时它也为下一个标题（为已在国外的儿童提供照料）提供了**至关重要的总体指导和义务规定**。《1996海牙公约》的适用性（以及必要的、对其获得认可的倡导）是**维护无论出于何种原因在惯常居住地国以外儿童的权利的基础**。

i. 安置儿童到国外接受照料

为在国外的儿童提供的替代性照料安排有很多种，其中包括非正规亲属照料。《导则》提出这个问题的主要原因之一，是要解决对国际上有关短期“托管”和“临时

照料”做法的关切。在缺乏保障和监督，尤其是无法确保托管家庭的适当性的情况下，让儿童在国外志愿家庭中居住数周这样的项目仍频繁开展。《导则》试图首次尝试在国际标准类文本中解决这一问题。

本节首先重申《导则》作为一个整体适用于此种情况（[§ 137](#)）。然后，除了敦促指定一个责任机构确保这些保护措施的实施之外，《导则》还要求确保这类照料的后续跟进工作（[§ 138](#)），这一点至关重要。此种情况下的儿童在其惯常居住地国的生活境况无一例外都是遭受剥削或遭遇其他困难，如家庭贫困、机构照料甚至是武装冲突。很多情况下，当儿童在安全环境中达到物质上的相对富足后，往往没有足够重视帮助他们适应这样的“正常生活”。无法做到这一点可能会导致儿童严重的行为和心理问题，在极端的情况下还会导致家庭内部关系破裂。因此这是所有国外临时照料方案的重要组成部分。

ii. 为已在国外的儿童提供照料

与在国外提供有计划的正规或非正规照料不同，本小节（[§ 140-152](#)）探讨了更为常见的替代性照料需要，即确保为已在惯常居住地国以外的无人陪伴或失散儿童提供

替代性照料。它涵盖的范围较大，包括难民和寻求庇护者、非正规移民、人口贩卖受害者、绑架受害者或其他形式的被迫迁移受害者等。

由于这已经是公认的关注要点，《导则》的起草者们可以从诸多现行的国际文书和政策文件中获得启发，例如前面提到的《1996海牙公约》和[联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）起草的《确定儿童最大利益的导则》（2008）](#)。《导则》要求在这类案例中提供的替代性照料要考虑每个儿童的特殊情况及其个人经历（[§ 142](#)）。相关条款突出强调的其他主要问题是：这些儿童不应因其在该国逗留而被剥夺自由或受惩罚，应通过程序有组织地征询和协助他们确定最适当的解决方案，他们应获得一切可能的信息，且该信息是进行相关决策的依据。最后，这些儿童不应被送回其惯常居住地国，除非可以充分保证其在惯常居住地国的安全和照料安排。

重要的是，本小节的最后一条规定（[§ 152](#)）指出：在尽一切努力寻找儿童的家庭或主要照料者无果之后，才能考虑在东道国的决定性的照料措施，如收养或伊斯兰法的“卡法拉”（监护）。

对政策制定的影响

在惯常居住地国以外为儿童提供照料

《导则》：§ 137~152

被送往国外接受照料的儿童和已经在国外需要照料的儿童，应获得实现与其他儿童同等的权利和需求所需的支持和服务。同时国家政策也应当考虑这些儿童的特殊需求。

国家政策应当：

确保履行国际责任

- 认可 [《1996海牙公约》](#)（如果尚未认可），该公约概述了两国之间在儿童保护方面的责任
- 确保有关国外儿童照料的所有政策和服务符合 [《1996海牙公约》](#) 和诸如 [联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）](#) 起草的 [《确定儿童最大利益的导则》](#)（2008）等其他国际文书的规定
- 确保《导则》巩固针对已在国外的接受替代性照料，或可能需要替代性照料儿童的所有政策和服务明确负责制定已在国外儿童的照料标准的机构。该机构应在推动针对所有儿童的照料标准方面具备经验。

促进儿童的权利

- 提高所有适当照料者和专业人员对在国外儿童的权利和需求的认识
- 依照替代性照料的实践范例和《导则》，使儿童在影响他们自身的一切事务中拥有发言权
- 确保儿童获得信息和知晓他们的权利
- 为儿童提供可以为其提供支持的、独立的可信赖成年人和必要时的免费法律代表

- 要求有关机构促进儿童与家庭之间的沟通，从而支持家庭团聚或在无法实现团聚的情况下保持联系
- 确保向所有儿童提供支持，不歧视、不侮辱，并考虑儿童的种族、文化和社会背景
- 为儿童提供健康、教育、娱乐和其他服务，使其获得与其他儿童同等的权利
- 通过提供翻译人员和其他支持（如需要），来支持儿童参与的权利，以便儿童能够使用他们的首选语言进行沟通和理解交流。

保护在国外的儿童

- 确保无人陪伴、失散或受人口贩卖之害的儿童被安置在适合儿童的环境中，且不因其仅在该国逗留而被剥夺自由
- 确保接触儿童的海关和移民官员以及边境官员等经过培训，以便灵敏地回应儿童的需求
- 要求依照惯例，尽快为所有需要照料和保护的儿童指定一名法定监护人。该监护人应知晓并了解在国外儿童的特殊需求
- 要求儿童福利机构进行登记，并尽快地和健康、教育部门通力合作，全面评估儿童的需求
- 要求儿童福利机构从其惯常居住地国查找文件资料，以便对儿童的需求展开评估
- 要求具备追踪儿童家庭的程序，由经过培训的专业人员进行追踪。这项工作应在儿童接受照料后尽快展开
- 要求在将儿童送回其原籍国，或者（可能的情况下）接受其他家庭成员照料之前，进行适当的风险评估
- 提供与其他国家合作的指导，以确保儿童的需求得到满足。

11b. 在紧急状况下提供替代性照料

《导则》整体上适用于自然灾害和人为灾害的情况（§ 153），不过在这些情况下的儿童替代性照料也有一些具体问题需要解决。此外，在灾后运营的替代性照料机构的责任和能力可能会混乱。平时不受理儿童保护问题或决策的人员都会参与灾后重建工作，但他们所获得的授权、监督和指导常常有限。《导则》中具体涉及紧急状况安置的条款（§ 153-167）试图为紧急状况下有关儿童保护的所有相关方有所帮助。

无论是在《导则》通过之前还是之后，有关灾难情况之下的举措都已经清楚地说明，在这种情况下对已确认无父母照料的儿童作出极不适当的响应所存在的风险非常严重、频繁而且广泛。从一开始，本节《导则》内容就旨在解决一些最基本和最突出的问题（§ 154）：

- 无经验和不合格的个人和团体的介入
- 求助于寄宿照料，而非寻求以家庭为基础的安排
- 不必要的跨境转移
- 拒绝推动和促进家庭追踪

这里需要特别注意的是提及**寄宿照料的条款**（§ 154.c & d, 156.b）。与一般情况下的考虑相比（特别是§ 21-23），《导则》对紧急状况下寄宿照料做法方面的要求更为强硬。即在这种特殊情况下，绝对禁止设立新的长期寄宿照料设施。这种强硬的态度多半是基于这样的事实：国外非国有参与者抵达灾害地区后，其意图和资源目的是无视现行政策而设立寄宿设施。最糟糕的情况是，他们随后可能会在家庭团聚的问题上，代表其所照料的儿童拒绝合作甚至极力阻挠。

作为在这种情形下**防止家庭分离**的努力的一部分，《导则》强调有必要确保救灾工作以援助家庭为重点，而不是仅向儿童提供帮助（§ 155, 156.a）。

除了重申优先支持社区参与、在儿童所在社区优先推动和监督以家庭为基础的替代性照料之外，有关紧急状况下的照料安排这一小节（§ 157-161）探讨了以下特别值得关注的两个问题：

根据国际上有关避难的指导文件（参见[红十字国际委员会ICRC \(2004\)](#)，24~26页），《导则》作出了以下警告：儿童的跨境转移必须基于令人信服的医疗或安全原因才能执行。即使是这样，只有在儿童有亲戚或熟识的照料者陪伴，并制定有明确的返回惯常居住地国计划（§ 160）的情况下，才可以执行跨境转移。无法证明存在危急或实际威胁生命的事件时，不应当进行避难或者转移；或者未做充分准备或规划的（例如：核实家庭状况并确保已收集所有必要文件），不应当进行避难或者转移。因此，这条规定禁止灾后促使把儿童转移到收养国的做法，这种现象至今仍然是一个重大问题。

如果家庭团聚的尝试无法实现，《导则》还规定了提供“稳定且明确”的照料措施，例如收养和伊斯兰法的“卡法拉”（§ 161）。“收养”这一术语未作限定，因此可以指国内收养和国际收养。如果收养不可行，可以考虑其他的长期替代性照料解决办法。关键是必须留有足够的时间并善加利用，从而确保只有在儿童无法与他（她）的家人团聚的情况下才采用长期替代性照料解决方案。在某些情况下，所需的时间可能长达两年。

最后，有关“追踪和家庭团聚”的小节总结了两个主要条件，并制定了更详细的指导（例如：《关于无人陪伴和失散儿童的机构间指导原则》（Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children）和**遗失儿童：出生至五岁间失散儿童的紧急照料和家庭追踪**（英文）（*The lost ones: emergency care and family tracing for separated children from birth to five years*），并介绍了应当如何进行家庭追踪和家庭团聚工作。

要点14: 在紧急状况下提供替代性照料

对政策制定的影响

《导则》：§ 153~167

在紧急状况下，应当支持家庭成员的团聚。然而在某些情况下，儿童可能需要替代性照料，而提供这样的替代性照料应当符合《导则》的规定。因紧急状况导致的困难，不应当破坏儿童享有权利及需求得到满足。

在这种情况下，政策影响适用于国家及缺乏有效国家主管机关情况下的一切国外或国际责任团体。政策应当：

为紧急照料的规划和协调提供指导

- 确保具备在紧急状况下协调和监督对儿童和家庭的支持的国家计划
- 遵守国际避难指导和其他国际指导和规约，避免除不得已的情况以外的儿童跨境转移（[§ 160](#)）
- 明确指出应对家庭提供救助，从而避免家庭分离，并在可能的情况下确保儿童与父母和大家庭在一起生活
- 具备为家庭和社区提供全面支持的机制
- 对儿童进行监督和登记，从而推动家庭团聚，且相关信息应当保密
- 要求在紧急状况下为儿童和家庭提供支持的所有机构，都遵守《导则》关于所有儿童的权利和需求的规定
- 确保具备为需要替代性照料、且偏向于以家庭为基础的社区环境的儿童提供广泛的照料备选办法

- 具体说明寄宿照料只能作为一种临时性措施，禁止设立新的长期寄宿设施
- 如果儿童无法与其家人团聚，可以考虑替代性照料备选办法。只有在经过一段合理时间之后发现无法与家庭团聚时，才能明确地实施收养或伊斯兰法的“卡法拉”（监护）。

确保儿童的权利和需求得到满足

- 要求所有的替代性照料服务都征求儿童的意见
- 要求将兄弟姐妹安置在一起，并作出一切努力保持儿童与其大家庭和社区的联系
- 确保不加歧视地为所有儿童提供支持，并考虑儿童的种族、文化和社会背景
- 为儿童提供健康、教育、娱乐和其他服务，使他们在紧急状况发生后尽快拥有与其他儿童同等的权利。

要求有来自组织的经验和专家支持

- 确保所有的机构和组织具备经验，可以应对紧急状况，其工作人员受过紧急状况培训并具有相关经验
- 要求儿童保护程序落实到位，使儿童不受虐待、剥削和伤害
- 要求追踪儿童家庭的程序落实到位，有经过培训的专业人员负责追踪事宜和支持家庭团聚。这些工作应在儿童接受照料后尽快展开
- 要求机构促进儿童与其家庭之间的沟通，从而支持他们的团聚或者在团聚无法实现时保持联系。

要点14: 在紧急状况下提供替代性照料 (续)

可行的实践15.1

印度尼西亚 灾难过后：亚齐儿童保护的变革

2004年底，海啸袭击了印度尼西亚最贫穷的地区之一亚齐，灾难对儿童造成了直接影响。据联合国儿童基金会统计：有多达15,000名儿童与家人失散，他们的邻居、朋友和大家庭自发接纳了大部分儿童留宿。

印度尼西亚政府做出果断反应，颁布了很多政策，以防止儿童与其家人的进一步分离，包括禁止领养、旅行限制、在机场和港口等出口点部署警员防止儿童被带走。作为应急响应的一部分，动员政府和民间团体工作人员参与家庭追踪和家庭团聚工作，对2,853名儿童进行了登记，有82%的儿童被安置于家庭照料之下。人道主义机构还与政府合作开发了一个用于家庭监督和支撑的结构化系统，并倡导反对儿童机构化。最近的一项评估显示：这些初步的紧急响应已经发展成为亚齐真正的儿童

保护服务，来自国际机构的支持有助于“为儿童照料和安置的新政策和做法铺平道路，包括转变政府政策——避免仅支持‘孤儿院’作为儿童照料备选办法，转而而为弱势家庭提供实质性支持，以防止儿童与家人的分离”。

亚齐儿童保护变革的关键组成内容包括：在亚齐的社会事务部设立儿童保护部门，在辖区设立儿童保护机构；修订有关儿童保护的政策和法律，包括推动或监管针对无父母照料儿童的以家庭为基础的照料；增加经培训的社会工作者和儿童保护工作人员的数量；并大幅增加对儿童保护和社会福利的政府拨款。

欲知更多信息请参阅：被误导的善良：在紧急状况下为儿童作出正确的决定 <http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/misguided-kindness-making-the-right-decisions-for-children-in-emergencies> (英文)

可行的实践15.2

卢旺达 国际救援委员会卢旺达计划

因冲突导致儿童与家庭之间的长期分离，给家庭团聚计划带来了诸多挑战。被安置在机构照料下的儿童可能被体制化，而且对社区生活的准备严重不足。家庭也因冲突带来的后果和家庭重组而发生了变化。国际救援委员会 (International Rescue Committee) 卢旺达计划为无人陪伴的儿童制定了重返社会和家庭团聚计划。该计划旨在促进生活在无人陪伴儿童中心的儿童与其家人或社区的团聚 (融合)，并制定国家指导方针和实施战略。

1999年，国际救援委员会的团聚计划推行了记录和追踪“下落不明儿童”的新方法；2000年，该委员会为存在安置困难的儿童设立了一个创新性的、以社区为基础的团聚项目。最终有736名儿童成功与家人团聚或重新融入家庭。尽管这个数字要比早年达到的目标少很多，但是其意义重大，因为它代表的是最困难的案例，先前的机构所做的追踪和团聚工作的努力失败后，这些案例曾被考虑予以终止。

欲知更多信息请访问：www.rescue.org/where/rwanda (英文)

缩小目标与现实之间的差距



本章内容包括:

12a. 差距

12b. 实施方面的合作

12c. 合作框架内强调的角色与职责

- i. 国家的角色
- ii. 机构领导者和高级专业人士的角色
- iii. 司法机关的角色
- iv. 个人照料者和一线工作者的角色
- v. 许可和检查机关的角色
- vi. 非政府组织和民间团体的角色
- vii. “国际社会”的角色
- viii. 学术界的角色
- ix. 商业界的角色

12d. 推动进步

- i. 数据收集的重要基础
- ii. 促进国际人权监督
- iii. 作为变革的驱动者参与的重要性
- iv. 实现循序渐进的变革



作为最后的章节，本章概述了在实施《导则》中起关键作用的各相关方的范围，重点强调他们在启动和促进《导则》成功实施进程中的责任。

12a. 差距

我们对儿童福利的共同愿望与日常生活中儿童权利的实现之间存在着差距。在我们的社会，人权受到侵犯的最弱势群体之一就是已经失去或可能失去父母照料的儿童。虽然不同国家会对这些弱势儿童的各方面予以有效应对，但这种风险仍然在全球范围内存在。

《儿童权利公约》要求各国确保“暂时或永久脱离家庭环境的儿童，或为其最大利益不得在这种环境中继续生活的儿童，应有权得到特别保护和协助”（[见第20条](#)）。防止家庭分离，并为这些儿童提供替代性照料的服务，是各国有效地提供特殊保护和协助的基础。

为解决这个问题，《导则》概述了《儿童权利公约》适用于特殊情况下的儿童，以确保所需的替代性照料能满足维护自身权利的儿童的需求。《导则》指出：要优先制定出一个针对缔约国和民间团体的明确政策框架，以便充分提供特殊保护。对《导则》的清晰认识是其有效实施的基本起点。

“实施”这一术语被频繁地用于完成或履行《儿童权利公约》中载明的责任。“迈向未来：《关于替代性儿童照料的导则》的实施手册”项目旨在在地方层面上促进实现《导则》的主要内容。希望该项目可以作为一个工具，在这个极其复杂的领域做出重要贡献，确保影响儿童和家庭的体系和服务首先为儿童的最大利益发挥作用，并帮助儿童充分发挥他们的潜能。

12b. 实施方面的合作

确保《儿童权利公约》实施的责任有赖于国家。实际上，强大的国家领导加上健全的立法和政策框架，是确保儿童权利得以维护的重要因素。虽然这些因素很重要，但它们不足以使（可能）被安置在替代性照料下的儿童的情况作出明显改变。相反，所有的参与者需要共同努力并朝着同一方向来推动《导则》的有效实施。因此，有必要在这里再次强调《导则》是“政策和实践的理想取向”，不仅适用于政府，还适用于“直接或间接相关的所有部门”（[§2](#)）。

在《导则》以及这本实施手册中，强调的重点是：共同协作，努力在预防替代性照料和提供替代性照料方面达成一致，寻求支持儿童和家庭的最佳做法。这可以确保国家建立与公共服务组织者、非政府组织和私人组织者之间建立有效的合作伙伴关系，从而有助于《导

则》的实施。这些合作伙伴可以包括信仰类机构、工会和社区团体等民间团体，以及代表提供者、照料者、父母兼照料者和儿童的全国性与地方性机构。这些团体之间的合作可以确保最大限度地分享信息和建立联系，以便为每一位儿童提供最好的保护和最适当的替代性照料（§70）。

12c. 在合作中强调的角色和职责

i. 国家的角色

（包括政策制定者、立法者、政府官员和公务员）

国家有义务履行国际人权公约和文件，尤其是《儿童权利公约》规定的，与处于替代性照料下的儿童有直接联系的责任。国家根据这些国际文件制定政策和实践框架。为了确保这些指导文件得以考虑、实施和监督，国家必须在与儿童和家庭福祉有关的法律、战略规划和发展方向、政策指导中体现其承诺。

- 为履行国家义务，国家要实施和监督《儿童权利公约》和其他人权文件，并向联合国儿童权利委员会和其他联合国机构履行报告义务。
- 对受照料儿童的特点、接受照料的原因、使替代性照料需求保持最低所需应对的情况和条件进行全面了解，对于国家有效履行其执行和监督责任十分必要。这样的全面了解必须至少包括所有的正规替代性照料环境，而不仅仅是国家直属的（参见下文12d.i）。
- 这一全面了解应被视为国家制定政策和切实可行的应对策略的基础，用以预防替代性照料的需要，并确保所提供的照料符合每一个相关儿童的需求、特点和情况。
- 此外，国家应利用政策机制来加强儿童照料参与者和广大公众对《儿童权利公约》和《导则》的认识。国家应提供增进对儿童保护公共责任的认知的机会，从而积极推动社会对儿童态度和做法的改变。



- 国家还应努力确保儿童及其家庭知晓他们的权利。通过确保教育、健康、社会福利、住房、司法、儿童保护、家庭支持和其他相关服务，将受替代性照料的儿童权利和需求纳入考虑，支持高质量的替代性照料实践。

为了有效发挥国家的领导作用，国家要确定不同部委、不同服务和超越儿童服务范围的专业领域之间的交叉关系，使与儿童及家庭相关的各方协同合作，这一点很重要。国家在这些领域领导各方协同活动的方式将取决于政府结构的性质，不过所有直接或间接相关的政府部门之间的合作至关重要。在许多情况下，人们发现各部委和其他政府团体在预防和提供替代性照料的工作中都是独立运作的。

ii. 机构领导者和高级专业人员的角色

（包括公共及私营社会福利机构的领导者、高级服务组织中的专业人员、服务层次决策者和专业团体）

支持《导则》实施这一战略方向，要求所有服务组织者的全面参与和合作，而提供家庭支持、儿童保护和替代性照料服务的领导者和专业人员在战略规划、协调、进行服务和持续评估中的角色尤为重要。为了确保所有的服务符合《导则》的倡导，需要在教育、健康、社会福利、住房和司法服务等部门间建立基于工作联系和多学科方法的密切伙伴关系。

他们的领导能力在以下方面尤为重要：

- 处理[导致儿童接受替代性照料的因素](#)
- 应对对儿童及其家庭的污名化和歧视
- 确保一个[经认可的、系统的把关程序](#)，用于确定所需的照料安置和确定[个别儿童的需求与推荐的照料环境相匹配](#)
- 具备用于授权照料服务并确保其达到且始终符合最低标准的适当机制和程序
- 确保儿童能够接触可信任的成人或法律代表，以此保证儿童可向法律救助和申诉机制求助
- 在机构内部发扬和维护尊重权利的文化。

iii. 司法机关的角色

（包括民事、刑事和家庭司法管辖的法官、裁判官和仲裁员）

法庭在多个层面上都发挥着重要作用。首先，在提供法律援助和本手册概述的其他特殊情况时，法官的决策直接影响儿童个人及其家庭。例如：

- 将儿童带离家庭需要司法介入时；根据法院裁决 [儿童重返家庭](#)时
- 当父母被监禁，需要法官证实所逮捕的人员是否是儿童的唯一照料者，并在法庭考虑这个儿童的照料安排时[[见要点6](#)]，和（或）
- 儿童父母不在或不能作出符合其最大利益的日常决定的情况下为儿童做决定时，对负责为其做决定、[经法律认定的人](#)或机构的任命做出批准、接受的法律裁决时（[§ 101-104](#)）

其次，法庭的广泛权力影响立法的发展，尤其在将明确的责任写入法规时。在适当的情况下，这可以极大地推动《导则》的实施。

最后，竞选组织为了在社会上实现更大的变化，可能在法庭上提出个人案例。此种诉讼策略的目的是利用法庭影响更多的民众，同时实现案例本身的实际最终结果。因此，法庭影响了更广泛的政策结果，继而可以通过法律途径强化对《导则》的遵守。

鉴于司法机关所拥有的高层次影响，法官和 multidisciplinary 团队之间的合作对于确保法庭在作出决定之前获得一切相关信息至关重要。法官对儿童发展及其对儿童个人状况的影响的认识，是其形成合理判决的重要基础。

iv. 个人照料者和一线工作者的角色

儿童与他们的直接照料者的积极关系将对其发展、经历和长期成就产生重大、长期的影响，特别是当这些照料者获得更广泛的有效服务支持时。鉴于某些受替代性照料儿童的需求的复杂性，个人照料者和一线工作者需要获得来自其所在机构的支持，包括持续的学习、发展和专业支持，并通过认可这种劳动的价值，强化这样的支持，以便他们始终为儿童提供高质量的照料。

在实践层面上，这些照料者和工作人员在确保政策和实践满足儿童的权利和需求方面发挥着关键作用。这种作用的一部分可以通过规划一个公认的咨询论坛实现，在这个论坛上，照料者和工作人员可以向政策制定者表达他们的观点、关切和建议。同时还要求委员会确保儿童参与影响他们自身的决定，并确保家庭有机会参与并推动决策。

要确保高质量的照料，至关重要的是服务要：

- 支持照料者队伍具备可始终提供满足儿童个人需求的高质量照料，包括在适当的时候儿童家庭的有效参与
- 为高质量工作队伍的发展和保持提供指导
- 确保经常对潜在照料者的适当性进行检查，并且确保照料者经过培训可满足儿童的需求
- 遵照国家有关照料者招募、遴选、管理和[监督](#)的指导
- 为照料者提供与其角色一致的培训，并确保为参与支持家庭、儿童保护和替代性照料的其他专业人员提供培训。

v. 许可和检查机关的角色

[对替代性照料的监管、颁证、检查和监督](#)，其作用是确保正规照料组织者满足质量标准。执行这些职能的机构需要公信力、权威力和资源，来确保照料组织者始终保持标准。因此需要各国设立以下机构：开展检查服务的独立机构；倾听儿童心声的巡察官或国家机构；监督替代性照料专业人员、照料者和工作队伍的培训、征募、登记和监督的专业监管机构。为了有效地实施《导则》，这些机构还将：

- 为正式申诉提供独立的机制，以便受替代性照料的儿童可以安全地报告虐待和剥削事件
- 对许可、监管、监督和检查进行把关，并将其与相关执法措施结合起来
- 要求受过培训的专业人员对安置进行监督和支持
- 确保许可和监管机制要求对资金（包括由国外捐助者提供资金的私人设施）提供适当指导。





vi. 非政府组织和民间团体的角色

对替代性照料下儿童的权利进行独立的宣传倡导，是推动国家和其他机构对儿童负责的一项重要机制。非政府组织和社区组织在监督对法律和政策的遵守方面发挥着重要作用，包括对服务组织者的授权要求、财政事务的透明度、儿童安置和对待的实践做法（包括机构对家庭和社区开放的程度）。

宣传倡导还可以使儿童和家庭以个人或集体的方式讲述他们的经历，这可以成为国家和国际层面变革的主要驱动力。宣传倡导可以采用多种形式，例如：数据分析和针对特定目标的宣传活动；争取媒体合作以获得关注和广泛建议；为处在替代性照料下的儿童和家庭的权利主张提供支持。在非政府组织向《儿童权利公约》委员会等国际机构和在联合国人权理事会“普通定期审议”程序中提交的“替代性”报告中可以提出通常对政府政策产生重大影响的结论。

有影响力的社区领袖和组织有责任推动对《导则》的理解和遵守。经验表明此类参与者的立场可以极大地促进整个社区的变革性和持续性变化。

vii. “国际社会”的角色

跨越国际边界提供资金的国家，通过确定优先事项和作出决定的方式对支持《导则》发挥着重要作用。这些捐助国家可以：

- 通过其发展援助战略和计划，呼吁与资助儿童保护和替代性照料措施相关的要求符合《导则》规定，并能够推动《导则》的实施，包括有针对性的预防服务、对传统应对机制和其他非正规照料形式的支持

- 抵制不遵循《导则》的一切儿童保护和替代性照料计划的资助
- 努力预防本国内的私营部门促进或发起在他国实施的、不能体现《导则》的替代性照料做法
- 确保本国内的私人资助者理解应当遵循《导则》的理由。

各国应考虑如何以最佳的方式将广泛的儿童保护内容纳入到他们的发展援助战略中，包括积极推进符合《导则》的主动行动。

在负责监督一系列国际公约——除《儿童权利公约》外，还有《经济、社会和文化权利国际公约》（CESCR）、《禁止酷刑公约》、《残疾人权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）等各条约机构进行评议和考虑的过程中，《导则》也在与儿童保护和替代性照料相关的问题上发挥作用。在与这些委员会的工作相关的报告和跟进程序中，相关各方均应牢记需要确保将《导则》考虑在内。

viii. 学术界的角色

学术和研究团体有助于对复杂问题确立整体的理解，而这些问题往往是各国和服务机构所面临的、与《导则》及潜在解决方案的实施相关的内容。与那些提供服务的机构或国家聘用的学者相比，他们的相对独立性常常可以使其以更具批判性的眼光来探讨困难的问题。

学术界在将研究和数据转化成促进儿童和家庭改善的实践和政策的过程中发挥着不可或缺的作用。他们在《导则》实施中的任务不应被低估：无论是为完善知识基础而设计数据收集和分析的方法，还是开展现状评估以确定需要解决的问题，以及开展研究以证明干预的有效性，或是开展纵向研究以确定更广泛时间跨度内的趋势和成果。研究者应可以提供有助于有效规划和反思性审查的观点和分析。为了更有效地实施《导则》，学者通常在专业人员的支持下，利用一些方法将研究知识转化成以系统性改善为目标的实践做法和政策。

ix. 商业界的角色

虽然商业界不能取代国家在儿童权利相关事务中的作用，但所有形式的商业团体在遵守和支持儿童权利中都有明确的作用。鉴于商业界在社会中发挥着举足轻重的作用，其有助于建立更强大的社会这一作用十分重要。从根本上来讲，健康的社会对一个稳定的、包容的和可持续的商业环境同样非常重要。

《[儿童权利与商业企业原则](#)》(Children's Rights and Business Principles) 指明: 商业行为应通过其活动和商业关系尊重和支持儿童权利, 包括在工作场所、市场、社区和生活环境中。这些原则确定了行动的一个全面范围, 即一切商业团体应当防止和解决对儿童人权造成的负面影响。他们还应当制定有助于推动儿童权利的措施, 确保儿童的安全和加强社会和政府维护儿童权利的努力。

这个原则性的商业办法促进了更强大社会的发展, 支持了家庭, 为防止儿童接受替代性照料做出了贡献。

12d. 推动进步

i. 数据收集的重要基础

收集全国性的儿童及其家庭的数据和信息对制定一系列照料备选办法非常重要, 这些办法可通过有效的服务委托、决策和资源分配来完成。国际报告也需要这些数据。数据收集包括系统地编制国家数据, 从而确定需要或可能需要正规和非正规照料的儿童的数量、特点和情况。这包括关于可能需要照料的儿童的地方数据整理和监督、以及对这些儿童的现有支持情况, 其中应包含可认定儿童与家庭分离的真正根源的资料。

有一些国际工具为数据收集提供了指标综览。包括[《正规照料下的儿童指标衡量手册》](#)(Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care), 它提供了一组受正规照料儿童的常规国际指标, 使各国更好地理解其替代性照料系统的优势和劣势。

[《城市健康公正评估和响应工具》](#)(Urban Health Equity Assessment and Response Tool) 是一个用于支持系统变革的、以健康为基础的框架, 它通过使用可靠的证据和参照数据支持地方社区和国家政策制定者的决策。有助于使用者更好地了解他们的背景、促进改善、推动政府部门间更多的合作和确定资源分配的解决方案。

ii. 促进国际人权监督

通过实施《导则》, 各国将发现他们可以更好地评估维护受替代性照料儿童权利的有效性, 这也体现在他们向《儿童权利公约》委员会和诸如监督《残疾人权利公约》合规性的其他有关条约机构的常规报告中。《实施手册》可以在这方面对各国有所帮助, 同时还可以帮助每个国家的非政府团体编撰向委员会提交的“替代性”报告。因此, 该手册是支持国际人权报告程序和支持国家间实施和监督的诸多工具之一。其他类似的提供有用资源支持《导则》实施的工具包括[《儿童权利公约》委员会颁布的《一般性意见》](#)系列, 对《儿童权利公约》的条款进行了解释, 以便提供实际指导, 在许多案例中, 这些条款也与替代性照料相关。

iii. 作为变革驱动者参与的重要性

一个以权利为基础的办法, 要求让儿童及其家庭参与有关替代性照料的管理流程和体系。《导则》中所描述的

参与远远超越了特定情况下的个人商谈式参与。鉴于其重要性, 《导则》将对[参与](#)的理解扩大, 将儿童与家庭对地方和国家层面的立法、政策和实践的影响和贡献包括进来。为了实现这样的参与, 国家、机构和民间团体将制定带有特定文化特色的流程, 促使儿童和家庭参与进来, 并在适当的时候, 让有接受替代性照料经历的成年人参与。由此, 相关服务、管理各相关机构的政策、各机构内的工作人员都能更好地到位, 有效地回应儿童及其家庭的权利和需求。

iv. 实现渐进式的变革

《导则》的实施, 要求就开展和改善对儿童及其家庭有影响的服务进行战略规划、行动和审查。为了向前迈进, 重点必然是循序渐进。这一点非常重要, 因为各国在实现《导则》实施的最终目标方面所面临的困难并不仅限于资源的有限。有了紧迫感并且将重点放在循序渐进的变化上, 领导者将在合作讨论的基础上按照计划行动, 并将:

明确具体的步骤, 以对服务和系统进行必要的改革, 从而朝着《导则》的目标前进。这些步骤应从确定当前的服务和体系的优势开始, 并基于此向前推进。一个完善的实施计划会利用一些“支撑要素”来维持长期的变化。数据收集对确定背景、发现问题和制定最好的解决方案非常重要。确定重要的利益相关者并让他们行动起来、确立明确的目标和具体的任务, 是构成严密计划的基础。

从政策到实践, 在每一个步骤**领导和推进行动方案**, 从而实现法律变革, 推动政策和计划发展, 确保恰如其分的服务干预。使机构及其聘用的工作人员满腔热情、兴致勃勃地投入到《导则》的富有成效的运用中。

通过变革过程中的每一个步骤**评估哪些效果较好**, 哪些不太成功, 确保所有利益相关者在合作中的投入。找出意料之外的、非计划内的结果, 并相应地调整计划和行动。

将以上实践所得纳入未来的计划和行动中, 确保符合《导则》的有效进步。确保具备一个强有力的审验程序、内部独立的问责机制和完善的报告程序, 从而维持并推动这些变化。

有效而可持续地实施《导则》, 对于实现无父母照料或可能失去父母照料的儿童权利、满足他们的需求非常重要。《导则》提供了重要准则, 指导增强这种风险家庭的能力的工作和预防性的工作, 并确保仅在需要时提供适当的高质量替代性照料。本实施手册所提供的有关《导则》内容的理念和含义等信息, 以及有关政策和纲领性行动的具体而实用的指导, 应当有助于所有相关行动者进一步努力, 在将《导则》变为儿童的现实生活体验的合作道路上前行。



苏格兰受照料儿童优绩中心
斯特拉斯克莱德大学
英国苏格兰格拉斯哥市圣詹姆斯路141号
邮编G4 0LT

(141 St James Road, Glasgow G4 0LT Scotland, United Kingdom)

电话: +44 (0)141 444 8500

电子邮箱: celcis@strath.ac.uk

网址: www.celcis.org



苏格兰受照料儿童优绩中心 (CEL CIS) 位于斯特拉斯克莱德大学。我们致力于与合作伙伴共同改善所有接受替代性照料的儿童的生活。为实现这一目标，我们不仅提供一个分享最佳实践知识和发展的中心，也为与儿童及家庭一起工作的人员提供广泛的服务，以改善相关政策、服务及技能，同时一直把儿童的权利及利益作为我们工作的核心。