



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、

政治权利、经济、社会和文化权利，包括发展权

买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员的报告


秘书处的说明

在根据人权理事会第 7/13 号和第 25/6 号决议提交的这份报告中，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员概述了自 2016 年 3 月向人权理事会提交上一次报告以来所开展的活动。还研究了非法收养问题并就如何防止和打击这种现象提出了建议。

GE.16-22778 (C) 100116 111017



* 1 6 2 2 7 7 8 *

请回收 



买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员的报告

目录

章次	页次
一. 导言.....	3
二. 活动.....	3
A. 国别访问.....	3
B. 其他活动.....	3
三. 非法收养问题研究.....	4
A. 目标、范围和方法.....	4
B. 国际法律框架.....	5
C. 非法收养的形式和方法.....	7
D. 推动和拉动因素以及产生非法收养的环境.....	12
四. 结论和建议.....	15
A. 结论.....	20
B. 建议.....	20

一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 7/13 号和第 25/6 号决议提交的。报告叙述了买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员自 2016 年 3 月向人权理事会提交上一次报告以来所开展的活动。还对非法收养问题进行了专题研究。

二. 活动

A. 国别访问

2. 特别报告员于 2016 年 4 月 11 日至 18 日访问了格鲁吉亚。¹ 还于 2016 年 1 月 18 日至 22 日与当代形式奴役包括其原因和后果问题特别报告员和人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员一起访问了尼日利亚。²

3. 多米尼加共和国政府推迟了已商定于 10 月 31 日至 11 月 7 日访问该国的时间。保加利亚和喀麦隆政府对特别报告员的访问请求作出了积极回应，特别报告员还收到了访问巴拉圭的邀请。特别报告员鼓励孟加拉国、巴西、加纳、印度、印度尼西亚、肯尼亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、莫桑比克、尼泊尔、菲律宾、大韩民国、塞内加尔、新加坡、南非、泰国、阿拉伯联合酋长国、越南和赞比亚积极回应她提出的访问请求，并请印度提出已商定访问的日期。

B. 其他活动

1. 参加会议和与利益攸关方的合作

4. 2016 年 5 月 24 日，特别报告员在海牙的一次纪念荷兰地球社成立五十周年会议上发言。2016 年 6 月 7 日，特别报告员在国际计划组织的支持下在日内瓦推出了一系列有关其主管任务的出版物。³

5. 作为对儿童的性剥削问题机构间工作组成员，特别报告员于 2016 年 6 月 14 日在日内瓦举行的“保护儿童免遭性剥削和性虐待术语指南”发布会上作了发言。

6. 2016 年 6 月 21 日，特别报告员在法国斯特拉斯堡欧洲委员会议员大会关于对儿童过度性剥削问题辩论中发言。

¹ A/HRC/34/55/Add.1。

² A/HRC/32/32/Add.2。

³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx。

7. 2016年7月12日，她在纽约正式发起“消除暴力侵害儿童全球伙伴关系”的会议上发言。

8. 2016年10月13日，特别报告员向大会第七十一届会议提交了关于为强迫劳动目的买卖儿童问题的报告。⁴

2. 优先专题的后续行动

9. 在提交信息和通信技术问题专题研究报告后，⁵ 特别报告员在人权理事会第三十一届会议期间举行的讨论儿童权利问题年度全天会议上发言，重点论述儿童在线性剥削问题。2016年5月2日，她在2016年信息社会世界首脑会议论坛期间与国际电信联盟一起在日内瓦共同主办了题为“儿童的在线保护：未来之路、新的趋势和技术”的研讨会。

10. 作为访问尼日利亚的后续行动，也为了研究遭受买卖和性剥削儿童的照料、康复和重返社会问题，⁶ 特别报告员于2016年6月13日在人权理事会第三十二届会议期间联合组织了博科圣地受害者康复和重返社会问题会议。

3. 函文

11. 本报告所述期间发出的函文摘要见特别程序的函文报告。特别报告员发出了6份函文，涉及童婚、绑架儿童、买卖儿童和对儿童性剥削等问题，但尚未收到任何答复。

三. 非法收养问题研究

A. 目标、范围和方法

12. 本报告探讨1990年创建决议中强调的本任务的一个方面，即为商业目的收养儿童问题。⁷ 应该指出的是，买卖儿童也可能是为了非法收养。⁸ 特别报告员在本报告中试图说明国内和跨国收养过程中已经发生并将继续发生的各种非法行为和违规做法，以期最终提出防止和打击这种现象的具体办法。

⁴ A/71/261。

⁵ A/HRC/28/56。

⁶ A/70/222。

⁷ 见人权委员会第1990/68号决议，第1段。

⁸ 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，第3条第1款。

13. 本研究的目的是超出单个案件范畴，而是探讨国内和国际上发生的大规模非法收养和买卖儿童事件，非法行为和违规做法反映了儿童保护制度的缺陷和/或犯罪网络的参与。在任何情况下，国家因不作为或作为都负有责任。

14. 由于非法收养所涉问题的广度，本报告不涉及“卡法拉”做法、向海外儿童非法转移儿童和儿童滞留不归以及国际商业代孕安排。

15. 为了编写本报告，特别报告员于 2016 年 9 月 19 日和 20 日在荷兰莱顿召开了一次专家会议。特别报告员希望感谢莱顿大学主办这次会议，感谢荷兰地球社组织这次会议和为实质性研究提供资源，还感谢与会专家在编写研究报告期间提出各种意见。

B. 国际法律框架

16. 《儿童权利公约》在序言部分承认儿童应在家庭环境中成长。《公约》第 7 条和第 8 条指出，儿童有权尽可能知道自己的父母和得到父母照顾，有权保存其身份，包括家庭关系。此外，国家必须确保儿童不违背其意愿与父母分离，除非是为了其最大利益(第 9 条)。

17. 《公约》第 20 条规定，暂时或永久脱离家庭环境或为其最大利益不应继续在这种环境下生活的儿童，应有权得到国家的特别保护和援助。《公约》所设想的照顾包括寄养、伊斯兰法的“卡法拉”(监护)、收养或者必要时安置在适当育儿机构中。在这方面，收养应理解为为儿童提供家庭环境的若干替代性儿童保护措施中的一种可能。此外，国际儿童权利准则和标准的发展表明，机构收容应该是不得已的最后措施，只有在绝对必要和符合儿童的最大利益时，才可使用。⁹

18. 《公约》第 21 条将儿童的最大利益作为一切与收养有关事项的首要考虑。¹⁰ 此外，还要求各国在执行这项条款时确保只有主管部门可以批准儿童的收养，主管部门根据适用的法律和程序，考虑儿童父母、亲属和法定监护人的状况，决定收养可否允许；如果需要，可确认有关个人已在接受必要咨询后已给予知情同意。《非洲儿童权利和福利宪章》第 24 条和《欧洲儿童收养公约》第 4 条(修订本)也要求将儿童最大利益当作收养过程的首要考虑因素。

19. 此外，关于跨国收养，《儿童权利公约》第 21 条规定了“辅助性原则”，禁止收养过程所涉任何人获得不当经济利益。还规定，国内收养的保障和标准应同等适用于跨国收养。关于辅助性原则，第 21 条指出，如果无法将儿童安置在寄养或收养家庭或不能在儿童原籍国妥善照顾，跨国收养可视为儿童照顾的一种替代手段。

⁹ 见儿童权利委员会关于残疾儿童权利的第 9 号一般性意见(2006)，第 47 段。

¹⁰ 关于在收养问题上确定儿童最大利益的分析，见 https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/unicef%20best%20interest%20document_web_re-supply.pdf。

20. 1993 年《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》发展了《儿童权利公约》已确立的这些原则，包括辅助性原则。根据 1993 年《海牙公约》第 4 条(b)款，只有在原籍国主管部门充分考虑在原籍国安置儿童的各种可能后，确认跨国收养符合儿童最大利益时，收养才可以进行。¹¹ 即使《非洲儿童权利和福利宪章》第 24 条(b)款明确要求跨国收养只是最后手段，但也解释为意指跨国收养相对于其他替代性照料手段是辅助性的。¹² 因此，在诉诸跨国收养之前，必须充分考虑所有替代性国内照料方案。

21. “辅助性原则”需要参照《儿童替代性照料准则》加以实施，¹³《准则》要求支持在家庭照料儿童和儿童返回家庭照料的各种努力，如果做不到，再寻找另外的适当和永久解决方案，包括收养。在寻找永久性解决方案时，或在找不到此种方案或不符合儿童最大利益情况下，也必须找到最合适的替代性照料形式。¹⁴ 根据《儿童权利公约》第 18 条，国家还有义务协助父母和法定监护人履行其养育子女的责任，大力发展照料儿童的机构、设施和服务。

22. 禁止获取不当经济或其他利益适用于跨国收养的任何活动。根据 1993 年《海牙公约》第 32 条，只可以收取或支付有关费用和开支，包括参与收养工作人员的合理专业费用。此外，收养机构的经理、行政人员和雇员不得领取与所提供的服务相比过高的报酬。根据第 8 条和第 11 条，中央主管部门必须采取一切适当措施，防止与收养有关的不当经济或其他收益，获证机构不得以营利为目标，有遵守道德标准的合格工作人员，并接受监督。¹⁵《欧洲儿童收养公约》(第 17 条)和《非洲儿童权利和福利宪章》(第 24 条)也禁止不当的经济或其他利益。这种禁止要求在收养过程的任何阶段对腐败进行惩治，因为腐败可能造成买卖儿童和非法收养。¹⁶

23. 此外，1993 年《海牙公约》提出了保障措施，确保跨国收养是为了儿童的最大利益和尊重儿童的基本权利。还建立了缔约国之间的合作制度，以确保这些保障得到遵守，从而防止绑架、买卖和/或贩运儿童。截至 2016 年 12 月，已有 98 个国家成为 1993 年《海牙公约》的缔约国。¹⁷

¹¹ 关于辅助性原则，见 https://assets.hcch.net/upload/adoguide_e.pdf。

¹² 见 www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452009000100005&script=sci_arttext&tlng=en。

¹³ 见大会第 64/142 号决议，附件，第 2 (a)段。

¹⁴ 同上，第 2 (b)段。

¹⁵ 中央主管机构是 1993 年《海牙公约》缔约国规定在收养过程方面履行某些强制性职能的办事处或机构。获证机构是根据 1993 年《海牙公约》完成获证程序，代表中央主管机构或与中央主管机构合作履行某些职能的机构。关于跨国收养的经济方面信息，见 https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_en.pdf。

¹⁶ 与腐败有关的犯罪，见《联合国反腐败公约》第三章。

¹⁷ 见 <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=69>。

24. 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》第3条第1款(a)(二)项规定，在买卖儿童的情况下，中介不当诱使同意以达收养儿童之目的，违反适用的关于收养的国际法律文书，必须在国内和跨国以刑事犯罪论处。《任择议定书》第3条应理解为包含以非法收养形式买卖儿童的非法行为实例。由于买卖儿童总是包含某种形式的商业交易，所以非法收养本身尽管不一定等同于买卖儿童，但可能违反现行国家法律。¹⁸ 海牙国际私法会议将非法收养定义为涉嫌绑架、买卖、贩运和其他非法或不法活动等对儿童的侵权行为。¹⁹

25. 在本报告中，绑架、买卖和贩运儿童等罪行，宣布可予收养的欺诈，伪造官方文件或胁迫，任何非法活动或做法，例如没有得到亲生父母的正式同意，中介机构获取不当经济利益和相关腐败，存在上述行为的收养都构成非法收养，必须予以禁止、定罪和惩治。

26. 非法收养违反多项儿童权利准则和原则，包括儿童最大利益原则。当收养的目的是为收养父母寻找儿童，而不是为儿童寻找家庭时，这一原则就违背了。在这方面，必须强调，国际准则和标准没有规定收养儿童权利或儿童被收养的权利。

C. 非法收养的形式和方法

27. 没有可靠数据披露因买卖、贩运或其他非法行为和违规做法而被收养或正被收养的儿童数量。首先，这些活动是非法和秘密的，很难得到可靠数据。第二，非法收养看起来也可以是合法的，因为许多这类儿童在这一过程中的某些时候都收到“官方”收养文件。

28. 绑架婴儿(如直接绑架或通知父母其婴儿是死胎或出生后不久死亡)，不当诱使同意(如误导、贿赂或胁迫)²⁰ 和给予不当经济利益(如给儿童钱或向收养中介人支付贿款)，是买卖儿童和非法收养的最常用方法。这些方法中固有的做法有伪造文件(如出生证明和医疗证明、亲生母亲身份证明文件、DNA 检测结果和放弃或遗弃声明)和绕过规章制度。

29. 上述方法、非法行为和违规做法通常都与儿童保护制度的缺陷(如向亲生父母提供咨询的程序不够和放弃抚养程序存在弊端)有关，这些缺陷又因买卖儿童和加快非法收养的丰厚利润而被犯罪网络所利用，往往又有国家官员参与。当非法行为和违规做法构成系统性质时，国家就因不作为或共谋而负有责任。

¹⁸ 见 <http://luxembourgguidelines.org>。

¹⁹ 见 https://assets.hcch.net/upload/adoguide_e.pdf。

²⁰ 在缺少同意时，常常援引强迫收养的概念。

30. 非法国内收养和非法跨国收养所使用的方法和涉及的行为通常是一样的。在这两种情况下，脆弱的父母，特别是母亲，往往成为所瞄准的对象(如农村、土著社区和/或没有受教育机会的贫困母亲)。

1. 确定儿童可予收养过程中的非法行为和违规做法

31. 在收养过程的不同阶段中，确定儿童可予收养阶段最容易受到非法行为和违规做法的利用，往往与国家儿童保护制度薄弱有关。尽管以下例子多涉及跨国收养，但所述行为和做法也可能出现在国内收养程序中。

32. 将儿童安置在替代性照料机构，特别是住宅设施，常常是确定他们可予收养的第一步。假定这种机构中的所有儿童都可以被收养，则广泛助推非法收养，因为即使儿童仍然有父母、家庭成员或其他愿意并能够照顾他们的亲属，但仍可不经其正式同意而将他们带走。例如，在尼泊尔，就是因为确定儿童可予收养的程序不充分，接收国中断了跨国收养工作。²¹

33. 确定儿童被遗弃或父母放弃抚养权的证明可以通过不当或非法渠道获得。在危地马拉，遭绑架和买卖的儿童被带到法院，法院宣布他们被遗弃，符合领养条件。²²

34. 一个关键变化是越来越多地使用“有特殊需要的儿童”术语。²³ 这里使用的术语涉及与儿童年龄、兄弟姐妹数量、疾病、残疾程度或创伤等标准有关的种种现实。违规做法主要针对跨国收养，因为国家没有适当的儿童抚育政策，所以优先考虑收养。当这类收养优先，并加快办理时，常常有人使用虚假文件将儿童列为有“特殊需要”类别，以便海外人士可以认领。

2. 非法国内收养

35. 国家在某一时间发生大量非法收养反映了一定形态或模式以及犯罪网络的参与。这种情况在世界所有地区都可以看到，由于国家官员的直接参与和/或国家政策的缺陷或允许，国家对此负有责任。过去的许多非法收养是政治或意识形态原因造成的大规模侵权行为的一部分。受性别歧视和性别暴力或对少数群体和土著人民歧视的驱使，也会因宗教或道德原因而发生国内非法收养。

²¹ 见 www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288019/Adoptions_restricted_list_2010.pdf。

²² 见 www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFOR-TEMA_DOC05_20101201_EN.pdf。危地马拉的大多数跨国收养是按照放弃抚养权处理的，而诉诸法院是处理(非法)收养的次要途径。一般而言，新生儿需要得到才能收养，而遭遗弃儿童则被安置在住宅设施中。收养，特别是跨国收养，都是因需求而发生的，不是当作替代性照料措施。

²³ 特别报告员鼓励使用符合儿童权利的术语，如“具有特定或个人需求的儿童”，对残疾儿童而言，这些术语考虑到儿童的具体缺陷，不意味着残疾儿童有不同需要。

过去的大规模非法国内收养事件

36. 与母亲社会或婚姻状况相关的道德和宗教观念造成的性别歧视和暴力，是一些国家非法收养的主要驱动力量。²⁴ 在爱尔兰，1920 年代成立了由天主教组织和其他妇产机构管理的所谓母婴院，以处理未婚怀孕妇女和女孩问题，一直持续到 1990 年代。这些机构的条件十分恶劣，对妇女的暴力司空见惯(如虐待孕妇、强迫劳动、忽略和拘留)。在 1952 年《收养法》颁布之前，大多数非婚生儿童被寄养、寄宿或非正式收养。该法律通过后，儿童才可以正式送人领养。²⁵ 当时，便不当诱导同意或强行获取同意，还大规模伪造文件，包括非法出生证明。²⁶ 此外，也有跨国收养的情况，特别是由美利坚合众国收养，常常存在相同的违规做法。²⁷

37. 例如，由偏见驱使的有组织强迫收养主要针对少数群体、土著社区和其他弱势群体。²⁸ 在美国，1950 年代启动“印第安人收养项目”后，十年间便有数百名美洲土著儿童被收养，以确保他们得到同化，远离自己的谦卑背景。这些收养通常得到了社会工作者的部分评估，等同于强迫或非法收养。²⁹

38. 在冲突或专制政权期间及之后也发生大规模非法收养事件。³⁰ 例如，在 1976-1983 年阿根廷军事独裁统治时期，当局从被认为反对政府的父母身边绑架了数百儿童。³¹ 在多数情况下，是任意拘留孕妇，分娩后，将儿童抱走；有时儿童与父母一起被捕，然后与父母分开。独裁政权使这些父母失踪或将其谋杀。

²⁴ 关于大不列颠及北爱尔兰联合王国，见 <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06379>；关于澳大利亚，见 www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Community_Affairs/Completed_inquiries/2010-13/commcontribformerforcedadoption/index；关于比利时，见 <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g356-1.pdf>；关于瑞士，见 www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/F%C3%BCrsorgerische_Zwangsmassnahmen/f_Information_SODK_F%C3%BCrsorgerische_Zwangsmassnahmen.pdf。

²⁵ 见 www.dcy.gov.ie/documents/publications/20140716InterdepartReportMothBabyHomes.pdf 和 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/IRL/INT_CEDAW_NGO_IRL_21867_E.pdf。

²⁶ 同上。

²⁷ 见 https://www.ihrec.ie/download/pdf/ihrc_assessment_of_the_human_rights_issues_arising_in_relation_to_the_magdalen_laundries_nov_2010.pdf。

²⁸ 关于澳大利亚，见 www.humanrights.gov.au/sites/default/files/content/pdf/social_justice/bringing_them_home_report.pdf；关于加拿大，见 www.gov.mb.ca/legislature/hansard/40th_4th/vol_49b/h49b.html。

²⁹ 见 www.narf.org/nill/documents/icwa/federal/lh/hear080477/hear080477.pdf。

³⁰ 关于危地马拉，见 www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf and www.odhag.org.gt/html/Default.htm。

³¹ 见 <http://www.abuelas.org.ar/caso/buscar?tipo=2>。

然后，婴儿被登记为与政权关系密切或与政权有联系家庭的亲生子女，或登记为绑架他们的人的亲生子女，也有些婴儿被人领养。广泛利用伪造文件，以使这种非法行为和违规做法合法化。³²

39. 上述非法收养动机常常相互重叠，西班牙整个佛朗哥政权期间和民主政权最初几十年就是这种情况。实际上，因意识形态和宗教原因而非法收养儿童的做法很快演变成利润驱使下的犯罪活动。据报告，数千新生婴儿被参与大规模非法收养的犯罪团伙从其父母手中绑架。医务人员和神职人员也积极参与。将新生婴儿从医院强行带走，以后告诉他们其父母已经死亡。然后，伪造文件，在某些情况下也支付款项，将这些儿童交给其他父母。³³

近期大规模非法国内收养事件

40. 在儿童保护制度薄弱的国家继续发生非法家庭收养事件，其方式与过去大致相同，换言之，也有犯罪团伙的卷入和国家官员的参与，针对经济困难家庭等弱势人口。在中国，发生犯罪团伙为了非法收养而绑架、贩运和出售婴儿的情况。此外，也有报告称，计划生育官员参与不当诱使父母同意，以便买卖或转移儿童，用于国内或国际收养或强迫劳动。³⁴

41. 在一些国家，私人和独立收养与国家收养并行存在，是合法的。³⁵ 私人收养程序由于是私下运作，缺乏监督，所以比公共程序快，因此更受到预期收养父母的青睐。不当金钱交易已成为私人和独立收养的固有内容，推动了收养市场的发展。

42. 一些国家对使用儿童替代性照料办法的儿童保护机构的做法日益关切，这些机构将收养当作首选，而不是向家庭提供必要帮助。³⁶

3. 非法跨国收养

43. 高收入国家预期收养父母对低收入国家儿童的需求刺激着跨国收养。这种需求给儿童保护制度薄弱的原籍国带来巨大压力，往往招致非法行为和违规做法，造成儿童买卖和非法跨国收养。

³² 见 www.cels.org.ar/blogs/2012/Plan%20sistem%C3%A1tico.pdf。

³³ 见 www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_10_178.PDF 和 www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=3420935&links=&optimize=20081127&publicinterface=true。

³⁴ CRC/C/CHN/CO/3-4。

³⁵ 关于希腊，见 Katerina Nanou, “The social acceptance of illegal practices in the Greek domestic adoption system”, *Adoption and Fostering Journal*, vol. 35, No. 3 (2011), pp. 60-67; 关于波兰，见 <http://brpd.gov.pl/aktualnosci/adopcja-ze-wskazaniem-uregulowana>。

³⁶ 见 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-fr.asp?FileID=21567&lang=fr>。

44. 例如，在罗马尼亚，齐奥塞斯库政权倒台后，跨国收养数量激增。³⁷ 据报，非法收养十分普遍，特别是利用私人程序进行收养，瞄准未被安置在机构的儿童。值得注意的是，私人收养机构迅速发展，可根据它们向当地儿童保护部门提供的捐款数额而分配到可予收养儿童的数量。³⁸ 这种制度等同买卖，更有甚者的是中介直接购买儿童和以不当手段诱使同意。国家当局的回应措施是三次，即 1991 年、2001 年和 2005 年出台法律，限制收养人数。这项法律相当于暂停收养。在此期间，来自接收国的外部压力大大影响了罗马尼亚的跨国收养。³⁹

45. 如罗马尼亚的情况所示，对跨国收养程序缺陷的一种反应是临时中止收养，通常称为“暂停”。在许多原籍国和接收国，在收养程序的违规做法丑闻揭露后，都实行暂停。海牙国际私法会议指出，许多国家对跨国收养中的不当金钱交易和滥用采取被动做法，往往等问题积重难返时才去解决。⁴⁰

46. 某些原籍国尤其认为，在现行条件下，面临接收国的压力，确保跨国收养的诚信几乎不可能，所以以各种方式加以应对。例如，巴拉圭在批准 1993 年《海牙公约》后决定严格实行“辅助性原则”；从那时起，它认为已没有必要处理跨国收养申请。一些非洲国家(如莱索托、利比里亚和多哥)也认为有必要暂停跨国收养，以设法解决严重滥用行为。⁴¹ 接收国则根据已广泛发生违规的证据，决定对某些原籍国实行“暂停”。它们对柬埔寨、埃塞俄比亚、危地马拉、海地、印度、尼泊尔和乌干达就是这样做的。

47. 一般而言，暂停决定是单方面的，不加协调的，常常滞后，反映了接收国对跨国收养领域的儿童权利保护要求缺少共同了解(或实施意愿)以及对非法收养源头的买卖儿童和其他违规做法也缺少共同了解。

48. 违反跨国收养程序的最典型实例是认为可以不经国家儿童保护体系而进行收养的理念。在某些国家，如海地和尼泊尔，缺少替代性照料制度或这一制度存在严重缺陷，也无法阻止跨国收养的进行。⁴² 在这里，核心辅助性原则被完全规避了。

³⁷ 见 <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest4e.pdf>。

³⁸ 见 https://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_ICA_CEE_Guidance_WEB.pdf。

³⁹ Mariela Neagu, “Children by request: Romania’s children between rights and international politics”, *International Journal of Law, Policy and the Family*, vol. 29, No. 2 (2015), pp. 215-236。

⁴⁰ 见 https://assets.hcch.net/upload/wop/factsheet_finasp_en.pdf。

⁴¹ 见 <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/6520.pdf>。

⁴² 见 https://assets.hcch.net/upload/wop/nepal_rpt09.pdf 和 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288019/Adoptions_restrictedList_2010.pdf。

49. 在某些情况下，是利用某些漏洞进行私人和独立跨国收养，由于缺少监督可能严重损害这一进程的廉正，所以 1993 年《海牙公约》明令禁止这种收养。⁴³ 例如，预期收养父母临时居住在原籍国一段时间，以便完成收养程序，再将收养的儿童带回国内，从而绕过跨国收养程序。⁴⁴ 同样，在乌干达，外国父母可以获得儿童的法律监护权，将他们带到国外，然后在接收国完成国内收养程序。⁴⁵ 一旦将儿童带回接收国，便可将“卡拉拉”的监护安排转变为国内收养，从而规避 1993 年《海牙公约》规定的跨国收养程序。⁴⁶

50. 如可予收养一节所述，文件往往是伪造的，使儿童符合跨国收养条件。对于具有特定或个人要求的儿童尤其如此。就这些儿童而言，某些原籍国优先选择跨国收养。在中欧和东欧以及独立国家联合体的一些国家，可以伪造医疗报告，制造或夸大儿童的疾病或残疾严重程度，使他或她符合跨国收养条件。⁴⁷

51. 紧急状态下的跨国收养也特别容易被滥用。例如，海地 2010 年地震后，由于接收国的压力，收养进程不但没有中断，反而加快了。⁴⁸ 在卢旺达种族灭绝期间，一些孩子被撤离到国外，随后未经幸存父母同意而被收养。⁴⁹

52. 国际商业代孕是一种快速超越跨国收养数量的日益严重现象。国际商业代孕安排中长期存在国际监管空白，使经由这种方法出生的儿童容易受到侵权。这一做法也等同于买卖儿童，并可能导致非法收养。事实上，一些国家不承认这种安排，为了建立父母—子女关系，国家法律通常要求父母合法收养经由国际商业代孕诞生的孩子。然而，如果国际商业代孕安排被认为无异于儿童买卖，那么根据国际标准收养必然是非法的。这种情况表明各国需要确保它们不会不慎颁发收养令而将买卖经由国际商业代孕诞生的儿童合法化。

D. 推动和拉动因素以及产生非法收养的环境

53. 影响非法收养和买卖儿童的主要推动和拉动因素是多方面的，与国内和跨国层面的政治、法律、社会经济、文化和环境背景有关。贫困和经济困难，缺乏出生登记和歧视，包括性别歧视和性别暴力，是非法收养、遗弃和放弃的主要根

⁴³ https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010_rpt_en.pdf。

⁴⁴ Information elicited through a questionnaire。

⁴⁵ 见 www.alternative-care-uganda.org/resources/adoption-study-march-2015.pdf。

⁴⁶ 见 <https://travel.state.gov/content/adoptionsabroad/en/adoption-process/faqs/islamic-sharia%20law.html>。

⁴⁷ 见 https://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_ICA_CEE_Guidance_WEB.pdf。

⁴⁸ A/HRC/19/63 和 Corr.1。

⁴⁹ CRC/C/70/Add.22。

源和风险因素。产生非法收养的首要原因是国家和地方各级儿童保护制度薄弱或缺失。

54. 贫穷造成的脆弱性，促使父母决定遗弃儿童或放弃抚养权，使儿童可被他人收养。然而，贫困本身不能成为替代照料中安置或接受儿童的充分理由。⁵⁰ 国家当局和外国行为者——后者更愿意资助“孤儿院”，而不是资助加强家庭计划——都没有承担起通过全面儿童保护制度来支持弱势家庭的责任。

55. 如上节所述，多种形式歧视是几种大规模强迫收养做法的根源。性别暴力和性别歧视，以及对社会经济状况较差家庭(如农村或土著居民家庭)的歧视，被用来证明不经父母同意而将他们的子女带走是正当的。

56. 在冲突期间或自然灾害之后，儿童常常与家人分离，国家基础设施削弱或无法运作。在这种情况下，收养程序尤其容易被滥用：即使父母仍然活着，或因缺少监督职能，难以确保不发生非法行为时，儿童仍可认定可以收养。⁵¹

57. 关于跨国收养，促成因素是原籍国的现状(如有限的家庭照顾选择，确定可否收养的法律，缺乏足够的资源来核实儿童原籍国及确保亲生父母的自由和知情同意)以及接收国采取的做法，包括为能够收养儿童而施加的压力和接受的条件，以及预期收养父母对情况不明。此外，腐败和有罪不罚也致使非法行为和违规做法猖獗。

58. 这些系统性问题创造了一种环境，使非法收养成为可能，而且原籍国和接收国政府都通过法律和政策允许或纵容，往往加以利用。

1. 需求压力

59. 非法收养的一个主要促成因素是希望收养的父母人数和真正可予收养儿童的数量之间存在巨大差距。差距最大的是最受欢迎的儿童(一般而言，年轻和健康儿童)，而等待被人收养的儿童都年龄较大，并且有各种具体要求。不切实际的预期收养父母人数让人倍感沮丧，有时被迫诉诸非法行为，以获得数量少得可怜的可收养儿童。

60. 对收养的过度需求尤其表现在跨国收养中，促使接收国对原籍国施加过大压力。⁵² 此外，当原籍国的跨国收养数目突然迅速增加时，现有基础设施又往往捉襟见肘，从而加剧了非法行为和违规做法的风险。

⁵⁰ 见大会第 64/142 号决议，附件，第 15 段。

⁵¹ A/HRC/19/63 和 Corr.1。

⁵² 见 <https://travel.state.gov/content/dam/aa/pdfs/2015NarrativeAnnualReportonIntercountryAdoptions.pdf>。

2. 金钱交易

61. 收养费用和其他相关付款缺乏透明度，是大多数非法行为的根源。特别是在跨国收养的情况下，整个程序的费用不确定，导致价格大幅波动，滋生许多腐败机会。其他“与收养相关付款”的目的和使用也不透明，必要金额和不合理金额之间的界限模糊。⁵³ 付款也造成依赖(例如“孤儿院”和中介)，可能助长非法收养。⁵⁴

62. 在国内和跨国收养中向中介支付过高费用是大问题，这从美国国务院领事事务局保存的国家概况档案中可以看出，档案描述了向几个原籍国非正式加快转帐或支付意外费用以及捐赠的情况。⁵⁵

63. 将发展援助与跨国收养挂钩是另一类交易，危及收养透明度，致使儿童权利受到侵犯。⁵⁶ 面对办理收养可获得大量资金的可能性，许多原籍国无论实际需要也要确保有儿童可供收养。例如，在越南，要求各机构在办理收养前提供人道主义援助。⁵⁷ 提供发展援助的不利影响是鼓励原籍国“采购”可予收养的儿童；在多数情况下，援助无助于为儿童提供替代性照料。

64. 同样，跨国收养对儿童保育机构的直接捐款——被视为已下达收养令儿童的“养育费”——增加了非法收养的风险。这些费用一般不固定，往往远远超过当地花销，表明有利润驱动的计划。例如，在海地，儿童保育机构收取固定数额用于已选定儿童的养育费；这笔款项相当于收养成本的一半以上，与当地生活费用无关。⁵⁸

3. 中介的作用

65. 私人机构居中办理跨国收养，意味着这些机构也可能诉诸违规做法。未经授权成为获证收养机构的私人机构尤其如此。⁵⁹ 这些机构通常向预期收养父母收取费用，为其业务筹措经费。一个机构如果揽不到可予收养的儿童，经费便没有着落，于是便使用各种方法和接受各种条件，鼓励实施非法行为和违规做法。在有些情况下，对可予收养儿童的需求引起机构间的不健康竞争。收养机构经常

⁵³ 见 https://assets.hcch.net/upload/wop/factsheet_finasp_en.pdf。

⁵⁴ 见 https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_en.pdf。

⁵⁵ 见 <https://travel.state.gov/content/adoptionsabroad/en/country-information.html>。

⁵⁶ CRC/C/ESP/CO/3-4。

⁵⁷ 见 https://www.unicef.org/vietnam/Eng_Adoption_report.pdf, pp. 57-65。

⁵⁸ 见 www.ibesr.com/fichier/haiti-Co%C3%BBt%20de%20la%20proc%C3%A9dure%20d'adoption.pdf。

⁵⁹ 见 <https://assets.hcch.net/upload/adoguide2en.pdf>。

声称它们不知悉违规做法或对原籍国中介缺乏控制权。然而，往往与洗钱相联系的违规做法背后的经济利益让人对这些说法提出质疑。

66. 当收养机构与儿童保育机构建立特殊关系时，产生了非法收养的另一种可能。当保育机构未经注册或其业务依赖收养机构的付款时，风险更大。⁶⁰ 如上所述，需要付款意味着替代性照料机构必须确保不断供应可予收养的儿童，才能保证其生存，不论实际的儿童保护需要如何。

4. 规避 1993 年《海牙公约》

67. 非为 1993 年《海牙公约》缔约国的原籍国办理跨国收养，可能存在较高非法收养风险。一些主要原籍国，如埃塞俄比亚、俄罗斯联邦和乌克兰，尚未加入《公约》，意味着许多跨国收养不能利用其中的保障条款和保护措施。⁶¹ 《公约》缔约国在与非缔约国的关系中，预计将尽可能按实际需要适用《公约》的标准和保障。⁶²

68. 尽管尚未加入 1993 年《海牙公约》的原籍国与接收国之间已签署一些双边协定，⁶³ 但这些协定往往不符合《公约》的标准，推迟了非缔约国加入《公约》的进程。此外，这些协定的存在增加了接收国对原籍国的不适当压力，不论实际需要如何也要进行跨国收养。⁶⁴

E. 防止和打击非法收养的措施

69. 各国采取了各种措施，防止和打击导致买卖儿童和非法收养的非法行为和违规做法。但是很少有国家采取措施应对大规模非法收养事件；即使有的国家做了，多半也因公民社会，特别是受害者组织的持续呼吁而被迫为之。尽管如此，没有战略来解决为非法收养提供滋生土壤的系统性问题，也没有战略来确保收养只根据儿童最大利益并按照国际规范及标准来进行。

1. 国家儿童保护制度

70. 儿童保护和替代性照料制度的设计、组织、经费来源和监督，对这些机构卷入可导致非法收养的违规做法的程度影响很大。例如，主要依靠私人住宅设施

⁶⁰ Flavie Fuentes, Hervé Boéchat and Felicity Northcott, *Investigating the Grey Zones of Intercountry Adoption* (International Social Service, 2012), p. 92。

⁶¹ 见 <https://assets.hcch.net/docs/f9f65ec0-1795-435c-aadf-77617816011c.pdf>。

⁶² 见 https://assets.hcch.net/upload/adoguide_e.pdf。

⁶³ 所有主要接收国都是 1993 年《海牙公约》的缔约国。

⁶⁴ 见 www.mfof.se/Documents/remissvar-och-rapporter/Report%20to%20Swedish%20Government%20March%202015%20-%20Commission%20conc%20bilateral%20agreements%20on%20intercountry%20adoption.pdf。

提供替代性照料，很有可能发生非法收养。此外，在这种安排盛行的国家，往往难以实施必要监督，以确保国际标准得到遵守。⁶⁵

71. 荷兰一个咨询委员会认为，跨国收养对原籍国儿童保护制度的发展具有负面影响，存在跨国收养后，提供的服务质量反而降低。它呼吁各国政府为保护原籍国儿童，支持国家儿童保护制度的运行和发展。⁶⁶

2. 收养程序的监管和监督

72. 各国已采取各种措施，规范和控制收养程序，以期防止和处理非法行为和违规做法。本节所述的多数措施适用于跨国收养，反映了原籍国和接收国努力解决影响这种收养的众多非法行为和违规做法。⁶⁷

禁止私人和独立收养

73. 私人和独立收养是在没有主管部门监督下发起和办理的，因此往往涉及违规做法。⁶⁸ 这类收养不符合 1993 年《海牙公约》。⁶⁹ 然而，尚未加入《公约》的原籍国经常发生此类收养，有关程序和做法可能低于国际标准。一些接收国也允许从非为《公约》缔约国的原籍国进行私人和独立收养。⁷⁰ 这种情况可能促使那些决心不计任何代价收养儿童的人转向非《公约》缔约国的国家。

收养机构的认证和监督

74. 1993 年《海牙公约》允许收养机构在办理跨国收养方面发挥关键作用。《公约》要求收养机构必须得到接收国认可，并经原籍国授权，才能在该国开始业务。获得认证可以办理跨国收养的机构应该拥有一支足够大的多学科专业人员队伍。还应至少在“其组成、运作和财务状况”方面接受主管部门监督，包括对网站的定期监督，以“检查其信息的质量、准确性和时效性”。⁷¹

75. 接收国对收养机构需要认证的态度各不相同，有些接收国只认证少数有资源可提供所有必要专业服务的机构，并对其进行有效监督；⁷² 也有些国家认证

⁶⁵ 见 www.alternativecareguidelines.org/Home/tabid/2372/language/en-GB/Default.aspx。

⁶⁶ 见 https://www.rsj.nl/binaries/Samenvatting%20Interlandelijke%20adoptie%20Engels%2020161101_tcm26-176572.pdf。

⁶⁷ 关于执行 1993 年《海牙公约》良好做法的第 1 号指南规定，缔约国没有义务参与某种程度的跨国收养(见第 8.2 节——限制跨国收养)。见 https://assets.hcch.net/upload/adoguide_e.pdf。

⁶⁸ 保卫儿童国际，“独立跨国收养的联合调查初步结果(1991 年，日内瓦)。

⁶⁹ 见 https://assets.hcch.net/upload/adoguide_e.pdf。

⁷⁰ 见 www.diplomatie.gouv.fr/fr/adopter-a-l-etranger/comment-adopter-a-l-etranger/le-guide-de-l-adoption-a-l/。

⁷¹ 见 <https://assets.hcch.net/upload/adoguide2en.pdf>。

⁷² 丹麦有一个获证机构；芬兰、挪威和瑞典各有三个获证机构。

多个不同机构。⁷³ 然而，认证无法保证专业服务。收养机构的专业精神和道德水准得不到有效监督和审查，才是一个重大问题。

限制原籍国内或与原籍国有联系的收养机构

76. 原籍国和接收国负有共同责任监管希望从事跨国收养业务的获认证机构的数量，将收养数目限制在法定可收养儿童数量的范围。⁷⁴ 当原籍国政府授权太多机构在其境内开展活动时，这些机构必然通过竞争来寻找和获得“可收养”儿童，于是对其活动进行有效监督变得很困难。当一个国家的收养机构与其他国家的机构合作时，对所构成的机构活动网络进行有效监督则更加困难。

限制对预期收养父母的批准

77. 在可收养儿童人数相对较少时，向无限数目的预期收养父母颁发“适合收养证书”是危险的。这种差异不仅令预期收养父母沮丧失望，得不到满足的需求还可能促使预期收养父母考虑涉及违规做法的其他选择。他们还可能要求接收国主管部门作出更大努力，寻找更多可收养儿童来源，一般而言在未加入 1993 年《海牙公约》的原籍国中寻找这类儿童来源。

限制收养申请的递送

78. 原籍国一些中央主管部门认为设定配额是一项积极措施，可以过滤需求，缓解来自接收国的压力。另一些中央主管部门则指出，配额是按照实际需求决定的，因此不可能解决过度需求引起的问题。非政府组织联合会——国际社会服务处一贯主张“让文件逆向流转动”，以确保按儿童最大利益原则处理跨国收养。逆向流转是指在预期收养父母对某一需要收养的儿童提出请求时，才将收养申请送交原籍国当局。⁷⁵

防止从原籍国迅速增加收养

79. 接收国的中央主管部门有时努力地从规章和程序不那么严格的尚未加入 1993 年《海牙公约》的原籍国完成儿童收养程序。这样做可以大量增加有关国家的跨国收养数目，直至认识到需要采取措施解决由此产生的违规做法。⁷⁶

⁷³ 美国有 184 个获证机构，法国有 32 个此类机构。

⁷⁴ 见 <https://assets.hcch.net/upload/adoguide2en.pdf>。

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ David M. Smolin, “Child laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: the future and past of intercountry adoption”, *University of Louisville Law Review*, vol. 48, No. 3 (2010), p.471。

3. 对违规者问责和对受害者补救

80. 对非法收养很少进行调查，对违规者也鲜有起诉，部分原因是没有对非法收养所涉及的违规做法进行治罪的全面法律。非法收养中的许多非法行为被单独定为轻罪(如伪造文件罪)，惩治也很少反映犯罪的严重程度。此外，非法收养的调查通常不是依职权进行的，而是要求单方面投诉。⁷⁷ 也没有任何战略对参与买卖和贩运儿童以及非法收养儿童的犯罪网络进行刑事调查和起诉。因此，参与非法收养活动的个人和犯罪网络很少被起诉，从而助长了有罪不罚现象。

81. 参与非法收养的当事方因担心可能受到牵连，不愿报告或谴责涉嫌违法的行为。亲生父母是显而易见的例外，至少是未经知情同意其子女遭绑架或收养的父母；令人遗憾的是，他们也不可能提出投诉，因为许多人担心这样做的后果，也缺乏适当的知识和补救的渠道。大多数收养父母不完全知道收养过程是否存在非法或犯罪行为，⁷⁸ 尽管在收养过程之中或之后可能心存疑虑。准父母或养父母对此种疑虑的反应取决于多种因素，包括担心受到直接牵连，以及评估过向主管部门报案的可能后果。收养父母的投诉和合作可能增加刑事调查和起诉成功的机率。

82. 接收国积极发现非法行为和违规做法的一个范例是应对跨国收养涉嫌贩卖儿童指控的议定书，这是澳大利亚政府针对收养父母和被收养人对跨国收养中的绑架、买卖和贩运关切而制定的。⁷⁹

83. 一旦发现违规做法迹象，就立即对个人收养和收养制度进行调查。2014年，哈萨克斯坦总检察院在发现被海外收养儿童的数据不准确后，对跨国收养中涉嫌买卖儿童问题进行了调查，结果复查并取消了法院的跨国收养决定。⁸⁰ 然而，接收国对本国国民安排非法跨国收养的调查和起诉的情况不多。

84. 危地马拉是少数努力调查和起诉以捣毁犯罪团伙的国家之一。2011年，在联合国支持的反对危地马拉有罪不罚现象国际委员会的支持下，检察署证实有涉嫌为非法跨国收养而贩运儿童的犯罪团伙存在，由住宅设施的业主经营，律师、书记官和法官也共谋实施。⁸¹ 尽管已对参与者判罪，但案件本身表明如何平衡

⁷⁷ David M. Smolin, foreword to Brian H. Stuy, "Open secret: cash and coercion in China's international adoption program", *Cumberland Law Review*, vol. 44, No. 3 (2014), p. 359.

⁷⁸ 投影片介绍，见 https://works.bepress.com/david_smolin/12。

⁷⁹ 见 <https://www.ag.gov.au/FamiliesAndMarriage/IntercountryAdoption/Documents/Protocolforrespondingtoallegationsofchildtraffickinginintercountryadoption.pdf>。

⁸⁰ 见 <http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releasy/vystuplenie-generalnogo-prokurora-ashata-daulbaeva-na-zasedanii-kollegii> and information elicited through a questionnaire.

⁸¹ 见 www.cicig.org/index.php?page=01080-2009-00470。

收养当事各方(被收养人、收养父母和亲生父母)相互冲突的需求和愿望与维护司法正义之间着实困难。⁸²

85. 在处理所有系统性非法收养事件中，各国必须确保对受害者的补救，包括赔偿受害者和支持被收养人追本溯源。被收养人试图了解遭“遗弃”和非法收养背后真相的经历，以他们遇到的障碍和主管部门的良好做法将很有说服力。⁸³ 各国在逐步努力协助寻亲进程。例如，大韩民国收养事务处和卫生和福利部编制了一本收养手册，其中列出寻找出生家庭应采取的各个步骤。寻求真相和出身是跨国被收养人协会关注的主要问题之一。⁸⁴ 但是，这种举措仍然很少。

4. 非法收养和过渡司法

86. 刚刚摆脱战乱或专制政权的不同国家，因过去发生的大规模侵权事件，面临大量系统性非法收养指控。然而，只有极少数国家对受害者寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生的呼吁作出了反应，但无一以全面的方式这样做。⁸⁵ 阿根廷率先行动，通过寻求真相和追究责任来应对这些问题，特别是强迫失踪指控。⁸⁶ 遗传追踪和建立国家遗传数据库对查明被非法收养的失踪儿童和努力进行司法问责发挥了重要作用。此外，“失踪”儿童现在已是成年人，也积极主动地弄清自己的出身，一些人还在起诉收养父母方面发挥作用。⁸⁷

87. 尽管政权更迭后采取了过渡司法措施，为寻找亲生父母提供帮助，但是如果此种侵权行为是国家容忍或直接实施的，也可以利用同样原则回应其他大规模非法收养受害者寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生的要求。国家对这种案件作出的少数回应是零打碎敲的，而且呈现拒绝、抵抗、承认和援助相互交织状态。只有澳大利亚是一个例外。2012年参议院公布了对以前强制性收养政策和做法的调查结果及建议。发布调查结果和建议的决定，是一次通过立法、机构和政策改革，寻求真相、承认过去不法行为、提供赔偿和保证不再发生的实践。⁸⁸

⁸² www.iss-ssi.org/images/News/Illegal_Adoption_ISS_Professional_Handbook.pdf。

⁸³ 同上。

⁸⁴ 见 <https://justicespeaking.wordpress.com>。

⁸⁵ 寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员强调必须采取全面方针处理严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为。如设立本任务的决议所述，这一方针以一种全面的相辅相成的方式把寻求真相、司法举措、赔偿和保证不再发生的各项要素结合起来(见 A/HRC/21/46)。

⁸⁶ 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第二十五条规定对以下行为予以惩处：非法劫持遭受强迫失踪的儿童、其父母或法律监护人遭受到强迫失踪的儿童以及伪造、藏匿或销毁证明有关儿童真实身份的文件。

⁸⁷ Michelle Harvey-Blankenship, Phuong N. Pham and Rachel Shikegane, “Genetic tracing, disappeared children and justice”, Innocenti Working Papers (UNICEF, 2010)。

⁸⁸ 见 www.aph.gov.au/parliamentary_business/committees/senate/community_affairs/completed_inquiries/2010-13/commcontribformerforcedadoption/report/index。

88. 国家对过去大规模或有系统非法收养事件受害者寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生的呼声，要么不予理睬，要么不着力解决。公开承认过去不法行为的案例十分罕见，取决于负责者的意愿，而且涉及具体行动。此外，公开调查以披露真相和承认受害者经历的工作也没有完成，没有解决所有受害者的关切。⁸⁹ 因此，受害者提出的承认、道歉和补救的要求尚未得到满足。⁹⁰

5. 跨国合作

89. 海牙国际私法会议设立的跨国收养收费问题专家组和预防与处理跨国收养中非法做法工作组制订了具体解决办法。⁹¹ 前者编写了跨国收养收费问题说明和收养相关费用表格，并请 1993 年《海牙公约》缔约国公开提供收费细节。此外，海牙会议有时在联合国儿童基金会支持下，向原籍国提供建立或加强国家儿童保护制度的技术援助，包括为《公约》实施和执行创造条件。

90. 在跨国收养方面，人们呼吁发生非法收养或面临高度脆弱局势的接收国和原籍国作出协调一致努力。2004 年印度洋海啸后，原籍国和接收国在儿童基金会和海牙国际私法会议的支持下表示，它们不会在海啸发生后立即实行跨国收养。⁹² 在 2010 年海地⁹³ 和 2015 年⁹⁴ 尼泊尔的地震之后也作出同样的决定。

四. 结论和建议

A. 结论

91. 非法收养，即涉嫌绑架、买卖和贩运儿童等罪行的收养，或通过其他非法行为或违规做法办理的收养，如缺乏亲生父母的正式同意，存在欺诈和不当经济利益，违反多项儿童权利规范和原则，包括儿童最大利益原则。

92. 各国不愿意积极解决非法收养问题。对非法收养不加问责，对受害者不予补救，是主要关切问题，部分原因是缺乏将非法收养定为独立犯罪的全面国家立法。此外，调查和起诉很少针对参与系统性非法收养的犯罪网络，往往有国家共谋。对非法收养行为的惩治很少反映这类罪行的严重性。

⁸⁹ 关于爱尔兰，见 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/IRL/INT_CEDAW_NGO_IRL_21867_E.pdf。

⁹⁰ 关于西班牙，见 <http://sosbebesrobadosmadrid.com> and <http://anadir.es>；关于联合王国，见 <https://movementforanadoptionapology.org>。

⁹¹ 见 <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption>。

⁹² 见 <https://www.unicef.org/protection/Separated-20Children-20Guiding-20Principles-20Tsunami%281%29.pdf>。

⁹³ 见 <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4933&dtid=28>。

⁹⁴ 见 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51213#.WC3JDuQppfc。

93. 为了有效防止和根除非法收养，各国必须采取措施，解决收养制度持续存在的推动和拉动因素以及产生非法收养的环境。在跨国收养问题上，原籍国和接收国负有解决系统性非法收养问题的共同责任。现行制度不仅方便和鼓励非法收养，而且接受助长此类收养的措施。非法收养得以肆虐的一个主要原因是获取跨国收养儿童可以得到的经济利益水平。只要收养收费和费用不合理，不透明，只要涉及捐款和捐赠，就将继续存在办理非法收养的巨大诱惑。

94. 此外，原籍国和接收国负有共同责任，确保国家曾容忍或积极实施的大规模非法收养行为受害者寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生的权利。各国必须承认它们对非法收养的责任，预先制定战略和采取综合性措施，确保问责和向受害者提供补救。

B. 建议

1. 在国家层面

95. 特别报告员请所有国家：

(a) 批准《儿童权利公约》及其三项任择议定书，以及 1993 年《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》，并将 2009 年《儿童替代性照料准则》纳入国家法律；

(b) 制定明确和全面法律，禁止非法收养，将其定为独立刑事犯罪，而且对非法收养涉及的买卖和贩运儿童行为进行惩治，惩治应反映罪行的严重性；

(c) 审查国家法律和条例，以确保它们无助于创造或维持有利于非法收养的环境；

(d) 加强有效的国家儿童保护制度和增加这方面投入，除其他外，增加对弱势家庭的支持，提供替代性儿童照料措施，其中收养特别是跨国收养应遵守“辅助性原则”和确保儿童最大利益，建立充分的出生登记机制；

(e) 建立和执行统一和公认的收养程序，包括对儿童各项权利进行全面评估，禁止私人和独立收养；

(f) 为国内和跨国收养制定明确程序规定和保障措施，包括在确定可予收养问题上，建立有效和资源充足的机制来监督收养过程，特别是严格核实被宣布为孤儿的任何儿童的背景及其文件；

(g) 特别注意在国际商业代孕案件中使用收养令建立亲子关系，确保收养令与儿童的权利和最佳利益相一致，以避免通过国际商业代孕出生的儿童被非法收养；

(h) 建立和实施标准化信息系统，以获取和分享国内和跨国收养、待收养儿童及其家庭和背景准确可靠数据；

(i) 建立机制解决被收养人、养父母和生父母对收养情况的关切，协助寻亲和酌情满足赔偿请求，必要时提供适当心理社会支持；

(j) 确保非法收养受害者了解自己出身的权利和获取这些权利的信息，为此促进受害者组织的工作，包括协助他们寻找亲生父母或子女；

(k) 确保大规模非法收养受害者有权寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生，为此改革曾参与或无力防止侵权的机构，保证受害者有效和有意义地参与全面补救措施的设计和实施；

(l) 采取有效措施，防止受武装冲突和自然灾害影响儿童成为非法收养受害者。

96. 具体在跨国收养方面：

(a) 中央主管部门应确保有效监督获证收养机构的活动，保证其活动的透明度和问责；

(b) 接收国政府应根据可能需要国外收养儿童人数的实际评估结果，限制与某一个国家联系的获证收养机构数量，当其数量超过客观需要时，原籍国政府应对获证机构拒绝核准；

(c) 各国政府应清楚认识到需要将预期收养父母的批准件数与预期可被收养人数保持一致，采用更严格的批准标准，并提供更全面资料，包括接收国用以报告和揭露非法做法的机制，改进对预期收养父母的咨询和强制他们作好准备；

(d) 在与非 1993 年《海牙公约》缔约国的国家打交道时，身为《公约》缔约国的接收国应尽可能按实际需要适用《公约》标准和保障措施，防止其国民和机构造成一种非法收养肯定发生的情况，并协助非《公约》缔约国国家的主管部门制止这种流动；

(e) 正式收费必须足以支付经费开支，应详细公布收费细节，供公众询问；

(f) 发展或人道主义援助的提供不得与批准同意收养挂钩；

(g) 捐助和捐款应与收养明确分开；

(h) 必须禁止机构或预期收养人向住宅式保育机构支付款项，包括向等待收养令的儿童支付“照顾费用”；

(i) 应取消国家和/或机构设置的年度配额，并采取“让文件逆向流转”办法，拒绝接受任何提出时尚未有已确定需要国外收养儿童对象的申请；

(j) 各国政府应确保协调和公正地向原籍国提供任何技术援助，例如在海牙国际私法会议跨国收养技术援助方案的斡旋下提供此种援助。

2. 在国际层面

97. 特别报告员请国际社会和国际机构：

(a) 增加技术合作，在原籍国建立和加强有效的儿童保护制度；

(b) 在处理非法跨国收养事件时，接收国之间、原籍国之间、接收国与原籍国之间应在 1993 年《海牙公约》、《国际儿童拐骗事件的民事问题公约》和《关于在父母责任和保护儿童措施方面的管辖权、适用法律、承认、执行和合作的海牙公约》框架内加强合作；

(c) 支持建立过渡时期司法和非法收养问题国际专家机构，就如何向大规模非法收养受害者提供补救和通过适当法律、政策和体制改革防止进一步侵权提供咨询和鼓励采取措施。

98. 1993 年《海牙公约》缔约国应：

(a) 承认和鼓励海牙国际私法会议的跨国收养收费问题专家组和预防与处理跨国收养中非法做法工作组，使它们能够提出具体建议，改变造成非法收养猖獗的环境；

(b) 增加海牙国际私法会议的资源，使 1993 年《海牙公约》实际运作特别委员会能够定期召开更多会议，并确保原籍国能够出席这些会议；

(c) 鼓励海牙会议汇编关于暂停跨国收养的良好做法和经验教训。

99. 儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会应要求《儿童权利公约》及其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》缔约国提交资料，说明转达对非法收养和国际商业代孕安排的关切，特别是在编制供委员会审议的定期报告时这样做。

100. 国家人权机构和民间社会组织应在普遍定期审议进程和儿童权利委员会审查缔约国报告的范围内表达对非法收养和国际商业代孕安排的关切。