

兒童權利公約推動歷程與未來挑戰

簡慧娟・吳慧君

兒童權利公約國內法化重要里程碑

1989 年 11 月 20 日	聯合國通過「兒童權利公約」
2014 年 6 月 4 日	總統公布「兒童權利公約施行法」
2014 年 11 月 20 日	「兒童權利公約施行法」正式施行
2014 年 11 月 25 日	「行政院兒童及少年福利與權益推動小組」配合兒童權利公約施行法修訂設置要點，調整任務
2015 年 11 月 18 日	發布「兒童權利公約優先法規檢視清單」
2016 年 4 月 22 日	立法院審議通過我國擬加入聯合國「兒童權利公約」條約案
2016 年 5 月 16 日	總統簽署「兒童權利公約」加入書
2016 年 11 月 17 日	發布「兒童權利公約首次國家報告」

壹、前言

西元（以下同）1989 年聯合國通過兒童權利公約（the convention on the right of the child，下稱 CRC），為國際社會保障兒童少年（下稱兒少）人權的基本承諾，目前共有 197 個成員（member states）批准或加入，為共識度最高的國際公約。CRC 任擇議定書共 3 部：《關於兒童捲入武裝衝突問題之兒童權利公約任擇議定書》有 162 個成員簽署、《關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情問題之兒童權利公約任擇議

定書》有 172 個成員簽署，以及《關於設定來文程序之兒童權利公約任擇議定書》為補充有關兒少權利受侵犯，無法在本國獲得解決，直接向聯合國兒童權利委員會申訴之相關程序，目前有 25 個成員簽署。

臺灣礙於國際政治因素無法成為 CRC 締約國，繼 2009 年、2011 年「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法施行法」（下稱兩公約施行法）和「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」陸續通過，強化非政府組織（下稱 NGO）以施行法方式推動 CRC 國內法化

的決心，在立法部門及民間團體的努力下，於 2014 年 3 月 19 日提案「兒童權利公約施行法」草案、5 月 20 日三讀通過「兒童權利公約施行法」，為國內兒少權益之保障開啓新的一頁。

CRC 施行法推動迄今 2 年餘，本文僅以行政部門角度，對於政策參與過程中，由制定 CRC 施行法立法經過、CRC 施行法推動歷程與面對的困難以及未來展望，予以整理與回顧。

貳、制訂兒童權利公約施行法立法經過

一、NGO 倡議推動 CRC 施行法

1992 年國內「國際終止童妓協會臺灣委員會」(2009 年 7 月更名為「台灣展翅協會」)等 NGO 開始推動簽署或加入 CRC 運動。2000 年「中華民國兒童人權協會」也結合其他 27 個民間社團成立「臺灣加入聯合國兒童權利公約推動聯盟」，藉以提升及改善國內兒童人權，NGO 並就我國加入 CRC 持續向聯合國進行遊說(註 1)。

2003 年後，部分 NGO 在歷次「兒童及少年福利法」修法中，逐步將公約的精神和原則納入修法提案，推動另一種 CRC 國內法的方式，建立現行「兒童及少年福利與權益保障法」雛型。

2009 年及 2011 年，「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」(下稱兩公約)及「消除對婦女一切形式歧視公約」相繼以施行法方式在國內推動，國際公約以施行法方式更具體落實

於國內。2012 年國內關心兒童人權的民間團體再度結合成立「推動兒童權利公約國內法化 NGO 行動聯盟」，倡議以施行法方式推動 CRC。兒少團體為推動 CRC 施行法，透過記者會、拜會行政和立法部門，並草擬「兒童權利公約施行法」草案。

2012 年 9 月台灣展翅協會邀請聯合國兒童權利委員會前主席 Japp E. Doek 來華並晉見馬前總統，馬前總統表示，儘管我國失去聯合國代表權，但仍可透過制定施行法方式，讓公約成為國內法，以確保兒少權益，並責成前內政部兒童局(組改後業務移撥衛生福利部社會及家庭署)規劃，加速以施行法方式推動 CRC 國內法化之動力。

二、行政部門致力於落實並修正現行法規

1990 年代政府透過外交協助 NGO 出席各種國際會議，於國內外場合趁勢發聲。1993 年 3 月間外交部陳前部長金炎在立法院首次公開宣示我國遵守 CRC 精神；1995 年 6 月陳前次長錫蕃函復「國際終止童妓協會」負責人 Ron O's Grady 表達我國落實 CRC 內容並履行政府義務之意願與決心；1995 年 9 月發表聲明，重申我國遵守 CRC 之精神與決心，呼籲各國審視我國無法簽署或加入 CRC 之不公平。1999 年 11 月 20 日國際兒童人權日我國成立內政部兒童局，為回應 NGO 關切我國加入 CRC 議題，首任局長劉邦富親赴外交部就加入 CRC 程序進行溝通與了解。但礙於外交困境，行政部門仍以完備國內法制為

要，以 CRC 為藍本逐步修正兒少相關法規。

2003 年合併兒童及少年福利法，成為兒少福利保障的主要法規，2011 年該法更大幅度納入 CRC 有關「權益」新概念並修正名稱為「兒童及少年福利與權益保障法」，包括身分、健康、安全、受教育、社會參與、表意、遊戲休閒與發展機會、擴大隱私權保障等權益，條文由 76 條增列至 118 條，該法逐步成為兒少權益保障之基本法律。

對於 NGO 倡議推動 CRC 施行法，行政部門持保留態度，主要理由有二：兒少法經多次大幅度修正，均以 CRC 為圭臬，公約保障已落實於我國法制；我國甫通過兩公約施行法，該公約亦載明兒少人權保障。為求審慎，前內政部兒童局於 2013 年 7 月委託國立中正大學進行「推動聯合國兒童權利公約國內法化」研究並召開多次座談會，各界對於以施行法方式推動國內法仍有歧見（註 2）。主管機關仍就各界意見研議未來短中長程推動作法並訂定推動期程，於相關法制如何具體落實，提出可行之辦法，以具體維護兒童福利與權益。值此之時，立法部門並提出具體草案。

三、立法院審查通過兒童權利公約施行法

2013 年 12 月 5 日立法院王育敏委員等 18 人臨時提案「請行政院兒童及少年福利與權益推動小組，儘速研議推動兒童權利公約國內法化具體措施」。2014 年 4 月 16 日立法院第 8 屆第 5 會期外交及國防、

社會福利及衛生環境委員會第 1 次聯席會議，審查王育敏委員等 28 人擬具「兒童權利公約施行法草案」。會中衛生福利部（下稱衛福部）說明，CRC 尚未經立法院審議，CRC 施行法先予通過，其法制程序，似與國內其他施行法不同，經於立法院審查會上討論（註 3），經審查會審議完竣，並於 2014 年 5 月 20 日完成三讀程序，經總統於 2014 年 6 月 4 日公布，自 2014 年 11 月 20 日起（聯合國兒童權利公約 25 週年）施行。

參、兒童權利公約施行法推動情形

一、專責小組設置及推動（§ 6）

依 CRC 施行法第 6 條（註 4）規定，行政院應成立兒童及少年福利與權益推動小組（註 5）（下稱行政兒權小組）定期召開會議，協調、研究、審議、諮詢並推動 CRC 相關工作。

依行政院兒童及少年福利與權益推動小組設置要點，其幕僚作業由衛生福利部（社會及家庭署）負責，每四個月召開，並擬具落實 CRC 推動計畫，俾據以推動及落實執行各項工作。該計畫內容涵蓋法規檢視、國家報告報告、教育宣導三項主軸，推動過程並視議題邀請專家學者、NGO（註 6）不定期召開諮詢會議，對政府部門落實 CRC 施行法操作流程提供實質建議，包括法規檢視作業流程、優先法規審認機制、教育師資料庫建置作業、國家報告撰擬流程、申訴機制適法等。

二、國家報告（§ 7）

（一）撰擬國家報告

依 CRC 施行法第 7 條（註 7），政府應於 CRC 施行後 2 年內（2016 年）完成 CRC 首次國家報告，並依 CRC 施行法第 6 條規定，向行政院兒權小組提出國家報告。

依據國際人權文書－國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則，各國際公約國家報告有其範定之大綱、內容與格式。為先了解相關規定及他國國家報告撰寫方式，社家署爰於 2015 年 4 月進行資料蒐集，7 月邀請相關機關、NGO 與專家學者共同參與訂定「兒童權利公約首次國家報告撰寫流程」與部會分工。自 2015 年 7 月起至 2016 年 8 月間，先就 CRC 首次國家報告期程、格式、權責分工召開 3 次諮詢會議，其後經 18 場次國內審查會議、8 場次公聽會及 7 場次定稿會議，完成國家報告之撰擬。除定稿會議外，其餘各場次會議係由行政院兒權小組委員輪流主持，邀請 NGO、專家學者及相關機關與會，歷次修正稿件均公開於社會及家庭署（以下稱社家署）及 CRC 資訊平臺，並於 2016 年 10 月 5 日提報行政院兒權小組確認，同年 11 月 9 日奉行政院正式核定，11 月 17 日舉辦「兒童權利公約首次國家報告發布記者會」，邀請國內外專家共同向各界發布。

（二）國際審查籌備作業

為使國際審查作業能符合聯合國規

定，並建立政府與 NGO 中立的溝通平臺，經提報行政院兒權小組第 6 次會議同意，參考兩公約經驗（註 8）邀請總統府人權委員會委員（3 位）、行政院兒權小組委員（3 位）、具國際合作交流經驗或熟悉公約運作之專家學者（2 位）及 NGO 代表（2 位），於 2016 年 4 月 8 日成立「兒童權利公約首次國家報告國際審查諮詢小組」（10 人小組（註 9）），由委員輪流擔任主席，研商並決定國際審查相關事宜，包括邀請委員建議名單、國家報告作業流程建議、國際審查會議場地、期程、議程、NGO 與兒少報告繳交作業等，各建議事項提報行政院兒權小組確認。

諮詢會議委員對於秘書組所提諮詢事項提出諸多建設性建議，經提報行政院兒權小組做成決議。其中也針對國家報告審查過程是否採行與聯合國相同之進行方式等議題進行討論，例如：對於 NGO 參與國際審查會議是否公開議題、如何提高兒少議題能見度又避免不慎揭發兒少隱私以及兒少報告如何提出等。目前國際審查會議籌備作業，業確認將邀請具 CRC 國家報告國際審查經驗及相關專業之國際獨立專家共 5 人，組成「中華民國兒童權利公約首次國家報告國際審查委員會」擔任審查委員；並參考聯合國 CRC 國家報告流程訂定作業期程，目前規劃於 2017 年 11 月辦理國際審查會（註 10）。

三、法規檢視作業（§ 9）

依 CRC 施行法第 9 條（註 11）規定，政府應於施行後 1 年內（2015 年）提出優

先檢視法規清單，3 年內（2017 年）完成法規之增修或廢止及行政措施之改進，5 年內（2019 年）完成其餘法規制（訂）定、修正或廢止及行政措施改進。

為於施行後一年內提出優先檢視法規清單，法規檢視採三軌併行：首先，邀請立法院等 4 院及行政院各部會建立「法規檢視流程」及「工作表」，由各級政府共同進行檢視主管法規後，依限提報檢視成果，檢視過程強調 NGO 及專家學者參與的外部檢視機制；其次，委託國立中興大學團隊進行兒少法規檢視，召開 4 場次焦點團體蒐集各界意見，將成果與各部會逐條審認；其三，透過行政院兒權小組歷次會議之專案報告，併同進行法規檢視。

2015 年間的法規檢視作業，從立法院、司法院、監察院、考試院與行政院各部會，乃至各縣市政府的全體動員下，從近 3,000 件與兒少相關之法規，歸納為 10 類，就其中 30 部法規計 386 條進行討論，經邀集學者專家、民間團體依其內容，歷經多次審議，最後列入「優先檢視法規（註 12）」計有 13 部法規共 18 條條文（註 13），包括「民法」訂婚與結婚年齡，男女不同年齡之差別、「入出國及移民法」相關法規對外籍或大陸籍父母與本國籍兒少是否與「親子不分離原則」相符合、「廣播電視法」應擴大將少年納入保護主體、教育部主管法規增加「兒少表意權」及校園霸凌檢舉者的個資保密、大法官解釋第 664 號對少年事件處理法「少年虞犯」的檢討等兒少權益重要議題。

依據「兒童權利公約法規檢視作業流

程」除於 CRC 施行法施行之第一年，先就明顯違反兒少權益之虞之法規列入優先檢視法規清單外，並應於 2016 年 11 月前完成法律案之全面法規檢視。目前各單位檢視結果，違法應修正者共引渡法第 2 條及兒童及少年性剝削防制條例第 45 條，其餘經回復無違反，或未依前開流程引進外部檢視機制，確實有檢討空間。

四、研議申訴機制（§ 4）

依 CRC 施行法第 4 條（註 14）及第 6 條第 1 項第 5 款規定略以，為避免兒童及少年權利受到不法侵害，行政院兒權小組應接受涉及違反公約之申訴。

聯合國為使締約國落實 CRC，除依 CRC 第 2 號一般性意見書鼓勵各國建立國家人權機構、兒童監察專員或類似獨立機構外，並於「設定來文程序之任擇議定書」規範 CRC 申訴機制，賦予個人向聯合國申訴的權利，依其前言意旨，兒少身為權利主體，因其身分之特殊性和依賴性，鼓勵各締約國建立適當機制，以使兒少得就侵權行為提出申訴，在國內獲得有效救濟。有關人權公約申訴機制之創設，查各人權公約施行法，僅 CRC 施行法及身心障礙者權利公約施行法有所範定。

衛福部就 CRC 申訴機制，於 2016 年 7 月 14 日召開「推動兒童權利公約施行法第十一次諮詢會議」，會中專家學者多以對行政院兒權小組辦理申訴表示質疑，意見略以：以行政院兒權小組作為 CRC 申訴機構，獨立性不足，不符 CRC 第 2 號一般性意見書所示獨立精神；與監察院受理並處

理人權陳情案件有所扞格，其妥適性容有質疑空間；又現行 CRC 施行法未賦予行政院兒權小組調查權與處分權，權限不足。案經提報行政院兒權小組第二屆第 1 次會議，決議請衛福部就申訴管道、程序及效益等研議，評估由行政院兒權小組辦理違反公約申訴案件之妥適性，研議修正 CRC 施行法第 6 條相關規定。

五、教育宣導（§ 6）

CRC 第 42 條規定，各締約國應以適當及積極方法，讓成人和兒童都能普遍知道 CRC 原則與規定，兒童權利委員會第 5 號一般性建議（有關公約落實的一般性措施）強調學校課程應納入 CRC 內容、及兒少工作者接受培訓的重要性。CRC 施行法 6 條第 1 項第 1 款亦明定行政院兒權小組應辦理公約之宣導與教育訓練。

我國 2015 及 2016 年間各級政府辦理 CRC 教育訓練達 273 場次，調訓人數約 4 萬人。衛福部並建置 CRC 資訊平臺（<http://CRC.sfaa.gov.tw>），另針對民眾、兒少及公務員之需求，編印「兒童權利公約逐條要義」、「小於 18：聯合國兒童權利公約兒童版」與數位學習教材，同時補助地方政府與 NGO 辦理多元宣導活動。

肆、落實兒童權利公約之優先議題與爭議

一、不與父母分離原則（§ 9）—尚有法規未盡符合

CRC 第 9 條第 1 項規定「締約國應確

保不違背兒童父母的意願而使兒童與父母分離。但主管機關依據所適用之法律及程序，經司法審查後，判定兒童與其父母分離係屬維護兒童最佳利益所必要者，不在此限。於兒童受父母虐待、疏忽或因父母分居而必須決定兒童居所之特定情況下，前開判定即屬必要。」，該條之基本原則為兒少不與父母分離，惟其並非完全禁止兒少與父母分離，乃係強調「分離」應具備正當法律程序、正當理由、分離後兒少保有與父母聯繫的權利。

經檢視現行有關外國人為我國兒少父母，其申請居留、繼續居留、主管機關撤銷或廢止（永久）居留相關規定，仍有未盡符合 CRC 第 9 條規定意旨，部分專家及 NGO 建議將父母與子女是否有會面交往之事實，納入是否准予繼續居留之要件，以維護新移民家長與其子女之團聚權，相關情形說明如下：

（一）依入出國及移民法第 31 條、大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法第 14 條，於居留期間，居留原因消失（如離婚確定），得准予繼續居留之條件，係以取得未成年親生子女監護權、受家暴經法院判決離婚等為限。惟實務上，多有外籍配偶母親由於條件不符致廢止居留許可遭強致出國。

（二）入出國及移民法第 23 條與外國護照簽證條例施行細則第 13 條第 1 項，均規定外國人居留臺灣的條件必須依附本國籍父母、或依附本國籍配偶，惟不得依附本國籍未成年子女，導致許多新移民家長雖能依入出國及移民法第 31 條獲准繼續居

留於臺灣，惟一旦離境後欲再度來臺，即受限於現行規定，而無從申請居留。

(三)入出國及移民法第 24 條對於外國人爲本國兒少之父母有曾經逾期停留、逾期居留及有妨害善良風俗行為者，移民主管機關不予許可居留；入出國及移民法第 32 條、第 33 條，對於判處一年有期徒刑確定之外國父母，移民主管機關撤銷或廢止（永久）居留許可。對於國家安全、社會治安維護與父母子女會面交往相互間之權益衡平考量，仍有討論空間。

二、少年司法與被剝奪自由兒少保護原則（§ 40、37）－行政、司法先行意見待整合

CRC 第 40 條第 2 項第(a)款規定：「任何兒童，當其作為或不作為未經本國或國際法所禁止時，不得被指稱、指控或認為涉嫌觸犯刑事法律。」聯合國兒童權利委員會第 10 號一般性意見指出「刑法甚至通常地列入一些條款，將有流浪、翹課、出走及其他行為的一些行為問題兒童列為罪犯，而這些問題行為往往是由於心理或社會經濟問題所致。尤其是，女孩和街頭兒童往往淪為被當作罪犯看待的受害者，此等也稱之為『身分罪』，這些行為如係成年人所為，並不被視為是犯罪。」委員會建議，締約國應廢除有關「身分罪」的條款，依法對兒少和成年人實行平等待遇。

我國大法官釋字第 664 號雖已認為，對少年事件處理法第 3 條第 2 款第 3 目規定，經常逃學或逃家之少年，依其性格及環境，而有觸犯刑罰法律之虞者，由少年

法院依該法處理之，係為維護虞犯少年健全自我成長所設之保護制度，尚難認其為違憲。惟第 26 條第 2 款及第 42 條第 1 項第 4 款規定，將少年收容於少年觀護所及裁定感化教育，限制經常逃學或逃家虞犯少年的人身自由，與憲法規定比例原則及保障少年人格權之意旨有違。就此，司法院刻正研擬限縮虞犯類型，嚴格虞犯構成要件，並對施用毒品之虞犯等採「行政先行」制度。

此外，有關觸法兒少安置議題，目前司法及行政部門對安置處所仍有不同見解，尚待整合：

(一)司法部門認為，按 CRC 第 37 條第 2 款規定，對兒童之逮捕、拘留或監禁應符合法律規定並僅應作為最後手段，基此，對於有偏差行為之兒童，如確有調整成長之環境必要，得裁定安置輔導或感化教育，縱裁定感化教育，基於福利先行與比例原則之考量，宜先交付家庭式社會福利機構收容，提供必要之協助，若逕交付封閉式、實施生活管理之少年矯正機關執行，除影響其個性發展外，且不易評估其生活適應或情緒發展之問題，以擬定適性之輔導策略，甚至易因機構化，而不利其社會化。

(二)行政部門認為，目前兒少安置機構多屬非封閉式機構，對於兒少偏差行為之約束效果十分有限，輔導密度不如封閉式矯正學校顯著。實務上，受安置之兒少仍會有適應不良或偏差行為出現，甚至逃離安置處所等情況，衡酌現有兒少安置機構輔導人力嚴重不足及專業人力高流動率

之實務困境，另感化教育少年為多次觸法、嚴重偏差行為或經撤銷保護管束、安置輔導等個案，其已歷經地方政府相關輔導無效而進入司法系統，因此，將有偏差行為或裁定感化教育之兒少交付兒少福利機構，除嚴重排擠一般兒童少年保護案件安置資源外，更不利是類司法兒少最佳利益之維護。感化教育之兒少仍以於封閉式機構或學校優先矯正其行為較為適宜，惟可檢視感化教育制度現況，改善教育專業不足且資源困窘等情形，增編少年矯正學校社工師、心理師、或納入行為治療、諮商輔導、社會工作、特殊教育等專業領域人員，以能增強目前少年矯正機構之功能，進而提供適性輔導。

三、獲得適當訊息/傳播媒體 (§17) 遊戲權與設施安全 (§31)－實務落實與觀念宣導待加強

(一)有關電影片分級審議委員組成，NGO 建議，除現行電影、兒少保護、兩性平權、法律等團體代表外，亦應納入兒少代表。就此，行政機關考量審議時段正值兒少上課時間，將影響其受教權；又分級審議以多數決決定分級，屬行政處分，倘業者因不服行政處分提出訴願訴訟，屆時將使兒少面臨判決爭議；且若影片為輔 12、輔 15、限制等級內容，將恐對參與分級之兒少生、心理造成傷害，經評估不宜納入兒少代表。惟除實際與會審議外，是否有其他蒐集兒少意見之機制或有檢討空間。

(二)我國對於應用軟體 APP 與網際網

路內容之管理與不法行為之處置，由各法令規定之主管機關依權責處理。任何人如在網際網路上散布或傳送猥褻或兒少性交易等內容，民眾可向警方舉證檢舉。傳送的網路內容如有害兒少身心健康，未採取明確可行之防護措施，或未配合網際網路平臺提供者之防護機制，使兒少得以接取或瀏覽，則由社政主管機關核處。NGO 質疑此一機制中，對於外國網站或 APP 取締能力；又 APP 類型多元難以分級，且單純分級無法完全避免兒少接取不當內容，如何要求業者自律或採取技術填補分級制度之不足，與主動查察之困難；以及網路分工影響取締時效，均有待努力。

(三)在兒少遊戲權部分，或有認為遊戲安全規範各場所附設兒童遊戲場種類繁多，各場所附設兒童遊戲場主管機關紛歧，致管理有漏洞，建議應有強化機關整合；另外，目前臺灣 14 歲以下身心障礙兒童人數達 4 萬 697 人，約占同齡兒童人口的 1.28%，在現行共融式遊樂設施未能普及的情形下，這些身障兒童的遊戲權未獲得應有的重視，除不符 CRC 規定外，亦違反身心障礙者權利公約相關規定。

伍、未來挑戰與展望

檢視 CRC 施行法法定應辦事項，2 年來在各界努力下逐一完成，2017 年預定籌辦國際審查會議，透過獨立審查機制來檢視我國落實 CRC 保障事項（不足）；續辦行政命令案及行政措施之法規檢視作業；各權責機關完成優先法規修法作業；擴大

教育宣導範圍，將 CRC 新概念廣泛並且向下扎根；與 NGO 共同辦理兒少培力課程，提升我國兒少參與能力。此外，依據各界於法規檢視及國家報告撰擬過程中所提違反規定或落實不足之處，依法規優先性最快應於 2017 年完成修法或改善作業；此外，回顧近年各界在 CRC 國內法化過程中，對我國兒少政策發展提出諸多建議，摘述如下，作為下一階段政府與 NGO 共同努力方向：

一、建立具獨立性之兒童監察制度

依我國憲政體制，兒少權益受到不法侵害時，得向監察院提出陳情（註 15），目前監察人權保障委員會有 29 名委員，惟各界仍期待我國可建立參考如愛爾蘭、波蘭、挪威等國，依法設置獨立、專責兒少人權的兒童監察使，影響政府制定與推動政策，並確保任何有關兒少決策均符合兒童最佳利益原則。期待兒童監察使（制度）除結合傳統的監察陳情及調查職權之外，更具有「促進兒童權益與福利」之重要功能。

二、進行全面、定期、具國際比較性之兒少統計調查

友善兒少福祉與權益涉及面向甚廣，我國目前尚未有全面量化評估指標，有必

要參考國際指標開發本土化指標並進行調查，建構與國際一致的兒少福祉與權益統計指標，以利我國進行跨國比較，藉以了解國內兒少福祉與權益與國際水平的相對性，以為政策檢討依據，俾建立更為周全且友善兒少的福利環境。期待蒐集經濟合作暨發展組織（簡稱 OECD）國家兒童及少年健康福祉與權益面向指標，研發本土化監測指標，從生活、健康、教育、家庭、福利等面向，建置本土化友善兒少發展環境監測指標，並進行調查統計分析。

三、持續爭取加入聯合國 CRC

我國雖非聯合國之會員國，但查 CRC 亦有以非會員國身分成為公約締約國之例，如西太平洋的諾魯，早於 1994 年加入聯合國會員國前，先於 1989 年加入 CRC；此外，第 194 個會員—巴勒斯坦亦非屬聯合國會員國，這些實例，對於我國爭取成為正式締約國甚為期待。除於國內持續推動 CRC 外，亦期待將我國自主承諾並落實 CRC 的成就，可獲國際認同與支持。

（本文作者：簡慧娟為衛生福利部社會及家庭署署長；吳慧君為衛生福利部社會及家庭署兒少福利組福利規劃科科長）

關鍵詞：兒童權利公約、國際公約、施行法、兒少權益

註 釋

註 1：詳臺灣加入聯合國兒童權利公約推動聯盟「兒童人權無國界—臺灣加入聯合國兒童權利公約說帖」。

- 註 2：支持施行法理由：以推動施行法具有國際宣示意義；且已有前例，立法效率高；藉由施行法通過，促使行政部門共同檢討兒少法規體系，有助於兒少法制進步。反對施行法理由：認為國家立法為主權象徵，公約輕易國內法化，亦造成主權錯亂，且 CRC 尚未批准，將產生施行法和國內法適用爭議，另我國非締約國仍無法落實 CRC 程序規定，通過施行法亦無助於解決此一困境；又聯合國未有正體中文版，CRC 規範恐因文意造成引用誤解；公約實效化所需資源龐大，有行政效益爭議，且恐排擠現有推動業務之人力與行政資源；以及在現行法規已有規範及維護法的安定性前提下，另立新法，可能因法令過多導致適用爭議；由國際情勢與兩公約、CEDAW 經驗評估，NGO 期待透過存放公約過程參與 CRC 有其難度。
- 註 3：多數委員定位本案為國內法律案而非條約案，無須遵循 CEDAW 推動施行法前應先完成公約簽署，或公約經行政院核轉立法院完成議決程序，無法制衝突之疑義。（參立法院第 8 屆第 5 會期外交及國防、社會福利及衛生環境兩委員會第 1 次聯席會議紀錄）
- 註 4：第 6 條規定行政院為推動本公約相關工作，應邀集學者專家、NGO 及相關機關代表，成立兒童及少年福利與權益推動小組，定期召開會議，協調、研究、審議、諮詢並辦理下列事項：一、公約之宣導與教育訓練。二、各級政府機關落實公約之督導。三、國內兒童及少年權利現況之研究與調查。四、國家報告之提出。五、接受涉及違反公約之申訴。六、其他與公約相關之事項。前項學者專家、NGO 及相關機關代表之人數不得少於總數二分之一；任一性別不得少於三分之一。必要時，並得邀請少年代表列席。
- 註 5：立法院第 8 屆第 3 會期第 15 次會議制定衛生福利部社會及家庭署組織法時，通過附帶決議：「為落實跨部會保障兒童及少年之福利與權益，行政院應成立「兒童及少年權益促進委員會」，並由行政院院長擔任召集人，以規劃及處理跨部會兒少政策及事務執行」。本部擬訂「行政院兒童及少年福利與權益推動小組設置要點」草案，並奉行政院 103 年 1 月 29 日核定，於 103 年 5 月 30 日召開第 1 次會議。因應 CRC 施行法第 6 條規定，該小組於 103 年 11 月 25 日修正行政院兒權小組設置要點增列「兒童權利公約及其施行法之協調、研究、審議及諮詢並辦理相關事項」等任務，及少年可列席會議等相關文字。
- 註 6：參與 CRC 施行法推動過程，主要聯盟與團體包括：財團法人台灣兒童家庭扶助基金會、「臺灣兒童權利公約聯盟」（由財團法人兒童福利文教基金會等 13 個 NGO 籌組）、「兒童權利公約民間監督聯盟」（社團法人臺灣少年權益與福利促進聯盟與福利等 6 個 NGO 籌組）。
- 註 7：第 7 條 政府應建立兒童及少年權利報告制度，於本法施行後二年內提出第一次

國家報告，其後每五年提出國家報告，並邀請相關專家學者及 NGO 代表審閱，政府應依審閱意見檢討、研擬後續施政。

註 8：經查法務部兩公約首次國家報告係於 101 年 1 至 4 月期間由總統府人權諮詢委員會（以下簡稱府人權委員會）委員協助審查國家報告定稿。惟為了儘速正確完成國際審查程序的準備工作，並保持資訊的公開與籌備作業的透明度，有必要成立一個工作小組，專責處理與國際審查會議籌備之有關事項，不宜由府人權委員會負責如此繁雜而細項的工作。當時兩公約施行監督聯盟一再質疑由法務部（公部門）擔任國際審查秘書處的中立性與獨立性，復以府人權委員會委員認為上開秘書處雖應由法務部擔任，但應成立一個秘書處諮詢委員會，爰經府人權委員會決議後於 2011 年 5 月成立該諮詢委員會，成員包括 3 名府人權委員及 4 名民間社會代表，黃默教授則擔任不具表決權的總顧問，由該諮詢委員會（7 人小組）來指導與監督秘書處（法務部）及政府辦理國際審查會議。

註 9：10 人小組成員包括：總統府人權諮詢委員會代表（黃委員默、黃委員俊杰、彭委員淑華）、行政院兒權小組委員會代表（何委員素秋、陳委員麗如、劉前委員邦富）、熟悉公約運作之專家學者代表（郭法官銘禮、鄧教授衍森）、民間團體代表（臺灣兒童權利公約聯盟林代表沛君、兒童權利公約民間監督聯盟葉代表大華）。

註 10：2016 年 12 月提送審查委員國家報告英文版。2017 年 3 月提送審查委員 NGO 報告，5 月提送審查委員兒少報告，7 月審查委員產出問題清單，8 月權責機關回復問題清單，11 月 19 日假公務人力發展中心福華國際文教會館辦理國際審查會議。

註 11：第 9 條明定各級政府機關應依公約規定之內容，就其所主管之法規及行政措施於本法施行後一年內提出優先檢視清單，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內完成法規之增修或廢止及行政措施之改進，並應於本法施行後五年內，完成其餘法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。

註 12：所稱「優先」係參考聯合國兒童權利基金會所出版的「Handbook on Legislative Reform: Realising Children's Rights」（p65）將法規分成三大類：直接涉及兒少的中央法規（技術上則以法規資料庫搜尋關鍵字進行）；法律用語不一定有兒少，但對兒少具有影響之中央法規；其他所有涉及兒少之地方法規。因此，優先法規檢視範圍原則以第一類為先，其餘列入下階段之全面法規檢視作業。又檢視清單係指各界關注且具優先檢視之法規，至未來研修方向（修正、廢止、維持現行）則由各權責機關邀集民間團體或專家學者等另行研議。檢視後不具「優先檢視」的法規，納入 2016 年－2019 年全面檢視法規。

註 13：少年事件處理法第 3 條（司法院）、入出國及移民法第 23、24、31、32、33 條、

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 65 條（陸委會）、大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法第 14 條第 2 項及第 3 項（內政部）、校園霸凌防制準則第 12 條、兒童及少年福利與權益保障法第 41 條、十二年國民基本教育課程審議會組成及運作要點第 7 條（教育部）、民法第 973、980 條（法務部）、刑法第 286 條（法務部）、衛星廣播電視法修正草案第 28 條（國家通訊傳播委員會）、廣播電視法第 21 條（國家通訊傳播委員會）、廣播電視法修正草案第 34 條之 1（國家通訊傳播委員會）、外國護照簽證條例施行細則第 13 條第 1 項（外交部）。

註 14：第 4 條明定各級政府機關行使職權，應符合公約有關兒童及少年權利保障之規定，避免兒童及少年權利受到不法侵害，並積極促進兒童及少年權利之實現。

註 15：查監察院第 4 屆及第 5 屆人權保障委員會（至 2016 年 6 月 30 日止）監察委員共計調查與人權問題相關者 1,838 案，其中涉兒少人權案件者共計 126 案（占 6.86%），其中因機關涉有違法或失職情事而經監察院糾正者計 79 案、因公務人員涉有違法或失職行為而經彈劾者計 7 案、經糾舉者計 1 案。

參考文獻

立法院（2014）。立法院公報第 103 卷第 28 期。

施慧玲、廖宗聖、陳竹上（2014）。推動聯合國兒童權利公約國內法化。衛生福利部社會家庭署。

落實兒童權利公約推動計畫（2014）。衛生福利部。

郭銘禮（2013）。初次國家人權報告之撰寫與審查的初步檢討與展望，臺灣人權期刊第二卷第一期。

陳竹上（2014）。由《兒童權利公約》探討外籍配偶離婚後親權行使之困境與突破。新世紀智庫論壇第 68 期。