

從兒童人權公約觀點談兒少 參與國際審查會議的意義

葉大華

壹、前言

「請問現場的各位，你的學校有教過兒童權利公約（簡稱 CRC）的，請舉手！你在學校如果被體罰，你知道怎麼去申訴的，請舉手！你覺得申訴會很不自在的，請舉手！」～ Laura Lundy 教授

這是 2017 年 11 月 20 日我國首次舉辦《兒童權利公約》（以下簡稱 CRC）國家報告國際審查會議（以下簡稱 CRC 國際審查）現場，五位國際審查委員之一來自北愛爾蘭的 Laura Lundy 教授，透過上述三個簡短扼要的問題，詢問現場近 70 名未滿 18 歲的兒童及青少年代表，接著所有的兒少代表便七嘴八舌的舉手表達他們的意見與感想。

CRC 國際審查有別於其他人權公約，是唯一將受保障對象納入相關審查重要程序的公約。此次 CRC 國際審查會的兒少閉門會議中，只有兒少代表及少數成人陪伴者與 5 位國際審查委員直接互動。審查委員透過不公開的兒少會議，以對兒童有

敏感度與友善的程序及方式，接受和處理臺灣兒少的投訴，並確保他們的隱私和保護，且不會對申訴者造成負面影響。

此外這場在臺灣舉行的「CRC 兒少會議」，更是 CRC 在全世界被廣泛承認 27 年以來，最大規模的場次，藉此彰顯出 CRC 第 12 條（兒童表達意見的權利）：締約國應確保有主見的兒童有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給予適當的看待。而依據 CRC 第 12 號一般性意見書（2009），所有兒童表達意見並得到認真對待的權利是 CRC 的基本價值觀之一。

貳、兒童必須有效且有意義的參與在 CRC 國家報告程序中

聯合國兒童權利委員會在 CRC 第 12 號一般性意見書中，明確地承認由「兒童主導的組織」和「兒童代表」在報告程序所扮演的角色，並鼓勵締約國和非政府組

織支持兒童向委員會陳述意見。委員會歡迎兒童主導的組織和兒童組織，在監督締約國執行兒童權利的過程中，提交可以反映兒童觀點和建議的書面報告和額外的口頭資料，像是兒童報告、影片、研究報告、照片和圖畫，可以呈現在同一份報告裡，或是其他相關的非政府組織所提的報告（如 NGO 影子報告）。

此外委員會要求提交意見是由兒童準備，或是可以反映兒童觀點的方式，遴選兒童參與表達意見的過程，蒐集兒童意見、詮釋以及清楚表達兒童觀點的方式，這整個過程是非常有意義的，且兒童必須是有效且具有意義的參與在審查過程中。而委員會接受兒童表達意見，須注意不得透過姓名或照片辨識兒童身分。

委員會指出，未滿 18 歲的兒童參與國家報告審查，主要有下列幾種不同的途徑或方式：

- 一、兒童可以自行或透過 NGO，針對「評論國家報告」或「問題清單」提出意見。
- 二、形式不拘，可以是圖畫、照片、影片、研究報告等。
- 三、在會前工作坊的會議期間，提出口頭意見。
- 四、在會前工作坊的會議期間，與委員會成員的私人會議（又稱為兒童會議）時提出意見。
- 五、參與視訊會議
- 六、參與委員會大會

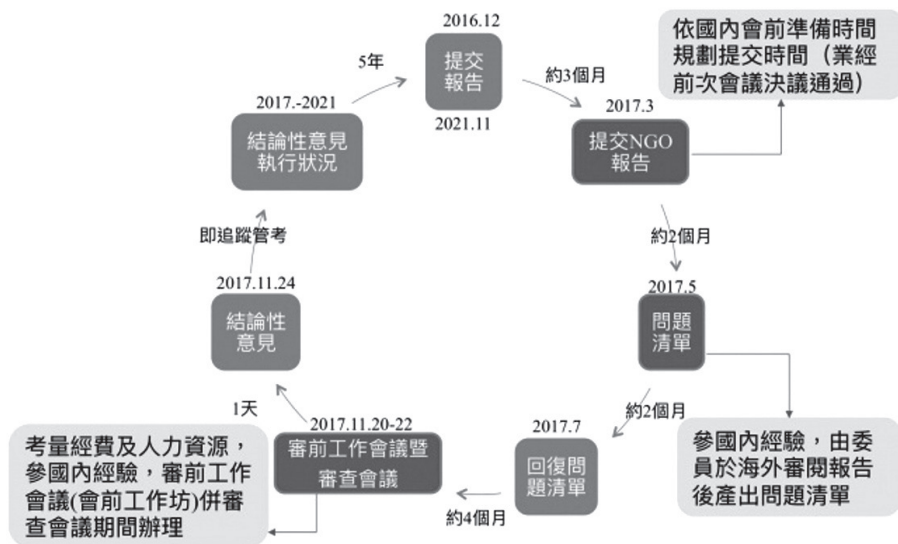
本次 CRC 國際審查會議即遵循上述原則，邀請受過培力的兒少代表，在不

同階段透過不同途徑參與國家報告的審查過程。

參、表意即參與權利

臺灣自 1993 年確立「兒童最佳利益」作為處理兒童事務之最高原則，歷經 2011 年依 CRC 精神將《兒童及少年福利法》大幅翻修為《兒童及少年福利與權益保障法》，2014 年制定《兒童權利公約施行法》，讓 CRC 的權利規定及聯合國兒童權利委員會對公約之解釋具有國內法律之效力，並在行政院下設「兒童及少年福利與權益推動小組」，由政務委員擔任召集人，推動落實 CRC 工作。

我國非聯合國會員，無法進一步提交國家報告交付聯合國兒童權利委員會進行審查。但為展現我國落實兒童權利公約之決心，故也參酌兩公約及 CEDAW 國家報告審查辦理模式，於國內舉辦國際審查會議，邀請現任或卸任 CRC 委員或具有審查公約相關經驗等國際專家學者擔任審查委員，以利取師國際經驗，並達到向國際展現我國辦理 CRC 成效。依據「兒童權利公約施行法」第七條：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民間團體代表審閱，政府應依審閱意見檢討、研擬後續施政。故我國政府參照聯合國審查 CRC 國家報告的模式與流程如下（見圖 1），



依據上述審查流程，於去年 2017 年 11 月 20 日至 11 月 24 日，完成了我國首次的國家報告國際審查會議。而五位國際

審查委員在總結提出的 97 點結論性意見中，也針對 CRC 的兒少表意權利提出了觀察與建議（見表 1）：

表 1、CRC 首次國家報告國際審查會議兒少表意權利點次結論性意見

12. 委員會樂見行政院、衛福部及地方政府均有設立兒童及少年福利與權益促進小組，負責協調和推動兒童及少年權益保障政策。委員會建議政府應確保這些小組有足夠的權力執行任務，並提供足夠的人力和財力資源。
13. 委員會建議立法院應成立兒童委員會，在立法過程中，這個委員會應該諮詢兒少，相關專業團體和 NGO 的意見。
31. 委員會樂見學校及地方兒權會納入兒少代表，尤其是課綱審議會納入兒少參與。然而，委員會關注社會文化態度會持續限制兒少在學校及社區自由、安全的發聲。
32. 委員會引導政府關注聯合國兒童權利委員會第 12 號一般性意見有關兒童意見應被聽到的權利，並建議政府依據公約第 12 條採取措施強化此種權利的落實，委員會建議政府： <ol style="list-style-type: none"> (1) 進行研究以指出對兒童而言最為重要之議題，及兒童對這些議題的意見如何被聽到。 (2) 針對父母、教師、社工、法官及其他與兒童工作者辦理教育訓練及意識提升活動，以促進兒少在家庭、學校及社區的參與。 (3) 建立國家層級的兒少參與機制，以讓兒少得於政策及法令制定過程發聲。 (4) 採取有效的立法及行政措施，確保兒少於相關行政及法律程序中的表意權能被落實，包括確保兒少知道自己發聲的權利，並得到支持以有效發聲。

（資料整理：台少盟）

上述結論性意見的產出主要源自於
1. 國際審查委員收到我國政府提交的首次國家報告外，總計收到來自臺灣公民團體 6 份 NGO 報告以及 16 份兒少報告內容(註 1)。2. 經過本聯盟培力及不同 NGO 團體遴選出約 60 位兒少代表，透過參與「CRC 兒少會議」於現場實際與國際審查委員互動，反映其觀點所得出的具體建議。此次「CRC 兒少會議」是我國兒少代表參與決策層級最高的諮詢會議，這個會議是以兒少為主體，營造出友善平權的諮詢與對話空間，且相關結論性意見訂有追蹤管考機制，做為後續政府在立法、司法、行政部門滾動式修正訂定具有拘束力的兒童權利政策措施，也是落實 CRC「表意即參與權利」的第一步。

上述結論性意見相當強調兒少參與在各種層級決策機制的重要性與意義，除了鼓勵發聲，更重要的是其意見能夠被正視與實質參與影響決策。正符合 CRC 第 12 號一般性意見書第 13 點：這些過程通常被稱為參與 ... 參與的概念強調兒童的介入不應只是一時行為，而應當作為兒童與成人就制定兒童生活方面的政策、方案和措施進行深入交流的出發點。第 19 點：... 締約國有嚴格的義務採取適當措施，全面執行所有兒童享有的這項權利。該義務包含兩方面內容，從而確保設有相關機制，徵詢兒童對影響到其本人的一切事項的意見，以及對其意見給予適當看待。

其中來自以色列的國際審查委員 Judith Karp 女士，在結論性意見發表記者會上明白表示：

她接觸到的這些兒少代表很清楚自己

的意見，也很知道 CRC 可以帶來何種權利的保障。CRC 中對於教育的指引首要是要聽兒少的意見，兒少認為學校的生活必需進行改革，因為學校內的學習壓力非常大，學生必須要不斷追求學業表現且課程缺乏彈性，學生花很多時間學習但休閒的時間卻很少，使兒少沒有機會去學習他們有興趣的領域。因此學習的概念必須有所改革，包括透過改變課綱使課程更有彈性，讓兒少有越來越多學習其他興趣的機會，有更多自己的時間休息或娛樂。我們所提的這些結論性意見，都是希望讓兒少覺得他們是權利的主體。大家應該多聽聽兒少的聲音，多去了解他們在日常生活中想要甚麼，並正視他們的意見與聲音，以讓我們做出正確的決定。雖然他們是兒少但也有參與的權利，也能成為社會中的好公民。

顯然審查委員們認為，兒童的意見及表意權必須透過各種形式的參與被正視。然而我國在落實 CRC 兒少表意權利的參與機制與管道又是如何呢？接著將進一步檢視我國青少年及兒少的政策參與現況。

肆、青少年 / 兒少政策參與及申訴管道缺乏友善與落實

早在 2005 年「行政院青少年事務促進委員會」委託研究即指出，臺灣政府應鼓勵青少年針對地方自治、國家政策及重大議題進行公共討論，並提供青少年參與決策之管道。在促進青少年公共參與的同時，政府部門亦必須學習如何在政策制定過程中納入更多的公民參與，並提升公民參與的深度與能力。除此以外，青少年充

分參與青少年相關政策的決策過程，能使政府避免盲點，制定出真正切合青少年利益與需求的政策。（青少年政策白皮書綱領，2005）

不過卻因為臺灣兒少經常被認為身心不成熟，所以當行政部門、國會和學校，討論與兒少切身相關的議題或政策時，事實上對於青少年的參與並不友善，甚至慣性將其排除在外。直到 2011 年底《兒童及少年福利與權益保障法》依據 CRC 兒童表意權及參與權利，才將少年納入各級政府的兒少政策協調機制。但卻也因為條文中僅為「得」邀請少年代表「列席」，並未能正視其平等的參與地位，僅能靠地方政府承辦單位及民間團體，必須努力的說服與溝通，才有可能提供有限的資源與建構較友善的青少年政策參與環境。

根據 2017 年底我國提出的兒童權利公約首次國家報告指出，《兒童及少年福利與權益保障法》施行超過五年，共有 15 個縣市有邀請兒少參與該縣市層級的「兒童及少年福利與權益促進委員會」，累計數量總計僅 269 名兒少（2017）。另外，2015 年許多高中職學生因為過去大部份教育政策改革過程，幾乎是少數（教育部認定的）專家學者的討論決定，許多受政策影響的利害關係人的意見多未被納入，尤其是意見往往被忽略的未成年學生。2015 年由一群高中生發起一連串的「反黑箱課綱微調」陳情抗議行動，正突顯出未成年學生於體制內缺乏友善參與管道的現況。

「反黑箱課綱微調」行動在體制外的陳情抗議行動告一段落後，經台少盟及相關公民團體建議，要求教育部在進行課綱

的微調審議時，應該落實 CRC，重視學生們的表意權，並將其意見納入政策機制常設化，才終於在 2016 年 5 月促成「高級中等教育法」修正草案三讀通過，自此臺灣教育史上首度有中學生平權參與教育決策機制的法制化。其主要修正內容，包括擴大學生代表可參與校務決策之範圍，明訂有校務行政、學生學業、生活輔導、獎懲、申訴評議或其他有關規章研訂，及影響其畢業條件之會議，應有經選舉產生的學生代表參加。此外，課程審議會將拉高到行政院層級，非政府代表的會議成員除學者、教師組織、校長組織、家長組織、非政府組織代表外，也首度納入學生代表，且政府代表不得超過四分之一，同時各個高級中等學校的課程發展會議，亦必須納入學生代表。

相關政策參與機制施行至今，無論在台少盟的政策審議討論或調查中，或是教育部委託的研究報告裡，都顯示出學生並未被正視為學校組成的成員之一，仍無法落實透過學生自治組織和學生代表，平權代表學生最佳利益參與學校事務之決定。大部份的學生代表僅淪為分擔校務（承辦活動）或停留在體驗民主制度的公民教育，離聯合國兒童權利委員會特別針對兒少在教育與學習的表意權利所提出之明確建議，仍有相當大的落差。依據 CRC 第一號「教育」的一般性意見書：教育當局應在課程和學校方案的規劃設計中納入兒童（及少年）和父母的意見、立法規定各相關機制都應設立學生代表來實踐決策的紮實參與。中央與地方的教育政策，包括學校課程、教學方法、學校結構、標

準 等，不僅不能拒絕或限制，還要各方面徵求兒童（及少年）的意見，並支持獨立學生組織的發展，幫助學生的意見能夠在教育系統中充分發揮作用。

此外 CRC 結論性意見第 16 及 17 點次，國際審查委員注意到：我國在教育、社會福利、醫療以及少年司法領域事項，皆有提供兒少申訴機會的資訊。但據 NGO 替代性報告以及兒少報告，實務上這些申訴機制未必都能夠被兒少知悉或具備可近性與有效性。因此：

委員會特別建議讓所有兒少都能得知申訴管道以及申訴程序的資訊，並應確保該程序對兒少友善，提供兒少適足的支持（在適當情形下包括家長或 NGO 的支持），並保護兒少隱私。委員會進一步建議，政府應採取必要措施，保護提出申訴之兒少或代表兒少申訴者，免於報復、恐嚇或其他負面影響。申訴程序應為獨立審查。

這正是確保 CRC 四大原則中免於歧視及兒童最佳利益。而在最後一天的 CRC 結論性意見發表記者會上，與會的兒少代表透過向審查委員提問，公開向大家展示兒少相關政策參與及申訴機制，並未依據易受影響或受侵害兒少的需求，被真正的考量與落實。

記者會中，某位兒少報告撰寫人公開舉手向審查委員們提問：對於跨性別或性少數學生在學校中要如何保障他們的權利？例如依其心理性別在學校能安全自在的如廁、住宿，以及不會被強迫出櫃。因目前政府並沒有針對跨性別或性少數學生積極性的保護措施，大多是消極被動只能

透過冗長的申訴程序來做反映。包括他自己是個跨性別心理女性，也已經向學校表明身分，但學校卻以他有可能成為潛在強暴犯而不允許他不住在男生宿舍。此時來自澳洲的審查委員 John Tobin 教授則回應道：從禁止歧視、兒少身分及兒少健康權三個面向來看，你所提的問題與意見很重要，必須要提交給學校及政府來保護你表達自己性別認同的權利。政府也應建立一套系統讓跨性別或性少數兒少能夠很安全的提出問題給學校，諮詢如何尊重 LGBTI 兒少的意見與提供相關救濟措施。

當弱勢族群青少年在實際日常生活中遇到上述困境時，往往缺乏申訴救濟管道，各級政府也未依法給予青少年適當的表意及友善申訴管道。至今我國尚未成立獨立的國家人權機構，接受人權公約相關申訴案件。這次經由 CRC 國際審查會議委員們及兒少代表的對話互動過程，再次突顯出成立國家人權機構處理人權公約相關申訴案件十分重要。委員們也建議無論是採取成立國家人權機構，內設監督兒童權利的專責單位，或是成立兒童監察使辦公室，或是設置兒童權利委員，都不宜再延遲遵循聯合國兒童權利委員會在其第 2 號一般性（2002）意見中提出的建議。國家人權機構的設計應依循巴黎原則，且應以對兒童有敏感度的方式接受、調查和處理有關公部門和私部門的投訴案件，並確保申訴人的隱私和保護。

伍、九十七點結論性意見有待兒少參與

CRC 第 12 號一般性意見書(2009)指出：「每個兒童都有形成自己意見的能力」，不需要向國家證明，反而是國家必須確保兒童能夠針對「所有跟他們有關，會影響到他們的所有事情」，讓兒童「自由表達意見」，要或不要表達，都是兒童自己的選擇。~~國家不能只是聽聽就好，還要納入考量，也不能只用年齡作為判斷的基礎，「成熟度」是兒童對事務理性且獨立地發表意見的能力，尤其對兒童影響的程度越大時，更應該仔細判斷及提供協助。

發布結論性意見時，會議現場最後突發有反同家長團體高舉「LGBT 滾出臺灣」的歧視性標語，並發言口語挑釁及質疑現場的兒少代表發表的意見而引起不小騷動，但現場的兒少代表仍相當沉穩冷靜地面對相關抗議人士。17 歲的兒少代表林宗洧雖然在會議發言時被反同家長團體打斷並質疑他的年齡及代表性，但是林宗洧在會後表示，今天以兒少代表的身分參與這場會議，正彰顯出兒少是權利的主體，他們的意見不只是被聽見更要被正視與納入決策考量。兒少所做的努力，想讓委員看見聽見的，想讓政府官員重視的，想讓社會大眾知道的事，都一一在眼前發生。

他並引用國際審查委員 Judith Karp 的話，「臺灣的學校環境好似教育工廠或監獄，這很可惜。學生在學校應該要快樂，要快樂的探索不同興趣」，認為高中學生不該只能讀書，應該要有更多的公共參與管道，政府應落實兒童權利公約，對現行的校園環境應該要有實質的改善。林宗洧說，世代正在輪替，希望往後的兒少，不只是被動的爭取自己的權利，而是可以透

過各種政策諮詢參與機制與政府實際的對話，領導兒童權利的改變，他也主張立法院或行政院中應設置兒童人權委員會，需設置兒少代表與其討論兒少政策。

兒少培力工作者徐伯瑜則認為，在本次的 CRC 國家報告審查過程中，國際審查委員親身示範了如何理性且溫和地與兒少溝通對話，對兒少有耐心的、以簡單但深入核心的問題，讓兒少沒有壓力地表達意見，這是目前政府還未能做到的事。可惜的是，今天現場的臺灣家長粗暴地質疑兒少超齡，展現了不聽兒少意見的態度。

徐伯瑜說，結論性意見多次出現聽取兒少意見、與兒童協商，也提及了很多有關申訴機制、反對體罰、上課時數等兒少在意的議題，特別是委員要求政府一個獨立的機制來受理學生申訴，並且有一個指引讓學校公正的制定校規。徐伯瑜說，期待教育部在認真聽取兒少意見下，應盡快統一建立相關措施，以與兒少討論校規如何制定與實施。

落實 CRC 需要由國家願意營造友善兒少參與的協商機制，而不是不斷質疑兒少有沒有或具不具備能力，或是妄自以成人角度貶抑兒少的發言。我們必須感謝國際審查委員透過提問給予政府代表、NGOs 與臺灣社會，甚麼叫做以兒少作為主體的溝通機制。當委員離開臺灣後，政府是否願意肩負起 CRC 相關政策的引領者與推動者，讓後續 CRC 的追蹤管考會議納入兒少的意見。政府應開始帶頭示範一個公開、透明、友善兒少的參與模式。

成人們與國家主政者，此刻的臺灣已不再需要去詢問兒少有沒有能力參與，相

反的，我們應該自省，我們是否已為兒少搭好舞台、投入資源並撐出空間，讓兒少為主體的 CRC 公約在臺灣落地生根。因此，我們依然要急切地對國家提出以下政策性的訴求：

一、落實兒少表意及參與權：國家務必檢討相關決策參與機制與思維，面對眾多涉及兒少的相關法令、政策及事務，必須主動邀請兒少參與討論，並盡其所能提供兒少得以自由表示意見的友善機制，正視兒少才是這些議題的專家，將其意見納入重要考量。

二、深化 CRC 教育：行政立法司法部門、學校、教師、家長、照料者等皆需透過在職訓練、課程或大眾媒體宣傳，來了解 CRC 公約的實質內涵，發展兒童人權的敏感度。此外，各級政府與學校應積極檢視法規命令和校內規定是否違背 CRC，還要落實於未來每一個和兒少相關的決定。且為了讓兒少都能理解切身相關的權利保障，必須在高級中等以下學校課程納入 CRC，再加上其他核心人權公約，才是完整的人權教育。

三、制定國家級的兒少人權行動計劃：

為落實兒少人權，國家必須與兒童和青年共同擬定國家行動計劃，包含：具體目標、明確的執行措施，以及財政和人力資源的分配。

（一）政府缺乏更高決策層級的兒童及青少事務為主體的專責單位，以協調統整各部門資源的整合與政策推動，我們建議應於行政院下設置兒童及青少年事務專責單位，實質推動與捍衛兒少人權。

（二）現行沒有獨立的國家人權機構，接受兒童針對私部門權利被侵害的申訴與調查。我們建議總統應盡速落實其承諾，依據巴黎原則設立國家人權機構。

（三）兒少預算及專責人力不足且有城鄉差異，實質影響對多元兒少人權的保障。我們建議兒少預算應全面提高到至少總預算的 5% 以上。

（本文作者為台灣少年權益與福利促進聯盟秘書長、兒童權利公約民間監督聯盟召集人）

關鍵詞：兒童權利公約、兒少表意權、青少年、參與

註釋

註 1：CRC 國家報告首次審查會議，由民間 NGO 團體培力兒少撰寫兒少報告。本聯盟招募 70 位 12 歲以上的青少年，就勞務工作 / 就業服務、教育 / 校園 / 輔導、新聞 / 媒體 / 出版、情感 / 性 / 健康、社會認定 / 政策機制、公共參與等六大議題撰寫兒少報告，並分別製作「兒少報告撰寫指南」，彙整包括：誰最適合寫報告、認識 CRC、相關條文釋義、國家報告等內容，協助青少年撰寫時參考。經過舉辦北中南東七場次培力課程，最後產出了 10 份兒少報告。內容涵蓋：學權、性別平等及情感教育、公共參與等主題。相關完整報告請參見：

http://crc.sfaa.gov.tw/crc_front/index.php?action=content&uuid=f108e9e7-23b3-4b0a-a3b8-227037125e8c。

參考文獻

行政院青年輔導委員會(2004)。《第五章：青少年公共參與》。《青少年政策白皮書綱領》，頁 55-62。

台灣少年權益與福利促進聯盟網站，《聯合國兒童權利公約專區》。

<http://www.youthrights.org.tw/project/108>。

投票正義 18 開始，臉書粉絲頁，<https://www.facebook.com/18vote/?fref=ts>。

葉大華(2012)。《不再只是福利依賴者～台少盟的少年福利轉大人工程》。收錄於中華社會行政學會主編《21 世紀台灣蛻變的兒童及少年福利》。臺北：內政部兒童局。

衛生福利部社會及家庭署，《CRC 資訊網站》。

http://crc.sfaa.gov.tw/crc_front/index.php。

台少盟(2017)。《兒童權利公約首次國家報告國際審查會現場紀實》。《報導者》。

(<https://www.twreporter.org/a/opinion-review-crc-initial-report>，取用日期：2017 年 12 月 6 日)。

中華民國政府(2017)。《兒童權利公約首次國家報告：條約專要文件》，頁 10。