

# 兒童福利聯盟參與臺灣首次 兒童權利公約報告審查的經驗

朱崇信

## 壹、前言

1989 年聯合國通過兒童權利公約（以下簡稱兒權公約或 CRC）後，成為國際上引導國家以及在地非政府組織實踐兒童權利的重要指引，而此公約也對本會（兒童福利聯盟基金會，以下簡稱兒盟）有著深遠的影響。1991 年兒盟推動兒童福利法修法即納入公約的兒童最佳利益原則，而 1997 年開始倡議兒童福利法與少年福利法的合併，也是參酌公約第 1 條對於兒童年齡的定義，認為應有一整合性的法案含括未滿 18 歲兒童的權益。此外，兒盟留意到兒權公約已成為最多國家簽署的人權公約，於是分別在 1997 年與 2012 年，和民間團體結盟，力促兒權公約能在臺灣國內法化。

民間團體在兒權公約中可以扮演甚麼樣的角色呢？Erdem Tzrkelli & Vandenhoe (2012) 認為兒權公約是最能讓非政府組織參與的聯合國國際公約之一，是非政府組織可以參與的一個曲目 (Repertoires of NGO participation)：也就是 NGO 同時參

與了公約的制定，並監督公約在國家中實行的過程；而這也是唯一的一個人權公約，在公約正式的條文中認可聯合國兒童權利委員會和 NGO 合作：公約第 45 條中「合適的其他有關機關」(other competent bodies) 一詞的表達，讓 NGO 被認為和 UN 的專門機構和組織有相同的地位，可受委員會直接邀請，向其諮詢。

在臺灣，兒權公約的推動也經歷了類似的歷程，NGO 同時參與公約在國內法制化和監督公約執行的歷程。NGO 在最初推動兒童權利公約國內法化的過程，就貢獻了許多的心力，在其後也積極的監督公約的落實，並參與隨著公約國內法化，而採納的國家報告審查制度。雖然臺灣非聯合國會員國，在地審查的特殊模式，似乎沒有讓審查委員能直接邀請特定 NGO 向其報告的空間和機制，但國家報告審查制度本身的設計，已讓 NGO 可透過替代報告、兒少替代報告的遞交、問題清單回覆、審前會議（註 1）中和審查委員的對話，有許多參與。兒盟有幸經歷從推動公約國內法化到首次國家報

告審查結論性意見產出的整個過程，並於下提出兒盟參與國家報告審查的經驗和意見。

## 貳、兒盟參與首次國家報告審查的經驗

### 一、採用策略聯盟的方式參與審查

兒盟主要是和共同關心兒權公約在臺灣落實的民間夥伴，共組「台灣兒童權利公約聯盟」(以下簡稱 CRC 聯盟)(註 2)的策略聯盟方式，參與我國首次兒童權利公約國家報告審查的流程。2016 至 2017 年，兒盟接下 CRC 聯盟的祕書處工作，這段期間正好經歷了政府籌備 CRC 首次國家報告審查會議從開始到結束的階段，因此兒盟得以從 CRC 聯盟工作的視角，分享 NGO 參與國家報告審查過程中的觀察和經驗。

事實上，兒盟自 2012 年起即參與「推動兒童權利公約國內法化民間團體行動聯盟」的倡議，致力於推動 CRC 能依循兩公約和 CEDAW 在我國國內法化的模式，在臺灣施行。2014 年 5 月兒童權利公約施行法於立法院三讀通過，確定公約國內法化後，原本行動聯盟所設定的階段性任務已經達成，因此聯盟於隨後的幾次會議中，確認將原聯盟轉型、更名為「台灣兒童權利公約聯盟」，旨在推動、監督兒權公約在臺灣之實踐，並且設定 CRC 聯盟接下來的工作重點為撰寫民間替代報告、參與施行法第 7 條及公約第 41 條所規定的「兒童及少年權利報告制度」，也就是參與首次國家報告審查的流程。之後兒盟透過 CRC 聯盟參與國家報告審查流程的方式和內容，可參見下表 1。

表 1、兒盟以策略聯盟方式參與首次國家報告審查大事記

| 日期               | 參與方式與內容  |
|------------------|--|
| 2012 年 9 月       | 兒盟參與「推動兒童權利公約國內法化民間團體行動聯盟」。                          |
| 2014 年 7-9 月     | CRC 國內法化後，原行動聯盟更名為「台灣兒童權利公約聯盟」，確立撰寫替代報告為 CRC 聯盟工作重點。 |
| 2015 年 4 月       | CRC 聯盟例行會議，了解各國 NGO 提交替代報告內容和方式，盟員構思撰寫主題和方向。         |
| 2016 年 3 月       | 舉辦「兒童權利公約民間替代報告訓練工作坊暨專題演講」，邀請 Jaap Doek 教授來台授課。      |
| 2016 年 4-12 月    | 聯盟成員開始實質撰寫，確認替代報告撰寫格式、期程與分工。於每月會議中凝聚內容共識、修改報告。       |
| 2017 年 1-2 月     | 替代報告截稿、翻譯、美編排版、印刷。                                   |
| 2017 年 3 月 15 日  | 提交「台灣兒童權利公約聯盟 - 兒童權利公約之替代報告」給審查委員會。                  |
| 2017 年 3 月 31 日  | 舉行「台灣兒童權利公約聯盟首次替代報告發表會」。                             |
| 2017 年 8-9 月     | 撰寫並提交「對臺灣政府問題清單回覆的補充說明」給審查委員會。                       |
| 2017 年 11 月 20 日 | 參與國家報告審查之審前會議。                                       |
| 2017 年 11 月 24 日 | 舉行「落實兒童權利公約，請政府做好做滿」記者會。                             |

### （一）階段一：撰寫替代報告的預備工作

在替代報告撰寫工作開始之前，CRC 聯盟成員先查詢、了解我國兩公約、CEDAW，及其他國家的 NGO 撰寫替代報告的架構和內容，勾勒出聯盟對替代報告的輪廓想像，然後各聯盟成員針對各自平時服務有觸及，或是關注的議題，進行初步的撰寫分工。但是聯盟成員均感到仍需要更多的知能和預備，才能進行後續的替代報告撰寫工作，所以在 2016 年 3 月特別邀請到 Jaap Doek 教授（亦即後來政府邀約的國際審查委員會主席）來台，為 CRC 聯盟和有意撰寫替代報告的 NGO 夥伴們，進行為期三天的「兒童權利公約民間替代報告訓練工作坊暨專題演講」。

在工作坊中，Doek 教授對有意撰寫替代報告、參與審查流程的 NGO 工作者提出許多實用建議，也成為之後 CRC 聯盟在撰寫替代報告時的重要指引，綜合 CRC 聯盟後續撰寫替代報告的經驗，茲整理如下：

#### 1. 以聯盟的形式提交報告

相對於個人或個別組織提出的替代報告，審查委員更偏好由多個 NGO，以聯盟形式共同提交的替代報告，因為這能讓審查委員在極為緊湊的時間中，更快速、全面的了解一個國家的兒童權利狀況。Child Rights Connect (2014) 對 NGO 參與 CRC 國家報告流程的指引，也鼓勵 NGO 能盡量採取聯合撰寫的方式，如此可以包含更廣的兒童權利議題，以提供更綜合性的資訊、提高報告的代表性和可信度、促進 NGO 彼此的合作，聯合撰寫的方式也可讓資源較有限的小型機構有機會發聲。

### 2. 報告的架構和內容

對於替代報告的架構，並沒有一定的規範，聯盟的替代報告架構，參採聯合國 2014 年通過的「關於締約國根據《兒童權利公約》第 44 條第 1 款 (b) 項提交的定期報告的形式和內容的條約專要準則」(CRC/C/58/Rev.3)，分為：一般執行措施、兒少定義、一般性原則、公民權與自由、對兒童的暴力行為、家庭環境和替代照顧、基本健康和福利、教育休閒與文化活動、特別保護措施九個項目集群 (cluster)，和政府的國家報告結構大致相同，方便審查委員交互參看替代報告和國家報告，然而本次國家報告參採的是專要準則 1991 年的較舊版本 (CRC/C/5)，並未將對兒童的暴力行為獨立成一章撰寫，而是放在家庭環境和替代照顧一章之中。聯盟在進行替代報告撰寫時，也參考 Child Rights Connect (2014) 的建議，在報告中呈現議題時，盡量包含：現況分析、具體的案例、對國家報告的意見，及結論和建議四個面向。

#### 3. 篇幅和撰寫時程的建議

考量審查委員要在極短時間閱讀大量報告的限制性，建議報告要有適當的篇幅。聯盟實際在撰寫時，也面臨篇幅過大的問題，最後經歷果決的斷捨離，仍有 43 頁。Child Rights Connect(2014) 的建議則是一份替代報告不要超過 20,000 字，約 30 頁左右。因此在撰寫時，應避免重複陳述國家報告中已有的資料和統計數據。當同一個議題牽涉到報告架構中不同項目集群時，可將撰寫內容集中置於其中一個項目集群即可。而考慮到撰寫時間的緊迫，

也不能等待政府國家報告完成後，才開始進行撰寫，如此時程上恐會趕不及遞交的期限，而能否在遞交期限前提交替代報告，則關乎後續是否能獲得審查委員會邀請參與審前會議的資格。本次審查，政府國家報告定稿的時間為 2016 年 11 月初，聯盟在此大約半年前 (2016 年 4 月) 即開始進行實質撰寫工作。

#### 4. 避免衝突和無共識的內容

共同撰寫的替代報告，參與撰寫的 NGO 難免會對某些議題有不同的觀點和意見，分歧、無共識的意見可以不納入報告中。Doek 教授在工作坊中建議替代報告中要避免呈現過多衝突和不一致的意見，同一份報告中衝突的意見難以對政府形成有效的建議，甚至會成為其不落實某些建議的理由，也會讓審查委員感到混淆，可能減損替代報告的影響力。

#### (二) 階段二：替代報告的撰寫與宣傳

CRC 聯盟成員進入實際的替代報告撰寫工作，是在替代報告訓練工作坊結束後的隔月 (2016 年 4 月) 即開始，此時距離遞交替代報告的期限尚有約一年的時間。聯盟於例行會議中進行替代報告議題的分工和撰寫架構的確認，並給予聯盟成員撰寫的時間。聯盟基於避免於報告中呈現衝突的意見的原則，在替代報告完成定稿前的期間，每月進行一次會議，會議重心為對成員各自完成的報告內容進行討論，凝聚共識，提供修改意見和方向，確保報告內容為聯盟成員的共同意見。因議題繁多，如此反覆進行至 2016 年 12 月完成聯盟替代報告中文版定稿。在經過約 2 個月

(中間經歷農曆年假) 的翻譯、美編、印刷後，於 2017 年 3 月 15 日，透過衛福部社家署，遞交聯盟替代報告之英文版本給審查委員，並同意於社家署建置的兒童權利公約資訊網中公開。

CRC 聯盟的替代報告，由聯盟成員選定和各自實務工作相關或長期關注之議題撰寫，涵蓋各個領域，共計對 25 個與兒少權利相關的議題向審查委員會報告觀察和建議，包括：對兒童的暴力行為、兒少毒品、網路成癮、兒童健康、身心障礙兒童、兒少司法、新住民家庭子女、收出養、安置、原住民兒少及花東醫療等迫切需要政府積極作為之實務問題... 等等。為了向社會大眾宣傳 CRC 聯盟的替代報告成果，及兒童權利公約的報告審查制度，CRC 聯盟於遞交替代報告的同月便舉辦替代報告的發表記者會，選出報告中的七大議題呼籲政府正視：

1. 確立公約國內法律位階、設置跨部會專責機關。
2. 健全兒少各項權益數據，彌補政府目前數據蒐集上的缺漏與不完整。
3. 實踐兒少表意權，特別是在涉及兒少司法的事件中。
4. 保障身心障礙、花東地區及行蹤不明外勞兒少之健康權、身分權、生存權。
5. 實踐親屬安置優先之兒少保護原則。
6. 積極捍衛兒少健康權，建請政府提出校園健康飲食、毒品預防等具體政策。
7. 通盤檢討國內虞犯及兒少司法制度。

#### (三) 階段三：提出問題清單回覆意見

2017 年 7 月，審查委員會提出了問



題清單，回覆委員之問題清單為政府之職責，然問題清單中諸如：施行法位階、兒少權益相關數據不足、替代性照顧去機構化的計畫、兒虐防治、兒童藥物濫用、性剝削防制...等問題，都是 CRC 聯盟於替代報告中關注的議題，且當時社會發生數起重大的兒少安置機構虐待事件，引起輿論討論，故 CRC 聯盟決定在很短的時間內，針對問題清單中的議題、對安置機構管理相關的意見、對政府所撰寫問題清單回覆內容的意見，撰寫報告，於 9 月 25 日向審查委員會提出「台灣兒童權利公約聯盟對臺灣政府問題清單回覆的補充說明」。

撰寫問題清單回覆補充說明時，對聯盟最大的挑戰在於時間緊迫。政府的問題清單回覆至 9 月中才公布，但 NGO 提出問題清單相關資料的期限是 9 月 25 日，還要經過翻譯和編排。因此和聯盟替代報告的撰寫一樣，不能等待政府的問題清單回覆出爐後才開始撰寫。CRC 聯盟於 8 月即決定由有意願的成員主動認領撰寫，並比照替代報告撰寫的模式，經過聯盟討論共識和提供修改意見的過程，完成最後的問題清單回覆意見。

## 二、透過培力兒少的方式參與審查

兒童表意的權利是在公約第 12 條所設立的原則，這也落實在鼓勵兒童參與國家報告審查程序上。聯合國兒童權利委員會的文件「兒童參與 CRC 國家報告程序之工作方法」(CRC/C/66/2)中就鼓勵兒童參與報告審查流程，認為「他們(兒童導向的組織和兒童代表)所提供的意見能協助委員會更加瞭解締約國落實公約的狀況，並納入問題清單，與國家進行建設對話及給予結論性意見」，也就是兒童的觀點對委員形成結論性意見有重要的實質作用。Doek 教授在 CRC 聯盟的工作坊中也鼓勵 NGO 在替代報告中納入兒童的意見，或是協助、培力兒童撰寫兒少替代報告，提交給審查委員會。

2017 年初，衛福部規劃審查會議的議程已大致成形，其中便於審前會議當日規畫了「兒少會議」，讓兒童可以在會議中與審查委員會對話。CRC 聯盟考量時程過於緊湊，且當時全部心力放在聯盟替代報告的撰寫，決議暫不撰寫兒少替代報告。兒盟為了讓兒童的聲音在審查會議中不缺席，仍決定著手撰寫兒少替代報告，並招募、培力兒少代表參與審前會議中的兒少會議，相關的時程和做法可參見表 2。

表 2、兒盟以培力兒少方式參與首次國家報告審查時程與內容

| 日期                 | 參與方式與內容                      |
|--------------------|------------------------------|
| 2017 年 2-3 月       | 招募兒少代表成員。                    |
| 2017 年 3 月 11-12 日 | 舉辦焦點團體蒐集兒少意見。                |
| 2017 年 3-5 月       | 撰寫兒少替代報告，5 月 22 日提交報告給審查委員會。 |
| 2017 年 7-11 月      | 培力兒少代表參與審前會議。                |
| 2017 年 11 月 20 日   | 兒盟與培力之兒少代表參與審前會議之兒少會議。       |

### （一）階段一：招募兒少代表，包含特殊族群兒少

對於兒少代表的招募，兒盟一開始即鎖定會內有長期服務之特殊族群兒少，期培力這群兒少能為自己所處的處境發聲，亦希望能了解其最真切的感受。招募時間從 2017 年 2 月到 3 月間，除了透過兒盟平台、各兒童節目之管道招募有意願參與的一般兒少，也從兒盟會內服務方案和各種管道，招募以下四類特殊族群的兒少，包括：偏鄉、離婚家庭、高風險家庭，和收養家庭中的兒少。此做法一方面是為了增加特定族群兒少發聲的機會，避免意見偏重於「菁英」兒少的想法，讓兒少意見更具多樣性，另一方面也是希望能透過這些特殊族群兒少的生活經驗和視角，對政府、社會、兒盟的服務提出建言，也讓他們在這個過程中參與形成意見的過程，而經歷自身的充權。

在最後招募到的 41 位兒少代表中，有 30 位是來自特殊族群，而最終參與兒少會議和審查委員對話的 10 位成員中，則有 6 位是特殊族群兒少。

### （二）階段二：舉辦焦點團體蒐集兒少意見，以產出兒少替代報告

在招募到兒少代表後，2017 年 3 月進行兩天、三場次的焦點團體，目標為蒐集兒少意見，形成兒少替代報告。在焦點團體開始前，首先以課程的方式為兒少代表們上認識兒權公約的課程，讓他們對公約的四大原則等內容有初步的認識，接著進行三場次的焦點團體。

第一場焦點團體中，依年齡分為

10-12 歲、13-18 歲兩組，了解不同年齡層兒童關注的生活事件和想法；第二場焦點團體依兒少代表的身分別分為五組（偏鄉組、離婚家庭組、高風險家庭組、收養家庭組和一般組），針對偏鄉、離婚、高風險、收養家庭這四個主題進行討論（一般組同時對四個主題進行綜合討論），以了解兒少在這四類特殊家庭中的生活經驗和想法；第三場焦點團體以世界咖啡館形式分成四組，分別就兒權公約的四大原則，藉由輪番與不同組員的討論激盪出他們對於四大原則的想法，最後則由全體兒少代表票選出八個他們最關切、與他們生活最相關的兒少權利議題，並針對這些議題依據四原則提出建議。在焦點團體結束後，由兒盟整理焦點團體中討論的內容和意見，結合兒盟 2017 年兒童福祉調查的結果，撰寫成兒少替代報告，於 2017 年 5 月 22 日提交給審查委員會。

### （三）階段三：培力兒少代表參與國際審查兒少會議

在提交兒少替代報告後，兒盟繼續培力有意願參與兒少會議的 10 位兒少代表，目標為幫助兒少代表做好和審查委員對話的預備，使其具備向審查委員簡報與詢答之知能，並完成兒少會議中向委員報告之簡報。

首先選定兒少替代報告中兒少代表們所關注的八個兒少權利議題和四個特殊身分別的相關議題，共 12 個議題，為兒少代表要向審查委員報告的內容。然後由兒盟的工作人員密集和兒少代表們開會、討論簡報內容和方式。此階段從 2017 年 7

月開始持續進行到 11 月審查會議前，期間每個月會進行 1-2 次的兒少代表會議，在會議中透過課程、討論，來協助兒少代表找出研究方法，以更深入探討、呈現這些議題的現象。例如：在會議討論後，兒少代表們針對兒少隱私權議題，便進一步透過對同年齡學生的訪談和小型的調查研究，來呈現自己生活中隱私權被破壞的案例和概況。在最後一次會議中，也應兒少代表的要求，藉由詢答演練的方式，讓兒少代表熟練自己的簡報內容、練習詢答的應變，並建立和審查委員詢答的自信心。最終得以順利於審前會議的兒少會議中向審查委員進行簡報與對話。

## 參、對審查流程的觀察和評論

### 一、國家報告產出過程中 NGO 的角色

在 2016 年 3 月 CRC 聯盟舉辦的替代報告訓練工作坊中，Doek 教授特別提到公約的國家報告制度設計中，NGO 和政府角色的分野：撰寫國家報告完全是政府的責任和義務，NGO 在過程中可以提供政府資訊、建言等協助，但是要避免成為國家報告的共同撰寫者、背書者，以免混淆 NGO 和政府的角色。NGO 對國家兒童人權狀況的觀察和建言，在報告審查的程序中，應該透過撰寫替代報告提出。

我國兒童權利公約施行法第 6 條中規定：行政院為推動公約相關工作，應邀集學者專家、民間團體及相關機關代表，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、諮詢並辦理包含「國家報告之提出」之相關事項。

和公約相關的事務邀集民間團體參與，立意本為良善，然而在國家報告之提出一項上，雖然施行法規定屬於行政院（政府）之責任，但法條又賦予行政院邀集的官民共組的兒權推動小組此一任務，似乎隱隱有官民共同撰寫國家報告的疑慮。這在其他公約的報告審查程序中也有類似的情況，陳瑤華（2011）觀察 CEDAW 的首次報告指出：「臺灣 CEDAW 國家報告的產生，幾乎完全依賴行政院婦權會委員的積極運作，與部分委員會委員的無償、義務、非專職之專業勞動」。然而，究竟這種以官民混合委員會推動國家報告撰寫的方式，是否適當，以及兒權推動小組在國家報告之提出的角色上，到底屬於協調、諮詢的角色，還是直接為辦理之單位，於此不無爭議之處。我們認為若要避免 NGO 成為國家報告的共同作者，造成角色混淆的情形，目前在施行法中關於兒權推動小組的「國家報告之提出」此一任務上的執行上，官方委員應該扮演更積極參與的角色，包括會議的參與、主持，或者是各部會的分工與意見的協調…等，讓小組中民間委員能夠更明確被界定為諮詢者的角色。

### 二、在地審查模式的特色

我國非聯合國會員國，無法派員至總部位於日內瓦的聯合國人權高專辦事處（OHCHR）參與各獨立人權委員會的會議（session）進行國家報告審查，因此已國內法化的兩公約、CEDAW、身心障礙者權利公約，其國家報告審查都發展出「在地審查」模式，即邀請國際審查委員到臺灣來進行國家報告審查，這也是只有臺灣才

有的特殊審查模式。本次的首次兒童權利公約國家報告審查，也是採取相同模式。陳玉潔(2013)觀察兩公約首次國家報告審查，認為這種在地審查模式，反而使臺灣能針對自己的區域特性挑選適任審查委員，且因可以有大批政府官員出席，使審查內容得以更深入、豐富。對 NGO 來說，則可以有較多和審查委員交流的時間，也因省去海外交通和住宿的成本，讓更多 NGO 可以參與國際審查。

### (一) 參與時間較聯合國審查模式為優

兒盟觀察本次在地審查模式，就以審查的交流時間來看，和聯合國審查模式相較的確是較優的。Child Rights Connect 介紹 CRC 報告流程各個階段的網站內容(<http://crcreporting.childrightsconnect.org/>)，和聯合國兒童權利委員會網站中實際國家報告審查會議的議程資訊([http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CRC](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CRC))，都顯示每個公約締約國的國家報告審查會議，一般只有一天的審查時間(半天審查第 1-5 章、半天審查第 6-9 章)，若有簽署任擇議定書的締約國，則每個任擇議定書可能額外增加 3 小時的審查時間。而我國首次兒童權利公約國家報告的審查時間，則是相對充裕的一天半(第 1-4 章、5-6 章、7-8 章各有半天的審查時間)，若有需要，還有半天時間可彈性進行未竟的審查詢答。而關係到 NGO 參與的審前會議，一般每個締約國的 NGO 會有 2.5 小時、兒少會議會有 1 小時的閉門會議，和委員會交流溝通。而本次

審前會議，NGO 和委員交流的時間拆分為公開的「委員與立法機關代表及非政府組織會議」1.5 小時，和非公開的「委員與非政府組織會議」1.5 小時，共 3 小時，兒少會議的時間也是相對較多的 1.5 小時。然而即使如此，因為受邀參與的 NGO 眾多，報告及詢答的時間相當緊湊，相信實際參與的 NGO 仍都期待有更多時間。

### (二) 參與人數較聯合國審查模式為優

本次參與審查會議的人數也較在日內瓦進行的審查會議規模更大。一般聯合國審查會議，國家代表團人數規模很少超過 25 人，審查會議場地則大抵僅能容納 50-60 人。而審前會議，依據 Child Rights Connect 網站的資訊，受邀參與閉門會議的 NGO 成員大約是 12 位、兒少會議中每個團體大約可有 2-3 位兒童參與。本次審查會議的場地則借用可容納 220 人的會議廳，出席的 NGO 代表約 90 人，出席兒少會議的兒童人數因為未達場地上限，沒有特別限制各團體參與的兒少人數，政府各部會實際參與的人數則有上百人。

### (三) 兒少參與障礙較聯合國審查模式少

此外，聯合國審查模式的兒少會議，是不提供翻譯人員的，需兒少本身能以英文表達，或隨行的成人能夠協助翻譯，這樣的作法已經受到批評(Blackstock, 2017)。故若採聯合國審查模式，語言障礙會是除了海外交通成本外的一大阻礙，勢必大幅降低兒少參與的機會，特別可能會減少非菁英、語文能力較差兒少參與的機會。而本次在地審查的兒少會議，則有



安排全程的同步口譯服務，降低了語言的障礙。這是在地審查模式的另一好處，可彈性設置符合在地報告國家需求的服務。

#### （四）審前會議和審查會議無間隔召開

但在在地審查模式中，審前會議和審查會議是連續召開，相隔不到一天，可說是非常倉促。相較聯合國審查程序中，審前會議和審查會議間通常有約 4 到 6 個月的間隔，讓審查委員有充足時間利用審前會議所獲得的資訊，準備審查會議中的問答重點。本次審查會議，審查委員會曾透過衛福部社家署詢問提交替代報告的 NGO，是否需要和委員會進行額外的視訊會議，可能就是委員會希望能提早和 NGO 進行交流，但當時並未明確定位該視訊會議的功能和目的，是否即如同審前會議，故最後並未決議進行。若往後有額外的視訊會議，能定位為額外的審前會議，或審前會議的會前會，或許對於增進審查委員和 NGO 的對話時間（畢竟即使時間已優於聯合國審查模式，仍感到不足），以及增加審查委員準備審查會議和政府單位詢答內容的時間，是有所幫助的。

### 三、會議現場的觀察

#### （一）審查會議現場政府部分回應不到位

雖然在地審查模式中，審查會議的時間和參與人數都較聯合國審查模式為優，但實際上，是否能夠如陳玉潔 (2013) 的觀察：相較於聯合國審查模式，因為可以有大批來自不同部會的政府官員出席，更能掌握委員們的提問並及時提供資訊，使委

員更能因此深入問題核心？我們認為最終仍然得取決於政府代表現場實際回應的內容和品質。兒盟觀察本次審查會議現場，政府代表針對審查委員提問的回答，仍然有以下不到位的回應情況，可能反而讓審查委員無法精確掌握問題的核心：對於部分審查委員的提問，遲遲找不到適合的政府部門代表回應，除了拖延了會議時間，也顯示政府部門對該議題的不熟悉和準備不足。而部分政府代表對提問的回應，則流於形式，例如：以冗長的法律條文或政府政績做為回應內容，對於實際落實的情形則避重就輕。

#### （二）對兒少會議場地的建議

本此審前會議的兒少會議共有七個 NGO 提交兒少替代報告，並有兒少代表參加。兒少會議的時間夾在兩個委員與非政府組織會議的中間，場地也沿用委員與非政府組織會議的 220 人會議廳。然而我們認為這個會議廳空間並不十分適合進行兒少會議。首先是審查委員與兒少的距離過遠，隔著一層層的階梯式的桌椅和前排通道，彼此對話都要透過固定於桌上的麥克風，讓兒少和委員間的距離感大增，其次是兒少和兒少間的距離過遠，會議廳是設計來進行大型會議或研討會，椅子大而舒適，但也讓兒少同儕之間無法近距離的群聚坐在一起，進行有安全感的討論。其次是審查委員的座位和兒少相對，形式有點像下對上的報告、上對下的審查，無形中也增加了兒少在心理上的距離感。我們認為在中小型的會議室中，以圓桌或其他委員能更近距離和兒少互動的場地為佳，也可以讓兒少更感自在。

## 肆、在結論性意見之後

在連續三天的審前會議和審查會議之後，審查委員於 2017 年 11 月 23 日完成擬具 97 點結論性意見初稿（後來的定稿擴充為 98 點），並於 11 月 24 日透過記者會發表。當天下午，CRC 聯盟也召開「落實兒童權利公約，請政府做好做滿」記者會，摘要審查委員在結論性意見中，參採聯盟替代報告、問題清單回覆意見報告、審查會議中簡報的意見，再次向社會大眾報告與說明，期待政府後續能落實這些審查意見，包括以下八點建議：

一、設立具獨立性、兒童友善的人權機構（對應結論性意見第 14、15 段）。

二、建立兒童統計資料庫及重視兒童預算分析（對應結論性意見第 18、19、20、63(1)(2)、89(1) 段）。

三、落實兒童權利影響評估、避免立法政策侵害兒童權利（對應結論性意見第 8、13 段）。

四、強化家庭支持性及補充性服務、替代性照顧以親屬安置為優先（對應結論性意見第 42、43、44、45 段）。

五、改善難置兒安置問題（對應結論性意見第 44、59 段）。

六、廢除虞犯制度（對應結論性意見第 95(2)、96(2) 段）。

七、改善司法少年收容、教育、輔導等問題（對應結論性意見第 94、96(2)(3)(4)、97 段）。

八、落實以原住民族兒少為主體之政策規劃（對應結論性意見第 86、87、88、89 段）。

而 CRC 聯盟的部份意見未被委員納

入結論性意見內容，但在審前和審查會議中有所討論，聯盟認為十分重要，也於記者會中再次倡議，包括：設立兒童事務專責單位，和推動兒童保護令的實務做法。

Erdem Tzrkelli & Vandenhoe (2012) 比對多個國家 NGO 替代報告和兒童權利委員會結論性意見的內容，估計約有 60-70% NGO 在替代報告中對國家兒童人權提出的疑慮，最後會在委員會的結論性意見中獲得回應，包括全面回應、部分回應、採納關注的議題但提出不同的建議三種情況，其中獲得全面回應的比例也有 30-40%。這說明了 NGO 在審查程序中確有實質的影響。兒盟本次參與報告審查的流程，也認為 CRC 聯盟於替代報告、問題清單回覆意見報告、審查會議中簡報，以及兒盟提出的兒少替代報告的意見，大多數都有在結論性意見中獲得審查委員會的正面回應。

然而不論 NGO 有多少意見被採納入結論性意見，最終公約能否在臺灣落實，還是要回到政府部門的執行層面。因此我們期待之後政府能夠積極回應這些結論性意見，對如何落實這 98 項意見訂出明確的分工和辦法、建立定期追蹤檢視的機制，並依照結論性意見第 98 段的建議，讓審查的結果和文件廣為宣傳，使國家報告審查的效果得以發揮，也讓公約中保障兒少權益的原則和精神，能夠獲得政府部門重視，並深入臺灣的社會。

（本文作者為兒童福利聯盟文教基金會研發處研究員）

**關鍵詞：**兒童福利聯盟、台灣兒童權利公約聯盟、兒少代表、替代報告、CRC

## 註 釋

註 1：在國家報告審查流程中，審前會議 (pre-session) 為審查委員在審查會議 (session) 前，和 NGO 及兒少代表會面、對話的工作階段，讓審查委員能從民間的觀點預先了解該國 CRC 執行情況，以為之後的國家報告審查會議預做準備。

註 2：目前成員有：中華民國智障者家長總會、中華民國觀護協會、天主教善牧社會福利基金會、台灣世界展望會、台灣展翅協會、至善社會福利基金會、兒童福利聯盟文教基金會、花蓮縣谷若思全人關懷協會、財團法人台北市婦女救援社會福利事業基金會、董氏基金會、國立臺灣大學中國信託慈善基金會兒少暨家庭研究中心。

## 參考文獻

- 陳玉潔 (2013)。對台灣人權報告國際審查的一些觀察。《台灣人權學刊》，2(1)，161-165。
- 陳瑤華 (2011)。台灣 CEDAW 的初次國家報告與人權的監督機制 - 一個聯合國體系之外的獨特案例。《台灣國際法季刊》，8(2)，53-93。
- Blackstock, C. (2017). The United Nations Committee on the Rights of the Child: Does its structure and working methods optimize efficacy and promote child participation?. *Canadian Journal of Children's Rights*, 1, 116-126.
- Child Rights Connect(2014). The Reporting Cycle of the Committee on the Rights of the Child A guide for NGOs and NHRIs. Retrieved from [http://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2015/07/EN\\_GuidetoCRCReportingCycle\\_ChildRightsConnect\\_2014.pdf](http://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2015/07/EN_GuidetoCRCReportingCycle_ChildRightsConnect_2014.pdf)
- Erdem Tzrkelli, G., & Vandenhoe, W. (2012). The Convention on the Rights of the Child: Repertoires of NGO participation. *Human Rights Law Review*, 12(1), 33-64.