



臺灣地區的兒童參與權－ 以 Shier 的兒童參與途徑分析

翁毓秀・陳秀蕙

壹、前言

1989 年聯合國通過「兒童權利公約」(Convention on the Rights of the Child, 以下簡稱 CRC) 後, 兒童從過去的保護客體, 轉變為權利主體, 而 CRC 遂成為保障兒童基本人權的國際規範, 目前已有 196 個會員國(簡慧娟、蕭珮姍, 2018)。我國雖無法成為締約國, 但我國也以 CRC 作為維護兒童權益相關立法及作為的重要依據, 並以達到國際規範為目標。在 CRC 通過 25 年後, 我國終於在 2014 年 5 月 20 日通過「兒童權利公約施行法」, 做為我國實施 CRC 的法律依據。我國已於 2016 年 11 月提出國家報告, 並於 2017 年 11 月辦理了國際審查程序(簡慧娟、蕭珮姍, 2018), 這意味著我國兒童人權正式地與國際規範接軌。

依據 CRC 條文內容, 可以歸納出四種兒童與生俱來的基本自由及人類天賦的權利, 即生存權、受保護權、發展權及參與權(聯合國兒童基金會, 2015), 本文僅

就其中的參與權進行討論與分析。由於兒童身心狀況之客觀因素, 使得兒童在社會中處於相對弱勢地位。在 CRC 通過後, 兒童權益從消極的保護客體轉變為需要積極維護的權利主體, 而維護兒童參與權的意涵, 即是大人們應依兒童身心成熟度提供合宜且適當的參與機會, 並積極鼓勵兒童參與自身相關事務, 使得兒童從參與過程中能夠培養自信及民主公民應有的素質與涵養。

臺灣地區兒童人權的相關研究十分有限, 更遑論以兒童參與權為主題的研究。本文嘗試從臺灣目前現有非常有限之兒童參與權相關調查資料進行次級資料分析, 以 Shier(2001) 的兒童參與途徑為分析架構, 分析臺灣地區兒童參與狀況, 並提出提升臺灣兒童參與權的相關建議。

貳、關於「兒童參與」, 我們知道多少?

一、什麼是兒童參與權 (Participation

Rights) ?

本文所稱「兒童參與權」的內容源自於 CRC 的第 12 條、第 13 條、第 14 條及第 15 條，分別所強調的內容包括：(1) 對切身事務表達意見的權利，而且大人應該適當考量兒童所表達的意見；(2) 兒童能夠以任何方式無國界地自由表達及傳遞自己的想法；(3) 兒童的思想、信仰與宗教自由；(4) 兒童享有結社自由及和平集會之權利。雖然賦予兒童各項權利，但是並非完全沒有限制的。這些限制包括：不能危害他人的權利、名譽與自由、國家安全、社會安全、社會秩序、健康與道德等等。上述四條文不但說明兒童對於自身事務有自由參與、自由發表、自由表達思想、信仰、宗教、及結社與集會自由等層面上的權利，同時並明確指出父母或監護人需負起指導責任。

二、兒童參與層級模式與發展途徑

Hart 1992 年於義大利佛羅倫斯聯合國國際兒童發展中心 (UNICEF, International Child Development Centre)，提出八個層級的少年參與階梯模式，從第一級到第八級依序是「操縱」、「裝飾」、「敷衍」、「少年是指派且告知的」、「少年被徵詢與告知的」、「成人發起，與少年共同決策」、「少年領導並發起行動」及「少年與成人分享決策過程」(Hart, 1992)。這是當時最具影響力的兒少參與模式，其中「操縱」、「裝飾」與「敷衍」又稱為「非參與」，也就是不能稱為「參與」。邁入 21 世紀後，Shier 在 2001 年提出的參與途徑 (見圖 1) 成為世界各國提升兒童

參與的參考藍圖。Shier 是將兒童參與簡化為五個層級 (Shier, 2001)，每一層級有三個承諾階段，即「開端」、「機會」及「責任」，形成了 5 乘 3 的矩陣，化為 15 個問題序列，是為兒童參與具體操作的 15 個步驟。從第一層級的「傾聽兒童」，經「支持兒童表達他們的觀點」、「考慮兒童的觀點」、「兒童參與決策過程」到第五層級的「兒童分享決策的權力與責任」，在每一層級中，「承諾」的第一階段指準備開始的「開端」；第二階段「機會」，指具備所需要的資源，如時間、技巧或知識及發展程序或方法；第三階段「責任」，指具有政策，依據政策進行操作，成為職責與任務。

Shier (2001) 在每一層級的每一階段都有一個簡單問句，經由這些問句，除了能夠知道兒童參與的當前位置，也能夠很清楚地知道下一步要如何做才能提升兒少參與。由於每個孩子的身心發展各不相同，每個兒童參與事件發生的情境與客觀條件也各有差異，加上大人們對於兒童參與的認知與知能所產生的引導方法及技巧也有所不同，因此使得兒童所處的層級與階段各有不同。大人們指的是與兒童相處的成人，例如：父母、照顧者、學校老師、保育人員等等。Shier 的參與途徑提供了一致性可依循的前進方向。Akyol, T., Öztürk, M., Şenol, F. B., Karaca, N. H. (2016) 指出 Shier 的兒童參與模式，除了分析兒童的參與過程，也能使兒童在參與過程發現事務的各種不同面向；而當孩子們在感受到他們的意見被考慮及重視時，也就是他們的需要和興趣被考量時，他們

會認為自己是社會中有用的個體，因此孩子們將有更多的機會在生命中的各個階段都活得更快樂、自信和成功，由此可見兒童參與對兒童發展的重要性。

Hart (1992) 及 Shier (2001) 的模式皆為目前主要的兒童參與模式，兩者最大的差異在於 Shier 模式沒有 Hart 模式中的「非參與」層級，而這正是許多實務工作者認為 Hart 模式最有用的功能，因為有助於幫助他們在實務工作中指出這些非參與狀況或是減少這些非參與狀況發生。Shier 模式較簡單明確且具階層化，方便使用者依序遵循方向發展。聯合國兒童權利公約採用 Shier 的參與模式，簽屬國們至少需達

到第三層級的第三承諾階段(Shier,2001)，也就是「考慮兒童的觀點」的「責任」階段，即「是否有政策要求兒童的觀點在決策過程中給予應有的重視？」。聯合國兒童基金會 (UNICEF) 並提供「監控與評估兒童參與手冊」(A toolkit for monitoring and evaluation children's participation: Introduction) 及「監控與評估的 10 個步驟指引」(A toolkit for monitoring and evaluation children's participation: A 10-step guide to monitoring and evaluation) 給各簽屬國參考 (UNICEF,2015)，並作為共同目標。本文即以 Shier 的參與途徑做為分析架構。

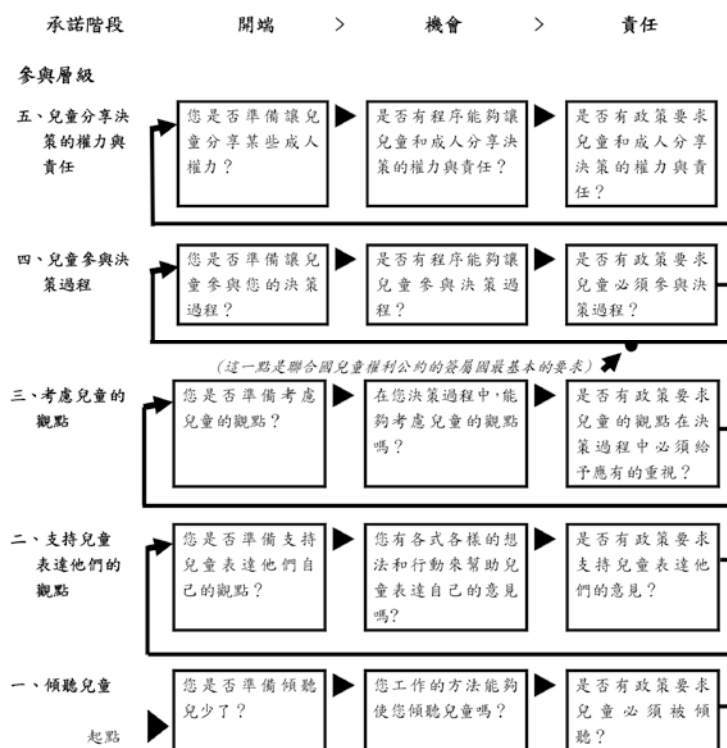


圖 1 Shier 的兒童參與途徑 (Pathways to Participation)

資料來源：Shier (2001). Pathways to participation: Openings, opportunities and obligations. Children and Society: 15,111.

參、資料分析

本文以社團法人中華人權協會 2007 年至 2015 年的臺灣兒童人權指標調查報告中有關兒童參與的質性資料，以 Shier(2001) 的參與途徑 (Pathways to Participation) (如圖 1) 為分析架構進行次級資料分析，用以評估臺灣兒童參與所處層級及承諾狀態為何？雖然資料不盡理想，但是卻是國內有關兒童參與唯一可以公開取得的原始資料。

2007-2015 年的調查分電話訪談及問卷受訪兩階段，電話訪談對象是一般民眾，問卷受訪對象則包括：學者、機構負責人、民意代表、學校老師等。量化電話訪談樣本數 1000-1100 個，質性問卷受訪樣本數，除了 2015 年外，各年都有 45 個以上。各年都有 45 位問卷填答者而言，相對於回收質性陳述數量看來，是明顯偏低的。本研究使用 2007-2015 年質性問卷受訪的所有資料。由於 2009 年及 2010 年的兒童人權指標調查中，並無有關兒童參與權題項，因此，本研究僅能以 7 年的質性資料進行分析，共 116 則有關兒童參與權質性陳述資料，並希望能夠有所發現。

第一研究者曾經多次是中國人權協會兒童人權調查的受訪者、多年擔任多個縣市政府兒少福利促進委員會委員、台灣兒童暨家庭扶助基金會年度重大兒童虐待事件評選者、多年參與國中、國小學校輔導業務、縣市兒童人權講員等。第二研究者在以保護兒少權益為主的家扶基金會任職

近 12 年，長期關注兒少權益，並因業務關係經常接觸臺灣兒少權益的相關議題。兩研究者盡心盡力地整理分析這些有限的質性資料，試圖以 Shier 兒童參與途徑描繪出臺灣兒童參與狀況。

Shier 的兒童參與共有五個層級，即「傾聽兒童」、「支持兒童表達他們的觀點」、「考慮兒童的觀點」、「兒童參與決策過程」及「兒童分享決策的權力與責任」五個層級，每一參與層級都有三個承諾階段，即「開端」、「機會」及「責任」。如何評估每一質性陳述應該在第幾參與層級？第幾承諾階段？為了減少主觀偏誤發生，兩位研究者經過三個階段完成這 116 則質性陳述歸類的評估。第一階段評估是由兩位研究者各自依據自己的專業知能與經驗對每一則質性陳述進行歸類，即評估該則陳述應歸屬於哪一參與層級？哪一承諾階段？(見表 1 與表 2)；第二階段是兩研究者交互比對各自的歸類評估結果，發現共有 9 則陳述，歸類不一致，其中 4 則是在參與階層上，5 則是在承諾階段上；第三階段是二位研究者針對歸類不一致的 9 則陳述，逐一地進行開放式的討論，反覆釐清陳述及舉出具體事證，直到達成共識為止。先從各自陳述歸類的原因、提出不同意見的原因及舉出具體事例等過程；通常參與層級比承諾階段稍容易達成共識。從這樣的評估歷程裡發現適當地歸類並非易事，因為需要反覆地來回推敲每一則質性陳述的意涵，並且一再思索其對應參與層級與承諾階段的適切性。

表 1 第一研究者之 Shier 參與層級與承諾階段次數摘要表

參與層級 \ 承諾階段	開端	機會	責任	小計	其他	總計
五、兒童分享決策權力與責任	0	0	1	1		
四、兒童參與決策過程	2	1	7	10		
三、考慮兒童的觀點	2	3	5	10		
二、支持兒童表達他們的觀點	2	9	3	14		
一、傾聽兒童	15	9	1	25		
合 計	21	22	17	60	56	116

表 2 第二研究者之 Shier 參與層級與承諾階段次數摘要表

參與層級 \ 承諾階段	開端	機會	責任	小計	其他	總計
五、兒童分享決策權力與責任	0	0	1	1		
四、兒童參與決策過程	2	1	6	9		
三、考慮兒童的觀點	1	3	6	10		
二、支持兒童表達他們的觀點	2	8	3	13		
一、傾聽兒童	19	9	0	28		
合 計	24	21	16	61	55	116

由於篇幅限制，本文無法呈現這 116 則完整的 Shier 兒童參與途徑歸屬彙整表，因此，依據參與層級與承諾程度製作成摘要表（見表 3）。摘要表上歸在「其他」欄內的 56 則質性陳述是指這些陳述無法在 Shier 參與途徑中找到適當位置，也就是屬於 Hart 所稱的「非參與」階段的質性陳述。這些陳述說明了該部分的兒童參與還在醞釀階段，但也將是國人在兒童參與上未來努力的焦點。讀者有興趣，我們樂意提供耗時許久整理出來的完整彙整表。

質性陳述環繞著司法行政、教育尊重及社區與學校參與等三個部分，各部分的質性陳述並不等量。2007 至 2015 年累計

有關司法行政有 17 則、有關教育尊重有 25 則及有關社區與學校參與有 74 則，由於各年調查的質性資料則數並不相同，研究者僅能依據現有資料進行分析。研究者依據司法行政、教育尊重及社區與學校參與三個範疇分析如下：

一、司法行政部分

司法行政部分有 2007、2008 及 2015 年的資料，質性陳述則數分別為 5、2 與 10 則；2007 及 2008 年題目是一樣的，題目是：「對觸犯法律之兒童，能在司法審理過程中受到尊重、保護與公正審判的程度」，2015 年的題目是：「在司法與行政

程序中，兒童能夠直接或透過適當代表，表達自己的意見的程度。」就 Shier 參與途徑而言，2007 年時相關的法令已存在，較需加強的是執行人員的相關訓練及依據法律執行的程度；2008 年資料大致顯示 2007 年狀況的延續，參與層級多屬第一及第二層級，承諾階段多屬於第一及第二承諾階段，也就是說參與層級是偏低的及承諾階段是在「開端」及提供「機會」的階段。

2015 年的題目著重司法與行政程序中，兒童本身的意見表達，與 2007 和 2008 年題目大不相同。2015 年時，在司法與行政程序上，已設置程序監理人、各種保護法令、法律賦予兒童在司法程序上具表達的權益、部分兒少權益促進委員會也已有兒少代表等部分已存在，使得參與層級多在第四層級，而且承諾階段也幾乎都在「責任」階段。2007 年「其他」有兩則，內容代表兒童沒有發言權，而且當時法界或警界對兒童權益認識有限。經過 10 餘年後，在各方努力下法令也漸完整，過程中的教育訓練增加了知識，改變了認知與態度。2015 年只有一則是「其他」，內容顯示，兒童涉及司法程序時完全由父母掌控，代表兒童未能夠參與。因此，這三項「其他」未能歸入在 Shier 的參與途徑，約占 18%。

二、教育尊重部分

教育尊重部分僅出現在 2007 及 2008 年的資料裡，題目是：「教育工作人員能尊重兒童意見的程度。」2007 與 2008 年的質性陳述則數分別是 12 則與 13 則；

「其他」的則數分別是 2 則及 6 則。因此，2007 年有 10 則及 2008 年有 7 則能夠在參與途徑中找到適當位置。資料顯示，2007 年有約 80% 內容顯示兒童參與在第一及第二層級及多數在「機會」階段；有 20% 內容顯示在第三層級的「開端」階段。2008 年資料顯示，約 70% 內容顯示兒童參與在第一層級，而且絕大多數是在「開端」階段；約 30% 內容顯示兒童參與在第三層級的「機會」階段。雖然只有短短一年的時間，大體而言，教育工作人員在尊重兒童意見上是稍有改善的。至於未能在 Shier 參與途徑找到適當位置的「其他」8 則陳述，占 32%，內容包括尊重兒童「不太可能」、「做不到」、以「工作人員為主」、「還是希望孩子聽話」、「成人主觀」、「父權觀念」等等，清楚表示尚未開始思考尊重兒童意見。

三、社區與學校參與部分

這個部分是從 2011 至 2015 年的資料，2011 至 2014 年是對「兒童可以自主參與社區或學校的活動，並能自由表意或參與決策過程的程度。」題項的回應陳述；2015 年將此題項分為兩題，分別是「兒童可以自主參與社區或學校的活動的程度。」及「兒童可以自主參與和兒童自身權益有關之事務，並能自由表意或參與決策過程的程度。」雖然內容更為豐富，但是也因此無法進行比較。

2011 至 2014 年質性陳述則數分別是 12、9、17 及 17 則；能夠歸入 Shier 參與途徑的則數分別為 4、3、6 及 7 則，「其他」的則數約占 64%。換句話說，在社區

與學校參與部分，約三分之二的質性陳述內容顯示尚未開始進入 Shier 的參與途徑。2011 及 2012 年雖有約三分之一質性陳述能夠歸入 Shier 的參與途徑，但多處於第一層級的「開端」階段。「其他」的陳述幾乎清一色是陳述「由父母、家長、大人等決定」。家長們的考慮包括：兒童認知不成熟、升學壓力等原因，也就是說，父母過度保護、重視學業成就、或是不放手讓兒童自主決定自己的學校或社區參與事務。2013 與 2014 年在質性陳述則數與能夠歸入 Shier 參與途徑則數的百分比都有增加，而且多在第一及第二層級的「機會」與「責任」階段，代表在「兒童可以自主參與社區或學校的活動，並能自由表意或參與決策過程的程度。」上與 2011 至 2012 年階段相較具有明顯的進步。

2015 年兩題的質性陳述分別有 9 則及 10 則，能夠歸入 Shier 參與途徑分別有 1 則及 8 則。能夠歸入 Shier 參與途徑的相當平均分散在第一至第三層級的「開端」、「機會」及「責任」階段。2015 年「其他」的陳述約占 53%，內容多環繞在「被動參與」、「學校社團少」、「社區不安全」、「家長決定」及「學習的壓力」等問題上，可見，與學校、學習相關的事項，一般而言，仍是以家長主導，兒童參與是有限的。在「兒童可以自主參與與兒童自身權益有關之事務，並能自由表意或參與決策過程的程度。」問題上，能夠歸入 Shier 參與途徑的占 80%，陳述內容包含：兒童能夠自由參與自身有關學校或各級政府的委員會等決策單位。

參照 Shier 參與途徑，臺灣地區兒童

參與在司法行政、教育尊重及自主參與社區及學校事務並參與決策等方面上，多處於第一及第二層級的「開端」與「機會」階段。雖然法律上多已有所規範的內容可以到達第四、五階層的「責任」階段，較須增強的是實際運作的執行層面，因為惟有執行層面運作嫻熟順暢才能真正落實兒童參與。

四、參與層級與承諾階段分析

由於社團法人中華人權協會 2007 年至 2015 年的臺灣兒童人權指標調查有關兒童參與部分並非依據 Shier 的兒童參與途徑為架構來設計，使得兒童參與相關的專家學者的質性陳述 116 筆中，有 60 筆可以歸類在 Shier 參與途徑的五個參與層級與三個承諾階段之中，歸在「其他」的 56 筆資料也是重要的資訊，它們進一步地說明著臺灣地區兒童參與環境仍受許多主觀的、客觀的及認知上的落差與障礙需要克服。依據 Shier 兒童參與途徑模式為架構，整理質性陳述內容成為表 3。從表 3 可以得知，兒童參與大多在第一至第三參與層級，而三個承諾階段分配卻是相當平均的。茲將各參與層級與承諾階段描述於後：

第一層級：傾聽兒童

傾聽兒童的第一階段（開端）是大人是否準備好要傾聽兒童了？第二階段（機會）是大人的做法是否能夠傾聽兒童？第三階段（責任）是政策是否要求兒童被傾聽？從資料可知，我們各方面兒童參與仍處於第一層級「傾聽兒童」的第一階段，

也就是決定開始傾聽兒童聲音占約 60%，實際提供傾聽機會約占 30%，而有傾聽兒童責任約 10%。第一階段占超過 50%，第二階段的是第一階段的一半。從這些百分比看來，最多數回應者認為大人開始準備傾聽兒童，同時也有一些做法能夠讓大人傾聽兒童；相對的，政策法令上則較少出現傾聽兒童的規定。

第二層級：支持兒童表達他們的觀點

支持兒童表達他們的觀點的第一階段（開端）指是否準備支持兒童表達他們自己的觀點？第二階段（機會）指有各式各樣的想法和行動來幫助兒童表達自己的意見嗎？第三階段（責任）指是否有政策要求支持兒童表達他們的意見？從資料顯示，第二階段（機會）約占 60%，第三階段（責任）占約 30%，顯示大人們能夠以提供表達機會來支持兒童表達他們的觀點，同時，政策也相當要求支持兒童表達觀點。

第三層級：考慮兒童的觀點

考慮兒童的觀點的第一階段（開端）指是否準備考慮兒童的觀點？第二階段（機會）指決策過程中，能夠考慮兒童的觀點嗎？第三階段（責任）指是否有政策要求兒童的觀點在決策過程中必須給予應有的重視？從資料顯示，各階段的分配十分平均，都在 30% 以上，尤其是政策有明確規定在決策過程中兒童的觀點須受到重視。

第四層級：兒童參與決策過程

在兒童參與決策過程上，第一階段（開端）指是否準備讓兒童參與決策過程？第二階段（機會）指是否有程序能夠讓兒童參與決策過程？第三階段（責任）指是否有政策要求兒童必須參與決策過程？從資料顯示，第三階段占 70%，代表政策面明確要求兒童必須參與決策過程，但是在第一階段（開端）及第二階段（機會）都相對低，代表準備讓兒童參與決策及有程序讓兒童參與決策都相對低或缺乏。

第五層級：兒童分享決策權力與責任

在兒童分享權力與責任上，第一階段（開端）指是否準備讓兒童分享成人權力？第二階段（機會）指是否有程序能夠讓兒童和成人分享決策權力與責任？第三階段（責任）指是否有政策要求兒童和成人分享決策權力與責任？從資料顯示，唯一的回應在第三階段（責任），顯示少有人回應有政策要求兒童和成人分享決策權力與責任。

從表 3 可以清楚看出，質性回應多在 Shier 參與途徑的第一與第二參與層級最多，第三層級以上逐漸減少，其實這也就呈現了兒童參與的發展進度。從表 3 也可以看出，第四與第五層級的第三階段（責任）多有回應，顯示我們的政策與法律上對兒童參與決策及分享決策的權力與責任是有所規範的，但是大人在準備讓兒童參與決策、分享大人決策權力與責任上及能夠讓兒童參與決策與分享權力與責任的程序上是欠缺的。換句話說，大人們讓兒童

參與決策及讓兒童分享成人權力的準備還需要增強；在讓兒童參與決策過程及讓兒

童和成人分享決策權力與責任的程序的建立上也需要學習。

表 3 Shier 參與層級與承諾階段次數摘要表

參與層級 \ 承諾階段	開端	機會	責任	小計	其他	總計
五、兒童分享決策權力與責任	0	0	1	1		
四、兒童參與決策過程	1	2	7	10		
三、考慮兒童的觀點	3	3	4	10		
二、支持兒童表達他們的觀點	2	8	4	14		
一、傾聽兒童	15	8	2	25		
合 計	21	21	18	60	56	116

肆、結論與建議

一、結論

民主法治社會通常會將人民的權利與義務用政策、法令將之明文規範。兒童參與權的保障在 2014 年通過「兒童權利公約施行法」後，有了法律依據。「兒權法」第 5 條，「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見…」由此可見，臺灣在法制面上確實將兒童參與權明白規範成「大人」的責任。法令的規範屬於兒童生態系統中最外層之鉅視系統，身處於微視系統的兒童並未能直接接觸或有所感受。換句話說，兒童並未能直接感受到生活中的「參與」。對於兒童微視系統中的家庭、學校、兒童照顧機構或社區等，是否將法令具體落實在家庭、學校、兒童照顧機構或社區裡，成為兒童微視系統中的父母親、老師、教保員、社工人員等專業人員

的責任，這個部分似乎還有很多努力的空間。Shier 的兒童參與途徑為何要求將兒童參與權的「責任」用政策法令來規範大人的目的，在於唯有將「責任」明文規定，才能讓大人可以將兒童參與權當作一種責任與義務，如此兒童參與權才有落實的可能。

依據 Shier 兒童參與途徑架構的五個層級及三個承諾階段來分析 2007-2015 中華人權協會調查的質性資料，發現以下重要結論：

(一) 第一至第三層級的兒童參與樣貌

臺灣地區兒童參與狀況，依據 Shier 兒童參與途徑架構，從回應多寡顯示，我們多處於第一層級的「傾聽兒童」，而且顯示在第一承諾階段的「開端」階段及第二階段的「機會」階段，我們「準備要傾聽兒童」，同時也「有一些做法能夠讓大人傾聽兒童」，但是政策上的規定是不多的。其次是第二層級的「支持兒童表達他

們的觀點」，多數回應認為在第二承諾階段的「機會」階段，對於「幫助兒童表達觀點是有想法與做法的」，而且「政策上也相當要求支持兒童表達觀點」。至於聯合國對於 CRC 簽約國建議達成的第三層級的「考慮兒童的觀點」，相較於前兩層級，回應明顯減少。第一承諾階段的「開端」，「準備考慮兒童的觀點」、第二階段的「機會」，「在決策過程中，能夠考慮兒童的觀點」，及第三階段的「責任」，「有政策要求兒童的觀點在決策過程中必須給予應有的重視」，我國雖然都已有所作為，但是都值得再努力。

（二）兒童參與第四與第五層級狀況

樣本回應第四層級與第五層級的相當少，尤其是回應第五層級的最少。從表 3 得知，70% 回應都認為「政策面明確要求兒童必須參與決策過程」，但是「準備讓兒童參與決策」及「有程序讓兒童參與決策」都相對低。第五層級的「兒童分享決策權力與責任」上，只有一個回應在第三承諾階段的「責任」，顯示「政策要求兒童和成人分享決策的權力與責任」，而第一階段的「開端」，「準備讓兒童分享某些成人權力」及第二階段的「機會」，「有程序能夠讓兒童和成人分享決策的權力與責任」，則完全沒有人回應。

（三）未能歸入 Shier 兒童參與途徑的質性陳述

未能歸入 Shier 兒童參與途徑的質性陳述占整個質性陳述近一半，雖然未能在分析中告訴我們甚麼？但是卻有其重

要意義與價值。兒童參與的司法行政部分，「其他」有三則，約占 18%，內容從 2007 年時的兒童沒有發言權及法界或警界對兒童權益認識有限，到了 2015 年因法令漸完整，教育訓練增加了法界與警界知識，改變了認知與態度，但是兒童涉及司法程序時完全由父母掌控，兒童沒有參與機會的。

在教育尊重部分，對於「教育工作人員能尊重兒童意見的程度」的回應，「其他」約占 32%，內容包括教育人員認為尊重兒童意見是「不太可能」、「做不到」、是以「工作人員為主」、「還是希望孩子聽話」、「成人主觀」、「父權觀念」等等，代表了教育工作人員尚未開始思考尊重兒童意見。

在社區與學校參與部分，對於「兒童可以自主參與社區或學校的活動，並能自由表意或參與決策過程的程度」的回應，「其他」約占 64%，而且內容相當一致都是「由父母、家長、大人等決定」，原因包括：「兒童認知不成熟」、「升學壓力」等原因。2015 年的「兒童可以自主參與社區或學校的活動的程度」上，8 則「其他」的內容包括「被動參與」、「學校社團少」、「社區不安全」、「家長決定」及「學習的壓力」等問題上，仍是以家長主導，兒童參與是很有限的。

由上述可見，在司法行政上，警界與法界對兒童參與已較有適當的認知，但是兒童涉及司法事件時由父母掌控，兒童沒有參與機會與發言權。在教育尊重上，明白顯示教育人員對於「尊重兒童意見」未能開始思考尊重兒童意見，而且仍是

消極的認為不可能、做不到，並以「大人」的意見為主。在社區與學校參與上，也多由大人決定，來主導兒童的學校與社區參與。

二、建議

依據上述結論，提出有關臺灣地區兒童參與的具體建議。Shier 兒童參與途徑的五個不同層級各有三個承諾階段，層級代表兒童參與的發展程度，各承諾階段簡言之，分別代表「準備程度」、「具有實際做法」及「明確政策規範」等三個階段。研究者將依據研究發現，以承諾的「開端」、「機會」及「責任」三個階段分別對各發展層級提出具體建議。「開端」及「機會」內容將會直接影響處於生態微視系統中的兒童，「責任」所涉及屬於生態鉅視系統的內容，與兒童較無直接關聯。對兒童而言，「承諾」與「機會」階段更具實質意義，尤其是與兒童會有直接互動或接觸的「機會」階段特別的重要。

（一）關於承諾的第一階段「開端」

「開端」階段指的是大人是否開始準備各層級的兒童參與內容。第一層級「傾聽兒童」的「開端」不但是第一層級裡最多回應的，也是所有層級中最多回應的。這代表大多數人認為，我們準備傾聽兒童了，也是 Shier 的兒童參與的開始。第二層級「支持兒童表達他們的觀點」，「開端」階段是相對少的。我們希望更多的大人能夠「準備支持兒童表達他們的觀點」。第三層級「考慮兒童的觀點」，除了回應者大幅減少外，在三個承諾階段的回應

很平均，「開端」階段「準備考慮兒童的觀點」也是一樣低。第四層級「兒童參與決策過程」回應者如第三層級一樣大幅減少，「開端」階段「準備兒童參與決策過程」，只有一則回應。第五層級「兒童分享決策權力與責任」，沒有任何回應「開端」階段的「準備與兒童分享決策權力與責任」。

對於「開端」階段重點在於「準備開始」，若缺乏認知或概念是不會有「準備開始」的。因此，藉由各種宣導管道，加強與兒童直接有接觸的父母、學校老師、保母、安親班老師、課後照顧者等等專業人員有關兒童參與的基本認知，以幫助他們養成態度，才能順利進入各層級的「開端」階段。

（二）關於承諾的第二階段「機會」

「機會」階段指的是大人是否有程序或方法進行各層級的兒童參與內容。在「機會」階段，第一層級與第二層級的回應明顯多於其他更高層級，也就是說第一層級與第二層級大人們已有方法協助兒童參與，而第三至五層級明顯減少，甚至於掛零。因此，對於第三層級（含）以上的層級，我們應該多加提供促進兒童參與的程序或做法，使得大人能夠運用，才能真正落實兒童參與。在提供兒童參與的程序或做法上，可以分為：

1. 在家庭方面

家庭是兒童學習社會參與最早與最佳場域。我們可以在親職教育上強調兒童社會參與的重要性，並能夠在教材上提供具體的做法，方便為人父母或負照顧責任者

在家中實際操作。惟有從日常生活中建立起習慣才能夠具體落實。家中有許許多多的家庭事務都能夠邀請兒童參與，例如：家具的選購、餐點的準備、休閒方式、周末活動、家事分工等等。兒童在日常生活中與父母／照顧者共同互動的配對的生活關係中，能夠獲得最有利的成長發展機會 (Bronfenbrenner, 1979; 林雨柔、陳怡茹、萊素珠, 2013)。

2、在學校方面

各級學校是訓練兒童社會參與的好地點，依著各年齡層的發展狀況，設計符合各個年齡的社會參與方案。邀請學童參與和他們息息相關的學校事務，例如：班長或幹部選舉等班級事務、學童營養午餐的菜色票選、校服日的規定、頭髮的規定等等。學校老師因需要扮演重要角色，所以，老師本身對於兒童社會參與的觀念與態度都將影響老師的作為。各級教育系統應辦理這方面的在職訓練，讓老師們學習帶領兒童進行社會參與練習。

3. 在社區方面

兒童每天都生活在社區，社區中的任何與兒童有關的事務都可以邀請兒童參與，進而在參與過程中學習，例如：社區公園遊樂設施設置票選、社區兒童參與活動規劃、社區治理兒童代表及兒童參與社區營造過程等等社區事務。

（三）關於承諾的第三階段「責任」

「責任」階段指是否有政策要求各層級的兒童參與。「責任」多指國家政策或立法、規章上是否明確規範了各層級兒童參與內容。除了第一與第五層級顯示「責任」較少外，其他三個層級「責任」的回

應均高於前兩個承諾階段。換言之，政策上、法律上或規章上應增加對「傾聽兒童」及「兒童分享決策權力與責任」的明文規定。

從承諾三個階段的回應看來，除了第一層級「傾聽兒童」之外，其他各層級「責任」階段的回應大多高於前面兩個承諾階段，顯示政策、立法、辦法或規章上對於各層級兒童參與的重視。仍然需要在「傾聽兒童」及「兒童分享決策權力與責任」這兩部分上有更明確的政策與立法條文作為依據。

（四）加強教育尊重與社區及學校部分的兒童參與

從未能歸入 Shier 參與途徑的質性陳述數量看來，教育尊重與社區及學校部分的數量最多，也就是說在學校及社區裡工作的大人，不但需要具備兒童參與的認知，並需要具有促進與鼓勵兒童參與的方法，才能夠在學校教育系統及兒童生活的社區系統真正開始落實。

（五）法律明確規範家庭、學校及社會的兒童參與原則

法律能夠代表國家的態度或宣示國家政策。在各項與兒童相關的法律，例如：「兒權法」、「家庭教育法」、「國民教育法」、「學生輔導法」等等條文中，明文強調兒童參與的重要性、相關項目與內容。至於具體實施與操作方法則可以由主管單位或委託機構、團體另行編制操作手冊，做為具體實施或操作的參考。使得已具備兒童參與認知，但是缺乏實施方法的

父母、兒童照顧者、社工人員或學校老師等大人，能夠獲得如何進行兒童參與的實際操作方法，以落實兒童參與。

(六) 籌設獨立兒童人權專責監察機構組織

繼消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW) 及身心障礙者權利公約國際審查結論性意見之後，CRC 首次國際審查結論性意見中，國際審查委員也同樣關注我國是否設有獨立人權機構的問題 (簡慧娟、蕭珮嫻, 2018)。在中華人權協會自 2016 年起就不再進行兒童人權調查之後，如何客觀了解臺灣兒童人權的狀況，並有正當法律地位的機構來維護兒童權利，以確保各項政策得以落實，都急需有一個獨立的兒童人權監察機構組織來監督，同時也更符合聯合國 CRC 的世界規範。

伍、結語

兒童參與雖然是兒童權利中的一環，但是在過去並非是受政府與民間關注的議題。在此二十一世紀全球高齡化與少子化趨勢下，兒童權利更形受到重視，兒童參與也應藉此機會順勢發展。本文的目的，除了希望引起大家對兒童參與的關注之外，也希望輔導、教導、及照顧兒童的所有專業人員或家人，都能夠認識與運用 Shier 兒童參與途徑。Shier 兒童參與途徑可以用來探索社會整體兒童參與狀況，也可以靈活運用於探討兒童在單一事件上的參與程度，以做為提升兒童參與的具體依據。

(本文作者：翁毓秀為靜宜大學社會工作及兒少福利系兼任副教授；陳秀蕙為財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會資深專員、臺灣大學社工系博士班研究生)

關鍵詞：兒童人權、兒童參與、兒童權利公約 (CRC)、Shier 兒童參與途徑

參考文獻

- 社團法人中華人權協會 (2005-2015)。2005 年 (至 2015 年) 臺灣兒童人權指標調查報告。台北市：社團法人中華人權協會。
- 林雨柔、陳怡茹、萊素珠 (2013)。從生態系統理論之配對關係初探新移民家庭子女之幼兒園適應，臺中教育大學學報，27(1)，77-94。
- 簡慧娟、蕭珮嫻 (2018)。兒童權利公約首次國家報告國際審查歷程與結論性意見之挑戰。社區發展季刊，162，4-14。台北市：社區發展季刊社。
- Akyol, T., Öztürk, M., Şenol, F. B., Karaca, N. H. (2016). The Examination of Alternative Model Related Participation Right of Children. *Journal of International Social Research.*, 9 (42), p1192-1195. 2018/11/06 Retrieved from : <http://www.>

- sosylarastirmalar.com/cilt9/sayi42_pdf/5egitim/akyol_egitim.pdf.
- Bronfenbrenner, U. (1979). The ecology of human development. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hart, R.A. (1992) Children' s Participation: From Tokenism to Citizenship. UNICEF International Child Development Centre, Florence.
- Shier, H. (2001). Pathways to participation: Openings, opportunities and obligations. Children and Society: 15, 107-117.
- UNICEF (2015) ° A toolkit for monitoring and evaluation children's participation: A 10-step guide to monitoring and evaluation. 2018/12/19 Retrieved from : http://www.unicef.org/adolescence/files/ME_toolkit_booklet_4-2014.pdf.