

台灣兒童權利公約聯盟

兒童權利公約執行之替代報告

2017年3月



World Vision
台灣世界展望會



中華民國智障者家長總會
Parents' Association for
Persons with Intellectual Disability, Taiwan



財團法人台北市
婦女救援社會福利事業基金會
Taipei Women's Rescue Foundation



財團法人董氏基金會
JOHN TUNG FOUNDATION



社團法人台灣關愛之家協會
Harmony Home association, Taiwan



NTU
CHILDREN AND FAMILY
RESEARCH CENTER



財團法人
至善社會福利基金會
Zhi-Shan Foundation TAIWAN



台灣展翅協會
TAIWAN



善牧基金會
www.goodshepherd.org.tw



台灣兒童權利公約聯盟

兒童權利公約執行之替代報告

2017 年 3 月

本聯盟成員

(按筆畫順序排列)

- ◆ 中華民國智障者家長總會
- ◆ 中華民國觀護協會
- ◆ 台灣世界展望會
- ◆ 台灣展翅協會
- ◆ 台灣關愛之家協會
- ◆ 台灣關愛基金會
- ◆ 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
- ◆ 財團法人天主教善牧社會福利基金會
- ◆ 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

本聯盟特別感謝林沛君女士於本報告撰寫過程中之協助及建議，使本報告得以順利完成。

目 錄

■ 前 言 ■	1
■ 一般執行措施 ■	4
國內法律及政策與公約之銜接 (§4).....	4
中央或地方層級兒童政策協調機制及公約施行狀況監督機制 (§§12、19)	5
■ 一般性原則 ■	8
新住民家庭兒童 (§§2、6)	8
未成年非預期懷孕兒少 (§§2、6、18、28).....	9
■ 公民權與自由權 ■	11
在台無證非本國籍兒童 (§7).....	11
■ 對兒童的暴力行為 ■	14
兒童保護情形 (§19).....	14
目睹暴力兒童 (§§3、12、18).....	16
霸凌 (§§37(a)、28(2)).....	17
兒童救助熱線 (§§19、18)	19
■ 家庭環境與替代性照顧 ■	21
離婚 (§§9、18(1)、18(2))	21
收養 (§21)	22
非法移轉兒童或使其無法返國返家 (§11).....	23
保護安置 (§20).....	24
親屬安置 (§20).....	26
■ 基本健康與福利 ■	28
重症兒童 (§23).....	28
兒童健康、保健措施及醫療照護 (§24)	29
偏鄉醫療 (§§24、26).....	30
網路沉迷 (成癮) (§31)	31
■ 特別保護措施 ■	33
虞犯制度 (§40).....	33
轉介輔導 (§§39、40).....	34
安置輔導	36
收容 (§37)	37
毒品濫用 (§33).....	38
性剝削及性虐待 (§34).....	40
少數民族或原住民兒童 (§30).....	42



■ 前言 ■

本替代報告係由台灣兒童權利公約聯盟 (Taiwan NGOs for CRC, 下稱「本聯盟」) 凝聚並整合其 13 個兒少團體成員之專業領域與實務經驗, 就國內兒少現況及初次國家報告不足之處所提出之獨立民間觀點。本聯盟前身 係倡議兒童權利公約國內法化之主要民間團體之一, 為使兒童權利公約儘早匯入國內法律體制, 積極拜會立法者及各政府機關並致力於公約理念之宣導, 同時廣泛參與《兒童權利公約施行法》(下稱《CRC 施行法》) 草案之協商, 並就草案內容提出諸多建言, 最終於 2014 年促成 CRC 施行法之制定。

自成立以來, 本聯盟即以增進兒少工作者對公約之理解以及於國內全面推廣公約理念為主要職責。本替代報告係聯盟成員間藉由近二十次之密集會議, 共同討論並持續修正之成果, 期望能就國內兒少權利落實狀況提供實務面之專業觀點。此外, 本聯盟亦透過舉辦國際研討會及參與區域性國際會議等活動, 汲取公約落實之國際經驗並努力強化盟員間對於公約規範精神之掌握, 冀望於國家報告審查過程中能成為一股有效之監督力量。

整體而言, 儘管政府強調本次國家報告係依據聯合國相關規範所製作而成, 惟進一步檢視該報告可發現, 諸多內容僅為權責單位工作內容、法律條文或政策方案之臚列, 針對國內法令與公約現存之牴觸、法規與實務執行之落差、國內尚無法律規範或機制以保障相關公約權利之闕漏、甚至是未來整體兒少權利保障之規劃等, 政府單位多僅約略提及甚或採取迴避之態度。因此, 本次國家報告審查是否能深入兒少議題之核心並促使相關單位認真檢討未臻完善之處, 令人質疑。準此, 本聯盟呼籲政府正視公共部門對於公約規範欠缺認識及正確理解之問題, 確實自我檢討國內兒少相關法令及措施之執行成效與缺失, 並提出具建設性之有效解決方案。

於此須強調者, 本聯盟對於政府邀請國際專家來台就本次國家報告進行審查之舉, 表示高度肯認。兒童權利公約施行法之制定雖歷經諸多爭議及阻礙, 然本次國家報告之籌備對於開啟相關兒少爭議性議題之辯論與省思有其正面性, 期待未來亦能進一步催化制度之革新。本替代報告希冀能借助各盟員長期服務兒少、耕耘相關兒童議題之專業, 提出實務面、第一手之直接觀察。以下整理本替代報告之要項及建議如下 (依本報告章節順序排列):

- (1) 政府應儘速修法確立公約之國內法律位階, 杜絕相關爭議並確保公約可為兒少所直接主張。此外, 國內相關單位應確立「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」及「關於兒童捲入武裝衝突問題之兒童權利公約任擇議定書」之國內法律地位。

- (2) 建議政府針對兒少權利事項建置「行政院層級」之專責機關，以利跨部會之協調整合及補強目前兒少福利與權益業務零散分立、各自為政之實務問題。此外，由於我國並無獨立之兒少申訴機關，故兒少於權利遭受侵害可能面對「申訴無門」或「無法發聲」之困境，藉由專責機關之建置將可使兒少有申訴及發聲之管道，以確保兒少權利之落實。
- (3) 未成年非預期懷孕少女在決定是否生下孩子，或者在生下後要決定留養或出養時，選擇權受限於資源(家庭支持、托育資源、其他支持輔助措施)及社會對這件事的觀感，經數據統計，「未婚生子的輿論壓力」及「扶養困難」是孩子被出養的主要因素。建議政府應進一步積極消除對未成年非預期懷孕兒少的歧視，並積極提供支持性輔助措施，除了提供經濟補助措施外，發展更多符合需求的具體策略。
- (4) 在臺灣，有一群由行蹤不明外勞生下的兒童，無法取得合法居留身分，導致其在生存、居住、安全、醫療、教育、發展等面向，未能獲得基礎的社會資源，欠缺法律的保障，只能獨自面對生活的各種變化與狀況。《兒童及少年福利與權益保障法》雖明文規定任何兒童皆享有一定的權益，然實務上，這群「在臺無證非本國籍兒童」彷彿生活在臺灣的隱形人。
- (5) 政府應檢視目前兒保社工及其他保護性服務社工的服務負荷量和服務品質是否因社工人力補充計畫獲得改善、是否仍有補充社工人力之需求，向社會大眾說明。
- (6) 建議國家應立即檢討目睹暴力兒童之關懷輔導服務流程之設計，除應有完善配套措施之外，也應將有表達能力之目睹暴力兒童之意見納入評估準則中，以維護兒童表意權、隱私權及其最佳利益。
- (7) 建議政府審慎思考與強化 113 全國保護專線對於兒童保護的效能，以及建立多元的兒童求助管道，並提供 113 全國保護專線、0800-788995 安心專線與 0800-200885 校園反霸凌專線兒童自行求助之統計數據，含性別、年齡、族群。
- (8) 針對用協議方式離婚的父母，政府應盡速建立制度，協助兒童與父母雙方維持關係，並且確保父母雙方都確實負擔養育兒童的責任。
- (9) 以兒童最佳利益為原則，於各項兒童參與的司法事件中，如收出養、離婚事件中



的子女等，法律程序中建構出更為平等友善的兒少表意環境，以讓案件中的兒少當事人皆能真實表達自身的感受。

- (10) 對於身心障礙兒童不應剝奪其享有一般兒童的任何權利且應視其生命發展主動提供所需支持配套。
- (11) 目前兒少家外安置的親屬安置人數遠低於機構安置人數，與法規的要求以親屬寄養優先有明顯落差。國家應透過法規與制度之修訂，改善親屬安置規格，增加親屬對於安置計畫的資訊、資源與支持，以增強親屬照顧的意願。
- (12) 部落原住民兒童之保護安置宜優先安置適當的部落親屬家庭，以保存原住民族文化與傳統。
- (13) 台灣東部地區醫療院所比例低於 4%，公共交通運輸系統的不便利與兒少醫療專科的不足，讓居住在花東地區的兒少需要承擔更高的就醫成本，兒少沒有辦法享有平等的就醫照顧品質，當有重症醫療需求時則更顯匱乏。
- (14) 政府應建立有效預防兒少網路沉迷之措施，制定合理上網時間標準，並提供家長及老師相關之規範指引。
- (15) 政府應通盤檢討國內虞犯制度，確實以保護性措施取代現行刑罰色彩濃厚之處遇措施。
- (16) 國家報告著重查緝、裁罰，對所有使用毒品兒少有一致性調查處遇，缺乏對初接觸毒品或好奇誤用的兒少有階段性積極防制作為。建議制定依賴藥物兒童和少年的社區處遇、友善就診及專業治療制度、發展減少兒童和少年所受傷害的服務。
- (17) 建請國家未來收集兒少各項權益數據時，增列原住民兒少欄位。並建請原住民族委員會與各部會交流統計數據，並統整官網各年度各項兒少權益統計數據。



■ 一般執行措施 ■

國內法律及政策與公約之銜接 (§ 4¹)

1. 我國政府於首次國家報告第 6 點指出，《CRC 施行法》第 2 條揭櫫 CRC 之規定「具有國內法律之效力」。但事實上，自 2009 年立法院通過人權兩公約施行法以來，針對已國內法化之人權公約的國內法律位階及其得否優先於國內法律適用等議題，學者及實務界見解分歧。有鑑於此，本聯盟於立法院研擬《CRC 施行法》草案過程中，即率先提出前開《CRC 施行法》第 2 條應明確規定 CRC 優先於國內法律適用之建議。惟基於與其他人權公約施行法體例一致之考量，《CRC 施行法》第 2 條遂延續其他施行法之條文用語，僅規定 CRC「具有國內法律之效力」，而未進一步載明 CRC 之法律位階，以至於 CRC 是否優先於國內法律適用、與國內法律牴觸時又應如何解決等問題至今依然不明確且學者間意見分歧。此外，我國於增修法律之過程中並未要求提案之行政機關或立法者就擬制定之新法是否牴觸已國內法化之人權公約進行檢視並提出無牴觸聲明，因此實有必要儘速釐清 CRC 國內法律位階以及牴觸之解決機制等根本問題。
2. 本聯盟自《CRC 施行法》草案研擬階段即極力建議政府針對兒少權益事項建置「行政院層級」之專責機關，以利跨部會之協調整合並彌補目前兒少福利與權益業務隸屬「衛生福利部」(Ministry of Health and Welfare) 不同單位，相關業務零散分立、各自為政之實務問題。惟自《CRC 施行法》生效以來，儘管已設置「行政院兒童及少年福利與權益推動小組」，但該小組之成員皆不具行政院層級之代表，行政位階過低難以推動跨部會事宜；且政府代表於每年四次會議之出席率明顯偏低，故除諮詢性質外缺乏實質功能，難以推動及執行兒童權利之業務。因此，本聯盟延續多年之呼籲，再次強烈建議政府設置「行政院層級」之「專責機關」，以彌合目前機制之遺闕並確保兒少權益業務之執行係採取以兒少為中心之「跨部會」及「資源整合」模式。
3. 建議儘速完成任擇議定書之國內法化；本聯盟所提出之《CRC 施行法》草案版本中，曾建議一併將「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(Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography)」及「關於兒童捲入武裝衝突問題之兒童權

¹ 本替代報告標題所使用之「§」符號係指兒童權利公約文本之條號。此外，各議題所涉及之兒童權利公約條文亦不僅限於本報告中所列舉者，合先敘明。



利公約任擇議定書 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict)」與 CRC 同時納入施行法國內法化之範疇，但最後通過之條文內容並未就二部任擇議定書之國內法化予以明文規定。本聯盟建議無論立法者於《CRC 施行法》中是否有將二部任擇議定書與 CRC 同時國內法化之立法意旨，皆應儘速修法將兩部任擇議定書國內法化並明定其法律位階，以杜絕不必要之爭議。

中央或地方層級兒童政策協調機制及公約施行狀況監督機制（§§12、19）

現況分析

1. 目前我國的兒童及少年政策，強調父母或監護人對兒童及少年應負保護、教養之責任。而且政府及公私立機構、團體應協助兒童及少年之父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，維護兒童及少年健康，促進其身心健全發展，對於需要保護、救助、輔導、治療、早期療育、身心障礙重建及其他特殊協助之兒童及少年，應提供所需服務及措施。上述措施實與聯合國《兒童權利公約》第 3 條之規定相吻合。該公約第 3 條明文規定：「所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。(第一項)締約國承諾為確保兒童福祉所必要之保護與照顧，應考量其父母、法定監護人或其他對其負有法律責任者之權利及義務，並採取一切適當之立法及行政措施達成之。(第二項)」
2. 我國《兒童福利法》(已廢止)早在 1970 年代已經公布施行，但迄今違反兒童及少年權益的情事，卻仍然時有所聞。雖然在政府方面，監察院對於受理人民陳情而涉及兒童及少年議題者，得提案糾正或函請政府機關改善，但因監察院的本質，主要在於監督政府行使治權的功能，故以其擔任維護兒童及少年權益的角色，實欠允適。另在民間組織方面，多年以來國內亦無其他人權機構或民間機構，負責監督政府及民間組織是否善盡維護或保障兒童及少年權益的任務。為使兒童及少年能充分表達其意見，以及設置獨立之兒童及少年專責監督機關，來監督政府及公私立機構、團體是否能落實兒童之權益的保障，宜參照聯合國預防少年犯罪準則(利雅得準則) 第 57 條規定，設立一個監察處或類似的獨立機關，確保維護少年的地位、權利和利益並適當指引他們得到應有的服務，誠屬當務之急。
3. 目前踐行《兒童權利公約》第 3、12、19 條之精神的法條，散見於《兒童及少年福利與權益保障法》中第 3、4、5 條。



對國家報告的意見

1. 首次國家報告第 20 點說明，有關監察院受理人民陳情及近年來涉及兒童及少年議題者，共提出 86 案。但仍有下列幾項闕漏：1.監察院之職能首重於政府機關之監督，非專責人權單位，故其委員組成及制度設計是否符合人權機關之要求及標準，有待商榷；2.監察院之陳情機制嚴重缺乏「兒童友善」之概念，因而就上述所提出之 86 案兒童及少年報告中，並沒有由兒少主動申訴而來。很明顯地說，這些案件往往出自監察委員因應媒體報導或其他社會輿論所衍生之調查案。可見，監察院之「陳情」機制並未考量兒少之需求，兒童及少年不但對於相關機制之運作缺乏了解，實際陳情過程中亦無配套之協助機制。
2. 首次國家報告對於設置獨立之兒童及少年專責監督，隻字未提。監察使得獨立定期檢視兒童所受的服務狀況、確保兒童之權利，包括告知其可進行申訴的管道，目前國內付之闕如。根據聯合國預防少年犯罪準則(利雅得準則) 第 57 條規定：「應考慮設立一個監察處或類似的獨立機關，確保維護青少年的地位、權利和利益並適當指引他們得到應有的服務。監察使或指定的其他機關也應監督《利雅得準則》、《北京規則》和《保護被剝奪自由少年規則》的執行情況。監察使或其他機關應定期出版一份關於執行這些文書的進展情況和在執行過程中所遭遇困難的報告。還應建立推動兒童福利的機構。」
3. 監察使得獨立定期檢視兒童所受的服務狀況、確保兒童之權利，包括告知其可進行申訴的管道，目前國內付之闕如。
4. 第二號一般性意見(2002 年)第 13 點：「國家人權機構必須有權審議個人申訴和請願並進行調查，包括代表兒童或者兒童直接提出的申訴和請願。為能夠有效進行這種調查，它們必須有權迫使證人做證並向他們提問，有權獲得有關的書面證據，有權進入拘留地點。它們還有義務爭取確保兒童對任何侵犯他們權利的行為獲得有效的補救——獨立諮詢、維護和申訴程序。在適當的情況下，國家人權機構應對申訴作調解和調停。」
5. 第 5 號(2003 年)一般性意見第 39 點：「...如果賦予某一專門機構以很高的權力，例如，可直接向總理、總統或內閣兒童問題委員會負責，這就有助於實現在政府工作中將兒童問題擺在更加顯著位置上的這一總目標，並促進協調工作，確保整個政府和各級政府都來尊重兒童權利。此種單位可負責制定全面兒童問題戰略並監測戰略的執行情況，以及協調《公約》報告工作。」



具體的例子

1. 挪威為使兒童能夠直接與監察使接觸，首創兒童監察使制度，扮演一個獨立的兒童人權組織。兒童監察使是一個獨立的兒童權利機構，由國會立法設置。1991 年在巴黎舉行的國際研討會中，國家人權委員會（NHRIs）通過了《巴黎原則》，開啟了國家人權委員會真正的國際性合作與標準化的開端，歐洲兒童監察使網絡之準則便以《巴黎原則》為基礎。由於兒童監督是一項需要全方位做法的困難工作，同時需要多種專業人士的人員配置，所以歐洲兒童監察使網絡促進兒童監察使制度的蓬勃發展。
2. 2016 年 10 月間近日新聞報導一名 11 歲男童在育幼院中，因保育員的不當管教而死亡。在育幼院人員的眼中，男童是個難以管教的孩子，多次惹出事端；而這位保育員卻又特別嚴格。兩人發生了拉扯，最後導致悲劇的發生。

結論與建議

1. 我國《兒童及少年福利與權益保障法》雖有規定，政府及公私立機構、團體應協助兒童及少年之父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，維護兒童及少年健康，促進其身心健全發展，並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；有關其保護及救助，並應優先處理。由於本國並非聯合國之成員，故無法使用聯合國之申訴機制，為了補強此缺失平心而論，目前我國亟需一個獨立的兒童人權組織，為使兒童能夠直接與監察使接觸，並維護兒童的最大利益，監察使制度是由立法院立法設置，誠屬必要。
2. 為積極維護兒童及少年的權益，設置一個獨立的兒童權利機構來監督政府及公私立機構、團體是否能落實兒童之權益的保障，已蔚成一股世界潮流，頗值得仿效。



■ 一般性原則 ■

新住民家庭兒童 (§§2、6)

現況分析

1. 近十年來在國小階段，婚姻移民的家庭子女比例占總學生數比例從 2006 年 3.9% 上升至 2013 年 12.2% 為最高峰，2015 年度為 11.1%，反映台灣少子化現象及婚姻移民移入情形。政府雖有專責的移民單位，也有部分政策，但要到落實跨國婚姻家庭子女的兒少權利仍存在著執行層面的落差，尤其是在禁止歧視及學校教育目標等層面。根據善牧基金會 103 年訪談 237 位婚姻移民女性發現，將近 60% 的受訪者曾有在台灣遭受歧視的經驗，有 22% 表示在家裡常常要面對夫家人不尊重、貶低的言語暴力。兒童對自己的文化認同常來自於身旁成人對其文化的尊重抑或是批判，當兒少家庭及社區環境對婚姻移民不友善時，兒少則易貶抑自身部分文化來源，甚至去歧視自己的家人。

對國家報告的意見

1. 國家報告僅於 357 點提及較強調目前有哪些針對跨國婚姻家庭子女的法規政策，缺乏對執行層面的描述與評估檢討。

具體的例子

1. 當學校在推展所謂「多元文化」相關課程或活動時，常以婚姻移民及其子女為主要參與對象，而非所有兒童與家長，這樣的思維是弔詭的，反而把跨國婚姻家庭子女獨立出來形成標籤，無法有效去改變周遭環境可能的不友善，這點也凸顯學校師資對於如何去落實兒少的文化權利這方面的思考與訓練是不足的。
2. 因為台灣托育費用較高，所以夫妻也會選擇先把孩子由婚姻移民的娘家照顧，可是當孩子要回台灣就學的時候，就會面對語言、文化適應上的挑戰，孩子在過程中充滿挫折感，甚至有可能導致輟學、文化適應不良、與父母衝突的一連串的負面效應。雖現階段學校可依「教育部國民及學前教育署補助執行外籍及大陸配偶子女教育輔導計畫作業原則」去提供鐘點式中文學習或課業輔導的協助，但並未有全面完整的因應措施。具體案例包括：

(1) 實際年齡應就讀高中，但回到台灣後只能讀國中的一位兒少，不易融入人際圈，



面臨被排擠的處境，跨國婚姻家庭子女年紀越大回來台灣，越不容易融入新的人際生活圈，需要更長的適應期。

(2) 跨國婚姻家庭子女回台多數能很快學會講中文，但對於中文的識讀則需要更長時間的學習，因此多數都會有學習落後的狀況發生，因此他們多數需要學校額外的資源協助才能把學好中文，進而掌握其他科目的學習。

討論與建議

1. 整體提升社會環境及家庭對跨國婚姻移民的尊重與友善，增加國人對人權與文化議題的學習與敏感度
2. 全面檢視教育目標所強調兒童的文化權利落實，真正去提升教育環境對文化的尊重並落實於課程教學裡，提升相關成人對文化權利的認識與敏感度。
3. 規劃童年未能在台灣成長之跨國婚姻家庭子女，返台後的全面支持措施，而非僅用計畫申請鐘點式講師費用等來因應。

未成年非預期懷孕兒少 (§§2、6、18、28)

現況分析

1. 根據內部戶政司 104 年統計，18 歲以下女性所生之嬰兒有 1,736 人，占當年度嬰兒出生數之 8%；胎次統計上，未滿 20 歲女性所生之嬰兒出生數總計 3,167 人，87% 為首胎、12% 為第二胎、1% 為第三胎。
2. 這些未成年非預期懷孕少女在決定是否生下孩子，或者在生下後要決定留養或出養時，選擇權受限於資源(家庭支持、托育資源、其他支持輔助措施)及社會對這件事的觀感，經數據統計，「未婚生子的輿論壓力」及「扶養困難」是孩子被出養的主要因素。此外，這些事件中的男性常常是被保護的角色，甚至很少參與整個處遇的過程，之後有可能也會讓另一個女孩懷孕。福利資源多提供給少女，但對於事件的爸爸該有怎樣的參與與角色，似乎常被忽略。另一方面，當這些孩子成長過程想了解自己的父親是誰時，爸爸的名字常常是缺席的。

對國家報告的意見

1. 僅於第 69 點呈現中等學校懷孕學生繼續就學人數，無法呈現就算持續就學對於少女



的適應協助，更無法呈現無法繼續就學的少女們，他們所處的狀態。

具體的例子

1. 某案例在高一時(當時未滿 16 歲)直到懷孕 6 個月才發現自己懷有身孕，在未成年非預期懷孕的輿論壓力及家裡經濟狀況不好等考量下，少女與雙親決定將孩子出養，但在孩子出生的那一刻，他們決定留養孩子。直到目前少女 18 歲，在當時事件發生後就沒有再回到學校，她表示在孩子出生的這兩年，她只能依靠父母及政府補助來維持生活，在孩子到達可以托育的年齡後，她也沒有足夠的學歷、技術來謀求較好的工作，初期多靠社工協助媒合就業，根本沒有足夠的經濟可以讓她繼續去完成學業，甚至去發展自己想要的生活。當孩子因非預期懷孕而離開學校後，就難以返校，除了會有遭受異樣眼光的經驗外，也因為開始承擔母職而需要更多的經濟收入及照顧資源，因此多選擇開始工作而無法繼續完成學業及發展自己要的技能。

結論與建議

1. 教育部雖在 104 年修改《學校輔導及處理學生懷孕事件注意事項》為《學生懷孕受教權維護及輔導協助要點》，但不知其執行成效如何？建議政府應進一步積極消除對未成年非預期懷孕兒少的歧視，並積極提供支持性輔助措施，除了提供經濟補助措施外，發展更多符合需求的具體策略。



■ 公民權與自由權 ■

在台無證非本國籍兒童 (§7)

現況分析

1. 根據我國內政部移民署《行蹤不明外勞人數統計表》統計，截至 2016 年上半年止，全臺有 5 萬 2 千餘名行蹤不明外勞居留，其中近 60% 為生育年齡的女性。行蹤不明女性外勞在臺生產，其子女於我國境內所享之權利，主要取決於其合法居留身分。若子女生父為本國籍人士，生父得依《民法》透過認領程序辦理設籍，爾後子女視同國人；若子女生父為合法居留之外籍人士，可依生父之母國法律程序辦理國籍後，子女再依我國《入出國及移民法》第 26 條第 3 款以外僑身分居留臺灣。但倘若行蹤不明女性外勞在臺產後遺棄子女且無任何記錄，而生父亦無從考察相關資料，將由地方主管機關依《無依兒童及少年安置處理辦法》第 6 條及第 7 條，接手處理兒童身分辦理、收出養和成長就學等事宜。若無依兒童之生父或母一方有相關記錄，於待尋獲生父或母期間，由內政部移民署協助辦理專案居留，效期一年並得延期。
2. 唯行蹤不明女性外勞在臺生產，當子女本國籍生父無意或拒絕認領、且外國籍生母無力援引《民法》第 1067 條進入我國司法程序，或生父同為行蹤不明外勞，甚至是生父不詳時，孩子將受限於生母的居留狀態，即為在臺無證 (Undocumented) 非本國籍兒童。
3. 本國各項兒童相關權利與社會福利網絡主要以「戶籍」為基礎建構而成，儘管主管機關應依《兒童及少年福利與權益保障法》第 22 條與第 62 條規定，保障上述族群兒童權益，然實際執行情形卻存在落差：這類兒童一出生即面對較本國籍或合法居留外國籍兒童不平等的處境，其基本權益如健康權及受教權等，仍難以獲得實際政策作為的保障。
4. 現階段在臺無證非本國籍兒童之出生登記與居住處所等身分權益，缺乏完善覆核機制。內政部移民署雖於 2015 年頒布更加嚴謹的作業流程，然而自外勞人數大增 20 萬的近 5 年以來，其實際人數與住所皆難以掌握，更妄稱能掌握這些在臺無證非本國籍兒童。
5. 依兒童生存權、受保護權、發展權和參與權等四大基本權利指標，可得在臺無證非本國籍兒童幾成為我國兒童權益保障的法外難民。



對國家報告的意見

1. 國家報告雖於 57 點指出，國家會協助非本國籍兒少就醫、就學、就養等需求，定，確保享有與本國兒少同等權益。但根據我國監察院 2012 年調查意見指出，2007 年至 2011 年在臺出生的外國籍兒童約 3 千多人，然而相關單位之統計數據卻存在差異。至今，在臺無證非本國籍兒童具體人數未知，且成長處所與照護情況皆難以掌握，實在遑論確保他們基本權利，以及提供他們相關福利措施。

具體例子

1. 產檢率低：「我只在懷孕 8 個月的時候做過一次產檢，因為真的很貴阿！」一位感謝天主保佑孩子健康出生的行蹤不明女性外勞如此道來。行蹤不明女性外勞並無享有的全民健康保險資格，在臺懷孕期間一方面受限於高額的醫藥費，另一方面憂心產檢過程是否會被通報主管機關而遭遣返，故鮮少定期前往醫療院所產檢，兒童出生前的健康情況難以追蹤。
2. 無力支付醫藥費：「先前孩子生病時緊急送醫開刀救治，積欠了臺幣 25 萬餘元醫藥費。」無奈又愧疚的母親，邊說邊安撫因身體不適而不願喝奶的孩子。為了賺取生活費、自首裁罰費、返國機票甚至是母國家人開銷等需求，即便違反《就業服務法》，行蹤不明外勞仍帶著同樣無證的孩子四處非法工作，因經濟弱勢、居住環境衛生不佳的情況下，更導致新生兒容易生病，然照護者怯步於高額醫藥費而延誤了就醫時機，使得孩子病情惡化，最後反須負擔龐大醫療債務，且幼兒要獲得妥善的術後照護與養育更顯困難。
3. 難以就學：在臺無證非本國籍兒童受限於居留狀態，身分與住所多隱匿，故鮮有與社會環境甚或年齡相仿兒童群體互動的機會，不易享有與本國籍或合法居留外國籍兒童平等之發展權利。若兒童屆學前教育或義務教育年齡，《兒童及少年福利與權益保障法》第 22 條雖明文規定應保障其就學權益，但實務上各地方政府訂有《國民中小學學生學籍管理要點》，非本國籍兒童入學乃採《外國學生來臺就學辦法》辦理，因此「無證」非本國籍兒童無法符合任何入學標準。再者，非本國籍生母或父欠缺台灣申請入學的資訊與管道，也面臨求助可能會即遭遣返的壓力狀況。
4. 文化疏離：在臺無證非本國籍兒童因成長於和生母或父之母國文化相異的環境中，語言、生活習慣與文化認識皆與其母國缺少連結。一位行蹤不明女性外勞曾說道：「孩子現在都講中文，說他被誰欺負，可是我中文沒這麼好，其實很難聽懂……」，可見孩子在成長過程鮮少接觸母國語言與文化，以臺灣的生活為主。即便兒童之生母或



父有返鄉規劃，但孩子可能在心理尚未調適好的情況下，突然被迫從熟悉的環境中抽離，不但缺乏充分的時間與資源進行準備和適應，亦會出現與母國親人溝通不易或生活習慣不同等現象。

結論與建議

1. 無證非本國籍兒童在沒有選擇的情況下，出生於這片土地，卻無法與其他在我國管轄範圍內生活的兒童享有平等之權利，包括醫療、教育與發展等面向。當前解決該族群兒童亦享有平等社會福利及各項權益之方法，即是將其需求獨立判別，優先保護兒童，不受其行蹤不明外勞母親或父親影響。
2. 該族群兒少及產婦應享相等於我國全民健康保險的權利，並保障其基礎照護、營養補給、環境衛生、意外預防，甚至是母親產前產後照護等權益，方能使母嬰維持基本生活條件，尤其因新生兒對醫療資源更是依賴，是應排除一切阻礙其就醫的屏障。
3. 修正《外國學生來臺就學辦法》及《國民教育法》等相關法條，將無證非本國籍和其他在臺居留身分未定或國籍不明兒童納入義務教育體系，提供基礎受教機會，保障適齡學習，以利其將來返回母國後，得與他國教育體系銜接。
4. 建立以「兒童最佳利益」優先的評估機制，若兒童返回母國後，可獲得更強大的家庭支持系統和妥善健康照護等資源，政府應主動與外國駐臺機關和民間團體合作，由專業人員建議兒童在臺居留期限長短，並提供資源進行返國準備和調適，同時也提供預計一併返國之行蹤不明外勞生母或父輔導與培力。
5. 盡速確立無證非本國籍兒少之「主管機關」，建制相關事務標準處理程序並保持暢通，才能即時輸送服務，落實兒童的權益保障。



■ 對兒童的暴力行為 ■

兒童保護情形 (§19)

現況分析

1. 兒少保護性社工人力不足：

兒保社工人力不足、流動大、負擔案量高²，影響兒保社工士氣和服務品質。此外兒保社工常需兼做成人保護或其他業務。政府 2010 年提出「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」，預計在 2011 到 2016 年間逐漸增加整體的社工人力，但計畫執行情形不明，無法了解增加的社工有多少配置於兒少保護業務³，及目前兒保社工個案負擔改善的情形。

2. 疏忽個案被低估：

政府開案服務的兒虐個案中，受虐類型最多的是身體虐待，相較其他國家兒虐類型最多為疏忽 (如：美國 2011 年有 78.5% 為疏忽⁴)，台灣兒虐類型為疏忽的比例偏低，且逐年降低 (衛福部統計，2004 年疏忽有 26.5%，到 2014 年僅有 10.8%)。從 NGO 的實務經驗來看，服務中的兒童發現有被精神虐待、疏忽而進行通報時，政府的兒保部門常判斷為不成案。顯示政府兒保部門，可能有認為精神虐待、疏忽情節不嚴重，而排除於兒保服務之外的傾向。這可能與前述兒保社工人力不足的情形有關，而造成挑選個案的結果。

3. 未被政府兒保服務接受的疏忽案件，有些可能未接受到任何服務就結案，有些則可能會轉介到社區型的兒少高風險家庭服務方案，該方案原本設計為預防兒虐的支持性方案 (見國家報告第 183 段)，而非服務兒虐或疏忽個案，所以社工並未接受兒保調查與處遇的訓練。除了兩者功能不同，社區型的兒少高風險家庭服務方案，由於大多委由民間團體進行服務，相較於政府兒保部門，較缺乏強制力，對無意願接受服務的家庭，兒童疏忽情況可能無法改善。

4. 兒保和兒少高風險家庭服務似乎逐漸形成兒童虐待、疏忽雙軌服務，但兩個服務分

² 嚴祥鸞(2010)。保護性業務社工人力與合理之工作條件。社區發展季刊，129，pp.153-165。

³ 衛福部保護服務司的資料顯示，2015 年保護服務的社工共有 1633 名，但這包括成人保護 (有些地方，社工同時要接兒保和成保個案)，以及委託民間的保護服務方案 (如：家庭處遇) 社工人力。

⁴ U.S. Department of Health and Human Services. (2011). Child Welfare Outcomes 2008-2011. Retrieved from http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/cwo08_11.pdf



屬不同政府部門主管，且缺乏整合的安全、風險評估和派案機制，兩個系統間常有服務個案歸屬判斷的差異和溝通問題。

5. 在服務輸送上，不論兒保或兒少高風險家庭服務，政府不同部門間都存在橫向協調的問題，以至於家庭能從社政單位以外的部門獲得的資源與協助相當有限。

具體的例子

1. 台灣自 2006 年起，法律即禁止學校老師體罰，但人本教育基金會 2012 年的調查⁵卻顯示，仍有 31% 國中生、24% 國小生在學校有被體罰的經驗。家長採取體罰作為管教手段亦是普遍的現象，據兒福聯盟 2014 年的調查⁶，逾四成的家長認為打小孩是教養過程中必要的手段，顯示社會中仍有許多的成人認為體罰小孩是正確且正常的。

結論與建議

1. 兒保人力關乎兒童人身安全的服務品質是否獲得保障。「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」已進入最後一年，計畫執行的 6 年期間，政府對執行情形的說明付之闕如。從民間的觀察，部分縣市的兒保人力應仍有不足。政府應將社工人力補充的執行情形向大眾說明，並檢視目前兒保社工及其他保護性服務社工的服務負荷量和服務品質是否因計畫獲得改善、是否仍有補充社工人力之需求，提出公開的說明。
2. 政府的兒保和兒少高風險家庭服務，兩個系統間應有適當的溝通平台，特別是對疏忽個案的分案，能建立一致的評估和分級處遇標準，讓不同情形的個案得以進入適合的系統接受服務。
3. 預防性、支持性的服務有待擴展，並在社區中落實。例如：推廣親職教育、家庭教育，地方政府設置的家庭教育中心及家庭支持中心，應發展外展式服務，使其服務更具可近性。此外也應擴展對弱勢家庭的支持性方案、發揮學校輔導系統的功能...等。
4. 政府的兒少保護和預防服務應採取整合式的網絡工作，加強不同部門間的橫向協調，將警政、衛生、教育...等相關單位都納入兒少保護服務輸送系統，而非僅由社政單位提供服務，才能有效地從各層面及早提供家庭相對應的協助。
5. 校園零體罰的政策應確實執行，校園中的體罰應被認真的調查，並做出相對應的處分。針對家庭中的體罰，政府需要對民眾進行更多的宣導和對話。

⁵ 施宜昕(2013)。聯合國、台灣與兒童的教育權：檢視台灣兒童的教育現況。新世紀智庫論壇，64，pp. 69-79。
取自：<http://www.taiwannccf.org.tw/tforum/64/64-12.pdf>

⁶ 兒福聯盟(2014)。台灣民眾管教小孩態度與現況調查報告。



目睹暴力兒童 (§§3、12、18)

現況分析

1. 為落實兒童權利公約第 19 條及第 39 條，防止兒童在家庭內遭受任何形式的暴力、虐待及疏忽及協助受虐兒童身心康復及重返社會相關措施，國家雖於 2015 年 2 月 4 日修正家庭暴力防治法將目睹暴力兒少入法，要求縣市主管機關依法應對評估有需要的目睹暴力兒少提供適切轉介及處遇服務。立法本意雖好，意欲將目睹暴力兒少納入暴力防治網絡中，然而，目前目睹暴力兒少的通報來源主要來自社政系統下家暴通報系統，在成人家暴通報階段中會先經由初篩確認是否有兒少目睹家暴情事發生，然後針對尚在在學中、且有目睹家暴情事的兒少，即一律逕以『知會單』形式轉介至教育單位接手處理。然而，此一作法因缺乏完善的事先評估機制與配套措施，因此衍生出許多的問題與困境：
 - (1) 忽略兒少有權參與決定與其本身相關事務的權利：國家粗糙的經過初篩，即將在學中的目睹暴力兒少直接知會學校進行處遇輔導，未經過通知與詢問有表達能力兒少是否願意將家中私密家暴情事讓學校師長知悉，明顯違反兒童權利公約一般性原則中第 12 條之規範-尊重兒童表意權。
 - (2) 嚴重侵害目睹暴力兒童的隱私權：『知會單』的設計立意雖良善，但將極為個人隱私的家庭事件，無端透漏給校方知悉，侵犯了兒童在兒童權利公約一般性原則中第 16 條之隱私權之保障權利。
 - (3) 非以目睹暴力兒少可獲得最佳利益考量來設計服務內容及流程：國家教師培育過程中，對於家暴議題處理之訓練時數不多；再者，社政家暴單位知會學校教育單位後，在處遇過程中並無清楚明確的處遇結果回覆流程或是兩單位分工合作之規範下，貿然將在學中目睹暴力兒少轉介交由沒有事先受過完備家暴議題處理訓練的教師進行關懷輔導處遇，絕非符合兒童權利公約第 3 條 – 以兒童最佳利益為優先考量之準則。雖然教師願意付出時間進行關懷輔導，但極易因服務提供者經驗的不足、對目睹暴力兒少議題的不瞭解與不熟悉，及流程的不完善，讓目睹暴力兒少在處遇過程中遭受諸如無法獲得專業服務、被標籤化、同儕霸凌或排擠的二次傷害。
 - (4) 過於強調國家介入，忽略父母責任：兒童權利公約第 18 條載明父母對於未成年子女，亦負有保護及教養之責任。然而，在處理目睹暴力兒少議題上，國家提供的服務資源與策略，明顯偏重及強調國家功能及責任，忽略了父母親職功能與教



養責任的培養。

對國家報告的意見

1. 國家報告中對於目睹暴力兒少議題的著墨甚少，缺乏方案執行現況統計分析資料，例如：目睹暴力兒少數、接受轉介及服務數、親職教育服務數、未經徵詢兒少意願即強制轉介數等，及方案果效優缺點論述。建議未來也應該條列式載明國家未來在此議題上政策推動的重點為何，以確實體現兒童權利公約的精神。

結論與建議

1. 國家修法將目睹暴力兒少納入家庭暴力防治中的一環，立法雖良善，但相關配套措施不足；建議國家應立即檢討服務流程設計，並盤點工作人力及相關資源。
2. 國家應在目睹暴力兒少進入通報系統後，先做初篩評估兒童風險，才依評估結果填派『知會單』。
3. 國家應建立標準化目睹暴力兒少評估指引及服務(或轉介)回覆流程。
4. 國家應保護及尊重目睹暴力兒少隱私及表意權利，將有表達能力之目睹暴力兒少是否有意願接受服務之意見納入評估準則中。
5. 國家應建立社政和教育單位合作機制，建構有效且互惠溝通平台，達成合作共識。
6. 國家應強化學校輔導機制，規劃教育訓練課程，裝備所有目睹家暴兒少相關服務提供者的專業知識及技能。
7. 國家有責推動親職教育，轉化家長教養觀念，避免將暴力言行在兒少眼前展現。

霸凌 (§§37(a)、28(2))

現況分析

1. 校園霸凌發生率：

依據兒福聯盟調查，台灣校園霸凌發生率約為一成(根據 2014 年調查，國小、國中、高中兒少「在過去一年內」「曾被欺負過」的比例為 15.2%)，官方統計因每年調查兩次(一次記名、一次不記名)過於頻繁加上處理粗糙，造成大多學生不願意誠實作答，因此官方之霸凌發生率相當低，與事實不甚相符。



2. 校園霸凌之處理方式：

現行政府對校園霸凌之作為主要是依據「校園霸凌防制準則」，雖準則對霸凌之定義⁷包含肢體與非肢體間接方式，性霸凌則另外處理⁸。但實務上，學校對於霸凌大多僅處理肢體霸凌，其他類別的霸凌行為不積極處置；且因輔導資源不足，常淪為教條式的處罰(如：寫悔過書)，或是用法律條文威嚇之。目前學校對於預防工作(友善校園週)，大多流於形式，且結合反毒、反黑等議題更汙名化霸凌。

3. 台灣兒童被霸凌時的狀況：

根據兒盟 2014 年調查，被欺負的兒少中，六成五(65.2%)通常不會告訴老師或家長。當自己被霸凌時，四成(40.3%)表示多數同學「沒做什麼」，且看到霸凌事件時會阻止或報告老師的比例，隨著年齡提高而降低。顯示仍有許多被霸凌者未能被有效協助，可再提升霸凌事件旁觀者的認知與因應之道。

4. 網路霸凌現象：

由於網路社群、3C 產品的使用率提升，且使用年齡層下降，網路霸凌的現象須更被重視；根據兒盟 2016 年的調查報告，七成四兒少認為網路霸凌情形嚴重。然而，目前仍有許多熱門的網路社群工具未有申訴機制或處理流程，使受害者求助無門。

對國家報告的意見

1. 國家報告僅提及有制定相關法規，但對於落實情形並未提及。
2. 根據國家報告附件 7-10，逾四千所學校(包含國小、國中、高中職)一整年霸凌成案僅 204 件，相較於國際研究⁹，11、13、15 歲霸凌發生率¹⁰，平均為 32%、30%、23%，與國際有所落差，顯示校園霸凌調查與成案標準過為嚴格，應予以調整。

結論與建議

1. 因現行霸凌調查處理粗糙(標籤化霸凌學童)，造成學生填答率極低，不易掌握現況，未來應調整收集統計數據之方式。

⁷霸凌：指個人或集體持續以言語、文字、圖畫、符號、肢體動作或其他方式，直接或間接對他人為貶抑、排擠、欺負、騷擾或戲弄等行為，使他人處於具有敵意或不友善之校園學習環境，或難以抗拒，產生精神上、生理上或財產上之損害，或影響正常學習活動之進行。

⁸校園霸凌防制準則第 3 條第 1 項第 1 款之霸凌，構成性別平等教育法第二條第一項第五款所稱性霸凌者，依該法規定處理。

⁹ Inchley J, Currie D, Young T, et al. Growing up unequal: gender and socioeconomic differences in young people's health and well-being. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international. Retrieved from

<http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/growing-up-unequal.-hbsc-2016-study-20132014-survey>

¹⁰ 原始題目“BEEN BULLIED AT SCHOOL AT LEAST ONCE IN THE PAST COUPLE OF MONTHS”



2. 校園霸凌處理應改善現行宣示性作法，加強預防工作，提升校園師生對霸凌之正確認知，強化導師營造友善班級、校園預防之能力，鼓勵旁觀學生挺身而出。
3. 處理涉入霸凌事件之學生，應秉持兒童最佳利益之原則，輔導霸凌者與被霸凌者。
4. 針對網路霸凌事件，應加強網路使用禮儀的教育與宣導，督促各類平台業者增強網路霸凌的預防與處理機制。

兒童救助熱線(§§19、18)

現況分析

1. 113 全國保護專線：此專線是依據「家庭暴力防治法」第 8 條以及「性侵害犯罪防治法」第 6 條所設立，為 24 小時全年無休的免付費服務專線，提供全國民眾通報兒童受到身心虐待、性侵害、性剝削等兒童保護事件，兒童亦可撥打，以迅速提供危機救援、庇護安置、以及其他保護行動。
2. 0800-788995 安心專線：此專線設立之目標是在預防國人自殺，免費提供初步的電話心理輔導與資源轉介，兒童亦可撥打。
3. 0800-200885 校園反霸凌專線：此專線為教育部 24 小時求助專線，另外各縣市亦有專屬反霸凌投訴專線，提供學生求助以及校園霸凌處置諮詢。

對國家報告的意見

1. 113 全國保護專線兒童求助統計數據：國家報告並未呈現兒少自行撥打 113 保護專線求助之數據，依據衛生福利部統計處資料，全國兒童保護案件通報數中，兒少主動求助數於 2013 年僅 512 件，2014 卻突增到 2,480 件，2015 年更增加到 2,660 件，顯見本國兒童自我保護及求助能力增加。但由於此統計數據並未區分通報管道，且衛生福利部公布之數據未以年齡分類，因此無法得知兒童自行撥打 113 保護專線通報的實際數據。
2. 0800-788995 安心專線與 0800-200885 校園反霸凌專線亦缺乏兒童求助統計數據。

具體的例子

1. 目前 113 全國保護專線服務對象與內容逐年增加，除了兒童保護、家庭暴力、性侵害案件以外，近年又增加了性騷擾諮詢服務，未來的服務對象與內容更有可能增加老



人、身心障礙者的各項諮詢及通報，此專線功能是否將會排擠對兒童的服務，值得再觀察。

結論與建議

1. 建議政府審慎思考與強化 113 全國保護專線對於兒童保護的效能，以及建立多元的兒童求助管道。
2. 建議衛生福利部提供 113 全國保護專線、0800-788995 安心專線與 0800-200885 校園反霸凌專線兒童自行求助之統計數據，含性別、年齡、族群。



家庭環境與替代性照顧

離婚 (§§9、18(1)、18(2))

現況分析

1. 依目前民法規定，不管有沒有未成年子女，夫妻離婚只要透過彼此協議，達成共識後再到戶政機關登記，即完成了離婚程序。據內政部 2014 年統計，國內高達 83.9% 夫妻採取這種離婚方式。在夫妻雙方協議的過程中，完全無法得知兒童權益是否受到重視、協議內容是否符合兒童最佳利益。

實務上，在夫妻協議離婚後，常見與子女同住的一方妨礙另一方和子女接觸、聯繫，導致許多兒童無法和未同住的父或母親保持固定的關係和聯繫。據民間團體統計，有 12.9% 父母離婚(或正因感情不好而分居)的兒童，表示父母其中一方曾不讓他跟其他家人聯繫。

此外，協議離婚的另一個問題是夫妻離婚後，如果其中一方不支付子女的撫養費用，另一方須自己透過法律訴訟程序來請求子女的撫養費。實務上，多數民眾（特別是弱勢的一方）都不清楚離婚後該如何向另一方請求子女的撫養費用。

2. 如果夫妻雙方無法透過協議離婚，就會透過法院調解、和解或裁判離婚。實務上在冗長的訴訟過程中，不但兒童很難和未同住的父或母親維持關係，且讓兒童陳述意見的機制也相當粗糙（我國法官曾直接讓三歲兒童出庭）。特別是裁判離婚的過程，更容易讓兒童在父母互相對抗的訴訟歷程中受到傷害，嚴重影響兒童身心發展。
3. 夫妻離婚前後，未與兒童同住的一方如果有「陪同親子會面」的需求，往往無法獲得協助。因為我國政府目前多數僅針對家暴類型的案件提供「監督會面」服務，其他類型的案件並未提供服務。

對國家報告的意見

1. 國家報告僅列出法條條文，沒有針對各類離婚方式的實務現況加以說明。
2. 兒童與離異父母接觸、聯繫的實際狀況如何？協議離婚的夫妻如何共同負擔養育兒童的責任？撫養兒童所需費用的分擔狀況？這些國家皆未進行瞭解，官方統計數據相當缺乏。



結論與建議

1. 政府應積極推廣社區性的「家事商談」服務及「離婚親職教育」，將這些服務普及，以確保透過不同方式離婚的父母都能瞭解離婚對兒童的影響、未來如何分工照顧兒童，以及能擬定出符合兒童最佳利益之照顧計畫。
2. 針對用協議方式離婚的父母，政府應盡速建立制度，協助兒童與父母雙方維持關係，並且確保父母雙方都確實負擔養育兒童的責任。
3. 兒童的父母在進行離婚訴訟或親權爭訟的過程中，法院應確保兒童有表達意見的機會，但是兒童表達意見的方式應視其身心發展狀況決定(如:七歲以下兒童的表意方式原則上不宜直接在法庭上進行)。如果讓兒童出庭，必須實施友善兒童的出庭措施；如果未讓兒童出庭，應由政府委託社工、程序監理人進行調查，並在調查報告中呈現兒童的意見。
4. 政府應普遍性的提供離婚家庭「陪同親子會面」的服務，且當未成年子女的外籍父或母親有需求，也應提供翻譯人員，協助兒童與父母保持關係及聯繫。

收養 (§21)

現況分析

1. 依據我國《家事事件法》之規定，在收出養事件中，我國法律確實有明文規定所有相關判決必須考量兒童最佳利益，並且在家事事件法第 108 條明確指出，法院應依子女之年齡及識別能力等身心狀況給予充分的表意權，若必要時，得請兒童及少年心理或其他專業人士協助。然而，即便法律有明文保障收養孩童之表意權，但在實務經驗上，法庭內的高壓氛圍仍會讓孩子們在表意過程中感到不自在。

對國家報告的意見

1. 審閱國家報告第 162 至 171 點之回應後，我國政府僅針對現行法律規定及服務案量進行說明，並未意識到收養關係司法及行政過程中，諸多對於被收養孩童表意權之侵害。

具體的例子

1. 雖我國《家事事件法》明文保證收出養孩童表意權及曉諭裁判結果之權利，然而根據



兒童福利聯盟社工處之實務經驗，亦曾出現過養父母因為不願意讓使其七歲以上的孩子知道收養身世，拜託事務官不要傳孩子出庭，事務官竟然同意的案例。除上述情況之外，我國司法體系亦未建構出兒童表意的友善環境，在實務上甚至有司法事務官用命令口吻要求孩子對事件表態，而此上對下的關係，都會使未成年的當事人在表意過程中感到諸多壓力甚至恐懼。因此在法律程序中，如何建構一種更為平等且友善的兒少表意環境，亦為現今當務之急。

結論與建議

1. 以兒童最佳利益為原則，在法律程序中建構出更為平等友善的兒少表意環境，以讓案件中的兒少當事人皆能真實表達自身的感受。例如多採用非法庭的情境，援引社工或心理師之專業協助陪同訊問；或是提供司法人員兒童權利議題之相關進修課程，以藉此保障收出養孩童在過程中的基本表意權。

非法移轉兒童或使其無法返國返家 (§11)

現況分析

1. 根據失蹤兒童少年資料管理中心的統計，從 2014 年 2 月至 2015 年 9 月，兒童被親屬非法擅自帶走，因而被通報失蹤的案件共 427 件。其中有 11.0% 兒童被帶到大陸及港澳地區、14.3% 被帶到越南、3.0% 被帶到印尼。由於我國的兒童失蹤案件並非強制通報，所以實際上應有更多兒童遭親屬非法擅自帶走。
2. 依入出國及移民法第 31 條規定，外國籍配偶在離婚後，要取得子女的監護權才有居留權，導致父母爭取孩子監護權的過程中，外國籍的一方擔心無法取得監護權、無法留在臺灣，而先行將子女帶回母國。
3. 在兒童被親屬非法擅自帶出境後，由於臺灣與多數國家間沒有正式的司法互助管道，如果兒童下落不明，並沒有一套嚴謹的協尋和訪視機制可以處理；而即使知道兒童在哪，也無法提出交付子女、會面交往等請求。

對國家報告的意見

1. 針對國家報告第 173 點：即使透過現有的管道，請求兒童所在國的政府去尋找和訪視兒童，也很難瞭解兒童在當地的實際狀況。因為實務上常遇到這些困難：當地政府回覆的訪視報告過於簡略，且未能提供兒童本人的照片、訪視報告和實際狀況不盡



相符。

2. 針對國家報告第 175 點(a)項：法院從接受聲請到做出裁定，中間會花費一段時間，有時法官當天會做出裁定，有時卻會花上好幾周的時間。因此實務上仍有兒童在法院裁定下來前就早已被帶出國。
3. 針對國家報告第 175 點(b)項：即使警察機關受理報案後，確認遭擅帶的兒童尚未出境並通知移民機關註記，移民機關也不能用這個註記來禁止兒童出境。被註記的兒童往後如果回國，政府單位亦不會主動通知當時的報案人。

結論與建議

1. 在事前預防的部分，建議政府應該將外國籍配偶的居留權與孩子的監護權脫鉤處理，讓有未成年子女的外籍配偶基於行使會面交往及履行兒童扶養義務，可以在離婚後繼續居留台灣，或讓他們更便利出入臺灣。其次，政府應規定為兒童申請護照時，要比照身分證之申請，必須經父母雙方的同意。
2. 對於已被擅帶出境的兒童，不論出境幾年，未來如果又入境，政府都應該盡速告知報案人，並進行國內協尋。
3. 針對跨國、跨境的親屬擅帶兒童案件，政府應與案件發生頻繁的中國大陸、越南、印尼等國家，積極建立更具體、可行的司法互助機制（包含：尋找兒童、提供嚴謹的訪視報告、讓父母與兒童會面、交付子女等）。

保護安置 (§20)

現況分析

1. 依據我國《民法》1090 條及《兒童及少年福利與權益保障法》71 條之規定，父母或監護人對兒童及少年疏於保護、照顧情節嚴重，或父母之一方濫用其對於子女之權利時，法院得依他方、未成年子女、主管機關、社會福利機構或其他利害關係人之請求或依職權，為子女之利益，宣告停止其權利之全部或一部。然此親權停止判決確定至完成兒少永久替代照顧處預之過程，因相關法令並未規定行政流程執行時限，致使兒少常在流程中被遺忘。
2. 此外，依據《兒童及少年福利與權益保障法》65 條，雖明文規定安置兩年以上之兒



童及少年，經直轄市、縣（市）主管機關評估其家庭功能不全或無法返家者，應提出長期輔導計畫。但此長期輔導計畫之提出同樣未規定執行時限，若遭遇行政流程上之消極不作為，過長的程序作業時間，恐將危及兒少權益。

3. 根據國家報告附件 5-21，2015 年長期機構安置(2 年以上)兒少人數有 1600 人，其中由家長自行委託機構安置者有 214 人，比例達 13.4%。實務上有不少案例，當成人覺得孩子不易管教時就會委託社會局讓孩子接受安置，期許孩子在機構內可以被好好教導，學會遵守規範，更容易被管教。這實質上已違反公約提及視「機構安置」為最後、不得已為之的手段，反而成為成人用來管教孩子的工具。在政策與實務上究竟對這些有需求的家庭有哪些評估與協助計畫？在接受機構安置的過程裡常忽略尊重兒少的意願，反而讓兒少產生被遺棄的感受。這過程令人質疑在決定兒少是否安置時是真正符合兒童的最佳利益，還是以父母或成人的最佳利益為考量？

對國家報告的意見

1. 依據國家報告第 186 點之說明，基於保障兒少最佳利益，雖然其中有提及兒少在永久替代照顧處遇流程上之相關保障，但仍未就「執行時限」此一面向給予基本保障。
2. 國家報告整體缺乏對於兒少接受機構安置更完整的數據與評估資料，如：兒少進入安置機構安置原因、安置時間、結束安置後的評估等。

具體的例子

1. 一位受緊急短期安置的孩子陳述：「自己逃出求助，被緊急安置後，反而覺得自己好像犯罪而被隔離」。孩子可能因受到虐待、性侵而離家，程序上會先讓他們進入緊急短期安置，緊急安置過程中他們會先被隔離兩週，要等到狀況穩定後才可以自由活動，而進入緊急庇護機構前他們會被搜身，任何私人物品都會被公開看過。最多可能會被緊急安置達三個月，這期間他們的教育及隱私權難以被保障。
2. 一位安置機構的資深工作者分享：「安置後是否可以讓孩子處境或者行為變得更好，端看在孩子安置的同時，政府主責單位是否能落實家庭工作與家庭重建」。當兒少被安置時，若沒有同時對其原生家庭提供支持、重建，孩子的返家之路遙遙無期，多會在機構內待到成年。而在結束安置以後，目前政策則缺乏社區支持的相關策略與規畫。
3. 雖然兒少權法明定安置兩年以上之兒少，應提出長期輔導計畫。但依據兒童福利聯盟社工處之實務經驗，有些出養孩童被安置超過 4-5 年，才被提到停止親權評估會議



討論，之後還必須經歷一段曠日耗時的停止親權及等待出養程序，包含尋求律師協助、法院送件、等待停親判決、轉介收出養機構及等待媒合，而上述所提及之程序，迫使出養孩童必須再繼續耗費 1-2 年的時間待在寄養家庭或育幼院，進而錯失最佳出養時機。

結論與建議

1. 安置的決策與處遇必須基於「兒少最佳利益」，而非方便機構管理，或是協助家長管教孩子。
2. 為避免行政與司法體系之消極不作為，建議兒少永久替代照顧處遇相關法規制定流程執行時限，並在執行年限結束前，積極替兒少找到永久替代照顧處遇方式。
3. 應提升相關工作者對兒少隱私、最佳利益的敏感度，降低侵害兒童權利的可能性，並有更多保障受安置兒少人身自由、家庭權利、教育權及休閒娛樂權利的友善作法。
4. 提供安置工作者友善的工作環境，因工作人員的無力、挫折與負荷沉重，容易讓安置機構工作者傾向以管理、權控的方式與兒少工作，反而侵害了兒少的權利。
5. 發展更多元的家庭服務方案，兒少工作若能有效建立第一道及第二道防線，就能避免更多的兒少進入機構式的安置環境。若不得已進入機構安置，政府也應盡速、有效發展家庭與社區支持、重建策略，減少兒少安置時間，增加在家庭生活的權利。

親屬安置 (§20)

現況分析

1. 兒童及少年福利與權益保障法施行細則第 10 條規定當兒少須被帶離原生父母身邊，接受保護安置時，國家應優先選擇親屬家庭為安置場所。「親屬安置 (kinship care)」是指以家庭為基礎的替代性照顧，當兒少之原生家庭發生重大變故而無法發揮功能照顧兒少時，經社工員進行專業評估後，採取優先安置兒少於適當的親屬家庭中。親屬安置的優點是家庭遭遇變故的兒少可以被安置於熟悉的親屬家中得到妥適的照顧與安全感，並得以傳承族群文化，尤其本國原住民文化嚴重流失，更需加以重視。
2. 然而本國於 2011 年才開始規劃「親屬安置照顧補助要點」，但對於照顧者的身分與補助金額卻有法規上的層層限制，遲遲無法提升親屬的照顧意願與安置人數，反而機



構安置人數多年來一直居高不下，明顯違反 CRC 要求兒童應生活於熟悉的家庭環境中之原則。

對國家報告的意見

1. 國家報告第 158 點提到有關兒少保護安置的決定，應優先安置於合適的親屬家庭。然而尚未見到國家針對如何提高親屬協助照顧兒少意願之誘因，以及從相關法令及制度面檢討改善之具體規劃，也未強化原住民兒少應優先安置於親屬家庭之原則。

具體的例子

1. 依據國家報告附件 5-36，不論是緊急安置或是繼續安置，親屬安置人數都遠低於家庭寄養與機構安置人數，2015 年緊急安置中，機構安置人數是親屬安置的 8.4 倍、繼續安置中，機構安置人數是親屬安置的 5.9 倍。
2. 針對部落原住民兒童之保護安置，國家報告並未呈現是否依據 CRC 第 20 條第 3 項之「...考量兒童之種族、宗教、文化與語言背景...。」並落實親屬安置原則，將原住民兒童優先安置於有相同文化背景的親屬家庭。
3. 親屬安置費用成本低於寄養安置與機構安置。以臺北市 2016 年「兒童及少年安置費(寄養、親屬家庭及機構)標準」為例，親屬安置的補助最低，其他縣市之親屬安置補助低於寄養家庭及機構安置更多。

結論與建議

1. 由於目前兒少家外安置的親屬安置人數遠低於機構安置人數，國家應透過法規與制度之修訂，改善親屬安置規格，增加親屬對於安置計畫的資訊、資源與支持，以增強其照顧的意願。
2. 原住民兒童之保護安置宜優先安置於適當的部落親屬家庭，以保存原住民族文化與傳統。
3. 若必須安置兒少於寄養家庭或機構，則寄養家庭與安置機構工作人員應接受相關訓練，具備多元文化觀點。



基本健康與福利

重症兒童 (§23)

現況分析

1. 早期療育為台灣第一個跨專業合作整合(衛生、教育及社政)的服務，且秉持著及早發現及早介入的精神，家長組織每年要求政府必須逐年降低發現率的平均年齡。發展遲緩兒童的發生率保守估計為0-6歲總人口數的6%，從衛福部統計處的資料中看到，2015年發展遲緩兒童早療個案總通報人數為20,658人。
2. 且為因應個別支持需求，在身心障礙鑑定及需求評估時，有詳細的障別與程度之區分，衛福部社家署有函頒「發展遲緩兒童早期療育服務實施方案」，明訂各主管機關應該辦理之事項，其中除對於輔具提供有明訂規範外，對於所需之人力支持配套措施並無明確規範，依據衛福部統計處2016年第3季¹¹身心障礙人口數統計，其中未滿6歲身心障礙者有8,079人(極重度有555人，重度有1772人，佔29%)。重度以上的障礙者於身體照顧或學習階段都所需要較高支持程度與專業的協助。台灣早期療育目前較仰賴醫療體系，致使有醫療照護需求之幼兒在醫師評估可以離開醫療院所後，其生活照護及教育需求的協助，需要社福、教育及衛生單位共同接手，銜接離院後的服務。然而目前法規對於抽痰等侵入性照護(鼻胃管，氣切，胃造糞)的權限規定為醫院護理人員、家屬及自聘看護工，在幼兒園或社福機構中無配置護理人員，則無法處理，而有些學校即使有校護，卻仍可能拒絕提供侵入性照護。受限於此規定，許多重症兒童在幼兒園、社福機構、學校，無法有家屬外的替代照顧人力，使家屬無法喘息、身心耗竭、影響家庭經濟，也嚴重影響重症兒童受教育和受照顧的權利。

具體的例子

1. 某重症兒童，學齡前就讀早期療育機構，因教保員無法進行侵入性的護理治療，而要求家屬必須在旁「陪讀」協助處理護理行為。學齡後，教育主管單位的鑑輔會以健康安全為由安排學生在家教育，家屬認為學生應有人際互動及社會參與的機會，申請重議後，安置於特教學校，雖有配置校護，但校護卻表明基於個案安全，無法代為進行護理照顧。上述說法雖看似為了兒童的健康利益為優先，但家屬安排親屬每天到學校陪讀、聘請看護工皆須費用，考量特教資源稀少，若跨縣市就學則花費更

¹¹ 資料來源：衛生福利部統計處

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4198



大，可能進而導致兒童家庭的基本需求被剝奪。以此案例來看，依規定要求家屬陪同照顧是否真的是以兒童最佳利益來考量，是一種對兒童健康的保障，亦或是一種拒絕和歧視？

結論與建議

重症兒童的照護人力應以兒童為主體，檢視並回應其所需支持性服務：

1. 衛生主管機關對於侵入性照顧人員的認定標準不應只以專業資格做為唯一條件，應放寬經特定訓練的人員，協助特教生在校的照護。
2. 加強現有教育系統多元聘用照顧人力的方式，容許特教生的個人助理接受特定訓練，協助特教生在校的照護。
3. 對於現有收托學齡前重症兒童的幼兒園或社福機構，政府應主動提供駐點或輪值專業護理人員或個人助理協助照護，避免讓重症兒童家屬被迫無法外出工作。

兒童健康、保健措施及醫療照護 (§24)

現況分析

1. 台灣兒童有許多飲食、營養方面的問題，「台灣地區國小學童營養健康狀況」調查指出，台灣兒童鈣質攝取不足(98%的男童、99.98%的女童鈣攝取量未達每日建議攝取量 1000mg)、纖維攝取不足(男女學童膳食纖維的平均攝取量約僅達美國 2005 年每日飲食指南建議量的 60%)。這些不健康的飲食習慣，除了影響孩童的生長發育，並有可能導致肥胖及一些慢性病(糖尿病、高血壓...等)提早發生或提升未來罹患慢性病之風險。
2. 據台灣國民營養狀況調查，台灣國小生每天由飲料攝取的糖就有 36g，更有 89.9%的國中生和 85.3%的高中生每週至少喝 1 次含糖飲料。含糖飲料易致肥胖、蛀牙、身體發炎等，且相較於較健康的乳品、現榨果汁等便宜，容易使低社經地位的族群有更大的誘因去購買。而媒體報導政府有意減免飲料的貨物稅，如此一來將使此問題加劇。與許多國家開始實施糖稅、含糖飲料稅以期改善國民健康問題的做法背道而馳。
3. 飲食營養方面的問題也反映在學童體位上，全台僅六成兒童體重適中，依據教育部 2014 年資料指出，國小學童過重與肥胖率為 29%，過輕比例為 7.28%；體位不均將提升兒童未來罹患慢性疾病之風險。



4. 學校衛生法第 23 條規定供應膳食的學校，應實施健康飲食教育，這對改善及培養學童飲食行為是重要的，但法規未具體明定確實飲食教育內容，使得各校教學品質參差不齊，常流於形式。
5. 衛福部的《國民營養法》草案自 2011 年陳報行政院後，延宕多年未有立法進度，而其後推出的《國民營養及健康飲食促進法》立法，也未有具體推動及實施期程，且與農委會目前推動立法之《食農教育法》、《食農教育基本法》立意雷同，內容雖規範學校辦理健康飲食教育，卻也與教育部《學校衛生法》內容有所重複。

結論與建議

1. 教育部在推動校園健康飲食教育時，應負起與衛福部、農委會溝通、統一執行之責任，整合衛福部正在推動的《國民營養及健康飲食促進法》和教育部的《學校衛生法》，同時應明訂健康飲食教育之指標與內容細節，以利在學校確實推動及落實。
2. 衛福部應明訂、公告國民每日攝取糖、鹽、飽和脂肪的上限，目前僅於 2012 年在《國民飲食指標手冊》中明訂：「每日鈉攝取量應該限制在 2400 毫克以下。」，另於《每日飲食指南手冊》中說明：「三大營養素佔總熱量比例範圍為：脂質 20~30%」，至於糖攝取量則僅在民國 95 年公佈的《臨床營養工作手冊》提及應盡量減少攝取精緻糖類，每日攝取量以不超過總熱量的 10%為原則。
3. 政府不應減免含糖飲料的貨物稅，並應考慮徵收糖稅、含糖飲料稅。

偏鄉醫療 (§§24、26)

現況分析

1. 花蓮與台東分別為台灣面積第一及第三大之縣市，然而兩縣市醫院數量合計僅佔全台的 3.5%、診所數量 2.0%¹²。兩縣市面積廣大且地形狹長，南北端相距約 300 公里，公共交通工具以火車和巴士為主。依前述醫院診所設置的低比例，花東地區居民的醫療可近性低，需承擔更高的就醫交通成本，甚至無法選擇就醫的品質，醫療不足的處境也反映在兒童就醫與醫療照護上。

¹² 衛生福利部(2016)。取自

http://www.mohw.gov.tw/CHT/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=6222



對國家報告的意見

1. 國家報告中未陳述區域醫療資源不均的現況，也缺少對婦產、小兒專科醫療的相關數據，無法了解目前政府對於醫療資源可近性低區域的兒童醫療落實策略與作為。

具體的例子

1. 公共交通運輸系統的不便利與兒童醫療專科的不足，讓居住台灣東部地區的兒少沒有辦法享有平等的就醫照顧品質：以花蓮縣為例，一般門診時間只到晚上 9 點，而能針對重症兒童治療的僅有慈濟和門諾醫院，都在花蓮北端的。若是居住在花蓮中南部的兒少在門診未開放的時候生病，就必須要有汽車等私人交通工具才能就診，車程需要 30 分鐘至 2 小時不等。而當孩子有重症時，醫療資源更顯匱乏。
2. 以位於山區的花蓮奇美部落為例，沒有任何公車班次，叫計程車也有困難，上下山都必須要有私人交通工具，到兒少特別門診至少要 1.5 小時的車程。在部落中，善牧基金會服務的一個家庭，孩子有心血管的疾病常併發呼吸困難，並且在義診時發現腳部病變，雖無立即生命危險，但是家人覺得就診很遠，沒有進一步治療的意願。因為區域醫療資源的缺乏，延誤並剝奪了孩子使用醫療資源的權利。

結論與建議

1. 政府應提出對醫療資源不足、可近性低的地區，落實兒少健康權利的具體評估、策略與作為。例如，增加有兒童專科的醫院、診所，提升偏鄉地區兒少醫療的可近性。

網路沉迷（成癮） (§31)

問題現況

1. 根據教育部 2015 年中小學網路使用調查，國小、國中生網路成癮高風險群盛行率分別為 2.6%及 4.9%；民間網路成癮防治中心資料則顯示，國內青少年網路成癮盛行率約為 12~30%。台灣展翅協會 2015 年調查結果，83.5%國小學童週間天天上網，假日為 89.7%，以每天上網時間來看，超過 4 及 2 小時的兒童分別佔 16.5%、20.5%；兒福聯盟同年調查，34.9%家長曾玩 3C 產品玩到半夜，為兒童(29.5%)的 1.2 倍，顯見許多家長本身也是低頭族，重度使用網路的情形更甚於小孩。
2. 面對兒少網路沉迷問題，民間有「網路成癮防治中心」，提供專業治療、宣導與防治資源並進行研究；家長兒少亦可至醫療院所的兒少心智科門診尋求協助。



3. 《兒童及少年福利與權益保障法》於 2015 年修正第 43 條，為了防止兒少身心健康受到傷害，父母、監護人或其他實際照顧兒少者應禁止兒少持續使用電子類產品超過合理時間。但何謂合理時間無數據可參考，法律落實有難度。
4. 目前國內兒童使用電子類產品年齡層已下降至學齡前幼兒階段，卻遲遲未見政府針對零歲以上兒童使用電子類產品情形及其對健康的影響進行調查。
5. 家長及老師缺乏對網路沉迷的認識，無法在兒少網路沉迷初期即介入協助。

結論與建議

1. 配合我國《家庭教育法》在家庭教育、親職教育中，將兒少上網安全列入宣導重點，教育家長應及早給予孩子健康的上網觀念並訂定親子上網規範。
2. 以家長和學校教師為對象的兒少網路沉迷宣導，包含諮商、身心門診的資源引介，使家長和老師有意識與能力預防，並盡早協助沉迷網路之兒少。
3. 政府應針對學齡前兒童使用電子類產品之情形及其對健康的影響進行調查。
4. 根據實證資料制定兒少的合理上網時間，以落實《兒童及少年福利與權益保障法》第 43 條第 1 項第 5 款。
5. 政府各單位須辦理規劃更多元的休閒娛樂活動，讓兒少能從活動中學習人際相處的各項技巧並拓展生活經驗，而不將上網視為生活的主要娛樂來源。



特別保護措施

虞犯制度(\$40)

現況分析

1. 我國對於兒少的觸法行為以及少年虞犯行為的特別保護措施，在國家報告中揭櫫是以「建置正面與身心重建為目標的兒少司法制度」為目標，並呼應《少年事件處理法》所強調採以保護優先主義原則。而少年的觸法行為除非少年法院認為其犯罪情節重大，以受刑事處分為適當者，否則盡量不將少年移送檢察官依少年刑事案件處理。
2. 《少年事件處理法》第 3 條第 2 項規定，少年有下列情形之一，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：「 1.經常與有犯罪習性之人交往者。2.經常出入少年不當進入之場所者。3. 經常逃學或逃家者。4.參加不良組織者。5.無正當理由經常攜帶刀械者。6.吸食或施打煙毒或麻醉藥品以外之迷幻物品者。7.有預備犯罪或犯罪未遂而為法所不罰之行為者」，此外還有《少年不良行為及虞犯預防辦法》第 4 條等法規，可見，我國少年法院處理的少年事件包括：少年保護事件與少年刑事案件兩種。其中，少年虞犯(又稱為身分犯)只能依少年保護事件程序予以處理。但經常與有犯罪習性之人交往者、經常出入少年不當進入之場所者，以及經常逃學或逃家者，都是所稱虞犯，這些概念都是不夠明確的概念。目前司法院釋字 664 號解釋，對於少年經常逃學者，以虞犯處理，認為有所不當宜修法改善之。
3. 《兒童及少年福利與權益保障法》第 52 條第 1 項第 2 款所規定：「有偏差行為，情形嚴重，經其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人盡力矯正而無效果。直轄市、縣(市)主管機關得依其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人之申請或經其同意，協調適當之機構協助、輔導或安置之。與目前由少年法院擁有處理虞犯先議權的作法，有異曲同工的效果。未來我國虞犯的處理應該採「審前轉向」的理念，優先由地方主管機關協助輔導。
4. 1899 年全世界第一個少年法院在美國成立，當時社會工作與諮商等助人專業工作均尚未萌芽。當時設置少年法院的目的之一，在於對於疏忽管教的孩子，少年法院不是做為少年的敵人，而是做為少年的最終監護人，這也正是「國家親權」(*parens patriae*)理念的具體呈現。但是目前社工與諮商等助人專業工作已經蓬勃發展，加上少年宜儘量避免出入、逗留於司法系統。所以，早期基於國家親權理念認為對於品



性不端，父母難以管教的少年，以虞犯處理為適當的做法，已隨著保障少年的最佳利益以及避免司法不良標籤的影響。目前聯合國兒童權利委員會第 10 號一般性意見書認為少年虞犯行為應予以除罪化，建議剔除虞犯制度。單獨由少年法院扮演少年虞犯處理的角色，已不符合少年司法的世界潮流。

對國家報告的意見

1. 國家報告對於少年虞犯構成要件，雖強調建置正面與身心重建為目標。但在第 297 段中，卻僅輕描淡寫說明：「釋字第 664 號認為，限制經常逃學(家)虞犯少年的人身自由，有違《憲法》規定之比例原則，侵害少年人格權。現正通盤檢討中，擬限縮虞犯類型，嚴格虞犯構成要件」。據此，我國少年法院未來仍將扮演處理少年虞犯的重要角色，顯然有違兒童最佳利益的考量，且不符合少年司法之立法的世界潮流。

結論與建議

1. 虞犯涉及法律的不確定概念，例如：與有犯罪習性之人交往者，故認為有違反少年的權益。而參酌《兒童及少年福利與權益保障法》第 5 條第 1 項規定，少年虞犯之處理，應以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；有關其保護及救助應優先處理。
2. 對於初犯及犯罪情節輕微者，宜予以審前轉向而非法院轉向，始能避免被司法不良標籤，並顧及少年最佳利益。
3. 目前《少年不良行為及虞犯預防辦法》未能落實實施，致使少年法院均採全部移送的做法，應配合修訂。
4. 對於虞犯少年之處理，宜先修訂《兒童及少年福利與權益保障法》中第 52 條、第 53 條規定，將虞犯視為偏差行為，除得依父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人之申請或經其同意之外，並賦予少年之肄業學校、從事少年保護事業之機構，或執行兒童及少年福利業務人員，於執行業務時，知悉少年有偏差行為者，應立即向地方主管機關通報。換言之，虞犯少年之先議權宜由地方主管機關掌理。

轉介輔導 (§§39、40)

現況分析

1. 我國政府對於少年初犯或輕微案件者，為揭櫫「最少介入」(minimal intervention) 以



及「避免標籤與加罪化」(avoidance of stigmatization and criminalization)的立法原則，特別在《少年事件處理法》第 29 條及《兒童及少年福利與權益保障法》第 68 條，針對少年犯罪輕微者都有「轉介兒童或少年福利或教養機構為適當之輔導」的規定，簡稱「轉介輔導」。轉介輔導目前係由少年調查官將兒童或少年轉介至兒少福利或教養機構為適當之輔導。而經交付轉介輔導之兒少及其家庭，目前法律規定應予追蹤輔導至少一年。

2. 根據轉介輔導的立法意旨認為，少年所犯情節輕微，要保護性較低，毋須經一般審理程序，以避免造成標籤傷害；故少年法院得逕依少年調查官調查之結果，而為前述之處分，並責由少年調查官執行，既簡程序，並達保護少年之意旨。

根據司法院 1995-2014 年司法統計年報顯示，我國各地方法院有關兒少保護事件調查收結的情形，裁定情節輕微不付審理人數占調查終結件數的 21.03%；而其中裁定轉介輔導計 952 人，占裁定情節輕微不付審理人數中的 0.89%。據此，近 20 年來，轉介輔導在我國法院實際裁定的數量很少，令人匪夷所思。反觀國外的審前轉向案件，約佔全部移送案件之半數，相差懸殊。

對國家報告的意見

1. 根據公約第 40 條第 3 項第 2 款之精神，可說明少年司法對於兒童得經由非司法程序而作適當處理。首次國家報告第 301 段載明：「《少事法》第 29 條規定針對觸法或虞犯行為情節輕微之少年，得為不付審理之裁定並轉介福利或教養機構輔導」可見，我國少年司法已能接受不必經由司法程序而作適當處理之途徑。

根據國家報告附件 8-2 顯示，全國少年法院裁定轉介輔導個案人數，2014 年計 112 人，2015 年計 85 人。持平而論，目前國內推展轉介輔導制度的成效，實欠理想。實務界對於少年初犯或輕微案件者，採取「最少介入」以及「避免標籤與加罪化」的立法原則，似乎仍停留在觀望階段。

2. 對於初犯或輕微案件的少年，如果有心悔過，現行法律並未規定可以進行被害者與加害者調解，因而無法積極鼓勵少年加害者悔改向上，亦無法提供被害者撫平傷痛的機會，以及社區能主動接納少年回歸社區。

具體的例子

1. 根據中華民國 103 年犯罪狀況及其分析-2014 犯罪趨勢關鍵報告揭露少年兒童犯罪原因概況顯示，103 年因心理因素影響而犯罪之少年兒童，有 5,007 人 (占 49.95%)；因社會因素而犯罪者有 1,473 人 (占 14.69%)；因家庭因素而犯罪者有 1,159 人 (占



11.56%); 因生理因素而犯罪者有 567 人 (占 5.66%); 因學校因素而犯罪者有 26 人 (占 0.26%), 而少年法院對於情節輕微不付審理案件中交付管教者, 竟高達 86.27%。換言之, 法院雖明知少年之父母無力管教, 竟然捨棄裁定轉介輔導而大肆裁定交付管教, 實與國外「轉向處分」之精神有違。

結論與建議

1. 建議在《少年事件處理法》以及《兒童及少年福利與權益保障法》中對於轉介輔導之執行, 有更具體的規定。
2. 建議在《少年事件處理法》第 29 條第 3 項增訂加害者與被害人調解制度。

安置輔導

現況分析

1. 《少年事件處理法》第 42 條規定, 法院審理的少年事件, 可以做: 訓誡並付假日生活輔導、保護管束並得命為勞動服務、安置輔導、感化教育四種保護處分。因為受安置輔導少年皆因觸法或虞犯行為而被法院以裁定的名義執行安置輔導, 並諭知交付安置於適當之福利或教養機構輔導, 所以安置輔導兼具保護處分與安置的雙重性質。但受安置輔導少年卻往往將其視為懲罰, 而非保護或協助。
2. 由於其安置需求不同, 介入的方式與重點未必一致。尤其受安置輔導少年, 其觸法行為常非初犯或情節輕微者所能相提並論。因此《兒童及少年福利機構設置標準》第 19 條就要求針對不同安置需求, 採分樓層或分區域方式規劃安置環境。然而此規定常被忽略, 目前有些安置機構的安置輔導對象, 與一般安置、高關懷安置, 或緊急安置, 採取混合安置的方式。受安置輔導少年容易帶給機構其他安置類型少年不良的同儕影響。故, 實務上應特別注意此現象。
3. 安置輔導係少年保護處分的一種, 而法官在最初裁定保護處分時, 已根據《少年事件處理法》第 37 條規定, 依證據認定少年應受保護處分的原因、事實, 始諭知裁定。然而, 該法 52-2 條第 3 項卻又規定, 安置輔導期滿, 而認有繼續安置輔導之必要者, 得聲請少年法院裁定延長一次且其期間不得逾二年。此規定實有違兒童最佳利益的考量, 及公約第 37 條第 1 項第 2 款關於不得非法或恣意剝奪任何兒童之自由之規定。參酌公約第 40 條第 4 項的精神, 安置輔導的延長, 不妨改採行多樣化之處置, 誠屬符合兒童最佳利益的考量。



結論與建議

1. 安置輔導為法院對觸法少年裁定的保護處分，受安置輔導少年，如於其安置輔導期滿，機構認有繼續安置輔導之必要者，應轉介至適當的方案或機構接續執行，而不應像一般安置般率然加以延長。建議刪除《少年事件處理法》第 52 條之 2 第 3 項，關於延長安置輔導之規定。
2. 接受安置輔導的少年，實務上應避免和其他不同類型的安置少年混合安置，要有安置環境的區隔。
3. 《少年安置輔導之福利及教養機構設置管理辦法》中對於安置輔導的規定，過於簡陋，乏善可陳，難以看出如何保障受安置輔導少年的權益。

收容 (§37)

現況分析

1. 依據《少年事件處理法》第 26 條，「對於少年事件的報告、移送、請求，少年法院於必要時，對於少年得以裁定命收容於少年觀護所。但以不能責付或以責付為顯不適當，而需收容者為限」少年觀護所具有收容與審前調查的功能。但 1997 年修法後，審前調查成為少年調查官的職務之一，少年觀護所已不具審前調查的功能。而近十年國內因監所人滿為患，原本獨立的少年觀護所不再獨立，有些縣市收容兒童或少年的地方被壓縮在看守所或戒治所中，嚴重影響受收容兒少的權益。恐違反公約第 37 條第 3 項、和第 10 號一般性意見書第 89 段中，對於被剝奪自由之兒童應與成年人分別隔離的規定。有大量證據顯示，將兒童關在成人監獄裡將嚴重損害兒童的基本安全、福利以及今後不再犯罪並融入社會的能力。被剝奪自由的兒童不應被安置在成人監獄或其他為成人設立的設施內，是其基本權益。

具體的例子

1. 目前國內監所收容人數超收嚴重，人滿為患；加以國內刑事政策以及少子化影響，觸法與虞犯兒少的人數銳減，導致少年觀護所收容少年減少很多。於是以往一縣市一所少年觀護所的原則被打破，變成與鄰近縣市共用少年觀護所，或在看守所、戒治所中附設少年觀護所，所以少年可使用的空間相對被壓縮。如果以《兒童及少年福利機構設置標準》來看國內少年觀護所的現況，恐已違反兒童最佳利益與基本權益。



2. 以北部某看守所為例，該看守所內附設少年觀護所，白天只有一間狹小的教室。而中部某戒治所內附設少年觀護所，白天只有二間大教室，一間供保護事件的少年，另一間供刑事案件的少年使用。其餘所有設施都是為被剝奪自由的成年而設置。

結論與建議

1. 依據公約第 37 條第 3 項，強調被剝奪自由之兒童應受到人道待遇，並應考慮其年齡之需要。特別是被剝奪自由之兒童應與成年人分別隔離。反觀國內，少年觀護所不僅未具有日本少年鑑別所的鑑別功能，相反地，因陋就簡，並將兒童關在成人監獄裡，嚴重損害兒童的權益，政府應盡速改善。¹³

毒品濫用 (§33)

現況分析

1. 刑事司法系統資料顯現，兒少毒品犯罪人數持續增加，躍居三大主要犯罪類型之一。2005 年全國調查顯示青少年非法藥物終生使用盛行率，高中為 1.28%、高職 3.04%、街頭遊蕩男女少年分別為 11.65%與 8.85%¹⁴。2015 年台灣都會區 1.3%在校少年及 4.3%收容少年曾使用毒品；1.8%在校少年、4.2%收容少年曾持有毒品¹⁵。
2. 依據少年事件處理法及毒品危害防制條例，我國兒童仍被視為是行為偏差者，屬於行為人、犯人，而未注意到因年齡、生心理發展、環境造成的脆弱處境。
3. 「毒品危害防制中心」定位不明，中央及地方事權不一，缺乏主責性，也缺乏網絡合作的觀念，更缺乏整合性團隊的作為，毒品危害防護網落實性低。

¹³ 虞犯制度、轉介輔導、安置輔導、收容議題之參考文獻如下：
司法院釋字第 664 號。

林俊寬（2009）。少年事件處理法（初版）。臺北市：五南。

林弈坊（2008）。安置輔導。文載徐錦鋒主編，少年觀護制度理論與實務。臺北市：洪葉。

徐錦鋒（2011）。我國少年事件引進加害者與被害人調解之立法檢討與展望。中央警察大學犯罪防治學報，13，47～75。

徐錦鋒（2015）。少年轉介輔導過程及其效果研究（為出版博士論文）。中央警察大學犯罪防治研究所，桃園市。

徐錦鋒主編（2009）。少年觀護制度理論與實務。臺北市：洪葉。

高維儉譯（2008）。少年司法的一個世紀。北京：商務印書館。

¹⁴ 陳為堅（2006）。全國青少年非法藥物使用調查-第 3 年。行政院衛生署食品藥物管理局 95 年度委託研究報告。

¹⁵ 楊士隆、戴伸峰、曾淑萍、顧以謙、張梵孟（2015）。台灣都會區青少年非法藥物盛行率之自陳報告調查研究。國立中正大學犯罪研究中心。



4. 施用第 3、4 級毒品之非在學兒少由地方政府自行或結合民間團體施以輔導，藥物濫用在學兒少，則由校成立「春暉小組」輔導。對間輟、國中升高中的未入學階段兒少，和司法體系內兒少，輔導權責未明確，各單位相互推諉。
5. 醫療機關對保護兒少不非法使用藥物的參與不足，著重少年施用第 1、2 級毒品者，且除了校園及感化教育引進有限的醫療資源，缺乏社政系統及社區連結，更缺乏友善兒少藥癮醫療環境。
6. 《兒少法》第 53 條規定，相關人員於時知悉兒少有施用毒品及管制藥品等行為者，應立即通報主管機關，但通報與查緝、實際使用人數有落差，通報系統未落實。

對國家報告的意見

1. 在現今我國保護對象仍未全面完整，相關措施偏重於已經成癮或經常使用的兒童，其他付之闕如。如：國家報告內容就著重查緝、裁罰，對所有使用毒品兒少有一致性調查處遇，缺乏對初接觸毒品或好奇誤用的兒少有階段性積極防制作為。

具體的例子

1. 衛生部門對於孕期毒品施用問題的評量與戒癮治療服務的提供相當有限，且醫療與社會服務欠缺持續與完整性的整合¹⁶¹⁷。
2. 毒品相關知識與資源整合有待加強：教育體系提供的反毒活動多限於毒品知識傳授。針對菸品使用兒少，戒菸服務以戒菸教育課程為主，輔以戒菸輔導；但未滿 18 歲，又不得接受戒菸藥品。戒毒服務的內涵也以反毒教育為主，輔以社會處罰。學校與社區輔導諮商或社工人員不足。
3. 毒品危害防制中心缺乏網絡合作、整合服務的觀念：毒品危害防制中心業務，在中央隸屬於法務部，地方則多為衛生局，部分縣市甚至未成立中心。衛生局的毒品危害防制中心實際業務多為成癮者戒癮或預防再犯，部分縣市不做兒少反毒業務。中央業務督導時，地方會整合社政、教育單位和反毒相關方案的服務數據做為績效，但實際上個案需求的服務並沒有整合。
4. 輔導片斷化：施用第 3、4 級毒品之兒少不分在學與非在學，對間輟、畢業後、入學

¹⁶ Chen CY, Lien YT, Yeh HH, Su LW, Ho IK. Comparison of adverse obstetric outcomes and maternity hospitalization among heroin-exposed and methadone-treated women in Taiwan. *International Journal of Drug Policy* 2015; 26(2):191-8.

¹⁷ Fang SY, Huang N, Lin T, Ho IK, Chen CY. Health insurance coverage and healthcare utilization among infants of mothers in national methadone maintenance treatment program in Taiwan. *Drug and Alcohol Dependence* 2015;153:86-93.



前的兒少，有輔導片斷化的情形。畢業前教育單位的春暉小組輔導一段時間，畢業後換社政系統輔導，不到 2 個月入學後再回歸春暉系統，輔導中斷、成效不彰。

結論與建議

1. 研究利用兒童和少年進行藥物販賣及藥物濫用等相關議題，分析其原因及發展，提出有效監督及執行措施。對於供應菸、酒、檳榔、或毒品予兒童及少年的保護措施，有待宣導，與多部會的實質介入。
2. 增加學校及社區的諮商及社工人員的數目，強化輔導人員對於毒品個案心理社會介入的技能。
3. 發展依賴藥物兒少的社區處遇、友善就診及專業治療制度，及兒少的減害服務。
4. 修改關於兒少持有或使用藥物為犯罪行為的法律規定，將其視為被害人，確保刑事司法不妨礙兒少獲得適當的保護服務。
5. 為減少特殊族群毒品使用對其後代產生危害，建議跨部會的資料勾稽與族群導向資源整合；減少毒品使用婦女進行產檢的經濟與社會阻力。
6. 強化毒品危害防制中心的定位，以及對兒少毒品防治工作三段五級服務的落實。
7. 強化通報系統，尤其應加強教育系統與警政人員的通報認知及作為。
8. 應在教育系統中融入生活技能訓練課程，強化問題解決能力，增強兒少社會適應，提供預防性反毒工作。
9. 教育系統之春暉、紫錐花計畫須執行定期成效檢討，應接受多個兒少毒品相關專業人員的評估。
10. 發展整合性團隊服務，建立中央各部會、地方各機關的網絡合作平台，強化社政、教育、醫療、警政、司法、矯治等系統的服務流程與合作機制。

性剝削及性虐待 (§34)

現況分析

1. 2015 年修正的兒童及少年性剝削防制條例，在名稱及性剝削型態上都參照了兒童權利公約，並且將過去一律強制安置兒少的措施修改為評估兒少需求及家庭功能來決



定。新法於 2017 年執行，其落實情況將是未來觀察重點。

2. 部分執法、司法、教育人員對遭受性剝削之兒少仍具有偏見，導致兒少在司法流程中或重返校園時遭受二次傷害。
3. 司法程序及判刑：兒少作為證人參與加害人刑事案件的偵查及審判歷程冗長，影響其回歸社區後的生活適應。另外根據內政部兒童局（現已改制）2008 年至 2010 年的《兒少性交易防制成果報告書》，三年期間共有十二筆案件涉及 14 歲以下的兒少被害人，在法院對加害人（嫖客）的裁判上，卻只有一件案件被判三年以上，七成五的案件刑期均在兩年以下，不符合法律中規定至少三年以上的刑度。
4. 青少年就業資源不足，影響兒少回歸社區後的生活穩定度。
5. 網路兒少性剝削：(1)根據台灣展翅協會的檢舉熱線，一年可接獲 200-300 件的兒少性虐待內容；(2)兒童及少年性剝削防制條例中對於持有兒少性虐待內容的處罰，第一次查獲為行政罰（罰鍰及輔導教育課程），第二次查獲為刑事罰（僅有罰金），刑度過輕，且缺少機制統整該資料；(3)在案件偵辦上，中央及地方皆缺少專人或專責單位，沒有一致的偵辦作業程序，權責不清（婦幼或刑事）加以人員流動快速，難以協助能力的建立及經驗傳承。

建議

1. 政府對於落實新法儘速完成完整的規劃及配套措施。
2. 加強教育、社政、警政、司法等專業人員對新法及兒少性剝削議題的教育訓練。
3. 建立友善兒少的司法流程以及司法統計資料，例如法院裁判時間及判決結果等等。
4. 提升青少年職訓服務的可近性、貼近性，鼓勵業者增加青少年就業機會。
5. 盡速將單純持有兒少性虐待內容刑罰化。
6. 至少在中央警政機關應有專人或專責單位負責偵辦網路兒少性剝削案件，同時建立案件偵辦的標準作業程序。



少數民族或原住民兒童 (§30)

現況分析

1. 台灣人口漢民族佔相對多數，由二十多個不同的台灣南島語族系所組成的原住民，人口約佔總人口的 2.3%，但經歷西荷、清朝、日領與國民政府等時期長達四百年的殖民歷史，讓台灣原住民族成為社會結構中居於劣勢處境並被污名化的少數族群。
2. 族群認同主要是透過世代傳承所習得，都市原住民族兒童在傳統文化、歷史、族語與儀式的習得上，因與主流文化接觸頻繁，與原鄉部落及族人連結較少，造成文化流失，族群整體性漸被瓦解崩離。
3. 都市原住民族第二代，因學校教授以主流漢人文化為主，即便有鄉土教學課程，卻是以閩、客語為主，因不容易聘任其他族語老師，因此都市原住民族兒童逐漸脫離與部落的傳統和文化的連結，走向被同化的道路。此外長期缺乏以原住民族母語為主體的正式學校教育體制，造成原住民族兒童的教育現場與自身生活的斷裂，甚至因不適應主流漢文化，被標籤為發展落後。
4. 2014 年公布的十二年國民教育課綱，原住民族兒童學習母語的課程時數從必修變成選修，導致原住民兒童從小到高中職，母語學習的機會有可能是零。
5. 2001 年教育部配合地方政府進行「小校裁併計畫」，使原本肩負連結原住民兒童與部落文化、在地農業的小校逐漸消失。
6. 風災後的移居政策，使得族群被迫遷徙或是分裂，原住民族兒童必須非自願性地離開自己的家鄉部落、脫離自己族群的土地，對原住民族兒童未來充滿不確定性。

對國家報告的意見

1. 國家報告對於原住民兒童對於語言與文化傳承著墨相當少，象徵的意義大於實質。
2. 國家報告中甚少著墨對於都市原住民族兒童教育文化權利的學習權利。
3. 國家報告中幾乎未關注原住民族主體性的教育，僅提出民族教育之計畫與類型。
4. CRC 國家報告之專要文件及其附件，關於原住民兒少之各項權益數據明顯缺乏，諸如：附件 3-1、3-3、3-5、3-6、3-7、5-3、5-4、5-5、5-8、5-9、5-10、5-20、6-19... 等，皆缺乏有關原住民兒少之現況數據，不符合 CRC 關注原住民兒少之精神。



結論與建議

1. 落實推動部落學前兒童互助教保：原住民族教育法第十條，明文規定，政府應廣設部落互助教保以及公立幼兒園等學前教育之提供，因此政府應該積極盤點於原鄉區二歲以上未進入國家系統照顧的數字，積極協助在地民族議會或是公法人，協會與教會，推動部落互助教保中心，提供在地族人傳承自身文化之機制。
2. 釐清教育主體權責機關：原住民族委員會與教育部之間如何針對原住民族地區主體教育之分工、合作，應該要有一致性的政策與計畫方針，非分割成一般教育與民族教育兩種分類，應該以兒童為主體的原住民族教育體系法條立法。
3. 因應與落實原住民族籍師資不足問題：原住民族地區應專案推動原住民族師資培育系統，以落實原住民族教育法校內原住民族師資須達三分之一以上的規定，但因整體師資培育制度的缺失，原住民族委員會並不能對師資培育人數與員額有直接的管理，因此在推動主體的原住民族教育體系相形困難，建議教育部應與各縣市政府教育處針對原住民族地區原住民師資員額進行盤點與檢討，並擬定出原住民族師資培育政策。
4. 建立以原住民族主體性的原住民族教育體系思維：政府應修訂與落實原住民族教育法，並擬定原住民族學校法，建立一原住民族主體的原住民族教育體系，落實《兒童權利公約》第 30 條。
5. 保障原住民地區學校之永續發展：政府在因應風災移居政策以及少子化後的學校裁併問題，應優先考量原住民族地區文化，歷史以及生活之獨特性，族群永續性，應設立特別專法保障原住民族地區學校永續發展，並積極協助原住民族地區學校發展。
6. 建立原住民族兒少權益數據：建請國家未來收集兒少各項權益數據時，增列原住民兒少欄位，並且可辨認都市與原鄉地區，並建請原住民族委員會改善與統整官網各項目及各年度兒少權益統計數據。

