

兒童權利公約

原住民族影子報告

共同作者：Saiviq Kisasa（LIMA 台灣原住民青年團）、洪簡廷卉（台灣原住民族政策協會）廖貽得、龍逸玟（原住民族青年陣線）、溫馨（原住民族青年陣線）、方惠閔（沒有名字的人）、曾巧忻（LIMA 台灣原住民青年團）、陳堯（LIMA 台灣原住民青年團）、陳巧筠（LIMA 台灣原住民青年團）

譯者：廖貽得、黃筑萱、洪簡廷卉、郭文萱、廖浩翔、鄭為云、高琪鈞

提交單位：原住民族青年陣線、LIMA 台灣原住民青年團、台灣原住民族政策協會、沒有名字的人

聯絡人：溫馨 jyokotoma@gmail.com 0983929659

是否公開報告：是。

2017. 03. 15

一、總論：

1. 臺灣原住民族受到過去不當政策影響，使得原住民族長久在社會地位、經濟架構與傳統文化遭受國家帶來的結構性暴力，臺灣政府對於遷村部落採取遷移的政策，在面積和土地地目不符合比例原則，遷村空間的規劃和設施也不全由族人參與，不僅壓縮原住民族的生活與生存，剝奪族人耕種、漁獵、採集的權利，更剝奪兒童在文化學習和健康人文環境生長的權利。
2. 在臺灣人為環境和舉措對於原住民族兒童身心健康往往是嚴峻挑戰。舉例來說，政府為因應財政和少子化現象，紛紛裁併原住民族地區的學校（或是原住民族地區根本就沒有國中、高中的學校），造成更多兒童被迫離開原生家庭或部落，移居、寄宿於平地就讀，或是選擇每天往返長時間的通勤，除了使原住民族兒童在人身安全和生理健康上多有疑慮外，缺乏相應的支持系統和文化照護下，時常造成其精神和心理不適應，產生認同混淆、文化排斥和心理創傷現象。
3. 教育權是兒少權利核心的一環，然而臺灣政府關於原住民族兒少教育的經費，原民會有專門編列的項目僅有四項：〈辦理學習弱勢學生課後輔導原住民族學生課後扶植計畫〉〈提供國中小學原住民獎學金〉〈補助原住民地區及都市原住民幼兒學前教育〉〈社區及部落互助式教保服務中心設置計畫〉；教育部僅〈原住民學雜費減免〉一項，明顯的經費編列不足，顯現出政府對於原住民族兒少的民族教育的部分，幾乎沒有相關政策規劃。
4. 綜觀國家報告可以明確瞭解到，人為的措施和作為，是改變和鬆動原住民族兒童的生理、心理與文化健康的主因。原住民族兒少相關權利政策，經常被強硬納入主流問題，看不出國家對於原住民族兒少權利切合性的保障，僅是一些表面零散的措施，企圖以一貫將原住民族問題一般化的形式帶過，對於整個原住民族的發展，有著根本性的傷害。

二、原住民族兒少部落互助式教保服務中心的困境

5. 遷徙至都會區之原住民家庭，為了謀得家庭所需之足夠生計來源，需要面對都會區的生活消費、房租以及部落中原生家庭的照顧支出，因此家中的成年人多半需要投入勞動市場分擔生計壓力。原住民族家庭每年可支配所得為 58.45 萬，是我國全體家庭的 0.67 倍¹，每週工作時間達 45 小時以上的原住民，佔全體就業原住民的 43%²。我們可以明顯發現，台灣的原住民族要在以資本主義為主要經濟運作方式的台灣社會中生存，必須要面對家戶可支配所得較低、工時卻較長的困境，加上遷居都市後原有的社會支持系統薄弱，在缺乏親友的相互支持下，家中幼童照顧成為了都會區原住民普遍面臨的問題。

根據《CRC》第 2 條規定，國家應採取所有適當措施確保兒童得到保護、第 3 條提及應以兒童最佳利益為優先考量，而《ICESCR》第 10 條更明文規定，

¹ 原住民族委員會（2015），103 年台灣原住民族經濟狀況調查報告分析，頁 43。
網址：<https://goo.gl/KKCM00>

² 原住民族委員會（2016），105 年第三季原住民就業狀況調查報告，頁 68。
網址：<https://goo.gl/vh537J>

國家對於家庭中的兒童照顧和保護負有協力義務，臺灣政府國家報告中，雖有說明目前國家對於托育制度的整體性計畫，卻未考量都會區原住民在生活情境中與一般家庭的差異。

6. 我國《幼兒教育及照顧法》（以下簡稱《幼照法》）第十條：「離島、偏鄉於幼兒園普及前，及原住民族幼兒基於學習其族語、歷史及文化機會與發揮部落照顧精神，得採社區互助式或部落互助式方式對幼兒提供教保服務。」。又於《原住民族教育法》第十條第一項：「原住民族地區應普設公立幼兒園、非營利幼兒園、社區或部落互助教保服務中心，提供原住民幼兒教保服務之機會。」，同法第十條第三項：「政府對於就讀公立幼兒園、非營利幼兒園、社區或部落互助教保服務中心之原住民幼兒，視實際需要補助其學費；其補助辦法，由中央主管教育行政機關定之。」
7. 國家報告中僅提及「部落互助教保服務中心」（以下簡稱「教保中心」）的補助計畫名稱，而未詳述辦理情形。實際上，國家並沒有依照法規所說，積極輔導地方縣市政府或部落成立教保中心。自 2011 年《幼照法》通過後，於 2013 年才於屏東縣完成 5 所教保中心的設立登記，於 2016 年、2017 年分別設立 2 所、1 所教保中心，截至目前為止，全台灣總共才設立 8 所教保中心。除推動過程十分緩慢外，政府也缺乏通盤的需求調查，以及較為長期的政策宣示目標，多半是由民間或在地部落自行找出可以申請的資源後，政府才被動接受申請。
8. 在教保中心營運的過程中，政府沒有打算投注長期且穩定的經費（原民會經費補助為申請公益彩券盈餘，非屬常態性預算），使得教保中心的老師長期處在焦慮跟不穩定的情緒裡，不確定下一年是否還能夠繼續運作。
9. 雖然法令中明確表示政府相關單位應「視實際需要補助其學費」，但從在地組織實際的運作經驗中，我們認為相關部會一直以來，均未積極面對教保中心營運經費補助不足的問題，忽略部落和家庭的籌款與經濟條件，把建構部落公共照顧網的責任，丟給各個部落和家庭承擔。
10. 目前教保中心的主任資格因受限於《幼照法》，無法由某些在地的教保老師擔任。而在《幼照法》第十條子法《社區互助式及部落互助式教保服務實施辦法》中，原本有考量到部落因地處偏遠，較難找到符合學歷的教保員，因此得由「保母人員」或「通過族語認證合格者」替代。然而擔任教保中心的主任，政府仍然要求必須滿足相關的學歷規範，造成教保老師必須花費多餘的時間和金錢，前往距離部落十分遙遠的學校接受進修課程。
11. 此外，囿於教育部認為教保中心的老師因學歷及能力不夠，無法勝任帶領實習生的工作，使得教保中心無法收受幼教系所的實習生、培養部落的青年成為教育及照顧下一代的優秀人才。我們主張，部落應該有權力決定誰來照顧和教導部落的孩子，教育部僅以學歷資格的單一標準認定，不僅窄化師資認定的標準，也排除部落參與決定自身事務的權利。
12. 綜合以上實務現況對現有政策的回應，我們認為政府應針對「部落互助式教保服務中心」，提出長期而明確的政策目標，並落實預算的常態化，積極輔導各地方政府成立教保服務中心。此外，也應讓教保中心的老師有機會指導實習生，培養有多元文化素養的部落教保人員。最後，教保中心的

師資培育辦法，應該要納入部落代表的參與跟意見，不以學歷做為單一標準，而能逐步發展「以部落為主體」的師培制度。

三、原住民族學齡學童及青少年課後照顧的政策窄化

13. 根據《兒童權利公約》第 18 條第 2 項表示：「為保證與促進本公約所揭示之權利，締約國應於父母及法定監護人在擔負養育兒童責任時給予適當之協助，並確保照顧兒童之機構、設施與服務業務之發展。」在上面提及的就業狀況下，原住民族家長養育兒童的經濟及社會條件，明顯不如漢人家長，政府更應該積極提供原住民族家長在養育兒童適當的協助。
14. 我國原住民族委員會於 1998 年開始輔導及補助原鄉部落、都市原住民集中地區，設立「原住民青少年文化成長班」（以下簡稱「文化成長班」），由在地組織承辦，希望傳承原住民族文化，協助原住民族青少年在成長過程中，透過認識母文化、建立之間的連結，培養自信跟認同感。部落和社區的在地組織，除執行政策所設定的目標外，亦延伸發展支持家庭照顧的功能，提供原住民族學童於放學後有一個安全、穩定的照顧空間，讓原住民族家長能安心就業。此外，成長班也讓部落的長輩能擔任老師，以自然的方式引導原住民族學童認識母文化的內涵。
15. 2013 年底，原有「文化成長班」計畫停止執行，改為「原住民學生課後扶植計畫」（以下簡稱「扶植計畫」）。計畫目標從原本協助原住民族青少年進行文化傳承及著重社區照顧，改為「增強原住民學生課業輔導資源，提昇原住民學生基礎學力」、「培育部落婦女、青年或有志之士具備課業輔導知能，提高文化回應教學成效」。除計畫目標更改，適用對象也限定為國小學童，排除了國中以上的學童參與。
16. 在國家報告的正文中，並未呈現原住民族課後照顧的辦理狀況，而統計數字僅呈現「扶植計畫」開辦後的辦理情形，並未完整呈現「文化成長班」過渡到「扶植計畫」的政策變化狀況。事實上，「文化成長班」從 2009 年的 41 班、1196 位學童，直到計畫停止的 2013 年下滑到 30 班、862 人。「扶植計畫」開辦的第一年，也就是 2014 年，更下降到 22 班、606 人。明顯可見，政府投資在原住民族家長進行兒童養育的公共照顧資源，不斷在減少中（表一）

表一、文化成長班及扶植計畫逐年之班級數、人數及執行經費³

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
人數	1,196	1,055	969	998	862	606	609
班級數	41	34	34	34	30	22	24
經費(千元)	17,821	18,648	18,700	17,993	15,792	10,080	9,270

³ 原住民族委員會（2016），104 學年度原住民族教育調查統計，頁 143。網址：<https://goo.gl/pG3CcL>。CRC 國家報告附件，頁 25。

17. 根據以上的討論，我們主張政府應重新檢討「扶植計畫」的政策目標，重點不應放在提升原住民學生的「基礎學力」，而應重視在地組織所發展的「社區照顧」及「文化傳承」功能，尤其對身處都市地區的原住民族兒童與青少年來說，這些計畫所在的據點，發揮充分的支持與保護效果，讓他們能抵抗族群歧視而安心成長。我們也主張，政府應重新檢討原住民族學童課後照顧的資源分配現況，避免過度投注在學校及教政體系，而忽略部落在地組織的參與和多元性。

四、原住民族兒少民族教育的不足

18. 5歲以下原住民幼兒的族語教育，只有「沉浸式族語教學幼兒園計畫沉浸式族語教學幼兒園計畫」與「族語保母托育獎助計畫」兩項工作。全台目前有36間沉浸式族語幼兒園，都會地區學校擔心原住民學生數太多，造成家長不願意將非原住民孩子送進來，而不願意加入該計畫，僅只新北市1間阿美族語沉浸式幼兒園；另外，族語保母托育自102年實施後停頓數年，今年又重啟計畫，卻規定1歲以上幼兒才能申請獎助。族語已在流失，讓孩子從出生熟悉族語，先學會聽、再學會說，政府部門應該要更積極使原住民族嬰幼兒接觸族語，而非限制申請年齡。
19. 即將在2018年實施的12年國民基本教育課程綱要，相較本國語文，族語課仍然被邊緣化，討論課綱的過程中，出席之族人代表強烈建議將族語列為必修未果，教育部僅同意族語課程在原住民重點學校列為必選修課程。然而在一般國高中，族語課程仍然以自由選修為主，視學校態度開課，通常為省事，犧牲原住民學生權益是預料中的事。
20. 預計在12年國教課綱執行後，首當其衝面臨的是族語師資短缺的問題。即便現階段教育部已四間大學試辦原住民語師資學程培育原住民族語專師，同時也正要推動族語教師正職化，這邊仍然要譴責原民會與教育部，自九年一貫實施至今15年，未見積極培養年輕的族語師資，直到現在才開始進行，造成族語教師的斷層問題，嚴重影響到原住民學生的受教權。
21. 師資教育學程應融入原住民族觀點，廣泛培育具原住民族文化觀點之教師。各級教育問題的源頭即是師資培育，然在師資培育的過程中，除了原住民族師資公費生，有文化課程10學分規定外，非原住民族籍師資生沒有任何一門與原住民族文化相關之必修課程，造成教師至原住民族學生居多的學校時，無法適應或規劃符合原住民族學生需求之課程。

五、原住民族兒少缺乏教育的選擇權

22. 建立原住民族學生輔導機制(國高中階段12歲-18歲)：
102學年高中職原住民學生休學率3.73%、退學率1.36%，均高於一般學生；103學年國中小原住民學生輟學率為0.81%，較一般國中小學生輟學率0.18%為高⁴。因多數原住民族學生國小階段畢業後，需前往較都會區的學校就讀，首先面對生活文化的差異與衝擊，然而國高中階段之學校人員，不理解其文化特性與需求。再進一步到高中階段時，原住民族學生更需背

⁴ 依據教育部104學年度原住民族教育概況統計(P.18~P.19, 表18、19)

負原住民族加分制度的質疑，假如學校人員無法從旁協助支持，同儕與社會壓力下等多重因素下，影響求學動機等，造成休學或輟學情況。

23. 國家報告中提及目前政府有提供「平價課後照顧服務」，讓原住民族學童免費參加，然而，課後照顧服務是在一般公立學校或私立課後照顧中心進行，並沒有考量到原住民族學童的文化特殊需求。
24. 居住於六都之原住民族學生有 64,184 人，約占整體原住民族學生 140,027 人的 7.89%；其中幼兒園至高中階段(5 歲至 18 歲)有 50,593 人，約占該階段原住民族學生 45%⁵，有將近一半之原住民學生居住於都市，然而在都市中原住民仍為少數，使得在校內推行民族文化課程更為困難。因此教育部需積極介入，輔導學校開設相關課程及協助排除社會壓力，讓遷移至都市之原住民族學生仍有自身文化課程的教育選擇權。

六、受到忽視的原住民族兒少健康權、早期療育的推廣

25. 目前臺灣官方所公布的統計資料可知，原住民族在各個年齡層的平均餘命皆少於非原住民族，臺灣原住民族所面臨健康不均等的現象，體現國家在原住民族政治、經濟與制度等面向上，對原住民族的偏見及主流社會民族中心主義 (ethnocentrism) 的霸權。衛生福利部雖已於 2011 年完成《原住民族健康法草案》規劃，至今仍未於行政部門進行本法案之討論。
26. 政府將核廢料放置於蘭嶼超過 30 年，即便如政府所聲稱的安全無虞，面對核廢料污染的擔心和壓力，亦嚴重影響當地原住民族人，包括兒童的身心靈健康。此外，蘭嶼島上之火力發電廠，排放廢氣煙囪之下，就是當地原住民族兒童所就讀之幼兒園，更是多年來直接傷害兒童健康。
27. 國家報告第 121 條雖有提及目前國內針對早期療育提供之治療以及其他相關服務方案與計畫，卻未詳細描述目前原住民族兒童於早期療育服務使用狀況與需求。以原住民族委員會 106 年 1 月原住民總人口數前三高的縣市為例，通報原住民族發展遲緩兒童早期療育服務個案占 105 年度全國總通報比例：花蓮縣通報人數為 0.81%，台東縣為 0.63%，桃園市為 0.17%，三縣市原住民族通報比例皆低於兩成⁶。
28. 原住民部落由於經濟與就業活動改變家庭結構與功能，導致原住民單親家庭高達 16.97%，並且產生隔代教養比例偏高的情況。家庭照顧功能不全、學前教育不足、文化不利、缺乏家長督促等教養環境⁷，諸如此類的上述情形，皆有可能成為原住民兒童於成長期間，導致發展遲緩之社會心理文化因素。
29. 特別呼籲政府，針對原住民族目前生活現況與家庭結構，提出與早療相關推廣方案與宣導政策，增加原鄉兒童照顧者對於早期療育知能的提升。

七、原住民兒少的特別保護措施

⁵ 依據教育部 104 學年度原住民族教育概況統計 (P.6, 表 5)

⁶ 根據台灣家扶智庫 105 年發展遲緩兒童早期療育服務個案通報概況

⁷ 高陳宏芸，2010，〈看見光就有希望—原鄉受虐兒少安置歷程之個案探討〉

30. 根據統計資料顯示，家庭暴力事件本國籍原住民族比例高於本國及非原住民。以 105 年第三季家庭暴力事件通報件數(被害人+加害人)為例，本國籍原住民族共 1,957 件，發生率為每一萬人有 35 人發生家庭暴力，本國及非原住民共 36,567 件，發生率為每一萬人有 16 人發生家庭暴力事件。上述數據呈現，本國籍原住民家庭暴力發生率確實高於本國籍非原住民人口。
31. 原住民族部落兒少受虐的成因，可歸因於國家一直以來缺乏文化敏感度的政策產生許多外在的社會因素，使原住民族虐者造成對生活的無力感，進而造成的悲劇行為。在泰雅族部落的研究發現，許多婦女面對家庭暴力會將其合理化成婦女生活的一部，或是歸因為酗酒的結果，而自己也以酗酒作為反擊的理由，藉以掩飾深埋在內心的痛楚與憤怒⁸。因此，經濟困難、婚姻失和、家庭功能不彰等現象，往往使原住民兒童無法獲得較好的照顧和教育，因而衍生出行為偏差及學習成效不佳等問題⁹。然而，於 2017《兒童權利公約》國家報告中，無法獲知政府對於原住民家庭暴力發生機率偏高之解決方針，亦無法得知針對原住民受虐兒或目睹兒，於社會、經濟與文化上之服務輸送。
32. 當原住民族兒童及少年的原生家庭發生嚴重問題或親職不彰，無法提供原住民族兒童最低限度的社會、情緒以及生理上的照顧，致原住民族兒童需接受保護安置，不少文獻指出，台灣地區各屬性之兒童暨少年安置機構，受限於政策與資源的限制，仍停留在「機構化」、「集體化」與「住宿式」的服務方式，學校教師、社服機構之工作人員和原鄉弱勢家庭間存有文化差異，往往容易造成誤解與偏見，也較難突破個案的心防，難以進行有效輔導，亟需熟稔原住民族文化的專業人員和原住民族兒少個案建立信任感與良好的溝通橋樑。
33. 建議未來針對原住民受虐兒或目睹兒提供安置或寄養服務時，應審慎考量原住民兒少於文化、習慣以及居住環境的適切性，規畫能提供原住民受虐兒少健全的暫時居所為主的同時，亦盡量將族群與文化，作為兒少安置生活的背景，以利接受安置或寄養之原住民兒少能透過與自身文化貼近之服務，提供扭轉舊時負面感受的有效輔導。

八、國家對於原住民族兒少權利應該有更明確的政策作為

34. 國家應交付原住民青年制定原住民青年政策之權責，使原住民青年充分參與決策過程，並且將原住民青年列為原住民政策事前諮詢同意之對象。尊重原住民青年依能力養成計畫所訂立之原住民青年議會與原住民青年顧問組織、各部落原住民依照各部族之文化特性所以訂立的議會或組織模式，制定靈活的經濟援助法規使本土性且非公部門的原住民青年組織（部落學校，青年會，青年議會）得以有效地行使組織活動，更應該制定長期的經濟援助計畫，而非短期補助項目。
35. 政府應成立高層級的原住民族教育專責單位，就是原住民族教育司，以原住民族為主體，廣納文化及教育人才，從師資、課程、幼兒至大學，一連

⁸ 顏婉娟，2000，〈烏來泰雅族婦女飲酒經驗之探討〉

⁹ 陳雅鈴、林珮君、王慧芳（2007）

貫整合和修正。另外國家教育研究院更應該成立原住民族教育中心，規劃原住民族教育政策走向及重大議題之研究，行政與研究兩者雙頭並行。

36. 國家政府應使原住民兒童學習並實現傳統原住民文化，並在基本教育體系裡使原住民兒童擁有得著自我認同之教材與教育辦法。協助發展客製化的民族文化課程，目前國民教育階段之學生(6歲-15歲)在校內無法有系統且完整的學習自身文化。學校族語課程學習時間的不足，造成學習過於淺薄且零碎。綜觀其他領域課程，皆有各領域專家學者協助整體規劃且脈絡完整，教育部應主動邀請原住民族相關領域之專家學者與第一線教師協作，考量原住民族各地文化的獨特性及差異性，客製化的協助各地發展有系統和完整脈絡的民族文化課程。