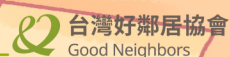


2022
/
03

台灣兒童權利公約聯盟

第二次兒童權利公約執行之替代報告



台灣兒童權利公約聯盟成員 List of Members

(按筆畫順序排列)

中華民國智障者家長總會

Parents' Association for Persons with Intellectual Disability, Taiwan

台灣性教育學會

Taiwan Association for Sexuality Education

台灣兒童暨家庭扶助基金會

Taiwan Fund for Children and Families

台灣世界展望會

World Vision Taiwan

台灣展翅協會

ECPAT Taiwan

至善社會福利基金會

Zhi-Shan Foundation TAIWAN

社團法人中華民國觀護協會

The Association of Probation Taiwan R.O.C

社團法人台灣好鄰居協會

Good Neighbors Taiwan

兒童福利聯盟文教基金會

Child Welfare League Foundation

花蓮縣谷若思全人關懷協會

Hualien County Growth Holistic Care Association

財團法人天主教善牧社會福利基金會

Good Shepherd Social Welfare Foundation

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

國立臺灣大學中國信託慈善基金會兒少暨家庭研究中心

National Taiwan University Children and Family Research Center Sponsored by CTBC Charity Foundation

目 錄

前言	01
第一章 一般執行措施	
1.1 國內法律及政策與公約之銜接	03
1.2 公約施行狀況監督機制	05
1.3 數據蒐集	07
第二章 一般性原則	
2.1 禁止歧視原則	09
2.2 未成年非預期懷孕兒少	11
2.3 兒少表意權——中央兒少代表團	14
第三章 保護兒少免受暴力侵害	
3.1 兒童保護情形——對兒童的暴力行為	16
3.2 目睹家庭暴力兒少	19
3.3 受性剝削兒少	21
3.4 對兒童的暴力行為——霸凌	23
3.5 兒童救助熱線	25
第四章 家庭環境與替代性照顧	
4.1 家庭環境與替代性照顧——離婚	27
4.2 非法移轉兒童或使其無法返國返家	29
4.3 家庭環境與替代性照顧——收養	32
4.4 保護安置	35
4.5 親屬安置	37
第五章 身心障礙、基本健康與福利	
5.1 身心障礙兒少權利	40
5.2 兒童健康權之改善與環境品質	42
5.3 兒少資訊教育與網路成癮	44
5.4 兒少心理健康	46
5.5 幼兒園之餐點品質與飲食教育	48
5.6 疫情、災變下的兒童權利	50

第六章 教育休閒與文化

- | | |
|----------------|----|
| 6.1 學前教育與托育 | 52 |
| 6.2 少數民族與原住民兒童 | 54 |

第七章 特別保護措施

- | | |
|----------------------------|----|
| 7.1 青少年休閒活動與場所明顯不足 | 57 |
| 7.2 少年保護事件持續收容應有最高期間限制 | 59 |
| 7.3 少觀所應具有觀護與鑑別功能 | 61 |
| 7.4 落實少年調查官、保護官分流制度 | 63 |
| 7.5 少輔會應強化少年偏差行為預防及輔導體系的完整 | 65 |

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 12 個兒少團體成員之專業領域與實務經驗，就國內兒少現況評議及第二次國家報告不足之處，所提出之獨立民間觀點。本聯盟係倡議兒童權利公約國內法化之主要民間團體之一，自成立以來，即以增進兒少工作者對公約之理解，並在國內全面推廣公約理念為共同目標。本替代報告係聯盟成員組織代表，經過前後二十次線上線下會議，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。本替代報告全文以七章，包含一般執行措施、一般性原則、保護兒少免受暴力侵害、家庭環境與替代性照顧、身心障礙、基本健康與福利、教育休閒與文化、以及特別保護措施，共 29 個主題，由各盟員組織長期於服務兒少、耕耘相關兒童議題之專業，提出第一手實務面、之直接觀察與建言。

整體而言，儘管國家報告是政府根據結論性意見，及五年來的執行，依據聯合國相關規範所製作而成，進一步檢視該報告可發現，諸多內容仍僅為權責單位工作內容報告之堆疊，缺乏橫向的整合。經過民間團體的多次討論，本聯盟決定提出一核心建議：針對兒少權利踐行，政府應建置「中央政府行政院層級」之專責機關，以利跨部會之協調整合，具體解決目前兒少福利與權益業務零散分立、各自為政之實務問題。

再則，最近國內「少年事件處理法」的修訂，是自第一次 CRC 國家報告以來，落實兒少司法人權的一大成就，值得慶幸。然而，徒法不足以自行，在施行辦法中沒有適當的處理執行面的規範、不夠尊重專業人員的制度、以及權責不明的分工，在在令人擔憂；如果沒有準備好的制度人員接住轉向的脆弱兒少，社區處遇不會發生，將是另一場災難，因此第七章中，有五節的篇幅對此有所諍言。

另外，有關台灣兒童權利落實狀況雖然在 1997 至 2005 年，曾有過兒童權利調查，附於人權調查報告中，但迄今已中斷 18 年，其內容也缺乏隨機抽樣的實證資料，以及兒童的表意，堪稱不足；雖然兒童權利的概念在 2019 年正式透過 108 課綱進入國小校園，然而根據 NPO 服務過程中的觀察，發現大約只有三分之一的小學生聽過兒童權利，並且對兒童權利的認識也一知半解。本聯盟認為對

我國童權環境及保障現況之掌握，需要一份由兒童自述的權利經驗的現況報告調查，實有其迫切的需要，希冀獲得政府的重視。

本報告之撰寫要感謝 14 個聯盟組織的付出，以及台灣大學中信慈善基金會兒少暨家庭研究中心擔任秘書處的工作，尤其是台大社工系博士班吳淑惠同學的協助，方便本報告得以順利完成。

台灣兒童權利公約聯盟

Taiwan NGOs for CRC

2022 年 3 月

第一章 一般執行措施

1.1 國內法律及政策與公約之銜接 (§34)

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(OPSC)

結論性意見#10；第二次國家報告#4、#368

~台灣展翅協會~

一、現況分析

《兒童及少年性剝削防制條例》（以下簡稱兒少性剝削條例）是台灣規範性剝削犯罪及被害兒少處遇服務的法律。然而目前《兒少性剝削條例》中針對持有性剝削製品者之法律責任仍低於國際規範，且在涉及虛擬或是仿兒童的性剝削製品上未有法律規範。儘管在2017年的國家報告審查會議中，委員會於結論性意見第10點，鼓勵我國接受OPSC、OPAC兩項任擇議定書，台灣政府至今尚未採取任何行動。

（一）持有兒少性剝削製品罰則過低

台灣展翅協會於2018~2020年分別接獲441件、516件、811件的兒少性剝削影像檢舉案件，而NCMEC（National Center for Missing & Exploited Children）所接獲的通報案件中，來自台灣的在2019年、2020年則分別為33,621件、29,468件。

然而根據《兒少性剝削條例》第39條，持有兒少性剝削製品者第一次被查獲，處以罰鍰，第二次被查獲，處以罰金，罰則遠低於國際上普遍之標準，亦不符OPSC第3條之規定。由於行政罰案件無法適用刑事訴訟法中搜索票的申請要件，以至於即使執法人員能夠透過科技技術調查出持有性剝削製品者的位置，也無法至其處所進行搜索；此外，執法人員對於性剝削製品對兒少安全的危害認知不足，調查態度亦不夠積極，都導致行政裁罰案件2018~2020年分別僅有4件、3件、8件，受裁罰的數量與前述現實狀況有嚴重落差。

（二）尚無法律規範虛擬或是仿兒童的性剝削製品

台灣展翅協會於2018~2020年分別接受28件、37件、37件的有關虛擬兒少性剝削製品檢舉，然而這僅是其中冰山一角的統計數據。由於《兒少性剝削條例》中未明文禁止虛擬兒童或是仿兒童的性剝削製品，因此無法得知虛

擬兒少性剝削製品的實際流通數量。

根據OPSC第2條，兒童性剝削製品包括「以任何方式呈現兒童進行真實或『技術合成』之露骨性活動……」，但目前在台灣，無論是市面上、網路論壇、社群平台中都可見虛擬兒少性剝削製品，甚至性剝削娃娃（child sex dolls）也可於網路平台中購得，卻無法律可加以制裁。

二、對國家報告之評論

第二次國家報告「一般執行措施 A 項」中提出「保留及聲明」，針對結論性意見第 10 點回應，表示我國雖未加入 OPSC，但在《兒少性剝削條例》等其他相關法規中已完全遵循議定書的精神，制（修）定法令規範。

政府雖已就持有兒少性剝削製品者處以刑罰提出修法草案，但目前仍尚未送至立法院審查，且從相關法規未規範虛擬或是仿兒童的性剝削製品等現況可知，我國相關法令未能落實 OPSC 所制定的規範，在保護兒少免於性剝削上也未能完全實現 OPSC 的精神。

三、結論與建議

- （一）持有兒少性剝削製品，不僅使受害兒少遭受性剝削、性虐待的影像持續遭散布，對受害兒少帶來傷害，更促使性剝削製品的供需關係存在，形成商業市場有利可圖，使更多兒少受害。政府應盡速將 OPSC 國內法化，並比照 OPSC，以刑罰規範持有兒少性剝削製品者。
- （二）虛擬或是仿兒童的性剝削製品可致社會容忍兒少遭受性化、將兒童視為性客體的現象，置兒少於風險之中。政府應盡速立法規範虛擬或是仿兒童的性剝削製品，以保護兒少免於性剝削的風險。
- （三）政府應加強執法人員取締持有兒少性剝削製品之工作，同時加強宣導持有兒少性剝削製品之非法性、以及虛擬或是仿兒童的性剝削製品對兒少帶來的風險。

1.2 國家人權機構應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 (§12、§19)

結論性意見#14、#15、#26；第二次國家報告#26~#31

~台灣好鄰居協會~

一、現況分析

近年少子化政策下幼兒園、托嬰中心快速增長，由2010年169家至增加至2020年1,269家；然而近2年新聞中有關育幼院、托嬰中心、幼兒園內仍可見兒童虐待、恐嚇、不當管教，致兒童心生恐懼、難以入眠等報導，因此國家人權機構並內設監督兒童權利的專責單位主動了解兒童實際狀況與需求之權益的保障，實有其必要性。

二、對國家報告之評論

國家報告第26點雖然依據法律授權於2020年8月在監察院下設立國家人權委員會；然而針對結論性意見第15點之建議於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則並未見於報告中。

國家報告27-31點在內容上僅著重於申訴機制的增設，然而28-30點對於教保、校園或安置兒少的申訴機制僅為現有行政體制的流程與內容，人權委員會仍是被動接受陳情的，欠缺對於兒童權利受損的積極性或預防性的介入；兒童人權公約在我國已於2014年國內法化，而國家人權委員並未針對兒童人權有組織權責之分工及工作計畫，因此仍要呼籲政府應重視兒童權利監督機構的設置與功能的發揮。

三、結論與建議

據此本聯盟提出三點具體建議：

(一)盡速在國家層級設專責的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，對於兒童人權更應扮演促進者、保護者及橋樑之角色，也能監督政府推出符合兒童最佳利益的決策和法規。監督兒童權利的專責單位應有積極之職權，包含：

1. 主動調查行政、立法及司法之程序與決策是否符合兒童最佳利益原則，並提出政策、修法或立法之建議。
2. 應有權進入所有公私立兒童福利機構、中途學校等，探訪受安置並了解兒童實際狀況與需求。可參照長期照顧服務法第46條之機制，與民間團體合

作，設立獨立第三方進入機構訪查機制，以監督及促進兒童服務及保護的品質。

3. 當有需要時可提請權責機關提供兒童適足的支持，包含有家庭或非營利組織(NGO)的支持及對家庭提供相關之諮詢與諮商服務。

(二)提供兒童可觸及與使用不同的申訴管道，應讓所有兒少都能得知申訴管道，並了解其為獨立公正的單位處理並具有法律效力，以及申訴程序的資訊，並做到獨立審查與必要的保護措施。

(三)兒童權利監督機構每年應定期出版兒童人權報告書，並包含兒童表述之兒童權利現況。

1.3 數據蒐集 (§19、§2)

結論性意見#20；一般性意見書#8、#13

~兒童福利聯盟、
~至善社會福利基金會~

一、現況分析

目前政府於CRC資訊網中雖有兒少統計專區，呈現各種類型的兒少統計數據，但呈現方式、年份、年齡切分等皆未統一，無法看出目前國內兒少相關的現況趨勢和完整樣態。主要的問題：

(一) 數據蒐集與呈現待改善

目前在兒少統計專區的角色為協調各部會提供既有的兒少數據，因此，兒少年齡分層、數據更新頻率與日期不定。此外，部分數據存取於Google Drive的雲端資料夾，恐有可信度和資安之疑慮。名詞定義與數據分散在不同網頁，使用不便，甚至可能誤用。

(二) 統計指標常異動或資料不全

兒少保護統計因配合政策而逐年改變，無法進行年度比較和了解趨勢，並且部分兒少服務分屬不同部會的業務範圍，導致統計指標分散各處，甚至定義不同，無法反映真實情況。例如，安置兒少、性剝削、性侵害、霸凌、他殺是否包含殺子自殺等數據皆有此狀況。

(三) 兒少相關議題統計資料缺乏

原住民兒少相關統計發現仍極度缺乏或不完整。例如：查詢 105-108 年度原住民族死因的統計資料，透過互動式指標查詢，雖可取得原住民嬰兒死亡相關數據，惟相關數據於死亡統計的表格中 卻沒有呈現原住民族之分類，導致兩邊資料無法驗證，也影響資料之正確性。

而如霸凌、父母離婚之兒少、體罰、兒少遭非法移轉等皆無相關通報機制與統計數據。性騷擾或兒少勞動現況等統計資料是以在學生或勞保在保中的兒少做為調查對象，沒有涵蓋未在學、中輟、或打工無法投保勞保的兒少，導致趨勢或樣態有所偏誤。

另外，台灣兒童第一次使用數位產品的年齡逐年下降，學齡前兒童使用網路的比例增加，但針對12歲以下兒童使用網路的特殊性，缺乏足夠資料，使得兒少網路沉迷(成癮)的預防及處遇工作，缺乏依據實證資料制定的政策或措施。

二、回應第二次國家報告(#23)

目前雖於CRC資訊網上有統一的兒少統計專區，確實更方便查詢兒少相關統計數據，但誠如上述數據收集和呈現方式，仍有所缺漏。

三、結論與建議

(一) 改善網頁呈現內容

針對較穩定、定義明確的統計指標，如：兒少人口結構，或是優先關注的政策行動目標，可逐步優化統計數據呈現方式（如：互動、視覺化），以呈現其整體狀況和趨勢。同時可參考第5號一般性意見，以兒童友善的方式呈現；資料建議呈現要定期更新，並系統化呈現及提供操作性定義。

(二) 加強指標資料之蒐集

應落實2017年結論性意見，增設中央數據蒐集單位，建立明確的指標與定義（可參考國際上已通用的指標定義），再請相關部會蒐集數據。此外，政府應依據法律，以兒少、原民等「身分別」蒐集數據。舉例而言，社會福利服務報表增設族群統計欄位，並在衛福部統計處統計專區，比照性別統計專區模式，建置原住民統計圖像與分析，以充實原住民兒少數據及增強可及性。

在網路使用方面，以12歲以下兒少網路使用的調查，做為推估的依據；目前在無相關實證下，第一線的工作者可能會缺乏及失去能夠即時判別和預防的知能。

另針對保護性業務，亦應建構兒少保護統計資料庫，以了解國內兒少保事件的樣態和年度趨勢變化，以作為規劃相關服務的基礎。

此外，考量政策變動會影響指標定義，政府應盡可能針對有缺漏的部分進行回溯和補齊，以便年度比較和分析趨勢和樣態。

第二章 一般性原則

2.1 禁止歧視原則 (§2)

結論性意見#27、#28；第二次國家報告#48~#59

~至善社會福利基金會~

一、現況分析

原民兒少在生存與發展過程中仍受到嚴重歧視

根據和原民兒少工作的一線工作者的觀察，原住民兒少在校園內或在社區面臨族群歧視經驗的比例仍是極高的，儘管制度面已有立法禁止，但缺乏對原民兒少不歧視措施，包含可實際操作、甚或當兒少遭受歧視時的具體改善作法。至善基金會在2019年曾經抽樣訪談12位在雙北求學的原民兒少，樣本男女比例各半，4位高職生、2位高中生、6位國中生，訪談結果發現，這12名原民兒少100%都曾經有過不同程度上遭受歧視的經驗，情形從被取笑騎山豬來上課或是皮膚太黑被笑說不要關燈否則會看不到他，到以升級保障制度嘲諷原民學生不需要用功唸書反正一定會升級等等皆有。這些被標籤化負面的經驗，導致原民兒少對自我族群認同感降低，自然而然就會與母體文化的學習和認知產生斷層，較難產出民族認同，甚至對自我產生懷疑進而缺乏自信，貶抑自我族群身份，讓原住民兒少更難以在主流社會中建立起與族群文化的連結。

二、對國家報告之評論

兒童權利公約第2次國家報告第48點(p. 9)提到：台灣2018年兒少生活狀況調查報告指出，在少年樣本數中91.5%沒有感覺遭受歧視，有感覺遭受歧視僅8.5%（遭受歧視情形以容貌或膚色2.9%、個人意見或主張2.9%占比較高）。這份報告似乎隱喻歧視問題在台灣不嚴重，然可惜的是報告並沒有更進一步針對那8.5%有感覺遭受歧視的兒少進行族群身分分析，至今也未見國家有對任何一個原住民族受歧視的經驗調查數據資料，但從實務經驗卻真實發現，台灣原住民族兒少自陳有受到歧視的經驗不少。

國際審查委員在第一次結論性意見第27、28條中就已點出擔憂僅有不受歧視的相關法律規範，缺乏具體落實不受歧視權利之政策和行動方案，將讓不歧視原則淪為口號。可惜，在第二次國家報告中48-59點(p. 9~p. 10)中僅見提出與多元性別議題執行阻力相關之不歧視因應措施說明，針對少數族群兒少，仍不見等同

具體去除偏見與刻板化印象之行動方案，還停留於教育權及文化權的特別保護相關措施論述。

三、結論與建議

- (一)體制層面：雖已有法規禁止歧視，但多為宣示性意義，缺乏相關作業辦法落實反歧視行為。除文化部有推廣文化平權補助作業要點外，建議其他相關部會，如教育部、衛福部和原民會，於既有法令外再延伸發展出相關作業辦法以促進落實反歧視措施。
- (二)社會及成人教育：「不歧視」易流於口號，建議衛生福利部社會及家庭署製作之「兒少反歧視案例彙編」加強宣傳導正社會大眾觀念，並進一步發展反歧視行動方案，製作懶人包，運用網路、廣播、報章刊物等方式向社會大眾宣導多元族群之觀念，消彌歧視。
- (三)學校教育：在校園普及情感教育(情感教育係指廣義的人際互動時的態度、情緒和信念等，包含親情、友情與愛情)並全面推動多元族群的認識，除了鼓勵並支持學生組成及參加原民社團外，從小學到中學，每學期也應投入固定時數情感教育，並對成效加以追蹤評估，強化人際互動時應具有尊重接納的態度、情緒、情感以及信念，並透過認識多元族群之歷史、文化與議題設計課程活動，來促進彼此理解，去除刻板印象、化解偏見以消彌歧視。
- (四)師培體系：反歧視行動方案應擴及教育工作者。建議師培系統加入族群主流化及多元族群觀點培養之相關必修學分課程，培養教育工作者具備多元文化素養，同時也研發族群主流化教案，將「不歧視」納入教育部教師在職進修教育研習課程中，要求全國教師進行研討，一方面培養師生互動時所應具有的正確態度、情緒、情感以及信念，並透過反歧視案例研討，也同時教導教師如何處理校園中歧視議題，以降低兒少校園歧視情事之發生。

2.2 避免未成年少女非預期懷孕 (§2、§6、§18、§28)

結論性意見#65~#67；第二次國家報告#226~#229

~台灣性教育學會~

一、現況分析

(一) 未成年少女非預期懷孕情況嚴重

依內政部統計¹，臺灣近10年15歲至19歲的未成年產母每年約3,000名，長期均無法「有效」下降。未成年少女生育率於六都（如台北市僅有千分之一）和偏鄉（如花蓮有千分之十一）的統計數據落差，更可窺見其中隱含的城鄉差距以及預防與醫療資源分布不均問題，監察院並於2017年對此發布新聞稿糾正衛福部及教育部²。根據勵馨基金會統計³，2019年服務開案的590位懷孕求助個案中，將近五成（48.1%）求助的懷孕個案是未滿十八歲的未成年少女，另外有一成（11.7%）求助個案為非預期重複懷孕者。

(二) 中小學性教育亟待加強

依教育部2014年調查發現⁴，我國高中職學生性知識這幾年並未有顯著提升（總得分率69%）。在有性交經驗的學生中，13%曾懷孕或導致伴侶懷孕，每次均戴保險套者只有26%。高中生評量學校教導有關「懷孕、避孕」主題，只有約三成認為教得詳細，卻有14%表示學校沒有教或教得簡略。然而，研究也發現，當教學愈詳細、教師教學技巧愈好、學生學習滿意度愈高，則性知識愈正確，性態度愈正向。另依兒福聯盟2016年調查⁵，高達26%的家庭從未和孩子討論過性知識，更有高達67.6%及56.3%家庭從未和孩子討論性行為、感情議題；29.6%孩子曾碰到學校老師刻意避開敏感內容，並隨年級提升而增加。

二、對國家報告之評論（#226 至#229）：

(一) 第二次國家報告第 226 點 (a) 提到「並設有課審會學生代表委員，蒐集兒少意見」，本聯盟主張對兒少性教育應有持續性、全面性之調查研究以蒐集並了解兒少意見，而非僅依賴少數兒少代表提供意見。

(二) 第二次國家報告第 226 點 (b) 提到「《108 課綱》明定學校課程設計應適切融入「性別平等教育」等議題，包含生理性別、性傾向、性別特質與對性別認同多樣性的尊重，得因地區特性、學生特質與需求，選擇或編輯合適教材」，228 點 (a) 提到「出版性別意識成長數位學習手冊及學習光

碟，提供家長自學及親職教育活動使用」，本聯盟以為教導尊重不同性別、性傾向、性別認同之議題融入，固然有助於性侵害、性騷擾、性霸凌之防治，卻不足以取代教導學生性健康與生育保健之教育內涵，中小學性教育實際上已包含於健康與體育領域之健康教育課程內容之中，主管機關卻放任多數中小學由未具備健康教育專長之教師進行授課，應優先補足專業師資、提高專長授課比率，強化學校性教育之教學，方為根本之道。

- (三)第二次國家報告第 228 點 (b) (c) 提到「建置『健康九九—青少年好漾館』網站，透過衛教文章提供正確性健康衛教資源。」「辦理家長及少年諮詢專線，提供各式性議題的諮詢服務」。然而教育部委託之「性教育諮詢專線」以及衛福部建置「性福 e 學園」網站，多年來已累積大量性教育相關資源，並透過專家群詳實解答兒少、教師、家長相關疑問，同時，也已經在學校中廣被接受並建立起使用習慣，卻均在近期停止運作。應恢復相關網站運作，並提供兒少、家長、教師專業並顧及隱私的諮詢管道，現有諮詢專線推廣、量能均不足，應予加強。

三、結論與建議

本聯盟主張：防範未然，恢復並落實性健康及生育保健教育（性教育），並與時俱進才是根本之道，具體建議如下：

- (一)教師專長授課：「性教育」是現行中小學課程綱要健康與體育領域中「健康教育」中的一部份，然而國民中學健康教育因聘任教師人數不足，由其他科目教師非專長授課情況非常普遍，應訂定具體指標逐年補足合格師資以落實性教育專長授課。國小教師於師資培育課程亦應增加「性教育」相關課程內容。
- (二)教師增能：學校教師常感缺乏性教育教學專業，對現今學生與教學方法缺乏掌握。應辦相關培訓、競賽，提升教師性教育教學知能（現有研習場次不足）。
- (三)完善輔導系統：強化學校輔導/導師/校護系統，成為孩子性困擾之陪伴者、協助者與守門員。
- (四)家長增能：落實親職教育，加強親子溝通技巧與性教育知能，開辦相關小團體或諮詢平台。
- (五)專業諮詢：恢復性教育相關資源網站與諮詢專線，並提供學生、教師、家長性教育專業諮詢服務，包括以電話、信箱或網站 Q&A 方式進行協助。

(六)教材研發與師資培訓：持續研發性教育教材、培訓性教育師資。

¹內政部（2021）。「育齡婦女年齡別生育率」（15-19 歲），行政院性別平等會網站。

²監察院新聞稿（2017）。未成年少女懷孕事件頻傳監察院促衛福部、教育部檢討改進。監察院網站。

³鄭郁蓁（2020）。勵馨：國內求助個案的懷孕女性超過 7 成未滿 18 歲。2020 年 10 月 15 日，中時新聞網。

⁴鄭其嘉、馮嘉玉（2014）。我國高中職學生性知識、性態度、性行為與學校性教育成效研究，教育部委託調查研究。

⁵兒福聯盟（2016）。台灣兒童性教育知識調查報告，兒福聯盟網站。
https://www.children.org.tw/publication_research/research_report/2202

2.3 兒少表意權—中央兒少代表團 (§12、§13)

一般性意見#12；結論性意見#31、#32

~兒童福利聯盟~

一、現況分析

國家於2020年度正式成立中央兒少代表團，由各縣市政府遴選三位兒少代表，每年度表定將有66名兒少代表，分成三組分別參與院兒權、部兒權、部事故傷害小組，並公開招募合適的非營利組織擔任培力單位，2020~2022年皆由兒福聯盟負責。

(一) 依循成人模式的兒少表意仍感不足

而在現有制度下，兒少代表的表意機會仍有限，且兒少參與難度高，一方面乃因部分縣市尚未建立公平公開的遴選機制，另一部分則是擔任兒少代表後，僅少數人能擔任正式委員出席會議並提案，甚至在部事故傷害小組中，兒少僅能列席參與、無法提案。

此外，議事規則仍以成人委員為主體，兒少須適應成人會議較為艱澀的議事規則和用詞，方能順利參與和提案，導致參與困難。2020年試辦的首屆兒少代表於期末問卷調查指出，任期內感到困難的前三件事為：短時間要提出提案（56.7%）、時間與課業考試衝突（50.0%）、提案格式用語不熟悉（30.0%）。值得注意的是本問卷施測乃為這些兒少代表即將卸任之時，兒少皆已參加各式培力課程與會議，但仍有3成兒少對提案格式用語不熟悉，顯示兒少需適應成人會議方式實屬不易。

而若兒少代表居住在偏遠的地區，或因學校行程繁忙、大考時間逼近、師長不贊成其參與表意活動等原因，益加深兒少代表落實表意權之困難。

二、回應第二次國家報告 (#73)

國家報告針對各個面向都有清楚說明目前促使兒少代表參與定期協商和決策機制，是好的開始，但在實務操作上仍有許多可改進之處，包括兒少代表可能面臨開會之交通、日期和學校阻攔等問題，如何減少參與障礙值得進一步規劃。

三、結論與建議

(一) 建立兒少友善的參與形式

1. 建議可參酌其他國家辦理以兒少為主體的兒童議會，或是額外辦理兒少代表可以暢所欲言的專屬會議場次，以避免讓兒少為了配合成人的遊戲規則，卻喪失落實表意權的初衷；並於培力中廣納兒少代表之意見，制定適合兒少使用和表達意見之議事規則和提案格式。
2. 政府考量使會議和聚會形式的多元化，考量兒少交通障礙，增加兒少可聚會地點，或提供線上會議的可能。
3. 中央會議之時程安排，建議考量兒少代表之國家考試時程，進行適當調整，促進兒少代表之參與。

（二）學校的支持至為重要

教育部應向各級機關學校宣導兒少參與之重要性，以期學校針對兒少代表表意權利之行使給予支持和協助，成為兒少表意的助力而非阻力。

第三章 保護兒童免受暴力侵害

3.1 兒童保護情形—對兒童的暴力行為 (§3、§6、§19)

結論性意見#56、#57；第二次國家報告#113~#114、#127~#133

~兒童福利聯盟~

一、現況分析

(一) 兒童被體罰情形普遍，法規未完全保障兒童免遭體罰

兒福聯盟2018年隨機抽樣台灣五到八年級學生的調查¹顯示，學生回顧自己已被體罰的歷史：有63.0%曾在家中、23.6%曾在補習班或課後照顧班中、21.1%曾在學校課堂中、11.6%曾在幼兒園中被體罰，表示兒童在生活的各種場域中被體罰情形是普遍現象。

CRC的精神是保障兒童免受一切形式暴力，首次國家報告結論性意見56、57點亦建議在法律層面禁止家內體罰，落實CRC第8號一般性意見。然而，目前我國《民法》允許家長對子女「在必要範圍內(within the limit of necessity)」施行懲戒(punishment)，但並未明文將對兒童之體罰排除在必要的懲戒範圍之外。此外，《兒少權法》第49條禁止任何人對兒少身心虐待等嚴重不當對待，但該法規主要是禁止「嚴重的」身心虐待，並未包含一般性的體罰。因此我國目前在許多和兒童相關的場域中，並未有禁止體罰的法規來保障兒童權益，包括：居家式托育、托嬰中心、安置機構、矯正機關、課後照顧班與補習班…等。

近年在托嬰中心、補習班就發生多起嚴重的體罰案件(例如：托嬰中心的保母因照顧的幼童不睡午覺，用身體壓制、打頭的方式強迫其午睡²；柔道教練因被男童言語頂撞，而將其反覆拋摔，最後導致其死亡³)，而法規並未禁止在托嬰中心和補習班施行體罰。即使學校和幼兒園有禁止體罰的規定，但校園體罰的事件仍經常見諸於媒體⁴，顯示禁止體罰的法規並未被落實。

¹ 兒福聯盟(2018)。2018 年台灣兒少被家長體罰情形及相關因素調查。

https://www.children.org.tw/publication_research/research_report/2235

² Caregiver caught on camera suffocating baby in Taipei nursery

<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3671632>

³ A 7-year-old judo student was slammed to the ground 27 times. He died months later

<https://www.washingtonpost.com/nation/2021/07/01/taiwan-boy-died-slammed-judo-coach/>

⁴ Schools defying corporal punishment ban: survey

<https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2019/10/06/2003723470>

(二) 兒保次級預防制度劇烈轉型，預防功能被削弱

近年政府逐漸將原本唯一的全國性兒童保護次級預防(secondary prevention)方案「高風險家庭服務方案(high risk family services最後要對照國家報告翻譯)」轉型為社會安全網計畫(social safety net最後要對照國家報告翻譯)下的脆弱家庭方案(vulnerable family services最後要對照國家報告翻譯，又稱為家庭增能或家庭支持方案)，將原本方案拆分為二：原方案風險度高的個案納入兒保三級預防(tertiary prevention)的家防中心服務，風險度低的個案改由政府的社區福利中心提供「脆弱家庭服務」。這個轉型將方案從民間社工負責個案管理(case management)、服務目標單為預防兒虐、專責提供有兒虐風險的家庭支持性服務，改變成：由政府社工負責個案管理、服務對象擴大到身心障礙、老人、婦女等，不再是專做兒虐預防服務，整體來說反而削弱了對兒少家庭的關注和投入，弱化、稀釋原本的兒保次級預防服務功能。且在劇烈的制度轉型下，監察院⁵的報告就指出：現在社安網計畫下的兒保次級預防方案轉型，有銜接社工人力和服務沒到位，無法應付案量、轉型過程倉促結案，造成很高的再被通報率…等問題，顯示制度改變後次級預防的效果不彰、不進反退。

二、對國家報告之評論(#113~#114、#127~#133)

(一) 關於國家報告對禁止家內體罰回應的評論(#127)

國家報告於第127(b)點表示我國無刪除《民法》家長懲戒權之必要性，其後卻沒有提出其他在法律層面對禁止家庭內體罰的積極回應，政府等於未正面回應首次報告結論性意見第56、57點禁止家內體罰之建議。實際上，禁止家內體罰，不等同刪除民法家長懲戒權。以與我國國情相近的日本為例，其2019年修法禁止家內體罰的方式，並非刪除民法家長懲戒權，而是修改《兒童虐待防止法》，明確地說明體罰已逾越《民法》賦與家長監護和教育權利的「必要範圍」。政府可參酌其經驗，對禁止家內體罰有更積極之作為。

(二) 關於國家報告其他禁止體罰作法的評論(#129~#133)

國家報告第129-131點提及校園禁止體罰之作為，附件5-25列舉歷年均

有97%以上的國小、國中學生從未被體罰，此結果和前述兒福聯盟2018年調

⁵ 監察院調查報告-110 社調 0019。 https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=21978

查五到八年級學生21.1%曾在學校被體罰、人本教育基金會2019年調查⁶國中生68.6%曾在校園中看過或受過體罰的結果有很大的落差。教育部門提供的體罰數據可能受調查方式和問法影響，低估了校園體罰的實際情形。

從國家報告第127~133點也可看出我國禁止體罰法規之不足，僅在學校和幼兒園禁止體罰，矯正機關禁止體罰的法規尚在研擬中，而在家庭中、居家托育、托嬰中心、補習班、安置機構等場域則未有禁止體罰的相關規定。

（三）關於高風險家庭方案轉型的評論(#113-#114)

國家報告113~114點，提及全國性兒童保護次級預防方案「高風險家庭服務方案」的轉型。此為我國兒保政策的重大變革，然於國家報告中，對該方案拆分為兒保和脆弱家庭服務兩部分後，目前尚未有服務成效的成果報告或研究公布。甚至，過去高風險家庭方案的案量、開案率、開案原因等資料，每半年會在社家署網站上公布，而自從2018年服務轉型後，政府從未公布兒保系統中高風險家庭服務，及脆弱家庭方案中的服務數據，僅於本次國家報告附件5~13首次看到極為簡化的服務數據，也難以對轉型前後的方案進行比較。服務情形的不透明，徒增我們對服務品質和執行情形的憂慮。

三、結論與建議

（一）立法並落實禁止在一切場域對兒童體罰

政府應盡速推動在一切場域禁止對兒童體罰之立法或修法，包含家庭中、居家式托育、托嬰中心、安置機構、矯正機關、課後照顧班與補習班…等，以在法制層面全面提供兒童免受暴力對待之保障。對於已有法律禁止體罰的學校和幼兒園，則要透過提升教師、幼保人員的教育訓練、督導、對校園體罰情形的研究、調查、懲處等作為，來落實法規的執行。

（二）需要專屬的兒童保護次級預防方案及透明的方案評估

兒保政策的重大調整後，因方案分拆、服務對象擴大、個管員不再專責提供兒童及家庭支持服務等因素，兒保次級預防的功能被弱化。代替的脆弱家庭方案執行已兩年多，政府迄今未公布方案成效評估，也未如過去執行高風險方案時，定期公布服務執行數據，令人擔憂政策的劇烈轉變、數據的不透明，恐損害兒童權益。我們建議政府應恢復設立專屬的兒童保護次級預防方案和個管服務人力、確實進行方案評估，並定期公布服務相關數據。

⁶ 人本 2019 年校園問卷調查報告。 <https://hef.org.tw/20191003news/>

3.2 目睹家庭暴力兒少(§12、§19)

結論性意見#39、#53；第二次國家報告#111、#115、#116

~天主教善牧社會福利基金會、
~台北市婦女救援基金會~

一、現況分析

台灣於2015年修訂家庭暴力防治法，將目睹家暴兒少納入保護範圍，制定相關保護、徵詢其意見等規範，此舉對於提升目睹兒少的保障理應有所助益，然而目睹兒少仍面臨以下的權利侵害：

(一) 目睹兒少服務附屬成人保護系統，安全風險和心理創傷易被忽略

現行目睹兒少通報主要透過家庭暴力成人被害人服務，目睹兒少除非同時併有肢體受虐之風險，需通報兒童保護調查，其餘則由成人保護社工進行受案評估。目睹兒少現況多由成人家長自行表述子女目睹暴力情事，僅6歲前之幼童需進行訪視，並非全面性經由社工進行訪視評估，確認其安全風險、心理創傷和服務需求。

(二) 目睹兒少未能依據適切評估指標，導引至符合其需求之服務資源。

依據民間團體收集資料推估，每年約有1萬多件目睹兒少通報在案，其中約有5成轉介至教育單位，2成轉介至社福單位，其餘3成則併同成人保護服務追蹤關懷。觀察面對大量的成人被害人與目睹兒少通報案量，受案評估主要以兒少在學指標轉知教育單位，對於需通報兒少保護或轉介社福單位的案件，例如家內高衝突、多次通報，缺乏必要或是重要參考指標，因而未能經由適切評估，後續銜接至符合其需求之處遇服務資源。

(三) 司法審理較重親權之裁量，兒少意見不易納入參酌

民間團體服務統計約有3成目睹兒少會涉入司法案件，現行司法程序雖設有兒少表達意見管道，徵詢形式仍以口語表達為主，若兒少受限於年齡、發展能力或是特殊身心狀況，難以表達真實感受，則意見易被忽略。另外，當前家事法庭以家庭和諧、合作父母為導向的氛圍，法院審理較重家長親權之裁量，司法人員可能在審理程序中未能敏感覺察家庭暴力的特殊性、目睹暴力的心理創傷和人身安全，兒少的「最佳利益」和「表意權」等權益則難以獲得保障。

(四) 探視會面之司法保護措施需由成人提出申請，且現行服務使用率低

成人之間的高衝突經常透過兒少探視會面為角力戰場，探視會面應經評估並提供必須之保護措施，如監督會面，然而此項措施主要透過成人主動申請，依據司法院服務統計數據，自2015年至2019年，保護令每年平均核發與未成年子女會面之方式或禁止會面交往僅106.6件¹，推估保障目睹兒少探視會面安全之監督會面服務使用率仍偏低。自行協議探視會面的家長，仍常於交付會面產生衝突，進而使兒少又陷入目睹暴力的危機或是忠誠兩難的心理困境。

二、對國家報告的評論(#111、#115、#116)

第二次國家報告於第111點次附件5-10《社安網計畫》兒少保護整體概念圖示，以及115點次，呈現政府設置目睹兒少的服務，然而該項服務並無相關統計數據和執行處遇說明，難以評估和檢視目睹兒少及其家庭是否依其需求銜接適當資源，獲取協助。首次國家報告第83點中曾提出家事事件中維護兒少表意權的措施，其中有不公開法庭、家事調查官、程序監理人等設置；此次國家報告第116項次呈現陪同出庭服務之使用數據，然而上述司法措施均未有施行概況與績效說明，難以了解與評估各項措施的使用情形是否保障目睹兒少之司法權益。

三、結論及建議

- (一) 家暴保護人員應增進目睹兒少專業知能課程訓練，了解目睹暴力對兒少的影響，落實安全需求和評估，連結適當資源和服務。
- (二) 家暴保護系統應重視目睹暴力對兒少的傷害，建立兒童保護系統的相互合作機制。
- (三) 司法人員應進行目睹家暴兒少專業知能課程訓練，裁定與家庭暴力相關的兒少親權案件時，應提升對暴力對兒少造成身心傷害的敏感度。
- (四) 法院親權事件的司法程序應以兒少為主體，推動友善法庭，徵詢兒少的意見，接納多元的表達方式，重視兒少表意權和最佳利益。
- (五) 法院應就目睹兒少的創傷與安全性，評估和提升監督會面的適用性，並參酌兒少的意願，提供家長親職協助方案，周全服務。

¹ 司法院統計處編制地方法院核發民事保護令內容。資料來源
<https://www.judicial.gov.tw/tw/lp-1268-1.html>

3.3 受性剝削兒少

第二次國家報告未有相對應點

~台灣展翅協會~

一、現況分析

(一) 兒童性販運定義狹隘

根據衛生福利部統計資料，2017至2020年，遭受性剝削的外籍被害兒少人數總計22人，均為女性，在疫情發生前有逐年增加的趨勢。受害情形包括被利用為對價之性交、猥褻，坐檯陪酒等，然而現行《人口販運防制法》對性販運之認定僅限於「有對價之性交、猥褻」，顯然不符人口販運的現況以及未考慮到線上性剝削的犯罪樣態。

(二) 缺少完整網路誘拐法

ECPAT Taiwan服務的性剝削被害兒少中，約有四成為網路誘拐的被害人，兒少被誘拐傳送性私密影像、或被性侵、被性販運等。然而台灣仍未有防制網路誘拐的完整法律，也因此缺乏相關數據統計。

(三) 未有兒少性剝削犯罪專責調查單位

根據衛生福利部2017年至2020年公佈的兒少性剝削案件統計，平均約有七成的案件是透過網路發生。目前我國並沒有調查網路兒少性剝削及性誘拐案件的專責單位，無法累積相關案件調查的經驗、知能與技巧，更完全無法回應日益增加的網路性剝削及性誘拐案件，也容易使得兒少性剝削犯罪案件之查緝被邊緣化。

(四) 輕忽兒少自製性影像問題之嚴重性

根據衛生福利部統計資料，兒少被誘拐拍攝性私密影像、或兒少性私密影像遭散布販賣或遭性勒索（Sexual extortion）等通報案件，在2019年及2020年，已分別達到整體兒少性剝削案件之59%及78%。儘管兒少自製性影像的問題已清楚可見，目前各縣市政府，無論是對專業人員的培訓或是對家長及兒少的教育宣導仍不夠普及。

二、對國家報告之評論

雖然《兒少性剝削條例》已於2015年修正，擴大受保護兒少範圍，但被利用坐檯陪酒或涉及色情之伴遊、伴唱、伴舞等行為之受害兒少，依照現行《人口販運防制法》卻不被認定為性販運受害者。

此外，第二次國家報告中也未見到關於越來越多的數位/網路兒少性剝削案件，相關政府部門包括教育部、法務部、內政部等有相關積極預防或查緝之作為。上述皆顯示我國在制訂保護兒童免於性剝削的相關政策上不夠積極，放任兒童暴露於高風險環境之中。

三、結論與建議

- (一)《人口販運防制法》應比照《兒童及少年性剝削防制條例》第 2 條之定義，以「性剝削」取代「從事性交易」，以涵蓋各類型的性販運樣態，才能有效保護兒少免於性販運。
- (二)網路誘拐應被視為一個獨立的罪行，我國應當制定相關法律，並且授權執法人員於性誘拐發生當下即時介入，以有效保護兒少免於性剝削。
- (三)政府應建立兒少性剝削犯罪專責調查單位，並有專門的人力與預算，執行調查、預防等工作，以及與相關網絡成員共同協調合作以保護兒少免於性剝削及性誘拐。
- (四)政府應當正視兒少自製性影像衍生的性勒索、私密影像散布等嚴重的性剝削問題，普及老師、社工及其他從事兒少工作專業人員的網路性剝削知能的培訓，同時提升家長、兒少及教育人員的數位素養。

3.4 對兒童的暴力行為—霸凌 (§2、§3、§6、§12、§13、§29)

結論性意見#54、#55；第二次國家報告#15、#134~#137

~兒童福利聯盟~

一、現況分析

近幾年在積極宣導下，校園霸凌通報案件數有持續增加，加上校園霸凌防制準則新制上路，讓現行霸凌案件與處理方式產生一些改變。

(一) 校園霸凌現況不明

台灣校園霸凌現況目前僅有教育部的通報數據，以2020年為例一整年確認為校園霸凌案件僅224件¹，顯然存在一定黑數。事實上教育部每年會做兩次「校園生活問卷」調查校園霸凌狀況，卻未公布數據，台灣校園霸凌現況不明。

(二) 《校園霸凌防制準則》新增「教師霸凌」

根據《校園霸凌防制準則》第3條第5點「指相同或不同學校校長及教師、職員、工友、學生（以下簡稱教職員工生）對學生，於校園內、外所發生之霸凌行為。」然教師對學生原本就是權力不對等之關係，與國際認定「霸凌」顯然不符。

(三) 網路霸凌事件增加，但仍缺乏全面性網路霸凌預防與輔導機制

據兒盟2020年調查² 國高中生近半數（47.0%）曾涉入網路霸凌事件，遠高於2016年的22.2%，令人擔憂。其中近三成表示曾網路霸凌別人（28.9%），另外曾被網路霸凌則有36.3%。另據臺大兒家中心調查³ 亦顯示兒少在國小六年級(2016年)、國中二年級(2018年)時有遭受過同儕網路霸凌經驗盛行率分別為10.2%、16.5%，自陳有施加網路霸凌經驗的則分別為5.8%、13.3%，顯示隨著兒少年齡增長與近年網路普及化，經歷網路霸凌的比例越高。

在輔導與處理方面，現行網路霸凌主要由iWIN網路內容防護機構協助下

¹ CRC 第2次國家報告條約專要文件附表5-28(第135點)各學制校園霸凌通報及確認件數統計。(P.87)

² 兒盟以實體問卷進行，採用分層多階層叢集抽樣方式，依照台灣本島各縣市13~17歲之人口比例抽出相對應樣本數進行調查，總計在30所學校共發出1,702份問卷，並篩選出1,589份有效學生樣本，回收率為93.4%，在95%的信心水準下，誤差不超過正負2.46個百分點。

³ 臺大兒家中心自2014年起持續10年共五波，針對全台分層隨機抽樣6,290位兒少進行長期追蹤調查。

架處理，然多數網路霸凌是發生在熟識的同學間，僅下架卻未處理學生衝突，治標不治本。加上台灣網路匿名爆料文化興盛，若無明確證據顯示網路霸凌者的身分，學校亦不易介入輔導，學生求助無門。

二、對國家報告之評論(#16、#158)

國家報告著重2020年修正之《校園霸凌防制準則》內容(#15)，然報告(#134-137)本身對於上次結論性意見(第54點)著墨不多。且準則新增師對生霸凌，不僅與國際定義不同，處理策略亦不適合；此外，亦未回應2017年結論性意見中關於校園生活問卷調查霸凌，施測方式的問題。

三、結論與建議

(一) 參考兒少建議調整霸凌調查方式

政府應採納2017年結論性意見，正視兒少填寫校園生活問卷之經驗，調整調查方式，並公布調查數據，以此強化霸凌處理與輔導機制。

(二) 修正校園霸凌防制準則「師對生」霸凌相關規定

校園霸凌防制準則納入「師對生」霸凌，然此類型與國際霸凌定義不同，且排擠學校行政資源，加上師生原就存在權力不對等關係，放進校園霸凌防制準則顯然不妥，建議應修法將師對生霸凌回歸「不適任教師」處理機制。

(三) 著重網路霸凌的預防與輔導

端賴iWIN網路內容防護機構處理並不足夠，應加強校園端著手加強師長處理能力，包含：加害者與受害者之輔導，並提升學生網路素養，以預防網路霸凌發生；另可參考日本修法規劃，簡化受害者向網路平台申請誹謗留言者資料的程序，以利學校進行調查及輔導。

(四) 檢視現行處理機制的輔導學生狀況

現行處理機制著重通報與調查，結論性意見第54(4)點提及涉入霸凌案件學生後續的輔導與修復卻未見成效報告。建議應檢視各校處理、調查霸凌案件現況，包括：調查過程是否採用輔導觀點，事後是否有落實相關學生輔導與修復，以及輔導成效。

3.5 兒童救助熱線

第二次國家報告#70

~台灣世界展望會~

一、現況分析

現行在兒少保護服務中，多數為被動式及非自願性、或雖有服務意願，但仍需取得監護人之同意，或許可能阻礙兒少即時接受專業或緊急服務，而為維護兒少表意權及受保護權，使兒少了解求助管道，並培養有主動求助的意願與行為的能力是重要的，故此，首要須了解兒少面對危機事件或解決問題的因應方式之求助行為樣貌，然而目前臺灣由政府開辦且服務內容包含兒童救助範疇之諮詢專線，未公開服務數據，無法了解兒少主動求助比例、求助內容、難以評估此求助管道對兒少是否具有即時性、可及性及適切性。

目前臺灣由政府開辦且服務內容包含兒童救助範疇之專線為：(1)113保護專線，針對全臺灣兒少保護、家庭暴力、性侵害、性騷擾等保護性議題進行諮詢、通報與緊急救援服務；(2)1925安心專線，提供民眾24小時全年無休的電話心理諮詢服務；(3)0800-200-885校園反霸凌專線。而在首次國家報告結論性意見第20條及第63條，委員建議應建置國家層級的數據資料庫及監測專線服務與通報機制的實效性，故本聯盟建議中央政府可公開提供根據性質、年齡、性別、城鄉分布、身分和性傾向等項目分類，以確保兒少救助需求與數據之完整，並建議政府監測和評估所提供給兒少服務的實效性，包括透過專線尋求協助兒少轉介率及成效。

二、回應第二次國家報告(#70)

國家報告中說明已針對全國自殺防治中心研析近10年兒少自殺死亡趨勢，兒少各學齡層變項進行分析，持續推動跨部會資料庫串連以評估相關因素。

而除自殺防治外，報告中未對於113保護專線、校園霸凌、網路霸凌之兒少主動求助說明與分析，兒少主動求助政府專線之統計數據未公開釋出，故無法得知兒少主動求助之相關數據資訊，難以了解臺灣兒少救助專線樣貌及兒少求助之困境，進而難以評估監測所提供給兒少服務的實效性。

三、結論與建議

(一)建議政府於CRC數據平台可提供113專線、1925安心專線及0800-200-885

校園反霸凌專線之兒少自行求助之系統化統計數據，含性別、年齡、縣市分布、族群、求助類別等，以了解兒少求助樣態，並進一步檢視監督機制和通報程序。

- (二)基於讓兒少的近便性及安全感，以及站在兒少觀點之下，建議政府評估現今社會大眾、兒少在通訊網路的使用習性，亦建議可增加網路求助報案方式，以維護兒少權利之受保護權。

第四章 家庭環境與替代性照顧

4.1 家庭環境與替代性照顧—離婚 (§9)

結論性意見#39；第二次國家報告#149~#150

~兒童福利聯盟~

一、現況分析

依據官方統計資料，2020年約有51,000多對的離婚伴侶，另也有56,045位兒少因為父母離婚而面對監護權改定的狀況，由此可見諸多兒少確實深受父母離婚事件所影響，如何保證兒少的最佳利益確實為不可迴避之重要議題。

(一) 現行離婚法規未保障「兒少不與父母分離」之權利

依照民法、兒少權法、家事法等相關規定，父母無須在離婚之時議定未成年子女的監護權和照顧計畫，導致兒少無法與非同住方保持良好的親子互動。根據兒福聯盟2020年的調查¹，離婚家庭的兒少中，有超過一半表示父母關係交惡或根本不聯絡；而依據當年度的離婚諮詢服務統計，亦有55.34%的來電者表達有親子會面上的問題，由此可見離婚家庭維繫親情實屬不易。

(二) 離婚支持服務不足

2019年社家署開始將社區家事商談納入社會安全網，但當年度僅有13個民間團體提供相關服務，而若更進一步盤點社區家事商談的專業團體，以2018年為例僅有8個民間團體，總計63位的專業人力²，對照全台灣每年新增近五萬多個離婚家庭，服務量明顯不足；2020年社家署開始正式實施推動社區式家事商談服務實施計畫，1~6月共計提供327個家庭相關服務，實施成效須持續關注。

(三) 相關統計數據不足

缺少離婚家庭未成年子女的資訊，難以了解離婚家庭中的兒少現況與需求。

二、回應第二次國家報告(#149~#150)

2020年開始辦理《推動社區式家事商談服務實施計畫》，由地方政府結合民

¹ 兒童福利聯盟(2021)。2021年兒少面對父母離婚後的心情感受調查報告。

² 沈瓊桃(2019)。離婚案件之未成年子女及其家長商談服務成效檢討計畫。衛生福利部社會及家庭署委託研究報告。<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=154&pid=9421>

間團體運用商談或諮商方式，引導家長以子女利益為依歸，處理父母對子女親權之行使或負擔爭議，共同合作負擔親職教養之角色與責任。2020年1月至6月計提供327個家庭服務；但針對各縣市的執行狀況，以及服務項目之統計分析，目前尚未看到詳細的服務統計和成效呈現。

三、結論與建議

（一）重新研商離婚制度，顧及兒少監護權與撫養事宜

應重新研議離婚制度，在兼顧婦女權益和兒少最佳利益的前提下，促使離婚家庭在離異前妥善處理兒少之監護權和撫養事宜；同時加強法官、監調社工等司法相關人員的訓練，亦增加程序監理人的運用，以落實判決離婚中的兒少表意權（如探視、監護權等）。

（二）普及式社區型離婚商談與親子會面服務

透過兒少權法或相關政策之修訂，明定各縣市應提供未成年子女親權規劃服務，於父母兩願離婚或有親權爭議時，依未成年子女最佳利益，審酌民法之規定，協助父母規劃對於未成年子女權利義務之行使或負擔，其中應包含選定未成年子女權利義務行使或負擔之人、履行扶養義務之內容及方法、會面交往之方式及期間等事項；將雙親同意後，做成未成年子女照顧計畫，並囑託該管戶政機關登記，使其有法律效力，以保障CRC中兒少不與父母分離之權利。

（三）建立並公告未成年子女相關之離婚統計數據

為掌握國家未成年子女之離婚家庭之現況，應定期公布相關統計數，如：上述家庭數、未成年子女年齡分布、監護權持有狀況、同住狀況、接受相關服務之現況。

4.2 非法移轉兒童或使其無法返國返家 (§10、§11)

結論性意見#40、#41；第二次國家報告#176~#179

~兒童福利聯盟~

根據衛福部呈交第二次國家報告附件6-40的資料顯示，2016年至2019年共有980位兒少遭擅帶離家，其中22.04%已出境，另有7.25%無法確認其行蹤。因政府政策無法防止非法移轉、民眾對遭非法移轉的兒少意識及通報誘因不足，以及外交資源有限，容易讓協尋親屬孤立無援，難以真正協助遭非法移轉的兒少返家。

一、現況

(一) 遭非法移轉的兒少人數不明，難以從統計了解真實情況

根據衛福部的統計，從2014年2月至2019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1,419件。其中有8.52%兒童被帶到大陸及港澳地區、11.35%被帶到越南、2.33%被帶到印尼、其他國家則有2.89%¹。因遭非法移轉的兒少之詳細資料或分析一直尚無相關公開資料，警政署網站之公開統計查詢資料也不包括擅帶兒少是否被帶出境，僅能被動等待衛福部活動辦理時數據公布，故難以以目前數據作更全面評估或相關制度規劃。

(二) 民眾意識及通報誘因不足，難以落實通報機制

我國雖已參考《國際兒童拐帶公約》精神訂定《未成年子女遭父母（或親屬）擅帶離家失蹤案件協尋作業流程》，然而國內民眾對親屬擅帶兒少離家的觀念仍停留「私人家事」而非「失蹤事件」，加上非法移轉兒少的通報非強制性、且通報誘因不足，警方容易在認知及動機不足情況下未對其案件通報或開案偵辦，以致無法真正落實通報機制和掌握實際人數。警政署查詢失蹤人口統計110年1~9月隨父母離家18歲以下319件，實際通報至失蹤中心共113件。

(三) 現行出境護照申請，無法防止非法移轉

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。又依現行護照條例，

¹ 未成年子女遭父母/親屬擅帶離家失蹤座談會（108年未成年子女遭父母/親屬擅帶離家失蹤座談會中心介紹暨案例分享。主辦單位：衛生福利部社會及家庭署。承辦單位：兒童福利聯盟文教基金會）。

國內未成年子女可由父母單方申請護照，導致一方私下申請未成年子女之護照，並擅帶離境。

(四) 我國外交部提供資源有限，協尋親屬孤立無援

未成年子女遭擅自帶離至國外時，本國外交部皆需要民眾提供遭擅帶至國外子女明確之地址，但此對於求助方有非常高的難度。且未成年子女遭擅自帶離至國外時，國內沒有相關單位能協助親屬與國外的子女聯繫及安排會面；台灣親屬到國外尋訪子女時，會擔心被擅帶方的親友攻擊，或遭遇到詐騙而求助無門。

(五) 尚未簽署《國際兒童拐帶公約》，司法互助管道未落實執行

目前我國雖與美國簽署「台美跨國父母擅帶兒童離家合作備忘錄」(IPCA MOU)，以強化雙方就相關議題之溝通、協調及資訊分享，但其實我國兒少遭非法移轉的國家主要為中國、香港或東南亞地區，但因政治原故目前難以在協尋和訪視機制上能有突破發展。另外，我國雖已與越南簽訂「駐越南臺北經濟文化辦事處與駐臺北越南經濟文化辦事處關於民事司法互助協定」，但簽署後並沒有就兒少遭非法移轉的議題落實執行。即使台灣法院已裁定監護權，該互助協定僅能協助調查查證，不能強制讓兒少回到國內，形同虛設。

二、回應第二次國家報告(#176~179)

(一)177 點附件 6-40：根據衛福部呈交第二次國家報告附件的資料顯示，2016 年至 2020 年共有 803 個家庭的兒少遭擅帶離家，其中約 11.83%的兒少為大陸及港澳地區之新住民家庭、15.94%為越南之新住民家庭、2.37%為印尼之新住民家庭、其他國家則有 3.61%。兒少被帶到大陸及港澳地區及越南比例相對其他國家為高，但目前相關政策並未因應此兩個地區及族群作更有效回應。同時，此資料一直未定期公告且公告地點不明，民間團體難以監督政府作為。

(二)179 點：目前我國雖與美國簽署「台美跨國父母擅帶兒童離家合作備忘錄」(IPCA MOU)，但其實從衛福部資料所見，我國兒少遭非法移轉的國家主要為中國大陸及港澳地區及越南。中國大陸及港澳地區因政治原故目前難以在協尋和訪視機制上能有突破發展；而越南方面，我國雖已與越南簽訂「駐越南臺北經濟文化辦事處與駐臺北越南經濟文化辦事處關於民事司法

互助協定」，但簽署後並沒有就兒少遭非法移轉的議題落實執行，未能真實回應目前非法移轉兒少的主要族群問題。

三、結論與建議

（一）落實通報機制，定期公開相關數據

目前雖已訂定《未成年子女遭父母（或親屬）擅帶離家失蹤案件協尋作業流程》非強制性，政府仍應要求遭親屬擅帶離家的失蹤案件（不分是否出境）皆應通報，以利司法與社工提供專業處遇，確保兒少人身安全。另外，遭非法移轉的兒少之詳細資料或分析應定期公告，以利民間社會監督政府，以及有更清楚的數據作政策評估或相關制度規劃。

（二）修改「護照條例」

應取得擁有親權父母雙方之同意書，方能替未成年子女申請護照（可排除家暴保護命令之對象），可參酌美國、加拿大和愛爾蘭等作法。

（三）加強國內司法與國際外交之協助

當國人至國外協尋子女時，建議司法部協助親權訴訟之調查，外交部駐國外辦事處能提供翻譯、與當地公部門交涉、協尋訪視、交往會面等協助。可參照「台美跨國父母擅帶兒童離家合作備忘錄」（IPCA MOU），召開定期會議促進雙方溝通，同時也應加強落實現有雙邊互助協議的功能及提供了解兩國法律之專業人才居中協助，讓擅帶至國外之兒少能從此管道回到國內。

（四）施行《國際兒童拐帶公約》以利國際合作

建議台灣政府仍應積極簽署《國際兒童拐帶公約》，以利與他國之正式合作。

4.3 家庭環境與替代性照顧—收養 (§20、§21、§8)

結論性意見#50；第二次國家報告#112~113，#207~#211

~兒童福利聯盟~

根據近五年台灣收出養統計，發現等待收養的兒少數是過去的1.3倍，然而出養完成的兒少卻逐年遞減，其中過半兒少(51.7%)出養到國外，近七成為特殊需求兒少。台灣正面臨少子化危機，政府應正視特殊需求兒童照顧問題，研擬支持收養家庭之政策，減少終止收養及跨國境收養之風險，並協助提供收出養當事人尋親服務。

一、現況分析

(一) 國內近親及繼親收養終止比率偏高

結論性意見第 50 條指出，國內近親及繼親收養終止比率偏高。根據國內研究與統計，其終止收養原因主要為養父母離婚、收養原因消失、管教議題、被收養人健康問題等，其中收養原因消失一項，包含為大人本身目的而進行之名義收養，非兒少有其出養必要性者。

(二) 特殊需求兒童難以在國內被收養

政府雖挹注少量資源於媒體宣導，或微額補助收出養相關服務，然而並未制訂全國性的政策或提供實質協助。實際上，特殊需求兒童難以在國內媒合收養人，需長時間停留在安置體系內，甚至仍須出養至國外。

(三) 收養後仍存在風險因子

依據統計，民國 101 年至 107 年國內無血緣關係終止收養案件中，以離婚、收養原因消失、管教議題為 3 大主要因素，可知收養後仍存在導致終止收養風險因子，恐導致兒少再次面臨失依的困境。

(四) 跨國境收養保護政策不足

居住於我國之外籍人士欲申請收養時，收養程序須不違反其本國法律，否則其母國將不會認可其收養。收養人若要為子女申請其母國公民身分，須依事實收養及移民法為之，時間至少 18-24 個月，這段時間，收養人有權隨時帶被收養人離開台灣，造成兒童國籍身分不明的風險，甚至可能形成人口販賣

的破口。世界各國為保護跨國領養兒童多訂有相關政策，例如：僅允許人民收養《海牙跨國收養公約締約國》之兒童，或出養本國兒童予其他締約國之人民，藉以提高保護因子；台灣因政治情勢特殊，非前開公約之締約國，然針對跨國境收養兒少之保護政策，仍有不足。

二、回應第二次國家報告(#112~113, #207~211)

(一)尋親服務:(#113)

尋親案因其複雜性，需要社政、外交、警政、戶政等跨部門合作，但自 2005 年收出養資訊管理及使用辦法通過至今，未曾依法設立管理委員會且從未召開會議；此外，2019 年尋親入兒少權法至今，相關部會並未有系統的建立起是類案件的協助機制。中央政府雖有成立兒少收養資訊中心保存收出養資料，然當有販嬰案受害者回國尋親時，因缺乏相關機制而難有進展。

(二)倡導特殊兒少國內收養、收養後服務:(#208、209)

CRC <第 14 號一般性意見書>中曾定義在收養情境中，決策者需盡可能讓兒童延續其宗教、語言、文化，方符合被收養兒童的最佳利益。政府自 92 年讓國內優先收養原則入法後，在後續政策上並無鼓勵國人收養措施。在第 2 次國家報告中，政府自述透過媒合服務者辦理收養特殊需求兒童服務方案、落實/輔導媒合服務者發展服務方案等，但媒合服務者都是民間組織，可見政府本身並無推動相關政策。被收養童因早年逆境而有較高身心需求的風險，收養父母缺乏資源時容易因身心耗竭而造成終止收養的發生。

三、結論與建議

(一)檢視出養必要性評估並強化收養前準備教育

應加強社工與司法人員之專業訓練和跨專業共識，加強評估無血緣、繼近親案件中之出養必要性，減少兒少非必要出養，避免當收養原因消失時，兒少身分又限於不穩定狀態；另建議修法，收養人應接受親職準備教育課程，提升收養準備度。

(二)提升特殊需求兒少於國內被收養機會

政府應積極研擬全國性政策，提供更多收養支持與保護措施，與收養家庭共同照顧特殊兒童。建議具體研擬以下福利政策:提供被收養之特殊需求兒

童醫療、福利(如比照福利身分兒童優先進入公托或公立幼兒園)、稅務優惠或提供特殊收養津貼。

(三)強化收養家庭的支持資源

為避免收養兒少再度失依之風險，政府應多方強化收養後服務資源，提供醫療、教育、心理諮商等針對收養家庭所需的支持性服務。我們進一步建議，中央政府應針對被終止收養的兒少制定保護和追蹤政策。

(四)強化跨國境收養兒少保護政策及相關法制作業

為避免跨國境收養兒少面臨國籍不明、失依、轉收養或人口販賣等風險，建議中央政府通盤檢討現行跨國境收養流程及後續追蹤政策，積極釐清我國收出養程序如牴觸外籍收養人之本國法應如何處理，並由社政、司法與外交等單位共同商議跨國境收養兒少之追蹤保護措施及相關法制作業，方能確保被收養兒少之權益。

4.4 保護安置

結論性意見#45、#46；

第二次國家報告#152、#153、#160、#165、#168、#169、#170

~天主教善牧社會福利基金會~

一、現況分析

2017年第一次國家報告審查後，政府訂頒相關流程避免父母因經濟無法負擔或無力教養而自行安置子女，但在實務上仍不少脆弱家庭因無力照顧及經濟弱勢，轉而由主管機關依臨時安置或委託安置方式進入保護安置系統，雖然父母自行安置的比例降低，但整體兒少家外安置的人數變化不大，突顯兒少保護政策在家庭支持、維繫及重整工作的缺乏；另一方面，從國家報告的數據可以看到兒少轉由親屬照顧或寄養家庭的比例提升，國內政策回應推動以家庭環境為主的替代性照顧，在安置順序上依序為親屬照顧、寄養家庭、機構安置，但當兒少進入青少年時期，親屬照顧或是寄養家庭無力教養時就會轉介這些孩子到機構安置系統，政府缺乏兒少在替代性照顧系統中移動的成因與動態分析，忽視了這些兒少在替代性照顧系統中轉換多次，形成系統性的創傷，尤其青少年個案更為明顯。家庭工作的未落實也呈現在兒少返家的處遇過程，當孩子的家人或親屬出現時，就被安排返家，但未看見主管機關對家庭重整的處遇(照顧的能力、意願及面對兒少的價值態度等)及對兒少返家的充分準備，致使兒少在返家後離家比例高，而社區支援及返家後服務的中斷，反而讓這些孩子處於高風險且被系統忽略的處境。

二、對國家報告之評論

(一)國家報告附件 6-26 統計報表顯示，歷年父母自行委託的比例雖然減少，但整體長期安置的兒少人數增減變化不大，顯示兒少家外安置的比例並沒有明顯下降。

1. 這過程如何確保主管機關對委託安置的敏感度訓練及評估檢討？在對兒少進行安置評估前，是否已對家庭進行相關的服務處遇及支持？對於委託安置家庭家長的處遇為何？這些兒少在接受臨時安置或保護安置後返家的比例？主管機關如何確保有積極對家庭進行處遇，而不是僅採取消極地將兒少安置的方式。

2. 12~18 歲長期安置兒少人數逐年遞減，肯定目前國內對於自立配套措施的發展，但是不同縣市的社區與自立轉銜資源差異大(尤其是住所/經濟)，譬如有的縣市有自立宿舍/自立住宅，有的縣市則無，縣市政府社工表示一位難求、資源分配不均。

- (二)進入替代性照顧系統，家庭工作與配套措施與資源就應啟動，目的是為了讓兒少返家。但實際上，返家比例逐年遞減(國家報告附件 6-27 第 2 點兒少機構結案原因統計)，在實務上我們發現兒少結束機構安置返家後，離家比例高，約三個月至半年間會再度離家在社區生活，但社區端的支持輔助措施資源缺乏，在實務上我們發現輕度智能障礙、智力邊緣者等有特殊需求的兒少，更容易被邊緣化，有快速依附男性、早婚，甚至進入性產業的高風險。另外，兒少長期安置(2 年以上)的比例高，根據國家報告附件 6-23 統計資料，超過 50%的機構安置兒少安置時間超過 2 年，尤其，當兒少被安置時的年齡越小，長期安置的比例就更高，且主管機關對長期安置的兒少缺乏長期輔導計畫及相關的概念。
- (三)國家報告第 153 點次提到針對家外安置之兒少及其家庭進行家庭重整服務，協助原生家庭提升照顧功能、增進親職能力、修復家庭及兒少關係，安置期間安排會面探親、漸進式返家服務等…。但實際上，各縣市標準及作法不一且落差大，根據附件 6~16 兒少保護案件處理流程圖，主管機關召開返家評估會議及相關決策，但是未必會邀請機構及兒少參與返家會議及相關過程，就算被邀請出席會議，也沒有發言機會，多被發文轉知會議決議說明兒少要在短期間內(2~3 個月)返家，請機構做兒少的返家準備。或者，就算是知道兒少還沒準備好返家，也被告知因現在不能長期安置，所以孩子返家後有問題再處理。

三、結論與建議

- (一)積極針對長期安置兒少的返家適應與自立能力培育，提供具體且長期的協助措施：長期安置兒少因缺乏對生活的現實感，致使離開保護安置機構時須面臨很大的挑戰，包括經濟、生活及心理適應、就業升學、住所、醫療、諮商資源等面向，當兒少返家或在社區自立生活後，仍需要國家政策對家庭及社區環境的協助措施，除了落實後追關懷外，尚須建立更具體積極的延續措施，建構離開保護安置後的安全網。

- (二)落實對家庭的支持及重整工作，幫助兒少創傷復原：幼年時期被安置的兒少結束安置時往往正處於青少年時期，實務上觀察這段期間若未能有效推展家庭重整與支持服務，返家後反而衍伸家庭暴力議題，因為家庭並未做好兒少返家的準備，形成雙方彼此無法互相理解，讓兒少再次受創的處境。因此，我們呼籲在安置期間應落實逐步促進家庭親子關係維繫，才能有效銜接返家後的生活，這樣的工作推展也絕非是幾次會面就能達到效果，而是需要在整個過程不斷地提供雙方修復關係的互動場景營造與對話機會，不論是對安置兒少本身，或者對於家庭成員皆然。
- (三)在各樣的決策安排中，納入兒少的想法與意見，減緩與降低對兒少安置安排或轉換的傷害：目前國內各縣市工作者對 CRC 的敏感度及資源落差大，這些差異與不一致使兒少在安置轉換的決策過程中的權益被傷害，中央主管機關有責任協助各縣市健全相關措施及提升對國內縣市主管機關或相關工作者對兒少權益的敏感度，避免兒少在不一致的系統裡受到不適當的處遇。

4.5 親屬安置

回應第二次國家報告#159、#160

~台灣世界展望會~

一、現況分析

首次國家報告結論性意見第43、45條，委員會建議政府評估能否透過放寬親屬照顧者申請資格及補助門檻，促進親屬照顧比率持續增加，推動提倡以家庭環境為主的替代性照顧，特別是親屬照顧。然臺灣現行親屬安置尋求不易及意願低，寄養比例低於家庭寄養及機構安置，依據衛福部統計，2017至2019年親屬安置比例由6.25%增加至8.28%，此則與首次國家報告第158點提到有所落差，主要原因為政府提供親屬安置支持性不佳，包含：個案管理、經濟協助（安置費用）、支持性服務方案（喘息服務、心理諮商）、教育訓練（照顧與教養知能）等，僅能依靠兒少保護社工及親屬安置社工協助；在經濟協助中，部份縣市親屬寄養安置費用未與家庭寄養費用相同；在支持性服務方案及教育訓練中，於實務工作中經驗，現行親屬安置所能獲得之資源與支持較少，多數僅能倚靠承接機構及主責社工提供。

除政府提供之支持性協助不足外，在首次國家報告後至今親屬安置所面臨之困難包含：

（一）家庭寄養與親屬安置所屬之主管機關不同，形成政策規格差異。

臺灣現行家庭寄養服務之主管機關為衛福部社家署；親屬安置則為衛福部保護司，因分屬不同主管機關，在於政策擬定、支持性服務提供（如寄養費用補助標準、專業培訓課程等）、工作模式等皆有規定與不同措施，無法有一致性。

（二）臺灣國情而言面對親屬安置具有經濟、照顧者特質及法規實務融合之困難。

以臺灣親屬支持為重的文化而言，現行親屬安置多數視為非正式資源，常以倫理、親情、傳統觀念文化等方式要求安置，然因協助照顧親屬兒少之困難多（如經濟條件、教養態度、家族間紛爭等），易造成協助之親屬拒絕，以臺灣現行親屬安置者的特性，多為年齡偏高、教育程度偏低，而進入兒保體系的孩子多來自於貧困，他們的親屬也是類似的社經處境，個人及家庭總收入偏低，而這些特質也影響了其照顧能力及生活條件，綜上，雖現行政府

將親屬安置納入正式兒少保護體系並提供輔助，但尚未能解決其所面臨之困難及支持性補充，形成政策規範與實務操作無法融合之議題。

二、回應第二次國家報告(#159、#160)

中央針對替代性照顧政策內涵與做為進行說明，包含(#159)：2019年修正《兒少法》，明定兒少安置除寄養家庭、兒少安置機構外，兒少得交付於親屬或第三人教養之，並於2020年修正《兒少法施行細則》，明定安置兒少時，以適當之親屬為優先，次為與兒少有長期正向穩定依附關係之第三人。以及(#160)2019年成立「兒少替代性照顧政策工小組」，依《聯合國兒童替代性照顧準則》進行現況檢討，據以擬訂我國兒少替代性照顧政策。

其政府所提供之照顧政策為增加家外安置類別及優先順序，仍未對於親屬安置所遇之困境及資源提供具體對策及支持。

三、結論與建議

- (一)建議親屬安置及家庭寄養之主管機關能共同協議並建立一致性家外安置替代性照顧措施及支持性服務(如：安置費用、培訓課程、家庭諮商等)，將二套標準進行整合。
- (二)建議中央主管機關制定政策支持地方政府增加親屬安置補助預算，以及協助地方政府解決親屬安置媒合困難，增加親屬安置之誘因與意願，以提升親屬安置比率，或可如同家庭寄養進行寄養兒少分級分類之寄養費用補助標準。
- (三)建議將親屬安置視為一種寄養家庭，並提供媒合者指引內容，以協助做出最適合評估，提供更全面的照顧。

第五章 身心障礙兒少、基本健康與福利

5.1 身心障礙兒少權利(§23)

結論性意見#58、#59；第二次國家報告#192

~中華民國智障者家長總會~

一、現況分析

因應國際潮流趨勢，台灣不論是專家學者的提倡、家長的觀念，皆優先將身心障礙學前學生以融合為基礎的服務目標列為優先選項，截至 2019 年雖尚有 2,891 名的發展遲緩或身心障礙學生就學於身障或早療機構中，但當有機會時也皆優先轉銜至融合環境。而從特教通報網中的數據可以發現，學前(一般學校)安置在融合環境中的學生有 19,866 人(94%)，安置在特教班的人數有 1,289 人(6%)表示在台灣學前教育階段中的身心障礙兒少已多數接受融合教育。

但對於融合教育環境中的身障兒少使用最直接的支持服務為巡迴輔導服務及專業團隊服務，現行面臨到的困境如下：

- (一)偏遠或交通不便之處巡迴輔導教師招聘不易：尤其若無法在一、二招順利招到時多只能放寬招聘條件，導致巡迴輔導教師專業不足而失去支持幼兒園教師教導身心障礙學生專業的本意。
- (二)各縣市巡迴輔導教師的師生比不一：導致於一周排課的情況之下，可能部分縣市的巡迴輔導教師一個月僅能去幼兒園支持同一位學生一次。(最高台北市 1：36，最低連江縣 1：7)。
- (三)專業團隊使用比例低：專業團隊之治療師多為兼任，能釋放出至校園提供服務的能量有限，及各縣市申請方式不一，造成幼兒園教師資源連結困難。

二、對國家報告之評論(#192)

學前身心障礙兒童多數已在融合環境中就讀但國家報告中沒有針對於融合環境中兒童使用各項不同支持服務的現況進行著墨與分析，且附件 7-8 學前身心障礙學生使用各項專業支持服務採用人次統計，難以掌握確切使用的兒童數量。且針對師生比國家報告僅針對集中式特教班、幼兒園 2-3 專班及混齡班有進行說明，未針對屬於支持服務中的巡迴輔導師生比進行說明。

三、結論與建議

- (一)增加偏鄉巡迴輔導教師合理待遇：提供偏鄉巡迴輔導老師取得偏鄉加級與執業交通費用補助，透過提高合理待遇吸收優秀服務人力。
- (二)結合專業強化巡迴輔導服務：針對偏遠或交通不便之處的特教支持服務除既有的巡迴輔導服務外，可以採取其他專業支援或結合當地早療服務據點以團隊合作模式等多元方式提昇服務量能。
- (三)教育部應建立合理巡迴輔導服務師生比：針對巡迴輔導教師服務人力比建議能有合理的標準及同時考量所在地區幅員與交通方式等因素規劃聘用足額師資以保障學生就學權益。
- (四)規劃各縣市統一專業團隊便捷之申請及媒合方式：透過建立便易的申請與媒合方式，化解第一線服務現場使用之困難度。(現行：部分縣市僅提供資源名冊需園所逐一與治療師聯絡並約時間，導致園所作業上耗時不便)。

5.2 兒童健康權之改善與環境品質(§24)

結論性意見書#68；第二次國家報告#216~#218

~國立臺灣大學中國信託慈善基金會
兒少暨家庭研究中心~

一、現況分析

聯合國「永續發展目標」SDGs 目標3：「確保及促進各年齡層健康生活與福祉」。空氣污染對人體有許多傷害，兒童比成人受害更嚴重，並造成腦部和系統發展不可逆的傷害，因兒童體重輕、毒物耐受力較低、呼吸速度比成人快，因此政府應積極的投入保護與改善政策。台灣中南部空污嚴重，有許多研究顯示空氣污染與兒童的罹病之顯著關係，然而此問題卻鮮少在台灣受到政策重視，檢視我國目前法規現況，標準寬鬆、缺乏特殊保護、且校園未有室內監測與改善設備之預算。以下說明：

(一)《兒童及少年福利與權益保障法》未將環保署納入兒少權利之主管機關。

現行空氣污染防治之相關法規，缺乏對兒少族群之監測與特殊保護標準，包括「空氣品質標準」、「室內空氣品質標準」、「學校衛生法」等，也缺乏預算之編列。

(二)校園惡化緊急應變之啟動門檻過高，AQI 超過 200(PM2.5 值為 $150.5 \mu\text{g}/\text{m}^3$) 才停止室外課，400(PM2.5 值 $350.5 \mu\text{g}/\text{m}^3$) 才停課。與南韓校園空污防制政策做比較，台灣之室內和室外空氣品質之監測與防制，整體較南韓寬鬆，如：測定污染物濃度時，台灣多採一段時間之平均值，而南韓標準為即時數值之上限值。

(三)當空氣品質達不宜進行室外課標準時，有些學校直接取消室外體育課，卻未提供合適的替代方案，影響學生之運動權利。

(四)兒少對環境議題表示關注，環保署目前設有「人權工作小組」，關注性別和弱勢族群等議題，但缺乏兒少參與和表達意見之管道和機制。

二、對國家報告之評論

政府忽略兒少因空污受害之問題，第二次國家報告中未對兒童族群遭受環境和空氣污染之危害防制提出報告，政府對前一次結論性意見書之回覆，亦未提出對兒童敏感與易受傷害特質的因應措施，也未見針對改善兒童環境健康之預算。

三、結論與建議

兒少對空氣汙染耐受力較成人低，建議相關場所之室內空品應訂定更嚴格之標準，且投入監測與改善設備之預算。具體建議如下：

- (一)建議《兒童及少年福利與權益保障法》第七條之主管機關納入環保署。
- (二)環保署針對兒少場所訂定更敏感的室內空品監測標準，並編列預算進行室內空品之監測與改善。可參採鄰近國家如南韓的相關標準，例如台灣以 AQI 超過 200(PM_{2.5} 值為 150.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$)才停止室外課，400(PM_{2.5} 值 350.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$)才停課，而南韓停止室外課標準為 CAI > 250(即 PM_{2.5} $\geq 75 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 或者 PM₁₀ $\geq 150 \mu\text{g}/\text{m}^3$)，停課標準為 PM_{2.5} $\geq 150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ，PM₁₀ $\geq 300 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 。
- (三)兒少的環境健康需要環保署、衛福部和教育部強化跨部會合作，透過教育提升行政官員之兒童權利意識，訂定政策、編列預算，對校園空氣品質進行監測，並改善室內外空間，並提供兒少因空污被禁止室外運動之替代方案。
- (四)建議環保署建立機制保障兒少表達意見之權利。

5.3 兒少資訊教育與網路成癮(§25)

第二次國家報告#36、#37、#98

~國立臺灣大學中國信託慈善基金會
兒少暨家庭研究中心~

一、現況分析

(一) 缺乏學齡前兒童網路使用的規劃以及教學

台灣兒童使用數位產品的年齡逐年下降，學齡前兒童使用網路的比例也在增加，然而政府尚未提出在幼教場域中的教學模式；或將科技議題納入教保大綱中，以協助幼教工作者教導幼兒正確的認識和使用科技產品，以保障兒少身心健康。

(二) 「十二年國民基本教育課程綱要總綱」(以下簡稱 108 課綱)課程融入教學，未考慮到數位落差

108課綱國小將部分資訊課程移除，改成「資訊融入教育」，用意是讓老師自由發揮，協助兒童進行批判性思考；但未考慮到城鄉差距，及偏遠地區師資缺乏，應尊重總綱精神，賦予各校彈性自主，以強制規範移除部分資訊課程，導致未能發揮課綱精神，無法實踐CRC公約中的教育權之實踐，應立基於機會平等的基礎上。

(三) 缺乏政府主責機關導致缺乏預防網路成癮的規劃

WHO將遊戲成癮與網路遊戲疾患列入ICD-11與DSM-5準則中，而未納入整體網路的成癮行為，主要因為使用者在網路上的行為非常多元，無法逐一定義。再者，WHO針對遊戲成癮行為亦有強迫性、戒斷性、耐受性、且必須維持一段時間對個人產生影響的操作型定義，與一般民眾認知「重度使用」網路仍有差異。上述皆影響我國政府在網路成癮議題中，疾病診斷、健保給付、福利制度與公共政策的規劃，以及家長處理親子網路使用的態度與方法。

(四) COVID-19 疫情下的數位學習，存在自主學習上的資源落差，影響兒少受教育之權利

根據台大兒家中心進行的疫情下兒童網路使用調查發現，台灣的兒童數位學習者落差並非在「硬體」，而是在「軟體」，自主學習上的資源仍然較少。並約有20%的老師在疫情下，沒有提供學生線上學習的教學或訓練，影響兒少受教育之權利。

二、對國家報告之評論

根據 CRC 公約第 25 條，需要保障兒童在數位環境下的學習以及日常生活中的實踐，回應兒童在數位環境的受教權，而第二次國家報告(#36、#37)中強調網路的防護機構，以督促業者自律為目的，但未提到有關兒童的數位權利使用和相關保護，讓兒童學習在安全且負責任的環境下使用網路。此外，由於網路成癮議題係近年逐漸成形，以至於綜觀整份國家報告無論在身體健康或心理健康抑或成癮行為篇章，完全未見針對網路成癮議題之篇幅或論述，導致政府行政單位權責劃分不清、政策難以制定、落實與評估成效，相關調查研究亦散落各單位(教育部、衛福部、醫療體系)或由民間團體自行調查倡議，網路成癮預防工作難收實效。

三、結論與建議

(一) 技能與資訊教育能力應納入課綱

顧及城鄉學童，技能與資訊教育及幼保大綱應在 108 課綱中補充關於資訊教育的實施，讓每個地區的兒童得到平等的資訊教育權。同時，提升幼教師資的資訊能力素養，以融入幼兒教育現場，讓孩子可以更早學習合適地使用數位科技，預防未來相關心理或成癮問題之發生。

(二) 因應疫情，建議教育部應重視學生為中心導向的自主學習，並鼓勵教師應提供用同步學習教材，幫助學生藉由教師的引導進行課程，強化網路的合適使用與培養自制能力。

(三) 缺乏政府主責機關導致缺乏預防網路成癮的規劃之建議

網路成癮預防工作目前依照兒少年齡及成癮症狀劃分主管機關(例如學齡兒少由教育部主管、成癮症狀衡鑑由醫療院所負責治療、衛福部的權責仍有模糊地帶)。然而，網路成癮工作並非只是單一向度，涉及的對象亦不只兒少。故建議政府應先確立主管機關及執行單位，並進行權責分工，以利協助家長、兒少及親子改善網癮議題；再者，提供具有可近性、可及性、與便利和容易辨識的教育和醫療資源(如具有具體策略和普及的親職教育和知識)，刻不容緩。

5.4 兒少心理健康(§28)

結論性意見#62、#63；第二次國家報告#70、#72、#219~#220

~國立臺灣大學中國信託慈善基金會
兒少暨家庭研究中心~

一、現況分析

(一) 我國兒少自殺率攀升，且近八成事前無求助

過去幾年，12~17歲的自殺之死亡率從2015年的1.3%攀升至2019年的3.9%，成長3倍且躍升為第二死因。根據教育部分析，近八成學生是非輔導關懷個案，代表這些學生事前未有徵兆，且未求助。而學生自殺的原因，多為情緒困擾、負向自我價值、家人情感因素等，而兒童自殺原因也會因為受到霸凌、情緒調適障礙或是不具解決問題能力之影響。

(二) 缺乏可以有效幫助兒少情緒調節的人際及生活技能訓練教材

「十二年國民基本教育課程綱要總綱」雖有明確希望培養孩子情緒調適的能力，卻沒有一套有脈絡的教材，教導兒少如何在日常生活中實踐。

(三) 造成兒少憂鬱和自殺率增加之社會結構因素，仍缺乏研究探究和政策介入。

二、對國家報告之評論

教育單位雖有「校園學生自我傷害三級預防工作計畫」(#72)，但學校輔導教師人力不足無法擴及每位學生，致自殺兒少中八成為非輔導室關懷個案，國家應重視此問題，並檢視學生面臨之社會結構性困境。

有關「國民心理健康計畫」(#219)將兒少心理健康納入健康促進學校計畫，但並未明確提到處理兒少心理議題，學校恐無法源依據實施。

三、結論與建議

(一) 建議教育部提供有脈絡性的生活技能教材

如參採「聯合國毒品與犯罪問題辦公室」(英文簡稱UNODC)的Life Skill Training (LST)的正向生活人際訓練教材¹，藉由培力兒少心理素養的方式，增進兒少情緒調節能力、提高自我價值的評價，當遇到挫折或負向經驗時，能夠自我調適，免於自傷或自殺；同時教材提供正向人際溝通協調的技巧，

在面臨人際情感與互動障礙時，有合宜的方式進行溝通與調適。

(二) 擴大師資培力，提升教師的敏感度，強化校園之預防功能。

根據台大兒家中心的實證研究，透過生活技能訓練，可以有效幫助兒少情緒調節能力，降低憂鬱的可能性；在疫情期間有關兒少的焦慮情況調查，發現PILOT¹課程介入的兒少在疫情下焦慮的情況相較於課程未介入的兒少低，表示在疫情中有相對平穩的情緒，有助於兒少在面臨困難或是問題時，可維持穩定的情緒，免於極端情緒障礙，乃至於自傷或是自殺。

(三) 兒少心理健康需要政府投入更多資源, 包含：

1. 需要投入少年自殺的社會結構成因之相關研究，了解其面臨的社會文化面之壓力與壓迫，例如升學與競爭的壓力等；
2. 諮商治療以外，建議衛生福利部心理健康司更重視對兒少的公共心理健康預防工作，編列專為兒少之心理健康預算；
3. 納入公衛人員進行社區心理健康促進，規劃對策與服務，以預防自殺或自傷的行為、物質使用、情緒調節以及霸凌等青少年常見議題；
4. 衛生福利部與教育部進行跨部會合作，在校園課程中融入心理調適與溝通之課程，培養個人的韌力(Resilience)。

¹ 正向人際及生活訓練課程(Positive Interpersonal & Life Orientation Training, 簡稱PILOT)，由臺大兒家中心2013年引進由Life Skill Training(LST)已經實證支持具有預防物質使用、反霸凌以及預防憂鬱情緒等效果的教材，教材經本土化及在雙北與桃園22所國中進行在地化的實證研究，並數次修正之教材。

5.5 幼兒園之餐點品質與飲食教育 (§24)

第二次國家報告結論性意見#64、#216

~董氏基金會~

一、現況分析

在台灣，糖尿病、高血壓、心血管疾病等慢性疾病常年名列於國人十大死因，肥胖與慢性病具有密切關聯；根據台灣國民營養健康狀況變遷調查結果顯示，學齡前兒童過重及肥胖盛行率約 18.1%¹⁻²，這與幼兒時期養成的錯誤飲食習慣及口味有關，因此應從小建立正確的飲食習慣及口味。

由於現今家庭結構改變，幼兒常需托育至教保服務機構，其中又以幼兒園佔比最大；據 2018 年「臺灣出生世代研究」結果顯示，兒童 5 歲半時送至托育機構比例高達 93.3%³。幼兒每天待在教保服務機構長達六至八小時，故機構供應飲食營養品質對其成長發育、培養良好飲食口味亦具關鍵影響；應同步實施飲食教育，更可引導幼兒良好飲食行為的養成、向下扎根培養其自發性健康飲食行為及正確分辨天然食物與加工食品口味的能力，並延續至成人。

相較於中、小學，幼兒園現有的餐點供應與飲食教育規範薄弱且未臻完全，難以依循及落實。若能建立完善規範，將可確保幼兒園之餐點品質及飲食教育有效實行。

二、對國家報告之評論

第二次國家報告結論性意見第 64 點肥胖防治（#216），雖然有針對肥胖防治，但治標而不治本。為避免高血壓、高血糖、高血脂、癌症等多種慢性疾病的機率增加，應從飲食方面著手避免肥胖，並鑑於成年後許多習慣難以校正，建議針對幼兒園訂定明確法規作為依據及約束，使孩童從小培養正確飲食、生活習慣及良好口味，並延續至一生。

三、結論與建議

（一）為保障幼兒餐點飲食營養品質、加強飲食教育，建議修訂法規內容如下：

1. 加強餐點品質：建議增修《幼兒教育及照顧法》第 12 條第二項條文，明訂教保服務機構（幼兒園）供應餐點應依據《幼兒園餐點食物內容及營養基準及食譜範例》（國教署 2020.12.28 修正公布），提供衛生安全及營養均衡之餐點，並藉此機會引起家長重視，期望透過家長回頭重視，師長一起幫

助孩子建立起良好飲食生活習慣，預防肥胖及慢性病，奠定一生健康的基礎。

2. 加強食育內容明確性：教保服務內容應包括健康飲食教育目的與指導內容，建議於幼照法第 12 條第二項條文，增訂適用於教保服務機構實施飲食教育之指導內容。

(二)確保幼兒園餐點品質及飲食教育實施狀況，建議內容如下：

1. 中央主管機關（比照國民中學、國民小學）每年派員協同各地方縣市政府單位不定期輔導訪視幼兒園廚房及餐點，以確保落實餐點品質。
2. 依循教育部於 2021.08.18 修正之《幼兒教保及照顧服務實施準則》中「第 13 條明訂幼兒園應落實健康教育」，於「幼兒園基礎評鑑指標自評表」中新增「健康飲食教學」做為自評及輔導訪視指標。

¹ 衛生福利部（2019）。2013-2016 年國民營養健康狀況變遷調查（NAHSIT）。資料來源
<https://reurl.cc/qDrONR>

² 衛生福利部國民健康署（2018）。台灣肥胖防治策略。資料來源
<https://www.hpa.gov.tw/Pages/EBook.aspx?nodeid=3813>

³ 衛生福利部國民健康署（2018）。新世紀臺灣學齡前兒童健康圖像。資料來源
<https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=248&pid=1299&sid=1297>

5.6 疫情、災變下的兒童權利

結論性意見#68；第二次國家報告#40、#90、#148、#186、#225、#246

~台灣世界展望會~

一、現況分析

依據首次國家報告，因應第 225 條六輕環境汙染，委員提供之結論性意見第 68 條建議，在第二次國家報告中未有相關因應天災災變、傳染病毒、流感等與兒少健康權相關之行動計畫訂定。然而臺灣位處太平洋火環地震帶、且為熱帶性氣旋（颱風）移動路徑經過點，因此遭逢各式天災肆虐的機率極高。根據世界銀行 2005 年出版的《天然災害熱點：全球風險分析》（Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis）報告指出，臺灣可能是世界上最易受到天然災害衝擊國家之一，臺灣約有 73% 的人口居住在有三種以上災害可能衝擊的地區，遭受兩種災害衝擊之國土地區更高達 90% 以上。

2020 年臺灣遭逢新冠肺炎(COVID-19)疫情，在經濟、環境、社會有持續性影響，使得民眾引發恐慌心理反應，因而自公共衛生危機延伸為兒童權利風險：

（一）生存及發展權：

1. 兒少因應疫情之心理衛生維護

COVID-19 產生因資訊不明確且媒體的高頻率傳送相關新聞，使得民眾引發恐慌的心理反應及具體行為，連帶引響兒童對疫情的認知及恐懼，致使兒少在公共場域對於環境或他人有過度防衛或是衍生霸凌等行為產生。

2. 因家庭收入驟減所造成的家庭危機

因疫情造成多數產業衝擊，影響部分國民就業與生計，造成收入不穩或驟減影響家庭與兒少基本生活需求，尤其為中低收入戶或派遣、時薪工作者，產生經濟安全議題。

（二）受保護權：因失業、停課所造成的家庭危機

臺灣學生因調整為在家上課待在家中，家中經濟來源者也必須在家工作或為失業、待業狀態，成人與兒少長時間共同待在家中，除面臨經濟壓力外，亦有兒少照顧及教養壓力共同並存，使得兒少受到虐待、疏忽照顧之風險逐漸增加。

（三）受教權：疫情下的低社經家庭數位落差的相對剝削

臺灣兒童的數位落差因著家庭社經地位而有所差異，社經條件居於劣勢

的家庭，有可能因著設備及網路的缺乏，致使現行學習管道產生相對剝削，形成數位學習資源的落差，影響兒少受教權。

二、對國家報告之評論

(一)在本次國家報告中，已新增與 COVID-19 相關內容包含：

1. 健康權（#40、#90、#225）：說明參考歐美國家研發模式，依序收納較低年齡族群資訊，以及提供疫苗接種作業，並透過多元方式進行衛教宣導。
2. 生存及發展權（#148、#186）：家庭生計受影響者，提供國小以下孩童及國高中身心障礙學生之孩童家庭防疫補貼，及針對經濟弱勢家庭兒少於原有經濟補助之外，發放 6 個月補助費用。
3. 受教權（#246）：學校可採同步、非同步或混成之線上教學方式，學生居家遠端學習不到校。另支援偏鄉及經濟弱勢學生線上學習所需行動載具、4G SIM 卡及分享器等設備，透過教育部教育雲平臺匯集公私部門多元數位學習課程資源，提供線上學習資源服務。

(二)除上述內容外，國家報告未針對 COVID-19 之「心理衛生」、「兒少保護」、「家庭暴力」之內容及相關作為。

(三)因臺灣發生颱風、水災、地震等天災機率高，國家報告亦無針對此類災變進行相關預防或應變措施之內涵，然因兒少在災變中有其特殊需求，包含仰賴成年人照顧、移動安置安排、心理情緒創傷輔導需求等，都為在各項災害應變中須考量之兒少權益與協助。

三、結論與建議

(一)因應疫情而居家上班或失業，以及兒少在家就學，容易形成兒少照顧、經濟壓力與教養壓力共同並存，衍生兒少受虐之風險，另已在案中之兒少保護個案，亦因疫情嚴峻校方及社政實際接觸兒少機會減少，對於兒少身心受虐危機掌握亦下降，期待中央主管機關可針對疫情趨勢進行兒少保護資料庫數據偵測風險危機，並提供配套可保護實務社工人員安全亦可進行兒少實地訪查之措施。

(二)為防範天災災變（颱風、水災、地震等）影響兒少健康權、生存發展權等，亦建請主管機關制定防災、減災、備災、應變政策措施項目，包含穩定生活、心理重建等項目，特別關注位處偏鄉或高風險潛勢地區之兒少有相關權益與保護因應。

第六章 教育休閒與文化

6.1 學前教育與托育 (§18、§23、§2、§3)

第 7 號一般性意見書結論性意見#71、#72、#73

~兒童福利聯盟、
至善社會福利基金會~

一、現況分析

國家於2019年公布「少子女化對策計畫」，依據其成果報告顯示，雖在準公共化幼托服務和公共化服務上皆有所增加，似乎有達成部份成效；但事實上，近年來台灣幼托園所重大違規事件經常成為熱門新聞事件

(一)幼托園所照顧品質堪憂，且無監督機制

依據兒盟2021年之調查，準公托部分有17.38%的家庭反映遇到違規事項，其中不乏與政府簽約的準公共化園所，準公幼部分則有34.33%；上述違規除了涉及體罰、暴力對待幼兒的不當照顧外，超收、進用不具資格的教保人員、巧立名目收費等狀況頻傳，再加上處罰和退場機制明顯不足，且缺乏主動稽查的量能，顯見政府僅為衝量，卻未顧及照顧品質。

(二)國家 0~6 歲托育體制設計，分散原鄉部落幼兒照顧量能

礙於政府體制分工，0~2歲兒少托育主管機關屬社政體系，由衛生福利部管轄，然而 2~6歲兒少學齡前教育又歸屬教育部管轄。兩個主管機關訂定2套法規及實施管理辦法，然而實際操作面上，原鄉本就資源有限，部落實無力負擔設置2個學齡前互助式托育照顧機構。

二、對國家報告的評論(#239)

依據第二次國家報告之內容，目前國家確實針對公共化教保資源、準公共化平價教保機制，以及擴大育兒津貼、補助企業設立教保服務等方面，比起過去確實有長足進步，提供諸多幼兒家庭支持性的服務。

但目前大部分的服務內涵，大多圍繞在減少學前家庭教保支出負擔，或以津貼補助之方式給予家庭支持，針對居家保母、托育機構、準公共化幼兒園之照顧品質管理上，除一般性的評鑑外，並未看到明確的稽查、監督和退場機制。

三、結論與建議

(一)持續增設公共化幼托資源

為提供平價近便的幼托服務，政府應說明在0~2歲居家保母、公辦民營托嬰中心、準公托等不同服務輸送的政策規劃和期待，3~6歲的公幼、準公共、私幼也應該如實呈現服務的使用現況與未來的政策光譜，並詳加說明各樣經費使用的情形。

(二)強化不良園所的稽查和輔導機制

更應強化稽查和輔導機制，檢討幼托法規是否能有效嚇阻不良園所，同時依法要求各縣市政府落實公告違規的幼兒園，或改由中央統一公告，並追蹤不適任人員是否確認不能於幼兒園和托嬰中心任職，另亦須以確保幼兒學齡前兒童，以確保幼兒學齡前兒童的幼托照顧品質。

而針對屢次違規的園所，也應該設立退場機制，另考量目前已有民間資源建置違規幼兒園的查詢地圖，可考慮比照建置或產官合作，促進資訊公開以提供給家長和相關單位參考。

(三)提供整合式部落教保中心

顧及原鄉部落服務能量有限，應結合教育部、衛福部與原民會資源，由縣府建立單一窗口簡化行政作業流程，以部落教保中心做為整合式原住民族0~6歲服務提供者，共同照顧原鄉部落0~6歲之幼兒。

6.2 少數民族與原住民兒童(§30)

結論性意見#87、#88；第二次國家報告#56、#258、#279、#280、#283、#308、
#309、#311、#312、#313、#317

~至善社會福利基金會~

一、現況分析

(一)原住民族新生兒及嬰兒死亡率依然高於全國平均水準近2倍

依據原住民族委員會2020年〈106年原住民族人口及健康統計年報〉資料顯示，2017年原住民族新生兒死亡人數總計為26人，死亡率為每千活產數3.8人，未滿1歲嬰兒死亡人數總計為52人，死亡率為每千活產數7.6人。相較於衛生福利部公布2017年全國新生兒死亡人數總計為486人，死亡率為每千活產數2.5人，未滿1歲嬰兒死亡人數總計為772人，死亡率為每千活產數4.0人，原住民族新生兒及嬰兒死亡率高於全國平均水準近2倍。而主要死亡原因依序為：源於週產期的特定病況(40.4%)、先天性畸形變形及染色體異常(23.1%)、事故傷害(9.6%)。

(二)符合資格原住民族籍師資不足

雖然〈108課綱〉規定國小、國中(自2022年8月起)每週有一節本土語文課(閩南語文、客家語文、原住民族語文及閩東語文)，國家補助各縣市原住民族語專職族語老師人數也逐年微幅增加，然台灣原住民族語系眾多，符合每一族語資格的族語老師聘請不易，加上欠缺媒合機制，學校若未設有專責原住民族籍老師推動，原住民族學生權益易被忽略，原住民族兒少被迫選擇非本族語文課程之案例時有所聞。

(三)加分制度的設計造成正反兩面的效益衝擊

加分制度的設計，一方面為部分原住民族孩子提供學習機會，打開視野，進而培育出民族所需人才；然而，也看見另有一群孩子，因此陷入升級後課業學習壓力，甚至遭受到同儕歧視，自信心逐漸消失，最後中離或休學離開學校。至善基金會在新竹縣尖石、五峰鄉後山服務25年，以今年為例，2021年九月，至善社工服務的原住民族兒少中，有24人因加分制度國中畢業後進入公立高中職就讀，然學期尚未結束已有3名因為學習跟不上或經濟因素中離，但一路以來也有約莫半數服務過的學生因為加分進入公立高中，因此重

新學習族語，獲得更豐盛的生命。

(四) 社工服務網絡間的橫向聯繫斷裂造成社會安全網漏洞

至善基金會接受原住民族委員會委託辦理3個原住民族家庭服務中心，5年工作經驗發現一旦服務的原住民族兒少進入安置保護系統後，原住民族家庭服務中心社工往往就被迫中斷服務，無法進一步參與此一兒少相關後續處遇會議討論，也無管道得知後續處遇結果，造就原住民族兒少結束安置回到部落、進入社區時，原住民族家庭服務中心社工服務銜接上的難度，也易常造成漏接，形成社會安全網破洞。

二、對國家報告之評論

〈兒童權利公約第2次國家報告〉對於都市原住民族兒童權利，僅著重於教育文化權利法規制度的訂定及補助金措施的提供敘述(第258、313條次)，缺少法規及政策執行面的定期追蹤與落實、具體的成果數據或成效分析，以及教育文化權外之其他兒童權利需求探究之敘述，顯見國家對離鄉生活在都市原住民族兒少現況與相關權利福祉掌握度不夠。

三、結論與建議

- (一) 建議衛生福利部持續加強對原住民族孕產婦衛教，提供豐富的孕產知識、衛教文章、及新生兒照護等資源相關訊息，同時考慮將高層次超音波及染色體篩檢2項產前遺傳檢查費用納為原住民族孕婦產檢全民健康保險給付項目，維護母嬰健康，以降低原住民族新生兒及嬰兒死亡率。
- (二) 因應符合資格原住民族籍師資不足問題，建議教育部：
 - 1. 善用並推廣「族語E樂園」數位化教材網站，豐富教學資源及創新教學模式，在有限族語師資資源條件下，創造出最大學生學習受益可能性，確保每一原住民族兒少族語受教權。
 - 2. 鼓勵學校設有專責原住民族籍教師，積極推動族語師資媒合。
 - 3. 與原住民族委員會合作，積極發展原住民族師資培育體系，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。
- (三) 建議教育部立即檢討加分制度設計之合宜性，邀請原住民族委員會協作，針對加分制度之影響做追蹤研究評估，調整制度設計並輔以配套措施，才不會抹煞加分制度設立的初衷和美意。
- (四) 建議衛生福利部與原住民族委員會展開對話，討論原住民族家庭服務中心

在社會安全網的制度規劃一環中可以協作的功能和角色，建立社工橫向服務連結合作機制。

- (五)已有過半數原住民為就學、就業離開部落，居住到都市生活，建議國家立即全面盤點生活在都市原住民族兒少需求，維護並發展都會原住民族兒少權利之具體措施及配套法案，確實落實國家照顧原住民族政策。

第七章 特別保護措施

7.1 青少年休閒活動與場所明顯不足(§23、§31)

結論性意見#78、#83~#86、#90~#91；

第二次國家報告#223~#225、#292~#297、#333

~中華民國觀護協會~

一、現況分析

《兒童權利公約》重視兒童休息休閒權(§31)，而多位學者的研究也指出休閒活動對青少年身心發展具有重大影響，諸如：陶冶性情、發展自我、抒解生活壓力、交友，建立同儕團體與參照標準的機會、預防青少年犯罪等。

另依據2017至2019年之中央政府總預算案顯示，在兒童及青少年預算數方面，呈現增加的趨勢(增幅 49.73%)(近年我國兒少預算配置與執行成效之探討，2020)。然而，如進一步檢視我國此三年期間之中央政府總預算案則顯示，中央及地方政府兒少預算，以教育(60.89%)及福利(24.43%)占比最高，其次為健康(11.35%)、發展(2.53%)、保護(0.77%)；而促進兒少遊戲與休閒權之經費編列於發展類僅占(2.53%)(衛生福利部，2021)¹。顯而易見，我國政府在兒少發展上之預算投入似嫌偏低。

二、對國家報告之評論

第二次國家報告中針對休閒、娛樂和文化活動，僅偏重於兒童遊樂設施、親職館、托嬰場所的增設，以及營養午餐的供應方面之政策(#292~#297)。至於，12歲以上之青少年的休閒活動內容等的措施與經費的編列，卻未有積極作為。

1990年代，冰島率先開發了「物質使用的初級預防模式」(The Icelandic Model for Primary Prevention of Substance Use, IPM)，大大改善該國青少年酗酒及吸食大麻的嚴重情形。根據青少年實務工作者發現，國內青少年的吸毒人口，是以吸食第三級、第四級毒品者，占大多數；而目前我國反毒策略主要以施用第一級、第二級毒品者的戒毒處置為主要目標，明顯忽略青少年的現況。因此，政府應亟需回應以預防替代處遇，重視與推展青少年休閒與體育活動，此不僅可呼應「聯合國預防少年犯罪準則」(1990)(簡稱「利雅得準則」)(united nations guidelines for the prevention of juvenile delinquency)(riyadh guidelines)第32點~37點的規定，而且也符合國內青少年戒毒之實際需求，力謀關懷、輔導、協助的介入；

而非僅醫療模式的介入。

三、結論與建議

- (一)建請政府落實《公約》第 31 條應將兒童休息和休閒、從事遊戲和娛樂活動的權利，放在高度優先地位，並應增加社年福利的預算。
- (二)對於青少年休閒活動與青少年毒品初級預防教育，政府應列在高度優先地位，並有足夠預算及其他資源，以辦理有關之服務(參考「利雅得準則」第 45 點)。
- (三)冰島的 IPM 模式-倡導青少年的正當休閒活動與運動、課後照顧、父母關懷社區少年、深宵輔導，讓青少年平時無聊時有地方可去，足堪國內參採。
- (四)政府宜建立偏差行為與犯罪熱點的地理資訊系統 (Geographic Information System,簡稱 GIS)，以掌握青少年的毒品使用情況。
- (五)應運用少年次文化的特性，培養少年自立生活能力、發現自我能力、培養其網絡才能；以及提供空間讓少年能有發表多元才能的場所。

¹ 衛生福利部(2021)。兒少預算占政府總預算比率暨各分類占比。
<https://crc.sfaa.gov.tw/Statistics/Detail/1>

7.2 少年保護事件持續收容應有最高期間限制(§37、§40)

結論性意見#94、#96；第二次國家報告#359~#361

~中華民國觀護協會~

一、現況分析

收容(detention)是剝奪少年自由的一種手段，這種處置應作為特殊情況的最後一種手段；如當兒童危及自身或他人，則應適用兒童保護措施。依據「聯合國預防少年犯罪準則」(簡稱「利雅得準則」)第86點規定，法院宜減少拘留措施的使用，如因特殊狀況需要使用，則應盡可能縮短收容期間。我國《少年事件處理法》(以下簡稱《少事法》)第26條之2規定，少年觀護所收容少年之期間，調查或審理中均不得逾二月、延長收容期間不得逾一月，以一次為限。然而，上述收容期間，並未考量到一、二審之實際運作，譬如：不服該裁定，提出抗告，如遇有接續收容的情事，將導致全部收容期間過久的弊病。此將有害維護兒少之最佳利益的原則。

以某甲為例，少年某甲曾有二犯竊盜事件之前案紀錄，故於三犯竊盜事件被移送時，法官乃諭知收容。該案歷經於調查期間裁定收容二個月，延長一個月；接著，審理期間又裁定收容二個月，又延長一個月。其後，本案移送由二審承辦，二審法官於調查期間收容二個月，延長一個月。最後二審以因部分疑點沒交代清楚，而裁定駁回一審。

承辦駁回事件的一審承辦法官，於承辦後因斟酌少年仍有收容之必要，又於調查期間再裁定收容。此案對少年而言，至此歷經一、二審接續收容，其收容期間已不止9個月之久。反觀《少事法》第55條第1項、第56條第1項規定，對於保護管束之執行已逾六月，著有成效；執行感化教育已逾六月，認為繼續執行之必要者，均得聲請少年法院免除其執行。無可諱言，少年或法定代理人抗告的結果，反而被法院冗長地收容。而此全部收容期間，算起來反而比保護處分實際執行為長，而且收容期間越長，少年返回學校就學的可能性越低。

二、對國家報告之評論

對於觸法兒少，在審理階段，少年法院得責付或命收容於少年觀護所；而責付期間，少年法院又得交付少年調查官為適當之輔導(急速輔導)(少§26)。另在審理階段，少年法院得以裁定將少年交付少年調查官為六月以內期間之觀察適

當(交付輔導)(少§44)。可見，依法法官可以命為收容之處置，亦可選擇責付之處置。然而，在國家報告中，對於收容實務中所產生的延長或連續收容期間、收容事由之妥適性，有所忽視。

三、結論與建議

(一)關於少年司法系統中的兒童權利問題於《公約》(§37)以及「聯合國少年司法最低限度標準規則」都相當重視。故建議我國政府以某甲事例為例，檢討現行的收容規定，從而訂定收容最高期限以及不訴諸收容之其他替代性處置，以落實維護兒少之最佳利益。

(二)日本對於由家庭裁判所移送到少年鑑別所的非行少年，收容期限原則上在2週內，最多不超過4週，實可作為我國未來修法之參考。

7.3 少觀所應具有觀護與鑑別功能(§40)

結論性意見#94、#96；第二次國家報告#16、#32(b)、#353~#354、#363

~中華民國觀護協會~

一、現況分析

根據1990年「聯合國保護被剝奪自由少年規則」(「哈瓦那規則」)(United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)(A/RES/45/113)第1-2點規定「……剝奪少年的自由應作為最後的一種處置手段，時間應盡可能短，並只限於特殊情況。制裁的期限應由司法當局確定，同時不排除今後早日釋放的可能性。」可見，對被收容少年而言，少年觀護所(以下簡稱「少觀所」)不是少年他(她)本身的永遠的家；但少觀所卻是能讓少年在初嚐失去自由的滋味時，能自我反思是否要中止犯罪的一個很重要的轉折點。

2019年《少年事件處理法》(以下簡稱《少事法》)修法時，特別有參酌日本少年鑑別所的鑑別功能，乃將條文修正賦予少觀所應具有個案身心評估及行為觀察，並提出鑑別報告的功能。2020年「少年法院與相關機關處理少年事件聯繫辦法」第28條第1項乃進一步規定：「少觀所應對被收容之少年進行身心評估及行為觀察，並提供鑑別報告，認有必要時，得請相關主管機關提供鑑別所需之精神醫療等資源，亦得召開資源聯繫會議，……。」

可見，少觀所未來除了仍需具有收容的功能之外，如何提升個案的鑑別功能，責無旁貸。

二、對國家報告之評論

結論性意見對少觀所評價雖好，但少觀所在國家報告中所揭露的訊息不足。

日本少年鑑別所是專門收容該國違法少年的機構，其主要職能是對違法少年進行專門鑑別和執行觀護監督措施。該所首先運用醫學、心理學、教育學、社會學以及其他專門知識，對少年進行生理、心理特質的鑑別，以提供調查、審理、觀護的實務上需要。其次，該所除接受該國少年院(相當國內的「少年輔育院」)、保護觀察所等法務省所屬機關委託的鑑別工作之外，亦接受一般家庭和學校委託的鑑別工作，並給予適當的建議。

反觀，最近《少事法》能在修法時，修正少觀所的專業任務，誠屬基於少年的最佳利益。因此，少觀所如何早日籌劃好《少事法》所賦予的法定任務，備受

關切。

三、結論與建議

- (一)少年法院於必要時，對於少年得以裁定責付與收容之處置。其中，收容部分，依《少事法》第 26 條第 1 項、「少觀所設置及實施通則」第 3 條等規定，均可確認少觀所應透過身體檢查、會談、觀察、心理測驗等身心評估及臨床診斷，以提供爾後審理及處遇的依據。
- (二)少觀所應妥善辦理少年的分類和收容。根據「哈瓦那規則」第 27 點規定：
「少年入所後，應盡快找專人安排談話，撰寫一份有關其心理及社會狀況的報告，說明與該少年所需管教方案的特定類型和等級有關的任何因素。此報告應連同該少年入所時對其進行體格檢查的醫師報告一起送交所長，以便在所內為該少年確定最適宜的收容方式及其所需和擬採用的特定類型和等級的管教方案。」
- (三)少觀所應使少年享有教育、休息及休閒權利，並應加強少年的基本義務教育、休閒教育以及每天有適當時間的自由活動。
- (四)未來少觀所仍應注意《公約》第 37 條、「哈瓦那規則」之相關規定，以及做好收容、鑑別與保護的專業功能才是其最核心的事情。尤其如何在監獄人滿為患之下，基於兒童最佳利益，如何擴展且單獨收容少年的收容場所，應是長期努力的目標。

7.4 落實少年調查官、保護官分流制度(§3、§36、§40)

第二次國家報告#348

~中華民國觀護協會~

一、現況分析

少年調查保護制度（或稱「少年觀護制度」）係兒童司法系統的一環，其制度之良窳，實攸關社區犯罪矯治處遇之成效與否。1997年我國為使原有之觀護人進一步專業分業，乃將《少年事件處理法》（以下簡稱《少事法》）第 9 條加以修訂，並明文規定少年調查官（簡稱「少調官」）負責審前調查、少年保護官（簡稱「少保官」）則執行少年保護處分。

根據「北京規則」第22.1點的說明表示，「……對於社會工作人員和觀護人來說，受過在職專業教育應為最低條件，專業資格是確保公正有效地執行少年司法的一個重要因素。」因此，在兒童司法系統中，如何尊重專業人員的專業分工、實施專業訓練，進而維持著健全的組織以及久任的專業的人員，誠屬健全少年調查保護制度的核心議題。

二、對國家報告之評論

「少年調查保護制度」為兒童司法系統的重要一環，而我國則歷經審檢分隸、觀護一元化、觀護工作得三員相互兼理等多次政策更迭的衝擊，乃衍生諸多不確定的制度存在，爭論不已。然而國家報告卻未有著墨於未來將如何解決專業人員養成與運用的議題，此勢必深深影響兒少應有的司法人權以及其所受司法照料是否符合專業水準的質疑。

三、結論與建議

在司法體系中，少調官與少保官都是維護兒童最佳利益的重要他人，但他們卻是司法組織內的相對弱勢族群。因此，司法當局應克服困難，積極支持此專業制度的發展。

以下，謹針對政府如何健全少年調查保護制度，提出以下建議：

- (一)明確規劃少調官、少保官各別應有的專業工作準則，以及研擬以少年為本位的處遇措施。
- (二)保障少調官、少保官之健全人事制度及施以長期專業培訓，俾能有效履行其職務。

- (三)避免制度內的差別待遇、並寬籌少年調查保護經費，才是維護少年最佳利益的保證。
- (四)少調官、少保官執行職務因涉及少年權益與人身自由的議題，因而少年保護處分的執行，事關少年權益，自應比照《保安處分執行法》的立法例，訂定專屬的法律加以規範。反觀司法當局目前以「少年法院與相關機關處理少年事件聯繫辦法」作為權宜之計，似欠允適。

7.5 少輔會應強化少年偏差行為預防及輔導體系的完整

結論性意見#96、#97；第二次國家報告#340、#342~#344

~中華民國觀護協會~

一、現況分析

2019年《少年事件處理法》（以下簡稱《少事法》）第18條修正通過，賦予少年輔導委員會負責處理少年曝險行為。其後，「少年法院與相關行政機關處理少年事件聯繫辦法」（2020）、「少年偏差行為之輔導及預防辦法」（2021）、「少年輔導委員會設置及輔導實施辦法草案」（2021），已陸續發布或預告中。

《少事法》第18條係「少年輔導委員會設置及輔導實施辦法草案」（簡稱「實施辦法草案」）的法源。根據該條第7項規定：「直轄市、縣（市）政府少年輔導委員會應由具備社會工作、心理、教育、家庭教育或其他相關專業之人員，辦理第二項至第六項之事務；少年輔導委員會之設置、輔導方式、辦理事務、評估及請求少年法院處理等事項之辦法，由行政院會同司法院定之」。可見，少年輔導委員會的設置，除了應肩負少年及兒童偏差行為輔導所事涉少輔會、社會局（處）、教育局（處）之間的督導協調執行事項之外，依據《少事法》及「少年偏差行為之輔導及預防辦法」規定，主要是肩負審前轉向以及少年偏差行為之輔導及預防事宜。

然而，該「實施辦法草案」第2條、第5條有關少輔會編制與組織，卻偏向將少輔會的重心放在具有少年及兒童偏差行為之諮詢、聯繫性質的跨機關專業團隊上。相對地，忽略強化少輔會內部組織在少年偏差行為預防及輔導運作上。類此規定，從表面上來看，似乎人力濟濟，且深獲各方的參與與協助；但從組織的運作來說，實窄化專業組織的領導統御與專業人員之專業的發揮空間。很顯然地說，高層均為兼職無暇關注實務需求，遑論專業領導，實務人員有責無權，下情又無法上達。尤其專業人員的升遷之路，被上位兼職者所佔據，升遷之路受阻，專業能力亦顯然難以伸展，勢將無法達成功效。如此之組織規劃，實無法留住專業人才，將大大降低審前轉向的預期功能。

二、對國家報告之評論

國家報告第340點雖然針對12歲以下兒童各類偏差行為，教育與社政單位對於輔導機制已有所說明。但對於12歲以上18歲未滿之曝險少年、偏差少年的輔

導，除處理對象、接獲個案之轉介原則，業經「少年偏差行為預防及輔導辦法」第 6 條規定確立之外，有關人員招募、專業講習、如何受案（立案）、如何及時處理暴力事件、吸食毒品事件、如何處理緊急安置、個案處理流程如何、如何進行訪視與調查、如何進行接案評估、如何提出輔導服務計畫、如何進行相關犯罪預防及輔導策略，均仍付之闕如。

三、結論與建議

（一）「實施辦法草案」第 2 條規定：「直轄市、縣（市）政府應整合所屬警政、教育、衛生、社政、民政、戶政、勞工、財政、毒品危害防制等機關（單位）業務及人力，設置少年輔導委員會（以下簡稱少輔會），並統合金融管理、移民及其他相關資源，辦理下列事項：……」此規定僅偏重規定少年輔導委員會的設置，應肩負少年及兒童偏差行為之輔導事項所事涉少輔會、社會局（處）、教育局（處）之間的督導協調執行事項。但對於《少事法》及「少年偏差行為之輔導及預防辦法」所規定，主要是要肩負審前轉向以及少年偏差行為之輔導及預防事宜，反而被有意地忽略，似違背《少事法》第 18 條第 7 項的規定，自應及時修正。

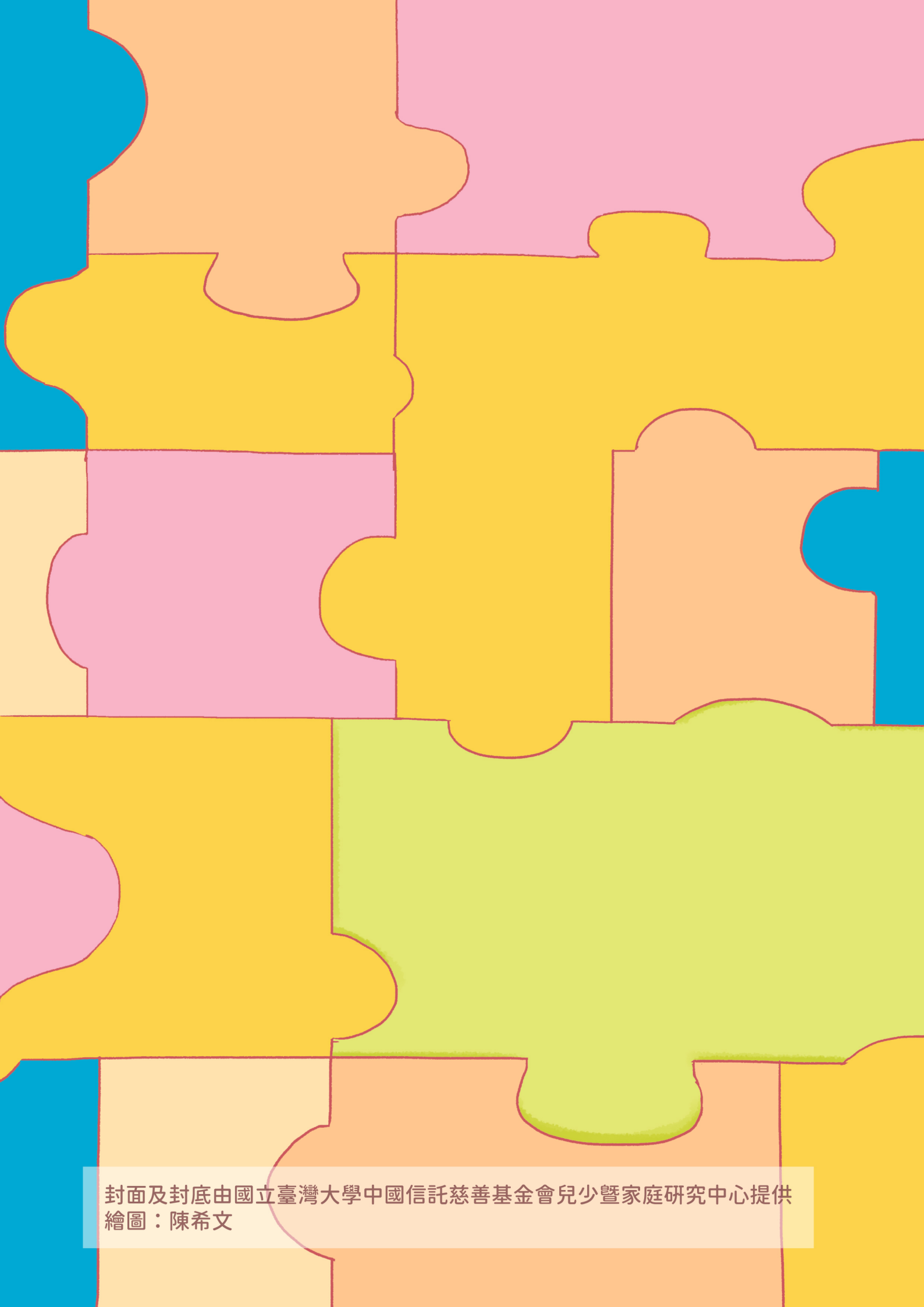
（二）少輔會在實務運作的規劃與建置必須及早完成

對於諸如如何通知少年其有關曝險行為、偏差行為、調查與評估、處遇的決定、少年修復式司法的引進、多元機構（a multi-agency team）的整合團隊、個案管理、預防及輔導、諮詢與服務、專業角色的定位、犯罪預防的功能，如何與警察機關的協同合作、如何轉介、如何運用相關資源與福利服務等事宜，均應即時趕辦規劃與建置。

他山之石，可以攻錯，國外立法例，諸如：英國英格蘭和威爾士的少年犯罪處遇團隊(youth offending team, YOT)、日本的青少年指導中心、瑞典的少年犯特別調查中心、澳洲新南威爾斯州青年司法部的青年司法社區辦公室的立法例，均可作為我國規劃未來少輔會體制之參考。

（三）未來少輔會應積極規劃曝險少年服務，並與警察經常保持聯繫與合作

如澳洲警察局內設置專業青年警官（Specialist Youth Officers）提供警察、少年和家長相關建議，以及對少年問題作出決定並核實少年指控，可做為參考。因為，警察是未來少輔會、學校、社會局、社區減害及預防青少年犯罪、暴力和反社會行為的重要夥伴，迥無疑義。



封面及封底由國立臺灣大學中國信託慈善基金會兒少暨家庭研究中心提供
繪圖：陳希文