

中華兒童暨家庭守護者協會

THE GUARDIAN - NATIONAL ASSOCIATION FOR CHILDREN AND FAMILY

兒童權利公約問題清單 之民間平行回覆

報告日期 2022年9月26日

撰寫單位 GNACF



中華兒童暨家庭守護者協會

兒童權利公約問題清單 之民間平行回覆

2022年9月26日

提交報告（公開）

中華兒童暨家庭守護者協會

The Guardian - National Association for Children and Family (GNACF)

網址：<https://www.gnacf.org.tw/>

信箱：walker@gnacf.org.tw

聯絡人：

周明湧 Ming-yung Chou louis@gnacf.org.tw

鄭偉銘 Wei-Ming Cheng mark@gnacf.org.tw

參與成員

Member

召集人 Convener

周明湧 Ming-Yung Chou

總編輯 Editor-in-chief

鄭偉銘 Wei-Ming Cheng

共同編輯 Associated Editor

周明湧 Ming-Yung Chou、陳靖德 Jing-De Chen

文本翻譯 Text Translator

李筱雯 Tricia Lee

封面製作 Cover making

鄭偉銘 Wei-Ming Cheng

出版單位 Publishing Unit

中華兒童暨家庭守護者協會

The Guardian - National Association for Children and Family

目錄

回應1.6	國家人權委員會促進侵犯兒權之限制	1
回應3.5	兒少代表於遴選與參與機制不友善、政策影響力有限	2
回應5.1	虐待及疏忽缺乏研究及問題分析、實務社工的服務量能不足	5
回應5.4	組織保護機制與缺乏吹哨者條款將造成性侵害事件增加	6
回應6.3	安置選項執行限制及機構化的團體家庭	7
回應6.5	公營與公辦民營兒少安置機構評鑑甲等以上比率高、地方政府協助 私立機構輔導成效與責任不對等	8
回應9.9	「加害人在家、被害人關起來（被安置）」的奇特現象	10

圖表目錄

表1.1	中央與地方兒少代表遴選機制比較	4
圖1-2	公立、公辦民營與私立機構評鑑成績優甲等比例	9

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
1.6	Para. 26. Please provide information on the effectiveness of the National Human Rights Commission in overall promotion of the rights of the child and in addressing cases of violation of the rights of the child, in light of the basic requirements for a visible, child friendly, accessible, and well budgeted child rights.	第26 點。請說明國家人權委員會在全面促進兒少權利及處理侵犯兒少權利案件的有效性，且符合兒童權利強調可讓兒少看見、友善兒少、具可近性及充足預算的基本要求。

回應1.6 國家人權委員會促進侵犯兒權之限制

1. 2021年，執政黨提出修憲案準備廢除監察院的體制，將讓國家人權委員會將喪失其獨立性，且權責有高度不確定性，導致委員會在全面促進及處理兒少案件時，相關執行有效性、合法性、預算等皆處處受限，主要彰顯在幾個方面：
 - a. 2020年5月，監察院規劃提出「國家人權委員會職權行使法」專法，讓人權的促進與調查具有合法性，但被認為是過度擴張調查權力而被擱置，導致現有人權調查行使依法無據。
 - b. 2020年8月國家人權委員會成立，但直至6月份人員員額都尚未被行政部門核可。
 - c. 2020年9月，監察院轉為提出「監察院國家人權委員會職權行使法」，規劃在監察法中訂定專章，被民間NGO團體反對此為降低委員會位階，將損及國家人權委員會的獨立權，但並未被採納。
 - d. 2022年，立法院於初次審查該法案時，部分立法委員以國家人權委員會為監察院下轄單位為名，限縮委員會之職權與調查範圍，僅能如就有監察系統糾舉公部門與公法人的權責，拒絕予以調查私法人侵害人權之合法權力。如以此脈絡，我國在私法人領域將沒有獨立兒童監察單位。

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
3.5	Paras. 73 and 80 Please provide further details as to how the participation in local government and in the curriculum review is working? Please include details about how children are selected to participate and what steps are taken to ensure that the groups are as representative as possible. Please provide examples of how participation is monitored and what impact, if any, children had on policy and practice.	第 73 點及第 80 點。請進一步說明兒少參與地方政府公共事務與學校課綱審議之方式。包括如何遴選兒少，以及採取哪些步驟盡可能地確保參與的兒少具代表性。請舉例說明，如何監督參與情形以及兒少對政策與實務之影響力。

回應3.5 兒少代表於遴選與參與機制不友善、政策影響力有限

2. 有關兒少代表的遴選與參加機制，部分規範對於兒少參與並不友善，並且影響其代表性，有六點觀察如下（見下表1-1）：
 - a. **資格具有年齡限制**：中央主管機關的遴選，明訂18歲以下並曾參與過地方兒少代表者皆有資格；但在22個地方縣市的兒少代表的遴選中，21個縣市都以年齡下限做資格的劃分，僅臺北市不限制年齡下限，且實際上錄取7歲兒童做為第八屆兒少代表。
 - b. **特殊兒童並未有保障措施**：有12個縣市無給予特殊兒童加分或任何保障名額，無法保證有多元代表性，如在原住民比例較高的宜蘭縣，2021-2023年間未曾有任何原住民身份的兒少代表。
 - c. **遴選委員會缺乏兒少參與**：在遴選機制中，有10個縣市未安排曾任代表的兒少擔任遴選委員，全委員會均為成人組成。
 - d. **政府會議時間未考量到兒少代表可參與的時間**：多數地方政府決定會議時間，不會詢問兒少代表或主動避開段考週，導致經常無法參與會議。目前，僅有臺中市明定政府會議需考量兒少代表的時間，以利兒少的出席。
 - e. **政府將兒少代表視為實習生或志工**：僅7個縣市，將兒少代表視為與專家學者同等角色的外部委員平等對待，並依據任期給予聘書。多數地方政府僅將兒少

代表當作實習生或志工，如要任期屆滿且符合考核條件者方給予「證書」，否則將失去「資格」。

- f. **未尊重兒少代表的特殊限制：**如彰化縣—「兒少代表定位為政府規劃兒童及少年政策時之意見收集及表達學習性質」；南投縣—「未經授權，兒少諮詢代表不得以個人名義代表南投縣政府兒少諮詢會對外發言。」；臺東縣—「兒少代表應維護本府及兒少代表聲譽」等。

3. 在政策和實務的影響力上，現有監督與施行措施無法證明兒少提案的影響力，如以2019-2021年地方兒少代表提案為例，全國22縣市兒少代表於3年間的會議中，共提有104個提案，意味著每年雖有2-4次的會議參與，但兒少代表每年平均僅有1.58件提案，一次會議平均少於一件提案。提案率極低的現象，表示各級政府並未意識到現行做法對兒少不友善，造成兒少代表在會議中理解議題、表達意見、提案等等各方面都遇到嚴重的困難。再者，目前也未見兒少代表提案的通過率或通過提案數，更缺乏追蹤案件是否落實的機制，無法證明兒少對於政策與實務具有影響力

代表類型	主責單位	基本資訊				特殊兒少保障設施		兒少友善機制說明			參與憑證說明	
		年齡下限	年齡上限	任期	人數	保障名額	優先(加分)	遴選委員會有兒少代表	兒少代表可被推舉為正式兒少委員	明定政府會議時間考量兒少代表可參與之時間	任期開始前予以聘書	任期屆滿符合條件者給予證書
中央	衛福部	0	<18	2y	66	No	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes
地方	新北市	11	<18	1y	20-30	No	No	No	4-6	No	No	Yes
	臺北市	0	<18	2y	15-21	No	Yes	No	6	No	Yes	No
	桃園市	12	<18	2y	15-25	No	Yes	No	Yes	No	No	Yes
	臺中市	11	<18	2y	15-21	No	Yes	Yes	2-4	Yes	No	No
	臺南市	12	<18	2y	30	No	Yes	Yes	3-5	No	No	Yes
	高雄市	12	≤18	2y	40	No	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes
	宜蘭縣	11	<18	2y	8-12	No	No	No	Yes	No	No	Yes
	新竹縣	11	<18	2y	5-8	No	No	No	2	No	No	Yes
	苗栗縣	12	<18	2y	12-15	>1/3	No	Yes	No	No	No	Yes
	彰化縣	11	<18	2y	15-20	5	No	No	2	No	No	No
	南投縣	10	≤20	2y	25	No	No	No	2-4	No	Yes	No
	雲林縣	12	<18	2y	7-15	No	No	No	1-2	No	No	Yes
	嘉義縣	12	≤20	2y	15-20	No	No	Yes	3	No	Yes	Yes
	屏東縣	12	<18	2y	10-15	1-3	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes
	臺東縣	12	<18	2y	10-15	No	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes
	花蓮縣	11	<18	2y	10	No	No	Yes	Yes	No	No	No
	澎湖縣	12	<18	2y	9-15	No	No	Yes	Yes	No	Yes	No
	基隆市	12	<18	2y	10-30	No	No	Yes	Yes	No	No	Yes
	新竹市	12	<18	1y	15-20	No	No	Yes	3	No	Yes	No
嘉義市	12	<18	2y	30	No	No	No	3	No	No	No	
金門縣	12	<18	1y	15	-	-	-	2-3	-	-	-	
連江縣	12	<18	-	7-12	No	Yes	No	Yes	No	No	Yes	

表1.1：中央與地方兒少代表遴選機制比較

資料來源：中央、各縣市政府兒少代表遴選辦法、兒權會設置辦法等，自行整理。

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
5.1	<p>Para. 110 Please provide more information on legal definitions of the abuse and neglect, as well as information on the contents of the trainings on prevention and treatment of victims of abuse and neglect. Also, please provide more information on research and analysis (other than statistical data) that point to the root causes of abuse and neglect and solutions to incidents of abuse and neglect within families of young children, children with disabilities, and children of minority groups. Please explain effects of the Strengthening Social Safety Network Program, highlighting areas of progress as well as factors and difficulties that hamper its realization.</p>	<p>第 110 點。請補充說明虐待及疏忽的法律定義，以及兒少虐待、疏忽預防與處遇的訓練內容。並說明是否有針對造成虐待及疏忽的根本原因進行相關研究及分析（非統計資料），以及如何解決幼兒、身心障礙兒少、少數族群兒少遭受家內虐待與疏忽的問題。請說明強化社會安全網計畫之成效、重要進展，以及妨礙其實現之因素與困難。</p>

回應5.1 虐待及疏忽缺乏研究及問題分析、實務社工的服務量能不足

4. 臺灣的兒少保護專線自2001年啟動後，迄今已20年，但由於國家多以兒童中心的保護思維工作，家庭或照顧者經常被視為施虐者或不利於兒童發展的環境，對改善家庭的資源與精力投注有限，這部分由政府至今仍未有造成虐待及疏忽根本原因的正式研究分析可見一般。
5. 有關政府增加社工員額以提供服務的狀況，雖然人數看似逐年增長，但與實際缺額相比仍遠遠不足，且政府或公辦民營部門的社工工作量大，除個案量普遍在25-30個家庭外，還有其他的關懷案件20-40案不等，加上民意代表交辦的緊急案件，或是被要求支援非專業的其他工作（例如燈會、花季、疫情、選舉等），導致已開案的兒童與家庭也無法接受到充分的協助，社工員已竭盡所能滿足每案每月的兩通電話和一次訪視的基本要求。

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
5.4	Para. 126 (Attachment 5-23) Please provide your views on the increase of cases of sexual abuse of children in schools and in placement institutions despite the activities taken by Taiwan in the recent years. In addition, please elaborate on the information that the numbers might even be higher since victims tend to endure sexual violence “silently” and schools and institutions often “refuse or resist investigations.”	第 126 點 (附件 5-23)。 雖然政府近幾年來已有所作為，但兒少在校園及安置機構發生的性侵害案件數仍有增加，政府的看法為何？ 此外，因為受害人傾向以「沉默」的態度忍受性暴力，且學校及機構經常會「拒絕或抗拒調查」，所以可能會有許多黑數，對此，請詳加說明。

回應5.4 組織保護機制與缺乏吹哨者條款將造成性侵害事件增加

6. 被害人傾向以「沉默」的態度忍受性暴力，通常是因加害人較被害者有社會影響力，尤其在學校中，若被害人選擇透過正常管道向師長投訴，校方多以「影響聲譽」或調查程序繁瑣而拖延調查時效，更甚者礙於加害方之家庭勢力而不敢得罪，多以「息事寧人」的方式處理，導致加害方更加肆意妄為的夥同其同儕對被害者施以精神或言語等霸凌，最後導致多數被害人逐漸傾向「不得不」以沈默態度忍受性暴力，此為造成黑數的成因之一；其次，政府對於勇於糾舉學校、機構性侵害案件的吹哨人無保護條款，且對於願意主動處理組織內性侵害案件的學校與機構主管只有處罰沒有免責鼓勵，反而成為未來評鑑時的汙點，造成大事化小、小事化無與事不關己的文化。

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
6.3	<p>Para. 159 Understanding that the 2019 Act has, inter alia, established an order in which placement options are to be considered - from kinship, through foster care to residential care - please indicate if decision-makers are provided with clear criteria when asked to assess which option to propose. Please also clarify the nature and role of “group home services” which appear to be the final option to be considered if foster care and ordinary residential care are eliminated (§ 162).</p>	<p>第159點。瞭解2019年修訂《兒童及少年福利與權益保障法》，確立了應考量的安置優先順序，從親屬安置、寄養家庭至住宿式照顧(安置機構)，請說明決策者在評估安置選項時，是否有明確的基準可供參循。並請釐清，倘去除寄養或一般機構照顧的選項，「團體家庭」顯然成為最後選擇時，其性質及角色為何?(第162點)。</p>

回應6.3 安置選項執行限制及機構化的團體家庭

7. 安置優先順序最早源自1970年的「中華民國兒童少年發展綱要」，明訂親屬家庭、寄養家庭與安置機構的安置順序。然而，因受限於寄養家庭的承接能量有限，與親屬家庭的支持未完善，導致兒少經常無法找到適合的親屬與寄養家庭，才會形成以機構照顧為主的安置體系。換句話說，親屬家庭與寄養家庭資源與體制的發展與支持不足，才是導致兒少安置無法依安置順序進行的主要原因。

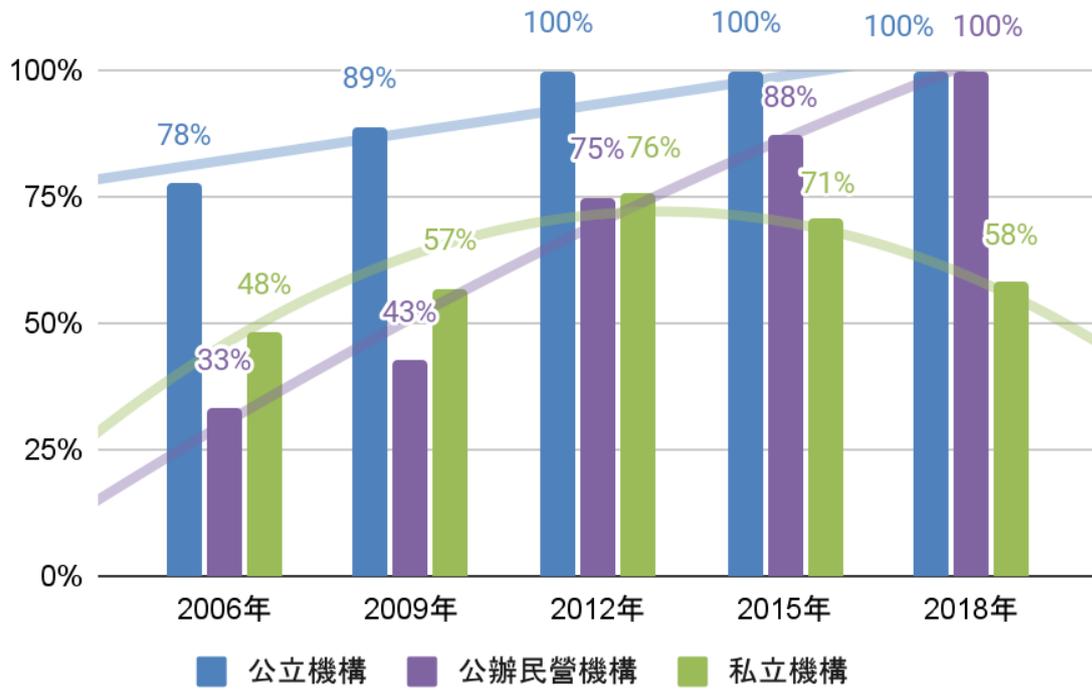
8. 團體家庭並非最後選擇，且因為床位數極少，僅算是可考慮的選項。目前的團體家庭雖以家庭(Family)為名，但實際上為小型社區住宿型機構，政府對此補助的人力與經費明顯不足，導致照顧者缺乏必須的訓練及支持資源，且團體家庭工作者流動率高於機構工作者，加上照顧者需依據勞動基準法規定採行輪班制，兒童面對每天頻繁轉換的照顧者，彼此的關係不容易維繫。現運作的團體家庭主要採用過時的法律與制度設計，導致它仍保留「機構化」的照顧模式，而非具有家庭關係要素的「家庭式照顧」，與替代性兒童照顧導則所述的「去機構化」相去甚遠。

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
6.5	Para. 163 Please indicate the proportion of State and non-State residential facilities inspected that have received an “A” grade and the number of such facilities whose closure has been ordered after failing to respond adequately to guidance measures for those assessed as “C” or “D” grades.	第163點。請說明公立及私立兒少安置及教養機構評鑑甲等以上的比率，以及評鑑結果為丙等及丁等的機構，輔導改善未果時被命其停辦的數量。

回應6.5 公營與公辦民營兒少安置機構評鑑甲等以上比率高、地方政府協助私立機構輔導成效與責任不對等

9. 觀察2006-2018年共五次安置機構評鑑結果（見下圖1-2），公立機構優甲等比例從2012年起100%優甲等，公辦民營機構至2018年也達100%優甲等，皆呈現上升趨勢；但私立機構自2012年起優甲等比例從最高的76%，降至2018年的58%，可見公立(公辦)機構與私立機構間於優甲等比例有明顯差異。私立機構的變化可反映相關建築、勞動與兒童法規的規範化、評鑑機制漸趨嚴格，與重大事件導致評鑑成績的下降，但卻未見對於公立或公辦民營機構有類似影響。
10. 依據兒童及少年福利與權益保障法規定，地方政府有提升在地公私立兒少安置機構服務品質的責任，但對於承辦機關與人員卻沒有相對應的獎懲，其輔導成效與責任不對等。特別是近十年私立機構評鑑成績的整體下降，例如有機構從甲等下降至丙等，負責監督輔導的地方政府與承辦人員難辭其咎，卻無相對應的社福考核指標與人事懲戒規範。故建議地方政府社福考核、承辦人員與相關科室的考績，應與轄區內兒少機構評鑑成績有相對應指標，才更能促成地方政府致力於機構服務品質的改善並提供資源，並且提升安置兒少權益。

圖1-2 公立、公辦民營與私立機構評鑑成績優甲等比例



資料來源：歷年兒少安置機構評鑑報告，自行整理。

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
9.9	If the child is a victim of sexual abuse in the family, is it then possible to remove the alleged perpetrator from the family home instead of placing the child outside of the family home?	如果兒少是家內性侵害事件的受害者，是否可以命加害嫌疑人遷出兒少住家，而非將孩子帶離家外安置？

回應9.9 「加害人在家、被害人關起來（被安置）」的奇特現象

11. 我國法規檢視並未落實，在現行中華民國法律中，依然帶有法不入家門，或兒少是父母／監護人財產的觀點。因此，當家內性侵害事件加害嫌疑人为兒少監護人，或是案家主要經濟來源時，現行法規不但無法將其遷出兒少住家，也無法強制其提供兒少適當的生活支持經費，即使家中有其他成人可以照顧兒少，現行處置均以移出受害者（兒童少年）為實際做法，形成加害人在家、被害人關起來（被安置）的奇特現象。