

兒童權利公約第二次國家報告國際審查結論性意見

第二階段審查會議－內政部主辦點次會議紀錄

時間：112年8月21日（星期一）下午2時30分

地點：臺鐵大樓第1會議室

主持人：內政部吳常務次長堂安

紀錄：李蕙芬

出席（列）席人員：如後附簽到表

壹、主席致詞：略

貳、業務單位報告：略

參、討論事項：

案由：有關「CRC第二次國家報告國際審查結論性意見行動回應表」第30點、第59點及第61點之第2稿內容，提請討論。

決議：

- 一、請各點次權責單位（機關）依行政院人權及轉型正義處書面意見，並參酌與會委員、監察院國家人權委員會、民間團體意見修正行動回應表（含背景/問題分析、行動、關鍵績效指標、時程、管考建議及備註），於112年9月18日（星期一）前免備文以電子郵件回傳至本部秘書室（moi1489@moi.gov.tw）彙辦。
- 二、有關各位代表所提意見，請各點次權責單位（機關）務必審慎研議，作為後續業務精進之參考。

肆、與會人員發言摘要如附件

伍、臨時動議：無

陸、散會。（下午4時3分）

附件、與會人員發言摘要

一、第 30 點

(一) 監察院國家人權委員會：

請於「背景/問題分析」補充「社會團體法」草案立法進程。

(二) 內政部合作及人民團體司籌備處：

依據現行「人民團體法」規定，申請人民團體須由發起人檢具相關資料，向主管機關申請許可，發起人依法規定必須為成年，且符合相關消極資格。由於集會結社是憲法保障自由，各界一直期待人民團體的申請、籌組跟立案應該要更低度管制，因此我們為回應各界的聲音，在研訂「社會團體法」草案時，已將原本「人民團體法」第 8 條，即發起人須為成年人的規定予以刪除，草案整體方向由原來的許可制改為登記制，朝向更開放、更低度的管制。因此，「社會團體法」草案針對籌組的程序、發起人及會員資格等，都沒有額外的限制，理監事是否具有行為能力也取消相關規範，完全由團體在章程中自由決定，充分尊重團體自治，確保兒少結社的自由與權利。目前「社會團體法」草案已於 106 年 5 月 26 日由行政院函送立法院審議，但因為立法院屆期不續審，所以未通過立法，後來在 119 年 1 月 17 日重新陳報行政院審查，內政部將會積極配合行政院跟立法院的立法進度，希望能夠在 113 年底完成相關的立法程序，確保兒少未來能夠真正具有結社自由的權利。

(三) 劉融諭委員：

如果 1 個組織裡面全部都是未成年，其責任能力可能是一個顧慮，所以要不要把學生跟兒少團體，再拉出來訂定專章，因為可能會有其他法律上的相對責任需要被考量，因為我們自己身為兒少代表，當然會希望兒少會有集會跟結社的自由，但是也會考慮到我們到底要背負怎麼樣的法律責任，建議再予說明。

(四) 內政部合作及人民團體司籌備處：

由於兒少結社的負責人或是理監事如果是未成年人，仍然可能有對外簽約、設會籍或是去法院辦登記等法律行為，上個會期立

法院進行朝野協商版本，曾經針對負責人如果是未成年的話，可能需要有法定代理人的同意，以符合現行「民法」相關規定，不過最後並沒有通過，未來我們也會納入修法繼續研議討論。

(五) 社團法人臺灣青年民主協會：

建議內政部可以參考國外針對未成年人作為法人代表的經驗，我們如果進一步思考，未成年人作為法人代表，當下他做出來的決定到底是出自於其法定代理人的意念，還是出自於兒少的意念，如果是出自於法定代理人的意念，會不會跟兒童權利公約的精神有所違背。另外，依「集會遊行法」第10條規範，有下列情形之一者是不可以許可室外集會、遊行之負責人、其代理人，其中第一款就是未成年人。以兒童權利公約第2次國家報告國際審查當天為例，在會場門口有一群青少年自發性的組成場外記者會，那是由本會第一次透過不一樣的培力型模式，來培力青少年自發性的辦理這種集會，但是當下就發現有一個問題，就是未成年人其實在外面是進行一個很和平理性的集會，卻沒辦法讓他們做為集會遊行的負責人或是其他的幹部，而是需要透過其他人來做申請。依兒童權利公約第15條第2項規範，只要不影響國家安全、公共秩序，應該要盡全力去保障他們的權益。

(六) 劉融諭委員：

這邊做一個補充，兒童權利公約的條文是指兒少在任何參與的過程中，例如醫療自主，是可以依照年齡、有沒有自主能力，去判斷國家要賦予他多少權利，因為完全不設限，可能發生1個不健康的組織團體找7、8歲的小孩來背責任，所以建議年紀的限制可以思考15歲或12歲，並非完全開放。

(七) 內政部合作及人民團體司籌備處：

「社會團體法」草案開放的部分，原則上是在會員資格跟會務的部分，團體章程有成立宗旨的執行事項或是任務，則會回到目的事業主管機關或是相關的民法規範等，我們會把這個議題帶回去研議。

(八) 張雁翔委員：

首先肯定「社會團體法」草案立法方向，解除過多的管制是對的。

這個部分可能是主管機關想回到個別法規去處理，其實可以分成事實行為能力及法律行為能力來看，如果表達意見只是種事實行為，不會涉及法律行為，也就不生法定代理人情況，舉例來說未成年人不會因為他的行為能力比較低，所以他的侵權行為就不成立，因為侵權行為是個事實行為，不是一個法律行為，所以他的侵權行為，不會因此而沒有效，而是我們給予另外一種保護，這個問題如果先去分開思考清楚，可能就能解決。

二、第 59 點

(一) 社團法人中華民國身心障礙聯盟：

內政部在「背景/問題分析」說明「都市計畫法」的規劃過程中，兒少的意見可以自行提出或透過家長、教師代為表達，但在實務上徵求兒少意見的管道為何？如執行上有困難更應該要清楚敘明，例如居住在文教區的身心障礙兒少意見要如何表達，於都市計畫規劃階段有沒有可能請住在當地的兒少、特別是不處境的兒少，不只是參與會議，而是能夠直接表達意見、直接詢問他們生活在這裡，希望有什麼樣的設施、希望怎麼樣規劃，至少在下一次的國際審查會議之前，請內政部在兒少參與層面能有具體作為及進展。

(二) 內政部營建署：

1. 現行都市計畫的規劃階段已經有提供兒少提出意見的機會、程序，我們也在持續研擬通盤檢討辦法，後續會訂出標準，研議誰可以來參與、參與的時機等。
2. 簡單的說都市計畫有兩個層次，第 1 個是都市計畫土地使用的討論，例如公園要劃設在哪裡、這裡需要哪些廣場或是什麼樣的廣場，這是前段的規劃，兒少意見都能表達，第 2 個是這個公園要怎麼開闢、怎麼設計出入口、有無身障需求，這些是規劃完之後，要做開闢的階段，這一段的兒少意見怎麼進來，這是我們正在思考的議題。
3. 目前實務面，不論是都市計畫或是非都市土地的規劃，是沒有限制參與對象的，但是在沒有限制狀況下，兒少怎麼知道政府

要做這件事情，這也是後續要跟地方政府來研究，會需要一點時間跟地方政府溝通，因為都市計畫擬訂是地方政府的權責，所以我們中央政府訂規定，地方政府可不可以做、怎麼做、讓他們有辦法做下去，這是這一次提出來的行動計畫內容。

4. 第二階段是工程設計的階段，到底這個設計裡面有什麼樣的需求，要請各個機關表示意見，也會有兒少、老年人口的意見，對於這個公共設施的想像會有哪些需求，這也是未來可以再研議的方向。其實現行不是沒有規定，像衛生福利部已訂有一些兒童遊樂設施的安全管理規範，地方政府在開闢公共設施時，是按照這些規範來做設計，只是可能少了一些意見進來，所以中央有訂規範，可是這個規範是標準，關於這個地區特性的內容要另外再加意見進來，這就是要加強規範的內容。

(三) 社團法人中華民國身心障礙聯盟：

既然發現兒少到底要怎麼知道這件事情，建議你們要跟地方政府去溝通，行動及關鍵績效指標再補充跟地方政府溝通及加強宣傳徵求意見的管道等相關內容，讓這個地區的兒少能夠了解，然後讓他們的意見能夠進來，特別也要觸及身障兒少。

(四) 江瑜庭委員：

我是來自臺東的兒少代表，建議未來可以舉辦分區座談會之外，也要考量有些區域其實是地廣人稀，如臺東每個鄉鎮或村莊的住民都很少，學校是最可以聚集兒少的地方，也可以跟臺東縣社會處聯繫，以徵求兒少意見；另外也要注意兒少代表其實沒有辦法代表全體兒少的意見，因為兒少代表可能是有一定能力的人才會有辦法去當兒少代表，可以照顧自己學校的課業或者是父母支持，相對弱勢的人比較沒有辦法成為兒少代表，所以要去照顧到他們的聲音。

(五) 劉融諭委員：

剛剛有說明法規沒有去限制有意見的人，但實際上還是有要求兒少意見可能可以由家長或者是教師代為表達，建議把法規用語「得」改成「必要時」由家長或者是教師來代表，因為兒少表意權的重點是希望兒少的意見不要經由代理人去闡述，是我們要去

闡述說我們的需求是什麼、想要的東西是什麼，如果今天是以一個比較高規格的會議形式要求兒少去參加，這件事情本身就違反兒少權益，所以應該要想的是怎麼去聽取兒少的需求，必須得承認就是內政部對這件事情的處理上很有誠意，在中央部會裡面是非常有誠意的，感謝內政部的同仁來關心兒權這件事情。在實務面的經驗，包含地方或者是中央，中央兒少代表是經由試行機制產生的，當時就希望兒少的意見表達不需要太過專業化，而是我們可以好好去談需求是什麼，如果把它放到地方層面，可以跟學校、局處去進行一些合作；又像是在處理兒少遊戲權的時候，共融式公園除聽取了社區領導的老人們、成人們的意見以外，還可透過遊戲工作坊的方式來聽取兒少意見。所以中央到地方的政策層面，都可以聽取中央或地方兒少代表的意見或建議，所以兒少表意權這件事是不怕找不到人，只怕不願意找。

(六) 監察院國家人權委員會：

本會去年發布 CRC 第 2 次國家報告獨立評估意見，針對公園附設遊戲場調查，截至 110 年 1 月底止，全國只有一半的縣市在新設遊戲場開放兒少參與設計規劃會議或活動，因此本會去年已建議應該促進不同身心狀況的兒童，包含在座委員們提及的身心障礙兒少或是不利處境兒少，都應該讓他們可以在規劃、設計、制訂、執行和監督政策的所有過程，都能享有參與和決策的權利。所以本會建議「背景/問題分析」補充現行機制內容，並盤點中央及地方政府在城鄉發展政策及規劃過程中，有徵求兒少意見或是促進兒少參與情形；此外，在「關鍵績效指標」第 1 點部分，建議在完成這個指標之前，增列強化的相關配套措施，才能逐步且有效實質促進跟落實兒少參與城鄉發展政策及規劃過程。最後，建議指標採比較明確、具體化的呈現方式，如前面提到的調查報告中，只有一半縣市新設遊戲場時聽取兒少意見，未來或許訂為 60%。

(七) 中華兒童及青年協會籌備會：

以下提出幾點具體建議：

1. 「都市計畫法」訂有公開說明會，但是以往兒少是沒有找到方式跟資訊可以參加，所以建議可以行文到那個地區的學校及地

方政府社會局(處)的兒少中心。

2. 除公開的說明會外，建議地方政府舉辦數場或 1 場、至少 1 場兒少專場的說明會，具體方式可以是遊戲工作坊，地點選在該地區的學校或是兒少中心，辦完後就帶到旁邊的公園實際去體驗遊玩。
3. 地方政府的都市計畫審議委員會，並非每場都要兒少參與，因為專業性要求實在太高，而是至少希望審議委員會或是府內在討論有關文教、休閒這種直接跟兒少權益相關事務，可以邀請自己的兒少代表或者是兒少相關的民間團體參與。
4. 最後請營建署將這些具體的建議納入關鍵績效指標，未來跟地方政府或後續的討論也能多邀請兒少代表或民間團體參與。

(八) 社團法人臺灣青年民主協會：

如果擔心兒少參與政策可能會有基礎知識不足之疑慮，可參考衛生福利部社會及家庭署於 111 年函頒「中央機關推動兒少參與國家法制與決策過程建議做法」，其中第 4 點已說明跨機關合作方式，可以透過何種方式去跟地方政府、兒少代表或相關青少年團體進行連結，並徵求意見。此外，關於如何讓實際使用設施的青少年或兒童有機會來發表意見，可直接透過在地的兒少團體、社工團體或青少年中心，他們是很容易就能跟當地的青少年或兒童建立一些連結；更實際的參與可以是在公園的場勘、建置、驗收、遊戲設施運作的測試等等，很多事務都可以邀請兒少參與，主要大方向就是要如何確保在地青少年或兒童參與這個公共政策，以及公園遊戲設施建置的意見表達公平性。

(九) 內政部營建署：

111 年底衛生福利部訂頒「兒童共融遊戲場設計參考手冊」，針對兒童遊戲場的公民參與、規劃說明會或工作坊、選址、空間配置等事項，皆有詳細規範，我們已配合衛生福利部將手冊轉知各地方政府，未來公園設置遊戲場時，地方政府都必須依據規定辦理，並按照此原則方向來推動兒少參與相關工作。

(十) 行政院人權及轉型正義處：

國際審查委員關注的重點是，要求中央及地方政府確保兒少遊戲

跟休閒的權利得到解決，並在政策規劃過程中徵求兒少意見。營建署已說明在規劃階段目前沒有具體的方式讓兒少參與，將來會從這個部分去加強，也會檢視現在的法規是否充足。因此，目前這樣的回應已經可以具體回應這點結論性意見，至於兒童遊戲場的設計規劃及建造過程，要納入兒少或身權團體的意見，其實是另 1 個點次的問題，不是這個點次要處理的議題，這個點次是要處理更上位階的問題，就是這個區域裡需要有兒童的休閒及遊戲場域，在規劃設計時要去尊重兒少意見，是屬於前階段的事項，剛才營建署也說明建造的部分，社會及家庭署已訂有相關的行政規範或是指引，所以這個點次應該聚焦在營建署的規劃階段，現行法規是否能讓所有的意見進來，如果沒有就應該要去加強，不管是訂辦法、修法或是訂指引，營建署要先行檢討後再去擬訂本點次的問題分析、行動及指標。

(十一) 內政部營建署：

在問題分析中已說明未來將規劃修法工作，目前都市計畫機制是透過注意事項、指引的方式去規範地方政府落實相關工作；有關要求地方政府辦理專屬兒少的座談會，後續會納入注意事項中。其實剛剛委員提出來的意見跟我們未來推動方向是一致的，文字會再配合酌修，讓各界可以更清楚了解。

(十二) 社團法人台灣全國媽媽護家護兒聯盟：

不論是公聽會或說明會，應該要以兒少能夠聽得懂的方式來進行。第二個是實際操作面，以當地周邊的學校來蒐集兒少意見是重要的管道，但要分清楚是老師還是學生的意見；另各地方政府都有兒少代表，可以與教育或社會局處做更深入連結，兒少代表去擔任小朋友的代理人，這樣的角色會更貼近兒少的聲音。

(十三) 蔡其擘委員：

剛有比較多的討論是兒少直接且有效地參與會議，不管會議、公聽會或是其他各種形式的參與、有效的對話，聽起來營建署的想法是比較希望訂定行政指導的方式來處理，但因為行政指導不具強制性，當然修法是相對困難、耗時，可以考慮用行政

規則的方式，執行上會不會比較容易去要求地方政府必須落實剛剛提到的相關建議。

(十四) 內政部營建署：

法的位階才有拘束力，而修法確實不容易，所以才會透過注意事項來推動，注意事項就是所謂的行政規則，即是約束行政機關的事項，沒有訂辦法是因為沒有母法授權；例如「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第 45 條，就要求公共設施用地的檢討都要有相關機關的參與，來強化公共設施用地檢討的程序完備。

三、第 61 點

(一) 內政部移民署：

「難民法」草案的推動，已歷經立法院第 6 屆第 5 會期、第 7 屆第 4 會期、第 8 屆第 1 會期、第 9 屆第 1 會期審查都未獲通過，顯示該法對我國政治、社會、經濟、治安等部分有非常大的影響，所以尚未凝聚共識。目前蒐集包括了英國、美國、澳洲及日本等國際經驗，同時也納入立法委員及各界意見，積極研擬草案內容，期待未來能取得全民共識。另外，在立法通過之前，目前遇案會依照兒童權利公約及其施行法的精神來處理，兒少個案的協處就是尊重國際慣例以及國內相關的法律，尤其會以兒少最佳利益為優先考量，並確實遵守「不遣返原則」。

(二) 行政院人權及轉型正義處：

於會前已針對各點次提供書面意見，請納入後續行動及關鍵績效指標之修正參考。

(三) 社團法人臺灣青年民主協會：

內政部過去有社會司及兒童局，以社會福利為主要業務，在第 1 次國家報告國際審查委員聚焦討論的是關愛之家議題，即非法移工在臺灣產子的問題，因小孩不具中華民國國籍的情況之下，無法獲得政府的社會福利、醫療和教育資源，經過現在衛生福利部社會及家庭署的努力，終於在第 2 次國家報告之前，改善這種比較逆境的狀態。另外，「台灣人權學刊」第 6 卷第 1 期有談到為什麼臺灣需要「難民法」，在目前沒有「難民法」的狀況下，可能臺

灣也不會是國際難民會首選的國家；現實上一些人因為經濟窘迫或者沒有辦法符合一般難民規範，也包含國內社會溝通的不足，都導致「難民法」的推動上有一些狀況，建議政府可以呼應「難民地位公約」意旨，思考難民兒少或者不利處境兒少來到臺灣尋求庇護，實務上可能的解決方法，以因應未完成立法的情形。

(四) 郭家佑委員：

曾參與移民署舉辦的公聽會，討論過英國的人權公約主要是以工作、教育跟司法層面來推動，雖然國內「難民法」尚未通過，但是在宣導方面，例如移民署常常會對於移民反歧視進行宣導，但每次在公聽會比較少聽到難民議題納入宣導，通常會宣導不要歧視移工、校園不要霸凌等，建議將難民兒少納入宣導範圍。此外，有時候民間團體會接到國外的移民想要申請庇護，但不知道要以個案去處理及怎麼接洽政府部門，建議也向民間團體進行宣導。

(五) 內政部移民署：

有關難民兒少或「難民法」草案的宣導，因為法尚未通過，所以宣導的角色確實是有疑慮，也許有可能就不歧視難民或「難民地位公約」部分來進行宣導。