

2017 我國首次聯合國《兒童權利公約》國家報告國際審查

**這次，**

An illustration on a yellow background. On the left, a hand is raised with fingers spread. On the right, a profile of a person's head is shown in a dark yellow silhouette, with sound waves emanating from the mouth. The text '該我發言!' is written in large, bold, black characters, slanted upwards to the right, with a small sound wave icon next to the exclamation point.

**該我  
發言!**

**影子報告**

**兒童權利公約民間監督聯盟**

**2017年3月**



## 關於這份報告

這份影子報告是由台灣少年權益與福利促進聯盟串組 30 個關注兒童少年議題的多元民間團體組成的「兒童權利公約民間監督聯盟」作為平台，針對台灣政府於 2016 年 11 月 17 日發佈的《兒童權利公約首次國家報告》進行民間觀點的檢視而作。出版影子報告有兩方面的理由，首先，是為了補充首次國家報告有關《兒童權利公約》實際落實情形，以利於 2017 年 11 月由獨立國際專家進行審查；其次，也針對各個公民團體與政府部門，在 2012 年至 2016 年間，涉及未滿十八歲之兒童及少年人權議題上的意見分歧處進行彙集整理。

本影子報告是以推動落實聯合國《兒童權利公約》為目標，檢視政府的資源分配與行政措施是否符合國際標準，並以打造兒少多元健康的成長環境促使其順利「轉大人」為重要目標。本報告歷時兩年以上，經超過廿次的讀書會與議題討論，並在中多位責任編輯的努力下，由 45 個民間團體（參見後方「本報告協作團體」名單）及數十位作者共同撰寫而成，並對台灣公民社會公開此份影子報告。

這份影子報告的產出及其英文譯本，若沒有勵馨基金會、宜蘭得安家庭關懷協會、台北市基督教勵友中心、雲林縣兒童福利發展協會、乘風少年學園、靖娟兒童安全文教基金會與台灣同志諮詢熱線協會等支持翻譯經費，以及來自眾多個人捐款者對台灣少年權益與福利促進聯盟及兒童權利公約民間監督聯盟的支持，將無法付梓成冊。在此一併誌謝全體參與者及團體，為促進台灣兒童人權所做的無私的付出。

聯絡人：

葉大華 召集人	02-23695195	vitayeh@youthrights.org.tw
吳政哲 督導	02-23690157	chengchewu@youthrights.org.tw

我國首次國家報告章次	CRC 條文	影子報告段落
1	4	1-3, 5-12
	42	4
3	2	13-15
	3	16-20
	6	21-30
	12	31-37
4	7、8	38-44
	13	45
	17	46-53
	14	54
	15	55-61
	17	62-67
5	18	68-71
	20	72-74
	21	75-83
	19	84-91
	25	92-95
6	6.2	96-97
	23	98-109
	24	110-120
	26、18.3	121-126
7	28	127-154
	29	155-159
	31	160-171
8	38	172-173
	40、39	174-177
	32	178-180
	33	181-184
	34	185-186

## 執行編輯與共同撰寫團體

### 召集人

葉大華 CRC 民間監督聯盟

### Convener

Yeh, Ta-Hua, CRC Watch

### 執行編輯

吳政哲  
台灣少年權益與福利促進聯盟

### Editors

Wu, Cheng-Che, Taiwan Alliance for  
Advancement of Youth Rights and  
Welfare

施逸翔 人權公約施行監督聯盟

Shih, Yih-Siang, Covenants Watch

### 責任編輯群

### Associated Editors (in alphabetical order)

阮美贏 台灣同志諮詢熱線協會

Juan, Mei-Ying, Taiwan Tongzhi  
(LGBT) Hotline Association

曹宜蓁 勵馨基金會

Stella Taso, The Garden of Hope  
Foundation

郭承靜 基督徒救世會

Kuo, Cheng-Ching, Christian  
Salvation Service

陳志遠 人本教育文教基金會

Chen, Chih-Yuan, Humanistic  
Education Foundation

詹政道 全國教師工會總聯合會

Chan, Cheng-Tao, The National  
Federation of Teachers Unions

鄒騰緯 靖娟兒童安全文教基金會

Tsou, Teng-Wei, Jing Chuan Child  
Safety Foundation

潘柔安 基督教芥菜種會

Pan, Jou-An, The Mustard Seed  
Mission

鄭偉銘 臺灣兒童權益聯盟

Cheng, Wei-Ming, Children's Rights  
Alliance Taiwan

## 本報告協作團體

73 度生產線

AI 兒童小組

人本教育文教基金會

人權公約施行監督聯盟

中華心理衛生協會

中華民國智障者家長總會

中華民國智障者家長總會

中華民國腦性麻痺協會

中華民國學習障礙協會

中華育幼機構協會

公民參與媒體改造聯盟

天主教聖方濟育幼院

台北市自閉症家長協會

台北市基督徒救世會  
社會福利事業基金會

台北市基督教勵友中心

台北市智障者家長協會

台北市視障者家長協會

## Contributing Authors' Affiliations

Stratosphere Factory

AI Children Group

Humanistic Education Foundation

Covenants Watch

Mental Health Association Taiwan

Parents' Association for Persons  
with Intellectual Disability, Taiwan

Parents Association for Persons  
with Intellectual Disabilities,  
Taiwan

The Cerebral Palsy Association of  
R.O.C.

Association of Learning  
Disabilities

Chinese Childrenhome & Shelter  
Association

Citizen Media Watch

St. Francis Xavier Home for  
Children and Juvenile

Taipei Parents Association of  
Autism

Christian Salvation Service

Good FriendMission

Parent's Association for Persons  
with Intellectual Disability, Taipei  
City

Taipei Parents' Associaton for the  
Visually Impaired

台北市聽障者聲暉協會	Taipei Parents Association of The Deal
台灣人權促進會	Taiwan Association for Human Rights
台灣少年權益與福利促進聯盟	Taiwan Alliance for Advancement of Youth Rights and Welfare
台灣同志諮詢熱線協會	Taiwan Tongzhi (LGBT) Hotline Association
台灣赤心過動症協會總會	Naivety ADHD TAIWAN Association Federation
台灣性別平等教育協會	Taiwan Gender Equity Education Association
台灣國際醫學聯盟	Taiwan International Medical Alliance
台灣勞工陣線	Taiwan Labor Front
台灣媒體觀察教育基金會	Taiwan Media Watch
台灣障礙者權益促進會	Taiwan Association for Disability Rights
台灣廢除死刑推動聯盟	Taiwan Alliance to End the Death Penalty
台灣親子共學教育促進會	The Association of Parent Participating Education in Taiwan
伊甸社會福利基金會	Eden Social Welfare Foundation
全國教師工會總聯合會	The National Federation of Teachers Unions
社團法人中華育幼機構兒童關懷協會	Chinese Childrenhome & Shelter Association

青平台基金會

Youth Synergy Taiwan Foundation

乘風少年學園

Cheng Feng Teenager's School

原住民族青年陣線

Indigenous Youth Front

孫悟空關懷志工團

Sunwukong Caring Volunteer Group

烏鴉邦中學校園民主促進會

Crowtopia

基督徒救世會

Christian Salvation Service

基督教芥菜種會

The Mustard Seed Mission

郭怡青律師

Kuo, I-Ching (lawyer)

靖娟兒童安全文教基金會

Jing Chuan Child Safety Foundation

臺灣兒童權益聯盟

Children's Rights Alliance Taiwan

勵馨社會福利事業基金會

The Garden of Hope Foundation

還我特色公園行動聯盟

Parks And Playgrounds For Children By Children



# 目錄

<b>第一章</b>	<b>一般執行措施</b>	<b>1</b>
A	政策缺乏有效的協調監督機制，CRC 宣導仍未進入校園圍牆	1
B	以保護為名，制定法律結構性剝奪兒童應享有的權利	1
<b>第二章</b>	<b>一般性原則</b>	<b>3</b>
A	歧視與差別待遇仍然存在	3
B	流於形式的兒童最佳利益	4
C	重視生命、看見生存、鮮少發展的兒童政策	5
D	只是剛開門：建立讓兒少表意的制度	7
<b>第三章</b>	<b>公民權與自由</b>	<b>10</b>
A	非本國籍兒童身份取得困難	10
B	校園中的言論表現並不自由	11
C	網站、APP 的不當管理，讓兒童難獲得適當訊息	11
D	校園：法外之地、人權禁區	14
E	年齡歧視與國家暴力，阻礙了兒童集會結社的權利	14
F	失當的紀律執行：各種的暴力的思想控制	16
<b>第四章</b>	<b>家庭環境與替代性照顧</b>	<b>18</b>
A	對兒童造成不利影響的，經常是父母	18
B	兒童進入安置體系，失去的不只是家庭	19
C	收出養制度中對兒童最佳利益仍有待釐清之爭議	20
D	兒童成長過程，仍面臨各種暴力、虐待與疏忽	22
E	沒有獲得資訊的兒童，被「安置」在缺乏有效評估的機構中，無法選擇	25

<b>第五章</b>	<b>基本健康與福利</b>	<b>27</b>
A	兒少事故傷害死亡率持續攀升	27
B	在各個領域都缺乏支持身心障礙兒少	27
C	缺乏跨部門合作的早期療育	30
D	高負擔且品質落差大的兒童托育服務	32
<b>第六章</b>	<b>教育休閒與文化活動</b>	<b>34</b>
A	教育權益存在著明顯的差異	34
B	無法滿足兒童多元需求與發展的中等教育型態	35
C	資源缺乏、	36
D	在暴力從未消失的校園，聽學校防治霸凌	37
E	面對學校的紀律執行，缺乏監督、制衡與救濟管道	38
F	無法滿足青少年就業與職涯探索的需求	39
G	性教育、性別教育與情感教育未能依法施行，給予兒童足夠的時數和正確的教導。	41
H	青少年休閒、娛樂和文化參與的自由，未能獲得政府提供合適、充足的平等機會。	43
<b>第七章</b>	<b>特別保護措施</b>	<b>47</b>
A	殘留威權遺蹟的校園	47
B	觸法與被引誘觸法的少年	47
C	青少年在違法低薪、不安全、沒保障的環境中勞動	48
D	藥物濫用在國家「積極作為」下，仍持續攀升	50
E	非以兒少為主體，且資訊揭露不足的性剝削政策	51

## 第一章 一般執行措施

### A 政策缺乏有效的協調監督機制，CRC 宣導仍未進入校園圍牆

1. 有關公約施行狀況監督機制，中央政府對縣市政府社福績效考核，針對 CRC 執行狀況的監督指標比例不高，考核結果也只是作為中央政府補助款分配的參考，實難達到監督縣市政府落實執行 CRC 的目的，建議應強化各縣市政府兒少權益促進委員會管考 CRC 執行情形，並邀請 NGO 及兒少代表積極參與該機制以達成監督目標。另建議參照其他國家設有「兒童議會」或「青年議會」，作為兒童直接參與及監督 CRC 之機制。
2. 關於 CRC 的統計、預算彙整，因我國法令的年齡門檻不一<sup>1</sup>，導致各部會現行統計的標準不一，所以許多數據並無法針對未滿 18 歲的兒少有明確的統計，如：勞動統計（16~19 歲）、教育相關的統計（依學制分，並無年齡），或不公布數據（如附件 7-7，有別於其他教育相關的統計都到 104 學年度。因民間團體曾以就學貸款比例越來越高，質疑政府的教育及經濟政策後，索性不再公布），因此附件 1-2 的統計表中有多處註記：本計畫對象含 18 歲以上者。
3. 現行制度也無機制針對所有人權公約（包含 CRC）的人權範疇和國內的相關行政措施連結作定義，導致包括服務人數、預算等許多統計，都由各部會自行解讀，也無相關機制確保是否合理。故民間團體對於數據的正確性僅能參考，除了一般可知會有「黑數」外，甚至會有歸類上的謬誤。
4. 在 CRC 的宣導與教育訓練上，僅停留在各地方政府讓員工或社福機構工作人員了解 CRC，完全沒有進到校園，CRC 最重要的主體—兒童，對於公約所保障的權利範圍認識非常有限，僅有少數的民間團體針對兒少辦理的活動，才讓極少部份的兒童有接觸的機會。
5. CRC 與 CRPD 在過去並沒有專門的人力負責其中的溝通協調事宜，因應國家報告審查，才運用非公務預算的經費聘用臨時的工作人員處理相關事宜，包含國家報告彙整與國際審查會議的幕僚工作，且主要的幕僚單位（衛生福利部社會及家庭署）層級非常低（屬行政體系的二級單位），導致相關協調事宜，尤其是與其他部會溝通時，並不順暢。

### B 以保護為名，制定法律結構性剝奪兒童應享有的權利

6. 國家對於未成年人許多權利，常以保護為由限制其相關權利，包括集會結

---

<sup>1</sup> 完全刑事責任、兒少特別保護、弱勢兒少補助的門檻是 18 歲，成年勞工是 16 歲，民法成年是 20 歲。

社權利 ( CRC 15 )、表意及參與權利 ( CRC 12 )。這些權利給予的年齡門檻 (20 或更高)，有別於刑事完全責任年齡(18)、有權工作並被視為成年人也需要繳稅(16)、服兵役義務(18)、結婚年齡(18)，多因為直接引用《民法》成年年齡。

7. 成年門檻是在距今 88 年以前制訂，不僅國民之教育程度、發展與國際趨勢差異甚大，也和兒少特別保護、弱勢兒少補助等 18 歲門檻有差異，導致許多 18~20 歲的未成年人陷於不利之處境，如：需自立離開安置機構，卻無法獨立租屋。
8. 許多民事行為，還能經法定代理人同意或共同行使。但許多行政程序行為，卻因不是完全行為能力人，而被完全剝奪。不僅無法成立法人，也無法經法定代理人同意後，以限制行為能力人之名義，行使行政程序行為能力 ( 如：集會、遊行、組織人民團體等 )。而且目前政府用非常低位階的「社會團體許可立案作業規定」限制成為社會團體的會員，必須年滿 20 歲。
9. 因上述限制行為能力之準公民，長年被剝奪各式參與政事權利，加上現行選舉制度，明顯阻礙年輕族群(18-29 歲)有效行使其權利，國家亦無採取積極措施克服具體困難，包含：降低投票年齡及國內移轉投票措施，欲舉辦青少年投票日模擬投票公民教育活動，卻也都被學校以政治不進入校園來阻擋，導致國家政策與資源分配長年往中高齡傾斜。
10. 依照附件總-2 指出，近五年兒少人口占總人口數的 17.21% ~ 19.24%，但附件 1-2 中央政府各機關對兒童及青少年群體預算只佔總預算的 1.68 ~ 2.43%，明顯不符比例原則。
11. 建議政府應考量完全刑事責任、兒少特別保護、弱勢兒少補助等 18 歲門檻，啟動研議《民法》成年年齡下修至 18 歲及其影響範圍。並公布各分層年齡之投票率，並應針對降低投票年齡至 18 歲有更積極促進社會溝通及教育措施，支持辦理青年公民培力與選舉公民教育工作。包括運用於立法院下設「青年議會」，協助青年世代學習對社會與公共議題的倡議與關心，提供青年參與政治的機會與平台。且儘速修正選舉權/投票權之年齡門檻至 18 歲，並針對不同被選舉權門檻限制提出客觀合理的理由。
12. 回應國家報告第 28 點，根據法律規定男性最低結婚年齡是 18 歲，女性則是 16 歲。這項年齡的差異是歧視性的，違反《公民與政治權利國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》和《兒童權利公約》的各項規定，因此建議修法將女性最低結婚年齡提高到 18 歲。

## 第二章 一般性原則

### A 歧視與差別待遇仍然存在

13. 回應國家報告第 53 點，在《兒少福利機構設置標準》明定，不得以兒童的特殊需求狀況拒絕收托，且給予優先權利。但實務上，除大台北地區外，各區域的幼兒園與學前特教班普遍設立不足，造成名義上優先，實質上卻無法享有資源的結果，成為實質上的歧視。對此，建議徹底依《幼兒教育及照顧法》第 7 條執行，如公立及非營利幼兒園招收不利條件的幼兒超過一定比例時，主管機關應協助增聘專業輔導人力，避免公立或非營利幼兒園以資源不足為由拒絕不利條件兒童，犧牲偏鄉幼兒該有的權益。
14. 回應國家報告第 54 點，除《身心障礙者權益保障法》或《特殊教育法》皆明定禁止歧視事項外，更應主動積極規劃滿足各項特殊兒童的需求，方能有效改善對特殊兒少的歧視。如應徹底依據《幼兒教育及照顧法》第 13 條所述，對於有需求的幼兒，應主動提供專業團隊並加強早期療育及學前特殊教育服務，且中央應補助地方政府經費，以辦理相關服務；另需針對特殊需求的區域性差異，廣設班級並提供交通服務資源及特殊照顧服務。
15. 回應國家報告第 57 點，無國籍或非本國籍兒少，在台灣合法生存權益依然受到歧視。有兒少法 22 條的保障，但社政單位未開案即無實質保障（8000 多位中僅有 50 位兒少獲保障/移民署/2016.08），並且被衛福部社家署主觀認定不需要服務，無法依法獲取任何定居、就學與醫療等基本生存權益。如嘉義的個案恩恩，因外籍母親遺棄由保母留養，因受適當照顧未在社政機關開案，在未經總統府陳情前，無法獲得任何居留身份，在就醫、就學與出養等權益上都受到明顯歧視。經各界及 NGO 要求關注下，行政院林萬億政委於 2017 年初針對無國籍兒童安置議題召開跨部會議，會中決定對台灣境內近 600 名無國籍兒童採「寬鬆認定」，如果窮盡一切可能都無法查明兒童父親、母親是誰就直接依照《國籍法》第 2 條第 3 款規定，「出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者」時可認定為中華民國

國籍，儘快協助兒童辦理收養。

## B 流於形式的兒童最佳利益

16. 回應國家報告第 63 點，針對《民法》第 1055 條有關未成年子女的親權判決上，有明定司法裁判應以兒少最佳利益為準，但目前司法體制上，近年多將嬰幼兒判給母親，並未有針對父母的親職與照顧能力進行評估，曾出現雖有遺棄或疏忽照顧情事，仍以母親為照顧者的狀況發生。對此，應完善家事評估機制，在程序監理人制度上作完善的評估與追蹤，以兒少最佳利益為出發點，方能保障未成年子女的生存與發展權益。
17. 回應國家報告第 65 點，對於兒少福利機構的評鑑，僅流於資料審核形式，加以評鑑人員多缺乏實務經驗，致使機構評鑑與與兒少最佳利益的追求越來越遠。如要求位於自然生態環境中的機構進行「人工綠化」，質疑為何不安排十五歲失依少年出養等，卻忽略對實際兒少照顧狀況，與兒少滿意程度進行衡量評估，並於 2016 年評鑑後不再召開機構可參與的檢討會議。建議應要求評鑑委員具備實務經驗，委員評鑑時應入住機構進行深度觀察，並需提前熟悉機構背景運作與評鑑機制，同時對於評鑑指標有共識。其次，前項評鑑指標修訂需與安置兒少最佳利益相關，並依照機構規模、安置兒少屬性，與專業發展引導來訂定。最後，評鑑後需召開機構可參加之評鑑檢討會議。
18. 回應國家報告第 66 點，依據《兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法》主管機關應訂有課程、訓練時數等，唯辦理認證與研習的預算與機制皆不足，以致相關專業人力資源嚴重缺乏，機構難以聘任足額照顧者，結果是出現挑選婉拒個案轉介，降低收容兒少歲數與人數等情形。建議增編訓練課程補助預算，以充足機構安置專業人力之質與量，維護安置兒少的健全發展，並提升照顧品質。
19. 回應國家報告第 66 點，勞動部於新修勞動基準法，要求全日型兒少機構的照顧者嚴格依據八小時輪班調整，忽視兒少的發展需求，包括依附關係、安全感與情感需求等，增加勞動成本但效果不彰，影響兒少適應與身心發展，並造成安置兒少情緒高張並增加不穩定性等，明顯違反兒少最佳利益的原則。社福

服務有其專業性，而其中兒少安置照顧更是「替代家庭服務」，並非勞動生產模式來調動工時，故建議勞動部修正《勞動基準法》應考慮社福照顧服務的性質與社福領域之專業需求，另立專章或社會福利工作者之勞動專法，以兼顧工作者勞動權與兒童最佳利益。

20. 回應國家報告第 67 點，為確保機構服務品質，主管機關應於評鑑後要求改善，或依法裁定歇業或停辦。實務上，缺乏實際輔導機制，僅在制度面、人力以書面通知，難以收效，與兒童最佳利益相差甚遠。建議由主管機關提供兒少福利機構改善措施及資源，並完善相關罰責機制。若輔導未能見效，應依法進行裁定歇業或停辦，以督促機構善盡改善之責。

### C 重視生命、看見生存、鮮少發展的兒童政策

21. 回應國家報告第 72 點與第 178 點，根據衛生福利部統計處資料顯示，2015 年全年兒少保通報計有 53,860 件，且通報件數逐年攀升。政府本應配置適當之社工人力，以落實各項兒少保護措施推動。但我國兒少保社工人力嚴重短缺，根據媒體 2013 年調查，我國兒少保社工案量為先進國家的 9 倍，負擔相當沉重，多數時間疲於處理緊急案件，對於無立即生命危險的個案只能暫且擱置，無法積極介入處遇，更枉論落實初級預防工作。雖行政院已於 2010 年頒布「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」，預計 6 年內再增聘 1462 名社工，以補足合理之社工人力，但為改善約聘僱社工流動率高的問題，將 3/5 社工納入正式編制之措施需至 2025 年才能達成。
22. 此外，跨部會間資訊無法共享之困境，也導致無法及時提供兒少必要之協助。如警政單位無法直接使用社政單位的系統，執勤時無法查驗個案背景，以至於在提供兒少協助時遭遇阻礙。雖各業務單位可詢問家防官相關資訊，但常發生半夜緊急案件找不到家防官的困境，且政府目前也未就如何同時兼顧個資保障與兒童保護提出具體改進作為。
23. 因此我們建議，政府應遵守聯合國兒童權利公約第 13 號一般性建議，針對兒童受虐議題建構完善之「國家協調架構」，最大限度的提供各部門所需的人力、資金與技術資源；並強化中央、

地方、學術單位、民間團體間的交流合作，以解決當前人力不足與跨部會協調的困境。

24. 回應國家報告第 69 點，從兒童最佳利益觀之，未成年母親產後持續就學比例越高，對其權益受損越小。
25. 依據內政部戶政司未成年生育數顯示，每年約有 900 位 15-17 歲少女生育；依教育部統計處數據顯示，高級中等教育(女)每年淨在學率高達 94%以上；推估每年懷孕後繼續就學人數約有 800 人(如下表)。然推估之懷孕後續就學人數與教育部提供之學生繼續就學人數仍有差距，令人擔憂。

單位：人，%

學年度	生育人數 15-17 歲	高級中等教育(女) 15~17 歲淨在學率	推估懷孕後繼續就學人數	教育部學生繼續就學人數
101	927	94.11	872	211
102	852	94.14	802	164
103	833	94.42	787	242
104	835	94.58	790	NA

26. 政府至今未有提供各年齡層人工流產資訊及統計，然而青少女人工流產是一個性教育的問題，也是福利服務、教育及醫療服務需要重視的訊息。此數據可以讓社會大眾知道，多數人工流產的年齡落在何處？是否有低齡化的趨勢？也才能針對主要的年齡層，提供相關的服務措施與政策。
27. 回應國家報告第 74 點與第 192 點，我國 2011 年新修訂之《兒少法》要求主管機關應辦理「事故傷害資料登錄」工作。但至今相關部會之統計仍屬業務統計性質，並未針對傷害發生原因進行系統性的監測分析，以至於無法確實掌握傷害發生原因，並據此擬定有效之防制措施。
28. 監察院 2013 年 4 月也針對我國《兒少事故傷亡比率過高，未落實兒少權益保障》一事對行政院提出糾正案。除要求行政院深入分析事故發生原因，研議有效防制措施外，也要求行政院應積極蒐集 OECD 國家資料，進行國際比較分析，並適時向相關權責單位提出改善要求。唯糾正案提出至今仍未見主管機關提出



具體執行作為。

29. 因此我們建議，政府短期內應以「健保資料庫」為事故傷害監測主要之數據來源，進行基礎的傷害分析；長期而言，應效法先進國家建立傷害監測系統，針對年齡、性別、傷害類別、受傷部位、受傷場域、涉及商品...等進行監測分析，以探討我國兒童事故傷害特性，做為防制措施研擬之依據。
30. 此外，國家雖「提供 7 歲以下兒童 7 次預防保健服務及衛教指導」服務，但該項服務辦理成效不彰，根據國民健康署統計，截至 2016 年 3 月止 7 次平均利用率僅為 65%，提升兒童健康照護效果有限。

#### D 只是剛開門：建立讓兒少表意的制度

31. 回應國家報告第 79 點，在兒少遭受家庭暴力與性侵害的表意上，忽略特殊需求兒少，如智能障礙、學習障礙與自閉症者的表意協助，讓個案在司法過程中成為弱勢。對此，建議政府部門提供特殊表達支持資源，包括聽打、人力通譯，並安排熟悉的社工輔導人員協助，方能有效保障特殊需求兒少在司法上的表意權。
32. 在校園中兒童權利受侵害且無足夠的救濟程序，即使兒童與其家長向上級教育部申訴，但中央並無相關獨立於學校的處理機制，僅將申訴內容和申訴人個人資料<sup>3</sup>轉回學校處置，因為對於政府單位的不信任以及害怕遭到被申訴的對象報復，時常會選擇 NGO 團體進行申訴。但 NGO 介入協助後，即使獲得兒童及其監護人之授權，也無法取得或閱覽案件相關資料，甚至在相關程序中無法協助兒童發言。政府應該建立機制，讓兒童權利受侵害時，能夠選擇讓兒童感到安心的 NGO 介入，使其能獲取資料、協助兒童發言，或是在符合兒童利益的狀況下成為兒童在申訴程序中的代理人，並建立共同追蹤機制，合作保障個案中的兒童權利。
33. 回應國家報告第 76 及 81 點，2016 年初，台北市華岡藝術學校的學生因指出校方選舉的程序黑箱，其後又成立學生會籌備會打

---

<sup>3</sup> 非因公務需要，本信箱不會在未經您同意之情況下，任意將您的個人資料提供他人使用。但基於行政機關均有法定職掌與專業分工，本信箱收到您的申訴後，如涉及其他單位（學校）權責業務，將視情況轉請主管單位(學校)處理，因此您的個人基本資料(如姓名、聯絡電話、聯絡地址、電子郵件地址等)，將隨同申訴內容一併轉知主管單位(學校)。

算舉行全校選舉，被校方記一次大過。<sup>4</sup>之後因為學校邀請的來賓違反簽證目的，這位同學在網路上客氣的提醒這位來賓要遵守法律，因此又被學校記了兩大過兩小過，隨後又將這位學生留校察看。校長甚至公開引導全校學生霸凌該生，一連兩三天，全校貼滿攻擊這位學生的標語。校長甚至在學生前說出「我們不歡迎他進學校」、「他不配做我們學校的學生」(照片及影片附件)。本案雖然有招開記者會讓公眾知悉，但教育主管機關仍然對於案情進行實質的調查、沒有撤銷對學生的不當處分，也沒有懲處該校侵害學生權利的教職員。政府雖依 **CRC 施行法所規定的行政院兒權小組**，也有接受申訴的功能，但該小組的成員多元性因主政政府有極大的落差，且目前並無發揮相關功能，且建議應建置獨立的申訴機制，並且接受個案申訴，避免行政機關對兒童的忽視造成傷害擴大。

34. 目前高中職及中小學生，在受到學校不當行政處置時，缺乏提起訴願、行政訴訟等行政救濟權利，也無法透過監護人或機構提起。造成學校侵害兒童權利，而行政機關又怠惰於保護的義務時，兒童沒有最後救濟的手段。相較於成年人，兒童遭受行政措施侵害權利時，幾乎沒有受到司法的保護。政府應透過修法，使兒童能提起行政爭訟，並在程序中獲得合適的輔佐人。
35. 雖所有受雇者皆可參與工會，並得選舉/被選舉成為勞資會議代表，但未滿 20 歲工會成員被剝奪工會幹部之選舉/被選舉權利。
36. 回應國家報告第 82 點。18 歲青年勞工的申訴可分為兩類。首先是一般工作或打工職場的申訴。因為青少年大多在人數較少的職場工作且初次踏入職場。然而，現行的申訴制度常使得青少年有被曝光的疑慮而害怕投訴或者影響往後的職涯記錄，此外，對於申訴流程感到漫長且無效益感，也是青少年不願申訴的原因。所以針對十八歲以下個案的申訴，應該提供易於使用與接觸的管道，並且確實做到匿名保護以及後續輔導與追蹤。其次是透過學校與企業合作的建教方案，建教生因為分數與畢業與否掌控在學校與合作廠商，因此學生常會因此選擇隱忍，而不願意讓自己的身分

---

<sup>4</sup> 學校本來的選舉方法是：由各學科主任推舉一名候選人，再由這些教師及行政人員召開的行政會議選出學生代表，學生無從參與選舉過程。

曝光影響後續的學業與職涯記錄。

37. 回應國家報告第 85 點，從近日的監委調查中發現，少年矯正學校中仍存在許多違反人權的不當管教措施，甚至在造成少年死亡後該校院長還多次說謊否認有不當對待之情事，因此，我們瞭解矯正學校所設的「申訴委員會」根本就形同虛設。

### 第三章 公民權與自由

#### A 非本國籍兒童身份取得困難

38. 回應國家報告第 86 點，針對非本國籍新生兒通報有關漏事宜，如案母為逃逸外籍勞工，因非法身份多選擇自產與前往私下接生的診所。以上管道誕生的新生兒，並不會依法進行通報，後續也難以被政府相關單位所追蹤。
39. 回應國家報告第 88 點，針對非本國籍新生兒通報作業流程，針對未於 30 日內協助新生兒辦理居留證的父母會給予通知，但並未針對是否獲居留證許可，或新生兒已隨父母離境等進行追蹤，致使新生兒出生後的身份權益受到損害。
40. 回應國家報告第 89 點，主管機關應依兒少法第 22 條提供非本國籍兒少相關福利服務、就醫與就學協助。但實際上，非本國籍兒少在屆學齡就學時，除無法接獲就學通知外，還經常遇到學校拒絕就學情事，明顯違反本條法律之規定。對此，主管機關應在運用資料庫時，應完成實質的跨部會整合，針對非本國籍兒少的居留、就醫與就學提供追蹤與支持性協助。如遇未有建檔的兒少，應予以建檔並積極轉介協助事宜，非因未有身份而拒絕協助。
41. 回應國家報告第 91 點，失依的非本國籍兒少，無法享有在出生時獲得姓名的權利。在臺灣，在協尋父母與法院監護權判定的期間，出生後有將近半年時間無法獲得姓名，僅能被代稱為「OO(母親名)之子或女」。
42. 回應國家報告第 92 點，針對無法取得合法居留身分的非本國籍兒少，應優先協助取得國籍與身份權利。目前如遇父不詳且母失蹤的狀況，該類兒少難以取得原國籍身份，亦難以獲得所在地的國籍身份，成為實質上的「無國籍兒童」。對此，建議協尋三個月至半年後，依父母失蹤不盡責任原則(遺棄子女)，由法院裁定監護權給縣市政府或留養的實質照顧者(如立案之兒少福利機構)，並修改國籍法第四條未成年人歸化條件，或放寬第二條第三項「出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。」的認定標準，協助取得國籍身份。

43. 回應國家報告第 94 點，有關兒少被身世告知，為被收養兒童的基本權益，但收養人多以難以管教而拒絕盡早進行身世告知。目前除相關辦法明訂為收養人親職教育準備內容外，更應積極宣導此基本兒童權益並普及概念，以保障被收養兒童尋根的權利。
44. 回應國家報告第 95 點，有關兒少身份國籍權益，應受到保護，避免製造無國籍兒童。實務上，有遇到本國籍的非婚生子女認領後，因血緣因素被提出否認子女之訴，進而喪失中華民國國籍身份成為無國籍兒童的案例。對此，應擴大《國籍法》第 11 條有關喪失國籍的解釋，「國籍喪失者，如未取得外國國籍時，得撤銷其國籍喪失。」避免兒童在未成年時，不但失依還同時喪失國籍，成為無國籍人。

## **B 校園中的言論表現並不自由**

45. 回應國家報告第 102 點，2013 年五月底，桃園市振聲高中學生，在校發行自辦刊物〈焯報〉時，遭到校方逐班清查並回收銷毀。該校當時的學務主任還對發行報紙的學生失控咆哮、摔杯子，對學生說「已經忍耐到極限了」、「這是我的地盤不是你的地盤，你搞清楚」。另外，該校教官也將學生關到小房間中隔離訊問，嚴重侵害兒童的人身自由。此事件至今，相關人員皆未遭到任何懲處，顯見教育部對於學生人權之維護，相當消極。目前政府所訂保護學生出版自由的條文，並沒有明訂教師或教育人員違反時，應受到的處罰。造成出版自由在台灣校園中，變成學校施予的「恩惠」，而不是受到國家保護的「權利」。對於校內侵害兒童權利的事件，政府應訂定專法，設立獨立的專責兒童權利機構對個案進行調查、處理、懲處失職人員。

## **C 網站、app 的不當管理，讓兒童難獲得適當訊息**

46. 回應國家報告第 100 點，依釋字第 364 號以廣播及電視表達意見，屬《憲法》第 11 條保障言論自由之範圍。我國並未設置通訊傳播兒少表示意見權利之申訴機制，惟另置「傳播內容申訴網」並定期公布《傳播內容監理報告》。另要求廣電業者於製播以兒少為主要收視對象時，應尊重其接收、近用與表達的權利。透過執照監理機制，於進行定期評鑑及換照作業時，宣導尊重閱聽兒少

之意見，並納入節目製播參考。然而目前本國的兒童節目數量不足，根據 2014 年台灣地區兒少節目播出之研究，台灣播出兒少節目的電視台僅占 1/3，每日平均首播時數僅 1~1.5 小時，且節目類型以卡通居多佔兒少節目比率約 81.4%，並可以發現台灣兒少節目自製比率偏低，且內容過於單一的現象。由此可知，廣電業者在製播兒少節目時並未考量本國兒少之需求與意見，也未提供兒少所需接收的相關資訊及表達其意見管道。建議國家應更積極推動與挹注資源提升兒少節目品質，並非僅靠評鑑、換照等機制，而是更加落實兒少媒體素養培養，使兒少可多元參與相關製播過程，並提供兒少發聲管道，讓業者能更貼近兒少並採納建議。

47. 回應國家報告第 103 點，2011 年國家通訊傳播委員會訂定《兒少通訊傳播權益政策白皮書》，推動「優良兒少電視節目和網站標章」、「電視節目分級細緻化」、「提高兒少電視節目比例」、「建立管理防護機制」、「尊重兒少觀點與意見表達」等措施。但以上推廣措施實為鼓勵機制，在獎勵機制及執行規範上，無明確且與有效的規劃，以致成效不彰；在評選方面，適齡兒童電視節目標章（2-12 歲），至今已發展出明確的評選機制，然電視節目分級制度，為業者自律分級，是否能有效且正確分級令人有所疑慮。

48. 回應國家報告第 104 點，NCC 制訂《兒少通訊傳播政策綱領計行動策略》，揭示兒少有接受媒體素養教育之權利。然而繼 2002 年教育部頒布《媒體素養教育白皮書》，97 課綱中，媒體素養能力指標融入各領域；2008 年至 2011 年教育部辦理「國民中小學媒體素養教育推廣計畫」之後，至今國家並無穩定的經費和計畫在支援與推動媒體素養教育。

現行課綱中，媒體素養僅為高中公民領域的一個單元，但媒體素養教育不應只是灌輸學科理論，而應是讓每位兒少都能了解媒體、認識產製過程後，具反思及批判的能力，進而有平等的機會透過媒體表達自身的意見與聲音。

未來將實施的十二年國民教育課綱，以核心素養為導向，各領域的學習皆須呼應核心素養，其中，媒體素養與資訊科技並列為九大核心素養之一。令人擔心的是，一、在學科進度、升學考量，以及各大議題融入的壓力下，媒體素養是否能落實於各領域教科書中？二、長期以來職前及在職師資培育缺乏媒體素養課程，尤

其在職教師幾乎不了解媒體素養之內涵，恐難以落實於教學中、或錯誤的帶領媒體素養課程。三、「資訊科技」與「媒體素養」兩者之定義與內涵不清，若僅限於資訊、媒體技能的學習，與媒體素養教育的本質、目標不符，並使兒少的傳播權利更難以落實。四、教學資源方面，除幾個民間團體努力建置之外，國家尚未有完整的媒體素養教育資源整平台、又無可協助地方推動媒體素養教育之中央輔導團，在課綱與教學的配套上，未做好準備。建議國家在規劃媒體素養教育時，應以完整的計劃、穩定的預算，進行持續且縝密之研究，並應隨網路、科技的發展，辦理培訓研習，使師資能與時俱進，素養教育更加完善。

49. 回應國家報告第 105 點，《兒少法》第 39 條、第 40 條明定，政府應鼓勵創作兒少文學、視聽出版品與節目、引進優良國際兒少視聽出版品；並獎勵優良兒少節目出版，錄影節目帶、廣播、遊戲軟體及電視節目。辦理兒少優良讀物評選，建置「兒童文化館」網站，提供過國內外童書獲獎資訊。輔導辦理兒童國際影展，開拓國際多元文化視野。國家有鼓勵優良兒少作品製作與出版立意雖好，可是卻無完整的露出配套措施，使得兒少不易取得相關資訊或接觸相關作品，產製的優良兒少作品也多被閒置，建議可創建專屬於兒少的網路 oDd 開放版權平台，提供優良兒少影音作品露出機會。不但可接近兒少的收視習慣，更可以有效的保障兒少獲得適當訊息。另外由文化部建置的「兒童文化館」網站，也有嚴重的使用問題，建議注意維護問題。
50. 回應國家報告第 110 點，網路新聞媒體的影響力今已超過新聞紙，但《兒童及少年福利與權益保障法》第 45 條卻未規範網路新聞的報導底限與自律機制。故而，網路新聞媒體自律機制的缺乏，成為保障兒少閱聽權益的一大漏洞。我們建議，現行的報業公會自律機制，應涵蓋各報紙業者的網路新聞部門。
51. 回應國家報告第 111 點，雖然 i-WIN 受理申訴有害兒少身心健康之網路內容，但難以發揮做為不當網路新聞內容有效的申訴管道，我國擁有全世界最高的媒體密度與網路自由度，在各式媒體高度競爭壓力下，網路新聞媒體在違法與自律之間存在著極大落差，尤其在個人隱私資訊及腥羶色資訊的揭露與散佈上，往往造成兒童接觸不當資訊。我們建議，政府應加強輔導媒體業者建立網

路新聞媒體自律機制。

52. 回應國家報告第 113 點，我國對於應用程式( app )的管理當消極，縱使訂有「遊戲軟體分級管理辦法」，並將手機應用程式納入分級管理範圍，但政府部門並未積極介入管理，僅要求業者自律分級，不僅各平臺分級標準不一，兒少也能輕易的下載各式應用程式，相關管理機制形同虛設。根據臺灣兒童權益聯盟 2015 年調查，同時名列 AppStore 與 GooglePlay 兩大平臺前一百名熱門遊戲當中，就有 2 成 4 的遊戲分級出現不一致的情形。因此我們認為，自律分級已不足以提供我國兒童完善之保護，主管機關應督導應用程式平臺業者依我國法律建立分級機制，並主動就各軟體分級情形進行稽查，不合我國規定者，依《兒少法》第九十二條規定確實開罰，避免不友善的應用程式影響兒少身心發展。
53. 目前台灣政府即使是基於推廣安全性知識、自我保護觀念，宣導愛滋防治，避免性病威脅的資訊，也會因部分內容涉及性行為或同性戀之描述，而被相關法規判為限制級。台灣同志諮詢熱線曾多次受到政府藉由民眾申訴之名，強制本會將網站上性教育言論與資訊列為限制級。此舉不僅阻絕同志兒少接觸安全性行為資訊，也有違言論自由與資訊流通之權利。

#### **D 校園:法外之地、人權禁區**

54. 回應國家報告第 118 點，高級中等學校訂定學生獎懲規定注意事項，並不具有法律或法規命令之效力，學校違反時，也不會受到處分。這樣的狀況也出現在許多保護學生權利的規定上，讓保護學校中的兒童權利，在台灣只是一種口號，少有實際的效果。政府必須以法律層級保護兒童權利，並確保侵害兒童權利之行為，會依法受到懲處。

#### **E 年齡歧視與國家暴力，阻礙了兒童集會結社的權利**

55. 現行法制規定未滿 20 歲者，不得申請發起集會、遊行活動。建議應取消發起人年齡門檻，或至少 12 歲至未滿 18 歲之限制行為能力人得經法定代理人同意後，以限制行為能力人之名義，行使集會、遊行活動申請等行政程序行為能力。



56. 2015 年，許多高中職學生憤怒教育部黑箱課綱微調事件，自六月起在全國發起系列行動，包括組織團隊、遍地開花、各校議題座談宣講、突襲第八節、遊行與教育部陳情抗議，但因教育部遲未有具體回應及有誠意的溝通，數百位高中職學生 7 月 22 起開始包圍及夜宿教育部，7 月 24 日凌晨因翻牆進入教育部與進入部長辦公室反鎖等行動，導致有 33 名參與者被警方以手銬或綁束帶強行帶回臺北市保安大隊，其中更包括 11 名未成年青少年。
57. 對於教育部寧願搭起越來越高的拒馬、蛇籠，卻不願意和利害關係人平等充分溝通與討論，甚至動用國家暴力、強勢警力來面對手無寸鐵的高中職學生。這一連串的高中職學生的反撲行動，起源於過去大部份教育政策改革過程，幾乎是少數(教育部認定的)專家學者的討論決定，許多受政策影響的利害關係人的意見多未被納入，尤其是意見往往被忽略的未成年學生。
58. 現行法制未滿 20 歲者，不得組織人民團體，而且用非常低位階的「社會團體許可立案作業規定」限制成為社會團體的會員，必須年滿 20 歲，導致所有兒少不得以會員名義參與人民團體，不能行使人民團體理監事或組織幹部的選舉權/被選舉權。雖所有受雇者皆可參與工會，並得選舉/被選舉成為勞資會議代表，但工會幹部之選舉/被選舉權被剝奪。
59. 因為未滿 20 歲的青少年無法組織人民團體，導致無法以法人名義行使行政程序行為能力，包括：借用場地、申請任何國家資源的補助、申請公開勸募。無法開立正式收據，影響民間資源支持的意願，若對於相關議題有發聲需求，只能以其他組織或成年人的名義。
60. 回應國家報告第 120 點，參閱影子報告第 21 點華岡藝校侵害學生言論、結社權之事件，顯見高級中等教育法並沒有產生實際上的效果，目前校園自治的狀況，並沒有真正落實由全校學生選舉產生學生代表的原則，問題的癥結點在於行政機關怠於監督，以及對於不遵守法律而侵害學生權利的校方，沒有訂定罰則。
61. 回應國家報告第 120 點，主管機關並未規定學生自治組織之權利義務，實務上許多學校弱化學生自治團體之職能。事前以審查候選人與政見等方式操縱選舉，任期中將學生自治組織作為該校義

工團等，不賦予其為同學發聲之權利。

## F 失當的紀律執行：各種的暴力的思想控制

62. 回應國家報告第 133 點，台灣近年發生的學校內嚴重體罰、兒虐事件層出不窮。參閱附件〈嚴重體罰、虐待事件列表〉但從 2006-2016 共 10 年間，因為體罰而解聘的教師，僅有 4 位。有許多體罰兒童的老師，仍留在原班或原校上課，或是在嚴重的事件中，利用退休或自行離職，未受任何處分全身而退，坐享退休金。關於法規的疏漏，請參閱附件〈體罰報告〉。
63. 對於校園內體罰的監測，雖然教育部對於校園有進行問卷施測「友善校園人權環境指標評估量表」，但量表的文字較為艱深，造成低年級兒童難以理解；而且施測地點是在學校中，由教師施測，如果這個班級的教師有體罰行為，那兒童自然不敢填答真實情況，量表的數字偏離常態，變成一種為政府粉飾太平的數據，無法確實的監督實際狀況。而 NGO 團體為獲取確實的資訊，在校門口對兒童施測問卷時，卻常遭到校方驅趕。政府在監測公約實施狀況時，應與 NGO 合作，讓兒童在感到安全的處境下蒐集資料，讓數據貼近事實，以利檢討及改進政策。
64. 回應國家報告第 135 點，台灣目前現有的少年輔導委員會設置於警政單位內，其角色會讓許多觸法少年難以接近或主動尋求協助，建議政府將該單位編制於社會局內，以強化輔導服務的角色與功能！<sup>5</sup>
65. 回應國家報告第 136 點，目前此規定，從各案件調查結果看來，許多矯正機關仍未能遵行嚴禁體罰的規範，亦或機關本身不實行體罰，但部分開放讓收容少年管理其他少年時，仍會發生身體暨心理傷害之情事。
66. 回應國家報告第 139 點，2016 年全台的問卷調查結果，有 27.8%的國小學生、35.4%的國中生曾被體罰過。在 2011 年問卷調查則是 19.7%的國小學生、29.4%的國中生曾被體罰過，可以

---

<sup>5</sup> NGO 曾受理申訴有學生在沒有吸毒的狀況，初檢呈假陽性，學校未依法進行複篩，就讓少年輔導委員會帶離學校至警局驗尿，造成該名學生後續嚴重拒學的狀況。

發現我國近幾年的體罰狀況不但沒有減少，還顯著的持續惡化中。在可能造成嚴重危險的體罰中，有 8.3%的國小學生、8.7%的國中生被師打過。另外，台灣有持續某種特定動作的這種體罰方式。因為過度使用肌肉，使肌肉承受過大壓力，常導致受罰學生因橫紋肌溶解症送醫急救。2003 年苗栗西湖國中、彰化馬興國小、彰化明倫國中均發生老師罰學生交互蹲跳導致學生橫紋肌溶解症、血尿、腎衰竭送醫急救之案件，三案經對學校提起國賠請求訴訟，2006 年苗栗地方法院判決西湖國中國賠案成立。教育部更於發函予各縣市政府轉知各級學校不能再用交互蹲跳進行體罰。但是在這次問卷調查中，仍然有 10.5%的國小學生、20.6%的國中生被罰過交互蹲跳、起立蹲下這種持續做某種特定動作之體罰，部分教育人員嚴重地缺乏保護兒童生命、身體安全的基本職業倫理與人權概念，參閱附件〈人本教育基金會 2016 年校園正常化問卷報告〉。

67. 就兒童受到體罰的原因方面，因為學業不符合教師要求而遭體罰的兒童，國小 有 56% ，國中有 68.9%。顯見在台灣，以暴力形式過度要求課業的狀況非常嚴重。這也顯示出，在台灣，升學主義造成過度要求學習成就的狀況，不僅危害兒童的心智發展。藉由教師及的暴力行為，升學主義已經危害到兒童生命、身體的安全。政府機關應該落實真正的免試入學，讓包括高中職在內的國民教育階段，升學的過程及學校的選擇完全不受考試成績的任何影響，才能杜絕升學主義所造成廣泛而嚴重的傷害。參閱附件〈人本教育基金會 2016 年校園正常化問卷報告〉。

## 第四章 家庭環境與替代性照顧

### A 對兒童造成不利影響的，經常是父母

68. 回應國家報告第 137 點，政府有義務協助照顧者或單位，提供兒少良好的發展環境。但目前針對願意照顧特殊需求兒少（包括自閉、過動、情緒障礙或其他身心障礙等）的安置單位，除面臨極大照顧壓力外，亦未獲得來自政府的額外補助與支持，致使環照顧境在無法乘載的狀況下，兒少必須不斷轉換安置單位，損害兒少生存的權益。政府應針對提供服務類型的照顧難度差異訂定補助標準，給予不同程度的補助與支持，以提升照顧品質與人力比例，完善特殊兒少的照顧環境。
69. 回應國家報告第 138 點，針對父母撫養子女的權利義務，如父母未盡保護、教養與照顧義務時，只能消極要求改定監護，或由政府保護安置兒少，父母無須對其損害兒少利益行為擔負責任。建議應明定父母如未盡保護、教養與照顧義務時的評估準則，且主管機關應主動介入協助其接受親職教育課程，並對未依建議改善或接受相關教育者，訂定明確罰則或依法中止親權。
70. 承上點，許多對特殊需求兒少的不利影響，經常來自家庭與父母。建議應修改《特殊教育法》與《幼兒教育及照顧法》，並訂定父母協助特殊需求兒少的責任義務與強制性罰則。其中，父母應配合特殊需求兒少鑑定與安置工作，使兒少獲得特殊教育服務。若家長未盡責任義務時，教育主管機關應通報家防中心，強制家長應配合教育工作，如仍然抵制，應予以強制親職教育或處罰。
71. 回應 154-157 條，目前政府向父母索取扶養費用立意良善，無論是《兒少法》、《家庭暴力防治法》、《兒少性剝削防制條例》與《少事法》都有明定，但執行強制力弱，對於「刻意脫產者」或「無經濟能力與撫養意願者」都沒有作用，亦無法產生嚇阻不當對待或改善其家庭功能的效果。建議對未依規定支付撫養費之父母/監護人採取法律行為，逕行對其薪資、存款與不動產請求支付，否則得以其他公共服務勞役取代。

## B 兒童進入安置體系，失去的不只是家庭

72. 回應國家報告第 158 點，政府忽視養育持續性對兒少發展的重要性，致使安置兒少經常被照顧者專業度不足處遇兒少身心狀況，被迫轉換寄養家庭或安置單位。以台北市蔡姓女童為例，小學六年間轉學超過九間學校，在寄養家庭與機構間頻繁轉換的過程，使其依附關係持續斷裂，變得性格內向且退縮，不敢再有與同學交朋友的念頭。建議機構轉換應以兒少最佳利益為準則，遭遇個案適應狀況，應優先引入資源與團隊協助，並提升照顧者專業與素質等，以維繫養育與照顧的持續性，有利於兒少發展與成長。
73. 在面對兒少原生多元文化的延續上，原住民兒童在被安置時，政府並未考量其民族之文化與生活與發展，疏忽對於本族文化之教導，使原住民兒少喪失母語與部落的生活基本能力，安置結束後亦無法返回部落生活。建議政府須正視原住民兒少於安置期間的文化延續議題，如增設原住民兒少安置機構，或於機構內推動融合原民文化的方案等，以利安置兒少的族群銜接與歸屬，也避免家外安置的專業工作成為另一種「被偷竊的世代」。
74. 在家庭或安置機構發生事故時，政府應以「兒少最佳利益」為優先考量，評估支持照顧系統是否完善，且對兒少仍有立即性危險，並同時處理兒少創傷與不法侵害的狀況。但實際上，以苗栗縣一則意外事件為例，政府在處理該育幼院因生輔員意外造成院生死亡時，因輿論與監察院壓力下，未待司法完整調查即七日裁決該院休業半年，明顯不符合比例原則，並對安置兒少權益產生嚴重侵害，羅列如下：
- (a) 政府在未有專案與司法調查結果前，逕行裁罰定高額罰金並要求歇業半年，致使安置兒少再次成為失家兒，成為事故中最大的受害者。建議需重新檢討處理程序，以兒少利益為優先原則。如需依實際歸因進行裁罰時，應符合比例原則，並提供積極性的改善輔導措施，避免再次出現以救助兒少為名，卻行損害兒少權益之實的狀況。
  - (b) 政府無視安置兒少希望待在原機構之表意，與縣市政府社工簽立切結書委託之意願，強迫所有院生立即轉院。建議應

依《兒少法》第 5 條，以兒少心智成熟度權衡其意見，並同時商酌主責社工評估，以保障安置兒少的表意權利。

- (c) 政府處理兒少面對同儕意外亡故的過程中，並未正視兒少的創傷，反而在七日內蠻橫地強制機構休業，造成兒少同時失去同儕與家園的哀慟。經臨床心理師測驗評估，有逾一半的兒少在過程中有嚴重的身心創傷症候。建議政府未來處理相關事宜，應加入社工與心理人員的即時評估，並給予兒少積極性的身心輔導措施，非僅強制裁罰，而忽視兒少身心創傷之復健。
- (d) 政府安排兒少轉介安置時，要求於 1-2 週內轉介，忽視漸進式轉銜準備，使兒少嚴重受到分離情緒影響，不利於轉銜後的新單位適應狀況。建議如必要需有轉銜安排，應給予 4-6 週的適應期，並安排社工與心理師的漸進輔導，並綜合專業團隊評估進行處遇調整，以降低轉換機構與就學環境對兒少帶來的身心衝擊。

### C 充滿偏見、失了專業又效度不足的收養評估制度

- 75. 回應國家報告第 163 點，國內收養優先原則應符合兒童最佳利益，而非因須完成國內媒合流程，或等待有意願但能力不確定的國內收養家庭，造成兒少長期處於不穩定的情境，甚至隨年齡增長降低兒少成功出養的機率。建議可同時參酌出養人的意願及意見，並評估特殊需求兒少在國內收出養的可能性，同時增加國內媒合流程的效率，藉以盡早協助兒少找到適合的家庭。
- 76. 回應國家報告第 164 點，在法院認可兒少出收養時，為兒少最佳利益而確認收養人健康狀況、精神鑑定與藥酒癮等安排，實際上效果有限。大部分之國內收養人所提供之健檢報告都偏浮面（簡式體檢表）難以呈現身體狀況，更遑論實際的精神鑑定與藥酒癮檢測。建議針對所有收養人的身心健康檢驗，應有明確檢查項目之規定，以利兒少收養家庭整體的評估，保障被收養兒少的權益。
- 77. 回應國家報告第 165 點，依《民法》1080 條，在法院終止收養時應衡酌兒少最佳利益，非收養人以難以教養為由終止收養。為

保障被收養兒少權益，減少兒童被棄養的可能性，建議未成年子女的終止收養案件，應參照收養的流程與機制，由當地縣市政府協調向合法收出養機構提出申請後，除進行相關訪視與評估外，同時安排諮商輔導，並建立標準配套措施與合作機制，以積極介入進行輔導。完成以上程序後，方得向法院提出終止收養聲請，以避免因成人親職能力低落、觀感或管教失當，造成兒少最佳利益受到損害。

78. 目前本國收養父母可依據「民法」單方提出終止收養，有可能違反了 CRC 第 3 條締約國承諾為確保兒童福祉之保護與照顧，考量收養為兒童的重大事件，不宜多次變動，基於兒童最佳利益為考量，澳洲收養兒童法規規定，收養兒童即被視為親生子女，因此養父母適用於親生父母的法條，不得向法院聲請終止收養認可，可做為我國之參考。
79. 回應國家報告第 163 與 164 點，國內已開放單身收養，同志伴侶在目前仍無合法結婚權益的情境下，也是以單身名義申請收養。然而根據台北市兒童及少年收出養服務資源中心之《同志族群收養態度調查》，3019 位網路上的同志受訪者中，僅有 33.6% 的受訪者可以正確指出台灣目前是有開放單身收養。因此建議：收出養業務之政府主管單位，應投注大量資源針對社會大眾、同志社群進行單身收養、同志收養的教育宣導，讓更多有意願之民眾有機會成為收養家長，增加國內收養的成功機會、降低最終得選擇國際收養的可能。
80. 同志伴侶在現行法令下僅能以單身名義申請收養，另一方與被收養之兒童無法建立民法中的親權關係，無法與異性戀夫妻一樣行使日常生活中對孩子的權利，易使有收養兒童的同志家庭處於脆弱狀態。建議政府應基於「兒童最佳利益」，盡速修改民法親屬篇，讓同志家庭擁有與異性戀家庭相同且平等的權利保障。
81. 建議收出養業務的政府主管單位，應積極投注相關資源，協助國內九家收出養媒合機構進行針對單身收養、同志收養的專業人員教育訓練，協助機構累積實務工作經驗，進而建構具同志家庭文化敏感度的收養服務流程與模式。
82. 回應國家報告第 167 點，在非本國籍兒少的出收養過程中，經

常因其身份認定不明(外國籍或未實質獲得國籍),難以依《涉外民事法律適用法》適用原國籍出收養法律,亦難以適用本國出收養法協助出養,影響兒童的長期生存權益。建議應盡早協助失依的非本國籍兒少獲得身份,或由在地主管機關主動取得監護權,為其做出有利處遇。不應以父母失聯或未積極協助取得身分為由,讓兒少長期處於身份未定的狀況,方能有效協助失依兒少尋找新的家庭。

83. CRC 第 21 條(b)在無法在其出生國為兒童安排寄養或收養家庭,給予適當照顧時,承認跨國境收養為照顧兒童替代辦法之一。但從政府提供之收出養相關數據顯示(如下表),4 年來,我國跨國境出養兒童比國內出養兒童人數及比率皆高出許多,不乏一般健康兒童,有違 CRC 以國內出養為優先的原則。

#### D 兒童成長過程,仍面臨各種暴力、虐待與疏忽

84. 回應國家報告第 177 點,有關兒少保護的責任通報制度,相關專業人員的通報責任逐漸普及,但與保護開案標準的落差卻越來越大。在 2009 年至 2015 年間,雖通報人數逐年增加(由 19,928 人上升至 42,822 人),開案人數卻逐年下降(由 13,400 人降至 9,604 人)。實務上,疏忽致死兒少案件發生時,發現經常有通報多次卻未開案服務的紀錄。建議針對兒少保護與高風險家庭個案,應全面且跨領域檢視,檢討兒少保護需求與服務供給下降的理由與關聯性,並加強通報的溝通與申訴管道,避免通報單位與家防中心出現認知不對等的情形。此外,除確保家庭功能與準備具有良好支持外,應確認個案之需求評估的完整性,且服務追蹤供應以團隊合作模式,以避免第一線社工過勞或經驗不足,導致服務品質下降的狀況。
85. 回應國家報告第 178 點,針對兒少虐待與疏忽風險應採專業評估,非因社工人員不足與保護司提高開案標準,因而低估疏忽照顧案件對兒少生命與生存權益的影響,出現造成疏忽照顧致死率高於肢體暴力虐待的狀況。如 2015 年 7 月發生在竹東兄妹疏忽致死案件,社工人員曾關懷過,但因沒有明顯虐待痕跡而忽視,最後則是以孩子生命作為代價。另苗栗葉氏姐妹疏忽案件,則已造成案姐妹無法正常生活、就學、明顯營養不良,且被逼迫偷竊



的偏差行為狀況，但學校多次通報卻無下文。

86. 回應國家報告第 179 點，在協助兒少返回家庭準備上，有關家庭處遇計畫執行，目前僅依《兒少法》64 條安排強制性親職教育，缺乏有效且完整的處遇與評估，也未依個別特殊兒少需求提供教育輔導，當面對參與意願低且強制無效的家長，對家庭功能改善的效果就非常差。最終，被安置的兒少，在家庭功能未改善的狀況下，再次被要求返回原生家庭。
87. 回應國家報告第 181 點，有關於兒少保護措施，各地區的家庭暴力暨性侵害防治中心，皆遭遇人力不足，案量與壓力大，人員流動率高等問題，無法有效穩定並延續對兒童的保護性服務。如新北市家防中心就曾遭遇社工員因故集體離職，造成兒少保護的空窗與斷層。建議需重新評估各區域需求訂定適當的人力比，補足充足的員額，並且避免行政業務挪用等，方能有效執行兒少保護任務。
88. 回應國家報告第 183-185 點，針對兒少保護的預防性措施，在執行高風險家庭的關懷處遇計畫中，由於家庭類型與問題過於複雜，加以偏鄉支持的資源有限，且高風險社工案量為歐美地區的 15 倍（台北市社工師協會，2012），社工案量負荷過重，難以針對案家進行深度服務與追蹤，改善效果亦有限，致使兒少權益的保護的效果有限。除建議補足社工人力至適當的人力比例外，更應改善社工服務環境以降低人力流失，以期藉此提供案家與案主良好的服務，才能在兒少不當對待上產生有效的預防效果。
89. 回應國家報告第 186 點，在家內目睹暴力的兒童已有已有處理程序，但在學校內部目睹暴力(兒童虐待、體罰、羞辱)的狀況，卻沒有任何具體法規可供指引。許多老師在實施體罰後仍然在原班上課，與目睹暴力的兒童之間，並未隔離。兒童在學校目睹暴力後，相關的輔導及協助恢復的措施，政府也沒有提出任何措施。
90. 回應國家報告第 176 點，現行兒少保護體系中，完全忽略青少年同志在成長過程所可能面臨到的各式暴力議題，如親子暴力。相關的討論、服務或是統計資料相當缺乏。

- (a) 從 99 年、103 年臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告中可看見，性傾向是青少年生活中的一個困擾項目。台灣同志諮詢熱線接到的青少同志求助者中，約 30~40% 左右，都曾提到被家人（高壓）管控、限制行動及交友等。在 2016/11/17 也發生一起同志高中生被父母帶去參加「反同志婚姻」集會的案例。
- (b) 從台灣許多研究中提到的青少年時期假性同性戀、情境式同性戀的說法可得知，青少年同志於台灣所面臨到的是不被看見的處境，不論是家長或是社福體系皆可以輕易地將其放在不成熟和無知的位置，質疑青少年同志並不存在、以保護之名勸說「改變」，而非協助進行認同的歷交友等。我們認為政府未能負擔起社會教育的責任，讓許多家長對多元性別族群仍有相當大的誤解，造成親子間的危險因子。
- (c) 台灣政府的兒童權利公約國家報告中，從頭到尾皆未提及、完全沒有關注到 LGBT 兒童及青少年的處境和權利。而聯合國兒童基金會（UNICEF）自 2014 年就表達了國家必須保護 LGBT 兒童與青少年遠離任何暴力對待的立場；2016 年聯合國兒童權利委員會(CRC)也在一般性意見書中載明對於 LGBT 青少年權利的保障。

#### 91. 台灣政府對 LGBT 兒童及青少年的漠視，建議：

- (a) 政府應立即停止以「保護兒童及少年」之名，剝奪其接觸性資訊、性教育與同志教育的機會與資源，政府施政應避免過度擴張解釋《兒童及少年福利與權益保障法》第 49 條，及相關之分級規定，應落實《大法官釋字第 617 號》，將涉及性與同志，且富有「藝術性、醫學性或教育性價值」的資訊納入言論自由保障範圍，開放給同志兒童、少年及成人使用與自主學習。
- (b) 政府應於兒童少年保護體系中納入性傾向、多元性別的概念，如於相關通報表單中加上提醒工作者敏感兒少的性別氣質、認同、傾向是否為其面臨風險情境的可能原因，以及在通報統計資料中直接納入性別認同與傾向，以更能分析同志兒

少所面臨的暴力類型。更重要的是積極提供兒少工作者多元性別敏感度相關的訓練課程，或是發展針對工作者多元文化群體能力的檢核表，協助工作者不再以異性戀為中心去看待服務對象，才能真正使每一個兒少的權益不遭侵犯或忽視。

(c) 政府施政應去除異性戀中心的霸權思維，積極發展與推廣務實且全面的性教育、同志教育與性健康機構，協助同志兒童及少年健康發育，並謀求其性認同、性人格、性人格尊嚴意識之充分發展，促進國人對同志人權與基本自由之尊重。

(d) 所有層級政府、所有政府機關中關於性別平等議題的性別平等委員會之組成委員，應積極調查與審核是否具備包含性別與同志平權理念，避免反性別與同志平權的人選進入，阻礙政府推動性別平等之相關工作。校園內的性別平等與同志教育，也應積極保障學生、特別未成年學生的平等受教權，讓其獲得足夠多元觀點且貼近生活、非單一狹隘保守觀點的教育內容，此平等受教權不應該任由少數家長的特定宗教信念所干涉，尤其當家長主張的教育不符合人權精神、無法促進青少年正常的成長時，政府的角色應該是為了兒少受教權益出面捍衛。

#### **E 沒有獲得資訊的兒童，被「安置」在缺乏有效評估的機構中，無法選擇**

92. 回應國家報告第 186 點，《兒少法》明定為維護長期安置兒少權益，滿二年提出長期輔導計畫，但實務上，兒童少年長期輔導計畫缺乏應有的效果。當遇上政府之主責社工流動率高的狀況，如兒少曾一年內更替五位社工的，頻繁的更替讓長期處遇輔導缺乏穩定性與持續性，更遑論產生應有的效果。建議透過定期聯合會議回顧兒少安置之階段與整體輔導計畫，以加入多方意見及達到監督計畫執行之效果，提升計畫之有效性。

93. 回應國家報告第 186 點，根據國家報告附件，每一年有三千多位的兒少個案被安排家外安置，其中有二千多位是超過二年的安置。根據實務現況，只有少數個案在被安排家外安置時能獲得清楚的資訊，包括安置流程、期程、返家、與家人會面或

是擁有的行動或是通訊自由等，少數個案擁有選擇入住家園的權利，此乃違反 CRC 精神中個案在自己相關事務上應獲得適當資訊。有鑑於此，建議縣市政府應提供給家外安置兒少清楚的資訊，並維護讓案主參與選擇及討論的權益。

94. 回應國家報告第 186 點，兒少保社工流動率高，家外安置的個案管理、安置期間評估及家庭處遇工作的實施與銜接，在制度面和執行面上存在著落差，影響個案返家期之評估以及家庭端的維繫工作不確實，建議國家應增加兒少保專責安置社工人力，以維護個案最佳利益。
95. 回應國家報告第 186 點，台灣政府 2015 年底實施勞動法規，保障勞工權益的同時，也應考量 24 小時類家庭的兒少照顧工作的特殊性，並兼顧兒少的權益。對於身心發展中的兒少，應考量照顧者與兒少的關係建立與情感安全依附等原則，在維護兒少最佳利益的前提下，兒少安置家園的勞動環境不應被齊頭式的規範所侷限，導致兒少需適應許多的工作者，也易衍生管理與教養不一致的議題。建議政府需思考兒少的權益及照顧的環境特性，將勞動法規依產業性質分流處理。

## 第五章 基本健康與福利

### A 兒少事故傷害死亡率持續攀升

96. 回應國家報告第 191 點，雖教育部已於 2014 年新修訂《學生輔導法》，計畫中小學未來十年內增聘 5000 位專任輔導老師，以解決當前輔導人力不足的困境。但我國兒少自殺人數並未隨著輔導人力的增加而減少，根據國家報告附件 3-7 統計資料顯示，2014 年兒少自殺死亡人數 23 人，較前年 14 人增加近一倍，除顯示防制機制失靈外，至今也未見相關部會針對兒少自殺原因進行分析探討，據此研擬有效之防制策略。因此，我們建議政府應檢視各級學校「學生自我傷害三級預防工作」落實情形，除強化學校、家長、校外專業資源的連結外，也應積極向學生推廣各項心輔資源的使用；同時對兒少自我傷害案件進行分析研究，探討兒少自我傷害原因，並將結果彙報相關部會與各級學校，作為研擬相關防制計畫參考。
97. 回應國家報告第 192 點與第 193 點，行政院雖已於 2007 年起推動《兒童及少年安全實施方案》，但靖娟基金會研究發現，目前方案存在跨部會合作困境、缺乏人力經費、傷害監測不足、政策執行未能落實、管考制度流於形式等五大困境，縱使每年方案均會滾動式調整，但上述問題依舊存在，方案執行不力，也導致我國兒少事故傷害受傷人數、醫療負擔居高不下。此外，我國兒少事故傷害死亡率不僅高於鄰近的日本、韓國、新加坡等國，與 OECD 國家相比也仍有一大段努力空間。因此我們認為，應提高方案主辦機關層級，以解決當前部會間橫向溝通不順的問題，並編列專責經費與人力，落實各項政策推動與傷害監測工作。

### B 在各個領域都缺乏支持身心障礙兒少

98. 回應國家報告第 195 點，在 0-12 歲的兒童發展階段，不應以「身心障礙」作為類別區分。建議應依個別兒少需求區分，採用廣義的廣義的「特殊需求兒少」(或不利條件兒少)定義並稱呼，降低歧視的意涵。在此類別中，身心障礙僅為其中一項，還有如行為適應、生長環境不利、情緒障礙、學習障礙與發展

遲緩等。

99. 特殊需求兒少的診斷與評估，由於醫療、教育與社政評估方向與標準不同，經常造成不同的評估結果，造成服務提供的錯置與家長的困惑，並延誤特殊需求兒少的治療與發展。建議應綜合不同醫療、教育與社政的資料，進行全面性的評估，方讓家長與後續服務提供有精準的依循，才能有利於兒少的成長與發展。
100. 目前對特殊需求兒少的認定，應規劃更主動且全面的措施。建議包括配合定期健康檢查進行身心發展檢測，完成全面性篩檢（如視力、聽力、發聲、感覺統合、學習與情緒等），未完成者須通報並追蹤家庭狀況，同步轉介資源與服務以協助主要照顧者與兒童。
101. 回應國家報告第 196 點，目前在特殊需求兒少的協調與追蹤上，各部會的轉銜與聯繫機制產生明顯疏失與遺漏。例如在發展遲緩上，目前主責的三個部會，衛生、教育與社政機關的追蹤數嚴重失衡，數量上呈現倒三角形，衛生最多，教育次之，社政機關最少，致使後續的追蹤與協助產生嚴重限制，影響到幼兒的發展與成長。建議主管機關應徹底執行《兒少法》第 31 條與 32 條，各類社會福利、教育及醫療院所，發現有疑似發展遲緩兒童，應通報並轉介資源協助兒童進行各項的特殊照顧。相關服務應由中央主管機關會同衛生與教育機關辦理，並同時應結合社政單位的開案與追蹤，建立完整服務轉銜機制。
102. 回應國家報告第 197 點，在特殊需求兒少的醫療資源提供，服務資訊傳遞仍不夠完善。如相關小兒麻痺中醫門診於 2008-2012 的試辦計畫，具需求的兒少家長與相關團體皆未曾獲得資訊，致使服務資源雖提供確未被有效使用。建議未來相關計畫在執行時，需確實完成資訊傳播，包括提供給相關兒少機構、學校、醫療院所與社福團體，方能有效運用資源以利兒少發展。
103. 回應國家報告第 198 點，目前學校的輔導支持上，缺乏針對特殊需求兒少的積極性作為，如過動、行為與情緒障礙的兒少，多半要到發生嚴重事故時才介入輔導，有提供特殊需求兒少心理輔導的比例不超過 10%。建議學校輔導室應依《學生輔導

法》與《特殊教育法》，以專業團隊合作模式，更積極提供特殊需求兒少相關學習、生活、心理與復健訓練等服務，增加特殊需求兒少在校園的適應與學習成效。

104. 進入少年輔育院的少年，不應該以準受刑人視之。而是需要考慮其先天、環境與相關不利因素的影響，確認其可能有的特殊需求被滿足，如學習障礙、情緒障礙與過動等。故建議少輔院編制特殊教育、社工與心理師缺額，協助邊緣兒少輔導，才能有效為重返社會提供準備。
105. 目前對於偏遠交通與上學困難的特殊需求兒少，主管機關與學校提供的交通支持有限。建議除依《特殊教育法》提供免費交通工具外，應針對區域與需求建立完整接送網絡，如與 U-ber 或計程車隊合作，才能有效降低交通成本，與兒少就學的交通障礙。
106. 回應國家報告第 199 點，在特殊需求兒少的就業轉銜與輔導計畫中，如學習、情緒障礙等兒少，因未具相關鑑定資格，在各縣市都無法獲得特殊的就業輔導資源，致使就業容易受挫而無法穩定就業。建議勞政單位能接受教育體系的轉銜，放寬並納入特殊需求兒少資格，提供適當的介入與輔導支持，與職業教育等。實務上經驗證明，如提供適當的協助，對特殊需求兒少的求職與自信會有明顯的助益。
107. 回應國家報告第 200 點，在家庭照顧支持上，身心障礙家庭的臨時及短期照顧服務，因在各縣市都合併在居家照顧服務內提供，相關資源都為老人居家照顧所使用，致使有需求的家長與兒少都無法使用該支持與喘息服務。將不同居家照顧需求資源，進行分配與保留，以避免造成照顧資源排擠的效果，損及身心障礙兒少及家長的權益。
108. 回應國家報告第 201 點，在各項提供照顧者訓練與研習上，各縣市整體服務的規劃上無系統化且難有延續性，雖有相應的服務委託民間協助辦理，但在補助不足且不穩定狀況下，提供的服務多為破碎且片段化，致使效果與延續性明顯有限。建議縣市政府應整合區域內的服務資源，針對區域內特殊需求兒少照顧者的訓練需求進行評估，每年有系統地辦理相關訓練與研

習，以保障兒少的被照顧品質。

109. 回應國家報告第 202 點，對特殊兒少的休閒文化支持服務上
- (a) 目前缺乏相關休閒與表演配套，無法滿足不同族群兒少的休閒需求。建議應提供口述影像、聽打與手語翻譯等服務，並應鼓勵私人提供的休閒服務也提供以上支持，以利滿足兒少的休閒需求。
- (b) 對於出版的身心障礙閱聽刊物，無法提供給其他類型但有需求的兒少使用。建議修正《文化部推廣文學閱讀及人文活動補助作業要點》，在鼓勵並補助出版品放寬使用範圍認定，讓非聽障與視障，但有需求的兒少亦可以使用，以利節省補助資源並同時滿足兒少休閒需求。
- (c) 缺少性的規律運動與多元體能活動，無法提供多元的休閒需求。

### C 缺乏跨部門合作的早期療育

110. 回應國家報告第 204 點，有關兒童發展期的需求，除基本的健康照顧外，尚可能出現如發展遲緩，社會適應、學習障礙與情緒障礙等狀況，目前單純將早期療育視為「專業醫療化」的策略，將會不利於特殊兒少的服務提供與追蹤。實際上，有個案經醫療專業評估為智能障礙，自小的服務與資源都以智能障礙提供協助，直到二十多歲有社工介入，發現適當教學可使學習大幅進步時，才發現個案是學習障礙，但已錯失十多年的寶貴時光。因此，應進行跨專業合作，配合教育、社政資源與家庭親職能力等，進行全面性的持續改善與協助，方能有利於兒童的身心發展成長。
111. 在早期療育被「專業醫療化」的過程中，醫療院所提供的相關服務如語言、職能與物理治療的時數不但被縮減，還將主要照顧者排除在療程之外，使兒少復健成效不彰。為增進早期療育對兒少的持續與效果，建議將照顧者納入為療程的協助者，參與並持續在生活照顧期間協助兒少進行復健練習，才能達到應有的效果。以上包含家外安置的特殊需求兒少，應提供可達機構的早期療育服務，建立生活照顧與療癒結合的可能性。
112. 回應國家報告第 212 點，政府部門對於早期療育機構管理極為鬆散，依規定發展遲緩的兒童若有日間早療托育需求，依規定只能安置於「幼兒園」或「早療機構」。但不少補習班業者以



「能力啟發中心」、「兒童發展中心」等名稱混淆家長，讓家長誤以為該機構為專業之早期療育機構，導致不少兒童無法受到妥適之治療，甚至發生虐童事件。

113. 此外，我國發展遲緩兒童通報率不及一成，除因家長對早期療育的認知不足外，不少家長受到文化禁忌的影響，不願接受自己孩子的發展有問題，也為我國發展遲緩兒童早期療育政策推動的一大困境。
114. 我們建議，政府除加強早療機構的稽查管理外，也應依《兒少法》第 32 條規定，落實責任通報制度，以利相關單位提供後續的諮詢、轉介服務，以提供家長正確早療資訊。
115. 回應國家報告第 212 點，在特殊需求兒少的通報與需求評估上，目前針對監護人或法定代理人，並未具有強制的效力。一旦當家長拒絕接受，就會犧牲該兒童成長與發展的權利。對此，建議修正《特殊教育法》第 17 條，各單位若評估兒童有特殊需求，應強制要求監護人或法定代理人配合後續鑑定或相關服務，將「必要時得要求」改為「應要求」字樣，並對此進行積極溝通與說服，以確保相關兒童早期療育的權利。
116. 回應國家報告第 212-1 點，依據一般性意見書第 7 號「在幼兒期落實兒童權利」，兒童從幼年起就應當能夠參與提倡合理攝取營養和採取健康、衛生的生活方式的活動。如照顧者是未成年父母親，則需要政府透過護理師或保母到宅服務協助未成年父母提升其能力及執行成效。
117. 回應國家報告第 215 點，在學校附屬醫療支持上，雖法令有加強照顧特殊需求兒少的條文，但重度障礙兒童在校時仍缺乏相關的醫療支持，如輕度的抽痰支持亦不具備。建議仿效國外的校園特殊醫療支持系統，於重點學校配置特殊醫療照護人力，並完善醫療與教育體系間的協調與轉協，以利保障此類型兒少學習權益。
118. 目前依《特殊教育法》在學校教育環境中的復健與訓練治療，僅是抽離環境單獨做「醫療復健」，致使對兒少的學習幫助有限。建議將教育、復健與訓練治療整合，針對兒少在教育環境

中的各項學習狀況，進行針對性的改善與復健，才能更好的支持老師與兒少的學習。

119. 回應國家報告第 227 點，提到辦理性別平等教育相關議題之宣導活動，但國民健康署的官方教育網站「性福 e 學園 - 青少年網站」，卻傳遞著關於同性戀的錯誤訊息。台灣政府所提供之性教育課程、網站、機構等資源，仍以異性戀正典(hetero-normative)之兩性關係與生育健康為主，忽視同志的存在及需要。根據台灣同志諮詢熱線服務經驗與審酌本國現況，台灣政府並未協助同志青少年「促進自我認同」。
120. 回應國家報告第六章基本健康與福利，有關《兒少健康、保健措施及醫療照護》事項。據分析，搶救嚴重創傷的黃金救援時間為 60 分鐘，而衛生福利部將國內急救責任醫院分為「一般、中度、重度」三級，只有重度醫院可以因應包含重大外傷、新生兒重症在內之五大急重症。但我國城鄉醫療資源落差大，以 2015 年「急救責任醫院分區名單」來看，苗栗、南投、臺東、澎湖、金門、連江縣均無重度級醫院，病患必須後送其他縣市，許多偏遠鄉鎮到重度醫院的車程已超過黃金搶救時間（如臺東市到最近之重度醫院需要 160 分鐘、蘭嶼到花蓮慈濟醫院更高達 190 分鐘）。

#### **D 高負擔且品質落差大的兒童托育服務**

121. 回應國家報告第 235 點，在政府的托育支持政策上，服務區域提供未顧及偏鄉與原住民地區，此情形在近年來幼稚園與托兒所合併後明顯增加，從 2009 到 2012 年間，有 403 家的托兒所關閉，佔總數的 35%，其中多數為偏遠地區的公立托兒所，造成偏鄉幼兒失去托育的場所。建議依照實際上幼兒托育需求數，並且綜合評估原各區域公立托兒所的需求，增設公立與非營利幼兒園，降低幼托整合政策對偏鄉家長托育的衝擊，並滿足偏鄉托兒的需求。
122. 面對偏鄉幼兒托育需求未被滿足的狀況，其中不利條件幼兒（或稱特殊需求兒童）影響更為顯著，除台北等都市地區外，甚少有公立或非營利的幼兒園願意招收過多特殊需求兒童。建議各地區應徹底依《幼兒教育及照顧法》第 7 條執行，依幼兒

園招收不利條件幼兒比率，增聘適當的專業輔導人力，降低不利條件幼兒權益的損害。

123. 回應國家報告第 235 點，根據教育部 2016 年統計，我國目前僅 141,698 名幼童進入公共幼兒園（佔 30.7%），高達 69.3% 的幼童是進入收費較高的私立幼兒園，且年齡越小進入公幼的比例越低（3 歲僅 27% 有進入公共幼兒園就讀的機會）。而根據行政院主計處「2013 年婦女婚育與就業調查」，私立幼兒園平均月收費為 8,930 元，收費為公立幼兒園的兩倍，幼兒托育已成為家長不小的負擔。雖公約與我國《幼兒教育及照顧法》均明確要求政府須提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務，但目前政府離普及設置公共教保服務的目標尚有一段差距。
124. 雖教育部計畫 2014 年起，5 年內要成立 100 間非營利幼兒園，但我國當前幼兒園師資培育數量尚不足以因應普設後之人力需求，且各地區教保資源分配不均的問題也亟需解決。此外，私立幼兒園普遍存在幼教老師薪資待遇不佳的問題，導致人員流動頻繁，不僅不利兒童依附關係的建立，也為我國托育服務政策的一大困境。
125. 於此，除建議政府持續辦理 5 歲幼兒免費入學計畫，設立更多平價的公共幼兒園，提供育有 3~4 歲幼兒的家長負擔得起的托育服務外；也應均衡各地區的學習資源，讓各地區的幼兒有均等的就進入學機會，並透過增加幼教師資培育名額、改善幼教人員待遇等方法，解決當前師資短缺與高流動率等問題。
126. 回應國家報告第 236 點，在兒童課後照顧支持上，雖有依《兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法》優先招收身心障礙兒童並免費的機制，但實際上多無法享受到實質資源。建議除免費條款外，還需針對特殊需求兒少開設小班制的課後照顧，並配合提供相應的交通接送服務，才能讓兒少享受到課後照顧的資源。

## 第六章 教育休閒與文化活動

### A 教育權益存在著明顯的差異

127. 部分教育單位視安置兒少為特殊學生，以學校輔導資源有限為由，要求其打散於不同學區就讀，成為明顯歧視的教育措施。例如苗栗縣政府教育處即要求所屬安置兒少必須跨區分散就讀，以資源不足為由歧視安置兒少就學權益。教育單位應該安排兒少安置機構所屬教育學區就讀，如資源不足，主管機關應與安置機構研議，依兒少最佳利益共識處置。
128. 回應國家報告第 241 點，《國民教育法》為保障兒童就學權益，採取的強迫入學規定，在面臨偏鄉廢校政策時，成為強迫兒童遠離父母跨區就讀的工具。新竹縣偏鄉曾發生因廢校，該校兒童被迫離家就讀的案例，當採集中住宿但未有良好管教人員編制的結果，造成數年間，學生集體霸凌與性侵的情事不斷發生，嚴重影響到兒少的身心發展。6-12 歲兒童的學校住宿安排，本質上已經超過教育功能，進而取代家庭支持功能，角色定位與現行兒少安置機構相同。另應修正《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》，12 人以下住宿單元，應提供「正式生活輔導員」編制，還需有完整替代性照顧安排與評估，得以滿足兒童的依附關係需求，降低兒童情緒反應與衝突，並引導兒童有正確的行為認知，才能避免以上案例一再發生。
129. 回應國家報告第 244 點，在保障特殊需求兒少的平等受教權上，相應的教育支持服務並未落實，如適性教材、照顧人力、復健服務、輔具器材與無障礙環境等，明顯影響受教權的保障。建議依照《特殊教育法》第 33 條，評估兒少的特殊需求，同時檢視學習環境並提供相應的支持服務，以滿足特殊兒少的受教需求。
130. 回應國家報告第 246 點，根據教育部 2016 年統計，我國目前僅 141,698 名幼童進入公共幼兒園（佔 30.7%），高達 69.3% 的幼童是進入收費較高的私立幼兒園，且年齡越小進入公幼的比例越低（3 歲僅 27% 有進入公共幼兒園就讀的機會）。而根據行

政院主計處「2013年婦女婚育與就業調查」，私立幼兒園平均月收費為8,930元，收費為公立幼兒園的兩倍，幼兒托育已成為家長不小的負擔。不僅《兒童權利公約》第18條提到國家應提供家庭在養育方面必要的協助，包含確保照顧兒童之機構、設施與服務業務之發展。我國《幼兒教育及照顧法》也規定，政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務；但目前不僅政府離普及設置公共教保服務的目標尚有一段差距，當前師資培育數量也尚不足以因應普設後之人力需求，且各地區教保資源也有相當大的落差，這些現象急待政府積極解決；此外，私立幼兒園也存在幼教老師薪資待遇不佳的問題，導致人員流動頻繁，不利兒童依附關係的建立。於此，建議政府除應持續辦理5歲幼兒免費入學計畫外，尚應設立更多平價的公共幼兒園，提供育有3~4歲幼兒的家長負擔得起的托育服務；除此之外，也應均衡各地區的學習資源，讓各地區的幼兒有均等的就進入學機會，並透過增加幼教師資培育名額、改善幼教人員待遇等方法，解決當前師資短缺與高流動率等問題。

## B 無法滿足兒童多元需求與發展的中等教育型態

131. 回應國家報告第247點，台灣已由「9年義務教育」邁入「12年基本教育」（「9年義務教育」加「3年免費但非強迫教育」），因此在義務教育的普及度上，可說是相當值得讚賞的。但是台灣已經是一個已開發國家，不應只滿足於義務教育數量上的普及，而應進一步追求教育品質是否達到實質的保障平等受教權。
132. 台灣學生的受教權，其實嚴重向升學考試科目優勢的學生偏斜，使性向和能力屬於非升學考試科目的學生，在學校學習的受教權上，產生實質的不公。由於國中升高中、高中升大學，太依賴「全國性升學考試」，而這種考試考的就是「中文」「英文」「數學」「自然」「社會」，因此，大部分學校為了幫助學生在升學考試上勝出，也把大部分時間用於輔導學生精熟這幾科的課本內容，使得性向和能力屬於非考科的學生，在校時間多半處於較挫折及壓抑的狀態。
133. 而「課程綱要」中，升學考試科目也佔去了大部分的上課時

間，而且並沒有予學校可依據學生的性向，彈性調整各科的上課時數的權限，也導致性向和能力屬於非考科的學生，在校時間多半處於較挫折及壓抑的狀態。

134. 為了輔導學生帶升學考試上勝出，不少國中違反「國民教育法」有關「常態編班」的規定，進行「能力編班」，把成績較好的學生編在同一班，集中全校資源協助這些學生應付升學考試，相對剝奪成績較差學生的受教資源。違法進行能力編班的學校，常在縣市教育局（處）的默許下進行，甚至受到縣市教育局（處）的掩護。
135. 「南投縣教育產業工會」曾於 2015 年檢舉該縣某升學成績亮眼的國中，違法進行能力編班，但縣長和教育處非但不積極要求該校立即改進，懲處相關人員，反而指責工會干擾學校，甚至於今年（2017）取消工會幹部的會務公假，還在縣議會中，宣稱要發動教師不要加入工會。
136. 在「能力編班」中被編到「A 段班」的學生，雖然享有學校各種資源的支持，但是卻處於常態的身心疲憊及學習倦怠中，因為學習被制約在有限的課本內容中，不斷透過練習和考試進行極度的精熟學習。除了法定的上課時間外，常被「要求自願」在每天放學後留校至晚上 9 點、週末和寒、暑假到校上課或讀書，他們處於「沒有選擇」、「偏狹」和「疲憊」的學習狀態中，其實沒有學習品質可言，連基本的睡覺時間都難以達到每天 8 小時，而長久過度精熟學習的結果，導致學生喪失天生的學習動機。所以，「沒有因應學生需求，彈性排課的課程綱要」，和「全國性升學考試」，是造成台灣學生受教權不平等，和學校學習處於痛苦狀態的元凶。

## C 資源缺乏、

137. 回應國家報告第 253 點，政府每年花在輔導中輟-中離生的中介教育經費總計只有 2 億多元，還不到教育部整年度經費的千分之一。目前的中介教育資源每年約可服務 2 千多人，服務量能僅佔整體中輟生人數 4 千多人的一半，表示有一半的中輟生幾乎沒有任何資源服務。隨著十二年國民基本教育政策的推動，高中職的中離生人數每年高達 2 萬 5 千人，比國中小的中輟生

人數高出 5 倍以上。中輟議題已擴大到高中職學生，然而，仍然缺乏針對高中職中離生的中介教育、體制外學校、在家自學與中輟學園等制度。

138. 回應國家報告第 254 點，儘管教育部已制定高中職中途離校學生通報流程，然而，卻未有效建立轉介輔導支持體系及資源，因此中離生難以接觸或進入民間或政府的輔導方案。我們建議，政府應該依《兒童及少年福利與權益保障法》規定，由教育、勞政結合社政機關，連結民間資源，提供就學與就業輔導的措施及資源。
139. 回應國家報告第 255 點，在社區內主要是 NGOs 輔導中輟-中離生，然而，政府的中介教育經費大部分用在學校體系內，僅有少許補助進入社區。即便是公私合辦的「合作式中途班」，也不補助人事費，遂難以穩定支持社區中的專業輔導人力。建議應重新檢討中介教育經費配置及執行情形，合理補助民間團體推動中輟-中離生輔導工作。

#### **D 在暴力從未消失的校園，聽學校防治霸凌**

140. 回應國家報告第 256 點，霸凌防治的相關法規中，並沒有把師對生霸凌的狀況加入法規中。實際的情況，霸凌會發生在老師嘲笑、排擠特殊特質或成績不佳的學生，而使同學群起效尤。甚至，還發生了校長霸凌學生的事件，請參閱影子報告第 21 點。
141. 政府並沒有正視，在教育環境中，教育人員所示範的，對於不同特質或不同主張的孩子的暴力或壓迫，正是霸凌行為成因之一。在 27.8%的國小學生、35.4%的國中生被體罰的現況下，要求兒童一邊遭受暴力，一邊學習非暴力，顯然只是在示範虛偽。為了改善霸凌的狀況，政府應該要負起責任，在教導非暴力的同時，也要創造一個非暴力的學習環境。
142. 許多學校在處理霸凌事件中，依然沒有落實輔導，甚至是霸凌防治委員會作出輔導建議後，學校沒有認真逐項輔導，只有形式上做了輔導紀錄交差。在沒有真正進行有效輔導的狀況下，造成被處罰的學生以及他們的朋友，更排拒被霸凌的學生，加

劇了霸凌的現象。

143. 根據台灣兒童福利聯盟的調查顯示，目前在台灣還有 16% 的 18 歲以下的孩子面臨霸凌，而這 16% 的孩子裡面，因為性別問題而被霸凌的仍然是前三名。縱使有明顯因性別氣質、性傾向而遭受霸凌的兒少，且台灣已於 2004 年通過《性別平等教育法》，但台灣仍有多位政治人物多次利用性別、同志議題分化社會、操弄選舉、攻擊對手，加上反對同志的團體與此類政治人物合作，透過議會諮詢、行政關切、家長介入等舉動，造成第一線教育工作者在推動性別平等 / 同志教育時承受莫大壓力與阻力，造成教育部之性別平等委員會下納入有對多元性別歧視言論的教師與家長代表，甚至還考慮將家長代表增加至一半，此舉將造成青少年同志在校園的處境更為艱難。

#### **E 面對學校的紀律執行，缺乏監督、制衡與救濟管道**

144. 回應國家報告第 258 點，政府對於校規是否符合人權標準之審查，至今尚未全面完成。目前完成審查之部分只有「直接由教育部直接管轄的少部分學校」，各縣市政府尚未認真進行。直至 2016/3/7，台北市北一女中的校規內仍有「惡意攻訐國家元首者，經勸導無效者記大過。」此一侵害言論自由的校規，遭立法委員發現。教育部明知目前還沒有任何法律要求校規必須接受專家學者先行審查，還以國家報告第 258 點做出不實表述，有故意誤導審查委員之嫌。教育部應該坦承目前的缺失，並且真正已提出草案送交立法院，以立法的方式，確保所有學校的校規均會受到是否符合人權標準之審查。
145. 回應國家報告第 258 點，《高級中等教育法》第 51 條為「高級中等學校應訂定學生獎懲規定，經校務會議通過後實施，並報各該主管機關備查。」並無任何專家學者先行或事後審查。
146. 回應國家報告第 81、118、258 點，《高級中等學校訂定學生獎懲規定注意事項》與《學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項》為唯二規範校規的規定，但其皆為參考性質，對學校沒有強制性或監督效用。
147. 回應國家報告第 259 點，雖然台灣現行法規中，並未授權高



中職將學生退學，但各校常用輔導轉學方式處理。常見的作法是學校會要求學生在留校察看時，先要求學生簽具輔導轉學同意書，之後若學生再犯錯，學校就以此份同意書，用輔導轉學名義將學生開除學生的學籍，事實上進行了法規所不允許的退學處分。政府應該要深切了解學校鑽法律漏洞的方式，並且禁止校方再使用這些傷害學生受教權的手段。

148. 回應國家報告第 259 點，雖規定退學或輔導轉學違法，實務上仍有許多學校(特別是私校與高職)會以累積三支大過的名義，脅迫學生與家長簽署自願轉學。
149. 回應國家報告第 260 點，兒童對於學校不當處置的申訴，目前國中小最高能向教育局進行再申訴，但高中則不一定有再申訴制度，在部分縣市只能向學校進行申訴，部分縣市再申訴的受理機關也還是學校，造成高中職階段的兒童無法獲得有效的申訴救濟。
150. 回應國家報告第 260 點，高中職以下的學生申訴管道過少，僅能於該校申訴委員會申訴，缺乏更高層級或獨立機關處理學生人權受侵犯事件。

## **F 無法滿足青少年就業與職涯探索的需求**

151. 回應國家報告第 261 點。針對建教合作，目前臺灣的建教生，常淪為廠商的替代人力，學校就業教育與輔導功能喪失，而政府在實務上也缺乏相關監控管理機制。教育部針對建教生調查發現，就讀建教班學生約 60%來自經濟弱勢家庭，約 1/3 是因學習成就不佳，選擇半工半讀的建教制度。建教制度理當保障建教生學習及勞動的雙重權益，但現實卻倒果為因，讓建教生在較差勞動條件下工作，被服務業氾濫運用，平均工時長達 12 到 14 小時。有些老師對廠商行徑會睜一隻眼閉一隻眼。而老師跟廠商掌握學生的實習分數，如果學生反映職場問題，有些老師甚至會威脅學生「不適應轉安置可以，但要選擇退場或轉到別的職場」。因此，教育部國教署應徹底檢討近三年違法運用建教生或無法提供技術縱深課程之學校及廠商。此外，即便教育部依專法已設有建教合作審議委員會，但每半年才開一次會，且其功能僅有在各校申請審核開辦建教合作班，及辦理期中現

場訪視評估時才會召開。其餘時間教育部國教署並未按照專法規定，定期就行業類別及建教合作學校及機構實際運作情形進行檢討，因此發生類似廠商違規運用建教生的方式，校方第一時間也未介入處理。學校也未配置足夠且專業的老師，輔導學生適應上的問題，與把關實習的職場環境。

近期例證：

2017/2/22，德霖技術學院的合作廠商通力，讓建教生違法冒名頂替需要有合法證照的工程師，進行大樓電梯的檢修工作。

2017/2/23，高雄餐旅大學的合作廠商永采餐廳，讓建教生一天工作十多小時，苛扣薪資，且違法替學生假造打卡記錄。學生申訴離開工作，雇主還惡意恐嚇學生，要求學生賠償將近六十萬，讓學生的職涯留下汙點等。這些事情發生後學校才被動知道有這些情況。

152. 回應國家報告第 262 點。依據教育部統計，從 1994 年 2014 年，高職生畢業後升學比率從 26% 攀升到 81%，高中生則從 57% 攀升至 96%。每 10 名高中職學生，平均有 8.6 人繼續升學。其中有將近 1/4 大學生在進入大學或畢業後，覺得所學與興趣不合，甚至與就業有落差。台少盟於 2015 年發佈的一項『青少年職涯發展現況大調查』發現：15-19 歲高中職學生高達九成有職涯規劃需求，但僅只有 51% 會主動了解職涯發展資訊，且資訊多半從主流媒體得知而非從課程中獲得。此外調查顯示，64% 的高中職學生期待以自己的興趣來發展與規劃未來的就學和就業，但到了實際選擇時，卻有近六成的高中職生依然會依照分數來選填志願、決定未來。探究其原因，許多學校的生涯教育或職涯輔導僅只是提供升學考試後的落點分析，較少讓學生有充裕時間認識職場、了解就業資源與職場環境，以利就業準備。不然就只是落入引導或輔導學生報考各式證照，將證照考取率視為重要的教學成果，卻忽略證照考試已難與職場需求及學生的能力興趣接軌。加上人人皆應上大學的升學思維影響，致使學用落差效應往高中職階段向下蔓延，產生每年約有近兩萬名的高中職中途離校學生(簡稱「中離生」)，且離校原因有四成為「志趣不合」。

153. 回應國家報告第 263-265 點。青少年的失業率在臺灣長年維持

在 11%，但是政府對於青少年就業輔導與促進策略卻是無法對準青少年的需求。國家報告中所列的培訓項目，部份計畫都面臨績效不佳而需要中止與轉型，例如明師高徒計畫或是 on-light 計畫。而與學校建教合作的方案，雖然列舉人數很多，但是就實際輔導與就業教育內容如前一點所說明，學習成效並不如預期，學生常淪為廉價勞工遭到剝削。

154. 青少年就業輔導與成人就業輔導的需求有明顯的差異，特別是弱勢青少年的部份。青少年就業輔導員的介入輔導可有效避免(弱勢)青少年在初次就業時受到剝削以及諸多不合理的要求與挫折，並且協助(弱勢)青少年在工作中正向發展職涯規劃與探索。然而，政府的方案在青少年就業輔導人力與資源的投資常忽略相關人力之專業職能的必要與培訓。因此，建議政府首先應將促進就業對象明確列入(弱勢)青少年，並且在相關兒少權益法案，將就業輔導政策、專責人力與預算入法。

#### **G 性教育、性別教育與情感教育未能依法施行，給予兒童足夠的時數和正確的教導。**

155. 目前 CRC 國家報告針對情感教育沒有著墨，但目前我國在情感教育的推動上仍有法規及相關作為：

- (a) 「性別平等教育法施行細則」第十三條則明確指出「本法第十七條第二項所定性別平等教育相關課程，應涵蓋情感教育、性教育、同志教育等課程，以提昇學生之性別平等意識」。
- (b) 教育部於 2012 年 7 月 19 日回應媒體：教育部積極推動情感教育，維護學生身體自主權，不僅重視校園推動情感教育，並於高級中等學校以下教育階段均列入課程綱要，更將「具備健康兩性交往所需的生活技能」、「約會與分手」、「情愛關係與自主」、「尊重身體的自主權與隱私權」等列入核心能力指標。期能藉由課程的實施，使學生習得性別間合宜的情感表達方式及具備處理與不同性別者的情感關係之知能，建立自尊的自我概念及正確價值觀，實踐健康生活

156. 情感教育雖納入性別平等教育法施行細則及九年一貫課程綱要

能力指標，但僅條列出主要概念或指標，沒有提供具體的內容、方式甚至是師資培育的管道，導致學校各自為政，逕行摸索，效果大打則扣。建議：

- (a) 針對情感教育分齡分級擬定具體指標、主要概念、次要概念(其中應包含培養多元性別的視角、自我界限的認知及人際交往中容許差異與拒絕民主式社交)，並將可參考的資源或教案系統化整理，以利各級學校使用。
- (b) 成立情感教育師資培育小組，針對上述內涵設定教材與教學方法，訓練具備性別觀點之情感教育師資群，以供各級學校邀請師資之用。
- (c) 情感教育應全面進行，落實在家庭親職教育、學校性別教育、社會媒體教育中，循序漸進，讓孩子從小浸泡在性別友善的多元氛圍中，學習尊重不同的性別與情感關係

157. 台灣目前針對未滿 18 歲之「合意性交」仍視為「性侵害」案件來處遇，實務上雖確實有「意願不明」(半推半就下發生性行為)之個案，但亦有許多的案件為兩情相悅下所發生，若完全以性侵害處遇之，反而會讓無犯罪意圖之未成年人入罪，受到懲處，其標籤與汙名讓青少年承受極大責難與壓力，反觀歐美國家，並不會將司法資源耗費在未成年人間合意性行為，我國以刑法處罰之作法忽略青春期發展任務的特性，也無助於青少年由事件中學習到正確的情感處理方式，建議可思考修法之可能性。

158. 現行將合意性交入罪的問題可衍生至通報上，兩情相悅的案件因其中一方或兩造皆未滿 16 歲的情況下(校安通報是 18 歲以下)，需要立即通報，如此，容易壓縮到強制案件的資源；同時，因教師具通報責任，使得教師害怕在教授情感教育及性教育後，學生會向老師詢問或分享相關經驗，使教師面臨師生關係緊張及通報的兩難，造成教育現場恐性、恐情感教育的現況，建議主管機關應思考合意案件的通報相關規定。

159. 另外，目前刑法雖以「年齡」判斷被害人及加害人，但家長及師長仍容易以「性別」來區分，即使同樣年齡，男性仍容易被

歸類為加害人，缺乏相關服務。

#### H 青少年休閒、娛樂和文化參與的自由，未能獲得政府提供合適、充足的平等機會。

160. 回應國家報告第 276 點，台灣兒童普遍出現休閒文化權低落的年齡層，出現在 12-18 歲，也就是「國中」和「高中」階段。
161. 回應國家報告第 276 點，並不是透過法律剝奪兒童的休閒文化權，而是透過僵化的、依賴全國統一的升學考試制度，迫使學校和家長為了讓孩子考上好一點的學校，而把大部分時間，耗費在研讀課本內容和日復一日的大考小考上，使學生不只僅有很少的時間可發展休閒活動，連睡覺時間都不足一日八小時。
162. 愈是注重成績的學校，學生不只 07:30 就到校開始考試，到下午 4 點或點才放學，放學後，家庭還安排學生到補習班參加補習，內容和白天上課是相同的範圍，學生離開補習班已是晚上 8 或 9 點，回到家後還要寫功課、準備明天的考試，晚上超過 11 點睡覺是常事。
163. 部分中學還要求一部分成績較佳的學生，週一至週五「自願留校」晚自習，到了國中及高中三年級，還要求週六到校上課或讀書。寒暑假也有很長的輔導課，學生能用以休閒的時間其實非常少，其功能頂多是疏解其緊張的學習生活，難以用較長的時間，試探其休閒方面的興趣，或培養某種休閒的能力（例如樂器的學習）。
164. 也因為學校的功能大部分是幫助學生考好升學考試，因此跟休閒較有關的社團活動，雖然有，卻聊備一格，很少編列經費聘請社團指導老師，學生可選擇的社團很少，不一定能依學生意願選擇社團。
165. 在針對特殊需求兒少的設施設備，不應單為滿足特殊需求而有區隔化的設計。建議除滿足特殊需求並提供無障礙設施外，更應採取共融與通用設計的概念原則，以打破各類別孩子間的隔

離，降低因障礙引起的歧視。

166. 回應國家報告第 283 點，休閒遊戲是兒童生活重要的一部分，但靖娟基金會 2012 年針對五都 50 座公園的溜滑梯進行抽查，針對溜滑梯的使用區域、材質、結構、設計規格、使用功能等進行檢驗，高達 96% 的溜滑梯不合格，僅有 2 座公園的溜滑梯檢驗結果均符合國家標準要求，由此突顯出我國政府對兒童遊戲需求與遊戲安全的長期漠視。此外，政府部門充斥著塑膠材質組合遊具(罐頭遊具)比傳統遊具安全的迷思，因此近年來公共場所遊具，多以塑膠材質之組合遊具為主，且因政府發包制度不友善，導致各地遊具大同小異，在缺乏多樣性的情況下，遊具不僅趣味性不足，也失去讓兒童從遊戲中自我探索、促進認知發展等機會。建議政府相關機關除應了解國家標準規定外，也應扶植遊具相關產業，以開發安全且多樣性的遊具，以滿足兒童遊戲之需求。
167. 回應國家報告第 276 點，校內休息空間在台灣也是一個問題。教育部雖然訂定國小生每人所占運動場面積要有 6 平方公尺，國中生則為 8 平方公尺。但是在台北市，有 87% 的國小不符合這個規定。在台北市敦化國小，每位學生的活動面積只有 0.53 平方公尺，但該校在 2016 年時，卻還堅持要把學校中的一個小操場作為教師停車場使用(該校附近已有許多大型停車場可利用)，完全不把學生休閒空間的需求作為優先考量。
168. 回應國家報告第 277 點，根據問卷調查，有近八成 ( 77.9% ) 的國中生參加第八節課。第八節課的內容，上新進度佔比例最高，有 69.4%，考試的有 44.6%。一但新進度或考試實施在第八節課，學生實質上就不敢不留校。此外，上第八節課的學生中，有 28.6% 直接被學校或老師強迫參加，所以也侵害了學生的人身自由權及表意權。另外，在問券調查中，有有高達 63.1% 的國中生被規定要在 7:30 以前到校，與第八節課的狀況交叉比對下，有高達到 49.3% 的學生在校時間超過 10 小時，4 % 在校時間將近 11 個小時，甚至有 1.2% 在校的時間超過 12 個小時。兒童的休息、休閒、遊戲、娛樂、文化的權利都受到非常嚴重的壓迫。參閱附件〈人本教育基金會 2016 年校園正常化問卷報告〉。

169. 課間是兒童得以適當遊戲及休息的時間，但根據人本教育基金會 2016 年全國校園教育正常化問卷調查報告，有高達 80.9% 成的國小學生、41.8% 國中生見過或受過不准下課的處罰，有 42.88% 的國小生自己被罰過不准下課。其中更有 8.5% 的學生一學期中被罰 20 天以上不准下課，被罰過一整天的學生則高達 11.99%，有 1.41% 學生被連續罰到一個月以上，甚至有 0.75% 的學生被罰一個整個學期整天都不能下課。最嚴重的是全國中有 0.37% 的學生，被罰整天不准下課而且不准去上廁所，我們認為這已經達到兒童虐待的程度。參閱附件〈人本教育基金會 2016 年校園正常化問卷報告〉。
170. 回應國家報告第 105、278、279 點，我國對於兒少之文化活動，大多集中在 12 歲以下兒童。13-18 歲少年幾乎沒有專屬的休閒場所與休閒活動。部分縣市有設立青少年活動中心，但使用率皆低，提供服務也非青少年所需。例如台北市青少年發展處唯一的飲食是高價位宴會餐廳。
171. 自有公園兒少遊戲場的公共建設以來，台灣的公園遊戲場從選址、設計規劃、採購建置及後續維護管理和經營，從未有主要使用者「兒少」的參與及表達意見，僅只是公部門濫用沒有聆聽過任何兒少聲音的招標條件，讓毫無兒少身心發展及遊戲專業的標商取得建築工程許可，與罐頭遊具廠家合作，甚至連景觀及設計的專業都毋需納入，於是台灣遍處皆是低劣品質「罐頭遊具」和橡膠地墊的組合，英國稱其為 KFC ( identical Kit, Fence & Carpet areas，長得一樣的組合遊具、圍欄和地墊區域)，而台灣甚至便宜行事到連圍欄都省去。政府從未以兒少是「玩」為天性和成長本質來執政策劃，相反地，是讓兒少處在一個「愛讀書、拼經濟」的偏重教育和職業的社會，「一直做事沒有遊戲，讓傑克變成沒有生命力的男孩」這個非常正確的觀念，可能只存在台灣兒少的英語課本俚語學習中，沒有落實到真實生活裡。衛福部於 2015 年簽署聯合國兒童權利公約的同時，還我特色公園行動聯盟也正式成立並提出「兒少有參與遊戲場選址、設計規劃及建置等過程，並因此獲得適合其年齡發展的遊戲設施並在優良品質的公園遊戲場休息玩樂的權利。成人要尊重且鼓勵這個權利，並從政策面及預算編列上便開始積

極提供，讓所有能力兒少皆能有適切平等機會在公共空間從事各種遊戲玩耍」。



## 第七章 特別保護措施

### A 殘留威權遺蹟的校園

172. 回應國家報告第 291 點，我國各高級中學解嚴後仍設有教官人員，以帶有軍職身分者在校園內進行國防教育。且高中 2 年級 (17 歲) 時，各校會安排打靶訓練，使學生於軍營內使用實彈進行射擊訓練。2016 年 10 月更有國防部官員表示將要加密此訓練至每年 1 次，「讓高中職學生畢業後，都能成為合格的步槍兵」。另外請特別注意，教官在校園內兼有管理秩序、維護安全等權力。多數學校使教官兼任管理學生事務，特別是生活輔導、訓育(Discipline)等。
173. 長久而言，校園內充滿各種威權時期所遺留下的種種「遺跡」，許多行為已經融入我們生命之中。民間團體質疑為何在當代教育中，學生須接受與一般國民不一樣的要求，尤甚者，是國際公約所不許的軍事化教育。2013 年，立法院於通過《高級中等教育法》時，以附帶決議希望軍訓教官於 2021 年全面退出校園，但該決議旋即於 2015 立法院協商中央政府總預算時推翻，教育部決議教官續留校園。校園輔導需要更多資源，但民間團體反對「軍訓教官」教官以專業輔導人員的姿態存在。而朝會更不應該保留軍事化訓練的遺緒，答數進場、值星官整隊、高高在上的司令台等制度都應該取消，高中職學生也不應該學習槍械及打靶的必修課程。

### B 觸法與被引誘觸法的少年

174. 回應國家報告第 293 點，行政院為確保暑期學生安全活動空間，維護青少年身心健全發展，於每年 7 月 1 日至 8 月 31 日均要求全國各縣市政府同步實施保護青少年「青春專案」，並由中央各相關部會於專案結束後，依據各項評量指標辦理評鑑工作。但此評鑑工作似乎導致業積導向的執行方式，基層警察常迫於上級指示及專案稽效壓力，在專案期間對青少年進行過度盤查、帶回警局及偵訊過程不符合程序、甚至以釣魚、引誘犯罪等手段，誘使青少年從事違法行為以進行逮捕等情事層出不窮。如此造成青少年的人權受損，亦造成基層警員過勞及配合

上級作假的情形。其他將專案稽效列為 KPI 的教育單位亦有違反青少年人權之情形發生。該政策在錯誤執行下，似乎已偏離保護青少年的原意，實應全面重新檢討。

175. 回應國家報告第 300 及 301 點，少年矯正機構及安置輔導機構由於人力配置明顯不足，加上環境死角不易監控，以致於暴力霸凌、性侵害事件層出不窮。而少年受侵犯之情事無法在第一時間得知以進行處理，也呈現監管人員經驗不足及現有申訴管道失能，對收容少年之身心健康造成重大衝擊。政府除應正視並解決少年矯正機構人力資源及環境問題外，同時啟動公私部門合作機制，全面檢討並處理司法轉向轉導機構內之問題。亦應強化保障受害少年身心安全之申訴機制，各機構內亦應加強對收容少年之性教育及輔導，才能有效達到建置正面與身心重建為目標的兒少司法體系之目標。
176. 回應國家報告第 304 點，部分單位除了技能訓練外，來結合社區職場的資源，讓少年在離院前可以適應職場的生活，這樣的做法相當值得稱許，也建議擴大讓所有的相關單位都能參照辦理！
177. 回應國家報告第 310 點，目前社區的少年機構申請至相關單位探視少年時，會遇到單位以行政負擔增加為由要求社工減少會面的次數，或甚至讓社工隔著鐵窗與少年面談，社工的角色乃是積極想要幫助少年未來返家後能穩定的生活成長，少年觀護所與少年輔育院不應以增加行政負擔為由拒絕社區社工的輔導面談。

## C 青少年在違法低薪、不安全、沒保障的環境中勞動

178. 回應國家報告 316-320。針對 16 歲以上，未滿 18 歲相關勞動保障。  
據勞動部調查，近六年 15~24 歲的打工青少年人數逐年上升，到 2015 年已經來到約 17 萬 5 千人，而 15-19 歲青少年勞工超過 11 萬人。因此青少年打工已經是一個普遍現象。2017 兩公約國際審查委員，在結論說明時也明確認知到：「臺灣 16 至 18 歲的學生會打工賺學費與其他費用。雖然法律明文禁止（從事危險性或有害性工作），但越來越多未成年學生也在打工。而且

據報導這些學生打工薪水不符合最低薪資規定、沒有勞健保，而且經常上大夜班。今年初兩公約審查委員會強烈建議，政府應針對此議題進行徹底的研究，希望在政府下一份報告當中能夠提供實際情況的詳細資訊，包括主管機關保護這些學生不受剝削與虐待的措施。」

179. 相關議題我們的意見與建議分別包含：青少年勞動時間、青少年職場安全、青少年勞動保障、青少年勞動檢查等。

(a) 夜間工作：臺灣勞動法令針對未成年人於夜間工作，除了童工(15-16)及建教生有明確法令加以規範保護外，16歲以上青少年的規範與成年人無異。近年來16-18歲青少年打工族由於背學貸及家庭經濟狀況等因素，而選擇中長期打工或課餘時間的深夜打工現象日益增多，但相關法令卻未針對該族群明定保護性條文造成業者鑽漏洞的灰色地帶。

案例：2017年17歲青少年勞工，為了分擔家計，於24小時營業的超商工作。深夜十一點單獨雇店，遭遇搶劫，被歹徒持刀砍斷手掌。案發後，才發現該商店不僅讓青少年深夜一人雇店，也並未替青少年保險。

(b) 職業安全：根據勞動部職業安全署資料，勞保職災給付的「職災千人率」103年平均數為3.453，但是15-19歲的青少年則是達到5.2003，相較於其他年齡層也偏高的。更讓人警醒的是該數值若是超過5，就代表未到達先進國家的水準。

(c) 勞動條件低落與保障不足：青少年最常參與的未滿五人的微型企業工作，依據法令並未被強制納保，因此，當他們的勞動權益受損與面臨職災時常會求償無門。另外，學生的勞動條件，也常被雇主苛扣，例如，低薪、延長工時未給予加班費用、例假日上班也未依法令給予加班薪資等。

案例：根據台少盟2015年的「青少年打工族勞動權益調查」，約有52%學生打工族薪資是低於基本工資；更有甚者，不只低薪，青少年打工族僅40%有勞保，近20%表示雇主並無投保任何工作保險；更有25%曾被雇主以各種理由苛扣薪資。2017年學生團體在全台各地部份大學周邊調

查學生族勞動條件，近 68%的雇主違反勞基法，違法情形包含給薪未達基本工資、雇主未替員工保勞健保等。

- (d) 勞動檢查有效性不足：應更明確的針對青少年勞工常見的工作場所，建教合作企業等進行勞動檢查，解決長工時、未達基本工資、未加保等各項違法問題。

180. 因此，我們具體建議推動修正《勞動基準法》第五章，參照 ILO 建議，增加「年滿十六歲，未滿十八歲者不得於午後十時至翌晨六時之時間內工作」，同時現行勞動政策規劃，包括申訴機制、勞動檢查、勞工教育也都應該對青少年進行專案規劃與專責人力建置。另針對該案勞動部應針對夜間工作職場進行專案勞檢，並要求業者提出自律改善措施，避免讓未成年少年處於危險的勞動環境（如：一人顧店）。同時應儘速研擬制定《勞動教育法》及修正《勞工教育法》，落實雇用未滿 18 歲少年之雇主與未成年勞工應定期接受勞動權益與職業安全教育訓練，避免類似悲劇繼續發生。

#### D 藥物濫用在國家「積極作為」下，仍持續攀升

181. 回應國家報告第 326 點，目前在反毒品的宣導上可以看到各級單位的努力，然而青少年的毒品交易與吸食已經將連續十幾年居冠的偷竊擠下。突顯除了宣導之外，法務與警政真對毒品的介入需要加強！
182. 回應國家報告第 328 點，我們欣見近日以來各地政府加強毒品的查緝，並有些縣市開始成立「毒品查緝中心」以專責、專辦的策略來打這場反毒的戰役，然而在強調緝毒績效的同時，實務工作者也發現有些警政單位在績效的誘使下，會對青少年直接在街上做搜身、夜間詢問、同一事件多間派出所進行約談等狀況，期待警政在處理相關議題時仍能維護青少年的基本人權，並將績效重點放在毒品供應鏈的上層！
183. 回應國家報告第 332 點，當青少年被發現使用毒品後，一些相關的後續輔導機制難免會對青少年貼上負面的標籤，而使得其在面對社工在後續介入服務上會有很大的抗拒，這在許多國家上都會遇到類似的狀況，近年來一些實務研究發現，透過有

動機的家長比較能提供適切的輔導，透過提供他們支持與相關的資訊及服務，進而間接幫助到使用毒品的兒少，因此建議可以將"強制性親職教育"，轉化成對家長提供諮詢與輔導角色，增強家長願意求助以及提升家長幫助孩子的能力。

184. 回應國家報告第 333 點，在協助青少年戒癮的議題上，關鍵不在提供戒癮的相關資源，而是在提升其戒癮的動機上，建議可以將資源加強在可以與青少年或其家長建立服務關係的社工上，透過社工的介入幫助家庭或其個人增強戒癮的需求與動機。

#### **E 非以兒少為主體，且資訊揭露不足的性剝削政策**

185. 回應國家報告第 335 點，「兒童及少年性剝削防制條例」中強調兒少最佳利益，評估最適處遇，並加強家庭處遇計畫。然而，在勵馨服務兒少性剝削受害者及其家庭的經驗中，約有四分之一的兒少各有原因，無法順利返家。誠如兒童權利委員會特別指出，無法返家的兒少是遭受暴力對待的最大受害者。我們也發現，無法返家的兒少性剝削被害人在自立過程中，不斷會受到業者或友人影響，與性剝削者進行拉扯，若無穩定支持系統，極容易再度受到性剝削。因此，希望能夠加強從機構安置到自立生活間的評估指標與轉銜機制，提昇安置機構、家庭處遇和後追輔導的合作關係與服務連續性，此外，得在「自立生活協助計畫」及相關工作訓練中，加強兒少性剝削受害者之服務知能，規劃、提供以兒少為主體，可接受、可近性及可及性皆適宜的職訓與教育計畫。

186. 回應國家報告第 336 點，根據勵馨基金會服務分析，都會地區的服務案件中，約有半數之案件是經由網路媒介，或使用交友軟體而後誘騙等，由此可知網路對於都會兒少的影響。然而，若要進一步了解全國的被害樣態，據此規劃預防與查緝方向，需要警政與社政單位的資料分析結果。而目前警政署提供的統計資料中，僅呈現查獲/救援案件數和嫖客件/人數等等，無法進一步了解議題現況，建請各縣市統計資料增加兒少救援管道及業者類型等資訊，以利後續防制工作之進行。



直搗聯合國，最**狂!**門票

兒童權利公約民間監督聯盟



台灣少年權益與福利促進聯盟  
Taiwan Alliance for Advancement of Youth Rights and Welfare