

出國報告（出國類別：考察）

觀摩聯合國兒童權利委員會  
第 72 屆會議出國報告

服務機關：衛生福利部社會及家庭署

姓名職稱：林資芮副組長

派赴國家：瑞士日內瓦

出國期間：105 年 5 月 20 日至 105 年 5 月 29 日

報告日期：105 年 7 月 5 日

## 摘要

《兒童權利公約》為聯合國所有公約中最多國家簽署、共識最高之公約。我國 2014 年 6 月 4 日公布《兒童權利公約施行法》，同年 11 月 20 日施行，規範政府應於 2 年內提出首次國家報告，其後每 5 年提出國家報告。衛生福利部社會及家庭署作為行政院兒童及少年福利與權益推動小組幕僚單位，為瞭解聯合國兒童權利委員會國家報告運作機制，派員觀摩該會第 72 屆會議，CRC 國家報告制度之設計主要係為協助締約國透過報告撰寫過程，體檢其立法、行政及司法措施是否符合公約規定，並省思其困境所在，提出因應作為；除了從政府及國際獨立專家的角度去看待國家對於 CRC 的實踐，更納入 NGO 替代報告及其權利主體兒少的參與，期能發揮公民監督力量，使兒少權利能獲得具體實現。

## 目次

壹、前言（目的）	1
貳、過程說明	2
參、國家報告審查機制	2
肆、觀摩國家之審查會議過程摘要	8
伍、心得與建議	11
陸、結語	14

## 觀摩聯合國兒童權利委員會第 72 屆會議 出國報告

### 壹、前言（目的）

《兒童權利公約》(下稱 CRC)在 1989 年 11 月 20 日正式於聯合國通過，並於 1990 年 9 月 2 日生效，藉以保障兒童擁有公民、文化、經濟、政治和社會參與等基本人權。截至 2016 年 5 月為止，CRC 有 196 個締約國，聯合國會員國之中僅美國未加入 CRC，為所有公約中最多國家簽署、共識最高之公約。

我國於 1973 年制定《兒童福利法》；1993 年修訂時，即將 CRC 作為修法原則，確立兒童最佳利益為處理兒童事務之最高原則；2003 年參考聯合國《兒童權利公約》對兒童之定義，合併《兒童福利法》與《少年福利法》為《兒童及少年福利法》；2011 年將《兒童及少年福利法》擴充為《兒童及少年福利與權益保障法》，更係依循 CRC 內涵增訂身分、健康、安全、教育、社會參與、表意及遊戲休閒與發展機會等權益，將兒少權益全面法制化。

為進一步將 CRC 國內法化，強化我國兒少權益保障與國際接軌，2014 年 6 月 4 日公布《兒童權利公約施行法》(下稱 CRC 施行法)，並自同年 11 月 20 日施行。為使 CRC 具體落實，該法參照公約第 44 條有關締約國應提交國家報告之規定，規範政府應建立兒少權利報告制度，2 年內提出首次國家報告，其後每 5 年提出國家報告，邀請相關學者專家及民間團體代表審閱，政府並應依審閱意見檢討及研擬後續施政(第 7 條)。另於第 6 條規定行政院應成立兒童及少年福利與權益推動小組(以下簡稱院兒權小組)辦理公約宣導、教育訓練及提出國家報告等事項。

衛生福利部社會及家庭署(下稱本署)作為院兒權小組幕僚單位，業於 2015 年 8 月起結合各相關部會著手撰擬 CRC 國家報告，預訂於 2016 年 11 月提出我國首次國家報告，並訂於 2017 年 11 月辦理國際審查會議，為瞭解聯合國兒童權利委員會審查國家報告運作機制，本署於今年 5 月派員觀摩聯合國兒童權利委員會第 72 屆會議，俾利未來國際審查會議之規劃與進行

### 貳、過程說明

本次行程除本署代表外，尚有「台灣兒童權利公約聯盟」及「兒童權利公約民間監督聯盟」代表同行，分別為台灣少年福利與權益促進聯盟葉大華秘書長、兒童福利聯盟文教基金會陳麗如執行長及黃琦雅專員，本報告部分內容係由上開人員提供，特此感謝。

相關行程係獲外交部駐瑞士台北文化經濟代表團日內瓦辦事處黃建章組長協助，得以順利進入會場(威爾遜宮 Palais Wilson)，並安排拜會現任委員及國際性非政府組織(下稱 NGO)，說明如下：

- 一、觀摩聯合國兒童權利委員會第 72 屆會議(下稱本次會議)，與會期間為 2016 年 5 月 23 日至 5 月 27 日，觀摩大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(英國)、巴基斯坦及加彭等三個國家報告審查過程，詳見肆、觀摩國家之審查會議過程摘要。

- 二、拜會聯合國兒童權利委員會副主席 Renate Winter 女士、現任委員 Olga A.Khazova 女士及 Gorge Cardonna Llorens 先生（委員國籍及背景資料詳如附件 1）瞭解委員會運作方式、國家報告審查機制、國家報告審查標準、及兒少參與方式，詳見參、國家報告審查機制。
- 三、拜會「兒童權利聯結平台協會（Child Right Connect／下稱 Connect）」：該會主要係擔任各締約國 NGO 與聯合國兒童權利委員會之聯結平台，負責協助各締約國 NGO 遞交替代報告，並提供有關替代報告及兒少參與的教育訓練方案，同時也鼓勵各締約國的兒少自行撰寫替代性報告提交聯合國兒童權利委員會。
- 四、拜會「國際法學家委員會（International Commission of Jurists, ICJ）」資深法律顧問 Carlos Lopez：Lopez 先生針對 CRC 第 16 號一般性意見提供兩本有關國家及 NGO 執行該號意見之實務指引，主要係探討商業活動對兒童權利的影響，例如，工商業過度開發造成環境惡化和污染會損害兒童健康；投資者向原住民收購土地會剝奪其後代子孫（原住民兒童）使用權利，並破壞其自然資源和文化遺產。另向兒童銷售香菸及烈酒等產品，及含飽和脂肪、反式脂肪酸、糖、鹽或添加劑含量高的食品及飲料，會對兒童健康造成長期影響。該號意見認為當企業要求勞工長時間工作，年齡大的孩子、尤其是女孩可能會承擔起父母照顧義務，會對其接受教育及休閒遊戲的權利造成負面影響；且把幼童交給年長兄姐照顧，也會影響其照顧品質及幼童健康<sup>1</sup>。是以，Lopez 先生認為國家應從立法面及行政面訂定相關規範，要求企業減少上開這些商業活動對兒童權利的負面影響，NGO 亦應發揮公民監督的力量，促使企業重視兒童權利。
- 五、拜會「國際捍衛兒童組織（Defence for Children International, DCI）」倡議專員 Anna Tomasi：該組織主要係在協助各國 NGO 倡議少年司法權利，目前在全球五大洲均設有據點，但亞洲地區據點較少，係因亞洲社會較為保守，對於犯罪兒少仍普遍存在應予法辦的觀念，不易介入；合作單位包括司法、社工及心理諮商等組織，希望能引導各國重視兒少司法權利。

## 參、國家報告審查機制

### 一、依據

依據 CRC 第 44 條第 1 款，締約國應在加入公約生效兩年之內向聯合國兒童權利委員會提交有關公約落實情況的國家報告，隨後每五年提交一次。

### 二、審查委員

締約國所提交之國家報告，主要係由聯合國兒童權利委員會（下稱委員會）定期召開會議審查，該委員會之組成係依 CRC 第 43 條規定，茲摘述重點如下：

- （一）委員人數：應由 18 名品德高尚並在本公約所涉領域具有公認能力之獨立專家（independent expert）組成。

---

<sup>1</sup> CRC 第 16 號一般性意見

- (二) 遴選作法：委員會成員應由締約國從其國民中選出，並以個人身分任職，但須考慮到公平地域分配原則及主要法律體系。
- (三) 任期規定：委員會成員任期為四年。如獲再次提名，應得連選任。在第一次選舉產生之成員中，有五名成員的任期應在二年結束時屆滿；會議主席應在第一次選舉後立即以抽籤方式選定該五名成員。如果委員會某一成員死亡或辭職，或宣稱因任何其他原因無法再履行委員會之職責，提名該成員之締約國應從其國民中指定另一名專家接替剩餘任期，但須經委員會同意。
- (四) 其他：委員會應自行制定其議事規則；並應自行選舉其主席團成員，任期兩年；委員會之會期應由本公約締約國會議決定並在必要時加以審查，但須經大會同意；聯合國秘書長應為委員會有效履行本公約所規定之職責提供必要的工作人及設施；根據本公約設立的委員會成員，經大會同意，得從聯合國之資金領取薪酬，其條件由大會決定。
- (五) 最近一任委員名單詳如附件 1，分析其背景多為法學教授、法官或律師，專長兒童人權、家事法、少年司法及國際法等領域。

### 三、 審查程序

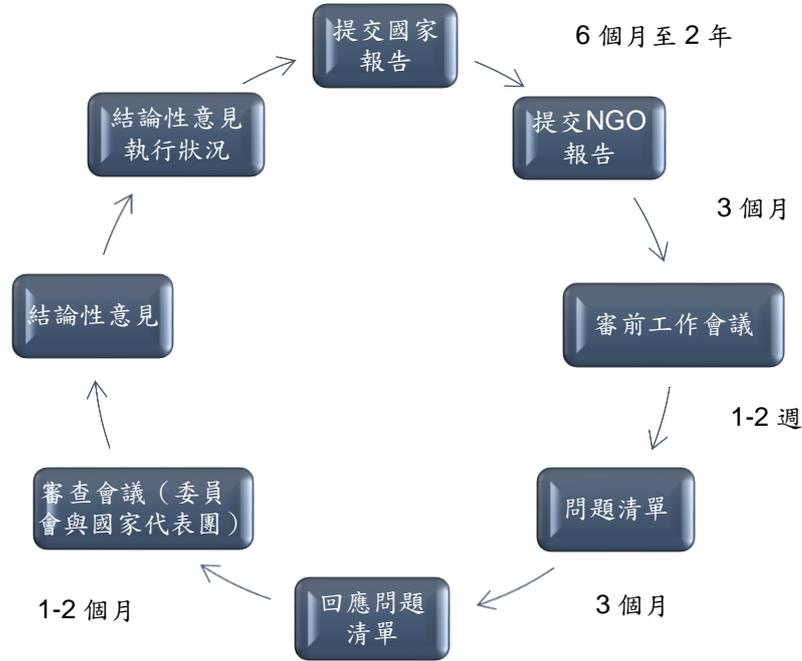
依委員會所訂之國家報告工作方法<sup>2</sup>及此次觀摩經驗，說明審查程序如下：

- (一) 審查會期  
委員會每年辦理 3 屆常會，休會時有召開會議需求，由主席與秘書長和委員會主席團其他成員協議。
- (二) 審查程序  
每屆會期依各國提交報告的順序，邀請 9 個國家出席，締約國提交國家報告及委員會進行審查的程序詳如下圖。
  1. 審前工作會議 (pre-session work group)  
依據該流程，委員會於締約國提交國家報告及 NGO 提交替代報告後，會先行召開審前工作會議，為期一周 (5 天)，通常是在該締約國審查會期的上個會期前舉行 (例如第 72 屆會期的審前工作會議係於第 71 屆會期前二個月召開)，審前工作會議係為使委員在初步審閱締約國國家報告及 NGO 替代性報告後，能與該國 NGO、國際人權機構及利益關係人 (兒童) 先行對話，以全盤瞭解該國執行 CRC 狀況，並據以產出問題清單。審前工作會議採非公開方式進行，且不允許有觀察員。會議討論事項及與會的個人或組織身分均應保密，且禁止對未與會者傳達討論內容。該保密規定係為確保所有與會者可暢所欲言，更重要的是，揭露與會者及其發言內容，可能會造成危險。
  2. 問題清單 (list of issues)

---

<sup>2</sup> 聯合國兒童權利委員會網站，Working Methods，  
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/WorkingMethods.aspx>

問題清單係一系列委員會想要澄清或期待締約國補充或更新的相關問題，俾供正式審查會議時與委員進行有效對話。但締約國必須在審查會議前先行回應問題清單，提交至委員會。



### 3. 審查會議 (session)

- (1) 會議目的：委員會將審查會議定位為與締約國之「建設性對話 (constructive dialogue)」，由委員會指派 1 至 2 位委員擔任該國的國家報告員 (country rapporteur)，負責主要審查工作，並引導審查會議的進行，國家報告員於會議開場及結束時，均會強調開會目的係為協助締約國改善兒童權利狀況，而非譴責締約國。
- (2) 議程規劃：每個國家會議時間均為期一天半，共分為 3 個時段，第一天上午為閉門會議 (非公開)，供委員會與 NGO 進行對話 (如有兒童代表，亦可參與該閉門會議)；第一天下午及第二天上午為正式及公開的審查會議，供委員會與國家代表團進行對話。
- (3) 與會人員：除 18 名委員及國家代表團成員外，尚包括 NGO、國際人權機構 (NHRIs)、聯合國兒童基金會 (UNICEF) 及媒體代表，會議場地配置圖詳如附件 2。
- (4) 議程進行方式：
  - A. 主席致詞

- B. 國家代表團領隊報告（介紹代表團成員及簡要說明國家實施 CRC 之狀況）
  - C. 國家報告員發表主審意見及提問
  - D. 委員依權利別提問或發表意見
  - E. 國家代表團依業務屬性由各部會代表分別回應
  - F. 國家報告員總結建設性對話意見，並給予建議。
  - G. 國家代表團領隊總結回應說明。
4. 結論性意見（Concluding observations/comments）
- 審查會議結束後，委員會接續召開閉門會議，就結論性意見達成共識，結論性意見通常包含以下面向：（1）概論（2）積極面向（包括締約國已達成之進展）（3）阻礙執行的原因及困難（4）關切的主題（5）向締約國提出的建議。此外，依據公約第 44 條規定，結論性意見亦可要求締約國補充額外資訊，俾能對其執行狀況有更好的評估，但應規定補件期限。結論性意見經委員會召開閉門會議通過後，即於會期最後一天公布。結論性意見將併入委員會兩年一度之定期報告中，交由經濟及社會理事會提報至聯合國大會。
5. 結論性意見的後續行動
- (1) 針對委員會在結論性意見中表達的關切，締約國應於下次國家報告中予以回應，說明國家為解決前次結論性意見關切的問題，所採取的後續措施。
  - (2) 依據公約第 45（b）條規定，當締約國於國家報告中請求技術諮詢或支援時，委員會可將該國的國家報告併同結論性意見轉交給相關單位或組織，包括聯合國人權高級專員辦公處、聯合國兒童基金會、國際勞工組織、聯合國教育科學及文化組織、世界衛生組織等。締約國可以請求這些單位及組織提供諮詢服務及技術支援。此類請求包括有關報告批准、加入或準備所需之檢視工作，亦含教育訓練、後續行動工作坊其他相關活動，俾協助締約國認識公約的準則及規定，並能將之融入國家的立法和行動計畫。

#### 四、兒童參與

CRC 將兒童表意權（第 12 條）定義為該公約的四大原則之一，因此，兒童參與國家報告的工作具有其特殊重要意義，委員會鼓勵任何以兒童為主的組織（Child-led organizations／下稱兒童組織）及兒童代表，能在監督締約國執行兒童權利的過程中提交書面報告，或是提供額外的口頭資料，CRC 第 12 號一般性意見強調這些組織及兒童代表在報告程序所扮演的角色，認為他們所提供的意見能協助委員會更加瞭解締約國落實公約的狀況，並納入問題清單，與國家進行建設對話及給予結論性意見。因此，國家及 NGO 均應鼓勵並支持兒童向委員會表達自己的觀點，或以其他各種形式提供相關資訊。

## (一) 參與兒童之代表性

委員會認為參與國家報告程序之兒童應具代表性，特別是處於邊緣化及特殊處境之兒童，因此兒童組織、NGO 及聯合國兒童基金會應採取特別的措施，確保特殊境遇兒童與其他兒童有同等的表意權利，像是對於女孩、年幼的兒童、受貧困兒童、街頭兒童、安置於機構的兒童、身障兒童、難民和流離失所的兒童、觸法兒童、原住民兒童和少數族群兒童，應鼓勵及給予這些兒童機會，使其能與其他兒童立足在平等的基礎上，共同參與報告程序。且年齡除應未滿 18 歲外，最低年齡層並不設限，副主席 Winter 委員分享其過去審查經驗中，參與的兒童代表年齡最小者為 5 歲；另 Llorens 委員表示曾有非英語系國家的締約國，其兒童代表均能流利使用英文，亦被委員認為過於菁英取向，不具代表性。

## (二) 參與報告程序的主要途徑

依據委員會「兒童參與 CRC 國家報告程序之工作方法<sup>3</sup>」，兒童參與報告程序的主要途徑包括：

1. 自行或透過 NGO 向委員會表達對國家報告的觀點，及對問題清單的採納意見。
  - (1) 委員會歡迎兒童組織和兒童團體提供可以反映兒童觀點和建議的相關資訊，如兒童報告、影片、研究報告、照片和圖畫，可以呈現在兒童自行撰寫的替代性報告中，或是納入 NGO 替代性報告。
  - (2) 委員會要求兒童所提交之意見必須是由兒童自己準備，或是用可以反映兒童觀點的方式產出。而委員會採用兒童的意見時，應注意不得透過姓名或照片辨識兒童身分。
2. 於審前工作會議中口頭表達意見
  - (1) 兒童代表可透過兒童組織或 NGO 向委員會申請參與審前工作會議，委員會秘書處會與 Connect 合作，提供參與兒童技術上的協助。
  - (2) 兒童代表可在審前工作會議中提供他們對國家報告的看法及建議，並突顯兒童在國內所面臨最主要及最關切的問題，主席會要求兒童代表針對這些問題提供簡要的說明。
  - (3) 當有超過 1 名以上的兒童參與審前工作會議，應儘可能代表國內不同族群兒童的看法，所有的行動者包括 NGO 以及聯合國兒童基金會，都應提供協助，確保被邊緣化以及弱勢兒童都能夠參與國家報告相關審查工作。委員會也將採取一切可能的方式協助其出席。
3. 於審前工作會議期間，另與委員會成員召開不公開的「兒童會議 (Children' s meeting)」

---

<sup>3</sup> 聯合國 CRC/c/66/2 文件，Working methods for the participation of children in the reporting process of the Committee on the Rights of the Child

- (1) 除參與審前工作會議，兒童團體或組織也可在審前工作會議期間向秘書處請求與委員會或國家報告員召開非公開的兒童會議。此會議允許兒童與委員有非正式的互動。
- (2) 兒童會議約召開一個小時，聚焦在兒童提交的資訊，且相較於審前工作會議，會議進行採取對兒童更為友善的方式。目前這些會議並無正式的議程結構；通常會讓兒童透過口語或影片，表達他們所關切的問題，以及對這些問題的建議，委員也會以兒童所理解的表達方式提問，使能更瞭解該國兒童權利落實情形。
- (3) 委員會並不會為兒童會議提供翻譯。如果兒童來自於非英語系國家，則隨同該名兒童與會的成人，應確保能將兒童的母語翻譯成英文。
- (4) 兒童會議的主要發言者是兒童本身。陪伴兒童的成人在會議中不應該發言，除非是進行翻譯，或因應兒童的要求協助澄清資訊，陪伴兒童的成人應該專注於支持兒童，避免提供自身觀點，或影響兒童意見。

#### 4. 參與視訊會議

委員會特別注意到，處於社會邊緣及偏遠地區的兒童，因資源與機會有限，使其難以前往日內瓦參與委員會，為此，委員會可透過電話或視訊的方式召開兒童會議，使這些兒童得以參與，並分享其意見與建議。不過，在決定是否要採用科技與兒童對話前，委員會也會考量到對兒童的保護，特別是這種參與方式可能會對兒童及其家庭的安全造成傷害時。

#### 5. 參與審查會議

由於委員會與國家代表團進行對話的審查會議是公開的，因此委員會也鼓勵兒童參與，或透過網路直播參與；另兒童也可要求在委員會與國家代表團召開正式的審查會議前，先與國家報告員或委員會進行非正式的會議，或與 NGO 共同參與審查會議前的閉門會議。

### 五、小結

委員會對於各締約國國家報告之審查，主要係透過 NGO 及兒童代表的替代性報告，以及在審前工作會議及閉門會議時蒐集 NGO 及兒童代表的意見，交叉比對及驗證報告所述是否屬實，或有不足尚待補充之處，據以產出問題清單要求締約國予以回應，並於正式審查會議澄清尚未釐清之疑義及給予建設性之建議，最後產出結論性意見，提供締約國作為下次國家報告改進目標。

另據副主席 Winter 委員表示，各國國家報告審查標準並無不同，但會考量每個國家個別狀況，且不管多先進的國家，都有其所需面對的議題，例如兒童過度奢侈、使用過多 3C 產品，或是過度學習、缺乏休閒時間的問題。

## 肆、觀摩國家之審查會議過程摘要

本次會議觀摩國家以英國國家報告資料最為龐大，且其國家代表團人數最多，共計 23 名成員，巴基斯坦及加彭國家代表團僅 11 至 12 名成員。主要係因英國政體較為複雜，除涉及國家安全的國防及移民事務，仍由位於英格蘭島的英國中央政府及國會統一管轄外，其餘有關教育、健康服務及社會照顧等事務的立法權及行政權均已移交（分化）給蘇格蘭、北愛爾蘭、威爾斯等高度自治地區的政府及議會，皇家屬地—澤西島及曼島也有自己的立法組織；是以英國國家報告含括上開多個政府體（government body）實施 CRC 的狀況，英國代表開場報告即指出這樣的憲政體制，可使不同地區得依其區域性及特殊性訂定其適合的法律及政策，且能更具彈性地回應當地問題，對於不同的議題，也允許更多元化的處理途徑。

以下為各國審查會議過程重點摘要<sup>4</sup>：

### 一、英國

#### （一）國家代表團成員

本次會議係審查英國第 5 次定期報告，國家代表團由教育部兒童服務、平等及傳播司司長 Paul Kissac (Director General: Children's services, Equalities and Communication, Department for Education)，成員包括教育部、健康部、工作及年金部、法務部、國防部、內政部、外交及聯邦事務部、威爾斯政府、北愛爾蘭政府及蘇格蘭政府等相關單位，各部會派員所屬單位及層級詳如附件 3，由該名冊得知英國兒少福利業務係併入教育部，並可略知其兒少福利與權益相關業務分工狀況，特別的是，政府為推動 CRC 設有聯合國兒童權利公約支持組 (Supporting Official UNCRC)，並聘請政策顧問。

#### （二）國家報告審查重點

##### 1. 報告重點

- (1) 英國從 2008 年起開始面臨史上財政最為艱困的時代，並出現前所未有且快速發展的社會挑戰，如更多兒童網路安全的議題需要回應，如何預防兒少過度激進，以及湧進許多來自於敘利亞及其他武裝衝突地區失去父母的難民兒童。為回應這些挑戰，政府進行公共服務改造及整頓地方資源，為整個大英聯合王國帶來重大革新。
- (2) 今（2016）年 5 月英國政府將新的兒童與社會工作法案 (The new Children and Social Work Bill) 提送國會，反映政府想要從根本改造兒童社會照顧系統的決心，對於進入社會照顧系統的兒童，企圖以實務專業的優化，實現其應享有的權利。

---

<sup>4</sup> 摘自聯合國日內瓦辦事處網站—新聞及媒體中心—CRC 國家報告審查會議紀錄，  
[http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpHomepages\)/\\$first?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpHomepages)/$first?OpenDocument)

(3) 從上次定期國家報告（2008 年）以後，英國在教育改革、兒童照顧及早期教育發展、特教需求及身心障礙兒童支持性服務、及改善健康及社會照顧等面向都有長足的進步。這些努力都是為了能夠支持兒童，使其能全面性地發揮潛能，並實踐公約所保障的兒童權利。

## 2. 審查重點

(1) 對於英國政府可能廢除 1998 年人權法案（1998 Human Rights Act），委員表示關切，擔心新的權利法案（the new Bill of Rights）將會減少對兒童權利的保障。

(2) 2008-2012 年兒童貧窮率增加 2%，雖然政府有採取一些進步的政策並給予明確的承諾，但從 2010-2015 年的預算決策可發現，目前的經濟政策，導致扶養兒童的家庭比沒有扶養兒童的家庭損失更大。2016 年的福利改革與工作法案（The Welfare Reform and Work Act）廢除許多 2010 年兒童貧窮法案（the 2010 Child Poverty Act）中的條款，並取消為中央及地方政府設立的兒童貧窮目標。

(3) 無論在與兒童相關的政策立法、行政措施及司法判決上，或是對於那些與家庭分離的兒童所作的庇護及移民決策，都未見以兒童最佳利益作為主要考量。

(4) 發生家庭暴力及對婦女與女孩施暴比率相當高，對於少數族群兒童的歧視仍然存在，特別是羅馬人、吉普賽人、移民兒童及非婚生子女。

(5) 對於不同的法律及不同的事務管轄，立法上仍缺乏對兒童一致性的定義，有關刑事責任的最低年齡，亦乏一致性的規定。

(6) 刪減健康服務基金預算的影響為何？特別是貧窮及弱勢兒童所需使用的心理健康服務資源。

## 二、 巴基斯坦

### （一） 國家代表團成員

本次會議係審查巴基斯坦第 5 次定期國家報告，國家代表團由首相特別法務助理 Zarafullah Khan 領隊（Special Assistant to the Prime Minister of Pakistan for Law），成員包括巴基斯坦常駐聯合國代表大使、外交部代表、教育及專業訓練部代表、人權部代表、第一及第二秘書長等相關人員。

### （二） 國家報告審查重點

#### 1. 報告重點

(1) 儘管受到恐怖主義、極端暴力主義與資源限制的挑戰，巴基斯坦仍採取廣泛的立法、政策與行政措施，以確保兒童權利得以落實，包含 2010 年通過《憲法》第 18 次修正案，將兒童權利相關之立法權及立法權分化給各省。

(2) 巴基斯坦更進一步於 2015 年 11 月建立一個發展健全的人權部（Ministry of Human Right），且國會也正考慮立法設置一個獨立的國家兒童權利委員會，

授權該委員會審查兒童相關法案、建議未來立法方向、監督兒童權利落實情況、以及協調相關部會與利益關係人。

- (3) 2006 年實施兒童國家行動計畫，使兒童早期教育參與率提升 74%，降低兒童及產婦死亡率，並使兒童能取用乾淨的飲用水。
- (4) 兒童受教權如今已受憲法保障，政府也承諾在 2018 年前達成聯合國的目標，提撥 4%的國民生產總值用於教育經費。

## 2. 審查重點

- (1) 對於巴基斯坦在強化政策及立法架構的進展，委員給予正面肯定，但更關心這些新的政策及立法是否能與兒權公約銜接，各省自治立法是否會造成兒童定義的不一致及衝突，所制定的新法是否會使原有對兒童權利的保護往後退步，尤其是對兒童定義影響甚鉅的反恐法案
- (2) 《憲法》第 18 次修正法將兒童保護管轄權分化至各省，兒童保護的程度將會依地區有所不同，差距也會越來越大。
- (3) 女孩持續面臨制度性的歧視與性別暴力，賤民階級兒童 (Dalit children)、少數民族兒童與身心障礙兒童常無法獲得醫療與教育資源。
- (4) 無法確保出生兒童是否能獲得有效及合法的登記，包括非本國籍、無國籍及難民兒童。
- (5) 巴基斯坦法律允許對兒少處以死刑，2015 年有 5 名少年被處以死刑，委員極度關注，並呼籲巴基斯坦政府赦免死刑及改判刑期，確保這些被指控進行恐怖活動的少年，能交付少年法庭審理。另尚未設置少年專用監獄。
- (6) 對於兒童深受宗教派系暴力及恐怖主義的影響，以及警方羈押兒童時會施予酷刑與虐待等現象，委員感到十分震驚。
- (7) 欣見巴基斯坦政府開始對 5-16 歲的兒童提供免費義務教育，但未呈現各省教育相關預算，特別是小學畢業率低於 41%的省份。另體罰未被明顯禁止，仍有教育人員體罰兒童現象。
- (8) 青少年墮胎及藥物濫用比率及國家協助其重返社會的措施為何。
- (9) 母乳哺育比例過低且無相關輔助及宣導措施；35%偏鄉兒童體重過輕；因肺炎及腹瀉死亡的兒童比例過高，且疫苗接種比例過低，另針對某些地區兒童容易罹患小兒麻痺，政府採取何種行動杜絕，包含受塔利班組織控制、禁止疫苗接種的地區。
- (10) 尚有 10 歲即開始工作的兒童，國家有無提供任何保護措施，憲法對於童工是否有最低年齡之限制。

## 三、 加彭

### (一) 國家代表團成員

本次會議係審查加彭第 2 次定期國家報告，以及「關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情問題」任擇議定書(下稱任擇議定書)首次國家報告。國家代表團

由加彭副總理兼司法與人權部長 Seraphi Moundounga 領隊 (Vice-Prime Minister, Minister of Justice and Human Rights), 成員包括司法與人權部、社會及家庭事務部及加彭常駐聯合國日內瓦辦事處代表等單位。

## (二) 國家報告審查重點

### 1. 報告重點

- (1) 加彭 1966 年起即開始提供免費義務教育，教育方面亦有所進展。
- (2) 國家已設立少年法庭，確保觸法兒少的司法權利。
- (3) 刑法於 1953 年已廢除早婚(early marriage)與強制婚姻(forced marriage)，並制裁加害者及證婚機關。
- (4) 經簽署 CRC 及其他兩部擇議定書後，加彭已加強相關立法，其中包括依循兒童權利指導手冊，提供有關兒童權利培訓活動的輔助教材。

### 2. 審查重點

- (1) 對於加彭政府認知到免費義務教育的重要性，委員予以肯定，但未見輟學率、教育品質、教育預算比率等相關資料，且資料顯示未年年懷孕為兒童輟學主因，政府因應措施為何；另政府如何解決教師經常罷工的問題。
- (2) 兒童是否有選擇宗教信仰的自由，學校是否有強制規定必修的宗教課程。
- (3) 出生登記制度已見成效，2000 年出生登記率已達 85%，為撒哈拉以南地區最高比率，惟政府對於延遲通報有無相應措施。
- (4) 對於國內普遍存在的儀式犯罪(ritual crime)是否有明確的法律定義，另法律是否禁止對性取向的歧視，國家採取哪些保護措施禁止歧視弱勢族群兒童(例如愛滋、移民、身心障礙兒童)。
- (5) 雖然刑事制度及學校都禁止體罰，惟體罰現象仍普遍存在，40%的兒童在家裡遭受體罰。
- (6) 委員認為亂倫係屬公共健康議題，對於受害者，國家提供什麼資源及申訴機制。在中非共和國負責聯合國維護和平的加彭軍隊，被指控兒童性虐待，加彭是否有採取行動調查並起訴加害人。
- (7) 法規內容尚未涵蓋所有買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題的行為，國家應訂定計畫，依任擇議定書第 3 條規定對於買賣兒童予以定義及定罪。另缺乏有關色情觀光的研究及數據，亦未見有關女孩性剝削商業化的解決措施。
- (8) 政府是否有計畫採取全面性及目標性的途徑，解決任擇議定書所強調的犯罪源頭，包括兒童貧窮、兒童從事家庭代工、童婚及街頭兒童等問題。

## 伍、心得與建議

### 一、國家報告審查機制

依委員會會期運作時程，係先於當屆會期約半年前召開審前工作會議，蒐集 NGO 及兒童代表意見，再行召開正式的審查會議，惟因我國係自行辦理國際審查，考量經

費及委員時間配合問題，目前規劃整併審前工作會議及審查會議，共計 4 天半，分別為審查工作會議（1 天）、審查會議（2 天）、撰寫結論性意見之閉門會議（1 天）及結論性意見記者會（半天）。換言之，委員審閱完 NGO 替代報告後，倘有疑義或希望 NGO 能進一步提供相關資訊時，無法同聯合國審查機制有審前工作會議時間與 NGO 先行對話，是以未來五年一次的定期報告，因準備時間較長，倘預算及委員時間許可，應考量邀請委員先行來台召開審前工作會議，蒐集 NGO 及兒少代表意見後再行召開正式審查會議。

## 二、兒少參與機制

### （一）兒少代表性

兒少參與國家報告，是國家尊重兒童表意權之最佳體現，且依 CRC 禁止歧視原則，對於弱勢兒童因出身環境的差異造成與其他一般兒童的不平等，國家應盡力予以消弭，是以，聯合國兒童權利委員會十分強調勢兒少的參與，惟觀目前各地方政府培力出來的兒少，似都過於菁英取向，缺少弱勢族群的聲音。我國明（2017）年國家報告國際審查會議已納入兒少參與機制，事前培力工作應納入弱勢兒少，使其有機會為自身權益發聲。

### （二）兒少培力

依聯合國相關文件及拜會委員意見，兒少參與方式十分活潑多元，且鼓勵兒少自行提交替代報告，可用口頭、文字、影音、圖畫、…等任何形式呈現，是以未來政府及 NGO 均應加強對兒少的培力工作，惟目前兒少培力工作因屬兒少法定事項，權責單位侷限於社政單位，建議未來應納入教育單位，結合各級學校共同培力兒少，促使所有兒少都能認識 CRC，培養權利意識，並學會為自己的權利發聲。

## 三、NGO 替代性報告提交機制

依我國兩公約及 CEDAW 替代性報告提交審查委員之經驗，兩公約係由法務部協助提交，CEDAW 則是由財團法人婦女權益促進發展會協助提交，CRC 目前亦統一由本署協助提交；惟據委員表示，NGO 替代報告主要係為協助委員瞭解締約國執行公約的「真實」狀況，為維持其獨立性，政府不宜介入過多，以往審查經驗發現有些 NGO 官方色彩過於濃厚，其替代報告的內容就不足採信。

目前在聯合國，CRC 締約國 NGO 替代報告主要係由 Connect 統一代為提交，該組織有點類似各國 NGO 的聯盟，但只接受締約國加入會員，除協助會員國 NGO 遞交替代報告，並提供相關教育訓練，近年來也發展出許多兒少參與培力方案。未來我國應考量發展類似 Connect 的組織，或可整合目前所簽署的各國際公約，由相關公民團體組織成一獨立性的聯盟，統一協助 NGO 遞交替代報告，並提供相關訓練。

## 四、國家報告審查重點

綜整上開觀摩國家問題清單及委員審查重點，彙整如下表，俾供我國撰寫國家報告參考。

撰寫章節	審查重點
一般執行措施	1. 法律及政策與公約之銜接與落實，以及所面臨之挑戰 2. 人權相關法案如何納入兒童及民間團體之意見，及對兒童權利的影響 3. 如何確保兒童預算之分配適當且有效 4. 是否有兒童相關之獨立國家委員會，及如何確立委員之獨立性
兒童之定義	5. 如何將最低結婚年齡提升至 18 歲 6. 刑事責任最低年齡之限制
一般性原則	7. 性別犯罪 8. 是否有解決對弱勢、邊緣兒童歧視的相關法規與改善措施
公民權與自由	9. 如何確保兒童均有出生登記並擁有國籍 10. 如何確保兒童擁有宗教自由，並免於宗教暴力 11. 如何廢除體罰及相關規範 12. 如何避免兒童遭受酷刑，並追究有關人員之責任
家庭環境與替代性照顧	13. 如何協助受安置的兒童返回原生家庭 14. 寄養家庭相關法規與措施 15. 如何減少無依兒童 16. 如何避免身障兒童被遺棄或邊緣化
基本健康與福利	17. 對弱勢兒童的協助 18. 對衛生部門的預算分配，及如何解決兒童營養不良、胃腸疾病等問題 19. 請提供健康性知識教育之資料，並說明安全墮胎及流產後之服務措施
教育休閒與文化活動	20. 如何建構平等教育方案 21. 如何提升無依兒童之就學率
特別保護措施	22. 提供解決兒童性虐待與性剝削之相關法律、政策及措施 23. 兒童最低就業年齡是否符合國際勞工組織最低就業年齡公約之規範 24. 童工勞動監督機制之執行情形 25. 提供打擊買賣兒童、兒童賣淫與兒童色情製品問題之措施（特別是兒童販運） 26. 請說明法院對兒少之審判權與管轄權，及是否提高刑事責任之最低年齡 27. 如何確保兒童不進入成人法院

	28. 替代居留措施與廢除無期徒刑之進展 29. 兒童之法律扶助 30. 請提供確保無出生證明之少年，其司法相關權益保障之措施 31. 是否出口武器至有兒童武裝衝突問題之國家，如有，是否有保護兒童之措施
<b>更新資訊</b>	32. 新增之法律 33. 新設立之兒童相關機構及職責 34. 最近的政策方向與預算分配 35. 最新批准的人權公約
<b>其他資訊</b>	36. 過去 3 年分配給兒少及社會部門之預算項目，並說明每項預算占國家總預算之比率、國民生產總值及地域分配 37. 分依年齡、性別、種族、血統、地理位置及社經地位提供數據 38. 特別要求分依年齡、性別、種族、血統、地理位置及社經地位提供「被迫與家人分離之兒童」及「身心障礙兒童」相關統計數據 39. 要求更新所有可能已過時之資料

## 陸、結語

此次觀摩能有機會實際參與聯合國兒童權利委員會審查國家報告過程，收獲甚多，理解到 CRC 國家報告制度之設計，主要係為協助締約國透過報告撰寫過程，自行體檢其立法、行政及司法措施是否能符合公約規定，對於未達公約標準者，並能省思其困境所在，提出因應作為；從其審查過程，也體認到國家報告不單只是從政府及國際獨立專家的角度去看待國家對於 CRC 的實踐，更納入 NGO 替代報告及其權利主體兒少的參與，期能發揮公民監督力量，帶領國家向前邁進。未來國家施政應加重視與 CRC 之銜接，建立兒少及 NGO 等公民參與平台，從兒少觀點出發，檢討及改進國家相關政策與法規，使兒少權利能獲得具體實現。

附件 1：聯合國兒童權利委員會最近一任委員名單（標灰底欄位為本次拜會委員）

姓名	國籍	任期	背景
Ms. Amal Salman ALDOSERI (副主席)	巴林	2017/2/2 8	(1)巴林全國兒童委員會（負責起草第一份國家兒童戰略和行動計畫）現任成員 (2)依據《CRC》起草巴林的兒童法，並參與編寫巴林《CRC》首次、第二和第三次國家報告
Ms. Suzanne AHO ASSOUMA	多哥	2019/2/2 8	(1)多哥首都洛美(Lomé)議會副議長 (2)多哥女孩教育委員會主席
Ms. Hynd AYOUBI IDRISSE	摩洛哥	2019/2/2 8	(1)摩洛哥研究中心成員，專業為司法和法律 (2)聯合國教科文組織主持的「婦女及其權利」(Women and their rights)創始成員
Mr. Jorge CARDONA LLORENS	西班牙	2019/2/2 8	(1)瓦倫西亞大學國際法教授。 (2)聯合國難民事務高級專員辦事處駐瓦倫西亞庇護所主任
Ms Sara DE JESÚS OVIEDO FIERRO(副主席)	厄瓜多爾	2017/2/2 8	(1)厄瓜多爾全國兒童和青少年理事會執行秘書 (2)厄瓜多爾駐美洲兒童和青少年學會主要代表 (3)積極參與厄瓜多爾原住民與婦女運動
Mr. Bernard GASTAUD	摩納哥	2019/2/2 8	(1)世界兒童之友協會觀察員 (2)摩納哥公國外交事務和合作部顧問 (3)歐洲委員會國際公法法律顧問委員會成員
Mr. Peter GURÁN	斯洛伐克	2017/2/2 8	(1)歐盟委員會兒童權利論壇成員 (2)歐洲兒童問題監察員網路觀察員
Ms. Olga a. KHAZOVA	俄羅斯聯邦	2017/2/2 8	(1)俄羅斯家庭法及比較家庭法領域專家 (2)俄羅斯科學院國家與法律研究所副教授、高級研究員，專長比較家庭法、婚姻財產及兒童權利相關法律 (3)曾協助起草俄羅斯家庭法
Mr. Hatem KOTRANE	突尼斯	2019/2/2 8	(1)研究《經濟社會文化權利國際公約》任擇議定書草案問題的獨立專家(2000-2001) (2)突尼斯人權和基本自由問題高級委員會委員(1991-2001)

			(3)《阿拉伯人權憲章》修訂問題阿拉伯專家組成員(人權高專辦—阿拉伯國家聯盟)(2004)
Mr. Gehad MADI	埃及	2019/2/28	(1)曾任埃及的副助理外交部長(Assistant Foreign Minister) (2002-2004), 負責人權和人道主義事務, 任內擔任起草和通過《阿拉伯人權憲章》的埃及代表團團長 (2)起草過數個埃及國家與《CRC》有關的文書
Mr. Benyam Dawit MEZMUR(主席)	衣索比亞	2017/2/28	(1)西開普大學法律系講師與研究員 (2)非洲兒童權利和福利專家委員會副主席和顧問, 從事締約國報告、來文/個人申訴、一般性意見及調查等方面的工作
Ms. Yasmeen MUHAMAD SHARIFF(副主席)	馬來西亞	2017/2/28	(1)馬來西亞家庭法領域(贍養、監管、監護、探望)律師 (2)審查2001年《兒童法案》、1996年《家庭暴力法案》、1976年《法律改革(婚姻和離婚)法案》和其他歧視婦女兒童的立法 (3)提供馬來西亞觸法少年法律援助、改善少年司法制度
Mr. Clarence NELSON	薩摩亞	2019/2/28	(1)薩摩亞最高法院法官 (2)太平洋司法發展計畫(PJDP)薩摩亞國家協調者
Mr. Wanderlino NOGUEIRA NETO	巴西	2017/2/28	(1)巴西負責推動執行《CRC》的小組成員 (2)巴西巴西利亞教科文組織人權顧問 (3)民間社會聯盟代表團成員, 為巴西編寫替代報告, 於2004年6月將該報告提交聯合國兒童權利委員會
Ms. Maria Rita PARSI	義大利	2017/2/28	(1)專業心理醫生和心理治療師 (2)拉吉歐大區家庭問題常設觀察社主席
Mr. José Angel RODRÍGUEZ REYES	委內瑞拉	2019/2/28	(法文資料)

Ms. Kirsten SANDBERG (國家 報告員)	挪威	2019/2/2 8	(1)聯合國兒童權利委員會主席 (2013 至 2015) (2)奧斯陸大學法學院副院長、法律系教授 (兒童法專業)
Ms. Renate WINTER (副主席)	奧地利	2017/2/2 8	(1)維也納青年法院法官 (2)聯合國國際犯罪預防中心執行 CRC 專家顧 問 (3)聯合國米特羅維察地區法院國際法官及科 索沃最高法院法官 (4)塞拉利昂 (獅子山) 特別法院 (聯合國與 獅子山政府聯合成立之國際刑事法院) 上 訴庭法官、院長 (5)少年司法法律範本草案、聯合國少年司法 問題手冊以及兒童受害者和證人保護法律 範本草案的撰稿人 (6)歐洲委員會家庭調解問題報告員

資料來源：<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CRC/Pages/Membership.aspx>

附件 2：CRC 國家報告審查會議－會場配置圖

聯合國兒童權利委員會秘書處	委員 1(主席)	國家代表團領隊											
委員 2 (副主席)	<table border="1"> <tr> <td rowspan="10">國家代表團成員</td> <td rowspan="10">國家代表團成員</td> </tr> <tr><td></td></tr> <tr><td></td></tr> <tr><td></td></tr> <tr><td></td></tr> <tr><td></td></tr> <tr><td></td></tr> <tr><td></td></tr> <tr><td></td></tr> <tr><td></td></tr> </table>	國家代表團成員	國家代表團成員										委員 3 (副主席)
國家代表團成員				國家代表團成員									
委員 4 (副主席)	委員 5(國家報告員)												
委員 6 (副主席)	委員 7												
委員 8	委員 9												
委員 10	委員 11												
委員 12	委員 13												
委員 14	國家人權機構 /NHRIs	委員 15											
委員 16	聯合國人權事務高級專員辦事處/OHCHR	委員 17											
委員 18	記錄員/precis writer												
	聯合國兒童基金會/Unicef												

民間團體/Reserved for NGOs							
國家人權機構/NHRIs							
媒體區/ Reserved for Media							
公關人員 (Press Officers)				議事人員 (Conference Officers)			

<b>領隊</b>	
1	<p>教育部：兒童服務、平等及傳播處 處長                  Director General :Children’ s services ,Equalities and Communication                  Department for Education</p>
<b>團員</b>	
2	<p>教育部：體制改革組 組長                  Director of System Reform Group                  Department for Education</p>
3	<p>教育部：特殊需求、兒童照顧及收養司 司長                  Director of Special Needs, Children in Care and Adoption                  Department for Education</p>
4	<p>教育部：兒童保護、社工改革及地方政府績效司 司長                  Director of Child Protection, Social Work Reform and Local Authority                  Performance                  Department for Education</p>
5	<p>健康部：兒童、家庭及社區司司長                  Director of Children, Families and Communities                  Department for Health</p>
6	<p>工作及年金部：策略長                  Strategy Director                  Department for Work and Pensions</p>
7	<p>法務部：青少年司法 政策領導長                  Policy lead for Youth Justice                  Ministry of Justice</p>
8	<p>法務部：民事法律扶助範疇及資格認定 政策領導長                  Policy lead for Civil Legal Aid Scope and Eligibility</p>
9	<p>國防部：軍事人力處                  Army Manning                  Ministry of Defence</p>
10	<p>內政部：兒童安全保護組                  The Child Safeguarding Unit                  Home Office</p>
11	<p>北愛爾蘭政府：健康、社會服務及公共安全部</p>

- Department of Health, Social Services and Public Safety, Northern Ireland
- 12 北愛爾蘭政府：教育部  
Department of Education, Northern Ireland
- 13 蘇格蘭政府：兒童及家庭司 司長  
Director for Children and Families, Scotland
- 14 威爾斯政府：社區及脫貧、教育及公共服務組 組長  
Director for Communities and Tackling Poverty, Education and Public Services Group, Wales
- 15 英國皇家屬地－澤西島政府  
Jersey Government
- 16 英國皇家屬地－曼島檢察署  
Attorney General's Chambers for the Isle of Man
- 17 外交及聯邦事務部：人權及兒童安全保衛政策官  
Human Rights and Child Safeguarding Policy Officer  
Foreign and Commonwealth Office
- 18 教育部：法律顧問辦公處  
Legal Advisors Office  
Department for Education
- 19 教育部：聯合國兒童權利公約支持組 組長  
Team Leader, Supporting Official UNCRC  
Department for Education
- 20 教育部：聯合國兒童權利公約支持組 政策顧問  
Policy Adviser, Supporting Official UNCRC  
Department for Education
- 21 內政部：庇護及家庭政策組 組長  
Head of Asylum and Family Policy Unit  
Home Office
- 22 外交及聯邦事務部：兒童安全保護組，海外領土處  
Child Safeguarding Unit, Overseas Territories Directorate  
Foreign and Commonwealth Office
- 23 代表團法律顧問  
Legal Adviser