

第二次《兒童權利公約》國際審查對 台灣兒少公共衛生政策之啟示

張弘潔

前言

聯合國在1989年通過「兒童權利公約」，確立未滿十八歲之兒少，作為權利之主體，該公約課責政府建立法規和制度，確保兒少在公民、政治、社會、文化等多元層面之權利。我國政府於2014年透過《兒童權利公約施行法》（以下簡稱「兒約施行法」），開始執行《兒童權利公約》，進行政策面、制度面和資源面的改善。兒童權利公約之落實，藉由國家報告之審查機制進行監度，其目的在透過外部之國際審查，對我國政府之執行，檢視其進展，並提供落實意見。審查過程中，我國政府、非政府組織和兒少，均可就其觀點，提交執行或觀察報告，國際審查委員閱讀書面報告和實地訪查後，提供「國家報告國際審查結論性意見」（以下簡稱「結論性意見」），政府需要進行後續之回應和管考。依照「兒約施行法」第7條，該法施行後二年內提出第一次國家報告，而後每五年提出國家報告，因此，2017年我國提出第一次國家報告，2022年提出第二次的國家報告，國際委員於11月14至18日進行實地審查會議。兩次國際審查可見的變化在於，相較於第一次，第二次國家報告，各界提交更多份、更多元的報告書。除了非政府組織（NGOs）報告和由NGOs協助

之兒少報告倍增，另外新增6份兒少自行提交之兒少報告，和新成立之「國家人權委員會」的獨立評估意見，均為第一次國家報告時所未見，此顯示我國更多團體關注兒童權利，提供多元的報告；更重要的是，兒少獲得充權和培力（empowerment），了解其權利，獨立展現其意見。再者，第一次結論性意見共98項，第二次結論性意見降至72項，內容包括肯定修法之進展，並提出關切重點與建議，也是一種進步。本文之目的在於討論第二次國際審查的過程和結論性意見中，健康相關議題[1]，對台灣兒少公共衛生政策之啟示。

兒少的生命和生存權

關於兒少的生命、生存和發展權，結論性意見第21點建議為「所有」兒少，建立單一且健全的死亡回溯分析機制，目前衛福部的死亡回溯分析，僅在於六歲以下之兒童[2]。結論性意見特別針對意外事故和自殺兩項我國兒少主要死因，提出建議。

一、意外事故防制：交通與運輸政策納入有意義的兒少參與

意外傷害為我國兒少之首要死因，結論性意見第23項，建議中央政府採取行動，確保地方政府落實執法，並且在交通、運輸、乃至於都市規劃政策的制定過程中，建立兒少「實質、有意義的」參與機制。所謂兒少有意義之參與，乃是因為過去研究發現，雖然政府建立管道促使兒少參與在公共政策中，但成人主義的歧視態度、缺乏兒少友善的資訊和形式、成人缺乏聆聽、考量和回

國立台灣大學公共衛生學院衛生政策與管理研究所

通訊作者：張弘潔

地址：台北市中正區徐州路17號

E-mail：chejessica@ntu.edu.tw

投稿日期：2022年11月23日

接受日期：2023年5月19日

DOI:10.6288/TJPH.202306_42(3).111112



應，均易使兒少參與流於形式，兒權學者和國際組織提出「有意義的兒少參與」應考量的層面[3,4]，過去台灣研究也指出兒少在參與過程中面臨困難[5,6]。

在意外事故防制部份，我國地方政府有兒少參與之機制，中央部會之衛生福利部兒童及少年事故傷害防制推動小組，亦有兒少代表之出席或列席，但參與過程中，兒少表意和政府考量兒少意見之程度，目前缺乏評估和回饋機制；又，兒少在衛生福利部之參與，如何與交通部合作，結論性意見第10項建議政府對政府官員等相關成人，進行兒童權利之宣導和教育，也是需要努力的方向，以助規劃考量兒少的交通政策。

二、心理健康之預防與促進

我國青少年自殺率在過去幾年大幅提高，自殺目前為15至24歲族群之第二死因。審查期間，國際審查委員提問青少年自殺的結構性因素，衛生福利部心理健康司課司長回應因近年高樓增加，而後青年在結論性意見記者會之現場，對此表達嚴正抗議，記者會中亦有兩位國際委員，重申對青少年心理健康之重視，應確保各項兒童權利的保障，以降低兒少自殺數，例如保障兒少有足夠休閒和休息之權利、就醫之權利、免於暴力和疏忽的權利等。

結論性意見第22項建議：(1)額外配置充足的預算資源，以確保有效提供適當的心理健康服務；(2)進行研究以了解影響兒少心理健康狀況的結構性問題，即除了個人心理因素，考量課業壓力、不當對待等社會面和文化面之因素，兒少在心理健康服務的可近性落差，第58項之長時間學習缺乏休閒活動時間，和第56項所關注的教師霸凌學生議題等；(3)心理健康政策和實務執行過程時，納入兒少的觀點，以落實公約第12條參與權。另外，我國學生除了在校學習，普遍參加長時間的課後補習班，但校外部分政府未進行測量和治理，因此結論性意見第58項建議，學生課內外的學習時間，亦應予以測量、限制。

本文作者認為《學校健康法》的健康檢查，過去僅測量和紀錄生理健康，本文建議在《學校健康法》之健康檢查，增加心理健康之常規測量和紀錄，以建立普及性的監測機制，做為提供支持策略之基礎。此外，兒少心理健康，涉及跨部會之規劃與資源整合，例如衛福部和教育部應密切合作商討對策。

兒少之基本健康福祉和權利

目前未成年人就醫需要監護人之同意書，使得兒少有在有些狀況下，無法尋求諮詢和協助，例如遭受家暴、虐待、需要生殖教育或服務、監護人與兒少對保健服務意見不一致時，結論性意見第46項，建議參考《第12號一般性意見》中第101項，建議國家透過立法，確立一個醫療同意權轉移給兒少的固定年齡，以確保兒少有安全和福祉需求時，兒少有不須家長同意，得以尋求協助的權利，而該款亦敘明兒少獲得諮詢的權利，不同於醫療同意的權利。

性健康方面，目前仍有相當數目的少女懷孕，且性傳染疾病增加，結論性意見第50項建議對於性教育課程，進行獨立性的回顧檢視，以了解是否需要進行調整，使其更有效率，包括設計適齡教材；內容依據實證研究；參考兒童權利公約第12條，納入兒少觀點的教材，包括性少數和身心障礙者兒少；在性行為可能發生前，提供互相尊重的關係、同意權、自我保護等資訊；對於已懷孕兒少提供支持性服務；考量監護人之意見，並教育監護人，其兒童權利對於性健康之重要性等。

暴力和忽略對兒少的身心健康造成長期的傷害，結論性意見第31-35項，提到不同形式之暴力，例如虐待、疏忽、數位環境中的暴力、目睹犯罪等，首先建議我國法規參考《兒童權利公約》第8號一般性意見書（體罰）和第13號一般性意見書（兒童免遭一切形式暴力侵害的權利），對於各種類型暴力和疏忽之定義，並建議政府進行通報、數據收集、影響評估、進行根本原因分析。

政府雖然於2006年已在《教育基本法》規範「國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害」，但這些行為在校園中依舊存在，顯示法規落實上的問題。除此之外，成人之兒童權利意識薄弱，社會普遍存有成人主義和年齡歧視，兒少承受各種成人以「管教」之名，正當化其各種形式的暴力，因此政府應對教師、社工、與家長等相關成人，投入足夠資源進行兒童權利之教育和訓練，建置通報和監測系統，研究暴力發生與通報之比例。

藥物濫用方面，根據教育部調查報告，109年學年度學生自陳曾使用非法藥物比率為0.48%[7]，結論性意見第63項建議對使用毒品之兒少，避免採行司法模式，應全面採行保護措施，例如尋求醫療模式、協助其戒癮；強化兒少生活技能、對家長進行親職教育輔導。第64項是對於製造、販賣、運輸非法藥物的兒少之修法建議，現行《毒品危害防制條例》為「施用」毒品之少年具有特別條例，但若兒少涉及製造、販賣、運輸、持有毒品，則未見特別考量，因此建議對此類觸法兒少修法，避免採行司法模式入獄服刑，改以替代處分。

氣候變遷與環境健康

氣候變遷對兒少的生命權和健康權形成巨大的潛在威脅，空氣污染和氣候變遷息息相關，兩者對兒童權利有直接和間接的影響。空氣污染直接影響兒少之健康權，例如氣喘等疾病之增加、對發展造成不可逆的傷害，甚至死亡；病假影響兒童的教育權；空氣品質惡化時，因應措施限制學童戶外運動或遊戲，間接影響兒童的休閒權；氣候變遷造成的高溫、大雨和乾旱，威脅兒童之生命權，並使弱勢兒童更容易陷入貧窮、糧食缺乏、甚至流離失所。因此，聯合國兒童基金會和世界衛生組織均已發表報告書，呼籲各國政府考量兒童的脆弱性，立即為兒童進行空氣污染之管控計畫，並對氣候變遷做出因應[8,9]。

國際審查委員在會議中，詢問政府在氣候變遷因應，對兒少做出哪些作為，主管「氣候變遷因應法」的環保署，當日並無人在場回應，此顯示兒少事務跨部會合作機制的忽略與斷裂，且環保署尚未列入主管兒少權利之《兒童及少年福利與權益保障法》之業務機關[10]。

因此，結論性意見第51項建議就氣候變遷和環境如何影響兒少之權利，進行對於兒少之影響評估，並對「環境保護署」在氣候變遷與環境政策中，在兒童權利落實狀況進行回顧報告。最後，目前兒童權利公約委員會在草擬關於兒童權利和環境的第26號意見書，發布後建議參考之。

取得身分的權利

關於精卵捐贈和代理孕母等人工生殖技術出生的兒童，「結論性意見」在第27、28項建議確保其享有所有權利，包括資訊、身分確立及維持的權利。例如，透過精卵捐贈之人工生殖出生的子代，國家應保障其取得自身來源資訊的權利；而我國目前未合法的代理孕母，不論在國內或國外出生，透過代理孕母出生的兒童，國家亦應建立機制，確保其建立和維持其身分（包括姓名、國籍和家庭關係）之權利，因此透過人工生殖技術出生的兒童權利，《民法》進行修法調整，納入跨國身分認定、身分資料等權利[11]。

結 論

我國自2014年實施《兒童權利公約施行法》，我國政府已經做出不少改善，但仍有許多層面值得努力。在第二次國際審查後，兒少公共衛生之工作，需突破公共衛生政策的範疇，所有部會在政策制定時，均考量兒童權利（children in all policies）[12]。最後，結論性意見多次強調，在各項政策之修訂過程中，納入兒少有意義的參與，以維護《兒童權利公約》第12條之表意參與權，促使有效、具世代正義之兒少公共衛生政策。

致 謝

本文感謝國科會研究計畫（MOST 111-2621-M-002-021-）支持文章發表的經費。

參考文獻

1. CRC資訊網（兒童權利公約）：兒童權利公約第二次國家報告國際審查結論性意見。https://crc.sfaa.gov.tw/Document?folderid=479。引用2023/11/20。CRC Information Network. Concluding observations on the second report of the ROC (Taiwan) on the implementation of CRC. Available at: https://crc.sfaa.gov.tw/Document?folderid=479。Accessed November 20, 2023.
2. 梁富文、呂立、呂宗學、江東亮、呂鴻基：兒童死亡回顧。台灣衛誌 2020；**39**：8-16。doi:10.6288/TJPH.202002_39(1).107062。
Liang FW, Lu L, Lu TS, Chiang TL, Lu HC. Child death review. Taiwan J Public Health 2020;**39**:8-16. doi:10.6288/TJPH.202002_39(1).107062. [In Chinese: English abstract]
3. Lundy L. "Voice" is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. Br Educ Res J 2007;**33**:927-42. doi:10.1080/01411920701657033.
4. Save the Children's Child Rights Resource Centre. The nine basic requirements for meaningful and ethical children's participation. Available at: https://resourcecentre.savethechildren.net/document/nine-basic-requirements-meaningful-and-ethical-childrens-participation/. Accessed March 29, 2023.
5. 林沛君：「有意義」的兒少參與：以我國地方兒少代表制度為例。台大社會工作學刊 2022；**(45)**：1-44。doi:10.6171/ntuswr.202206_(45).0001。
Lin PC. "Meaningful Participation" in local governance: a preliminary examination of children's representation in municipal affairs. NTU Socl Work Rev 2022;**(45)**:1-44. doi:10.6171/ntuswr.202206_(45).0001.
6. 張弘潔、吳柏萱、廖書荷：兒少「表意參與權」之分析：台灣少代在兒促會提案之觀點。台灣人權學刊 2022；**6**：67-96。
Chang HC, Wu PH, Liao SH. An analysis of children's right to participation: youth perspectives on the submission of proposals in children and youth councils in Taiwan. Taiwan Hum Right J 2022;**6**:67-96. [In Chinese: English abstract]
7. 教育部：109 學年度學生非法藥物使用行為調查。https://enc.moe.edu.tw/New/Info/469。引用2023/03/29。
Ministry of Education, R.O.C. (Taiwan). Survey of students' illicit drug use behavior in the 2020 academic year. Available at: https://enc.moe.edu.tw/New/Info/469. Accessed March 29, 2023. [In Chinese]
8. UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund). Clean Air for Children. New York, NY: UNICEF, 2016.
9. WHO. Air Pollution and Child Health: Prescribing Clean Air. Geneva: WHO, 2018.
10. 張弘潔：台灣兒少空氣污染治理之系統性政策回顧：兒童權利公約之觀點。台灣衛誌 2023；**42**：283-93。doi:10.6288/TJPH.202203_42(3).111072。
Chang HC. Systematic policy review of air pollution governance for children in Taiwan: perspective from the United Nations Convention on the Rights of the Child. Taiwan J Public Health 2023;**42**:283-93. doi:10.6288/TJPH.202203_42(3).111072. [In Chinese: English abstract]
11. 張弘潔、周晏華：從兒童權利公約談代理孕母之修法。月旦醫事法報告 2023；**(78)**：7-24。doi:10.53106/241553062023040078012。
Chang HC, Chou YY. Discussion of surrogacy from the United Nations Convention on the Rights of the Child. Angle Health Law Rev 2023;**(78)**:7-24. doi:10.53106/241553062023040078012. [In Chinese: English abstract]
12. 張弘潔：兒童公共衛生的新目標：將兒童納入所有政策。台灣衛誌 2022；**41**：4-6。doi:10.6288/TJPH.202202_41(1).111006。
Chang HC. The new goals of child public health: children in all policies. Taiwan J Public Health 2022;**41**:4-6. doi:10.6288/TJPH.202202_41(1).111006. [In Chinese: English abstract]