

# 會議的終章，思辨的序曲——展望 聯合國兒童權利公約在台灣的落實

黃慈忻

財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會  
社會工作處研究發展組

## 壹、前言

台灣自 2014 年公布並施行《兒童權利公約施行法》、2016 年公布首次國家報告、2017 年完成首次國家報告國際審查並由五位國際專家學者發表《結論性意見》、2018 年政府各部會和民間團體透過多場會議討論從結論性意見出發的「全面性國家行動計畫」，幾年之間從中央到地方各種關心兒少事務的個人和團體如雨後春筍、風風火火地聚焦於「兒童權利」。猶記在 2015 年到 2016 年準備首次國家報告的會議期間，非政府組織的席次總是三三兩兩，看來看去都是長期耕耘兒少議題的老面孔；到了 2018 年的全面性國家行動計畫討論時，許多家長團體甚至兒少本人都加入了議題的討論，在各自闡述對「權利」的主張時，「權力」的拉扯也在過程中展露無遺。以下簡述近幾年參與《兒童權利公約》從政策發展到實務應用的觀察與省思。

## 貳、與時俱進的「兒童人權」

協助成人與兒少了解兒童權利公約的過程中，即使是專業人員，也容易對中文聽起來一模一樣的「權利」(rights)和「權力」(power)產生認知上的混淆。以下列舉成人常見對「兒童權利」的反應：

現在小孩都爬到頭上了，我想大人才需要什麼公約保障吧！

跟小孩講「權利」的時候，一定也要強調「義務」，不要讓小孩覺得什麼事情都是理所當然，他（她）一定也有所付出，才能得到他（她）想要的。「兒童權利」很好，可是不要太激進！像是上街抗議就

不太好，學生的本分還是要唸書，不要去搞有的沒的。其他國家，比如說敘利亞，應該是大家都可憐，整個國家都沒人權。但台灣小孩真正沒權利的應該是少數，真的很可憐的，比如說家暴那種。真正了解小孩需要什麼的是「家長」、最能夠主張兒童權利的是「家長」，我們不能讓一堆號稱「專家」可是卻從來沒有生養過子女的人來決定什麼是小孩需要的。從學校到政府都是，任何會議都應該要有家長代表。

筆者參考英國 UNICEF 所彙整的〈兒童權利迷思〉(Myths And Misconceptions: About the Convention on the Rights of the Child) (UK UNICEF, n.d.) 所進行的社工問卷調查<sup>1</sup>也發現，超過一半的受訪者贊同以下論述：

兒童權利公約不僅保障兒少的權利，也規範他們應盡的責任 (With rights come responsibilities)。

生存權是最重要的權利，應當優先重視，其次才是教育權或參與權 (Some rights are more important than others)。

教導未成年人兒童權利雖然會提高他們的自主意識，但也會增加親子衝突以及成人權利的剝奪，任何與兒少工作的人都應當要特別留意 (The Convention is a useful tool to control children's behavior at school)。

18歲以下的兒少受到兒童權利公約的保障，18歲以上的成人則有其他的人權公約保障 (When you turn 18, you have new human rights that are just for adults)。

從多數成人認同上述似是而非的論述，不難看出要在台灣推動人權教育，除了從學校教育扎根讓兒少從小了解自己的權利，更重要的是也必須讓成長過程中可能從未經歷過人權教育、面對一黨獨大政府公然迫害人權而噤聲的成人，重新學習人權的重要性與意涵。

---

1 網路問卷調查共計2次，第一次的調查對象為現職家扶基金會的實務工作人員，包含督導與社工（施測日期：2018.06.15-07.15），共計151人。第二次的調查對象為參加由兒童權利公約聯盟所舉辦的兒少參與工作坊成員，與會者皆為目前從事與兒少事務相關的非政府組織人員（施測日期2018.09.12-09.20），共計42人。

回顧《兒童權利公約》的發展軌跡可發現，當代社會對於人權的見解，乃至認定兒童是否可被視為「完整的個人」，具有哪些與生俱來不可侵犯與剝奪的「權利」，都是經歷千迴百轉的思辯。從 19 世紀末有心人士對於「童工」的關注，開始了社會各界對於「童年」的不同見解。接著第一次世界大戰後，Eglantyne Jebb 女士在英國倫敦創立了 Save the Children，協助受到戰爭而流離失所孤苦無依的兒童。Mulley (2010) 認為 Jebb 並非是一個典型對兒童有特別喜好的慈善家，她甚至經常稱呼兒童是小可憐 (little wretch)，然而，Jebb 在 1923 年所起草的《日內瓦兒童權利宣言》(Declaration of the Rights of the Child)，認為兒童必須擁有獲得正常發展所需的物質與精神要件、兒童不應受到任何形式的剝削、兒童應當免於飢餓、獲得合適的醫療照顧、不受虐待、觸法行為受到矯正、免於流落街頭。即使 Jebb 對童年的定義仍傾向為發展的過渡階段，但強調教育與福利對兒童的重要性，她的倡議可說是奠定兒童權利的基礎。

在英吉利海峽的另一端，波蘭的尤太醫生雅努什·柯札克 (Janusz Korczak) 從自己家道中落所體驗的貧窮、歐洲社會對於尤太人日漸高漲的敵意、戰時擔任軍醫以及陸續走訪歐洲各孤兒院的所見所聞，形塑了他對「兒童權利」的革命性創見。有別於 Eglantyne Jebb 聚焦於兒童的脆弱性，著重兒童應當受到保護才能確保基本的生存與發展。柯札克透過孤兒院的兒童議會、兒童法庭、普遍性的兒童報紙等各種創舉，以及他以 10 歲國王為主角，描述兒童如何以獨到的眼光處理各種人際需求與國家衝突的經典文學《麥提國王執政記》(2018)，在現實生活中實踐他根本上把兒童視為一個完整個體的理念。他強調，「兒童不是明日的主人翁，他們就是今天的主人 (Children are not the people of tomorrow, but are people of today)」(Council of Europe and Korczak, 2009: 7)。他也認為，兒童權利不應當是一種慈善的施捨 (begging of charity)，他堅持成人與兒童應該獲得相等的尊重，「兒童也值得尊重。他或許還弱小、不了解很多事情、也無法做很多事情。但是他的未來—他長大後即將成為的樣子—使我們必須尊重他就像我們尊重長者一樣 (the child too deserves respect. He is still small, weak. He does not know much, he cannot do

much as yet. But his future—what he will be when he grows up—commands us to respect him as we respect the old)」(Council of Europe and Korczak, 2009: 7)。

雖然柯札克最後與他竭盡心力所照顧的 200 名兒少喪生於二次世界大戰尤太集中營內，但他對兒童的洞見也彰顯在日後《兒童權利公約》最為先進的「兒童參與和表意」(rights to be heard and to be taken seriously)。將近半世紀的討論後，當聯合國大會總算在 1989 年 11 月 20 日通過《兒童權利公約》，196 個國家陸續簽署（包含除了美國以外的所有聯合國會員國），成為世界上最多國家簽署的聯合國人權公約，Eglantyne Jebb 女士與雅努什·柯札克醫生的理念也成了兒童人權的「核心原則」(principles of child rights)：第 2 條不歧視 (non-discrimination)、第 3 條兒童最佳利益 (best interests of the child)、第 6 條生活與發展權 (the rights to survival and development) 以及第 12 條兒童觀點 (the views of the child)。聯合國兒童權利委員會也從 2001 年陸續發表對於公約內各項議題的一般性意見書——第 1 號意見書闡述教育目的、第 3 號說明 HIV/AIDS 與兒童權利的關連性、第 4 號及第 20 號與時俱進地討論兒童在青春期階段所需要的各項權利、第 8 號禁止體罰、第 9–11 號分別關注三個最常被忽視的兒童族群：身心障礙、司法矯正、原住民，及至 2017 年的第 22 和 23 號意見書，聚焦國際遷移下的兒童權利以及遷入國和遷出國政府應盡的責任。換句話說，《兒童權利公約》雖然即將邁入 30 週年，但權利內涵的解釋並不是停留在 1989 年，而是隨著全球局勢的變遷和實證研究的發現而逐步更新和調整。

因此，當政府部門在國際審查後的檢討報告提出加強人權教育的落實時，更需要去思考的是「怎麼落實」和「誰需要被落實」。自 2014 年之後，從中央到地方的政府部門陸續進行《兒童權利公約》訓練，社家署也依據五種權利別（公民權及自由權、受照顧權、基本健康及福利權、教育休閒及文化權、特別保護措施、其他）蒐集師資名單以供機關團體邀請人員進行兒童權利教育。<sup>2</sup> 然而，以筆者實際擔任講師和學員的雙重經驗觀察，多數教育訓練都是 3

2 詳細清單可於兒童權利公約資訊網下載  
[https://crc.sfaa.gov.tw/crc\\_front/index.php?action=content&uuid=5dde6952-0464-4a76-ae5f5-1620484c5b59](https://crc.sfaa.gov.tw/crc_front/index.php?action=content&uuid=5dde6952-0464-4a76-ae5f5-1620484c5b59)

個小時的講座，人數從 30–80 人不等，且聚焦在初階的「認識」兒童權利公約，包括了歷史脈絡與公約大略的要義；而且，從名單上以權利來進行師資分類的方式即可看出，即使是進階的教育訓練，也往往視團體的屬性（例如：教師、教保人員、警察）而聚焦在特定的權利別上。然而，這種幾乎是單向的講座訓練，有限的時間往往壓縮了參加學員透過團體討論進行根本性人權價值思辨的機會。

舉例而言，1989 年時，手機是極少數人的奢侈品；而今，手機已經成為多數人的必需品。從手機衍生的兒童人權議題就包含了：暴露於電子產品的使用是否影響兒童腦部的發展？手機是否影響學生在學校的學習？如何確保兒童使用手機及其應用程式的隱私？手機是減少了溝通的障礙（相隔兩地的人可以視訊了解動態），抑或增加了對話的隔閡（青少年不再面對面溝通，而傾向以表情符號或貼圖來表達）？看似簡單的科技產物，實則牽涉許多「兒童最佳利益」的討論，以及過程中使用者是否有機會能夠「表達意見」並且被採納。在筆者實際於安置機構協助兒少進行認識《兒童權利公約》的工作坊裡，就常聽到許多孩子對於不能使用手機的義憤填膺，有些孩子甚至認為公約應當賦予其「使用手機的權利」。

其實，科技永遠日新月異，30 年前的《兒童權利公約》從未著墨任何實體科技產物的必要性，多數機構工作人員禁止安置兒少使用手機的原因也來自於憂心兒少使用手機與具有攻擊性的原生家人聯絡，連帶影響兒少本身與整體機構的安全。然而，公約提到了兒童需要獲得適當的資訊以協助其對周遭事務的理解（第 17 條）、兒童有從事適合其年齡之遊戲和娛樂活動的權利（第 31 條）、兒童具有不與父母分離的權利（第 9 條）。當手機作為實踐上述權利的一種方法時，成人確實有必要仔細思考，排除這項方法時是否會造成權利的剝奪、是否有替代的方法可以保障這些權利。更重要的是，不管是幾歲使用手機、使用什麼樣的手機、在什麼情境下使用手機，回歸到《兒童權利公約》核心原則，使用手機的人、事、時、地、物其實是需要成人與兒童一起討論，甚至訂定規範。同時，讓兒童在充分被告知的情形下，了解使用手機對於自己的可能影響。換句話說，「兒童最佳利益」並非是單方所認定，而是兒童與成人



雙方觀點交流的過程。許多觀點的形塑往往立基於個人的主觀經驗，而非科學客觀的事實，當成人先入為主地因為兒童的年齡和經驗而貶抑其論述，本質上就是一種對於兒童人權的否定。

因此，強化任何成人對於兒童人權的教育，除了基本的概念與歷史講述，更重要的是人權價值觀的思辯。特別是近代台灣曾經面臨長達半世紀之久的白色恐怖，不少當時遭受冤獄的政治犯被捕之際都還是十六、七歲正在就讀高中的少男少女，也有些許女性政治犯因為無人可以協助照顧而被迫將強裸中的嬰幼兒一起帶入監牢，更不用說多少受難者家屬在成長過程中面臨來自學校與鄰里的歧視。當這些嚴重侵犯人權的情形無差別地展現在兒童與成人身上時，其對社會價值的影響往往延續好幾個世代，而社會的集體創傷更可能扭曲人權的定義，例如，放棄思想自由來換取基本溫飽。因此，對於這些歷史悲劇的回顧以及從中體現的價值觀思辯其實才是落實人權最需要加強的部分。

### 參、人權需要見樹又見林

《兒童權利公約》是台灣自 2009 年透過國內法化所承認的第 5 個聯合國人權公約，除了仿照聯合國模式撰擬國家報告、邀請國際專家學者進行國際審查、根據結論性意見進行政策修訂，主責部會也都會盡力地以各種方式加強宣導教育。然而，從《兩公約施行法》後就開始有檢討聲浪認為，台灣始終缺乏一個獨立的人權監督機構／機制，現有的監察院又容易受到政治力的干涉，政府部會往往對人權推動缺乏橫向連結；相較於非政府組織積極於各種人權公約的國際審查現場串連，令人不免擔憂重複出現的「落實人權教育」是否已經成了一種罐頭口號？例如，部分家長團體在 2017 年 11 月 20 日到 11 月 23 日「中華民國兒童權利公約首次國家報告國際審查會議」期間，持續以不實的性教育教材遊說國際專家，指目前國中、小的性教育已經成了「性解放教育」；11 月 24 日「結論性意見發表記者會」的現場，反對同志人權的抗議人士公然污辱一名現身說法，講述自身受歧視經驗的未成年人，不實指控其為「職業學生」、「假學生」、「受到不良團體的煽動」，在現場甚至高舉「LGBT 滾出台灣」的標牌。

當這些類似的橋段重複出現在《兩公約》、《消除對婦女一切形式歧視公

約》以及《兒童權利公約》的國際審查現場，除了讓人思考部分群體持續受到打壓的制度性原因，也令人疑惑，聯合國人權公約本應是對於世界上所有的「人」一種普及性的基本權利保障，即使在概念的執行上可能存在潛在的衝突，但本質上各個公約的要義是相輔相成不可分割。然而，當代表國家落實人權的行政單位與技術官僚因為責任分工而將人權分割，等同切割完整的人權安全網，勢必造成部分群體成了結構性漏洞的犧牲者。例如性／性別少數從學校到職場所受到的霸凌與歧視，東南亞籍女性移工從受雇開始禁止懷孕的歧視性就業政策，及至其在台生子後因為法令限制所產生的無國籍兒少，國家政府的實質因應策略到底為何？是訴諸民粹的公投？抑或是妥協選票的政治權力鬥爭？

「權力」與「權利」雖然是政策施行的一體兩面，具有「權力」的個人或政黨往往擁有相對豐富與優勢的「權利」，特別是在科技發達的 21 世紀，社群媒體成了最經濟與快速的表達管道，網路的意見領袖往往在眾人瞬間點擊下成為特定「權力」的象徵。然而，「人權」不該是任何「權力」的競合，思辨的歷程或許眾聲喧嘩，但不應是分貝大或音量高的人來論斷。無論是《兒童權利公約》強調公約保障主體「兒童」發聲與參與的重要性，或其他人權公約所特別關注的潛在非主流族群，人權無法對任何一種權力錦上添花，而是對人性尊嚴的基本承諾。政府唯有確實服膺人權公約，才能使公約不會淪於裝飾政績的文書，而是國家發展的圭臬。

## 參考文獻

- Council of Europe and Janusz Korczak . 2009. *Janusz Korczak: The Child's Right to Respect Lectures on Today's Challenges (Korczak Lectures)*. Strasbourg Cedex: Council of Europe. [https://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/PublicationKorczak\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/PublicationKorczak_en.pdf)
- Mulley, Clair. 2010. *The Woman Who Saved the Children: A Biography of Eglantyne Jebb: Founder of Save the Children*. Oxford: Oneworld Publications.
- UK UNICEF. n.d. *Myth and Misconceptions about the Convention on the Rights of the Child*. <https://www.unicef.org.uk/rights-respecting-schools/wp-content/uploads/sites/4/2018/10/Myths-and-Misconceptions.pdf>
- 雅努什·柯札克 (Król Maciu Pierwszy)。2018。《麥提國王執政記》，林蔚昀譯。台北市：心靈工坊。