

兒少「表意參與權」之分析：台灣 少代在兒促會提案之觀點*

張弘潔

臺灣大學公共衛生學院健康政策與管理研究所助理教授

吳柏萱

臺灣大學公共衛生學院健康政策與管理研究所碩士

廖書苡

臺灣大學公共衛生學院健康政策與管理研究所碩士

摘要

我國因應《兒童權利公約》之實施，設置兒少代表制度，以實踐公約之「表意參與權」。本研究透過 Laura Lundy「參與模型」評估兒少代表制度中的「提案」過程，分析台灣政府對兒少「表意參與權」之執行現況。研究訪談 11 位兒少代表在地方兒促會提案的經驗，並分析相關法規與會議紀錄，發現兒少代表提案之議題，受到多重框架之侷限。另外，複雜之書面提案單、提案研究與公文用語，都形成少代在表意參與的障礙，使現行制度停留在「形式」層次的表意參與權，而非實質、有意義的表意參與，其根本問題在於權力結構的不平等。因此本研究認為，台灣的兒少代表制度應強化「表意參與權」的精神，建置友善少代的多元表意環境。基於研究結果，本研究建議：1. 強化成人對「表意參與權」之訓練與增能；2. 建置友善兒少之多元表意形式；3. 確保支持性的環境，提供足夠資訊，使少代提案議題不受限制。

關鍵字

兒童權利公約、表意參與權、兒童參與模型、兒少代表

* 致謝：本文感謝科技部補助專題研究計畫經費（計畫編號：MOST 107-2410-H-002-211-MY2），也感謝受訪者之不吝分享其經驗，和審查委員之寶貴意見。

壹、前言

聯合國大會在 1989 年通過《兒童權利公約》(*The United Nations Convention on the Rights of the Child*，簡稱 UNCRC)，為現今各國提升國家對兒童社會權與友善環境的重要依據，公約中包含各項權利，其中又以四項原則為核心精神，包含：第 2 條之禁止歧視原則、第 3 條之確保兒童之最佳利益、第 6 條之鞏固生存與發展權，與第 12 條之政府聆聽與考量兒童意見。第 12 條在本文稱為「表意參與權」。

《兒童權利公約》第 12 條的「表意參與權」，其概念為兒童在法律上缺乏投票選舉權，其意見在民主社會中被邊緣化，成為弱勢社群，然而《兒童權利公約》認可兒童為獨立個人，若完全透過成人代言，當成人代言人和兒童的利益有所衝突時，兒童可能更被邊緣化，因此政府有責任給予兒童之意見表達的機會，在兒童相關政策和制度的制定過程中，促使兒童能夠參與並提供其觀點，政府依照年齡和成熟度予以適當考量。因此，各國政府建立促進兒童之參與制度，例如英國蘇格蘭的兒童議會、歐洲的兒童委員會。此外，國際組織在各項國際事務也看到納入兒少世代的重要性，例如《21 世紀憲章》將兒童和青少年納入參與永續發展的權利和責任的九大族群之一 (UNCED, 1992)。

台灣於 2014 年通過並實施《兒童權利公約施行法》，透過政府的法規和制度之改善，使國內能推行友善兒童權利之環境。因應《兒童權利公約》第 12 條的「表意參與權」，台灣政府建立兒童及少年諮詢代表之制度，各縣市和中央部分機關，在兒童權利和福利相關之委員會中，納入兒少代表，兒少代表能夠對相關議題進行諮詢、提案、發表意見，這樣的機制對兒童權利是重要，且具象徵性意義的，但此制定挑戰過去兒童在社會中之服從地位，在落實上具困難度。

有關兒少代表制度運作之探討，國內目前僅有林沛君於 2022 年透過焦點團體與訪談，分析目前兒少參與之設計，指出現行兒少代表制度的諸多問題，並提醒如何建立「有意義」的兒少參與 (林沛君, 2022)。本研究針對「表意參與權」之概念，聚焦台灣兒少代表制度中「提案」現況與過程，並使用北愛爾蘭學者 Laura Lundy 教授所提出之「兒童及少年參與模型」(以下簡稱「參與模型」) 進行分析討論。

貳、文獻探討

一、《兒童權利公約》第 12 條

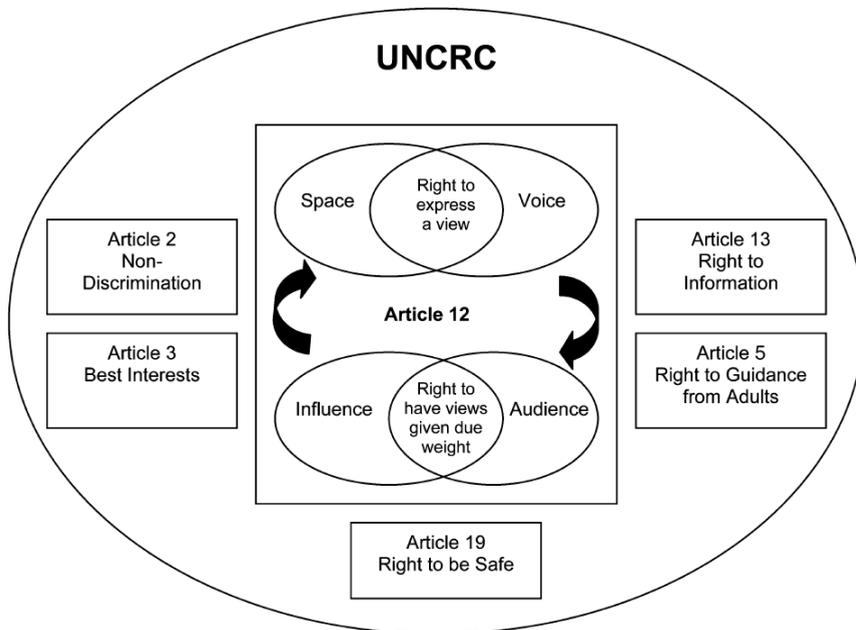
《兒童權利公約》第 12 條保障兒童表意權和參與權，保障兒童的聲音能參與政策決策，並且受到應有的重視。過去國內研究對《兒童權利公約》第 12 條之翻譯各不相同，有學者使用「參與權」（林沛君，2022），也有使用「被傾聽的權利」（胡中宜等，2021），亦有學者使用「表意權」（林沛君，2017；劉瓊芬，2021）。分析上述《兒童權利公約》第 12 條之條文，其內容主要在於政府確保兒童有表達意見之機會，其核心精神在於兒童有權利參與在與自身相關之法律和行政程序之過程中，因此本文將《兒童權利公約》第 12 條翻譯為「表意參與權」。

《兒童權利公約》第 12 條第 1 項：「締約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。」為落實該條文，聯合國兒童權利委員會考量「表意參與權」在各國的實踐和詮釋方式不同，以及兒童面臨經濟、政治環境下的阻礙。因此發表「第 12 號一般性意見書」，對「表意參與權」之精神、與其他權利之關聯、不同情況與背景下兒童要表達意見的必要條件和影響等議題，提供更詳細之說明；我國政府也出版《兒童權利公約逐條要義》提出解釋。

對於第 12 條第 1 項，兒童權利委員會強調條文中的「應確保」具備強制效益：應將任何兒童視為有能力自我論述之主體，不可推定兒童沒有能力形成自己的意見（兒童權利委員會，2009）。另外，《兒童權利公約逐條要義》主張「兒童自由表示其意見」為締約國政府之義務，包括兒童可選擇是否表達，不受到任何形式的壓力，請政府應營造兒童感覺安全且被尊重的環境，提供兒童足夠的資訊，協助兒童清楚地表達（衛生福利部社會及家庭署，2017）。此外，「第 12 號一般性意見書」的第 132 點，表示兒少的參與表意應避免做表面文章，即對兒童的意見表達加以限制，或允許兒童發表意見但又不給予應有重視。委員會強調，成人操縱兒童，告訴他們什麼能說，什麼不能說，或以參與為名使兒童面臨風險都是不道德的做法，不能視為對第 12 條的落實。最後，參與的概念強調兒童的介入不應只是一時行為，也不是一次性活動，而應視為

一個過程，作為兒童與成人就制定兒童生活方面的政策、方案和措施進行深入交流的出發點（第 12 號一般性意見書第 13 點與 133 點）。

為評估兒童「表意參與權」在制度面的落實，北愛爾蘭學者 Laura Lundy 在 2007 年提出「兒童及少年參與模型」（以下簡稱「參與模型」），為兒童參與權研究中最廣泛應用的理論之一。「參與模型」（圖一）從「空間」（space）、「發聲」（voice）、「聽眾」（audience）和「影響力」（influence）四個構面，評估政府落實「表意參與權」之制度設計。此模型中的四個構面又呼應 UNCRC 第 12 條的兩項重點，「保障兒童表達意見之權利」與「兒童意見應受重視之權利」。「空間」和「發聲」主要在於評估政府保障兒童表達意見之制度設計；「聽眾」和「影響力」主要在評估政府設置管道、積極聆聽和考量兒少意見的程度（表一）。



圖一、兒童及少年參與模型（Lundy, 2007）

表一、兒童及少年參與模型構面內容

兒童及少年參與模型				
構面	兒童表達意見之權利		兒童意見受到應有的重視之權利	
	空間 (Space)	聲音 (Voice)	觀眾 (Audience)	影響力 (Influence)
簡述	安全且具有包容性的意見表達空間。	兒童有能力形成看法，不論成熟的或不成熟的，皆應有表達意見之權利。	政府需要設專責的人負責聽取兒童意見。	確定成人不僅聽兒童的建議，也認真看待其意見。
說明	<ol style="list-style-type: none"> 1. 積極鼓勵兒童發表意見 2. 兒童應被詢問是否想要參與在決策中 3. 不預設議題範圍 4. 包容性 5. 兒童多元 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自由表達意見 2. 保障兒童得到成人的引導與支持，以形成觀點 3. 不限制兒童參與的表意方法 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 成人受到訓練，具聽取兒童的建議之能力 2. 成人展現耐心和創意 3. 保證兒童有機會對有決定權者溝通他們的觀點 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 留意「應有的重視」是如何判斷的 2. 兒童應被告知做成什麼決策，其意見如何被採納、為何做成這樣的決定等 3. 可實施程序監督機制，讓程序公開透明，監督成人是否忽視兒童意見

資料來源：作者整理自 Lundy (2007)。

「空間」(space) 指給予表達意見的機會，讓兒少在安全和具有包容性、可近性的空間；空間不只是物理空間，亦包含議題選擇的空間，以保障兒童形成意見和表達意見之權利，包含議題的選定不受到限制、每個兒童都有表達的機會、安全的表意空間等。兒童的參與是權利而非義務，在參與的過程中，兒童應被詢問是否有參與決策的意願，且應保障兒童有安全的參與空間，需建立一個保護機制，使兒少能夠匿名發言，也盡可能包含不同社經背景、種族、弱勢群體等具多元性的兒少組成。

「發聲」(voice) 指的是兒少的意見如何表達，並不是基於他們可以有發表成熟看法的能力，而在於他們是否有能力能夠形成看法，該看法之成熟度並非重點。兒少應有自由表達意見的機會，且成人適當幫助兒童進行意見表達。另外，兒童表意的形式應不受到限制，不論是戲劇、圖畫、影片等，都可以是

兒童參與的方式。

「聽眾」(audience)指政府是否設置專業人力。「有能力」聆聽兒童意見，並非兒少需要有足夠溝通能力才能發表意見。這些專業人力需要受到良好的訓練，例如：具有兒少權利觀念、了解和接受兒童不同的溝通方式之訓練，使其能夠聽取兒童的意見。兒童參與過程中，應設置具有關鍵決策能力的觀眾負責聆聽，保證兒童有機會可以將意見傳達給負責聽的人。

「影響力」(influence)是指成人聽取兒童的意見，將兒童的建議認真看待，並且透過透明的決策流程回饋或形成政策的程度，若有監督機制運作會較佳。評估兒童如何被告知後續決定，他們的意見如何受到考量和討論，和做成決定的理由等。在參與的過程中，應留意針對兒童意見「應有的重視」是如何判斷的，並避免以成人角度判斷兒童能力以及成熟度，即使成人以兒童最佳利益判斷什麼是對兒童最好的決策，兒童的意見也應被給予應有的重視、不可被捨棄。

此外，「參與模型」考量到「表意參與權」之制度設計和行使，無法單獨運作，需要同時考量其他公約，包括第 2 條「禁止歧視原則」、第 3 條「考量兒童最佳利益」、第 13 條「取得資訊之權利」、第 5 條「獲得父母及其他成人指導之權利」、與第 19 條「安全的權利」。當第 12 條之運作未能考量上述其他相關權利時，其落實就會受到影響（圖一）。其中，第 13 條第 1 項說明「兒童應有自由表示意見之權利；此項權利應包括以言詞、書面或印刷、藝術形式或透過兒童所選擇之其他媒介，不受國境限制地尋求、接收與傳達各種資訊與思想之自由。」

《兒童權利公約逐條要義》解釋《兒童權利公約》第 13 條應包含兒童可以主動獲取資訊、被動接收資訊及積極表達意見之面向。除此之外，兒童對於前述三面向之表達、論述和得取資訊方式不受任何媒介之限制，也就是以兒童容易解讀的形式進行，避免過程中受到局限和面臨困境。綜合以上，公約中第 12 條和第 13 條之差異在於，第 12 條著重政府設置適當管道，保障兒童能對相關事務進行表達意見的權利，並受到聆聽和尊重；而第 13 條保障兒童的表意不受形式限制的權利，政府協助但避免干預兒少獲取和表達資訊，兩條文相

輔相成，皆有助於兒少的表意參與。

愛爾蘭政府將「參與模型」納入政策評估工具，檢核政府法規制度納入兒少參與之程（Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland, 2020）。國外研究廣泛應用此模型分析兒童在不同場域和政策之參與，例如 2019 年英國的研究以參與模型用在兒童中心裡家長聆聽兒童意見之情境（Moore, 2019，和寄養機構兒少的集體參與，發現透過 Lundy 參與模型為基礎所實踐的政策或立法框架，能夠有效達成兒少參與（Jackson et. al, 2020）。另外也有兒童參與醫療決策（Thurston & Church, 2001）、學校場域的兒童參與（Wyness, 2003）等研究。Percy-Smith（2006）則鼓勵兒少參與，並建立當地生活中的對話空間。然而，雖然學界認同兒少在政策參與的重要性，不少國家也設置兒少表意的管道，但是近期研究顯示，兒少參與往往停留在表面的形式主義（tokenism），並不能視為實質的參與（Lundy, 2018）。此外，即便兒少有機會表意，但成人對其內容並不在意，乃是由於對兒少歧視的成人主義（adultism），成人的歧視態度是兒少參與的重要難題（Perry-Hazan, 2016）

國內過去研究曾探討《兒童權利公約》的不同權利和面向，例如兒童最佳利益（蕭莊全等，2020）、學生權利（施宜昕，2019）、安置兒少（林沛君，2017）、兒少參與醫療決策（陳心怡等，2021）、相關立法和適法性（施慧玲，1999；林沛君，2016），和公約的落實等（簡慧娟、吳慧君，2018）。亦有研究分析 12 年課綱中與「表意參與權」之關係，強調課綱中「核心素養」能力，即自主行動、溝通互動和社會參與，呼應「表意參與權」的精神（劉瓊芬，2021）。然而兒少在成人主導的社會中，如何進行表意參與的社會實作，恐怕是最具難度的部分。關於「表意參與權」之國內實證研究部分，陳柯玫和王舒芸（2017）探討台灣兒少表意參與的困境，兒少缺乏充分表意的機會，在日常生活缺乏自主，和社會結構中權力分配不均之問題；胡中宜等（2021）運用 Lundy 兒少參與模型，探討兒少在團體家庭中如何受到傾聽，對照顧工作者進行焦點團體，研究結果認為兒少應接收到適當的資訊，以及透過培力獲得表達自身意見的技能（胡中宜等，2021）。林沛君於 2022 年透過焦點團體與

訪談，分析目前兒少參度之設計，指出現行兒少代表制度的諸多問題，並提醒如何建立「有意義」的兒少參與（林沛君，2022）。

二、兒少參與制度之現況與困境

「表意參與權」保障兒少意見得以表達並受到傾聽及重視之權利，許多國家建立管道保障兒少參與政策決策過程。Haikkola（2007）將兒少參與的模式分為三種：第一種為永久的設施建設，如：兒少中心；第二種為設立特定制度或計畫，保障兒少參與決策過程；第三種為國家等級的倡議團體，台灣的兒少代表制度可歸為第二種。第二種的名稱和功能，在各國略有差異，包含兒童議會（children's parliament）、兒童委員會（children's council）等。北愛爾蘭是全球兒童權利的領頭羊，擁有世上最悠久的兒童議會制度，於1979年創立「北愛爾蘭青年論壇」（Northern Ireland Youth Forum, NIYF）（Matthews and Limb, 1997）。而在東南亞地區，菲律賓早在1990年便建立制度，使兒童參與在政策制定中，例如兒少的預算分配（Theis, 2007）。另外，紐西蘭的少年委員會以互動式進行，目的在於讓兒少在參與過程中，學習法律制度、資金募款等參與方式（Freeman et. al, 2010）。芬蘭著重兒少之民主培養，因此除了建立青年活動中心，提供青年的活動與交誼所需之空間，並由各校投票選出「兒童與青年委員會與議會」（Councils and Parliaments of Children and Youth）之代表，提升兒少對地方議題之參與。蘇格蘭「青年議會」（Scottish Youth Parliament）和孟加拉「全國兒童工作組」（National Children's Task Force），均是國家建立機制，使12歲以上個人能夠投票選出其代表（Scottish Borders Council, 2021; World Vision, 2015）。最後，義大利則是設計「年輕人市政議會」（Young People's Municipal Councils），讓年輕人參與在區域規劃和休閒活動計畫中（Haikkola et al., 2007）。

過去亦有研究分析兒少參與制度。Tuukkanen 等人（2012）分析芬蘭兒童議會網路討論空間之提案，透過內容分析的方式，找出兒童想要影響的議題。結果發現，最常出現議題包含學校教育與環境、與他人關係、兒童福利、自然與動物等。兒童最常評論之主題，以每天生活內容以及最近的周遭環境為主。過去研究指出兒童議會中，兒少參與的最主要的阻礙來自於成人，可分為四種

類型，包含：參與制度背景和程序上的要求、文化和社會規範、針對兒童參與的定義不夠明確、以及兒少對於後果的擔憂（Checkoway & Gutierrez, 2006）。在兒童參與的制度下，若成人在兒童意見與決策過程中是主要的協調者，會造成形式上「重視兒童意見的概念及承諾」，比聆聽兒童意見並「真正以兒童利益為優先，參與在政策過程中」更重要（Wyness, 2009）。Perry-Hazan (2016) 研究發現，兒童在會議中受到成人讚美的次數多，然而兒童認為這些讚美，例如：「你好可愛！」其實是一種成人主義（Adulthoodism），即成人對兒少之歧視，成人不認為兒少具有能力論述和提案，因此只對其外表和舉止進行評論，卻對兒少提出的意見忽視或不重視。兒少希望能夠被視為平等的參與者，然而兒童理想的參與形式，常會因為務實考量不得已受到調整或妥協。兒童意見對於政策結果通常影響不大（Musinguzi & Ellingsen, 2017），且只有在成人也贊同時，兒童的意見才會受到重視，因此兒少與成人利益衝突時，兒童意見只會被邊緣化（Adu-Gyamfi, 2013）。此外，也有研究顯示兒童委員會制度的官僚式制度設計以及參與形式，容易使許多年輕人望之卻步，模糊了兒少在決策中的聲音（Matthews, 2010）。國外有關兒少代表相關研究，多探討制度、會議討論內容、會議形式等，多以成人之觀點敘述，兒少觀點的研究仍為少數。在國內研究部分，林沛君（2022）針對地方兒少代表制度探討「有意義」的兒少參與，透過訪談和焦點團體，發現目前兒少參與模式過於單一，無法兼顧不同兒少的年齡、需求及能力。成人對兒少具有成人主義的傲慢與歧視，因此制度中的兒少與成人關係有時具有衝突性和對立性，如何落實兒少表意參與權的基本精神，建構友善兒少參與的模式，使兒少對於社區和在地事務有更廣泛的參與和影響，是我國政府未來可以努力的方向。

本研究從檔案分析與訪談兒少代表，聚焦於現行兒少代表制度中的「提案」過程，檢視兒少表意參與權之落實現況與面臨的困難，除了使用「參與模型」進行討論，更進一步提出建言。

參、研究方法

一、研究設計

本研究為瞭解地方政府對於「表意參與權」之落實，聚焦於兒少代表

的「提案」過程，因此結合兩種研究方法，包括透過半結構式訪談法（semi-structured interview）紀錄地方兒少代表在參與政府建置之兒少代表制度與提案之過程，另外透過檔案分析法（document analysis），檢視制度流程，分析兒少代表之提案數量與類別。本研究在通過倫理審查後才進行資料之收集。

二、半結構式訪談

本研究採用半結構式訪談法，採立意取樣（purposively sampling）加上滾雪球取樣（snowball sampling），訪問 11 位，來自 9 個不同縣市的少代和前少代，年齡落在 14 至 23 歲（表二），少代年齡通常介於 12 至 18 歲，本研究除了納入現任少代，也納入年紀較長的前少代，乃是考量前少代有完整的少代經驗，且脫離少代身分後，能以不同角度重新回顧其過程，對少代提案制度之討論有所幫助。本文聚焦於地方政府之提案過程進行分析，排除中央少代之部分。因為疫情，本研究透過實體與視訊方式進行訪談，訪談前向受訪者本人說明本研究目的，並取得同意書，若受訪者為未成年人，研究者同時取得監護人同意書才進行研究。訪談時間約 60 分鐘，並在受訪者同意下進行錄音。

表二、受訪者基本資料

編號	受訪者代號	縣市別	性別	年齡
1	A	台南市	女	19
2	B	新北市	男	14
3	C	彰化縣	男	19
4	D	嘉義市	男	23
5	E	高雄市	女	20
6	F	嘉義縣	女	18
7	G	嘉義縣	女	18
8	H	南投縣	男	17
9	I	台中市	男	18
10	J	台中市	男	18
11	K	澎湖縣	男	17

三、檔案分析法

為了解地方之兒少代表制度與提案流程，本研究納入之檔案包含三大類別：1. 受訪者縣市之最近一屆的兒少代表遴選簡章或公文；2. 本研究受訪者之九個地方兒少代表制度之計畫公告或縣市「兒童及少年福利促進委員會」（以下簡稱兒促會）兒少代表計畫要點；3. 地方兒促會會議紀錄和會議記錄之份數，會議記錄之納入條件為該縣市起始年截至民國 109 年年底之公開會議紀錄。例如：最早設置兒少代表制度為台南市，可溯及至民國 101 年，而澎湖縣雖然自 103 年就設立「兒童及少年福利促進委員會」，但該委員會一直僅有成人委員，直到 109 年招募 12 至 18 歲之少年代表，並於 110 年修法將少年代表納入該委員會中，然而澎湖縣未公開會議紀錄而無法分析（表三）。

本研究針對兒少代表在會議紀錄中的「提案」及「臨時動議」進行分析，若提案人、臨時動議提出人「包含」兒少代表，便納入本研究分析範圍，例如：提案人為成人委員以及兒少代表共同提案，同樣屬於本研究範圍。本研究排除會議記錄中對前次會議列管事項的辦理情形報告。考量會議紀錄中，出席委員有眾多機關，報告機關年度業務進度，與本研究兒少代表參與之範圍無直接相關，故排除會議記錄中成人委員之機關報告、提案、臨時動議等，並排除兒少代表針對機關報告之發問及意見表達。

表三、兒促會會議記錄檔案分析範疇

縣市別	起始年	分析年度	會議記錄數
台南市	101 年	101 年~109 年	17 份
新北市	102 年	102 年~109 年	22 份
彰化縣	102 年	102 年~109 年	10 份
嘉義市	102 年	102 年~109 年	9 份
高雄市	102 年	102 年~109 年	20 份
嘉義縣	103 年	103 年~109 年	11 份
南投縣	105 年	105 年~109 年	8 份
台中市	108 年	108 年~109 年	6 份
澎湖縣	109 年	109 年	0 份

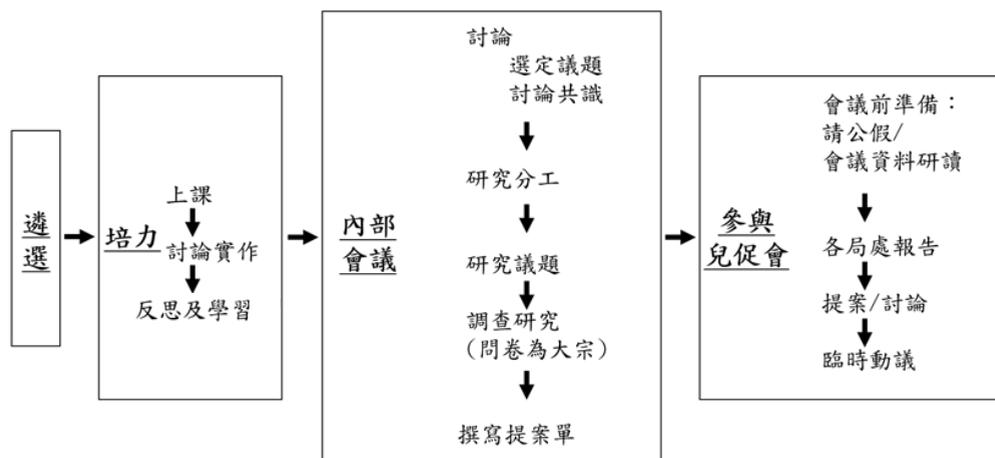
四、資料分析

本研究採取主題式分析法 (thematic analysis)，根據收集到的資料，進行有規劃的統整歸類分析 (高淑清，2001)，探討其背後之意義 (吳啟誠、張瓊云，2020)。本研究依循六個步驟：文字檔案撰寫、編碼、歸納主題、主題濃縮、主題命名與定義、研究結果撰寫 (Braun & Clarke, 2013)。首先將錄音檔轉為文字逐字稿，接著進行編碼，透過編碼找到適合的主題，從各類主題中根據受訪者回覆歸納重複性質高的主要主題和次要主題等，並多次修正主類別和次類別等主題，最後撰寫成研究結果。

肆、研究結果

一、台灣兒少代表制度運作與提案

兒少代表制度是台灣政府為實踐兒少表意參與權的現有形式，本節簡介兒少代表之運作過程，進而了解兒少代表的提案流程。



圖二、台灣兒少代表制度運作圖 (作者繪製)

台灣地方的兒少代表制度之運作，主要為遴選、培力、內部會議與參與兒促會 (圖二)。遴選有兩個管道，包括單位推薦和自我推薦：單位推薦是透過由兒童及少年事務相關團體、民間社會公益團體或學校單位進行推薦，自我推薦則是兒少透過個人申請，通過遴選後成為兒少代表。我國的兒少代表制度，

由成人訂定參與資格，並從報名者中遴選出兒少代表。有學者批判此種以成人為中心的兒少參與制度，決定權依舊掌握在成人手中，並未讓兒童掌握決定權、自主運作其民主機制，本質上對兒少之參與產生限制（Wyness, 2009）。比較其他國家兒少參與制度之代表產生機制，芬蘭、蘇格蘭、孟加拉都是透過選舉過程產生（Scottish Borders Council, 2021; World Vision, 2015; Haikkola et al., 2007），透過民主投票的方式，也是促進兒少參與的一環，值得我國參考。

在獲選後，培力單位提供兒少約半年的培力課程和陪伴的過程，協助兒少代表了解兒童權利和制度之運作方式。同時，兒少代表出席固定的內部會議，討論提案，這些準備都是為了讓兒少代表參加一年兩次的兒促會。兒少代表在此會議中，扮演提供諮詢和提案的角色，對案件提出兒少觀點與意見。值得一提的是，培力是兒少輔助參與表意的重要環節，但本研究發現少數偏遠縣市，並未有培力單位，例如：本研究中的南投縣、澎湖縣和嘉義縣，除了少代的培力過程大受影響，亦影響少代之提案，因為缺乏培力單位的縣市政府，由社會局承辦人員協助少代的培力，然而承辦人員多數業務繁忙，且兒促會的主管單位為社會局，當少代提案內容與社會局有關時，缺乏第三方單位之培力與協助，社會局可能落入裁判兼球員的角色衝突，希望少代不要提某些提案。

G：我覺得社會局還是多多少少會站在政府的立場...我們上次要跟政府提出一個小案子，有被我們的承辦人稍微阻止一下，他可能是怕他們自己作業會太麻煩。（女性，18歲）

上述受訪者 G 表示他們曾經提過一個案子，但該案涉及透過社會局協助發問卷，因此若提案成功，預計會增加社會局承辦人的行政負擔，因此在 G 提案前，協助的社會局承辦人，委婉地阻止少代提案，少代認為社會局畢竟是政府人員，少代之提案往往針對政府政策或行政事務做建議，因此縣市社會局，若因缺乏第三方培力單位，由社會局承辦人身兼少代的培力者，容易產生角色和利益的衝突，因此缺乏第三方的培力單位，少代的提案可能受阻。

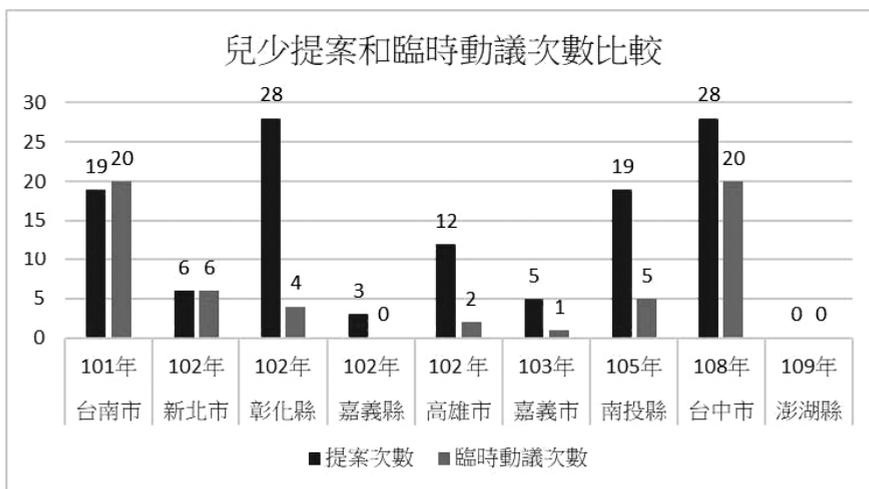
以「參與模型」分析之，有第三方的培力單位協助培訓和提案，對少代的提案「空間」較能保障；相對地，當地方政府缺乏培力單位，在利益衝突狀況下，少代的提案「空間」便較難充分發揮，而本研究中缺乏培力單位的縣市為

偏遠地區和離島，凸顯了城鄉差距影響資源分配，人力缺乏形成結構壓迫，進而影響提案的產生。

二、兒少提案之數量與過程

台灣的少代在兒促會議中可以透過提案表述，讓兒少關注的議題獲得政府考量。少代有兩種提案方式，包括提案和臨時動議。本研究分析九個縣市，自起始年至 109 年年底之會議紀錄，兒少代表共提出 120 個提案、58 個臨時動議。由圖三可知，目前台中市和彰化縣的提案最多，台中市在 108 年改制為現行之少代制度，先前的制度類似成人之議會，現行台中兒促會分為兩個小組會議和一個大會，提案數較多。而澎湖縣尚未有提案，因研究期間該縣的兒少代表第一屆，此顯示城鄉差距，離島的兒少參與比本島晚幾年才開始。比較提案和臨時動議的數量，部分縣市的臨時動議比例高，例如新北市、台中市、台南市都有相當高的臨時動議數量，新北市的臨時動議甚至比提案更多，台南市則是臨時動議與提案數量相當。根據兒少代表之訪談指出，其原因在於提案非常困難，臨時動議的提案門檻較低，臨時動議不需事前提交書面資料，可以直接在會議中提出。

提案為何困難？本研究透過訪談，發現少代之提案被要求符合極高的門檻，以下從三方面討論：提案單、提案研究和公文用語。



圖三、研究縣市之少代提案與臨時動議案數（作者繪製）

(一) 提案需符合制式的提案單

少代普遍指出，政府要求他們提案時需填寫多達數頁的提案單，包括案由、說明與辦法，且「說明」需包含數據或研究來呈現現況，因此少代需要學習透過公開網站資料、引用法律條文、做問卷調查、向政府索取資料，甚至拜會立委等方式進行研究。

除此之外，部分縣市政府規定少代需撰寫提案單的「辦法」才能進行提案。所謂「辦法」即是解決辦法，雖有少數縣市不強制填寫，但少代發現有包含解決方案的提案在會議上能夠受到較多討論，因此傾向認真撰寫「辦法」，希望提升官員對提案的重視程度。

E：我覺得這其實很奇怪，CRC 的表意權是受傾聽的權利，但是政府卻期望我們點出現況之後自己想解決方案，不然他們聽一聽就不會再討論。所以我們在討論的時候，如果想不到解決方案就會先丟到旁邊去，我覺得這是非常可惜的地方。(女性，20 歲)

這個現象凸顯少代在兒促會中受到的不平等待遇。少代在提案時，被要求對提案提供解決方案，因此少代在提出問題時、要自己呈現數據，再提供解決方案。在此過程中，少代必須經由非常多的努力和工作，才能生產出一個提案，此意味著少代提案的範圍被相對縮減。當少代無法滿足這些先決條件，該議題就難以被討論。本研究在訪談中，發現少代在參與過程中被迫學習許多超過他們原本能力的技能。從參與模型的「發聲」觀點，政府應依照兒少的成熟度，提供適合兒少表意參與的方式，協助其形成意見，以保障其表意參與。但現行的兒少代表提案制度，反而是要少代符合制度的規則，而其規則又特別困難，並非在保障或促進少代的表意參與，反而是阻礙。參與，前少代黃靜盈也曾在網路媒體投書指出，官員認為少代是來「學習」，這樣的態度只是凸顯成人的傲慢（黃靜盈，2020）。

(二) 提案需進行提案研究

多數少代表示提案過程被要求附上研究佐證資料，以證明提案內容非僅個人意見，因此少代必須在提案前，進行提案研究。然而地方政府並不願意提供資料或試圖拖延，使少代在政府資料的取得上遇到困難，進而影響提案。例如

一位受訪少代表示：

J：他們不是直接跟你說不給，而是說我們沒有這份資料或說我們沒有做過相關的研究，例如「如果委員您要的話我們可以去做，可是會需要很長一段時間。」然後很長一段時間後我們也換了，他們也不會記得了。（男性，18歲）

政府要求少代提供實證數據以支持提案之正當性，少代向政府機關要求提供資料時，政府機關往往不提供資料，以資料不存在、業務過於繁忙、時間等原因委婉拒絕。少代擁有之資源和管道較成人少很多，因此需要花費非常多時間和心力獲取資訊。

I：很多資料的收集要自己去做，會花很多時間去統合還有調查。（男性，18歲）

上述研究顯示，雖然成人委員和少代委員均為兒促會之委員，但政府制度對兩者並非同等看待與尊重。少代需要透過提案研究來證明其提案值得採信，提案程序較成人委員困難，顯示對少代委員之不信任。「表意參與權」主張政府提供符合兒少之年齡和成熟度之多元表意方式，現行制度難度甚高，與其精神相差甚遠。

另外，少代最常面臨的問題是政府公務統計缺乏相關資料。例如：少代提案增加上下學公車車次之需求，但進行研究時時遇到政府不願協助發文，或因為是學生調查，非官方問卷，地方政府和學校未必配合調查之難題，因此往往只能透過少代之學校人際網絡進行調查。

G：直接發給學校的話，大部分的學校其實都不太願意幫我們主動給學生填這份問卷，所以主要都是靠我們自己的人脈下去調查。（女性，18歲）

再者，有少代表示在培力過程中，培力單位教導提案研究，需要使用問卷，且填答要達到一定人數，提案才能成功。

B：以 OO 市的兒少的量來講，問卷有效數量，培力講是千分之一還是萬分之一。

幸而同一位少代表示，在兒促會議中，他們做了質性訪談和量性問卷，主

要引用訪談資料，輔以量性數據，提案仍舊有被接納。在此個案中，看到制度訂定提案研究高門檻，幸運地未到門檻仍成案，但提案過程中，少代因此忙於進行線上和街頭的問卷調查。考量學生之學業繁忙，有些提案少代可能考量未達門檻，最後決定撤案。「空間」構面認為兒少參與制度設計應鼓勵兒少積極發言且具有包容性的表達空間，反觀我國現行的少代制度，高提案門檻，加上缺乏行政資源之支持，少代的提案「空間」受到高門檻的限縮。

(三) 提案需使用公文用語

除了前述提案單的難度高外，少代也被要求以公文用語進行撰寫，再次提高少代提案門檻。

E：提案一定要寫文言文，案由政府都會要求寫「關於...一案提請討論」，也曾經有寫到三句話就被退回來過，被要求更精簡。(女性，20歲)

這些在公務系統中視為理所當然的制式表格與公文用語，是以「成人」、「公務」為中心的運作方式，形成兒少參與之巨大阻力，將兒少邊緣化，忽略建置友善兒少參與的制度。《兒童權利公約》第13條強調，兒少「不限任何形式接收和表達意見」，兒少參與主張友善兒童之參與，是不限制兒少表意的方式，提供支持性的多元表達管道，包括戲劇、布偶表演、影片、畫圖等。

因此，少代對提案的因應措施，是透過「臨時動議」的方式表達意見，因為臨時動議不需要事前完成繁雜的提案單，也不需要進行提案研究，可降低取得研究資料所需的時間和精力。另外有少代指出，選擇臨時動議較能得到實質討論。例如：某少代認為提案容易被相關局處在會前提供書面回應而敷衍了事，未在會議中進行討論。但在會議中提出臨時動議，能確保在會議上直接和會議委員溝通、表達意見。

A：提成提案的話，業務單位會先給回應，通常不會直接回到重點。提成臨時動議，可以在會議直接講給業務單位聽，沒辦法敷衍你，且省略很多公文用語。(女性，19歲)

少代為避免被敷衍，透過臨時動議以避免被書面回應，而未能受到討論，凸顯了現行制度的形式主義與官僚化，而非認真看待少代的議題。相反地，部

分地方政府把少代的提案數作為指標，要求少代要提案：

B：你一定要提案，就是有些縣市會規定，工作單位你要把他們培力到，可以年底要提案，不然會做不出成績。（男性，14歲）

從參與模型中「發聲」的角度，雖然少代有參與表意的權利，但是少代沒有參與表意的「義務」，當政府把提案作為少代的責任、義務、指標時，其實並非是對兒少的充權，反而捨本逐末，要求少代達到提案目標，實際上兒少雖有權表達意見，也有權利不發聲，政府、成人們不該為了追求兒少發聲，而強迫他們發言。

三、兒少提案之議題分析

本研究分析兒促會之會議記錄，提案和臨時動議的案件數統計詳如表四和表五。納入之提案數共有 120 案，本研究分為「教育權」與「其他權利」二類。「教育權」之相關提案共有 73 案，占提案數之 60.83，其下又區分為學生權利、課程相關、校園安全和其他，如補習議題等。「其他權利」則有 47 案（占 39.17），議題包括社會福利、環境、兒少公共空間和活動之相關議題等。臨時動議之案件數也不少，共有 58 案，其中「教育權」占 36 案（62.07）。「其他權利」中有較多關於兒少公共空間和活動之案件，為臨時動議中占比最高之類別（29.31），議題包括打工、志工、休閒場所、交通、兒少公共參與等。

表四、本研究納入縣市之兒少代表提案類別統計表

類別	主類別	次類別	案件數	占比(%)
教育權 73 案 (60.83%)	學生權利	校規	36	30.00
		第八節課		
		服儀		
		學校空間 / 器材使用		
		營養午餐		
		學生自治		
	課程及教育	服務學習	29	24.17
		教育宣導		
		特定課程規定		
		108 課綱		
		性別議題、性教育		
		兒童權利、兒少代表		
校園安全	校園霸凌	6	5.00	
	校園安全			
其他學習	補習	2	1.67	
其他權利 47 案 (39.17%)	社會福利	高關懷兒童	4	3.33
		安置機構		
	環境議題	空汙	1	0.83
	兒少公共空間 和活動	網咖、育樂場所	42	35.00
		兒少活動		
		兒少公共空間使用		
		交通		
		公共環境衛生		
打工				
總計			120	100.00

表五、本研究納入縣市之兒少代表臨時動議類別統計表

類別	主類別	次類別	案件數	占比(%)
教育權 36 案 (62.07%)	學生權利	校規	15	25.86
		國私立高中改制		
		第八節課程		
		服儀		
		校內公共參與		
		學校設備		
		學生午餐		
	課程與教育	108 課綱	15	25.86
		性平教育		
		兒少代表		
		兒少心理健康		
	校園安全	校園安全	2	3.45
		校園空間開放		
其他學習	補習	4	6.89	
其他權利 22 案 (37.93%)	社會福利	兒少婦女保護	2	3.45
		高關懷兒童宣導		
	兒少公共空間 和活動	志工	17	29.31
		打工		
		人身安全		
		休閒場所空間使用與安全		
		交通		
		兒少公共參與		
	環境議題	空污	3	5.18
		公共環境衛生		
	總數			58

不論是提案和臨時動議之案數統計，皆以「教育權」之案件數最多。受訪少代認為，教育權議題之所以成為主流議題，除了切身相關，也因為提案研究所需的資料較容易取得或進行調查。此外，有少代提到成人委員對教育權的議題，比較願意進行討論，例如校園內之不當管教與體罰等，使得教育權議題，更容易成功提案。

J：他們偏好學權或是兒少權益侵害這題，尤其是不當管教或者是老師打人，他們最愛。（男性，18歲）

教育權議題包含次類別「校規」、「第八節課」、「服儀」等，其中提案又包括髮型限制、電子產品管制、第八節輔導課徵求同意、服儀解禁、學生自治等議題，由於這些議題相繼在各縣市提案，使議題逐漸受到討論，最後有些議題在全國發酵且成功改變國家數十年的教育規範，例如教育部於111年3月修正「教育部主管高級中等學校學生在校作息時間規劃注意事項」，將第一節上課前之時間運用彈性化，延後學生可到校之時間，以符合兒童權利公約第31條，尊重學生休息及休閒之權利，此呼應兒少之參與表意權之行使，可促進其他兒童權利之實踐。

本研究以環境議題為例，進一步分析。環境議題在提案和臨時動議僅各出現過一次提案，且均由台中市少代所提出，其內容為各校空品盒子裝設狀況，以及各校空品惡化之戶外課因應狀況。透過少代之提案與調查，發現空氣品質不佳時，學校並未採取因應保護措施，仍然進行戶外課程，此外，部分學校拿到政府補助，卻未在校園加裝空品盒子進行空品監測。

J：我有個提案跟市政府要了有關空污相關資料，不過後續追蹤就沒有給我。我們過去有成功的提案幾乎都是學權相關的議題。（男性，18歲）

受訪少代的意見表示，相較於學權，環境議題相對複雜且龐大，且資料取得困難，而本研究發現，議題框架與少代分組框架亦有關聯，有些縣市政府在少代選擇議題組別之初，已經設定其分組框架。台中市政府並未介入少代組別之框架設定，少代擁有自行決定和分組的自由，因此決定分為四組，包含「兒少權利與福利」、「兒少健康安全」、「弱勢族群」和「人文教育」，也因此發展出環境提案。從「參與模型」分析，成人減少框架，提升少代的自由決定權，有助於提升少代提案的多元性；此外，台中市的提案規範中，研究數據非必要條件，因此才有後續環境提案之可能，是較為友善的措施（Lundy, 2007; Welty & Lundy, 2013）。

此外，環境議題之主管機關為環保局。本研究分析各縣市之《兒童及少年

福利促進委員會設置要點》，多數縣市並未將環保局列入，因此環保局處不需列席，使環境議題無法在兒促會中討論，少代也無法強制要求。從而可見，台灣在政府制度層面，若未將環境議題視為「與兒少有關的議題」，則該提案就難以出現。台中市少代表表示，台中市兒促會對少代相對友善，只要少代提出議題，台中市政府會邀請相關局處出席會議，與少代進行討論，才有提案的可能。

D：委員會沒有邀請相關單位出席有關係，沒辦法對應的議題就不太會被想到。(男性，23歲)

J：台中在制度是偏向友善兒少，因為台中的兒諮會，法定主席是副市長，有權責要相關局處都來開會，組織上面就有所有的局處代表，尤其是我們如果有特別提案，那個提案（相關）的局處一定會到場。(男性，18歲)

兒少之表意參與權中，包括「兒少意見受到應有的重視」之權利，政府應該保證兒童有機會向具裁量權之成人傳達他們的觀點（Lundy, 2007; Welty & Lundy, 2013）。台中市政府邀請環保局出席會議，且兒少代表若提出要求，便可以請該機關進行回覆，也是保障兒少表意參與權的友善舉動。

另一位少代表表示，曾想提出塑膠垃圾相關之環境議題，但被成人委員認為不算是「兒少議題」，而被排除在議題框架設定之外，最後未能提案。此例再一次凸顯少代的提案「空間」受成人之框架限縮。

K：我有想說要提環境的案子，但是督導跟社工就說這個太偏大眾化了，不算是兒少。(男性，17歲)

根據少代論述，提案議題也會受到成人偏好影響。某些議題特別容易受到成人討論和重視，例如兒福和學權相關議題，少代提案就容易朝相似議題邁進；反之，其他與兒少相關議題若不受關注，少代提案的意願和比例就會大幅下降。例如環境污染，雖然與兒少健康息息相關，但由於培力時的案例主要集中於某些議題，讓兒少沒想到環境議題也能提案，因此少代的提案方向，會受到成人支持和引導之影響。

E：像是空污的東西大家沒想到，也沒有培力過，沒想到我們可以做這塊。(女性，20歲)

受訪少代表示「沒有想到」可以提出環境議題，主因是在培力過程中，缺乏環境議題的資訊，多以社福議題作為範例，讓少代不知道或不認為環境議題也可以提案。少代在培力過程中接受到的訊息，啟發其提案的議題範圍，若沒有接觸過的類別，少代也無從得知。兒少參與的「聲音」中，包含「保障兒童得到成人的引導與支持，以形成觀點」，我國制度可擴大議題範圍。

陸、結論與建議

一、結論

本研究透過現行地方兒少代表制度的「提案」，檢視我國兒少「表意參與權」的落實現況。研究結果顯示，現行制度中的少代提案像是參加一場「障礙賽」，唯有通過重重考驗，提案才有可能成立，因而限制少代的參與。從以下兩點討論：

(一) 現行提案形式單一且困難

參與的「發聲」，指兒少應有自由表達意見的機會，且成人適當地協助其進行意見的表達，兒少表意的形式應不受到限制，不論是戲劇、圖畫、影片等都可以是表意的方式。本研究結果顯示我國少代的提案，需要書寫統一的提案單，進行提案研究以提出佐證，且往往被要求符合公文用語，均不利於少代的提案。本研究之結果與林沛君(2022)之研究一致，她指出「兒童及少年福利促進委員會」的提案方式單一，雖然模式明確易於依循，但未能兼顧不同兒少的需求及能力，也未能符合「表意參與權」中不限制兒少表意形式的需求。本研究認為現行制度要求少代具備超出一般兒少，甚至一般成人的能力，以符合官僚系統的習慣，對於少代來說，是繁瑣、不鼓勵他們參與的，對較年輕的少代更是如此。

本研究認為更基本的問題在於，現行「兒童及少年福利促進委員會」鑲嵌於傳統的官僚制度中，很難突破官僚制度的各種框架。Matthews(2003)的研究提及，兒少參與的制度通常以官僚式的委員會(a bureaucracy of boards and

committees) 形式舉辦，過程耗時並受到內部政治約束，且有複雜的書面正式作業，因此兒少參與和提案制度之設計，應該從兒少的角度思考，規劃友善兒少參與的過程。

(二) 議題方向受到多重框架限制

參與的「空間」包含使兒少感受安全表達的軟體和硬體支持，也包括議題選擇不受限制的空間，保障兒童形成意見和表達意見之權利，議題的選定不受限制。本研究結果顯示少代提案受到幾種框架限制：

1. 成人思維的框架限制：多數縣市的少代在議題分組時，已經設定既有的分組框架，這些框架也會影響或限制少代對於議題多元性的想像。減少分組框架，提升少代對議題和分組的決定權，有助於議題的多元性。另外，在培力過程所舉的案例，以及成人的意見，也都在形塑少代對於「兒少相關議題」之範圍設定，因而出現少代認為某議題與其相關，但輔佐的成人認為該議案與兒少無關，因而否定該議題。
2. 缺乏培力單位時，政府角色衝突的限制：部分縣市缺乏第三方的培力單位，由地方政府進行培力，容易出現利益衝突的問題，因少代之提案是針對政府政策和制度，因此地方政府可能試圖限制其提案。
3. 局處的缺席使提案缺席：本研究發現少代提案受到局處是否列席所影響，以環保議題而言，環保局處未納入兒促會列席名單，使少代無法針對環保議題提案，或不認為環保議題可以提案，因此各縣市制度應確保相關局處納入兒促會名單中，對兒少事務負責。

整體而言，政府行政人員和社會成人，對於《兒童權利公約》之意識仍有待普及，兒少代表制度是實踐「表意參與權」的初步努力，仍有許多進步的空間。現行制度停留在「形式」層次的表意參與權，而非實質、有意義的參與(Hart, 1992; Perry-Hazan, 2016; Lundy, 2018; 林沛君, 2022)。《兒童權利公約》在台灣的實踐，本質問題還是權力結構的不平等。少代委員在過程中，未能獲得與其他委員同等的尊重，反而需要不斷證明其能力，和具備充分證據，其提案才會獲得認可。「表意參與權」強調不要求兒少具備足夠能力，而是周圍成人需要具備聆聽兒少表意的足夠能力。因此，提升行政官員對兒童權利的

意識和正確認識，增進對兒童之尊重，以突破現行制度的形式框架，營造兒少友善之表意環境，是未來需要努力的方向。

二、建議

本研究基於研究結果，提出以下建議：

1. 強化成人對兒少「表意參與權」之訓練與增能：「表意參與權」的行使與落實，取決於成人對兒少態度的轉變，進而提供支持。在提案過程中，政府行政人員、培力單位人員、兒促會委員等，這些成人都可能是少代提案的守門員（gatekeeper），若具兒權知識和友善態度，可以協助少代發聲，但若對兒權缺乏意識和包容，則可能限制少代提案，因此建立友善兒少的制度，最需要從提升成人對兒童權利的知識和態度著手，強調「表意參與權」對保障兒童權利之重要性，並培養其聆聽兒少表意的技能。因此，強化政府行政人員在兒權之增能教育，是建置兒少友善制度的首要任務。
2. 建置兒少友善之多元表意形式：本研究建議改變傳統官僚制度的提案方式，建置友善的兒少參與提案模式，降低少代的提案門檻，提供兒少多元表意參與的方式，包括照片、寫作、繪畫、影片、戲劇等方式，進一步考量不同年齡、能力和需求的兒少，提供手語和點字等表意方式。
3. 提供支持性的環境，確保兒少參與之議題空間：首先建議確保偏遠和離島地區，有第三方的培力單位，以降低地方政府身兼二職而發生利益衝突的狀況，導致限制兒少提案範圍。另外，少代當選後，會先進行分組，例如交通組或體育組，少代在各分組框架下發想議題，建議參考台中市，提供少代討論決定分組框架的彈性，或者在程序上先不分組，讓兒少先提出各自之議題，再歸納出議題分組。再者，在培力過程，增加範例議題之多元性，也能啟發少代提案議題之多元性。

最後，本研究有幾點研究限制：1. 兒童權利非常多元，本研究僅針對環境議題做進一步分析。有關少代之提案，未來可對其他權利之議案，進行更多之分析；2. 本研究為凸顯少代之經驗與觀點，並未納入成人觀點。未來研究可加

入培力單位與政府官員，結合不同利益關係人的觀點，了解「表意參與權」執行的困難。

參考文獻

- 兒童權利委員會。2009。〈第十二號一般性意見，兒童表達意見的權利〉。《兒童少年權益網》<https://www.cylaw.org.tw/about/crc/28/144>。2022/10/16。
- 林沛君。2016。〈人權公約匯入國內法律體系所面臨之課題——以實踐兒童權利公約之國際經驗為借鏡〉。《中正大學法學集刊》52：161-219。
- 林沛君。2017。〈兒少「表意權」實質意涵的初探——以被安置兒少發聲的權利為中心〉。《台灣人權學刊》4，1：73-96。
- 林沛君。2022。〈「有意義」的兒少參與：以我國地方兒少代表制度為例〉。《臺大社會工作學刊》45：1-44。
- 胡中宜等。2021。〈兒少被傾聽的權利在團體家庭之實踐與反思〉。《台灣人權學刊》6，1：29-56。
- 施宜昕。2019。〈兒童不會因為走進了學校大門就失去了人權——從我國兒童的生存困境談起〉。《台灣人權學刊》5，2：153-161。
- 施慧玲。1999。論我國兒童少年性剝削防治立法——以兒童少年福利保護中心理念之法律社會學觀點。《中正大學法學集刊》2：45-76。
- 陳心怡、何堯凱、唐宜楨。2021。〈從醫療人員觀點來看兒童醫療決策參與權利〉。《醫學與健康期刊》10，2：61-72。
- 陳柯玫、王舒芸。2017。〈兒童及少年參與困境之初探〉。《臺灣社會工作學刊》18：63-112。
- 簡慧娟、吳慧君。2018。〈兒童權利公約推動歷程與未來挑戰（摘要版）〉。《台灣人權學刊》4，4：87-90。
- 劉瓊芬。2021。〈以兒少「表意權」檢視十二年國教「核心素養」之內涵〉。《台灣人權學刊》6，1：161-168。
- 蕭莊全、李芳玲、邱靖惠。2020。〈現行收出養制度與兒童權利公約兒童最佳利益的差距——從法院裁判未參考社工訪視報告出發〉。《台灣國際法學刊》17，1：103-122。
- 衛生福利部社會及家庭署。2017。〈兒童權利公約逐條要義〉。<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/PublishEBook/Detail.aspx?nodeId=953&did=7>。
- Adu-Gyamfi, J. 2013. "Can children and young people be empowered in participatory initiatives?: Perspectives from young people's participation in policy formulation and implementation in Ghana." *Children and Youth Services Review* 35, 10: 1766-1772.
- Checkoway, Barry N., and Lorraine M. Gutierrez. 2006. "Youth Participation and Community Change." *Journal of Community Practice* 14, 1-2:1-9.

- Chris T. and Jenny C. 2001 Involving Children and Families in Decision-making about Health. In Foley, P. et. al (Eds) , *Children In Society Contemporary Theory, Policy and Practice*. 224-229. New York: Palgrave MacMillan.
- Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland. 2020. *Participation Framework National Framework for Children and Young People's Participation in Decision-making*.
- Freeman, C., Nairn, K., and Sligo, J. 2010. " 'Professionalising' Participation: From Rhetoric to Practice." *Children's Geographies* 1: 53-70.
- Haikkola, L., and Rissotto, A. 2007. "Legislation, Policy and Participatory Structures as Opportunities for Children's Participation? A Comparison of in Finland and Italy." *Children, Youth and Environments* 17, 4: 352-387.
- Hart R. A. 1992. *Children's Participation from Tokenism to Citizenship*. UNICEF Innocenti essays.
- Jackson, R. et al. 2020. "Influencing Policy and Practice for Young People in Foster Care: Learning From a Model of Collective Participation." *Children and Youth Services Review* 113: 104901.
- Lundy, L. 2007. "'Voice' is not enough: conceptualizing Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child." *British Educational Research Journal* 33, 6: 927-942.
- Lundy, L. 2018. "In defence of tokenism? Implementing children's right to participate in collective decision-making." *Childhood* 25, 3: 340-354.
- Matthews, H., and Limb, M. 1997. "The Right to Say: The Development of Youth Council/ Forums Within The UK." *Area* 30, 1: 66-78.
- Matthews, H. 2003. "Children and Regeneration: Setting an Agenda for Community Participation and Integration." *Children & Society* 17: 264-276.
- Moore, A. 2019. "How to Create an Open Listening Climate Using the Lundy Model of Child Participation with Adults." in Murray, J., Swadener, B. B., Smith, K. eds.. *The Routledge International Handbook of Young Children's Rights*. 447-459. London: Routledge.
- Musinguzi, P., and Ellingsen, I. T. 2017. "The Norwegian Ombudsman for Children on Child Participation: Perceptions, Impacts and Dilemmas." *Journal of Comparative Social Work* 12, 2: 147-169.
- Matthews, H. 2010 "Participatory Structures and the Youth of Today: Engaging Those Who are Hardest to Reach. Ethics, Place & Environment." *A Journal of Philosophy & Geography* 4, 2: 153-159.
- Percy-Smith, J. 2006. "What Works in Strategic Partnerships for Children: a Research Review." *Children Society* 20, 4: 313-323.

- Perry-Hazan, L. 2016. "Children's participation in national policymaking: "You're so adorable, adorable, adorable! I'm speechless; so much fun!" *Children and Youth Services Review* 67: 105-113.
- Scottish Borders Council. 2021. "Youth Parliament." in https://www.scotborders.gov.uk/info/20043/youth_participation/498/youth_parliament.
- Theis, J. 2007. "Performance, Responsibility and Political Decision-Making: Child and Youth Participation in Southeast Asia, East Asia and the Pacific." *Children, Youth and Environments* 17, 1:1-13.
- Tuukkanen, T. Et al. 2012. "Children's Life World as a Perspective on Their Citizenship: The Case of the Finnish Children's Parliament." *Childhood* 20, 1: 131-147.
- United Nations Conference on Environment & Development (UNCED). 1992. AGENDA 21. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.
- UN Committee on the Rights of the Child. 2016. 2016 Day of General Discussion "Children's Rights and the Environment."
- UN Committee On The Rights Of The Child. 2021. General comment on children's rights and the environment with a special focus on climate change - Concept note.
- Wyness, M. 2003. "Children's Space and Interests: Constructing an Agenda for Student Voice." *Children's Geographies* 1, 2: 223-239.
- Wyness, M. 2009. "Children Representing Children: Participation and the Problem of Diversity in UK Youth Councils." *Childhood* 16, 4: 535-552.
- Welty, E., and Lundy, L. 2013. "Listening and Empowering: Children in Science Communication. A Children's Right-Based Approach to Involving Children in Decision Making." *Journal of Science Communication* 12, 03: 1-5.
- World Vision. 2015 "Children's Parliaments and Children's Councils in World Vision Programmes." in <https://www.wvi.org/sites/default/files/Children%E2%80%99s%20Parliaments%20and%20Children%E2%80%99s%20Councils%20in%20WV%20programmes.pdf>.

An Analysis of Children’s Right to Participation: Youth Perspectives on the Submission of Proposals in Children and Youth Councils in Taiwan

Hung-Chieh Chang

Assistant Professor, Institute of Health Policy and Management,
College of Public Health, National Taiwan University

Po-Hsuan Wu

Master, Institute of Health Policy and Management,
College of Public Health, National Taiwan University

Shu-Ho Liao

Master, Institute of Health Policy and Management,
College of Public Health, National Taiwan University

Abstract

To implement Article 12 on the ‘right to participation’ of the UNCRC, the Taiwanese government set up a system of youth representatives. In order to analyze how well the government has implemented such representation, this study used the Lundy Model of Child Participation to evaluate the submission of proposals by youth representatives in local children and youth council. We analyzed the perspectives of 11 youth representatives in submitting proposals and looked into legal regulations and minutes of meetings. It was found that the space for youth participation is constrained by multiple structural factors. Furthermore, the complexity of the forms to be completed, the research supporting the proposals and the official tone of

the language required all pose obstacles to participation, such that the current system remains at the formal level and allows for no realistic or meaningful participation. The fundamental problem is one of inequality in the structure of power. Hence, the spirit of youth participation should be reinforced and a friendly environment that accepts multiple forms of expression should be constructed. The study suggests (1) strengthening adults' training in the nature of the 'right to participation', (2) allowing friendly and multiple forms of expression for young people, and (3) guaranteeing a supportive system by which the space for youth participation may be opened up.

Keywords

UNCRC, Right to Participation, Lundy Model of Child Participation, Youth Representative
