

- 亞洲地方議員論壇暨台灣地方議員聯盟年會 -

# 弱勢兒少照顧

林秀慧

台灣世界展望會

Dec. 10, 2021

# 大綱

- 何謂「弱勢族群」？
- 何謂「兒童權利」？
- 疫情下的兒童權利
- 弱勢兒少的生活概況

## 弱勢兒少照顧

何謂「弱勢族群」？

# 弱勢族群

4

- 「弱勢族群」即**非固定概念**，而係一浮動概念，在某一標準下，可能處於強勢族群之地位，然在另一標準下，卻又可能屬弱勢族群，甚至所有人均可能成為某一弱勢群體的成員。
- 可以**政治、經濟、教育...等標準**，認定原住民、新住民、外勞、身心障礙者、罕見疾病的病友、街友遊民、愛滋病患、退伍老兵、文盲、性工作者、貧窮家庭的兒童、低收入的農漁民工和基層勞動者、某些政治或宗教基本教義派的信徒，均屬弱勢族群。

- 國際上有關**弱勢族群人權保障**的實踐，以聯合國近年努力最為顯著。例如聯合國的主要人權機構之一是**避免對少數種族歧視委員會**（ Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minority ），每年集會一次來提升全球弱勢族群的權利。
- 又其亦透過國際條約保障特定族群，例如**1989年《兒童權利公約》**（ Convention on the Rights of the Child ，簡稱：CRC ）、**1990年《保護外籍勞工和其家庭的權利公約》**（ Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families ），以及**2007年《聯合國原住民族權利宣言》**（ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ），即為顯著的例子。

## 弱勢兒少照顧

何謂「兒童權利」？

- 在古代兒童被視為父母的財產，兒童沒有表達自己意見的權利，無法享有身為人的基本權利。隨著社會環境與文化變遷，19世紀之後興起**保障兒童權利**的觀念，認為**國家有責任保護家庭中弱勢的兒童**。
- 聯合國在1989年正式通過《**兒童權利公約**》（簡稱**CRC**）。聯合國兒童權利公約於1989年11月20日通過，1990年9月2日生效，至今已有196個締約國。公約以**兒童為權利主體**，強調**國家與家庭應照顧與保護兒童**，各種關於兒童的權利對各締約國皆有法律的拘束力。

# 《兒童權利公約》的「兒童權利」



- 我國雖因國際地位因素無法成為公約的締約國，我國主動於**2014年**通過《**兒童權利公約施行法**》，並自當年11月20日世界兒童日施行。
- 聯合國雖不接受我國對**CRC**的批准書，但我國仍依聯合國國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則，由行政院兒童及少年福利與權益推動小組於**2016年**提出**首次國家報告**，今（**2021**）年適逢我國**CRC第2次國家報告**發布，預計**明(2022)年**舉辦**第2次國際審查會議**。

# 我國CRC 首次國家報告國際審查

CRC 首次國家報告國際審查委員，提出98 點結論性意見，其中，最多點次落在「教育休閒與文化活動」、「一般執行措施」及「家庭環境與替代性照顧」。

## (一) 確實落實教育權

1. 改善就學負擔。
2. 學前教育朝公立幼兒園免費，私立收費可負擔為目標。
3. 政府應持續提供額外資源，並採取措施監測偏鄉兒少享有教育權的程度。
4. 落實兒童權利與公民教育。
5. 教育部確保學生參與校務的獨立性。
6. 課綱之改革應使課綱更具彈性以減輕學生壓力，亦應使學生在有效參與下審查課綱。
7. 整合中輟生服務資源。
8. 建議政府公開並提供學校相關指引，明列合乎兒童權利的懲處措施，建議軍訓教官儘快退出校園；禁止校園體罰並適當懲處使用體罰之教師。
9. 建議建立獨立、保密且安全之申訴通報機制。

## (二) 設置獨立國家人權機構

儘速依巴黎原則設置獨立國家人權機構並內設**監督兒童權利**的專責單位；或是建立**兒童監察使**或**兒童權利委員制度**，保護兒少隱私，受理、調查、處理有關兒童權利申訴事件。

## (三) 推動以家庭為主的替代性照顧

國際審查委員特別關切替代性照顧的整體規劃，建議政府依據聯合國兒童替代性照顧準則制定全面性策略，將替代性照顧體系去機構化，制定支持及強化家庭環境為主的替代性照顧，特別以親屬照顧為優先。

弱勢兒少照顧

疫情下的兒童權利

# 疫情下的兒童權利

15

- 2020年4月**聯合國兒童權利委員會**（Committee on the Rights of the Child）針對**COVID-19**發布聲明，由於擔憂**全球兒童**（特別是於**脆弱景況下的兒童**）受到**COVID-19**疫情之影響，故於警告疫情對於兒童身心造成重大影響外，亦要求各國政府必須保障兒童權利。我國各級政府機關亦應了解此次**CRC**之聲明內容，以**避免防疫措施過度限制兒童權利**，造成難以回復之影響。

# 疫情下的兒童權利

16

- 政府應當就兒童健康、社會、情緒、經濟與娛樂等層面，思考疫情對其權利產生的影響。儘管委員會承認於危急狀況下，為保護公眾衛生，於國際人權法上例外容許具有限制部分人權可能性之措施，惟該限制之課予，應僅於必要情形下，符合比例性，且應限於最小範圍。此外，疫情雖可能對**政府財源之利用**可能性造成負面影響，但不應阻礙條約之履行。各國應確保對於疫情之因應，包括**資源分配限制及決定**，**反映兒童之最佳利益**。

# 疫情下的兒童權利

17

- 政府應摸索另類且具創造性對策，以確保兒童享有休息、閒暇、娛樂及文化藝術活動之權利。此對策應包括尊重社交距離協議及其他衛生基準下，受監督之戶外活動（至少一日一次），及電視、廣播與線上對兒童友善之文化藝術活動。
- 確保線上學習不會惡化既存的不平等，亦不能取代學生與教師間的交流。對於存在限制或完全無法使用技術或網路的兒童，或是無法獲得父母充分協助的兒童，線上學習無疑形成另一項挑戰，故應利用另類對策，使兒童獲益於教師之指導與支援。

# 疫情下的兒童權利

18

- 由於有許多兒童僅能透過學校供餐制度獲取**營養餐食**，因此於緊急事故、災害或封鎖期間，應啟動即時措施，以確保兒童獲得營養餐食。
- 維持向兒童提供包括**保健、水、衛生及出生登記**之基礎性服務。
- 將核心的**兒童保護**定位為**必不可少的**，並確保**服務保持運作及可利用性**（包括必要時之家庭訪問），以及為生活於封鎖下之兒童提供**專業心理健康服務**。

# 疫情下的兒童權利

19

- 保護因為疫情引發之特殊情況，更形脆弱的兒童。各國應於 COVID-19 傳染病因應措施中，尊重每一位兒童不受到歧視之權利，並採取針對性措施，以保護處於脆弱情況中之兒童。
- 儘量釋放在各種拘禁形式下的兒童，並對無法釋放的兒童，提供與家人維持定期聯繫之方法。
- 防止因違反有關 COVID-19 之國家指引或指令，而逮捕或拘禁兒童，並確保任何一位被逮捕或拘禁之兒童，立即返回他或她的家庭。

# 疫情下的兒童權利

20

- 藉由對所有兒童（包括殘疾兒童、移民兒童及存有網路使用限制之兒童）**友善且易於接近的語言與形式**，宣傳有關COVID-19 及如何避免感染之正確訊息。
- 於傳染病決策過程中，提供**聽取兒童觀點並納入考量的機會**。兒童應該理解正在發生的事情，並感受到他們正在參與因應傳染病之決策中。

## 弱勢兒少照顧

# 弱勢兒少的生活概況

# 弱勢兒少的生活現況

2021年五月中旬，因發生社區群聚感染的案例，台灣的疫情一夕之間進入緊繃狀態，從禁止室內用餐，停止籌辦戶外活動到校園停課，動盪整個社會經濟與教育，而這其中往往衝擊最大的便是經濟弱勢家庭，不論是身處在都市平地，或資源相對稀少的偏鄉部落與離島，無論是孩童還是家長，或多或少得面對經濟收入銳減的困境、遠距學習的障礙、緊張的親子關係和與日俱增的心理壓力。下文以CRC兒童四大權利來描繪弱勢兒少生活概況。

# 弱勢兒少的生活現況

## (一) 參與權

國內目前多數縣市政府每年皆定期遴選兒少諮詢代表，藉此鼓勵兒少積極參與公共事務並培養兒少表達意見、陳述觀點的能力。惟經濟弱勢兒少需更多的培力資源與時間，才能站上遴選的舞台。故本會目前聚焦於東台灣兒少之培力工作，培力養成宜蘭縣、花蓮縣、台東縣的兒少諮詢代表，保障其表意權與參與權，讓兒少參與公共事務，並為全體兒少發聲。

# 弱勢兒少的生活現況

## (二) 生存及發展權

- 均衡營養、穩定三餐，是孩子穩健成長發育的基礎。然而台灣許多經濟弱勢家庭的兒童，卻面臨**三餐缺乏照料**、**營養獲取不足**的情形，不只影響發育，也可能因著肚子餓而影響孩子的學習專注力。
- 新冠肺炎疫情三級警戒期間，**疫情帶給貧困家庭的衝擊迅速且巨大**，不論**三餐**、**生活照顧**或**遠距學習**都更為吃力。許多弱勢家庭生計陷入困境，依據本會調查，在國內服務4萬5000名兒童及其脆弱家庭裡面，近4800戶需要民生物資、近4400戶需要緊急經濟協助，還有近1500位有營養餐食、幼兒照顧需求。

## (三) 受保護權

誰來接住不斷跌出社會安全網的脆弱兒少？

監察院 (2021) 揭開層層防護網下兒少落入受虐致死傷或司法處遇的悲劇，發現兒少保護安全網還有漏洞，呼籲行政院督促所屬檢討改進。

# 弱勢兒少的生活現況

## (三) 受保護權

監察院 ( 2021 ) 指出，2015到2020年我國兒少人數驟減42.7萬人，但受虐兒少不減反增，被通報的人數從2014年的4.2萬人，增加到2020年的6.6萬人，增幅5成多，2020年受虐兒少已達到1.2萬人。而2019年到2020年4月間發生的43件重大兒虐案中，1成案件的受害個案家庭不曾被通報過，其餘9成雖然都有進入政府體系的通報史或服務紀錄，也被多次通報，但防護網最終不但沒能安全的接住這些孩子，反而發生虐待致死或重傷的悲劇，嚴重威脅兒少生存權。

# 弱勢兒少的生活現況

## (三) 受保護權

- 受虐的**6歲以下**幼童，存在沒被看見的通報黑數，是兒虐最大受害者，歷年重大案件中超過**7成**都是他/她們，社安網第一期計畫實施之後，**2019年到2020年11月**期間發生的**54件**重大兒虐案，**6歲以下**的受害幼童仍占了**73.5%**之多。但衛福部結合跨部會實施「**六歲以下弱勢兒童主動關懷方案**」的**預警篩檢機制**，只涵蓋到**0.1%**的**6歲以下**兒童。
- 社安網第一期計畫，輔導各地方政府成立**集中篩派案中心**，統一受理所有的保護性與脆弱家庭案件，但**通報案件爆量**，比預估高出**10倍**，還沒完全到位的社工人力根本無法應付，再加上仍不夠清楚的分案標準、是否開案的爭議、受限的派案機制，讓篩派案中心承受著接案時與網絡各單位及社政單位間的爭執、內耗與壓力。

# 弱勢兒少的生活現況

## (三) 受保護權

- 衛福部原有的兒少高風險家庭服務，在推動社安網後，轉型成「脆弱家庭服務」由各地方社福中心接手。但這項制度轉型過程中，孩子被漏接了。據統計，2018年底還有7,731名兒少接受高風險服務，但到了2019年底有6成、共4,892人在轉型中被結案，招致「先大量結案或先結案再開案」的質疑，不幸的是，這些被結案的孩子更有2成在結案後1年內，再被通報進入社政系統。
- 另外，過往高風險家庭服務以兒少焦點提供家庭處遇服務，然目前脆弱家庭服務卻包含了全齡人口的各項需求，但在人力與後端銜接的民間多元專精服務，都還沒有到位的情況下，這些「包山包海」的社工也跟著脆弱家庭變成辛苦、脆弱的一群工作人員。

# 弱勢兒少的生活現況

## (三) 受保護權

- 家外安置的孩子何時可以回家？因為兒虐家庭的強制親職教育及處遇計畫，執行不落實，資源也不夠，難以阻止兒少受虐致死或一再受虐的處境，也因此形成在家外安置的兒少沒有歸期，目前安置在寄養家庭與機構超過2年時間的孩子已經分別達到3成及4成，超過5年的孩子也愈來愈多。
- 我國現況是，機構安置占了6成、親屬安置只有3%，安置在機構的孩子有1成多是不到6歲的幼童，而且受虐孩子頻繁流浪在安置處所，2020年轉換比率高達6成，像是失根的浮萍，與CRC的人權標準背道而馳。

# 弱勢兒少的生活現況

## (三) 受保護權

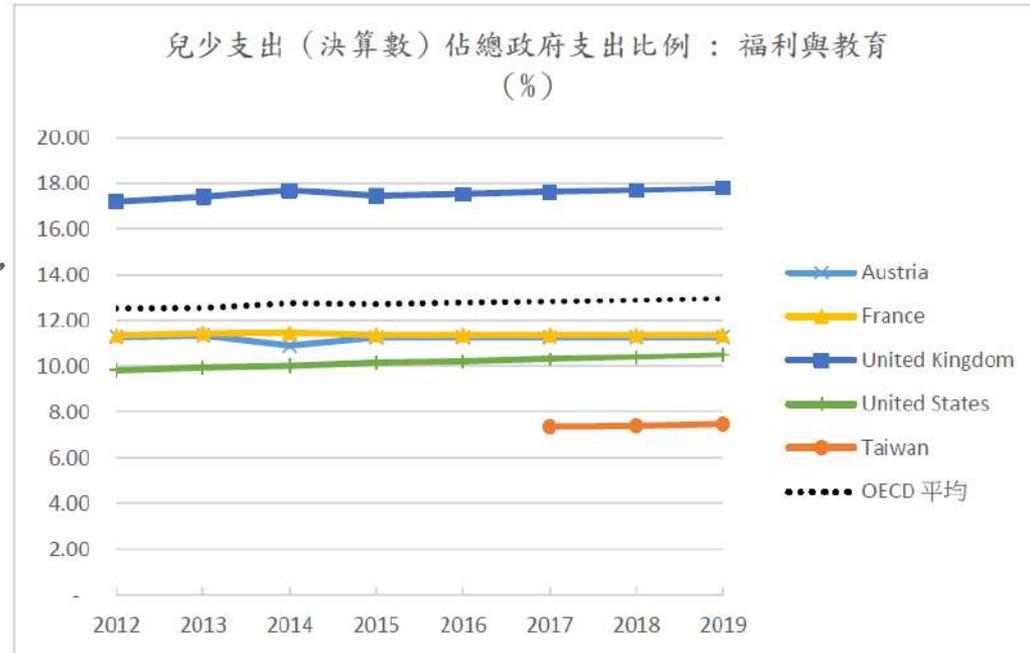
- 據衛福部統計，最容易發現兒虐跡象的是教學現場的教育人員、社會工作者與警察。然而，在疫情停課期間，兒少僅能待在家中，社會工作者成為兒少最重要的守護者。
- 由於每個兒少實際成長、發展的議題不同，展望會社工員須依據實際狀況提供個別化服務，因長期陪伴兒少及家庭，透過社工專業，較能注意到部分家庭習以為常卻不能輕忽的議題，立即提升兒少生活的安全感，並強化照顧者對兒少保護的認知，了解環境因素(如家中危險的硬體)及人為風險(如疏忽照顧)所產生之兒少危機，降低兒少受虐的風險。

# 弱勢兒少的生活現況

31

## (四) 教育權

台灣目前福利與教育等兒少支出遠低於國際水準。OECD國家平均總兒少支出約占總政府支出略高於12%；相對而言，台灣在CRC的福利與教育2大項目占總政府支出比例，由2017年的7.36%，在接下來兩年分別增加至7.40%與7.48%。即使台灣兒少支出有所增加，仍然不及多數OECD國家投注在福利與教育上的支出。



兒少支出占總政府支出比例：福利與教育

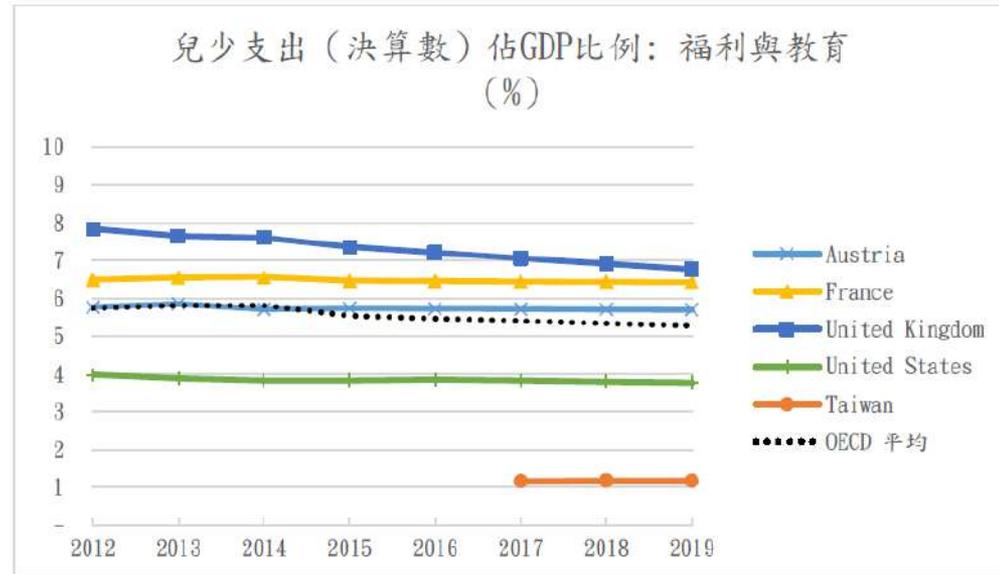
資料及圖表來源：衛生福利部社會及家庭署（2020）。  
「推動兒童權利公約施行法-兒少預算之研究」成果報告書。

# 弱勢兒少的生活現況

32

## (四) 教育權

改以福利與教育等兒少支出項目占GDP百分比來比較台灣與主要國家支出狀態，台灣兒少支出佔GDP比例僅略高於1%，與前述主要國家有相當差異，顯示台灣投注於兒少的公共資源已低於國際水準，且台灣國內生產毛額配置於兒少之比例更遠低於OECD國家平均水準。



## 兒少預（決）算占GDP比例：福利與教育

資料及圖表來源：衛生福利部社會及家庭署（2020）。  
「推動兒童權利公約施行法-兒少預算之研究」成果報告書。

## (四) 教育權

綜合上述，比較台灣兒少支出佔總政府支出與佔 GDP 比例可知，台灣配置於兒少的公共資源已低於主要國家水準，台灣國內生產毛額用於兒少之比例更低，顯示台灣公私部門投注於兒少之資源仍待改善。該研究進一步發現，即便教育為台灣兒少支出最重要的項目，其份額相對於各國仍然偏低。

## (四) 教育權

聯合國教科文組織 ( United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization , 簡稱 UNESCO ) 直指學生受教育權在學校關閉措施下 , 可能進一步受到侵害。特別是 , 相較於普通家庭 , 經濟資本豐厚的家庭 , 更有條件協助其子女 , 於學校關閉期間持續學習 , 彌補學習落差 , 從而 , 加深教育不平等之現象。由是可知 , 學生受教育權於學校關閉等防疫措施下所受到之危脅 , 不僅是**自身教育機會中斷**之問題 , 由於家庭經濟條件差異所形成之**教育資源落差** , 恐將更加鞏固**教育不平等**之結果。

# 弱勢兒少的生活現況

## (四) 教育權

- 據台灣世界展望會2021年初調查所服務家庭之數位設備狀況的報告指出，有**10.1%**兒少於日常生活中**完全沒有上網**；**家中無網路者高達83%**；**無個人可使用的數位設備約43%**；**沒網路也沒設備的則有22%**。
- 疫情帶來的停課措施，帶來許多教育、教養的問題；而經濟面的影響，更將弱勢家庭推向困境。弱勢兒少因**缺乏完善數位設備資源、數位知能與素養**，無法順利在家遠距連線上課，將可能跟不上學習進度。

# 弱勢兒少的生活現況

## (四) 教育權

台灣世界展望會為確保每位孩子的學習不受損害，發起「你捐款，貧童遠距學習不中斷！」行動，透過「兒少數位設備支持」及「數位學習教室」等兩大階段方案，先提供筆記型電腦、網路、線上學習資源、網路安全及兒童保護宣導，為兒童**建立基本的軟硬體設備環境及數位觀念**；再針對資源匱乏區域，建立**數位學習教室空間**；辦理適合兒童數位學習的多元方案活動；提供**數位素養教育**，提升兒童數位思辨力、資訊識讀能力等，逐步為弱勢兒童建立起完善的數位學習環境。

*Our vision for every child, life in all its fullness.*  
我們對每一個兒童的展望是他們獲得豐盛的生命；  
*Our prayer for every heart, the will to make it so.*  
我們心中的禱告是我們要有意志去完成這一展望。

*Our Priority, reaching the most vulnerable.*  
我們的首要任務，幫助最脆弱的人。



## 參考文獻

- 衛生福利部社會及家庭署。CRC 聯合國兒童權利公約資訊網  
[https://crc.sfaa.gov.tw/Uploadfile/Material/1\\_20210318225255\\_0986336.pdf](https://crc.sfaa.gov.tw/Uploadfile/Material/1_20210318225255_0986336.pdf)
- 簡慧娟、蕭珮姍 ( 2018 ) 。兒童權利公約首次國家報告國際審查歷程與結論性意見的挑戰。台灣人權學刊，第四卷第四期，頁91~94。
- 監察院 ( 2021 ) 。監察委員新聞稿-「誰來接住不斷跌出社會安全網的脆弱兒少？」監察院揭開層層防護網下兒少落入受虐致死傷或司法處遇的悲劇，發現兒少保護安全網還有漏洞，呼籲行政院督促所屬檢討改進。擷取至 [https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=125&sms=8912&s=21978](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&sms=8912&s=21978)
- 國家政策研究基金會 ( 2010 ) 。弱勢族群人權之發展與困境。擷取自 <https://www.npf.org.tw/2/8157>
- 黃崇銘 ( 2021 ) 。談防疫措施下之兒童權利保障- 以受教育權為核心。學校行政雙月刊，第135期，頁196-212。