

兒童權利公約與地方政府：權責與協同合作

廖宗聖*

一、前言

從傳統的問題談起。

二、中央與地方的權力、責任

(一) 支持地方分權的經濟學理論

Tiebout 提到，就事實來看，地方政府財政支出的金額通常被忽略，但卻是相當龐大，而若從地方政府支出用於公共財方面來看，他們的支出所具有的重要性更是巨大。¹因此需要考慮的問題是：在這個程級政府下，任何機制用於安排公共財支出方面，它是不是一個適合的「程級」？²而 Tiebout 藉由居民（消費者/投票者）偏好案例，說明其主張的「地方公共財的最適供給」。

Tiebout 認為，地區居民（消費者/投票者）將基於自己對地方公共財供給的偏好，而決定選擇居住的地區。³由於地方政府和中央政府不同，中央政府往往可以調整支出模式來盡可能迎合居民對公共財的偏好，但是地方政府的財政及支出往往有一定的模式，或多或少是固定的，因而，地區居民（消費者/投票者）將遷徙至最能提供符合自己偏好公共財的地區居住。⁴所以，若有越多的地方政府，有越多公共財提供的差異性存在，地區居民（消費者/投票者）將越能滿足他們的偏好。

由於地區居民（消費者/投票者）因為同樣喜好而聚集一起，地方政府間的競爭（在某些條件限制下）會使資源的利用變得有效率。⁵例如，如果有一個地區居民（消費者/投票者），他們非常喜歡公園設施，而另一個地區居民（消費者/投票者）大多數偏愛購物廣場，則第一個地區很可能會興建公園設施，第二個地區將可能會建造不少購物廣場。如果有一個較喜歡公園設施的人住在第二個地

* 中正大學法律學系教授，美國威斯康辛大學麥迪遜校區法學博士；美國加州大學柏克萊校區法學院訪問學者（2019.08-2020.07）、加拿大氣候對策太平洋研究院訪問教授（2017.06-08；2016.06-08）、美國威斯康辛大學麥迪遜校區法學院訪問學者（2014.01-07）。

¹ Charles M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, 64 J. Polit. Econ. 416, 418 (1956).

² *Id.*

³ *Id.*

⁴ *Id.*

⁵ 廖宗聖譯，Michael G. Faure，多重管轄觀點下環境法的建制—以歐盟及各會員國間相互依存關係為例，台北大學法學論叢，第九十六期，頁 166，2015 年 12 月。

區，他可能會搬遷到第一個地區，因為第一個地區顯然比較符合他的喜好。通過這種所謂「用腳投票」方式，地方政府之間的競爭，會導致居民根據自己喜好而聚集在一起。⁶

依循著 Tiebout 的理論，Van Den Bergh 指出，「販售法律規範者」間的競爭可以類比是一般商品販售者間的競爭，因此，地區居民（消費者/投票者）會因為一個地區提供他們較多喜好的法律規範，搬遷到該地區並聚集在一起。⁷立法者間的競爭會導致法律規範間的相互競爭，爭相提供最符合地區居民（消費者/投票者）喜好的立法。⁸同時，Ogus 也提出同樣的主張，認為各個立法者會創造一個法律供給的競爭市場，理想上地區居民（消費者/投票者）將會聚集在一個能夠提供最符合自己喜好之法律規範的國家內，如果資訊充足而公開，地區居民（消費者/投票者）若不滿意某一國家所提供的立法，即可搬遷至提供符合自己喜愛之立法的國家。⁹

（二）支持中央集權的經濟學理論

跨界的外部性(externalities)被認為是支持中央集權的重要經濟學理論之一，亦即，在不同的法域(jurisdiction)間若存在重要的外溢效果，則中央制定統一的法律規範將是一種適合的解決方案。跨界的外部性分為正面的外部性及負面的外部性，二者皆將造成資源分配的無效率。在正的外部性下，一地區立法提供的公共財，而同時對隔壁地區產生外溢效果，但當隔壁地區亦立法提供同樣的公共財，則產生了經濟上的無效率。另一方面，在負的外部性下，如果一地區產生的有害結果是在該地區之外，對隔壁地區產生外溢效果，則該地區並無嚴格立法規範自己區域內行為的動機。

第二個支持中央集權的重要經濟學理論是規模經濟(scale economics)。規模經濟理論認為，如果處理問題的法律規範已超過某一層級政府的職權範圍，則立法的權力應移轉到更高層級的政府，因為中央立法才能充分處理該問題，達到所謂經濟學上的有效率。

另外，支持中央集權的第三個論點是基於降低交易成本(transaction costs)。降低交易成本理論認為，不同法域內各自從無數個法律規範形成法律體系，而彼此間法律體系的差異往往複雜、難懂，因此，若能將處理相同或類似問題的法律規範加以統一，交由中央層級政府制定，則可降低交易成本，增加效率。

⁶ 同上註。

⁷ Roger Van Den Bergh, Economic Criteria for Applying the Subsidiarity Principle in the European Community: The Case of Competition Policy, 16 Int'l Rev. L. & Econ. 363, 365 (1995).

⁸ *Id.*

⁹ 廖宗聖譯，同註 5。

(三) 經濟學理論的不足及精確的問題

“Give me a one-handed Economist !”

— Harry Truman

三、中央與地方協同合作—兒童權利公約案例

(一) 人權公約國內法化

一國在參與人權公約時，可經由簽署公約後批准、加入公約方式進行，而我國在參與人權公約時，理論上亦可採行前述方式進行。惟由於我國國際地位特殊，目前希望透過簽署公約後批准或加入公約等方式進行，似乎不可行，而比較可行的方式乃是採國內法化的模式進行。

公民與政治權利國際公約以及經濟社會文化權利國際公約於 1966 年 12 月 16 日聯合國大會通過。1967 年我國簽署了公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約，但由於我國於 1971 年退出聯合國，此後，我國對兩人權公約並未加以批准。¹⁰直到 2008 年，我國基於提升我國人權標準，並與國際人權制度接軌，於 2008 年 2 月行政院會議議決通過此兩公約條約案，2009 年 3 月 31 日立法院審議通過此兩公約，總統於 2009 年 5 月 14 日簽署批准書，但因我國無法存放，而未能成為締約國。¹¹然而，在實質面上，我國立法院藉由通過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，將兩公約國內法化，並於 2009 年 12 月 10 日世界人權日實施。

自兩公約以施行法的方式國內法化後，我國立法院陸續以國內法化的形式將其他相關人權公約國內法化，包括消除對婦女一切形式歧視公約¹²、兒童權利公約¹³、身心障礙者權利公約¹⁴等。雖然上述公約皆未完成國際法上的批准程序，但已完備我國的批准程序，我國不僅有受公約拘束的意圖，另外亦透過國內外媒體多次宣稱將遵守公約規定，而構成「具體」及「公開」此二輔助要件。是以，該公約已經經過行政院會議議決、立法院審議及總統批准，就相當於完成國內法案的立法程序，是以，將公約國內法化後，該公約具有國內法上的效力。

¹⁰ 廖宗聖，公民與政治權利國際公約在我國的效力—以最高及高等法院刑事裁判為研究中心，中華國際法與超國界法評論，第 7 卷第 1 期，頁 77，2011 年 6 月。

¹¹ 同前註，頁 84。

¹² 消除對婦女一切形式歧視公約於 1979 年 12 月 18 日聯合國大會通過，並於 1981 年 9 月正式生效。2011 年 6 月 8 日我國實施「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，將該公約國內法化。

¹³ 兒童權利公約於 1989 年 11 月 20 日聯合國大會通過，並於 1990 年 9 月 2 日正式生效。2014 年 11 月 20 日我國實施「兒童權利公約施行法」，將該公約國內法化。

¹⁴ 身心障礙者權利公約於 2006 年 12 月 13 日聯合國大會通過，並於 2008 年 5 月 3 日正式生效。2014 年 12 月 3 日我國實施「身心障礙者權利公約施行法」，將該公約國內法化。

（二）兒童權利公約施行法

兒童權利公約於1989年11月20日聯合國大會通過，並於1990年9月2日正式生效。台灣從1990年代初期，社會團體開始推動兒童權利公約之實踐，然而，礙於我國國際地位的因素，無法成為兒童權利公約的簽約國或加入國。直至2014年5月20日，我國立法院三讀通過「兒童權利公約施行法」，總統於2014年6月4日公布，並於2014年11月20日國際兒童人權日實施。

兒童權利公約施行法共有10條，包含立法理由、法律效力、各級政府機關協同合作、兒童及少年福利與權益推動小組及兒童及少年權利報告制度。兒童權利公約施行法第1條規範立法理由為：健全兒童及少年身心發展，落實保障及促進兒童及少年權利；該法第2條規定該公約具有國內法之效力；第6條規定成立兒童及少年福利與權益推動小組及其負責事務；第7條規定建立兒童及少年權利報告制度。

其中，兒童權利公約施行法第4條、第5條、第8條及第9條所提及之「各級政府機關」則為本文強調中央與地方協同合作之重點。兒童權利公約施行法第4條規定「各級政府機關」行使職權應保障並積極促進兒童及少年的權利，避免使其受到不法侵害；第5條則賦予「各級政府機關」涉及到不同機關業務職掌時，應相互協調聯繫；第8條規定「各級政府機關」應優先編列相關所需經費；及第9條規定「各級政府機關」應檢視其所主管之法規及行政措施是否符合公約規定，並於期限內完成相關法規增修或廢止等。

由我國兒童權利公約施行法觀之，兒童權利公約之實踐成果取決於各級政府機關合作。從兒童權利公約施行法第4條、第5條、第8條及第9條用語皆使用「各級政府機關」，而非使用以往多數法規中籠統的權限劃分用語：「本法所稱主管機關：在中央為……；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」或是使用較具體的權限劃分，但強調中央主管機關的政策規劃與監督權限，地方主管機關的政策推動與執行權限此二分法。因此，可以推論或是主張：我國若要確實實踐落實兒童權利公約相關的權利內容，中央與地方政府間的權限劃分不應再採取傳統籠統或是二分法的劃分方式，而應將各級政府機關視為一體，重視中央機關與地方機關間的協同合作。

（三）兒童權利公約內容

兒童權利公約規定有四項一般性原則，分別為：（1）禁止歧視原則、（2）兒童最佳利益原則、（3）生命、生存及發展權原則及（4）尊重兒童意見原則。基本上，這四項原則是保障兒童權利的核心，且彼此間相輔相成以達到兒童權利之落實。

兒童權利公約第2條為禁止歧視原則，係指國家應保護兒童不因其種族、年齡、語言、性別、身心障礙、其他身份等因素而受歧視，進而造成無法得到同等的尊重及權利。¹⁵兒童權利公約第3條為兒童最佳利益，係指從程序到實體上任何關於兒童的事務，都應優先考量兒童的最佳利益，且應依個案情況進行判斷(例如：年齡、性別、成熟度、身心障礙等因素)，藉以判斷兒童的最佳利益。¹⁶兒童權利公約第6條生命、生存及發展權原則，係指國家應保護每位兒童的生命權、生存權，且強調確保兒童發展權的重要性。其發展權的關鍵在於兒童「參與」事務的機會及權利。¹⁷兒童權利公約第12條為尊重兒童意見原則，尊重兒童意見原則主要分為兩個重點：(1)應給予兒童，就影響其本身的所有事物，有自由表達意見的權利；(2)對兒童的意見，應按照其年齡和成熟程度，給以相當的考量。¹⁸因此，關於兒童自身事務的範圍是相當廣泛的，不應該藉由法律加以限制事務的範圍，進而限縮兒童參與及表達的權利。至於兒童是否願意表達意見，是其本身的自由選擇，法律上仍應主動賦予表達的權利。

兒童權利公約共有54條，在我國兒童公約首次國家報告中共分為總論及第一章至第八章。分別為：總論(第44條第1項及第2項)；第一章為一般執行措施(第4條、第42條、第44條第6項)；第二章為兒少之定義(第1條)；第三章為一般性原則(第2條、第3條、第6條、第12條)；第四章為公民權與自由(第7條、第8條、第13條、第17條、第14條、第15條、第16條、第37條第1項(a)款)；第五章為家庭環境與替代性照顧(第5條、第18條第1項及第2項、第9條、第10條、第27條第4項、第20條、第21條、第11條、第19條及第39條、第25條)；第六章為基本健康與福利(第6條第2項、第23條、第24條、第26條及第18條第3項、第27條第1項、第2項及第3項)；第七章為教育休閒與文化活動(第28條、第29條、第31條)；第八章為特別保護措施(第22條、第38條及39條、第40條、第37條第1項b款、c款及d款、第37條第1項a款、第39條、第32條、第33條、第34條、第36條、第35條、第30條)。¹⁹

四、落實兒童權利公約的協同合作

(一) 建立協同合作的夥伴關係

探討我國如何妥適落實兒童權利公約時，經由「各級政府機關」間建立中央與地方「協同合作的夥伴關係」，即能確實落實兒童權利公約相關的權利。首先，

¹⁵ 廖宗聖，*醫生也該懂國際法—殘缺的兒童醫療自主權利*，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/756614> (最後瀏覽日：2019年5月25日)。

¹⁶ 同前註。

¹⁷ 同前註。

¹⁸ 同前註。

¹⁹ 中華民國兒童權利公約首次國家報告中文版本文，CRC 資訊網聯合國兒童權利公約，https://crc.sfaa.gov.tw/download_file.php?f=YLUns-9P9k9VHihAPH-btqM8Cd_DpyKM9KI35hM0vBnOCGjogavdk0xviFIvvk5wZfsG4TXPQuE8JvJ2i03DQ (最後瀏覽日：2019年5月25日)。

說明協同合作的夥伴關係基礎，包含夥伴關係的定義、類型、價值及特質等，再思考我國於落實兒童權利公約時，中央機關與地方機關間建立何種類型的夥伴關係、其資源使用的方式及創造何種「價值」(Value)。

根據聯合國的定義，永續發展的夥伴關係是指政府、跨政府組織、主要團體和其他利益相關人等多個利益相關方自願採取的倡議，該倡議有助於政府間同意之發展目標與承諾的執行。²⁰透過協同合作之夥伴關係的建立，合作夥伴間能創造「價值」，並達到「價值」效益最大化。²¹

在夥伴關係下的協同合作光譜 (The Partnership Spectrum) 中將夥伴關係的性質區分為三種不同類型，分別為：槓桿型 (Leverage/Exchange)、整合型 (Combine/Integrate) 及轉化型 (Transform)。²²首先，槓桿型的夥伴關係是指，兩個組織間建立夥伴關係，其彼此的資源具有互補性，為一方肯認他方能提供其需要的資源 (包括但不限於技術、知識及服務等)，或者為兩方互相獲得利益的態樣。當雙方具有的「價值」互為他方所需時，彼此間形成槓桿型的夥伴關係，透過資源交換達到彼此的利益最大化。因此，槓桿型的夥伴關係具有下列特點：模式為雙方交易後的單向移轉、資源多為技術、知識及資金等及追求雙方利益的最大化。

其次，整合型的夥伴關係是指，兩個或多個組織間互相合作，以「信任」作為合作的基礎，整合彼此的資源創造「價值」。²³因為單一組織所能使用的資源有限，故僅有單一組織並無法實踐整合型夥伴關係所能達成的目標。因此，在整合型的夥伴關係中，互相信任的兩個或多個組織間結合各自的資源，共同思考、發揮創意並提出創造價值的「新方式」，透過新方式的實踐及整合的資源來獲得利益。在此夥伴關係下，需要注意的是：資源整合的規劃、程序上的關注、文化差異及互相的信任。大致上，整合型的夥伴關係具有下列特點：模式為共同生產、具有問責性及創新方法。

最後，轉化型的夥伴關係是指，合作夥伴間面臨到複雜的狀況、爭端模糊不明確或各自觀點不同時，其能結合各別具有獨特性和互補性的資源，採取聯合行動因應所面臨的挑戰，進而使組織系統轉化。²⁴在轉化型的夥伴關係中，合作夥伴須與不同利益相關者進行協商，探討如何妥適解決問題，使用創新及涉及多方面的方法，藉以達到所追求的目標。因此，轉化型的夥伴關係具有下列特點：涉及到多方面的參與者、面臨到複雜的挑戰、具有獨特且互補的資源及須以系統方

²⁰ STIBBE, D.T., REID, S. & GILBERT, J., THE PARTNERING INITIATIVE AND UN DESA, MAXIMISING THE IMPACT OF PARTNERSHIPS FOR THE SDGs 8 (2018).

²¹ *Id.* at 5.

²² *Id.* at 8.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

法（System Approach）解決。

本文肯認我國中央與地方政府機關應建立協同合作的夥伴關係，以整合型夥伴關係類型為基礎，中央與地方間互相信任，整合彼此的資源，共同思考如何建立實踐、履行兒童權利公約相關權利義務的新方式，並藉以創造彼此最佳「價值」。中央與地方機關於兒童權利公約的落實上並非是傳統上對下互相抗衡的型態。若此，會使得各自在有限資源下獨立運作，並且兩者權責模糊不明確。相反地，透過中央與地方機關協同合作夥伴關係的建立，才能創造最大的「價值」，例如：兒童權利公約施行法第 5 條所闡明涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理，即是說明能透過夥伴關係的建立來達到目標。

（二） 往前一步：深化夥伴關係

過去我國中央政府與地方政府在落實兒童權利公約時，兩者間通常為槓桿型夥伴關係，由中央提供資源予地方，而主要由地方執行。以兒童權利公約施行法第 9 條²⁵之法規檢視機制為例，按該法規定，實務運作上由各地方政府成立兒童權利公約工作小組，進行兒童權利公約法規檢視作業及建立優先檢視法規清單，並針對優先檢視法規清單進行法制作業。在執行過程中係由衛福部提供相關資源，例如：舉辦兒童權利公約研習課程、提供講師名單等給地方政府等，再由地方政府獨立完成法規檢視工作。然而，地方政府在實踐過程中可能面臨許多困難，此時，更好的方式是由中央政府與地方政府共同解決問題。

因此，如何往前一步，本文主張藉由應建立整合型夥伴關係為基礎，深化中央政府與地方政府間的夥伴關係。可行的做法是：藉由地方政府於兒童權利公約實踐過程中面臨、產生的問題為導向，結合中央政府與地方政府的資源，以新途徑創造中央、地方及兒童的更大價值。新途徑的方式為：建立四個月為一期的計畫，每期由 1 至 2 個縣市政府與中央政府進行深化的協同合作，以議題討論、問題為導向的形式共同提出問題的解決方案。本文認為中央政府與地方政府共同合作往前一步，能確實解決兒童權利公約於我國實踐上所產生的問題。而當整合型夥伴關係扎實牢固後，未來即逐漸形成轉化型的夥伴關係。

底下以衛福部社家署兒少福利組與桃園市政府為例，具體說明，如何達到中央政府與地方政府兒童權利公約實踐的整合型協同合作夥伴關係。以衛福部社家署兒少福利組為一方與中正大學法律系的師生為第二方，建立一期四個月的具體計畫，前往桃園市政府（第三方），與 33 個局處承辦人員進行座談，透過詢問桃園市政府 33 局處於落實兒童權利公約過程中面臨何種困難，列出實踐過程中產

²⁵ 兒童權利公約施行法第 9 條：「各級政府機關應依公約規定之內容，就其所主管之法規及行政措施於本法施行後一年內提出優先檢視清單，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內完成法規之增修或廢止及行政措施之改進，並應於本法施行後五年內，完成其餘法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」

生的問題。接著，由雙方進行議題的討論，討論內容包含法律及實務的困難等，再結合彼此的資源，共同努力思考尋求解決問題的方案。最後，再檢視計畫的執行結果，作為後續與其他縣市進行整合型合作夥伴關係的參考。

五、結論

換一個角度，這個世界就悄悄的改變！