

兒童權利公約之後： 臺灣兒少福利發展

葉肅科・周海娟

壹、前言

兒童時期是我們生命歷程的第一個階段，也是個人人格發展的奠基期，更是國家未來發展之所繫。因此，世界各先進國家莫不重視兒童人權，也提出許多有關保障兒童權利的福利措施（葉肅科，2002: 48）。兒童人權（Children's rights）是指：兒童享有的各項權利，是人權的一部分。兒童人權強調對未成年人的特別保護與關愛。1989 年，在聯合國簽署的《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child，簡稱 CRC）中，它將「兒童」一詞定義為「所有年齡未滿十八歲的人」。其釋義範圍十分廣泛，有「允許兒童擁有自決行為的意志」之說，也有「保障兒童免受身體、心理虐待」之講法，而其他定義則包括兒童獲得關愛與撫養之權利（維基百科，2016）。

根據我國《社會工作辭典》之說法，兒童福利（Child Welfare）源於中古時代的慈善事業。早期，是屬於救濟性質，照顧

對象主要是失去家庭而需要保障的兒童、孤兒與棄兒。在中國，兒童福利的理念由來已久，淵遠流長。在西方，則可溯至 1601 年，英國女王「伊莉莎白濟貧法」（The Elizabeth Poor Law）中開始使用「兒童保育」一詞；1909 年，美國羅羅斯福總統（Theoder Roosevelt）召開第一次白宮會議，正式採用「兒童福利」這個名詞（蔡漢賢，2000: 328）。根據 1959 年聯合國「兒童權利宣言」的說法，舉凡以促進兒童身心健康、發展正常人格與提升生活福祉為目的之各種努力與事業，都屬於兒童福利。然而，兒童福利的涵義卻可能因為各國經濟、政治、文化與社會之差異而有所不同（葉肅科，2002: 48-49）。

1973 年與 1989 年，臺灣分別制定「兒童福利法」與「少年福利法」。1989 年，聯合國通過「兒童權利公約」（CRC），揭示各簽約國應重視的兒童與少年基礎權利之準則。1995 年，臺灣也向國際社會宣示：願遵守「兒童權利公約」，以凸顯兒少權益是我國福利政策中的重要一環。2003

年，在民間兒童福利團體的倡導下，立法院將原本各自分立的「兒童福利法」與「少年福利法」整合成「兒童及少年福利法」（簡稱「兒少法」）（葉大華，2012）。因應時代發展趨勢之需要，「兒童及少年福利法」歷經多次的修正。2011年11月30日，公布修正為「兒童及少年福利與權益保障法」，條文從原有的76條增列至118條。除了回應各界需求、加強福利服務措施外，並以聯合國兒童權利公約為目標，增訂身分、健康、安全、受教育、社會參與、表意、福利與被保護，以及享有適齡、適性之遊戲休閒與發展機會等權益措施，並將各項基本權益法制化。其次，為了讓兒童福利能與國際接軌，展現出我國落實聯合國兒童權利公約之努力，乃於2014年6月4日公布「兒童權利公約施行法」，並從2014年11月20日起施行「世界兒童人權日」。「兒童權利公約施行法」明確賦予兒童權利公約具有國內法之效力，各級政府機關在行使職權時，也應落實符合公約有關兒童及少年權利保障之規定（衛生福利部，2016）。為了方便我們對CRC的討論，本文將先從國際公約的視野切入以介紹CRC，並說明為何臺灣要加入CRC的理由。其次，我們從歷史發展的角度來探討國內兒童及少年福利與權益保障法之發展。最後，本文則試圖針對臺灣兒少福利輸送的評估檢視與未來展望進行討論，並對我國的兒少福利發展提出更具體務實的幾點建議。

貳、兒童權利公約：國際潮流

國際公約不僅是世界潮流，也往往被看作衡量一個國家社會發展的重要指標。如果回顧兒童權利的發展歷史，則可得知：在國際聯盟的年代，國際已開啓有關兒童權利之討論。1924年9月26日，國際聯盟通過「日內瓦宣言」。該宣言算是人類歷史上第一份與兒童權利直接相關的國際文件，其中，明列出兒童應受保障的基本權利項目。1959年11月20日，聯合國大會通過「兒童權利宣言」，更進一步的為兒童權利提供保障。然而，這兩份文件都屬於宣示性質，對於簽署國並不具拘束力。直到1979年，波蘭首次提出為兒童制定國際公約的想法。此時，CRC才開始正式獲得聯合國的討論。在公約協商的過程中，雖然各國對於CRC的必要性均有普遍的共識，但是，對於各項權利的內涵與保障範圍卻存有許不同的歧見，致使公約從開啓草案協商10年後，才在兒童權利宣言屆滿30周年之際獲得通過。因此，不管各國的文化背景或對於兒童的傳統觀念怎樣，CRC係代表國際共識，也是兒童權利保障的最低標準。在此一節裡，我們將概述CRC的發展與內涵，並說明為何臺灣要加入CRC的理由（兒童福利聯盟文教基金會，2014a；黃源協、蕭文高，2012: 210-212；衛生福利部社會及家庭署，2016a）：

一、兒童權利公約簡介

1989年，為了讓「兒童權利宣言」能具備拘束力，聯合國大會乃通過「兒童權利公約」（CRC），對各締約國具有法令的

約束力。在近代兒童權利的發展史上，聯合國大會通過的 CRC 可說是一項重要的里程碑。此份公約除了是締約國最多、最具普世性的國際公約之外，更重要的是：它確立一項劃時代意義的人權標準，亦即：兒童是權利的主體，而非國家、父母的附屬品。過去，我們常將兒童看作需要被保護或關注的客體來對待。然而，現今，在現代社會中，似乎已不符合公約的規範標準。藉由這一份 CRC，國際社會乃向兒童承諾會盡最大的力量以保護兒童免於暴力傷害、保障其發聲的權利，讓每一位兒童都有機會發展其潛能，並為將來的成年生活預做準備（兒童福利聯盟文教基金會，2014a）。

CRC 全文共計 54 條，其中，超過 40 項的條文是就兒童的公民、政治、經濟、社會與文化等權利項目加以規範，內容涵蓋兒童最佳利益為一優先考量的權利、不受歧視的權利、兒童生存與發展權、身分權、兒童表示意見且該意見應獲得考量之權利、思想與信仰自由權、受教權、隱私權、社會安全應受保障之權利、司法保障權、家庭權、休息與休閒之權利等（兒童福利聯盟文教基金會，2014a）。

CRC 已獲得世界各國普遍的認同，就公約的解釋來說，聯合國兒童權利委員會提出四項普遍的指導原則（兒童福利聯盟文教基金會，2014a；黃源協、蕭文高，2012：210-211）：

（一）禁止歧視他人

公約第 2 條規定：「不因兒童、父母或

法定監護人之種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、民族、族裔或社會背景、財產、身心障礙、出生或其他身分地位之不同而有所歧視。」該原則強調機會均等，任何一位兒童都應享有適足生活水準的同等機會，不得遭受任何有形或無形的歧視或懲罰。

（二）兒童最佳利益

公約第 3 條第 1 項指出：「所有關係兒童之事務，...均應以兒童最佳利益為優先考量。」此一原則是針對由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關之作為或決定。

（三）生存與發展權

公約第 6 條揭示：國家應「承認兒童有與生俱有之生存權利」，以及「應盡最大可能確保兒童之生存與發展。」在此，發展權不僅是指身體健康，還包括：心理、情緒、認知、社會與文化方面的發展。

（四）意見表達與參與權

公約第 12 條規定：國家「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與成熟度給予適當的看待。」此一原則的主要觀點在於：兒童有權表達其心聲，其意見應獲得認真的考慮，尤其是對兒童有影響的司法或行政程序事項。

此外，值得注意的是：較諸其他同樣為兒童提供保障的權利公約，例如：消除

對婦女一切歧視公約，在具體實踐上，CRC 尤其強調兒童的成長是一個漸次邁入成年的過程，兒童的獨立性會隨著兒童各方面能力的發展而逐漸提升。所以，各國相關法令應確保對於兒童逐漸發展之能力的尊重，以確實體現兒童作為權利主體的理念。

要言之，CRC 反映出現代社會對兒童應有的新觀念：兒童不僅是獨立的個體，也是能主動為自己爭取權利者。透過 CRC 之制定，全球兒童都能享有這些權利並獲得保障。總之，CRC 至少有六個特質（黃源協、蕭文高，2012: 211-212）：（一）強調公平性的重要；（二）著重基本人權與人格尊嚴；（三）支持家庭功能的實踐；（四）尊重兒童的意見表達與發展權；（五）禁止歧視他人或差別待遇；（六）將公約納入國內相關法令。此外，CRC 的最高宗旨在強調：家庭、國家與國際社會都應致力於營造一個以兒童最佳利益與最高福祉為目標的生活環境。換言之，CRC 凸顯出兒童福利與權益保障的四個發展趨勢：（一）從家務事轉向國家與國際社會的共同責任；（二）從差別待遇到機會均等；（三）從生存權到發展權；以及（四）由附屬地位到獨立個體。

二、為何臺灣要加入 CRC？

關於臺灣為何要加入 CRC 的原因，可能出現兩種質疑的聲音。首先，有人或許會問：臺灣並非聯合國會員，為何還要簽署聯合國 CRC？對於兒童福利的權益事項，臺灣不是早已訂有兒童及少年福利與權益保障法，幹嘛還需加入 CRC 呢？然

而，歷史事實告訴我們：即使臺灣不是聯合國的會員國，但是，我們向來都致力於遵守國際社會規範，並自發性的宣示遵循國際公約的相關規定。2009 年，立法院通過批准人權兩公約：「公民政治權利國際公約」（International Covenant on Civil and Political Rights），以及「經濟社會文化權利國際公約」（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）。2014 年，我國更決定將 CRC 國內法化，落實其保障兒少福利與權益之精神。基於底下的四點考量，臺灣確實有加入 CRC 並制定 CRC 施行法的必要（兒童福利聯盟文教基金會，2014a）：

（一）為國內兒童法律規範之地位提供國際基準

CRC 是歷經各國長期的討論之後所獲得的國際共識，也是人類歷史上首次結合公民政治權利，以及社會文化經濟權利之國際公約。對於兒童福利與權益保障而言，它可說對推進與形塑兒童在國內法律規範中的地位提供了一個國際的基礎標準。

（二）CRC 明確凸顯兒童權利是基本人權

CRC 的各項權利項目之規範要件容有不同，落實結果當然也不一致。譬如說，CRC 第 4 條即指出：兒童經濟、社會與文化權利項目的落實應端視「各國最大可用之資源，並視需要，在國際合作架構下採取該等措施」；部分兒童權利是依據兒童成長過程中「各發展階段之能力」而有不同

程度的保障，或由父母提供不同程度之引導，第 14 條即規定：「締約國應尊重父母及於其他適用情形下之法定監護人之權利與義務，以符合兒童各發展階段能力的方式指導兒童行使其權利。」然而，CRC 明確凸顯兒童權利是基本人權，而非施予兒童的慈善或恩惠。

(三) 協助國人更加瞭解兒童權利的實質內涵

除了法令與政策的層面之外，CRC 可為國內民間團體、實務工作者、教育工作者、學術研究者提供一個方向與基準，藉以協助國人更加瞭解兒童福利與權益保障的實質內涵。

(四) 加入 CRC 對提升臺灣國際人權地位具有重要意義

人權是普世的價值，也是確保弱勢族群實踐公平正義的基石。透過聯合國兒童權利委員會對於公約內容所公布之解釋，可使 CRC 的內涵與時俱進。同時，該委員會針對各國有關公約的落實狀況與相關問題，也可能提供必要的指導與監督。顯然的，這對臺灣兒童國際人權地位之提升將具有重要的意義。

參、兒童及少年福利與權益保障法：國內發展

兒童及少年福利與權益保障之發展與當時臺灣經濟、社會文化背景，以及國人對兒童人權理念之看法密切相關。近年

來，在社會變遷與國際潮流的衝擊與影響下，臺灣的兒少福利發展已逐漸從貧困無依的兒童福利救濟服務擴展為一般兒童的身心健全發展，也從消極的對不幸兒童家庭生活給予扶助、收容、寄養與保護等轉化成積極的對一般兒童提供健全人格之培養、文康育樂之拓展、托育教保之服務，以及親職教育之推廣等。在這一節裡，我們將逐一審視這些相關法規如何回應此公約而有的法規制定、修正、政策綱領擬訂，以及兒童及少年福利與權益保障法、CRC 施行法之訂定等（黃源協、蕭文高，2012: 267-286；葉肅科，2002: 49-54）：

一、兒童及少年福利與權益保障法

(一) 歷史沿革

通常，兒童及少年在保護、福利措施與相關需求上，多半有其一致性與連續性。況且，聯合國 CRC 與其他國家的立法體制，也甚少有以年齡區隔立法之情事。為了強化政府與民間機構、團體對兒童及少年之保護工作，並落實對兒童及少年福利之照顧或保障，實有必要將「兒童福利法」與「少年福利法」二法加以整合（陳武雄，2003）。2003 年 5 月，「兒童福利法」與「少年福利法」合併為「兒童及少年福利法」。2011 年 11 月 11 日，更大幅度的修正與增訂條文（全文從 75 條增加到 118 條），並且更名為「兒童及少年福利與權益保障法」。2015 年 12 月 16 日，最近一次的兒童及少年福利與權益保障法修正公告。目前，該法的全文計有 7 章 118 條。

在此，我們將 1993 年至 2015 年臺灣兒童 如下（參見表 1）。
及少年福利與權益保障法的修法沿革摘要

表 1 1993 年至 2015 年臺灣兒童及少年福利與權益保障法的修法沿革

年代/法案	法源依據
1993/兒童及少年福利法	1.總統華總一義字第 09200069700 號令制定公布全文 75 條； 2.自公布日施行，「兒童福利法」及「少年福利法」合併修正為本法。
2008/兒童及少年福利法第一次修正	總統華總一義字第 09700053471 號令修正公布第 30、58 條條文。
2008/兒童及少年福利法第二次修正	總統華總一義字第 09700147761 號令修正公布第 20 條條文。
2010/兒童及少年福利法第三次修正	總統華總一義字第 09900117321 號令增訂公布第 50-1 條條文。
2011/更名為「兒童及少年福利與權益保障法」	1.總統華總一義字第 10000267831 號令修正公布名稱及全文 118 條。 2.除第 15~17、29、76、87、88、116 條條文自公布六個月後施行，第 25、26、90 條條文自公布三年後施行外，其餘自公布日施行。
2012/兒童及少年福利與權益保障法第一次修正	1.總統華總一義字第 10100177941 號令增訂公布第 54-1 條條文。 2.中華民國 102 年 7 月 19 日行政院院臺規字第 1020141353 號公告第 6 條所列屬「內政部」之權責事項，自 102 年 7 月 23 日起改由「衛生福利部」管轄。
2014/兒童及少年福利與權益保障法第二次修正	1.總統華總一義字第 10300008981 號令修正公布第 33、76 條條文。 2.增訂第 90-1 條條文。
2015/兒童及少年福利與權益保障法第三次修正	總統華總一義字第 10400140911 號令修正公布第 24、88、92 條條文。
2015/兒童及少年福利與權益保障法第四次修正	1 總統華總一義字第 10400146751 號令修正公布第 7 條條文；並增訂第 33-1、33-2、90-2 條條文。 2.除第 33-2 條自公布後二年施行，第 90-2 條第 1 項自公布後三年施行，第 90-2 條第 2 項自公布後五年施行外，其餘自公布日施行。

資料來源：全國法規資料庫，(2016)，〈兒童及少年福利與權益保障法〉，
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=D0050001>
搜尋時間：1051229。

(二) 主要特色

較諸修正前的「兒童及少年福利法」，我國的兒童及少年福利與權益保障法至少有十二項重要變革與主要特色（黃源協、蕭文高，2012: 234-236）：

1. 不再僅是將兒少視為需要被照顧與保護的客體或弱勢者，而是進一步將兒少看作獨立自主的個體，承認他們具有一般人該有的權益保障；

2. 較諸消極的「照顧與保護」，新法更強調兒少的公民權與社會權；

3. 體現無國界的兒童權利保障，更符合國際兒童人權的發展趨勢；

4. 擴大目的事業主管機關的範疇與權責，有助於兒少福利與權益保障的整合性服務之推動；

5. 引入居家托育服務的管理措施，避免非專業照顧可能引發的意外或不幸事故；

6. 訂定收出養媒合的必要作為，避免販嬰情事發生；

7. 擴大兒少保護通報與保護的責任人，促使防護網更加嚴密；

8. 賦予媒體與網際網路保護兒少之責任，以避免對兒少之成長造成負面影響；

9. 確保參與建教合作之少年勞動權益，以落實保障建教生權益與福利；

10. 為了維護兒童及少年人身安全，應防範非適任者參與兒少福利機構的經營；

11. 規範各機關應整合資源，提供就學、就業等服務，以增進其社會化；

12. 在相當程度上，肯定社會工作在兒

少保護與權益維護所扮演的角色。

二、兒童及少年福利與權益保障法施行細則

2004 年 6 月，兒童及少年福利與權益保障法施行細則訂定發布，全文 24 條，並自發布日起施行。其後，歷經三次的修正：2012 年 7 月，第一次修正發布名稱（將原名稱：「兒童及少年施行細則」更名為：「兒童及少年福利與權益保障法施行細則」）與全文 25 條，並自發布日起施行；2015 年 4 月，依據衛生福利部授家字第 1040600111 號令第二次修正發布第 9 條條文；2015 年 11 月，依據衛生福利部授家字第 104060160 號令第三次修正發布第 6、7、10、12 條條文（全國法規資料庫，2016）。

三、中華民國建國一百年社會福利政策綱領

2011 年，行政院在「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」中揭示：我國社會福利政策係基於憲法保障國民基本人權之精神；2009 年，立法院通過、總統簽署批准的聯合國人權兩公約，更促使我國社會福利發展進一步與國際接軌，期使我國的社會福利體系能真正符合時代趨勢與民眾需要。據此，政府乃秉持憲法與國際人權公約之基本精神，定期檢視時空環境變遷，適時調整現行社會福利政策，並以「邁向公平、包容與正義之新社會」作為建國百年的社會福利政策綱領之願景，而已社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健

康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造等六大項目作為綱領之內涵（行政院，2012）。

就綱領之六大項目內涵而言，涉及兒少福利與權益保障之綱領項目有福利服務第4、6、7、8、9等五項。譬如說，福利服務的第4項就強調：「政府針對經濟弱勢之兒童、少年、身心障礙者、老人、婦女、原住民、婚姻移民家庭、單親家庭等應有適切協助，以提升生活品質。」福利服務第6項指出：「政府與民間應協力營造有利於兒童與少年身心健全發展之環境。兒童與少年其家庭或照顧者若有經濟、社會與心理支持、衛生醫療、及其他有關家庭功能發揮之需求時，政府應給予協助。當原生家庭不利於兒童與少年的身心健全發展時，政府應保護之，並提供適當之照顧或安置資源，以利其健康成長。」福利服務第9項則表示：「政府應結合民間協助兒童與少年建立自尊、培養社區歸屬感、熱愛生命、因應生活壓力、學習獨立自主、參與公共事務及發展潛能。」（行政院，2012）

四、兒童權利公約施行法

近年來，隨著權利意識的抬頭，國際社會不再以客體化或國家、父母之附屬品的對待方式來看待兒童，而是以權利觀點來對待「權利主體的兒童」，強調其作為個人所應有的平等權利。CRC的主要精神尤其強調：不管世界各國的文化背景或電帶兒童的傳統觀念為何？CRC代表著國際共識，也是兒童權利保障的最低標準。據此，國家有責任盡最大力量以保護兒童免

於暴力傷害、保障其發聲的權利，並期使每一位兒童都有機會發展其潛能，也為將來的成年生活做準備。2014年6月4日，我國的CRC施行法公布，全文10條，並自2014年11月20日起施行。施行法的第1條即明白揭示其制定目的在於：為實施聯合國1989年CRC，「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，特制定本法。」施行法的第2條強調：公約所揭示保障與促進兒童及少年權利之規定，具有國內法化之效力（衛生福利部社會及家庭署，2016b）。

肆、兒少福利輸送的評估與展望：討論建議

在本節中，我們會先針對臺灣兒少福利輸送的評估檢視與未來展望加以討論，然後再針對當前我國的兒少福利發展提出更具體務實的幾點建議。換言之，在檢視評估臺灣兒少福利輸送、相關政策與措施之後，我們會進一步針對我國兒少福利發展提出具體務實的建議（呂寶靜，2010；兒童福利聯盟文教基金會，2014b, 2017；黃源協、蕭文高，2012: 243-247；彭淑華，2011；葉肅科，2016；衛生福利部社會及家庭署，2016a, 2016b）：

一、兒少福利輸送的評估檢視

（一）兒童人權需要共同維護

近年來，國內頻傳的兒童虐待與父親殺子自殺事件之新聞報導均在在顯示：兒

少保護服務工作還有待努力，兒童人權需要社會大眾共同維護。針對這些虐童與殺童事件，兒童福利聯盟文教基金會（2017）特別提出三點呼籲：

1. 兒童是權力的主體

他並非任何人的所有物，而是具有生命權的獨立個體。因此，不管是任何人或任何理由，均不能傷害兒少的身體或生命。關於受虐兒童與事件中的倖存孩子，我們希望相關單位能介入輔導，避免其二度傷害。

2. 教導孩子保護自己

無論是老師或家長，都應該教導孩子：如果原生家庭中的大人出現奇怪言行、自我傷害行為或施虐傾向時，需即刻撥打 113 或 110 求救。倘若遇到自己無法處理的危急狀況，也要馬上向可信任的鄰居、親友與老師求助。可能的話，應盡量不要長期與情緒不穩定之家長獨處，並擬定保護自己的安全計畫。

3. 提供必要社會支持

當個人碰到婚姻與經濟困難時，的確會讓人感受到極大壓力。然而，壓力調適與危機管理的重要關鍵還在於：當事人本身的個性與回應壓力的態度，以及社會是否提供必要的社會資源或社會支持。因此，倘若發現周遭親友因為各種問題而面臨重大壓力時，務必請大家盡量多管「閒事」。可行的方法是：透過情緒支持等，減輕當事人壓力，或積極協助他尋求專業資源、諮商或協助。

為了能與國際社會接軌，順應兒童及少年福利與權益保障之思維，未來，社會

大眾仍然應該積極的倡導與維護兒童及少年福利與權益、落實對兒童及少年之保護服務工作，以及賦予兒童及少年應有的基本權益。

（二）早期療育還要繼續推展

1990 年代，臺灣的早期療育政策即被提出與規劃。政府單位與民間團體除致力早療方案的建置與實施外，更在 1993 年兒童福利法修正時，納入早期療育服務的相關條文。其中，主要是以 0-6 歲的身心障礙與發展遲緩兒童及其家庭為服務對象，提供篩檢、復健治療、特殊教育與療育，以及相關支持性福利服務。2003 年，在「兒童及少年福利法」中，又界定早期療育服務的權責，也為早期療育服務奠定法源基礎。早期療育服務發展至今，儘管已有多多年歷史，相關團體也赴國外取經，但若是仔細檢視與評估，則可發現：我國的早期療育服務仍然存在有許多問題，這些包括：是否該通報的灰色地帶；資源轉介的不足；聯合評估模式還未建立；資源分配的不均；資訊的不流通；以及政策的配套措施不完整等。

早期療育的基本主張是：「早期發現，早期介入。」對於發展遲緩的兒童，我們應盡可能及早提供家庭教育性、治療性、預防性與家庭支持性之服務，以減輕發展遲緩兒童日後可能產生的任何併發症或遲緩現象。早期療育服務的提供不僅可減緩特殊嬰幼兒發展遲緩的現象，預防形成更進一步的障礙，並可透過預防性或早期處置發展嬰幼兒潛能，減少未來社會成本的

付出與負擔。由此觀之，如果我們要提供良好與完善的早期療育家庭支持服務系統，那麼，相關單位可持續努力的方向包括：建立發展遲緩兒童居家服務社群聯絡網、設置發展專責遲緩兒童的養護機構、加強醫療專業、安置機構與發展遲緩兒童家庭之聯繫網絡、特殊教育機構設置與師資之培育，以及發展遲緩兒童父母親諮詢管道與專業知識教育之加強。要言之，未來，在早期療育工作上，仍應繼續落實的工作包括：早期療育的宣導、相關專業人員專業知能之培育、相關篩檢及通報與專業合作整合性的服務之強化，以及結合所有可用社會資源以建構一個以家庭為基礎之療育計畫等。

(三) 收出養制度化尚待建構

與私下收養一樣的，跨國收養也可能存有拐騙、買賣與二次出養等問題。從兒童權利公約第 20 條第 2 項可看出：跨國收養是兒童在其出生國無法有適當安排與照顧情況下的替代選項。1993 年，國際司法海牙會議制定的國際收養安置與合作公約規定：為了合乎未成年人發展之需要，當未成年人無法在原生家庭中受到適當照顧，而國內收養又無法找到合適家庭後，才會將國際收養納入考量。

儘管我國並未簽署海牙公約，當時也還未將兒童權利公約國內法化，但是，考量公約中收養應考慮兒童最佳利益、禁止牟利，以及在地收養優先等精神，乃於 2011 年「兒童及少年福利與權益保障法」的修法條文中規定：收出養必須透過收出養媒

合服務機構對出養與收養雙方進行評估與輔導（繼親與親屬收養除外）。據此，為了杜絕人口買賣機會之發生，過去私下收養的情形乃被禁止。然而，未來，修正後的相關條文也應定期的檢視與評估，以落實兒童優先由國內收養人收養之保障原則。只有建構完善的收出養制度，方可讓被收養兒童權益獲得進一步的保障。

(四) 兒少保護工作仍需加強

1962 年，肯培及其同事（Kempe et al., 1962）創造「受虐兒童徵候群」（battered-child syndrome）一詞以描繪遭到照顧者的生理虐待而造成的生理傷害之證據。此後，這不僅開啓近代兒童保護工作，世界各國也紛紛重視兒童及少年受虐、性侵害、受疏忽之事件，進而透過立法與相關制度之建立，提供多元性與跨專業的服務。在臺灣，1993 年，兒童福利法修訂時，有關兒童保護議題乃成為修法重點。它除了明訂遭遇特定情境之兒童必須受到保護服務之外，通報與緊急安置等措施也為其後的兒童保護工作找到了法源依據。2003 年，兒童及少年福利法的通過更進一步修正原有兒童保護工作在執行上的問題，並具體的標誌出家庭處遇計畫的重要性。

過去 30 年來，兒童疏忽已然變成最受重視的兒童保護證明。在當前的兒童保護環境裡，兒童疏忽與情緒虐待又是實際虐待與疏忽的最常見主要類型。臺灣光復至今已超過 70 年，從兒童福利法訂頒以來，已經歷 40 多年，而自我國「少年福利法」

的制定與聯合國「兒童權利公約」的通過，則已有 20 多年的歷史。過去，在吸取前人經驗與放眼未來的發展趨勢下，臺灣的兒童及少年福利服務工作確實已逐漸站穩腳步與扎下根基。然而，未來，臺灣的兒少保護工作仍然需要進一步的加強；依然需要更多的社會資源之投入、更多的專業共識之形成，以及有關兒童及少年權益保障之落實。總之，未來，怎樣讓兒童及少年成長於一個「零暴力」的環境中，將是我們持續關心兒童及少年保護服務工作有待努力的目標。

(五) 社工人力配置需求大增

在福利輸送體系中，不管是預防性服務或殘補性服務，專業人員均是相當重要的一環。根據「兒童及少年福利與權益保障法」之規定，政府與公私立機構、團體都應培養兒童及少年福利專業人員，並應定期舉辦職前與在職訓練。根據呂寶靜（2010）的推估：2010 年，我國兒童福利領域所需社工人力為 1,817 人，較 2008 年的 729 人增加一千多名人力，最主要原因在於托育服務社工人數的驟增。高風險服務與兒少保護服務社工人力需求的增加，主要是由於降低每位社工員的服務比之緣故，並將保護案件「持續在案」的情形加以考量，亦即將社工人力加權 1.3 倍使然。

至於在少年福利輸送上，呂寶靜（2010）也指出：2010 年，所需社工人力為 1,979 人，較 2008 年的 987.5 人增加近一千名人力。這主要是因為學校社工人數劇增，亦即從 2008 年的 55 名增加為 539

名。在此情況下，除非中央政府編列預算有明確的政策立法或清楚的計畫方案可以遵循，否則，各縣市政府編列預算以支應公立國民中小學聘任社工員的動機均將趨於保留態度。至於兒少福利中心的社工人力配置，如果將現有每家設置 1 名社工員改成依兒少人口數來配置，則會從 2008 年的 32 名增加到 2010 年的 535 名社工員。倘若再將中心定位為針對危機少年、中輟少年與性交易少年提供密集式、深入的個案服務，則每家兒少福利中心的社工人力配置即需大量的增加。

二、兒少福利發展的未來展望

對於兒童及少年福利與權益，CRC 規範的保障內容包括：生存的權利、受保護的權利，以及發展的權利。因此，有關兒少福利與權益保障的政策目標至少應包含兩個層面：消極的基本生活權之保障、積極的良好發展環境之營造。在評估檢視臺灣兒少福利服務輸送、相關政策與措施之後，我們可提出更具體務實的政策建言如下（呂寶靜，2010；兒童福利聯盟文教基金會，2014a；黃源協、蕭文高，2012: 243-247；彭淑華，2011；衛生福利部社會及家庭署，2016a, 2016b）：

(一) 建構跨部會協調聯繫之機制

根據 2014 年 6 月 4 日衛生福利部社會及家庭署（2016b）公布的「兒童權利公約施行法」第 5 條之規定：「各級政府機關應確實依現行法規規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行公約規定事項，並實施考

核；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調聯繫辦理。政府應與各國政府、國內外非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進公約所保障各項兒童及少年權利之實現。」顯然的，如何邁向一個更多元化、專業化與完整化的需求評估架構，並能提供兒少整合的服務資源，將是此一機制能否順利建構的重要關鍵（衛生福利部社會及家庭署，2016b）。

（二）營造安全的兒童及少年保護網絡

雖然臺灣已建立兒童虐待通報系統，但是，這僅是解決兒童虐待問題的基本要件而已。事實上，近年來，國內兒童及少年遭遇疏忽或虐待情形有日漸嚴重之趨勢。兒童及少年保護網絡之營造，仍然需要專業人力、政府預算與社會資源的投入。此外，健全的兒童及少年保護宜同時兼顧一般性服務（general services）與標的性服務（targeted services）。一般性服務包括：適宜的居住、足夠的財力支持、容易取得之物美價廉的托育、家庭計畫、身心障礙孩童的早期療育、家庭資源中心等，它們都能協助父母提供較好的兒童照護。標的性服務則直接針對兒童虐待之預防，主要可採取家庭訪視或建構以家庭為中心的服務體系（黃源協、蕭文高，2012: 245-246；彭淑華，2006）。

為了降低兒童及少年虐待的發生率，我們可從三個面向介入（余漢儀，1996）：

1. 強化家庭的經濟自足能力

貧窮往往視醞釀兒童虐待的主因，因此，只有搭配托育設施、學前幼兒教育方

案，以及各項家庭支持服務（尤其是協助父母就業），才能有效預防兒童虐待的發生；

2. 增進社區意識與資源運用

當貧窮匯集後，社區居民可能缺乏社區認同、社會服務結構支離破碎，以及社區凋零等現象都可能對家庭與孩童造成不利的影響。因此，只有根絕這些問題，才能讓兒童及少年在安全與乾淨的社區環境中成長；

3. 建置完整的兒童保護網絡

基本上，兒童虐待通報是家庭失功能的一種警訊。公權力介入的主要目的在於：強化家庭解決危機的能力並引進社區資源以匡正不當的親子互動關係。要言之，兒童及少年保護絕不是「廉價」的通報而已，更重要的是：它需要後續兒少福利服務的輸送。

（三）優先檢視國內相關兒少福利與權益保障法清單

根據「兒童權利公約施行法」第9條之規定：「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。有不符合公約規定者，應於本法施行後三年內完成法規之增修、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。」顯然的，「兒童權利公約施行法」的公布不僅在揭示兒少人權之規定，也讓CRC具有國內法律之效力。我們期望政府能據此檢視國內的各項法令與兒少人權落

實的程度，進而促進與確保兒童及少年各層面的生活都能充分且平等的享有人權與自由（衛生福利部社會及家庭署，2016b）。

（四）完善並充實我國兒少福利政策的內涵

我國 CRC 的公布即意味著：臺灣認同兒少福利與權益保障和「國際接軌，權利躍進」的主張。因此，未來，如果要完善並充實我國的兒少福利政策內涵，尤其應致力推動底下八項主要的具體服務措施：

1. 提供育兒支持補助，尤其發放育兒津貼給低受入戶；
2. 推動兒童及少年安全實施方案，強化兒少安全保護網；
3. 提供弱勢家庭經濟協助，辦理中低收入戶家庭兒少生活協助；
4. 妥善照顧家庭遭遇重大變故之兒少，提供家庭寄養與機構安置教養服務；
5. 增設「兒少福利與權益推動小組」，建置跨部會協調統合之機制；
6. 推動家庭福利服務中心之設置，落實以家庭為中心的預防工作；
7. 減輕家庭育兒負擔，營造優質托育環境；以及
8. 及早發現家庭困境，辦理兒少高風險家庭處遇服務（衛生福利部，2016）。

（五）落實兒童及少年福利與權益保障法

「兒童及少年福利與權益保障法」的制定不僅代表臺灣對聯合國 CRC 的重視，也是一種尊重兒童權益的表現，更是我國人權發展上的一個重大里程碑。為了讓國內兒少與服務供給者更瞭解 CRC，並能在提供服務、社會倡議過程中有效運用 CRC，促使 CRC 精神能在臺灣落實，「兒童權利公約施行法」第 6 條規定：「行政院

為推動本公約相關工作，應邀集學者專家、民間團體及相關機關代表，成立兒童及少年權益推動小組，定期召開會議，協調、研究、審議、諮詢」並辦理公約之宣導及教育訓練等事項（衛生福利部社會及家庭署，2016b）。

從臺灣的兒童及少年福利政策發展得知：我國對於兒少權益保障政策的重視不只是消極面的保護與救助而已，還包括積極面的教育與發展；強調的並非單一部門的服務，而是朝向整合性的照顧與服務目標邁進；保障的不單單是一般性的服務而已，對處於不利境遇下的兒少，也提供額外的協助；關注的不只是家庭的責任，尚且包括社區、社會與國家的責任。倘若這些政策能參適切的加以落實，將可讓臺灣的兒童及少年福利發展朝著 CRC 的目標邁進（黃源協、蕭文高，2012: 224）。

伍、結語：兒少福利與權益保障的變遷與挑戰

CRC 主張：兒少福利政策的制定應針對兒童需求與問題，方可提供適切服務以促進兒童生理、心理與社會之成長和發展。如果從兒少福利主張之基本原則的角度來看，則我們尤其要強調三個重點：第一，以兒少的最佳利益作考量，兒少身心發展需優先保障；第二，兒少福利的範圍包含兒少及其家庭生活；第三，兒少福利的基礎係置基於「兒童權利」與「兒童需求」兩個概念上。兒童權利是一種獨立的主張或理念，僅因為兒童囿於現實能力，

無法自行伸張，致使容易遭到忽視。兒童需求則伴隨成人社會對於兒童未來的期望與規劃而產生，但是，卻未必由於兒童權利的強調而獲得保障。所以，倘若兒童福利強調的「權利」概念是法律概念，那麼，其本質即是一種具有資格權賦與和法律執行之意涵。

近年來，在政府與民間團體的共同努力之下，兒少福利確實已獲得相當程度的成果。面對臺灣社會變遷的衝擊與 CRC 國際潮流的影響，特別是在兒童及少年福利與權益保障法修正後，不僅大量吸收兒童福利服務之新概念、新觀點與新制度，也使臺灣兒少福利發展邁向一個新里程，更使兒少福利與權益進一步獲得保障。然而，檢討過去與展望未來，臺灣兒少福利發展確實還有努力的改善空間。在檢視與評估臺灣兒少福利輸送、相關政策與措施

上，我們發現，我國兒少福利發展仍須面對的幾項重要議題是：兒童人權需要共同維護、早期療育還要繼續推展、收出養制度化尚待建構、兒少保護工作仍需加強，以及社工人力配置需求大增等。據此，我們乃提出五項具體務實的政策建議。這些包括：建構跨部會協調聯繫之機制、營造安全的兒童及少年保護網絡、優先檢視國內相關兒少福利與權益保障法清單、完善我國兒少福利政策的內涵，以及落實兒童及少年福利與權益保障法。

（本文作者：葉肅科為國立金門大學社會工作學系副教授兼系主任；周海娟為國防大學心理及社會工作學系副教授兼社工組組長）

關鍵詞：兒童人權、兒童福利、兒童權利公約、兒童及少年福利與權益保障法、兒童權利公約施行法

參考文獻

行政院，（2012），「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」，院臺內字第 1010120382 號函修正核定。

全國法規資料庫，（2016），〈兒童及少年福利與權益保障法施行細則沿革〉，

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=D0050010>，搜尋時間：1051230。

呂寶靜，（2010），〈眺望 2020 年臺灣社會工作專業發展之趨勢〉，「因應風險社會－社會工作的終身專業成長」研討會，臺灣社會工作專業人員協會，2010 年 3 月。

余漢儀，（1996），《兒童虐待：現象檢視與問題反思》，臺北：巨流圖書有限公司。

兒童福利聯盟文教基金會，（2014a），〈兒童權利公約介紹〉，

<http://www.cylaw.org.tw/about/crc/25/107>，搜尋時間：1051221。

兒童福利聯盟文教基金會，（2014b），〈建構完善的收出養制度（第 16 條）〉

<http://www.cylaw.org.tw/about/related-laws/29/190>，搜尋時間：1060209。

- 兒童福利聯盟文教基金會，(2017)，〈兒童人權需社會大眾共同維護〉，
http://www.children.org.tw/news/advocacy_detail/1710，搜尋時間：1060209。
- 陳武雄，(2003)，《社會立法新論》，臺北：揚智文化事業股份有限公司。
- 黃源協、蕭文高，(2012)，《社會政策與社會立法》(修訂二版)，臺北：雙葉書廊有限公司。
- 彭淑華，(2006)，《發展兒童及少年保護個案家庭處遇服務模式之研究》，內政部委託研究報告，臺中：兒童局。
- 彭淑華，(2011)，〈臺灣兒童及少年福利政策與法令制度之發展〉，發表於「社會福利模式－從傳承到創新」--2011 年兩岸社會福利學術研討會，主辦單位：中華文化社會福利事業基金會，會議地點：中國社會科學院社科會堂/中國北京，會議時間：2011.4.15-4.19。
- 葉大華，(2012)，〈新上路的「兒童及少年福利與權益保障法」〉，《兒少新法宣導網站》，
<http://www.兒少權法e點通.tw/link1.asp>，搜尋時間：0151221。
- 葉肅科，(2002)，〈國際潮流〉，於葉肅科、蔡漢賢主編，《五十年來的兒童福利》，臺中市：內政部兒童局，頁 48-69。
- 葉肅科，(2016)，〈澳洲兒童照顧服務：經驗與啓示〉，《社區發展季刊》，第 156 期，頁 136-152。
- 維基百科，(2016)，〈兒童人權〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%92%E7%AB%A5%E4%BA%BA%E6%AC%8A>，搜尋時間：1051230。
- 蔡漢賢主編，(2000)，〈兒童福利〉〈兒童福利法〉，《社會工作辭典》(第四版)，臺北市：內政部社區發展雜誌社，頁 328-329。
- 衛生福利部，(2016)，〈兒童及少年福利〉，《中華民國國情簡介》，
http://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=C75E5EE6B2D5BAEB&s=ADE39B5CCF4DE702，搜尋時間：1051221。
- 衛生福利部社會及家庭署，(2016a)，〈兒童權利公約〉，《兒少福利》，
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=76>，搜尋時間：1051221。
- 衛生福利部社會及家庭署，(2016b)，〈兒童權利公約施行法〉，《兒少福利》，
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=548&pid=3823>，搜尋時間：1051221。
- Kempe, C. H., Silverman, F. N., Steele, B. F., Droegemueller, W. and Silver, H., K. (1962). "The Battered-Child Syndrome", Journal of the American Medical Association, 181: 17-24.