

從臺灣兒童福利的發展檢視兒童人權的實踐

楊淑朱・許平和

壹、前言

西元 1789 年法國大革命所揭示的「人類與公民權利的宣言」〔Declaration des droits de l'homme et du citoyen 即俗稱人權宣言（註 1）〕主張「人類出生及生存，在法律上均自由與平等」，成為 19 世紀以來各國憲法與民法立法之根本原則，在 19 世紀初期，家庭仍被視為個人的私領域，國家過多的干預將會破壞家庭的原有功能。然而隨著國家干涉主義意識型態的擴展與社會變遷下，原有的家庭功能開始瓦解，國家必須積極介入家庭中，並藉由國家提供的各項福利來促進家庭及其成員之發展，已成為主要之思潮（林郁婷，1998）。西元 1924 年「日內瓦宣言」乃注意第一次世界大戰後，因戰爭犧牲而遺留老人、兒童及少年之照料問題，國際上自覺到應該對兒童及少年負有給與最佳利益之義務。至第二次世界大戰後，聯合國於 1959 年之「兒童權利宣言」更揭櫫「兒童有生存與生活、幸福之追求權」，並以具體之內容對兒童及少年之最佳利益加以保護。1989 年通過之「兒童權利公約」（The Convention on the Right of Child）（註 2），其主要內容

為：（一）以生命權、生存權、發展權為中心，將實體權利概括性的加以保障。（二）為了兒童及少年之照顧、發展之目的而重視家庭環境。（三）兒童及少年應有緊急優先得到救濟之權利（許樹林，2003）。從此世界各國對於兒童及少年有權接受特別養護與協助之福利保障，形成更具體的共識。我國於 1973 年政府在聯合國國際兒童緊急基金（United Nation International Child Emergency Fund, UNICEF）的協助下，通過了兒童福利法，以宣示照顧兒童福祉的決心。但直到 1980 年代末期，為了救援淪為雛妓的兒童，以社會工作專業人員為首的民間兒童福利團體成立兒童福利聯盟，推動修正兒童福利法，並於 1989 年制定少年福利法。另外，近年來針對各種少年非行行為，相關兒童及少年福利團體又推動制定兒童及少年性交易防制條例，並且修訂少年事件處理法，極力實現兒童最佳利益與少年自我成長的價值理念（雷文玫，2003）。

立法院於 2003 年 5 月 2 日三讀通過兒童及少年福利法，是這一波推動兒童及少年福利法制的結果。該法針對兒童少年福利實務所發現的需求與問題加以修訂，並

且將兩法整合為一，以求完整銜接既有兒童與少年福利體系與政策，至此，兒童及少年福利法制之整合及充實，向前跨了一大步。

貳、兒童之人權

兒童（註 3）所享有的權利與一般人並無不同，因為兒童身心尚未完全發展，除享有憲法第 8 條至第 23 條所賦與的各種權利外，更享有下列權利，凡此統稱為兒童人權。

一、教育權

1999 年 6 月 23 日公布實施的「教育基本法」第 2 條規定：「人民為教育權之主體。教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民。為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任。」

二、健康權

一個健康的兒童及少年，應該在媽媽的肚子裡就得到保障，出生以後也應該有好品質的就醫管道，即使身體有障礙，也能得到好的照顧。

三、家庭成長權

現今社會家庭暴力案件頻傳，夫妻離異後子女的去留、階層貧富差異都會影響

到他們在正常的環境中成長。

四、遊戲權

兒童及少年有獲得休閒、娛樂的權利，在合乎正當、健康的情況下，兒童及少年可以快樂地享有休閒活動的樂趣。

五、人身自由權

人身自由的原則，以不侵犯他人的利益、自由及尊重他人為主，學校暴力及家庭暴力都使兒童及少年身心受到嚴重的傷害，這和人身自由權所倡導的精神是互相抵觸的。

六、平等權

每位兒童及少年先天條件不同，因而評判觀點也要不同，且都該受到平等的待遇，不可因他的膚色、性別、種族、穿著、貧富、工作、個性、外貌、身體或心靈上有缺陷、家庭背景等因素，而受到不平等的待遇。

七、隱私權

日常生活中，兒童及少年隱私權被侵犯的不愉快經驗帶給他們身體、心理極大的傷害，兒童及少年的隱私權常常不被師長、媒體或社會大眾所尊重，常常被忽視。

八、身分權

人一出生就具有「身分」，所有的權利與義務都是因為有身分才能產生的，因為兒童及少年尚未成年，行為能力受到一定的限制，但也享有特殊的保護。

九、環境權

社會上公共設施標示不清，兒童及少

年人權被剝奪，媒體報導充斥暴力，一個健康、安全的成長環境相形重要。

十、工作權

部分國家有嚴重的童工問題，甚至販賣小孩的情形，我國的童工是指 15 到 16 歲（註 4），雖然有相關法律規定，但也未普遍實行。

綜觀上述各種兒童人權之細目，實際上均圍繞著聯合國「兒童權利宣言」及「兒童權利公約」所揭櫫的兒童最佳利益原則，因此下節即從有關兒童福利之親權、收養及監護權探討兒童最佳利益原則在法制上之實踐情形。

參、最佳利益原則與兒童之親權、收養及監護（註 5）

近代基於兒童基本權之保障，不論在兒童福利上或親子法上，皆朝向以子女福祉為中心之發展，而子女最佳利益原則（the best interest of the child principle）即是其中最顯著之產物，尤其在處理父母離婚後未成年子女親權行使之問題上備受討論，成為法院在處理父母離婚後子女監護案件之最高準則（高鳳仙，1984；劉宏恩，1997；陳惠馨，1988；雷文玫，1999）。

基本上，依據我國現行民法第 1055 條之 1 規定（註 6），離婚後親權人之決定，應依子女之最佳利益，審酌一切情狀，尤應注意下列事項：(1)子女之年齡、性別、人數及健康情形。(2)子女之意願及人格發展之需要。(3)父母之年齡、職業、品行、健康情形、經濟能力及生活狀況。(4)父母

保護教養子女之意願及態度。(5)父母子女間或未成年子女與其他共同生活之人間之感情狀況。

其次，對於收養人之決定，我國親屬法僅就「有事實足認收養於養子女不利者」時法院不予收養認可之消極規定，而兒童及少年福利法第 14 條第 1 項，則明定收養人之人格、經濟能力、家庭狀況及以往照顧或監護其他兒童及少年之紀錄，滿 7 歲者並尊重其意願。2000 年針對未成年法定監護人之修正，雖納入子女最佳利益之用語，惟並無具體審酌標準之規定。

「子女最佳利益」原則始自離婚後親權人之決定，惟現在已成為法院於兒童福利及親子法上不可或缺之主要依循原則，我國於離婚後親權人酌定（民法第 1055 條、1055 之 1）、親權行使（民法第 1089 條）、未成年人之法定監護人選定或改定（民法第 1094 條第 2 項）、收養認可（兒童及少年福利法第 14 條第 1 項）皆明文規定依子女最佳利益以為考量依據，且於離婚後親權人酌定以及收養之認可上，明文法院應斟酌之基準事項。關於子女最佳利益，雖有部分明文具體審酌事項，但未成年人之監護與收養、離婚後親權人等性質上有所不同，為求能有較明確之判斷依據，實應再探詢實務上之運作而加以明文規範為宜。

另外，鑑於子女最佳利益原則儼然已成為「子女本位親子法」之最高依循準則，職是，或可考慮將置於親屬法之通則，予以原則性規定，以適用至親子法之各領域，至於依不同特性之事件所需適用之審

酌標準，可於親屬法各該章節內規定、或置於法官辦事要點或家事事件處理辦法等適宜之法規中。

父母對子女的權利義務關係，也稱為「監護權」，為親權之延長，惟親權之行使，以親子之情愛為基礎，故民法採取放任態度，反之，監護則否，法律鑒於人之常情特別加以監督，是父母基於為人父母的地位，對其子女的一種「法定權利」，本質上，涵括父母對未成年子女的職分與義務，內容包括供給生活條件的養育、子女的家庭教育、身心的正常成長、倫理道德的培養等，使子女有安定、安全的生長環境。換個角度觀察，監護權不只是權利，更具有強烈義務成分，所以，監護權行使的前提，應以未成年子女的最佳利益為重心，而行使的範圍更應以子女利益為優先。

一、兒童之親權

1973 年制定之兒童福利法第 4 條僅規定家庭發生重大變故致兒童無法生活時，利害關係人得聲請，經兒童福利主管機關許可後，予以原家庭外類似家庭狀態之安置，並未言及安置期間該由誰或如何行使親權，且此安置逕由主管機關為之，又未訂定期間，似嫌粗略，形成法律適用上的模糊地帶。

1993 年修訂之兒童福利法，關於親權方面，第 3 條將父母應負兒童保育的責任明確化。第 4 條參照聯合國 1989 年兒童權利公約第 3 條，確立了處理兒童相關事務應以兒童之最佳利益為優先考慮。第 15、16 條將主管機關緊急安置兒童時，該保護

安置之做法及期間，並賦予代行親權，與親權人負相同注意義務之責任明確化。第 30 條、32 條規定父母負有禁止兒童從事不正當或危險工作之義務，且勸導孕婦避免有害胎兒發育之行爲。第 40 條列舉不善盡或濫用親權之情況，明定得由兒童最近尊親屬、主管機關、兒童福利機構或其他利害關係人，向法院聲請宣告停止親權，並明文於另選監護人時，不受民法第 1094 條之限制。第 41 條針對離婚後親權人確定及親權行使方式，明文排除相關親屬法之適用，而由法院依職權或經兒童之父母、主管機關或其他利害關係人之聲請，為兒童之利益來判定。

1989 年制定之少年福利法，關於親權方面，第 18、21 條規定課予父母對於少年不良行為及涉足不當場所之關注及保護。第 23 條規定第 1 項對於親權濫用情形，得向法院聲請宣告停止監護權。

2003 年制訂之兒童及少年福利法，在名稱部分係合併舊有之兒童福利法及少年福利法，並參照現行「兒童及少年性交易防治條例」以名，將適用對象擴大為未滿 18 歲之兒童及少年，另亦充實章節架構及內容，將原兒童福利法之 6 章 54 條，增訂為 7 章 75 條，增加第 2 章身分權益。關於親權方面，第 3 條配合民法 1084 條，將「保育」修訂為「保護、教養」，以明示父母對子女之積極責任。第 5 條則再次確認處理兒童及少年相關事務，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量。第 26 條第 2 項、第 28 條第 2 項、第 29 條第 1 項則新增規範父母、監護人應避免兒童及少年從事有害

身心行為之義務。第 48 條規定婚姻關係持續中，父母或監護人對於兒童及少年有不善盡或濫用親權者，法院得因聲請宣告停止親權或監護權之全部或一部，並明定法院另行選定或改定監護人之依據。

二、兒童之收養

1973 年制定之兒童福利法，第 19 條規定賦予利害關係人或兒童福利主管機關，得於第 18 條所列 9 款情形，請求法院宣告終止收養關係。本條除第 1 款與民法第 1081 條第 1 款有些許重疊外，可視為上開民法第 6 項「其他重大事由」之補充例示規定。

1993 年修訂之兒童福利法，關於收養方面，第 27 條第 1 項規定法院收養的認可，規定應考慮兒童之最佳利益，以及最佳利益的判斷項目。第 27 條第 2、3 項規定則重視收養時兒童之意願，及創立先行試養的制度。第 27 條第 6 項規定則肯認父母之一方於特定情況下，仍得經法院調查後出養。第 28 條第 1、2 項明定無書面契約之收養關係發生效力的時點，及收養認可後兒童或收養人死亡之處置。第 29、40 條列舉得向法院聲請宣告收養關係之情形。

1989 年制定之少年福利法，關於收養方面，僅於第 23 條第 1 項規定對於親權濫用情形，得向法院聲請宣告終止其收養關係。

2003 年制訂之兒童及少年福利法，關於收養方面，第 14 條規定於兒童及少年不同意被收養時，放寬法院之認可要件；其

次，明定試行收養期間親權由收養人為之；另外，增訂收養必要性為法院認可之要件之一。第 15 條則不採舊兒童福利法規定，將養父母均不能行使、負擔對於兒童之權利義務或養父母均死亡等情況，回歸民法第 1094 條之適用。第 16 條對於聲請法院宣告終止收養關係，採舊兒童福利法之規定，惟於聲請人增列養子女。第 18 條增訂機構出養，於收出養雙方間設一評估機關，以期監控收養的品質，建構更完善的收養制度。第 48 條承續前兒童福利法及少年福利法之規定，養父母對於兒童及少年有不善盡或濫用親權者，得聲請法院宣告終止其收養關係。

三、兒童之監護

1973 年制定之兒童福利法第 21 條列舉 5 款得聲請法院依民法第 1094 條定監護人之情形，並於第 2 項明定，前項各款情事致子女之生命、身體或自由，有急迫及重大之危難時，得逕由兒童福利機關予以適當保護與安置。依民法之規定（第 1091 條），未成年人應置監護人的要件，係無父母或父母均不能行使、負擔對於其未成年子女之權利、義務。依此，父母（含養父母）雖有濫用親權情事，除可緊急予以庇護外，似應先請求法院宣告停止親權後，始得選任監護人，較符親屬法之體例。

1993 年修訂之兒童福利法（註 7），關於未成年人監護方面，第 15 條規定緊急安置中主管機關或受委託安置機構，於保護安置兒童之範圍內，代行監護權。第 28 條規定養父母不能行使或負擔對於兒童之

權利義務時，排除親屬法第 1094 條之限制。第 40 條列舉法院宣告終止收養關係之情形。本次的修正有不少明文排除親屬法適用的情況，其原因不外乎是為了要掙脫長久以來親屬法對於兒童保護的欠缺及適用上之不妥當，對兒童人權之保障較為週延。

1989 年制定之少年福利法，關於未成年人監護方面，第 9 條第 1、2 項規定對於因家庭發生重大變故或有受侵害之虞時，得申請或由當地主管機關予以輔導、保護及安置。第 9 條第 4 項規定主管機關、機構負責人或個人於安置、輔導、保護、寄養、收容、教養少年之期間，對少年有監護權。第 9 條第 5 項規定少年父母離婚者，法院得依職權、少年本人、其父母、檢察官或主管機關之聲請，為少年之利益，酌定適當之監護人，不受民法第 1094 條確定未成年人監護人順序之限制。第 23 條第 2 項規定法院依聲請宣告停止監護權，另行選定監護人時，不受親屬法第 1094 條之限制。第 24 條規定於少年難以管教之特殊情形，經父母、養父母或監護人申請或同意下，由當地主管機關協助輔導保護。以上各項有關兒童監護之規定係以兒童福利法為藍本，不過，少年福利的本質是「教」，與兒童福利之本質為「保」，並不相同，其次，為期補正兒童福利法之缺漏或不足，明定排除民法親屬編之適用，但如此立法是否妥當？又離婚後監護人之酌定，本屬親權之繼續，在未經法院宣告停止親權的情形下，第 9 條第 5 項逕為其他監護人之酌定，似有違親屬法之體例。

2003 年制訂之兒童及少年福利法，關於兒童之監護方面，第 33 條參酌少年福利法第 24 條精神，基於預防兒童及少年非行事件及發揮支持家庭之功能，增列得於管教無效果時，申請或同意將親權或監護權委託主管機關協調適當之機構予以協助、輔導或安置。第 36、39 條規定放寬緊急安置之適用條件，並明定安置期間由安置單位行使、負擔父母對於未成年子女之權利義務。第 41 條對於家庭發生重大變故時之安置，明訂安置單位於保護兒童及少年之範圍內，行使、負擔父母對於未成年子女之權利義務。第 48 條規定婚姻關係持續中，父母或監護人對於兒童及少年有不善盡親權或濫用親權者，明定法院另行選定或改定監護人之依據。第 49 條增訂主管機關就兒童及少年之財產權益有受侵害之虞，得請求法院指定或改定監護人及管理方法。

肆、結 語

從前述我國兒童福利的發展過程，可知有幾項特色：(一)以兒童最佳利益為中心的全方位兒童福利；(二)確立家庭模式之保護型態；(三)保護的對象擴大，強調兒童基本權利，維護全體兒童之身心健全發展。(四)兒童意見表達權之重視。在法制度上均能重視兒童之人權，但在社會意識或政策上則仍有努力的空間，從 1997 年以來中國人權協會的「兒童人權指標調查」每年公布的調查結果，在基本人權、社會權、教育權及健康權四方面的指標均未能突破及

格標準「三」的瓶頸，媒體報導的兒童虐待傷害事件層出不窮，可見端倪。以吳憶樺小朋友的監護權事件及 2004 年 1 月 9 日發生的邱小妹妹家暴事件而言，社會上及媒體討論的焦點均集中在民族感情、血脈繼承、醫德及醫療制度之檢討，極少在第一時間探討兒童福利、兒童人權，尤其

是兒童最佳利益原則之實踐，令人遺憾。如何利用類似吳童及邱小妹妹事件廣泛討論，將兒童人權的觀念深化，普及於一般人民日常生活之中，應為當務之急。

（本文作者：楊淑朱為國立嘉義大學幼教系教授兼系主任暨研究所所長；許平和為雲林縣政府教育局特殊教育輔導員）

註釋

註 1：法國之人權宣言充分流露自然法之思想，成為後世人權觀念與發展的典範。並於 1791 年 9 月 3 日平民議會通過的第一部憲法再次引申，至今仍是有憲法效力的文件，法國歷次共和國憲法都以之作為權利清單而承認是憲法的一部分。法國之人權宣言主張的是人類的權利，與英國最初的人權只限於臣民者有所不同，與 1948 年聯合國通過的世界人權宣言亦有所不同，蓋後者揭示的除個人人權之外，已進一步主張人類的集體權，使人權的焦點由個人而民族、國家，更超越了國家，而使人權國際化，其特性在於要求國家或國際社會採取積極的干預措施，以促進宣言上人權清單的實現。參見張臺麟（2004）法蘭西共和國憲政發展與概述，收錄於國民大會秘書處出版「新編世界各國憲法大全」。吳庚（2004）憲法的解釋與適用，臺北：三民書局。柴松林（2001）人權伸張與人權譜系得擴增，收錄於中國人權協會主編：「人權法典」序言，臺北：遠流出版事業股份有限公司。

註 2：關於「兒童」的含義，各國或有不同，不過，於兒童福利（Child Welfare）中，外國法一般係指未滿 18 歲的兒童及少年（參照 1989 年兒童權利公約第一條）；惟我國向來將兒童定為未滿 12 歲者，兒童及少年福利法對於 18 歲未滿者採兒童及少年之用語。

註 3：本文之兒童包括未滿十八歲之少年。

註 4：工廠法第 6 條規定：「男女工人在十四歲以上，未滿十六歲者為童工。……」；勞動基準法第 44 條規定：「15 歲以上未滿 16 歲之受僱從事工作者為童工。」本文以勞動基法規定為主。

註 5：1996 年修正後規定，「監護」文字修正為「對於未成年子女權利義務之行使或負擔」。修正理由：「夫妻兩願離婚或經判決離婚後，對於未成年子女之保護及教養之權利義務，依學者通說見解認與婚姻關係存續中相同，而與民法親屬編第四章以下監護章規定有所不同，爰將現行規定條文『監護』文字修正為『對於未成年

子女權利義務之行使或負擔』以期與第 1089 條用語一致。」

註 6：立法理由謂，法院對於妻離婚後子女權利義務之行使負擔、改定、權利義務之內容方法及會面交往權之酌定，應以子女最佳利益為審酌時之最高指導原則。惟何謂子女利益，其標準不明確，故明定具體客觀事由，作為審酌時之參考。

註 7：兒童福利法自制定以後，其間因應社會結構改變，以及兒童福利問題益趨複雜，為維護未滿 12 歲兒童之身心健康、正常發育及福利保障，終於在制定後的 20 年，進行了第一次且大幅的修正。促成此次修法的原因有三：第一是透過分析家扶工作及新聞等實際案例，發現實務上公權力介入施暴家庭，以保護兒童之法令不足；第二則是經由學術研究發現，1973 年制定的兒童福利法於立法基礎、相關配套如專業人力、經費、組織結構，以及執行層面皆有頗多不足或落差；第三乃因社會變遷快速，兒童問題日益嚴重，社會各界有愈來愈多的人，逐漸關心兒童福利事項，形成了一股推動修法的民間力量，其中又以「兒童福利聯盟」為首。

參考文獻

林郁婷（1998）兒童少年民事保護制度之研究，司法年報，18（8）。

高鳳仙（1884）試評子女最高利益原則在美國監護法上的適用得失，臺大法學論叢，13（2），232-236。

許樹林（2003）兒童人權在我國民事審判之實踐，兒童福利期刊，4，1-9。

陳惠馨（1988）比較研究中、德有關父母離婚後父母子女間法律關係，政大法學評論，38，213-214。

雷文玫（1999）以「子女最佳利益」之名：離婚後父母對未成年子女權利義務行使與負擔之研究，臺大法學論叢，28（3）。

雷文玫（2003）國家、父母與兒童少年權益間的拉鋸，月旦法學雜誌，102。

劉宏恩（1997）夫妻離婚後「子女最佳利益」之酌定－從英美法實務看我國民法親屬編新規定之適用，軍法專刊，43（12），25。