

# 給孩子一個更好的世界

## —兒童福利聯盟基金會

王育敏

孩子是上天賜予我們的親親寶貝，每一位孩子都應享有健全的成長環境，並在大人的保護下順利長大！然而，社會與家庭問題的複雜化，也讓兒童生活的環境產生變動與危機，許多的兒童問題浮出檯面，包括販嬰、兒童被遺棄、兒童失蹤、兒童受虐、兒童發展遲緩、兒童貧窮……等問題，加上兒童缺乏自我保護能力，無法捍衛自己的權益，格外需要非營利組織倡導，讓社會更加重視兒童福利工作。

有鑑於 1973 年公布施行的兒童福利法已不適用於現今的社會，1990 年底由數位關心兒童福利工作的立法委員、專業人士、相關團體，共同組成「兒童福利聯盟」，著手進行修法工作。歷經 3 個月 21 次正式會議，於 1991 年 3 月提出「兒童福利聯盟兒童福利法修正案」送交審議。在進行修法的過程中，這些關心兒童福利的專業人士認為應成立一永久性組織，以長期致力於兒童福利工作的推展，在各方人士積極的籌組下，「兒童福利聯盟基金會」於 1991 年 12 月誕生！

兒童福利聯盟基金會是一公益性的非營利組織，非由特定財團企業支持，沒有宗教色彩，非由國外團體資助成立，是一

個由專業所建構的本土型基金會，以社工專業為基金會發展之基礎。兒福聯盟成立之初，以推動修法為首要工作，將兒童福利工作由微視面的服務，推昇到鉅視面的關注，具體檢視兒童福利環境與制度，並發揮倡導與監督功能，開啓兒童團體從事倡導工作之模式。另一方面，兒福聯盟從發現的社會問題中，建構新的服務輸送模式，並推展到其他縣市，滿足許多兒童與家庭之需求。

兒福聯盟自成立以來，秉持維護兒童人權，促進兒童福祉的一貫宗旨，致力於臺灣兒童福利專業之提昇，戮力為臺灣的兒童與家庭提供最適切的服務，希望經由專業的努力，能帶給孩子一個更好的世界！綜觀過去 10 年來，兒福聯盟與臺灣兒童福利發展的脈絡，密切相關。以下將針對兒福聯盟對臺灣兒童福利發展之影響，進行回顧與說明：

### 一、修訂兒童福利相關法令，維護兒童基本人權

兒童缺乏自我保護能力，當兒童的權益受到危害，就需要藉助法律的力量，給予應有的保障。聯合國 1989 年通過的兒童

權利公約，揭櫫兒童應享有的各項權利，並具體規範各國政府與大人的責任。兒福聯盟秉持聯合國兒童權利公約之精神，爲了維護臺灣兒童人權，以修訂兒童福利法爲基金會重要工作項目，將兒童應被保障的各項權益納入法條，經由修法建構保護兒童的基本防線，並提供兒童福利工作人員執法之依據。此外，針對嚴重違反兒童人權之販嬰情況，兒福聯盟也積極修訂刑法，加重買賣人口刑責，達成遏止犯罪、保護兒童之目的。<sup>921</sup>大地震發生之後，有關 134 位孤兒的扶養與權益問題，需要有人積極維護與倡導，兒福聯盟推動修改民法 1094 條，將兒童最佳利益列爲監護順位之重要考量，並倡導兒童相關財產納入信託，以確保兒童應有權益。兒福聯盟充分運用倡導策略，包括：進行組織間之策略聯盟工作；召開委員會、公聽會；進行資料蒐集與調查研究；舉辦研討會；發動民眾連署；進行國會遊說等工作方法，完成修訂多項法令目標，達到兒童生活環境之改變。兒福聯盟推動修法的具體成果，包括：

(一) 1993 年修訂兒童福利法。

(二) 1998 年修訂刑法販賣人口刑責，杜絕販賣人口。

(三) 1999 年修訂民法 1094 條，保障 921 大地震孤兒權益。

(四) 2003 年修訂兒童及少年福利法。

兒童聯盟修法之倡導工作模式，也影響更多團體投入相關法令修訂工作，包括勵馨基金會、臺灣終止童妓協會與相關婦女團體的努力下，陸續有兒童及少年性交易防治條例之公布（84 年 8 月 11 日）、民法親權及監護權相關條文之修訂（85 年 9 月 25 日）、性侵害犯罪防治法之公布（86

年 1 月 22 日）、少年事件處理法之修訂（86 年 10 月 29 日）、家庭暴力防治法之公布（87 年 6 月 24 日）以及特殊境遇婦女家庭扶助條例之公布（89 年 5 月 24 日），讓兒童獲得更完善的法令保障。

## 二、推動中央成立兒童局，增加兒童福利人力與預算

由於兒童缺乏選舉資格，沒有選票，在臺灣政治環境中，一直處於相對弱勢。長期已來，兒童福利工作面臨預算偏低、人員不足之現象。1993 年修訂通過的兒童福利法明文規定，中央應設立兒童局掌管全國兒童福利業務，不過，兒福法修訂通過之後，政府還是遲遲未依法成立兒童局。兒福聯盟於 1995 年開始推動中央應依法成立兒童局，爲兒童福利爭取更多的人力與預算。兒福聯盟舉辦園遊會，發動萬人連署，並拜會相關政府單位與立法委員尋求支持，在多年的倡導與推動下，兒童局終於在 1999 年正式成立運作。當時兒童聯盟推動的兒童局組織爲百人單位，雖然後來兒童局組織編制被大幅縮減爲 30 幾人，不過兒童局的誕生，象徵沒有選票的兒童，在社會福利的重要性向上提昇。

回顧這 10 多年來兒童福利預算編列之狀況，從表一可以發現，兒童福利預算的成長呈現相當不穩定的狀態，在民國 80 年至 89 年，每位兒童每年分配到的福利預算，介於 118 元到 256 元之間，平均不到 220 元。兒童局成立之後，從民國 90 年開始，增加 3 歲以下兒童免費醫療補助，及幼兒教育券的經費，才使兒童福利預算大幅成長。中央設立兒童福利專責單位，也讓兒童福利的人力與預算穩定增加，爲整體兒童福利工作推動，立下重要里程碑！

表一 福利經費與平均每位兒童所得經費（80年－92年）

	80	81	82	83	84	85	86
兒童福利經費（千元）	1,016,100	728,230	478,800	828,000	992,213	892,213	827,402
兒 童 人 口	4,310,238	4,143,819	4,059,369	3,594,188	3,895,919	3,846,136	3,836,548
每位兒童所得經費（元）	\$236	\$176	\$118	\$230	\$255	\$232	\$216

	87	88	89	90	91	92
兒童福利經費（千元）	849,202	969,202	910,369	2,491,755	2,722,187	2,635,044
兒童人口	3,811,236	3,785,640	3,751,124	3,700,255	3,611,832	3,517,956
每位兒童所得經費（元）	\$223	\$256	\$243	\$673	\$754	\$749

資料來源：內政部社會司

### 三、建立臺灣機構式收出養服務模式

早期臺灣收養兒童，往往淪為大人之間的交易，只要雙方家長同意，前往戶政機關登記，就完成收養程序。然而在這過程當中，兒童的最佳利益缺乏客觀專業第三者的評估，兒童權益未獲得良好保障。

為建構以兒童為主體的福利體系，保障兒童最佳利益，以家庭式的照顧替代機構式的安置模式，兒福聯盟自1992年起創辦機構式收出養服務，針對當某些家庭因素發生，父母親在撫養孩子上發生困難時，能透過專業機構的安排透過合法的收養過程，幫忙孩子找到一個合適的收養家庭。在從事收養服務的過程中，兒福聯盟發現收養父母會直接面臨的育兒或教養孩子的挑戰與困擾，因此，舉辦親職教育團體，讓試養期的收養家庭，有機會參與學習合適的教養方法與觀念。另外，在直接服務收養家庭的經驗中，仍發現收養父母對收養之觀念，普遍仍存有迷思，往往使收養家庭在未審慎準備的情況下貿然決定收養，或是在需要協助的適應期間，錯失讓資源介入的時機。尤其，經由私下管道

收養的民眾，更因收養準備時間短促，與未參加機構所提供的收養前準備服務，而缺乏取得訊息之機會。因此，兒福聯盟也舉辦定期講座及團體，並讓收養父母能夠藉由文宣資料，適時獲得必要的資訊以了解收養議題，為可能發生之問題作未雨綢繆的準備。

十多年來兒福聯盟致力於推展「以孩子最佳利益為標的」的機構式出收養服務，希望透過合法、專業化機構的介入，協助每一個在撫養孩子上遭逢困難的家庭，找尋可以協助的資源，或是藉由合法的管道讓孩子可以正式被收養，使孩子免於被販賣或丟棄的命運，落實為兒童謀取最佳利益的宗旨，更進而提供孩童更有保障的生活品質。這項以兒童最佳利益為考量的機構收出養服務模式，也逐漸從臺北市推展到苗栗、臺中、高雄等縣市。在愈來愈多不穩定的家庭生活中，收養服務扮演著孩子從一個家庭到另一個家庭最重要的媒介，為孩子找家的過程中，作最好的評估與選擇！

### 四、協尋失蹤兒童，建立社會資源整合模式

剛出生的嬰兒在醫院莫名失蹤，在門口玩的孩子被人強行抱走，少年不告而別，去向不明，這些失蹤的孩子失去家庭的保護，行蹤成謎，需要立即被協尋；失蹤兒童家長焦急慌亂的情緒，需要社工員的支持與關懷。有鑑於失蹤問題嚴重威脅兒童的人身安全，衝擊許多家庭，引起社會恐慌，兒福聯盟自 1992 年成立失蹤兒童協尋委員會，展開協尋工作。委員會成員包括社會司、衛生署、警政署、教育部、戶政司等政府單位代表及立法委員與民間團體等，針對失蹤兒童問題定期開會，達成政府資源橫向整合分工之目的，並督促警方重視失蹤兒童問題，成立「護幼專案」，將失蹤兒童案件比照重大刑案辦理。另外，失蹤兒童協尋工作有其急迫性與廣泛性，需要結合新聞媒體立即協尋，並大量傳播失蹤兒童訊息，達到協尋成效。因此，兒福聯盟結合企業、媒體各項社會資源，組成全民情報網，擴大協尋網絡力量，積極展開失蹤兒童協尋工作，也建立起社會工作廣泛運用社會資源工作模式見表二。

白曉燕事件發生之後，前臺灣省政府高度重視綁架與失蹤問題，在 1998 年與兒福聯盟，共同合作設置「失蹤兒童少年資料管理中心」，開放 0800-049-880（您失

蹤・幫幫您）失蹤諮詢專線，整合政府與民間資源，建立全面性的失蹤兒童協尋網絡，精省後，兒福聯盟於 2000 年與內政部兒童局合作，持續匯整各地失蹤及身份不明之兒童、少年資料，進行電腦化的個案管理，提供查詢比對及專業的協尋服務，目前失蹤兒童、少年尋獲率已達七成，經由宣導之後，父母也更重視兒童的人身安全，六歲以下幼童失蹤案已大幅下降，有效改善兒童青少年失蹤問題。兒福聯盟多年的協尋工作模式與成效，獲得政府肯定之後，帶動政府資源之投入。目前國內失蹤兒童協尋工作，充份整合政府公權力與兒福聯盟專業能力，成功建構政府與民間分工合作的工作模式。有鑑於失蹤兒童協尋之成功經驗，也引發政府後續投入老人協尋工作之推動。

## 五、推動離婚協議商談制度，降低離婚事件對兒童之傷害

從民國 88 年到 92 年，在單親家庭中成長的兒童人口也呈現了成長的趨勢，依據兒童局的統計資料顯示，在民國 88 年，單親家庭的兒童人口數大約是 428,000 人，到民國 91 年，人數已成長至 498,000 人，儘管在 92 年稍微減少至 475,000 人左右，但相較於 5 年前，也還是增加了許多。

表二 失蹤兒童協尋網絡

印製協尋海報	印製協尋手冊	媒體協尋	企業助印	政府單位協尋	網路協尋
三個月印製一次：對開一萬四千張；八開五千張發送有關單位機構、商家	將失蹤兒資料彙集成冊，發送警政、社政、衛生、教育、法院收容等機構比對協尋	將失蹤兒資料分送媒體。透過報紙、廣播、電視、有線系統等公開播送，請大眾參與協尋，提供線索	印製失蹤兒照片及基本資料刊登於宣傳、廣告單、簡介、海報及產品外包裝	警政、社政戶政、衛生教育、新聞等有關單位	將失蹤兒照片及基本資料載入中心網頁，線上使用者參與協尋

當婚姻破裂時，夫妻雙方往往對彼此有很多的情緒，也覺得被深深地傷害了。即使對她／他充滿憤怒或怨懟，卻還有很多事情得一起討論、安排，包括孩子、金錢、財務等，這樣的討論過程經常是難熬與困難的，因此有的人為求儘早離婚，可能答應了一些自己未必滿意的條件，或者放棄一些重要的權利。若雙方還是僵持不下，往往就只能訴諸司法程序，一旦上了法院不僅要面對相互攻訐的場面，為此付出的時間、金錢、心力更是非常龐大，而在過去經驗中也發現，如果判決無法讓雙方接受，那後續隨之而來的紛紛擾擾可能讓父母與孩子更加苦惱。

在兒福聯盟服務單親家庭的過程中發現，離婚過程處理不當，對於父母與孩子都會造成傷害，有鑑於國內離婚率日益升高，兒福聯盟 1998 年就開始蒐集國外相關的服務經驗，並前往澳洲與香港考察當地的家事商談服務模式，在參照香港與澳洲之經驗後，也積極推動臺灣的離婚協議商談服務，希望成人在決定離婚的同時，可以藉由商談服務，擬出一份對於孩子傷害最小的離婚協議。離婚協議商談是一個幫助有意離婚或已經離婚的雙方，平心靜氣坐下來討論，針對雙方有爭執的離婚安排尋求共識、解決衝突的合作過程。夫妻雙方可以藉助曾受調解專業訓練、嫺熟協調衝突技巧、離婚家庭心理調適歷程的專業人員，以中立的第三者角色，討論關於子女監護、探視、教養、居住及財務分配等各種安排。如此不僅節省了司法裁判所需的時間與金錢成本，而且提高履行協議的意願。

在兒福聯盟的倡導下，目前政府已經開始重視離婚協議商談服務之重要，並開始在多個縣市開辦服務方案。由於單親家

庭同時可能面對多重問題，有不少團體提供單親家庭服務，包括：國際單親兒童文教基金會、中華單親家庭互助協會、一葉蘭喪偶家庭成長協會、臺北市單親家庭服務中心、晚晴婦女協會……等許多團體，因應單親家庭的需求提供多元服務。

## 六、成立全國第一支兒童專線，關心兒童心理衛生

為了倡導兒童的權益與需求，兒福聯盟每年都會進行兒童生活狀況調查，讓更多大人了解孩子的問題與想法。根據兒童福利聯盟歷年針對兒童所進行之一系列兒童生活狀況調查發現，近乎一半的孩子感到生活不快樂（1998）。現在的孩子煩惱多，90%的孩子是有煩惱的（1999）。在 2000 年的調查中更是發現每三個孩子就有一個曾想要離家出走。而在調查孩子的希望指數時發現，孩子的希望指數僅達 67.7 分，孩子在休閒生活、身心健康及學習環境等層面是趨向於悲觀的（兒福聯盟，2001）。從社會精英的角度來看，根據歷年「兒童人權指標」（馮燕，2001）調查顯示，兒童心理層面的健康往往容易被忽視，「兒童心理衛生普及情形」及「學校教育對於兒童心理發展狀況的支持程度」，在歷年精英的評估中，都是得分較低，呈現不及格的情形。可見孩子的心理健康問題並未受到重視。

兒福聯盟除了關心兒童的成長環境，也關心全國孩子的心理衛生，希望每位孩子都能身心健康的成長。在參考香港的服務模式之後，於 2002 年成立全國第一支啾啾喂呀兒童專線，提供 0800-003-123 免付費電話，讓孩子有一個抒發心情和煩惱的管道，透過社工員及志工的協助，全國 12 歲以下的兒童有「一吐為快」的機會，兒

童專線服務全國 12 歲以下兒童，專線開放時間為週 1 至週 5 下午 4 點半至 7 點半。

培養身心健康又快樂的孩子，是幸福社會責無旁貸的任務！兒福聯盟關心兒童的健全發展，因此提供「兒童個別遊戲輔導」以及「兒童團體輔導」兩項服務，促進兒童的心理健康以及適應社會的能力。藉由臨床社會工作服務，協助孩子抒發壓力與情緒、學習情緒管理；撫平特殊經驗或重大壓力事件造成的心理創傷；培養孩子與人互動的能力，增加孩子社會適應能力，建立自信心。此外，家長、老師，都可以透過電話諮詢或個別會談，與兒福聯盟專業社工人員討論兒童教養、兒童行為處理等相關問題，提升親子互動品質、紓解親職教養壓力。

### 七、制定相關托育政策，推動托育服務資訊化

男主外女主內不再是社會上唯一的分工型態，隨著愈來愈多的婦女投入就業市場，托育需求也隨之增加。已婚婦女中，扣除尚無子女者，大約維持 30%至 35%左右育有子女，其中育有 6 歲以下子女的人數在民國 80 到 92 年間增加了 9.06%，將近有一成之多。這也是托育需求最高的一群。而受托的兒童人數在 12 年內增加了七萬人左右，成長了 15.6%，同時因應如此高的需求與市場，托育機構也隨之增加。從民國 87 年至 92 年，合法立案的托育機構數就成長將近一倍。在此一高度托育需求下，兒童照顧和托育機構的品質與安全值得我們共同關切。

在現代社會以雙薪家庭為主要家庭生活形態的同時，建立完善托育體系，來滿足家庭托育需求，讓婦女能安心投入勞動市場是首要之務。有關托育機構的安全與

品質問題，新聞事件中，娃娃車意外、腸病毒及食物中毒，各種托兒機構意外事件時有所聞，目前國內未立案托兒機構林立，非法業者往往成為各項安全檢查死角，托兒機構的安全問題值得重視。

兒福聯盟自 1995 年 9 月起接受臺北市政府社會局委託，承辦臺北市民生兒童福利服務中心，提供托育服務諮詢（專業保母、立案托兒所、安親班資料查詢），並建立全方位的托育資訊與資源中心。自 1998 年起，致力於參與各項托育政策的擬定、托育議題的宣導、倡導、研究、托兒所評鑑工作的承辦、托育服務資訊化功能的開發拓展，接受兒童局委託建立全國保母資訊網站，舉辦托育專業人員在職訓練等，為創造更優質的托育成長環境，為提昇孩子的托育品質而努力。相關團體包括，彭婉如基金會投入兒童課後照顧工作，減輕家長托育負擔；靖娟兒童安全文教基金會，長期關注兒童的遊戲安全、交通安全，共同為更好的兒童托育環境把關。

### 八、開辦高風險家庭服務方案，預防兒保案件逐年遞增

在傳統的教養觀念中，所謂「棒下出孝子」、「不打不成器」的說法，為父母打小孩的行為，找到合理化的藉口。臺灣在 1993 年修訂的兒童福利法，將兒童保護的觀念明文化，虐待兒童不再屬於家庭私領域範圍，而是公權力會主動介入處理。為了加強兒童保護與救援工作，內政部成立「113」24 小時婦幼保護專線，受理全國民眾通報；兒童及少年福利法也增修條文，讓兒童保護相關通報與安置工作更加周延，民間兒童團體包括：家扶基金會、世界展望會也投入兒童保護寄養服務，提供受虐兒童後續安置服務。



然而，駭人聽聞的兒童少年虐待、家庭暴力及攜子自殺案例依然層出不窮，而且還有日益增多的趨勢，根據內政部兒童局的統計，兒童及少年的保護個案數已從民國 89 年的 6,059 人增加到民國 92 年的 8,013 人，4 年來平均每年增加 10%，國內兒童保護案件呈現逐年上升趨勢。為幫助更多高風險家庭中的兒童，免於被虐待的危險，兒福聯盟召開記者會指出問題之嚴重性，一方面也積極倡導政府提出因應計畫，防止問題惡化。在兒福聯盟的倡議下，目前兒童局已擬定高風險家庭預防性服務方案，要求全國各縣市開辦，以更前瞻、積極的作為，回應家庭問題與需求，保護更多兒童免於受虐的危機。

目前兒福聯盟與 10 個縣市合作開辦「高風險家庭預防性服務方案」，在方案中提供電話會談及家庭訪視，以了解各個高風險家庭的狀況，再進一步針對不同家庭的需求，量身打造適合的服務計畫，提供家庭諮商輔導、喘息服務、親職能力技巧的訓練等等，而若有特殊需求者，則為其轉介適當的機構以連結相關資源，滿足高風險家庭在就業、醫療、托育、教育、住宅等不同的需求。這項服務方案開啓預防性兒童保護工作，希望能帶動鄰里長、學校老師等社區力量，共同為孩子建構更安全的兒童保護網，保護更多的孩子免於受虐的傷害。

近 10 年來，兒童相關法律趨於完備，兒童團體紛紛成立，兒童人權觀念在不斷倡導之後又向前推進一些。整體而言，兒童福利工作在這 10 年來有顯著的進步。然而，臺灣失業率居高不下、離婚率上升、大人婚姻關係不穩定，使得兒童成長的家庭環境，充滿更多壓力與潛藏的危機；加上兒童在政治領域是相對弱勢，整體兒童

福利預算比例偏低、兒童福利工作人力不足，在在凸顯兒童福利未來執行的挑戰與困境。孩子的成長無法等待，給孩子一個更好的世界，給國家未來主人翁更適合身心健全發展的環境，仍是兒福聯盟未來積極努力的目標。兒童福利工作的提昇，仍然需要政府、民間團體、社會大眾不斷向前，繼續努力！

（本文作者為兒童福利聯盟基金會執行長）



圖一 希望綻放活動



圖二 無限傳愛的擁抱