

兒童福祉



的

歷史發展



蔡佩芬譯

當我們研究兒童的福祉問題時，考慮其方法與策略，而覺得最基本的一項是，所謂的「兒童」，就成人而言，他具有什麼意義？成人究竟是以什麼觀念來觀看兒童？也就是所謂的「兒童觀」問題，換言之，它是在成人的意識中所看到的兒童映像，也可以說是成人對於兒童的意識問題。

這些兒童觀，都以不同的形態存在於成人的心中，如把兒童當作私有物、繼承者、勞動力、或是獨一無二的寶貝看重他，而由這些形態產生成人對於兒童的態度。這種態度亦是成人決定兒童的處置及境遇的重要因素，以個人來說，主要是表現於家庭教育、修身之指導內容，而以社會來說，是個人的意識被社會化，受當時政治、經濟、文化的影響，並傾向於輿論、風俗、習慣、規範、法律、制度等等的固定化。

依此角度看起來，我們若從與兒童有關的過去的風俗、習慣、教育、福祉思想、福利事業等來研究、探討原始時代的最基礎的兒童觀，並明瞭其變遷的過程，這對於理解兒童福祉的問題，是一項極有意義的事。我們就以這樣的立場，來概論兒童福祉的歷史發展。

本文不做為社會事業史的一環，更不以詳述兒童福祉事業史為目的，只是略述以兒童觀、兒童生活、兒童人權等為中心的諸問題。再者，本文在時間上的區分是依照一般歷史劃分為原始時代、古代、中世、近代四個時期，而古代是奴隸制度的社會，中世是封建社會，近代是資本主義社會，我們以不同的時代背景來做為思考問題的基礎。

壹、原始社會與兒童

在原始的社會裏，人們是以獵取野生的動物及植物做爲生活的資源，並以小規模的方式栽培植物，養殖家畜。此時期大約爲距今二三千年前，即我國（日本）使用繩文、彌生的時候。此即爲原始社會的時期。

在原始社會裏，人們係以宗族制度爲依據，生活在血親的共同團體中，雖然有了生活上的保障，但是，因爲人口的增加、生活資源的欠缺、或其他原因，使有些人脫離了生活的共同團體而落伍，這些落伍者往往以「生活困難」爲理由，而執行墮胎、殺害胎兒、遺棄胎兒。在當時的社會裏，由於經濟活動的領域狹小，爲非廣域的經濟，所以，生活資源被限制，人口過剩仍在威脅人們。迷信、錯誤的習慣，視身體殘障的兒童是惡魔寄託在身，因此，使用原始的方法，如將胎兒棄置於山中或河川，甚至於對老人亦如此，傳說中，如「姨捨山」、「人捨山」等遺跡，就是大家所熟悉的。

此時期的兒童，在嬰幼兒時期被視爲「母親的分身」或「母親的附屬物」，而未被視爲一個完整的人，必須等到宗族會議通過、承認，才能獲得命名，得到正式的姓名，有的兒童甚至等到七、八歲，能協助勞動時，始受到命名，而被視爲人看待。

一九五九年十一月，第十四屆聯合國人權委員會，兒童權利宣言第三條「兒童自出生時，即具有姓名及國籍的權利」——在日本、或在中華民國的臺灣，對於這一條宣言也許會覺得奇怪，聯合國之

訂立如此條文的原因是目前世界上尚有不少地方的兒童，仍然沒有姓名、也沒有戶籍。

在原始社會裏，雖然對於兒童有殘酷的一面，但也有其不同的另一面，人們把兒童視爲神秘之物而予以尊敬且愛護他，把兒童的出生視爲神仙所賜予的，人們對他具有神秘感，也可以說，雖然母親是普通的人，但其所生的胎兒却是神的兒子。

一般的兒童接受母親及環繞在他周圍的人之保育及愛撫，就這一點來說，在未開發的社會裏，現在仍繼續的存在於原始生活的環境中。由此點看來，我們可以說，原始社會的兒童是有比後來時代的兒童幸福的一面。

貳、古代社會與兒童

在這個時代，農業及畜牧業逐漸發達，政治的支配力增強，經濟的榨取開始，產生了貴族與平民、富人與窮人等相對的階級，最爲顯著且表現極端的就是奴隸制度。奴隸制度的存在，被社會所認可，就兒童福祉的立場而言，它是古代社會的特徵。這個時代，在日本是大和國家成立以降至奈良朝代；在西歐，是希臘及羅馬爲中心的時代。

自原始社會以迄古代社會的時代，遺棄兒童與殺害兒童仍然存在，但是，這個時代的生產漸漸旺盛，過去因害怕人口過剩而遺棄、殺害兒童的情形似有減少的傾向，有的被遺棄的兒童，經人發現以後，被拾去做奴隸，如後面所述，當時「萌芽期」慈善救濟事業，亦收容少數的遺棄兒童予以保護。

「斯巴達」以採取嚴格的教育法而著名，上層

階級在新生兒當中，將虛弱兒及畸形兒遺棄於「泰格斯山」，而下層階級則將這些被遺棄的兒童撿過來養成奴隸。

在奴隸制度下，「人體」就當做「物體」，且做爲生產的手段或工具，並視同爲家畜，只供給維持其生命所需要最低限度的衣、食、住。這些奴隸被當做商品，交易買賣，根本無視於其人格之存在，如遺棄、敗仗、出售、債權抵押等等，都以兒童充當，而這些兒童多變成奴隸。此種社會制度被人們所公認，兒童也不能例外的被做爲買賣交易的對象，而受到冷漠的待遇，殘酷的支配，且無法反抗、改變其處境。回顧日本的歷史，天武天皇時（西元五七三年），下野地方的官吏，因爲農作歉收，向天皇上奏，……人民以出賣兒童來解決生活的困境，……等等記載於「日本書紀」中，日本天皇對其人民上述的上奏並沒有採納。到了日本平安朝末期至鎌倉時代，人身買賣漸漸的流行，有一位名「西行法師」的和尚，在其所著「撰集抄」裏，記述在日本的越後地方，港町的市鎮，看見過人身買賣的市場。

在這個時代，屬於具有支配權的階級，可以任意使用奴隸，在一般情形下，父母對待自己的孩子，也一樣具有絕對的支配權，這個時代裏，強烈的父權是被公認的，自己的小孩可依據父權支配他去當奴隸，父親的命令是要絕對的服從，子女的婚姻、職業的選擇，都由父權來支配決定，小孩本人是沒有權利的，這種情形，在貴族、有產階級間也是如此。

在日本，類似兒童福祉事業的萌芽期，是以保護救濟兒童之慈善事業為形成之始——推古天皇元年（西元五九三年），聖德太子建立「四天王子四個院」，其中的一院「悲田院」，收容了孤兒，直至孝謙天皇（七五六年）、淳和天皇（八三〇年）、仁明天皇（八四五年）、清和天皇（八五八年），均收養孤兒，給予孤兒姓名，並僱用保姆養育孤兒。

以西歐的例子來說，據傳西元十年，羅馬 Trazan 帝王時代，為保護貧窮兒童，以低利資金貸款設置兒童救濟院二所，各收容貧窮兒童三百名，經過多年結果，總人數最高達五千人，傳說，這就是兒童保護的最初先例。在日本，兒童保護事業，初由佛教教會及其主持人基於愛心、同情心，以慈善事業來辦理，但是仍只限於部分地方，並非為全國性之組織。在當時之奴隸制度仍然存在，對於兒童仍存有輕視態度的社會環境中，這種保護兒童的事業，可以說，只在有志的慈善家、且具有正確兒童觀的人，才去從事並推行兒童保護事業。在此，我們介紹當時之表現出兒童觀的歌謠，這首歌記載於「萬葉集」中，是山上億良所作的。（註：萬葉集是日本古代史書，大部份以歌詞來記述當時的事蹟及民俗等等。）

懷念孩子的歌

日常用餐吃瓜、菜，就想起孩子，吃栗的時候更是不盡，從那裏來的孩子的影子，好像在睡眠之中。

反歌

金、銀、寶玉等財物，視同自己的孩子。

以上二首歌，都是「奈良時代」（約西元九〇〇—一〇〇〇）的作品，由此歌中，我們可以看出日本人自古即是非常愛惜孩子的，但是，不一定所有的日本人皆有此想法，雖然，父母對子女純粹的愛情，由古至今都沒有改變，但如第二首歌那樣，殘酷的將自己孩子的價值與金、銀、財寶相較，如此「功利」的兒童觀，可以推想到，當時與現在不同社會背景之異點。

叁、封建社會與兒童

封建社會是地主將土地發給農民，而以土地為中心，地主支配農民的時代。在政治制度上，它是國王、貴族、諸侯專政的時代；在經濟制度上，是以土地、莊園等為中心，對農民進行剝削，所謂農奴制的時代；在社會制度上，是家庭制度逐漸固定化，而家庭內父權被強力化的時代。這一個時期，是自鎌倉時代至德川時代的末期，在歐洲，是自羅馬末期至產業革命前期，約在十二世紀至十八世紀之期間。

這個時代的兒童是如何被看待？在封建社會裏的家族制度之下，孩子被期待成爲一家的繼承人，特別是在政權支配階級、軍權階級、貴族階級等的孩子，爲了世襲相傳，維持宗族的聲譽，而將孩子鍛鍊、施教，期能成爲世代相傳的特權之繼承者。因此，在這一時代，重視家世、重視家名，孩子爲了達成上述的意願，其基本人權及個性都被忽視，而被灌注適合其爲繼承上述目標的各項傳家的教育。爲了傳家，所以長男被尊重，而發生差別待遇

的弊風，婚姻對象、職業的選擇，皆由其長輩來決定，當事人無表示意見之機會及權力。

就兒童方面而言，兒童被要求對父母長輩孝順，對支配權力的主人要盡忠，如果違反此原則者，要受嚴格的制裁。又對於身份地位不同者之間，交談的用語、態度也有差異，這自然成爲表面上的禮貌，而變成形式化。

在一般社會階級中，農民最受支配階級壓迫，而農村的小孩，在其農家是主要的工作助手，在這樣的情形下，它不同於古代社會之將人做爲奴隸買賣。雖然，兒童的人身買賣及誘拐沒有被公認，但事實上，它還是相當盛行，關於這一點，有很多的傳說，例如「山椒大夫」「謠曲櫻川」（均爲人名）等的傳聞爲著名。又在朝廷及幕府均時常公佈禁令，如鎌倉幕府的禁令，是對於違反者以「火印」蓋在其顏部，爲處罰的一種，由這些，我們可以窺知當時情況之一二。

觀看當時的兒童福祉事業，各國都是以爲政者所辦理而執行的，但這裏，我們要特別注意的是，在這個時期裏由宗教家來舉辦兒童福祉事業，應是一件受人注目的事。在鎌倉時代，於佛教領域中，辦理社會事業較具規模且具代表性的人物，是釋名「忍性」的和尚，他設置了不少「生活保護」及「醫療保護」的機構，並在「四天王寺」及「極樂寺」設置「悲田院」收容孤兒，在一般的佛教寺院內設置教室，集合百姓子弟予以教育，這種方式一直延續下去，一直到德川時代，普遍成爲佛寺附設的教育所（日語稱爲寺小屋）。

基督教東傳，影響當時日本的社會事業，其中以 Francisco Xavier 所給予的影響最大。Luis Almeida 於一五五六年，在豐後府內，設置救濟院，收容了孤兒及棄兒。

德川時代，公佈了各種貧民撫恤規定，以及防止遺棄小孩的禁令，各地方設置了「町會所」（如同臺灣的鄰里辦公室），且禁止將嬰兒窒息而死；在秋田並設置了「感恩講」、寺小屋；其於江戶幕府及地方諸侯，都有兒童福祉事業的開展。在這個兒童福祉事業開展的同時，連續出現了多位學者及研究者，他們就是——貝原益軒、荻生徂來、山鹿素行、鶴殿長快、堀內忠龍、佐藤信判、大久保忠寬等人，他們也將有關兒童福祉的思想及福祉事業計畫公諸於一般社會。

在歐洲，於封建制度下，羣雄分割地盤的狀態中，社會情緒至為不安，此時，基督教急速傳入民間，其所設立的修道院，在基督教的革新及文化向上運動中佔了重要的地位，在社會服務方面也有積極性的表現，確實發揮了慈善設施的功能，凡老人、殘障者、孤兒、棄兒、產婦等等都設置機構予以安置。

以土地及獨裁為中心的封建制度逐漸衰退下來，被迫困在農村的人口湧向都市，促成了工商業的繁榮，形成新的都市國家，進入了初期資本主義的時代，在這個時候，手工業及小商業的學徒制度產生，而兒童是介於父子間的嚴格的、隸屬的、受支配的秩序中的地位，此種情形在各國都是差不多的。

肆、近代社會與兒童

封建社會的末期，封建諸侯開始沒落，宗教權力開始失墜，農業為中心的社會轉移為以工商業為中心，都市國家相繼的出現，再者，科學的發明被應用在工業生產而改變了生產的形式。十八世紀末葉，英國將蒸汽機應用在紡織機械上，而產生了比原來手工織機增加二百倍的工作能率，進而普遍進展為一般生產工廠所廣用，成為產業革命，而自英國傳到全歐洲，及於全世界。如此，支配生產的新的資本家階級得勢後，正與被支配的勞動階級相對立。人們否定在政治上被封建社會所支配，且否定了被「神」所支配，而尊重人本身的價值，由此，以自由平等為基礎的民主的國家社會之聲望增強，如法國革命（一七八九年）後，專政君主制被打破，而有邁向民主的共和體制之趨勢。

若以同樣的時代來比較歐洲、美洲、日本的兒童福祉的話，大體上都是產生在十八世紀至二十世紀之間，雖然時間上有先後的差別，但為了便於以一九〇〇年為中界，我們以二段期間來加以研考兒童福祉的問題。

一、前期近代社會與兒童

1. 兒童觀的轉變

近代社會是以尊重個性、自由主義、民主主義為背景，從各方面思想脫離封建社會的桎梏，兒童問題，特別是兒童觀，也是如此以並行的方向走進變革的途徑，這時候，兒童在原則上是受父母親的保護，但是絕非父母的附屬物，而主張兒童應具有

獨立的人格，應承認其基本人權，並尊重其個性、興趣、需求等，這種想法對後世影響很大，在此特舉出數位當時的名人及其主張：

① Comenius, Johann Amos, (1712-1778)

是一位 Bemen 的革新派教育學者，因參加 Bemen 獨立運動而被放逐國外，並從事著作，他研究兒童的發展階段，並主張幼兒期的教育與遊戲的重要性，他也重視母親在兒童的家庭教育之重要地位，也可以說，他是近代兒童研究的先驅者，可惜他的著作未被一般所推崇與重視，約有一世紀的時間，他的學說未被世人所承認。

② Jean Jacques Rousseau, (1712-1778)

他的口號是「回歸自然」，主張兒童自出生即帶有自發性、直觀性、社會性，胎兒自有成長的能力，並依靠經驗自然的完成為一個「人」，他並批評，以往對兒童的施教係以成人為中心，灌輸式的教育法是錯誤的，他的教育思想可做為現代教育的中樞，也可以說，現代教育是由他所啟發的。

③ peralozzi, Johann Heinrich, (1746-1827)

出生於 Juline，而被人尊稱為「愛的教育家」，他以「陶冶生活」做為信條，並以事物教育做為重點，他的教學法是用圖解、算術、會話，而極力反對教科書、背誦，他雖然有貧兒教育的經驗，但却未能達到創設孤兒院的成果，其實踐的體驗，對他的教育理想有很大的影響。

④ Friedrich Froebel, (1782-1852)

他被尊稱為幼稚園的始祖，是一位幼兒教育學

者，他承認兒童豐富的創造力，與所具有的近似神明的知性，他依據「著名的恩物」研究設計兒童遊戲與作業，施教於幼兒，又設法努力養成保姆，他於一八三七年任 Brankbleig 創設幼稚園，後來，他的學生繼承其教育理想，在美國、英國、法國創設幼稚園，自此 Kindergarten——幼稚園的名稱，普遍的在世界各國被採用。

以一般的情形來說，當時的教育學者爲了打破舊有的「成人中心主義」的思想，個個學者都保持着高昂的、並且革新的熱情，如前述 Comenius 爲了祖國的獨立運動，而被放逐離開故國。Rousseau 也因攻擊原有的宗教而被當局下令焚毀他的書，並被通緝而逃亡流浪。Pestalozzi 也因愛國精神高昂，加入愛國團體，而被政府當局壓制禁止各種活動，直至七十五歲去世時。以上這些教育學者的各種活動，可以說，在社會的變動期中，與政治的、社會的活動一樣具有革新性，並相結在同一軌道上。

2. 兒童勞動的發生

家庭工業的學徒制度，已經在前面簡述。資本主義迅速發展，帶動了大工廠組織的形成，而產生了新的勞動力——就是婦女勞動者及兒童勞動者。由於大工廠的機械生產組織簡化，使以往的手工業作業中很多的職種，可以用低廉的工資僱用婦女及童工，由此，又產生了新的問題。

婦女在勞動過度所受的心身損害置之不談，其因勞動而將家庭及小孩忽視，對小孩怠於保育，使小孩心身成長發生不正常的情况增加。

這裏要特別注意一件事，就是在資本家剝削壓制之下，低齡兒童從事長時間的勞動，對兒童自身是有非常惡劣的後果，其影響亦非常的大。十九世紀初葉，英國的兒童勞動，雖然依照業別有所不同，但仍有僱用五歲至六歲的兒童爲勞動者，其勞動時間多達十餘小時（十五～十六小時），且有夜間作業，這件事在 Calmatus 所著「資本論」中有所指摘，且留下很多記錄。

在當時，有一位 Robert Owen (1771-1855) 曾致力於兒童勞動的保護立法。一八三三年英國政府頒佈法令規定：

- ① 九歲以下的兒童禁止勞動。
- ② 十三歲以下的兒童，勞動時間一日九小時以下，一週不得超過四十八小時。
- ③ 十八歲以下的勞動時間，一日在十二小時以下，一週不得超過六十九小時。
- ④ 兒童的夜間勞動一律禁止。

除了英國以外，其他國家也是有相似的情形，他們的勞動條件被順次的改善，在日本，因爲產業革命比歐美國家慢了很多，到了明治中期（八十五年前）才追趕到，這段期間，包括兒童勞動的詳細情形，在「橫山源之助」所著「日本的下層社會」及「農商務省」所編的「職工事情」等刊物，均有詳細的記載。大正五年（六十年前），日本公佈最初的「工場法」，禁止十二歲以下的兒童從事勞動，到了大正十五年，將兒童勞動最低年齡修改爲十四歲。

3. 產業革命與兒童福祉事業

一六〇一年英國所施行的「濟貧法」，在救貧施策的範疇內，執行了兒童保護，其後雖無太多的變革，但經過種種的批判後，亦有部份的修改。由於產業革命的影響，勞動階級的遭遇非常悲慘，因此，基於博愛主義的「篤志事業團體」連續出現，「慈善事業協會」(Charity Organization Society) 就是由此而產生設立的。

關於兒童的保育，Loutel 派的牧師 Jean Friederic Oberlin. (1740-1826) 於一七七九年在 Alsatoren 開設「毛線學校」(Ecole tricoter)。另一位 Rastry 爲了照顧勞動婦女的小孩，於一八〇二年在巴黎設置「優遇房屋」(Salle d'Hospitalité)。Lowart nower 於一八一六年在 New rancle 開設「性格形成學院」(The first institution for the formation of the infant and child character) 幼兒學校，它相當於現在的保育所，其後，歐洲各地也連續的模仿設立同樣的兒童保育機構。以上這些機構的設置，都是針對當時因受產業革命影響所產生的貧困、家庭保育機能低下及喪失的情況，基於博愛的社會事業的精神而創設的。

4. 日本的兒童福祉事業

德川時代到明治初年的兒童保護制度可列舉如下：

- ① 棄兒養育米給予法，一八七一年。
- ② 三子出生貧困者養育金給予法，一八七三年。
- ③ 恤救規則，一八七四年。

以上三種保護辦法，雖是明治時代所頒佈，但都是德川時代留傳下來的遺制，其表現救貧的特色極為強烈。明治初年，來到日本的基督教傳教師，興建育兒設施及兒童保護設備，其數量顯著增加，大部份為收容非法行為兒童的感化院，以及保護救助精神薄弱兒童的設施，以托兒為事業的小規模保育所極為少數，明治二十三年日本新潟市由赤澤鐘美夫妻所創辦之保育所，為最初的一家。至於「工場保育所」，是明治二十七年東京的一家「大日本紡織株式會社」所舉辦者為最初。在民間純然以保育為目的而開設最早者，為明治三十三年設立的東京二葉保育園最為著名。

二、後期近代社會與兒童

這個時代係指從十九世紀末葉直至現在，即是初期的資本主義社會，其內容發生變化，重點置於社會保障一項，特別是兒童研究進行顯著，兒童福祉運動勃興，兒童福祉立法急速展開的時期。

1. 兒童研究 (child study)

科學的進步，使人們對於兒童的理解邁進了一大步，較前的時代，一般認為小孩是成人的「縮小物」，因此在醫學上，到了十六世紀，還沒有為小孩別立部門，到了十七、十八世紀，始為兒童設立了診療所，至十九世紀，始在巴黎建立了大規模的小兒科病院，並對於嬰幼兒的出生及死亡，就母體及胎兒進行研究。又由於工場勞動的結果，人工營養的研究也同樣被重視與推展，除了對於病症診療事業之外，預防性的公共衛生、公共醫學，在這個時期也有顯著的研究與推展。

在古時代的文化科學領域內，不如現代，有明確而判然的劃分，教育學、心理學、社會學，所有都包含於思想家、哲學家的思考領域內，一直到這個時代，對於兒童的認識及主張，始由教育家及心理學者所推進。

關於教育學，前述 Rousseau 所倡的兒童中心主義，若由另一方面來看，似為封建社會的解放思想，而且很可能走向極端，尊重自由及個人的教育是放任主義，結果導引無干涉的教育思想及教育法，使兒童受一時的興趣及欲求所支配，而兒童本身以個人為中心，與他人不可協調，走向非社會的個人主義。這個時代，走向非社會的傾向被反省，而尊重兒童的個性、兒童的社會化、自治自律精神的涵養、團體能力等，符合民主社會的教養與訓練被注重，即指生活中主義、社會中心主義的想法被重視 J. Dewey, (1859-1952) 及 P. Naup, (1834-1924) 等社會教育家都論述兒童社會性的存在，又主張個人的「人間形成」是在團體之中，現實生活之中所進行。

關於心理學者的兒童研究，自十九世紀中葉，已有多位先驅者出現，到了十九世紀末期至二十世紀，出現了更多的兒童研究者。

德國的 W. Preyer 在其所著的「兒童精神」(Die Seele des Kindes, 1882) 一書中，記錄其親生子三年間的發展情況。英國的 J. Sully 手著「兒童期的研究」(Studies in childhood, 1896) 公開發行，將兒童心理學加以整理，使其組織化。美國的 Curak 大學，校長 G. Stanley Hall 於一

八九三年組織「國民兒童研究協會」，並發行「美國心理學雜誌」，而後，並有日本東京大學校長(兼任日本兒童學會會長)元良勇次郎等多數的日本學者，從學於 Stanley Hall 研究兒童問題，彼此之關係及友誼至為良好。Stanly Hall 的門人 O. Chrisman 是最初提倡兒童學 (Paidology) 的人，這些研究都是創造性時代的產物。在現代，與兒童福祉事業具有密切關係的「發展心理學」及「臨床心理學」讓我們留在後面才研究它，在這裏我們只附註了一件事，就是法國的 A. Binet 於一九〇三年手著一書，叫做「知能檢查法」(L'etude experimentale d'intelligence) 並與醫師 Simon 協力於一九〇五年受教育當局的委託，首創「Binet Simon 式知能檢查法」，這是最早的知能檢查法。如以上所述之兒童研究，引導了一般人之正確的兒童觀，其對二十世紀初期兒童研究的進展，具有至大的影響。

2. 兒童福祉運動的進展

如前所述，兒童研究的結果，影響到一般社會，而喚起了人們對兒童的關心，並在教育的一面及福祉的另一面都產生了新的氣象。瑞典人 Ellen Key, (1849-1929) 手著「兒童的世紀」(The Century of the Child) 一書，其內容強調，兒童除了持有被愛、被理解、被教育的三項權利外，尚有選擇父母、親人的權利，並稱「二十世紀是兒童的世紀」，此種氣象在世界各國都極為興盛，在美國，形成了所謂兒童中心主義 (child centered) 的運動，特別是在社會事業界，二十世紀初期的運

動，稱為兒童福祉運動 (child welfare movement)。

當時的美國，在兒童勞動、義務教育、兒童保護等方面，有種種的問題與議論，一九〇九年羅斯福總統召集國內有關人員在白宮開會，結果於一九一二年，在「勞工部」設立「兒童局」，且在一九一九年成立了名為「美國兒童福祉聯盟」(Child Welfare League of America)的民間團體，這都是當時舉國的一件大事，其後，每隔十年舉行一次白宮會議，推進並協議美國的各種兒童福祉問題，充分的發揮其效果。

在德國，兒童福祉運動比較慢了一點，它是在第一次世界大戰之後，有了一種稱為「先從小孩做起」(Vom Kinde Aus)的運動出現，這對於一九二二年德國兒童福祉法之制定，有極大的影響。

我們更可以從國際的視野來觀看兒童福祉的問題，一九二二年召開的兒童福祉大會共有五十四個國家的代表參加，制定「國際兒童福祉聯合憲章」(Charter of the International Union for Child Welfare)，到一九二四年，當時的國際聯盟，將其採稱為「兒童權利宣言」，這雖然只是五個條文所組成的至為簡單的内容，惟其在國際舞臺上確認兒童的權利，意義實為重大，一九四八年，原五項條文修正增加二項，成為七項條文。

一九三〇年美國白宮會議，議決「美國兒童的衛生、教育、社會福祉基準」，做為兒童憲章，至今，它仍是美國兒童福祉活動的基本法則。在中華民國，仍是一九四六年制定「中國兒童福祉綱領」，但其後就沒有消息了。

在日本，就戰後兒童狀況而言，如果只有法律來維護兒童的福祉是困難的，應由全體國民、雙親、其他個人，從不同的立場，自覺的為兒童福祉而努力。根據這樣的主旨，日本於昭和二十六年五月五日兒童節，制定了兒童福利法。

第二次世界大戰後，聯合國討論並決議有關兒童福祉的多項方案，在其經濟社會理事會及社會委

員會設法努力的結果，於一九五九年十一月二十日聯合國第十四次大會時制定了「聯合國兒童權利宣言」(Declaration of the Rights of the child)。

此種憲章及宣言既非國際條約，也不是國內法律，因此沒有拘束力，只是參與者共同相約做為倫理的、道義的規範而已，也可以視為一種兒童福祉思想普及運動的手段，惟這種事情能在國際上及國內，被提出來討論並決議之事實，實具有重大的意義。

3. 兒童福祉立法的促進

為兒童福祉制定法律，是較早以前即有，但這種法律僅做為

- ① 一般救濟法規的一部份。
 - ② 特定部份的單行法。
 - ③ 地方而非全國性的法。
- 但是，到了這個時代，已經可與兒童福祉運動並行進展，而獨立門戶，為兒童福祉立法了。

英國的濟貧法內包括了很多兒童福祉規定，一八九五年丹麥的「養兒監督法」，一九〇八年英國的「幼年者法」，都是當時的兒童福祉立法。

德國在一九二二年制定的兒童福祉法 (Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt)，可說是兒童福祉的綜合法，其第一條規定「德國人的兒童，在肉體上、精神上、社會上都具有接受養育的權利」，將兒童的權利明確的記載於條文上，這一點，在兒童福祉上邁進了一步。

在美國 OHIO 州，很早就有兒童福祉的州立法，至於全國性的綜合立法是一九三五年制定「社會安全法」(Social Security Act)，其中包括：① 社會保險 ② 公共扶助 ③ 母子保健 (Maternal and child health services) ④ 殘障兒童保護 (Services for crippled children) ⑤ 兒童福祉服務 (Child Welfare service)。

在英國，為「樹立綜合的社會保障制度，成立了 William Beveridge, (1879-1963) 為委員長的調查會，他於一九四二年提出了其調查的報告，而

根據了他的構想，做為基本的各種單行法「社會保險」等陸續被發佈，其構想的最後一部份就是一九四八年制定的兒童法 (Children's Act)，此法至今尚存續中。

在日本，於明治三十三年(一九〇〇年)制定「感化法」，及「未成年吸煙禁止法」，並施行「孤兒職能後援」，給予收容在孤兒院的孤兒照顧、看護。

產業革命在日本實質的進行是始於明治中葉(明治二十年以後)，到了明治三十年，日本政府始起草了「工場法案」，經過幾番波折，到了明治四十四年，才成立了包括兒童勞動在內的「工場法」，且延至大正五年才付諸實行。

大正年代的後半期(大正共計十五年)，是日本文學事業成立期，日本政府於大正十一年制定「少年法」、「矯正院法」、「未成年者飲酒禁止法」，於大正十二年制定「工場勞動最低年齡法」、「盲聾學校法」。

到了昭和時代，適逢世界經濟大恐慌，生產歉收、人民生活窮迫、母子自殺、兒童虐待、殺兒、絕食等問題續出，昭和四年，制定了以生活保護為中心的「救護法」，並連續發佈了「兒童虐待防止法」，又於昭和八年制定了「少年救護法」，昭和十年制定了「青年學校令」，昭和十一年制定「方面委員令」，昭和十二年制定了「母子保護法」。

但當時日本軍閥進佔滿洲及大陸，太平洋戰爭接而發生，而兒童福祉事業變成國家總動員的一部份，一直到終戰，其後，於昭和二十二年制定了一「兒童福祉法」至今。

——本文譯自日本社會事業大學教授，德永寅雄所著「兒童福祉概論」，第一部第一章「兒童福祉的歷史發展」。

著者德永寅雄畢業於東京大學文學部社會科，曾先後任職於東京府社會課、內務省社會局、厚生省社會局、馬來軍政監部厚生科。現任日本社會事業大學教授，著有「兒童福祉的手帖」等書。