

新世紀兒童福利的願景與新作法

馮 燕

壹、前言

二十世紀已進入尾聲，在盤算要如何倒數計時、要到那裡迎接千禧陽光的同時，可會仔細思考過我們的未來在那裏？臺灣的希望在那裏？

社會學的社會化理論及兒童發展的互動理論一貫主張「一個人格的養成，相當受到其成長過程中生活經驗的影響」，近來也有一些研究指出，在幼兒期沒有被好好照顧的人，成爲罪犯的機率，五倍於接受良好學前教育的人。看見這個重要性，有愈來愈多的國家投注大量的資源在兒童身上，不斷地大聲疾呼：「今日不投資，未來將付出代價」（美國華盛頓郵報）

是的，展望新世紀，國家的未來在孩子的手中，而孩子的未來就在現在每個大人的手中。

內政部兒童局在千呼萬喚中終於開始運作，也象徵著我國的兒童福利工作進入另一階段。欣喜與祝福之餘，本文將由兒童人權的

保障狀況及現行兒福政策之缺失兩個層面來檢視目前臺灣的兒童福利，並提供先進國家之兒童福利發展趨向及新作法，他山之石可以攻錯，希望能提供兒童局思考全局，並開啓新世紀兒童福利工作之參考。

貳、一個潛在的危機

腦力及國力，下一世紀是屬於智慧與能力的競爭！許多國家已經體會到「兒童的素質決定一個國家的國力」，而紛紛把關懷的重心轉向最沉默、最弱勢的兒童族群，反觀臺灣地區，我們爲孩子做的似乎不夠多。

一、兒童人權保障程度不及格

兒童是一完整而獨特的個體，但他們卻是爭取自我權益保障的弱者。由於他們沒有足夠的能力及社會地位，當有限的社會資源需分配予無數的社會人口群時，兒童很容易成爲受忽視的一群。儘

管社會對兒童的觀念及賦予地位不斷地有提昇與進步的現象，但相對於成人而言，兒童還是不當地被認為是父母的擁有物或財產。

兒童福利聯盟文教基金會在今年十一月的國際兒童人權日發表的「臺灣地區兒童人權指標調查研究」顯示，連續三年的調查結果都令人不甚滿意，包括基本人權、社會權、教育權、健康權在內的四個兒童人權指標，均未達及格標準。很顯然地在受調查的共百位兒福學者機構主管、社政主管、社工實務者、醫療、教育、法律、媒體、立委等瞭解兒童之專業人士的眼中，臺灣地區的兒童，既沒有享受到平等主義取向強調的被尊重與社會參與權，亦沒有得到保護主義取向應提供充分的安全與福利等保護措施。

在成人的眼中，臺灣的兒童權益保障狀況是不理想的，那麼孩子對自己生活的滿意程度又如何呢？根據兒童福利聯盟文教基金會在今年四月份針對北、中、高三市共三五九〇位五、六年級學童所做的「跨世紀兒童生活狀況調查」，以孩童基本的權利、受保護的權利、正常成長的權利以及孩童對權利的認知等為指標，設計了包括家庭關係、學校生活、休閒娛樂、價值觀等等與孩子生活學習相關的題目，結果呈現現代的兒童「功課壓力沈重」、「遊戲空間、時間不足」、「未具足夠的人格尊重」、「缺乏足夠的安全保障」等，甚至有將近九〇%的孩子表達經常或偶爾有煩惱。

由上可知，不管從專家或從兒童本身經驗出發，均顯示臺灣的兒童仍處於發展需求未完全滿足不受尊重、生存權益未被妥善保障的生活經驗中，換言之，在二十世紀末的調查中發現，臺灣社會對

兒童人權的尊重與保障程度，仍是不及格的。

一、從生態觀點評析現行兒童福利之缺失

兒童福利生態觀是一個以兒童為核心而建立的一種理念架構，兒童本位觀、系統理論、生態區位觀，與兒童發展理論為基礎整合而成，這個架構包括以下數項中心命題 (propositions)：

1. 兒童有獲得各發展階段之生理、心理及社會需求滿足的權利。

2. 兒童福利的意義，在保障兒童權益，使其能享受到最佳品質的環境互動，環境包括物質與人；並積極促進兒童健康發展。

3. 兒童最好能在自然的生活環境中獲得發展需求的滿足。

4. 兒童福利政策應以兒童最佳利益出發，以其關係最密切之家庭為政策對象單位。

5. 兒童的生活圈，可以依與兒童的距離分成若干層次，每一層次均為一種系統，由近到遠成為微視系統 (microsystem)，居間系統 (mesosystem)，外部系統 (ecosystem)，和鉅視系統 (macrosystem)。

6. 兒童的發展，是個體與其周圍環境互動結果。時間會拉大兒童的生活圈，順著兒童的發展過程，環境的有效影響範圍及影響力亦隨之擴大；愈早期的微視系統對兒童發展的影響力愈大。

7. 兒童受到環境系統的影響，鉅視系統的影響力雖屬間接，但效果不容忽視。

基於這七項命題，便可看到強調生態觀的價值：這個理念架構，可以處理幾項兒童福利理論及實施上面的難題。兒童福利政策，需立基於兒童的需求的滿足與權益保障之上，方能符合兒童最佳利益的精神。唯在我國現行的行政體制下，兒童福利屬社會福利行政範疇，因而重點必將置於福利的輸送，以滿足兒童成長發展的社會需求，進而在基本人權及福利人權方面獲得保障。數位學者探討兒童福利的需求與供給時，有下列幾項重要的發現：

1. 兒童福利政策相關統計資料相當缺乏，沒有一個統整的單位來蒐集並更新現況，各相關行政單位業務亦沒有建檔的制度。在對兒童相關狀況尚不能確實掌握時，如何制訂合宜的政策。

2. 行政資源，包括人力與經費不足，以致服務輸送體系體質不良，服務對象涵蓋不周延。

3. 福利資源分配不均。就地區論，偏遠地區尤其是山地區的原住民兒童需求較高，但服務供給卻相對最少；就兒童本身性質論，受虐兒及遊童的需求較多，但服務供給不足處最多；而且以供給性質來看，仍以殘補濟助服務為主，預防性和發展性的服務措施普遍缺乏。

4. 整合性不夠。各個行政單位業務之間，和各層級政府之間，需要有更好的協調與整合，才能有效地落實各種相關政策的效果。目前在兒童保護工作方面，已見到警政、教育、司法、戶政和社政的初步協調在部分地區呈現其效果，使得兒保工作的經驗，有助於家庭暴力防治法的施行，但仍缺乏全面性的落實。

參、國際兒童福利發展的趨勢

綜觀進入廿世紀以來，世界各國兒童福利的發展，雖有不同的發展背景和過程，但也表現出一些共同的趨向。

1. 在價值觀念，由慈善恩給的觀念，發展為兒童權利和國家責任的觀念。

2. 在對象方面，由遭受不幸兒童的救濟，發展為促進全體兒童健全發展。

3. 在措施方面，由消極的救濟工作，發展為積極性福利服務之提供。

4. 在主責單位方面，由民間慈善或公益團體為主體，發展為以政府為主體，結合民間團體共同推動。

5. 在行政依據方面，由隨時隨事發展為制定政策，完成立法等。

6. 在協調方面，由社政單位單獨辦理，發展為結合教育、衛生、司法及其他相關單位共同辦理。

近來也有研究指出，從出生到三、四歲，是腦部發展活動最旺盛的時期。孩子的腦部，是根據出生後前幾年所接受的外來經驗而發育，這段嬰幼兒生活，正是奠定一生智力、情緒和性格的關鍵時期，因此有愈來愈多國家開始回頭，強調「人之初」的重要性；各國政府不僅制定政策、撥出預算，更結合企業、社區的力量，從教育、福利等方面著手，讓下一代能夠獲得更好的照顧。

(一)美國：除了更肯定自一九三五年開始執行的「優先啓蒙」(Head Start) 方案外，美國總統柯林頓入主白宮之後，特別重視兒童照顧及發展問題。開白宮之史，在一九九七年四月和十月分別舉辦了幼兒照顧會議和幼兒發展會議。一九九八年美國政府提出有史以來最多的幼兒照顧經費，目標是讓每個家庭都負擔得起幼兒照顧，同時也讓每個孩子都能獲得高品質的照顧。

(二)加拿大：加拿大全國兒童福利聯盟在一九九八年，提出全國性兒童政策書，結合不同組織的資源，更呼籲聯邦政府的領導，以聯邦政策奠定基礎架構。政策書列出聯邦政府的行動計畫，包括讓幼兒家庭獲得收入保障；提供家長各種資源服務，尤其需要以社區為基礎的社工和健康服務；建立全國性的機制，研究以及監督兒童健康與福祉等等。

(三)英國：英國政府在一九九八年七月提出「穩建的開始」(Sure Start) 方案，這是一個跨政府部門、結合公私領域的計畫，呼籲父母合作為入學前四歲以下的幼兒及其家庭，提供照顧與教育的服務。計畫的主要內容包括家庭訪視、提供育兒的資訊、成立高品質的學習與遊戲托育中心、以及針對弱勢家庭的孩子提供特殊的服務等等。

肆、臺灣地區兒童福利工作的 新作法

回顧臺灣地區的兒童福利工作，無論是在推動政策法規修訂，或提供直接服務，似乎一直是由民間組織扮演較主動積極的角色。因此，從近三年來，民間兒童福利組織，如：兒童福利聯盟基金會、中華兒童及家庭扶助基金會、世界展望會、勵馨基金會等所推動的服務，或倡導的兒童福利法修訂內容中，可歸納出幾個新作法與發展方向。

一、由「十二歲以下」到「十八歲以下」， 擴大「兒童」的年齡定義

國際上(聯合國兒童權利公約定義兒童之年齡為十八歲以下)的慣例，以及各國兒童福利法的定義中，均以十八歲為兒童之年齡。但我國目前的卻以「十二歲」為界限，分別以兒童福利法與少年福利法適用於十二歲以下與以上之未成年人，兒童一旦屆滿十二歲，原先安置、輔導或保護工作即面臨中斷，改由少年福利法另作規範，事實上卻是不完善。然而兒童少年之需求與問題，實難以十二歲之年齡為區分標準，為了妥善保障兒童少年之權益，我們認為兩法之輔導與福利工作、人力與資源確有整合之必要。同時兒童局的設置或其他兒福政策的擬定，實也應回應現實需要，將政策對象訂為十八歲以下人口。

二、由「過渡式照顧」到「永遠的家」，強調 兒童與家庭生活原則

「兒童生活環境中能有關愛的人，則兒童必受益」之論調已是不爭的事實。更重要的是和這關愛之人，保持一份持久且完整的親密關係，方才能使兒童產生發展健全人格最需要的安全感，這對年紀愈小的兒童，影響愈大，而最能提供這種持續安定情感環境的，自是兒童的父母。政策立法一旦違反此項原則，不但對兒童及家庭造成不利的影響，所耗費的成本將更大。

因此盡力維持一個穩定的家庭環境、有一個持續性的關愛者照顧其生活，對幫助孩子度過生命週期中各個階段的轉折特別重要，因而我們也強調「永續性規劃」(permanency planning) 被奉為兒童福利服務的最高指導原則。因此我們強調以「家庭」為中心的兒童福利工作，盡力支持、補充家庭功能的不足，以確保兒童能留在或在暫時安置後，重回原生家庭；另外對於遭遇變故，或有絕對必要離開原生家庭的兒童，也透過健全的收養體制，讓兒童能重新獲得整合並持續的家庭生活機會。

三、由「亡羊補牢」到「未雨綢繆」，強調預防性工作的重要性

所謂的預防，就是預防不利於兒童的狀況發生，我們強調從支持家庭的核心功能、補充弱勢家庭的需求、建立兒童心理衛生的網絡等三部分來保護兒童和兒童生活的家庭，以預防所不利於兒童的狀況發生。

(一) 支持家庭的核心功能

在傳統觀念中，家庭是滿足兒童各種需求和問題的最適當提供者，即使是在社會變遷的衝擊下，家庭功能已經發生變化，但是社會還是期待家庭能發生生殖、養育、保護、情感和社會化等基本功能。不過社會結構的變遷，這些家庭基本功能的發揮也面臨了新的挑戰，尤其是家庭核心化後，雙薪家庭增加，婦女投入就業市場，同時擁抱了婚姻、家庭、職業等多重的角色，承擔了更重的壓力。目前臺灣地區人口生育數字逐年下降，其主要的原由即在於養兒育女的壓力實在是太沉重了！為了避免我國人口老化的速度愈來愈快，為了分擔母親照顧子女的壓力，父親、政府及雇主應共同努力，支持與協助家庭核心功能。

1. 建立完整托育網絡，提供家庭喘息服務

托育服務本身具有促進兒童發展，與協助父母養育兒童兩種任務，是以其服務對象是兒童、父母及其家庭，服務對象之廣、內容之多，可推為兒童福利服務之首，尤其目前臺灣的婦女就業率幾達六成，雙薪家庭已成家庭型態之主流，制度化的托育政策更有其迫切重要性。

綜觀臺灣社會現況，托育服務輸送體系狀況，和家庭照顧功能及需求，並反省兒童福利的兩大理論基礎：滿足兒童發展需求及保障兒童權利，我們認為當前臺灣地區托育服務發展的目標及具體策略應考慮下列內涵：

(1) 兒童與家庭中心：包括政府應有效回應父母民眾表達的對親職執行的意願和需求，建立家庭政策脈絡；立法建立兩性皆可以使用的「親職假」制度；以及規劃提供家庭式和小型、社區式托育；推廣教保合一的兒童照顧機構，加強家長參與等。

(2) 提高托育品質：包括建立托育品質標準、保障兒童健全發展；結合學術單位提供養成教育學程及在職訓練機會，並建立健全之托育人員福利、升遷、待遇體系，以減少托育人員的流動並確保其品質；提供資訊服務 (R&R)，以作為托育供給面、需求面及管制面的橋樑以及協調並支持服務網絡等。

(3) 弱勢及特殊需求兒童優先：以免費或優先進入公立設施的方式，照顧低收入或單親家庭；提供（增加）特殊需求兒童托育補助；以公設民營方式增加特殊性質的兒童收托機構等方式照顧弱勢及特殊兒童需求。

(4) 支持就業母親：政府、雇主應共同合作分擔職業母親兒童照顧的責任——政府責任方面包括應制定兩性公平立法，建立平等工作制度、增加臨時托育設施；而雇主則應負責提供女性員工所需的工作時間內托育，和其他托育福利等。

2. 提供諮詢服務，專治家庭疑難雜症

根據天下雜誌於今年十月份針對兒童的家長進行的「兒童養育與親子關係調查」之總結報告，現代父母都希望當個好父母，他們知道幼兒發展的重要性（六九·〇%認為孩子一生最重要的發展階

段在〇至六歲），希望孩子有健全人格（三一·六%認為培養孩子的健全人格為最重要責任），但卻不知道應該如何教養幼兒；在認知與行為上有很大的差異。

另外從內政部統計處在民國八十四年所作的「兒童生活狀況調查」資料中也發現，臺灣地區家長對於一些公私立單位提供的兒童福利項目並不清楚，比例較高者如「低收入家庭兒童在宅服務」（六一·一二%）、「兒童生活補助」（五一·〇九%）、「兒童個案輔導」（五一·一一%）、「私立兒童養護機構及庇護中心」（五一·〇三%）等等。此外，在「育兒知識來源」的調查中，絕大多數仍是來自「傳統育兒經驗（長輩親友傳授）」、「同輩親友討論」，而極少是來自「參與婦女、親子、育兒有關座談、演講活動」或「參與保育方面的訓練課程」；由此可見，家長在面對子女照顧、教養問題時，仍有很大的專業協助空間。

回應家庭的廣大需求，應從政府組織及民間機構雙管齊下，加強提供專門的家庭諮詢服務機構和服務，以預防兒童或家庭問題的發生。

(1) 政府單位：根據兒福法第十三條之規定，對兒童與家庭提供諮詢與輔導服務，乃縣市政府應辦理的兒童福利措施。我們建議社政單位應作好規劃與協調工作，除在各縣市的社教部門或各地的家庭教育中心，廣設「諮詢專線」，提供有子女教育、管教問題或親子關係失調的民眾電話諮詢，同時需要注重配置適當的專職人力，至少可以提供合宜的資源轉介，和資源介紹服務外，更可充分運用

民間資源，鼓勵民間專業組織，非營利甚至營利組織加入提供直接服務行列，以確保家庭諮詢服務之質與量。

(2) 民間團體：在需要提供人力密集，而又不涉公權力行使的服務時，民間團體的彈性與實力，往往是最能補充政府機構之不足的。民間團體可以有明確的宗旨，有效的結構，聘請專職人員提供實質的服務。唯在財務資源方面，及組織管理經營方面，則往往需要和政府部門、商業部門有良性的互動，才能保持永續性運作。

3. 親職教育三部曲，教養健全兒童

所謂親職教育，是指為人父母者，為求扮演好親職角色、發揮親職功能所受的教育。由於社會急遽變遷，不僅是家庭結構轉變，帶來許多不同於以往的教養問題，即使是在一般家庭，仍因社會環境日益複雜，以致必須面對更多元的問題，而親職教育可以幫助父母彌補所缺少的親職能力，幫助想照顧、帶領及管教自己孩子的父母順利達成心願，更進而穩固成發展家庭功能。

展望新時代，我們提倡親職教育三部曲，透過知己、知彼與相互溝通的過程，協助父母面對教養幼兒的問題，更要進一步提倡父母享受育兒的樂趣：

(1) 知己：父母是孩子第一個模仿的對象，包括身教及言教。因此親職教育的第一個重點就是協助父母、和即將成為父母的人，去省思自己的言行、回溯自己的成長背景、認知自己的能力和限制所在，了解自己對孩子的責任與角色。更重要的，是幫助父母從認識

自己的情緒，學習紓解壓力，控制情緒，溝通技巧，時間管理，生涯及理財規劃等過程中，獲得個人的成長，與本身人際關係，生活壓力和生活品質的改善，透過這些自我了解檢視與學習的過程可以具體建立作父母的自信，促進父母能力的增強。

(2) 知彼：在臺灣兒童保護的實務工作中經常發現管教過當的兒童虐待個案。據瞭解很多管教過當的例子是因為父母親不瞭解孩子的身心發展狀況及限制，而作不合理的要求和過度的期待，同時更將孩子的「不能」視為「不願意」，希望藉著以體罰、虐待等方式，強迫孩子達成自己的目標，如此一來，經常造成兒童身心的嚴重創傷。

因此親職教育的第二個重點就是強調知彼，所謂的知彼就是瞭解兒童，瞭解兒童每一個階段的發展和請求，包括正常、異常發展的差別等，透過「知彼」的過程，消極的可以減少對孩子有不切實際或過高的期待，積極的可以清楚孩子每一個階段的發展任務，以具體提供孩子所需的教育和照顧。

(3) 溝通：親職教育第三部曲就是學習與孩子溝通。目前坊間有很多親子溝通的書籍，其主要的觀念包括了：

傾聽：溝通的目的就是希望瞭解孩子的內心世界，因此與孩子溝通的第一步就是彎下腰來聽聽孩子的聲音，瞭解孩子的需求。

尊重：孩子是一個獨立個體，除了會思考會行動之外，他們同樣需要被瞭解與尊重，因此要與孩子溝通就必須尊重並接受其想法。

孩子語言(同理心)：站在孩子的立場，請用當時我們只是孩子時的心情與行為，來衡量我們的子女，因為他們不是大人。

(二) 補充弱勢家庭的需求

今年度接連發生多起攜子自殺、兒童虐待等嚴重侵害了兒童基本生存的事件，引發社會關注，也在在反應了家庭的種種壓力和不適應，最後都可能加諸在孩子的身上，而給孩子帶來嚴重的傷害。因此如何支持、補充這些高危險家庭及兒童的特殊需求，是當務之急。

1. 單親家庭

單親家庭不是問題家庭，只是單親家庭比雙親家庭有更高的易受害性(Vulnerability)，致使單親家庭及其子女必須面臨諸多的困境，例如經濟不安全、社會壓力與心理挫折、子女管教、居住安排、社交及人際關係、代間負面影響等等，需要政府及社會提供協助與服務。

工業先進國家大都有針對單親家庭及兒童提供協助與服務的政策，其主要的方案內容包括所得維持、子女照顧與就業服務、住宅服務以及醫療照顧服務等方面。

2. 低收入家庭

當家庭經濟收入無法維持基本開支時，勢必影響兒童物質及精神生活品質，尤有甚者更需要將孩子送往育幼院或寄養家庭，不但

造成家庭組織解體，更直接或間接戕害兒童的身心發展。

家庭補助是針對低收入家庭施以經濟救助，用以取代或補充父母之角色責任，使兒童成長於親生家庭中的一種措施，對兒童、家庭本身都有實質的功能，世界各國莫不紛紛立法保障，我自也不能例外；除此之外針對低收入家庭提供家庭諮商與輔導等支持性的服務，以增強父母履行其角色能力也是相當重要的。

3. 有特殊兒童之家庭

扶養身心障礙或學習遲緩的孩子，確實會給一般家庭帶來很大的壓力，遑論原本就有經濟困難，或結構、功能不全的家庭，致使本來就需要更多資源及關注，才能順利成長的兒童，反而處於更爲不利的生長環境。因此，除了身心障礙者保護法，應對這些兒童提供就醫、就學、就養及往後的就業服務外，更應對他們的家庭，提供喘息服務、諮商、資源轉介等服務。

(三) 加強兒童心理衛生

根據一九九九年兒童人權指標調查結果，其有關健康權指標的部分之評估結果顯示兒童心理層面的健康是最爲忽視，兒童心理衛生普及情形的問項是健康權指標中(以五分爲滿)，三分爲及格)得分最低的(XXII.07)，教育權指標中學校教育對於兒童心理發展狀況的支持程度的項目，得分也不高(XXII.60)。

在兒童福利聯盟今年四月份針對臺北、臺中、高雄所作的「跨

世紀兒童生活狀況調查」也發現，在三六〇〇個樣本中，有九〇％的受訪兒童是有煩惱的，煩惱指數相當高；而當孩子面對困擾時，是以放在心裡和向同學傾訴比例最高，只有三分之一的孩子會尋求家長的幫助、十分之一會尋求導師或輔導老師協助，比例相當低。而從供給面來看，真正從事兒童精神醫療或兒童心理衛生的專業機構及人力，確實十分缺乏，甚至學校中的輔導人力亦不足。

除此之外，兒童心理衛生工作的重要性，在九二一大震之後的災後心靈重建工作中發揮的功能展露無疑。爲了培育身、心、靈都健康的下一代，我們認爲應由積極整合社政、教育、醫療等體系，建構兒童心理衛生網絡，所以，兒童心理衛生包括有三個層面之工作。

1. 諮商輔導——教育體系

(1)重新檢討學校輔導室的功能，設置足夠的輔導人力，從事學生輔導工作。

(2)建立中小學校園內的學校社工員制度，負責整合家庭、學校、社區等多方資源，以協助各類學童校園生活適應。

2. 規劃評估——社政體系

(1)政府應自行或鼓勵民間從事兒童發展以及兒童心理衛生之研究工作，以作爲政策規劃的依據。

(2)確實作好需求評估及資源整合（開發）工作，並在社區層次

建立支持性網絡。

3. 治療復健——醫療體系

(1)於各公私立醫療院所廣設兒童心智科。

(2)培育專業人才，從事兒童心理治療或復健的工作

伍、對於內政部新成立兒童局的期待

兒童局的成立乃整體兒童福利輸送體系最重要的一環，透過兒童局「中央主管機關」的角色，由上而下，統籌辦理兒童福利政策規劃、評估、法令訂定與修訂、編列預算等。不論是從法制面來落實兒童福利法的制訂，從實務面回應民間的需求，或從學理上來探討我國兒童發展狀況與需求和兒福政策執行時，政府與民間的分工，以及中央、地方的分權建構，均說明兒童局成立的重要性。

所以儘管兒童局的成立歷經一波三折，且規模大幅縮減，成爲人員編制最少、預算最低的中央行政機構之一，但我們仍對兒童局的設置抱持樂觀的期待，在兒童局成立之時，藉以三大功能、四大服務範疇及五大重要任務的提出，期許這個最「年輕」（包括成立的時間最年輕和照顧的對象最年輕等）的中央行政組織，真的能發揮「小而精」、「小而美」的功能，領航我國兒童福利工作跨世

紀。

一、兒童局應發揮三大功能

內政部兒童局組織條例明文規定：「依據兒童福利法第七條之規定，本局掌管下列事宜：一、兒童福利法規與政策之研擬事項；二、地方兒童福利行政之監督與指導事項；三、地方兒童福利工作之研究與實驗事項；四、兒童福利事業之策劃與獎助及評鑑之規劃事項；五、兒童心理衛生及犯罪預防之計畫事項；六、特殊兒童輔導及殘障兒童重建之規劃事項；七、兒童福利專業人員之規劃訓練事項；八、兒童福利機構設置標準之審核事項；九、國際兒童福利業務之連繫與合作事項；十、有關兒童福利法令之宣導及推廣事項；十一、兒童之母語及母語文化教育事項；十二、其他全國性兒童福利之策劃委辦及督導事項。」可以瞭解兒童局應發揮的功能在於政策研擬、評估、資源整合以及監督等。且參考美國兒童家庭署（ACF）與兒童、少年及家庭處（ACYF）的職權，我國認為我們的兒童局的功能應涵蓋這兩層級組織之功能，因此我們歸納對兒童局有以下三大期待：

- (一) 兒童福利相關政策之擬定與推動
- (二) 全國性兒童福利方案之規劃與督導
- (三) 系統性兒童基本資料庫之建立與維護

二、兒童局應致力於四大兒童福利範疇

廣受各界期待的兒童局將是我國兒童福利發展的指標，或只是一個過渡性的機構？端賴於是否能致力並落實以下各種兒童福利範疇的內涵。

(一) 保障兒童權益

一個高度發展的國家，必然能體認到兒童的重要性，不僅僅因為其未來可能的貢獻與生產力，更是基於保護弱勢族群的生存、維護社會公平與正義的立場，而予以保護與提供相關福利服務。故兒童人權伸張與否不但可以檢視一國兒童福利政策，更與一個國家整體的發展程度息息相關。我們認為兒童局應致力於兒童基本人權（包括保障兒童生存權、身分權；提昇基本生活品質；保護兒童人身安全等）、社會權（包括從事兒童保護；提供社會參與機會；確保社會平等權；保障司法正義）、教育權（包括提供教育機會；保障教育品質；均衡教育資源分配等）和健康權（包括確保婦幼保健；從事疾病管理；提供就醫機會；健全醫療資源等）的倡導和維護。

(二) 促進兒童福祉

依不同對象之不同需求，提供所需的福利服務。

1. 一般性兒童：包括支持性服務如家庭諮詢服務、親職教育等；補充性服務如家庭經濟補助、托育服務等。

2. 不幸兒童：有些孩子可能無法在原生家庭中成長，例如父母死亡、非婚生子女、或遭受虐待的兒童等等，凡此種種，均稱之為不幸兒童。針對不幸家庭，應提供：

(1) 支持性服務：包括針對兒童的諮商服務和針對家長的親職教育工作。

諮商服務——當兒童遭受任何不幸的際遇時，其心靈的創傷往往更難回復。因此針對受虐兒童、孤兒等，需有定期的心理諮商與輔導。家長的婚姻、家庭及教養問題的諮詢服務，更是具有預防家庭功能解組的功效。

親職教育——當孩子遭到父母虐待，不僅兒童所受的傷害要加以處理，治本之道更是對施虐者實行強制性親職教育，透過這類服務，改善父母的親職功能。對於高危險群的家庭以及一般家長，亦須實施預防性親職教育，教導父母如何稱職地扮演好父母的角色。

(2) 補充性服務：除了提供兒童生活補助金外，如居家服務，喘息服務，親職效能團體，單親家庭服務，家長互助團體，乃至於綜合性的家庭功能補充服務輸送，都是目前我國兒福體系中非常缺乏的服務。

(3) 替代性服務：透過寄養、收養等替代性兒童福利服務的提供，讓孩子有機會重新獲得一個健全、溫暖的成長環境。而收養安

置機構的服務量及品質，更是要有系統地規劃，整建與評估，以免造成不幸孩子的二度傷害。

(4) 保護性服務：加強現有的兒童保護體系，整合於家庭暴力防治中心之內，更要做到預防暴力的種種工作。

3. 特殊兒童：所謂特殊兒童 (exceptional children)，係指在智力上、生理上、社會上、或情緒上的生長與發展迥異於正常兒童，而在教育、社會福利方面，有其特殊需求。

(1) 支持性服務：發展遲緩和身心障礙兒童的需求，首重早期發現和療育。協助父母認識孩子的狀況及需要，並充實家庭資源、提供家庭支援性和個別化的服務，並且鼓勵家庭參與療育工作、強調家庭能力的增強，為其工作重點。因此，配合個別家庭的需要，提供在家的、個別化的親職教育便十分重要，相對而言，不論是對孩子的專業協助，或是對本身的情緒支持等，都有極為迫切的需求。

(2) 補充性服務：政府提供的教育訓練或教養費用補助、醫療補助、所得稅殘障特別扣除額優待、健康保險費用補助等均以補充家庭的經濟能力為主，事實上像喘息服務，臨托服務，甚至居家照顧等，亦是補充家庭照顧功能的要項。

(三) 整合兒福資源

1. 兒童局與其他部會的整合

中央兒童局掛牌運作之後，不應只是兒童福利的社政主管機關

而已，應與中央各部會兒童、少年相關業務發揮資源整合的功能，以免資源浪費和功能重疊的現象。比方說：中央兒童局和司法院各級法院、少年法院和少年法庭，以及觀護人室充分配合，形成少年事件處理法之後送和支援單位，發揮整合性輔導的功能，使受保護管束或觀護少年和兒童在福利機構中得到專業的輔導，以在無標籤的狀況下，導正其偏差行為；中央兒童局亦可以與教育部主管學前教育、課後輔導、親職教育和技職教育單位協調，形成一個兒童福利和教育網絡，從出生前、出生後、嬰兒、幼兒、兒童、少年期作周全之照顧、教養、和教育；中央兒童局亦可與經濟部合作，透過經濟部，發動各企業公司、工廠推動企業內兒童福利體制，提供婚前教育、育嬰室、托兒所和幼稚園的設置，若就業人員沒有後顧之憂，使雙生涯家庭可以成爲常態家庭，亦能提高勞動參與率而使人力資源獲得更妥善之運用。

2. 中央與地方的分權與整合

依兒童福利法，在設置兒童局之後，各地方政府亦必須修編成立兒童福利科、課（股），在中央兒童局政策之指導下，將成爲兒童福利法、兒童少年性侵害防治法及其他相關法令之執行單位。此外，兒童福利單位並應與地方法院、勞工局、教育局、衛生局或其他相關單位配合整合兒童福利相關資源與服務，使兒童福利業務能夠在地方上落實。

3. 民間團體的協調整合

中央兒童局必須積極研擬相關政策，以開放、尊重的態度，鼓勵民間資源投注於兒童福利服務事業。其設置辦法可運用公辦民營、委託辦理、合約經營等方式，使政府的兒童福利資源與民間相結合，政府扮演規劃、監督、評估的角色，而民間團體則負責服務輸送、資料整理、回饋政策的功能，使民間資源能更有效的開發與運用，如此必能建立全國性兒童福利服務網絡，使兒童權益獲得基本保障。

(四) 制定且落實兒福政策法令

兒童福利的立法與政策是推動兒童福利工作的指南，要解決兒童及家庭問題，保障兒童權益、增進兒童權益、並有效整合兒童福利資源，都應該由制定完整的兒童福利相關法令政策開始。

只是徒法不足以自行，法律與政策的制定或修訂成功之後，如何有效落實並於實務層面執行，是另外一個重要的議題。

三、兒童局當務之急五大任務

兒童福利工作千頭萬緒，但我們認爲目前當務之急的五大任務爲：

(一) 兒童少年福利法之合併修訂

兒童福利法及少年福利法自民國八十二年及七十八年分別（修正）通過後，迄今已將近十年。隨著社會與家庭結構之變遷，兒童少年之需求與生活型態日新月異，輔導與保護兒童少年時所面臨的挑戰也大不相同，各自都早已有修法之需要。爲了協助兒童少年身心健康發展，強化政府與民間對未成年國民之權益提供連續一貫的保障，實有必要合併修訂兒童福利法與少年福利法，以落實兩法促進兒童少年最佳利益之意旨。

（二）幼托整合的工作

幼稚園和托兒所是提供幼兒照顧和學前教育的兩大體系，但卻因爲其立案標準與人員資格待遇的不同，而造成投機行爲，以致服務體系的品質不好控制。爲了提供高品質、有保障的托育服務，我們認爲兒童局應進一步討論並推動幼托整合工作。

首先我們必須釐清，托育與幼教是否合一，根本的問題是托育與幼教機構的定位問題。我們要求其在訂定機構設施、教學或托育人員資格待遇，方案內容等齊一標準的同時，也能堅守提昇教育或托育的功能，確保服務品質之政策原意，更重要的是應以兒童爲主體，保證能契合其發展需求。事實上，托育包括學齡前兒童的照顧，和學齡兒童課後的照顧。但課後托育實在仍會以課業輔導爲主，就功能論似乎補充學校教育的性質要高於補充家庭照顧功能之性質，是以課後托育的功能，亦是一個應考量的問題。

（三）早療體系的建立與發展

兒童早期經驗對於兒童的影響，就身心障礙兒童來說，他們可歸類爲「處於危機」的兒童，也就是說他們身、心理缺陷的特質，會導致發展的遲緩或停滯在某個階段太久，而早期干預的意義就是減低這樣機率發生的可能。

身心障礙兒童的早期發現與早期治療，對孩子和家庭來說是很根本的福祉問題。而我們強調以家庭爲中心的早期療育方式，建立一套始於出生的兒童健康資料，協助身心障礙兒童的家庭有一個預期和發展的準備。讓這些家庭知道自己的孩子下一階段需要怎樣的協助，能有怎樣的突破，會有哪些限制和需要配合的地方。

（四）兒童保護體系之檢討與增強

根據內政部統計資料，兒童保護案件近年來有逐漸增加的趨勢，民國八十七年，保護個案達四一二人，受虐平均年齡七歲，施虐者八成是親生父母親；除此之外全國六十七個兒童保護專線，保護個案比前一年成長五·四二%，諮詢服務更增加四〇·八三%，顯示兒童保護的需求愈來愈高，從一級預防、二級預防到三級預防，檢討與增強兒童保護體系實爲兒童局當務之急。

（五）災區重建工作

九二一集集大地震，迫使中部災區三萬多棟房屋倒塌、數十萬居民無家可歸，許多孩子失去親人，甚至淪為孤兒；面對災區兒童及家庭重建的各種需求，提供安置、心理輔導、托育教育、復健保護等各種福利服務是兒童局應該負起的責任。

不過要提醒的是，災後重建是兒童局成立之後的重要工作，但卻不是唯一的工作，兒童局在從事「災區重建」工作之餘，絕不可以偏廢或忽視其他兒童福利工作的進行。

陸、結語

聯合國在一九五九年十一月二十日所通過的「兒童權利宣言」中，具體地對兒童福利一詞下定義：凡任何能促進兒童身心健全發展與正常生活為目的之各種努力及事業，均稱為兒童福利。這定義的意涵包括了所有直接與間接促進兒童福利的各項措施與服務；小至家中對待兒童的態度與照顧；大至國家的政治經濟，環境衛生，兒童立法，產婦保健工作，醫療服務與兒童教育等。至此兒童福利已不再是單純的人道主義問題，至少目前世界潮流對兒童福利努力的目標，已不只是消極性地針對需要特別救濟和特別照顧的不幸兒童，而是更進一步地積極針對每個兒童權益的保護，兒童的教育、衛生、社會各方面的福利事業，已促進兒童德智體群各方面的均衡發展，為改善未來人力資源素質做準備。

在即將跨入二十一世紀的當前，我們必須提醒自己，從事兒童

福利的終極目標——快樂的孩子——是不會改變的；兒童福利的基本策略——保障兒童權益，滿足兒童成長需求——也是仍應一本初衷。但在檢視目前的狀況與以往的經驗之後，我們發現過去的種種努力，造就了今日兒童福利領域的新氣象：中央級已有專責單位，民間相關組織團體為數頗多，社會各界對兒童的關懷與日俱進，這正是我們所有兒童福利相關專業人士，可以提出新作法，大步朝目標邁進的契機。若能儘快落實兒童福利的願景，則兒童幸甚，社會幸甚。

（本文作者現任臺灣大學社會學系暨研究所教授）