

迎接千禧年兒童福利之展望

劉邦富

壹、前言

兒童是國家未來的希望，社會的中堅，其素質良窳，攸關國家的興衰，因此，古今中外對兒童的福祉照顧無不賦予極大的關注與重視，我國為維護兒童身心健康，促進兒童正常發展，保障兒童福利，於民國六十二年訂頒兒童福利法，使我國在兒童福利工作之推展，有所依據；又為因應我國社會、家庭及世界兒童福利潮流之變遷，尋求提供兒童較積極之福利及保護措施，復於民國八十二年修正兒童福利法，各級政府並陸續配合訂頒各項福利措施，建構了國內兒童福利工作之基模。然而，由於工商發展、社會快速變遷，家庭組織結構的演變，核心家庭及雙薪家庭的形成，衝擊著傳統價值觀與家庭照顧幼兒功能，致兒童被疏忽、虐待事件時有所聞，兼以兒童福利服務、輔導與保護工作需求日殷，社會大眾期盼中央能有一專責機構提供多元的、及時的專業服務，準此，我國政府在財源困窘、組織精簡的政策下排除萬難，於民國八十八年十一月二十日

正式成立兒童局，專責掌理兒童權益、照顧、保護等福利服務工作，充分展現積極落實兒童福利工作之決心，更顯現已準備迎接二十一世紀新紀元的挑戰，開創千禧兒童福利新契機。

貳、問題與需求

兒童福利工作隨時代潮流而演進，兒童福利不僅是消極性救濟與扶助，更是積極性解決問題的專業工作，過去我們也積極致力訂定方案解決所面臨的兒童問題，然隨著家庭、社會生態環境的變遷，我國兒童福利工作仍面臨諸多挑戰，就實務面分析我國兒童福利工作當前的問題與需求分述如下：

一、臺灣地區十二歲以下的兒童約三百八十一萬餘人，佔全國總人口數的百分之十七點六四（八十七年十二月）。除一般家庭的兒童外，最需要社會服務協助的兒童或其家庭，應為弱勢者或為社會所忽略或排斥的身心障礙、被疏忽、受虐兒童以及失依的兒童。儘管政府已經有一些相關兒童福利服務措施，且也有許多的兒童及

其家庭正受益於這些服務。然而，卻仍有相當多的兒童或其家庭未能取得必要的服務。

二、臺灣地區六歲以下的學齡前兒童約一百九十一萬九千餘人（八十七年十二月），據調查資料指出托育方式以「在家由母親帶」為最高，也是被多數人認為是最「理想」的方式。然而，因雙薪（工作）家庭比率的逐年上昇，使得理想與實際之間漸形成落差。許多家庭因而對保母的需求愈來愈高；也期待政府能增設各種托育機構，以協助家庭分擔托育的責任。因此，建立制度化及多元化的托育服務網絡，以滿足日愈增多的托育服務需求，實為兒童福利服務措施當務之急。

三、我國六至十二歲學齡期兒童數約一百零九萬一千餘人（八十七年十二月）。學童課後回家有大人照顧的比例已在下降中，反而是參加課後輔導或才藝班的比例提高，顯示出「課後托育」的需求愈來愈高，其中以寒、暑假的學童托育服務需求更高；然而，課後托育的品質和管理，受限於主管機關職權不明，而成為被疏忽的一環。監督管理工作嚴重失調，專業工作人力不足等因素，影響兒童身心發展及人身安全問題。因此，在整個托育服務網絡中，建立一套課後托育的管理及監督制度已是刻不容緩。

四、臺灣地區單親家庭的兒童約占有兒童家庭總數百分之三點二九，其中女性單親家庭約佔單親家庭總數之百分之六十二點一；且約有百分之七十的單親家庭覺得負擔沉重或稍微沉重，比例高於核心家庭的百分之五十七，顯見，單親家庭在經濟上有較大的困

難，特別是女性單親家庭更有可能成為立即性的弱勢，亟需社會資源系統的扶助。

五、我們無法確實知道有多少兒童在其家庭或其它的生活情境中，遭受到嚴重的傷害或虐待，兒童往往也缺乏對其所遭遇的情境有表達的權利或機會。自從民國八十四年十二月臺灣地區兒少保護熱線開辦後，兒童受虐的通報量有遽增現象。研究發現兒童虐待往往是婚姻暴力的延伸，家庭功能失常的後遺症，施虐者的經濟壓力、失業、以及親職教育的缺乏，也是重要的原因。如何由多元管道以預防兒虐事件的發生，是當前兒童福利服務重要工作之一。

六、民國八十五年進行的特殊兒童調查結果顯示，我國約有七萬名特殊兒童，其中智能不足兒童與學習障礙兒童即佔其總數的三分之二，這些兒童如果能被及早發現其發展遲緩的跡象，並給予適當之療育服務，除可避免惡化，輕度身心障礙兒童甚至能經過義務教育階段而能學習自理生活，對家庭將可減輕家長在照顧上的負擔，對社會將可減低醫療成本，如何提昇兒童早期療育功能，也是一項重點工作。

七、兒童休閒場地不足，父母與子女相處的時間不夠、不知如何培養孩子的才能、以及兒童文化活動不足。這些現象使得兒童可選擇的生活模式很少，對兒童身心的健全發展有相當負面的影響。為提高我國國民生活素質，為兒童規劃創辦休閒設施、文化活動，並鼓勵父母重視與子女相處的時間與方式，為目前政府應積極推動的工作。

八、父母對親職教育的推廣需求有日愈增多的趨勢。儘管目前政府單位及民間從事親職教育推廣工作者頗多，但往往因缺乏統整與規劃，以致有資源重複浪費之虞。為促進親職教育的實效，提高兒童參與社會的機會，建立親職間尊重兒童為獨立的個體、享有獨立的生命自主觀念，實有加以重新檢討的必要。

九、九二一大地震造成一三四位兒童少年頓失依靠，目前雖已暫獲安置，但需給予長期的追蹤輔導與關懷，以協助其早日走出陰霾，平安健康的成長，建立以兒童最佳利益為原則之服務，如建置失依兒童監護及信託制度等都是目前兒童福利之重點工作。

參、我國兒童福利工作現況

一、兒童托育服務

兒童托育服務之目的在於補充家庭照顧之不足，然隨著社會結構轉型及價值觀念變遷，導致親職任務的重新界定與分工，為協助轉型中的家庭及婦女的多元角色擴展，使其在家庭與職場間能取得平衡，自民國四十四年起即積極推展托兒服務，八十年度起更擴大補助各縣市政府興設「示範托兒所」，在八十年度至八十四年度間，計補助二十個縣市設五十六所示範托兒所，八十五年度起補助項目修正為一般性「公立托兒所」，以擴大範圍，並續編相關經費補助辦理，迄今（八十八年度）計補助興建一百零六所公立托兒所。此項措施除了讓托兒所在「量」的擴增之餘，更帶動質的同步提昇。

為提昇托育品質，並導引托育福利朝向專業領域發展，訂頒「兒童福利專業人員資格要點訓練實施方案」，並委託大專院校積極辦理專業訓練，對提昇托兒所體系之專業素質有莫大的助益。另除督導各地方政府辦理家庭保母培訓工作外，並於八十七年三月正式實施保母人員技術士技能檢定，期能廣為培育專業保母人員，提昇托育品質的質與量。

為嘉惠照顧更多幼童就托福祉，政府自八十四年度開辦托育津貼，凡政府列冊有案之低收入戶及家庭寄養幼童就托於各級政府辦理之公立托兒所、政府核准之社區托兒所、立案許可之私立托兒所者，均補助每名幼童每月新台幣一千五百元整。此外，為減輕家境清寒者之育兒負擔，責成各地方政府加強督導所轄各托兒所落實對列冊有案之低收入戶幼兒優先並免費收托之照顧，清寒家庭子女亦可享有減半收費之福祉。

一一、兒童保護服務

為落實兒童福利法限時處理兒童保護案件之規定，結合臺灣世界展望會辦理二十四小時兒童、少年保護熱線中心，以免付費專線處理諮詢、通報、緊急安置、輔導、轉介；等服務措施，並提供施虐者矯治教育。此外，另成立「全國兒童少年保護會報」，以科際整合的方式，定期開會研商兒童、少年保護工作之策劃、督導、執行研討，建立兒童少年保護網絡，確保兒童少年生長環境之安全。

對於不幸兒童、少年，除鼓勵並補助民間團體參與兒童少年保護工作外，並針對保護個案進行追蹤輔導。期透過專業之輔導與關

懷預防兒童、少年再度遭遇不幸。又為防杜棄嬰事件暨辦理失蹤兒童少年協尋，參考「臺灣省棄嬰處理要點」，發現棄嬰後之安置、親生父母之協尋及收養等處置流程予以明確規範，期能經由嚴謹之流程回歸原生家庭，以防杜竊嬰或假棄嬰之名行買賣之實等之不法行為。此外，積極結合民間團體如中華民國兒童福利聯盟文教基金會等，經由各相關單位分工合作及資源之整合，建立失蹤兒童之電腦檔案，並協尋失蹤兒童少年。

為協助困苦失依之兒童，並為保障不適宜居住於家庭，或喪失生存所必要的扶助、養育及保護，或家庭發生不可預期變故的兒童獲得妥善照顧，委託兒童福利機構辦理招募、篩選、訓練適當之寄養家庭，並予以必要的費用協助，為有需要寄養之兒童營造並轉介至適宜的生活環境。

三、早期療育服務

建立早期發現、早期預防的觀念，結合社會福利、衛生、教育等專業人員，以團隊合作方式，提供發展遲緩兒童早期療育服務，獎勵專業團體製作「發展遲緩兒童早期療育公益短片」、印製「發展遲緩兒童家長手冊」，透過媒體廣為宣導。並委託專家學者完成「發展遲緩兒童早期療育之研究」報告，以奠定理論基礎及運作模式。早期療育服務因涉及衛生、教育及社政三個專業領域，內政部於八十五年起成立「發展遲緩兒童早期服務推動小組」，並函頒「發展遲緩兒童早期療育服務實施方案」，以確立各相關單位分工權責，八十六年度起配合行政院衛生署核定之發展遲緩兒童鑑定中

心，及教育部選定之發展遲緩兒童通報試驗計畫，擇定臺北市、高雄市、花蓮縣等為「發展遲緩兒童早期療育服務實施示範點」等，更協調結合多方專業及民間資源，以團隊合作的方式，建立發展遲緩兒童早期療育服務發現、通報流程與服務模式，以共同推展早期療育服務。

四、一般兒童福利服務

為因應兒童需求及福利服務的地區性及多元化，地方政府已廣設綜合性兒童福利服務中心，規劃並推動各項諮詢、諮商服務，設置兒童保護專線，處理緊急安置，提供親職教育、寄養、收養轉介、兒童休閒娛樂、課後托育等服務工作，為各縣市兒童提供全方位的福利服務工作。並以此為服務據點，結合民間與兒童福利相關的團體、基金會、機構等，共同建立區域性兒童福利供給網絡。其中出生通報為目前兒童福利的重點工作之一，目的在於配合早期鑑定、健康檢查的方式，對新生兒做篩檢工作，以期提早發現有問題的兒童並施予療育服務。此外，透過出生通報制度的建立，亦可避免嬰兒被遺棄與賣嬰牟利的不法情事。

肆、我國兒童福利工作之省思

一、兒童權益嚴重被忽視問題

我國政府對於兒童福利工作雖已採取建立通報制度、補助設置兒童福利服務中心、落實社區化兒童保護工作、加強對遭受性侵害

兒童及施虐者之心理治療與後續追蹤輔導工作，惟對兒童權益保護之事前預防，績效仍屬不彰；兒童被遺棄、虐待、遭性侵害、被強迫從事不法行為等案件，資料顯示有逐年增加之趨勢；八十六年至八十八年連續三年進行的兒童人權調查結果發現，我國社會對於兒童人權保障仍屬於不及格狀況，要達到聯合國兒童權利公約的標準仍亟待長期努力。

一、保障兒童平等參與社會機會

兒童有免於恐懼與接受教育的權利，兒童人身安全指標顯示兒童的危機重重，不但在社會中不安全，在學校不安全，連在家也不安全，除人身安全的憂慮外，我國兒童平等對待權益仍需改善，其中身心障礙兒童之福利與保護之評估有些許的進步，但教育資源分配卻呈現下降，且身心障礙兒童受到同儕歧視情形仍是相當普遍。如何保障兒童人身安全及令身心障礙之兒童獲得平等、合理、充足的資源分配，讓他們能在免於歧視的無障礙空間中，平等享有社會參與、健康安全的成長，是兒童福利工作者應予反省的。

二、整合法源保障兒童人權

我國現有法規中對兒童「福利與保護」之相關法規已相當完備，但相較於目前已通過立法之兒童人權指標項目，仍需加強整合以落實立法精神，如與「煙害防治法」有關之煙、酒、麻醉品或有害兒童身心藥品之管制情形、與「特殊教育法」有關之特殊兒童之教育資源等，以及與「少年事件處理法」有關對於觸法兒童給予尊

重、隱私權之保護及公平審議等法雖有訂定，但如何落實執行才能顯現立法之精髓？兒童人權指標含括兒童基本人權、社會權、健康權及教育權等不同測量項目，同時意涵著維護、關心兒童權益乃是國家整體之政策，如何整合各部會，落實兒童權益之保障等都值得檢討。

伍、兒童福利工作之未來展望

兒童福利工作是我國基本國策，憲法第一五六條明確指出：國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女、兒童福利政策。目前對兒童照顧是以兒童福利法為最高政策原則，強調家庭對兒童照顧責任，政府所扮演的角色是維護兒童能獲得最佳利益的成長。因此，政府明訂各種政策與方案，整合民間、企業資源共同支援，落實福利政策，致力創造兒童最佳利益成長環境。在符合兒童的最佳利益的前提下，提供質優量足的福利服務，關照到各種異質性家庭的需求，保障不同家庭環境中的兒童，均能獲得適當的發展與成長的機會。

兒童福利的發展早期以問題取向為主，針對有特殊需求的兒童，如因貧窮失依、受虐、行為偏差或情緒困擾及身心障礙等兒童，提供救助、保護、矯正、輔導或養護等措施；目前以發展取向為主，關懷的對象擴及至一般兒童健全活動所需之服務，包括福利措施、衛生保健、兒童托育教育及司法保護等領域；發展的脈絡是從消極扶助到積極關懷、從特殊性到普遍性、從機構收容到以家庭為基礎的服務方案等。這些關懷透過政策、法規和社會工作專業之

運作設計，在其父母、家庭功能不能協助或改善兒童發展時，經由國家與專業的力量以支持、補助或代替方式來保障兒童需求之滿足。爰此，我國兒童福利工作努力的方向：

一、營造質優量足的托育服務

當今核心家庭及雙薪家庭的盛行，使托育服務的需求日益殷切，獎勵廣設公立托兒所，增加社區化暨精緻化的多元托育服務功能，建立教保示範制度；並鼓勵民間參與，以廣結民間與社區資源，以公設民營托兒所、課後托育中心，共同推展托育事業；托育服務精緻化兼顧衛生保健、教育、保育及社會工作領域，加強推動專業訓練及研訂幼托整合方案，積極推動托兒與學前教育整合工作，健全我國學前幼兒教保體系，整合資源使身心障礙及弱勢兒童均能回歸主流而達福利普及化目標，建立質優量足的托育服務網絡。

二、落實兒童利益與家庭利益兼顧的保護工作

家庭是兒童最重要的生長環境，也是最主要社會化媒介之一，不僅能提供兒童最基本的滿足，對兒童人格之塑造與發展，極具影響力，家庭功能是否能給予兒童積極性之發展需求，是社會工作者從事兒童保護重要的評估指標之一，如何積極培訓第一線兒童保護社會工作人員，兼顧家庭及兒童利益，強化保護處置評估專業知能，建置標準的處遇流程，提供及時、有效、安全的保護服務，是

兒童保護工作首要之務。此外，於中央及直轄市、縣市政府成立兒童少年保護聯繫會報，統籌規劃各地方之兒童保護工作及積極建立兒少保護網絡，並加強宣導兒童保護觀念，積極推動強制親職教育之專業人員培訓，及強化施虐者受輔導意願等措施，以預防虐待事件的發生。

三、加速推動兒童早期療育服務

早期療育對於發展遲緩兒童有極大的助益，專家學者之報告指出三歲前作早療，一年之療效等於三歲後十年之療效，世界先進國家均已建立發展遲緩兒童早期通報、鑑定、轉介系統，因此，未來應積極建立普及化、社區化的療育資源，並加強結合民間團體，以個案照顧管理的服務模式，為需要接受早期療育的兒童，建構一個可近性高的療育環境，並加強醫療、教育與社政部門之整合，加強專業人力培育及吸引早期療育專業人才投入服務行列，讓發展遲緩的兒童及早接受高品質的療育服務。

四、建構兒童參與之福利服務工作

兒童有獨立的社會人格，亦為社會的成員之一，雖然身心發展尚未完成，缺乏完全的自主能力，必須由周遭的成人和社會機構中，獲得必要的生活資源和社會的經驗，但兒童為一獨立的個體，除了會思考行動外，同時需要被瞭解與尊重。因此，家庭對於兒童照顧的責任，應秉持兒童應生活於社區家庭的根本理念，提供兒童平等參與社會的機會，並致力於整合民間、企業資源支持家庭，以

促進家庭功能的發揮，維繫兒童與其原生家庭的關係，並能在祥和溫暖的家庭環境下成長。一方面結合民間及社區資源，建立社區資源網絡，並明確資源分配和權責分工；另一方面增加誘因和獎勵條件，促使民間機構及團體參與兒童福利服務，並依中央、地方政府之特性，規劃符合兒童一般及特殊需求的福利服務方案，以因應日愈昇高的多元化兒童福利服務需求。

五、積極研修兒童及少年福利法

因應社會變遷局勢，實現兒童福利法之立法精髓，積極研擬相關法案補充母法不足，使兒童福利政策得以落實，然兒童及少年之需求與問題，實難以十二歲之年歲予以區分，目前兒童少年分別立法之作法，兒童福祉、權益有被中斷及資源浪費之嫌，有必要將兩法予以合併，整合兩法之輔導與福利工作，人力與資源，提供十八歲以下兒童一體之權益保障，增進兒童之最佳利益。

六、建構兒童福利事業之評鑑及獎勵制度

積極研擬建立制度化兒童福利事業檢視評估機制，俾健全事業之經營管理，提昇專業知能，達到有限資源之充分運用，發揮機構功能，並透過獎勵措施，激勵士氣，促進兒童權益的保障與服務品質的提昇。

七、協助兒童、家庭、與社區確保兒童權益

由於兒童及其家庭所面臨的問題迥異，需求有別，兒童福利工作者應秉其保護受服務對象之最佳權益原則，提供兒童最有利之服務。如因應九二一震災，應積極依個案、家庭特性研擬重建計畫，建立失依兒童監護與信託制度，協調、委託相關團體提供服務方案，協助災區失依兒童、少年，重建身心靈。

陸、結語

兒童福利工作在社會變遷及國際潮流影響衝擊下，已從救濟性兒童福利擴向為兒童身心健全發展；從個人扶助轉為社會保護；從愛心的關懷到專業性的服務；從消極性對不幸兒童的基本生活扶助、收容、寄養及受虐兒童之保護等，轉為積極性對一般兒童的托育教保、健全人格的培育、文康育樂的拓展、親職教育的推廣等都予以兼顧。兒童福利工作是開創的、保護是及時的、專業的、多元的福利服務，也是一涵蓋教育、衛生與福利等綜合性的整合工作，我們期盼在政府與民間團體共同努力下，於既有的基礎上精益求精，創新發展，讓每一兒童均能在安全無虞、快樂的環境中成長茁壯。

（本文作者現任內政部兒童局局長）