

臺灣省兒童福利的回顧與展望

唐啓明

壹、前言

近年來社會發展的急遽變遷，小家庭制度及雙生家庭盛行，導致部分父母因工作而疏於照顧子女，兒童被虐待、疏忽的事件亦時有所聞，有逐年增加的趨勢。而民國六十二年公布實施之「兒童福利法」對此缺乏較明確的規範，基於時代的變遷及社會的需求，在政府與民間共同努力下，乃於民國八十二年修訂通過「兒童福利法」，其內容更具體詳實，所涵蓋的兒童福利層面具有保護性、前瞻性及全方位的發展，將司法、衛生、教育、交通等部門之職責，予以明確規定。故基於「維護兒童身心健康，促進兒童正常發育，保障兒童福利」的立法宗旨，如何協

調各相關單位建立共識，積極規劃更具前瞻性的兒童福利措施，乃為本省當前推動兒童福利工作的重要課題。

貳、重要工作項目及執行情形

本省推動兒童福利的具體措施包括：規劃質優量足的托育服務，加強公私立育幼機構服務功能，建立嚴密的兒童保護網絡，提供兒童保護個案諮詢、輔導、安置收容服務，結合民間力量辦理家庭寄養服務，協助遭遇不幸之兒童給予醫療補助及生活扶助，加強照顧原住民偏遠地區兒童，推展發育遲緩兒童早期療育工作，訂定相關法令以落實推展各項兒童福利服務。其重要工作內容如後：

一、輔導幼兒托育服務：

為協助一般家庭及職業婦女，使其幼兒獲得妥善的照顧，本省自民國四十四年起即推展托兒業務，近年來由於社會結構之變遷，婦女就業人口增加及小家庭日趨普遍，社會上之托兒需求益形殷切，如何健全幼兒托育服務，提昇托育品質，並在供需之間提供質優量足之托育服務，爰成為政府重要施政。

(一)推展托兒業務：輔導普設托兒所，迄八十六年十二月底止，本省計有公私立托兒所一千八百一十八所，共收托幼兒二十萬四千餘人。

(二)輔導改善托兒設施：省府每年編列預算補助縣(市)政府充實改善村里托兒所設施設備外，並輔導各縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所研提改善計畫申請內政部獎助經費，

以落實改善村里托兒所之設施設備，提昇托育品質。

(三)輔導興設公立托兒所：自八十年年度起配合內政部獎勵興設托兒所政策，積極輔導各鄉鎮市公所辦理，迄八十六年十二月底計興設八十一所，獎助經費三十一億九千四百六十九萬六千五百元。

(四)辦理村里托兒所保育員離職互助：自八十三年一月一日起依「臺灣省村里托兒所保育人員離職互助要點」辦理離職互助業務，共有村里托兒所保育員三千九百七十七人領取互助金九千八百八十二萬一千八百五十元，使保育人員之權益獲得應有之保障。

(五)辦理村里托兒所改制為公立托兒所：輔導縣(市)政府及鄉、鎮市公所依「臺灣省各縣市立鄉鎮市立托兒所組織準則」規定，將村里托兒所改制為公立托兒所，迄八十六年十二月止已有二百四十三所完成改制作業並將保育人員納編為雇員。

(六)辦理托育津貼：依據內政部「托育津貼試辦原則」訂定「臺灣省試辦托育津貼實施計畫」，自八十三年七月一日起，對低收入戶及寄養家庭內之兒童送托兒所就托者，每人每月補助一千五百元，至八十六年十二月底計補助二千八百五十八萬六千八百六十八元。

(七)辦理慈幼週活動：於每年四月間舉辦慈幼週系列活動，表揚推行兒童、少年福利之績優人員及單位，並喚起社會大眾參與兒童福利工作。

二、強化育幼機構功能

育幼服務是本省各項福利服務起步最早，也是最重要的福利服務項目之一，民國三十八年政府遷台後至民國六十年，育幼機構因應社會需要，在政府積極鼓勵下，民間社團及社會熱心公益人士紛紛創設，在民國六十二年達到收容院童的最高人數五千二百零二人。爾後，社會環境改變，生活品質提昇，貧苦失依之兒童逐年減少，保護個案及偏差行為者增多，育幼機構面臨轉型的考驗。

(一)本省目前計有公私立育幼機構二十五所，其中省立育幼院三所，分別為省立桃園、臺中、高雄育幼院，收容對象為初生至十五歲之貧苦失依兒童，其生活教育等費用均由

政府編列預算支應。

(二)為因應社會需求並充分運用公私立育幼機構資源，輔導三所省立育幼院及私立育幼機構開辦多元化服務措施，包括貧苦失依兒童收容教養、輕中度智能不足兒童教養、社區托兒服務、兒童福利諮詢服務、單親兒童收容安置、受虐兒童緊急庇護、棄嬰收容安置等。

(三)為落實兒童保護工作，自七十九年起在三所省立育幼院設置「受虐兒童緊急庇護所」，作為遭受虐待兒童的收容處所，提供生活照顧、心理輔導、心理重建外，並致力於協助其親生家庭輔導及重建工作，促使受虐待兒童早日重返親生家庭。自八十四年底臺灣省兒童少年保護熱線中心開辦，未來由於被舉報案件的急遽增加，各公、私立育幼機構須配合緊急安置、收容工作，並對安置個案做心理輔導或治療，對育幼機構之服務功能是一項挑戰，亦是脫胎換骨的契機。

三、辦理兒童寄養服務

家是人類生活中最基本的組織，也是個人社會化的起點，為使家庭遭受變故，或父

母管教不當，因故無法生活於親生家庭之兒童，亦能過著正常的家庭生活並獲得妥善之照顧，本省特自七十一年度委託民間兒童福利機構試辦兒童家庭寄養服務，內政部於七十二一年一月五日訂頒「兒童寄養辦法」。本省自七十三年度起正式全面推展，並訂定實施計畫逐年輔導縣市政府辦理，開辦十餘年來，在各級政府及民間社會福利機構的協助推動下，獲得各界的肯定與認同。

(一)依據內政部訂頒「兒童寄養辦法」規定，對符合該法第二條規定者，辦理家庭寄養。

(二)家庭寄養業務須輔導寄養家庭及親生家庭，所需專業人力甚多，政府機關限於人員編制不足，本省之多數縣市政府均委託民間兒童福利機構辦理。為使家庭寄養工作得以順利推展，本省於七十四年訂頒「臺灣省兒童寄養業務輔導及收費辦法」，並訂定寄養契約與寄養證書格式，作為辦理家庭寄養之依據。

(三)為對本省山地原住民地區兒童提供必要之寄養服務，自八十五年開辦補助各縣市

政府辦理山地原住民兒童少年家庭寄養，並依山地原住民、平地原住民、兒童保護個案之順序核定安置個案並予經費補助。

(四)本省依據修正後之「兒童福利法」規定，並參酌「兒童寄養辦法」及民間團體、專家學者、縣市政府之意見，將兒童少年家庭寄養法令予以合併訂定「臺灣省兒童少年家庭寄養辦法」，並於八十六年十二月十八日公布施行。

(五)兒童寄養服務自七十一年試辦至八十六年度為止，本省寄養安置兒童人數計二千四百九十六人次。

四、辦理兒童生活扶助

為協助照顧本省中低收入家庭無力撫育之兒童度過困境，促進健康成長，於八十年訂定「臺灣省各縣市辦理兒童少年生活扶助實施計畫」辦理兒童生活扶助。本計畫係由內政部補助經費百分之七十，省負擔百分之十，縣市政府負擔百分之二十，每人每月補助一千四百元。

本計畫八十六年度計輔導縣市政府核定八千九百五十四件，支用經費新臺幣三千一

百九十四萬三千八百三十二元。

五、加強兒童保護服務

近年來台灣地區由於工商業高度的發展，社會快速變遷，家庭組織型態改變，傳統相互照顧扶持的家庭功能逐漸式微，導致兒童受虐待事件層出不窮，衍生不少社會問題。為謀因應之道，多年以來，省府積極主動推展各項兒童保護工作，結合政府與民間團體力量，形成縝密的保護網絡，提供兒童良好的生存與發展條件，以及健康的生活環境。

(一)對於家庭發生重大變故等因素須保護與安置之兒童，辦理兒童寄養服務，並結合民間機構，提供遭遇困難之兒童短期住宿輔導。

(二)輔導各縣市政府結合轄內各社會福利機構及司法、警察、教育、衛生、醫療等相關單位成立「兒童保護協調連繫會報」，並定期召開會議，發揮協調、宣導、諮詢及輔導之功能。

(三)辦理社政、警政、衛生主管人員及基層工作人員研習，藉由兒童保護專業訓練建立共識，對結合相關單位推展兒童保護工作

有實質效益。

(四)辦理各縣市政府及公私立機構之兒童保護及福利相關工作人員之保護業務專業研習，邀請國內外學者專家擔任講座，提昇兒童保護觀念及服務之專業知識。

(五)為加強對醫師、護士、社工員、臨床心理工作者、教育人員、保育人員、警察、司法人員及其他執行兒童福利業務之人員對兒童福利法第十八條「責任報告制」之認知，俾及早發現兒童虐待案件並迅予介入處理，輔導本省各縣市政府辦理兒童保護研習（討

）。

(六)製作兒童福利法電視宣導短片，印製宣導海報、製發宣導品，辦理各項宣導活動。

(七)訂定「臺灣省加強兒童少年保護實施方案」，集結省政府民政廳、教育廳、警政廳、社會處、衛生處、勞工處暨各縣市政府等相關單位力量，由教育宣導、救援取締、輔導重建等方面推展各項兒童保護工作，期達到加強照顧不幸家庭兒童、強化家庭之教育功能，建立保護體系與救援網絡之目的。

(八)為建立嚴密之兒童保護網絡，除輔導

各縣市政府設置兒童保護專線外，並於八十五年度委託民間兒童福利機構「台灣世界展望會」，規劃設置「臺灣省兒童少年保護熱線」。民國八十四年十二月十八日正式開線，以〇八〇—四二二—一〇發話者免付費電話，二十四小時全天候受理兒童保護案件之舉報，並迅即轉介案發地主管機關派員訪視調查及處置，透過全面宣導，使兒童少年保護工作引起各界的關注，開辦至八十六年底共接獲舉報疑似保護案件計三、二〇〇件，諮詢案件計三、六九五件。

(九)辦理親職教育輔導：對違反兒童福利法之人，主管機關除依據「兒童福利法」規定處以罰鍰、公告姓名等處分外，並應令其接受四小時以上之親職教育輔導，本省業訂定「臺灣省親職教育輔導實施要點」一種，明定親職教育執行方式、課程標準等，自八十二年十月一日起實施，並委託東海大學研究編撰教材內容，提供縣市政府參考。未來並將規劃辦理相關師資之訓練工作，對協助社工人員依法令執行親職教育輔導，建立施虐者正確之親職知識與技巧，恢復家庭功能，

俾促受虐兒童早日回歸原生家庭，並對積極預防兒童保護案件之發生有相當助益。

(十)在受虐兒童保護安置方面，除於三所省立育幼院成立「受虐兒童緊急庇護所」，提供受虐兒童緊急保護、安置與輔導外，並輔導各縣市政府結合當地社會資源設立兒童保護緊急庇護處所或招募寄養家庭。積極輔導育幼機構配合社會環境變遷與社會需求，調整功能安置受虐兒童並提供輔導。

六、規劃發展遲緩兒童早期

療育服務

依據「兒童福利法」第十三條第二款「對發展遲緩之特殊兒童建立早期通報系統並提供早期療育服務。」及第四十二條「政府對發展遲緩及身心不健全之特殊兒童，應按其需要，給予早期療育、醫療、就學方面之特殊照顧」。早期療育服務目的在及早發現發展遲緩兒童，透過及早的療育措施，避免成為殘障者或減輕其未來殘障的程度，其療育服務涉及醫療教育和社會福利領域的分工合作，如何讓民衆有清晰的認識，建立通報系統和個案評估鑑定，乃至轉介和療育服務，

省府已遵照內政部推動小組會議結論積極著手規劃，目前已完成縣市政府辦理情形調查彙整，並已有四縣市配合內政部辦理相關之通報規劃。

七、研訂(修)兒童福利相關法規

(一)臺灣省兒童少年家庭寄養辦法：依據兒童福利法第八條第八款規定，有關寄養家庭標準之訂定係屬省(市)主管機關掌理事項，另依據少年福利法施行細則第五條「寄養家庭標準及其輔導、收費辦法，由省(市政府訂定之)」規定，爰依據前開規定，參酌內政部原訂定之「兒童寄養辦法」及辦理寄養服務之民間團體、專家學者意見，考量法令同質性，合併兒童及少年家庭寄養，重新研訂「臺灣省兒童少年家庭寄養辦法」，業經報奉內政部核備後於八十六年十二月施行。

(二)臺灣省兒童福利社政機構設置標準與設立辦法(草案)：依據兒童福利法第二十四條第二款規定辦理，事涉本法第二十二條及第二十三條所列各機構設置，其中兒童醫院、兒童圖書館等非本處權責所管轄，已分

別由其目的事業主管機關訂定，至「兒童心理及其家庭諮詢中心」、「發展遲緩兒童早期療育中心」，併同育幼院、兒童福利中心、兒童緊急庇護所等納入「臺灣省兒童福利社政機構設置標準與設立辦法」(草案)，目前已送請省議會審議。

(三)臺灣省親職教育輔導實施要點：依據兒童福利法第四十八條第一款規定，考量縣市政府所面臨之個案型態及情況不一情形訂定，於八十三年十月一日公布施行，提供縣市政府依循辦理。

(四)臺灣省兒童少年保護個案追蹤輔導計畫：係依據臺灣省加強兒童少年保護實施方案所訂定，原係為輔導不幸少女防止再度從娼，經縣市政府建議擴大照顧兒童少年受虐等保護個案，已於八十五年十二月修訂計畫，並報請內政部核備後實施。

(五)臺灣省棄嬰處理要點：有鑑於棄嬰之處理，過去並未有明確規範，爰訂定臺灣省棄嬰處理要點，依本要點規定，拾獲棄嬰者應向警察單位報案，並協尋親生父母，由於拾獲棄嬰者並無優先收養權，本要點之訂頒

確能有效防杜假拾獲棄嬰之名，行買賣之實之不法行為。

(六)臺灣省兒童少年保護個案診療處理作業須知：為使兒童少年保護個案獲即時適切之醫療照顧，經請各縣市政府及民間團體提出須配合事項之建議，會同衛生處研訂「臺灣省兒童少年保護個案診療須知」，俾使個案能獲得迅速有效之醫療照顧，經社會處與衛生處會銜府函發布實施。

(七)臺灣省兒童保護處理辦法(草案)：依據「兒童福利法」第三十五條規定，為使本省遭遇兒童福利法第十五條第一項，第二十六、三十、三十三及三十四條等情事之兒童獲得適當的保護，並維護其權益，經洽請各縣市政府、公私立兒童福利機構、團體，從事兒童保護服務之學者專家等提供意見，研擬「臺灣省兒童保護處理辦法」草案一種，目前已請依法規程序積極進行。

(八)臺灣省托兒所設置標準與設立辦法(草案)：配合兒童福利法第二十四條第二項規定，省市政府訂定兒童福利機構設置標準與設立辦法報請中央主管機關核備，爰研訂

本辦法以爲本省興設托兒所之依據。共分五章三十二條，其重點內容有立法依據、主管機關、界定托（嬰）兒年齡、命名原則收托服務內容；明定設立程序應備具文件、遷移、停辦、變更等；明定設置標準應含設施設備、專業人員配置及資格、使用建築物面積與收托人數比率、室內外活動空間及負責人工作人員條件限制；至其監督輔導：含收費標準、財務處理、評鑑及訓練觀摩研討、資深績優人員之獎勵及違規者之處置；附則特別規定對於弱勢家庭之兒童之優惠照顧等，目前已送省議會審議。

(九)臺灣省校外課後安親班輔導管理要點：

因應社會發展雙薪家庭需求，提供就讀國民小學兒童健康安寧之校外課後活動環境，訂頒「臺灣省校外課後安親班輔導管理要點」，協助家長照護學童生活提供體能團康活動。其重點內容包括其服務內容、時間，使用建築物應符合分區使用規定及最低面積，收托人數、工作人員配置及資格限制與審查督導事項。

叁、檢討與展望

一、齊績落實推展托育服務

(一)繼續配合內政部辦理托育津貼制度，對低收入戶及寄養家庭之兒童至托兒所就托者，予以補助。

(二)輔導各村里托兒所依「臺灣省各縣市立鄉鎮市立托兒所組織準則」改制爲公立托兒所，以健全托育服務。

(三)加強保育教材之研訂、托兒機構設施設備之充實、保育人員及托兒保母之訓練等服務，以提供質優量足之托兒服務。

(四)充實並改善村里托兒所教保、遊樂、廚廁、衛生保健、消防安全設備，以確保托兒品質。

(五)加強輔導未立案托兒所安親班，協調相關單位解決其用地及建築物管理法規等問題，以輔導其辦理立案。

二、積極輔導縣市政府辦理親職教育輔導：

本省已研訂親職教育輔導之實施計畫，並已委託私立東海大學幸福家庭中心作「兒童福利法」親職教育輔導課程研究及上開教材內容研究二種，除對違反兒童福利法接受親職教育之課程作深入研究，並做成

課程教材教法之參考，使各縣市政府在執行親職教育輔導能有所遵循，未來當在親職教育輔導師資培訓，教材研究上研討改進，使更能符合親職教育之需求。

三、加強兒童保護業務宣導，增進社會參與：兒童福利各項服務之推展，有關法令之宣導與執行，非僅靠政府及少數福利機構的力量可達成，殊有賴於社會大眾共同關注與參與，爲有效結合運用社會資源積極參與推展各項兒童福利工作，透過各種媒體管道加強宣導，成爲日後兒童福利工作重要的課題。

四、「臺灣省兒童少年保護熱線

「臺灣省婦女保護熱線」陸續開線，預期婦幼保護個案數將急遽上升，需要保護、安置、輔導處理的個案大量增加，縣市政府如何迅速有效處理急遽增加的個案，仍有賴廣泛結合各種行政體系及民間社會資源，協助開展完善的保護服務網絡。

五、輔導育幼機構提昇服務功能：繼續輔導育幼院改善設施設備，提高教保服

務品質；加強院童生活輔導、心理輔導以促進身心健康發展，另配合對家長和民衆的親職教育諮詢服務；兒童保護個案安置必須的專業輔導團隊；擴大對社區兒童家庭的服務等，以發揮育幼機構安置輔導的功能，滿足社會多元化需求。

六、繼續輔導縣市政府寬籌經費廣募財源，結合民間力量擴大辦理家庭寄養服務；兒童家庭寄養服務對家庭遭受變故及生活困難之兒童能提供及時而溫馨的服務，開辦以來確實已照顧了許多不幸的兒童度過難關，但縣市政府的人力、財力不足，加上寄養家庭難覓，今後仍將加強輔導縣市政府寬籌經費廣募財源，積極結合民間力量擴大辦理，並喚起社會大眾參與家庭寄養的行列，以照顧需要安置的保護個案。

七、加強兒童保護服務團隊之專業服務力量，並對被安置之兒童提供輔導。近年來接受保護安置之兒童除了被虐待、家庭遭受變故及生活困難者外，受虐及保護安置之個案已明顯逐年增加，此類個案多伴

隨偏差行爲及適應困難等問題，因此，如何對是類兒童及其親生家庭施以心理輔導及重建，並對已經及可能存在之偏差行爲做適切之輔導調整，以發揮保護安置的功能，對安置單位和專業社會工作人員都是極大的考驗。今後如何結合民間兒童福利機構和相關的教育單位、心理衛生及心理治療、心理輔導、親職教育專業團體和個人，加強輔導及心理學等專業知識訓練與充實。

八、辦理保護安置個案親生家庭之親職教育，使輔導被安置兒童能早日重返其家庭。在辦理多年的兒童家庭寄養服務，縣市政府和接受委託辦理單位多以兒童安置爲重心，對親生家庭輔導則缺乏規劃。但加強親生家庭輔導和重建是接受安置者回歸家庭最大的寄望，因此未來在針對安置個案輔導的同時，如何參酌兒童福利法內容所規定親職教育輔導的重點，並積極爲兒童重返親生家庭預作妥善的規劃，以達到兒童福利服務之家庭保存理念，達到家庭寄養工作最終目標。

九、辦理本省原住民社區安置試辦計畫：爲妥善且落實照顧本省原住民兒童，使其在原有之文化及生活環境下快樂成長，嘗試輔導本省健全之山地原住民家庭參與寄養服務。特別是考量部分需寄養安置之山地原住民兒童，如遠離其習慣的生活模式給予安置，造成其心靈孤寂及適應困難，以致重返家庭時又需再次適應，爲對此類山地原住民地區兒童提供必要之寄養服務，將嘗試在當地招募社區家庭提供個案安置服務，以使個案獲得照顧和輔導，並達成生活文化傳承目的。

（本文作者現任臺灣省政府社會處處長）