

我國兒童福利法政策取向之評析

彭淑華

壹、前言

兒童福利 (child welfare) 為社會福利

的主要領域之一。狹義而言，兒童福利係以問題取向 (problem orientation) 為主，針對有特殊需求之兒童，如貧困失依兒童、虐待兒童、行為偏差或情緒困擾兒童、殘障兒童等，所施予之救助、保護、矯正、輔導、或養護等措施。廣義而言，兒童福利係以發展取向 (developmental orientation) 為主，關懷之對象擴及至一般兒童健全生活所需之服務，包括福利措施、衛生保健、兒童教育、及司法保護等領域，因此，誠如一九五九年聯合國的「兒童權利宣言」(Declaration of the rights of the child) 指出，「凡是以促進兒童身心健全發展與正常生活

為目的之各種努力，事業及制度等均稱之謂兒童福利。」(周震歐，一九九五；馮燕，一九九五)。

政策 (policy) 是「執行行動的指引，是一個人、團體、或政府在固定的環境中，所擬定的一個行動計畫」(林水波、張世賢，一九九一)。社會福利政策屬於公共政策之範疇，而兒童福利政策又是社會福利政策中之一環，是一套謀求兒童幸福的方針或行動準則，旨在促進所有兒童的身心社會福祉。狹義而言，係針對兒童的問題及特殊需求來提供服務，使有利於兒童的成長與發展；廣義而言，兒童福利政策係指涉一切能影響兒童福利的活動和政策立法，從衛生、教育、國防活動、義務教育政策到童工立法無所不包(余漢儀，一九九〇)。

社會福利政策的選擇受到優勢團體信念、價值、意識型態、風俗習慣、及文化傳統、政治菁英份子的重要影響(Git，一九八一)。同樣的，兒童福利政策的界定亦受到兒童所處的家庭及社會(政府)，尤其是優勢團體的影響。由於政策的制定往往反映出當代社會對兒童照顧理念的認同以及政府與家庭角色的定位，因此，探討兒童福利政策實首應瞭解社會之兒童照顧理念。基於此，本文第一部分首在探討四種不同階段之兒童政策取向，以了解兒童福利政策理念的發展及其趨勢。另外，民國八十二年修訂實施之「兒童福利法」實為我國兒童福利工作之藍圖與依據。「兒童福利法」事實上即是一項具體的福利政策(馮燕，一九九四)。因此，本文第二部分即自政策發展取向來評

析我國兒童福利法，以對我國兒童福利法有更深入的瞭解與認識，最後並提出相關的結論與建議。

貳、兒童福利政策

發展取向

隨著社會的變遷、家庭結構的改構、及婦女投入勞動力市場的增加，家庭對於國家提供社會福利的需求日益殷切。然而，國家與家庭之間的分工，特別是對於兒童的照顧方面，常常成為爭議的焦點。對於主要福利供給者的態度傾向亦常影響福利政策的制定與執行。因此，本節即擬從國家對於兒童照顧職責的發展取向探討政府與家庭分工觀念的改變，以及對於兒童照顧實務的影響。兒童福利政策發展取向計分四部分探討，包括：(1)自由放任主義(2)國家干涉主義(3)尊重家庭與雙親權利及(4)尊重兒童權利與自由。以下即分述之。(Harding, 1991, 俞筱鈞等，一九九五；彭淑華，一九九五)

一、自由放任主義及父權制下之兒童福利政策

此觀點起源於十九世紀，但在二十世紀仍被廣泛的採用。「自由放任主義」(laissez-faire)或「最少干預主義」(minimalism)強調家庭為兒童成長與發展最重要的機制。政府應尊重家庭的隱私權與神聖性，而儘量減少對家庭的干預，亦即政府應儘量減少介入照顧兒童的角色。

「父權制」(patriarchy)係指成年男性的權力凌駕婦女及兒童之上。在父權制的理念下，父親的角色被界定為工具性與任務性取向的，屬於公共領域的世界。婦女則被歸類於家庭私有領域，必須在家中善盡照顧老人、兒童、丈夫、或其他家人的責任。婦女若投入勞動市場則是觸犯男女分工的鐵律，常須受道德的譴責。因此，自由放任主義雖然強調基於家庭的私密性而不應干預此私有領域，惟政府仍透過對於傳統男女分工鐵律的維繫介入家庭事務。

Fiona Williams 分析十九世紀迄今國家干預家庭的過程，發現干預的主要目的仍在限定婦女的母親角色，以維持資本主義社會及父權主義社會的結構性需要 (Williams, 1989)。因此，雖有部分此觀點的代表學者同意，若是兒童接受極端不適當的雙親照顧應予以特殊安置外，家庭的權力與家人的關係不容被剝奪。此亦即強調政府應儘量避免介入家庭事務，兒童照顧應為家庭的權責，政府應減少參與。

自由放任主義強調家庭與政府角色的成立，此種對於家庭自主性的維護信念直至今日仍深植於西方社會中。即使社員工（指政府雇用，代表政府干預的人員）常介入家庭事務中，但社會工作人員往往較易於接受雙親的解釋而不輕易使用強制權即是一例 (Harding, 1991)。因此，支持自由放任主義者認為國家對於兒童照顧的角色應遵守下列二基本原則：

(一)對家庭的干預減至最低——愈有為的政府應愈尊重家庭的自主性與個人的自由權，同時最低干預原則，普遍而言，對政府與家

庭是有益的。

(二)父母在教養子女的方式上有充分的決定權——父母的照顧加強父母與兒童間的特殊連結(bond)，政府的介入是有害的。

至於政府對於家庭兒童照顧的強制干預則以下列情形為限：

1. 父母主動要求終止其權利或監護權。
2. 當孩子與長期照顧者關係密切，且照顧者想要保留孩子或申請領養孩子。
3. 特殊情況，如父母死亡、消失、入院或入獄等，無法照顧兒童時。
4. 父母對兒童性侵犯，或對兒童造成情緒困擾時。
5. 父母對兒童身體虐待。
6. 父母不能給予兒童適當的醫療照顧，影響兒童身體健康時。
7. 除第一點外，兒童需要法律扶助以避免政府不當的干預。

上述對於兒童安置的探討事實上即在強調政府對於兒童及其家庭隱私性的保護原則，包括：

1. 尊重家庭自主性原則；

2. 提供自願、非強制性的服務原則；

3. 有限干預的原則；

4. 限制最少的原則；

5. 保障父母法律權的原則；及

6. 決策清楚明確的原則。

自由主義及父權制觀點明確規範了政府干預的情況，視家庭為滿足兒童成長所需要之正常機制，只有當它們無法發揮功能時，政府才彌補其缺失。因此，主張照顧孩子及教育孩子為家庭的職責，政府則退居幕後擔任監督及補充的角色。即使公權力介入家庭，仍將干預程度儘可能減至最低程度。

二、國家干涉主義及兒童保護下之兒童福利政策

此種觀點與十九世紀末、二十世紀初政府介入福利事務有密切的關聯。「國家干涉主義」(state paternalism)及「兒童保護」(child protection)係指政府應主動積極介入家庭事務，避免兒童遭受不適當的照顧，以兒童福祉為優先考慮。在此種觀點

下，國家介入兒童保護與照顧是適當的。當生身父母無法妥適照顧兒童時，高品質的替代性照顧(substitute care)是絕對必要的。政府可對不適任父母採取強制帶離小孩的措施。

基本上，「國家干涉主義」強調兒童的福祉，至於雙親的權利與自由則在其次。「國家干涉主義」認為父母對於兒童的照顧不完全是好的。Kellner Pringle 為此觀點的代表人物之一，在其一九七四年的著作「The needs of children」即對社會強調父母與子女間的血緣關係有所批判。Kellner 認為社會過度強調父母與子女間的親情以致對於親子關係充滿理想性色彩，也使得永久割捨此種關係變得十分困難。孩童並非父母永遠的資產，且孩童與父母的關係並不一定立基於血緣基礎上，父母必須持續付出才能繼續擁有與小孩的關係。因此，此派觀點主張透過寄養(foster care)或收養制度(adoption)來加強對兒童的保護與照顧。政府在介入家庭的兒童照顧工作往往帶有強制性的、權威性的，而疏於考慮兒童與

原生家庭間的親情或心理性連結 (Psychological bond)。

Dingwall et al. (1983) 於其著作「Times change and we change with them c.」文中亦提出孩童並非父母的財產之主張。父母的角色恰如受托保管財產 (兒童) 之受託者，受託維護兒童的權益。如果父母無法善盡受託職責，則應被解雇或解除託付關係，而負責監督與強制管理的則是政府。因此，當孩童接受不適當的照顧時 (尤其是被虐待時)，政府應以兒童為第一優先，並應透過立法及國家法權加以保障。而為提供高品質的替代性照顧，政府應結合專家及專業人員共同評定，在父母及孩子的福利及需求中找尋最佳的選擇，政府應對兒童教養的監督及干預工作積極投入。

三、尊重家庭與雙親權利取向之兒童福利政策

「家庭與雙親權利」的政策取向 (The birth family and parents' rights) 與第一

次世界大戰後福利國家的擴展有密切的關係。此派觀點強調原生家庭對於雙親和兒童相當重要，同時此種親子關係應儘可能被維繫。即使因為特殊理由使得父母與子女必須分開時，仍應儘量加強父母與子女之間的聯繫。政府所扮演的角色既不像自由主義般消

極干預或像國家干涉主義般的積極干預，政府的角色在支持家庭，是在保護與維繫家庭的發展。政府提供家庭所需的各種服務以確保家庭的整合，而此即建立於一個共識：兒童與其生身家庭的關係應儘可能被維繫，此對整個家庭都有相當大的好處。因此，「家庭與雙親權利」基本上認定政府干預的必要性，但此種干預性並非動輒將兒童自原生家庭帶離，相反地，是在提供支持性服務以儘可能維繫兒童與其原生家庭之關係。

對於「家庭與雙親權利」取向而言，不適當的兒童照顧主要源自於自身無法控制的外在環境所致，而這種外在環境則與社會剝奪 (如低收入者必須雙親長時間工作) 或壓力 (如長時間照顧孩童) 有關。政府所應做的即是去除或降低剝奪與壓力的程度。因此

政府應提供照顧兒童的方案與服務以支持並維繫家庭功能，服務方案應針對特殊群體的特性，如對低收入家庭或單親家庭等，提供適合的處遇計畫；同時亦應針對一般群體，如對雙生家庭提供托育服務，以彌補家庭照顧的不足。

上述理念說明了國家積極介入兒童保護的必要性，但此種介入應是支持與維繫家庭的發展，而非如國家干涉主義般過度強調雙親的責任 (parental duties)，而貶抑了親子之自然連結基礎。另外，在福利國家觀念的思潮下，政府的福利措施往往被視為人民應享的福利權。政府應滿足家庭的基本需求，以維繫家庭的功能與成長。「家庭與雙親權利」的觀點使得政府所提供的福利措施應朝著家庭支持與維繫方向著手，並針對可能礙家庭正常功能運作的特殊群體加強預防與處遇，以使兒童能儘可能於原生家庭中獲得最妥適的照顧，促進兒童健康與安全的成長環境。

四、尊重兒童權利與自由取向之兒童福利政策

「兒童的權利與自由」(Children's rights and child liberation)政策取向係尊重孩子的自主性。此派觀點認為孩童如大人般為一獨立的個體。兒童的觀點、想法、期望、感覺、選擇、與自由應受尊重與肯定。兒童應被賦予較多類似成人的地位，以減少來自成人的壓制或不合理的待遇。因此，應透過法律與政策來保護孩童，確保兒童的權益。然而，對於兒童是否承受如成人般的壓力與責任則尚未有定論，另外，兒童的成熟度是否高到足以做出正確的決定，且孩童對其自我想法的表達能力與意見的穩定程度仍引起相當爭議。但賦予兒童較多的權利與自由，並表達自身的感受與看法則是此派觀點的基本共識。

若就視兒童為獨立個體的觀點來看，此與國家干涉主義的觀點相似，惟兒童權利觀點較強調兒童的自主性、自我決定權，兒童有能力界定其情境並獨立作出決定；而非像

干涉主義中兒童的權益係由成人世界，如生身父母、替代父母、法官、或社會工作人員等來解釋或決定。

此種價值理念，特別是較極端的觀念（如孩童被賦予類似成人的地位），在目前的兒童照顧法律與政策尚未全然的落實。目前，力倡兒童權利的國家有挪威及瑞典，並且在其立法、政策、或實務工作上強調兒童的自主權及其他相關權利；而在英國及威爾斯，雖然沒有立法的支持，但社會卻表示對兒童的想法及觀點的重視。加拿大及紐西蘭亦在兒童權益相關的立法上加以檢討修訂。

雖然此派觀點與前述三種政策取向差異甚大，但可想見尊重兒童權利與自由的觀點將逐步為人接受，並將對未來與兒童照顧相關的法律、政策、與實務工作有相當的引導性。

五、四種政策發展取向之反省

上述兒童福利政策發展取向可分自六方

面加以探討。以下分述之：

(一) 兒童福祉與權益

「自由放任主義」及「家庭與雙親權利」認為兒童在情感上極度依賴其父母，但兩者仍有些許差異。前者認為除非在極端特殊狀況下，父母與子女間之情感連結對子女是有益的，父母與子女的關係是明確的、穩定的、且持久的。後者重視情感性及生物性連結(biological bond)，並認為政府對父母與子女關係應予以更多的支持與維繫，並非只在極端危機下才予以協助。即使是因特殊狀況而安排寄養服務時，子女與原生父母之互動是被鼓勵與期待的，同時最終的理想仍希望讓子女能回到原生家庭中。

「國家干涉主義」強調兒童的依賴性及易受傷害性，因此，應以兒童利益為最優先考慮，雙親權利則在其次。若父母不適任，「替代性照顧」應取而代之。「兒童的權利與自由」則強調孩童的能力與長處，尊重孩童的選擇權，包括孩童對監護者之選擇。

(二) 家庭機制

「自由放任主義」服膺傳統男女分工鐵律與公私領域之分野，強調家庭的隱私性與神聖性，注重父母與子女間之心理性連結；「國家干涉主義」則置兒童權益為上，貶低了原生家庭與子女間之生物性與心理性之連結，形成「親權的剝奪」、「忽視兒童的想法及觀點」、及「忽略了家庭的整體性」；「家庭與雙親權利」不僅注重父母與子女間之生物性連結，亦注重心理性連結，家庭機制應儘可能被支持與維繫；「兒童的權利與自由」基本上較少觸及家庭結構，但強調兒童選擇之價值，故其立論重心置於兒童與成人之平等地位，兒童應如成人般享有自主權，而非由生身父母或其他人代為解釋或做決定，此包括決定其所住之家庭。

(三) 兒童照顧問題

對於「自由放任主義」及「國家干涉主義」而言，兩者皆認為兒童照顧問題與其家

庭有密切關係，但前者認為應由家庭機制自由運作，政府只需消極性處遇；後者則認為父母不良之教養方式會產生惡性循環，應由政府積極且強制性干預。

「家庭與雙親權利」則認為問題往往源自外在環境，如貧窮、環境壓力、及不適當服務之提供。兒童照顧問題之解決可經由資源及機會之提供獲得改善。至於「兒童之權利與自由」觀點，雖然曾探討成人世界常將其想法、觀點加諸於兒童身上，或對兒童之控制等，然在兒童照顧議題上的討論仍甚有限。

(四) 政府干預

基本上，「自由放任主義」視家庭為滿足兒童正常發展所需之機制，政府應維護家庭的私密性與自主性而避免干預，即使問題的嚴重性使得政府介入成為必要手段時，仍以最少干預為原則。

「國家干涉主義」則持另一相對看法，為確保兒童福祉，政府應積極介入家庭之兒童照顧事務，父母是受託照顧兒童，若父母

未能提供適當的照顧，則此照顧權將由政府強制收回，並交予適當者代行其職，強調「父母的責任」(parental duties)。

「家庭與雙親權利」觀點與「兒童的權利與自由」觀點則介於上述二理念之間。前者贊成廣泛的政府干預，且以支持家庭為主的角色介入，以避免政府職權的過度擴張(Autler, 1985)。政府應提供相關支持性方案，強調「父母的權利」(parental rights)，以使家庭能持續維持其正常發展功能；後者亦支持政府的干預，但干預的內涵在賦予兒童如成人般之地位，並尊重兒童之想法與觀點。

(五) 權利概念

「家庭與雙親權利」及「兒童的權利與自由」觀點皆強調「權利」(rights)，然而前者係針對「國家干涉主義」之父母責任論而提出，因此強調雙親權利論，認為雙親與其子女之連結應儘可能被維繫；後者則側重兒童之決定權，並將此種兒童權等同於成人所享有之權利。「自由放任主義」及「國家

干涉主義」未明顯指涉雙親或兒童權，但在理念上，後者較重視兒童權利，但仍趨向以大人的觀點來詮釋；前者重視家庭之自主性，因此家庭運作之權利概念未能進一步探討。

(六) 社會及社會問題

於四種政策理念中，唯一真正觸及社會層面，如社會分工、階級、權力等議題的為「家庭及雙親權利」。該理念認為與社會福利機構接觸的案主往往是社會中之低社會階層、較弱勢的權力結構者。而這些受助者需要政府介入之原因也往往與其社會階層有關，其兒童照顧的問題往往可追溯至外在的社會情境因素，因此政策需提供支持與維繫的方案以確保家庭的完整性。至於其他三種政策取向則較少針對社會層面論述。

參、我國兒童福利法之政策取向

「兒童福利法」是保障兒童權益、增進

兒童福祉的法律，是推動兒童福利工作之主要依據。兒童福利法於民國六十二年公佈施行，並經民國八十二年修正實施，以配合社會變遷發展之需求。其中增列或修正條文內容除內政部掌管業務外，尚涉及司法、衛生、教育、交通等部門權責。同時，影響對象除包括服務對象兒童及其扶養人外，且對從事或辦理兒童福利工作的單位、機構、與從業人員有相當的關連性。兒童福利法的修正施行使得行政組織的調整、兒童專業人員的專業位能、經費預算的編列等有法理上之依據。同時相關制度的建立，如「出生通報制度」、「責任報告制度」、「收養制度」、「兒童保護制度」、「兒童非行的輔導制度」、「發展遲緩兒童的早期療育制度」等，使得兒童福利法成為國內兒童福利政策之核心，「兒童福利法」直可視為一項相當具體的福利政策（內政部，一九九四；郭耀東，一九九三；馮燕，一九九四）。由於現階段兒童福利相關業務均以兒童福利法為最高行動指引，因此以下即自兒童福利政策發展取向論述我國兒童福利法之政策內涵及其

特性。

一、兒童福利法之政策內涵

「兒童福利法」為目前兒童福利工作推展之主要藍圖，其政策內涵主要有三：

(一) 滿足兒童的福利需求

我國兒童福利法係為「維護兒童身心健康，促進兒童正常發展、保障兒童福利，特制定本法。」因此，除兼顧兒童正常發展所需之生、心理需求外，亦以滿足兒童之社會性需求為主。

(二) 保障兒童之權益

兒童應有其身為國民的基本生存權與福利權，但兒童福利權應格外予以保障，此乃因兒童的依賴與弱勢地位，使得兒童權利需不斷經由成人來倡導、呼籲、才有被保障的可能。「兒童福利法」政策內涵之一即在保障兒童之權益。因此，「應以兒童之最佳利

益為優先考慮」和「兒童及孕婦應優先獲得照顧」在法中皆有明文規定。

(三)落實兒童保護工作

凡兒童的雙親或監護人不能提供兒童愛、照顧、指導及使其健康地成長與發展，或明顯地不能滿足兒童最低需求時，都成為兒童保護的範疇(Costin, 1984)。兒童福利法中，對不幸、受虐、殘障、失蹤、未出生、收養等兒童，皆明定各種保護措施，並訂定相關罰則，凡違反者皆成為政府干預的範疇。

二、兒童福利法之政策發展取向特色

兒童照顧政策往往反映出當代社會對於兒童照顧理念的認同。「兒童福利法」的制定雖然仍以保護不幸兒童為目標，且視受虐、不幸兒童之安置處理為最優先(陳武雄，一九九四)，然而，經由立法的程序，明定政府對於兒童權益與福利之保障，使得

我國兒童福利政策已介入家庭此私有領域，並超越「自由放任主義」或「最少干預主義」的發展取向，因此以下的探討將針對我國兒童福利法中有關「國家干涉」、「雙親或家庭權利」、與「兒童權利」等三種政策取向討論之。

(一)國家干涉方面

「國家干涉主義」認為政府對於兒童權益的保護應扮演積極干預的角色。雖然此觀點忽視雙親的權利，並淡化了父母與子女間之親情連結，然而我國兒童福利法可明顯看出政府角色的介入。以下即自政府干預面評述如下：

1. 昭示政府主導性的角色

兒童福利法最重要的意義在於政府公權力的介入。政府透過立法程序確實保障處於弱勢地位的兒童，亦使得我國兒童福利政策並非如自由放任主義般之最少干預原則。政府主導性角色展現於下列各方面：

(1)明確規範了與兒童福利相關之政府組

織體系及其掌理業務內容，相關之條文例如下：

第六條：兒童福利之主管機關：在中央為內政部；在省(市)為社會處(局)；在縣(市)為縣(市)政府。

兒童福利主管機關應設置承辦兒童福利業務之專責單位：在中央為兒童局；在省(市)為兒童福利科；在縣(市)為兒童福利課(股)。

第七條：中央主管機關掌理左列事項：

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、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聯繫與合作事項。

項。

十、有關兒童福利法令之宣導及推廣事項。

項。

十一、兒童之母語及母語文化教育事項。

項。

十二、其他全國性兒童福利之策劃、委辦及督導事項。

除此之外，第八條、第九條分別規範了

省（市）、縣（市）主管機關掌理事項。第十條並規定各級主管機關應設兒童福利促進

委員會，以負責兒童福利之協調、研究、審

議、諮詢、及推動的工作，其組織規程由中

央主管機關定之。第二十四條第二項規定：

「兒童福利機構設置標準與設立辦法，由省

（市）政府訂定，報請中央主管機關報備

。」等皆是相關規定。

(2)明確規範兒童福利專業人員與經費來

源，相關之條文例如下：

第十一條：政府應培養兒童福利專業人

員，並應定期舉行職前訓練及在職訓練。

第十二條：兒童福利經費之來源如左：

一、各級政府年度預算及社會福利基

金。

二、私人或團體捐贈。

三、兒童福利基金。

(3)明確規範縣市政府應辦理的兒童福利

設施及自行創辦或獎勵民間辦理相關之兒童

福利機構，相關條文例如下：

第十三條：縣市政府應辦理左列兒童福

利措施：

一、婦幼衛生、優生保健、及預防注射

之推行。

二、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。

三、對兒童與家庭提供諮詢輔導服務。

四、對於無力撫育未滿十二歲之子女

者，予以家庭生活扶助或醫療補助。

五、早產兒、重病兒童之扶養義務人無

力支付兒童全部或一部醫療費用之醫療補

助。

六、對於不適宜在其家庭內教養之兒

童，予以適當之安置。

七、對於棄嬰及無依兒童，予以適當之

安置。

八、其他兒童及其家庭之福利服務。

其餘如第二十二、二十三、二十四、二

十五條等亦針對兒童福利機構部分。因此，

「兒童福利法」代表著政府介入原屬於家庭

領域之兒童照顧工作，亦使得兒童能夠在社

會或政府之監督下獲得更合理的保障。

2. 昭示兒童福利政策之全面性

兒童福利政策之全面性可自相關部門與

服務對象、服務內容得知，以下分述之：

(1)相關部門的全面性

政府除扮演主導性角色外，另結合各相

關單位提供全方位之服務。為滿足兒童之需

求，並保障兒童之權益，兒童福利的推動，

有賴各相關部門的協調合作。兒童福利業務

不僅有賴社政單位，且必須包括司法、教

育、衛生、交通等機關全方位推動。相關條

文例如下：

第六條第三項：司法、教育、衛生等相

關單位涉及前項業務時【按：指兒童福利業務】，應全力配合之。

第二十條：中央主管機關應會同目的事業主管機關擬定辦法獎勵公營機構設置育嬰室、托兒所等各類兒童福利設施及實施優待兒童、孕婦之措施。

第二十一條第二項：交通、衛生、醫療等公營事業應訂定及實施兒童及孕婦優先照顧辦法。

(2)服務對象與內容的全面性

兒童福利法中所稱兒童，係指未滿十二歲之人。因此其所服務對象除包括特殊需求之兒童外，亦包括一般需求之兒童。同時，服務內容亦相對包括消極處遇與積極預防面。此可由相關條文綜合得知，例如：

第三條第二項：各級政府有關公私立機構、團體應協助兒童之父母、養父母或監護人，維護兒童身心健康與促進正常發展，對於需要指導、管教、保護、身心矯治與殘障重建之兒童，應提供社會服務與措施。

第十三條：縣市政府應辦理左列兒童福利措施：

一、婦幼衛生、優生保健、及預防注射之推行。

二、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。

三、對兒童與家庭提供諮詢輔導服務。

四、對於無力撫育未滿十二歲之子女者，予以家庭生活扶助醫療補助。

五、早產兒、重病兒童之扶養義務人無力支付兒童全部或一部醫療費用之醫療補助。

六、對於不適宜在其家庭內教養之兒童，予以適當之安置。

七、對於棄嬰及無依兒童，予以適當之安置。

八、其他兒童及其家庭之福利服務。

第十五條：兒童有左列各款情形之一，非立即給予緊急保護、安置或為其他處分，非立即給予緊急保護、安置或為其他處分，其生命、身體或自由有明顯而立即之危險者，應予緊急保護、安置或為其他必要之處分：

一、兒童未受適當之養育或照顧。

二、兒童有立即接受診治之必要，但未

就醫者。

三、兒童遭遺棄、虐待、押賣、被強迫或引誘從事不正當之行為或工作者。

四、兒童遭受其他迫害、非立即安置難以有效保護者。

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。

3. 昭示兒童為社會之資產與責任

「兒童福利法」之訂定與修正事實上不僅反應出兒童福利相關實務界、法律界、和學術界的期待，同時更重要的是反應了政府以公權力介入傳統視為私有領域的家庭事務，尤其是兒童照顧上。因此，「兒童福利法」的精神之一即是不再視兒童為父母的財產。兒童亦如成人般，為社會之一份子，享有政府福利權之保障。政府或社會有責任督導兒童照顧者負起保育之重任，並且社會成員亦應善盡保護兒童之責。此種觀點事實上亦使得我國兒童福利政策帶有「國家干涉主義」的色彩。

上述理念具體反應在兒童福利法中，可分下述方面探討之：

(1) 兒童照顧者對於兒童保護之責任

第三條：父母、養父母或監護人對其兒童應負保育之責任。

各級政府及有關公私立機構、團體應協助兒童之父母、養父母或監護人，維護兒童身心健康與促進正常發展，對於需要指導、管教、保護、身心矯治與殘障重建之兒童，應提供社會服務與措施。

以上明確說明家庭與社會的責任分工，因此，兒童不應是父母的財產，家庭與社會皆有責任維護兒童之正常發展。

(2) 相關專業人員對於保護兒童之責任

第十八條：醫師、護士、社會工作人員、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人員，知悉兒童有第十五條第一項及第二十六條各款情形或遭受其他傷害情事者，應於二十四小時內向當地主管機關報告。

第十九條第二項：因職務知悉之祕密或隱私及所製作或持有之文書，應予保密，非

有正當理由，不得洩露或公開。

「責任報告制」的建立明確指陳相關專業人員的責任，並且經由第十九條第二項的訂定進一步地保護受害兒童，以免形成二度傷害。

(3) 社會其他成員對於保護兒童之責任

第二十六條：任何人對於兒童不得有下列行為：

- 一、遺棄。
- 二、身心虐待。
- 三、利用兒童從事危害健康、危險性活動或欺騙之行爲。
- 四、利用殘障或畸形兒童供人參觀。
- ……

十三、帶領或誘使兒童進入有礙其身心健康之場所。

十四、其他對兒童或利用兒童犯罪或爲不正當之行爲。

第三十一條第二項：任何人均不得供應前項之物質【按：指菸、酒、檳榔、迷幻藥、麻醉藥品等】予兒童。

第三十三條第三項：第一項場所之負責

人及從業人員應拒絕兒童進入。【此處場所係指酒家、酒吧、酒館（店）等】

第三十三條第四項：任何人不得利用、雇用或誘迫兒童從事第二項之工作。【如：充當酒家、酒吧、酒館（店）等之侍應】

第三十五條：任何人發現有違反第二十六條、第三十條、第三十一條、第三十三條、第三十四條之規定或兒童有第十五條第一項之情事者，得通知當地主管機關、警察機關或兒童福利機構。……

第四十六條：雇用或誘迫兒童在第三十三條第一項場所工作或供應迷幻、麻醉藥品或其他有害其身心健康之物質予兒童者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並公告其姓名。情節嚴重或經警告仍不改善者，主管機關得勒令其停業、歇業，或移請其事業主管機關吊銷執照。

第四十七條：供應菸、酒及檳榔予兒童者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。

上述條文明確指陳相關之社會成員，如商店負責人或從業人員、雇主等負有保護兒

童之責者亦一併加以規範。

4. 兒童最佳利益與權益保障之原則

兒童福利法政策內涵之一即在確保兒童最佳利益與權益之保障。「兒童最佳利益」是指當兒童的利益與其父母或兒童照顧者相衝突時，則應以「兒童利益」為優先考慮。相關條文例如下：

第四條：各級政府及公私立兒童福利機構處理兒童相關事務時，應以兒童之最佳利益為優先考慮。有關兒童之保護與救助應優先受理。

第五條：兒童之權益受到不法侵害時，政府應給予適當之協助與保護。

第二十一條：兒童及孕婦應優先獲得照顧。

交通、衛生、醫療等公民營事業應訂定及實施兒童及孕婦優先照顧辦法。

第二十七條第一項：法院認可兒童收養事件，應考慮兒童之最佳利益。決定兒童之最佳利益時，應斟酌收養人之人格、經濟能力、家庭狀況及以往照顧或監護其他兒童之

記錄。

第四十一條：父母離婚者，法院得依職權、兒童之父母、主管機關或其他利害關係人之聲請，為兒童之利益，酌定或改定適當之監護人、監護之方法、負擔扶養費用之人或其他方式，不受民法第一千零五十一條、第一千零五十五條、第一千零九十四條之限制。

5. 強調家庭與雙親（扶養者）之責任

為確實保障兒童之權益與福祉，兒童福利法亦明確規範扶養人（包括父母、養父母、監護人、或其他實際照顧兒童之人），對兒童之保護及管教的責任，並由政府督導之。因此，兒童福利法一方面昭示家庭與雙親的權利，政府主動介入家庭事務以維繫或重塑不適當之家庭、支持家庭之發展；另一方面，政府亦對家庭與雙親（或扶養人）予以明確規範，以符合「兒童最佳利益」原則。相關之條文例如下：

第三條第一項：父母、養父母或監護人對其福利應負保育之責任。

第二十九條：養父母對養子女有第二十

六條第一款、第二款、第四款、第五款及第七款至第十四款之行為者，或有第三款及第六款之行為而情節重大者，利害關係人或主管機關得向法院申請宣告終止其收養關係。

第三十條：父母、養父母、監護人或其他實際照顧兒童之人，應禁止兒童從事不當或危險之工作。

第三十一條：父母、養父母、監護人或其他實際照顧兒童之人，應禁止兒童吸菸、飲酒、嚼檳榔、吸食或施打迷幻藥、麻醉藥品或其他有害身心健康之物質。

第三十二條：婦女懷孕期間應禁止吸菸、飲酒、嚼檳榔、吸食或施打迷幻藥、麻醉藥品或其他有害胎兒發育之行為。其他人亦不得鼓勵、引誘、強迫或使懷孕婦女為有害胎兒發育之行為。

第三十三條：父母、養父母、監護人或其他實際照顧兒童之人，應禁止兒童出入酒家、酒吧、酒館（店）、舞廳（場）、特種咖啡茶室、賭博性電動遊樂場及其涉及賭博、色情、暴力等其他足以危害其身心健康

之場所。

父母、養父母、監護人或其他實際照顧兒童之人，應禁止兒童充當前項場所之侍應或從事其他足以危害或影響其身心發展之工作。

第三十四條：父母、養父母、監護人或其他實際照顧兒童之人不得使兒童獨處於易發生危險或傷害之環境，對於六歲以下兒童或需要特別看護之兒童不得使其獨處或由不適當之人代為照顧。

第四十條第一項：父母、養父母或監護人對兒童疏於保護、照顧情節嚴重或有第十五條第一項或第二十六條行為者，兒童最近尊親屬、主管機關、兒童福利機構或其他利害關係人，得向法院聲請宣告停止其親權或監護權，另行選定監護人。對於養父母，並得聲請法院宣告終止其收養關係。

若兒童行為必須安置於專門機構或扶養人不適當而被法院裁定安置兒童時，則扶養義務人仍應支付兒童安置及扶養費用。相關法令例如下：

第十七條第二項：第十五條及前項兒童

之安置，當地主管機關得辦理家庭寄養或交付適當之兒童福利機構收容教養之。受寄養之家庭及收容之機構，應提供必要之服務，並得向撫養義務人酌收必要之費用。

第三十九條：前二條安置所需之費用，得責由其扶養義務人負擔。

前項費用扶養義務人不支付者，主管機關得聲請法院裁定後強制執行。扶養義務人無支付能力，則自兒童福利經費中支付。

第四十條第二項：法院依前項規定選定監護人時，不受民法第一千零九十四條之限制，得指定主管機關、兒童福利機構之負責人或其他適當之人為兒童之監護人。並得指定監護人之方法及命其父母或養父母支付選定監護人相當之扶養費用及報酬。

(二) 家庭與雙親權利方面

從國家干預兒童照顧事務的角度來看，兒童福利法具備了「國家干涉主義」的特質，但進一步探討政府與家庭之角色分工，特別是原生家庭雙親與子女之關係時，則可發現我國兒童福利法事實上重視「家庭與雙

親權利」，亦即認為政府的廣泛介入是必要的，且原生家庭父母與子女之親情連結不應被剝奪。

兒童福利法強調原生家庭或主要照顧者與兒童之間的聯繫。政府的角色仍在支持家庭，是在保護與維繫家庭的發展。此可由相關條文的訂定得到佐證，如第十五條「……安置之原因消滅時，主管機關或原監護人，得向法院聲請裁定停止安置，使兒童返回其家庭。」第十七條第三項指出「第一項之家庭情況改善或主管機關認第十五條第一項各款情事已不存在或法院裁定停止安置者，被安置之兒童仍得返回其家庭。」

此種政策取向使得政府扮演的角色既不像自由主義般消極干預，亦不像國家干涉主義般對於親權的貶抑。

(三) 兒童權利與自由方面

由兒童政策發展的取向我們可知，新發展趨勢為重視兒童的想法與觀念，認為兒童正如成人般，可有權表達他們的意見與看法，且兒童的反應應受到肯定與尊重。在我

國兒童福利法中亦有相似的精神，兒童福利法第二十七條第二項指出「滿七歲之兒童被收養時，兒童之意願應受尊重。兒童堅決反對時，非確信認可被收養，乃符合兒童最佳利益之唯一選擇外，法院應不予認可。」

上述條文明確指出尊重兒童之選擇權，此亦使得我國兒童福利法更能切合時代脈動。惟為避免許多質疑，如兒童心智的成熟度、表達能力及做決策時之意見穩定度等問題，兒童福利法僅規範滿七歲兒童之意願部分，並保留兒童最佳利益之原則，因此，我國兒童福利法雖有相關條文指陳重視兒童表達其意見的權利，然進一步深思，可謂初具雛型，但非全面性強調兒童之自主權。

綜上論，我國兒童福利法的訂定與修正明確規範了保護兒童的責任歸屬，政府主動積極介入傳統私有領域的家庭事務中，使得自由主義的思潮基本上已不再適用於臺灣社會中。雖然政府的介入類似國家干涉主義所提出的政府角色與作法，然而在本質上政策的實施仍強調原生家庭對於雙親與兒童的重要性。基本上，政府的角色在支持家庭，因

此訂定相關法規使得扶養者在安置原因消失時，兒童能重回其家庭。同時在兒童保護中，基於兒童最佳利益為原則之下所作的安置工作，基本上仍以家庭支持及家庭維繫為努力目標，除非當窒礙難行時，方才考慮永久安置議案。因此，國家雖用公權力介入，但仍以雙親及家庭權利為主要考慮點。其間，兒童福利法亦考慮到兒童之權利，特別是七歲以上兒童被收養時之個人意願，其餘有關此理念則付之闕如。

雖然明確劃分不同的四種取向有其實質上之困難，然於檢視我國兒童福利法，可知我國兒童福利法實綜合了當代三種兒童福利政策。雖然政府的介入是責無旁貸，且以兒童最佳利益為原則，但對於雙親與子女之關係較傾向「家庭與雙親權利觀」，於實務作法中亦可看到背後蘊涵的此種理念，至於兒童之表達權此取向之實踐仍屬有限。

肆、結語

本文嘗試探討兒童福利政策之四種取

向，並以此四種取向來探討我國兒童福利法之特性。我們可看到政策對於兒童福利之主導性角色，但其背後的精神與理念則回歸到第三種政策取向，即強調家庭與雙親的權利。政府的角色在支持家庭，並減少各種可能引發不適當兒童照顧之外在情境與社會剝奪情況。惟有當家庭功能確實無法達成時，方才考慮替代性照顧，或是以「父母」與「替代照顧者」共同照顧之原則。

誠如本文所言，尊重兒童的自主權為兒童福利政策的新取向，然而由於支持與反對皆有之，尚難達成共識。支持者贊同應賦予兒童和成人相同的所有法律權利，主張兒童應被視為擁有自主權利的個體；反對者則認為兒童是非理性、無法自己決定、無法為自己行為負責、兒童缺乏經濟獨立及自我保護的能力等(Frost 1989)。因此，一般國家對於是否採行第四種新取向持較保守的態度，於我國兒童福利法中亦可看到相似的作法。未來可想見此種政策取向被接納的有限性，然而，尊重兒童權利取向亦提醒政策制定與規劃者，雖然我們強調保障兒童的權益，但

基本是以成人的觀點來解釋與訂定，未來政策的制定應將兒童的想法及觀點併入考慮。

尊重「家庭與雙親權利」為目前大多數國家所採行之兒童福利政策取向，然而在此取向，仍有許多議題值得進一步深思，例如如何在「兒童保護」與「家庭維繫」之理念下找出一適當的平衡點，兒童福利服務的對象應著重特殊遭遇兒童或是一般兒童；福利服務的供給應強調選擇性或全民性之福利模式；對於兒童議題應重視事後處遇或加強預防性功能；政府、民間、與家庭於兒童福利領域之角色分工與定位等仍值得再思，而此亦是未來政策規劃與執行之思考方向。

「兒童福利法」自民國八十二年修正實施後，的確為我國兒童福利工作的推展往前邁進一步。「兒童福利法」為當前我國兒童福利工作推展之主要藍圖，其具備之精神及特性包括昭示政府主導性角色、兒童福利政策之全面性、兒童為社會之資產與責任、兒童最佳利益與權益保障之原則、家庭與雙親之權利責任等。在具體措施上，「兒童福利法」對於行政組織的調整、兒童專業人員的

專業位能、經費預算的編列、及相關制度的建立等立下法理上之依據，亦使得兒童福利法成為國內兒童福利奉行之圭臬。然而，徒法不足以自行，各項制度，如出生通報制、責任報告制仍未能具體落實；行政組織、人力、預算、及相關法令的配合與調整仍是緩不濟急；兒童需求與兒童權益的保護仍未能持續宣導而達到共識；凡此種種，皆使得兒童福利法立法之良法美意大打折扣。

為確實保障我們兒童的福利權，兒童福利法的真正落實是刻不容緩。新的兒童福利法結合了許多關心兒童福利工作之學者、專家、民意代表、及政府相關機關之官員共同擬定完成，其立法符合現代社會中大多數國家對於兒童福利政策之取向。雖然現行兒童福利法未臻完善，尚需相關學者專家的努力修訂，然而，兒童福利法的真正付諸實施恐是現階段立即必須面對的。期望在未來歲月中，秉持著兒童福利法制定之政策理念，能為我們下一代締造一個更美好的福利環境。（本文作者現任中國文化大學青少年兒童福利學系副教授）

參考書目

- 內政部 一九九四 邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合 福利服務背景說明 內政部印
- 余漢儀 一九九〇 兒童福利專業人員之培育 兒童福利法規研討會實錄
- 臺北市政府社會局
- 周震歐 一九九五 兒童福利 巨流圖書出版公司
- 俞筱鈞 郭靜晃 彭淑華 張惠芬 一九九五 學齡前兒童托育問題之研究 行政院研考會專案研究 期末報告
- 郭耀東 一九九三 兒童福利法面面觀 福利社會第六期 頁一五一—一九
- 陳武雄 一九九四 社會變遷與兒童福利 婦女角色變遷與兒童福利學術研討會
- 馮燕 一九九五 托育服務 生態觀點的分析 巨流圖書出版公司

馮燕 一九九四 新修訂的兒童福利法

學生輔導第三五期 頁二二—二九

彭淑華 一九九五 我國兒童福利政策發展取向之解析——以我國兒童福利法為例 二十一世紀兒童福利政策白

皮書研討會

Antler, S. (1985). The social policy context of child welfare. In Joan

Laird and Ann Hartman (Eds.). pp. 77-

79. A Handbook of child welfare:

Context, Knowledge, and practice. N.Y.

∴ The Free Press.

Costin, L.B., & Rapp, C.A. (1984). Child welfare: Policy and practice. N.Y.:

McGraw-Hill.

Dingwall, R., Eekelaar, J., & Murray, T.

(1983). Times change and we change with them? Community Care, 16.

Frost, N., & Stein, M. (1989). The politics of child welfare-- Inequality, power and change. N.Y.: Harvester Wheatsheaf.

Gil, D. (1981). Unraveling social policy.

Boston: schenkmann.

Goldstein, J., Freud, A., & Solnit, A.

(1980). Before the best interests of the

child. Burnett Books/Andre Deutsch.

Harding, L. F. (1991). Perspectives in

child care policy. London: Longman.

Williams, F. (1989). Social policy: A critical introduction. Oxford: Basil Black-

well.

◎台北市少年保護及收容教養機構舉隅

△財團法人台北市天主教善牧社會福利事業

基金會

地址：台北市中山北路一段二號九樓九一八室

電話：三六一—一三七一

△財團法人台北市勵聲社會福利事業基金會

地址：台北市青島西路一一號六樓之一

台北郵政信箱三三一六九二號

電話：三七一—九五八三

三六一—五五八三

△財團法人台北市婦女救援社會福利事業基金會

地址：台北市金山南路一段六十六號二樓

電話：三九二—九五九五〇六

傳真：三四二—〇八二五

△天主教福利會

地址：台北市中山北路一段二號九樓九〇七室

電話：三一一—〇二二三

傳真：三一一—七六四二

△台北市立廣慈博愛院婦職所

地址：台北市福德街二〇〇號

電話：七二六—四〇七二

七二八—二三三四轉

△台北市廣慈博愛院育幼所

地址：台北市福德街二〇〇號

電話：七二八—二三三四轉

△台北市女警隊

地址：台北市西園路二段八八號

電話：三〇六—一四四四

△財團法人更生團契附設北投中途之家

地址：台北市中和街四七四巷一六號三樓

電話：八九五—六八一四

△財團法人台北市基督徒救世會社會福利事業

基金會

地址：台北市基隆路一段四三二號八〇三室

電話：七〇八—二〇九六

七二九—〇二六五

△財團法人基督教芥菜種會

地址：台北市雙城街四九巷六一號三樓

電話：五九七—五〇二八