

# 檢視兒童福利法對兒童保護適用分析

郭耀東（台北家扶中心主任）

## 一、兒童福利法修正過程

「兒童福利法」在民國六十二年經政府公布之後，歷經二十載社會之變遷，以及整個大環境和兒童需要的改變，均未曾修改過，使得用意至佳的兒童福利法漸漸與時代脫節，不再符合兒童需要，更談不上是保護兒童權益的護身符了。十幾年來，許多兒童福利的工作者、學者和專家等皆呼籲政府從事修法的工作，但均未得要領，一再延宕；直到民國七十六年，中華兒童福利基金會鑒於兒童虐待事件時有所聞，令人憂心；爲了進一步瞭解其可靠的數據，乃透過所屬的二十二個家庭扶助中心及一所育幼院，從報章雜誌收集有關兒童被虐待事件。未料，在短短半年之內（民國七十六年七月至十二月止），竟有六八二件之多的兒童被虐待和疏忽的個案，這不但已影響到兒童權利，更威脅兒童的生存權，嚴重的情況可想而知。

台北市政府社會局也意識到兒童保護工作的迫切性，與中華兒童福利基金會，全國二十二個家庭扶助中心，分別規畫了兒童保護專案，並成立兒童保

護專線、兒童保護委員會，以從事保護兒童的輔導工作。而在輔導的過程中，卻發現兒童福利法的內容與實際處理個案所需無法配合，造成兒童保護的工作者許多的無奈和無力感，因此修法的聲浪，源源不絕！對於來自民間和地方政府的反應，迫使內政部也不得不加快腳步，積極地結合一些學者專家以從事修法工作。在此時，民間一些團體亦深覺修法工作事關重大，乃發起由民間修訂「兒童福利法」的活動。最後，於民國七十九年底，由立委林志嘉出面整合民間各關心兒童工作的團體和機構，組織一頗具規模的修法團體，結合了實務界、法律界和學術界，以分工合作的方式逐條修訂兒童福利法。歷經三個月二十一次的修法會議，終於在八十年三月間提出兒童福利法修正案，並透過一百多位立法委員的連署後，直接送交立法院審議。除此之外，尚有兩個修法版本：一是由台北律師公會所提出，二則是由內政部呈行政院再轉至立法院；如此一來，實際送交立法院審議「兒童福利法」共有三個版本，而最終審議時，以「林志嘉」版本爲修法之依據。

當「兒童福利法」一讀通過後，由於立法院議事效率不彰，再加上所謂重大法案的插隊，使得「兒童福利法」二讀、三讀顯得遙遙無期，令人焦急。民

國八十一年十一月四日，在中華兒童福利基金會所舉辦二〇八五（諧音兒童保護）發表會上，由董事長吳靜吉博士發起十萬人簽名活動，促請立法院重視兒童福利法，並呼籲：在立法院最後一個會期完成兒福法三讀的法定程序。該項連署共獲得台灣各地民衆十四萬零捌佰玖拾伍人的簽名支持。在各界的懇切期盼下，立法院終於在民國八十二年元月十六日及十八日挑燈夜戰，完成三讀的法定程序，並於同年二月五日經總統公布後實施。

「兒童福利法」在修訂的過程中，雖幾經波折、有驚無險地完成了法定程序，但其中並非完美無缺。令人較為遺憾的是在一讀就被刪除的兩項條文：一則是按人口的比例設置兒童福利的工作員；二則是依照社會福利經費編列預算，在地方不得少於百分之十，在中央不得少於百分之五。此二項條文，能使得兒童福利法在有「人」有「錢」的情況下，更易於推動及落實。但卻不幸在一讀時就被刪除，令許多關心及推動兒童工作的人，深感惋惜！

## 二、兒童福利法創舉

(一)修法的版本，完全是由民間自發性修訂完成，並未透過行政體系送達立法院，所謂「民間版本」的法案。

(二)版本完成後，經由朝野立法委員連署高達一〇五名，創下法案連署之最高記錄，可見兒童福利法不帶有任何政治色彩。

(三)民衆重視兒童福利法，計有十四萬零捌佰玖拾伍人簽名支持兒童福利法三讀通過，創下法案簽名人數的紀錄。

(四)版本最多，計有四種版本：林志嘉版本、政府版本和台北市律師公會版本，再加上一讀後家長智障總會所提出的版本。

(五)修法的人數最多，涵蓋的層面最廣，包括民意代表、政府社政人員、律師、法官、學者、醫師及實務工作者……等。

(六)「讀」與「讀」之間，創下最短的時間，二讀與三讀僅兩天的時間，速度之快，曠為觀止。

(七)三讀是在深夜和凌晨間完成，立委們馬拉松式的長時間審理法案、精神可嘉，也創下在凌晨完成法案的紀錄。為避免延至下屆立委重新來過，此屆立委善盡在任的職責，挑燈夜審，實有其正當之理由。

## 三、兒童福利法的屬性

(一)主動性：

一般法案都是比較被動，被觸及到才引用法源，但「兒童福利法」則是主動、積極為兒童提供服務和福利，主動保護兒童並爭取權益。

(二)積極性：

法一通過後，無論政府或民間皆依據法源，展開各種與兒童有關之工作，如實施細則、出生通報、孕婦優先福利、界定兒童福利專業人員、責任報告制、遲緩兒童通報系統……等等，均採取積極運作。

(三)強制性：

政府可依法強制執行有關規定，以確保兒童的福祉，大眾也可以依法要求政府予以協助。如無力撫養子女時，可要求政府給予協助，政府不可推諉搪塞。

(四)可行性：

每條條文在修訂時，均斟酌及反覆研討其實施的可能性，窒礙難行的部分皆已剔除，以免重蹈覆轍，徒有其法。

(五)嚇阻性：

千犯了兒福法，罰金最低可罰一千元，最高則達五十萬元；刑罰則可處一年以下有期徒刑、加重其刑責二分之一；並有公布家長姓名、施予親職教育等

規定，其處罰可謂不輕，應有嚇阻之作用。

(六)保護性：

對不幸、受虐、殘障、失蹤、未出生、收養等兒童，皆明訂各種保護措施，使兒童在成長的過程中，得以獲得較為妥善的照顧。

(七)福利性：

「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，並為兒童辦理托兒所、兒童樂園、兒童福利中心、兒童康樂中心、兒童諮詢中心、兒童醫院及圖書館，都是在為兒童提供各項福利措施。

(八)宣示性：

「天下沒有不是的父母」、「棒打出孝子」、「兒童是私產」、「不打不成器」等傳統觀念，未必正確，唯有透過適當的管教，善盡父母養育之責，提供良好的成長環境，讓兒童的身心正常發展，將來成為社會的菁英、國家的棟樑，蔚為國用，而非只是私產。

## 四、兒童福利法基本精神

(一)應以兒童最佳利益優先考慮，有關兒童之保護與救助應優先受理（第四條）。

(二)兒童之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助和保護（第五條）。

(三)司法、教育、衛生、交通、醫療等相關單位，應全力配合之（第六條、二十一條）

## 五、兒童福利法修正要點

(一)建立兒童出生的通報系統：

兒童出生後，由接生人向戶政和衛生相關通報，以正確掌握兒童之人口數，同時規定得為殘障兒童建立指紋資料，以便日後的追蹤及治療（第二條）。

(二)兒童優先：

「處理兒童相關事務時，應以兒童之最佳利益為優先考慮」及「有關兒童保護與救助應優先受理」，同時其權益受到侵害時，政府應給予適當的協助和保護，並規定政府應主動和積極地保護兒童的權益（第四、五條）。

(三)增設兒童局：

在中央明文規定設立兒童局，意在擴大編制，並由中央專責單位統籌規畫兒童福利有關事項，同時協調司法、教育和衛生等相關單位全力配合，因兒童工作實乃一跨部會的業務（第六條）

(四)增列中央職掌兒童福利法令之宣導及推廣：

以促進社會大眾對兒童福利法的認識；同時也增列兒童母語及其文化教育，以尊重少數民族並延續其文化傳統（第七條）。

(五)兒童福利專業人員之訓練：

省市主管機關掌理的事項中，增加了兒童福利專業人員之訓練，以提昇兒童工作者的素質及專業技巧，使服務品質提高；並明訂寄養家庭之標準和親職教育的規畫和辦理（第八條）。

(六)訂定兒童福利專業人員之資格：

明確訂定兒童福利專業人員之資格，使兒童福利之工作者，具有法定地位和一定的水準（第十一條）。

(七)兒童福利的經費除各級政府編列年度預算外，並增加私人或團體捐贈和成立兒童福利基金的專款。如此一來，兒童福利的經費來源將更為寬廣，對原本偏低的兒童福利預算，不無小補（第十二條）。

(八)建立特殊兒童通報系統：

規定縣市政府，對特殊兒童建立通報系統並提早療育；對早產兒和重病兒童提供醫療費用補助，以減輕低收入戶之負擔，使兒童獲得適當的醫療，以保障兒童之健康（第十三條）。

(九)對於兒童緊急保護和安置的規範：

對於兒童緊急保護和安置，有明確且可行的規範，如(1)親權或監護權之轉移；(2)兒童不接受訪問、偵訊或身體檢查等；(3)原監護人探視兒童之規定；(4)安置時間的規定；以及(5)終止安置的規定。最近（本年二月二十七日）在高雄縣發生一名因患有先天性心臟病的兒童張靜，遭父母遺棄，就是依據此條法規，經法院判決將其監護權轉給縣政府的案例（第十五、十六條）。

(十)政府照顧兒童的責任：

兒童家庭遭遇重大變故，無法過正常生活時，父母有權向政府要求安置或輔導，使政府轉變為負責任的政府，有照顧兒童的義務，依法政府不得推辭（第十七條）。

(十一)責任報告制：

兒童遭到傷害時，與兒童工作有關之人員如醫師、護士、社工員、心理工作者、教育人員、保育人員、警察、司法人員……等等，均負有報告的責任，否則將遭受處罰。對兒童的保護工作，有積極的意義（第十八條）。

(十二)兒童個案資料：

建立兒童的個案資料，並應予保密，使兒童的隱私不致於曝光，以確保兒童個人的權利（第十九條）。

(十三)鼓勵公民營機構設置育嬰室、托兒所等：

現行的辦法中，僅有托兒所設置辦法和幼稚教育法，做為規範學齡前兒童的保教工作。但其規定甚為嚴苛，並強調大型的經營，使得街坊間的托嬰中心無心向政府申請立案，淪為黑牌；而在本法中，列入育嬰的規定，對於從事托嬰中心和家庭保母的人，無異為一大福音，使他們得以重見光明，能有合法的

經營，對嬰幼兒的安全保障更為具體化（第二十條）。

(十四)對孕婦的福利：

明確規定必須擬定優先照顧之辦法，以嘉惠已懷孕之婦女，並明禁懷孕之婦女吸菸、酗酒、嚼檳榔、吸食或施打迷藥、麻醉藥品或有害胎兒發育之行為，以保護胎兒之安全（第二一、三十二條）。

(十五)福利機構方面：

增列兒童福利中心、兒童心理及其家庭諮詢中心，兒童緊急庇護所和發展遲緩兒童早期療育中心等，為兒童提供多元化的福利服務，並以專業人員來辦理，以符合現階段的兒童需求（第二十二、二十三條）。

(十六)兒童保護措施：

兒童的保護措施方面，增列了五條條文，對兒的保護工作更周延且符合時宜。如遺棄、用各種方法對兒童猥褻或姦淫、供給兒童毒品、刀槍或危險物品，攝製猥褻或暴力的影片、帶兒童進不正當的場所等，這些規定，便使為人父母的不得不謹慎，否則稍有不注意可能就觸犯了法律。舉例來說，帶孩子到戲院看限制級的電影、家裡的色情錄影帶和書籍，街坊間所出售「幼齒」的色情帶子，均違反法律（第二十六、三十一、三十三條）。

(十七)兒童收養：

兒童收養方面，除收養的法定程序，上有清楚規定外，還強調應以兒童最佳利益為前導，也考慮到尊重兒童的意願和收養的適應期，充分表現出對兒童人權的重視（第二十七、二十八條）。

(十八)六歲以下兒童的照顧問題：

六歲以下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。這項規定增加了父母不少的責任，也造成父母心理上極大的壓力。例如：媽媽買菜、孩子生病、外出辦事、把孩子留在車內或是把孩子交由不適當的保母照顧……等，均抵觸法條，是一般人最容易違反的。此法的立意雖佳，但執行

起來就不那麼容易了。我們殷切盼望政府在執行時，能夠從宣導工作開始著手，以漸進的方式為宜。最重要的是應積極規畫臨時托育的場所，使它普及化，讓父母有處可寄托兒童；同時也應加強保母的訓練工作，使他們得以成為稱職的保母，以免父母因誤觸法網而使兒童無法得到適當的照顧，侵犯了兒童應有的權利（第三十四條）。

#### (六)兒童受傷害之保護工作

兒童受到傷害時，法條中亦有明確的規定：(1)得通知主管機構、警察機關或兒童福利機構；(2)報告時間不得超過二十四小時，接獲通知後，處理時不得超過二十四小時，並於四日內向其所屬主管單位提出報告；(3)相關之機構或單位在進行訪問、調查時，兒童的家長、家屬、師長、雇主及醫護等有關人員，應配合並提供相關資料，使保護兒童的工作真能落實在兒童的需要上；而明確的訂定時限及兒童相關人員之職責，更免除了舊法模稜兩可，叫人無所適從之弊病。

#### (七)輔導雛妓之工作：

發現兒童有賣淫行為時，主管機關可將其安置於適當場所，輔導二週至一個月，有必要時可施予六個月之輔導教育，並可延長，總計以二年為限。如此不算短的輔導期間，得以讓輔導員有充裕的時間來協助雛妓從良；如患有性病，還可獲得免費強制治療，以保障其健康（第三十五、三十六、三十七條）。

#### (八)「罰則」在新法中也加重許多：

新的兒福法中，罰則也加重許多：(1)罰款從一千元到五十萬元；(2)公布姓名；(3)施予親職教育四小時；(4)處一年以下之有期徒刑；(5)不良場所的停業、停業、歇業或解散等；(6)加重知法而犯法者，頗具嚇阻之功效。

## 六、兒童個案適法解析

### 〈個案一〉

·個案類型：疏忽

·資料來源：聯合晚報（八十二年元月二日）

·報紙標題：小小賣花女，悽悽董工淚，狼心父送她寄住婦人家，通宵賣花供父享用，叔叔看不過去而報警。

·案主：林姓女童，國小四年級

·個案歷史：案主父母失和，未能全心全意照顧案主，三年前將她送到潘姓婦女家，賣花賺錢供父花用。賣花時間從晚上到隔日凌晨才回家，其賣花地點包括KTV、酒店等等風化場所，後來經案主叔叔向警局報案。

·違反兒福法條文：

1. 第十五條第一款：兒童未受適當之養育或照顧。

2. 第二十六條第三款：利用兒童從事危害健康……之行為。

3. 第二十六條第七款：剝奪或妨礙兒童接受國民教育之機會……。

4. 第二十六條第十三款：帶領或誘使兒童進入有礙其身心健康之場所。

5. 第三十三條：父母……應禁止兒童出入酒店、酒吧、……之場所。

·罰則：

1. 第四十四條……違反第二十六條……，處新台幣一萬元以上十二萬元以下罰鍰，並公告其姓名。

2. 第四十六條：雇用或誘迫兒童在第三十三條第一項場所或……者，處新台幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並公告其姓名。

3. 第四十八條：父母……等實際照顧兒童之人，違反第二十六條、第三十三條……，主管機關應令其接受四小時以上之親職教育輔導。

### 〈個案二〉

·個案類型：兒童虐待

·資料來源：聯合報（八十二年六月二十三日）

·報紙標題：爸爸強迫幼子吸膠，剝奪監護權

·案主：小霖，五歲男孩；小輝，六歲男孩

·個案歷史：小霖生長在一破碎家庭，父母因經吵架而離婚，其父帶著他和他的姊姊離鄉來到台北。父親不但沒有工作，每天在家裡吸食強力膠，吸膠後亂叫亂跳，還強迫案主吸食，不從就打他們，他們吸膠後覺得昏昏沈沈，腦子一片空白。後經小輝的老師發覺，向社工人員舉發。

·違反兒福法條文：

1. 第二十六條第十一款：供應兒童毒藥、毒品、麻醉藥……或其他危險物品

2. 第三十一條：父母……應禁止兒童……吸食或施打迷幻藥……任何人均不得供應前項之物質予兒童。

·罰則：通報制度

1. 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。

2. 第四十九條：違反第十八條規定者，處新台幣六千元以上三萬元以下罰鍰。

〈個案三〉

·個案類型：兒童生虐待

·資料來源：自由時報（八十二年八月五日）

·報紙標題：報復下堂妻，涉嫌強暴親生女，父親連續逗獸慾，女兒求助母親將之送辦。

·案主：林童，十二歲，女

·個案歷史：案父二十歲就結婚，因妻子有外遇，讓他十分難堪，為此曾數次

企圖自殺，來挽回婚姻，但無效而離婚。又加上失業在家，爲了報復前妻，從四月起，連續強暴案主，並恐嚇案主不得張揚。案主受不了案父之暴力和凌虐，向案母求助。

·違反兒福法條文：

1. 第二十六條第二款身心虐待，第十款強迫、引誘、容留、容認或媒介兒童爲猥褻行爲或姦淫。

·罰則：

1. 第四十條……得向法院聲請宣告停止親權或監護權，另行選定監護人。

2. 第四十四條……違反第二十六條……處新台幣一萬元以上十二萬元以下罰鍰，共公布其姓名。

3. 第四十八條……接受四小時以上之親職教育輔導。

·附則：嫖雛妓之罰則

第四十六條第二款：與從事賣淫或營業性猥褻行爲之兒童爲性交易者，處新台幣三萬元以上十萬元以下罰鍰，並公告其姓名。

〈個案四〉

·個案類型：兒童失學和變故家庭

·資料來源：自由時報（八十二年四月二十三日）

·報紙標題：國中小學，去年共八、一一人輟學，據統計家庭因素休學人數最多，其次是因學業成績不佳。

·報導內容：教育部公布八十一學年度國中、國小中途輟學學生，人數計八、一一一人，其中一、四七一人經輔導成功返校。其輟學原因，以家庭因素居多，包括夫妻不合、離異或家庭遭遇重大變故等，值得注意。另有八〇九人去向不明，國小佔二四九人，並有九一九人因出國而輟學。

·違反兒福法條文：

1. 第十三條第四款：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。

2. 第十七條第一項：兒童因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、養父母、監護人、利害關係人或兒童福利機構，得申請當地主管機關安置或補助。

3. 第二十六條第七條：剝奪或妨礙兒童接受國民教育之機會或非法移送兒童至國外就學。

4. 第三十五條：任何人發現違反第二十六條……應立即向主管機關報告，至遲不得超過二十四小時。

罰則：

1. 第四十四條第二項：違反第二十六條……處新台幣一萬元以上十二萬元以下罰鍰，並公布其姓名。

2. 第四十八條：父母……違反第二十六條……接受四小時以上之親職教育輔導。

〈個案五〉

個案類型：保母傷害幼嬰

資料來源：大成報（八十二年五月二十九日）

報紙標題：男嬰遭保母掌摑成殘，又不出面處理，母親含淚控訴，警方偵辦。

案主：呂姓男嬰，一歲，由保母照顧

報導內容：案主母親經人介紹，把他托給洪姓保母照顧，某日凌晨三時，案主母親接到保母電話，案主病危，並已送三軍總醫院急救，經醫師檢查，發現案主雙頰及額頭全部瘀血，且左耳有出血，雖經急救暫時挽回一命，但已造成大腦受損。

違反兒福法條文：

1. 第二十六條：任何人對於兒童不得有左列行爲……第二款身心虐待……

2. 第三十四條：父母……由不適當之人代爲照顧。

罰則：

1. 第四十二條：利用或對兒童犯罪者，加重其刑至二分之一……。

2. 第四十四條……違反第二十六條……處新台幣一萬元以上十二萬元以下罰鍰並公布姓名。

3. 第四十八條……接受四小時以上之親職教育輔導。

〈個案六〉

個案類型：智障女童行乞

資料來源：聯合報（八十二年六月九日）

報紙標題：智障女童行乞，幼苗淪爲搖錢樹。小珊，十二歲，癱瘓臥街頭，白天是生母的生計工具，晚上成爲繼父的凌虐對象。

案主：小珊，十二歲，智障且半身癱瘓。

個案歷史：案主是母和前夫所生，生下後下半身就癱瘓，周歲時發高燒，又沒錢就醫，變成智障。案主繼父是計程車司機，嗜賭如命，不顧家計，其母利用案主行乞謀生，並經常遭繼父虐待，包括身體凌虐和性虐待，後經女警隊發現而告發。

違反兒福法條文：

1. 第二條第三項：殘障兒童之父母……得申請警政機關，建立殘障兒童之指紋資料。

2. 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。

3. 第十五條第二款：兒童有立即接受診治之必要，但未醫者。

4. 第二十六條：任何人不得對兒童有左列行爲……第二款、身心虐待；……第四款、利用殘障或畸形兒童供人參觀；……第五款，利用兒童行乞

5.第四十二條：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。

·罰則：

1.第四十條：……得向法院聲請宣告停止其親權或監護權，另行選定監護人……

2.第四十四條：……處新台幣一萬至十二萬元之罰鍰，並公布姓名。

3.第四十八條：……接受四小時以上之親職教育輔導。

## 七、建議

(一)加強兒福法之宣導：

民國六十二年公布之兒福法，到了二十年後的今天，尚有人不知有該法。政府實在應透過各種途徑廣為宣傳，使兒福法成爲生活中的一部分，熟悉並遵守之。

(二)擴大編制、廣列預算：

要落實兒福法，「人」和「錢」是兩個重要的因素。沒人又沒錢要如何推動呢？所謂巧婦難爲無米炊，故主管單位應克服各種困難，尋求各方的支持。

(三)建立優先順序：

依據兒童福利法各項規定，選出輕重緩急，分別施行其範圍事項；並視其財力、人力和難易度，逐步推展。

(四)分工合作：

將兒童福利法所必須推展的工作區隔，那些工作該由政府負責，那些工作可由民間推動，那些工作可以共同合作搭配。可委託民間來做的，則儘量委託，以減輕政府的負荷量，避免造成政府什麼都做卻又什麼都沒有做。況且民間

之資源取之不盡，用之不竭，只要能建立一套良好的制度以誘導、鼓勵和輔助等方式，相信必可達成目的。

(五)成立兒童福利法推動委員會：

由熱心於兒童工作的民間機構或個人所組成，針對兒童福利法實施情形每年提出報告，以提供給民間機構和政府單位參考，並做爲調整和改進之依據。

## 八、結語

修正後的「兒童福利法」雖不敢說是疏而不漏、完美無暇，但在修正過程中，其考量的層面寬廣，並朝向務實和前瞻性的方向訂正，稱得上是一部結合民間許多關心兒童工作的學者、專家及政府機關的官員所共同擬定完成的法案。經由政府和民間共同努力，確實依據新法執行，並彙集其缺點與難行之處，提供下次修法之依據，是當前亟待落實兒福法的方向。例如日本之兒童福祉法，已有多次修正，以求更符合兒童之需求。在周詳，可行的法規下，必能爲我們下一代提供一個更良好的福利環境。畢竟，確保兒童與生俱有的權利，是我們成年人無旁貸，不可推諉的責任。

## 參考書目

1. 台北市政府福利社會雙月刊三十六期 兒童福利法面面觀。
2. 兒童福利聯盟基金會 兒童福利法修正案。
3. 陳孟瑩 保護兒童最佳利益—修正後兒童福利法對兒童之保護。
4. 內政部社會司 對新修正兒童福利法應有的認識與規畫。
5. 台北家庭扶助中心 兒童保護實務工作。