

關愛就是情 保護更是愛

——兒童福利政策與措施的發展取向

◎鄭淑燕

內政部社會司專員

壹、前言

關心一般兒童，更要保護不幸兒童，是國家對兒童福利不變的政策。

一般兒童，如果關愛不足，會有淪為不幸兒童的可能；不幸兒童，倘能妥加照顧，可以無別一般兒童，同享人間溫馨。

關愛要盡心盡力，指的是工作者須本着職業道德，作求真、求善、求美的投入；保護須無微不至，要的是須建立理念與架構，以期目標得能順利達成。關愛兒童必須是以全面、整體為前提，但落實保護却要以沒有一人受忽視為入手。於是我們須有一個體認，那就是關愛與保護是一體的二面；只談關愛而略保護，小草嫩枝，愛之不得其道，會有枯萎之失；強調保護而忽略關愛，易失之冷酷，會使得感性的服務變成呆板的制度。是以讓所有兒童擁有最基本的生長環境，是理想也是目標。但社會的變遷、成人的過失、病痛的不幸、貧困的侵襲、人性的兇殘、間或會讓兒童遭受不幸；於是我們必須面對問題與思考對策，對流落的要加以照護；對單親的要給予扶持；對病痛要提供醫護；對受欺凌的要介入保障，甚且對幸而沒有上述遭遇的，也要在親職教育、親子關係的薰陶中，防止他們

不會面臨上述的不幸。

基於這樣的信念，調和學理與實務，折衷冷漠與狂熱，宜將散為萬殊的工作，凝塑成幾項重點，讓有志從事這項工作的人，聲氣相投，在政府與民間組織共識建立下，做到步伐一致。

貳、重視本末先後的政策取向

物有本末，事有始終是方法學的強調，融古創新，擷取中外，是致力內涵的充實，為了體系明確，特將兒童福利政策簡化為：

一個意念——關愛要以家庭為中心；

二種層次——診防為先，促進為要。診防是面對問題；而促進却是建立法制、防弭問題；

三項重點——專業體制的堅持、科際組合的必要，民間參與的吸引。

有了這樣的政策前提，才可以採擷潮流，取精用弘，建立我們的兒童福利措施，使之既有鄉土情懷的國情特色，也具國際趨勢的現代標準，在良好的紮根與篤實的奠基下，遠離孤苦虐待，品享喜悅溫馨，不只每一位兒童的生命歷程充滿了順遂，抑且為國家人力品質作無限潛能的提昇。

叁、強調符合實際的法規體制

落實兒童福利工作，除需有與時俱進之政策以爲推展導向外，更須訂有完備的法規以爲推展該項工作的依據。唯有明確的政策，嚴謹的法令和完整的服務網絡相互配合，兒童福利的措施方能發揮功能，做到保障的落實與關懷的深入。我國自推行社會福利工作以來，除於民國三十二年九月由國民政府公佈之社會救濟法外，第一個有關社會福利服務之立法即爲「兒童福利法」。該法於民國六十二年二月八日經總統明令公布施行。其中對於政府在兒童福利行政之組織、專業人員之培訓以及推展福利業務之經費來源，有原則性規定。在兒童福利的行政系統方面，主管機關在中央爲內政部，省市爲社會處局，縣市爲縣市政府，各執掌不同層次之福利工作，各級政府並得聘請專家、學者及有關單位組織「兒童福利促進委員會」協助促進福利業務之推展。對於行政及業務人員則規定應定期舉行職前與在職訓練，以增進人員工作之職能；在福利經費方面規定，應按年編列兒童福利預算及得動用社會福利基金，以充裕業務經費，便利福利措施的推動。

「兒童福利法」是我國推展兒童福利工作的母法，公布實施後，政府社會福利部門據之先後訂定「兒童福利法施行細則」、「各級政府兒童福利促進委員會組織規程」、「兒童寄養辦法」、以及修正「托兒所設置辦法」、函頒「托兒所工作人員訓練實施要點」、「托兒所工作人員訓練課程」等作爲工作的依據。此外，民國七十九年修正通過之「殘障福利法」對政府應提供殘障兒童之醫療、復健、重建、養護、教育、保險等基本福利措施規定，以及民國六十九年通過的「社會救助法」中之均爲推展生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等的措施規定，與照顧殘障、貧困兒童福利工

作上的法令依據。

我國兒童福利的推展，雖以社會福利行政機關爲主體，然而兒童權益的保障涉及的範圍則廣及衛生、教育、勞工與司法各層面。例如：「優生保健法」從善種、善生與善保的觀點，保護兒童的健康；「幼稚教育法」與善教保育政策密切相關，旨在促進兒童身心健康發展；「國民教育法」、「強迫入學條例」規定國民（六歲至十五歲）有接受基本教育之義務；「特殊教育法」對資賦優異與身心障礙兒童提供特別教育服務；「勞動基準法」限制雇用童工之條件與工作時間；「民法」對兒童個人的權利、行爲的保護、監護人的裁定、扶養與收養均予規定；「刑法」對未滿十四歲人之行爲，更訂明依法令不予處罰之保護規定。

由於近年來我國社會發展急遽變遷，小家庭制度的盛行，父母無暇照顧子女的情形，日顯嚴重，兒童受虐待、被疏忽事件亦有增加趨勢，並漸成社會問題。政府有鑒於此，數年前就陸續制訂各種計畫、方案，如「加強家庭教育、促進社會和諧五年計畫實施方案」、「加強兒童青少年福利服務實施要點」、「加強推展社會福利獎助計畫」，並擬訂「棄嬰處理流程」、「兒童少年保護處理流程」等，經由各級主管機關的併同推動，加強推展辦理兒童福利工作。同時，針對現行兒童福利法的缺失，研擬「兒童福利法修正草案」送請立法單位審查，其修正之特色爲：

(一)兒童福利精神和權責的明確化

明示政府及各有關兒童福利機構應有的基本理念及推展兒童福利應具的哲理。規定處理兒童相關事務應以兒童之最佳利益爲優先考慮，政府應負保障兒童權益之義務以及父母應負主要養育子女之責。

(二)兒童福利保護制度的規範化

完備兒童保護的網絡，使其獲有整體性的保護；明定保護措施運作流程並建立兒童保護責任報告制對，經常有機會接觸不幸受害兒童的專業人員課予應負報告之責。

(三)兒童福利相關內容的精緻化

延伸婦、嬰福利之範疇，增列設置兒童福利服務中心及收容未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦、嬰機構，同時亦增列政府應辦理兒童醫療補助措施，擴展兒童福利服務之內涵。

(四)兒童福利執行的落實化

加重父母教養之職責及嚴懲戕害兒童身心健康之人。強調家庭重整中親職教育之重要性，規定濫用親權或怠忽親職之父母、養父母或監護人，應接受親職教育，以及明定成年人利用兒童犯罪者及對兒童犯妨害風化罪、傷害等罪者，加重其刑至二分之一。

肆、服務對象與入手方法

依據聯合國兒童權利宣言，兒童福利乃意指凡促進兒童身心健康全發展與正常生活為目的之各種努力及事業均屬之，是以，兒童福利的對象，不以貧孤、不幸者為限。無論是失依、失教的不幸兒童，貧困或殘障的兒童，以及一般正常的兒童都是我們服務的對象，是以我們必須蘊關懷於內涵，行保護於日常。

化關愛意念於實際的第一步就是確立以家庭為主體的福利取向，申而言之，家是社會千百年來不變的最基本單位，具有給予成員調適與保護的功能，他需要成員間彼此的奉獻與投入。疏離的冷漠，分離的崩潰，不問是遺棄、暴力、離婚、死亡，最先受害的都是兒童。有親人欠溫情滋潤，會使兒童瀕向孤僻；無親人而遭飢寒，更會對社會生敵意，不問他們遭遇的是精神煎熬的打擊，抑或是經濟壓迫的匱乏；都須要透過人為政策來挽補，以防止形成少年、成

人問題於日後，是以兒童福利政策必須奠基於家庭，他的致力處有三：

一、植根於親情——和諧家庭、親職教育、親子活動，讓兒童浸浴在家的溫暖中。

二、補足在社區——不得已時有托嬰、托兒、育幼、課後托育、寄養、領養等，仍是補足家庭功能，而非取代家庭功能。

三、落實於社會——苟有不幸漂泊歧途時採觀護制度、輔育矯治、中途之家予以短暫之照拂，但還是儘可能的維持家的形態與氣氛。

萬變不離其宗，是讓所有的兒童們，擁有家的型制、品享家的溫馨。

融診防與促進二個層次於一爐，就是透過法規的踐履來建立有效可行的保護網絡，關愛兒童的意念固不可缺，但法規的實施尤為重要；服務兒童架構不可無，但內涵措施更須充實，他的做法是：

一、由親及疏——父母及法定監護人對其兒童負有保育之責，相關機構、團體應協助完成是項職責；檢察官得向法院聲請宣告終止對兒童有本法所定禁止行為之父母、養父母與其兒童之收養關係；監護人如濫用親權得由檢察官聲請停止該等監護人監護權，並得不受民法一〇九四條之限制。這種法律與親情的衝突，要依靠社會工作方法與保護網絡的建立。

二、由內到外——消極的不准供應兒童觀閱有礙身心之出版物、限制兒童不得出入危害身心之場所、不得吸菸、飲酒、嚼檳榔、施打麻醉藥品；不得對兒童有妨害風化罪等，不止是嚇阻、宣示的強調，而是對違規者採罰鍰、公告姓名、停業、接受親職教育、拘役、有期徒刑等的處罰。

積極的是重視福利設施、經費籌措、人員編制、責任申報、機

構標準皆須訂有明文，使執行，依據有法，推展時着力有處。

堅持專業奉獻、志工參與、科際組合三要項落實的先提，不止要將往昔「五善」政策的繼續，還要警政、衛生、教育、大眾傳播、志願服務、福利等部門的相互配合；以及醫學、法學、倫理學、諮商學、營養學等來作科際綜融。從而充實就養、就學、就醫的福利服務體系，達成「以專業來提昇素質，藉學術來開拓境域」，做法是：

一、不只是專設單位、社會工作人員專業體制要及早完成，還要與兒童服務有關的其他專業體制也相繼建立，才能協調分工，羣策羣力。

二、不只將現代個案管理用之兒童保護，尤須與兒童有關之學科如醫學、法律、教育、心理、營養、福利等併肩發展，相匡相持。

三、不只獎助社團、財團福利機構等設備的充實或公設民營，最重要還是促成社會上每一個人，基於對兒童的認識，參與各項服務方案，將之視為人性、人道之弘揚，生活教育、社會教育的實踐，在動員了參與者心與身之後，兒童服務工作就自然人力無窮、物力不竭。

伍、因時應勢的具體措施

推展兒童福利的基本取向是奠基於家庭、推展於托兒所、社區，落實於整體社會。要治標也治本，有軟體也有硬體，他的原則取向已如上述，而意念必須藉措施始能臻效於實際，是以在家庭教育中，實施親子活動；在托兒所教材中，融入親子關係；在福利措施中採認養、寄養、領養，加強保護服務，同時對從事兒福措施的人員培訓與機構設施標準改進，志願服務人員吸引亦應全力以赴，期

精神與物質雙管齊下，對一般兒童與不幸兒童均予關懷，來致力求真、求善與求美，其要項有：

一、救助工作方面——政府對於家庭貧窮、失依及殘障的兒童，或給予現金救助，或設置育幼院所加以收容教養。此外尚有貧困子女助學金、免費醫療、嬰幼兒營養品提供、以及育嬰補助等救助項目。

鑑於目前低收入家庭兒童雖可接受醫療補助，然一般家庭的兒童倘患重病，醫療費用常成問題。特再試辦傷病兒童醫療補助措施，加強對一般兒童之照顧。

二、失依兒童收容方面——育幼院收容十五歲以下身心健全之失依兒童。目前臺灣地區共計有公、私立育幼院四十餘所，收容兒童三千餘名。近年來臺灣經濟迅速發展，國民所得提高，需要收容安置之孤兒、棄嬰與貧困兒童日益減少。復因家庭寄養的推廣，目前各育幼院實際收容人數普遍呈漸減趨勢。是以，政府除輔導育幼機構之一般運作，並協助其辦理兒童保護工作及朝向多元化之營運，以提供社區所需之兒童福利、親職教育等資源。

三、殘障兒童教養院設置方面——主要在使身心殘障之兒童獲得適當的保育與教養，以達廢疾者皆有所養的理想。目前政府對殘障兒童之收托與養護方面，倘有因家人無法照料之中、重度殘障兒童，則依其狀況及需要，補助至公、私立殘障教養機構，給予適當之收容養護。對於部分無法進入特殊學校或特殊班級就讀之兒童，則以日間托育方式，委由教養機構輔導其接受生活自理訓練及特殊教育訓練等。

四、兒童家庭寄養服務方面——民國七十年開始試辦，民國七十二年內政部頒定「兒童寄養辦法」後始正式開展。省（市）、縣（市）政府均積極推展本項工作。目前接受家庭寄養之兒童均屬正常

兒童，對於有偏差行為者或殘障兒童的寄養，正積極開拓與宣導。

五、協助親職的托育服務方面——隨着工商業發達，家庭結構改變，婦女就業人數增加，本項工作益顯重要。我國托兒所可分為一般性托兒所及村里托兒所兩大類，收托出生滿一個月至六歲之幼兒。為應實際需求，近年來政府亦積極輔導民間團體或社區辦理兒童課後托育，將收托服務由出生延伸至八歲之兒童。此外，為提供托育在統合中具有前瞻、照料中有親情的服務，目前政府刻正辦理與規劃的尚包括：

1. 設立示範托兒所與改善社區、村里托兒所設備設施——由中央撥款補助縣、市政府配合設立實驗性托兒所，用以提昇當地托兒服務品質及解決職業婦女幼齡子女托育問題。此外亦撥助經費充實現有之社區、村里托兒所教保活動設備，俾使其達到一定設備水準。
2. 統籌規劃編印教保教材，充實托兒服務內涵——策劃幼兒教保活動單元設計，並編印叢書與輔助教材，並將之分贈已立案之托兒所，提供教保範例，供教保人員參考使用，齊一教保水準。
3. 提昇教保工作人員專業知能——由省（市）政府在其設置之社會福利工作人員研習中心定期調訓各級兒童福利從業人員，予以專業研習。中央亦撥專款補助縣（市）政府辦理教保人員在職與職前訓練，加強專業知能。並譯介先進國家「日間托育服務範本」，以及撰擬「教保工作人員在職訓練手冊」、「輔導家長參與教保活動範本」，提供政府機關與教保工作人員參考，期使工作日新又新。

六、在防杜傷害的保護措施方面——保障兒童有恰適成長環境是福利工作要項之一。依據現行兒童福利法與施行細則執行有關應

有之保護與違反時之處罰，以及後續之教養與安置措施。積極規劃建立兒童保護網絡，加強推展親職教育，藉循調節法律和親情的對立，折衷自主和約束的二極，平衡政府和民間的併肩等不同管道，落實兒童保護工作。

七、提供解惑的諮詢服務方面——為協助兒童及其父母，以及與兒童有關之機構、團體、解答兒童福利的各項問題，並提供有益兒童身心正常發展與成長的資料和知識，期使兒童獲得良好的培育，促進兒童福利之實現。各市、縣（市）政府分別設有社會福利中心或兒童福利中心，提供兒童、家庭諮詢服務。

陸、結論——知性中要具感性

正義中蘊有溫情

兒童溫馨的生長環境，要由內及外；幼少妥適的成長處所，須由外及內，二者的串連，須要家庭、社會、國家一以貫之的配合，也須人性、倫理、文化的綜融，這樣的政策才是知性中具感性；這樣的措施，才是正義中蘊溫情，我們期盼學術界的新觀念、新知識撰譯的引介，傳播界的引導啓迪，呼籲鼓吹，以期蔚為風氣，甚且政府機關財、主部門的支持，都是兒童保護成功不可或缺的要素，但更重要的還是社會上所有的人，視他人子女一如自己子女；以關愛、保護自己子女的親情，用之別人子女，這種人已一體的德操，就是「幼吾幼以及人之幼」的實踐，倘能如是，所有兒童在幼少階段歷程中，就不會受到忽略與歧視，有的是恰適的照顧、責任的保護，在親情呵護下，孕育了仁人愛物的襟懷，在國家福利措施的照料下，陶鑄出健康的身心，就一己言，是父母的好子女；就國家言，乃是為諸般建設培養了優秀的人力資源。