

# 我國兒童福利法制修正芻議

◎蔡宏昭

## 壹、兒童福利法的基本理念

市場經濟制度 (market economic system) 侵蝕了家庭機能 (family function)，製造了多樣的家庭問題和衆多的不幸兒童。政府基於社會安定的考量，而採取家庭政策 (family policy)，更基於民族幼苗的培育，而制定兒童保護法規。一般說來，兒童保護法規可以分爲下列七個體系：

第一、健康保障體系——如母子保健法、優生保健法、學校保健法、傳染病預防法、健康保險法等。

第二、經濟保障體系——如兒童津貼法、單親家庭及寡婦福利法、年金保險法、社會救助法等。

第三、福利服務體系——如兒童福利法、社會福利事業法、育幼院法、兒童寄養法等。

第四、教育保障體系——如教育基本法、學校教育法、特殊教育法等。

第五、司法保障體系——如少年事件處理法、少年輔育院法、

少年監獄法等。

第六、就業保障體系——如最低工資法、職業訓練法、青少年勞工福利法、育兒休業法等。

第七、相關法規體系——如所得稅法、營利事業所得稅法、物品法等。

在充實的兒童保護法制下，先進國家的兒童福利法，大都以福利服務 (personal services) 爲主，但是，在兒童保護法制尙未健全的國家裏，兒童福利法所涵蓋的範圍就比較廣泛，却比較簡陋，而容易產生窒礙難行的現象。一般說來，兒童福利法大都涵蓋目的、主管機關、服務措施、機構設施、經費來源及罰則等六個部分，而在服務措施方面，則有一般兒童的福利服務、托育服務、不幸兒童的安置服務、偏差兒童的教養服務、殘障兒童的特殊服務及單親家庭的福利服務等。不幸兒童的安置服務則包括機構收容、家庭寄養及收養等服務，由於牽涉的問題較爲複雜，一般兒童福利法都有較詳細的規定。

兒童福利法的基本理念是政府爲了促進兒童身心的健全發展，保障其生活安全，而制定之兒童保護法。兒童福利法的基本精神是

奠定在下列五個世界性的宣言中：

- 第一、一九二三年世界兒童福利聯盟所發表之『兒童權利宣言』。
  - 第二、一九二四年國際聯盟所發表之『日內瓦宣言』。
  - 第三、一九四八年聯合國所發表之『世界人權宣言』。
  - 第四、一九五〇年日本所發表之『兒童憲章』。
  - 第五、一九五九年聯合國所發表之『兒童權利宣言』。
- 綜合上述宣言的內涵，兒童的基本權利至少涵蓋下列十項：
- 第一、生命權（即生命的誕生權）。
  - 第二、生存權（如家庭養育、和平生存的權利）。
  - 第三、健康權（健康成長的權利）。
  - 第四、幸福權（自由快樂、追求幸福的權利）。
  - 第五、自由權（表達的自由、身體的自由）。
  - 第六、自立權（自己決定的權利）。
  - 第七、平等權（種族、宗教、性別、語言、身世、地位等的平等）。
  - 第八、教育權（學習與知的權利）。
  - 第九、受保護權（禁止行爲及不幸兒童的保護）。
  - 第十、特殊照顧權（特殊兒童之保健、教育與生活補助）。
- 兒童權利的保障是兒童福利法的基本精神，而兒童權利的保障措施就是兒童福利法的基本架構。兒童權利因無兒童運動而往往被忽略，更由於兒童權利受制於親權（即扶養權、教育權與懲戒權）的行使而極易被剝奪，所以兒童權利有必要以法律加以保障。理想的兒童福利法應以兒童權利的保障爲基本理念，對親權者、社會大眾、各級政府及兒童福利機構的責任加以規範，以預防兒童權利遭受侵害，並對受害兒童提供保護措施。

## 貳、我國兒童福利法修正案的的特色

我國的兒童福利法於民國六十二年公布實施，迄今已歷十九年，而其內容只有四章二十七條（不含附則），不僅簡陋，也不符時代所需。內政部有鑑於此一問題的重要性，乃於七十九年着手草擬兒童福利法修正案，而於八十年二月七日獲得行政院初審通過。其後，由民間團體及專家學者組成之「兒童福利聯盟」，爲使兒童福利法修正案更健全，而提出許多修正意見，交付立法院與原案併案討論。該修正案經立法院第八十八會期內政及司法委員會五次聯席會議審查，而於八十一年一月四日全部條文一讀通過。該修正案採納兒童福利聯盟的諸多意見，雖仍有不足之處，却已較原案更爲周延完整，而使我國的兒童福利法制向前邁進了一大步。一讀通過的修正案共有五章五十二條（另有附則二條），第一章爲總則，第二章爲福利措施，第三章爲福利機構，第四章爲兒童保護，第五章爲罰則。在比較分析修正案與原法的內容之後，吾人可以發現修正案具有下列多種特色。

在總則部分，至少有下列四個特色：

- 第一、立法目的更爲周延——增列兒童權益之保障及安全保護措施之提供。
- 第二、出生通報制度的建立——規定兒童出生後三十日內，接生人應將出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關。
- 第三、兒童利益原則的確立——處理兒童事務應以兒童之最佳利益爲優先考慮；兒童權益受到不法侵害，政府應予適當之協助與保護。

第四、經費來源之規定——兒童福利經費來自各級政府年度預

算及社會福利基金、私人或團體捐贈及兒童福利基金。

在福利措施方面，至少有下列五個特色：

第一、早產兒及重病兒童之醫療補助——早產兒及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時，政府應予醫療補助。

第二、安置措施之規定更爲詳盡——對於強制安置、申請安置及隱私之保密均個別予以規定，尤其對強制安置的要件、程序、抗告等均有具體規定，有助於安置措施的推動。

第三、責任通報制度的建立——醫師、護士、社工員、臨床心理工作者、教育人員、保育人員、警察及其他執行兒童福利業務人員知悉兒童虐待或禁止行爲時，應於二十四小時內報告主管機關。

第四、兒童及孕婦之優先照顧——交通、衛生、醫療等事業應訂定及實施兒童及孕婦優先照顧辦法。

第五、兒童福利機構調查權之保障——法院在認可兒童收養前，應命主管機關或兒童福利機關進行訪視和調查；主管機關必要時得委託兒童福利機構進行訪視和調查。

在福利機構方面，除增列兒童圖書館、兒童福利中心、兒童緊急庇護所、兒童心理衛生中心、未婚媽媽收容機構外，對私人兒童福利機構的登記、輔導與獎勵亦有明文規定。

在保護措施方面，至少有下列五個特色：

第一、禁止行爲的擴大——增列遺棄、非法移送兒童至國外就學、強迫兒童猥褻行爲、供應兒童毒藥（品）、刀械、槍砲等危險物品、攝製兒童猥褻或暴力影片、帶領兒童進入有礙身心健康之場所等。

第二、收養程序之規定較爲具體——對收養人的條件、兒童的意願、法院的認可、收養的效力及收養關係的終止等均有規定。

第三、一般人通報制度的規定——任何人發現兒童之禁止行爲或不當行爲時，應通知主管機關、警察機關或兒童福利機構。

第四、犯罪兒童之安置輔導——兒童有賣淫或營業想猥褻行爲者，應施予安置輔導教育；兒童觸犯刑法時，宜安置於兒童福利機構，施予必要之輔導。

第五、父母離婚後兒童監護權之規定——法院在改定兒童之監護人、監護方法、扶養費之負擔方式時，得不受民法相關規定之限制，並應通知主管機關輔導。

在罰則方面，至少有下列五個特色：

第一、加重禁止行爲之罰則——違反禁止行爲之規定者，處一萬元以上十二萬元以下之罰款，並公告其姓名。（原法爲五百元以上五千元以下之罰款）

第二、擴大對父母、養父母、監護人或其他實際照顧兒童之人的罰則——不禁止兒童吸煙、飲酒、嚼檳榔等或允許兒童在有礙身心健康的場所工作者，處六千元以上三萬元以下之罰款，並公告其姓名；非故意者處一千二百元以上六千元以下之罰款。違反禁止行爲及前述違法行爲者，須接受四小時以上之親職教育輔導。不配合提供有關資料者，處三千元以上三萬元以下之罰款。

第三、新訂僱用者、提供者或交易者之罰則——僱用兒童從事非法工作者，處三萬元以上三十萬元出下之罰款；提供菸酒、檳榔予兒童者，處三千元以上一萬五千元以下罰款；讓兒童進入酒家、舞廳等有礙身心健康場所者，處一萬二千元以上六萬元以下之罰款；與兒童性交易者，處三萬元以上十萬元以下之罰款，並公告其姓名。

第四、新訂通報制度之罰則——違反出生通報規定者，處一萬元以上三萬元以下罰款；違反責任通報規定者，處三千元以上三萬

元以下罰款。

第五、新訂兒童福利機構之罰則——不依法登記者處三萬元以上三十萬元以下罰款；辦理不善而不改善者，得命其停辦；拒不辦者處五萬元以上三十萬元以下罰款；罰款後仍拒不停辦者，處一年以下有期徒刑、拘役或併科五十萬元以下罰款。

### 參、我國兒童福利法修正案的檢討

兒童福利法修正案雖較原法進步，却仍有一些缺失，茲從下列十個問題中個別加以檢討。

第一、兒童權利的保障問題——兒童權利的保障是兒童福利法的基本精神。我國既無「兒童權利憲章」，就應該在兒童福利法中明文規定，遵守聯合國兒童權利宣言之精神，保障我國兒童之權利。兒童福利法修正案只以保障兒童權益為目的，而兒童權益為何，有必要加以界定。

第二、貧困兒童的生活扶助問題——生活扶助問題宜在社會救助法中加以規範。兒童福利法修正案所訂的標準太嚴苛，內容太簡陋，無法充分保障貧困兒童的生活，在執行上又易與社會救助法重複，故應充實現行社會救助法有關兒童補助之規定，而不宜在兒童福利法中草率規定。

第三、通報制度的問題——兒童福利法修正案的通報制度分為出生通報制度、責任通報制度及一般通報制度三種。出生通報制度只罰接生人，却不罰父母，顯然不公平，宜在罰則中將父母納入。責任通報制度極易產生急難認知上的困難及處罰判定上的困難，執行效果可能不彰，宜更具體加以規範。至於一般通報制度，則因沒有罰則，而喪失立法意義。

第四、隱私權的保密問題——兒童福利法修正案雖有兒童隱私權的保密規定，却無罰則，而難以發揮效果。日本兒童福利法對違反隱私權之保密規定者，可處十萬日圓以下之罰款或六個月以下之有期徒刑，足見其重視隱私權之程度。

第五、父母離婚後子女權益的保障問題——離婚不僅造成家庭功能的危機，也產生了子女權益的侵害，兒童福利法應對兒童的監護權和贍養費等問題加以原則性的規範，以補充民法相關規定之不足。對於因離婚而陷於生活困難者，（雙方均無力提供贍養費者）宜以單親家庭法加以保障。因此，兒童福利法修正案第四十一條的規定宜加充實。

第六、兒童禁止行為的問題——禁止行為是兒童保護最重要的依據，兒童福利法修正案第二十六條雖有明確規定，但未將非法的兒童控制與養育斡旋納入，却將非法移送兒童至國外就學納入，是否妥當實有待商榷。至於禁止行為的罰則，則以統一的標準加以規定，不甚合理，應依其對兒童的傷害程度，課以不同的罰則。

第七、兒童福利機構的違法問題——兒童福利機構除不依法登記或從事營利行為之外，還有非法收容、不當勞動及違反福利目的之養護或教育等違法行為，而在處罰之前，應明定主管機關的監督調查程序及處罰的基準。因此，兒童福利法修正案第五十條的罰則規定應加以充實，以避免產生執行上的困擾。

第八、親職教育輔導的問題——親職教育輔導可以教導親權者正當使用親權，對兒童權益的侵害具有直接的預防作用，所以兒童福利法應明文規定，鼓勵親權者參與親職教育輔導，而不是在違法行為產生後，再施以強制性的輔導和處罰。

第九、兒童賣淫的問題——兒童福利法修正案對仲介兒童賣淫者，處以一千元以上三萬元以下罰款，對父母課以一萬元以上十二

萬元以下罰款；對交易者處以三萬元以上罰款。日本兒童福利法對仲介者則處以十年以下有期徒刑或五十萬日圓以下罰款，對交易者則不予處罰。我國兒童福利法修正案對仲介兒童賣淫者的處罰是否太輕，對交易者的處罰是否太重，頗值得深入探討。

第十、兒童虐待的問題——親權的濫用是社會責任的不履行，親權者對兒童的虐待，不僅是兒童權利的侵害，也是人身的傷害，應負傷害罪的刑事責任，不能只以輔導、罰款和公布姓名的方式處罰。此外，對被虐待兒童的治療與輔導，兒童福利法亦應明文規定，不能只以安置加以處理，因為安置是不得暫時性和不得已的措施，最好的方法是幫助家庭解決兒童虐待問題，讓兒童權利在家庭中生根茁壯。

## 肆、我國兒童福利法的展望

就長期觀點而言，我國的兒童福利法制仍有諸多努力的方向，而下列十項建議或許可以作為未來修訂兒童福利法的參考。

第一、兒童保護法制的健全化——兒童福利法是兒童保護法制中的一環，除了兒童福利法的充實之外，相關法規也必須制定與修正，才能構成一個健全的兒童保護法制。未來，我國需要制定的兒童保護法律，有母子保健法、兒童津貼法、單親家庭福利法、社會福利事業法等；而必須修正的法律，則有社會救助法、育幼院法、托兒所法、寄養辦法等。

第二、兒童福利法的定位——如果兒童保護法制能夠健全，兒童福利法就宜定位在福利服務的基礎上，而其內涵宜以兒童權利的保障、親權責任的加強及政府責任的確立等為主要架構。在親權責任方面，宜建立扶養權、教育權及懲戒權的責任規範、加重親權濫

用的罰則及充實親權剝奪的法律程序。在政府責任方面，宜確立兒童福利政策的原則、充實兒童福利服務措施、專業證照制度及合理運用經費與人力。

第三、兒童福利行政的健全化——兒童福利行政應配合社會福利行政組織與功能的修正加以改革，在中央宜設家庭福利服務司（含兒童、少年、單親家庭等福利）、省政府宜設家庭福利服務處，縣市政府宜設家庭福利服務局，鄉鎮區宜設家庭福利服務科，各地家庭福利服務局和科均應設置兒童諮詢中心，聘任兒童福利委員和專業工作人員從事諮詢、輔導、轉介及其他兒童福利服務工作。

第四、兒童安置措施的健全化——在強制安置方面，強制安置條件應更加明確化，安置機構應予分類，繼續安置的條件應予規範。在申請安置方面，申請人的條件應予限制，主管機關或福利機構的調查權應予確立，費用的負擔方法應予明定。此外，有關監護權喪失之宣告及監護人之選擇標準亦應在兒童安置措施中加以規定。

第五、兒童收養措施的健全化——兒童的收養措施應配合民法的相關規定（現行民法第一〇七二條至一〇八三條）加以充實。對於收養斡旋者的權利義務和斡旋程序應予規定，對收養人的條件和申請程序亦應明文規定，對暫時收養措施的規定應更為詳細。至於收養後主管機關應否定期訪視，宜更深入研究規劃後再行立法，以免破壞收養者的親子關係，或造成執行上的困擾。

第六、在宅服務制度的建立——在宅服務 (Home services) 並非只以老人為服務對象，家庭中的父母、兒童、少年、殘障者有需要時均可成為在宅服務的對象。其實，有問題的家庭往往不願意親往福利機構接受輔導，必須等到問題發生後才會勉強接受輔導。在宅服務制度可以透過社工人員或志願工作者前往問題家庭，協助其解決問題，發揮預防的效果。

第七、殘障兒童特殊保護的加強——我國的殘障福利法並未對殘障兒童給予特殊的保護，而兒童福利法修正案亦僅以第四十二條簡單規範，可見，我國殘障兒童的福利根本未受重視。因此，建議在兒童福利法中增列特殊兒童的保護專章，對殘障預防、早期發現、及早治療、教育、養護、生活補助等詳加規定，以保障殘障兒童的權益，增進殘障兒童的福利。

第八、托育制度的充實——由於婦女勞動參與率的提高，托育問題已成爲現代家庭的困擾問題。我國的托育制度由於公立托育設施的嚴重不足及私立托育設施的良莠不齊，而十分不健全，有待全面擴充公立托育設施，改善私立托育設施的服務品質。（例如，延長托育時間，實施夜間托育等）此外，對保姆的資格、訓練、職務與權利義務關係亦應加以規範。

第九、偏差行爲輔導體系的建立——兒童福利法的安置措施是以兒童權益遭受侵害爲基本要件，但是，因兒童的偏差行爲而損及家庭生活時，却沒有因應的服務措施。未來，兒童福利法可能需要建立一個由教育宣導（學校教育與社會教育）、諮詢輔導（主管機關與福利機構）及安置教養（偏差行爲兒童教養院）構成的輔導體系，尤其是安置教養的生活輔導、性向輔導、社會適應、學校指導等均需加以規定，使兒童早日適應家庭、學校與社會生活。

第十、社區親子活動的推展——兒童福利法雖有多種兒童活動設施的規定，却少有可由家人共同參與的活動設施。最好的方法是協助社區居民推展親子活動，例如，親子運動會，兒童戲劇的巡迴表演、親子郊遊、媽媽俱樂部、兒童事故防犯小組、義務課業輔導等。對於社區親子活動，政府必須提供必要的補助與協助，並促進社區活動的交流，以全面提升社區親子活動的水準。

### 主要參考文獻

- 1 Atkins, S. and Hoggett B., *Women and the Law*, Basil Blackwell, 1984
- 2 Baumrind, D., *Reciprocal Rights and Responsibilities in Parent-Child Relation*, Journal of Social Issue, No. 181, 1978
- 3 Farson, R. *Birthrights*, Macmillan Publishing Co. Inc., 1974
- 4 Macnicol, J. *The Movement for Family Allowances*, Heinemann, 1980
- 5 Wald, M., *Children's Rights: A Framework for Analysis*, U. C. D. L. Rev. 255, 1979
- 6 安部哲夫著，兒童福祉法・青少年條例，判例刑法研究第八號，一九八一年。
- 7 林千代著，母子寡婦福祉——生別母子家庭の増加と兒童扶養手當法の改正をめぐって，ジュリスト増刊號總合特集第四十一號，一九八六年。
- 8 堀尾輝久著，子どもの權利，岩波書店，一九八七年。
- 9 山吉剛等編，子どもの權利と兒童の權利宣言條約化の動向，日本教育學會第三十七回大會報告書，一九七九年。
- 10 全國養護問題研究會編，明日をきく子どもたち，ミルヴァ書房，一九八一年。
- 11 小比木啓吾著，家庭のない家族時代，ABC出版，一九八三年。
- 12 全國社會福祉協通會編，兒童福祉年報，各年度。