

我國兒童福利政策及立法的演進和展望

周建卿

「幼有所長」，幼，指稚弱的兒童；長，是保育成長；幼有所長，是能維護兒童身心的健康，促進兒童發育的正常，亦即使兒童在生長過程中，獲致慈愛、保障和福祉。

凡屬現代福利國家，爲了增進民族的活力，厚植立國的根基，培養人力的資源，莫不致力於兒童福利。由於經濟社會的發展，家庭型態的蛻變，科學技術的進步，其範疇隨之擴大，措施從而加強，方式多所革新；並且制定政策，以確立方針，訂頒法令，爲實施依據。

茲就我國兒童福利的政策及立法，略述其演進的歷程，酌提推廣的管見，而繼往正所以開來。

一、兒童福利政策

(一) 演進

1. 古代的思想

兒童福利的思想，在我國是源遠流長。

孔子（西元前五五一—四七九年）在禮運大同篇，揭櫫了「幼有所長」，「矜寡孤獨廢疾者皆有所養」的崇高理想；孟子（西元前三七二—二八九

年）推行其說，闡發「幼吾幼，以及人之幼」的博愛精神，奠定了兒童福利的哲學基礎，貫徹於歷代的仁政中。

在施政上的實例，有周禮司徒篇：「以保息六養萬民，一曰慈幼。」將「慈幼」，列爲養老、振窮、恤貧、寬疾及安富五者之首。

管子入國篇：「入國四句，五行九惠之教：『一曰慈幼』……」，並設有掌管其事的官員，職稱爲「掌幼」。

越王勾踐（西元前四九四年）令「國中將免（與婉通）者以告，公令醫守之。生丈夫，二壺酒、一犬；生女子，二壺酒、一豚。生三人，公與之母（乳母）；生二人，公與之餼」。

在漢代，高祖七年（西元前二〇〇年）規定「民產子，復勿事二歲。（復，免其納賦，勿事，免其出役）。光武帝（西元前五七—二五年）時，「產子者，復以三年之算（古代每歲人賦錢一百二十爲一算）。章帝（西元前八八—七六年）對民有懷妊，「賜胎穀，人三斛，復其夫，勿算一歲」。

北魏文帝大同元年（西元五三五年）下詔：「人民賣鬻男女，盡還其家；若仍不還，聽其父兄上

訴，以掠人論」。

唐代文宗太和元年（西元八二七年），詔「天下有家長大者皆死，所餘孩稚十二歲至繼祿者，不能自活，必至夭傷，長吏勒其近親收養，仍官中給兩月糧」。

宋代太宗太平元年（西元九七六年），爲貧而棄子者，設立慈幼局，自後育嬰堂組設遍郡縣。

大清會典載，保息之政有十，其中之一爲「養幼孤」。

2. 戰時的綱領

四大社會政策綱領（分爲勞工、農民、民族保育及戰後社會安全四種），是民國三十四年五月五日中國國民黨第六次全國代表大會通過的。其中的「民族保育政策綱領」，列有十大項，二十一目。旨在：(1)提倡適當生育，增進國民健康，提高生活標準，減少災病死亡，以期人口數量之合理增加；(2)鼓勵身心健全男女蕃殖，抑制遺傳缺陷分子之生育，革新社會環境，改進生產教育，以期人口品質之普遍提高；(3)調劑人地比率，力求兩性平衡，改善職業分配，促進機會均等，以期人口分布之適當調整。對於兒童福利方面，是有鼓勵健全夫妻之

生育，指導適當之節孕，維護孕婦產婦之安全，以期優良子女之增加。普及兒童保育知識，增進兒童福利，以求生養教育之改善。又嚴禁墮胎殺嬰，及人口之拐帶與租賃等。還另擬「民族保育政策綱領實施辦法」，又在「戰後社會安全初步設施綱領實施辦法」中，「壹、立法」有應速完成四種基本立法之一，為「四、制定兒童福利法及其附屬法規」。此一綱領，訂於艱苦的抗戰時期，却具有遠大的目標，四十年了，其命維新。

同時，歸納並擬具兒童福利的實施要點：(1)善種——鼓勵身心健全男女的蕃殖，抑制遺傳缺陷分子的生育；(2)善生——指導適當的孕育，注重孕產婦的保健，而能順利出生；(3)善養——提高生活水準，預防災病夭折，普及養育常識，促進正常發育；(4)善教——陶冶端正的品性，培養優良的習慣，並學習所需的知識和技能；(5)善保——防止虐待兒童，對不幸與問題兒童，予以適當的保護，免遭損害。這五點，也稱「五善政策」，引用迄今。

3. 民主的福祉

先總統 蔣公在「民生主義育樂兩篇補述」中，認為育的問題，包括生育、養育和教育三大項目。關於兒童方面，提示：(1)兒童問題的嚴重性，(2)家庭組織轉變中的兒童，(3)破碎家庭的兒童悲劇，(4)匪化兒童再教育的難關，要從民族文化、親子關係和家庭生活各方面，來研究其解決方法；並以兒童的生命和健康，不是單純靠食物，還要靠母愛。

「民生主義現階段社會政策」，行政院於民國

五十四年四月八日頒布。這是加強社會福利措施，增進人民生活的實施方針，分為七大項。其中「戊、福利服務」，規定「地方政府，應於都市、鄉村及工礦區，加設托兒所及兒童福利中心，並鼓勵公私企業、民間團體，擴建兒童福利設施」。及應重視家庭教育、生育常識等。

內政部於民國五十九年間，由兒童福利政策及其設施標準研討委員會，會融合傳統思想與近代原則，擬訂了「兒童福利政策草案」一種，共十八項，但未公布。

4. 憲法的規定

中華民國憲法，係民國三十六年元旦公布，同年十二月二十五日施行。其中第十三章「基本國策」第四節「社會安全」，有關兒童福利的規定為：「第一五三條第二項：『婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀況，予以特別之保護。』第一五五條：『……人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。』第一五六條：『國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。』第一五七條：『國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。』及第一六〇條：『六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費，其貧苦者，由政府供給書籍。』等。

這些條文，是研訂兒童福利政策的基本依據。

5. 大會的決議

全國性的兒童福利會議，已舉行過六次，在集思廣益中，對於兒童福利的政策與措施，頗具影響

，各次的重點如下：

第一次是「全國兒童福利會議」，民國三十年在重慶召開，主要的是研討「五善政策」及其適用的範圍，為自胎兒至滿十四歲之兒童，並可擴及十六歲。

第二次「全國兒童福利工作人員會議」，是民國三十三年仍在重慶舉行。決議有：(1)推展兒童福利，促進戰時及戰後復員工作，與兒童福利標準。(2)籌組兒童福利協會，以增進社會人士的兒童福利觀念，建議政府與民間設立兒童福利機構，並應採用家庭補助、領養、及寄養辦法。

第三次為「全國兒童福利計畫會議」，民國三十五年十一月在上海開會，研討戰後復員兒童福利工作之策劃設計，並以兒童福利工作應從社會、教育、衛生和心理方面，同時推進；而學校、家庭、衛生機構及社會服務機構，均應配合負責。

第四次的「兒童少年發展研討會」，是民國五十九年七月七日至十一日在臺北市舉行。通過「中華民國兒童少年發展方案綱要」，推定二十七人，組成「中華民國兒童少年策進委員會」（自五十九年十月成立至六十二年三月結束）；同時，分為家庭生活、學前兒童、學齡兒童、及少年發展四組研討，並分別編印專冊。

第五次為「全國兒童福利業務研討會」，於民國六十四年五月二十三日二十四日在臺北市舉行。是以交換經驗，促進認識，檢討得失，策劃改進為主，所獲結論，並經彙訂於「當前社會福利服務與社會救助業務改進方案」（內政部六十五年十二

月頒布)中。

第六次「全國兒童福利研討會」，是民國六十八年十二月十七、十八兩天在臺北市召開，為響應「國際兒童年」及首屆我國兒童年，並研討兒童福利工作；同時，舉辦兒童福利展覽會，編印兒童福利論文專輯。

全國性的會議，是由中央主管機關（在大陸時為社會部，遷臺後為內政部）邀集有關單位代表及專家學者而來舉辦的。

6. 世界的趨勢

兒童福利 (Child Welfare) 的名詞，是一九〇九年美國老羅斯福總統召開第一次白宮兒童會議時，才正式採用的。瑞典教育家艾倫凱 (Ellen Key) 說：「二十世紀，是兒童的世紀」。而現代的兒童福利政策，亦具有國際性，故特併敘世界的發展趨向。

(1) 各種重要宣言

「世界人權宣言」，是一九四八年十二月十日聯合國大會通過的，也可以說是世界的社會政策。以期保障人類享受自由、幸福、正義、和平的生活，共為三十條。其中第二十五條：「一、人人有權享受其本人及其家屬康樂所需的生活程度……，二、母親及兒童，應受特別照顧，及協助所有兒童，無論婚生與非婚生，均應受同等的社會保護。」

「兒童權利宣言」，是一九五九年十一月二十日提經聯合國大會通過公布，在其弁言中說：「鑒於兒童因身心尚未成熟，在出生前後，均需特別保障和照料，包括適當的法律保護在內……。人類對

於兒童負有盡其所能、善為培植之義務；同時，促進父母、男女個人，以及志願組織、地方當局、與國家政府，依據十項原則，逐漸採取立法及其他措施，以承認並竭力維護其權利。」此一兒童福利服務的最高指導原則，還送請各國政府簽署，我國為最早簽署國之一。

「女權憲章」，聯合國經社理事會之下，設有婦女地位委員會，憲章分為八點，於一九四八年八月由理事會通過，其中也有「各國應以法律保障母性與兒童的權利」的規定。

「社會進步及發展宣言」，初由聯合國社會發展委員會通過「社會發展宣言」（一九六八年三月），提經一九六九年十二月聯合國二十四屆大會修正為「社會進步及發展宣言」。共分三章五十五條，其中訂有「保障母親及兒童之權利。關切兒童的教養和健康，並採取措施」。「保障兒童、老人及殘障者之權利，並保證其福利」等。

「兒童基本心理權利宣言」，國際心理學會議，於一九七九年的大會中通過，藉以喚起世人對於兒童心理健康問題的注意，亦以彌補「兒童權利宣言」之不足。

「國際兒童年」，是一九七六年十二月二十一日經聯合國大會通過，定於一九七九年為「International Year of the Child」簡稱「I.Y.C.J.」。其主要目標是在提醒所有國家應關心並認清兒童福利，與明日世界的和平繁榮之不可分；同時檢討福利措施，鼓勵民間支援，訂定可行計畫等。

(2) 白宮兒童會議

美國白宮兒童福利會議 (White House Conference on Children)，是對兒童福利具有綜合性和歷史性的會議，由總統召集，每十年舉行一次，東邀兒童福利、教育、衛生、司法保護之專家學者及行政工作人員參加，集會於華盛頓。其歷屆會議的日期和主題如次：

第一屆，是一九〇九年一月由老羅斯福總統召開，主題為「失依兒童的保育」，並根據建議於一九一二年成立「兒童局」。

第二屆，是一九一九年八月由威爾遜總統召集，主題為「兒童福利的標準」。包括童工、婦嬰保健問題、學前與學齡兒童需要及立法。

第三屆，是一九三〇年一月由胡佛總統召集，主題為「兒童的保健」，包含醫藥服務、公共衛生、教育訓練、傷殘重建及有關扶助兒童的基本原則，並訂立「兒童憲章」。

第四屆，是一九四〇年一月由羅斯福總統召開，主題為「兒童民主會議」。

第五屆，是一九五〇年十二月由杜魯門總統召開，主題為「世紀中的兒童、青年」，要替兒童準備均等的機會，請求健全的人格發展。

第六屆，是一九六〇年三月，由艾森豪總統召開，主題為「使今天的兒童青年充分享受民主、自由和神聖的生活，而成為未來國家的棟樑」。

第七屆，是一九七〇年十二月，由尼克森總統召開，主題為「兒童青少年的個別發展、學習、父母與家庭、兒童健康、社區與環境，及兒童法律與權利責任」等。

這些會議，促進美國人的注意兒童福利和聯邦之參與社會福利，也喚起了全世界對兒童保育的重視。

(二) 特徵

就上述我國兒童福利政策的演進，析其特徵有四：

1. 思想的淵源悠久

我國具有悠久的歷史和獨特的文化，那「幼有所長」的高遠理想，只就禮運篇說起，距今也逾二千五百年了，試問，世界上那一個國家，有如此歷歷的文獻可稽，縣縣的淵源可溯？

2. 慈幼的觀念深厚

「慈幼」一念，人皆有之，如何慈幼？我國自古以來，那是父母的慈愛，鞠躬盡瘁；家庭的撫育，無微不至；擴而充之，「幼吾幼，以及人之幼」，對別人的幼童，仿如己出，加以愛護扶助，演變而為民間的社會事業；其在國家，早在周代已列為六政之一。此種慈幼觀念，由父母而家庭、而社會、而政府，一以貫之，既深且厚。

3. 措施的原則常新

古代慈幼措施的原則，其與現代所採之福利方式，多相符合。

例如勾踐之於「將婉者，令醫守之」。漢章帝對懷妊者，賜以「胎穀」等，已注意到婦嬰的保健與營養，這是「善生」的切實措施。

「周后妃妊成王於身，立而不跛，坐而不差，笑而不喧，獨處而不倨，雖怒而不詈，胎教之謂也

」(賈誼：新書)。這是「善教」之始於母胎。

唐文宗對孤苦無依兒童，勒令近親收養，並給兩月糧；宋太宗為棄兒設置慈幼局及育嬰堂等。這是「善養」中的家庭寄養、家庭補助和機構收養。

北魏文帝下詔，凡人民賣鬻之男女，應盡還其家等，這是「善保」中的不得買賣兒童。

宋范仲淹倡立「義莊」，設有育嬰堂、讀書室(供無力從師的子弟)、嚴教室(對不肖子弟的管教)、和「養病室」(收容有病的人)等，這是民間興辦的兒童福利與少年輔育事業。

翻開史書，關於兒童福利，是有許多的事例可舉，靈根可尋。

4. 涵蓋的範疇較廣

我們的兒童福利政策，既要根據固有的民族文化，蛻變的家庭組織，漸增的人口壓力，和複雜的社會問題；又得適應世界的潮流，參酌外來的體制，吸收新穎的學說，我們如何兼顧國家處境，融會中外古今，縱使善於「允執厥中」，亦難恰到好處。因此，在既定的方針中，總有些綱目支離而欠完整，範圍廣泛而乏重點，理想高遠而鮮實效。但就優點說，則為原則中，略存遺風，博採衆議，而蘊有突破性和前瞻性。

(三) 展望

將兒童福利政策作了回顧，並於所舉特徵中有商榷；但重要的，是如何隨着客觀情勢的發展，更能務其大者遠者。

1. 把握問題的重點

善種、善生、善養、善教、善保的五大方針，我們憑什麼才能繼續推進，始克獲致成果？當然，最需要的是動力，而所謂動力，主要的便是經費、人才和機構。在經費上，如何確定所占的比例，或列至低的限度；人才上，怎樣加強專業人才的培育，重視實務人員的訓練；機構上，設法增置或充實足以因應業務擴展之行政單位，與有系統的層級，及促使公私立福利機構的健全。這三者，對政策的推行，猶如花木之需要水、空氣和陽光，缺少了，將會枯萎；恰如其分，才易榮榮滋長。

2. 融合新舊的文化

傳統文化、民間風習、社會環境，和經濟條件，各國既未相同，則其政策，自亦隨之而異，我國的兒童福利，從古昔的思想源流，歷代的慈幼措施，民生主義的育樂，憲法國策的福利，在一脈相承下，宏揚其所具特質，像家庭保育的重視，親慈子孝的美德，與「及人之幼」的仁愛，醞釀出適合國情的政策，百變而不離其宗，以厚植根基；一方面，參酌國際上共同宣示有關兒童福利的原則，與發展事業的新猷，融合於其中，來調和鼎鼐。

3. 適應社會的發展

在經濟的快速成長中，社會也急遽地在變。例如婚姻的自由戀愛和離合無常；家庭的型態濃縮和機能削弱；家長為衣食奔走，母親多就業外出；人間尚勢利，比鄰若天涯；學校的偏重智識，社會的有欠正常。這種種，直接間接都會損及天真爛漫的童年生活，及其應享的幸福。因而在政策上，消極的，如何彌補轉型期間衍生的變態和污染，多加保

護；積極的，兒童因生長在多元化的社會，要適應多元化的需要，增進多元化的福利。而於今後幼年人口的增多，與維護身心的健康，更需高瞻而有長程的策劃。

4. 獎助民間的興辦

現代國家的推行社會安全制度，對於人之一生，從娘胎到墳墓，都受政府的照顧，而辦好兒童福利，乃屬應有的職責，列為重要的政策。可是，我國處此反共戡亂時期，政府的力量有限，而又百端待舉，實際上，已非應不應，也是能不能的問題，故在政策上，除由傳統的溫馨家庭負起最佳的保育任務，予以減免稅捐，並採家庭補助，充實教保機構外，更該多方鼓勵民間、企業界，捐資興辦事業，或設置基金協助，或參加志願服務等，來擴展兒童福利，政府則善為指導、督促，及用獎勵、協助的方式，以宏績效。

關於兒童福利的政策，以古代的思想、戰時的綱領、民生的福祉、憲法的規定、大會的決議，加上世界的趨勢，明其演進；以思想的淵源悠久、慈幼的觀念深厚、措施的原則常新、涵蓋的範疇較廣，為其特徵；而在展望中，似宜進而把握問題的重點，融合新舊的文化、適應社會的發展和獎助民間的興辦。

二、兒童福利立法

(一) 過程

兒童福利法，根據政策來訂立，此為我國第一個社會福利立法，對於增進兒童福利，保障兒童權

益，具有劃時代的意義，其訂頒過程，有如「大器晚成」。

1. 初期的規章

前社會部，於民國二十九年十一月十六日成立，主管全國的社會行政事務。內設「社會福利司」，下分六科。到三十二年九月二十九日國民政府公布「社會救濟法」（社會部於三十年底草擬），分為五章五十三條。司稱「福利」，實重「救濟」；法名「救濟」，兼含「福利」。還訂頒了各種子法，如「社會救濟法施行細則」（三十二年九月十二日公布）、「救濟院規程」（三十三年九月五日公布）、「管理私立救濟設施規則」（三十三年九月五日公布等。其與兒童的救助和福利有關者，擇要作一簡述：法定的(1)救濟對象：分為六種，二為「未滿十二歲者」。(2)救濟設施：共有九種，①為「育嬰所」（未滿二歲之男女嬰孩），②為「育幼所」（二歲以上未滿十二歲之幼年），(3)救濟方法：有十二項，①為救濟設施處所內之留養，②為現款或食物、衣服等必需品之給與。(4)救濟費用：為①事業經費列入預算，②擴充業務得籌募基金，③救濟設施，由舉辦之中央、省（市）縣各自負擔。（此法一直沿用了三十七年之久，到民國六十九年六月才廢止。）

抗戰期間，為搶救戰區兒童，始重視救養兼施，增設「兒童保育院」，並在各省安全地區成立六十一個單位。

中央播遷來臺後，內政部（社會部於三十八年歸併內政部而設司）於四十四年十月四日令頒「托

兒所設置辦法」，業經三度修正。

2. 正式的立法

(1) 醞釀階段：兒童福利法草案，前社會部曾於民國三十一年根據全國社會行政會議的決議而研擬，分為十一章一三一條（根據社會工作通訊月刊所載，但未附原草案），或因言之過早而流產了。

內政部在研訂社會安全立法時，經過多次會商，於四十九年重新草擬兒童福利法草案，分為總則、機構組織、福利措施、人員、附則五章，共三十條。又以時機未至而冷藏了。

到五十五年，內政部重整旗鼓，將所改革案報請行政院審核，奉復示（五十七年十月十六日）「應再加修正報核」。嗣經內政部於五十八年九月五十九年五月幾度修改後，始由行政院院會通過（六十年十二月二日），於六十一年四月十二日函送立法院審議。

原草案，內政部於四十九年草擬，五十五年報院，其間且核且改，幾上幾下，到六十一年才送立法院，算一算，整整十三年。

(2) 審議會次：此一法案，立法院於六十一年四月二十日第四十九次會期中提出報告，決定交由內政、司法兩委員會審查。法律的通過，都經過三讀的程序，我之所以不憚煩瑣去查考與列出會議的次數和日期。因為這是真實的立法史料，將有助於研究者的參考；且以職務關係，曾多次奉派前去列席備詢，費唇舌，傷腦筋，受責難，別有滋味中，倒也值得回憶；同時，足以反映我國立法之不易與慎重。

一讀，是由內政、司法兩委員會開聯席會議審查，而以前者為召集人。

第一次是六十一年五月十三日上午召開，出席委員二十九人，先由內政部部長報告立法要旨，司法行政部次長說明草案的「罰則」部分。接着就進行討論。到十二月六日止，一共開了十三次會，時逾半載。

一至十二次，都是上午九至十二時開會，由召集委員牛踐初、楊寶琳、周慕文、黃玉明分任主席。其中一至五次，是大體討論；六至十二次，是逐條審查；十三次，是連保留的條文也一併通過，而審查竣事。原條文經修正或調整及改為六章三十二條，並於六十二年十二月廿六日由內政委員會函送立法院祕書處。

二讀，是在立法院大會中進行，行政機關的官員不列席，由原審查會推定委員一人，先作報告，然後討論。第一次是六十二年一月五日、第二次是一月九日、第三次是一月十二日、第四次是一月十六日。都是全天開會。

這是全體立法委員出席，經常約有一五七人參加，因人數多，意見多，爭論也多，一共開了四次。

三讀，原則上，只是修正條文中的文字，只開一次，那是六十二年一月二十五日的上午，宣讀全文後，分章進行討論，將五章三十條的字句，略加修改，便通過了，有點像「輕舟已過萬重山」。

草案從行政院於六十一年四月十二日送立法院審議，至六十二年一月二十五日通過，開會共十八

次，為時九個月又十三天，像是懷胎足月而呱呱墮地，不管是「寧馨兒」或如「豚犬」（三國志：曹操說劉景升兒子），有了，就好！

(3) 爭論重點：立法院當審議本法時，有的問題和條文，引起了爭論，往往相持不下，最後則協調折衷，或取決於多數。

名稱，有的認為內容消極，像是「兒童救濟法」；有以重點既在保育，不如稱「兒童保育法」；又以少年既可準用，應改為「少年兒童福利法」。但是，多數人以未滿十二歲之人為主體，贊成仍叫「兒童福利法」，外國亦有此先例。

「家庭應負保育兒童之主要責任」這一條款，辯論較久。歸納反對者的理由是：(1) 政府不履行憲法所賦實施兒童福利政策之職責，要由家庭來擔負保育兒童的主要責任，有違憲法初旨。(2) 兒童已非父母的私產，而為國家未來之主人翁，政府現在不負保育責任，將來則要他們納賦稅、服兵役，似不公平。如不加強國家的責任，乃是捨本逐末。(3) 要由家庭負主要責任，則政府及機構、團體，僅負協助責任，這是政府推諉責任。關於保育兒童的責任，在民法中已經規定有保護、教養和保育，範圍更廣，在此法案中，何必重複；而且將「家庭」與「政府」的規定，列入同一條內，也不合適。(4) 現在的兒童，在家庭中地位很高，照顧疼愛，無微不至。而且保育責任，不僅是「應不應」而是「能不能」的問題，像父母外出工作，家境貧困，倘不幸而有殘障兒童，便無法解決，我們立法，也得顧到現實。(5) 查民法中只有「家」，而無「家庭」的名

詞。家庭可大可小，家庭不是「法人」，也不是「人」，如指人，是指「家長」、「家屬」、抑或「同居人」？又民法，「家置家長」，由親屬團體來推定，父母不一定是「家長」，倘家長為年高的祖父母或曾祖父母，又如何負得起保育的責任呢？(6) 「主要責任」，那「次要責任」是什麼？「不負責任」又如何？而且看不出家庭到底由誰負責。(7) 保育兒童，家庭不該是主體，至少家庭與政府同負責任，日本的兒童福利法有「凡國民均負保育兒童之責任」，規定的範疇，更為周延。贊成者的說法是：(1) 父母對於未成年之子女，有保護及教養之權利；同時，父母得於必要範圍內，懲戒其子女，這都是民法上有規定的。原法案的條款，不僅與民法相符，事實上，就現在我們社會的發展情況來看，尚未達到由國家負起完全責任的程度。而政府所應做的，該是家庭所辦不到的事。(2) 我國的傳統思想、道德以及民族基礎，均在家庭，故兒童的保育責任，亦在家庭。至其福利，則為國家的責任。本法之加以強調，無可厚非。這只是訓示性規定，並無違憲之處。縱使與民法有重複之處，亦無害處，而更能提醒人們的注意。(3) 兒童保育的工作，國家無法代勞（政府不克負喂奶、換尿布之責），初生嬰兒，都是市家庭哺育的，在其生命史上，為比重相當大的歷程。硬說家庭不必負責，那是高調，做不到，所以加上去，會使本法更具完整性。(4) 辦兒童福利，固為國家的一種責任，但絕不能完全代替家庭。憲法的規定，決不是由政府來代替家庭，把兒童的「公育」。無論社會主義或民主國家，其於兒童的

保育，在家庭中總有一段時間；而且兒童的良好教養，應該從家庭開始，將來進入社會，始能成爲好國民，故家庭自有其主要的功能，不可卸去責任。

(5)新創的法律，借來的觀念，對若干名詞，顯得很生疏，主要的是習慣問題。「家庭」，現已普遍應用，而其構成分子，大家共同的瞭解，不致發生誤會。如今許多的新名詞，立法院亦宜酌量採用，同時，家庭的保育，合乎我們的社會制度。(6)家庭有大，小，保育兒童，在大家庭係家族共同的責任；在小家庭，由父母負責。如將「家庭」改用「家長」，那只剩下一個人，而且不一定是民法上的父母；「家屬」也有問題，三歲的哥哥，是否也負照顧一歲弟弟的責任？用「監護人」呢，仍有排除民法中父母教養的規定。至於「家庭」，原是一個綜合的名詞，不必分開解釋，不能「以辭害義」。(7)兒童以養在家庭中爲最好，這是教養與保護的第一線，有愛的滋潤，是發育成長的最佳搖籃，非任何機構所能代替，此有調查和研究，爲其根據。雙方都言之成理，而在一讀和三讀會議時，反覆辯論，共達十餘小時，最後，此一原條文，只刪去「主要」二字。

少年福利之準用，主張不準用者，說是：(1)兒童是兒童，少年是少年，各有範圍，應分別立法。(2)該集中財力、物力及人力，來辦好兒童福利，如範圍過廣，而名不實，將失去原旨。(3)以當前的財政狀況，對十二歲以下的兒童，能否辦好，尙成問題，遑論適用於十二歲以上至十八歲之少年。(4)其中條文，適用於少年福利者，寥寥無幾；如係全

部準用，則亦少有此種立法先例。(5)準用了，將使政府對少年福利法之擬訂，因而疏忽延遲。同意準用者，是以(1)日本、韓國等的兒童福利法，也包括少年在內。(2)此係行政院爲配合「少年事件處理法」而加列的，有其需要。(3)此一準用，正符合少年事件處理法通過時附帶決議之本旨。(4)政府決心保護十二歲至十八歲之少年，並考慮其福利，亦即爲少年多做好事，立法院似不宜阻止。結果是將準用的規定，由原爲第二條移列於附則一章中之第二十八條，「暫準用之」。

此外像經費等問題，亦有熱烈討論。委員對於法案的評語不一，有的說：「這法案的起草人，我想程度不高，因爲內容較差」，（其實內政部是邀集學者專家、與行政單位的代表，經多次會商研擬而成，並非一人起草）；有的贊許爲「適時之專法」。大概內政委員會的委員，注重福利的政策和內容；司法委員會的委員，則對法律的體例，名詞的定義，和條文的內涵，較爲認真。

(4)公布施行：兒童福利法，終於在民國六十二年二月八日總統令公布了，分總則、福利設施、保護、罰則及附則五章，共三十條。

立法院大會通過此法時，曾有附帶決議：「函請行政院於一年內擬訂少年福利法案，送本院審議，早日完成立法程序」。行政院於六十二年二月及三月，轉函內政部研擬少年福利法案報院，而內政部復以：少年福利法案，前曾奉令「併入兒童福利法案內，毋庸另定」，故已將適用對象，包括少年在內；兒童身心發展之成熟期爲十八歲，

且兩者之福利，大多相關，故日本、韓國之兒童福利法，均在十八歲，未另訂少年福利法；兒童福利法，甫經公布，其中規定各種子法，亟待研訂，已感繁重，如短期內再擬訂少年福利法，不無困難。本法二十八條既已規定「十八歲未滿之人暫準用之」，似以就施行及準用之效果如何，再行參酌擬訂，較爲妥適。

(二) 評 估

1. 法制的創新：我國的兒童福利法，要比日本的兒童福祉法（一九四七年十二月十二日公布，現分五章七十二條）晚二十五年，少四十二條；比韓國的兒童福利法（一九六一年十二月三十日公布，現爲三十九條）晚十二年，少九條；比挪威的兒童福利法（一九五三年七月十七日公布，分十三章七十三條）晚二十年，少四十三條；比美國的更遲了六十多年。我們立法之晚，與條文之少，亦由於國家多難，開發較遲，而需要不很迫切，但總算是迎頭趕上了。

此爲新創的體制，是我國社會福利立法的嚆矢，亦爲以後福利立法之模式。同時，明定「家庭應負保育兒童之責任」。「兒童應使其成長於親生家庭」。對兒童之無法生活者，「採家庭寄養或家庭型態之機關教養方式」。而且「……使被安置之兒童，於適當時機，仍得返回其家庭」等，正顯示出我們是重視傳統文化的倫理，強調家庭保育的功能，而有其特色。

2. 內容的多元：本法對象，原爲未滿十二

歲的兒童；而十二歲以上未滿十八歲之少年，亦予準用。而一箭雙鵰，一方面，也以兒童與少年的身心發展及其一般福利，大致相似。

對於兒童，從前是偏重救濟，在抗戰時期，即以戰區難童的搶救與保育為要務，令以福利取代救濟，原非一蹴可幾，而名大於實。故先建立兒童福利行政系統，明定各級政府的職掌。福利設施，列有多種，新舊兼備。為加強保護，列舉不得虐待兒童等九種行為。尤以當時特殊的養子女問題，訂有專條保障；並對養父母的犯罪，加重處罰。

3. 條件的不足：推行福利，更要具備經費、人才、和機構等條件。

就經費說，雖然規定「中央及省(市)縣(市)各級政府，應按年編列兒童福利預算，並得動用社會福利基金」，已屬難能，亦為此後福利法規(如老人、殘障福利法等)所泡製；但是，未規定經費所占總預算的比例，因此編列可多可少，而大多認為這是消耗性支出，而聊備一格。社會福利基金呢，又喧賓奪主的多移用在義務教育、公共建設等方面，分配於兒童福利的，為數寥寥。專業人才，包括兒童福利行政及業務人員既未及時積極培養；職前及在職的訓練，亦鮮普遍舉行。行政機構，在中央內政部社會司的社會福利科，僅有一人承辦；地方機關中，鮮有獨立的單位和充足的人手。至於設置各種福利機構，政府限於經費，民間尚待鼓勵。

4. 施行的乏力：兒童福利的範圍較廣，在推行中，雖以社會行政機關為主體，而兒童的身心健全，發育正常，是與衛生醫療機構相關；康樂教

育，須與文教機關配合；保護、矯正，涉及司法、警政單位。倘分工而欠合作，便會減損實效。又在法規上，其與社會救助法、殘障福利法、少年事件處理法、幼稚教育法以及民法等，都有或多或少或聯帶關係，如果缺乏整體觀念，殊途而不同歸，則問題重重，步履維艱。

十二年了，本法生而嬌弱，也像蝸牛，背着硬殼，慢慢的沿着牆壁向上爬，只以設施為例，臺灣地區的托兒所，自六十三年至七十三年底，由一、四六八所增為三、九四二所，收托兒童由九七、六七二人增至二二五、七三九人。所增不到三倍，且有尚未立案，或水準低劣者。育幼院及其收容人數，則有逐漸遞減的趨向(六十三年有四百六十六所，二四二人，至七十二年為三十七所三、四五六人)。其他規定的各種新設施，有迄未設置者，或雖設而未成果者。又準用的少年，其犯罪人數，由六十三年的八、六二八人，到七十二年底增為一〇、九二四人。如今，社會是在劇變，需要不斷增加，而本法顯得缺少一點適應的實力，蓬勃的生氣，和前進的衝勁。

儘管如此，社會上，由於本法的頒行多年，對於兒童福利的新名詞、新法規，有了印象，引起注意，有所期待，這正是日新又新的動力。

(三) 建議

1. 重要條文的充實

當兒童福利法訂頒之際，我國經濟尚待開發，社會變遷不大，傳統的家庭，仍具育幼、養老的功

能，而核心家庭，亦未普遍；但大勢所趨，有如「箭在弦上」，總該適時因應，故建立法制，先求其有；俟行有餘力，漸臻完美。茲就法條之有待商酌者，略舉數例如左：

內容方面，其中有關殘障兒童的規定，可否酌予列入殘障福利法？如應仍予保留，則其條文，如何互相參照作適當之補充。

對私立兒童福利機構之設立，規定較老人、殘障福利兩法簡略，因為今後私立機構，勢將逐漸增多，益為重要，像美國的兒童福利機構，約有三分之二係屬私人興辦。又私立機構，成績優良者，應予獎勵；辦理不善者，飭即限期改進；其違反法令，情節重大者，應予停辦；涉及刑責行為者，移送司法機關辦理等，現僅在其施行細則中略予規定，似以改列於本法為宜。同時，主管機關，對於各類兒童福利機構，亦應予以輔導、監督、及評鑑。

經費一條，對編列預算，和動用基金，均未定有比例或訂出限度，籠統而乏實效，像日本的兒童福利法，對經費列有專章，共有八條。挪威的兒童福利法亦將費用列為一章，我們也該酌量修正。

「各級政府及有關公私機構團體，應協助家庭，維護身心健康，對於需要指導、管教、保護、身心矯治，與殘障重建等項之服務與設施」(第三條第二項)，其中的「保護」，已列為第三章；而於指導、管教、身心矯治等項，似乏明文補充。又在保護中，對未滿十四歲者，不得雇用為童工，似可考慮加列。

福利設施一章，包括福利措施、家庭補助、及

福利設施等。而於「家庭寄養」(第四條提示之方式)，未再列入；却於施行細則中，涉及家庭寄養事宜者，共有五條，似宜再酌。

有關養子女與養父母的規定，多達七條，現以國民生活水準提高，教育普及，問題已不如過去之嚴重，且民法亦有規定，似可刪改或予歸併。

2. 有關法規的相輔

這裏，是以訂頒較晚的福利法規(有人稱兒童福利法、老人福利法、殘障福利法、及社會救助法，為我國之「福利四法」)為主，舉出其相互關係，尤需善為配合。

社會救助法，於六十九年六月十四日公布。分為生活扶助、醫療補助及災害救助四種。取代了從前綜合性的「社會救濟法」(已同時廢止)，其與新頒的福利法規，「藕斷絲連」。其中有：「本法所定救助項目，與其他福利法規所定性質相同，概依本法辦理；但不影響其他各法之福利服務」(第五條)。「生活扶助以現金給付為原則；但因實際需要，得委託適當之救助設施及福利設施或其他家庭予以收容」(第七條)。「社會救助，除利用各種福利設施外……前項社會福利設施，對於依本法予以救助者所應收之費用，由主管機關依本法之規定，予以補助或扶助」。(第二十條)。又在其施行細則規定：「本法施行前，已設置之公私立社會救助設施，應依照兒童福利法……及其他社會福利法規分別繼續辦理」(第十一條)等。在兒童福

利法中，是有：「因家庭發生重大變故而致兒童無法生活者……採家庭寄養或家庭型態之機關教養方式，妥予安置」(第四條)。對於棄嬰及無依兒童，予以適當之安置；對無力撫育其十四歲以下之子女者，予以家庭補助(第十三、十四條)。足徵實施福利時，仍有部分兒童，需要救助；而救助的方式，也得借重兒童福利的設施。

殘障福利法，於六十九年六月二日公布。旨在「維護殘障者之生活，舉辦各項福利措施，並扶助其自力更生」(第一條)。所稱殘障者，分為七種(第三條)。「殘障者之人格及合法權益，應受尊重與保障，不得歧視」(第四條)。殘障者包括男女老幼，殘障兒童既在其內，亦得進殘障福利機構，接受醫療、復健、重建等的補助，以及各按其需要作適當之輔導與安置。在兒童福利法中，規定對於需要身心矯治與殘障重建之兒童，應提供社會服務與設施(第三條)。各級主管機關的掌理事項，列有特殊兒童輔導及殘障兒童重建之計畫與實施(第七、第八條)。省(市)縣政府應創辦之福利設施中，有低能兒童教養院、傷殘兒童教養院等。這兩法之間的相同相輔處，該善為調整。

老人福利法，於六十一年九月二十六日公布。以「宏揚敬老美德，安定老人生活，維護老人健康，增進老人福利」為宗旨。關於充實老人的精神生活，除「鼓勵老人參與社會、教育、宗教、學術等活動」外，最主要的是暢敘天倫之樂事。在兒童福

利法中，亦以「家庭應負保育兒童之責任」，這一老一小，同居一家，為祖父母者(如有虐待或遺棄子女者，依法祖父母亦可指定為監護人)，嚮往的是「含飴弄孫」，更以其慈祥和關愛，促使兒童身心的正常發展，和文化的傳承。至於宏揚敬老，最好從可塑性大的兒童開始，以厚植美德的根基，發揚固有的文化。

其他像衛生、教育、司法等方面，凡與兒童福利有關的法規，亦應加以研析、商討、協調和修訂，以利推行。

3. 少年福利的分合

關於少年福利，是否繼續準用兒童福利法？抑或合久必分，而自成一家。單獨的另立新法呢？

合的依據是：(1)有外國的先例可援，日本一九八一年修正的兒童福祉法規定：「本法所稱兒童，係指未滿十八歲之人，其細分如下：嬰兒——未滿一歲之人；幼兒——滿一歲起，至甫入小學之人；少年——自入小學起至滿十八歲之人。」(第四條)韓國一九八一年修正的兒童福利法：「所稱兒童，係指未滿十八歲之人」(第二條一款)。(2)兒童福利法，對十二歲以上未滿十八歲之少年，準用有年，以兩者的身心發展和各種福利，大多相似。(3)兒童福利法頒行逾十載，未著績效，如條件未獲改善，則多立一法，亦無補實際，倒不如在原法中，增列補充條文，較為簡捷。分的理由為：(1)當兒童福利法通過時，立法院的附帶決議是請行政院於一年內擬

送少年福利法草案。稽延已久，此其時矣。(2)由於社會變遷，家庭縮小，少年問題，漸趨嚴重，僅賴消極的「少年事件處理法」與間接適用之兒童福利法，殊難因應需要，而增進其福利。(3)德國早於一九六一年訂頒少年福利法，我國曾於四十九年間研訂少年福利法草案，今舊案重擬，且有新頒各種福利法規可資參照，亦不費事。無論少年福利之分與合，在兒童福利法，都得有所修訂。

4. 各種子法的整理

兒童福利法的子法，先後由內政部令頒的有：兒童福利法施行細則（六十二年七月七日公布）、托兒所設施標準（六十二年八月二十三日）、各級兒童福利促進委員會組織規程（六十二年十月二日）、托兒所設置辦法（六十六年及七十年修正）、及托兒所工作人員訓練實施要點（七十二年）、兒童寄養辦法（七十二年）等。這些法規，需要多加檢討、補充或修訂。例如托兒所設施標準，懸得較高，博而寡要，似手冊而非規章，且與設施辦法，間有未盡一致之處。又如托兒所，為兒童福利的主要設施，在工業化都市化的生活中，更有其普遍的需要性。不過，到現在還有一些托兒所，未經立案，不符標準，合格者少，營利為先；同時，其與幼稚園（根據幼稚教育法，為學前教育）的關係，往往「頭髮鬚子一把抓」，房舍在一處，設備只一套，人員多兼任，收費乏標準，以致問題多於績效。據推估，我們在十年內，需要收托的幼兒，約為六

十六萬人，而現所收托的人數是二十二萬餘人（七十三年底），僅占百分之三十，亦即每年需規劃百分之七。因此，一方面，要協調教育單位來矯正缺失，整理法規，積極推展。又其他各種兒童福利設施，是否像日本的訂立最低標準等，最好能作通盤的研討。

關於兒童福利的立法，以初期的規章、正式的立法（醞釀階段、審議會次、爭論重點、公布施行法，敘其過程；以法制的創新、內容的多元、條件的不足、施行的乏力，作一評估；以主要條文的充實、有關法規的相輔、少年福利的分合、各種子法的整理，聊陳芻蕘。

總之，兒童福利的行政，基於立法；而立法，本於政策。政策、立法和行政，是有三位一體的聯貫性，也有其時間性與空間性。以上對於我國兒童福利的政策及立法，從回顧中，敘述演進的歷程，明其來龍去脈，知所推陳出新；從評估中，透視蘊有的特質，析其優點缺失，得以及時調適；從前瞻中，略提擴展的趨向，就其實際需要，冀能更上層樓。【本文作者曾任內政部社會司副司長，現已退休，專事著述】

【參考資料】

禮記今註今譯，王夢鷗註譯，五十九年一月，商務印書館。

社會安全制度論集，中央社會工作會編印，六十四年七月。

兒童福利論文專輯，內政部編印，六十八年十二月。

白宮兒童會議之演變及其影響，趙文藝編，六十二年九月。

社會工作通訊月刊，社會部編印，二、三、四卷，三十四、三十五、三十六年。

社會安全雜誌，中國社會安全協進會編印舊卷，六十九年—七十一年。

立法院公報，六十一卷四十六、五十一、五十二、五十五、六十、六十一、六十三、七十六期；六十二年七月一日—六十二年十二月六日；六十二年一—六期，六十二年一月五日—六十二年一月二十五日。

社會福利十年計畫調查研究報告，臺灣經濟研究所（內政部委託），七十二年九月。

內政部社會安全立法計畫資料，一、二集，七十二年七月。

重要統計資料，第六輯，內政部統計處，七十三年四月。

內政法令彙編（社政類），內政部法規會編印，六十六年十月。

社會福利法規，內政部社會司編印，七十二年。社會福祉六法，新日本法規會印行，一九八一年。