

我國兒童福利措施的評估

李鍾元

壹 引言

兒童是民族的幼苗，國家未來的主人翁；其素質的優劣，與民族的盛衰、國家的興亡、社會的定亂，攸切相關；所以古今中外，對於兒童的教育、養護、關愛，都相當重視。一九〇九年美國「白宮兒童會議」的召開，（後來每隔十年舉行一次）一九二五年「世界兒童幸福促進會」的成立，一九五九年聯合國「兒童權利宣言」的發佈，一九七九年聯合國「國際兒童年」的推行，都是保護兒童、服務兒童、重視兒童的具體表現。我國當然也不例外，上古時代有「慈幼」、「蒙以養正」、「幼吾幼以及人之幼」、「幼有所長」等兒童福利思想，戰國以後歷代更有兒童救濟、兒童收容的具體實施。民國成立後，各項法規中也注意到對於兒童的保護。民國三十年社會部還制訂了「五善政策」，作為推行兒童福利服務的指導方針。三十八年政府遷台，並沒有因戰爭對兒童服務有所疏忽，六十二年二月八日還專門公布了「兒童福利法」，使兒童權益，獲得了具體的保障。今年四月七日行政院孫院長在一八二七次院會中更明確指示，切實做好社會福利工作。爰就「兒童福利」部份，進行評估，並提出今後兒童福利發展的途徑。

貳 現況分析

兒童福利措施，可歸納為三大類：①輔導性的服務，如兒童教育的推行等；②輔助性的服務，如兒童的衛生保健、疾病防治等；③替代性的服務，如托兒所的設立、家庭補助的實施、育幼院的設置、寄養家庭的服務等。第一、二兩項，在我國分屬教育、衛生部門掌管，第三項由社政部門掌管，本文因限於篇幅，僅就第三項予以評析。

表一 臺灣地區一般托兒所
(中華民國61年底至70年)

年 底 別 及 地 區 別	所 數			收 托 人 數
	共 計	公 立	私 立	
六十一年	274	5	269	32,658
六十二年	243	6	237	29,163
六十三年	344	6	338	34,808
六十四年	480	7	473	44,668
六十五年	521	8	511	45,711
六十六年	580	10	570	58,037
六十七年	612	11	601	59,241
六十八年	656	12	644	63,830
六十九年	742	12	730	76,488
七十年	821	12	809	80,677

資料來源：臺灣省政府社會處、臺北市政府社會局暨高雄市政府社會局。

(一)托兒設施方面：政府遷台三十多年來，勵精圖治，促使經濟繁榮，社會進步，國民生活水準提高，強化了婦女就業的意願，托兒所的需求，乃日益迫切。機關、學校、公司、工廠、礦場附設，或私人創辦的一般托兒所，由六十一年的二七四所，增加到七十年的八二一所，十年中增加了三倍。（見表一）政府辦理的（包括村里、社區托兒所）托兒所，由六十一年的一、〇一六所，一、四〇三班，增加到七十年的二、三九八所，三、四七一班，也增加了二、五倍。（見表二）這些托兒所雖然是為了配合婦女就業的需要，實則上是在保障兒童的權益，以免其母親出外工作不在家，而失去關懷與照顧。為此，托兒

表二 臺灣地區社區托兒所及托兒班
(中華民國51年度至70年度)

年 度 別	托 兒 所			托 兒 班	
	所 數	班 數	收托人數	班數	收托人數
六十一年	1,016	1,408	53,093	5	198
六十二年	1,120	1,588	61,287	6	180
六十三年	1,124	1,604	62,864	11	355
六十四年	1,251	1,709	61,703	10	300
六十五年	1,402	1,975	71,355	10	368
六十六年	1,599	2,246	78,825	6	385
六十七年	1,789	2,530	87,767	—	—
六十八年	1,975	2,831	99,850	9	349
六十九年	2,186	3,126	108,921	10	300
七十年	2,398	3,471	111,693	10	300

資料來源：臺灣省政府社會處、臺北市政府社會局暨高雄市政府社會局。

所設置辦法中特地規定每一個托兒所應該要保有百分之十的免費收托名額，收容低收入戶、生活照顧戶、生活輔導戶的兒童。對於村里、社區托兒所的兒童，政府每月還補助五分之一的保育費（目前規定每人每月收保育費五〇〇元，但只能收三〇〇元，政府補助二〇〇元）。

為提高托兒所的服務品質，對於私立托兒所社政主管機構每年都辦理考核，成績優良者，發給獎狀獎金，以資鼓勵。同時為培育兒童保育人員正確觀念與方法，充實其專業素養，由省社會處（局）或自行辦理在職訓練，或委託大專院校相關科系辦理暑期進修。內政部還於七十二年元月頒佈了「托兒所工作人員訓練實施要點」，「托兒所工作人員訓練課程」，作為訓練的準則。

(二)家庭補助方面：家庭補助是不幸兒童救助工作新的理論。在十九世紀末葉，許多家庭因貧困不能扶育的兒童，讓他們遠離父母，由收容機關代為養育

，也就是傳統式的院內收容。現代的心理學家、社會工作者，一致主張應使兒童留在家中，與母親兄弟姊妹共處，以享天倫之樂，並獲得真誠的母愛。一九〇九年白宮兒童會議，就曾強調對母親施以經濟援助的重要性，以保持家庭的完整。一九五九年兒童權利宣言第六項原則，也強調儘可能使兒童在父母的照料與愛護下長大，無特殊理由，不應使兒童與母親離開。其目的在使貧苦兒童不因經濟困難，而離開自己的家庭，以影響其身心健全的發展。同時也可以節省收容必需的院舍、設備、人事等經費。政府遷台後，於四十八年開始推行是項制度，凡經調查認為符合條件者，就可以獲得經費補助，目前的標準每月從六百元至一千元不等，約有一萬六千個兒童接受補助，包括了資助就學在內。

(三)收容照顧方面：雖然近年來各國對於不幸兒童的救助，大部份已摒棄了機關救養的方式，但是卻仍不失為一種普遍的照顧方式；甚至於有些國家在政府與民間仍有不少人士力主應用機關救養，其理由有三：①機關式的救養是最早發展的一種救助方式，若干年來，已相沿成習，不僅在社會上儼然成爲一種制度，而且在一般人們的心理上，也都深深地養成了習慣，鑄成了印象，形成最容易接受與最容易應用的方式。②機關式的救養，可以在一個控制的環境內，施以理想的設計，對於某種特殊的需要，可以計畫的適應，再加上日復一日繼續不斷地在團體生活的培育之下，使兒童在學習和發展方面，表現了成效，而爲人們所稱頌。③有些兒童，由於性格上的特殊，並不一定適合於寄養家庭的生活，甚至於連自己原來好的家庭，也無法調適，必須要賴團體機關式的救養，才能平衡其情緒。

依據育幼院扶助兒童辦法的規定，對於未滿十五歲的孤苦、貧寒、無法生活且無親屬可以依靠的兒童，政府應該或者鼓勵民間宗教與慈善公益團體設立育幼院所收容之，並予以救養照顧，使成爲國家的良好公民。

凡經育幼院所收容的兒童，其生活費、教育費等，都由院所負擔。至於教保的重點，則視年齡不同而有差別：①初生至四歲嬰幼兒，以保育爲主，由院所甄派具有保育知識的優良保姆，專門負責扶養，妥善照顧。②四至六歲幼兒，除仍重視保育外，並由院所施以幼稚教育，從遊樂中培養其互助合作的親愛

表三 臺灣地區育幼院所統計
(中華民國60年至70年)

年 別	育 幼 院 所					
	機 構 數			收 容 人 數		
	計	公立	私立	計	公 立	私 立
六十一年	51	4	47	6,314	1,882	4,432
六十二年	49	4	45	6,346	1,910	4,436
六十三年	46	4	42	7,242	2,888	4,354
六十四年	45	4	41	5,038	598	4,440
六十五年	46	4	42	5,083	765	4,318
六十六年	46	3	43	4,825	612	4,213
六十七年	48	4	44	4,854	609	4,245
六十八年	47	3	44	4,735	610	4,125
六十九年	49	3	46	4,764	620	4,144
七十年	39	5	31	3,724	837	2,889

資料來源：臺灣省政府社會處、臺北市政府社會局暨高雄市政府社會局。

說明：育幼院以收容失依孤苦之兒童為對象，或予家庭補助。

精神，同時注意幼兒的個別差異，由保育人員，施以個別指導，養成其自立能力與情緒的平衡，以奠定未來接受國民教育的基礎。③六歲以上的兒童，都送到附近國民小學及國民中學就讀，課餘及例假，則由保育人員指導其自修，或作有益身心的康樂活動。④國民教育完成後，則依個人志願、智力及學業成績，分別輔導其升學或習藝，俾將來立足於社會，報效國家。

可能是由於經濟快速成長，加上家庭補助的推行，近年來臺灣地區育幼院及其收容人數，十年來日見減少，（見表三）令人興奮。同時在收容機關的教養方式上，也有了一個突破，新成立的都採用家庭式的生活方式，不致喪失天倫之樂的生活情趣，貢獻頗大。

四寄養服務方面：家庭寄養制度，建立的主要目的，在於維持兒童正常發

展，使其在寄養家庭中，獲得美滿的家庭生活，不致因家庭發生重大變故，或家庭經濟困難，而失卻家庭的溫暖。

在我國一向沒有這個制度，民國六十二年二月八日公布的「兒童福利法」第四條中，才有明文規定對於兒童的安置可以採用家庭寄養方式，然而並沒有見諸實施。為了貫徹我國兒童福利法的推行，也為了建立兒童福利家庭取向服務的完善體系，臺灣省政府社會處乃委托中華兒童福利基金會（原名基督教兒童福利基金會）（自民國七十年七月起，試辦寄養服務，（高雄市政府社會局也於七十一年十月起委託該會高雄家庭扶助中心試辦）兩年來頗具績效，為未來的寄養推廣，奠定了良好的基礎。本年元月內政部已正式公布「兒童寄養辦法」，當更有助於是項工作的推行。

在寄養安置過程中，該會（家扶中心）是兒童親生家庭、兒童本人與寄養家庭間的橋樑。它們對於兒童親生家庭提供了①心理輔導，以平衡兒童親人的失落感、焦慮及思念等；②諮商服務，以協助解除家庭危機，恢復家庭正常功能，完成兒童返家前的準備等。對於寄養家庭提供了①瞭解和接納寄養兒童的服務，②家庭寄養研習，③親職教育座談，④處理寄養兒童適應方法，⑤關心和處理本身的問題與需要，⑥致送寄養費。對於兒童本人提供了①心理輔導，使其安心至寄養家庭生活；②與寄養家庭份子間的適應輔導；③行為輔導；④轉學後之學校適應輔導；⑤戶籍之轉移；⑥返家前之輔導；⑦返家後之輔導等。

叁 評估檢討

我國三十多年來在兒童福利實施方面，是在長足進步中，但是無可諱言的離開理想目標還有一段距離，現就上述四類服務，提出檢討。

（一）托兒設施方面：根據實際狀況瞭解，目前臺灣地區未經立案而自行開設的托兒所，仍佔相當高的比例；以致在環境、設備、師資、活動內容、收費等各方面，都無法符合「托兒所設置辦法」的規定。其次托兒所與幼稚園的功能，各級主管其事者混淆不清，影響托兒所的發展至大。尤其大多數的托兒所都缺乏社會工作人員，更使托兒所走上幼稚教育的推行，有待加強輔導，監督改進的

。至於現有的所、班，在收容量上，無法配合社會實際的需要，也是亟應立即予以改善與擴充的。

(二) 家庭補助方面：省市的標準不一，臺灣省每人每月八〇〇元，臺北市每人每月一、〇〇〇元，高雄市每人每月六〇〇元，可能會產生紛擾，甚至於引導國人播遷戶口，以爭取較多的補助，似有調整一致的必要，因為目前臺灣地區範圍不大，生活差距也不大，可以採用同一標準。

(三) 收容照顧方面：大多數的育幼院，在環境規劃方面，不能符合兒童們的基本需要，而且仍保有慈善救濟的觀念。院內服務人員專業教育欠缺，只能作生活上的照顧，對於兒童心理、人格方面的問題，則無法處理。影響兒童身心健全的發展。

(四) 寄養服務方面：從實驗工作中，已證實其價值，根據中華兒童福利基金會自我評估資料中顯示：七十個寄養兒童和寄養家庭關係不佳者，只有三人，佔五%。四十六戶寄養家庭，認為兒童適應良好者有四十戶，佔八八·五%。四十三個返回親生家庭的兒童，只有一個不適應，佔二·三%。當然是值得推廣，不過由於國人對這項服務的瞭解還不多，以致在工作過程中仍有不少困擾，如戶籍的轉移、寄養家庭的寬取等等，都有待設法解決的問題。

(五) 經費人事方面：私立兒童福利機構的經費，固然困難，公立的機構，也常受限制。當政府主管機構編列預算時，因受傳統觀念，或認識不清的影響，視其為消耗性的支出，容易構成財政上的負擔，而予以刪減、擱置。至於專業工作人員的缺乏，無法發揮輔導監督作用，也阻礙了其績效。

肆 發展途徑

針對上述缺失，並鑒踐孫院長「切實做好社會福利工作」指示，我國兒童福利立即要做的，筆者認為有下列六項：

(一) 普遍設置合於標準的托兒所——為配合經濟發展，就必須要充分運用人力，特別是婦女的勞動力。民國七十年我國五歲以下的兒童共有一、九八六、四五三人，七十一年（內政統計提要四十頁），而受托的兒童只有一九二、六七〇人（見本文表一、表二），不到一〇%，雖然所有的兒童不一定要進托兒

所，但是比例上還是太大。究其原因不外是托兒所不够普遍、設備簡陋、管理不善，疏於照料甚至有虐待幼童情事，因此，今後應該要在每一個社區內設立一所有符合標準的托兒所，同時政府也要於中心地點設立示範托兒所，一方面作為各托兒所的圭臬，一方面兼作該地區的督導輔導工作。使兒童真正得到妥善的照顧，與適當的生活教育，也使職業婦女，無後顧之憂，農村婦女，投入生產行列。

(二) 普遍推行家庭補助——為使低收入戶、生活照顧戶、生活輔導戶的兒童，不致因經濟困難，離開親生父母，應該積極推行家庭補助制度，而且要提高補助金額，統一補助標準，特別是升學上的幫助，既可增加其工作技能，也能消除惡性循環，使他們真正走上自立自強的途徑。

(三) 加強教養機關設施——臺灣地區公私立育幼院，除國際兒童村、中國大陸災胞救濟總會兒童福利中心等少數機構具有規模外，其他院所大都因經費有限，不是院舍破舊，就是設備簡陋，「擠」、「亂」、「窮」是它們的寫照。因此今後應設法充實教養機構的經費，改善其環境，加強其設備，謀求院童的福利，以促進其健全發展。

(四) 積極推廣寄養服務——加強宣傳工作，爭取寄養家庭，謀求有關機構配合。運用社會工作人員，發掘寄養家庭與社會資源，當更能擴大其服務的領域。

(五) 培養兒童福利專業人才——為配合上述各項福利設施的推行，當然要有適當的專業人員來執行策動，才能發揮其功能。其中最重要的還是專業制度的早日建立，才能使兒童福利服務有正確的導向。

(六) 兒童福利經費的充實——兒童福利的推行，當然要有充足的經費作為後盾，在我國「兒童福利法」第十二條中規定，由各級政府按年編列預算，並動用社會福利基金，似嫌籠統，在該法實施細則中，又未提及，更是有「具文」之感。今年起社會福利基金，已成形式，更形短絀困難；所以最好能確定經費預算比率，並採相對基金辦法，引發社會捐贈，必更能發揮其功效。

總之，兒童福利隨時代的進步，不斷地擴大，推行的方法也隨科技的進步，不斷地改變。應該由政府、社團、個人共同努力，去為兒童服務，俾健全人力資源，厚植國力，致國家於富強之道。