

我國兒童福利政策與立法的評估

· 趙 文 藝 ·

一、緒 言

近代世界先進國家，對於社會福利事業莫不普遍的加以重視，而兒童福利即為其中之一。自從一九五九年聯合國公佈了兒童權利宣言 (Declaration of the Rights of the Child) 之後，各國在兒童福利發展方面，進入了一個新的里程。至一九七九年聯合國又公佈該年為國際兒童年 (International Year of The Children)，更使兒童福利事業，成為二十世紀八十年代後的一個努力的目標。

我國近幾年來，也特別重視兒童福利工作，關於兒童福利的政策與實施，在我國雖已有悠久的歷史，然而經過政府正式立法公佈實施，至今不過才十年，如果要與我們隣國日本相比，遲了二十六年（日本於一九四七年公佈兒童福利法），與韓國比較，也遲了十二年（韓國於一九六一年公佈實施）。臺灣近十年來，由於社會結構急劇的變遷，家庭型態的改變，婦女就業人數的日增，直接或間接都影響到兒童的日常生活與幸福。因此，我國兒童福利工作推行的情形，是否能與實際相配合？今天實有加以評估的必要；尤其是政府目前重視的是社會福利的整體，更應認真的對現況加以評估，以作未來改進的參考。

二、我國兒童福利政策的背景與回顧

我國是一個文明古國，自古即重視兒童福利，僅以孔子的理運大同篇來說，早為社會福利下了定義，也繪出了一幅理想的藍圖，所謂「幼有所長」，便是我國的兒童福利的政策與目標。姑不從遠處說，僅就政府北伐統一全國之後，接着對日抗戰，中央便在民國二十九年成立了社會部，各省政府也設立了社會處。兒童福利這時便正式納入了政府行政系統之中，開始由政府策劃，以推行兒童福利工作。在抗戰期間，社會部除了補助各民間機構收容淪陷區難童之外，最具體表現，便是在六年之內，召開了三次全國性的兒童福利會議，其日期及地點如下：

第一次：民國三十年，於重慶召開兒童福利會議。

第二次：民國三十三年，於重慶召開全國兒童福利工作人員會議。

第三次：民國三十五年，於上海召開兒童福利計劃會議。

由以上情形看來，政府有心實施兒童福利的意願，非常明顯。但不幸三十八年大陸陷匪，政府遷臺以後，百廢待舉，除了輔助民間已有的兒童福利機構之外，尚未有具體的兒童福利的政策與立法，一直到民國六十二年二月，政府正式公佈「兒童福利法」，從此我國的兒童福利措施，才算有了立法的依據。

三、兒童福利法立法的經過

內政部社會司，從民國四十九年起，便開始草擬兒童福利法案，經過十多年的周折，迄至民國六十一年四月，才正式送達立法院。其中經院會交由內政、司法兩委員會審查，並於六十一年十二月廿六日提報院會討論，六十二年元月廿五日經院會通過後，六十二年二月由總統公佈實施。如果從該法案起草算起，到公佈之日為止，其中歷時整整十三年，不能不說是一個相當長久的歷程。

「兒童福利」是對兒童保育的專業知識與福利措施的綜合性的事業；也是一種科際整合的科學。它不但是屬於社會福利的，也與教育、司法、醫藥

衛生、食品營養等各方面都有極為密切的關係，須要發揮統合的力量，實施起來才會有效。無怪乎歐美各國，將衛生、教育、福利置於一部，以收互相配合相輔相成之效。但該草案在交付委員會審查時，教育委員會卻未能參加，不無遺憾。

任何事業之成敗，須有兩個條件支持，一為經費，二為人事，假如這二者配合得當，事情無有不成功者。基於此一觀點，讓我們來分析一下該法的内容。

內政部起草的原草案，大體說來尚稱完備，積極與消極兩方面均能兼顧，尤其是對於主辦兒童福利業務方面，明定「各級主管機關，應設置或指定單位，辦理兒童福利業務。」（原草案第十二條第二項）這可說在辦理兒童福利工作上，已有主辦單位的設置。不料在院會討論時，竟有委員主張將該條第二項刪除，當時因本席有事不在場，及至發覺後便提出復議案，希望重新恢復行政院原條文。可惜提付表決時未獲通過，因此兒童福利的業務，在立法上便缺乏負責推動的專門機構。既然在先天上已無專司其事的單位，兒童福利之業務，十年於茲，只有附帶點綴的局面，也是未可厚非的事實。

不過，在此值得一提的是審查會增列了第十二條，其條文是「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。」從表面上看，對於辦理兒童福利的經費，已有了規定，不至使兒童福利事業徒托空言，但實際上卻是聊勝於無。因為條文上只籠統提到「編列預算」，「動用基金」的字樣，究竟各級政府，每

年應編列若干預算？其佔社會福利基金之比例又是多少？均無明確規定。加之又缺乏專司其事的人事配合，結果，自然無法達成理想了。

四、兒童福利法公佈十年後的評估

（1）法案本身的檢討

我國在社會福利方面的立法，「兒童福利法」算是最早的一個立法了。這充分表現出我國當前社會福利，首重兒童福利。十年來，該法實施的情形，如果要加以檢討，不妨先從成功處看。根據該法第九條：由中央到地方，都分別成立了兒童福利促進委員會，有了各級兒童福利的決策機構。但其成果如何？不諱言的說，因受到經費短絀與責無專人的影響，效果不彰，這不能不說是立法本身的一大缺失。

其次該法第十條的內容是：「政府應培養兒童福利專業人才，對於兒童福利行政及業務人員，應定期舉行職前訓練及在職訓練。」十年以來，公立大專院校，並未為兒童福利設立系科，僅有私立文化大學設立青少年兒童福利學系，及兒童福利研究所。至於對兒童福利行政業務人員，定期舉行在職及職前訓練，主管部門雖委託師專辦理，但時間既短，又不普遍；更重要的是缺少一整套長期培養和短期訓練的計畫。

再說，各級兒童福利行政系統，亦應建立起來，對於兒童福利機構之行政人員，應以具有公務人

員任用資格者擔任，但在考試制度上，並未為兒童福利行政人員，開闢考試管道，可以說人事制度也未能與兒童福利行政工作人員之需要相配合。由此種種看來，今後如要使兒童福利事業順利展開，一方面要從速修正兒童福利法，使人事與經費有立法的根據，同時他方面，如何切實執行法令內的各項規定，尤其對培養專業人才方面應予重視，不至使兒童福利法成為具文才是要道。

(2) 實施十年的現狀

兒童福利的設施，根據兒童福利法包括項目很多，最普遍的如托兒所、兒童圖書館、兒童及孕婦醫院、兒童樂園……等。不諱言的說，十年於茲，由公家增設的為數寥寥。再從消極的保護兒童方面來說，更是令人失望，虐待兒童的新聞，天天見諸報端，尤其是近年來由於社會風氣的敗壞，兒童遭到拐騙、綁架、失蹤、強暴、撕票、殺害或棄屍等的暴行時常發生，至於因成人疏忽而造成意外死亡或傷害的兒童，比比皆是，更有一樁震驚社會的新聞，便是從民國六十八年至七十一年間，臺灣地區竟有六十餘名嬰兒，被騙偷渡出境，造成國際販嬰案的空前事件。治安當局雖曾重視，但對於其中某些案件，至今仍是懸案，這不能不說是在我國推行兒童福利過程中的一大敗筆。

根據臺灣省及臺北高雄兩特別市辦理的情形來看，他們對於兒童福利工作都很努力，只是都因經費與人力之不足，尤其缺乏整體而長遠的發展計畫，所以也看不出有突破性的成績。不過，內政部最近草擬完成了「兒童家庭寄養辦法」，總算使寄養

制度有了開端，這也是推行兒童福利工作過程中的一大成就。希望此一辦法，逐漸蔚為風氣，形成一種良好的制度，為社會增添倫理與和諧，減少一些社會問題，這也是當前兒童福利工作重點之一，希望由此為兒童們帶來更多的幸福。

此外，對托兒所工作人員訓練實施要點，及訓練課程標準，內政部已研訂完成，也希望能藉此提高托兒所工作人員的素質。

五、未來的展望

綜觀前面所述，我國當前的兒童福利，無論從立法本身或實際狀況上來分析，都須加以修正和改進。筆者茲提出數點建議於后：

第一、鑒於近年來少年犯罪事件層出不窮，犯罪人數與時俱增，目前兒童福利法，對於十八歲以下之青少年雖可暫用，但其法案內容，對於少年福利並無規定，為了少年福利與照顧着想，應從速另行制定少年法，以應當前社會之需要。

第二、為目前推行兒童福利工作有效起見，內政部、省社會處及兩特別市，目前似應派定專人，專門負責兒童福利的一切業務。

第三、社會型態漸趨於社區發展，因此兒童福利工作應以社區為推動單位。例如輔導各社區成立志願組織為兒童服務，將社區資源（人力物力）投注於兒童身上，以減少社區內的問題兒童與少年罪犯，共同來促進全體居民的生活安全與福祉。

第四、藉大眾傳播媒體，矯正「兒童福利」為慈善的「恩惠主義」的舊觀念，使人們了解「兒童

權」應得到尊重與維護；「兒童資源」應當愛惜與培育。保護兒童，即保護國家未來的人力資源。

第五、兒童福利工作範圍甚廣，主管部門應經常與教育、衛生、司法等機構聯繫配合，分工合作，以發揮綜合性的社會功能，更應與教育部門密切配合，積極培養兒童福利專業人才。

第六、主管部門，應經常邀請專家學者，討論有關兒童福利之一切理論與實務問題，以謀兒童福利事業之改進與發展。

第七、輔導各機關學校、工廠、公司，普設托兒所，以減輕職業婦女育兒的負擔。

第八、政府應充分協助民間各種兒童福利組織，並給予經濟支援，以收鼓勵民間參與之功效。

六、結 論

目前全世界正流行一種時髦的學說，而且研究的風氣非常盛行，那就是「未來學」(Futurology)。世間任何事物，有未來才有希望。兒童就是一個國家或民族未來的希望，他們必須在自由和自然的環境中成長，這樣才能發展潛能；因此成人要先了解他們的需求。兒童不僅有生存的權利，更需要在安全的環境中充分發展，壓力過大的教育方式和不當的體罰，都是兒童福利的剋星。所以成人要主動的去探討兒童們的需求，使其自由自在的生長，度過他們快樂的童年；然後教養他們成為良好的公民，筆者認為這就是最好的兒童福利了。

本文因匆忙脫稿，疏漏錯誤之處頗多，尚希方家匡正是幸。
(民國七十二年五月)