

# 修訂兒童福利法芻議

岑士麟

## 一、兒童福利歷史的回顧

兒童福利向為中外各國所重視，包括善種、善生、善養、善教、和善保，兼顧物質與精神，生理與心理。在我國遠自孔子禮運大同篇即具幼有所長的提及，洎後歷代關於慈幼育童的各種制度，史不絕書，至今全國珍視兒童為國家未來主人翁的觀念，深植人心，顛撲不破。在國外溯自古代，即推崇兒童應具獨立的人格，早於十七世紀時首先制法涉及兒童福祉。工業革命後保護兒童從事勞動，優先於成人。迨一九〇九年由美國老羅斯福總統召開首次白宮兒童會議，自後每隔十年開會一次，都與兒童福利政策有關。尚有瑞典艾倫凱（Ellen Key）倡論二十世紀是兒童的世紀。至第一次世界大戰後

德國於一九二二年正式制定兒童福利法，同年邀集五十四國代表，制定國際兒童福利聯合憲章。其後

一九二四年由國際聯盟制定兒童權利宣言，此宣言在第二次世界大戰結束後於一九四八年由聯合國加以增訂條文修正，並於一九五九年制定為聯合國兒童權利宣言。聯合國還有很多相關憲章或宣言中，如一九四八年女權憲章、一九六八年社會發展宣言、一九六九年社會進步及發展宣言等，均有有關兒童權利和兒童福利的條文。一九七九年續訂兒童基本心理權利宣言，同時更定該年為國際兒童年。

我國近代，在抗日戰爭時期，社會部自執政黨中央執行會改隸於政府行政院後，曾於民國三十年在陪都重慶召開全國兒童福利會議，其主旨在搶救陷區兒童，檢討五善政策，當時兒童的對象為胎兒至十四歲，並可擴及十六歲。三十三年社會部又提經執政黨六大會通過兒童保育政策，及召開全國兒童福利工作人員會議，研討戰時加強兒童福利與戰後復員工作，和確定家庭補助、領養與寄養辦法。三十五年召開兒童福利計畫會議，規定學校、家庭、衛生機構、社會服務機構等通力配合工作實施

兒童福利辦法。翌年頒佈中華民國憲法，在第十三章基本國策中制定第一五三條「婦女兒童從事勞動者，應按年齡及身體狀況予以特別之保護」。第一五六條「國家為奠定民族發展之基礎，應保護母性並實施婦女兒童福利政策」。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，其貧苦者供給書籍」等條文。

政府撤臺後，於四十九年內政部社會司擬訂兒童福利法草案，至五十五年報請行政院審核奉覆示再加修正報核。至五十八年始奉行政院院會通過。五十九年由內政部邀集衛生、社會、教育、司法各部門主管與專家學者，召開全國兒童少年發展研討會後，成立兒童少年發展策進委員會，研討兒童少年發展方案，促成中央及地方政府成立兒童福利促進會。兒童福利草案於六十一年由行政院咨送立法院審議，至六十二年始完成三讀請總統頒佈。

我國雖歷年重視兒童福利，但兒童福利法自擬訂草案後完成立法程序，綿亘達十三年之久，因時

日遷延太長，社會結構與社會情況變動甚速，故頒佈以後，筆者當年即因發現如果配合時代進步，則缺失頗多，曾為文檢討得失，載於六十三年四月抽編「社會建設雜誌」第十九號的社論，並曾向主管單位建議修正。惜韶光易逝，轉瞬又逾十三年。茲承現任有司囑託，爰重提淺見，作為芻蕘。

## 二、現行兒童福利法的得失檢討

我國現行兒童福利法頒佈於十五年前的六十二年二月八日，內容共五章三十條。論其優點，一為立法過程相當鄭重，草案由主管單位送請核議時曾奉令發還一再修訂，越十餘年始予定案。二為自此兒童福利法制定之後，我國首開社會福利立法之先，至今被推為我國近年少數國家社會福利法之一，值得慶幸。三為自本法訂頒後，我國歷年重視兒童福利的各種兒童設施與其相關規章辦法及相關行政措施，始有比較統一完整的立法依據。但仔細檢討其得失，因本法中規定少年福利法於尚未訂頒時適用本法，殊嫌本法中缺乏有關兒童勞動的保護條文。雖在時至今日，已有勞動基準法列有保護童工的章節，然其內容甚為貧乏。其次為六十五年內臺灣省發生盜賣兒童與轉售予外國人單憑民法給予公證

致無法追回等案件迭出，當時竟不見主管兒童福利機關出面矯正，亦為各種研究促進兒童福利機構所漠視，足徵兒童福利中最重大的領養手續不予規定，是本法的一大缺失。再次為揆諸我國傳統，各地對行使兒童監護權的智識並不普遍，本法並不對如何行使兒童監護權責任予以規定。此外本法中對於兒童應享親職教育與營養保健等權利亦無具體或原則性的規定，對於非婚生子女的保護與地位等亦無規定。（按我國迄乏「母子福利法」的訂頒，故此點非常需要。）

筆者早在六十三年已提管見，當時曾撰文寫出幾點檢討，茲照錄如次：

「我國社會上涉及侵害兒童問題甚多，最主要者，一為兒童之領養，祇須符合民法第一〇七二條收養者年齡長於被收養者二十歲以上及符合民法一〇八三條前規定者即可公證其收養關係，未予規定兒童領養人應備之條件，含：1.目的。2.原因。3.領養人與被領養人之家庭背景與經濟狀況。4.領養人對被領養人生活、健康與教育之負擔能力等。又領養手續之許可與登記，應由兒童福利業務主管機關承辦，並予個案調查處理與考查。二為童工之保護，按保護童工除以勞動法規定外，應在兒童福利法中，（因至今本法適用於十八歲以下少年，則需

於本法中加列未逾十二歲或十五歲，不准擔任童工條文。）特別規定童工限制其工時，不得停止受教育，不得擔任超過體力之工作，並對童工之營養與保健等，亦須予以規定，尤以勞動法不完備之國家更不可忽視，允宜在兒童或少年福利法有具體規定，以補不足。（按我國遲至七十三年訂頒勞動基準法，對童工不得停止教育，不得擔任超過體力工作，童工之營養保健等均無規定。）三為兒童之監護，僅有消極性監護不當應課刑責之規定，對積極性之如何行使監護權及監護人責任等均無規定，故我國常有不當監護事件發生，而未聞有所事前防範與事後矯正。」

## 三、建議修訂現行兒童福利法

本文建議今後提早即行（最好在以內）修訂兒童福利法，除參酌上述檢討意見以適當與具體的文字，加列條文以外，並對下述有關本法原條文，提出有關各條修正芻見：

一、第一章總綱第一條在「……保障兒童福利，」前加列「維護兒童權利，」一句，因權利與福利不同，可參考聯合國兒童權利十項，予以規定分別執行。

二、第四條原列「……經利害關係人之聲請，」句，似宜刪去，因家庭發生重大變故而致兒童無法生活者，不獨公法機關，即任何人皆得聲請，而且其後尚須主管機關之核可，不需利害關係人，才能提出申請。

三、同條第二款關於寄養家庭，必須事前調查其動機與其評價，是否足以付託寄養。

四、第五條至第九條外，應考慮縣以下民間兒童福利設施之管理監督輔導，應責由縣主管機關辦理，抑由縣以下地方政府辦理，俾各縣政府消除疑義。

五、第十條 方值我國建立社會工作人員專業制度的前夕，應責成社工人員中擅長兒童福利工具，予以職前及在職訓練，否則是否另行專門培養兒童福利專業人才，在原法中似含義不明。

六、第十一條 應加列各級兒童福利機關對於各類兒童福利機構須經常輔導與定期評鑑，對私立兒童福利機構辦理不善者，令其限期改進，如違反法令或侵害兒童權利者應予停辦。

七、第十五條 應於本條所舉兒童福利設施之五款後，加列兒童親職教育中心（或中心改為輔導機構）。按本法中不應將其推責於教育立法，宜乎增列強調，如三款之兒童孕婦醫院並不推責於醫政

立法然。

八、第三章保護，在第十八條對兒童不得有各款行為之前，應規定正面的保護與容許行為，故第十八條以次應依規定如次：

第十八條 兒童於出生後，獲得法律地位。六歲時開始享受義務教育，容許閱覽幼兒電影。七歲後准許七歲從事商業行為。十歲後容許信教、祇准聽道，但違反其意願時不得強制。十三歲後始容許參加各種比賽，可頒發銅質獎章。十五歲義務國民教育結束，繼之義務職業教育開始，容許接受青少年懲戒法、出席法庭，擔任童工，在企業中享青少年代表選舉權，參加比賽接受銅質銀質獎章。十六歲時探證其宣誓，得發駕車執照，准許單獨進入旅館及公共場所吸煙。十七歲參加比賽可頒發銀質獎章。（以上可依年齡分款列舉。）

九、原第十八條 對於兒童不得有下列行為之一款，在「虐待兒童……」之後，加列「剝奪營養」一句，因我國民間，使兒童挨餓者較殘酷虐待為多，且工廠中置童工於缺乏營養於不顧者，已為現行勞動基準法童工章所漠視。

一〇、原第十九條 應在全條文後加列：「收養關係之成立，除法院公證外，應先經兒童福利主管機關予以個案調查及登記，如違反此規定者為公

證失效。」

一一、原第二十三條後 應加列一條如後：「寄養父母之動機身世家況應先經調查，合於資格者不應照顧二歲以下兒童二名以上。」

一二、原第二十四條後 應加列條文如後：「兒童需要正常發育環境，養成清潔整齊習慣，學習端正禮貌行為，敦品守時人格。」

第三章最後加列條文如後：「兒童福利設施應有合格之專業人員工作，幼教機構人員應審定資格具有執照。」

以上關於現行兒童福利法原文之修訂意見，其實本法尚有一重大立法錯失，為遺漏有關經費一章，應規定主管兒童福利機構之財源，編列預算或動用基金之比例與限額。關於私立機構經費之管理與運用，以及家庭補助及兒童津貼的有無及收支標準的原則，亦應予以規定。

尚有一點，為相關法令及本法的實施細則與各種子法，均須配合本法修正案一併修正，特別本法的實施細則，宜前瞻未來國家的發展狀況及財政力量的開拓情況，作現代化國際化的估計，力求社會立法之週延。

本獨議悉出管窺，謫陋迂拙，萬乞高明先進賜予指正！

（本文作者社會建設主編）