

# 美國兒童保護法規暨服務概況

何素秋

## —加州聖荷西大學進修心得

### 一、舉辦緣起

那是一間在馬路旁的矮窄老舊平房，室內光線黑暗，衣物、用品雜陳零亂，卻容納一家四口老小。三個稚齡的兒童喊一名年已花甲的老人「爺爺」，這樣的老小，叫「爺爺」聽起來自然不過了，但是誰會想到「爺爺」不是真「爺爺」，叫「爸爸」才是千真萬確。原來父親是退伍軍人，而母親是父親的養女，十五歲那年，由於父親的施暴，迫使她成爲第一個孩子的小母親，而當時自己都還是個孩子，這是何等的悲劇！然而這樣一個亂倫的個案，居然在事隔多年，三個無辜的孩子相繼出生後，由於母親被誘離家及財務糾紛，才被報端披露。

本會（中華兒童福利基金會）家扶中心獲知此消息後，雖然十萬火急趕去處理，先後提供認養、寄養、家務員溫媽媽等服務，卻因爲父親不合作，蠻橫不講理，更無視於輿論的壓力，因而在私立機構無制約作用的情況下，徒勞而退。

從上述個案，我們可想到幾個問題：

- (1) 兒童的母親如何渡過她的童年？童年的經驗又如何影響她的人生觀？
- (2) 兒童們面對街頭巷尾熟識鄰人的指指點點，如何有健康的成長環境？將

來何以立足？

(3) 何以沒有見義勇爲的民眾在問題初發生時，挺身而出，使問題即時有效地被遏止？

(4) 私立兒童福利機構雖有適當的服務措施去協助兒童及其家庭，但卻有缺乏制約作用，無功而返的無奈。

探討以上問題，我們的結論是：

- (1) 兒童保護問題影響兒童及社會之深遠顯見。
- (2) 兒童保護制度、服務網絡有待建立，需喚起社區意識，共同正視及保護兒童。
- (3) 兒童福利法如何落實？或訂立兒童保護專法的重要性。

爲了倡導兒童保護運動，我們從七十六年七月到十二月的半年中，由本會各家扶中心從報章雜誌收集兒童虐待個案共六八二件，更顯示兒童保護的重要性。接着七十七年五月十日與東海大學社會工作研究所合辦「兒童保護研討會」，並就會中專家學者所提之論文，編輯出版「兒童保護要論」一書，同時計畫出版「兒童保護手冊」，廣爲宣傳，另外在本會各地家扶中心陸續成立兒童保護專線，以便協助受虐兒童及其家庭。

過去國內以兒童保護爲訓練或研究主題的，幾盡於無，諸如處置方法、技

巧、流程、如何統整有關之社會資源、建立兒童保護制度……等都有待學習、訓練及經驗的分享。本會一向重視員工的訓練，並將訓練的心得針對兒童的需要，開創新的服務領域或方案，如寄養服務、課後寄託、家務員溫媽媽愛家服務、鄰里托兒方案等，都是引進國外的專業精華，經研判國內需要，融合民情所提供的服務。因此為有效推廣兒童保護服務，本會透過前東海大學社會工作研究所李欽湧所長的協助，與美國加州州立聖荷西大學合辦「兒童保護」訓練，經董事會同意，遴選十二位單位主管參加，加上九位有興趣的相關機構人員報名，組團參加為期一個月的訓練課程及機構參觀。

## 二、訓練內容

訓練的時間從七十七年六月二十七日起至七月二十六日止。訓練內容的安排分為兩部份：

### (1) 課堂部份：(註一)

1. 加州兒童保護立法及服務措施概況。
  2. 兒童虐待指標及危機預測。
  3. 與施虐者及被虐待兒童會談之技巧。
  4. 兒童虐待個案之分析與評估。
  5. 個案計畫。
- (2) 機構參觀：

1. 加德那保健中心 (Gardner Health Center)：係私立機構，為社區居民提供醫療保健服務，特別針對貧困、孤苦老人、婦女、嬰幼兒提供服務。
2. 皮爾威爾遜中途之家 (Bill Wilson House)：為逃家、流浪街頭之青少年提供暫時安置及家庭諮詢服務。
3. 敏匡服務中心 (Eastfield Ming Quong)：私立機構，早年專為來自中國大陸的女子服務，已有二百年的歷史。分院內、院外服務，除安置被虐待、心理行爲、智能發展有問題的兒童外，也到學校、社區、兒童家庭輔導兒童及提供家庭重整服務。
4. 亞爾洛克諮詢中心 (Alum Rock Counseling Center)：私立機構

，以家庭教育為主要服務項目，提供個別諮詢及舉辦系列家庭溝通、親職教育研習會，及為社工員舉辦專業訓練及各項研討會。

5. 聖塔克拉那縣立兒童庇護所 (Santa Clara County Children's Shelter)：提供緊急、短期安置兒童服務，直到為兒童做適當的轉介或處置時，兒童才離開庇護所。該機構附設學校，將不同年齡層兒童分組授課。

9. 美亞社區協進會 (Asian Americans for Community Involvement)：專為亞洲新移民及印支難民提供諮詢輔導及解決各項疑難雜症服務，以協助他們適應美國社會。

訓練方式非常生動，教授運用許多角色扮演，從實際的操作、演練中不斷地獲得體驗及修正，獲益匪淺。參觀機構則可和國內做比較，取其值得借鏡及警惕之處。以下就針對課堂上的學習及實地的見聞，逐序提供個人的觀感及意見與讀者分享。

## 三、兒童保護問題

根據聖塔克拉那縣府「社會福利部」(Santa Clara County Department of Social Services)的「告發處置中心」(Referral and Repairing Center)最近的資料顯示，美國每年有一百萬個兒童被虐待、疏忽，其中二千個兒童因被虐待而死亡。據授課的教授 Dr. Keith Thompson 表示，根據最近的社會統計指標資料，以加州為例，平均每天產生二、七五三個未婚媽媽，一、〇九九件墮胎個案，五個青少年自殺，九八八個告發兒童虐待個案，一、二八七個青少年媽媽，九個兒童死於槍口之下，二、二六九個嬰兒出生在單親家庭。

有關告發兒童虐待的案例，以加州五年來的統計，有六〇%無法確定其真實性，四〇%則可確定有虐待事實。根據我們的訓練教授之一 Mr. George Doub 也是亞爾洛克諮詢中心的創辦人，表示有八〇%的虐待個案，肇因於父母的藥物濫用及酗酒 (drug/alcohol)，這也是美國有關當局最感棘手的社會問題。

領養、寄養服務在兒童保護領域中扮演極重要的安置角色。到一九八八年

八月爲止，全美約有四十五萬名兒童會因被虐待或疏忽而被安置在寄養家庭中（註一）。從上述資料來看，美國社會雖被認爲「兒童的天堂」，兒童保護問題仍需繼續努力與關注。

#### 四、兒童保護立法及服務措施

美國憲法規定兒童需滿足四種需要：

- (1) 衣食與庇護所 (Food, Clothing, Shelter)。
- (2) 保護 (protection)。
- (3) 健康醫療的照顧 (Health Care)。
- (4) 教育 (education)。

因此，聯邦政府利用立法規定各州政府必須根據上述四點來設定兒童福利機構或服務方案，雖然各州政府的立法略有不同，但是基本的立法精神必須相同。

全美五十州規定一定要有告發法律 (reporting law)，加州的第一個告發法律訂立於一九六三年，到一九六六年全美各州皆訂有該項法律（註三）。早期只規定外科醫護人員一旦發現兒童被身體虐待時，必須告發，而後由於對兒童虐待的重新定義，有關專家要求不論已確定或類似虐待的個案，民眾也都可以告發。法定負有告發責任的有：

- (1) 學校及兒童服務有關人員 (Child Care Custodian)：含學校老師、行政人員、公私立寄托機構之服務人員、社工員、寄養父母……等。
- (2) 醫護人員 (Health Practitioner)：含有證照之醫師、護士及有關之醫護人員。
- (3) 兒童保護機構 (Child Protection Agency 簡稱 CPA)：即指警政單位或縣立社會福利部門。
- (4) 影片及相片印刷業者 (Commercial film and photographic print processor)：若發現十四歲以下兒童從事色情的影片或刊物拍攝時，必須告發。

在加州，應告發而未告發者，將被判六個月以內或處一千美元以下罰款，

或同時判刑及罰鍰（註四）。告發必須有以下步驟：

- (1) 先有合理的懷疑 (reasonable suspicion)。
- (2) 立即向兒童保護機構 (CPA) 告發。CPA 提供每週七天，每天二十四小時的服務。

除案情較輕微的疏忽個案外，受理之機構必須填寫一式四份之個案資料，機構保存乙份，其餘三份各寄交警政、觀護室、州政府審查部門 (Department of adjudgement) 輸入電腦，所以日後若再發生虐待，可馬上從電腦調出資料。緊急的個案必須在兩小時內處理，非緊急的個案則在十天內處理。社工員隨身佩帶對講機，必要時由警察局陪同前往調查，一方面可保護社工員及兒童之安全，另一方面，必要時可帶離兒童。

施虐者若拒絕社工員的介入，則可藉法庭判決的力量迫使他們與社工員配合並履行輔導計畫。通常的程序是三個「六個月」，頭六個月由施虐者與社工員訂立契約，施虐者必須接受社工員所擬定的各項輔導計畫，如諮商、父母親職研習會……等。六個月結束後，社工員必須完成乙份評估報告，供法官判決之參考，若未做到應盡職責，則可判決再六個月。若在此一年中兒童的危機仍未見減輕，則判決兒童帶離家庭，暫時安置寄養家庭或庇護所，六個月後再做評估 (reevaluation)，若施虐者仍未改善其行爲，則判決永久剝奪親權，兒童若無人領養，則長期安置寄養家庭，但十四歲以上、已婚或入軍隊或自己有謀生能力者，法官可認定他爲成人，可不必安置。

這三個「六個月」中，以輔導計畫的目標而言，頭六個月的目標是家庭維繫 (family maintenance)，兒童仍留在家中。第二個「六個月」爲家庭重組 (family reunification)，兒童暫時被帶離家庭，第三個「六個月」則是永久計畫 (permanency plan)，剝奪監護權，做長久的安置。以聖塔克拉那縣爲例，該縣有一百四十萬人口，平均每月接獲一千通告發電話，其中一〇%左右需經法庭訴訟，而四%的兒童被判決必須與家庭分離。

#### 五、兒童保護措施之特色

根據上述，可看出美國對兒童保護問題之重視，及擁有完整的兒童保護制

度，筆者認為有幾點特色可供國內參考：

(1) 有可遵循的兒童保護專法及實施辦法：規定告發責任及對告發人的保障，告發人可安心地見義勇為，除非蓄意誣告，通常不會有法律責任，而對知情不報者定有刑罰，更是一絕，且施虐者必須接受輔導或判刑，都有實質的實施管道及方法。

(2) 尊重社工具的專業知識：美國注重專業化，尊重專家意見，不以外行做內行事。社工具的各项報告是法官判決的重要資料。社工具必須受過專業訓練及領有證照，因此他們為個案所擬定的各種服務計畫，具有制約力量。

(3) 鼓勵民間團體參與：通常政府與私立社會福利機構訂立契約 (Contract)，由政府贊助大部份經費，並定期評估其服務成果及轉介個案。如加德那保健中心，政府補助六〇%經費，其餘來自聯合募捐基金會 (United Way)，以聖塔克拉那縣立兒童庇護所為例，該所提供緊急安置，視個案情形，將部份個案轉介至私立機構接受輔導或安置，不但建立良好的轉介服務網，充份發揮合作功能，節省人力，同時政府也可節省經費，因創辦一個機構所需的經費及人事行政管理所投注的心力都相當龐大。不但如此，民眾也得到更多的福利，除了服務的對象增加外，民眾可花較少的代價而得到服務，一般公家機構，每小時心理諮商的費用為一二五美元，私立機構僅需六〇至一〇〇美元。

(4) 兒童保護制度化：除立法外，兒童保護機構有完善、統一的處置流程、方法及社會資源網絡，並明定處置時效，切實的將司法、警政、學校、專家、社會福利機構及社區聯合起來，提供積極有效的處置方法及保護網。

(5) 機構的人事編制完整：依工作性質分類，並由專人負責。以聖塔克拉那縣立兒童庇護所附設之學校為例，八〇名兒童即編制七位老師，另外尚有社工員、心理醫師、行政人員……等，平均一人照顧八至一〇名兒童。另外皮爾威爾遜中途之家，僅安置五名兒童，雖然有時也做街頭的宣導服務，即編有全職服務人員六名，同時必須包括心理學家及社工具。

## 六、結語

綜合上述各點，美國的兒童保護做法值得我們參考與借鏡，但是由於民情、社會、文化背景不同，兒童虐待的定義必須針對國內民情而定。以美亞社區協進會的經驗，初移民至美國的我國民眾，管教兒童常帶給他們很大的困擾，例兒童被父母體罰淤血，學校老師只要疑似虐待，即向有關單位告發，當父母被轉介到機構來時，都感到非常的不解與憤怒。甚至兒童在學會自我保護同時，也學會了威脅父母，若父母打罵他，他表示要打××電話，告發父母虐待，在國人的觀念中，管教孩子是家務事，較沒有「兒童屬於國家社會」的觀念。「不打不成器」、「棒頭出孝子」的傳統觀念，習性仍普遍存在國內社會，因此，如何去界定適合我們民情的兒童虐待、疏忽定義，有待專家、學者進一步的論定。

正視兒童保護問題是必然的趨勢，從最近頻傳的兒童綁架、單親家庭的逐漸增加、工業化社會帶來的附產品——社會問題，在在都在警示兒童保護的重要性。預防重於治療，本會除加強兒童保護宣導及個案處置外，我們更殷切盼望政府及國人能有此共識，結合民間團體建立兒童保護制度及早日促成兒童保護法之設立，以落實兒童保護工作。

### 參考資料：

- 註一：Thompson, K.; Doub, G.; Long K.; Sanchez, A.: *Decision Making in Child Welfare*. San Jose State University.
- 註二：ABC News Closeup Aug. 30, 1988.
- 註三：Gil, E. "Issues and Answers for Professionals." *The California Child Abuse Reporting Law*, October, 1986, P. 5
- 註四：(同上) P. 9

〔本文作者為中華兒童福利基金會計劃發展部指導〕