

我國兒童福利法修訂取向

鄭淑燕

前言

完備的法規是推展福利工作的依據，我國兒童福利法自頒布施行迄今十餘年來，各方反應熱烈，紛紛提出意見。兼次，近年來，我國由於經濟與社會的發展，導致社會與家庭結構之急遽變遷，帶來各種新的問題，兒童福利工作趨向多元，需要也日益迫切。該法部分條文內容，已難符實際需要，應予修正與充實。

蓋法規之修正，除當考量國情，符合實際所需；為使其更具前瞻性，參採國際潮流與趨勢，自不可缺。個人因職務關係，對現行兒童福利法在執行時遭遇之困難略知一、二；復次，近獲外交部駐紐約有關聯合國事務工作小組轉來聯合國最新通過之「兒童權利公約」(Convention on the Rights of the Child)資料。是次，在研擬我國兒童福利法修訂取向之前，擬分別就現行兒童福利法的執行缺失與國際上保障兒童權益的最新規範二方面予以探析，再斟酌實需，提出修訂取向為識。

一九八九年聯合國兒童權利公約

聯合國在增進兒童福利與促進其發展上一向扮演著重要的角色。一九五九年公布之兒童權利宣言乃為全世界兒童福利之最高指導原則，當時我國且為簽署「國際兒童權利宣言」最早之國家。

聯合國人權委員會深信由聯合國完成供作標準的一種兒童權利國際公約，將對兒童權利的保護與福祉之增進有所助益。因此在兒童權利宣言公

布的三十年後，復於去年（一九八九）十一月二十四日第四十四屆會員大會時以意見一致之方式通過兒童權利公約，將兒童的權利由目的上的宣言變為有約束的立法條文。訂明了兒童應享有的權利與政府應經由立法、司法、行政、福利等方面的努力以保障其權益。這是一項新的國際標準，俟經二十國以上簽署後即可生效。

本公約共有五十四條，對於維護兒童權益、增進兒童福利、保障兒童意見、信仰、集會自由、防止兒童遭受虐待、綁架或非法販賣、維護兒童應訊與受刑尊嚴及權利，使兒童免於無期徒刑或極刑，以及兒童保險、兒童教育、兒童受聘雇用條件、防止禁藥傷害、兵役年齡、領養兒童原則等問題均規定甚詳。茲就該公約中有關各項權益的保護歸納研析如後：

(一) 通則方面

本公約所稱之兒童係指十八歲以下之自然人。簽約國應以一切適當方式確保兒童免受各種歧視及因其父母、法定監護人或家屬之身分、行為、主張或信念而受懲罰。所有關係兒童之事務，無論是否由公私社會福利機構、法院、行政當局或立法機關所主掌，均應以兒童之最佳利益為優先考慮。簽約國應確保兒童在父母、法定監護人或其他依法對其應負責之個人所得為之權利與義務下所得有的保護與照顧之福祉，並以適當之立法和行政方法達成此目的。應確保負責照顧與保護兒童的機構、部門與機關遵守適合當局所訂的各項標準，尤其是在安全、健康方面，該等機構內之工作人數與其是否適合方面以及有效監督方面所訂的標準。兒童之個人權利受不法侵害時，應予適當之協助與保護。應尊重與父母任何一方或雙方分離兒童的權利，使定期與父母直接接觸並保持私人關係；但因此違背該兒童之最佳利益者，不在此限。應遏止非法移送兒童至國外並令其無法回國。

應使有意思能力之兒童就與其自身有關事務有自由表意之權利，其所表示之意思則依其年齡大小與成熟程度予以權衡。應特別給予兒童在司法和行政訴訟中，依照國家法律之程序法規，由其本人直接或透過代表或適當團體接受審問。兒童應有自由表意之權利，該權利應包括以言辭、書寫或印刷、藝術形態或透過兒童自己決定的媒介，不受國境限制地尋取、接受、傳達任何資訊的意思。應尊重兒童思想、良心與宗教的自由權利，並尊重父母或法定代理人以不影響兒童身心發展的方式，指導兒童行使權利所應有的權利與責任。兒童之隱私、家庭、住家或信函不可恣意或非法干預，其信譽與名譽若遭干預或侵害有依法受保障的權利。簽約國應鼓勵大眾傳播宣導有利於兒童的社會與文化資訊及兒童書籍之出版，並發展保護兒童使不受有害其福祉之資訊傷害的適當指南。

(二) 扶養方面

簽約國應竭力使養育兒童是父母之共同責任的原則獲得認同。父母或其法定監護人應對兒童之養育負主要責任，其基本關懷乃是兒童的最佳利益。應給予父母與法定監護人在負擔養育兒童責任時予以適當協助，並保證照顧兒童的機構、機關與部門之發展。應採取一切適當措施保證父母均就業的兒童有權享有兒童托育服務與設備以享受其利益。應採取一切立法、行政、社會與教育措施防止兒童在父母、法定監護人或其他照顧兒童之人於照顧時遭受身心脅迫、傷害或虐待、遺棄或疏忽之對待以及包括性強暴的不當待遇或剝削。兒童暫時或永久喪失家庭環境，或因顧及其本身最大利益無法使留於該環境時，簽約國應給予特別之保護與協助。承認或允許收養制度的簽約國應保證給予兒童最佳利益至上的關切，保證兒童之收養僅得合法之機關允許。

(三) 保障殘障兒童權益方面

承認殘障兒童有受特別照顧的權利，並應視其資源鼓勵和保證在兒童的境遇與父母或其他照顧人的情況適合下，按所申請，予以協助適合兒童和負責照顧之人。應承認殘障兒童的特別需要，根據規定給予的協助得依

父母或其他照顧兒童之人的財務能力而予免費，並應藉此保證殘障兒童獲得並接受教育、訓練、衛生照顧的服務、復健服務、就業養成和休閒機會，俾促成其盡可能成為社會一分子和包括文化與精神上的種種個人發展。

(四) 衛生醫療方面：

簽約國承認兒童享有極至之健康水準以及使用疾病醫療和復健設備的權利。簽約國應竭力保證兒童取得該項健康照顧服務的權利不受剝奪。保證給予母親產前與產後的適當衛生照顧。承認由適格機關安排使其身心健康獲得照顧、保護或醫療的兒童，就所受對待及其他一切有關安排的情況有定期審查的權利。父母或其他對兒童負責之人，以其能力與財力為限，應就兒童發展所需的生活條件負責。簽約國應根據其國家情況和其手段，採取適當措施協助父母和其他對兒童負責之人實現該項權利，並於必要時給予營養、衣物與住宿等等之實際的協助和資助辦法。

(五) 教育方面：

兒童有受教育的權利，為強迫性並使每人均得免費接受之。簽約國應採取一切措施保證學校校規之執行無背於兒童人性尊嚴並與本公約一致配合。

(六) 童工勞務方面：

兒童有免受經濟剝削，從事可能危及或干擾其教育或對其健康或身心、精神、道德或社會發展的工作。簽約國應採取立法、行政、社會和教育措施保證本條之實施，並規定可就業的最低年齡，工作時數和環境的適當規則，以及適當的處罰和其他制裁以保證本條款之有效行使。

(七) 藥物使用方面：

簽約國應採取一切適當措施，包括立法、行政、社會教育措施以保護兒童使其不得非法使用有關國際公約所訂定的麻醉藥劑和精神擾亂藥物，並防止利用兒童來非法製造、運送此等藥物。

(八) 防止性剝削與迫害：

保護兒童不受任何形態的性剝削和性迫害，應防止引誘或強迫兒童從事非法性活動、剝削兒童賣淫和作其他非法性活動的利益，剝削兒童從事春宮活動或物品的利益。應採取一切適當的國家與國家間雙邊或多邊措施，防止以任何方式或目的誘拐、出售或買賣兒童。

(九)犯罪兒童：

兒童不受刑訊或其他殘忍、不人道或羞辱性的對待或處罰，亦不得對十八歲以下的罪犯施予無法恢復的重罰或終生監禁。兒童不受恣意或非法的剝奪自由。對兒童之逮捕、扣押、監禁應根據法令並僅於不得已或時間急迫時始得為之。應盡力促進適用於被控告、被懷疑、被認為觸犯刑法兒童的特別法律、程序、機構和組織之創立，並應特別促進設立某種年齡以下的兒童視為無觸犯刑法的能力的規定，及在適當和合宜情形下，不經訴諸司法控告而處置該兒童的措施，俾人權和法定監護得受充分尊重。

現行兒童福利法執行情形檢討

為維護兒童身心健康，促進兒童正常發展，保障兒童福利並加強推廣我國兒童福利工作，現行兒童福利法經 總統於民國六十二年二月八日公布施行。該法是我國兒童福利工作的母法，內容有總則、福利設施、保護、罰則及附則共五章三十條；以確定家庭取向的福利理念，專業人員從事相關工作以及兒童權益的司法保障為重點。施行以來，對各種兒童福利設施之籌辦、原有機構設施之充實與改進均有顯著績效；同時，亦加強了社會上對兒童福利的體認與瞭解。

兒童福利法訂頒之際，我國經濟尚待開發，社會變遷不大，傳統家庭仍具育幼功能，核心家庭亦未普遍，民衆對兒童福利服務的需求不若現今之多元與迫切。時至今日，社會變遷所帶來的新問題，常發生法條不適用之情形。甚而法條本身的不明確與不敷實際所需，現象顯露無遺。析其缺失，可分下列幾個層面言之：

(一)事無專司，條件不足——福利工作之推展，需要具備經營、專業人員和專責單位等條件，缺一不可。在經費來源規定條文中，雖有中央及省（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；然而，政府經費有限，民間資源無窮。經費之來源完全可結合並鼓勵民間的捐贈。再者，專業人員，包括兒童福利行政及業務人員。按目前該法對各級政府機關辦理兒童福利工作人員並無員額之配置與下限規定。人手不足，影響法律功能發揮的績效。在行政組織方面，該法雖定中央主管機關為內政部，惟兒童福利並無專司或專科負責，僅屬社會司社會福利科之部分。至於地方機關，更遑論設有獨立單位負責。缺乏特定部門或單位專辦兒童福利業務，功能無以貫徹。

(二)分工但欠合作，施行乏力——兒童福利的範疇融涵衛生、福利、教育與司法等。在推行中雖以社會行政機關為主體，但仍需與衛生、教育、司法等單位協力合作，以增實效。然而兒童福利法僅規定各級兒童福利行政主管機關的職掌，並未註明各級政府之衛生、教育與司法機關應就其職責協助兒童福利工作之推展，致使兒童福利的行政力量未能充分發揮。

(三)兒童福利法以家庭負保育兒童之主要責任規定。；以「家庭」為責任主體，過於籠統。家庭可大可小，不是「法人」，也不是「人」，如指人，是指「家長」、「家屬」、抑或「同居人」？對負有保育兒童之責任者無明確的界定。此外本法中對於兒童應享之權益無具體或原則性的規定，亦無將父母或監護人等應如何行使兒童監護權責任予以規定。兒童權益無法獲得保障。

(四)兒童福利法中對兒童保護列有專章規定，但法條的適用甚不具體。對遭急迫重大危難之兒童處理、有關兒童保護之處置、虐待兒童之告發、兒童保護網絡之建立以及處理保護事件之責任單位等均無明確規定，造成行政機關在執行上缺乏可行依據。

(五)收養服務在兒童福利法上未曾規定。然依社會福利理論收養屬於兒童福利之一種，在整個兒童福利服務網絡而言，更屬不可或缺之一環。然兒

童福利法竟未予納入。究其原因，乃因決策環境中決策者基於民法親屬篇已有規定，而予排除，殊不知特別法適用優於普通法，且社會福利為社會進步之產物，具積極意義。透過特別法之制定，不但可積極建立服務，且可使此類服務精緻化、標準化。民法為規範性法規，對收養關係僅為消極性規則，與社會福利應具之積極服務精神大異其趣。若此排除，則此業務難納入主管兒童福利的措施，而為司法單位權責，使兒童福利業務呈割裂狀態。

(六)訂定兒童福利設施或機構設置標準之機關，現行條文所定不一，一為內政部（第十一條），一為省（市）政府（第十七條），造成該案設置標準的預定以及執行機構執行上之延緩。

(七)兒童福利法第十五條所稱兒童福利設施，如托兒所、兒童樂園、兒童康樂中心等，應鼓勵民間普遍設立；惟規定均應辦理財團法人登記，將私人財產全部捐為公益，勢必嚴重影響民衆興辦意願。而事實上目前絕大多數之私辦托兒所均未辦理財團法人登記，為有效輔導私立托兒所正常運作與發展應允許上述所稱之兒童福利設施得不辦理財團法人登記，僅設置董事會。

(八)兒童吸食或施打迷幻、麻醉等物品或出入不正當場所等應行禁止行為，現行兒童福利法並未列舉敘明，亦無規定應員避免該等行為之責任主體，影響兒童身心健康。

(九)按現行法下，逼迫成年婦女或無監護權之未成年少女、兒童從娼，係適用刑法妨害自由罪章中第一一九條第二項之略誘罪處罰之，但該罪係告訴乃論，被害婦女面對惡勢力，鮮有敢提出告訴或不撤回告訴者。致有惡徒未受制裁之現象。對兒童犯妨害風化罪、妨害婚姻及家庭、傷害罪、妨害自由罪之人均亦可依刑法規定加重其刑至二分之一，從重論處。

(十)殘障兒童的福利規定，僅於兒童福利設施章中提及應設教養院收容教養之。未賦予應受特別照顧的權利，並獲接受特殊教育、訓練、衛生照顧、復健服務之權益保障，對其特別需要未予重視。

兒童福利法修訂取向

參酌前述檢討我國現行兒童福利法於執行時顯現的缺失及研析聯合國兒童權利公約所應行保障兒童權益的國際規範，茲提出有關兒童福利法之修正取向芻見：

(一)總則部分

1. 應訂明兒童之父母或法定監護人對兒童負有保育之責。
2. 應增列政府單位及公私立福利機構處理兒童相關事務時，應以兒童之最佳利益為優先考慮以及當其權益受侵害時應予適當之協助來保障兒童權益之原則性規定。
3. 應增列訂明兒童福利設施標準與規劃兒童保護事項為省（市）政府主管機關掌理之事項。
4. 為改善原法施行以來，因兒童福利業務人員之不足，致影響法律功能的發揮，應增列對各級行政機關辦理兒童福利人員員額配置比例與下限之規定。
5. 應增列私人或團體之捐贈為兒童福利經費來源之一。
6. 法院認可兒童之收養，應參酌兒童福利主管機關的訪查報告並以兒童的福祉為最高考量。

(二)福利設施部分

1. 配合少年福利立法之完成，應將可接受家庭補助兒童年齡改為未滿十二歲者，並增列辦理醫療補助乙項措施。
2. 為確保兒童權益，加強兒童保護網絡，應增列兒童福利主管機關對遭受監護人傷害致無法生活之不幸兒童，應予妥善安置及安置期間兒童監護權之規定；並明訂兒童保護事件處理流程與有關權責及處理辦法之訂定。
3. 為避免已遭不幸兒童，復因被不適當之監護人監護，致無法得到應有

的教養，應增列於裁定監護人選時，得不依民法第一〇五一及一〇五五條規定之限制辦理。

4. 應加重父母教養子女責任，增列有關親權濫用或親職怠忽之禁止規定；以及必要時得為其接受安置之子女支付相當費用之規定。

5. 應建立兒童保護責任報告制，對常有機會接觸不幸受害兒童的專業人員，規定其應負報告之責以及違反時之罰則。

6. 應增列政府應自行創辦或獎勵民間辦理之兒童福利設施。

7. 應增列對遭受困境之無配偶子女及未滿十二歲子女，提供收容、安置之規定。

8. 為提昇兒童福利工作品質，應增列各設施之業務應由專業人員辦理之規定，並明訂負責訂定各項兒童福利設施設置標準與立案程序之機關。

9. 為避免私人或團體藉與辦兒童福利設施圖謀營利，可將原施行細則有關其應辦理立案手續及財團法人登記之規定移列母法，提昇位階，且允許部分兒童福利設施得不辦財團法人登記，僅設置董事會以符實際；並增列各級政府應輔導、獎懲該等設施規定。

(三)保護部分

1. 加強保護兒童權益，應增列對兒童不得有疏於保護照顧及綁架、質押等行為，並禁止利用兒童從事妨礙健康或危險性之活動，提供有礙身心之錄影帶以及引誘、容留或媒介兒童予他人姦淫猥褻行為之規定。

2. 應增列監護人亦負有不得任其兒童從事不正當之職業或行為之責。

3. 維護兒童身心健康，免除其遭受吸食或施打迷幻、麻醉物品及出入不當場所之害，應增列是項行為與提供該等物品之人的限制規定。

4. 應增列對遭受監護人等濫用親權或監護權迫害之兒童得由相關人士為其聲請停止該等監護人之監護權並排除民法第一〇九四條對兒童監護人選定之相關規定。

5. 應明訂兒童感化教育由兒童福利體系之教養處所收容教養之，法除目

前該等兒童由刑事司法體系之少年輔育院或少年之家收容教養的情形，以保障兒童權益。

(四)罰則部分

1. 應增列父母對子女犯妨害風化等罪，得受加重其刑至二分之一之處罰規定；而父母、養父母以外之人對兒童犯妨害風化罪、妨害婚姻及家庭罪、傷害罪、妨害自由罪者亦同。

2. 為加強保護兒童權益，應調整有關違反禁止行為之罰緩方式及金額上下限，並公告違反該等行為者之姓名，以收遏阻之效。

3. 配合相關禁止行為之增列，將違反該等規定應受之處罰列入本法罰則之內，訂定罰緩金額之上下限，並公告違反該等規定者之姓名或設施名稱。

4. 對違反兒童保護等方面規定之為人父母、養父母或監護人，應增列接受親職教育輔導規定。

5. 明訂對違反本法之行為，倘於其他法律有較重處罰規定者，採處罰從嚴之原則規定。

(五)附則部分

配合少年福利法之公布，刪除原暫准十二歲以上未滿十八歲之人適用本法之規定條文。

參考資料

1. 兒童福利法規 內政部編印
2. 台北市兒童福利政策執行成效評估報告 柯三吉、林萬億研究
3. 我國兒童福利政策及立法的演進和展望 周建卿著 社區發展季刊。
4. 七十五年兒童福利專業人員研討會實錄 內政部編印
5. 社會福利十年計畫調查研究報告 台灣經濟研究所七十二年九月。
6. Convention on the Rights of the Child. 聯合國 一九八九年