

彰顯及人幼的中華兒童福利

鄭淑燕

壹、前言

就國家、就民族、就家庭的健全與發展言，兒童是一切希望之所繫。所有紮根奠基的工作；對各別兒童而言，不問是福利的重視、權益的保障，不止是攸關一生的幸福；抑且和日後經濟的發展、社會的融治和民族的綿延，發生密不可分的關係。

早在古代就有「蒙以養正」的認識，說明了幼小有關愛，可以有孕育成材達德功能，和民間諺語「三歲看終身」可相互呼應，是以歷代「留嬰堂」、「善堂」等無不環繞著「幼吾幼以及人之幼」的民族倫理來致力。迨至近代，善種、生、教、保、養五善政策的推行，以及兒童福利法的頒布，防杜與發展兼採，與西方先進國家，婦幼福利為先，開拓成長環境之做法相契互輝映。

近年我國兒童福利工作在社會變遷和國際潮流的影響之下，已從救濟性兒童福利推向發展兒童身心健全，從慈善福利工作角色為重轉次政府主導民間為輔的趨勢，從個人扶助觀轉變為社會保護觀，從非專業的服務走向專業的服務要求，從無單獨適用的法規到有獨立的兒童福利法，由一般的行政組織發展為設置福利機關。在實際工作推展上，從消極性對不幸兒童家庭生活的扶助、收容、寄養的服務與基本生活的維護以及對受虐兒童之保護教養與收容，至積極性對一般兒童托育教保、生活品質的提昇、健全人格的培養，兒童館、社區活動中心等文康育樂的開拓及親職教育的推廣都予兼顧。服務的範圍融涵了教育性、保健性與福利性。

衡瞻未來，兒童的需要將隨著社會變遷而日趨複雜與多元，我們必須及早作因應對策，除消極的要對社會上不幸兒童給予救助服務與照顧外，更要積極的擴及對全體兒童的照顧。冀期透過與時俱進的法制、親職教育的加強、多管道的宣導溝通、內涵的再充實、資源的匯聚、工作人員專業制度的建立，次謀求兒童之真正福利。

貳、源遠流長的根源

中華文化博大精深，重視兒童福利意念由來已久。文化遺產中不乏兒童福利的精義。早在周公（西元前一〇四）以迄先秦諸王（西元前七七三時），就有「家以養工」、「幼有所長」、「幼吾幼以及人之幼」的福利思想觀念見之實質措施。周禮（註一）大司徒有「保息六政養萬民」，並以「慈幼」啓其端。國語中（註二）勾踐（西元前四九四）將免者，公令醫守之。生丈夫，二壺酒。生女子二壺酒一豚。生三人，公與之母。生二人，公與之餼。「令孤子寡婦疾疹貧病者，納宦其子。」，採民族保育生產獎勵，達成生聚教訓。後漢書（註三）漢、章帝以「昭養令」來保護民族幼苗對懷妊者，賜以「胎穀」，注意婦嬰的保健與營養。北魏文帝（西元前二二〇）下詔書「人民賣鬻男女，盡還其家，若仍不還，聽其父兄上訴，以掠人倫」，以法制嚴禁人民販賣兒童。唐文宗（西元八二七）

對孤苦無依兒童，勒令近親收養並給糧兩月。宋太宗（西元九七六）爲棄兒設置慈幼局及育嬰堂；宋范仲淹倡立「義莊」，設「育嬰堂」收容教養兒童，袁甫所作湖州嬰兒局增田記，（註四）更本施欲厚、必厚積，採以田產收入來提供嬰兒生活需要，不失爲兒童保育、安養、津貼補助之濫觴。（註四）凡此種種，皆與近代西方先進國家重視母性，保護兒童，以婦幼福利爲先，開拓兒童良好生長環境之做法不謀而合，具見潛德幽光，歷久彌新。

參、明確的引導政策

民國以來，爲增進兒童福利，我國曾先後制定許多與兒童福利相關的社會政策。民國三十四年中國國民黨第六次全國代表大會通過之四大「社會政策綱領」即以善種、善生、善養、善保、善教爲民族保育政策目標，對優生保健、人口政策、保育設施、兒童保護、福利行政等作明確之指示。（註五）民國三十五年「憲法」基本國策中明訂國家應保護母性，對從事勞動之婦女、兒童應予特別保護；六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費，其貧苦者由政府供給書籍。（註六）對兒童生活保障、童工保護、衛生保健服務、接受基本教育等婦嬰福利之政策均予明示。民國五十四年定頒之「民生主義現階段社會政策」對設置托兒所、兒童服務中心等福利設施、救助被虐待之不幸兒童、兒童福利工作人員在職訓練等均有提及。民國五十八年「現階段社會建設綱領」，規定確認為社會之基礎，維護婚姻制度，注重兒童保育，推行家庭計畫，加強優生保健，提高人口素質，並積極開發偏遠地區，謀求人口分佈之均衡，規定有關兒童福利之立法事宜。

綜觀上述兒童福利相關政策，除涵蓋消極的濟助，並提供積極的發展

措施，以期兒童工作走在需要之前，不落時代之後。

肆、體系完備的法制

完備的法規是推展兒童福利工作的依據，我國於民國六十二年公布「兒童福利法」。該法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等爲重點。「兒童福利法」是我國推展兒童福利工作的母法，公布實施後，政府社會福利部門據之先後訂定「兒童福利法施行細則」、「各級政府兒童福利促進委員會組織規程」、「兒童寄養辦法」、以及修正「托兒所設置辦法」，函頒「托兒所工作人員訓練、實施要點」、「托兒所工作人員訓練課程」（註七）作爲工作的依據。此外，民國七十九年修正通過之「殘障福利法」（註八）中對政府應提供殘障兒童之醫療、復健、重建、養護、教育、保險等基本福利措施規定，以及民國六十九年通過的「社會救助法」中之生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等的措施規定，均爲社政部在推展與照護殘障、貧困兒童福利工作上的依據。

我國兒童福利的推展，雖以社會福利行政機關爲主體，然而對兒童權益的保障涉及的範圍則廣及衛生、教育、勞工與司法各層面。例如：優生保健法從善種、善生與善保的觀點，保護兒童的健康；幼稚教育法與善教保育政策密切相關，旨在促進兒童身心健康發展；國民教育法、強迫入學條例，規定國民（6歲—15歲）有接受基本教育之義務；特殊教育法對資賦優異與身心障礙兒童提供特別教育服務；勞動基準法限制雇用童工之條件與工作時間；民法對兒童個人的權利、行爲的保護、監護人的裁定，扶養與收養均予規定；刑法對無自主力之人，更訂明依法令或契約應扶助、養育或保護之。

伍、內涵充實的服務

我國現行幼少福利措施，係秉持傳統慈愛信念，給每一個兒童家庭溫暖，公平發展機會；讓所有兒童能在父母呵護下，身心健康，不愁衣食；更要在積極上撒播愛和美意，孕育助人利他的光和熱；他的入手是從少數的救助、收養到多數的關懷、托育。

(一)在救助工作方面，故府對於家庭貧窮、失依及殘障的兒童，或給予現金救助，或設置育幼院所加以收容救養。貧苦兒童家庭補助制度始自民國四十八年（註九），此外尚有貧困子女助學金、免費醫療、嬰幼兒營養品提供，以及育嬰補助等救助項目。民間社會福利團體、諸如中華兒童福利基金會與世界展望會，在提供兒童社會救助方面，亦扮演相當重要角色以認養贊助的方式扶助貧困家庭兒童。

此外政府鑑於目前低收入家庭兒童雖可接受醫療補助，然一般家庭的兒童尚患重病，醫療費用常成問題，是以在全民健康保險未完成前，（預計一九九五年實施）自八十年代起試處重病兒童醫療補助措施，加強對一般兒童之照顧。

(二)失依兒童收容方面，育幼院以收容十五歲以下身心健全之失依兒童，目前台灣地區共計有四十一所公、私立育幼院，收容三千餘名兒童（註十）。惟近年來，台灣經濟迅速發展，國民所得提高兼家庭計畫執行成功，需要收容、安置之孤兒、棄嬰與貧苦兒童日益減少，復因家庭寄養的推廣，目前各育幼院實際收容人數普遍呈漸減趨勢。是以政府除輔導育幼機構之一般運作，並協助其處理兒童保護工作及運營朝向多元化，以提供社區所需之兒童福利、親職教育等資源。

(三)殘障兒童救養院設置方面，主要在使身心殘障之兒童獲得適當的保

育與救養，以達廢疾者皆有所養的理想。其收容兒童依殘障性質之不同有專收肢體殘障兒童，也有專收智能不足或多重殘障兒童的救養院。目前政府對殘障兒童之收托與養護方面，倘有因家人無法照料之中、重度殘障兒童，則依其狀況及需要，輔助至公私立殘障救養機構，給予適當之收容養護，而對於部分無法進入特殊學校或特殊班級就讀之學生，則以日間托育方式，委由救養機構輔導其接受生活自理訓練及特殊教育訓練等（註十一）。

(四)兒童家庭寄養服務方面，係自民國七十年開始試處，民國七十二、內政部頒定「兒童寄養處法」後始正式開展。省（市）暨縣（市）政府均積極擴展本項工作，然礙因行政人員之不足，委由中華兒童福利基金會各地家庭扶助中心處理，並由政府支付兒童寄養費及該基金會之行政手續費用。按目前接受家庭養之兒童均屬正常兒童，對於有偏差行為者、殘障兒童的寄養，亟待開拓與宣導。

(五)在替代親職的托育服務方面，隨著工商業發達，家庭結構改變，婦女就業人數增加，而益顯重要。由於家中子女乏人照料，兼之幼兒保育也不是未經訓練學習的母親所能勝任，在政府的支持與社會需要的情況下，公、私立托兒所日有增加。目前我國托兒所可分為一般性托兒所及村里托兒兩大類，收托出生滿一個月至六歲之幼兒（註十二）為應實際需求，近年來政府亦積極輔導民間團體或社區辦理兒童托育工作，往前有托嬰服務，往後又有國小低年級兒童課後收托及社區安親班的設置，將收托服務由出生延伸至八歲之兒童。此外，為提供托育在統台中具前瞻、照料中有親情的服務，目前政府刻正處理與規劃的尚包括：

1. 設立實驗性托兒所與改善社區、村里托兒所設備設施——由中央撥款補助縣市政府配合設立實驗性托兒所，以提昇當地托兒服務品質，並解決職業婦女幼齡子女托育問題；此外並撥助經費充實現有之社區、村里托兒所教保活動設備，購置必備教具與遊戲體能器材，俾使其達到一定之設備

水準。

2. 統籌規劃編印教保教材，充實托兒服務內涵——政府為期藉體能活動遊戲化、思維激發趣味化、人際交往感性化的取向，透過語言、音樂、遊戲、美勞、體能運動、角色扮演、模仿、創作活動來培養所有幼兒身心的健康與思維的活潑，特策劃幼兒教保活動單元設計，編印「健康與體能」、「智能活動」、「創造性活動」、「親子活動」、「社會與生活」五本叢書；為強調親子互動關係的重要性，循親職教育之推展以嘉惠兒童，採刊印「親子招貼畫」、「關愛記事」、「說聽親子情」、「愛的饗宴」、「我們動物朋友」、「花神的故事」、「台灣水果之旅」等輔助教材（註十三）；為促教保內涵生動活潑化，配合幼兒從遊中的學習方式，特編寫兒歌、童謠，錄音帶與影帶，並將上述資料分贈已立案之托兒所，提供教保範例，供教保人員參考使用，期藉以提昇並齊一教保水準。

3. 提昇教保工作人員專業知能，由省（市）政府在其設置之社會福利工作人員研習中心定期調訓各級兒童福利從業人員，予以專業研習（註十四），中央亦撥專款補助縣（市）政府辦理教保人員在職與職前訓練。加強專業知能，提昇服務品質。並引採國際潮流，譯介先進國家「日間托育服務範本」（註十五），吸取其在托兒、托嬰、家庭托育等設施之設置標準、服務措施與證照規定所見之優點，撰擬「教保工作人員在職訓練手冊」、「輔導家長參與教保活動範本」提供政府機關與教保工作人員參考，期使工作日新又新。

(六) 在防杜傷害的保護措施方面，保障兒童擁有恰適成長環境是福利工作要項之一，尤其是親情式微下，兒童遭受虐待與被疏忽時有所聞，是次在兒童保護方面，除依據現行兒童福利法與施行細則執行有關應有之保護與違反時之處罰及後續之教養與安置措施外，更積極規劃建立兒童保護網絡，修改兒童福利法以及加強擴展親職教育，期藉循調節法律和親情的對

立，折衷自主和約束的二極，平衡政府和民間的併肩等不同管道，落實兒童保護工作。

1. 研修兒童福利法，對現行有關保護與處罰方面條文增列必要規定，對遭受不幸兒童之安置與處理兒童保護事件之流程、權責、報告責任以及對兒童福利設施（含托兒、托嬰所）之管理、評鑑考核與違反者之處罰均詳予規定，此外並增列任何人對兒童犯妨害風化、傷害等罪者，加重其刑至二分之一之處罰規定，以期遏阻兒童受虐待、受侵凌事件之發生，該法修正草案正由行政院審議中。

2. 建立兒童保護網絡——為防範兒童遭受迫害之發生及對事件發生後之補救，特撥專款補助省（市）、縣（市）政府設置兒童保護專線，透過保護專線由社工人員及兒童保護委員，包括醫生、心理學家、律師及教育、司法、警政等人員提供緊急庇護及寄養安置、心理輔導、醫療及法律協助、家庭親職教育及社會救助、以及兒童保護諮詢服務等；並研究結合政府與民間兒童福利機構在各縣市建立兒童保護網絡，採分區處理與安置兒童保護個案，推廣兒童保護觀念，落實兒童保護工作。

3. 透過親職教育推展，加強家長對其應負之責及適當教養子女之道的體認，以避免兒童遭受父母、監護人或其他成人之忽視、虐待或侵凌之可能性的發生，以達成兒童保護。

(七) 在提供解惑的諮詢服務方面，為協助兒童及其父母，以及與兒童有關之機構團體，解答兒童福利的各項問題，並提供有益童身心正常發展與成長的資料和知識，期使兒童獲得良好的培育，促進兒童福利之實現，各市、縣（市）政府分別有社會福利中心或兒童福利中心提供兒童與家庭諮詢服務。該等中心透過親職教育、文康休閒活動、兒童育樂營、童子軍組設、圖書館服務、節慶民俗童玩活動之處理，開拓兒童文康育樂。

陸、瞻望未來的蛻變

我國兒童福利工作之發展，在變遷和潮流的影響沖擊下，已從傳統的家人照顧，親情呵護步向政府經濟扶持與法律保護。其演變特色如左：

(一)重視促進兒童身心的健全發展：往昔著重貧苦者、失依者的救濟和照顧，今日，則著重兒童在教育、衛生、社會、法律等各方面的整體福利。不僅照顧少數貧苦、受忽視，被遺棄殘障或適應上有困難，以及「非行」兒童外，更著重對一般兒童的啓發和其健全身心的發展。

(二)強調政府為主民間為輔的分工：以往慈善團體在兒童福利工作上扮演主導之角色，失去家庭保障的兒童或孤兒、棄嬰，大都由親屬、鄰人、善堂或宗教團體以民間身分照顧之。現今政府為保障兒童權益，實施寄養、領養、機關照養等制度，甚至其他許多福利工作，特別是兒童保護等都由政府居重要推動角色。

(三)申明社會責任的確立：以往由於人道主義的意識成份產生之個人責任觀，兒童福利工作帶有濃厚的慈善意味。現今兒童福利工作日益傾向於「社會責任觀」。個人的不幸是整體社會的責任，社會上每一份子有權利受到社會的照顧，也有義務照顧社會上的不幸者。因而相關福利措施得以蓬勃展開。

(四)體認專業服務的必要：往昔多以感性的愛心為己足，並不強調專業的重要，如今為了擴大服務效益，對專業人才的投資、培育與運用以及加強服務機構的管理、督導與評鑑，已成為促進福利績效不可或缺的要項。

(五)立法規的主導：民法、刑法、憲法中均包含有兒童福利的措施，民國三十四年公布的「民族保育政策綱領」，對兒童福利實施亦有詳細規定，

但總是無法全然發揮兒童福利整體目標功能。民國六十二年公布之「兒童福利法」及相繼頒行之「幼稚教育法」、「優生保健法」、「特殊教育法」、「勞動基準法」等等，均與兒童福利有關，但更重要的是以兒童福利法為福利兒童之法，作關懷保護的主導。

(六)專設行政組織的必要：由特定部門或單位專辦兒童福利業務，已是貫徹功能之不可少，今後將因中央社會福利行政機關地位之提昇，專門司或科的設立勢必會帶動地方政府設科、設股，在位階與人員的變革下顯現日受重視。



柒、結語——求新求好的境域

我們確信謀求兒童幸福的生活與發展兒童潛在能力，有開拓不盡的境域。爲了貫徹「維護兒童身心健康、促進兒童正常發展、保障兒童福利」的立法旨意，確信必須透過法制的完備，使家庭本於親情，政府於職責，成功的扮演關懷、養育與輔育的角色。由於親職教育的加強，提供父母教養子女的正确觀念，恢宏家庭教育功能，以謀兒童之真正福利。經多管道的宣導溝通，結合民間力量與辦兒童福利事業，並以獎助民間興辦、委託民間機構經營及分擔經營等方式推展。透過內涵的再充實、資源的引導、功能的加強與使命的延伸，強化托兒所、育幼院服務功能。建列各項兒童福利經費加強辦理兒童福利工作。建立教保人員、兒童福利工作人員專業制度、以專業人員從事兒童福利工作，提昇服務品質。讓每一個幼少都在關愛中成長，將綿延民族命脈的工作，以「撒播愛與美，彰顯及人」作原則，務期所有兒童福利工作人員，都視他人子女如自己子女，以期盼、關愛、自己子女的親情，用之別人子女，讓兒童在人生旅途開始時，不會受到忽略與歧視，有的是妥善的照顧，愛意的保護、切實的服務，在品享溫馨與歡愉中，凝塑仁人濟世的人格，就一己的未來發展言，是優秀品質的擁有，就國家發展潛力言，卻又培養出堅毅奮發的人力資源。

附註：

註一：周禮、清、陳夢雷撰，蔣廷錫編校，民國五十三年，台北文星書店

影印出版。

註二：國語，周，左丘明作，三國吳韋昭注。民國五十七年，商務印書館出版。

註三：後漢書，南朝宋、范曄撰。

註四：參考社會工作有關資料選註，蔡漢賢編註。民國六十七年中國文化學院社會工作系印行，頁五十四。

註五：參考素孝義主編，抗戰建國史料——社會建設（五），中央黨史會印行，民國七十三年九月初版，頁二〇——二二一。

註六：參考林紀東等編纂，新編六法全書，五南圖書出版公司，民國七十七年修訂版，頁十九

註七：兒童福利法規，民國七十七年，內政部編印。

註八：殘障福利法，民國七十九年，內政部社會司印。

註九：林勝義著，兒童福利行政，民國七十五年，五南圖書出版公司印行。

註十：社會福利績效報告，頁三十八，民國七十八年，內政部編印。

註十一：重要統計資料，頁四十九，民國七十九年，內政部統計處。

註十二：「托兒所設置辦法」第三條規定。

註十三：內政部社會司出版品簡介，民國七十九年，內政部社會司編印。

註十四：江泰煜，台灣省托兒設施的發展與展望，社區發展季刊第四十一期，頁四十七。

註十五：鄭淑燕譯，本文譯自 Standards for Day Care Service, Child Welfare League of America 一九八四年出版。

本文作者（美國加州大學碩士、內政部專員 實踐家專兼任講師）