

從兒童及少年福利與權益保障法修法 談兒童人權的落實

張秀鴛



壹、兒童及少年福利與權益保障法 修法背景

本法自 92 年公布施行以來，隨著社會與家庭環境變遷，有關隱私權的保護、高風險家庭防制、兒童及少年（以下簡稱兒少）福利機構管理、媒體的管理與規範、兒少福利機構專業人員的消極資格等均涉及兒少是否有良好成長環境，惟「兒童及少年福利法」（以下簡稱兒少法）對於相關規定付之闕如，為求完善，內政部自 95 年起積極進行修法工作，並於 96 年底完成兒少法部分條文修正草案送行政院審議，並奉行政院指示參照人口政策白皮書及近年推動之「兒童安全實施方案」、「建構友善托育環境-保母托育管理與托育費用補助實施計畫」及「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」等各項方案，再行通盤檢討修正。期間配合立委提案通過兒少法第 30 條、第 58 條、第 20 條並新增第 50 條之 1，修法禁止任何人對兒少強迫、媒介兒少為自殺行為，將醫療照顧措施實施對象由 3 歲以下擴大至未滿 18 歲之兒少，並為配合保

險法修法，增訂托育機構應辦理團體保險規定。

97 年世界兒童人權日前夕，由社團法人臺灣少年權益與福利促進聯盟等 8 個民間團體以聯合國權利公約架構，參酌「身心障礙者權益保障法」體例，提出「兒童及少年權益保障法」，呼籲社會「不只有弱勢兒少才需享有福利，所有兒少的權益都應受到政府及社會同等的重視與保障」，並建議在兒少法中將安全權、健康權、社會參與權、遊戲與休閒權、司法權等保障納入，讓國內兒少權益受到更完整的保障。此外，平面與電子媒體及網際網路等傳播管道發展迅速，傳播媒體對兒少身心健康的影響等媒體管理之相關問題受到各界高度關注，為維護兒童及少年閱聽權益，立法委員紛紛提出媒體管理等法案，如電視遊戲機及電腦遊戲機分級管理規範、規範新聞紙不得刊載事項及網際網路規範機制等。

在上開背景因素下，內政部參酌「國際兒童權利公約」，於修正草案中增列兒少表意權、社會參與權、發展權並擴大隱私權等規

定；另考量兒少生長環境及其生活適應，增列國內收養為優先之原則規範；又為保障少年就業權益並納入少年就業保護規定；另為避免兒童因意外事故受到傷害，增列事故傷害防制等內容。由於修正內容含括兒少全面性的福利與權益事項，為符其實，共界達成共識將沿用近 10 年的法案名稱修正為「兒童及少年福利與權益保障法」（以下簡稱兒少新法），相關條文也由原 75 條增列至 118 條。兒少新法經立法院第 7 屆第 7 及第 8 會期 4 審查及 4 次黨團協商後三讀通過，並於 100 年 11 月 30 日經總統公布，藉此更周延地維護兒童及少年權益，展現我國落實兒童權利公約的努力。

貳、兒童及少年福利與權益保障法立法的中心取向

兒少法從 95 年起至 100 年起進行修法工作，歷經 5 年完成立法作業，期間立法委員所提出修正草案版本逾 30 版本，各界對納入兒少法中之福利與權益之比重與項目內容有不同主張，主要爭議內容包括，法案名稱採「兒童及少年福利法」或「兒童及少年權益保障法」？新聞紙規範採自律或他律？部分權益規範於憲法位階或散見各相關法規，其移列至兒童及少年福利法之比重為何？等。經各界充分溝通與協商後所完成之「兒童及少年福利與權益保障法」，檢視所秉持的中心取向如下：

一、強調保護與發展並重之權益取向

由「兒童及少年福利與權益保障法」（以

下簡稱兒少新法）法案名稱即可看出由福利步向權益之發展脈絡，以及福利與權益、保護與發展並重之政策意象。除擴張兒少法原本的福利事項並強化兒童保護機制外，兒少新法增列諸多發展性條文，包括第 5 條強調處理兒少相關事務時，應依其心智成熟程度權衡其意見；第 10 條彰顯並反映政府於政策制定時對兒童及少年意見與需求之重視，增列邀請少年代表列席規定；配合兒童及少年之需求，並考量升學壓力，增列第 24 條、第 38 條、第 39 條至第 42 條保障兒童有休息、享受休閒之權利，和娛樂、遊戲活動，以及參加生活及藝術活動的權利。這些都可以看出未來兒少政策的發展趨勢。

二、公部門全面整合之協調取向

由於兒少法所規範事項以福利與保護性事項為多，因此，長期以來，政府落實兒少政策多以社政部門為主，少有跨部會協調。但隨著社會變遷，兒少需求更趨多元化，政府解決兒少新增問題時，已非單靠社政部門可以完全解決，更加突顯專業協調不足、資源分散、人力不足的困境。兒少新法保障面向更寬，更需要有專業分工與整合機制的法律依據以為因應，因此兒少新法於第 7 條增列法務、通訊傳播、金融、經濟、體育及文化主管機關；其次，第 28 條規定中央主管機關及目的事業主管機關應定期召開兒童及少年事故傷害防治協調機制，以有效降低兒少事故傷害防制；並在第 46 條規範由通訊傳播主管機關召集各目的業主管機關委託民間團體成立內容防護機制，以跨部會力量處理兒少網路安全問題。另外，相關條文並明定目

的事業主管機關，包括第 29 條交通部訂定兒童及少年交通車管理規範、第 30 條警政主管機關建立發展遲緩兒童指紋按捺、第 34 條至第 36 條勞工主管機關主管少年就業、第 37 條教育主管機關協調建教合作機制、第 76 條課後照顧服務等，作為公部門權責分工、編列預算、增編人力之法源依據，以確保抽象的權益事項於法律規定中能予落實。

三、兒少權益與憲法保障權益之權衡取向

憲法第 11 條保障人民言論及出版自由、第 15 條保障人民工作權，人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。可見兒少保護、新聞自由與公共利益皆受憲法保障，同等重要，但實務運作有所衝突時，應對價值層次有所排序，並可運用彈性手段來達到雙贏的目的。

首先，在兒少保護與新聞自由衝突部分，新聞紙內容在出版法於 88 年廢止後，即由業者以自律方式進行約束，但隨著社會變遷，媒體業惡性競爭，導致新聞紙內容益趨「色腥羶」化，引起社會大眾嚴重不良觀感，恐對兒少身心健康造成嚴重不良影響，因此在兒少新法第 45 條增列媒體管理採自律管理，以避免政府干預新聞媒體疑慮，並維護我國重視人權形象。惟自律公約具有拘束力且涉及社會公益，因此明文規範應報中央主管機關備查，同時，因社會各界對於媒體影響兒少權益之憂心仍然存在，為求與社會公義之衡平，一旦自律不符社會期待時，政府介入他律作為兒童及少年最後保障機制。

其次，媒體報導私密化對兒少隱私權也

造成重大威脅，兒少法第 46 條原已要求媒體不得報導足以識別兒少保護個案身分之資訊，惟因媒體過度報導事件侵犯兒少隱私事件頻傳，如吳憶樺監護權爭議案件、小蝦米案件等，各界意識到兒少隱私權保護應更審慎，因此，兒少新法第 69 條擴大隱私保障對象至：「三、為否認子女之訴、收養事件、親權行使、負擔事件或監護權之選定、酌定、改定事件之當事人或關係人。四、為刑事案件、少年保護事件之當事人或被害人。」以符兒少最佳利益及社會期待。但也考量隱私權保障並非絕對至上，與其他兒少權益或公共利益間也有諸多彈性空間，一旦暴露兒少資料所能促進之正面效應較高時，為求周延，兒少新法亦有除外規定。

另外，在兒少保護、工作權之間，兒少新法參酌「幼兒教育及照顧法」第 27 條及第 28 條對教保服務人員的消極資格規定，於第 81 條中增列有被判決有性騷擾或性侵害行為、行為不檢或有嚴重疾病者，不得擔任兒少機構或兒童課後照顧服務班及中心的負責人或工作人員之消極資格規定。顯見在兒少保護與工作權間仍偏向採保護弱勢之取向，避免因法規缺漏而導致兒少影響人身安全，並符合兒少新法兒少最佳利益優先之原則。

四、與其他法規之互動取向

兒少福利與權益保障多元化，且因應社會潮流更加彰顯，非由單一兒少法可以完成，有賴國家各組織及法規協力始克有功。目前我國兒少保護相關法規散見於各目的事業主管機關所掌理之法規，如有關身分登記、身分認定，規範於國籍法、民法、戶籍

法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例及入出國及移民法等；幼童交通車管理、學生上課時數之限制以及設置專業輔導人員等，則分別規範於教育主管機關主管之幼兒教育及照顧法、特殊教育設施及人員設置標準以及國民教育法中；有關童工及少年就業權益以及建教生定型化契約管理，則規範於勞動基準法；有關兒少司法處遇之配套措施，包括遭受偵訊時應由社會工作人員陪同在場陳述意見、對於受司法處遇之兒少提供教育、職業訓練及就業服務等規定，則分屬司法或刑事執行主管機關職掌並規範於家事事件法及少年事件處理法中。

就法制面來說，兒少法是保障兒少的最後一道防線，相較於上開法規屬於兒少權益事項規範之普通法，換句話說，各類權益事項之預防性保護應視性質由各目的事業主管機關透過特別法規先予保障，以為周全。但考量兒少保障刻不容遲緩，又由諸多部門分別修(立)法將耗時甚久，因此針對相關法規保障不足部分，則於本次修法過程一併檢討並於兒少新法中予以增列或修正，包括兒少新法第 22 條、第 29 條、第 34 條至第 37 條、第 41 條、第 80 條、第 61 條及第 68 條。此外，為使法律能落實執行，兒少新法授權中央主管機關與教育、勞工、教育、法務以及直轄市、縣(市)政府訂定子法共 28 項，較兒少法之 14 項更為完整，專業分工更為明確。

五、強調專業人員之責任取向

兒少新法除強調公權力全面整合與協調外，也將專業人員責任予以入法，以落實專業整合網絡。在兒少保護方面，藉由村里幹

事因公於社區活動頻繁且熟悉地方事務之專長，於兒少新法第 53 條將之納為兒少保護責任通報人，違者並依同法予以處罰；並在第 54 條有關高風險家庭通報人部分，除納入醫事、社會工作、教育、保育、警察、司法人員、村里幹事等兒少保護責任通報人外，並且將社區基本民意代表之村里長，以及都會地區社區大樓公寓大廈管理服務人員也納入，充分整合專業與責任，同時達到強化兒少預防與保護通報網絡之立法目的。

其次，兒少新法較兒少法更強調專業人員的資格條件，如第 15 條至第 21 條要求法院進行收養認可、收養關係終止以及收養資料保存均應由專業人員進行，並於兒童及少年福利與權益保障法施行細則中明訂專業人員資格要件，以為慎重。其次，同法第 26 條明定居家托育服務提供者之資格要件、第 75 條、第 76 條及第 80 條則授權中央主管機關及中央教育主管機關分就兒童及少年福利機構、兒童課後照顧服務班及中心以及學校社會工作人員或專任輔導人員之專業人員訂定資格要件。甚至在修法過程中立法院附帶決議由中央主管機關應對專業人員之督導、考核、敘薪及升遷訂定相關規定，以建立專業人員之久任制度。

參、兒童權利公約在兒童及少年福利與權益保障法上的落實

我國憲法有基本人權保障之規範，除了參政權及應考試服公職權外，兒少原則上享有與成年人相同的權利，如兒少應享有與成人完全相同的生存權、人身自由權、平等權、

人格權、受教權、隱私權等基本人權，另為因應兒少個體發展未臻成熟的特殊性，提供更細膩及周妥的保護，包括受撫育權、父母保護權、家庭成長權、優先受助權、減免刑責權、遊戲權…等，具體來說，這些都是基於考量兒少身心發展及應受到特別照顧與保護而發展出來的特殊權利，其具體落實的層面小至家中對待兒少的教養態度和生活照顧，大至集體社會對於兒少身分的保護、兒少權益的保障，甚且及於其身體自主權及與其身心發展息息相關的教育權等皆是。我國憲法第 153 條與第 156 條特別揭示：國家應實施兒童福利政策，對於從事勞動之兒童並應予以特別保護；國際上，對兒童權利則以聯合國兒童權利公約(以下簡稱兒權公約)作為國際共同基準，顯見兒童人權為普世價值。

由於國際間逐漸有重視人權和保障人權的趨勢，使得兒權公約的效力逐漸提高，因此，身為國際社會的一員，保障兒少權益的法源，除憲法外，兒權公約亦為重要的依據，爰此，以下便以該公約所揭示的基本權益事項為基準，逐一檢視兒少新法落實情形如下：

一、平等權

平等權是我國憲法第 7 條賦予全體國民的基本人權；兒權公約第 2 條規定簽約國不得因為兒童及其父母或法定監護人之國籍或其他身分之不同而有任何差別待遇。由於目前臺灣外籍配偶及子女比率有逐年上升之趨勢，為善盡我國作為國際社會成員之責任，兒少新法增列第 22 條：「兒童、少年於戶籍登記完成前或未取得居留、定居許可前，其

社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項，應依法予以保障」之規定，避免外國籍、無國籍或國籍不明兒童因為國籍問題，而無法受到保障。

二、優先權與兒童最佳利益原則

所謂優先權乃國家對於兒少權利之保障優於成人，兒權公約第 3 條規定國家處理兒童事務時應遵循兒童最佳利益為優先原則，又為推動兒少最佳利益，國家應訂定專業人員數量及資格標準；公約第 21 條要求國家應保證兒童收養僅得由許可之合法機關辦理。兒少新法第 5 條揭示：「政府及公私立機構、團體處理兒少相關事務時，應以兒少之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見。」，同法第 26 條、第 75 條、76 條及第 80 條則對於居家托育服務提供者、兒少福利機構、兒童課後照顧服務班及中心以及學校社會工作人員或專任輔導人員專業人員之資格要件亦有所規範，也是落實兒權公約優先權與兒少最佳利益之依循。同法第 15 條明文規定從事收出養媒合服務，除一定親等間之親屬收養外，以經主管機關許可之財團法人、公私立兒少安置、教養機構為限，避免私下收出養之風險，保障兒少最佳利益。

三、積極實現兒童權利原則

兒權公約第 4 條揭櫫簽約國應運用國家最大資源積極推動公約所訂各項兒童權利。兒少新法第 1 條即揭示：「為促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利，特制定本法。」之立法目標；又政府及公私立機構、團體應依據同法第 4 條協助父母親

等提供兒少身心發展所需要的服務與措施；當兒少之權益受到不法侵害時，政府則應依同法第 5 條給予適當之協助與保護；對兒少新法規範事項，各級主管機關及目的事業主管機關可依據第 7 條至 9 條之分工原則，全力配合。

四、生存權

兒權公約第 6 條要求簽約國應盡最大可能確保兒童的生存與發展，保護弱勢兒童避免遭受生命威脅。此一精神與兒少新法第 1 條所揭櫫的立法目標互相呼應；又為積極保障兒少生存權，同法第 23 條各款亦明定直轄市、縣（市）政府應鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理提供弱勢或特殊境遇兒少，包括對發展遲緩兒童提供早期療育服務，對於無力撫育未滿 12 歲以下子女、無謀生能力或在學少年、早產兒、罕見疾病、重病兒童或少年、因懷孕或生育遭遇困境之兒童或少年及其子女等，給予適當之安置、生活扶助、醫療補助、托育補助或培養其自立生活之能力；同法第 56 條規定直轄市、縣（市）政府對於兒少「非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置。」，此亦符合同法第 5 條以保護及救助為優先處理之原則。

五、身分權

兒權公約第 7 條主張兒童出生後應立即登記，並享有國籍及受父母之照顧之權利。兒少新法第 14 條明定：「胎兒出生後 7 日內，

接生人應將其出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關備查。」但對於因父母親國籍或戶籍問題而無法立即取得身分之兒少，則增訂第 22 條：「主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。」之規定，並且對於無法確認身分及國籍之兒少保障其在國內可享與國內兒少同等之權益。

六、家庭生長權

兒權公約第 9 條揭示：兒童出生後即應受父母之照顧；除有虐待、遺棄或父母離異之情形外，兒童應免於與雙親分離；兒童在不違反其最佳利益之原則下，有與其分離之父母會面交往之權利；在第 3 條、第 5 條及第 18 條同時主張養育兒童是父母責任，國家應給予父母適當協助。由兒少新法第 52 條至第 62 條等規定可知，除了經父母、監護人或實際照顧者申請協助、或基於緊急保護之必要、或因兒少家庭發生重大變故，導致無法正常生活於其家庭始由主管機關安置外，兒少皆應使其生長於原生家庭，同時並應適當維護受保護安置兒童與其父母會面交往之權益。又為實踐父母照顧兒童之權利，兒少新法也賦予相同之責任，如第 43 條規定：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，應禁止兒童及少年為前項各款行為」；同法第 47 條、第 48 條及第 51 條分別規定：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，應禁止兒童及少年出入前項場所。」；「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之

人，應禁止兒童及少年充當前條第一項場所之侍應或從事危險、不正當或其他足以危害或影響其身心發展之工作。」；「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人不得使兒童獨處於易發生危險或傷害之環境；對於六歲以下兒童或需要特別看護之兒童及少年，不得使其獨處或由不適當之人代為照顧。」且當父母無法完全負擔照顧責任違害兒少身心健康時，兒少新法亦有相對之罰則，以示親權之可貴。

七、表意權

兒權公約第 12 條主張，簽約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，其所表示之意思應依其年齡大小與成熟程度予以權衡。兒少新法第 5 條規定：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見」；同法第 10 條定有：「前項兒童及少年福利相關學者、專家及民間相關機構、團體代表不得少於二分之一，單一性別不得少於三分之一。必要時，並得邀請少年代表列席。」彰顯政府制定政策時對兒少意見之重視，此亦為我國首部將少年代表參與國家事務入法之法律。

八、社會參與權

兒權公約第 12 條賦予兒童有集會、結社的自由，並促使簽約國檢討學校禁止學童參加校內外各種活動。兒少新法除了在第 10 條明文要求政府部門應邀請少年代表參與兒少權益促進會議外，第 38 條亦明文規定：「政

府應結合民間機構、團體鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務，並提供機會，保障其參與之權利。」課予政府、民間機構、團體應鼓勵兒少透過不同管道積極參與公共事務，俾保障其參與權利。

九、隱私權

兒童與成人一樣，都有其個人的秘密，可以不讓別人知道，兒童同樣擁有自己的私密和家人的生活、居住的家、信件和電話的內容，絕對不容許別人隨便偷看、偷聽或曝露，這樣會讓兒童的自尊受到傷害，兒權公約 16 條賦予兒童對於隱私權侵害有依法受保障的權利。憲法第 11 條保障人民有言論及出版自由，惟需以不危害公共利益之前提下方可成立。為了避免兒少之隱私權被不當之傳播媒體侵犯，兒少新法第 69 條擴大隱私權保障對象，與時俱進地強化保護機制。

十、閱聽權

大眾傳播對現代文明發展有相當重要之貢獻，兒童生活在資訊不斷快速進步的現代社會中，不可避免地與媒體接觸日益頻繁，不當的資訊對兒童身心發展可能產生的負面影響相當深遠，因此，兒權公約第 17 條揭櫫簽約國應該制訂相關政策避免不當資訊對兒童影響，並鼓勵優良藝文文化作品發展。因應此一社會現象，兒少新法增列了諸多相關條文，包括第 39 條：「鼓勵國內兒童及少年文學、視聽出版品與節目之創作、優良國際兒童及少年視聽出版品之引進、翻譯及出版。」；以及第 40 條：「政府應結合或鼓勵民間機構、團體對優良兒童及少年出版品、錄

影節目帶、廣播、遊戲軟體及電視節目予以獎勵。」以強化我國兒少文化素養，發展其視聽品位及環境。另為避免不當資訊傳播影響兒少身心健康，在第 44 條：「新聞紙以外之出版品、錄影節目帶、遊戲軟體應由有分級管理義務之人予以分級」第 45 條：「新聞紙不得刊載下列有害兒童及少年身心健康之內容。」第 46 條：「為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構」確保兒少閱聽環境之安全。

十一、福利權與保護

兒少應享有基本相當的生活水準及人身安全受到保障的權益。兒權公約第 19 條、第 20 條、第 23 條、第 25 條、第 27 條、第 33 條至第 37 條分別揭示防止遭受虐待及遺棄、保護喪失家庭環境的兒童、身心障礙兒童福利、定期訪視安置兒童、保證兒童成長所必要之生活水準、避免兒童受到毒品或藥物危害、避免受到性剝削、防止兒童受拐騙與買賣及交易、禁止刑求之權利。整體來看，兒少新法第三章、福利措施以及第四章、保護措施均為落實福利權與保護權之相關規定，為推動各項措施，兒少新法第 7 條規定：「本法所定事項，主管機關及各目的事業主管機關應就其權責範圍，針對兒童及少年之需要，尊重多元文化差異，主動規劃所需福利，對涉及相關機關之兒童及少年福利業務，應全力配合之。」各項福利措施包括：提供經濟安全（生活扶助、托教補助、醫療補助）、托育服務（設立托育機構、居家保母）、

發展遲緩早期療育、福利服務活動；兒少保護措施包括：高風險家庭關懷訪視輔導、家庭維繫與重整處遇及家外安置服務、兒少防制輔導及性交易防制等事務均應建構符合兒少所需之服務，並對於兒少之生命、身心發展及自由應予保護，以避免遭受疏忽等不當對待或虐待傷害事件。

十二、健康權

每一位兒少不論其身分均享有最高水準之健康醫療服務，並獲得治療疾病以及恢復健康之權利。兒權公約第 24 條主張國家應提供必要的醫療協助和保健服務。兒少新法第 23 條則有相關規定，包括，第 1 款：建立發展遲緩兒童早期通報系統，並提供早期療育服務；第 3 款：對兒少及其家庭提供諮詢輔導服務；第 5 款：對於無力撫育其未滿 12 歲之子女者給予醫療補助；第 6 款：對於無謀生能力或在學之少年給予醫療補助；第 7 款：早產兒、罕見疾病、重病兒童、少年及發展遲緩兒童之扶養義務人無力支付醫療費用之補助；第 10 款：對於因懷孕或生育而遭遇困境之兒童與少年及其子女給予適當醫療補助。同法第 27 條明定政府應提供 3 歲以下兒童醫療補助措施；第 31 條則規範政府對於發展遲緩兒童，應按其需要，給予早期療育、醫療、就學方面之特殊照顧。

十三、社會保障權

兒權公約第 26 條賦予簽約國採取必要措施、保障所有兒童接受包括社會保險之社會保障給付之權利。至於社會權於兒少新法上之實踐則包括：第 9 條明定：「主管機關及各

目的事業主管機關應就其權責範圍，針對兒童及少年之需要，尊重多元文化差異，主動規劃所需福利，對涉及相關機關之兒童及少年福利，應全力配合之。」第 23 條要求直轄市、縣（市）政府應鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理提供兒少家庭生活扶助或醫療補助等福利措施。對於進入少年事件處理法處理程序中或執行程序中之兒童、少年及其家庭。又對於司法介入完結後之兒少，並以第 67 條規範：「直轄市、縣（市）主管機關對於依少年事件處理法以少年保護事件、少年刑事案件處理之兒童、少年及其家庭，應持續提供必要之福利服務。」以確保其順利復歸社會。

十四、教育權

兒權公約第 28 條強調兒童有受教育權，國家必須提供免費的義務教育，尊重兒童自由接受教育的權利，國家應該提供兒童合適的教育。兒童的教育權已經成為舉世肯定的價值。憲法第 21 條規定：「人民有接受國民教育之權利與義務」，此謂國家有義務提供國民教育，而國民有接受國民教育之權利，在我國 15 歲以下兒少依國民教育法及強迫入學條例之規定應接受國民教育。也就是兒少應該都會讀書和寫字，並且擁有同樣的學習機會，所以兒少有接受教育的權利。為了更進一步保障受教權，兒少新法第 49 條第 6 款規定任何人對於兒少得有下列行為：「六、剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。」又兒少如果因為事故傷害或長期醫療需求等特狀況無法到學校就讀時，同法第 42 條：「為確保兒童及少年之受教權，對於因特殊狀況

無法到校就學者，家長得依國民教育法相關規定向直轄市、縣（市）政府申請非學校型態實驗教育。」確保受教權益與品質。甚至為確保司法程序下的兒少受教權不受侵犯，兒少新法第 73 條載明：「高級中等以下學校對依少年事件處理法交付安置輔導或施以感化教育之兒童及少年，應依法令配合福利、教養機構或感化教育機構，執行轉銜及復學教育計畫，以保障其受教權。」教育部並刻正會同法務部訂定「受感化教育兒少學籍轉銜及復學輔導辦法」（草案）共同推動之。

十五、文化休閒與遊戲權

兒權公約第 13 條及第 31 條要求簽約國承認兒童擁有從事適合其年齡之遊戲、娛樂、休閒、以及自由參加文化生活與藝術之權利，並應鼓勵提供適當之文化、藝術、娛樂以及休閒活動之平等機會。我國兒少新法第 24 條明定：「文化、教育、體育主管機關應鼓勵、輔導民間或自行辦理兒童及少年適當之休閒、娛樂及文化活動，並提供合適之活動空間。」同法第 41 條規定：「為確保兒童及少年之遊戲及休閒權利，促進其身心健康，除法律另有規定者外，國民小學每週兒童學習節數不得超過教育部訂定之課程綱要規定上限。」以避免部分學校為升學或知識競爭，恣意增加兒少學習節數，間接剝奪兒少休閒與遊戲權，妨害其身心良性發展。又為維護各行業附設兒童遊樂設施安全，防止兒童意外事件發生，特訂定「各行業附設兒童遊樂設施安全管理規範」，期能提供兒童一個安全無虞的遊樂空間。

十六、免受經濟剝削權

正值受教育階段的兒童選擇進入勞動市場者，多屬經濟弱勢家庭，加上兒童身心發展尚未健全，對於工作場所安全、條件、內容等有必要給予特別保護。兒權公約第 32 條對於兒童就業權益保障，確立了全球性的適用原則，包括：「兒童從事勞動不得妨礙受教育機會」、「兒童不得從事對其有害之勞動」，以及各國必須立法明訂「最低就業年齡」、「工時與工作條件的規則」、「制裁要求」等三項規範。我國推動童工保護的主要法令為勞動基準法，勞基法對童工有相關詳盡的規範，然而勞基法所認定的童工僅止年滿 15 歲以上未滿 16 歲的少年。換言之，年滿 16 歲以上，即使仍是未滿 18 歲的未成年少年，在勞基法中已經被視為一般勞工，與成年勞動者適用相同勞動規範，此舉不僅與兒權公約要求對於未成年勞動者的保護尚有落差，也與我國憲法要求對於未成年人應加強保護的精神略有差距。爰此，兒少新法第 34 條至第 36 條賦予勞工及教育主管機關應就年滿 15 歲或國民中學畢業之少年員工保障教育進修的機會並提供個別化就業服務措施。對於建教合作學生勞動權益，則於同法第 37 條規定學校應協助學生與機構簽訂書面定型化契約規定，以落實保障建教生權益與福利。

肆、兒童及少年福利與權益保障法後續的落實作為

兒少新法的修法，雖然完備了政府推動兒少福利與權益保障之法律架構，然觀察目前實務上，推動兒少福利與權益在我國現階

段整體資源分配過程中仍屬弱勢的一環，如何使兒童在成長過程中能獲得適切而合理的對待，便是政府推動兒童福利政策所要努力的標竿。以問題取向為主的弱勢兒童福利工作固然有其迫切執行的優先考量，但是，以發展取向為主體的一般兒童福利工作，也同樣不可偏廢。政府及民間部門應將兒童照顧工作落實成為一種生活態度、價值共識及制度措施，同時強調兒童福利工作應立基於兒童需求滿足與權利保障之上，以符合兒童最佳利益的精神，建立一個以兒童為核心的兒童福利生態環境，作為我國兒童福利政策之理想，以下便將修法後政府刻正積極辦理的重要工作概述如下：

一、落實身分權益保障

- (一)強化身分通報機制：兒少新法第 14 條，有關出生相關資料通報，增加「其為死產者，亦同。」等文字，賦予接生醫療院所對通報範圍之認知更為明確。內政部及行政院衛生署分別依法訂定「出生資料網路通報作業要點」及「出生通報表」（含括「出生證明書」、「死產證明書」、「出生通報書」及「英文出生證明書」）確保兒童出生身分權益。
- (二)無國籍兒少福利權保障：直轄市、縣(市)政府實務上發現的無國籍及非本國籍兒少，如有社會福利、醫療照顧、就學權益等事項亟待協調之必要，則視個案情形，由內政部邀集相關部會專案協調，協助其相關權益保障。如該名無國籍或非本國籍兒少經查為失依或保護個案，直轄市、縣(市)政府則依兒少新法第 23 條、第 56

條、第 62 條等規定予以保護安置，安置於親屬家庭、寄養家庭或兒少安置教養機構，提供適當之照顧服務。目前對於無國籍、戶籍兒童在取得國籍、戶籍前之福利保障，則由直轄市及縣市政府依個案狀況，在就學方面依國民教育法相關規定提供義務教育並發給畢業證書；在就養方面，若有經濟困難者，則協助其申請弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助。若無適當親人照顧，則安置於寄養家庭或兒童及少年安置教養機構；在就醫方面，則由各縣市政府協調社會福利機構或團體為加保窗口，協助無戶籍弱勢兒童加入全民健保。

- (三)無依兒少保護安置：修訂「無依兒童及少年安置處理辦法」，明定無依兒少之保護、安置方式，避免棄嬰遭販賣或有其他不當之對待行為發生，對於未能尋獲其父母或親屬之兒童，以兒少最佳利益，委託兒少福利機構辦理代覓合適之收養人，對於無法出養之兒少，則協助安置於寄養家庭或其他安置機構。並將由內政部及移民署共同協助無國籍及非本國籍兒少取得戶籍、居留或定居許可相關事宜，並協助無國籍、無戶籍兒少，享有本法規定之生活扶助、托育補助、醫療補助、早期療育、托育服務等。並賡續落實棄嬰棄童相關福利服務措施，強化未成年未婚懷孕防治及支持系統，同時加強販嬰預防及查察工作，維護兒少權益。

二、健全收出養制度

- (一)依據兒少新法第 15 條至第 20 條規定，為

避免販嬰情事發生，未來兒少收出養，除了親屬之間或是夫妻之一方收養他方子女的收養外，都必須委託經政府許可的兒少安置機構或財團法人（簡稱收出養媒合服務者）代為辦理。考量未來收出養服務除少數親屬間收養，絕大多數是需要透過媒合服務者代為辦理，因此，除原有的兒少安置教養機構外，增列「財團法人」也可以提供服務。且為維護收出養服務品質，這次修法也增加罰則，規定未經許可從事收出養媒合服務者，將處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。此外，為了保障被收養人的權益，這次修法也要求法院認可收養前，可以請收養人接受親職準備教育課程、精神鑑定及藥酒癮檢測。另採納實務工作者建議，參考國際收出養服務，訂定收費標準，允許媒合服務者收取合理的服務費用，避免收費浮濫。又參考海牙「跨國收養方面保護兒童及合作公約」（Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption）之精神，於兒少新法第 16 條第 3 項增列「出養，以國內收養人優先收養為原則。」未來個案出養，將以國內收養為優先考量。

- (二)為了配合新修正收出養制度上路，訂定「兒童及少年收出養媒合服務者許可及管理辦法」等相關規範，每年針對收出養媒合服務者進行例行業務檢查，並要求其應將媒合服務概況提報本局，每三年進行一次收出養業務評鑑，如未依規定辦理收出養服務，將依法要求其限期改善或進行處罰，以保障收出養人及被收養兒少之權

益。為加強正確之收出養觀念，內政部透過雜誌專題方式，報導國內及國際收出養服務現況，改變國人對收出養之刻板印象，並鼓勵民眾透過專業合法機構辦理收出養。另於 100 年印製宣導海報及單張，101 年透過廣播電臺宣傳，強化民眾透過合法收出養機構辦理收出養之觀念。於官方網站設置「收出養媒合服務」專區，民眾可於該專區查詢各機構聯絡資訊及收出養相關規定，以利民眾查詢收出養相關資訊。

三、建構托育制度

(一)建立居家保母登記制度：為使保母管理制度化，兒少新法第 26 條訂定「提供居家式托育服務者，應向直轄市、縣（市）主管機關辦理登記後始得為之…」及其相關資格等規定，103 年 12 月起兒童由其三親等內親屬以外之人員，於居家環境中提供收費之托育服務皆須辦理登記。本法居家托育服務相關條文規定於兒少新法第 25 條、第 26 條、第 90 條，將有助於建構完善保母托育管理制度，提昇幼兒照顧品質。目前內政部積極進行「居家式托育服務登記及管理辦法」之法制作業規畫，並推動落實「建構友善托育環境－保母托育管理與托育費用補助實施計畫」之精神，辦理保母托育管理機制，鼓勵從事托育之人員加入社區保母系統，取得保母技術士證照，納入管理機制，建構完善托育環境，確保幼兒照顧品質。因保母登記納管制度係屬創新措施，為使從業之保母人員瞭解相關法規之規定，並擴大辦理宣

導、教育家長選擇已完成合格登記之優質保母，將宣導事宜。

(二)推動幼托整合政策：「幼兒教育及照顧法」經總統於 100 年 6 月 29 日以華總一義字第 10000133881 號令公布，將於 101 年 1 月 1 日施行。托兒所將與幼稚園整併為「幼兒園」，提供 2-6 歲學前幼兒教育與照顧服務，並改由教育部主管。目前全國公私立托育機構，共計有托嬰中心 185 所，托兒所 3,681 所，課後托育中心 846 所。依幼兒教育及照顧法第 55 條規定，目前由本部主管之 3,866 所托兒所應自法施行之日起一年內（至遲 101 年 12 月 31 日），申請改制為幼兒園，依兒少福利法許可兼辦托嬰中心之私立托兒所，應於兒少新法施行之日起二年內申請完成改制（至遲 102 年 12 月 31 日）。因應幼托整合，除教育部積極輔導相關改制事宜外，在 0-2 歲托育部分，以建構平價、優質托育環境為目標，在機構式托育服務方面，已輔導地方政府結合社區相關資源，透過非營利方式建構 11 家平價且優質化的公私協力托嬰中心；在非機構式托育服務方面，直轄市、縣（市）政府結合非營利民間團體辦理共 14 家托育資源中心，提供自己照顧孩子的家長，開放、安全的托育活動環境，教養資訊、辦理親職講座、親子活動、出借幼兒圖書以及玩具等，希望藉由多元、優質又近便社區的托育措施，營造一個友善的托育環境。

(三)課後托育服務事項：因應幼兒及教育照顧法僅整合 2-6 歲之托兒所與幼稚園，對於招收國民小學課後學齡兒童之課後托育

中心與補習班仍有因招收兒童之年齡重疊及主管機關之不同，衍生相關事權不一之問題。依據原幼托整合（原兒童照顧及教育法）精神，由教育部擔任中央主管機關，並於兒少新法第 76 條、第 81 條、第 83 條、第 105 條、第 107 條及第 108 條訂立相關條文及罰則，賦予教育部管理之法源依據。教育部業據以訂定公布「兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法」。

四、少年發展性福利服務

- (一)推動少年自立生活適應協助：為協助少年自立生活適應，順利邁向人生的下一階段，公私部門必須相互協力提供自立少年所需要的服務，在兒少新法第 23 條第 1 項第 12 款已增訂「對結束安置無法返家之少年，提供自立生活適應協助」之規定，並訂定「自立少年生活適應協助計畫」，結合民間團體補助辦理「少年自立生活適應協助方案」，並結合了民間資源設立了 12 個自立少年宿舍，對於辦理少年自立生活後追服務工作人員定期召開連繫會報以利個案後續追蹤服務之落實。同時，為使兒少結束家外安置後之後續追蹤輔導及自立生活服務順利銜接，內政部兒童局於 101 年函頒「兒童及少年結束家外安置後續追蹤輔導及自立生活服務作業規定」，作為地方政府辦理兒少結束家外安置後之後續追蹤輔導及自立生活服務之準據。
- (二)強化感化教育結束後之追蹤輔導服務：為能落實執行依少年事件處理法接受感化

教育結束、停止或免除感化教育之兒少後續追蹤輔導事宜，特於兒少新法中規範追蹤輔導機制，規範兒少安置機構知悉個案結束安置 3 個月前或個案因情事變更臨時結束安置者，家外安置機構應即發文通知主管機關，主管機關接獲兒少安置機構通知個案結束安置之公文，應於 1 個月內，派社工員進入兒少安置機構及案家進行訪視評估，個案離開機構前完成個案結束安置輔導計畫，俾利追蹤輔導之執行，以落實觸法兒少回歸社會適應能力。

五、平面、電子及網路媒體自律

- (一)遊戲軟體分級管理規定：為落實兒少新法分級相關規範及處罰，在該法第 44 條中特別針對出版品、錄影節目帶、遊戲軟體應予分級，因此，新聞局、經濟部在今（101）年 5 月 30 日已分別訂定「出版品及錄影節目帶分級管理辦法」及「遊戲軟體分級管理辦法」。業者若違反分級辦法，將依該法第 92 條規定處分級管理義務人新臺幣 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰，並限期改善，屆期未改善者，得按次處罰。並自 102 年起國內發行的遊戲軟體必須適用新版「遊戲軟體分級管理辦法」的分級制，遊戲軟體（線上或單機軟體）不分載具，統統納入規範，凡由桌上型電腦或筆記型電腦下載的遊戲軟體，以及平板電腦或智慧型手機下載的 APP 都要管制。另外，考量國、高中生身心發展差異後，遊戲軟體分級制從原本的四級，調整為五級，其中的輔導級又細分為「12 歲級」與「15 歲級」，分級與遊戲情節標

示必須在規定位置，字體大小都要限制。

(二)新聞自律善盡社會責任：維護兒少權益與新聞自由的普世價值，兒少新法增訂第 45 條，新聞紙不得刊載下列有害兒少身心健康之內容，過度描述(繪)強制性交、猥褻、自殺、施用毒品、色情細節等行為細節之文字或圖片。實務上，促成媒體發揮自律機制及善盡社會責任，以建立媒體自律之審議機制，避免政府干預媒體之疑慮，已責成臺北市報業商業同業公會訂定「臺北市報業商業同業公會防止刊載有害兒童及少年身心健康內容自律規範及審議辦法」，並由公會會員報代表、兒少團體代表、新聞學者、法律專家等組成兒少新聞自律委員會，藉由新聞新聞自律，以落實兒少閱聽權益。

(三)建立網際網路之防護機制：兒少新法第 46 條中特別針對防止兒少接觸有害身心發展之網際網路內容有明確規範，目前由國家通訊傳播委員會負責並召集各相關機關，推動內容分級制度、過濾軟體之建立及兒少上網安全教育宣導等事宜，若網路平臺業者經目的事業主管機關告知網際網路有害兒少身心健康內容，應限制兒少接取、瀏覽，或先行移除，違反者可處新臺幣 6 萬至 30 萬元罰鍰。目前國家通訊傳播委員會依行政院資通安全會報決議，於 99 年設置「受理民眾申訴及通報網路內容問題單一窗口」，專責處理網際網路各項不當內容之申訴工作，該窗口負責將有違法之虞之網際網路內容，依權責分送各有關機關處理，對網路不當內容之把關有相當之成效。未來亦將透過此一管

道，延伸管理觸角與功能。

六、擴大兒少保護服務網絡

從兒少法到兒少新法均在總則章，明確揭示政府推動兒少福利業務應以兒少保護為優先的精神。兒少新法延續兒少法的精神在第 48 條、第 49 條、第 51 條、第 53 條、第 54 條、第 56 條、第 59 條、第 64 條、第 66 條及第 112 條分別明定各類保護條文，包括：父母、監護人等應禁止兒少充當不良場所侍應或從事危險不正當工作；任何人對兒少不得有遺棄或身心虐待等行為；父母、監護人等不得使兒童獨處於易發生危險或傷害之環境；社會工作人員等執行兒少福利業務人員知悉兒少遭虐待傷害之責任通報規定外，並據以訂定通報及處理辦法；社會工作人員等執行兒少福利業務人員知悉兒少家庭遭遇經濟、教養、婚姻、醫療等問題，致兒少有未獲適當照顧之虞之責任通報規定，並據以訂定通報及協助辦法；兒少有未受適當養育照顧或遭身心虐待等情形，而致兒少有立即危險或有危險之虞者，應予緊急保護、安置或其他必要處置；對安置期滿之兒少應續予追蹤輔導至少 1 年；經列為兒少保護個案者，應於 3 個月內提出兒童及少年家庭處遇計畫；對依本法進行處遇之兒少或其家庭，應建立個案資料，並定期追蹤評估；對於兒童及少年犯罪者，主管機關得獨立告訴。兒少新法並較兒少法更為積極、主動，特別是加重政府對於兒童保護公權力的介入、後續追蹤及處遇作為部分，並將責任通報對象擴大，使兒童保護工作更具法源依據。目前兒少保護執行概況，以 100 年為例，責任通報

及一般人員通報案件數合計 28,955 件，受理案件人數計 26,573 件，家庭處遇包括親職教育、心理輔導、家庭訪視、家庭扶助及福利服務等項目，計服務個案數為 33,436 人。

未來將朝向下列方向規劃：

- (一)研修保護資訊系統：提供包括個案摘要、安全評估、四日調查報告等工作表單範例，促使兒少保護工作流程更為精楚明確，並節省兒少保護社工登打紀錄時間，透過建構保護資訊系統，亦可更清楚了解兒少保護工作落實情形，掌握相關統計數據俾進行規劃及評估。
- (二)強化責任通報人員通報意識：配合兒少法修法將村里幹事等人員納入責任通報人員，未來將進行教育宣導，俾使相關人員對兒少保護有更清楚認識，落實責任通報，俾綿密兒少保護網絡。；
- (三)精進第一線兒少保護社工對兒少進行安全評估及處遇規劃之能力：引進美國等先進國家安全評估工具並研擬相關工作指南資訊，俾兒少保護社工能更完整而清楚的進行危機研判，杜絕兒少再度受虐或生命安全再受威脅憾事一再發生，亦使兒少保護社工能更為審慎規劃後續處遇計畫，以維護兒少福利權益。

肆、結語

我國兒少福利與權益工作近年來在政府及民間兒少福利團體共同努力耕耘下，無論在法規制定與政策方案推動上均有相當多的開展。然面對多元變動社會，家庭亦面臨更多壓力及挑戰，家庭中的兒少首當其衝，未

來仍將以聯合國人權公約為方向，就健全法制部分，持續檢討兒少新法，落實保障及維護兒少人權。(本文作者：張秀鴛為內政部兒童局長)

關鍵字：兒童人權、兒少法、兒童保護