

殘補式福利體制下的兒童及少年權益保障？

余漢儀

民國 100 年 11 月的「兒童及少年福利與權益保障法」仍照其前身「兒童及少年福利法」，分為總則（1～13 條）、身分權益（14～22 條）、福利措施（23～42 條）、保護措施（43～74 條）、福利機構（75～85 條）、罰則（86～109 條）及附則（110～118 條）等七章，但比後者原有的 75 條足足多了 43 條新條文。兒童局曾為此新法內容，就七個主題分區宣導座談：媒體自律（第 45/46 條）、收出養制度（15～21 條）、教育與就業權益、兒童安全（第 28/29 條）、新增權益（表意、文化/休閒、社會參與、司法權）、居家保母（第 25/26 條）與課後照顧（第 23 條第 1 項第 11 款、76/81/83 條）、學校社工（第 80 條）。或因兒少保護是老議題，又執行有年，故而新法宣導獨漏歷來條文著墨最多的保護措施（由 24 增為 32 條）。然而兒童虐待現象直接挑戰、檢測一個社會的福利體制如何看待其年幼成員、如何定位國家與家庭的育兒分擔；而未成年的社會成員是否能身心健康的成長，不正是他/她們最基本的生存權益嗎？本文將先回溯此新法內涵與之前兒少福利法的變與不變之處，然後以兒少保護為例，剖析新法相關家庭主義（familism）內涵的條

文，最後再討論新法如何透過列舉「目的事業主管機關權責」，企圖翻轉臺灣殘補式福利體制下社政主管機關獨撐大樑的窘境。

一、變與不變：兒少福利與權益保障法的前身

最早規範相關臺灣兒少福祉的是 1973 年的「兒童福利法」、及其後 1989 年初公布的「少年福利法」。而「少年福利法」第 9 條明列父母、養父母或監護人之不當行為：虐待、惡意遺棄、押賣、強迫或引誘從事不正當之職業或行為、其他濫用親權行為；第四章更是名為「保護」，針對受虐案例的保護，受虐者監護權之停止可直接由檢察官、主管機關或少福機構向法院聲請，明訂法院選定少年之監護人時可不再受限於民法 1094 條，自此使得公權力介入家內不當的親子關係有法源基礎。到了 1993 年 2 月首次大翻修的「兒童福利法」，更對兒虐通報、安置保護、監護權異動及主管機關之權責有更明確的規定。但有識者即認為 1993 年第一次兒福法修法多補救式「兒童保護法」的色彩，少以預防為主的普及式兒童福利，而兩個社會福利立法

零散夾雜的「兒童少年保護措施」可能只是一種假象，所隱涵的兒少保策略未必適合臺灣情況（余漢儀，1996: 246- 252）。

第二次兒福法修訂時民間兒童保護風潮仍方興未艾，在 2003 年合併「少年福利法」成為「兒童及少年福利法」，才明訂對安置家外的孩童返家後提供一年的「追蹤輔導服務」，對列案保護之孩童的原生家庭則提供「家庭處遇計畫」等支持性及補充性服務，而一改之前的獨鍾情家外安置寄養的替代性服務。如今將近十年後將兒少福利法更名為「兒童及少年福利與權益保障法」，顯然是想更強調兒少權益，但是否也隱含福利的提供/保障就不屬於積極的權益保障？但若依循長久以來凡涉及福利就只有社政機關獨當一面的慣例，所謂教育（第 42/73 條）與就業權益（第 34~37 條）、及表意（第 10 條）、文化休閒（第 24/41 條）、社會參與（第 38 條）、司法權（第 61/74 條）等新增權益，可能也只是徒具宣示意義。

由新法總則第 3~5 條排序，可明確看出父母/監護人應負兒少保護教養之主要責任，政府及社會為協助立場，但當兒少權益受侵害時政府則應介入。基於這樣的精神，也難怪立法條文中家庭主義的身影隨處可見，是根深蒂固無法擺脫的華人文化之一。

二、對父母的規訓始終如一

1989 年少福法第四章的「保護」其實是「規訓」(regulating) 少年行為，並認為父母、養父母或監護人應為主要「管教、監督者」，營業者也因提供少年進入不當場所機會而要

負責。在 1993 年的兒福法中也有類似行為規訓條文，只是罰則加重，並新增「親職教育輔導」項目，隱涵兒童虐待與親職功能不佳有關。到 2003 年將二法合併後的「兒童及少年福利法」、甚而 2011 年改名新法「兒童及少年福利與權益保障法」，第四章的「保護措施」仍保留了對兒童少年不當行為（43-1 條）及不當場所（47-1 條）的規範。表 1 整理出新法中所訂各類兒童少年行為規訓、相關責任人及罰則，即呈現此類「保護措施」只是消極的禁止條文，且期望父母為孩童的守護者。回顧臺灣在 2000 年之前的相關福利立法，回應民間壓力團體的協商是其特色，政府在各項福利立法上呈現的是遮遮掩掩的客串，家庭擔綱獨挑大樑是不變的戲碼，其時的精神衛生法、老人福立法及社會救助法所見證的莫過於此（余漢儀，2004）。

如同之前「兒童及少年福利法」，新法條文中仍反映出政府對父母與孩子行為之關聯的假設有二：(1)現今未成年人之犯罪成因與出入不良場所、沾染不良習性有關，而父母並未予以規訓；(2)父母或監護人對孩子之行為規訓非不能也乃不為也，所以要強制父母發揮功能。此二假設除了忽略孩子的偏差行為可能也是社會結構下的產品，父母未必有能力規訓；更大的謬誤是倒果為因，對未成年人犯罪防治以消極禁止行為，並未積極提供有利他們身心發展的措施，例如針對他們所居住的社區環境提供發展方案（余漢儀，2011: 81）。針對此議題，新法保留基本假設，但試圖強化兒少休閒、文化及娛樂活動機會的提供，主管機關為文化、教育、及體育單位（第 24 條），立意良善但執行成果如何，

則待我們靜觀後效。

表 1. 「兒童及少年福利與權益保障法」鎖定各類不當兒少行為規訓

行為規訓	懲處對象	罰則
禁止兒少吸煙、飲酒、嚼檳榔 (43-1-1)	父母/監護人/其他實際 照顧孩童之人	違反 43-2 情節嚴重者，罰 1 萬到 5 萬元(91-1)
施用毒品、非法施用管制藥品或其他有 害身心之物質(43-1-2)		違反 43-1-2，並接受 8-50 小 時之親職教育輔導(91-1)， 如有正當理由無法參加可 延期(102-2)得宣告停止部 分或全部親/監護權(71)
觀看/閱讀收聽/使用足以妨礙身心健康 之出版品...或其他物(43-1-3)		
在道路上危險飆車或參與(43-1-4)		
禁止兒少出入酒家、特種咖啡茶室、 成人用品零售業、限制級電子遊戲場及 其他危害身心之場所(47-1)	父母/監護人/其他實際 照顧孩童之人	罰 1 萬到 5 萬元(95-1) 情節嚴重者 8-50 小時之親 職教育輔導(102-1)，若拒絕 或時數不足得按次連續處 罰 3 千到 1 萬 5 千元(102-3)
禁止兒少充當前項場所之侍應或從事 危害身心之工作(48-1)		違反 48-1，罰 2 萬-10 萬元 並公布姓名(96-1)
供應兒少煙、酒、嚼檳榔	任何人	罰 3 千-1 萬 5 千元(91-2)
供應毒品、非法施用管制藥品或其他有 害身心物質		罰 6 萬-30 萬元(91-3)
供應兒少足以妨礙身心健康之出版 品、...或其他物(43-3)		罰 2 萬-10 萬元(91-4)
拒絕兒少進入酒家、特種咖啡 茶室、限制級電子遊戲場及其他危害身 心之場所(47-3)	場所之負責人及從業 人員	2-10 萬元罰鍰並公告場所負 責人姓名(95-2)。
利用/雇用或誘迫兒少在酒家、特種咖啡 茶室、限制級電子遊戲場及其他危害身 心之場所工作(48-2)		6 萬-30 萬元罰鍰、並公告行 為人及場所負責人姓名，屆 期不改善令其停業 1 月-1 年，情節嚴重者得令其歇業 (96-2)

「兒童及少年福利與權益保障法」雖列舉各種兒虐情境（表 2），但罰則懲處的對象仍是明顯將責任歸諸照顧者個人（父母）；但錯綜複雜的兒虐成因，絕非幾小時的親職教育輔導即可紓解，更非罰鍰、公告姓名便可嚇阻的。特別是長久以來在臺灣兒少保實務

中極其弔詭的現象，「兒少疏忽」似乎已成了有心無力的低社經父母換取育兒協助的必要標籤（余漢儀，2012：49）。

Daro（1988: 32- 34）早就提醒過：多數研究者慣於不分青紅皂白，將低收入、多重問題家庭、低社經家庭，低教育及低就業率

等特質，貶稱為一個同質的類別——兒童疏忽；以致受貧困侵擾的父母，自然較中產階層的父母更易被指稱為疏忽孩童。而在處理孩童疏忽的案例中，父母的意圖（parent's intent）往往不是重點，兒少保體系在實務上會以孩童實際的處境來認定，所以縱然父母

自身難保，對孩童的生活照顧也已盡力了，但我們仍慣於以一般「正常」（常常是中產階級的）家庭的育兒標準來衡量孩童的生活處境，亦即身為貧病交迫下受害的父母往往被貼上「施虐者」標籤，這個家庭才能得到一些協助。

表 2. 「兒童及少年福利與權益保障法」中各類虐兒行為規訓

規訓之虐兒行為	懲處對象	罰則
使兒童獨處於易發生危險或傷害之環境，或讓六歲以下或需特別看護之兒少獨處或由不適者代為照顧(51)	父母/監護人/其他實際照顧兒童之人	罰 3 千到 1 萬 5 千元(99)
49 條所列 17 項情事、情節嚴重		違反 49/56-1 得宣告停親/監護權部分或全部(71)
兒童未受適當之養育或照顧(56-1-1)		56-1 情節嚴重者接受 8-50 小時親職教育輔導(101)，若拒絕或時數不足得按次連續處罰 3 千-1 萬 5 千元(102-3)。
兒童需立即受診治卻未就醫(56-1-2)		
遺棄、虐待、押賣、強迫或引誘從事不當行為或工作(56-1-3)		
其他迫害非立即安置難以有效保護(56-1-4)		
遺棄、身心虐待、強迫婚嫁(49-1/2/7)	任何人	違反 49/1-11 或 15-17 之一規定，罰 6 萬到 30 萬元並公告其姓名，但為父母/監護人/其他實際照顧兒童者經命其親職教育且已完成者不適用(97-1)
利用兒少從事有害健康等危害性活動或欺騙之行爲(49-3)		
利用殘童供人參觀、利用兒童行乞剝奪或妨礙受國教機會(49-4/5/6)		
拐騙、綁架、買賣、質押、強迫、引誘、容留或媒介兒童為猥褻行為、性交、或自殺行為(49-9/16)		
供應毒藥品、刀械、槍砲或危險物、利用兒童攝製有害其發展之物品(49-10/11)		
帶領或誘使兒童進入有礙身心之場所其他對兒少或利用其犯罪或為不當之行為(49-15/17)		
對兒少散布或播送有害其身心發展之物品(49-12)		罰 5 萬-25 萬元並公布姓名/稱，屆期不改善者依次處罰，情節嚴重者令其停業 1 月-1 年 (97-2)
限制級物品違反分級陳設(49-13)		罰 1 萬-5 萬元並公布姓名/稱，屆期不改善者按次處罰(97-3)
網路散布有害兒少身心健康內容，未採明確		罰 10 萬-50 萬元並公布姓名

規訓之虐兒行爲	懲處對象	罰則
防護措施/平臺提供者防護機制，使兒少接取(49-14)		/稱，屆期不改善者依次處罰，情節嚴重勒令停業1月-1年(97-4)
強迫、引誘使孕婦爲有害胎兒發育之行爲(50-2)		1萬-5萬元罰鍰(98)
虐待或妨礙兒少身心健康(83-1/2/3/4)	兒少福利機構	罰6萬-30萬元，屆期不改善者按次處罰，情節嚴重勒令停業1月-1年並公布其名稱(107-1)

三、殘補式福利體制下的社政獨撐大樑

1993年版的兒福法及1989年少福法的精神並未將孩童所依附的「家庭」納爲服務對象，而是以孩童「個體」爲單位。舊法所提供服務均偏於「替代性」，亦即將孩童帶離父母的家庭寄養與機構安置，其服務品質也一直備受質疑，類似國外兒保立法所強調的「家庭維繫」、「家庭重聚」等預防取向的方案則完全未提及（余漢儀，1996: 207-218）。其實「家庭」發生變故雖可能出於個人死亡、離婚、分居或監禁，而使父母無從發揮親職功能；更可能因居住在敗落的社區，受疾病、藥物濫用、失業影響而成爲不適任父母。諸如此類親子角色失能或使家庭暫時成爲不適孩子成長之所在，但並非就難以挽救，「支持性」及「補充性」家庭服務都有利親職功能的補強，並避免不必要的家外安置孩童。2003年的「兒童及少年福利法」除了將目睹孩童納入保護服務外，也明文規定對兒少保護案例的「家庭處遇計畫」（包括家庭功能評估、兒少安全及安置評估、親職教育、心理輔導、

精神治療、戒癮治療、或有關扶助及福利服務）及追蹤輔導服務，至此政府終於體認提供服務以支持家庭的重要。2011年的新法除了延續此精神外，還明訂兒少保護成案後需於3個月內提出「家庭處遇計畫」（第64條），進一步預防開案後卻閒置無人過問的情形發生。

進入兒少保護體系的家庭往往不單純只有管教認知問題，總是混夾雜其他盤根錯節的各類需求。社工整合協調資源是必要的，然巧婦難爲無米之炊，在服務原生家庭時需要卻不足的服務有哪些呢？最近一個根據全國1,182位兒少保社工（政府811位、民間371位）的問卷調查研究發現，七成以上填答者認爲實務上服務兒少保原生家庭會缺乏的資源，依序爲：藥酒癮問題處理（93.3%）、精神醫療服務（90.1%）、就業補助（77.3%）、托育/保母服務（78.2%）、經濟補助（73.1%）、自殺防治服務（69.1%）。有趣的是6項中有4項分屬衛生、勞政部門職責，卻是兒少保家庭亟需的資源。該研究中六場次的分區焦點團體參與者則特別提及衛生部門的毒品危害防治中心及自殺防治中心都只服務自願性案主，也只提供電話關懷少有家訪，但卻會探

詢/督促社工服務進度，儼然成為主管單位，故而並不好用（余漢儀，2012：31-32）。

長久以來教育單位（學校）的「卸責式通報」，將沒有照顧問題的特定身分孩童（單親、低社經家庭）、甚至是學校適應問題的中輟學生通報兒少疏忽，擠壓兒少保調查時間。各縣市迭有警察處理鄰里家庭糾紛時要求兒少保社工到場的「預防式通報」，也虛耗兒少保社工服務時間（余漢儀，2012：55-56）。存在已久的臺灣校園霸凌現象在近年突然又被重視（林萬億，2011），原屬教育主管機關責無旁貸的工作，教育部卻曾協調兒童局，希望遇案都通報縣市兒少保護社工入校處理，幸而新法中明訂教育主管機關設置學校社工（第 80 條），適時釐清此一爭議。

舉凡社會福利必屬社政主管，這正是殘補式福利體制下典型的思維邏輯。相對於之前兒少福利法，2011 年的新法總則中的第 7 條，明文列舉出衛生、教育、勞工、警政、法務、新聞、體育、及文化林林總總 15 個目的事業主管機關及其與兒少保相關權責，除了令人讚嘆其欲著力破除積弊已久的「社福唯獨社政」現象，也令人期待眾聲喧嘩後是否真能眾志成城、合力撐起兒少福利的重責大任。

（本文作者為臺灣大學社會工作學系教授）

關鍵字：兒少保護、兒少福利與權益保障、家庭主義、殘補式福利體制

參考文獻

- 余漢儀（1996）。兒童虐待：現象檢視與問題反思（增訂版）。臺北：巨流圖書。
- 余漢儀（2004）。社會福利績效評估，收錄於政府績效評估，頁 427-438。行政院研究考核發展委員會。
- 余漢儀（2011）。第三章兒童福利服務，收錄於呂寶靜主編的社會工作與臺灣社會（第 2 版），頁 67-96。臺北：巨流圖書。
- 余漢儀（2012）。兒童及少年受暴之研究，內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會。
- 林萬億（2011）。校園欺凌與臺灣學校社會工作的發展，社區發展季刊，第 135 期，頁 5～25。
- Daro, D. (1988). *Confronting Child Abuse: Research for Effective Program Design*. New Your: Free Press.
- 余漢儀（1996）。兒童虐待：現象檢視與問題