

社會變遷與兩岸兒童福利再建構



郭明麗、邱貴玲、許莉姪、郭靜晃

導言

1993 年臺灣老年人口超過總人口 7%，跨入老化社會（aging society），從此老年人口逐年增加，截至 2010 年底，老年人口已達 10.72% 達 248 萬人，預計臺灣在 2017 年老人人口將增加到 14%，成為老年國家（aged society）（黃碧霞等，2010）。臺灣社會一方面老年人口不斷增加，兒童人口卻相對的逐年減少，婦女生育率，更是逐年下降，2008 年，總生育率只有 1.1 人，不到維持替代人口所需的 2.1 人（簡慧娟等，2009）。臺灣婦女生育率逐年降低，生育年齡婦女就業率則居高不下，以 2007 年為例，臺灣女性有三歲以下幼兒的就業率為 59.3%，子女三到六歲的婦女就業率為 61%，子女 6-16 歲的婦女就業率為 66%。顯示臺灣有學齡兒童的婦女有 60% 以上在就業。因此，從兒童人口下降、婦女就業上升，幼兒照顧需求增加，及兒童的托育及課後照顧都是重要的兒童福利議題（行政院主計處性別圖象，2009）。

相對臺灣的少子化和人口老化，中國 0-18 歲兒童約 2.78 億人，持續增加。但中國

面對經濟快速成長，城鄉差距加大，孤兒人數從 2005 年的 57.4 萬，增至 2010 年的 71.2 萬人，五年中增加了 24%，農村貧困兒童更高達 5800 萬人。另外，0-17 歲的殘障兒童有 504.3 萬人。到 2010 年底，約有 89.4 萬的兒童受到愛滋病影響、殘障兒童、兒童拐賣救援（中國在 2000-2005 年間，破獲了拐賣兒童案件達 4911 件），使得中國弱勢兒童面臨嚴重的生存問題。（仇雨臨、郝佳，2009；田磊，2010；曾燕波，2011；楊雄，2011）。

面對社會變遷，兩岸兒童福利的建構因此面臨新的挑戰，兒童福利已不再是單純的人道主義問題，目前世界趨勢針對兒童福利的目標，也不再是針對特別需要救濟和保護的不幸和殘疾兒童，而是更進一步地積極針對兒童權益的保護，包括：兒童保育、教育、衛生及社會各方面的福利事業。近年來，世界潮流面對少子化家庭育兒的保護照顧的負擔，也使一些已發展國家，如：瑞典、英國、加拿大、紐西蘭、法國等經濟合作發展國家（OECD）藉由國家提撥預算、讓國家的新巨輪能在幼兒期就能獲得最好的照顧，並透過家庭政策方式，以家庭津貼現金補助方式減輕育兒家庭經濟負擔，以良善物美價廉的托

育服務，分擔家庭的兒童照顧工作，並以各種豐厚的勞動福利措施包括產假、育嬰假等保障就業婦女的家庭福利（邱貴玲，2006；郭靜晃，2009）。東方國家，例如中國、日本、韓國等長久以來，以家庭倫理為基礎，視養兒育女是家庭責無旁貸的天職。本文因此以兩岸社會變遷出發，從歷史的發展，探討兩岸兒童福利在社會結構重組下，如何重新建構兒童福利的內容與架構，以面對社會新的需求，保障兒童權益和兒童人口的健康成長及文明生活福祉。

傳統東方社會早期的兒童福利觀念源於宗教式、帝王貴族式或社會鄉紳以社會慈善事業方式對社會貧困兒童施以救助。中國與臺灣歷經二次世界大戰、國共內戰造成許多家庭解組，戰禍孤兒遍野，兒童及家庭急需救助與保護。臺灣與中國大陸經過中國內政自 1949 年以後分處於不同政治實體與社會發展，雖然環境不同，但保障兒童權益和生活福祉的責任卻普世相同。當全球化的經濟型態的衝擊下，海峽兩岸社會產生新的風險，包括貧富差距拉大、新貧及近貧家庭增加、社會不平等。這些風險造成家庭生活的不安，也連帶影響家庭中的兒童面臨成長的威脅和生活的不安，加上現有社會保障制度又未能保障這些特殊群體，諸如孤兒、殘疾兒童、留守兒童、單親家庭兒童、受虐兒童及愛滋兒童等權益，使得兒童成為社會弱勢中弱勢。因此，更需要健全的社會福利體系的建構，以保障家庭生活的安全，進而保護兒童免於國際競爭下的無辜受害者（呂建德等，2001）。為因應此種風險雙方政府皆透過政策制定、立法、設有專責單位以形成兒童

福利體制與制度。本文試以兒童福利思潮、兒童現況、法律依據、國際社會現實及行政組織來評析海峽兩岸兒童福利體系之建構與發展。

兒童福利思潮啟蒙

兒童福利發源早在孔子時代出現，如「易經」的「蒙以養正」接蘊育幼思想，孔子「禮運大同篇」的「幼有所長」、「幼吾幼以及人之幼」的博愛情懷。「同禮詩經篇」將「慈幼」列入保息六正之首。即使近代的清代之「大清會典」所載保息之政即有「養幼孤」綜掌兒童福利之業務，光緒更設立培養育兒專責機構的師資。然而，早期的中國社會雖有早熟的福利思想，卻沒有具體實施的福利作為，兒童多附屬於家庭慈善救助之中。

1911 年孫中山先生推翻滿清，建立中華民國及新社會，也深受西方先進國家思潮及資訊之交流，以及 1909 年美國第一次白宮兒童會議及繼續所發表之兒童福利宣言，兒童福利工作及經由熱心公益人士倡議，開始受到社會的是非之地，並展開兒童福利工作，重要建設包括：1917 年熊希齡等人創設「慈幼局」，收容水災及無家所歸之兒童，1920 年改名為「北平香山慈幼院」。1923 年北平私立燕京大學社會系首開兒童福利課程，1928 年開始重視婦嬰保健工作，進而成立「中華慈幼協會」，在各地推行兒童福利工作。1934 年及 1936 年分別舉行有關兒童福利之全國性會議。1938 年提倡新生活運動，婦女倡導委員會在蔣夫人指導下，設立「戰時兒童保護會」從事戰區兒童的急救及教育工作（林勝義，

1986)。

1938 年行政院中央賑濟委員會在戰區搶救難民與難童，亦分別在後方及安全地帶設置兒童教養院所。1940 年五月，中央政府增設社會部，之後，各省在 1942 年間先後建置社會處，自此之後，我國兒童工作有了專門單位負責規劃與推展，兒童福利工作也因此受行政體系的監督。在此期間，中國正處於抗戰期間，社會行政部門一方面不僅致力於戰後難童之救濟工作，另一方面訓練兒童福利人才，建立兒童福利制度，推展社區兒童服務，我國在此期間先後頒布保護童嬰運動辦法要點、獎懲育嬰育幼事業暫行辦法、育幼院設置辦法與組織章程、普設工廠托兒所辦法、兒童營養標準、兒童教養機關標準、兒童福利工作競賽辦法等，使兒童福利行政之推展有所依循(林勝義，1986)。除此之外，於 1941 年、1944 年及 1946 年先後召開全國性的兒童福利會議，對我國兒童福利政策的制定及實際工作和推展很有助益。

1949 年以來兩岸兒童福利發展

臺灣

1949 年國民政府遷臺，陸續制定育幼院服務機構教養之相關法規，例如，「臺灣省立救濟院組織規程」、「臺灣省育幼院組織規程」、「臺灣省育幼院兒童入院出院辦法」，以及「臺灣省救濟育幼院所家庭補助辦法」等以做為遷臺之後政府實施社會救濟之法源依據(孫健忠，1995)。

1955 年，為因應農忙季節農家婦女須參與協助農作而無法妥善照顧學齡前兒童，省

政府社會處配合農林、財政及農會等相關單位，研擬籌辦「農忙托兒所推行辦法」，於鄉鎮設立農忙托兒所。其後，由於農村婦女於農閒季節亦忙於農村家庭副業，於是農忙托兒所更名為長期的農村托兒所。

1959 年，內政部修正托兒所設置辦法，將收托對象從滿月到 6 歲，分為托嬰及托兒所，收托方式分為全日托、日托及半日托三種。1962 年，聯合國兒童福利基金會(UNICEF)援助我國兒童之社會服務工作，除撥款支援臺灣的農忙及農村托兒所外，並支援在彰化設立「臺灣省兒童福利工作人員研習中心」(現已撤至南投縣草屯鎮)(劉修如，1965)。1965 年頒布了「民生主義現階段社會政策」，工作重點包括改善公私立救濟設施、擴展院外救濟，以及救濟貧苦老幼人民維持最低生活水平的政策目標，將部分地價稅和土地增值稅充當社會福利基金的使用(林勝義，1986)。1970 年，政府為貫徹 UNICEF 資助在臺實施之 19 項計畫，並研討有關兒童少年發展計畫方案，並加強聯繫配合，規則人力資源、促進社會建設，方邀請衛生、教育、福利、司法各部門主管相關學者、專家及機構負責人共 160 人，召開「全國兒童少年發展研討會」，會議中除研訂「中華民國兒童少年發展方案綱要」，並「組成中華民國兒童少年發展策進委員會」，對臺灣兒童福利政策之推動，頗具引導性的貢獻。

1972 年，臺灣退出聯合國，也失去聯合國兒童基金會對臺灣的援助。1973 年二月為因應聯合國兒童基金會對我國兒童福利事務的贊助及支援，通過「兒童福利法」後在 1993 年修訂，2003 年與少年福利法合併為兒童少

年福利法，2011 年修訂為兒童及少年福利與權益保障法)，並於同年七月頒布「兒童福利法施行細則」從此我國兒童福利工作有了立法依據，更使得我國兒童福利能依法行政，將兒童福利工作推展至另一個新紀元。自 2003 年社政體系的福利行政工作也已將原兒童與少年的福利工作合併成兒童少年福利工作。

中國

1949 年中國大陸成立中華人民共和國，以社會主義現代化為建國大計，關心兒童生存、保護和發展、以兒童為本，全力提高全民族素質。在社會倡導樹立「愛護兒童、教育兒童、為兒童為表率、為兒童辦實事」的公民意識，努力將兒童事業的發展創造良好的社會條件（中國政府白皮書，2012）。1992 年 2 月 16 日，中國政府頒布《九十年代中國兒童發展規則綱要》表明中國政府重視與關懷兒童事業。2011 年 7 月 30 日國務院頒布了《中國兒童發展綱要》（2011-2020 年）（簡稱新兒綱）。規定中國政府兒童事業發展的新目標和新舉措，標誌著中國兒童保護工作進入新的階段，除了保護之外，還有健康、教育、福利和社會環境合為「新五要」，共設置 52 項主要目標、67 項策略措施。

兩岸民間力量和非營利組織的興起

臺灣自 1987 年解除戒嚴開放人民團體成立以後，廿多年來，兒童福利的建構，隨著臺灣公民社會的蓬勃發展，關心各種社會議題的非營利組織和社會福利團體如雨後春

筍，茁壯成立。

政府公部門的預算支出，根據統計，2001 年，青少年兒童的福利預算在社福總預算中只有 5.28%，到 2009 年也只增加到 6.66%，以臺灣十八歲以下人口約占總人口 20% 計算，平均每名青少年兒童預算支出只有 2792 元，以人口比例來看，明顯嚴重不足（劉邦富，2011）。

在政府體系預算資源的欠缺下，臺灣社會福利的資源，除了傳統的家庭和市場機制，第三部門非營利和非政府團體組織提供各種民間資源，日漸成為臺灣現代社會的重要支持系統。截至 2009 年年底，臺灣向內政部與各縣市政府立案登記的社會團體達 34171 團體，財團法人基金會約 4000 個，加上職業團體和宗教組織（寺廟、教堂），臺灣的非營利組織共達 63575（官有垣等，2011）。這些民間組織團體在慈善資源、救援行動、社會福利服務提供上都日益成為臺灣現代公民社會重要的民間力量（蕭新煌，2004）。

在 63575 個立案的非營利組織民間團體中，兒童青少年相關的機構，根據馮燕等學者統計（2011），臺灣兒童少年民間福利機構登記立案的共有 5447 所，不含托育機構在內（4818）的兒童福利機構共有 629 家，包括相關基金會（60 所）、育幼機構（44 所）、兒福中心（22 所）、相關協會（61 所）、諮商機構（10 所）精神醫療院所得（184 所）、發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心（26 所）、早期療育機構（122 所）、少年福利機構（56 所）、少年福利服務中心（44 所）。這些社會團體組織和機構，在臺灣青少年兒童福利政府部門資源以外，提供重要的民間資源力

量，彌補家庭和政府力量的不足。

民間團體的蓬勃發展，同時也帶動了社會志願服務的參與風氣。官有垣等（2010）分析 63575 個民間團體歸納，這些民間非營利組織團體成立宗旨，有 21.0% 將「社會福利（21.0%）、其次為教育服務（16.5%），和「宗教服務」（12.5%）。這些民間團體並帶動臺灣志願服務的風氣和成長，其中有 46% 招募志工，其中志工人數以 11-30 的比例最高（33%），1-10 人的有 25.8%。顯示志工在臺灣民間團體更是逐漸形成一個重要的人力資源。

中國

中國的非營利組織發展根據中國青少年研究中心民間兒童救助組織調查課題組（2006）研究，依註冊狀況分為，民政註冊、工商註冊和不註冊，其中提供兒童福利和服務約 126 個。經費來源除了社會捐助外，外國捐助則包括國外基金會、跨國企業、外國領事館等。例如，北京太陽村特殊兒童救助研究中心主要資金有 70% 來自外資企業。而

不同的服務對象，也提供了不同的服務內容，例如，孤兒的兒童村主要提供教育和生活。殘障兒童則以專業健康服務為大宗。

隨著中國的經濟發展和進步，未來中國的民間組織發展，學者普遍採取樂觀態度。社會意識的提升助長公民的參與，資金來源空間大機會多，國際的合作交流頻繁，政府的觀念也逐漸開放。但面對中國的民間組織發展，現有環境仍待改善的公共面包括：民間組織取得合法身分限制多，稅收優惠措施也不全，包括民間捐贈的規範、企業捐款的優惠等都仍不夠完備、土地使用權的無法落實，許多民間機構無法取得土地使用、政府對現有團體的督導管理不足等，都阻礙了民間團體的社會發展。而在社會方面，公民參與意願和支持度相對缺乏，對民間的宣傳也不足，許多兒童組織管理仍停留在家長式的管理模式，財務管理和組織管理的專業水平都不高。這些都造成了中國公民社會的發展阻礙，影響社會大眾的支持（中國的非營利組織發展根據中國青少年研究中心民間兒童救助組織調查課題組，2006，陳濤等，2006）。

2011 年臺灣兒童少年福利機構數統計

兒童福利相關基金會	60
兒童福利機構／托育機構（含托嬰中心齡課後照顧中心）	4818
兒童福利機構／育幼機構	44
兒童福利機構／兒福中心	22
兒童福利機構／協會（含保母幼教）	61
兒童福利機構／諮商機構	10
兒童福利機構。精神醫療院所	184
發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心	26
發展遲緩兒童早期療育機構	122
少年福利機構	56
少年福利服務中心	44
合計	5447

資源來源：馮燕等（2011）

2001-2009 年度內政部社會福利預算與兒童少年福利經費一覽表

(單位：NT\$1000 元)

項目 年度	社會福利預算	兒童福利預算	少年福利預算	百分比	備註
2001	50,094,871	2,491,755	154,351	5.28%	
2002	57,336,441	2,722,187	135,799	4.98%	
2003	55,592,196	2,635,044	133,178	4.98%	
2004	60,575,723	4,138,449		6.83%	含社福基金 107,639
2005	61,122,033	3,013,169		4.93%	含社福基金 249,713
2006	65,328,338	3,355,682		5.14%	含社福基金 282,971
2007	66,266,228	3,562,574		5.38%	96 年度起社 福基金移列 公務預算編 列
2008	72,086,214	5,189,378		7.20%	
2009	92,441,888	6,152,754		6.66%	

資料來源：行政院內政部（2010）

兩岸兒童人口現狀

1. 人口：中國是一個發展中國家，有 12 億多人口，其中 0-18 歲以下的兒童約有 2.78 億多，占中國人口 20.93%(中國民政局 2009)；臺灣是一個發展中國家兒童少年人口（十八歲以下）約有五百萬，人口有二仟三百萬。
2. 總和生育率：中國總和生育率為 1.3；臺灣總和生育率為 0.94。
3. 嬰兒及兒童死亡率：在 2011 年，中國的嬰兒死亡率為千分之 12.1，五歲以下兒童死亡率為千分之 15.6；臺灣嬰兒死亡率為千分之 6.37，五歲以下兒童死亡率為千分之 7.1。中國 0-14 歲兒童死亡超過 20 萬人，道路事故傷害為最大死亡原因（王振耀等，2012）；臺灣 0-14 歲兒童死亡約為 250 人，溺死及交通事故傷害為最大死亡原因。
4. 兒童的衛生狀況：1994 年 1 歲兒童卡介苗、百日咳、白喉、破傷風混合疫苗小兒麻痺和麻疹的免疫所占百分比，發展中國家平均分別為 87%、80%、80%和 78%，東亞和太平洋地區分別為 94%、91%、92%和 89%，中國為 94%、93%、94%和 89%，而臺灣在 1999 年為 94%、94%、94%及 89%。
5. 兒童的教育狀況：中國小學淨入學率男女均分別為 99%及 94%，而臺灣施行九年義務教育小學及國中之淨入學率男女皆為 99%。中國小學每班人數 45 名兒童；臺灣小學每班人數 30 名兒童。
6. 兒童的醫療保障：中國透過城鎮居民的醫療保險和新型農村合作醫療保險獲得基本醫療保障，政府對於窮困家庭給予救助或

補助。臺灣已全面實施全民健保，三歲以下兒童對於基本醫療費用由政府給予補助。

兩岸兒童立法保護

臺灣

臺灣有關兒童及少年福利政策主要是依據憲法之基本國策（社會安全一節），社會福利政策綱領及社會福利政策綱領實施方案，實施保險、津貼、救助及福利服務，但隨社會變遷，兒童福利內容從托育服務、社會救助，衍生兒童保護之兒童權益保障，以及早期療育服務為主要內容。然而，臺灣兒童及少年福利政策實主要依據兒童及少年福利法作為施政準則。

臺灣兒童少年福利推展，除憲法外，依現行法令規定，以社會福利行政機關為主體。但整體觀點而言，兒童少年福利工作所牽涉的範圍不只僅於社政部門而言，有關兒童社年權益及福利的保障，還包括政府部門中的教育、衛生、司法、勞工、新聞傳播等層面，才能有效推動整體性的兒童少年福利工作。現行相關兒童少年權益之條文，除了《兒童及少年福利與權益保障法》之法律外，尚有《優生保健法》、《幼兒教育及照顧法》、《國民教育法》、《強迫入學條例》、《特殊教育法》、《身心障礙者福利法》、《勞動基準法》、《民法》、《刑法》、《國民健康保險法》、《少年事件處理法》、《兒童及少年性交易防制條例》、《社會救助法》、《家庭暴力防制條例》等。

中國

中國多年來致力於通過立法來保障兒童的合法利益，進而使兒童權益的保護法制化、規範化。中國從國情出發，參照世界各國立法，特別是有專保護兒童權益的法律和國際文件，制定了以《中華人民共和國憲法》為核心，包括《刑法》、《民法通則》、《婚姻法》、《義務教育法》、《殘疾人保障法》、《未成年人保護法》、《婦女權益保障法》、《母嬰保健法》、《傳染疾病防治法》、和《收養法》等在內的一系列有關兒童生存、保護和發展的法律，以及大量相對應的法規和政策措​​施，形成了完備的保護兒童權益的法律體系。

中國兒童福利政策主要由五大部分組成，第一部分為聯合國機構、國際組織和國際 NGO 公約、宣言、法條條文，包括 1959 年聯合國大會通過的「兒童權利宣言」、1989 年聯合國大會通過的「兒童權利公約」。第二部分為全國人民代表大會及其常委會通過的相關法律，如「中華人民共和國未成年人保護法」。第三部分為，中國國務院和國務院部門制訂的各類行政法規，部門規章、和政策規定，如 1999 年實施的「外國人在中華人民共和國收養子女登記法」等。第四部分為，地方人大與地方政府職能部門制訂的各類地方法規等，如 2004 年河南省愛滋病救助政策，「關於規範和加強愛滋病致孤人員救助工作的通知」。第五部分為，國際 NGO 和中國國內 NGO、企業、社區有關兒童福利服務的政策規定、政策聲明，如 2004 年「救助兒童會關於對兒童集中供養的立場」。這些都是中國目前實施執行兒童福利相關服務的主要依據（劉繼同，2010）。

兩岸兒童福利行政組織

臺灣

兒童少年福利工作的推展是採福利多元觀點 (welfare pluralism perspective) 提供兒童專業推展，可分為四個部門：家庭（私人部門）、民間團體（志願部門）、企業部門（商業部門）以及政府部門（法定部門）（馮燕等，1992）。

臺灣的兒童少年福利行政機關依職權可分為行政官署、輔助機關、諮詢機關以及執行機關等四類，依 2011 年公布的「兒童及少年福利與權益保障法」共分為總則，身分權益福利措施、保護措施、福利機關、罰則及附則七章，共 118 條。臺灣現階段兒童及少年福利行政體系在中央為內政部兒童局；在直轄市為直轄市政府的兒童及少年福利專責單位（兒童青少年福利科）；在縣（市）為縣（市）政府之兒童及少年的專責單位〔兒童及少年福課（股）〕。未來內政部社會司（有關社會福利業務），兒童局、衛生署配合行政院組織法之修訂將合並成衛生福利部，結合醫療的衛生署業務以及社會福利業務以建構精簡、能以及彈性的衛生醫療及社會福利體制，以利於政策和資源整體調配。衛生福利部為因應日增人口高齡化、總生育率下降、新移民增加，人口結構改變，提供全人照顧的衛生福利服務。新調整的衛生福利部對相關兒童少年福利推廣的部門有：心理健康司（掌握兒童少年心理健康促進、家庭暴力、性侵害防制、精神疾病預防），國民健康署（國民健康促進及疾病防制），保護服務司（兒童少年保護工作、社區發展及社會福利

慈善事業基金會管理），社會服務司（兒童及少年福利政策之規劃、推動及研訂相關法律、兒童及少年福利機構管理），綜合規劃司（兒童及少年福利政策之研究發展、考核及宣導）。此外，司法、教育、交通等相關單位涉及有關兒童福利業務時，應全力配合之。

兒童及少年福利與權益保障法第 75 條也規定：「私人或團體辦理兒童及少年福利機構者，應向當地主管機關申請設立許可，且享有租稅減免。臺灣民間團體參與兒童福利服務輸送，常以下列方式進行：推展志願服務；重視基層參與，建立社會支持系統；商業市場的提供；民間慈善與公益團體。」

在整個兒童福利工作推展，是從意識形態→政策→立法→行政組織→福利服務。所以在立法之後，對於相對應之業務推展，則需政府各相關部門以及社會團體建立對應機制，以監督和實施來促進兒童事業之發展。

中國

中國最高權力機關為全國人民代表大會，其內務司法委員會負責婦女兒童權益保障的立法和執行監督檢查，委員會成立了婦女兒童專門小組，配有專職人員。中國人民政治協商會議設有社會與法制委員，其職責之一是監督和促進國家有關婦女、青年、兒童等方面的法律、法規的實施，並針對此方向的問題和情況向行政部門建言。

中國國務院成立了婦女兒童工作委員會，該委員會由有關的政府職能部門和社會團體的負責人組成，由政府一名國務委員擔任主任。該委員會負責協調和推動政府有關部門實施《新綱要》，協調和推動政府有關部

門為婦女及兒童工作。中央和地方政府各有相關部門，如教育、文化、衛生、公安、體育、民政、計生、共青團、婦聯等部門，也設立負責兒童工作的職能機構。各省、自治區、直轄市的兒童處組建了婦女兒童工作委員會或未成年保護委員會，推展兒童權益保護工作。

兩岸兒童司法保護

臺灣

臺灣有關觸犯刑罰法律之兒童及少年處遇，主要是依據「少年事件處理」法一九九七年修訂版、二〇一一年「兒童及少年福利與權益保障法」及「性侵害防治辦法」之規定，以安置輔導處遇及轉向制度以表彰「以教育代替處罰，以輔導代替管訓」的精神。司法保護的特色在於：(1)少年有被保護、管束的需求，而無管訓的必要；(2)少年保護事件的處理，在於考量是否有保護的必要性，而非主要考量其事件性質與損害的大小。其具體內涵將納為：(1)專設少年法庭（院）處理少年事件；(2)虞犯少年屬少年法院（庭）處理之範圍；(3)保護事件之調查注重少年個案之蒐集；(4)審理程序採取不公開制度；(5)注重少年保護處分之個別處遇與政策；(6)少年之刑事處分採取減輕制度；(7)非行行為情節輕微，或因心神喪失行為，以不審理為原則，並及轉向至兒童及少年福利機構或教養機構做輔導；或交付法定代理人或現在保護少年之人；或告誡處分；(8)為矯正少年因循怠惰之習性，增定交付保護管束者並得命為勞動服務（郭靜晃，2008）

中國

中國在司法程序中歷年來越來越重視保護未成年人的合法權益，對違法犯罪的未成年人、實行教育、感化、挽救的方針，並堅持教育為主，處罰為輔的原則。公安機關、人民檢察院、人民法院在辦理未成年人犯罪的案件時，充分考慮未成年人的身心特點，尊重違法犯罪的未成年人人格尊嚴，保障兒童少年合法權益，此種具體表現可在：對審前羈押的未成年人，採取與羈押的未成年分別看管，服刑也採取與成年人分別關押及管理；對未成年人犯罪採取不會公開審理以及不能在判決前，透露未成年辨識的資料。

另外，中國近幾年來在青少年兒童法律保護方面，展開了全面的「反拐」控制。2000-2005 年間，破獲了拐賣兒童案件達 4911 健，解救了上萬名被拐賣的兒童（仇雨臨等，2009）。而為了防治未成年犯罪，中國各地依托共青團組織也成立了專門為未成年提供法律援助的機構達 1132 個（仇雨臨等，2009）。

兩岸兒童福利國際合作

臺灣

1972 年臺灣退出聯合國從此失去參與國際社會的世界舞臺，為了參與國際世界兒童及少年保護只能透過非政府組織兒而分，例如在 2007 年正式對國際宣示——聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）》，並於 2009 年由立法院透過執行公約規定之各項任務。因此，臺灣目前在聯合國國家資料庫相關資料付之闕如。

中國

中華人民共和國自 1972 年接替臺灣成為聯合國一員以後，從此大幅擴展了中國兒童福利參與國際社會的資源和管道，除了大力參與全球性和區域性的國際交流，更透過聯合國會員國與聯合國的兒童基金會、教科文組織及世界衛生組織進行有效的合作。此外，中國政府也簽署世界宣言，如 1990 年世界兒童問題首腦會議通過的《兒童生存，保護和世界發展宣言》，及《執行九〇年代兒童

生存，保護與發展世界宣言行動計畫》。同時，參與聯合國制定《兒童權利公約》，並於 1990 年通過國內立法承擔履行公約規定的各項任務。其它相關兒童福利的國際公約還包括，「經濟、社會和文化權利公約」（1997 年簽署）、「公民權利和政治權利國際公約」（1998 年簽署）、相關童工問題的「准予就業最低年齡公約」（1998 年簽署）、相關兒收養的「跨國收養方面保護兒童及合作公約」（2005 年簽署）。（如表 1）

表 1：中國政府簽署、批准、加入有關兒童福利的部分國際公約、宣言

簽署機構	簽署時間	國際公約、宣言名稱	適用領域
中國政府	1990.8.29	「兒童權利公約」	兒童權利
中國政府	1991.3	「兒童生存、保護和發展世界宣言」	兒童福利
中國政府	1991.3	「執行九十年代兒童兒童生存、保護和發展世界宣言行動計畫」	兒童福利
中國政府	1997	「經濟、社會和文化權利公約」	公民權利
中國政府	1998	「公民權利和政治權利國際公約」	公民權利
全國人大	1998.12	批准國際勞工組織「准予就業最低年齡公約」	童工問題
全國人大	2005.4	批准「跨國收養方面保護兒童及合作公約」	兒童收養

資料來源：劉繼同（2010）。「中國兒童福利立法與政策框架設計的主要問題、結構性特性」。中國青年研究，3，25-32。

依據聯合國公布的人類發展指標來看，中國的兒童青少年相關人口現況仍在發展進步階段。尤其是貧窮人口的比例，在 2011 年仍高達 12.5%，五歲以下兒童死亡率直到 2008 年最近的數字仍有千分之 21。相關中國兒童研究指出，兒童貧窮問題仍是目前中國兒童福利的首要問題，其中，沿海地區和內陸地區又有嚴重的分歧，加上都市和鄉村的落差，更使得內陸鄉村的兒童陷入貧窮的底

層。（表 2）。

兩岸兒童福利需求

臺灣

臺灣近幾年來生育率直線下降，根據內政部統計，2010 年全臺灣新生兒只有 16 萬 6 年人，總生育率並創新低只有百分之零點九一。少子化的現象為臺灣的社會帶來衝擊也

引發兒童福利需求的重新思考，包括爲了面對臺灣婦女就業率的增加托育問題成爲重要的社會話題（馮燕等，2011）。行政院主計處資料顯示，2007 年臺灣女性有三歲以下幼兒的就業率爲 59.3%，子女三到六歲的婦女就

業率爲 61%，子女 6-16 歲的婦女就業率爲 66%。顯示臺灣有學齡兒童的婦女有 60% 以上在就業，這些兒童的托育及課後照顧都是重要的兒童福利議題（行政院主計處，2009）。

表 2：1999 中國兒童貧窮率依年齡地區區分

年齡	都市地區	鄉村地區
0-5	16.56	15.93
6-15	65.40	67.98
16-17	18.04	16.09
總計	100.00	100.00

資料來源：Lu, A. & Wei, Z. (2000). Harnessing Globalisation for children: A report to UNICEF :
<http://www.unicef-irc.org/research/ESP/globalization/chapter7.pdf>

國際人類發展指標：中國

International Human Development Indicators: China

	2000	2005	2008	2010	2011
15-19 歲青少年懷孕（每千人） Adolescent fertility rate (births per 1,000 women aged 15-19)	6.8	8.2	9.7	8.4	.....
兒童就學年數 Expected Years of Schooling (of children)	9.8	10.7	11.4	11.6	11.6
三歲以上人口貧窮率 Headcount (k greater than or equal to 3), percentage population in poverty (% of population)	.....	.....	.....	.....	12.5
勞動就業率性別比例（女：男） Labour force participation rate, female-male ratio (Ratio of female to male shares)	0.848	0.847	0.848	.....	.....
壽命 Life expectancy at birth (years)	71.2	72.1	72.8	73.2	73.5
產婦死亡率（每十萬人） Maternal mortality ratio (deaths of women per 100,000 live births)	60	44	38	.....	.....
五歲以下兒童死亡率（每千人） Under-five mortality rate (per 1,000 live births)	36	25	21	.....	.....
新生兒期待壽命年齡 Life expectancy at birth (years)	71.2	72.1	72.8	73.2	73.5
成人平均就學年數 Mean years of schooling(of adults)(years)	6.6	7.1	7.4	7.4	7.5
成人識字率 Adult literacy rate, both sexes (% aged 15 and above)	90.9	.....	.....	.....	.....
國民平均所得（美元） GDP per capita	2667	4115	5712		13.5

資料來源：Accessed: 4/29/2012,9:38 AM from: <http://hdr.undp.org>

針對家庭經濟支持，臺灣現有福利主要以貧窮兒童為主，其它一般家庭的經濟支持主要以賦稅減免為大宗，對家庭每月所需的現金流動並沒有實質幫助（馮燕等，2011）。另一個重要的兒童福利議題則是失依兒童的照顧，臺灣自 1980 年代以來，單親家庭、離婚、貧窮、虐待等問題日益增多，家庭貧窮問題更加複雜。傳統育幼機構已不足以負擔社會需求，臺灣社會因此出現「寄養」（1983 年，「兒童寄養辦法」），及兒童及少年福利相關法律修定，包括 1995 年「兒童及少年性交易防制條例」，1997 年「少年事件處理法」，2003 年「兒童及少年福利法」等，使得兒童少年在安置上更加多元（翁毓秀，2011）。根據 2009 年兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑資料顯示，臺灣地區目前有 40 家兒童安置及教養機構，41 家少年安置及教養機構。保護對象除了家庭變故、經濟困難外，也包括保護個案、從事性交易之虞的兒童少年及感化教育等（翁毓秀，2011）。

中國

相對臺灣少子化的托育需求和失依兒童的安置問題多元化，中國的兒童也面臨社會轉型的問題，包括單親、棄兒（尤其是女童）及殘疾兒童的福利需求特別嚴重（陸士楨，2001）。根據統計，截至 2008 年底。中國 0-18 歲兒童約 2.78 億人，主要弱勢兒童包括孤兒、愛滋病兒童、殘障兒童、兒童拐賣救援等問題。孤兒人數從 2005 年的 57.4 萬，增至 2010 年的 71.2 萬人，五年中增加了 24%，0-17 歲的殘障兒童有 504.3 萬人，農村貧困兒童約 5800 萬人，中國目前社會上亟待救援的弱勢

兒童童包括：

- (一)孤兒，經歷了兩次大地震，孤兒人數從 2005 年的 57.4 萬，增至 2010 年的 71.2 萬人，五年中增加了 24%，其中接近 90 % 都是農村孤兒。而許多隱藏性的孤兒（原本由親戚代養）更是無法估計。更且，中國的兒童福利機構主要在城市，農村孤兒以親屬家庭占 80%，主要由祖父母，但養護質量有待評估。隨著農村社會開放，和家庭關係的疏離，親屬對孤兒的養育色彩漸減，親戚也不再以養育親屬孤兒為責任，與以往相比，孤兒受歧視甚至受虐待的可能性都增加。另有些孤兒造成親屬的支出負擔，造成家庭內部矛盾，夫妻不和，使兒童無法得到健康成長的精神環境。（張時飛、唐鈞，2009；田磊，2010）。
- (二)愛滋病兒童官方數字統計困難，2006 年只有六個州市填報，但社會上賣血、吸毒者時有所聞。曾燕波（2011）估計，到 2010 年底，約有 89.4 萬的兒童受到愛滋病影響，未來如何照顧這數十萬失依、殘障、貧困、愛滋病感染兒童，將是中國兒童福利的嚴峻挑戰。
- (三)0-17 歲的殘障兒童有 504.3 萬人，其中更有許多兒童家庭經濟環境貧乏，無法給予兒童適當的早期療育和救助。
- (四)兒童拐賣問題，中國在 2000-2005 年間，破獲了拐賣兒童案件達 4911 件，解救了上萬名被拐賣的兒童（仇雨臨等，2009）。「反拐賣」因此成為中國的兒童保護問題的施政重點，自 2008 年起，中國展開為期五年的「中國反對拐賣婦女兒童行動計畫」，集中建立預防、打擊、救助和康復

的長期工作，以防制拐賣婦女兒童的活動，並減輕被拐賣婦女兒童的身心傷害（仇雨臨，2009）。

結語

一個國家福利政策悠關社會及民生發展。福利制度建立以及體系建構需要從意識形態→政策→立法→行政體系→福利服務輸送的過程。中國自開放以來，GDP 成長皆以二位數增長，目前儼然已超越日本成為世界第二大經濟體，平均所得突破 4000 美元，邁向發展中國家。在經濟發展之基礎之下，接著發展社會福利事業的最好契機。在 2010 年中國第一項兒童福利津貼制度建立，政府第一次面向全體孤兒承擔起養育的主要經濟責任，而且擴展兒童福利服務，表現在於兒童福利理念轉變，服對象範圍擴大，服務項目增加以及兒童福利機構動態轉變。相對於海峽的另一端臺灣，在 1972 年退出聯合國，失去國際空間的援助，除了穩定的經濟成長，在平均所得為 17760 元，經濟成長也喚醒社會及政府對兒童少年的重視，自 1973 年兒童福利立法以來而對社會變遷也促使修法工作持續，除在 1993 年完成兒童福利修法，並於 2003 年合併「少年福利法」成為「兒童少年福利法」，在 2011 年修定成為「兒童及少年福利與權益保障法」，對於兒童及少年福利工作推展有了法律依據。

海峽兩岸推動兒童福利工作實有太相似之處，除了社會國情相似，推動的過程皆是漸進的，而且在社會上是隱性立法（或稱為軟法）。首先也從意識型態開始，臺灣是從社

會福利政策綱領，中國是從兒童發展綱要開始，堅持「兒童優先」、「兒童最佳利益」為指導原則，依法保障兒童權益及落實兒童保護。此種思想要落實必須依靠由上而下的政策制定，中國主要靠國務院通過（分別在 2000 年級 2011 年）通過國民經濟和社會發展第十個五年規定綱要（簡稱十一五）和國民經濟和社會發展第十二個五年綱要（簡稱十二五）。在臺灣社會福利政策主要靠選舉承諾，選舉之後，由行政首長來落實其諾言，相較之下，兩者實有相似之處，皆是由上而下的治理原則，在原則擬定及指導之下，為了合法性、權威性及普及性，也唯有透過立法程序，在中國主要是「未成年保護法」、「婦女權益保障法」；在臺灣主要是「兒童福利法」、「性交易防制法」、「少年事件處理法」。

相對臺灣 2011 年修定的「兒童及少年福利與權益保障法」，中國亟需一部兒童專門的綜合性法律，以全面規範兒童福利的各項內容，確保兒童基本生存和健康發展的各項權益（仇雨臨等，2009）。

徒法不足以執行，為了落實法律規定及綱要內容，中國政府也積極建立各種執行機關以落實法律規定。在臺灣除了法律規定之行政機關建制，有了專責機關，配合社會力量建構福利多之輸送體系。臺灣許多福利事業之推展是靠民間團體及慈善福利基金會參與，以形成一種社會力量推展兒童事業。海峽兩岸的中國社會在現實的狀況下實未有本錢發展福利國家的津貼制度，但對於不幸、殘疾及高風險家庭的兒童照顧與保護是要優先，以及建構一友善的社會環境以幫助兒童少年健康的成長與發展。當前中國兒童福利

政策雖然項目、規範多，涵蓋範圍廣汎，但未能形成全國統一、獨立、專項的國家兒童福利系統及獨立兒童福利行政機關和完善統一的立法及專項的財政統籌。

比較兩岸兒童福利的發展和現況，臺灣兒童福利發展除了傳統的經濟扶助以外，近年來在兒童福利民間團體和社會福利機構的大力倡導下，兒童保護逐漸成為社會關懷的重點，而隨著雙薪家庭的增加，托育問題和育兒相關的家庭政策也納入勞動政策當中，讓家庭得以平行職場就業和家庭育兒的責任。

相對臺灣面臨兒童保護和育兒家庭責任的意識提升，中國面臨的兒童生存問題更顯嚴重，包括孤兒、愛滋病兒、兒童身心障礙療育和兒童拐賣的犯罪問題，這些龐大的弱勢兒童人口的生活保障，都是中國兒童福利發展的嚴峻挑戰。

中國學者王振耀等（2012）指出，中國未來面臨的社會發展挑戰包括：(1)經濟社會發展過程中產生結構性失衡與長期存在的貧富差距、少子化以及高齡化加速，將會對國家社會福利制度帶來宏觀的挑戰。(2)社會安全、福利與津貼制度未臻完善，以致失能兒童就學，兒童保護及兒童照顧等層面而未能有完整的制度規則與安排。(3)兒童福利政策，法規、專業制度及福利服務輸送未能成為體系，缺乏平行性整合。如何因應社會發展趨勢重新建構兒童福利的發展，中國的困境同樣的也正是臺灣兒童福利發展的嚴格挑戰。（本文作者：郭明麗為中國文化大學兒童福利研究所碩士；邱貴玲為中國文化大學社會福利系助理教授；許莉婭為中國青年政治學院社會工作副教授兼系主任；郭靜晃為中國文化大學社會福利系教授兼系主任）

關鍵字：兒童福利、中國、貧窮、福利需求

📖 參考文獻

- 中國民政局（2009）。*中國統計年鑑*。
- 中國政府白皮書（2012）。*中國兒童狀況*。<http://bi95.fmprc.gov.cn>。
- 中國青少年研究中心民間兒童救助組織調查課題組（2006）。民間兒童救助組織調查報告—現狀、問題與對策。*中國青年研究*，5，14-19。
- 仇雨臨、郝佳（2009）。中國兒童福利的現狀分析與對策思考。*中國青年研究*，3，26-46。
- 王振耀、尙曉援、高華俊、徐佳、曹意文、朱照南（2012）。建設與中等經濟發展水平相適應的兒童福利體系。*中國兒童福利政策報告*。北京師範大學壹基金會公益研究院。
http://www.bnul.org/uplads/soft/1_110601085027.pdf。
- 田磊（2010）。中國兒童福利制度轉型。*法治與社會*，56-58。
- 行政院主計處（2009）。*性別圖象*，行政院主計處出版。
- 呂建德等（2001）。「經濟全球化下三種福利體制的回應策略分析—英國、德國與瑞典的比較分析」，發表於*全球化與社會福利研討會*，臺灣社會福利學會主辦，2001年4月27-28日。

- 林勝義（1986）。*兒童福利行政*。臺北：五南圖書公司。
- 邱貴玲（2006）。從女性角度分析、比較美國、法國、丹麥三種家庭政策發展模式。*社區發展季刊*，114：30-43。
- 官有垣、杜承嶸（2011）。臺灣非營利部門自 1950 年代迄今的發展特質、轉型與挑戰。*社區發展季刊*，133，65-80。
- 孫建忠（1995）。*臺灣地區社會救助發展之跡象*。臺北：時英出版社。
- 翁毓秀（2011）。臺灣地區兒童少年安置照顧的發展與未來。*社區發展季刊*，133：294-308。
- 郭靜晃（2008）。*兒童少年與家庭社會工作*。臺北：陽智文化。
- 郭靜晃（2009）。*兒童福利*(二版)，臺北：揚智文化。
- 黃碧霞、莊金珠、楊雅嵐（2000）。高齡化社會新對策—從「友善關懷老人服務方案」談起。*社區發展季刊*，132：3-14。
- 張時飛、唐鈞（2009）。中國貧困兒童救助：問題與對策。*新視野政策研究*，59-61。
- 曾燕波（2011）。兒童福利政策的國際比較與借鑑。*當代青年研究*，7，19-23。
- 馮燕、郭靜晃、秦文力(1992)。 *兒童福利法執行成效之評估*。臺北：行政院研考會委託研究。
- 馮燕、李宏元、謝文元（2011）。建國百年來兒童及少年福利的回顧與前瞻。*社區發展季刊*，133：309-327。
- 劉修如（1965）。*社會福利行政*。臺北：國立編譯館。
- 劉邦富（2010）。公部門兒童及少年福利發展。*社區發展季刊*，133：265-273。
- 劉繼同（2010）。中國兒童福利立法與政策框架設計的主要問題、結構性特徵。*中國青年研究*，3，25-32。
- 楊生勇、馮曉平（2006）。中國兒童福利研究綜述。*中國青年研究*，1，39-42。
- 楊雄（2011）。我國兒童社會政策建設的幾個基本問題。*當代青年研究*，1，1-6。
- 簡惠娟、簡杏蓉（2009）。從少子化現象的因應歷程談我國兒童福利服務之展望。*社區發展季刊*，125：7-20。
- 蕭新煌（2004）。臺灣的非政府組織民主轉型與民主治理。*臺灣民主季刊*，1(1): 65-84。