

我國兒童保護政策與法規

廖靜芝

台中市政府計畫室主任

壹、前言

貳、政策的沿革

參、法規的演變

肆、實際的困境

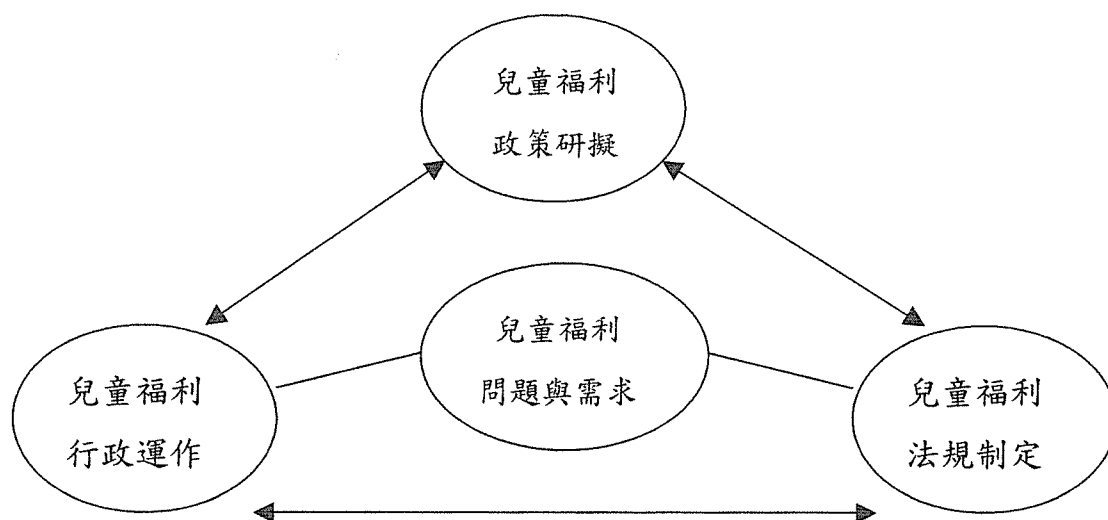
伍、結語

「兒童保護」一詞，如果從實務執行層面來看，可以定義為專門針對受虐兒童的服務措施，但就法規政策層面來看，就應該只整個兒童福利的範圍。因為，非保護無以達成妥善成長，非福利難以保證身心健康。因此，蔡漢賢教授(2000年，註一)說，兒童福利法「應以保護為先，福利為要」作為總目標。本此，本文將「兒童保護」與「兒童福利」通用。

壹、前言

兒童福利政策一簡言之，就是政府所揭示有關推動兒童福利工作的施政方針；析言之，是政府為解決兒童問題，滿足兒童需要，保障兒童權益，促進兒童身心健全發展的目標所制定的相關理念、原則、綱領計畫或方案設計(馮燕等，2000年，註二)。我們可以說政策是回應問題的作為。

法規的研擬主要源自政策的精神與內涵，法律為政策的具體化，亦為政策執行的依據，是以，兒童福利法規是將兒童福利政策法制化，更進一步來說，是政府為推動兒童福利政策，依循其理念精神及方針原則制定相關法律規範，作為行政機關執行兒童福利工作的準則依據，期能符合政策目標，達成促進兒童健全發展，增進兒童福祉的目標(馮燕等，2000年，註三)。



兒童福利法規與政策行政之關係(引自馮燕，2000年，註四)。

貳、政策的沿革

學者郭靜晃，(1995年，註五)，將各國兒童福利發展的取向分成四個類型：

- 一、自由放任主義及父權制度下之兒童福利政策：係指政府應減少扮演照顧兒童的角色，政府應尊重雙親與孩子的隱私權與神聖性，孩子的照顧與教育職責在家庭，政府則退居幕後擔任監督及補充角色，僅在對於兒童福祉有相當的危害狀況下，公權力方介入。
- 二、國家干涉主義及兒童保護下的兒童福利政策：係指政府應主動積極介入家庭事務，避免兒童遭受不當的照顧，以兒童福祉為優先考慮，因此，兒童不再視為父母永久資產，對於兒童的照顧，父母應如同受託者用心經營，若父母未能提供適當地照顧，則此經營權將由國家強制收回，並交由更適當的人負責。
- 三、尊重家庭與雙親權利取向下之兒童福利政策：強調原生家庭對於雙親及兒童相當重要，同時，此種親子關係應儘可能被維繫，即使因為特殊理由使得父母與子女必須分開時，仍應儘可能加強子女與父母之連繫；政府所扮演的角色既不像自由主義般消極干預或像國家干涉主義般積極干預，政府角色在支

持家庭，是在保護與維繫家庭的發展。

四、尊重兒童權利與自由取向下的兒童福利政策：係尊重孩子的自主性，認為孩童如同大人般，為一個獨立個體。兒童的觀點與想法應受尊重與肯定，兒童被賦予較多類似成人的地位，以減少來自成人的壓抑或不合理待遇，因此，應透過法律與政策來保護兒童確保兒童權益。

行政院 1994 年 7 月 14 日第 2389 次院會審議通過「社會福利政策綱領暨實施方案」，其中政策綱領實施要項(三)福利服務提到：十四、對於需要指導、管教、保護身心、矯治與殘障重建之兒童與其父母、養父母、監護人提供親職教育與社會服務；並提供周延兒童托育與育樂服務，以保障兒童權益，健全其身心發展。而社會福利政策綱領實施方案中，參、福利服務與兒童有關的有：

- 一、鼓勵政府與民間各機關(構)團體辦理促進家庭功能之相關活動。
- 二、建立完善兒童保護體系暨諮詢輔導服務網絡。
- 三、對發展遲緩之特殊兒童建立早期通報系統並按其需要提供早期療育醫療或就學等相關方面之特殊照顧。
- 四、研定兒童福利機構設置管理準則暨其專業人員資格標準與訓練辦法，並規劃家庭托兒保姆專業制度。
- 五、訂定獎勵公民營機構設置育嬰室托兒所等各類兒童福利設施及優待兒童孕婦措施之辦法。

2004 年 2 月因應社會變遷的需求，大幅度修正社會福利政策綱領茲將內容中直接有關兒童福利政策的規定，摘述如下：

- 一、國家應該針對經濟弱勢之兒童、少年提供社會服務專案，協助其提升其生活品質。
- 二、政府與民間應協力營造有利於兒童、少年身心健全發展的家庭、學校、社區及社會環境。

- 三、原生家庭不利於兒童、少年的健全發展時，政府應加以保護，並將其安置於其他適當住所。
- 四、不論兒童少年是在自家或家外接受養育，其照顧者如有經濟、社會及心理支持之需求，政府應予協助。
- 五、政府應整合社會福利、衛生與教育部門，提供兒童早期療育服務。
- 六、政府應保障兒童及少年能獲得整合教育與照顧機會、並對於那些處於經濟、文化、區域、族群發展等不利條件的兒童、少年，提供額外協助。

由以上內容，可以看出有別於以往的政策重點：

- 一、強調對於兒童之父母、養父母、監護人都應提供相關之服務，以促進家庭功能。
- 二、對於兒童福利的服務，不只是限於有問題的兒童，還擴及至一般兒童的育樂服務及育嬰托兒等服務，以保障兒童權益及健全其身心發展。
- 三、建立兒童服務機構與人員的專業化標準。
- 四、建立公權力介入家庭的兒童保護體系。
- 五、強調對於兒童發展整體照顧的多專業團隊的整合。

由這些重點可以看出，這個發展是比較偏向尊重家庭與雙親權利取向下之兒童福利政策(廖靜芝，2002年，註六；王卓聖，2001年，註七)

參、法規的演變

一、1973年公布兒童福利法：事實上，從1960年開始，兒童福利法的研擬就在時斷時續中進行，只是高層沒有重視與指示，所以未能跨出內政部大門，直到1973年始完成公布程序，內容共有五章三十條，首開社會福利立法的先河，也為歷年來所做為的各種兒童設施與其相關規章辦法暨行政措施，立下法源遠流。(蔡漢賢，2002年，註八)

二、1989年公布少年福利法，計有三十三條條文，主要內容在規範少年行為和保護少年為目的，著重於消極性的禁止不當行為和處罰照顧者和業者，福利措施仍大多為不幸少年或特殊少年之照顧，偏重替代性家庭寄養與機構安置服務(曾平鎮 2003年，註九)。

三、2000年以前，歷經四次修法共計有：1993年、1999年、2000年及2002年四次修正，其中最主要是1993年的修正時，建立主要架構特色及內容，(馮燕，2000年，註十)茲敘述如下：

- (一) 具體宣示兒童福利理念與倫理
- (二) 闡明家庭與社會對兒童共同責任
- (三) 重視全體兒童的權益
- (四) 強化兒童福利行政體系
- (五) 擴大兒童保護措施範圍
- (六) 催生相關配套制度全面落實兒童福利政策
- (七) 明訂相關委任立法及適度授權地方政府
- (八) 具體多樣的罰則兼俱輔導與加重處罰

四、1995年公布兒童及少年性交易防制條例：後經1999年、2000年修正，林勝義(2004年，十一)認為其特色為：

- (一) 定位為特別法
- (二) 採取重罰原則
- (三) 刑事處罰採非告訴乃論
- (四) 兼顧預防與控制
- (五) 有具體配套措施
- (六) 運用社工專業
- (七) 重視團隊工作

五、2003年合併修正為兒童及少年福利法，計有七章七十五條條文，負責修法作業第一線的曾平鎮(2003年註十二)認為主要的中心取向是：

- (一) 強調教養兒童少年的責任，仍以父母為主要角色取向

- (二) 政府公權力積極介入取向
- (三) 以健全家庭功能為取向之福利作為
- (四) 視兒童少年為一獨立個體促進期權益保障之取向
- (五) 分工與整合之立法作為
- (六) 福利措施提供傾向由民間辦理政府為輔之取向

肆、實務之困境

一、立法與預算沒有配套：

由中央政府兒童福利預算可以看出，民國 80 年度兒童福利支出占整體社會福利支出 9.1%，是最高峰之後，不管法規如何增修，一路維持在 2%到 5%之間，法規多業務加重，但預算並不增加，巧婦難為無米之炊。

由下表也可以看出地方政府的經費也鮮少增加，雖然因應內政部兒童局的要求，勉強列出預算，但是實際的狀況是社福經費是整筆混用，預算也無法保證決算(蔡漢賢，2000 年，註十三；葉郁菁、曾竹寧，2002 年註，十四)。

二、編制也無法跟進立法：

許多人都坦承社會福利工作講究專業化，現也有了社會工作師證照的發放，基本上是一個高級勞力密集的服務業，本此，沒有編制社工人力，無法有效落實執行法律所賦予之工作，但除了 1999 年 11 月中央成立內政部兒童局時，將兒童少年工作人力增家至 43 人外，25 個地方政府的人力並沒有什麼成長，有的縣市甚至還減少過編制(如台中市政府)。

今年中央雖然強勢主導將兒童保護的臨時約聘社工人力，增加至一定的量，但照以往的經驗，中央的補助只有二到三年，未來全數由地方負擔時，將會有一波人力減少之衝擊。

三、地方政府財政困窘的問題：

90 年度起，社會福利預算由以往的計畫型補助改為地方統籌分配款，原本這是民主化的正確作為，由中央極權走向地方分權的重要一步，但卻忽略了地方政府財政結構太弱，幾乎都是舉債度日，因此造成還債先或是福利先的兩難，如表三：

表一、歷年度社會福利支出與兒童福利支出比

單位：新臺幣千元

年度別	社會福利支出	兒童福利支出	百分比
80	11,125,025	1,016,100	9.1%
81	20,397,776	728,230	3.6%
82	24,646,770	478,776	1.9%
83	26,757,828	828,000	3.1%
84	50,594,427	995,663	2.0%
85	36,727,745	894,713	2.4%
86	37,041,955	829,202	2.2%
87	37,964,231	849,202	2.2%
88	38,487,966	969,202	2.5%
89	80,782,674	1,365,553	1.7%
90	50,869,005	2,491,755	4.9%
91	57,336,441	2,722,187	4.7%
92	55,575,709	2,635,044	4.7%
93	60,575,722	4,138,449	6.8%
94	61,152,033	3,050,169	4.9%
95	65,489,753	3,638,653	5.6%

資訊來源：內政部社會司、兒童局

表二、91~94 年地方政府兒童少年福利經費一覽表（單位：千元）

年度	兒童福利預算
91	2,754,114
92	2,308,038
93	4,041,662
94	3,950,516

資料來源：內政部兒童局

表三、各縣市債務統計表

單位：億元，萬人

項目	94 年度未 償債務餘額 【A】	90 年度未 償債務餘額 【B】	債務增加 比率% 【A-B/B】	94 年度 人口數 (萬人)	平均每人 債務(元)	95 年度預 算自有財源 比率%
台北縣	804	345	133	373.43	15400	75(94)
基隆市	46.82	15.9	194.3	39.21	11941	28
宜蘭縣	155.07	76.32	103.16	46.16	33600	34.76
桃園縣	297.31	185.92	59.91	187.85	15827	55.1
新竹縣	204	164	24.39	47.6	42000	30
新竹市	87	17.9	386	38	24700	30
苗栗縣	100.75	39.37	155.91	55.99	17900	37.65
台中縣	400	266	34	153.26	26143	44
台中市	50	52	-3.8	103.3	4839	71
彰化縣	82.83	49.92	65.92	131.57	6296	47.82
南投縣	110.55	27.73	298	53.73	20500	17.11
雲林縣	212.56	91.72	132	73.35	29000	33
嘉義縣	182.64	85.9	112.6	55.65	32820	13.31
嘉義市	8.33	14.38	-42.11	27.21	3061	47.21
台南縣	278.5	164.7	69.11	110.52	25200	40.57
台南市	189	171	10.53	75.71	24963	62.86
高雄縣	142.87	126.14	13.26	124.82	11446	31.26
屏東縣	109.41	51.05	114.32	89.84	12108	46
澎湖縣	0.04	1.26	-97	9.24	46	8.36
花蓮縣	72.5	40.6	78.57	34.73	2086	16.59
台東縣	38.3	32.17	19.65	23.89	1118	31.38

註：

1. 90 年度未償債務餘額為截至 90 年 12 月 20 日之數據。
2. 94 年度未償債務餘額及人口數為截至 94 年 11 月底之數據。

雖然公益彩券這個財源的增加，讓民間福利團體有許多期待，但是確也無法阻擋地方財政首長將之視為縣市政府之財源，而非多餘可以推動福利的經費，再加上每逢選舉現金福利不斷加碼，這項經費早就用得差不多了。

多年前，因應當時的政治環境，每逢選舉地方首長都將現金福利做為政策買票的方法，在修老人福利法時，在法律條文中規定現金福利必須全國一致，但是近五、六年來，中央每次加碼現金福利不增加統籌分配款，地方政府叫苦時，就指定由公益彩券盈餘來支付，造成光應付這些法定項目後，公益彩券已沒剩多少了。

伍、結語

兒童的名字是今天，因為世界上有許多事可以等待，只有兒童的成長不能等。正因為每一個人只有一個童年，而且兒童是人生的第一個階段，因此世界各國無不重視兒童政策法規的訂定，都是政府對人民的承諾的書面協議書，如果不以行動去貫徹，多說無益，請以行動證明決心吧！

註釋：

- 一、蔡漢賢：五十年來的兒童福利—第四章法規訂修，P.110，中華社會行政學會印行，2000年6月。
- 二、馮燕、李淑娟、謝友文、劉秀娟、彭叔華編著：兒童福利，P.113，國立空中大學印行，2000年。
- 三、同註二，P.113~114。
- 四、同註二，P.114。
- 五、郭靜晃：兒童福利政策研究，內政部社會司委託，1995年9月。
- 六、廖靜芝：五十年來的兒童福利—第三章政策研擬，P.79~80，中華社會政策學會印行，2000年6月。
- 七、王卓聖：家庭結構變遷與兒童福利，P.191，兒童福利期刊第一期，2001年。
- 八、同註一，P.97~98。
- 九、曾平鎮：淺說兒童及少年福利法，P.91~92，兒童福利期刊第五期，2003年。

十、同註二，P121~125

十一、林勝義，兒童福利(初版五刷)，P.61~65，五南出版社，2004年。

十二、同註九，P.91~92。

十三、同註一，P.117。

十四、葉郁菁、曾竹寧，九十年度政府部門兒童福利經費運用狀況之研究，
P.21~29，兒童福利期刊第三期，2002年。

作者簡介

廖靜芝

學歷：國立台灣大學社會學系畢業

私立中國文化大學勞工研究所碩士

美國西雅圖華盛頓大學(University of Washington)研究

國立交通大學經營管理研究所博士班

考試：社會行政人員普通考試及格、社會行政人員高等考試及格

私立就業服務機構專業人員合格

經歷：中央選舉委員會約聘人員

台北市政府勞工局國民就業服務中心辦事員

內政部社會司科員、專員、科長、專門委員

內政部兒童局主任秘書

台中市政府社會局局長

私立實踐大學社會工作系兼任講師

私立中國文化大學社會福利學系兼任講師

國立空中大學兼任講師、私立東海大學社會工作系兼任講師

美國韓福瑞獎金得獎人(1994—5)

美國喬治城大學領導研習營(Georgetown Leadership Seminar)參加人
(2002)

現職：台中市政府計畫室主任

國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系兼任講師