



(修訂版)

兒童福利

林勝義◎著

兒 童 福 利

林 勝 義 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

兒童福利／林勝義著．

--二版．一臺北市：五南，2009.01

面；公分

參考書目：面

ISBN 978-957-11-5451-0（平裝）

1. 兒童福利

547.51

97022214



1J80

兒童福利

作 者 — 林勝義(136)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 陳念祖

責任編輯 — 雅典編輯排版工作室

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2002年2月初版一刷

2009年1月二版一刷

2010年9月二版三刷

定 價 新臺幣340元



序言

「希望國家保護我們，不讓我們受到虐待、遺棄；所有的小孩都能和爸爸、媽媽快樂的生活。」這是新世紀臺灣兒童新願宣言裡的一段話。從這一段宣言，我們可以感受到：保護兒童的權益，遠離虐待的傷害，是當前兒童福利的重要課題；讓兒童擁有美滿的家庭，可以快樂的生活，則是兒童福利工作的主要目的。

基於此種體認，本書企圖對兒童福利的相關課題進行全面性探討，以供現在及未來的兒童福利工作者參考，共同為兒童營造一個快樂成長的環境。奈何，兒童福利所涉及的範圍相當廣泛，事實上無法面面俱到，所以只能採取「理念—政策—法規—制度—福利服務」的分析架構，針對兒童福利的主要議題略作分析，希望能夠比較有系統的呈現兒童福利的輪廓。

第一，在理念方面，首先闡釋兒童福利的意義、功能、內涵及研究方法，然後再從國際與臺灣在兒童福利發展過程的重要事件中，瞭解兒童福利的轉變情況，藉以認知兒童福利的基本理念。

第二，在政策方面，除了提出兒童福利政策取向的類型之外，針對我國兒童福利密切相關的政策略加剖析，包括憲法基本國策的主張、社會福利政策綱領的規定，並進而探討當前的兒童福利政策，以利於把握兒童福利工作的方向。

第三，在法規方面，僅就兒童及少年福利法、兒童及少年性交易防制條例、兒童福利機構設置辦法進行分析，並歸納其立法的特色，以便掌握法規的精義，順利推動兒童福利措施。

第四，在制度方面，以行政體制與專業制度為焦點，分別敘述中央、直轄市及地方政府的兒童福利體制，以及兒童福利專業人員的專業



特性、資格訓練和考選任用，以協助兒童福利工作者充實專業素養，並瞭解爭取行政支援的管道。

第五，在福利服務方面，參考美國學者卡都興（**Kadushin**）等人的分類，就支持性、補充性、替代性的服務措施，擇要分析，並將兒童保護從支持性服務項下抽離出來，單獨討論，以突顯其在現代社會的重要性。

此外，為了擴充視野，擷取其他國家推動兒童福利的經驗，本書特別對世界主要國家的兒童福利進行比較，並歸納其發展趨向，以做為臺灣未來繼續推展兒童福利時有所借鏡。

當然，我們更加關心臺灣的原住民兒童、大陸與外籍配偶及其子女、中途輟學兒童等潛在問題。雖然，我們只是揭露問題，還沒有提供答案，但是研究發展需要大家共同努力，相信未來臺灣的兒童福利將有更美好的願景。

林勝義

謹識於臺師大



目錄

第一章 兒童福利的意涵 1

- 第一節 兒童福利的意義 3
- 第二節 兒童福利的功能 5
- 第三節 兒童福利的內涵 7
- 第四節 兒童福利的研究方法 10

第二章 兒童福利的歷史透視 15

- 第一節 國際兒童福利發展的重要事件 17
- 第二節 臺灣兒童福利發展的重要事件 28

第三章 兒童福利的政策 35

- 第一節 兒童福利的政策取向 37
- 第二節 憲法基本國策的主張 41
- 第三節 社會福利政策綱領的規定 44
- 第四節 當前的兒童福利政策 46

第四章 兒童福利的法規 53

- 第一節 兒童及少年福利法分析 56
- 第二節 兒童及少年性交易防制條例分析 61
- 第三節 兒童及少年福利機構設置辦法分析 66



第五章 兒童福利的行政體制 77

第一節 中央兒童福利的行政體制 79

第二節 直轄市兒童福利的行政體制 85

第三節 縣市及鄉鎮市區兒童福利的行政體制 88

第六章 兒童福利的專業制度 91

第一節 兒童福利人員的專業特性 93

第二節 兒童福利機構專業人員的資格及訓練 96

第三節 兒童福利專業人員的考選及任用 119

第七章 支持性的兒童福利服務 123

第一節 兒童與家庭諮詢輔導服務 125

第二節 發展遲緩兒童早期療育服務 130

第三節 未婚媽媽及其子女服務 136

第八章 補充性的兒童福利服務 141

第一節 托育服務 143

第二節 兒童在宅服務 148

第三節 經濟補充方案 154

第九章 替代性的兒童福利服務 161

第一節 寄養服務 163

第二節 收養服務 168

第三節 機構教養服務 173

第十章 保護性的兒童福利服務 179

第一節 兒童身體虐待的保護 181

第二節 兒童性虐待的保護 186

第三節 兒童心理虐待的保護 191

第四節 兒童疏忽的保護 197

第十一章 主要國家的兒童福利 203

第一節 英國的兒童福利 205

第二節 美國的兒童福利 211

第三節 法國的兒童福利 219

第四節 瑞典的兒童福利 224

第五節 日本的兒童福利 229

第十二章 兒童福利的趨向及未來 235

第一節 主要國家兒童福利的發展趨向 237

第二節 臺灣兒童福利的潛在問題 242

第三節 臺灣兒童福利的未來願景 246

參考書目 255

附錄 兒童及少年福利法 265



兒童福利的意涵



世界上許多事情都可以等待，只有兒童的成長不能等待。因為他的骨在長，他的血在生，他的意識在形成，我們對他的一切不答以「明天」，他的名字就是「今天」（*Gabriela Plistral*，引自王順民，2000）。

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，未來有無限的發展潛能，所以世界各國為了兒童的健全發展，無不重視兒童福利工作，希望能為兒童營造一個健康、幸福、快樂的成長環境。

本章首先說明兒童福利的意義、功能、內涵及研究方法，以便對兒童福利有一些基本的認識。



第一節



兒童福利的意義

兒童福利（child welfare），是社會福利的一個領域，也就是以「兒童」為對象所實施的社會福利工作。

然而有關兒童年齡的界定，學術界就眾說紛紜，莫衷一是。如果依據一個人在學校的求學過程而言，一般界定國民小學以前的時期為兒童期，國中和高中階段為少年期，大學階段為青年期。所以，「兒童」通常指 12 歲未滿的人，我國兒童及少年福利法第 2 條就規定：「本法所稱兒童，指未滿 12 歲之人。」但並不是所有國家都將兒童福利的對象界定為 12 歲以下，例如美國兒童福利服務的對象就包括 17 歲以下的少年，日本則將兒童福利的對象擴及少年期，包括 18 歲以下之人。

至於「兒童福利」的解釋，也有許多不同的觀點：



一 兒童本位觀點

聯合國早在 1959 年 12 月所通過的「兒童權利宣言」(Declaration of the Rights of the Children)，指出：凡促進兒童身心健全發展與正常生活為目標的各種努力及事業，稱之為兒童福利。這個定義強調以兒童為本位，努力滿足兒童的生活需求，以促其身心健全發展。

二 家庭親職觀點

美國兒童福利聯盟 (Child Welfare League of America, 1990) 指出：兒童福利是提供給兒童和青少年，尤其是其父母無法實踐兒童養育 (child-rearing) 之責，或其所住之處無法提供資源和保護措施給有需要的兒童及其家庭。這個定義著眼於家庭與兒童的連結性，以促使兒童能在原生家庭中成長。

三 社會工作觀點

美國學者卡都興和馬汀 (Kadushin & Martin, 1988) 認為：兒童福利是社會工作領域的一項重要專業，協助兒童的方法，最好是以支持、增強及補充，來強化家庭的功能。這個定義主張運用社會工作的專業方法來照顧弱勢兒童。

此外，國內兒童福利界則時常從廣義和狹義加以解釋，認為廣義的兒童福利，是以「發展取向」(development orientation) 為主，充分運用一切能促進兒童發展的各項資源，以強化兒童的發展；狹義的兒童福利，是以「問題取向」(problem orientation) 為主，針對遭遇各種不利

情境的兒童或其家庭，提供有效的服務（周震歐，1997；彭淑華，1998）。

一言以蔽之，無論基於何種觀點或取向，兒童福利都在促使兒童的需要能夠獲得充分滿足，身心能夠獲得健全發展。



第二節



兒童福利的功能

兒童福利是社會福利的重要措施，所以兒童福利的功能，就是在促進社會福利功能的充分發揮。

基本上，社會福利有治療（remedial）、預防（preventive）與發展（development）等功能。如果從這三方面來分析兒童福利的功能，可以包括：



一 滿足兒童的需求

這是治療的功能，因為兒童的身心發展尚未成熟，缺乏獨立自主的能力，如果遭遇貧困、失依、失學、患病、身心障礙等問題，其基本生活需求可能得不到滿足，而有賴別人給予協助。

兒童福利的相關措施，即在依據兒童的福利需求，提供適當的救助、安置、醫療、保護、輔導等服務，以協助其解決問題，滿足需求。



二 補充家庭的不足

這也是治療的功能，針對現代家庭核心化和雙薪化所造成家庭功能式微的情況，提供必要的福利措施以彌補其不足，並進而協助家庭恢復



其應有的功能。

例如，在核心家庭中，婦女一旦投入就業市場，兒童照顧可能頗成問題，而需要托育服務。尤其，低收入、單親、原住民或有身心障礙兒童的弱勢家庭，可能更迫切需要兒童福利，以補充或恢復其家庭有關兒童保護、經濟、教育、休閒等方面的功能。

三 維護兒童的權益

這是預防的功能，因為兒童沒有選票，也不會自己走上街頭去爭取其應有的權益，如果兒童的基本權益受到委曲、壓抑或侵害，必須藉助於兒童福利的政策、法規、措施或服務，以確保其權益。

換言之，兒童不僅是國家未來的主人翁，他現在就是國民的一分子，兒童時期無法重來，兒童權益不能等待，無論基於人道主義或社會正義，兒童的權益都應該及時受到合理的對待，所以預防兒童權益受損，這是社會共同的責任，也是兒童福利不容忽視的課題。

四 增進兒童的能力

這是發展的功能，因為兒童是國家與社會未來希望的象徵，基於兒童未來可能的貢獻與生產力，現代國家無不重視兒童福利，並主張從促進兒童的健全發展著手，以奠立良基，循序進行，逐步建立福利國家（welfare state），塑造福利社會（welfare society）。

近來，部分學者提出「倡導」（advocacy）和「賦權予能」（empowerment）的觀念，就是期待經由政策或制度的倡導，引領服務對象自我發展的能力（林勝義，2001）。所以，現代的兒童福利，強調兒童的全面照顧，並運用社會工作的專業方法，即在協助所有兒童健全發展，以

增進潛在能力。

五 啟發兒童的愛心

這也是發展的功能，因為兒童天真無邪，活潑可愛，可塑性最強，如果我們對兒童提供適當的協助，不但在服務提供者本身是一種愛心的表現，對於所有兒童也是一種良好的示範。尤其對於受助兒童，可以讓他在幼年時期就感受到社會的「愛、關懷和瞭解」，將來長大成人之後，自然比較知道如何關懷社會，幫助別人。所以，推展兒童福利，不但可以激勵成年人的愛心，也具有啟發兒童關懷社會的功能。

事實上，兒童福利的功能，通常是治療、預防、發展三合一，並以「家庭」為核心。因為家庭是社會的基本組織，也是兒童成長的主要場所，所以兒童福利的各項措施，無非在恢復及發展家庭的功能，建構一個以「家庭」為基礎的兒童福利。



第三節



兒童福利的內涵

兒童福利是社會福利的一個次領域。社會福利通常涵蓋社會保險（social insurance）、社會救助（social assistance）及福利服務（welfare service）三方面。其中，福利服務也稱為個人的社會服務（personal social service），主要對象包括兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者等特殊人群，以滿足個人的福利需求。據此，兒童福利是屬於福利服務的範疇，有時也直接稱為兒童福利服務。

有關兒童福利的內涵，臺灣的專家學者也有許多不同的看法和分類



方式。大致上，早期係依服務的對象，區分為一般兒童福利、不幸兒童福利、特殊兒童福利（丁碧雲，1975；李鍾元，1983）；後來也有依服務的性質，區分為醫療衛生、教育、社會福利等方面的服務（馮燕、邱志鵬，1994；馮燕等，2000），或者參考美國學者卡都興和馬汀（Kadushin & Martin, 1988）的觀點，依服務的功能，區分支持性服務（supportive service）、補充性服務（supplementary service）、替代性服務（substitutional service）等三個層面（周震歐等，1997；萬育維，1998）。

平情而論，依對象或性質分類，恐怕無法竟盡，例如原住民兒童、兒童交通安全，就難以歸類；至於依功能分類，優點是層次分明，有利於針對兒童的家庭情況及其服務需求，安排適切的協助。然而這樣的分類，也有其侷限，例如保護受虐兒童，除了支持性服務外，有時也需要補充性的經濟救助或替代性的緊急庇護，況且隨著家庭結構及社會價值的快速變遷，兒童受虐已成為當前嚴重的兒童問題，所以保護性服務（protective service）允宜另列一項，較有利於兒童福利實務的運作。所以此處參考功能分類方式，並增列保護性服務共計四項，其內涵包括：

一 支持性服務

當兒童所處的家庭結構仍然完整，但其家庭關係及親子關係已經產生緊張狀態，對於家庭成員造成某種壓力。這種壓力如果不及時加以紓解，可能會導致父母離婚、分居，而使兒童遭到危機。此時，可以採取支持性的服務，協助兒童的父母增強本身的力量，修補或改善家庭的功能，降低親子的緊張，以避免兒童繼續受到不良的影響。

通常，支持性的服務包括：兒童與家庭諮詢服務（含親職教育）、發展遲緩兒童早期療育、未婚媽媽及其子女的服務、兒童休閒娛樂等。

二 補充性服務

如果因為父母親職角色不當，已經對兒童造成一定程度的傷害，但其家庭結構只要經由適當的協助，兒童仍然可以繼續生活在自己的家庭之中，而不會再度受到傷害，則可以從家庭系統之外給予補充性的服務。

通常，補充性服務包括：經濟補助方案、托育服務、在宅服務、學校社會工作等。

三 替代性服務

一旦家庭功能或親子關係發生嚴重缺失，以致兒童不適宜繼續生活在原生家庭，此時必須考慮將兒童安排到替代性的居住場所，作為一種短期或永久性的安置及教養。這種替代性的服務，必須以「兒童的最佳利益」作為考量的標準。

通常，替代性的服務包括：寄養服務、收養服務、機構安置教養等。

四 保護性服務

這是兒童福利中一個特殊的部分，是針對受虐待或被疏忽的兒童，提供適當的處遇，以維護兒童的權益。因為兒童遭受虐待或被疏忽，不全然是由於家庭未能發揮養育和照顧的功能，有時是由於家庭之外的傷害所造成，而其處遇方式必須依據問題根源、案情輕重及兒童利益，採取不同層級的保護服務，以達到復健的目標。

通常，保護性的服務包括：兒童身體虐待的保護、兒童心理虐待的保護、兒童性虐待的保護、兒童疏忽的保護等。