



兒童及少年福利與權益保障法的一般性解讀

王順民

一、前言

基本上，作為文明化重要的進步指標之一，乃是思謀要如何透過「立法」而來的依法行政與依法辦理，藉此將『理念－政策－立法－行政－福利服務』作必要的鑲嵌，就此而言，從 2003 年 05 月 28 日發布的〈兒童

及少年福利法〉（以下簡稱兒少福利法）修正到 2011 年 11 月 11 日立法院第 7 屆第 8 會期第 9 次會議所通過的〈兒童及少年福利與權益保障法〉（以下簡稱兒少權益法），是有它劃時代的里程碑意義，特別是架接在因應兒少權益法之立法精神、現實挑戰及其對於幼教產業衝擊影響的進一步探究。

表 1：〈兒童及少年福利與權益保障法〉的修法特色

- | |
|---|
| <p>(一)對於無法確認身分及國籍之兒童與少年，增訂其在國內可享受與國內兒少同等權益條文，包括健保、就學等項，以回應社會對於「不能沒有你」案件的省思。</p> <p>(二)健全兒少閱聽環境，加強新聞紙及網際網路內容的管理機制，增訂新聞紙不得報導事項，違反者最重可處罰 50 萬元；另賦予網際網路平臺業者對兒少應採取防護措施之責任，違反者最重可處罰 30 萬元。</p> <p>(三)在收出養制度方面也做了大幅度的變革，為避免販嬰情事發生，未來除一定親屬間之收養外，收出養的媒合都必需委託經許可之機構或團體代為辦理，違反者最重可處罰 30 萬元。且在法院認可收養前，得請收養人接受準備教育課程、精神鑑定及藥酒癮檢測等。</p> <p>(四)為減少非專業人員照顧而發生嬰幼兒意外事件發生，規定未來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才可擔任，違者，最重得處以 3 萬元以下罰鍰。</p> <p>(五)將村（里）幹事增列為兒童及少年保護責任通報人，以更加落實兒少保護機制，違反者最重得處罰 3 萬元。另於保護網絡納入村（里）長及公寓大廈管理服務人員，使防護網更為嚴密。</p> |
|---|

- (六)為維護兒少隱私權利，修正條文擴大媒體不得報導兒少身分資訊之對象，包括監護權事件爭訟事件當事人或刑事案件當事人等，但如為維護公共利益，亦訂有排除條款。
- (七)為維護兒童及少年人身安全，也規定犯性侵害罪、嚴重精神疾病或嚴重行為不檢者，不得擔任兒童及少年福利機構負責人及工作人員的消極資格。
- (八)為保障建教合作學生勞動權益，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。
- (九)對於接受司法處遇的兒童少年，為儘速協助其復歸社會與家庭，規範各機關應整合資源，提供就學、就業等服務，以增進其社會化。
- (十)為強化本法對於受虐兒少發現、保護及處遇、中輟等非行兒童及少年之輔導，以及其他福利相關工作之成效，規定學校應設置輔導或社會工作人員。

資料來源：立法院網站。（2012年）

至於，修正通過的兒少權益法共計分成 7 章 118 條，包括有第一章的「總則」、第二章的「身分權益」、第三章的「福利措施」、第四章的「保護措施」、第五章的「福利機構」、第六章的「罰則」以及第七章的「附則」，以下，我們將逐章進行概要性的敘介，並且進一步延伸到對於包括幼教產業在內之可能影響的延伸性討論。

二、〈兒童及少年福利與權益保障法〉通過條文對照——總則章

首先，就總則章來看，從兒少福利法修正到兒少權益法，主要還是在於法規名稱上的改變，亦即，將舊有的〈兒童及少年福利法〉正名為〈兒童及少年福利與權益保障法〉，對此，除了可以與其它社會福利法規名稱同步外（比如〈身心障礙者權益保障法〉），一旦是回應於未來中央政府組織再造的部會調整時（像是衛生福利部的設置），那麼，關於〈兒童及少年福利與權益保障法〉

的法規名稱，還是有它商榷之處；連帶地，對於諸如權益與福利概念內含的操作性的定義，還是有它進一步廓清的必要，像是身分、健康、安全、受教、參與、表意、福利、隱私以及被保護等等的概念內含，至於，諸如成長、發展、輔導、勞動、遊戲、休閒、司法、文化亦有它相應於生命週期（life cycle）、生命事件（life events）與生命歷程（life course）的延伸性思考；最後，關乎到『權益』的基本保障以及『福利』的增加促進，兩者之間的優先順序和衡平關係，亦有待進一步的確認。

其次，扣緊權責劃分而來的主管機關以及各目的事業主管機關，修定通過的兒少權益法增加了包括法務、通訊傳播、金融、經濟、體育與文化等 6 大目的主管機關的分工權責，對此，應答社會變遷而來的各項需求滿足，這使得兒少權益法修法工程之艱巨，自當是不在話下，這其中包括有法務目的事業機關所主管的兒童及少年觸法預防、矯正與犯罪被害人保護等的相關事宜；通訊傳播

目的事業機關所主管的兒童及少年通訊傳播視聽權益之維護、內容分級之規劃及推動等相關事宜；金融目的事業機關所主管對兒童及少年提供財產信託服務之規劃、推動及監督等相關事宜；經濟目的事業機關所主管的兒童及少年相關商品與非機械遊樂設施標準之建立及遊戲軟體分級等相關事宜；體育目的事業機關所主管的兒童及少年的體育活動等相關事宜；文化目的事業機關所主管的兒童及少年的藝文活動等相關事宜，這亦顯現出來兒少權益法已經就快速社會變遷所衍生出來的各種問題需求，有其相關事務權責機關的具體回應，但是，對於其它目的事業主管機關的掌理職掌，專業分工不僅誠屬必要，更是直接攸關到對於兒少福利業務範圍的界定與認定問題。

再則，鎖定價值扭曲、認知偏差以及行為錯亂而來的社會性虐待（societal abuse），那麼，上述所增列 6 大目的主管機關的分工權責，就有它停損設置以及分級管理的重要性，像是清楚地規範閱聽權益之維護、出版品及錄影節目帶分級（新聞局）；通訊傳播視聽權益之維護、內容分級之規劃與推動等相關事宜（國家通訊傳播委員會）；以及與兒童和少年相關商品與非機械遊樂設施標準之建立及遊戲軟體分級等相關事宜（經濟部），誠然，部會之間的分工權責實則指涉的是未來中央政府組織再造的統合管理工程，特別是這當中欠缺了兒童及少年福利專責單位的規劃。

三、〈兒童及少年福利與權益保障法〉通過條文對照——身分權

益章

攸關到身分權益部份，兒少權益法亦針對那些無法確認身分及國籍之兒童與少年，增訂其在國內可享受與國內兒少同等權益條文，包括健保、就學等項，藉此回應現行社會裡對於『不能沒有你』案件的省思，事實上，此一回應變遷需求而來的修法工程，對於像是無國籍或是尚未取得居留、定居許可之兒童、少年理應依法協助辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項，這卻也突顯出缺乏移民目的事業主管機關的範定，以致於漠視無國籍兒少作為一個權利主體的地位，而成為此次修法工程的小瑕疵。

四、〈兒童及少年福利與權益保障法〉通過條文對照——福利措施章

在福利措施部份，修定過後的兒少權益法對於幼教工作的衝擊影響將會是聚焦在「兒童課後照顧服務」一事上，對此，新法的第七條將兒童課後照顧服務規範為教育主管機關的權責；另外的第七十六條則是除了說明「兒童課後照顧服務」的定義，並且據以區隔出來國民小學所的辦理兒童課後照顧服務班以及主要是由私人或團體所申請設立的兒童課後照顧服務，這兩種不同的提供型態，不過，值得注意的是無論是兒童課後照顧服務班抑或是兒童課後照顧服務中心，在諸如申請、設立、管理、人員資格、設施設備、改制以及其他應遵行事項之辦法，均由中央教育主管機關定之，也就是說，新法裡

明確地規範出「兒童課後照顧服務」的目的事業主管機關乃是中央教育主管機關。

除此之外，對照於舊版的兒少福利法，新版的兒少權益法亦針對兒童及少年所使用的交通載具訂定相關的規範內容，特別是相應於年齡層及其學制而來的車輛輔導管理（區分出幼童專用車、公私立學校校車以及短期補習班或兒童課後照顧服務班及中心的接送車），只是，即便是委由中央教育主管機關會同交通主管機關以訂定應遵行事項的相關辦法，但是，除了形式要件外，對於專用車、校車以及接送車等等的動態管理機制，還是存在著進一步研修的空間。

最後，對於發現有疑似發展遲緩兒童，應通報直轄市、縣（市）主管機關的責任通報機構，已從舊法的各類兒童及少年福利、教育及醫療機構，擴及到各類的社會福利、教育及醫療機構。

五、〈兒童及少年福利與權益保障法〉通過條文對照——保護措施章

在保護措施部份，修定過後的兒少權益法一方面是聚焦在對於不當行為以及負面新聞等等一般性保護的停損設置上，至於，各項保護措施的相關條文規範裡亦有針對兒童、少年本人的不當行為以及針對分級管理人之包括新聞紙、出版品、錄影節目帶、遊戲軟體、網際網路、不當場所的約制，只是，連帶而來的防護機制，卻是只訴諸於業者的自律規範和審議機制，顯然，對於此一備查、被動以及內部的把關機制，的確有它進一步

的議論空間。

另一方面則是扣緊不幸事件之於『最佳利益』（the best interest）而來的強制性保護措施，對此，從對於兒童、少年身心健康的戕害，到兒少背後家庭運作失靈以致於未能讓兒少獲得適當照顧之際，包括保育人員以及教育人員（還含蓋醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員、村（里）幹事、村（里）長、公寓大廈管理服務人員以及其他執行兒童及少年福利業務人員等），均有向直轄市、縣（市）主管機關通報的義務，不過，值得注意的是：對於兒童及少年之任何不當的對待，當有其冰凍三尺而來的滾動效應，就此而言，幼教業者要如何在第一時間裡善盡停損設置的防制作用，顯然，新修訂的兒少權益法缺乏對於執行兒童及少年福利業務人員在責任通報方面的充權教育和專業支持規範。

六、〈兒童及少年福利與權益保障法〉通過條文對照——福利機構及罰則章

在福利機構部份，兒少權益法除了因應〈幼兒教育及照顧法〉裡的幼托整合，以致於調整兒童及少年福利機構的分類外（主要是將托育機構調整為托嬰中心），亦強化對於兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心從業人員的適格性以及適任性，前者包括不得經有罪判決確定之性騷擾或性侵害行為、經調查屬實的不檢行為以及經專業認定不能執行業務的身心違常者；至於，後者則是包括有不得虐待或妨害兒童及少年身

心健康、經衛生主管機關查明屬實的供給不衛生餐飲行為、經目的事業主管機關查明屬實之提供不安全的設施或設備、未向直轄市或縣（市）主管機關通報而被發現之兒童及少年受虐事實、違反法令或捐助章程、業務經營方針與設立目的不符、財務收支未取具合法之憑證或捐款未公開徵信或會計紀錄未完備、阻礙或拒絕主管機關或目的事業主管機關的輔導或監督等事宜、對各項工作業務報告申報不實、未依規定辦理的機構營運以及其他足以影響到兒童及少年身心健康情事等。

值得注意的是，兒少權益法亦具體規範托嬰中心應為其收托之兒童辦理團體保險，這是由於過去的兒少福利法並未就人壽或傷害死亡給付部份另有規定，以致於托育機構的兒童團體保險，不在保險法第一〇七條第五項排除之範圍，因此，一旦發生死亡保險事故時，即無法領取身故保險，而有此一相條文的增訂。

至於，在罰則部份，兒少權益法有針對『處罰什麼人』以及『要處罰什麼』這方面，這其中前者包括有父母、監護人、實際照顧者、養父母、負責人、從業人員以及一般人等，至於，後者包括有罰鍰、限期改善、移除內容、強制下架、勒令停業、廢止許可、公布姓名、親職教育輔導以及親權剝奪等，這多少顯現出來對於兒少不當的人身對待，已經不再只是單純訴諸於道德期許的自律性行為，不過，還原回到更為根本的提問，乃是：究竟「照顧孩子是誰的責任」？

七、代結論

標舉兒童作為國家未來主人翁之際，這使得從兒少福利法演進到兒少權益法的修法工程，是有它的迫切性、正當性與重要性，這是因為無論是『重兒輕少』、『重一般兒童、輕忽弱勢兒童』抑或是『著重弱勢少年、漠視一般少年』，關乎到兒童、少年以及所有未成年之於福利與相關權益的具體保障，國家公權力自然是需要透過依法辦理以善盡公共照顧之責，對此，〈兒童及少年福利與權益保障法〉的修法公布，雖然在諸如尊重家庭與雙親權力之兒童照顧取向、保障兒童及少年之身分權益、伸張國家干預之權力、明列主管機關及事業主管機關涉及兒童與少年福利業務之權責、修訂及新增兒童及少年福利制度之內容以及罰則多元化等方面，均有明顯進步，但是，這當中亦隱含著若干配套措施的衍生性思考，這其中包括有：

1. 在理念層次的意識型態方面，兒童之於少年是否要被分屬於兩種不同心靈結構與文化想像的歸類範疇，換言之，無論是舊法的〈兒童及少年福利法〉或是新法的〈兒童及少年福利與權益保障法〉，其所採行分類式的項目設計和權益保障（categorical welfare & right protections），這一點還是有待廓清、議論，即使是以年齡層作為切割的對治處遇方式，但是，兒童與少年各自之於家庭生態、父母親職、同儕互動以及社會環境的拉扯互動和權責關係，這也是有需要進行通盤的檢討，冀此，以 12 歲為其區隔的界點分，要如何提供連續性關係的一體保障，在人力與資源方面，實有進一步整合的必要。

2. 在政策層次的指導原則方面，包括兒少福利法與兒少權益法背後所要被奠基與鋪陳的綱領方針、指導原則，一直還是模糊不清的，對此，要如何將個體界面的兒童或少年以擴及到集體界面的兒童與少年，進而延伸到整體界面的父母家庭或學校制度，以進行必要性的串聯，對此，關於國家機器以及公民社會的保護力量，顯然，還是未能強烈地顯現在〈兒童及少年福利與權益保障法〉的修法精神上，從而突顯公權力的企圖作為。
3. 在立法層次的依法行政方面，兒少權益法的修訂通過，亦直指其它的法令規章或行政辦法的銜接與會通，對此，包括〈優生保健法〉、〈特殊教育法〉、〈強迫入學條例〉、〈菸害防治法〉、〈社會秩序維護法〉、〈勞動基準法〉、〈家庭教育法〉、〈身心障礙者權益保障法〉、〈兒童及少年性交易防治條例〉、〈幼兒教育及照顧法〉、〈少年事件處理法〉、〈兒童及少年安全實施方案〉、〈兒童及少年從事收出養服務許可及管理辦法〉、〈家事事件法〉等，都有需要還原回到家庭權益保障法、社會福利基本法乃至於是憲法層級，以進行戰略層面的論述思考。
4. 在行政層次的服務整合方面，兒少權益法是否會淪為某種徒法不足以自行的不堪，這實則點明了兒少福利與權益之專責單位的位階及其所扮演業務協調的機制設計，是否建置完成並且得以穩健運作，而這也直接碰觸到：我們這個

公民社會，究竟是怎麼看待這一群未來的主人翁及其公共照顧之責要被擴展與延伸到什麼程度？

5. 最後，在福利服務層次的有效輸送方面，除了服務網絡以及輸送體系的具體建構外，任何攸關到兒童及少年的人身權益，其所踩踏的將會是『家庭』私領域的紅色警戒，對此，究竟『家庭』係為公共領域抑或私人領域？究竟兒童及少年實為私有財、準公共財抑或公共財？諸多的思辨，點明了〈兒童及少年福利與權益保障法〉修定之後的社會人文改造工程，棘手的難題，才正要開始呢！？

（本文作者為中國文化大學社會福利研究所教授）

關鍵字：兒童及少年福利法、兒童及少年福利與權益保障法、兒童局