

不再只是福利依賴者： 民間團體對於兒童及少年福利與 權益保障法修法立場

葉大華

壹、前言

～用一個未來公民的角度來培育青少年是當務之急的事，青少年不是一個大孩子，不是一個一直關在家裡的孩子，是一個必須走出家庭走入社區，從社會未來公民的角度來看這個世界……

～摘錄自 2004 青少年政策白皮書論壇大葉大學學生吳政哲發言稿～

2004 年行政院通過「青少年政策白皮書」，正式將「12-24 歲」做為青少年的年齡界定。截至 2011 年底為止青少年人口大約有 395 萬人，而如涵蓋 0-12 歲兒童，青少年及兒童人口數總計約 677 萬人，占總人口數約 30%。這群成長於七、八、九年級世代，介於未成年與成年之間過渡階段的「準公民」，依照臺灣社會的人口發展及變遷速度，不到十年就要全面接掌臺灣，不過在此之前卻是被排除在各種攸關其權益的公共決策機制外

的一群人。此外在媒體上，經常可以看到各式兒少虐待、兒少事故傷害、校園性侵或霸凌事件，雖然我國已經有各式採取「親權主義」（註一）思維的兒少保護性法令，如：兒童及少年性交易防制條例、少年事件處理法、家庭暴力防治法、兒童及少年福利法等，然而問題似乎總是層出不窮。這毋寧是國家與社會體制長期忽視兒童及少年權益的結果，對於兒童、少年的看法，仍停留在救助弱勢個案的慈善觀念，並沒有真的以兒少是「社會的公共資產」或「公民權利」的觀點來進行全面性的政策規劃與投資，因此只要不尊重兒童或少年主體性的思維不改變，兒少集體發展困境將難以改善。

現今的兒少不該只是未來的公民，更是國家發展之基礎，但隨著少子女化現象，兒少人口結構弱化已成為趨勢。如何在兒童及少年階段，透過公民養成訓練與發展性觀點，強化對兒童少年的人力投資，緩解少子女化後勞動力降低造成的社會運作衝擊，並

透過家庭功能之支持與協助，提升兒童少年權益保障，藉以即早因應少子女化現象，在各先進國家中早已積極作為多年。先進國家早已將兒童少年由「保護照顧的依賴者」，提升為「權益保障的需求者」，並藉由培養公民素養，協助未成年人在步入社會前，成為「準公民」進而順利能「轉大人」。臺灣在面臨嚴峻的高齡少子女化的社會挑戰之際，更有必要對兒少族群做全面性的保障與投資。而去年於立法院大幅翻修完成三讀的「兒童及少年福利與權益保障法」，正是這方面的嘗試與努力。本文將從兒少權益新法的制定探討兒少公民權利的重要性。

貳、為何要大修「兒童及少年福利法」

一九八九年，聯合國通過「兒童權利公約」，揭櫫各簽約國應重視之兒童與少年基礎權利準則。而臺灣也在一九九五年向國際社會宣示，願遵守「兒童權利公約」，顯見兒少權益是我國福利政策中重要的一環。二〇〇三年，在民間兒童福利團體倡導下，立法院將原本各自分立的「兒童福利法」、「少年福利法」予以整合，成為「兒童及少年福利法」（簡稱「兒少法」），不過在公告實施後，引發諸多爭議。

批評者認為，二〇〇三年通過的「兒童及少年福利法」有兩個主要問題，一、拼湊：當初兒少法整併時，是以兒童保護為主要觀點，拼湊少年福利法而成，法條的精神仍是將兒童少年視為社會保護的對象，在少年部分，也只著重處理特殊需求少年的問題，缺

乏回應一般少年的成長需求，對弱勢少年的權益維護也闕如。二、重視補救、輕忽發展：過度偏重補救性的福利措施，缺乏全面觀照兒童及少年所需之支持性、發展性福利措施。尤其缺少攸關少年獨立發展所需之權益：如休閒權益、就學權益、就業權益、社會參與權益，嚴重限縮少年福利的推展空間。

「兒童及少年福利法」雖是我國兒少福利及施政之重要法源依據，但近幾年來全球化衝擊加劇，以及伴隨著網際網路科技、經濟生產活動、就業機會與媒體環境快速變遷所產生的結構性變化，已使得全球兒童少年的成長環境皆受到前所未有的挑戰。加之我國內部社會變遷之速度更甚各國，貧富差距加劇、輟學人數劇增、犯罪年齡下降、家庭組織結構複雜化及網路與傳媒之交叉影響，兒童少年及其家庭隨之產生的問題與需求，已不是現行以殘補式福利為立法主體的「兒童及少年福利法」所能因應。

而就算是補救性的福利措施，也需要經費支持。但看我國歷年來兒少福利經費支出情形呈現極度微薄，以二〇〇九年為例，兒童及少年福利經費占中央總預算支出比率仍僅有 0.36%，占內政部社會福利支出也不到 7%，以致於更易於將有限的資源集中於解決特殊福利需求的弱勢兒童少年身上。弱勢兒少在國家福利資源分配上居於絕對弱勢與特殊化的結果，便是讓兒少福利議題繼續被問題化，而鮮少能通盤考量一般與特殊兒少的共同性、普及式的福利需求（註二）。尤其臺灣高齡少子化社會的發展，面對日益龐大的老年照顧問題，兒少將是未來的主要承擔人口，但現今的公共政策，因年齡歧視仍然阻

絕兒少以準公民身分參與意見的表達，而由成人掌握、決定不利於兒少發展的政策資源分配，最終結果形成「債留子孫」。但兒少卻無法透過投票權的行使，反對由高齡人口決定所有政策資源分配所造成的世代不公問題，並使其面臨更高的生存風險。

國家與社會對於兒童及少年之成長發展，不應僅止於提供最低生活保障、健康、安全、保護照顧、教育等基本需求，還需要正向的社會參與、發展取向之福利服務措施，故其「公民」身分與轉銜過程更應該被重視，使得兒童少年不再僅只是一群「福利照顧的依賴者」，並能藉由社會參與及表意權利解決上述資源分配不公的問題。此外鑑於「兒童及少年福利法」與國際兒童少年人權保障之內涵實有極大的落差，其中聯合國「國際兒童權利公約」**第十二條（兒童的意見）、第十三條（表現的自由）、第十五條（集會、結社的自由）以及第三十一條（休閒、娛樂及文化活動）**並未見諸於相關法令內，長此以往易造成過度傾斜至親權主義而不利於兒少的自主發展與享有公平的政治及社會參與權利，因此，臺少盟自二〇〇七年起，召集人本教育基金會、勵馨基金會、靖娟基金會、全國教師會、基督教勵友中心、中華育幼機構關懷協會、全國家長團體聯盟、社會工作師公會全國聯合會等十餘個民間兒童、少年、家長、教育、司法等相關團體及學者專家，組成民間「兒童及少年福利法修法聯盟」，並參照一九八九年聯合國通過的「國際兒童權利公約」、二〇〇四年行政院通過的「青少年政策白皮書」，以及二〇〇四年新修正之社會福利政策綱領所揭櫫的發展取向的

少年服務為藍圖（註三），將「兒童及少年福利法」朝向以兒少公民權利為核心的「**權益保障法**」方向修正，大幅修正與新增「兒童及少年福利法」缺漏之權益保障條文，面向包含了身分、健康、安全、教育、成長與發展、文化休閒與社會參與、福利、就業勞動、保護與司法，期盼能藉由擴大保障兒少權益，重新檢視與回應現行兒童少年身心發展的集體困境。

參、公民權利與世代正義

日本知名小說家村上龍在〈希望之國〉一書中，描寫一群對學校體制失望的中學生，藉由網路動員全國八十萬中學生進行集體罷課，並以網路操控國家金融、拯救日本貨幣，最後搬到北海道建設成一個自給自足的都市。村上龍以該小說對成人社會發出警訊，他認為社會的富裕並沒有帶給年輕人希望，年輕人要以更具顛覆性的行動打造自己的希望出口，甚至成為促成社會改革的力量。近幾年日本社會陸續發生了許多令成人社會錯愕震驚的社會事件，其中有年輕人因為長期找不到工作，便將路旁的老人毆傷以洩恨的案件。日本社會正面臨高齡少子化的世代衝突的難題，臺灣社會同樣也正面臨類似難題與困境，面對世代間溝通的問題，聯合國將之視為全球化青少年世代最需優先處理的 12 個議題之一，解決的關鍵在於成人要勇於面對並積極與年輕人對話溝通，同時鼓勵年輕人積極參與公眾事務。

二〇〇四年通過的「青少年政策白皮書：行動綱領」，其中第五章：青少年公共參

與一文中指出，臺灣從威權時代走入民主時代，對於青少年的政策思維也由規訓改為服務，但是在進一步民主深化時，就必須協助青少年發展其公民身分，也就是由消極性的權利保障進展到積極性的公民參與。...促進青少年的公民參與要從社區、地方到中央各個層面同時推展。不只鼓勵青少年透過志願服務方式對社會做出貢獻，更要進一步鼓勵青少年針對校園自治事項及社區發展議題，進行公共討論、參與決策、並進而組織與行動。政府應鼓勵青少年針對地方自治、國家政策及重大議題進行公共討論，並提供青少年參與決策之管道。在促進青少年公共參與的同時，政府部門亦必須學習如何在政策制定過程中納入更多的公民參與，並提升公民參與的深度與能力。除此以外，青少年充分參與青少年相關政策的決策過程，能使政府避免盲點，制定出真正切合青少年利益與需求的政策。上述這些積極性的公民參與措施與權利，勢必仰賴法令政策的手段進行充權與投資方能達成。

然而事實上，人們普遍都認為兒童（註四）還「不適合」成爲一個公民，亦「不適合」行使公民權，因爲多數的人們覺得兒童年齡不足、沒有能力可以對於政治事務有所理解，也沒有足夠的智慧能夠對於政策與公共事務予以詳細的思考與批判，這些理由讓兒童必須等到童年結束後，才能成爲一個國家的公民，在此之前，他們至多只是「未來公民」。然而，這同時暗示著，成爲公民是有一過程性的，它似乎不是像一枚「自動開關」一樣，只要時間到了，開關便自動啓動，兒童「自然的」轉變爲一個具備公民意識及知

識的成人。不過，我們確實是以「自動開關」來將兒童完全隔離於政治的公共領域之外，等到他們的童年結束後，才開放這個領域讓他們進入。我們並無面對此領域可能需要一種養成（cultivate）的問題，我們似乎也過於簡化地看待兒童成爲公民的過程性，即使在理論上接受了公民是需要養成的、訓練的（沈寶潔，2005）。

在民主社會中最直接的公民權利便是投票權的行使以及集會結社的自由，其中年齡是一個關鍵因素，因它象徵著該社會對於年齡所代表相對應的理性判斷能力以及權利，不過正因年齡成熟度的判定是由成人所定義，因此也容易造成「年齡歧視」，進而衍生出「世代正義」問題。以臺少盟及青輔會過去曾經針對「十八歲投票權」所進行的民意調查顯示，民眾普遍認爲當代的青少年（十八歲）並沒有能力擁有投票權以及集會結社權（表一），顯示臺灣社會對於青少年的政治及社會參與能力普遍持有不信任的態度，也間接阻礙了兒少社會參與及參與的深度及廣度。

事實上內政部民政司報告（2005）指出，從世界潮流來看，18歲是公民權行使年齡的主流趨勢。目前全世界公民權年齡限制爲20歲者，只剩下日本、瑞士和我國。美國、英國、法國、德國、加拿大、義大利、澳洲、瑞典等162個國家，投票年齡皆爲18歲，顯示以18歲爲公民權年齡已爲全球趨勢。但即便有高達近九成國家賦予18歲年輕人投票公民權，國內許多人卻動輒以我國青少年身心發展成熟度不足、易成爲政黨動員工具、無投票判斷力、未受足夠的公民教育等理由，

對 18 歲投票權加以質疑或排斥。但我們必需要說，這些理由只充分顯示出成人對於青少年無法信任的年齡迷思，因為至今也沒有證據足以證明，到了 20 歲以上這些問題就會自動排除或消失。畢竟一個社會的公民成熟度，靠得是公民對於公眾事務的積極參與，正因我們沒有營造一個支持兒少提早預備參與公眾事務的環境，以致於在升學主義掛帥下，我們傾向相信受過大學高等教育以上或是具有社會歷鍊的青少年，方有足夠的投票判斷力，而忽略了其實排除或剝奪了那些無法受高等教育或提早進入就業市場的兒少的基本權利。

另以我國教育水準與政治社會化來看，目前我國絕大多數國民有 12 年以上的基礎教育程度，加之大眾傳播媒體發達，顯示全球化影響下資訊發達的今日，青少年已足夠具備判斷及參與公共事務的能力，應有足夠能

力行使公民權。其結果便是兒少持續被排除在各種攸關其權益的公共政策以及社會安排機制的決策之外，然兒少通常被視為沒有能力、無法參與解決自身困境的一群人，她/他們需要的只是成人的引導、保護與改變，因此在公共政策上便極少能有積極參與的角色，也無從要求合理的資源分配，往往只是一個有待被解決的問題 (trouble maker)，而非享有公民權益的主體。年齡歧視造成兒少參與公共事務、組織結社的門檻，使兒少淪為權利義務不對等的次等公民，同時也使得蓬勃發展的臺灣公民社會，以青(少)年為主體的青(少)年組織數量一直以來敬陪末座少得可憐，因此面對諸多「世代不公」的現象，真正能出面捍衛自身權益的兒少或青年幾乎少之又少，十分不利於兒少的社會參與。

表一 青輔會及臺少盟針對降低投票年齡民意調查結果

(青輔會民調)		
青輔會曾於民國 93 年就「是否將投票年齡降為 18 歲」的議題，對 18-35 歲的民眾進行民調時，發現有 69.7%不同意，同意只有 26.4%。		
(臺少盟雅虎民調)		
● 我國目前的投票年齡為 20 歲，請問您是否贊成將投票年齡從 20 歲降到 18 歲？		
投票期間：21/03/2006 12:00—22/03/2006 12:00 總投票數：12,854 票		
1. 非常贊成	10%	1297 票
2. 還算贊成	8%	1028 票
3. 有點不贊成	18%	2339 票
4. 非常不贊成	64%	8190 票
● 根據《人民團體法》，人民團體發起人須年滿 20 歲，請問您是否贊成將其最低年齡降至 18 歲？		
投票期間：21/03/2006 12:00—22/03/2006 12:00 總投票數：6,148 票		

非常贊成	12%	710 票
還算贊成	7%	456 票
有點不贊成	16%	960 票
非常不贊成	65%	4022 票

肆、兒童及青少年社會參與程度低

依據臺北市 2009 年兒童及少年生活狀況調查，10 歲到 18 歲的兒童及少年有近三成五在最近一年裡從未參與過社會活動，曾參與過的一年平均只有 1.36 次；推動志工菁英獎的保德信基金會則指出，明星高中青少年投入志工人數比例偏低，合計僅占不到總人數的 3.66%，而北區參與志工人數僅占總人數 12%，為全臺參與率最低的區域。再看看行政院主計處的「98 青少年生活狀況調查」，15 至 24 歲青少年曾參加公共事務活動者計 37 萬 5 千人，占該年齡人口的 12.34%，其中 30 萬人（占 80.00%）曾參加「志願服務活動」，「社區行動」占 20.60% 居次，「政黨活動」則僅占 1.84%。而青少年沒有參與志願服務的原因裡，以沒有時間居首（53.8%），其次依序是沒有資訊（19.29%）、時間無法配合（13.41%）、工作／課業壓力大（12.08%）。但仍有 28.36% 的青少年表示：不願意參與志願服務。（青少年政策白皮書, 2004）

上面幾分調查報告，共同點出了我國兒童及青少年社會參與程度不僅低（註五），且有城鄉差距並與升學主義脫不了關係。在臺少盟承辦的「青策青力—2004

臺灣青少年政策白皮書論壇」裡，許多與會代表紛紛指出，青少年從事社會參與最大的阻礙其實往往是師長及家長，因為怕阻礙了青少年課業的發展。而為了應付升學壓力，從早到晚連周末都不放過的學習課程，讓他們根本也挪不出時間進行社會參與，即使是志願服務也多半是為了應付規定的八小時時數而不得不配合。有青少年就質疑說「這到底是在活化還是惡化我們的社會參與能力？」

然而這當中仍有一成左右的兒童及青少年從事志願服務，他們主要透過三個管道進行參與：學校的課程或老師安排（41.67%），其次是透過人際網路（31.58%）與社團活動（14.47%）。這表示如果能夠於兒童少年的生活網絡中，建構出友善且可近性高的社會參與環境與管道，便能使其公民意識的養成得到重視與發展，而這需要整體社會長期持續性的投資，包括機會管道與經費資源。不過可惜的是，公私部門對於兒少公民能力養成的投資，仍然處於低度發展階段，相關部會各自為政且經費十分有限，因此整合性的政策規畫與建立持續性的溝通平臺至為關鍵。故臺少盟自成立以來便積極倡議應從公民社會角度，強化推動兒童少年參與及發展性政策，促進兒童少年成為積極的社會公民，而不是只是一群需要被解決的麻

煩製造者或是社會疏離冷漠者。因此近年來透過審議式民主公共討論模式，以「登大人俱樂部」模式培力兒少公共討論能力與公民知能。

伍、透過參與充權（Empower）兒少

「2004 臺灣青少年政策白皮書論壇」中，針對促進青少年的社會參與及活化青少年組織議題，與會的青少年代表對各部會最深切的期許便是增加發聲管道、加強國高中學校社團輔導及開放學生自治空間，以及降低組織人民團體之年齡限制至 18 歲，也有不少人提出需要一部「青少年發展法」。

在傳統道德、家庭觀念框架下，未成年人之發展往往被限縮於教育場域，不僅缺乏發聲管道，甚至會受到成年人透過教育、社會、法令等形式之集體壓力，剝奪其參與社會各項事務之基本權利。故國家必須保障未成年人對自身有關事務有自由表意的權利，並享有結社與和平集會自由之基本人權，確保未成年人依其年齡與成熟程度享有權利義務對等的社會參與權益。有鑑於此，兒少權益新法特別從保障兒少平等參與決策機制、強化集會結社之權利等面向提出相關修法條文，最後通過了以下三條：

第五條 政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見；有關其保護及救助，並應優先處理。

兒童及少年之權益受到不法侵害時，政

府應予適當之協助及保護。

第十條 主管機關應以首長為召集人，邀集兒童及少年福利相關學者或專家、民間相關機構、團體代表及目的事業主管機關代表，協調、研究、審議、諮詢及推動兒童及少年福利政策。

前項兒童及少年福利相關學者、專家及民間相關機構、團體代表不得少於二分之一，單一性別不得少於三分之一。必要時，並得邀請少年代表列席。

第三十七條 政府應結合民間機構、團體鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務，並提供機會，保障其參與之權利。

兒少權益新法融入積極性的公民參與措施，包括：兒少參與機會的提供、增加發聲管道，如兒少福利政策審議諮詢委員會之少年代表，公私部門提供機會鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務。其中原先民間版本以平等參與決策的角度，針對第十條提出諮詢委員應將少年代表納入成為正式委員，但行政部門考量少年時期仍處中等教育階段，主管機關會議期間聘請少年參加將影響其受教權，實務上難以操作，又民間已有少年權益團體，其立案宗旨在代表少年發聲，為民間團體代表已具相當之代表性，故後來改為宣示性意味較濃厚的現行條文。然衡諸先進國家多半已將兒少列為政策諮詢的主要成員，以平衡成人代言的角色並反映多元意見，未來仍期待修改回民間相關條文版本。

此外原先民間版本強調的是兒少集會結社與平等參與決策之權利，並破除組織結社之年齡門檻界線，原條文如下：

第五十條 各級目的事業主管機關及公私立機構、團體，應鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務，並提供機會，保障其參與之權利。

兒童及少年有組成學生社團、跨校學生組織、社區公共事務組織之權利，參與學校及社區相關公共事務，並得共同參與決策。

然行政部門認為有關兒童及少年有組成社區公共事務組織之權利部分，因兒童及少年皆未滿 18 歲，依據民法屬於未成年人，是否得組成社區公共事務組織，宜再審慎考量。另是否改為「參與」而非「組成」較符合社會現況。此外部分立委們對於青少年的集會結社恐形成幫派效應，且對於降低結社年齡法源依據與表意成熟度有所質疑，未予

認同而進行刪減，殊為可惜。顯見法令上對於年齡界定的不一致性，將造成兒少行使積極性公民權利的阻礙，故日後將進行民法對於成年年齡的修訂。

知名的加拿大「解放兒童組織」創辦人當年才十歲，如今其董事會成員多半為未成年人，顯然該國對於兒少的參與及結社能力相對持有開放度並具有投資的遠見，相較於去年發生的萬能科大學生因創辦異議性社團結果慘遭退學事件，臺灣兒少公共參與的路似乎崎嶇而不平！冀望兒少權益新法上路後，能修建出一條社會參與的新路，讓臺灣的兒童及青少年能透過社會／公共參與 Empower 自己，早日順利轉大人！

（本文作者為臺灣少年權益與福利促進聯盟秘書長）

關鍵字：兒童及少年福利與權益保障法、青少年、兒少、公民權利、社會參與

註釋

註 1：親權主義親權主義主要的觀點是站在「保護兒童」的立場上來看兒童權利，兒童的無能力與脆弱，甚至是認知上的缺陷（defects）都使親權主義者拒絕讓兒童擁有公民權；某種程度而言，親權主義除了以「本質論」來看待兒童外，也普遍接受了「人類發展事實」的看法，認為兒童是尚未發展完全的人，發展的終點站就是成人。這種本質論與發展觀影響著許多人相信兒童不能勝任太多事，也無法察覺成人世界的複雜性與危險性。

註 2：依據 91 年度、92 年度、93 年度內政部中央對地方政府社會福利績效考核的統計資料，21 縣市少年福利預算占總體社會福利支出分別僅占：1.48%、1.54%、1.13%。其中，相關預算用於兒少保護、性交易防制工作與中低失依少年生活扶助約占少年福利全部經費預算近四分之三，嚴重排擠一般性、發展性的少年福利預算。而依臺少盟估計，每名少年每年平均僅分配得到約 400~500 元的福利預算。少年福利資源邊緣化處境可見一般。

註 3：2004 年新修正之社會福利政策綱領所揭櫫的發展取向的少年服務，指出少年福利服務主張以少年需求為中心、強調部門間的整合、擴大少年參與；不宜將少年永遠當成心智未

發展、不能獨立、缺乏自主、必需被保護的對象。

註 4：我國兒童年齡的界定，散見於各項法令政策，並沒有一致性的看法。主要有：**兒童及少年福利法**適用未滿十八歲之兒童少年；**少年事件處理法**稱少年者，指十二歲以上十八歲未滿之人；**勞基法**指十五歲以上未滿十六歲之受僱從事工作者，為童工；2004 年「青少年政策白皮書：行動綱領」，正式將「12-24 歲」做為青少年的年齡界定。

註 5：美國 12-24 歲的青少年參與志願人口的比例為 21.9%，香港 15-30 的青年志願服務參與率為 36.9%

參考文獻

1. 行政院青輔會，2004，青少年政策白皮書：行動綱領，第五章：青少年公共參與。
2. 沈寶濤，2005，兒童是未來的公民～從兒童的公民權之角度探討兒童權利，應用倫理研究通訊第 34 期，頁 26-33。
3. 葉大華，2009，從客體到主體～如何運用倡議資源讓少年福利工作轉大人，社區發展季刊第 126 期，頁 48-60。
4. 葉大華，2011，轉大人從參與開始，人本教育札記第 265 期。
5. 台灣少年權益與福利促進聯盟網站，<http://www.youthrights.org.tw>。