

# 為什麼要保護未成年人？ 兒少福利、法律與歷史的分析

劉 晏 齊\*

## 要 目

- |                             |                               |
|-----------------------------|-------------------------------|
| 壹、前 言                       | (二) 規劃理想的家庭人數 (一九六四年至一九九〇年)   |
| 貳、民主化、社會運動與兒童及少年保護          | 肆、發展以未成年人為中心的法律體系 (一九九〇年以後迄今) |
| 參、從戰後到當代影響兒少形象變遷的因素         | 一、兒少保護之趨勢：最佳利益、保護與福利          |
| 一、學校教育的普及與延長                | 二、「未成年人最佳利益」的登場               |
| (一) 臺灣戰後義務教育的發展與延展的童年       | 三、福利主義下「保護」的強化                |
| (二) 朝向同一化的童年                | (一) 行為的規制                     |
| 二、臺灣家庭結構的轉型                 | (二) 淨化的環境                     |
| (一) 日治時期的人口變遷 (一八九五年至一九四五年) | (三) 以兒少之名的立法及其批判              |
|                             | 四、保護主義下不平等的童年                 |
|                             | 伍、結 論                         |

DOI : 10.3966/10239820201612147002

\* 輔仁大學學士後法律學系助理教授，加州大學柏克萊分校法學博士。我要特別感謝曾經一起討論過這篇論文的學術先進們，以及兩位匿名審稿人的修改建議；也謝謝曾郁恆、陳政伸、謝政紘三位碩士生在研究與完稿上的協助。

本論文為科技部專題研究計畫 (103-2410-H-030-002) 之部分研究成果。

投稿日期：一〇四年七月二十八日；接受刊登日期：一〇五年五月二十五日

責任校對：林嘉瑛

## 摘 要

相較於一九九〇年代以前有關兒少保護措施之闕如，臺灣自一九九〇年代初期以後，隨著少年福利法、兒童福利法、兒童及少年性交易防制條例等法律的制訂，到一九九九年內政部兒童局的成立，以及二〇〇〇年以後與兒童及少年保護有關的法律逐一公布施行迄今，這二十多年來以未成年人最佳利益為中心的法律體系見證了臺灣社會對兒童與少年的保護觀念的急遽轉變。

本文旨在耙梳臺灣於如何的歷史與社會脈絡中，其保護未成年人的法律與政策，何以在一九九〇年代以後大量出現。我認為從戰後到一九九〇年代迄今，由於臺灣的義務教育之普及與延長，使得絕大多數的兒童與少年停留在學校的時間更為長久，因此童年經驗有朝向同一化的傾向，且未成年人與成年人之間的區別更為明顯。此外，由於臺灣家庭結構的巨大改變，家戶組成逐漸以父母與少數子女為成員者為多數，父母與子女之關係因此越加緊密。是以兒少的形象與戰後初期相較，已逐漸轉變為不成熟的、純真無辜的、依賴無助的、需要成年人加以保護。一九九〇年代以後正是因為此等歷史與社會因素之交織，而出現了大量的兒少立法。然而，在此種以未成年人形象的單一化為基礎之立法，事實上是忽視了個體的生命經驗，這些非一般認知下的兒少們，在以兒少保護之名的立法與政策中，未必能獲得最佳的保障。

**關鍵詞：**兒童及少年福利、未成年人、兒童的最佳利益、立法、法律史、社會史、童年的建構、童年社會學、福利主義、戰後臺灣

## 壹、前言

這幾年來臺灣有越來越多談話性節目討論育兒知識。這些節目邀請藝人、一般民眾（主要是育有未成年子女的母親們），以及專家學者，分享自己的育兒知識、經驗與曾經遭遇的挫折，並討論有效解決這些問題的方法。談話內容且包羅萬象，例如怎麼讓孩子更專注於學業、英語學習與能力培養、父母如何學會放手，發展孩子的獨立自主、如何確保孩子安全、避免孩子焦慮等等。「直昇機父母」（helicopter parents）開始廣泛被用來指稱當下臺灣社會對孩子成長甚感不安的父母，過度介入與過度焦慮是這些父母共同的特色。<sup>1</sup>而這樣的保護心態更容易因為某些社會事件所激化，例如二〇一〇年八月經媒體揭露性侵幼兒遭輕判的案子與接下來九月的白玫瑰運動，<sup>2</sup>可以說是育兒焦慮被放大的最佳例子。<sup>3</sup>

回到二十多年前，也就是一九八〇年代後期的臺灣。陳真（陳興正）在一九八八年十月出版的《台灣人權雜誌》寫了一篇〈台灣的小孩不值錢？台灣兒童人權報告〉，其中羅列了八大項臺灣兒童人權問題，包括重病嬰幼兒被迫夭折、雛妓問題、童工問題、綁架兒童與撕票、女童遭性侵殺害逐年增加、兒童虐待問題、智能障礙兒童問題、貧困兒童問題等。他控訴臺灣政府長期以來忽視兒童人權，即便臺灣社會經濟充滿榮景，兒童卻總是被遺棄的一群。<sup>4</sup>「兒童，是一個社會未來的希望，祇有野蠻的國度和人種，才會把

---

1 李雪莉，別當直昇機父母，天下雜誌，368期，頁108，2007年3月。

2 郭芷余、邱俊吉，荒謬判決 縱容色狼，蘋果日報，2010年8月15日。上開報導引述之案件為臺灣高雄地方法院刑事庭99年度訴字第422號判決。

3 甯應斌，極端保護觀：透過兒少保護的新管制國家與階級治理，台灣社會研究季刊，83期，頁283，2011年8月。

4 陳真，台灣的小孩不值錢？台灣兒童人權報告，台灣人權雜誌，6期，頁20-24，1988年10月。

兒童視如敝屣。」<sup>5</sup>

以陳真的控訴與直昇機父母來對照兩個時代臺灣兒童及少年的生活境況或許有些極端，但是不可否認的，在一九八〇年代後期關於兒童及少年保護的法律或政策與今日之數量相比可說是天差地別。自一九九〇年代初期以後，隨著少年福利法、兒童福利法、兒童及少年性交易防制條例等法律的制訂或修正，到一九九九年內政部兒童局的成立，<sup>6</sup>以及二〇〇〇年以後與兒童及少年保護有關的法律逐一制訂修正迄今（參見文末之附表一），這二十多年來以未成年人最佳利益為中心的法律體系見證了臺灣社會對兒童與少年的保護觀念的急遽轉變，也象徵了法律如何回應社會與父母對子女生活安全與否不同程度的焦慮。

本文主要的意旨，是要爬梳臺灣在如何的歷史與社會脈絡下，其保護兒少／未成年人的法律與政策，<sup>7</sup>何以在一九九〇年代以後大量出現。本文並將探討這些立法隱含了如何的意義與對臺灣社會的影響，並批判其不足之處。

---

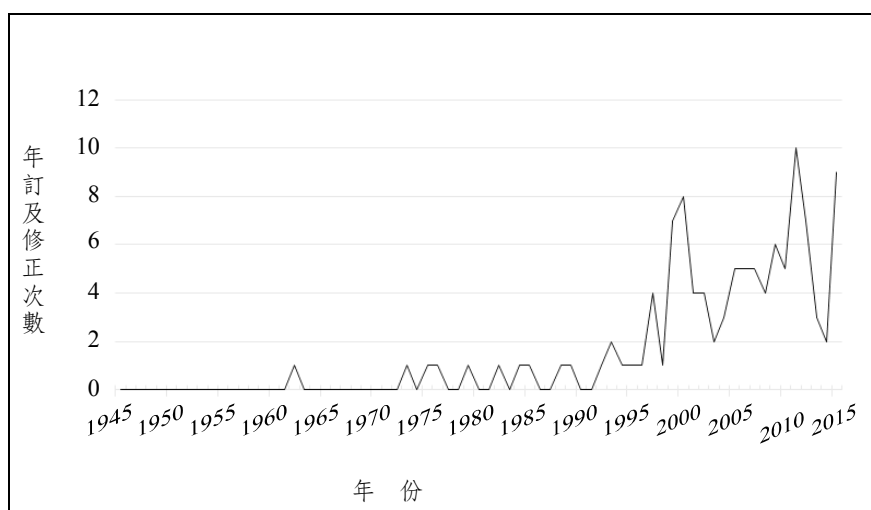
<sup>5</sup> 同前註，頁20。

<sup>6</sup> 原內政部兒童局之業務，已於2013年7月起分別併入新成立的衛生福利部社會及家庭署，以及衛生福利部保護服務司。

<sup>7</sup> 目前臺灣不同的法規依其規範之需求，有不同的成年與未成年之定義，例如民法與刑法之規範即相異。而甫施行於臺灣不久之聯合國兒童權利公約，則將18歲以下之人統稱為兒童（children）。本文依據行文脈絡交互以兒童、少年、兒少、未成年人等語詞廣泛指稱法律體系中之「非成年人」，並討論法規對此範疇的法律主體有如何的處遇（treatment）。亦即，對於身心未臻成熟而需國家與成年人特別保護者，都是本文所討論的對象。另參考馮燕，我國兒童及少年福利的發展，載：21世紀台灣蛻變的兒童及少年福利，頁12，2012年12月。本文採取此用語替換方式，雖可能有混淆之虞，但正因此呈現目前的法律體系對於成年、未成年的界線應如何劃分有許多歧異之現象，以提醒讀者存在著這樣的分歧。

## 貳、民主化、社會運動與兒童及少年保護

一九四七年十二月二十五日在臺灣施行的中華民國憲法，於第十三章基本國策中規範了若干兒童保護之社會安全制度，包括第一五三條第二項：「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。」以及第一五六條：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」<sup>8</sup>然而，與兒童及少年保護相關的立法卻是在近二十年來才有大幅度的成長（圖一）。



\*作者製表。

圖一 1945-2015年兒童及少年法規制訂及修正次數表

<sup>8</sup> 現今「兒童」及「少年」之區別在民國時期的中華民國法律體系尚未確立，例如1943年在中國制定的「社會救濟法」，僅將未滿12歲且因貧窮而無力生活者納入救助範圍。換言之，當時12歲以下之人，才會被國家視為幼弱者。

相較於一九八〇年代以前零星的立法與社會政策，<sup>9</sup>目前與兒童少年有關的法律規定散見於整個法律體系，除了一般性的兒童及少年福利法規之外，教育、民事、刑事、家庭暴力、國籍、入出國移民、媒體網路分級，甚至交通管理條例，皆存在與兒少保護相關之條款。

臺灣在一九八〇年代中末期開始，隨著國民黨威權統治的鬆綁，社會運動開始蓬勃發展。關於未成年人保護運動，是以救援原住民雛妓為開端。臺灣長老教會在一九八〇年代中期成立彩虹專案從事反人口販運的工作，稍後的幾個社會團體亦以從事救援雛妓行動為主要活動。一九八七年與一九八八年連續兩年，由婦女新知以及其他社運團體聯合發起街頭遊行，試圖喚起臺灣社會對雛妓問題

---

<sup>9</sup> 1990年代以前較為重要的未成年人保護政策是跟隨在由臺灣省議會議員呂錦花所倡議的「保護養女運動」中展開的，此運動活躍於1950以及1960年代，1974年由於經費不足，負責推動的臺灣省保護養女運動委員會因此解散。相關討論請參見游千慧，一九五〇年代台灣的「保護養女運動」：養女、婦女工作與國家，清華大學歷史研究所碩士論文，2000年6月。而1980年代中期以前最重要的兒少福利法規則為「兒童福利法」，該法於1973年制訂通過，被視為是研擬13年後，「瓜熟蒂落」的成果，見蔡漢賢，法規訂修，載：五十年來的兒童福利，頁97-98，2002年6月。但該法當時在立法院審議之時，行政院刪除了原先由內政部所提出之草案中有關預算的條文，當時雖有立法委員反對行政院刪除該預算條文，此法仍然通過，參見立法院公報處，立法院公報，61卷51卷504期，頁10-11，1972年5月；以及立法院公報處，立法院公報，61卷55期508期，頁8-13，1972年6月。有關兒童福利法通過後福利支出之情形，參考Ly-Yun Chang & Wen-Hui Tsai, *Politics, Ideology, and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Social Welfare Legislation in Taiwan*, 17 NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIOLOGY 233, 251-52 (1985). 此外，該法亦未規定主管機關為何，以實施其規範目的，因此林萬億認為兒童福利法的通過僅是為了分散民眾對於當時聯合國撤出對臺灣救濟之關心。林萬億，福利國家——歷史比較的分析，頁184，1994年3月。

的重視。<sup>10</sup>與此同時，中華兒童福利基金會（即現在的台灣兒童暨家庭扶助基金會）與《人間雜誌》等，也相繼揭露了臺灣兒童受虐資訊，呼籲社會關注兒童虐待問題。<sup>11</sup>而一九八九年公布的少年福利法可說是相關運動的一個重要成果，法律之通過雖被美稱為「給少年的一份禮物」，<sup>12</sup>但制定法律之背景脈絡主要是以雛妓為保護對象，因此特別規範了被救援少女的保護安置措施。<sup>13</sup>促成反雛妓運動的部分團體於其後仍持續關注兒童及少年之政策發展，例如轉型後的勵馨基金會繼續關懷雛妓問題，並促成一九九五年兒童及少年性交易防制條例的制訂；於一九九一年成立的兒童福利聯盟文教基金會則致力於一般性兒童福利的推廣與一九九三年以後兒童福利法修法工作。稍後，該基金會於二〇〇三年也促成兒童福利法與少年福利法之合併，成為「兒童及少年福利法」。

許多學者將一九九〇年代以後臺灣福利立法在數量的快速成長，歸之於自一九八〇年代中期以來的政治自由化與民主化，隨著威權體制的崩壞，壓抑已久的社會不公透過民眾抗爭一一揭露，而改革社會福利政策的主張也成為政治競逐的重要籌碼。<sup>14</sup>然而，這

---

<sup>10</sup> 蕭新煌、孫志慧，一九八〇年代以來台灣社會福利運動的發展：演變與傳承，載：台灣的社會福利運動，頁44-45，2000年9月。

<sup>11</sup> 余漢儀，兒童虐待：現象檢討與問題反思（增訂版），頁357，2005年9月。

<sup>12</sup> 認識「少福法」，社會局將加強活動宣導，聯合報，14版，1989年12月25日。

<sup>13</sup> 關於少年福利法公布後實施問題，可參考施慧玲，論我國兒童少年性剝削防治立法——以兒童少年福利保護為中心理念之法律社會學觀點，中正大學法學集刊，2期，頁58-60，1999年7月。

<sup>14</sup> KWONG-LEUNG TANG, *SOCIAL WELFARE DEVELOPMENT IN EAST ASIA* 80-85 (2000); *see also* STEPHAN HAGGARD & ROBERT R. KAUFMAN, *DEVELOPMENT, DEMOCRACY, AND WELFARE STATES: LATIN AMERICA, EAST ASIA, AND EASTERN EUROPE* 225-29 (2008). 另外參見林萬億，臺灣的社會福利：歷史與制度的分析，頁64-72，

樣一般性的分析架構無法充分解釋為何兒少立法與相關的福利政策在一九九〇年代以後的發展，相較於老人福利、身心障礙者福利、甚至婦女福利，受到社會輿論更多的關注，在立法過程中也少有阻礙。我認為要重新詮釋兒童及少年福利的立法與發展，或者說，「為什麼我們要特別保護兒少？」應該思考臺灣戰後數十年來社會結構的變遷與未成年人的形象轉變所帶來的立法推力，才能夠理解為何我們亟需保護兒童與少年，且迄今有強化這張保護網的傾向。

法國歷史學家Philippe Ariès在一九六二年出版了《Centuries of Childhood: A Social History of Family Life》，<sup>15</sup>他提出我們現在所稱的「兒童」乃是社會建構下的產物（social construction）的命題：兒童沒有亙古不變的型態與本質，成人們對它的態度與想像也非始終如一。Ariès主張我們現在所謂的兒童以及對孩童的想像：純真（innocence）、無理性（irrationalism）、<sup>16</sup>依賴（dependency）、強調孩童的年紀（ages），以及嚴謹區分成人與兒童的不同（distinguishing the child from the adult），<sup>17</sup>是在這兩個世紀才逐漸形成的。早期孩童大約在6、7歲就與大人一起工作，混居於成人的生活世界，10來歲的孩子抽菸、上酒吧喝酒打牌是尋常的事情，然而晚近這樣的情景越來越少、也越來越不被接受。Ariès認為這是在西歐社會由於從大家庭到核心家庭的家庭結構之變遷，<sup>18</sup>以及

---

2012年10月。

<sup>15</sup> PHILIPPE ARIÈS, CENTURIES OF CHILDHOOD: A SOCIAL HISTORY OF FAMILY LIFE (1962). 原版法文版（*L'enfant et la vie familiale sous l'ancien regime*）出版於1960年，英文版則於1962年出版。

<sup>16</sup> *Id.* at 119.

<sup>17</sup> *Id.* at 128.

<sup>18</sup> *Id.* at 403-04.



以年齡區分級別的教育制度的普及化，<sup>19</sup>改變了社會對兒童的觀念，並內化了成年人與未成年人本質上有所不同的思考模式。而各種社會制度也回應了這樣轉變中的兒童／未成年的觀念，法律制度也是其中一環，提供了相對於成年人，未成年人所專有的特殊處遇方式。

也就是說，義務教育的普及，代表著兒童的日常生活從一般勞動轉移至學校學習。過往的農業社會，兒童在很小的年紀就得開始幫忙家裡處理簡單的農事；長大一些，或許在外當學徒賺錢養家。但是隨著教育擴張，甚至成為國民應盡的義務之後，孩童就不再是家庭經濟上的資產；相反的，孩子們需要仰賴家庭支援，而成為家庭的負擔與義務了。再者，初生嬰兒死亡率與生育率的降低亦伴隨而來，使得養育孩子成為一件昂貴的事情，此促成了婦女生育習慣改變，她們不再如同以往般，多生幾個子女以備可能有早夭的孩子之不足。當家中的孩童數量變少，每個孩子的重要性也相對提高。<sup>20</sup>在西方大力強調母性、母職天性的十九世紀，小孩與母親情感上的聯繫也更強，兒童成為一種珍貴的存在、情感的負荷，這也導致後續許多保護兒童運動的開啟。<sup>21</sup>

雖然Ariès的論點並非未遭批評，<sup>22</sup>但是他問題化了（*problematize*）我們今日對兒童（童年／未成年／非成人）的認識，也開展了西方學術界對兒童／童年（*children/childhood*）、童

---

<sup>19</sup> *Id.* at 236, 330.

<sup>20</sup> PETER N. STEARNS, *CHILDHOOD IN WORLD HISTORY* 72-75 (2011).

<sup>21</sup> ALICE B. SMUTS, *SCIENCE IN THE SERVICE OF CHILDREN, 1893-1935*, at 15-22, 27-28, 30 (2006).

<sup>22</sup> *See.e.g.*, LLOYD DEMAUSE, *THE HISTORY OF CHILDHOOD* (1974); LINDA A. POLLOCK, *FORGOTTEN CHILDREN: PARENT-CHILD RELATIONS FROM 1500 TO 1900* (1983).

年時期與社會（*childhood and society*）的研究新趨勢。再者，Ariès的討論對象雖然是西歐社會，但是核心家庭成為常態與普及教育制度的建立，可說是一種全球化的現代性變遷。當然每個國家、族群之文化有其特有的兒童觀，<sup>23</sup>但是這樣的現代性擴張，即使不是共時性的改變，確實也使得在大多數社會之兒少因此被重新定義與對待，<sup>24</sup>歷史學者Peter N. Stearns即稱之為現代模式的童年（*modern model of childhood*）。<sup>25</sup>

我認為「為什麼要保護兒少」以及當代臺灣兒童及少年相關的法律蓬勃發展，可透過Ariès上述的觀點及其後衍伸的理論，分析一九八〇年代中後期迄今，是怎麼樣的社會動力，如何領導著立法者、社運團體、利益團體以及廣泛的社會大眾，強化對未成年人的保護，以致於形成一個以未成年人為中心（*child-centered*）的法律體系。接下來我將討論數十年來臺灣兒童、少年（或者未成年人）形象的改變，並探討其改變的原因：教育普及與家庭結構變遷，以及對當今法律的影響。

---

<sup>23</sup> 例如，熊秉真，童年憶往：中國孩子的歷史，2000年3月；ANNE BEHNKE KINNEY (ED.), *CHINESE VIEWS OF CHILDHOOD* (1995).

<sup>24</sup> See. e.g., KATHLEEN S. UNO, *PASSAGES TO MODERNITY: MOTHERHOOD, CHILDHOOD, AND SOCIAL REFORM IN EARLY TWENTIETH CENTURY JAPAN* (1999); Harry Hendrik, *Constructions and Reconstructions of British Childhood: An Interpretative Survey, 1800 to Present*, in *CONSTRUCTING AND RECONSTRUCTING CHILDHOOD: CONTEMPORARY ISSUES IN THE SOCIOLOGICAL STUDY OF CHILDHOOD* 34, 34-62 (Allison James & Alan Prout eds., 1997).

<sup>25</sup> STEARNS, *supra* note 20, at 71-82.

### 參、從戰後到當代影響兒少形象變遷的因素<sup>26</sup>

一歲二歲手裡抱，三歲四歲土腳趂（so<sup>5</sup>）。五歲六歲漸漸大，有時頭燒和（kah）耳熱。七歲八歲真賢（gau<sup>5</sup>）吵，一日顧伊二支腳。九歲十歲教針黹，驚伊四界去庚絲（ke<sup>n</sup>-si）。十一十二著打罵，者（chia）去者（chia）來那（na<sup>2</sup>）做衫。十三十四學煮菜，一塊桌面辦會來。十五十六要轉大，驚了跟人去風花（hong-hoa）。十七十八作親戚，一半歡喜一半驚。<sup>27</sup>

這首臺灣歌謠描述了二次大戰結束前臺灣女性於結婚前的生命歷程。<sup>28</sup>當時多數的女孩在進入婚姻之前，約莫9歲或10歲，即已開始從事家務工作（做針黹、學煮菜）、15、16歲轉大人（生理的成熟）、而大部分的婦女在17、18歲就結婚組織另一個家庭了。在這段期間，重要的生命經驗是與勞動連結一起，即便日治時期的臺灣已有現代教育制度，校園生活卻不是一個人們普遍的共同

---

26 關於臺灣於清治時期與日治時期中未成年人與法律之相關討論，見劉晏齊，日治時期台灣法律中的兒童／未成年人：概念的形成及其意義，頁159-174，2016年8月。

27 中央研究院臺灣史研究所網站，流轉年華——台灣女性檔案百年特展，網址：[http://herhistory.ith.sinica.edu.tw/Story\\_song01.html](http://herhistory.ith.sinica.edu.tw/Story_song01.html)，最後瀏覽日：2014年7月1日。

28 依據臺灣省51年來統計提要「表69歷年初婚男女平均年齡」，日治時期（1906年～1943年）臺灣女性的初婚年齡為18.1歲至20.8歲；男性則為24歲。<http://twstudy.iis.sinica.edu.tw/twstatistic50/Pop.htm>，最後瀏覽日：2014年7月1日。在此另補充說明的是，雖然在第二次大戰結束前臺灣人的童年經驗不可一概而論，但是歌謠等民間口語傳統作為史料的一種，是可以呈現該時代的一般狀況。此種史料素材為新文化史之研究所常利用，晚近西方歷史學關於新文化史之討論，見林·亨特編，江政寬譯，新文化史，2002年4月。

經驗。<sup>29</sup>

但是當代臺灣社會的孩童，8、9歲僅約小學二、三年級，人生還有約莫十多年的校園生活等待著他們；到了15、16歲，也僅是處於中學求學階段，在目前民刑事法律的規範之下，仍屬於未成年人，或有責任能力但並無完全的行為能力。至於在17、18歲踏入婚姻的人，在現在的臺灣已經是極少數了。相反的，如果女性在未成年之階段懷孕生子，還會被輿論認為是一種社會問題、或者是專家眼中的公共衛生問題。<sup>30</sup>

根據內政部的統計資料，二〇一二年臺灣民眾平均初婚之年齡，新郎為31.9歲，新娘為29.5歲，新郎初婚年齡與新娘初婚年齡這十年來分別增加了0.9歲及2.7歲，呈現臺灣人晚婚的趨勢。<sup>31</sup>若以現在法律定義下的「未成年」階段，來回顧數十年來同樣年紀的人所做或者能夠做的事情，我們可以發現：社會上對於未成年人生

<sup>29</sup> 業餘畫家李涼的傳記中記載著：「農家有做不完的農事，很需要人手，若讓子弟去學校上學，家裡就少了一個幫手，因此，讀書對農家子弟來說是奢侈的事，……父母沒讀過書，對於讓孩子讀書這件事，他們似乎也不是很在意，比較在意的反倒是孩子能不能早點長大，好加入生產行列，幫家裡多賺點錢。」因此李涼即便就讀了高等女學校，也因為上學前、下課後有許多事情要做，終究無法完成高等科的學業。李涼的弟弟也在就讀宜蘭中學時輟學，原因亦是家裡需要人手幫忙，只好放棄學業。張美鳳，四鬮庄的女兒：李涼的人生風景，頁100-101、110-112，2014年1月。

<sup>30</sup> 例如，青少年懷孕容易造成有害的生殖結果，例如較高的新生兒死亡率、早產，以及嬰兒體重過低等等。Shu-Hsin Lee et al., *A Review on Adolescent Childbearing in Taiwan: Its Characteristics, Outcomes and Risks*, 19(1) ASIA-PACIFIC JOURNAL OF PUBLIC HEALTH 40, 41 (2007). See also Ching-Pyng Kuo et al., *Birth Outcomes and Risk Factors in Adolescent Pregnancies: Results of a Taiwanese National Survey*, 52(3) PEDIATRICS INTERNATIONAL 447, 450-51 (2010).

<sup>31</sup> 內政部統計處網頁，102年第21週內政統計通報（101年及102年1-4月結婚狀況統計），[http://www.moi.gov.tw/stat/news\\_content.aspx?sn=7439](http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=7439)，最後瀏覽日：2014年7月1日。

命歷程的想像以及態度，其實發生了很大的變化。亦即，民眾對於兒少何時開始勞動、花多少時間求學、婚姻與育兒的時程等事項，其觀點從過去到現在有許多相異之處。

至於有哪些因素影響了我們對兒童、少年觀感的改變，我認為：一、學校教育普及與延長；以及二、家庭結構改變，使得社會對於未成年人保護的需求提高，最終建立了以未成年人為中心的法律體系與政策。

## 一、學校教育的普及與延長

### (一)臺灣戰後義務教育的發展與延展的童年

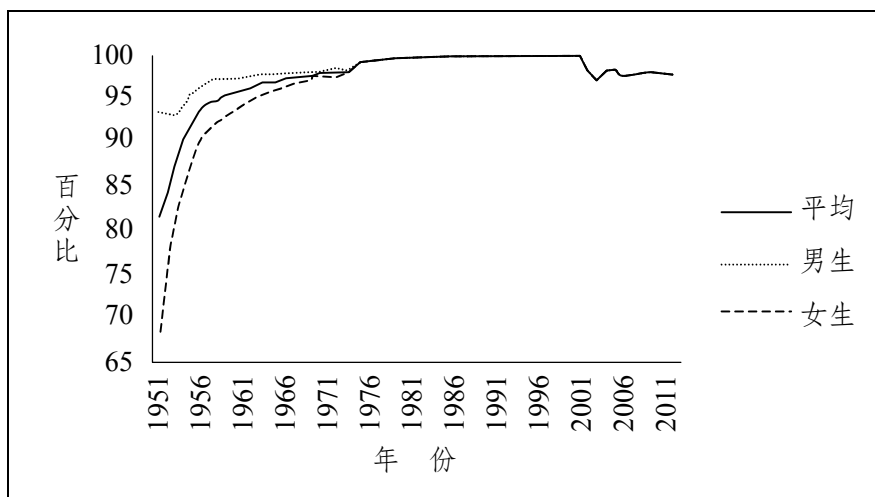
一九四三年底，日本統治下臺灣的學齡兒童（6歲至14歲者）就學率已達71.3%，其中男子為80.9%，女子為60.9%。<sup>32</sup>在日治時期已有一定比例之未成年人接觸新式教育。<sup>33</sup>然而，臺灣近代教育的高度普及化是戰後的故事了。

一九四七年十二月二十五日開始實施於臺灣的中華民國憲法，於第二十一條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」第一六〇條第一項又規定：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。」依此，直到一九六八年推動九年國民義務教育之前，臺灣的國民基本教育為六年，即「國民學校教育」。政府並實施一九四四年在中國即制定的「強迫

<sup>32</sup> 臺灣省51年來統計提要「表481歷年學齡兒童」，<http://twstudy.iis.sinica.edu.tw/twstatistic50/Edu.htm>，最後瀏覽日：2014年7月1日。

<sup>33</sup> 日本統治臺灣末期的1943年，小學教育正式成為義務教育，有關臺灣教育的近代化與發展，見許佩賢，*太陽旗下的魔法學校：日治台灣新式教育的誕生*，2012年11月。有學者指出當時城鄉、階級間的受教育比例差距仍大，See E. PATRICIA TSURUMI, *JAPANESE COLONIAL EDUCATION IN TAIWAN, 1895-1945*, at 146-48 (1977).

入學條例」確保推行基礎教育的成效。根據教育部之統計，一九五〇年至一九五一年6歲至11歲的學齡兒童就讀國民學校之比例為79.98%（男女比例未知），一九五一年至一九五二年則小升至81.49%，但是男女之就學情況如同日治末期，比例仍相當懸殊（男子93.44%，女子僅有68.58%）。國小教育之就學率之後逐年增加，到了一九七五年至一九七六年，已達99.29%，且男女學齡兒童之就學比例皆超過99%。<sup>34</sup>可以說，到了一九七〇年代，幾乎所有臺灣兒童都曾經歷過小學教育，成為童年的普遍經驗之一。歷年來國小適齡及學齡兒童就學率之趨勢，參考圖二。



\*作者製表。

資料來源：教育部統計處編，中華民國教育統計民國102年版，表1-9「適齡及學齡兒童就學率」。

圖二 歷年國小適齡及學齡兒童就學率

<sup>34</sup> 教育部統計處編，中華民國教育統計民國102年版，頁32，2013年5月。

然而，在當時小學教育的普及化與義務化未必保證有更大的機會進入中等教育學習。當時初級中學（即現在的國中）之數量稀少，欲進入初中就讀需要通過競爭激烈的入學考試。在一九五〇年，僅有不到32%的國民學校畢業生能夠順利升學，其他68%的12、13歲未升學的孩童，不是在激烈的初中考試中退敗，就是因為太貧窮無法負擔學費，而進入勞動市場了。<sup>35</sup>小學畢業生升學比率雖緩緩上升，到了一九六七年，已有將近64%的小學畢業生能順利升上初中，但仍有超過三分之一的孩子必須終止學業開始工作。<sup>36</sup>雖然當時有「工廠法」規定「凡未滿十四歲之男女，工廠不得僱用為工廠工人」（第五條第一項），<sup>37</sup>「男女工人在十四歲以上，未滿十六歲者為童工」（第六條），但是每年眾多未能升學的國民學校畢業生很有可能成為非法童工在工廠工作，<sup>38</sup>或者在不為工廠法所

---

35 學者邱坤良回憶其1960年代的童年，說道：「我的同窗們讀完六年小學，能考初中者不過六、七人，其餘的一畢業就開始準備作『大人』了。女的到漁寮當女工，再找時間到鎮上的洋裁補習班學點衣服剪裁、車縫的功夫，然後就準備嫁人了。男的有人到鐵工廠學做車床，準備當黑手師傅，但『下海』到漁船當童工的人更多。」見邱坤良，小偷手記，載：驚起卻回頭，頁244，2014年5月。

36 教育部統計處編，同註34，頁33。

37 首次於1929年制訂的工廠法，於1932年又重新制訂，依據此版本之工廠法，適用對象為「凡用發動機器之工廠平時僱用工人在三十人以上者」（第1條）。1975年該法將適用範圍擴大，「凡用發動機器之工廠，均適用本法」（第1條）。

38 1966年，教育部曾經規劃「職前陶冶教育」，讓未升學的國民學校畢業生（約12、13歲）能藉此獲得工作技能。當時的國民教育司司長葉楚生認為：「國民學校畢業生，目前平均約有百分之三十無意繼續升學。依照工廠法的規定，童工須年滿十四歲，而國校畢業生通常只有十二歲，因此在他們就業前有給予技能訓練的必要。」為此，藉由職前訓練之名義以規避工廠法以及童工的「年齡問題」，合理化且試圖合法化童工的存在。無意升學國校畢業生 將施職前陶冶教育，聯合報，2版，1966年9月8日。然此計畫原本預定於

規範的小工廠付出勞力，<sup>39</sup>雖有警方取締廠商並移送法辦的重大違規案例，但仍解決不了此問題。值得注意的是，經調查，這種勞動型態在當時多被認為「是童工家長與廠商雙方心甘情願的」，一方面童工工資便宜，聽話且容易指揮；另一方面有些家長不支持小孩繼續升學，或者家中經濟情況也不允許，需要有人手賺錢貼補家用，因此才會長期有非法童工的供給與需求。<sup>40</sup>

一九六七年，當時的總統蔣中正突然宣布一九六八年起要實施九年國民教育，他認為「現在世界各國，民智大啟，我們已不能再滿足於六年義務教育的現狀」，要「集結社會上的力量，就可以辦好這一保育下一代民族根苗的義務教育，亦就可以根本消除惡性補習的

---

該年年底實施，惟之後並無後續的消息與報導。

<sup>39</sup> 依據胡台麗的研究，臺灣政府的出口導向經濟政策使得在1970年代鄉村有許多小規模的工廠如雨後春筍地出現，Tai-Li Hu, *The Emergence of Small-Scale Industry in a Taiwanese Rural Community*, in WOMEN, MEN, AND THE INTERNATIONAL DIVISION OF LABOR 387, 392-401 (June C. Nash & María Patricia Fernández-Kelly eds., 1983). 除了大型工廠多設於加工出口區，小規模工廠則是在臺灣經濟奇蹟中扮演重要的角色，在製造業，約有85%的工廠屬於小規模，且受僱工人少於30人，PING-CHUN HSIUNG, *LIVING ROOMS AS FACTORIES: CLASS, GENDER, AND THE SATELLITE FACTORY SYSTEM IN TAIWAN* 3 (1996). 因此，絕大多數的「工廠」是不在政府勞動檢查的範圍，因此非法童工的問題應是比媒體報導的情形更為嚴重。

<sup>40</sup> 童工·學徒·技術生——一個拖延十餘年尚未解決的老問題，聯合報，2版，1973年9月8日。在1990年代之前，許多童工剝削問題經由媒體揭露，此類報導且有逐年減少的趨勢，但是這並不意味工廠法甚具實效以及相關政府機構執行有力，我認為此時期臺灣童工問題之所以減少，是因為教育的普及與延長所致。而1984年制訂通過的勞動基準法雖提高童工年齡：「十五歲以上未滿十六歲之受僱從事工作者，為童工」（第44條），符合國際勞工組織（ILO）的最低工作年齡，但此時絕大多數的臺灣未成年人，普遍皆有國中以上之學歷，因此國中畢業後踏入勞動市場工作當然符合合法的童工年齡。1990年代以後，除了近幾年發生的建教合作爭議，臺灣社會已少有聽聞童工的虐待、剝削，取而代之的是如中國、印度或巴基斯坦等國家的新聞了。



痼疾病根」，且「以我們現階段整個社會經濟發展的成果，來解決九年義務教育問題，一定可以樂觀厥成」。<sup>41</sup>立法院遂於隔年迅速通過「九年國民教育實施條例」，以便在一九六八年八月以後的新學期能開始這項新制度。該法第二條規定，國民教育分為二階段：前六年為國民小學；後三年為國民中學。而當學年度的小學升學率立即躍進至74.17%，到了1976年，僅有10%的國小畢業生未能繼續就學。<sup>42</sup>從六年的國民義務教育，到九年的國民義務教育，越來越多未成年人停留在學校的時間越來越長了。戰後初期多數孩子留在學校約至12歲，但是到了一九七〇年代是至15歲。學校教育逐漸把越來越多數的孩子留在學校而延緩了她／他們進入職場與大人們一起勞動的時間。

一九五〇年代，一般來說學生若順利進入初中，有很大比例也會再升上高級中學或者職業學校就讀。同樣依據教育部的統計，初中畢業生的升學率，一九五〇年代中期以後與一九六〇年代都有70%，僅有最多約30%的初中畢業生會在15歲畢業後即工作。一九六八年至一九七〇年連續三年，國中升高中比率更超過82%以上。但是一九七一年以後，政府未提供足夠的高中／職名額，使得國中畢業生升學率急速下降。相較於一九七〇年82.66%之高升學率，一九七一年卻僅有69.62%，之後逐年下降，一九七七年僅約60%，創下一九五二年以來最低的國中畢業生升學率。

為何這段期間臺灣政府會限制高中／職教育之名額？這與一九六〇年代臺灣當時的政治與經濟因素有關。一九六〇年，美國國際

---

<sup>41</sup> 何鳳嬌編，九年國民教育資料彙編，頁33，2000年11月。

<sup>42</sup> 教育部統計處編，同註34，頁33。1970年代，仍有許多家庭無法負擔讓小孩就讀國中，因此當時教育當局還勸請公司不要僱用童工。何鳳嬌編，同前註，頁548-549。

開發總署（the United States Agency for International Development, USAID）宣布它將減少對臺灣的援助。為了因應USAID逐漸撤出臺灣，臺灣政府開始將自己的經濟政策導向出口並謀求吸引外商（製造業）來臺投資。<sup>43</sup>同時，政府也決定以價格穩定、廉價勞工，以及推行一系列創造投資環境的政策，以達成快速的經濟發展與擴張。<sup>44</sup>在一開始，以紡織業為最主要的部門；稍後，電子產業則在臺灣快速工業化的過程中站穩腳步。<sup>45</sup>而勞工是製造業最重要的一部分，因此，政府若持續開放高中／職教育讓大量國中畢業生就讀，等於是推行超過九年的普及教育制度，如此一來，則與當時經濟發展的需求相違背。根據學者Lydia Kung在《Factory Women in Taiwan》一書中引用當時經建會的報告指出，政府認為教育會阻礙勞動力供給，進而影響經濟發展。<sup>46</sup>因此，臺灣政府開始有意識地限制高中／職入學名額，<sup>47</sup>造成一九七〇年代以後國中畢業生的升學率急速下降。國家為了自己的利益，而非以兒童的利益，阻礙其接近教育的機會。

在一九七〇年代大約有將近40%的國中生於畢業後即蜂擁至工廠或者加工出口區工作。工作，對這些15、16歲的孩子來說毋寧是一種必須，而非選擇。而國中的低升學率一直要到一九九〇年以後才恢復至一九六八年至一九七〇年的水準。一九九〇年代開始，絕大多數的國中畢業生，會繼續升學，進而擁有高中／職學歷。此時，未成年人們至少會在學校就學至18歲為止。<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> THOMAS B. GOLD, STATE AND SOCIETY IN THE TAIWAN MIRACLE 74, 77 (1986).

<sup>44</sup> LYDIA KUNG, FACTORY WOMEN IN TAIWAN 42 (1983).

<sup>45</sup> GOLD, *supra* note 43, at 86.

<sup>46</sup> KUNG, *supra* note 44, at 41.

<sup>47</sup> *Id.* See also HAGGARD & KAUFMAN, *supra* note 14, at 132.

<sup>48</sup> 1984年「勞動基準法」重新定義童工已如前述，然而此時國中畢業生的升學

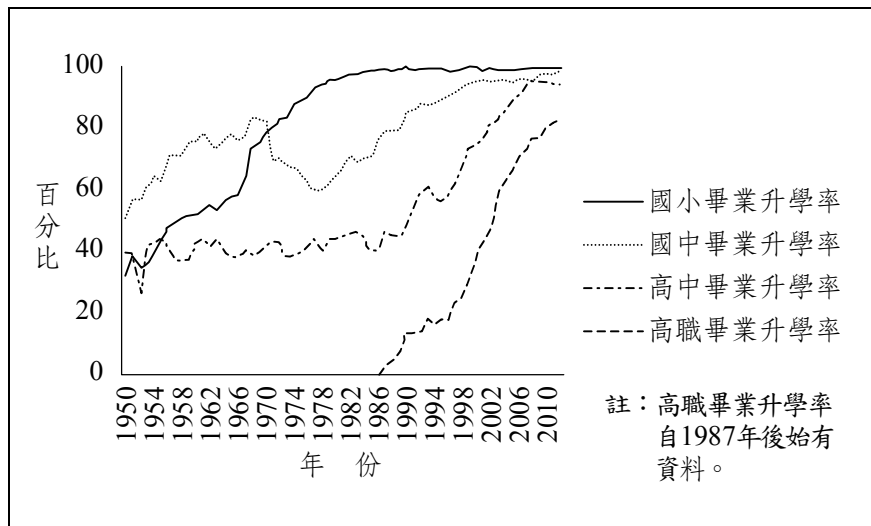
歷史學家Peter Stearns認為，將教育與童年連結，是現代模式的童年的特徵之一。<sup>49</sup>戰後一九四五年到一九六〇年代結束以前的臺灣，一般人童年結束後進入工作的時間點約在12、13歲（國民學校畢業），到了一九七〇年代，則是15、16歲（國民中學畢業），一九九〇年以後則延後至18歲（高級中學／職業學校畢業）才可能踏入職場。經過幾十年的教育普及且延長，臺灣未成年人的童年也延長了，且正持續延長中。二〇〇〇年時，普通高中畢業生的升學率已近75%，到了二〇一〇年更高達95%；高職畢業生的升學率則從二〇〇〇年的36.9%急速躍升至二〇一〇年的近80%。<sup>50</sup>現在大多數人會在學校就學至22、23歲甚至更久。臺灣歷年中等以下學校畢業生升學率趨勢參考圖三，人們的一生花在校園的時間越來越長久。

---

率已達70%以上，且逐年提升，比起之前也已較少有15歲至16歲的未成年人進入勞動市場，因此該法對於童工與非法童工之保護效果已不大。值得注意的是，同年施行的「勞動基準法施行細則」第三章第14條規定「童工之基本工資不得低於基本工資百分之七十」，似是認為童工的勞動價值得以低於一般勞工的。有關未成年人、勞動與法律之關係，涉及了福利保護以外的複雜議題（例如未成年人勞動的貶值），尚有待進一步的研究。

<sup>49</sup> STEARNS, *supra* note 20, at 72.

<sup>50</sup> 教育部統計處編，同註34，頁33。



\*作者製表。

資料來源：教育部統計處編，中華民國教育統計民國102年版，表1-10「中等以下學校畢業生升學率」。

圖三 中等以下學校畢業生升學率

### (二) 朝向同一化的童年

從日本統治時期至今，現代化的學校教育逐漸將臺灣孩童們的日常生活形齊一化，藉由分齡制度（一年一屆）以及長時間在學校的學習，童年已與教育緊密的連結，且不斷延長。透過教育，國家使孩童同化於國家的規範，用以創造出「現代化的、已發展的、受過教育的未來國民」。<sup>51</sup>同時，標準化的教育體制也使得童年的經

<sup>51</sup> MARIANNE N. BLOCH, *Educational Theories and Pedagogies as Technologies of Power/Knowledge: Educating the Young Child as a Citizen of an Imagined Nation and World*, in *THE CHILD IN THE WORLD, THE WORLD IN THE CHILD: EDUCATION AND THE CONFIGURATION OF A UNIVERSAL, MODERN, AND GLOBALIZED CHILDHOOD* 21, 22 (2006).

驗朝向同一化（unitary）：比例極高的孩童自7、8歲起十多年間，不間斷地就讀了小學、國中、高中（職）甚至大學，過程也接受類似的教學法並且閱讀大同小異的教科書。她／他們不再幫忙維持家計、必須仰賴父母的經濟支持；到學校上課並與同年齡層同學集體生活、不再熟悉父母親或者不同年齡兄弟姊妹的生活經驗。雖然每個個體的生命歷程，有其性別、族群、階級與地域的差異，但是「小孩／未成年人就應該讀書」的想法，應該是絕大多數臺灣人的共識，此共識也反映在如前所述的歷年來各級學校畢業生升學率之提升。

此外，孩童們因為受教育時間的延長，長時間被阻隔在大人所處的真實世界之外，而生活在校園這種經「消毒」過的環境。<sup>52</sup>「成年人的世界即複雜」與「未成年人的世界即單純」的二分，也經由法律再確認（詳如後述）。因此，這些未成年人的形象逐漸變得同一。近代學校教育的擴張把她／他們齊一化也同質化：孩童是不成熟的、需要學習的、純真無辜的、依賴無助的、需要成年人加以保護，且這種形象的孩童，其年齡範圍隨著時間越行增長：從戰後初期的12歲到一九九〇年代的18歲，開始與現行法律中的「未成年人」定義趨向一致。而一九九〇年代以後許多保護未成年人的法律，就是預設了這樣的未成年人的圖像與生命經驗。

---

<sup>52</sup> John R. Gillis, *Epilogue: The Islanding of Children—Reshaping the Mythical Landscapes of Childhood*, in *DESIGNING MODERN CHILDHOODS: HISTORY, SPACE, AND THE MATERIAL CULTURE OF CHILDREN* 316, 316 (Marta Gutman & Ning de Coninck-Smith eds., 2008).

## 二、臺灣家庭結構的轉型

### (一) 日治時期的人口變遷（一八九五年至一九四五年）

與現代教育普及並擴張的同時，臺灣也經歷了一場家庭結構的巨大改變：一種以夫妻與少數子女所組成的家庭成為普遍的現象，且子女也成為家庭的核心，進而牽動與未成年相關立法的影響因素之一。

臺灣在日本統治時期即已歷經人口的快速成長，<sup>53</sup>戰後又湧入大量自中國來的人口，使得中國農村復興聯合委員會（即農復會，由中華民國與美國於一九四八年在南京成立）自一九五〇年代即開始著手新的人口計畫。當時農復會邀請了George W. Barclay進行日本統治時期臺灣人口變遷之研究。根據Barclay的研究，一九〇五年臺灣人口將近300萬人，到了一九四三年已經倍數成長至將近600萬人。<sup>54</sup>在一八九五年之前，衛生條件很差，有很大比例的人口無法存活過童年時期。<sup>55</sup>日治時期，臺灣總督府花費許多力氣控制傳染疾病、改善衛生條件、並增加醫療資源。<sup>56</sup>其直接的結果就是死亡率的降低，<sup>57</sup>初生嬰兒的死亡率則要到一九三〇年代以後才急速下降。<sup>58</sup>於此同時，由於婦女的生育習慣尚未改變，亦即，傾向生育多一點小孩以「填補」無法順利長大的其他孩子。因此，

<sup>53</sup> 有關日治時期人口成長與社會之研究，參見陳紹馨，台灣的人口變遷與社會變遷，1979年5月。

<sup>54</sup> GEORGE W. BARCLAY, COLONIAL DEVELOPMENT AND POPULATION IN TAIWAN 12-13 (1954).

<sup>55</sup> *Id.* at 133-35.

<sup>56</sup> Shi-Yung Liu, *Differential Mortality in Colonial Taiwan*, 107 ANNALES DE DÉMOGRAPHIE HISTORIQUE 229, 229 (2004).

<sup>57</sup> 1943至1906年，粗死亡率（the crude death rates，係指當年平均每千位年中人口之出生人數）從每千人33.4下降到18.5，BARCLAY, *supra* note 54, at 145-46.

<sup>58</sup> *Id.* at 162.

Barclay指出一九四五年以前，臺灣婦女的總生育率（total fertility rate）逐年上升。<sup>59</sup>不斷攀升的生育率以及下降的初生嬰兒死亡率，導致每個臺灣婦女所育有的孩子數量增加了。<sup>60</sup>

(二) 規劃理想的家庭人數（一九六四年至一九九〇年）

依據歷年統計（圖四），臺灣婦女總生育率從一九五一年的7.045逐年下降至一九七一年的3.705，以及一九九一年的1.72，直至二〇一〇年史上最低的0.895（2013年略微回升，為1.065）。<sup>61</sup>近年來，低生育率以及少子化危機，促成了中央與地方政府分別制定各種福利措施以鼓勵生育並刺激人口成長。相對於今日生育率低、少子化成為國家安全問題，「人口過剩」在二次戰後的三十多年之間，卻曾是臺灣政府認為相當嚴重的問題。當時為了解決人口問題，政府於一九六〇年代初期至一九九〇年實施了全國性的家庭計畫，相當成功地降低了生育率。雖然學者們也指出了許多影響臺灣婦女生育率的其他因素，例如教育水準提升、婦女工作率提高等等，但是家庭計畫的有效實施普遍被認為是最主要的原因。<sup>62</sup>

<sup>59</sup> *Id.* at 243. 「總生育率」係指一個假設世代的育齡婦女按照目前的年齡別生育水準，在無死亡的情況下，渡過其生育年齡期間以後，一生所生育的嬰兒數或生育率，見主計處網站，<http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/3101117816DBUFAVCH.doc>，最後瀏覽日：2014年7月18日。

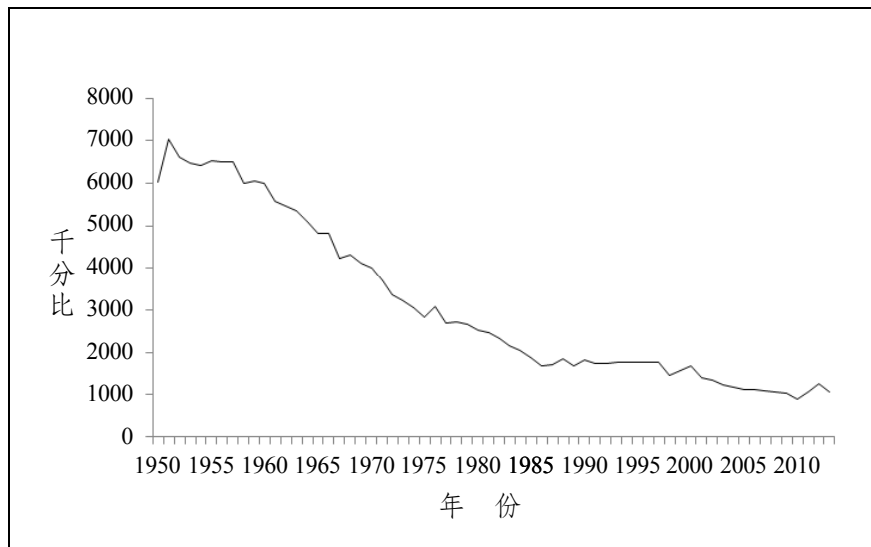
<sup>60</sup> *Id.* at 246.

<sup>61</sup> 臺灣育齡婦女生育率（total fertility rate），1951-2015：

年份	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2010	2015
總生育率	7.040	5.5585	3.705	2.455	1.72	1.40	0.895	1.175

資料來源：內政部網站：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y02-04.xls>，最後瀏覽日：2016年5月30日。

<sup>62</sup> Ronald Freedman, Ming-Cheng Chang & Te-Hsiung Sun, *Taiwan's Transition from High Fertility to Below-replacement Levels*, 25(6) STUDIES IN FAMILY PLANNING



\*作者製表。

資料來源：內政統計年報網站，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>，  
最後瀏覽日：2014年7月21日。

#### 圖四 歷年臺灣婦女總生育率

一九五〇年，臺灣的人口成長率超過30%，此趨勢直到一九六二年以後才減緩。政府技術官僚因此相當擔心急速增加的人口會抵銷經濟成長所帶來的利益，<sup>63</sup>且依據當時流行的馬爾薩斯人口理

317, 327 (1994).

63 盧忻謐等，*台灣家庭計畫之奠基啓航：以周聯彬教授口述訪談為主軸的探索*，頁2，2007年12月。另外參見Hui-Sheng Lin, *Family Planning and Taiwan's Modernization, in TAIWAN'S MODERNIZATION IN GLOBAL PERSPECTIVE* 225, 302 (Peter C. Y. Chow ed., 2002). 再者，當時臺灣仍接受美援，若消費過高而成爲美國的負擔，並進一步被刪減援助，是政府當時儘量避免的事情，因此行政官僚有節制人口成長的壓力，見郭文華，*美援下的衛生政策：一九六〇年代臺灣家庭計畫的探討*，*台灣社會研究季刊*，32期，頁53-56，1998年12月。



論，他們也相信依照這樣的人口高成長率，不久的將來人口數量會到達至臺灣無法承受的程度。<sup>64</sup>因此，許多官員開始認為非提倡節育計畫不可。身為農復會重要成員之一的蔣夢麟於一九五九年四月發表了「讓我們面對日益迫切的臺灣人口問題」，描述臺灣人口問題日趨嚴重，因此必須實施家庭計畫。<sup>65</sup>他的主張也得到當時輿論的支持，例如有某媒體即指出人口應該質重於量，並舉英國、美國以及日本等已開發國家之低人口增殖率為例，呼籲臺灣應該面對當前的人口課題。<sup>66</sup>一九五〇年代後期，一群政府技術官僚因此開始推展全島的家庭計畫，但卻遭受許多人的反對。反對的理由之一是依據孫中山先生的遺教，若實施人口節制計畫，則中國因此會失去主權。<sup>67</sup>此外，國民黨當時仍構築著反攻大陸的夢想，也是阻礙家庭計畫推展與擴張原因之一，因為一旦節制人口的發展，對於兵力來源將有重大的影響。<sup>68</sup>為了避免政治上的爭議，在一九五〇年代政府官員推動家庭計畫時，是以「孕前衛生」為名推展節育計畫，包括發放避孕用具以及提倡生育間隔。<sup>69</sup>

但是美國總統艾森豪於一九五九年即清楚表示，美援的經費不得用來提倡受援助國家的家庭計畫。<sup>70</sup>因此臺灣省政府與美國的洛

---

<sup>64</sup> 陳肇男等，台灣的人口奇蹟：家庭計畫政策成功探源，頁10-11，2003年3月。

<sup>65</sup> 同前註，頁22。

<sup>66</sup> 同前註，頁26。

<sup>67</sup> 同前註，頁14-15；Ralph W. Huenemann, *Family Planning in Taiwan: The Conflict Between Ideologues and Technocrats*, 16 MODERN CHINA 173, 178-79 (1990).

<sup>68</sup> *Id.* at 173.

<sup>69</sup> T. PAUL SCHULTZ, EVALUATION OF POPULATION POLICIES: A FRAMEWORK FOR ANALYSIS AND ITS APPLICATION TO TAIWAN'S FAMILY PLANNING PROGRAM 24 (1971); see also Freedman, Chang & Sun, *supra* note 62, at 326.

<sup>70</sup> Huenemann, *supra* note 67, at 184-85.

克斐勒基金會（Rockefeller Foundation）取代了美援以資助原先之規劃。而臺灣省家庭計畫研究所稍後承接了所有計畫的推行，並與紐約人口局（Population Council of New York City）以及密西根大學人口研究中心（the University of Michigan Population Studies Center）合作，進一步推廣家庭計畫。<sup>71</sup>所謂的家庭計畫，實際上即為節育計畫，臺灣省家庭計畫研究所認為避孕器材的使用可以有效降低生育率，因此向婦女推廣了避孕器「樂普」（Lippes Loop）。樂普為洛克斐勒基金會所研發，此裝置在上市前其實並未經過仔細的評估，且大規模使用該產品對婦女的影響也未知。<sup>72</sup>即便如此，臺灣省家庭計畫研究所仍在一九六三年以及一九六四年在臺中實施了廣泛的、實驗式的家庭計畫。<sup>73</sup>而自一九六四年開始，家庭計畫即推廣到全臺灣。由於計畫成果顯著，來自於行政與立法的壓力逐漸減輕，計畫的實施益發順利。<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> *Id.* at 185.

<sup>72</sup> MATTHEW J. CONNELLY, FATAL MISCONCEPTION: THE STRUGGLE TO CONTROL WORLD POPULATION 204 (2008). 關於樂普及其爭議，見郭文華，同註63，頁65-69。

<sup>73</sup> 臺中地區是開發中國家中第一個大規模推展使用樂普的地方，Irene B. Tauber, *Family Planning in Taiwan: An Experiment in Social Change* by Ronald Freedman, John Y. Takeshita, 19(4) ECONOMIC DEVELOPMENT AND CULTURAL CHANGE 682, 684 (1971). Ronald Freedman以及John Takeshita所出版的《Family Planning in Taiwan: An Experiment in Social Change》一書，部分是基於臺中計畫的發現與結果。RONALD FREEDMAN & JOHN Y. TAKESHITA, FAMILY PLANNING IN TAIWAN: AN EXPERIMENT IN SOCIAL CHANGE (1969).

<sup>74</sup> 爲了在鄉村推廣家庭計畫，政府開發了三階層的工作人員：醫師、孕前衛生工作人員、村里衛生教育護士。醫生接受訓練裝置樂普，並依裝置數量取得報酬，孕前衛生工作人員推廣節育計畫並進行家庭訪問。而村里衛生教育護士則提供家庭計畫與節育的資訊。Freedman, Chang & Sun, *supra* note 62, at 327. See also SHULTZ, *supra* note 69, at 25.

家庭計畫在開發中國家的推展其實是交織著二次戰後國際外交政治（已開發國家vs.開發中國家）、生殖政治、<sup>75</sup>學術上的好奇，<sup>76</sup>以及資本主義的全球擴張（大量銷售樂普至開發中國家）。我在此無意分析家庭計畫的政治及相關議題，而是就其結果指出：在家庭計畫所直接促成之家庭結構的巨大變遷下，社會對未成年人的想像已然改變。

詳言之，臺灣總生育率的逐年下降，使得每個家庭的孩子數量變少許多，這意味著家庭成員之間比起以前，會有更親密的關係，父母也願意投入更多的資源在僅有的幾個小孩身上。孩子的價值對父母親來說，從戰後二、三十年的勞動價值，漸漸移轉為具有情感的價值（**emotional value**），臺灣的家庭也從以父母為中心（**parent-centered**）轉變為以子女為中心（**child-centered**）的型態。這種情感上的緊密關係，可以成為法律變遷的動力、甚至是主力。

以臺灣兩個時代的人口政策為例，即一九九〇年代以前的節育政策以及少子化時代的催生政策。歷經了將近三十年的家庭計畫，現在許多臺灣人仍能琅琅上口「兩個孩子恰恰好，一個孩子不嫌少」的口號。這個家庭計畫的標語代表著政府公共政策中理想的家庭人數，一九八四年，臺灣婦女總生育率已降至2.05，<sup>77</sup>達到人口替代水準（**replacement level**）。然而，如同前述，總生育率在一

---

<sup>75</sup> 有些研究控訴臺灣省家庭計畫研究所爲了達到家庭計畫的效果，以臺灣婦女的健康作賭注，也未揭露使用樂普的副作用。有些研究則質疑政府極力推廣婦女使用樂普避孕，而非推廣副作用少、由男性使用的保險套，明顯是歧視女性，見劉仲冬，國家政策下的女性身體，載：台灣婦女處境白皮書：1995年，頁221-254，1995年10月。

<sup>76</sup> 許多研究者因此家庭計畫，發表了大量的文章在英語學術期刊，包括由紐約人口局出版的期刊**Studies in Family Planning**。

<sup>77</sup> 內政部統計年報網站，育齡婦女生育率，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y02-04.xls>，最後瀏覽日：2014年7月1日。

九八四年以後仍保持下降的趨勢，進而產生目前少子化的危機。如今在多數家庭，孩子取代了老年人成為一種無價且珍貴的存在。二〇一〇年九月內政部鼓勵生育創意標語票選活動，由「孩子～是我們最好的傳家寶」奪冠即可知一二。<sup>78</sup>且因家庭結構從早年的多子多孫，到現在的少子、甚至無子化，父母給予孩子的關注就更密切，孩子與父母在情感上的聯繫也更為緊密。在直昇機父母與社會的眼中，孩子的形象也會越來越顯得脆弱與無辜。從而，父母對於保護未成年人的需求因此提高。是以，一九九〇年代以後與兒童少年相關的立法，也可說是回應了這些父母與社會的焦慮；且我們可以發現，這些法律也將未成年人預設為不成熟、純真無辜的、依賴無助的、需要成年人加以保護。

## 肆、發展以未成年人為中心的法律體系（一九九〇年以後迄今）

### 一、兒少保護之趨勢：最佳利益、保護與福利

歷史學家Viviana A. Zelizer在她的著作《Pricing the Priceless Child: The Changing Social Value of Children》一書中，探討美國在十九世紀末期至二十世紀初期之交，孩童的價值有著文化上的轉變（cultural transformation in children's value）。當孩子變得珍貴，其意外的死亡便讓人（父母以及社會）難以忍受。<sup>79</sup>透過分析該時期

<sup>78</sup> 王家俊、黃揚明，孩子～是我們最好的傳家寶 勇奪百萬催生標語，蘋果日報，2010年9月1日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100901/32779827/>，最後瀏覽日：2014年7月1日。也許對臺灣人來說，家有一寶不再是老人，而是孩子了。

<sup>79</sup> VIVIANA A. R. ZELIZER, PRICING THE PRICELESS CHILD: THE CHANGING SOCIAL VALUE OF CHILDREN 23 (1985).

的法院判決，Zelizer認為早期法院在過失致死（*wrongful death*）的案件中，法官是以受害的孩子未來可能為家庭帶來多少的勞動收入，來計算侵權行為人應賠償（*restitution*）多少金錢給受害者家屬，孩童的計算標準是與成人一樣的。<sup>80</sup>但隨著義務教育的實施以及政府著手規範工廠僱用童工的問題，大部分的孩子因此必須離開勞動市場進入學校，在經濟上因此變得毫無用處。漸漸地，法官已無「勞動價值」之標準可供參考。是以，少數法院開始以小孩的陪伴（*companionship of a child*）、父母的悲傷（*sorrow*）、對孩子的感懷（*sentimentalization*）等抽象的理由決定賠償金額，且金額有提高的趨勢。<sup>81</sup>這是一個社會觀念的逐漸轉變，進而影響了法院判決以及法律內容的經典範例。我認為當臺灣社會對未成年人、對兒童與少年有著新的想像與觀感，也確實漸漸反映在法律的修正與政策的執行上。

在臺灣，一九九〇年代以後的兒童、少年保護立法正是在一種Zelizer所稱之文化轉變以及對孩子的價值重新評估的氛圍之下蓬勃發展。以下我先簡述一九九〇年以來二十多年的兒少福利立法趨勢：

首先，強調未成年人的「最佳利益」。受到一九八九年聯合國兒童權利公約批准之影響，一九九三年的兒童福利法首次揭示了「兒童之最佳利益」的原則。<sup>82</sup>該法第四條第一項規定：各級政府及公私立兒童福利機構處理兒童相關事務時，應以兒童之最佳利益為優先考慮。此原則乃為一九七三年的兒童福利法以及一九八九年

---

<sup>80</sup> *Id.* at 142, 145.

<sup>81</sup> *Id.* at 155.

<sup>82</sup> 施慧玲，論我國兒童人權法制之發展——兼論落實「聯合國兒童權利公約」之社會運動，中正法學期刊，14期，頁171-172，2004年1月。

少年福利法所無。稍後因民法舊條文被大法官會議解釋為違憲（釋字第三六五號解釋），一九九六年的民法修正，也將夫妻離婚後，對於未成年子女權利義務之行使或負擔之審酌標準，增訂了「子女之最佳利益」之原則（第一〇五五條至第一〇五五條之二，第一〇八九條）。

其次，與兒少有關的立法或政策多傾向於未成年人的「福利」與「保護」。如同本文於第三部分所述，在不斷延長且普及的初等、中等、高等教育制度之下，現在臺灣有相當高比例的未成年人在校園裡度過了童年、青少年時期以及成年初期。未成年人長期被隔離在校園內的結果是：大人與小孩的生活逐漸分化，且法律上的成年人（*adulthood*）與未成年人（*minority*）的劃分在社會實踐上越為一致。換句話說，從日治時期至戰後二、三十年間，許多未成年人在國小或者國中畢業之後皆已進入大人的勞動市場，與成年人一起工作，但是現在絕大多數的孩子在他們的未成年時期都待在校園內學習，生活上甚少接觸家中的父母或者其他親屬的工作情形。這種大人的世界要等到她／他們跨越了成人／校園界線，才有機會理解。也因此未成年人的生活與成年人的生活，常會被簡化為「單純vs.複雜」或「純真vs.邪惡」等類型的二分。把孩子阻絕於複雜或邪惡的真實社會，避免外人（尤其是成年人）的侵擾，成為一種社會趨勢、甚至是立法趨勢。<sup>83</sup>再者，家庭結構變遷成為以未成年子女為中心的家庭型態，以及少子化的影響，使得多數父母願意投注更多的金錢與時間在子女身上，產生如同本文前言所指出的「直昇機父母」現象。當臺灣父母親們焦慮於子女的成長，任何複雜或

---

<sup>83</sup> 何春蕤亦指出目前兒少福利法律多呈現未成年人作為無辜的主體。何春蕤，台灣法律中的兒少主體，載：中華性／別——年齡機器，頁194-199，2012年1月。

邪惡的事物都將是她／他們所無法承受的存在。因此，「隔離」或者「消毒」（sanitization）式地淨空孩子的成長空間也成為重要的社會生活目標。<sup>84</sup>而相關的立法或政策也因此多為了滿足作為成年人的父母親之需求而設計，特別強調保護的觀點與促進孩子的福利。

## 二、「未成年人最佳利益」的登場

一九八九年聯合國大會批准了「兒童權利公約」（Convention on the Rights of the Child），此公約所稱之兒童係指18歲以下之人，與臺灣法律習慣上將12歲以下之未成年人稱為「兒童」、以及12歲以上至18歲者稱為「少年」有所不同。該公約於前言肯定了一九五九年聯合國「兒童權利宣言」（the Declaration of the Rights of the Child）中所描述之兒童的形象：「兒童因身心尚未成熟，在其出生以前和以後均需要特殊的保護和照料，包括法律上的適當保護」，<sup>85</sup>並認為因為兒童有此特殊性，簽約國應給予兒童特別的照護。雖然國際組織過去也曾通過類似性質的條約，<sup>86</sup>但是一九八九年的兒童權利公約可說是受到最普遍認可的條約，也被認為是定義兒童保護的黃金準則。依據學者的分析，該公約主要揭示了三個重要的兒童保護原則：「禁止歧視」（nondiscrimination）、（兒童的）「參與」（participation），以及「兒童的最佳利益」（the

---

<sup>84</sup> Gillis, *supra* note 52, at 316.

<sup>85</sup> 原文為：the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, before as well as after birth.

<sup>86</sup> 例如，1959年聯合國批准的「兒童權利宣言」（Declaration of the Rights of the Child），在此宣言中，聯合國尚未定義兒童與成人的年齡區隔。

best interests of the child)。<sup>87</sup>其中最為臺灣法律人所熟知的為「兒童的最佳利益」原則。如前所述，聯合國兒童權利公約通過後不久，此原則即出現於一九九三年大幅修正的兒童福利法當中，惟該法所保護的對象僅限於12歲以下之兒童，未包括公約中所涵蓋的「兒童」、亦即臺灣法律中的「少年」。<sup>88</sup>

現今已廢除的兒童福利法除了第四條第一項「各級政府及公私立兒童福利機構處理兒童相關事務時，應以兒童之最佳利益為優先考慮」之明文，也在第二十七條規定法官在收養案件中，應考慮兒童之最佳利益始得為收養之認可。至於與兒童至關重要的監護問題，第四十一條第一項也規定「父母離婚時，法院得依職權、兒童之父母、主管機關或其他利害關係人之聲請，為兒童之利益，酌定或改定適當之監護人、監護之方法、負擔扶養費用之人或其方式，不受民法第一千零五十一條、第一千零五十五條、第一千零九十四條之限制。」立法者以抽象的「兒童最佳利益」原則鬆綁法院於收養以及監護權案件的裁量權，然民法第一〇八九條父母對於未成年

<sup>87</sup> ELIZABETH G. FERRIS, *THE POLITICS OF PROTECTION: THE LIMITS OF HUMANITARIAN ACTION* 55-56 (2011).

<sup>88</sup> 1989年公布施行的少年福利法，主要係保護12歲以上至18歲之未成年人，其中第9條第5項規定：「少年之父母離婚者，法院得依職權、少年本人、其父母、檢察官或主管機關之聲請，為少年之利益，酌定適當之監護人，不受民法第一千零九十四條之限制，並得命其父母支付相當費用。」此種立法態樣仍承襲自當時舊民法第1055條之規定，並非兒童權利公約中「兒童最佳利益原則」之體現。此外，當時舊民法第1094條之規定為：「父母均不能行使、負擔對於未成年子女之權利、義務，或父母死亡而無遺囑指定監護人時，依左列順序定其監護人：一、與未成年人同居之祖父母。二、家長。三、不與未成年人同居之祖父母。四、伯父或叔父。五、由親屬會議選定之人。」然少年福利法並未排除與監護權有關之舊民法第1051條以及第1055條之規定，因此第9條第5項適用的機會極小，惟1996年民法修改相關規定後，少年於親權行使或監護案件，依據新法之規定，應都納入新規定的保護。



子女之權利之行使意思不一致時，由父親行使之明文並未於兒童福利法中排除適用。

一年後的一九九四年，經由婦女團體長年的努力，司法院大法官於釋字第三六五號解釋中宣示舊民法第一〇八九條之行使親權以父權為優先之規定，違反了憲法第七條有關男女平等之明文，並與憲法增修條文第九條第五項「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」之意旨不符，要求立法機關應於二年內修改該項違憲之規定。因此在一九九六年，立法院終於刪除了民法兩願離婚或判決離婚中行使子女親權以夫／父權優先的落伍歧視規定。如今夫妻離婚時，對於未成年子女權利義務之行使或負擔，得協議之。如未為協議或者協議不成者，法院得依請求或依職權酌定（第一〇五一條第一項），並新增第一〇五五條之一：「法院為前條裁判時，應依子女之最佳利益，審酌一切情狀，參考社工人員之訪視報告，尤應注意左列事項：一、子女之年齡、性別、人數及健康情形、二、子女之意願及人格發展之需要。三、父母之年齡、職業、品行、健康情形、經濟能力及生活狀況。四、父母保護教養子女之意願及態度。五、父母子女間或未成年子女與其他共同生活之人間之感情狀況。」以及第一〇五五條之二：「父母均不適合行使權利時，法院應依子女之最佳利益並審酌前條各款事項，選定適當之人為子女之監護人，並指定監護之方法，命其父母負擔扶養費用及其方式。」釋字第三六五號解釋所爭議的民法第一〇八九條也刪除父權優先之規定，當父母對於未成年子女重大事項權利之行使意思不一致時，「得請求法院依子女之最佳利益酌定之」且「法院為裁判前，應聽取未成年子女、主管機關或社會福利機構之意見。」<sup>89</sup>（相關條文修正比較如表一

---

<sup>89</sup> 至於民法第1094條有關當父母均不能行使、負擔對於未成年子女之權利、義

所示)

表一 一九九六年九月二十五日民法修正條文對照表

民法條文	1996年9月24日以前	1996年9月25日以後
1051	兩願離婚後，關於子女之監護，由夫任之。但另有約定者從其約定。	刪除
1055	判決離婚者，關於子女之監護，適用第一千零五十一條之規定。但法院得為其子女之利益，酌定監護人。	夫妻離婚者，對於未成年子女權利義務之行使或負擔，依協議由一方或雙方共同任之。未為協議或協議不成者，法院得依夫妻之一方、主管機關、社會福利機構或其他利害關係人之請求或依職權酌定之。 前項協議不利於子女者，法院得依主管機關、社會福利機構或其他利害關係人

務時，監護人之指定與選定，則直至2000年才增訂未成年子女之最佳利益之裁量標準，而不必依據該條第1項之順序指定之。2000年之修正如下：

「父母均不能行使、負擔對於未成年子女之權利義務，或父母死亡而無遺囑指定監護人時，依左列順序定其監護人：

- 一、與未成年人同居之祖父母。
- 二、與未成年人同居之兄姊。
- 三、不與未成年人同居之祖父母。

未能依前項之順序定其監護人，或為未成年子女之最佳利益，法院得依未成年子女、檢察官、當地社會福利主管機關或其他利害關係人之聲請，就其三親等內旁系血親尊親屬、社會福利主管機關、社會福利機構或其他適當之人選定或改定為監護人，並得指定監護之方法。

法院為前項選定或改定前，應命主管機關或其他社會福利機構進行訪視，提出調查報告及建議。聲請人或利害關係人亦得提出相關資料或證據，供法院斟酌。

依第二項選定或改定之監護人，不適用第一千一百零六條之規定。

未成年人無第一項之監護人，於法院依第二項為其選定確定前，由當地社會福利主管機關為其監護人。」

民法條文	1996年9月24日以前	1996年9月25日以後
		<p>之請求或依職權為子女之利益改定之。</p> <p>行使、負擔權利義務之一方未盡保護教養之義務或對未成年子女有不利之情事者，他方、未成年子女、主管機關、社會福利機構或其他利害關係人得為子女之利益，請求法院改定之。</p> <p>前三項情形，法院得依請求或依職權，為子女之利益酌定權利義務行使負擔之內容及方法。</p> <p>法院得依請求或依職權，為未行使或負擔權利義務之一方酌定其與未成年子女會面交往之方式及期間。但其會面交往有妨害子女之利益者，法院得依請求或依職權變更之。</p>
1055-1	無	<p>法院為前條裁判時，應依子女之最佳利益，審酌一切情狀，參考社工人員之訪視報告，尤應注意左列事項：</p> <p>一、子女之年齡、性別、人數及健康情形。</p> <p>二、子女之意願及人格發展之需要。</p> <p>三、父母之年齡、職業、品行、健康情形、經濟能力及生活狀況。</p> <p>四、父母保護教養子女之意願及態度。</p> <p>五、父母子女間或未成年子女與其他共同生活之人間之感情狀況。</p>
1055-2	無	<p>父母均不適合行使權利時，法院應依子女之最佳利益並審酌前條各款事項，選定適當之人為子女之監護人，並指定監護之方法，命其父母負擔扶養費用及其方式。</p>

民法條文	1996年9月24日以前	1996年9月25日以後
1089	對於未成年子女之權利、義務，除法律另有規定外，由父母共同行使或負擔之；父母對於權利之行使意思不一致時，由父行使之；父母之一方不能行使權利時，由他方行使之；父母不能共同負擔義務時，由有能力者負擔之。	對於未成年子女之權利義務，除法律另有規定外，由父母共同行使或負擔之。父母之一方不能行使權利時，由他方行使之。父母不能共同負擔義務時，由有能力者負擔之。父母對於未成年子女重大事項權利之行使意思不一致時，得請求法院依子女之最佳利益酌定之。法院為前項裁判前，應聽取未成年子女、主管機關或社會福利機構之意見。

一九九六年民法修正，捨棄過去僵化且不平等的規定，賦予法官就涉及未成年子女之家事案件更大的裁量權，同時也賦予未成年子女發聲的機會。因此，藉由婦女運動爭取法律上男女平權之契機，未成年人的「最佳利益」被成年人們的性別平等爭奪戰帶進了民法體系中，最佳利益原則之適用範圍自此擴張，除了規定於作為一般法的民法，也出現在各個不同範疇的特別法規中（詳見附表一）。

### 三、福利主義下「保護」的強化<sup>90</sup>

除了子女或兒童最佳利益的登場，一九九〇年代以後與未成年人相關的法規，也常以福利主義（welfarism）的觀點呈現，並不斷

<sup>90</sup> 本文著重的焦點在於保護兒童及少年福利立法的背景與歷史、社會脈絡。雖然在諸多保護性的立法中，同時也存在著肯定兒少作為主體、兒少的聲音應被聽見的相關規定，並散見於如民法、家事事件法、少年事件處理法等實體與程序規範，然而以輿論以及立法的趨勢——如本節將論述者——我認為的確可以看見視未成年人為脆弱（vulnerable）者之立法趨勢。至於兒少的權利、主體的建立及其意義，限於篇幅未來將另文撰寫。

強化對未成年人的保護與監督網。福利主義下的兒少通常被視為受害者或者脆弱的無行為能力之人，在此脈絡之下，成年人對其所做的就是保護與控制。<sup>91</sup>

如前所述，由於學校教育的延長以及普及，絕大多數的未成年人在學校中度過童年（未成年時期），不似以往大人與小孩混處於同一社會生活空間。這種把兒少從勞動市場中移至學校，其結果就是強化成年人與未成年人之間的不同，她／他們不僅在空間上有所區隔，心智、能力、自主性也會被認為有著差異，而事實上確實造成差異。兒童與少年普遍被認為不成熟、依賴的、脆弱的（*vulnerable*），需要家人經濟上的支援、也需要父母為其做決定。而這樣的觀點，呼應了現行法律體系的保護規範。亦即，當前法律將「人」分類為成年人與未成年人，且以年齡作一刀兩斷的劃分，沒有任何模糊空間。再進一步分析，西方近代法預設著理性的存在，人類因為擁有一定理性所以與動物不同。<sup>92</sup>然而，如同John Locke所主張，兒童因為缺乏知識與道德判斷力——這兩者通常屬於理性的範疇——因此孩童需要被好好教育以培養完整的理性。<sup>93</sup>是以，被劃分為未成年的人，在法律上被視為不具理性、不成熟，且法律中的「行為能力」、「責任能力」、「訴訟能力」等，也常以年齡或者成年與否來決定當事人是否有權利簽訂契約、是否需負擔相關刑事責任，或者得否進行訴訟等等。<sup>94</sup>因此，從臺灣社會發

---

<sup>91</sup> Suzanne Hood, Peter Kelley & Berry Mayall, *Children as Research Subjects: A Risky Enterprise*, 10(2) CHILDREN & SOCIETY 2, 2 (1996).

<sup>92</sup> RANDALL LESAFFER & JAN ARRIENS, EUROPEAN LEGAL HISTORY: A CULTURAL AND POLITICAL PERSPECTIVE 443-48, 475 (2009).

<sup>93</sup> DAVID ARCHARD, CHILDREN: RIGHTS AND CHILDHOOD 3 (2004).

<sup>94</sup> 當然也有少數例外之情形，例如未成年人因結婚而取得行為能力（民法第13條第3項）、或者未成年子女亦可提起否認推定生父之訴（民事訴訟法第589條之1第3項）。

展的脈絡來看，社會對未成年人主流的觀點其實是漸漸符合法律的預設。

再者，由於數十年來家庭結構的變遷，少子化現象強化了父母子女之間的情感連結，讓孩子變得更加珍貴，父母也更願意投資更多的金錢與時間在小孩身上，即如社會學家藍佩嘉所言：「當代臺灣的親職風格，正逐漸朝向美國社會學者Sharon Hays所謂的『強度母職』(intensive mothering)的概念，認為孩子的養育該是以孩子為中心、專家導引、高度情感貫注、密集勞務投入，以及花費大筆支出。」<sup>95</sup>這樣地以子女為中心的投入，所呈現的面向之一就是對其生活環境是否安全無虞的焦慮與關注，直昇機父母的現象變得普遍之後，以法律保護兒童及少年的呼籲與要求就更為頻繁了。

在教育與家庭結構兩個因素交互影響之下改變了臺灣社會對於未成年人的想像，而這二十多年來與兒少相關的法律與保護政策，也大多反映了這樣的社會以及輿論之態度，如附表一所列出的相關法規。未成年人的權益與福利、及對其之保護，不再只是男女平權要求下法律改革的附屬品，它變成一個重要的立法目的，也是成年人亟力要保護的對象。保護主義與福利主義，成為兒少立法的重要準則，以下我將分項分析此類法律所呈現之意義，及對兒少與其家庭之影響。

#### (一)行為的規制

一九七三年的兒童福利法，雖明文禁止了一般人對於兒童不得為之行為，<sup>96</sup>也賦予政府得限制兒童行為之權限，<sup>97</sup>然該法如前所

---

<sup>95</sup> 藍佩嘉，*跨國灰姑娘：當東南亞幫傭遇上台灣新富家庭*，頁159-160，2008年12月。

<sup>96</sup> 1973年兒童福利法第18條：「對於兒童不得有左列行為：一、虐待兒童，摧殘其身心。二、利用兒童從事妨害健康之危險性特技表演。三、利用畸形兒

述，並未經貫徹施行。但是一九九三年的新法，則更有體系地規範保護兒童的措施與機構，對於一般人不得對兒童為之行為，<sup>98</sup>以及限制兒童之行為，有了更嚴密的規制，此外並新增了違反相關規定的裁罰措施。例如，兒童除不得從事不正當或危險之工作（第三十條），亦不得吸煙、飲酒、嚼食檳榔，以及施打迷幻藥及麻醉藥物（第三十一條）。兒童也不得「出入酒家、酒吧、酒館（店）、舞廳（場）、特種咖啡茶室、賭博性電動遊樂場及其他涉及賭博、色情、暴力等其他足以危害其身心健康之場所。」（第三十三條）該法不僅規範兒童，也廣泛地規範了與兒童有關之人士，例如，父母、養父母、監護人或其他實際照顧兒童之人。醫師、護士、社會工作員、臨床心理工作者、教育人員、保育人員、警察、司法人員及其他執行兒童福利業務人員於發現違反兒童福利法之規定時，也

---

童供人參觀。四、利用兒童行乞。五、供應兒童閱讀有礙身心之電影、照片、出版物。六、剝奪兒童接受國民教育之機會。七、強迫兒童婚嫁。八、拐騙、買賣兒童，或以兒童為擔保之行爲。九、利用兒童犯罪或為不正當之行爲。」

97 1973年兒童福利法第22條：「政府為維護兒童身心健康，得限制兒童出入特定之場所、吸煙、飲酒或其他不正當行爲。」

98 1993年兒童福利法第26條：「任何人對於兒童不得有左列行爲：一、遺棄。二、身心虐待。三、利用兒童從事危害健康、危險性活動或欺騙之行爲。四、利用殘障或畸形兒童供人參觀。五、利用兒童行乞。六、供應兒童觀看、閱讀、聽聞或使用有礙身心之電影片、錄影節目帶、照片、出版品、器物或設施。七、剝奪或妨礙兒童接受國民教育之機會或非法移送兒童至國外就學。八、強迫兒童婚嫁。九、拐騙、綁架、買賣、質押兒童，或以兒童為擔保之行爲。十、強迫、引誘、容留、容認或媒介兒童為猥褻行爲或姦淫。十一、供應兒童毒藥、毒品、麻醉藥品、刀械、槍砲、彈藥或其他危險物品。十二、利用兒童攝製猥褻或暴力之影片、圖片。十三、帶領或誘使兒童進入有礙其身心健康之場所。十四、其他對兒童或利用兒童犯罪或為不正當之行爲。」

有向主管機關報告之義務（第十八條）。<sup>99</sup>此外，該法亦明文「婦女懷孕期間應禁止吸菸、酗酒、嚼檳榔、吸食或施打迷幻藥、麻醉藥品或為其他有害胎兒發育之行為。其他人亦不得鼓勵、引誘、強迫或使懷孕婦女為有害胎兒發育之行為」（第三十二條），等同將出生前的「兒童」也納入保護之範圍。

相較於一九九〇年代前兒童及少年福利法律之闕如，近二十多年來，國家或社會傾向於透過法律規範所有人之行為，以確保兒童與少年能得到最佳的保護與照顧；與此同時，卻也建立了未成年人與父母的「良好行為準則」，法律指出了什麼是好兒童以及好父母，若有人違反了這樣的行為準則，就必須接受處罰。

數年後的二〇〇一年，由於兒童福利法與少年福利法規內容雷同，為節省行政資源避免人力、預算之浪費，經由兒童福利聯盟的倡議，政府將兒童福利法與少年福利法合併，以與兒童權利公約所定義的「兒童」相符合。<sup>100</sup>不久，即於二〇〇三年通過「兒童及少年福利法」，二〇一一年更名為「兒童及少年福利與權益保障法」。新法沿襲舊有規定，亦將未成年人區別為「兒童」與「少年」兩個類別，而該法的通過與施行隱含了臺灣社會已經把不論年齡的未成年人，在某程度當作一個同質的團體，兩者在新法共享了類似的規範，例如，第三章的福利措施、第四章保護措施，相同的福利與保護措施，可適用於不同年齡層的未成年人，法律未區別其中的差異。<sup>101</sup>這可說是一種試圖將少年當作小孩子（infantilize）看

---

<sup>99</sup> 1989年的少年福利法也有類似之規定，可說是1993年兒童福利法的序曲，兩個法律對兒童及少年行為的禁止規定非常類似，惟兒童福利法提供了較多系統性的福利服務措施、規範的對象也較廣。

<sup>100</sup> 見賴月蜜，兒童及少年福利法合併修法之歷程——民間團體推動修法之經驗，社區發展季刊，103期，頁53，2003年9月。

<sup>101</sup> 有學者批評2003年新法的規定，就少年部分，仍只著重在解決特殊少年的問



待的傾向，也意味著國家在某種程度是把所有年齡的未成年人齊一地看待，讓她／他們適用同一套法律規定。<sup>102</sup>

此外，新法也更強調父母親的責任，包括親職教育之規定、家庭功能評估（二〇〇三年第四十三條、第六十五條），違反規定的罰則也較以前為高。雖然自一九七三年的兒童福利法即強調家庭責任，但是缺乏相關的政策與預算反映了當時政府並不願意支持福利服務。如今，不論是「兒童及少年福利法」<sup>103</sup>或者「兒童及少年福利與權益保障法」，<sup>104</sup>皆對親職教育再三強調，著實反映了一

---

題為主，法規仍無法回應少年的一般福利與需求，看似洋洋灑灑的法條，能適用到少年的並不多。參見曾華源、郭靜晃，對新版兒童及少年福利法的分析與批判——一部與少年現實需要有差距的法規，社區發展季刊，103期，頁98，2003年9月。

<sup>102</sup> 當然此種齊一化的適用法律也有其例外，例如對於兒少視聽權利的規範，則是將未成年階段區分不同年齡區塊，而有不同的規範內容（詳後述）。雖然當前法律體系對兒少的保護有著看似矛盾不同的方法，但是其背後的意識形態與邏輯，主要仍是著重在強調未成年人這一範疇的人的脆弱性（vulnerability）。

<sup>103</sup> 第65條：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人有下列情事之一者，直轄市、縣（市）主管機關得令其接受八小時以上五十小時以下之親職教育輔導，並收取必要之費用；其收費規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之：一、對於兒童及少年所為第二十六條第一項第二款行為，未依同條第二項規定予以禁止。二、違反第二十八條第二項、第二十九條第一項、第三十條或第三十二條規定，情節嚴重。三、有第三十六條第一項各款情事之一者。經直轄市、縣（市）主管機關令其接受前項親職教育輔導，有正當理由無法如期參加者，得申請延期。拒不接受第一項親職教育輔導或時數不足者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰；經再通知仍不接受者，得按次連續處罰，至其參加為止。」

<sup>104</sup> 第91條第1項：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，違反第四十三條第二項規定，情節嚴重者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰；其未禁止兒童及少年為第四十三條第一項第二款行為者，並得命其接受八小時以上五十小時以下之親職教育輔導。」第97條第1項：「違反第四十九條第一款

九九〇年代以後臺灣家庭以子女為中心的型態，而父親、母親，或監護人被理所當然地認為要保護、教育子女，甚至應該給孩子更具強度的照顧與關注，一旦違反了法律的要求，除了繳交罰款之外，還需要上課接受輔導以學會如何當個好父親、好母親（或者好監護人）。

### (二)淨化的環境

當今兒童與少年的形象，因為各種社會因素的影響，呈現在社會大眾面前的是一種脆弱、純真、依賴、不成熟而需要被保護的形象。且由於未成年人與成年人生活世界的分隔（separation），使得此種分隔也逐漸被認為是因為未成年人與成年人有著本質上的不同。<sup>105</sup>而這種未成年人的特質，法律也以空間與時間上的重新安排作為回應，以避免她／他們受到成人世界的影響，進一步確保日常生活的安全。

從一九七三年「兒童福利法」規定政府得限制兒童出入特定之

---

至第十一款或第十五款至第十七款規定之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。但行為人為父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，經命其接受親職教育輔導且已依限完成者，不適用之。」第101條：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人使兒童及少年有第五十六條第一項各款情形之一，其情節嚴重者，得命其接受八小時以上五十小時以下之親職教育輔導。」第102條：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人經主管機關依第九十五條第一項、第九十六條第一項或第九十九條處罰，其情節嚴重者，並得命其接受八小時以上五十小時以下之親職教育輔導。父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人依第九十一條第一項、前條或前項規定應接受親職教育輔導，如有正當理由無法如期參加，得申請延期。不接受親職教育輔導或拒不完成其時數者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰；經再通知仍不接受者，得按次處罰至其參加為止。」

<sup>105</sup> ARCHARD, *supra* note 93, at 37.

場所，<sup>106</sup>到二〇一一年「兒童及少年福利與權益保障法」之「兒童及少年不得出入酒家、特種咖啡茶室、成人用品零售業、限制級電子遊戲場及其他涉及賭博、色情、暴力等經主管機關認定足以危害其身心健康之場所。」（第四十七條第一項）將未成年人與成年人所處空間以法律區隔開來的例子散見於不同法律規範中。例如依據「公益彩券管理辦法」制訂的「第四屆公益彩券經銷商遴選及管理要點」第十四點所規定：「銷售處所門口中心點距中小學之大門口中心點直線距離一百公尺（含）以上」，以免學生染得賭博之習氣。<sup>107</sup>而空間上的區隔，除了避免孩子受不良影響，也有強化保護其安全的目的，例如「道路交通管理處罰條例」在二〇〇一年及二〇〇五年新增了兒童安全座椅之規定（第三十一條第三項），凡有年齡在4歲且體重在十八公斤以下之兒童乘坐汽車（第三十一條之二），都應於車輛後座安置安全椅（另參考「小客車附載幼童安全乘坐實施及宣導辦法」），以確保幼童的行車安全。<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> 1973年兒童福利法施行細則第28條：「禁止使兒童充當酒吧、茶室、舞場、酒家或其他特種營業之侍應。」第29條：「兒童不得涉足有礙身心健康或其他特種營業場所。」

<sup>107</sup> 2014年6月，計畫在南投某國小之舊校門前開設彩券行之業者，希望該校能將校址改為新校門所在之住址，以符合「第四屆公益彩券經銷商遴選及管理要點」之規範，而引發當地的爭議。佟振國，為公益彩券行改校址？埔里南光國小徵求家長意見，自由時報，2014年6月9日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1027010>，最後瀏覽日：2014年11月24日。

<sup>108</sup> 在交通法規中，違規時汽車上有無搭載未成年人也會成為加重處罰的依據，例如2011年之「道路交通管理處罰條例」第35條規定酒駕時營業大客車駕駛人：「因而肇事且附載有未滿十四歲之人者，按其吊扣駕駛執照期間加倍處分。」2012年更將此規定擴及一般汽車駕駛人，但附載之未成年人年齡則下降至12歲：「汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有下列情形之一者，處新臺幣一萬五千元以上六萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；附載未滿十二歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照二

此外，大部分的人都認為，讓孩子無限制地接觸各式各樣未經過濾的資訊會妨礙其身心發展。在法律全面規範兒童及少年的日常生活趨勢下，未成年人所能觀看的資訊內容也被媒體分級制度更進一步的監控。是以，現行「兒童及少年福利與權益保障法」明定：兒童及少年不得「觀看、閱覽、收聽或使用有害其身心健康之暴力、血腥、色情、猥褻、賭博之出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路內容或其他物品」（第四十三條第一項）；甚至規定新聞紙不得刊載下列有害兒童及少年身心健康之內容，並要求媒體自律（第四十五條）。

早在一九七三年的兒童福利法第十八條即規定任何人對於兒童不得供應「有礙身心之電影、照片、出版物」。然而，以電影為例，電影法於一九八三年始公布施行，因此才有電影分級的概念。電影法第三十條第一項規定：「電影片經檢查認為影響少年或兒童心理者，應限制其觀看；內容殊特者，得限制其映演地區及場所；非適合兒童觀看之電影片，應限制六歲以下兒童入場，均由中央主管機關於准演執照載明之。」但直至一九八八年才在「電影片分級處理辦法」中，將電影片依據內容分為三級：限制級、輔導級、普遍級。<sup>109</sup>到了一九九四年該辦法再增加「保護級」，使電影分級成為四級；<sup>110</sup>而二〇一五年則增訂為五級制，將輔導級改為「輔

---

年。」

<sup>109</sup> 1988年電影片分級處理辦法第2條：「經檢查核定准演之電影片分為左列三級：一、限制級（簡稱「限」級）：未滿十八歲之人不得觀賞。二、輔導級（簡稱「輔」級）：未滿十二歲之兒童不得觀賞，十二歲以上十八歲未滿之少年需父母或師長注意輔導觀賞。三、普遍級（簡稱「普」級）：一般觀眾皆可觀賞。」

<sup>110</sup> 1994年電影片分級處理辦法第2條：「經檢查核定准演之電影片分為左列四級：一、限制級（簡稱「限」級）：未滿十八歲之人不得觀賞。二、輔導級（簡稱「輔」級）：未滿十二歲之兒童不得觀賞，十二歲以上十八未滿之少

十五」級和「輔十二」級。<sup>111</sup>從三級到五級的電影分級制度，皆是於未成年人的範圍中調整，亦即將未成年人以年齡再劃分為不同閱聽群體，以掌握她／他們可以接觸的資訊內容。

至於電視節目內容的分級，前行政院新聞局則依據廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法之規定，於一九九九年頒布了「電視節目分級處理辦法」，此辦法亦將電視節目內容分為四級，要求電視事業需標示節目的級別。並於二〇〇〇年修正時發布電視節目分級播送時段表，明確規範有線電視與衛星電視何種時段可以播放何種電視節目，如下表二所示。播送時段表將一天切割為五等分，以無線電視臺為例，晚上九點至隔天早上六點，能播放節目的級別可增至輔導級，然而也表示不符合輔導級的閱聽人（12歲以下者）被排除在此類節目外，理論上也被限制在此時間無法觀看電視節目。因此，未成年人與成年人的區隔（separation），不僅僅存在於具體的空間，也包括抽象的時間。

---

年需父母或師長注意輔導觀賞。三、保護級（簡稱「護」級）：未滿六歲之兒童不得觀賞，六歲以上十二歲未滿之兒童須父母、師長或成年親友陪伴輔導觀賞。四、普遍級（簡稱「普」級）：一般觀眾皆可觀賞。」

<sup>111</sup> 電影片分級處理辦法於2015年更名為「電影片與其廣告片審議分級處理及廣告宣傳品使用辦法」，該法規所規範的內容擴張至電影片之廣告片，並將原來的內容分級從四級制改分為五級制。依據該辦法第8條之規定：「經審議核准分級之電影片、電影片之廣告片，分為下列五級：一、限制級（簡稱「限」級）：未滿十八歲之人不得觀賞。二、輔導十五歲級（簡稱「輔十五」級）：未滿十五歲之人不得觀賞。三、輔導十二歲級（簡稱「輔十二」級）：未滿十二歲之兒童不得觀賞。四、保護級（簡稱「護」級）：未滿六歲之兒童不得觀賞，六歲以上未滿十二歲之兒童須父母、師長或成年親友陪伴輔導觀賞。五、普遍級（簡稱「普」級）：一般觀眾皆可觀賞。」

表二 電視節目分級處理辦法 電視節目分級播送時段表

電視事業		時間	06:00 ~ 16:00	16:00 ~ 19:00	19:00 ~ 21:00	21:00 ~ 23:00	23:00 ~ 06:00
		無線電視			普、護	普	普
有線電視、 衛星電視	一般頻道 (未鎖碼)		普、護	普	普	普、護	普、護、 輔
	電影頻道 (未鎖碼)		普、護	普	普、護	普、護、 輔	普、護、 輔
有線電視、 衛星電視	一般頻道 (鎖碼)	普、護、輔、限					
	電影頻道 (鎖碼)						

此外，政府亦於二〇〇四年公布了「出版品及錄影節目帶分級辦法」（後更名為出版品及錄影節目帶分級管理辦法），二〇〇六年也公布「電腦軟體分級辦法」（後更名為遊戲軟體分級管理辦法）。<sup>112</sup>前者將出版品分為兩級管制（限制級及其他），至於錄

<sup>112</sup> 關於網際網路內容的分級，前行政院新聞局曾於2004年，依據合併不久的「兒童及少年福利法」第27條第1項及第3項之規定（「電腦網路應予分級」），訂定「電腦網路內容分級處理辦法」。該辦法將網路內容分為二級，限制級及其他。如內容涉及：一、過當描述賭博、吸毒、販毒、搶劫、竊盜、綁架、殺人或其他犯罪行為者。二、過當描述自殺過程者。三、有恐怖、血腥、殘暴、變態等情節且表現方式強烈，一般成年人尚可接受者。四、以動作、影像、語言、文字、對白、聲音、圖畫、攝影或其他形式描繪性行為、淫穢情節或裸露人體性器官，尚不致引起一般成年人羞恥或厭惡感者，則應列為限制級，未滿18歲者不得瀏覽（第4條第1項）。且又規定電腦網路內容非列為限制級者，仍宜視其內容，由父母、監護人或其他實際照顧

影節目帶則與電視電影節目一樣，分為四級。後者於二〇〇六年制訂時，將軟體分為四級，然二〇一二年修正時，將沿用已有近二十年的四級制再細分為五級。依據現行「遊戲軟體分級管理辦法」第四條規定，遊戲軟體依其內容分為：「一、限制級：十八歲以上之人始得使用。二、輔導十五歲級：十五歲以上之人始得使用。三、輔導十二歲級：十二歲以上之人始得使用。四、保護級：六歲以上之人始得使用。五、普遍級：任何年齡皆得使用。」並於第五條至第八條詳盡規範各級別得以出現之內容，如下表三所示，以避免不同年齡之未成年人接觸不適合其年齡內容之遊戲軟體。這些逐年來修改得更為細緻的視聽分級制度，呈現了國家對兒少視聽行為管制更加嚴密的企圖，讓任何有害、不適當之事物阻絕於孩子的生活之外。

表三 遊戲軟體分級管理辦法分級表

級 別	內 容
限制級	遊戲軟體內容有下列情形之一者，列為限級： 一、性：全裸畫面或以圖像、文字、影像及語音表達具體性暗示等描述。

兒童之人輔導瀏覽（第4條第2項）。為推動網路分級業務，前行政院新聞局於2004年輔導成立「財團法人台灣網站分級推廣基金會」，2005年該會完成設立登記，2006年隨業務移轉至國家通訊傳播委員會。2011年「兒童及少年福利與權益保障法」施行，新法因應各國以業者自律為主之制度，刪除「電腦網路應予分級」之規定，新增第46條，改由主管機關委託民間團體成立內容防護機構。2013年8月「iWIN網路內容防護機構」成立，其中一項業務為網路內容分級制度之檢討與推動；因組織業務雷同，上開基金會完成階段性任務，於2014年4月法院完成清算終結登記。參見「財團法人台灣網站分級推廣基金會」完成階段性任務，正式宣告結束，國家通訊傳播委員會網站，[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=8&sn\\_f=32182](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=32182)，最後瀏覽日：2014年5月27日。

級 別	內 容
	<p>二、暴力、恐怖：涉及人或角色被殺害之攻擊、殺戮等血腥、殘暴或恐怖畫面，令人產生殘虐印象。</p> <p>三、毒品：使用毒品之畫面或情節。</p> <p>四、不當言語：多次出現粗鄙或仇恨性文字、言語或對白。</p> <p>五、反社會性：描述搶劫、綁架、自傷、自殺等犯罪或不當行為且易引發兒童及少年模仿。</p> <p>六、其他描述對未滿十八歲人之行為或心理有不良影響之虞。</p>
輔導十五歲級	<p>遊戲軟體內容有下列情形之一者，列為輔十五級：</p> <p>一、性：女性裸露上半身、背面或遠處全裸、經過處理之裸露畫面或以圖像、文字、影像及語音表達輕微性暗示等描述。</p> <p>二、暴力、恐怖：攻擊、殺戮等血腥或恐怖畫面，未令人產生殘虐印象。</p> <p>三、菸酒：引誘使用菸酒之畫面或情節。</p> <p>四、不當言語：出現粗鄙文字、言語或對白。</p> <p>五、反社會性：有描述前條第五款以外之犯罪或不當行為，但不致引發兒童及少年模仿。</p> <p>六、其他描述對未滿十五歲人之行為或心理有不良影響之虞。</p>
輔導十二歲級	<p>遊戲軟體內容有下列情形之一者，列為輔十二級：</p> <p>一、性：遊戲角色穿著凸顯性特徵之服飾或裝扮但不涉及性暗示；具教育性或醫學性之裸露畫面。</p> <p>二、暴力、恐怖：有打鬥、攻擊等未達血腥之畫面或有輕微恐怖之畫面。</p> <p>三、不當言語：一般不雅但無不良隱喻之言語。</p> <p>四、戀愛交友：遊戲設計促使使用者虛擬戀愛或結婚。</p> <p>五、其他描述對未滿十二歲人之行為或心理有不良影響之虞。</p>



級 別	內 容
保護級	遊戲軟體內容有下列情形之一者，列為護級： 一、暴力：可愛人物打鬥或未描述角色傷亡細節之攻擊等而無血腥畫面。 二、使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減之棋牌益智及娛樂類遊戲軟體。 三、其他描述對未滿六歲人之行為或心理有不良影響之虞者。
普遍級	遊戲軟體之內容無前四條描述之情形者，列為普級。

歷史學者John R. Gillis認為當代的兒童們已逐漸被排除在街道以及公共空間之外，類似如公園或者遊樂場這些曾經是孩子的自由園地，也被認為危險而嚴密地管理。對於許多小孩來說，周邊的生活環境大多只是透過車窗所見的模糊場景。<sup>113</sup>Gillis以都市規劃之角度探討空間與童年之間的關係，他指出成年人對「乾淨的童年」(sanitized childhood)之企求，強化了其對於兒童及少年的監控。<sup>114</sup>但是，將孩子們孤立於危險的公共空間之外是一個更大的文化變遷過程(cultural process)之一。乾淨的童年之於未成年人，不如之於成年人更為重要，成年人們得以從建構理想的童年之過程中找到另一個主體性，即便那種理想型態不一定在現實生活中找得到。<sup>115</sup>但是，當成年人們越提出更為細緻的分級制度，就越表示其已清楚理解現在的孩子其實早已可以無限制地接觸任何大眾媒體的產物了。

在當代臺灣的脈絡之下，從法律規範兒童、少年、與其相關之人的行為，可窺見法律背後正在塑造理想的兒童、少年、父母、以

<sup>113</sup> Gillis, *supra* note 52, at 316.

<sup>114</sup> *Id.*

<sup>115</sup> *Id.* at 317.

及與兒少有關的專業人員，甚至國家本身。這樣的建構過程，數十年來社會對兒少態度的轉變給予相當的力量。因此，為了達成乾淨的童年，除了限制行為（各種禁止、誡命規定）之外，法律也限縮了兒少可以自行居處的空間，並嘗試封閉任何可能影響兒少身心健康的管道（出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路內容或其他物品，以及新聞紙）。同時也透過時間的區隔規劃，讓跨越階級的、不同年齡層的未成年人，其日常生活有更高程度的同步化（synchronization）。<sup>116</sup>由是，如前所述之透過戰後普及的教育制度讓兒童及少年同一化的情形，在一九九〇年代以後，法律體系中也呈現了這樣的傾向與結果。

### （三）以兒少之名的立法及其批判

兒童福利聯盟於二〇一四年七月因認定哆啦A夢卡通中的主角大雄長期受到胖虎與小夫的欺負，涉及許多霸凌情節，要求播映該劇的華視公司加註警語，並不得播出有嚴重霸凌的集數。<sup>117</sup>此舉經自由時報披露，引起軒然大波。兒童福利聯盟因此公布緊急聲明啟事，表示：「該卡通除了呈現胖虎欺負大雄外，在欺負事件後會透過各種方式，引導出正確的做法或價值，仍具有正面教育意涵。故兒盟建議出現暴力攻擊畫面時，電視臺可加註警語，而六歲以下小孩因價值觀尚未建立，且較分不清楚幻想與現實，易引發不當模仿，因此較不建議收看，並非如部分媒體報導應將該卡通下架。」<sup>118</sup>數日後

<sup>116</sup> *Id.* at 322.

<sup>117</sup> 洪定宏，哆啦A夢霸凌情節嚴重 兒盟要求不得播出，自由時報，2014年7月15日，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1055613>，最後瀏覽日：2014年11月24日。

<sup>118</sup> [聲明啟事] 比下架哆啦A夢更重要的事，兒童福利聯盟網站，2014年7月17日，[http://www.children.org.tw/news/advocacy\\_detail/1233](http://www.children.org.tw/news/advocacy_detail/1233)，最後瀏覽日：2014年11月24日。

華視公司也發出說明稿，認為哆啦A夢乃日本「國寶級的動畫節目」，且也曾獲得國家通訊傳播委員會與學者評選為7歲至12歲之優質兒童節目，但最後仍同意在播放時加註警語，例如在播映前增加「本節目如涉及不良行為等情節，故事最終一定會受到應有的懲罰，故應觀其故事欲傳播之深刻含意，如有疑慮請父母、師長或成年親友伴隨解說」；播映中則標示「節目中部分情節為戲劇效果，請勿模仿」。<sup>119</sup>

哆啦A夢的爭議，只是近幾年來政府或者相關福利團體「以兒少之名」而作出之理所當然的「要求」、甚至擬定成為政策、法律的諸多例子之一。從媒體所見，其他的例子包括：國民黨籍立委盧秀燕提案禁止兒童沉迷3C產品、<sup>120</sup>國民黨籍立委王育敏與民進黨

---

<sup>119</sup> 本報訊 華視發出公告 捍衛《哆啦A夢》，自由時報，2014年7月20日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1059692/print>，最後瀏覽日：2014年11月24日。卡通「航海王」也曾因香吉士一角吸菸畫面過多，於2010年遭董氏基金會與國民健康局（現國民健康署）點名，使得播出節目的臺視公司只好在吸煙鏡頭上打上薄霧，但同樣也遭到批評，認為政府管太多。《航海王》抽菸打馬賽克「很扯」，蘋果日報，2010年2月16日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100216/32305917/>，最後瀏覽日：2014年11月24日。

<sup>120</sup> 「國民黨立委盧秀燕認為，臺灣的兒童與青少年近視比率大幅提高，未上國中前的兒童，近視比率高達6成，且越來越多兒童長時間使用電子類產品，除會有近視，也會注意力不集中、影響社交溝通能力、親子間疏離等問題，還會有兒童有「類自閉症」現象。為防止兒童對這類3C產品成癮，她提案修《兒童及少年福利與權益保障法》第43條，增列規定，兒童及青少年不得長時間沉迷電子類產品。」藍委盧秀燕提案 禁止兒童沉迷3C產品，蘋果日報，2014年5月13日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140513/396951/>，最後瀏覽日：2014年11月24日。此提案已於2015年通過，並新增於「兒童及少年福利與權益保障法」第43條第1項第5款：「超過合理時間持續使用電子類產品，致有害身心健康。」

籍立委何欣純也提案禁止販賣菸品場所展示菸品，<sup>121</sup>以及國民黨籍立委王育敏要求衛生福利部食品藥物管理署管理垃圾食品之廣告等等。<sup>122</sup>此外，兒少遭逢虐待所產生的傷亡也成為成年人們恐懼的來源。二〇一二年由於虐童案件頻傳，立委提案修正刑法第二八六條「妨害幼童發育罪」，此次修法刪除拘役與罰金，也將「致妨害其身體之自然發育者」之結果犯行為修改為「足以妨害其身心之健全或發育」之危險犯行為，即可判處徒刑。然而當王昊案件加害人僅被判處三十年的有期徒刑，國民黨籍立委王育敏即痛陳虐待兒童致死者應該判處死刑，並接著主張將提案修正刑法：「若對未滿六歲之人凌虐，或以他法足以妨害其身心之健全或發育，致被害人於死者，最高可處死刑。」<sup>123</sup>暫且不論這些提案、政策或法令是

---

<sup>121</sup> 「中國國民黨籍立法委員王育敏、民主進步黨籍立委何欣純分別提出修法，禁止販賣菸品場所展示菸品；此外，為維護未成年健康，修法增列禁止未滿18歲者銷售菸品，待立法院社會福利及衛生環境委員會排案審查。王育敏表示，便利商店常有青少年及兒童進出，但櫃臺後方菸品展示太引人注目，擔心讓兒少對菸品品牌產生印象，甚至吸引購買。她認為現行菸品公開陳列方式不妥，希望透過修法減少兒少暴露及接觸菸品機會。何欣純說，世界衛生組織菸草控制框架公約規定禁止未成年人賣菸，但臺灣目前沒相關規範；至於禁止賣菸場所陳列菸品，大多數成年吸菸者是直接指定品牌購買，且菸品展示可能吸引青少年想了解菸品，為減少誘發吸菸機會，才修法禁止陳列與展示。」擬禁展示菸品 立委盼下會期審，中央社，2014年2月2日，<http://www.cna.com.tw/news/aedu/201402020040-1.aspx>，最後瀏覽日：2014年11月3日。

<sup>122</sup> 戴雅真，垃圾食品廣告 王育敏促速管制，中央社，2014年8月12日，[http://www.cna.com.tw/news/aip1/201408120136-1.aspx?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+cnaToday+\(Central+News+Agency+%7C+RealTime+News\)](http://www.cna.com.tw/news/aip1/201408120136-1.aspx?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+cnaToday+(Central+News+Agency+%7C+RealTime+News))，最後瀏覽日：2014年11月3日。

<sup>123</sup> 虐童致死 藍委王育敏：就該判死刑，蘋果日報，2014年1月8日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140108/322381/>，最後瀏覽日：2014年11月3日。王昊案發生後，立法院於2012年7月快速三讀通過

否合理或合憲，當社會問題不斷衍生，避免最脆弱的群體——兒童及少年——受到傷害，而提出相關政策、法律以保護之的情形，似乎成為許多人能接受的處理方式。但必須注意的是，當兒童及少年純真、不成熟的形象不斷被成年人強化，擁有「乾淨的童年」也成為可欲的目標時，強化對兒少行為的監控、管理的保護觀點已成為臺灣兒童及少年福利政策的主流。這些法律與政策甚至可能違反言論自由等他人憲法上的權利也在所不惜。

法律學者Claire Breen在分析兒童的權利時，認為有兩種不同的觀點皆肯定兒童的權利及其重要性，一種為兒童保護主義（child protectionism）觀點；另一則為兒童解放（child liberation）觀點。兒童保護主義者認為，未成年人與成年人有本質上的差異，且成年人擁有完整的理性與能力，但未成年人的理性、自主是進化式（evolving）的，隨著年齡增長的。因此，雖然未成年人有其權利，但因為還不成熟，仍應由父母或者國家為其最佳利益或者福利做出決定、並行使權利。兒童保護主義者不著重兒童的自我決定，強調的是兒童的福利與保護。<sup>124</sup>至於兒童解放的觀點則認為，兒童的權利乃受到民權運動影響而逐漸受重視，孩子不再是父母的財產，她／他們有自我決定之能力。當今以年齡作為區分誰擁有某些權利（例如，投票權）而誰沒有的標準，是相當恣意的。再者，未成年人即便欠缺某種能力（competency），也不該完全否定其也能

---

兒童及少年福利與權益保障法第54條之1，該條文規定「兒童之父母、監護人或其他實際照顧兒童之人，有違反毒品危害防制條例者，於受通緝、羈押、觀察、勒戒、強制戒治或入獄服刑時，司法警察官、司法警察、檢察官或法院應查訪兒童之生活與照顧狀況。」進一步要求司法與警察單位除履行通報義務外，也應進行查訪。

<sup>124</sup> CLAIRE BREEN, AGE DISCRIMINATION AND CHILDREN'S RIGHTS: ENSURING EQUALITY AND ACKNOWLEDGING DIFFERENCE 3-5 (2006).

做出理性思考與選擇，即便那樣的選擇可能是不正確的。<sup>125</sup>

觀察一九九〇年代以後的兒少立法，雖說肯定了兒童及少年有其權利應受尊重，並為權利主體，且在法規範中強調未成年人的最佳利益原則，但是這些法令可說多是基於兒童保護主義（**child protectionism**）之意識形態，<sup>126</sup>它們多將未成年人整體想像成脆弱、不成熟、依賴的同質性群體，不論其年齡、性別、階級以及族群之差異，都適用相同的立法模式保護之。<sup>127</sup>經由數十年學校教育之擴張、延長以及家庭結構的變遷，臺灣的未成年人成長經驗看似越趨相近，並且有同一化之傾向。而法律作為社會制度之一，也回應了這樣的傾向，規定了未成年人於某種情況即應同一採用某種處理方式；於此同時，這些保護性法律的實施也強化了對兒童及少年日常生活之規制的必要性，進一步合理化全面的監控。然而，在以兒少之名的立法保護傘之下，法律規範卻對某些家庭與孩童未必有積極且良善的效果。

#### 四、保護主義下不平等的童年

依據行政院主計處之統計，臺灣祖孫家庭戶數從一九九五年的52,513戶，二〇〇〇年的72,197戶，二〇〇五年的92,979戶，二〇一〇年小降的88,965戶，一直到二〇一三年超過10萬的103,638戶，

---

<sup>125</sup> *Id.* at 5-6.

<sup>126</sup> 有實務工作者認為最佳利益原則常成為限制兒少權益的說詞，而讓人忽略聯合國兒童權利公約的其他重要原則。李麗芬，聯合國、台灣與兒童權利公約國內法化，新世紀智庫論壇，64期，頁65-66，2013年12月。

<sup>127</sup> 如同Allison James以及Adrian L. James探討英國的兒童及少年政策時所說，「單一化的童年是由許多法律、政策以及社會實踐所規範出來的，因而消除了原先孩童之間所有的差異。」ALLISON JAMES & ADRIAN L. JAMES, CONSTRUCTING CHILDHOOD: THEORY, POLICY AND SOCIAL PRACTICE 11 (2004).

顯示隔代教養的家庭型態已越趨增多。而單親家庭數量成長幅度更大，一九九五年有375,186戶，二〇〇〇年為496,987戶，二〇〇五年619,837戶，二〇一〇年成長至769,765戶，到了二〇一三年則有782,617戶之多。<sup>128</sup>核心家庭（nuclear family）或者三代同堂家庭（extended family）在臺灣家戶類型中雖仍佔多數，但是隔代教養或者單親等非典型家庭在這二十多年來的逐年成長，提醒了我們臺灣家庭結構已再度邁向變遷的過程。

非典型家庭的形成因素常常與貧窮連結一起，<sup>129</sup>這些家庭中擔任主要照顧者的父母或者祖父母常因需兼顧多樣工作無法時時盡心照顧孩童，一旦發生事故，就常被控以虐待兒童或照顧疏忽（neglect），需要面臨刑法或者行政法規之處罰。例如在二〇〇六年，桃園曾發生一件職業為卡車司機的單親父親，因送貨無暇照顧自己2歲半的女兒，且無力負擔保母費用，因而將小孩單獨留在家裡。為了讓女兒能夠吃到新鮮的食物，該父親「發明」了吊籠，在送貨途中若經過自家住宅，就把食物從一樓拉上去給二樓的女兒。擔心女兒沒有注意到陽臺上有新食物，父親還在吊繩上繫了布偶鈴鐺提醒她來拿取。某天，由於他因送貨太忙趕不及送餐，女兒在家中因飢餓而嚎啕大哭，鄰居因此緊急通報警方。經當地社會局觀察，發現小女孩長期少與他人互動，而疑似有發展遲緩的狀況，因此決定要安置她。父親聽言後相當難過，表示雖曾想要帶著女兒送貨，但是貨車無法裝置嬰兒安全椅，因為會違反前述道路交通管理處罰條例（安全椅應安裝於小客車後座），而未獲雇主同意，只好

---

<sup>128</sup> 行政院主計處臺灣地區家庭收支調查，<http://win.dgbas.gov.tw/fies/index.asp>，最後瀏覽日：2014年12月1日。

<sup>129</sup> 沈姍姍，貧窮與教育關係之探討：兼論我國相關之教育政策，教育研究與發展期刊，2卷3期，頁38，2006年9月。

將女兒留在家裡。依據當時兒童及少年福利法第三十二條之規定（現行法第五十一條），父母、監護人或其他實際照顧兒童之人不得使兒童獨處於易發生危險或傷害之環境；對於6歲以下兒童或需要特別看護之兒童及少年，不得使其獨處或由不適當之人代為照顧。若違反前開規定者應處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰（第六十條，現行法第九十九條）。但考量到兒童及少年福利法事實上無法慮及已逐漸普遍存在之單親家庭或者隔代教養家庭的養育型態，桃園縣政府社會局認為針對這樣的弱勢家庭如貿然開罰，只會讓事情惡化，並同意只要父親經濟狀況改善，就會安排小女孩與父親團聚。<sup>130</sup>

在分析父母親的社會階層（social class）對子女經驗的影響時，社會學家Annette Lareau提出了兩種教養形式：第一種是「規劃栽培」（concerted cultivation），意指中產階級父母為子女積極組織各式各樣的活動（例如鋼琴課、夏令營等），並且介入學校的事務；另一種則為「讓孩子自然長大」（accomplishment of natural growth），指的是工人階級或者貧窮的父母，為子女設下某些界線（boundaries），讓孩子在這個界線範圍內自己安排相對來說比較沒有組織的休閒時間。<sup>131</sup> Annette Lareau指出，工人階級或者貧窮

<sup>130</sup> 葉英豪，貨車司機 來去匆匆 單親爸爸屋外吊食 餵二樓幼女，聯合報，A3版，2006年8月28日。葉英豪，薪水兩萬塊 付不起保母費……，聯合報，A3版，2006年8月28日。吳佩玲，社會局：他不是不盡職的父親，聯合報，A3版，2006年8月28日。吳佩玲，父吊食餵女 社會局強制安置女童，聯合晚報，3版，2006年8月28日。吳佩玲，2歲半女童疑發展遲緩，聯合晚報，3版，2006年8月28日。關於本事件的分析，最早由甯應斌提出了不同的觀點，見甯應斌，同註3，頁277-291；甯應斌，Child Abuse、兒福法律與兒童性侵犯的政治，載：兒童性侵犯：聆聽與尊重，頁156-195，2009年4月。

<sup>131</sup> ANNETTE LAREAU, UNEQUAL CHILDHOODS: CLASS, RACE, AND FAMILY LIFE 1-3, 31 (2011). 「規劃栽培」與「讓孩子自然長大」兩詞之中譯，是借自藍佩嘉，做



的父母親通常覺得與學校在溝通上有著無力感，因為當前學校提倡所謂「規劃栽培」的教養形式，這種經驗是超乎工人階級或者貧窮家庭所能理解，也因此這些屬於較為弱勢的家長常被責備「什麼都沒做」。<sup>132</sup>

如前言所述，越來越多臺灣家庭熱衷於孩子的教育以及日常生活的管控。父母親成為直昇機父母，執著於孩子們的成功與人身安全、努力投入孩子的學習與課外活動，連帶著媒體有關親職報導數量也遞增，依據學者的研究，這些報導大多是與兒少相關之政策法規、教養工作與心聲、社團主張與行動等。<sup>133</sup>這樣的社會事實也反映到立法，已如前述。法律回應了以兒少為中心（**child-centered**）的社會氛圍，以兒童及少年福利與權益保障法之歷年修正為例，我們可以觀察到其規範內容涵蓋了什麼是好的兒童與少年、什麼是好父母，以及誰有責任為兒少架起保護網。

回到前述單親父親之事件，其中所涉及的是確保孩童生活安全的法規：包括現行兒童及少年福利與權益保障法第五十一條，以及道路交通管理處罰條例第三十一條、第三十一條之二之規定。然而以前者規範為例，不能讓小孩獨處，是因該條文所預設的家庭圖像，假定所有的孩子皆處於溫暖的家庭，有父親與母親的妥善照顧，並能遵守法律對親職的期待。以家庭類型而言，僅有核心家庭以及三代同堂家庭才有可能符合此條文的預設，但是現實上，數量逐漸增加的單親家庭以及隔代教養家庭，卻不在法律的想像當中。因此在這些弱勢的、貧窮的家庭——通常因為資源不足而採取「讓

---

父母、做階級：親職敘事、教養實作與階級不平等，台灣社會學，27期，頁100，2014年6月。

<sup>132</sup> *Id.* at 3.

<sup>133</sup> 陳志賢、楊巧玲，為難父母、父母難為：《聯合報》親職報導內容分析（1978-2008年），新聞學研究，106期，頁158-159，2011年1月。

孩子自然長大」的教養方式——有可能未成年的孩子因為家人無法時時在其身邊照顧而「學壞」、受到傷害，甚至發生悲劇，照顧者經常會被大眾或者輿論譴責「什麼都沒做」。但是若考量到每個脆弱但並非沒有親情之愛的家庭的故事，那麼條文中所規定的安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療（例如同法第六十四條）等福利措施，究竟能帶來何種正面、積極的保護兒童及少年的法律效果呢？有無可能法律適用的結果其實是造成歧視的對待？而兒童保護主義如何處理不平等童年的問題呢？

有別於絕大多數的未成年人，有些孩子的生命經驗與發展是不同且異質的。從歷史的脈絡來看，未成年或者廣義的童年時期也是不均質地（uneven）發展，每個人會隨其階級、性別、或者族群之不同而有相異的生命歷程，這些區別即便在差異看似減少的情況下（例如現代的國家介入使基礎教育擴張，大家都上學），仍舊持續著。換句話說，我們必須意識到，在當今以未成年人為中心的法律與政策中，在保護主義以及福利主義之下，其所描繪出的未成年人經驗是趨向於單一且同質的，但是這種以中產階級觀點為主的兒少與家庭的教養觀念，不應該再被視為理所當然，甚至成為法律中的唯一意識形態。我們應該持續抵抗此種不斷由法律再生產的「正常童年」圖像，將階級、性別、族群之差異，重新帶回執行法律的思考中，如同上述桃園縣社會局所認為「法律之外還有情理」，<sup>134</sup>其看見了異質的生命個體，而「不」適用法律，避免該名單親父親因受處罰使得經濟持續惡化，而小女孩無與其團聚的一天。

---

<sup>134</sup> 吳佩玲，社會局：他不是不盡職的父親，同註130。

## 伍、結 論

臺灣在一九八〇年代末期隨著政治民主化與各種社會運動的蓬勃興起，福利政策開始成為政治競逐中的關注焦點。在諸多福利議題的倡議中，保護未成年人（兒少）之法規與政策，從一九八〇年代中期以雛妓救援為始，而在一九九〇年代之後迄今，已有多項重大的成就。通常學者在分析臺灣社會福利政策的發展與改善，多以民主化、政治解嚴等理由詮釋之。然而這樣的論點無法說明何以一九九〇年代以後，與兒童少年保護有關的法律在立法過程中少有阻礙，也有大量立法的趨勢。我認為要解釋這樣的發展，應該思考臺灣在戰後數十年來的社會變遷以及對兒童少年之態度有所轉變之事實，才能進行有效的分析。

本文認為學校教育的普及、延長，以及家庭結構從大家庭到小家庭的變遷，促成了孩童的一般社會形象從家庭中的重要勞動力，轉變為依賴、不成熟且脆弱而應受保護之對象。學校教育擴張延長，意味著未成年人的日常生活從一般勞動移轉至學校學習，且在校園的時間越來越長。臺灣在戰後的發展即是如此：一九五〇年代國小畢業生大多直接進入勞動市場，但是現在大部分的孩子都擁有大學以上之學歷。長期在校園的結果，就是在經濟等各種生活面向，都需要仰賴成年人的支持。且由於接受了類似的各階段教育（國小至大學），未成年人在童年時期（*childhood*）的生命歷程也顯得同一化了。此外，家庭結構之變遷，即家庭中子女數量減少，將使得父母更願意把資源投注在僅有的小孩身上。對於父母來說，孩子已不是具有勞動價值的資產，而是有著情感價值的珍貴的存在了。一九六〇年代中期臺灣實施全島家庭計畫，將婦女的總生育率從一九六一年的5.558逐年降至一九七一年3.705，一九九一年1.72，直至二〇一〇年史上最低的0.895。臺灣家庭中的孩子數量減

少許多，促使特別是中產階級的父母親，執行強度親職，而發展成所謂直昇機父母的現象。這種對孩子的安全、學習，與良好環境等面面俱到的要求與焦慮，常會因為某些與兒少有關、轟動社會的刑事案件所激化，轉為訂定更為嚴密或者嚴峻的立法推動力。

在教育普及以及家庭結構變遷此二因素的交互交織影響之下，保護孩童、改善其福利之立法或政策的呼籲就更為強烈，也促成了一九九〇年代以後大量相關立法的直接結果。從兒童（未成年子女）最佳利益之立法準則的確立，以孩童為中心的規範逐漸擴散至整個法律體系，包括一般性的兒童及少年福利法規，以及教育、民事、刑事、家庭暴力、國籍、入出國移民、媒體網路分級，甚至交通管理條例，皆存在與兒少保護相關之條款。但是這些法令背後意識形態，是將未成年人整體視為單一化的、脆弱之主體，需要透過繁瑣嚴密之行為的規制以及強化淨化過的環境，並在保護主義以及福利主義的大傘下，以達到其「最佳利益」。

然而，法律體系雖然會隨著社會變遷而有所改變，它卻也常不及社會的再度變遷而無法有立即的回應。如同前述單親父親及其兩歲半女兒的社會新聞，我們會發現立意良善、基於保護孩童的相關法律規定，如果不假思索地適用在這樣的弱勢家庭（單親加上貧窮），可能會有不當及不平等的結果。強調同一化的兒少生命經驗之法律，容易忽略了未成年人及其家庭，有其階級、性別與族群的問題尚待解決。

一九八九年少年福利法公布施行，二十五年後的二〇一四年五月二十日，臺灣立法院三讀通過了「兒童權利公約施行法」，該法已於二〇一四年十一月二十日世界兒童人權日起施行。現在除了透過「施行法」檢討既有的兒少保護政策之外，或許也是我們重新檢視目前臺灣社會的未成年人形象是否亦持續改變著的契機，並促使法律能夠再度回應此變遷。此外，也應持續強化實踐公約所強調的

「禁止歧視」與「參與」原則，使得未成年人——不管稱之為兒童或者少年——她／他們的個別生命經驗以及基於權利主體之請求，能夠透過這兩項原則的行使與貫徹，抵抗現在試圖把所有孩子化為同一的法律體系。

附表一 1945年至2015年兒童及少年保護相關  
之法律制訂及修正列表<sup>135</sup>

法規名稱	修訂 (正)年	重要修訂(正)內容
少年事件處理法	1962	規範少年管訓及刑事案件之處理
兒童福利法	1973	為保障兒童福利，規範與兒童有關之公共設施、明文禁止對兒童之虐待行為
工廠法	1975	刪除十二歲以上未滿十四歲之男女得於工廠工作之規定 明確化學徒契約之雙方義務
廣播電視法	1976	廣播、電視節目內容不得傷害兒童身心健康
國民教育法	1979	明文凡六歲至十五歲之國民，應受國民教育，以均衡發展德、智、體、群、美五育
強迫入學條例	1982	規範六歲至十五歲國民之入學事宜
勞動基準法	1984	提高合法童工之年齡，雇主不得僱用未滿十五歲之人從事工作，例假日亦不得工作。
民法	1985 1996 2000 2007 2008 2009	修改收養之規定以保障被收養人 新增未成年子女之最佳利益原則 修正收養相關規範 修正監護權相關規範 修改未成年子女之監護選定與指定 放寬子女從母姓之條件

<sup>135</sup> 本附表之法規制訂與修正次數統計至2015年12月31日止。由於目前的法律體系與兒童及少年相關之法規數量眾多，限於篇幅，僅納入我認為與本文意旨相符的法規；修訂(正)年亦僅列出該次修正有兒少事務相關者。

法規名稱	修訂 (正)年	重要修訂(正)內容
	2010 2013	修改子女之最佳利益的審酌依據
電影片分級處理辦法 (2015年更名：電影片 與其廣告片審議分級處 理及廣告宣傳品使用辦 法)	1988 1994 2015	電影分為三級 電影分級從三級改分為四級 電影分級從四級改分為五級
少年福利法	1989  2000 2002	提供福利服務、緊急安置、福利機構 之建立
保險法	1992  1997 2001 2010	第107條第1項以未滿十五歲之未成年 人為被保險人訂立之人壽保險契約， 有關死亡給付之約定有效與否
兒童福利法	1993 1999 2000 2002	確立兒童之最佳利益原則 提供福利服務及安置機構 建立通報制度
有線電視法 (1999年更名：有線廣 播電視法)	1993	節目內容不得妨害兒童或少年身心 健康
兒童及少年性交易防制 條例 (2015年更名：兒童及 少年性剝削防制條例)	1995 1999 2000 2005 2006 2007 2015	禁止所有未成年人之性交易 建立緊急安置制度  立法目的更改為防制兒童及少年遭受 任何形式之性剝削

法規名稱	修訂 (正)年	重要修訂(正)內容
性侵害犯罪防治法	1997 2002 2005 2010 2011 2015	提供性侵害犯罪被害人福利服務
少年事件處理法	1997  2000 2002 2005	制訂以保障少年健全之自我成長，調整其成長環境，並矯治其性格，規範典範從懲戒到轉向制度 (diversion)
電視節目分級處理辦法	1999  2000 2001	建立四級分級制度以及電視節目分級播送時段表
衛星廣播電視法	1999	節目內容不得妨害兒童或少年身心健康
菸害防制法	1997  2007 2009	禁止未成年人以及懷孕婦女吸菸 高中以下校園禁菸，且不得設置吸菸區
家庭暴力防治法	1998 2007 2008 2009 2015	保護家庭暴力受害兒童及少年



法規名稱	修訂 (正)年	重要修訂(正)內容
民事訴訟法	1999 2009	法院對於未成年子女權利義務之行使或負擔，增定得依職權命為必要之假處分 子女得提起否認推定生父之訴
刑法	1999 2012	修訂性侵害專章 修正妨害幼童發育罪
教育基本法	1999 2006 2011	國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。國民基本教育應視社會發展需要延長其年限 學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰，造成身心之侵害 國家應保障學生免於罷凌之行為
國籍法	2000 2006	擁有中華民國國籍婦女之子女亦能取得中華民國國籍
特殊境遇婦女家庭扶助條例 (2009年更名：特殊境遇家庭扶助條例)	2000 2006 2009 2011 2013	提供教育與生活補助予特殊境遇家庭之未成年子女
原住民身分法	2001 2008	放寬原住民之子女取得原住民身分之條件
道路交通管理處罰條例	2001 2005	四歲且體重在18公斤以下以下幼童應搭乘兒童安全座椅 禁止六歲以下兒童單獨留置於車內

法規名稱	修訂 (正)年	重要修訂(正)內容
	2011  2012	汽車駕駛人有酒駕受吊扣情形時，駕駛營業大客車者，吊銷其駕駛執照；因而肇事且附載有未滿十四歲之人者，按其吊扣駕駛執照期間加倍處分。上述規定降低至十二歲，且加重規定擴張至一般汽車駕駛人。
強迫入學條例	2003  2011	收容或受託監護適齡國民之機構或個人亦有督促子女或受監護人入學之義務。 學生未到校達一定之日數應通報主管教育行政機關。
兒童及少年福利法 (2011年更名：兒童及少年福利與權益保障法)	2003 2008 2010 2011 2012 2014 2015	採用聯合國兒童權利公約，將「兒童」以及「少年」之福利政策規定於同一法令之下。 修正收養制度、強化規範收出養媒合服務之機構。 重新制訂兒童及少年福利與權益保障法。 強化司法警察官、司法警察、檢察官或法院查訪兒童之生活與照顧狀況之義務。 公營、公辦民營及民營事業，應以年齡為標準，提供兒童優惠措施。 修正、增定多項福利服務及設施。
性別平等教育法	2004  2010 2011	要求各級學校確保懷孕之學生之教育權利。

法規名稱	修訂 (正)年	重要修訂(正)內容
出版品及錄影節目帶分級辦法(2012年更名:出版品及錄影節目帶分級管理辦法)	2004 2012 2015	出版品採二級,錄影節目帶採四級分級制度
電腦網路內容分級處理辦法	2004 2005	2012年廢止,網路分級改採業者自律
電腦軟體分級辦法(2012年更名:遊戲軟體分級管理辦法)	2006 2009 2011 2012 2015	將電腦軟體分為四級 遊戲軟體改分為五級
身心障礙者權益保障法	2007 2011 2012	建立身心障礙兒童與學生之通報制度 確立身心障礙兒童與學生之教育權利 有特殊需求之兒童得優先進入公立幼稚園以及托育中心
幼兒教育及照顧法	2011 2013 2015	為保障幼兒受教權、確立幼兒教育及照顧方針、健全幼兒教育機構而制定
家事事件法	2012 2015	為妥適、迅速、統合處理家事事件,維護人格尊嚴、保障性別地位平等、謀求未成年子女最佳利益,並健全社會共同生活 修改否認子女之訴規定
兒童權利公約施行法	2014	為落實聯合國1989年兒童權利公約

\*作者製表。

## 參考文獻

### 一、中文

1. 何春蕤，台灣法律中的兒少主體，載：中華性／別——年齡機器，頁194-199，2012年1月。
2. 何鳳嬌編，九年國民教育資料彙編，2000年11月。
3. 余漢儀，兒童虐待：現象檢討與問題反思（增訂版），2005年9月。
4. 李雪莉，別當直昇機父母，天下雜誌，368期，頁108，2007年3月。
5. 李麗芬，聯合國、台灣與兒童權利公約國內法化，新世紀智庫論壇，64期，頁65-66，2013年12月。
6. 沈姍姍，貧窮與教育關係之探討：兼論我國相關之教育政策，教育研究與發展期刊，2卷3期，頁35-62，2006年9月。
7. 林·亨特編，江政寬譯，新文化史，2002年4月。
8. 林萬億，福利國家——歷史比較的分析，1994年3月。
9. 林萬億，臺灣的社會福利：歷史與制度的分析，2012年10月。
10. 邱坤良，小偷手記，載：驚起卻回頭，頁243-250，2014年5月。
11. 施慧玲，論我國兒童少年性剝削防治立法——以兒童少年福利保護為中心理念之法律社會學觀點，中正大學法學集刊，2期，頁45-75，1999年7月。
12. 施慧玲，論我國兒童人權法制之發展——兼論落實「聯合國兒童權利公約」之社會運動，中正法學期刊，14期，頁169-204，2004年1月。
13. 張美鳳，四鬮庄的女兒：李涼的人生風景，2014年1月。
14. 教育部統計處編，中華民國教育統計民國102年版，2013年5月。
15. 許佩賢，太陽旗下的魔法學校：日治台灣新式教育的誕生，2012年11月。
16. 郭文華，美援下的衛生政策：一九六〇年代臺灣家庭計畫的探討，台灣社會研究季刊，32期，頁39-82，1998年12月。
17. 陳志賢、楊巧玲，為難父母、父母難為：《聯合報》親職報導內容分析（1978-2008年），新聞學研究，106期，頁135-178，2011年1月。
18. 陳真，台灣的小孩不值錢？台灣兒童人權報告，台灣人權雜誌，6期，頁20-24，1988年10月。

19. 陳紹馨，台灣的人口變遷與社會變遷，1979年5月。
20. 陳肇男等，台灣的人口奇蹟：家庭計畫政策成功探源，2003年3月。
21. 曾華源、郭靜晃，對新版兒童及少年福利法的分析與批判——一部與少年現實需要有差距的法規，社區發展季刊，103期，頁90-103，2003年9月。
22. 游千慧，一九五〇年代台灣的「保護養女運動」：養女、婦女工作與國家，清華大學歷史研究所碩士論文，2000年6月。
23. 馮燕，我國兒童及少年福利的發展，載：21世紀台灣蛻變的兒童及少年福利，頁11-34，2012年12月。
24. 甯應斌，Child Abuse、兒福法律與兒童性侵犯的政治，載：兒童性侵犯：聆聽與尊重，頁156-195，2009年4月。
25. 甯應斌，極端保護觀：透過兒少保護的新管制國家與階級治理，台灣社會研究季刊，83期，頁277-291，2011年8月。
26. 熊秉真，童年憶往：中國孩子的歷史，2000年3月。
27. 劉仲冬，國家政策下的女性身體，載：台灣婦女處境白皮書：1995年，頁221-254，1995年10月。
28. 劉晏齊，日治時期台灣法律中的兒童／未成年人：概念的形成及其意義，頁159-174，2016年8月。
29. 蔡漢賢，法規訂修，載：五十年來的兒童福利，頁89-120，2002年6月。
30. 盧忻謐等，台灣家庭計畫之奠基啟航：以周聯彬教授口述訪談為主軸的探索，2007年12月。
31. 蕭新煌、孫志慧，一九八〇年代以來台灣社會福利運動的發展：演變與傳承，載：台灣的社會福利運動，頁33-70，2000年9月。
32. 賴月蜜，兒童及少年福利法合併修法之歷程——民間團體推動修法之經驗，社區發展季刊，103期，頁50-65，2003年9月。
33. 藍佩嘉，跨國灰姑娘：當東南亞幫傭遇上台灣新富家庭，2008年12月。
34. 藍佩嘉，做父母、做階級：親職敘事、教養實作與階級不平等，台灣社會學，27期，頁97-140，2014年6月。

## 二、外 文

1. Archard, David (2004), *CHILDREN: RIGHTS AND CHILDHOOD*, London: Routledge.
2. Ariès, Philippe (1962), *CENTURIES OF CHILDHOOD: A SOCIAL HISTORY OF FAMILY LIFE*, New York: Alfred A. Knopf.
3. Barclay, George W. (1954), *COLONIAL DEVELOPMENT AND POPULATION IN TAIWAN*, Princeton: Princeton University Press.
4. Bloch, Marianne N. (2006), *Educational Theories and Pedagogies as Technologies of Power/Knowledge: Educating the Young Child as a Citizen of an Imagined Nation and World*, in *THE CHILD IN THE WORLD, THE WORLD IN THE CHILD: EDUCATION AND THE CONFIGURATION OF A UNIVERSAL, MODERN, AND GLOBALIZED CHILDHOOD*. (New York: Palgrave Macmillan).
5. Breen, Claire (2006), *AGE DISCRIMINATION AND CHILDREN'S RIGHTS: ENSURING EQUALITY AND ACKNOWLEDGING DIFFERENCE*, Leiden: M. Nijhoff.
6. Chang, Ly-Yun & Tsai, Wen-Hui, *Politics, Ideology, and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Social Welfare Legislation in Taiwan*, 17 *NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIOLOGY* 233 (1985).
7. Connelly, Matthew J. (2008), *FATAL MISCONCEPTION: THE STRUGGLE TO CONTROL WORLD POPULATION*, Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press.
8. DeMause, Lloyd (1974), *THE HISTORY OF CHILDHOOD*, New York: Psychohistory Press.
9. Ferris, Elizabeth G. (2011), *THE POLITICS OF PROTECTION: THE LIMITS OF HUMANITARIAN ACTION*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
10. Freedman, Ronald & Takeshita, John Y. (1969), *FAMILY PLANNING IN TAIWAN: AN EXPERIMENT IN SOCIAL CHANGE*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
11. Freedman, Ronald, Chang, Ming-Cheng & Sun, Te-Hsiung, *Taiwan's Transition from High Fertility to Below-Replacement Levels*, 25(6) *STUDIES IN FAMILY PLANNING* 317 (1994).
12. Gillis, John R. (2008), *Epilogue: The Islanding of Children—Reshaping the*

- Mythical Landscapes of Childhood*, in Marta Gutman & Ning de Coninck-Smith eds., *DESIGNING MODERN CHILDHOODS: HISTORY, SPACE AND THE MATERIAL CULTURE OF CHILDREN*. (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press).
13. Gold, Thomas B. (1986), *STATE AND SOCIETY IN THE TAIWAN MIRACLE*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
14. Haggard, Stephan & Kaufman, Robert R. (2008), *DEVELOPMENT, DEMOCRACY, AND WELFARE STATES: LATIN AMERICA, EAST ASIA, AND EASTERN EUROPE*, Princeton: Princeton University Press.
15. Hendrick, Harry (1997), *Constructions and Reconstructions of British Childhood: An Interpretive Survey, 1800 to Present*, in Allison James & Alan Prout eds., *CONSTRUCTING AND RECONSTRUCTING CHILDHOOD: CONTEMPORARY ISSUES IN THE SOCIOLOGICAL STUDY OF CHILDHOOD*. (London: Falmer Press).
16. Hsiung, Ping-Chun (1996), *LIVING ROOMS AS FACTORIES: CLASS, GENDER AND THE SATELLITE FACTORY SYSTEM IN TAIWAN*, Philadelphia: Temple University Press.
17. Hood, Suzanne, Kelley, Peter & Mayall, Berry, *Children as Research Subjects: A Risky Enterprise*, 10(2) *CHILDREN & SOCIETY* 2 (1996).
18. Hu, Tai-Li (1983), *The Emergence of Small-Scale Industry in a Taiwanese Rural Community*, in June C. Nash & María Patricia Fernández-Kelly eds., *WOMEN, MEN, AND THE INTERNATIONAL DIVISION OF LABOR*. (Albany: State University of New York Press).
19. Huenemann, Ralph W., *Family Planning in Taiwan: The Conflict Between Ideologues and Technocrats*, 162 *MODERN CHINA* 173 (1990).
20. James, Allison & James, Adrian L. (2004), *CONSTRUCTING CHILDHOOD: THEORY, POLICY, AND SOCIAL PRACTICE*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
21. Kinney, Anne Behnke (ED.) (1995), *CHINESE VIEWS OF CHILDHOOD*, Honolulu: University of Hawaii Press.
22. Kung, Lydia (1983), *FACTORY WOMEN IN TAIWAN*, Ann Arbor, Mich: UMI Research Press.

23. Kuo, Ching-Pyng, Lee, Shu-Hsin, Wu, Wei-Ya, Liao, Wen-Chun, Lin, Shio-Jean, & Lee, Meng-Chih, *Birth Outcomes and Risk Factors in Adolescent Pregnancies: Results of a Taiwanese National Survey*, 52(3) PEDIATRICS INTERNATIONAL 447 (2010).
24. Lareau, Annette (2011), *UNEQUAL CHILDHOODS: CLASS, RACE, AND FAMILY LIFE*, Berkeley: University of California Press.
25. Lee, Shu-Hsin, Yen, Chi Hua, Wu, Wei-Ya & Lee, Meng-Chih, *A Review on Adolescent Childbearing in Taiwan: Its Characteristics, Outcomes and Risks*, 19(1) ASIA-PACIFIC JOURNAL OF PUBLIC HEALTH 40 (2007).
26. Lesaffer, Randall & Arriens, Jan (2009), *EUROPEAN LEGAL HISTORY: A CULTURAL AND POLITICAL PERSPECTIVE*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
27. Lin, Hui-Sheng (2002), *Family Planning and Taiwan's Modernization*, in Peter C. Y. Chow ed., *TAIWAN'S MODERNIZATION IN GLOBAL PERSPECTIVE*. (Westport, Conn: Praeger).
28. Liu, Shi-Yung, *Differential Mortality in Colonial Taiwan*, 17 ANNALES DE DÉMOGRAPHIE HISTORIQUE 229 (2004).
29. Pollock, Linda A. (1983), *FORGOTTEN CHILDREN: PARENT-CHILD RELATIONS FROM 1500 TO 1900*, New York: Cambridge University Press.
30. Schultz, T. Paul (1971), *EVALUATION OF POPULATION POLICIES: A FRAMEWORK FOR ANALYSIS AND ITS APPLICATION TO TAIWAN'S FAMILY PLANNING PROGRAM*, Santa Monica, Calif: Rand.
31. Smuts, Alice B. (2006), *SCIENCE IN THE SERVICE OF CHILDREN, 1893-1935*, New Haven: Yale University Press.
32. Stearns, Peter N. (2011), *CHILDHOOD IN WORLD HISTORY*, London: Routledge.
33. Taeuber, Irene B., *Family Planning in Taiwan: An Experiment in Social Change by Ronald Freedman, John Y. Takeshita*, 19(4) ECONOMIC DEVELOPMENT AND CULTURAL CHANGE 682 (1971).
34. Tang, Kwong-Leung (2000), *SOCIAL WELFARE DEVELOPMENT IN EAST ASIA*, NY: Palgrave.



35. Tsurumi, E. Patricia (1977), JAPANESE COLONIAL EDUCATION IN TAIWAN, 1895-1945, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
36. Uno, Kathleen S. (1999), PASSAGES TO MODERNITY: MOTHERHOOD, CHILDHOOD, AND SOCIAL REFORM IN EARLY TWENTIETH CENTURY JAPAN, Honolulu: University of Hawaii Press.
37. Zelizer, Viviana A. R. (1985), PRICING THE PRICELESS CHILD: THE CHANGING SOCIAL VALUE OF CHILDREN, New York: Basic Books.

# **Why Do We Protect Children?: Children's Welfare and an Analysis of History and the Law in Postwar Taiwan**

Yen-Chi Liu\*

## **Abstract**

Since the 1990s, Taiwan has witnessed a flood of child-centered legislation which includes the enactment of Juvenile Welfare Act, the amendment of Child Welfare Act, the establishment of Child Welfare Bureau, and an overhaul of the Protection of Children and Youths Welfare and Rights Act., All these child-centered laws demonstrate a changed attitude towards the protection of children over the past 20 years.

This paper aims at contextualizing the socio-legal history of the child-centered legislation and policies in Taiwan since the 1990s. It is argued that owing to the extension of the universal education, generations of children have spent more time in school gradually ever since the post-war peacetime. As a result, the childhood experience of most people has become more unitary and homogenous. The separation of childhood and adulthood has also been reinforced. In addition, the

---

\* Assistant Professor at Graduate Department of Law, Fu Jen Catholic University; J.S.D., School of Law, University of California, Berkeley.

Received: July 28, 2015; accepted: May 25, 2016

family structure has changed and transformed into a smaller size because of a successful family planning from the 1960s to 1990s. The fact that there are fewer children in a family gives parents impetus to place greater material and emotional investments in the family's existing children. As a consequence, the family structure becomes more child-centered. Therefore, through the eyes of adults, children are dependent, innocent, vulnerable, immature, and need protection. The legal system then reflects these cultural shifts and produces a flood of child-centered laws and policies. Nonetheless, the child-centered jurisprudence based on a unitary image of children in fact could neglect the differential experiences of children and does harm to marginalized children.

**Keywords:** Child and Juvenile Welfare, Minors, the Best Interests of the Child, Legal History, Social History, Construction of Childhood, Children, Youth, Legal Protection, Postwar Taiwan