

台灣社會離兒童權利公約還有多遠？一位家事調解委員的近身觀察*

●陳竹上／國立高雄師範大學通識教育中心副教授、家事調解委員

摘要

家庭是兒童誕生與成長最重要的環境，聯合國於1989年11月20日通過《兒童權利公約》（UN Convention on the Rights of the Child，簡稱CRC），其中對於家庭機能之確認、維繫、支持、補充等著墨甚多，如兒童最佳利益原則、尊重兒童父母原則、生存權及發展權、不與父母分離原則、會面交往權之保障、父母共同養育原則、國家協力責任、托育服務、防止兒虐之保護措施、兒童生活基本保障及社會保障等訴求。本文以此等國際共識為基礎，連結作者擔任家事調解委員之觀察，提出台灣社會及制度實況對照《兒童權利公約》的結構性問題，包括對於協議離婚下兒童保障的制度空白、必須自力救濟的兒童扶養費、缺乏考量兒童生存發展權之養育標準、無制度性兒童津貼、殘補式救助陷於僵化、父母入獄後兒童權益之保障缺漏等，期能呼籲各界攜手努力將台灣的兒童保護體系，從一間著力於急診室與太平間的醫院，納入普及式的預防醫學及支持兒童原生家庭的門診服務，讓台灣社會逐日趨近《兒童權利公約》。

關鍵字：兒童權利公約、家事調解委員、協議離婚、父母入監、國家協力責任

壹、前言

兒童成長所需要的環境及條件，不但取決於父母的愛心與社經地位，更有賴國家提供制度性的保障。也因此，聯合國於1989年11月20日所通過的《兒童權利公約》，便具有重大的歷史及法律意義。《兒童權利公約》係國際社會首次以條約方式臚列兒童在政治、經濟、社會、健康及文化上的權利，締約國有義務在國內層次將之付諸實現。《兒童權利公約》至今已有一百九十三個締約國¹，堪稱聯合國所推動最成功的國際公約²。

《兒童權利公約》除前言外，共計三章五十四條，內容包括兒童應受保障之實體權利及對簽約國之程序性規範，其中兒童應受保障之實體權利主要規範於第一章，該章條文共計四十一條。茲將性質相似的權利彙整後，臚列《兒童權利公約》各項權利要旨如下表一：

表一、《兒童權利公約》各項權利要旨

權利要旨	條次
1. 禁止差別待遇原則	第2條
2. 兒童最佳利益原則	第3條
3. 尊重兒童父母原則	第5條
4. 生存權及發展權	第6條
5. 身分權保障：姓名權、國籍權、知悉父母權	第7條、第8條
6. 不與父母分離原則、會面交往權之保障	第9條
7. 為與父母團聚而出入境之權利	第10條
8. 禁止非法移送國外	第11條
9. 自由表意權、訴訟表意權	第12條、第13條
10. 思想、良知及信仰的自由	第14條
11. 集會、結社的自由	第15條
12. 隱私及名譽權	第16條
13. 資訊權及文化權	第17條
14. 父母共同養育原則、國家協力責任、托育服務	第18條
15. 防止兒虐之保護措施	第19條
16. 兒童之安置與保障	第20條、第25條
17. 收養保障：最佳利益及國內優先原則	第21條
18. 難民兒童之保障	第22條
19. 身心障礙兒童權益保障	第23條
20. 醫療和保健服務	第24條
21. 社會保障給付	第26條
22. 生活基本保障：父母責任與國家支持	第27條
23. 受教育權	第28條
24. 教育目標：發展潛能、尊重人權、多元文化	第29條
25. 原住民文化權	第30條
26. 休閒及遊戲權	第31條
27. 免受經濟剝削權	第32條
28. 免受毒品危害權	第33條
29. 免受性剝削權	第34條
30. 防止兒童誘拐買賣	第35條
31. 防止各種形式之剝削	第36條
32. 禁止不當刑罰及正當程序保障	第37條
33. 從武力紛爭中獲得保障	第38條
34. 遭受不當待遇兒童之恢復及重整權	第39條
35. 少年事件處理原則	第40條

家庭是兒童誕生與成長最重要的環境，由《兒童權利公約》之各項權利要旨觀之，諸如兒童最佳利益原則、尊重兒童父母原則、生存權及發展權、身分權保障（姓名權、國籍權、知悉父母權）、不與父母分離原則、會面交往權之保障、為與父母團聚而出入境之權利、父母共同養育原則、國家協力責任、托育服務、防止兒虐之保護措施、兒童之安置與保障、收養保障：最佳利益及國內優先原則、生活基本保障：父母責任與國家支持等，均與家庭機能之確認、維繫、支持、補充攸關。然而近年來台灣離婚率居高不下，由表二之統計數據觀之，2000年後國人每年離婚對數均在五萬對至六萬對之間。夫妻離婚之際如已育有未成年子女，以2012年為例台灣共計約六萬四千名子女於成年前面臨父母離婚³，因多數未成年子女仍處於《兒童權利公約》第1條所定義未滿十八歲之兒童的階段，故相關配套措施如何持續保障此等兒童，使其繼續享有公約所揭示之人權，便深值探討。

本文以作者自2007年起擔任地方法院家事調解委員的體驗為例，藉由對本土家庭問題、相關法令措施之近身觀察，思考台灣社會離《兒童權利公約》還有多遠此一課題；之所以稱「台灣社會」，乃因有感於我國諸如「兒童及少年福利及權益保障法」等相關法制歷年來雖已力求回應《兒童權利公約》之訴求，爾來將《兒童權利公約》一如CEDAW或兩公約般國內法化之呼聲亦與日俱增，然法律之實際運作（亦即law-in-action）與法規範（law-in-books）間之落差仍是相當值得關注的問題，故期能藉由個人實踐進行法律體制與社會實相（social reality）間之探討，使法律規範與實務運作之間相互對照、彼此檢視⁴。綜觀《兒童權利公約》訴求之各項權利，誠均須以生存權為基礎，故該公約第6條規定「簽約國承認兒童與生俱有之生存權利，並應盡最大可能確保兒童的生存與發展」，可謂對於文明社會的最低標準。然而時至今日，台灣社會仍不時發生侵害兒童生存權事件，此等事件除導因於意外如墜樓、車禍事故者外，主要即為重大兒虐、攜子自殺。攜子自殺往往導因於家庭經濟陷困，與我國缺乏兒童津貼、扶養費必須自力救濟的制度窘境攸關；重大兒虐則經常導因於不當之監護權決定及父母入獄對於兒童之衝擊。以下即就此三面向分析之。

表二、台灣結婚及離婚對數（含離婚途徑）⁵

年份	結婚對數	離婚對數	判決離婚		兩願離婚 ⁶	
			對數	比率%	對數	比率%
2000	183028	52755	*	*	*	*
2001	167157	56628	*	*	*	*
2002	173343	61396	6089	9.92	55307	90.08
2003	173065	64995	7744	11.91	57251	88.09
2004	129274	62635	7873	12.57	54762	87.43
2005	142082	62650	7623	12.17	55027	87.83
2006	142799	64476	7584	11.76	56892	88.24
2007	131851	58410	6716	11.50	51694	88.50
2008	148425	56103	6465	11.52	49638	88.48
2009	116392	57223	5619	9.82	51604	90.18
2010	133822	58037	4898	8.44	53139	91.56
2011	165305	57077	4795	8.40	52282	91.60
2012	142846	55835	4389	7.86	51446	92.14

貳、我國夫妻離婚後親權行使之決定與CRC之間

一、《兒童權利公約》之訴求⁷

（一）兒童最佳利益原則

《兒童權利公約》於第3條第1項揭示兒童最佳利益原則，要求「各國對於所有關係兒童之事務，無論是否由公私社會福利機構、法院、行政當局或立法機關所主持，均應以兒童之最佳利益為優先考慮。」

（二）尊重兒童父母原則

兒童福利政策並非由國家取代父母與家庭機能，而係支持與補充，於不得已時方依嚴謹之法定程序代行親權。《兒童權利公約》亦以此為本，於第3條第2項揭示「簽約國應考慮兒童之父母、法定監護人或其他依法對兒童負有責任之個人所應有之權利與義務，確保兒童之福祉與必要之保護與照顧，並以適當之立法和行政措施達成此目的」。此外第5條亦規定：「簽約國應尊重兒童之父母，或依其情節，因地方習俗所衍生的家屬或共同生活成員、其法定監護人或其他依法對其負責之人，以適合兒童身心發展的方式，對正確指導兒童行使本公約所承認的權利時所應有的責任、權利與義務。」

（三）不與雙親分離原則及會面交往權保障

《兒童權利公約》於第9條第1項揭示禁止與雙親分離原則，亦即「簽約國得違反父母之意思，保護兒童不與其父母分離；但當局若經法院審查後循合法程序裁定兒童與其父母分離對該兒童為有利者，不在此限。兒童受父母虐待、遺棄或在父母離異時，該項裁決尤有其必要，此時，該兒童之住所應一併裁定。」第9條第2項則規定「根據前項為法律訴訟時，各關係人均得出席並申訴意見。」期使程序更行周延。第9條第3項則進一步保障父母分離時與兒童之會面交往權：「簽約國應尊重與父母任何一方或雙方分離時的兒童權利，使其能定期與父母直接接觸並保持私人關係；但因此違背該兒童之最佳利益者，不在此限。」

（四）兒童表意權之保障

將兒童亦視為權利主體之一的關鍵，乃在於兒童表意權之保障⁸。就此，《兒童權利公約》於第12條第1項特別揭示：「簽約國應使有思想能力之兒童就與其自身有關事務有自由表意之權利，其所表示之意思應依其年齡大小與成熟程度予以權衡。」；關於此等兒童表意權，《兒童權利公約》並要求各國應於司法程序中給予特別保障，故於第12條第2項規定：「據此，應特別給予兒童在對自己有影響之司法和行政訴訟中，能夠依照國家法律之程序規則，由其本人直接或透過代表或適當之團體，表達意見之機會。」

二、台灣實況：對於協議離婚下兒童保障的制度空白

（一）法院內的保障：兼論2013年民法第1055條之1之增修

為回應兒童最佳利益原則，1996年起，關於父母離婚後子女監護歸屬之決定方式，我國民法有劃時代之制度變革，同時朝性別平等及維護子女利益之方向修正，並在司法審理過程中，納入社會工作專業參與之機制，亦即於民法第1055條之1規定法院於裁判前必須參考社工人員之訪視報告，並應以子女最佳利益為依歸，其具體審酌之面向包括：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。另民法第1055條亦增訂會面交往之明文依據⁹。此外，2012年6月1日家事事件法生效施行，其第1條即宣示以「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」為立法目的，明文以子女最佳利益為制度核心。家事事件法亦訂有保障兒童表意權之規範，並增設「程序監理人」制度，相當程度回應了上述《兒童權利公約》的訴求¹⁰。

2013年11月22日，立法院並修正通過民法第1055條之1，進一步規定法院於裁判監護權時關於子女最佳利益之審酌面向應包括：六、父母之一方是否有妨礙他方對未成年子女權利義務行使負擔之行為。七、各族群之傳統習俗、文化及價值觀。此等增修就第六

款而言，乃試圖緩和所謂「會面交往離間現象」¹¹，促進友善父母及合作親權的形成，也進一步回應了《兒童權利公約》於第9條第3項所揭示「簽約國應尊重與父母任何一方或雙方分離時的兒童權利，使其能定期與父母直接接觸並保持私人關係」之訴求。就第七款而言，法律要求法院於監護權裁判前必須注意各族群之傳統習俗、文化及價值觀，亦與《兒童權利公約》第30條維護少數民族及原住民兒童權益之價值相呼應¹²，本次增修對於台灣原住民族及外籍配偶親權酌定事件之影響，值得持續關照¹³。此外，本次修正亦新增民法第1055條之1第2項：「前項子女最佳利益之審酌，法院除得參考社工人員之訪視報告或家事調查官之調查報告外，並得依囑託警察機關、稅捐機關、金融機構、學校及其他有關機關、團體或具有相關專業知識之適當人士就特定事項調查之結果認定之。」相較於舊法規定法院於裁判前必須參考社工人員之訪視報告，新法已較有彈性，嘗試進一步結合相關專業及行政系統，就此亦回應了《兒童權利公約》於第3條第1項所揭示「所有關係兒童之事務，無論是否由公私社會福利機構、法院、行政當局或立法機關所主持，均應以兒童之最佳利益為優先考慮。」之訴求¹⁴。

（二）法院外的放任：協議離婚下兒童保障的制度空白

惟身處調解現場，在許多關於親權行使的糾紛案例中，卻經常可發現許多請求探視子女、聲請改定監護，乃至於以下將論及之子女扶養費爭議，均係肇因於夫妻協議離婚過程中對兒童親權行使的規劃不周，實例如夫妻雙方於離婚協議書記載子女監護權歸父方，母方僅得每季探視子女（一年四次），顯見其探視頻率與一般法院調解或司法裁判慣例之每月兩次相去甚遠；另監護權歸屬之協議亦常見未符子女利益之情形，如協議監護子女之一方有家庭暴力紀錄、酗酒、甚至即將入獄，由此亦可推知兒童表意權在父母協議過程中難以獲得任何制度性保障。以上情境突顯出我國對於協議離婚下兒童權益保障的制度空白，然而如以上表二所示，協議離婚於國人離婚途徑中卻又占有約九成之比率，顯示上開兒童最佳利益原則、不與雙親分離原則及會面交往權、兒童表意權之保障等，僅適用於父母訴請法院裁判離婚之兒童，此等《兒童權利公約》之核心意旨，在協議離婚中無法被監督與落實，至於尊重兒童父母原則，亦因社會結構因素所導致協議離婚時談判現場的優弱勢關係，經常使一方的親權無法獲得對等之保障。

2010年6月，新北市林口鄉發生一名離婚後單獨照養兩歲女兒的父親，將幼女悶昏，再手掐、浸水後丟入火堆致死之案件。犯下駭人殺女慘案的父親被押解時哭喊：「我不是故意殺死我女兒的」、「對不起」，但遲來的悔意已無法改變悲劇，警方依殺人、公共危險罪嫌法辦，其越南前妻則痛心責備他「你那ㄟ安ㄟ啦...」。警方研判，原是廚師的胡父遭逢失業、離婚，進來前妻揚言要抱走女兒，加上他中風、行動不便，多重壓力下，昨凌晨情緒失控，打算與女兒同歸於盡，造成憾事。新北市家暴暨性侵害防治中心表示，該名越南配偶拒絕社政單位服務，且很快完成離婚手續，因此沒有進一步介入的機會¹⁵。

以上述案件為例，孩子的父母很快完成離婚手續，過程中兒童權益未獲得任何監督與保障。觀諸歷年來多起兒虐事件，大致上都以父母親婚姻的破裂為第一道警訊，但目前政策上卻放任夫妻協議離婚時自行決定孩子監護權的歸屬，而協議離婚又占夫妻離婚的大宗，所以每年約六萬名未成年子女未經任何把關，由深陷離婚爭執中的父母自行決定孩子歸誰，這當中自然會有許多顯然不適任的父親或母親單獨監護子女；加上在協議離婚的情形下，探視權往往又未安排或無法順利進行，失去了發現不利並監督與改定的契機。許多案例中母親可能比較適任，但礙於離婚後的經濟因素或其他壓力，只好把孩子讓給已經很有問題的父親，為悲劇點燃引線，如發生於2005年的邱小妹事件，便是父母離婚後自行決議孩子歸父親，但父親早有酗酒、家暴前科，單獨照養幼童，怎能不出事¹⁶？

若由以下關於英國法院對夫妻離婚後子女親權行使之規定觀之，可發現該國夫妻離婚之生效必須以向法院提交離婚後親權行使計畫以供法院審酌為要件¹⁷：

Divorce—To get divorced you must have been married for more than one year. You must complete a form, called a ‘Petition’, giving the reasons why you are applying, to show your marriage is definitely over. If you have children you also complete a form called the ‘statement of arrangements’ in which you tell the court what plans you have made for the children once the divorce is final.

從而，觀諸我國民法第 1055 條以下及家事事件法關於兒童人權之保障，因其多半僅適用於判決離婚之情形，導致數量上顯然居多之兩願離婚，其兒童人權全然缺乏國家監督機制，而大量委由離婚夫妻自行談判之結果，亦無法對於兒童所面臨之困境或危機有所化解，故制度設計與社會實況相較於《兒童權利公約》之訴求，亟待有所改善¹⁸。

參、我國兒童扶養費體制與CRC之間

一、兒童權利公約之訴求

（一）兒童之生存發展權

《兒童權利公約》於第6條第1項揭示兒童之生存發展權：「簽約國承認兒童與生俱有之生存權利。」並於第2項要求各簽約國應盡最大可能確保兒童的生存與發展；第27條第1項則就兒童生存發展權應有之水平有所規範：「簽約國應承認所有兒童有為其身體、精神、道德以及社會之正常發展，獲得相當水準之生活之權利。」為求落實此項最基本之兒童人權，《兒童權利公約》尚陸續就父母、家庭、國家、社會之責任詳細規範，以下分述之。

（二）父母與家庭之養育責任

《兒童權利公約》於第18條第1項揭示父母對兒童之養育責任：「簽約國應努力使養

育兒童是父母共同責任的原則獲得大家認同。父母或依其情節之法定監護人應負養育兒童之主要責任。此時，兒童的最佳利益尤其應該成為他們最關心之事。」

第27條第2項則要求：「父母或其他對兒童負有責任者，應在其能力與財力許可範圍內，保證兒童成長發展所必需之生活條件。」

（三）國家與社會之協力責任

1. 國家協力責任與兒童照顧機構之發展

父母與家庭雖應負養育兒童之主要責任，但《兒童權利公約》對於國家與社會之協力責任亦有明確規範，其第18條第2項規定：「為保證與提升本公約所揭示之權利，簽約國應給予父母與法定監護人在擔負養育兒童責任時予以適當之協助，並保證照顧兒童之機構、設備與部門業務之發展。」第3項規定：「簽約國應提供一切適當措施保證父母均在工作之兒童，有權享有托育服務與托育設備之權利。」第27條第3項則要求：「簽約國應依照國內之條件，在財力許可範圍內，支援父母以及其他對兒童負有責任者，完成此項責任時所必需之適當措施。必要時，特別對營養、衣服以及住所，提供必要之物質援助與支援措施。」

2. 建立養育費償還制度

《兒童權利公約》第27條第4項特別揭示各國應建立養育費償還制度：「簽約國為使父母以及其他對兒童負有財務責任者償還兒童之養育費，不管其居住在國內或國外，應採取一切適當之措施。對兒童負有財務責任者居住在與兒童不同國家時，簽約國尤須要透過參加並締結國際協定，或訂定其他適當之協議，使其償還養育費。」

3. 建立兒童社會保障制度

為求建立社會保障制度，《兒童權利公約》第26條第1項揭示：「簽約國應承認所有兒童有接受包括社會保險之社會保障給付之權利。並應採取必要措施，使其權利能夠依據國內法之規定完全達成。」第2項則進一步訴求社會保障制度之人性化以回應真實需求：「該項給付應依其情節，並考慮兒童以及負有扶養兒童責任者之財力狀況，或兒童本人與代替兒童申請給付時有關之其他狀況，作為決定給付之參考。」

二、台灣實況：被視為私權爭議的兒童扶養費

對照上述《兒童權利公約》關於兒童之生存發展權、獲得相當水準生活之權利以及就父母、家庭、國家、社會責任之詳細規範，身處家事調解現場，面對一件件父或母代理子女訴請他方給付扶養費事件，即可發現我國的子女扶養費制度長期被視為家庭成員間的私權爭議，不易回應《兒童權利公約》的相關訴求，其對照國際經驗下之困境包括：

（一）必須自力救濟的扶養費及國外制度對照

在我國，關於父母離婚後子女扶養費給付之法律規範，雖賦予取得未成年子女監護權之一方，得以以子女名義向他方請求扶養費之權利，但這項被歸類於「私法」範疇的權利（即法學上所謂「私權」），仍必須經由民事訴訟程序方有機會實現。然而，民事訴訟程序有其一般民眾不易跨越之門檻，例如對於法律的陌生、原告須先繳納訴訟費用、無力聘請律師、未能順利運用法律扶助資源等，導致父母離婚後的親職規劃，包括扶養費之給付，多半仍以私下協議為主，交由司法進行中立裁判者仍屬有限。縱使向法院起訴後調解成立或勝訴確定而取得執行名義，一旦對方不願意自動履行，透過現有之調查及履行勸告制度或強制執行制度，其成本及成效均令人堪慮。

誠如上述，《兒童權利公約》第27條第4項特別揭示各國應建立養育費償還制度，我國卻仍讓養育者為求他方給付扶養費而身陷司法纏訟。當面臨家庭轉型、家庭型態多元化之際，台灣仍延續極右式的家庭政策，以私法自治及家庭自治之名，使國家對子女養育責任繼續退居幕後。相較於此，其他國家則在父母責任與社會責任的光譜間取得其政策之立足點，從而呈現出其不同於台灣的作為。如福利政策上被歸為自由主義（liberalism）的美國，其「失依兒童補助」（Aid to Family with Dependent Children，以下簡稱AFDC）方案可視為是因應家庭轉型、家庭型態多元化及回應國家對兒少扶養責任的核心政策。1996年柯林頓（Bill Clinton）簽署「個人責任與工作機會協調法案」，使AFDC將由「貧窮家庭暫時援助」（Temporary Assistance for Needy Family，以下簡稱TANF）方案取代，引入工作福利（workfare）概念，並加強親職責任之履行，其政策背景在於美國的監護權判斷受到Neely法官所提出「主要照顧者」（primary caretaker parent）的影響，90%的離婚案係由女方取得監護權，但統計也發現只有15%的母親取得前夫協議支付的子女扶養費，從而導致陷入貧窮而成為AFDC給付對象。為了協助扶養子女的母親取得父方之扶養費並減低政府補助之開支，除TANF之改革外，如威斯康辛州亦採取措施，於1987年通過立法，允許政府直接從非監護權人的薪資帳戶扣下扶養費，從而大幅降低逃漏親職的比例並有效協助監護權人與子女取得較穩定之經濟收入。威斯康辛州法院並核定出合理的子女扶養費計算方式，原則上扶養一名子女的薪資提扣率為17%，最高到五名子女的35%。美國國會亦已通過法案要求各州議會通過類似的子女扶養費法（Child Support Awards Act）¹⁹。

另對照在福利體制上被歸類為保守統合主義（conservative-corporatism）的法國，雖然有其維持傳統家庭關係的特質²⁰，但由「未成年子女扶養費代支津貼」則可看出國家正視家庭轉型、家庭型態多元化的社會事實並勇於承擔起子女扶養的第一線擔保責任。其運作係由國家成立「家庭津貼基金會」，於父母一方或雙方逃避或無法負擔子女養育責任，如離婚、分居、未婚生子時，由基金會預先給付兒少扶養費，基金會並因此取得對父母的扶養費求償權，得透過司法程序要求父母償還代支費用²¹。此等制度設計係由

國家擔負起父母或家庭可能未善盡扶養責任的風險，相較於由未成年子女承擔，顯然更合乎《兒童權利公約》之訴求。

(二) 尚無考量兒童生存發展所量身訂做之養育標準

《兒童權利公約》雖訴求簽約國依據所有兒童身體、精神、道德以及社會之正常發展，使其獲得相當水準之生活給付，權利。」但我國現有關於父母給付子女扶養費之法律規範，卻均未提及應如何計算扶養費之多寡，僅民法親屬編第五章「扶養」中有若干相關規定可資參考，如民法第1119條規定：「扶養之程度，應按受扶養權利者之需要、與負扶養義務者之經濟能力及身分定之。」，亦即法院必須斟酌未成年子女之需要，以及未監護子女一方之經濟能力及身分等因素，進行綜合研判；此外，民法第1121條規定：「扶養之程度及方法，當事人得因情事之變更，請求變更之。」綜觀各原告起訴狀及法院裁判，大多係以主總計處公布之「平均每人月消費支出—按區域別分」此一統計數據作為標準，司法實務上多將此一數額等同於未成年子女之每月開支，裁判應由其父母分攤，故若父母離婚後未成年子女歸母親監護，則父親應依該縣市平均每人月消費支出之50%，按月支付每名子女扶養費²²。惟此一計算標準並未考量兒童生存發展所量身訂做，恐怕無法合乎《兒童權利公約》訴求。

(三) 無制度性兒童津貼，殘補式救助陷於僵化

誠如上述，《兒童權利公約》第26條揭示各國應承認所有兒童有接受包括社會保險之社會保障給付之權利，社會給付並應依情節考慮兒童需求及家庭狀況以決定給付。相較於《兒童權利公約》第24條關於醫療和保健服務權益之詳盡規範，第26條之社會保障給付即必須包含醫療以外之其他經濟面向，故我國雖有全民健保制度保障兒童醫療給付，然尚無制度性之兒童津貼，國家雖等後兒童發展成年投入勞動市場後依法納稅，但除了醫療及國民教育外，卻仍將兒童成長之成本與代價幾乎全數由父母及家庭承擔。

相較於此，在OECD國家中，除了美國以強調資產調查為條件的貧窮家庭暫時援助（TANF）方案較特殊外，南韓是唯一沒有任何家庭現金給付（Family Cash Benefit）措施的國家，而日本則是亞洲國家唯一有兒童津貼的國家²³。日本在1970年代中期就出現生育力不足人口替代水準的情形，1989年總生育率降為1.57，被日本政府稱為「1.57衝擊」的情形下，為了減緩國內生育率快速下滑，日本政府從1994年起提出一系列對應少子化的社會政策（次世代育成支援對策），此後並持續不斷地修正、加強或提出新的計畫，包括俗稱「天使計畫」的育兒支援施策基本方向（1995～1999）、少子化對策推進基本方針（1999～）、俗稱「新天使計畫」之重點推動少子化對策具體實施計畫（2000～2004）、新少子化對策（2006～）、育兒支援特別津貼（2008年版）、育兒支援特別津貼（2009年版）等。在2009年的修正中，日本提供兒童津貼給於出生至未滿十二歲的兒童，三歲之前為普及均一的給付標準，三至十二歲則有胎次別以及資產調查的條件給

付水準區分。日本兒童津貼的給付年齡上限為12歲，歐美國家則往往介於十五歲至二十歲。2009年日本的總生育水準為1.4，雖然偏低，但台灣則更低到1.05²⁴，政府雖以「國安問題」稱之，但未見配套措施²⁵。

於此窘境下，家庭功能不足之兒童成長經濟權益，僅能仰賴零星而不穩定之殘補式救助。惟身處家事調解現場，亦發現此等殘補式救助經常陷於僵化，未必能回應《兒童權利公約》要求各國社會給付應依情節考慮兒童需求及家庭狀況決定之訴求。例如有關單親家庭於申請社會救助時，其前配偶是否列入家庭應計算人口範圍之疑義（若列入計算往往導致不符低收入戶標準），內政部94年11月29日台內社字第0940044174號函之行政解釋引用社會救助業務主管會議決議表示：「……由於社會變遷、家庭結構改變，單親家庭漸趨增加，基於兩性平權考量，如僅放寬離婚單親婦女申請社會救助，家庭總收入得不計算前夫收入，對於離婚單親男士獨自扶養未成年子女申請社會救助，未予排除列計前妻收入，似有失公允，為符公平，由直轄市、縣（市）政府依法並視個案家庭狀況本於權責決定是否列計。」²⁶惟各直轄市、縣（市）政府業務單位考量財政壓力及一旦發放不當可能涉犯圖利罪等問題，經常要求申請人必須先向法院起訴請求前妻或前夫給付扶養費，經法院判決敗訴或雖勝訴而執行無結果後，方得據以主張不列計前妻或前夫之所得及財產。按兒童的成長不能等待，司法程序卻是曠日廢時，整體措施如何回應《兒童權利公約》之訴求，亟待研議。

肆、父母入獄後之兒童權益與CRC之間

誠如上述，《兒童權利公約》訴求簽約國承認兒童與生俱有之生存權利，並應盡最大可能確保兒童的生存與發展，可謂對於文明社會的最低標準。綜觀台灣的侵害兒童生存權事件，如導因於上述之不當監護權決定、家庭經濟陷困之外，身處家事調解現場，亦可發現及感受到父母入獄對於兒童之衝擊。就調解程序而言，目前雖得以視訊方式與監獄連線處理相關家事問題（如訴請離婚、改定監護、委託監護、改姓等），但如何確保兒童之生存與發展，則尚待各有關機關協力。就此，《兒童權利公約》第9條第4項亦表示：「當分離係肇因於父母一方或雙方或兒童受扣押、監禁、放逐、驅逐出境或死亡（包括任何原因造成簽約國看管下之人的死亡）時，該簽約國受有請求時，應在不損害該兒童福祉的情況下，給予該父母、兒童或視其情節，給予其他家屬有關失蹤家屬下落的消息。惟簽約國應確保任何關係人不因該請求而蒙受不利。」對於父母入獄之兒童福祉亦有所關注。

2011年發生的新北市王小弟遭虐死案，其父親前已因毒品案入獄後，被母親帶去和劉姓毒販同居，母親也入監，保外生下劉姓毒販的女兒後逃亡遭通緝。劉因販毒擔心王小弟哭鬧會引來警察盤查，再將王小弟帶到同夥家安置。但因王小地哭著要找媽媽，劉男竟和三為共犯先後用尖嘴鉗掀拔王吳指甲、鐵鎚敲其鼻樑、徒手拉扯生殖器，或用燒

紅的鐵釘燙手掌等方式凌虐，最後還變本加厲，逼王小弟吸食安非他命、強行注射海洛因致死²⁷。爾後司法雖重判被告，但幼童遭到虐殺，是文明社會必須共同承擔的羞恥。翻開台灣虐殺兒童事件簿，2005年11月，桃園縣楊梅鎮三歲傅小弟身體多處瘀血、瘀青，到醫院前已呈現腦死，前此，傅母因毒品案入獄服刑，便把孩子交給二十六歲有毒品、竊盜前科的張姓男子照顧，傅童終被虐死²⁸。2006年1月台中縣太平市黎小弟遭孀婆以球棒虐打致死，前此，黎母因販賣盜版光碟入獄服刑，故將黎小弟託付其孀婆代為養育，日後卻成為成人間談判養育費用之籌碼，終被虐死²⁹。台灣虐殺兒童事件，限於篇幅，不及備載，但已可歸納出：學齡前幼童之父母入獄，加上所託非人，不出事也難。法令制度上若僅是強化通報機制，恐怕是亡羊補牢、散槍打鳥、累死社工的作法。

關於兒童之父母入監服刑，雖可依循我國民法第1091條以下之規定，為兒童設置監護人，然而此等程序之發動必須由應擔任監護人者於知悉後向法院報告，或由未成年子女、四親等內之親屬、檢察官、主管機關或其他利害關係人向法院聲請，若無人報告或聲請，該兒童即可能陷入風險³⁰；另法務部雖已訂定「受刑人、在押人或受保安處分人有子女需照顧之通知處遇流程」，協助受刑人、在押人等之未成年子女於其服監、在押期間避免受到不當之照顧，然而該處遇流程係採被動書面詢問，而非主動查訪，一旦受刑人等認為無受助必要，或擔心兒童會被帶離，而謊稱不需要協助，即易產生兒少保護之漏洞³¹。制度性的措施必須從預防網絡之建立著手，重要的機制包括：（一）由兒童人權主管機關與法務部合作，即刻清查全國育有學齡前幼童之父母入獄服刑情形，特別是幼童母親入獄者更須優先處理，了解受託照顧幼兒者是否適當，若顯不適當者應妥為安排。（二）社政體系與司法機關應建立聯繫窗口，一旦育有學齡前幼童之父母必須入獄服刑，請各級法院或負責執行之地檢署通報社會局，以便透過家訪確認幼童之照顧者及照顧計劃是否合宜，並定期追蹤。（三）建請司法院、法務部訂定規範，促請檢察官、法官應於偵查、審理、執行時依職權探知被告是否育有學齡前幼童，作為考量緩起訴、緩刑等重要依據，如被告非入獄不可時，務請確實通報社政系統，提供家庭支持。

伍、結語

《兒童權利公約》第4條規定：「簽約國應採取所有適當的立法、行政及其他措施，實現本公約所認定的各項權利。關於經濟、社會以及文化的權利方面，簽約國應利用其本國最大可用之資源，於必要時可以在國際合作組織體制下，採取各項措施。」此一所有措施及最大資源之訴求，我們的政府與社會是否願意如此付出？協議離婚或類似情形（如非婚生子女）下之兒童權益如何獲得保障？兒童的扶養費、社會救助是否仍必須由照顧者上法院自力救濟？當各種退休、老人津貼與補助五花八門之際，兒童津貼是否仍遙遙無期？父母必須入獄之兒童，其權益如何獲得確保？

2012年7月立法院增訂「王吳條款」，即兒童及少年福利及權益保障法第54條之1，

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。司法警察官、司法警察、檢察官、法院就前項情形進行查訪，知悉兒童有第五十三條第一項各款情形及第五十四條之情事者，應依各該條規定通報直轄市、縣（市）主管機關。」未來如何將保護網絡擴展至違反毒品危害防制條例以外之其他面臨父母入獄之兒童，亟待各界努力。

台灣的兒童保護體系如果是一間只著眼於急診室與太平間的醫院，一直不願意拓展資源，納入普及式的預防醫學及支持兒童原生家庭的門診服務，如此放任問題惡化、等待善心人士打電話，或一再訴求嚴刑峻法，則我們離《兒童權利公約》還有多遠？顯然不言可喻。

【註釋】

- * 本文初稿曾於2013年11月16日發表於台灣新世紀文教基金會舉辦「聯合國、台灣與國際兒童日」座談會，感謝當天與會來賓之意見回饋。作者並特別感謝審查人之用心及寶貴建議。
- 1. 聯合國成員未批准《兒童權利公約》者僅有索馬利亞、南蘇丹及美國。
- 2. 相較於《兒童權利公約》，《公民與政治權利國際公約》至今有一百六十七個締約國；《經濟社會文化權利國際公約》則有一百六十個締約國；《消除對婦女一切形式歧視公約》則有一百八十三個締約國；世界貿易組織（WTO）則有一百五十五個締約國。
- 3. 統計資料來源：《內政部統計處網站》，〈<http://www.moi.gov.tw/stat/gender.aspx/>〉（瀏覽日：2013年12月9日）。
- 4. 關於法實證研究之介紹，可參考林執中、陳昭如、顏厥安，〈讓法學看見經驗的世界：「台灣法實證研究資料庫」介紹〉，《人文與社會科學簡訊》，第12卷第2期，2011年3月，頁14-32。
- 5. 統計資料來源：《內政部統計處網站》，同註3。《司法院網站》，〈<http://www.judicial.gov.tw/juds/index1.htm>〉（瀏覽日：2013年12月9日）。
- 6. 內含2009年起民法1052條之1所新增之調解離婚。
- 7. 本文所引用之《兒童權利公約》，係以衛生福利部社會及家庭署網頁版本為主，〈http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/doc/doc_detail.aspx?uid=121&docid=798〉（瀏覽日：2013年12月10日）。
- 8. 請參考賴月蜜，〈兒童保護案件在司法上之運用與議題討論〉，《兒童福利期刊》，第4期，2003年2月，頁63-82。
- 9. 請參考民法第1055條第5項：「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。」其相關論述可參見 戴瑀如，〈國家應否及如何介入子女親權與會面交往權之酌定－歐洲人權法院相關裁判之評析〉，《月旦法學》，第151期，2007年，頁71-91。

- 10.請參考姜世明，〈程序監理人〉，《月旦法學》，204期，2012年5月，頁142-161；鄧學仁，〈從德日法制論我國家事事件法之程序監理人〉，《法學叢刊》，第57卷第2期，總號226，2012年，頁71-93。
- 11.相關問題可參考洪遠亮，〈簡析會面交往的離間現象及司法因應之道〉，《法學新論》，第21期，2010年，頁43-78。
- 12.該條約文為：「在種族、宗教或語言上有少數人民，或有原住民之國家中，這些屬於少數民族或原住民之兒童，應該和構成此團體之其他成員一樣，得以享有自己之文化，信仰並實踐自己之宗教，使用自己之語言。此種權利絕不能被否定。」
- 13.台灣的司法體系對於多元文化價值的實踐情形，相關討論可參考 Shu-chin Grace Kuo (郭書琴)，「A Socio-Legal Analysis on the Regulations of Foreign Spouses in Taiwan,」*National Taiwan University Law Review*, Vol.6, No.2, Sep. 2011, pp.495-520. 郭書琴，〈逃家的妻子，缺席的被告？外籍配偶與身分法之法律文化初探〉，《國立中正大學法學集刊》，第22期，2007年，頁1-40。郭書琴，〈從身分法之教學實踐看法律知識之建構與反省：以「多元價值」與「文化」為核心〉，《台灣本土法學雜誌》，第89期，2006年，頁105-117。
- 14.舊法因規定法院於裁判前必須參考社工人員之訪視報告，即可能發生訪視報告是否為社工人員所作之資格認定問題，就此可參考陳竹上、孫迺翊、黃國媛，〈社會工作專業於家事事件程序之功能定位、法律效力及未來展望〉，《月旦法學雜誌》，第223期，2013年，頁21-37。
- 15.請參閱：〈狼父掐2歲女 浸水丟火堆〉，《自由時報》，2010年6月10日，<<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jun/10/today-so6.htm>> (瀏覽日：2013年12月9日)。
- 16.相關案情報導可參考：〈醫療人球案／邱小妹枉死 起訴2醫師〉，《大紀元》，2005年8月27日，<<http://www.epochtimes.com/b5/5/8/27/n1032093.htm>> (瀏覽日：2013年12月9日)。
- 17.取自《英國法院網頁》說明，<<http://www.hmccourts-service.gov.uk/infoabout/divorce/index.htm>> (瀏覽日：2013年12月9日)。關於英國離婚法，可參考王曉丹，〈論英國離婚法改革的法制發展--法政策、法理、法社會之探討〉，《國立台灣大學法學論叢》，第35卷第5期，2006年，頁163-208。
- 18.請參考陳竹上，《離婚後未成年子女最佳利益之研究－福利國家與家庭角色的再思考》(嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文，2007年)。

- 19.D. Stoesz, "Social Policy: Reagan and Beyond," J. Midgley et al. (eds.) *The Handbook of Social Policy* (Thousand Oaks: Sage, 2000). J. F. Handler, *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe : The Paradox of Inclusion* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- 20.Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990).
- 21.趙美盈，〈少子化社會兒童家庭經濟安全保障制度之探討—以法國為例〉，發表於「二十一世紀社會福利與國民經濟安全」學術研討會（新竹：玄奘大學社會福利學系，2008年）。
- 22.陳鈺林，《親子扶養問題之研究》（台北：司法院，2005年）。
- 23.J. Sleebos, "Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses," *OECD Social Employment and Migration Working Paper No.15* (Paris: OECD, 2003).
- 24.Meilin Lee, "Transition to Below Replacement Fertility and Policy Response in Taiwan," *The Japanese Journal of Population*, Vol.7, No.1, March 2009, pp.71-86.
- 25.〈馬總統：少子化是國安問題 「讓我睡不著」〉，《今日新聞網》，2011年11月19日，<<http://www.nownews.com/n/2011/11/19/456557>>（瀏覽日：2013年12月10日）。
- 26.摘引自：生活扶助行政解釋第58則，《衛生福利部網站》，<<http://sowf.moi.gov.tw/10/explain/9105-1.htm>>（瀏覽日：2013年12月10日）。
- 27.請參考〈虐死男童王昊 毒販免死家屬怒〉，《蘋果日報》，2013年7月19日，<<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130719/227641/>>（瀏覽日：2013年12月10日）。
- 28.相關報導可參考〈刺青受虐童傅小弟出殯 殯葬業者資助喪禮 母親跪謝〉，《今日新聞網》，2005年12月4日，<<http://legacy.nownews.com/2005/12/14/138-1881894.htm>>（瀏覽日：2013年12月10日）。報導中提及：「還在服刑的母親傅美桂也在獄警的戒護下，陪兒子走完人生的最後一程。」；「這個悲慘的故事，到了結局還是讓人哭紅雙眼，傅美桂除了歉意只剩感激，也希望這起案例是最後一件，社會不要再出現第二個傅小弟。」
- 29.相關報導可參考〈索40萬保母費 孀婆打死3歲男童〉，《今日新聞網》，2007年1月14日，<<http://legacy.nownews.com/2007/01/14/138-2040861.htm>>（瀏覽日：2013年12月10日）。
- 30.相關規定請參考民法第1094條：「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，或遺囑指定之監護人拒絕就職時，依下列順序定其監護人：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。前項監護人，應於知悉其為監護人後十五日內，將姓名、住所報告法院，並應申請當地直轄市、縣（市）政府指派人員會同開具財產清冊。未能依第一項之順序定其監護人時，法院得依未成年子女、四親等內之親屬、檢察官、主管機關或其他利害關係人之聲請，為未成年子女之最佳利益，就其三親等旁系血親尊親屬、主管機關、社會福利機構或其他適當之人選定為監護人，並得指定監護之方法。法院依前項選定監護人或依第一千一百零六條及第一千一百零六條之一另行選定或改定監護人時，應同時指定會同開具財產清冊之人。未成年人無第一項之監護人，於法院依第三項為其選定確定前，由當地社會福利主管機關為其監護人。」

31.請參考「兒童及少年福利及權益保障法」第54條之1增訂理由。

【參考書目】

- Kuo, Shu-chin Grace (郭書琴), 2011. "A Socio-Legal Analysis on the Regulations of Foreign Spouses in Taiwan," *National Taiwan University Law Review*, Vol.6, No.2, pp.495-520.
- Lee, Meilin, 2009/03. "Transition to Below Replacement Fertility and Policy Response in Taiwan," *The Japanese Journal of Population*, Vol.7, No.1, pp.71-86.
- Sleebos, J., 2003. "Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses," *OECD Social Employment and Migration Working Paper No.15*. Paris: OECD.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Handler, J. F., 2004. *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoesz, D., 2000. "Social Policy: Reagan and Beyond," in J. Midgley et al. (eds.), *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage.
- 王曉丹，2006。〈論英國離婚法改革的法制發展--法政策、法理、法社會之探討〉，《國立台灣大學法學論叢》，第35卷第5期，頁163-208。
- 林執中、陳昭如、顏厥安，2011。〈讓法學看見經驗的世界：「台灣法實證研究資料庫」介紹〉，《人文與社會科學簡訊》，第12卷第2期，頁14-32。
- 姜世明，2012。〈程序監理人〉，《月旦法學》，第204期，頁142-161。
- 洪遠亮，2010。〈簡析會面交往的離間現象及司法因應之道〉，《法學新論》，第21期，頁43-78。
- 郭書琴，2006。〈從身分法之教學實踐看法律知識之建構與反省：以「多元價值」與「文化」為核心〉，《台灣本土法學雜誌》，第89期，頁105-117。

- 郭書琴，2007。〈逃家的妻子，缺席的被告？外籍配偶與身分法之法律文化初探〉，
《國立中正大學法學集刊》，第22期，頁1-40。
- 陳竹上、孫迺翊、黃國媛，2013。〈社會工作專業於家事事件程序之功能定位、法律效
力及未來展望〉，《月旦法學雜誌》，第223期，頁21-37。
- 鄧學仁，2012。〈從德日法制論我國家事事件法之程序監理人〉，《法學叢刊》，第57
卷第2期，總號226，頁71-93。
- 賴月蜜，2003。〈兒童保護案件在司法上之運用與議題討論〉，《兒童福利期刊》，第4
期，頁63-82。
- 戴瑀如，2007。〈國家應否及如何介入子女親權與會面交往權之酌定－歐洲人權法院相
關裁判之評析〉，《月旦法學》，第151期，頁71-91。
- 陳竹上，2007。《離婚後未成年子女最佳利益之研究－福利國家與家庭角色的再思
考》。嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文。
- 趙美盈，2008。〈少子化社會兒童家庭經濟安全保障制度之探討－以法國為例〉，「二
十一世紀社會福利與國民經濟安全」學術研討會。新竹：玄奘大學社會福利學系。
- 陳鈺林，2005。《親子扶養問題之研究》。台北：司法院。◆