

壹、案由：財團法人或兒童及少年福利機構從事收出養服務，其服務收費及財務管理制度是否健全？上述機構就出養兒少之受照顧狀況與生活適應情形，有無進行追蹤輔導？復相關主管機關對上述機構及國內寄養家庭制度之監督管理是否落實等情乙案。

貳、調查意見

甲、我國收出養制度

一、內政部以會議決議不當限縮兒童及少年福利法適用範圍，致使兒童及少年福利機構從事收出養服務應經由政府許可及監督管理之立法目的，無從落實，形成規範之闕漏，並肇致部分實際從事收出養服務之法人團體無從納入主管機關之監督、管理或評鑑，怠為中央主管機關應有之注意及控管，核有違失：

(一)內政部以會議決議，認為修法之前已經同意從事收出養服務之法人團體，免再設立機構或以機構名義申請，致法人團體從事收出養服務得不受主管機關監督，顯然違反兒童及少年福利法之立法意旨，致

令兒童及少年福利法第18條及第73條之規範目的
無從落實：

- 1、按兒童及少年福利法第18條第1項規定，父母或監護人得委託「有收出養服務之兒童及少年福利機構」，代覓適當之收養人；同條第3項規定：「兒童及少年福利機構從事收出養服務項目之許可、管理、撤銷及收出養媒介程序等事項，由中央主管機關定之。」內政部乃於93年6月24日發布「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」，依該辦法第3條第1項及第4條規定，兒童及少年福利機構申請從事收出養服務，應具備公立機構或已辦理財團法人登記之資格，並應檢具相關文件向主管機關申請許可。復參照兒童及少年福利法第18條之立法理由¹：「新增第三項乃係為控管收出養兒童及少年福利機構之品質，並避免收出養機構成為販賣人口之掩幕，故建議由中央主管機關制定設立標準及管理辦法，予以監督或協助。」則本條之立法目的及原意，乃

¹參照立法院公報，第92卷第23期院會紀錄，頁138-143。

在除由私人收出養之媒合途徑外，另採機構收出養服務之方式，並強調由中央主管機關制定機構之設立標準及管理辦法，以納入政府之監督管理，避免收出養機構成為販賣人口之掩幕。故父母或監護人欲出養其兒童及少年時固得自行尋找有意收養之人為之，惟如兒童及少年福利機構為接受委託從事收出養服務時，當須依「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」申請許可。

2、復按兒童及少年福利法第50條規定所稱「其他兒童及少年福利機構」之定義，依「兒童及少年福利機構設置標準」第2條第1項第5款，係指從事收出養服務之機構；而私人或團體申請設立兒童及少年福利機構，依兒童及少年福利法第52條及「私立兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法」第8條規定，須符合前開「兒童及少年福利機構設置標準」且應向主管機關申請設立許可，違反者並有兒童及少年福利法第66條規定之罰

則²。準此，兒童及少年福利法第18條所稱「有從事收出養服務之兒童及少年福利機構」，自屬依該部所訂定之「兒童及少年福利機構設置標準」，經主管機關許可設立之兒童及少年福利機構，並依「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」，以機構名義申請從事收出養服務。

3、惟查，內政部兒童局針對兒童及少年福利法修正前，業經主管機關同意從事收出養服務之法人團體，是否需再以兒童及少年福利機構名義申請從事收出養服務許可之疑義，曾於97年11月24日召開研商會議，其決議一：「目前已經主管機關同意從事收出養服務之法人團體，得免再以機構名義申請收出養服務許可。」另據內政部查復表示：兒童及少年福利法第50條規定兒童及少年福利機構為：托育機構、早期療育機構、安置及教養

²參照臺北高等行政法院91年訴字第961號判決及最高行政法院93年裁字第768號裁定：「原告…經營『無尾熊兒童發展中心』，並未經申請立案；被告機關以原告違反兒童福利法第二十五條第一項規定，爰依同法第五十條規定裁處三萬元罰鍰，並限期六個月內完成立案手續，依法並無不合。」上開判決係以私人經營機構，而從事兒童福利機構服務項目，惟未經申請立案，主管機關處罰自屬有據。又兒童福利法第25條、50條規定與修正後兒童及少年福利法第52條、第66條規定相類。

機構、心理輔導或家庭諮詢機構及其他兒童及少年福利機構。同法第52條規定略以，私人或團體辦理兒童及少年福利機構，應向當地主管機關申請設立許可；申請設立之許可要件、申請程序、審核期限、撤銷與廢止許可、督導管理及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。法人團體當可依上開規定申請設立兒童及少年福利機構，惟法人團體並非兒童及少年福利機構，爰「兒童及少年福利機構」未包括法人團體，該部所訂「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」，係規範從事收出養服務之「兒童及少年福利機構」，未包含法人團體，目前並無相關法令禁止法人團體從事收出養服務，亦無相關規定法人團體從事收出養服務須經該部許可等語。則依內政部兒童局上開會議決議及該部上開查復本院之說明，認為修法前已經同意從事收出養服務之法人團體，即可免再以機構名義申請許可，使從事收出養服務之團體卻無從納入政府監督，顯與兒童及少年福利法第18條之文義及立法意旨

有所不符。

4、另按兒童及少年福利法第73條規定：「本法修正施行前已許可立案之兒童福利機構及少年福利機構，於本法修正公布施行後，其設立要件與本法及所授權辦法規定不相符合者，應於中央主管機關公告指定之期限內改善；屆期未改善者，依本法規定處理」。係為避免前已許可立案之機構或法人團體於兒童及少年福利法修正施行後，因不符該法之設立要件致遭裁處罰鍰，所制定限期改善之過渡條款，以符合信賴保護原則之要求。又查內政部兒童局於97年5月5日召開「研商兒童及少年福利機構收養相關事宜」會議時，原即決定：「請目前從事收出養服務之團體，依據內政部之『私立兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法』、『兒童及少年福利機構設置標準』完成機構設立許可，再依據『兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法』向地方主管機關申請從事收出養服務許可，俾將收出養服務確實納入政府管理系統。」。惟嗣後該局竟以前述之97

年11月24日會議變更前開見解，使原已從事收出養服務之法人或團體，無需再以機構名義申請收出養服務許可。內政部並認法人團體，非屬兒童及少年福利法所稱之「兒童及少年福利機構」，即不受該法規範而無需申請收出養服務許可。如依上開解釋，原已立案許可而於修法後不符設立要件之機構尚須限期改善，惟以法人團體之捐助章程從事收出養服務者，反不受兒童及少年福利法規制；形成依法設立之機構所受之規制反較未經許可設立機構之法人團體為強烈，並與該法第52條有關私人或團體辦理兒童及少年福利機構，應向當地主管機關申請設立許可之規定不符，不當限縮兒童及少年福利法之適用範圍，造成規範闕漏，亦使兒童及少年福利法第73條之規範目的無從落實。

(二)內政部不當限縮兒童及少年福利法之適用範圍，致部分法人團體未受許可從事收出養服務外，又未能積極輔導相關法人團體設置機構，俾將收出養服務納入主管機關之監督管理，核有怠失：

- 1、依內政部提供之資料顯示，截止99年8月10日止，國內從事收出養服務之機構、團體計有9家，其中法人團體有2家，即財團法人天主教福利會（以下簡稱天主教福利會）及財團法人臺北市基督徒救世會社會福利事業基金會（以下簡稱臺北市基督徒救世會）³，皆於民國78年以前成立，由於當時兒童福利法尚未有兒童福利機構從事收出養服務之相關規定，少年福利法則尚未制定，故係依其捐助章程提供收出養服務。
- 2、查，兒童及少年福利法修正施行後，基督徒救世會與天主教福利會皆依其章程繼續從事收出養服務，其中基督徒救世會93年至98年該會辦理出養國外之兒童及少年計有253人，占6家從事國外收出養服務機構團體出養國外總人數之總人數（1,145人）之22%，該會收出養服務雖不收費，惟對地方政府委託安置之個案，仍依其安置費標

³另7家從事收出養服務之機構分別為內政部所屬3家兒童之家、財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會附設臺北市私立攜手家庭服務中心（以下簡稱臺北市私立攜手家庭服務中心）、財團法人忠義社會福利事業基金會附設臺北市私立忠義育幼院（以下簡稱忠義育幼院）、財團法人善牧社會福利基金會附設臺南嬰兒之家（以下簡稱臺南私立嬰兒之家）、財團法人宜蘭縣私立神愛兒童之家（以下簡稱宜蘭神愛兒童之家），其中內政部所屬3家兒童之家僅從事國內收出養服務。

準向該府請款。至於天主教福利會所定之收費標準並未經相關主管機關予以核定，93至98年該會辦理出養國外之兒童及少年計有542人，占6家從事國外收出養服務機構團體出養國外總人數（1,145人）之47.3%，並向每對收養父母收費最高1萬美元，若出養個案為特殊需求之兒童或少年（如年齡較大、疾病或身心障礙者），收費則減為4千至6千美元。惟經檢視內政部所提供之該會出養個案資料，其實際收費從2千至1萬1千餘美元不等，亦有新臺幣5萬至3萬2千餘元不等，以及4千至8千歐元不等之費用，落差甚大。嗣經內政部再次查明後表示：部分個案費用係包含收養人委託該會協助翻譯文件之費用，或收養人額外捐款，惟該會資訊系統未能將服務費用、代收代付費用及捐款予以分開，均計入收費欄位中等語。天主教福利會向每對收養父母收費最高1萬美元，相較於其他機構團體或不收費、或收取新台幣4萬元，顯有相當之落差。肇因內政部不當限縮兒童及少年福利法之適用範圍，排除法人團體從

事收出養服務應經由政府之許可及監督管理，肇致該會之收費項目、基準及方式迄未經主管機關審查許可，且該部兒童局就其收出養服務之業務及財務制度，未曾辦理相關督考、查核或評鑑，迨本院調查，該局始於99年11月至12月進行評鑑。

- 3、又財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會（以下簡稱兒童福利聯盟）於80年12月17日經其主管機關教育部以臺（80）社字第68396號函許可設立，並依其捐助章程有關推動兒童福利工作之計畫與執行，於81年開始提供收出養服務。嗣該基金會為將其服務內容更為具體明確，遂於98年3月12日向教育部申請變更捐助章程，納入「辦理國內及國際收出養相關服務，及國際兒童福利機構之合作事項」，並經該部於同年月23日函覆同意在案。兒童福利聯盟所附設之臺北市私立攜手家庭服務中心雖前於94年8月30日經臺北市政府社會局許可辦理國內收出養相關服務，惟嗣後該中心卻在未經臺北市政府社會局許可從事

國外收出養服務之下，即依兒童福利聯盟變更之捐助章程開始從事國際收出養服務。

- 4、再查，社團法人台灣省婦幼協會（以下簡稱台灣省婦幼協會）於96年10月10日召開第三屆第二次會員大會時，決議通過變更組織章程，增加辦理兒童國內外收出養、諮詢等服務，並於同年月16日函報內政部核備。案經內政部轉請該部兒童局提供意見，惟該局以目前「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」係針對「兒童及少年福利機構」為由，僅能建議該協會於兒童及少年福利法第18條修正增列「團體」後，再行修正章程。96年11月間及97年8月間，內政部兒童局多次接獲民眾檢舉該協會涉有出養兒童至美國及每案收取費用高達1萬8千美金等情事，惟因該協會屬社團法人，未納入內政部兒童局有關收出養服務之監督管理，該部兒童局除2次去函要求該協會勿以該會名義於國內、外網站刊登從事收出養服務訊息外，對於其有從事收出養服務之事實，卻未能採取積極處置作為，並遲至99

年10月8日始就該協會辦理兒童及少年收養媒合服務收取高額費用，疑有人口買賣之嫌，以童福字第09900052792號函請法務部轉請檢察署偵辦。案經台中地方法院檢察署偵結，雖因收出養服務係由其他之個人名義代理外國收養人辦理，且與人口販運防制法第2條等相關規定不符，故以「無證據顯示有人口買賣犯行」予以偵結，惟仍確認臺灣省婦幼協會有協助辦理收出養服務，且代理外國收養人之個人則自行向外國收養家庭收取每案1萬8千美金之服務費用。

5、據上，由於內政部不當限縮兒童及少年福利法之適用範圍，肇致法人團體有從事收出養服務並收取費用之事實，卻未受主管機關之監督及審查；或使非屬內政業務目的之法人團體經其他主管機關核准變更捐助章程後，其所設立之兒童及少年福利機構即開始從事國際收出養服務，而未經主管機關之許可程序；甚有傳出不當收費之質疑時，內政部卻無從查核該等法人團體所收取之費用是否正常及有無接受捐款。顯見該部自陷於兒

童及少年福利法之不當解釋，亦未積極輔導督促法人團體設立機構以從事收出養服務，造成未能有效將收出養服務納入主管機關之監督管理，核有怠失。

(三)綜上論結，依立法原意，為將機構收出養納入政府監督管理，避免有販運人口情事，兒童及少年福利法修正施行前原經許可從事收出養服務或欲新申請收出養服務之法人團體，自應依該法符合機構設立要件並以機構名義申請收出養服務許可；原已從事收出養之法人團體或機構並有該法第73條過渡條款適用，與法律之文義、體系、目的解釋及信賴保護原則均不相違。內政部所持法人團體從事收出養服務不受兒童及少年福利法規制，及兒童及少年福利法修正施行前業經同意從事收出養服務之法人團體，可免再以機構名義申請許可之錯誤見解，違背立法原意，並不當限縮兒童及少年福利法適用之範圍，已肇致部分未經許可之法人團體有從事收出養服務並收取費用之事實，且該部未積極輔導督促法人團體設置機構從事收出養服務，致機構從事

收出養服務無從納入政府監督控管，核有違失。

二、臺北市攜手家庭服務中心在未經主管機關許可之下，即開始從事國外收出養服務並收取相關費用，顯見內政部及臺北市政府社會局均未善盡監督管理之責，實有怠失：

(一)按兒童及少年福利機構從事收養或出養服務，應檢具相關文件，向主管機關申請許可；兒童及少年福利機構經主管機關許可後，業務計畫有變更者，應再報請主管機關許可。直轄市、縣（市）主管機關許可兒童及少年福利機構從事收出養服務後，應副知中央主管機關，「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」第4條定有明文。

(二)依據內政部於99年8月10日至本院簡報時所提供之資料顯示，臺北市私立攜手家庭服務中心除辦理國內收出養服務外，亦從事國外收出養服務，惟查當時該部僅提供該中心辦理國內收出養服務之收費標準。經本院再請該部詳予查證後，發現臺北市私立攜手家庭服務中心係屬兒童及少年福利機構，於94年間僅申請從事兒童及少年國內收出養服務，並

經臺北市政府社會局審核後於同年8月30日許可在案。97年8月該中心向臺北市政府社會局申請從事兒童及少年國外收出養服務，經該局審查後認為其申請計畫仍有再斟酌及補正之處，遂於同年12月26日以北市社兒少字第09743677500號函請其補正在案。嗣因該中心後續未再行送件補正，故臺北市政府社會局迄今尚未許可其從事國外收出養服務。

(三)復查兒童福利聯盟於98年2月18日經第六屆第十一次董事會議決議，修改其捐助章程第2條第8款為「辦理國內及國際收出養服務，及國際兒童福利機構之合作事項。」並於98年3月12日函報其主管機關教育部核准，並經該部於同年月18日同意在案。臺北市私立攜手家庭服務中心基於係兒童福利聯盟附設之兒童及少年福利機構，遂依該基金會變更後之捐助章程開始從事國際收出養服務迄今。惟該中心係屬兒童及少年福利機構，原經主管機許可從事國內收出養服務，其如欲從事國外收出養服務時，依法應再報請主管機關許可後始能為之。且內政部亦表示，該中心如欲從事國際收出養服務，應

依「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」相關規定，報請臺北市政府社會局予以許可等語。該部兒童局已於100年4月6日函請該中心依上開辦法向臺北市政府社會局申請許可從事國際收出養服務，並另函請該府社會局輔導該中心儘速辦理國際收出養服務許可。

(四)再據內政部提供之書面資料顯示，截至98年底止，臺北市私立攜手家庭服務中心辦理我國兒童及少年出養國外之人數計有8人，並向每對收養父母收取8千美元費用。足見該中心在未經主管機關許可之下，實際上確已開始從事國際收出養服務，並有收取相關費用之事實，益見臺北市政府社會局未能持續追蹤及落實監督管理，以掌握該中心有從事國際收出養服務之情形，並督促該中心儘速依法完成許可程序，況且該府社會局稱其平時透過該中心定期提報之業務計畫、預決算、業務執行統計表等方式，進行業務之審查及監督，竟猶未發現該中心上開違反法令規範之情事。而內政部對於該中心是否合法從事兒童及少年國外收出養服務，亦未能明確

掌握，迨本院約詢時，始發現上開情事並隨即函請該中心依法向主管機關辦理國際收出養服務許可，均有怠失。

(五)據上所述，臺北市攜手家庭服務中心係屬兒童及少年福利機構，其雖前經主管機關許可從事兒童及少年國內收出養服務在案，惟嗣後業務計畫變更增加兒童及少年國外收出養服務，依首揭規定應再報請主管機關許可後始能為之。惟該中心在未經主管機關許可之下，即開始從事國外收出養服務並收取相關費用，顯見內政部及臺北市政府社會局均未善盡監督管理之責，實有怠失。

三、教育部對其主管之教育事務財團法人「財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會」申請章程變更許可，以擴大從事收出養服務乙案，未先請業務所涉主管機關內政部表示意見，即許可該會變更章程，程序有欠嚴謹，核有未當：

(一)依民法第59條以下規定，財團法人之設立，應訂立捐助章程，惟財團並無社員總會之組織，財團由董事、監察人自行管理。復按民法第62條規定：「財

團之組織及其管理方法，由捐助人以捐助章程或遺囑定之。捐助章程或遺囑所定之組織不完全，或重要之管理方法不具備者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，為必要之處分。」第63條規定：「為維持財團之目的或保存其財產，法院得因捐助人、董事、主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，變更其組織。」因財團法人並無意思機關而屬他律法人，其成立目的須具備公益性質，故依法不得自行變更章程（法院辦理財團法人登記注意事項第3點參照），以維其公益性質；惟如不屬民法第62條後段或第63條所規定事項之章程變更，則祇需取得目的事業主管機關之許可，即可聲請該管法院辦理變更登記（司法院秘書長78年9月1日秘台廳一字第01882號函參照⁴）。

（二）查兒童福利聯盟係教育部於80年12月17日以臺

⁴ 司法院秘書長78年9月1日秘台廳一字第01882號函：「按財團法人之捐助章程，依民法第60條第2項及第62條前段規定，應訂明法人目的、所捐財產、財團之組織及其管理方法。財團法人經設立登記後，如其捐助章程所定之組織不完全或重要之管理方法不具備，或為維持財團之目的或保存其財產，而必須變更章程者，應先依民法第62條後段或第63條之規定，聲請法院為必要之處分或變更其組織，不得自行變更；如不屬於上述事項之章程變更，則祇需取得目的事業主管機關之許可，即可聲請該管法院辦理變更登記。貴部來函所稱如主旨之財團法人擬變更名稱、捐助章程，以擴大業務一節，如為有關捐助章程所定之組織或重要之管理方法，則依上揭第62條後段之規定，應由主管機關、檢察官或利害關係人聲請法院為必要之處分，財團法人不得自行變更。」

(80) 社字第68396號函許可設立，並經臺灣士林地方法院登記處於80年12月24日核准發給法人登記證書，其證書上所載目的為「倡導兒童福利觀念，推展兒童教育，保障兒童權利，促進兒童健全發展，增進兒童福利為宗旨」。嗣兒童福利聯盟於98年2月18日第六屆第十一次董事會議決議修改其捐助章程第2條第8款，將原為「辦理國際兒童福利機構之合作事項」之規定，修改為「辦理國內及國際收出養服務，及國際兒童福利機構之合作事項」，並於同年3月12日函報教育部，案經該部於3月23日以臺社（四）字第0980044996號函覆同意變更，並經臺灣士林地方法院於98年4月3日以98年度法字第17號裁定准予變更章程在案。

(三) 次查，教育部上開許可變更章程決定係該部社會教育司承辦人員於3月18日簽擬函（稿）略以：「所送 貴會擬修正捐助章程第2條及第23條條文乙案，同意變更，餘請依說明辦理。」並經該司司長決行。對此程序，內政部查復本院表示，該部未曾接獲教育部請其表示意見之公文，按兒童福利聯盟

係由教育部設立許可之文教基金會，其變更章程，自應獲教育部同意，惟收出養服務係屬社會福利事項，教育部於接獲該基金會變更章程辦理收出養服務時，如能請內政部表示意見，則較為妥適等語。教育部則查復本院表示，屬全國性財團法人之業務如涉及數個中央目的事業主管機關者，仍由各主管部會本權責依民法及其監督規準辦理。故依「教育部審查教育事務財團法人設立許可及監督要點」第9點第4款：「教育法人設立許可事項如有變更，應報請本部許可，並於許可後向該管法院為變更登記，於取得換發法人登記證書後，將該登記證書送本部及所在地稅捐稽徵機關備查」之規定，鑑於兒童福利聯盟長期致力於兒童福利工作之推展，且已事實辦理國內收出養服務近20年，除多次向內政部兒童局申請辦理收出養服務計畫之經費補助外，也多次向內政部申請公益勸募活動，具社會公信度，故該部同意該基金會將國內及國際收出養服務條文明列於新修訂章程。又兒童福利聯盟為辦理國內及國際收出養服務，捐助章程雖經該部同意修正變

更，惟仍需依相關申請程序辦理等語。

(四)經核，財團法人之存在具有公益目的並應有特定目的導向，且屬他律法人，為避免財團法人辦理業務範圍不受節制而不符其成立目的，其章程之變更事項縱非屬民法第62條後段或第63條所定事項，仍應取得目的事業主管機關之許可，並向法院聲請變更登記，迭經司法院及法務部函釋⁵在案。兒童福利聯盟係以教育目的成立並辦理法人登記，其目的事業主管機關為教育部，故兒童福利聯盟就其業務範圍為章程變更，尚屬該部權責核處事項，固無疑問。惟收出養服務核與內政部主掌業務具高度相關，兒童及少年福利法所定中央主管機關既為內政部，且該部並訂有「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」，縱不論內政部所持財團法人非屬兒童及少年福利機構及原從事收出養服務之法人團體不限於以「機構」名義申請之見解是否適當，對法人團體從事收出養服務適當與否，教育部仍宜先請內政部表示意見，以求完備。本案雖

⁵ 參照司法院秘書長 78 年 9 月 1 日秘台廳一字第 01882 號函、95 年 4 月 26 日秘台廳民三字第 0950009803 號函；法務部 96 年 11 月 7 日法律字第 0960040891 號函、95 年 2 月 13 日法律決字第 0950005481 號函。

經法院認定章程變更與該財團法人之立法精神不相違背，惟教育部未能審慎評估法人業務所涉事項，並先請收出養業務所涉及之主管機關內政部提供意見，即許可教育事務財團法人變更章程以從事收出養服務，其決定過程仍嫌速斷，程序有欠嚴謹，核有未當。

四、93至98年國內從事收出養服務之機構團體辦理兒童及少年出養國外之比率高達78.5%，惟內政部卻未採取必要措施及有效監督，以確實保障跨國收養兒童及少年之權益與福祉，核有怠失：

(一)按聯合國「兒童權利公約」乃國際人權法上保障兒童人權之基本規範，我國為表達踐行該公約之決心，政府曾於84年9月12日正式對外宣示尊重公約之精神與原則。又海牙國際私法會議於1993年5月29日於海牙訂立之「跨國收養方面保護兒童及合作公約」，旨在保護跨國被收養兒童之權利，並防止誘拐、販賣兒童，目前已有85國（包含中國大陸）簽署該公約。上開兩項重要之國際公約均明文規範政府應在無法為兒童在國內給予適當照顧時，始承

認跨國收養為照顧兒童之另一種方式，且政府對於在國內無法尋覓到合適家庭之兒童，應採取必要措施及有效監督，確保跨國領養係符合其最佳利益⁶。我國雖無法簽署或加入公約，惟為確保我國兒童及少年之權益與福祉，並與國際接軌，自應落實公約之精神與原則。

(二)依據內政部於99年8月10日及100年4月11日等提供之統計資料顯示，截至99年8月10日止，國內從事兒童及少年收出養服務之機構團體計有9家，包括：內政部所屬3家兒童之家、臺北市私立攜手家庭服務中心、忠義育幼院、臺南私立嬰兒之家、宜蘭神愛兒童之家、天主教福利會、臺北市基督徒救世會，其中內政部所屬3家兒童之家僅從事國內收出養服務。93至98年上開機構團體辦理我國兒童及

⁶ 按聯合國於1989年通過之「兒童權利公約」第21條指出：「承認或允許收養制度的簽約國應保證對兒童的最佳利益給予最大關切，這些國家應：一、保證兒童之收養僅得由合法之機關許可。該機關應依據可適用之法律和程序以及所有可靠的有關資訊，並考慮與父母、親戚與法定監護人有密切關係之兒童狀況，設定養子關係。必要時，關係人得依據必要的輔導過程，經過充分瞭解後，同意該收養關係。二、在無法為兒童安排收養家庭，或無法在祖國給予適當照顧時，承認國家間的收養為照顧兒童的另一種方式。三、保證國家間所收養的兒童，享有與在國內被收養的兒童相同水準的保障與待遇。……。」復按海牙國際私法會議於1993年5月29日於海牙訂立之「關於跨國領養的保護兒童及合作公約」明確揭示：兒童應在快樂、愛護和體諒的家庭環境中成長，緊記每一國家應優先採取適當措施，使兒童能夠由其出生家庭持續照顧，確認跨國領養有其好處，可以為在原生國無法找到合適家庭的兒童提供一個永久的家庭，確信有必要採取措施，確保所作的跨國領養符合兒童的最佳利益。同時該公約第4條規定：「在以下情況，方可進行在本公約範圍內的領養：一、原生國的主管機關已確定有關兒童可被領養。二、原生國的主管機關在妥為考慮是否可能在原生國內託有關兒童後，斷定跨國領養符合有關兒童的最佳利益。……。」

少年出養國內、外之人數總計1,458人，其中國內出養者為313人（占21.5%），國外出養者為1,145人（占78.5%），詳見下表1。

表1、93至98年各機構團體辦理出養國內、外之兒童及少年人數

單位：人；%

機構團體名稱	國內出養人數	國外出養人數	合計
內政部北區兒童之家	32	0	32
內政部中區兒童之家	16	0	16
內政部南區兒童之家	1	0	1
臺北市私立攜手家庭服務中心	207	8	215
忠義育幼院	4	116	120
臺南私立嬰兒之家	53	137	190
宜蘭神愛兒童之家	0	89	89
天主教福利會	0	542	542
臺北市基督徒救世會	0	253	253
總計	313	1,145	1,458
占出養總人數之比率	21.5	78.5	100.0

資料來源：依據內政部99年8月10日及100年4月11日及100年6月19日提供之資料彙整製作。

(三)由上表顯示，兒童及少年福利法修正施行後，從事收出養服務之機構團體辦理兒童及少年出養國外

之人數明顯高於出養國內者⁷，且其比率高達78.5%，此凸顯政府更應加強對於兒童及少年出養國外之程序及保障，以確保其福祉及權益。查我國兒童及少年經由從事收出養服務之機構團體媒合適當之收養人後，依法雖應向法院聲請認可，始生收養之效力，惟目前內政部針對機構辦理收出養媒合服務所定之程序及制度，核有未臻周延完備，且該部亦未明確掌握各機構團體出養國外之個案狀況及收費情形，致難以落實國際公約保障跨國收養兒童權益與福祉之要求等缺失列述如下：

1、內政部未能積極研擬有效措施並採取相關配套，以促使兒童及少年優先出養國內之原則得以落實：

(1)本院前調查臺北市政府社會局辦理關姓姊妹出養國外案時，即發現該局早於95年6月8日修訂之「臺北市無依兒童及少年（棄嬰、留養兒、迷童）安置處理工作流程—本局監護個案出養工作流程」及99年8

⁷ 依據內政部表示，我國出養國外之兒童及少年人數之所以偏高係因兒童及少年之年齡在3歲以上者，或有疾病、身心障礙（含發展遲緩）、亂倫生下等情形，或因原生家庭因素（生父母有吸毒、精神疾病、智能不足或重大犯罪情形、母親為HIV帶原者），故在國內較難覓得收養家庭；另生父母之出養意願，期待將小孩出養至國外，亦為兒童少年出養國外之原因等語。

月25日訂定之「臺北市政府社會局辦理監護之兒童及少年出養應行注意事項」，即已明確要求其監護個案如有出養必要時，應以出養國內家庭為優先，如經6個月媒合未果並經評估會議後，始得進行國外媒合程序，以落實海牙國際私法公約⁸之精神，合先敘明。

(2)查內政部於93年6月24日發布之「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」第9條及第10條有關兒童及少年福利機構辦理收養及出養服務之程序⁹，以及該部所定之機構辦理收出養服務流程圖，均乏優先國內出養媒合之相關程序及作為。再查，98年度內政部對於兒童及少年福利機構辦理收出養服務之評鑑表，亦未定有優先國內出養媒合之相關評鑑指標。惟內政部竟以目前法無明文規定機構須

⁸ 係指前述之「關於跨國領養的保護兒童及合作公約」。

⁹ 「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」第9條及第10條分別規定：「兒童及少年福利機構從事收養服務得依下列程序辦理：一、辦理收養說明會。二、提供有收養意願者準備教育課程及組織父母團體。三、接受收養人申請，並建立檔案。四、進行收養人書面資料審核。五、進行收養人會談、訪視或調查。六、辦理收養人審查會。七、協助收養人與被收養人媒合。八、安排漸進式接觸。九、協助被收養人進行試養。十、進行收養之評估。十一、協助辦理聲請法院認可收養。十二、辦理收養家庭追蹤輔導。十三、辦理收養人互助團體或其他相關活動。」「兒童及少年福利機構從事出養服務得依下列程序辦理：一、提供出養諮詢服務。二、接受出養人申請，並建立檔案。三、進行出養人會談、訪視或調查。四、評估出養之可行性及必要性。五、接受出養人委託，提供被收養人安置服務。六、與出養人共同尋求適當收養人。七、協助被收養人與收養人媒合。八、提供分離失落輔導。九、協助被收養人進行試養。十、進行出養之評估。十一、辦理出養人追蹤輔導。」

先進行國內出養媒合，且出養人之意願亦為考量因素等語為由，而未能積極研擬有效措施並採取相關配套，以落實國際公約中有關兒童及少年應在國內給予適當照顧之重要原則。迄本院調查時，該部兒童局始邀集學者專家、地方政府及民間機構團體研議如何落實兒童及少年優先國內收養之原則，並著手規劃建置收出養媒合服務之資訊平台，由收出養服務機構透過該資訊平台釋出被出養兒童及少年資訊，供其他機構團體檢視其有無合適之收養人，以增加國內收養之可能性，並提高出養效率。

(3)據上，臺北市政府社會局為落實國際公約，已在其所定之法令規範中明確要求其監護之兒童及少年如有出養必要時，應以出養國內家庭為優先，如經6個月媒合未果並經評估會議後，始得進行國外媒合程序。惟內政部身為中央主管機關，卻未能研擬有效措施及相關配套，以督導從事收出養服務之機構團體踐行優先辦理國內收出養媒合程序，核有怠失。

2、內政部在國內機構無法對於國外收養家庭進行訪視調查及試養程序等情之下，就國外收養家

庭是否符合該兒童少年之最佳利益，未能研擬其他替代措施或評估機制，難以保證國家間所收養之兒童及少年享有與在國內被收養兒童相同水準之保障與待遇：

(1)按內政部所定之機構辦理收出養服務流程圖顯示，機構如尋求到適當合格之收養人時，為保障兒童權益，爰先行收養人試養6個月並經機構訪視評估後，始向法院提出收養聲請。惟據內政部表示，機構對於國外出養案件因國外之準收養人未居住於臺灣且路途遙遠，實務上難以要求國外收養人必須來台與被收養人共同生活，另被收養童試養期間如受不當對待，無法受該國法律保障等問題，而無法進行試養程序。顯見內政部明知機構辦理國外出養案件有試養之困難，惟卻未能積極另定其他替代措施，以確保國外收養家庭適合該童之成長並符合其最佳利益。

(2)再查，國內收養人經從事收出養服務之機構施予諮詢、說明、訓練、審核、會談、訪視及審查等相關程序後，始能成為收養父母候選人。惟國內從事收

出養服務之機構對於國外收養人之評估，係據國外當地政府核可之收養機構所做之收養人書面資料，進行複審，該文件資料雖經我國駐外單位驗證，惟其僅就書面資料真偽進行形式上書面審查，並非就收養人合適性進行實質審查。然內政部卻以基於專業及制度間之信任，對於國外收養家庭業經國外政府單位、合法收出養服務機構之訪視、評估及審查，應認已對被收養人權益等事項均有注意為由，並未積極另行訂定評估機制，以彌補國內機構無法對國外收養家庭進行會談、訪視或調查之闕漏，難以在跨國收養程序中保障兒童及少年之最佳利益及基本權利。

(3)據上，內政部對於機構辦理收出養服務，雖訂有相關法令規定及服務流程，惟該程序係出養國內、外案件一體適用，且該部在國內機構無法對於國外收養家庭進行訪視調查及試養程序等情之下，就國外收養家庭是否符合該兒童少年之最佳利益及基本權利，未能研擬其他替代措施及評估機制，以保證國家間所收養之兒童及少年享有與在國內被收養兒童

相同水準之保障與待遇，亦有怠失。

3、內政部歷次提供從事收出養服務機構團體出養
國外之數據資料前後不一，顯見其平時怠於掌
握兒童及少年出養國外之實際情形，亦疏於保
護跨國出養兒童及少年之權益：

(1) 依據內政部兒童局99年9月27日「研商兒童及少年收
養服務事宜會議紀錄」所載，以及該部分別於99年8
月10日、12月29日、100年2月25日查復結果，93至
98年國內從事收出養服務之機構團體辦理兒童及少
年出養國外之人數前後有所出入，合計差異多達209
人（詳見下表2）。內政部雖表示，前開差異之原因
或係機構團體內部資料庫系統程式問題，以致統計
報表計算錯誤；或係機構計算出養人數之時間基準
不同，部分以個案進入出養服務之時間，部分則以
完成收養程序之時間云云。惟因長期以來，內政部
平時即疏於掌握各機構團體辦理收出養之個案狀
況，迨本院進行調查並函請提供相關資料時，該部
僅能完全仰賴由各機構團體協助提供並全盤接受，
實無法評核及檢視該數據及資料是否正確及完整。

表2、內政部歷次提供從事收出養服務機構團體93至98年出養國外人數對照表 單位：人

資料提供之時間 機構別	99年8月10日	99年9月27日	99年2月29日	100年2月25日	100年4月11日
臺北市私立攜手家庭服務中心	3	8	8	8	8
忠義育幼院	141	118	116	116	116
天主教福利會	686	542	538	542	542
神愛兒童之家	89	98	89	89	89
臺南嬰兒之家	137	137	136	137	137
臺北市基督教救世會	298	293	255	253	253
合計	1,354	1,196	1,142	1,145	1,145

資料來源：依據內政部歷次提供之書面資料彙整製作。

(2)內政部兒童局張局長秀鴛於100年3月4日本院約詢

時即坦承，地方政府可以掌握其監護之兒童及少年出養案件，但部分民眾係私下尋求機構協助收出養，地方政府則無法掌握此類案件，未來將強制從事出養服務之機構採用該局之資訊系統，且將資訊平台建置於該系統內，並注重隱私之保護，可使個案不致無從追蹤掌握云云。足資證明長期以來，由於內政部疏於管理並採取具體追蹤作為，肇致無法掌握各機構團體辦理兒童及少年出養國外之實際情形。

(3)據上，內政部歷次提供93至98年從事收出養服務之

機構團體辦理兒童及少年出養國外之數據資料前後

不一，合計差異多達209人，顯見其平時怠於掌握兒童及少年出養國外之實際情形，益見其疏於保護跨國出養兒童及少年之權益，實有怠失。

(四)綜上論結，93至98年國內從事收出養服務機構團體辦理兒童及少年出養國外之比率高達78.5%，惟內政部所訂定之收出養服務程序未臻周延完備，且該程序對於國外收養家庭之評估方式有欠嚴謹，亦未積極研議並採取必要措施及有效監督，以確保國家間所收養之兒童及少年享有與在國內被收養兒童相同水準之保障與待遇，致無法充分保護跨國收養兒童及少年之權益與福祉，核有怠失。

五、內政部未能研定一致性之收費基準參考原則或收費範圍，致使各地方政府於審核過程中欠缺依循標準，造成各機構間之收費標準及實際收費存有明顯落差、寬嚴不一之情事，實有怠失

(一)為確保跨國收養之實施係符合兒童最佳利益及基本權利，防止誘拐、出賣及販賣兒童，海牙國際私法會議所定之「跨國收養方面保護兒童及合作公約」第32條第2項，即明確規定只有與收養有關的

開支及花費，包括參與收養人員的合理專業收費，
可以收取或給付，合先敘明。

(二)按內政部發布之「兒童及少年福利機構從事收出養
服務許可及管理辦法」第4條規定：「兒童及少年
福利機構從事收出養服務，應檢具下列文件，向主
管機關申請許可。……四、業務計畫：(一) ……。

(三)收費項目、基準及方式。……。」準此，主
管機關於辦理兒童及少年福利機構申請從事收出
養服務許可案件時，該機構之收費標準係主管機關
所應審查之必要項目。

(三)依據內政部提供之資料顯示，截止99年8月10日
止，國內從事收出養服務之機構、團體計有9家，
其中天主教福利會及臺北市基督徒救世會係於兒
童及少年福利法合併修法之前，即依其捐助章程從
事收出養服務，故其所定之收費標準目前並無相關
主管機關予以核定。至於其他7家機構之收費標
準，詳見下表3。

表3、從事收出養服務之機構辦理收出養服務之收費標準一覽表
單位：新台幣元

機構名稱	經主管機關核定之收費標準	費用負擔者
內政部北區兒童之家	不收費	-
內政部中區兒童之家	不收費	-
內政部南區兒童之家	不收費	-
臺北市私立攜手家庭服務中心	<p>※國內收養</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 說明會每對夫妻500元。 2. 親職準備團體每梯次(4次)每對夫妻4,000元。 3. 試養期親職團體每對夫妻每次團體1,000元。 4. 會談每人每小時800元。 5. 家庭訪視每對夫妻每次1,600元。 6. 審查費每對夫妻每次2,000元。 7. 個人及家庭輔導費每人每小時1,600元。 8. 活動費每對夫妻每次1,000元。 9. 安置費係被收養人確認出養後之費用採實報實銷。 	收養人
忠義育幼院	<p>※國內收養</p> <p>服務費用2萬元(包含：專業人員薪資、審查委員出席費、文具印刷、活動辦理、場地費、講師費、差旅費、法院手續規費、後續追蹤輔導服務等)。其他收費項目包括：1、說明費500元；2、準備教育訓練課程，每期辦理4次，計收費500元；3、安置教養費，依各地方政府之委託安置費標準酌收費用；4、醫療教育費用(含健保)，依實際支用金額酌收費用。</p> <p>※國外收養</p> <p>服務費用4萬元(包含：專業人員薪資、國際電話費、郵資、法院規費、體檢費、護照辦理、文具印刷、差旅、後續追蹤服務等)。其他收費項目包括：1、安置教養費，依各縣市政府之委託安置費標準酌收費用；2、醫療教育費用(含健保)，依實際支用金額酌收費用。</p>	收養人
臺南私立嬰兒之家	<p>※國內出養</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 出養童安置費：2萬元*安置月數。 2. 出養童醫療費：實支實付。 3. 出養童健保費 659元*該會加保月數。 4. 專業服務費：2萬元/件(含社工會談、家庭訪視事務費、交通費、完成家庭評估報告、陪同收出養雙方出庭、教育準 	<ol style="list-style-type: none"> 1、申請內政部兒童局補助 2、收養人

機構名稱	經主管機關核定之收費標準	費用負擔者
	備課程、追蹤輔導等)。 5. 行政管理費：1萬元/件。 ※國外出養 1. 出養童安置費：(1)2萬元×安置月數(最高上限12個月)；(2)若為身心障礙、特殊疾病需特別照顧的兒童，為減輕收養父母的經濟負擔，以最高上限金額折半收費。 2. 其它服務費用：約2至3萬元(含出養童醫療費、專業服務費、行政管理費)。	
宜蘭神愛兒童之家	不收費	-

資料來源：內政部

(四)由上表顯示，除內政部所屬各區兒童之家外，其餘從事收出養服務之機構或未收費(宜蘭神愛兒童之家)；或按各服務項目及其時數分別計算收費(臺北市私立攜手家庭服務中心)；或除一次收取2萬及4萬之服務費外，另收取安置教養、醫療教育等費用(忠義育幼院)；或一次收取2萬至3萬之服務費外，另收取1萬元行政管理費及出養童之安置、醫療、健保等費用(臺南私立嬰兒之家)。復據內政部提供93至98年忠義育幼院、臺南私立嬰兒之家辦理兒童及少年出養國外之實際收費金額顯示，忠義育幼院係向每對國外收養父母收費新台幣4萬元，臺南私立嬰兒之家則向每對收養父母多收費8

千美元¹⁰，兩家機構之收費金額顯有落差。

(五)上開兩機構收費落差之情事，依據內政部表示，忠義育幼院4萬元僅用於專業人員訪視服務費、國際電話費、郵資、法院規費、體檢費、護照辦理、文具印刷、差旅、後續追蹤服務等費用，收養人另須負擔被收養人之安置及醫療等費用，如將前項費用計入，則與其他機構之收費尚無顯著差異。惟本院約詢後再請內政部查明後，發現忠義育幼院依立案時所列項目每案收取新台幣4萬元之費用，被收養人之安置及醫療等費用係由地方政府部分補助或由該會基金支應，並未另向國外收養人收取相關費用。顯然內政部所稱兩機構收費落差之原因，並非實情，益見該部疏於掌握及管理各機構之收費標準及實際收費金額。

(六)再查每名出養個案之安置時間不一，惟臺南私立嬰兒之家卻向每對收養父母一律收費8千美元，況且部分被收養人原係兒童及少年保護、棄嬰或其原生父母無力扶養等弱勢個案，依法應由我國政府及公

¹⁰ 若出養個案為年齡較大、疾病或身心障礙兒童，收費則減為2,500美元至4千美元。

私立機構、團體善盡保護及照顧之責¹¹，而其等在國內接受安置及醫療費用卻轉嫁由國外收養父母負擔，顯未盡合理妥適。內政部兒童局張局長秀鴛於本院100年3月4日約詢時亦坦承，如為地方政府的監護個案時，在尚未出養前之安置費用則不計入收費，但如為棄嬰，在媒合成功前的安置費用，可能會加入收養人的費用，該局認為此種作法有所不妥，故將請縣市政府及機構研商，未來由機構、地方政府及中央政府分擔這些安置費用，不要轉嫁予收養人；又，如安置費用係由該機構本身支出，計入尚可接受，但如原非該機構本身支出時，則將其費用計入收費，並非合理，此舉可能造成國外收養家庭有販嬰的誤解，故未來將訂出標準，可由機構、地方政府及中央政府分擔安置費用等語。

(七)據上所述，國內從事收出養服務機構之收費標準雖於申請許可時經主管機關審核，惟因內政部未能積極研定一致性之收費基準參考原則或收費範圍，致使各地方政府於審核過程中欠缺依循標準，造成各

¹¹ 按兒童及少年福利法第4條規定：「政府及公私立機構、團體應協助兒童及少年之父母或監護人，維護兒童及少年健康，促進其身心健全發展，對於需要保護、救助、輔導、治療、早期療育、身心障礙重建及其他特殊協助之兒童及少年，應提供所需服務及措施。」

機構之間收費標準及實際收費金額存有明顯落差、寬嚴不一之情事，實有怠失。

六、地方迄今多未訂定有關辦理其監護之兒童及少年出養作業程序，既使已訂定者，其規範內容亦未臻周延完備，均難以保障跨國收養兒童之權益與福祉，內政部未能積極督導改進，顯有疏失：

(一)按兒童及少年福利法第7條規定，內政部對直轄市、縣(市)政府執行兒童及少年福利事項，負有監督及協調之職責。同法兒童及少年福利法第48條規定略以，當父母或監護人對兒童及少年疏於保護、照顧情節嚴重，或有兒童及少年福利法第30條、第36條第1項各款行為，或未禁止兒童及少年施用毒品、非法施用管制藥品者，兒童及少年或其最近尊親屬、主管機關、兒童及少年福利機構或其他利害關係人，得聲請法院宣告停止其親權或監護權之全部或一部，或另行選定或改定監護人；而法院選定或改定監護人時，得指定主管機關為兒童及少年之監護人。

(二)查各地方政府為使其監護之兒童及少年獲得適當

照顧及教養，除將其安置在兒童及少年福利機構或寄養家庭外，如經評估有出養需要時，即委託從事收出養服務之機構團體辦理收出養媒合事宜，以尋求合適之收養家庭予以照顧，俾使兒童及少年能夠在家庭環境中受到照顧與保護。依據內政部提供之統計數據顯示，93至98年除澎湖縣、金門縣及連江縣政府外，其餘地方政府均有為其監護之兒童及少年，委託從事收出養服務之機構團體辦理收出養媒合服務，總計365人。其中出養國內者為163人（占44.7%），出養國外者為202人（占55.3%），且僅新北市、雲林縣及嘉義市政府未有出養國外個案（詳見表4）。換言之，93至98年除新北市、雲林縣、嘉義市、澎湖縣、金門縣及連江縣政府外，其餘地方政府均有其監護之兒童及少年經由從事收出養服務之機構團體媒合出養國外。另查前揭出養國外者，以兒童保護個案為最多（99人），其次為棄嬰童（38人）；其年齡以0至3歲之幼童為最多（101人），次為4至6歲之兒童（56人），7歲以上者為45人；其身心狀況以良好為最多（150人），疾病、

身心障礙及發展遲緩者則計有52人。

表4-93至98年各地方政府委託機構團體辦理出養國內外之
兒童及少年人數 單位：人

縣市別	國內出養人數	國外出養人數	合計
臺北市	19	35	54
高雄市	20	8	28
新北市 ^(註)	25	0	25
桃園縣	0	6	6
新竹縣	2	13	15
苗栗縣	8	20	28
臺中縣	6	13	19
彰化縣	8	16	24
南投縣	3	4	7
雲林縣	5	0	5
嘉義縣	3	11	14
臺南縣	14	3	17
高雄縣	21	2	23
屏東縣	5	28	33
宜蘭縣	2	18	20
花蓮縣	14	3	17
臺東縣	0	1	1
澎湖縣	0	0	0
金門縣	0	0	0
連江縣	0	0	0
基隆市	2	6	8
新竹市	0	1	1
臺中市	3	3	6

縣市別	國內出養人數	國外出養人數	合計
嘉義市	3	0	3
臺南市	0	11	11
總計	163	202	365

備註：按臺北縣、臺中（縣）市、臺南（縣）市及高雄（縣）市等7（縣）市，自99年12月25日起改制為5直轄市，原「臺北縣」單獨改制為「新北市」；原「臺中縣」與原「臺中市」合併改制為「臺中市」；原「臺南縣」與原「臺南市」合併改制為「臺南市」；原「高雄縣」與原「高雄市」合併改制為「高雄市」。惟本案開始進行調查時，前揭地方政府尚未改制升格，本表為免混淆並釐清各該等地方政府尚未改制前之辦理情形，故除臺北縣以新北市表示外，其餘仍以尚未改制前之地方政府名稱予以說明。

資料來源：依據內政部提供之書面資料彙整製作

(三)惟查，有關各地方政府辦理其監護之兒童及少年出養流程，截至100年2月25日止，14個地方政府尚未訂定相關作業規定（詳見表5），其中11個地方政府於93至98年均有其監護之兒童少年出養國外者。次查，臺北市政府社會局、高雄政府社會局及苗栗縣、彰化縣、雲林縣、宜蘭縣政府對其監護之兒童及少年出養程序，雖訂有相關作業規定或處理流程，惟審酌其內容卻未臻周延完備，或缺乏出養必要性之評估機制、委託機構之評選機制、委託機構辦理收出養服務之行政程序及收養家庭合適性之審核機制，或未要求受委託機構須先進行國內媒合，或針對國外收養家庭無法進行試養程序之其他

替代措施，甚至彰化縣政府所定之處理流程僅有「選擇適當收養人（調查、評估）」及「安排適養（六個月）」兩項程序。顯見地方政府對於其監護之兒童及少年出養程序，欠缺一致性及制度性之處理流程及機制，於法制作業上有欠嚴謹完備，難以保障兒童及少年之權益。

表5、各地方政府辦理其監護之兒童及少年出養作業規定一覽表

縣市別	說 明
臺北市	該府社會局訂有「台北市無依兒童及少年（棄嬰、留養兒）安置處理工作流程」，並於99年8月25日以北市社兒少字第09941226300號公告函訂頒「臺北市政府社會局辦理監護之兒童及少年出養應行注意事項」。
高雄市	該府社會局社工科、家庭暴力及性侵害防治中心訂有相關工作流程。
新北市	無相關規定，刻正依內政部所定之上開範例，訂定該府受監護兒童及少年出養原則及注意事項。
桃園縣	無相關規定，刻正依內政部所定之上開範例，訂定該府受監護兒童及少年出養原則及注意事項。
新竹縣	無相關規定，該府受監護個案係委託合法立案之收出養機構辦理。
苗栗縣	該府訂有「苗栗縣政府委託財團法人忠義社會福利事業基金會辦理監護兒童及少年收出養服務流程」。
彰化縣	係比照「無依兒童及少年安置處理辦法」訂定處理流程。
南投縣	無相關規定。
雲林縣	該府訂有「雲林縣政府收養服務流程」。
嘉義縣	無相關規定。
屏東縣	係委託台南嬰兒之家辦理，該府並正依內政部所定之上開範

縣市別	說明
	例，訂定該府辦理受監護兒童及少年出養原則及注意事項。
宜蘭縣	係比照「無依兒童及少年安置處理辦法」第7條第1項第2款，委託兒童及少年福利機構辦理（忠義基金會及兒福聯盟），其流程則依委託單位服務流程進行。
花蓮縣	無相關規定，刻正依內政部所定之上開範例，訂定該府受監護兒童及少年出養原則及注意事項。
臺東縣	無相關規定。
澎湖縣	該府業依內政部所定之上開範例，於100年1月28日頒訂「澎湖縣政府辦理受監護兒童及少年出養原則及注意事項」。
基隆市	無相關規定，相關出養事宜委由受託機構辦理。
新竹市	無相關規定。
嘉義市	無相關規定，刻正擬訂收出養作業辦法，而在未發布前，該府監護兒童及少年收出養業務均轉介立案之兒童及少年收出養服務機構辦理。
臺中市	無相關規定，刻正依內政部所定之上開範例，訂定該府社會局受監護兒童及少年出養原則及注意事項。
臺南市	無相關規定。
金門縣	無相關規定。
連江縣	該府業依內政部所定之上開範例，頒訂「連江縣政府辦理受監護兒童及少年出養原則及注意事項」。

資料來源：內政部

- (一)再查內政部針對各地方政府辦理收出養服務之督考，係納入每2年進行之社會福利績效考核（有關兒童及少年福利服務部分），惟審酌98年度考核指標及評分標準表，僅列有「法院交查收養案件調查訪視、經裁定後追蹤輔導情形」及「提供收出養服務」等兩項，且各僅占評鑑分數之1分，實難以有效督促各地方政府對於其監護之兒童及少年出養

程序，建置完善之制度與規範。且內政部迨本院進行調查，始於99年12月3日及24日邀集專家學者、相關機關、地方政府及從事收出養服務之機構團體，召開研商會議訂定「○○政府(社會局)辦理受監護兒童及少年出養原則及注意事項範例」，並於100年1月20日以台內童字第1000840051號函頒在案，以協助地方政府辦理其監護之兒童及少年出養事宜，建立相關評估機制、流程及步驟。

(二)據上，93至98年除澎湖縣、金門縣級連江縣政府外，其餘地方政府均有為其監護之兒童及少年，委託從事收出養服務之機構團體辦理收出養媒合服務，並以出養國外之人數為多。惟各地方政府或迄今尚未訂定相關作業規範，或訂定內容未盡周延完備，均難以保障出養兒童及少年之權益與福祉，內政部未能積極督促改進，洵有疏失。

七、內政部對於從事收出養服務機構完成收養後追蹤輔導至少1年之期限，有欠周延，且目前各機構團體對於出養國外個案追蹤輔導之期程為2至10年，甚至被收養人18歲為止，該部允應審慎檢討修正相關規定，

以確保兒童權益與福祉，並符實情：

- (一)按「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」第2條規定，從事兒童及少年收出養服務之機構團體應辦理收養服務完成後之追蹤輔導，期間至少一年。
- (二)有關從事收出養服務之機構團體實際辦理追蹤輔導情形，依據內政部提供之資料顯示，內政部所屬北區、中區及南區兒童之家、忠義育幼院、臺南私立嬰兒之家對於國內收養家庭進行追蹤輔導之期程為1年，臺北市私立攜手家庭服務中心則追蹤輔導至被收養人年滿20歲為止。至於國外收養家庭，除私立神愛兒童之家對於少數收養家庭追蹤輔導1年外，其餘各機構團體均為2至10年，甚至被收養人年滿18歲為止。顯見目前實務上從事收出養服務之機構團體對於出養國外個案之追蹤輔導期程，均已超過內政部所定至少1年之期限。

表6、各機構團體對於出養個案之追蹤輔導方式一覽表

機構團體	追蹤輔導方式及其期限
------	------------

機構團體	追蹤輔導方式及其期限
內政部所屬北區、中區及南區兒童之家	透過電話訪視、家庭訪視、電子郵件或邀請收養人至該家面談等方式，進行追蹤輔導，期程為1年。
忠義育幼院	透過家庭訪視、電話訪視及電子郵件方式針對國內收養家庭進行追蹤輔導，期程為1年。另該院國外收養家庭部分，係透過家庭訪視、電話訪視及電子郵件或由收養人郵寄被收養兒童或少年相關資料（如照片、信件）等方式，進行追蹤輔導，追蹤期程為5年。
臺北市私立攜手家庭服務中心	透過家庭訪視、電話訪視、信件、電子郵件、收養人團聚活動等方式對國內收養家庭進行追蹤輔導，追蹤期程至被收養人年滿20歲為止。國外收養家庭方面，該中心則透過國外合作機構社工員進行家庭訪視、由收養人撰寫之自述報告及孩童照片等方式，進行追蹤輔導，追蹤期程以10年為原則。
私立神愛兒童之家	透過當地社工以家庭訪視、信件、電子郵件及Facebook等方式，對被收養兒童進行追蹤輔導，追蹤期程除少數收養家庭為1年外，其餘家庭均持續與該家聯繫中。
天主教福利會	透過國外合作機構社工員進行家庭訪視及電子郵件，追蹤期程至少7年，若原生母親或家庭要求逾7年，則以其要求為主。
臺北市基督徒救世會	除依收養國家規定，由該國合作機構進行家庭訪視外，該會並透過信件及電子郵件方式進行追蹤輔導，追蹤期程至被收養人年滿18歲為止，之後則由被收養人自行決定是否繼續進行追蹤。
臺南私立嬰兒之家	透過電話訪視、電子郵件及收養人團聚活動等方式對國內收養家庭進行追蹤輔導，追蹤期程至少1年。國外收養家庭方面，則透過國外合作機構社工員進行家庭訪視、電話訪視及電子郵件等方式追蹤，追蹤輔導期程至少2年。

備註：內政部所屬北區、中區及南區兒童之家僅從事國內收出養服務；又93至98年私立神愛兒童之家、天主教福利會及臺北市基督教救世會均無出養國內之個案。

資料來源：內政部

(三)查有關追蹤輔導之期限，內政部係參考兒童及少年福利法第38條及第41條等規定，於「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法」規範各機構團體於辦理收養服務完成後之追蹤輔導，期間至少1年，以瞭解個案出養後在收養家庭之適應及被照顧情況。然查兒童及少年福利法第38條及第41條之內容，係針對兒童及少年保護或家庭遭重大變故之個案，於安置後返回其家庭由各地方政府續予追蹤輔導1年之規定，其與出養國外之兒童及少年所面臨之生活適應問題及處境，實未盡相同。且據相關資料指出，部分收養母親於收養兒童之後，面臨身心適應及情緒問題。惟內政部僅參酌兒童及少年福利法第38條及第41條對於兒童及少年安置後返家追蹤輔導期限之規定，研定各機構團體於辦理收養服務完成後之追蹤輔導期限，且其追蹤期限均一體適用於出養國內、外之兒童及少年，有欠周延。

(四)綜上，內政部規範從事收出養服務之機構辦理追蹤

輔導至少一年之期限，有欠周延，加以目前各機構團體對於出養國外個案追蹤輔導之期程均超過2年，甚至被收養人18歲為止，該部允應審慎檢討修正相關規定，以確保兒童及少年之權益與福祉。

八、我國兒童及少年多經由私下途徑出養，惟內政部未能有效掌握各地方政府後續追蹤輔導情形，致各地方政府有無落實追蹤兒童及少年及其收養家庭之照顧情形並提供適當輔導，令人質疑，其考核更流於形式，應予審慎檢討改進

(一)按民法第1079條規定：「收養應以書面為之，並向法院聲請認可。(第1項)收養有無效、得撤銷之原因或違反其他法律規定者，法院應不予認可。(第2項)」我國兒童及少年之收出養途徑，除由原生父母或監護人委託有收出養服務之兒童及少年福利機構，代覓適當之收養人後，再聲請法院認可收養並對於出養個案進行追蹤輔導外，私下收養仍屬合法。私下收出養係指兒童及少年被收養時，未經由兒童及少年福利機構團體之介入，原生父母經人介紹，直接與有意收養兒童及少年者接觸，或透過

親友及其他相關人士之介紹，成立收養協議，再向法院聲請認可。按兒童及少年福利法第14條第4項規定，法院認可收養前，應命主管機關或兒童及少年福利機構進行訪視，提出調查報告及建議。

(二)依據內政部兒童局網站公布之統計資料顯示，93至98年各地方政府辦理法院交查收養案件數計有20,269件（詳見表7），目前各地方政府係採自行調查或委託民間福利機構等方式辦理法院交查收養案件，並依財政狀況每案補助民間福利機構2千元。從法院交查收養案件數與透過機構團體辦理兒童及少年出養之人數1,458人相較之下，顯然我國以私下收出養途徑為主。

表7、93至98年台灣地區法院交查收養案件調查統計

單位：件、新台幣元

年底別	收養案件調查	
	交查案件(件)	委託金額(元)
93	3,460	6,396,641
94	3,164	5,784,365
95	3,346	7,560,372
96	3,073	5,041,900
97	3,862	6,736,596
98	3,364	9,639,177
合計	20,269	41,159,051

資料來源：內政部兒童局網站，兒少福利數據：臺灣地區歷年法院交查收養監護案件調查統計。檢自：
http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx

(三)詢據內政部表示，法院依兒童及少年福利法第14條規定責成各直轄市、縣(市)主管機關進行調查訪視，主管機關自行或委託委民間團體辦理之，並於法院裁定後，自行或委由民間團體進行收養家庭之追蹤輔導云云。惟查各地方政府尚無相關機制，且未有足夠人力及經費投入該項工作，故難以落實追蹤輔導收養家庭及被收養兒童及少年之照顧及適應狀況。雖則，內政部針對各地方政府辦理追蹤輔導情形之督考，已納入每2年進行之社會福利績效考核，惟審酌98年度考核指標及評分標準表，「法院交查收養案件調查訪視、經裁定後追蹤輔導情形」僅占評鑑分數之1分，顯難以有效掌握各地方政府實際執行情形及成效。

(四)綜上，我國兒童及少年多經由私下途徑出養，加以私下收養前缺乏收養準備階段及流程，故後續追蹤輔導乃係兒童及少年福利不可缺少之工作，以協助收養父母處理及面對相關收養議題，並掌握出養兒童及少年受照顧及生活適應等情形。惟因內政部未

能有效掌握各地方政府實際執行情形，致各地方政府有無落實追蹤兒童及少年及其收養家庭之照顧情形並提供適當輔導，令人質疑，其考核更流於形式，應予審慎檢討改進。

九、93至98年各地方政府監護之兒童及少年出養國外者較出養國內者為多，其中不乏年齡幼小及身心狀況良好者，顯見內政部及各地方政府對於國內家庭收養觀念之宣導，成效有限，且未落實兩項國際公約意旨，應檢討改進：

(一)按「兒童權利公約」及「跨國收養方面保護兒童及合作公約」兩項重要國際公約，均已明確揭示政府應在無法為兒童在國內給予適當照顧及尋覓到合適家庭時，始承認跨國收養為照顧兒童的另一種方式，已如前述。惟查，93至98年各地方政府辦理其監護之兒童及少年出養人數計有365人。其中出養國內者為163人（占44.7%），出養國外者為202人（占55.3%）。前揭出養國外者，以兒童保護個案為最多（99人），其次為棄嬰童（38人）；其年齡以0至3歲之幼童為最多（101人），次為4至6歲之兒

童（56人），7歲以上者為45人；其身心狀況以良好為最多（150人），疾病、身心障礙及發展遲緩者則計有52人。

（二）由上可見，各地方政府監護之兒童及少年以出養國外者為多，且出養國外者多以3歲以下之，身心狀況多為良好，依據內政部表示，部分兒童及少年於地方政府出養時，年齡多已達3歲以上，惟因國內收養普遍有傳宗接代及希望保密身世之情形，故期待收養3歲以下之嬰幼兒，加以國人收養兒童時會考慮出養家庭背景，因此出養兒童雖無身心障礙、發展遲緩或疾病等問題，但如其原生父母為精神病患或染有毒癮、HIV帶原及家庭背景複雜（如有前科）等，或兒童為棄嬰或非婚生子女者，均難以於國內出養。此外，手足經評估均有出養之必要時，因國內收養家庭多僅願收養一名兒童少年，基於手足之情感維繫及依附關係，故僅能出養至國外等語。

（三）綜上，93至98年各地方政府監護之兒童及少年出養國外者較出養國內者為多，其中不乏年齡幼小及身

心狀況良好者，惟因國內收養普遍有傳宗接代及希望保密身世之情形，故收養父母多期待收養3歲以下之嬰幼兒，加以國人收養時會考慮兒童之身心狀況及其家庭之背景，並非純為愛收養。顯見內政部及各地方政府對於國內家庭收養觀念之宣導成效，仍然有限，且未落實上開國際公約意旨，應確實檢討改進。

乙、國內寄養制度

一、寄養家庭旨在安置照顧兒童及少年保護或家庭發生重大變故之個案，目前地方政府係委託機構辦理寄養家庭服務方案，惟其考核，竟多委由受委託機構辦理，顯未善盡主管機關之職責，內政部允應督促檢討改進：

(一)按各直轄市、縣(市)政府掌理兒童及少年保護業務之執行事項，兒童及少年福利法第8條定有明文。同法第36條、第37條及第41條並明定，兒童及少年遭受不當對待，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣(市)主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置；如緊急

安置不足以保護兒童及少年者，得聲請法院裁定繼續安置，以3個月為限；必要時，得聲請法院裁定延長之。又，兒童及少年因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、監護人、利害關係人或兒童及少年福利機構，得申請直轄市、縣（市）主管機關安置或輔助。前揭兒童及少年之安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養予以照顧，其寄養條件、程序與寄養家庭之資格、許可、督導、考核及獎勵之辦法，則由直轄市、縣（市）主管機關定之。

（二）惟據內政部查復結果顯示，目前各地方政府係委託財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會（所屬各地家扶中心）及臺灣世界展望會¹²辦理寄養家庭服務方案；至於對於寄養家庭之平時督導，各地方政府係與受委託機構團體社工員定期及不定期以家訪與電訪等方式，瞭解安置兒童及少年之適應狀況及其寄養家庭實際照顧情形，如發現寄養家庭有違反相關規範之情事者，即停止安置並註銷其寄養家庭資

¹² 臺北市政府社會局係委託臺灣世界展望會辦理該市寄養家庭服務，其餘各地方政府則委託財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會所屬之各地家扶中心辦理寄養家庭服務方案。

格。惟查，93至98年部分地方政府對於寄養家庭之考核方式，卻逕委由受委託機構辦理（詳見表），包括：高雄市、新北市、宜蘭縣（96至98年度）、桃園縣（93至96年度）、苗栗縣、臺中縣、彰化縣（93至95年度）、南投縣、雲林縣、嘉義縣（93至95年度）、臺南縣、高雄縣、屏東縣、臺東縣（93至95年度）、澎湖縣、基隆市、臺中市、嘉義市（93至95年度）、臺南市。

表8、93至98年各地方政府對寄養家庭考核方式一覽表

縣市別	實際考核方式			
	年度別	由地方政府自行辦理	地方政府與受委託單位共同辦理	由受委託機構辦理
臺北市	93-98		✓	
高雄市	93-98			✓
新北市	93-98			✓
宜蘭縣	93-95		✓	
	96-98			✓
桃園縣	93-98			✓
	97-98		✓	
新竹縣	93-98		✓	
苗栗縣	93-98			✓
臺中縣	93-98			✓
彰化縣	93-95			✓
	96-98		✓	
南投縣	93-98			✓
雲林縣	93-98			✓
嘉義縣	93-95			✓

縣市別	實際考核方式			
	年度別	由地方政 府自行辦 理	地方政府與 受委託單位 共同辦理	由受委託 機構辦理
	96-98		✓	
臺南縣	93-98			✓
高雄縣	93-98			✓
屏東縣	93-98			✓
臺東縣	93-95			✓
	96-98		✓	
花蓮縣	93-98		✓	
澎湖縣	93-98			✓
基隆市	93-98			✓
新竹市	93-98		✓	
臺中市	93-98			✓
嘉義市	93-95			✓
	96-98		✓	
臺南市	93-98			✓
金門縣	93-98	未辦理		
連江縣	93-98	未辦理		

資料來源：內政部

(三)綜上，由於寄養家庭係安置照顧兒童及少年保護或家庭發生重大變故之個案，亦即安置在寄養家庭之兒童及少年多來自功能失調之家庭，未受到家庭適當之養育與照顧，或遭到不當之對待，寄養家庭儼然成為兒童及少年之另一個家，故對於寄養家庭照顧品質之考核，有其重大公益目的，為各地方政府之職責所在，不容忽視，亦不宜將考核業務完全委託私人機構辦理，以確保兒童及少年獲得妥適之照顧及教養。惟部分地方政府卻逕由受委託機構辦理

寄養家庭之考核，造成受委託機構除辦理寄養家庭之招募、訓練及督導外，尚須辦理考核事宜，似有球員兼裁判之嫌，並使主管機關對寄養家庭之良善與否欠缺掌握，地方政府未能善盡其主管機關之職責，內政部允應督促檢討改進。

二、內政部對於寄養家庭服務雖已訂有「寄養服務一致性標準」，惟仍有寄養家庭遭終止寄養資格，其原因不乏係違反兒童及少年福利法相關規定之情事者，內政部允應加強督促各地方政府落實寄養家庭之篩選及審查，以確保兒童及少年之權益：

(一)依內政部對於家庭寄養服務所定之一致性規範顯示，寄養家庭如發生下列情事，應即予註銷其寄養資格：有兒童及少年福利法第30條各款情事者；違反兒童及少年福利法第26條第2項、第28條第2項、第29條第1項、第32條及第36條第1項規定者；寄養父母之一方因故意犯罪，經法院判刑確定者；利用寄養兒童少年對外募款斂財者；家長及共同生活之家屬不符合品性端正（不良素行紀錄）、身心皆健康良好者；發生重大變故，致無法履行寄養義務

者；無法配合主管機關之專業處遇，經限期改善而拒不遵守者；違反其他對兒童少年應禁止之事項。

(二)查內政部對於寄養家庭之寄養條件、程序，與受寄養家庭之招募、篩選、訓練、審查等事項，雖定有一致性標準及作業程序，且除基隆市、澎湖縣、金門縣及連江縣政府外¹³，其餘地方政府於96年之前均已陸續完成設立審查小組，召開審查會議進行寄養家庭資格之審查事宜。惟查，93至98年度各縣市寄養家庭遭終止寄養資格者計有148件，其原因不乏寄養家庭未能與機構配合、不適任、健康不佳或有素行不良紀錄等，甚有寄養家庭發生不當管教、疑似虐待或性侵害等違反兒童及少年福利法相關規定之情事者（詳見表），且部分案件係發生於96年之後。內政部允應加強督促各地方政府落實寄養家庭之篩選及審查，以確保兒童及少年之權益。

表9、93至98年各縣市寄養家庭終止寄養原因及其案件數

¹³ 澎湖縣、金門縣及連江縣政府因個案量少，並無寄養需求，故迄今尚未成立審查小組辦理寄養家庭之審查；基隆市政府則自100年度始成立審查小組。

縣市別	不能與機 構配合	不當管教 或疑虐待	疑似性 侵害	不適任	調查有素 行不良紀 錄	健康 不佳	搬遷	其他生 活規劃	合計
臺北市	-	-	-	1	-	-	-	-	1
高雄市	-	-	-	5	4	-	-	-	9
新北市	19	6	-	13	-	-	-	3	41
桃園縣	1	-	-	9	1	-	-	-	11
新竹縣	-	-	1	2	-	-	-	-	3
苗栗縣	4	1	1	2	1	4	1	5	19
臺中縣	-	-	-	1	-	-	-	-	1
彰化縣	7	-	-	3	-	1	3	4	18
南投縣	-	3	-	-	-	-	-	-	3
嘉義縣	-	-	-	3	-	-	-	3	6
臺南縣	1	-	-	-	-	-	-	-	1
高雄縣	-	2	1	1	-	-	-	-	4
屏東縣	-	-	1	-	-	-	-	1	2
臺東縣	2	1	-	-	-	-	-	-	3
新竹市	-	-	1	-	2	-	-	-	3
臺中市	6	4	-	2	-	-	2	9	23
合計	40	17	5	42	8	5	6	25	148

備註：宜蘭縣、雲林縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、嘉義市、臺南市、金門

縣及連江縣未有終止寄養家庭之案件。

資料來源：內政部

三、為落實兒童及少年以安置於親屬家庭為優先之政策，內政部允應積極研擬具體因應措施，以有效擴展親屬寄養家庭之數量：

(一)按聯合國「兒童權利公約」及我國社會福利政策綱

領均明確揭示，家庭為社會之基本團體，兒童及少年應於家庭環境中受到照顧與保護為優先原則，以利其健康成長及其人格得到和諧發展。且從依附觀點及兒童發展觀點均認為，兒童及少年適宜成長於家庭或接近家庭環境之場域中，因此，當兒童及少年不適宜居住於原生家庭時，親屬寄養通常被視為最佳之安置選擇，其次為一般寄養家庭，機構安置則為最後一道防線。

(二)我國兒童保護工作亦已朝向以安置於親屬家庭為

優先之政策理念，兒童及少年福利法施行細則第8條即明定：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第19條第1項第8款、第36條第1項或第41條第1項規定安置兒童及少年，應循下列順序為原則：一、寄養

於合適之親屬家庭。二、寄養於已登記合格之寄養家庭。……。」惟查各地方政府對於兒童及少年之安置，雖均先行評估相關親屬資源，且93至98年安置於親屬家庭之人數，分別為59人、28人、69人、115人、129人及222人，有逐年成長之趨勢，但同期間安置於寄養家庭之兒童及少年人數卻已有1,700至1,900餘人，相較之下，親屬寄養家庭之執行成效仍有待加強提升。內政部允應積極研擬具體因應措施，以協助各地方政府有效擴展親屬寄養之服務能量。

參、處理辦法：

- 一、調查意見甲之一、二、四至九及調查意見乙之一至三，函請內政部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見甲之三，函請教育部檢討改進見復。
- 三、調查報告審議通過後，調查意見上網公告。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。