

調 查 意 見

壹、案由：據○○○等陳訴，渠係臺北市寄養家庭服務中心成員，自94年1月起即認養○○○、○○○姐妹為家庭成員，且有意辦理正式收養；詎臺北市政府社會局屢再欺瞞、推諉處理，並堅持將該2名姐妹送往國外認養，涉有違失。

貳、調查意見：

一、本案業經臺灣臺北地方法院於99年1月29日以98年度養聲字第185號裁定認可美國籍○○○夫婦共同收養案姐妹為養女，並於2月22日確定，已生收養之效力，在法制上，尚無不妥。

(一)本案案姐妹及其手足因其父母（下稱案父母）親職功能不佳，前經臺北市政府社會局委託臺灣世界展望會安置寄養家庭（陳訴人即為案姐妹之寄養家庭）。惟案父母經長期輔導後仍未見改善，該局遂於95年4月26日向臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）提起停止案父母親權暨改定由該局監護之訴。案經臺灣高等法院於96年10月11日二審判決確定停止案父母親權暨改定該局監護，並由該市家防中心執行監護事務。嗣該中心委請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）媒合美國籍○○○夫婦（下稱J.夫婦）適合收養案姐妹後，該局於98年6月11日同意出養並於同月23日函請該育幼院續辦相關程序，該育幼院爰於10月7日向臺北地院提出認可聲請，合先敘明。

(二)按涉外民事法律適用法第18條第1項規定，收養之成立，依各該收養者被收養者之本國法。次按夫妻收

養子女時，應共同為之；被收養者未滿7歲時，應由其法定代理人代為並代受意思表示；收養應以書面為之，並向法院聲請認可；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；法院為未成年人被收養之認可時，應依養子女最佳利益為之；收養自法院認可裁定確定時，溯及於收養契約成立時發生效力，民法第1074條、第1076條之二第1項、第1079條第1、2項、第1079條之一、第1079條之三，分別著有明文。復按法院認可兒童及少年收養事件，應基於兒童及少年之最佳利益，斟酌收養人之人格、經濟能力、家庭狀況及以往照顧或監護其他兒童及少年之紀錄決定之；又法院認可兒童及少年之收養前，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。收養人或收養事件之利害關係人亦得提出相關資料或證據，供法院斟酌，兒童及少年福利法第14條第1、4項亦定有明文。

(三)經查，本件收養案於法院之認可程序上，臺北地院已囑臺北市政府社會局進行訪視，並提出調查報告及建議，經該院認定：收養人與被收養人間，確有收養之合意，且無民法第1079條第5項各款規定法院應不予認可收養之情形，亦無違美國有關收養之法律規定。復於兒童最佳利益之考量上，該院參酌該府社會局99年1月5日北市社兒少字第09846956200號函有關收養人與被收養人個案摘要記載，可知收養人已育有4名子女，希望透過收養增加家庭成員，且已符合美國當地收養資格，其間婚姻關係和諧、穩定，並與4名子女有良好的互動；而被收養人目前由臺北市政府社會局監護，其生母因經濟及家庭因素對其扶養意願低，亦無家庭支

援系統，為使被收養人獲得良好穩定的家庭生活與成長環境，認為本件收養符合被收養人之利益，遂於99年1月29日以98年度養聲字第185號裁定認可美國籍J.夫婦共同收養案姐妹為養女，並於2月22日確定在案。

(四)又忠義育幼院係於98年10月7日向臺北地院提出認可聲請，且臺北地院於99年1月29日作成98年度養聲字第185號裁定，則有關法院認定收養有無不予認可之情形，應適用96年5月23日修正公布之民法第1079條第2項規定。雖則本件裁定書內所引用之民法第1079條第5項規定，係屬修正前之舊法。然該裁定書業於99年2月22日確定在案，其理由縱係文字誤繕或係適用舊法，其對於收養人與被收養人已生收養之效力，不生影響，併此敘明。

(五)綜上所述，臺北地院就案姐妹最佳利益之考量等情事，既已詳載於裁定書內，且該認可裁定亦經確定在案，美國籍J.夫婦與案姐妹間已生收養之效力，在法制上，尚無不妥。

二、臺北市府社會局辦理案姐妹出養之過程，陳訴人均已知悉其出養處遇方向，並配合完成所需之程序及資料，尚無積極事證足認該局有欺瞞之情事。惟因該局欠缺寄養家庭轉換為收養家庭之處理機制，致未能妥善處理陳訴人欲收養案姐妹之事，徒生誤解：

(一)本案據陳訴人指稱，其等自94年1月即接受寄養案姐妹（註：案姐妹分別自94年1月24日及97年6月7日起安置到陳訴人家中），並有意辦理正式收養，詎臺北市府社會局竟欺瞞、推托處理，堅持將案姐妹出養國外云云。經查：

1、該局於96年10月取得案姐妹監護權後，該市家防中心考量其等具有多重發展遲緩或特殊生理議

題，長期照顧之個別需求及難度高，遂評估宜進行出養，並於97年2月15日轉介忠義育幼院協助進行出養媒合。臺灣世界展望會為執行家防中心前揭處遇方向，遂協同陳訴人配合該育幼院，於同年5月14日安排案姐妹及陳訴人至家防中心，與該育幼院出養社工員進行會談，除當面告知陳訴人所需協助填寫之相關表格外，並說明出養流程。嗣臺灣世界展望會社工員於5月19日將體檢表傳真陳訴人，並於9月2日去電提醒陳訴人帶案姐妹進行體檢，陳訴人於9月30日協助案姐妹完成體檢。前揭過程，均有忠義育幼院出養服務紀錄及臺灣世界展望會訪視紀錄附卷可稽。嗣後陳訴人於97年12月、98年5月、7月、11月、12月間並配合國外出養媒合所需之程序，協助填寫案姐妹之評估報告及成長紀錄。

- 2、98年7月上旬陳訴人開始表達收養案姐之意願，當時案姐妹業經該局審核同意由國外家庭收養，家防中心遂協同臺灣世界展望會相關人員於7月18日與陳訴人進行家訪會談，瞭解其收養態度與意願，並說明仍須透過收養程序及獲得法院認可，陳訴人宜再行思考全面性問題，包括：與原生家庭之關係、未來照顧可能面臨之問題、繼承事宜云云。該次會談協議結果：（1）陳訴人再行思考收養事宜，若有進一步意願決定，再向寄養社工員提出。（2）主責社工員向案生母再行確認國內出養意願。前揭家訪會談內容及協議結果，均有該市家防中心個案匯總報告、臺灣世界展望會個案聯繫及訪視紀錄表附卷可稽。
- 3、據97年1月至99年1月間臺灣世界展望會之寄養個案追蹤評估報告及聯繫訪視紀錄表等記載，該會

寄養社工員就案姐妹之出養議題，多次與陳訴人進行聯繫，並請其協助配合出養相關處遇流程之安排，包括：協助完成出養體檢及表格填寫、準備護照專用照片、案姐妹與國外收養家庭進行視訊會面等。

4、綜據上開過程顯示，臺北市家防中心自97年2月起轉介忠義育幼院協助辦理案姐妹出養媒合事宜，後續該育幼院透過臺灣世界展望會，多次協請陳訴人配合出養相關處遇流程之安排，家防中心並針對陳訴人之收養意願，邀集相關人員共同與陳訴人進行會談，尚難謂該局有欺瞞、推諉處理之情事。

(二)惟查臺北市政府社會局對於寄養家庭服務角色之定位，主要係暫時照顧家庭功能低落而須保護安置之兒童及少年，此認知於寄養服務手冊訂有明文（註：該手冊載明：「無論寄養時間長短，寄養父母永遠只是擔任暫時性替代父母的角色，故應對寄養孩子須返回親生家庭，保持一穩定情緒。」）故該局相關單位及社工員對寄養家庭之認知及期待，係與前揭定位一致，亦即寄養家庭不得指定收養寄養童。然而，陳訴人提出收養意願時，案姐妹已係該局所監護之個案，並確定出養處遇方向，故案姐妹應無返回親生家庭之情事，寄養家庭自無受限該認知之餘地。縱言該市家防中心於會談後，確曾針對陳訴人收養案姐妹之合適性，非單以寄養家庭不得收養寄養童之認知，進行評估，惟後續家防中心卻未再主動瞭解其收養意願，亦未再進行溝通及澄清，以致陳訴人深感傷害與不解。足見該局未能考量寄養家庭長期照顧該局所監護之個案後，已有深厚情感與依附關係之處境，而該局就寄養及收養制度

間之銜接處理機制又付之闕如，以致該市家防中心未能妥善因應處理陳訴人欲收養案姐妹之事，徒生誤解。

(三)綜上所述，臺北市政府社會局辦理案姐妹出養媒合之過程中，陳訴人均已知悉其出養處遇方向並配合完成所需之程序及資料，且渠等表達收養意願後，該市家防中心隨即進行家訪會談，並就陳訴人收養案姐妹之合適性予以評估，此均有相關個案紀錄附卷可稽，尚無積極事證足認該局有欺瞞、推諉處理之情事。惟因該局後續未再主動確定及澄清陳訴人之收養態度，造成其等質疑與誤解，處置尚欠允當，益見該局欠缺寄養家庭轉換為收養家庭之處理機制，以致未能妥善因應處理陳訴人欲收養案姐妹之事，應予檢討改進。

三、臺北市政府社會局依契約規定終止陳訴人與案姐妹之寄養關係，並依收養人委任之特別代理人要求，完成交付案姐妹事宜，尚難認有違失之處：

(一)查臺灣世界展望會係臺北市政府社會局委託辦理該市寄養家庭服務方案之團體，按該會兒童少年寄養家庭契約書第9條規定：「甲方（註：即臺灣世界展望會）得因乙方（註：即寄養家庭）不當管教、虐待、違反兒童及少年福利法、評鑑結果、個管員處遇和其他有損害兒童權益之虞等情形，隨時終止契約，乙方無法繼續照顧寄養兒童少年或接獲終止契約之通知時，應立即將寄養兒童少年交回甲方，不得異議。」是以，寄養家庭如有違反兒童及少年福利法與損害兒童權益之虞等情事時，受託團體得依上開規定終止契約關係，此時寄養家庭應即交回寄養兒童少年。

(二)本案據陳訴人指稱，臺北市政府社會局在未出示任

何證件之下，即稱其等違反兒童及少年福利法，並逕將案姐妹帶走，未依契約規定於30日前預告或終止寄養云云。經查：

- 1、本案經臺北法院於99年2月22日認可美國籍J. 夫婦收養案姐妹之裁定確定後，臺北政府社會局與臺灣世界展望會評估陳訴人及案姐妹進行分離情緒準備需時，故於收養人尚未來台前，仍將案姐妹寄養於陳訴人家中，並進行出養準備。惟陳訴人於99年3月中旬即攜案姐妹訴諸媒體，表達其等之收養意願。嗣經收養人委任之特別代理人知悉後，隨即提出交付子女之聲明書，要求該局於同年3月18日完成交付事宜。
- 2、由於陳訴人攜同案姐妹訴諸媒體之舉，已侵害案姐妹之隱私權，況且案姐妹原為該局保護、監護之兒童，陳訴人有違反兒童及少年福利法第40、46條規定之虞，臺灣世界展望會遂於99年3月18日至陳訴人家中通知終止契約關係，同時該局依收養人委任之特別代理人請求，派員至陳訴人家中，並經陳訴人同意後進入其住居所將案姐妹帶離，於當日晚間9時許完成交付事宜。

(三)綜上，陳訴人攜同案姐妹訴諸媒體之情事，經臺灣世界展望會認有違兒童及少年福利法之虞，遂依契約規定於99年3月18日通知終止寄養關係，同時收養人委任之特別代理人得知上情後，隨即提出書面聲明書，要求臺北市政府社會局於當日完成交付，故該局將案姐妹帶離寄養家庭之作為，難謂有違反契約之情事。惟從臺灣世界展望會追蹤評估報告及聯繫訪視紀錄以觀，案姐妹安置期間，陳訴人費盡心力照顧，渠等之間已有深厚情感，故陳訴人於情急之下，採取強烈方式表達不忍案姐妹離開之情緒

與行為，實乃人之常情。該局應以此為借鏡，避免類似憾事再次發生。

四、臺北市府社會局辦理案姐妹出養過程，從作業規範至實際執行，在在顯示該局收出養程序及制度未臻周延完備，難以保障跨國收養兒童之權益與福祉：

- (一)按政府應在無法為兒童安排收養家庭，或無法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；且政府應採取必要措施及有效監督，為在國內無法尋覓到合適家庭之兒童，確保跨國領養符合其最佳利益及基本權利，聯合國「兒童權利公約」及國際私法會議「關於跨國領養的保護兒童及合作公約」均訂有明文¹。
- (二)復按臺北市府社會局所訂之「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」（下稱該局出養工作流程）規定，該局辦理出養時，應先轉介從事收出養服務機構進行國內出養媒合，如未能成功時，受託機構應發文敘明原因後，始再續辦國外出養事宜。該局兒童及少年福利科陳淑娟科長於99年9月21日本院約詢時亦表示，相關法律並未規定（優先出養國內），惟當內政部兒童局告知國外出養人數

¹ 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，可以為在原住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、原住國的主管機關已確定有關兒童可被領養。二、原住國的主管機關在妥為考慮是否可能在原住國內託有關兒童後，斷定跨國領養符合有關兒童的最佳利益。……。」

較多時，該局即留意到海牙國際私法公約²，其精神係將兒童盡力留在國內，該局遂依此公約精神，提出國內出養優先之要求等語。爰此，該局所監護之個案有出養必要時，應以出養國內家庭為優先。

(三)依據臺北市政府社會局表示，該局所監護之個案若為兒童及少年福利法第36條所保護之兒童少年時，其出養事項係由該市家防中心辦理，並得參酌（照）該局出養工作流程為之。查本案雖經臺北地院裁定認可美國籍J.夫婦收養案姐妹，惟本案聲請法院認可之前，核有該市家防中心未按該局出養工作流程辦理相關程序，且該流程對於出養國外兒童之保障，亦未臻周延完備等缺失列述如下：

1、該市家防中心未按該局出養工作流程，以發文方式轉介受託機構，僅完成忠義育幼院轉介單，即轉介該育幼院進行案姐妹出養媒合，顯屬草率：

按該局出養工作流程規定，該局應以發文方式，轉介受託機構辦理國內出養。惟查，本案由該市家防中心主責社工員就案姐妹之身心狀況及實際需求，逕行評估並填寫忠義育幼院之轉介單，再經督導核章，即決定其2人出養處遇方向並委請該育幼院進行媒合，未按上述流程以發文方式進行轉介，顯屬草率。該局相關人員於本院約詢時坦承，該中心過去出養評估僅於主責社工員與督導間之工作討論，俟媒合到收養家庭後，始簽請該局同意，本案發生後已檢討改進。

2、該局在未知本案國內出養媒合經過之下，即由主責社工員決定受託機構續辦國外出養媒合，未落實優先出養國內之規定：

² 係指前述之「關於跨國領養的保護兒童及合作公約」。

按該局出養工作流程規定，受託機構進行國內出養媒合6個月未能成功時，應發文敘明國外出養原因後，始再續辦國外出養媒合事宜。惟查，忠義育幼院辦理案姐妹國內出養媒合之過程，該市家防中心主責社工員僅以電話進行聯繫，並未要求該育幼院發文敘明。復在該局未知悉國內出養媒合過程之下，主責社工員即自行決定受託機構續辦國外出養媒合，致使首揭國際公約及該局應優先安排國內收養之重要原則，形同具文。該局於99年10月7日查復坦承，該局出養程序採分段辦理國內、外出養媒合，惟本案家防中心係將本案同時進行國內、外家庭媒合云云。

3、該局僅憑受託機構及家防中心所送之書面資料，即決定國外收養家庭適合收養案姐妹，其審核作業有欠嚴謹：

按該局出養工作流程規定，受託機構於國外出養媒合成功後，向法院提出收養聲請，文件送該局同意用印。查本案忠義育幼院前於98年2月9日媒合到美國籍麥克○○○夫婦適合收養案妹後，該市家防中心爰進行初步評估，並於同月23日簽請該局同意。惟該局後續除由兒童及少年福利科進行書面審查外，未有其他積極審核作為，即同意出養。嗣忠義基金會於4月13日函知有關收養人經診斷患有萊姆症，無法收養案妹，而欲收養案姐之美國籍J. 夫婦得知後，即表達同時收養案姐妹之意願，請該局進行評估云云。案經該市家防中心於6月3日依行政程序簽請核准後，該局於同月11日同意出養。足見該局僅憑受託機構及該市家防中心所送之書面資料，即決定國外收養家庭適合收養案姐妹，其審核作業有欠嚴謹，

益見該局出養工作流程對於國外收養家庭適當與否，欠缺評估及審查機制。

4、該局係案姐妹之監護人，惟對主責社工員所為之處遇過程，卻未落實管考及督導，實有未當：

依據該局表示，社會實務工作對於個案處遇所進行之訪談，係以個案訪視紀錄為責信之用，社工員於完成個案紀錄後，定期繳交與督導核閱。惟查，98年7月上旬本案陳訴人表達收養意願後，該市家防中心雖隨即與陳訴人進行家訪會談，瞭解其收養態度與意願。惟事後僅由主責社工員針對陳訴人收養案姐妹之合適性，進行評估，並記錄在案姐個案匯總報告內，且該份報告內「承辦人」、「督導」、「單位主管」等欄位，均為空白。該局事後坦承，本案社工員係於個案結案後始完成個案紀錄，未有相關人員核章，此次事件後，家防中心已要求社工員確實依限書寫個案紀錄、督導定期核閱云云。顯見該局對主責社工員所為之處遇過程，未落實管考與督導，全憑社工員負責所有重大評估及處遇，實有未當。

5、該局雖訂有出養工作流程，惟其對於跨國領養是否符合兒童之最佳利益及基本權利，欠缺審核評估機制，難以保障跨國收養兒童之權益與福祉：

(1)按該局出養工作流程規定，該市無依兒童及少年經協尋6個月未果後，乃由該局申請指定監護人，並委託辦理出養事宜。惟該流程對於該局所監護個案之出養處遇方向，及如何決定受託機構等攸關其生活與權益變動之重要事項，並未定有事前評估決策機制。

(2)復按該局出養工作流程規定，如國內出養媒合成功時，該局為保障兒童權益，爰先行試養6

個月，待試養成功後，受託機構始向法院提出收養聲請。至於國外出養案件因涉及法律效力、居留簽證及國際事務協調等問題，而無法進行試養程序。惟該流程卻未訂有其他替代措施或評估審核機制，以確保國外出養家庭適合該童之成長並符合其最佳利益。

(3) 由上可見，該局雖訂有出養工作流程，惟該流程對於跨國領養方式及國外出養家庭是否符合兒童之最佳利益及基本權利，均乏審核評估機制，難以保障出養國外兒童之權益與福祉。

6、該局事後改進作為仍有未盡周延完備之處：

(1) 本案發生之後，該局已進行檢討改善，除解除寄養家庭不得指定收養寄養童之限制外，並分別訂定「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」及「臺北市家庭暴力防治中心處理兒童少年保護個案之本局監護個案出養工作流程圖」，以落實海牙國際私法公約，且針對受監護個案經主責社工員評估有出養需要，以及經受託機構進行國內出養媒合6個月未果時，均須透過重大決策評估會討論決定後續出養事宜。

(2) 惟查，上開注意事項及出養工作流程圖針對如何評選及委託機構協助出養媒合事宜，以促使兒童少年優先出養國內，及如何確保國外出養家庭符合兒童之最佳利益，以彌補該收養家庭無法進行試養程序之闕漏等事項，仍乏評估決策機制及相關配套措施，以致無法真正落實優先出養國內之原則，亦未能使出養國外之兒童享有與出養國內者相同水準之保障。

(四) 綜上所述，臺北市政府社會局針對所監護之個案，

雖已訂定出養工作流程，惟本案該市家防中心卻未按照前揭工作流程辦理案姐妹出養程序，且該流程對於跨國領養方式及國外收養家庭是否符合兒童之最佳利益，仍乏審核評估機制。既使本案發生之後，該局業已檢討改進，然而相關配套措施及評估決策機制仍未臻周延完備，致無法充分保護跨國收養兒童之權益與福祉，應予審慎檢討改進。

五、臺北市政府社會局應確實督導忠義育幼院落實後續追蹤輔導，以掌握案姐妹出養國外之生活適應及受照顧情形，確保兒童權益與福祉：

- (一)按從事收出養服務機構應辦理收養服務完成後之追蹤輔導，期間至少一年，此於內政部於93年6月24日發布施行之「兒童及少年福利機構從事收出養服務許可辦法」第2條訂有明文。復據內政部兒童局查復之各機構團體收出養案件追蹤輔導方式及期程顯示，忠義育幼院對於完成國外出養之兒童少年，追蹤期間原則為5年，第1年追蹤3次，第2至5年每年追蹤1次，且國外收養機構定期提供訪視報告；如出養人要求延長時，則該育幼院請國外收養機構延長追蹤輔導期間。
- (二)查臺北地院於99年1月29日以98年度養聲字第185號裁定認可美國籍J.夫婦收養案姐妹後，臺北市政府社會局已於3月18日將其2人交付委任監護人，並由收養人於4月1日接返美國同住。嗣該局為瞭解案姐妹赴美生活情形，爰透過忠義育幼院請養父母提供其2人生活近況，養父母於5月1日提供信件及照片。本案國外收養服務機構復於同月26日至該收養家庭進行訪視，並提出第一份追蹤報告。從該份報告所載內容顯示，案姐妹赴美後適應狀況大致良好，並逐漸與該家庭成員建立依附關係。惟為確保案

姐妹出養國外後享有與國內被收養兒童相同水準之保護與對待，該局應持續督導忠義育幼院落實後續追蹤輔導，以確實掌握案姐妹出養國外後之生活適應狀況，保護跨國收養兒童之權益與福祉。

參、處理辦法：

- 六、調查意見一至三，函復陳訴人。
- 七、調查意見一，函請司法院參處。
- 八、調查意見一至五，函請臺北市政府社會局確實檢討改進及辦理見復。