

# 台灣法律中的兒少主體

【2017年補記】

解嚴前後直到現在，台灣的政治運動（又稱民主運動）裡總是有著非常多法律人，在運動過程中有任何法律問題都不怕沒人解決，法律人還會主動集結挑戰法條，創造事件作為推動運動的策略。當然，這些法律人後來多半都會因此成為叱咤風雲的政治領袖。

但是在社會運動裡——特別是遇到牽涉性和污名的案件或爭議時——想要找到一個兩個能夠幫忙回答和解決基本司法問題的律師都很难。這裡的原因是政治議題能夠提供更多機會和資源、權力和地位，而性議題只會沾污法律人的形象、無法提供任何利益嗎？

我們在社運場域裡有幸遇到極少數還願意關心性議題的法律人時，總是急切地向他們舉出某些法條所包含的成見和不公，也提供很多痛苦而挫折的實際經驗，希望法律人能群起運用自己的專業能力改變惡法，就算不能為民造福，至少也得為民除害。看起來法律人對此也是深有所感，但是卻總是無奈的搖頭說自己只能在法的範疇內折衝，不好主動挑戰法律本身，最好是我們用社運的力量來創造修法的民意和條件。顯然，小老百姓只能自求多福。

不幸的是，我們面對的是法律越來越密集籠罩日常生活的年代。保守團體不斷以「兒少之名」把越來越多「性」納入法制化、罪刑化之下，無數性主體因此淪為法律的刀下俎，一面承受性污名所形成的孤立羞辱，另一面還得在陌生的檢警體系裡疲於奔命的為自己最基本的自由權利而戰。缺乏法律專業訓練的我們，雖然

努力支援卻常常感覺力不從心，只能用自己半調子的方式（例如寫這篇論文）摸索如何鬆動法律的絕對和嚴厲。

「兒少」的說法揉合了過去法律一向依年齡分開處理的兒童與青少年，這個改變影響非常深遠。還記得我們青少年時代，爸媽總是嚴密跟監我們的同儕交往，擔心我們可能交友不慎，變成「太保」「太妹」。新聞裡也常報導警方如何整治成群結黨招搖過市還不時打群架的不良少年，如何當街剪掉他們的披肩長髮、寬腿牛仔褲，再把嚴重的案例一一送去矯正管訓。在那個年代，青少年是個找麻煩的名詞，因為他們代表了不受管的個性人格和無窮盡的精力慾望。然而現在，青少年的叛逆精神和他們無盡的活力都被弱矮化，主體則被納入聯合國的「兒童」範疇，於是，不分1歲還是18歲，都變成法律必需積極保護監護的對象。保守團體還以必須提供「良好成長環境」為理由，強力淨化整個社會，嚴峻管制人際接觸和社會資訊的流通。

這些重大的轉變主要是透過漸次的立法修法來完成的。因此，我們需要從歷史的角度深入分析法律如何想像兒少，如何管理兒少，試圖從理解來尋找破解之道<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 本文為國科會專題研究計畫「轉變中的性／別政治抵價：全球治理下的性／別政治」第三年的部份研究成果。撰寫過程中曾部份參考張玉芬（2000），也部份參考劉晏齊，「戰後台灣法律中的未成年人：一個法概念的發展及其衍異」，2011年4月12日中研院法律所演講材料。一併致謝。最後論文發表於《中華性／別：年齡政治機器》，趙文宗編，香港：圓桌文化，2011：189-204。

一個社會如何凸顯或劃分特定的年齡層，是一個「歷史——社會——政治」的問題。不管是選擇7歲作為無行為能力，或者14歲為部份限制行為能力，或者18歲、20歲、24歲以上才算成年人，都是「歷史——社會——政治」考量和操作的結果。「年齡」是絕對具有政治性的概念，是牽涉到權力分配的概念。

華人社會首度挑出特定年齡層作為關注對象，是在民國初年救亡圖存的民族意識高漲的年代。「青年救國」的說法首度凸顯了一個明顯具有自我意識的年輕群體，1915至1926年出刊的《新青年》雜誌就標記了這個群體開始自我期許作為國家的希望與新力量。陳獨秀在創刊詞《敬告青年》中將青年描述為：自由的而非奴隸的，進步的而非保守的，進取的而非退隱的，世界的而非鎖國的，實利的而非虛文的，科學的而非想像的。換句話說，「青年」是重生、活力、與現代性的有力象徵，代表了理性、進步與科學<sup>2</sup>。國民黨政府遷台以後，1952年蔣經國也曾經組織「中國青年反共救國團」，積極進行年輕人的政治思想工作，後來政治環境變化，這個組織和它所累積的政治資本也靜靜的轉型為休閒旅遊以及輔導和教育的單位。目前在台灣，「青年」已經不再是民國初年的救國主體，也不再有理性、進步的含意，而是職場新生力軍的代稱，只在行政院青年輔導委員會、青年創業協會等等服務就業創業的單位名稱中存在。

在以20到40歲之間為主要人口群的「青年」越來越專注於職場就業的同時，年齡層更低的十幾歲「青少年」以新社會問題的面貌在台灣出現，他們誕生於富裕年代，擁有隨著消費能力成長而來的主體性，更因為台灣的民主進程氛圍而不吝於坦然展現強大的自我，因而形成新的管教難題<sup>3</sup>。然而，「青少年」問題只

2 在那個救國存亡的年代裡，「青年」概念連結了正面評價（是民族國家的希望），當然也同時包含了青年的「問題」。例如民初反手淫運動的學者易家鉞說：「要預知民族的興衰……要估計國家的未來，只需檢查我們青年的床單」（即，有無留下手淫精液的痕跡）。這個說法如古人般仍然相信「惜精如金」，強力譴責青年從事不在婚姻裡、不以生殖為目標的性。

3 在中國大陸，或許是希望愛國意識向下紮根深入年輕的孩子，目前很常聽到的是對「少年」的期許，主要引用梁啟超的〈少年中國說〉：「少年智則國智，

維持了短短十餘年，另一個新的年齡劃分名詞就在21世紀之交出現，順暢的將「青少年」所代表的特殊群體納入一個更稚幼的想像，並且用法律加以明確定義，嚴密監管，形成被全民高度關注與保護的對象，那就是「兒少（兒童與少年）」<sup>4</sup>。本文將追溯這個「兒少」主體在台灣法律裡的建構與演變，以提供一個歷史的脈絡來認識目前風起雲湧的兒少立法。以下的分析雖然顯示兒少相關法律的發展到目前為止似乎可以分成三個階段，各有其不同的主體想像和規訓模式，但是每個階段總是在立法過程中因著各種力量折衝拉扯而漸進發展，因此後期階段往往仍然包含了前期的規訓模式。本文的關切因此主要是新規訓模式的浮現，及其在司法和權力佈局上的變化。畢竟，對於兒少的不同定義和描述，正賦予了成人得以堂而皇之擔任的角色和權力。

### 第一階段：需要嚴加管教的少年滋事主體

法律對於主體是否具有行為能力，是否能為自己的行為負責，往往並非由她／他是否確實有某種能力、知識或經驗來判定，而是由國家（成人）單方面裁定的年齡數字而定。

1929年中華民國訂定的《民法》自然人第12條明定，「滿20歲為成年」，「未滿7歲之未成年人無行為能力」。第13條則規定，滿7歲以上之未成年人只有限制行為能力，但是未成年人已結婚者則有行為能力。1935年訂定的《刑法》規定，「未滿14歲人之行為（包括妨害風化、強姦、殺人、傷害、墮胎、遺棄、妨害自由、恐嚇擄人勒贖等）不罰。14歲以上未滿18歲人之行為，得減輕其刑」，以及「不得處死刑或無期徒刑」，除非是殺死直系血親。換句話說，未成年人即使犯下殺人罪，只要不是違反倫理

---

少年富則國富；少年強則國強，少年獨立則國獨立；少年自由則國自由；少年進步則國進步；少年勝於歐洲，則國勝於歐洲；少年雄於地球，則國雄於地球……美哉我少年中國，與天不老！壯哉我中國少年，與國無疆！」少年群體也因此持續被賦予國富民強的願景和責任。

<sup>4</sup> 稍後將會看見，由於聯合國對於「兒童」的統一規範定義包含了18歲以下的所有人口，顯然「兒」將比「少」更為明顯的主導有關「兒少」的文化想像和情感內涵，「少」則是用來標記這個概念的年齡層延伸而已。

階序，還是可以減輕其刑。基本上，18歲以下的少年都被視為只有部份行為能力，因此不必全面承擔行為的後果。

台灣司法系統開始針對「少年」設置專屬法律的歷史時刻因此也反映了台灣的重大社會變遷與危機。國民黨政府遷台後，成人在這巨大的社會變化過程中注意到，這個被視為「行為能力不足」的群體成員越來越展現驚人的主體性，甚至行為觸犯法律但又不能與成人一樣關入監牢<sup>5</sup>，這時候就需要設想新的法律出路了。

1954年台灣政府開始研究設置《少年法》，以處理這些問題主體的管訓事件與刑事案件。立委在說明立法的必要性時承認，國民黨政府遷台後的族群緊張關係很清楚的反映在少年拉幫結派彼此爭鬥的現象中，當時台北市叫得出名稱的太保組織已經有五十多個<sup>6</sup>，社會普遍憂心孩子變成太保太妹（也就是後來的所謂「不良少年」），可能危及階級再生產和社會安全。整治少年違規事件因此有著處理族群關係、維護國府統治的含意。

歷經8年的辯論，1962年終於因為少年「結黨成群，到處滋事，危害社會」已經太過普遍而訂定《少年事件處理法》<sup>7</sup>，所有12歲以上、18歲未滿之人如果觸犯法律，都要接受保護及管訓而非刑罰。值得注意的是，在討論過程中談及是否要連帶處罰父母時，不少立委提出，「小孩犯罪株連到父母受罰金，這種落伍的思想，不是近代的立法原則」<sup>8</sup>，並且認定當代法律都已經趨向

5 楊德昌導演的〈牯嶺街少年殺人事件〉片頭說明，很鮮活的呈現了少年問題的深層源頭：「民國38年前後，數百萬中國人隨著國民政府遷居台灣。絕大多數的這些人，只是為了一份安定的工作，為了下一代的一個安定成長環境。然而，在這下一代成長的過程裡，卻發現父母正生活在對前途的未知與惶恐之中。這些少年，在這種不安的氣氛裡，往往以組織幫派，來壯大自己幼小薄弱的生存意志。」

6 27（7）《立法院公報》52，網址：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@502707;0032;0053>（2011年9月15日瀏覽）。可參考〈台灣早期黑社會〉<http://msuvictor.pixnet.net/blog/post/28053742-%5Bmaxmaster%5D-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%97%A9%E6%9C%9F%E9%BB%91%E7%A4%BE%E6%9C%83>。

7 27（6）《立法院公報》74，網址：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@502706;0074;0086>（2011年9月15日瀏覽）。

8 27（6）《立法院公報》80，網址：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@502706;0074;0086>（2011年9月15日瀏覽）。

「個人行為主義」，孩子犯錯不是父母的責任。《少年事件處理法》於是正式在法律上認定少年應被視為獨立個體，並應承擔個人犯行的後果。

《少年事件處理法》針對的是那些已經發生犯罪事件的少年，然而要防範少年犯罪，就需要更為積極主動的限制所有少年的行動。1970年代，台灣開始設限剝奪青少年近用社會空間的自由，首先就針對12至18歲的年輕族群進一步設置了輔導法令《禁止青少年涉足妨害身心健康場所辦法》，青少年都「不得涉足酒家、酒吧、酒館（店）、舞廳（場）、特種咖啡茶室（咖啡茶室）及其他足以妨害青少年身心健康之場所」。也就是說，所有可能鬆弛青少年身心脫出嚴謹控管的空間，從此都成為成人的特權，成人和青少年的休閒空間必須分流。

除了休閒空間的區隔外，1972年更從《少年事件處理法》衍生訂定了《少年不良行為及虞犯預防辦法》，規定警察機關「應利用巡邏查察等各種勤務經常注意勸導、檢查、盤詰、制止外，於週末、假日及寒暑假期間，並應協調主管教育行政機關邀集學校、社會團體派員組成聯合巡邏查察隊，加強實施」。換句話說，不同場域的成人都要被整編形成一個嚴密的巡邏網絡，主動監督青少年的行為舉止活動，就算沒有違規行為，也需要積極盤查。所有的少年自此都被當成有XX「之虞」的主體。

值得注意的是，當時在辦法中所列舉了少年不良行為，包括：攜帶刀械、深夜在外遊蕩、對父母尊長態度傲慢舉止粗暴、穿著奇裝異服、儀容不整或男性蓄髮過長、吸菸、酗酒、使用暗語怪號交談、行為詭祕等等<sup>9</sup>。這些項目只有少數是真正的犯罪行為，其他主要都是新世代表現與成人有別、充滿風格和態度的生活模式，這個預防辦法的設置因此反映了成年人對新世代充滿主體性的風格態度和生活模式感到不安，但是家庭學校的管教力道

---

<sup>9</sup> 目前「有觸犯刑罰法律之虞者」已縮減為：（一）經常與有犯罪習性之人交往。（二）經常出入少年不當進入之場所。（三）經常逃學或逃家。（四）參加不良組織。（五）無正當理由經常攜帶刀械。（六）吸食或施打煙毒或麻藥以外之迷幻物品。（七）有預備犯罪或犯罪未遂而為法所不罰之行為。

已經不足以壓制，只得借用更為權威的警察權來執行規訓。

在那個年代，少年發生違法事件時，在法律上或許已經被視為必須承擔後果的獨立個體，然而在一般的教育機構裡，少年仍然被當成需要被照顧、管教、保護的年幼主體。為確保未來的國民（兒童）接受統一的學習和規訓，1968年台灣開始施行9年國教，延長了義務教育時程，延後兒童進入工作場域和經濟生產行列的時間，也把他們繼續留在同一年齡層主體集體統一學習的環境裡，接受同質的規訓和教育。原來帶有濃厚政治色彩的中國青年反共救國團也於1969年11月設置青少年輔導中心「張老師」，推出輔導專線、輔導月刊、廣播節目，以積極但軟性的輔導和諮商來導正少年的心靈和感情<sup>10</sup>。而輔導和教育既然已經廣泛的提供，那些仍然堅持不受規訓的「問題少年」就更當然應該直接送入矯正機構以馴化他們偏差的人格。

這樣一個綿密的教育輔導體制隨著教育的普及延展、在學人口比率逐年升高而擴大。1999年行政院의資料顯示，6至21歲學齡人口的在學率已從1976年的68%提升到1997年的79%，也就是說，將近八成的青少年都「在學」，都在學校的教育和規範之下。「在學」的身分更使得從三歲的幼稚園兒童到28歲的博士班學生都可以被視為同一類主體（都是學生），因而適用校園裡綿密的「幼兒化」保護管理。更重要的是，當「在學」成為常態，「不在學」就意味著失控、偏差，需要被導正回來；近年所謂「中輟生」因此成為管理系統追蹤的特殊族群，也是上述青少年相關法律最主要的處理對象。

青少年作為年齡的「下層」，本來就是被監督、導正或規訓的對象，再加上在台灣解嚴前的威權政治年代裡，青少年的群體

10 根據「張老師全球資訊網」的自我描述：「『張老師』於民國58年11月11日，由救國團所創辦，救國團有鑑於社會急遽變遷，青少年問題日漸增加，本著『今日我們為青年服務，明日青年為國家服務』的理念，乃創辦『張老師』，希望結合專家學者及社會的整體力量，以加強推展青少年輔導工作，幫助青少年朋友成長發展」。中國「青年」反共救國團自此轉向以「青少年」為關注對象，以柔性輔導協助管理，也把整編的人口群向下延伸到少年。參見「張老師全球資訊網」，網址：[http://www.1980.org.tw/web3-20101110/about\\_us.html](http://www.1980.org.tw/web3-20101110/about_us.html)（2011年9月15日瀏覽）。

動能和彼此之間的對峙很具體的反映了社會矛盾的折衝，相關法律的出現因此試圖用最表面的方式消弭這些緊張，以為對個別青少年的矯正和懲罰就能消除社會衝突。事實證明，這些管教只是創造了後來台灣民主化過程中更為澎湃的抗爭能量而已，而懲罰式、管教式的處理態度也在台灣整體民主化的氛圍中逐漸失寵，轉向更為細緻、溫情的對待方式。青少年的管理規訓開始進入另一個歷史階段。

## 第二階段：需要極端保護的兒少無辜主體

1987年台灣軍事解嚴，執政者開始摸索如何在操作頻繁的選舉以及社福工作的外包中，與民間團體折衝合作組成「治理」（governance）的佈局。政治民主化則在台灣政爭所建構的族群對立氛圍中，逐步發展為民粹趨勢，也使得政黨更替的局勢在操作民意上更為粗糙簡化，反而給予保守的宗教團體機會，得以駕馭保守成見加入治理架構。治理的柔性操作手法將原本暴力高壓的管理轉化為嚴謹綿密的法治化，也以法律的權威成功的推動新的主體描繪和想像，促成新的管制力道。

從1990年代中期起，台灣的立法體系往往在一些高分貝的性別和性案件引發社會不安後急就章的修訂既有法條以平息民怨，穩定治理；更屢屢在保守團體的推動下迅速設置所謂「保護」婦女與兒少的嚴厲法律，以彰顯執政者負責有為<sup>11</sup>。這些法律的形成過程幾乎都是先透過媒體渲染民眾情緒沸騰的急迫危機感，然後才以民粹的強大壓力要求制定出罪罰顯然不符比例的刑度與執法。更值得注意的是，這些法律都以「兒少」作為最主要的主體想像：此時被凸顯的兒少形象不再是前一階段好動反叛、需要管訓的滋事少年，而被描述為需要保護、容易受害受傷的無辜少

---

11 這些推動甚至主導立法的團體往往以民間公益團體的名稱掩蓋其基督教出身。已經成功建立自身影響力和公眾形象的包括勵馨基金會、善牧基金會、（2010年改名展翅協會的）終止童妓協會，以及這些團體串連其他家長團體、社教團體陸續成立的各種聯盟（閱聽人媒體監督聯盟、台灣少年權益與福利聯盟、兒少權益連線等等）。

年，法律懲罰的對象因此也越來越擴大，以便包含所有可能對兒少形成傷害的人與物。

首先，因應1980年代末期的原住民雛妓現象，民間團體串連發動遊行抗議警方放縱人口販子與娼館，接著為了防範山區幼女被販賣至都市為娼而推動設置《兒童及少年性交易防制條例》。然而1995年最後通過的版本卻在宗教婦女團體的操作下，從救援被賣人口、懲罰人口販子的針對性執法，轉向積極管理監控所有廣告資訊，以遏止都會區少女因接觸性工作及其相關訊息而可能自主賣淫的風氣。1999年面對網路援交風氣，同一條例再度修訂，不但涵蓋所有電子訊息，並要求檢警擴大優先偵辦網路援交訊息，僅僅網路文字即構成犯罪證據，量刑可高達5年，併科百萬罰金。這個以保護兒少為名的法律規範，已然對當代網路所有的性資訊與性交友形成全面監控和懲罰的機制<sup>12</sup>。

其次，婦女人身安全一向是重要的立法議題，《性侵害犯罪防治法》在1994年立法院開始討論時正是女性性解放論述的高峰，在女性情慾自主的論述風潮影響之下，討論時明顯以「維護性自主」作為立法的主旨。然而在討論過程中，男性立委不斷抗拒，擔心「性自主」的說法將使夫妻之間的性關係遭到考驗，本案因此遭到擱置<sup>13</sup>。1996年11月底，民進黨婦女部主任彭婉如午夜搭計程車遭姦殺，婦女人身安全法條重新進入議程討論，核心論述不再提性自主，而聚焦於性犯罪的可怕可恨。1997年4月藝人白冰冰之女白曉燕被綁票姦殺，兒少的主體想像強力煽動社會公憤，促進嚴厲立法<sup>14</sup>，最終不但設置了《性侵害犯罪防治法》（1997年），也大幅修訂《刑法》相關條文（1999年），將強姦中最具爭議的「意願」問題簡化，將受害者的指認和宣稱絕對化，最終不但把強姦的定義「去性別化」（男女都可能強姦及被

12 參看何春蕙，〈從反對人口販運到全面社會規訓：台灣兒少NGO的牧世大業〉。

13 參見83（43）《立法院公報》242，網址：<http://lis.ly.gov.tw/tscgi/lgimg?@834303;0240;0252>（2011年9月15日瀏覽）。

14 參見86（2）《立法院公報》83-86，網址：<http://lis.ly.gov.tw/tscgi/lgimg?@860203;0083;0101>（2011年9月15日瀏覽）。

強姦），也擴大性接觸的定義，把肛交、口交、異物插入等等都算入姦淫。在這些修法中，低齡人口與性之間形成了嚴峻的隔絕，未滿16歲的青少年在這套法律中一律被稱為「幼兒」，與其發生性關係或猥褻者因此以「姦淫幼兒罪」與「猥褻幼兒罪」嚴厲處刑。自此，青少年與幼兒被混為一談，並全面「去性」（de-sexualize），其主體性被否決，其性自主權被剝奪，一舉被列入需要高度保護之列。

除了禁絕兒少的性活動，新的立法也以保護兒少為名，徹底淨化社會空間。在2003年整併而成的《兒童及少年福利法》裡<sup>15</sup>，台灣採用聯合國《兒童權利公約》的定義，將所有18歲以下人口視為「兒童」，因而合併了台灣原有適用於6至12歲主體的《兒童福利法》與適用於13至18歲主體的《少年福利法》。新的《兒童福利法》在年齡的描述上雖然維繫了兒童與少年之分，然而法條的各種規範都將兒童與少年並列，也就是在實務上泯滅了不同年齡層兒少的不同生活現實和需求，以最年幼兒童的安全與保護考量來對待已經18歲接近成年的主體。兒少保護不但被用來淨化閱聽材料或娛樂空間，也相對對成人的社會自由和社會責任形成箝制。2005年相應設置的《出版品分級辦法》就以「保護兒少身心健康」這個符合常識成見的说法作為主要依據，將平面及影視出版品強制分級，不但規範陳設和販售的管道，不容兒少翻閱，更以「兒少身心健康」為由，在限制級之外還設定所謂「踰越限制級」，將所有「恐怖、血腥、殘暴、變態等情節且表現方式強烈」的語言、文字、對白、聲音、圖畫、攝影都打入《刑法》第235條散播猥褻起訴之列，徹底剝奪了成人的閱讀自由，兒少也只能接觸陽光、道德、溫情的讀物，再不能面對人生的諸多現實。

這些保護的措施在兒少最密集的社會空間裡——校園——形成最強烈的集結。2005年設置的《性騷擾防治法》雖然明顯和《兩性工作平等法》、《性侵害防治法》、《性別平等教育法》

---

15 2010年已被兒少保護團體推動改名為《兒童及少年福利與權益保障法》，下詳。

等新設法律的管理範圍都有所重疊，女性立委仍然堅持設置獨立的防治法，以積極處理校園、職場、公共場所等空間裡的爭議互動事件<sup>16</sup>，並擴大性騷擾行為的定義，將主體單方面而且模糊的「不舒服」感作為唯一判準。主體情緒上的任何不悅都可以構成啟動法律的點火線，校園裡的各種嬉鬧玩笑都被嚴峻以待，很容易被歸類為性騷擾；年輕男女的情愛試探和斡旋更往往因為複雜的矛盾情感而托辭控訴騷擾，形成許多糾纏不清的案件；校園裡的性騷擾防治宣傳則使得正在學習人際互動的兒少無所適從，更使得早已習於人際互動的成人動輒得咎。

在這種敏感驚懼的氛圍之下，圍繞兒少所形成的極端保護主義立場越來越被民粹動員，積極介入司法。2010年高雄一件兒童被成人手指性侵案檢方求處重刑，法官依法的判決被視為輕判，媒體披露後，網友發動連署撻伐，認為判決不符社會期望，成立所謂「正義聯盟」，與勵馨基金會等社福團體合作，發起街頭「白玫瑰運動」，強烈要求政府淘汰所謂「恐龍法官」，並呼籲用選票制裁不支持保護孩子、不推動性侵加害人登記制度「梅根法案」的候選人，2011年3月成功迫使總統府道歉，並撤回提名該案主審法官擔任大法官。同一時期，多起校園霸凌事件在媒體的報導和網友的狂熱關切中喚起強大社會焦慮，聯手要求教育部徹底消滅校園霸凌，維護安全的教育環境。教育部長在民意壓力下甚至慌亂表明，以後校園霸凌事件將法辦。民粹的壓力和動員使得校園風聲鶴唳，使得孩子所經歷的任何互動都被敏感以對，更使得新的法規和處理程序不斷出台。

上述一波接一波的立法和修法行動以及造勢論述，不但透過媒體報導案例來渲染大眾情緒，逐漸建構出一個充滿危險和侵害的社會環境圖像，將一個個被想像為意圖不軌的成人妖魔化，更

---

16 2005年立法院的二讀過程即明確表示，將法律規範保護的範圍「擴大」包含「工作、教育、訓練、專業服務、大眾服務及其他場所」，事實上，也就是包含了所有社會空間。這樣一來，所有空間中的所有互動都有可能因為主體的感受而落入性騷擾的範疇內。參見94（6）《立法院公報》467，網址：<http://lis.ly.gov.tw/tscgi/lgimg?@940602;0463;0526>（2011年9月15日瀏覽）。

在公眾論述中把兒少描述為全然無力、需要徹底保護的無辜主體。兒少不能接觸與性相關的資訊和圖像，不能享受任何異色的空間和活動，更不能經歷任何情慾的互動。最終，兒少被想像成極端無力和純真，這個想像則正當化了極端的立法保護，以及社會空間的淨化；而極端的立法保護，則坐實了兒少的極端純真，使得逸出常軌的兒少更顯為偏差而自動被放入越來越多的矯正機構。更值得注意的是，法律中還包含了綿密而嚴厲的通報系統，隨時對任何「有XX之虞」的少年主體發動即時、主動、預防的「保護」，在還沒有任何違法或受害事實前將她們送入一個個剝除了原有人際脈絡的冷酷「處理」過程。這一切的保護措施都建立在一個基本的假設上——兒少是無知、無力、無辜、無慾的，是脆弱而易傷的，因此現實世界需要被淨化、被無菌化，才能保障保護兒少不致受害。

然而在現實生活中，當代兒少的慾望和動能、資訊來源、互動對象、活動範圍都早已藉著當代溝通科技的普及而溢出了成年人的管轄範圍；台灣產業升級所帶動的教育改革和自由派教育理念則大幅削弱了成人的管教權威，使兒少有了頗大的空間和正當性來實現自我<sup>17</sup>。這樣的變動自然帶動了群眾情感上的一個重要變化：反映台灣社會變遷速度的代間差異，現在一部份體現為成人的無力感和挫折感，另一部份體現為兒少充滿活力和實驗性的百無禁忌。這種代間張力在媒體聚焦兒少性嬉戲、性探險時已經充分被勾動，凝聚起極大的焦慮能量<sup>18</sup>；而在牽涉到兒少主體受害

17 從台灣，《家庭暴力防治法》的設置執行，以及校園體罰逐漸成為過去式，在在都反映了成人（家長和老師）管教兒少的權力受到極大限制，也就意味著兒少應該有比較大的空間來實現自我。然而實際不然，因為同一時期也設置了其他許多進一步管教兒少的法規。

18 例如2003年某專校數名女生露內衣合照上網；2004年華崗藝校學生穿制服玩親舔、舌吻、摟抱動作的「國王遊戲」；長庚大學學生願賭服輸深夜操場裸奔；中正理工學院學生集體進行性嬉戲；南港高工學生在教室嬉戲演出肛交並拍下記錄；2005年元智大學資訊傳播系畢業展學生拍攝大膽裸露床戲，女同學設計舌頭造型的肥皂以體驗全身被舔的快感；世新平媒系女生在畢業展中裸露上身扮充氣娃娃以凸顯女性被物化。年輕一代勇於實驗嬉戲的活動在媒體聳動報導之下一一次又一次的掀起大眾的嚴重危機感，也進一步沉澱為對青少年的憂心與成見。

的性騷擾、性侵犯、校園霸凌案件強力曝光之時，原先已經存在的焦慮和無措則被導入憤怒，將兒童性侵建構為「人神共憤的萬國公罪」<sup>19</sup>，並以民粹語言煽動複雜的社會情感能量，形成恐慌狂潮，迅速的推動各種嚴厲的立法修法。

15年來，極端保護主義的兒少立法行動已經在台灣的法律架構內形成了許多不合正常法益、不符比例原則的怪異法條。法律人雖然偶而在媒體上撰文提醒，在判決上盡量選擇低刑度，法務部有時也柔性的抵擋對司法的不當要求，然而台灣變動頻仍的政治環境和民粹風氣，往往使得這些抗拒顯得無力而微弱。反而只有性權團體，每役必與的不斷以論述捍衛基本自由，直面的批判台灣正在被這些立法「幼兒化」<sup>20</sup>。

### 第三階段：需要被全面代理的兒少自主主體

最近幾年，台灣的保守團體開始推動另外一種兒少立法模式。先前被兒少團體推動就位的新立法已經涵蓋了和兒少相關的主要傷害和侵犯，然而兒少團體的治理規劃顯然不止於此，畢竟，「兒少保護」在在被證明是最好使用、最無爭議的道德要求，15年的順遂立法證實這是一個可以輕易勾動民眾激情、導向保守思考的主軸議題，而「治理」的長臂也因此得到了高度的正當性，可以進一步用兒少保護之名，來轉化法律的基本立意，從有形可見而且有確定對象的禁制、懲罰，拓展到看似合理自然的全面控制規劃社會生活與資源，使得民間團體與政府的聯手「治理」到達另一種高度。

以過去的案例來看，兒少立法和其他立法有一個很大的差別：倡議團體學會了利用「兒少保護」這個正當性和急迫性很高的議題，來把自己放進法律的執行和操作中，也就是同時達成財務自肥與自我充權<sup>21</sup>。從1995年《兒少性交易防制條例》開始，兒

19 見葉毓蘭，〈欠缺資源 婦幼安全空談〉，《中國時報》2011年3月25日。

20 見〈何春蕤批《兒少法》讓媒體變幼幼台〉，《蘋果日報》2011年1月12日。  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110112/33104805/>

21 畢竟，相較於其他議題（例如性別平等），「保護兒少」顯得更為無私而熱

少團體就組成監督小組繼續追蹤法律的實施狀況，積極整合政府各部會單位的執行腳步，反而因此促成了政府與民間團體聯手的「治理」佈局。透過這些監督工作，兒少團體可以直接介入專職人員的設置和相關預算的增編，可以要求各部會報告其在執行防制工作上的進度和業績，可以透過督導會報實際施壓執行單位，在結構上影響各部會單位的工作重心分布<sup>22</sup>，還可以在監督的名目下推動其他相關淨化社會的行動，更可以因著經營法規所要求設置的收容單位、中途之家等等機構而實質上增加或壯大自己的附屬組織<sup>23</sup>。事實上，《兒少性交易防制條例》的整個立法和監督配置給予了兒少團體極多寶貴經驗，可以在接下來一次又一次的修法立法行動中持續累積政治實力和社會影響力。在這些團體手中，修法立法越來越是一個牽涉到龐大實質利益的社會行動，把這些團體總稱為「兒童權利保護事業」一點也不為過<sup>24</sup>。

NGO的自肥與充權趨勢很早就是透過兒少立法行動來保障其穩定性與延續性。1999年「勵馨基金會」就已在台北市嘗試以青少年為代言主體，成立了非正式立案的「青少年權益促進聯盟」，「希望藉由『聯盟』的方式，在與青少年相關的議題上增加對社會大眾發言的機會」<sup>25</sup>。特別是因為台灣的社會福利預算自2001年起由中央統籌改為縣市按比例分配，民間社福團體如「中華民國殘障福利聯盟」、「老人福利聯盟」、「台灣婦女團體全

---

誠；兒少保護議題的「非政治化」，也使得這個議題鮮少引發社會爭議。

22 兒少條例監督聯盟（2002）。

23 推動兒少立法的民間倡議團體之翹楚就是基督教出身的勵馨基金會，該會的年度經費在15年內已經從1990年代末期的700萬元，倍增到2010年的3億元，而且這個巨大的數字絕大部份都來自政府各部門外包工作的經常性預算支應，財務十分穩定。

24 「兒童權利保護事業」是大陸常用的說法，籠統的指稱所有和兒童權利相關的努力。在這裡我用黑體字指出，「兒童權利保護」事實上已經成為一個有利可圖的「事業」（Business），因為在這些倡議團體的操作上，可以很清楚的看到企業經營的積極特質及其擴充爭利的動力。（這裡的「利」不見得是財務上的，而同時更是權力和影響力上的。）

25 參見「社團法人台灣少年權益與福利促進聯盟」組織網頁上提供的歷史回顧。網址：[http://youthright.womenweb.org.tw/AboutUs\\_Show.asp](http://youthright.womenweb.org.tw/AboutUs_Show.asp)（2011年10月8日瀏覽）。

國聯合會」等等，早已整合組成頗具規模的聯盟，在爭取預算上甚有優勢。勵馨基金會則決定以少子化年代的少年作為其代言的人口群，加入積極爭取社福預算之列，也以此邁入「倡導角色的新里程」。2002年勵馨發起籌備「台灣少年權益與福利促進聯盟」（簡稱「台少盟」），2003年成功串連「中華民國終止童妓協會」（現改名「展翅協會」）、台北市基督徒救世會社會福利事業基金會、台北市基督教勵友中心、中華民國白浪青少年發展協會（創始人也是牧師）、財團法人張老師基金會、及慈懷社會福利慈善事業基金會等等主要是基督教團體加入，主要的訴求則是以兒少保護為名，積極淨化媒體，以及為少年代言，爭取分配預算大餅。

除了立法以外，2003年，整併後的《兒童及少年福利法》通過，為兒少議題得以在司法體系內發展提供了全新的立足點。2007年開始，「台少盟」重新整合人本基金會、勵馨基金會、靖娟基金會、全國教師會、基督教勵友中心、中華育幼關懷協會、全國家長團體聯盟等十餘個民間團體，共同組成「兒童及少年權益保障法推動聯盟」（簡稱「台少聯」）<sup>26</sup>，於次年組成修法小組，開始規劃修法架構。主要以兒童及少年佔人口總數之五分之一而政府預算沒有反映這樣的資源分配比例為由<sup>27</sup>，倡議立法保障少年6大權（福利保障權、社會參與權、文化休閒權、公平受教權、勞動保障權、健康發展權），將《兒童及少年福利法》改造

26 這些以基督教為本的倡議團體十分擅長針對熱門議題隨機組成各種名目的聯盟（例如終止童妓協會、閱聽人媒體監督聯盟、反人口販運聯盟、縮減性產業政策聯盟，以及本文提及的台少盟、台少聯等等），同一團體可以屬於不同層級的聯盟，疊床架屋以壯大聯盟聲勢。參看各聯盟網頁中高度重疊的團體成員名單。

27 「兒童福利聯盟文教基金會」說明：「根據內政部戶政司之統計，2007年兒童及少年之人數超過5百萬人，占總人口之21.79%，而來社會快速變遷，貧窮問題加劇、中輟與犯罪年齡下降、家庭組織結構越趨多樣化、網際網路與傳播媒體影響擴大等情況，使得兒童及少年及其家庭之需求與問題亦隨之變遷。而在現今全球化下，網際網路科技、教育、經濟生產活動、就業機會與媒體環境產生的變遷，更使兒童及少年的公民身分與轉銜，以及其社會參與應該被重視」。參見「兒童福利聯盟文教基金會」，網址：[http://www.children.org.tw/database\\_p0.php?id=240&typeid=27&offset=0](http://www.children.org.tw/database_p0.php?id=240&typeid=27&offset=0)（2011年9月15日瀏覽）。

為《兒童及少年福利與權益保障法》，除了充實現行的福利保護外，更擴充「兒少安全」、「社會參與」、「文化休閒」、「就業勞動」等福利與權益需求，一舉將條文由現行的75條增列至115條，洋洋灑灑的規範兒少的身分歸屬、生活照顧、教育權益、休閒活動等等。

值得注意的是，從「福利」擴張到「權益」，新法在兒少議題的思考上跨出了很大的一步。首先，這個新法的法益不再是兒少的「安全」和「保護」而已，其思考目標既不是兒少個體當下的特定具體違法行為，也不是傷害兒少的特定具體人和物應如何懲罰處理，而是以兒少全面的日常生活內容（甚至包括休閒！）作為細部規範的領域，也以兒少周遭整體社會空間（而非家庭而已）作為監控管理淨化的對象。這種全面規劃所描繪的兒少也不再是過去的偏差或柔弱少年，而是此刻被高舉的少年「公民主體」或至少「準公民主體」，因為，唯有作為「公民」主體的少年，才能天經地義的成為強烈要求分享預算的主體，而已經到位替兒少代言的倡議團體則可以順理成章透過各種措施和調教，逐步落實其保守的教育教養理想。「代言」的意義正在於：作為國家前景的未來主體，兒少不但需要倡議團體在時間的縱軸上隨時為她們「充權」<sup>28</sup>，也需要倡議團體在社會空間的橫軸上為她們「身心」的「健全成長」把關。

在台少聯的說帖中，兒少雖然被描述為「全社會的公共資產」，是「社會準公民」，似乎享有自主的權利，但是事實上並沒有因為新擴充的法條而獲得更多自主空間；相反的，連他們日常的休閒空間、時間、活動都被嚴密規劃管理，愛看的漫畫動漫言情小說都不能看了，愛玩的Game也不能玩了，更別說談情說愛身體探索。知名的兒少法律學者盧映潔曾說：「所謂健全成長是指在**不踰越社會所得容忍的臨界點內**尊重青少年的自我成長權」，因此「請求國家提供一個適合其自我成長**無外在誘惑干擾**

28 「充權」（Empower）正是勵馨基金會近年工作中最主要和兒少相關的積極字眼，以此來取代社運中使用多年的「壯大」、「賦權」。

的場域」(黑體為作者後加)<sup>29</sup>。換句話說,可以尊重青少年的自主,但是只在社會能容忍的範圍之內,也就是說,充其量也只是「被監督的自主」。在這個新的法律思維之下,兒少一方面被美化「充權」,高舉為公民主體,以便由代言團體出面要求並分享國家預算;但是同時,不管是3歲還是16歲,都被「奪權」,被描述為心智未開、無力區分好壞、無法表達自我意願、沒有任何可能同意而且全然無力抗拒的極端弱勢主體,因此迫切需要成人的代言和引領。在這個被掏空的「自主」之下,兒少對「性」只能說不,只能保持距離,她們所經歷的任何性接觸都被定義為性侵害騷擾,也因此嚴重限縮了兒少的情慾發展和經驗機會。如果還有不馴的兒少主體堅持其情慾自主,主動與人發生關係,這類越界的兒少和與她們接觸的兒少或成人都需要被嚴厲處理,不是送入矯治機構,就是拉進懲戒法院。

按照新法的規劃,成人也被串連整編起來,以便積極服務於兒少「健全成長」的終極目標。成人或監護人除了對兒童及少年應負保護、教養的責任外,對於新法的各項措施都有配合及協助的義務,政府也必須發揮支持、補充或必要時替代家庭的功能,建構完善的兒童福利制度<sup>30</sup>。國家為兒少成長所提供的環境不但要掃蕩一切誘惑干擾(如色情材料和直白的媒體報導),還要限制社會中的其他成人公民,例如為了健全兒少閱聽環境,平面媒體和網際網路的內容都必須管制,成人的資訊自由、言論自由因此全面被監控淨化。另外,為了落實保護機制,除了兒少的父母有責任禁止兒少近用成人活動和資訊,也將村(里)幹事增列為兒童及少年保護責任通報人,對與兒少相關的任何異常現象都要進行通報。從這個角度來看,兒少法律實際上是透過兒少來對成人和整體社會的積極治理。

---

29 盧映潔(218-224)。

30 參見「兒童福利聯盟文教基金會」的說明,網址:[http://www.children.org.tw/database\\_p0.php?id=207&typeid=27&offset=0](http://www.children.org.tw/database_p0.php?id=207&typeid=27&offset=0)(2011年9月15日瀏覽)。

## 結語：法律作為治理

從以上的歷史分析來看，追溯台灣法律中的兒少主體變化，也就看到了台灣社會體質與統治權力的重大轉變：從威權高壓統治監控矯治不馴少年，到今日民間團體透過兒少權益來深深涉入與政府合力的柔性而強制的治理。同時，我們也看到法律的意義和體質的轉變：法律不僅僅規範人們的違法行為，還越來越積極深入國民的日常生活，以保護兒少為治理所有人民的策略，將社會一體幼兒化。

為兒少權益而犧牲成人權益，合理嗎？兒少權益與成人權益真的必須對立嗎？或許現在是時候我們重新思考年齡、成長、自主、童年等觀念，重新分析「兒童」和「少年」的文化意義與情感承載了。

## 引用書目

- 何春蕤（2005）。〈從反對人口販賣到全面社會規訓：台灣兒少 NGO 的牧世大業〉。《台灣社會研究季刊》59：1-42。
- 兒少條例監督聯盟（2002）。《台灣 NGO 立法行動：「兒童及少年性交易防制條例」立法與監督過程紀實》。台北：勵馨基金會、終止童妓協會、婦女救援協會、花蓮善牧中心聯合出版。
- 張玉芬（2000）。〈台灣青少年的發明：法律、學校與年齡政治〉。《台灣社會研究季刊》「批判的新世代」論文發表會。2000年6月11日。
- 葉毓蘭，〈欠缺資源 婦幼安全空談〉，《中國時報》2011年3月25日。
- 盧映潔（2008）。〈兩小無猜是原罪？：刑法第二二七條之與幼年人性邀猥褻罪及相關條文的修正研議〉。《月旦法學雜誌》152：218-224。